



RIETI Discussion Paper Series 04-J-015

## 財政改革の社会システム論的アプローチ

横山 禎徳  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 財政改革の社会システム論的アプローチ

横山禎徳\*

### 要 旨

現在の日本にとって財政改革は不可欠であるとの理解は十分あるにも関わらず対策の積極的実施が出てこない。財政改革とは歳入を増やし歳出を減らすことに尽きるが、そのための痛みを誰も感じたくないのが先延ばしの原因だ。その状況から脱し、具体的行動を速やかに起こすためには戦略が必要だ。そして、その要は「構造変化」に着目し、高い達成目標を設定し、それと現状とのギャップを埋めるための「社会システム」論的アプローチを導入することだ。それを具体的に当てはめる分野として、歳入側では税の捕捉率を改善する「社会システム」、高齢化という「構造変化」に対応する健康・医療、資産運用、観光分野のシステム制約の除去、そして、企業、消費者、政府の三者が得をする消費税増税のシステムをデザインする。歳出側では縦割り行政の予算獲得体質に対して「社会システム」的横串を導入することによって消費者へのコスト・パフォーマンスのよい価値提供の評価を可能にする。それらを担う40歳代の官僚をマスターマインドとして訓練し、内閣府に配置する。

キーワード：構造変化の活用、「社会システム」による価値提供、戦略的優先度、税の捕捉率、ヴァドゥー・エコノミー、「三方一両得」、マスターマインド

\*独立行政法人経済産業研究所上席研究員 (E-mail : [yokoyama-yoshinori@rieti.go.jp](mailto:yokoyama-yoshinori@rieti.go.jp))

本稿は横山禎徳が独立行政法人経済産業研究所上席研究員として、2001年4月から開始した研究成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、当研究所の青木昌彦所長、鶴光太郎上席研究員、経済産業研究所の財政改革プロジェクトの参加メンバー、並びに数名の官僚経験者の方々から有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

## 1. はじめに

現在の日本にとって財政改革は不可欠な課題であることに議論の余地はない。日本経済低迷の中で中央、地方を問わず、財政に関しては不利な状況展開が長年続いている。この流れの方向を変えないといけない。施策の迅速な実施が必要なことは誰の目にも明白である。

しかし、財政改革の具体的施策を実施しようとする多大な困難に直面することも分かっている。つまるところ、歳出の大幅削減か、大幅増税による歳入増しか選択肢がない。どちらも痛みを伴う。最大の課題は状況認識の有無ではなく、その解決のための積極的な行動が出てこないことにある。

有能なリーダーは、状況が有利に展開している場合はそのチャンスを掴み果敢に行動する。しかし、状況が不利になると彼らとて行動は鈍ってくる。すべての対策が後手に回り始める。国や企業を問わず、あらゆる組織でこのことは繰り返されてきた。リーダー個人の能力に依存するわけにはいかない。

一方で、多数の関係者による「危機感のない問題意識」共有だけでは、議論は活発になることはあっても「情報の過剰消費」に終始し、迅速かつ強力な対策実施の行動が起こらないのも常である。政治、行政、企業、そして一般大衆のすべてがタイミングを失ってしまうことに対する強い緊迫感と危機感を持たないかぎり、対策を実施しようという盛り上がりは十分でてこない。財政改革はその典型的事例である。

政治的に困難な意志決定を必要とする課題であることはまちがいない。しかし、関係者の多くが心理的、かつ、物理的に痛みを伴う行動をさけることを望み、また、それが一見可能であることが問題である。誰もが直接痛みを強く感じ、また、責任を取らされる仕組みが存在しないことや、次の世代へ問題の先送りが一定量可能であることによって行動への決断がなされない。

財政改革に必要な諸施策を実施しても初期の意図を100%達成させることができることは現実にはありえない。実施に結びついた施策が何パーセントかという「歩留まり」で考えるべきであることはいうまでもない。政治のプロセスに関わるものにとってそれは自明であろう。しかし、一方で政治的妥協の積み重ねが事の本質を歪めてしまうことを避けねばならない。

施策が政治的妥協を経ても本質、あるいは、基軸への忠実さを失わず実施に結びつく確率は「作戦行動」の巧拙によって左右されるはずである。そして「作戦行動」は戦略を前提としている。優れた戦略が求められているのだ。

「戦略」という表現は戦争に由来するが、現在あらゆる分野で幅広く使われている。それだけ便利な用語であるといえる。しかし、その定義は必ずしも明確に理解さないまま濫用されている。その結果、「戦略」の名のもとに、それに値しないオペレーショナルな施策が実施され、期待通りの成果を挙げないままになっていることは多く見受けられる。

オペレーショナルな施策はこれまでの枠組みを大きく変える必要がない。従って、実現可能性が高く、その実施によって多少の改善が目に見えて起こる。その成果に多くの関係者は小さく満足しがちだ。結果として大きな変革を先延ば

しにしてしまい、解決を一層困難に陥れるというパラドックスに直面することになる。

財政改革に求められているのは小さな改善ではない。これまでの施策の背景にある枠組みに対する大きな方向転換である。しかし、すぐに法改正に走る必要はない。まず、その前に改革に向けて速やかな行動に「駆り立てる仕組み」をデザインする戦略を歳入側、歳出側の両方に立案し実施する必要がある。そして、その戦略の基本になるのが「社会システム」論的アプローチである。

具体策の議論に入る前に、「戦略」、および「社会システム」の両方の定義を共有することが重要だ。それなしにはここで提案する解の議論が拡散する恐れがある。これらの解の実施には官・民に関係なく多種多様な分野の人々が共通の理解を持って行動することが求められる。そのために「戦略」と「社会システム」の両方の概念をまず述べる。

## 2. 戦略的アプローチ

### 2-1. 戦略の一般的考え方

戦略は理想解を求めていない。戦略の本質は「競争相手」、あるいは「対抗勢力」に対する永続性のある優位の確立である。常に相対的であり、置かれた状況の不完全な情報によって導き出すタイミングのよい現実解である。精緻な情報収集に時間をかける必要はない。また、前提とする状況は常に変る。その場合、速やかに戦略は練り直すべきである。スタティックではない。

戦略と戦術の定義の議論もあまり実りが無い。お互い相対的であり、入れ子構造になっている。それよりも、戦略に必要な要素を定義し、常にそれを組み込んだ立案プロセスのステップを確実に踏む方法論の方が重要である。戦略は自ら策定できないと意味がない。戦略とは使いこなすべき実用的技術として定義されるべきなのである。

戦略策定に必要な要素とステップとは、1. 全体の状況把握、2. 自分の強さ、弱さの評価、3. 目標と自分の現状とのギャップの解明、4. 自分の強さを活用しギャップを埋める選択肢の立案と資源の制約に応じた選択、5. 差別化し永続性のある優位の確立の5つである(図1)。

まず、全体の状況把握のステップでは課題を取り巻く外部環境全体の流れと競争相手の想定される打ち手を理解することである。特に、数字に表れない新たな「構造変化」を吟味し発見することが最も重要だ。全体の状況を「全体」として把握していたのでは構造変化は見えてこない。明確に分けることのできる部分、あるいは「セグメント」に分解、あるいは「場合分け」してそれぞれセグメントの動向とその要因を追及する。

次に、自分の強さと弱さを分析し、評価する。戦略実施において自分の持っている弱さを克服している時間を与えられることはまれである。自分の持っている強さを徹底的に理解し、不十分な強さであってもそれを限界まで使いこなすことが現実的である。その意味で実際にすぐ使える強さを明快に説明できることが必要だ。潜在的強さは速やかに実現できない限り意味を持たない。

続いて、目標と自分の現状とのギャップの把握を行う。そのためには達成したい目標は明確でないといけない。先に述べたように100%の達成はないのが現実である。実際の戦争においてもデジタルに勝敗が決まらない。戦争以外の「戦い」においてはもっとアナログ的であり、結果は単純な勝ち負けにはならない。

しかし、100%成功した場合の状況と現状とのギャップを明確に把握することはきわめて重要だ。その隔たりを埋めるのが戦略案だからである。そのギャップがそれほど大きくない場合は戦略を考える必要はない。通常の施策の積み重ねで達成できるはずである。従って、本来戦略を必要とするギャップは非現実感があるくらい大きい。ちょっと考えただけでは容易に解決策が見えないくらいである。しかし、そのギャップを埋めるのだ。

どんな努力をしても達成できそうもない目標もありうる。現実から遊離した限りなく理想に近い目標を設定してしまうこともないわけではない。しかし、企業戦略であれば、赤字続きの下位企業が圧倒的一位になる目標を立てるようなことは現実にはありえない。圧倒的一位企業に吸収されるという戦略はあり得るが、それは目標達成とは異なる解である。

目標設定の妥当性、低くすぎず高すぎずの目標であることは戦略立案の重要なポイントだ。現状とのギャップは埋められないわけではないがそう簡単ではないという目標を設定する。その目標設定の妥当性を保証するのは、最初のステップにおける現状把握の的確さである。

次が最も創造性を要求するステップである。すなわち、自分の強さを最大限に活用しながらギャップを埋める施策を立案する。それはただひとつということではなく、いくつかの選択肢になるはずである。例えば、積極案、消極案、現実案との3つが考えられるし、天邪鬼な案というのも考えられる。すべての教科書的アプローチの反対を組み立ててみて全体として整合性が取れていれば、それは天邪鬼なアプローチである。

よほどの極限状況でない限り、窮鼠猫を噛むような発想に近い天邪鬼なアプローチの選択肢が最終的に採用されることは極めてまれである。しかし、このような選択肢を立案することによって他の選択肢の持つ戦略性の詰めの甘さ、あるいは戦略立案における境界条件の設定のまずさ、狭さ等に気がつくことがある。その意味で戦略立案ステップにおいて天邪鬼案は発想をストレッチする役割を演じる。

戦略的選択肢抽出の作業は演繹的でも帰納的でもない。分析の集積から自然に導き出される結果という形になることもない。そのような形で施策が導き出されないといっているのではない。実は、世の中の多くの対策、施策は課題の単なる裏返しとして導き出されている。それは戦略的施策ではない。だからといって効果を挙げないとはいえない。その程度の施策で済む場合もある。しかし、このアプローチの問題は物量作戦になりがちであることだ。費用対効果が悪い。戦略には限られた資源を有効活用するという前提がある。

資源は常に限られている。資金的な制約もあるが、人材がもっとも限られた資源である。優秀なだけでは十分とはいえない。良く訓練された問題解決能力と、

持続する意志と、そして、望むらくはステークホルダーに対する責任感と使命感のある人材である。当然、その数は多くない。

実際に実施する戦略はいくつかの選択肢の中から投入可能な資源に対する期待効果と成功確率を評価して選択する。その場合、かかる時間も評価の重要な項目だ。タイミングを失うことの効果低減の問題だけではなく、「時は金なり」、すなわち、時間軸が延びれば必要投入資源も増える。

当然、資源的制約から数多くある戦略的施策のすべてを実施することはできない。従って、優先順位をつけ、最初に最も重要な戦略施策に対して成功を確保できるだけの資源を十分配分する。次に、二番目に重要な戦略施策に対して残された資源から十分な配分をする。まだ資源がかなりあるなら三番目に重要な戦略施策に残された資源から十分配分する。その後に残されたいくつかの施策は残された資源でやりくりをする。これが戦略的メリハリの意味である。すべての施策に満遍なく資源を張るのではない。

そして最後に「競争相手」に差別化し、永続性のある優位を達成する。差別化は絶対に譲れない。かつて、ダウケミカルはどんなに優れた製造プロセスであっても競争相手と同じであれば投資しないという社是を持っていた。そうでないと永続性のある優位には立てないからだ。「今日は勝ったが明日は負けるかもしれない」戦い方は戦略的ではない。

