

経済財政諮問会議の理念と歩み

司令塔としての経済財政諮問会議 (1)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

前号までの「第1部 経済財政諮問会議の理念と発足までの経緯」では、11回にわたって、内閣機能の強化との関係、経済財政諮問会議の必要性・名称・事務局、内閣府設置法関連条文、他の重要政策に関する会議、諮問会議の所掌事務・議員・下部機関、発足前後の経緯等について述べた。第2部は、経済財政諮問会議が、その設置目的通りに政府の経済政策の司令塔となっていく過程を説明する。従って、主として小泉内閣時代（2001年（平成13年）4月～2006年（平成18年）9月）が、対象時期となる。

第2部では、1. 小泉内閣での経済財政諮問会議の特徴、2. 経済政策のサイクル形成、3. 審議方式の特徴、4. 各年の骨太方針の特徴、5. 具体的審議案件の例：郵政民営化等、の順で説明する予定である。

1. 小泉内閣での経済財政諮問会議の特徴

(1) 大臣議員の交代と民間議員の続投

森総理退陣による2001年4月24日の自民党総裁選では、小泉純一郎氏が元総理で中央省庁等改革の生みの親とも言える橋本龍太郎氏等を破って勝利し、26日に第1次小泉内閣が成立する。

諮問会議の議員のうち、5人の大臣議員では福田官房長官と平沼経産大臣は再任、竹中経済財政政策担当大臣、片山総務大臣、塩川財務大臣の3人は新任となったが、問題は民間議員である。ESR No.31⑥ii)で述べたように、基本的な考え方は「経済財政諮問会議の民間議員は時の総理のプレー的な性格が強いことから、内閣総理大臣が交代する場合には民間議員も交代するようにすべき」であり、その考え方が適用される初めてのケースだった。この際、基本的考え方に則り、民間議員は交替すべきという意見もあったが、諮問会議発足から4か月しかたっておらず民間議員もやっと慣れてきた頃であり、また4人の民間議員は識見・経歴・構成等から最適の人選と考えられたので、事務方の案は続投となった。しかしながら、経済財政

諮問会議は内閣総理大臣の指導性の強化の象徴的な組織であり、全ては新総理の判断にかかっていた。

新内閣成立直後のゴールデンウィークを利用して、新総理への各府省から緊急に説明が必要な最低限の事項の説明が行われ、会場の高輪プリンスホテルに、当時の河野昭内閣府事務次官（元中央省庁等改革推進本部事務局長）、経済財政政策担当の河出栄治内閣府審議官（河野次官の次の内閣府事務次官）に随行して官房総務課参事官であった私も出席した。諮問会議の4人の民間議員について説明し、事務方としては続投という考えを述べたところ、小泉総理から「それでよい。」という返事をいただき、ほっとしたのを覚えている。

(2) 開催回数、開催時刻、審議時間

①開催回数

2001年の諮問会議開催回数は、森内閣時代（～4/26）が7回に対し、小泉内閣では28回であり、月平均2回から、3.5回と大幅に増えた。

小泉内閣時代の経済財政諮問会議の開催件数と月平均は以下のようになる。

2001年	28回（5月～）	3.5回
2002年	42回	3.5回
2003年	30回	2.5回
2004年	35回	2.9回
2005年	31回	2.6回
2006年	21回（～9月）	2.3回

月平均3.5回ということは、ほぼ毎週諮問会議が行われるということである。

月平均2.5回の年も、選挙期間中とか夏休み中には開かれないので、事務方の印象としては毎週開催しているようなものだった。現実には、2001年は、8月、12月に月5回、11月に月6回、2002年は、8月、10月に月5回、11月に月6回開かれた。諮問会議の前には最低1回は総理説明があるので、ほぼ毎週総理と経済政策について議論することになる。これだけの開催回数で、かつ審議時間も長いので、諮問会議の重要性は高まっていった。実は、諮問会議の開催経費は、当初は月2回と想定して予算計上してあった。これは月1回では経済財政政策の司令塔としてはスピード感が足りない、月2回程度は開くべきというべき論があったためである。森内閣時代は、その想定通り月2回であったが、小泉内閣になって、想定以上の開催となった。

