

独立行政法人のマネジメント改革の必要性

行政情報コンサルティング部
コンサルタント 小池 純司

1. はじめに

我が国において、独立行政法人（以下、独法）の存在が急速に注目を浴びつつある。

2002年10月に開かれた臨時国会において、特殊法人改革関連四十六法案が審議されている。この法案は、49の特殊法人・認可法人を38の独立行政法人と7の民間法人等に整理・再編するものである。また、これに先立ち、既に2001年4月に57の独立行政法人が誕生しており、総務省においても「地方独立行政法人制度」の導入について検討が

進められている。

こうした状況を受けて、野村総合研究所では、独法に移行した57法人の中期目標、中期計画、そして年度計画を収集分析した。特に計画中に示された経営指標に注目し、それぞれの計画に掲載されている全ての定量指標の抽出・分類を行った。また、実際に複数の独法の企画・経理・人事担当者へのヒアリングを実施し、運営上の課題を調査した。

本稿では上記の調査から浮き彫りとなった独法におけるマネジメント上の課題を指摘し、その改善方策を提案する。

表1 独立行政法人の経営指標の調査結果（一部抜粋）

指標分類	分類の説明	指標例
業務内容指標	業務内容に直接関連する指標	主催事業への参加者数 (A美術館) タンパク質の構造と機能の関係の解明 (B研究所) 国家試験合格率 (C大学校)
顧客満足度指標	満足度調査に関する指標	研修参加者のプラス評価割合 (Dセンター)
広報指標	広報に関する指標	広報誌の発行回数 (E研究所)
対外発表指標	論文等の発表に関する指標	学会発表回数 (F研究所)
財務改善指標	財務の改善度合いや財務改善策の進捗度合いを測る指標	運営費交付金を充当して行う業務の効率化 (G博物館)
業務改善指標	業務改善度合いや業務改善策の進捗度合いを測る指標	分析結果通知までの日数 (H研究所)
人材育成指標	人材育成や人事交流に関する指標	学会等への派遣人数 (I大学校)

2. 独立行政法人とは

独法とは、公共性の高い事務や事業のうち、国が直接実施する必要性が弱い一方、民間に委ねた場合には必ずしも実施されない恐れがある事務・事業を実施する法人である。「独立」行政法人の名の通り、独法は国の一機関ではなく独立した法人であり、所管官庁による一定の関与があるものの、自ら自立的・効率的な運営をすることが期待されている。

独法の業務運営の特徴として、所管官庁から示された中期目標をもとに、自ら中期計画及び年度計画を立案し、マネジメントを行う点が挙げられる。また、業務運営の成果は所管官庁に設置される評価委員会により評価され、その結果は独法及び所管官庁にフィードバックされる。フィードバックされた評価結果は、中期目標・中期計画・年度計画の見直しに活用される。

3. 独立行政法人におけるマネジメントの現状と課題

独立行政法人制度は、独法による国の執行業務の自立的・効率的な運営を期待して設けられたものだが、目下のところ、個々の独法の経営は自立的・効率的な運営とはほど遠い状況にあるといわざるをえない。ここでは調査の結果明らかになった独法におけるマネジメントの現状と課題を、計画の策定プロセス、計画上の目標設定、そして業績評価の3つの観点から指摘する。

1) 所管官庁と相互依存的な計画策定プロセス

独立行政法人制度は、所管官庁から提示される中期目標を踏まえ、独法が自立的に中期計画・年度計画を策定する枠組みを有している。つまり、計画策定の自立性は独立行政法人制度の柱の一つといえる。

ところが、実際の運用においては、計画策定に関して所管官庁と独法とは相互依存関係にある。担当者へのヒアリングによると、実際の策定プロセスは、独法の担当者から中期目標原案の提示があった後、所管官庁担当者と協議を重ねる中で中期目標が固まり、次いで中期計画も担当者同士の協議によって形づくられていくという。

このように所管官庁が独法に中期目標策定を依拠する形では、所管官庁が全体最適の視点に立って目標と目標水準を独法側に提示することが困難である。そのため、独法側の事業環境の認識に偏った目標設定となってしまう恐れが生じる。