財政改革を推し進めるべき政府にとって「競争相手」、あるいは「対抗勢力」はあるのだろうか。それは「小さな幸せ」を与えてくれる現状を維持し、既得権益を守ろうとする勢力であろう。それは官僚機構、政治、業界団体、民間企業、消費者、そして学者や識者のすべてに分散して存在する。ある意味では扱いにくい相手である。

果てしなく議論し、提言を繰り返すのではなく、あらゆる分野の人々を新しい行動に駆り立てる仕組みを作り出すことが現実的だ。明確な「仕組みデザイン戦略」を政府は必要としている。

## 2-2. 戦略的アプローチの応用

政治という本質的にポピュリズムの価値観をもったプロセスと、個々の官僚はいざ知らず、官僚組織としては先例主義である機構に対してどのように成果を挙げるかはそれほど単純な問題ではない。理屈としての筋を通すことに執着するとすべてを失うリスクがある。かといって、すでに指摘したように、妥協を重ねると本質からひたすらかけ離れていってしまうリスクも存在する。

このようなどちらかのリスクにはまる状況に陥らず、財政改革を歩留まり高く実現するかは極めて良く練り上げられた「作戦行動」が必要であり、財政改革実施へ駆り立てる「仕組みデザイン戦略」が必要不可欠であることはすでに述べた。概念的あるいはマクロ的理解でも施策の提言はできる。しかし、仕組みデザインにはそれでは不十分であり、加えてミクロな現実を観察する力が重要になる。

まず、概念的理解とミクロ的現実の観察とはどう違うかを理解することは極めて重要である。電卓の普及によって最近はあまり使われなくなったが、右脳開発の面から新たに注目されているソロバンを例にとってみよう。数千年の歴史

を持ったアバカス、すなわちソロバンも五つ珠から四つ珠になったのはほんの50年ほど前であり、日本で起こった改良である。

五進法と十進法との混合であるソロバンは下段の珠の数は五個であるのは概念として正しい。しかし、ソロバンの使われ方をよくよく観察していると五番目、すなわち、一番下の珠はほとんど動いていない。それならなくてもいいと考えた結果である。後付の理屈でも十は1と0であり、0は空だから珠は五個はいらないと納得できる。いずれにしても、この観察によって日本のソロバンは部品数が減り、よりコンパクトになったのである。

マクロ的理解では実施の成果確保には必要十分ではないことが多い。それは時代という状況的な問題であろう。高度成長期においてはマクロ的理解に基づいた施策が大枠として正しければ小さな齟齬や失敗があっても、急成長のエネルギーが消しゴムのように後から消してくれた。しかし、今からの時代は消しゴムが存在しない時代である。失敗は失敗としてその悪影響は未永く残る可能性がある。

高度成長期は「日本の均衡ある発展」とナショナル・ミニマム（シビル・ミニマムと同義）という発想に代表されるように同質化が暗黙の前提であった。そのような時代はマクロ的理解で施策を打ち出す事で十分であった。政治家も官僚組織も同じ理解に立ち、積極的に対応をしてきた。そして、それは大成功したのである。その結果、今や彼らはその「成功の犠牲者」になろうとしている。近年、マクロ分析に基づいた施策が功を奏していない。

これからの時代は均一性より、多様性を志向する時代である。それが豊かな日本で可能になり、すでに、社会全体の流れはその方向に動いている。日本は単一経済の国ではもはやない。GDPやマネーサプライ、消費者物価指数、失業率などのマクロ経済指標で語りつくせる範囲は限られている。そのような「平均」指標に頼っていると有効な施策を見つけられないだけでなく将来の可能性を見失う危険がある。

アメリカの経済が複数の経済から成り立っていることは知られている。同様に、日本の状況も巨大な経済規模に達した結果、多様な経済、社会活動が起こっている、あるいは起こりやすい状況にある。それは望ましいことであるはずだ。その多様性を意識した状況理解が必要である。それはマクロ分析ではつかみきれない。多様に存在し始めている「場合」を「場合分け」して理解する、すなわちミクロ的現実を定量的だけでなく、定性的、具体的に把握することが不可欠である。それはすでに述べたように戦略立案の本質でもある。

「場合分け」をした上で分析することに対する抵抗が存在する。それは「場合」ごとの施策に結びつき、結果として「全国一律」、あるいは、「広くあまねく平等に」の思想が持っていた公平性を失う施策に結びつきやすいという理由であろう。しかし、その結果、悪平等と逆差別、そして資源の無駄遣いが発生する。このようなマクロ発想から脱皮しない限り、財政改革に効果的な戦略施策は導き出される可能性はない。

いずれにしても、戦略の意味はマクロ的理解だけでなく、ミクロ的に観察した結果を素直に信じ、妥協を許さずメリハリを利かせて実施する行動をデザインすることにある。老獪に政治のプロセスを泳ぎ、色々妥協しながら自分の意を

通すというのが戦略的と考える向きがあるとすればそれは一つのアプローチではあるが、ここで言う「戦略」の定義とは違うものである。

### 3. 「社会システム」論的アプローチ

#### 3-1. 「社会システム」とは

「社会システム」とは「エンド・ユーザー（多くの場合は消費者、あるいは生活者）に対する価値提供システム」と定義する（図2）。基本的特徴として、「社会システム」は既存の産業分類に対して横断的であり、システムとしての全体的整合性と効果および効率を問われる。すなわち、価値提供の費用対効果を厳しく追及できるし、すべきなのである。

「金融システム」、「交通システム」、「エネルギー供給システム」、「上下水システム」、「教育システム」、「徴税システム」、「国防システム」、「年金システム」、「高齢者介護システム」、「医療システム」、「住宅供給システム」など、大きなシステムから小さなシステム、技術ロジック中心のシステムから社会の価値観が重要なシステムまで「社会システム」は多種多様である。

それぞれの「社会システム」は官民一体であり、相互関連し連携しながら生活者に価値を提供している。このように社会を「社会システム」の集合として捉える考え方は「官」と「民」の対立的二元論、そして、「民」を最終受益者である生活者ではなく提供者側である産業や企業の集合として捉える考え方とはまったく発想が異なる。その違いは例えば、「医療産業」と「医療システム」とを比べてみると明白である。

「医療産業」の視点においては、病院、診療所、研究所、製薬会社、医療機器会社、医療サービス会社などの集合体であるが、この場合、それらが全体として効率よく機能しているかの問題意識はどこにも存在しない。「官」は医薬品の安全性、薬価、健康保険、病院の経営権など、ばらばらに管理し規制するという形で関わってきた。また、これまでの産業立国的発想の下、この分野全体の成長性、個別の企業の業績や競争力、例えば、日本の製薬業に新薬開発分野で国際的に伍していけるかなどの視点の方が重視されてきた。

一方で、「医療システム」という視点に立つと、生活者セグメントごとにバランスの取れた医療価値を提供しているのか、それを阻害するボトルネックは存在しないのか、そのためにシステムとしての非効率が発生していないのか、その原因はどこにあり、解決可能かなどの発想に転換する。

このような視点がまったく欠落していたわけではない。確かに、過去シビル・ミニマムとしての「医療システム」は構築されてきた。しかし、今や日本の「医療システム」は諸外国に比べて費用対効果が優れているのか、医学分野の先端的成果がスムーズに取り込まれるシステムであるのか、システム生産性を改善する余地はどれだけあるのか、シビル・ミニマムの目標水準に対して過剰スペックになってきていないのか、高齢化時代において経済的つじつまという



面から長期に存続可能性は確保されているのかなど、重要な今日的課題も多く存在している。

そのような視点から吟味した結果、問題が顕在化すれば、現在の「医療システム」は新たにデザインしなおすべきである。しかし、現在の状況はそれ以前に、そのような課題を明確に抽出し提示できるようになっていない。「社会システム」をデザインするという発想がないからだ。

「社会システム」が産業横断的であるということは既存の省庁横断的であるということと同義である。「住宅供給システム」を例にとってみる。経済産業省は住宅産業の振興に注力し、財務省は個人の住宅ローンや団体信用生命保険、不動産所有と譲渡に対する税に関わる。国土交通省はハードウェアとしての住宅の性能保証や開発基準、建設業者や建築士の許認可に関わり、厚生労働省は住宅生産の労働従事者の雇用問題やシック・ハウスなど住宅居住者の健康問題に関わる。また、建築家などの教育に関しては文部科学省に関わる。このようにいくつかの省庁にまたがっている。

権限と責任はこれらの省庁にばらばらに存在し、「住宅供給システム」としての一貫性は存在しない。たとえ国土交通省住宅局が「住宅供給システム」という用語を使ってもそこにはシステム全体に対する権限と責任は存在しない。それぞれの部分調節が全体の予定調和につながると信じているとしか考えられない状況にある。

少なくともこれまでの「社会システム」はそのように形成されてきた。しかし、その結果、例えば、現行の「医療システム」では体の病気は治しても、それに付随している心のケアの問題が大きく欠落し、「住宅供給システム」では既存住宅の売買という他国では巨大である二次市場が日本では育っていない。また、最近の「ベンチャービジネス育成システム」では部品だけがシステムとしての整合性がとれないまま、豊富かつ無駄に存在している状況である。

### 3-2. 「社会システム」デザインの考え方

現行の「社会システム」は日本が発展途上国として人口構成も若く、成長のエネルギーに満ちた時代に機能したシステムである。従って、それらの前提条件が大きく変化した現在では機能不全を起こしている可能性は極めて高いと考えるべきだ。実際に「年金システム」をはじめとして多くの「社会システム」は機能不全を起こしている。

それでは、既存「社会システム」のデザインを全面的にやり直すべきなのだろうか。それは不可能であるし、必要でもない。現行の「社会システム」はそれぞれ巨大な有機体のごとく機能している。しかし、いろいろな機能不全を起こしているか、社会の実態、それに基づく意識や思想的進化に対して遅れてしまっている状況である。それに対しては「マスタープラン」的アプローチではなく、「ミニプラン」的アプローチを取るべきだ。

「マスタープラン」的アプローチとは「社会システム」をゼロからデザインしなおすアプローチである。それは現実的ではない。何故なら、現行の「社会システム」を一旦停止して作り直すことは現実には不可能であることが挙げられるが、それ以上に、いかなる優秀なチームであっても隅から隅までくまなくデザ

インするのは不可能だ。どの「社会システム」も長い歴史の積み重ねの上に成り立っている有機体的複雑さを持ったシステムだからだ。

それに比べて、「ミニプラン」的アプローチは既存の「社会システム」の有機体的自己調節能力を一定量信用し、それに依存しながら新たな思想をシステムとしてデザインし埋め込んでいくという現実的なアプローチである。「金融システム」を例にとってみる。

現行の「金融システム」は銀行中心であり、銀行と証券、そして保険を分離し、銀行も業態ごとに分断された状況と強力な監督官庁を前提とした規制時代のシステムである。しかし、時代は変わり、金融分野での業種や業態の区別や保護的規制はかえって発展の障害要因になってきた。また、生活者が老後やまさかの時に備えて買っている金融商品は銀行商品、保険商品、信託商品、証券商品等の分類に関係なく判断していることがすでに分かっている。

このような状況に対する新たな「金融システム」は既存の「金融システム」の全面改訂ではなく、それに上乘せし必要な変更を加える「ミニプラン」としてのシステムである。それは、名前はともかく「市場メカニズムを活用しながら消費者や投資家の利便性を高め、かつ保護する金融システム」となるべきである。

そのシステムを新たにデザインする必要がある。たとえ「ミニプラン」であっても一定以上の規模と複雑さを持ったシステムである。デザイン手法は帰納的でも演繹的でもない。試行錯誤の繰り返し作業を通じてよりよいものに組み立てていくという方法論を取る。

「社会システム」はダイナミック・プロセスであるから実施後もこの繰り返し作業としてのデザインを続けたいといけない。コンピューターの世界の用語を借りれば、「社会システムデザイン」にはかつてのメインフレーム中心のシステムのようなカットオーバーはなく、パソコンのOSのようにバージョン・アップを続けるしかない。

