

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 (11)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)
前川 守

今回は、前回同様、(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。

④宮澤大蔵(財務)大臣の経済財政諮問会議に関する意見

元首相の宮澤喜一氏は、1998年(平成10年)7月の小渕内閣の成立時に、小渕首相から三顧の礼で大蔵大臣に迎えられ、高橋是清以来の首相経験者の蔵相となった。そのまま中央省庁改革後も初代財務大臣となり、小泉内閣成立の2001年4月まで、2年9か月にわたって務めた。宮澤喜一氏は、元首相(1991年11月～93年8月)であるのみならず、経済企画庁長官(5回)や通産大臣、官房長官も務めており、経済財政諮問会議の大臣議員のポストを多数経験している稀有な者であり、その発言は諮問会議発足の前後において重みを持っていた。

しかしながら、宮澤蔵相は元々が蔵官僚であり(1942年入省)、予算編成は主計局の膨大な人員の緻密な作業によって行えるものという思いが強く、経済財政諮問会議が予算編成の細部まで介入することには疑問を持っていた。一方、経済企画庁長官の経験も長いことから、諮問会議には計量経済モデル等の経済学の知見を基に、大所高所の議論を行うべきとの考えであった。

i) 経済財政諮問会議発足直前の宮澤蔵相の発言概要

[2000年12月8日記者会見]

・(諮問会議の役割を問われ、) 総理大臣が行政をやっていく上で、一番いいように考えられたらいい。まだ出来ていないものだから、私の空想みたいなものを申し上げているが、大所高所のこと、これからの日本経済のやや長期的な見通しみたいなものも議論になる。

[12月19日記者会見、民間議員の選定公表を受けて]

・(民間議員への期待を問われ、) 角度がちがうので、何でも気付きのことを自由に言って下さい、という

ことだろう。皆さん忙しい方だが、本務のつもりでご尽力をお願いしたい。

・(諮問会議が出来て予算編成での大蔵省の役割は違いがあるかと問われ、) 大所高所は議論していただく。ただ、これだけの連中(大蔵省主計局)のこれだけの仕事はなかなか出来ない。諮問会議から注文があれば、持っていく。

[12月20日記者会見]

・経済財政諮問会議はこれからの日本経済を議論するので、財政再建が中心の課題であることは間違いない。これは当然財政の問題だが、税制、中央・地方の行財政、なにか社会保障の問題でもある。

・これらの問題にバラバラに答えを出したのでは、答えにはならない。全体を一義的に貫く同時決定のような答えでなければ、完全とは言えない。

・そのためにはモデルを作って仕事をするしかない。モデルの仕事をこれまでしていた経済企画庁の経済研究所は内閣府に入るので、そこにモデルを作ってもらおう。

ii) 経済財政諮問会議発足直後の宮澤財務相の発言概要

[2001年1月6日第1回諮問会議での発言]

・財政再建は、財政だけの話ではなく、税制、国と地方の行財政の再配分、社会保障の問題もある。これらを一体としてサイマルテニアスに、整合的に議論をするために、研究所にマクロモデルを組み立ててもらって、どういう選択をするのかというマクロ計算を始めてもらいたい。

[1月6日第1回諮問会議後の記者会見]

・(財務省は諮問会議とどう関わっていくのかと問われ、) 我々のやってきたことの色んな批判から生まれてきているので、大所高所から予算編成、財政政策に方針を与える会議になっていくようにすることが大事だ。我々の役割は大事だと思っているが、あんまり出しゃばらない。

iii) 予算編成の方法に関する民間議員と宮澤財務相の議論

[2001年2月2日第3回経済財政諮問会議]

○民間議員：今後の進め方について、4人で相談したポジションペーパーを「本間議員提出資料」として配布。予算編成については、「経済財政諮問会議が明確な基本指針に基づき、横断的な総合調整機能を発

揮していかなければならない」とし、「従来の概算要求基準等予算編成のプロセス全体を通して基本方針を経済財政諮問会議が調査審議する」ことを提言した。

□宮澤財務相：従来は7月頃に概算要求基準を決定しており、その時に例えば特別枠を設けていた。今年は諮問会議でも幾つかそういう話が出てくるだろうから、諮問会議の進行を見ながら取り入れていく。

