

経済審議会活動の総括的評価と
新しい体制での経済政策運営への期待

平成12年12月

経済審議会

目 次

はじめに	1
第1章 これまでの経済審議会活動の総括的評価	2
1. 経済審議会の主要な活動とその調査審議体制	2
(1) 経済審議会の主要な活動	2
1) 経済計画	3
2) 長期展望	3
3) 政策提言	3
(2) 経済審議会の調査審議体制	4
1) 構成委員	4
2) 調査審議体制	4
2. 過去半世紀の活動を通じて経済審議会が果たしてきた機能、役割の評価	5
(1) 経済審議会が果たした機能、役割の総括的評価とそれを支えた経済審議会活動の特性	5
1) 経済審議会が果たした機能、役割の総括的評価	5
2) 上記の機能、役割の効果的な発揮に貢献した経済審議会の活動特性	6
(2) 創設時（1952年）から調整期（70年代半ば～80年代初め）までの経済審議会活動の評価	7
1) 我が国の経済政策運営と経済発展に大きく貢献した経済審議会活動 （この時期の経済審議会活動において克服が困難であった課題）	8
2) 経済審議会活動が我が国の経済政策運営等に大きく貢献できた背景	8
(3) 安定成長期（80年代初め～80年代半ば）から今日に至るまでの経済審議会活動の評価	9
1) 我が国経済が大きな転機を迎え、世界的にも激動が続く中で、新しい経済社会の潮流や進むべき経済社会の方向付けについて国民の理解を深めることに貢献した経済審議会活動 （この時期の経済審議会活動において克服が困難であった課題）	9
2) 経済審議会の機能、役割が従来ほど発揮されなくなった背景	11
3. 経済審議会が果たしてきた機能、役割の今後における重要性	13

第2章 新しい中央省庁体制における経済政策運営への期待	16
- 経済審議会活動を締めくくるに当たって -	
1. 新しい体制において期待される重要政策課題への効果的な取組	16
(1) 構造改革問題をはじめとする重要政策課題への分野横断的、省庁横断的 取組	16
(求められる総理大臣のリーダーシップやそれを支える特命担当大臣等の 積極的役割)	16
(リーダーシップ発揮の基礎としての政策オプション及び各界各層の多様 な見解の把握)	17
(2) 加速する経済社会の変化に対応した迅速な政策の形成と実行	17
(経済社会状況の変化の加速化と経済活動の専門化、複雑化に対応できる 認識体制の整備)	17
(重要政策課題への時機を逸さない迅速な取組)	18
(状況変化に対応した迅速な政策の改善、見直し)	18
(3) 政策の形成と実行を促し、国民の理解と協力をうるための将来ビジョン の構築	18
(当面の重要政策課題に関する課題対応型ビジョンの活用)	19
(国民的要請に応じた経済社会全体についての包括的なビジョンの構築)	19
(国民へ強く訴える力をもったビジョンの作成)	19
2. 経済審議会の機能、役割の効果的な発揮を支えてきた活動特性の発展的 継承	20
(1) 広範な分野の有識者、専門家の知見の活用	20
(幅広い分野の人々の知見の把握)	20
(実務家、専門家等の知見の活用)	20
(2) 経済学等の社会科学に基づく理論的分析や計量的手法の開発と活用	20
(3) 政府と国民の幅広い情報の共有	21
(I T等を活用した国民との対話)	21
(世界に対する情報の受発信)	21

はじめに

1952年(昭和27年)8月、経済審議会が創設された。経済安定本部の廃止にともない設置された経済審議庁(55年、経済企画庁に移行)に、内閣総理大臣の諮問機関として置かれたものである。時代は、同年4月にサンフランシスコ対日講和条約(51年9月調印)が発効し、7年にわたる占領時代が終了した直後のことである。

産・官・学等の各界の有識者により構成された経済審議会は、単に行政組織内での企画立案、調整による政策形成ではなく、国民各界各層の英知を幅広く結集し、特定の立場にとらわれない我が国経済全体の観点からの調査審議を通じた政策形成に寄与し、我が国の中長期の経済運営の中核的存在として活動を続けてきた。特に経済計画の策定等に当たっては、内閣総理大臣が示した経済運営の基本的方向を、理論的・計量的な分析も取り入れつつ、幅広い専門家、有識者の知見を活用して、具体化、体系化させることに努めてきた。こうした活動を通じ、関係省庁や利害関係者の合意形成に資する役割を果たし、民間の経済活動を中心とした我が国経済の発展に寄与してきた。例えば、高度経済成長の象徴ともいえる「国民所得倍増計画」、経済発展と社会発展の両立を目指した「経済社会発展計画」、今日まで続く日本経済の大きな転換を見通した「1980年代経済社会の展望と指針」、経済全体での豊かさにより個人の生活の豊かさを実現していくことを目指した「生活大国5か年計画」等その時代時代を代表する14本の経済計画をはじめ、長期展望や政策提言を数多く世に送ってきた。

その経済審議会も中央省庁等改革に伴い2001年1月をもって廃止され、創設以来の約半世紀にわたる活動の幕を閉じることになった。今後の我が国の経済政策は、内閣総理大臣のリーダーシップの一層の発揮を助ける経済財政諮問会議及びその事務局としての内閣府という新しい組織を中心として行われることとなるが、その新しい組織の機能の一部として、経済審議会及びその事務局としての経済企画庁の機能と役割は、発展的に受け継がれる。

経済審議会はその活動の最後に当たり、約半世紀にわたる活動を振り返りつつ、その経験を新しい中央省庁体制下での経済政策運営の参考に供するという観点から、総括部会を設置して調査審議を進め、経済計画の策定等を通じて経済審議会が担ってきた機能と役割を評価するとともに、新しい中央省庁体制における経済政策運営への期待を取りまとめた。

