

経済財政諮問会議による内閣制の変容

飯 尾 潤

✦ 要 約

小選挙区制の定着による首相権限の実質化や、橋本行革をはじめとする行政改革を背景として、小泉内閣において内閣制は大きな変容を遂げた。この小泉内閣における変容にもっとも大きな意味を持ったのが、経済財政諮問会議の活用である。民間議員ペーパーをもとに各省庁積上げ式以外の方法で内閣レベルのアジェンダを設定し、また閣僚間の実質的な討論を受け、首相自らが裁断を下す場面を増やして閣議を実質的に活性化したのである。さらに内閣の動向に対応し、自民党内でも骨太方針に対応した議論を行う慣例ができるなど、政府－与党関係も変化した。その結果として日本の内閣制は、議院内閣制の特徴である一元性の回復により、首相を中心とする権力核の形成が促進され、総合性を発揮しやすい方向への変化しつつある。

キーワード：小泉内閣、議院内閣制、経済財政諮問会議、予算編成過程、自由民主党

小泉純一郎内閣が、特異な政治指導を発揮するとともに、日本政治のあり方を大きく変えたことに異論は少ない。しかし、前者における内閣総理大臣（首相）の強烈な個性あるいは特異性を重視すれば、変化は一過性だと見ることになる、前者が原因となって後者の結果がもたらされたと見れば、構造的な変化が起こっていると見る違いがある。また、小泉内閣における政治の変化が、1990年代から継続的に取り組まれてきた政治改革・行政改革の積重ねの上に立つ側面からの考察も必要となる。

さらに、政策過程における変化をどのレベルで把握するのかという問題がある。「官邸優位」であるとか、「与党の関与の排除」といった用語では、その官邸の構造や、与党という用語が指す意味によって、その実質が変化するために、必ずしも事態を正確に把握できない。たとえば、小泉政権の前と後とでは「官邸」の意味も違うし、2005年総選挙前と後とでは「与党」のあり方も違っているからである。その点で、変革期においては、安定した役割規定を前提に、政治過程参加者間の権力関係の変化をとらえて、状況を理解する方法には大きな限界がある。

しかも、そうした政治スタイルや政治構造の変

化と、その結果として生み出される政策の選択との間に、必然的な連関があるかどうかは明確ではない。前者の変化は必要条件である可能性が高いが、それが一義的に特定の政策選択につながるわけではないから、それを区別しておく必要がある。例示的に述べれば、首相主導で小さな政府を選択することも、大きな政府を選択することも可能であるからである。

これらを前提として、本論では小泉首相の下での内閣制の変容を主題とする。それは先にも取り上げた小泉内閣の特徴を示す、首相主導、与党排除、省庁官僚制の持つ権力の削減、民間人登用、官邸優位などの現象が、いずれも内閣制の変容と深い関わりがあるからである。そして内閣制の変容という視座を得ることで、バラバラに見えるこうした現象に一体的な連関を設定することができるというのが、本論の主張となる。

ただし、現象は多面的であり、一定の実証性を担保しながら、この問題を一般的に解き明かすのは容易ではない。そこで小泉内閣になって重要な役割を示し、その新規性が明らかな経済財政諮問会議の位置づけを検討することで、問題を考える手がかりとしたい。つまり、経済財政諮問会議はなぜ力を持ったのかという問題を解くなかで、そ

れを可能にしつつ、かつ、それによってもたらされた内閣制の変容を明らかにするのである。

1. 戦後日本の内閣制と小泉内閣

日本国憲法のもとで戦後日本に定着した議院内閣制には、大きな特徴がある。それは他の議院内閣制諸国に比して、議院内閣制の基本原理の1つである一元代表制を逸脱する側面が強いことである。つまり、各大臣が各省庁官僚制の代表者として行動することを規範とする「官僚内閣制」は、有権者から信託を受けた国会が、行政担当者として首相を選び、その首相が自ら選んだ大臣とともに内閣を構成し、内閣が官僚を補助者として行政権を行使するという原理に反する側面が強い。また内閣に統合された政府とは別に、与党が独自の政策的統合の主体となる「政府－与党二元体制」は、一元代表制の特質を曖昧にする。そして、これらの要素が結びつくことで、全体として議院内閣制の機能が発揮される仕組みにはなっていない（飯尾 2004）。

そうした内閣制の特性が生み出す結果には、国政における明確な権力核の不在と、それによる政策の総合性の確保の困難という、相互に関連する現象を指摘することができる。すなわち、官僚内閣制の側面からすれば、内閣における決定は分担管理原則の徹底により、各分担管理大臣＝各省官僚制の発議と、他のすべての省庁の同意を前提として行われるため、政策決定過程における権力の分散とともに、政策内容についても割拠性による制約を強く受け、総合的検討が難しい。また政府－与党二元体制のもとでは、決定権限が政府＝内閣側と与党側に分散するとともに、与党側も独自の統合原理が弱いために、官僚内閣制における割拠性を、族議員などを媒介として、与党の関与が増幅させる側面がある。

これに対して、政策の総合性を確保する手段として有望なのは、権力核を明確にして、そこで統合を図る道を模索することである。つまり、実質的決定がなされる箇所を固定することで、それを

