

税務行政におけるヒューマンエラーの防止 についての一考察

—内部事務のセンター化及び効率化の流れを踏まえて—

工 藤 誠

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

論文の内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

要 約

1 研究の目的（問題の所在）

内閣府で公表している行政文書の管理の状況では、国税庁は誤廃棄や紛失等事案の発生件数が行政機関のうち最も多い状況となっている。誤廃棄等事案が発生したときは、これまでも事務処理誤りを生じさせる原因分析を行い、再発防止策を講じてきたところであるが、それでも事務処理誤りは発生している。これは事務処理誤りの発生にヒューマンエラーが要因となっているとも考えられ、ヒューマンエラーの特質を見据えた解決策を講じることが必要と考えられてきている。

現在、税務行政においては、内部事務を集約して一括処理する内部事務センター化を本格的に開始している。これは内部事務の効率化を進めることによって外部事務の時間を確保し、課税・徴収の効率化・高度化につなげていくものとなる。内部事務のセンター化は事務の専門性を向上させ、手順等の習熟によって事務処理誤りは減少するものと考えられている。その反面、職員のスキルが向上したとしても、慣れといったヒューマンエラーを要因とした事務処理誤りは発生するものと想定され、センター化後の内部事務で事務処理誤りが発生してその対応に時間を要することになった場合、効率化の取組を阻害する要因となる。このことは、センター化後においても事務処理誤りの防止は避けて通ることができないことになる。

しかし、ヒューマンエラーの対策に決め手はないとされていることから、ヒューマンエラーに関する研究を確認し、事務処理誤りに至らないように、税務行政におけるヒューマンエラーの防止策を考察する必要がある。

2 研究の概要

(1) 税務行政における内部事務

最近の税務行政を取り巻く環境は、経済活動の国際化、広域化、ICT 化の進展等に伴い、より一層厳しさを増している。このような環境変化に対

し、国税庁では税務行政の将来像に基づき内部事務のセンター化に取り組むこととしている。これまで、内部事務で事務処理ミスが発生したときは原因を調査し、防止策を講じているが、それでも同じような事務処理ミスは発生している。このことは、事務処理ミスの発生は税務行政の特徴等に由来しているものなのか、それとも職員の個人的な資質や人間の特性に由来しているもののかなどを考えて対策を行う必要があることになる。

イ 税務行政の特徴等

税務当局の職務遂行には、公平・中立が要請され、専門的な知識や厳格な情報管理が求められるという職務の特殊性からは、ミスなく作業しなければならないといった精神的負担も大きく、全体の奉仕者という社会一般的なイメージによる期待の中での職務遂行はストレスを伴うと考えられる。

また、行政活動を規定する無数のルールが作られているものの、現実の行政活動は複雑であり、行政官の行動には、ルールに規定されない行政官自身の主観的な「裁量行為」による的確な判断が期待されている。税務行政の組織は、ストリート・レベル官僚制の議論が当てはまり得る組織であり、税務行政の内部事務についても、行政官自身の主観的な「判断」による裁量が存在し、この判断にはストレスを伴うと考えられる。

ロ 内部事務の効率化

令和 3（2021）年 6 月に改訂された税務行政の将来像の中で、内部事務の集約処理については、「内部事務のセンター化」に取り組んでいるとされ、より具体的なものとなった。また、税務行政の内部事務は、これまで電算処理による高度化、内部事務の一元化、債権管理事務の合理化等によって効率化を図ってきている。

（2）事務処理ミスの発生と分析

公表されている行政文書の誤廃棄等の発生状況からは、対策は行ってもヒューマンエラーは毎年同程度の件数が発生している。この状況は、「ハイレンリッヒの法則」から考えると、事務処理ミスとして報告に至らなかった

事務処理ミスが存在し、さらに背後には事務処理ミスに至らなかったエラーが存在していることになる。

イ 事務処理ミスの区分

事務処理ミスを区分するため、影響度合いと発生件数を観点に考えると、「①繰り返すミス」、「②不注意エラー」、「③個別的なミス」、「④潜在的なエラー」と4つの領域に区分することができる。

4つの領域のうち、領域①は、事務処理ミスの発生が報告され、事例の対応策が全体に周知されているにもかかわらず、事務処理ミスが発生している領域である。この領域には、「行政文書の管理状況」の誤廃棄などが該当する。領域②は、エラーは発生しているが、対外的な影響がなく、内部的な処理で対応しているものとなる。この領域には、事務処理ミスに至らないヒヤリハットエラーが該当する。領域③は、事務処理ミスが報告されているもので、その原因究明を行った結果、事例の対応策は個別に指示されているものとなる。この領域には、「決算検査報告」の会計検査院指摘の徴税ミスが該当する。領域④は、処理手順の変更が行われた際に手順の漏れ等があったものの、その後の処理でエラーが顕在化してくるようなものとなる。この領域には、報道発表に至った「個人事業の開業・廃業等届出書の誤廃棄」の原因である手順変更時のエラーが該当する。

ロ なぜ対策してもミスは発生するのか

再発防止策を講じても事務処理ミスが発生する要因は、第一に、防止策を行うごとに複雑化するマニュアルや経験に頼った処理、第二に、ダブルチェックでのヒューマンエラーによる見逃しや注意の向かないチェック、第三に、ヒヤリハット情報の収集と情報の活用方法、第四に、事務処理ミスの責任の捉え方が考えられる。この職員の経験や注意などの要因からは、人間の思考過程などを踏まえた検討が必要となる。

(3) 意思決定・行動と事務処理ミス

イ 認知と判断

人間の思考は、①高速、自動的なシステム 1 と、②低速、注意の容量を要するシステム 2 とに区分される二重過程理論によって行われ、人間が問題解決に用いる方略のヒューリスティックスはシステム 1 に依存すると考えられており、判断結果に系統的なゆがみを生じさせることが多いとされる。人間の記憶は短期記憶と長期記憶に区分され、長期記憶には知識を体制化するスキーマが形成され、カテゴリー化されたステレオタイプによって人の認知が行われる。また、人間の情報処理容量には限界があり、容量を超えた注意はうまく機能せずにエラーを生じさせる。

ロ バイアス

バイアスとは、人間が持っている認知のゆがみのことである。人間の判断には、バイアスが影響を与えていると考えられている。また、集団におけるバイアスも生じるとされているため、バイアスの仕組みを理解し、重大な事務処理ミスを回避する必要がある。

ハ ヒューマンエラー

(イ) ヒューマンエラーの定義

ヒューマンエラーの定義は、心理学的には「計画した一連の心理的活動または身体的活動が意図した結果を達成することができず、かつこれらの失敗を何らかの偶然の作用の介入に帰することができない場合」、工学的には「一連の行為における、ある許容範囲を超える行為、すなわち、システムによって規定された許容範囲を逸脱する行為」と考えられている。この点、人間の意図という主観的な基準か、機械の限界や範囲という客観的な基準かに違いがある。

(ロ) ヒューマンエラーの発生要因と対策

人間には、難しい情報を速やかに、効果的に処理する能力があり、エラーはこの能力の代償と考えられている。人間の記憶からプログラムが正しく取り出されない問題からは、誤った行為や判断という個人のヒューマンエラーが生じることになる。また、組織に備わる特性がヒューマンエラーを発生させることもあると考えられている。

ヒューマンエラーの対策によって事務の確実性を図るとしても、効率、業務の質、職員満足などの考慮すべき組織目標もある。このため、エラーは発生するものとの認識の下、組織目標と確実性のバランスをとってアプローチする、全体論的な対策が重要であるとされる。

ハ 行動経済学からの考え

行動経済学では、人間は限定的な合理性に基づいてしか行動できないと仮定され、人間の行動には認知的バイアスが伴うとされる。また、行動経済学には、適切な選択肢に導けるというナッジ理論があり、公共施策にも活用されている。ナッジは、意思決定者に判断や意思決定を自由に行わせる余地を残しつつ、よりよいと考えられる方向に誘導する方法で、リバタリアンパターナリズムという考えが取られている。

ニ 事務処理ミスとヒューマンエラーの定義

内部事務は、入力等業務を定められた手順に従って処理する定型性の事務と、窓口業務で納税者との対応を必要とする非定型性の事務に区分できる。この区分の大きな違いは、職員の判断・意思決定の有無であり、これを基準と考えた場合、定型性の事務を工学的な定義に、非定型性の事務を心理学的な定義に当てはめることもできる。この定型性の事務と非定型性の事務に当てはめたものを合わせると、事務処理におけるヒューマンエラーの定義は「職員が行った事務処理が正しい結果又は意図した結果にならなかったミス」とすることができる。

ホ 事務処理ミスの対策の考え方

ヒューマンエラーの対策には完全に防止できるものはないとされ、マネジメント、全体論的な対策が必要とされている。このため、対策を行うとした場合、第一に、全体論的な安全管理として事務処理ミスをマネジメントしていくこと、第二に、ヒューマンエラーの対策として、現状発生している事務処理ミスの対策、センターの職員個人や組織としての対策、また、手順書・マニュアルによる対策を考える必要がある。

(4) 事務処理ミスのマネジメント

センター化の目的は、内部事務の効率化によって外部事務への従事を増加させることである。一方、内部事務としては、提出された申告書等のアナログ情報を電子化することによって、迅速な意思決定に役立てるとともに、データ化されたものを様々な業務で活用を広げて新たな取り組みにも価値を見出していくための基礎となる。このことは、センターにおける事務処理は、税務行政を支える重要な役割を担っていることであり、センターで事務処理ミスが発生したときには、この役割を果たすことができないことにつながる。役割を果たすためには、事務処理ミスは発生するものとして考え、エラー情報や事務処理ミスの情報の収集分析及び原因究明の徹底は欠かせない。このことは、センターとしての任務を果たすためには事務処理ミスをマネジメントする必要があること、また、業務品質の向上と職員が誇りをもって従事できるように職場風土の構築も大きな課題となることである。

このような考えからは、ヒューマンエラーの防止には、全体論的な安全管理を考えた対策が必要になるため、事務処理ミスのマネジメントに必要と考えられる、リスク管理、事務処理ミスの情報収集と原因解明、職場風土の構築、事務処理の学習と失敗の考察が必要となる。事務処理ミスのマネジメントを行うことによって、事務処理ミスが事務処理の安全性につながるという組織文化を構築していくことが大切になると考えるのである。

(5) 内部事務におけるヒューマンエラーの防止策

イ 現在発生している事務処理ミスの対策

「繰り返すミス」は対策が行われているとしても、それでもエラータイプに該当する間違っただけの行為や作業のやり忘れによる行政文書の誤廃棄などが発生している。このようなヒューマンエラーの発生を抑止するためには、作業手順及び作業方法を見直すなどの対策が必要である。ただし、熟練者の構造的な知識と集団の中にある知識の改訂や、注意の欠点によるダブルチェックには注意する必要がある。

「不注意エラー」の未然防止を図ることとした場合は、事務処理でエ

ラーが発生したときに、職員の経験値で対応できているような、エラーの情報を収集していく必要がある。しかし、事務処理でエラーを発生させた職員からすれば、エラーという出来事を起こしてしまったことによって悩み、例えば「エラーを起こしてしまうなんて、自分には能力がない」といった自分自身で作上げた不合理な信念に陥るという結果を招くことにもなりかねない。このような不合理な信念に対しては反論を行うことで、合理的な考え方に導き、職員の選択肢を良い方向に導くナッジ理論を活用できるのではないかと考える。

「個別的なミス」の対策では、事務処理ミスの事例を知っている、知らないといった情報の偏りがないようにする必要がある。この情報の偏りの対処を行わないときは、職員の判断には好ましくないばらつきが存在することとなってしまうため、このばらつきをなくすために情報の共有と知識の習得が必要になる。

「潜在的エラー」の対策は、エラーが潜在化しないように、まず、手順や処理方法の変更があったときの対応が必要となる。次に、事後の処理でエラーが顕在化して事務処理ミスにつながらないように対応が必要になる。

ロ 職員個人、組織、第一線職員の対策

センターの職員は、内部事務の効率化が進み処理期限等の期間的なストレスや、集約化による効果を発揮するために失敗はできないといったストレスを抱えることも考えられる。過度なストレスは事務処理に影響を与えることから、適度なストレスとなるように、業務目標の設定や処理計画を行うとともに、職員の知識の向上を図る必要がある。また、人間の注意には容量の限界があるため、事務が輻輳するときや時間に余裕がないときは、事務を分散させるなどの対応が必要になる。

また、センターという組織に所属する職員は、集団に所属することによる影響を受けることになる。このため、事務処理ミスにつながるような集団の影響は低減させることが必要となる。

窓口業務は、センター化後においても、内部事務として税務署において実施することになるが、納税者のひとりひとは多種多様な考えをもっているため、納税者と職員の応答によって内容が確定して処理が進められていく。その際には応答している職員の知識や経験などに基づいて判断する必要があるため、第一線職員のヒューマンエラーを防止するには、職員個々に知識の習得や経験からの学習に基づく応答が必要である。

ハ マニュアル・手順書の整備

マニュアルを作成する意義は、事務を担当する職員全員の事務処理の確実性と処理結果の均一性を確保するためである。事務処理ミスの防止は、マニュアルに則った事務処理が前提となることから、職員がマニュアルを遵守して作業を行うことが重要となる。しかし、完全無欠のマニュアルというものは存在せず、どんなマニュアルであっても、さらなる改良の余地はあるとされている。このため、マニュアルを改良する場合は、手順を網羅することも大切であるが、職員が見たときに一目でわかりやすくすることも大事である。

税制改正時においては、今までに行われていた手順等の変更や追加が行われ、マニュアルを改訂する場合がある。このときに作業ミスや作業漏れが生じたときは、その時に問題は顕在化せず、その後の処理で顕在化することになる。このため、税制改正時等で手順が変更となる場合には、チェックリストを活用した事務処理ミスの防止や、集団の中にある知識の改訂ができるようにする必要がある。

ニ 防止策の見直しと継続

ヒューマンエラーの対策のあり方を検討したが、ヒューマンエラー対策を定期的に見直さないことになれば、対策も年月を経ると慣れといった不注意によってヒューマンエラーを発生させることにもなる。このため、ヒューマンエラー対策を定期的に見直し、その時の時宜にかなう対策の周知を行って知識を活性化する必要がある。

また、ヒューマンエラー対策を講じたとしても、人に依存するのではなくシステムの継続されなければ意味がない。システムのヒューマンエラー対策を継続させるためには、管理者のマネジメントによって対策に取り組むことが必要になる。しかし、管理者は、自分が在籍しているときに事務の効率化を図るため、短期間で派手な効果のある象徴的な効率化手段を選ぼうとするインセンティブが生じることもある。このことは、事務処理の効率化と誤りをおかすことには密接な関係があることから、ヒューマンエラーの発生を誘因するおそれもあり、効率化手段の選択には十分な検討が必要になる。

3 まとめ

人は、周りのことを認識するときに自分なりの見かたを持っている。その見かたに沿って様々な認知や推論を行い、ものごとや人の行動を意味づけ、理解していく。このような人の認知や推論からは、うっかりミスといったヒューマンエラーやバイアスを原因とした事務処理ミスは、手順書やマニュアルによって完全に防止できるものではない。事務処理ミスが発生した場合に、その事務処理ミスの責任は誰にあるのか。実際に作業した職員個々の責任なのか、管理者の責任と考えるのか。事務処理ミスの発生が必然であると考えた場合、誰かに責任を負わせるのではなく、学習のチャンスと捉える組織風土が重要になってくる。また、事務処理ミスから学習することができなければ、事務処理ミスの対策を行っても根本的な解決にはならない。職員個々、そして組織がヒューマンエラーは自らのものと考え、ヒューマンエラーは職場環境、情報共有などの見直しの貴重な機会、チャンスであると考えることが必要であろう。

今回、ヒューマンエラーの防止策として、全体論的な対策と発生している事務処理誤りの対策の方向性を提案したが、ヒューマンエラーの対策については、継続的に検証、見直しを行っていくことが必要となろう。

目 次

はじめに	95
第 1 章 税務行政における内部事務	97
第 1 節 税務行政の特徴等	98
1 税務行政のもつ特殊性	99
2 行政における裁量	101
3 税務行政における裁量	102
第 2 節 内部事務の効率化	104
1 電算処理による効率化	105
2 管理運営部門の設置（内部事務の一元化）	106
3 債権管理事務の合理化	107
4 センターの導入	108
第 2 章 事務処理ミスの発生と分析	110
第 1 節 税務行政における事務処理誤りの発生状況	111
1 行政文書の管理状況	112
2 個人情報保護法の施行の状況	114
3 決算検査報告	116
4 その他の事務処理誤り	117
5 公表に至らない事務処理ミスの発生	118
第 2 節 事務処理誤りの区分及び分析	118
1 事務処理ミスの区分	119
2 区分した領域ごとの分析	120
第 3 節 なぜ対策してもミスは発生するのか	125
1 事務処理ミスの対応に伴うマニュアル整備の影響	126
2 ダブルチェックの実効性	127
3 軽微な事務処理ミスの事例収集の問題	127
4 事務処理ミスの責任の所在	129

第 3 章 意思決定・行動と事務処理ミス	131
第 1 節 認知と判断	132
1 認知するときの 2 つのシステム	132
2 問題解決の方略	134
3 知識の体制化と集団認知	134
4 知覚と注意	136
第 2 節 バイアス	138
1 バイアスとは何か	138
2 個人または集団に生じるバイアス	139
3 バイアスの問題点	144
第 3 節 ヒューマンエラー	145
1 ヒューマンエラーとは何か	146
2 ヒューマンエラーの発生要因	152
3 ヒューマンエラー対策	158
第 4 節 行動経済学からの考え	160
1 行動経済学とは	161
2 ナッジとは何か	163
3 OECD における行動インサイト	166
第 5 節 事務処理ミスの定義と対策の考え方	168
1 ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの定義	168
2 事務処理ミスの対策の考え方	172
第 4 章 事務処理ミスのマネジメント	176
第 1 節 リスク管理	177
1 行政機関のマネジメント	177
2 リスクマネジメント	178
3 ISO31000 の概要	180
4 レジリエンスによる柔軟な対応	183
第 2 節 事務処理ミスの情報収集と原因解明	183

1	エラー情報の収集分析	184
2	事務処理ミスの原因究明の徹底	185
第3節	職場風土の構築	186
1	職務の充実度の向上	187
2	分権化と責任	188
3	目標の設定	189
4	コミュニケーション	191
5	協働	193
第4節	事務処理の学習と失敗	194
1	学習による専門性の向上	195
2	失敗の原因と失敗を隠す要因	196
3	事務処理ミスからの学びの必要性	198
4	経験からの学習	200
第5章	内部事務のヒューマンエラー防止策	202
第1節	整理した観点からの対策	203
1	現在発生している事務処理ミスの対策	203
2	職員個人への対策	210
3	組織としての対策	211
4	第一線職員としての対策	214
第2節	マニュアル・手順書の整備	215
1	マニュアル作成の意義	215
2	手順等が変更となったときの対応	217
第3節	防止策の見直しと継続	219
1	検討した対策の小括	219
2	防止策の見直しと継続	219
	結びに代えて	221

はじめに

内閣府で公表している、令和 2（2020）年度の行政文書の管理の状況における紛失等事案は、国税庁は行政機関のうち最も発生件数が多い状況となっている。また、同年度において、個人事業の開業・廃業等届出書や、住宅ローン控除の関連書類の誤廃棄が発生し、報道発表に至っている。このような誤廃棄等は職員の誤解や不注意を原因としており、手順が遵守されていないことによって、事務処理誤りを生じさせている。このため、これまでも事務処理誤りの原因分析を行い、事務処理誤りの再発防止策を講じてきたところである。しかしながら、それでも事務処理誤りは発生しており、これはヒューマンエラーの特質を見据えた解決策を講じることが必要になっていると考えられてきている。

現在、納税者から提出された申告書や各種届出書を処理する内部事務については、事務処理に要する時間が増加していることから、集約によって事務効率を向上させるため、令和 3（2021）年 7 月から内部事務を一括して処理する内部事務センター化を本格的に開始している。これは内部事務の効率化を進めることによって外部事務の時間を確保し、実調率⁽¹⁾を上げていくための取組であり、税務行政の将来像に掲げた課税・徴収の効率化・高度化につなげていくものとなる。また、センター化後においては、内部事務を集約することで事務の専門性を向上させ、手順等の習熟によって事務処理誤りは減少するものと考えられている。その反面、職員のスキルが向上したとしても、事務処理の慣れなどによるヒューマンエラーを要因とした事務処理誤りは発生するものと想定される。これは、センター化後の内部事務で事務処理誤りが発生してその対応に時間を要することになった場合、効率化の取組を阻害する要因となることから、

(1) 「個人実調率」は、実地調査（実地着眼調査を含む。）の件数を、税額のある申告を行った納税者数で除したもの。「法人実調率」は、実地調査の件数を決算期が到来した法人数で除したもの。国税庁平成 29 年（2017 年）6 月 23 日「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」16 頁参照。

(<https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/smart.pdf>)
(2022 年 6 月 24 日最終閲覧)。

事務処理誤りの防止は避けて通れないということになる。また、内部事務のセンター化は、申告書等を一括処理することによって事務の効率化が図られることから、事務処理誤りが生じたときはその被害もこれまでの税務署で分散処理していたことと比べて大きくなることも想定される。したがって、事務処理誤りの発生を減少させ効率化の効果を最大限に発揮させるためには、ヒューマンエラーが事務処理ミスに、そして事務処理誤りにつながらないような防止策を検討し、内部事務センター化の事務運営に反映させる必要性があると考えられる。

しかし、ヒューマンエラーに対する対策に決め手はないとされている。これは、人間という非常に複雑なものに対して、これだけをやっておけばヒューマンエラーはまず防止できる、というような決め手は見当たらないということである。このことは、内部事務を処理する職員がエラーを引き起こす要因は何か、つまり、どういうところで職員はミスをしやすいのかということを分析することで、ヒューマンエラーの発生の確率を下げ、ヒューマンエラーが事務処理ミスにつながらない対策、事務処理ミスが発生したとしても被害を最小限にとどめ、公表となるような重大な事務処理誤りに至らないための対策が重要であるということになる。

そこで、本研究の目的は、内務事務センター化及び効率化を踏まえ、ヒューマンエラーに関する研究を調査、整理のうえ、税務行政におけるヒューマンエラーの防止策について考察を試みることである。

第 1 章 税務行政における内部事務

最近の税務行政を取り巻く環境は、経済社会の国際化、広域化、ICT 化の進展等に伴い、より一層厳しさを増している⁽²⁾。このような厳しさを増す環境の中でも、「納税者の自発的な納税義務の履行を適正かつ円滑に実現する」という国税庁の使命からは、内国税の適正かつ公平な賦課及び徴収の実現を図る必要がある。このためには、納税者から提出された申告書等を早期にデータ化し、法令等の適用誤り等を確認し、非違が認められるときは納税者に対して行政指導や調査を行い、非違等を是正して適正かつ公平な課税及び徴収を実現していく必要がある。また、毎年行われる税制改正、軽減税率制度実施等への対応等による事務量の増大に加え、膨大な納税者情報を扱う税務当局は、より一層厳格な情報管理が求められている。

このような環境変化等に対し、高い税務行政水準を維持し、税務行政の透明性を確保する観点から、税務行政の将来像に基づき内部事務の効率化・高度化を図るため、内部事務のセンター化に取り組むこととしている。内部事務のセンター化は、これまで税務署で処理していた申告書等の入力や審査、還付金の返還手続、行政指導事務等の処理をセンターに集約し、内部事務に要する事務量の効率化を図ることを目的としている。諸外国においても、効率化・高度化を目指す取組として、アメリカでは全国 3 か所に設置された申告書処理センタ

(2) 第 208 回国会参議院財務金融委員会令和 4 年 3 月 22 日「所得税法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」において、「高水準で推移する申告件数及び滞納税額、経済取引の国際化・広域化・ICT 化による調査・徴収事務等の複雑・困難化、新たな経済活動の拡大、軽減税率制度実施等への対応など社会情勢の変化による事務量の増大に鑑み、適正かつ公平な課税及び徴収の実現を図り、国の財政基盤である税の歳入を確保するため、国税職員の定員確保、職務の困難性・特殊性を適正に評価した給与水準の確保など処遇の改善、機構の充実及び職場環境の整備に特段の努力を払うこと。特に、社会的関心の高い国際的な租税回避行為や富裕層への対応、消費税の不正還付防止への対応を強化し、更には納税者全体への税務コンプライアンス向上を図るため、定員の拡充及び職員の育成等、従来にも増した税務執行体制の強化に努めること。」とされている。

(https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f067_032201.pdf)
(2022 年 6 月 24 日最終閲覧)。

一、カナダでは全国 5 か所に設置されたタックスセンターで納税者から提出された申告書の集中的な処理が行われている⁽³⁾。

このように、内部事務をセンター化によって集約処理を行い事務効率化を図るとした場合に、センター化後の内部事務で事務処理ミスが発生したときは、事務効率化を阻害する要因となる。事務処理ミスの発生は、内部事務のセンター化の目的である集約処理による効率化を達成することができないことになるため、事務効率化を阻害する事務処理ミスの発生を防止するための対策が必要になってくる。これまで、税務行政の内部事務については、事務処理手順等は整備され、マニュアルに基づいて処理を行っているが、事務処理ミスは発生している。事務処理ミスが発生したときは発生原因を調査し、事務処理ミスの対応と防止策を講じているが、それでも同じような事務処理ミスは発生する。このことは、事務処理ミスの発生は税務行政の特徴等に由来しているものか、職員の個人的な資質に由来しているものなのか、それとも人間の特性に由来するもののかなどを考えていく必要があることになる。このような考察を行っていくためには、税務行政の特徴や内部事務の効率化へのこれまでの取組を踏まえる必要があると考える。ここでは、税務行政の特徴等とこれまでの内部事務の効率化への取組を概観する。

第 1 節 税務行政の特徴等

これまでも税務行政における内部事務の事務処理手順等は整備されていたところであるが、手順誤りなどを要因とした事務処理ミスはなくなる。どうして事務処理ミスの発生を防止することはできないのであろうか。事務処理ミスを防止するためには、税務行政の特徴等を考えた対応が必要となることであ

(3) アメリカの申告書処理センターでは、入力から審査、簡易な誤りの是正指導のほか、その保存までが集中的に行われており、還付金の処理や債権管理事務も、同一の敷地内にある別の事務センターで集約処理されている。カナダのタックスセンターでは、申告書の集中的な処理及び調査に至らない簡易な審査を行っている。国税庁・前掲注(1)18-19 頁参照。

ろうか。このようなことを検討するためにも、ここでは、税務行政の特徴等を整理していく。

1 税務行政のもつ特殊性

税務行政の特殊性としては、国税に関する処理が大量かつ反復的であること、また、限られた人員で適正、公平、迅速に手続の処理を図らなければならないことが挙げられる。また、税務行政の行政指導の特殊性⁽⁴⁾から、納税義務の適正な実現を図るために行われる行政指導のうち、行政指導に係る書面の交付（行政手続法 35 条 3 項）及び複数の者を対象とする行政指導（行政手続法 36 条）は、国税通則法 74 条の 14 第 2 項において、行政手続法の適用除外として規定されている。

一方、税務職員の権限は、国民の財産権に直接関わるものであり、職務の遂行にあたっては、公平・中立が強く要請される。また、税務職員には租税法や会計学の専門的な知識が必要であり、毎年行われる税制改正への対応に必要な知識も必須となる。さらに、提出された申告書等に記載された納税者の個人情報など、膨大な納税者情報を扱う税務当局には、厳格な情報管理が求められている。このように、税務当局に求められる専門的な知識や厳格な情報管理という職務からは、ミスなく作業しなければならないといった職員に課せられる精神的負担は大きく、事務処理ミスが発生したときには、納税

(4) 志場喜徳郎ほか共編『国税通則法精解〔令和 4 年改訂〕』1052-1053 頁（大蔵財務協会、2022）。ここでは、国税に関する行政指導の特殊性として、第一に、「租税法律主義の下で国税に関する法令により明確に規定されている納税義務の適正な実現を図るために行われるものであり、その内容について自由裁量の余地はほとんどなく、公正及び透明性が十分に確保された下で行われる」、第二に、「自主申告、自主納付を原則とする申告納税制度の趣旨ののっとり、確定納付すべき税額を一番よく知っている納税者に対して適正な申告・納付を促すために行われる」、第三に、「大量反復して行われることに加え、個々の書面作成に相当の事務量を要する」、第四に、「例えば納税相談のように一定期間に集中し、賦課徴収に関する多彩な指導が情報提供と一体として行われるものがある」としている。また、このような特殊性を有する国税に関する行政指導について、書面交付等の規定を適用することとすれば、「本格的な調査、相談等の事務にも多大な影響を及ぼし、行政水準の後退を招くことは必至であり、現行税制の根幹たる申告納税制度が崩壊するおそれがある」としている。

者から批判を受けることにもなる。このことは、税務行政に携わる職員の職務遂行には精神的負担、ストレスを伴うものと考えられる。

また、税務当局は納税者から提出された申告書を処理する場合、納付や還付の処理など納税者の権利義務に関する税額を直接的に扱うことにもなり、携わる職員は厳正な服務規律の維持が求められる。このことは、全体の奉仕者としての公務員像⁽⁵⁾や、真面目で良心的で人格高潔でなければならないという社会一般的なイメージ「ステレオタイプ⁽⁶⁾」による期待から、職務遂行にはストレスを伴うものと考えられる。加えて、税務職員というカテゴリーに属すると人々から認識されることは⁽⁷⁾、私生活においても高いモラルが要請されることにつながり、日常生活においてもストレスにさらされていることになる。

ストレス (stress) とは、「身体的または心理的な安定を脅かすような事象の総称であり、それらは、嫌な出来事を指すストレスャー (stressor) とそれに対する抵抗であるストレス反応 (stress response) によって成り立つと考えられている⁽⁸⁾」。税務行政においても、このようなストレスがあると想定できるものの、適度なストレスがある場合の方が、人は緊張感をもってやる気を起こし、より活動的になるとも考えられている。しかし、どの程度のストレスが適度といえるかは、人によって異なるとされる⁽⁹⁾。

-
- (5) 公務員像は、有権者、納税者、消費者、労働者、求職者という立場から見た抽象的レベルと、個々人の置かれた立場によって公務員像が大きく食い違うという具体的レベルの 2 つの面で確立されておらず、政治情勢や経済情勢の変化の中で常に大きく揺れ動いてきたと考えられている。中野雅至『公務員バッシングの研究—Sacrifice (生け贄) としての官』537-540 頁 (明石書店、2013) 参照。
- (6) 池田謙一ほか『社会心理学 [補訂版]』203 頁 (有斐閣、2019) 参照。ステレオタイプとは、団員属の属性に関する一般化された固定観念をいうとしている。
- (7) 池田ほか・前掲注(6)24-25 頁参照。ここでは、「人を見ると、『子ども』や『老人』や『女性』あるいは『日本人』など、その人物が属すると認識されたカテゴリーの情報が活性化しやすい。私たちの知識はカテゴリーに分けられ、つまりカテゴリー化されており、私たちの認識の枠組みはカテゴリー化に基づいているともいえるだろう」としている。
- (8) 無藤隆ほか『心理学 [新版]』532 頁 (有斐閣、2018)。
- (9) 無藤ほか・前掲注(8) 541-542 頁。また、ストレスと活動の関係からは、「今までに経験したことのあるやさしい課題では、ある程度強いストレスがかかった状態の方が

2 行政における裁量

行政とは、「政府の意図するところを具体化し、これを個別の事務・事業として最終的に国民社会に向けて実施する活動である⁽¹⁰⁾」とされる。また、統治の立法・司法・行政への三分割を前提とした権力分立制度では、行政の概念は、統治から立法と司法の概念とを控除した後の残余をもって行政と定義している⁽¹¹⁾。行政学の分野では、現代の国家の特徴として最も注目するのは、行政国家としての側面である。行政国家とは、「権力の中心が立法部門・司法部門から行政部門に移行するプロセスにある現代国家」をいう⁽¹²⁾。

行政国家と呼ばれる現代国家において、法治主義⁽¹³⁾を前提とした法律による行政の原理⁽¹⁴⁾に従って、行政活動を規定する無数のルールが作られている。しかしながら、現実の行政活動は複雑であり、法律をはじめとするルールで完全に規定することは困難であるというよりも不可能であり、そこに現代行政における「裁量」の問題が存在している。法治行政の原理は存在するとはいつても、行政官の行動を完全に規定しつくすようなルールの制定は不可能であり、結果として、現実の行政活動は不完全なルールのもとで、広大な不

動機づけは高まり、活動の効率が増す。逆に、難しい課題に直面した場合は、ストレスの少ない状態の方が活動の効率は増すと考えられる」としている。

(10) 西尾勝『行政学の基礎概念』1頁（東京大学出版会、1990）。

(11) 西尾・前掲注(10)4・5頁。

(12) 風間規男編著『新版行政学の基礎』18頁（一藝社、2018）。

(13) 西尾勝『行政学[新版]』17頁（有斐閣、2001）参照。ここでは、「立法・司法・行政の三権の間の新たな関係を規律することになった規範が、法治主義の3原則である」とし、法治主義の三原則とは、「①議会の制定する法律がその他の機関の制定する一切の命令（勅令・枢密院令・軍令・政令・大統領令など）に優越し、法律の規定に抵触する命令の規定はその限りにおいて無効であるという原理（法律の優越の原理）、②行政府の行政としておこなわれることのうち、少なくとも国民に義務を課し国民の権利を制限する性質をもった行政行為をおこなうことの授権はすべて法律事項として留保され、国民の権利または自由を侵害する行政行為はかならず議会の制定した法律に根拠をもち、この法律の規定に基づいておこなわれなければならないとする原理（侵害留保の原則）、③行政府の行政行為の合法性は行政府から独立した地位にあるところの裁判所が議会の制定した法律の規定に基づいて審査するという原理（法律による裁判の原理）」とされている。

