

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
- 1980年代以降の経済審議会活動を踏まえて -

経済審議会は、その1952年の創設以来半世紀にわたって、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。ただし、所得水準がほぼ欧米並に達した80年代以降は、それまでほどには機能、役割が果たされない場合も見られるようになった。

経済審議会総括部会としては、新しい中央省庁体制に移行するに当たり、80年代以降の変化の要因、背景及び課題を整理し、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の方向を明らかにすることにより、新しい体制における21世紀初頭の経済政策運営の参考に供することが重要であるとする。

このため、本別紙では、経済審議会活動を、その最も包括的な形態である「経済計画」の主要な構成要素に従って、

- 1) 経済の現状認識と将来予測
 - 2) 目指すべき経済社会の姿(ないし政策目標)の提示
 - 3) 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の形成
 - 4) 政策の基本方針に基づいた具体的政策の形成促進とその実効性の確保
- の4要素に分け、それぞれに関して80年代以降の経済審議会活動の経験を踏まえ、克服すべき課題と今後の対応方向について検討することとした。

1. 経済の現状認識と将来予測について

- 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将来予測への反映 -

(課題1) 内外情勢の変動とその認識の困難性

(特に、バブルの発生、崩壊及びその影響についての認識の失敗)

1) その要因と背景

- a 経済活動の専門化、複雑化及び変化の急激化に対応できない認識体制及び能力

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、またグローバル化や情報化に伴う変化の加速化等のため、多くの専門家及び有識者を結集した経済審議会でも、時々経済現象の背後にある各経済活動の細かな動向や変化の実態の把握が難しくなっていた面もあると考えられる。

また、構造問題への対応のために必要な制度の細部にわたる専門的な知識と現況の的確な把握についても、経済全体をカバーして様々な問題を幅広く検討することを伝統的な任務としてきた経済審議会には、ある程度の限界があったと考えられる。

b 政府や企業の情報開示の不十分性

例えば、金融機関の経営の健全性や安定性の問題や不良債権処理の問題が、金融と経済に与える影響を十分認識できなかったことの背景には、制度の未整備からやむを得なかった面もあるが、政府や企業の情報開示が不十分であったため、外部からは問題の深刻さを把握出来なかったということがある。

2) 対応方向

a 内外の経済情勢に関するデータ，情報のアベイラビリティの向上、アクセスの改善

経済活動の専門化・複雑化や経済状況の変化の加速化に伴い、内外の経済の実態と変動理由を把握することの困難性が増大していることに対応するため、各経済主体の行動様式の変化も含め、内外の経済情勢等に関するデータ，情報のアベイラビリティを高めることが必要であり、ITの最大限の活用等により、各種データ，情報の入手、分析の速度を早めることが肝要である。

さらに、政府や企業等各経済主体の情報開示を一層推進することが重要である。

b 経済の最前線で活動している内外の広範な実務家、経済人、学者等との頻繁な意見交換

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。

なお、そうした情報や意見の評価に当たっては、少数意見であっても十分な注意を払うとともに、時々時代の雰囲気流されないためにも、過去の類似の事例や諸外国の類似の事例を参考にすることが必要である。

c 経済社会情勢の分析及び影響の評価に当たっての多種多様な外部専門家の積極的活用

経済社会の最新の状況の中には、高度の専門性等が必要とされることから、その日本経済への影響の評価等を適切に行うためには、最前線の専門家・研究者等を、任期付き任用制度、官民交流、研究交流又はアウトソーシング、専門委員への登用等様々な方法により、必要な期間について内閣府に参画してもらい、これら外部専門家の能力を活用することが肝要である。