コンピューターの比喻を続けると、プロが作ってプロが使うメインフレーム中心のシステムからプロが作るが素人も作り、かつ使いこなすパソコンとサーバーが混在するシステムに移行しているように、「社会システム」も「官」というプロが作ってプロが運営するシステムから「民」、すなわち、生活者という素人がその提供価値を問い、システム・スペックに関わるシステムに変わろうとしている。その意味でコンピューター・システムと同時代的精神に基づいているといえるだろう。

「金融システム」において、平成 10 年の日本版ビッグ・バンが実施された後、平成 12 年には金融審議会が消費者および投資家保護の視点からの「金融サービス法」の制定を提言しているが、現状では頓挫している。金融商品販売法など一連の法改正等、できるところからやればいいとの認識が政府にあるようだ。しかし、法改正を積み重ねても思想は透徹せず、システムとしてばらばらであることは変わらない。

アプローチ欠陥の問題であり、ミニプランとしての「社会システム」をデザインする概念を深く理解し、その必要性を強く認識していないことに起因する。法律を作れば「社会システム」が自動的にできあがるのではない。法律を起案

する前に「社会システム」のデザイン・ステップを導入することが必要だ。システムとしての一貫性のみが生活者への価値提供を保証するのである。

また、重要な視点として、規制緩和は「ミニプラン」ではないことを理解すべきである。法律の背景にある基本思想を変えないまま緩和を続けてもいつか限界に達する。本来やるべきことは、「社会システム」を既存の有機体的メカニズムに依存しながらも新たな思想からデザインしなおし、それを支える既存の法体系を細則にいたるまでその思想に基づいて吟味し、必要に応じて書き換えるという手順を踏むことだ。

例えば、「住宅供給システム」においても JIS や JAS の規格を緩和するのではなく、現行の規格の背景の思想にある品質と安全に加えて、利便性と費用対効果という新たな思想で細かく見直し、改定することが必要なのだ。場合によっては規格を強化することもある。その意味で「ミニプラン」はそれ自体大きな作業だ。

#### 4. 財政改革実施の問題点

以上の「戦略」と「社会システム・デザイン」の理解を元に、それらアプローチを財政改革の効果ある実現に適用するという観点から考えてみる。

財政改革の方向は常に極めて明快である。歳入を増やし、歳出を削ることを同時に実施することである。しかし、すでに指摘したように、歳入を増やすことは増税につながり、歳出を削るとは現在の予算規模を縮小する事であり、どちらも諸手をあげて賛成する関係者がいない事も明らかだ。では、戦略的選択肢は他に本当にないのだろうか。

最終的に増税と予算カットを行うにしても、全体のパッケージの組み立て方によっては国民、あるいは消費者、企業等から見ても総体として魅力のあるものに仕立て上げる事はできるのではないだろうか。極めて困難な目標である。しかし、不可能ではないのではない。戦略目標としては妥当だ。そのような発想の基に、まず、歳入と歳出を別々に検討し、最後にパッケージとしての統合を行うというアプローチを取ってみよう。

まず、歳入の拡大に関しては、税の捕捉率の改善、企業活動と消費市場との両方の拡大、そして、増税と少なくとも三つの方法が存在する。増税は必要だが増税がすべての解決策ではない。あれかこれかではなく、三つのアプローチを同時並行で実施することは当然必要だ。それらは「社会システム」のリデザインという視点から組み立てることが可能だ。

また、歳出の削減に関しては、歳出項目をばらばらに検討するのではなく、「社会システム」の視点に基づいたくり方でまとめ、そのくりごとにシビル・ミニマム以上の施策にいくら使っているのか、それは経済的つじつまが合う可能性があるのかを検討できるようにする。その結果を踏まえて予算の有効活用とその結果としての削減を検討するという方法が存在する。

予算削減比率が必ずしも施策の効果の低減比率に対して線形に連動するとは限らない。常識的にも施策とその効果の関係は二次曲線を描く。従って、例えば

予算は50%に削減しても施策に対する期待効果は現行の80%を維持することは難しいことではない。実際は、予算を削減しても期待効果は現状を維持するだけでなく拡大することすら可能である。これからは限られた資源であるお金よりも無限の資源である頭を使うことに転換すべきだ。

優秀な民間企業は資源的制約をそのような工夫で乗り越える努力をしてきた。例えば、企業間の情報システムの優劣は情報システムの予算額と必ずしも正比例しない。予算が少ないことが新たな選択肢を発見することに結びついている例は多い。国のレベルにおいても予算の制約を「社会システム」デザインによって最大限の効果を上げるよう工夫する発想に目を向けるべきだ。時間がすべてではないが、少なくとも頭脳労働時間を大量に配分することが必要だ。

## 5. 歳入の拡大

歳入の拡大に関しては三つのアプローチがあることを述べた。それぞれを戦略的アプローチと「社会システム」論的アプローチとの両方から議論をする。まず、税の捕捉率の拡大から捉える。

### 5-1. 税の捕捉率の改善

税の捕捉率が必ずしも最良の状況にないことはよく知られている。租税収入の約3分の1を占める個人の所得税に関してみても、源泉徴収される給与所得者を除くと、税の捕捉率が低いのではないかの指摘が過去から常にある。特に農業を含めた独立事業主や零細・中小企業のオーナーの所得に対する税の捕捉率が問題にされている。しかし、税の捕捉率に関してのデータを国税当局は公開していないため、推測する以外にはない。それ自体も大きな問題だ。

最近では、高齢化による個人資産の増加によって、勤労所得に加えて金融所得が比率として増加していくと予測される。現状では低金利のためあまり顕在化していないが、長期的には確実に増大する。すでに、巨大な個人金融資産の70%以上を世帯主が50歳以上の家計で保有している。すなわち、約1000兆円が運用を積極的に考える対象の金融資産と考えていい。

税の規模から考えると、粗い試算では、現在の超低金利時代は別として長期的には平均2%の金融収入があるとすると約20兆円、その10%が課税収入とすると2兆円となり、現行の相続税の額より大きい。歳入の重要な部分を占めることは明らかだ。また、個人の保有する非金融資産も国民資産・負債残高統計によると1200兆円近くある。その大半が不動産であり、50歳以上が保有する比率は80%程度であると推測される。金額にすると1000兆円弱となる。これらの非金融資産は相続の際、金融資産化する可能性がかなり高い。

日本の人口高齢化の重要な意味合いの一つはこれから数十年にわたって世代から世代への資産移動が大規模に起こることである。すなわち、相続税収入は拡大するはずである。50歳以上が保有する金融、および非金融資産は約2000兆円であり、それが今後40年にわたって相続されるとすると、その規模は単純計算では年間50兆円になる。ちなみに2001年の相続税対象の取得財産価額は

約 15 兆円である。いずれにしても将来の相続税額は現在の約 1.5 兆円より倍程度には拡大するはずである。

これらの現象は税収増という観点からは望ましいことであるが、問題は、税の捕捉が難しい分野が拡大することである。家計の金融所得に対する課税は勤労所得に対する課税に比べて一段と捕捉が難しい。また、税金逃れの手段がかなり存在することも事実である。

その対策として、金融行動の結果としての収入に課税するのではなく、金融行動そのものに課税することは税の理論から可能であるという主張がある。しかし、そのような課税を実施することは日本経済の置かれている発展ステージからの要求との齟齬をきたす恐れがある。

金融行動の結果は利益もあるが損失もあり得る。金融行動そのものに課税することはその結果生じる損失の可能性に関係なく課税されることを意味する。それだけでなくリスク回避的な日本の個人投資家のこれまで慣れ親しんだ行動を助長することになり、リスク資金の供給には向かない。

一方で、日本経済は先例のある「追いつき追い越せ」のステージが 20 年以上も前に終わり、民間を中心にこれから企てることは大半が欧米諸国で結果の証明されているわけではない初めての試みになる。先端技術を活用した商品やサービス、それに中国進出はすべて未知の分野である。成功確率はこれまでほど高くない。その投資にはリスク資金の供給が不可欠である。徴税のしやすさだけで判断すべきではない。

また、資金の国外への移動がかなり自由になった結果、国内外の税法や税率のギャップをついた税金対策や、一旦、海外に持ち出した資金の運用状況や結果が捕捉しがたいことを利用した税金逃れの手段は拡大している。金融行動自体が把握しにくくなってきていることも考慮すべきだ。

スイスを含めてヨーロッパ諸国も当局が必要とすれば、金融機関は顧客の個人口座の情報の提出を義務付ける方向に変わってきているが、ドイツのように憲法違反との判決もあり、よほどのケースでない限り積極的に介入しないだろうと考えられる。従って、海外における比較的小口の個人口座情報は日本の税務当局にとって把握しがたい。

個人の所得に対する課税に関する限り、このような状況はこれまでと異なったまったく新たな徴税環境になってきていると考えるべきだ。現在検討中の勤労者に対する課税も源泉課税から申告課税に変更する方向も含めて、ここで新たな「徴税システム」という「社会システム」のリデザインが必要になってきているのではないだろうか。

納税番号制度を導入することによって解決仕様という考え方もあるが、それだけでこれまで述べたような捕捉率に関わる問題がすべて解決するわけではない。しかも、その制度導入はこれまでの経験から政治的に極めて困難なテーマであることはわかっている。このような税制の改革を待っているのではなく、現行の税務の中に改善の機会を発見し、工夫を加えるべきである。税制と税務はあれかこれかの関係ではない。

現行の「徴税システム」は全体として問題を多く抱えている。「お上が徴税する」システムのままであることに由来する部分もある。納税者からみると「税

を納める」システムではなく、「税を取られる」システムになっている。現行の「徴税システム」と税務署員の行動様式のまま実調率を高める等の努力だけでは税の捕捉率は改善しない。それ以上に納税者の反感と批判を買い、捕捉率の改善には逆効果になる可能性がある。

現行の「徴税システム」の問題の大きな点を列挙すると、まず、税法自体の問題が挙げられる。文章が難解、かつ引用先が複雑に絡み合っているため徴税の担当者や弁護士等の専門家にとっても分かりにくく、判断に苦しむことは現場の当事者の意見として存在する。

税法の持つ最大の問題は本来考慮すべき徴税のし易さ、徴税コスト効率のよさ、納税者の納税義務感を阻害しないという視点が欠落していることだ。日本の法律体系に共通の問題であるが、実務経験のない人たちによって法執行のための現場の実務のやり易さの配慮なく法律が書かれているのではないかとの現場の指摘がある。租税特別措置法関連はその例に挙げられる。

一方で、個人の大半を占めるサラリーマンは源泉徴収という徴税のしやすさからは優れているが、「納税者意識」という抽象的な表現ではなく、もっと実際の「税金を払っている感覚」を持ち得ない仕組みになっている。その裏返しとして、良く指摘される「払った税金はどう使われているかの感覚」も希薄になるのは当然であろう。

一方、所得税の申告をすることを通じて「税金を払っている感覚」を持っている多額納税者に対して、その貢献を評価するわけでもない。逆に、各種所得および資産の把握方法、そのために個人が記入することを要求する調査書類のフォーマットのデザインの悪さ、時代感覚の欠如、結果としての書きにくさを感じている。このような末端の問題にその背景にある徴税に関する基本思想の問題が見え隠れする。

また、捕捉すべき情報の多様さ、困難さの拡大に対して税務署員の作業効率の悪さ、人数の圧倒的少なさなども問題だ。調査官が調査をすると、必ず申告漏れを見つけられないといけないという固定観念が小さな成果に不釣り合いなほど過大な労働時間を使っていることがいくつかの例から推測できる。このままでは実調率を上げることは困難なはずだ。

