

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 (13)レオス・キャピタルワークス顧問
(元内閣府審議官)

前川 守

7. 経済財政諮問会議の評価

「経済財政諮問会議の理念と歩み」については、ESR2019年夏号から第1部（経済財政諮問会議の理念と発足までの経緯）を11回、第2部（司令塔としての経済財政諮問会議）を12回連載してきたが、小泉内閣から安倍I、福田、麻生内閣までの8年5か月の後、民主党政権への政権交代が行われ諮問会議の活動は停止したので、一区切りがついたことになる。

そこで、これまでの連載を振り返って、2001年の中央省庁改革における最大の眼目である内閣機能の強化の象徴とも言える経済財政諮問会議の評価と、そこから引き出せる教訓を整理してみたい。

まずは、民間議員、経済財政諮問会議自体、経済財政政策担当大臣及び研究者による評価をサーベイする。

(1) 民間議員による評価；2006年6月16日民間議員ペーパー

同年9月の自民党総裁任期終了と共に小泉総理は退陣することは決まっていたので、その前に民間議員が、経済財政諮問会議による経済財政政策の決定システムの変革をまとめたもの。

- ①総理大臣主導の一貫性ある政策決定：縦割りのではなく、全体として整合性・一貫性のある政策決定を行うプロセスが強化された。
- ②民間有識者による民の知見や客観的分析に基づく政策提言：民間の経営感覚に基づく政策提言、経済分析等の客観的な根拠をベースにした政策提言が行われ、新たな視点が提供されるとともに、政策決定プロセスが活性化された。
- ③政策決定の透明性の向上：議事内容が数日後には公表されるなど、オープンな形で政策論争が行われ、政策決定の透明性が高められた。
- ④改革に向けた政策決定プロセスの定着：まず、主要な課題を網羅した「骨太の方針」において、改

革の方向性を明確にし、その後「予算の全体像」、「予算編成の基本方針」の決定を通じて、優先順位付けを明確にした翌年度予算の方向付けが行われた。また、「改革と展望」を策定・ローリングすることにより、2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化、デフレからの脱却等の中期目標を明確にしつつ、これと整合的な形で短期の経済財政政策が構築された。

(2) 経済財政諮問会議自体による評価

この民間議員ペーパーを踏まえ、同年7月7日閣議決定の骨太方針2006では、それまでの骨太方針にはなかった「むすび」が最後に1頁加えられ、以下のような評価と今後の課題が提示された。

①経済財政に関する政策決定システムの改革

- i) 縦割りでなく、経済財政政策及びそれに関連する政策を、全体として整合性、一貫性のある形で決定するシステムが強化された。
- ii) 有識者議員から民間の経営感覚に基づく政策提言（民間手法による政府の効率化や経済活力の強化等）や、経済分析等の客観的な根拠を基礎にした政策提言が行われ、新たな視点が提供されるとともに、政策決定プロセスが活性化された。
- iii) 討議内容については、短期間の内に詳細な議事内容が公表されるなど、政策決定の透明性が高められた。

②政策決定プロセスの定着

- i) 重要課題を網羅した「基本方針」（骨太の方針）において、改革の方向性を明確にし、その後「予算の全体像」をまとめ、「予算編成の基本方針」を策定することを通じて、優先順位を明確にした翌年度予算の方向付けが行われている。
- ii) 中期の経済財政政策の基本方針として、「改革と展望」を策定し。ローリングすることにより、基礎的財政収支の黒字化やデフレからの脱却といった中期目標を明確にし、これと整合的な形で短期の経済財政政策が運営されてきた。
- iii) こうしたプロセスを経て、歳出改革、税制改革、社会保障制度改革、郵政改革、金融制度改革、規制改革等各般にわたる構造改革が一貫性をもって推進されている。また、工程表の作成やPDCAサイクルによる管理等の手法が定着しつつある。

③今後の課題

- i) 歳出・歳入一体改革や経済成長戦略等を総合し、マクロ経済全般の動向を包含する新たな中期の経済

財政運営の基本方針を策定する。

- ii) 「骨太の方針」、「予算の全体像」、「予算編成の基本方針」という政策決定プロセスを維持・強化する。その際、経済動向の見通しの年央点検等、経済運営と財政運営の整合性を更に強化する。また、歳出改革と税制改革は一体として議論するなど歳出と歳入の整合性を強化する。