d 事務局の計量的・経済学的な分析能力の強化：多様な世界的レベルの経済分析ツールの開発，導入，維持，改善，活用

経済審議会における審議の比較優位性の一つとして、最新の経済学の研究成果を取り入れた計量モデルの開発等による理論的・実証的分析があった。例えば、マクロ計量モデルと産業連関モデルを統合した中期多部門モデルは、それに基づく予測やシミュレーション分析等を通じて、目指すべき経済社会のあり方を定量的に描き出すことに大きく貢献をしてきた。このような高度な計量モデルは、経済審議会直属の委員会として、計量経済学者を中心とする専門家を構成員として設置された計量委員会における検討の成果であり、10次にわたる報告書に結実したその精力的な検討によって、この分野におけ最高水準を示すものであった。今後とも、こうした高度な計量分析能力を保持していくことは、極めて重要である。

一方で、バブルの発生と崩壊及びその影響を十分に見通すことができなかったことにも示されるように、構造変革期の分析ツールとしては、マクロ計量モデルには限界がある。現下の政策課題にも、規制改革の効果や人口減少・高齢化の影響のように、従前のマクロ分析ではなく、ミクロ的な分析手法を必要とするものが多くなっている。こうした要請に応えるため、応用一般均衡モデルや世代重複モデル等が開発されつつあり、これらに本格的に取り組むことは、

今後の政策立案にとって重要である。

また、経済社会の複雑化等に対応するため、社会学等の経済学の隣接社会科学での成果の活用も望まれる。

以上を踏まえ、経済学の分野等における最新の世界的レベルの研究成果を取り入れながら、多様な分析手法の開発、導入等に努める必要がある。そのためには極めて高度な人的能力と、組織的な結合が必要であり、機能強化される経済社会総合研究所との連携や外部専門家の活用により、体制整備を進めることが肝要である。

(課題2) 将来予測の弾力的見直しの必要

「経済計画」のフォローアップを通じて、将来予測が状況の変化に応じて見直される場合もあったが、プラザ合意による為替相場の急激な調整、バブルの崩壊による経済停滞、アジア通貨危機・金融不安等による景気後退等の計画策定時には想定していなかった大きな条件変化があっても、多くの場合、将来予測の見直しは新しい計画の策定までは行われなかった。

その結果、現実的でなくなった既存の将来予測に代わる新しい将来予測が、政府から提示されないという状態が見られる場合もあった。

1) その要因と背景

経済計画等における将来予測の提示に当たって、その前提条件や想定されるリスクが明示されることが少なかった。また、経済計画の包括パッケージ性のため、将来予測という一部分の見直しのみを行うことが事実上困難であったということがある。

2) 対応方向

将来予測の前提条件や想定されるリスクを計画策定時等に明らかにしておき、定期的にそれらの状況について評価を行い、弾力的に将来予測の見直しを行えるようにしておく必要がある。

なお、これまで経済審議会では、短期の経済見通しについて扱うことはほとんどなく、将来予測に関しては主として経済計画を中心とする中長期の見通しについての調査審議を行ってきた。

これからは必要に応じて、短期の経済見通しを中長期の経済見通しに反映させるなど、短期と中長期の一体性（連続性、整合性）がより強化された形で、

将来予測が作成されることが求められよう。このことにより、政策面においても短期と中長期の一体性のとれた経済財政運営がなされることが期待される。

2. 目指すべき経済社会の姿ないし政策目標の提示について

- 国民が納得し受け入れることができる将来ビジョンの作成 -

(課題) 国民へ強く訴える力を持った将来ビジョンの必要性

各々の経済計画は、時々的情勢を踏まえつつ、その時点においては適切と思われる政策目標を掲げてきたにもかかわらず、全体としてのビジョンが必ずしも国民に強く訴える力を持たず、国民の間から将来ビジョンが欠如しているとの声がしばしば上げられた。¹

1) その要因と背景

a 「欧米先進国へのキャッチアップ」に代わる国家的基本目標の未形成

一つには、80年代以降、我が国は、それまでの様々な政策目標や個別政策の根底にあった「欧米先進国へのキャッチアップ」という基本目標に代わる新しい骨太の長期的な国家的基本目標を、形成し得なかったことがその要因ではないかと考えられる。

