

博士学位申請論文 概要書

行政組織における業績管理システムのデザインと利用に関する研究

目時 壮浩

2019年9月27日提出 本審査用

目 次

1. 本論文の問題意識と研究の背景・・・・・・・・・・・・・・・・・・p.1
2. 本論文の研究課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・p.3
3. 本論文の構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・p.4
4. 本論文の発見事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・p.13
5. 本論文に残された課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・p.17

1. 本論文の問題意識と研究の背景

組織の業績を高め、効率的・効果的なマネジメントの必要性に迫られているのは、もはや営利組織たる企業のみではない。2018年3月現在、1,301兆円（対GDP比237.12%）を超える政府総債務残高をかかえ¹、世界屈指の累積債務国とされるわが国においては、政府組織、地方自治体においても、資源の適切な利用とそれに見合ったパフォーマンスをあげることが喫緊の課題となっている。また、世界的なニュー・パブリック・マネジメント（new public management: NPM）普及の流れを受けて、公共サービスの形も急速に変化している。効率的・効果的な行政運営を行うべく、公共サービスの民間委託や、民間企業との協働や提携によって公共サービスの提供を行う public-private-partnership（PPP）など、より高いパフォーマンスをあげるための新たな行政経営の在り方が求められている。このような状況下において、パフォーマンスを維持・向上させ続けるためのマネジメント・システムである業績管理システムは、いまや行政組織にとって不可欠の仕組みとなっているのである。

行政組織のパフォーマンスを向上させるべく業績管理システムを導入することは、もはや世界のトレンドである（Pollitt, 2006）。アメリカ、イギリス、オーストラリアなどのアングロ・サクソン諸国を中心に、中国、マレーシア、インドネシア、さらには、南アフリカなどにおいても、政府、地方自治体、大学、学校などのパブリック・セクターへ業績管理システムの導入がなされており、数多くの事例が報告されている（van Helden, 2005; Mimba et al., 2007）。わが国においても、行政評価と呼ばれる行政組織の業績を測定・管理するための仕組みが導入されているが、残念ながらこれが行政組織のパフォーマンスを高めているという事例は多くはない。第3章でも詳述するように、わが国の業績管理システムである行政評価は約8割の行政組織で導入がなされているものの、その多くは形骸化しており、行政職員の負担感を高めるだけの仕組みとなっていることさえあるという。近年の調査では、十分な効果が得られないがゆえに行政評価の対象を縮小したり、その中止や廃止を検討している組織も数多くあることが明らかになっており、わが国行政組織における業績管理システムは、行政組織のパフォーマンスを測定・管理するという役割期待に対して十分に答えることができていないのが現状である（目時, 2012）。

くわえて、行政評価の導入・実施に伴って多くの資源（税金）が投じられていることも忘れてはならない。行政評価の導入・実施に際してはシステム導入や維持管理のためのコスト

¹ International Monetary Fund (IMF) World Economic Outlook Databases の2019年のデータ (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>) に基づいている。

のみならず、行政評価に関わる職員の人件費など、多くの資源が投じられることになる。それにもかかわらず、これが有効に活用されていないとなれば、まさしく税金の無駄遣いであると言わざるを得ない。それゆえ、わが国行政組織のパフォーマンスを高めるためには、どのような業績管理の仕組みをデザインし、それをどのように利用することが望ましいのかについて明らかにする必要がある。

また、わが国の行政組織における業績管理の仕組みである行政評価は、総務省行政評価局によってその実施が推奨されているものの、後述するように法律や条例でその実施が義務付けられているものではない。神戸大学大学院の松尾貴巳准教授（当時）が2007年に実施した調査によれば、行政評価の実施根拠が条例で規定されているのは回答組織464のうち、20（4.3%）に過ぎず、規定がないと明確に回答した組織は135（29.1%）と約3割にもおぼる（松尾，2009，p.259）。このように、業績管理システムをどのようにデザインするか、また、それをどのように利用するかについては、制度的な縛りが強くあるわけではなく、それぞれの組織において広く裁量が認められている。したがって、我々研究者には、行政組織がおかれた様々なコンテキストに応じて適切な業績管理システムを構築し利用するための知見の蓄積が求められるのである。

