

KIER DISCUSSION PAPER SERIES

KYOTO INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Discussion Paper No.2102

経済財政政策における政策決定プロセスの変容とその意義

川崎 暁

2022 年 2 月



KYOTO UNIVERSITY
KYOTO, JAPAN

経済財政政策における政策決定プロセスの変容とその意義※

川崎 暁†

要 旨

本研究においては、現在の政府の経済財政諮問会議を司令塔とする政策決定プロセスについて、その成立の背景・経緯と今日的意義を、整備された法制度やプリンシパル・エージェントモデルに基づく権限関係等に依拠しながら、考察する。1990年代における戦後我が国の経済社会の変化を受けて、政治・行政・経済の日本型システムも大きく変容し、政府の政策決定プロセスも首相主導のトップダウン型へと移行した。政治改革及び行政改革が進展する一方、経済構造・システムが大きく変化する中で、首相の強いリーダーシップの下での経済財政政策の決定過程が確立され、その重要な手段としての経済財政諮問会議もまた定着してきている。国民の負託を受けた政権与党を代表する首相が、トップとしての強いリーダーシップを発揮しながら機動的に政策運営に取り組むことが求められているとすれば、その重要な原動力としての経済財政諮問会議の役割は、高まるこそすれ減じることはないと考ええる。

JEL classification: E61, H30, P11

Keywords: 経済財政政策、政策決定プロセス、経済財政諮問会議、議院内閣制

※ 本稿の作成に当たっては、溝端佐登史氏(京都大学経済研究所名誉教授)、西山慶彦氏(京都大学経済研究所長)から貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げる。なお、本稿の内容は、筆者の個人的見解であり、筆者の所属するないし所属した組織の公式の見解を示すものではない。

† 京都大学経済研究所特定准教授

はじめに

現在の政府の経済財政政策は、経済財政諮問会議(以下、諮問会議)を司令塔とし、「骨太の方針」を柱として、首相の主導の下に運営されている。諮問会議は、1990年代の行政改革により設計され、2001年の省庁再編を機にスタートし、試行錯誤を繰り返し様々な曲折を経ながらも、継承され定着してきた。

しかし、諮問会議は、多くの人々にとって、2000年代前半の小泉内閣期¹におけるパフォーマンスの記憶が強烈であり、その強力な推進力・行動力は高く評価される一方、当時の構造改革路線と相俟って心情的に反感を感じる人も多く、毀誉褒貶が尽きない。また、他方で、今日では政府内に類似の会議体が林立し、相互の関係も不明確で、会議体同士が分立して牽制し合うなど、混乱を来しているとの批判もある。

諮問会議が、経済財政政策の政策決定プロセスの中心に存立し、その設置自体が行政改革の集大成の一つとして設計された制度である以上、日本型社会経済システム全体の一連の改革の流れの中で解されるべきものであることを示唆している。本稿では、政治改革及び行政改革、経済システムの変化といった日本型システムの改革の考察を通して、政策決定の権限・責任関係に立脚した政策決定プロセスの改革について検討する。その際、本稿では、政策決定における権限関係に注目するとともに、整備された法制度、当事者の見方、主に政治学からの考察に依拠して、政策決定プロセスの改革史を、その準備期である1990年代及び開始期の2000年代前半に焦点を当てて、検討する。

こうした接近により、本稿は、1990年代に戦後我が国の経済社会が大きく変容し、それに合わせて政府の政策決定プロセスも首相主導のトップダウン型へと移行していく中で、諮問会議を中心とする経済財政政策の決定過程がどのような背景や経緯を経て形成され、その本質と意義は何かについて、改めて整理し理解することを目的とする。こうした問いの検証は、政策決定の現場サイドの視点から見た、日本型システムの変容の意義を再考することにもつながる。

第1章で、1990年代が戦後我が国の大きな転換点であり、政治・行政・経済の各システムの変革が進んでいくことを概観した後、第2章で、それに則した政府・与党の政策決定の仕組みの変化を、プリンシパル・エージェントモデルを用いながら、議院内閣制の文脈の中で俯瞰する。第3章から第5章にかけて、政治、行政、経済の各システムの変化及び改革の経緯と内容を見た後、第6章で、諮問会議を司令塔とする首相主導の経済財政政策の決定プロセスを論じ、その今日的意義を検討する。

1. 政策決定プロセス変容の背景

(1) 戦後日本の転換点としての1990年代

戦後我が国は、恵まれた国際経済環境の下で、目まぐるしい経済発展と国民生活の豊かさの向上、社会の平和と安定を謳歌してきた。自民党長期安定政権が継続する1955年体制の下で、特に経済面では、産業・企業の国際競争力は強化されて高いパフォーマンスを維持し、国際的にも高い評価を得ていた。しかし、平成の時代に入って1990年代には、戦後日本の経済社会は歴史的な転換点を迎え、それまでの発展を支えていた政治・行政・経済の各システムについて、改革が模索され実行あるいは準備されていき、戦後システムがいわば地殻変動のごとき変容を始める。

(2) 政治・行政改革の推進

1990年代には、これまでにない規模で政治改革と行政改革が始まる。戦後長く続いた55年体制は社会の安定を生み出す一方で、その政治・行政のあり方について、国民の中で懐疑的

¹ 2001年4月26日～2006年9月26日。

な見方や不信感も根強く、政治家や官僚に対する厳しい批判となって現れていた。

待鳥(2020)は、政治改革に向けた転換点を 1989 年に置く。平成の時代が始まり、リクルート事件・ねじれ国会といった国内政治の混乱に加え、国際的にはベルリンの壁の崩壊や天安門事件など今日の世界情勢の予兆ともいえるべき事態が生じていた。経済も、長期停滞に陥り先行き不透明感が増すなど、社会全体に閉塞感が漂い出す。そうした中で、これまでの政治体制のあり方への疑問も強まり、「政治改革」の機運が醸成されて、1990 年代に大きな流れを生み出していった(pp. 23-26)。待鳥(2020)は、この「政治改革」を「国のかたち」の全面改革として捉え、1990 年代に起きた、政治改革(小選挙区比例代表並立制の導入、政党助成制度)、行政改革(内閣機能強化、省庁再編)、司法制度改革(裁判員制度、法科大学院制度、裁判外手続)、中央銀行改革(日銀の独立性の向上)、地方分権改革を含めて、統治システム全般の改革を、広義に「政治改革」としている。そして、この改革が、自立した個人が統治の「客体」から「主体」へと転換し、社会経済を合理的なものへと変化させ、定着させていくことを目指す(近代主義の土着化)のものであり、「この国のかたち」を再構築していくための改革であると位置付けている(pp. 29-40 及び第 1 章)²。したがって、1990 年代の政治改革は、単なる一時的ブームではなく、時代の推移の中での必然的な転換であり、その後の現実の政治情勢の推移の如何にかかわらず、「政治改革」の意味では「失われた 20 年」ではなかったと評価している(p. 268)。

(3) 経済の長期停滞、戦後経済システムの制度疲労

経済にとっても、1990 年代は大きな時代の転換点となった。1980 年代後半のバブル経済が崩壊し、景気の後退に加え不良債権問題が我が国経済に重くのしかかり、1997 年には金融危機などそれまでにない事態への対応に迫られ、長期停滞に陥った。その中で、経済の成長力は減退していくとともに、かつて国際的にも高く称賛されていた我が国の産業の国際競争力も、徐々に色褪せ、喪失していった。

それとともに、戦後の経済発展を支えていた、いわゆる日本型経済システムもまた崩れ始め、それに代わる新たな経済システムの模索が続く。政府の政策も、従来の延長線上の経済対策でなく、経済構造の改革のための対応が求められた。財政余力が年々厳しさを増す中で、省庁横断的な政策課題が多発し、強いリーダーシップの下での大胆な政策運営が必要となっていた。

戦後の日本型経済システムが制度疲労を起こしてもはや維持困難になりつつあることは、当時の政権においても認識されており、1998 年 8 月に小渕内閣が設置した経済戦略会議も、「戦後の日本経済の飛躍的な経済成長の原動力となってきた日本の経済システムのいたるところに綻びが生じ、これが日本経済の成長の足枷要因として作用し続けている」³とし、新しい日本型システムの構築を主張していた。

(4) 政策決定プロセス改革の必要性

1990 年代は、冷戦の終焉を始めとする内外の経済社会情勢の変化が著しく、我が国の経済も長期停滞に陥り閉塞感が強まる中で、大胆な政策転換が求められる機会が増えていった。しかしながら、こうした大きく変革が求められる時期に思い切った政策運営を決断し実行するためには、議院内閣制の下で国民から付託を受けた政権与党を代表する立場でもある首相が、強いリーダーシップを発揮しながら政府を主導して政策運営ができる仕組みが確立されなければならない。

そして実際に、この 1990 年代に行われた政治改革や行政改革を通じて、首相への権力の一元化が進み、首相主導のための環境整備がなされた。選挙制度改革(小選挙区制への移行)、

² 牧原(2013,2016)も、1990 年代に冷戦の終焉や経済のグローバル化を契機として生じた、政治改革、地方分権改革、省庁再編、司法制度改革等統治機構の改革を「1990 年代型改革」と呼び、大きな流れの中で捉えている(牧原, 2013, pp.82-90、牧原, 2016, p.73)。

³ 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」(1999 年 2 月 26 日答申)。

内閣機能強化というシステム変革を通じて、首相が、党首としての権力と、内閣総理大臣としての権限・資源を獲得することで、大きな影響力を行使できるようになった。

諮問会議も、その内閣機能の強化の一環として設置された。それは、政治、行政、経済の三位一体の改革の流れの一環として、必然的、不可逆的な帰結として現れた、政策決定プロセスの大きな変化であり、その意味は諮問会議という単なる会議体の設置ではない。首相がイニシアティブを発揮するための重要な手段として機能することが、期待されている。

しかし、制度整備だけでは変化は生じない。実際にそれを運用し、成果を重ねながら定着させる必要がある。後で見るように、諮問会議の場合、発足当初はその機能や役割に懐疑的な見方もあり、警戒感や反発も見られた。しかし、小泉内閣が登場し、諮問会議を官邸主導の最大の武器として長期にわたって最大限活用したことで、政策決定プロセスとしても定着することとなった。「橋本行革の果実を小泉首相が食べた」のである⁴。時が人を得、人が時を得る。制度整備だけでは必要十分条件でなく、やはりその運用実態もまた重要となる。

2. 従前の政策決定プロセスとその変容

(1) それまでの政策決定過程への批判

今日でも各省庁の官僚が政策を形成する場合、通常は、まず省内で情報やデータを収集し、関係各方面から意見や要望を聴取しつつ、その政策を構想し要否を検討する。必要に応じて審議会等で審議・答申を仰ぎながら、政策案を練り上げ、必要な法令の整備や予算等の獲得も併せて検討する。

関係省庁・関係業界・自治体等との調整を経ながら、省内でボトムアップで方針を決定し、大臣始め政務三役に了解を得る。法案ならば内閣法制局に、予算・税制であれば財政当局と調整し、与党関係議員にも事前に相談しながら、原案を固めていく。省庁として案が出来た段階で、関係省庁へ改めて原案を協議して取りまとめると、重要案件は与党政務調査会の事前審査に付議して、了承を得て成案を得ることになる。政府として閣議決定した後、法律案の場合は国会に提出して成立を俟つこととなる。

このうち与党の事前審査は、自民党の場合は政務調査会の関係部会⁵で審査された後、政調審議会(政審)、総務会へとボトムアップで審査、了承がなされ、現在のように連立内閣の場合には、与党責任者会議に付議されて了解を得る。この与党手続は、1962年に当時の赤城宗徳総務会長から大平正芳官房長官宛の申入れに基づいて始まったとされる。現在の自公連立内閣の下では、公明党でも同様のプロセスを踏んで了承を得ることになる。

与党は、この事前審査で法案を精査・修正し了承すると、国会では基本的に政府案を修正なくそのまま通過するよう国会対策を行っている。内閣は法案の国会提出はできるが、それ以降は与党に依存せざるを得ず、省庁側にとっても与党が政府案通りに成立させてくれる限り、事前審査制にはメリットがある。

この過程の中で、政府・与党は日常的に密接に連携し牽制し合う関係を築いてきており、自民党政権が長期に継続するいわゆる55年体制の中で安定した関係を維持していたが、それに対しては様々な評価・批判が重ねられてきた。

政府・与党関係については、行政学では、官僚制の強さを強調する官僚優位論(辻(1969))が、それに対する反論として官僚に対する政党優位論(村松 1981)が出されて論争が行われた。また、村松(2010)は、55年体制下で政権党と省庁官僚制の間には密接な提携関係があり、政治家と官僚制の関係はポジティブ・サムของเกมによる協働のリーダーシップ＝スクラム関係で

⁴ 芹川洋一氏(日本経済新聞)の評、御厨・芹川, 2018, p.111。

⁵ 骨太方針や成長戦略等分野横断的で重要案件については、部会を経ず政調全体会議で審議され、その後政審に送られている。

あるとして、「政官スクラム型リーダーシップ」を主張した。その中では、政権党と省庁官僚制は、プリンシパル・エージェントモデルで言うところの本人・代理人関係にあり、党は政策形成を官僚制へ大幅委任していたが、1960、70年代には、与党審査、法案の国会上程前の事前調整(国会対策)を通じて省庁官僚制へのモニタリングを強化してきたとしている(pp. 21-24)。

政府内の関係については、各省庁が分立して縦割り行政となっており、省庁によっては「局あって省なし」と揶揄され、省庁間で権限争いが起きていた。政策は大蔵省を中心とした水面下での調整が行われ、大蔵省は予算を軸として政府全体を掌握していると評された。

与党内も、派閥が存在して分権的であり、総裁(首相)の影響力が与党執行部・派閥幹部との関係で大きく左右されるとされていた。党内の派閥政治に対する国民の懐疑的な声が、「政治とカネ」の問題が発生する度に強まっていた。

また、政府・与党と国民との関係では、「政官財の鉄のトライアングル・癒着体質」と批判され、政府の態度が「由らしむべし知らしむべからず」となり説明責任を果たしていないといった不信感が表されていた。

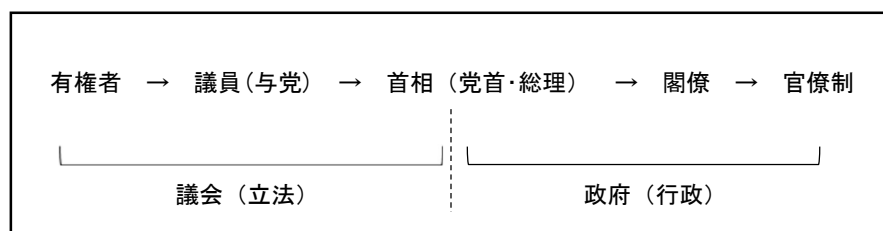
(2) 議院内閣制と 55 年体制

①議院内閣制

議院内閣制は、「国民が選挙した議会(または議員)を基礎として内閣が構成され、またその信任によって内閣が進退する制度」(村松, 1985, p. 71)であり、議会多数派が与党として一体的に内閣を支え、内閣は官僚を使って政策立案・実施する。その根幹制度は、①内閣が議会の信任の上に存立すること、②内閣が議会の解散権を持つこと、③内閣が政府政策を政府立法として提案することとされる(川人, 2015, p. 6)。議会優位を特徴とし、議会の多数が内閣を組織するため、立法と行政を一手にコントロールする権力の融合という特徴が本来見られる制度であり、その議会と政府の密接な融合の結節点が内閣ということになる。

議院内閣制は、プリンシパル・エージェントモデル(本人・代理人モデル)を援用して、本来は単線的な委任・責任関係で表現される(図1)。

図1 議院内閣制



(出所) 川人(2015)を参考に筆者作成

有権者が選挙で議員を選出して議会での活動を委任し、議会で多数を占めた与党が首相(通常はその党首)を選出し、行政各部の監督を委任する。首相は、大臣を任命して行政各部の担当を委任し、大臣は官僚制に対して行政の執行を委任する。

なお、上記フロー図の右側の政府部分について、行政権は内閣に属するが(憲法第65条)、行政権は各大臣により分担管理(内閣法第3条1項)されることとなっている。内閣がその職権を行うのは閣議によるとされ、首相の行政各部に対する指揮監督権も閣議にかけて初めて行使できることとなっている(同法第4条第1項及び第6条)ことから、首相の強力な指揮監督権を行使しづらい法的仕組みとなっていた。この点は、後で見るように、1990年代の行政改革により、行政の分担管理原則にもかかわらず、首相に内閣の基本方針等に関する事項を閣議に発議する権限を内閣法に明記することにより、首相のリーダーシップが発揮しやすくなるよう、見直された(川人, 2015, pp. 40-41, 49)。