実際、徴税環境が改善していない中で実調率は年々低下し、昭和42年の14%代から平成9年の6%代まで低下している。しかし、徴税効率を改善しても実際は税務職員の絶対数は足りないのではないだろうか。それにも拘わらず国家公務員の定員削減方針によって平成13年から10年間で10%計画的に削減することになっている。

国税関係の平成15年度末の定員は56000人で全国家公務員の7%を占める。一方、税の捕捉率は公表されていないが100%ではあり得ないから、極めて荒っぽい推測であるが、90%程度と仮定を置くと、4兆円強が徴収漏れということになる。10000人、すなわち約18%増員して徴収漏れの30%が捕捉できたとすると、1.2兆円になる。

一方、それに対する追加コストは人件費、物件費込みで一人当たり2000万円かかるとすると、2000億円になる。すなわち、計算精度の問題はあるとしても、人員増の成果とそのためにかかるコストとはオーダーが大きく違う。十分検討

の余地があるのは明らかだ。但し、現行のシステムのまま単に増員するのでは課題は解決しない。

捕捉率を高めるためには新たな「徴税システム」のデザインがまず大前提である。その際に、現行のシステムの持っている思想的問題点も改革するために、「納税促進システム」と新たに命名する。「納税者側にたった」という表現にとどまるのではなく、システム全体がそれを具体的に体現していることが明確に確保されていないといけない。

「納税促進システム」は「納税者データベース」、「帳票・ソフト」、「納税者コンタクト」、「タイム・マネジメント」、「人材育成」、「業績評価」の六つのサブシステムで構成される。それらのサブシステムを繰り返し作業を通じてデザインする(図3)。

個人の納税者は意図的な税金逃れとは別に、年に一回程度の作業である頻度の低さから失念、過去との一貫性の欠如など起こりやすい。まして、不動産や株の譲渡、取得に関する課税の頻繁な変化など確実に追って正確に理解することは不可能だ。この面からも納税のし易さの改善はかなりある。

年一回の納税の申告時期だけではなく、通年で税の申告に必要なデータを個人的に集積できるような工夫や過去のトラッキングデータを個々の納税者と共有し、齟齬、記入漏れなどを修正しやすいフォームをデザインすることや、電話、ファックス、インターネット、そして対面などが最大限に活用され、お互いに税額確定に必要な十分な時間を使ったという納得感を醸成すべきだ。

税の払いやすさを納税者セグメントごとに分析し、その改善策を組み込んだ「社会システム」としての「納税促進システム」をデザインする。その際、現場での執行上直面する現行の税法の問題点を十分洗い出し、納税効率、公平性、納税者の満足度などの基準から評価し、その結果を組み込んだ形での新たな思想に基づいた法改正を行うという手順である。

納税者は税率だけを問題にしているのではない。納税プロセスの不便さ、「徴税」という一方的なお役所の態度なども問題と思っている。不満を感じたときには国税不服審判所に持ち込むことは出来、全国各地に存在するが、それでも不服審判所に持ち込まれる件数は年間 3000 件に満たない。しかも、減少傾向にすらある。

この傾向は徴税に対する満足度の向上を示すよりも納税者、特に個人納税者側の諦めに似た意識の低さを示しているのではないのだろうか。法人税関係の発生件数が減少傾向を示していないことからそう推測される。不満をもっと日常的に表明でき、対話が出来る仕組みを工夫することによって「税を払っている感覚」は醸成できるはずである。

このようにみえてくると、あらたな「納税促進システム」のデザインは結果として、現在よりも多くの、そして、多様な人材を必要とするという結論になるだろう。それは「小さな政府」実現の方針に反するとして十分吟味もせず、言下に否定すべきではない。

精査の結果、増員による人件費増よりも税の捕捉率の向上による成果が数倍大きいと期待できれば増員すべきだ。分母を小さくするとそれ以上に分子も小さくなることもある。「小さい」ことによる非効率がありうることに着目すべき

である。政府は大きいか小さいかの議論ではなく、目的を効率よく、かつ効果的に遂行しているかで評価すべきだ。数字のつじつま合わせに陥るべきではない。現在進行中の各省庁の定員削減計画は税務署員に関する限り早急に見直すべきだ。

但し、「納税促進システム」をすぐに全国実施するのではなく、地域限定でテスト、改良を重ね、増員効果を定量的に確認した後、段階的に全国展開をし、増員を進めるステップを取ることはいうまでもない。

## 5-2. 企業活動に対する制約の除去

消費が伸び、企業活動が活発になる分野を抽出し、それに対する積極的な施策を打ち出すことによって税の増収を図るべきだという議論は常にある。一方で、それはブドゥー・エコノミーだという反論も存在する。しかし、実際は政府が産業や企業助成のために追加の予算を取るのではなく、現在ある企業活動、消費活動に対する種々の制約を見直し、取り除くことに注力すればいいのである。それはブドゥー・エコノミーでもなく、時間のかかりすぎる施策でもない。時間軸として5年程度で成果が見られる可能性は高い。

高度成長時代には見過ごされていた問題が企業活動に対する各種の制約ではないだろうか。戦後の経済回復期から高度成長期にかけて日本政府は「産業立国」と「国際競争力」との視点から色々な産業の保護育成施策を実施してきた。それと表裏一体のものとして官によるパターナリズム的な発想に基づいた規制があることは周知のことだ。

現在の日本の直面している最大の課題は人口の高齢化であることはいうまでもない。これが戦略立案ステップの最初のキーワードである「構造変化」の最も明白なものである。その意味合いを政府はもっと深くつっこんで考えるべきである。何故なら、高齢化は多くの議論にあるような課題であると同時に大きな可能性であるからだ。その可能性を徹底的に理解することがまず必要だ。

一般的に高齢化は一般的な消費の減少、所得税対象者の減少、国民医療費の高騰、年金の破綻等、税収の減少、公共支出の増大とマイナスの視点から捉えられることが多い。しかし、一方で、健康や医療への消費の拡大、それに向けた技術革新と新たな事業分野の出現、金融資産運用による収入の増大、そして活動的高齢者による観光の新たな展開等の多くのプラス面もあることに着目すべきだ。

グローバリズムにはリージョナリズム、ハイテクにはハイタッチが補完するように、高齢化には社会的にも肉体的にも「年齢不詳化」が補完作用として進展する。労働可能年齢の延長を年金問題や健康保険問題とバランスさせるなどの視点からも捉えるべきである。しかし、単なる65歳を超えた延長ではなく、週休3日、4日など労働時間の短縮や高齢者雇用機会の創出などの新たな工夫が必要になる。

この最も重要な「構造変化」を多面的に分析・理解し、プラス・マイナスを差し引きした上で、全体でプラスに活用することが追求されるべきだ。しかし、このことは長年明確に分かっていたにもかかわらず、現在に至っても政府はそのような視点からの総合施策を欠いている。従って、「高齢化時代」が持って



いる潜在的可能性が顕在化していない。それが現在の経済停滞の一部をなしている。供給者側が市場の構造変化に答えていないのが実態だ。

また、このような状況を事業機会と捉えている企業もいろいろな制約から成長する事ができない。育成のための助成金が必要なのではなく、既存の制約を取り除くだけでいいのである。それは歳出増加にはつながらない。企業は厳しい環境であっても企業家精神を生かせる自由度が十分あれば、適者生存を繰り返しながら伸びていく。それはいいワインを造るためにはぶどうの木を水の少ない厳しい環境に置くのに似ている。

これまでのような形での政府のパターンリズムはいらない。かつてアメリカが日本の自動車に席卷された時、GMのトップはレーガン大統領に面会し、政府による何らかの規制を求めたが、レーガン大統領は「政府はソリューションではない。政府はプロブレムなのだ」といい、要請を拒否したという。それがGMが世界最大の自動車会社として今も存続できている理由であるとの見方もある。銀行・保険や電力、石油精製分野からトヨタやキャノンに匹敵する超優良企業は出てきていない。出てくる気配もない。その状況をみれば規制という保護が企業を強くする方向には働かないことは明らかだ。

幸いな事に、高齢化に対応する事業分野、すなわち、健康・医療、および、金融・保険、旅行・観光のうち前二者は基本的に収益性の高い分野である。また、健康・医療と旅行・観光は労働集約的でもある。これらの分野の事業規模が拡大していくと雇用創出にもつながり、また同時に、法人税、および所得税収入の拡大が可能なのである。

現在、国民医療費は約30兆円といわれているが、表に出ていない医師への謝礼だけで5000億円は下らないと推定されている。この部分は課税対象として捕捉されていない。しかし、より重要な課題は、現在の保険点数が医療の質よりも量にリンクしているため世界と比べて通院回数が多く、入院期間も圧倒的に長い。平成11年度における総患者数は約830万人でその80%が外来、残りが入院患者である。外来の50%、および、入院患者の30%が就業者と仮定した場合、そのために企業が失っている労働時間を金額に換算すると約3兆円になる。

その金額は給与として支払われているのであり、余剰労働力を勘案しても失われる労働時間の50%を追加労働力でカバーしていると考えれば、4.5兆円が失われていることになる。この労働時間ロスが3分の1減るとすると1.5兆円のセーブができることになり、それがそのまま利益増になるとすると、法人税の収入が現行の税率であると4500億円の増収になる。

産業分野間の利益率には差がある。また、同じ産業分野であっても事業のタイプごとに利益率は異なる。また、その安定度も異なる。日本の強みは利益率の相対的に高いか安定的分野が産業、および事業においても成長分野であることだ。しかし、規制が強くその成長を阻害しているのが現状である。

産業分野間の平均利益率、利益率を比較してみると健康・医療分野、この場合、製薬産業が中心であるが、他産業と比べて利益率が高い。ちなみに2001年において産業別経常利益率をみても、自動車産業が6.0%、電子機器部品が7.5%出あるのに対して、製薬産業は19.8%である。

金融も今後成長が持続する資産運用という分野に限ると世界的にみて収益は安定的であり、利益率の年ごとのぶれは比較的少ない。日本はこの二分野の潜在的可能性は極めて大きく、もっと拡大発展してもいいはずであるが、現実にはそれほどでもない状況が続いている。

アメリカの国民医療費が130兆円程度であるが、日本はその4分の1以下である。それは効率の良さを誇るべきなのだろうか。しかも、医療費のかかる65歳以上の総人口に占める比率がアメリカ12.6%、日本20%と高いにも拘わらず国民一人当たりの医療費はアメリカの約半分である。

「国民医療費約30兆円」というコスト中心の発想から抜け出し、健康・医療分野が市場として100兆円の規模になってもおかしくないという提供価値中心に転換すべきだ。国の負担を増やすのではなく、既存の制約をはずす形での民間の市場形成を助長するのである。現状のこの分野の納税額は約8000億円程度であると推定されるから、それが3倍になるとすると、1.6兆円程度の税収入増に繋がるのである。

この分野における成長源は高齢者による高額消費であり、国の健康保険制度ですべてをカバーするわけではない。自由診療といわれている部分と予防、それにクオリティ・オブ・ライフや診療の不快感の除去、予防の対策、心の問題の対策等の消費が拡大するのである。多様な専門人材が多数必要である。また、単純作業の人員も必要だ。このように健康・医療市場は労働集約的な部分が拡大する可能性も大きく、雇用増大も期待できる。

高齢化とともに生活習慣病の患者は増大する。生活習慣病とは慢性病である。癌や高血圧、心臓病、糖尿病など死亡率は医療技術の進歩で下がっているが治療したとは言いがたく、常に病人であり、介護よりもっと幅広い各種の「ケア」が長年にわたって必要である。それは大きな市場拡大の可能性であり、保険点数のレベルや参入の自由度などその発展の阻害要因は除去すべきだ。

