

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 (6)

レオス・キャピタルワークス顧問
(元内閣府審議官)
前川 守

前号に続き、各年の骨太方針について、今号では2004年（平成16年）について説明する。加えて、骨太2004を受けて05年4月に策定された「日本21世紀ビジョン」についても述べる。

(5) 骨太2004（6月4日閣議決定）、担当者：竹中大臣、伊藤達也副大臣（衆議院議員）、西川公也大臣政務官（衆議院議員）、河出事務次官、中城吉郎政策統括官（経企庁）、大田弘子政策統括官（民間）¹

①経済背景

実質GDP成長率は2002年度0.9%に続き03年度1.9%、04年度1.7%と2%近いプラス成長であった。内容は、03年度後半以降海外経済の復調による輸出の増加や設備投資の増加による民需中心の成長であった。企業のリストラや倒産による失業が一段落し、失業率は02年1月の5.5%をピークに徐々に低下し、03年12月には4.9%と4%台になった。緩やかなデフレ状況は続いており、名目GDP成長率は03年度はプラスになったものの（0.5%）、GDPデフレーターは依然として1%を超えるマイナスであった。

しかしながら、02年2月から始まった景気拡張期は、実感は乏しいと言われながらも2年以上続いており、日本経済の当面の最大の課題と言われた不良債権処理は04年3月期には主要行の不良債権比率は5.2%と金融再生プログラムの目標（05年3月期までに半減させて4%台にする）の達成は既に視野に入り、03年4月からの株価の上昇は04年に入ってからも続いていた。

②特徴

不良債権処理をはじめとする経済再生に取り組んでいた集中調整期間は2001年度から04年度までであり、骨太2004の最大の課題は、ポスト集中調整期間の課題を設定することであった。集中調整期間に次ぐ2年間（05～06年度）を「重点強化期間」とし、新たな成長に向けた基盤の重点強化を図ることとされ、この期間の主な課題は、以下の5つにまとめられた。

i) 「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底

特に政府部門の改革であり、そのトップは小泉首相の長年の主張であった郵政民営化であり、骨太2004では、以下のように簡潔に記述された。

「平成16年（2004年）4月に取りまとめた「郵政民営化に関する論点整理」を踏まえ、平成16年秋頃に民営化の基本方針を取りまとめ、平成17年には民営化法案を提出する。」

（その後、04年9月10日に基本方針が閣議決定され、05年4月27日に法案が国会に提出され、衆議院では7月5日に可決されたものの参議院では8月8日に否決され、小泉総理は直ちに衆議院を解散、9月11日投票のいわゆる郵政選挙で大勝した後に、10月11日衆議院で再可決、10月14日に参議院で可決され郵政民営化法案は成立した。郵政民営化の諮問会議における審議については、後号で改めて解説する）。

その他に、公共サービスは官しか行えないという既存の考え方を打破するために、官と民が対等な立場で競争入札を行う「市場化テスト」という手法の検討が提起された。なお、民が実施する場合でも当該公共サービスを提供する最終責任は官に残るので、民営化とは全く異なる制度である。（その後、05年度にモデル事業が行われ、06年5月に市場化テスト法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）が成立し、登記関連業務（法務省）、ハローワーク業務（厚労省）、国民年金保険料徴収業務（厚労省）、国の庁舎の管理業務等の一部の業務が、民間事業者が実施することになった。）

ii) 「官の改革」の強化

徹底したリストラ等により立ち直りつつあった民間

¹ ESR No.26 (4) ③内外からの人材登用で紹介した、政策研究大学院大学教授から内閣府参事官に転じた大田弘子氏が、政策統括官に昇格し、景気判断等の経済分析を担当するとともに、竹中大臣チームの一員として骨太方針の策定過程にも深く関与するようになった。

