

税務行政における納税者サービスの位置付け

—税務署におけるトップ・マネジメント—

黒 坂 昭 一

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

要 約

1 研究の目的

我が国の経済社会は、バブル崩壊後、21世紀に入り少子高齢化を迎えるなど、歴史的な転機という構造変化に直面しているといわれ、民間企業の活動において、「顧客満足度」、「コンプライアンス」という言葉が一般に脚光を浴び、従来とは異なった経営理念と企業倫理が求められている。

税務行政においても、経済のグローバル化、少子高齢化などの諸変化、公務員の定員を巡る厳しい状況の中にあつて、「適正公平な課税・徴収の実現」という使命を果たすべく、申告納税制度の本旨に則りその定着を図るためにIT化や種々の納税者サービスを行ってきたところである。

しかしながら、従来の枠組みでの対応には限界がみえ始め、例えば次のような問題点にも見られるように、業務の基本的な見直しが必要となつてきている。

- ① 納税者サービスの在り方に関し、例えば「自書申告」を基本とした巡回方式による指導体制は、納税者のニーズにあつたものとなっているのか。
- ② 税務行政の運営に関し、その税務行政を取り巻く環境の変化、質的变化に対応し、また、顧客満足度及びコンプライアンス向上の視点に立ったトップ・マネジメントが望まれるところであるが、部下職員とのコミュニケーション不足、人材育成、能力開発が望まれるなどの指摘がなされる中、税務署におけるトップ・マネジメントがうまく機能しているのか。

そこで、本研究では、環境の変化等に対応した納税者サービスの在り方、顧客の視点に立った行政経営及び行政評価を踏まえ、税務署におけるトップ・マネジメントの在り方の一つとして検討を加えることとしたい。

2 研究の内容

(1) 顧客の視点に立った納税者サービス

税務行政による納税者サービスは、納税者数の増加等に伴う事務量の増

加傾向に比し、税務職員の定員事情が厳しい状況にあつて、これまでと同様のサービスを継続していくことは困難な状況にあることから、そのサービスの在り方、位置づけを踏まえ、限られた資源（人的資源等）を効果的、効率的に配分しながらメリハリのあるサービスを図る必要がある。従来のような官（行政）がすべて用意したものを納税者に一方的に与えるというやり方を変え、「官から民へ」、民間でできるものは民間に任せ、「サービスの分業化」、「アウトソーシング」などにより、サービスの質の向上と行政の効率化を図る必要がある。

例えば、「自書申告」に関しても、申告納税方式における自発的納税協力の定着が図られるとともに、納税環境も整備され、また、税の専門家としての税理士も国税職員の定員に比し大幅に増加している現在、上記のようなサービスの効率化、分業化を図る見地などからみても、現在行っている「自書申告」を基本とした巡回方式による指導体制は、申告納税制度の趣旨に則り納税者サービスの在り方に沿ったものとなっていると考えられる。

ところで、近年、公共部門における改革を目的として、新しい行政手法としてのニュー・パブリック・マネジメント(NPM:New Public Management)という行政経営及び業績評価が論じられるようになり、顧客本位の視点に立って、民間経営の手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すマネジメントの実施が望まれている。

そこで、納税者サービスにおいては、今後はより一層、顧客という存在を意識して、「顧客（納税者）のために何を行うべきか」といった、その顧客のニーズの把握のため、①納税者サービスの向上を図るための組織の設置、②職員の意識改革、③顧客満足度の把握のための調査等の諸方策を採り入れるなど、顧客の視点に立ったマネジメントを行い、もって効果的なサービスの実現を図る必要がある。

(2) 税務署におけるトップ・マネジメント

トップ・マネジメントにおいてその目的とするところは、顧客の視点に立った納税者サービスはもとより、税務署の目標・使命の達成及び人材育

成にある。そこで、マネジメント組織・システムを構築するとともに、その手法としては、①「見える行政」という視点、②「外からの目」という視点から、及び③「人材育成による組織文化の構築」の視点から、マネジメントを行う必要があることから、以下これらについて整理してみる。

イ マネジメント組織・システム等

マネジメントを行う当たりその組織・システムとして、①署長、副署長等による職場の目標・使命を決定し、その執行責任者としての役割等を担うトップ・マネジメント、及び②統括官等による部門の業務管理、部下職員の人材育成、能力開発を中心としたミドル・マネジメントの組織を構築する。また、③マネジメントのサポート機能として、各部門のヨコの連携を図るため部門の代表する職員からなるコンプライアンス等委員会を構築する。このほか、④関係民間団体等の役員等及び国税モニター等による外部評価としてのモニタリング組織を構築する必要がある。

ロ 「見える行政」の視点からのマネジメント

(イ) 目標の策定及び評価分析等

マネジメントにおいては、その目標・ビジョンを策定しその達成を図る必要がある。この目標策定として、①「管内概況」と同様に各税務署の取り巻く経営環境を把握した上、税務署全体の目標としての「総合プラン」を策定し、②国税庁の実績評価の評価指標項目を中心に、顧客（国民、納税者）、業務、人材育成の視点に立ったバランス・スコアカードを導入して各部門の達成目標としての「個別業務（各部門別）目標プラン」を策定する。また、③署の個別、重点施策におけるその後の継続管理（評価、改善等）ができるようなマネジメントシートなど、マネジメントプランの作成が必要である。なお、これらの各指標については、数値化した目標（目標達成値）として、職員個々がその目標等を認識できるようなものとする。

次に、このようなマネジメントプラン（Plan）を「実行し（Do）、そ

の評価（Check）に基づいて改善（Action）を行うという工程を継続的に繰り返す」というマネジメントサイクルを実施する必要がある、特に、その評価においては、各部門における内部評価、ベンチマーキング（他署との比較）など職場内において評価分析を行う必要がある。

このような目標策定から評価、改善にいたる過程を職員全員に明らかにし、職員の共通認識が図るよう、部内における「見える行政」という視点に立ったマネジメントを行う必要がある。

(ロ) コミットメントとコミュニケーション

トップによる部下職員に対するコミットメントにより目標策定の意味づけを理解させ、その共通認識の上、各部門の職員個々が目標を達成するよう、また、部門間の垣根（壁）、世代間の壁などの非効率的な壁を崩して、より活力のある職場へと変身させるためのマネジメントが望まれるところである。このため、ミドル層から部下職員に対するコーチングを活用した職員相互間のフェイス・ツウ・フェイスのコミュニケーションを行う必要がある。

(ハ) 成果重視と品質管理

税務行政の特性として競争原理が働かない世界であることから、民間企業における成果主義を重視したマネジメントとは異なるものの、この「成果」を「本人に期待される役割をいかに果たすか」と定義した場合、どのような職種においても「期待される役割」がある限り、「成果」もあることになる。そこで、トップが職員に対し税務の使命及びマネジメントプランなどのコミットメントを行い、「何のための仕事をしているか」といった目標、意味づけを明確にして、その目標の達成を目指し、常日頃から上司と職員によるコミュニケーションを図り、職場全体で成果を意識した姿勢、雰囲気を作り上げてゆく必要がある。

また、日常業務において、仕事を管理し、進捗状況を把握の上、具体的な命令指示及びその結果を確実に報告するなど、徹底した経営品

質活動を行う必要がある。このためトップ及びミドルは、定期的にフォローアップして自己評価を行い改善を加えるなどのセルフ・アセスメントを行うほか、ベンチマーキングを繰り返すなど、職員全員が「学習してゆく組織」としての経営品質の向上を目的としたマネジメントを行う必要がある。

ハ 「外からの目」の視点からのマネジメント

(イ) 外部評価、モニタリング等のマネジメント

企業経営において「経営の始まりは評価にあり」といわれるが、行政部門の評価はしにくいと言われている。しかしながら、税務行政においては、目標の成果としての評価実績を明らかにし、「外からの目」で客観的に評価されることにより、納税者からの信頼と理解を得る必要がある。このため、この評価、モニタリング組織として、税の良きパートナーである関係民間団体等の役員等を通じて客観的な評価を受けるなど、「外からの目」という視点に立ったマネジメントを行う必要がある。

(ロ) 納税者サービスを基調としたマネジメント

企業経営において顧客のニーズの把握が必要であると同様に、税務行政においても、納税者は「税務行政に何を期待しているのか」といった、既に述べたとおり顧客のニーズの把握が必須であり、また、顧客満足度の向上を図るためという顧客の視点に立ったマネジメントを行う必要がある。つまり、トップとして、顧客のニーズを把握して顧客を満足させるということは、税務行政に対する信頼を高め、コンプライアンスの向上を図るという重要な役割を担っている。

(ハ) 関係民間団体等に対するマネジメント

関係民間団体等の役員等及び国税モニターの方々は、多業種にわたる人々が地域に密着したコミュニティを形成し地域社会に貢献している方々で、その活動は、これまでも申告納税制度の発展に寄与し、種々の活動を通じて協力関係を維持するなど、我が国における税務行政の

下での特徴的な活動を行っている。

このような関係民間団体等の方々には、ボランティア活動を通じて、「まさに報酬を手にしていないゆえに、活動そのものから満足を得ている」貴重な組織で、社会に貢献しているの方々であることから、今後も税の良きパートナーとして、これまで同様、納税者へのサービス提供を担ってもらうとともに、「外からの目」としてサービスの在り方やニーズの把握など、マネジメントのモニタリング及び外部評価など、今後は新たな活躍も期待されることである。

ニ 「人材育成による組織文化の構築」の視点からのマネジメント

(イ) 職員の能力開発等の人材マネジメント

「ヒト、モノ、カネ」という経営資源の中で、基本的なものは「ヒト」であり、人材育成、能力開発が重要な課題となる。特に、次代を担う若手職員については、その人材育成、能力開発の充実を図ることが喫緊の課題である。

そこで、若手職員の現代における「個々の時代」、意識の変化等にも十分配慮しながら、その職員個々の能力を高めるには、①自己を成長させたい、社会的使命を満たしたいといった自己実現の動機づけとしての「モチベーション」、②職員個々の目標の達成をサポートする「コーチング」、③トップが業務目標を明確に示す一方、その遂行に当たっては、職員の自主性に任せる「エンパワーメント」などの手法を活用する必要がある。

また、ミドルのこれまで培った経験・知識（様々な調査技法等）を部下職員に対しコミュニケーション等を通じて伝授するなど、このようなミドルの活躍を含めた職場活性化のためのマネジメントを行う必要がある。

(ロ) 職員のコンプライアンスのためのマネジメント

税務行政を行うに当たっては、「納税者の信頼の確保」があって初めて納税者からの調査・指導、徴収に対する協力が得られ、もって納税

者のコンプライアンスが向上することになる。このため、例えば「職場のコンプライアンスとは何か」、「税務における使命（目的）に対し自分には何ができるか」という、納税者の信頼を得るということを常に職員に自覚、認識させるために、このような職員一人一人の意識改革と職員相互間のコミュニケーションによりコンプライアンスに関する意識を高める必要がある。

3 結論

税務行政における納税者サービスに当たっては、前述のとおり顧客の視点に立ったサービス、顧客のニーズを把握し、そのサービスの特性に応じ、サービスの質の向上と行政の効率化を図る必要がある。

また、税務署におけるトップ・マネジメントにおいては、このような顧客の視点に立ち、そのマネジメントの目的とするところの目標（使命）の達成と人材育成を図る必要がある。この場合、マネジメントはトップ一人が行うものではなく、ミドルをはじめ職員全員の仕事であることから、トップは、マネジメントを行う上でその主体的な役割を担う必要がある。

つまり、マネジメント組織・システムについては、前述のとおり部内組織のほか、外部にモニタリング組織を構築し、また、そのマネジメントの手法としては次のようなことを行う必要がある。

第一に、「見える行政」の視点から、トップから部下職員に対しマネジメントプランの目標策定、その成果及び評価をコミットメントし、職場間のコミュニケーションによりその目標達成に向けての職員共通の認識をもたせるなど「職場内において見える行政」とし、また、関係民間団体等に対し税務署の使命等をコミットメントしてその理解を求めるなど「職場外から見える行政」としてのマネジメントを行う必要がある。

第二に、「外からの目」の視点から、納税者サービスを基調としたマネジメントを行うとともに、関係民間団体等から顧客（納税者）のニーズやサービスの満足度の把握を行い、また、マネジメントに関する外部評価、モニタリ

ングを受けるなど、常に外からの目（納税者の目）を意識したマネジメントを行う必要がある。

第三に、「人材育成による組織文化の構築」の視点から、「組織は人なり」というように組織にとってまさに人材育成がその中心的課題として、職員の能力開発、ミドルの活躍などの組織活性化のための人材マネジメントにより、国税の職場という組織文化が構築されるようなマネジメントを行う必要がある。

このようなトップ・マネジメントにおいては、トップ自ら主体的な役割を行うほか、ミドルはもとより、すべての職員がマネジメントの必要性を認識し、また、納税者の信頼を得、納税者コンプライアンスの向上を図るという税務署の使命の達成を目指してマネジメントに当たるといふ職員各自の意識改革の下、常に環境の変化に即した積極的なマネジメントの手法を融合してゆく必要があると考えられる。

目 次

はじめに	73
第1章 税務を取り巻く環境の変化と納税者サービス等	75
第1節 税務を取り巻く環境の変化	75
1 納税者数の変化と質的变化	75
(1) 人口構成等の急激な変化	75
(2) 所得税等の申告件数の増加	76
2 職場環境の変化	77
3 納税者サービスの変化	77
(1) 自書申告の推進	78
(2) IT化の取り組みの変遷	78
(3) 閉庁日における申告相談等	79
(4) 税理士会による「無料申告相談」	79
第2節 民間企業にみられるサービスと顧客満足	80
1 サービスの性質と特殊性等	80
(1) サービス意義、性質	80
(2) サービスの特殊性	82
2 顧客満足度	84
(1) 顧客満足と顧客創造	84
(2) 顧客満足の捉え方	84
(3) 顧客満足の向上のための条件	85
第3節 税務行政における納税者サービス	85
1 税務署における納税者サービス	85
(1) 納税者サービスの目的等	86
(2) 顧客ニーズの把握等に基づくサービスの実現	87
(3) 税務署における各種納税者サービス等	90
2 税理士による納税者サービス等	94

(1) 税理士による納税者サービス	94
(2) 税理士に期待される納税者サービス等	95
3 関係民間団体等による納税者サービス	95
(1) 関係民間団体等の納税者サービス活動	95
(2) 関係民間団体等に期待される納税者サービス等	96
第2章 顧客本位の行政経営及び行政評価	98
第1節 行政経営	98
1 行政経営におけるNPM	98
(1) 行政経営	98
(2) ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)の考え方	99
2 行政経営の必要性と困難性	100
(1) 行政経営の必要性	100
(2) 行政経営の困難性	101
3 行政経営の適用事例	102
(1) 諸外国における行政経営	102
(2) 我が国の各自治体における行政経営	103
4 行政経営における顧客満足	103
(1) 顧客満足プログラムからの経営改革	103
(2) 顧客第一主義から顧客満足へ	104
5 行政経営と顧客満足度(CS)と職員満足度(ES)	105
第2節 行政評価・業績評価	106
1 行政経営における行政評価	106
2 民間企業における業績評価	107
(1) 業績評価マネジメント	107
(2) 業績評価の分類	108
(3) 業績評価基準の定義と種類	108
3 業績評価におけるマネジメントサイクル	109
(1) PDCAサイクル	109

(2) 評価とマネジメントサイクル	110
4 行政評価と指標	111
(1) 指標による評価	111
(2) 指標の数値化	111
5 業績評価の指標	112
(1) バランス・スコアカード	112
(2) バランス・スコアカードの4つの視点	113
6 業績評価のモニタリング（ベンチマーキング）	114
第3節 税務署長のマネジメントと行政経営・行政評価	115
1 行政経営と税務署長のマネジメント	115
2 行政評価と税務署長のマネジメント	116
第3章 税務署におけるトップ・マネジメント組織、システム	118
第1節 トップ・マネジメントの役割、目的等	118
1 トップ・マネジメントの役割	118
2 税務署におけるトップ・マネジメントの目的等	120
3 トップ・マネジメントにおける課題	121
第2節 トップ・マネジメントにおけるシステムの構築と評価・分析	122
1 トップ・マネジメントのシステム等	122
2 マネジメントシステムの構築（組織の構築）	123
(1) トップ・マネジメント	123
(2) ミドル・マネジメント	124
(3) コンプライアンス等委員会（マネジメントのサポート組織）	126
(4) 関係民間団体等によるモニタリング組織	127
(5) 税務署の規模に伴うマネジメント	127
3 マネジメントプランの作成等（目標の策定）	128
(1) 業務概況（経営環境）の把握	128
(2) 個別業務（各部門別）の目標プランの作成	129
(3) 重点施策に係るマネジメントシートの作成	131

(4) 目標の策定における数値化、情報の共通化等	132
4 マネジメントサイクルの活用	132
(1) マネジメントサイクル	132
(2) マネジメントサイクルの機能維持	133
5 業務の評価・分析マネジメント	134
(1) 自己評価（部内評価）	135
(2) 外部評価（客観的評価）	135
(3) 計数分析とアンケート調査	136
6 業務改善等のためのマネジメントー評価・分析後の対応	137
(1) Do（実施）、Plan（企画）への反映	137
(2) ゼロベースで考え直す	138
第4章 トップ・マネジメントの具体的な手法	139
第1節 職場活性化のためのマネジメント	139
1 トップのコミットメントとコミュニケーション	139
(1) トップのコミットメント	139
(2) 職員等とのコミュニケーション	140
2 ミドルパワーの活用（統括官等の活用）	143
3 職員の能力開発、能力向上	144
(1) モチベーション（職員の意識改革）	145
(2) エンパワーメント	147
(3) 職員の能力開発—コーチング等	148
4 職員のコンプライアンス向上のためのマネジメント	150
(1) 税務職員に求められるコンプライアンス	150
(2) 職員の意識改革	151
(3) コンプライアンスマニュアルの作成等	152
(4) コンプライアンスに関するコミュニケーション	152
5 成果を重視したマネジメント	153
6 業務内容の把握と検証（品質管理の徹底）	155

(1) 定期的な品質管理（セルフ・アセスメント）	155
(2) ベンチマーキング	156
第2節 納税者サービスを基調にしたマネジメント	157
1 納税者に対するマネジメント（顧客のニーズの把握等）	157
(1) 顧客（納税者）本位の視点	157
(2) 顧客のニーズの把握	158
(3) 納税者からの苦情処理等	159
(4) 納税者とのコミュニケーション	160
2 関係民間団体等、地方公共団体等に対するマネジメント	161
(1) 関係民間団体等との関係づくり（リレーションシップ）	161
(2) 地方公共団体等との協調関係	162
結 び に 代 え て	164

はじめに

我が国の経済社会は、バブル崩壊後、21世紀に入り、少子高齢化を迎えるなど、歴史的な転機という構造変化に直面しているといわれている。民間企業の活動においても、近年、企業の経営理念としての「顧客満足度」、不祥事の際における「コンプライアンス」という言葉が一般に脚光を浴びその関心が高まるなど、従来とは異なった経営理念と企業倫理が求められるようになった。一方、税務行政を取り巻く環境においても、経済のグローバル化により個人や企業の国境を越えた広がりを見せ、少子高齢化等に伴うライフスタイルの変化、また、公務員の定員を巡る厳しい状況など大きな変化がみられ、税務の仕事はますます複雑困難なものとなっている。

このような状況において、税務行政の運営に当たっては、「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」という使命を果たすべく、限られた資源を効果的・効率的に配分しながら、納税環境の整備とともに、適正・公平な税務行政の推進に努め、また、納税者利便の向上に努め、国民の理解と信頼を得ていく必要がある。

これまででも、税務行政の運営に当たり、申告納税制度の本旨に則り、その定着を図るため種々の納税者サービスを実施してきたところであるが、従来の枠組みでの対応には限界がみえ始め、業務の基本的な見直しが必要となってきた。例えば、納税者と接する機会が多い確定申告期における「自書申告」を基本とした巡回方式による指導体制は、納税者のニーズにあったものとなっているのか、納税者へのサービス低下として受け取られていないかである。つまり、税務署が行う「税務相談」は、申告納税制度の下で、納税者の自発的な納税義務の履行の実現を図るための納税者の環境整備の一環として行うものであるが、本来の趣旨からみて、真に対応すべき者に必要な対応がなされているかである。また、税理士会による「無料申告相談」は、税務援助という趣旨から納税者サービスとして効果的に実施されているかという問題がある。

また、税務署長は、各署の実情を踏まえ管内地域の実態に即したマネジメン

トが望まれるところであり、納税者サービス、顧客満足度及びコンプライアンス向上の視点に立ち、税務署におけるトップ・マネジメントをうまく機能させる必要がある。近年、行政経営の必要性が唱えられる中、このような環境の変化・質的变化に対応した納税者サービスの基本としてマネジメントは喫緊の課題であるといえる。

そこで、本研究では、税務行政を取り巻く環境の変化等に対応した納税者サービスの在り方、顧客の視点に立った税務署におけるトップ・マネジメントの在り方を整理することとしたい。そのため、民間企業におけるサービス在り方、顧客本位の行政経営及び行政評価を整理した上で、税務署におけるトップ・マネジメントの在り方の一つとして検討を加えることとしたい。

第1章 税務を取り巻く環境の変化と納税者サービス等

税務を取り巻く環境は、21世紀に入り経済社会の歴史的な構造変化に伴い大きく変わろうとしている。税務行政における納税者サービスにおいても、このような環境の変化に即した対応が必要となり、例えば納税者と接する機会が最も多い確定申告期における納税相談及びそれを踏まえたサービス等においても、申告納税制度の導入時とは異なった対応がなされ、大きな変化が見られるところである。

このような状況の中で、税務署における納税者サービスとしてどうあるべきかを考え、民間企業経営に見られるような顧客本位の視点に立ったマネジメントを検討する必要性があると思われる。

そこで、本章では、民間企業にみられるサービスを概観して、税務行政におけるサービスの在り方を整理することとしたい。

第1節 税務を取り巻く環境の変化

1 納税者数の変化と質的变化

(1) 人口構成等の急激な変化

わが国は、歴史的な転機という構造変化に直面していると言われている。わが国の人口は、今年が人口のピークで、平成18年以降は人口減少に転ずることが見込まれ、少子化と同時に高齢化が進行し、21世紀半ばには、3人に1人が65歳以上の高齢者「超高齢化社会」となることが見込まれる⁽¹⁾。このように「人口減少社会・超高齢化社会」になることにより、労働人口の減少、家計貯蓄率も減少し、いわゆるこれまでの「右上がり経済」が終

(1) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成14年1月推計）』。厚生労働省人口動態統計（年間推計）よれば、「日本の人口初の自然減」としている。

焉を迎えることになる⁽²⁾。

このように、平成 18 年を境に人口が減少し少子高齢化の意味するところは、納税者の質的变化（高齢者層の増加）が生ずることであることから、今後の税務行政における運営体制においても、この質的变化への対応策が望まれるところである。

また、個々人の価値観が多様化し、各人がそれぞれのベクトルをもっており、そして家族、学校、会社等、あらゆる場面で、人と組織の調和が失われているとも言われており、更に団塊世代の大量退職が間近に迫った今日、ライフスタイル等の大きな変化も予想されことから、その動向も見逃せないところである⁽³⁾。

(2) 所得税等の申告件数の増加

所得税の申告件数は、連年増加傾向にある。これは、公的年金受給者の増加やリストラによる中途退職者による還付申告件数の増加といった要因に加え、共稼ぎ世帯の増加、フリーターの急増、更には、様々な理由から年末調整で完了しない給与所得者の増加といった要因も加わり、申告件数は増加傾向を示している。また、平成 17 年分以降消費税の課税事業者免税点の引下げ、年金課税の見直しに伴い、更に大幅な申告者の増加が見込まれる。

