

## 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 (17)

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、9. 今後への期待から述べる。

### ②経済社会の構造基盤や阻害要因までを含んだ総合性 (前号参考図参照)

長期ビジョンは、日本社会の主要分野を体系的に網羅したものであり、前号で述べた経済・社会インフラ・社会生活・地域社会の主要4分野を支えている、短期では変化はないが長期では変化がある構造基盤についてもビジョンの対象とする必要がある。構造基盤としては、現代ではまず人口構造である。過去のビジョンでは人口は単純な前提条件としての外生変数の1つであったり、単に増加していくという処理で済んでいたが、少子高齢化時代となり経済にとって重要な生産年齢人口は減少を前提とせざるを得ない。またこれからの経済を支える先端技術の開発にはヒトの知恵すなわち人的資本の役割が極めて大きく人口の量だけでなく人口の質が重要である等、人口構造の影響がこれまでになく高まっている。加えて、人口構造は他の分野以上に足元の出生数や高齢化率が高い将来を拘束するため、将来予測の確度が高いという特質もあり、長期ビジョンへの影響が大きい。次に、人口構造の更に下にある基盤として、気候温暖化に代表される地球環境がある。過去には様々な議論はあったが、現在では産業革命以来の人類の社会経済活動がCO<sub>2</sub>等の温暖化ガスを増大させ、地球温暖化の原因になっていることは明らかになっている。大気という国境がないものが対象だけに日本だけでは対応出来ない、正に地球規模の構造基盤である。対応方法についても紆余曲折はあったが緩やかながら国際合意に達し、多くの国が2050年での温暖化ガス排出実質ゼロを目指して取り組んでおり、経済や社会生活の活動の全てに大きな影響を与える構造基盤である。

加えて、これらの主要分野の長期的推移に対して、突発的に発生しうる阻害要因も考慮しておかなければ

ならない。その代表が参考図に記した大自然災害と新型コロナウイルスである。近年の経緯からこの2つ分野の危険性は明らかであるが、特に我が国においては、1995年阪神淡路大震災、2011年東日本大震災を踏まえれば、首都直下地震等の大自然災害への備えを長期ビジョンの重要な対象とする必要がある。

このように体系的な長期ビジョンのためには、地球環境と人口構造を基底的な構造基盤とし、経済、社会インフラ、社会生活、地域社会という主要分野、そして大自然災害や新型コロナウイルスといった阻害要因等、我が国と国民が直面している課題を相互の関係も含めて網羅的・系統的に議論し、総合的なビジョン、まさしく国家戦略を作成しなければならない。

### ③計量経済モデルを十二分に活用した実証性

各分野の体系的関係を正確に把握するためには、計量経済モデルの活用が有用である。特に、①の体系的性、②の総合性を確保するために、各分野の関係を方程式体系で論理的に整理し、相互の効果や影響を時系列で数量的に明確にすることにより実証性が格段に向上する。計量経済モデルで分析することによって、相関関係なのか因果関係なのかや、影響度や波及度の大きさとスピードも数量的に把握でき、現状理解と対応政策の分析検討が格段に進む。特に長期のビジョンの場合は、計量経済モデルによる分析がなければ、議論は情緒的・印象的・思い入的になり発散しがちであり、政策関係者のみならず広く国民の間で建設的な熟議を進めるためには、計量分析による数値的・論理的な実証データが必要不可欠である。

現在内閣府が持つ計量経済モデルとしては、以下のようなものがある。

- i) 中長期経済財政試算用経済財政モデル
  - ・ブロック数4：人口・労働供給ブロック、マクロ経済ブロック、財政ブロック、社会保障ブロック
  - ・方程式数約2600本、外生変数約2500
  - ・試算期間10年程度
- ii) 経済・財政・社会保障に関する長期推計モデル
  - ・構造：経済の姿は供給面（生産性、労働参加、出生率）の違いにより3つのシナリオを想定し、上記i)モデルの結果を元に延長して財政・社会保障の姿を試算
  - ・試算期間2060年度まで