企業に比べ遅れていた政府部門の本格的な改革を行い、国民に説明責任を果たす効率的でスリムな政府を作ることが目指された。このため、予算制度改革の本格化（公会計整備、モデル事業、政策群、特別会計改革）、公的債務管理の充実を通じた市場の安定（その一環として04年11月から「国の債務管理の在り方に関する懇談会」が開始された。初代座長は諮問会議民間議員の本間正明阪大教授）、一段の行政改革（05年末を期限とする行政改革大綱の後の検討、政省令の策定の際の国民参加の充実のための行政手続法の改正、各府省幹部の人事交流の促進、農林水産統計に偏った要員配置の見直し等統計制度の充実）、包括的かつ抜本的な税制改革（平成16年度与党税制改正大綱も踏まえ、経済社会の活性化、持続可能な社会保障制度の確立、真の地方分権と行革の推進、基礎的財政収支の改善、グローバル化の下での競争力強化等の視点に立ち相互に関連する税制改革案を検討）に取り組む。

iii) 「民の改革」の推進

民間の成長力強化のための改革であり、その内容は、将来の人口減少下での成長戦略の確立（＝「日本経済21世紀ビジョン」、③で詳述）、起業等の促進と新しい企業法制（ESR No39（3）③ii）で記述した最低資本金の下限撤廃の恒久化、起業を促進する新しい法人制度（合同会社、LCC）の創設、包括根保証制度の見直し等）、金融システムの一層の改革の推進、これは以下の5つを柱とする金融行政への転換である、①強固で活力ある金融システムの構築、②金融機関の自主的・持続的な取組による経営強化、③地域活性化・中小企業再生に貢献する地域金融や中小企業金融の構築、④利用者のニーズに対応した多様で高度な金融サービスの提供、⑤金融実態に対応した取引ルール等の整備とその下での利用者の安心の確保、（その後、04年12月に「金融改革プログラム」が取りまとめられ、不良債権問題への緊急対応から移行し、金融サービス立国を目指すこととされた）である。

iv) 「人間力」の抜本的強化

まず関係4大臣（文科、厚労、経産、経済財政）による若者自立・挑戦戦略会議（03年4月発足）で人間力強化のための戦略を検討（05年12月に「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」を取りまとめ）、

その一環として雇用のミスマッチ縮小に力点が置かれ、フリーター・無業者を重点に若年層に対する能力開発施策の拡充、障害者の雇用・就業・自立の支援（在宅就労や地域における就労の支援、精神障害者の雇用促進、地域生活のための基盤整備等）、利用者の立場に立った雇用関連事業の再編・ワンストップ化、雇用関連各種事業の一層の整理統合を推進し、雇用維持支援・雇入助成から労働移動支援への重点化等に取り組む。

また、教育現場の活性化のために、学習指導要領の不断の見直しを進め「確かな学力」の向上を図る、共同生活を通じた体験活動の促進、教員の給与・人数・配置に関する現行法を教育の質の確保の観点からの検討、教育委員会の改革・校長の権限強化・学校の外部評価の拡充、専門職大学院の拡充、高度専門職業人材の養成、等を進める。

v) 「持続的な安全・安心」の確立

この課題の具体的内容は、社会保障制度全般について、一体的な見直しを開始するということであり、社会保障制度の国民生活における基本的役割、持続可能性、経済や雇用との関係、家族や地域社会の在り方を踏まえ、中期的観点から社会保障給付費の目標、税・保険料の負担や給付の在り方、公的に給付すべき範囲、各制度間の調整等について04年中に論点整理を行い、重点強化期間内に結論を得るとされた（骨太2004決定後の04年7月末に、内閣官房長官主宰で「社会保障の在り方に関する懇談会」が設置され、検討が行われた）。加えて、少子化対策、健康・介護予防の推進、治安・安全の確保、循環型社会の構築・地球環境の保全等である。

③日本21世紀ビジョンの策定

i) ビジョン作成の狙い

小泉政権も4年目となり、集中調整期間（2001～04年度）を終え構造改革に本格的に取り組んだ先にどういう日本があるのかを、より明確にすることが必要とされるようになり、今後四半世紀（2030年まで）を展望するとした。第1回専門調査会で竹中大臣は、冒頭挨拶で「01年5月の大臣就任当初から、こういうプロジェクトが必要と考えていたが目の前の行政課題を優先せねばならず、ようやく待ちに待ったプロジェク

トを始められる。」と述べている。

時代背景として最も意識されたのは、人口動態である。2007年に我が国の総人口が減少に転じることが予想されたため（社人研2002年推計、実際には2011年以降に減少となる）、重点強化期間内に人口減少下での長期的な成長戦略を立てることが必要とされた。