政府においては、本報告で取りまとめた経済審議会の経験を生かしつつ、新しい時代にふさわしい経済政策運営に取り組まれることを期待する。

第1章 これまでの経済審議会活動の総括的評価

1952年(昭和27年)8月に創設されて以来の経済審議会の活動を振り返ることは、戦後の経済自立期から今日に至るまでの激動の日本経済の歴史を振り返ることでもある。例えば、50年代前半(昭和20年代後半)以降の日本経済を主要な時代区分に分けてみると、55年の「経済自立五ヶ年計画」から99年の「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」までの14本の経済計画において、各時期に政策担当者や有識者の間でどのような時代認識がなされ、どのような将来展望と政策目標が掲げられ、どのような政策をとろうとしていたかを理解できる¹。これは経済計画の取りまとめに当たって、広範な分野の有識者、専門家の参画による調査審議を通じて国民各界各層の英知が結集されるとともに、政策を所管する行政機関の意見も取り入れられたという経済審議会活動の特性の結果でもある。また、時代の節目にはおおよそ20年後の姿を見通した長期展望が、広範な分野の有識者、専門家の参画による調査審議をまとめる形で行われ、国民の将来に対する展望の指針が提供されたほか、タイムリーな政策提言も多数行われ、我が国における適切な政策形成に寄与してきた。

以下では、こうした経済審議会の主要活動と調査審議体制を概観するとともに、経済審議会が果たしてきた機能、役割の評価を行った。その際、総括的な評価とあわせて、経済審議会の機能、役割に変化が見られるようになった80年代初めを境として、大きく二つの時期に分け、それぞれの活動時期毎の評価を行うとともに、特に80年代初め以降については、経済審議会活動が直面した様々な困難とその背景についても検討した。本章では最後に、21世紀初頭において予想される経済政策運営に関する環境条件の下での、経済審議会が果たしてきた機能、役割の有用性について検討した。

1. 経済審議会の主要な活動とその調査審議体制

(1) 経済審議会の主要な活動

これまで経済審議会は主として「経済計画」、「長期展望」、「政策提言」の3種の活動を通じて、我が国における中長期の経済政策運営に大きな役割を果た

¹ 別紙1で添付した時代区分毎の経済審議会活動の評価に当たっては、自立期(50年代前半から50年代半ば)、高度成長前期(50年代後半から60年代初め)、高度成長後期(60年代半ばから70年代初め)、(石油危機後の)調整期(70年代半ばから80年代初め)、安定成長期(80年代初めから80年代半ば)、バブル期(80年代後半から90年代初め)、日本経済の変革期(90年代半ばから今日まで)の7つの時期に分けた。

してきた。

1) 経済計画

経済審議会の活動の中で最も包括的なものは、「経済計画」²の策定であった。内閣総理大臣の諮問に応じて作成され、閣議決定を経て政府の中長期的な経済運営の方針となった。「経済計画」は、基本的には次のような構成要素からなっている。

- a 現状認識と将来予測
- b 目指すべき経済社会の姿（ないし政策目標）
- c 目指すべき姿（ないし目標）を実現するための重要政策課題と政策の基本方針
- d 政策の基本方針に基づいた具体的な政策

これらの要素のどれに重点を置くか、あるいは、どの程度具体的な内容とするのかは、時々の経済社会情勢等に応じて変化してきたものの、以上の諸点を分かりやすい形で政府部内及び国民各層に広く提示し、また、計画取りまとめに至る過程における議論や意見交換を通じて、我が国における経済政策の方向付けと具体的な政策形成に大きな役割を果たしてきた。

2) 長期展望

「長期展望」は、多くの場合対象期間を20年程度の長期とし、上記の「経済計画」の構成要素のうち、現状認識と将来予測、目指すべき経済社会の姿（ないし政策目標）及びこれを実現するための重要政策課題を主たる内容とするものである。

「経済計画」とは性格を異にし、将来についてのより大胆な展望が示される場合が多く、それだけに国民の将来に対する認識を深めることに寄与したものと考えられる。

3) 政策提言

「政策提言」は、包括的な「経済計画」とは異なり、限られた課題や分野を

² 我が国における「経済計画」は、旧ソ連邦のような統制経済の下での計画とは異なり、当初から民間部門が主要な役割を担う市場経済を基本とすることを前提としており、フランスの経済計画にならって、しばしば指示的計画（indicative plan）と称された。

取り上げて提言したものである。上記の経済計画の構成要素のうち、重要政策課題と政策の基本方針及び基本方針に基づいた具体的な政策に該当する内容を取りまとめたものが多く、内閣総理大臣への建議や閣議報告という形で、政府に対して提言内容が伝えられた。

これらの「政策提言」は、当面する課題に対する政府の政策選択や新たな政策形成に寄与する面が多かったものと考えられる。

(2) 経済審議会の調査審議体制

1) 構成委員

経済審議会の委員は、経済界、学界、労働界、消費者、マスコミ、公的機関といった幅広い分野から構成されている。³

歴史的推移を見ると、マスコミ、労働界、消費者の委員は、それぞれ3回目、5回目、6回目の経済計画までは経済審議会の本委員とはなっていなかったが、部会等には当初からこれらの分野の委員が入っていた。

2) 調査審議体制

経済計画の策定時には、経済審議会の下に、部会、分科会、更にはその下の小委員会等の下部機関が設置され、最大では延人数で400名を越える多数、多様な専門家、有識者等が経済計画作成に参画していた。⁴

また、長期展望や政策提言の取りまとめ作業に当たっても、必要に応じ部会、分科会等が設置され、多数の専門家、有識者が参画して検討が行われた。さらに、73年策定の「経済社会基本計画」以降は毎年フォローアップが行われるようになり、その際にも部会、分科会等が設けられた。

以上のような審議会の多様な構成から、調査審議に当たっては、特定分野の

³ 経済審議会の本委員は、政令で30名以内とされている。

⁴ 延べ参加委員数は、6回目の「新経済社会発展計画」の435人が最大であるが、多くは200人台であり、200人を切ったのは3回(第1回、第11回、第14回)のみである。

下部組織の数は、部会、分科会が最小で4、最大で10、小委員会等は最小3、最大22である。

なお、延べ参加委員数は、第1回から9回までの平均が268人に対して、80年代以降の第10回から14回までの平均は218人となっている。また、下部機関数は、第1回から9回までの平均が14.6に対して、80年代以降の第10回から14回までの平均は9.2となっている。

