

独立行政法人における『経営』（マネジメント）の必要性

The Need for "Management" in Japanese Incorporated Administrative Agencies

平成19年12月に、政府は独立行政法人の抜本的見直しを行うという観点から、「独立行政法人整理合理化計画」をとりまとめた。個別独立行政法人の見直しとして、①法人の廃止・民営化等、②法人の統合、③非公務員化、④事務・事業の見直しが提示され、すべての独立行政法人に共通の横断的な見直し事項として、業務運営の効率化施策と業務運営の自律化施策が二本の柱として提示された。

今回の独立行政法人整理合理化計画に不足しているのは、独立行政法人の『経営¹』の在り方について、直接改善・見直しを求める項目や施策が含まれていないことである。個別法人の見直しに関しては、法人および事業の廃止・民営化等で一定の効果は見られるものの、法人に残された業務の実施、あるいは、法人が行うべき経営の在り方に係る改善・見直しについて、踏み込んだ提案がなされていない。また、独立行政法人の経営の自主性・自律性に係る施策については、内閣としての一元的な関与の観点からのガバナンスの強化の施策が見受けられるだけで、独立行政法人の経営そのものの在り方についての施策が盛り込まれていないことが問題である。

本稿では、「戦略計画の策定に向けた業務の体系化」、「戦略経営の推進に向けた内部資源・業務分析」、「業務活動のコスト分析」などの観点から、独立行政法人が与えられたミッションの達成に向けて、期待されている成果を創出するために必要な真の『経営』（＝マネジメント）を実現するための処方箋として、「中期目標・中期計画の戦略体系の策定」「法人の戦略マップの策定」「目的別計画の策定」「業績評価を活用した人事評価制度の策定」というマネジメント改革の方法について提言する。

In December 2007, the Japanese government announced Reorganization and Rationalization Plan for the Incorporated Administrative Agency from the viewpoint of carrying out a major fundamental review of incorporated administrative agencies. In the plan, (1) the abolishment and privatization, etc. of agencies, (2) the merger of agencies, (3) the status change of agency employees to non-public official, and (4) review of administrative services and projects, were presented for the review of individual agencies, and measures to increase efficiency and autonomy in operational management were presented as the two central pillars of the cross-sectional review of all agencies.

Missing in the latest plan are items or measures that directly address the improvement or demand a review of the management of Incorporated Administrative Agencies. Although the review of individual agencies has been effective in certain aspects such as the abolishment and privatization of agencies and projects, etc., no substantial proposal has been made about the review and improvement to address in what way the remaining administrative services and projects of the agencies should be implemented and how these agencies should be managed. Furthermore, the problem with the measures regarding autonomy and independence of Incorporated Administrative Agencies is the fact they only include measures for strengthening governance through the viewpoint of uniform involvement by the Cabinet, yet lack incorporation of measures on how the actual agencies themselves should be managed.

This paper recommends a framework for management reform made up of "the establishment of a strategic system of medium-term goal and medium-term plan", "the establishment of the agency's strategy map", "the establishment of objectives-based plans", and "the establishment of personnel evaluation systems using performance evaluations", as a prescription for realizing the true management needed by Incorporated Administrative Agencies in generating the desired results for the completion of their given missions, from the perspective of "systemizing projects for establishing the strategic plan", "internal resources and operations analyses for strategic management promotion", "cost analysis of operational activities", etc.



1 はじめに

平成19年12月、行政改革推進本部事務局により「独立行政法人整理合理化計画」が公表された。これは、独立行政法人制度の創設後6年が経過したことを踏まえて、原点に立ち返り101法人を抜本的に見直すものであり、具体的には、法人の廃止・民営化、統合などによって法人数を85法人に削減し、平成20年度に総額1,569億円の財政支出を削減するという内容になっている。

今回の独立行政法人の見直しは、「小さな政府へ」や「官から民へ」など、外形的な「効率性」に着目した見直しの議論が主流になっているが、このような「効率性」に着目する見直しで、はたして独立行政法人の本質的な改革が進むのであろうか。今回の整理合理化計画のもとで、実際に独立行政法人の改革が進み、与えられた目標をより効果的・効率的に達成できるようになるかについては、はなはだ疑問である。

独立行政法人の抜本的な改革を行うためには、外形的な組織・財政支出の削減などの「効率性」に着目した改革を実施するだけではなく、「成果マネジメント」（国民や産業界に対して提供するサービスの質の向上を図り、提供相手に望ましい変化を起こすことを目的／起点にした経営）を組織に定着させるなど、『経営』（＝マネジメント）の本質に踏み込んだ改革を実施することが必要である。具体的には、独立行政法人の成果を適切に測る仕組み（業績評価制度）を確立し、その評価結果をPDCAに活かす仕組みを構築し、組織に定着させるとともに、資源配分の最適化および費用対効果の最大化を図ることが重要である。そのために、与えられたミッションを効果的かつ効率的に実現する組織への変革（＝マネジメント改革）を実現することが必要と考える。

多くの独立行政法人では外形的な「効率性」を追求することで精一杯であり、人員や予算などの経営資源が削減されるなか、事業の有効性を上げる（成果を上げる）ための新たなマネジメントのシステムを導入することは困難な状況にあるというジレンマに陥っていることも事

実である。そのためにも、個々の独立行政法人ではなく、政府全体の取組として推進していくことが求められるのである。

本稿では、独立行政法人において、真の『経営』を実現するために、何をしなければならないのか、具体的にどのような仕組みを整備し、いかなるアクションを起こしていく必要があるかについて考え方を提示するものである。

2 独立行政法人の現状と課題

本章では、独立行政法人の現状と課題について説明する。

まず、第1節では、独立行政法人の制度設計の基本原則を確認し、次に、第2節では、独立行政法人の制度設計の趣旨と具体的仕組みについて説明する。最後に、第3節では、独立行政法人の運用の実態について整理する。

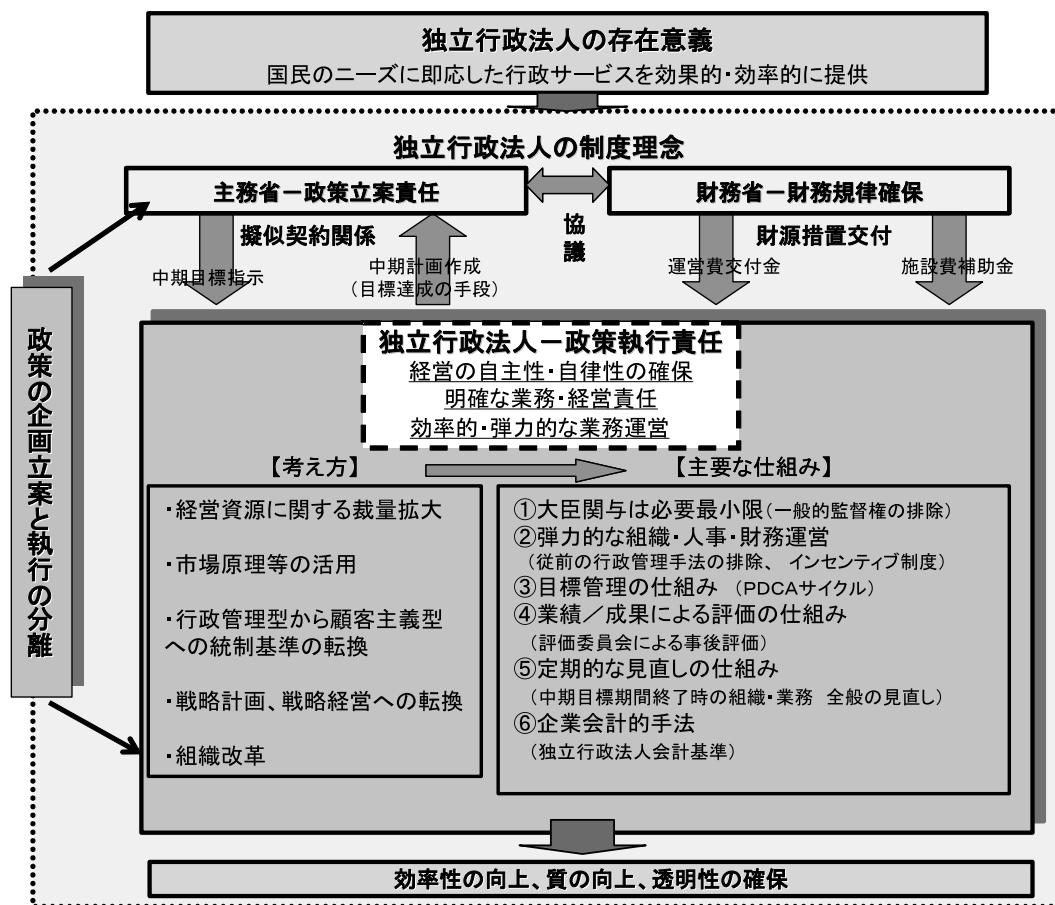
（1）独立行政法人の理念形

本稿が対象とする独立行政法人とは、独立行政法人通則法および個別法²の定めるところにより設立される法人であるが、その独立行政法人の制度の主旨を確認しておくことから、本章を始めることとしたい³。

独立行政法人とは、平成8年橋本内閣で検討が開始された中央省庁等改革における重要な柱として導入された制度であり、その中央省庁等改革の設計図を描いた行政改革会議の最終報告⁴にその制度設計の主旨が述べられている。同最終報告では、「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する、という行政改革の基本理念を実現するため、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上および透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立する」⁵とある。

本稿との関係においては、同最終報告のポイントとして、政策の企画立案機能と実施機能との分離を明記したことを指摘したい。すなわち、政策の立案責任は主務省

図表1 独立行政法人の理念形



出典：三菱UFJリサーチ&コンサルティングにおいて作成

に、政策の執行責任は独立行政法人に担わせることを明確にしたうえで、独立行政法人には政策を実施する観点から「事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求する」ことが、制度設計の理念とされたのである。その観点から、独立行政法人の具体的な諸制度の設計にあたっては、①経営の自主性・自律性の確保、②明確な業務・経営責任、③効率的・弾力的な業務運営、などが基本原理と位置づけられ、これらの基本原理の趣旨に沿った形で、個々の制度が設計されることとなったと理解することができる。このような独立行政法人の制度設計の理念を図表1に整理した。

（２）独立行政法人の制度設計の趣旨と具体的仕組み

前節において、独立行政法人の制度設計の基本原理として、①経営の自主性・自律性の確保、②明確な業務・

経営責任、③効率的・弾力的な業務運営、の3点が指摘し得ることを述べた。本節では、これらの基本原理の趣旨がどのように具体的仕組みとして具現化されているかについてみていくこととする。

1) 経営の自主性・自律性の確保

「経営の自主性・自律性の確保」の観点からは、まずは独立行政法人に対する主務大臣の一般監督権を排除することにした。さらに、独立行政法人の長に対する裁量権の付与と目標管理の仕組みが導入された。すなわち、主務大臣が独立行政法人に対して中期目標を指示し、法人はその中期目標を達成するための中期計画を自ら作成し、大臣の認可を受けることとした。一旦、中期計画が認可されれば、その範囲内で業務の遂行に関する裁量が法人の長に与えられ、長の一元的な責任のもと業務が遂行さ

れることとなった。かつての特殊法人に対するような国による事前の関与・統制は遮断された。業務の遂行の結果は、中期目標の達成状況を第三者である評価委員会が事後的に評価することによって、経営の自律性が担保されることとなった。

2) 明確な業務・経営責任

「明確な業務・経営責任」という観点からは、事後評価と評価結果のフィードバックの仕組みが導入された。評価委員会による厳格な評価を実施することを通じて、主務大臣により指示された中期目標の達成度合が事後的に評価されるとともに、その評価結果は以後の法人経営に反映される仕組みが導入された。評価結果の如何によっては、法人の長の交替も行われることになり、また、役職員の処遇等にも反映されることになった。

さらには、経営内容が不透明であるとの批判があったことに対しては、企業会計原則をもとに独立行政法人の公共的な属性に基づき修正を加えた「独立行政法人会計基準」が策定され、この基準に基づき、法人の財政状態および運営状況の表示・開示が義務付けられた。また、財務諸表をはじめ、組織・業務全般にわたる広汎な事項の積極的な公表が行うこととされた。