金融における資産運用も現在50歳以上が持っている個人金融資産、および非金融資産は2000兆円近くある。その4分の1、すなわち500兆円が資産運用専門家に任されたとすると、その運用手数料を2%としても少なくとも10兆円の収入があり、その20%が利益とすると、2兆円、その30%、すなわち6000億円の税収入になる。現状の50歳以上が保有している投資信託および株式の金額はたかだか80兆円程度と推測される。極めて小さい。

しかし、現状は何故潜在的可能性を生かすような展開をしていないのか。それはこのような健康・医療や金融分野が成長しやすいような環境ができあがっていないからである。これからの日本の成長分野は実はこれまでの規制分野である。逆説的に規制によって守られてきたため企業家精神を十分発揮できず、まだまだ可能性が膨大に残されていることと、それがたまたま日本の高齢化という構造変化によって国内市場成長の重要な牽引力になる分野であることが挙げられる。

健康・医療分野は民間企業の活躍できる場は多いはずであるが、病院の経営だけでなく、民間の企業家精神を発揮できる方向へ規制を改める動きは強く盛り上がっていない。「利益や効率重視で過疎地や貧乏人は切り捨てられる」など

の一見もっともらしい議論が膨大な工夫の可能性を阻害していることの吟味は十分されていない。

また、資産運用分野も伝統的にリスク回避型の個人投資家を納得させるだけの運用規律の確立と啓蒙への努力不足が存在する。しかし、それ以前に、透明性に欠ける郵貯やその貯金に対する優遇税制の存在、過剰な預金保護によるモラルハザード、そして、不動産売買に対する税に見られるような投資と投機を区別しない罰則的税制等がこれら成長分野の大きな阻害要因になっている。

繰り返すと、このような産業成長促進による税の増収期待はブードゥー・エコノミーとは基本的に異なる。政府の財政発動が必要なのではない。単に規制をはずすことをやればよいのである。そのめざましい効果を携帯電話や通信の世界で目の当たりにしたにも拘わらず、健康・医療分野での規制撤廃の動きは鈍い。金融においてもビッグ・バンを行ったにも拘わらず不良債権処理に追われて規制や行政指導は強化され、新たな金融ビジネスの展開は遅れている。ここで大きな方向転換が必要だ。

これらの分野の監督官庁は担当分野の持つ大きな成長可能性を明確に認知するに至っていない。まして、税収入増大の観点からこれらの分野を見ているわけではない。従って、既得権益確保を図る諸団体の圧力に抗して規制のくびきをはずす積極的な行動を起こさない。成長力のある産業分野に企業家精神を發揮できる自由度を与え、その分野の企業業績が拡大し、結果として税収の増大に結びつくことを積極的に推進することはこれらの官庁の目的ではない。

一方、財務省主税局や国税庁は産業振興による税収入拡大を目指した戦略を立案できる立場にいる訳でもなく権限もない。従って、そのような視点は欠落しているのが現状である。自分の権限の範囲内で税収増を図り、税収減になる他省庁の施策に反対する。

このような全体感の欠如の下、ばらばらな施策が企てられているのではないだろうか。各省庁による部分最適化の発想では人口の高齢化という最大の「構造変化」を乗り切れるはずはない。ばらまきになりがちな助成金などを通じた産業育成ではなく達成目標が明確になる「社会システム」論的アプローチを持ち込むべきだ。

例えば、企業活動と消費市場の発展を通じて税収増を目指すのであれば、その成長可能性の高い3つの分野で省庁の垣根を越えた「社会システム」を定義すべきである。すなわち、「健康・医療システム」、「個人資産運用システム」、そして、「観光システム」である。

観光分野は規制による阻害ではなく、国の重要分野と目されていなかったことからくる遅れが随所に存在する分野である。しかし、今後は高齢者による消費の中で重要な役割を演じる。そのような旅行者のための整備が人材、施設、サービス、価格のすべての面から改善余地の大きい分野である。

このような「社会システム」による価値提供の視点からそのシステム発展の阻害要因を洗い出し、個別対症療法ではなく、新たなシステム・デザインを通じてそれらの阻害要因を除去する対策を打つだけで十分なのだ。5年程度の比較的短い時間軸で成果が見えるはずである。

#### 5-4. 「三方一両得」の消費税増税アプローチ

以上述べた対策を打ったとしても、増税は避けられないだろう。では、どのような発想で増税を行うべきだろうか。当然、年間約10兆円と間接税で最大の消費税増税の問題は避けて通れない。しかし、単純に増税、すなわち、平成19年に現行の5%を10%に上げる決定をするのだろうか。もっと工夫はあり得ないのかを考えてみる。

当然、消費税増税に消費者は反対する。政治的にも扱いにくい。しかも、平成9年の橋本内閣による消費税3%から5%への増税は消費の低迷につながり、日本経済に悪影響を残したという認識が定着している。価格の上昇による消費の低迷、それによる景気回復の腰折れ状況が再現されると捉えられている。それであれば、消費税が上がっても消費者に対する価格がそのまま上昇しないという方法があればよいのではないかということになる。

この場合、対象になるのは国内市場の価格である。提供者の大半は国内企業である。それら国内企業の現在の生産性を前提にしたコスト構造から価格は決まっている。国際競争にさらされた結果の価格ではない。デフレの議論が盛んであるが、では日本の国内市場の消費者商品の価格は国際的にみて低いのかということとは誰も議論しない。何故なら決して低くないからだ。「内外価格差」の議論においても日本の価格が安すぎると誰も主張していない。

特に国際競争にさらされていない商品・サービス分野には生産性と価格の改善の可能性が高いと考えられる。例えば、電子機器は国際流通商品であるため各国市場間での価格差は大きくない。しかし、電気冷蔵庫や電気洗濯機のような白物家電は日本市場において輸入品は極めて少ない。従って、欧米諸国と比べて数倍という遙かに高い価格で流通している。従って、生産性を高める努力は他の機器に比べて低い。

一モデル当たり年間100万台の規模で生産しているアメリカの電気冷蔵庫と、国内メーカー8社が存在し、各社平均15種程度のモデルを持ち、業界全体で500万台程度の生産量である日本の電気冷蔵庫と比べれば、規模の経済から来る生産性の差は如実である。その結果の高い価格を無知な消費者が受け入れているのが現状だ。

保険商品も同様である。真の意味での国際競争にさらされてこなかった。最近、自動車保険のディスカウントが新規参入企業によって提供されているのはそれだけの価格低下の余地があるということを示している。生産性改善の余地は大きい。生命保険においても、女性の営業職員一人当たりの生産性は20年近く低下し続けている。しかし、その生産性を向上させる圧力やインセンティブは存在しないのが現状だ。

外資系企業の参入があれば価格が下がり、既存企業はコスト低減のため生産性向上を試みるだろうという予想は外れる。彼らはどうせ圧倒的な市場シェアを得られないのなら、価格競争を仕掛けるより日本市場の高価格による厚いマージンを享受した方がよいと考えるからだ。

輸出競争力のある分野は国際価格の競争にさらされているため、すでに生産性は高いが、日本の雇用人口の90%を占める国内市場を相手にした産業分野の生産性はアメリカの70%程度である。従って、これら産業分野の生産性改善は可

能であり、その目標は最低でも年率5%程度のレベルであるべきだ。それを通じてコスト低減をはかることが必要である。

毎年生産性を5%改善していっても現在のアメリカのレベルに追いつくには15年かかる計算になる。そして、アメリカは現在のレベルにとどまっていけない。従って、この改善目標はできればいいのではなく、絶対に達成しなければいけないのである。すでに日本の労働と資本の一人当たりの投入量は世界最大になっているだけでなく、高齢化の影響で労働人口はすでに減少を続けており、これまでのやり方のままで投入量を増やすことは困難になっている。インプットに対するアウトプットの比率、すなわち、生産性を改善する以外にGDPの成長はない。

国内消費市場がそのアウトプットを吸収できることが前提なので、生産性改善はGDP成長の必要十分条件ではないが、明らかに必要条件である。ところが、現状ではそのような国内市場を相手にしている企業において生産性改善を強力に推進する力は働いていない。競争相手はほとんどが同じコスト構造を持っている国内企業であるからだ。この状況に対して生産性を向上するべき圧力をかけるような形で消費税が働けばいいはずである。すなわち、国内産業の生産性改善プログラムの中に「消費税」というツールを組み込むのである。

各業界、あるいは業態の生産性はその参入企業の平均の生産性である。実際は企業間にかんがりのばらつきがある。しかし、現状の価格水準では、生産性が平均よりもかなり低くても脱落していかない。このような状況に緊張感を作りだし、業界平均の生産性よりも低い企業が生産性を改善するかあるいは市場から退出するかの選択を迫られることが望ましい。そのような力が働くような形で消費税の増税はできないのだろうか。

このような視点に立つと、10%水準の消費税への増税を達成しながら消費者も商品・サービスの提供者も、そして政府も得をするような、落語の「三方一両損」ならぬ「三方一両得」を達成する戦略が成り立ちうる環境に現在の日本はある。このことを追求してみよう。

まず消費者にとって望ましいのはプライス・バリューが高まることと、選択の幅が広がる事である。単に安ければよいということではない。従って、同じ品質、あるいは満足度なら今よりも安く、同じ値段なら今よりも品質、あるいは満足度がよくなるということが絶対に必要である。10%の税金が上乘せされてもそれができないといけない。それを商品・サービスの提供者はどのように達成するかが最も重要なポイントである。

最も望ましい展開はそれぞれの業界において生産性改善競争が巻き起こることである。生産性改善によるコスト低減、その一部を価格低下に還元することによって消費税の増加を吸収する動きをすべての供給者側を巻き込んだ形で作り出すことが出来ないか。

一つの考え方として10%の消費税、すなわち、現在の5%の倍増の増税を行うが、一度にやるのではなく、何年間かけて行う方法がある。例えば、今後5年間に渡って毎年1%ずつ増税をしていく方法がある。その間毎年5%の労働生産性改善があれば、サービス業における労働分配率は約60%であるから、すでに高止まりしている労働分配率を変えないとすれば3%程度のコスト改善に

繋がる。消費税の増分より大きい。従って、1%の増税を吸収して利益率も向上する。

初期段階では、それぞれの業界において生産性が平均以下の企業が生産性改善の努力をするか市場から撤退するかによって達成できる。しかし、生産性が業界平均以上の企業も価格を維持するため新たな生産性改善の努力を始めることになるだろう。従って、その業界の平均生産性は一層向上する。このように毎年達成目標を高めながら、数十年前に製造業が熱中したように、今度はサービス業、そして、製造業のサービス化した部分を中心に各業界が生産性向上の努力をしていく。このような努力を傾注するインセンティブが各業界に働くような仕組みが考えられないだろうか。

増税が価格転嫁に直接結びつかないようにする抑止力が必要である。規制で現状の価格を維持するわけにはいかない。企業の側からの自発的努力が消費者の要求に沿った形で展開することが望ましい。それにはどうしたらよいか。不可能ではないはずだ。約60%という高い税率の酒税を乗せた価格を前提として酒類業界の企業は事業展開をし、かなりの数の企業が十分な利益を計上している。

かつての生産性向上運動は品質保証と密接に絡んでいた。それは生産性が品質かという選択ではなかった。すなわち、生産性向上は品質を落とすように働くのではなく、品質保証をすると良品率が高まり、結果として生産性が上がり、コストが下がるという良循環を、アメリカを先例にしながらも日本独特の発想を加えて組み立てていった。このような熱中を改めて巻き起こすのである。

日本の各産業分野には業界団体が存在する。業界が足並みを揃えることは競争阻害的に働くことも過去あった。業界によっては日本企業の横並び意識の問題を発生させている存在でもある。しかし、この際、その存在自体と横並び意識そのものをプラスの方向に活用することを考える。