(14) 法律による行政の原理とは、法治主義の3原則のすべてを具備した法治主義が確立された憲法構造の下で、行政府による行政活動は議会の制定した法律に基づいておこなわれなければならないとする規範である。西尾勝・前掲注(13)17頁参照。

確定領域を残した状態で実施されざるをえない。その結果、行政官の行動には、ルールに規定されない行政官自身の主観的な判断による部分が存在することになる。これが「裁量行為」であり、行政活動ではその存在は必然的であって、ルールで規定しきれない部分については、その部分に関する具体的な個人的「行動ルール」の制定を含めて、行政官の的確な判断による行政活動が期待されている⁽¹⁵⁾。

しかし、法律や命令などの解釈が、これを適用する行政機関や担当する行政官ごとに異なっているということは、行政機関としても一貫して継続的、かつ、全体として統一のとれた、正しい行政が行えないことになってしまう。こうした法律や命令などの解釈を統一するために、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）14 条 2 項は「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、命令又は示達をするため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる」と規定している。訓令では、下級行政機関やその担当者である公務員が、その職務を行うのに必要な基本的なことがらを命じ、通達では、これらについての細目的なことがらや法令の解釈や運用の方針などを示すこととしている⁽¹⁶⁾。

通達によって法律等の解釈を統一したとしても、前述のとおり、行政活動のすべてを規定することはできずに裁量があることから、税務行政においても職員の行動すべてを規定することは困難であるため、与えられた任務を果たすには、職員の的確な判断による裁量が存在することになる。

3 税務行政における裁量

税務行政の組織は、ストリート・レベル官僚制の議論が当てはまり得る組織と考えられている⁽¹⁷⁾。ストリート・レベルの官僚とは、「仕事を通して市民

(15) 西尾勝＝村松岐夫『講座行政学』第 6 巻市民と行政』8-9 頁（有斐閣、1995）参照。

(16) 新井隆一『改訂税務行政の法律知識』151 頁（帝国地方行政学会、1966）参照。

(17) 脇本利紀「裁量統制—税務行政組織での取組—」法学新報 118 巻 3・4 号 240 頁（2011）。

と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」をいい、この官僚を「その必要な労働力に応じて相当数雇っている行政サービスのための組織」をストリート・レベルの官僚制というたされる⁽¹⁸⁾。また、ストリート・レベルの官僚に職務を遂行するための裁量が委ねられているのは、彼らの職務は、規則や要綱、通達などを入念に作っても、選択肢を絞りこむことができないほど複雑なものとなっているためであり、また、裁量を制限することは困難であるとされている⁽¹⁹⁾。しかし、行政サービス従事者に任された裁量の余地の広さと対象者に対する権力の大きさから生じがちな弊害として、職権の濫用による人権の侵害、恣意的な法適用による不公平な処置、対象者との癒着に起因する汚職行為などの発生が強く懸念される⁽²⁰⁾。このため、これを防止するために上級機関は数々の通達を発し、ケース記録・業務日誌を書かせ、頻繁に研修を行い、一定期間ごとに転勤を命じて、職員の行動を規律し統制することあらゆる努力を払っている⁽²¹⁾。

このようにストリート・レベル官僚制には裁量があるとされている。税務行政では、納税者から申告書の提出や相談を受け付ける窓口業務、納税者に対する調査・滞納処分を行っており、この業務に従事する職員は、行政サー

(18) マイケル・リプスキー（田尾雅夫＝北大路信郷共訳）『行政サービスのディレンマ ストリート・レベルの官僚制』17-18 頁（木鐸社、1986）参照。ここでは、「ストリート・レベルの官僚の典型的な例は、教師、警官やその他の法の施行に携わる職員、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士や裁判所職員、保健所職員、そして政府や自治体の施策の窓口となりサービスの供給を行うその他の公務員などである。」としている。

(19) マイケル・リプスキー・前掲注(18)31-35 頁参照。ここでは、その理由として、第一に、ストリート・レベルの官僚の職務の状況は複雑すぎて、きちんと整序された手続や手順に従って行動できないという点である。第二に、ストリート・レベルの官僚が裁量を保持しているのは、彼らの職務には感受性をもった観察や判断が必要であるとされ、それを生かすためにはあらかじめ決められた手続きや手順に従うだけでは何もできないことが多いためである。第三は、職務の性質よりもむしろ、市民と相互作用する彼ら官僚の機能と関係があるとされる。しかし、職務が複雑でしかも効率的に行政サービスを行うためには人間的な介入が必要であると考えられる限りは、裁量は多くの行政サービス職務上の特徴であり続けるだろうとしている。

(20) 西尾・前掲注(13)207-208 頁参照。

(21) 西尾・前掲注(13)208 頁参照。

ビスを受ける納税者と直接顔を合わせ出会うことになる。しかし、職員の行う業務がすべて通達で定められていれば、業務は定型化され裁量の余地はなくなるが、納税者の置かれている状況は千差万別であり、通達が定められているとしても裁量を無くすことは困難と考えられる。このことから、税務行政においても裁量があり、納税者へ行政サービスを行うときには通達等によって定められて手順に従って処理を行うとともに、職員の意味決定による判断を必要とするが、この判断にはストレスを伴うと考えられる。

税務行政の運営の考え方⁽²²⁾に掲げている取組のうち、納税者サービスの充実、事務の効率化の推進、適正・公平な課税・徴収については、納税者と直接顔を合わせ出会う機会の多い取組である。それぞれの取組の実施に法令や通達によって職員の行動を規制するとしても、法令の適用を含む裁量に広狭はあるものの、納税者の状況は千差万別であり職員の意味決定による判断が必要となってくる。また、使命を果たし、取組の目的を達成するためには、それぞれの取組をいかに効率的に実施していくかということも必要となる。これは、職員が委ねられた裁量として、意思決定の判断を誤ったときは効率化を妨げる要因となるため、税務行政の効率化を踏まえうえて、意思決定の判断を誤らないようにする対策に知恵を絞る必要があることになる。

第 2 節 内部事務の効率化

平成 29 (2017) 年 6 月に「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」が公表された。これは、概ね 10 年後の将来を念頭に、国税庁としてどのような税務行政を目指すかというイメージを示したものである。このなかで「課税・徴

(22) 国税庁「国税庁レポート 2021」7・8 頁参照。ここでは、国税庁の取組として、(1) 納税者サービスの充実、(2) 事務の効率化の推進と組織基盤の充実、(3) 適正・公平な課税・徴収及び納税者の権利救済、(4) 酒税行政の適正な運営、(5) 税理士業務の適正な運営の確保、(6) 政策評価と税務行政の改善を行うとしている。

(https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/report2021/pdf/2021_04.pdf) (2021 年 6 月 24 日最終閲覧)。

収事務を効率化・高度化（インテリジェント化）するとともに、税務署の内部事務や行政指導事務の集中処理などの業務改革（BPR）を推進することにより、事務運営の最適化を進めていく」としており、一言でいえば ICT を活用したスマートな税務行政を目指し、内部事務についても効率化を図ることである⁽²³⁾。

その後、令和 3（2021）年 6 月に税務行政の将来像を改定した「税務行政のデジタル・トランスフォーメーションー税務行政の将来像 2.0ー」が公表された。このなかで、内部事務の集約処理への取組については、複数の税務署における内部事務（申告書等の入力や審査、還付金の返還手続、行政指導事務等）を国税局のセンターで集約して処理する「内部事務のセンター化」に取り組んでいるとされ、より具体的なものとなった⁽²⁴⁾。

ここでは、税務行政の内部事務をどのように効率化してきたかを概観する。

1 電算処理による効率化

税務行政における事務の合理化、効率化を推進するため、昭和 36（1961）年 2 月に電子計算機による処理の活用に関する検討が開始された。そして、昭和 41（1966）年 2 月に東京国税局に ADP⁽²⁵⁾センターを開設したのを皮切りに、大阪及び名古屋国税局にも開設して、順次、税務署の内部事務を中心にバッチ処理を主体としたシステムによる事務処理を開始した。昭和 59（1984）年 2 月からは、東京、大阪、名古屋国税局を除く 9 国税局（事務所）管内の税務署を対象としたオンライン処理を主体にしたシステムの導入を開始し、昭和 62（1987）年度に全国の全税務署への電算処理の導入を終了した。これで大量・定型的な内部事務の省力化を目的とした電算システムの導

(23) 国税庁・前掲注(1) 1・2 頁参照。

(24) 国税庁令和 3 年 6 月 11 日「税務行政のデジタル・トランスフォーメーションー税務行政の将来像 2.0ー」27 頁参照。

(https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/digitaltransformation/pdf/syouraizo2_r0306.pdf) (2022 年 6 月 24 日最終閲覧)。

(25) ADP : Automatic data processing の略称。国税組織においては、税務の電算処理を行う集中型バッチ処理システム。国税庁・前掲注(1) 5 頁参照。

入は完了することとなった⁽²⁶⁾。その後、さらに新しい情報処理技術を活用して税務行政の効率化・高度化を進めるため、平成 7（1995）年から KSK（国税総合管理）システム⁽²⁷⁾の試行的な導入を開始し、平成 13（2001）年からは全国全ての国税局（事務所）・税務署で活用している。

また、納税者の利便性向上と税務行政の効率化につながるものとして、平成 16（2004）年に、申告・納税等の手続をインターネット経由で行うことができる e-Tax（国税電子申告・納税システム）⁽²⁸⁾を導入している。

2 管理運営部門の設置（内部事務の一元化）

平成 21（2009）年 7 月から各税務署に管理運営部門が設置され、それまで管理部門で行っていた債権管理事務と課税部門で税目別に行っていた内部事務を集約して一体的に処理する「内部事務の一元化」が実施された⁽²⁹⁾。

(26) 国税庁『国税庁五十年史』471 頁（国税庁、2000）。

(27) 国税庁『第 70 回事務年報』137 頁参照。

(<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/jimuneno/70/index.htm>)

（ここでは、KSK システムは、「税務行政の根幹となる各種事務処理の高度化・効率化を図るために導入したコンピュータシステムである。KSK システムは、①入力した申告・納税の事績等をシステム内に蓄積し、国税債権等の一元的な管理が可能、②決算事績や資料情報などの蓄積した情報を基に、多角的な分析を行うことで、税務調査対象の選定や滞納整理対象者の抽出の支援等各種施策の充実が図られる、③納税証明書をシステムで作成することにより、発行の迅速化が図られる、④随時の情報参照が可能となることにより、納税者からの問合せに対して、よりの確かつ迅速に対応できるなど、税務行政の高度化・効率化や適正・公平な課税の実現及び納税者利便の向上に大きく寄与している。」とされている。

(28) 国税庁・前掲注(27)137 頁参照。ここでは、「e-Tax は、政府全体のデジタル社会の実現に向けた取組の一環として国税庁が構築したシステム」である。「e-Tax では、国税に関する申告や申請・届出等の各種手続を、インターネットを通じて行うことが可能であり、納税についても、ダイレクト納付やインターネットバンキング、ペイジー（Pay-easy）対応の ATM を利用して行うことが可能である。納税者等は、e-Tax に対応した税務・会計ソフトを利用すれば、会計処理や申告などのデータ作成から提出までの一連の作業を電子的に行うことができることから、事務の省力化やペーパーレス化につなげることができる。また、税務行政においても、窓口・郵送での申告書收受事務やデータ入力事務の削減、文書管理コストの低減などの効果が期待され、事務が効率化される。」とされている。

(29) 国税庁『国税庁七十年史』112 頁。

(<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/70th/index.htm>)（2022 年 6

これは、納税証明書の発行など税務署内の様々な部署で行っていた窓口事務を、一つの部署（管理運営部門）でまとめて受け付けることで税務署窓口のワンストップ化⁽³⁰⁾を実現することにより、納税者の利便性の向上を図ったものである。また、併せて、税務署内の複数の部署で税目別等に行っていた各種の内部事務（申告の納税の処理、納税者の異動に伴う事務等）を管理運営部門で一体的に処理することにより、事務の効率化も図った⁽³¹⁾。

内部事務の一元化は、集約した各種事務の発生時期・処理期限や作業量等を踏まえた計画の策定、進捗管理を行い、税目横断的な共同処理、事務の繁閑調整・平準化により効率的な事務運営を目指した。共同処理や繁閑調整を基本とする事務処理体制が定着したことを踏まえ、主要な業務に関して処理効率にかかる指標を設定し、これを事務計画の策定や事務実績の分析に活用するとともに、PDCA サイクルの考え方にに基づき事務運営の状況を分析し、必要な改善を加えることにより、適正かつ効率的な事務処理をさらに推進した⁽³²⁾。

3 債権管理事務の合理化

債権管理事務の主な内容は、納税申告書の提出等により定まった税金の納付状況を個別に管理する徴収決定・収納事務と、納め過ぎとなった税金を納税者に返還する還付金事務である⁽³³⁾。

徴収決定・収納事務は、納税者からの納税申告書の提出や税務署長による

月 24 日最終閲覧)。

- (30) 管理運営部門においては、①納税者の基本情報の登録・異動等の事務、②税務署に提出される申告書等の入力事務、③徴収決定・収納整理、還付金の支払などの債権管理事務を処理するほか、窓口での提出書類の受付、現金領収、証明書の発行、税務相談なども一本化され、ワンストップで対応することとなった。国税庁・前掲注(29)112 頁。
- (31) 内部事務一元化と管理運営部門の設置に至る経緯と、内部事務一元化の考え方について整理したものとして、脇本利紀「内部事務一元化の試行と管理運営部門の設置」税大ジャーナル 13 号 91-105 頁（2010）がある。
- (32) 国税庁・前掲注(29)112 頁。
- (33) 国税庁・前掲注(27)56 頁。

申告税額の更正等により納付することとなった税金の額を確認して「徴収決定済額」として管理し、また、これらの税金が実際に納付された場合に「収納済額」として整理することで、納税者ごとにその納付状況を管理するとともに、未納の納税者に対して督促状により納付を促すことを主な内容とする事務である。このうち納付を行う手段については、コンビニ納付、クレジット納付及びダイレクト納付を導入するなど、納税者利便の向上とともに収納済額の整理の効率化を図っている⁽³⁴⁾。

還付金事務は、納税者が税金を納め過ぎた場合、その超過部分の金額（還付金）を納税者に返還するための事務である。その返還に当たっては、①金融機関（銀行・郵便局等）の預貯金口座へ振り込む方法、②郵便局等の窓口で受け取る方法により支払うこととしている⁽³⁵⁾。この還付金の支払いは、大量の還付申告書等を効率的かつ迅速に処理するとの観点から、国税還付金振込明細票の電子化や、日本銀行への振込依頼の集中化・オンライン化などにより還付金事務の合理化を進めてきた結果、支払手続の大半がオンラインにより処理されるようになった⁽³⁶⁾。

4 センターの導入

税務行政の内部事務については、税務行政の将来像に基づき効率化を図っているところであり、今後はセンターで申告書入力、行政指導事務、国税の債権管理、還付手続などの内部事務を行っていくこととなる。このため、事務処理について業務改革（BPR）を行って整理し、事務処理手順等を整備してセンター化に対応することとしている。また、内部事務をセンターで行うこととした一方、税務署に来署する納税者に対する窓口業務は従来どおり税務署で実施されることとなる。

このため、税務署で行われていた内部事務が、センターの導入によりどの

(34) 国税庁・前掲注(27)56 頁。

(35) 国税庁・前掲注(27)56 頁。

(36) 国税庁・前掲注(29)114 頁。

ように変更されるかを概観する。

(1) 税務行政の将来像における内部事務のセンター化

国税庁では、内部事務の効率化・高度化を図るとともに、納税者利便の向上や調査・徴収の外部事務の充実・高度化を目指し、令和元（2019）年 7 月から、複数の税務署の内部事務を専担部署のセンターで集約処理する「内部事務のセンター化」の試行に取り組んできた。令和 3（2021）年 7 月からは、国税局の組織として「業務センター室」を設置するなど国税組織の体制を変更したうえで、一部の税務署を対象とした「内部事務のセンター化」の実施へ移行したところである⁽³⁷⁾。

内部事務のセンター化は、これまでの税務署における内部事務の要処理時間が非常に増え、そのウェイトが増し、その結果、外部事務にかかる時間が減っているという実情があったため、内部事務の効率化を進めることによって調査の時間を確保し、実調率を上げていくための取組とされる。加えて、デジタル化によって事務の効率化を図ることを可能とし、人員を外務事務に振り向けていくことにも取り組んでいる。

(2) センター化後における税務署の窓口業務

納税者の利便性の向上として、税務手続のデジタル化、税務相談の効率化・高度化、税務窓口のスマート化などによって、税務署に出向くことなく、手続きが完了する環境の構築を目指すこととしている。

しかしながら、納税者の要望事項は多岐に渡ることもあり、手続きに専門的な知識を求めているケースもあり、このような納税者が税務署に出向くことなく要望を満たすことは難しいと考えられる。このことは、現状では、すべての納税者が税務署に行かなくても手続き等を完了することはできないということであり、納税者へサービスを提供するためには、窓口業務をセンター化後においても税務署で行う必要があることになる。

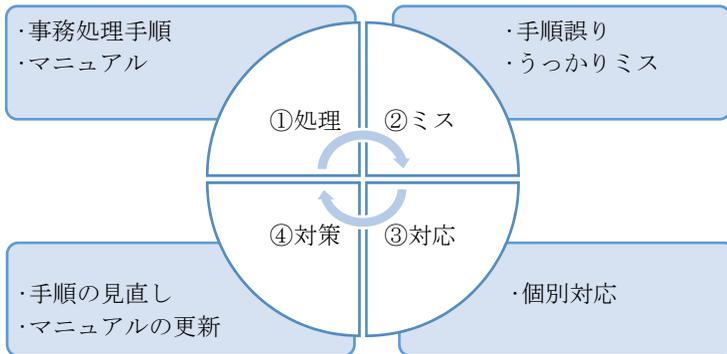
(37) 国税庁・前掲注(22)34 頁。
(https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/report2021/pdf/2021_05.pdf)
(2021 年 6 月 24 日最終閲覧)。

第 2 章 事務処理ミスの発生と分析

内部事務のセンター化は内部事務の効率化・高度化を目的としており、効率化によって外部事務の時間を確保することになる。この効率化を実現するためには、計画的な事務処理や事務量の適切な配分が必要不可欠となってくる。しかし、センター業務で事務処理誤りが発生した場合は、事務処理誤りの対応に事務量を要することになり、適切な事務量の配分ができず、内部事務の効率化を阻害する要因となってくる。加えて、事務処理誤りが公表されることになったときは、納税者からの信頼を損なうことにもなり、外部事務にも影響を与えかねないことになる。このため、事務処理誤りの発生を防止するための対策を検討しておく必要があると考える。

そこで、事務処理誤りとして公表されているものを確認すると、行政文書の管理状況の他、個人情報の不適正管理事案の状況や会計検査院による決算報告が挙げられる。この公表されている事務処理誤りは、発生した事案に対する再発防止策等の措置はとられているものの、毎年同程度の件数の事務処理誤りを発生させている。

【図－1】事務処理誤りの循環⁽³⁸⁾（筆者作成）



(38) ①で処理を行ったところ、②でミスが発生し、③ではミスの対応を行い、④で事務処理誤りの対策を行っているが、対策後の処理でもミスが発生している。これは、対策を行っても何らかの要因で①から④が循環している状況であるといえる。

これは、対策はとられているとしても、うっかりミスや慣れといったヒューマンエラーを要因とする事務処理誤りが発生しているとも考えられる。つまり、ヒューマンエラーを要因とする事務処理誤りについても、毎年発生する可能性は変わらないということである。税務行政に携わる職員は、租税法や会計学の専門的な知識を有しているとしても、人の認知や判断の方略というものには変わるところがなく、うっかりミス等によるヒューマンエラーの発生が事務処理誤りにつながっていると考えられるのである。このようなヒューマンエラーは、「ハインリッヒの法則⁽³⁹⁾」に基づけば、公表されている行政文書の管理状況等以外の事務処理においても発生していることになる。

ここでは、事務処理誤りの発生状況を確認し、事務処理誤りを分類したうえ、事務処理誤りの発生が事務処理にどのような影響を与えるかについて考察する。

第 1 節 税務行政における事務処理誤りの発生状況

租税法の基本原則は、租税法律主義及び租税公平主義とされる。租税法律主義は、課税権の行使方法に関する原則であり、租税公平主義は主として税負担の配分に関する原則である⁽⁴⁰⁾。このことは、納税者から提出される申告書や届出書は法令に基づいて提出されるものであり、税務当局に提出された申告書や届出書は厳格な管理が求められることである。また、税務行政における債権管理事務に関しても、会計法（昭和 22 年法律第 35 号）や国税収納金整理資金に関する法律（昭和 29 年法律第 36 号）⁽⁴¹⁾などの法令に基づいた確かな処理が求め

(39) 中田亨『ヒューマンエラーを防ぐ知恵』79-80 頁（朝日新聞出版、2013）参照。ハインリッヒの法則とは、「一つの重大事故の背後には 29 の軽微な事故が存在し、さらにその背後には 300 の事故にいたらなかった異常が存在する」とする経験則のことである。

(40) 金子宏『租税法〔第 24 版〕』77 頁、（弘文堂、2021）。

(41) 国税収納金整理資金は、国税収入に関する経理の合理化と過誤納金の還付金等の支払事務の円滑化を図ることを目的として、昭和 29 年度に設置されたものである。この資金に国税収納金等を受け入れ、過誤納金の還付金等はこの資金から支払い、その差引額を国税収入その他の収入として国の歳入に組み入れることとしている。会計検査院「令和 2 年度決算検査報告」853 頁。

られていることになる。このように厳格な管理や的確な処理が求められているが税務行政の内部事務といえども人間が処理することであり、ミスなく事務処理を行うことは困難であり、実際に事務処理誤りは発生している。

ここでは、税務行政における事務処理誤りとして公表されている行政文書の管理状況、個人情報の不適正管理事案の状況及び会計検査院の決算検査報告による事務処理誤りの発生状況を確認して考察を加える。

1 行政文書の管理状況

行政文書の管理体制については、「職員研修などの機会を通じて、適正な文書管理が、行政の適正かつ効率的な運営とともに、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていく上で必要であることの意識啓発や文書管理に関する知識・技術の習得に努める⁽⁴²⁾」とし、行政文書の管理状況について、毎年度公表することとされている。

平成 23 (2011) 年から内閣府で公表している各年度における公文書等の管理等の状況では、行政文書ファイル等の紛失等の状況（【表 1】参照）が報告されており、これらの紛失等事案については、各行政機関において、職員への指導、復元措置、業務手順の見直し等といった事案への対応、再発防止策等の措置がとられている。特に紛失・誤廃棄等が多く発生している国税庁では、研修や会議等の機会を含め、関係者への注意喚起文書の配布、メール等の方法により、紛失等事案を防止するために重点的な周知徹底を強化しているところである。しかしながら、毎年度の発生状況を見ると、確認不足や適切でない整理による文書の混在などによって、紛失、誤廃棄等は毎年同程度の件数が発生している。この状況からは、関係者への注意喚起、人事異動期の文書引継の徹底、業務手順・マニュアルの見直し、事務処理見直しなどの対策はとられているとしても、確認不足等による誤廃棄等は発生するということである。ヒューマンエラーの対策に決め手はないとされていることか

(42) 行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議申合せ平成 20 年 11 月 25 日「今後の行政文書の管理に関する取組について」参照。

らすると、このことは、ヒューマンエラーを要因とする誤廃棄等を防止することは難しいことを表しているといえる。

【表－1】行政文書の「紛失、誤廃棄等の状況」について⁽⁴³⁾（筆者作成）

年度	紛失等事案の発生件数			
	紛失	誤廃棄	焼失等の き損	
令和 2 年度	272 114(1)	126 70	145 44	1 0
令和元年度	289 95(1)	149 60	139 35	1 0
平成 30 年度	281 50(2)	197 45	83 5	1 0
平成 29 年度	196 49(2)	139 41	56 8	1 0
平成 28 年度	197 86(1)	153 84	43 2	1 0
平成 27 年度	211 106(1)	161 104	50 2	0 0
平成 26 年度	130 33(2)	93 30	37 3	0 0
平成 25 年度	208 88(1)	149 79	59 9	0 0
平成 24 年度	255 126(1)	187 115	68 11	0 0
平成 23 年度	181 131(1)	147 120	33 11	1 0

- 1) 上段は行政機関全体の発生件数、下段は国税庁の発生件数である。
- 2) 発生件数下段の()書は、発生件数の多い順からの国税庁の順位を示す。

(43) 内閣府大臣官房公文書管理課報告の各年度における「公文書等の管理状況について」資料「紛失、誤廃棄との状況」から作成。内閣府ホームページ参照。

(<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/houkoku.html>) (2022 年 6 月 24 日最終閲覧)。

2 個人情報保護法の施行の状況

行政機関等個人情報保護法の施行状況調査の結果によれば、保有個人情報の漏えい等事案の発生が絶えない状況にあり、より効果的な個人情報保護対策を講じることが求められていたため、平成 22 (2010) 年 4 月に総務省行政管理局は、個人情報保護制度に関する調査研究の報告を行った⁽⁴⁴⁾。この報告書は、漏えい等事例の発生が絶えない状況を改善するため、過去に発生した漏えい事例の発生原因を整理したうえ、実効性のあるチェックリストの作成を目的として行われている。その中で、確認作業の形骸化や手順のやり忘れ等といったヒューマンエラーの防止対策としては、ヒューマンエラーが起こりにくい作業手順を検討することが有効な再発防止につながるとしている。しかし、ヒューマンエラーを防止する特効薬は存在せず、重要なのは、『「人間を知り、組織をマネジメントすること』であり、各作業現場において個々の人間の視点に立ち、業務内容、環境、ルールや規則を見直しているかどうかのポイント⁽⁴⁵⁾』としている。

総務省行政管理局で公表している各年度における行政機関等個人情報保護法の施行の状況では、個人情報の不適正管理事案の状況（【表－2】参照）が報告されており、平成 16 (2004) 年 9 月 14 日「行政機関の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針について（通知）」（平成 30 (2018) 年 10 月 22 日一部改正）に基づき適切な管理を行うよう措置がとられているところである。しかしながら、毎年度の発生状況を見ると、注意の向かない確認や手順誤りなどによって、誤送付、誤廃棄等は毎年同程度の件数が発生している。この状況からは、再発防止策を講じているとしても、確認不足等による誤廃棄等は発生するということであり、ヒューマンエラーを防止する特効薬はないということを表しているといえる。

(44) 総務省行政管理局平成 22 年 4 月「行政機関等における個人情報保護対策のチェックリスト（調査研究報告書）」参照。

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/100420_2.pdf) (2022 年 6 月 24 日最終閲覧)。

(45) 総務省行政管理局・前掲注(44)50 頁。

【表－２】個人情報の不適正管理事案の状況⁽⁴⁶⁾（筆者作成）

年度	個人情報の不適正管理事案の件数（配送事故を除く）						
		誤 送付	誤 交付	誤 廃棄	紛失	ネット 流出	他
令和 2 年度	719	321	97	82	139	11	69
	196(2)	85	27	6	67	0	11
令和元年度	758	319	115	99	159	8	58
	178(2)	61	27	17	60	1	12
平成 30 年度	657	226	101	66	181	24	59
	114(2)	33	16	15	44	0	6
平成 29 年度	560	186	82	40	203	4	45
	85(2)	21	7	3	48	1	5
平成 28 年度	658	247	87	43	222	9	50
	115(2)	25	4	0	83	0	3
平成 27 年度	679	238	75	67	240	4	55
	134(2)	17	6	1	106	0	4
平成 26 年度	503	190	70	9	165	17	36
	51(3)	11	5	0	31	1	3
平成 25 年度	520	180	51	32	211	9	37
	118(2)	21	3	4	84	0	6
平成 24 年度	475	121	58	39	220	5	32
	164(1)	25	12	5	118	1	3
平成 23 年度	401	97	50	17	212	6	19
	179(1)	-	-	-	-	-	-

- 1) 上段は行政機関全体の発生件数、下段は国税庁の発生件数である。
- 2) 発生件数下段の()書は、発生件数の多い順からの国税庁の順位を示す。

(46) 総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室の各年度における「行政機関等個人情報保護法の施行の状況について（行政機関個人情報保護法）（独立行政法人等個人情報保護法）」の「不適正管理事案の発生状況」から筆者作成。なお、平成 23 年度の国税庁の内訳は当該資料に記載がないため表示していない。総務省ホームページ参照。（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/shikojoyokyo.html）（2022 年 6 月 24 日最終閲覧）。

3 決算検査報告

決算検査報告は、会計検査院が1年間に実施した検査の成果を明らかにした報告書であり、毎年公表されている。決算検査報告には、法令や予算に違反し又は不当と認めた事項、不適切・不合理な事態について改善の意見を表示し又は処置を要求した事項などが記載されている。この要求事項の徴税ミスとして、「納税者が申告書等において所得金額や税額等を誤っているのに、これを見過ごししたり、法令等の適用の検討が十分でなかったり、課税資料の収集及び活用が的確でなかったりしたため、誤ったままにしていたことによると認められる」ものが報告されている（【表－3】参照）。これらの徴収不足額及び徴収過大額については、会計検査院の指摘により、すべて徴収決定又は支払決定の処置が執られている。

この決算検査報告の徴税ミスについては、法令等の適用面や課税資料等の活用面では行政官自身の意思による判断があるとしても、毎年同程度の徴税ミスが報告されており、徴税ミスを防ぐことは難しいものとなっている。しかし、指摘された事項であっても、指摘されていない他の税務署では適切な法令等の適用や課税資料等を適切に活用した課税を行っていると考えられ、このことは指摘された事項に関する判断が職員によって相違しているといえることにもなる。法令等の適用に職員自身による判断があるとしても、同様の事項の判断は同じ結果になる必要があり、判断が違うということは、職員個々の判断に望ましくないばらつきが存在することになる。このような「同質の問題についての判断に見られる望ましくないばらつき」はノイズ⁽⁴⁷⁾と考えられており、このことを踏まえた対策を考える必要もあることになる。また、税制改正によって法令等が改正されても従前通りの処理を行うといったことや、課税資料の収集等はここまでやれば大丈夫といった個々の判断などからヒューマンエラーを誘因したものも含まれていると考えられる。

(47) ダニエル・カーネマンほか（村井章子訳）『NOISE [上] 一組織はなぜ判断を誤るのか?』42-45、55頁（早川書房、2021）参照。

【表－3】決算検査報告の「徴税ミス」の状況⁽⁴⁸⁾（筆者作成）

年度	徴税ミスの発生事項数		
		徴収不足	徴収過大
令和 2 年度	52	52	0
令和元年度	86	85	1
平成 30 年度	79	78	1
平成 29 年度	61	60	1
平成 28 年度	56	56	0
平成 27 年度	63	61	2
平成 26 年度	74	72	2
平成 25 年度	106	104	2
平成 24 年度	119	119	0
平成 23 年度	97	95	2

4 その他の事務処理誤り

その他の事務処理誤りとしては、最近では、令和 2（2020）年 12 月及び令和 3（2021）年 6 月に報道発表が行われた、個人事業の開業・廃業等届出書や住宅ローン控除の関係書類の誤廃棄⁽⁴⁹⁾に関するものがある。この誤廃棄の原因は、保存期間の周知が行き届いていなかったこととされており、再発防止として、文書の保存期間の確実な確認や廃棄時の照合作業を徹底することとしている。

しかし、この保存期間の周知が行き届いていなかったことに着目すると、

(48) 会計検査院の各年度における「決算検査報告」の財務省の不当事項の租税から筆者作成。会計検査院ホームページ参照。（<https://report.jbaudit.go.jp/org/houkoku-mokuji-list.htm>）（2022 年 6 月 24 日最終閲覧）。

(49) 令和 2 年 12 月は、札幌、関東信越、東京、名古屋、広島、高松、福岡の 7 国税局で、保存期間内だった行政文書の「個人事業開業・廃業等届出書」14,788 枚、「住宅ローン控除の関係書類」5,041 枚を誤って廃棄したとの発表を行った。令和 3 年 6 月は、関東信越、名古屋、大阪、金沢、福岡の 5 国税局で、「個人事業開業・廃業等届出書」30,313 枚を誤って廃棄したとの発表を行った。

保存期間が変更となったときの処理で確認不足といったヒューマンエラーを要因とする事務処理ミスが発生していることにもなり、その後の廃棄処理を行う際に、保存期間を変更したときの事務処理ミスが顕在化して事務処理誤りに至ったといえる。