[2001年2月27日第4回経済財政諮問会議]

○麻生経済財政相：「今後の進め方について」という内閣府提出資料で、「有識者議員の報告を討議資料として、5、6月を目途に、骨太の方針をまとめる。この方針が各省庁の重点施策の策定、予算作業の基本方針として活用される。また、来年度予算の基本的考え方へ反映される」ことを提言。

○民間議員：有識者議員提出資料において、「概算要求基準等予算編成プロセスの改革」として、「省庁横断的に重点化すべき歳出項目とその規模等を盛り込んだ平成14年度「予算大綱」を5～6月頃に検討・策定」と提言。

□宮澤財務相：規模即ち金額のある予算大綱を5月に出来るということは、ちょっと想像できない。要するに諮問会議で骨太な問題を集約し提起いただいて、それが予算編成をリードしていくことを是非お願いしたい。

iv) その後の展開

2001年の第5、6、7回の諮問会議では、社会保障と社会資本整備分野の議論、またIT不況が浸透してきた緊急経済対策の議論が必要になったこと、さらには4月26日に森総理が退陣し、宮澤財務相等が交代したことから、予算編成における経済財政諮問会議の役割についての議論は進展しなかった。

今から振り返ってみると、この諮問会議発足直後に行われた議論は、従来の縦割りの各省庁と大蔵省による予算編成方式と、政治主導の下で諮問会議という新しい仕組みで、経済界や学界の知見も活用して分野横断的で総合的な予算編成を行おうという民間議員の意気込みとの相克の段階であった。問題提起は行われ、その現実の展開は、小泉純一郎総理、竹中平蔵経済財政政策担当相、塩川正十郎財務相といった新しい陣容で始まることとなる。

⑤「骨太」という用語の登場

経済財政諮問会議の代名詞ともいえる「骨太」という文言が、最初期の会議で登場している。

1月18日の第2回会議で、森総理から「21世紀の日本の根本に関わる課題として、社会保障制度をはじめとする構造的な諸課題を克服する。国民が将来について安心できる社会を形成するための処方箋、すなわち骨太の政策を明確にする。」という発言があった。この段階では、日本経済の構造改革のための中長期的な政策群の指針、というような意味であった。

2月27日の第4回会議では、「骨太」をめぐっての議論があった。諮問会議の今後の進め方について、事務方である内閣府が提出した資料に、「経済、財政に関する基本的考え方」、「社会保障制度」、「社会資本整備」、「国地方の役割分担」、「経済の活性化」の5テーマについて、2～4月に論点の整理、政策の方向性についての選択肢の作成を行い、5、6月を目途に骨太の方針をまとめる。この方針が各省庁の重点施策の策定、予算作業の基本的指針として活用される、となっていた。関連して、民間議員4名連名の提出資料で、横断的に重点化すべき歳出項目とその規模等を盛り込んだ「予算大綱」を5月頃に検討・策定するとなっていた。これに対して宮澤財務大臣は、「重点歳出項目の予算規模すなわち金額まで入れたものは、5月段階では到底できない。そもそもお願いしていることは、皆様方に骨太な問題を集約し提起していただいて、それを予算編成のリードにしていくということですから。」と難色を示した。この議論は、予算大綱という従来の12月に作られていた予算大綱と紛らわしくなるので、5～6月に作るものは「きちっと新しいネーミングにした方が良い」という森総理の意見があり、麻生経済財政政策担当大臣が、「5～6月に予算大綱ではなくて、骨太な方針をまとめることが重要ということが大勢だった」と取りまとめた。

そして、森内閣の最後の諮問会議になることがわかっていて4月18日の第7回会議において、森総理は、以下の発言で締めくくった。「この会議の当面の重要課題は、短期的な経済財政運営とともに、来年度の予算を始め、今後の経済財政に資するため、社会保障、社会資本整備、国と地方の関係、経済活性化などに関する骨太の方針を、6月を目途に策定することであり