ただし、この点は経済審議会のみのもに帰すことはできない。そもそも「欧米先進国へのキャッチアップ」という基本目標は、経済審議会において作りだされたものではなく、経済審議会は、既に存在していたこの基本目標を背景として、「所得倍増」、「高度成長の歪み是正」等のそれぞれの時代に対応した経済ビジョンを作成してきたものである。

しかしながら、長年にわたり経済計画という形で、経済全体の観点から我が国の将来ビジョンを提示してきた立場としては、幅広い層のコンセンサスが得られ、国民が納得できる新しい基本目標の形成に資することができなかった

¹ 「将来ビジョン」については、その意味するところが人により異なり、必ずしも統一的定義があるわけではないが、ここでは、「将来ビジョン」とは、目指すべき経済社会の姿、ないし政策目標のみでなく、それを実現するための政策も含むものと定義する。また、ビジョンのカバーする範囲については、個別分野の場合と経済全体を対象とする場合があり、「経済計画」はこうした意味で経済全体の「将来ビジョン」を示した典型的な例である。

ことは反省すべき点もあろう。

b 政策目標の実現可能性についての説得力の弱さ

いま一つには、掲げられた目標を実現するための政策に関し、制度の抜本の変更を伴うようなものは関係各方面の合意が得られない等の理由により、結果として従来の延長線上の政策に止まることもしばしばみられたことから、目標の実現可能性が不明確であるという印象を国民に与え、全体のビジョンとしての訴える力が弱くなったということが、要因としてあげられると思われる。

打ち出された政策が従来の延長線上に止まった背景としては、時代の転換に伴う経済社会の変化の深さと早さの認識不足、さらにはそれに伴う大きな制度システム転換の必要性が、十分には理解されなかったということもあるのではないか。

2) 対応方向

a 内外の経済情勢や将来展望についての政府と国民の間での認識の共有

多くの国民に受け入れられる将来の経済社会に関するビジョンを作成するためには、その前提となる内外の経済情勢や将来展望について、基本的な点で政府と国民が認識を共有することが必要であり、上述1.の諸対応策の成果を分かりやすい形で提示することを通じて、認識の共有に努めることが重要である。

b 国民との対話を通じた目指すべき経済社会の姿や長期的な政策目標の形成

政府部内及び一部の専門家や有識者のみで目指すべき経済社会の姿や政策目標を決定するのではなく、政府と国民が経済情勢や将来展望をある程度共有した上で、政府側から目指すべき経済社会の姿や長期的な政策目標の案をまず示して国民的な議論を喚起し、いわば対流方式により政府と国民の間で対話を繰り返すことにより、多くの国民が納得し、広く受け入れられる目標の形成に努めることが重要である。

一方、これからの時代においては、経済が文化や教育など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、経済的側面の強い将来ビジョンであっても、対象分野が拡大すると考えられる。こうした状況を踏まえれば、経済分野での将来ビジョン作りに向けての地道な努力の積み

重ねが、同時に、我が国が目指すべき基本的な方向についての国民的コンセンサスの形成に貢献すると期待される。

c 将来ビジョンの作成プロセス等に関する積極的な情報提供、開示

単にビジョンの案のみ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・開示を行うことにより、政府と国民が同じ基盤に立って意見交換できることになり、ビジョン形成プロセスへの国民各界各層の実質的参加を推進し、民間の知恵を十分に取り入れることが出来るようになる。また、策定された将来ビジョンについての受入れ可能性も増すことになる。

なお、多くの国民に理解してもらうためには、具体的なイメージをリアリティを持って描きやすいように、可能な場合には数値を用いてビジョンないし政策目標の意味するところを表現することが有用であろう。

d 政策目標の実現に向けた効果的な具体的政策の形成促進と実行の確保

前述したように、国民へ訴える力をもった「将来ビジョン」を作成するためには、そこで示された目標が実際に実現されるという確信を国民に与えることが重要である。そのためには、政策目標の実現に向けた効果的な具体的政策の形成促進とその実行の確保が必要であり、この点については4.で後述する取組が重要である。