5 公表に至らない事務処理ミスの発生

事務処理誤りを絶対に起こさないという意味決定・判断を行い、完全無欠な処理を行えば、事務処理誤りは発生しないと考えられる。ある意味で、このような意思決定・判断は伝統的な経済学で考えられている合理的な意思決定ということもできる。しかし、これまでに確認した事務処理誤りの発生状況からいえることは、税務行政に携わる職員であっても、伝統的な経済人のような合理的な意思決定を行うことは難しく、税務行政の事務処理でもヒューマンエラーは発生する可能性があるということである。実際に、公表されている状況や報道発表の内容からは、確認不足などによるヒューマンエラーは発生しているのであり、このことは、「ハインリッヒの法則」から考えると、事務処理誤りとして公表や報道発表までには至らなかった「事務処理ミス」が存在し、さらに背後には「事務処理ミス」に至らなかった「エラー」が存在⁽⁵⁰⁾していることになる。

第 2 節 事務処理誤りの区分及び分析

税務行政における事務処理誤りの発生状況を整理したところであるが、事務処理ミスの発生を完全に防止することは難しい。しかし、税務行政でヒューマ

(50) 畑村洋太郎『失敗学のすすめ』86-87 頁（講談社、2005）参照。ここでは、「『失敗のハインリッヒの法則』とでも呼ぶべきものが存在」しており、「新聞で取り上げられる大きな失敗がひとつあれば、その裏には必ず軽度のクレーム（顧客からの不具合の指摘）程度の失敗が 29 は存在し、さらには、クレームの発生にはいたらなくても、社員が『まずい』と認識した程度の潜在的失敗がその裏には必ず 300 件はある」としている。

ンエラーを防止できずに事務処理ミスが発生してしまうと、国税の納付や還付といった権利義務への影響や処理が大量かつ反復的であるという事務の性質上、与える影響は大きなものになると考えられる。このため、ヒューマンエラーの防止策を講じる場合は、行政のもつ特殊性から事務処理ミスの発生が与える影響等を考慮した対策が必要になる。

1 事務処理ミスの区分

納税者から提出された申告書の処理でヒューマンエラーが発生して事務処理ミスに至った場合は、国税の納付や還付といった納税者の権利義務に直接影響を与えることになる。また、税務行政において扱っている行政文書は多種多様かつ大量であり、この処理にヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスが発生したときは、報道発表された誤廃棄のように影響は大きなものになる。事務処理誤りに至った事務処理ミスの発生状況から考えると、ヒューマンエラーを防止することは難しいが、ヒューマンエラーの発生を抑止することが重要であると考えられ、このためには、発生している事務処理ミスを区分し、区分した事務処理ミスごとに対応を検討する必要もあることになる。

区分した事務処理ミスごとの対応を検討するため、影響度合いと発生件数を観点に考えると【図-2】のように、影響が高く発生件数の多い領域を「①繰り返すミス」、影響が低く発生件数の多い領域を「②不注意エラー」、影響が高く発生件数の少ない領域を「③個別的なミス」、影響が低く発生件数の少ない領域を「④潜在的エラー」と4つの領域に区分することができる。事務処理ミスの影響と発生をこのような位置関係に区分することによって、区分した領域ごとに、どのような事務処理ミスの防止策を講じるべきかといった対応に役立つものと考えられる。なお、このような分類方法として、経営戦略の手法であるプロダクト・ポートフォリオ・マネジメント（PPM）がある⁽⁵¹⁾。

(51) 大滝精一ほか『経営戦略〔第3版〕論理性・創造性・社会性の追求』14頁（有斐閣、2016）参照。PPM（Product Portfolio Management）は、1970年代に、ボストン・コンサルティング・グループ（BCG）によって、投資資金の合理的配分という観点か

PPM は、縦軸に市場成長率の高低と横軸に市場占有率の高低を軸にして、成長率が高く占有率が大きい領域を「花形」、成長率が低く占有率が大きい領域を「金のなる木」、成長率が高く占有率が小さい領域を「問題児」、成長率が低く占有率が小さい領域を「負け犬」と 4 つの領域に区分し、企業の標準戦略として、各事業のポジションを明確にし、それに合った施策を打っていくものである⁽⁵²⁾。

【図－2】事務処理ミスの影響と発生の領域区分（筆者作成）

高 ↑ 影響 ↓ 低	①繰り返すミス (花形)	③個別的なミス (問題児)
	②不注意エラー (金のなる木)	④潜在的エラー (負け犬)
	大 ← 発生 → 小	

- 1) 影響は、事務処理ミスが納税者等へ与える度合い。
- 2) 発生は、事務処理ミスの発生度合い。
- 3) 下段のかっこ書きは、PPM の領域名称。

2 区分した領域ごとの分析

4 つの領域に事務処理ミス进行分类したが、領域①は、事務処理ミスの与える影響が高く、また、同様のミスが繰り返し発生することで発生頻度も多いものが該当することとなるため、「繰り返すミス」となる。たとえば、事務処理ミスが対外的に影響の出ているものであり、事務処理ミスの発生が報告され、その原因究明が行われ、その事例の対応策が全体に周知されているものとなる。しかし、対応策が周知されているにもかかわらず事務処理ミスが発

ら開発された。

(52) 大滝ほか・前掲注(51)86-88 頁参照。

生している状況となっている領域である。

領域②は、事務処理ミスが発生は多いが、事務処理ミスの与える影響は低いために事務処理ミスに至らないヒヤリハットのエラーが該当する「不注意エラー」となる。たとえば、エラーは発生しているが、対外的な影響がなく、内部的な処理で対応が可能なものとなる。

領域③は、事務処理ミスの影響は高いが、発生頻度は少なく個別対応を行った事務処理ミスが該当する「個別的なミス」となる。たとえば、事務処理ミスが報告されているもので、その原因究明を行った結果、個別対応を要するものであり、事務処理ミスの対応策は個別に指示されているものとなる。

領域④は、事務処理ミスの発生は少なく、事務処理ミスの影響は現状では低いかまったくないが、既に事務処理ミスによって現状では影響のないエラーが発生しているものが該当する「潜在のエラー」となる。たとえば、事務処理手順の変更が行われた際に対応を行ったが、変更の手順誤り等を原因として、その後に行われる年次処理などでエラーが顕在化してくるようなものが該当する。

しかし、このような領域に区分したとしても、領域①と領域②や領域③の境界はどこなのか、また、領域②の「不注意エラー」にあったエラーや領域③の「個別的なミス」にあった事務処理ミスが、領域①の「繰り返すミス」の事務処理ミスに至ることも想定される。このような領域の移動・変化は、事務処理ミスが発生した部署では当然に対応策が講じられ、事務処理ミスの領域の移動・変化は防止されていると考えられる。しかし、事務処理ミスの発生していない部署では、対応策が講じられないことによって、領域の移動・変化が起こる。これは、領域②の「不注意エラー」となるエラーが発生した部署では、再度エラーを発生しないように対策等を講じることになるが、「不注意エラー」の発生していない部署では対策等を講じることができていないため、同様のエラーを起因として事務処理ミスに至ってしまうことである。

このことから、事務処理ミスを知っているのは誰かということも含めて領域を考える必要もあるということである。事務処理ミスやエラーの発生し

た部署から見た場合、領域①の事務処理ミス、領域②のエラー、領域③の事務処理ミスは、事務処理ミス等が発生していることから当然に知っていることになる。しかし、領域④のエラーは、エラーと気づかずにそのまま放置されているエラーであり、知らないということになる。一方、事務処理ミスやエラーの発生していない部署から見た場合は、領域①の事務処理ミスは事例や対応策等が周知されているものであり知っていることになる。領域②のエラーは、事例や対応策等は周知されていないために知らない、領域③の事務処理ミスは、個別対応を行っていないことから知らない、領域④のエラーは、エラーと気づかずにそのまま放置されているエラーであり、知らないということになる。これを合わせて考えると、領域①は両方とも知っている、領域②と領域③は事務処理ミスの発生した部署は知っているが発生していない部署は知らない、領域④は両方とも知らないということになる⁽⁵³⁾。

一方が知っていて、一方が知らないという状態であるときに、知らない部署で事務処理ミスやエラーが発生したときは、その事例や対策を知らないために被害をくい止めることができず、大きな問題に発展することも想定される。また、知っているとしても、防止策が講じられているのに同様の事務処理ミスやエラーは発生しうる。このことは、どのようなことを起因として同様の事務処理ミスやエラーが起きるのかを整理して防止策を講じる必要があることになる。このため、区分した領域ごとに発生していると考えられる事務処理ミスやエラーを整理する。

(1) 領域①「繰り返すミス」

領域①の「繰り返すミス」は、事務処理ミスの発生が報告され、その原

(53) 気づきのモデルとして「ジョハリの窓」というモデルがある。「このモデルでは、お互いの中で起こっているプロセスについて、私を知っていること／私が知らないこと、他者が知っていること／他者が知らないこと、の四領域に分け」、「私が気づいていて他者も気づいているものを『開放』の領域、私が気づいていないけれど他者は気づいているものを『盲点』の領域、私は気づいているけれど他者は気づいていないものを『隠された』領域、私も他者も気づいていないものを『未知』の領域、と名付け」ている。中村和彦『入門組織開発 生き活きと働ける職場をつくる』148 頁（光文社、2015）参照。

因究明が行われ、その事例の対応策が全体に周知されているが、それでも事務処理ミスが発生している領域である。行政文書の管理状況及び行政機関等個人情報保護法の施行状況調査は、事務処理ミス等による状況が毎年度公表されており、対応策が全体に周知されていることから、この領域の事務処理ミスに該当する。しかし、事務処理ミスの対策は毎年実施しているが、それでも同様の事務処理ミスは毎年報告され、事務処理ミスの発生に蓋をすることができない状況にある。この状況を鑑みると、事務処理を行う際に人的要因からのヒューマンエラーが発生し、そのことが事務処理ミスにつながっていると考えられることにもなる。事務処理ミスの防止策として処理手順が整備され、その手順に沿って確実な処理を行えば事務処理ミスは発生しないであろう。しかしながら、事務処理を行う職員は人間であり、人間の行為にはエラーがつきものである。

このことから、事務処理ミスの防止策を講じているとしても、事務処理ミスが発生しているときは、処理手順を再確認し、人間の行為のエラー、ヒューマンエラーの対策を行うことが必要であると考ええる。

(2) 領域②「不注意エラー」

領域②の「不注意エラー」は、事務処理手順は定められているが、事務処理ミスに至らないようなエラーが発生している領域である。事務処理ミスに至らないエラーは発生しているが、事務処理ミスに至っていないためにエラー対応によって処理を終えてしまい、エラーの事例等が報告されていないと考えられる。このため、エラーの事例を知っていれば対応を即時にできることになるが、知らないときは対応に時間を要すること、また、誤った対応を行ってしまうこともあると想定される。これは、エラーの対応が統一されていないことになり、一つの事務処理で考えると事務効率に大きな差がでてしまうことになる。このため、エラーの事例を収集し、周知をすることによって事務効率の差を少なくしていく必要があることになる。

このことから、事務処理ミスに至らない「ヒヤリ」や「はっと」した

エラーの情報については、職員の自発的な行動から収集できるような働きかけを行い、ヒヤリハット事例とその対応策を全体に周知する必要があると考える。

(3) 領域③「個別的なミス」

領域③の「個別的なミス」は、法令等の適用を十分に検討して個別的な対応が必要であるが、法令等の適用の検討が十分でないことを起因とした事務処理ミスが発生している領域である。これは、法令等の適用の検討が十分でないことを起因としている会計検査院の決算検査報告による徴税ミスが該当すると考えられる。納税者から提出された申告書に記載されている所得金額等の内容が適正かどうかについては、法令等に基準は定められているものの、納税者の状況は千差万別であり職員は個別具体的に客観的な判断を行う必要がある。職員が判断を行うにあたっては、法令等が改正されていても基準まで変更されていないといった思い込みなどによって、判断をしてしまうこともあると想定される。しかしながら、納税者の視点から考えると、税務行政の判断は同様の事案は同じ結果になる必要があり、判断が相違するという事は、判断に望ましくないばらつきが存在することになる。

このことから、職員の判断に思い込みや偏りといった「バイアス」が存在した場合、判断が相違してくることもあると考えられるため、判断にばらつきが発生しないように対応する必要があると考える。

(4) 領域④「潜在的エラー」

領域④の「潜在的エラー」は、以前に行った事務処理でエラーが発生していたが、そのエラーが放置され、事後に行われる事務処理によって当初のエラーが顕在化して事務処理ミスとなる領域である。これは、事務処理を行った職員は正しく処理を行ったとしても、以前のエラーの存在に気付くことができなければ事務処理ミスにつながってしまうということである。これには報道発表を行った「個人事業の開業・廃業等届出書」等の誤廃棄の事務処理誤りが該当すると考えられる。すなわち、行政文書の保存年限

が変更された際に、正しい保存年限への設定変更が行われなかったことによって、誤った保存年限が設定されるというようなエラーということになる。このような潜在的エラーの存在の有無を確認するには、事務処理の結果を確認する「チェックリスト」の活用が事務処理ミスの防止に大きな効果をもたらすと考えられる。しかし、潜在的エラーは、税制改正等で新たな区分の設定作業が必要となったときや、システム変更等で追加作業が必要になったときの処理で発生したエラーの対応を正しく行わなかったことによって、その時には影響のないエラーが存在することになる。これは、設定作業などの変更時にしか行わない作業を実施する場合、この作業で発生したエラーが正しく処理されていることを確認できるようにする必要もあることになる。

このことから、潜在的エラーを発生させないようにすることと、潜在的エラーの有無を確認できるようにするという段階で、事務処理の結果をチェックする必要があることになる。しかし、チェックを行う職員は人間であり、人間の行為にはエラーがつきものである。結果をチェックする際に、注意を向けていなかったことで漫然とチェックを行ったときなどは、ヒューマンエラーを発生させることにもなる。

第 3 節 なぜ対策してもミスは発生するのか

税務行政の内部事務では、納税者から提出された申告書や届出書に記載されている様々な情報を取り扱い、これらの情報を厳格に管理しているが、事務処理ミスによって書類の紛失や情報が漏れるようなことがあれば、納税者の信頼を損なうこととなり、円滑な調査・徴収等に支障が生じかねない。このため、事務処理ミスが発生したときは発生要因等を調査・分析のうえ、事務処理ミスの再発防止策が講じられることになる。しかしながら、手順の見直しや追加といった再発防止策を講じても事務処理ミスは無くならない。これは、手順の見直しや追加によって、マニュアル整備等が行われているものの、他の職員も同

様の事務処理ミスをする可能性があるということにもなり、事務処理ミスの対策に不足する点や問題があるのだろうか。

1 事務処理ミスの対応に伴うマニュアル整備の影響

税務行政の内部事務については、申告書や届出書の入力に関する事務処理手順が細かく定められており、職務における自由裁量の幅が小さく、ミスなく粛々と事務をこなしていくことが第一に求められている。これは、申告書等に関する処理を誤ると、納税者の権利義務に直接影響を与えることになるため、事務処理ミスを防止するために、手順書、マニュアルや規則の整備、指揮命令の権限を明確にするシステムが作られていることになる。

しかしながら、これまでの行政文書の紛失や誤廃棄の状況からは、事務処理ミスの事案への対応及び業務手順の見直しといった再発防止策の措置は講じられているものの、紛失等の発生件数は減少せず、各年度ではほぼ同じ程度の件数が発生している。事務処理ミスが同じ程度発生する要因としては、発生した事務処理ミスの防止策を講じた結果、手順は複雑となり、手順書、マニュアルを確認しないで処理を行っているとも考えられる。つまり、事務処理ミスが発生することによって、それを防止するために手順の見直しやチェックの追加などが行われ、手順書、マニュアルが整備される。その後、事務処理ミスが発生するたびに、事務処理ミスを発生させないように新しい手順が加えられる。これを繰り返すと作業手順はどんどん複雑になり、結果として分厚い手順書、マニュアルができていく⁽⁵⁴⁾ことになり、このような手順書、マニュアルに従っていたら事務処理が進まない、事務処理ができないということになる。結果として、手順書、マニュアルは整備されるが、職員はマニュアルを確認する時間が惜しい、処理期限があるのでマニュアルを確認する時間がない、といったことから、マニュアルを確認せずに、自身の知識や経験に基づく処理を行っているといったことも生じているといえるので

(54) 重森雅嘉『ヒューマンエラー防止の心理学』2頁(日科技連出版社、2021)参照。

はないか。また、このようなマニュアルがなくとも、事務に従事してきた担当者としては自分の経験に頼ることや、先輩等から引継を受けた個人的な「裏」マニュアルなどで作業を行っていることも否めない。

このように考えると、職員個々の問題ではなく、システムの問題として、手順書、マニュアルに問題があると捉えることもできる。

2 ダブルチェックの実効性

事務処理ミスの防止策として、事務処理が正しく行われているかを確認するダブルチェックを手順に追加する場合がある。このダブルチェックは、事務処理後に再度処理内容を確認することで事務処理ミスに至る前にヒューマンエラーを発見する可能性があり、事務処理ミスの防止には有効である。しかし、ダブルチェック自体も人間が行う行為であるため、ヒューマンエラーを発生させる可能性から逃れることはできない。すなわち、ダブルチェックで事務処理ミスがあるかどうかを確認する際に、ダブルチェック自体にヒューマンエラーが発生し、あるはずの事務処理ミスを見逃すことである。たとえば、処理期限が間近に迫っているときに、事務に精通している者が行った処理のダブルチェックでは、ダブルチェックを行う者が「事務に精通しているあの人が行った事務処理なので大丈夫」といった思い込みから、十分に注意を向けずにチェックを行ったときは、自動的な形だけのダブルチェックになってしまう。このダブルチェックに注意が向かない要因は、急いでいるとき、忙しいとき、緊張しているとき、注意を向け続けなければならないときとされており、ヒューマンエラーを見逃してしまうヒューマンエラーが発生する場面として考えられている⁽⁵⁵⁾。

3 軽微な事務処理ミスの事例収集の問題

事務処理で問題とならないような小さな事務処理ミスが発生し、その小さ

(55) 重森・前掲注(54)91-93 頁参照。

な事務処理ミスの対応が正しく行われなかったことを原因として、その後に問題が顕在化されることもある。このような小さな事務処理ミスは「ヒヤリハット」という状態である軽微な事務処理ミスということもできる。ヒヤリハットとは、「災害・事故としては顕在化しなかったが、あやうく災害・事故になりそうになった事象⁽⁵⁶⁾」とも考えられている。逆に考えれば、ヒヤリハットを発生させた要因は、軽微な事務処理ミスの原因に、さらには、重大な事務処理ミスの原因となりかねない⁽⁵⁷⁾。ヒヤリハットの発生から重大な事務処理ミスを防止するには、ヒヤリハットの情報を収集して注意喚起を行う必要があるが、ヒヤリハットの情報収集は難しいものと考えられている。これは、軽微な事務処理ミスをした職員は、報告すると叱られるという意識、その失敗を隠したいという背景から報告されないことにつながる⁽⁵⁸⁾。

また、軽微な事務処理ミスで問題となっていないことを報告することによって、報告に時間が掛かる、事務処理に遅れが生じて期限までに終わらないことになるといった思いや、報告が何かの役にたっているのだろうかという思いから、軽微な事務処理ミスの報告は面倒であり必要はないと考え、報告しない自分は正しいといった思いを持つことも考えられる。このような思いは、自分の内心の不快感や緊張を避けるために、客観的事実は変えられないのでその代わりに自分の考え（認知）を変更するというもので、「認知的不協和」という⁽⁵⁹⁾状態を作り上げることである。

一方、内部事務のように手順書等や規則が整備された事務に携わる職員の評価という面では、実績を積み上げて評価される加点方式ではなく、事務処

(56) 岡田有策「ヒヤリハット情報の収集～なぜ、確認励行や注意喚起という対策しかでてこないのか～」安全と健康 61 巻 1 号 44 頁（2010）。

(57) 岡田・前掲注(56)44 頁参照。

(58) 岡田有策「ヒヤリハット事例が集まらない理由～失敗したら叱られる～」安全と健康 61 巻 2 号 43-44 頁（2010）参照。

(59) 藤田政博『バイアスとは何か』164 頁（筑摩書房、2021）参照。また、ここでは、「人は常に客観的で合理的な認知を行うわけではなく、自分に都合のいいようにゆがめて受け取ったり、後から認知内容を変更したりする存在だと言えるでしょう。」としている。

理ミスを起こさないことが目標となり、事務処理ミスはマイナスと考えられ、減点方式として評価されることにもなる⁽⁶⁰⁾ことから、職員としては心理的に報告したくなくなる。

このようにヒヤリハット情報を報告してもらうことは難しい面もあるが、集められたヒヤリハット情報をどう用いるかというところにも問題があるとされる。ヒヤリハット報告は、幸いに事故に至らなかった多くのヒヤリハット事象を知ることにより、そこから派生していたかもしれない大きな事故を事前に防止することが大きな目的である。しかし、ヒヤリハットの防止に注意を奪われることによりヒューマンエラーを起こしやすくなるというマイナス面もあるとされる⁽⁶¹⁾。

しかしながら、ヒヤリハットの報告がされなければ、軽微な事務処理ミスの発生要因の分析ができず、また、ヒューマンエラーによる事務処理ミスを防ぐための対策を講じることはできないといった、ジレンマに陥ることになる。

4 事務処理ミスの責任の所在

一定の事務処理の流れの中で事務処理ミスが発生した場合、この事務処理ミスの責任は誰にあるかが問題になることもある。たとえば、事務処理の担当者と確認者が事務処理ミスの発生に関係していた場合、担当者から見れば確認者の確認不足と問題を捉え、確認者から見れば担当者の事務処理ミスの問題と捉えることもある。これは、「人間は、自分の技能や経験を立場に適合

(60) 鎌田晶子『『組織風土』とヒューマンエラー』大山正＝丸山康則『ヒューマンエラーの科学—なぜ起こるか、どう防ぐか、医療・交通・産業事故』151-152 頁（麗澤大学出版会、2004）参照。ここでは、「職種によっても属人風土の程度に違いがあることがわかりました。特に、技能・労務職者や事務系一般社員は、組織の属人の程度を強く感じていることが示されました。これらの職種の特徴として、職務における自由裁量の幅が小さいことが挙げられます。ミスがなく粛々と仕事をこなしていくことが第 1 に求められる職種だといえます。成果で評価がされにくく、減点主義になりやすいのです。」としている。

(61) 重森・前掲注(54)107-109 頁参照。

するように、問題を捉えがちである⁽⁶²⁾」ことであり、特定的一方からの問題として事務処理ミスの対応策を講じた場合、正しく事務処理ミスの要因を解消できないことになるため、同じ事務処理ミスが発生することにもなる。

このように、事務処理ミスを特定的一方からの問題と捉え、責任の所在を担当者というように一方の責任としても事務処理ミスの発生させた要因は解決しない。このことは、事務処理ミスに複数の者が関係している場合は、事務処理ミスの対応部分を明確にし、問題の捉え方、そして、責任の所在を間違えることのないようにする必要がある。

(62) 中田・前掲注(39)61 頁参照。

第 3 章 意思決定・行動と事務処理ミス

何故、事務処理ミスは対策を講じてもまた発生するのか。これは、人は複雑なものであり、事務処理を行っているときの環境などに影響されるということであろうか。人は作業を行っている際に何度も中断を受けることがあり、作業を再開するときには中断前に何をしていたのか、何を考えていたのかを思い出す必要がある。しかし、「どこまでしたかを忘れて、手順を飛ばしてしまったり、同じことを繰り返してしまったり、あるいは入力しようとしていた情報の記憶が不正確になったりするの不思議ではない⁽⁶³⁾」とされる。

もし、税務行政に携わる職員が作業を行っている際に中断を受けた場合、同様に手順を飛ばしてしまったり、不正確な情報を入力してしまったりすることが起きると、その結果は、納税者の権利義務に多大な影響を与えるおそれもある。手順を飛ばしてしまったりするのは、同一の作業を反復して行っていたとすると、飛ばした手順を中断前に行ったとの思い込みなどのヒューマンエラーが要因となっていると考えられる。このため、事務処理ミスの防止策はヒューマンエラーの対策を行わない限り、ヒューマンエラーが事務処理ミスに結びつき、同一の事務処理ミスが再度発生することになってしまう。ヒューマンエラーが事務処理ミスに結びつくことを防止するためには、①ヒューマンエラーを誘発する直接的・間接的要因を抽出して分析することによりヒューマンエラーの発生そのものを抑制すること、②ヒューマンエラーにつながる行動を抑制すること、③ヒューマンエラーが発生しても、そのことが即座に事務処理ミスに結びつかないようにすること、という 3 つの観点があると考えられている⁽⁶⁴⁾。

また、人は合理的な判断を邪魔するバイアスを持っている⁽⁶⁵⁾。バイアスは、

(63) D.A. ノーマン (岡本明ほか訳) 『[増補・改定版] 誰のためのデザイン? 認知科学者のデザイン原論』94 頁 (新曜社、2015)。

(64) 篠原一光＝中村隆宏「現代社会とヒューマンファクターズ」篠原一光＝中村隆宏『心理学から考えるヒューマンファクターズ—安全で快適な新時代へ』6 頁 (有斐閣、2013) 参照。

(65) 藤田・前掲注(59)27 頁参照。

先入観にとらわれて物事の一側面にだけ注意が向けられ、その他の側面についての思慮が足りないこととされる⁽⁶⁶⁾。このバイアスに、職員の合理的な判断を邪魔されたとした場合、事務処理へどのような影響を与えるかを考える必要がある。

このため、人はどのように判断と意思決定を行うのか、また、これまでヒューマンエラーの防止をどのように考えられてきたかを概観したうえ、事務処理ミスの対策を検討する。

第 1 節 認知と判断

人間の日常生活は、判断と意思決定の連続であるとされ、意思決定とは、複数の選択肢の中から 1 つを選ぶこと、判断とは、意思決定プロセスの一部とも考えられている。判断と意思決定は相互に関連しており、判断は正確さで評価され、意思決定は結果で評価される⁽⁶⁷⁾。判断を正確さで評価するとした場合に、人はものごとを認知して判断を行うが、認知や判断に与える影響を考慮する必要もあると考える。

1 認知するときの 2 つのシステム

人間が何かに注意を向け努力して考えたり記憶したりする認知活動に要する能力を認知資源、または処理資源というが、人間のこの能力には一定の限界がある。この限界がある一方で、人間は刻々と変化する複雑な環境に適切に対応しなければならないため、他者や周囲の出来事を理解する際に必要以上に処理資源を投入しようとせず、できる限り認知的な節約を行おうとすると考えられている⁽⁶⁸⁾。

このため、人間の思考は、①高速、並列的で、自動的なシステム 1（潜在

(66) 鈴木宏昭『認知バイアス 心に潜むふしぎな働き』4 頁（講談社、2020）参照。

(67) 箱田裕司ほか『認知心理学』282 頁（有斐閣、2010）。

(68) 無藤ほか・前掲注(8)331-332 頁参照。

的過程)と、②低速、継時的で、注意の容量を必要とするシステム2(顕在的過程)とに区分する二重過程理論(dual process theory)によって行われるとされる⁽⁶⁹⁾。システム1の思考は、直感的で無意識的な思考によって判断を形成し決定をするものの、自身がそれをどうやったのか定かではなく、自分が何か決定したと気がついたとき、直感が何を意味するかはあまりわかっていない思考である。システム2の思考は、慎重で意識的な思考で、決定理論の規定に従うために必要とされるような思考である⁽⁷⁰⁾。

認知を行う際にシステム1では、現在経験していることに最も合致する過去の経験を探してパターンを照合するのに、それは努力なしに、迅速かつ自動的に行われる。この潜在意識の処理は人間の強みの一つであり、一般的な傾向を見つけたり、数少ない例から一般的な傾向を予測したり、現在経験していることと過去の起こったこととの関係を認識するのが得意である。しかし、システム1は、不適切、あるいは間違っただけの照合をしてしまうこと、また、一般的なものと珍しいものとを区別できないこともある。システム1は、規則性や構造の見方が偏っており、その力は型通りの範囲に制限される。一方、システム2は、遅くて努力を要し、意識的な思考では、比較し、合理的に考え、説明を見つけながら考える。このシステム1、システム2は、どちらも洞察による飛躍と創造的な瞬間を与えてくれ、人間の生活にとって不可欠なものであるが、どちらもエラー、誤解、失敗を犯すとされている⁽⁷¹⁾。

行動経済学においても、人の頭の中に、衝動的で直感的な「システム1」と論理的思考能力を備えた「システム2」という二つのシステムを備えており、それらが人間の行動を決定していると考えられている⁽⁷²⁾。

(69) 箱田ほか・前掲注(67)272頁。

(70) K.マンクテロウ(服部雅史=山祐嗣監訳)『思考と推論—理性・判断・意思決定の心理学—』274頁(北大路書房、2015)参照。

(71) D.A.ノーマン・前掲注(63)67頁参照。

(72) ダニエル・カーネマン(村井章子訳)『ファスト&スロー あなたの意思はどのように決まるか? [上]』41頁(早川書房、2014)。

2 問題解決の方略

日常の意思決定において人は、すべての情報を十分に吟味し、正確さをめざすのではなく、限られた情報のみを用いた簡便な方略によって、満足できる推論、判断をしていることが少なくない。こういった推論は、確実に正解を導く方略を規範的な方略とすれば、そこからは外れている。しかし、まったくいい加減なものというわけではなく、多くの場合、適切な推論、判断にたどり着けるような方略が用いられている。このような簡略された推論、判断の方略は多数あり、それらを総称してヒューリスティックとよぶとされる⁽⁷³⁾。ヒューリスティクスに対して、確実に問題解決に至る一連の手順を、アルゴリズムという⁽⁷⁴⁾。

人間が問題解決のために用いる方略は、アルゴリズムとヒューリスティクスに大別できるとされ⁽⁷⁵⁾、人間の思考に関する二重過程理論から、人間の判断と意思決定におけるヒューリスティクスは、直感的なシステム 1 に依存すると考えられている⁽⁷⁶⁾。ヒューリスティクスを用いた場合には必ず正解に到達できるという保証はないが、合理的なヒューリスティクスであれば、迅速に正解に到達することになる⁽⁷⁷⁾。このように、ヒューリスティクスは簡単に用いることができ、判断までの時間も短くてすむが、判断結果に系統的なゆがみを生じさせることが多く⁽⁷⁸⁾、積み重ねた経験から直感的に回答を導き出す推論・判断は、誤りや失敗につながる。

3 知識の体制化と集団認知

人間の記憶は、その保持期間の長さに基づいて、短期記憶と長期記憶に区分され、入力される情報のうち、重要だと思える情報だけを長期記憶として貯

(73) 池田ほか・前掲注(6)32 頁参照。

(74) 箱田ほか・前掲注(67)290 頁。

(75) 無藤ほか・前掲注(8)162 頁。

(76) 箱田ほか・前掲注(67)272 頁。

(77) 無藤ほか・前掲注(8)162 頁。

(78) 箱田ほか・前掲注(67)291 頁。

蔵しておき、それ以外の情報は忘却される⁽⁷⁹⁾。短期記憶は容量と保持時間に限界がある一時的な記憶であり、意識的な操作が可能な状態で情報を保持できる能動的な側面を持ち、ワーキングメモリとも呼ばれている⁽⁸⁰⁾。長期記憶は膨大な容量をもつ永続的な記憶であり、多種多様な知識は、意味的に関連性のある概念同士がリンクで結びつけられたネットワーク構造として記憶されていると考えられている⁽⁸¹⁾。

人間の言語や推論といった高次の認知過程を扱うためには、関連した概念を組み合わせて、意味あるまとまりとして知識を体制化する心的な枠組み、スキーマを用いると考えられている⁽⁸²⁾。スキーマは知識の使用によって形成される部分があり、同時によく利用される知識がスキーマを形成することになるため、人によってもっているスキーマの種類は異なるとされる⁽⁸³⁾。このようなスキーマと関連して、人が物を認識するときは、その対象が属すると認識されたカテゴリー情報が活性化しやすく、認識の枠組みはカテゴリー化に基づいているとされる⁽⁸⁴⁾。また、対人認知の処理として、判断対象となる人物の容貌や性別、年齢、職業、所属集団などを手掛かりに瞬時に印象判断を行うには、他者に関する個別の情報を精査して統合するようなボトムアップ過程と、社会的カテゴリーに関する既存の知識を適用して判断するトップダウン過程に区別される⁽⁸⁵⁾。

(79) 無藤ほか・前掲注(8)86 頁。

(80) 無藤ほか・前掲注(8)89 頁。

(81) 無藤ほか・前掲注(8)90-97 頁参照。

(82) 箱田ほか・前掲注(67)198-199 頁参照。ここでは、スキーマは「『記憶に貯蔵された一般的な概念を表現するデータ構造である』と定義」されるとし、「①スキーマは固定的な要素と可変的な要素をもつ。情報が欠けている場合は、最も典型的な値(デフォルト値)が割り当てられる。例えば、『顔』スキーマは、目、鼻、口、耳などの要素によって構成され、それぞれ微妙に変化するが、典型的な形に容易に想定できる。②スキーマは他のスキーマを内包するような埋め込み構造をもつ(例:『目』スキーマは『顔』スキーマに内包される)。③具体的なレベルから高度に抽象的なレベルまで、さまざまな抽象度のスキーマが存在する。④スキーマは、辞典にある定義でなく、百科事典的な知識を表現する」というような特徴を挙げている。

