

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 (15)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ついて述べる。

8. 経済財政諮問会議の教訓

小泉内閣から安倍 I、福田、麻生内閣までの8年5か月の経済財政諮問会議についての7. で紹介した様々な評価等から、内閣主導の政策決定過程の形成に大きな寄与をした経済財政諮問会議の教訓を整理する。

なお、この評価は上記8年5か月の経済財政諮問会議の各側面が最も効果を発揮した場面を取らえて、評価を行っている。諮問会議も発足から25年が経ち、様々な変遷があり今回の評価が当てはまらない場面も出てきている。

(1) 司令塔の明確化

中央省庁改革の最も大きな目的であった内閣機能の強化・内閣総理大臣の指導性の強化（ESR No.25 (1) ③ iii) 参照）の象徴として、経済財政諮問会議が内閣の経済政策の司令塔であることが、明確にされた。それは形式面では、頻繁な審議頻度（小泉内閣では月平均2.9回）、長時間の審議時間（小泉内閣では60分以上が71%）、総理の常時出席等であり、内容面では、毎年の骨太方針や、郵政民営化等の内閣の最重要政策の審議を行ったことによってである。

これにより、経済財政諮問会議の権威も高まり、諮問会議設置の目的であった経済政策運営における総合性・戦略性の確保、総理大臣の指導性の補佐機能の充実（ESR No.25 (2) ①、②参照）も達成された。

中央省庁改革前の従来の仕組みでは、制度的には全閣僚から構成される閣議が司令塔の役割を担っていたが、週2回30分程度で行政の全分野の案件が掛けられる閣議では実質的な審議は出来ないことは周知の事実であり、実質的な審議がどこで行われるかは不明瞭であった。経済対策であれば経済対策閣僚会議であり、経済計画であれば経済審議会であり、景気判断であれば月例経済報告関係閣僚会議というように案件により分かれていたが、それら全てを審議する経済政策の司

令塔は経済財政諮問会議となったのである。

これは、これまで述べた諮問会議の評価においても、ESR No.48の(1) 民間議員①、(3) ①竹中大臣[2]、②大田大臣[2]、(4) ②飯尾潤[1] i)、③小西敦[1] やNo.49の④牧原出[1] i) で指摘されているところである。

なお、このことは第2次安倍内閣以降のように、経済政策の個別分野において他の司令塔が置かれることを否定するものではない。個別分野の司令塔を経済財政諮問会議が統括すれば何ら問題はない。このことは諮問会議設計の段階で予想されていたことであり、そのために内閣府設置法第19条第1項に定める諮問会議の所掌事務として、第2号（経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性及び整合性を確保するため調査審議する）を規定したのである。

正直なことを申しあげれば、小泉内閣時代の諮問会議は、郵政民営化、政策金融改革、三位一体の改革等、主要な政策は全て諮問会議で行われ、事務方としては手一杯で大変だったので、少しは他の会議体で詳細を詰め、諮問会議は全体を統括するというように出来ないかと思っていた。

(2) 質の高い原案の形成：民間議員ペーパー

様々な会議の議論の質を高めるポイントとして、議論の出発点となる原案の重要性は、ESR No.48 (4) ② ii) で飯尾潤が指摘している通りであり、経済財政諮問会議では、「民間議員ペーパー」がその役割を果たした。会議1回当たりの平均提出数は、小泉内閣1.5、安倍 I 内閣1.7、福田内閣1.7、麻生内閣1.4となっており、骨太方針や予算編成の基本方針等事務方がそれまでの議論をまとめて原案を作成する場合もあるので、1回の諮問会議に2種の民間議員ペーパーが提出されるというのが実感であり、正しく「諮問会議の議論は民間議員ペーパーで始まる。」であった。

その特徴を整理すると、3点になる（ESR No.37 (1) ③参照）。

① 経済理論を背景として作成された。

経済学理論の第一人者である経済学者2人と日本経済の現状と課題について深い知見を持つ企業経営者2人からなる民間議員の問題意識と指導の下に、内閣府の経済財政3統括官部局（経済財政運営、経済社会システム、経済財政分析）と経済社会総合研究所のスタッフが計量分析も含めて作業を行い、経済財政政策担当大臣も含めて民間議員と議論を重ねて民間議員ペーパーが作成される。1回の議論で済むことはまずなく、何往復も行われるのが通常であった。

なお、役所の事務方が経済学の知識を最大限活用して叩き台を作成することは、経済財政諮問会議設置以前でも通常のことであったが、民間議員ペーパーでは第一線の経済学者と企業経営の第一人者と熟議の上で作成されたことが特異であった。加えて以下の2つの特徴が効果的だった。