目指して相互調整が行われるとともに、決定権者が全体的視野から決定することを可能とするのである。

議院内閣制は政治統合原理として一元代表制をとっているため、制度的枠組みとしては、この課題に対応しやすい。議院内閣制における有権者の国会に対する信託は、政党政治を前提として多数党による行政権の掌握という形に変換されるが、その際に要となっているのは国会における首相の選任である。そして首相が国務大臣を選んで内閣を組織して共同して、その信託に応えるという筋書きを考えれば、内閣の凝集性を高めるのは、首相の主導性の強化が鍵となる。その意味で首相の制度的な統合力が強いかが、政策的総合性の確保に大きな意味を持つのである。このように議院内閣制における一元代表制を前提にすれば、首相主導の内閣制は、制度の自然な発展形態であるということができよう。20世紀を通じて、民主化が進展して議院内閣制の運用が高度化するにつれ、各国とも首相主導の議院内閣制という色彩を強めたのには、こうした制度内在的要因が指摘できる。

その意味で首相主導の内閣制を、議院内閣制の本質に反するとするのは、官僚内閣制を議院内閣制の本来の姿であるとする誤解に基づくものである可能性がある。ただ小泉内閣において首相主導が形成される過程において、「小泉首相と与党内の抵抗勢力との対立」という形で、政府と与党の二元性が強化されるという逆説的な現象が生じており、それを批判する文脈で、首相主導が議院内閣制を矛盾すると論じることは不可能ではない。それゆえ、議院内閣制による、明確な権力核の形勢と総合性の確保は、首相の地位と統合力の強化によって、内閣の求心力を高めるとともに、政府－与党の一元化が同時に行われることを要請するものであるということができよう。

こうした問題に関して、経済財政諮問会議の活発な活動はどのような意味を持つのであろうか。経済財政諮問会議は、その名称に「諮問」が含まれることに見られるように、法的な位置づけとしては諮問機関である。経済財政諮問会議の活動は、第2臨調をめぐる政治過程に見られるような審議会政治であって、機能しない日本型議院内閣制をバイパスとして、その外部で改革案を練るという

機能を果たしているとも見ることが出来る。確かにこの会議には、法的にも4割以上の外部有識者（「民間議員」）を含むことが定められており、実際にこうした民間議員の活発な活動が、「小泉構造改革」の原動力となったことを考えれば、有識者による検討を主眼とする審議会的側面の実際的な意味を検討する必要がある。

しかしながら、経済財政諮問会議には、首相自身を含む多数の大臣が議員として参加しており、内閣との重なりが大きい。首相が諮問した事項について、首相も参加する会議が答申を出すという、ある意味では不思議な構造となっているが、民間議員の関与をとりあえず別にし、形式的な手順を外してしまえば、実質的な意味においては内閣の構成員の一部による閣議の代替物としての内閣委員会的な存在であるともいえる。さらに検討対象となった事項を分担管理している大臣は、審議の過程で臨時議員として意見を述べ、討論に参加するため、構成メンバーの点でも内閣網羅的な側面がある。そして経済財政諮問会議の決定が、そのまま内閣の決定となる側面に着目すれば、異なる手段による閣議の実質的な活性化策であるとも見ることが出来るのである。

さらに、その際の首相の役割に注目する必要がある。もしこうした会議で首相の主導性が発揮されず、関係閣僚の調整、あるいは官僚による事前の調整が恒常化しているならば、経済財政諮問会議による閣議の活性化という側面は、総合性の確保という点では大きな制約を受ける。また、この会議の活用が政府－与党二元体制に対して、どのような影響を与えているのかを検討することで、議院内閣制が明確な権力核の創造と総合性の確保という目的を十分に達成できているかどうかを検討できよう。

2. 行革会議による 経済財政諮問会議の創設

経済財政諮問会議は、橋本龍太郎内閣の下で、1997年12月3日に出された行政改革会議（行革会議）の最終報告によって設置が提案され、2001年1月の省庁再編にあわせて設置された新しい機

関である。行革会議による行政改革（橋本行革）は、中央省庁の改革としては、戦後改革以来の大改革であり、日本の中央省庁の姿は大きく変わった。

この報告には、内閣機能強化、省庁再編、行政のスリム化という3つの柱があったとされている（行政改革会議事務局OB会編1998）。改革過程においては、さまざまな異なる意見がせめぎ合ったのであるが、行革会議が比較的凝集力のあった機関であることを想起すると、関係者の間で大まかな共通理解があったということもできる。

それによれば、この行革の最大の目的は行き過ぎた割拠性を克服して有効な政策を打ち出せる政府を作ることとともに、行政手法の転換によって行政の効率化を図るというところにある。そこで内閣機能強化も、各省庁個別の意思形成に関する総合調整を強化することによって、有効な政策的対応を可能にしようとした。そして省庁再編は、行政の効率化を前提としつつ、これまで調整官庁といわれながら、その機能を十分に発揮してこなかった総理府におかれる大臣庁を大幅に整理して統合するとともに、調整の対象となる省庁の数を減らすことで、内閣全体の調整コストを下げようとするものであった。もちろん省庁内部における調整は巨大省の誕生によって増大するのであるが、省内調整の方が、省庁間調整よりも容易であるという判断が背景にある。

