

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 (14)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、経済財政諮問会議に関する研究者の評価から述べる。

④牧原出：『権力移行』2013年、NHK出版、P143～144

[1] 構造改革を進めた経済財政諮問会議を検討すると、官邸主導が実現した条件は、以下の5点にまとめられる。

- i) 諮問会議が首相の関心圏内にあることで（＝開催回数の多さと首相の全出席）、その求心力が規定された。
- ii) 諮問会議は、予算編成との関わりで手続きを制度化させてきた。
- iii) 事務局である政策統括官以下の部局の処理能力が高くなければ、多種多様な案件を集中的に処理することは困難である。
- iv) 小泉内閣下では、施策とともに政策責任も諮問会議なканずく竹中大臣が集中的に担った。この集中責任体制に伴うリスクを負うだけのステーツマンシップ（政治家としての態度、心構え）が経済財政政策担当大臣にあるかどうか、またそれに必要な政策能力を備えているかどうかが問われる。竹中大臣並みの意欲と手腕を持つ人物でない限り、諮問機関を運営しながら官邸主導を実現させるのは困難である。

v) 民間議員が提出したペーパーが議事を方向づけた諮問会議では、民間議員の人選もまたきわめて重要な意味を持つ。内閣が独自色を出すために、民間議員の人選にメリハリをつけることも重要である。

[2] 裁定者としての小泉首相

小泉首相は大統領的の首相として、細部は官房長官や経済財政政策担当大臣にゆだね、最終的な裁定者として決断することを目指した。このリーダーシップがもたらした効果は2点。

- i) 大臣の政策能力、党・業界との調整力が極限まで

試されるようになった。

力量に疑問符の付く政治家が大臣に就任することは、もはや不可能になった。第1次安倍内閣の度重なる大臣の更迭は、その例証である。

- ii) 「抵抗勢力」に大臣が攻撃される見せ場を演出した。

情報公開と相まって、国民から見れば、いかなる勢力がいかなる理由で改革に敵対しているかが明確になり、結果として世論のバッシングを恐れる「抵抗勢力」側が途中で矛を収めてきた。

⑤佐藤信：「ゼロ年代の政治文化と統治構造」御厨貴・牧原出・佐藤信『政権交代を越えて』2013年、岩波書店、P192～194

[1] 従来は各省で企画・立案し、内閣官房が総合調整を行うというやり方が中心であったが、現在は大きく転換し、まず総理の下で大きな方針と作業工程を示し、各省はそれにそって政策等を具体化していく。この機能は経済財政諮問会議の活性化によって更に強化された。経済財政政策担当大臣と4名の民間議員という首相と直結したブロックが会議を主導することで、いわばトップダウン型の政策決定を生み出し、財務省から予算編成の主導権を奪還するとともに、党に対する事前承認もショートカットするという画期的な機関となった。

[2] 一つの画期は、諮問会議において閣僚同士の議論が行われたという点である。それまでの閣議が事務次官会議の了承事項のみを決定する場に過ぎなかったことと比較すると、雲泥の差である。

[3] 同様に重要なのは民間議員の役割である。4人の民間議員は、首相、官房長官、担当大臣を除く諮問会議メンバーの半数を占めている。担当大臣やサポートチームと協同することで、会議全体のアジェンダ設定を行い、議論を牽引するようになった。

(5) 経済財政政策担当大臣による評価：追加

③竹中平蔵、『日本経済に追い風が吹く』2025年、幻冬舎新書、P206～218

前号 ESR No.48 の締切後に本新書を入手したので、追加で紹介する。竹中元大臣の前回の書籍『闘う経済学』から17年経っての評価である。（なお、17年前のことでもあり、事実関係に曖昧なところもあるので、筆者のコメントをカッコ書きで示す。）

[1] 会議の構成

- i) 経済財政諮問会議は内閣府設置法第18条で設置を義務づけられている重要政策に関する会議であ

り、最大のポイントは、総理が議長であること。経済財政諮問会議で決めることは、ある意味では、内閣の最高意思決定機関である閣議で決めるのと同じぐらいの重さを持つ。

- ii) 議員10名の構成については同法第22条で定められており、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、財務大臣、総務大臣、経済産業大臣の5人は固定メンバー。「十分の四未満であってはならない」と定められている民間議員は、財界から2名、学界から2名が選ばれる。民間議員はもう1人おり、日銀総裁である。