②開催時刻

開催時刻も、十分に審議時間が取れるようにということで、国会審議が終わってからの17時や、18時頃から開始というのが多かった。形式的な閣僚会議のケースで多く用いられた火曜、木曜の定例閣議の前の朝8時台の開催ということは皆無だった。

これだけの頻度で行われると、事務方の作業も大変となる。会議前には、内閣府資料の作成、民間議員ペーパーの作成補助、各省資料の収集と民間議員説明、司会者の経済財政政策特命担当大臣と民間議員の打ち合わせ、総理説明、会議開催と同時の記者レク等。会議終了後には、まず終了直後の大臣記者会見。3日後に議事要旨公表なので、会議の翌日には速記会社から速記が上がって来て、議事要旨を作成して翌々日には出席議員への照会、修正して3日後にHP掲載。与党等関係先への資料配布もある。これが繰り返されるのである。

③審議時間

審議時間は、2001年の28回についてみると以下のようなになる。

30分以下	2回
30分～60分前後	13回
60分前後～120分未満	10回
120分以上	3回

森内閣時代の7回は、事務方の当初設定は全て90分であり、実際は10分程度延長されるということが多かった。諮問会議という形式が始まったばかりであり、大臣議員も民間議員も手探りで、あるべき審議を求めて議論を重ねた時期であった。

小泉内閣時代になると、審議時間にも幅が出てくる。30分以下の2回は、第31回（12月4日）と第33回（12月14日）であり、12月4日は「予算編成の基本方針」の答申等の決定で審議はない。12月14日は、「政府経済見通し」の報告と「改革と展望」最終とりまとめ素案の審議であった。

120分以上行われた3回は、第8回（5月18日）、第16回（8月28日）、第26回（11月9日）であり、5月18日は小泉内閣の初回の諮問会議であり、骨太方針策定に向けた審議のみならず、2つの構造的課題についての審議が行われた。1つは国と地方の関係であり、初期の諮問会議の名物となった塩川財務大臣と片山総務大臣の丁々発止の議論が早くも行われている。もう1つは経済活性化であり、3月に設置されていた「サー

ビス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会」の緊急報告を受けて、前向きの雇用創出型の構造改革の審議が行われた。8月28日は骨太方針フォローアップの第1回であり、法務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、科学技術政策担当特命大臣、金融担当特命大臣と5人の臨時議員を呼んで審議した。11月9日は特殊法人改革と規制改革の集中審議であり、行政改革及び規制改革担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、国土交通大臣と4人の臨時議員、加えて総合規制改革会議議長と農林水産副大臣、環境副大臣も出席して審議が行われた。

2. 経済政策のサイクル形成

小泉内閣発足後1年半ぐらにかけて、夏の骨太方針を中軸とした経済政策の年間サイクルが整備された。このサイクルは、民主党政権時代（2009年9月～2012年12月）を除き、基本的に維持されている。このサイクルを構成する主要な項目は、整備された順に挙げると、骨太方針、予算編成の基本方針、改革と展望、予算の全体像、の4つである。

（1）骨太方針

「骨太方針」という通称があまりにも有名になったが、閣議決定される正式名称は「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」である。第1回の2001年は冒頭に「今後の」と付き、2002年～2006年は、最後に200×という年を表す数字が付いた。文字通り、足元の経済の現状を踏まえた経済財政運営と改革すべき構造課題への対応の基本方針を示し、また翌年度予算に関する基本的考え方を示すものである。

「骨太方針」が策定されるようになった経緯は、ESR No.35⑤で述べたように、諮問会議が設置された後、森内閣時代の7回の会議の結果、「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、経済活性化に関する骨太の方針を、6月を目途に策定する。」（4月18日諮問会議、森総理発言）となったものである。これを踏まえ、5月7日の小泉首相就任後初の所信表明演説では、「私が主宰する経済財政諮問会議では、6月を目途に、今後の経済財政運営や経済社会の構造改革に関する基本方針を作成します。」と明言され、小泉内閣での初めての会議となった5月18日の第8回諮問会議で、竹中経済財政政

