

経済財政諮問会議の理念と歩み

経済財政諮問会議の理念
と発足までの経緯 (10)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)

前川 守

今回は、(14) 2001年(平成13年)1月の発足前後の経緯、の続きから述べる。

②森内閣の発足と財政首脳会議

i) 財政首脳会議設置の経緯

内閣機能の強化という中央省庁改革の眼目に関し、経済学者の専門知識の活用に関するものが経済戦略会議、経済界の実践知識の活用に関するものが産業競争力会議だったとすれば、与党との連携、与党の政治的知見の活用に関するものが財政首脳会議だったと言えるだろう。

与党と行政の関係を法制上どのように扱うかは難しい課題であり、中央省庁改革では政党のことは扱われていなかった。これは、もともと憲法や行政法において、「政党」は明確には扱われていないことが大きい。

「行政権は、内閣に属する。」(憲法65条)のであるが、その内閣の構成員である国務大臣の半数以上は国会議員でなければならず(憲法第68条第1項)、内閣総理大臣は国会議員の中から国会の議決により選出される(憲法第67条第1項)、ということまでしか法制上は規定されておらず、その国会議員の大多数は政党に属して政党として行動しているということは、いわば実態上の運用なのである。法律上、「政党」という文言が出てくるのは、政治資金規正法や政党助成法等、政治資金に関するものである。

しかしながら、実際の経済政策運営、特に毎年度の政府予算の作成においては、与党=政党との調整が、各省庁の大きな業務であった。すなわち、新規施策の選定、政策分野経費の配分の見直し、税負担のあり方等の財政政策は、政党支持者・団体の利害に直結し、いわば政治そのものと言える。それを具現化するのが政府の予算案であり、予算案が国会で成立するか否かは時の政権の浮沈に直結する重みを持つ。従って、行政府の各省庁が自民党等与党側と事前に詳細に調整することは欠かせないと考えられていた。

加えて、小渕首相が脳梗塞で倒れ後継首相に森喜朗

氏が選出された2000年4月には内閣府設置法等の中央省庁改革関連法はすべて成立しており、2001年1月の新中央省庁体制発足まで9か月しかないという時点であり、21世紀最初の予算となる平成13年度予算については、マクロ経済の動向や経済界の生の声にも配慮して首相と経済閣僚が経済・財政の基本的方向を決め、それによって個々の予算編成を進めていくべきであり、旧態依然とした大蔵省主計局中心の積み上げ方式を続けるわけにはいかないという問題意識も強くなっていた。

そこで、森首相就任直後の4月7日に行われた第147回国会における所信表明演説では、「省庁ごとの縦割りを優先する予算配分がもたらす財政の硬直化を打破すべく、平成13年度予算編成に際しては、来年1月の中央省庁再編の理念を踏まえ、経済財政諮問会議で経済財政政策の総合調整を図るとの考え方を先取りし、私自らの主導で、21世紀のスタートにふさわしい予算編成を行ってまいりたいと考えます。」と述べた。

これらを受けて、政府や自民党内で相談が行われ、森首相側近の中川秀直官房長官が、5月20日に大阪府内での講演で、官邸主導の予算編成を行うため、重要閣僚や与党幹部で構成する新しい会議体を設ける構想を表明し、6月3日に森首相が奈良市内の講演で、政府・与党首脳クラスによる「財政首脳会議」の創設を公表した。

6月25日の衆院選後、第2次森内閣が発足し、7月17日に第1回の財政首脳会議が官邸で開催された。構成員は、以下の通り。

森 喜朗	内閣総理大臣
宮澤喜一	大蔵大臣
中川秀直	官房長官
堺屋太一	経済企画庁長官
西田 司	自治大臣
野中広務	自民党幹事長
亀井静香	自民党政調会長
青木幹雄	自民党参議院幹事長
冬柴鉄三	公明党幹事長
北川一雄	公明党政調会長
野田 毅	保守党幹事長
井上喜一	保守党政調会長
星野朋市	保守党参議院政調会長