加えて、かつての特殊法人に対してしばしば指摘された組織・業務が自己増殖しているのではないかとの批判に対しては、独立行政法人の業務の範囲を本来業務とその附帯業務に限定し、その業務や組織が、資本関係・人的関係・取引関係等を通じて膨張することに歯止めをかけるという観点から、法人による出資などは個別法に規定がある場合に限定された。また、独立行政法人の業務や組織に関する定期的な見直しが制度化された。すなわち、中期目標の期間の終了時点で、業務継続の必要性、業務運営の方法、組織の在り方など、組織・業務の全般にわたる見直しが行われることとされた。この見直しは、法人の改廃までに及ぶことが想定されている。

3) 効率的・弾力的な業務運営

「効率的・弾力的な業務運営」という観点からは、弾力的な財務運営の仕組みが導入された。まずは、機動的・

効果的な資金の執行の観点から、年度を超えて資金を使用することが可能となる仕組みが導入された。また、国から独立行政法人に対して交付される運営費交付金は、国の予算において一項目で措置され、法人においては国による事前統制という制約を受けることなくその用途を自ら柔軟に決めることができる仕組みが用意された。さらに、独立行政法人では、自らのインセンティブによって効率化が図られる仕組みが導入された。目標管理の点においては、中期目標の一つとして効率化目標が指示され、事後的にその達成度が評価されるとともに、財務会計の点においては、毎事業年度の損益計算上の利益については、予め中期計画において定める剰余金の使途に使用できる仕組みが導入された。

以上、概説した独立行政法人の制度設計の基本原則とその趣旨を具現化するために設計された独立行政法人の制度を図表2に整理しておく。

(3) 独立行政法人の運用の実態

前節において、独立行政法人の制度設計の基本原則とその主旨を具現化した具体的仕組みについて概説した。本節では、そのような制度設計の基本原則が、独立行政法人の制度運用においては、必ずしも十分に浸透していない実態を紹介するとともに、本稿の問題意識を提示することとしたい。

1) 経営の自主性・自律性の確保に係る課題

独立行政法人の制度運用の実態から、経営の自主性・自律性の確保に係る課題としては、以下の諸点を指摘することができる。

第一に、主務大臣が独立行政法人に指示する中期目標の中身として、当該法人の業務活動の目標にとどまるだけでなく、その目標を達成するための手段が含まれるケースがある。このような場合、主務大臣によって独立行政法人の行動が規定されることとなり、中期目標の中身そのものが独立行政法人の自主性・自律性を制約することにつながる。

第二に、本来、主務大臣から指示された中期目標を達成するためにとるべき措置（方法と手段など）を記載す

図表2 独立行政法人の制度設計の趣旨と具体的仕組み

制度設計の趣旨	制度の具体的仕組み
経営の自主性・自律性の担保	● 主務大臣の一般的監督権の排除 ● 長への裁量権の付与と目標管理の仕組みの導入 ・主務大臣が中期目標を指示 ・業務の執行に関して、長に幅広い裁量を付与 ・長が中期目標を達成するための中期計画を策定、主務大臣が承認 ・中期目標の達成状況を評価委員会が厳格に事後評価
明確な業務・経営責任	● 事後評価と評価結果のフィードバックの仕組みの導入 ・評価結果を法人経営に反映（長の交替、役職員の処遇等） ● 企業会計的手法に基づく会計処理 ● 組織・業務全般にわたる広汎な事項の積極的公表 ● 業務・組織の定期的な見直し
効率的・弾力的な業務運営	● 弾力的な財務運営の仕組の導入 ・法人において、移流用、年度繰越が可能 ・一項目による運営費交付金の交付 ● インセンティブにより効率化を図る仕組みの導入 ・中期目標における効率化目標の設定 ・損益計算上の利益を業務に使用できる仕組み（経営努力認定）

資料：筆者作成

べき中期計画の内容が、中期目標の焼き直し、あるいは、中期目標を具体化したレベルにとどまっている。このため、中期目標と中期計画との間に、目的と手段の関係が構築できていない。

第三に、加えて、中期目標・中期計画（特に、中期計画）自体が項目の羅列にとどまり、戦略的な体系になっていない。したがって、個々の目標（業務）と法人のミッションとの整合的な関係が必ずしも明確ではなく、個々の業務担当者において自律的な経営を実践するという意識が醸成されにくい環境にある。また、独立行政法人の成果体系が戦略的に構築されておらず、個々の業務担当者において、どのような業務目標を達成すれば法人としてのミッション達成が実現するか明らかでない。

2) 明確な業務・経営責任に係る課題

独立行政法人の制度運用の実態から、明確な業務・経営責任に係る課題としては、以下の諸点を指摘することができる。

第一に、主務省と独立行政法人の守備範囲が明確に区分（役割と責任の分担の認識）されていないケースがある。このため、主務省（政府）の政策責任と独立行政法人の業務責任の範囲が不明瞭となっている。

第二に、独立行政法人の業績評価の経営へのフィード

バックが必ずしも有効に機能していない。このため、業績評価を実施することによるメリットが感じられない一方で、評価の実施によって現場の負担が増えているだけという批判が根強く存在する。

第三に、企業会計的手法を導入した独立行政法人会計基準が整備されたが、そこで生産される会計情報は、あくまでも外部者に対する報告を主眼としたものであり、内部管理＝経営の観点から、会計情報がどのように役に立っているのかが、わからないという指摘がある。

第四に、業績評価の結果とは別の観点において、すなわち、業績評価の結果如何に必ずしも立脚しない形で、ある意味で政治的な判断に基づいて、独立行政法人の業務・組織の見直しが実施されている。このため、明確な業務・経営責任を問うという風土が醸成されづらいという指摘が見られる。

3) 効率的・弾力的な業務運営に係る課題

独立行政法人の制度運用の実態から、効率的・弾力的な業務運営に係る課題としては、以下の諸点を指摘することができる。

第一に、運営費交付金、人件費の一律削減が外的圧力として独立行政法人に一方的に課せられており、法人の弾力的な業務運営の足かせになっている。

第二に、インセンティブ制度として用意された損益計算上の利益の援用の仕組みが、実際の運用においてその発動条件が厳しく、事実上インセンティブが発揮されにくい実態となっている。

3 | 独立行政法人整理合理化計画

前章では、独立行政法人制度の基本原則とその趣旨を具現化した具体的な仕組みについて概説するとともに、一方で、そのような制度の基本原則が必ずしも十分に浸透していない制度運用の実態についてみてきた。本章では、昨年策定された独立行政法人整理合理化計画の内容とその限界について説明する。

まず、第1節では、独立行政法人整理合理化計画の内容について説明する。次に、第2節では、整理合理化計画に不足している項目・施策として、独立行政法人の経営上の課題について述べる。

（1）独立行政法人整理合理化計画の内容⁶

独立行政法人の制度の現状を踏まえ、平成19年12月、政府は独立行政法人制度創設後6年を経過し、制度設計の原点に立ち返り、独立行政法人の抜本的見直しを行うという観点から、「独立行政法人整理合理化計画」をとりまとめた。本節では、その整理合理化計画の内容を紹介するとともに、次節では、その計画の限界を指摘したうえで、残された独立行政法人の経営上の課題を指摘することとしたい。

独立行政法人整理合理化計画は、個別独立行政法人の見直しと横断的事項の見直しの2つの部分から成り、これらの見直しを通じて、国民生活にとって必要なサービスを確保しつつ、無駄を徹底して排除することを目指すことを目的としていた。

個別独立行政法人の見直しとして、①法人の廃止・民営化等、②法人の統合、③非公務員化、④事務・事業の見直しを実施し、その結果、独立行政法人の数の101から85への削減と、平成20年度における財政支出削減額の1,569億円の達成が可能とされた。

①法人の廃止・民営化等の内容としては、第一に、事

務・事業の見直しを踏まえ、組織を存続する必要が認められないものは廃止するという方針のもと3法人が廃止されるとともに、第二に、事業性が認められ、民間主体または全額政府出資の特殊会社で実施させることができるものは民営化または全額政府出資の特殊会社化するという方針のもと、3法人が廃止された。

②法人の統合の内容としては、類似業務を行っている独立行政法人、融合効果の見込める研究開発型の独立行政法人、小規模な法人であって業務運営の効率化等が図られるものについては、他法人との統合や他機関への移管が進められることとされ、16の独立行政法人が6法人に削減された。

③非公務員化に関しては、役職員に国家公務員の身分を与えることが不可欠と認められない2法人の役職員について実施された。

④主要な事務・事業の見直しについては、国民にとって真に不可欠な事務・事業以外は廃止するとともに、引き続き独立行政法人が行うこととされる事務・事業についても、規模の適正化・効率化等を推進するとの方針のもと、独立行政法人が実施する事務・事業は約35%削減され、342から222に縮小されることとなった。

このような個別独立行政法人の見直しの効果として、ア) 官から民への流れが加速し、よりきめ細かく安価なサービスが提供されることとなったこと、イ) 事務・事業の重点化・効率化が進み、国民生活の安定および社会経済の健全な発展のために真に必要なサービスが提供されることとなったこと、ウ) 消費者保護行政、医療等国民に密着するサービスの質の向上を図り、消費者の利便性の向上とともに、国民の安全・安心が確保されたこと、エ) 研究開発型独立行政法人の大胆な統合により、分野横断的な研究開発の展開が可能になったこと、オ) 真に不可欠な事業は適切に実施されること、などが見込まれるとされた。

すべての独立行政法人に共通の横断的な見直し事項としては、業務運営の効率化施策と業務運営の自律化施策が二本の柱とされ、効率化施策として、①随意契約の徹

底見直し、②給与水準の見直し、③保有資産の売却・国庫返納等、④官民競争入札等の積極導入の4施策が、また、自律化施策として、⑤ガバナンスの強化、⑥関連法人等の関係の透明化・適正化の2施策が提示された。

効率化施策に関するものとしては、①随意契約の徹底見直しについて、独立行政法人における随意契約によることができる限度額の基準等を国のそれと同様にすることにより、独立行政法人における競争性のない随意契約が約1兆円あったものを約7割削減することが可能になるとされた。

②給与水準の見直しについて、独立行政法人における人件費総額を行政改革推進法の規定に沿って着実に削減することにより、5年間で5%の削減を実現することとされた。

③保有資産の売却、国庫返納等としては、独立行政法人が保有する土地・建物等の売却、国庫返納等を推進するとともに、法人が実施する事業に土地・建物等が必要な場合にも、証券化等による資産圧縮を検討することとされた。あわせて、法人が有する金融資産についても圧縮を推進することとし、その効果として6,100億円の削

減効果が見込まれるとされた。

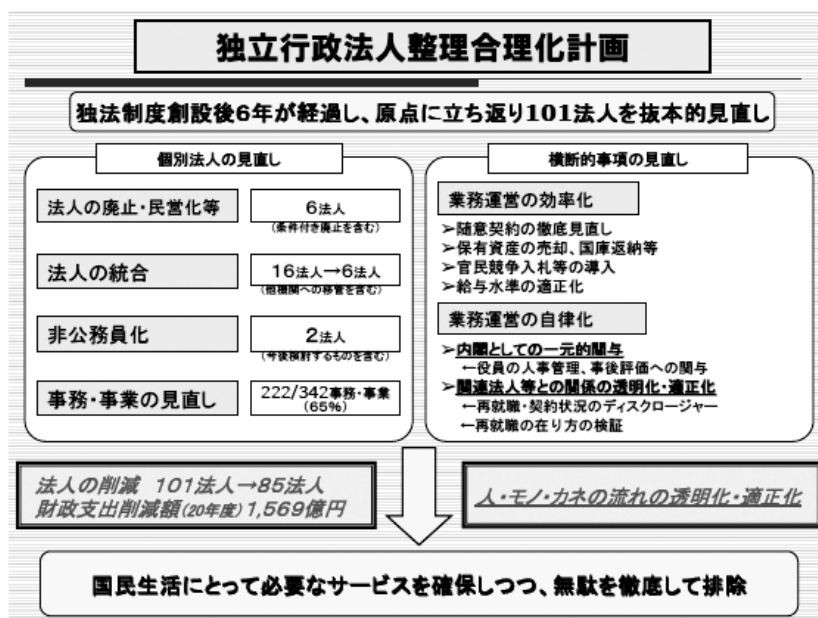
④官民競争入札等の積極導入としては、新たに20の独立行政法人の29事業で新規に導入されることとされた。

