

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 (12)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、小泉内閣以降の三代の内閣時代の諮問会議について述べる。

(4) 三代の内閣の諮問会議の内容的特徴

この時期の経済状況は、2002年2月から始まった73か月の戦後最長好況（いざなぎ景気）が08年9月のリーマンショックで急速に後退するまでの最終局面であり、実質成長率は2006年度1.3%、07年度1.1%の後、08年度▲2.6%、09年度▲2.4%と急激に落ち込んだ。このため、安倍 I 内閣、福田内閣においては、バブル後の不良債権問題等の処理を終えて日本経済の新たな構造課題に取り組もうとしたが、リーマンショックの発生により麻生内閣では一転して金融危機・経済危機対応が最優先の課題となった。

諮問会議のサイクルとしては、ESR No.36 2.で述べた主要項目4つのうち、骨太方針（6月）、予算の全体像（7月）、予算編成の基本方針（11月末）は、小泉内閣と同じように策定された。経済政策の中期ビジョンを示す「改革と展望」は、「日本経済の進路と戦略」と改称して策定（1月）された（麻生内閣では更に「経済財政の中長期方針と10年展望」に改称された）。しかしながら、三代の内閣は皆1年で退陣したため、中期ビジョンの内容は実施される時間がなく、絵に描いた餅になった感がある。

各内閣ごとの特徴は、以下の通りである。

① 安倍 I 内閣（06年9月26日～07年9月26日）

(i) 諮問会議の審議

安倍総理が06年9月26日の就任会見、29日の所信表明演説や10月の初回の諮問会議で内閣の基本方針として最重視したのは、「美しい国」であった。その内容は、文化・伝統・自然・歴史を大切にする国、自由な社会を基本とし規律を知る凜とした国、未来へ向

かって成長するエネルギーを持ち続ける国、世界に信頼され尊敬され愛されるリーダーシップのある国、という4つからなるが、経済政策としては、イノベーションの力とオープンな姿勢による成長戦略重視と、努力をした人が報われる・勝ち組と負け組が固定されない・働き方学び方暮らし方が多様で複線化した再チャレンジ可能な社会、の2つが重視された。また、「5年間小泉総理が進めた構造改革を引続き、加速させ補強していく。」と明言している。これに応じて初回の民間議員ペーパーでは、「成長なくして日本の未来なし」を理念部分のキーワードとして示し、具体的課題としては、以下の7つを提示した。

- (一) イノベーションによる生産性向上
- (二) 労働市場の効率化（再チャレンジ支援等）
- (三) 世界（特にアジア）に向けたオープンな経済の構築
- (四) 政府が民間の経済活動の足かせにならないこと（規制改革の促進等）
- (五) 「市場の再設計」の必要性（医療・介護・保育等の政府関与分野の見直し）
- (六) 資産の効率的運用の時代への転換（独法改革、政府資産債務改革等）
- (七) 国民生活に直結する暮らし重視の改革（地方分権等）

また、小泉内閣の最後の骨太2006で提示した歳入・歳入一体改革（ESR No.42（7）② i）参照）の確実な実施や、これまでの「改革と展望」に替わる新中期方針の策定が提案・合意された。

なお、安倍総理は、「諮問会議は議事録は全て基本的には公表されるため、透明性と国民への説明責任を果たしていく場でもある。」と初回の諮問会議の冒頭で述べ、小泉内閣時代の特徴的な運営方針を継続することを明確にした。

その後の諮問会議では、06年中は7課題の集中審議や、規制改革、公務員制度改革等の審議を行い、新中期方針の審議を4回行って07年1月に「日本経済の進路と戦略」を決定した。それから、市場化テスト、ハローワーク改革、航空自由化、官製市場等の規制改革関係の審議、EPA、農業改革、アジアゲートウェイ構想、空港・港湾改革等のグローバル化改革関係の審議、大学・大学院改革等の教育再生関係の審議、成長力加速プログラムの審議（4月25日諮問会議決定）、5回の

審議を経て6月19日に骨太方針2007が策定された。

ところが、7月29日の参議院選挙で与党は過半数を失い、例年通りの平成20年度予算の全体像と概算要求基準の審議が行われた後、8月28日に安倍総理は持病悪化を理由に退陣を表明した。

(ii) 骨太2007 (表参照)