会議の目的として、森首相は冒頭挨拶で、「安定的で持続可能な成長を継げるためには、省庁ごとの縦割りを優先する予算配分がもたらす財政の硬直化を打破

することが重要。特に来年1月より実行に移される中央省庁の再編を踏まえ、財政の効率化と質的改善を図るためリーダーシップを発揮したい。」と述べた。

構成員については、前述のように、予算案や法律案等の重要案件を政府が推進しようとする時は、与党との事前の調整が不可欠であったので、主要閣僚に加えて与党三党の幹事長・政調会長等が構成員になることは、当然であり不可欠というのが「政界の常識」であった。

ii) 財政首脳会議設置への批判

ところが、この「政界の常識」の外側から、財政首脳会議に対する批判が起こってきた。「経済財政諮問会議の先取り」としながら、旧態依然とした政府と与党首脳のみで民間有識者が入らない会議体が設置されたことから、「諮問会議の骨抜きのためではないか」とか「諮問会議の屋上屋になる」という疑問が出てきたのである。

まず、学者や経済人からなる「新しい日本をつくる国民会議」（通称21世紀臨調、会長：亀井正夫社会経済生産性本部会長（元住友電気工業会長）、1992年4月創設の「政治改革推進協議会」（民間政治臨調）が1999年7月に改組したもの）が、6月30日に「与野党への提案～政治主導をいかに共同作業～」という緊急提言を公表した。提言の第3は「官主導ではなく政治主導の経済財政運営を（経済財政諮問会議の活用）」と題され、「政治主導による経済財政運営を実現するために、来年1月から設置される経済財政諮問会議の活用を真剣に考えるべきである。ことに、諮問会議の設置が決まっているのに、類似の組織を置いて、その性格を曖昧にするようなことがあってはならない。また、諮問会議を前倒して運用するのであれば、諮問会議閣僚メンバーによる「閣僚委員会」を設置すべきである。」と指摘し、財政首脳会議の設置をけん制した。また、政府と与党の調整については、提言の第2は「政府と与党一体の責任ある政権枠組みの確立を」と題され、「政府と与党がバラバラでは「政治責任」が不明確になる。今後は、政策の一体性を確保するため、無任所大臣などのポストも使って、政策決定上必要と思われる与党幹部はすべて政府に入るべきである。」と、主だった与党の政策決定に係わる幹部は政府に入るという英国型を提言していた。

中央省庁改革のお目付け役である中央省庁等改革推進本部顧問会議（ESR No.29（9）①ii）及び脚注3参

照）でも、厳しい意見が出てきた。9月20日の第19回顧問会議での、各顧問の意見は、以下の通りである。

・小池唯夫（日本新聞協会会長）：経済財政諮問会議が新設され、国の基本である予算や経済運営の方針が決定されるので、非常に重要。今、来年度予算が財政首脳会議で検討されているが、これからできる経済財政諮問会議との関係を、どう位置付けるのか。総理自身からお聞きしたい。

・西崎哲郎（元共同通信国際局長）：経済財政諮問会議で高い立場で、経済、財政、予算編成の基本方針の立案に当たれるような仕組みと状況を是非とも作っていただきたい。諮問会議を骨抜きにするような色々な見方があると思うが、仮に内閣機能の強化を骨抜きにするという動きがあれば、断固として排除していただきたい。

・藤田宙靖（東北大学法学部教授）：財政首脳会議は諮問会議の政治主導を先取りして作ったものということだから、諮問会議が発足すれば財政首脳会議はもう用がなくなるというのが一般の認識だが、諮問会議発足後もまだ残ると聞いている。その意味は何か。

これに対して森総理からは、「財政首脳会議については、経済財政諮問会議の屋上屋を架すというようなことは考えていない。平成13年度予算編成を、まだできていない諮問会議でやるというわけにはいかないので、総理が中心になっていくということと、政党としての考え方をどこに織り込むかという問題が出てきたので、とりあえず党の責任者を中心に、最小限のものとして幹事長と政策責任者に絞ってスタートしたものである。」という趣旨の回答があった。

これらの意見を踏まえ、政府・与党内でも「財政首脳会議は経済財政諮問会議の「先取り」として始めたのだから、諮問会議が発足するまでの存在ではないか。」という考えが強くなっていった。中央省庁再編始動1か月前の12月5日に行われた内閣改造で経済財政諮問会議を担当する経済財政特命担当大臣就任を前提として経済企画庁長官に任命された額賀福志郎大臣は、12月8日の記者会見で「法律に基づいて作られる経済財政諮問会議が経済財政運営、予算編成の重点事項等の枠組みを作ることが本来の趣旨であり、そこはきちっと整理することが大事。議会制民主主義としては政府と与党の間で意見交換や調整があるのは普通のこと。従来から政府・与党連絡会議等があり、そういうものがありながら財政首脳会議という屋上屋を重ねる必要はない。」と述べ、自民党の古賀誠幹事

