

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 (9)

レオス・キャピタルワークス顧問
(元内閣府審議官)

前川 守

前号の郵政民営化の続きから述べる。

③ 経済財政諮問会議における審議の特徴

i) 議員間の実質的・重層的議論

郵政民営化に関する議論の特徴は、他の案件でもそうであったが、10人の議員間で、中身に踏み込んだ丁々発止の議論が重層的に行われた、ということである。

ESR前号No.43 (1) ② ii) では、竹中大臣の考えとして「諮問会議で論点を詰めるだけでは改革案に出来ない。自分の元に専門家を集め実質的な案作りを行い、諮問会議はその案をオーソライズする場と割り切る必要がある。」と説明したが、そのオーソライズするやり方は、竹中大臣が示した案を形式的に承認するというのではなく、案に対する質問、反対意見、修正意見が出され、それをきちんと論破しなければオーソライズされなかった、ということである。少ないながらも諮問会議の議論を経て修正された箇所もあった。

諮問会議で反対意見、修正意見も出されて、何度かの論理的なやり取りを経て、案が固まっていった。議論の時間もたっぷり取られた。総計20回で900分弱、1回ごとでも、45分、60分、70分はざらで、130分というのも2回あった。最近の政府の会議でよくあるような、10人以上の参加者が1人1分で資料配布した内容をペーパーに従って読み上げるだけで参加者同士の議論はない、という会議で検討しましたというアリバイ作りのための会議といった形式的なものではない。また、諮問会議の議論の内容は詳細な議事概要ですぐ公表されたことから、郵政従業者等関係者も、これだけ反対意見を出して、反対意見の問題点や、心配な点についての説明もしっかり周知されたことから、不満は残ったにしても、最終的に案を受け入れることが出来た。

そういう意味で経済財政諮問会議を設置したそもそもの目的である、総理の下で担当大臣と専門家が十二分に議論して迅速かつ明晰に政策を決めていく、ということが実現した例だと言える。

議論は、主に竹中大臣と郵政行政を所管する麻生総務大臣の間と、民間議員と麻生総務大臣の間で行われた。節目では生田郵政公社総裁も出席して議論に加わった。諮問会議以外でも、竹中大臣と麻生大臣・生田総裁は協議していたが、諮問会議の場で、議論を戦わせることにより、民営化案の策定過程を明らかにして、利害関係者を納得させた。この意味では、麻生総務大臣は、郵政関係者の総代表として主張したいこと、反論したいことを述べ、それでも民営化が必要だという論理を諮問会議の議論を通じて明確にして、郵政民営化を進めていくという、竹中大臣と並ぶ影の立役者であったと言えるだろう。

各議員の特徴は、以下のようなものであった。

麻生大臣は、郵政民営化自体は小泉総理に従って認めていたものの¹、民営化後の郵政会社が企業として成り立つ設計にすること、現在の郵政現業職員28万人の雇用は十分配慮すること、地方のインフラともいえるユニバーサルサービスを維持すること等を、譲れない一線として審議に臨まれた。

民間議員のうち経済学者である本間正明議員と吉川洋議員は、郵政民営化の国民経済への意義、拡大解釈されがちなユニバーサルサービスの精査等を、経済学の理論に基づいて、これまでの経緯や現在の法制度にとらわれず未来志向の議論を展開された。牛尾治朗議員と奥田碩議員は、民間企業経営者の観点から、官業としての郵政事業の問題点や民営化後の経営のあり方や他企業との関係等について、議論された。4人の民間議員以外にも日銀総裁である福井俊彦議員は、金融システムや金融業界の観点から、積極的に議論に参加された。

ii) 小泉総理の果たした役割

小泉総理の長年かつ一番の主張である郵政民営化であるから、小泉総理の役割も大きかった。役割には2種類あり、経済財政諮問会議の議長の内閣総理大臣として諮問会議の場での役割と、自民党総裁として自民党内の民営化反対論者を抑える役割である。

諮問会議では、ESR No.43 5. (1) ②で述べたように、

1 後の2009年2月9日の衆議院予算委員会で、総理になっていた麻生大臣は、「2003年9月の総務大臣就任時には郵政民営化に反対だったものの、その後、大臣として検討を重ねるうちに賛成に転じた。」と語っている。