利害にとらわれず経済社会全体の観点から検討が行われたほか、専門的な課題については、必要に応じて多くの専門家の知見が活用された。また、議論の取りまとめに当たって、広範な分野の意見が反映された。

2. 過去半世紀の活動を通じて経済審議会が果たしてきた機能、役割の評価

1952年（昭和27年）の創設以降のそれぞれの時期における経済審議会活動の評価については別紙1に取りまとめたところである。

以下では、それを元にして、経済審議会活動及びその機能、役割についての総括的評価、52年の創設から80年代初めまでの前半期の活動の評価、80年代初め以降今日までの後半期の活動の評価を行うこととしたい。

（別紙1：「1950年代半ば（昭和30年代）以降の日本経済の時代区分とそれぞれの時期における経済審議会活動の評価」）

(1) 経済審議会が果たした機能、役割の総括的評価とそれを支えた経済審議会活動の特性

1) 経済審議会が果たした機能、役割の総括的評価

その創設から今日までの約半世紀を振り返ると、経済審議会は上述した諸活動を通じて、以下のような機能、役割を発揮し、市場経済を基本とする我が国の経済政策運営と民間の経済活動を中心とした経済の発展に大きく貢献してきたと評価されよう。

- a 的確な内外経済情勢の把握及び経済社会の将来展望とそれらについての政府部内及び政府と国民との間での認識の共有
- b 目指すべき経済社会の姿（ないし政策目標）についての政府部内及び国民の間でのコンセンサス形成の促進
- c 特定の分野にとらわれない経済全体の立場に立った重要政策課題の把握と政策の基本方針の策定
- d 政策目標の達成に向けた効果的な個別政策の形成促進と個別政策間の整合性の確保
- e 政府の経済政策に対する国民の理解の促進と中長期的な民間活動のガイドラインの提供

もちろん、以上の機能、役割がどの程度果たされてきたかは、時期により、また、時々の状況によりまちまちであった。

概して言えば、初めての経済計画である「経済自立五ヶ年計画」を策定した50年代半ばから80年代初めまでは、経済審議会活動が我が国の経済政策運営と経済の発展に総体として大きく貢献し、多くの機能、役割がかなり効果的に発揮されたと考えられる。

所得水準がほぼ欧米並に達した80年代以降についても、我が国の経済社会が大きな転機を迎え世界的にも激変が続く中で、時々の時代認識や大きな政策目標の設定を適切に行い、国民に対して我が国経済が置かれている状況、世界での位置付け、時々の重要課題等について分かりやすく提示し、認識を深めることに貢献してきたと言えよう。ただし、構造問題解決のための政策の具体化の面等では、それまでほどの機能、役割が果たされなかった場合も見られる。

2) 上記の機能、役割の効果的な発揮に貢献した経済審議会の活動特性

以下のような経済審議会の活動特性が、その機能、役割の効果的な発揮に貢献してきたと考えられる。

- a 広範な分野の多くの専門家、有識者が参加した経済審議会における調査審議
先に述べたような経済審議会における調査審議では、その創設当初から検討テーマに応じて部会や分科会ないし小委員会が設置され、多くの専門家、有識者が参加して検討が行われている。「経済計画」や「長期展望」の作成に当たっては、通常10前後の部会、分科会、小委員会等が設置され、延べ200人前後の専門家、有識者が参加してきた。こうした広範な分野の多くの専門家、有識者の参加により、時々の状況の的確な認識と特定の立場からではなく全体の立場に立った問題点や課題の把握、目指すべき目標等についての議論が行われ、これらについて説得性をもって打ち出すことを可能とした。
また、経済界、労働界、消費者、マスコミ、学界等の各界からも調査審議に参加しており、「経済計画」や「長期展望」の取りまとめに当たっては、専門家、有識者の見解に加えて、幅広い分野の人々の意見が反映された。
こうして取りまとめられた経済審議会の調査審議の成果は、広く各界の人々に受け入れられ、経済社会の方向付け等について国民の理解を深め、関係者や国民の間でのコンセンサスの形成に寄与してきた。

b 調査審議に当たっての経済学に基づく分析や計量モデルを用いた政策シミュレーション、将来展望等の経済学的・計量的手法の活用

経済審議会での調査審議に当たっては、最新の経済学の研究成果を取り入れた経済分析や計量モデルが活用され、現状分析、政策課題の把握、将来展望の作成等に用いられた。

これにより、様々な条件変化や政策変更等の経済諸変数への影響を科学的・定量的に把握できるようになり、経済審議会での調査審議の強力な手段となった。このような科学的手法を活用した「経済計画」や「長期展望」は、民間活動のガイドラインとしての機能も果たした。

c 政府と国民の間の幅広い情報共有の努力

前述のように、経済審議会での調査審議過程では専門家や学識者を含め幅広い分野の人々が参加して議論を繰り返しており、その際使用されるデータ、情報、分析結果や様々な意見等は参加者を介して多くの人々と共有されることになる。

また、そうした多くの参加者による調査審議や経済学的・計量的手法を活用して得られた成果を、「経済計画」や「長期展望」等の最終報告で分かりやすく対外的に提示するだけでなく、その背景にあるデータや情報、分析結果等もできるだけ広く公開してきた。さらに、「経済計画」等の策定過程及び策定後に、しばしば全国各地で意見交換会や説明会等を開催するなど国民との間で幅広い情報の共有に努めてきた。

こうした努力を通じて、内外の経済情勢や将来展望、重要政策課題や政府の政策方針等について、関係者や国民の理解を深めることに貢献してきた。

(2) 創設時（1952年）から調整期（70年代半ば～80年代初め）までの経済審議会活動の評価

1) 我が国の経済政策運営と経済発展に大きく貢献した経済審議会活動

a この時期の経済審議会は、総じて言えば、経済計画、長期展望、政策提言等を通じて、(1)で提示した機能、役割を効果的に果たし、我が国の経済政策運営と経済発展に大きく貢献したと評価される。

b 特に、高度成長の前期においては、日本経済が持つ成長の可能性を理論的・定量的に示すことにより国民に自信を与え、また限られた政策手段を経済発展に向けて効率的に動員することに資することで、日本経済の急速な発展に寄与してきた。さらに、過疎、過密問題や公害の発生等の高度成長の歪み

