

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 14 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380600

研究課題名(和文)独立行政法人における業績管理システムの有効活用に関する研究

研究課題名(英文)A research of effectiveness of performance management system in Japanese agency organizations

研究代表者

松尾 貴巳 (MATSUO, Takami)

神戸大学・社会科学系教育研究府・教授

研究者番号：80316017

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、わが国の独立行政法人における業績管理システムの活用と効果に関するものである。わが国の制度は、法人への分権化度が高く計画・実績のコントロールが強いシステムであり、形骸化をもたらす可能性がある。業績管理情報が利用され業績向上につなげるためには、トップマネジメントのリーダーシップやミドルの能力向上策、部門間連携を活性化させるような組織文化に関するコントロールの実現が重要である。

研究成果の概要(英文)：This research explores the implementation and effect of Performance Management System in Japanese agencies. In Japan, design of the agency system included New Public Management elements, such as independence and delegation of powers, but also traditional ones, with a strong system of controls. The performance improvement attained by agencies depends on their agency characteristics, organizational culture, perceived need for change and organizational dependence, with a remarkable influence of the organizational culture.

It is important for the improvement of performance to consider of organizational culture factors such as the leadership, the improvement of middle management skill and the inter-organizational communication.

研究分野：管理会計

キーワード：業績管理 独立行政法人

1. 研究開始当初の背景

(1) 法人としての独立性が高く、業績管理において強いコントロールシステムをもつたわが国の特徴的な独立行政法人管理制度

わが国では、1999年に独立行政法人(Agency)に関する制度ができ(独立行政法人通則法)、研究所や博物館、図書館、大学、病院、基金、造幣局など多様な100余りの独立行政法人ができた。同様の取組みはすでに1980年代のイギリスにおけるエージェンシー制度等に見られ、企画立案部門と実施部門を分離し、実施部門であるエージェンシーと呼ばれる独立行政機関の裁量を拡大し権限と責任を明確にすることで、効率性とサービスの質向上を両立させようとするものである(岡本, 2008)。ただし、わが国の制度は、独立行政法人に独立した法人格を与えている点でニュージーランドの制度と似ているが、イギリス、カナダの制度には法人格は無く政府内の組織であるという点で異なる。また、計画と業績評価によるコントロールにおいては、ニュージーランドは自己評価のみであるが、日本は、所管官庁による評価委員会と総務省の評価委員会の2つがチェックを行うダブルチェックシステムを採用しており(地方にあっては、所管部局と外部評価委員会)、また、中期・短期の計画評価(事前評価)と実績評価(事後評価)を実施しており、独立性が高い組織を中央省庁が比較的強く統制するシステムである点で、国際的にも特徴のある取組みを行っている。

(2) 分権化と業績管理制度の導入は必ずしも業績の向上には結びつかない

海外の先行研究では、分権化を進め、組織として自立性を高めることや、業績管理システムを利用し計画と成果によりコントロールすることが、必ずしも意思決定や行政サービスの質の向上に結び付かないことが指摘されてきた(Van Thiel et al. 2012; Hatry 2002; Ammons and Rivenbark 2008)。また、コストをかけて業績評価のための指標設定を行うこととその効果について、行政職員は研究者ほど価値が無いと考えていることなどが指摘されてきた(Poister and Streib 1999; Bouckaert and Peters 2002; Grizzle 2002; Kelly 2002)。

わが国に関しては、独立行政法人の会計や監査の制度的特徴については研究が蓄積されてきているが(岡本・高崎 2002; 東, 2008, 2009)、導入された業績管理システムが組織内の経営管理にどのように作用し、行動や業績の変化をもたらしているかについての研究は行われていない。わが国の制度は、諸外国に比べ所管官庁による統制が比較強い特徴を持っているため、制度化された業績管理システムが有効に機能しているかどうかを検討することは重要である。

2. 研究の目的

独立行政法人の管理のために導入された、計画立案、実施、業績評価といった一連の経営管理プロセスに機能不全が生じていれば、制度として業績管理システムは組織における管理の形骸化をもたらし、組織のパフォーマンスに負の影響を及ぼす可能性がある。このため、本研究では、わが国の独立行政法人における業績管理の仕組みと業績との関係を明らかにし、わが国の制度にあった活用方法を検討するうえでの基礎資料を提供することを基本的な目的とした。

また、管理会計研究においては、業績管理システムの導入が業績や組織成員の意識、行動にどのような影響を与えるかについての研究蓄積がある。また、組織をコントロールするうえでは、組織文化などの非公式、非会計的な要素を考慮する必要があることがこれまで指摘されてきた。すなわち、組織のコントロールに関わる複数の手段は相互に関連していることから(Otley, 1980)、計数的な管理システムが機能するかについても、価値観の共有やリーダーシップ、コミュニケーションといった要素を考慮することが重要であると指摘されてきており(Ouchi, 1979; Flamholtz, 1983; Simons 1995; Merchant and Van der Dede, 2007)、コントロールの手段をパッケージとして捉えることが主張されている(Malmi and Brown, 2008)。独立行政法人のように、成果が重視される一方で、サービスの公共性が高く、その業績を財務数値のみで計測することが困難である組織においては、非会計的なコントロール手段の影響を重視する必要がある。本研究は、このような多元的なコントロール方法の効果についてマネジメントコントロールの視点で検討することで、独立行政法人がより有効性の高い業績管理の仕組みを検討するうえで貢献すること、また国や地方公共団体が効果的な制度設計を行ううえで貢献することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究は、独立行政法人における業績管理システムに関する文献調査、インタビュー調査、質問票調査を通じその実態を明らかにすると共に、目標値設定の方法、またリーダーシップや価値観の共有など非会計、非公式の側面が、組織の業績にどのような影響を及ぼすかを明らかにしようとするものである。研究の方法は、次の3つの方法により実施した。