「反対は強いが、何としても郵政民営化はやる。」というぶれない強気の発言を、要所で小泉総理は繰り返し、審議を加速した。それ以上に大きな役割は、郵政民営化基本方針、郵政民営化法案等の閣議決定に必要な与党の諸手続きにおいて、一步も引かずに原案通り了承するようにと党幹部に指示を出し続けたことである。

小泉総理の自信と強気の源泉は、「郵政公社の2007年4月からの民営化」を明確な公約に掲げて、03年9月の自民党総裁選と11月の衆議院総選挙に勝利したことである。民主主義国家で、これほど強固な理由はない。この理由の前には、反対派も郵政民営化自体は認めざるを得ず、あとは分社化の形態や政府保有株の割合、ユニバーサルサービス維持の内容、雇用確保等の条件闘争となる。

小泉総理の強気も05年8月8日参議院での郵政民営化法案の否決で砕けたかに見えたが、同日の衆議院解散と直後の「郵政民営化を本当にしなくていいのか。もう一度国民に聞いてみたい。」という気迫の記者会見により盛り返し、総選挙での大勝利、郵政民営化法案の成立に繋がった。

iii) 竹中大臣の果たした役割

経済財政諮問会議に郵政民営化の案件をどういう内容でどういう順番で挙げるか、また会議での議論の進め方と毎回の会議ごとの取りまとめという運営を担った竹中大臣の功績は大きい。機能論先行、5原則の提示といった客観的な議論の土台を形成し、諮問会議の場で郵政側の意見・反論を開陳させ、それを十分に時間を取って議論し、郵政側の意見も踏まえた形で毎回の会議ごとに一歩ずつ結論を出していった。

大組織の民営化といった行政改革案件は、組織論が先行すると既得権益が先に来て失敗することが多い。国民にとって必要な今後の郵政の機能は何かという議論を先行させ、議論の指針となる誰もが反対できない客観的な原則を示したことにより、諮問会議での議論は深まっていった。

また、3営業日後には発言者名も含めた議事要旨が出されるという公開性・透明性が確保されている諮問会議で郵政側の意見・反論に関して十二分に議論することにより、郵政関係者に「ここまで我々の意見を言って、こういう経緯で結論が決まったなら仕方がない。」という不満は残るにしてもある程度の納得感は得られた。この経済財政諮問会議という表の場における竹中大臣の運営の手腕は見事であり、諮問会議の運

営方法としてその後の一つの見本を形成した。

また、与党との調整については、04年7月に参議院議員になっていたとはいえ基本的に政治家ではない竹中大臣は不得手なところであり、その部分は伊藤達也副大臣と西川公也大臣政務官が補佐をした。なお、影の作業として郵政民営化基本方針の案を実質的に作成した少数の竹中チームの多士済々なメンバーを、竹中大臣はよく取りまとめていた。

04年9月の「郵政民営化の基本方針」決定後、竹中大臣は郵政民営化担当大臣を兼任し、諮問会議とは別場で民営化の詳細設計・法案作成に貢献された。最後には、参議院での否決、郵政解散を経ての可決という政治の大きな潮流に巻き込まれたが、郵政民営化担当大臣としても竹中大臣が果たした役割は大きかった。

(2) 政策金融改革

次の重要案件として、政策金融改革について説明する。

政策金融改革は、初回の骨太方針である骨太2001で構造改革の7つの改革プログラムの1番目の「民営化・規制改革プログラム」に、郵政民営化と並んで「公的金融機能の抜本的見直し」として取り上げられていたが、経済金融情勢の影響もあり、2002年1月～12月、2005年2月～11月、2005年12月～06年3月の3つの局面に分けて審議された。諮問会議で議論されたのは最初の2つであり、3つめは別の会議体（海外経済協力に関する検討会）を作って事務局も内閣官房副長官補室が担った。

【第1期】2002年1月～12月

年初から審議を開始したものの、IT不況からの回復がようやく始まったところであり、また02年10月策定の金融再生プログラムにより厳しい不良債権処理が始められたことを踏まえ、12月13日の諮問会議で取りまとめられた「政策金融改革について」では、以下のように原則は示したものの具体的な検討は2005年度からとされた。