策担当大臣から「検討すべき論点」が示され、5月31日の第9回諮問会議で骨太方針の基本的考え方と構成案を審議し、6月11日の第10回諮問会議で骨太方針の素案を審議し、6月21日の第11回で諮問会議として決定し、26日に閣議決定された。

2001年の骨太方針は、政策プロセスの改革にも触れ、予算編成プロセスの改革や首相公選制の検討等を記述していたが、2002年以降は、骨太方針が小泉内閣の政策展開の中心であることが政府各省や与党にも熟知され、各省の意見が集中し、また党手続も整備されたことから、経済財政政策に絞った内容になっていく。

また、毎年の先進国首脳会議（サミット）で日本の経済政策の全体像を詳細に提示するために、サミット前（おおよそ6月下旬）に策定することが慣例となった。2003年はサミットが6月初めという早い時期に開催されたことから間に合わず、骨太方針の基本的考え方だけでサミットに臨んだ。

(2) 予算編成の基本方針

従来は大蔵省主計局の専管とされていた予算編成について、予算査定の細部はともかく予算編成の基本方針は内閣が決定するという累次の行政改革で追及された課題を、経済財政諮問会議が担う象徴のような項目である。内閣府設置法においても、経済財政諮問会議の所掌事務として、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本と並べて、「予算編成の基本方針」は明記されていた¹。

その本来の目的は、諮問会議で審議し閣議決定された「予算編成の基本方針」に基づいて、財務省が具体的な予算査定を行うというものであった。

そのために、従来の大蔵省提出の「予算編成方針」は来年度予算の大蔵省原案提示直前の12月中旬に閣議決定されていたが、内閣官房・内閣府提出の「予算編成の基本方針」は、査定の最終段階に間に合うように11月下旬には閣議決定しようとした。しかしながら、実態は11月中に決定できたのは2002年のみであり、従来より半月程度前倒し出来たに過ぎない。

また内容的にも予算査定は、8月末の各省の概算要求提出から長い日時をかけた主計局と各省の協議で行われていたのであり、「予算編成の基本方針」という

一遍の文書に基づいて行われるものではなかったもので、あまり機能しなかったのもやむを得ない。

(3) 改革と展望

正式名称は「構造改革と経済財政の中期展望について」であり、旧経済企画庁時代には経済政策の中心の1つだった「経済計画」に、ある意味で替わるものである。1955年の「経済自立五ヶ年計画」から14本の経済計画が作られ、日本の戦後復興、高度経済成長、石油危機後の安定成長等に大きな役割を果たしたが、東西冷戦の終結等の世界情勢の大きな変化を背景に、市場と競争の力の強まりや、経済の主体としての民間の役割の強まり等から、経済計画という政策手法は役割を終えたという認識が高まり、2001年の中央省庁改革とともに、経済計画は策定されないことになった²。

しかしながら、将来の展望や目指すべき経済社会の姿に関する総合的なビジョンの必要性については認識されており、2001年の骨太方針では、「中期的な経済財政計画を策定する。策定に当たっては、経済と財政の整合的な姿を描くという観点から、マクロ経済モデルを活用して検討を行う。(27P)」と記述された。これを受けて、経済財政諮問会議では11月2日、27日、12月4日、14日、25日と5回にわたって審議し、翌年1月18日の諮問会議で答申し、1月25日に閣議決定された。

「改革と展望」の性格や役割については、本文冒頭(2P)に以下のようにはっきりと書いてある。

- ・盛り込まれた政策は、政府として実行すべきもの。政府部門に関する目標は、政府として実現に努めるべきもの。民間部門に関する数値は、一定の政策を前提とした将来展望。
- ・役割は、経済政策の中期ビジョンを示し、短期と中期の経済財政政策の整合性を確保すること、財政・社会保障の中期的な持続可能性を提示すること、経済財政政策の合理性などについての説明責任を果たすことである。
- ・対象期間は、5ヵ年。
- ・経済の変動等に適切に対処するため、毎年度改定する。