小泉内閣時代の骨太方針との大きな違いは、副題が付くようになったことである。それ以降現在まで骨太方針には副題が付いているので副題は当たり前と思っている人が多いが、小泉内閣の6回の骨太方針には付いていない。これは、小泉内閣時代は骨太方針の正式名称である「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」がまさしく内容を適確に表しており、副題は必要ないとされたのである。(なお、安倍I内閣から正式名称は「経済財政改革の基本方針」と短縮された。) その副題の第1号は「美しい国へのシナリオ」という一見経済財政政策とは縁が遠そうな文言であるが、言うまでもなく安倍I内閣のキャッチフレーズが「美しい国」であったので、それがそのまま付けられたものである。骨太の本文冒頭で、「美しい国の経済とは、自由と規律と持続可能性という3つの要素を兼ね備えたもの」との説明がある。

構成は5章で小泉内閣時代とそう変わりはないが、頁数は52頁であり、別表は1頁なので本文のみで51頁であり、小泉内閣時代の本文最大40頁(2002年)から大幅に増えている(ESR No.38表参照)。著述の形式については、わかりやすくするとの観点から、大きな工夫が大田弘子経済財政特命担当大臣の発案で行われた。従来の平板な著述形式から、表題の次に短い要約を斜字体で付け、その下に【改革のポイント】を箇条書きで書き、その次の【具体的手段】で詳しい説明を書いた。諮問会議での審議回数は5回と、小泉内閣時代と同様である。

内容的には、安倍総理が重視する成長力強化と、教育再生(教育基本法は安倍I内閣で06年12月に大幅改正された)・再チャレンジ支援等の安心できる社会の実現にそれぞれ1章が割かれている。別表はグローバル化改革で重要視されたEPA交渉の工程表であり、15ヵ国との交渉の現状と目標が記述された。

② 福田内閣(07年9月26日~08年9月24日)

(i) 諮問会議の審議

福田内閣は、07年7月の参議院選挙における与党過

半数割れ、安倍総理の突然の辞任、総理指名選挙で参議院では民主党代表の小沢一郎氏が指名されるという厳しい政治状況の中で発足した(就任記者会見で福田総理は「背水の陣内閣」と表現)。その後も、民主党との大連立構想の頓挫、海上自衛隊のインド洋補給支援活動継続のための法案の衆議院再議決(憲法第59条第2項の51年ぶりの適用)、再議決条項がない国会同意人事における日銀総裁の2度にわたる不同意と約20日間の日銀総裁空席等、政治的には厳しい状況が続いた。

経済政策に関しては、07年9月25日の就任会見、10月1日の所信表明演説、4日の初回諮問会議等で示されたのは、本格的な人口減少社会・少子高齢化の下での社会保障制度の整備、翌年開催予定の北海道洞爺湖サミットを念頭においたグローバル化・地球環境問題への対応、地方再生・地方分権を重視した地域間格差の是正等であった。また、様々な主体が自立しながら共に支え合う「自立と共生」が重視された。これを受けて、初回の民間議員ペーパーでは、重点課題として以下の3つが提示された。

(一)地域経済の建て直し

- ・地域経済立て直し新プランの策定、地方分権改革の推進

(二)社会保障と財源のあり方

- ・給付と負担の水準について国民的議論を行う

(三)歳出改革

- ・骨太2006及び2007の歳出改革に沿う

なお、福田総理は諮問会議の冒頭挨拶で「改革を進めていく上では国民のご理解とご協力が重要であり、諮問会議が将来の政策の選択肢についてわかりやすい議論をして、将来あるべき日本の姿を提示していただく必要がある。」と述べている。

その後の諮問会議では、07年中は主として上記(一)(二)が審議され、(一)地域経済の建て直しについては、地域の中規模企業や第3セクターの事業再生を推進するために地域力再生機構の創設案が提案された。(二)社会保障と財源のあり方については諮問会議での審議を経て、国民的議論を行うために、08年1月に社会保障国民会議(委員16名、座長吉川洋東大教授)が設置された。同会議は、所得確保・保障(雇用・年金)分科会(座長清家篤慶大教授)、サービス保障(医療・介護・福祉)分科会(座長大森彌元東大教授)、持続可能な社会の構築(少子化・仕事と生活の調和)分科会

(座長阿藤誠元国立社会保障・人口問題研究所所長)、と3つの分科会を設置して審議し、福田総理退陣後の08年11月に最終とりまとめをした。また「日本経済の進路と戦略」の審議を4回行って08年1月に決定した。それから、新雇用戦略、上記③の歳出歳入一体改革、環境力等の審議を行い、経済成長戦略を6月10日に決定し、骨太2008は5回の審議を経て6月27日に策定し、7月7～9日の洞爺湖サミットに臨んだ。