また、具体的政策を検討する場合には、それまで有効であった既存のシステムについても、時代の変化に対応しているかを常に吟味することが必要である。過去の成功体験は貴重な経験であるが、それに過度にとらわれると新たな発展の制約になることは、企業でも政府でも共通した問題である。

3. 重要政策課題と政策の基本方針の形成について

- 迅速性と戦略性の重視 -

(課題1) 重要政策課題の迅速、適切な認識とそれを踏まえた機動的な政策対応の必要

経済審議会のみでなく、我が国における政策形成全般に当てはまることであるが、重要政策課題についての認識の遅れがみられたケースとしては、例えば、

a) 我が国の国際的な地位の向上がもたらす金融等の我が国制度の国際的な調和の必要性、b) 民間活力を十分に引き出す上での公的規制の緩和、撤廃の重要性、c) 少子高齢化社会に対応できる社会保障制度や労働市場の変革の必要性、d) バブル崩壊後の金融安定化及び不良債権処理の緊急性、e) IT革命の経済発展への重要性等、についての認識の遅れがある。

さらに、以上のような政策課題に対しては、認識の深まりにあわせて政策方針の修正が行われてきた場合もあるが、機動的な対応が十分なされなかった場合も見られた。

1) その要因と背景

a 経済活動の専門化、複雑化等に十分対応しきれなかった認識体制

以上のような重要政策課題についての認識の遅れの要因としては、一般的に言って、経済社会状況が大きく転換している中では問題の所在と政策課題に対する認識が遅れがちだということが挙げられよう。その背景としては、1) 前述したように、経済審議会活動を支えてきた専門家等を活用した認識体制の下でも、経済活動の専門化、複雑化及び変化の急激化に十分に対応することが困難であったということ、さらに、2) 高度成長や石油危機克服の過程で形成されてきた既得権益や過去の成長体験に起因する制度的硬直性が、従来 of 発想の延長線上で問題を捉え、対応を行おうとする傾向を生み、根本的な問題の把握と課題の認識を遅らせる方向に作用したという面もあろう。

b 経済計画の包括性等のため、時々的重要問題に対して機動性が十分でない場合が見られたこと

これまでの経済審議会活動の中心をなしてきた経済計画では、経済全般にわたる現状認識、政策目標、重要政策課題と政策の基本方針、具体的な政策等がパッケージとして包括的に提示されていた。「経済計画」のフォローアップや重要問題に関する「政策提言」を通じて、計画策定後に生じた問題に機動的に対応する努力が行われてきたが、経済計画の包括性等のため必ずしも十分でない場合も見られた。

2) 対応方向

a 専門家等の活用による認識体制の強化

経済社会状況が大きく転換している中で、以上のような状況認識や政策課題の把握に関する困難性を克服し、従来の発想を超えて問題の所在を認識し政策課題を適切に把握するためには、諸外国の経験や過去の類似の事例について深い知見を有する専門家、ビジネスの現場で起こっていることを把握している実務家、最先端の科学技術の経済社会への影響を見極められる学者や有識者等との活発な意見交換や基礎的な調査検討へのそれら専門家等の直接的参画を通じて、多様な専門的知見を積極的に活用していくことが重要である。また、たとえ少数意見であってもその重要性を適切に評価しうるように、事務局の側でも認識能力を高めるよう努めることが重要である。

b 重要政策課題への時機を逸しない迅速な取組と課題対応型ビジョンの活用

今後は、経済社会情勢の複雑化、変化の急激化等に鑑みれば、政府の中長期的な政策的取組の全体をパッケージとして変更することを待つことなく、個別的な重要政策課題や政策の基本方針、あるいは具体的政策等について時機を逸しない迅速な取組を進めることが求められる場合も多くなると考えられる。