この点、諸外国においては、行政組織における業績管理システムに関する論文や書籍は数多く報告されており、すでに多くの知識が蓄積されている。パブリック・セクターの会計研究を牽引してきたとされる英国会計学会（the British Accounting Association）は、1996年にパブリック・セクターに関する特別研究グループ（a Special Interest Group in Public Sector Accounting Research）を立ち上げ、研究者のネットワークを構築するための取り組みを行っている（Goddard, 2010）。また、営利組織たる企業を対象とした研究が主であった会計領域の学術誌においても、パブリック・セクターを対象とした研究に関する特集が組まれるほどに重要な研究領域として認識されるようになってきている。その証左として、図表1に示すように、近年では主要な会計ジャーナルにおいて頻繁にパブリック・セクターにフォーカスした特集が組まれるようになっており、当該領域への関心の高さが伺える。一方、わが国はどうかといえば、世界と比較したときには、当該領域における研究・実務の双方において十分な研究の整理・蓄積がなされていない状況にある。それゆえ、諸外国において蓄積された研究成果を体系的に整理するとともに、わが国行政組織がおかれたコンテキストにおいて、これらの知見をいかに活用しうるかについて検討する必要がある。

図表1 会計ジャーナルにおけるパブリック・セクターに関する特集号

巻・号	ジャーナル	特集タイトル
2018, Vol.50, Issue.2	BAR	Public Services and Charities: Accounting, Accountability and Governance at a Time of Change
2017, Vol.14, Issue.4	QRAM	Innovations in Public Services
2016, Vol.40 2016, Vol.41	CPA	Public Sector Accounting in Emerging Economies – Part 1. Public Sector Accounting in Emerging Economies – Part 2.
2015, Vol.28. Issue.6	AAAJ	Public Sector Accounting and Accountability
2004, Vol.15, Issue.3	MAR	Management Accounting in the New Public Sector

出典: 筆者作成

2. 本論文の研究課題

以上のような問題意識のもと、本研究は次の5つの課題を明らかにすることを目的として研究を行う。まず、第1の課題は、国内外における関連研究の体系的な整理である。行政組織における業績管理システムのデザインや利用に関する研究はこれまで一定の蓄積がなされてはいるものの、わが国においては、松尾(2009)を除き既存研究の整理が行われていない。少なくとも、当該分野に関する網羅的なレビューを実施した文献は見受けられない。そこで、行政組織における業績管理システムはどのようにデザインされ、それをどのように利用するのが望ましいのか、さらには、業績管理システムによって、どのような効果が期待できるのかについて、既存研究の網羅的なレビューを行うとともに、論点ならびに研究成果として得られた知見の整理を行う。

第2の課題は、わが国行政組織における業績管理の実態を明らかにするとともに、いかなる課題が存在しているのかを明らかにすることである。わが国では行政評価と呼ばれる業績管理システムが多くの行政組織に導入されているものの、必ずしも有効に機能しておらず、近年では廃止や縮小を検討する自治体も多くみられている。そこで、質問票調査による実態調査を通じて、わが国行政組織における業績管理システムの実態を明らかにするとともに、業績管理システムの効果的活用に向けて、いかなる課題が存在するのかを明らかにする。

第3の課題は、業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響を経験的証拠に基づいて明らかにすることである。前述のように、業績管理システムの導入・実施のためには税金を原資とする資源を投じる必要がある。そうであれば、業績管理システムが行政

組織のパフォーマンスに対してポジティブな影響をもたらす証拠の提示が求められる。にもかかわらず、既往の研究においては事例などの定性的なデータに基づく事例研究が多く採用される傾向があり、わが国における業績管理システム研究においても、業績管理システムが、その利用の効果や、行政組織のパフォーマンスに与える影響についての量的データに基づく研究は十分になされていない。そこで、量的データを用いて、業績管理システムの効果的な活用に資する要素を経験的証拠とともに明らかにする必要がある。