自律化施策に関するものとしては、⑤ガバナンスの強化を図るため、内閣としての一元的関与等が強化されることとなり、その具体的方策として、ア) 理事長、監事、評価委員会委員の任命に内閣が一元的関与、イ) 理事長と公募制を含めた適材適所の人材登用、ウ) 役職員の職務執行の在り方を含め内部統制の在り方を検討、エ) 現行の府省ごとの評価体制について、内閣全体として一元的な評価機関により評価する仕組みとする等の方向で検討、などが方針として打ち出された⁷⁾。

⑥関連法人等の関係の透明化・適正化としては、関連法人への再就職の状況、関連法人との契約の状況を一体としてディスクローチャーすることに加えて、国から独立行政法人への再就職、独立行政法人から関連法人への再就職について、その在り方を検討することとされた。

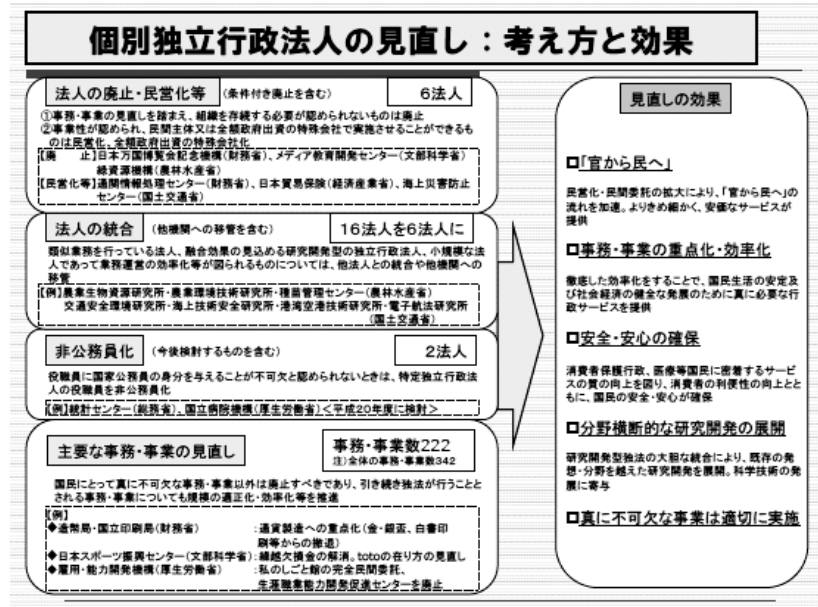
独立行政法人整理合理化計画の内容を、以下の図表に整理しておく。

図表3 独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月）の内容（その1）



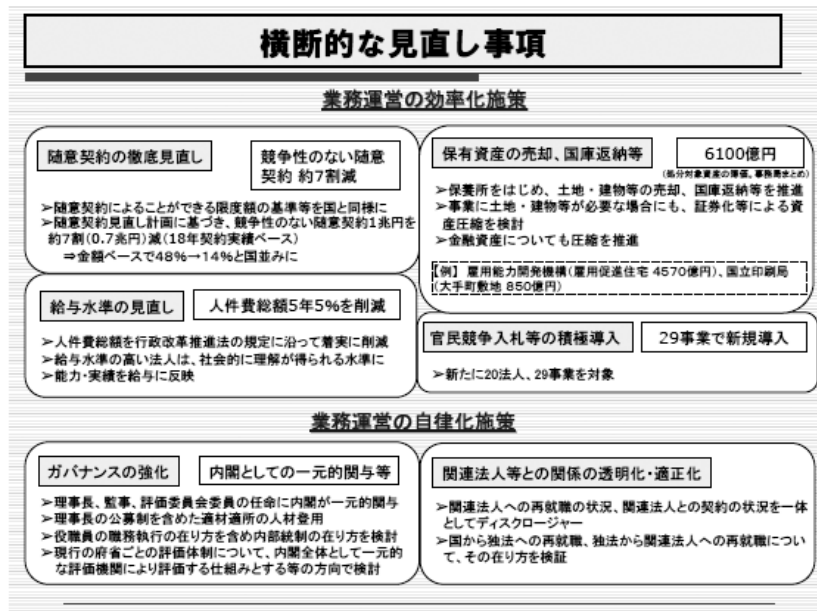
出典：行政改革推進本部事務局

図表 4 独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月）の内容（その2）



出典：行政改革推進本部事務局

図表 5 独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月）の内容（その3）



出典：行政改革推進本部事務局

（2）整理合理化計画の限界と独立行政法人の経営上の課題

前節では、平成19年12月、政府が制度設計の原点に立ち返り、独立行政法人の抜本的見直しを行うという観点から策定した独立行政法人整理合理化計画の内容につ

いて概説した。

本節では、その独立行政法人整理合理化計画の限界を分析するとともに、その分析結果を踏まえて、残された独立行政法人の経営上の課題について指摘することとしたい。

1) 独立行政法人整理合理化計画の限界

独立行政法人整理合理化計画の限界は、端的には、「独立行政法人の経営の在り方について、直接改善・見直しを求める項目や施策が含まれていない」ことである。

第一に、個別独立行政法人の見直しに関しては、法人・事業の廃止・民営化等で一定の効果は見られるものの、法人に残された業務の実施、あるいは、法人が行うべき経営の在り方に係る改善・見直しについて、踏み込んだ提案がなされていない。逆に、独立行政法人間の統合を進めた結果、統合後の法人における計画の策定・経営の実践について戦略的な観点からは困難な問題を抱え込む結果となっていると思われる。

第二に、横断的事項の見直しに関しては、契約の見直し、給与水準等の見直し、保有資産の売却・国庫納付等、独立行政法人の業務運営の効率化施策が中心となっている。一方で、独立行政法人の経営の自主性・自律性に係る施策については、内閣としての一元的な関与の観点からのガバナンスの強化の施策が見受けられるだけで、独立行政法人の経営そのものの在り方についての施策が盛り込まれていない。

2) 残された独立行政法人の経営上の課題

上記の独立行政法人整理合理化計画の限界を踏まえて、残された独立行政法人の経営上の課題について、整理しておきたい。

第一は、戦略計画の策定に向けた業務の体系化が必要であるということである。大多数の独立行政法人において、中期目標・中期計画に記載された内容（個別項目）は、戦略的な観点から、当該法人の使命の達成に向けた「手段－目的の関係」として体系化されているわけではない。したがって、独立行政法人が仮に中期目標・計画に記載された項目を達成したとしても、直ちに独立行政法人の使命の実現につながるわけではない。独立行政法人が自主性・自律性が確保された経営を実現するためには、戦略計画・戦略経営の観点から、現行の独立行政法人の業務活動を組み替え、法人の使命達成に向けた「手段－目的」の一連の過程に体系化することが必要であると考えられる。

第二は、戦略経営の推進に向けた内部資源・業務分析が必要であるということである。上記のような業務の戦略的体系化が行われることを前提に、それらの業務を着実に実施するために、内部資源を効果的・効率的に配分することが必要であると考えられる。

第三は、業務活動のコスト分析が必要であるということである。特に、財務の観点から、各業務活動を実施するために必要なコスト情報を把握することが求められる。

以下においては、このような問題意識を前提に、独立行政法人における「経営」の改善・見直しをしたうえで、適切に発展させていくための処方箋について提言させていただくこととしたい。

4 | 独立行政法人のマネジメント改革に向けた仕組み

本章では、独立行政法人のマネジメント改革を進めていくために、具体的にどのような仕組みを整備することが必要であり、また、いかなるアクションを起こしていく必要があるかについて、考え方を整理する。独立行政法人のマネジメント改革に向けた仕組みとして、以下の各施策について説明する。

■中期目標・中期計画の戦略体系の策定

- ・中期目標－中期計画を組み換え、法人全体での成果・業績目標の体系を策定
- ・独立行政法人の責任範囲である直接アウトカムと事業ごとのアウトプットの対応関係を整理

■事業別の資源配分／アクティビティ整理表の策定

- ・事業別に、BSCの観点から、経営資源配分とアクティビティの考え方を整理

■法人の戦略マップの策定

- ・法人全体で、BSCの観点から戦略目標を設定・体系化し、戦略マップを策定

■目的別計画の策定

(1) 財務計画の事業予算への組み換え

- ・従来の予算を個別事業予算へ組み換え、フルコストベースの予算配分計画を策定

(2) 人員配置計画の策定

- ・事業の実施に必要な投入量を把握し、人員配置計画を策定

■業績評価を活用した人事評価制度の策定

- ・人事評価制度と業績評価制度をリンケージ

(1) 独立行政法人の中期目標・中期計画の戦略的体系化

1) 現在の独立行政法人の目標・計画と評価の体系

独立行政法人はその制度設計において、中期目標期間終了時に、「当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織および業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずる」こととされている。

これら制度設計のもと、実際に行われている独立行政法人の業績評価（年度評価、中期目標期間終了時の評価）を見てみると、中期目標・計画に掲げられた「事業ごとの個別目標の評価（＝項目別評価）」を参考にしつつ、それらを総合的に判断した評価（＝総合評価）を行うという方針を採用している府省がほとんどである。事業ごとの個別目標の評価（＝項目別評価）が業績評価のベースになっており、全体評価はそれらを総合的に判断した評価に留まっている。すなわち、中期目標・計画で掲げられた独立行政法人としての目的・ミッションが達成されているかどうか総合的に判断されているわけではなく、事業ごとの項目別評価を足し上げたものが全体評価のもとになっているということである。

各府省における総合評価の取組および事例から、全体評価を行う際の基準として“総合的に判断する”との趣旨が記載されている部分を抽出・要約すると、1) 項目別評価の結果を単に平均化するのではなく総合的に評価する、2) 独立行政法人の業務運営全体について横断的な見地から総合的に評価する、3) 中期計画・年度計画に掲げられていない事項も含めて総合的に評価する（例：自主改善努力等）、との内容になっており、総合評価の方法および評価基準についてはあいまいなものになっている（図表6「各府省における総合評価の取組・事

例」参照）。

このように事業ごとの項目別評価が業績評価のベースとなり、全体評価はそれらを総合的に判断した評価に留まっている主な理由としては、下記が挙げられる。

現行の中期目標－中期計画、中期計画－年度計画の間で、目的－手段の関係（ロジック）がきちんと構築されていない、もしくは明確ではないため、中期目標・計画における目標展開が、必ずしも構造的にうまくなされていない状況にあることが挙げられる。中期目標と中期計画が「目的－手段」の関係になっていることが必要とされる理由は、中期目標で示される「達成すべき成果」と中期計画で示される「施策」との論理的な因果関係を整理することにより、目標達成に向けた施策体系のロジックが明確化され、中期計画で挙げられている施策の必要性、妥当性が判断できるためである。目標達成に向けた施策体系のロジック（目的－手段の関係）が明確化されると、事業実施後に、施策体系に照らして評価を行うことにより、「成果は上がったかどうか」、「成果が上がった／上がらなかったのは、どの手段に原因があるのか」と言った検証をし、次期以降のマネジメントに活かしていく（改善につなげていく）ことが可能になる。

現在の独立行政法人の中期目標と中期計画の構造の問題点については、「2 (3) 1) 経営の自主性・自律性の確保に係る課題」でも述べたが、多くの法人では、中期計画は中期目標を単に具体化・詳細化しただけのものになっており、中期目標と中期計画が「目的－手段」の関係になっていないことが多い。また、中期計画および年度計画で、具体的な事業内容や実施方法が明確化されておらず、具体的な目標水準も明確化されていないという問題もある（図表7「中期目標と中期計画の構造（現状）」参照）。

中期目標と中期計画の中身について見ると、中期目標において達成すべき成果（アウトカム）およびその水準が明確化されていないために、中期計画においても定性的な目標（例えば、「〇〇に努める」）を挙げていることが多い。また、定量的な目標を挙げている場合でも、アウトカムでの目標設定（例えば、「当該事業の認知度／活

