

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 (16)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、経済財政諮問会議の教訓から述べる。

(4) 公開性・透明性確保の重要性

① 制度設計時から重視されていた公開性・透明性

そもそも経済財政諮問会議が創設された2001年の中央省庁改革では、今後の行政の在り方として、公開性・透明性の向上が重視されていた。1997年12月の行政改革会議最終報告では冒頭の「行政改革の理念と目標」の箇所で、21世紀型行政システムの具体的な仕組みや特性の柱として、総合性・戦略性の確保、機動性の重視、効率性・簡素性の追求とならんで、透明性の確保が挙げられており、「行政が公正な政策判断を保つためには、その意思決定を透明かつ明確な責任の所在の下に行うことが必要不可欠である。」とされていた。

このように、公開性・透明性については制度設計段階から重視されていたが、その効果は以下に述べるように、予想以上に大きかった。竹中平蔵元経済財政政策担当大臣も、その著書（『日本経済に追い風が吹く』212頁、2025年、幻冬舎）で、「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。諮問会議が当時それなりの力を持ちえたのは、議事録を3日後に公開したからだ。表向きは議事要旨の公開としたが、実際には議事のほとんどすべてを公開した。」と述べておられる（ESR No.49 (5) ③ [2] iii) (三参照)。

② 経済財政諮問会議における具体的な公開性・透明性確保の方法

i) 会議開始と同時の会議資料の公開

諮問会議当日の会議開始の時刻に、内閣府の記者クラブに当日の会議資料を配布する。記者はその資料を読んで、会議終了後の経済財政政策担当大臣の記者会見の準備をする。また、資料は後刻内閣府のHPにも掲載する。

ii) 会議最後の総理発言のマスコミへの公開

諮問会議のマスコミへの公開は2時点で行われる。総理入室から会議冒頭の経済財政政策担当大臣の開始発言までの通称頭撮り（会議開始前からマスコミを会議室に入れ、総理の入室から、会議冒頭の司会者（経済財政政策担当大臣）の「これより会議を始めます。」という発言と、その後テレビカメラが出席者一同をざっと撮影する。実質的な審議は何も行われぬ。）と、会議の最後の総理発言である（その直前にマスコミを会議室に入室させる）。最後の総理発言には、いわゆる総理指示が行われる場合があるので、マスコミは注目している。

iii) 会議直後の経済財政政策担当大臣記者会見

時代により若干の変動はあるが、諮問会議直後の担当大臣の記者会見は、通常以下のように行われる。

イ、会議中から事務方は、担当大臣が紹介すべき各大臣や民間議員の発言メモの作成を始める。

ロ、会議終了後諮問会議が行われた官邸の会議室に残り、担当の政策統括官も参加して大臣発言メモ案を作成する。なお、最後の総理発言はマスコミは直接聞いているので省略する。

ハ、政策統括官以下は内閣府に戻り、大臣室で、内閣府審議官場合によっては内閣府事務次官も参加して、大臣と大臣発言メモを検討して確定する。

ニ、内閣府記者会見室で、大臣から発言メモに沿って当日の諮問会議のポイントを説明。記者から、当日の配布資料も含めた質問を受ける。記者の関心が高いのは、各議員の発言の意味するところと、担当大臣及び総理の当該案件に関する考え方。

ホ、大臣退室後、担当政策統括官（通常は経済財政運営担当）から、各議員の発言を発言順序に沿って紹介する。大臣議員は、〇〇大臣という個別職名を出して紹介するが、民間議員については、「1人の民間議員、別の民間議員、ある民間議員」というように、発言者名は伏せて紹介する。この時は記者からの質問はほとんどない。

なお、官房長官以外の各議員は会議終了後退出の際に、官邸3階の玄関ロビーで官邸記者会の記者にぶら下がり取材を要望される場合がある。これに応じるかは各議員に任されており、自分の発言は紹介できるが、他の議員の発言は紹介できない（「経済財政諮問会議における情報の公開等に係る運営細則」第4条で規定されている）。

iv) 3営業日後の詳細な議事要旨公表

イ。諮問会議では別室で速記者が速記を取り、会議の翌日には速記録が内閣府事務方に届く。

ロ。内閣府は直ちに、出席大臣の所属省、日銀、民間議員4人、総理秘書官室、官房長官秘書官室に配布し、明確な言い間違い等最低限のチェックを依頼し、同時に速記録の話し言葉を議事要旨の書き言葉に修正する。