① 改革の三段階の時間軸提示

(1) 不良債権集中処理期間（2004年度末まで）

金融円滑化のため政策金融を活用する。特に、セーフティーネット面での対応に万全を期す。

(2) 2005年度から2007年度末まで

民間金融機関の機能回復・強化の状況を見つづ、あるべき姿に移行するための準備期間。

(3) 2008年度以降

速やかに新体制に移行する。

② 政策金融のあるべき姿

(1) 対象分野の厳選

公益性と金融リスクの評価等の困難性の両方に該当する場合のみ、政策金融で対応する。

(2) 規模の縮減

民間金融機能が正常化することを前提に、現行の政策金融機関8機関の貸出残高を、将来的に対GDP比率で半減することを目指す。

(3) 組織の見直し

廃止、民営化を含めて検討し、2007年度末までに現行の特殊法人形態は廃止。後継組織は大胆に統合集約化を進める。

【注1】9月20日の諮問会議に提出された民間議員ペーパーで示された、政策金融の存在意義が認められるのは以下の2条件に共に該当する場合であり、そうでない場合は政策金融で行う必要はないという整理はその後の審議の大きな拠り所となった。

- i) 公益性：政府の介入によって明らかに国民経済的な便益が向上する（社会的な便益が社会的な費用を上回るため、政策的助成により「高度な公益性」が発生する）場合。
- ii) 金融リスクの評価等の困難性：情報が乏しいこと、あるいは不確実性や危険性が著しく大きいことによって、リスクの適切な評価等が極めて困難なため、民間金融による信用供与が適切に行われない（金融機能面における「リスク評価等の困難性」ゆえに資金不足が生ずる）場合。

【注2】貸出残高対GDP比率半減について

本文書の中では、数値目標は「政策金融機関の貸付残高を対GDP比率で半減」だけであり目立つが、この目標が入った経緯は以下の通りである。

諮問会議での最初の審議の02年1月25日の民間議員ペーパーで「民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則の下、対象分野、規模、組織の見直しについて抜本的な検討」と提示された。6月の海外調査（米、英、独、仏）を踏まえ、8月2日の諮問会議に竹中大臣が提出したペーパーでは、「我が国の銀行貸付残高に占める政策金融8機関のシェアは、1989年度は10.5%だったが、バブル崩壊以降一気に高まり01年度には15.9%になった。国際比較をすると、伝統的に間接金融が強い独・仏と比べても名目GDP比で、それぞれ2.8倍、2.2倍とかなり高い」とされた。その後の民間議員ペーパーでは「我が国の政策金融の

規模・内容が国際的に突出している現状を改め、諸外国に準ずるよう見直しを行う」とされ、これらを踏まえて、「対GDP半減」となったものである。

政策金融改革の審議再開後の05年10月13日の諮問会議における竹中大臣の説明でも、「国際比較をすると各国の政策金融と比べ日本は直接貸し付けが突出して高い。比較的高い国と比べても2.5倍ぐらいあるので、当面半減を一つの目標にすることにした。」と述べている。

【第2期】2005年2月～11月

この第2期が、諮問会議における政策金融改革の具体的検討時期に当たる。

第2期での諮問会議での審議回数は、ヒアリングを除いて6回、審議時間は約230分であった。

ESR No.42 (6) ③ i) で述べたように、この時期、筆者は内閣府の経済対策・金融担当参事官であったが、政策金融改革準備室長を兼任して、正に直接の責任者であった。筆者が室長になったのは一番関係が深い金融担当参事官であったことが理由であるが、筆者の経歴から政策金融機関に関して知見もあった。経済企画庁に入って4年目に中小企業庁の金融課に出向し、中小企業金融公庫、国民金融公庫、商工組合中央金庫の政府系中小企業三機関の監督を担当した。その過程で、類似の業務を行っていた農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、公営企業金融公庫、環境衛生金融公庫（1999年に国民公庫と統合されて国民生活金融公庫となった）、日本開発銀行についても知識を深めた。その後、経済企画庁調整局経済協力第一課に異動し、円借款を実施する海外経済協力基金の監督を担当した。円借款と関連の深い貿易金融を行う日本輸出入銀行の知識も自然と会得した。海外経済協力基金と日本輸出入銀行は、99年に統合されて国際協力銀行になった。このように、筆者はたまたま対象となった政策金融8機関のすべてに土地勘があった。