図表 6 各府省における総合評価の取組・事例

府省	評価方式	総合評価の方法（事例）
内閣府	記述式	項目別評価結果等を総合し、当該事業年度における実績全体について、自主改善努力等 中期計画および年度計画に掲げられていない事項も含めて 行う【国立公文書館】
総務省	記述式	独立行政法人の任務達成に向けた、事業の実施、財務、人事に係るマネジメント等について、それぞれの観点から評価を行うとともに、項目別の評価結果等を総合し、 独立行政法人全体について評価 を行う【通信総合研究所】
外務省	記述式	項目別評価の結果を踏まえ、法人の業務全体について、 総合的な観点から 、その実績を記述式により記入する【国際協力機構】
財務省	記述式	項目別評価の結果を踏まえ、法人の業務全体について、 総合的な観点から 、その実績を記述式により評価する【酒類総合研究所】
文科省	記述式	事業活動全般、業務運営（財務、人事等）など 法人の業務全体にわたる横断的な観点 から、項目別評価の結果等を踏まえつつ、法人の業務の特性に配慮して業務の実績を評価する【国立特殊教育総合研究所】
厚労省	記述式	国民の視点に立って、独立行政法人の社会に対する中長期的な役割に配慮しつつ、以下の基本方針に沿って評価を行う。 ①独立行政法人の設置目的に照らし、業務により得られた成果が「公衆衛生の向上」にどの程度寄与するものであったか。 ②独立行政法人が効率性、有効性の観点から適正に業務を実施したかどうか。 【国立健康・栄養研究所】
農水省	3段階	各事業年度の実績評価は、当該事業年度における業務の実績の全体について、別紙に定めるセンターの中期計画の中項目を評価単位とし、中項目の評価、中項目の評価結果を踏まえた別紙に定める大項目の評価および全体の評価（総合評価）の3段階で行う。 中期目標の実績評価は、中期目標の期間における業務の実績の全体について、各事業年度の実績評価の例により行うものとする。【農林水産消費技術センター】
経産省	3～5段階	全体としての評価は、各項目ごとの評価を踏まえて、項目別評価と同様に5段階評価を行うものとするが、この場合、 項目別評価の評点を単に平均化するのではなく 、「国民に対して提供するサービスその他業務の質の向上」の項目に掲げられた事項の達成状況を第一に踏まえた上で、その他の事項がこれにあわせて適切に実施されているかを見る。【経済産業研究所】
国交省	3～5段階	業務運営評価および自主改善努力評価を踏まえ、 総合的に評定 する【土木研究所】
環境省	5段階	事業活動全般、業務運営（財務、人事等）など業務全体について、事項別評価の結果を踏まえ、事項別評価と同様に5段階評価を実施。評価に当たっては、 事項別評価の結果を単に平均化するのではなく、研究所全体としての業務を総合的に判断し、中期計画等に掲げられた事項のみならず 、研究所が独自に行った取組等も考慮して評価を実施【国立環境研究所】

出典：各種資料より、三菱UFJリサーチ&コンサルティングにおいて作成

用度を●%上げる」)よりも、アウトプットでの目標設定（例えば、「セミナーを■回実施する」)としているケースが多い（図表8「中期目標と中期計画の関係」参照）。

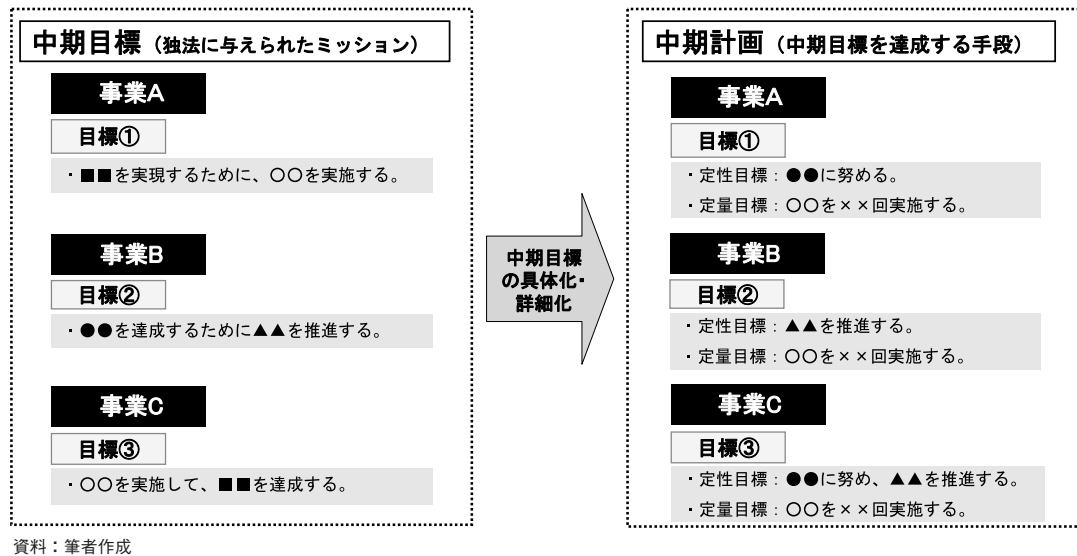
このように、中期目標で示される「達成すべき成果」と中期計画で示される「施策」との論理的な因果関係が整理されていなければ、目標達成に向けた施策体系のロジックが明確にならず、中期計画で挙げられている施策の必要性、妥当性が判断できない。また、事業ごとの項目別評価を業績評価のベースとし、それらを総合的に判

断する全体評価を行うだけでは、独立行政法人に与えられたミッションの達成状況を測ることは困難である。そのため、中期目標・中期計画を「目的－手段」の体系に組み換えて、戦略体系を策定することが必要である。

2) 中期目標・中期計画の戦略体系の策定

中期目標・中期計画を目的・手段の体系に組み換え、戦略体系を策定するためには、法人の中期目標で示されるアウトカム（中期目標で具体的に示されていなければ、法人が目指すべきアウトカム）をもとに、上位のアウト

図表 7 中期目標と中期計画の構造（現状）



図表 8 中期目標と中期計画の関係

- ✓ 中期目標では、「〇〇の評価結果を資源配分に反映する」や「××の活用により効率化を図る」などの定性的な記述がほとんどであり、定量的な目標設定となっていない。また、定性的な目標が設定されている場合も、具体的な目標水準が設定されているわけではない。
- ✓ 中期計画では、中期目標を実現するための施策を展開しているが、「●●を図る」や「□□を推進する」など、活動方法が示されているものがほとんどであり、具体的な目標水準を設定するものとはなっていない。

出典：福井健太郎、岡本義朗「独立行政法人の現状と課題—今後の見直しの方向性—」政策メッセ提出資料（2005年1月）より抜粋

カム（＝目的）を達成するための手段の体系としてのロジックツリーを策定することが必要である。

すなわち、「最終アウトカム－中間アウトカム」、「中間アウトカム－直接アウトカム」、「直接アウトカム－アウトプット」の関係が、それぞれ「目的－手段」の関係になるようなロジックツリーを策定することで、中期目標・中期計画を目的・手段の体系に組み換え、戦略体系を策定することができる（図表9「成果・業績目標の体系の例」参照）。

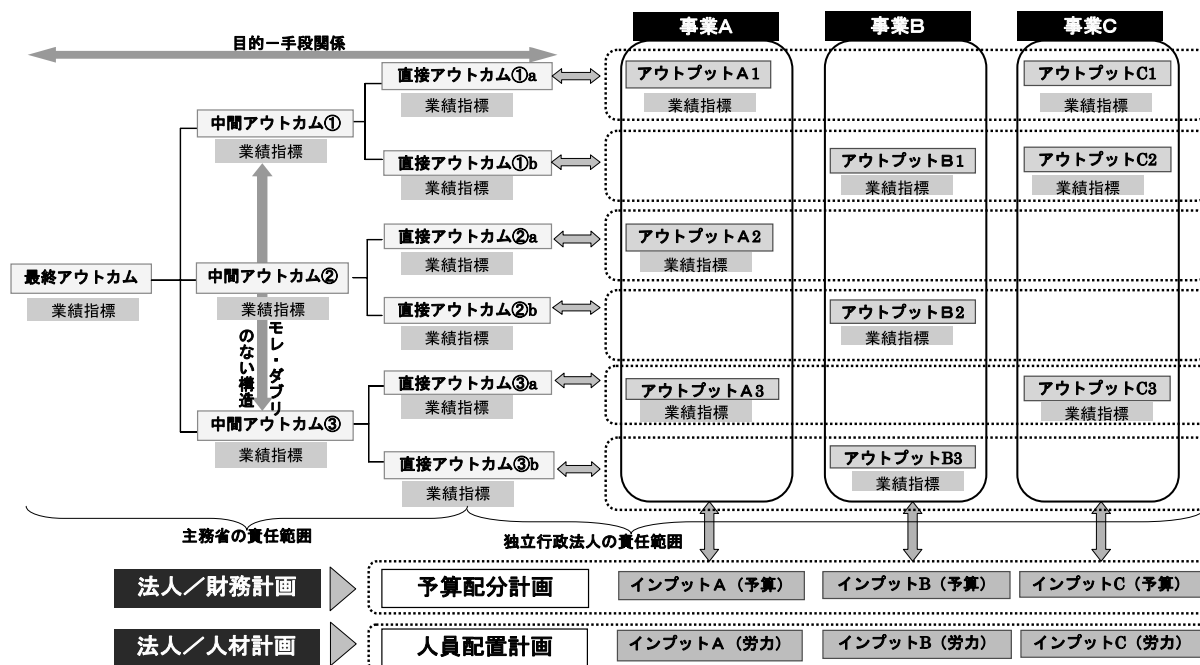
最終アウトカムおよび中間アウトカムに当たる成果については、法人が目指すべき目的ではあるが、実際には主務省の政策目標であり、法人の責任範囲には当たらない。法人は、事業を行うことで生み出すアウトプットとそこから波及して創出される直接アウトカムに責任を持つべきである。したがって、法人の業績評価を行うに際

しても、法人が事業活動で生み出すアウトプットと、外部要因の影響は受けるものの、その創出をある程度コントロールすることが可能な直接アウトカムについて、具体的な指標を設定し、その達成度に基づき、評価がなされるべきと考えられる。

成果・業績目標の体系を策定するうえで重要なことは、1) 中期目標、中期計画のなかでばらばらに表現されている目指すべき成果および業績目標について、法人全体での成果・業績目標の体系に組み換えること（＝『上からの体系化』）、2) 法人の実施する事業のアウトプットが、どのように直接アウトカムに結びついているのか（＝『下からの体系化』）を明らかにすることである。

成果・業績目標の体系を策定することにより、法人の行う個々の事業の成果がどのように波及して、アウトカムに結びついていくのかというロジックが明確になり、

図表 9 成果・業績目標の体系の例



出典：経済産業省「平成19年度政策評価調査事業：施策マネジメント強化に向けた業績指標・体系の整備と政策資源等データベースの基本設計」をもとに筆者作成

事業の位置付けやアウトカムを創出するための手段としての妥当性の検討が可能になる。

成果・業績目標の体系を法人のマネジメントに実際に活用するためには、事業に投入するインプット（予算と人員／労力）と事業を実施することで生み出されるアウトプット、アウトカムの関係（＝費用対効果）を把握・検討し、最適な資源の配分を通じた効果的かつ効率的な成果マネジメント（国民や産業界に対して提供するサービスの質の向上を図り、提供相手に望ましい変化を起こすことを目的／起点にしたマネジメント）を実現することが必要である。

最適な資源配分を図るためには、その実現のための予算配分計画や人員配置計画を策定する必要がある。次節では、戦略経営を推進するにあたって内部資源の配分方法について検討、整理する。

（２）戦略経営の推進に向けた内部資源の配分－BSCの活用－

１）BSCを活用した内部資源の配分

①事業別の資源配分／アクティビティ整理表の策定

前節で、成果・業績目標の体系を法人のマネジメント

に実際に活用するためには、個別事業ごとに、目指すべきアウトプット／アウトカムを創出するために必要な活動（アクティビティ）と経営資源を検討することが必要であることを述べた。本節では、バランスト・スコアカード（以下、「BSC」と言う）の考え方（図表10「バランスト・スコアカードの定義」参照）を援用して、目指すべきアウトプット／アウトカムを創出するために必要な活動（アクティビティ）と経営資源の配分の考え方を整理し、それを組織全体の戦略体系のなかでどのように位置付けるかについて検討を行う。

BSCの考え方を援用するのは、BSCでは、１）戦略マップを作ることにより、組織全体の『戦略』から、個々の構成員が取組む『具体的行動』までを明確に連動させ、組織全体で共有する仕組みを作るため、戦略体系を策定し、具体的なアクションに移行するというマネジメントを検討するうえで最適であること、２）『財務』以外の成果も視野に含め、事業活動に伴う「顧客」「業務プロセス」「学習・成長」という観点からの成果をマネジメントを行ううえでの視野に含めることから、戦略経営の推進に向けた内部資源の最適配分を検討するうえで有効と考えら