ここで注意すべきは、内閣機能強化の意味するところである。実のところ行革会議においても、官僚内閣制的な内閣理解は前提とされており、その枠内での権力集中方策であると理解しなければならないからである。たとえば、省庁再編において、省庁の数が減ることに大きなメリットがあるのは、省庁間の調整が相互調整であるということが大前提となっている。また首相の権力強化と呼ばずに、内閣機能強化と呼ぶところには、先に説明したように首相主導政府の実現という方向性とは、微妙にずれがあり、内閣機能が、各省庁の独立性を前提とした「総合調整」の枠内で把握されている可能性も高い（成田2004）。つまり橋本行革の段階では、行政府部内の集中度を高まることは目指されていたものの、組織原理を完全に転換するような改革は、必ずしも目指されていなかったのである。

そこで「内閣の補佐機構」の強化が焦点になる。これについて内閣官房と当時の総理府を合併させることによって強大な調整機能を果たさせるべきだとの意見もあったが、官庁として独立の補佐機構を設けると、かえって他の官庁との横並びになり、既存の調整官庁のような形になるとの反対意見もあり、結局のところ総理府の大幅な組織変更により内閣府を内閣官房とは別に設置するという改革が決定された。妥協的な決定であるが、内閣官房の規模を拡大することを避けて機能性を確保しながら、人手のいるところについては別に内閣府を置き、さらにその地位を省庁とは横並びにしないということによって、双方の主張の利点をとったものということもできる。

このとき、首相の主導する重要政策の企画立案と、重大な総合調整は内閣官房の機能とされ、官房副長官補や危機管理監の創設、首相補佐官の制度化など既存体制手直しと、定員の弾力化などによって、機動性が拡大されたのである。

それに対して、橋本行革の議論のなかでは、もともと内閣府はそうした内閣官房を助けるための「智恵の場」として位置付けられていた¹⁾。首相の主導性を支える知識基盤あるいは広い意味での情報処理基盤がなければ、調整は受け身の消極的なものとどまるからである。そこで、内閣府において各省横断的問題の日常的調整を行い、そこに重要問題に関する会議体において政策課題を議論するとともに、それを支える人員を配置することにした。そして経済財政諮問会議の他に、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議が置かれた。

もちろん議論の中心になったのは、経済財政諮問会議のあり方であったが、その原イメージとして重要な役割を果たしたのが、同時期のアメリカにおける経済政策の策定手法であり、また行革会議の運営そのものであった。当時、バブル経済崩壊後の経済運営に苦しむ日本から見れば、クリントン政権の経済政策が成功が印象的だったためである。このとき注目されたのが大統領を支える会議体であった。ただ問題を複雑にしたのが、アメリカには戦後設置された大統領経済諮問委員会（CEA）と、クリントン政権が設置した国家経済委員会（NEC）の2つがあり、行革会議の委員の間でイメージが異なったことである。結果とし

て、両者の折衷的な会議が設けられたが、このことが経済財政諮問会議の性格を複雑にしている。

また、橋本首相が自身で主宰し、その面前で議論が行われるという行革会議の運営方針そのものの有効性が、委員の間で共有されており、こうした方式ならば機能するのではないかというイメージも強かった。結果として首相が出席する会議体方式がとられるのは、この経験が大きな意味を持っていた。

そこで経済財政諮問会議には、まず智恵の場としての内閣府に置かれる機関として、首相に対して政策やその前提となる政策知識・情報を提供する機関としての性格が与えられた。首相直属の審議会という側面である。その考え方からすれば、政府の外部から有識者を招いて議論に加わってもらうというのは当然のことであり、その意味で民間議員の参加が要請される。この考え方がアメリカのCEAを念頭に置いていることは想像できることであり、民間議員が実質の意味を持つように、その比率の下限を定めるという発想が加わる²⁾。そのうえ行革会議の経験から、答申だけ受け取るのではなく、諮問の主体である首相自身が、会議に参加して議論するという諮問機関としては異例の形式をとることになったのである。この側面を強調すれば、経済財政諮問会議は、新発想の供給源であると同時に、問題を理論的に整理する場となる。

それに対して、審議経過からはNECモデルともいべきものが、経済に関係する閣僚が首相の下に集まって、経済政策の実質的な策定を行う機関であるという位置づけである³⁾。当時はあまり参照されなかったものの、イギリスの議院内閣制においては、内閣委員会と称される限られた数の閣僚が出席する会議が重要な役割を果たすことがあり、議院内閣制の文脈においても、可能性のある改革であった⁴⁾。その前提となるのは、官僚内閣制的運営の下で、内閣の公式な全体会議である閣議は、最終的な意思決定・正統性付与機関となり、実質的議論が行いにくいという問題である。もちろん閣議決定がすんでから、閣僚懇談会に移行した後、各大臣が発言する慣行は続いていたが、そこでの閣僚の発言にも一定の制約があったほか、何よりも決定前の議論を積み重ねる発想は少なく、問題提起の場というにとどまっていた。

それが経済財政諮問会議が設置されると、少なくとも出席した大臣は、それぞれの意見をほとんど事前調整のない形で開陳することになり、実質的な議論の環境が整うことになったから、ある意味で経済財政諮問会議の設置は、閣議の実質的な活性化につながったといえ、当初から、そうした側面には一定の期待が持たれていた。