の是正にも累次の経済計画等で正面から取り組み、社会的摩擦を減少させることに貢献した。

- c 1970年代に発生した2回の石油危機についても、経済審議会活動が内外の経済状況、重要政策課題、政策の基本方向等についての政府部内及び政府と国民との間での認識の共有化に貢献したこと等を通じて、諸外国と比べても順調に危機を乗り越えることを可能にしたと評価できよう。
- d この時期を通じて、経済計画や長期展望は民間の経済活動へのガイドラインの役割も果たし、経済の先行きに対する信頼感の醸成に少なからず貢献したと言えよう。

(この時期の経済審議会活動において克服が困難であった課題)

- a この時期における調査審議上での克服が困難であった課題としては、高度成長の前期を通じた日本経済の成長能力の過小評価、高度成長末期における我が国の国際的地位の急速な高まりについての認識の遅れ、高度成長期から調整期への経済成長の下方屈折についての認識の遅れ等がある。
- b 以上の認識の不十分性は、それぞれ、社会資本整備の遅れ等による「歪み」の発生、1971年の「円切り上げ」への準備不足、過大な大規模プロジェクトの推進等に伴う後世代への負担の転嫁等の要因となった面もあると考えられる。

2) 経済審議会活動が我が国の経済政策運営等に大きく貢献できた背景

創設時から調整期にかけて、経済審議会がその活動を通じて日本経済の発展に少なからず貢献できた背景には、以下のような諸点があったものと考えられる。

- a 日本経済の課題と目標について人々の合意を得やすかったこと
 - (a) 自立期から高度成長期にかけては、できるだけ早く経済を欧米先進国並の水準へキャッチアップさせ、国民の生活水準を向上させるという基本目標を人々が共有していたため、その考え方の上に立って打ち出された経済政策の目標は明確であり、人々の合意が得やすかった。
 - (b) 高度成長後期には、様々な形で歪みが表面化したが、公害問題への対応のような利害の対立が見られた問題であっても、結果的には高成長によってパイを大きくする中で、関係者の合意によって解決が可能になった面が大きい。

(c) 高度成長末期の円の切り上げ、調整期における 2 度にわたる石油危機は大きな外生的ショックであり、ある意味で時代の転換を告げるものであった。

その影響は物価高騰等により国民生活全般に及んだものの、外生的ショックであるがゆえに、国民各層（政府、経営者、労働者、消費者）にも課題の所在が比較的分かりやすく、経済審議会での検討等を通じて、それについての認識を共有できた。そのことが、総需要抑制策及び貿易関連分野を中心とした国際競争力強化という中長期的な政策対応についての合意を容易にし、市場メカニズムの活用を基本にした政府の政策の有効性を高めたものと考えられる。

b 経済計画等での基本的政策方針の提示と個別分野の担当部局における政策の具体化及び実施機能との役割分担が有効に働いたこと

高度成長期から調整期にかけては、既存の仕組み、制度を変更するというよりも、公害対応や、社会保障制度、各種の地域振興等の歪み是正策にみられるように、これまでになかった仕組み、制度を新しく導入するという側面が強く、経済審議会が経済計画等を通じて基本的な政策方向を明らかにすれば、細部は担当部局がそれを推し進める方向で具体化するという役割分担が有効に働いたものと考えられる。

(3) 安定成長期（80 年代初め～80 年代半ば）から今日に至るまでの経済審議会活動の評価

1) 我が国経済が大きな転機を迎え、世界的にも激動が続く中で、新しい経済社会の潮流や進むべき経済社会の方向付けについて国民の理解を深めることに貢献した経済審議会活動

a 80 年代に入ると、欧米先進国へのキャッチアップが終了したという認識から、それに代わる新たなビジョンが求められる一方で、行財政改革や規制緩和に代表される構造問題への対応が大きな政策課題とされるようになった。

経済審議会は、このような時代の変化を的確に捉え、既に 80 年代の前半に、「経済計画」や「長期展望」を通じて、高齢化や国際化等の 21 世紀をにらんだ経済社会の新しい潮流や政策課題を的確に指摘しており、キャッチアップ終了後の日本経済社会のあり方について早い時期から人々に問題提起を行うとともに、行財政改革や構造改革等に関する政策の基本方向についても提示した。

- b また、80年代に入って、経済面での我が国の国際的地位の高まりについても十分に認識が深まり、国際社会への貢献が大きな課題として取り上げられるようになった。80年代後半以降は、経済計画等においても世界の経済大国としての自覚が強まり、内容のみならず経済計画の表題や副題でもそのことを明確化し⁵、政府部内及び国民の認識を深めることに貢献した。
- それとともに、経済計画においては、豊かさの実感が湧かず、もっと政策面で生活自体を重視すべきという人々の意向を比較的早い時期から汲み上げ、生活重視の必要性を強調することにより、政府の経済政策の方向転換に寄与してきた。
- c 更に、必ずしも十分でなかったという反省はあるが、構造改革の口火を早い段階で切り、経済計画でその必要性を説くとともに、6分野の経済構造改革の建議等の具体的提言を行うことで、経済の構造改革の推進に寄与してきた。
- d なお、80年代以降においても経済計画等を通じて提示されてきた将来ビジョンは、以上に述べたように、人々の時代認識や将来の方向付けについての理解を深めることに貢献してきたものと考えられるが、一方で、「経済計画」等で打ち出されるビジョンが多くの国民の「感性」と合致するものではないとの指摘もあるように、国民に対しては必ずしも訴える力が十分でなかった面もあるとみられる。

(この時期の経済審議会活動において克服が困難であった課題)

- a 大きな状況変化に対する認識とその影響把握の困難性
- 特に、バブルの発生、崩壊、及びその影響への認識の遅れ -
経済審議会のみの問題ではなく、日本の政府及び有識者全体に当てはまることであるが、状況の変化とその経済への影響について認識が十分でなかった場合がみられた。特に、80年代後半から90年代前半にかけては、バブルの発生と崩壊及びその影響についてほとんど認識されていなかった。また、最近においては、IT革命の経済発展への重要性についての認識が遅れた。
- b 構造改革面での具体的政策の実施促進の困難性
制度の見直し等を含む構造問題については、経済計画等を通じて政策の基本方針は提示したものの、具体的な個別の政策提案にまで踏み込むことは少