ハ。各省等の意見は、会議の翌々日には回収し、3日後に公表（内閣府HP掲載）。

ニ。このようにして、発言者名入りで、話し言葉を書き言葉にただけの実質的に議事録とほとんど変わらない議事要旨が公表され、会議でのやり取りが詳細にわかることになる。

ヴ。4年後の議事録公表

ESR No.35⑥ i) で述べたように、日銀金融政策決定会合に倣い、民間議員の任期2期分が経過した4年後¹に、全文起こしの議事録が公表されている。しかしながら、内容的には議事要旨と同じであるため、議事録はほとんど注目されていないのが実情である。他の機関では何年後かの公開であっても注目され報道されることがあることとの対比でいうと、諮問会議の場合はそれぐらい議事要旨が充実しているので議事録による新たな情報がないということなのである。

③公開性・透明性確保の効果

これは、諮問会議の議論の活性化と諮問会議による政策形成の高度化に、事前に想定されていたより数倍の効果があった。特に、議事要旨の効果が大きい。

諮問会議の議事要旨は、以下の点で画期的だった。

i) 発言者名を明記

ii) 議事録とほぼ同じ詳細な内容

iii) 会議後3営業日という超短期間で公表

従来常識では議事要旨というのは当該会議で概ねどういう内容が議論になったかがわかればよいという考えで作られており、「誰が何を言ったか」がわかると反対賛成を含めていろいろな干渉があるので、発言者名は明記せず、個々の発言ではなく内容は編集して記述するというものだった。公表のタイミングについても、このようにして作成した議事要旨案を次の会議に掛けて出席者の同意を取ってから次々回の会議で公表するというやり方が多かった。これでは例えば平均月1回開催している会議では、公表は2か月後になり関心は薄れてしまう。

それを諮問会議では、i) 発言者名は明記、ii) 明らかな間違いや会議の本筋に関係のない冗談話を除いて、発言内容は話し言葉を書き言葉にするだけ（＝主として語尾を転換する）、iii) 会議から3営業日後に公表、としたのだから、大変化である。諮問会議発足直後の2001年2月にこの公表方式を決めた当時の議員、特に民間議員の英断と度胸に感服する（なお、小泉総理・竹中経済財政政策担当大臣ではなく、その前の森総理・麻生経済財政政策担当大臣の時のことである）。3営業日後というのは前述のように、速記起こし⇒議事要旨案作成⇒発言者への確認、という作業の流れに鑑みれば、実務的にはこれ以上短縮できない限界の早さである。また3営業日後に公表しようとすれば、内容を編集する時間的余裕はなく、速記起こし文を最低限の修正で使うしかない。

このため、3営業日後には、誰が何をどのように諮問会議で発言したかが、広く世の中に明確にわかることになる。その効果は具体的には2つである。1つは露骨な既得権益擁護の発言は出来なくなることである。もう1つは、理屈のないごり押しの発言も出来ず、きちんとした理論的な理由や実例のある発言をしなければならないことである。これが諮問会議の建設的かつ段階的に高度化する議論に大きく貢献した。発言者名を明記して発言内容も詳細に公表するといろいろな干渉があるという心配も概ね杞憂となった。発言の背景となる理由も明記されているので、干渉されても理論的に説明できる。また万が一外部から干渉する場合でも理屈とともに言わなければならない。そうすればきちんとした議論になって、それはそれで建設的である。

このように諮問会議の詳細議事要旨の早期公表の果たした役割は、非常に大きなものであった。ここで強調しておきたいことは、公開性・透明性の強化は本来やりたくないが世の中の風潮に従ってやるという消極的対応ではなく、公開性・透明性の強化が、会議の議論の内容の高度化や実効性の向上に大きく資するので積極的に言うべきものであることが、わかったということである。

なお、「それならば諮問会議を実況中継すれば、もっと簡単に同じ効果があるのではないか」という意見があるかもしれないが、それは必ずしもそうではない。諮問会議で実況中継を一度した時の経験から言え

1 経済財政諮問会議運営規則第8条及び運営細則第3条に、「議事録は4年後公表」が規定されている。

ることである。政策金融改革の審議の時に2005年10月に4日間にわたり、政策金融改革対象8機関とユーザー団体等16機関を、民間議員4人と外部有識者3人でヒアリングを行ったのだが、対象機関の説明と質疑応答を全てウェブサイトで完全中継した（ESR No.44 (2)【第2期】②参照）。確かに理由なき既得権益の擁護は防止されたが、完全中継されていると、特に回答者側で中継を見ている者にどう思われるかという心配から、必ずしも本音の議論が出来ず建前の議論になってしまった面があった。万一間違った発言をした場合は議事要旨を修正できるという現行方式は、発言者に安心感を与え、建設的な審議に寄与するというのである。