景気は08年3月から後退期に入っており、諮問会議では年初から米国のサブプライムローン問題の影響等についての議論が行われ、8月25日の諮問会議では「安心実現のための緊急総合対策」について審議し、同対策は8月29日に決定された。

福田総理は、元来党利党略を好まず、ねじれ国会の下でも、国民生活の安定と日本の将来の発展と国際社会における貢献を果たすために、07年11月の民主党との大連立構想という渾身の試みを行った。しかしながら、小沢一郎代表とは合意しながら民主党内の反発で挫折し、国会運営はますます困難になってきたことから、自分が身を引いて人気のある麻生幹事長に政権を譲り、早期に解散・総選挙を行って自民党の指導力を回復すべきと考えようになったと推測され、08年秋の臨時国会を前にして新しい布陣の下で政策の実現を図るべき、という理由で9月1日に辞任を表明¹した。その直後の9月15日にリーマンブラザーズが経営破綻し、9月17日の福田内閣の最後の諮問会議で、茂木金融担当大臣も臨時議員として出席を求め、「国際金融資本市場の現在の状況と我が国経済への影響と対応」についての議論をした。

(ii) 骨太2008 (表参照)

副題は、「開かれた国、全員参加の成長、環境との共生」である。これは、経済成長戦略の基本として、世界とともに成長するグローバル戦略と若者・女性・高齢者を含めた人材活用と生産性の向上という「つながり力」の重視、そして地球環境問題への先導的役割の遂行を行う「環境力」を重視したものである。なお、1月に決定した「日本経済の進路と戦略」にも、同じ副題が付けられていた。

構成は6章であり、洞爺湖サミットでのアピールを

狙って「低炭素社会の構築」に1章を当てたため、多くなっている。頁数は、本文30頁とコンパクトだが、別紙7頁(成長戦略実行プログラム)、別表2頁(EPA工程表)で計39頁である。著述形式は、太田大臣が前年に採用した【改革のポイント】、【具体的手段】方式が取られた。審議回数は、4月8日という早い段階で骨太のポイントを1回審議し、6月になってから骨子、素案、原案、案と4回、計5回と前年と同じである。

内容的には、地球温暖化問題への対応の他、国民本位の行財政改革(消費者庁の創設、道路特定財源の一般財源化等)、安心できる社会保障制度・質の高い国民生活の構築にそれぞれ1章が割かれている。別表のEPA工程表は前年に提示した15ヵ国との工程の交渉状況が改定され、新たに4国・地域との構想が記述された。

③ 麻生内閣(08年9月24日～09年9月16日)

(i) 諮問会議の審議

上述のように、戦後最長の景気拡張期は08年2月で終わり、実質GDP成長率前期比も08年1～3月期0.4%の後、4～6月期には▲0.6%のマイナスに転じ、9月15日のリーマンショック直後の内閣発足となった。

9月29日の所信表明演説では、「緊急な上にも緊急の課題は日本経済の建て直しである。これに三段階で臨む。当面は景気対策、中期的に財政再建、中長期的には改革による経済成長。」としていた。10月17日の初回諮問会議では、麻生総理は「金融恐慌のような金融不安が急に起き、日本は新しい局面に立ち至っている。・・・特に国際金融情勢は過去に例のないほどのものになり、いずれ実物経済へ影響を与えてくると思っており、全力を挙げて対応していかなければならない。」と危機感を顕わにした。初回の民間議員ペーパーも「世界的金融危機への対応について」と題するものであった。その後、世界経済は急激な後退期に入り、我が国も7～9月期▲1.2%、10～12月期▲2.5%、09年1～3月期▲4.8%と悪化していった。本来は早期の衆議院解散を目指して発足した麻生内閣であったが、吉田茂元総理の孫という自負が強い麻生総理は福田総理と同様に党利党略よりも国家に対する思いが強く²、未曾有の経済危機への対応を優先すべきとして、

1 08年9月1日福田総理辞任表明記者会見「国民生活のことを第一に考えるならば、今ここで政治の駆け引きで政治的な空白を生じる、政策実施の歩みを止めることがあってはなりません。この際、新しい布陣の下に政策の実現を図ってまいらなければいけないと判断をし、私は本日、辞任をすることを決意いたしました。」

解散を先延ばしていき、「生活対策」08年10月30日、「生活防衛のための緊急対策」08年12月19日、「経済危機対策」09年4月10日と矢継ぎ早の経済対策を打ち出していった。諮問会議もこれに応じて、現下の金融情勢、経済危機克服の道筋等を議題として審議した。