独立行政法人(エージェンシー)制度に関する国内外の文献調査
公的組織の業績管理に関する海外専門家へのインタビュー調査、国内独立行政法人に対するインタビュー調査
独立行政法人を対象とした質問票調査のデータに基づく定量的な分析調査

独立行政法人や Cavalluzzo and Ittner

(2004)等の公的組織の業績管理に関わる先行研究をふまえ、分析の基本的な枠組みを設定したうえで、国内外のインタビュー調査をふまえ、その示唆するところを分析項目に反映し、データ分析に基づいてより一般的な示唆を得るよう設計した。

4. 研究成果

(1)業績管理情報が活用されるには、実質的に自立的な経営が行われていることが重要である。

独立行政法人制度の導入によって、中期・短期の経営計画の立案と実績評価を行う制度的な PDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクルが導入された。いずれの法人においても、計画を構成する各事業について可能な限り定量的な評価指標が設定され、業績管理システムを通じて活動をコントロールできる仕組みがある。

制度的に透明性の高い業績管理システムの仕組みがあっても、組織内の人が情報を活用し行動に結びつけなければ効果的な仕組みとは言えない。先行研究 (Meyer and Brown 1977; Meyer and Scott 1992). Pina et al. (2009) Arellano-Gault (2012)等)や海外識者(Lourdes Torres 教授 Vicente pina 教授等)へのインタビューの結果、制度的な仕組みを作ってコントロールを強化しても、それが活用されるとは限らず、仮に活用されても制度的な仕組みは実質的に作り変えられてしまうことが示唆された。

独立行政法人化と業績向上に向けた業績管理システムの活用について、国レベルにおいて独立行政法人化された造幣局、また、地方独立行政法人化された那覇市立病院等の医療機関へのインタビューの結果、次の点が示唆された。

業績管理情報の活用は、実質的な分権化の度合いの高さ(自由裁量度の大きさ、運営費交付金等の財源への依存度の低下)に伴って重要となる。

法人の収益構造として、所管官庁からの運営費交付金の割合が比較的低く、病院などの医療組織のように、手術件数の増加やベッドコントロールなどの自主裁量によって収益を増やすことが可能な組織は、戦略構築、実施の重要性が高くなるため、業績管理情報も活用される可能性が高い。他方、人件費や経費削減程度しかとるべき手段がなく、しかも経費削減努力の結果が運営費補助の削減などにつながる場合は、業績管理システムも有効に機能しないおそれがある。

業績向上策の検討や実施において、組織のトップマネジメントのリーダーシップの果たす役割が大きい。

収益構造や業務の構造を変革するうえでは、中長期的な視点で取り組む必要がある。また、とくに保守的な組織風土をもつ場合は、トップダウンによる変革が必要となる。

業績向上策の立案や実施において、ミドル(中間管理層)における変革に対する意識の強さや部門間連携の容易さが影響している。

顧客や利用者に近い現場のマネージャーは、サービスに対するニーズを把握し、サービスの質向上に向けた取り組みを検討することや、立案された計画を着実に実施していくうえで重要な役割を果たしており、部門間で連携できるかも重要な要素である。

(2)業績管理システムが有効に機能し、業績の向上をもたらすうえでは、所管官庁への依存性が低いこと、組織風土などの文化的要因、変革への必要性が認識されていることが重要である。

文献調査、インタビュー調査をふまえ、次のような変数が独立行政法人の業績(経済性、効率性・生産性、製品・サービスの質、業務プロセスの質の向上など)に影響を与えていると考えた。

計画の設定と共有：ビジョンや目的、計画が設定され共有されているかなど。

組織文化：部門間のコミュニケーション、相互支援の風土、新しい手法に対する積極的な関心、トップマネジメントのリーダーシップなど

変革に対するニーズ：利用者ニーズの変化への対応の必要性、民間企業との競争の必要性、コスト低減への強い意識、成果向上の必要性、所管官庁との関係の変化の必要性など。

組織的な制約条件：資源の少なさ、職員の能力、組織的なノウハウの蓄積の小ささ、所管官庁等からの不適当な介入など

独立性：予算、人員などの依存度の低さなど。

組織規模

独立行政法人を対象とした質問票調査の分析の結果、組織規模としては比較的大きな組織であり、中央官庁に対する依存度が小さな組織は比較的業績が高かった。また、サービスやプロセスに対する変革ニーズが強く認識され、部門間の相互支援やリーダーシップの強さなどが強い組織が、業績向上に結びつけていることがわかった(図表1)。