9. 今後への期待

経済財政諮問会議も2001年1月6日の設立から、四半世紀25年が経過した。決して短い年月ではない。そこで、これまで論じてきたことを踏まえて、諮問会議が今後とも経済財政政策の司令塔として、その役割を果たしていくために、期待されると筆者が考えることを述べる。

それは、(1) 長期ビジョン策定による総合力、調整力、推進力の強化、(2) 各省の能力を連携させた政策の形成と実施のための諮問会議の活用、(3) 国民各界各層を包含した政策形成過程の構築、(4) 事務方より高度な専門能力の整備と海外を含めた説明力・対話力の強化、の4点である。

(1) 長期ビジョン策定による総合力、調整力、推進力の強化

政府の経済政策の司令塔機能の強化に大きく貢献した経済財政諮問会議の成果の代表が「骨太方針」であることは、自他共に認めるところである。毎年6月頃に策定される骨太方針に自らの望む施策を盛り込むべく、各省や与党は5月頃に各種提言を行うべくスケジュールを組んで検討する。これが慣例的に確定された我が国の経済に関する基本政策の策定方式であるが、その欠点は骨太方針は毎年定期的に策定され、内容的には翌年度予算に盛り込まれる施策が中心となるため、中長期的な政策形成指針力が弱いことである。

このことは、内閣府としても認識しており、以下のような中長期のビジョンが作成されていたが、いずれも骨太方針のように政府全体の指針の機能は果たせなかった。

i) 毎年の中期ビジョンの作成

小泉内閣では、2002年から毎年1月に「構造改革と経済財政の中期展望」という名称で、今後5年間の中期ビジョンが閣議決定された。安倍 I 内閣と福田内閣では「日本経済の進路と戦略」と名称を変えて策定された。麻生内閣では「経済財政の中長期方針と10年展望について」と、10年のビジョンとして策定された。なお、安倍 II 内閣の2013年以降は、同種の毎年の中期ビジョンは策定されなくなった。

ii) アドホックに策定された長期ビジョン

これまで3回策定され、いずれも専門調査会報告であり、閣議決定等はされていない。

(一)「日本21世紀ビジョン」、2005年4月、小泉内閣、専門調査会長香西泰内閣府経済社会総合研究所長（ESR No.41 (5) ③参照）、不良債権処理等の集中調整期間（2001～2004年度）終了後に、構造改革により実現される2030年の目指すべき姿を提示したものの。

(二)「構造変化と日本経済」、2008年7月、福田内閣、専門調査会長植田和男東大教授（現日銀総裁）、1990年代以降20年、ようやくバブル崩壊の負の遺産処理から抜け出たとして、今後10年のビジョンを提示したものの。

(三)「未来への選択」、2014年11月、安倍 II 内閣、専門調査会長三村明夫日商會頭、アベノミクスが目指す脱デフレ・経済財政のその先の、長期的な50年後の日本の未来像と、2020年頃までに取り組むべき課題を提示したものの。

この3つの長期ビジョンは、何れも作成方法や内容で工夫が凝らされていたが、その後諸般の事情から余り活用されることはなかった。(一)は、11名からなる専門調査会の下に、4つのワーキンググループを置き58名の委員というミニ経済審議会方式で作成された。委員は大学やシンクタンクの経済専門家と関係省庁の中級幹部クラスであり、かつての経済審議会のように経済界、労働界、マスコミといった各界の代表者はいなかった。郵政民営化の国会審議の直前に作成され、9月の郵政解散で与党が大勝したものの、小泉総理は2006年9月の自民党総裁任期切れとともに退陣されることを公表されており、活用されることはなかった。(二)は、経済学者、経済界、金融界、マスコミ等の12名の委員からなる専門調査会だけで作成した。策定後2か月強で福田内閣が退陣したこととリーマンショックが発生したこと等のため、活用されなかつ

た。(三)は、経済学者と経済界の委員9名の専門調査会の下に、経済学者と関係分野の専門家計29名からなる3つのワーキンググループを置いて作成された。7年9か月にわたる安倍Ⅱ内閣の2年目に策定されたが、安倍Ⅱ内閣は、三本の矢、新三本の矢、一億総活躍、働き方改革等の短期の政策を次々に打ち出すという政策運営であり、長期ビジョンは活用されなかった。