長も、「諮問会議は発足するので、財政首脳会議はもう必要がない。二重構造みたいなことはやめたほうがいい。」と述べていた。最終的には、2000年12月21日の自民、保守、公明の与党三党幹事長会談を受けて、財政首脳会議は廃止されることとなった。

③大臣議員、民間議員の選定

i) 民間議員に対する期待

経済財政諮問会議の活動を左右する鍵となるのが、4人の民間議員であることは明らかであり、第一線の経営者、経済学者を任命すべく、敢えて非常勤とし現在の職を続けながら務めること等が出来るような制度設計にしたことは、ESR No.30④及び⑤で記述したところである。その人選の重要性については、前述の9月20日の第19回中央省庁等改革推進本部顧問会議でも、以下のような指摘があった。

- ・小池：経済財政諮問会議の人選が非常に大切。内閣の機能強化という意味で、総理のリーダーシップを発揮していただきたい。
- ・西崎：強力で有能な民間議員を確保し、高い立場で経済、財政、予算編成の基本方針に当たれる仕組みと状況を是非とも作っていただきたい。
- ・石原信雄（元内閣官房副長官）：経済財政諮問会議の民間議員は、各種の団体の代表を充て職的に任命するのではなく、実質審議が出来る人を任命していただきたい。

これに対して森総理からは、「経済財政諮問会議の民間議員は、閣僚人事に匹敵するくらい大きな意味を持っている。官邸にきた時（2000年4月）に、事務方に「今からいい人を探しておいてほしい」と指示した。」という回答があった。

ii) 議員の選定公表

経済財政諮問会議のメンバーの正式公表は、12月19日午後の臨時閣議終了後の福田官房長官記者会見で行われた。その要点は、以下の通り。

- ・各省大臣は、国の財政を預かる財務大臣、地方財政を担当する総務大臣、民間の経済活力の向上を任務とする経済産業大臣。
- ・関係機関（国の行政機関を除く）の長は、金融政策を担当している日銀総裁。
- ・民間有識者は、経済界と学界から2人ずつ。経済界

から牛尾治朗元経済同友会代表幹事（ウシオ電機会長）、奥田碩日経連会長（トヨタ自動車会長）、学界から本間正明大阪大学大学院経済学研究科教授、吉川洋東京大学経済学部教授。

- ・牛尾氏、奥田氏は、経済界のオピニオンリーダーであり、企業活動の現場にも携わっている。経済団体の長としてではなく、属人的な立場で選考した。
- ・本間氏は、経済財政だけでなく社会保障にも明るい。吉川氏は若手（当時49歳）。

同時刻に、額賀経済企画庁長官も記者会見をして、以下のように説明している。

- ・牛尾氏、奥田氏は、経営者・事業家として実績がある。誰もが、経済人として高い評価をしている。国際的感覚も有し、経済政策についても精通されている。もともと経済財政諮問会議の狙いとして、民間人の実際の経済運営をされている実体験を、予算編成や財政経済運営の政策づくりに役立てていこうということなので、適切な選択である。
- ・本間教授は、財政及び税制あるいは社会保障問題についてたいへん明るい。真面目でしっかりとした信念を持った学者である。
- ・吉川教授は、極めてバランス感覚のとれた新進気鋭の学者。学問の本道を歩んでおられ、最近の著書で、読売・吉野作造賞（2000年、「転換期の日本経済」）、サントリー学芸賞（1984年、「マクロ経済学研究」）という評価もされている。
- ・それぞれ自分の見識と実績と体験、それから理想をこの経済財政諮問会議の中で素直に開陳していただいて、経済政策、財政政策の審議に厚みを増す形にしていだければありがたい。
- ・今回の選定に当たっては、この民間の4人の方とは直接話している。

なお、吉川洋氏は2019年1月の対談¹で、就任の経緯について、以下のように述べている。

- ・2000年12月半ば頃、大学の研究室に額賀経済企画庁長官から直接電話があり、民間議員の就任を依頼された。
- ・その日の夜、自宅に福田官房長官からも電話があった。

