

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 (3)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

今回は、3. 審議方式の特徴 (2) 本会議重視、の続きから述べる。

② その他の下部機関

経済活性化のための業界ヒアリングや郵政民営化に関する地域の意見を聴く懇談会等を除き、経済財政諮問会議の審議に資するものとしては、小泉内閣時代では、専門調査会以外では以下の2つがある。いずれも「部会、分科会、委員会」等の通常の審議会で使われる下部機関の名称を避けて、アドホックなものであることがわかるようにしている。

- i) 再生シナリオ検討プロジェクトチーム (2001年11月～12月)
 - ・ ESR No36, 2 (3) で述べたように、骨太方針2001で「中期的な経済計画を策定する」とされ、それが翌年1月末に閣議決定された「改革と展望」となったのだが、その検討過程で、構造改革の痛みの先にある「2010年頃の目指す日本の姿」をとりまとめたもの。
 - ・ 中名生隆野村総研顧問 (元経済企画庁事務次官) を座長とし、民間有識者10名で構成。諮問会議民間議員からは奥田碩氏が加わり、2001年第28回諮問会議で報告。
 - ・ 各界有識者25名のヒアリングとエコノミスト、学識経験者40名へのアンケートを実施。
- ii) 生活産業創出研究会 (2002年9月～12月)
 - ・ 骨太方針2002を受けて、観光産業活性化及び健康の産業化について検討。
 - ・ 島田晴雄内閣府特別顧問 (慶応大学名誉教授) を座長とし、民間有識者13名、関係省庁6名等で構成。研究会7回開催の他、25人の民間企業等のヒアリング等を実施。

(3) 議員相互の実質的議論

ESR No36, 1 (2) で述べたように、諮問会議の開催回数、審議時間が十二分に確保されても、議論の中身

自体が高度でなければ、司令塔としての役割は果たせない。有識者会議でよく見られるような、多数の有識者を集めて各人〇分以内と制限して各人の意見を述べて、ほとんど議論もなく終わり、最終回に、各人の意見をところどころ取り入れているものの、大部分は事務局である官僚が作成した報告書案を承認するというやり方では、最大公約数的な結論しか出てこず、日本が直面する課題に対する抜本的かつ総合的な対応案は出てこない。この点を重視して諮問会議の議員数は10名という少数になり (ESR No29 (9) ① ii)、民間議員の人選も行われたが (ESR No34③ ii)、実際に議論が行われなければ、諮問会議は絵に描いた餅になる。

実際にはこの心配は杞憂に終わり、諮問会議の場では、臨時議員も含めた各大臣や民間議員の間で繰り返し実質的議論が行われた。

その例は多々あるが、以下のような例がある。

- 例1) 大臣議員間の議論 2001年第25回会議、議題「地方行財政制度の改革」；民間議員ペーパーを牛尾議員が説明、本間議員が補足説明、片山総務大臣が総務省のペーパーを説明した後に議論、発言回数は片山大臣19回、塩川財務大臣11回、小泉総理14回、牛尾議員8回、本間議員2回
- 例2) 臨時議員との議論 2001年第28回会議、議題「社会保障制度改革」；厚生労働省ペーパーを坂口厚労大臣が説明、民間議員ペーパー2つを奥田議員が説明、本間議員が補足説明した後に議論、発言回数は坂口大臣10回、塩川財務大臣11回、片山総務大臣1回、竹中大臣3回、牛尾議員3回、本間議員2回、奥田議員1回

(4) 総理のリーダーシップ

総理の経済財政諮問会議におけるリーダーシップというと、諮問会議の場で総理が大方針を示して会議の議論をリードしたり、議員間で意見が対立した場合に総理が裁断を下す、ということを考える人も多いが、実際には総理の諮問会議での発言が議論を左右するのは稀なことであり、総理のリーダーシップは以下のように形で発揮されるのが通常であった。

① 経済財政諮問会議を経済政策・経済関連政策の総司令塔と位置付け

ESR No25 (2)、ESR No28 (7) で述べたように、もともと内閣総理大臣の指導性の強化を大きな役割として設置されたのが経済財政諮問会議等の重要政策に

関する会議（内閣府設置法第18条）であるから、制度上は経済財政諮問会議が経済政策の司令塔になることは当然であるが、実際の運用においてそうなるかどうかは、その時々々の総理の考え次第である。

