

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 (2)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

3. 審議方式の特徴

(1) 民間議員ペーパー

経済財政諮問会議の審議方式の特徴の一つとして、民間議員4人全員の連名で、諮問会議に提出された議題の所管省等に対して、そもそも論や経済理論を背景に、かなり難度の高い改革案（いわゆる「高めのタマ」）の提言がある。諮問会議での正式名称は「有識者議員提出資料」であるが、いつとはなしに「民間議員ペーパー」と呼ばれるようになった。

①その歴史

森内閣時代の7回の諮問会議においては、民間議員個人名のペーパーが5つ、2名連名が2つ、4名連名が2つ出されており、4議員連名のペーパーはまだ少ない。その嚆矢は、ESR No.35⑥iii)で述べたように、2001年2月2日の第3回会議である。本間議員提出資料となっているが、「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」と説明されており、経済財政諮問会議の当面の審議内容について、5項目の重点課題（景気の下振れリスク回避、経済新生アクションプランの策定、公共事業の抜本的見直し、社会保障制度改革、地方自治・分権の確立）とともに、提言したものである。4名連名のクレジットで出された最初のものは、2月27日第4回会議の経済構造改革と財政の効率化についての提言である。

4月末に小泉内閣に代わってから、最初の方では2名連名のペーパーが1回出されているが、8月3日第13回会議の4名連名の民間議員ペーパー「概算要求基準に関する主要論点」からは、全て4名連名で出されるようになる。5年5か月にわたる小泉内閣では、187回経済財政諮問会議が開かれ、233回の4名連名の民間議員ペーパーが出される。この間、4名連名以外では2名連名が1回、単独名で5回出されているが、2名連名は小泉内閣成立直後の森内閣時代の宿題返しであり、単独名で出された5回は、全て専門調査会報告書や経団連提言の紹介である。つまり、政策に関する民間議員の提言は全て4名連名の民間議員ペーパーとして出されている。なお、233回のうち2回（2006年第3回、9回会議）は、伊藤元重東大教授（国際経済学専攻、後に第2次安倍内閣で民間議員を務めた）が参加して5名連名で、グローバル戦略に関する提言が出されている。

②提出回数の推移（表参照）

民間議員ペーパーの提出回数は年によって変化があり、最初の2001年は、まだ模索期であり28回の会議で20回の民間議員ペーパーが出され、1会議当たり0.7回であった。次の年からは1会議当たり1回以上の民間議員ペーパーが出される。2002年1.2回（49/42）、2003年1.1回（32/30）、2004年1.1回（37/35）であり、2005年1.9回（59/31）、2006年1.7回（36/21）と更に増加する。2005年は政策金融改革、歳出・歳入一体改革と大きな案件が集中したこと、また2005年9月の郵政解散総選挙大勝後、小泉総理が次期自民党総裁選挙には出馬しないことを明言したことから、民間議員は小泉内閣時代に出来るだけの改革を行おうとしたためである。なお、2006年9月に安倍内閣になり民間議員は総入れ替えとなったが、民間議員ペーパーの回数

表 各年別諮問会議開催数と民間議員ペーパー数

() は、小泉内閣以外	2001年 (森)	2001年 小泉	2002年 小泉	2003年 小泉	2004年 小泉	2005年 小泉	2006年 小泉	2006年 (安倍)
会議数	7	28	42	30	35	31	21	10
民間4議員ペーパー	2	20	49	32	37	59	36	16
それ以外の民間議員ペーパー	7	4	—	1	—	—	1	—

(注1) 2001年11月26日提出の2つは11月9日提出のものと同じなので計上せず。

(注2) 2002年2月12日提出は「有識者議員提出資料」という表題はないが4議員連名の提言なので計上した。

(注3) 〃 年5月28日提出は議論が行われた6月9日提出と同じもののため計上せず。

(注4) 〃 年8月28日、29日提出は「有識者議員提出資料」となっているが4議員の署名はなく全くの参考図なので計上せず。

(注5) 2006年3月29日提出の1つは3月16日提出と同じもののため計上せず。

は1会議当たり1.6回(16/10)と多いままであった。これは民間議員ペーパーが諮問会議の高水準の審議の原動力という評価が既に固まっていたので、安倍内閣の民間議員としても回数を落とすわけにはいかなかったのであろう。