(諮問会議の10名の議員のうち、法律で明定しているのは、内閣官房長官と経済財政政策担当大臣の2人(第22条第1項第1号、第2号)のみであり、他の大臣議員は、同項第3号「各省大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者」である。ただし、諮問会議設置以来、財務大臣、総務大臣、経済産業大臣の3大臣が指定されている。内閣府設置法がこのような規定になった経緯は、ESR No.29 (9) ②参照。

また、日銀総裁はいわゆる民間議員ではない。民間議員の根拠規定は同項第7号「経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者」であるが、日銀総裁は第6号「関係機関(国の行政機関を除く。)の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者」である。日銀総裁は「経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者」として諮問会議の議員になっているのではなく、中央銀行である日本銀行の長として議員になっているのである。日銀総裁も民間議員も、総理の指定ではなく任命であること、任期のない大臣議員と違い2年という任期があること(第23条)、つまり日銀総裁と民間議員はいずれも非常勤の一般職国家公務員(第22条第4項)であることは同じであるので、わかりにくい面があるかもしれない。この経緯は、ESR No.30 ②、⑤及びESR No.31 ⑥参照。)

[2] 骨太方針の意義

- i) 「骨抜き」の「骨太」から「骨太方針」へ

2001年1月時点で「骨太方針」という名の方針をまとめることは決まっていた。財務省は、自分たちの予算権限が経済財政諮問会議に移ることに反対であり、当時の宮澤喜一財務大臣は財務省の意を受けて、「従来通り予算に関しては財務省に任せて、経済財政諮問会議は天下国家を論じる「骨太」の議論をしてほしい。」と述べた。

私は小泉総理に「骨太の方針を引継ぎましょう。ただし中身を変えましょう。具体的な政策の話をして、小泉内閣の構造改革のバイブルにしましょう。」と話し、それをやろうということになった。財務省は当初「骨抜き」のつもりで「骨太」といった。それを逆転させた。第1章をすべて書き直すことにした。

(宮澤財務大臣の諮問会議に関する意見については、ESR No.35 ④参照、特に「骨太」の意味するところは2001年2月27日の諮問会議での宮沢発言参照。

諮問会議での「骨太」の扱いについては、初めて「骨太」という文言が出たのは確かに01年1月18日の第2回会議での森総理の発言に「21世紀の日本の根本に関わる課題として・・国民が将来について安心できる社会を形成するための処方箋、すなわち骨太の方針を明確にする。」とあり、この段階では日本経済の構造改革のための中長期的な政策群の指針、というような意味であった。その後、森内閣最後の諮問会議となった4月18日の森総理の締め括り発言では、「来年度の予算を初め、今後の経済財政に資するため、社会保障、社会資本整備、国と地方の関係、経済活性化などに関する骨太の方針を、6月を目途に策定する。」となり、来年度予算や主要課題が示された。ESR No.35 ⑤参照。

小泉内閣になってからの骨太2001については、確かに構造改革のための7つのプログラム等小泉政権で取り組んだ課題が網羅されている。第1章は構造改革と経済の活性化であり、「構造改革なくして真の景気回復、すなわち持続的成長はない。」という一世を風靡した表現が冒頭に記されている。ESR No.39 (2) 参照。)

- ii) 経済政策と財政を一体化する

小泉内閣の最も重要な 이슈は、バブル後の不良債権処理と郵政民営化だった。小泉内閣は大きな基本改革を行おうとしており、政策決定のやり方そのものを変えようとしていた。その基本はマクロ経済政策と財政政策の統合である。

2001年の行革以前は、マクロの経済運営は経済企画庁、財政は大蔵省が当たり前のこととされていた。しかしマクロ経済政策と財政を分けるのは明らかにおかしい。経済政策には必ず財政の裏付けが必要になる。経済財政諮問会議では、不良債権処理を明確にしたうえで、経済政策と財政を一体化する。それを実現したのが「骨太方針」だった。

iii)「骨太方針」の3つのポイント

(一)公共事業の削減:バブル後の日本は、不良債権処理を避けてその場しのぎの公共事業に傾斜していた。

(公共事業改革=(骨太2001の表現では、新世紀型の社会資本)は社会保障、地方財政とともに初期の大きな課題だった。骨太2001では「公共投資の対GDP比を中期的に引き下げていく」とされ。翌年1月に閣議決定された構造改革と経済財政の中期展望では、「公共投資の規模が欧米諸国などに比べ非常に高いこと等を考えれば、投資規模についても見直しが必要」とされた。)