第4の課題は、業績管理システムがもたらすネガティブな効果に焦点を当て、それを減ずるための仕組みを明らかにすることである。いかなるシステムであっても、ポジティブな効果ばかりに目を向けるのではなく、同時にその裏側にあるネガティブな側面にも注意を払う必要がある。近年の行政組織における業績管理システム研究においては、業績管理システムはポジティブな影響をもたらすだけでなく、様々なネガティブな影響をもたらすことが指摘されている (Cuganesan et al., 2014)。本研究では、業績管理システムがもたらすネガティブな影響についても整理するとともに、当該影響を抑制するための手段について、定性的・定量的研究アプローチを用いて接近する。

第5の課題は、わが国行政組織において業績管理システムをさらに活用するための新たな研究の方向性を示すことである。業績管理システムを効果的に活用するためには、現場職員の関与が重要となることが指摘されている (Petersen et al., 2019)。しかしながら、業績管理システムのデザイン・利用への現場職員の適切な関与の在り方については、ほとんど議論がなされていない。もう一点は、数ある業績管理システム研究のなかでも、既往の研究ではほとんど議論されてこなかったコスト・マネジメントに焦点を当て、公共サービスにおけるアウトカムを犠牲にしないための方法論を組み込んだコスト・マネジメントの在り方を検討することである。したがって、業績管理システムのデザイン・利用への現場職員の適切な関与の在り方、ならびに公共サービスの目標原価管理による適切なコスト・マネジメントの可能性についての探索的な分析を実施する。

3. 本論文の構成

以上の研究課題を明らかにすべく、本論文は次のように展開される。続く第1章においては、行政組織における業績管理の歴史的変遷を辿りつつ、諸外国における行政組織における業績管理の動向について整理する。行政組織において業績管理がどのような時代背景のもとでどのような役割期待を担うことになったのかを整理しつつ、行政組織における業績管

理システムの展開と国内外における取り組み状況を明らかにする。さらには、行政組織における業績管理システムについて論ずるうえでの基本概念についてもここで整理を行うこととする。第2章では、これまで蓄積されてきた文献の網羅的レビューを行い、行政組織における業績管理システムに関する知見を体系的に整理するとともに、先行研究では十分に明らかにされてこなかった未解決の課題を明らかにする。とりわけ、松尾(2009)が出版されて以降に発刊された文献を網羅的にレビューし、提示された論点について、いかなる研究アプローチによって、いかなる知見がもたらされたのかを整理しつつ、どのような論点に対する関心が高まっているのかを明らかにする。第3章においては、わが国行政組織における業績管理システムの実態を明らかにすべく、2011年度と2016年度の2度にわたって実施した質問票調査の結果に基づき、記述統計データを示しつつ、わが国行政組織における業績管理システムの実態に迫る。2011年度調査は、わが国行政組織において広く普及している行政評価が、業績管理システムとしてどのようにデザイン、利用されているのかを明らかにすることを目的として実施したものであり、業績管理システムとしての行政評価の実態を明らかにしつつ問題点の整理を行う。また、2016年度調査は、業績管理システムのデザインと利用が行政組織のパフォーマンスに与える影響を明らかにすることを目的としているため、両者の関係に影響をおよぼすと考えられる行政組織内外のコンテキスト要因についても明らかにする。第4章においては、筆者が実施した質問票調査のデータ、慶應義塾大学横浜絵理研究室が実施した質問票調査のデータ、さらには、行政組織に対して実施したフィールドリサーチにより入手した定性的・定量的データを用いて、業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響について、経験的証拠に基づいた分析を行う。第5章においては、行政組織における業績管理システムがもたらすネガティブな影響にフォーカスする。とりわけ近年の研究において業績管理システムリスクとして論じられている業績管理システムがもたらす負の側面に焦点を当て、先行研究においてどのようなリスク分類がなされているのか、わが国行政組織においてはいかなるリスクが顕在化しているのかを明らかにし、さらには、当該リスクを軽減する手段としての部門間相互評価の可能性について、定量的研究と定性的研究の双方から検討する。第6章においては、わが国行政組織において業績管理システムをさらに活用するためのアプローチとして2つの探索的な分析を行う。パブリック・セクターの業績管理システムを効果的に活用するためには、現場職員の関与が重要となることが指摘されているが(Petersen et al., 2019)、本研究では、業績管理システムのデザインと利用に現場職員がどのように関与するのが望ましいのかを明らかにすべく、業績