⁵ 88年5月策定の経済計画は「世界とともに生きる - 経済運営5ヵ年計画」と題され、92年6月策定の経済計画は「生活大国5ヵ年計画 - 地球社会との共存をめざして - 」と題された。

なく、結果として、打ち出した政策方針を効果的な具体的政策につなげることが十分には出来ない場合がみられた。

こうした点が、80年代以降に将来ビジョンの訴える力を小さくしたということも考えられる。

c 経済計画等での時代認識を迅速な政策の形成、実行につなげていくことの困難性

例えば、83年策定の「1980年代経済社会の展望と指針」において、日本経済が、国際化、成熟化、高齢化の3点から「大きな転換点」にあるという認識が出されているなど、80年代以降の経済計画においても、経済社会の状況変化に対応した適切な時代認識が行われ、それに伴う政策方向が示されてきた。

しかしながら、現実の政策としては、特に構造改革の面で、こうした時代認識や政策方向に沿ってはなかなか進まず、80年代の課題の多くが90年代に持ち越されてしまった感がある。大きな制度改革が必要な問題については、経済計画の中で具体的な政策提示が少なかったということも、一因ではないかと考えられる。

2) 経済審議会の機能、役割が従来ほど発揮されなくなった背景

a キャッチアップ終了後における日本の経済社会の方向付けの困難性

それまでは欧米先進国というお手本があったが、キャッチアップ後は自らが方向、目標を設定しなければならず、所得水準が向上して価値観が多様化する中で、どの方向を目指すかについて意見がまとまりにくい状況になった。

こうした点も、国民に訴える力を持った将来ビジョンの形成を難しいものにした背景になったと考えられる。

b 経済活動の専門化、複雑化及び変化の速さと政府や企業の情報開示の不十分性

所得水準が高まり経済活動が高度化するに伴い、経済活動は専門化、複雑化し、また、国際化（グローバル化）、情報化が進む中で、その変化が早くなってきたことから、現場に近い人でないと状況の正確な把握が困難化してきた。これに加えて、制度の未整備ということもあって政府や企業の情報開示が不十分であったため、多くの人々にとって経済や産業の根幹部分やビジネスの現場で起きている状況を正確に認識することが困難になっていた。

こうしたことが、多くの専門家、有識者の知見を動員して検討を行ってき

た経済審議会でも、バブルの発生、崩壊、及びその影響に対する的確な認識等を困難にしたのではないかと考えられる。また同時に、制度問題、構造問題への対応のためには、制度の細部にわたる専門的な知識と現場の状況の的確な把握が必要とされることから、経済全体をカバーして様々な問題を幅広く検討する経済審議会での対応にある程度の限界があったと考えられる。

c 総論賛成でも各論反対という傾向の強まり

以下のような要因により、政策の基本的方向という総論のレベルでは賛成でも、自らの分野についての個別具体的な改革には反対するという傾向が強まったことが、経済審議会が打ち出した政策方針を効果的な具体的政策につなげることを困難にしたと考えられる。

(a) 制度的硬直性の増大

高度成長期から続いた成功体験が、我が国の行政、産業、金融、労働等広範な分野で制度の硬直性をもたらし、総論では理解できる変革の必要性に対しても、自らが関係した分野では、お互いにとって厳しい制度変更なしでも引き続き状況変化に対応できるという認識を生み出したのではないかと考えられる。

(b) 利害対立の大きい分野での課題先送りの傾向

また、作り上げられた制度やシステムが固定化する中で、特定の構造に個別利害を持つ人が増え、多くの分野で様々な既得権益が発生したのではないかと考えられる。そのことが、構造改革の際の厳しい利害対立を生み出し、痛みを伴う本格的対応の先送りという傾向を生んだものと考えられる。さらに、それまでの高度成長という体験があるがゆえに、経済が回復すれば問題は解決する可能性が高いのだから、先送りしていればよいという選択となったことも考えられる。

d 関係者全員の合意による取りまとめ方式の限界

以上のような要因から、経済計画の策定に当たって経済審議会に用いられてきた委員及び関係行政機関の全ての合意を必要とする取りまとめ方式では、対応が困難な場合も出てくるようになった。特に、明確なリーダーシップが不在の場合、多くの人々から賛成の得られる総論レベルでの方針の提示に止まり、具体的な改革はなかなか進まないといった状況が生じた面も否定できない。既得権益を背景とした利害対立の大きい問題に関する関係者全員の合意による取りまとめ方式の限界は、経済審議会に限らず我が国において広く見られるようになったと考えられる。

こうした状況の中で、利害対立等乗り越えて、構造改革を実現していくためには、審議会等の参加者の構造改革への強い熱意とともに、総理大臣や関係大臣等によるリーダーシップが必要とされる場合が多くなってきたと考えられる。行財政改革、国鉄等の民営化、規制緩和、撤廃等がそうした例であり、総理大臣等のリーダーシップの下に、あるいは総理大臣等からの明確なマンデートを受けて、多くの場合経済審議会とは別の、第2次臨調、行政改革審議会、規制緩和（改革）委員会等の機関が設けられ審議検討が行われるようになった。

なお、必要とされるリーダーシップが発揮された場合には、経済審議会でも「6分野の経済構造改革」（96年）のように、具体的な構造改革に踏み込んだ提言を行った例もある。

3. 経済審議会が果たしてきた機能、役割の今後における重要性

(1) 上述したように、前半期と後半期で諸機能、役割をどの程度果たし得たかの違いは見られるものの、総じて言えば、1950年代前半の創設からこれまでの約半世紀の間、経済審議会は様々な活動を通じて、上記2.(1)で述べた機能、役割を果たし、我が国の経済政策運営と経済の発展に大きく貢献してきたと評価されよう。