(二)原則として補正予算を組まないこと:そもそも補正予算は、当初予算を作成した以降に、大災害や世界的な経済危機など予想外のことが起きた時に対処するためのものなのに、90年代はほとんど年中行事のように秋に補正予算が組まれていた。当初予算で実現できなかったことを補正予算で行うということが慣行ようになっていた。これは財政を不健全にし非効率にする。そこで年中行事的な補正予算は行わないことを明確にした。

(財政健全化に関し当時の大きな方針は、小泉総理就任時の所信表明演説や骨太2001で強調された「国債発行額を30兆円以下に抑える」であった。その次の段階の目標は、プライマリーバランスの黒字化(目標年次は骨太2002で2010年代初頭とした)とされた。それまでの財政健全化目標が特例公債からの脱却であったものからの大きな転換であり、なじみのない用語だったので(過去の借金の元利払い以外の歳出は新たな借金に頼らないこと)とカッコ書きで説明を付けた。その意義は、債務残高対GDP比の増大を止めるためには、まずは元利払い以上の借金を新たに行わないことが必要とされた。(資料)参照。なお、補正予算については骨太2001や骨太2002では記述されていない。)

(三)諮問会議での議論を透明化したこと:ある意味これが、最も重要な改革だった。諮問会議がそれなりに力を持ちえたのは、議事要旨を3日後に公開し、議事のほとんどを公開したから。何が議論されて、どのようなことについて抵抗があるのかがわかり、総

理の指示が明らかになり総理のリーダーシップも見えた。

(諮問会議の透明化は当初から重視されており、既に01年1月6日の初回の会議で「議事要旨は会議終了後2又は3日後には公表する」ことが決定され、実際に発言者名入りで公表された。そして2月27日の第4回会議で諮問会議の情報公開に関する運営細則が決定された。ESRNo.35⑥i)参照。)

[3] 会議の運営の3点セット

i) 裏会議での戦略作戦

民間議員が提案する改革のペーパーは、事前に各省に根回しをしなかった。これこそが経済財政諮問会議の肝だった。最初は大きな抵抗があり、内閣府にいる他省庁からの出向者は、どのような議論がなされるのかを知りたがる。そこで民間議員と我々だけで議論する場として「民間議員室」を設置した。いわば「裏会議での戦略作戦」の場だった。秘密主義だと批判されたので、何を議論するかというテーマだけは明らかにした。

(諮問会議の民間議員は従前の審議会の委員と異なり、会議がある時のみ出席するというのではなく、頻繁に内閣府に集まり、通称「民間議員室」といわれる部屋で民間議員ペーパーの打ち合わせ等を行った。竹中大臣もよく出席された。なお「裏会議」という文言は内閣府の事務方は使っていない。民間議員室には専門のスタッフはおらず、内閣府の経済財政3政策統括官部局のメンバーがその専門領域に応じて随時サポートした。その過程で保秘等の問題があったことから、02年5月に旧経済企画庁入庁者と民間出身者数名の特命チームが設置された。後には必要に応じて各省からの出向者も加わった。民間議員ペーパーは関係省には3日前までに配布した(作業が間に合わず3日前に配布出来ないこともあった)。これは各省の事務方が各省大臣に説明して各省の意見を作成するためであり、事前調整のためではない。さすがに各省大臣が諮問会議の現場で初めて民間議員ペーパーを見るのでは、中身のある議論は出来ない。このへんの経緯は、民間出身で内閣府の参事官、審議官、政策統括官という事務方を

(資料) 過去の財政健全化目標の変遷

設定年月	目標の内容	設定根拠
1983年8月	1990年度までに、特例公債依存体質からの脱却。	1980年代経済社会の展望と指針
1997年12月	2003年度までに、国及び地方の財政赤字の対GDP比3%以下とし、一般会計歳出は特例公債以外の歳入を財源とする。	財政構造改革特措法
2001年6月	プライマリーバランスを黒字にする。	骨太2001
2002年6月	2010年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させる。	骨太2002