管理システムのデザインと利用に対する現場職員の関与パターンの類型化を行うとともに、各関与パターンと組織のパフォーマンスの関係性について探索的な分析を行う。つづいて、数ある業績管理システム研究のなかでも、既往の研究ではほとんど議論されてこなかったコスト・マネジメントについて、行政組織における効果的な原価管理の手段として期待される目標原価管理の可能性について検討する。最後に、第7章においては、本論文の各章における議論を整理しつつ、本研究の発見事項と残された課題について述べ、本論文を締めくくる。具体的な目次は以下のとおりである。

目 次

序章 本研究の目的と意義

1. 問題意識と研究の背景
2. 本論文の研究課題
3. 本論文の構成

第1章 行政組織における業績管理システムの進展

- 1-1. 行政組織における業績管理実践の歴史の変遷
 - (1) 第2次世界大戦以前（1900年～1940年代）
 - (2) 1950年代～1970年代
 - (3) 1980年以降
- 1-2. 行政組織における業績管理システムに関する海外の動向
 - (1) アメリカにおける業績管理システム
 - (2) オーストラリアにおける業績管理システム
 - (3) ニュージーランドにおける業績管理システム
- 1-3. わが国における業績管理システムとしての行政評価
 - (1) 行政評価普及の経緯
 - (2) 行政評価情報の利用と課題
 - (3) 行政評価における評価項目
- 1-4. 業績管理に関する基礎概念の整理
 - (1) パブリック・セクターにおける業績（パフォーマンス）

- (2) 業績管理システムの定義
- (3) 業績管理システムの利用の効果
 - ① 非財務的業績への影響
 - ② 組織成員の行動への影響
 - ③ 組織成員のモチベーションへの影響
 - ④ 組織成員の認知への影響
 - ⑤ リーダーシップ, 文化, 認知バイアスへの影響
 - ⑥ 組織能力に与える影響
 - ⑦ モデレーティング変数

第2章 先行研究のレビュー

2-1. 会計研究におけるパブリック・セクター会計研究の位置づけ

- (1) Broadbent and Guthrie (2008) の研究
- (2) van Helden (2005) の研究
- (3) Goddard (2010) の研究

2-2. 追加的レビューの対象と文献検索の方法

2-3. 文献レビューのフレームワーク

2-4. 行政組織における業績管理システムのデザインと利用

- (1) 行政組織における業績管理システムのデザインの重要性と困難性
- (2) 導入促進・阻害要因
- (3) マネジメント・コントロールと業績管理システム
- (4) 指標特性の影響
- (5) 業績管理情報活用のための組織能力
- (6) 業績情報の利用者の多様性
- (7) 公会計情報と業績管理システム
- (8) 業績管理システムとしての BSC

2-5. 行政組織における業績管理システムがもたらす効果

- (1) 業績管理システムは行政組織のパフォーマンスを高めるのか
- (2) 業績管理システムの利用とモチベーション
- (3) 業績管理システムが社会資本の形成に与える影響

- (4) 業績情報が予算編成・実行に与える影響
- 2-6. 行政組織における業績管理システムのコンティンジェンシー要因
- 2-7. 追加的文献レビューによる発見事項の整理