これらの議論の背景に、もう1つの改革推進力が存在した。それは、官僚不祥事などによって威信を喪失するとともに、橋本首相個人との関係も微妙になっていた大蔵省に対する抑制という意味である。総合調整の最大の分野である予算編成を各省横並びの大蔵省が担当することについては批判があった。それを象徴するのが主計局を大蔵省から分離して、内閣組織へ移管する臨時行政調査会（第1次）の内閣主計局構想であった。同時期に金融機能を大蔵省から分離する動きも強く、何回も制度設計が変更されながら、橋本行革における省庁再編により、金融庁の設置という形で決着するが、経済財政諮問会議の設置も、そうした大蔵省抑制論の系譜から、首相直属組織が大蔵省を牽制するという側面が存在した。関係者のなかには、経済財政会議に諮問という言葉が加わったのは、会議が実質的な決定を行わないように望む大蔵官僚の影響があったと指摘する声があるのは、それを裏側から示すものである（田中 岡田 2000：122-128）。

3. 小泉内閣における会議の意味づけの転換と「竹中諮問会議スタイル」

経済財政諮問会議は、森喜朗内閣のもとで2001年1月6日に正式に発足した。会議の構成については、行革会議の答申以降具体化が図られ、首相を除く定員を10名以内として、うち政府部外の有識者を4割（4名）以上とすることが決まっていた。問題となったのは政府側の議員であり、首相、官房長官、担当大臣、財務大臣、経済産業大臣の出席は早くから固まったが、残りの2つについては、関連機関の長をどう解釈するのかなど問題もあり、最終的に、総務大臣と日銀総裁が常勤議員となって決着した。しかし、取り上げる

問題によっては、それ以外の大臣の方が重要である事態も予想されたので、臨時議員として必要に応じて関係大臣の出席を求めることとした。その後の運用を見ると、臨時議員も発言の際だけ出席を認められるのではなく、その会議全体への出席ができるようになっている。

そうした経緯を経て、民間議員の選任が進められ、2000年12月19日には4名の有識者が決定した。経済界から奥田碩・日本経団連会長（トヨタ自動車会長）、牛尾治朗・元経済同友会代表幹事（ウシオ電機会長）が、経済学者として本間正明・大阪大学教授と吉川洋・東京大学教授が選ばれ、その後、小泉内閣が継続している間は入替えはなかった。

経済財政諮問会議を補佐する事務局としては、内閣府審議官（経済財政担当）と経済企画庁の局長が移行した局長級分掌職である3名の政策統括官がそれにあたり、そのもとに官僚が配置されることになった。内閣の補佐を担当する分掌職は必要に応じて担当を変えられるように担当を表す名称が付けられていないが、実際にはほとんど固定した役割がある。よく第1と呼ばれている旧・調整局長の政策統括官（経済財政運営担当）は、予算編成などの比較的短期的問題と狭義の事務局機能を担当し、第2と呼ばれる旧・総合計画局長の政策統括官（経済社会システム担当）は、さまざまな制度問題を担当し、第3と呼ばれる旧・調査局長の政策統括官（経済財政分析担当）は、月例経済報告等を担当するとともに、会議に必要な分析作業を統括することとなった。

こうして発足した経済財政諮問会議であったが、当初は複雑な性格を反映して性格のはっきりしない審議会として、半ば宙に浮いた存在になりかけた。たとえば、森内閣では発足後に、「財政首脳会議」を設置して、政府と与党の首脳が集まって財政問題を協議する場をつくっていたが、これと経済財政諮問会議との関係が問題になったのである。これについては、初代の担当大臣に予定されていた額賀福志郎議員が「屋上屋批判」を受け止めて解消に動き、財政首脳会議は廃止された。ただ、多くの政治家の経済財政諮問会議を見る目は冷たかった。それを象徴するのが、民間議員が宮沢喜一財務大臣から話されたという「月に1回ぐらい、お茶でも飲みながら、大所高所から議論し

ていただいて」という役割規定であり、智恵の場という構想をかなり弱い形で規定したものであった。そこで森内閣時代には、会議自体が注目されることも少なかった（清水 2005：219-242）。

ただ、新たな機関への期待を持つ関係者が存在したことに注意が必要である。第1は、民間議員で、依然として続く経済危機のなかで、何とかして経済改革を実現しようと努力し、独自に政策分野を選んで研究を始めていた。第2は、経済企画庁系の官僚で、戸惑いながらも、新たな役割を担うことで生き残りを果たそうとしていたのであった。第3は、省庁再編を機に、内閣レベルで改革実現を図ろうとする官僚や、新たに民間から官僚に任命されたもの、あるいは額賀大臣のような政治家である。

こうした事態が根本的に変化したのが、2001年4月26日の小泉内閣の成立である。低支持率に苦しんだ森首相が退陣を決めたのを受けて行われた自民党総裁選挙で、有力と見られた橋本元首相に対して、小泉氏が一般党員の急激な支持の盛り上がり背景に圧勝したのであった。そこで一般有権者にも、急激に改革への期待が高まり、小泉首相の新鮮でわかりやすい発言や行動もあって、異例なほどの高支持率で政権を発足させた。