このため、小泉内閣時代の2003年以降の「改革と

1 内閣府設置法第十九条第1項第1号

2 法制的にも、旧経済企画庁設置法の所掌事務にあった「長期経済計画の策定に関する事（第四条第13号）」は、内閣府設置法では「短期及び中長期の経済の運営に関する事項（第四条第1項第1号）」に溶解込み、「経済計画」という文言は消えた。

展望」の表題は、末尾に「－200×年度改定」と付けられていた。

また、計量モデルを使用したGDP成長率、物価上昇率、国・地方のプライマリーバランス、公債残高等の毎年度の数値は、「審議のための参考として内閣府が作成し、経済財政諮問会議に提出する参考資料」という位置付けで、公表はされたものの閣議決定の対象ではなかった。しかしながら、閣議決定される本文は「骨太方針」と重複部分も多く、経済政策の中期ビジョンという期待された役割を果たしたとはいえない。むしろ、ケース分けもして数値試算としての経済の将来の姿を示した参考資料のほうが注目されている。このため、後の回で詳述するが、第2次安倍内閣以降は本文部分のない参考資料のみが、「中長期の経済財政に関する試算」として出されるようになる。

なお、内閣府の思いとしては、「改革と展望」は従来の経済計画に替わるものということは、同じく本文冒頭（2～3P）で「『改革と展望』を決定することにより、『経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針』（平成11年7月8日閣議決定）は終了することとする。」と、最後の経済計画の終了を宣言していることから明らかである。

（4）予算の全体像

予算編成を内閣の主導の下で行うことについて、諮問会議発足後1年の経験からの反省点は、以下のようなものであった。

- ・「骨太方針」は、内閣主導の予算編成に大きな役割を果たした。
- ・年末段階の「予算編成の基本方針」は、実効性が薄い。7月下旬に財務省が策定する「概算要求基準」の前に、諮問会議で翌年度予算の大枠について審議し、これに従って「概算要求基準」を作成する必要がある。
- ・その際、マクロ経済と財政の関連性を、より重視するべき。

これを踏まえ、2002年6月25日閣議決定の「骨太方針2002」では、「予算編成は、そのスタート段階から、歳出の見積もり、重点分野への予算配分、予算の背景にある制度改革の基本設計など、全体像を明らかにしつつ行う必要がある。（37P）」と記述され、諮問会議で7月17日、26日と審議し、8月2日に諮問会議取りまとめとして「予算の全体像」が決定され、その

後「概算要求基準」は、8月2日、6日と諮問会議で審議し、7日に閣議了解された。

「予算の全体像」の内容については、その時々の課題により変化があり、2002年は、平成15年度予算の目標、歳出改革の加速、歳出の見積もり、歳入面の改革の推進の4本柱であった。

マクロ経済との関係は、1月の「改革と展望」のシナリオに沿ったものとされた。なお、マクロ経済との関係については、2004年7月の「予算の全体像」審議の時に民間議員ペーパーの参考資料として、翌年度のマクロ経済の姿が、実質GDP、その構成項目、名目GDPの伸び率として数値で示された。その後、これは更に精緻化され、「内閣府年央試算」となっていく。

○年間のサイクル

以上を踏まえ、小泉内閣時代の経済財政諮問会議と経済政策の1年のサイクルを示すと以下ようになる。

- （1月） 年明け最初に、前年から審議していた「改革と展望」を答申
- （1～3月） 次期骨太方針の目玉となる政策について審議
- （4～6月） 新年度予算成立後に骨太方針の審議が本格化。各省等の提言も5、6月に集中。与党との議論も並行して行い、6月に答申
- （7、8月） 「予算の全体像」の審議、取りまとめ。「概算要求基準」の審議
- （9～11月） 中期的課題の審議
- （11、12月） 「予算編成の基本方針」の審議・答申、政府経済見通しの審議、「改革と展望」の審議

もちろん、これらの定例審議案件の他に、その時々の政策課題に対応した、景気対策、不良債権問題等の審議や、内閣総理大臣が重視する課題、すなわち郵政民営化、政策金融改革、三位一体改革等の審議、更には「21世紀ビジョン」のような長期課題の審議もあり、経済財政諮問会議は文字通り「内閣の経済財政政策の司令塔」として、休む間もなく活動するようになっていった。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）