これは、単に申告件数が増加するというだけでなく、ライフスタイル等の変化、高齢化社会の到来より、例えば医療費控除のための高齢者の確定申告が増加するなど、これまでに申告経験のない者が増加するということで、新たな対応が必要とされる。

-
- (2) P.F. ドラッカー『マネジメントー基本と原則ー』（ダイヤモンド社、2005）26 頁では、「市場動向のうちもっとも重要なものが人口構造の変化であり、人口構造だけが未来に関する唯一の予測可能性な事象であるといわれている。」としている。
- (3) 野村総合研究所『2010 年の日本ー雇用社会から起業社会へ』（東洋経済新報社、2006）34 頁では、野村総合研究所が行った「団塊世代のセカンドライフに関するアンケート調査」によると、団塊の世代の退職後の自己実現生活に対して、旅行、ハイキングに次いで「ボランティア活動」、「地域活動」など、団塊の世代は地域を拠点として何か新しい動きを起こす気運があるとしている。

2 職場環境の変化

税務職員を取り巻く現状として、税務職員の定員状況をみてみると、社会経済情勢の変化に対応して従来以上にスリムで効率的な政府（「小さくて効率的な政府」）実現するという要請が高まってきており、また、政府は、簡素で効率的な政府の実現に向け平成 17 年 12 月「行政改革の重要方針」において、「今後 5 年間で 5%以上の国家公務員の純減を行う」との国・地方を通じた総人件費の実行計画を示されるなど⁽⁴⁾、国税庁の定員を巡る状況は更に厳しくなると予想される。つまり、人口そのものの減少及び行政改革の実施していく中で、公務員の増員要求は、なかなか国民の理解を得にくい状況にあるということである。

また、民間企業において、「2007 年問題」と言われるように、大量退職者時代を迎えることになり、この意味するところは、民間企業における人材不足、後継者育成といった大きな課題が生ずることになる。このような課題は、国税の職場においても、民間企業同様、後継者育成といった組織づくりや若手職員の育成、また、国税の職場特有の組織文化の変化⁽⁵⁾など、従来の延長線では解決できない新たな問題に対処する必要がある。

3 納税者サービスの変化

税務署における「納税者サービス」というと、納税者と接する機会が最も多い確定申告期の税務相談等に象徴されるが、他の時期においても、窓口相談、対応等をはじめ、各種説明会など納税者サービスの分野は多種多様である。

これまでも申告納税制度の円滑な定着を図るため、各種サービスを提供し

-
- (4) 2006 年 3 月 29 日付の読売新聞では、政府は、国家公務員の 2006 年からの 5 年間で 5%削減のため、2007 年から 4 年間連続で全省庁の新規採用者数を一律 3 割削減する方針を固めているとしている。
- (5) 「組織文化」とは、職員の職場に対するロイヤリティ（忠誠心）や信頼をいい。また、日本の企業の多くは、長年かけて職員の深い信頼を築き上げ、家族のようなコミュニティ（共同体）を築いているといわれている。

たり、近年特に「電子申告納税」や国税庁ホームページの「確定申告書等作成コーナー」など、IT化の取り組みなどを含め、次々新たな納税者サービスが生まれてきたところであり、今後においても申告・納税を推進するため、諸条件の変化と納税者のニーズに合ったこれまでにない納税者サービスが必要とされることが予想される。

(1) 自書申告の推進

所得税において昭和22年の申告納税の導入後、昭和25年、シャウブ勧告に基づく所得税の抜本改正の機会を捉え、「お知らせ方式」による申告指導を採用し、その後、昭和34年から主として白色申告の営業所得者に来署を求め、所得の計算方法や申告書の書き方等について相談する、いわゆる「納税相談方式」を導入した。その後、申告納税制度が次第に定着化しつつある中、昭和47年には、税理士会の協力を得て無料申告相談所が開設されるなど相談体制が整備されたところである。

平成2年に納税相談の見直しが行われ、平成10年には自書申告の奨励勸奨が行われ、平成17年に自書記載の奨励勸奨が行われて現在に至っている。

また、自書申告の推進を図るため、これまでも、①国税庁ホームページ「確定申告書等作成コーナー」、②還付申告センターなどのサービスを積極的に行っている。特に、納税者の方々からの「分かりやすく書きやすい申告書を」というニーズにこたえるため、平成14年1月に所得税確定申告書の様式改訂を行うとともに、タッチパネル方式による自動申告書作成機の機能を充実させるなど、納税者の方々の方々の利便性の向上を図ってきたところである。

(2) IT化の取り組みの変遷

急速な情報化・ペーパーレス化の発展を踏まえ政府としては、「電子政府の実現」に向けて申請・届出等手続の電子化に取り組んでいるが、税務の分野では申告所得税、法人税及び消費税など納税者の利便性向上の観点から電子申告制度を導入している。

また、これまでのIT化の取り組みについては、昭和62年の税金自動込

答システム（タックスアンサー）の導入、平成9年タックスアンサーホームページ開設、平成10年国税庁ホームページ開設、平成11年タッチパネル方式による自動申告書作成機（所得税）の導入、平成15年国税庁ホームページに「所得税の確定申告書作成コーナー」開設、更に、政府全体として、情報通信技術（IT）による産業・社会構造の変革（いわゆる「IT革命」）に取り組み、電子政府の実現に向けた施策を総合的に推進しているが、国税庁においても、税務行政のIT化として、電子申告等について平成15年度から運用を開始し、平成16年国税電子申告・納税システム（e-Tax）の導入⁽⁶⁾に至っている。

（3）閉庁日における申告相談等

確定申告期における閉庁日対応は、国民の負託を受けて納税者から税金を徴収する立場にある国税当局として、納税者の視点に立った行政を行う必要があり、確定申告期においても平日の対応だけでは困るという納税者のニーズを踏まえ実施するもので、平成15年分の確定申告より実施している。平成16年分の所得税等の確定申告においては、一部の税務署において実施しているほか、地域によっては合同会場や広域申告相談センターを設け、また、平成17年分についても、これまでの実施結果を多方面から分析した上で実施されている。

（4）税理士会による「無料申告相談」

税理士による納税者サービスの一つに「無料申告相談」があるが、税理士会による無料申告相談は、昭和39年から小規模納税者に対する税務指導（記帳指導）としてスタートし、昭和48年分確定申告期から、「小規模事業者のための確定申告無料相談」を開始、現在に至っており、定着した感がある。

(6) e-Tax について、平成18年1月から開始届出手段のオンライン化が開始された。

第2節 民間企業にみられるサービスと顧客満足

1 サービスの性質と特殊性等

民間の企業経営において、その経営の目的としての「顧客満足」、また、企業の不祥事の際に唱えられる「コンプライアンス」という言葉が一般に脚光を浴び、その関心が高かまってきており、この2つのキーワードは、企業経営においては、必要不可欠なものとなってきている。

民間企業におけるサービスについてみると、1990年以降、日本を初めてとする先進国・地域は、サービス化の広く深い浸透によって、新たな「サービス経済社会」に移行しつつあるといわれ、その背景として、①消費者主導の経済の進展及び②生産者価値から顧客価値への転換にあるといわれている。また、「もの」中心の社会から、サービス産業の人口増加、所得の拡大し、全産業に占める割合が60%を上回る時代を向かえ、「サービス経済化」という現象も生まれた⁽⁷⁾。

このような状況において、「納税者サービス」といった場合の「サービス」の意義、本質及び特殊性について、民間企業におけるサービスのいろいろな側面からみてみると、次のようなことがいえる⁽⁸⁾。

(1) サービス意義、性質

イ サービスと「サービスの消費化」

人々はサービスと「もの」を消費して生活しているが、今日、その日常生活において、「もの」に対する消費の割合が減って、サービスに対

(7) 寺本義也＝原田保『パワーイノベーション①サービス経営』(同友館、1999) 9～14頁。

(8) 清水滋『サービスの話(11版)』(日本経済新聞社、1978) 12頁では、サービスを、①精神的サービス(精神的な在り方としてのサービス)、②態度的サービス(態度、接客にあたる人間の表現、表情、動作、服装、身だしなみに表されるサービス)、③業務的(機能的)サービス(現実の仕事、業務より正しくは「無形財提供」として理解されるサービス)及び④犠牲的サービス(特定の有形財、もしくは無形財の低価格あるいは無料の提供を内容とした、企業の犠牲行為としてのサービス)の4つに分類できるとしている。

する消費の割合が増えてきているという、いわゆる「消費のサービス化」という現象が進行している。

この「消費のサービス化」という現象の背景には、①労働時間の短縮、余暇活動志向の高まりなどのライフスタイルの変化や、②戦後の所得水準の上昇の過程において、より質の高いサービスへのニーズを求めるようになったことにある。つまり、何から何まで自給する方法は、「能力の法則」により変化し、質の高いサービスを供給する専門化した供給者、高い能力を身に付けた、例えば教師、税理士、弁護士などの外部における専門家として出現が必要とされたわけである⁽⁹⁾。

また、我々の日常生活の中で、洗濯、保育などにかかわるサービスは、家庭で自給しているが、教育、医療などに関わるサービスは外部に依存している。これは外で生産する場合と家庭内で生産する場合の「コスト差による問題」であるといわれている。

つまり、医療サービスは、医師という専門家が供給しているが、このサービスを自給するには、この能力を身に付ける必要があるが、そのコストと能力の稼働率がかかわってくる。自給の稼働率が低いほど、また設備が高価なほど、専門家による外部サービスを利用したほうが得策ということが言えるのである。

ロ サービスの「性質と効率化」

サービス業においては、その場で多種・多様なサービスを提供することができるが、工業製品という「もの」は、機械化技術の進展により規格化することにより商品を大量に生産することが可能であることからその効率化が図られる。つまり、サービスと違ってこの「もの」は、輸送できるという性質がこの方式を可能にしたものである。

そこで、サービスにおいてもこのような「もの」の性質に着目し、規格化（サービスの規格化）が可能であれば効率化が図られるということ

(9) 井原哲夫『サービス・エコノミー（第2版）』（東洋経済新報社、1999）26頁。

になる⁽¹⁰⁾。

ハ サービスと「情報」

情報化の時代といわれるように、その重要性は高まっているが、この情報とは、「もの」ではなく、出版物、CD などのように「もの」の形をとっている。また、この「もの」自身は情報ではなく、情報を記憶している媒体にすぎないのである。

それでは、情報はサービスかというそうではない。サービスとは、機能であり、例えばものを洗うなどの目的を遂行する動的な概念であるが、情報は、むしろ静的な概念であり、なんらかの「もの」に体化する形でストックできるものである⁽¹¹⁾。

(2) サービスの特殊性

民間企業におけるサービスについては、次のような特殊性⁽¹²⁾が見られる。

イ サービスには「在庫が存在しない」

サービスは、「もの」と違ってそれ自体は機能であることから、サービスの基本的な特徴として、在庫が不可能であることに伴い「サービスの輸送が不可能」であといえる。つまり、「サービスが思うように買えない」という現象は、サービスの在庫が不可能であるという特性から派生されるものである。

また、サービスには、在庫が存在しないということから、「需要と供給の同時性」という特性がある。これはサービスの需要に最も都合がいいのは、時間的余裕のある休日であり、デパート、映画館は混んでいることからみても、サービス供給者は土日でも営業を行っている。これに反し、製造業の場合、生産と需給のギャップを在庫という形で埋めること

(10) 井原・前掲注(9) 22 頁では、「サービスの規格化」としての例として、「鉄道会社は、時刻、行き先、乗り換え可能な場所一方向的に決めるという形でサービスを規格化している」としている。

(11) 井原・前掲注(9) 29 頁。

(12) 井原・前掲注(9) 34 頁。

ができ、土日に生産を行う必要もないことから、休日を計画的に取れることになるのである。

ロ 時間と空間で分断されるサービス市場

サービスは、「もの」のような在庫が存在し輸送することができるという特性をもちあわせていないことから、サービス市場が時間と空間で分断されてしまうことになる。

そこで、サービス市場においては、「もの」のように輸送という手段がとれないことから、その個々の市場をつなぐ需要者（サービス需要者）が「市場の価格差」でこれをうめることができる。一方、「もの」の市場においては、サービスと違ってその「もの」の特性として、商品の在庫と輸送が可能であることから各市場の価格差をうめることができるのである。

ハ 需要時間の振替コスト

サービスの需要の時間的パターンは、簡単には変えられる性質のものではなく、仮に短期間に変えられるとすれば、それは制度によるものである。

サービス需要者が、ある曜日にあるサービスを需要するのは、それなりの事情なり背景がある。例えば、平日にゴルフをすれば安くできるが、それをしないで土日に行うのは、勝手に休みをとると職場における周囲の目があると言った「需要時間の振替コスト」⁽¹³⁾を評価していることにある。

ニ サービスの分業化—アウトソーシング

民間企業においてサービスの分業化は、現在かなり進んでおり、それまで企業内で処理していた仕事を外の企業にやってもらう、「外注化」（アウトソーシング）もそのひとつである。このような分業化が進む理由としては、①専門集団の能力の稼働率の低下、②競争の激化など外部

(13) 井原・前掲注(9) 68頁。

環境が変化し質の高いサービスを求めるようになったことなど、また、③外部のニューサービス業の発展などがある。

その一方で、サービス分業化の限界として、企業間のサービス分業によって、各企業間の調整コストが増すことが考えられる。これは、サービスの分業によって情報や価値観を互いに共有ができず、それぞれの能力や気心を知り合うようなことができないことによるものである⁽¹⁴⁾。

2 顧客満足度

(1) 顧客満足と顧客創造

民間企業の経営の目的は、顧客の満足にあり、顧客を満足させることが経営の基本である。この「顧客満足」とは、例えば消費者が市場において自己のニーズに適合した製品やサービスを購入しそれらの消費や享受を通して得られる価値や満足をいう。また、民間企業において、顧客満足度という言葉も使われているが、この「顧客満足度」とは、行為だけではなく結果を求めるインパクトの強い言葉であるといわれている⁽¹⁵⁾。

P. F. ドラッカーは、「事業（ビジネス）の唯一に目的は顧客創造である。」という命題を明確に提示した⁽¹⁶⁾。彼は、事業の本質がゴウイングコンサーンという永続性に求められるとしたら、その永続性を唯一保証してくれるのは顧客が創造・維持されるということしかあり得ないと洞察した。

(2) 顧客満足の捉え方

「顧客満足」という場合の満足又は不満とは、顧客の期待に対する充足の程度で定まるものである。つまり、満足とは、「こんなことができればいいな」という事前期待に対する充足、願いが叶ったときであり、不満とは、「当たり前」と思っていることが実現できなかつたときである。また、満足でも不満でもないとは、「当たり前」と思っていることが実現している状態

(14) 井原・前掲注(9) 174頁。

(15) 「税と経営」平成16年1月1日・No.1507。

(16) P. F. ドラッカー・前掲注(2) 15頁。

である。

このように、満足は「願い」という付加的な要素の実現で、不満は「当たり前のこと」という本質的な要素の欠如で生じるものである⁽¹⁷⁾。

そこで、満足又は不満は、顧客に対する充足の程度で定まるものことから、顧客の期待の把握とその期待の実現が最も重要であるといえる。

(3) 顧客満足の向上のための条件

企業としては、顧客ニーズを的確に把握し、顧客が求める価値を実現できるよう顧客満足の向上を掲げて、全社的な活動として展開してゆく必要がある。そのためには、①トップのリーダーシップ、②全従業員の意識改革、③顧客満足度（CS）調査、及び④アクションプログラムが課題とされている。この中でも最も重要な課題は、従業員の意識改革であり、「顧客が評価基準を決める」という規範に変化したことをすべての従業員が認識する必要があるといわれている⁽¹⁸⁾。

また、このように顧客満足の向上を図るには、顧客のニーズの把握と同時に、顧客を維持するために顧客の「ロイヤルティー（忠誠心）」⁽¹⁹⁾を高める必要があるともいわれている。

第3節 税務行政における納税者サービス

1 税務署における納税者サービス

税務署における納税者サービスにおいては、納税者数の増加等に伴う税務署における事務量の増加傾向に比し、税務職員の定員事情が厳しい状況にあって、これまでと同様に納税者サービスを継続していくことは困難な状況にある。しかしながら、税務行政においては、限られた資源（人的資源等）を

(17) 佐野良夫『顧客満足の実際』（日本経済新聞社、2004）48頁。

(18) 佐野・前掲注（17）69頁。

(19) バルーク・ビジネス・コンサルティング編『ステップアップ式 MBA 経営戦略入門』（ダイヤモンド社、2005）152頁。

効果的、効率的に配分しながらメリハリのある税務行政による納税者サービスを図り、これまで同様に、十分な調査・徴収の事務量を確保し、もって納税者のコンプライアンス⁽²⁰⁾の維持、向上をも図っていくという使命がある。

そこで、既に述べたところの民間企業におけるサービスの概念、特徴を踏まえ、税務行政における納税者サービスの在り方について、顧客満足という視点に立って考えてみる必要がある。

(1) 納税者サービスの目的等

税務行政におけるサービスの対象者(需要者)は、「顧客」としての納税者であり、広くは国民一般といえる。税務行政の使命が「納税者の自発的な納税義務の履行を適正かつ円滑に遂行する」ことにあるとすれば、これは顧客である納税者、国民に対する使命であると言える。この使命を達成し納税者のコンプライアンス⁽²¹⁾を向上させるための一手段として「納税者サービス」が位置付けられる。

また、このようなサービスは、税を取り巻く環境の変化に敏感であり、例えば高齢化に伴い、新たなニーズを生む要因となり⁽²²⁾、健康を損ねた人のニーズ、元気な高齢者のニーズ又は若年者におけるニーズとはそれぞれ

(20) 郷原信郎『コンプライアンス革命』(文芸社、2005) 32 頁では、「compliance」という言葉は、動詞 comply (要求などに応じる) の名詞形であり、ラテン語の complere (満たす、十分にする) が語源である。これが古フランス語を経て英語になったのは、17 世紀の中ごろといわれている。このように語源をさかのぼってみると、コンプライアンスとは、本来、現代の一般的な訳語の「(命令に) 従う」「法令などを遵守する」という意味ではなく「満たす」「充足する」という意味があるとしている。

(21) コンプライアンスとは、英語を直訳すれば「法令遵守」であるが、わが国では、「コンプライアンス」をもう少し広い意味で使い、「法令文言のみならず、その背景にある精神まで遵守・実践していく活動」と捉えられている(高巖『コンプライアンスの知識』(日本経済新聞社、2005) 38 頁。)。また、コンプライアンスの本質とは、「外部からの何らかの要求に対して、組織や人がいかに柔軟に対応しながら、自らの目的を実現してゆくか」にあり、これを社会的に活動する組織に則して言えば、コンプライアンスは、「法令に適應し、法令の背後にある社会的要請に適應していく」ことにあり、「法令を遵守する」という考え方から「適應する」という考え方に転換(郷原・前掲注(20) 216 頁)。つまり、「社会的要請に応え、組織の目的を実現すること」を意味しているといえる。

(22) 井原・前掲注(9) 203 頁。

れ異なるものであることから、これらの態様に応じたサービスが必要とされる。このようなサービス需要者としての納税者等は、若年層から老年者まで年齢の幅が広く、都市、地方とその地域によってもそのサービス需要の態様が異なることになる。

更に、これからの少子高齢化社会では、納税者サービスの期待はますます高まり、より便利で、より付加価値の高いサービスが求められるようになってくることから、とてもこのようなニーズのすべてに応えることはできないものと考えられる。

そこで、今後の納税者サービスの在り方としては、顧客ニーズを把握した上で、サービスの「選択と集中」により、付加価値の高いサービスを効率的に提供できる「ハイパフォーマンス・ガバメント」⁽²³⁾への転換が求められている。

(2) 顧客ニーズの把握等に基づくサービスの実現

民間企業のサービスにおいては、顧客がサービスの供給者（提供者）を選択できることから、企業は、顧客満足を視点においた経営を行い、顧客満足度向上によるリピートを主眼とするビジネスモデルを作り上げることを目的としている。

これに対し納税者サービスにおいては、顧客としての納税者は、管内納税者として受けるサービス提供者である税務署とは管轄地域としての密着性が強くそのサービス提供者やその種類の選択もできないことから、このサービスに関する納税者の不満は、その後においてコンプライアンスへの悪影響を与えることにもなる。

また、納税者サービスは、一定のサービスの公平性が求められるものであり、納税者である顧客という存在を意識して、「顧客（納税者）のために

(23) 武田安正ほか『役所の経営改革』（日本経済新聞社、2000）15頁では、「ハイパフォーマンス・ガバメント」の基本理念とは、①国民は顧客であるという思想のもとに新しい行政機関を構築する。②民間企業と同レベルの経営管理手法を導入、定着させることであるとしている。

何を行うべきか、顧客はどのようなことを望んでいるのか」という、顧客の視点に立つて行う必要がある。

そこで、納税者サービスにおいて、このようなコンプライアンスの向上の観点からより良いサービスの実現を図るためには、次のような方策を採り入れる必要がある。

イ 顧客ニーズの把握

納税者サービスを行う場合、まず「何のために、どのようなサービスを行うのか」という、そのサービスの目標を設定した上で実行に移し、更にこれを評価し、改善することが必要である。この場合のアクションプログラムの設定、その評価を行う組織として、各部門の職員の代表からなる「納税者サービス向上委員会」⁽²⁴⁾を設置する。このように、常に顧客のニーズを把握するため、各部門の垣根を越えた組織作りを行い、職場内において「顧客ニーズの把握」という意識づくりを行い、互いにそのコミュニケーションによりそのサービスの実現を図る必要がある。

ロ 職員の意識改革

「サービスは人なり」⁽²⁵⁾といわれるように、職員の意識が重要である。行政経営においても職員満足度が高まれば顧客満足度も高まるといわれている⁽²⁶⁾。そこで、いかに職員の士気を高めるかであり、どんな効率的な組織を作っても、そこに働く職員の「士気」を考えなければ、「仏作って魂入れず」といわれる如く、行政サービスの向上など期待できない⁽²⁷⁾ことから、職員の意識改革が最も重要な課題となる。

ハ 顧客満足度の把握のための調査

顧客（納税者）のニーズの把握のための調査に当たっては、職員から

(24) 同委員会は、第3章の第2節の「コンプライアンス等向上委員会」と統合体となる職員代表からなるものをいう。

(25) 鈴木剛一郎『実践課題解決プロフェッショナルリーダーが会社を変える』（日刊工業新聞社、2006）123頁。

(26) 顧客満足度と職員満足度に関しては、第2章第1節の5を参照。

(27) 品川芳宣「行政改革と税務執行体制の在り方」税理41巻1号（1998）132頁。

顧客のニーズに関する意見を集約したり、税務署の窓口でのアンケート調査等により把握するほか、税務懇話会及び国税モニター会議の席上や、青色申告会、法人会、間税会、納税貯蓄組合、納税協会及び税理士会などの関係民間団体（以下「関係民間団体等」という。）の役員等及び国税モニターなどの外部から納税者のニーズを把握する必要がある。

また、このようなニーズの把握のため、関係民間団体等を含めた民間の調査機関にその調査を外部委託（アウトソーシング）するなど、客観的な第三者的立場で意向を把握するという点において今後検討する必要があると考えられる。