そのもとで経済財政諮問会議に焦点が当たったのは、小泉首相がこれを重視する姿勢を明確にしたからである。まず、非議員として登用したブレーンの竹中平蔵国務大臣を経済財政担当として、経済財政諮問会議の運営を任せただけで、自らの出席にも熱心で、会議の開催頻度が上がっていった。部下となる議員が少ない小泉首相は、この会議を使って自らの改革を具体化しようとしたのである。また、小泉首相は「改革ができないなら、自民党をぶっ壊す」という発言に象徴されるように、自民党内の反対勢力に抵抗勢力という役割規定を行って、積極的に対立をあおる姿勢をとったため、自民党の政策審議機構を活用しえない状況にあった。さらに大胆な改革を掲げている限り、各省庁官僚制からの抵抗が起こるのは必然で、官僚統制の手段が必要であった。そうした要素が積み重なることで、経済財政諮問会議の重要性が増したのであるが、たとえば首相の持論の郵政民営化に関しては有識者による審議会を設置するなど、発足当初は、経済財政諮問会議だけが特別に重視され

ていたわけではない。

担当の竹中大臣の立場も不安定であった。非議員であるために、政界内での足場が弱いにもかかわらず、小泉首相も自民党内の基盤が弱い状況で、それを補うような支援を受けられない。また族議員や官僚から批判を受ける改革を実行しようとするれば、通常よりも強い批判を受ける。しかも新たに設置された経済財政諮問会議の担当大臣がどのような役割を果たすのかは流動的であった。そこで竹中大臣は、小泉首相の直接的な支持を常に確認しながら、似た立場にある民間議員との連携を重視した。他の出席者は、それぞれに担当省庁の立場を背負っており、そうでない出席者といえは民間議員に限られたのである。

こうした状況で、竹中大臣と民間議員との連携、小泉首相の最終決断を軸とする「竹中諮問会議スタイル」が次第に形成されてくる。それは、事前に設定された審議課題に対して、民間議員側が事前の準備を進めた上で、一致した意見を形成しておき、会議にペーパーを提出し、会議の間では、それに従った発言を行う。それに対して賛否の意見が各大臣などからなされ、やりとりの後で、竹中大臣が議論を整理する。もちろん、その整理に異論がある場合には、さらに発言がなされる。このとき竹中大臣の整理は、打合せずみの民間議員による意見を基本としつつ、他の議員にも受け入れられるぎりぎりの妥協点をねらってなされるので、おおむね強い反対が出ないことが多い。それを受けて小泉首相が、そうした整理を積極的に支持する発言を行えば、その発言（首相指示）が会議の結論となるとともに、後の閣議においても、そのまま内閣としての決定として結実する。竹中大臣の議論集約がうまくいき、それと小泉首相の息がぴったり合っていたときには、予想以上に大胆な結論が参加者の了承を得ることができたという（大田 2006：265）。

ここでは、思い切った案を民間議員が提案すること、議論のあとで竹中大臣が妥協点を探ること、そして最終的には小泉首相が判断を下すことが連係していることに意味がある。もちろん関係大臣の反対が強ければ、議論が続けられるし、最終的に合意が得られなかった提案も数多いものの、ともかくも首相の決定によって事態が収拾されること、改革の推進力を担保する場ができたことが、

何よりも重要である。

こうして「民間議員ペーパー」と呼ばれる民間議員が合同で作成して提案する内容が、改革の原動力となっていった。こうした民間議員ペーパーは、当初は民間議員が思い思いに作成して提出する形であったが、小泉内閣発足後、まもなく4人が結束して提案する形をとることで、議論における主導権を確保するようになる。しかも、作成に際しては竹中大臣も積極的に関与し、あらかじめ意思統一を行っていくのが一般化した。しかも、重要な問題を提起するときには、竹中大臣を中心に小泉首相との連絡をとることで、民間議員＝竹中大臣＝小泉首相という改革推進ラインが形成された。ある意味では、民間議員は、小泉首相に助言するという立場を超えて、小泉首相の分身として会議に問題を提起する役割を果たすことになったのである。

民間議員ペーパーの重要性が増すにつれ、その作成のための打合せは、念入りに行う必要が出てきて、回数も多くなる。民間議員も本業があるにもかかわらず、こうした活動を優先することで、多いときには毎週のように経済財政諮問会議が開かれたため、週に1回どころか2回以上の打合せが行われることもまれではなかったが、そこでかなり実質的な議論が展開されたといわれる。そうした際には、あるべき論とともに、少し反対が出るぐらいの思い切った案を作り、議論の後に少し譲歩して、実質的に反対を押し切ることができるといった配慮がなされ、そのために関係省庁や関係団体・族議員などの反対がどれぐらい強いのかといった戦略的な考慮もなされた。経済政策を中心とする、小泉構造改革にとって、まさに民間議員あるいはそれに竹中大臣を加えた打合せは、戦略中枢となったのである。

このように民間議員の活動が重要になると、その補佐機構も重要になってくる。経済財政諮問会議の運営を担うために、先に述べたような事務局が存在するが、各省庁からの出向者も大量に含み、人数の多い事務局をそのまま、こうした作業の補佐をさせることは、情報管理の点からも、迅速な対応の点からも適当ではない。そこで2002年5月から大臣指名による「特命チーム」が作られて、それを支えることになった⁵⁾。

この特命チームに入るかどうかは重要であるが、

竹中大臣と民間議員が協議して人選を行ったとされる。特命チームは当初3名、後に7名の非常に少ない数の閉鎖的なグループで、本間議員が事務局長役として常勤に近い形でそれを率いた。どちらかといえば旧経済企画庁出身者が多かったが、後に官僚制外部から事務局に加わったスタッフや、他省庁出身者も加わった。竹中大臣や民間議員の中には、各省選抜の内閣府官僚が出身官庁と連携しているという疑念もあり、実務的に短期間で提案をまとめるための補助者が不可欠であるためもあって、特命チームの閉鎖性はしばらくは堅く守られた（大田 2006：250-256）。その後、体制が確立するに従って次第に開放的になり、2005年の総選挙以降は、むしろ事務局全体に特命チームが広がるような形で解消された。