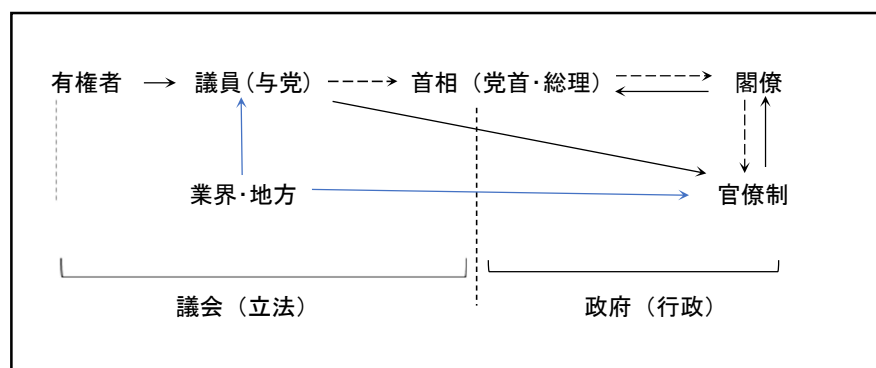
②55 年体制下での議会・政府の関係

他方で、我が国の 55 年体制下での議院内閣制は、実態として本来の姿から乖離していたとされる。上述のように、本来の議院内閣制は、政党が選挙による議席獲得を通じて正当性を確保し、行政権を担う内閣は議会の信任により成立する。そして、内閣の中で、首相が各府省の大臣を任命し、大臣が官僚制に実務を委託することになる。

しかし、飯尾(2007b)は、55 年体制の自民党長期政権が継続する中でその本来の姿から逸脱して「官僚内閣制」となっており、委任・責任関係が逆転して官僚の代理人が集まる内閣になっていると指摘した。内閣法による分担管理原則規定により首相の権限が削がれて、閣内が割拠性(セクショナリズム)を持った分権的な体制となって、各省庁の官僚制が自律性を強めており、その状況を「省庁連邦国家日本(United Ministries of Japan)」と揶揄している(p. 49)。

この「官僚内閣制」のイメージを、川人(2015)を基に示したのが図 2 である。図中右半分の政府の部分で、閣僚と官僚制との関係では、本来の委任・責任関係が逆転し、官僚制が実現したい政策を大臣に託し、大臣が首相の代理人でなく、各省庁の代理人として閣内で行動するようになる(図中の官僚制から閣僚、首相への実線の矢印)。また、業界や地方等様々な社会集団は、図中の青い矢印のように、議員や官僚制に働きかけを行い、官僚制は関係する社会集団と密接な関係を維持し、独自の利益媒介経路を保有し、社会的利益の代弁者として行動するようになる(省庁代表制(飯尾, 2007b, p. 75))。

図 2 55 年体制下の「官僚内閣制」



(出所) 川人(2015)を参考に筆者作成

議会と政府の関係においては、与党は、政調会における閣法の事前審査制を行うなど、各省庁に対して本人の立場に立って直接省庁の官僚制に作用するようになり、これが引いてはいわゆる族議員、「党高政低」の政策過程となっていく⁶。この与党の政策審査機能が、官僚内閣制の下での与党による行政の統制手法となり、「政府・与党二元体制」につながっているとされる(飯尾, 2007b, p. 81)。

政策形成は、基本的に行政府の官僚制がボトムアップ型で行い、大臣は各省の最終的な利益代弁者として行動し、与党との間では、政調部会の事前審査、政策コミュニティ(族議員と官僚のネットワーク)を通じて調整される(山口, 2012, p. 59)。その過程で、様々な社会集団による働きかけが入り込み、政官財の「鉄のトライアングル」(与党族議員、縦割り各省官僚、業界)という批判が生じることとなる。

清水(2015)は、55 年体制を、政官融合と与党事前審査制を特質とする政策決定システムであり、内閣と与党の「双頭の鷲」体制が成立していたと捉える(p. 7)。ちょうど政府の各府省との対称関係として、党内に省庁分野別に部会が設置されてボトムアップで意思決定され

⁶ 我が国のように権力分立制が組み合わされた議院内閣制においては、国会は行政各部の大臣や官僚制に対して競合する本人の立場で行動する(川人, 2015, p.42)。

ていく、縦割り・積上げ・全会一致の自民党システムが出来上がっていた。与党の事前審査を経た後も、政府は国会での審議に介入できないため、与党が国会対策を引き受け、官僚制は首相・大臣に仕えるとともに与党根回しに奔走することとなる。各省庁と、それにそれぞれ対応する当国会・議員が密接な関係を維持しながら、ボトムアップで意思決定していくプロセスであり、そこでは求心力の弱い内閣をバイパスして各府省と与党が直接に結び付いている(清水, 2018, p. 70)。また、予算編成においては、全体を見渡した優先順位付け等は、大蔵省が一手に引き受けるが、結果的に予算がどうしても横並び重視の増分主義にならざるを得ない。このような日本の政治体制を、清水(2018)は、「顕教」としての議院内閣制と、「密教」としての与党・官僚内閣制の二重構造と表現している(p. 11)。こうした構図の中では、首相主導の政策決定プロセスとはなっておらず、この 55 年体制の下での構図を本来の議院内閣制の姿に近付ける試みが、1990 年代に行われた行政改革及び政治改革であったと言える。

こうした官僚内閣制の中では、与党党首であり政府の内閣総理大臣でもある首相の存在感は薄れる状態にあり、飯尾(2006, 2007b)は、政策を総合化し進むべき社会の方向性を明確にして、トレードオフのある政策間の選択をすべき明確な権力核が、国政に不在であるとした。そして、我が国を取り巻く社会経済環境が大きく変化し、政府が大きな方針転換や分野横断的な政策対応、トレードオフが不可避な政策選択等に直面すると、官僚内閣制の下での積上げ式の政策形成の仕組みでは、機能不全を起こすリスクがある。「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」であり、首相の制度的な統合力の強化が政策的総合性の確保に大きな意味を持つ。そのためにも、首相機能の権限強化を図り、官僚内閣制から首相中心の普遍的な議院内閣制へと転換すべきと訴えた(飯尾, 2006, p. 33、飯尾, 2007b, pp. 177-179)。

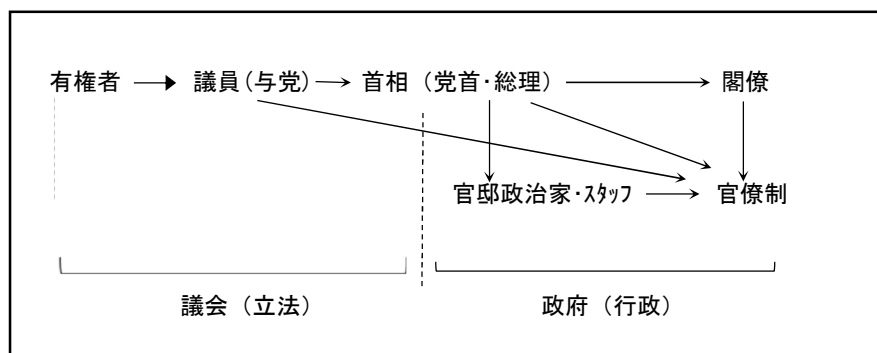
(3) 「官邸主導」体制の確立

2001 年に省庁再編後の新たな行政体制がスタートして程なく小泉内閣が成立し、首相主導の政策決定過程が確立され、一般にも「官邸主導」と評された。また、2012 年自民党の政権復帰後の第 2 次安倍内閣⁷⁷では、その仕組みがさらに強化された。

「官邸主導」に確定した定義がある訳ではないが、例えば待鳥(2012)は、「首相が政治任用者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、閣僚や与党執行部を主たる権力基盤として自律的に行う行政権運営や政策決定のあり方」としている(p. 101)。

牧原(2016)の概略図(p. 78)を参考に、「官邸主導」体制を図示したものが、図 3 である。

図 3 「官邸主導」体制（小泉内閣・第 2 次安倍内閣）



(出所) 川人(2015)、牧原(2016)を参考に筆者作成

図中の右半分の政府の部分を見ると、首相が自ら官邸の政治家(官房長官、官房副長官)や官邸スタッフ(総理補佐官、秘書官等)とともに官僚制を指揮監督し掌握して、首相官邸全体

⁷⁷ 以降、安倍内閣期は 2012 年 12 月 26 日～2020 年 9 月 16 日。

の求心力を高めている⁸。また、諮問会議を始めとする政策会議体を設置し、内閣官房及び内閣府を活用して自ら主導して政策形成を行う方式が確立していった。

飯尾(2006)は、諮問会議について、官僚内閣制当時の調整過程とは異なり、関係大臣レベルの調整、首相主導の決定という調整方法となり、政策を総合的に検討し決定する場を提供している。この諮問会議の活用により、首相の発議権を実質化し、明確な権力核が生まれ、相対的に総合性を確保することに成功していると評価している(pp. 40-41)。

なお、与党の事前審査のプロセスは、現在でも継続しており、むしろ骨太方針や成長戦略等重要政策パッケージの審議には長時間を割いて議論がされている。中北(2017)も、与党審査に原案を投入するのは、関連省庁の官僚とは限らず、首相がリーダーシップを発揮して官邸主導で作成し党プロセスにかければ、トップダウンの政策決定は可能であり、その意味で事前審査制と官邸主導は両立可能であるとしている(p. 103)。

このように、1990年代に政治改革・行政改革が行われ、首相の権限の強化のための環境整備が進められ、首相への権限の集中が図られた。これは、議院内閣制の下での首相のリーダーシップを強化して、委任・責任関係を明確にし、行政官僚制に対する政治主導を目指すものであり、議院内閣制の政策過程を本来の姿に近付ける改革と理解される(川人, 2015, p. 49)。すなわち、選挙制度改革や政治資金制度改革といった政治改革を通じて、図1の左側部分の議会サイドにおいて、党首である首相への権力の集中が図られるとともに、行政改革と諮問会議の活用を通じて、右側部分の政府サイドにおいて、内閣総理大臣である首相への求心力の強化が図られることにより、一元化体制が構築され、それにより議院内閣制の下での政権与党の政策実現が可能となるのである。

3. 90年代の政治改革の進展

(1) 政局の混乱と政治改革の先行

1990年代は、いわば「政治の季節」として幕を開け、政治改革が行政改革に先行する。

前章で見たように、それまではいわゆる55年体制の下で、国民からは、政官財の「鉄のトライアングル・癒着体質」、利権誘導の密室政治といった、政治に対する様々な批判の見方が少なからず存在した。また、与党自民党では派閥力学による政治と批判されており、中北(2017)によれば、1980年代後半に派閥政治が最盛期を迎えており、派閥は「党中党」ともいえるべき存在である結果、自民党＝派閥連合政党という様相を呈していた。派閥は、総裁選挙や国政選挙で候補者を擁立し支援するとともに、政治資金の調達と提供、政府・国会・党ポストの配分を通じて、勢力を強めていた。派閥の存在は、党として多様性を確保し、様々な利益・人材を包摂できるというメリットはあった一方で、派閥に対する世論の批判的な見方はむしろ高まっていた。そうした中で、1988年6月のリクルート事件の発覚を端緒に、政治改革の歯車が動き出すこととなる(pp. 14-24)⁹。

国民から「政治とカネ」の問題に対する厳しい批判が繰り返され、1989年4月には竹下内閣の総辞職に及ぶ。自民党政治改革委員会が5月に政治改革大綱をまとめ、中選挙区制の弊害を指摘し選挙制度改革が提唱された。翌1990年4月には国の選挙制度審議会が答申を提出し、衆議院議員選挙への小選挙区比例代表並立制の導入、政治資金の団体寄付の制限、政党

⁸ 内閣人事局の設置により各府省の幹部人事を掌握したことが、官邸への求心力のさらなる強化に寄与しているとする指摘は多い。

⁹ 待鳥(2020)は、この時期の我が国の政治の課題として、国際政治経済環境の変化への対応と、政治腐敗や投票価値の不平等の深刻化の2点を挙げている。そして、前者については、1991年湾岸戦争時を例に日本の政治の応答能力の低さを指摘し、その改善のためには活発な政党間競争や政権交代の緊張感ある政党政治が必要であり、それを促すためには中選挙区制の見直しが必要だったと論じている(pp.93-96)。

への公的助成等を提言した¹⁰。10 月には自民党が政治改革基本要綱を取りまとめて、小選挙区比例代表並立制を提言し、1991 年 7 月には政治改革法案が国会に提出されるなど、激しい議論が続く中で政治改革の動きは進展する。

しかし、1993 年 3 月に金丸自民党副総裁が逮捕され、6 月には宮澤内閣が政治改革法案の通常国会での成立を断念したことなどを受けて、内閣不信任案が成立して自民党が分裂し、8 月に細川非自民連立政権が登場するに至った。この後 1994 年 1 月に政治改革四法¹¹が成立し、選挙制度改革として衆院選への小選挙区比例代表並立制の導入、政治資金制度改革として政党助成金の創設等が決められた。

（２）政治改革の影響

それまでの中選挙区制では、一つの選挙区に複数名の当選者が出るため、政党は複数の候補者を擁立することとなり、選挙は政党や政策の争いでなく個人同士の争いとなりやすく、結果として候補者個人を応援する派閥の存立根拠にもなる。選挙結果についても、選挙制度に比例性が高く¹²、小政党も議席獲得の可能性が高くなり、逆に大政党の過半数獲得が難しくなるとされる。また、選挙結果の変動は小さく、政党間の勢力状況が固定化しやすくなり、このことが政治における緊張感を失わせ、政治の腐敗も招きやすくなるとされる¹³。

これに対して、一つの選挙区に単独の当選者が出る小選挙区制では、選挙結果の変動が大きく、政治の潮目が変わると政権交代が起きやすくなるが、政権の安定性は増すこととなる¹⁴。実際に、政治改革で採用された小選挙区比例代表制の下では、1996 年の総選挙以来 2009 年及び 2012 年の 2 度政権交代が実現している。

中選挙区制から小選挙区制に変更になったことに伴い、議員にとっては党公認を獲得することが選挙区で勝ち上がる上で絶対的な条件となり、党中枢部の求心力が高まることとなった。また、選挙も候補者個人の選挙から政党選挙となり、主張する政策も「小異を捨てて大同につく」こととなる。

また、政治資金制度改革により、政党及び政治団体(政治家・派閥の政治資金団体)への政治資金が規正強化され¹⁵、併せて政治資金の透明化、政党への公的助成制度の導入が行われたが、これにより議員の党中枢部への依存度が上昇し、逆に派閥の求心力が低下することとなった。

（３）政治改革による総理・総裁への権力の集中

高安(2018)が指摘するように、かつての自民党は、党内が分権的組織構造をしており、利益誘導や派閥抗争を繰り返し、政権党内の対立が首相・政府をコントロールしていると批判されていた(p.253)。この 1994 年政治改革は、党内の多元性の低下、凝集性の強化を目指した改革であり、その効果は後の小泉内閣期で定着し、第 2 次安倍内閣時にはさらなる集権化が図られたとしている。

議院内閣制の委任・責任関係の中で、議会(与党)と行政をつなぐ結節点となるのが、党首かつ内閣総理大臣たる首相である。この委任・責任関係の前半部分(図 1 中の左側部分)である、与党(自民党)内の党首(総裁)と与党議員の関係について、以前は派閥が存在し分権的な組織であった党の体制が、1994 年政治改革による選挙制度及び政治資金制度の見直しにより、特に公認権、政治資金配分権の掌握を通じて、党総裁である首相の求心力を大きく拡大させた。

これと並行して進行した行政改革(内閣機能強化)により、議院内閣制の委任・責任関係の後半部分(図中の右側部分)である行政においても、内閣総理大臣である首相の権力を集中・強

¹⁰ 第 8 次選挙制度審議会「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」(1990 年 4 月 26 日)。

¹¹ 改正公職選挙法、改正政治資金規正法、衆議院議員選挙区画定審議会設置法、政党助成法。

¹² 待鳥(2020)は、小選挙区制の場合に比して比例性が高いため、政策は個別主義的志向が強まるが、利益誘導政治の温床となりやすいと指摘する(p.92)。

¹³ 前掲の第 8 次選挙制度審議会答申(p.4)を参照。

¹⁴ ただし、小選挙区制では、少数意見が選挙結果に反映されにくいというデメリットがある。他方、比例代表制は多様な民意をそのまま結果に反映し、小政党も議席を確保し得る一方で、小党分立となり政権が不安定になりやすいため、両者を組み合わせた小選挙区比例代表制が採用された。第 8 次選挙制度審議会答申(pp.4-5)。