この点で小泉総理は、文字通り経済財政諮問会議を経済政策の総司令塔とし、加えて経済政策に関連する政策についても、小泉総理の最大の政策である郵政民営化を始め、規制改革、年金制度改革、医療制度改革、地方財政改革等についても諮問会議を司令塔としたため、小泉内閣においてはおよそ経済に関係する政策の総司令塔として機能した。また、開催頻度や審議時間を見れば、小泉総理が諮問会議を最重視しているのは明らかである。2001年中央省庁改革直後の小泉内閣という長期政権で、この位置付けであったので、諮問会議の権威が確立したと言えるだろう。

その後の政権においては、これほどには諮問会議に政権の重要政策の審議の場が集中せず、産業競争力、社会保障等、別個に有識者会議が置かれることが多かった。小泉政権では諮問会議は少々オーバーワークの感もあったので、個別分野に関するものは別の会議体で審議しても問題はないし、むしろその方が詳細な改革案を作成できる。ただ、マクロ経済政策、財政政策等の経済政策の根幹を諮問会議で審議し、それに従って別の会議体が審議していれば、当初の目的でもあった経済財政政策の整合性、総合性は確保できるのである。

②アジェンダ設定

諮問会議の議題を何にするかというアジェンダ設定の重要性は極めて大きい。諮問会議の議題は、竹中大臣が小泉総理と相談して決めていくので、ある事項を議題にするということは、小泉総理が当該事項に改革の必要性を感じていることを明確に示すことになる。総理、関係大臣がメンバーの諮問会議で、審議をして何も進展がないということはありえないので、議題にすること自体が大きな意味を持つ。

年頭や国政選挙後の新内閣発足等の節目節目に、「今後の諮問会議の進め方について」等の議題の下に、民間議員ペーパー、竹中大臣ペーパー等の形で次のアジェンダ案が示されて審議されたが、小泉総理と擦り合わせ済みの案であり、ここで総理のリーダーシップが発揮されているのである。

③事前の打ち合わせ

諮問会議での実際の審議と同等若しくはそれ以上に、会議前の小泉総理と竹中大臣との打ち合わせの重要性が大きい。次回会議の目的、狙い、各省の予想される反論等について、綿密に打ち合わせ、総理の考え方も確認して、次回諮問会議の回し方、取りまとめのポイントが決まっていく。そのエッセンスが会議最後の総理発言になる。

④諮問会議での発言

上述のように、一般に注目される諮問会議最後での総理発言は、いわば事前に準備されたリーダーシップであるが、小泉総理は、会議の途中でもしばしば発言されたり、最後の発言でも事前に用意されたものと違うアドリブで発言をされた。会議中の発言は、質問であることが多いが、アドリブ発言で総理の考えの真意を表明されることが稀にあった。

一例を挙げると2005年第23回会議で政策金融改革を審議した際に、普段は改革に関してそれなりに前向きな発言をしていた財務、経産等の各省大臣が、自らが所管する政策金融機関のことになると現状維持的な発言をしたのに対して、小泉総理からアドリブで、以下のような発言があった。

「今日の財務大臣、経産大臣の話聞いても、財務省、経産省がいかに抵抗しているかというのがわかる。存在しているものが全部必要だというのが、どうすれば民で出来るか考えてほしい。元々指も触れさせないと言われていたことをやるという覚悟でやっているのだから、各大臣も余り役所に引きずられないようお願いする。」

この発言があった時は、会議室が凍りついた。そしてそれ以降、政策金融機関の整理統合案の審議が一気に進展した。この総理発言は、議員間の意見の対立に総理裁断が諮問会議の場で下された稀有な例である。

4. 小泉内閣の骨太方針の特徴

(1) 概観

5年9か月の小泉内閣時代には、6つの骨太方針が作られた。骨太方針が初めて作られ、我が国の経済財政政策における威信が確立されたのが小泉内閣時代であり、その構成、審議日程等の特徴について述べる。（表参照）

①頁数

最少27頁（2004、2005）、最多48頁（2006）であるが、本文だけだと最小20頁、最大40頁である。これは、骨太2002は、税制改革の基本方針というそれまで税制調査会以外は扱えなかった分野を中心課題として取り上げたことと、経済活性化戦略、歳出の主要分野における構造改革と、それぞれ広範な課題を対象としたことによる。

②構成

骨太2001は第〇章という区分けだったが、2002～2004は第〇部という構成になり、2005、2006はまた第〇章となった。章（部）の数は、3が2回、4が1回、5が2回、6が1回である。