このように、経済財政諮問会議の運営は、首相から竹中大臣、民間議員、特命チームという1本の基軸が形成されることにより、事務局主導でもなく、しかし議員の自由な意見交換の場でもなく、一定の目的を持った首相のスタッフが議論を主導し、反対意見を受け止めながら、最小限の合意を形成して、議論を強力にまとめていくという形をとった。

関係者の献身的な参加と、熱気のある議論に事務局が巻き込まれて、大胆な案が形成されるというスタイルは、これまでにも第2次臨時行政調査会や行革会議など、成果を上げた大がかりな審議会にも共通するものであるが、それが首相の意向を背景に、明確な基軸を持って運営されるという点が、この経済財政諮問会議の大きな特徴であった。

4. 予算および政策サイクルの変化と構造改革

経済財政諮問会議が、政策過程を変えるもっとも大きな梃子となったのが、「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」いわゆる「骨太方針」の策定であった。2001年6月26日には、すでに第1回目の方針が策定されているが、大胆な改革を約束しながらも、予想外の勝利のために、改革の具体案作りが追いつかない小泉政権

の運営方針を、政権発足後できるだけ早く作成するために、経済財政諮問会議が活用された例である。ただこの段階では、一般的には、それほどの衝撃を与えることができなかった。

この状況を見て、奥田議員から9月26日の会議で「改革工程表」といった考え方で、答申の現実化を図ることが提案され、それが受け入れられたため「骨太方針」は、現実の政策過程を規定する力を増すことになった。そして翌年からは早くから骨太方針の策定に力が入れられ、問題を整理して打ち出すことに成功した。骨太方針は2002年度からは「予算の全体像」に反映され、それを通して予算編成の方針をある程度縛る役割を持つようになっていく。

そして、2003年になると、そうした動きを察知した自民党側から、この方式に対する批判が強まるとともに、それに影響を与えようと政調会内部に対応する「総合経済調査会」が設置され、それまでの秋よりも早い時期に予算関連の審議を行うようになった。さらに2004年には、額賀福志郎政調会長によって、2003年総選挙における公約を実現する目的を掲げて設置した「重点政策推進委員会」で、経済財政諮問会議の議論と政権公約のサイクルとを合わせる努力がなされた。ところが2005年になると、与謝野馨政調会長が経済財政諮問会議に対抗するかのようになり「財政改革研究会」を立ち上げ、経済財政諮問会議が自民党と財務省に挟撃される形となった。しかし、結局のところ、骨太方針に影響を与えるために、政調会に「予算合同部会」が設置されて、議員の意見集約を行うようになると、それが経済財政諮問会議の骨太方針との調整を可能にして、骨太方針を受けて予算編成の基本方針が策定され、概算要求を迎えるという手順がむしろ確立した。骨太方針が出た後の予算編成過程は従来どおり財務省主計局を中心に行われるが、経済財政諮問会議による監視も意識されているので、まったく会議の手を離れるわけではない（清水 2005）。

つまり次第に経済財政諮問会議の優位が定着するとともに、予算編成過程も、最初に骨太の方針によって大枠が定められ、従来からの財務省主計局と要求官庁との折衝も、その範囲内で行われるという形に微妙に変化していったのである。それに対応して自民党の政策審議機関の審議方法が変

わることにより、経済財政諮問会議が舞台となった。予算編成過程をある程度集権化することになった。

さらに、中期的な展望と、経済状況の分析に関しては、年末に議論をとりまとめ、年明けの通常国会開幕前に策定される「構造改革と経済財政の中期展望について」（「改革と展望」）が、大きな役割を果たすようになった。これは直接的には、旧大蔵省の「財政の展望」と、旧経済企画庁の「経済計画」との関係の整理から話が進んだものであるが、2001年12月2日の会議で、改革の結果を取り込み、さまざまな経済指標との関連を整理し、将来予測に踏み込むという性格の文書を、経済財政諮問会議が発表することに決まったものである。

これは毎年作り直されることによって、改革の進展度が確認されるとともに、中期的な見通しが公式化され、それに基づいて次の改革案が策定されるというサイクルを作り出した。そこで「改革と展望」は基本的には小泉内閣の政策をもとに策定されており、小泉内閣にとって最後になる2006年の1月の「改革と展望」では、たとえば次期政権の課題となるとみられる消費税導入の影響が、わざと見通しから外されている。「改革と展望」の政治的意味をよく示す例である。

こうして、経済財政諮問会議は、毎年の予算編成にあわせる形で、諸問題を統合し、総合的な改革を推進する舞台となったが、各政策領域に関しても、積極的な改革提案を行うことになる。構造改革特区制度の創設、年金制度改革における負担率の上限設定なども、その例である。

とりわけ大きな衝撃を与えたのは、地方財政に関するいわゆる三位一体改革の推進であった。これは、地方分権改革の課題として、財政面における分権が課題となりながら、利害が錯綜して実現の道筋がつかなかったところ、2002年6月7日の経済財政諮問会議で「内閣総理大臣指示」という文書で問題が規定され、後に小泉首相が実行期限と予算規模を明言したところから急に実現に向かったものであった。これをめぐっては、たとえば塩川正十郎財務大臣と片山虎之助総務大臣の激論など、閣議では目にすることができない実質的な論争が戦われ、しかもそれが時をおかずして公開されたのは、利害対立の解けない問題は内閣レ