務め、第1次安倍内閣と福田内閣で経済財政政策担当大臣を務めた大田弘子氏の著書『経済財政諮問会議の戦い』2006年、東洋経済新報社、第10章民間人が政策に関与する意味、が詳しい。

なお、民間議員ペーパーを事前に各省に根回しすべきかどうかは、案件によると考える。ESR No.48 (4) ③の小西敦氏の論にある通り、小泉内閣前期のように諮問会議の機能が抵抗勢力破壊機能であれば事前根回しはない方が効果的だが、小泉内閣後期のように与党も取り込んだ改革推進機能の場合は事前調整をして改革推進に重点を置くという方法もあるだろう。

ii) 民間4議員共通の主張

会議では、民間4議員共通の主張をまとめたペーパーが提出され、激しい議論が展開される。

(民間議員4人が一丸となって議論を展開するのは、相当な推進力を持つ。ESR No.37 (1) ③ ii) 参照。)

iii) 総理の一言

会議の前日に私が一人で小泉総理のところに行って、議論の概要を説明する。できれば総理から、こういう指示を出してくださいということも伝える。

諮問会議では激しい議論が展開され、どちらが正しいかを総理が判定する。総理の一言で決まる。

(通常の総理説明以外に、休日等に竹中大臣は総理説明を行われていた。なお、毎回の会議で総理の裁断があったわけではなく、ここぞという時に行われていたのである。ESR No.38 (4) ④参照。)

[4] 経済見通し年央改定

マクロ経済政策と財政政策の統合でもう一つ行ったことは、経済見通しの年央改定である。以前は予算案が決まる12月に経済見通しは出され、経済がどうなるかという議論はほとんどなしに予算案が組まれた。しかしながら、経済見通しと財政はセットである。経済の状況は年の中頃には変わってくる。そこで年央に改定を行い、次年度の経済見通しをより正確に行い、それをもとに予算を組むという「マクロ経済のマネジメント」が出来るようになった。

(毎年末に策定される政府経済見通しは、旧経済企画庁時代から経済情勢に大きな変化があった場合は改定されていた。内閣府になってからも2001年11月にITバブルの崩壊と米国同時多発テロを受けて改定された(リーマンショック後の09年4月にも臨時に改定された)。ただし、年央に定期的に改定されるようになったのは、竹中大臣の2年目である

02年度からである。

マクロ経済政策と財政政策の一貫性の関係で大きなことは、年央改定と同時に翌年度の経済見通しを示し、これに基づいて翌年度の「予算の全体像」を策定するとしたことであつた。ところが、夏の段階で翌年度経済見通しを示すことは翌年度予算編成を縛りかねないということから財務省が反対であつた。そこで、「予算の全体像」に関する民間議員ペーパーの参考資料として、つまりあくまでも民間議員の想定として翌年度の経済見通しを04年度から示すことにした。この方式は09年度の麻生内閣まで続けられた。

民主党政権になり経済財政諮問会議は休止されたが、経済見通しの年央改定は内閣府試算として10～12年度も続けられ、その内閣府試算の参考資料として翌年度の経済見通しも行われ、16年度には名称も「内閣府年央試算」となり、現在に至っている。)

[5] 自民党総務会・財務省の反応と対応

当初は、財務省も自民党も「骨太方針」には大反対だった。予算案が決定されるときに政策も決まる、という従来のやり方では財務省が決定的な力を持つ。政治家は、予算をバタバタ決めるときに口利きをして存在感を示す。それが出来なくなるのだから、反対は当然だ。

しかし、財務省は賢かった。「骨太方針」が大事なことをすぐ理解し、2年目以降は「骨太方針」をうまく使うというスタンスに変わった。

自民党の最高意思決定機関である総務会の反応も、興味深いものだった。当初は大反対したが、最終的に「内閣が骨太方針を決めることは認めるが、中身を認めるわけではない」といういかにも自民党らしい決定を下した。これが政権与党の懐の深さともいえる。一旦決定が下されると、次回から変えることが難しくなる。各議員も各省庁も、「骨太方針」に合わせて、いろいろな主張をするようになった。

(その後、各省は骨太の日程に合わせて5月までに各省の審議会の提言をまとめるようになり、与党も各部会や委員会の提言を出し、それに間に合わない場合は与党審査の過程で意見を出すようになっていった。)

(以下次号)

前川 守 (まえかわ まもる)