⑥経済財政諮問会議発足から小泉内閣成立までのその他の状況

i) 諮問会議の情報公開

迅速かつ出来るだけ詳細な情報公開ということは、極めて重要度が高い項目であった。これは、ESR No.25 (2) 経済財政諮問会議の必要性ということで、「行政における総合性・戦略性の確保」等、3つの理由を挙げたが、行政改革会議最終報告 (P5) で、自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムとして、追求すべき具体的な仕組みや特性として挙げられた4条件に、「総合性、戦略性の確保」とともに、「透明性の確保」がある（残りの2つは、「機動性の重視」と「効率性、簡素性の追求」）。詳しくは、以下のように記述されている。「行政が公正な政策判断を保つためには、その意思決定を透明かつ明確な責任の所在の下に行うことが必要不可欠である。また、時代環境がめまぐるしく変化する中で、行政のみの無謬性を求めることは、その政策判断の委縮と遅延、先送りを助長することになりかねない。この際、発想を転換し、行政の失敗の可能性を前提に、絶えず政策の評価や転換、さらには官民を問わない政策の自由競争を促す環境を整備するとの視点も必要ではなかろうか。」今から思うと、透明性の確保・情報公開には、政策の自由競争を促すことまでを視野に入れていたのである。

また最終報告では審議会等の公開の指針として、以下のように定められていた (P67)。「会議又は議事録を公開することを原則とし、運営の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする。議事録及び議事要旨の公開に当たっては、一般の閲覧、複写が可能な一括窓口を設けるとともに、一般のアクセスが可能なデータベースやコンピューター・ネットワークへの掲載に努める。」

これらを踏まえ、経済財政諮問会議の審議の公開は、3段階で行うこととされた。

イ. 会議終了直後に、経済財政政策担当特命大臣及び担当政策統括官から、記者会見で、審議の概要を公表（民間議員は発言者名公表せず）。会議資料は会議開始と共に公表。

ロ. 議事要旨を、会議終了後3作業日以内に公表（発言者名も公表）。

ハ. 議事録を、会議から4年間経過後に公表。

また、ロの議事要旨、ハの議事録は、広く閲覧が可能な内閣府ホームページで行われる。

ハにおいて、議事録（基本的に発言通りに起こしたもの）の公開を4年後としたのは、日銀の金融政策決定会合の10年後に倣ったものである。日銀の考え方は、審議委員が現役のうちに自分の詳細な考え方が議事録公開により明らかになると、金融政策決定会合での自由闊達な議論に支障があるかもしれないということで、審議委員の任期中には議事録を公表しない、というものである。日銀審議委員の任期が5年であり、通例1期で退任するが、まれに2期務める委員がいるため、2期10年後としておけば、審議委員が現役のうちに詳細な発言が公表されることにはならない、ということから10年後とされている。そこで、諮問会議も民間議員の任期の2期すなわち4年経過後とした。ところが、実際には小泉内閣、第2次安倍内閣は5年以上の長期政権となったため、4年後に議事録が公開された時に、発言した民間議員が現役でいるという事態が続出した。しかしながら、以下にも述べる通り諮問会議の議事要旨は発言者名入りで相当詳しく、審議内容は議事要旨で十分わかるため、4年後公表の議事録は余り注目されていない。（日銀は発言者名は議事要旨では明らかにされず議事録で初めて明らかになる。）

この情報公開方式は、審議会等の政府の会議体の審議状況の公開としては相当進歩したものであった。特に、ロの会議終了後3作業日以内に、発言者名入りの議事要旨を公表するというのが、時間的にも内容的にも画期的であった。内容的には、要旨といっても、発言内容は口語体を文章体に直し冗長な部分を整理するぐらいで、ほぼ議事録に近いものが発言者名入りで公表されるので、会議の審議状況は、手に取るようにわかる。時間的には、それまでは回目の会議の時に前回の議事録を委員が確認の上で公表される（個人名を書くかどうかはまちまち）のが通例であった。諮問会議では、速記の全文起こしが速記会社から届き、議事要旨の形に整理し、発言者全員の確認を取った上で、3作業日で公表されるのだから、従来に比べて格段にスピーディーである。