それらの諸団体を中心に労働生産性の実態の認識とその改善の議論を強力に繰り広げる。その議論の目的は明確に指摘しておく。すなわち、巨大な国内市場の回復なくして日本経済は回復しないこと、そのためには企業の自主的努力の重要なテーマがあること、すなわち、労働生産性の改善余地が極めて大きいこと、従って、国内市場向けのアウトプットを現在よりより少ない労働と資本の投入量で行えるようにすることを各企業に納得させる活動を各業界諸団体が責任を持っておこなう。

生産性向上の成果は自然にコストダウンに結びつき、その成果の一部を消費税として提供する。これら諸団体は消費税を価格に転嫁することは企業にも消費者にも得にならないという過去の教訓を生かすよう説得する。しかし、それは消費税の増税を経費カットすることによるコストダウンで吸収するという後向きの発想ではない。

かつての生産性向上運動が「品質保証」との良循環を作り上げたとすれば、今回は「価値保障」との良循環を作り上げることを目指すべきだ。商品の品質保証によって故障なく長持ちしても、利用者にとっては時間の経過とともに価値が下がることは往々にしてある。それをアフターサービス、すなわち、使って

いただいている間中、価値を感じ満足してもらうのが「価値保障」である。サービス業においては「品質保証」イコール「価値保証」である。

このような「価値保障」を追及することによってリピート・オーダーが発生する。リピート顧客維持にかかるコストは新規顧客獲得にかかるコストに比べると格段に少ない。業種によるが、5分の1から10分の1といわれている。すなわち投入労働時間に対する成果が飛躍的に高まる野である。従って労働生産性は向上するという良循環である。

メーカーでは製品を使って頂いている間の「価値保障」をするためアフターサービスを充実させる必要があるが、そのサービスは無料ではない。対価をいただく。同時に利用者の状況の時間的変化をきめ細かく把握できる。それを商品企画に反映することによってヒット率を高めることも生産性向上につながる。すなわち、メーカーを含めてサービスにおける「価値保証」がこれからの生産性向上の要になる。

平成16年4月1日から消費税の総額表示、すなわち、内税に変わる。このことは生産性向上運動と結びつけば、前向きの変更と捉えられる。すなわち、供給者側の労働生産性向上の結果、消費者にとっては消費税が年々上がっているのにも拘わらず、価格が変わらない。しかし、それだけでなく、供給者側の「価値保証」向上努力は顧客満足度の向上という形で消費者に返ってくる。

90年代の初頭にアメリカではクリントン政権が意識的にサービス業の生産性向上を推進した。日本においても、国内市場を相手にした産業、特にサービス業の生産性向上のためのリーダーシップをすべての経済団体、すなわち、経団連、日本商工会議所、経済同友会が一致して発揮すべきである。すでに経団連は消費税の増額を容認しているが、その見返りに法人税減税を要求しているとの批判を避けるという観点からも必要だ。

そのためには新たな生産性向上運動を担当すべき組織を強化する必要がある。かつては生産性本部が力を発揮した。その流れを汲む社会経済生産性本部を中心に巻き起こす事も考えられる。産業ごとに明確な目標を定めて活動を開始する。それは「価値保障」の競争である。そのための手法はすでに開発されている。それほど分析は必要でない。行動をすぐに起こし、継続的改良のプロセスに入るべきだ。

経験的に現在の消費市場の価格弾性率を知っている各企業は消費税を価格に転嫁することの悪影響を知っているので、「価値保障」と生産性向上の良循環追求という大義名分をはっきりさせることによって彼らを協力する方向に誘導できるであろう。また、一度に消費税を上げることの困難さも経験した。従って、多少とも手間の増える段階的アプローチに対しても賛同を得ることができるだろう。

かつての日本の産業界が生産性向上のためにアメリカに視察団を送り、いろいろな形で生産性向上に注力したことを思い出すべきだ。結果として、生産性でも品質でも諸外国の企業を凌駕する産業分野は出現した。それが、鉄鋼、自動車、電子機器、精密機器の4分野である。しかし、外国からみた生産性の高い日本企業のイメージはそれら4分野の企業に限られる。それ以外は相変わらず低生産性のままなのである。

しかも、当時と大きく違うのはサービス業の発展である。このサービス業の生産性についてはかつての生産性向上運動の対象にはなっていなかった。当時最も重要と思われた製造業が中心であった。今やこの遅れた分野にメスを入れる時期である。その認識の下に、かつて産業界が一丸となって努力をしたことを改めてやる時代なのだ。

このような生産性向上の運動がすべての企業に受け入れられるという保証はない。しかし、運動が一部の企業で起これば、生産性の差が競争力の差にむすびつくことは自然に分かってくるはずだ。その努力を行わない企業は速やかに退出することを妨げないことに対してもこれら諸団体が一致して行動すべきだろう。その決意は重要だ。

労働生産性の向上は結果として失業者を増やすことに繋がるし、零細企業においてはすでに少ない頭数をへらすことはできない。当然、猛烈な反発が出てくる可能性がある。しかし、その問題は競争力のない企業を保護する方向に行けば、永遠に生産性向上の動きは盛り上がらない。「優しく冷たい」施策よりも「厳しく暖かい」施策を政府も関連諸団体も目指すべきだ。それは具体的には何だろうか。

「組織には厳しく個人には暖かく」の対策が取るべき方向である。競争力を失った組織は市場から退場させるが、そのために失業者は増えるだろう。組織が退場しないまでも労働生産性の向上は短期的には雇用機会の減少になる。それらの失業者には失業保険と再就職の訓練を今より手厚く提供する。

消費税を毎年1%上げる事による五年間の累積増収分約30兆円の20%、すなわち6兆円を失業対策費として当てると毎月2000億円の予算が取れる。増加する失業者数に関しては2次、および3次産業の就業人口約6000万人の1%が毎年現状の失業率に追加して失業し、6ヶ月で再就職すると仮定すると、常時30万人がその対象になっていることになる。従って、一人当たり毎月約70万円弱が使えることになる。中期的には高齢化によって新たな展開をする前述の3つの「社会システム」が新たな事業機会をつくることで雇用を吸収する。

この流れの中で中小企業レベルでも企業変革と企業革新の努力が巻き起こることが期待できる。これまでとこれからは違うという時代に直面していることは知っているのだが、なかなか決心がつかないでいる企業は多いはずだ。それらの企業もやっとな腰を上げないといけない時代である。

日産が系列企業との取引見直しを行い、以前のようなもたれ合いの関係を清算したが、その過程で逆に他の自動車メーカーとの取引の拡大や、新たな製品開発、品質向上等の努力を通じて以前より業績を改善した企業は一つや二つではない。やるべき事は分かっていたが、やっとな踏切りがついたか、あるいは、逆境に置かれて新たなアイデアがわいてきたかの両方が起こったのである。

そのような圧力を中小、零細企業に対しても加え、自助努力によって生産性の向上による競争力と収益力等、企業体力を強化するような力を働かせる。それを政府主導ではなく、業界団体主導で行い、その代わりに、消費税増税で得た歳入の増加分の一部を日本企業が一番気にする雇用責任の重圧を弱める施策に投入する約束を政府がするというスキームである。



しかし、ほとんどの活動は各企業の生産性向上の自助努力と工夫に依存する。ある種の企業はコストを下げる努力より、プライス・バリューを向上させ、以前より高い価格でも顧客を満足させる方向に努力をするかもしれない。それは消費税増税を価格に転嫁したこととは同じではない。そのような努力を通じて独自性と差別化を達成し生き残っていくプロセスが出来上がる。

このような動きが日本中に大々的に始まればそれ自体みんなが求めている自己変革と新しい事業モデルの追求に繋がって行くであろう。それは、消費者にとって単に消費税増税による価格上昇がないだけでなく、これまでとは違った形で消費者のニーズをくみ取り、新たな価値提供をしてくれる企業が増えていくことに結びつくはずである。

このように、「価値保証」を目指した労働生産性向上運動によって、消費税を増税しても、企業は収益体質が強化され、政府は税収が増加し、消費者はほとんどの場合、価格が据え置きで、よりプライス・バリューの高いサービスを受けることになる。「三方一両得」なのである（図3）。

このアプローチは労働生産性向上の余地がある限り続けることができる。その意味で一時的施策ではなく、官民一体の「三方一両得システム」と呼ぶべき「社会システム」であると定義し、デザインしていくべきである。

## 6. 歳出削減のアプローチ

歳入の増大策と平行して歳出の削減が必要であることは言うまでもない。それは単に財政のバランスの課題を超えて、すでに日本が新たなフェーズに入っている状況に対応したギヤ・チェンジであると捉えるべきだ。「先進国」並みのシビル・ミニマムを達成する事を最優先してきた時代は終わった。成功裏に目的を達成されたことがその第一の理由である。同時に、その目的のための必ずしも経済的つじつまの合わない投資を支えた税の増収が続く時代も同時に終わったのである。

税の増収を支えた日本経済の高度成長時代が終わるまでにシビル・ミニマムを達成できたという意味で日本は大変幸運であった。しかし、もはやシビル・ミニマム追求の名の下に経済的つじつまの合わない公共投資はすでにやる必要もないし、やるべきではない。やれる余裕がないのである。すなわち、税の自然増収を前提とする施策を打つことはもはやできない。はっきりと方針を転換すべき時である。

ではどのように転換すべきだろうか。単に予算項目を精査することによって細かい削減を積み重ねるとか、政府の「勅令」によって項目をカットするというやり方もあるだろう。最近の小泉内閣による地方補助金の1兆円削減がその例である。しかし、その長期的効果は限られている。各省庁の予算獲得競争や予算を使い切るように働くインセンティブ等に対策が打たれない限り本当の意味での変革は起こらないだろう。

今後は必要不可欠ではないがあつた方が生活の質が向上すると考えられるものに対する投資に移行していく。従って投資に対するリターンが見合う案件にし

か予算を配分できないことは理解されているはずだ。しかし、実際の各省庁の行動はこれまでの延長線での旧態依然とした予算獲得活動から抜け出していない。この問題も議論されて久しい。この官僚の行動パターンを大きく変える力が働かないと持続性のある歳出削減は起こりえない。

官僚の予算獲得行動を変えていくような力をどのように働かせるかが最大の課題であることは間違いない。この行動変革を導くための戦略を考えてみる。そのポイントは縦割り行政と縦割り予算の制度を批判し改善するのではなく、既存の仕組みに対抗し拮抗する力を導入することによって変革する力を生み出すことを目指す。そのために既存の制度をいじるのではなく、新たに予算獲得と成果の評価の仕組みとして縦割りに対して横串の役割をする「社会システム」論的アプローチを導入することを考える。

「社会システム」とはエンド・ユーザー、多くの場合、消費者であり生活者であるが、それらの人たちに価値を提供するシステムであるとすでに定義した。生活者による評価のフィードバックがされ提供価値を常に改良し、時には新たな価値創造を行うことのできるシステムである。その特徴は産業分野、そして省庁横断的であることを指摘した。この側面を活用する。

各省庁が担当している分野の予算項目をこのような「社会システム」ごとに括り直しそのシステムごとにまとめて予算要求をするような仕組みに組み替えることを目指す。当然、すべての予算項目がどれかの「社会システム」に分類されるとは限らない。いや、され得ないのではないが、あえて分類する必要がないのである。

戦略的に優先度の高い重要な「社会システム」を優先的にいくつか拾い出し、それらに限ってのみ予算項目の再分類をすればよい。それら分野の予算額の総予算に占める比率は大きいはずだ。それ以外はこれまで通りのやり方の中での改善を図る。それがすでに述べたように戦略的アプローチである。

では、どのような「社会システム」がその対象になるだろうか。それは日本の国家的戦略課題と結びついているべきだ。戦略的に重要であり各省庁が本来協力しないと達成できないテーマを取り出し、それに対して「社会システム」として命名すればよい。それを10幾つかの分野に絞りこむ。それらが戦略的に優先される分野である。