ベルには持ち込まないという、官僚制内閣制的慣行が崩壊したことを意味していた。もちろん三位一体改革について、経済財政諮問会議が設定した3兆円の税源移譲といった目標だけはおおむね実現したものの、その内容については地方分権に役立たないという批判もなされるが、長い間、手の付けられなかった地方財政における制度的な分権改革が実現したのは、経済財政諮問会議の総合性と、状況管理能力によるところが大きいといえることができる。

そうした状況を受けて、2004年8月には、小泉首相の持論ながら実現方策が見つからないまま時間が経過していた郵政民営化の具体案作りに関して、経済財政諮問会議が夏の集中審議を行い、その骨格を練り上げた（山脇 2005）。検討結果はほとんどそのまま9月10日の閣議決定に持ち込まれ、それにより郵政民営化は、政治的困難を経験しながらも、実現の方向へと進んでいった。これも従来型の運営であれば、改革に反対する総務省旧郵政系部局において改革案が練られるはずのところ、そうした現状維持性向のない場所で、原案が立案されるという展開となったのである。

このように予算編成過程への統制を強め、懸案が常に議論される場を提供することで、経済財政諮問会議は、通常の調整過程では処理が難しい大規模な改革案を練る舞台として機能した。関係大臣レベルの調整あるいは、首相主導の決定という会議の運営は、下位の官僚が決定に関する調整を主導する官僚内閣制的運営とはまったく別の調整方法をもたらし、政策を総合的に検討し、決定する場を提供する意味を持ったといえよう。

ただ、当初目標とされたマクロ経済と財政との橋渡しといった課題に関しては、このように経済財政諮問会議が改革推進機関と化したために、十分な機能を発揮したとはいえない。もし経済財政諮問会議における閣僚議員が、積極的な改革案を推進しようとし、民間議員がその現実的妥当性を大所高所から検討するといった役割分担であれば、改革推進機関としての役割と、マクロ経済との整合性を図る機能は両立する可能性があるが、実態はその逆であり、民間議員は二役はできないから、このような機能については、置き去りにされざるをえなかったものと考えられる。

5. 2005年総選挙後の 経済財政諮問会議

2005年9月11日の総選挙は、郵政民営化関連法案の参議院での否決を受けて、衆議院の解散に打って出た小泉首相の完勝となり、自民党内における小泉首相への反対勢力は、大きく力をそがれ、基本方針について積極的に反対する議員は影を潜め、党内の政策的統一性は高まった。

特別国会で郵政民営化が成立した後に行われた10月31日の内閣改造では、竹中大臣は総務大臣に転じ、経済財政諮問会議の議員にはとどまったものの、政権発足以来の担当から外れた。新たな経済財政諮問会議担当大臣には与謝野馨・前政調会長が就任し、小泉首相と近い中川秀直議員が新たな政調会長に就任した。

そして、郵政民営化の余勢を駆って、政府系金融機関の整理・統合や、総人件費抑制など、小さな政府路線のさらなる徹底が図られ、経済財政諮問会議の審議も活発であったが、会議のメンバーではない中川政調会長が、改革の推進勢力として現れたため、経済財政諮問会議だけが改革を推進する図式に変化が生じた。たとえば、財政再建の具体化を巡って、竹中・中川連合と、与謝野大臣との間に論争が起こった際などは、むしろ経済財政諮問会議担当大臣が財務省などと歩調を合わせ、また民間議員にも後者に同調する動きが見られるなど、竹中時代とは大きく様相が変わった。また歳出削減幅の具体的決定に際しては、中川政調会長を中心とする、自民党側に原案策定がゆだねられるなど、経済財政諮問会議が調整の舞台とならない例も出てきた。

このことをとらえて、経済財政諮問会議も、担当大臣ごと官僚に取り込まれたと見る向きもあるが、最終的には経済財政諮問会議が問題の決着を図る場として機能しており、内閣制の観点からは、与党との統合が進み始める側面を指摘することができる。ただ、少なくとも、担当大臣のあり方によって、経済財政諮問会議の運営方針が大きく変わることは確かである。逆に映し出されるのは、首相＝担当大臣＝民間議員＝特命チームという基

軸がなければ、経済財政諮問会議は、大きな求心力を持つことは難しいということである。

6. 経済財政諮問会議における 権力の源泉と内閣制

以上の検討をふまえて、経済財政諮問会議が内閣制の変容に与えた影響を考えると、その特徴として大きく2つの点が上げられる。

1つは、この会議が首相の目の前で活発に議論が展開され、その裁断によって物事が決まる、数少ない公式機関だという特徴である。もとより内閣が職務を遂行する閣議は、本来的には、そうした作業を可能とする場であるはずだが、長年の官僚内閣制的な運営と、その強い公式性のために、自由な議論が行いにくい。それ以外にも首相を長とする対策本部などの組織は存在するものの、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、経済財政諮問会議のような議論の中で、参加者の対立があからさまになるということが希であり、しかも対立を超えて決定に持ち込むことが難しい。その点で小泉内閣においては、首相の権威が絶対的であることもさることながら、新たに発足した経済財政諮問会議では、従来からの慣行にとら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のである。