¹⁵ 例外的に認められた政治家個人の資金管理団体への献金も、1999 年の改正政治資金規正法で禁止となった。

化させることとなる。

4. 行政改革の実行と官邸機能の強化

(1) 行政改革の展開

行政分野の改革も、第1章で述べた1990年代の大きな潮流の中で、政治改革に続いて動き出す。これまでも行政改革は、1960年代からの4次にわたる臨時行政調査会(臨調)での審議を経て漸進的に進められてきたが、省庁再編を伴う本格的な行政改革の動きは、1996年1月の橋本内閣の成立を俟つこととなった。

このいわゆる橋本行革を巡る当時の背景としては、第1に、グローバル化、少子高齢化、高度情報化等目まぐるしい時代の変化が進展する中で、省庁横断的な課題が山積し、従来の個別省庁の対応では追い付かず、政府全体として対応できていない事態が発生していたことである。第2には、財政赤字が再び深刻化しつつあり、1993年度によりやうやくゼロに抑制した赤字国債発行額が再び増加に転じ、1997年には8.5兆円に達していた。他方で、1997年4月からは消費税率を5%に引き上げることが決定しており、行政の効率化が課題となっていた。第3に、「官僚内閣制」あるいは「政官財鉄の三角形」といった官僚制への従来からの批判に加え、1994年12月東京協和・安全両信組の経営破綻を緒として大蔵省¹⁶の接待問題等官僚による不祥事が発生するなど、国民の行政に対する信頼が動揺していた。さらに、1995年12月に住宅金融専門会社(住専)の不良債権処理への税金6,850億円投入の方針を決定すると、国民から政府への激しい反発が生じていた。第4に、橋本首相自身が党行財政調査会長や、国鉄分割・民営化当時の運輸大臣を歴任しており、首相個人の行政改革への思いが強かったこと、さらに当時は1996年10月の衆議院選挙に向けて、野党の新進党と改革競争を繰り広げていたことが、大胆な改革構想の背景にあった(清水, 2018, p. 127)。

1996年1月に橋本内閣が成立すると、「変革」と「創造」をスローガンに掲げ、財政構造改革、金融システム改革、社会保障改革、経済構造改革とともに、五大改革の一つとして、行政改革を位置付ける¹⁷。前政権からの宿題である住専問題処理や沖縄普天間基地返還の日米合意を済ませると、6月には自民党の「橋本行革の基本方向について」(橋本ビジョン)で中央省庁再編を盛り込み、9月の日本記者クラブでの橋本首相の講演では、機能に応じて22省庁を半減する行政改革の構想を掲げて、10月の衆議院選に臨むこととなる。

1996年11月に設置された行政改革会議には、橋本首相は自ら議長として出席するなど、強力に行政改革に取り組む姿勢を示し、同会議では翌年9月に中間報告、12月には最終報告が取りまとめられた。

なお、行政改革に先行して、大蔵省及び日本銀行改革が進行した。大蔵省の組織改革については、先に述べたように、住専処理に税金を投入する事態となり、金融行政への責任追及の流れが強まったことに加え、官僚の不祥事等も重なって世論の批判は高まり、与党の大蔵省への不満も鬱積する状況となった。これを受けて、与党「大蔵省改革問題プロジェクトチーム」が1996年6月に基本文書を取りまとめ、金融行政と検査・監督部門の組織的分離などを提言した。10月の衆議院選を挟んで12月には与党最終合意がなされ、総理府に金融検査・監督庁を新設することや、2001年省庁再編時に財政・金融分離を実現することとされた。これに基づき、1998年6月には金融監督庁が、2000年7月には金融庁が発足することとなった。また、日本銀行についても、首相の私的諮問機関である中央銀行研究会が1996年11月に最終報告を取りまとめ、日銀の独立性の確保と政策運営の透明化を提言している。これを受けて、

¹⁶ 大蔵省は、2001年省庁再編後は財務省へと移行する。

¹⁷ 後に教育改革を追加して「六大改革」とされた。

1997年6月に改正日本銀行法が成立し、翌1998年4月に施行に至っている。

(2) 行政改革の概要

行政改革会議最終報告では、基本理念として、肥大化・硬直化し、制度疲労の夥しい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへ転換することが謳われた。今回の行政改革は、「行政」の改革であると同時に、「この国のあり方」自体の改革とされ、総合性・戦略性、機動性、透明性、効率性・簡索性が重視されることとなる。

その最終報告の内容は、主に4つの重要なポイントがある。すなわち、①内閣機能の強化（内閣総理大臣の権限強化、内閣府の設置、内閣官房の機能強化等）、②府省の大括り再編（1府22省庁体制から1府12省庁体制へ）、③減量・効率化の推進（独立行政法人制度の創設、郵政事業の公社化、行政組織の整理等）、④行政の透明化、自己責任化（政策評価制度、情報公開制度の創設等）である¹⁸。

こうした最終報告の内容に則して法制化作業が進められ、1998年6月にはプログラム法である中央省庁等改革基本法が成立し、続いて1999年7月には省庁改革関連法(17法)¹⁹が、1999年12月には14省庁改革施行関連法(61法)²⁰が成立し、2001年1月6日に中央省庁再編が実現することとなる。

(3) 内閣機能の強化と経済財政諮問会議

内閣機能の強化は、最終報告の中でも最初に掲げられる最重要項目として位置付けられた。「行政各部」中心の行政(体制)観と行政事務の各省庁による分担管理原則は、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応した政策展開をしていく上で今や限界ないし機能障害を露呈しつつあることから、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが必要であるとし、内閣の首長である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できる仕組みを整備することとされた。

①総理大臣の指導性の強化

内閣の首長たる内閣総理大臣による、内閣の重要政策に関する基本方針の閣議への発議権が、法文中に明確化された。経済分野では、行政及び財政運営の基本、マクロ経済政策、予算編成の基本方針等が該当することとなる。もとより内閣総理大臣は閣議の主宰者として閣議への付議は可能であるが、改めて明文化された²¹。

②内閣府の設置

内閣及び内閣総理大臣の指導性を強化する観点から、その補佐・支援体制として、内閣官房及び内閣府、総務省を設置することとされた。このうち内閣官房は総合戦略機能を担うものとし、内閣としての最高・最終の調整の場とされ、これに対して内閣府は、2つの事務機能を持つよう設計された。

第1は、内閣補助事務であり、内閣を助け、内閣の重要政策に関する特定事項の企画立案・総合調整を行うものであり、各省より一段高い位置付けで実施される（内閣府設置法第3条第1項）。第2は、分担管理事務であり、各省並びで内閣総理大臣が分担管理する事務を行うものである（同法第3条第2項）²²。

¹⁸ 行政改革に係る記述部分は、田中(2006)、岡本(2001)、竹中治堅(2006)を参照した。

¹⁹ 改正内閣法、改正国家行政組織法、内閣府設置法、各省設置法、独法通則法等。

²⁰ 省庁改革関係法施行法、独法個別法等。

²¹ 田中(2007)は、当時の福田官房長官が国会答弁で、「省庁改革の趣旨は政治主導であり、政治主導とは総理主導によって国民によって政策決定過程がよく見えるようにする」ことであり、「閣議において総理が発議権を行使しその時々的重要課題に迅速に対処して内閣の存在を明らかにすることは、大きな意味があった」旨発言していることを紹介し、総理の発議権の行使の意義を指摘している(pp.5-6)。

²² 経済財政政策関連の事務について言えば、短期及び中長期の経済の運営に関する事項、財政運営の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案のために必要となる事項、経済に関する重要な政策（経済全般の見地から行う財

この第1の内閣補助事務で掲げられる「内閣の重要政策」とは、その時々内外の諸情勢に照らして内閣として重要と考えられる政策のことであり、常に内閣の立場から行政各部の施策の統一を図ることが必要となる経済財政政策、科学技術、防災、男女共同参画等の政策課題について、内閣としての一定の恒常的な対応が求められることから、内閣府では内閣の視点からの企画立案・総合調整を行うこととなる。

すなわち、内閣としてのより積極的、能動的な企画立案・総合調整機能を行うことが求められる特定の重要政策課題について、これを恒常的かつより専門的に補佐する「知恵の場」として、内閣府が設置された。

内閣官房との関係の整理については、内閣の事務を全般にわたり直接補佐する内閣官房は、一定の事務量を有する、恒常的に内閣の立場からの企画立案・総合調整が必要な内閣の重要政策課題についての事務を担うのには、必ずしも適当ではないことから、これとは別の機関として内閣の首長たる内閣総理大臣を長とする組織（内閣府）において行わしめることとされた。内閣府の企画立案・総合調整事務は、現行の総合調整官庁の各省横断的事務とは異なり、内閣の総合戦略機能の一翼を担うことによりいわば一段高い位置付けを与えられている。

③重要政策会議の設置

行政改革では、内閣の重要政策を内閣総理大臣の主導で機動的に策定できるよう、新たに4つの重要政策会議が内閣府に設置された。諮問会議もその一つである²³。

重要政策会議は、分担管理事務の範囲内で処理される審議会等とは異なり、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必要となる企画立案・総合調整事務に資するために置かれる合議体とされる。その基準としては、①内閣補助事務の企画立案・総合調整に資するための機関であること、②内閣総理大臣または官房長官を長とすること、③関係国務大臣及び学識経験者等を構成員とすること、が挙げられる。事務局は、内閣府の内部部局が務めている。

（４）行政改革の意義

橋本行革の実施により、内閣の仕組みを首長である内閣総理大臣が指導性を発揮できる体制に変更され、首相主導の政策運営のための制度的環境が整えられた。

政治改革が議院内閣制の委任・責任関係の中の前半部分、すなわち与党（自民党）内における党首（総裁）と与党議員の関係について、総裁である首相の所属議員に対する求心力を大きく向上させた。議院内閣制の首相を頂点とした委任・責任関係の後半部分である行政の内部においても、行政改革により内閣機能が強化され、内閣総理大臣たる首相の政府内での求心力の拡大のための環境整備が行われた。55年体制に代わって、2001年の小泉内閣成立以降に官邸主導体制へと変化していく。そして、その重要なツールとなったのは諮問会議であり、政府内部での政策決定プロセスにイノベーションを引き起こすこととなる。

こうして、議院内閣制の委任・責任関係の中で、議会（与党）と行政をつなぐ結節点である党首かつ総理大臣たる首相が、委任・責任関係全体を通して一元的に強い権力を掌握し、与党・政府一体の政権運営が行われることとなる²⁴。

竹中治堅（2006）は、政治改革を経て、橋本行革により新しい行政組織となり、そして世論の支持を背景とした小泉首相の政権運営を通じて、総理・総裁へ権力が集中し一元化されていたとし、この新たな政治体制を「2001年体制」と呼び、与党内及び政府内での権力の一元化が進み、その歴史的意義を「責任と権力の所在の一致」として肯定的に評価している

政に関する重要な政策を含む）に関する事項などは前者の内閣補助事務に、内外の経済動向の分析に関する事項や経済に関する基本的かつ重要な政策に関する関係行政機関の施策の推進に関する事項などは、後者の分担管理事務に分類されるが、実務的にはこれらの分類上の相違は意識されることない。

²³ 2001年の省庁再編時では、経済財政諮問会議、総合科学技術・イノベーション会議、中央防災会議、男女共同参画会議の4つであったが、2013年に国家戦略特別区域諮問会議が追加されて、現在5つの重要政策会議が存在する。

²⁴ 飯尾（2006）は、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とする（p.33）。

(pp. 238-245)。

5. 経済の長期停滞と新たな経済システムの模索

(1) 90年代以降の経済の長期停滞

1990年代に政治改革、行政改革が前後しながら推進され、政治・行政システムは変化の準備が着実に進んでいたが、経済についても戦後史の中で大きな転換点を迎える。

我が国経済は、いわゆるバブル景気の崩壊以降、「失われた20年」と評されるように、長期にわたり停滞した。1989年末に株価が38,915円の最高値を付けて以来、急落して1992年夏には1万5千円割れするなど、1990年初めからトリプル安に見舞われ、その年後半からは地価も下落を開始する。景気も1991年2月を山として深刻な景気調整に入り、1993年度実質成長率が△0.9%のマイナスを記録し、消費に対する逆資産効果、企業の資金調達コストの上昇が見られる中で、設備投資・耐久消費財投資の著しい減退となった。強気期待の修正により経済活動が低下するとともに、資産価格の低下により貸し手・借り手双方の資産内容が悪化し、バランスシート調整が始まった。バブル崩壊の始まりである。企業倒産の負債総額が急増する一方で、金融機関の不良債権が膨張してその財務状況を悪化させ、貸出態度の厳格化、貸出の伸び率の鈍化につながっていく²⁵。

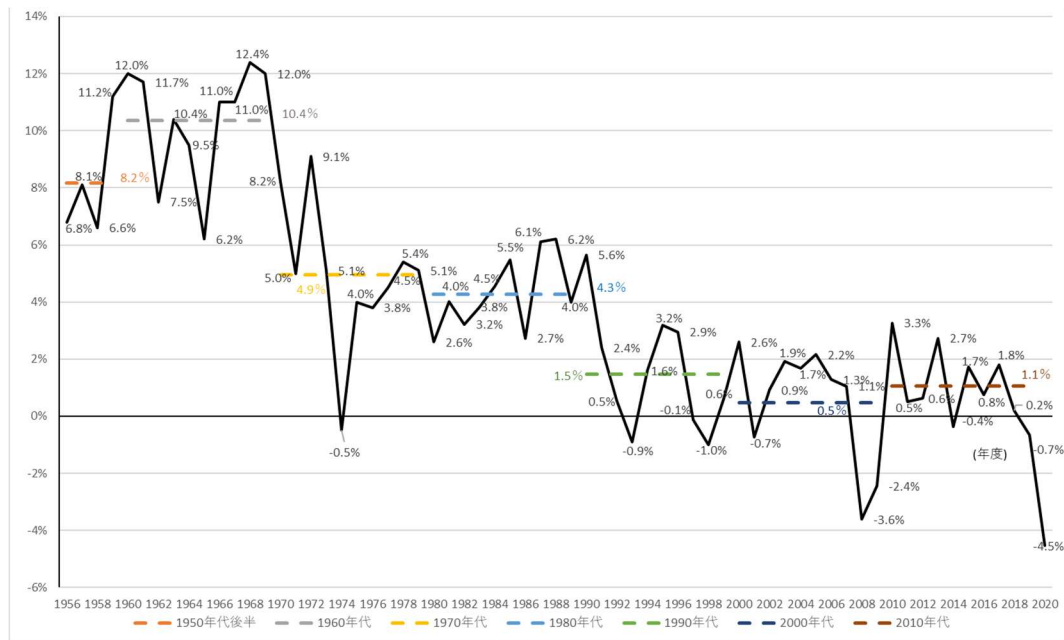
その後1995年に円高の影響を受けて一時足踏みがあったものの、景気は回復し続けていたが、1997年には消費税率引上げ等²⁶に加えてアジア通貨危機、大手金融機関の破綻等金融危機が立て続けに発生し、実質GDPも1997年度△0.1%、1998年度△1.0%とマイナス成長を続けた。金融機関の経営悪化はさらに悪化し、不良債権問題が深刻化することとなった。さらに、物価は、1995年には消費者物価上昇率がマイナスを記録し、1999年には企業物価指数(卸売物価)もマイナスに転じるなど、デフレの状況が以後長期にわたり継続することとなる。

中長期的に見ても、我が国経済の成長力は大きく減退してきた。戦後の期間を、1945-55年の戦後復興期、1955-73年の高度成長期、1973-89年の安定成長期、1989-2019年の平成期に分けると、実質成長率は低下傾向を続け、平成期に入ってゼロ近傍で推移するに至った。図4は、1950年代後半以降から10年間の平均実質経済成長率を示しているが、高度成長を遂げていた1960年代は平均で年率10%を超えており、1970、80年代は低下したものの平均して年率4%台で成長していたが、1990年代以降は1%前後に止まっている。1990年代が、我が国経済の成長経路にとって大きな転換点であったように見受けられる。

²⁵ 宮崎(1992)は、金融資産(ストック)の調整過程が先行し、それにより実質GNPのマイナス成長を誘発されているとして、バブル崩壊による循環不況と不良債権による構造不況の「複合不況論」を当時いち早く主張した。