例えば、「健康・医療システム」、「住宅供給システム」、「教育システム」のように古くて新しい課題分野もあれば、人口の高齢化による既存の「年金システム」の抱える矛盾を境界条件を変えて改善するための「高齢者自立促進システム」、「高齢者労働力活用システム」、またそれらのシステムを支援する「都市内高齢者移動システム」なども考えられる。

日本の経済・社会発展の新たなステージに対応した「外国人観光客リピーター・定着化システム」、「人工環境美化システム」、そして、「二ヶ所居住促進システム」などがあり得る。それらの「社会システム」の成功が解決の糸口の見つけにくいテーマである疲弊した地域経済の自立性回復に大きく貢献するはずだ。

「国家安全保障システム」もこれまでは防衛庁、海上保安庁中心であったが、今後、破壊的テロはあっても日本侵略を目的とした全面戦争が北東アジアでお

こることはあり得ないという時代認識が確立し始めている。従って、軍事力のみ頼るではなく多面的な施策を組み込んだシステムに見直しが必要であろう。そうすると、関係省庁は防衛庁、海上保安庁を超えて増えていく。

これらのシステムの有機的な一部と考えられる予算項目は各省庁でも担当するが、省庁を超えてそれぞれのシステムの名の下にマトリクス的に統合される。しかし、単に予算項目が「社会システム」ごとに統合されるだけでは本質的变化は期待できない。それぞれのシステムがコスト効率よく生活者に価値提供をしていることが確保される必要がある。それがないと、経済的合理性を欠いた投資を続ける事から転換できない。

従って、それぞれの「社会システム」ごとに提供価値を定義し、それが現在どの水準であって、今後の目標は何年後にどの水準であるかが明示されることが必要である。その水準は定量的でなく定性的であってもかなりの確に定義し、評価可能であるべきことを認識すべきだ。また、そのような価値提供をどの程度の効率で行っているか、その改善目標とステップはどうなっているかを一般に開示するフォーマットも必要だ。

このフォーマットは公開され、予算委員会もその吟味に多大な時間を割くように誘導していく。価値の提供状況、効率改善度合いなどの指標を分析することを考えると「社会システム」ごとの予算立案および評価は1年程度の時間をかけておこなうサイクルが必要であろう。このようなアプローチを押し進めると当然単年度予算を超えた計画になっていく。また、予算消化よりも効率と効果の改善の力が働くような方向でもある。

ここで述べたような「社会システム」の視点でのまとめ方が一般化すると、民間による評価が可能になってくる。価値提供を受ける生活者の観点から査定がされるようになる。共通の方法論に基づいた議論が出来る素地を提供する。それが日本に欠けている民間からの政策提言市場醸成のきっかけにもなる。当然、予算立案側は分かりやすく説明し反論する必要が出てくる。それは官の無謬性に対する過信とその裏にある責任の曖昧な体制への牽制にもなり、国民に対するアカウンタビリティの向上につながっていくだろう。

## 7. 中核となるマスターマインドの必要性

これまで述べてきたような歳入と歳出に関する施策を実施するためには、マスターマインド的担当者が必要になる。

まず、歳出側において戦略的優先度の高い「社会システム」ごとに全体の統合者が必要である。それを「マスター社会システム・デザイナー」とよび、官僚の中からそれだけの潜在的技能・識見を有する人材を任命する(図5)。実際には、彼らにとって新たな能力であり、具体的なデザイン技能訓練をする必要があるだろう。この「マスター・社会システム・デザイナー」の責任は大きい。それぞれが5名から10名程度のチームを率いる。

彼は担当する「社会システム」が全体として消費者への価値提供という視点から効率よく機能しているのかを調べ、改善点を抽出し、必要とあれば、大幅な

設計変更を実施することも企画する。それに基づいて各省庁の担当者とのやり取りを通じて説得をしていく。既存の省庁担当者に対する命令権は特にない。権限よりも確信と責任感からくるねばり強い説得を通じて縦割り行政の中で予算獲得行動に慣れ親しんだ担当者と渡り合う。

非現実的だとの批判があるだろう。しかし、企業においては機能別の部門とマトリクス状に関わり、部分最適化的発想に立つ機能別担当者を説得し、責任を全うするポジションは一般的に存在する。プロジェクト・マネージャー、プロダクト・マネージャー、リレーションシップ・マネージャー、エリア・マネージャーなど名前は違え、その立場は同じである。機能別担当者の権限をオーバーライドする権限は与えられていないにもかかわらず、目的達成責任はある。しかし、膠着状況になれば、役員クラスが介入する仕組みである。

ここで定義する「マスター社会システム・デザイナー」も同じような立場である。各省庁の間でシステムの整合性の視点から見るとバランスを欠き、無駄が生じる可能性のある箇所を見つけ、よりすぐれた価値提供の観点から改善方向を見極めたうえで、「ミニプラン」をデザインし実行に移す。

彼らの所属は内閣府になるだろう。訓練体系や魅力あるキャリアパスの保証、権威の位置づけ等のきめ細かいデザインが必要だ。年齢的には現在の課長クラスであるが、事務次官以外のポジションで社会的に注目を浴び、その行動に国民が関心を持つ立場に出来上がるのが望ましい。各省庁との膠着状態を解決してくれる担当大臣も置くべきだろう。

歳入側においても同様の問題だ。膨大な歳入欠陥を語りながら、それを解決するためのトータル戦略を練る組織が政府内に存在しないのは極めておかしいのではないだろうか。その戦略立案こそが内閣府に課された責任であろう。内閣府に自分の担当範囲内の改善案しか考える意志のない各省庁を超えて税の増収戦略を立案するマスターマインドのグループ、すなわち「マスター戦略デザイナー」が必要だ。

これまで述べてきた「徴税システム」から「納税促進システム」への発想の転換とデザイン、重要な成長分野、健康・医療分野、資産運用分野、観光分野における企業活動を阻害する規制を取り除くこと、そして、消費税増税を国内市場対象企業の生産性改善と結びつけて「三方一両得」になる運動を盛り上げることの3つを実施することは生易しいことではない。どれも、自然発生的に行動が起こることはまったく期待できない。強い意志を持った主体が必要なことは明らかだ。

このように「マスター戦略デザイナー」、「マスター社会システム・デザイナー」を任命し、それぞれが責任を分担しながら全体をまとめていくのが内閣府に求められている役割ではないだろうか。そのためには必要技能を身につけた人材を育成することにも責任を持たないといけない。

民間においても世界的な比較では経営能力の点で見劣りがすることが指摘されている。15年以上の実務経験を積み、今後リーダーに転換すべき30歳代後半から40歳代のはじめにおける経営能力訓練体系が欠けていることが原因ではないかの指摘がある。その対策として社内に新たな経営能力訓練プログラムを開発している企業がかなり出てきている。

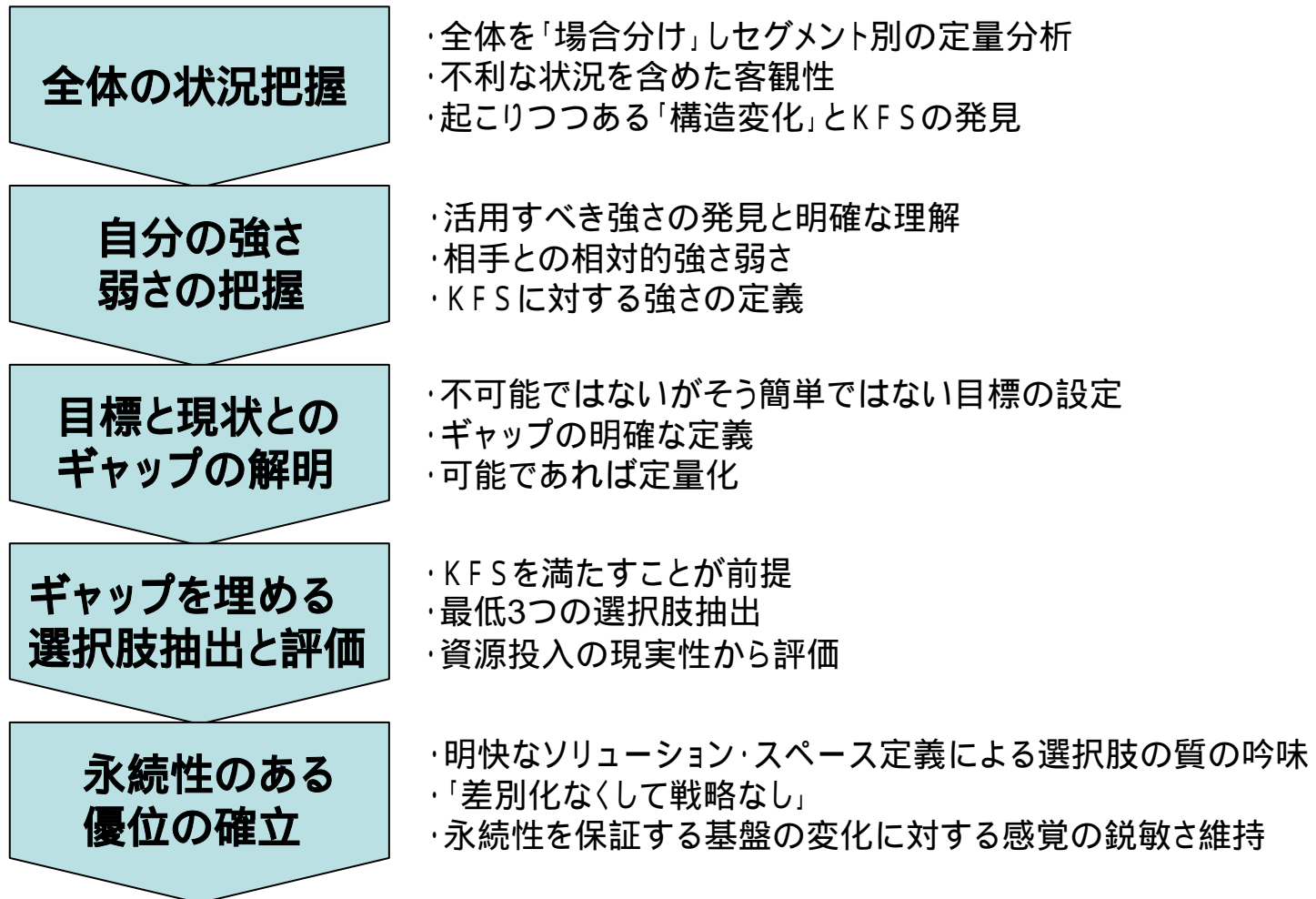
この問題に関しては官も民と同じ問題をかかえている。優秀であれば何でもできるということは現実的にはあり得ない。これまで述べてきた施策を実施するのに法的制約は少ないだろう。問題は能力的制約である。30歳代後半から40歳代の官僚を対象とした戦略立案および「社会システム」デザインの訓練機関を創設する必要がある。

最近の衆議院選挙では党の出すマニフェストが注目を浴びたが、それは官僚ではなく政治主導という意志の表れとも取れる。しかし、与党である自民党が部会中心で動く限りにおいては省庁縦割り構造になんら変化は起こらない。新たな施策の背景にある思想に対する阻害要因でしかない。政治プロセス自体も変わらなければいけない。