(2) そうした機能、役割の今後における重要性を判断するに当たっては、政府の経済政策運営に関する環境条件が近年大きく変化しつつあることを考慮する必要がある。

第一は、市場と競争の力の強まりである。東西冷戦の終結以降、旧ソ連、東欧等の計画経済諸国において市場経済への移行が急速に進むなど、経済の中で市場の役割がより普遍性を強めている。また、同時並行的に進行しつつあるグローバル化は市場での競争を世界的な規模に広げるとともに、資本の移動先や企業活動拠点の選択が、世界の中から最も有利な国、地域を求めて行われる傾向を一層強めている。その結果、経済全般にわたって市場と競争の持つ影響力が強まり、従来は国内問題として国際的な競争の対象外であった制度やルール等の市場の枠組み自体が国際競争にさらされるようになるとともに、政府に対しても、従来以上に市場の動向や反応を考慮に入れた経済政策の運営が求められるようになった。

第二は、変革の主体としての民間の役割の強まりである。この数年急速に進みつつあるIT革命は、単に情報通信分野における驚異的なスピードでの技術

革新のみならず、既存のビジネスの方法、仕組み、さらには秩序を破壊し、それに代わる新しいものを創り出す創造的破壊現象を生み出しつつある。上述のグローバル化ともあいまって、経済社会の状況変化は大きくかつ速くなっており、そうした中で、民間の経済主体はリスクを負いつつ成功と生き残りをかけて変革を進め、経済発展の原動力としての役割を強めつつある。このような状況における政府の重要な役割は、規制の撤廃、緩和をすすめる、また、明確なルールの設定と事後チェック型行政への転換を徹底することにより、透明で公正な市場の下で、自己責任に基づく自由な経済活動の範囲を最大限に広げ、民主導の変革と経済発展を積極的に支援していくことであろう。

以上のような市場、競争及び民主導という点は、特に最近における経済審議会での調査審議の底流となっていたものであるが、今後の政府における経済政策運営に当たっては従来以上にその重要性を増すことになる。

こうした中で、21世紀初頭においては、政府の経済政策運営に関する環境条件が、特に次のような方向で変化の度を強めることになる。

- 1) IT革命とグローバル化の一層の進行に伴い、経済社会の状況変化が大きくかつ速くなり、これまで以上に的確な状況把握とそれに基づく迅速、的確な政策の形成及びその確実な実行が求められる。
 - 2) 状況変化が大きくかつ速くなる中で、新しい事態が経済社会にどのような影響を与え、将来の方向がどのようなものになるのかについて、国民の関心が強まる。
 - 3) 民主主義の基本としての情報公開の世界的な流れの中で、国民の政府に対する政策形成、運営に関する説明責任と透明性への要請が強まる。
 - 4) 財政赤字が拡大し、少子高齢化の一層の進行と本格的な人口減少社会の到来が見通される中で、効率的な資源配分に向けてのいわゆる縦割りを超えた総合的な政策形成が求められる。
- (3) こうした傾向を踏まえれば、経済審議会がこれまで果たしてきた機能、役割は、21世紀初頭の経済政策運営においても引き続き有用なものも多い。

他方、経済審議会自体の活動に関しては、我が国経済が概ね欧米諸国に追いついた80年代以降は、多くの専門家、有識者の知見を動員した精力的な調査審議により大きな成果をあげてきた一方で、克服が困難であった課題も多く見られるようになった。

こうした課題を解消し、経済審議会が担ってきた機能、役割を効果的に発揮させる上での対応方向については、今後の参考として別紙2で詳細な検討を行ったところである。

- (4) 新しい中央省庁体制において新設される経済財政諮問会議は、各省より一段高い立場に立って、行政各部の施策の統一を図るために必要な企画立案、総合調整を内閣全体の観点から行うことに資するための新しい合議制機関であり、総理大臣を議長とし関係大臣が参画しうるなど、現在の経済審議会とはメンバー構成が大きく異なるものである⁶。また、審議案件も従前の経済政策に加え、予算編成の基本方針等も対象とし、更には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に全国総合開発計画等の経済政策以外の案件も扱うなど、経済審議会とはその性格を異にするものであり、その調査審議を通じてより直接的に政策の形成、運営に関与できる機関である。

この意味で、新しい中央省庁体制における経済政策運営に関して経済審議会の経験がそのまま適用できるわけではないが、経済政策運営に関する事項を経済全体の立場から扱うという点では共通するものがあり、半世紀にわたった経済審議会活動の経験を踏まえ、次章で述べるような方向で、その機能、役割が効果的な形で発展的に継承されることを期待するものである。

(別紙2：「経済審議会が担ってきた機能、役割を効果的に発揮させる上での対応方向」)

⁶ 経済財政諮問会議の議員(10名以内)の構成は、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣(置かれた場合)の他、関係大臣、関係機関等の長、民間有識者から総理が指名又は任命する者であり、民間有識者議員は議員数の4割以上としている。

なお、議長の判断により、議員以外の国务大臣を、議案を限って臨時に参加させることができる。

また、特定の専門的事項について調査の必要がある場合には、経済財政諮問会議の下に、専門委員、及び専門調査会を置くことができる。

第2章 新しい中央省庁体制における経済政策運営への期待

- 経済審議会活動を締めくくるに当たって -

新しい体制においては、以下で例示するような21世紀初頭に想定される多くの重要課題の解決を効果的に進め、日本経済の新しい発展を実現していくことが求められる。そうした対応を進めるに当たっては、経済審議会での様々な経験が参考になると思われるため、前章で振り返ったこれまでの経済審議会の活動の成果や課題を踏まえ、新しい中央省庁体制における経済政策運営への期待を表明して、約半世紀にわたって続けられた経済審議会活動の総括的評価を締めくくることとしたい。

1. 新しい体制において期待される重要政策課題への効果的な取組

新しい体制においては、経済政策運営に関する環境条件が先に述べたような方向で大きく変化する中で、新しく導入された制度や仕組みを生かしながら効果的な形で重要政策課題に取り組み、大きな成果をあげていくことが期待される。その際、グローバル化の一層の進行の中で、国内における課題への対応と国際的な動向との整合性が保たれるようにしていく必要がある。

(1) 構造改革問題をはじめとする重要政策課題への分野横断的、省庁横断的取組

21世紀初頭における日本経済の課題としては、例えば、財政再建、社会保障制度改革、新しい時代にふさわしい社会資本の形成、環境制約が強まる中での持続可能な経済社会の構築、高コスト構造是正や急速な経済社会の潮流変化に対応した経済制度、システム改革等の重要問題が山積している。