一方で、麻生総理は所信表明演説での三段階論で示したように、財政再建や経済成長等の日本経済の中長期の構造問題の議論を進めたいという思いがあり、諮問会議では08年内には、社会保障、税制改革、財政健全化、持続的経済成長を議題とした中期プログラム集中審議を行い、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた 中期プログラム」が12月に決定された。更に従来の「日本経済の進路と戦略」を拡充（将来試算を5年から10年へ等）した「経済財政の中長期方針と10年展望」を1月に取りまとめた。また、3、4月には、中長期の成長戦略の集中審議を4回行い、「未来開拓戦略」を取りまとめた。その柱は、以下の3つである。

- 低炭素革命：省エネルギー、新エネルギー等の地球温暖化対策、水処理、資源確保等
- 健康長寿：医療・介護、少子化対策
- 魅力発揮：農林水産業、ソフトパワー、観光、人材、IT

6月23日に骨太2009を策定した後、諮問会議は「平成22年度予算の全体像」を決定し、7月17日には「危機克服への道筋とリスクへの対応について」と、リスクシナリオが発現した場合の対処方針について審議したが、政治情勢の緊迫化により、これ以降、諮問会議は開催されなかった。（7月21日衆議院解散、8月30日総選挙での自民党大敗を経て、9月16日麻生内閣は総辞職。）

（ii）骨太2009（表参照）

副題は、「安心・活力・責任」である。これは、少子高齢化、社会保障制度の不安、格差拡大傾向、財政悪化等の難題に対応して「国民の安心を確保」することにより、「将来世代への責任を堅持」するため、そのための原動力として成長力の強化が必要であり、低炭素革命、健康長寿社会の創造、アジアへの共生型貢献等を通じて「国民や企業の活力」を高める、という思いが込められている。

構成は4章であり、冒頭第1章はリーマンショック

後の世界金融危機に対し「危機克服の道筋」としている。全体の分量は本文20頁と前年より更にコンパクトになっているが、これは、「これまでの骨太方針は、要望を数多く盛り込む傾向が強まっていたが、今回はなるべくコンパクト、シンプルなもので考え方を明確にしたい。」という総理指示（09年6月9日諮問会議）を踏まえたものである。中期プログラム関係の別紙3頁で計23頁である。著述形式は、担当大臣が与謝野大臣になって変わり、施策部分は要旨を枠囲いとし、その下に主な施策を箇条書きとした。審議回数は、内容的には09年になってから成長戦略集中審議4回、安心実現集中審議4回等で詰められていたことから、素案・原案・案と3回であった。なお、同時に「中期プログラム」の一部改正も行われた。

内容的には、危機克服の道筋の他には、成長力の強化と安心社会の実現が大きなテーマであった。財政健全化目標については、小泉内閣が骨太2006で定めた「2011年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する」を、「今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス黒字化の確実な達成を目指す。まずは、5年を待たずに国・地方のプライマリー・バランス赤字（景気対策によるものを除く）の対GDP比を少なくとも半減させることを目指す」に改定した。このGDP比半減目標は、民主党政権時代も維持された。別紙では「中期プログラム」の別添工程表の諸課題の対応方針が示され、中長期の構造問題への麻生総理の思いが反映されている。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）

表 骨太方針2007～09比較

	2007年	2008年	2009年
閣議決定日	6月19日	6月27日	6月23日
審議回数	5回	5回	3回
副題	美しい国へのシナリオ	開かれた国、全員参加の成長、環境との共生	安心・活力・責任
頁数、章構成	52頁（本文51頁）、5章＋別表1	39頁（本文30頁）、6章＋別紙、別表	23頁（本文20頁）、4章＋別紙1.2
特徴的な章	第2章成長力の強化 第4章持続的で安心できる社会の実現	第3章低炭素社会の構築 第5章安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築	第1章危機克服の道筋 第3章安心社会の実現
個別施策の例	アジアゲートウェイ構想、EPA工程表、ジョブカード、市場化テスト、再チャレンジ支援総合プラン	「空」の自由化、環境モデル都市、200年住宅、消費者庁創設、スーパー特区	太陽光・省エネ世界一プラン、介護機能強化プラン、農林漁業潜在力強化プラン

2 08年9月29日麻生総理所信表明演説「私の前に58人の総理が列しておいでです。118年になんなんとする憲政の大河があります。・・・その末端に連なる今この時、私は担わんとする責任の重さにうたた眠る足らざるを得ません。」