²⁶ 1997年4月には、消費税率引上げ(3→5%)に加え、特別減税(所得税・個人住民税)の終了、医療費負担の引上げ、社会保険料の引上げが重なり、国民負担増が1997年度で8.6兆円に達した。

図4 戦後の経済成長の推移（実質 GDP 伸び率, 年度）



（出所）内閣府「国民経済計算」より筆者作成

1990年代の日本経済の停滞の要因については、様々な見解があり、需要不足が主な原因であるとする見方では、例えば吉川(1999, 2003)は、成長率変動の主役である設備投資の大きな落込みによるが、特に1997年からの景気後退は金融危機を契機にその局面が変化し、貸し渋り、クレジット・クランチ(信用逼迫)に加え、1997年の財政政策の失敗によるものだとしている²⁷。

また、不良債権問題が足枷となって景気後退が長引いたとする意見もあり、これに関連して福田(2015)は、1990年代の停滞の原因を政府・金融機関・借り手企業の‘too little, too late’な対応によるとする。すなわち、大口債権者の超過負担への消極的対応、金融機関の貸出先温存といった不良債権問題への本格的取組への遅れがあった。加えて、金融機関のモラルハザードとして、銀行による不良債権処理の先延ばし、追貸しによるゾンビ企業の延命、貸し渋り・貸し剥がし、ディスクロージャの遅れ等が挙げられており、併せて金融行政の失敗なども指摘されている。さらに、2000年代の停滞についても、新興国の台頭や国際的な価格引下げ競争を前に、企業が設備投資を控えてコストカット競争を強いられ、デフレと生産性低迷を招いたとしている。

他方で、長期停滞の原因を経済の供給サイドに見出し、人口減少に伴う労働供給の伸び悩みやイノベーションの停滞による生産性の伸びの低下といった構造的な要因に求める見方も多く、様々な議論がなされている。

その中の一つの視点として、野口(2005, 2015)は、戦時期の国家総動員体制を元とする日本型経済システムや成長企業を「1940年体制」と呼び、これらが戦後の高度成長を支えてきたとしている。これらの産業構造や経済体制が1980年代以降の大きな環境変化に適合できなくなったことが、経済の長期停滞の原因であるとし、生産性の高い新産業を創出する必要性を力説している²⁸。

日本型経済システムが長期停滞の原因であるか否かは別として、この長引く経済停滞に加え人口動態の変化²⁹等様々な経済社会環境の変容に、経済システムが対応できなくなっている

²⁷ 吉川(1999)第1章、吉川(2003)第2章を参照。

²⁸ 野口(2005)第2章、野口(2015)を参照。

²⁹ 人口 onus が日本経済を通底する重層低音として、静かに忍び寄る危機となっている。すなわち、人口動態の3

ことは事実であろう。

(2) 日本型経済システム

戦後の我が国経済が高度成長を実現し、高いパフォーマンスを示す中で、その成長を支える基盤としての日本型経済システムについては、早くから指摘されていた³⁰。この日本型経済システムは、戦後日本の産業・金融・企業、経済取引、雇用・労働、政策など様々な経済活動全般に係る制度・仕組み・慣行であるが、その多くが戦間期に源流を持ち³¹、高度成長期に定着して経済・社会のあり方を形成した。しかし、1990年代からの経済の長期停滞の中で崩壊してきており、次なる新たなシステムを今なお模索している。このうちここでは雇用システムと企業・産業システムについて、簡潔に述べる。

①雇用システム

1972年のOECD対日労働報告書で日本の労働市場の「三種の神器」とされた、終身雇用、年功賃金・年功序列制、企業別組合が、日本の雇用システムを特徴付けていた。この雇用慣行の中では雇用の安定が重視された。景気が後退局面に入っても、企業は、雇用調整として、①非正規雇用での調整、②賃金の引下げ、③所定外労働時間による調整、④事業内容の多様化、系列企業等への出向、下請企業への仕事量の調節などで対応し、雇用者の削減を回避するための努力を尽くしてきた。また、正規社員の雇用数を限定し、好況時は雇用を拡大せず残業時間の増加で対応した。その結果として、定量的には日本の労働市場の雇用調整速度の低さが報告されている(篠塚, 1989, pp. 11-38、黒坂, 1988, pp. 129-149)。

こうした雇用安定化優先のシステムを維持する前提としては、企業が組織として市場シェアを確保し安定していることが必要であり、事業の多角化を図ったり、時に企業収益をバッファ化することが求められた。他方で、雇用関係が固定化するために、企業として経済構造変化への柔軟な対応が阻害されやすい弊害があった。

日本的雇用慣行については、かつては、企業の温情主義や家父長的思想、平等主義といった伝統的・文化的要因で説明されることが多かったが、経済合理性のない仕組みが長期的に維持されることはない。八代(1997)は、日本的雇用慣行が、雇用者の企業特殊な技能(firm-specific skill)を形成・蓄積し活用するための経済合理的なシステムであるとしている(pp. 33-63)。終身雇用制により、企業は、雇用者への企業内訓練(OJT)を、雇用者との「共同投資」として行って人的資本を蓄積し、長期雇用を保障することで企業内に囲い込むことができ、景気変動に直面してもその人材を容易に手放さなかった。年功賃金制は、雇用者の若年時の賃金を抑制し、昇進時の賃金割増を引き上げることで、雇用者に長期間勤続するインセンティブを与え、自分の人的資本への投資も受け入れやすくする効果を持った。いわば、年功賃金制による「生涯を通じた賃金の後払い」により、若年層の雇用者に企業への「強制貯蓄」をさせていることになり、退職金は退職後の「賃金の後払い方式」という意味合いになる。企業別組合では、職種に制約されず企業内を広範に配置転換することが可能となり、熟練形成の範囲が拡大するため、産業構造・技術変化が著しく個人の熟練が陳腐化しやすい時代においては、企業側にも雇用側にもメリットがある。また、組合が経営者との間で長期的

つの歪みであり、①長期にわたる人口減少(2008年をピークとする人口の減少局面への転換、急速な減少)、②いびつな人口構成(少子化・高齢化の進展)、③止まらぬ人口偏在(東京一極集中と地方での人口減少)であり、このままでは我が国経済を弱体化させ、国土のあり方を大きく左右する要因となっている。

³⁰ 例えば、Abegglen(1958)は、日本の製造業の社会組織・企業組織を研究し、日本的雇用慣行における伝統的文化・価値観の要素を指摘しつつ、終身雇用制、年功賃金、企業別組合を海外へ紹介した。また、“Japan as No.1”のタイトルで広く知られたVogel(1979)では、日本経済の高いパフォーマンスや貿易不均衡の拡大の要因を、その優れた技術力と高い生産性、国際競争力の向上に見出し、その成功要因の一つに、大企業における日本型経営手法の登場(長期計画、終身雇用、年功序列制、従業員の会社への忠誠など)を挙げている(邦訳 pp.26-36)。

³¹ 例えば雇用システムで言えば、終身雇用、年功賃金、企業別組合などであり、企業システムでは、所有と経営の分離、下請・系列関係、金融機関を中心とした企業グループ、日銀による金融統制など(中村, 1978, pp.142-147、中村, 1986, pp.149-151、黒坂, 1988, pp.169-170、佐口, 2018を参照)。

な利益共有が可能になり、双方とも企業の存続・成長を優先した考え方ができるようになる。

こうした経済合理性を企業・雇用の両サイドが暗黙裡に容認していたが故に、日本型雇用慣行は維持され続けてきた³²。しかし、企業が雇用者に対して雇用の長期的保障を行い、企業の限られたポストへ年功的に昇進させていくためには、企業組織が持続的に拡大していくことが前提となる。

1990年代から経済停滞が長期化する中で、長期雇用の維持が困難な状況になりつつあり、非正規労働者の割合が継続的に上昇し雇用の流動化が不可避となっており、日本型雇用システムは維持できなくなってきた。同一労働同一賃金の仕組みの導入や、ジョブ型雇用への見直しなど近年の働き方改革は、こうした労働市場の変容に対応した雇用システムの見直しのための取組であり、経済合理性を備えた形での新たなシステムを模索している最中と言える。さらに、近年 intangible economy として改めて人的資本形成の重要性が成長戦略として強く認識されているが、雇用システムと適合した形で推進していく必要がある。

②企業・産業システム

企業経営や産業面でも、日本の企業組織、企業間関係、企業と金融機関の関係、政府との関係は特徴的であるとされていた。従業者本位の企業経営、長期継続的取引関係、企業系列やメインバンク制、産業・通商政策による産業育成などである。

日本企業の経営の特質として、奥村(1984)は「法人資本主義」として、安定株主工作として法人間での株式の持合いが進み、企業の「経営者による所有に基かない支配」あるいは法人所有に基づく経営者支配が現実の姿であるとし、経営者は株主や従業員ではなく会社を代表しており、「会社本位」の経営がなされているとした。また、今井・小宮(1989)は、日本の企業が従業員主権であり、その企業システムは高い経済合理性を持っていることを論じている(pp. 58-72)³³。

企業間関係においては、メインバンク制が成立しており、間接金融優位の中で企業が特定の銀行との間で固定的な深い取引関係を保持していた。また、金融機関・総合商社を中心とした大企業の企業集団が存在し、各産業の代表的企業がそれぞれのグループに所属していた。グループ内では固定的な取引関係が結ばれるとともに、株式の持合いが行われるなど、相互補完関係を結んでいた。

企業間取引においては、発注企業一下請企業間では、長期継続的な取引関係が成立していた。こうした長期的関係にもやはり一定の経済合理性は存在しており、例えば伊東(1989)は、発注元の大企業と下請企業の間の長期的な信頼関係に基づいて、製品技術の共同開発・改良(汎用品でなく特注品の開発)が行われたり、大胆な設備投資が可能となることにより、日本の技術革新が促進され、機械製品の質の向上を導いた利点を指摘する(pp. 167-173)。

(3) 日本型経済システムの崩壊

1990年代に入ってバブル崩壊を契機とする経済停滞が長期化すると、日本型経済システムに軋みが走り始める。小峰(2006)は、経済の長期停滞以外にも、キャッチアップ型成長経済の終焉、グローバル化の進展、少子高齢化、IT革命等を要因として挙げる。日本型経済システムには、上述した雇用システムや企業・産業システムの他にも教育・人材育成システム、地域開発、公的部門等複数のサブシステムが存在するが、これらのサブシステムの間には相互補完性が存在しており、いわば共に立ち共に倒れる関係にある³⁴。そして、1990年代に経済

³² この説明として、今井・伊丹・小池(1982)は、内部組織論的アプローチから日本的雇用慣行の経済合理性を論じ、企業内での企業特殊的技能の形成を前提に、終身雇用・年功序列制が労働市場の内部化を図るものであり、情報や取引費用の観点から企業内に内部労働市場(internal labor market)が発達し、賃金決定や仕事への労働配分が企業内で実施されたとした(pp.79-102)。

³³ 例えば青木・小池・中谷(1986)も、日本企業の共同体的性格を挙げており、企業ではそれぞれのメンバー(経営者と従業員)が企業と長期的な契約を結ぶ、長期的関係にあるとする。そして、企業の目標は、多様な利害関係者(経営者、従業員、銀行、株主、取引先等)の共同体利益の最大化(リスクシェア)にあるとする(pp.161-180)。

³⁴ 経済システム間の補完性の視点から論じているものとして、例えば八代(1997, pp.117-122)。

社会の構造変動が進行し始め、サブシステムがドミノ倒しのように sequence を伴いながら連鎖して変容を迫られていく (pp. 10-14)。

1990 年代は、それまで想像さえし得なかったような光景が続いた。バブル崩壊後の景気後退と不良債権問題の深刻化、信用逼迫を受けて、特にキャピタルロスを被った建設・不動産・小売業を手始めに、永劫に存続すると思われていた大企業が次々に倒産に追い込まれていく。自らも不良債権の累積に苦悶する銀行に、超過負担を行う体力は残っておらず、過度の負担を負ってまで顧客企業を救済するインセンティブも低下していたことから、貸出態度を厳格化させたり債権の回収を図ったことなどから、信用逼迫が起こった。メインバンクシステムは機能しなくなり、企業としては「イザという時の貸し手」としてのメインバンクに頼れない状況に陥った (福田, 2015, p. 71)。金融機関自身も 1990 年代後半に倒産・廃業となるものが現れ、護送船団方式で金融システムを維持してきた金融行政への信頼は失墜し、「銀行は潰れない」神話が崩壊する。金融機関も再編を迫られメインバンク自身が合従連衡する中で、企業系列は崩壊していく。企業・産業システムは 1990 年代後半に大きく崩れ出した。

雇用システムも動揺を始める。将来を安泰と信じていた大企業雇用者が失業・転職を強いられる一方で、新卒者の就職口が失われ、「就職氷河期世代」が形成されていく。以降は、景気が回復し業況が改善しても、企業は、正規社員の雇用に慎重になり、非正規雇用の増加で対応するのが一般的になった。正規雇用者を前提とし、非正規雇用者を補完的労働力と位置付けていた従来の雇用システムは大きく変更を迫られる。人口減少と少子化・高齢化もあって、企業の従業員の年代構成は歪み始め、年功賃金制や終身雇用が維持できなくなっていく。

戦後のキャッチアップ型経済を前提とした日本型経済システムは、1990 年代を境に様々なサブシステムが崩れ始め、変容していく。その次のシステムの構築は手探りで模索されており、政府も政策努力を継続しているが、2020 年代に入った現在においても、それは確立されているとは言い難い。経済システム改革はまだ途半ばなのである。

(4) 経済システム改革としての小泉内閣の構造改革

こうして考えると、経済社会の大きな構造変動の只中に登場した小泉内閣が、最初の骨太方針³⁵で「日本の潜在力の発揮を妨げる規制・慣行や制度を根本から改革する」ことを掲げ、構造改革の推進に乗り出したことは、これまでの日本型経済システムを変革していく必要性の文脈の中で理解されねばならない。小泉内閣の構造改革路線を継承した第 1 次安倍内閣が掲げた「戦後レジームからの脱却」という表現が、まさにその意図を表している。

小泉内閣では、後述する諮問会議を司令塔として、経済構造改革に取り組んだ³⁶。「聖域なき構造改革」「改革断行内閣」「構造改革なくして景気回復なし」「民間にできることは民間に」「地方にできることは地方に」といったフレーズに端的に表されているように、政府の政策を棚卸しし総ざらいして例外なく点検の上、改革を断行するものであり、その改革の方向性も、全体として市場機能重視で「小さな政府」を志向するものであった。国債発行 30 兆円以下への抑制 (2002 年度)、プライマリ・バランスの黒字化目標、骨太 2006 での歳出・歳入一体改革、公共投資抑制等財政健全化に向けた取組を進める一方で、規制改革、民営化、特殊法人改革、公共サービス改革 (市場化テスト) 等大胆で新たな手法の導入も含め、行政の効率化を行うものであった。

小泉内閣では、2001 年 6 月に最初の「骨太方針」を策定し、まず経済再生の第一歩としての不良債権問題の抜本的解決を 2-3 年以内に行った上で、様々な構造改革に取り組むこととされた。小泉構造改革の取組は、首相在任中に多岐にわたって行われており、行政改革だけでも、特殊法人改革 (136 法人の廃止・民営化・独立行政法人化等)、道路関係 4 公団の民営化、特

³⁵ 骨太方針 2001 (「今後の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」2001 年 6 月 26 日閣議決定)。以後、民主党政権期を除き毎年 6 月頃に策定されている。現在の名称は「経済財政運営と改革の基本方針 2021」と短くなっている。

³⁶ 小泉内閣期の構造改革については、内閣府作成のパンフレット「ここまで進んだ小泉改革」(2006 年 8 月)のほか、小峰(2019)、大田(2006)、竹中平蔵(2006)、清水(2005)を参照のこと。

別会計の見直し(31 特別会計の統合・独立行政法人化・一般会計化)、政策金融改革(政府系金融機関の統合、株式会社化)、政府資産・債務改革(国の資産規模の半減、財政融資残高縮減、国有財産売却等)など広範に取り組んでおり、さらには規制改革では個別規制の緩和のみならず、構造改革特区、市場化テストといった新たな政策手法の導入も試みている。

その他の分野も、主な項目だけでも、三位一体改革(補助金・地方税(税源移譲)・地方交付税の一体的改革)、財政構造改革、税制改革(経済活力の回復を重視し、ライフスタイルに中立的な税制の構築)、社会保障制度改革(持続可能な年金制度、医療制度への改革)、郵政改革(持株会社の下での4事業(郵便事業・郵便局・郵便貯金・郵便保険)の分社化、民営化)など、これまで実現できずにいた大胆な改革を前進させた。