(3) 経済財政政策担当大臣による評価

この8年5か月での経済財政政策担当大臣は4人であり、うち6年4ヵ月は、竹中平蔵（4年6ヵ月）、大田弘子（1年10ヵ月）という2人の民間出身の経済学者が務め、それぞれ回想録を残している。

①竹中平蔵、『闘う経済学』2008年、集英社インターナショナル、P216、222～230

- ・経済財政諮問会議は年間30回から40回開かれるが、外国の人に対しては、「内閣総理大臣が一番長く出席している会議」と説明する。議長である総理の前で、トップダウンで政策を議論する。民間議員による問題提起がなされ、大胆な政策論議が可能になるように運営されてきた。
- ・政諮問会議の役割と政策プロセスは絶え間なく変化しているが、少なくとも総理の前で定期的に政策の議論をする機会を作ったことは重要。夏休みや正月休み、総理外遊を除いてほとんど毎週、総理の前で約1時間半政策論議が展開され、それが議事録（議事概要）を通して国民にオープンにされる。そういう政策決定プロセスの場だったからこそ実現できたことが、いくつかある。

- [1] 政策論議の独占を打ち破った。具体的には、それまで税制調査会が独占していた税金の議論を行った。とりわけ党税調の力が大きく、他の場で税の議論を行うことを認めてこなかったが、税調の議論は、微妙な業界間や圧力団体間の政治調整だった。これをオープンな場である諮問会議で、あるべき税制の議論を行ったことで、政策論争のタブーがなくなった。
- [2] 通常の省庁の権限を飛び越えて、総理主導で議論を行った。典型的事例は、郵政民営化、普通であれば郵政改革だから旧郵政省、現在の総務省で議論するが、総務省は権限が縮小されることから郵政民営化には反対だった。そこで総理直轄の諮問会議で議論した。なぜそれが出来たかと言えば、まさに総理大臣のリーダーシップを発揮させる場として経済財政諮問会議があったから。

もう1つの事例は、政府系金融機関改革。8つのうち2つを民営化し、残りの6つを統合するという基本方針が出来た。こういう思い切った改革を可能にしたのは、総理の前で、民間議員が入って、利害調整ではなく政策論の正論をオープンに議論するという諮問会議の場があればこそだった。

- [3] 省庁横断的な議論。縦割りだからいけないということではなく、各省で専門性を持った議論がされている裏返しであるが、役所横断的に議論しないと解決出来ない問題がある。例えば、地方財政に関する三位一体改革。補助金削減にほとんどの省庁は反対、税源移譲は財務省が反対、地方交付税改革には総務省が反対で、縦割りの役所ベースでは地方財政改革は出来なかった。

もちろん諮問会議が万能ではなく、出来ることには限界がある。政策の大きな方向を決めることは出来るが、細かな法律案の議論は出来ない。例えば郵政民営化の基本方針は作ったが、民営化の法案作成にはタッチしなかった。ただし、総務省に法案を作らせると郵政寄りの法案になるので、内閣官房に準備室を作って、そこで作成した。

②大田弘子、『改革逆走』2010年、日本経済新聞社、P67～68

政策決定プロセスの変革では、諮問会議の主な成果は3点。

- [1] 諮問会議が予算編成に本格的に参入し、予算編成プロセスを透明にし、内閣の基本方針を予算に反映させる仕組みを構築した。

以前は内閣の方針がまとまった形で示されることはなく、方針がどう予算に結び付くかも国民からは見えなかった。諮問会議設立後は、毎年6月に内閣の方針が骨太方針として示され、予算がどんな考え方でどんな方針で策定されるか、すべてオープンに議論されるようになった。

- [2] 郵政改革のような構造的問題、特に複数の省庁にまたがる課題について、首相のリーダーシップが分かりやすく発揮されるようになった。

以前は政治の既得権に直結するような構造的問題は、ひたすら先送りされた。また複数の省庁にまたがる問題は、水面下で調整がなされ、足して二で割るレベルで解決されることが多かった。しかし諮問会議というオープンな場で議論されると、省庁間の意見の違いや、誰が何に反対しているのかが明確になる。その上で、首相の指示が国民に見える形で出