(求められる総理大臣のリーダーシップやそれを支える特命担当大臣等の積極的役割)

我が国経済が抱えているこうした重要問題の多くは、制度やシステム面での構造改革を必要とし、また、個別分野での縦割りの対応で解決できるものではない。新しい中央省庁体制においては、経済財政諮問会議等の新しく導入される制度や仕組みを活用して、個別分野にとらわれない経済全体の観点から、分野横断的、省庁横断的な取組を進めていくことが求められる。

その際、制度的硬直性や大きな利害の対立を乗り越えて必要な構造改革を進めていくためには、経済財政諮問会議等を通じた総理大臣のリーダーシップと、新しい政策の形成あるいは政策の総合調整に当たって、それを支える特命担当

大臣等の積極的役割が強く求められる。⁷

(リーダーシップ発揮の基礎としての政策オプション及び各界各層の多様な見解の把握)

利害対立や見解の相違の大きい構造改革等の重要課題に関しては、当然様々な政策オプションや多様な意見、考え方がありうる。そうした中で、総理大臣のリーダーシップ等の下に政策選択を行い、必要な改革を実行していくことが求められるが、その場合、国民に対する説明責任を果たす意味でも、政策選択の背景として主要な政策オプション及び各界各層の多様な見解を把握し、それぞれの相違点を明らかにすることが求められる。

(2) 加速する経済社会の変化に対応した迅速な政策の形成と実行

グローバル化やIT革命の進行に伴い、内外の経済社会状況がこれからますます変化を速めていくことが予想される中で、政府の政策対応においても、スピードがこれまで以上に重要な要素となってくる。

(経済社会状況の変化の加速化と経済活動の専門化、複雑化に対応できる認識体制の整備)

スピードをもった政策対応を行っていくためには、内外経済情勢の的確かつ迅速な把握と日本経済への影響の適切な認識、及びそれに基づく重要政策課題の適切な抽出が必要である。そのためにも、バブルやITに関連した認識の遅れ等の過去の反省を踏まえて、経済社会状況の変化の加速化と経済活動の専門化、複雑化に対応できるよう、官民を通じた情報公開の促進を含め、認識体制の整備を行うことが重要である。その際、最先端の科学技術の経済社会への影響についても的確に把握することが肝要である。

こうした観点から、ITの最大限の活用等による内外の経済社会情勢に関するデータ、情報の整備、充実やアクセスの改善を図るとともに、後述するような形で内外の実務家や専門家を積極的に活用することが重要である。

⁷ 今回の中央省庁改革では内閣機能の強化、特に内閣総理大臣のリーダーシップの補佐、支援体制の強化が大きな柱となっており、内閣府、経済財政諮問会議、特命担当大臣の設置等もその一環として行われるものである。

このうち特命担当大臣については、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために、内閣総理大臣が必要とする場合に内閣府に置かれるものである。

特命担当大臣は業務を遂行するため、各省大臣等への資料及び説明要求権、勸告権等強力な調整権限を与えられている。

(重要政策課題への時機を逸さない迅速な取組)

経済審議会では、経済全体を対象とした包括的な内容の経済計画を中長期の政策対応の核としてきたが、経済社会情勢の複雑化や変化の加速化に鑑みれば、新しい体制においては、状況の急変によって発生した重要政策課題に対してはまず時機を逸せず迅速に取り組み、包括的な政策体系の見直しは必要に応じて行うなどの機動的対応が求められよう。上記のような認識体制の整備の上において重要政策課題を適切に抽出し、経済財政諮問会議等を通じた総理大臣のリーダーシップやそれを支える特命担当大臣等の積極的役割の下に、迅速な政策決定とその実行に向けた取組を進めていくことが期待される。

(状況変化に対応した迅速な政策の改善、見直し)

政策評価⁸という手法が、今回の中央省庁改革で導入された。経済財政諮問会議あるいは内閣府においても、各省庁及び総務省における政策評価も活用しつつ、経済全体の観点から重要政策課題に関する政策の実施状況等の調査審議を行い、必要な場合には、各所管省庁に意見を述べる等、状況変化に対応した迅速な政策の改善、見直しの働きかけを行うことが期待される。

また、経済状況の変化を適切に評価し、必要に応じて、短期の経済見通しを中長期の経済見通しに反映させたり、状況変化に対応して機動的に中長期の政策方針の見直しを行うなど、短期と中長期の一体性、連続性がより強化された形で、経済政策運営がなされることが期待される。

なお、状況変化に対応した政策の見直しに加え、ある程度の期間が経過した後にも評価、検証を行い、その結果をその後の政策形成に生かしていくことも重要である。

(3) 政策の形成と実行を促し、国民の理解と協力をうるための将来ビジョンの構築

将来ビジョンには、現在IT等の分野で取り組まれているような個別の政策課題に対応するものと、「経済計画」のような経済社会の全体についての包括的なものとの二つの種類があり、目的や状況に応じてそれぞれのタイプのビジョンが必要である。

⁸ 政策評価は、今回の中央省庁改革において、政策の企画立案及び施策、事業等の実施と並ぶ重要な行政上の業務として法律上導入された制度（国家行政組織法、内閣府設置法）であり、各府省は専門の組織を置いて分担管理している政策の効果を客観的に評価し政策の見直しに反映させていくこととされている。また複数の府省にまたがる評価は総務省が担当する。

(当面の重要政策課題に関する課題対応型ビジョンの活用)

上述したように、経済社会情勢の複雑化や変化の加速化に鑑みれば、今後は、特定の重要政策課題に対して時機を逸さない迅速な取組を行うことが求められる場合が増えてこよう。その際、現在政府で進められているIT革命への対応のように、分野横断的、省庁横断的な取組が必要な場合には、その課題に関する政策目的(目指すべき姿) と政策の基本方針を明らかにした上で、各省庁の個別政策を全体が整合するように、かつ、可能なものについてはスケジュールを明確にした形で取りまとめることが、効果的な対応を進める上で有用である。