③民間議員ペーパーが実効性を持った理由

この民間議員4名連名のペーパーを叩き台として、所管大臣と民間議員が議論し、改革の方向性を決めていく。民間議員ペーパーの内容が100%受け入れられることは、そもそも期待していないが、30%でも50%でも合意できたことは、諮問会議のその日の取りまとめとして司会者の竹中大臣が確認をして、次に進めていくというやり方である¹。

この方式が実効性を持ったのには、4つの理由がある。

i) 民間議員ペーパーの水準が高いこと。

まずこれが確保されていなければ、全ては始まらない。経済学の大学教授である本間正明議員は財政学、吉川洋議員はマクロ経済学の専門家であり、経済学の最新の成果を民間議員ペーパーに取り入れていた。経済界出身の牛尾治朗議員はオーナー経営者であり、若くして経済同友会代表幹事を務め論客として知られていた。奥田碩議員は日本のトップ企業のトヨタ自動車会長として、日経連次いで経団連の会長を務め、自動車業界に止まらない幅広い分野で意見をお持ちであった。こうして、日本経済の課題の実情の詳細な分析と最新の経済理論を踏まえた対応策のパーツが揃ってくる。

そのパーツを元に、民間議員室(通称であり、課長乃至補佐クラスの5人程度で構成)が内閣府の経済財政の3政策統括官部局の全面的協力を得て、民間議員ペーパーの素案を作成する。必要に応じて計量分析も行う。資料的に必要があれば、各省にも照会する。それから何度も4民間議員と議論し原型を留めないぐらいに修正される。通常の審議会の委員は審議会がある時だけ役所に来るとというのが普通であったが、経済財政諮問会議の民間議員は会議が1とすれば3倍ぐらい役所に来られて議論されていた。経済界の議員(牛尾、奥田)の場合は、事務方が議員のオフィスに行っ

て議論することも多かった。特に本間議員は政府の審議会等の経験が豊富なため頼りにされ、自然と事務局長役になり、繁忙期にはほぼ毎日役所に来られていた。そうして出来た民間議員ペーパー案は、次に竹中大臣とまた何往復もした後に、官房長官と総理に説明をして最終版となる。

この過程で、各省の知恵を借りることはあっても所管省に事前協議はしないので、尖った高めのタマの民間議員ペーパーとなる。事前協議はしないが、充実した議論を行うために所管省には諮問会議前に民間議員ペーパーを渡し、所管省は反論ペーパーを提出し所管大臣から説明する。よくある反論は「これまでこういう経緯で行われてきた。」という経緯論であるが、経緯論だけでは「理論的におかしいものは変えていけばよい。」ということで民間議員には一蹴される。どういう理論でその経緯になったのかが問われるのである。

ii) 意見表明で終わらず議論が十分に行われる審議

通常の審議会がよくあったパターンは、民間からの委員は、関連する分野の実情説明や自分の研究から言えることを、与えられた時間分を順次発言して、それでおしまいというのがある。多くの委員が順次発言するだけで審議時間の大半が過ぎてしまい、議論はほとんど行われない。これが役所側は関係者の意見は聞きましたという手続きに誤りはないという言い訳になり、関係者にとっては業界の実情や学界の最新の研究はちゃんと政府側に伝えましたというアリバイ作りとなる。そして、最終回から1回前の審議会で、事務方の役人が報告書案を出してきて、それについても各委員が順次コメントして、次の最終回の審議会で行くつかの文章表現上の修正をした報告書最終案が了承される。その報告書では、議論がほとんどなされていない各関係者がどうしても困るという論点は回避したものになっており、かくして大胆な改革ではなくてピースミールの改善に終わる。先進国というお手本があった戦後復興期・高度成長期までの日本であれば、こういう形で政策形成をしてもよかったが、石油ショック、冷戦終結等の国際政治経済情勢の大変動により、そういう従来の審議会方式では対応できないから、経済財政諮問会議という新しい形態の政策審議機関が出来たのである。

1 巷間言われているように、諮問会議の場で民間議員と所管大臣の対立を小泉総理の裁断で決めていく、というようなことはほとんどなかった。総理裁断はそうしばしば行われるものではないし、首相官邸総理室での総理との事前又は事後の説明の場で行われるのが通常である。