基本的な構成は、日本経済の当面の問題、中長期の構造問題、翌年度予算の考え方の三つであるので、最小で3章（部）構成となる。年により構造問題が2章以上になったり、税制改革、政府改革（典型例が郵政改革）、歳出歳入改革等が加わって章（部）の数が増える。

骨太2001では、第1章の前に〈新世紀維新が目指すもの—日本経済の再生シナリオ〉という6頁にわたる長い序論的なものがある。後の1～6章のダイジェスト的なものもあるが、「経済再生の第一歩としての不良債権問題の抜本的解決」、「構造改革のための7つの改革プログラム」、「政府機能を強化」といったようなキャッチーな文言が並び、新しい内閣が、経済財政諮問会議という新しい場で、経済財政政策の基本方針を示すのだという意欲が感じられる。

骨太2004でも、第1部の前に3頁の「はじめに」がある。骨太2001で不良債権問題を筆頭にした「集中調整期間」が2004年度で終わり、次の2年間は新たな成長に向けた基盤の重点強化を図る「重点強化期間」とし、構造改革に邁進していく決意を表明したものである。その筆頭が、「官から民へ」を象徴する郵政民営化であった。骨太策定後1か月で行われた参議院選

挙後、9月の内閣改造で小泉総理は参議院議員に当選したばかりの竹中大臣を併任で郵政民営化担当大臣に任命し、郵政民営化の審議を本格化させていく。

また、骨太2006では他にはない「むすび」が1頁分ある。これは、小泉総理は次期自民党総裁選には出馬せず同年9月の任期満了で退陣することを表明しており、骨太2006が小泉内閣の最後の骨太方針になることは明らかであったことから、いわば「白鳥の歌」として書かれたものである。内容は、2001年以降の経済財政諮問会議等の新しい政策決定システムの改革が定着してきたことにより、政策の総合性・一貫性・透明性が向上したことを評価し、今後とも諮問会議を中心に構造改革を進めていくことを、提唱している。

③閣議決定日、諮問会議決定日

6月下旬が4回と最も多く、6月初旬と7月初旬が1回ずつである。これは、骨太方針の政府部内の検討は3月末の次年度予算成立・予算関連法案成立以降本格化すること、7月になると次年度予算の全体像の審議があること等の理由による。また、先進国首脳会議（サミット）が6、7月にあり、日本の経済財政政策の全体像を示す骨太方針が、その前に決まっていれば最新の政策を披露できるということもある。骨太2004が6月4日決定と早いのはサミットが6月8～10日と早かったためであり、骨太2006が7月7日決定と遅かったのは、歳出歳入一体改革の自党内の検討に時間がかかったこともあるが、サミットが7月15～17日と遅かったこともある。2003年のサミットは6月1～3日と例年になく早かったので骨太方針は間に合わなかったが、それでも諮問会議で目次案の審議は済んでおり、目玉政策は説明できるようになっていた。

骨太方針は手続き的には総理の諮問を受けて、諮問会議で骨太方針（案）を答申して決定した後に、閣議にかけて閣議決定する。これは、諮問会議はあくまでも政策の審議機関であって、政府としての政策の決定は閣議で行うという論理から取られた方法である

表 小泉内閣時代の骨太方針の構成、審議日程等

| | 頁数 | 構成 | 閣議決定日 | 諮問会議決定日 | 諮問会議審議回数 |
|--------|----------------|-------------|------------|---------|----------|
| 骨太2001 | 33 | (序論) + 6章 | 6月26日 (定例) | 6月21日 | 4回 |
| 骨太2002 | 40 | 5部 | 6月25日 (定例) | 6月21日 | 5回 |
| 骨太2003 | 39 本文21、別紙8 | 3部+別紙1、2 | 6月27日 (定例) | 6月26日 | 5回 |
| 骨太2004 | 27 | はじめに+3部 | 6月4日 (定例) | 6月3日 | 5回 |
| 骨太2005 | 27 本文20、別紙別表7、 | 4章+別紙、別表1、2 | 6月21日 (臨時) | 6月21日 | 5回 |
| 骨太2006 | 48 本文36、別紙12 | 5章+むすび+別紙 | 7月7日 (臨時) | 7月7日 | 6回 |