れるためである。

そもそもBSCは、組織の戦略を、「財務」「顧客」「業務プロセス」「学習・成長」という4つの視点にブレイクダウンし、それらの各視点から、組織の目標を達成するための指標を設定し、具体的行動（アクション）に繋がっていくために活用されるツールであるが、本稿では法人全体の組織のマネジメントだけでなく、個別事業のマネジメントにもBSCの考え方を活用する。

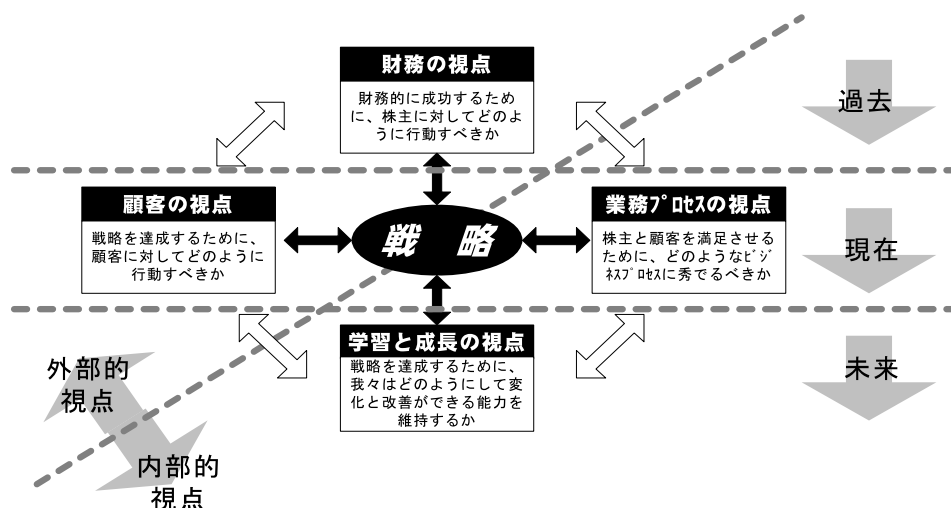
個別事業のマネジメントを考える場合、個別事業の目標とする成果は、受益者（＝顧客）に対して質の高いサービスを提供し、受益者側でのアウトカムを導出することである。その目標を達成するために、「業務プロセス」「財務」「学習・成長」の各視点から、各事業の経営資源（予算、人員／労力）および具体的なアクティビティを考えることが必要である。

個々の視点について考えると、「業務プロセス」の視点からは、業務実施体制、実施内容、実施時期など、主にアクティビティについての管理指標、「財務」の視点からは、投入予算額、投入対象、投入時期など、カネに関する投入資源についての管理指標、また、「学習・成長」の視点からは、必要な人員のレベル、投入量、投入時期、必要なスキル・能力など、ヒトに関する投入資源についての管理指標を検討することがそれぞれ必要になる（図表12「事業別の資源配分／アクティビティ整理表の例」参照）。

ここで重要なことは、各事業について、求められているアウトプット、アウトカムを創出するために、必要な経営資源およびアクティビティをBSCの各視点から具体的に検討することで、マネジメントとして見るべきポイントを明確化し、指標を設定することである。また、その指標の達成度をモニタリングしつつ、法人全体の事業

図表10 バランス・スコアカードの定義

- ・ 1990年代前半にハーバードビジネススクールのカプラン教授とビジネスコンサルタントのノートン氏が共同開発したマネジメント手法。
- ・ 組織の『戦略』を、①財務、②顧客、③業務プロセス、④学習・成長という4つの視点にブレイクダウン。
- ・ 上記の4つの視点について、それぞれ、“目標”、“業績評価指標”、“具体的行動”を設定して経営を管理。
- ・ さらに、組織全体の戦略を基に、部局別・個人別の戦略に展開して、各レベルでの一体化したマネジメントを行うことが可能。

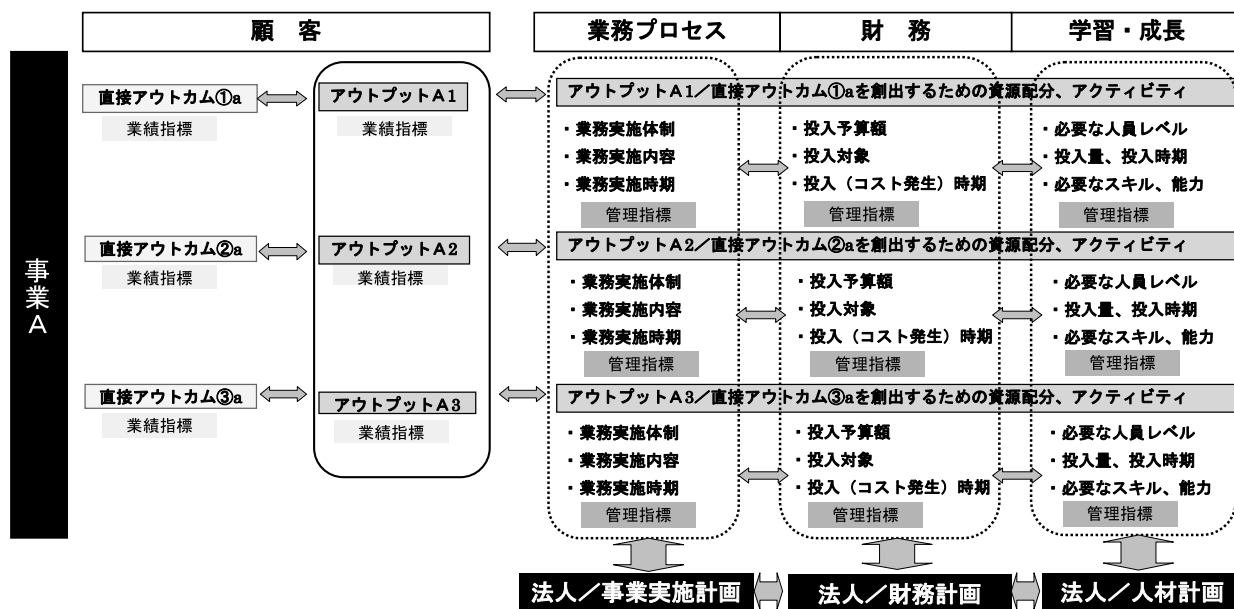


出典：「バランス・スコアカードー新しい経営指標による企業変革ー」ロバート・S・キャプラン、デビッド・P・ノートン（著）吉川武男（翻訳）（1997年）をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティングで作成

図表11 バラント・スコアカードのメリット

- 組織の戦略と具体的な行動との連携
 - ・組織全体の『戦略』から、個々の構成員が取り組む『具体的行動』までを、明確に連動させ、組織全体で共有できること。
- 『財務』以外の成果も視野に含めていること
 - ・従来の経営戦略が財務面のみに焦点があてられがちであったことを踏まえ、事業活動に伴う成果を全体的に視野に含めたこと。
- 成果創出のプロセスのモニタリングが可能になったこと
 - ・各プログラムの遂行度を示す指標（先行指標）と、目標の達成を示す指標（成果指標）の双方が設定されており、成果創出の具体的なプロセスをモニタリングできること。
- 達成と改善点の確認が可能になったこと
 - ・指標の変化に基づき、何が達成され、今後はどこに注力していくべきかなど、改善点のチェックができること。

図表12 事業別の資源配分／アクティビティ整理表の例



資料：筆者作成

実施計画、財務計画、人材計画といった「目的別計画」と照らし合わせて、最適な経営資源配分が実現できているかをチェックすることが必要になる。

2) 法人の戦略マップの策定

次に、法人全体として、どのようにして戦略目標を達成していくかを明らかにするために、事業別に設定した管理指標を束ねるとともに、法人全体で、BSCの観点から、戦略目標を設定・体系化し、戦略マップを策定する。戦略マップを策定することにより、戦略目標達成に向けて、法人が創出する成果の波及経路の全体像を示すこと

が重要である。

法人の戦略マップは、BSCの「顧客」「財務」「業務プロセス」「学習・成長」の各視点から、業績目標を体系化したものであり、これら業績目標の関係は、上位の目標と下位の目標が「目的－手段」の関係になっていることが必要である。

法人全体での戦略マップを策定するためには、個別事業ごとに設定した管理指標を束ねたうえで、BSCの「顧客」「財務」「業務プロセス」「学習・成長」の各視点から、法人全体としての戦略目標（＝アウトカム）を達成する

ために必要と考えられる業績目標を新たに設定することが求められる。

戦略マップを策定するうえで適切な業績目標を設定し、法人のマネジメントにおいて実際にこれらの業績目標を活用していくためには、法人全体の事業実施計画、財務計画、人材計画といった「目的別計画」を策定することが必要になる。これらの計画を策定するためには、法人の中期計画・年度計画を具体化・詳細化するとともに、目的別にとりまとめていくことが必要になるが、特に、財務計画を策定する際には、管理会計的な考え方を活用することが、必要になると考えられる（図表13「法人の戦略マップと目的別計画」参照）。

（３）財務計画の策定・事業予算への組み換え－ABCなどの管理会計ツールの活用－

１）管理会計の考え方に基づく財務計画の事業予算への組み換え

独立行政法人のマネジメントにおいては、独立行政法人会計基準に代表されるように制度会計としての財務会計は導入されているものの、ほとんどの独立行政法人において管理会計の仕組みが構築されていないため、事業ごとの投入コストが把握できず、時系列での事業コスト

の比較もしくは複数の事業間のコスト比較をベースにした効率性やコストパフォーマンスにかかる分析ができない状況にある。

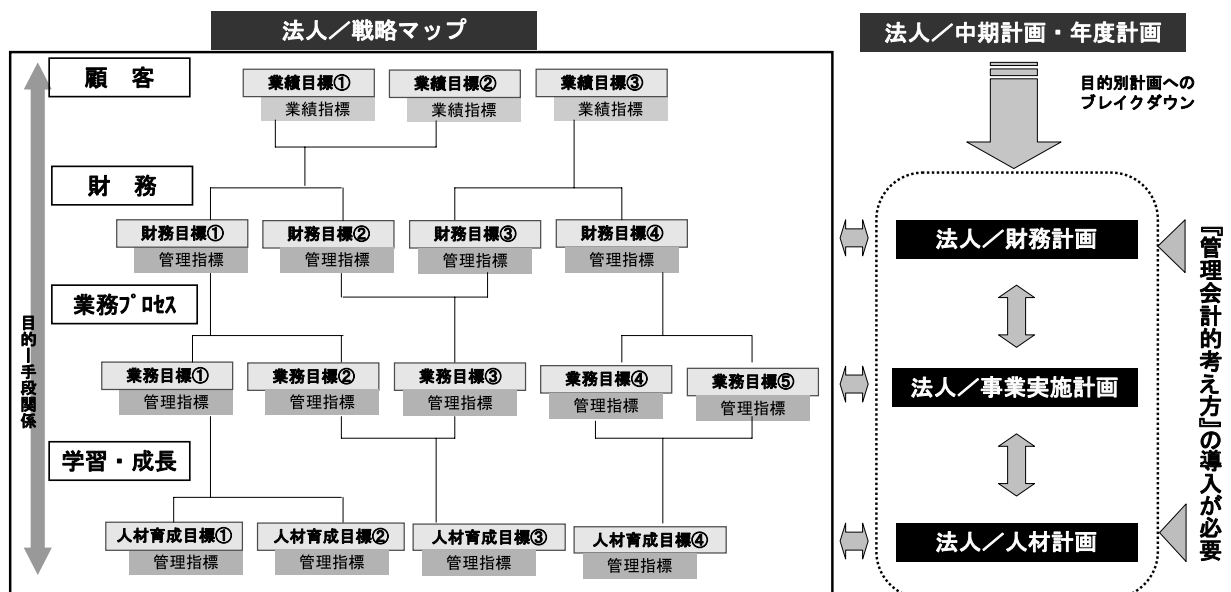
そのため、独立行政法人の長（経営者）は、経営資源の配分や業務の見直しの経営判断を行うために必要とされる会計情報を入手することができず、結果的に経営マネジメント改革を実施するために必要かつ妥当な手立てを打つことができない（PDCAがうまく回らない）という悪循環に陥っていることが大きな問題である。