(83) 池田ほか・前掲注(6)24 頁。

(84) 池田ほか・前掲注(6)24-25 頁。

(85) 箱田ほか・前掲注(67)390 頁。

個人が特定の社会的集団やその構成員に対して抱いている、一般化された信念や期待などは、カテゴリ内の人たちは似通っているという認知が形成されやすくなり、あるカテゴリの人たちに共通した特徴を付与するステレオタイプを保持する基盤の 1 つとなっていると考えられている⁽⁸⁶⁾。ステレオタイプの認知には、複雑な情報を単純化して認知的な負担を軽減する機能が想定され、トップダウン処理が深く関与していることになる⁽⁸⁷⁾。ステレオタイプには否定的な認知だけでなく、肯定的な認知も含まれるが、否定的なステレオタイプは、評価・感情における偏見や、選別的な行為である差別につながるかとされている⁽⁸⁸⁾。

4 知覚と注意

人間の情報処理容量には限界があり、同時に入力される感覚情報のすべてを知覚し処理することができない。そのため人間は、そのとき行っている活動に必要な感覚情報を選択的に知覚する。これが人間に備わっている注意の機能にほかならないとされ⁽⁸⁹⁾、注意の機能は、集中的注意、選択的注意、分割的注意、予期・期待の 4 つに分類できると考えられている⁽⁹⁰⁾。

集中的注意とは、ある作業や対象に注意を集中するという、最も一般的な機能であり、単純な作業に注意を持続できる時間は、作業条件や個人差によって違いがあるものの 30 分程度が限界であるとされる⁽⁹¹⁾。

選択的注意とは、多くの情報があふれているとき、それらの情報に対して選択的に注意を向けることである⁽⁹²⁾。人間が作業に集中するためには、関連情報に注意を向け、それ以外の無関係な情報を無視する必要がある⁽⁹³⁾。注意

(86) 池田ほか・前掲注(6)25 頁参照。

(87) 箱田ほか・前掲注(67)403 頁参照。

(88) 箱田ほか・前掲注(67)199 頁参照。

(89) 無藤ほか・前掲注(8)77 頁。

(90) 箱田ほか・前掲注(67)67 頁。

(91) 箱田ほか・前掲注(67)67 頁。

(92) 箱田ほか・前掲注(67)69 頁。

(93) 無藤ほか・前掲注(8)78 頁。

を向けた関連情報は意図的な情報処理を行うが、注意を向けていない無関係な情報もある程度は自動処理がなされ、注意を向けていない情報を完全に無視してしまうわけではないとされる⁽⁹⁴⁾。

分割的注意とは、注意を複数の作業に配分して行動を並行させたり、切り替えたりする機能のことである。簡単な作業であればその遂行に問題はないが、きわめて短い時間でたくさんの情報を処理したり、同時にいくつものことをしたりするときに困難を伴うとされる⁽⁹⁵⁾。注意の全容量のうち、作業に使われていない残りの容量を余裕容量といわれているが、難しい作業であれば一つに集中しなければその作業を行うことができず、余裕容量は小さくなる。同じ課題を繰り返し実施し、課題に習熟してくると行為や認知の自動化や高速化が進むため、余裕容量が大きくなる⁽⁹⁶⁾。

予期・期待とは、注意を向けるべき対象の出現や変化をあらかじめ気をつけながら待ち構える機能である⁽⁹⁷⁾。

このような注意の機能からは、同じ作業に注意を向け続けることはできないこと、作業に集中しているときは他の情報は無視されやすいこと、同時に注意を向けられる容量には制限があるということになる。注意を向けて作業を行ったとしても、急いでいるときや忙しいときには複数のことに注意を割り振る必要があることになり、人の注意の容量には限界があることから、注意の容量を超えたときには注意の機能はうまく機能しないことになる。したがって、容量を超えた作業に注意を割り振るときには、エラーを発生させることにもなると考える。

(94) 無藤ほか・前掲注(8)79 頁。

(95) 箱田ほか・前掲注(67)68 頁。

(96) 箱田ほか・前掲注(67)68 頁。

(97) 箱田ほか・前掲注(67)68 頁。

第 2 節 バイアス

人間の判断には偏りがあり、この偏りはバイアスとされ、人間の判断に影響を与えていると考えられている。このバイアスが事務処理を行うときの判断に影響を与えた場合、その判断を起因とした事務処理ミスの発生も想定される。判断の偏りによって発生した事務処理ミスもヒューマンエラーと考えられる。このため、どのようなバイアスが人間にあり、そのバイアスが判断にどのような影響を与えているかを確認する。

1 バイアスとは何か

バイアスとは、人間が持っている認知のゆがみのことである。認知には、人間が視覚、聴覚、触覚、味覚、嗅覚の五感を使い、脳で受け取った情報を処理して周囲の物理的世界を認知すること、また、日常生活での人の行動などの情報を集めて、その情報を手がかりに自分や他者の行動の傾向を推測して人間関係的世界を認知するものがある。ゆがみとは、認知と現実が一定の傾向をもってずれていることである。視覚を使ってみているものが客観的な図形のかたちと見え方が異なることもある。これは、二次元の網膜に映った像から三次元の世界を認知する際に、手前のものは大きく、遠くのは小さく見え、視点の変化によって見え方や光の当たり具合も変化するという情報をもとに、脳内で作り出す処理を行っているからである⁽⁹⁸⁾。

このように人間が認知しているのは、五感から手がかりになる情報を集めて、脳が推論を行った結果であるが、これは、推論処理には時間がかかるために、現実から常に遅れた世界を認知することになる⁽⁹⁹⁾。このことから、人間が自分の周囲の現実を認識するときに、頭の中にある知識、期待、思い込みなどをフィルターとして、目の前の世界から得る情報をふるいにかけた

(98) 藤田・前掲注(59)16・21 頁参照。

(99) 藤田・前掲注(59)20 頁参照。なお、「このような形で認知が行われているという考え方を心理学では推論説と呼んで」いるとしている。

うえで世界を認識している⁽¹⁰⁰⁾。つまり、周囲の物や人を認知して、自分なりに理解して意義づける活動のなかで、現実を自分にとって都合よく理解したり意味づけをしようとするのがバイアスとされている⁽¹⁰¹⁾。また、客観的事実に反する信念や態度を持っていることを意識すると、行動を正当化するという認知的不協和⁽¹⁰²⁾も存在し、人間は常に客観的で合理的な認知を行うわけではなく、自分の都合のいいようにゆがめて受け取ったり、後から認知内容を変更したりする存在だと考えられている⁽¹⁰³⁾。

以上のように、現実の人間は理想的な意思決定マシンではなく、使える時間や知識に限界があり、限られた情報処理能力しかもっていない。この結果、人間の決定や選択には、さまざまなパターンのゆがみ、バイアスが生じるとされる⁽¹⁰⁴⁾。これは、事務処理を行う際に職員の判断・意思決定がバイアスから逃れることができなかつたときは、事務処理ミスを生じさせることになることである。このため、バイアスの仕組みを理解し、重大な事務処理ミスを回避していく必要がある。

2 個人または集団に生じるバイアス

バイアスには様々なものがあり、それらをすべて列挙することはできない。また、バイアスの分類については、専門家の手による分類は数多くあるが、唯一の正しい分類法があるわけではない。しかし、どの分類も、それぞれの目的の範囲内では役に立つ⁽¹⁰⁵⁾とされている。ここでは、税務行政の内部事務に影響を与えると考えられる職員個々の個人に生じるバイアスと、センターという組織の集団に生じるバイアスに区分して概観する。

(1) 個人に生じるバイアス

(100) 藤田・前掲注(59)99 頁。

(101) 藤田・前掲注(59)255 頁。

(102) 池田ほか・前掲注(6)142-143 頁。

(103) 藤田・前掲注(59)164 頁。

(104) 箱田ほか・前掲注(67)282 頁。

(105) オリヴィエ・シボニー（野中香方子訳）『賢い人がなぜ判断を誤るのか？』201 頁（日経 BP、2021）参照。

人間は、他者に関するさまざまな情報を収集して、他者の特徴を知覚し認識することが対人行動や社会的活動の基礎となっている。しかし、他者を認識するときにもバイアスがあるとされる⁽¹⁰⁶⁾。

自己のバイアスでは、代表的なものとして、確証バイアスや後知恵バイアスがある。なお、事務処理に関連するバイアスを考えると次のようなバイアスを挙げることができる。

イ 確証バイアス

確証バイアスは、仮説を支持する情報のみを選択的に集め、その他の情報を無視するものである⁽¹⁰⁷⁾。仮説というのは、人間が普通に持っている予想や期待であり、持っていることを自覚していなくても、大きな影響がある。これは、自分が知らず知らずのうちに、持っている思い込みをもとに、それに合う事実を無意識に選択して認知することになる。すなわち、自分がすでに持っている仮説や思い込みに関するバイアスである⁽¹⁰⁸⁾。

ロ 後知恵バイアス

後知恵バイアスは、後から知った情報や知識を前提にして過去の出来事について判断しているものであるが、後から知ったことを過去の出来事の判断に使っていることを自覚していなかったり、無意識に否認したりすることである⁽¹⁰⁹⁾。

ハ 現状維持バイアス

現状維持バイアスは、人がいくつもの理由から、現状維持やデフォルトの選択肢に従う強い傾向を示すことである⁽¹¹⁰⁾。例えば、保険のオプションを途中で変更できるにもかかわらず、変えようとしないことであ

(106) 藤田・前掲注(59)166 頁参照。

(107) 箱田ほか・前掲注(67)297 頁。

(108) 藤田・前掲注(59)101 頁。

(109) 藤田・前掲注(59)109-110 頁。

(110) リチャード・セイラー＝キャス・サンスティーン（遠藤真美訳）『実践行動経済学－健康、富、幸福への聡明な選択』21 頁（日経 BP、2009）。

る⁽¹¹¹⁾。

ニ 計画錯誤

計画を実行するのに必要な時間を過度に楽観的に見積もってしまう体系的な傾向を指すものである⁽¹¹²⁾。これは、人は目標到達までの所要時間を短めに見積もる傾向があり、過去のそうした見積もり誤りの経験も生かされないということである⁽¹¹³⁾。

ホ 原因帰属のバイアス

周囲で起きる出来事や人の行動の原因を推論することを帰属という⁽¹¹⁴⁾が、与えられた情報に基づいて合理的な判断を下すことは難しく、現実の帰属過程には、さまざまな誤りやバイアスが存在している⁽¹¹⁵⁾。

① 対応バイアス

人にその行動をとらせるような外的な要因や力の働きを十分に考慮せずに、とられた行動に対応した属性を推論しやすい⁽¹¹⁶⁾といった、状況の影響度に比較して行為者の内的属性を過大評価する観察者の傾向をいう⁽¹¹⁷⁾。

② 行為者—観察者バイアス

行為者は自身の行為の理由や原因を行為の対象や状況など外部要因に求めようとするのに対して、観察者は行為者の資質といった内部要因を重視するといった帰属傾向の違いがある⁽¹¹⁸⁾。

③ セルフ・サービング・バイアス（自己奉仕バイアス）

すでに起こってしまった事実についても、自分の都合のいいように考えるバイアスであり、物事の起こった原因を自分に有利なように考

(111) 箱田ほか・前掲注(67)297 頁。

(112) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)20 頁。

(113) 無藤ほか・前掲注(8)372 頁。

(114) 無藤ほか・前掲注(8)352 頁。

(115) 箱田ほか・前掲注(67)401 頁。

(116) 池田ほか・前掲注(6)123-124 頁。

(117) 無藤ほか・前掲注(8)353 頁。

(118) 箱田ほか・前掲注(67)401-402 頁。

えることで起きるものである⁽¹¹⁹⁾。これは、よい出来事は自分自身の内の属性に、反対に悪い出来事は自己責任を否定し状況に帰属する傾向である⁽¹²⁰⁾。達成課題における成功や失敗など自己評価に直接結びつくような事態では、自分に都合がよいように因果関係の認知がゆがめられやすいとされる⁽¹²¹⁾。

(2) 集団に生じるバイアス

民間部門・公的部門を問わず、首尾一貫した揺らぐことのない主張をする人は、集団や活動を自分の思い通りの方向に動かせるとされる⁽¹²²⁾。なぜ集団の活動に影響を与える作用が生じるのか、集団での意思決定にどのような偏りやゆがみがあるかを確認する。

イ 集団の意思決定

集団とは、複数の人々からなる、社会的なまとまりであり、互いに依存関係にある人々が、対面的な相互作用を通して、共通の目標に向かって役割を果たすという特徴がある⁽¹²³⁾。多くの人は集団には単なる個人の知の総和を超えた力があるという素朴な信念を有している。このため、合議によってなされた問題解決や意思決定には、時として過度の信頼が寄せられることがある⁽¹²⁴⁾。

集団意思決定は、オリエンテーション、議論、意思決定、執行の4つの段階を経て行われるとされるが、意思決定までの過程には抱える問題や陥る落とし穴があるとされる⁽¹²⁵⁾。

ロ 集団の意思決定と偏り

集団で意思決定をする際には、人々が意見や情報を交換し、個人の意思決定に含まれているお互いのバイアスや誤りを正すことができるた

(119) 藤田・前掲注(59)161-162頁参照。

(120) 無藤ほか・前掲注(8)354頁。

(121) 箱田ほか・前掲注(67)402頁。

(122) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)97頁。

(123) 池田ほか・前掲注(6)184-185頁。

(124) 池田ほか・前掲注(6)355頁。

(125) 無藤ほか・前掲注(8)450-451頁。

め、よりよい決定が行われると考えられがちである。しかし、集団討議によって、たとえ個々人のバイアスや過ちが正されるとしても、最終的な集団の意思決定は、その集団の中のもっとも専門的な個人を中心にしてなされなければ、そのもっとも専門的な個人の個人的な意思決定以上のものにはならないとされる⁽¹²⁶⁾。

また、集団意思決定の際に、全メンバーが完全に同じ情報を共有しているとは限らない。これは、全メンバーの共有情報に関する議論に多くの時間やエネルギーが費やされ、非共有情報についてはあまり取り上げられないという歪みが生じやすく、共有情報バイアスと呼ばれている。人々は自分が知らないことについてはあまり話し合おうとはせず、すでに知っていることについてより話し合い、結果として決定や判断は共有情報に強く影響されることになる⁽¹²⁷⁾。このように、集団討議では、メンバー間ですでに共有されていた情報に焦点が当たり、あらかじめ全員に共有されていない情報は無視される傾向がある。個々のメンバー、あるいは一部のメンバーしかもっていないユニークな情報は集団討議を経て失われるとされる⁽¹²⁸⁾。このような共有情報バイアスを回避する方法としては、メンバーの中の経験豊富な者が非共有情報への注意を喚起する、時間をかけて積極的に議論する、よい結論を得ようと心がける、メンバーの多様性を高めるなどが有効だとされている⁽¹²⁹⁾。

ハ 集団思考による意思決定

集団思考とは、集団意思決定場面において、人々が集団内での意見の一致を過度に追及して批判的な意見を排除したり、集団の能力を過大視してリスクを甘く見積もったりすることによって、愚かな意思決定を

(126) 岡隆＝坂本真士編著『テキストライブラリ心理学のポテンシャル＝6 ポテンシャル社会心理学』162-163 頁（サイエンス社、2018）。

(127) 無藤ほか・前掲注(8)451 頁。

(128) 岡ほか・前掲注(126)163 頁。

(129) 無藤ほか・前掲注(8)452 頁。

行ってしまうことを意味する⁽¹³⁰⁾。集団思考は、集団凝縮性⁽¹³¹⁾が高く、他の意見から隔離された集団の中で、リーダーが支配的に自分の意向を知らしめようとするときに生じやすいとされる⁽¹³²⁾。

ニ 集団極化

集団極化とは、個々人の意見の分布において優勢だったものに比べて、集団意思決定の方が極端になることとされる⁽¹³³⁾。元来高リスク選択を促進するような問題があったとき、集団で話し合うことによって一層リスクの高い選択がなされる傾向を、リスクイ・シフトといい、反対に、集団討議を経るとより安全・保守思考に傾くことをコーシャス・シフトという。このリスクイ・シフトについては、①責任の分散、②リーダーシップ、③不確実性の低減、④価値という点から生じるとされている⁽¹³⁴⁾。

3 バイアスの問題点

人間の判断は、環境の変化やバイアスなどの様々な影響を受けるため、客観的であることは難しい。客観的であろうとしても、バイアスが邪魔をする。確証バイアスは聡明な人や一見「客観的」と思える判断にも影響を与える⁽¹³⁵⁾。このように、日々の経験は客観性をまるで欠いたような出来事に満ちており、人は知覚や判断をゆがめるバイアスに影響されやすい。しかし、人は、バイアスの影響を受けているとしても、自分は客観的だと主張し、自らバイアスに陥っていると気づかない。一般的にバイアスは本人の「盲点」となっており、人々は自分にバイアスが生じていることを否定する一方で、他者のバイ

(130) 池田ほか・前掲注(6)359頁。

(131) 集団凝縮性とは、「個人では不可能な目標の達成を可能にすることが集団の効用であるとすれば、その構成員がそこを去ろうという気を起こさずに最大限の能力を発揮できるようにすることが大切になる。成員を集団に引き付けて留まらせるよう働くこと」とされる。池田ほか・前掲注(6)186頁参照。

(132) 岡ほか・前掲注(126)164頁。

(133) 無藤ほか・前掲注(8)453頁。

(134) 無藤ほか・前掲注(8)454-455頁。

(135) オリヴィエ・シボニー・前掲注(105)46頁。

アスは容易に見出すという普遍的な傾向を持っているとされる⁽¹³⁶⁾。このように、バイアスは自分では気づきにくく、自分に生じたバイアスを修正することは難しい。バイアスを修正するには、自分から見て客観的な振舞いではなく、他人から見て客観的なふるまいにみえるようにするといった考えを持つことが重要になる。しかし、バイアスをなくすのは難しいと考えられることから、バイアスを緩和する方策が大事となる。

また、社会的影響力によって人々が間違った考えやバイアスがかかった考えをもつようになると考えられている。自分が認識した事実を無視するのは、社会的影響力の一つである他人の答えから伝達される情報、もう一つは仲間からの圧力（ピア・プレッシャー）と集団から非難されたくないという欲求に基づくとされる⁽¹³⁷⁾。集団を構成するメンバーが圧力を受けて同調しているとした場合に、集団の意思決定は全員一致で決定したとの幻想を生むことになり、情報の共有されていない他の選択肢を討議せずに、愚かな選択を行うことになってしまうと考えられる。このような愚かな選択を行わないためにも、集団の構成員の意見を公平に聞くといったことが重要になると考える。

第 3 節 ヒューマンエラー

事務処理誤りの発生状況からは、職員が介入する作業では、行政文書の誤廃棄、行政文書の誤送付など、うっかりミスなどによるエラーを起因とした事務処理ミスが毎年度同じ程度の件数が報告されている。これは、事務処理ミスの対策を行っても、職員の作業にはエラーがつきものであるということを示しており、事務処理ミスを防止するためには、エラーの防止がなくてはならないものになっている。人間の作業にはエラーがつきものとした場合に、人間はどのようなエラーを起こすのか、エラーの原因となるものは何か、どのような工夫

(136) エルダー・シャフィール編著（白岩祐子＝荒川歩監訳）『行動政策学ハンドブック－応用行動科学による公共施策のデザイン』258 頁（福村出版、2019）。

(137) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)95 頁参照。

をすればエラーを防止できるのかななどを考察する必要がある。

1 ヒューマンエラーとは何か

ヒューマンエラーとは、ひと、機械、組織などすべてを含めたシステムの中で、人間に割り当てられたタスクを、システムに期待されている通りに行わなかったために、システムの機能や安全性を阻害するものとされる⁽¹³⁸⁾。加えて、人間は生来の特性として誤るものであり、ヒューマンエラーを完全になくすことは不可能であると考えられている⁽¹³⁹⁾。

このような考えからは、ヒューマンエラーが発生することを前提に、エラーはどのようなものなのか、なぜ発生するかを理解し、適切な防止策を講じることで、ヒューマンエラーの発生を抑制することができることになる。

(1) エラーのタイプ

人間のエラーは、「一般的に受け入れられている正しい、あるいは適切な振舞いからの逸脱⁽¹⁴⁰⁾」と定義される。また、エラーのタイプとしては、エラーは意思の概念と密接に結びついているとされ、エラーという用語は、「意図した行動であって、何らかの偶然や予見できない作用が介入することなく意図した結果を達成できなかったもの」という定義に当てはめてこそ意味を持つとし、行動が意図したとおりに運ばない場合の「スリップ」、計画自体が目標達成に不適当な場合の「ミステイク」の2つのタイプがあるとされている⁽¹⁴¹⁾。

(138) 芳賀繁「違反とリスク行動の心理学」三浦利章＝原田悦子『事故と安全の心理学－リスクとヒューマンエラー』8頁（東京大学出版会、2007）。

(139) 大山正「ヒューマンエラーとその防止」大山正＝丸山康則『ヒューマンエラーの科学－なぜ起こるか、どう防ぐか、医療・交通・産業事故』19頁（麗澤大学出版会、2004）。ここでは、「人間はもともとエラーを犯すもので、完全にこれを無くすことは不可能です。ヒューマンエラーの防止には、まずこの厳しい現実を認めて、それを前提に、ヒューマンエラーに基づく事故の防止策を考える必要があります。」としている。

(140) D.A. ノーマン・前掲注(63)236頁。

(141) ジェームズ・リーズン（十亀洋訳）『ヒューマンエラー [完訳版]』23頁（海文堂出版、2014）参照。

イ スリップの分類

スリップは、「人が何か行為をしようとして、別のことをしてしまうときに起こる。スリップでは、実際の行為は意図したものとは異なる⁽¹⁴²⁾」とされる。これは、ゴールは正しいのだが必要な行為が適切に行われないうち、つまり実行に欠陥があるときに起こる⁽¹⁴³⁾ということである。

このスリップの特性として、スリップはタスクに対する注意が欠如することで起こりやすいことから、初心者よりも熟練者に多く起こりやすいとされている⁽¹⁴⁴⁾。

また、スリップは「行為ベース」と「記憶ラプス」の二つに大別することができる⁽¹⁴⁵⁾とされ、行為ベースのスリップでは、間違った行為が行われる。記憶ラプスのスリップでは、記憶が失われ、意図した行為が行われないか、結果が評価されないことになる⁽¹⁴⁵⁾。

ロ ミステイクの分類

ミステイクは、「間違ったゴールか間違ったプランが形成されたときに起こる。そうすると、行為自体が不適切になるので、適切に行爲したとしても、それはエラーの一部となる⁽¹⁴⁶⁾」とされる。ミステイクは、良くない選択をしてしまったり、現在の状況を間違って捉えてしまったり、関連する要因をすべて考慮に入れることができなかつたような場合に生じるとされている。しかし、人は体系的に分析するよりも、記憶している経験に依存してしまうという傾向を持っているために、記憶に基づいて判断をするが、多くのバイアスを受けることになる⁽¹⁴⁷⁾。

(142) D.A. ノーマン・前掲注(63)238 頁。

(143) D.A. ノーマン・前掲注(63)237 頁。

(144) D.A. ノーマン・前掲注(63)241-242 頁。また、ここでは、初心者よりも熟練者にスリップが起こりやすい理由として、「熟練した人、つまりエキスパートは、タスクを自動的に、無意識の制御のもとで行なうことが多い。初心者はかなり注意して意識する必要があるので、結果としてスリップが起こりにくいのである。」としている。

(145) D.A. ノーマン・前掲注(63)238 頁。

(146) D.A. ノーマン・前掲注(63)238 頁。

(147) D.A. ノーマン・前掲注(63)250 頁参照。

また、ミステイクは、ルールベース、知識ベース、記憶ラプスの三つに大別できるとされている。ルールベースのミステイクは、適切に状況を見ているが、誤った行為を選択するので誤った規則に従ってしまう。知識ベースのミステイクは、誤った知識や不完全な知識によって問題を間違えて捉えてしまうというものである。記憶ラプスのミステイクは、ゴール、プラン、あるいは評価の段階で忘却が起こるものである⁽¹⁴⁸⁾。

(2) 人間の情報処理の過程

人間のエラータイプに続いて、事務処理を行う際に、職員のどこの処理段階でヒューマンエラーを発生させるかということも含めて検討していくため、認知心理学と人間工学における人間の情報処理の過程を概観する。

認知心理学では、人間を一種の情報処理体とみなし、人間の認知過程を情報処理モデルによって説明する。すなわち、認知過程を、情報を符号化し、貯蔵し、必要に応じて検索・利用する一連の情報処理過程ととらえるとしている⁽¹⁴⁹⁾。情報処理体はコンピュータと考えられており、コンピュータの処理はだまかにいうと、情報の入力、入力情報の処理、そして情報の出力という3つの過程に分かれている。これに沿って人間における情報処理過程を考えると、まず目や耳という感覚器官を通して感覚情報が入力される。その結果、入力された情報はどのような情報であったかを主観的に体験するという知覚（見える、聞こえる、感じるなど）が成立する。この知覚情報に基づき、その場の状況を判断したり、適切な行為を選択して出力のための指令を出したりする。一連の情報処理には、注意や記憶といった認知機能が深く関わっており、これらの機能不全がヒューマンエラーにもつながるとされている⁽¹⁵⁰⁾。

人間工学では、人間の情報処理過程は、①感覚、②知覚、③判断（意思

(148) D.A. ノーマン・前掲注(63)239頁。

(149) 無藤ほか・前掲注(8)119頁。

(150) 樋口貴広「情報処理とヒューマンエラー」技術情報協会編『ヒューマンエラーの発生要因と削減・再発防止策』3頁（技術情報協会、2019）参照。

決定)、④行動の 4 つに分けられるとされている。それぞれの過程では、①感覚は、入力される物理的な刺激を目や耳などから取り入れ、神経回路に伝達してこの時点の感覚情報の意味を人間は解していない段階である。②知覚は、感覚情報の中から特徴的なものを抽出し、記憶内の情報との照合を行い、受信した情報の意味を人間はある程度得ることができる段階である。③判断(意思決定)は、これまでの知識や経験をもとに、知覚された情報から行動の内容を決める段階である。④行動は、判断段階における情報処理が終了した後、その決定された意思に従って、実際に運動が行われる段階で、この段階になってはじめて他者から見える状態になる。このように人間の情報処理過程を 4 つに区分しているが、感覚と知覚との区分は難しく、この二つをまとめて知覚とすることもあると考えられている⁽¹⁵¹⁾。

また、人間の情報処理過程を、①感覚、②知覚・認知、③判断、④意思決定、⑤動作の計画、⑥動作の遂行に区分し、①と②の段階を入力過程、③と④の段階を媒介過程、⑤と⑥段階を出力過程と三つの情報処理過程に区分している考えもある⁽¹⁵²⁾。

人間の情報処理過程における区分を確認したが、同じ情報処理を行ってもそれぞれの人間によって情報処理の方法には相違があり、その処理が意図しない結果となったときに事務処理ミスにつながるヒューマンエラーということになると考える。ヒューマンエラーに基づく事務処理ミスの対策を講じるためには、ヒューマンエラー定義を確認したうえ、ヒューマンエラーの発生要因を考慮したものにする必要がある。

(3) ヒューマンエラーの定義

ヒューマンエラーという概念を正しく理解するためには、人間工学(ヒューマンファクターズ)の中心的概念である「人間-機械系(ヒューマン・

(151) 岡田有策『ヒューマンファクターズ概論-人間と機械の調和を目指して』40-42 頁(慶應義塾大学出版会、2005)。

(152) 芳賀繁『失敗のメカニズム忘れ物から巨大事故まで』47-48 頁(角川文庫、2003)参照。

マシン・システム)」を理解する必要があるとされている。ヒューマン・マシン・システムという概念のもっとも重要なポイントは、人間と機械が協同して目的を達成するためのシステムであり、このようなヒューマン・マシン・システムの中で、人間の側が自分に割当てられた仕事、自分が果たすべき仕事をちゃんとできなかった場合、それが「ヒューマンエラー」だとされている⁽¹⁵³⁾。

ヒューマンエラーの定義としては、心理学的には「計画した一連の心理的活動または身体的活動が意図した結果を達成することができず、かつこれらの失敗を何らかの偶然の作用の介入に帰することができない場合⁽¹⁵⁴⁾」、工学的には「一連の行為における、ある許容限界を超える行為、すなわち、システムによって規定された許容範囲を逸脱する行為⁽¹⁵⁵⁾」と考えられている。しかしながら、その他にも、ヒューマンエラーとは、「人間の決定または行動のうち、本人の意図に反して人、動物、物、システム、環境の、機能、安全、効率、快適性、利益、意図、感情を傷つけたり壊したり妨げたもの⁽¹⁵⁶⁾」と定義しているものや、「本人の意に反して望ましくない結果につながった行為⁽¹⁵⁷⁾」、「人間の本来もっている特性と、人間を取り巻く広義の環境がうまく合致していないために、結果として誘発されたもの⁽¹⁵⁸⁾」、「事故のきっかけになる人間のまちがいのこと⁽¹⁵⁹⁾」としている

(153) 芳賀繁「ヒューマンエラーのメカニズム」大山正＝丸山康則『ヒューマンエラーの科学—なぜ起こるか、どう防ぐか、医療・交通・産業事故』24-25 頁（麗澤大学出版会、2004）参照。

(154) ジェームズ・リーズン・前掲注(141)12 頁。

(155) 岡田・前掲注(151)138 頁。

(156) 芳賀・前掲注(152)43-44 頁参照。ここでは、「この定義に従えば、産業事故や労働災害を引き起こすエラーも、日常生活の中のうっかりミスも、人違いも失言も勘違いも忘れ物も、すべてヒューマンエラーであるが、サボタージュやヴァンダリズム（破壊行為）のように、わざとしくじったり、壊したりするのは含まれない。違反や不安全行動も、本人の意図に反して捕まったり事故を起こさない限りエラーとはならない。」としている。

(157) 江崎郁子ほか「個人情報漏洩防止のためのヒューマンエラー対策」三菱総合研究所 所報 44 号 68 頁（2005）。

(158) 河野龍太郎「ヒューマンエラー対策の考え方」航空技術 677 号 47 頁（2011）。

(159) 中田・前掲注(39)21 頁。

ものもある。

このように、これまでの心理学や工学の研究では、ヒューマンエラーの定義は様々なものがある。しかし、それぞれの定義を見てみると、心理学の定義では人間の「意図」を基準として結果が逸脱しているかどうか、工学の定義では「限界」や「範囲」を基準として結果が許容を超えているかどうかとしている。これは、それぞれの定義として、人間の「意図」という主観的な基準か、機械の「限界」や「範囲」という客観的な基準によってヒューマンエラーを定義しているかに違いがあると考えられる。これは、本人の主観的な「意図」に沿った結果がヒューマンエラーに含まれるか否かに違いがあることであり、本人が自ら違反しようとして行った結果は本人の意図から逸脱していないことから、本人の意図した違反行為はヒューマンエラーに含まれないことになる。

(4) ヒューマンエラーの分類

ヒューマンエラーの分類法については、誰もが合意する分類法はまだないし、目下有望なものもない⁽¹⁶⁰⁾とされている。しかし、ヒューマンエラーといっても、その内容は多彩であり、ヒューマンエラーの検討・分析を行うためにはヒューマンエラーを分類することも必要である。また、ヒューマンエラーの分類は、事務処理ミスを生じさせるヒューマンエラーの防止策を考えるうえでも重要である。

ヒューマンエラー対策に結びつけられる分類として、「認知心理学的な分類法」が考えられている。この分類法は、人間の情報プロセスの中に、入力エラー、媒介エラー及び出力エラーの3つのエラーを位置づける方法で

(160) ジェームズ・リーズン・前掲注(141)14 頁参照。ここでは、「誰もが合意するヒューマンエラーの分類法はまだないし、目下有望なものもない。ふつう分類法は、ある特定の目的に合わせて作られるものであり、すべての要求を満足するような1つで万能の仕組みはできそうにない。この分野で論文を発表している人々のほぼ全員が、何らかの形のエラー分類を考案し公表している。したがって諸文献にはそのような分類法が満ちあふれている。これらは、広い分野の実務的関心と理論的立場を反映したものであり、1つのタスクに特化したものから、基本となるエラー傾向の一般的記述まで、幅広い種類がある」としている。

ある。入力エラーは、見間違いや聞き違いなどの感覚、知覚の際のエラーであり、媒介エラーは、判断の狂いや意図的な規則違反などの情報の媒介、処理の段階のエラーであり、出力エラーは、未熟な操作や動作の失敗など、身体による反応を起こす際のエラーとされている⁽¹⁶¹⁾。また、エラーを起こした心理的背景に踏み込み、エラーの背景要因を、①判断の甘さ、②習慣的操作、③注意転換の遅れ、④思い込み・省略、⑤情報収集の誤りの 5 因子に整理した「エラーの心理的背景の分類」がある⁽¹⁶²⁾。

このように、心理的な面を考慮した分類が考えられていることは、人間は機械ではなく、「我々の強みは、新しい問題に出会ったときに解決策を生む柔軟性と創造性にある⁽¹⁶³⁾」とされているため、人間の柔軟性を踏まえた対策も考える必要がある。

2 ヒューマンエラーの発生要因

人間には、難しい情報を速やかに、効果的に処理する能力があり、エラーはこの能力と引き換えとして人間が支払わなければならない代償と考えられている。機械はエラーが発生したら処理不能となるが、人間はレベルを落としても最小限必要なことをこなすことが可能である。そしてエラーの撲滅が不可能だとすれば、エラーの影響を軽減するための有効な方策を見つけなければならない⁽¹⁶⁴⁾。