2) 定性的・総花的な目標設定

独法の中期目標・中期計画・年度計画から定量目標を抽出した結果、ほとんどの独法が、定量目標とは別に仔細に渡って定性的な目標や業務内容の説明を記載していることが明らかになった。

かになった。こうした定性的な目標は、目標が数値化されていないため達成状況の検証が困難である。

また、定量目標が掲げられている場合でも、目標が総花的に示されているため、各目標間の目的手段関係が明確ではない。独法による定量目標の設定のあり方を見ると、大きく分けて4つのパターンがある。第1に、中期目標から年度計画まで同じ目標が単純に受け渡されているパターン、第2に、年度計画だけ定量目標が設定されているパターン、第3に、逆に年度計画のみ定量目標が設定されていないパターン、そして第4に計画ごとに様々な定量目標が設定されていても、各目標の上位目標との目的手段関係が不明確なパターンである。このように、定量目標設定の状況は団体ごとの相違が大きいが、いずれのパターンにおいても計画間で目標の目的手段関係が設定されていない点は共通している。

目標間の因果関係が不明確な場合、上位目標の達成のために必要な目標を知ることができないし、目標達成の検証の際にも、どの点が上位目標の達成に寄与したか、ないしはネックとなったかを判断することも不可能である。すなわち、この状態では、Plan・Do・Check・Action（以下、PDCA）というマネジメントサイクルが機能しない懸念がある。

3) 不明確・不透明な業績評価

制度上、独法は所管官庁の評価委員会と総務省の評価委員会から業績評価を受ける。また、所管官庁の長は業績評価を踏まえた上で、所管独法への業務見直しの勧告や独法の長の任命を行うことができる。

しかし、指摘したように、独法の各計画上の目標は定性的なものが多く、また定量的であっても目標間に目的手段関係がないため、評価委員会は明確な評価基準を持つことができない。

また、外部評価プロセスと予算編成プロセス

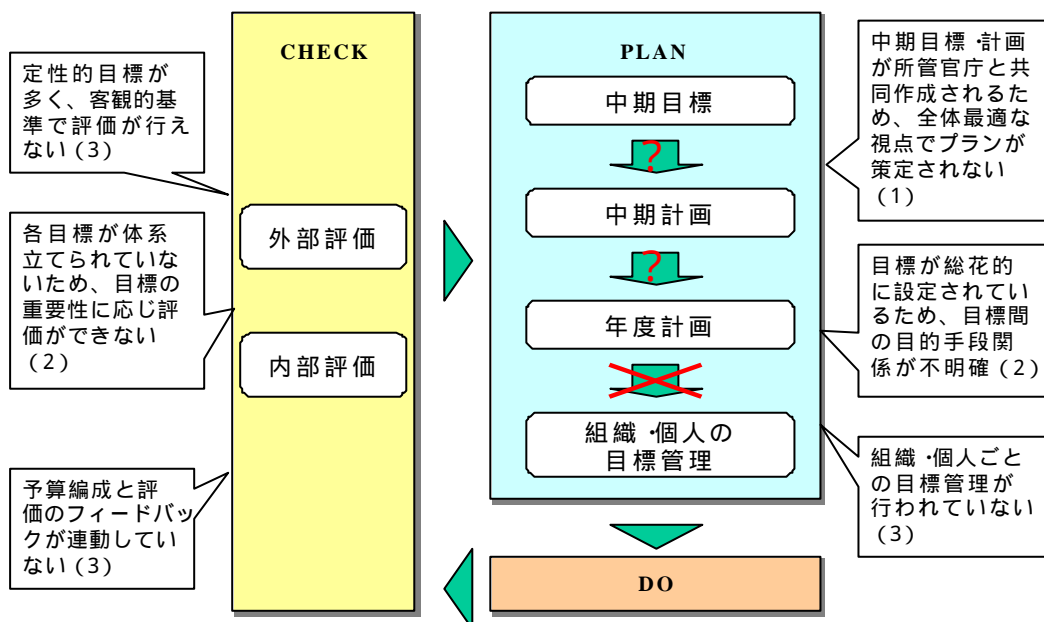
スに整合性がとられていない状態が発生している。独法の予算編成は所管官庁による概算要求時点に合わせて年度始めから行われるため、年度半ばには予算の要求総額は確定している。しかし、実際には、外部評価委員会の評価結果は年度始めの時点では取りまとめられていないケースがほとんどであるため、独法は前年度の評価結果を次年度の予算に反映させることができない。