今振り返ると、この4人の民間議員の人選は、絶妙であり、その後の経済財政諮問会議の活躍に大きく貢献した。牛尾氏、奥田氏は正しく経済界のオピニオン

1 土居丈朗編著『平成の経済政策はどう決められたか』25～27頁、2020年中央公論新社。

リーダーであり、それぞれの出身業界にこだわることなく、日本経済全般の課題について、当面の不良債権対応から、構造的な社会保障改革、規制改革、また予算編成方法等経済政策の決定方法に至るまで、企業の実務も踏まえた提案が繰り返された。牛尾氏は元経済同友会代表幹事として有名な者であり、奥田氏は2002年5月から日経連と統合された日本経団連の初代会長を務めるが、2名とも団体の代表としてではなく、正しく個人の有識者としてふるまわれた。

学界からの2名は、本間氏が当時57歳、大阪大学出身、財政学が専門、吉川氏が49歳、東京大学出身、マクロ経済学が専門、という均衡のとれた構成であり、本間氏は、それまでも政府関係の委員の経験があり、また竹中大臣とも親交があり、政府の政策形成過程も熟知している学者として4人の民間議員のまとめ役となった。吉川氏は年齢も若かったことから、政府関係の委員の経験は経済企画庁の景気動向指数研究会委員といった専門的な経験ぐらいしかなかったが、ケインズ、シュンペーターに詳しいマクロ経済学の研究者として、随所で学問的な正論を述べられた。例えば、2005年12月から翌年2月にかけて、吉川氏は総務大臣に転じていた竹中大臣と、諮問会議の場で成長率・金利論争（長期金利と名目成長率の関係、財政健全化の方法論につながる論争）を戦わせた。

iii) 民間議員の待遇

堺屋太一氏は経済企画庁長官時代に、民間議員は国の要職ということを経の上でも担保する必要があるとし、個室・専属秘書・専用車の用意を主張した。

しかしながら、あくまでも非常勤の民間議員にそこまでするわけにはいかず、個室ではないが、中央省庁合同庁舎4号館5階の経済財政担当大臣室の隣に4人共同の執務室と会議室を設ける（2014年5月に内閣府の新庁舎が出来てからは、経済財政諮問会議の事務方がある中央省庁合同庁舎8号館12階となった。大臣室は11階）、秘書は専属ではなく内閣府経済財政部局の補佐・企画官級2名が兼任で1人が2人の民間議員を担当する、専用車は用意しない（実際には経済界の議員は社用車を使い、学界の議員は内閣府幹部の公用車に同乗とした）、となった。

iv) 厚生労働大臣の扱い

2000年12月5日に、翌年1月6日の省庁再編を見据えた内閣改造が行われた。例えば国土交通省に統合さ

れることが予定されていた建設省、運輸省、北海道開発庁、国土庁の大臣は、同じ者（扇千景参議院議員）が兼任したのである。この時、再編後の沖縄及び北方対策担当大臣兼行政改革担当大臣になる予定で、沖縄開発庁長官に就任したのが、中央省庁改革の生みの親である橋本龍太郎元首相であった。そして、橋本大臣は、厚生労働大臣を経済財政諮問会議の大臣議員とすること主張された。これは、ESR No.25（2）経済財政諮問会議の必要性①行政における総合性・戦略性の確保、で説明した事情からすれば当然の主張であった。ところが、ESR No.29（9）経済財政諮問会議の議員①議員の定数、②議員の範囲、で説明したように、橋本首相退陣後、小渕首相の下で内閣府設置法案を作成した我々事務方としても当初は厚生労働大臣を大臣議員とすることを考えていたが、議員定数が10人以内となってしまったために、厚生労働大臣を大臣議員にすることが出来なかったのである。

この問題を橋本大臣は再度提起されたのだが、橋本大臣の意見を入れるためには、まだ現実に施行されていない内閣府設置法の根幹部分を改正しなければならず、さすがにそれは出来ないということになった。このことは、12月19日の福田官房長官の記者会見でも、記者からの「橋本大臣の意見にもかかわらず、今回厚生労働大臣が議員に加わらなかった理由如何」という質問に対し、以下のように素直に説明されている。

・厚生労働大臣は社会保障や労働問題という経済関係の部分を担当されているので、出来れば参加いただきたいという気持ちもないわけではないが、定員が10人という定数の関係から、必要閣僚全員に参加願うことは出来ないということが、一番大きな事情である。

・（厚生労働大臣には）必要に応じて、臨時議員として参加いただく。

なお、記者からは「総務大臣が議員になっているのは、厚生労働大臣よりも重要という事情なのか」という質問への官房長官の回答は、以下の通り。

・重要とか、重要でないということではない。総務大臣は地方財政の担当責任大臣であり、地方経済のことも大事な要因であると考えて常設メンバーの議員になっている。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）