経済審議会においても、従来から重要課題に対する「政策提言」や「経済計画」のフォローアップ等を通じてそうした活動を行ってきたが、今後は従来以上に「経済計画」的な包括性に拘泥することなく、情勢の変化等によって発生した重要政策課題に迅速に取り組んでいくことが求められる。

このためにも、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し、政策目的と政策の基本方針及び整合性のとれた個別政策等からなる課題対応型ビジョンが有用である。

(課題2) 重要政策課題と政策方針の形成に当たっての戦略性の必要性

「経済計画」において、政策目標を達成する上での戦略的重要性が必ずしも明確にされないまま、政策課題の網羅的な選定と政策の基本方針の策定がなされがちであった。

1) その要因と背景

a 関係者全員の合意による取りまとめ方式の限界

政策課題によっては既得権益の擁護のため、それが重要だとする関係グルー

ブが存在し、政策課題と政策方針の取りまとめに全関係者の合意を要する方式が用いられると、各関係者に配慮した政策課題の選定や政策方針の策定となる傾向が見られ、網羅的な形で政策課題、政策方針が提示されがちであった。

b 経済関連の全分野を包括的に扱おうとしたこと

5年程度の計画期間に大きな成果をあげていくためには、限られた数の重要課題を抽出し、そこに資源や人材を重点的に配分していく必要がある。しかしながら、従来の経済計画ではその包括性から、経済関連のほとんどの分野について取り扱おうとする傾向が強かったため、政策課題が総花的になり、当該計画の焦点がかえって不明瞭になることがあった。

2) 対応方向

様々な関係者からの要望は情報としては踏まえつつも、あるべき経済社会の姿（ないし政策目標）を実現するという観点に立って戦略的重要性を判断し、政策課題の把握と政策方針の策定を行い、政策の優先順位を明確にすることが求められる。

また、対外的要請に応えるためであっても、経済計画全体での位置付けを十分吟味した上で、重要政策課題とすることが必要である。

4. 政策の基本方針に基づいた具体的政策の形成促進とその実行性の確保について

- 重要政策課題解決のための効果的な政策の形成とその実行性の確保 -

(課題1) 政策の基本方針に従った具体的政策の策定とその実行

利害の対立や意見の相違の大きい制度・構造問題については、「経済計画」で示された政策の基本方針に沿って、有効な具体的政策の策定、実行が行われなかったきらいがある。

1) その要因と背景

a 経済計画等を通じた経済審議会からの政策方針の提示と、各省庁の個別政策形成及び実施機能との役割分担が有効に働かない面が見られたこと。

- b 総論賛成各論反対の傾向が見られたこと。その背景として、
 - a) 制度的硬直性の増大（既得権益の発生や過去の成功体験がもたらす状況変化への対応の遅れ）
 - b) 利害対立の大きい分野での課題先送りの傾向（高度成長の経験の名残り）がある。最近の例ではバブル崩壊後の金融仲介機能の機能不全は、こうしたことも背景にあるものと考えられる。

2) 対応方向

a 複数の政策オプションの提示

重要な政策課題解決のために選択できる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、その費用・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により、個別政策形成に当たって効果的な具体的政策の選択に資することが求められる。その際、専門家、有識者に加えて政策担当者を交えた検討を公開の下で行うことも、一つの手法と考えられる。

b 政策評価の活用

政策評価により政策の改善・見直し等を行っていくことは、今回の中央省庁改革で導入された有力な手法である。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、必要に応じ、各所管省庁に意見を述べる等、状況変化に対応した政策の改善に向けた働きかけを行うことが期待される。