されるようになった。

[3] 会議そのものが格段に透明化された。

諮問会議は終了後に経済財政政策担当大臣が記者会見を行って議事の内容を細かく紹介し、その様子がホームページに動画付きで掲載される。そして会議の翌日から三日以内に詳細な議事要旨がホームページに掲載される。

与党との調整過程も透明になった。骨太方針等の文書は、途中段階もオープンにされるから、与党の事前審査のプロセスで何が落とされ、何が加わったか、比較すればすぐわかる。

各省の審議会でも議事要旨等は公開されているが、答申に至る過程は透明ではない。審議会の議論の結果として方針が出されたように見えても、実は官僚が方針を決め、与党の有力議員に根回ししながら落としどころを探り、答申が作られることが多い。このスタイルを諮問会議は大きく変えた。

(4) 研究者による評価

①曾根泰「政策過程改革—経済財政諮問会議は改革の司令塔か」、上村敏之・田中宏樹編著『「小泉改革」とは何だったのか』2006年、日本評論社、P10～16

[1] 審議プロセスの特徴

通常の審議会でも、事務局の果たす役割は大きい。議論の前提となる課題設定と議論の素材となる資料は、事務局が用意することが多いからである。竹中大臣時代の最大の特徴は、大まかなプロセスが民間議員ペーパーで用意され、それを基に議論が進み、会議の総括は竹中大臣が行い、時に首相が裁定することが一般化したこと。

[2] 経済財政諮問会議が政策決定過程全体の中での機能は、3点に集約される。

i) アジェンダ設定機能

政治の過程の中で公式に議題に乗せること。三位一体、年金、放送と通信の融合等を、省庁横断的に議論が出来る事が諮問会議の特徴。諮問会議はマクロ経済手法、財務省は具体的計数を用いての積算手法。

ii) 予算編成機能

財務省が担っていた従来の8月末の概算要求から始まる予算編成作業は、諮問会議により、「改革と展望」(1月)・「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)というサイクルが定着した。

予算の大枠・方向性は経済財政諮問会議、実際の積

算は財務省という一種の役割分担を行っている。

iii) 閣議の代替機能

閣議には省庁間調整済みのものしかかけられず、議論はない。諮問会議には議論・討論があり、閣議が持つべき本来の役割を代替している。

②飯尾潤「経済財政諮問会議による内閣制の変容」、日本公共政策学会年報『公共政策研究』第6号、2006年

[1] 経済財政諮問会議が内閣制の変容に与えた影響の特徴は、大きく2点。

i) 諮問会議が首相の目の前で議論がされ、首相の裁断により物事が決まる数少ない公式機関であること。

本来は閣議がそういう場であるが、長年の官僚内閣的な運営と、その強い公式性のために、自由な議論が行いにくい。閣議以外にも首相を長とする対策本部等があるが、官僚の事前の根回しによる決定確認機関であることが多いため、諮問会議のような議論の中で参加者の対立があらさまになることは希であり、しかも対立を超えて決定に持ち込むことが難しい。

その点で小泉内閣では首相の権威が絶対的なこともさることながら、新たに発足した諮問会議では、従来からの慣行に捉われない運営によって、首相の目の前で議論が行われ、それが大きな意味を持った。

ii) 議論の出発点となる提案が、省庁間調整の制約を受けない、民間議員ペーパーによったということ。

従来、頂点レベルに上げる提案は、閣議のように事前調整を済ませたものか、提案省庁の立場に沿って形成されたものであり、既存の政策体系を前提とした原案に限られた。

しかし、諮問会議の民間議員ペーパーは、そうした政策体系を打破することを目的とし、しかも首相と担当大臣の連携の上で一定の正当性を与えられた原案として機能したために、議論される問題の領域を大きく広げることに成功した。

[2] この2つの特徴は、与党にも官僚にも強い基盤を持たない小泉首相が、高い政権支持率を背景に既存の政策体系を打破しようとするときに、諮問会議を改革の立脚点とすべく、担当大臣、民間議員、特命チームという改革推進の基軸を形成したために、大きな意味を持つようになった。また、諮問会議の審議経過は、時を置かずにほとんどそのまま議事要旨で公表されたため、政策過程の透明性が高まる効果もあった。