人間の能力の代償としてヒューマンエラーは発生するものということであれば、これだけをやっておけばヒューマンエラーを防止できる、という決め手は見当たらないことである。しかし、ヒューマンエラーが事務処理ミスにつながることを防止するためには、どうしてヒューマンエラーが発生するのか、その発生要因を考察し、それに応じた対策を講じていくことが必要にな

(161) 芳賀繁『うっかりミスはなぜ起きるーヒューマンエラーを乗り越えてー』35-36 頁 (中央労働災害防止協会、2019)。

(162) 芳賀・前掲注(161)37-38 頁。

(163) D.A.ノーマン・前掲注(63)94 頁。

(164) ジェームズ・リーズン・前掲注(141)191 頁参照。

る。

(1) 個人のヒューマンエラー

ヒューマンエラーの基本的な認知的発生メカニズムの考え方として、人間は、記憶された行為や判断の知識やスキルであるスキーマを活性化することにより、行為や判断を行っている。記憶されたスキーマの活性化には 2 つの方法があり、無意識な自動処理と意識・注意を向けた制御処理である⁽¹⁶⁵⁾。

ヒューマンエラーは、記憶の問題に加えて、注意の問題により生じるとされる⁽¹⁶⁶⁾。記憶の問題は、制御装置で記憶からプログラムを取り出すときに、やるべきプログラムが取り出されなかったり、誤ったプログラムが記憶から取り出されたりすることで、誤った行為や判断が生じることである。注意の問題は、注意を制御装置に十分に向けることができず、制御装置をうまく働かせられないときに、記憶の問題と同様に、必要なプログラムが取り出されないことや、誤ったプログラムが自動処理で取り出されることにより、誤った行為や判断が生じることである。

このような問題からヒューマンエラーは発生するとしても、発生するヒューマンエラーは多様である。例えば、見間違い、読み間違い、聞き違いなどの感覚や「認識の間違い」、思い違いや判断間違いなどの「思考の間違い」、実行しようと思ったことを忘れて、単純に覚えただけのことが思い出せなくなったりする忘却、実際とは違う風に記憶している「記憶の間違い」、書き間違い、タイプミスなどの「行為の間違い」などである⁽¹⁶⁷⁾。

イ 認識の間違い

見間違い、読み間違い、聞き違いなどの感覚や認識の間違いは認知エラーと考えられ、間違った意図を形成する要因の一つであるとされる。

(165) 重森雅嘉「ヒューマンエラーの認知的発生メカニズム」芳賀繁監修『ヒューマンエラーの理論と対策』28 頁（エヌ・ティー・エス、2018）。

(166) 重森・前掲注(54)44 頁参照。

(167) 重森・前掲注(165)23 頁。

人間は 2 次元の網膜像から 3 次元の世界を認識できるように、不完全な入力情報を頭の中で常に再構成しており、この再構成の過程には、知識、経験、期待、欲求、無意識的推理などが関わっている。外部からの入力情報を感知して認知するプロセスをボトムアップ・プロセス、再構成の過程で認知に影響を与えるプロセスはトップダウン・プロセスとされている。現実世界の認知に不可欠なトップダウン・プロセスであるが、期待や欲求が強すぎると、時としてボトムアップで上がってくる客観的な入力情報を無視したり、歪めたりすることがある。この時に見間違い、見落とし、聞き違い、聞き落しなどが発生し、強すぎるトップダウン・プロセスが認知エラーを引き起こすと考えられている⁽¹⁶⁸⁾。

ロ 思考の間違い

人間の判断や意思決定に影響を及ぼす要因、また、人間が陥りやすい思考の罠のようなものがいくつかあるとされる。第一に、論理的推論の抽象性である。これは、人間は抽象的論理判断が苦手であり、人間の思考は具体的な文脈や状況の中でこそ、その能力を発揮するとされる。第二に、ヒューリスティックによる判断である。これは、人間の日常判断はたいいていヒューリスティクスで効率的に解決を行っているが、厳密な論理や計算に基づかないため、時としてエラーをおかすとされる。第三に、リスクに関連する判断である。これは、利益と損失の両面を含むリスク判断では、よい結果に注意が向いているときはリスクを避け、悪い結果に注意が向いている時はリスクを積極的に受け入れる傾向が生じるというものである⁽¹⁶⁹⁾。

ハ 記憶の間違い

記憶の過程として記銘、保持、想起の 3 段階があるとされる。記銘は新しい情報を覚えることで、意識的に記憶しようとして覚える場合と、自然に記憶に残る場合とがある。いずれの場合も、刺激の中の注意を向

(168) 芳賀・前掲注(153)31-32 頁。

(169) 芳賀・前掲注(153)35-39 頁参照。

けた特徴だけが記憶にとどまるため、注意を向けられていない特徴は記録されないことになる。このため、記録時のエラーは思い出せないといっても、最初から覚えていないというものになる。保持のエラーは、いったん記憶された情報が消えてしまう場合である。この保持のエラーは短期記憶または作業記憶からの情報消失で、その理由としては、保持の途中で注意がそれたこと、情報処理量または保持すべき情報量が多すぎて資源不足に陥ってしまったこと、情報処理が質的または量的に不十分だったため情報が長期記憶に固定される前に失われてしまったことなどが考えられるとしている。想起のエラーは、長期記憶に固定された情報が取り出せなくなった状態であり、思い出すべき内容を思い出せなかったり、間違っって思い出したりした時に起きるだけでなく、思い出すことを忘れてしまうという形でも起こるとされる⁽¹⁷⁰⁾。

二 行為の間違い

人間の情報処理には意識的に行われるものと、無意識的（自動的）に行われるものがある。何度も繰り返して体に覚え込ませた認知プロセスであるスキーマは、それを起動する刺激が入力されると、あとは自動的に処理され、あらかじめプログラムされたとおりの認知や行動がなされる。日常的行動や熟練した作業の大部分は自動的に行われているので、意識的情報処理が行われるのは、一連の手順を開始するときと、途中、要所要所のチェックポイントだけである。動作のスキーマは行為の意図に基づいて活性化し、適当なタイミングや外部の刺激がトリガーとなって実行される。しかし、一連の行動が自動的に遂行されるといっても、ときには必要のないスキーマが起動してしまったり、あるスキーマの途中で別のスキーマに脱線したりしてしまうこともあるとされる⁽¹⁷¹⁾。

(2) 組織のヒューマンエラー

センターという組織の中で職員が事務処理を行うと考えた場合、組織に

(170) 芳賀・前掲注(153)40-44 頁参照。

(171) 芳賀・前掲注(152)167-169 頁参照。

所属する個人によるヒューマンエラーの発生以外に、組織に備わる特性がメンバー個人のヒューマンエラーを誘発してしまう可能性があること、また、組織が一つのまとまりある存在としてヒューマンエラーを犯すことに着目する必要がある⁽¹⁷²⁾。

イ 集団・組織の影響

集団とは、お互いに依存しあいながら相互作用を営む 2 人以上の人々と定義される。集団に所属するメンバーについては、メンバーそれぞれが欲求や目標をもちながらも、集団としての目標や課題を共有してその目標達成や課題遂行を目指して相互作用を行う中で、お互いに依存し、お互いに影響を与え合っているとされる⁽¹⁷³⁾。

メンバー同士の相互作用が継続され、集団としての活動を続けるにつれ、集団の雰囲気や空気は少しずつ安定的な特徴を備え始める。活動を継続していくと判断や行動に一定の基準が見られるようになり、メンバーが組織の一員として判断して行動する場合には、この組織に特有の基準で判断したり行動したりすることが妥当であることを個人が感じ取り、受け入れることで、メンバー間に浸透して、安定的に共有されるようになる。この共有される基準はメンバーの判断や行動に影響を及ぼすようになり、長期にわたって組織で継承され維持されてきたものは組織に定着して組織文化や組織風土と呼ばれるようになる。この組織文化や組織風土は、メンバーが無自覚のうちに行う判断や行動に強く影響しており、思いがけないエラーにつながるがあるとされる⁽¹⁷⁴⁾。

ロ 個人のヒューマンエラーを発生させる組織の特性

メンバー個人のヒューマンエラーを誘発し助長する組織の特性としては、次のとおり考えられている。

(172) 山口裕幸「集団・組織のヒューマンエラー」芳賀繁監修『ヒューマンエラーの理論と対策』71-72 頁 (エヌ・ティー・エス、2018)。

(173) 岡ほか・前掲注(126)150 頁。

(174) 山口・前掲注(172)72-73 頁。

組織の規範や組織風土が継承され維持されていく過程では、その組織内では当たり前の常識であっても、外部のものから見れば非常識であることも少なくない。異議を唱える者に対して、規範を受け入れるように同調圧力がかかることも多く、個人は組織の規範や組織風土の影響を受けずに活動することは難しい。同一の組織で繰り返し類似したエラーが起こる場合、起因となる判断や行動をとったのは個人であったとしても、規範や組織風土が本人の気づかないところで誤った判断や行動を選択することを誘発し助長している可能性に留意することが大事である。これは、組織の一員であるがゆえに陥ってしまうヒューマンエラーを回避するためには、組織の規範や組織風土は自分自身で気づくことが難しい特徴を備えていることを理解したうえで、メンバー個人に誤った判断や行動を選択させることにつながる部分を是正する取り組みが重要なものになる⁽¹⁷⁵⁾。しかし組織の規範や組織風土は、習慣や伝統という社会的習慣とも考えられるが、このような社会的習慣は、一度定着すると、そうするべき特別な根拠がなくとも永久的に続く可能性が高く、状況が変わって新しい必要性が生じても集団が確立されたパターンに固執する傾向があるとされている⁽¹⁷⁶⁾。

次に、組織においては、その目標を効率的に達成するために必要となる行動を各メンバーで分担する分業が行われる。この分業は役割間の葛藤を生み出して組織内の対人関係に影響を与える他、メンバー間のコミュニケーション行動にも影響を与える。同一あるいは類似した役割のメンバー同士のコミュニケーションは、略語や専門用語を駆使した高文脈コミュニケーションになりやすく、相手が誰であっても通用するというような思い込みによるヒューマンエラーを生み出す側面がある。一方、異なる役割を担っているメンバー同士の間のコミュニケーションは、行

(175) 山口・前掲注(172)73-74 頁。

(176) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)97-98 頁。このような傾向は「集団的保守主義」と呼ばれる現象とされる。

動や判断を選択する優先事項が異なるようになる結果、利害が対立したり、意見が食い違ったりする葛藤が生じ、ヒューマンエラーを誘発する側面がある⁽¹⁷⁷⁾。

ハ 組織のエラーを発生させるプロセス

組織が一つのまとまりとして判断し行動するときには発生するヒューマンエラーには、会議や話し合いなど集団決定に関連して発生するもの、組織が存続していくことで生じる現象があるとされる。前者には、集団極性化や情報共有に関して生じる隠されたプロファイル現象などがあり、後者には、組織の加齢による硬直化現象、集団意思決定、チーム・エラーがあるとされる。チーム・エラーには、チームで職務遂行する際、プロセスを追って発生しやすい3つのエラーがあるとされる。第一段階は、社会的な手抜きメカニズムが働きやすくなる点である。第二段階は、チームのメンバーの誰かがミスやエラーを犯したことに気づいたにもかかわらず、それを指摘できない点である。第三段階は、ミスやエラーの発生に気づいて、それを指摘したにもかかわらず、訂正や修正などの適切な対応が行われない点である。このようなチーム・エラーは、メンバー同士で心理的に依存する反面、葛藤を起こさないように遠慮する等、チームの一員であるがゆえに抱く心理によって誘発されるところに特徴があるとされる⁽¹⁷⁸⁾。

3 ヒューマンエラー対策

個人や組織でのヒューマンエラーの発生要因を確認したところであるが、ヒューマンエラーの発生を防止するための対策として、他の行政機関に目を向けてみると、過去に国土交通省においてヒューマンエラーの防止対策が検討されている。

国土交通省では、平成 17 (2005) 年 6 月から「公共交通に係るヒューマン

(177) 山口・前掲注(172)74-76 頁。

(178) 山口・前掲注(172)78-86 頁。

エラー事故防止対策検討委員会」を設置して、「ヒューマンエラーを要因とした公共交通機関の事故やトラブルについて、モード横断的に、その発生メカニズムを検証するとともに、『ヒューマンエラーは発生するもの』との認識の下に、企業風土や組織のあり方、個人の教育、健康管理、事故防止策技術など、総合的な対策の検討」を行い、平成 18（2006）年 4 月に「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終とりまとめ」を公表している⁽¹⁷⁹⁾。最終とりまとめの内容を受けて、「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律案」の附帯決議⁽¹⁸⁰⁾では、ヒューマンエラー防止に関する内容が盛り込まれた。このように、公共交通の事故やトラブルにヒューマンエラーは発生するものとの考えから、総合的な対策を行っている。対策にある企業風土や組織のあり方、個人の教育などは、内部事務におけるヒューマンエラー防止の検討にあたって必要になるものである。

ただし、同様の総合的なヒューマンエラーの対策を行う場合、センター化によって内部事務の効率化を図り、事務処理ミスが発生させないという事務の確実性も確保しなければならない。しかし、職員が行った努力とその成果である効率性は見えやすく、事務処理を正しく行うことは当然であるとした事務の確実性は見えにくい。ヒューマンエラー対策によって事務の確実性の確保を行うとした場合であっても、確実性のほかに、効率、業務の質、職員満足などの考慮しなければならない組織目標があり、確実性だけを考えて事務をマネジメントしていくわけではない。確実性を安全と考えた場合に、安全の面に着目した管理の実施は、組織運営に破綻をきたし、安全そのものにも悪影響を及ぼすこともあるされている。そのため、効率など、他の重要な組織目標と安全のバランスをとってアプローチする、全体論的な安全管理が

(179) 国土交通省平成 18 年 4 月「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終とりまとめ」参照。

(180) 日下雄介「公共交通の輸送の安全を確保する ヒューマンエラー対策、『開かずの踏切』対策、事故原因究明のための国の調査機能の充実等」時の法令 1768 号 16-18 頁（2006）参照。

実践的には重要であるとされる⁽¹⁸¹⁾。

このような全体論的な対策によってヒューマンエラーを防止するとしても、事務処理で発生したエラー情報を集め、その情報を適切に活用した対策も求められる。結果、全体論的な対策を行いつつ、事務処理を行うことで発見されたヒューマンエラーを適切に管理し、そのエラー情報をどのように活用するかが重要になってくる。

第 4 節 行動経済学からの考え

行動経済学では、人間は合理的に行動するのではなく限定的な合理性に基づいてしか行動できないと仮定されている。これは、人間は合理的に意思決定することができないため、人間の行動には認知的バイアスが伴うことが多いとされるためである⁽¹⁸²⁾。

行動経済学における合理性は、人間をとことん合理的な生き物とは考えず、合理的意思決定の限界に注目し、限定合理性という、人間の意思決定にはさまざまな制約があるとしている。また、認知的制約によって最適な戦略を選択する能力が制限され、記憶力や数的処理能力にも限界がある。このため情報や、認知的処理にかかる時間、あるいは他の選択肢を検討する能力が不足し、ときには特定の選択肢を選ばざるを得ない状況にも陥る。これは、人間の合理性は自らの置かれた状況に応じて変化することを認めており、質の高い情報が得られないとき、急いでいるとき、認知的制約や社会的影響を受けているとき、人間は時間や情報が十分にある完璧な世界では下さないようなまづい判断を下すことがあるとされている⁽¹⁸³⁾。

(181) 伊藤謙治「安全管理はどうあるべきか?～組織要因から見たヒューマンエラー分析～」安全と健康 69 巻 7 号 27 頁 (2018) 参照。

(182) 村田厚生「認知的バイアスがヒューマン・エラーにつながるメカニズム」技術情報協会編『ヒューマンエラーの発生要因と削減・再発防止策』8 頁 (技術情報協会、2019) 参照。

(183) ミシェル・バデリー (土方奈美訳) 『[エッセンシャル版] 行動経済学』13-14 頁 (早川書房、2021) 参照。

また、行動経済学にはナッジ理論という、選択肢を上手に設計したり、配置したりすることによって、人の背中を押すように、適切な選択肢に導けるという考え方があり、エラーが発生したときの判断で適切な選択肢を選ぶ対策も検討できないか、行動経済学について考察を行う。

1 行動経済学とは

行動経済学を、「利己的で合理的な経済人の仮定を置かない経済学⁽¹⁸⁴⁾」と定義することができる⁽¹⁸⁵⁾とされている。行動経済学は、心理学、社会学、文化人類学、脳神経科学などの成果を取り入れ、実験や実証研究から、利己的で合理的な経済人の仮定を置いた概念や枠組みでは捉えられていない重要な問題もあるため、この仮定を置かない新たなアプローチを考えていこうとしている⁽¹⁸⁵⁾。また、行動経済学的な基礎概念として、従来の経済学で考えられていた人間像をいくつかの点で現実なものに変えているとされる⁽¹⁸⁶⁾。しかし、経済学で長年にわたり蓄積された理論に認知心理学の成果を取り入れて改良するというのが行動経済学の目指す方向であって、標準的な経済学を全面的

(184) 大垣昌夫＝田中沙織『行動経済学〔新版〕－伝統的経済学との統合による新しい経済学を目指して』3頁（有斐閣、2018）。

(185) 大垣ほか・前掲注(184)3・4頁参照。

(186) 大竹文雄『行動経済学の使い方』2・3頁（岩波書店、2019）。ここでは、従来の経済学で考えられていた人間像との違いとして、「第一に、不確実性のもとでの意思決定の仕方に違いがある。従来の経済学では、人間は将来起こりうる事態が発生した際の満足度をその発生確率で加重平均した値をもとに意思決定していると考えてきた。行動経済学では、プロスペクト理論と呼ばれる考え方で、人々は意思決定すると考えられている。」「第二に、現在と将来で、いつ行動するか、という意思決定において伝統的経済学と行動経済学で異なっている。従来の経済学では、将来のことは今決めると、時間が経ってもそれ以外の状況に変化がなければ、決めたことをそのまま実行できると想定されている。しかし、私たちは、嫌なことを先延ばししてしまい、後悔することも多い。行動経済学では、現在バイアスという特性を用いて、このような先延ばし行動を説明する。」「第三に、従来の伝統的経済学では、利己的な人間を前提にしても競争的市場があれば、社会が豊かになることを考えてきた。行動経済学では、利他性や互恵性を人間がもっていることを前提にして人間社会を考える。」「第四に、従来の経済学では、計算能力が高い人間を前提にしていたが、行動経済学では計算能力が不十分なことを前提に直感的な意思決定をすることを考えている。」というものがあるとしている。

に放棄あるいは解体して、新しい経済学を一から建設するものではないとされる⁽¹⁸⁷⁾。

行動経済学においては、不確実性下での意思決定の理論としてプロスペクト理論と人間の有限な認識能力による限定された合理性という限定合理性がある。

(1) プロスペクト理論

物事に対する個人的な望ましさを効用といい、期待効用理論によれば、個々の選択肢の期待効用を計算し、期待効用が最大となる選択肢を選ぶ意思決定が合理的であるとする。しかし、期待効用理論は行動の指針となる原理原則であるとしても、選択課題の内容、提供される情報の性質や文脈によって、実際の決定は変化することになる⁽¹⁸⁸⁾。

プロスペクト理論は、期待効用理論があてはまらないような、人間行動における数多くの非合理的な選択現象を説明できるとされる。この理論では、人は決定問題を分析し、現在の状況における参照点に基づいて、意思決定の結果を、「利得」か「損失」に分けて評価すると仮定する⁽¹⁸⁹⁾。期待効用理論での効用関数に比べ、参照点からの変化が注目される性質、損失回避性、損失の局面での危険愛好性の3つの性質を持っており⁽¹⁹⁰⁾、損失回避性とは、損失に対する感応度は、同じ額の利得に対する感応度よりもはるかに強いことである⁽¹⁹¹⁾。プロスペクト理論は、このほかに意思決定ウェイトという柱があり、意思決定ウェイトは、客観的確率をそのまま期待価値の計算に用いず、客観的確率に代えて主観的ウェイトを価値の実現値につけて計算した期待価値によって意思決定が行われるとされる⁽¹⁹²⁾。

(2) 限定合理性

(187) 友野典男『行動経済学 経済は『感情』で動いている』36頁（光文社、2006）。

(188) 箱田ほか・前掲注(67)283-286頁参照。

(189) 箱田ほか・前掲注(67)286頁。

(190) 大垣ほか・前掲注(184)63頁。

(191) ダニエル・カーネマン（村井章子訳）『ファスト&スロー あなたの意思はどのように決まるか？ [下]』98頁（早川書房、2014）。

(192) 大垣ほか・前掲注(184)63頁。

限定合理性とは、有限の認識能力のための限定された合理性のことであり⁽¹⁹³⁾。人間の認知能力には限界があり、時間や環境からの制約があるため、完全な合理性ではなく、限定合理性しかもちえないとされる。人間の意思決定は、期待効用理論が仮定するように、すべての選択肢に関係する情報を統合し、期待効用を最大化する決定を行う最適化ではなく、不明確で限定された状況のもとで、受け入れ可能なある程度の達成で満足するような、満足化の原理に従う⁽¹⁹⁴⁾とされており、ヒューリスティックな思考方法が関係している。人はコンピュータと異なり、記憶や推論に割り当てることが可能な認知資源が限られている。したがって、課題の複雑さを低減し、扱いやすくするような簡略化方式が必要になる⁽¹⁹⁵⁾。

汎用性が高く、多くの場面で利用されるヒューリスティックには、代表制ヒューリスティック、利用可能性ヒューリスティックなどがある。代表制ヒューリスティックとは、あるものやことがらが、あるカテゴリーに属する可能性が高いかどうかを判断する際に使用する判断方略である。利用可能性ヒューリスティックとは、できごとの頻度や、ことがらの珍しさの判断に際して用いられる推論の方略である⁽¹⁹⁶⁾。

2 ナッジとは何か

ナッジとは、「注意や合図のために人の横腹を特にひじでやさしく押ししたり、軽く突いたりすること⁽¹⁹⁷⁾」である。このことから、強制をせずに、行動経済学や他の行動科学の知見から予測可能な行動を誘導する手法をナッジと呼ぶ⁽¹⁹⁸⁾。

(1) ナッジの考え

(193) 大垣ほか・前掲注(184)89頁。

(194) 箱田ほか・前掲注(67)290頁。

(195) 箱田ほか・前掲注(67)291頁。

(196) 池田ほか・前掲注(6)32-34頁。

(197) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)の冒頭で説明されている。なお、ナッジ(nudge)は原著タイトルである。

(198) 大垣ほか・前掲注(184)249頁。

人の意思決定にはバイアスによるゆがみがあり、このゆがみを、行動経済学的特性を用いることで、よりよいものに変えていこうという考え方がナッジと呼ばれるものである⁽¹⁹⁹⁾。

ナッジの背景には2つの考えがあり、「1つ目は、判断や意思決定を本人の意思に任せるという考え方（リバタリアニズム、自由尊重主義）」、「2つ目は、よい判断や意思決定を代わりにやってあげようという考え方（パターンナリズム、父権主義）」⁽²⁰⁰⁾である。しかし、リバタリアニズムとパターンナリズムという2つの考え方は背反する考え方であり、それぞれの考え方には一長一短があることから、単純にどちらがよいとは言えないとされる。このため、意思決定者に判断や意思決定を自由に行わせる余地を残しつつ、よりよいと考えられる方向に誘導する方法で、リバタリアニズムとパターンナリズムの両方のよい面を活用しようという、リバタリアンパターンナリズムという考えが取られた。この誘導法がナッジである⁽²⁰¹⁾。

政策手法としてのナッジは、罰則や強い経済的インセンティブを与えて強制せずに人々の注意を特定の方向に向けさせて行動の変化を促す方法である⁽²⁰²⁾。変化を促す手法として、強制や禁止、税金や助成金などの伝統的な手段に極力頼ることなく、人々を望ましい決定や行動に導く手段の総称ともされる⁽²⁰³⁾。

また、良い選択アーキテクチャーをつくる六つの原則として、以下の「NUDGES⁽²⁰⁴⁾」があるとされる。

iNcentives（インセンティブ）

Understand mappings（マッピングを理解する）

(199) 大竹・前掲注(186)44頁。

(200) 本田秀仁『越境する認知科学 7 よい判断・意思決定とは何かー合理性の本質を探る』122-123頁（共立出版、2021）。

(201) 本田・前掲注(200)123-124頁参照。

(202) 大垣ほか・前掲注(184)275-276頁。

(203) 白岩祐子ほか編著『ナッジ・行動インサイト ガイドブック エビデンスを踏まえた公共政策』31頁（勁草書房、2021）。

(204) リチャード・セイラーほか・前掲注(110)164頁参照。

Defaults (デフォルト)

Give feedback (フィードバックを与える)

Expect error (エラーを予期する)

Structure complex choices (複雑な選択を体系化する)

(2) ナッジの政策展開

ナッジの政策展開は主としてイギリス⁽²⁰⁵⁾とアメリカで始まったが、現在では日本を含む世界中の国や組織で同様の取り組みが進められている。

イギリスのナッジの政策活用のプロジェクトの1つに滞納者に対する税の徴収があり、歳入徴税局が送る督促状に2種類のナッジが組み込まれた。一つ目は、封筒の開封率を上げるためのナッジで、従来の茶色の封筒を白い封筒に変え、さらに手書きで相手の名前と「あなたは本当に開封する必要があります」というメッセージを表面に書いて特別感を出した。すると納税率は21.8%から26.0%に上昇した。この効果は、取り組みにかかる費用の200倍もの税収を生み出すと評価された。二つ目は、督促状を読んで納税を促すためのナッジで、従来の督促状に1文を追加するというものである。追加した文章は、「大多数の人が期限通りに納付しています」といった、税は期限までに納めるべきものという社会規範やルールを大多数の人が守っているということを伝え、同調性に訴えかけるものとなっている。督促状を送付してから約1か月後までの納付率は、変更しない場合(33.6%)と比較して最も効果が高いものは39.0%となった⁽²⁰⁶⁾。

環境省及び日本版ナッジ・ユニット (BEST)⁽²⁰⁷⁾は、行動経済学会との

(205) 専門チームを作ってナッジを公共政策に初めて本格的に取り入れたのはイギリスである。2010年7月、内閣府に「行動インサイトチーム (Behavioural Insights Team, BIT)」が設置された。BITは、設立後ほどなくして「ナッジ・ユニット」の通称で呼ばれるようになった。以降、世界中でナッジを活用した同様の組織が設立されているが、それらの組織についても正式名称とは別に、総じてナッジ・ユニットと呼ばれることが多い。それほどまでにナッジの政策活用においてBITの果たした貢献は大きいとされている。白岩ほか・前掲注(203)46頁参照。

(206) 白石ほか・前掲注(203)47-48頁。

(207) 日本版ナッジ・ユニット (BEST: Behavioral Sciences Team) は、関係府省庁や地方公共団体、産業界や有識者等から成る産学政官民連携のオールジャパンの取組と

連携により「ベストナッジ賞」コンテストを実施しており、「職場環境・働き方改革分野」として休暇取得推進を行ったものが令和元（2019）年度のベストナッジ賞を受賞している⁽²⁰⁸⁾。

3 OECDにおける行動インサイト

経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD）は、「長年にわたり、政府、規制機関、公共機関、および様々な分野での行動インサイトの利用と採用について、詳細な研究を世界的に実施してきた。こうした行動科学の利用は多くの国で一般的になっており、消費者保護、エネルギー、環境、金融、税などの幅広い項目にわたって、行動を加味し実験を取り入れることで、諸機関が市場介入を設計、実施、改善するのに役立ってきた⁽²⁰⁹⁾」とされる。

この公共機関の市場介入に役立てるために、OECD は、世界の行動政策立案者・実務者のコミュニティと連携して、行動インサイト（behavioural insights : BI）の活用を支えるツールや手法、知識や基準の明確化と開発を行っている。行動経済学と行動科学の綿密な研究に基づく行動インサイトは、公共機関が、国民がなぜそのように行動するのかを理解し、どの政策ソリューションが最も有効かを事前に検証してから大規模に実施するのに役立つとしている。また、行動科学的に情報を得た戦略とその影響を成功に導く基盤として、注意（Attention）、信念形成（Belief formation）、選択（Choice）、意思決定（Determination）の行動促進要因「ABCD」を示している⁽²¹⁰⁾。

して、2017年4月に発足した。環境省ホームページ参照。

(<https://www.env.go.jp/earth/best.html>) (2022年6月24日最終閲覧)。

(208) 環境省「職場環境・働き方改革分野（休暇取得促進）：中部管区警察局岐阜県情報通信部、関東管区警察局静岡県情報通信部の取組」参照。

(<http://www.env.go.jp/content/900447953.pdf>) (2022年6月24日最終閲覧)。

(209) 経済協力開発機構（OECD）編著（齋藤長行監訳）『世界の行動インサイト 公共ナッジが導く政策実践』18頁（明石書店、2018）。

(210) 経済協力開発機構（OECD）編著（齋藤長行監訳）『行動インサイト BACIC ツールキット ツール・手法・倫理ガイドライン』13-14頁（明石書店、2021）参照。

行動インサイトは、コンテキスト（文脈）と行動バイアスが人の意思決定に影響を与えるという考え方に基づくツールである。行動インサイトを公共政策に適用するには、行動（Behaviours）を調査し、分析（Analysis）を実施し、戦略（Strategies）を開発し、続いて介入（Interventions）を用いて戦略を検証し、結果を拡大させて政策に変化（Change）をもたらすという 5 つのステージで構成される BASIC プロセスを利用するとよいとされる⁽²¹¹⁾。ただし、行動インサイトを導入するにあたって考慮すべき分野があるとされており、第一に、倫理を最初から優先しなければならないこと、第二に、行動インサイトのメリットと限界の両方を意識しなければならないことである⁽²¹²⁾。第一の倫理については、「公共政策への BI の適用は、BI が個人または集団の行動に関するデータに加えて、そうした理論を小規模で検証してから広範囲に実施するという実験的な方法を利用するため、特有の倫理的懸念を引き起こしうる。そのため、プライバシーや合意の問題、特定のソリューションを一部の集団のみに適用することへの倫理的問題が生じる⁽²¹³⁾」としている。第二のメリットと限界を意識するために、行動インサイトは、問題解決法である、「何が有効なのか」を知る方法である、さりげない促しを超えるものである、政策ツールであるという事項と、行動インサイトは、特効薬ではない、万能の解決策ではない、行動科学専門家のためだけのものではない、不合理なものではないという事項を、行動インサイトを適用する前に考慮すべき事項としている⁽²¹⁴⁾。

このように OECD は、人間の行動を微細に理解することで、選択アーキテクチャにわずかな変更を加え、人々の社会的選考を考慮に入れ、人々に意思決定を促すよう働きかけることは、いずれも行動変更を引き起こす強力な方法であるとし、行動インサイトの設計・実施を取り入れるためのツールを提

(211) 経済協力開発機構（OECD）・前掲注(210)16 頁参照。

(212) 経済協力開発機構（OECD）・前掲注(210)20 頁参照。

(213) 経済協力開発機構（OECD）・前掲注(210)44 頁参照。

(214) 経済協力開発機構（OECD）・前掲注(210)20 頁参照。

供している。

第 5 節 事務処理ミス の 定義 と 対策 の 考え方

これまで、人間の認知やバイアス、ヒューマンエラー、行動経済学の考え方などを概観してきたが、人間の認知のゆがみなどから生じるヒューマンエラーの防止には全体論的な安全管理が重要であると考えられる。この全体論的な安全管理を考えるためには、どのような事務でエラーが発生するかを整理のうえ事務処理ミスの定義を行い、ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの対策についての考え方を整理する必要がある。

1 ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの定義

ヒューマンエラーを要因として事務処理ミスが発生した場合に、要因となったヒューマンエラーの定義をどう考えたらよいのであろうか。まずは職員の主観的な「意図」を定義の基準とするかどうかである。しかし、職員の意図した行為に基づく事務処理ミスはヒューマンエラーではなく違反行為となる。違反行為は、サービスの根本基準⁽²¹⁵⁾に反して懲戒処分⁽²¹⁶⁾の対象となる行為であり、このような行為は事務処理上のヒューマンエラーには含めないことが相当であるとする。そうすると、職員の「意図」した結果から逸脱した行為が、税務行政でのヒューマンエラーの定義になるとも考えられ、心理学的なヒューマンエラーの定義が税務行政における定義に該当することにな

(215) 国家公務員法 96 条は、「すべての職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とサービスの根本基準が規定されており、具体的な服務義務として、「法令及び上司の命令に従う義務」（国家公務員法 98 条 1 項）、「職務に専念する義務」（国家公務員法 101 条）、「信用失墜行為の禁止」（国家公務員法 99 条）、「秘密を守る義務」（国家公務員法 100 条）等が定められている。

(216) 国家公務員法の服務義務に違反した場合は懲戒処分の対象となる。懲戒処分の内容については、平成 12 年 3 月 31 日付人事院事務総長通知「懲戒処分の指針について」（最終改正令和 2 年 4 月 1 日）参照。

る。一方、税務行政の特徴としては、裁量のある事務と裁量のない事務があり、このことも定義に加える必要があるものと考えられるため、センター化後に取り扱う事務を整理し、ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの定義を検討する。