経営マネジメントに必要な会計情報を整備するためには、管理会計の仕組みを導入していくことが必要であり、そのための具体的なツールとしては、サービス産業や地方公共団体において広く導入されてきているABC（Activity-based Costing：活動基準原価計算、次項で詳述）などが、独立行政法人の経営に有効と考えられる。

上記のような考え方から、従来は歳入と歳出を大枠で把握していた予算計画（財務計画）を、事業別の予算設定・運用の仕組みである個別事業予算に組み換え、マネジメントに必要な情報を把握できるフルコストベースの予算配分計画を策定することが必要と考えられる。

そのためには、管理会計の考え方を活用して策定した

図表13 法人の戦略マップと目的別計画



資料：筆者作成

フルコストベースの予算配分計画をもとに事業を実施し、単年度の事業終了後、事業ごとに実際に要したコストを把握することが必要であり、さらに、把握したコストなどの会計情報を基に、『予算と決算の差異分析』や『時系列での効率性分析』、『事業間での効率性分析』を行い、その結果を次期の予算配分計画に反映していくことが必要になると考えられる（図表14「法人の財務計画の事業予算への組み換え」参照）。

2) 活動原価計算（Activity-Based-Costing：ABC）を活用するうえでの留意点

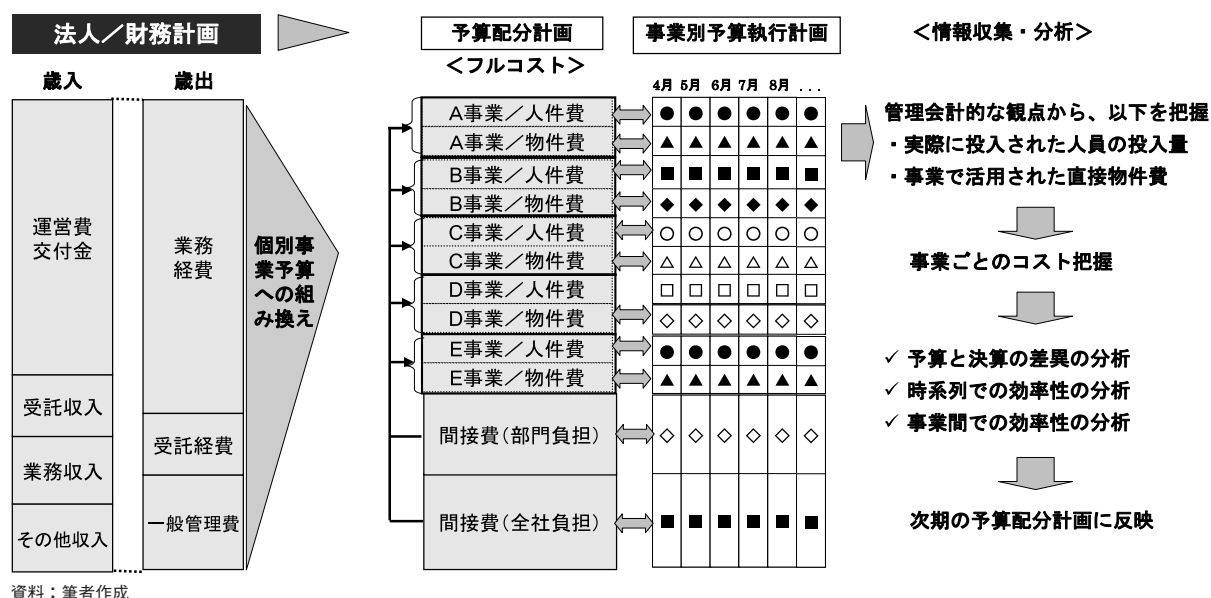
経営資源の配分や業務の見直しの経営判断を行うために必要とされる会計情報を整備するための手段として、地方公共団体や民間企業においては、ABCが、広く導入されている。

そこで、本項では行政機関におけるABC導入・活用事例のうち、業務の戦略的体系化を前提として、ABCを導入・活用するための方策を検討する。具体的には、わが国および諸外国においてABCを導入・活用している事例、逆に導入したが活用していない事例を検証し、ABCを導入・活用するための留意点を抽出する。そのうえで、法人において、業務の戦略的体系化を前提として、ABCを導入・活用するための方策を検討する。

はじめに、わが国のABCを導入・活用している事例および逆に導入したが活用していない事例として、以下のX～Z市が挙げられる。各自治体の現在の活用状況をみると、X市、Y市においては試行的にABCを導入したものの、現在、活用されてはならず、Z市においてのみ引き続きABCが活用されている。そこで、X～Z市の導入時の状況および現在の活用状況の事例を整理し、ABC導入の際の留意点を抽出する。

導入時の状況をみると、X～Z市の3自治体では、「事務事業評価への活用」や「業務プロセスの改善」等を目的として、ABCが導入されている。導入に際して、各自治体では、目的に応じて対象事業と対象コストの範囲を設定しており、それぞれの自治体で工夫がみられる。例えば、X市では、事務事業評価にABCを活用することを目的として、試行的にABCを導入し、最終的には全事務事業を対象に、統一的にフルコストを算定することとしていた。他方で、Y市、Z市では、業務プロセスの改善に活用することを目的として、業務プロセスの改善が期待される対象事業または対象コストに限定してコストを算定している。具体的には、Y市では、非効率な業務運営が確認された特定施設を対象にフルコストを把握しており、Z市では、行政におけるコストの大部分を占める人

図表14 法人の財務計画の事業予算への組み換え



資料：筆者作成

図表15 ABC導入時の状況

	X市	Y市	Z市
導入時期	・平成13年度	・平成11年度	・平成15年度
導入目的	・これまで取り組んできた事務事業評価は、成果の把握に終始する傾向があったため、ABCの導入により把握したコスト情報を事務事業評価に活用。 ・事務事業評価に活用するコストとして、発生主義を取り入れたフルコストを把握する必要性を感じ、フルコストの把握を開始。	・行政サービスの正確なコストを把握。 ・より効率的な業務プロセスへの改善（具体的には、対象となった地区市民センターは、人口規模・面積規模に比して数が多く、配置されている職員の人件費負担が大きかった）	・ABCにより業務プロセス毎のコストを把握し、業務プロセスの改善に活用し、業務全体としてのコストを削減。
対象業務	・試行段階は証明書発行業務、本格実施段階は、全事務事業	・地区市民センター（23箇所）の窓口業務、地域振興業務、社会教育業務、その他業務	・本庁、支所部門から24課を抽出 ・対象24課の全業務
対象コスト	・人件費、事業費、減価償却費等	・人件費、事業費、管理費、減価償却費（改築費除く）	・人件費
導入方法の特徴	・活動別ではなく、施設別・業務別の単位でコストを算定。 ・以前から全職員が作成していた「事務分担表」を基に、職員の業務量を把握。 ・平成11年度～試行的に導入。平成13年度～本格実施。	・平成11年度に民間企業と共同研究という形でABCを実施。	・1年目は1課、2年目は24課と実施対象を徐々に拡大し、4年間で全126課に導入予定。 ・ABCの導入に係る労力を軽減するため、人件費のみ把握。

出典：櫻井通晴（2004）「ABCの基礎とケーススタディ第2版」にX～Z市へのヒアリング情報を補足し、三菱UFJリサーチ&コンサルティングにおいて作成

件費を対象に課ごとの人工数を把握している。

それぞれの活用状況を見ると、X市においては、ABCを導入し、施設ごと（本庁・支部ごと）のコスト比較を行った結果、本庁と支部の主なコストの差は、減価償却費であることが分かった。そのため、仮に支部で業務改善によるコスト削減を達成しても、固定的な費用である減価償却費が過大であるため、支部のコスト削減努力をとらえにくい（評価結果が日常的な業務改善を踏まえたものにならない）可能性を危惧した。そのため、X市では、ABCを通じた施設ごとのコスト算定ではなく、業務全体を対象にABCを導入することを試みた。しかし、それについても、業務を改善し得る活動（意味のある活動）に切り分けることが困難であり、最終的には、ABCよりも簡易なコスト算定方法により、業務全体のコストを算定し、それを他自治体の類似業務のコストと比較、評価するようになった。

Y市においては、ABCにより算定したコスト情報を、

アウトソーシングや市場化テスト等におけるコスト算定プロセスに活用することが期待されていたが、ABCのコスト情報を活用する仕組みを構築することが困難となり、ABCの試行後、本格導入に至らなかった。

他方で、Z市の背景を見ると、試行的な導入後、各課を対象にした勉強会の実施等を通じて、市全体にABCを浸透させ、7年近く、Y市独自のABCが活用されている。具体的には、業務プロセスの改善が期待されるコスト（人件費）に限定して、業務ごとに人工数を算定し、業務ごとの人工数等を踏まえて、各課で業務委託の必要性・実現可能性や職員の配置等を検討しているということである。このABCの導入・活用を通じて、各課職員が、課内業務のフローと職員の配置状況を把握しやすくなるとともに、行政改革担当課による全庁的な業務フローの見直しも検討しやすくなったという効果が指摘されている。

次に、諸外国のABCを導入・活用している事例を見てみる。スウェーデンのNUTEK（Swedish Agency for

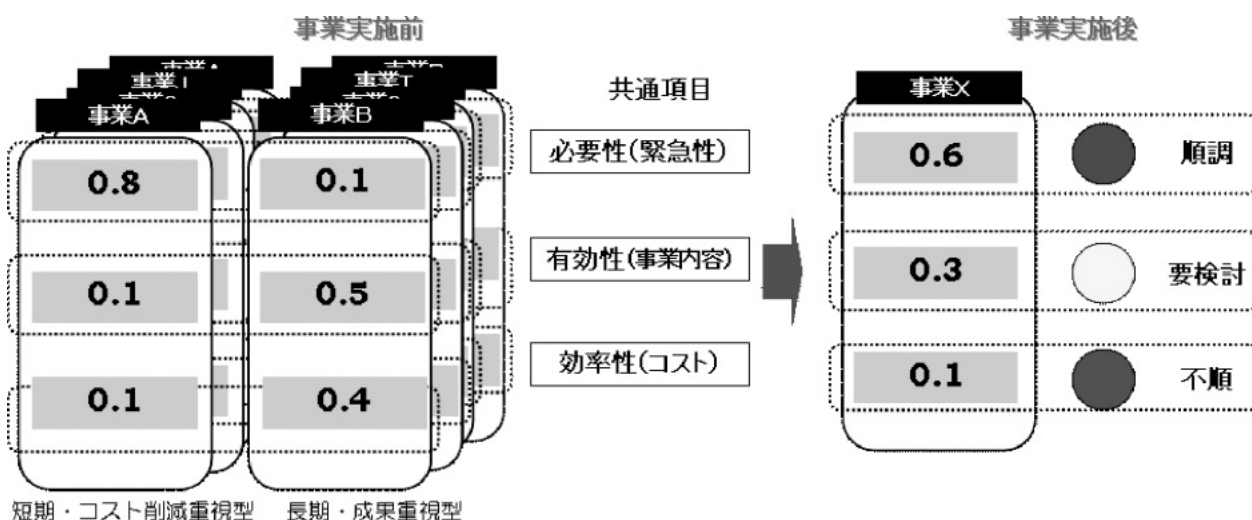
Economic and Regional Growth)⁸では、成果（アウトカム）を実現するために、事業の最適な組み合わせや優先順位付けを行うため、“事業実施前”に、各事業の“位置づけ・重点”を明確にし、“事業実施後”に、各事業の必要性、有効性、効率性に関わる達成状況を緑色（順調：good）、黄色（要検討：something we should talk about it）、赤（不順：not working）で『格付け』し、業務間の比較を行うとともに、各業務についてABCによるコスト算定を行っている。

また、米国内務省土地管理局では、以下のように、横軸に「業務」、縦軸に「プロセス」を設定したマトリクス表を作成し、各業務のプロセスを明確にし、プロセス分析を行う一方で、ABC分析を実施している。また、コストだけでなく、業務ごとのコスト情報に対応するアウトプットデータを整理し、今後は、プロセスごとのコスト、アウトプットデータを基に、各プロセスがアウトカムにどのように寄与・貢献しているかを多変量解析により分析することも視野に入れているということである。