政策金融改革準備室の陣容は、参事官として財務省出身で竹中大臣の信任が厚い高橋洋一氏（現嘉悦大学教授）、その他に経済対策・金融担当の課長補佐と係長、係員が兼任で従事、それだけでは足りないので、金融に詳しい民間人ということで、野村証券、大和証券、みずほ銀行から計3人の職員を派遣してもらった。

① 政策金融改革の審議再開

05年第1回の諮問会議（1月20日）の民間議員ペーパーで、2005年の主な政策課題の1つとして政策金融

機関の改革が提示され、1月27日の会議で竹中大臣が取りまとめた課題表にも主要事項として入った。

2月28日の諮問会議の「政策金融機関の統廃合に向けて」と題した民間議員ペーパーでは、「2004年度末までの不良債権集中処理期間の終了が目前になったが、民間金融機関は機能を回復・強化しつつあり、我が国の経済金融情勢は一時の厳しい状況を脱したので、諮問会議が02年12月に取りまとめた「政策金融改革について」に従い、民間にできることは民間に委ねることを基本として、政策金融機関の組織改革に関する検討を再開すべき。」とされた。諮問会議の議論では、政策金融機関や民間の関係者のヒアリングをしっかりと行う、各機関の特殊性を考慮する等の指摘があった。福井日銀総裁からは、4月のペイオフ全面解禁後は民間金融機関が新しい展開を示してくる、この時点で政策金融機関が補完的にどういう役割を果たすべきかという議論をきちんとすることが大事という趣旨の指摘があった。小泉総理からは、かつては郵政民営化と同じで政策金融改革についても各省は猛反対で一指も触れさせないと言われたが、侃々諤々の議論をして諮問会議で議論をすることはオーケーということをやってきた。これから秋に向けて、統廃合、民営化、民間委託、いろいろ議論をしてほしい、郵政民営化法案が上がり、政策金融改革も出来る」と考え方が変わってくる、との発言が最後にあった。

奇しくも、この小泉総理の発言の通り、4月の郵政民営化法案の国会提出、7月の衆議院可決、8月の参議院否決、9月11日の郵政改革総選挙を経て10月14日の民営化法案可決により、政策金融改革も一気に進むことになる。

② 政策金融8機関及び関係者のヒアリング

10月13日の諮問会議での民間議員ペーパーでヒアリングで詰めるべき事項や、ヒアリング後に検討すべき事項（政策金融として残すもの残さないものの仕分け、実現すべき姿に即した実施体制、具体的な改革工程の明示）が示され、10月20（木）、21（金）、24（月）、25（火）日の4日間にわたってヒアリングが行われた。

[ヒアリングの概要]

i) ヒアリング先24

イ. 政策金融機関8

国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公

庫、公営企業金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行

ロ. ユーザー団体10

日本商工会議所、全国商工会連合会、全国中小企業団体中央会、全国生活衛生同業組合中央会、日本農業法人協会、那覇商工会議所、日本貿易会、日本プロジェクト産業協議会、日本民営鉄道協会、経済同友会

ハ. 民間金融機関団体2

全国銀行協会、日本証券業協会

ニ. 自治体4

全国知事会、全国市長会、全国町村会、沖縄県

ii) ヒアリング時間

4日間で、計11時間50分、政策金融機関は各40分（説明10分、質疑30分）その他は10分～30分

iii) ヒアリング実施者

政策金融改革ヒアリングワーキンググループ：民間議員4人と外部有識者3人、計7人で構成。外部有識者は、跡田直澄慶応大学教授、翁百合日本総研主席研究員、宮脇淳北大教授であり、翁氏と宮脇氏は前年の郵政民営化の時に設置された「郵政民営化に関する有識者会議」のメンバーでもあった。跡田氏は郵政改革、政策金融改革に関する竹中平蔵大臣のブレーンの1人であった。竹中経済財政政策大臣、谷垣財務大臣、麻生総務大臣も出席した。

iv) 主な論点

民の補完、望ましい組織、構造改革との整合性

v) ヒアリングの公開

ヒアリングはプレスの取材には完全オープンとした。加えて、経済財政諮問会議のウェブサイトで同時中継という、完全公開で行われた。

これは思わぬ効果をもたらした。例えば政策金融機関の総裁が、必ずしも組織の存続には拘らないという発言をしたことにより、組織存続を絶対条件にするという従来の議論は勢いを失い、どの機能を残すかという議論が加速された。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）