(1) センター化後において取扱う事務

内部事務のセンター化では、税務署で行っていた事務を、センターと税務署に分散して処理を行うこととなり、センターにおいては、納税者から提出された申告書入力、債権管理、還付手続、行政指導事務が行われる。税務署においては、納税者が来署した際の相談・申告書等の收受、税務調査及び滞納整理を行うこととなる。

イ センターで取り扱う事務

センターで行う事務のうち、申告書入力、債権管理、還付手続については、大量性・反復性を有する事務であり、あらかじめ定められた手順に従って処理する定型性を有する事務となる。一方、行政指導事務も大量性・反復性を有する事務ではあるが、その処理には納税者との対応も必要とされるもので非定型性な事務になると考える。

ロ 税務署で取り扱う事務

窓口業務では、納税者の要望事項は多岐に渡ることもあり、職員は専門的な知識を求められるケースも多く、知識と経験などを備える必要もあり、窓口業務に従事する職員の負担は大きなものである。また、センター化後の窓口業務は、人員を外部事務に振り分けていくことから、限られた人員での対応になると考えられる。相談等のために来署する納税者への対応は重要な業務であるが、来署者数は日々異なり、来署者への対応を優先するあまり他の本来行うべき事務が先送りされれば、窓口の水準は維持されたとしても、本来行うべき事務処理の遅延に伴い他の納税者の苦情を惹起するおそれもある⁽²¹⁷⁾。

(217) 脇本・前掲注(17)246頁。

また、窓口業務ではコミュニケーション、意思の伝達が必要な事務となるが、暗黙の了解、以心伝心、察し合い、遠回しな言い方、婉曲表現など、言葉に出してははっきり言わなくても伝わることを期待する日本的なコミュニケーション⁽²¹⁸⁾がトラブルの要因となることも想定される。これは、納税者との応接において、その場の雰囲気により確実に意思の伝達がされないことに起因し、納税者との窓口における対応でもヒューマンエラーを起因とした苦情を発生させるおそれがあることにもなる。

このような税務署の窓口業務は、行政サービスとして高度な専門性や職業倫理が要求されるものとなっており、対人サービスを中核とする感情労働⁽²¹⁹⁾という面もあると考えられる。このため、感情労働という面からの対策も必要になると考える。

税務署で行う事務もセンターで取り扱う事務と同様に考えてみると、納税者との相談・申告書等の收受は、納税者からの申し出を受け、職員が応対するというやり取りが繰り返される中で処理が進むものであり、ある面第一線職員に該当すると考えられるもので、非定型性の事務であるといえる。税務調査及び滞納整理についても、納税者と直接面接して個々の状況等を把握して処理を進めていく第一線職員に該当するものであり、非定型的な事務ということになる。

ハ 事務の区分け

このような区分けを職員の判断・意思決定の面から考えると、定型性を有する事務については、判断・意思決定の入り込む余地はないか、ほ

(218) 榎本博明『『付度の構造』空気を読みすぎる部下、責任を取らない上司』99-100 頁（イースト・プレス、2017）参照。

(219) 水谷英夫『感情労働とは何か』13 頁（信山社、2013）参照。ここでは、感情労働は、「感情と労働の結び付きに関して、自己もしくは他者の感情の抑制もしくは管理を重要な要素とする、対人サービスを中核とする労働のことであり、我々の社会の中で、このような労働を業務形態に着目してみると、まず対人サービスとして高度な専門性や職業倫理が要求される職業があり（例えば聖職者、医師、弁護士などの専門職従事者）、次に接客、医療、看護、介護、教育などに従事する職種の者が挙げられ、さらに今日では、企業や組織における一般的な職務遂行まで広くみられる現象になってきている」とされている。

とんどない事務ということが出来る。非定型性の事務については、納税者からの申出内容や納税者の状況は千差万別であり、その対応には職員の判断・意思決定が必要になる事務ということも出来る。

区分けした定型性を有する事務と非定型性の事務の違いは、職員の判断・意思決定の有無による。この判断・意思決定が事務処理ミスを生じさせる意図をもって行われた場合は、前述したとおり、発生した事務処理ミスは違反行為であってヒューマンエラーではない。このような意図を除いて考えた場合には、職員の判断・意思決定の有無は、職員の裁量の有無ということも出来る。そこで、定型性を有する事務は裁量の無い事務、非定型性の事務は裁量のある事務として、ヒューマンエラーを起因として発生した事務処理ミスの定義を検討する。

(2) 事務処理ミスの定義

これまで検討したとおり、センター化後の事務については、定型性を有する事務と非定型性の事務に区分でき、この区分の大きな違いは、職員の裁量の有無とした。この職員の裁量に重点を置いてヒューマンエラーの定義を当てはめた場合、裁量のある事務の事務処理ミスは、心理学的な「意図した結果に導かれなかったミス」と主観的な要素をもった定義とすることができる。一方、裁量の無い事務の事務処理ミスは、工学的な「正しくない結果につながったミス」と客観的に判断ができる定義とすることができる。

以上のことから、センターで取り扱う事務のうち、裁量の無い定型性を有する事務の事務処理ミスは「職員の行った処理が正しくない結果につながったミス」となり、センター又は税務署で取り扱う事務のうち、裁量のある非定型性の事務の事務処理ミスは「職員の意図した結果に導かれなかったミス」となる。この二つの定義を合わせて、ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの定義は「職員の行った事務処理が正しい結果又は意図した結果にならなかったミス」となる。

2 事務処理ミスの対策の考え方

ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスを定義したところであるが、ヒューマンエラーの対策を行うには事務処理ミスの原因等を把握した対策が重要になる。また、税務行政の内部事務の効率化に当たっては、センターにおける事務の専門性を向上させる必要がある反面、専門性の向上に伴うヒューマンエラーの発生にも目を向けて対策を検討する必要がある。

(1) 原因等を把握した対策

ヒューマンエラーの対策といっても、うっかりミスというのは、よくあることであり、パソコンでの文字の誤変換や、打合せの時間を間違えたり、備品の返却を忘れてたり、というようなことは誰にでも起こりうる。うっかりミスを事務処理の際に発生させてしまうと、そのうっかりミスは事務処理ミスにつながることもありえる。公表されている事務処理誤りからは、職員であればうっかりミスを発生させないかという、そのようなことはなく、うっかりミスを原因としたヒューマンエラーによって事務処理ミスが発生しているといえる。しかし、事務処理ミスの原因を単にうっかりミスとひとくくりにしても対策できるとは思えない。

例えば、行政文書の誤廃棄ひとつをとってみても、不注意といううっかりミスから誤廃棄が生じた場合、その根本には、廃棄と保存を区分する際に不注意で区分を誤った、廃棄時の確認を行う際に不注意でチェックを誤った、保存年数を設定する際に不注意で設定を誤ったというようなものが想定できる。誤廃棄という事実はひとつであるが、不注意のうっかりミスが誤廃棄につながったとして、この不注意が原因であることに注目した対策で、職員に処理を行うときは十分に注意するようにと周知したとしても、「うっかりミスが起きないように十分注意していたのですが」と、同じうっかりミスによる事務処理ミスが再度発生するということは否めない。そうすると、不注意に注目した対策ではなく、誤廃棄の根本にある、区分誤りや、チェック誤りや設定誤りといったものに注目した対策を行う必要があることになる。しかしながら、このような対策を行っても人間が行う

ことにはミスはつきものであり、うっかりミスは発生することは防止できず、いたちごっこようになってしまう。それでは、どのような対策を行えば再発を防止できるかということになるが、まずは、事務処理ミスの根本を洗い出し、その対策を行うとともに、事務処理ミスにヒューマンエラーが関係しているときは、不注意のうっかりミスが発生したとしても、その後の処理でうっかりミスが発生していないか確認できるようにし、うっかりミスが発生していてもそれが事務処理ミスにつながらないようにすることである。

(2) 専門性の向上とヒューマンエラー

センターに従事する職員の専門性の向上は、職員間のコミュニケーションにおいて、同一の内容を伝えようとしても受け手の反応に違いがあると考える。反応の違いは、専門性の向上した職員同士では問題は生じないが、情報を伝えようとしている職員の専門性が高く、受け手の職員の専門性が低い場合には、省略した言葉や専門用語による伝達では情報が伝わらないことにもなる。これは、専門性の高い職員間におけるコミュニケーションでは、阿吽の呼吸といったように省略された言語での伝達が行われ、当事者間では当然に伝わることもできても、専門性の高くない職員が受け手であったときは、聞き返すとこんなことも分からないのかといったことを言われるとの思いから、そのような批判を避けるために、伝達された内容が十分に理解できないで作業を進めてしまうことも考えられる。このことから、センター内では高次のコミュニケーションが行われることを意味し、情報の伝達で受け手の反応に違いがあることによって、ヒューマンエラーを発生させる要因にもなるということを示している。

センターに従事する職員が専門性の高い職員だけで構成されていれば問題やヒューマンエラーの発生は少ないものと考えられるが、センター内の職員の専門性が同レベルに達していること、また、常に情報が共有されていることが前提となってくる。ただし、専門性のレベルが相違している場合や情報が共有されていないときは、高次のコミュニケーションに齟齬が

生じ、思い込みや伝達内容の認識違いなどからヒューマンエラーを発生させることにもなりかねない。加えて、このようなコミュニケーションに浸りきりになることは、理解を深めるという観点からも問題となる⁽²²⁰⁾。

このように専門性が向上して高次のコミュニケーションが行われるようになった場合は、センター内は内部的な言語を共有する集団であるとも考えられることになる。センター以外の職員からみれば、センターは独特の文化、組織風土をもった部署とみられることが危惧される。また、税務行政に携わる職員は、数年での異動が行われるが、センターへの新しい職員の編入を拒むことにもなりかねない。その結果、組織の刷新、知識、技能の伝承ができないことになる。このため、センターに新しい職員を受け入れるようにし、職員を教育していくことが欠かせないことになる。

(3) 手順書・マニュアルの整備

入力事務等の定型性のある事務を行う場合には、手順書・マニュアルが整備されていることも必要になってくる。しかし、マニュアル整備の影響等によって、手順書・マニュアルが複雑であり作業する職員が確認することができない、または時間を要するようなことでは整備されていても意味がない。また、内部事務に熟達した職員のように、経験に基づいて作業を行ったり、集団の中にある知識を活用した作業を行ったりしていると、手順等が変更になったときには問題となることが生じるおそれもある。このようなことから、手順書・マニュアルの在り方と手順が変更になったときの対策を行っておく必要がある。

(4) 事務処理ミスの対策の考え方

ヒューマンエラーの対策には完全に防止できるものはないとされ、個人情報管理状況の報告でもマネジメントが重要とされ、国土交通省の対策でも全体論的な対策が必要とされている。このような観点も含めた対策を考えた場合、リスク管理や職場環境の整備などを行うためのマネジメント

(220) 稲垣佳世子=波多野誼余夫『人はいかに学ぶか』173頁（中央公論新社、1989）。

がヒューマンエラーの対策には重要なものになると考えられる。このような考えとこれまでの検討からは、以下の観点からの対策が大事であるといえる。

第一に、全体論的な安全管理として事務処理ミス进行管理していく必要があり、その際には、専門性の向上から生じるヒューマンエラーが生じないようにすること、また、失敗から学習することができるような組織文化を構築していくことも考慮していく必要がある。

第二に、センターにおける事務処理ミスを防止するためには、まずは、現在発生している行政文書の誤廃棄等に関する事務処理ミスの対策を行う必要があり、分析した領域ごとの対策を検討する。次に、個人及び団体の思考過程を要因としたヒューマンエラーの発生を抑制するためには、個人及び団体におけるヒューマンエラーの対策を検討する。また、税務署における事務処理ミス防止するためには、第一線職員に対するヒューマンエラーの対策も検討しておく必要があることになる。

これを整理すると以下のとおりとなる。

- ① 現在発生している事務処理ミスの対策
- ② 職員個人への対策
- ③ 組織としての対策
- ④ 第一線職員としての対策

この観点からの考察を行うため、まず事務処理ミスの管理としてリスク管理や職場風土の構築などについて検討を行い、次に内部事務のヒューマンエラー防止策として整理した観点からの対策や手順書・マニュアルの作成などについての検討を行う。

第 4 章 事務処理ミスへのマネジメント

多くの行政機関は一貫して自分たちの任務を果たしてきており、任務を果たすことに成功している機関に共通する特性は、よく機能するマネジメントシステムが存在している。マネジメントシステムというものは、組織のパフォーマンスを比較的短いサイクルで継続的にモニタリングしていくためのツールであるとされる⁽²²¹⁾。

センター化の目的は、内部事務の効率化によって外部事務への従事を増加させることである。一方、内部事務としては、提出された申告書等のアナログ情報を電子化することによって、迅速な意思決定に役立てるとともに、データ化されたものを様々な業務で活用を広げて新たな取組にも価値を見出していく必要がある。このことは、センターにおける事務処理は、税務行政を支える重要な役割を担っていることであり、センターで事務処理ミスが発生したときには、この役割を果たすことができないことにつながる。事務処理ミスをリスクとした場合には、リスクを管理するためにリスクを網羅的に把握して対応する必要があると考えるが、すべての事務処理ミスの発生を予測又は把握して管理することは不可能である。このため、事務処理ミスは発生するものとして考え、リスクの管理を計画することが重要となる。また、内部事務のセンター化に伴うリスク管理を行うには、エラー情報や事務処理ミスの情報の収集分析及び原因究明の徹底があつてこそ成り立つ。これは、情報の収集分析及び原因究明についても考察が欠かせないことになる。

以上のことから、センターとしての任務を果たすためには事務処理ミスをマネジメントする必要があること、また、業務品質の向上と職員が誇りをもって従事できるように職場風土の構築も大きな課題となる。

ここまでの考察では、ヒューマンエラーを防止するためには、第一に、全体論的な安全管理として事務処理ミスをマネジメントしていくこと、第二に、ヒュ

(221) ジェームズ・スイス (柿崎平訳) 『行政機関のマネジメントシステム 成功志向の行政経営モデルを構築する』 1 頁 (ピアソン・エデュケーション、2001)。

一マンエラーの対策として、現状発生している事務処理ミスの対策、センターの職員個人や組織としての対策、また、手順書・マニュアルによる対策が必要であると整理した。ここでは、全体論的な安全管理として、事務処理ミスのマネジメントに必要と考える、リスク管理、情報収集、職場風土の構築、学習と失敗について考察を進める。

第 1 節 リスク管理

事務処理ミスの防止策をリスク管理面からの検討を行うため、まずはマネジメント、リスクマネジメントとはどういうものかを概観し、リスクマネジメントの国際規格である ISO31000 の概要を確認する。

1 行政機関のマネジメント

マネジメントとは、「政策目的 (policy objectives) の達成にむけて、人々をはじめとした諸資源を調整していくことである」と定義されている⁽²²²⁾。

この定義から考えられるのは、目的達成に重要であるのは、組織に所属している人間という資源であるということもできる。組織がその目標達成を成し遂げるには、人的資源である労働者の仕事の生産性をあげて達成意欲を与えることであり、このためには、仕事を人間にふさわしいものにし、「人間を生理的ならびに心理的に独特な性質、能力、限界や、特異な行動様式をもった有機体であるとする」ことが必要とされる。また、人的資源をものとしてではなく人間として、他の資源と違って人格、市民意識、自己規制をもったものとして、責任、動機、参加、満足、誘因、報酬、指導性、地位、職能を必要とするものとして考えることを意味しているとされる⁽²²³⁾。また、人間を、問題を起こすもの、費用がかかるもの、脅威を与えるものとしてよりは

(222) ジェームズ・スイス・前掲注(221) 2 頁。

(223) P.F.ドラッカー (野田一夫=村上恒夫監訳) 『マネジメント [上] - 課題・責任・実践 -』 62 頁 (ダイヤモンド社、1974)。

機会をつくるもの、資源になるものとみなし、人間を「管理する」よりは「指導する」こと、「統制する」よりは「方向づける」ことを学ぶ必要があるとされている⁽²²⁴⁾。

また、マネジメントシステムとは、月単位あるいは四半期単位で組織のパフォーマンスを管理する手続であるとされ、組織の効率と有効性を改善するためのツールである。一般に、マネジメントシステムは効率向上の側面を重視しているが、それ以上に、行政の公正性や能力そして責任に対する納税者の信頼に影響するという意味で、きわめて重要な課題となっている⁽²²⁵⁾。

このような考えからは、税務行政の内部事務をマネジメントしようとした場合、職員を指導して方向づけを行い、センター事務の効率性を向上し、納税者の信頼を確保していくという組織の目標達成を成し遂げることが重要になる。そして職員の指導や方向づけには、人間が心理的に独特な性質や能力を持ち、認知や判断に偏りというバイアスがあることを前提にマネジメントシステムを構築する必要があることになる。

2 リスクマネジメント

リスクの概念はきわめて複雑で、奥行きのある概念であり、それゆえリスクの本質を追求することは哲学的課題になってくるとされる。また、リスクは将来の出来事に関するものであり、人間がなんらかの行動や活動すること自体がリスクで、そこには不確実性が存在し、その結果を完全に統制することはできない。そして、リスクの源泉は「自然や環境の変化と人間との係わり」にあり、「意思決定の拙劣や決断の失敗」にあると考えられている⁽²²⁶⁾。また、『リスクは繰り返す』、『リスクは変化する』、『リスクは隠れている』といったリスク三様相により、リスクは千差万別、千変万化するゆえ、リスク・トリートメントはきわめて重要で、これがリスクマネジメントの核心を

(224) P.F.ドラッカー・前掲注(223)46-47 頁参照。

(225) ジェームズ・スイス・前掲注(221)25-26 頁。

(226) 亀井利明＝亀井克之『リスクマネジメント総論〔増補版〕』18 頁(同文館出版、2009)。

なしている⁽²²⁷⁾」とされる。このリスクの源泉とリスクの三様相は、第二章で事務処理ミスを区分した領域にそれぞれ該当していると考えられる。領域①の「繰り返すミス」はリスクの三様相の「リスクは繰り返す」、領域②の「不注意エラー」は「リスクは変化する」、領域③の「個別的なミス」はリスクの源泉の「意思決定の拙劣や判断の失敗」、領域④の「潜在的エラー」はリスク三様相の「リスクは隠れている」となる。さらに、リスクの源泉である「自然や環境の変化と人間との係わり」は人間が持っている偏った考え方、バイアスということもでき、リスクの源泉や三様相を原因としたヒューマンエラーが発生しているとも考えられる。

発生したヒューマンエラーが事務処理ミスの引き金になったとしても、その背景となった要因は多様であり、①状況要因、②個人要因、③労働要因、④システム要因などを考えねばならないとされていることから⁽²²⁸⁾、ヒューマンエラーが発生したときにはその原因究明が求められることになる。

また、業務管理型リスクマネジメントの面では、そのマネジメントを構成しているのは比較的単純な日常的、反復的な業務である。それは概ね単純労働で、マニュアルの読み違い、解釈ミス、コンピュータ使用上のミス、事務の慣れ、うっかりミス、度忘れ、事務重複や多忙からくる作業手順の間違い、ストレスや過労からくる判断ミスや思い違い等、業務管理上のリスクは複雑多岐である。問題なのは多種類、多様化したマニュアルの指示を守り、その手順に従うことになるが、マニュアルに書かれていない業務や事務、あるいは事態、事故、事件が出現した場合にどう対応するかが問題となる。マニュアルの常識的応用的活用、理性的活用、感性的活用が必要となるが、そこには意思決定、決断、リーダーシップ等の問題がでてくる。しかし、業務管理上のミスや業務的意思決定の誤りは、危機のレベルまでリスクを引き上げ、単なるリスクマネジメント上の小事件ではなくなることもあるとされる⁽²²⁹⁾。

(227) 亀井ほか・前掲注(226)25 頁。

(228) 亀井ほか・前掲注(226)195 頁。

(229) 亀井ほか・前掲注(226)67-68 頁参照。

失敗には、法則めいた教訓が数多く存在し、①失敗にはハインリッヒの法則が妥当する、②失敗の法則は成功の法則である、③失敗は拡大し、次の失敗を創造する、④失敗を防止するにはリスク戦略とマニュアル化が必要であるといった教訓を生かすことが、リスク・トリートメントである⁽²³⁰⁾。

このようなリスクマネジメントの考えからは、これまでも検討してきたが、発生している事務処理ミスを区分した領域ごとの分析、リスクに対応した手順書・マニュアルの作成、失敗からの学びがヒューマンエラーを防止するために重要なファクターであることを示している。

3 ISO31000 の概要

ISO31000 は、ISO（国際標準化機構：International Organization for Standardization）によって開発されたリスクマネジメントの国際規格である。組織がリスクマネジメントを行うときの原則、枠組み、及びプロセスを提供する規格であり、組織の規模や活動、分野にかかわらず使用できる指針となっている。この ISO31000 はリスクマネジメントでは最初の国際規格であり、2009 年 11 月 15 日に発行され、2018 年 2 月 15 日に改訂された⁽²³¹⁾。

(1) リスクの定義

ISO31000 は、あらゆる組織のあらゆるリスクに関するマネジメントに対応することができる規格であり、公的機関のような組織にも適用することができるとしている⁽²³²⁾。ISO31000 では、リスクは、「目的に対する不確かさの影響」と定義され、その注記 1 に「影響とは、期待されていることからかい（乖）離することをいう。影響には、好ましいもの、好ましくないもの、又はその両方の場合があり得る。影響は、機会又は脅威を示したり、創り出したり、もたらしたりすることがあり得る」と記されている。

(230) 亀井ほか・前掲注(226)198-199 頁参照。

(231) リスクマネジメント規格活用検討会『ISO31000:2018(JISQ31000:2019)リスクマネジメント解説と適用ガイド』12 頁（日本規格協会、2019）。

(232) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)37 頁。

る⁽²³³⁾。この定義の特徴の一つ目は、目的との関係でリスクを定義したことである。この定義により、目的を明確に設定しなければ、リスクが定まらないことになる。リスクが目的を設定してはじめて定義できるものであることは、リスク特定の段階から組織運営の視点でリスクを特定することが必要なことを示している。二つ目は、影響に、好ましいもの、好ましくないもの、又はその両方がありえりとしたことである。この定義によれば、リスクの影響を好ましくないことに限定していないことになる。この定義からは、組織の意思決定において定義を考慮した判断を行うという概念であり、組織目標を達成する手法になったとされる⁽²³⁴⁾。

(2) リスクマネジメントの特徴

ISO31000 のリスクマネジメントの意義は、価値の創出及び保護を前提とし、目的の達成を支援するものとされる。有効かつ効率的なマネジメントの特徴に関する指針として、統合、体系化及び包括、組織への適合、包含、動的、利用可能な最善の情報、人的及び文化的要因、継続的改善の 8 つの原則を掲げている。また、リスクマネジメントの重要な使命は、意思決定を行うことであり、リスク分析は、その意思決定を支援するために必要なものとなる。組織の様々なマネジメントの中でリスクマネジメントの特徴といえるのは、不確かさについての対処であることから、リスクの持つ不確かさを意識した分析が必要とされている⁽²³⁵⁾。

リスクは状況に応じて変化するものであり、リスクは定期的に見直す必要があるとしている。そして、リスクマネジメントの理想的な状況を短期的に構築することは難しく、改善を継続することによって理想的な状況に徐々に近づいていくことになる⁽²³⁶⁾。

(3) リスクマネジメントの枠組み

(233) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)39 頁。

(234) 野口和彦「ISO31000 の改訂ポイントと活用の契機～リスク管理からリスクマネジメントへ～」ISOS25 巻 9 号 16-17 頁 (2020)。

(235) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)56-57 頁。

(236) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)60 頁。

ISO31000 では、リスクマネジメント実施の基本となる要素のリーダーシップとコミットメントを中核に、統合と PDCA の設計、実施、評価及び改善の 5 要素によって、リスクマネジメントの枠組みを構成している。このように、従来の PDCA に、統合の概念を加えたリスクマネジメントの PDCA サイクルを示している⁽²³⁷⁾。

(4) リスクマネジメントのプロセス

リスクマネジメントのプロセスは、①適用範囲、状況及び基準、②リスクアセスメント、③リスク対応、④記録作成及び報告というステップに分かれる。このうち、リスクアセスメントとリスク対応がリスクマネジメントの主要なステップとなり、このステップにコミュニケーションやモニタリング活動を連動させることが大切であるとしている⁽²³⁸⁾。

(5) ISO31000 の活用

リスクマネジメントは、組織の業務と一体となって展開されるものであり、業務や組織文化によって異なるものと考えられている⁽²³⁹⁾。ISO31000 は、あらゆるリスクのマネジメントを行うための共通の取組方法を示しており、「本規格の示す内容をよく理解し、自分の組織の特徴に応じて、その適用方法を検討することが重要である⁽²⁴⁰⁾」とされる。

前章において、事務処理ミスの定義を検討しているが、ISO31000 のリスクの定義は「目的に対する不確かさの影響」であり、事務処理ミスの定義、「職員の行った事務処理が正しい結果又は意図した結果にならなかったミス」は「職員の目的とした結果に対する不確かさ」と言い換えることもできる。このため、税務行政におけるヒューマンエラーの防止を検討する場合は、税務行政の特徴に即して当該規格の適用方法を検討することもできるであろう。

(237) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)63 頁参照。

(238) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)79-80 頁参照。

(239) リスクマネジメント規格活用検討会・前掲注(231)78 頁。

(240) 野口・前掲注(234)18 頁。

4 レジリエンスによる柔軟な対応

レジリエンスとは弾力性、復元力という意味であり、人間のレジリエンスが危険なシステムを安全に機能させていると考えられている。ヒューマンエラーにかかわる安全マネジメント分野でも、レジリエンス・エンジニアリングが大きな注目を集めているとされる。これまでの安全マネジメントは失敗ばかりに目を向け、ヒューマンエラーがシステムの安全を脅かす最大の要因として、システムの自動化やエラーをしにくいシステム設計などの人間工学的な対策を行ってきた。このような対策を行った後においては、ヒューマンエラー対策はマニュアルの厳守へと力点が移り、マニュアルの整備、追加、修正が行われてきた。確かにマニュアルは必要であるが、すべてをマニュアルで解決しようとする行きすぎたマニュアル主義は、現場のしなやかさ、弾力性、復元力を奪うことになる⁽²⁴¹⁾。

レジリエンスの能力が高ければ、かなり大きな状況の変化にも対応できることになり、状況が常に変化している現場では、機転を利かせ、臨機応変に行動することで事故を防ぐという、人間の優れた面を伸ばしていくことも安全のためには重要となる⁽²⁴²⁾。

人間の優れた面による柔軟な対応は税務行政の現場でも必要なものとなるため、レジリエンスの考えを取り入れ、職員が事務処理ミスが発生時に柔軟なリカバリー行動をとることができるようにするには、学習、特に失敗からの経験は、弾力性、復元力を高めるために欠かせない。

第 2 節 事務処理ミスの情報収集と原因解明

事務処理ミスの未然防止を図るためには、事務処理ミスやエラー情報の収集は欠かせない。また、事務処理誤りや事務処理ミスが発生したときに、うっかりミスを原因とする不注意に注目した対策では、事務処理ミスの根本に注目し

(241) 芳賀・前掲注(161)199-202 頁。

(242) 小松原明哲『ヒューマンエラー〔第3版〕』91-92 頁（丸善出版、2019）。

ていないために根本解決には至らないことになる。このため、エラー情報収集と事務処理ミスの原因解明の徹底について考察を加える。

1 エラー情報の収集分析

エラーを知ることによって、エラーを要因とした事務処理ミスの発生を避けることができる。このため、エラーが発生してもエラー対処を行ったことで問題なく処理されたエラー情報を収集することも必要となる。しかし、このようなヒヤリハット事象のエラー情報の存在を確認して収集することは難しいと考えられる。

ヒヤリハット事象の情報を収集して重大な事故を予防するのに、直接の原因や原因らしきものの収集だけでは、注意喚起、確認励行といった作業者の意識に頼る対策しか導かれぬ。不注意、うっかり、ぼんやりはヒヤリハット事象の誘因ではあるが、これを生み出した背景要因、不注意になりやすかったといった、好ましくない行為の可能性を高めたという視点での検討が必要である。そして誘因が改善されれば問題の発生の可能性を少しでも減らせるのではないかという検討が大事であるとされる⁽²⁴³⁾。

ヒヤリハット事例収集を行おうとしても、失敗したら叱られる、あるいは、報告するのは面倒であるといった心理的傾向があり、失敗を隠したいと思う背景から報告されないことが多い。この叱責という行為が自分にとって避けたい事象と意識づけされてしまうと、叱責されそうなことは見つからないようにしようという自己防衛的な心理が働くことになる。このため、叱責に対するネガティブな潜在意識を排除することで、ヒヤリハット事例を隠したいという意識の改善を図ることが必要である。また、報告が何かの役に立っているのだろうかという不信感から意味のない作業は面倒だという意識が生じる。これは管理者側の安全管理活動が、現場の職員には見えていないために、報告へのモチベーションを著しく下げることにつながっていると考えられて

(243) 岡田・前掲注(56)44-45 頁。

いる。報告へのモチベーションを維持するには、管理者と現場の職員が一体となった安全管理活動にしていく必要がある。いずれにしても、現場の職員の満足・納得を得るようにしていかななくては、ヒヤリハット事例の収集もそのほかの安全管理活動も、管理者だけの活動に陥るとされる⁽²⁴⁴⁾。

ヒヤリハット事例の収集においては、職員と管理者が、それほど時間をかけることなく、その事象の背景的な要因を抽出できる方法を検討することが必要である。その方法の一つとして、要因をあらかじめリストアップされた項目から関連する要因を選択するという方式が考えられる。しかしながら、安全管理におけるヒューマンファクターの問題に対しては、各職場の特徴に基づき、職員全体の理解・納得・満足を得られるように実践段階での工夫を十分に施すことが必要とされる⁽²⁴⁵⁾。

2 事務処理ミスの原因究明の徹底

事務処理ミスの情報を収集しても、その情報を適切に活用できるようにしなければ何の意味もないことになる。事務処理ミスにつながるヒューマンエラーを発見したときに、そのヒューマンエラーの対策を行うことに注視することで、原因究明が行われないこともある。このように原因を深く究明しないことによって、根本原因を同じとするヒューマンエラーが再発することになる。例えば、個人情報情報を漏えいした誤送付の原因が、作業者のうっかりミスというヒューマンエラーであった場合に、ヒューマンエラーが原因と考えるとしまい、うっかりミスの原因を深く究明しないことになる。そして、うっかりミスを起こした個人を叱責し、個人の責任とし、手順の再確認やチェックを追加したとしても、根本原因が解消されていないために、再度誤送付が発生することになる⁽²⁴⁶⁾。

(244) 岡田・前掲注(58)43-45 頁。

(245) 岡田有策「ヒヤリハット事例の背後要因－要因を抽出するための方法」安全と健康 61 巻 3 号 39-41 頁 (2010)。

(246) シドニー・デッカー (小松原明哲=十亀洋監訳)『ヒューマンエラーを理解する』17 頁 (海文堂出版、2010) 参照。ここでは、ヒューマンエラーの古い見方「腐った

このため、事務処理ミスが発生したときは、その要因がヒューマンエラーであったとしても、個人に責任を押し付けるのではなく、原因究明の徹底が求められる。どのような規則や手順書などであっても、完全無欠な手順書などはあり得ない。原因究明を行う理由は、事務処理誤りの責任を個人限りとして終わらせることなく、組織として原因究明を行うことによって、不完全となっていた手順等全体の見直しを行うことである。言い換えれば、ヒューマンエラー情報を報告した職員は、不完全な手順等の見直し、そして事務処理の安全性に貢献したと評価できることになる。

このように深く原因を究明することによって、ヒューマンエラーの発生は叱責されるということではなく、ヒューマンエラーはシステムの見直しに役立つものという考えが職員個々に浸透することによって、エラーが発生したときに進んで報告されることにつながっていくことになる。

第3節 職場風土の構築

センターは、財務省組織規則から、統括国税管理官（財務省組織規則 463 条の 2）、主任国税管理官（財務省組織規則 466 条の 3）、国税管理官（財務省組織規則 466 条の 4）で組織されている。統括国税管理官は、税務署の統括国税徴収官、統括国税調査官、酒類指導官の事務のうち、税務署の事務の運営及び事務の状況に照らし、国税局長が特に必要があると認めた事項に関する事務を分掌する。主任国税管理官は、統括国税管理官が分掌している事務を処理し、及び国税管理官の行う事務を総括する。国税管理官は、統括国税管理官が分掌している事務を処理する。

このようにセンターは組織され、センターの一員として職員が判断して行動

リンゴ理論」を解説しており、「トラブルを起こしたことに繋がられる手頃な『ヒューマンエラー』を見つけると、すぐに、そのトラブルを深く追及することは止めてしまう。このような結論づけとその影響が、次のシステム破綻の原因になっていくと考えられる。」としている。

することになり、この判断と行動は職員間に共有されていくことになる。共有された判断や行動はセンターに定着していき、センターとしての組織文化を構築していくことになる。

組織文化とは、組織構成員が共有する集合的な価値観と信条により成り立ち、新しい目標は組織の新しい価値観を生むとされる⁽²⁴⁷⁾。また、業務のやり方についても、絶対的な正解があるわけではなく、業種や組織の規模などによって異なり、価値観や信条を踏まえて業務のやり方を模索し、職員が自発的に前向きになれる環境、仕組みを創造していくことが必要となる。