こうした構造改革には大胆な政策実行力が必要であり、総理の強いリーダーシップに基づく政策運営によってのみ実現可能なものであった。また、これらは、政策の抜本的見直しであるとともに、「霞ヶ関」改革、政策決定プロセス改革でもあり、諮問会議を司令塔として首相主導で推進されていった。

6. 経済財政諮問会議を司令塔とする経済政策運営

(1) 経済財政諮問会議の発足

諮問会議は、省庁再編当日の2001年1月6日に第1回会議が開催される。行政改革の目玉の一つの重要政策会議として、経済財政政策全般の基本方針及び重要事項について審議することとされ、広範かつ大きな役割を法的に与えられたこの会議体が、実際にどのように位置付けられ、どう機能することになるのか。スタート当初は、誰にも予想できておらず、霞ヶ関の各省庁とも遠巻きに様子見を図るか、あるいはこれまでの所掌権限の変更を嫌って、諮問会議に対する疑問・警戒感を示す関係者も少なくなかった³⁷。

発足当初の森内閣期には緩やかに立ち上がった諮問会議は、4月に小泉内閣が発足して以降、経済財政政策担当大臣に竹中平蔵氏が登用されると、首相主導が目指す政策体系を実現する上での最大の武器として、フル活用されるようになる。諮問会議は、2001年以降、民主党政権下での休眠期を除いて、各内閣の経済財政政策の司令塔として継続しており、その役割は概ね定着していると言えよう。

(2) 経済財政諮問会議の概要

①設置根拠・役割

³⁷ 例えば、諮問会議の役割や運営について、当時の宮澤大蔵大臣(省庁再編後は財務大臣)は、懐疑的な見方を示すことがあった。

1999年6月29日の参・行財政改革等特別委員会における宮澤大蔵大臣の答弁では、「この経済財政諮問会議はせいぜい十一人でございますが、その中には民間の学識経験者が少なくとも何名と、こういうふうに定められていますから、役所のすることをなぞるようなことをしても私は何の役にも立たぬなと思っていて、したがって、どう想定されていますか、年に一遍でもやろうというお考えだったら、それは私は、そんなことよりは毎月でも総理大臣と一緒に飯でも食いながらいろんな話をしていられる方がずっと有効なのではないでしょうか。そうしますと、おのずから役所と違ったディメンションで、今、日本は何が入り用だとか世界経済はどうだとか、そういう話があって、それが総理大臣がリーダーシップを発揮されるときに役に立てば私はいいんだらうと。そういうリーダーシップの下に、例えば予算編成の基本方針が議論されるというようなことが一番私は好ましいのではないかと。」

また、スタート当初の頃の諮問会議の場で、有識者議員の牛尾(治朗)、本間(正明)両氏は、宮澤財務大臣が「予算対応」を巡るやり取りの中で、「まあ、皆さん時に一回くらい、お茶でも飲みながら、大所高所から議論をしていただいて…」旨の発言をしたことを記憶しているという(清水, 2005, p.242)。

さらに、諮問会議の財政政策への関与に関連して、2001年2月27日の諮問会議で、宮澤財務大臣が「皆様方に骨太な問題を集約して提起していただき、それが予算編成をリードしていくことをお願いしたい。(略) (5月に策定する「予算大綱」に)規模、金額を入れるようなものは難しい」旨発言したことについて、竹中平蔵氏(後に内閣府特命担当大臣(経済財政政策担当))は、「当初の骨太という言葉には、明らかに諮問会議には現実的な問題に口出しさせないという、ネガティブな意味が含まれていた」と受け取めている(竹中平蔵, 2006, p.249)。

諮問会議は、内閣府設置法を根拠法とし、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の企画立案・総合調整に資するための5つの重要政策会議(重要政策に関する会議)の一つとして設置されている(内閣府設置法第18条)。したがって、他の重要政策会議である総合科学技術・イノベーション会議、男女共同参画会議、中央防災会議、国家戦略特別区域諮問会議と連携することにより、かなり広い範囲に及ぶ政府の重要政策分野をカバーして政府の政策の基本的方向性を打ち出すことが可能となる。

諮問会議は、経済財政政策に関する重要事項について調査審議を行うことを事務としており、具体的には、①経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針³⁸その他の重要事項についての調査審議、②国土形成計画その他の経済財政政策に関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の調査審議、等を行うこととされている。

諮問会議は、閣議や閣僚会議と異なり決定機関ではなく、調査審議を担う会議となっているため、諮問会議で取りまとめた骨太方針等の政策パッケージは、改めて閣議決定の手続を経て正式には決定されているが、内閣総理大臣を議長として官房長官や主要経済閣僚で構成される諮問会議で取りまとめられるため、その段階で実質的な決定の効果を持つと一般には認識されている。

②構成

会議の構成は、内閣総理大臣を議長とし、官房長官、内閣府特命担当大臣(経済財政政策担当大臣)のほかに、現在は内閣総理大臣から任命された国務大臣として総務大臣、財務大臣、経済産業大臣が、関係機関の長として日本銀行総裁が、さらに経済または財政政策に優れた識見を有する者として4名の有識者議員(いわゆる民間議員)が任命されている。

経済財政諮問会議議員名簿		
議長	岸田 文雄	内閣総理大臣
議員	松野 博一	内閣官房長官
同	山際 大志郎	内閣府特命担当大臣(経済財政政策)兼 経済再生担当大臣
同	金子 恭之	総務大臣
同	鈴木 俊一	財務大臣
同	萩生田 光一	経済産業大臣
同	黒田 東彦	日本銀行総裁
同	十倉 雅和	住友化学株式会社代表取締役会長
同	中空 麻奈	BNPパリバ証券株式会社グローバルマーケット総括本部副会長
同	新浪 剛史	サントリーホールディングス株式会社代表取締役社長
同	柳川 範之	東京大学大学院経済学研究科教授

(令和4年1月1日現在)

ただし、議題により必要に応じて、当該分野に関連する担当大臣を臨時議員として招聘して審議が進められており、その意味では政策別の関係閣僚会議に近い性格も併せ持つ。

重要政策会議は、いわゆる橋本行革の中で設けられた組織であり、従前の政府の会議体とは異なる様相を呈する。すなわち、内閣総理大臣を議長とし関係閣僚を議員とする閣僚会議の形式を備える一方、有識者議員を民間からメンバーに迎えており、いわば審議会形式のようにも映る。いわば、ハイブリッドな性格を有するが、これは、①会議で審議決定されたものは、広く各省庁にわたる重要な事項であり、速やかに具体的施策を実施すべき事項であることから、関係大臣を構成員とする必要があること。他方、②会議は、内閣及

³⁸ 諮問会議と予算編成の関係については、田中(2006)は「(経済財政諮問)会議の設置により、財務省は同会議の策定する予算編成の基本方針に従い予算編成の実務を行うこととなる」としている(pp.37-38)。また、当時中央省庁等改革推進本部事務局に内閣審議官として携わった岡本全勝氏は、「今後、予算編成の手順は、経済財政諮問会議が予算編成の基本方針を作成し、これを閣議決定する。この閣議決定された予算編成の基本方針に基づいて、財務省が具体的な予算編成事務を行い、閣議決定を経て、内閣として政府予算案が作成されることになる」と解説している(岡本, 2001, p.64)。

び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を目的として、知恵の場たる内閣府を実効ある組織として補完する機関であることから、幅広い分野または専門性の深い有識者を構成員とすることで、その貴重な意見を政策に取り入れていく必要があること、による³⁹。

これまでの実際の実績にも鑑みて言えば、諮問会議は、時の首相が自らの目指す経済財政政策を実現、遂行する上でいわば中枢の司令塔として機能し、その政策の基本的方向性を提示し推進するエンジンの役割が期待されている。

単に有識者の意見・考え方を幅広く聴取するのであれば、審議会形式を採って数多くの委員を任命し、多様なステークホルダーから様々なベクトルの意見をバランス良く聴く方が適しているかもしれない⁴⁰。このような審議会を併せて活用することも重要であるが、首相が高い識見に支えられながら、自らの目指す政策を実行するという目的の上では、重要政策会議のユニークな形式は、結果的に絶妙な制度設計になっていると言える。

その司令塔としての役割の鍵となるのが 4 名の有識者議員であり、いわば総理大臣のブレーンの役割を担っている。したがって、任期は 2 年であるが、例えば小泉内閣期の有識者議員 4 名は、首相在任期間中の 5 年余にわたり再任を繰り返してその任に当たり、首相交代後は程なくして全員辞職するなど、時の内閣と行動を共にしている。有識者議員は、これまでは学識経験者 2 名、経済界 2 名がその任を担ってきている。ただし、彼らは、識見を有する個人の資格において任命されており、企業・団体を代表して（例えば経済団体の会長として）任命されている訳ではない。あくまで総理のブレーンの役割を果たしている訳である。

③運用

諮問会議は、発足当時は年 30 回以上開催され、特に 2002 年には 42 回を数えており、1 回の審議時間も長く、精力的に審議を重ねていた。繁忙を極める首相の限られた時間の中から会議出席の時間を確保することは実務的に困難なことであり、諮問会議が当時いかに司令塔会議として機能し、また首相がいかに重視していたかが窺われる。近年では、首相出席の会議体の数が多くなったこともあって、開催回数が若干減ったものの、それでも年 20 回程度開催されている。

諮問会議は、単なる各省庁からの報告の場ではなく、様々な政策課題の解決に向けて、閣僚と有識者議員が政策をめぐる実質的な議論を繰り広げる場であることが、常に意識されている。議員は、日銀総裁と有識者議員以外はすべて国務大臣であり、事務方を含め議員以外の者は、特に説明を求められた場合以外発言しない。首相の面前で閣僚たちのみによる本格的な政策論が交わされる、醍醐味ある場面が展開されることとなる⁴¹。

そして、さらなる政策形成や推進に向けて、会議終了間際に首相が判断を下したり、閣僚に指示をすることが多い。つまり、会議としての成果は明確にまとめられ、次のステップへとつながられていく。発言・議論しっ放しで放置され結局結論が不明なまま終了する会議にはしない。次の段階としてどの閣僚がいつまでに何を行うべきかが、首相指示の中で示されることが多い。

また、諮問会議では、政策決定プロセスの透明性の向上を発足当初から重視しており、会議終了直後には記者会見が行われ、経済財政政策担当大臣から会議の様子が説明されるとともに、3 営業日後には詳細な議事要旨が公表されている。

³⁹ 飯尾(2006)は、同様に諮問会議の 2 つの性格を指摘する。すなわち、1 つは、首相直属の審議会という側面（CEA 型）であり、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である。もう 1 つは、経済政策の実質的な策定を行う機関としての位置付け（NEC 型）である(pp.35-36)。こうした性格を両立させるために、重要政策会議というユニークな制度設計が活きていると言える。

⁴⁰ 西川(2007)によれば、審議会の役割は、①広範囲の国民の意見の反映、行政の透明化、②専門知識の吸収、③利害の理性的(非政治的)な調整などが挙げられる(p.60)。

⁴¹ 竹中元経済財政政策担当大臣は諮問会議を、利害がぶつかり合う激しい政策論議の場として「アリーナ」と表現した（竹中平蔵, 2006, p.318）。

（３）経済財政諮問会議の２つの主な役割

諮問会議では、マクロ経済運営のほかに、経済財政上の様々な政策課題が審議の対象となっているが、大別すると主に２つの類型の事案が審議されている。すなわち、一つには内閣として喫緊の課題と考える重要な個別政策テーマについて重点的に審議を行うことであり、もう一つは、政府が当面実施していく政策体系全体の骨格を「経済財政運営の基本方針」（いわゆる骨太方針）として取りまとめ、これを基礎として翌年度の予算編成につなげていくことである⁴²。

①個別政策課題の審議と対応策の企画立案・推進

内閣にとって懸案の政策課題を重点的に審議し、その対応策を企画立案し推進していくことである。例えば規制改革など長年問題が指摘されながら進捗せず岩盤化している政策課題であり、多くの場合、解決に当たって関係者との摩擦・軋轢が避けられず、強力な推進力が求められる。また、世界金融危機対応など緊要な課題でスピーディーかつ的確な対応が求められる課題もある。さらに、政府内の関係省庁が多く、その連携が必要であるなど政府全体で取り組むべき課題もある。こうした課題の解決には、ボトムアップ型の意思決定プロセスに馴染まず、むしろ首相が強力なリーダーシップの下に大胆な対応策を果敢し強力に推進せねばならない場合が多い。諮問会議ではこうした課題を率先して取り上げて、重点的に審議を繰り返し、それぞれの主張を精査し論点整理の上で、対応策を議論し、内閣総理大臣の判断を求めることで、政策を前進させてきた。

特に、時の首相が、自分の内閣で自らイニシアティブを取って実現を期す政策を推進するための vehicle として、経済財政政策担当大臣及び諮問会議を活用することがしばしば見られた。その典型事例であったのが、前章で見た小泉内閣期における様々な構造改革の取組であった。

②翌年度予算編成プロセスの中の「骨太サイクル」

政府内の予算編成プロセスは、骨太方針を策定するようになって大きく変化した。かつては、大蔵省が予算編成過程全体を掌握し、予算編成を通じて、経済政策を含む政府の政策全体を誘導してきた⁴³。

従前は、翌年度予算編成に向けて、各府省とも、盛り込むべき施策を春から夏にかけて部内で検討し、7月下旬頃に閣議了解される概算要求基準⁴⁴に則って、8月末までに概算要求を大蔵省に提出する。大蔵省は、9月以降各府省からの予算要求に対する査定作業を進め、年末にかけて取りまとめて、近年では12月下旬に予算の政府案が閣議決定されることとなる。そして、この政府案が翌年1月の通常国会開会と同時に国会へ提出され、両院で審議されて概ね3月下旬頃に成立されていた。

このプロセス自体は現在も変更はないが、これだけでは２つの点で問題があった。

第１に、政府が当面講じようとしている経済財政政策の全体像や方向性、あるいはその政策と表裏の関係となる政府予算の配分のメリハリ付けが不明瞭であることである。予算の総額や主要経費別の予算額は勿論、詳細な施策の予算積算も予算書には記載されているが、府

⁴² 同様の趣旨を竹中治堅(2006)では、「経済財政諮問会議が二重構造化」して、２つの政策決定過程が生じているとして、その意義を指摘している。すなわち、首相、閣僚、有識者議員の関心政策事項に関する政策決定過程と、各省庁の関心政策事項(すなわち予算確保に直結する事項)に関する政策決定過程である(pp.180-182)。

⁴³ 小泉首相の政務秘書官を務めた飯島勲氏は、「予算編成の入り口から出口までを一貫して押えることで、経済財政政策の基本骨格、いわば国家運営の基本を担ってきたのが財務省」であったが、小泉内閣では骨太方針に「自らの改革の基本的枠組みを具体的に盛り込み、それに沿った予算編成方針を策定するように」し、「霞ヶ関の予算編成の歳時記を変え、予算編成の基本方針の決定権を事実上財務省から諮問会議に移した」としている。「重要なことは総理自身が主導し議長を務める諮問会議で決定し、それに従った予算編成を財務省(というか霞が関全体)が行っていく」ルールにしたと解説している(飯島、2006, p.22)。

⁴⁴ いわゆるシーリングとしてかつて呼ばれていたものであり、例えば昨年は「令和４年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」として、2021年7月7日に閣議了解されている。義務的経費(人件費や法令等により支出義務が定められた経費等)、年金・医療等経費、その他の経費、などの別で各省の予算要求の枠が定められるとともに、成長戦略の実現等の目的のために特別枠が設けられる場合がある。