なお名称については、骨太2004策定時点では「日本経済21世紀ビジョン」という仮称となっていたが、その後の諮問会議の審議で、「経済ビジョン」では狭すぎる、政府の役割、社会保障等幅広く議論すべきという意見が出て、経済を削除して「日本21世紀ビジョン」となった。

ii) 検討体制・構成員

従来の審議会審議の反省から、経済財政諮問会議では審議を下部機関に代行・委任させることなく会議自体で行うこととされ、実際の運用でも小泉内閣5年5か月で4つの専門調査会しか置かれず（ESR No31 (11) ①、ESR No37 (2) ①参照）、各専門調査会の構成員も少数であった中で、例外的にかつての経済審議会のような多層構造で、多くの構成員であった。

具体的には、専門調査会は会長の香西泰元東京工大教授（当時は内閣府経済社会総合研究所長）と10名の大学教授を中心とした有識者の11名であり、その下に4つのワーキンググループ（WG）を置いた。各WGの主査、副主査は専門調査会の委員が務め、それに民間有識者と関係省庁の中堅クラスの現役公務員で構成した。主査以下一つのWGにしか属しておらず、重複所属はない。

また年齢構成は、25年後に社会の中心を担う者を多くするということから40代が63%であり、次いで50代が27%、30代が8%、平均年齢は45.8歳と若くなっている。女性比率は残念ながら19%と低く、専

門調査会11名は全員が男性であった。

メンバーの専門分野は、大学教授25名の7割、民間シンクタンク・企業等18名の6割が経済学関係であり、かつての経済審議会の構成メンバーと比べると、経済専門家重視であって、経済界、労働界、マスコミの者がいないという特徴がある。これは各界の意見を調整統合するというかつての審議会方式ではなく、専門家による長期予測を行い長期ビジョンを作成するためであった。

iii) 検討過程

骨太方針2004を決定した次の回の6月21日第14回諮問会議で専門調査会の設置を決定し、7月29日第17回会議で21世紀ビジョンの検討課題を審議し、9月15日に第1回の専門調査会を開催、以後はWG中心で精力的な審議が進められる。経済財政展望WGは9回、競争力WGは8回、生活・地域WGは10回、グローバル化WGは10回、最盛期の04年10、11月には各WGで月約3回というハイペースの審議を経て各WG報告書を作成し、これらを元に05年4月11日の第4回専門調査会で「新しい跳躍の時代—深まるつながり・ひろがる機会—」というサブタイトルで報告書を取りまとめ、4月19日の第8回諮問会議に報告書を提出して議論を行った。

8か月間の専門調査会での審議、各WG報告書と専門調査会報告書、ii) で述べたように総勢59名という多数の専門家の参加、WG開催回数延べ37回と、経済財政諮問会議では珍しい重厚な検討過程であった。

並行して審議に資するため各種の調査も行われた。専門調査会では、内閣府広報室に依頼した特別世論調査（04年11月、全国3千人対象）、インターネット調査（第1回04年10月1500人、第2回12月1000人、第3回05年1月1000人）を行い、生活・地域WGでは都市規模別インターネット調査（04年10、11月3300人）を行い、競争力WGでは企業の長期ビジョン調査（04年10、11月71社）、グローバル化WGでは在外日系企業調査（05年2、3月海外5都市913社）を行った。

また、各WG報告書作成前の05年1月には、専門調査会委員、WGメンバーに民間議員、竹中大臣も加わった合同合宿（1泊2日）も行った。

各専門調査会の構成員

() 内は女性、内数

	大学教授	民間シンクタンク・企業等	現役公務員	合計
経済財政展望	7	4 (2)	3 ¹ (1)	14 (3)
競争力	4	4 (1)	4 ² (1)	12 (2)
生活・地域	6 (1)	5 (2)	4 ³	15 (3)
グローバル化	8 (2)	5 (1)	4 ⁴	17 (3)
合計	25 (3)	18 (6)	15 (2)	58 (11)