また、組織におけるリスクマネジメントとして、リスクを想定するにしても、想定内容には「組織ごとにバリエーションがあるため、リスクを把握、あるいは特定する作業を進める上で風通しのいい職場環境、硬直した人間関係の排除といった組織風土は重要である⁽²⁴⁸⁾」とされる。

このように、センターにおいて新しい価値観を創造するため、また、職場風土の構築に必要なと考えられる、職務の充実度の向上、分権化、目標の設定、コミュニケーション、協働といった面を考察する。

1 職務の充実度の向上

職員の心理的欲求を満たすための労働の仕組みづくりは、生産性向上のための一つの重要な手法である⁽²⁴⁹⁾。この生産性を向上させるために、業務を細

(247) ジェームズ・スイス・前掲注(221)305-307 頁参照。

(248) 水谷章「社会的責任としての組織によるリスクへの備え」高橋滋＝渡辺智之編著『リスク・マネジメントと公共政策 経済学・政治学・法学による学際的研究』23 頁（第一法規、2011）。また、ここでは、「そうした組織風土が欠けていると危機管理上思わぬ障害が発生する可能性が高い。リスクとは不確実性であり、『予期せぬことが起こる可能性』でもあるため、その現実化を前にして定型的で硬直的な課題処理しかできないグループは無力であり、コミュニケーションがスムーズでない集団は烏合の衆となって、想定外のことは到底対応できないからである。組織におけるリスク・マネジメントとは、職員の不断の努力と自己批判の繰り返しに耐える精神、従来のステレオタイプに囚われない発想、そしてそれらを前提にしたチーム・ワークによってこそ、初めて対応が可能となる業務だともいえよう」と述べている。

(249) ジェームズ・スイス・前掲注(221)300 頁。

かい動作過程に分けることによる利点はあるものの、機械的に繰り返すだけの作業は、退屈さを生み、多くのミスや、職員の不満足感を引き起こしてしまうという心理的マイナス面が利点を上回ってしまうことになる⁽²⁵⁰⁾とされる。職務充実では、職員は、比較的広い分野の業務を課され、より多くの段階に従事することで、彼らが自分たちの努力の成果をより容易に把握できるようにするものである。職務充実は、次の業務における三つの次元のうち最低一つを改善することが必要になる。①業務を行う上での自主性もしくは自由度、②多種多様な種類の業務、③全体性、もしくは、業務における始めと終わりを把握することで自己完結的な感覚を職員が得ることができる⁽²⁵⁰⁾。このような業務の改善による職員の満足感の向上は、仕事のストレスを減らすことにつながるとされる⁽²⁵¹⁾。

また、満足度の向上によって知的好奇心が喚起されれば、適度にむずかしい事務への知識の習得につながる⁽²⁵²⁾と考えられる。

2 分権化と責任

分権化とは、権力の分散であり、それにより、より低いレベルや現場のオフィスによって多くの決定が下され、実行に移されるというものである⁽²⁵³⁾。現場で大半の意思決定を自ら行うことができる権限を得た場合、その意思決定の仕組みは多くの場合俊敏で、外部環境の変化にも非常に敏感であり、そして融通がきくものとされる⁽²⁵⁴⁾。このように分権化は常時変化する情報を効率よく処理するとき有効なものと考えられる。

職員は、自分たちがよい仕事をして、生産的に、かつ知的に働くことができるように管理者がしてくれることを期待しているため、この期待に応える

(250) ジェームズ・スイス・前掲注(221)302 頁。

(251) ジェームズ・スイス・前掲注(221)304 頁。

(252) 海保博之『心理学者が教える読ませる技術聞かせる技術 心を動かす、わかりやすい表現のコツ』139-140 頁（講談社、2018）参照。

(253) ジェームズ・スイス・前掲注(221)272 頁。

(254) ジェームズ・スイス・前掲注(221)274 頁。

ために管理者は自身の職務に対して責任を持つことが求められる⁽²⁵⁵⁾。管理者に責任があり、管理者がその責任を果たすためには権限と職員に対して責任をもたせる必要がある⁽²⁵⁶⁾。この管理者に権限が必要になるという点は、分権化が必要になるということであり、分権化を行うことによって、上述のような分権化の利点を生かすことができることになる。このことは、事務処理ミスが発生した場合、迅速な対応が求められることから、管理者はリーダーとして自らの意思決定によって責任を果たし、職員は管理者の意思決定に基づく対応に責任をもって効率よく処理することが必要になる。しかし、管理者の「言動や、不用意な言葉や、習慣や、さらに癖までもが、部下にとっては、計算され、計画され、意味のあるものと受け取られてしまいがちである⁽²⁵⁷⁾」ため、職員に誤った方向づけを行わないようにしなければならない。

3 目標の設定

センターは内部事務に特化した部署であるが、データ中心としたこれからの税務行政を支える部署であり、センター化の目的は、事務の効率化によって外部事務への従事を増加させることにある。しかしながら、外部事務への従事を増加させるという目的を達成しようとするためのシステムを、もっぱら効率化の一方策として職員に理解させようとした場合は、最悪の場合、「効率」という言葉が、単なる迅速化や予算削減の婉曲表現のようになってしまうことになる⁽²⁵⁸⁾。このため、センターの職員が、所属するセンターの事務や自身の能力にプライドを持って従事できるように、目的を達成してシステムの効率化も満足させる目標の設定が必要になる。

(1) 組織の目標設定

組織における目標の達成を可能とするには、「その目標が特定化され、限

(255) P.F. ドラッカー・前掲注(223)499-501 頁。

(256) P.F. ドラッカー・前掲注(223)496 頁。

(257) P.F. ドラッカー (野田一夫＝村上恒夫監訳) 『マネジメント [下] - 課題・責任・実践 -』 90 頁 (ダイヤモンド社、1974)。

(258) ジェームズ・スイス・前掲注(221)324 頁参照。

定され、明確に定義されている場合だけである。目標が定義されていさえすれば、資源をその目標の達成、優先順位、期限に応じて配分できるし、またそれらの成果に対してだれかに責任をもたせることもできる⁽²⁵⁹⁾。

行政機関における組織目標の設定は、「行政機関は価値観に関わる問題を扱うこと、世間の注目を集めること、相競合する潜在的目標が数多く存在すること、そして、パワーの所在が多極的である⁽²⁶⁰⁾」といった理由から、企業における組織目標の設定に比べて難しいとされる。このようなことに加えて、センターという組織を考えた場合には、センターは納税者や地域社会に対して重大な関係を持っているだけでなく、センターの事務に従事する職員と管理者も利害関係者となる⁽²⁶¹⁾ということも目標の設定を考える上では考慮しなければならないことになる。

また、組織に個人では不可能な目標の達成を可能とするという効用があるとした場合に、「成員たちは目標に向かって互いに協力し合う傾向が強く、結果的に集団の課題遂行にもプラスに働くことが多い⁽²⁶²⁾」とされる。このため、センターの課題遂行にプラスに働くことができるような、組織目標を設定する必要もある。

(2) 職員の目標設定

職員が個人で職務を遂行するには、「どの仕事にも目標が必要であり、それらの目標は、それらの目標を達成すべき人が上司と一緒に設定」し、「仕事自体を生産性が上がるものにし、その仕事をする人が達成意欲をもてる」ようにすることが重要である⁽²⁶³⁾。

組織に属する職員の貢献は、共通の目標に向かい、職員個々の努力は、

(259) P.F.ドラッカー・前掲注(223)230 頁。

(260) ジェームズ・スイス・前掲注(221)9 頁。

(261) P.F.ドラッカー・前掲注(223)231 頁参照。ここでは、サービス組織体の利害関係者について、「従業員、投資家、地域社会全体、そして、経営陣自体もまた『利害関係者』なのである」と述べている。

(262) 池田ほか・前掲注(6)186 頁。

(263) P.F.ドラッカー・前掲注(223)509 頁。

すべて同一の方向に向けられなければならないとされている⁽²⁶⁴⁾。また、職能別の専門家が高度な技術を培うことは大切であり、職員が熟練技能を重視して仕事に務めなければ進歩と革新は生まれにくいことになる。しかし、その反面、専門的な技術の向上に努めることは、当人のビジョンや努力を組織全体の目標から逸らしがちになり、当人の職能別の仕事それ自体が目的となってしまう危険性も伴っている。結果として、自己の職能だけにしか関心をもたず、自己の「秘密」を油断なく守り、自己の努力圏を拡張することに夢中になって、組織という一つにまとまったものを築きあげることをおろそかにすることになる⁽²⁶⁵⁾。また、高度に専門家したグループは、自分の仕事を、常に組織の目標と成果に直接結びつけるように努力しない限り、彼らは、組織の目標や成果から離れた方向に自己の仕事を進めてしまうことになるとされる⁽²⁶⁶⁾。

このような考えからは、目標設定を行う際には、主任国税管理官は、国税管理官に対して、何を期待すべきか理解していなければならない。国税管理官も成果をあげるには、自分自身が何に対して責任を負い、管理者が何を求めているかを理解していなければならない。このため、管理者はセンターでの目標を明確にして成果を求めることを職員に理解させ、共有された目標に沿った目標を職員個々が設定し、管理者は職員個々の目標と成果をセンターの成果に結びつけていく必要がある。

4 コミュニケーション

組織の方針や職員間で情報を伝達するためのコミュニケーションは、センターなどの組織においても重要であり、欠かせないものである。これからの情報化社会では、「言語が最も有効な情報伝達の道具であり続ける」と考えられており、情報伝達を円滑に行うためには、言語を正しく理解するだけでな

(264) P.F. ドラッカー・前掲注(257)86 頁。

(265) P.F. ドラッカー・前掲注(257)88-89 頁。

(266) P.F. ドラッカー・前掲注(257)97-98 頁。

く、言語でわかりやすく表現することが重要になる⁽²⁶⁷⁾。目標設定や責任を明確にしても、この目標などに基づく方針が職員に伝わなければ意味がない。上司と部下との間の垂直的なコミュニケーションでは、上司の言っている内容が明確であり部下が内容を正確に理解できたときは、円滑なコミュニケーションとなり問題は生じない。しかし、情報の一部を省略するなどあいまいな指示を行ったり、部下の知識や経験を考えずに指示をしたりしたときは、両者間で情報共有が低く、問題が生じることになる。その結果、部下が自己の知識や経験からの判断を行うことが想定され、先入観や思い込みからエラーが生じる危険性がある。この危険性を防止するためには、組織目標や責任の所在を共通認識し、指示等を行ったときはフィードバックを行わせることによって、円滑なコミュニケーションとなるようにする必要がある。このように、コミュニケーションによる情報の伝達は職員の理解の効率を高めるために行われる必要があり、また、コミュニケーションには、技術、意味、効果の 3 つの問題⁽²⁶⁸⁾を意識することが求められ、組織の維持・発展のためには円滑なコミュニケーションは欠かせないものとなる。

円滑なコミュニケーションは重要であるが、情報を伝達するためのコミュニケーションでは、対面ではない電子メール等によって行われることも少なくない。この電子メール等によるコミュニケーションには利点も多いが、電子メール等によるコミュニケーションには、課題があると指摘されている⁽²⁶⁹⁾。しかし、電子メール等によるコミュニケーションは今後も使用されて

(267) 無藤ほか・前掲注(8)145 頁。

(268) 馬場昌雄＝馬場房子監修『産業・組織心理学』26-27 頁（白桃書房、2005）参照。ここでは、コミュニケーションの基本的な 3 つの問題としては、「第一に、いかにメッセージを正確に伝達するかという技術上の問題、第二に、伝達されたメッセージがいかに正しく本来の意味を受け手に伝えたかという意味上の問題、第三に、受け手が受け取った情報の意味が、意図した方向への行動にどのように影響を与えうるかという効果上の問題である。」と述べている。

(269) 馬場ほか・前掲注(268)41 頁。ここでは、電子媒体によるコミュニケーションの課題として、「①文字によるコミュニケーションが中心となるため誤解などが生じやすいこと。②その即時性に慣れるに従い、返信や発言などに速やかな対応が求められるがちであること。③その利便性や手軽さから大量の情報が伝達・交換されるので、必

いくことになると思うが、言語が最も有効な情報伝達の道具であり続けると考えられていることから、対面的なコミュニケーション能力のスキルを向上させることが必要となる。事務処理ミスが発生したときに、上司が一方的に部下を叱責したり不機嫌になったりすれば、部下は叱られるからといったことから事務処理ミスを報告しなくなり、情報の的確な収集を行うことができないことになる。このため、コミュニケーションのスキルを向上させ、部下が事務処理ミスの報告をできるようにしていく必要がある。

なお、税務行政における情報伝達のツールとして、内部事務一元化によってミーティングが実施されている。管理者としてミーティングの場を設けることは、部門全体としての効率性や的確性の実効を担保し、処理すべき事務の状況の把握、効率的効果的な進行管理を可能としている。職員のミーティングの参加は、職員個々の状況に気を配りあう意識を醸成し、主体的に事務に取り組むという意識を持つことにもつながっている⁽²⁷⁰⁾。このミーティングは、センターにおける協働、加えて業務の維持・発展に必要な不可欠なものとなる。各々のセンターに応じたコミュニケーションの在り方に定期的に検証を加え、ミーティング、そしてコミュニケーションの在り方を変化させていく必要があるだろう。

5 協働

「チームや組織で仕事をするのは一人では達成できない目標があるからであり、また一人でやるよりも効率的に業務が遂行できるからである⁽²⁷¹⁾」。チームは、目標を共有し、職務課題を遂行するために協働するものであり、所属するメンバーはそれぞれ異なる役割と責任を持つことにある。チームの生

要な情報を取捨選択する手間がかかり、本来の業務遂行や目的達成の障害になりやすいこと。また、取捨選択するための選択眼やスキルが当事者に求められること。④電子媒体の利用に際し、それらについての知識やスキルの格差が、伝達・交換される情報の量や質の差につながり易いこと。⑤中間管理職層の存在意義と役割を変化させる大きな要因であるので、それら変化への対応が求められていること。」を挙げている。

(270) 脇本・前掲注(31)100頁参照。

(271) 馬場ほか・前掲注(268)223頁。

産性を最大限引き出すために、すべてのメンバーが目標を持ち続けることが大切であり、目標の持続にはミーティングでの再確認が効果的である。しかし、チーム内での意思統一や情報共有のためのコミュニケーションは、周りの状況や環境の変化等によって変化するため、この変化に柔軟に対応して更新していくことが重要となる。このことが、チームで協働するというメンバーのモチベーションの維持や高めることにつながると考えられる。

職員個人として考えた場合、事務処理のすべてを知っている人はいない。しかし、チームの中の職員には自分が知らない知識を持っている人はいる。これは、組織という集団は知識を持っているということになる。集団の中にある知識を活用するためには、職員個人として、自分は知らないということを知り、知らないことを口に出すことをためらわないことが大事になる。チームとしては、円滑なコミュニケーションを前提とした協働によって、集団の中の知識を活用することができることになる。

しかし、協働で事務処理を行う際には、利用可能性ヒューリスティックが形成されるバイアスがあり、「自分のほうが他のメンバーよりも頑張っており、他のメンバーの貢献度は自分より小さいと考えがち」になるとされる。この場合に、各自の自己評価に従ったらメンバー全員の貢献度の合計が 100%を上回ることになり、自分の貢献度が大きいと感じているときは、チームのメンバー全体も同じ思いをしている可能性が高いのである⁽²⁷²⁾。このため、管理者がチームと個人の進捗状況を把握することに努め、進捗状況に応じて資源の配分を行うことで協働していくことが欠かせないことになる。

第 4 節 事務処理の学習と失敗

ここまで職場風土の構築について考察してきたところであるが、人の認知システムやバイアスによってヒューマンエラーを完全に防止することができない

(272) ダニエル・カーネマン・前掲注(72)234 頁。

とした場合、人間の起こした失敗から学ぶことができなければ、ヒューマンエラーの抑止を行いつつ発生したときの影響を最小限に食い止めることはできない。また、事務の専門性が向上することは自動的な処理が行われることであり、自動的なシステムはエラーを生じさせることにもなるため、専門性の向上や失敗についての学習について考察する。

1 学習による専門性の向上

センターに従事する職員は、事務の専門性を高め、優れた知識やスキルを有することが必要となる。専門性を高めるためには、日々の事務処理から学習の習熟度を向上させていくことは欠かせない。職員個々では習熟度に差が生じてくることになるものの、専門性の向上は効率的な事務処理には必要なものとなっている。

専門性が高く、素人には真似のできない特別な知識やスキルを持っている人を熟達者と呼ぶが、熟達者は、膨大な知識を獲得しており、彼らの知識やスキルは仕事上の諸問題に対処するための道具になるとされる⁽²⁷³⁾。この熟達者には、適応的熟達者⁽²⁷⁴⁾と手際の良い熟達者⁽²⁷⁵⁾があり、手際の良い熟達

(273) 松尾睦『経験からの学習—プロフェッショナルへの成長プロセス—』25 頁（同文館出版、2006）。

(274) 波多野誼余夫＝稲垣佳世子「文化と認知—知識の伝達と構成をめぐって—」八木晃監修『現代基礎心理学第 7 巻思考・知能・言語』195-196 頁（東京大学出版会、1983）参照。ここでは、「人々はより深い理解を求める存在であるが、これは結局のところ、より明確で詳細な概念的知識の構成とその吟味によって可能になる。実際、人々は、少なくとも時として、手続きを遂行し、そしてフィードバックを得ながら、そこで扱われている対象の系についての対応する概念的知識を構成したり、それを精緻なものにしたりしていくことがありうる」とし、「たとえば、農業従事者が伝統的な農業生産の技能を学び、それからスタートしながら、実際の耕作の過程で、植物についての概念的な知識を得るということは、おおいにありそうであり、この「概念的知識のおかげで、経験をつんだ農業従事者は、さまざまな条件や制約の変化に効果的に対処しうる（たとえば天候不順や植物の病気などに際して適切な処置をとるなど）」というのも事実なのである。彼は経験の少ない後輩のためのコンサルタントとして機能することさえできるかもしれない。彼の示す知識は十分柔軟で適応性をもっているから、彼を適応的熟達者（adaptive experts）とよぶ」としている。

(275) 波多野ほか・前掲注(274)198 頁参照。ここでは、「何百回、何千回もその手続きをおこなっていると、私たちはそれに習熟する。ただしそうして得られた技能は、環境

とは、同じ手続きを何百回、何千回と繰り返すことによりその作業に習熟し、技能の遂行の速さと正確さが際立って優れている人を指し、適応的熟達とは、手続きの遂行を通して概念的知識を構成し、課題状況の変化に柔軟に対応して適切な解を導くことのできる人を意味するとされる⁽²⁷⁶⁾。

熟達者のようにある分野の構造化された豊富な知識を持っている者は、その分野では初心者より効果的に学ぶことができ、知識をますます豊富にしていくことが可能となる。豊富な知識を持っている者は、自分の得意とする分野についてたえず有能さを増していきたいという強い動機づけを持っていることが多く、知識の追求を他のことに優先させる傾向があるとされる⁽²⁷⁷⁾。この傾向は、組織目標と成果の結びつきから離れてしまうことになるため、結びつける意識付けも必要になる。

また、熟達者のように豊富な知識を持ち専門性が向上されるということは、事務処理を行う際に自動的なシステムで処理することができるようになる。これは、認知の2つのシステムのうち直感で処理することになり、この直感にバイアスが存在するとエラーが発生することにもなる。確かに、専門的なトレーニングや実践的な経験を積み、特別な技能や知識を獲得した熟達者が処理することによって、事務処理ミスの発生は減少するものと考えられるが、直感的にすばやく処理するシステムにはエラーを発生させることにもなるのである。

2 失敗の原因と失敗を隠す要因

失敗は、「人間が関わって行うひとつの行為が、はじめに定めた目的を達成

の制約が一定であるかぎり、つまり同一の（ないしは類似した）材料や道具が存在している限りにおいてのみ、有効なのである。こうした熟達者を、適応的熟達者と対比させて、手際よい熟達者（*routine experts*）とよぶことができるだろう。彼らはただその技能の遂行の速さ・正確さ・自動性などにおいてのみ他の人々と比べてすぐれている」としている。

(276) 松尾・前掲注(273)39頁。

(277) 稲垣ほか・前掲注(220)138-139頁。

できないこと」をいうとされる⁽²⁷⁸⁾。この失敗から事務処理ミスの原因等を考えるにあたっては、失敗原因の分類⁽²⁷⁹⁾のうち、内部事務での個人のヒューマンエラーの原因に分類できるのは、無知、不注意、手順の不順守、誤判断及び調査・検討の不足であると考えられる。

無知は、失敗の予防策や解決法が世の中に知られているにもかかわらず、本人の不勉強によって起こす失敗である。不注意は、十分注意していれば問題がないのに、これを怠ったがために起こってしまう失敗である。手順の不順守は、決められた約束事を守らなかったために起こる失敗である。誤判断は、状況を正しくとらえなかったり、状況は正しくとらえたものの判断の間違をおかしたりすることから起こるものである。調査・検討の不足は、判断する人が、当然知っていなければならぬ知識や情報をもっていないために起きる失敗や、十分な検討を行わないために生じる失敗である。

また、失敗は、いわば理想と現実とのギャップであるとされ、最先端の組織は常にこのギャップを埋める努力をしているが、そのためには学習チャンスを最大限に活かすシステム作りが欠かせず、どんなにすばらしいシステムを導入しても、中で働くスタッフからの情報提供がなければ何も始まらなるとされる⁽²⁸⁰⁾。しかし、人は自分の失敗を見つけると、他人から自分を守るばかりでなく、自分自身からも守るために、失敗を隠したり、はじめからなかったことにしたりする⁽²⁸¹⁾。この自分の失敗を隠す「内因」が認知的不協和だとしたら、「外因」ともいえるのが、非難というプレッシャーとなる。非難は、組織内に強力な負のエネルギーを生むことになり、何かミスが起こったときに、非難される環境では、誰でも失敗を隠したくなる。しかし、もし「失敗は学習のチャンス」ととらえる組織文化が根付いていれば、非難よりもまず、

(278) 畑村・前掲注(50)25 頁。

(279) 畑村・前掲注(50)70-75 頁。失敗の原因は「無知」「不注意」「手順の不順守」「誤判断」「調査・検討の不足」「制約条件の変化」「企画不良」「価値観不良」「組織運営不良」「未知」の 10 の項目に分類できるとされている

(280) マシュー・サイド (有枝春訳) 『失敗の科学 失敗から学習する組織、学習できない組織』 75 頁 (ディスカヴァー・トゥエンティワン、2016) 参照。

(281) マシュー・サイド・前掲注(280)168 頁参照。

何が起こったのかを詳しく調査しようという意思が働くことになる。適切な調査を行えば、ふたつのチャンスがもたらされる。ひとつは貴重な学習のチャンスであり、失敗から学んで潜在的な問題を解決できれば、組織の進化につながる。もうひとつは、オープンな組織文化を構築するチャンスであり、ミスを行っても不当に非難されなければ、当事者は自分の偶発的なミスや、それにかかわる重要な情報を進んで報告するようになる⁽²⁸²⁾。

3 事務処理ミスからの学びの必要性

事務処理ミスが発生した場合、この事務処理ミスから学ぶことができなければ予防することは難しく事務処理ミスはなくなる。事務処理ミスは失敗と考えたとき、「失敗とは学びである。我々は成功よりも失敗からより多くを学ぶ」とされ、「失敗したときには、同じことが起きないように、なぜそうなったのかを考えられることが多い⁽²⁸³⁾」とされる。一方、様々な誤りをした人が自分のエラーを隠そうとするか、あるいは自分の「愚かさ」や「不注意さ」を責めようとするのは、何かがうまくいかないときは人に過失がある、という考えが深く社会の中で定着しており、それが、人が周囲や自分自身を責める理由である⁽²⁸⁴⁾とされている。

また、失敗を忌み嫌い、これと真正面から向き合わずにいる組織運営を続けていった場合、取り返しのつかない、致命的な失敗に結びつくことになる。失敗には、「知識を共有することで次の失敗を予防したり、社会的損失を最小限に抑えることができる⁽²⁸⁵⁾」と考えられており、人間の「対応力と防止力を養ってくれる側面⁽²⁸⁶⁾」があるとされる。失敗はいやなこと、起こしたくないことであるが、人間の失敗は避けて通れないものであり、職員の対応力を向上させ、知識を共有して次の失敗を予防することは欠かせない。このこと

(282) マシュー・サイド・前掲注(280)243-244 頁参照。

(283) D.A. ノーマン・前掲注(63)88-89 頁。

(284) D.A. ノーマン・前掲注(63)90-92 頁参照。

(285) 畑村・前掲注(50)218 頁。

(286) 申紅仙「エラーと上手なおつきあい」安全と健康 60 巻 3 号 75 頁 (2009)。

からは、失敗から学ぶことができなければ、失敗、事務処理ミスを防ぐことはできないということである。

失敗から学べなければ、同じ失敗がまた起こる。これでは組織として前に進んでいくことはできない。また、失敗が事務処理誤りとして公表されたときは、この事務処理誤りから学び、そして対策を講じなければ納税者からの信頼回復にはつながらない。何かに失敗したときは、失敗から学ぼうとする心構えであるしなやかなマインドセットを持ち続けることが大切とされる。しなやかマインドセットをもつ人は、自分がしたことの結果にではなく、その過程に注意を向ける傾向があり、失敗そのものにはあまりこだわらないとされる⁽²⁸⁷⁾。また、失敗は、より深く理解する上で、役立つことが多いとされ、今までやっていたやり方がうまくいかない事態に出会うと、なぜそのやり方はダメなのか、その原因をさぐるということが生じやすいとされる⁽²⁸⁸⁾。事務処理ミスから学習するためには、事務処理ミスに目を向けるのではなく、事務処理ミスに至る過程に目を向け、その過程から学習することで事務処理ミスの防止となり、前に進んでいくことができるようになる。

事務処理における失敗の発生を考えた場合に、事務処理を行うシステムには手順等が定められており、通常はこの手順等に則り処理すればエラーは発生せず失敗は生じないと考えられる。しかし、事務処理を行う職員はマシンではなく、人間であり、人間の認知システムやバイアスによる偏りからは、すべての職員が全く同じ行動を執るということはあり得ない。その結果として、エラーが発生することは必然となってくる。エラーが発生するということは、エラーを起因として失敗が生じることである。

このため、失敗から学ぶということができなければ、同じエラーを起因とした失敗、失敗に基づく事務処理誤りが解消されないこととなり、税務行政に対する納税者の信頼を失っていくことになってしまうであろう。したがって、失敗が発生したときは、人間の認知システムやバイアスによる偏りを理

(287) 無藤ほか・前掲注(8)251頁。

(288) 稲垣ほか・前掲注(220)170頁。

解して失敗の過程に目を向け、情報の共有によって職員が学習する機会を作ることが重要となる。失敗から学ぶことができるということは、職場でのコミュニケーションが適切に行われている証であり、失敗情報のフィードバックも適切に行われている証でもある。

4 経験からの学習

学習とは、「学習によって身につけた知識や技能を将来役立てるためである。しかも、その将来の学習は、そのまた将来に備えるための学習である」とされ、継続した学習が必要とされている⁽²⁸⁹⁾。また、技能の習得過程は、①認知的段階、②体制化の段階、③自動化の段階の3段階があると考えられており、技能の習得には長い期間の反復が必要とされる⁽²⁹⁰⁾。技能の習得に必要な反復は、同じような経験の積み重ねとも考えられるが、経験から学ぶ能力には個人差があり、同じ経験を積んでも、そこから多くのことを学ぶ人もいれば、学ばない人もいる⁽²⁹¹⁾。学習能力に差異があるということは、税務行政に従事する職員が行う行政サービスという面から考えると、納税者への行政サービスにも差が生じるということになる。事務処理の面からは、事務処理ミスの経験から学ぶことができた職員はその後の処理でその経験を生かすこともできるが、経験から十分に学ぶことができなかった職員は経験を生かすことができず、事務処理ミスを再発させてしまうことになる。

このことから、税務行政に従事する職員は、使命を果たすため専門的な知識を習得し、様々な経験を経てスキルをアップさせるための学習が欠かせない。これはセンターに従事する職員にもいえることである。センターに従事する職員は、事務の専門性を高めてスキルアップを図りプロフェッショナルになるには、経験からの学習が必要となる。経験から学習することによって、優れた専門的な知識やスキルという面だけではなく、他の職員への指導

(289) 無藤ほか・前掲注(8)126頁。

(290) 無藤ほか・前掲注(8)123頁。

(291) 松尾・前掲注(273)125頁。

等を行うことができる知識やスキルも習得することが可能となるであろう。

経験からの学習によって事務処理ミスを防止するためには、どのような対応を行えばよいかということになるが、まずは、学習する能力に差異があるとした場合に、その差異を埋める対応を行い、経験から学習した情報の共有を行うことが必要となる。

顧客志向の信念が経験学習を促進するという考えがある⁽²⁹²⁾。この考えを税務行政に当てはめると、納税者の抱える問題や課題は多種多様であり、納税者志向で問題等を解決しようとする、仕事の難易度が高まり、担当者が処理すべき情報量が増えることから、この納税者対応を通して獲得される知識・スキルの量が増える。つまり、納税者志向に基づいて行動しようすると、納税者の問題等を把握するためのコミュニケーション力、情報収集力、納税者に有用な情報を提供するための専門知識が要求されるため、こうした知識・スキルの獲得が推進される。また、納税者に感謝されるという点においては、担当者は自分の仕事に有意性を感じ、内発的動機づけが高まると推測される。

(292) 松尾・前掲注(273)130-131 頁参照。

第 5 章 内部事務のヒューマンエラー防止策

前章では、事務処理ミスのマネジメントとしてリスク管理を中心に考察を行ってきたが、センターは、財務省組織規則に基づき、統括国税管理官、主任国税管理官、国税管理官で組織されることになる。このことから、リスク管理で考察したことを踏まえて、職員個人、センター組織としてのヒューマンエラーの防止を検討しておかなければならない。しかし、今後、実施される予定である全国における内部事務のセンター化後に、どのような事務処理ミスが発生するかは、現在では分からない。事務処理ミスの内容が分からないことは、センター化後に発生する事務処理ミスについては、事前に対策を行うことはできずに、発生したときに即時に事務処理ミスの分析、対策を行って対応しなければならないことになる。しかし、即時に事務処理ミスの対応を行うにしても、現在発生している事務処理ミスの情報を共有し、現在の事務処理ミスの傾向に沿った対策を講じることによって、事務に従事する職員の問題への気づきを促すことも可能となる。問題への気づきについては、「ちょっと思い出させてやる方が、ごちゃごちゃいうより有効⁽²⁹³⁾」とされている。これは、これまでの経験、知識として現在の事務処理ミスの情報を共有しておくことによって、事務処理ミスが発生したときに、これまでの経験、知識を思い出させるようにしておくことが有効ということになる。

全国における内部事務のセンター化に向けては、現在発生している事務処理ミスの対応策を検討し、事務処理におけるヒューマンエラー「職員の行った事務処理が正しい結果又は意図した結果にならなかったミス」を防止するための方向性を整理する必要がある。このため、第三章で整理した観点ごとの対策を検討し、マニュアルの整備やヒューマンエラー対策の見直しに関しても考察を加える。

(293) ドナルド・C・ゴース＝ジェラルド・M・ワインバーグ（木村泉訳）『ライト、ついでますかー問題発見の人間学』104 頁（共立出版,1987）参照。

第 1 節 整理した観点からの対策

第三章の事務処理ミスの対策の考え方で、4つの観点からの対策が重要であると整理した。整理した観点は、①現在発生している事務処理ミスの対策、②職員個人への対策、③組織としての対策、④第一線職員としての対策であり、この観点ごとに内部事務におけるヒューマンエラーの防止策の方向性を検討する。

1 現在発生している事務処理ミスの対策

公表されている事務処理誤り等を4つの領域「繰り返すミス」、「不注意エラー」、「個別的なミス」、「潜在的エラー」の4つに区分し、区分した領域ごとにヒューマンエラーの対策を講じることが必要であると考えてきた。区分した事務処理ミスについては、事務処理ミスの発生を完全に防止することはできないため、事務処理ミスが起こったときに対応できるように、システム、手順、管理、人々の学習といったことを設計しておくことも重要となる。

区分した領域ごとの事務処理ミスの対策は、手順書・マニュアル等によるヒューマンエラーの防止、事務処理エラー情報の収集、情報の共有、チェックリストの活用が挙げられる。それぞれの区分ごとの対策を考察する。

(1) 「繰り返すミス」の対策

「繰り返すミス」は、事務処理ミスの対策が行われているとしても、それでもエラータイプのスリップに該当する間違っただけの行為や、記憶ラプスに該当する作業のやり忘れといった行政文書の紛失や誤廃棄などの事案が発生している。また、エラータイプのミスに該当する不完全な知識による誤った判断の事務処理ミスも発生していると考えられる。このようなヒューマンエラーの発生を抑止するためには、作業手順及び作業方法を見直すなどの対策を行う必要がある。このためには、繰り返すミスが発生したときは、ヒューマンエラーを発生させた要因を不注意といった個人の責任とするのではなく、その背後にある原因を究明し、究明した原因に応じ