ニ サービスの分業化

納税者サービスにおいては、従来のような官（行政）がすべて用意したものを納税者に上から一方的に与えるというやり方は限界を向えようとしていることから、ここからは「官から民へ」と、民間でできるものは民間に任せるといった観点から行政の効率化のため、サービスの分業化が必要であると考えられる。このサービスの分業化の一つに、「外注化」（アウトソーシング⁽²⁸⁾）があり、それまで職場内で処理していた仕事を外の団体、組織等にやらせてもらうことによって、サービスの質の向上と効率化を期待するものである⁽²⁹⁾。

そこで、例えば今日のように申告納税制度が広く国民に定着した観がある段階においては、当初の目的を達成した納税者サービスはそのサービスそのものを見直し、削減できるものは削減する必要がある。また、

(28) 牧野昇=武藤泰明『牧野昇のアウトソーシング経営革命』（経済界、1998）20頁では、「行政のアウトソーシングとは、「行政サービス」の民間委託いい、民間へのアウトソーシングの目的は、①行政の効率化、②コスト削減、③小さな公共体の実現、④民間事業の活性化にある。

また、『政策評価の基礎用語』（行政管理研究センター、2005）16頁では、アウトソーシングの主な効果は、外部の専門能力を取り入れることによる専門性の確保、全て自前で行うことによる経営上のリスクの軽減とコストの削減、重点化すべき中核的業務の人材・業務の集中にある。

(29) 井原・前掲注(9) 169頁。

民間でこれに代われるものがあれば民間に事業を委嘱するなどによって、「サービスの分業化」する必要があると考えられる。

(3) 税務署における各種納税者サービス等

税務署の確定申告期は、納税者と接する機会が最も多く、税務行政に対する国民の理解と信頼を確保する絶好の機会でもある。

この確定申告期における納税者サービスとして、①申告納税制度の趣旨に則して、「自書申告」を基本とした集合指導方式による指導体制によるサービス、②ITの活用を通じた納税者サービスのほか、③納税証明をはじめ、納付窓口その他一般的な相談、情報公開窓口など、平常時以上に窓口サービス等を行っているところであるが、これらのサービスについて、サービスの性質、特性からみて、次のように整理してみる。

イ 「自書申告」を基本とした集合指導方式による指導体制

申告納税方式は、納税者が自ら課税標準及び税額を確定する方式であるため、自己賦課 (self-assessment)⁽³⁰⁾ と呼ばれることもあり、また、申告納税制度が適正に機能するためには、国民が高い納税意識⁽³¹⁾ をもち、自発的に正確な申告をすること (自発的納税協力)⁽³²⁾ が必要である。更に、福田幸弘氏は、「正しい申告を納税者が自発的に行うことを援助する、ボランティア・コンプライアンスをエンカレッジすることが税務行政の使命」であり、「申告納税下における税務行政の基本的な姿勢である」と述べている⁽³³⁾。

(30) 金子宏『租税法 (第10版)』(弘文堂、2005) 641頁では、申告納税方式は、納税義務者が自ら課税標準及び税額を確定する方式であるため、自己賦課 (self-assessment) と呼ばれることもあるとしている。

(31) 本庄資「高額納税者公示制度の意義と最近の問題点」税理 46 巻 2 号 (2003) 7 頁では、自主申告納税が認められる基盤は遵法精神であり、英米独の申告書においては、「詐欺罪の対象になるとの条件の下に私は添付明細書及び報告書を調べた結果、私の知る限りにおいて、これらが真実、公正かつ完全であることを宣誓します。」と書いて署名するが、日本ではこのような「宣誓」がないため民主主義の厳しさを申告のつど体験することができないとしている。

(32) 金子宏「民主的税制と申告納税制度」税研 13 巻 76 号 (1997) 17 頁。

(33) 福田幸弘『税とデモクラシー』(東洋経済新報社、1984) 84 頁。

ところで、税理士の登録状況を見てみると、昭和 35 年当時の約 1 万人から平成 16 年では約 6 万 8 千人と大幅に増加しているのに対し、国税の職員数は約 5 万 6 千人と横ばい状態にある。このように街の税務の専門家としての税理士が 6 倍にも達し、民間の専門家として多く存しているのに、税務職員が行う「納税者サービス」ということで、対価なく無料で行われることは、自らの努力で申告を行っている者、税理士に相談・依頼している者との均衡を欠くことになり、そのようなサービスの在り方を検討する必要もある。

また、現在の自書申告体制は、できるだけ納税者自身で申告書を作成し、わからない部分があれば、申告書作成に必要なアドバイスをしてく。このような自書申告体制をサポートするため、①IT 化等様々な納税者サービスの開発、②閉庁日対応として申告相談の日曜日実施、③国税庁ホームページの確定申告書等作成コーナーの実施、④e-Tax の導入などが行われているところである。

このようなことから、現在行われている「自書申告」は、申告納税制度の本旨に則った本来のあるべき姿ではないだろうと思われる。

なお、これから厳しい定員削減を迎えるに当たっては、何が納税サービスであるかを考える必要があり、どのような仕事が国民から理解される仕事なのかを把握し、セグメンテーション（細分化）を図る必要があることから、税務行政としてどのような指針、目的の下で納税者サービスを行っているかを、コミットメントして、納税者の理解を求めていく必要があると考えられる。

ロ IT 化に伴うサービス

納税者は、申告納税制度の下では、自ら所得を計算し自ら申告書を記載するのを基本としつつも、その「能力の法則」から言って、「納税者の自給」にも限界がある場合もある。そこで、これを補う質の高い納税者サービスの提供として、税務職員の税務相談や税理士という税の専門家による相談のほか、IT 化の発展により質の高い情報サービスの提供

が必要とされる。

このように IT 化に伴うサービスの向上によって「納税者の自給」能力を更に高めることが可能となり、このインターネットのもたらす変化としての「顧客の能力向上」により、納税者の申告書作成等に関する情報量が格段に増加し、その中からの選択肢も増加することにより、その利便性も向上することとなる⁽³⁴⁾。

つまり IT 化に伴うサービス分業化を進めた情報技術は⁽³⁵⁾、「人対人」の関係を必要としない分野では、情報技術の進歩がサービスのマッチングを行うのに威力を発揮することとなる。

ハ 窓口サービス

税務署の窓口業務においては、多種多様なサービスが行われており、申告書の提出からその作成に関する相談、納税証明書の交付請求、納付、情報公開窓口など、その他各種相談等がある⁽³⁶⁾。

窓口サービスと「サービスの規格化」ということに関して、例えば、納税者は申告書作成という自主記載の自給を補うために、税務署に来署し、窓口にて相談することが多いことから、その対応としてのサービスの効率化という観点から、確定申告書記載の手引きについて、見やすく分かりやすい表現にするなどして従来の様式を大幅に改正したことは、「サービスの規格化」を行っているともいえる。

税務署においては、最繁忙期と言われている確定申告期のような時期におけるサービスの対応として、この期間中における各種業務について、納税者のサービス需要を把握し、その需要を規格化する「サービスの規

(34) 武田ほか・前掲注 (23) 12 頁。

(35) 井原・前掲注 (9) 171 頁。

(36) 窓口サービス等に関し、「窓口サービスの実施状況に関する調査（全国市区町村）」として市区 726 団体、町村 2327 団体計 3064 団体に対し、また、「行政の窓口サービスに関する調査（多摩地区）」として多摩地区在住 1800 人のモニターに対し、2004 年、株式会社インテージが調査を実施している。そのアンケート結果は、玉村雅敏『行政マーケティングの時代』（第一法規、2005）の 55 頁以下に掲載。

格化」を行うなど、納税者のサービス需要に即した体制づくりを行う必要がある。

また、昼休み時間の対応について、民間企業の昼休みの対応との比較は、それぞれの業務の特性からみて、同一視はできないものの、国民の権利意識が高くなってきている今日、納税者としては、納税者の「需要時間の振替コスト」という点からみて、税務署にサービスを求める「サービス需要」は今後も高まるものと思われる。

そこで、納税者に対する広報活動により現在の昼休みの対応について税務署の方針・指針をコミットメントして、納税者の理解を求める必要がある。また、今後は、昼休み時間の来署者に対するアンケート調査を行うなど、そのニーズを把握することにより、その後の対応を検討する必要がある。

二 閉庁日対応

民間企業における勤務形態の変化に伴うサービス需要の変化より、また、都市部とその他の地域においてもそれぞれ異なり、納税者が税務署に求めるサービス需要もこのような環境等により変化していると思われる。

そこで、納税者サービスを実施するに当たっては、その地域性その他の特殊性に応じた、納税者のサービス対象者層、時期及びその需要を事前に把握した上で、サービスの提供を行う必要がある。例えば、サービス需要の最も都合がよいのは、時間的余裕がある休日である。営業者によっては休日が稼ぎどきであることから、小売業の納税者は、税務署の閉庁日対応における利用は難しい状況にある。これに対しサラリーマンは、仮に平日に休暇を取って申告するとすれば、「需要時間の振替コスト」が高くなることから、時間的余裕がある土曜休日祝日に、そのサービス需要は高くなるということを考慮する必要がある。

また、納税者からの閉庁日に対するサービス需要は、その「需要時間の振替コスト」という点から今後もこのような需要は見込まれるものの、

各署の納税者層の特性及び地域性によって異なり、サービス輸送が困難な状態においては、「サービス需要」の把握（顧客のニーズ）することが重要であることから、顧客のアンケート調査等において、その実施期間、実施対象者を把握する必要がある。

2 税理士による納税者サービス等

わが国では申告納税制度が基本となっており、この申告納税制度のもとでは、課税のプロセスにできるだけ納税者に積極的かつ主体的な参加を促すと言うことが重要であり、その参加のための環境の整備をどうするかが課題である。

この環境整備の一つに、税理士による無料申告相談がある。

(1) 税理士による納税者サービス

税理士は、公共的使命⁽³⁷⁾を有するとともに、税理士の独占業務⁽³⁸⁾が認められている。その一方で、税理士報酬を支払う資力に乏しい納税者は、税理士に委嘱したくても経済的に困難であるという事情にあることから、小規模零細納税者に対し、無償又は著しく低い報酬により税理士業務を提供することが税理士の責務であるとして、納税者サービスの一環として、税理士による無料申告相談を行っている。

最近では、「還付センター」の実施に際して、税務当局と税理士会の共同開催、あるいは、税理士会単独による広域的な取組みも見られる。

(37) 税理士は、税務に関する専門家として、独立した公正な立場において、申告納税制度の理念にそって、納税義務者の信頼にこたえ、租税に関する法令に規定された納税義務の適正な実現を図ることを使命とする（税理士法第1条）。

(38) 税理士制度は、使命に基づき、申告納税制度の円滑かつ適正な運営に資することを期待して設けられたことから、税理士法では、このような税理士の公共的使命の重要性に鑑み、税務代理、税務書類の作成、税務相談については税理士業務と定め、たとえ無償であっても税理士のみしか行うことができない、いわゆる「無償独占業務」とされている（税理士法第52条）。

また、現在の税理士制度は、戦後申告納税制度が導入されたこと、税務代理士制度に関するシャープ勧告を背景に、納税義務の適正な実現を図るなどの見地から昭和26年に従来の税務代理士法に代え「税理士法」が制定され現在に至っている。

(2) 税理士に期待される納税者サービス等

税務署における税務相談等において、税務署の相談会場の狭隘及び従事職員の勤務時間などに見られるように場所的、時間的制約があるが、このような制約を解決するには、その徴税コスト等がかかることから、現在行われている税理士の「無料申告相談」にみられるような、サービスの分業化又は外部サービスに依存することが必要となる⁽³⁹⁾。

また、税理士による納税者サービスは、税務当局にとって署外窓口の多様化が図られるなど、納税者サービスの向上につながるものであり、今後においても、給与所得者及び年金所得者等の増加が見込まれることからみて、税務の専門家集団である税理士による納税者サービスの期待が望まれるところである。

このように、税理士制度の本来の趣旨に則った「サービスの分業化」を図ってゆく必要があり、税理士（会）には、税理士業務の独占性とともな適正な納税義務の実現という公共的使命が与えられ、また、社会的な貢献も求められていることから、税務当局と更に幅広い協調関係を保ち、時代の新しい要請を的確に捉え、税務援助事業が真に援助を求める申告者層のニーズに応えるものとして発展させていくことが望まれる⁽⁴⁰⁾。

3 関係民間団体等による納税者サービス

(1) 関係民間団体等の納税者サービス活動

税務行政においては、関係民間団体等による税務行政への支援及び納税道義の高揚活動などのバックアップがあることを忘れてはならない。このような関係民間団体等の存在及びその活動は、日本の税務行政の特徴でもある。

(39) 井原・前掲注(9)204頁。

(40) 税理士制度沿革編纂委員会編『税理士制度沿革史』（日税連、1987）769頁では、本来、小企業納税者に対する税務指導は、税理士法に基づく税理士の独占性、公益性に鑑み、社会的責任の一環として、税理士会が積極的に取り組むべくものであるとしている。

これらの各団体は、それぞれ創設の趣旨、及び活動目的に則してこれまで個々の活動を行っており、税知識の普及や納税道義の高揚を基本理念としている。また、従来から、税務署に協力的な「良きパートナー」⁽⁴¹⁾として、その活動を通して納税者サービスを行っているところである。

このような各種活動は、各団体の会員の多くが納税者の立場でもあるが、その納税者自ら他の納税者のために行う活動として有意義な活動であり、他の納税者の範となるものである。そして、これら各団体は、これまで申告納税制度を支え、各種活動を通じ納税者コンプライアンスの向上に大きく貢献してきたところである。

(2) 関係民間団体等に期待される納税者サービス等

関係民間団体等の役員等は、地元地域の名士として、地域住民を代表してボランティア精神を発揮して活動し、申告納税制度を支えようとしている志ある方々である。これらの方々はこれまでも税務行政への良き理解者、パートナーとして協力関係を保ち、納税道義、コンプライアンスの向上に寄与されていることから、今後もこれらの者を中心に活動を担っていく必要があり、そのためには「サービスの分業化」という視点に立って、関係民間団体等の特徴を生かした納税者サービスを担っていただく必要がある。

今後望まれる関係民間団体等の活動としては、わが国独特の関係民間団体等の特徴を活かし、ボランティア精神を活かした活動、「人対人、地域対地域社会」のコミュニティを活用した地域密着型の活動が可能であると考えられる。

例えば、①高齢化社会を向かえ、高齢者のためのサービス⁽⁴²⁾。これは

(41) P.F. ドラッカー・前掲注(2) 15頁では、「パートナーシップの本質は、命令と服従の関係ではなく、対等の関係にある。パートナーに対して理解を求めなければならない」としている。

(42) 佐藤英明『『年金受給者の納税手続きの簡素化』について』税研、15巻88号(1999) 47頁では、米国では、年金受給者の納税手続きの簡素化として、現在、税理士会が無料相談を、高齢者を相手とする場合に限りボランティア団体等が行う。アメリカ

関係民間団体等の役員等自体が高齢化でもあることから、「高齢者により、高齢者のためのサービス」として、「人対人、地域対地域社会」のコミュニティを活用した地域密着型の納税者サービスを担ってもらうことである。また、②「人対人」のコミュニケーションを活用した広報。つまり、地域に密着した関係民間団体等によるコミュニティを中心にした「人対人」のコミュニケーションを活用した広報が必要とされると考えられる。

このような活動により、関係民間団体等が納税者サービスの一部を「サービスの分業化」の視点に立つて行うことは、結果的には関係民間団体等のボランティアによるコンプライアンス及び納税者のコンプライアンスの向上にも寄与するものであると考える⁽⁴³⁾。

カ連邦所得税に関しては、すでに 1978 年法にもとづいて、高齢者税務相談 (TCE) の制度が採用され創設され、現在に至っていると紹介している。

- (43) 本庄資「納税環境の整備・税務行政」税経通信、55 巻 779 号 (2000) 71 頁では、我が国では税理士法で税務相談、税務代理、税務書類の作成など業務は原則として税理士会に入会した税理士でなければ行ってはならないとなっている。税理士以外の者はボランティアで国や地方税当局に協力して無料税務相談を行うことは禁じられているが、納税者サービス重視の余り税務当局や税理士等のみにこのサービス機能を委ねるのではなく有志の大学生にも「無料法律相談」と同様に、「無料税務相談」の機会を会報するような機会を提言できない理由は少なくないとしている。

第2章 顧客本位の行政経営及び行政評価

民間企業の経営活動においては、「顧客本位の経営」を目的としている。税務行政においても、その対象となるのは顧客（納税者）、国民であり、その目的とするところは同じ視点に立つものである。近年、顧客本位の視点に立った、行政・公共部門において民間経営の手法を採用している行政経営⁽⁴⁴⁾及び行政評価という概念が注目されるようになってきた。

そこで、本章では、税務署におけるトップ・マネジメントを論ずる上で参考とされる顧客本位の視点に立った行政経営手法の考え方等を整理することとしたい。

第1節 行政経営

1 行政経営における NPM

(1) 行政経営

公共部門における改革を目的として、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM：New Public Management）のように公共部門における行政経営及び業績評価が論じられるようになった。

2001年6月、経済財政諮問会議において、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日閣議決定）がまとめられ、その中で、「国民は納税者として公共にサービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。」として、新し

(44) 上山信一『「行政経営」の時代—評価から実践へ』（NTT 出版社、1999）ii 頁では、「行政経営」の考え方として、①法令遵守主義から目の前の顧客のニーズ志向へ、②予算消化主義から効果・効率志向へ、③上意下達から現場の自律主義へ、④言われた後の情報公開から、言われる前の積極マーケティングへなどが挙げている。

い行政手法としてのニュー・パブリック・マネジメント (NPM) が挙げられ、NPM に基づく改革の必要性が閣議で承認された意義は大きいものがある。

また、2002 年 1 月の閣議決定においても、「構造改革と経済財政の中期展望」として「公的部門に企業経営的な考え方や手法を導入する新しい行政手法について、中期的な財政運営との関連性も含め諸外国の事例を検討しつつ、政策プロセスの改革を図る」こととされている⁽⁴⁵⁾。

ところで、国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は、顧客である国民の満足度の最大化を迫る必要があるといえる。

そこで、行政は、これまでにない新たな行政手法として、世界的に大きな流れとなっているニュー・パブリック・マネジメントに注目し、公共部門において企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方を導入した。

このようなニュー・パブリック・マネジメント時代の到来を背景として、わが国の行政において「国民満足度の最大化」が重視されるようになった。つまり、公的部門におけるマネジメントにおいて、行政経営的手法が取り入れられるようになり、行政にとって国民は顧客であり、その満足度の最大化を図ることが行政の目的であるとする考え方がとられるようになってきたところである。

(2) ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の考え方

英米では、企業の経営手法がかなりところまで行政に使われているが、このようなマネジメント手法は、最近、新たな行政手法として、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) が世界的に大きな流れとなっている。

(45) 「行政改革の重要方針」(17.12.24 閣議決定)の「8 政策評価の改善・充実」において、「政策評価の改善・充実を図るため、「政策評価に関する基本方針」(平成 13 年 12 月 28 日閣議決定)等を踏まえ、以下のアからウを始めとする取組を積極的に進める。ア～イ(省略)。ウ 政策評価の結果を国民に分かりやすく伝えるよう評価書等の改善を進めるなどにより、国民への説明責任を徹底する。」としている。

このNPMとは、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、行政の効率化・活性化を図るという考え方で、つまり、これはこれまでの伝統的な「行政管理システム」からの転換で、公共部門において、企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。1980年半ば以降、英国やニュージーランドなどの諸外国において形成された。

ところで、このNPM理論の定義は、英米においても、日本においてもさまざまであるが、①行政が手がけるべき分野の事業経営にも市場の競争の原理を極力導入し、②納税者を株主・顧客に見立て、その視点に立って業績、成果による評価を行い、③政策の企画立案と実施執行の分離により行政の意識を、法令や予算の遵守に留まらず、より効果的で質の高い行政サービスの提供へと向かわせ、行政活動の透明性や説明責任を高め、国民の満足度を向上を目指すことであると整理できる⁽⁴⁶⁾。

2 行政経営の必要性和困難性

(1) 行政経営の必要性

企業とは、社会の機関であり、その目的は社会にあり顧客を創造することである⁽⁴⁷⁾。また、その企業経営においては、競争環境の中で顧客からの評価を得ながら、顧客満足度の向上を目指して活動し、その持続的な経営革新を繰り返しながら生産性・効率性を向上させ、最終的に収益を確保することを目指しているといえる⁽⁴⁸⁾。

(46) 上山・前掲注(44) 17頁。

(47) P.F. ドラッカー『マネジメント(上)－課題・責任・実践－』(ダイヤモンド社、2005) 93頁。

(48) 行政の効率化の観点から、公的な事業の効率性を官民で争う「市場化テスト」の手法なども採り入れるようになってきている。また、2006年3月15日付日経新聞では、「政府保有資産の有効活用に民間の提案を生かす新方式を導入する方向で検討に入った。」としている。

これに対し、行政経営には、民間企業にみられるような倒産、事業からの撤退などの圧力は存在せず、日常的な活動において、競争の圧力にさらされることが少ないことから、その結果として、行政経営は、①住民意識と乖離する危険性をもち、②経営革新が起こりにくい、③無駄や非効率が発生しやすい、④改革意識の減退を起しやすといった課題を持つことになる。

そこで、行政経営が高い成果を効率的に実現することを目指す際には、競争環境下の中での洗練された民間経営の改革手法や発想を学ぶことで、さまざまな示唆を得る必要がある⁽⁴⁹⁾。

(2) 行政経営の困難性

行政経営に民間企業の経営手法が採り入れられた場合、民間企業と行政との違いによって、行政のマネジメントには、次のような困難性を伴うことがあると指摘されている⁽⁵⁰⁾。

つまり、①行政は、自らが直面する課題のすべてについて自律的に意思決定を行うことができない。②企業改革に比べ目標、期限が定めにくく、職員の改革に臨むインセンティブも乏しい。これまでの例を見ても、不祥事の発覚、行政を揺り動かす衝撃後にやっとマネジメント改革が始まる例が多い。③マネジメント改革は漢方薬治療のように、省庁再編や公務員数の削減のように目に見えるような、すぐに成果がでるものではない。④マネジメント改革とは持続的な営みであり、自律的な改革能力を組織と個人に埋め込んでいく作業であり、行政の組織文化の改革が必要であるということである。

また、行政は、自己完結的に改革できる存在ではなく、その改革には組織の内外の諸関係を見極めた舵取りが必要である。例えば、改革に対する国民の意見や職員の改革への意欲が重要な要因となるのである。このよう

(49) 大住荘四郎ほか『日本版 NPM—行政の経営改革への挑戦—』（ぎょうせい、2003）58 頁。

(50) 大住・前掲注(49) 146 頁。

な意味では、制度や規則の改正よりも、対国民（納税者）への情報開示や職員への語りかけなどの方がより重要であるといえる。

3 行政経営の適用事例

諸外国及び我が国の自治体において行われているマネジメント改革にみられる行政経営の適用としては、例えば次に掲げるようなものがある⁽⁵¹⁾。

(1) 諸外国における行政経営

英 国	<ul style="list-style-type: none"> ・マネジメント改革先進国。 ・戦略的マネジメント強化と実施の効率化、現場改善に係る取組の両者バランスのとれた改革。 ・保守党政権下以来の民営化、エージェンシー化、チャーターマーク・ウィナー制度などの職場改善活動。
米 国	<ul style="list-style-type: none"> ・クリントン政権下、制度ではなく仕事の仕方を変えることを目指したNPR運動により、連邦政府レベルでマネジメント改革が本格化。 ・NPRによる職場改善活動（顧客満足度調査、職員満足度調査、表彰制度の整備等）が進められ、1993年GPRAによるマネジメント・サイクルの形成、取組が本格化。 ・ブッシュ政権発足後、マネジメント・アジェンダとして取組。
ド イ ツ	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦レベルでのマネジメント改革は、1999年の「現代国家・現代行政」に基づき進められている各省庁がプロジェクトを推進するという形で改革。 ・英米に比べマネジメント改革遅れている（法律重視の傾向、州依存等の理由）と言われているが、興味深い動きも見られる。 ・自治体レベルでのドイツ版NPM。
豪 州	<ul style="list-style-type: none"> ・英国などの先行諸国の例を見ながら自国に適した改革。業績測定と予算の一本化。 ・「プログラム管理・予算」の実施。 ・歳出レビュー委員会が政府全体の戦略計画と予算配分を結びつける役割。
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ・「国家の近代化」の名のもと、NPM的と理解される手法を導入、斬新的な改革、マネジメント・サイクルの考え方を採り入れる。 ・「内部契約」の概念など実施の効率性。