注1：厚労省、内閣府、財務省

注2：環境省、公取委、法務省、金融庁

注3：文科省、国交省、警察庁、総務省

注4：外務省、防衛庁、経産省、農水省

iv) 報告書のポイント

(1) 全体構成

第1部は、直面する時代潮流と避けるべきシナリオを提示した。

直面する時代潮流は、足元の重要な現状把握であり、人口減少・超高齢化、グローバル化の進展、情報化・知的価値重視・文化の魅力の3点が指摘された。避けるべきシナリオは、現状に甘んじて改革をしなかった場合は、日本は着実な衰退の道をたどることを敢えて示すことにより、健全な危機感を抱いてもらうために提示したものである。

第2部は、まず目指すべき3つの将来像を示し、その将来像に向けた3つの戦略を示し、加えて3つの将来像ごとに採るべき具体的行動を提示している。

(2) 目指すべき3つの将来像

- イ. 開かれた文化創造国家：文化想像力を活かした商品や生活様式、東アジア共同体の形成、国際社会の課題解決に主導的役割等
- ロ. 「時持ち」が楽しむ「健康寿命80歳」：高齢化克服先進国、多様多才社会、新三種の神器（健康サービス、生涯学習サービス、子育てサービス）、集中と選択によるコミュニティ機能の維持等
- ハ. 豊かな公・小さな官：小さくて効率的な政府、非政府が担う「公」の拡大（奉私奉公）、自立的な分権社会等

(3) 3つの戦略

- イ. 生産性上昇と所得拡大の好循環をつくる：質の高い市場社会、人間力の養成・活用、知識の創造・駆使・伝播が生じ広まる仕組み等
- ロ. グローバル化を最大限に活かす：中国等近隣諸国の経済発展をチャンスに、世界的規模の課題解決に貢献、国際社会の運営に積極的に関与等
- ハ. 国民が選ぶ「公」の価値を提供する仕組みを築く：官製市場の改革、地域間の創意と工夫の競争による選択と集中、NPO等の新たな担い手や資金調達手段等

v) ビジョンの活用

上述のように多くの専門家・実務家の参加を得て多段階かつ詳細な審議を経て策定された「21世紀ビジョ

ン」であるが、残念なことにその後はあまり活用されなかった。

報告書が審議された05年4月19日の諮問会議の最後には小泉総理から「このビジョンを改革のバイブルとして活用されたい」という趣旨の発言があったものの、骨太2005の審議においては、足元の2年間で将来への重要な分かれ道だというビジョンの危機感が引用されたくらいで、ビジョンの内容が活用されることはなかった。結局骨太2005では、ビジョンを策定したということが冒頭の脚注で言及されただけであった。

その原因は、ビジョンの位置付けが専門調査会から諮問会議への報告にとどまり、諮問会議決定も閣議決定もされなかったため、換言すれば閣議決定するような政策のレベルになっていなかったことだと考えられる。ビジョンが示した長期予測や問題指摘は評価されていただけに、閣議決定できるような政策体系を提示できなかったことが悔やまれる。

ただ、もともとビジョンはそこまでは狙っておらず、政府が政策を検討する際の重要参考資料であった。そのことは05年4月19日の諮問会議での香西専門調査会長の「この報告書は、特に政策をこうしろという従来の経済計画とは違い、ビジョンであって、各WGの意見を取りまとめたものであり、参考に供していただければありがたい。」という説明に現れている。確かに提案されている個々の政策は何れも有用なものであるが、3つのWGから出てきたものを取りまとめたという感が強く、体系化されていない。また、実現性を低めたものとしては、財政について「小さくて効率的な政府を作る」という観点から基礎的財政収支の黒字化と公的債務残高引き下げの必要性が述べられるだけで、提案されている政策実施に必要な財源をどのように確保するかという方法が提示されていないことがある。

また、本間正明民間議員が04年9月15日の第1回専門調査会での「総論的にビジョンを並べ立てても、この国は動かない。4本とか5本の柱をはっきり打ち出して、それを集中的に具体化する運びが必要。」という発言も、以上のことを裏付けている。

なお、2001年の中央省庁改革以降、各省が策定したビジョンや計画も、こういう傾向が強い。

(以下次号)

前川 守（まえかわ まもる）