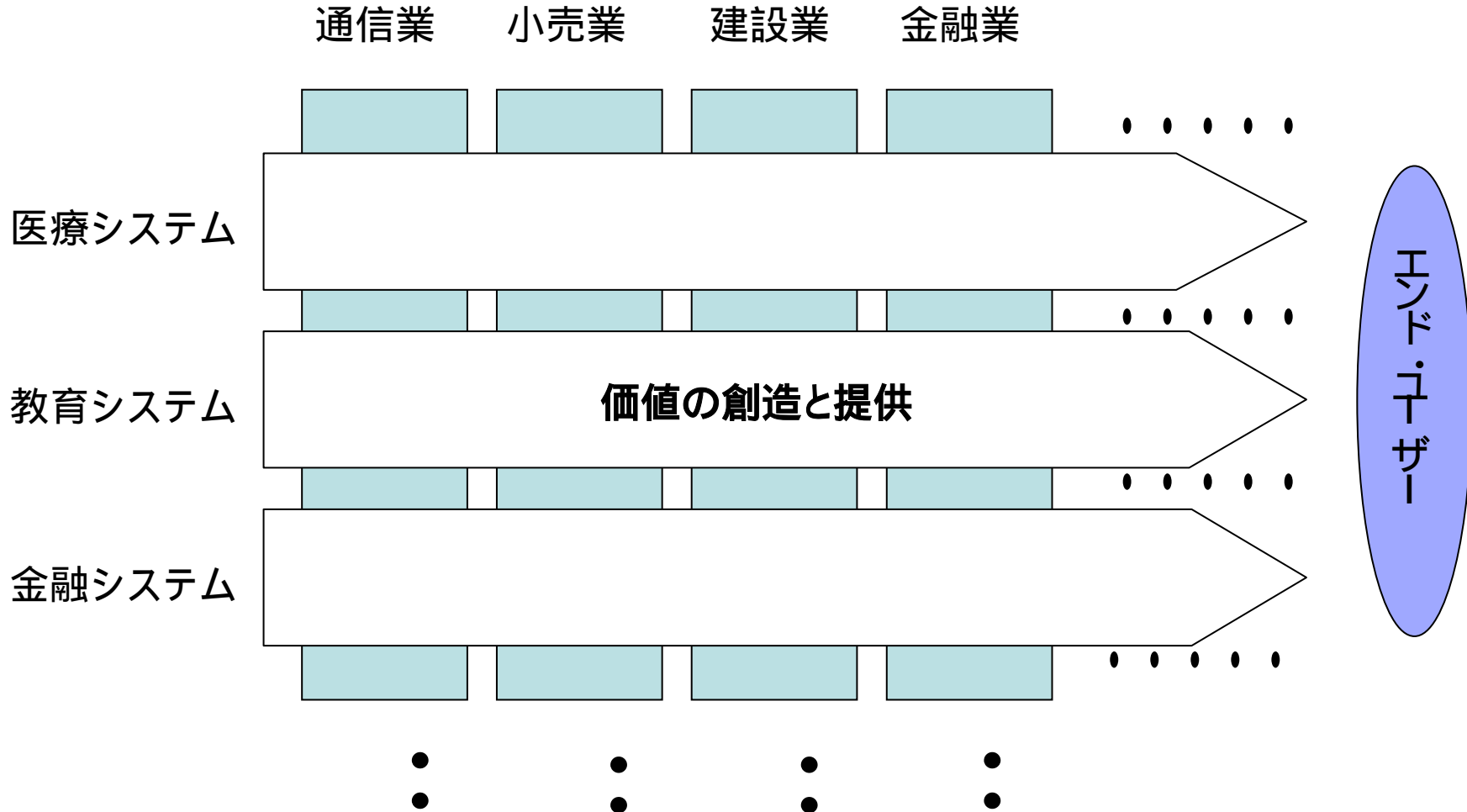
目指すべきは政府主導である。そのためには政府自体が全体感を持ち、かつ新たな遂行能力を備えた官僚に支えられているべきだ。政治はそのような能力を持った政府のリーダーを選び、その能力を発揮しなければ罷免するという意味での政治主導であるべきだろう。

それと同時に、「官か民か」の対立的二元論を卒業し、「餅は餅屋」の発想の元に官民一体になった遂行能力が問われている。官僚機構を動かす経験と知恵に加えて戦略およびシステム構想力を訓練された官僚を内閣府にマスターマインドとして集め、歳入拡大のための部分最適でない戦略立案と、官と民の得意部分を連携する「社会システム」デザインとの両方の全体責任を与えることが今、最も求められている解決策ではないのだろうか。

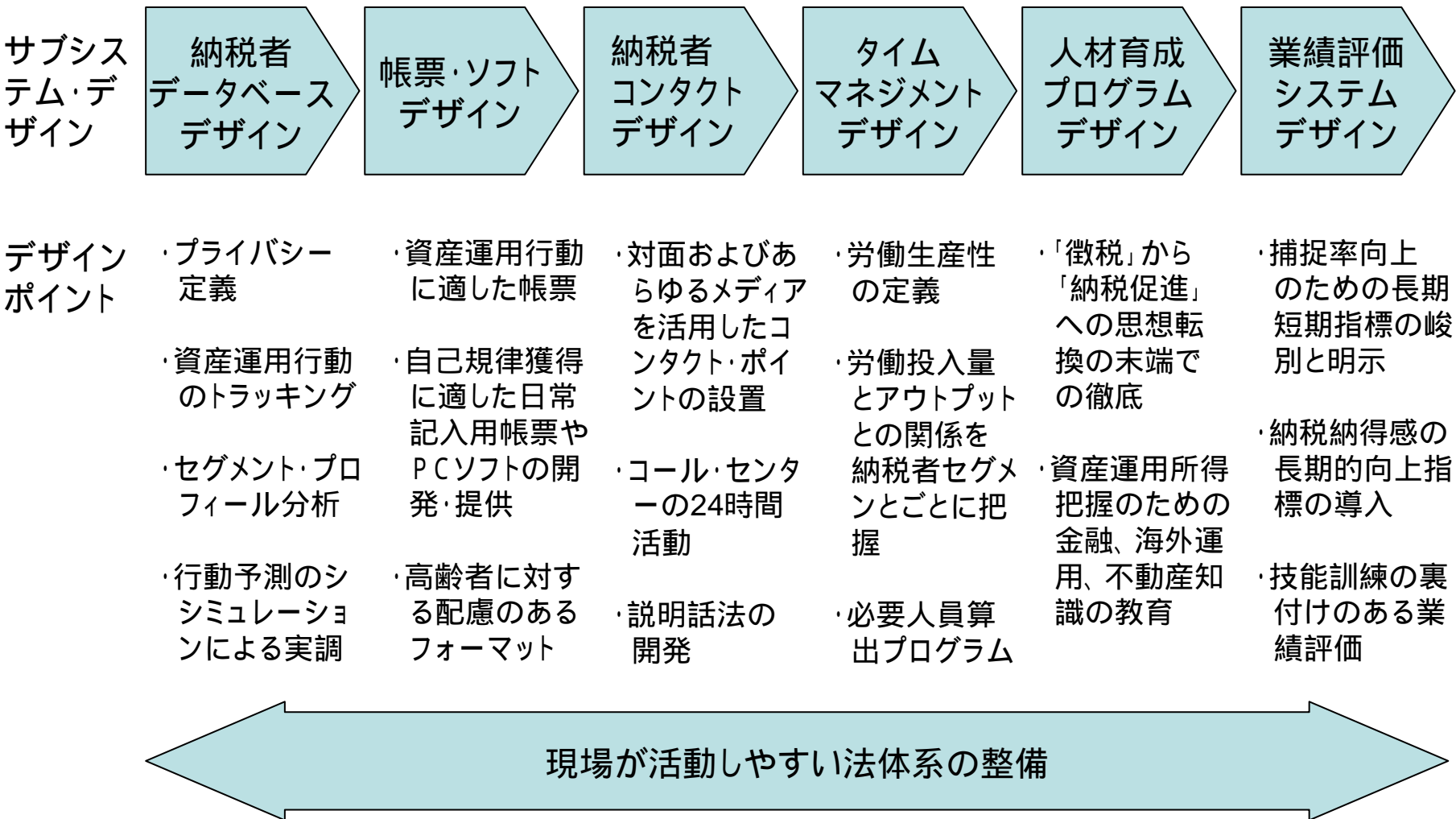
# 戦略策定方法論による「戦略」の定義(図1)



# 「社会システム」はエンド・ユーザーへの 価値提供システム(図2)

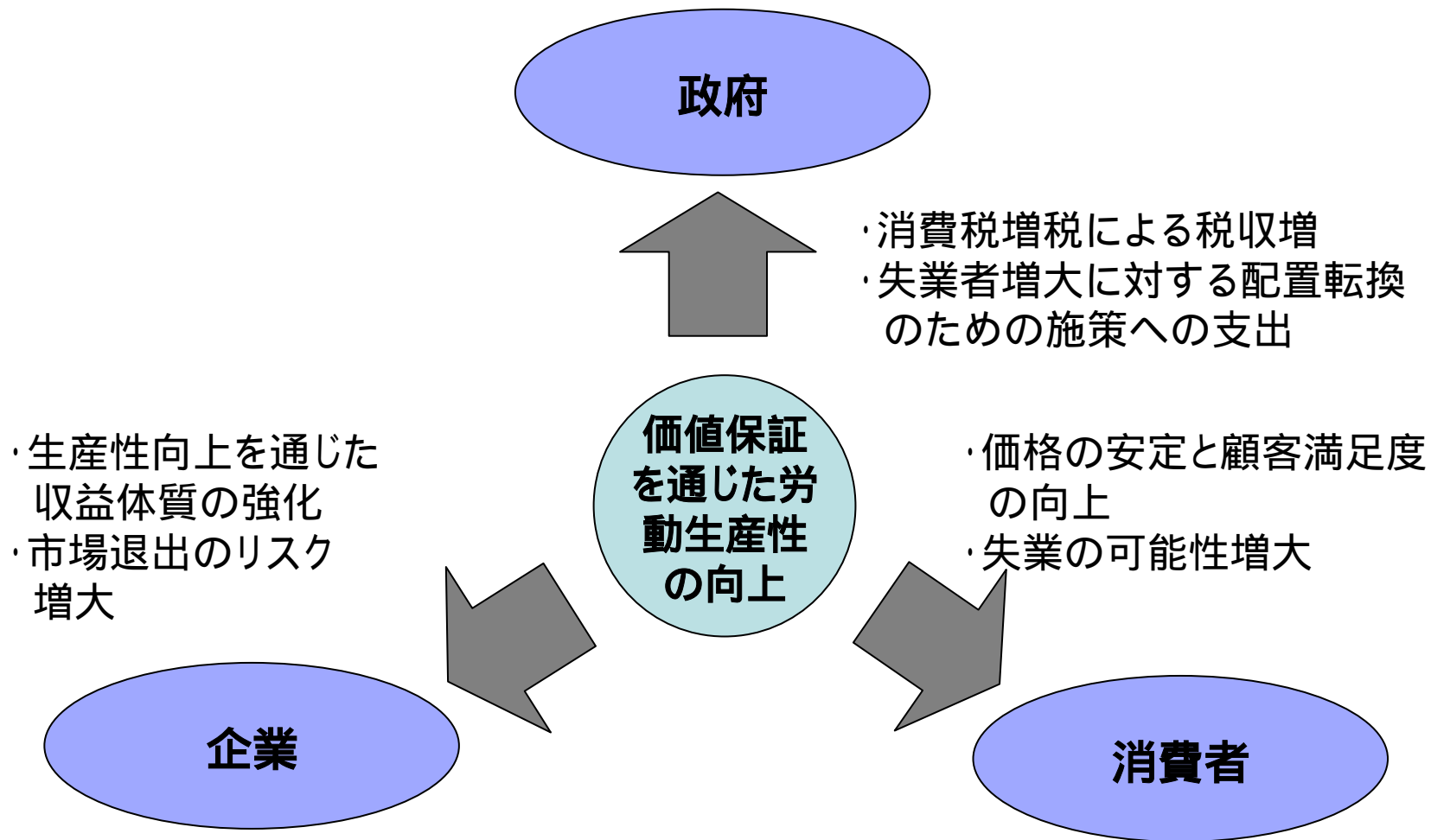


# 「納税促進システム」のデザイン(図3)





# 「三方一両得」の仕組みとリスク(図4)



# 「マスター社会システム・デザイナー」 その位置付けと役割(図5)

