## 巨大政府機関の変貌
## 初の民間出身長官が挑んだ
## アメリカ税務行政改革

チャールズ・O・ロソッティ／著（猪野茂・大柳久幸・井澤伸晃・鈴木友康共訳）
大蔵財務協会
2007／4　392,24p　22cm　2,857円

アメリカでIT関連会社の最高経営責任者をしていた著者は1997年、民間企業出身者として初めて内国歳入庁（IRS）長官に就任し、2002年までの任期を務めた。本書はその6年にわたる長官としての奮闘をまとめ2005年に出版された回顧録の邦訳である。

冒頭で著者は、長官指名が発表されたあと新聞記者から「あなたは軍隊にいたことがありますか？　もしそうだとすれば、玉砕攻撃に自分から志願したことがあるのではありませんか？」と尋ねられたことに触れ、それがいやみな質問ではあっても「世間一般に共通する」見方、すなわち「IRSの混乱は救いようがない、あそこの官僚主義は絶対に変わらないだろう」という見方からきたものだと述べる。つまりは、そんな機関の長官を引き受けるなど無謀の極みということだ。当時のIRSが直面していた問題を著者は「新聞報道や議会の公聴会等では、絶え間なく打ち鳴ら

される太鼓の響きのように、IRSの貧弱なサービス、納税者虐待の申立て、コンピュータ・プロジェクトの失敗で浪費された数十億ドルに及ぶ損失、IRSの管理運営の失敗等が、容赦なくあげつらわれていた」と列挙する。

こうした問題を抱え、「最多の顧客を持ちながら、全米のあらゆる組織のなかで、その満足度において最低の評価を受けていた」この機関の長官となり「世間の監視の目が異常なまでに注がれるなかで、毎年約二兆ドルもの税金の徴収を続けつつ、その業務運営のやり方を根本的に変革」するという難事業に取り組んだ経験が本書にはまとめられている。

この本をアーカイブズに関するものと見ていいだろうか。2012年11月末現在で日本語アマゾンには1件、英語アマゾンには7件のカスタマーレビューが掲載されているが、多くは本書を政治改革や組織・経営改革に結びつけて論じ、それを裏づけるかのように原著の出版元はハーバード・ビジネススクール・プレスである。経営学や組織論に関するものであることは疑えない。しかし本書は、公的機関の記録管理が円滑な業務遂行のためにあり、機関運営の円滑化が利用者つまり一般の人々（本書では納税者）のためにあることに、あらためて気づかせてくれるという点で貴重な記録になっていると思う。この点で「出所（原課）で作成された記録を実直に集める」というにとどまらず「組織の存在意義を念頭にその運営に奉仕する記録の作成・管理・利用のスタイルを提案する」ところにまで考察を拡大する必要性を、本書はアーカイブズ関係者に意識させる。その構成は以下の通り。

謝辞
プロローグ
第一部　政治の嵐から実行可能な計画の策定へ
第一章　制御不能のIRS—増大する危機
第二章　健全・堅実な事業の経営—家族の伝統
第三章　一体何をしようっていうんだ？—ビジネスマンからタックスマンへ
第四章　八方美人では何もできない—主導権を取り戻す
第五章　八万三千ページのマニュアルがあるのに、さらにルールを作って問題が解決するのか？—変革を立法化する
第六章　大勢の人たち、大きな不信—関係を再構築
第二部　新たな目的地に向かって飛びながら、飛行機を修繕する
第七章　徴税人はいつまでも嫌われ続けるのか？—組織文化を変える
第八章　あらゆる人が顧客、税法はバイブル—良質なサービスを提供する
第九章　いつ幹部をクビにし、非行職員を処分するのか？—未来を指向しつつ、過去に折り合いをつける
第十章　地下室の炉の取替えをクリスマスプレゼントと呼ぶこと—IRSの機構改革
第十一章　動かないコンピュータに四十億ドルも無駄遣いした後で、まだカネが欲しいというのか？—IRS情報技術の近代化
第十二章　隠蔽は犯罪そのものよりも悪質—危機の予防と管理
第十三章　なぜ人々は、IRSが小物の粗捜しばかりして大物を見逃していると思うのか？—IRSの法令執行活動を実効性あるものにする
第十四章　IRSは税法や自らの予算を決められない—正直な納税者が求めるべきものは何か
エピローグ　この本は私たちに何を語るか
補遺　IRSの予算と生産性—IRSはその予算をどのように使っているか
訳者あとがき
IRS改革と私
原註
参考文献
索引

それまでの慣行の堆積により身動きのとれ

ない状態に陥ってしまった巨大組織の建て直しという作業が、いかに困難を極めるものであったか、この目次を見るだけでも想像がつく。邦題からはなんとなく「人々に奉仕する目的で設立された公的機関が人々を抑圧するビッグブラザーに変貌していく」とでも表現したらいいような内容を連想してしまうが、方向は逆である。これはどうしようもないと誰もが思いながら、しかしなくすわけにはいかない組織、「一億三千二百万人の個人納税者、六百万の法人納税者にサービスを提供する、十万人の職員を抱えた巨大な組織であるだけでなく、政府の歳入の九五%を徴収する」組織であるIRSがどのようにしてパフォーマンスの向上をはかってきたかを物語るのが本書である。