(3)独立行政法人の経営管理においては、制度的な計画、評価のコントロールシステムの整備だけでなく、トップマネジメントのリーダーシップの質的向上やミドルが利用者ニーズの把握やサービスの質向上をはかるための能力向上策、部門間連携を活性化させるような組織変革に向けた取り組みが重要である。

わが国の独立行政法人制度は、法人として独立しているため、制度上の分権化の度合い

は高い。このため、所管官庁が、比較的強い計画、実績のコントロールを行うことになっている。メリットとしては、PDCAサイクルを回すことができる業績管理システムが制度的に導入されることである。他方、先行研究は、形骸化し組織成員の行動や業績につながらないおそれがあることを示唆してきた。

分権化が実質的に行われている組織では、業績管理情報に対するニーズも比較的強く、業績に結びついている可能性が高い。このような法人は、わが国では、比較的規模が大きく所管官庁への依存度の低い組織である。ただし、このような組織にあっても、業績管理システムの整備だけで、業績の向上につながるとはいえない。トップマネジメントのリーダーシップやミドルが利用者ニーズの把握やサービスの質向上をはかるための能力向上策、部門間連携を活性化させるような組織変革に向けた組織文化に関するコントロールが重要であり、組織能力や組織文化に関わる変革を併せて実施していくことが求められる。

図表 1 業績向上との諸変数との関係

業績の向上	
計画の設定と共有	0.117
組織文化	0.763***
変革に対するニーズ	0.363**
組織的な制約条件	-0.191*
独立性	-9.954**
組織規模	0.492*
R ²	0.795

*** $P < 0,01$; ** $P < 0,05$; * $P < 0,1$

出所：Are Changes Effective in Performance Management? An Analysis of Japanese Agencies. (Ana Yetano, Takami Matsuo) *International Journal of Public Administration*, 2015(Apr):1-13 ,

引用文献

Ammons, D. N., and W. C. Rivenbark (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project, *Public Administration Review*, 68(2), pp.304-318.

Arellano-Gault, D. 2012. The Evaluation of Performance in the Mexican Federal Government: A Study of the Monitoring Agencies' Modernization Process. *Public Administration Review*, 72 (1):135-142.

Bouckaert, G., and B. G. Peters (2002). Performance Measurement and

Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization, *Public Performance & Management Review*, 25(4), pp.359-362.

Cavalluzzo, K. S., and C. D. Ittner. 2004. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society* 29 (3-4):243-267.

Flamholtz, E. G. (1983). Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: Theoretical and empirical perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, 8(2-3), pp.153-169.

G. A. Grizzle (2002). Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work, *Public Performance & Management Review*, 25(4), pp.363-369.

Hatry, H.P. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies, *Public Performance & Management Review*, 25(4), pp.352-358.

Kelly, J. M. (2002). Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important), *Public Performance and Management Review*, 25(4), pp.375-380.

Malmi, T., and D. A. Brown (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, 19(4), pp.287-300.

Merchant, K. A., and V. Stede (2007). *Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives*, 2nd edition, Prentice Hall.

Meyer J. W., and B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*. 83(2). pp.340-363.

Meyer, J., and R. Scott. 1992. Centralization and the legitimacy problems of local government. In *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, edited by J. Meyer and R. Scott. Newbury Park, CA: Sage.

Otley, D (1980). The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis, *Accounting, Organizations and Society*, 5(4), pp.413-428.

Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, 25(9), pp.833-848.

Poister, T. H., and G. Streib (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the

Practice, *Public Administration Review*, 29(4), pp.325-335.

Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston.

Van Thiel, S., K. Verhoest, G. Bouckaert, and P. Laegreid. (2012). Lesson and Recommendations for the Practice of Agencification. In *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, edited by K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Laegreid. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

岡本義朗 (2008) 『独立行政法人の制度設計と理論』 中央大学出版部。

岡本義朗, 高崎正有 (2002) 「独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて - 英国, ニュージーランド, カナダの比較研究から得られる示唆 - 」, 『会計検査研究』 第 26 号, pp.175-199.

東信男 (2008) 「独立行政法人監査基準の課題—グローバル・スタンダードを目指して—」, 『会計検査研究』 第 37 号, pp.99-113.

東信男 (2009) 「独立行政法人会計基準の課題と展望—損益計算に焦点を当てて—」, 『会計検査研究』 第 40 号, pp.97-109.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

Ana Yetano and Takami Matsuo, Are Changes Effective in Performance Management? An Analysis of Japanese Agencies, *International Journal of Public Administration*, 2015(Apr):1-13, 査読あり.

DOI:10.1080/01900692.2014.949752

[学会発表](計1件)

The 7th Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting (APIRA) Conference, 27th July, 2013, 神戸コンベンションセンター (兵庫県) : Ana Yetano and Takami Matsuo, "When are Changes Effective in Performance Management? The Case of the Japanese Agencies".

6. 研究組織

(1)研究代表者

松尾 貴巳 (MATSUO, Takami)

神戸大学・大学院経営学研究科・教授

研究者番号: 80316017