(51) 大住・前掲注(49)190頁。

(2) 我が国の各自治体における行政経営

イ 戦略計画の構築

(イ) 戦略計画の策定

瀬戸市	「ミドル・アップ・ダウン方式」で市のビジョンを確定し、トップレベルの意思決定。
福岡市	戦略計画を策定し、新たな行政経営システム導入を目標とし、マネジメントシステムを構築。

(ロ) 目標管理型フレームワーク

静岡県	組織目標を明確にし、「業務棚卸」を実施。
長浜市	事務事業評価システム導入、「目的全体図」に取組。

ロ 契約概念・権限委譲を柱とした現場からの取組み

(イ) 予算・会計制度改革

尼崎市	発生主義的な考えで表す「事業別決算書」。
三重県	節約奨励型予算制度を導入。

(ロ) 現場改善運動

福岡市	自主改善運動、プロポーザル運動等によって現場で自律的に課題を解決する組織風土。
瀬戸市	プロポーザル分科会活動により職員からの業務改善提案を募集する仕組みを整備。
静岡県	職員自ら改革改善成果を届け出る方式と「ひとり一改革運動」に取組。

4 行政経営における顧客満足

(1) 顧客満足プログラムからの経営改革

行政経営においては、行政自らが国民のニーズを把握し、国民の参加・協働を得て目標の策定等を行う必要があるが、この際には、①受益者・顧客の視点、②利害関係人の視点、③主権者・納税者の視点に応じ、それぞれに見合ったニーズの把握方法を工夫する必要がある。

つまり、行政経営において、顧客ニーズの把握、顧客（納税者、国民）の満足度の追求にあるとすれば、顧客満足度向上のためのプログラムが必

要とされる。

そこで、顧客満足の追求こそが事業運営のすべてであるとするビジョンを明確にし、このビジョンに沿って全体的な顧客満足プログラムを導入し、まず上位に顧客満足の目標をおき、その実現に向けて顧客満足度を測定し、顧客満足の成果を評価システムに採り入れる必要がある。

(2) 顧客第一主義から顧客満足へ

古くから企業理念の中に「顧客への奉仕」を唱え、「顧客第一主義」という言葉は、江戸時代の商人が発生した段階から重要視されていたが、近年、市場が企業主導型から顧客主導型へ転換されたことに伴い、顧客満足が注目されるようになった⁽⁵²⁾。

イ 顧客の認識と顧客の創造・維持

企業においては、「顧客」を認識することが最も重要であり、顧客満足はすべての企業に必要なものである。これと同様に、行政サービスにおいても、納税者という顧客の満足をベースに、そのサービスの戦略的ミックスを考えるべきである。

また、「事業（ビジネス）の唯一に目的は顧客創造である」という命題を明確に提示したのはP.F. ドラッガーである。彼は、事業の本質がゴーイングコンサーンという永続性に求められるとしたら、その永続性を唯一保証してくれるのは顧客が創造・維持されるということしかありえないと洞察した。

そこで、この顧客の創造と維持のために、企業は何を行動基準ないし規範として心がけなければならないのか。この思想基盤ないし行動基準・規範が、「顧客満足」である。顧客が満足してくれる限り顧客は創造・維持され、不満になればもはや顧客でなくなってしまう。それゆえ、企業理念は顧客満足の思想と実践として位置付けられるのである。

このようなことから、顧客創造を目的とするマーケティングの必要性

(52) 佐野・前掲注(17)13頁。

に加え、近年、ライフスタイルの多様化や顧客ニーズの変化の加速化により、不確実性の高い見込みの顧客に対して、多大なマーケティング資源を投じる従来型のマーケティングは通用しにくくなってきていることから、一度引きつけた顧客との良好な関係を維持することで、一人の人間から最大限の収益を得る顧客維持型のマーケティングにも力を入れるべきであると言われている⁽⁵³⁾。

ロ 顧客満足のための実践のステップ

既に述べたところの顧客満足度向上のための条件等を、具体的に行政の現場にどのようにして行政経営の手法を取り入れて行うか、行政経営の「現場での実践の四ステップ」⁽⁵⁴⁾の手法として、企業の顧客満足度経営の手法に照らすと行政経営の実践のステップとしては、①誰が真に重要な顧客であるか明確に定義すること（顧客の定義）、②顧客にとって何が重要か。現在何に満足し、また不満なのかをきちんと分析すること（実態分析）、③実態分析から得た顧客のニーズと現実のギャップをいかにして埋めるかを工夫し、実際にアクションを起こすこと（改善活動）、④改善をやっているということ及びその結果を積極的に顧客に対して伝えて、その信頼関係を強化すること（コミュニケーション）などがある。

5 行政経営と顧客満足度（CS）と職員満足度（ES）

民間企業のサービス業の経営者は、職員の満足度（ES：Employee Satisfaction）を顧客満足度（CS：Customer Satisfaction）と同様に重視している⁽⁵⁵⁾。

(53) グロービス・マネジメント・インスティテュート編『(新版)MBA マネジメント・ブック』（ダイヤモンド社、2005）80頁。

(54) 上山・前掲注（44）117頁。

(55) ディズニールランドでは、スタッフのモラルや満足度に対して、気をつかっており、職員の帰属意識を高めるため、サービスの改善提案を行った者を表彰したりほめたっている。金銭的な報酬より精神的な形でその努力をほめている。「彼らがハッ

行政経営における公的部門のサービス提供についても、顧客満足という観点からすれば、この職員満足が重要であり、顧客主義を基本とする英米の行政マネジメント改革においても、マネジメントの権限委譲とともに、公務員を信頼し、適切な動機付け、訓練を行うことが重要である。また、プロの公務員が誇りを持って仕事ができる環境づくりも重要で、仕事に対する不安、不満を抱いているようでは、良質なサービスはできないことから、公務員によるひたむきな改善努力には、惜しまず賞賛を贈るべきであるとしている。

つまり、顧客満足を重視する企業経営を行う場合に、職員満足を追求することにより、結果的に高い水準の顧客満足実現する経営手法を行う。これは職員満足度（ES）が高いとスタッフのロイヤリティ（忠誠心）が高くなり、生産性や創造性の向上にもつながり、結果的に顧客満足度（CS）も高くなるとされている⁽⁵⁶⁾。また、お客様に喜ばれるという高い顧客満足度（CS）の実現が励みとなり、職員満足度（ES）も高くなるという循環がある⁽⁵⁷⁾。

このようなことから、行政経営モデルでは、顧客満足度（CS）と職員満足度（ES）を達成し、行政成果としての業務向上を可能にすることができるとされている。

第2節 行政評価・業績評価

1 行政経営における行政評価

民間企業において、効率性についての評価は、当然のように行われているところである。行政部門においては、近年になって、行政部門の改革を目的としたニュー・パブリック・マネジメントのように公共部門における業績評価

ピーだと入園者もハッピーなはず」という、入園者の満足度調査にエネルギーを使うよりも、職員の満足度を高める努力がサービス向上につながるという考え方がある（上山・前掲注（44）51頁）。

(56) 大住・前掲注（49）187頁。

(57) 職務満足と生産性との関連性について、それほど強固でないという考え方もある（金井壽宏=高橋潔『組織行動の考え方』（東洋経済社、2005）214頁）。

や政策の立案・実行などに伴う政策評価が求められるようになってきている。

行政評価は、行政経営を行うに当たり必要不可欠なものであり、「行政経営の手始めは、行政評価から」⁽⁵⁸⁾と言われるように、正確な業績評価なくして正し経営戦略は立てられないと言われている。

そこで、行政経営を支える上で、どのような行政評価が必要とされるのであろうか。行政経営の中での行政評価の位置付けなどについて以下概観してみる。

2 民間企業における業績評価

民間企業の場合、その業績評価の目的は明確で、事業の成長と大きな利益である。かたや、行政の場合、そもそも「何のために、また誰のために、評価するのか」ということ自体が大問題で、利益や成長性を追求するわけではない。理屈の上では、税金の対価であるサービスの量と質に顧客（国民、納税者）が満足していればよいのであるが、この場合の顧客というのが必ずしも特定しきれない。民間企業のように特定の顧客が満足すればよいということにはならないからである。

そこで、民間企業が業績評価をその経営の中にどのように採り入れているか見てみる。

(1) 業績評価マネジメント

昨今、民間企業において、事業目標、管理職の報酬決定を目的に、業績評価基準の見直しを行う企業が相次いでいる。

この業績評価マネジメントとは、業績評価基準を用いて企業や行政等の問題点を測定 (Measurement)・評価 (Evaluation) し、その結果に基づき、マネジメントサイクル (Plan-Do-Check-Action) を循環させることによって、企業や行政等の変革を促進させ、業績の向上を図る経営手法をいう⁽⁵⁹⁾。

(58) 上山・前掲注 (44) 201 頁。

(59) アーサーアンダーセン『(改訂版) 業績評価マネジメント』(生産性出版、2001) 12 頁。

また、業績評価マネジメントを実践するためには、問題の明確化を図り、従業員の目標となる業績評価基準を設定することが重要である。

(2) 業績評価の分類

業績評価については、その実施時期、評価対象及び評価目的等から、次のように分類される。

- ① 事前評価と事後評価…実施時期による分類
- ② 事業評価、組織評価、個人評価…評価対象による分類
- ③ 期間評価とプロジェクト評価…評価時期による分類
- ④ 総合評価と個別評価…評価目的による分類
- ⑤ 内部評価と外部評価…評価主体による分類
- ⑥ 定量評価と定性評価⁽⁶⁰⁾…評価方法による分類

(3) 業績評価基準の定義と種類

業績評価マネジメントを実践するためには、業績評価基準が必要とされるが、この「業績評価基準」とは、企業のミッションやビジョンの達成に向けた組織及び業務プロセス、活動、意思決定等を数値によって評価するための基準である。

この業績評価基準を「企業変革を実現させるための総合的な経営管理システム」といい、ほとんどの上場企業において、すでに目標管理（MBO：Management By Objectives）の制度が導入されているが、有効に機能していない企業も多いといわれている。それは、企業や事業のベクトルに合致していない個人目標が設定されており、個人目標が達成されたとしても企業業績に対する貢献度と必ずしも結びつかない。業績評価基準にとって重要なのは企業のミッションやビジョンを基礎として構築されなければならないということである。

また、業績評価基準は、単なる指標ではなく、評価の水準値である。評価の水準値が設置されて初めて、良いとか悪いとかの評価が可能となるが、

(60) 「定量評価」とは、数値を用いて行う客観的評価をいい、「定性評価」とは、「良い」、「悪い」のような評価者の主観による評価をいう。

この評価の水準値としては、例えば、①「競合他社等の指標値」、これは社内他部署の指標値を基準とするもので、後述のベンチマーキングが他社等の水準値を調査するのに有効な手段となる。②「過年度の指標値」、これは前年値、過去数年値、過去の平均値を基準にする。③「目標値」、これは経営者や責任者が経営計画、予算等のなかで達成目標値として明確にした場合のその目標値が基準となる。このほか④「標準値」、⑤「上限値」、⑥「一般に合意された基準値」、などがある⁽⁶¹⁾。

3 業績評価におけるマネジメントサイクル

評価には、「持続的」なプロセスのなかに位置づけられる評価もあり、それは PDS サイクルや PDCA サイクルといったマネジメントサイクルにおける「Check」や「See」といった評価である⁽⁶²⁾。

(1) PDCA サイクル

PDCA サイクルとは、プロジェクトの実行に際し、「計画を立て (Plan)、実行し (Do)、その評価 (Check) に基づいて改善 (Action) を行う、という工程を継続的に繰り返す」仕組み (考え方) のことである。この PDCA サイクルの特徴は、プロジェクトを流れて捉え、評価を次の計画に活かしてプロジェクトをより高いレベルにもっていくことで、民間企業では、品質管理や経費削減などに広く用いられてきた。

従来、公共部門においてみられるように、計画を立て (Plan) それを実行し (Do) というプロセスで一つの施策・事務が完結する傾向にあり、評価の仕組みが十分ではなかった。このため公共部門の経営の効率化が思うように進まないといった問題が発生したことから、近年では「行政評価」が盛んに導入されたことから、評価 (Check) フェーズが整えられた。

このような PDCA サイクルは、TQC (Total Quality Control) の大家である W. E. デミングのデミングサイクルとして表現されており、ISO (国際標

(61) アーサーアンダーセン・前掲注 (59) 17 頁。

(62) 玉村・前掲注 (36) 13 頁。

準機構)ではこれが用いられている⁽⁶³⁾。

また、「Plan (企画) ⇒ Do (実施)」の体系に「See (評価)」の過程を加え、「Plan (企画) ⇒ Do (実施) ⇒ See (評価)」のマネジメントサイクルを導入する考えもある。このPDSサイクルは、20世紀初頭における米国のF・テイラーがはじめた科学的管理法といわれている。

このようにPDSモデルとPDCAモデルでは、そもそも概念枠組みが異なっており、国の機関ではPDSモデルが用いられており、地方公共団体ではPDCAモデルが用いられていることが多い。

(2) 評価とマネジメントサイクル

イ 評価とマネジメントサイクル

マネジメントサイクルにおける評価とは、持続的なプロセスの中の位置づけられている評価で、PDSサイクル「Plan (企画) ⇒ Do (実施) ⇒ See (評価) ⇒ Plan ⇒ Do ⇒ See」やPDCAサイクル「Plan (企画) ⇒ Do (実施) ⇒ Check (評価) ⇒ Action (改善) ⇒ Plan ⇒ Do ⇒ Check ⇒ Action」といったマネジメントサイクルにおける「Check」や「See」といった評価である。これは計画時に想定した成果が上がっているか、また、実施によりその成果はどうなっているのかを測定・検証する位置付けにある評価であり、改善活動や新たな計画策定にフィードバックする役割を担っているものである。

ロ 効率性、生産性及び有効性のフィードバック

マネジメントサイクルとは、活動に関する計画の策定(Plan)と、その実行(Do)を行い、その成果を評価(See)して、計画や実行方法への修正へとフィードバックさせて徐々に活動の質を上げてゆくというものである⁽⁶⁴⁾。このような活動を行う目的は、政策執行の効率性や生産性、政策の有効性を向上させることにある。現状よりも一層高い目標を掲げ、そこに向けて創造的な改革やたゆみない努力を引き出すことが、

(63) 『政策評価の基礎用語』(行政管理研究センター、2005) 51頁。

(64) 大住・前掲注(49) 67頁。

効率性や生産性、有効性の向上につながるのである。

4 行政評価と指標

(1) 指標による評価

企業経営において、「経営の始まりは評価にあり」と言われるが、行政部門においてはその評価は難しく、行政評価を行う上で、目標とする指標づくりが最も重要で難しいといわれている⁽⁶⁵⁾。その理由として、第一に、行政のパフォーマンスを測る指標づくりは、企業におけるパフォーマンスは金額で測ることができるが、行政活動は効率だけが成果ではないことから、企業の指標づくりを考慮しつつ、独自の指標づくりが必要である。第二に、行政活動における競争原理の働かない組織に数字を介してそれを持ち込む難しさがある。第三に、行政の仕事自体が分かりにくいという、中身そのものの難しさがある。そもそも国民（納税者）には非常にわかりにくいものがある。

しかしながら、どんな人にも分かりやすい評価にするには、定量化することが必要で、その難しい行政の仕事をあえて数値指標化しなくてはならないことにその難しさがある。

(2) 指標の数値化

指標を数値測定することについては⁽⁶⁶⁾、経営は数字であり、税金を取るときにも、数字で基準を決め、金額を定めていると同様に、行政経営内容についても、数字できちっと国民（納税者）に対して説明すべきである。行政サービスを提供する場になって、数字はなじまないと言い出すのはおかしい。どんなに効果を測りにくいサービスを提供している企業でも、経営努力をするための生産性指標をとっていることからみても、数値化できないというのは顧客の立場を意識していないものであるとも言われかねない。

(65) 上山・前掲注(44) 112頁。

(66) 上山・前掲注(44) 171頁。

つまり、これまでのように行政の手の正当性や客観合理性の立証が、顧客主義よりも優先するという行政特有の発想はもはや改めるべきであり、顧客があつてはじめて、行政は成り立っているわけであることから、まずは顧客の満足度合を知ろうとすべきである。

5 業績評価の指標

(1) バランス・スコアカード

行政評価において、どのような指標を設けるのかが問題であるが、その指標の一つにバランス・スコアカードがある⁽⁶⁷⁾。このバランス・スコアカードとは、1990年代前半に米国のハーバード大学ビジネススクール教授であるキャプラン (R. S. Kaplan) とコンサルタント会社社長のノートン (D. P. Norton) によって提唱された業績評価システムである。このバランス・スコアカードは、多面的に企業の業績を測るものさし (指標) の一覧表であり、業績評価の仕組みでもあり、戦略を組織全体にメッセージとして伝えるツールでもある。

個人や組織がバランス・スコアカード上の指標を達成すれば、戦略の実現に貢献できるという仕組みは、社員の立場からわかりやすい。自分自身で行っている日々の行動が、どのように企業の業績に影響するのか、個人に期待されている成果が企業の戦略の実現にどのようにつながっているのか、社員のひとりひとりが業績評価指標を通して理解することができる効果もある⁽⁶⁸⁾。

また、バランス・スコアカードは、もともと業績評価指標であるが、戦

(67) アーサーアンダーセン・前掲注 (59) 195 頁では、指標として、バランス・スコアカードのほか、ストラテジック・アーティキュレーション・マップがあり、これは企業におけるミッション、ビジョン、バリューを最上位としてそれを中長期的な戦略並びに組織目標への展開し、さらにそれらを実現するための短期的な重点方針、アクションプランを立案して、それぞれに方針目標、プロセス評価指標という業績評価基準を設定する手法であるとしている。

(68) 松永達也『図解 バランス・スコアカード』(東洋経済社、2002) 11 頁。

略実行のツールとして用いられている。企業内の各部門においてバランス・スコアカードの指標に対して目標数値を設定し、その実行と結果に対するフィードバックを繰り返すことにより、その指標が改善されて、企業全体で統一された戦略を推し進めることができる。現在、バランス・スコアカードは単なる業績評価システムではなく、企業組織の変革をたらす新しいマネジメントシステムであると捉えられている。

その役割は、①ビジョンを明確にし、わかりやすい言葉に置き換え、戦略的な目標を設定し、②戦略的な目標と業績評価指標をリンクし、周知徹底させ、③統一された指標を用いることで、計画、目標設定、具体的な施策の整合性をもたせ、④結果のフィードバックと学習を促進する、という流れのなかで、戦略の策定のあと、その実行を効率的に行うものである。また、業績評価指標の数値結果をフィードバックすることにより、戦略の見直しと修正を行い、企業・組織のおかれている環境での最良の戦略に練り上げていくことができるマネジメントシステムである⁽⁶⁹⁾。

(2) バランス・スコアカードの4つの視点

バランス・スコアカードは、多面的な業績評価指標を定量化し、スコアカードという形にして一元的に記録するものである。このとき、多面的に業績を評価するために、①財務の視点、②顧客の視点、③業務プロセスの視点、④学習や成長の視点など⁽⁷⁰⁾、多面的にバランスよく抽出する。また、すべての指標は戦略の主要成功要因をもとに、論理的に策定されることから、指標が示す業績を向上すれば、戦略の実現に貢献できるものである。こうして決定された指標をもとに、PDCAマネジメントサイクルの目標管理サイクルを回すことで、経営のスタイルそのものを変革するのが、バランス・スコアカードによる経営革新である⁽⁷¹⁾。

(69) 佐野昌『マネジメントの基本—戦略の策定と実行の手法』（中央公論事業出版、2005）108頁。

(70) 松永・前掲注（68）15頁。

(71) 松永・前掲注（68）10頁。

6 業績評価のモニタリング（ベンチマーキング）

業績評価のモニタリングには、自己評価、客観的な評価のほか、他社のビジネスプロセスを分析してよい点を自社に取り込むという、競争優位性を生み出すためのビジネスプロセス改善の経営手法として、ベンチマーキングがある。

ベンチマーキングとは、比較対象とする分野で抜きにでているビジネスリーダーと自社とを継続的に比較し、イノベーションを成し遂げる方法で、競合他社とのベンチマーキングを通じて業績評価基準を設定し、その業績評価基準をモニタリングしていくことはきわめて有効な方法である。また、競合他社等を意識することで、企業内の意識統一を図ることも容易である⁽⁷²⁾。

ベンチマーキングは、その比較の対象によって、「内部比較」、「他者比較」及び「プロセスベンチマーキング」に区分されるが、①「内部比較」とは、組織内部での比較であり、比較的大きな企業、組織では組織内部での比較でも一定の効果が得られ、比較対象がひとつの会社なのでお互いの優れた点を取り入れやすい反面、実質的なベンチマーキングを日常的に行われノウハウの交換がされており既に相違点が少ない状態になっている場合は効果が限定されてしまう場合もある。②「他者比較」とは、他社と業務のパフォーマンスを比較して、他社の優れた点を学びとるもので、会社の機能や組織構造が似ている同業他社との比較であることから直接的な比較がしやすい反面、同業他社のライバルとして、比較の対象となる他社の協力が得られにくい場合もある。更に③「プロセスベンチマーキング」とは、企業や組織の全体でなく特定の業務部分のみを取り出して、その業務を世界トップレベルの効率で実施している会社と比較するもので、他社比較に比し、プロセス比較は対象となる会社の協力が得られやすく、比較の対象は同じ業種の他社ではなく、特定の業務を専門的に行っている別業種の企業ということが多い⁽⁷³⁾。例えば、鉄道会社の改札業務におけるカウンターでの接客サービスの向上のため、

(72) アーサーアンダーセン・前掲注 (59) 215 頁。

(73) 佐野・前掲注 (69) 68 頁。

ホテルのフロントの業務内容を分析してサービスの改善を図れば、それはプロセスベンチマーキングである。

第3節 税務署長のマネジメントと行政経営・行政評価

1 行政経営と税務署長のマネジメント

行政経営の視点を税務行政に採り入れてみると、顧客としての納税者の満足度を図るための運営を行うことはまさに行政経営であり、このような行政経営により顧客の満足度が向上すれば納税者のコンプライアンスの向上につながるものと考えられる。つまり、顧客としての納税者との関係、いわゆる税務署と納税者個々との関係は、その地域において密着性が高く、かつ、永続的な関係にあることから、顧客親密性(カスタマー・インティマシー)が必要とされ⁽⁷⁴⁾、このような顧客満足をベースとする顧客との関係性構築が継続されて、コンプライアンス向上という成果に結びつくものと考えられる。

また、民間企業の本来の目的が利益の追求にあるとすれば、税務署長が目標とするものは、企業における「利益」に比し、税務署の本来の目的としての「適正・公平な課税の実現」、「顧客満足度の向上」、「納税者のコンプライアンスの向上」、及び「職員の満足度」など、その目的とするところ業務の範囲は幅広い。このような目標の達成のため、税務署のトップである署長のマネジメントとして、どのような行動が必要とされるのであろうか。