て対策を講じることになる。また、究明した原因から手順等の見直しを行い、不完全となっていた部分を整備して周知し、職員との情報共有を行う必要がある。この場合に、事務処理はミスなく行うことがあたりまえであり、ミスはマイナス評価となるというような考えではなく、ヒューマンエラーに基づくミスは発生するものと考え、ヒューマンエラーの発生は不完全な手順等の見直し、また、事務処理の安全性に貢献したと評価できるとプラス志向で考えることが重要となる。

しかし、このような考えをもって対応するとしても、ヒューマンエラーの防止には、以下のことに注意することも忘れてはならない。

イ 事務処理の中断時のセルフチェック

事務処理を行っているときは、外的要因で処理が中断されることもあるが、中断後の再開時には、処理手順を飛ばしてしまうことも想定される。このため、処理を中断したときは、手順の最初から確認して処理を再開することが必要である。このことは、処理を中断して再開するときには、セルフチェックを行う習慣づけが大切になってくる。

ロ 集団の中にあるマニュアルの活用

手順書等が準備されているとしても、職員個々における事務処理の習熟度には差がある。このため、忙しいときなどに処理手順が分からない職員がマニュアルを確認するのではなく、他の職員に事務処理方法を確認して処理してしまうことは否めない。しかし、このような集団の中にある知識としてのマニュアルを活用するときは、処理手順を聞かれた職員に思い込みや聞き違いなどが発生することも想定される。例えば、職員が事務処理 A の処理方法を聞いたが、聞かれた職員は作業に注意を向けていたため、聞かれた処理方法を事務処理 B であると思い込み、誤って事務処理 B の処理方法を伝えてしまうことも考えられる。また、職員が事務処理 B の処理をしているときに、他の職員から事務処理 A の処理方法を聞かれた場合は、事務処理 B の処理を行っていた職員は事務処理 B のスキーマが活性化されていて、誤って事務処理 B の処理方法

を直感的に覚えてしまうことも考えられる。この場合は、事務処理 A の処理に、正しい処理と誤認して事務処理 B の処理を行ってしまい、事務処理ミスが発生させてしまうことにもなる。このため、事務処理を行う前に手順を再確認するといったことを行い、作業手順の知識の差を解消しておくことが必要となる。

ハ 手順変更時における知識の更新

事務処理に熟練した職員は、その事務処理に関して構造化した知識を持っている。この知識は、長期記憶内に蓄えられた事物に対するひとまとまりの知識であり、熟達している職員は、作業を行うときに自動的にこの知識が活性化されて処理を行って「繰り返しミス」が発生することも想定される。例えば、職員が事務処理 A の処理をしているときに、手順等は変更となっていたが、手順変更前の事務処理 A のスキーマが活性化され、誤って手順変更前の事務処理 A の処理方法を直感的に行った結果、事務処理ミスが発生させることである。構造化した知識を更新するためには、熟練した職員であっても、手順変更時には手順書に基づき確実な処理を行い、構造化した知識を更新するような手当てが必要になる。

また、集団の中にある知識としてのマニュアルについても、更新されないと同様に「繰り返しミス」が発生させると想定できる。変更後の手順書を準備したとしても、手順等がわからないときに、職員は他の職員に事務処理方法を確認して処理してしまうことは否めない。職員間での手順の確認といった集団の中にある知識としてのマニュアルが改訂されるように、センター全体への周知やミーティング等によって情報共有と注意喚起を行っていく必要がある。

ニ ダブルチェックの確認方法

事務処理ミスの防止策によるダブルチェックは、事務処理後に再度処理内容を確認することで、事務処理ミスに至る前にヒューマンエラーを発見する可能性があり、「繰り返しミス」の防止に有効である。しかし、注意の向かないダブルチェックは、形だけのダブルチェックとなつてし

まうため、注意の容量には限界があることを前提にし、次の点に留意したダブルチェックを行うことが必要である。

第一に、長時間注意を向け続けることはできないため、注意を向けたダブルチェックを可能とするように、ポイントを絞ったチェックとなるようにする。なお、時間を要するダブルチェックとなる場合には、一定時間経過したときに休憩するなどの対応も必要である。第二に、他の職員からの質問や電話応対等を行うと注意が分散するため、注意の容量を超えた作業とならないように、注意が分散しないような環境とすることが必要である。第三に、忙しいときという場面ではダブルチェックを急ごうということに注意が向き、注意の容量が急ごうということに使われてしまうことから、時間的に余裕をもって行うことが必要になる。このような対応を行うことで、システム 2 の思考が働き、システム 1 の処理によるエラーの発生を防止することができると思われる。

(2) 「不注意エラー」の対策

事務処理ミスの未然防止を図ることとした場合は、「不注意エラー」として発生した情報を集積して対策を講じることが必要になる。このため、今までは報告されていない、エラーは発生したけど職員の経験値で対応できているような、ちょっとしたエラー、「不注意エラー」の情報を収集していく必要がある。

そして、このようにして集められた情報を「問題が発生したときに役立つ情報」として周知を行うことで、職員は獲得した知識を新たな状況で類推して利用⁽²⁹⁴⁾できることになり、事務処理誤りを防止することにつながると考える。

イ エラー情報の収集の目的

(294) 箱田ほか・前掲注(67)260 頁。ここでは、「類推による問題解決は、獲得した知識を新たな状況で利用する転移の問題と密接に関係している。近年の研究によって、人間は公式のような抽象度の高い知識を用いるのではなく、獲得した状況や文脈に依存した、具体的な知識を利用していることが明らかになってきた」と述べている。

事務処理を行っている際に発生した不注意エラーの情報を収集することによって、職員に対して、①不注意エラーへの関心を高めること、②不注意エラーの情報を共有し、事務処理ミスの発生を未然に防止すること、③不注意エラーの報告は事務処理の安全性に貢献することになるという目的を明確にする必要がある。また、管理者に対しては、①収集することによって事務処理を行う作業の弱みを知ること、②事務処理ミスの発生を未然防止するための着眼点を得ることができるという目的を理解させ、職員に情報を報告させるようにする必要がある。

ロ 情報を報告するという意識付け

情報を報告させようとしても、「不注意エラー」を発生させた職員からすれば、エラーという出来事を起こしてしまったことによって悩み、例えば「エラーを起こしてしまうなんて、自分には能力がない」といった自分自身で作り上げた不合理な信念に陥り、「自分に能力がないと評価されるのは嫌だ。だからエラーを報告することはやめよう」という結果を招くことにもなりかねない。報告をしないという結果は、このほかに「期限に遅れるのでエラーを報告するのは面倒だ」とか、「このようなエラーは報告しなくても問題はない」というような不合理な信念からも発生するかもしれない。これは、事務処理のエラーの発生という出来事があり、エラーの報告はしないという結果は同じであるが、不合理な信念は職員によって区々なものとなる。とすれば、不合理な信念に対して反論を行うことで、合理的な考え方に導いて情報を収集することもできるのではないか。このような考え方に「認知の ABC 理論⁽²⁹⁵⁾」があり、この理論を適用することで不合理な信念を合理的な考え方に導くことができるかと考える。不合理な信念への反論としては、「ヒューマンエラー

(295) 無藤ほか・前掲注(8)566 頁参照。ここでは、認知の ABC 理論とは、不幸な結果 (C) が生じると、それはある出来事 (A) のせいだと考えがちである。しかし、A をその人がどうとらえたかという不合理な信念 (B) が問題である。B の不合理性を指摘 (D) し、より合理的な考え方 (E) に導こうとするものとされている。

の特性から、ミスが生じるのは人間であればあたりまえである」、そこから、「エラーを報告することによってミスが減ることになれば、エラーの報告は事務処理の効率向上に貢献することになる」といった合理的な考え方に導くことになる。

この反論により良い選択ができるようなものを考え、それを適用することで職員の判断をより良い選択へ導くことができると考えられ、このことは、人の選択肢を良い方向に導くナッジ理論にもつながると考えるのである。

また、「不注意エラー」については、エラーが発生したときに職員の対応によって事務処理ミスに至らなかったということに着目すれば、エラーではなく、成功事例ということもできる。エラーというマイナス面での報告でなく、成功事例というプラス面から報告を行うということも考えられる。

ハ 報告シートによる情報収集

職員に報告を求める場合に、その報告書を作成するのが手間であったり、複雑なものであったりしたときは報告されないことになる。このため、エラー情報を報告しやすい業務日報（レポート）などを作成し、このレポートは、報告をしないときは理由を記載させるなど、エラー情報を報告することを前提とする、デフォルト・オプトアウト方式によるものとするのが考えられる。また、レポートの作成に時間を要しないように、エラーを発生させたと考えられる要因を体系化（本人の状態、手順書などのソフト面の状況、システムなどのハード面の状況、職場環境、他の職員のサポート、指示等の項目）して選択制とすることも必要となる。

エラーは報告が前提である、レポートの作成は複雑・手間ではないということになれば、職員は良い選択を行い、不注意エラーを報告するようになる。しかし、収集したエラー情報を活用しなければ職員からエラー情報の報告はされないことになってしまうと考えられるため、収集し

た情報の共有を行うなどのフィードバックを与える必要がある。フィードバックを行うことによって、職場改善のポイントとして、職員が行おうとしている事務処理は不注意エラーが発生している、また、事務処理を行う際に注意を向けた処理となるように促すことができるようになる。このエラーを報告した職員については、職場環境の改善や事務処理の安全性に貢献したと正しく評価することが継続してエラー情報を収集していくために大事なものになる。

(3) 「個別的なミス」の対策

職員のもっている情報に差があるとした場合に、事務処理を行う際の判断にばらつきが生じ、このばらつきによって「個別的なミス」が発生することも想定される。事務処理ミスの対策方法の情報に偏りがあった場合には、対策方法を知らない部署では「個別的なミス」が発生し、対策方法を知っている部署では「個別的なミス」は発生しないといったばらつきが生じる。このため、情報の偏りがないように情報を共有しておく必要がある。このため、個別的な対応を指示した場合は、事務処理ミスが発生したセンター以外のセンターにも、発生した事例と対応方法の周知を行っておくことが大切ということである。

また、すべての職員が熟達化することで持っている知識に差異がなくなれば「個別的なミス」は防止できると考えるが、職員は経験年数や担当事務に差異があり、知識に差異がなくなるようなことは現実的にはあり得ない。職員に知識を習得する機会を与えることも重要であるが、好ましくない判断のばらつきを防止するためには、ミーティング等による情報共有と注意喚起も大切となる。

(4) 「潜在的エラー」の対策

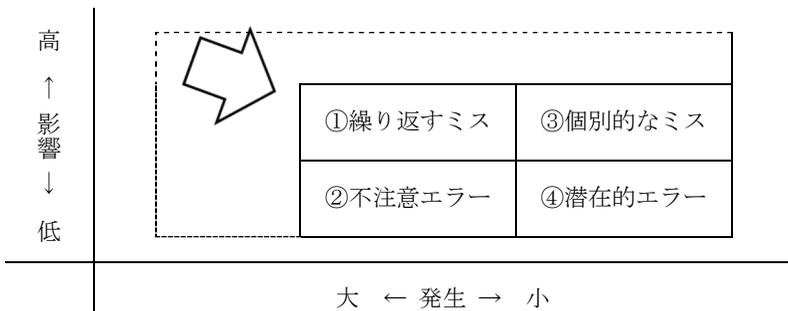
「潜在的エラー」の対応としては、まず、税制改正等で手順や処理方法の変更があったときの対応が必要となる。次に、事後の処理でエラーが顕在化して事務処理ミスにつながらないような対応が必要になる。これは、それぞれの段階でチェックリストに基づき確実な処理を行うことである。

年に一回しか行われたい処理などのときに、チェックリストを活用することで「潜在的エラー」の顕在化防止を図る必要がある。特に、税制改正等で手順や処理方法の変更があったとき、また、以前の手順変更等が確実に行われているかを確認できるように、チェックリストを作成して対応する必要がある。このチェックリストによる対応については後述する。

(5) 各領域における対策の効果

各領域における対策を行うことによって、事務処理ミスやエラーの情報が共有され、各領域で発生している事務処理ミスやエラー情報を知ることになり、事務処理ミスやエラーの対応を適切に実施することによって領域ごとの事務処理ミスやエラーの発生は減少し、影響も低減していくことになる（【図-3】参照）。しかし、事務処理ミスやエラーの情報を知り、適切な対応方法を行うにしても、ヒューマンエラーの発生を完全に防止することはできない。このため、各領域の事務処理ミスやエラーの発生をゼロにすることはできないということになる。

【図-3】対策の実施による領域の変化（筆者作成）



2 職員個人への対策

センターに税務署の内部事務を集約して業務を行うことは、他の事務にとらわれずに事務ができる環境が整い、業務の専門性が高まることによって手順が自動化され、事務の効率性は向上することになる。しかし、より事務に集中できる環境は、誤りや失敗はできないといった思いが生じること、業務

の専門性が高まることは、職員はスキーマを活性化させて処理することになるなどのヒューマンエラーを発生させる要因も生じさせることになる。

(1) 環境整備によるストレス

センター化によって、内部事務は、より集中できる環境において事務を遂行することが可能となる。しかし、効率化が進むことによって処理期限等の期間的なストレスや、集約化による効果を発揮するために失敗はできないといったストレスを抱えることも考えられる。このような過度なストレスは事務処理に影響を与えることから、適度なストレスとなるように、業務目標の設定や処理計画を行う必要がある。また、集中できる環境といっても、人間の注意には容量に限界があり、急いでいるときや忙しいときには注意の機能がうまく働かないこともある。このため、注意の機能を働かせるために、事務が輻輳するときや時間に余裕がないときは、事務を分散させるなどの対応も必要になる。

(2) 専門性の向上とスキーマの活性化

センター業務の専門性が高まり、事務処理を効率化することはできると考えるが、事務処理への慣れから作業に注意が注がれないことになれば、誤ったスキーマを活性化させて事務処理を行い、ヒューマンエラーを発生させることになる。このため、事務処理への慣れという面について、処理前にどの作業を行うか確認させる手順を踏むことによって、該当の事務処理のスキーマを活性化させるような対策が必要である。

3 組織としての対策

内部事務のセンター化を行うことによって、センターという組織に所属する職員は、集団に所属することによる影響を受けることになる。この影響から事務処理ミスにつながるような集団の影響は低減させることが必要となる。また、センターの事務は、これまで税務署で分散して行っていた内部事務を集約することから、センターで発生した事務処理ミスの影響は大きなものになるとも想定されるため、組織への対策は重要なものとなる。

(1) 対策の処理計画

事務処理ミスの発生要因がヒューマンエラーであった場合に、事務処理ミスの発生後に対策を行うことも重要であるが、リスク管理を考慮すると、事務処理ミスの未然防止の観点からの対策が重要となる。しかしながら、事務処理ミスの未然防止策を行うことによって事務処理の効率性を著しく損なうこととなっては意味がない。このことは、事務処理を計画する際に、ヒューマンエラーを完全に防止することは不可能であることから、多少のヒューマンエラーが発生することを想定することになる。エラーは発生することを前提に、エラーの発生と効率性を考え、事務処理の計画にエラー対策に要するコストを盛り込むことも必要になる。

また、ヒューマンエラーを発生させた職員から見れば、失敗したら叱られるという意識があると考えられ、この意識を払拭してエラー情報を発信させる必要がある。これは、リスク管理面から考えると、迅速な事務処理ミスの対策が行えることであり、発信されないことによる二次的な事務処理ミスを防止することにつながることで、また、事務処理ミスの対策に要するコストの増加を防止することにもなる。

(2) 分業を担当する者間でのコミュニケーション

内部事務をセンター化するということは、職員個人の業務内容は専門性が高まるといった特性がある反面、センターという組織内で行われるコミュニケーションが高次化することによる影響も存在する。このことは、センター内の分業化が進むことによって、分業を担当する職員間では、専門用語等を使用した高文脈の意思伝達が行われることで思い込みといった伝達齟齬を生じさせることになる。このため、分業を行う際の意思伝達では、高文脈の意思伝達が行われても、意思伝達を受けた者が理解したことを表象⁽²⁹⁶⁾することによって、伝達齟齬を防止する必要がある。

(3) 共有されていない情報の確認

(296) 山口・前掲注(172)75 頁。コミュニケーションの成立過程モデル参照。

センター内で共有されていない情報があるときは、共有されていない情報は討議されないことになる。事務処理ミスが発生して対策を検討する場合に、一部の職員にしか共有されていない情報が正しいとしても、全員に共有されている情報によって討議が行われ、共有されている情報からの対策が誤っていた場合に、その対策にエラーを生じさせてしまうことにもなりかねない。また、課題が複雑になると、職員が共通して情報をもつことが、生産性においても満足度においても重要になる⁽²⁹⁷⁾とされているため、討議を行う際には、参加している職員の情報を公平に聞き、情報を共有した後に対策を検討する必要がある。

(4) 役職としてのエラー対策

事務処理を監督する者であってもヒューマンエラーは発生する。このため、監督者、管理者を対象としてヒューマンエラー対策を講じておくことも必要になる。事務処理ミスが発生した場合に、原因帰属のバイアスから、監督者等は事務処理ミスを生じさせた個人の能力などに事務処理ミスの要因を求める傾向がある。しかし、事務処理ミスは個人の能力のみにあるのではなく、事務処理ミスの発生した状況や環境も考慮しなければならない⁽²⁹⁸⁾。このため、事務処理ミスが発生したときは、初動の際に、個人の要因とするのではなく、根本的な原因は何かという考えで十分な調査を行う必要がある。

また、事務処理を行う職員からすれば、監督者が事務処理ミスを起こしても、それを指摘できないという心理が働くことがあり、事務処理ミスによる影響を生じさせてしまうことも考えられる。しかし、監督者であっても事務処理ミスを遠慮なく指摘できるように、監督者が真摯に指摘された内容を聞き入れ、自ら事務処理ミスの対策を行うという姿勢が必要である。

(297) 池田ほか・前掲注(6)192頁。

(298) 山口・前掲注(172)77頁。ここでは、「ミスやエラーが起こった原因は個人の能力や人格にのみ求められるのではなく、状況や環境の要素も併せて検討してみる必要がある」としている。

4 第一線職員としての対策

窓口業務は、税務署のフロントとしての役割もあるが、来署者への対応を優先するあまり他の本来行うべき事務が先送りされるようなことになれば、事務処理の遅延を生じさせ、他の納税者からみた行政サービスという面からは公平性が保たれているとは言えないことになる。このことは、公平性を保ち納税者の満足を高めるためには、窓口業務の構築には、行政サービスの実施に関する事務処理の流れ、バックヤードの整備が伴って、窓口が機能することになる⁽²⁹⁹⁾。

センター化後においても、内部事務として窓口業務は税務署において実施することになるが、納税者の一人ひとりとは多種多様な考えをもっているため、その対応にあたっては、応対する職員個々の意思決定・判断が求められるということになる。特に、法令の適用等で職員個々の知識や経験からの意思決定・判断にばらつきがあったときは、このばらつきが好ましいものでなかったときは、納税者への行政サービスにも差が生じ、不利益になることも考えられる。また、センターにおいても納税者への行政指導を行うにあたっては窓口業務と同様に、応対する職員個々の意思決定・判断が求められることになる。このように、窓口業務や行政指導では、第一線職員として職員個々で意思決定・判断を行って業務をこなす必要があり、この判断に好ましくないばらつきや、思い込みといったヒューマンエラーが生じることも考えられる。職員の判断にばらつきを生じさせることは、知識に差異があるということも考えられ、職務への知的好奇心を向上させ、学習によって知識の向上を図っていくことも大切になる。

また、窓口業務は、納税者と職員の応答によって内容が確定して処理が進められていき、その際には応対している職員の知識や経験などによって対応する必要がある。窓口業務で発生する納税者とのトラブルという面は、感情管理を怠ったトラブルというものであり、職員は窓口業務において絶えず

(299) 玉村雅敏『行政マーケティングの時代—生活者起点の公共経営デザイナー—』48 頁（第一法規、2005）参照。

トレスにさらされる⁽³⁰⁰⁾といった感情労働の面を考慮した対策も必要となる。

このため、このような第一線職員のヒューマンエラーを防止するための対策は、知識や経験を向上させるために、教育や研修が重要になる。

第 2 節 マニュアル・手順書の整備

規則やマニュアルを作っても、裏マニュアルができたりするため、無理のない現状にあった規則やマニュアルを作り、厳格にそれを守ることが大事になるとされる⁽³⁰¹⁾。しかし、手順書が遵守されない理由としては、①手順書に一字一句従っていたら作業ができないだろう、②手順書があることを知らない、③手順書よりも自分たち自身のスキルや経験に頼る、④自分たちが手順書に何が書かれているかを熟知していると過信していることであるとされる⁽³⁰²⁾。

このため、マニュアル・手順書や手順変更時のマニュアルをどのように作成するかが重要となるため、マニュアル等の在り方について考察を行う。

1 マニュアル作成の意義

マニュアルとは、「新人もベテランも、だれでも一定の作業を、同じように、均質にできるように、仕事のすすめ方（作業手順）を示したもの⁽³⁰³⁾」と考えられており、このことから考えるに、マニュアルを作成する意義は、事務を担当する職員全員の事務処理の確実性と処理結果の均一性を確保するためであるといえる。このことは、事務処理におけるヒューマンエラーの定義とした「職員の行った事務処理が正しい結果又は意図した結果にならなかったミス」を防止することにつながっていく。事務処理ミスの防止は、マニュアル

(300) 水谷・前掲注(219)187頁。

(301) 大山・前掲注(139)18頁。

(302) 加藤淳「ヒューマンエラー研究における管理者の役割についての展望—短期大学の教務窓口を対象として—」経研会紀要 17 卷 16 頁 (2015)。

(303) 山口廣太『なぜマクドナルドは 2000 億円企業になりえたか』161 頁 (経林書房、1992)。

に則った事務処理が前提となることから、職員がマニュアルを遵守して作業を行うことが重要であるということになる。

マニュアルを作成するとした場合に、作成したマニュアルは、誰が活用するのか、また、活用する人の能力と知識はどのくらいなのかを考える必要もあるが、マニュアルを活用する人を一義的に決めることは不可能である。しかし、マニュアルを作成する人は専門家である一方、マニュアルを活用する人はまだ作業の知識が少ない経験の浅い者であることが多い。このことは、作成者と使用者の間に持っている知識量に差があることである⁽³⁰⁴⁾。このため、経験の浅い職員が使用することができるように、分かりやすいマニュアルの作成が必要になる。

(1) センターにおけるマニュアル

国税局組織としてのセンターは令和 3 (2021) 年 7 月から開始し、現在、センターで業務を行う際には、業務の処理フローやシステムの操作手順書といったマニュアルを使用している。マニュアルに基づき業務は行われているものの、「完全無欠のマニュアルというものは存在せず」、「どんなマニュアルであっても、さらなる改良の余地はある」とされている⁽³⁰⁵⁾。

このため、マニュアルを改訂するために必要なことは、マニュアルを確認しつつ作業を行い、マニュアルに不備があったときは作業の修正や追加を行って作業を改善・定着させていき、作業を定着させた後は、マニュアルを改訂することであり、このようなサイクルによって常にマニュアルをその時に合わせたものに改訂していく必要がある⁽³⁰⁶⁾。

しかしながら、マニュアルの改訂にあたっては、業務の確実性と処理結果の均一性を確保することができるようにもしなければならない。分かりにくいマニュアルで、誤った手順を正しい手順と誤認させることがあった

(304) 海保博之ほか『ユーザ・読み手の心をつかむマニュアルの書き方』17 頁 (共立出版、1987)。

(305) 中田亨『「マニュアル」をナメるな！職場のミスの本当の原因』117-118 頁 (光文社、2019)。

(306) 山口・前掲注(303)163 頁参照。

場合は、事務処理ミスが発生させることになる。事務処理ミスを防止するためには、分かりやすいマニュアルによって事務処理を誤りなく行わせる必要がある。そのためには、マニュアル等の書き方としては、手順を網羅することも大切であるが、職員が見たときに一目で分かりやすくすることも大事である。加えて、職員の能力には差があり、どのような職員がマニュアルを使用するかといった視点(業務の知識量の差、業務の経験の差など)を考えたものにすることも必要であろう。

(2) 次世代システムの導入に伴うマニュアル

また、税務行政の将来像に掲げられているシステム高度化に基づき、基幹システムの刷新を行い令和 8 (2026) 年に次世代システムをリリースする予定としている。このため、次世代システムの導入に伴ってセンターにおける業務の処理手順が変更され、マニュアルも改訂されることになる想定できる。このマニュアルについては、次世代システムの開発コンセプトの一つに「紙からデータ」が掲げられており、このコンセプトに対応してデータ化を行っていくことも必要であろう。マニュアルがデータ化された場合には、手順等を確認するために、必要なときに必要な部分のマニュアルをシステムで検索できるようにし、迅速な対応ができるようにしておく必要もある。

2 手順等が変更となったときの対応

税制改正時においては、今までに行われていた手順等の変更や追加が行われ、マニュアルを改訂する場合がある。このときに作業ミスや作業漏れが生じたときは、その時に問題は顕在化せず、その後の処理で顕在化することになる。このため、税制改正時等で手順が変更なる場合には、十分に注意した作業を指示する必要があることになる。

(1) チェックリストの活用の必要性

手順等の変更や追加が行われたときは、変更された手順等で確実に処理しているか、また、事後の処理においても変更された手順等によって処理

されているのかを確認できるようにする必要があると考える。

手順の変更時においては、変更点を網羅したチェックリストを活用して確実に処理させることが必要である。しかし、もし作業ミスや作業漏れが発生したときは、このことを起因として事後に事務処理ミスが発生することも考えられる。これは、手順等の変更時における、事務処理ミスの見過ごしや対策漏れを起因として、事後に行われる月次処理や年次処理などの後発で時期的な事務処理等において顕在化してくる事務処理ミスということになる。

このような事後に行われる事務処理によって顕在化してくる事務処理ミスを防止するため、月次や年次処理を行う時期に応じたチェックリストを作成し、手順変更時の処理が正しく行われているかのチェックを確実に行う必要があると考える。

(2) 集団の中にある知識の改訂の必要性

例えば、オフィスのコピー機の操作情報を何から得ているかという調査では、マニュアル以上に同僚から操作情報を得ているという結果がある。情報を得ている同僚は二人いるとし、一人は高度機能を使いたいときに聞く相手、もう一人はトラブルや不具合があったときに聞く相手であるとしている。これは、コピーを使う人はマニュアルの知識が集団に分散していることを知っていることになる⁽³⁰⁷⁾。

このことは、集団に所属している者はすべての業務に関する知識を有している必要はなく、特定の業務に熟達している者は、その業務はマニュアルを確認せずに業務を行うことができ、熟達者のいる集団では、集団の中に知識を有していることになる。この場合、業務経験の浅い職員の指導という面からは、熟達者はそのもっている知識から職員の指導を行い、業務経験の浅い職員は熟達者から処理方法等の情報を得ることで処理を行っていることは想定できる。

(307) 海保博之『くたばれマニュアル！書き手の錯覚、読み手の痼癩』162 頁（新曜社、2002）参照。

変更前の手順がこのように集団知識として存在しているときは、この集団知識についても改訂する必要がある。これは、人間が判断するときのシステム 1 で使用されるスキーマを改訂することが必要となり、スキーマを更新するのには時間を要することになる。

第 3 節 防止策の見直しと継続

1 検討した対策の小括

以上のおおりに、内部事務におけるヒューマンエラーの防止策の方向性、マニュアル・手順書の整備の在り方について検討したが、これによってヒューマンエラーのすべてを防止できるとは考えていない。このため、ヒューマンエラーの防止で重要なことは、事務を処理する職員の柔軟性である。柔軟性をもつことによって、事務処理ミスやエラーが発生しても、その対応は職員個々が与えられている防止策等の情報から自分で考え、その結果として、考えた防止策の知識はさらに蓄積され、効率的、自動的な処理が可能となっていくことになる。

この蓄積された知識を全体に周知していくことで情報が共有され、全体、集団としての知識が蓄積されていく。このことによって、事務処理ミスが発生したときの職員個人での判断、センターとしての意思決定を正しい方向に導くことができることになる。しかし、対策は変化するものであり、ヒューマンエラー対策を最新のものに更新していくことが必要となる。

2 防止策の見直しと継続

対策の在り方を検討してきたが、ヒューマンエラー対策を定期的に見直さないことになれば、対策も年月を経ると慣れといった不注意によってヒューマンエラーを発生させることにもなる。ISO31000 においても、リスクは状況によって変化するものであり、リスクは定期的に見直す必要があるとしている。このため、ヒューマンエラー防止策を定期的に見直し、その時の時宜

にかなう対策の周知を行って知識を活性化して更新する必要がある。

また、ヒューマンエラーの防止策を講じたとしても、人に依存するのではなくシステムの継続されなければ意味がない。ヒューマンエラー防止策は、継続的な取り組みが必要となるのであり、システムのヒューマンエラー防止策を継続させるためには、管理者のマネジメントによって対策に取り組むことが必要になる。しかし、管理者は、自分が在籍しているときに事務の効率化を図るため、短期間で派手な効果のある象徴的な効率化手段を選ぼうとするインセンティブが生じることもある。このことは、事務処理の効率化と誤りをおかすことには密接な関係があることから、効率化がヒューマンエラーを発生させる要因となることもあり、効率化手段の選択には十分な検討が必要になる。事務を処理する職員からは、講じられたヒューマンエラー防止策を我慢して実施していただくだけではなく、事務処理の課題を探し出し、その課題に応じた処理手順を管理者に伝えて事務処理の向上を図っていく必要がある。このように、管理者と職員が常に事務処理の効率と向上を考え、ヒューマンエラー防止策に向き合っていくことが大切になる。

そして、ヒューマンエラー防止策が、組織の各レベルそれぞれに、管理面での日常的な利益をもたらすことを強く周知していく必要もある。

結びに代えて

人は、周りのことを認識するときに自分なりの見かたを持っている。その見かたに沿って様々な認知や推論を行い、ものごとや人の行動を意味づけ、理解していく。このような人の認知や推論からは、うっかりミスといったヒューマンエラーやバイアスを原因とした事務処理ミスは、手順書やマニュアルによって完全に防止できるものではなく、事務処理ミスは少なからず発生する。事務処理は手順・マニュアルが決められており、その手順に従っていれば事務処理誤りは発生しないと考えられるかもしれないが、職員も人間である。

ヒューマンエラーを防止できずに発生するものとした場合、ヒューマンエラーを要因とした事務処理ミスの責任は誰にあるのか。実際に作業した職員個々の責任なのか、管理者の責任なのか、はたまた組織の責任と考えるのか。人が認知をしていく過程では、合理的な判断を邪魔するバイアスがあり、このバイアスによって事務処理ミスが誘発されているとしたときは、バイアスの責任とも考えられるであろう。

しかし、事務処理ミスの発生が必然であると考えた場合、誰かに責任を押し付けるのではなく、学習のチャンスと捉える組織風土が重要になってくる。事務処理ミスから学習することができなければ、事務処理ミスの対策を行っても根本的な解決にはならない。職員個々、そして組織がヒューマンエラーの防止は自らのものと考え、ヒューマンエラーは職場環境、情報共有などの見直しの貴重な機会、チャンスであると考えることが必要となる。

現在、内部事務のセンター化を一部の税務署を対象に実施しており、今後、全国の税務署の内部事務をセンターで処理し、データを中心とした税務行政を支える重要な役割を担っていくことになる。センターの事務は、専門性の向上と同時に効率性を求められ、徴収決定や還付金の処理は納税者の権利義務に直接の影響を与えることから安全性も求められる。安全性と効率性は相反するものであり、効率性を追求すれば効果を出さなければならないという職員のストレスは高まり、注意が急ぐことに向けられ安全性に影響がでることになる。安

全性を追求すれば確実な処理を行うために必要な知識の習得意欲は高まるものの、処理効率は減少し、処理を間違えられないという職員のストレスは高まることになる。センター化で効率性と安全性を両立させるためには、効率性と安全性のバランスを考えたマネジメントが必要となってくる。バランスのよいマネジメントを行うということは、職員のストレスは適度なものとなって職務は充実して職員の学習意欲も高まり、さらに専門性を向上させることにもなる。センターの全国拡大に向けては、効率性と安全性のバランスをとり、管理者と職員が職務を遂行していく中で、事務処理ミスは事務の一部分であるということを確認し、センターという組織の文化を構築していくことも必要となろう。

最後に、内部事務のセンター化の全国拡大を実施する令和 8（2026）年度には、国税のシステムは **KSK** システムから次世代システムへの移行が予定されている。次世代システムによって内部事務のすべてに対して職員の作業が介在せず、すべてシステムによって処理されることになれば、職員による意思決定・判断は不要となり、内部事務ではうっかりミスといったヒューマンエラーは発生しないことになる。しかしながら、税務行政を取り巻くステークホルダーの状況は多種多様であり、これらすべてに対応して職員の介在を排除し、すべての内部事務をシステム化できるかといえば、現実的ではない。システム化は現実的でないとしても、内部事務から職員の作業が介在しないことになれば、調査・徴収事務にシフトして実調率を上げることができ、適正な納税義務の履行を促し、税負担の公平性を実現することにつながるようになる。このため、税務関係の手続に関する内部事務から、職員の作業が介在せずに処理可能となる環境が整うことを期待したい。

本研究で考察した内容が事務処理誤りの対策を講じる際の一助となり、税務行政における行政文書の誤廃棄等事案の防止につながれば幸いである。