その他にもこれ以上の超長期を展望できるモデルの検討も期待されるところ。

これらの計量経済モデルを元に、上述①、②の各分

野の相互関係を分析できるモデルを作り、整合性の取れた実証性のある長期ビジョンの策定に寄与できるようにすることが必須である。

#### ④長期にわたって経済政策の指針とする工夫による実効性

長期の政策の指針としての実効性の向上のため、ビジョンの内容に加え、運用や策定方式でも考慮すべき条件がある。

- i) 長期ビジョンを閣議決定することに加えて、各省のビジョンと長期ビジョンの整合性を諮問会議で点検する。

これまで諮問会議が作成した前述の3つの長期ビジョン（ESR No.51.9.(1) ii)）は、諮問会議決定だけで閣議決定されず、各省に対しては参考資料に留まり政府全体の指針とはならなかった。2002年から2009年まで毎年1月に策定した「改革と展望」及び「進路と戦略」（麻生内閣では「中長期方針と10年展望」）は、閣議決定されていたが、結果としては骨太方針のように政府全体の指針とはならなかった。

これに鑑みると、閣議決定して法的な強制力を持たせることは当然として、政府全体の指針とするためには様々な工夫が必要である。

最も重要なことは、各省が作成する各省のビジョンと長期ビジョンの整合性を諮問会議で点検することである。各省ビジョンについては、その前提条件を長期ビジョンに合わせる。現在、政府経済見通しや中長期経済財政試算が、各省の施策の指針になっているのと同様にするのである。そのためには、中長期試算のように長期ビジョンも複数シナリオとすることも有用である。

- ii) 見直しは毎年行わず、原則10年毎とする。

長期ビジョンは、いわゆる景気の後退・回復といった景気変動ではなく、その背後にある経済社会構造を対象にするものであるから、変化には時間がかかるため、毎年見直すことは必要ないどころか無駄である。02年から09年までの「改革と展望」及び「進路と戦略」は毎年改訂したことから金太郎飴のようになり、指針性が低下した面もある。

見直しは構造基盤変動に注目すれば、現在最も重要なものは上述②のように人口構造であるので、国勢調査の大規模調査<sup>1</sup>の頻度に合わせて原則としては10年

毎でよい。但し、5年毎の簡易調査や経済状況に大きな変動が起これば適宜見直す。

換言すれば、長期ビジョンでは10年間は変更せずに済むような事項を扱うべきであり、毎年変更が必要なものは骨太方針等他の政策で扱えばよいのである。ただし、長期ビジョンの進捗状況は毎年調査して把握しておく。それ以外は、長期ビジョンは一度策定すれば当分の間は見直しに関する作業は行わず、担当部局は構造問題の発掘と対応策検討のための地道な調査研究に従事し、次の長期ビジョン作成に備える。

- iii) 長期ビジョン策定過程に国民各界各層の参加を得る。

この必要性は、下記の(3)で詳述するが、国民生活全般にかかわる長期ビジョンの指針性、実効性を高めるためには、政府が原案を作成し国会で承認を得るという通常の政策決定方式に留まらず、作成過程に国民各界各層から十二分な参加を得ることが特に肝要である。

具体的には、政府の担当部局に長期ビジョンの対象となる分野の民間専門家の参加を得た合議制機関を設置し（経済財政諮問会議の下部機関である専門調査会が想定される）、素案を策定した後に国会の特別委員会の審議を経て原案を策定する。その後、経済界、労働界、言論界、学界、各種団体、NPO、地方自治体等の国民各界各層とIT等の新しい技術も活用して広く意見交換を行い熟議を重ね必要な修正を行う、という合意形成の過程が重要である。特に長期ビジョンとなると、国民の全階層の全社会活動に関係し、しかも時間的にも長期に渡って関係してくるので、国民が表面的ではなく腹の底から納得できる長期ビジョンにすることが求められる。政策の内容と共に、国民各界各層が納得できる政策形成のプロセスが肝要だということである。

従って、長期ビジョンの策定に必要な期間も、半年くらいの短期間で取りまとめるという拙速方式ではなく、原案作成に1年、国民との熟議に1年、併せて最低でも2年は必要であろう。現実には、原案策定開始の前に政府の担当部局では1年程度の準備作業があるため、実際には3年ぐらいかかることになろう。