税務署長のマネジメントに関し、上山信一米国ジョージタウン大学教授は、税務署長には企業並みの経営努力が必要であることを述べている⁽⁷⁵⁾。その税

(74) 嶋口充輝ほか『マーケティング革新の時代①顧客創造』(有斐閣、1998)9頁。

(75) 上山・前掲注(44)4頁では、「税務署長は着任するとまず、管内にどんな法人、あるいは個人がいるかを勉強する。次に、管内の税の徴収もれや自主申告の比率などがどうなっているか、をみる。・・・(中略)・・・さらに、地域の青色申告会や税理士たちに業務への協力を依頼して、講演会や説明会などもときどき開く。これはまさに、経営者の活動そのものである。」としている。

務署長の使命は多く、民間の営業活動に匹敵するものがあるとしている。

このように、これまでの伝統的な行政管理手法では、国民との向き合いが不十分であることなどから、新たな行政マネジメントを構築する必要がある。その考え方としては、「見える行政」と「外（外部）からの目」の視点が考えられる。この視点には、2つの意味があり、そのひとつは、組織の職員から見えるという、「行政組織の内部から見える行政（成果志向）」であり、これは①何をやればいいのか見える行政（目的の明確化）、②仕事の成果が見える行政（成果の測定）であり、もうひとつは、組織の外部の人にとって見えるという、「国民から見える行政（国民の参加・協働）」であり、これは③目的設定の妥当性確保（意思決定過程の透明化等）であり、④成果測定の適切性の確保（測定過程の公表）である。つまり、行政経営を採り入れて税務署長のマネジメントを行う場合、上記のような視点に立ったマネジメントが望まれるところである。

2 行政評価と税務署長のマネジメント

旧来型の行政の特徴を挙げてみると、第一に、縦割りの弊害や、組織の肥大化の中で深刻な機能障害を起しているところがあり、第二に、本来、国民の利益を守るべき施策や規則が自己目的化している。第三に、不透明な形で内部処理等をした結果、不祥事や政策の失敗に帰結していることがある。

これまでの行政改革において、その行政の今後の在るべき方向性として、「行政の透明性の確保」の観点から、「行政情報の公開」と「国民への説明責任の徹底」を図り、「国民的視点」からの「公正な政策評価機能の向上」が求められている。このような求めに対し、有効な手段として、平成13年から国税庁においても「実績の評価」が制度として導入された。

この実績の評価とは、①行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、②それに対する実績を測定し、その達成度を評価することにより、③施策の達成度合いについて情報を国民に提供することを主眼とするもので、その目的とするところは、国民に対する説明責任を果たし、成果

重視の税務行政を推進し、更に職員の意欲の向上と組織の活性化にある。

そこで、行政評価を採り入れて税務署長のマネジメントを行う場合、上記のような視点に立ったマネジメントが望まれるところである。

第3章 税務署におけるトップ・マネジメント組織、システム

税務署長は、税務署における最高責任者としての地位と同時に多くの役割が与えられ、その管内の納税者、関係民間団体等及び部下職員に対して、その役割を達成すべく直ちに組織運営（マネジメント）を開始する必要がある。

また、税務署長等がマネジメントを行うに当たり、税務行政を取り巻く環境の変化に適応し、納税者満足度はもとより職員満足度を高め、優れた組織体としてその運営を行い、もって納税者（国民）のコンプライアンスの向上を図るなど、その期待には大きいものがある。

そこで、本章では、税務署におけるトップ・マネジメントについて、どのような役割、抱える課題、問題点を踏まえ、健全な組織運営を行ってゆく上で必要とされるマネジメント組織及びシステムの構築について整理することとした。

第1節 トップ・マネジメントの役割、目的等

1 トップ・マネジメントの役割

民間企業におけるマネジメントの役割についてみると、組織は、それぞれ社会的な機能を果たし、その組織が存在するのは組織自体のためではなく、自らの機能を果たすことによって、社会、コミュニティ、個人のニーズを満たすための機関である。マネジメントとは、「組織の機関」であるといわれている所以でもある。

マネジメントには、自らの組織をして社会に貢献させる上で、3つの役割があるといわれており⁽⁷⁶⁾、第一に、「自らの組織に特有の使命を果たすこと」、

(76) P.F. ドラッカー・前掲注(2) 9頁では、この他にも、マネジメントは、常に現在と未来、短期と長期を見ていく必要があるという「時間」、また、すでに存在し、すでに知られているものを「管理」することであるとしている。

これは、マネジメントは、組織特有の使命、それぞれの目標達成のために存在するということである。第二に、「仕事を通じて働く人たちを生かすこと」、これは、組織こそ、一人の人間にとって、生活の資、社会的な地位、コミュニティとの絆を手にし、自己実現を図る手段であるということである。第三に、「社会に与える影響を処理し、社会の問題に貢献すること」である。

また、民間企業のトップに求められるマネジメントの役割について、P.F. ドラッカーは、「マネジメントは、組織の方向づけを行い、そのビジョンを明らかにし、基準を設定する機関である」と定義し、トップ・マネジメントとしての役割は多元的であり⁽⁷⁷⁾、次のような役割があると述べている。

- ① 事業の目的、使命を考えるという役割。これは、「事業の目的は何であり、また、どうあるべきか」を問いただす課題あり、目標を設定し、戦略及び計画を開発し、明日の成果のために今日意思決定を下すということである。
- ② 基準を設定する役割。これは、企業には、基幹的な分野においてビジョンと価値基準を設定する機関が必要であるということである。
- ③ 人間組織を形成し、それを維持する役割。これは、明日の人的資源の開発、企業の精神を生み出すのはトップの座にある人たちだから、とりわけトップ・マネジメントの育成に取り組まなければならないということである。
- ④ トップの座にある者だけの仕事として渉外の役割。これは、時によって顧客ないしは主要納入業者との関係だったり、労使関係だったり、銀行や金融界との関係だったり、政府その他の外部機関との関係だったりする。これらの関係は、企業の業績をあげる能力に決定的な影響を及ぼすことから渉外の役割が必要であるということである。
- ⑤ 行事や夕食会への出席など数限りない儀礼的な役割。これは、行事に会社を代表して出席したり、各種委員会に出席したり、市民的行事に顔を出したりするのも役目であるということである。

(77) P.F. ドラッカー・前掲注(2) 224頁。

- ⑥ 重大な危機に際しては、自ら出動するという役割。これは、事態が著しく悪化した時、有事の際に、精いっぱい頑張らなければならないのは組織内で最も経験が深く、賢明で最も傑出した人たちで、法律上の責任があり、同時に知る責任もある。これは放棄したり他に委譲したりできない責任であるといことである。

2 税務署におけるトップ・マネジメントの目的等

税務署長の特性についてみると、税務署長は、①課税・徴税機関として、納税者に直接的に権利行使する強い権限を有する。②広く納税者を含む国民及び関係民間団体等に対して、租税教育及び納税道義の高揚を図るための税務行政に関する環境整備を行う。また、③職員に対しては、部下職員の管理者として人材育成、能力開発に努めなければならない。更に、④1年から2年の在任期間中にこれらの職務を遂行するという特性を有している。これは、駅伝選手であると同時に環境の諸変化に即応する「短距離走」⁽⁷⁸⁾でもあるようなものである⁽⁷⁹⁾。

このような特性の中にあつて、税務署長としての本来の使命、目標の達成等の役割を図るとともに、しっかりとした組織と健全な組織運営を行っていく必要がある。

また、マネジメントの必要性については、国税庁の実績評価においても明らかにしているように、国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）の確保、税務行政の効率性の向上、納税者利便の一層の充実等に資するものであるとの認識にたつてその実施に取り組み、かつ、評価結果を事務運営に積極的に反映させていく必要がある。

そこで、このような目的達成のためには、既に述べたように民間の経営手

(78) 2006年2月18日付日経新聞（朝刊）の「会社とは何か」という記事の文中では、「経営者は駅伝選手であると同時に環境変化に即応する「短距離走」も強いられる」としている。

(79) その署長に望まれる能力としては、①実務能力、②管理能力、③人間的魅力などがある。

法を採り入れた行政経営によって行うマネジメントの必要性が考えられる。

3 トップ・マネジメントにおける課題

トップ・マネジメントの仕事は、一人の人間の仕事というよりむしろチームの仕事であるといわれている⁽⁸⁰⁾。税務署におけるトップ・マネジメントにおいても、署長一人が行うものではなく署長、副署長、総務課長等のトップとしてのリーダーシップの発揮はもちろんのほか、それを支える統括官層のミドル、一般職員など、組織及び職員が一丸となって行うものであるという認識の下に行われるべきである。

また、税務署におけるトップ・マネジメントとして、その求められている役割が多面的であり、高度の知識と能力を求められていることから、その課題も多い⁽⁸¹⁾。

つまり、トップ・マネジメントとしての現状においては、①その署長の個性等、実務能力、人間的な魅力、やる気、パフォーマンスとして特徴的に受け取られ、つまり、「あの署長だからできる」と言った署長の個人的能力や個性などによって評価されることもあること。②税務署の規模が地域によって大きく異なり、地域環境等の特性に見られる地域的要因、職員構成等の人的要因により、評価されている面があること。③これまでトップ・マネジメントを実施した後の分析評価システムがなく、次の改善又は後任のトップにつなげる仕組みがとられていないこと。④署長の役割が多い反面、1～2年の在

(80) P.F. ドラッカー・前掲注 (47) 398 頁。

(81) 管理者として求められる能力は、実践的な計数感覚に基づいたコスト削減プランの立案や抜本的なプランの立案や抜本的な業務プロセス改革を実施できる「ビジネスリーダー」としての能力である。主な要件としては、①業績評価を正しく分析し、数値に基づいた判断ができる実践的な計数感覚、②業務プロセスを改革していく問題解決能力、③顧客のニーズを的確にとらえ、それに応じた新たな行政サービスを企画・立案する能力、④人材や機械などの経営資源の余剰コストを常に把握し、リソースシフト、アウトソーシングなどを通じて最適化してゆく能力、⑤明確な目標を提示することによって、職員を管理し、組織としての目標を達成する能力などがあげられる（武田ほか・前掲注 (23) 185 頁）。

任期間での目標達成が望まれること。⑤職場における部門間及び中高年と若手職員間のコミュニケーションが希薄となっていることなど指摘されることがあるが、このコミュニケーション不足は部門内のみならず、関係民間団体等においても見られること。更に⑥人材の育成等について、特に若手職員の人材育成が必要であることなど、これら多くの課題を抱えているところである。

そこで、トップ・マネジメントにおいて、その組織管理体制の整備のため、継続的なマネジメントシステム及び評価システムの構築などを図る必要性がある。

第2節 トップ・マネジメントにおけるシステムの構築と評価・分析

1 トップ・マネジメントのシステム等

税務行政における税務署長の本来の使命として、①適正・公平な課税、徴収の実現、②顧客満足度の向上及びコンプライアンスの向上、③職員の満足度の向上などがあり、これらの目的（使命）達成のためには、民間の経営手法を取り入れた行政経営の視点に立ったトップ・マネジメントが望まれるところである。

そこで、これまでの伝統的な「行政管理」を見直し、民間の経営手法を取り入れ、第2章で述べたところの「見える行政」及び「外からの目」の視点の下にマネジメントシステムを構築するためには、次に掲げるようなシステムの構築をもって、トップ・マネジメントを実施し、もって、顧客満足度と職員満足度を図り、その行政効果としてコンプライアンスが向上するシステムとなることが望まれる。

- ① マネジメントシステムの構築（組織管理体制の構築）。
- ② 顧客満足、コンプライアンス向上等を視点としたマネジメントプラン等の作成及びコミットメント（目標の策定と明確化）。
- ③ マネジメントサイクルの活用。

- ④ 業績評価（実績評価）としての自己評価に加え外部評価システムの導入（評価・分析システムの導入）。
- ⑤ 評価、分析後の業務改善等（評価・分析後の対応）。

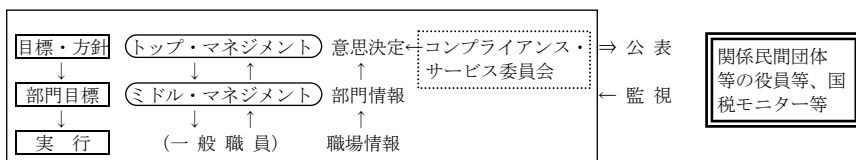
2 マネジメントシステムの構築（組織の構築）

税務署においては、これまでも署長をトップとするリーダーシップのもとマネジメントが行われているところであるが、今後は既に述べたように行政経営的な視点に立って税務署の本来の使命・目的の達成のためマネジメントを行う必要がある。このため、次のようなマネジメント組織及びシステムを構築する必要がある。

つまり、マネジメント組織として、マネジメントを行うに当たっての目標の策定から実行にいたるトップ・マネジメント（後述するコンプライアンス等委員会を含む。）及びミドル・マネジメントに加え、外部の組織として関係民間団体等の役員等及び国税モニター等を活用してマネジメントの監視、モニタリングの機能をもった組織を構築する。

（マネジメント組織概要）

（モニタリング等）



（1）トップ・マネジメント

トップ・マネジメントは、税務署のトップとしての署長、副署長及び総務課長等が、マネジメントプラン作成、実行等の責任者として、職場における目標（使命）、ビジョンを決定し、部下職員に対しコミットメントを行うほか、トップとしての既に述べたような種々の役割を担い、強い確信のもとこれを実行するものである。

このようなトップには、そのマネジメントプランの実現に向けてステークホルダー（相互依存関係にある顧客、職員、地域社会など）を巻き込む

力、過去の成功体験にとらわれず変化を受け入れる度量の広さが求められる。加えて、使命、目標を理解し、戦略代替案を常に考え、最適な戦略を選んで実行に移すという一連の変革プロセスを遂行するためのリーダーシップの役割も必要とされる⁽⁸²⁾。

また、マネジメントはトップのリーダーシップだけにより行われるものではなく、その担い手として、後述するところのミドル及びコンプライアンス等委員会との連携の下にマネジメントを行うべきである。

(2) ミドル・マネジメント

イ ミドルによるマネジメント

税務署におけるマネジメント組織としては、トップ・マネジメント組織のほか、税務署の統括官及び上席などのミドルによる組織運営（ミドル・マネジメント）を行う必要がある。

ミドル・マネジメントにおいては、ミドルによる①深い専門的知識、高い事務処理能力及び経験に基づくマネジメントの実施、②部下職員の人材育成、コミュニケーションに基づく人間関係の醸成、③部下職員に対するリーダーシップと人事管理能力、④他部門との連携・調整能力等その多くの役割が求められている。

このようなミドルの役割は、部下職員を通して仕事の成果を上げてトップの要請にこたえ、また、部下職員のさまざまな期待や欲求に応じることである。これらの役割を遂行するために、仕事の計画をたて、仕事を割り当てて指示・調整を行い（仕事の管理）、職場の問題を探し、改善してゆく（仕事の改善）、部下職員の能力を高め、やる気を起こさせ（部下職員の育成）、職場に良好な人間関係を築く（人間関係の醸成）など、その取り組むべき活動範囲は広いものがある。

また、ミドル・マネジメントの役割として、トップから部下職員への指示・伝達の方ばかりではなく、部下職員から上位層への情報伝達を

(82) グロービス・マネジメント・インスティテュート・前掲注 (53) 3頁。

果たすことにより、トップと現場のコミュニケーション・ギャップを解消し、トップ・マネジメントの意思決定をより適切な方向へと導くこととなる重要な役割もその一つである。

このようにミドル・マネジメントは、まさにトップ・マネジメントと一般職員とを結ぶ「連結ピン」であって、経営組織を効果的に結ぶ重要な位置にある。

ロ ミドルの活躍と意識改革

マネジメントにおいてこのようなミドルの活躍は、大変重要な課題で、ミドルの知識・経験による部下職員への指導などにより、ミドル自身の意識改革を図る上でも重要である⁽⁸³⁾。

今後においても、前述のような役割に加え、部門内、チーム内での部下職員を育てるコーチとしての役割（コーチングの活用）を担うためなどのミドルの活躍が大いに望まれることから、他署のミドル層とのネットワーク作り、各ミドル層を対象とした研修、検討会を開催するなど、そのネットワークによる「意識の共有化」⁽⁸⁴⁾を図り、各署のミドル層相互の意識改革を行う必要がある。

また、ミドルは、部下職員と仕事を通じて職員の状況を把握しており、現場の仕事にも精通し、かつ、広い視野から事業の進捗等を把握できるのはミドルに他ならない。

そこで、今後のミドル・マネジメントにおいては、組織が環境変化に対応しやすい柔軟な組織形態を求める以上、従来の役割に加えて、「自

(83) 寺本義也『パワーミドル』（講談社、1992）262頁では、「パワーミドル」とは、「究極的には広い視野をもち、絶えず自分と会社・社会との関係を自省し、組み変えてゆくことのできるミドル、こうした人々をいう」としている。また、「社会や企業がかかえる本質的な課題や解決に向け取り組む、そのために明確なビジョンとよくよく練り上げられたシナリオとを持ち、自己と他者との関係を再構築してゆくエネルギーの編集を的確に行ってゆくことのできる、成熟した社会人としてのミドルが求められている」としている。

(84) ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス編『ネットワーク組織の行動革新』（ダイヤモンド社、1997）95頁。

分自身がプレーヤー」であるというミドルの意識改革が必要である。

(3) コンプライアンス等委員会（マネジメントのサポート組織）

イ コンプライアンス等委員会によるマネジメントのサポート

トップ及びミドルによるマネジメント組織のほか、組織の目標・ビジョンを共有し、それを広げるネットワーク作りを目的とするトップ・マネジメントのサポート機能を有する組織を構築する必要がある。

このようなトップ・マネジメントのサポート組織は、ミドル及び各部門の代表の職員からなる組織（同組織は、第1章の第3節にいう「納税者サービス向上委員会」との統合体としての組織をいい、以下「コンプライアンス等委員会」という。）として税務署長の下に設置する。

このコンプライアンス等委員会において、各部門からの目標、指標等を取りまとめ、税務署及び部門共通の認識のもと、マネジメントプランを作成する。また、同委員会は、トップのビジョン及びマネジメントプランを組織内で共有し、それを各部門の職員に広げるためのネットワークづくりや密接なコミュニケーションにより縦横の関係づくりなどの役割を担う。更に、マネジメントの実施後の評価、分析を行い、その後の改善策をサポートする役割も担う。

ロ コンプライアンス向上のためのモニタリング活動

コンプライアンス等委員会は、マネジメントのサポート組織としての機能のほか、後述する職員のコンプライアンスのモニタリング機能をも兼ねる活動を行う。

この委員会でのコンプライアンスの対象とするものは、①職員の自己啓発、遵法精神のためのコンプライアンス、②関係民間団体等の納税道義の高揚を図るためのコンプライアンス、③納税者及び国民を対象とするコンプライアンスで、また、同委員会は、これら税務行政におけるコンプライアンスの在り方を検討及び活動を支援するためのものである。

このほか、不祥事、事務管理等の多様化する危機管理に対し、危機管理システムによる常日頃から署内横断的なヨコ割りの連携プレー組織

として、また、署長以下指揮命令系統の一元化が必要となることから、同委員会がこの危機管理体制の中心的役割を果たすこととする。

(4) 関係民間団体等によるモニタリング組織

関係民間団体等は、これまで税務行政における良き理解者、パートナーとしての役割を果たし、税務署との良好の関係を維持しており、また、これらの団体の役員等は、税務行政にも関心が高く、その役員等のコンプライアンスも高いものがあることから、税務署におけるマネジメントのモニタリングの組織としてその機能を十分に果たす能力を有していると考えられる。

つまり、関係民間団体等は、その地域に根強い組織力をもち納税者を代表するような立場にもあり、税務行政について客観的に納税者の視点で監視できる立場にもあることから、納税者サービスにおける顧客ニーズの把握及びマネジメントの監視、モニタリングにおいても幅広い活躍が期待できるものである。

そこで、「見える行政」という視点から、関係民間団体等に対しマネジメントプランの公表の相手方として、また、「外部からの目」という視点から、業務における実績のモニタリング機能としての協力を求めることが期待できるものと考えられる。

(5) 税務署の規模に伴うマネジメント

これまでに述べたようなマネジメント組織は、税務署の規模によって、そのマネジメントが異なるものか否か疑問視されるところである。この点に関し、P.F. ドラッカーは、一人が監督できる部下の数には限界があるといういわゆる「マネジメント限界の法則」はマネジメントをゆがめるもので⁽⁸⁵⁾、重要なのは部下が何人いるかという人間の数でなく、関係の数であるとしている。

つまり、トップ・マネジメントにおいても、ミドル・マネジメントの活

(85) P.F. ドラッカー・前掲注(2) 133頁。

用のほか、各担当副署長の及び担当統括官のチームワーク⁽⁸⁶⁾によるマネジメントが必要となるということである。

税務署の規模が異なり、その職員数と管内納税者数が異なるとしても、マネジメントに差はなく、都市部、地方といっても情報の均一、スピードからみてもマネジメントにおけるシステム、基礎は同じである。つまり、これはマネジメントの質的变化はなく量的な関係の数の変化（規模）のみであるといえる。

3 マネジメントプランの作成等（目標の策定）

トップ・マネジメントにおいては、行政経営の手法を採り入れ、「顧客（納税者）に対するアクション（仕事）をそのような視点において、どのような目標を掲げて行うか、また、署の現況等からどのような業務システムを構築するか」などを考慮した上で、各業務（部門）における目標等を掲げた「マネジメントプラン」を作成する必要がある。

このマネジメントプランは、その掲げる使命、目標の態様により、①総合的（大局的）な見地から行うマネジメントプランとして、「総合プラン（例えば、一署一目標）」、②個別（目的別）な目標を達成するためのマネジメントプランとして、「個別業務（各部門別）目標プラン」、③各部門の重点施策を達成するためのマネジメントプランとして、「マネジメントシート」などがある。

（1）業務概況（経営環境）の把握

企業において、自社を取り巻く経営環境を分析して最適の戦略を策定す

(86) P.F. ドラッカー・前掲注(2) 228頁では、チームワークについて、トップ・マネジメントがチームとして機能するには、トップ・マネジメントのメンバーは、①それぞれの担当分野において、最終決定権をもち、自らの担当以外について意思決定をしてはならない。②仲良くする必要はなく、尊敬しあう必要もない。また、トップ・マネジメントは、③委員会ではない。チームである。チームにはキャプテンがいる。更に、トップ・マネジメントの仕事は、意思の疎通に精力的に取り組むことなどの条件を満たすことが必要であるとしている。

ると同様に、トップ・マネジメントにおいても税務署長としての着任と同時に、最初にその職場の状況及び管内状況等の経営環境を把握する必要があり⁽⁸⁷⁾、マネジメントプランの作成においても、税務署の位置付け、及び置かれている現状等の経営環境を把握する必要がある。

つまり、この税務署の置かれている経営環境は、税務署の規模、地域それを取り巻く環境の諸条件によって異なることから、その税務署における、例えば法人・個人の納税者層の態様（法人・個人、業種分布、著名人、上場企業等）、税収状況、滞納状況、関係民間団体等の役員等の活動状況その他管内概況等からその現状を把握する必要がある。

そこで、現在、税務署で作成されている「管内概況」を下に、概況指標を定量的指標により示すものである⁽⁸⁸⁾。このような概況指標により経営環境を把握し、次に、「税務署全体の目標として、どのような目標設定を行うか」であり、例えば「e-Taxの普及を何割に達成する」といった、その税務署の特徴的な独自の目標、「税務署のスローガン」となるような一署一目標としての「総合プラン」を作成するものである。