上記の事例から、ABC導入の際の留意点を整理すると、最も重要なことは、ABC導入の目的と活用方法を明確化し、ABC導入の必要性を組織内で共有化することである。ABCは導入・活用自体に多大な労力がかかることから、どのような目的を達成するために導入するのか、具体的にどのような活用方法を想定するのかを明確化し、その必要性について職員一人ひとりが十分に認識していなければ、組織全体としての取り組みとして定着せず、ABCはマネジメント改革をサポートし、かつ、促進するためのツールにはなりえないと考える。

また、ABCは導入・活用自体に多大な労力がかかることから、全事務事業を対象として、同じ時期に同様の方法でABCを導入することは実務的には困難であると考えられる。ABCを導入する実務的な方法としては、①ある程度、業務間の比較や業務のプロセス分析を行い、プロセスの改善が期待される業務やコストの範囲を特定する。②当該業務やコストの範囲に限定して、試行的にABCを導入する。③ABCの導入方法や導入にあたっての課題・

図表16 スウェーデンNUTEKの取組み



＜事業の重点度合いの決定方法＞

- ①主務省から重点化の方針が提示された場合：主務省の方針に準じて重点度合いを決定
- ②主務省から方針が提示されていない場合：NUTEKでは、幹部職員が、第一に、現在および将来の必要性（緊急性）に係る重点度合いを決定し、その後、有効性（事業内容）、効率性（コスト）に係る重点度合いを決定

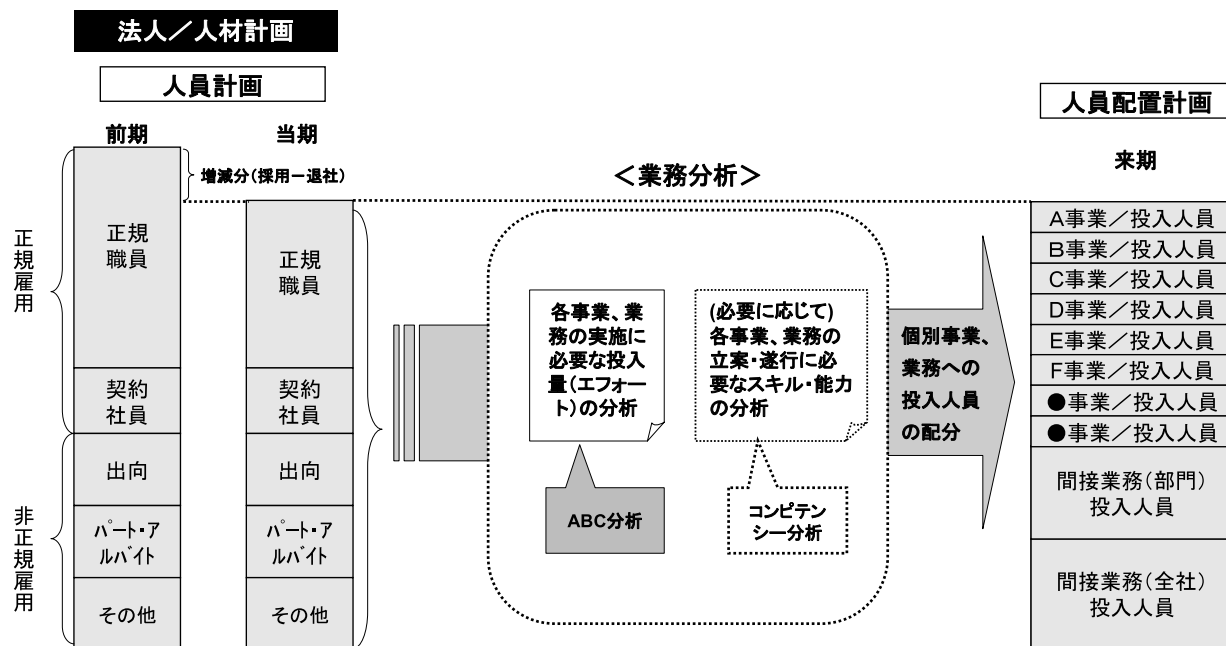
出典：三菱UFJリサーチ&コンサルティングにおいて作成

図表17 米国内務省土地管理局の取組み
—業績目標と作業活動／プロセスのコスト 戦略マトリクス概念図—

作業プロセス	業務領域・目標			
	環境とレクリエーションの提供	商業活動	自然と文化	等・・・8項目
公共・顧客サービス	コスト	コスト	コスト	・・・
在庫と評価	コスト	コスト	コスト	・・・
計画・分析	コスト	コスト	コスト	・・・
・・・等7項目	・・・	・・・	・・・	

出典：新日本監査法人「平成19年度会計検査院委託業務報告書：欧米主要国における管理会計の業績評価への活用と会計検査の現状に関する調査研究」

図表18 法人の人員計画の実効性のある人員配置計画への組み換え



資料：筆者作成

留意点が明らかになった後に、段階的に他の事業も対象にしていく。このような点が、ABCを活用するための一つの実務的な方策ではないかと考える。

ただし、その際、重要な点は、改善が期待される業務や業務プロセスをどのように抽出・特定していくかという点である。改善が期待される業務や業務プロセスを抽出・特定するためには、成果・業績目標の体系のなかで、各事業を位置付けるとともに、事業に投入するインプット（予算と人員／労力）と各事業を実施することで生み出されるアウトプット、アウトカムの関係を把握することが必要不可欠であると考えられる。

（４）管理会計ツールを活用した人員配置計画の策定

「(2) 2) 法人の戦略マップの策定」では、戦略マップを策定するうえで適切な業績目標を設定し、法人のマネジメントにおいて実際にこれらの業績目標を活用していくために、法人全体の人材計画などの「目的別計画」を策定することが必要であることを述べた。

従来の独立行政法人の運営においては、人員計画において、実際の事業の遂行に必要な投入量（エフォート）を的確に把握・精査したうえで、事業に必要な人員数を計画・配置してきたわけでは必ずしもないものと考えられる。実際、多くの独立行政法人においては、コスト削減および効率化が求められるなかで、人件費や人員を削

減ってきており、事業によっては、業務に必要とされる人員と実際に手当される人員との間でギャップが生じているケースがあることも想定される。

「(3) 財務計画の策定・事業予算への組み換え」で説明した予算配分方法と同様に、人員配置についても最適な資源配分を行うためには、前節で詳述したABC分析など、管理会計のツールを活用することにより、事業の実施に必要な投入量を把握したうえで、最適な人員配置計画を策定することが必要になると考えられる（図表18「法人の人員計画の実効性のある人員配置計画への組み換え」参照）。

具体的な人員配置計画を検討するにあたっては、各事業や業務の立案・遂行に必要なスキルや能力を分析（コンピテンシー分析）し、それらの要素を考慮したうえで、個別事業や業務における投入人員の配分を検討することが必要と考えられるが、この点については別の機会に詳述することとする。

（5）業績評価を活用した人事評価制度の策定

1）業績評価を活用した人事評価制度の策定－人事評価制度と業績評価のリンケージ

現在進められている独立行政法人改革においては、業務の縮小や廃止などネガティブな側面ばかりが指摘・強

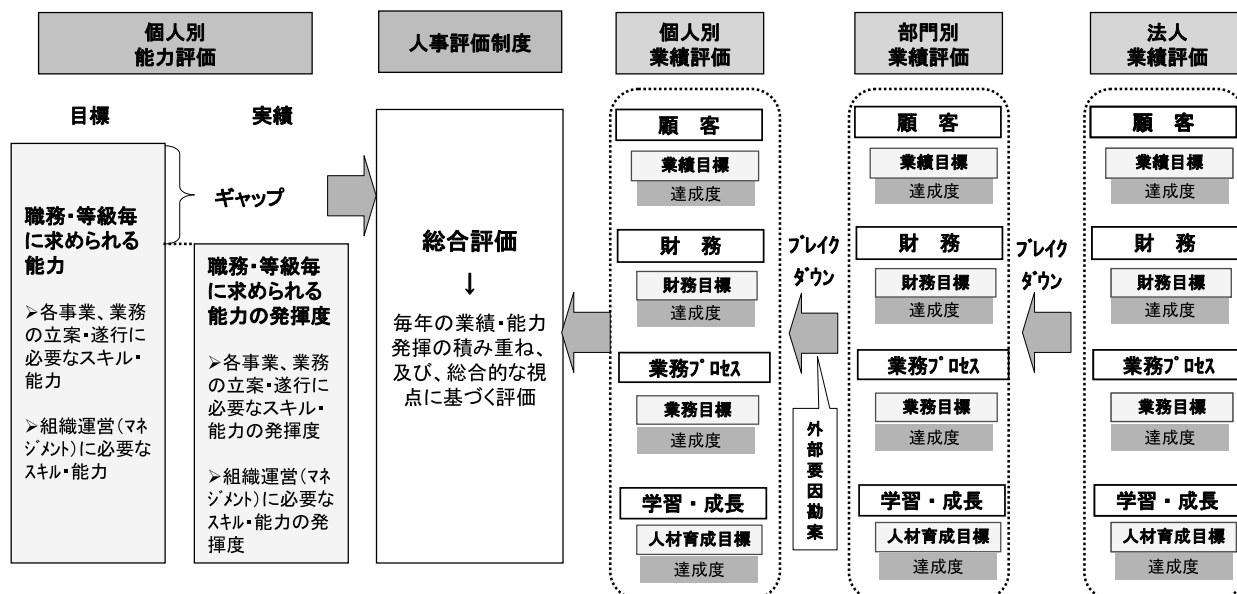
調され、独立行政法人の長や職員のモチベーションが著しく下がっていることが懸念される。

独立行政法人の役員については、役員給与規定や役員報酬規定により、業績評価の結果を報酬に反映する旨の規定が設定されている⁹。しかし、実際の運用面においては、独立行政法人の評価結果に大きな優劣の差がついていないことから、業務評価の結果が、給与や報酬に大きなインパクトを与えるに至ってはいないものと考えられる。

業績評価を基軸とした法人のマネジメントを組織に根付かせ、職員のモチベーションの向上を通じたパフォーマンスの向上を図るためには、業績評価の結果を役員だけではなく、部門長や職員の人事評価に反映することが極めて重要と考えられる。そのためには、法人の業績評価を部門別業績評価にブレイクダウンするとともに、さらに部門別業績評価を個人の業績評価にまで落とし込むことにより、人事評価制度と業績評価制度をリンケージさせることが必要と考えられる。

多くの法人においては、人事評価制度は、『能力評価』と目標管理制度¹⁰などに基づく『実績評価』を勘案した総合評価によって行われているものと考えられる。そこで、現行の目標管理制度で設定される「目標」について、

図表19 業績評価制度と人事評価制度のリンケージ



資料：筆者作成

図表20 シャーロット市のBSCに対する取り組み

○BSC導入の背景と目的

- ・1972年以来、質が高く効率的なサービスの提供のために、MBOシステム（目標管理システム）を構築し、長期間、業績評価を実施。
- ・1990年代初め、税収の急激な落ち込みをきっかけに、当時の市長が大規模な事業のリストラと人事改革を行い、より効率的で効果的なサービスの提供を模索するようになった。それら行政改革の一環として、多数の部門を9つのKey Business Unitと4つのSupport Businessに集約・再編し、その長には裁量を与える代わりにより大きな説明責任を課し、各部門をビジネスのように運営する体制を構築。
- ・1994年、市長が、偶然ハーバードビジネスレビューでBSCの紹介記事を読み、組織の目標と戦略を（4つの視点を通して）より少ない業績評価指標に結びつけられるBSCに興味を持ったことがきっかけで、1996年にBSCの導入に向けた取り組みを開始した。
- ・BSCを導入した目的は、市全体の戦略目標と各組織、各業務をよりフォーカスされた成果指標を通じて結びつけることで、成果志向のマネジメント（Performance Management System）を実現しようとしたこと。