#### (2) 各省の能力を連携させた政策形成と実施のための諮問会議の活用

01～09年の小泉内閣、安倍 I 内閣、福田内閣、麻

1 我が国の国勢調査は5年毎に行われるが、西暦で末尾が5の年は簡易調査、末尾が0の年は大規模調査とされ、質問項目が若干多い。

生内閣の時代は、経済政策の司令塔は経済財政諮問会議一つだった。ところが2012年の第2次安倍内閣以降は、経済政策の個別分野において別の司令塔機関が置かれるようになった。安倍Ⅱ内閣の日本経済再生本部、一億総活躍国民会議、岸田内閣の新しい資本主義実現会議、石破内閣の新しい地方経済・生活環境創生会議等である。この複数司令塔方式は、ESR No.50 8. (1) で述べたように、個別分野の司令塔を諮問会議が統括すれば、何ら問題はない。餅は餅屋であり、より細かい対応が出来る。

しかしながら、これら他の司令塔が取りまとめた政策は、経済政策全体の中での位置付けが不明確で縦割り観があった。またそれ以外の各省の政策でも、骨太方針に記載された政策はいいが、記載されていない政策には同じような縦割り観があった。それは諮問会議で一度も審議されていないからである。やはり諮問会議で審議しないと諮問会議による統括力が極端に低下するのである。

これは経済政策以外の経済政策関連の政策であっても、統括して政府全体として効果的・効率的な政策運営を行うために規定された内閣府設置法第19条第1項第2号「国土形成計画その他の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こと。」(ESR No.29 (8) ②参照) が生かされていないということである。やはり、社会保障、社会資本、教育、農林水産業、環境等の広範な政策に関しても諮問会議で審議して統括すべきなのである。その際は実質的な審議を複数回行う必要がある。この条文で例示されている国土形成計画の策定の際は、実際に諮問会議で審議されているが、ほとんど計画が出来た段階で、諮問会議で1回短時間審議されているにすぎず、実態としては報告に近く、経済政策全般との一貫性・整合性が審議されているとはとても言えないというのが実情である。

このような各省の政策を諮問会議で審議することは、実は各省のためにもなるのである。なぜなら、経済政策全般や他の個別政策との関連について審議することにより内容面で高度化するとともに、実施面でも他の省の協力をより得られ、各省の能力をより効果的・効率的に発揮・活用できることになるからである。

### (3) 国民各界各層を包含した政策形成過程の構築

これは今まで余り提起されたことのない新しい論点

である。筆者の36年間の公務員の経験からも、政策の策定の際は役人は最大限努力し、時間等の制約条件の中では最善の政策案を策定したと自分では考えるのである。国会の審議を経て政策になった後は、最善の政策なのだから後はその内容について詳細を国民に丁寧に説明すれば理解してもらえ、効果的に実施されていくものと思っていた。ところが、ある時期からはそうではなくなってきたのである。

すなわち、かつて日本経済の高度成長期から安定成長期ぐらまでは、政府の各省と国会の各党が合意又は多数決で政策や計画を決定すれば、企業、地方自治体、各種団体等は、それらを指針として行動していたが、世界での冷戦崩壊、日本でのバブル経済崩壊の1990年代以降、新自由主義が急速に台頭し市場に任せるのが最適であり政府の関与は少ない方がよいとなったこと、一方で大学・シンクタンク・マスコミ等の政府以外の機関の政策理解力・政策形成力が高まったこと等から、国民が当該政策に十分納得できなければ、政策の実施段階の実行力が伴わないというように変化してきた。加えて政策自体が、かつての不況になれば公共土木事業を打てばよいという単純なものから、政府の先導はあるにしても民間部門の知恵や技術により先端技術開発を行う、あるいは社会保障制度や少子化対策等により国民の行動を変えるといった国民側の対応に大きく依存するものに変わってきたため、政策の実施には国民の理解がより重要になってきたのである。

従って、単に政府が政策を決定した後に、その内容を国民に丁寧に説明するといった、現在政府がよく行っている対応では実は十分ではなく、政策策定段階から国民の参加により国民が納得できる政策とすることが必要である。

### (4) 事務方のより高度な専門能力の整備と海外を含めた政策説明力・対話力の強化

最後は、諮問会議を支える事務局機能を担う、内閣府の経済財政関係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に関することである。

上述の(1)～(3)を実行するためには、経済学、統計学、社会学等に加え、個別政策分野に関する事務方の専門能力をより強化する必要がある。最重要なのは急速に進歩しているデータサイエンス、AI等を活用できる専門能力の取得と養成である。(1)③の計量