第3章 わが国行政組織における業績管理システムのデザインと利用に関する質問票調査

3-1. 業績管理システムとしての行政評価に関する実態調査

- (1) 業績管理システムとしての行政評価
 - (2) 先行研究の整理
 - (3) 分析フレームワーク
 - (4) 研究方法
 - (5) 分析結果
 - ① ビジョンとミッション
 - ② 重要成功要因
 - ③ 組織構造
 - ④ 戦略と計画
 - ⑤ 主要業績指標
 - ⑥ 目標設定
 - ⑦ 業績評価
 - ⑧ 報酬システム
 - ⑨ 情報フロー，システム，ネットワーク
 - ⑩ 業績管理システムの利用
 - ⑪ 業績管理システムチェンジ
 - ⑫ 強度と一貫性
 - (6) 考察
- #### 3-2. 業績指標のデザイン・利用と行政組織のパフォーマンスに関する質問票調査
- (1) 調査概要
 - (2) 調査結果
 - ① 業績指標のデザインへの現場職員の関与
 - ② 業績指標の質
 - ③ 業績指標の検証・見直し

④ 設定された目標の変更

第4章 業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響に関する分析

4-1. 公会計情報と行政評価情報の利用が行政組織のパフォーマンスに与える影響

- (1) 公会計情報と行政評価情報
- (2) 先行研究
- (3) 分析フレームワーク
- (4) 研究方法
- (5) 量的研究
 - ① データの収集
 - ② 変数の測定：説明変数
 - ③ 変数の測定：被説明変数
- (6) 量的研究の分析結果
 - ① 公会計情報の活用効果
 - ② 行政評価情報の活用効果
- (7) 質的研究
- (8) 質的研究の分析結果
 - ① 公会計情報の効率化目的活用
 - ② 行政評価情報の診断型活用
 - ③ 行政評価情報のインタラクティブな活用
- (9) 実務上の課題
 - ① 両情報システム間の非連携
 - ② 情報システムの整備にかかる作業負担
- (10) 考察

4-2. 業績指標の質が行政組織のパフォーマンスに与える影響

- (1) 業績指標の質の重要性
- (2) 先行研究の整理と分析フレームワーク構築
 - ① 業績管理システムの利用がもたらす正と負の影響
 - ② 分析フレームワークの構築
- (3) 分析データと変数の操作化

- ① 分析データ
- ② 変数の操作化
 - ②-1. 業績指標の信頼性
 - ②-2. 業績指標の正当性
 - ②-3. 業績指標の機能性
 - ②-4. 行政組織のパフォーマンス
 - ②-5. コントロール変数

(4) 分析結果

4-3. 業績管理システムに関する経験学習能力と行政組織のパフォーマンス

(1) 業績管理システムと管理会計能力

(2) 先行研究の整理と仮説構築

① 先行研究の整理

② 仮説構築

(3) データと変数設定

① 分析に用いるデータ

② 変数の測定と操作化

②-1. 経験学習能力

②-2. 業績管理システムの利用による効果

②-3. 業績管理システムの利用方法

②-4. コントロール変数

②-5. 経験学習能力と業績管理システムの利用方法の交互作用

(4) 分析結果

① 行政組織と民間企業の業績管理に関する経験学習能力の差の検定

② 経験学習能力が業績管理システムの利用の効果に与える影響

(5) 考察

第5章 業績管理システムがもたらす負の影響としての業績管理システムリスク

5-1. 部門間相互評価による業績管理システムリスクの軽減効果に関する量的研究

(1) 行政組織における業績管理システムの利用によるネガティブな効果

(2) 先行研究の整理と分析フレームワーク

- ① 行政組織における業績管理システムがもたらす効果
 - ② Cuganesan et al. (2014) における PMS リスクのカテゴリライズ
 - ③ PMS リスクを軽減する部門間相互評価
- (3) 分析フレームワークと分析データ
- ① 分析フレームワーク
 - ② 分析データ
 - ③ 変数の操作化
 - ③-1. PMS リスク
 - ③-2. 部門間相互評価
 - ③-3. コントロール変数
- (4) 分析結果
- ① 部門間相互評価と PMS リスクの関係性
 - ② 部門間相互評価の評価項目が PMS リスクに与える影響
- (5) 考察
- 5-2. 部門間相互評価による業績指標の歪みの修正メカニズム
- (1) 不適切な業績指標がもたらす影響
- (2) 業績指標が組織に与える影響
- ① 業績指標がパフォーマンスに与える影響
 - ② 業績指標の歪みがもたらす影響
 - ③ 業績指標の修正と改善
- (3) 研究方法, ケース組織の概要, 分析フレームワーク
- ① 研究方法
 - ② ケース組織の概要
 - ③ 中野区の行政評価プロセス
 - ④ 行政評価と区政運営
 - ⑤ 評価項目
 - ⑥ 分析フレームワーク
- (4) 分析
- ① 部門間相互評価導入以前
 - ② 評価プロセスの追加