もう1つは、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である。従来の内閣制の運用においては、頂点レベルにあげる提案は、閣議のように事前調整をすませたものか、そうでなければ提案省庁の立場に沿って形成されたものかのいずれかであり、いずれにせよ既存の政策体系を前提とした原案に限られた。しかし、経済財政諮問会議における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ており、しかしながら、それが首相あるいは担当大臣との連絡の上で、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なった。

そして、こうした2つの要素は、与党にも官僚

制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として既存の政策体系を打破しようとするときに、経済財政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、経済財政諮問会議の審議経過は、時をおかずしてほとんどそのまま議事要旨という形で公表されたため、政策調整の実態が公開され、政策過程の透明性が高まるという効果もあった。

つまり、小選挙区制の定着によって強化した首相を支える機関として用意された仕組みのうち、経済財政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、首相の発議権の実質化が図られ、そこに明確な権力核が生まれ、さまざま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を確保することに成功したのである。

その意味では、経済財政諮問会議は、小泉首相によって選ばれたからこそ力を持ったわけで、その条件が失われたときには、同様の機能を果たすとは限らない。その意味で経済財政諮問会議があったから、小泉首相が強力な権力を持ったというよりも、強力な首相のもとで、「首相政府」化した政府において、有効な道具立てであったという関係にある。

そこで経済財政諮問会議が果たす役割が変化したからといって、首相政府化の進展が止まったとか、官僚内閣制の議院内閣制化が反転したということもできない。たとえば、経済財政諮問会議と自民党政調会が協力するという事態は、自民党内の改革抵抗姿勢が強いときには、経済財政諮問会議の墮落と評価できようが、逆に与党が改革を推進するという立場になったときには、むしろ経済財政諮問会議が改革案の妥当性をチェックするという機能を果たすことで、次の段階の機能を発揮することであるといえよう。むしろ何らかの形で、政府と与党との連携強化のために経済財政諮問会議が役割を果たすなら、政府－与党の一体化により、議院内閣制的方向性は強化されるといえよう。小泉後の諸政権において、そうした内閣制の変容が続くのかどうかは不明であるが、経済財政諮問会議の役割も固定的ではないことに注意が必要であろう。

[注]

- (1) 正確には、内閣府の機能として、内閣総理大臣の分担管理事務が存在するが、ここでは、主要な機能である内閣の補助事務について述べている。
- (2) ただ、アメリカのCEAで経済学者が専門家として大統領に経済政策に関する意見を述べるのが主な機能とされており、政策を提案する経済財政諮問会議とは根本的なところで違っている(城山 2003)。
- (3) たとえば、橋本内閣の江田憲司首相秘書官の回想(田中・岡田 2000: 136-137)。
- (4) イギリスの最近の例との比較として(城山 2003)。
- (5) このほか「裏特命チーム」とも称すべき、竹中大臣の腹心が調整に当たった。これには竹中大臣の秘書官や、とくに親しい財務相や経済産業省の官僚、特命チームの一部などが含まれていたという(清水 2005: 272-274)。

[文献]

- 飯尾潤 (2004), 「日本における二つの政府と政官関係」『レヴェイアサン』34号, 7-19頁。
- 伊藤光利 (2006), 「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴェイアサン』38号, 7-40頁。
- 大田弘子 (2006), 『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社。
- 岡野貞彦 (2005), 「『骨太の方針』からわかること」『論座』5月号, 63-71頁。
- 行政改革会議事務局OB会編 (1998), 『21世紀の日本の行政』行政管理研究センター。
- 清水真人 (2005), 『官邸主導』日本経済新聞社。
- 城山英明 (2003), 「政策過程における経済財政諮問会議の役割と特質」『公共政策研究』第3号, 34-45頁。
- (2006), 「内閣機能の強化と政策形成過程の変容」日本行政学会編『橋本行革の検証』(年報行政研究 41), 60-87頁。
- 曽根泰教 (2006), 「政策過程改革」上村敏之・田中宏樹編著『「小泉改革」とは何だったのか』日本評論社。
- 竹中治堅 (2006), 『首相支配』中央公論新社。
- 田中一昭・岡田彰編著 (2000), 『中央省庁改革』日本評論社。
- 成田憲彦 (2004), 「政党と官邸：細川政権を中心に」『55年体制以降の政党政治』(現代日本政党史録 第5巻), 309-438, 第一法規。
- 牧原出 (2006), 「憲政の中の『内閣官僚』」坂野潤治・新藤宗幸・小林正弥編『憲政の政治学』271-317頁, 東京大学出版会。
- 山脇岳志 (2005), 『郵政攻防』朝日新聞社。

読売新聞政治部編 (2005), 『自民党を壊した男』新潮社。

このほか会議に関係した、本間正明(経済財政諮問会議議員), 坂篤郎(元内閣府政策統括官), 谷内満(元内閣府政策統括官), 大田弘子(元内閣府政策統括官), 松山健士(内閣府大臣官房審議官), 藤井直樹(元行政改革会議事務局調査員)の各氏には, お忙しい中, インタビューに応じていただいた。あらためて感謝申し上げる。なお, インタビューは行革ダイナミクス研究会(総務省行政管理局, 行政管理研究センター)の一環として行われ, 資料とともに記録は2007年に刊行される予定である。