この他、独法によって独自に内部評価を実施しているケースがあるものの、あくまで評価主体が内部の職員であるため、所管官庁や外部評価委員会といった外部の評価主体を満足させる目標及びその水準が設定されにくい。かつ、内

部評価結果は通常、国民の目に触れることも少ないため、結局は評価がお手盛りになる可能性が高い。

内部評価に関する独法へのヒアリングの結果、組織の業績評価を明示的に行っている団体や、組織目標を個人目標にまでブレイクダウンして個人の目標管理を行っている例をほとんど見出すことができなかった。例外的なケースとして、ある試験研究機関では発表論文数等の定量目標が研究部門ごとに管理されており、その目標が研究職一人一人に割り振られていた。しかしながら、事務職の職員にまで目標管理制度を導入している例は、ヒアリングでは明らかにならなかった。

図1 独法におけるマネジメント上の課題のまとめ



括弧内の数字は文中の該当項目

4. 改善方策の提言

これまで指摘した独法におけるマネジメント機能不全の状態を改善するためには、独法自身が PDCA サイクルを経営の根幹として位置づけることが必要である。そのためには、第1に計画策定の自立化、第2に定量的な目標設定、第3に目標間の目的手段関係の明示、第4に戦略

的な目標への絞り込み、そして第5に評価結果の組織や個人へのフィードバックを実現しなければならない。

1) 所管官庁が目標の大枠を提示した上で独法が計画を策定する

所管官庁は、独法の事情に加えて、事業環境全般や関連政策の動向を見据えた上で全体最適な目標を提示する必要がある。そのため、所管官庁は、独法から中期目標の原案を受け取る現状の慣行をやめなければならない。

現状の慣行に代わって、所管官庁から有効性及び効率性の観点から厳密に検討された目標及びその水準が提示され、必要に応じて独法がそれに対し意見を述べ、最終的には互いに方向性を合意し合う「契約関係」が確立されなければならない。

2) 目標は原則として定量目標とする

業績の客観的な検証は、目標が定量的に表現されていて初めて可能である。そのため、目標を「努力する」や「推進する」という文言で表現するのではなく、評価委員会・所管官庁・独法が共通の尺度で業績を評価することが可能となるように予め数値で目標を設定することが必要である。

また、非財務定量指標の更なる充実が重要である。独法においては営利企業と異なり財務上の目標が最終ゴールとはならない。そのため、PDCA サイクルを確立するために、独法は非財務的な目標であっても可能な限り数値化する努力が求められる。

3) 目標間の目的手段関係を明示する

各計画の目標間に目的手段関係を持たせるために、各計画上の目標の役割を認識し直すことが必要である。すなわち、所管官庁は、中期目標に中期計画期間中に独法が到達すべき結果目標を示し、その上で独法は、中期計画において結果目標達成のため実施しなければならない行動目標を掲げ、また年度計画ではその行動目標を年度ごとに詳細に進行管理する目標を設定すべきである。

これにより、中期計画には中期目標の手段と

なる目標が、年度計画には中期計画の手段となる目標が提示され、中期目標の達成に向けて各目標が体系立てられることとなる。

4) 戦略的な目標に絞り込んで設定する

中期目標の達成に向けて各目標が体系立てられることで、実現すべき最も重要な目標である戦略目標が明らかとなる。現状の中期計画・年度計画においては、各目標が総花的に並列する形で示されている。この状態では、中期目標の達成への貢献度が低い目標も設定されてしまい、かつ貢献度が低い目標とそうでない目標とが同様に検証されてしまう。そのため、戦略目標への絞込みによって、適切かつ効率的な PDCA サイクルが実現されることが求められる。

また、定型的な業務を行う独法であっても、戦略目標への絞込みは可能である。こうした組織では、例えば、業務の効率的実行を目標と置くことや、業務委託の検討などが戦略目標の候補として挙げられる。