諮問会議ではまず審議時間が十分確保される。民間議員は4名と少数であり、かつ4名連名で作成されるので民間議員ペーパーの説明は1回で済む。従って議論する時間はたっぷりあり、民間議員と各大臣、あるいは各大臣間で議論が全くかみ合わないということはなく、いくつかの合意点は出てくる。短時間の会議だと、各委員が自らの意見と政府案に対する賛成、反対を述べるだけで終わってしまいがちだが、意見を何往復かすると、この点は無理だが、この点なら合意できるとか、原案のままだと反対だが、ここをこうしてくれば賛成できるというようになる。こういう100%の合意は出来ないが50%でも30%でも合意できるとするのが、諮問会議の議論のやり方であり、司会者の力量である。そして、それらの合意点を積み重ねて改革案が作成され、諮問会議決定や骨太方針に繋がっていく。

従って、1つのテーマに関する民間議員ペーパーも1回で終わりではなく、前回の議論を踏まえて、何回か出されることが多かった。例えば、以下のようなものである。

○税制改革 2001年26回、29回、2002年2回、6回、7回、8回、13回、18回、26回、27回

○社会保障改革(医療、年金) 2003年4回、6回、7回、9回、12回、21回、23回、26回

○三位一体改革 2004年20回、22回、26回

なお、諮問会議の設置目的から、政策の実施を担う所管大臣が会議に参加しているため、諮問会議の審議を経て策定された政策のフォローアップも政策策定時から重視されており、諮問会議ではフォローアップもしっかり行われて政策の実効性を高めていた。

iii) 内閣総理大臣、経済財政政策特命担当大臣、民間議員の連携

この三者は、経済財政諮問会議という新しい形態の合議制機関の中心的要素である。すなわち、元々内閣総理大臣のリーダーシップの強化のための方法の一つとして設置されたのだから、総理の政治目標を踏まえ、総理の政策設計過程を補佐しなければならない。その総理を助けるために、特に必要がある場合に任命されるのが特命担当大臣である。そして、経済学等の専門的知識と現実経済の実情に即した知見で諮問会議の議論の高度化・実効化のために各省大臣と並んで任命されるのが民間議員である。

従って、この三者がしっかりと連携することが肝要となるが、小泉総理、竹中大臣、そして牛尾、奥田、本間、吉川の民間議員という人の配置は、それが実際に出来たのである。アジェンダ設定から具体的な政策決定に至る要所要所で、竹中大臣は小泉総理と綿密な協議をしていた。平日に役人が同席して行う総理説明の他に、土日に竹中大臣と小泉総理が総理私邸で協議することもあった。また、それらの場に民間議員が出席することもあった。

そして、民間議員ペーパー作成段階では、4民間議員と竹中大臣が当該課題の対応策を政策のサブのみならずロジも含めて綿密に協議する。その結果を小泉総理に報告した上で、諮問会議に臨む。このため、紙に書かれた総理発言や民間議員ペーパー以上に、その背景を総理、担当大臣、民間議員は十二分に理解して諮問会議に出席するため、長時間の会議であっても丁々発止とした議論が行えるのである。

iv) 議論の過程が実質的に公開されていること。

ESR No.35⑥ i) で述べたように、諮問会議終了後3作業日以内に、発言者名も明記され、内容的には議事録とほぼ変わらない詳細な議事要旨が公表される。民間議員ペーパーは諮問会議開始と同時に記者説明が行われ、各省の反論ペーパーも同時に公開されているので、議事要旨を読めば諮問会議での議論の内容が明確にわかる。そうすると出席議員の説明力や論争力が明らかになり、稚拙な理論構成や業界の利益を重視した経緯論は主張できなくなる。反対に言えば、たとえ民間議員ペーパーへの反論であっても、経済理論に則り各課題の現状を踏まえたものであれば、3作業日以内に公開されることによりマスコミや当該分野の研究者に理解され、議論自体は受け入れられる。また、各大臣や各省としても改革したい部分があるので、諮問会議の権威を後ろ盾に自分達が望む改革の方向になるような議論をしていくことになる。

これは通常の審議会のように、次回会合の時に前回会合の議事要旨又は議事録を公開するという方式では、出来なかったことである。その意味で、諮問会議の議論の課程の早期の公開は、議論の高度化、ひいては改革促進に相当役立つということが、実際行ってみてわかったのである。