(2) 個別業務（各部門別）の目標プランの作成

総合的（大局的）なマネジメントプランの作成に平行して、各部門においては、その業務別に本事務年度における目標の策定としての「個別業務（各部門別）目標プラン」を作成する。

これは各部門別における各業務の現状を把握した上で、毎事務年度当初に「各部門のどのような業務に、どのような目標（指標）設定を行うか」であり、例えば「管理徴収部門では、消費税の振替利用率を〇%まで達成する」として、具体的な努力目標数値（数値明確化）を設定したマネジメントプランを作成するものである。

(87) 佐野・前掲注(69) 16頁。

(88) 戦略的課題を導くための分析フレームとして、「SWOT分析」及び「3C分析」がある。このSWOT分析とは、自社を取り巻く外部環境に潜む機会（opportunities）や脅威（threats）を識別するとともに、自社の強み（strengths）と弱み（weaknesses）を評価することをいう。

このようにマネジメントプランにおける数値化を行う目的は、個々の業務について目標を設定し、早く確実に達成できるようにすること、単なる「努力目標」ではなく、客観的な目標を決めて達成状況を把握できるようにすることにある。

また、この目標の策定に当たっては、例えば、国税庁で実施している「実績評価」⁽⁸⁹⁾の各指標を活用し、これを下表に掲げるような視点、施策目標及び担当部門のマトリックス表にして、各事務年度の各部門における目標（目標値）のほか、その評価計数を過去5年程度の連年比較、その業務を所掌する各部門別に把握できるものとする。これらの評価指標の多くは各部門における局報告計数となっていることから、各部門においても各計数の把握がリアルタイム表示作成できるものである。

このようなマトリックス表⁽⁹⁰⁾の活用は、税務署の仕事が各部門別に所掌事務が異なることから、その部門においてその目標設定を行うことによって、各部門における職員の目標を明らかにし、その後の実績により達成感を醸成し、また、責任の明確化が図られ、モチベーションの向上が図られることを期待するものである。

ところで、個別業務の評価指標の各分類については、国税庁の実績評価における指標を下にバランス・スコアカード(BSC)を導入するなどにより、多面的に税務署における個別業務評価を行えるような指標とする⁽⁹¹⁾。例えば、多面的に税務署における業績を測るための指標とし、次に掲げるような①国民の視点、②納税者の視点、③業務プロセスの視点、④職員満足度の視点に応じた、税務署全体及び各部門における業務達成の目標を掲げた個別業務の評価指標を作成する。

(89) 「国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価に関する事務の実施について」にいう実績評価をいう。

(90) 石原俊彦『行政評価導入マニュアルQ&A』（中央経済社、2001）134頁。

(91) 職員の目標設定の前に、署の目標設定が重要であることから、バランス・スコアカードやストラテジック・アーティキュレーション・マップ等の方法を用いてバランスの取れた組織目標の策定が重要である。

(個別業務（各部門別）評価指標)

	政策・施策目標	評価指数		担 当 部 門		
		(評価年次)		総務	管徴	法人・・・
視 点	* (目標内容)	* (数値)		* (各部門別目標数値)		

(分析項目) トップ・マネジメントの視点とBSCの視点から見た4つの目標設定

BSCの視点	役 割	トップ・マネジメントの視点及び目標	
財務の視点	国民全体への貢献	国民の視点 (関係民間団体等・モニター制度)	外部コンプライアンスの向上 (納税者のコンプライアンス形成のため)
顧客の視点	納税者サービスの向上	納税者の視点 (納税者)	顧客満足度の向上 (納税者サービス)
業務プロセスの視点	業務改善	業務プロセスの視点 (各調査・徴収部門の業務実績)	業務の効率性 (各部門の事務の効率化)
能力開発・向上の視点	職員の能力向上	職員満足度等の視点 (職員の人材育成等)	内部コンプライアンスの向上 (職員コンプライアンス) 人材育成

(3) 重点施策に係るマネジメントシートの作成

税務署の各部門における個別業務の評価指標の作成に当たり、当該年度における重点施策（目標）については、別途「マネジメントシート」を作成する。このマネジメントシートにより具体的な目標設定のほか、その後の実施状況、その結果を評価し、その後の改善を把握できるようにするものである。

例えば「法人課税部門において、当署の優先施策として、〇〇を行う」といった、本年度の税務署、各部門における最重要課題としての業務を掲げ、その実施後の定期的なフォロー、チェックを含め、現況把握、評価及びその後の改善に至る事項を記載できるようなマネジメントシートを作成することにより行うものである。

なお、このような目標プラン、マネジメントシートの作成等は、後述す

るようなベンチマーキング（他署比較）の資料として活用できるものとする。

（４）目標の策定における数値化、情報の共通化等

各部門の目標の策定に当たっては、各部門の職員の意見集約を踏まえ、職員のボトムアップ型のプラン作成とする。このプランの作成過程においてその職員個々の参画意識を醸成し、その目標の価値観を共有して、縦横の「情報の共有化」を図るようにする。特に、若手職員の参画による職員のモチベーションの向上を目的とするとともに、税務署の地域性、特殊性を活かしたものにす。

この目標の策定に際し、国税庁の実績評価の指標を参考に、各部門における業務のうち数値目標になじむ業務については必要に応じ数値化（定量化）することにより、事後の評価分析のマネジメントにつなげるものとする。

ところで、目標の策定におけるコンプライアンス等委員会の機能として、部門の壁、部門の垣根をはずした部門共通のプランを作成することにある。この場合、税務署長としての在任期間は1年から2年と限られていることから、前任者のマネジメントプランの継続性に十分配慮しつつも、現状を踏まえた見直しを行ったうえでの目標設定を行う必要がある。

また、このようなマネジメントプランは、原則、公開を前提とし、職員に対してはトップからのコミットメントにより、納税者に対しても、「見える行政」という視点から、説明責任（アカウンタビリティ）の観点から公表できるものは公表を原則とすべきであると考え。

4 マネジメントサイクルの活用

（1）マネジメントサイクル

マネジメントプラン作成後、直ちにそのプランを実行し、その結果としての成果が生まれることになる。この成果に対し次に何を行うかである。マネジメントにおいては、目標を策定し、実施、評価、改善といった業務

を連続して行うマネジメントサイクルが必要とされる。このマネジメントサイクルとしては、既に述べたようなPDSサイクル、PDCAサイクルがあるが、自己評価を行い、改善につなげるということでは品質管理（QC）活動で使われているPDCAサイクルが望ましいと考える。つまり、これまでの伝統的な行政システム（行政管理）におけるマネジメントサイクルである、「Plan（企画）⇒Do（実施）」だけの体系に変え、実際に仕事に従事している部門職員の主体性を大切に、自己評価という意味でのCheck、そして改善という自らの行動Actionを入れる⁽⁹²⁾ことが望ましい。

特に、マネジメントサイクルにおいては、Check（評価）の検証が重要であり、各部門及びコンプライアンス等委員会を中心に定期的なフォローアップとして自己評価を行い、改善がみられないもの又は効果が上がらなかった目標、施策について、その問題点を分析し、その関係各部門へフィードバックする必要がある⁽⁹³⁾。

（2）マネジメントサイクルの機能維持

税務署のトップは、このようなマネジメントサイクルを実施する役割の頂点に立ち、日々の活動、業務が設定された目標や戦略と一貫性を持って行われるよう管理し、改善すべき点は直ちに改善していくというシステムの構築と継続的な実施によりその定着化を図る必要がある。税務を取り巻く環境が従来にも増して高速化、多様化している現在、その変化に適切に対応して当初の目標を実現してゆくためには、このような組織内外の変化

(92) 中央青山監査法人編『Q&A地方公共団体の行政評価・財務諸表・監査』（中央経済社、2003）45頁。

(93) 前財務相塩川正十郎氏は、2006.1.11日経（「国民の目で予算洗え」）紙上で、「日本の政治は、PDCAのうちCの検証が欠けている・（中略）・・・外部チェックが必要。」としている。

また、関西生産性本部編『経営品質向上プログラム』（ダイヤモンド社、2003）3頁では、「マネジメントサイクルの脆弱さであった。モノづくりの製造プロセスでのPDCA管理は優れているが、経営そのもののPDCA管理は不十分であり、とりわけ、計画を策定し、実行した後の、評価と改善のための活動を疎かにしている」としている。

を敏感に捉え、マネジメントサイクルの機能維持を図ることが必要である。

ところで、マネジメントサイクルにおいて、これまで行政におけるフィードバックが機能していない最大の原因として、①行政のやることは何か、また、その成果が何かが見えないこと、②仮に成果等が見えたとしても、行政に競争の原理や倒産の圧力がないためその成果を一層高めようとする誘因が弱いこと、という民間企業とは異なる行政としての特質を踏まえずに、「Check（評価）」の過程を導入しようとしていることにある。

そこで、このマネジメントサイクルを真に機能させるためには、ビジョン・政策目標や目標間の優先順位づけを明示し、これを現場の業績目標につなげることによって施策体制を構築すること（戦略計画の策定）を行い、その成果に応じたメリットを職員に理解させることによって「成果志向型」行政の実現を図ることが必要である。

5 業務の評価・分析マネジメント

マネジメントにおいては、マネジメントプランに掲げた目標がどのような成果を上げることができたか否かであり、その実績をいかに評価・分析し、その後の改善に繋げるかが重要な課題である。

評価とは、事前に設定した目標値との差異を事後に測定する作業を意味するが、その際、なぜ目標が達成できなかったのか、達成するためにどのようなプランを立てて実行しなければならないかといったことをしっかり論議した上で、次の目標の達成につなげていく必要がある⁽⁹⁴⁾。

その具体的な評価方法については、「見える行政」という視点の下で、各部門における個別業務の各指標別に数値化（定量化）又はアンケート結果により分析評価するもの、また、評価する者によっても、税務署部内における自己評価のほか、「外部の目」を意識した関係民間団体等による外部（部外）による客観的な評価によるものがある。

(94) 武田ほか・前掲注(23) 71頁。

(1) 自己評価（部内評価）

自己評価には、トップによる自己分析評価、各部門内における評価を踏まえたコンプライアンス等委員会の自己評価及び各部門の職員個々の自己評価等が考えられる。この評価とは、マネジメントプランの個別業務指標において事前設定した客観的な数値目標とその結果としての数値を各部門等において事前に測定する作業である。

特に、コンプライアンス等委員会及び職員個々の自己評価（部内評価）を行うことは、トップだけの目標の達成意識だけではなく、業績の評価・分析の結果を同委員会の参画者及び職員個々が周知することにより、常に業務達成への意識を高めることになり、職員のモチベーションの向上にもつながるなどの効果を期待するものである。

(2) 外部評価（客観的評価）

前述のような自己評価においては、部門間の様々な人間関係のしがらみや内部からの改革にも限界があることから、税務行政のパートナーとしての関係民間団体等又は国税モニター等による客観的な評価として、「外部の目」による外部評価が望ましい。

具体的には、アンケート方式（メールによるアンケート調査など）による外部評価を積極的に取り入れることとし、評価に客観的な外部からのチェック機能を持たせることが望ましい⁽⁹⁵⁾。この外部評価は、客観的な数値として報告計数や定量数値で表われにくい業績について、評価するのに適していると考えられる。

また、国税モニターや関係民間団体等の役員等からなるモニタリング組織に対し、「見える行政」という視点の下、マネジメントプランの目標を説明し、その実施後の成果などについても説明、公表するなどして、同組織による外部からのチェック機能を期待することは効果的である。

(95) 外部評価の一方法として、360度フィードバック(360度多面評価)という評価方法がある。360度フィードバックの特徴は、複数の評価者の目を通じて、一人の対象者の特性を評価することにある。(金井=高橋・前掲注(57)158頁)。

なお、将来的には外部評価として、署のホームページにマネジメントプランをコミットメントし、これに対し外部の評価を受けるなど、より積極的な外部評価を求めることが望ましいと考えられる。

(3) 計数分析とアンケート調査

マネジメントプランに掲げた各指標の評価のための計数分析として、定量（数量化）評価を行う必要がある。各評価指標の多くは、国税庁の実績評価における評価指標にみられるように、税務署の各部門における各業務プロセスの中で、国税局への定期報告計数として報告されることから、局集計したのち、各署にその計数がフィードバックされる。その計数により、各署における業務評価の位置付け（実績）が分かり、その後の評価、改善の目安にもなることが望ましい。

このような定量評価は、目標の達成度を定量化し、活動の状態を定量化することにより、これまでの活動内容を確認し、その定量評価した結果をフィードバックすることは、その後の改善を行ってゆく上で欠かすことができないものである。また、定量化することで各部門の職員個々が共通の認識を持つこともできることから、組織がある目標に向かって活動し目標を効率的に達成しようとするとき、指標による定量化は欠かせない。このように指標による定量評価は経営手法の核心であるといえる⁽⁹⁶⁾。

また、アンケート調査とは、例えば来署納税者に対する納税者満足度を把握するためのアンケート及び職員に対する業務等に関する職員満足度（研修満足度等）を把握するために行われものである⁽⁹⁷⁾。このようなアンケート調査結果は、局報告又はトップが署の窓口の現状を把握するため

(96) 佐野・前掲注(69) 156頁。

(97) これまで国税庁の業績評価において、納税者の好感度の向上を図る観点から、来署者における顧客満足度においては、現在税務署はアンケートを実施し把握しているが、これに代わる実証的研究として、実態分析（共分散構造分析による評価）が必要となってきたことから、平成17年分の確定申告期において、来署納税者の顧客満足度の把握のため、アンケート調査による実態分析（共分散分析構造分析）を行っている。

のアンケート結果とするだけでなく、職員が自分の行っている業務を、「納税者、国民はどう見ているのか」という「外部からの目」を意識することができ、また、その結果により、業務の改善のための参考資料とすることができる。

よって、トップと部下職員の個々がこのようなアンケート結果による情報を共有化することにより、更にボトムアップのマネジメントが期待できることになる。

5 業務改善等のためのマネジメントー評価・分析後の対応

評価、分析後の各部門における業務改善のためのプロセスとして、評価・分析結果を、①Do（実施）に反映させるものとPlan（企画）へ反映させるもの2つの方向性があり⁽⁹⁸⁾、また、②ゼロベースで考え直すことなどにより業務改善等に反映させることができる。

マネジメントにおいては、業務改善を通じて実現されるものであることから、常に目標に対する成果を確認し改革を押し進め、また、その分析・評価結果による修正としての改善活動が必要である。

(1) Do（実施）、Plan（企画）への反映

目標達成の結果を定期的に把握し、変更を加えるべき指標、目標の策定の再検討などを行う必要がある。例えば、来署納税者の顧客満足度の把握についても、現在、税務署はアンケート調査を実施し、顧客満足度等を把握しているところであるが、今後は、実証的研究として実態分析（例えば、共分散構造分析など⁽⁹⁹⁾）を加える必要がある。このような評価、分析結果を各部門における施策等について部下職員とのコミュニケーションを図り、改善すべき点を分析して、次のDo（実施）に結びつけることが必要で

(98) 大住・前掲注(49)13頁。

(99) 「共分散構造分析」とは、各種の社会現象・自然現象などの因果関係を調べる統計的手法の一つで、直接観測される変数(観測変数)から、直接観測できない潜在変数を導き出し、その潜在変数の因果関係について仮説(数理モデル)を設定することによって、様々な現象を理解しようとする統計的アプローチである。

ある。

このような Do（実施）又は Plan（企画）の改革は、「現場の意識改革」であり、現場の業務管理レベルの生産性の向上を図るものである⁽¹⁰⁰⁾。

（2）ゼロベースで考え直す

職員個々及び部門のやっている業務の目的や意義を納税者の立場にたつて、ゼロベースで考え直すことが重要である⁽¹⁰¹⁾。この「ゼロベース思考」とは、既成概念を取り払い、一から最善の答えを見つけ出すという考え方で、税務行政を取り巻く環境の変化が著しい現代では、これまで当たり前としていたことが今日通じないことが往々にしてある。つまり、前例の修正だけで、解決できる問題ならば良いのであるが、それすら通じないことが起こり得るため、過去の情報は一度白紙に戻してゼロベースで考えるということが重要である。

また、ゼロベース思考をすることにより思考の幅が広がり、今までは考えもつかなかった解決方法が見出せる可能性がある。

(100) A・ブルース、J・S・ペピトン『組織を救うモチベーション・マネジメント』（ディスカバー、2002）153頁では、「業績評価により、モチベーションを殺してしまうことがある。」と記されている。その理由として、①業績評価のほとんどは主観的であるため、社員たちは自分への批判であるにとらえがちであること、②業績評価は個人を重視し、チームワークを無視することを挙げ、業績評価はしばしば公平さを欠き、現実と離れているため、評価される側とする側の信頼関係が崩れてしまっていると述べている。

(101) 上山・前掲注（44）38頁。

第4章 トップ・マネジメントの具体的な手法

組織がある目的を達成しようとするときは戦略が必要である。その戦略を策定し実行することにより、効率的にその目的を達成することができる。

マネジメントにおいても、組織や職場の目標を達成するために、「ヒト、モノ、カネ」などの経営資源（対象）を効果的・効率的に活用して行う必要がある。

そこで、本章では、人材育成、能力開発などの人材マネジメントを中心にした職場活性化のためのマネジメント及び顧客本位の視点に立った納税者、関係民間団体等への対外的なマネジメントなどについて、その具体的な経営手法を整理することとしたい。

第1節 職場活性化のためのマネジメント

1 トップのコミットメントとコミュニケーション

(1) トップのコミットメント

職場の業務運営における適切な目標の策定は、マネジメントの始まりであり、その目標の実現、達成に向けてその活動が開始される。

マネジメントを行う上で、まずトップが部下職員に対し、「我が署として、何の目的のために、どのような使命、目標を掲げ、何を行おうとしているのか」をコミットメントする必要がある⁽¹⁰²⁾。このような目標の意味付けを職員に理解させることがトップの重要な役割の1つである。また、部下職員は、これらをよく認識した上で、職員個々が各自の職場の中で各自の目標を掲げその達成に向けて努力することが重要である。

ところで、このコミットメントについては、マネジメントプランの目標の共有化の観点からも、例えば、職員への周知に当たっては、幹部会及びコンプライアンス等委員を通じて行い、また、そのコミットメントは、職

(102) 高木晴夫『組織マネジメント戦略』（有非閣、2005）201頁では、「トップ・マネジメントによるコミットメントも組織文化の維持の機能をもつ」としている。

員各自のパソコンで署の共通フォルダーから職員誰でもこのプランを検索できるよう、情報の共有化を図り職員共通の認識とする。更に、関係民間団体等の役員等が参加する各種会合、研修会、税務懇話会、国税モニター会議、その他各種の会合等において、税務署における基本姿勢など公表するシステムが望ましいと考えられる。

このようなコミットメントの意味するところは、契約を結ぶのと同様に、組織自らの言葉にしかもコミットした内容に責任を持つということにもなり⁽¹⁰³⁾、「外部の目」を意識したこのような取組みが必要となる。

(2) 職員等とのコミュニケーション

イ コミュニケーションの必要性等

組織内のあらゆる活動は、コミュニケーションで成り立っていることから、マネジメントの中心課題はコミュニケーション⁽¹⁰⁴⁾にあるともいえる。

税務の職場においては、各部門の専門性が高いことから、各部門相互に垣根（壁）が生ずる場合があり、また、世代間の壁などが生ずる場合がある。そこで、トップ及びミドルにおいては、このような非効率的な壁を崩して、より活力のある職場へと変身させるためのマネジメントが望まれるところである。つまり、部門間の連携・調整を図り情報を共有化し、職場内の上司と部下職員をはじめ、職員相互間のコミュニケーションを図って、このような垣根をはずす必要がある⁽¹⁰⁵⁾。

(103) 武田ほか・前掲注(23) 50頁では、「行政評価の情報公開は、顧客に『見られる』という新たな緊張感を行政機関にもたらすことで、民間企業と同様に、絶え間ない変革を行う一つの強力な原動力になるはず」としている。

(104) 森川信男編『ビジネスコミュニケーションの基礎知識』(学文社、2005) 2頁では、コミュニケーションという言葉は、「具体的・抽象的なモノの移動・伝達に係る過程と手段を通しての、複数の人間主体相互間における『モノの共有現象』を指している」としている。

また、古川久敬『チームマネジメント』(日経新聞社、2005) 58頁では、コミュニケーションは、情緒的コミュニケーションと課題的コミュニケーションに分けられるとしている。

(105) 関西生産性本部・前掲注(93) 94頁では、情報の共有化により、「日常は違う仕事

また、コミュニケーション⁽¹⁰⁶⁾とは、回数ではなく、双方納得するまで徹底して話し合うことが重要であり、コミュニケーションは手間や時間、労力や根気を必要とする。例えば、IT化に伴いトップが端末に向かってメッセージを行行情報の伝達ができたとしても、熱意が伝わらないこともある。

コミュニケーションとは、受け手の言葉を使って行い、その相手方からのフィードバックを求めるものであり、コミュニケーションの基本としては、相手と面と向かってフェイス・トゥ・フェイス (face to face)⁽¹⁰⁷⁾で行うのが基本である。トップは、常に部下職員と向かい合っていく姿勢が大切であり、各自の職務を通じて報告、連絡、相談 (ホウレンソウ) を密にコミュニケーションをとりながら適切な人間関係の中で、職員の成果に対する評価もタイムリーに行うことが大切である。

ロ ミドルと部下職員のコミュニケーション

ミドルにおいて、若者に対する評価が、世代間の壁、若手の「顔」が見えない没个性的な集団とみる人もあり、とかく「若い人とはコミュニケーションが取れない」と言われることがある。このような場合、職場内共通の目標を掲げ、若手相互間の交流及び仕事を通じての一体感、連携を強めることが必要である。例えば世代間の交流として、「若手職員」には、社会常識にとらわれない発想を期待し、中高年職員には、これまでの長年にわたって培った豊富な知識と経験を生かし、お互いが交流し、「異種間の交流」を行う必要がある。この「異種交流」のエネルギーを引き出すことで、より活力のある職場へと変身させるための職員のコミュニケーションによるマネジメントが望まれるものと考えられる。

をしている組織間の壁」が限りなく低くなると述べている。

(106) P.F. ドラッカー『プロフェッショナルな条件』(ダイヤモンド社、2005) 169頁では、「コミュニケーションとは、知覚であり、期待であり、要求である。情報とは違う。依存関係にあるが、むしろ相反することのほうが多い。」としている。

(107) 川島列『ビジネス・コミュニケーションの達人』(フォレスト出版、1996) 48頁。

また、ミドルが部下職員とのコミュニケーションにおいては、後に述べるコーチングなどの活用により、部下職員との信頼関係を築く必要もある。コーチングが浸透した組織は活性化し、コミュニケーションの風通しも良くなり、職員同士の創造的な関係が生まれ職場全体の業績が高まることが期待できる⁽¹⁰⁸⁾。

ハ コミュニケーションによる目標管理

ミドルと部下職員のコミュニケーションにより、職員個々がそれぞれの担当する業務について達成すべき目標を自主的に設定し、それを実現させることによって組織の成果をもたらす自ら成長することを目的とするものに目標管理 (MBO : Management By Objective)⁽¹⁰⁹⁾ がある。この目標管理の特徴は、上司からの強制的な命令や統制により上からの硬直的な管理にかえて、部下職員による業績目標の策定という自主的な自律性を認めることにある。

この手法の導入に当たり、その目的とするところは、部下職員による成果の自己評価と、自己啓発と意欲の増大と同時に組織の目標達成による生産性に向上に繋げるためのものである⁽¹¹⁰⁾。