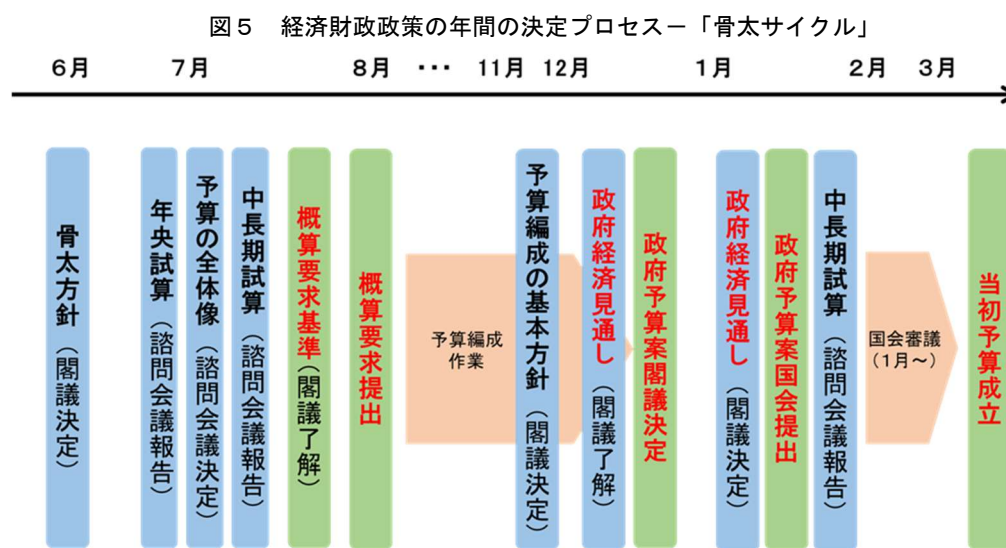
省横断で政府全体として、一体どのような政策分野・項目に重点を置きながら、それぞれにどれくらい財源を割いて政策運営を行おうとしているかは、予算書や説明資料を見るだけでは分かりにくい。

各府省は、自らが必要な予算をボトムアップで積み上げ、要求枠内で財務省に概算要求をする。財務省は主計局の各担当係がそれぞれの要求省庁の予算を査定し、積み上げて政府予算全体を組み上げる。この過程だけでは、その年の政府予算がどのような考え方に基づいて柱建てがなされ、府省を跨いでどうメリハリ付けがなされたのかが、分からない。勿論財務省が各方面と調整しながら全体像を作っていたのであろうが、外部からは窺い知れない。年末予算の政府案が取りまとまった段階で、各府省の予算案を並べてみればよいという指摘もあり得るが、それでも政府予算の何が重点で、どうメリハリが付けられたのかが、やはり分かりにくいままである。

つまり、そもそも内閣の経済財政政策の全体像や目指す方向性、優先度が不明確な上に、その実施の裏付けとなる予算とどのようにリンクしているのかが明確になっていなかったのである。

第2に、当面の政府の経済財政政策の全体像が分からない状態は、政府の外からばかりでなく、政府部内においても同様だったことである。各府省は、ただただ自身の予算要求に精を出すだけで、それが政府全体の政策体系の中でどのように位置付けられ、どれくらい重視されるべきものなのか、果ては他の府省の予算要求と重複・類似してしまっているのか否かさえも分からず、いわば手探りの状態となる。いわば「木を見て森を見ぬ」予算要求に陥ってしまう。

こうした状況に対して、骨太方針が導入されてからは、図5のような予算編成プロセスが「骨太サイクル」として組み込まれ、定着している。



（出所）内閣府資料を基に筆者作成

諮問会議において年初から審議を重ねて、毎年6月頃に骨太方針が取りまとめられる。骨太方針では、当面の経済財政政策運営の基本理念や考え方、重要度や優先度の高い政策の柱を示し、主な重要施策を盛り込むとともに、翌年度予算編成の基本的な方針を示しており、政府や与党との調整の上で、閣議決定される。つまり、政府全体の政策の全体像を決定し、政府与党で共有した上で、その財政的な裏付けとなる予算の編成に入っていくことになる。

骨太方針を受けて、諮問会議では7月に、翌年度予算編成に向けた考え方を示した「予算の全体像」を決定するとともに、財務省から概算要求基準の案が付議される。また、予算の査定作業が佳境を迎える時期である11月下旬ないし12月初めには、翌年度予算編成の考え

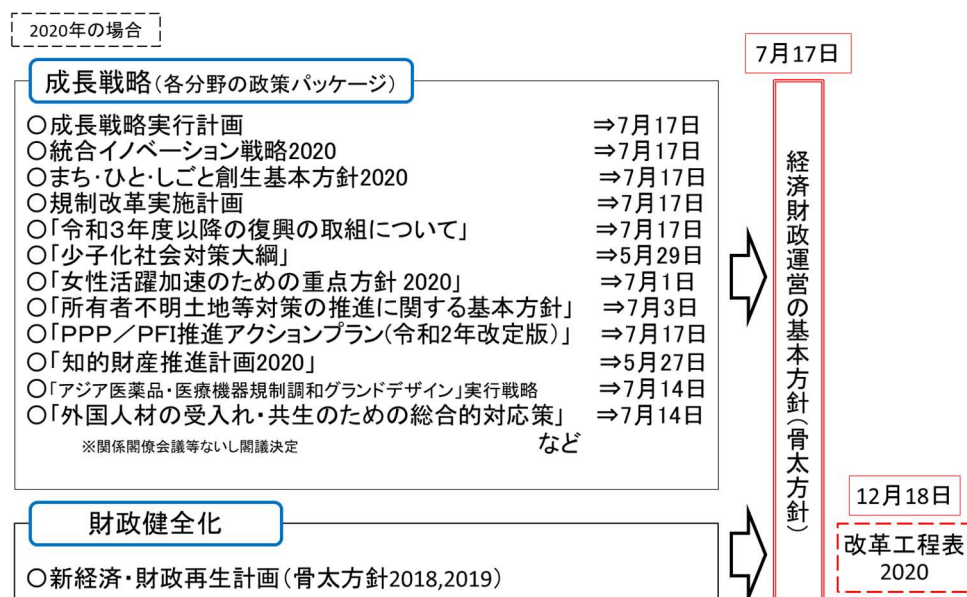
方を示した「予算編成の基本方針」という文書が、諮問会議の審議を経て閣議決定されており、予算編成過程の各段階でその方向性が分かるような仕組みとなっている。

こうしたプロセスが確立されると、予算編成をめぐる府省を始め各主体のビヘイビアが徐々に変化していった。各府省や与党議員の関心は、自らが実現したい施策のための予算を確保するために、骨太方針策定の段階で、その施策がきちんと骨太方針に盛り込まれるか否かに寄せられるようになる。

このため、成長戦略やイノベーション戦略等を始め、各府省あるいは内閣官房・内閣府の本部組織等による重要分野の政策パッケージの取りまとめは、骨太方針に盛り込むことを前提に、骨太方針策定の直前ないし同時期（5～6月頃）に行われる場合が多くなった。図6は、2020年の主な政策パッケージが取りまとめられた時期を示しているが、この年は骨太方針が7月17日であったため、様々な政策パッケージが5～7月にかけて行われている。

その結果、政策体系全体のメリハリを勘案しながら、骨太方針の中で成長戦略等の各政策パッケージのエッセンスが記述されることとなり、骨太方針と各政策パッケージはいわば入れ子構造の関係になる。すなわち、骨太方針において、政府全体の政策が体系化して示されることとなる。

図6 骨太方針と各政策パッケージの入れ子構造（2020年の例）
（政策パッケージの取りまとめ時期）



（出所）筆者作成

ただし、予算編成との関係で言うと、骨太方針は、盛り込まれた各施策は重要性が高いと認められその財源は確保されやすくなると考えられる一方で、財政健全化の観点も重視しており、最近では新経済・財政再生計画を包含し、財政健全化の道筋を示すとともに、施策の効率化・見直しなどの改革も併せて各府省に求める内容が含まれている。そもそも普段の諮問会議の審議でも、様々な施策や予算が俎上に上げられ、財政健全化や‘wise-spending’の考え方を踏まえた、厳しい指摘がなされることも少なくない。以前は大蔵省が予算査定プロセスの中で個別に各府省の要求を削っていたが、諮問会議が出来て以降は、諮問会議の審議においても各府省の政策及び予算がチェックされ、改善を求められる事案も多い。

清水(2015)は、財務省は、従前から表舞台に出ず密室での様々な調整の労を引き受け、時に対与党との関係でも憎まれ役を務めていたが、最近では諮問会議という官邸主導の政策プロセスに乗り、財政当局として財務省案を世に問い正論を主張する傾向にあると指摘する

(pp. 135-136)。諮問会議を最大限活用する方向に戦略を転換させながら、財政の健全性の堅守に努めていると言える。

また、骨太サイクルでもう一つ注目すべき点は、これが PDCA サイクルとして機能していることである。諮問会議では下部組織として委員会を設置して、毎年末に「改革工程表」を改訂し、主要分野毎の重要課題への対応と KPI、それぞれの政策目標とのつながりを明示することで、政策の不断の見直し・充実を図っている。かつてよく指摘されていたが、各府省とも、予算の確保に精力を使い、ともすれば施策(予算)の執行やその成果の検証は疎かになりがちであったが、このような PDCA サイクルが予算編成過程を補完する仕組みが確立されていることは、重要なポイントである。

骨太サイクルに関連して、ここまでは、政策体系と予算の関係を論じてきたが、もう一つ重要な視点がある。それは、政策と予算編成をマクロ経済運営にリンクさせることである。財政支出や税制変更を伴う政策の実施がマクロ経済に与える一方、マクロ経済が予算の前提となる税収見込みを左右し、必要となる政策の規模・内容に影響するなど、相互に影響を及ぼし合うことから、三位一体で検討しなくてはならない。至極当然のことではあるようだが、ともすれば政府部内での連携が不十分であるが故に、結果として苦い経験をするところがある⁴⁵。

前掲図 5 を簡潔に示したのが、下の図 7 である。6 月に政府の当面の経済財政政策の全体像を骨太方針として決定した後、その骨太方針を踏まえた予算編成の考え方を示す「予算の全体像」を諮問会議で決定し、来年度の概算要求基準も閣議決定されることは前述のとおりである。そして、その際に内閣府が、今年度及び来年度の経済成長率や物価上昇率等マクロ経済の予測である年央試算と、10 年程度のマクロ経済と財政の姿を描いた中長期試算を、諮問会議に提出し、併せて審議が行われる。また、年末に予算の政府案がまとめられる際にも、「予算編成の基本方針」が取りまとめられるとともに、それらと整合的な経済見通しと中長期試算が閣議で決定される。

図 7 政策・マクロ経済・予算編成の一体的運営

	6 月	7 月	年末(年始)
政策	骨太方針	⇒ 予算の全体像	⇒ 予算編成方針, 改革工程表
マクロ経済		⇒ 年央試算/中長期試算	⇒ 経済見通し/中長期試算
予算編成		⇒ 概算要求基準	⇒ 予算政府案

このマクロ経済－財政－経済政策が整合的に関係付けられ、三位一体で同時決定される仕組みが、骨太サイクルには組み込まれていることが重要であり、このプロセスを退化させることは、様々な面でリスクが大きい。

(4) 経済財政諮問会議の運用上の「仕掛け」

⁴⁵ 1997 年の経済混乱は、その苦い経験の一例と言える。96 年後半以降は、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の下支えもあり、日本経済は民需主導の自律的回復過程に移行していた。その中で、1997 年 4 月に、消費税率引上げ(3→5%)、特別減税(所得税・個人住民税)終了、医療費負担引上げ、社会保険料引上げが重なり、国民負担の増加が 1997 年度で 8.6 兆円増に及んだ。4 月以降に駆け込み需要の反動減から緩やかに回復しつつあったが、7 月のタイ・バーツ危機を発端とするアジア通貨危機に見舞われ、11 月には三洋証券倒産、北海道拓殖銀行破綻、山一証券自主廃業といった金融機関の経営破綻が続き、金融市場の混乱も生じた。こうして経済が弱含んでいく中であったが、国の一般会計主要経費への強い量的縮減目標等を盛り込んだ財政構造改革法が秋の臨時国会で審議され、成立した。しかし、この法律には緊急避難条項(弾力条項)もなく、結局景気の悪化を受けて結果的に翌年に所得税減税や経済対策を講ずるとともに、財政項構造改革法を改正・停止することとなった。この時の政府の経済財政政策について、その整合性・柔軟性の問題に厳しい評価がされており、例えば吉川(1999)は「財政政策の「逆噴射」」と評し、政策上の失敗という「人災」がマイナス成長に寄与したと批判している(p.11)。マクロ経済、財政政策、その他の分野の政策について、一つの司令塔組織の場で全体を俯瞰しながら、整合的・一体的に政策運営を行う仕組みが当時存在していれば、事態はもう少し変わったのかもしれない。

諮問会議は、実際の運用面で他の会議体と異なるユニークな点がある。ここでは、竹中元経済財政政策担当大臣が挙げる諮問会議の「3点セット」に即して論じる⁴⁶。

最大の特徴は、有識者議員が意見を集約した上で、連名でペーパーを提出することである。他の会議体でも委員が意見をペーパーの形で提出することはあるが、多くの場合は本人単名であり、自らの発言の際の補助として使用している。このため、各委員のペーパーは、互いにバラバラの異なるベクトルを持った内容となる。これに対して、諮問会議の民間議員ペーパーは、4名の有識者議員で作成し、連名で提出される。これは、先述したように会議体の性格によるものであると考えられる。すなわち、諮問会議の有識者議員は少人数で、かつ内閣総理大臣のブレーンの存在であることを期待されており、政策推進のエンジンの役割を果たす諮問会議での議論をより実効性あるものとするために、こうした工夫が有効なのであろう。多様な意見を聴取することが目的の審議会等の会議で同様のことを行えば、単に混乱するだけである。

この民間議員ペーパー作成のために、有識者議員は高い頻度で打合せを重ね、情報収集やペーパーの練上げを行っているようであり、経済財政政策担当大臣や事務方とも密接に連携を取っている。こうした民間議員ペーパーのおかげで、会議が各議員の意見の開陳に終始することはなく、ペーパーは議論の叩き台として機能し、会議の審議を実質的に主導している。内容的にも、単なる報告・分析や事例紹介ではなく、具体的な政策提言を含んでおり、しばしば各府省にとって即応が難しい「高めのボール球」が投げ込まれることとなる。また、その問題意識が以降の会議の agenda-setting となり、ひいては政府全体の取り組むべき課題群となる。

実際の会議の場では、前述のように閣僚や有識者議員の議員間で精力的に議論が交わされることとなり、会議終了時には内閣総理大臣が判断を下したり、次のステップとして何を為すか指示が出されることが多い。一回の会議ですべての結論が出なくとも、一部ででも出た成果はピン留めされながら、次回以降にさらに審議を深めていくように工夫されている。

（５）経済財政諮問会議・骨太方針の意義

諮問会議及び骨太の方針は、経済財政政策の政策決定プロセスのイノベーションという観点から見て、大きな意義を有している。

①内閣の経済財政政策の司令塔としての経済財政諮問会議

諮問会議は、政権の経済財政分野における重要かつ優先政策課題を重点的に審議し、政策の内容及び方向性を打ち出し、強力に推進する司令塔としての役割を担う。実際の運営においても、諮問会議では、単なる報告、意見交換の場ではなく、実質的な政策決定の舞台として活用されており、内閣総理大臣を始め経済閣僚が、有識者の意見を交えながら直接議論を行い、内閣総理大臣が必要な判断を行う形で運用されている⁴⁷。つまり、内閣の目指す経済財政政策の実現のための原動力となり、また、内閣総理大臣が発揮するリーダーシップの下での政策実現のための装置となる⁴⁸。

したがって、政策決定過程としては、トップダウン型の意味決定となっている⁴⁹。行政の定常的な政策実施に係る意思決定よりも、緊要性(重要かつ緊急性の高い)政策対応、特に高度の政治的決断を伴う(すなわち内閣総理大臣の判断が求められる)重要な政策決定に関して

⁴⁶ 竹中平蔵(2006) は、諮問会議運営の三点セットとして、端的に「裏会議での戦略作成」「民間 4 議員共通の主張」「総理の一言」と表現している(p.258)。

⁴⁷ 城山(2003,2006)は、日本の議院内閣制において諮問会議が果たした役割は、閣議の実質化であったと指摘する(城山, 2003, p.40、城山, 2006, pp.69-70)。同趣旨について、飯尾(2006, p.84)。

⁴⁸ 逆に言えば、諮問会議を始め重要政策会議の司令塔組織としての実効性は、首相からの支持に大きく依存する。例えば民主党内閣期には諮問会議は休止状態に置かれ、代わりに国家戦略室や国家戦略会議が設置されたが、その成果に対しては厳しい評価が多い。

⁴⁹ 野中・青木(2016)は、かつての 55 年体制下ではボトムアップとコンセンサスが軸となる慎重な政策過程となっていたが、強固な既得権・拒否権集団が各分野で存在することが多く、結果的に合意が形成できずに政策が前進せず、トップのリーダーシップを著しく阻害する場面が多く見られたことを指摘する(pp.255-258)。