諮問会議がこのように画期的な情報公開方法を取ったことから、これが前例となり、政府の会議体はその後、諮問会議に倣った議事要旨を公表することが多くなり、この点では情報公開の促進に経済財政諮問会議が果たした役割は大きいと言える。

ii) 諮問会議における公務員の陪席

大臣が出席する政府の会議体で、従来の批判点の一つに、大臣が発言に詰まると、後ろの席に控えている役人が紙を渡したり耳元でささやいて、いわば大臣の代わりに発言している、ということが指摘されていた。経済財政諮問会議は、ESR No.28 (7) ① ii) 重要政策に関する会議の基本的考え方、で述べたように、行政における総合性・戦略性を確保するために、少数の関係大臣、関係機関の長、民間有識者を構成員として、官民の知恵を結集して、内閣総理大臣の指導性の確保を図るために設置されたものであるから、議論は大臣自らが行うべきとされ、当時の担当大臣であった額賀経済財政政策担当大臣の意見もあって、公務員の陪席者は厳しく制限された。当初は、各省等の大臣秘書官ですら陪席できないこととした。

このことは、福田官房長官が第1回の諮問会議の席上で、以下のように述べている。「額賀大臣の発案で、今日はお役人が1人もいないんです。実は原案では、お役人が30人ばかり取り囲むことになっていたのです。そういうことを最初からしますと、政治主導ではないという誤解を受けるといけないということで一切排除しました。その上で、議員のご意向に従って、どういうお役人に入っていただくかも議論しようと計画していたのです。」

その後、諮問会議の審議が実際に始まると、陪席者が1人もいないと大臣等の発言内容が各省庁等に正確に伝わらないという問題が発生し、大臣等への助言者としてではなく審議状況の伝達者として、秘書官又は担当局長に限定して陪席できるようになっていった。

iii) 民間議員ペーパー

その後の諮問会議で、「高めの剛速球提案」の象徴となった民間議員4人連名のクレジットの「民間議員ペーパー」が出されるようになったのも、この初期の諮問会議であった。

民間議員ペーパーの走りは、2001年2月2日の第3回会議に提出された「経済財政諮問会議の当面の運営について」と題する資料と言われているが、この資料はクレジットとしては、本間議員提出資料として出された。ただし、「本間議員を中心に、全員でこのポジションペーパーを作りました」と紹介されて、本間議員が説明している。

4人連名のクレジットで出された最初は、上述⑤「骨太」という用語の登場、で触れた2月27日の第4

回会議の資料5であり「有識者議員提出資料」と題されていた。説明者は吉川議員であり、冒頭で「民間4議員連名です。4議員は随分時間を使って十分相談したので、4議員の総意とご理解ください。」と述べて説明している。なお、同時に牛尾議員提出資料も出されている。その後、4人連名の有識者議員提出資料は、4月2日の第6回会議で出されているが、当時立案中の経済対策の具体的内容に関するものであったので、その公表は経済対策決定(4月6日)後とされた。この時は議事要旨についても、規定の3作業日ではなく対策決定後に公表された。

また、この時期には、民間議員1人(牛尾、奥田、本間であり、吉川議員1人の資料はない)やテーマ別分担で決められた2人連名の資料(社会保障であれば奥田・本間、社会資本整備であれば奥田・吉川)も提出された。

このように、小泉内閣成立までの初期の7回の諮問会議では、まだ民間議員1人や2人の資料が多かったが、4名連名の「民間議員ペーパー」も提出されているのである。

iv) 長時間の会議

経済財政諮問会議で特筆すべきことは、議長(総理)を含めて11人の少人数の会議にも係わらず、審議時間が毎回90分とたっぷり取られたことである(初回のみ予定は60分であったが、30分延長されて結果は90分)。通常の20人~30人の審議会では120分が普通であり、しかも総理の出席時間はごく短時間のことが多いのに比べて、特別の配慮がされていた。ほとんど毎回10分程度延長され、総理や関係大臣が国会審議や外交案件で一時席を外すことはあったが、それは例外で基本的には議長・議員は全時間出席している。

少人数の関係大臣と民間の第一線の有識者が、その時々経済・財政の重要政策課題について、総理の下でじっくり議論し、政策の方向性を決めていくためには、これぐらいの時間は当然必要と考えられたのだが、その想定通りの審議時間となっている。

その審議内容についても、発言要旨を読み上げて終わりではなく、各大臣間や民間議員との間で繰り返し議論が行われており、制度設計段階で想定されていたような実質的な議論が行われている。

(第1部終わり、以下次号)

前川 守 (まえかわ まもる)