なお、この手法は上司と部下による「目標共有化のコミュニケーション」⁽¹¹¹⁾ と言われるように、上司と部下のコミュニケーションが重要である。

(108) ヒューマン・バリュー『コーチングの技術』(オーエス出版、2000) 5 頁。

(109) 多くの企業は 90 年代に入って目標管理の導入し、バブル経済崩壊後の厳しい経営環境の中で、成果・業績主義を徹底し経営力を強化する管理方法として導入された(今野浩一郎『個と組織の成果主義』(中央経済社、2003)125 頁)。

(110) 城繁幸『日本型「成果主義」の可能性』(東洋経済新報社、2005)74 頁では、①目標が数値化できる、②目標のハードルが同じ高さ、③常に目標が現状にマッチして行く、④評価の際、達成度だけで絶対評価が可能、のいずれか 1 つ欠けても目標管理制度は機能しないとしている。

(111) 五十嵐英憲『新版 目標管理の本質』(ダイヤモンド社、2003) i 頁。

2 ミドルパワーの活用（統括官等の活用）

職場におけるミドルの役割は、各部門の業務管理、進行管理はもとより、部下職員個々の身上、能力、勤務状態の把握及び他部門との調整とその範囲は広い。トップにこれらの役割のすべてを担わせることには無理があることから、ミドル層としての職場の中堅職員（統括官等）の力量を向上させ、そのミドルパワーの活用を図る必要がある。

ミドル層の職員が、例えば、「自分の仕事に自信が持てない、部下職員とのコミュニケーションが取れない、急激な職場環境の変化についていけない、部下職員がサラリーマン化している」などと、職場環境について言い訳を行ったとしても、社会（世間）や国民（納税者）はそのような組織の弱体化したことの言い訳を許さない。よって、このような不安を抱えたミドル層に対し、「原点に立ち返り」、働く意欲を再確認させる必要があり、トップからミドルへのコーチングの活用、トップとミドルとのコミュニケーション、ミドルのエンパワーメントの活用及び明確な任務付与などを行い、その仕事に責任を持たせる必要がある。つまり、本人のこれまでの豊富な経験を通して仕事や部下の指導面に生かせないかを検討し、「やる気と誇り」を持たせることによって、ミドル層の「仕事に対する価値」を再認識させることにもなる。特に、コミュニケーション次第でベテランは活性化するといわれていることから⁽¹¹²⁾、①決めつけたり、色メガネでみない、②コミュニケーションをよくとる、③ベテランにきっかけと転機を用意することが望まれる。

ミドル層は、語るべき経験が豊富で、その情報を発信したいという意識が旺盛であり⁽¹¹³⁾、その発信する体験に反応する部下職員は存在することから、そこにひとつのミドルと若手職員とのコミュニティづくりを行う。また、各税務署の枠を超えた同世代のミドル層相互の情報交換のための研修会等を開催し、その成果をもってミドル層による部下職員の人材育成の役割を担ってもらうなど、ミドルパワーの開発が急務となってきている。

(112) 古川・前掲注(104) 96頁。

(113) ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス編・前掲注(84) 3頁。

そこで、トップ・マネジメントとして、ミドル層においては、職員個々の職場での生きがいを植え付けるシステム、人生一度の中で大きく占める職場における生きがいを検討するシステムが必要である。また、ミドル層のモチベーションの向上と部下の指導面における活躍を視点においたマネジメントが望まれるところである。

3 職員の能力開発、能力向上

経営資源としての「ヒト、モノ、カネ」の中でも、ヒトは最も基本的なものである⁽¹¹⁴⁾。モノやカネは結局ヒトが司るものである。税務の職場の特性として専門性が高い職場であることから、職場の戦略を遂行するために必要な人材の育成は必須の課題である。

我が職場にあっても、そもそも、良き人材がいなければ、優れた戦略も生まれてこないし、仮に、優れた戦略があっても、それを実行できる人材と組織がなければ、その成果は生まれてこない訳である。一方で人材は無限の可能性をもっており、開発が可能な経営資源であることから、“人を活かす”ことを重視する必要がある。

特に、次代の税務行政を担う若手職員については、税務の職場における職員構成状況からみても、その人材育成、能力開発の充実を図ることが喫緊の課題である。

そこで、若手職員の現代における「個々の時代」における価値感の多様化、意識の変化等にも十分配慮しながら、職員個々のモチベーション、能力を高め、自己実現力⁽¹¹⁵⁾、自己研鑽を促がすコーチング、エンパワーメントの活用などにトップ及びミドルのマネジメントが必要である。

(114) 島田恒『非営利組織のマネジメント』（東洋経済新報社、2000）187頁では、「モノやカネは、結局ヒトが司るものである・・・（中略）・・・個人は、貢献するかどうかの自由意志をもっている。『個人が協働するよう誘引されなければ、協働はありえない』のである」としている。

(115) 大西宏『自由と強制のリーダーシップ』（中経出版、2005）14頁。

(1) モチベーション（職員の意識改革）

職員は、誰でも、自分の能力向上と人間的成長を願っているものであり、部下職員のごしたの願いに応じていくことが上司としての役割でもある。職場においては、部下職員に、「知識」、「意識」及び「技能」の3つのバランスの取れた職員を教育することが上司としての役割ともいえる⁽¹¹⁶⁾。

イ 人という経営資源は、モチベーション⁽¹¹⁷⁾次第で組織への貢献度合いが大きく変化する。税務の職場においては、従来から、「税務の仕事は、人からは嫌われる仕事ではあるが、国税職員としてのプライドをもち、やりがいのある仕事として、また、先輩から後輩へとノウハウを伝授して組織を作り上げてゆく」という「組織文化」が形成されていることから、これまでミドルが受け継いだ組織文化を傳承し、また、コーチングなどを活用して職員のモチベーションの向上を図る必要がある。

モチベーションとは、「動機づけ」、「やる気」、「実際の行動を引き起こさせる個人内の力であり、行動の準備状態」を意味し、誰にでもある内在的なもので、人にモチベーションを高めるような影響を与えることはできても、モチベーションを与えることはできない⁽¹¹⁸⁾。また、それは「覚醒」「持続性」「方向性」の3つの要素で成り立っている⁽¹¹⁹⁾とされている。

(116) 「知識」とは、専門知識をいい、「意識」とは、組織の一員としての意識、会社や仕事に対する姿勢や人間関係、「技能」とは、仕事を効率的に効果的に進める技能をいう（川島・前掲注（107）48頁）。

(117) モチベーションを理解する上で、人の欲求やモチベーションに関する次のような理論が参考となる。

①マズローの欲求5段階説：A.H.マズローは、人間の欲求を「生理的欲求」「安全性欲求」「社会的欲求」「尊敬欲求」「自己実現欲求」という、低次から高次の5段階に分け、人間の欲求は低次から高次へ移行すると考えた。

②マクレガーのX理論・Y理論：D.マクレガーは、人間をX理論とY理論で説明し、X理論では「人間は本来怠け者で、責任を回避しようとするものだ」と考えるのに対し、Y理論では「人間は本来勤勉で、進んで仕事を行い、責任を取ろうとするものだ」と考えた。

(118) A・ブルース、J・S・ペピトン・前掲注（100）16頁。

(119) 古川・前掲注（104）134頁。

また、モチベーションを高めるのはトップの仕事とも言える。組織全体の成果を高めるためには、トップが若手職員を含め一般職員に対し、モチベーションを高めるインセンティブを用意する必要がある⁽¹²⁰⁾、「自己を成長させたい、社会的使命感を満たしたい」といった自己実現動機が達成されるような意識改革を植えつけることが必要である。

なお、仕事のやる気を高めるには、例えば、窓口などにおける「顧客の笑顔」など日常的なことも意識する必要がある、期待することも職員の行動に影響することがある⁽¹²¹⁾。

ロ 今日、個々人の価値観が多様化し、20、30、40代と各世代間において、それぞれその価値観は異なっていることから⁽¹²²⁾、トップ・マネジメントにおいても、このような各年齢層の価値観の多様性にも対応してゆく必要がある。

また、職員の意識を高めより良い組織を維持してゆくためには、職員のモチベーションが業務の成果に大きく影響することから見れば、職員の満足・不満足などの意識を常に把握し、改善を図るなどの有効な手段を講じる必要がある、その一方策としての職員満足調査⁽¹²³⁾がある。

職員が満足する要因は、目標、方針決定への参画、情報へのアクセス、公平な評価などであり⁽¹²⁴⁾、職員が満足しているということは、事務能

(120) グロービス・マネジメント・インスティテュート・前掲注 (53) 182 頁。

(121) 期待は行動に影響する。リーダーとして職員によりよい成績を期待すれば、それを手に入れることができる。この現象はピグマリオン効果と呼ばれている (A・ブルース J・S・ペピトン・前掲注 (100) 82 頁)。

(122) 野村総合研究所が上場企業の 20 代、30 代の正社員を対象に「仕事に対するモチベーションに関する調査」(2005 年アンケート調査)を行ったところによると、現在の仕事に対して「無気力を感じる人」が 75%にも達していたとしている (野村総合研究所・前掲注 (3) 70 頁)。

(123) 野村総合研究所が「仕事に対するモチベーションに関する調査」(2005 年アンケート調査)を行ったところによると、・・・顧客関係、同僚関係、上下関係から生じる「感謝」や「信頼」、あるいは「一緒に仕事をする仲間の質の高さ」など、“豊かな間柄に宿る報酬”である。これはいわゆる“組織文化”と密接に関係している (野村総合研究所・前掲注 (3) 95 頁)。

(124) 佐野・前掲注 (69) 112 頁。

率、窓口での接客レベルを大きく改善する要因となることから、職員の満足度把握⁽¹²⁵⁾は重要な課題といえる。

(2) エンパワーメント

職員の自律的な行動を促すために、「目的・命題を与え、方法は自主性に任せる」というやり方が有益である。信頼関係のある職場環境においては、モチベーションが高いといわれており、この信頼の生まれる要素に「エンパワーメント」がある。

このエンパワーメント (Empowerment) は、通常「権限委譲」と訳されるが、「与えられた目標を達成するために、その職員に自律的に行動する“力”を与えること」と定義される。このエンパワーメントの特徴は、「自律性」を促がし、「支援」にすることにあり、例えば「自律性」を促がすとは、トップが業務目標を明確に示す一方、その遂行方法については職員の自主性に任せることであり、また、「支援」することとは、具体的な指示や解決策を職員に与えるのではなく、職員自身が問題点を発見したり、不足する能力を開発できるように環境を整えることである⁽¹²⁶⁾。

職場において職員には、日頃の業務における課題を解決してゆくことが期待される。そのためには職員一人ひとりの判断力と対応力が必要であり、ルールや手続きをきっちり守る資質を優先するのではなく、ルールや手続きが作られた背景を理解し、顧客満足の視点で臨機応変に対応できる能力の発揮を最大限優先させるものである⁽¹²⁷⁾。

また、税務の職場において、調査、徴収事務におけるその調査、徴収技法は、その担当者として知識経験によってもその能力は異なることから、その職員の自律性と知識の習得等の積み重ねが必要とされる。これまで「好

(125) 関西生産性本部・前掲注 (93) 183 頁では、職員満足度を把握する場合の主な調査項目としては、①仕事に関し、②スキルに関して、③部門のチームワークに関し、④上司のリーダーシップに関して、⑤担当事務の業務プロセスに関し、⑥職場全体の雰囲気に関し、⑧仕事と生活のバランスに関してなどが掲げられる。

(126) グロービス・マネジメント・インスティテュート・前掲注 (53) 178 頁。

(127) 関西生産性本部・前掲注 (93) 87 頁。

きなようにやってみる」と部下職員に任せ、自律的な行動を促すことができる上司が存在したが、通常そのような上司の取組みは個人的な行動パターンとしてとらえられ、「経営の技術」として意識的に習得するという認識はなかった。

そこで、マネジメントの技術として、エンパワーメントを習得する必要がある。この場合、自律的な行動は必要だが、それが行き過ぎてしまうと、職員の技術能力に統一性、一貫性がなく、組織が目指している目標を実現できなくなってしまうため、職員の自律性を促すだけではなく、職員の能力を見極め、適切な業務を設定することも重要である。

このようなことから、トップ・マネジメントにおいて、リーダーシップを発揮するために必要な「技術」として、エンパワーメントを習得する必要がある。

(3) 職員の能力開発—コーチング等

職員の能力開発に当たっては、まず部下職員に機会がなければ、学ぼうとする意欲が湧き上がってこないものであるが、スキルセットを伝えるのではなく、まずはやる気や取り組みの姿勢、意識、考え方を大事にする必要がある。取り組みの意欲、やる気がなければいくらスキルをつけてもだめであり、スキルセットよりもマインドセットを重視すべきである⁽¹²⁸⁾。また、この場合の部下職員の育成ステップ⁽¹²⁹⁾としては、①視点を変えさせ、新たな視点を持たせることが、本人のやる気を生み出すこと。②動機づけて行動を促すこと。③進捗を管理すること。④より高い目標を設定することが必要である。

この職員の能力開発のひとつにコーチングがある。トップ及びミドル・マネジメントとしてのコーチング、特にミドル層（統括官、指導的立場の上席）には、部下職員のため、「マニュアルに従うだけではなく、自ら考え、

(128) 野村総合研究所・前掲注(3) 233頁。

(129) 吉田典生『なぜ「できる人」は「できる人」を育てられないか?』（日本実業出版社、2006）213頁。

自ら行動できるような職員を育てるため」のコーチングが必要である。また、これに合わせて、指導上席等による、「職務の遂行上必要な知識や技能の習得のため、仕事をマスターさせるため」のOJT研修⁽¹³⁰⁾も必要である。

このコーチング (Coaching) とは、「メンバーの内発的、自立的なモチベーションと行動を引き出して、メンバーの成長を支援する働きかけ」であり⁽¹³¹⁾、「会話や人間としての在り方を通じて、対象者が本人の望む目標に向かって、本人の満足のいく方法で進むことを促進する環境を生み出す能力」⁽¹³²⁾をいう。このように、コーチングは、知識を持っている人がもっていない人に対して一方的に教えるという、従来の教育者主体の教育法の対極にある学習者主体の学習法であるといわれている⁽¹³³⁾。コーチを受ける対象者の思考の促進する一方で、コーチ自身の観察能力と学習能力を高めてゆくプロセスでもある。

なお、コーチングの基本姿勢としては、①メンバーに対して強い関心(部下の力を伸ばし、育てたい)をもつこと、②部下に対する無条件の信頼、③リーダー自身の規則遵守、誠実さ、倫理観、前向きな姿勢などの自己管理を行うことである。

(130) 先輩や上司から学ぶ OJT は、従業員と上司との密接な関係を促進することで、本質的に家父長的關係で従業員を会社に結びつける絆を強めているとしている(高橋伸夫『妄想の成果主義』(日経 BP 社、2005) 81 頁)。

(131) 古川・前掲注(104) 175 頁。

(132) ヒューマン・バリュー・前掲注(108) 48 頁。

(133) ヒューマン・バリュー・前掲注(108) 53 頁では、「日本企業では、・・・インフォーマルな OJT が・・・チーム学習として展開されていたのです。日本の組織は共同体的な色彩が強いため、同じ職場ではメンバー同士が教え合う風土が形成されていました。新人に対しては、必要なことを周りの人があれこれ教えていたのです。そのため、職場の上司や先輩は、新人に対して制度として何かを教えなくても問題はなかったのです。これが日本の職場に制度的な OJT が根づかなかった理由です。」としている。

4 職員のコンプライアンス向上のためのマネジメント

税務職員は、その職務の特殊性として、納税者に対して各種公権力を行使し、また、納税者に関する多くの個人情報と接し管理していることから、職員の不祥事、個人情報漏えいなどの行為によって、納税者の信頼を著しく損なうことを認識しつつ、税務に携わる人として、より高いコンプライアンスの意識が望まれるところである⁽¹³⁴⁾。この職員一人一人の綱紀の保持、高いモラルによって、国民（納税者）の理解と信頼を得て税務行政が円滑に行われているともいえるのである。

ところで、税務を取り巻く環境の変化等、いわゆる IT 化に伴う情報伝達による容易性及び匿名性、また、公益通報者保護制度⁽¹³⁵⁾の創設及び世代間の壁の広がりなど、このような現状からみて、今後のコンプライアンス体制・整備が急務であるといえる。

そこで、税務におけるコンプライアンスは、その業務の性格上、税務署におけるトップの指導の下、職員自身のコンプライアンス意識を醸成し、その自覚を持たせ、社会情勢の変化、組織内部の現況にかんがみ、次に掲げるようなコンプライアンス体制等を構築してマネジメントを行う必要がある。

(1) 税務職員に求められるコンプライアンス

職員が行うべき職務の内容は、その職務を遂行する職員に向けられた社会的要請に応じたものでなければならない。単に、職務の内容が機械的・画一的なものであり、担当業務を定型的に着実に遂行することだけが求め

(134) 福島県二本松城跡の公園の戒石銘「爾（なんじ）の俸、爾（なんじ）の禄、民の膏、民の脂」は、「お前たちの俸給は、領民の汗と脂の結晶なのである。つねに感謝をし、領民をいたわらなければならない。」という意味で、公務員の在り方を示している。

(135) 民間企業等においては、近時、組織内における法令違反等の未然に防止と早期発見のために、従業員などからの相談・通報に応じる体制の整備が進められており、そのような動きを後押しする公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）が平成 16 年 6 月に成立（平成 18 年 4 月施行）したことから、職員の倫理保持のため、国家公務員倫理法等の違反のおそれのある行為を知った職員が安心して当該情報を通報できる体制を整備する必要がある。

られているなら、法令に定められた事項を型どおりにこなしてゆくだけで社会的要請に応えることができる。

しかしながら、経済の急速な発展や変化に伴い、複雑化・多様化する社会のさまざまなニーズに柔軟に対応することが求められ、納税者個々の状況を踏まえた処分、対応が求められているというような状況下で、法令を遵守して従来どおりの業務を形式的に行うだけでは「公益の実現への奉仕」が十分にできないことになる。また、業務はすべて法令等に基づいて行われていることから、法令遵守が過剰に求められた場合、税務の組織内で役割分担がはっきりしている結果、法令遵守等を徹底すると「縦割り組織」による「業務の隙間」が発生しやすくなる⁽¹³⁶⁾。

そこで、これらの部門の縦割り組織の業務の隙間をなくすような意識の醸成、職員の意識が望まれるところであり、これまでの「法令遵守コンプライアンス」から脱却して、前述したように「組織が社会的要請に鋭敏に反応して目的を実現する」真のコンプライアンスの適応⁽¹³⁷⁾を押し進める必要がある。

つまり、本来求められている趣旨、使命、その基本原理に立ち返ってその業務の目的とするところの実現を図ることが必要である。

(2) 職員の意識改革

税務職員自身のコンプライアンスの維持は、「納税者からの信頼の確保」が必要とされるものであり、この信頼があつて初めて、納税者からの調査・指導、徴収に対する協力が得られ、もって納税者のコンプライアンス向上にも寄与するものである。

つまり、職員は常に「納税者からの信頼」ということを自覚、認識する必要があり、例えば、「職場のコンプライアンスとは」、「税務における使命

(136) 郷原・前掲注(20)194頁。

(137) 郷原・前掲注(20)216頁では、「法令を遵守する」という考え方から「適応する」という考え方に転換、「社会的要請に応え、組織の目的を実現すること」を意味しているとしている。

(目的) とは何か、また、その使命に対し自分には何ができるか」といった意識を常日頃から持ち続け、このような職員個々の意識改革と職員相互間のコミュニケーションによりコンプライアンスに関する意識を高めるといふ組織文化を形成⁽¹³⁸⁾ する必要がある。

(3) コンプライアンスマニュアルの作成等

倫理方針、行動規範例、コンプライアンスマニュアルの作成等、コンプライアンスに関する運営等に、ミドルや若手職員を中心に各部門の職員代表によるコンプライアンス等委員会に積極的に参画させ、熱意と使命感を持たせて任せるのが効果的である⁽¹³⁹⁾。

また、コンプライアンスマニュアル等の策定後においては、トップのコンプライアンス経営に対する姿勢を明確に職員等にコミットメントする必要がある。これはトップのコミットメントの高さ、トップ自身の「インテグリティ」(誠実さ)を示すものである。

これまで「部下の過ちは、上司が黙ってその責任を引き受ける」という美德があり、これがトップ(リーダー)に求められる資質とされていたが、このような「中空構造」といわれて組織の特徴、道徳的な態度が、実は不正や悲劇を生み出す温床にもなってきていると言われている⁽¹⁴⁰⁾。

(4) コンプライアンスに関するコミュニケーション

民間企業の場合、その不祥事のほとんどは内部告発から発覚することが多く、会社への不満の高まり、インターネットの普及及び不正を許さない

(138) 欧米の識者たちが日本の強み(コンピタンス)として指摘しているものに、「日本人の勤勉さ、仕事への取組み姿勢」などの組織文化を挙げている(大上二三雄=早勢弘一『人材マネジメント』(東洋経済社、2000)90頁)。

(139) 高・前掲注(21)102頁では、「第一に、職場文化を代えるという挑戦は、5年、10年の時間を要する。その挑戦によって利益を享受できるのは、将来の幹部であり、中堅以上となる今の若手グループだからである。第二に、30歳代から40歳代は職場の前線で苦勞しており、解決すべき現場の問題や矛盾を新鮮な感覚で認識している。最後に、再生に向けた若手社員意識は非常に高いものがあることから、職場と自分たちの将来を考え、リスクの洗い出しから行動規範集の作成まで、熱意と使命感を持って取り組んでくれるはずである。」としている。

(140) 高・前掲注(21)48頁。

公益意識の広がりなどから、内部告発が急増しているようである⁽¹⁴¹⁾。

税務の職場においても、今後は同様のことが見込まれることから、その対応として、社内オンブズマン制度⁽¹⁴²⁾と類似の制度やコンプライアンスに関するコミュニケーションの場とする「報告相談部署」を、コンプライアンス等委員会のなかに設置するなど、これらの相談窓口及びコミュニケーションの場とする必要がある。

5 成果を重視したマネジメント

民間企業における成果主義の運用には、その評価が分かれるところであるが、成果主義を取り入れない企業においても組織目標の達成が求められることに変わらなく、成果主義を取り入れている企業は、その評価サイクルを短期的にかつ個人に情報がフィードバックされる点が大きく異なると言われて⁽¹⁴³⁾。

そこで、トップ・マネジメントとして成果主義をどのように採り入れるかは、税務における業務の特性として、競争原理が働かない世界であることからみて、民間企業における成果主義を重視したマネジメント⁽¹⁴⁴⁾とは異なる視点が必要であると考えられる。つまり、この成果主義における「成果」をどう捉えるかであるが、この「成果」を「本人に期待される役割をいかに果たすか」と定義した場合⁽¹⁴⁵⁾、どのような職種においても「期待される役割」があり、その役割がある限り「成果」もあることになる。この成果は、トッ

(141) 高・前掲注(21) 37頁。

(142) KPM ビジネスアシュアランス『コンプライアンス・マネジメント』(東洋経済社、2003) 152頁。

(143) 高木・前掲注(102) 148頁。

(144) 金子浩昭『逆さまの成果主義』(ダイヤモンド社、2005) 1頁では、「今、東証一部上場の約7割に当たる企業をはじめ、多くの企業に「成果主義」が導入されている。労働行政研究所、社会経済生産性本部などのアンケート調査によれば、成果主義をとっている企業の経営者の88%が「自社の成果主義に問題あり」と答え、労働者の40%が「(成果主義によって)職場の士気が低下した」と答えている」としている。