なお、政策の実施状況等の調査審議に当たっては、個別分野に詳しい専門家の協力に加えて、必要に応じて所管省庁や関係審議会の協力を求めることも有用であろう。

c 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な役割への期待

過去の成功体験に起因する制度的硬直性の増大や既得権益間での利害対立等から、必要な具体的政策の決定が先送りされたり、効果的な政策の策定が行

われぬような場合には、政策方針が具体的な政策の実行に結びつかないため、政府として掲げた政策目的が達成できず、政府の経済政策に対する信頼性が低下するというような事態も想定される。

このように関係者全員の合意による取りまとめ方式では対応が困難な場合には、政策目的の達成に向けて、総理大臣のリーダーシップ及び特命担当大臣等の積極的な役割の下に、経済全体、政府全体の観点から、具体的政策を必要なスピードを持って策定するための総合調整が推進されることが期待される。

その際には、少数意見や反対意見との相違点、政策選択の理由が明確に示されることが望ましい。

(課題2) 構造改革の分野における先導性の発揮

- a 「経済計画」では、制度の見直しを含む構造問題について、政策の基本方針は提示しても具体的な個別政策にまで踏み込むことは少なく、我が国経済の改革を進める上で必ずしも先導的な役割を果たし得なかった。
- b 個別政策を提示した場合でも、「6分野の構造改革」の建議等に見られるように、それ以後の構造改革を先導する役割を果たしたものもあるが、「経済計画」で示される個別政策は後追的なものも多く、経済審議会での活動が必ずしも構造改革分野での新しい政策の形成につながらなかったきらいがあった。

1) その要因と背景

a 広範な分野にわたる経済審議会の審議特性

経済全体をカバーし、幅広い分野に関する審議を主として行ってきた経済審議会の審議特性のため、個別制度の詳細な専門知識と状況把握が必要とされる制度・構造問題への対応が十分ではない面もみられた。

b 関係者全員の合意による取りまとめ方式の制約

個別課題にまで降りると関係者の利害に触れ、具体的な政策をまとめにくい場合があるという関係者全員の合意による取りまとめ方式による意思決定の限界から、関係者のほとんどが反対しない総論的な政策方針の策定にとどまるという面もみられた。また、関係省庁も含め原則として関係者全員の合意を必

要とする方式では、利害対立の大きい制度・構造問題について、政策対応が後追いかつ寄せ集め的になりがちであったということもあろう。

2) 対応方向

a 多種多様な専門家の積極的活用と対話チャンネルの拡大

利害対立の大きい制度・構造問題について改革を実現していくためには、総論的な政策方針のみでなく、個別分野の課題と政策対応に踏み込んだ検討が必要とされる場合が多い。こうした構造問題に関する具体的課題の検討のためには、各分野の状況や個別制度の詳細な専門知識等が必要であり、従来以上に専門家の積極的活用と多様な対話チャンネルの拡大を図る必要がある。

b 政策提言方式の活用

個別分野の具体的政策のほとんどは事業所管省庁によって策定、実施されるため、上述のような個別分野の課題と政策対応に踏み込んだ検討を、実際の政策に結び付けていくためには、「経済計画」のような形式で具体的政策を政府の方針として決定するか、「政策提言」のような形式で政府全体、ないし所管省庁に具体的政策の採用を提案するかの二つの方法がある。

前者の形式では、その決定の前提として、関係省庁を含んだ関係者全員の了承（最終的に反対しないという消極的了承も含めて）が必要なため、改革を大きく前進させるような内容とすることが困難な場合も多いが、後者の形式であれば、理論的な検討の成果と専門家・有識者の知見を活用して、経済全体の観点に立った必要な改革を盛り込んでまとめることが可能である。

もちろん「政策提言」の場合には、そのまま政府の政策として採用されるものではないが、政府全体又は所管省庁にある意味で説明責任を生じさせることになり、経済全体の観点に立って必要な改革である限り、長期的には実現されていく可能性が高いと考えられる。

こうした意味で、必要に応じて「政策提言」という形式を活用していくことが有用であろう。