こうした分野横断的、省庁横断的な取組が必要な重要政策課題に関する課題対応型ビジョンはこれから一層その必要性が増すものと考えられ、有効に活用していくことが求められる。

(国民的要請に応じた経済社会全体についての包括的なビジョンの構築)

時代が大きく転換し、経済社会情勢が急速に変化する中で、将来の展望や目指すべき経済社会の姿に関する総合的なビジョンも重要である。先行きの不透明感の強まり等を背景にして、国民の間でそうした将来ビジョンが求められる場合には、上記のような課題対応型のビジョンのみでなく、経済社会全体についての包括的なビジョンを構築していくことも引き続き必要である。

これからの時代においては経済が、文化や教育等の社会を構成する他の側面から独立して論じられることは少なくなると予想され、経済的側面の強いビジョンであっても、対象となる分野が広がってくるものと考えられる。

(国民へ強く訴える力をもったビジョンの作成)

課題対応型のビジョンであれ包括的なビジョンであれ、それが国民へ強く訴える力を持ち、国民の理解と協力を得るためには、国民の生活や活動にどのようなかわりがあるのかを分かりやすく示す必要がある。そのためには、ビジョンの作成側で国民が求めていることを感じ取る努力を行うとともに、ビジョンの受け手が具体的なイメージを描きやすいように、可能な場合には数値等を用いてビジョンの意味するところを表現することが有用であろう。

さらに、ビジョンに掲げられたことが実際に実現されるという確信を国民に与えることも重要である。そのためには、まず政策目標や目指すべき将来像を実現するための戦略性を持った政策を策定し、それを着実に実行していくことによりビジョンに対する国民の信頼を得ることが必要である。上述したような方向で、政策の実施に当たっての困難を乗り越え、ビジョンの実現に向けて継続性を持って粘り強く取り組むことが求められる。

2. 経済審議会の機能、役割の効果的な発揮を支えてきた活動特性の発展的継承

上述の重要政策課題への取組を進めるに当たっては、経済審議会の機能、役割の発揮を支えてきた活動特性のうち、特に次のようなものが有効であると考えられることから、それらが発展的に継承されることを期待する。

(1) 広範な分野の有識者、専門家の知見の活用

(幅広い分野の人々の知見の把握)

経済審議会の調査審議に当たっては、経済界、学界、労働界、マスコミ、消費者等各界の有識者、専門家が参加し、また審議テーマに応じて様々な部会や小委員会等が設置されてきた。こうした幅広い検討を通じて、各界各層の多様な意見や時々の状況を的確に把握し、経済全体の観点に立った調査審議を行うことを支えてきた。これからますます経済社会の多様化が進む中で、新しい体制においても、特に将来ビジョンの作成等に当たっては、必要に応じ幅広い分野の人々の意見を把握しながら検討をすすめていくことが望まれる。

(実務家、専門家等の知見の活用)

先にも述べたようにバブルやIT革命に関する認識が遅れたこと、金融システム不安が経済に与える影響の認識が不十分だったこと等の背景には、経済活動の専門化、複雑化に伴い現場に近い直接当事者でなければ状況の正確な把握が困難化していることがある。

これに対応するため、経済や産業の根幹部分やビジネスの現場にいる実務家、研究開発者、経済人、学者等と、国内、海外を問わず直接かつ広範な情報交換、意見交換に努めることが必要である。

また、複雑な構造問題への対応や新規の制度設計が必要な場合には高度の専門性が要求されることから、専門調査会等を通じて実情に詳しい実務家とともに、最新の研究成果や海外事例に精通している専門家の活用が重要である。

(2) 経済学等の社会科学に基づく理論的分析や計量的手法の開発と活用

経済審議会の比較優位の一つとして、最新の経済学の研究成果を取り入れた計量モデル等による理論的・実証的分析があり、政策の効果や影響の定量的、体系的分析により、審議会での科学的審議を支えてきたことがあげられるが、新しい体制においても、このような高度な分析能力を活用していくことが望まれる。

特にこれからは、規制改革の効果や人口減少、高齢化の影響のように、計量モデル等の従前のマクロ的な分析手法のみではなく、ミクロ的な分析手法を必要とする課題が多くなっている。こうした要請に応えるため、経済学の分野における世界的レベルの研究成果を取り入れながら、多様な経済分析手法の開発、導入等に努める必要がある。

また、経済社会の複雑化等に対応するため、経済学のみならず社会学等の隣接社会科学での成果を活用して多様な分析手法を開発、活用していくことが望まれる。

(3) 政府と国民の幅広い情報の共有

経済審議会では、調査審議過程での多数の有識者、専門家の参加のみならず、その成果を経済計画の最終報告等で平易に提示し、またその背景となるデータや分析結果も広く公開することを通じて、内外の経済情勢や将来展望、政府の政策方針等についての関係者や国民の理解を深めることに貢献してきた。新しい体制においても、国民の要請に応え政府の説明責任を一層重視するとともに、国民各界各層、個人個人の選好や価値観がますます多様化する中で、国民の多くが共感できるビジョンや政策を形成するためには、政府と国民の間で従前以上に幅広い情報の共有が望まれる。

(IT等を活用した国民との対話)

例えば、1) 重要な政策課題解決のために選択すべき有力な具体的政策が複数ある場合には、考えられる主要な政策オプションを提示し、その効果や他への影響等について理論的・計量的に比較検討し、その結果を分かりやすい形で情報提供することや、2) 将来ビジョンの作成に当たって、単にビジョンの案を国民に示すのではなく、政府が当該案を作成した前提条件、検討経過等の情報提供、開示を行うことなどが考えられるが、その際には、単に政府から国民への一方向の情報提供ではなく、IT等を活用した双方向の対話が望まれる。

(世界に対する情報の受発信)

さらに、グローバル化が進む中で、国民に対する情報提供のみではなく世界に対し我が国の経済政策について分かりやすく情報発信していくことも重要であり、経済財政諮問会議や内閣府が我が国の経済政策に関する内外に向けてのスポークスマンとしての役割を果たしていくことが期待される。あわせて、国際的な動向を踏まえた迅速、的確な政策対応を行う観点からは、世界からの情報の受信能力を高めていくことが重要である。