(ESR No26 (3) ③)。骨太2001から2004までは、諮問会議で答申を決定後、日を替えて定例閣議で決定していたが、2005以降は諮問会議決定と同日に臨時閣議を開いて決定している。これは、諮問会議の実質的権威が定着してきたためと思われる。政治的には、閣議決定まで一気に済ませてマスコミへの公表や国民への広報にいち早く取り組みたい、ということでもあった。

④ 諮問会議での審議回数、審議方式

その年の骨太方針の重要課題は、1月から審議するのが通常であり、前述のように4月からは各省も含めて審議が本格化するが、案文の形にして審議するのは、4回から6回であった。

回を進めるごとに審議が深まり案文が最終案に近づいてくるが、民間議員ペーパーによるポイント提示又は目次案⇒骨子案⇒素案⇒原案⇒(案)決定というように5段階が典型例(2003～2005がこのパターン)である。何れも素案の段階で最終案にかなり近くなるが、重要課題で各府省間や与党との調整が続いているものは「検討中」ということで、その部分は空欄になっている。なお、2002年は後述するように回数は5回であるが、変則的な段階を踏んでいる。

骨太2001は初回であり審議方式も決めながら案文を詰めていったが、「骨太の方針」を作ることは、森内閣時代の諮問会議で決まっていたものの(ESR No35⑤)、小泉内閣の発足が4月26日で、6月末までの決定まで2か月しかない。もちろん、社会資本整備、社会保障制度、国と地方の関係、そして当面の最大の課題である不良債権問題等、個々の課題の検討は進んでいた。しかし、新しい小泉総理と新たに経済財政政策担当大臣になった竹中大臣の考えの下で、取りまとめねばならない。小泉内閣初の諮問会議が開かれた5月18日が第1段階であり、竹中大臣ペーパーで「新世紀維新のための経済財政政策(検討すべき論点)」という1枚紙が提示され、順番は異なるが骨太2001の構成要素がほぼ示されていた。次の5月31日で、目次案とされているが6頁の詳細なもので後の骨子案に当たるものが審議された。また、骨太2001の正式名称となる「今後の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」が使われている。6月11日には素案と題されているが後の原案に当たるものが審議され、21日に(案)が審議・決定、という4段階であった。

骨太2001により、骨太方針が小泉内閣の経済財政政策の中心文書であることが明らかになったことか

ら、骨太2002には各省、各党、マスコミ等が審議過程から注目していた。また前述のように2月末から主要三課題(税制改革、経済活性化戦略、歳出主要分野改革)については、個別に諮問会議で数度ずつ審議されていた。これらを踏まえて、5月30日の諮問会議で目次案を、6月3日に第2部の経済活性化戦略を、7日に第3部の税制改革の基本方針を審議し、13日に「基本方針-第2弾について」という議事名で原案が審議され、21日に(案)が審議・決定された。なお、骨太方針の正式名称も、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」と、冒頭の「今後の」が落ち、最後に西暦年を入れ、これがその後小泉内閣では継承される。

骨太2003～2005は、審議パターンも固まり前述の5段階方式であったが、骨太2006年では変更される。これは経済財政政策担当大臣が、竹中平蔵大臣から与謝野馨大臣に替わったことが大きい。学者出身の竹中大臣と違い与謝野大臣は議員歴が長く、自民党でも有数の経済政策・財政政策通であり、党の政策審議システムにも精通していた。個別の予算額は与党政治家の生命線であるという極めて現実的な立場から、諮問会議で歳出改革・歳入改革の考え方や骨格は審議しても、具体的にどの分野をいくら削るといふ数値の話は与党の政策調整プロセスに任せなければまとまるものもまとまらない、という考え方であった。このため、予算削減額の具体的な数値と12分野の歳出改革の具体策を整理した部分は、自民党の中川秀直政調会長を中心に与党側で検討が進められた。

本文の審議は、5月31日の民間議員ペーパーによるポイント提示で始まり、6月7日に目次案、16日総論案と題してより詳細な目次案と第1章の案、26日に素案、7月3日に原案、7日に与党が取りまとめたものを元に記述した別紙と合わせて骨太2006(案)として審議・決定された。6段階である。

このように小泉内閣時代の6回の骨太方針は、その時々々の課題の内容、与党との関係等により、最も改革を推進できる方式を模索しながら行われた。

なお、今では恒例になっている骨太方針の「副題」は、この発足から6回の骨太方針には付けられていない。副題は、次の第1次安倍内閣が策定した骨太2007の～「美しい国」へのシナリオ～からである。

(以下次号)

前川 守(まえかわ まもる)