[3] つまり、小選挙区制の定着により強化した首相を支える機関である諮問会議を小泉首相が活用する

ことで、閣議の実質的活性化とともに、首相の発議権の強化が図られ、そこに明確な権力核が生まれ、様々な改革アイデアや諸利益が決定を目指して集まる場所が生まれ、それによって相対的に総合性が確保することに成功した。その意味で、諮問会議があったから小泉首相が強力な権威をもったというよりも、強力な首相の下で「首相政府」化した政府において、有効な道具が諮問会議であった。

③小西敦「経済財政諮問会議の誕生、成長、そして未来」『自治研究』2007年4月号、5月号、第一法規

本論文は、経済財政諮問会議の議事要旨を詳細に読み込んで、特に小泉総理の発言を研究して諮問会議の特徴や機能を分析している。

[1] 小泉総理と経済財政諮問会議

小泉内閣の時代に、経済財政諮問会議は内閣総理大臣の強力な「武器」になった。その機能は前期（2001年4月～05年9月）と後期（05年10月～06年9月）では異なる。前期と後期の分岐点は、05年9月の郵政解散。前期での諮問会議の機能は、抵抗勢力破壊機能。諮問会議は客観的で専門的な立場から政権の大方針を肉付けし、抵抗勢力を壊す機能を持つものと意図されていた。後期での諮問会議の機能は、与党も取り込んだ改革推進機能。郵政解散の大勝により自民党内での小泉総理の威光は揺るぎないものとなり、諮問会議は与党と一体になって、又は与党と政府の調整がされた後で、改革を推進する存在と意図されていた。

小泉総理は、諮問会議における議論のわかりやすさを特に重視している。諮問会議での議論を通じて自己の政策への国民の関心を喚起し、政策の主張をわかりやすく普通の国民に示すことにより、国民の支持を確保し、時に各省にも自己の意思を伝えようとした。

[2] 諮問会議（186回¹）における小泉総理の発言の数値的分析

	諮問	挨拶	参加 ²	質問	指示	締め	確認	計
回数	17	45	324	118	250	93	26	872
割合	1.9%	5.2%	37.1%	13.5%	28.7%	10.7%	2.9%	100%

1回あたりの平均発言数は4.7回である。内容別では、（議事）参加が3割5分、指示が3割弱、質問1割強、と議論への積極的参加、資料の表現など細かい点も含め相当程度の指示及び質問が行われている。これらから、小泉総理は、諮問会議における実

質的な議論に参画し、同会議において指導性を発揮していると考えられる。

[3] 経済財政諮問会議の果たしてきた機能

i) 内閣補助機関としての経済財政諮問会議

諮問会議の答申内容（骨太方針、予算編成の基本方針等）は、内閣としての閣議決定に反映されており、「内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一」という法律上の目的に同会議が叶っていることが、閣議決定された内閣としての認識としても示されている。

これらから、諮問会議は、内閣府設置法で求められている機能、すなわち、「内閣機能強化」や「内閣補助機関」としての役割を果たしてきた。

ii) 内閣総理大臣のリーダーシップ発揮のための経済財政諮問会議

小泉内閣（特にその前期）では実現された。小泉総理は諮問会議を自らの意志と発言により主導し、自己の「武器」及び「表現の場」として活用した。

iii) 透明性の高さ

諮問会議の審議過程の透明性は高い。これは、議事要旨の早期公開原則等の運用によりもたらされている。

この点は、内閣総理大臣が、諮問会議を「自己表現の場」として使う場合はもちろん、その指導性を発揮するために諮問会議を「武器」として使う場合の重要な要素である。特に、与党との関係で緊張感が生まれた場合、諮問会議の審議過程の透明性が、与党政策決定過程のそれよりも高い点は、諮問会議と与党のどちらがより説明責任を果たしているかという議論の際に、大きな力となる。

iv) 議論の客観性・専門性

諮問会議の議論の客観性、専門性から、内閣総理大臣の指導性への寄与がある。

諮問会議に期待された、「内閣総理大臣が基本方針を発議するに当たって「知恵」を出す役割」が実現されている。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）

1 小泉内閣での諮問会議の開催回数は全187回であるが、2001年9月26日は米国出張のため欠席であった。

2 小西敦の原資料では「議事参加」と分類されているもの。