ところが、最近各方面から中長期的な総合ビジョン策定の必要性が提起されている。骨太方針2025でも第1章マクロ経済運営の基本的考え方、の最後で指摘されている。その趣旨を踏まえれば、以下のように考えられる。

すなわち、世界経済は、1980年代末の冷戦の終結と旧社会主義圏の市場経済化を受けて市場の調整力に大きな信頼を寄せる新自由主義が席卷し、グローバル化が進展し世界経済の成長の原動力となっていたが、近年になって経済格差拡大、気候変動問題の深刻化、サプライチェーンの脆弱化等の市場原理で解決できない課題の台頭や、保護主義や自国中心主義の動きの強まり等国際協調の形骸化から、新自由主義の限界が認識されるようになってきた。このような危機感から、法の支配に基づく自由で開かれた新たな国際秩序・ルール作り等の経済財政政策のパラダイムシフトが必要であり、世界を取り巻く新たな制約条件や要請に対応できる長期ビジョンが必要になっている。新自由主義の世界においては、理念型としては市場に任せておけば中長期的には全て上手くいくはずなので政府がすべきことは市場原理を阻害する要因を取り除くことであり、ビジョンを策定してそれに向けて誘導していくことは必要ない、とされていた。しかしながら市場原理で解決できない課題への対応が必要となれば、長期的に予想される世界の予測と、目指すべき世界の展望と、それを実現するための政策群の柱を一括して示すビジョンが必要になってくる。また新自由主義が通用しない世界での将来の不透明さが、年金・医療・介護や雇用等の生活の将来不安を国民の間に生み、それが足元の消費や投資の低迷につながっているのである。

そういう意味で、今後の我が国の経済社会についての長期ビジョンの策定が求められる。

長期ビジョンの検討に当たって、求められる重要条件は以下の4点である。

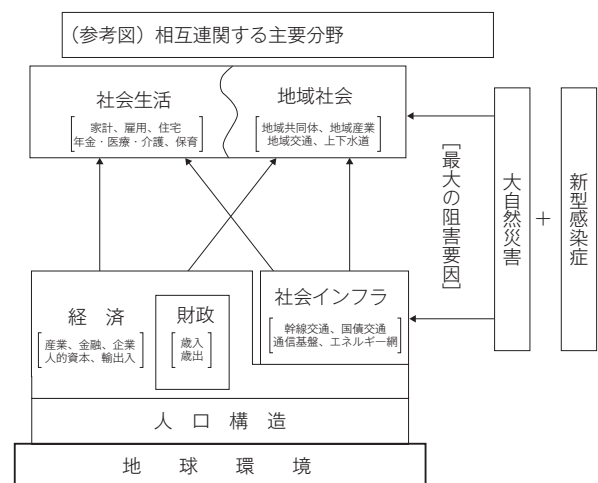
①各分野の相互関係を明確にした体系性

これまでの各種の長期ビジョンが実効性を持たな

かった大きな理由の1つは、各省等の策定主体が自らの所掌分野のことしか考えずに他分野との相互関係を考慮していなかったことがある。このため、前提条件や対象期間も違う分野ごとのビジョンがほとんど調整されることなく並列的に策定され、他分野の政策を活用できないとか、他分野に悪影響を与えるという、いわゆる縦割りの障害が発生したのである。特に長期になると相互関係からの相互作用の影響が大きくなるので、各分野間の関係を体系的に整合化したビジョンを構築する必要がある。

各分野間の体系的関係のイメージとしては、(参考図)のようなものを筆者は考えている。このようものを政府の各府省と国民が共有することが体系化の第1歩である。

(参考図)の説明をすると、主要分野としては、まず経済(産業、金融、企業、人的資本、輸出入等)分野がある。財政は重要だが経済分野に含まれる。経済分野の一部を基盤として社会インフラ分野がある。その内容は、国内の幹線交通、国際交通、情報通信基盤(光ファイバー、携帯基地局、海底ケーブル等)、エネルギー網(再生エネルギーも含めた発電所、送電網、ガス・石油パイプライン等)である。経済分野と社会インフラ分野を基礎として、国民生活に身近な社会生活分野(家計、雇用、住宅、年金・医療・介護、保育等)と地域社会分野(地域共同体、地域産業、地域交通、上下水道等)がある。この2つの分野は密接に絡まっている。矢印は各分野間の関係を示す。



(以下次号)

前川 守 (まえかわ まもる)