(145) 河合克彦『真実の成果主義—期待される役割をいかに果たすか』(中央経済社、2005) 2頁。

プ・マネジメントにおいては、民間企業における決算書としての財務諸表に代わるものとしての「目標・ミッションの達成」である。

税務の職場においては、国税の使命及びマネジメントプランの目標をトップが職員に対しコミットメント行い、「何のための仕事をしているか」といった使命・目標を明確にして、その達成を目指しその成果を意識した姿勢によるマネジメントを行ってゆく必要がある。

このような成果を重視したマネジメントにおいては、上司と部下職員によるコミュニケーションが、その成果を重視する雰囲気や職場の活性化の低下を食い止める効果のひとつとなる。職員にとって上司からの反応が得られることは、内発的動機づけを高めるためのフィードバックにする必要がある⁽¹⁴⁶⁾。

また、この成果を上げるための心構え⁽¹⁴⁷⁾及び職員各人を積極的に参加させてゆくためには、第一に、課題を見極めることであり、これは達成可能な課題及び指標変化している状況や課題の把握、何になぜ取り組むのかを明確化することである。第二に、組織の状況やリソースを動的につかむことであり、これはメンバーと面談、強みや不足の把握、会合を持ってメンバー間の意識と課題の共有化、自分の責任と権限を把握することである。第三に、人をその気にさせることであり、これは目標値の設定に若手職員も関与させるなどによりチームの盛り上がりを作り出す工夫をすることである。最後に、特にコミュニケーションが必要である。

しかしながら、徹底した成果主義についていけない人がやる気を失うなど、個々人の成果を重視した場合、後継者育成（技術の伝承）が困難となる恐れも考えられることから、トップ及びミドルにおいては、まず「君に期待しているのだ」という思いを伝えるようなコミットメント及びコミュニケーションにより、職員の内発的動機づけを高める必要がある。

(146) 高木・前掲注(102) 148頁。

(147) 古川・前掲注(104) 39頁。

6 業務内容の把握と検証（品質管理の徹底）

マネジメントシステム（組織）を構築し、目標を策定しマネジメントプランを作成しても、それでマネジメントが円滑に行われるわけではない。マネジメントサイクルにおいて実行し、その後に定期的に評価するなどによりその経営品質を維持管理する必要がある⁽¹⁴⁸⁾。

また、マネジメント業務の全てがトップだけで行うことはできないことから、その署の規模に応じミドルとのチームマネジメントの実施などにより、常にそのマネジメント業務内容全般について、その業務内容の進捗状況を定期的フォローし、一般職員からミドルへボトムアップし、ミドルからトップ及びコンプライアンス等委員会へ縦横への情報伝達によりトップに達するようなマネジメントを行う必要がある。

(1) 定期的な品質管理（セルフ・アセスメント）

職場における日常業務において、「仕事を管理し、その中身を常に把握すること、具体的な命令指示、その結果を確実に報告すること」などを徹底し、経営品質活動を推し進めることは、あらゆる業務活動を明確化することができ、強みや改善すべき領域を明確化して改善をスパイラルアップしてゆけば改革に繋がり、顧客及び職員満足を図ることができる⁽¹⁴⁹⁾。また、そのチェック体制においても、随時チェックする姿勢を見せれば、それが直ちに部下職員に伝わり、いい意味での緊張感が生まれることにもなる。

また、各部門による定期的な進捗状況の把握と、併せてトップ、ミドル

(148) 日本における 1950 年代の品質管理運動が 1980 年代に脚光を浴び、米国のマネジメントに大きな影響を与えた。米国では、1980 年代の苦境期を乗り越えるために、経営学、学者、行政が一致協力して新たらしいビジネスモデルを研究し、その集大成としてマルコム・ボトルリッジ国家品質賞という経営賞を創設し、・・また、日本経営品質賞は、(財) 社会経済生産性本部が中心となって 1995 年 12 月に創設したもので、優れた経営品質によって高い業績を上げている企業や組織を表彰するものである。

なお、日本経営品質賞アセスメント基準は、佐野・前掲注 (69) 142 頁に示している。

(149) 関西生産性本部・前掲注 (93) 164 頁。

による定期的にフォローアップを行い、各部門において、自らの活動があるべき姿へ正しく向かっているか、その進捗状況を把握、整理し、また、隘路となっている場合は、改善を検討するなどして自己評価を行うなどのセルフ・アセスメント⁽¹⁵⁰⁾を行う必要がある。

更に、各部門における指標の目標数値を設定したのち、その実行したところの指標による定量（数量）評価を行い、その結果のフィードバックを繰り返す。指標の設定とその結果をフィードバックするというこのような定期的なフォローアップには、「継続的、迅速性、簡便性」があることを必要とされる⁽¹⁵¹⁾。

職員一人ひとりが「より良くなることを求め続け」、改善効果を具体的に実感できるようになれば意欲もわいてくる。このような継続的な改善が必要とされるものである⁽¹⁵²⁾。

(2) ベンチマーキング

マネジメントプランによる目標策定後の進捗状況、途中結果など、現状の定期的な把握が必要であることから、前述のセルフ・アセスメントに加え、ベンチマーキング（他署との比較）を行い、他署における優良な成果（施策の実施効果）を採り入れることも必要である。このようなアセスメントを何度か繰り返すことによって、様々な要素の相互関係を明らかにし、効果的な方法を目指し、「学習してゆく組織」がアセスメントの目的でもある。

つまり、税務署におけるトップ・マネジメントは、各税務署において目標を策定しその達成にむけて、具体的な施策を講じて行っているところであるが、その達成如何は種々の要因によって異なることが多い。そこで、近隣や類似の署の優良事例（施策）について、情報収集・情報交換し、優

(150) 岡本正秋『経営品質入門』（生産性出版、2003）15頁。

(151) アーサーアンダーセン・前掲注（59）27頁。

(152) このような考え方を「ハイパフォーマンス・ガバメント」という（武田ほか・前掲注（23）72頁）。

れた事例と実践方法（ベストプラクティス）を学び、その導入に向けて改善活動を行うという、ベンチマーキングを活用して、情報を共有する必要がある。

このベンチマーキングとは、「優れた方法、プロセスを実行している署から、その実践方法を学び、自署に適した形で導入して大きな改善に結びつける一連の活動」をいい、その必要性は⁽¹⁵³⁾、業務あるいはプロセスの改善を継続的に行うため、優れた結果を生み出している他の事例や方法を学ぶ体系的かつ継続的な活動にある。

なお、効果的なベンチマーキングを行うためには、各指標のうち優れた実績を挙げた上位数署及びその実績が把握できるよう、ITを活用したベンチマーキング、KSK システム等のシステム開発が必要である。

第2節 納税者サービスを基調にしたマネジメント

1 納税者に対するマネジメント（顧客のニーズの把握等）

民間の企業経営において顧客のニーズの把握が必要であると同様に、税務行政においても、納税者サービスの向上及び納税者の視点に立った行政を図るためには、納税者、国民が「税務行政に、税務職員に何を期待しているのか」といった顧客のニーズの把握が必須であり、もって顧客満足度向上のためのマネジメントを行う必要がある。

トップとして顧客のニーズを把握して顧客を満足させるということは、税務行政に対する信頼を長期的にわたって高めるという重要な役割、つまりコンプライアンスの向上を図る役割を担うものである。

(1) 顧客（納税者）本位の視点

顧客満足度の向上のためのマネジメントにおいては、行政経営の手法でいう顧客の定義をはっきりする必要がある。この顧客といっても、顧客は

(153) 関西生産性本部・前掲注(93) 174頁。

常に種類ではなく、サービスの分野別に顧客の定義も異なり、顧客によってその期待や価値観も異なる。例えば、確定申告期においても、①申告書提出のため来署する者に対する窓口サービス、②税務相談のため来署する者に対するサービス⁽¹⁵⁴⁾、③納税証明請求のため訪れる者への窓口サービスと、いろんな窓口サービスの態様が異なるように、そのサービスには違いがあり、このような「顧客の接点」である、窓口において、「納税者は税務署に何を期待しているのか」という顧客本位の視点に立って、そのサービスの態様ごとに顧客ニーズを把握する必要がある。

限られた資源を効果的に利用することが求められる一方で、納税者等のライフスタイルや価値観は多様化している現在、顧客（納税者）を漫然とした集合体として捉え、一方的にサービス供給をするアプローチでは機能しにくくなってきている。

つまり、税務行政における成果や納税者サービスの質が問われるようになってきていることから、サービスの提供者の論理ではなく、顧客本位の視点でのサービスレベルの検討や改善が求められ、また、コミュニケーションプロセスを通じてサービスの質を上げていくことも求められることになる⁽¹⁵⁵⁾。

(2) 顧客のニーズの把握

多様な顧客のニーズやライフスタイル、生活行動、価値観などに応じたきめ細かなサービスを構築するには、納税者をひとまとまりに捉えるアプローチでは限界がある。まずは顧客を細かく分けて考える「セグメンテーション」を行った上で⁽¹⁵⁶⁾、重点的に構築すべきサービスを「ターゲティ

(154) 井原・前掲注(9) 268頁では、「来署納税者の対応の基本として、「納税者の立場にたった」視点が必要であり、例えば、窓口対応、確定申告期における来署者による混雑時の情報など、的確に具体的に表示、連絡することによっても、そのサービスの効果が表れる」としている。

(155) 玉村・前掲注(36) 5頁。

(156) 玉村・前掲注(36) 197頁。

ング」する必要がある⁽¹⁵⁷⁾。

そこで、顧客のニーズの把握方法においては、「セグメンテーション」（細分化）と「ターゲティング」（焦点・集中化）を前提に検討する必要がある。これまでも国税モニター制度におけるモニター、関係民間団体等の役員等、税務署の窓口の納税者などのアンケート調査などにより把握しているところであるが、より一層の「顧客に関する情報」を中心にそのニーズの把握が必須となることから、①国税モニター制度を顧客満足度の定期的なモニタリングとしての活用、②パートナーとしての関係民間団体等による評価測定機能、③インターネットによる「ご意見通信」などの設置、④タウンミーティングなどにより、納税者及び国民の期待、ニーズを把握、⑤関係民間団体等を含め外部に顧客ニーズ把握のための調査を委託（アウトソーシング）するなどにより、広く「外部の目」として民間の視点からみた把握方法が必要とされる。更に、⑥第一線の職員が情報収集の主役となって、窓口、出張先などあらゆる機会を捉え、ニーズの把握に努める必要がある。このように各種情報収集網を講じて、神経細胞のようにいろんなところからの収集が必要とされる場所である⁽¹⁵⁸⁾。

このようにして把握されたニーズは、コンプライアンス等委員会を通じて、各部門及びトップに報告され、これらの情報がマネジメントプラン及びコンプライアンスマニュアルの作成のための業務に反映されるようなシステム作りが必要とされる。

（3）納税者からの苦情処理等

納税者からの苦情処理に関しても、その苦情を一つの情報、納税者ニ

(157) フィリップ・コトラーは、その著書の中で、「ターゲット・マーケティングとは、市場を構成するさまざまなセグメントを区別し、そこからいくつかを選択して、各標的市場のニーズに合った製品とマーケティング・ミックスを開発することである」と述べている（フィリップ・コトラーほか『(新版)マーケティング原理』（ダイヤモンド社、1999）278頁）。

(158) 顧客ニーズを重視することはきわめて重要であるが、反面、それに迎合して顧客迎合主義に陥る危険性ははらみ、ミッションを希薄化する恐れがあるといわれている（島田・前掲注（114）87頁）。

ズとして、また、その情報内容及び改善策を各部門間においても「情報の共有化」を図り、署一体となった危機管理体制を構築する⁽¹⁵⁹⁾。この場合、例えば、窓口、電話対応にしても、個々人としての対応ではなく、「組織（部門）、職場全体で対応する」といった理念を、また、クレマー対応としても、その情報は各部門だけではなく他の部門において必要であることから、コンプライアンス等委員会を中心に情報を共有するなど常日頃から職員にフィードバックしておく体制づくりが必要である。

また、納税者との窓口面接時及び調査徴収時の対応はもとより、電話の対応は、「真実の瞬間」であり、職員が納税者に優れた情報価値を提供することに努め、また、納税者からの情報収集の機会でもあることを第一線の職員に再認識させる必要がある。

(4) 納税者とのコミュニケーション

トップ及びミドルが関係民間団体等の各種会合、その他の研修会等に参加して、税務行政の取組み、今後の目標及び改善運動などについてコミットメントを行い、納税者や関係民間団体等の役員等などのパートナーに積極的に伝えてゆくことにより、対住民（納税者）とのコミュニケーションを図る必要がある⁽¹⁶⁰⁾。このようなパートナーシップと双方向のコミュニケーションの活動を通じて顧客本位のサービスの改善を含めその在り方を把握（顧客満足度を調査する体制づくりなど）する必要がある。

(159) 苦情対応マネジメントに「ハインリッヒの法則（1:29:300の法則）」を活用しているところがある。このハインリッヒの法則とは、「ビジネスにおける失敗発生率として、1件の大失敗の裏には29件の顧客から寄せられたクレーム、苦情で明らかになった失敗がある。さらにその裏には、300件の社員が「しまった」と思っているが外部からの苦情がないため見逃しているケース、認識された潜在的失敗が必ず存在する。」というものです（<http://www.mitsue.co.jp/case/marketing/03.html>）。

(160) 行政において、従来から「対住民コミュニケーション」という発想が乏しいと言われている理由には、第一にそもそも対住民コミュニケーションをしなくても倒産しない。第二に競合がない。積極的にコミュニケーションしなくてもお客を失いことはない。第三に、これは日本の特徴だが、官尊民卑の伝統があつて、なぜか行政のほうが偉い。民間のほうが頭を下げて役所に足を運び、いろいろ教えていただく、という慣行がいまだに消えない。といったものがある（上山・前掲注（44）132頁）。

今後においては、IT化の進展に伴い、国税モニター等とのネットを利用した、ニーズの把握及びモニタリングなどを通じてコミュニケーションを図ることも考えられる。

2 関係民間団体等、地方公共団体等に対するマネジメント

NPO や企業などの社会的な価値を追求する主体が一定の役割を果たす時代⁽¹⁶¹⁾となっている今日、より高い成果を、より効率的・効果的に実現するには、多種多様な担い手（関係民間団体等、地方公共団体、NPO、企業、地域コミュニティ、町内会等）と互いにかかわりながら実践をしていくこと、更には、その実践の総体としての成果を確認してゆくことが必要となる。こういった観点から、関係民間団体等の担い手との間の「関係づくり（リレーションシップ）」⁽¹⁶²⁾を重視するマネジメントが必要である。

(1) 関係民間団体等との関係づくり（リレーションシップ）

関係民間団体等の役員等及び国税モニターは、多種、多様な業種業態からなり、地方の名士として各分野で指導力あるリーダーとして、また、ボランティア活動⁽¹⁶³⁾として、地域に密着しコミュニティを形成するなどして地域社会に貢献している方々である。

また、同団体は、その活動を通じて、納税道義の高揚及び税知識の普及発展に寄与し、もって、納税者のコンプライアンス向上⁽¹⁶⁴⁾、申告納税制度の発展に寄与し、税務行政への協力関係を維持するなどの諸活動を行っている団体である。わが国における税務行政の下での特徴的な組織でもあ

(161) 島田・前掲注(114) 24頁で、「21世紀に期待する社会観は、非営利組織が重要な役割を担う多元的組織社会と捉えてよいか」という筆者の問いに P.F. ドラッカーは肯いたとしている。

(162) 玉村・前掲注(36) 5頁。

(163) ボランティアが組織に与える効果として、①無償サービスによる経済的貢献、②スタッフに対する教育的意識、③コミュニティの形成などがある(島田・前掲注(114) 204頁。)

(164) 梅澤節男『福田幸弘対談集 税制改革の歩み』(新日本税制研究会、1987) 342頁。

る⁽¹⁶⁵⁾。

今後においても、同団体は、コンプライアンス向上という同じ価値軸で、納税者サービスという同じ目的に向かって一体となって活動して行く共同体と位置づけ、決して上下関係ではなく良きパートナーとして、あくまでも同じゴールに向かって、その役割を分担し、理解を求めて協力関係を維持するためコミュニケーション⁽¹⁶⁶⁾による関係づくりを行なうなどのマネジメントが必要である。

具体的には、関係民間団体等の方々には、各会の諸活動のほかに、コンプライアンス及びマネジメントに関するモニタリング、顧客満足度等の外部調査など、アンケート調査及び地域住民の代表者としての「外からの目」としての立場から外部評価の一躍を担ってもらうこととする⁽¹⁶⁷⁾。これらの参画により、各団体の税務行政の理解者として、パートナーとして、コンプライアンスの向上にも寄与できるものと考えられる。

(2) 地方公共団体等との協調関係

管内の納税者は、国税の納税者であると同時に、地方公共団体の納税者でもあることから、その役割を明確にした上で国と市区町村との連携を蜜にし、協調関係を図る必要がある。例えば、広報活動において、コンプライアンス向上を目的として広く納税者及び国民（地方公共団体における市区町村民）に行い、広く社会的監視の目でみてもらう必要があることから、地方公共団体の広報媒体の活用等、管内納税者への研修の協働開催など、広くコミュニティの輪を活用することができる。

また、租税教育の分野においても、「コンプライアンスとは何か」など、税務に関するコンプライアンスに関する、租税教育を地方との協議会を通

(165) 福田幸弘『税理士の役割と税務行政』（北陸税理士会、1984）31頁では、「いろいろな納税協力団体があり、これらを通じて納税者等を指導することも日本における税務行政の独特の優れたやり方である」としている。

(166) 関係民間団体等にアウトソーシングした場合、従来の組織文化の破壊、職員のロイヤルティの低下が生じないようにコミュニケーションを図る必要がある。

(167) 国税モニターによるマネジメントに関するモニター制度も含まれる。

じて行う必要があることから、例えば租税教育における小中高一環の租税教育マニュアルを作成し、コンプライアンスの向上を図る地方との協議会を創設する必要がある。関係民間団体等が行っている納税道義の高揚及び税知識普及などの諸活動を国、地方相互に支援し、租税教育の一環とすることも必要である。

このように地方公共団体との連携を図るためのマネジメントが今後も必要になってくると考えられる。

結びに代えて

税務を取り巻く環境は、21世紀に入り、我が国の社会経済が少子超高齢化社会の到来、IT技術の急速な発展などにより歴史的な転換という構造変化に直面していると同様に、かつて経験のない歴史的な転機を迎えようとしている。

税務行政において、これまでも「適正・公平な課税の実現」の使命のもと、申告納税制度の定着を図り、もって納税者の利便性及びコンプライアンスの向上を達成すべく、各種の納税者サービスをはじめ各種施策を講じてきたところであるが、今後においても、従来の発想の延長線上では解決できない課題に対して、これに対し組織一丸となってその課題の解決に努力する必要がある。なぜなら、我が職場は、常に納税者とじかに接するまさに第一線であり、その対応いかんによっては納税者に与える影響も大きいことから、常にこのような厳しい環境の中に身を置き、納税者、国民から信頼される立場を堅持できるようその環境を整備する必要があるからである。

このような状況の中、納税者という顧客の視点に立ったサービス及び税務署におけるトップ・マネジメントについては、前述のとおり考察したところであり、次のように整理できる。

1 顧客の視点に立った納税者サービス

納税者サービスは、納税者個々のライフスタイルやその価値観が多様化する中で、質の高いサービスを提供しようとするときは、何らかの細分化（セグメンテーション）を行い、また、その必要とされるサービスの在り方を常に把握した上で、納税者の視点に立ち見直しを行う必要がある。

そこで、税務行政による納税者サービスにおいては、納税者数の増加等に伴う事務量の増加傾向に比し、税務職員の定員事情が厳しい状況にあって、これまでと同様のサービスを継続していくことは困難な状況にあることから、そのサービスの在り方、位置づけを踏まえ、限られた資源（人的資源等）を効果的、効率的に配分しながらメリハリのあるサービスを図る必要がある。

従来のように官がすべて用意したものを納税者に一方的に与えるというやり方を変え、「官から民へ」、民間でできるものは民間に任せ、「サービスの分業化」や「アウトソーシング」などにより、サービスの質の向上と行政の効率化を図る必要がある。

このようなことから、例えば、「自書申告」に関してしてみると、納税者等の申告納税方式における自発的納税協力の定着が図られ、今日までの納税環境の整備も図られたことからみて、申告納税制度も定着した感があり、また、税の専門家としての税理士も国税職員の定員に比し大幅に増加している状況にかんがみ、サービスの効率化、分業化を図る見地からみても、現在行っている「自書申告」を基本とした巡回方式による指導体制は、申告納税制度の本来の趣旨に則り納税者サービスの在り方に沿ったものとなっていると考えられる。

また、「無料申告相談」については、税理士会の税務援助事業として納税者サービスを行っており、税理士制度におけるこのような協調関係は日本独特の納税環境の整備という面においても申告納税制度の定着に大きく貢献している。これは税務当局にとっても、署外窓口の多様化が図られ、小規模事業者へのサービス向上にも繋がることであることから、今後もこのような協調関係による継続が望ましいものと考えられる。

2 税務署におけるトップ・マネジメント

近年、公共部門における改革を目的として、新しい行政手法としてのニュー・パブリック・マネジメントという行政経営手法が論じられ、顧客本位の視点に立って、民間経営の手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指す行政経営及び行政評価の実施が望まれているところである。このような状況の中、税務署におけるマネジメントにおいても、前述のとおり顧客としての納税者本位の視点に立ったマネジメント行う必要性がある。

ところで、マネジメントの目的とするところは、目標（使命）の達成と人

材育成にあり、また、マネジメントは、トップ一人が行うものではなく、ミドルをはじめ職員全員の仕事であり、トップはこのマネジメントを行う上で主体的な役割を担う必要がある。

そこで、マネジメントを行う組織・システムは、前述のとおり職場における内部組織として、トップ・マネジメント、ミドル・マネジメント及びコンプライアンス等委員会を構築するほか、外部組織として、関係民間団体等によるマネジメントのモニタリング組織を構築する必要がある。

また、マネジメントの具体的手法としては、前述のとおりであるが、主に次のように整理できる。

第一に、「見える行政」の視点から、トップから部下職員に対しマネジメントプランの目標策定、その成果及び評価をコミットメントすることにより、職場内のコミュニケーションによりその目標達成に向けての職員共通の認識をもたせ（「職場内における見える行政」）、また、トップが関係民間団体等に対し税務署の目的・使命等をコミットメントしてその理解を求める（「職場外から見える行政」）などのマネジメントを行う必要がある。

第二に、「外からの目」の視点から、納税者サービスを基調としたマネジメントを行うとともに、関係民間団体等から顧客（納税者）のニーズやサービスの満足度の把握を行い、また、税務署におけるマネジメントに関する外部評価、モニタリングを受けるなど、常に納税者の目（「外からの目」）を意識したマネジメントを行う必要がある。

第三に、「人材育成による組織文化の構築」の視点から、「組織は人なり」というように組織にとってまさに人材育成が中心的課題であることから、職員の能力開発、ミドルの活躍などにより組織活性化のための人材マネジメントにより、「国税の職場」という組織文化が構築されるようなマネジメントを行う必要がある。

最後に、このようなトップ・マネジメントにおいては、トップ自ら主体的な役割を行うほか、ミドルはもとより、すべての職員個々人がマネジメントの必

要性を認識し、また、納税者の信頼を得、納税者コンプライアンスの向上を図るといふ税務署の使命の達成を目指してマネジメントに当たるといふ職員各自の意識改革の下、常に環境の変化に即した積極的なマネジメントの手法を融合して行ふ必要があると考えられる。