活用されるべき会議体と言える。

また、議院内閣制との関係で言えば、諮問会議は、議院内閣制の下での政権与党の政策実現の重要な手段となる。郵政改革のように与党とその党首である首相が対立するケースが過去にあり、諮問会議が政官関係の中で政府が与党を軽視している象徴であるがごとき誤解が生まれやすいが、本来的には議会(与党)と行政(内閣)の結節点である首相(総裁・総理)の主導の下で、与党・政府が目指す政策を実現していくための極めて有効なツールとなっている。飯尾(2006)も、諮問会議と政府・与党の関係について、「与党が改革を推進する立場になった場合は、例えば経済財政諮問会議が改革案の妥当性をチェックするなど、政府・与党の連携強化に寄与するならば、政府・与党の一体化により、議院内閣制的方向は強化」されると評価している(p. 41)。

②政府の政策体系の全体像としての骨太方針

骨太方針が毎年策定されることにより、内閣が目指す当面の経済財政政策体系の全体像が「骨太」な形で提示⁵⁰される。その内容として、内閣の情勢認識・状況判断、問題意識がまず示され、次に現在内閣が重視する政策理念・考え方、重要政策の柱・方向性、内閣が持つ優先順位、軸足の置き方が盛り込まれる。そして、それが翌年度の予算編成に反映されていく。こうした仕組みにより、経済政策・財政・マクロ経済が一体的に運営されるようになった。

特に、骨太方針では、他の政策パッケージとは異なり政府の経済財政政策全体を体系化していることから、経済成長と財政健全化の両立が図られており、それぞれの内閣の軸足の置き方を反映させつつ、両者を経済財政政策運営のいわば車の両輪として推進していくよう、設計されている。

また、骨太方針は、内閣の政策体系の全体像の骨格を示すとともに、時の内閣・首相としての強いメッセージや意志を発信する機会でもあり、内閣の戦略アジェンダ⁵¹を示すものとも言える。

③政策形成の透明化・スピード化、説明責任

政策決定プロセスの変革に係る諮問会議の功績として、大田元経済財政政策担当大臣は、以下の3点を挙げている(大田, 2006, pp. 124-136)。

まず第1に、政策形成プロセスが透明化し、国民から見えるようになり、閉鎖的な政策決定システムの否定につながったことである。政府内での意思決定が、従来のように水面下での調整によるのではなく、諮問会議でのオープンな議論を通じて政策が形成されることとなり、調整過程の透明化が図られることとなった。こうした中で、政策の説明責任⁵²もまた果

⁵⁰ 近年骨太方針の分量が大部に及ぶことで、内閣の経済財政政策の基本理念や方向性、政策の大きな柱建てが不明瞭になっており、「メタボ方針」とまで揶揄されることがある。もとより骨太方針は、経済財政政策全体の中で内閣が特に重点的に取り組むべき現下の様々な課題や政策体系を、優先度を考慮しながら、簡潔かつメリハリを付けて示すものであり、骨太方針が「骨太」と言われる所以である。したがって、骨太方針が大部になることは、骨太方針が果たすべき機能を弱めることになり、避けるべき事態ということになる。

骨太方針は、各本部等の司令塔会議や各省庁が取りまとめる、成長戦略や地方創生戦略等の閣議決定とは役割が異なる。これらは、それぞれ例えば成長政策や地方創生といった、個別の政策分野における政策パッケージを取りまとめているものであり、自ずと具体的施策を総動員した包括的・網羅的な政策体系となるのは止むを得ず、大部になっても仕方がない。

これらを凝縮したエッセンスが骨太方針の構成要素となっていく。いわば入れ子構造となっており、骨太方針がそれらすべての受け皿となる。すなわち、骨太方針は、内閣が目指す大きな政策の方向性の下で、それら個別政策群を整理し、メリハリを付けながら、財政健全化とのバランスを図っていく役割を持つ。

⁵¹ 諮問会議における戦略アジェンダの設定について、加藤・竹中(2008)における竹中元経済財政政策担当大臣の発言を参照(pp.112-114)。

⁵² 政策の説明責任が不明となる事例として、大田弘子元経済財政政策担当大臣は、以下の平成13年10月26日第24回諮問会議における有識者議員(牛尾議員)の発言を挙げた上で、政策決定プロセスを変えることで政策も変わっていくことを指摘している(御厨・芹川, 2018, p.117)。

「(議題:「社会資本整備のあり方について」)

こういう議論がむなししいと言えば、我々はそれを常に思い返しながらやらないといけないのですが、20年前に土光臨調では、四国と本土との間に3つの橋を作ることに對して委員全員が反対しました。結局、政治が3つの橋を架けたのです。現在、収支が悪化と騒いでいますが、初めから分かっていたのです。初めから分かっていることをいっぱい議論し、いろんな会議をやって、結局、ずるずるそれが止められなくて、今は、この解決にもの凄いい時

たされる素地が整備されていく。

第2に、政策形成にスピード感が出てきたことである。それまでは各府省が落とし所を探りながら関係各方面と調整を進めていく手法であったが、国民目線で見ると変化のスピードがあまりに遅いとの批判があったが、諮問会議での議論はその点を改善しているとする。

第3に、数値目標や工程表を重視することにより、政策運営をより成果重視型に転換していったことである。

④閣内及び日本銀行との密接な認識共有・政策連携

諮問会議における高い頻度での審議や骨太方針等の策定を通じて、内閣総理大臣以下経済閣僚の間で、経済財政政策上の課題とその取組の全体像について、共通認識が持たれ、政府内の密接な政策連携が行いやすい環境となっている。特にマクロ経済運営については、諮問会議の審議に毎回日銀総裁が議員として参加していることに加え、四半期に一度、日銀の「経済・物価情勢の展望(展望レポート)」公表のタイミングに合わせて、マクロ経済や物価情勢等について、諮問会議において経済財政政策担当大臣及び日銀総裁から報告がなされ、定期的に検証が行われている⁵³。

政府・日銀の間においては、日常業務におけるコミュニケーション以外にも、日銀金融政策決定会合への政府側（財務大臣及び経済財政政策担当大臣ないしその代理者）の出席など、多様なチャンネルで意思疎通・意識共有が行われている。日銀の独立性は確保されつつも、マクロ経済運営の財政政策・経済政策と金融政策の両者の間で連携が強化されていく必要性が今後さらに高まっていくことが予想されることから、諮問会議も政府・日銀の連携の重要な場となっている。

（6）経済財政諮問会議の運営上の留意点

第2次安倍内閣の成立以降、諮問会議が再稼働し、首相主導の政策運営がこれまでも増して強まっている。諮問会議を最大限活用した政策決定方式は定着したと言えようが、その一方で、その利点をヒントに同様の会議体が多数設置される傾向にあり、内閣総理大臣が多数の会議に出席せざるを得ないなど、乱立している状況になっている。

多くの会議体が設置される背景として、城山(2006)は、第1に、対象の課題自体の複雑性が増大し、多くのセクターに関わるものとなり、内閣レベルでの調整が必要になってきていること、また、第2に、内閣総理大臣や官房長官の政策決定に占める重要性が増大しており、「各省庁は、各々の省庁の戦略として、案件を内閣に持ち込むことで各省庁に有利な決着を得ようと」していると指摘している(pp. 70-74)。

結果的に、各分野毎に会議体が司令塔として内閣官房に設置されることとなり、「実態として各会議体自体が縦割り主義に陥り、経済財政諮問会議の検討対象や権限を実質的に限定する反射効果が生じたり、政策の方向性の混乱やバッティング、政策効果の相殺を招く懸念」が生じることとなる(田中, 2007, p. 8)⁵⁴。

間がかかっている。日本の政治は、すばつと問題を決めることが非常に難しく、できるだけみんなに納得してもらおうと、結局は3つの橋を作ってしまう。そういうことは山ほどあって、例えば、関西空港の時も同様でした。(略)

しかし、今度の中期計画のときだけは、きちんと本当の話をしないと、また3つの橋を作るようなことをすれば、本当にこの国は駄目になってしまいます。ものが決まる「決まり方」を変えることが、実は総理の構造改革の一番大事なことだと思います。みんな分かっているのに、突き詰めると、逆の方向で決まってしまうんですが、この意思決定の構図を変えるこそ構造改革の一番の焦点なのです。誰が責任者が分からない。分からないようにして決められる。後の責任すら問えない。理由すら分からない。しかし、結果として何も決定ができない。ということになる。これを変えることが最大の構造改革です。」(諮問会議公表議事録より)

⁵³ これは、2013年1月22日の政府(内閣府・財務省)及び日本銀行の共同声明(「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の再連携について」)に基づくものであり、同声明では、「経済財政諮問会議は、金融政策を含むマクロ経済政策運営の状況、その下での物価安定の目標に照らした物価の現状と今後の見通し、雇用情勢を含む経済・財政状況、経済構造改革の取組状況などについて、定期的に検証を行うものとする」としている。

⁵⁴ この点について、そもそも橋本行革時に、個別審議会が乱立している状況を解消するためにも、諮問会議の設置が考えられたことを思うと、今日の会議体のあり方も改善の余地があると考えられる。

行政改革会議最終報告(2007年12月3日)においては、関係審議会との関係として、「経済財政諮問会議の任務

会議体の設置が特定の省庁の働きかけにより行われているとすれば、城山(2006)の懸念するとおり、特定省庁のイニシアティブが過度に増大し、他省庁(特に財務省)を凌駕するために政策会議が利用されることになりかねない。政府内における政策決定においては常にバランスが重要であり、政府内の省庁間の関係、いわば政官関係ならぬ「官官関係」にも留意が必要となる。

顧みれば、橋本行革の中で、官邸機能の強化を図るために重要政策会議のスキームが創設され、内閣の重要政策に関して政府内の統一を図りつつ、企画立案・総合調整に資するための調査審議の役割を与えられた。このうち諮問会議は、経済財政政策に関する重要政策会議として法定・常置されており、既に見てきたように、骨太方針等により政府全体の経済財政政策を体系化し、重点化していく役割を担っている。

個別政策分野の政策の重要性は勿論であるが、司令塔会議を設置するのは、政策課題の関係大臣が広範で、かつ重要な政策課題であり、真に必要な場合に限定すべきであり、単に関係大臣が複数であることをもって繁忙な内閣総理大臣に大きな負担を煩わせるべきではないだろう。

月日が経って会議体の乱立などが指摘され、会議体相互の関係も不明瞭で、「屋上屋」といった揶揄がなされる今日、改めて行政改革の本旨に立ち戻る視点も重要であろう。

おわりに

この20年余りの間、諮問会議は、首相主導の政策運営の強力な手段として活用されて役割を果たしてきた。特に小泉内閣期に構造改革の原動力として活躍した時期と比べると、その存在感は薄まったとの声も聞かれる。また、政府の政策の方向として、構造改革よりも成長と分配の好循環に軸足が移ってきている。果たして諮問会議はその使命を終えたのか。

当然ながら諮問会議は構造改革という特定の課題のみのために設置された訳ではなく、その時々内閣が直面する経済財政政策上の重要課題の克服に資するために存在するのであり、ブレーンとなる有識者議員も首相自ら選定して任命できるようになっている。すなわち、本稿で見てきたように、諮問会議は、単なる一時的な会議体の見直しであったのではなく、一連の政治・行政・経済システムの改革の所産として現れた、新たな政策決定プロセスのモデルであったと見做すことができる。

そして、世界全体でもさることながら、特に我が国が直面する課題はますます厳しさを増すばかりであり、難題は多岐にわたる。新たな経済システム構築は途半ばのみである。我が国

と重複する審議会または審議会の一部は、同会議に吸収する」旨記載されている。また、田中(2007)は、以下の2001年3月12日参・予算委員会における橋本龍太郎・行政改革担当大臣の答弁を紹介している。

「ちょうど総理になりましたらば、一つ一つの施策についての提言ではなく全体を横に通して知りたいたいと考えまして、当時の財政審あるいは政府税調、社会保障制度審議会、経済審といいました主要委員会の会長さん方にお集まりをいただいて議論をしてみましたときに、実は私は愕然といたしました。

これらは、いずれも国全体を横に縫ってもらわなければならない総合的な施策の体系の中にあるべきものばかりであります。ところが、それぞれの審議会が全く別個に動いておりまして、この間に意思の疎通を欠いている。この状況に気づきましたときに、このままではいけないという思いを持ちました。同時に、そうした個別審議会がいろいろと提言をしてくださることがバッティングしてしまっていて、結局うまく使えないというようなことにも気づきました。

そうした中から、内閣総理大臣のリーダーシップをより発揮し得るような形を考えていく中に、経済財政諮問会議というものが必要だということを考え、今挙げましたような機能というものを求めながらこの組織を考えたわけでありまして、そして、でき得るならば、ここが本当の意味での予算編成の中心になるぐらいの権威を持った仕事をしていただきたい、そういう願いを込めながらこうした図面を描いてまいりました。

ややもすると、私自身、社会保障負担と税負担両方合わせた国民負担率がどうかという問いかけを国民に問いかけてもなかなかお答えがいただけなかった苦しみがあります。しかし、それはばらばらに国民に今までお願いをしていたことですから、これを一度に答えるという私の方が無理だったのかもしれない。経済財政諮問会議というのは、その意味では、私自身のそのような反省の上に立ち、内閣機能をより強化するという方向で考えたものであります。これから先、なおより活動の幅を広げていただき、総合戦略の中心として内閣総理大臣のリーダーシップを支える役割をしていただきたいと思います。」

経済の成長力の強化を持続可能な形で行うことは喫緊の課題であり、財政や社会保障の悪化はじりじりと制度の破綻に向けてリミットが迫ってきている。既に人口の減少や少子化・高齢化の影響が直撃している地域の経済・生活の深刻化は、止まる気配がない。地球環境問題の解決に向けてグローバルな協調が求められる一方で、経済安全保障への対応は迅速な行動が求められる。一首相の前に立ちはだかる政策課題は山積し、その逼迫した緊要度は高まるばかりである。

それぞれの課題に求められる対応は分野横断的であり、府省の枠を超え政府全体として取り組まねばならないものが多い。その政策実行には苦しい政治決断が迫られることも少なくない。こうした中で、国民からの負託を受けた政権与党を代表する首相に、今後さらに、トップとしての強いリーダーシップを発揮した政策運営が求められることは不可避であり、首相の強い味方としての諮問会議の役割はむしろ高まるだろう。この諮問会議が実効性のある機能を果たし続けるための体制の確保が重要となる。

議院内閣制の下で与党・政府一体となった政策運営、そして政治家と官僚制の良い意味での緊張関係が維持されることを期待したい。

(参考) 内閣法・内閣府設置法(抄)

内閣法(抄)

第一条

2 内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。

第三条 各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。

第四条 内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする。

2 閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる。

第五条 内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する。

第六条 内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。

第十二条 内閣に、内閣官房を置く。

2 内閣官房は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 閣議事項の整理その他内閣の庶務

二 内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務

三 閣議に係る重要事項に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務

四 行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務

五 前三号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関する事務

六 内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務

第十三～二十二条 内閣官房の体制(内閣官房長官、内閣官房副長官三人、内閣危機管理監、内閣官房副長官補三人、内閣広報官、内閣情報官、国家安全保障局、内閣人事局)

内閣府設置法(抄)

第三条 内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。

2 前項に定めるもののほか、内閣府は、(略)並びに経済その他の広範な分野に関係する施策に関する政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図ることを任務とする。

3 内閣府は、第一項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする。

第四条 内閣府は、前条第一項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務(内閣官房が行う内閣法(昭和二十二年法律第五号)第十二条第二項第二号に掲げる事務を除く。)をつかさどる。

一 短期及び中長期の経済の運営に関する事項

二 財政運営の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案のために必要となる事項

三 経済に関する重要な政策(経済全般の見地から行う財政に関する重要な政策を含む。)に関する事項(次号から第十一号までに掲げるものを除く。)

2 前項に定めるもののほか、内閣府は、前条第一項の任務を達成するため、内閣総理大臣を長とし、前項に規定する事務を主たる事務とする内閣府が内閣官房を助けることがふさわしい内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。

3 前二項に定めるもののほか、内閣府は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一 内外の経済動向の分析に関すること。

二 経済に関する基本的かつ重要な政策に関する関係行政機関の施策の推進に関すること(他省の所掌に属するものを除く。)