② 1回の提出で終わらず審議に応じて多段階で提出された。

民間議員ペーパーについては、「高めの球を投げる」ということがよく言われた。経済理論に基づいて、ある意味では理想的な改革案を提示しているので、それが1回の審議で100%受け入れられることはまずない、議論の結果として司会の経済財政政策担当大臣の巧みな取りまとめで、原案の10%でも20%でも合意できれば、その回はよしとし、次回の審議に向けて方向性を打ち出し、それに従って次の民間議員ペーパーを提出し、また審議を行い、これを繰り返して最終的には50%、60%の合意を確保する。このように多段階に民間議員ペーパーを出して、審議を行ったのである。

例として2003年の社会保障改革（医療、年金）の審議を挙げると、8段階で民間議員ペーパーが提出されている。

- 4回2/20：「抜本的な社会保障改革に向けて」、年金と医療の大まかな検討事項を提示、参考推計として潜在的国民負担率について、現状維持ケース、年金改革ケース、医療改革ケースの3ケースを示す
- 6回3/25：「医療制度改革の進め方について」、医療改革の進め方の重要事項を示す
- 7回4/1：「年金制度改革に関する論点整理」、年金改革の課題を6点に整理し、各課題の論点を示す、また諸外国の年金体系や国内各界の改革案を整理、年金改革のスケジュール案も示す
- 9回4/16：「年金制度改革のあり方について」、年金改革案を示し、マクロ経済と年金改革に関し前提条件を変えた6ケースの試算を示す
- 11回5/28：「社会保障制度改革のあり方」、年金改革案と医療改革案を示し、5ケースの試算を示す
[6/27骨太方針2003閣議決定、その中に社会保障制度改革あり（第2部5.）]
- 21回10/3：「年金改革の議論に当たってのポイント」、次のステップとして 給付と負担の水準を議論する際のポイントを示す
- 23回11/18：「年金改革のあり方」、厚労省案に対する論点を示す
- 26回11/28：「年金改革の今後の課題」、2004年度予算編成で結論を出すべき事項を示す

③ 4人の民間議員が共同して作成かつ議論を行った。

通常の審議会であれば、有識者議員は1人1資料、すなわち4人なら4資料、10人なら10資料が提出されることが多いが、諮問会議は4人の民間議員議員が共同して1つのテーマに関し1つの民間議員ペーパーを出す。このことの利点は、以下のように3点ある。

i) 内容が高度化する

単純な話であるが、4人がそれぞれ1つずつ計4つのペーパーを作るよりも4人が知恵を出し合って1つのペーパーを作る方が高度なペーパーが出来る。

しかも、マクロ経済学、財政学、産業界の実状、最新の国際経済課題等、異なる分野の有識者が各々の得意分野を結集して1つのペーパーにするのである。

また、ペーパーを提示された各省大臣等も、1つのテーマで4つのペーパーが出されると、自分で重複点や相違点や重要度を整理しなければならないが、1つのペーパーであればその整理や既に行われているので、問題点や対応策を理解しやすい。

ii) 議論の時間が十分確保できる

通常の審議会でもよくありがちなのが、各委員がそれぞれ資料を出してその資料の説明だけで審議時間の多くを使ってしまい、議論の時間が十分に確保できず、審議会ではなく各分野代表者の意見発表会になることである。

これに対し、諮問会議の共同ペーパー方式であれば、議論の時間は十分にあるので、ペーパーの内容に会議での議論の結果を加えて、正に進展した結論を得ることが出来る。

iii) ペーパーの背景、理論構成を十分理解した上で議論出来る

民間議員ペーパー作成段階で、4議員は内閣府事務方の助力も得て、当該テーマの経緯、実例、考えられる対応策とその効果とコスト等を検討し、さらには経済財政政策担当大臣、場合によっては総理とも協議し、背景や理論構成を十分に理解した上で、諮問会議に臨むため、長時間であっても丁々発止とした議論を行うことが出来るようになる。

(3) 実質的・発展的な審議

① 審議時間を十分確保（表1、表2、ESR No.46の表を改編）

（表1）各内閣諮問会議開催回数

	開催数	内閣月数	月平均数
小泉	187回	65月	2.9回
安倍 I	31回	12月	2.6回
福田	33回	12月	2.8回
麻生	30回	12月	2.5回

(表2) 各内閣の諮問会議審議時間

() 内は構成比%

	平均審議時間	30分未満	30～60分	60～90分	90～120分	120分以上
小泉	75.2分	17回 (9.1)	37回 (19.8)	70回 (37.4)	47回 (25.1)	16回 (8.6)
安倍 I	77.8分	3回 (9.7)	5回 (16.1)	11回 (35.5)	12回 (38.7)	0回 (0)
福田	66.2分	3回 (9.1)	8回 (24.2)	17回 (51.5)	5回 (15.2)	0回 (0)
麻生	58.1分	4回 (13.3)	13回 (43.3)	7回 (23.3)	5回 (16.7)	1回 (3.3)