関連して、情報公開は諮問会議のように詳細な議事要旨を会議後短時間のうちに公表するという方式の方

が、ネット中継等でリアルタイムで公開するよりも効果的であるとわかった。諮問会議の関連会議でネット中継したこともあるが、中継カメラが現場に入ってリアルタイムで中継すると、その場その場の印象が大事になるので、どうしてもスタンドプレー的になりがちである。論理性が問われる実りある議論をするためには、詳細な文書による情報公開のほうがよい。

(2) 本会議重視

① 専門調査会

ESR No.31 (11) ①で述べたように、従来の審議会では実質的な議論は下部機関で行われることが多かった反省等から、経済財政諮問会議ではその機能を下部機関に代行・分掌させることなく、会議自体で行うこととした。

この本会議主義は実際の運用でも実行され、下部機関の設置については、極力限定的なものとなった。

5年5か月にわたる小泉内閣時代に置かれた専門調査会は、以下の4つしかない。

- i) 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（平成13年3月～10月）
 - ・ 森内閣時代の2月27日の第4回会議で、牛尾議員が個人名の資料を提出し、サービス分野での雇用拡大の必要性を議論し、3月14日の第5回会議で専門調査会設置を決定。
 - ・ 牛尾議員を会長とし、島田晴雄内閣府特別顧問（慶応大学名誉教授）を会長代理、他2名の専門委員計4名という小規模で構成。
 - ・ 今後5年間でサービス部門で530万人の雇用拡大の可能性があると緊急報告が、5月18日第8回会議に提出され、骨太方針2001にも盛り込まれた。
- ii) 循環型経済社会に関する専門調査会（平成13年8月～11月）
 - ・ 骨太方針2001で循環型経済社会の構築が提示されたことを受け、8月3日第13回会議で、吉川議員個人名の資料を提出し議論し、専門調査会の設置を決定。
 - ・ 小宮山宏東大工学部教授を会長とし、吉川議員他2名の専門委員の計4名で構成。
 - ・ 天然資源採取量の抑制、環境への負荷低減、持続可能な経済成長の実現の3つを基本理念とし、2050年までに最終埋立処分量を10分の1とする目標等を内

容とする中間取りまとめを、11月22日第28回会議に報告。

iii) 「日本21世紀ビジョン」専門調査会（平成16年9月～17年4月）

- ・ 骨太方針2004を受け、6月21日第14回会議で、小泉構造改革の先に目指す「経済社会の姿と発展のための戦略」を明らかにするため、「日本経済21世紀ビジョン」を策定することとし、専門調査会の設置を決定。
- ・ 諮問会議では珍しく審議会的な多層構造。香西泰内閣府経済社会総合研究所長が会長、大学教授等の専門委員10人の計11人で構成。その下に4つのワーキンググループ（経済財政展望、競争力、生活・地域、グローバル化）を置き、10人の専門委員を2、3名ずつ配置し、その他に民間有識者32名、14省庁の企画官クラスと計46名をメンバーとした。
- ・ 各ワーキンググループの報告を受けて、「2030年の目指すべき将来像、そのための3つの戦略」等を内容とする報告書を平成17年4月19日の第8回会議に提出し、5月には書籍化された。

iv) 資産債務等専門調査会（平成18年6月～9月）

- ・ 平成18年4月7日の第8回会議で決定された「歳出・歳入一体改革中間とりまとめ」の中で、「専門調査会を設置し、国・地方を通じた資産・債務改革、特別会計改革、公会計制度改革の在り方を検討する」と規定されたことを受け、5月31日の第13回会議で、設置を決定。
- ・ 会長は本間正明議員、他に専門委員5名、計6名で構成。
- ・ 骨太方針2006で「今後10年間で国の資産を約140兆円圧縮する」旨規定され、9月22日の第21回会議（小泉内閣最後の諮問会議）にその具体的方策を中間整理として提出した。

なお、平成13年11月から16年9月までの約3年間は、専門調査会は設置されていない。郵政民営化や政策金融改革のような大改革は、中央省庁改革前のやり方であれば、専門の審議機関が置かれたであろうが、小泉内閣では経済財政諮問会議本体で行われたのである。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）