5) 評価結果を組織や個人へフィードバックする

目標間の目的手段関係が明確になった場合、各目標を独法内のどの組織が責任をもって担当するのかについて明らかにすることが必要である。その上で、成果の検証を独法総体としてだけでなく各担当組織にフィードバックすることで、独法はよりの確に事業や業務の改善を行うことが可能となる。

また、個人の目標管理を実施した場合、業績の達成度合いを人事上の処遇に反映させることで、個人の業務に対するモチベーションを高めることが可能となる。加えて、組織において当該個人が何を求められているか、そしてその個人が何をやりたいかを明らかにすることでやる気を引き出す「キャリア・カウンセリング」を行うことで、更に職員の意欲を高めることができる。

5. 最後に トータルソリューションとしての BSC の紹介

最後に、これまで提言した改善方策を実現する優れた経営手法として、バランス・スコアカード（以下、BSC）という業績評価手法を紹介する。

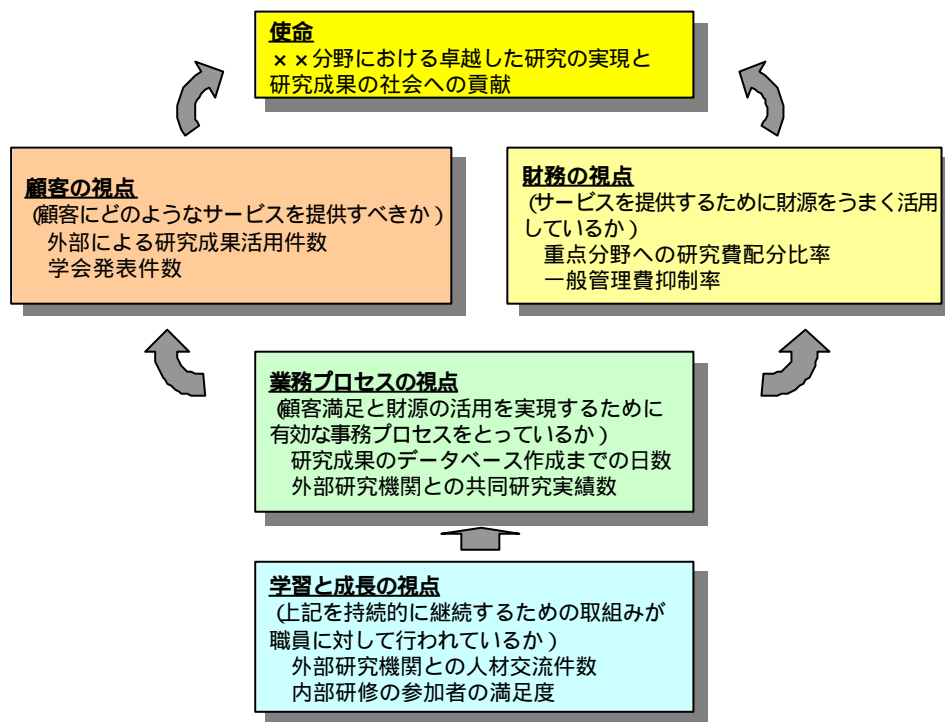
BSC の特徴として、財務・顧客・業務プロセス・学習と成長の 4 つの視点から財務・非財務指標を設定する、目標は全て定量化する、目標間に目的手段関係を設ける、目標は戦略的なものにフォーカスする、そして組織の構成員に組織目標を 1 枚のシー

トでわかりやすく示すといった特徴を持つ。

こうした特徴は、独法のマネジメントにおける PDCA サイクルの実現のため提言した内容を具体化するものである。特に、BSC が非財務指標を定量化することに重きを置いた手法である点は、独法においては使命の実現のため非財務目標を達成することが必須であるため、独法における PDCA サイクルの実現に極めてフィットするものとして注目される。

今後、独法による BSC を活用したマネジメント改革が進展することを期待し、結びとする。

図 2 BSC の枠組みを活用した指標設定のイメージ（試験研究機関を想定）



筆者

小池 純司 (こいけ じゅんじ)
行政情報コンサルティング部
コンサルタント

専門は非営利組織のマネジメント改革
E-mail: j-koike@nri.co.jp