当たり前の話ではあるが、十分な審議時間が確保されなければ実質的な審議は出来ない。

小泉内閣187回の諮問会議の審議時間は平均で75分と1時間を超えている。しかも60分以上が71%と7割を超え、90分以上でも34%と3割を超え、120分以上も9%と1割弱である。通常の審議会が長くて2時間であり、総理全時間出席の会議で7割が60分以上というのは他の会議に比べて異例であり、十分実質的な審議が出来る。

これだけ長時間の諮問会議が、小泉内閣では月平均2.9回行われたのである。2.9回ということは、ESR No.36 1. (2) ①でも述べたように、選挙期間、夏休み、外遊期間等を鑑みれば、実態は毎週諮問会議を行っていることになる。

次の安倍 I 内閣でも同じような充実した状況であり、平均審議時間は小泉内閣より3分多い78分、60分以上・90分以上も小泉内閣より多い74%・39%であった。ただし120分以上は安倍 I 内閣では0回である。月平均開催回数は2.6回と小泉内閣より若干少ない。

福田内閣では、平均審議時間は約10分減って66分、60分以上が67%と7割を切り、90分以上は15%と小泉内閣の半分以下となった。ただし月平均回数は2.8回と小泉内閣並みである。

麻生内閣では、平均審議時間は58分と60分を割った。60分以上は43%と大幅に減った。90分以上も20%と小泉内閣の6割弱、ただし、120分以上が1回あった。月平均開催回数は、2.5回とさらに減った。

② 重層的な議論

60分や90分以上の会議で参加者が11人となると事前に用意した単なる意見表明だけで終わるはずはなく、他者の意見を受けた、質問、反論、追加、修正といった丁々発止とした正に議論が行われる。総理を初め多忙な者ばかりの会議だから、意見がなければ予定時間前でも終わりとなる。実態は、最後の提言取りまとめの時以外は予定時間前に終わることはほとんどなかった。そういう重層的な議論が行われたからこそ、各参加者の意見を止揚したより高度の段階の結論に到

達できたのである。

なお、事前に用意した場合の意見は発言時間が長くなるが、発言回数は少ない。議論に対応して諮問会議の場で考えて発言する場合は個々の発言時間は短い、発言回数は多くなる傾向がある。

③ 経緯論の克服

政策の議論において、従来の政策を変更するのは大きな労力が必要であるが、新規政策や政策変更が出来ない場合に多い現象は、経緯論を突破出来ないことである。すなわち「現在の〇〇という政策は、□□や△△といった経緯があって形成されたものであり、その□□や△△を軽視して政策変更は出来ない。」という理屈を打ち負かせないことと、その背後にいる多くの既得権益保持者が変更を受け入れないことによる。

実際の政策議論では、この経緯論の段階で負けてしまうことも多い。諮問会議がいくつかの経緯論を克服できたのは、2つの理由がある。

第1に、理論的な議論を行ったことである。経緯論の議論をする場合、多いのは別の経緯論で対抗することであるが、それでは多くの場合水掛け論になり結論が出ない。または議論に勝った場合も遺恨が残る。まずは、理論的な議論を行って、かつては理由があった制度や規則でも、もはや時代に合わなくなっていることを理論的に納得できる説明が出来れば、経緯論を克服する第1段階に達したことになる。まずは理屈ということである。例としては、郵政民営化の議論の時に、組織面より先に機能面の議論を行ったことである(ESR No.43 (1) ② iii 参照)。また理論面の議論を行う場合の大きな武器となったのが、上述 (2) の質の高い民間議員ペーパーであった。

第2に、既得権益を乗り越える工夫を行ったことである。ポイントは3つある。1番目は、既得権益の背景、歴史的条件を踏まえて理論を適用することである。単に理論でこうなっていますと提示しても既得権益派は納得しない。理論は通常いろいろな条件を捨象したモデルとして形成されており、背景、歴史的条件が異なるので当該理論は適用できない、と反論してくる。そこで既得権益派が主張する背景、歴史的条件の下でも、理論が成り立つことを示す必要がある。2番目は、公開して既得権益に関する議論を行うことである。後述の (4) で詳しく述べるが、非公開の場であれば理論的に破綻していてもかなり強引な主張をする既得権益派であっても、公開の場であれば強引な無理筋の主張は出来にくくなる。既得権益派といっても通常は常識ある者なので、公開の場ではみっともないことはしないのである。3番目は、議論を尽くした上で、総理等の最終決定者の判断を仰ぐことである。議論を