○BSC導入の方法

- ・市全体で、5つの戦略課題（City Council Focus Area）を設定し、それらの課題のもとに全市を対象とするコーポレート・スコアカードを策定している。コーポレート・スコアカードでは、18の目標が4つの視点（Customer、Financial Accountability、Internal Process、Learning & Growth）のもとに位置づけられている。
- ・コーポレート・スコアカードの下には、部門別（Key Business Unit / Division / Team）ごとにバランス・スコアカードが策定され、さらにその下に、個人別にバランス・スコアカードが策定されている。
- ・特徴的なことは、個人の業績評価がBSCの成果にリンク付けされていること（本格的な導入は、2003年7月）。個人のパフォーマンス・プランには、ビジネス・ユニット（究極的にはコーポレート・スコアカードにも一致）の目標に対して、どの程度インパクトを与えたかという評価指標が盛り込まれている。ただし、個人の業績評価の給与への反映度合いは、職員のステータスによって異なり、部門の責任者では大きく、現場の職員レベルでは小さい。
- ・成果指標として、Lead Measure（成長を促進する指標＝アウトプット指標）とLag Measure（中長期的に達成すべき指標＝アウトカム指標）を設定し、両方重視している。BSC導入当初は、すぐに成果（アウトカム）を測ろうとしたが、投資の結果が出るのは、長期（2～5年）であるので、自分たちが正しい方向に向かっているか、Lead Measureを半年から1年追ってみて、自分たちの仮説が正しいかを測るように、成果指標の評価方法を変更した。成果指標を検討する際に、MBOシステムで活用した指標のなかで、戦略的な情報（効果性や効率性を図る指標）については、BSCに必要な情報として組み込んでいる。（MBOはオペレーショナルな運営面での情報が多い）。

出典：シャーロット市へのヒアリング調査結果をもとに、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

法人全体の業績目標からブレイクダウンされた部門別業績目標をもとに、個人においても業績目標を設定し、その達成度を評価することによって、法人の業績評価制度と人事評価制度とのリンケージを図り、個人の業績目標に対するコミットメントを確保し、業績達成に対するモチベーションを喚起することが極めて重要である（図表19「業績評価制度と人事評価制度のリンケージ」参照）。ただし、法人の業績評価制度と人事評価制度のリンケ

ージを前提とした制度を設計する際には、解決しなければならない課題が少なくない。例えば、個人の業績評価を行ううえで、個人の頑張りや創意工夫がどこまで法人や部門別の業績に影響を与えたのかを測定することは容易ではない。事業環境の変化や個人レベルではコントロールできない外部要因が、業績に与えたインパクトを算定することが困難であるため、個人の業績部分を切り出し、明確化することが難しいということである。また、

個人の人事評価制度に、業績評価の結果をどの程度反映すべきか（総合的な人事評価に占める割合、目標達成度に占める実績部分の比率等）、また、どのように反映すべきか（昇格や昇級、または、賞与などの一時的な手当等）についても、様々な考え方があり、各法人を取り巻く環境や法人の経営状況に応じて、検討していくことが必要となる。

ここで重要なことは、1) 業績評価制度を法人のマネジメントに活用していくためには、組織全体の目標と個人の目標とのリンケージを図り、個人が行っている業務が組織のどの目標を達成することにつながっているかが明確化されていること、2) 個人が組織の目標を達成するためのモチベーションを持って取り組むためには、組織の業績評価と人事評価制度とのリンケージを図っていくことが不可欠であることである。

ここで、BSCを先進的に導入し、組織の業績評価と人事評価のリンケージを図っている例として、シャーロット市（米国）の取り組みを見る。

シャーロット市では、1996年から、組織全体でBSC

（コーポレートBSC）を導入している。組織全体でBSCを導入してから約7年後に（BSCが組織に完全に定着してから）、組織全体のBSCを達成するために、各部門のBSCを策定し、さらに部門のBSCを達成するための個人のBSCを導入して、組織のBSCと個人のBSCのリンケージを図り、組織の業績目標体系のなかで、個人の業績目標を位置付けた（図表20「シャーロット市のBSCに対する取り組み」参照）。

その際に、従来、目標管理制度（MBO）のもとで、別途設定されてきた個人の目標の中に、BSCによる業績目標を組み込むことにより、BSCによる組織の業績評価と個人の業績評価についても、実質的にリンケージを図るようにしている。職員の組織における職位・責任範囲によって、個人の業績評価におけるBSCの成果達成度の反映度合いは異なるものの、個人の業績評価と組織の業績評価のリンケージを図り、個人の業績目標を組織の業績目標の体系のなかできちんと位置付けることにより、個人の業績目標に対するコミットメントを確保し、業績達成に対するモチベーションを喚起する仕組みを整備して

図表21 シャーロット市における組織業績と個人業績のリンケージを図る工夫

■部門レベルの業績評価の際の個人の貢献度の測定方法について

- ・公共セクターでは個人レベルで業績評価をすることは難しいため、どうしても主観的な評価になる。部門レベルでは、5段階のレーティングの評価をしているが、個人では誰が何パーセントという形での貢献度は出していない。もっと主観的な評価をしている。

■BSCの成果と個人の業績評価とのリンケージについて

- ・個人や部門ターゲットが達成できなかった場合は、個人では低いレーティング（5段階）となり、その評価が上へと持ち上がる。個人の評価の全部にはならないが、評価の一部になるようにしている。

■個人のアウトカム目標を評価する際の工夫について

- ・ターゲットとするアウトカム目標が（評価するには）早すぎる／遅すぎる場合は、中期の段階で検討して見直す機会を設けている。内部の要因だけでなく、外部要因が影響する場合、また、プライオリティが変わることもあるので、それに合わせて見直しをする。

■個人（職員）におけるBSCで与えられた目標や指標を達成するための動機付けについて

- ・各個人レベルでも、それぞれの部門でBSCに関わる業務が最もプライオリティの高いタスクとしている。ターゲットが達成できたかどうかについて、1年の最後には個人から上司、部門、コーポレートにレポートする必要があるため、個人はプライオリティの高い業務として取り組む。

出典：シャーロット市へのヒアリング調査結果をもとに、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表22 人事評価制度のイメージ

評価の種類	評価の内容		処遇反映
個人業績評価	部門実績評価	部門目標の達成度を組織単位で評価し、個人の評価へ反映する。	・『賞与』『昇給』 「個人業績評価」「個人能力評価」にウェイトを乗じた上で反映 ・『昇進・昇格』 「個人業績評価」「個人能力評価」にウェイトを乗じた結果の他、人材アセスメントを加味して反映
	個人実績評価	個人目標（「定常業務」と「重点課題」）を個人単位で設定し、その達成度を評価する。	
	事後評価	目標設定時点で予見しえなかった事項（「特記事項」など）への取り組み結果を事後的に加点評価する。	
個人能力評価	職務別の発揮能力評価	優れた職務行動を職務ごとの評価項目として抽出し、評価。	
	共通評価	共通で期待される具体的な行動を評価項目として設定し、評価。	

出典：三菱UFJリサーチ＆コンサルティングにおいて作成

いる（図表21「シャーロット市における組織業績と個人業績のリンケージを図る工夫」参照）。

2) 想定される人事評価制度のイメージについて

最後に、業績評価制度とリンケージした人事評価制度を構築することを前提に、想定される人事評価制度のイメージについて提案する（図表22「人事評価制度のイメージ」参照）。

人事評価制度の設計では、一人ひとりの目標達成へ向けた効果的・主体的な“頑張り・貢献”について、人事評価を通じて「総合的・体系的」に把握できるしくみを構築することを重視して設計をすることが望ましい。

人事評価制度は、「個人業績評価」と「個人能力評価」から構成する。

- 1) 「個人業績評価」は、職務遂行に基づく結果（＝業績）の評価であり、部門および個人の観点から目標設定し、その達成度を評価するとともに、事後発生事項の評価も反映する。
- 2) 「個人能力評価」は、職務遂行に際して求められる行動や能力発揮の評価であり、個々人の職務遂行場面における発揮能力や行動を評価する。
- 3) 「総合評価」は、毎年の業績および能力発揮の積み重ねと総合的視点に基づく評価であり、「個人業績評価」と「個人能力評価」の累積結果の他、人材アセスメント¹¹⁾を加味する。

評価結果の処遇への反映の仕方をどうするかについて

は、職員の業務へのコミットメントを図り、高いパフォーマンスを引き出すために、また、職員のキャリアプランや能力開発を検討するうえでも非常に重要な問題であり、法人としての考え方・方針の明確化や創意工夫が求められる。

5 | まとめ

本稿では、まず、独立行政法人の運用実態を概観したうえで、経営上の課題を抽出し、それらの課題を解決して、独立行政法人制度の目的を達成するために、独立行政法人における『経営』がいかに必要であるかについて整理した。そのうえで、独立行政法人において、与えられたミッションの達成に向けて、期待されている成果を創出するために必要な真の『経営』（マネジメント）を実現するために、必要とされる具体的な仕組みやアクションについて、考え方を提示してきた。

最後に、前章で説明したマネジメント改革に必要とされる仕組みおよびアクションについて、マネジメント改革の構造としてまとめる。なお、以下のマネジメント改革のための各施策については、着手しやすい施策から実施していくことが重要と考えられる。あくまでも独立行政法人として従来取り組めていなかったマネジメント改革に着手し、進めていくことに意義があると考え。マネジメント改革は一過性のもではなく、継続的に取り組んでいくものであるため、組織としての試行錯誤を重ねながら、改善していくことが極めて重要である。

＜マネジメント改革の構造＞

◎中期目標・中期計画の戦略体系の策定

- ・中期目標－中期計画を組み換え、法人全体での成果・業績目標の体系（ロジックツリー）を策定する。
- ・独立行政法人の責任範囲である直接アウトカムと事業ごとのアウトプットの対応関係を整理する。

○事業別の資源配分／アクティビティ整理表の策定

- ・事業別に、BSCの観点（「業務プロセス」「財務」「学習・成長」）から、経営資源配分とアクティビティの考え方を整理する。

◎法人の戦略マップの策定

- ・事業別に設定した管理指標を束ね、法人全体で、BSCの観点（「顧客」「業務プロセス」「財務」「学習・成長」の各観点）から、戦略目標を設定・体系化し、戦略マップを策定する。

◎目的別計画の策定

（1）財務計画の事業予算への組み換え

- ・従来の予算を個別事業予算へ組み換え、フルコストベースの予算配分計画を策定する。
- ・管理会計の考え方を活用して、事業ごとのコストを把握し、次期の予算配分計画に活用する。

（2）人員配置計画の策定

- ・事業の実施に必要な投入量（エフォート）を把握し、人員配置計画を策定する。

◎業績評価を活用した人事評価制度の策定

- ・法人の業績評価を個人の業績評価までブレイクダウンし、人事評価制度と業績評価制度をリンケージさせる。

【注】

- ¹ 本稿において、『経営』とは、「与えられた権限と責任の範囲内で、活用できる資源（ヒト、モノ、カネ、情報、ノウハウ・技術、組織・ネットワーク等を包含したもの）を駆使して、外部に対して求められる価値を確実に提供できるようにすること」と定義する。
- ² 個別法とは、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める独立行政法人の設置法であり、一の独立行政法人に対して一の個別法が策定される。
- ³ 独立行政法人制度に係る記述に関しては、岡本義朗『独立行政法人の制度設計と理論』中央大学学位請求論文、2006年を参考にした。
- ⁴ 行政改革会議『最終報告』平成9年12月3日。
- ⁵ 行政改革会議 前掲最終報告、81頁。
- ⁶ 「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月）の内容は、行政改革推進本部の資料に基づき、記述している。
- ⁷ 本文中で紹介したガバナンスの強化に係る見直し方針は、その後、独立行政法人通則法改正案として法案としてとりまとめられ、平成20年6月閣議決定され、国会に提出され、現在、国会において、継続審議中である。
- ⁸ NUTEKは、主に「新規事業創出」「地域活性化」に係る施策を所管しているエージェンシーであり、職員数280名、スウェーデン国内に11の支局を有している。
- ⁹ 「期末特別手当の額は...（中略）...当該各号に定める割合を乗じて得た額とする。ただし、環境省独立行政法人評価委員会の研究所に対する業績評価の結果を勘案し、その者の職務実績に応じ、これを増額し、又は減額することができる。（後略）（独立行政法人国立環境研究所役員報酬規程第8条2）」
「理事長の業績反映額は、経済産業省独立行政法人評価委員会（以下「評価委員会」という。）の業績評価を踏まえ、次の算式により決定する。（後略）（独立行政法人産業技術総合研究所役員給与規程第4条3）」
- ¹⁰ MBO（Management By Objectives）など、個人の目標管理制度における達成度評価
- ¹¹ 組織体における人物の傾向や適性を客観的に評価すること