経済モデルに関することは当然として、政策の体系的・総合性の強化、さらには(3)の国民各界各層の多様な意見による熟議のためにも、データサイエンス、AI等の能力は必至である。人口減少下で政府職員の増員にも限りがあるので、現行職員のリスクリングが主力となろうが、オンザジョブだけでは不十分で、オフザジョブで内外の大学院等で学びなおすことが必要である。民間シンクタンク等の政策分析及び形成能力も格段に向上しているので、外部委託も活用すべきである。要員育成を兼ねて、大学院博士課程修了者ポストの採用もあるだろう。諮問会議の事務方で実務能力を養成した後は、公務員を続けてもいいし、研究機関や国際機関等の経済政策関連分野で活躍してもらえばよい。

次に海外も含めた政策説明力・対話力の強化である。諮問会議の公開性・透明性確保の効果は、ESR No.51(4)で述べた通りだが、海外への発信力はまだ弱い。例えば骨太方針等決定文書は英訳されているが、毎回の議事要旨は総理締めくくり発言以外は英訳されていない。言うまでもないが、今や民間企業の活動だけでなく政府の活動も相当国際化しており、国際的な影響や相互作用を考えずに実施できる政策は少ない。加えて、新自由主義の限界が明らかになり、新たな経済政策のパラダイムを世界各国で探求している現在の状況下では、各国の経済政策の内容や策定過程や効果に関する情報が世界中で求められている。そのためにも海外への発信力の強化が必要である。

また、小泉内閣の初期において、メールマガジンやタウンミーティング等の新しい広報・交流手法が取り入れられたが、各種SNS等日進月歩のIT等新技術を活用した広報や国民との意見交換の能力向上については、まだまだやるべきことは多い。上述の(3)国民各界各層を包摂した政策形成過程の構築のためにも、これは重要である。

## 10. 終わりに

『経済財政諮問会議の理念と歩み』の連載は、今回で終える。第1部11回、第2部17回、合わせれば全28回となった。期間も2019年春からなので、丸7年である。

この間、世界経済は2020年初めからの新型コロナ感

染症の影響を大きく受けたり、日本経済はようやくデフレという状況ではなくなり、名目GDPは1988年の401兆円からバブルもありわずか4年後の1992年には500兆円を越えた後、長い間600兆円に達しなかったが、31年を経て2023年に616兆円となり、2025年は664兆円となった。しかしながら世界経済の中では、1995年は米国の7割という堂々たる世界2位の名目GDPであったが、2010年に中国に抜かれ、2023年にドイツに抜かれ今や世界4位であり、インドに抜かれるのも時間の問題と言われている。少子高齢化は予想以上の速さで進み、新生児数は1998年の120万人から2016年に98万人と100万人を切ってからはつるべ落としのようになり、2022年77万人、2024年には69万人となった。少子化<sup>2</sup>は我が国のみならず中国、韓国、台湾といった東アジア、タイ、マレーシア、シンガポールといった東南アジアでも近年大きな問題になっており、課題先進国である我が国の対応が注目されている。

その間、2001年という21世紀の始まりと共に中央省庁改革で設置された経済財政諮問会議も四半世紀を過ぎた。主要議題も、不良債権処理、郵政民営化、政策金融改革、デフレ脱却、DX・GX投資等様々なものがあつたが、内閣機能強化の中心として、我が国の経済財政政策の司令塔機能を担い続けている。

しかしながら、ESR No.51.9(1)で指摘したように、経済政策のあり方について、近年、世界規模で大きな変革を迫られている。1980年代末の冷戦終結、グローバルな市場経済化により、旧社会主義圏を含めて大きな影響力を持った新自由主義が、経済格差の拡大、気候変動問題の深刻化等市場原理で解決できない課題の近年の台頭により、パラダイムシフトが求められている。

このため今後への期待では長期ビジョンの策定等4点の提言を行った。諮問会議の運営方式には変化があるとしても、諮問会議が担ってきた機能は今後の我が国の行政機構の中で必要な中心的機能であると思う。

その機能を十分果たせるように、経済財政諮問会議は今後とも時代の要請に対応して行ってほしい。そのために、この『経済財政諮問会議の理念と歩み』という小論が少しでも寄与できれば、望外の喜びである。(完)

前川 守 (まえかわ まもる)

2 世銀統計によれば2023年の各国の合計特殊出生率は以下の通り。日本1.20、中国1.0、台湾0.87、韓国0.72、タイ1.21、マレーシア1.55、シンガポール0.97