五 経済活動及び社会活動についての経済理論その他これに類する理論を用いた研究(大学及び大学共同利用機関におけるものを除く。)に関すること。

六 国民経済計算に関すること。

第六条 内閣府の長は、内閣総理大臣とする。

2 内閣総理大臣は、内閣府に係る事項についての内閣法にいう主任の大臣とし、第四条第三項に規定する事務を分担管理する。

第七条 内閣総理大臣は、内閣府の事務を統括し、職員の服務について統督する。

第八条 内閣官房長官は、内閣法に定める職務を行うほか、内閣総理大臣を助けて内閣府の事務を整理し、内閣総理大臣の命を受けて内閣府(法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている委員会その他の機関(以下「大臣委員会等」という。)を除く。)の事務(次条第一項の特命担当大臣が掌理する事務を除く。)を統括し、職員の服務について統督する。

2 内閣官房副長官は、内閣法に定める職務を行うほか、内閣官房長官の命を受け、内閣府の事務のうち特定事項に係るものに参画する。

第九条 内閣総理大臣は、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特に必要がある場合においては、内閣府に、内閣総理大臣を助け、命を受けて第四条第一項及び第二項に規定する事務並びにこれに関連する同条第三項に規定する事務(これらの事務のうち大臣委員会等の所掌に属するものを除く。)を掌理する職(以下「特命担当大臣」という。)を置くことができる。

2 特命担当大臣は、国務大臣をもって充てる。

（参考）経済財政諮問会議の設置根拠

内閣府設置法（抄）

第十八条 本府に、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必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため、内閣総理大臣又は内閣官房長官をその長とし、関係大臣及び学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための機関（以下「重要政策に関する会議」という。）として、次の機関を置く。

経済財政諮問会議

総合科学技術・イノベーション会議

2 前項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる重要政策に関する会議で本府に置かれるものは、次の表の上欄に掲げるものとし、それぞれ同表の下欄に掲げる法律（これらに基づく命令を含む。）の定めるところによる。

国家戦略特別区域諮問会議	国家戦略特別区域法
中央防災会議	災害対策基本法
男女共同参画会議	男女共同参画社会基本法

第十九条 経済財政諮問会議（以下この目において「会議」という。）は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策（第四条第一項第一号から第三号までに掲げる事項について講じられる政策をいう。以下同じ。）に関する重要事項について調査審議すること。

二 内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて国土形成計画法（昭和二十五年法律第二百五号）第六条第二項に規定する全国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。

三 前二号に規定する重要事項に関し、それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること。

2 第九条第一項の規定により置かれた特命担当大臣で第四条第一項第一号から第三号までに掲げる事務を掌理するもの（以下「経済財政政策担当大臣」という。）は、その掌理する事務に係る前項第一号に規定する重要事項について、会議に諮問することができる。

3 前項の諮問に応じて会議が行う答申は、経済財政政策担当大臣に対し行うものとし、経済財政政策担当大臣が置かれていないときは、内閣総理大臣に対し行うものとする。

4 会議は、経済財政政策担当大臣が掌理する事務に係る第一項第一号に規定する重要事項に関し、経済財政政策担当大臣に意見を述べるすることができる。

第二十条 会議は、議長及び議員十人以内をもって組織する。

第二十一条 議長は、内閣総理大臣をもって充てる。

2 議長は、会務を総理する。

3 議長に事故があるときは、内閣官房長官が、その職務を代理する。

4 経済財政政策担当大臣が置かれている場合において議長に事故があるときは、前項の規定にかかわらず、経済財政政策担当大臣が、内閣官房長官に代わって、議長の職務を代理する。

第二十二条 議員は、次に掲げる者をもって充てる。

一 内閣官房長官

二 経済財政政策担当大臣

三 各省大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者

四 法律で国務大臣をもってその長に充てるとされている委員会の長のうちから、内閣総理大臣が指定する者

五 前二号に定めるもののほか、関係する国の行政機関の長のうちから、内閣総理大臣が指定する者

六 関係機関（国の行政機関を除く。）の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者

七 経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者

2 議長は、必要があると認めるときは、第二十条及び前項の規定にかかわらず、前項第一号から第四号までに掲げる議員である国務大臣以外の国務大臣を、議案を限って、議員として、臨時に会議に参加させることができる。

3 第一項第七号に掲げる議員の数は、同項各号に掲げる議員の総数の十分の四未満であってはならない。

4 第一項第五号から第七号までに掲げる議員は、非常勤とする。

第二十三条 前条第一項第六号及び第七号に掲げる議員の任期は、二年とする。ただし、補欠の議員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 前項の議員は、再任されることができる。

第二十四条 会議は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係する審議会その他の関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

2 会議は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、前項に規定する者以外の者であって審議の対象となる事項に関し識見を有する者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

第二十五条 第十九条から前条までに定めるもののほか、会議の組織、所掌事務及び議員その他会議に関し必要な事項は、政令で定める。

(参考) 菅内閣までの経済財政諮問会議議員の変遷

		内閣総理大臣 (議 長)	内閣官房長官	経済財政政策 担当大臣	総務大臣	財務大臣	経済産業大臣	日本銀行総裁	民間有識者		
第2次森内閣 改造内閣 (中央省庁再編 後)	H13. 1. 6～	森 喜朗	福田康夫	額賀福志郎	片山虎之助	宮澤喜一	平沼赳夫	速水 優 (～H15.3.19)	牛尾治朗 奥田 碩 本間正明 吉川 洋		
				麻生太郎 (H13.1.23～)							
小泉内閣	H13. 4.26～	小泉純一郎		竹中平蔵		麻生太郎		塩川正十郎		中川昭一	福井俊彦 (H15.3.25 ～H20.3.19)
小泉内閣 第1次改造内閣	H14. 9.30～										
小泉内閣 第2次改造内閣	H15. 9.22～										
第2次小泉内閣	H15.11.19～										
第2次小泉内閣 改造内閣	H16. 9.27～		細田博之 (H16.5.7～)	谷垣禎一	二階俊博						
第3次小泉内閣	H17. 9.21～										
第3次小泉内閣 改造内閣	H17.10.31～		安倍晋三	与謝野馨		竹中平蔵					
安倍内閣	H18. 9.26～	安倍晋三	塩崎恭久	菅 義偉	尾身幸次	甘利 明	伊藤隆敏 丹羽幸一郎 御手洗富士夫 八代尚宏 (H18.10.13～)				
安倍内閣 改造内閣	H19. 8.27～		与謝野馨		大田弘子						
福田内閣	H19. 9.26～	福田康夫	町村信孝	与謝野馨	増田寛也	額賀福志郎		白川方明 (H20.4.15～) 副総裁H20.4.1 ～H20.4.9	岩田一政 張富士夫 三村明夫 吉川 洋 (H20.10.10 ～H21.9.15)		
福田内閣 改造内閣	H20. 8. 2～									伊吹文明	
麻生内閣	H20. 9.24～ H21.9.16	麻生太郎	河村建夫	与謝野馨	鳩山邦夫	中川昭一				二階俊博	
					林 芳正 (H21.7.2～)	佐藤 勉 (H21.6.12～)					与謝野馨 (H21.2.17～)

第2次安倍内閣	H24.12.26～	安倍晋三	菅 義偉	甘利 明	新藤義孝	麻生太郎	茂木敏充	白川方明	伊藤元重 小林喜光 佐々木則夫 高橋 進 (H25.1.9～ H26.9.15)			
第2次安倍内閣 改造内閣	H26.9.3～				高市早苗		小淵優子		伊藤元重 橋原定征 高橋 進 新浪剛史 (H26.9.16～ H30.7.5)			
第3次安倍内閣	H26.12.24～						宮沢洋一 (H26.10.21～)					
第3次安倍内閣 改造内閣	H27.10.7～						林 幹雄					
第3次安倍内閣 第2次改造内閣	H28.8.3～											
第3次安倍内閣 第3次改造内閣	H29.8.3～			石原伸晃 (H28.1.28～)	野田聖子					黒田東彦 (H25.3.26～)	伊藤元重 高橋 進 中西宏明 新浪剛史 (H30.7.6～ H31.1.8)	
第4次安倍内閣	H29.11.1～				茂木敏充		石田真敏			世耕弘成		伊藤元重 高橋 進 中西宏明 新浪剛史 (H30.7.6～ H31.1.8)
第4次安倍内閣 改造内閣	H30.10.2～											
第4次安倍内閣 第2次改造内閣	R1.9.11～						西村康稔			高市早苗	菅原一秀	竹森俊平 中西宏明 新浪剛史 柳川範之 (H31.1.18～)
菅内閣	R2.9.16～			菅 義偉	加藤勝信					武田良太	梶山弘志 (R1.10.25～)	

(出所) 内閣府資料より作成

<参考文献>

- 青木昌彦・小池和男・中谷巖(1986)『日本企業の経済学』TBSブリタニカ、1986年2月
- 飯尾潤(2004)「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』34号、2004年4月
- 飯尾潤(2006)「経済財政諮問会議による内閣制の変容」『公共政策研究』6巻、2006年12月
- 飯尾潤(2007a)「小泉内閣における官僚制の動揺」『年報行政研究』42号、2007年5月
- 飯尾潤(2007b)『日本の統治構造－官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社、2007年7月
- 飯島勲(2006)『小泉官邸秘録』日本経済新聞社、2006年12月
- 伊藤光利(2007)「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係－情報非対称性縮減の政治」『年報行政研究』42号、2007年5月
- 伊東光晴(1989)『技術革命時代の日本－経済学は現実にくたえうるか』岩波書店、1989年12月
- 今井賢一・小宮隆太郎(1989)『日本の企業』東京大学出版会、1989年10月
- 今井賢一・伊丹敬之・小池和男(1982)『内部組織の経済学』東洋経済新報社、1982年4月
- 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社、2006年6月
- 大田弘子(2010)『改革逆走』日本経済新聞出版社、2010年5月
- 岡本全勝(2001)『省庁改革の現場から－なぜ再編は進んだか』ぎょうせい、2001年11月
- 奥村宏(1984)『法人資本主義－「会社本位」の体系』お茶の水書房、1984年1月
- 小野旭(1989)『日本的雇用慣行と労働市場』東洋経済新報社、1989年12月
- 加藤寛・竹中平蔵(2008)『改革の哲学と戦略－構造改革のマネジメント』日本経済新聞出版社、2008年6月
- 軽部謙介(2018)『官僚たちのアベノミクス－異形の経済政策はいかに作られたのか』岩波書店、2018年2月
- 川人貞史(2010)「二重国会制度モデルと現代日本政治」『レヴァイアサン』46号、2010年4月
- 川人貞史(2015)『議院内閣制』(シリーズ日本の政治1)東京大学出版会、2015年4月
- 菅直人(2009)『大臣』(増補版)岩波書店、2009年12月
- 黒坂佳央(1988)『マクロ経済学と日本の労働市場－供給サイドの分析』東洋経済新報社、1988年4月
- 経済企画庁「年次経済報告」(経済白書)／内閣府「年次経済財政報告」(経済財政白書)各年版
- 小池和男(1991)『仕事の経済学』東洋経済新報社、1991年6月
- 香西泰(1981)『高度成長の時代』日本評論社、1981年4月
- 香西泰・白川方明・翁邦雄(2001)『バブルと金融政策－日本の経験と教訓』日本経済新聞社、2001年12月
- 小林悠太(2021)『分散化時代の政策調整－内閣府構想の展開と転回』大阪大学出版会、2021年11月
- 小峠隆夫(2006)『日本経済の構造変動－日本型システムはどこに行くのか』岩波書店、2006年3月
- 小峠隆夫(2019)『平成の経済』日本経済新聞出版社、2019年4月
- 信田智人(1999)「橋本行革の内閣機能強化策」『レヴァイアサン』24号、1999年4月
- 佐口和郎(2018)『雇用システム論』有斐閣、2018年11月
- 篠塚英子(1989)『日本の雇用調整－オイル・ショック以降の労働市場』東洋経済新報社、1989年7月
- 清水真人(2005)『官邸主導－小泉純一郎の革命』日本経済新聞社、2005年12月
- 清水真人(2007)『経済財政戦記－官邸主導 小泉から安倍へ』2007年6月
- 清水真人(2009)『首相の蹉跌－ポスト小泉 権力の黄昏』日本経済新聞出版社、2009年4月
- 清水真人(2015)『財務省と政治－「最強官庁」の虚像と実像』中央公論新社、2015年9月
- 清水真人(2018)『平成デモクラシー史』筑摩書房、2018年1月
- 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－運用分析と国際比較の観点から」『公共政策研究』第3号、2003年10月
- 城山英明(2006)「内閣機能の強化と政策形成過程の変容－外部者の利用と連携の確保」『年報行政研究』41号、2006年5月
- 曾我謙悟(2016)『現代日本の官僚制』東京大学出版会、2016年12月
- 高安健将(2018)『議院内閣制－変貌する英国モデル』中央公論新社、2018年1月
- 竹中治堅(2006)『首相支配－日本政治の変貌』中央公論新社、2006年5月
- 竹中平蔵(2006)『構造改革の真実－竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版社、2006年12月
- 竹中平蔵(2019)『平成の教訓－改革と愚策の30年』PHP研究所、2019年3月
- 田中一昭(編著)(2006)『行政改革 新版』ぎょうせい、2006年3月
- 田中利幸(2007)「内閣機能強化の現状と今後の課題」『立法と調査』No.263、2007年1月
- 中北浩爾(2017)『自民党－「一強」の実像』中央公論新社、2017年4月
- 中村隆英(1978)『日本経済－その成功と構造』東京大学出版会、1978年3月
- 中村隆英(1986)『昭和経済史(岩波セミナーブックス17)』岩波書店、1986年2月
- 西尾勝(2001)『行政学 新版』有斐閣、2001年4月
- 西川明子(2007)「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』2017年5月
- 野口悠紀雄(2005)『日本経済改造論－いかにして未来を切り開くか』東洋経済新報社、2005年12月
- 野口悠紀雄(2015)『戦後経済史－私たちはどこで間違えたのか』東洋経済新報社、2015年6月

野中尚人・青木遥(2016)『政策会議と討論なき国会－官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版、2016年10月

福田慎一(2015)『「失われた20年」を超えて』(世界の中の日本経済:不確実性を超えて1)NTT出版、2015年7月

福田慎一(2018)『21世紀の長期停滞論－日本の「実感なき景気回復」を探る』平凡社、2018年1月

藤田宙靖(2005)『行政組織法』有斐閣、2005年11月

牧原出(2003)『内閣政治と「大蔵省支配」－政治主導の条件』中央公論新社、2003年7月

牧原出(2013)『権力移行－何が政治を安定させるのか』NHK出版、2013年6月

牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版、2016年5月

待鳥聡史(2008)「官邸主導の成立と継続－首相動静データからの検討」『レヴアイアサン』43号、2008年10月

待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析－現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房、2012年6月

待鳥聡史(2020)『政治改革再考－変貌を遂げた国家の軌跡』新潮社、2020年5月

御厨貴・芹川洋一(編著)(2018)『平成の政治』日本経済新聞出版社、2018年11月

宮崎義一(1992)『複合不況－ポスト・バブルの処方箋を求めて』中央公論社、1992年6月

村松岐夫(2010)『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、2010年3月

村松岐夫(編)(1985)『新版行政学講義』青林書院、1985年2月

八代尚宏(1997)『日本的雇用慣行の経済学－労働市場の流動化と日本経済』日本経済新聞社、1997年1月

八代尚宏(2009)『労働市場改革の経済学－正社員「保護主義」の終わり』東洋経済新報社、2009年12月

八代尚宏(2017)『働き方改革の経済学』日本評論社、2017年9月

八代尚宏(2020)『日本的雇用・セーフティネットの規制改革』日本経済新聞出版、2020年12月

山川雄巳(1986)『政治学概論』有斐閣、1986年10月

山口二郎(2007)『内閣制度』(行政学叢書6)東京大学出版会、2007年5月

山口二郎(2012)『政権交代とは何だったのか』岩波書店、2012年1月

吉川洋(1999)『転換期の日本経済』岩波書店、1999年8月

吉川洋(2003)『構造改革と日本経済』岩波書店、2003年10月

吉川洋(2016)『人口と日本経済－長寿、イノベーション、経済成長』中央公論新社、2016年8月

読売新聞政治部(2005)『自民党を壊した男－小泉政権1500日の真実』新潮社、2005年6月

読売新聞政治部(2008)『真空国会－福田「漂流政権」の深層』新潮社、2008年4月

Abegglen, J. (1959) “The Japanese Factory: Aspects of its Social Organization” (邦訳『日本の経営』(新訳)日本経済新聞社、2004年12月)

Vogel, E. (1979) “Japan as No.1: Lessons for America” (邦訳『ジャパニアズナンバーワン－アメリカへの教訓』TBSブリタニカ、1979年6月)