尽くして、すなわち反論も十分させた上で、最終的に総理が判断を示せば、既得権益派も「仕方がない」として完全に納得は出来なくても結論は受け入れることになる。

④ 進行役の経済財政政策担当大臣の力量

経済財政政策担当大臣に求められる力量は、理論面すなわちサブの能力と、会議の進行面すなわちロジの能力の2種があるが、サブ能力は民間議員の知見や事務方スタッフの活用で補えるので、重要なのは後者のロジ能力である。どの議題を取り上げるか、どの順番で議論するかということから始まって、特に重要なのが、議論の取りまとめ方と次回以降の議論へのつなぎ方である。

これは経済財政諮問会議の現場で求められる能力なので、事務方が補助できる部分は少なく、正しく経済財政政策担当大臣自らの力量にかかっている。その力量の源泉は大臣自らの知見である。すなわち経済学を始めとする知識と、これまでの政府内外での政策議論の経験である。

この意味で、小泉内閣から麻生内閣までの8年5か月の諮問会議での双壁は、竹中平蔵大臣と与謝野馨大臣であった。竹中大臣の政策金融機関、大蔵省、大学、そして小渕内閣の経済戦略会議で体得された専門知識と政策形成の経験、そして与謝野大臣の幼少時からの豊富な海外での経験と政府機関で蓄積された専門知識、長い政治活動の経験である。

⑤ 各大臣の力量

各大臣議員に求められる力量も、サブ面とロジ面の2種があるが、圧倒的にサブ面での能力の比重が大きい。これは民間議員といったサブ面での協力者がおらず、担当局長1名の陪席はあるものの事実上1人で議論を行わなければならないからである。サブ面でも内容自体は事前に各省事務方の協力を得て準備できるので、特に説明力と討論力が重要となる。別の言い方をすれば、事前に用意した発言要領ペーパーを読むだけの能力では通用しないということである。

そのためには平凡であるが所管分野に関する一定以上の知識と、それを明晰に説明できる能力が必要となる。これは、ある期間以上大臣を務めると涵養されるという面もある。この意味で、小泉内閣の時は大臣の交代が少なかったので、自ずからこの能力を体得出来たということもある。

ロジ面については、ロジ面でメインを担う経済財政政策担当大臣の仕切りを如何にうまく活用するかが最も重要である。特に、民間議員ペーパーの方向で他省の施策の改善を求める場合は、そうである。これに対し、民間議員ペーパーの方向に反対の場合は、サブ面

で如何に説得的な理屈を事前に準備できるかが最も重要であり、ロジ面ではせいぜい1回の諮問会議で結論まで出さずに、如何に次回の審議に持ち込むかぐらいである。

⑥ 日銀総裁の力量

現在の経済政策の運営に関しては、かつてに比べ金融の重要性が格段に高まっているので、歴代の日銀総裁が諮問会議の議員に任命されてきた。日銀出身の総裁であろうとなかろうと、日銀総裁の金融に関する専門知識は抜群なので、その点では心配ない。金融に関する議論は専門家以外にはわかりにくいことが多いので、日銀総裁には明瞭な説明力が特に求められる。

ただ、諮問会議は日銀の金融政策自体を議論する場ではないので（それは政府の代表者も出席している日銀金融政策決定会合で議論される）、日銀総裁に期待されるのは、日本経済や経済政策の議論において、金融の専門的観点からの明確な分析や見落としがちな論点の指摘である。具体例では、不良債権問題や政府系金融機関改革の審議において、日銀総裁は期待される役割をきちんと果たされた。

⑦ 民間議員の力量

上述（2）の民間議員ペーパーに関すること以外で民間議員に期待される力量は、経済学者の場合は課題解決に寄与する理論的分析力であり、経済界の者の場合は自らの業界を超えた日本経済全域における根本的課題の発掘と対応策が企業や社会に及ぼす影響の指摘である。細かいことは必要なく、経済の第一線に日々触れられている立場から、行政官や学者では気が付かない問題や影響の指摘が重要である。自らの業界だけの知識や経験では全く不十分であり、川上と川下両方の取引先・関係先への知見から日本経済全体への意見が求められる。日本経済の活動は世界経済の影響を大きく受けるので、国際的観点も当然必要である。

他の議員と同様に、簡潔で分かりやすい説明力も必要である。得てして長い説明はピントがずれていたり単なる繰り返しであったりする。長い説明は意見陳述になってしまい、段階的議論を通じての対応策の形成に寄与しないことが多い。別の言い方をすれば、最初の発言だけでなく2回目、3回目、4回目の発言が重要となる。

また、（2）で述べたように民間4議員は経済財政政策担当大臣と連携して諮問会議に臨んでいるので、担当大臣の議事進行と阿吽の呼吸で発言を行い、建設的な議論にすることが求められる。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）