第一章では、当時の絶望的な状況が描かれる。1997年にテレビ報道された上院公聴会では、IRSが「いまや組織的に納税者を虐待する制御不能な機関と化している」ことが強く印象づけられ、世論とそれをバックにした議員たちの集中砲火を浴びた。端的には、徴税業務の複雑化に対応できるだけの情報システムの導入が遅れたこと、そのため納税者からの問合せが処理しきれなくなったこと、にもかかわらず税収額の帳尻あわせのため差押えなど強引とも言える方法で徴税が進められたことが非難の的になっていた。第二章では、その組織の長官に就くはめになった著者の来歴が語られる。輸入品の販売や印刷業など祖父母の代から自分たちで事業を手がける家庭に育ち、自身も独立系のシステム開発企業を仲間と立ち上げ、順調な発展を進めていた最中にあった「共和党員のビジネスマン」に、当時のクリントン政権の財務責任者から声がかかったのが発端である。第三章では、ルービン財務長官から説明と懇請を受けて初めてIRSの業務に関心を持ち始め、就任を決意し、正式に指名を受け、上院公聴会で承認を受けるまでのエピソードが紹介される。一方で「議会の多くの議員が、IRSたたきをやれば容易に新聞の一面を飾れ、寄附を集めやすくなると考え」ており、他方で「財務省やホワイトハウスの多くの人々の最大関心事が、IRSをめぐって渦巻いている日々の政治的あるいは報道対応上の闘いにおいて勝利すること」であるような環境で、著者は長官就任を受け入れる。

第四章から第六章では、就任直後から開始される問題点の解明と整理、それを踏まえ組織内外に向けた方向性の提示の過程が記される。制御不能と揶揄されるIRSも政府の一機関である以上、法のコントロールのもとに置かれている。にもかかわらず制御不能となるのはなぜか。業務の細部まで法によってすべて定められているわけではなくIRSの裁量に任される部分もある。そうした部分にさまざまな有力者から「働きかけ」があり、それを受けてIRS本庁から発される「際限の無い、往々にして相矛盾する通達」が現場に混乱と無気力をもたらし、その結果「あらゆることを約束するが、結局何一つ実現できない」悪循環に陥る。問題の抜本的な解決に向けて著者は、オープンなコミュニケーションと全体的な整合性を念頭に、ITシステムと組織機構の両者を緊密に結びつけた包括的改革案を作成し、それをもとに政府、議会だけでなく、職員労組、納税者団体など内外の関係者との話し合いを進めていく。掲げられた組織のミッションは「米国の納税者に対し、納税責務の理解と履行を援助し、全納税者に対して適正かつ公正に税法を適用することにより、最高レベルの行政サービスを提供する」ことである。

こうした地ならしにより組織内外に一定の協力関係が築かれたことを基盤に、第七章から第十章では、課された日常業務をこなしつつ当の日常業務を制御するシステムの改変作業、まさに「新たな目的地に向かって飛びながら、飛行機を修繕する」作業に著者は取り組んでいく。IRSは政府や議会だけでなく、納税者としての国民とも接する。そこでのトラブルが徴税機関としての信頼感を損なっている。問題の焦点は官僚制だ。職員はIRS

業務のほんの一部を担っているにすぎないが、一般国民にはIRSを代表して派遣された者と映る。自分の納税について尋ねて納得のいく説明を得られず、その結果その職員には質問への回答はおろかそれがどこで解決されるべき問題かもわからないと判明すれば、それはIRSひいては政府への不信となって蓄積する。その意味で、職員が自分の仕事を把握するだけでなく、自分の仕事もその一部であるIRSの業務全体を見通しよく把握できるようにすること、そのために弥縫的ルールを整理し、ITをベースとした業務処理の円滑化を支える組織に再編成すること、これがめざされる。

第十一章からエピローグまでも、前章で提示された目標に向け、組織の改編と外部関係者との折衝の過程が描かれる。途中、旅客機によるWTCビルへの体当たりによって生じた危機管理の様子も紹介されているが、一貫して取り組まれるのは適正なITシステムの導入である。「重要なシステム近代化計画が、ほとんどすべての場合に単なる情報技術の変更にとどまらず、業務運営方法の変更を含む」ことが強調され、見通しのよいシステムと組織編成がめざされる。それらは、導入当初だけでなく社会の変化に応じた修正も見通しよく行ない得るものでなければならないという点も重要である。このIRSの業務の見通しのよさはそれをコントロールする税法の見通しのよさにも左右される。著者はこの点についても（オフショア節税への対策も含め）法を背景とした強権発動ではなく関係者との調整に重きを置いた改善に取り組んでいく。

公的機関はパフォーマンスが低いからといって簡単になくすわけにはいかない。いちいちの問題点を難じて機関のメンツをつぶすといった、その場だけの盛り上がりに終始していても仕方がない。どんな機関にも多様な関係者がおり常に「調整」が必要となる。それを、見通しのよさを最大限保ちつつ進めるチームをまとめたのが著者だったと言える。その態度は「既存のものを破壊することは簡単である。難しいのは既存のものを引き継ぎ、その上により良いものを打ち立てることである」という言葉に集約されている。

記録や文書そしてルールが裁判に勝つための証拠としてでなく、社会に不可欠の業務を円滑かつ公正に進めるためにあることに気づかせてくれる貴重な一冊と思う。多忙を縫って本書を邦訳された訳者諸氏に感謝したい。

**〔高野山大学　藤吉　圭二〕**