- ③ 部門間相互評価がもたらす緊張感
- ④ 業績指標の歪みの認識と受容
- ⑤ 業績指標の不完全性の共有認知による対話の促進

(5) 考察

第6章 行政組織における業績管理システムの効果的活用に向けた課題

6-1. 業績指標のデザインと利用における現場職員の関与パターン: 組織のパフォーマンスに与える影響

- (1) 業績管理システムへの現場職員の関与
- (2) 先行研究の整理と分析フレームワーク
 - ① 業績管理システムにおける業績指標のデザインと利用への現場従業員の関与
 - ② 業績指標のデザインと利用プロセス
 - ③ 管理会計システムの類型化 (コンフィギュレーション研究)
- (3) 分析フレームワーク
 - ① 研究方法
 - ② 分析データ
- (4) 変数の操作化
 - ① 業績のデザインと利用への現場職員の関与
 - ② 環境要因
 - ③ 組織のパフォーマンス
- (5) 分析結果
- (6) 考察

6-2. 公共サービスにおける目標原価管理の可能性

- (1) 公共サービスにおけるコスト・マネジメント
- (2) 先行研究
 - ① 既存研究における諸問題
 - ② 目標原価管理としての原価企画
- (3) 大分県庁におけるフィールドリサーチ
 - ① 研究対象組織について
 - ② VE-WSS に先立つ情報共有

- ③ 機能定義と機能整理
 - ④ 機能別コスト分析と機能評価
 - ⑤ アイデア発想，具体化，詳細評価
- (4) 他の公共サービスへの応用可能性

第7章 本研究の発見事項の整理と残された課題

- (1) 各章の概要と本研究の発見事項の整理
- (2) 本研究に残された課題

謝辞

参考文献

Appendix①2011年度質問調査票

Appendix②2016年度質問調査票

4. 本論文の発見事項

本研究では、5つの研究課題を設定し議論を行った。本研究に課せられた第1の課題は、国内外における行政組織における業績管理システム研究の体系的な整理であった。行政組織における業績管理システムのデザインや利用ならびにその効果に関する研究は、海外を中心に一定の蓄積がなされているものの、わが国においては松尾（2009）をのぞき、既存研究の体系的整理が行われてこなかった。そこで、第1章および第2章において、行政組織における業績管理の歴史的変遷を辿りつつ、諸外国における行政組織における業績管理の動向、行政組織における業績管理システムに関する基礎概念、ならびに先行研究のレビューを実施した。第1章では、約1世紀の歴史を有するとされる行政組織における業績管理システムが、それぞれの時代の中でどのような役割を担ってきたのかを明らかにするとともに、諸外国において取り組まれている最先端の業績管理システムの特徴の整理を行った。19世紀初頭に行われた社会調査を契機として誕生した行政組織における業績管理が、近年では、データに基づく合理的な政策決定として世界に普及しつつある Evidence-Based Policy Making (EBPM) の手段として、さらには、政策策定と決定に住民が参加する Civic Engagement の手段としても活用されていることを明らかにした。このように、時代のニーズに応じて、行政組織における業績管理システムの在り方も大きく変化しており、その役割期待に応じた適切な業績管理システムのデザインと利用方法を検討する必要があるとい

えよう。また、アメリカ政府においては、一般市民が政府機関の主要事業や大統領アジェンダによる重点事業に関する戦略計画、業績指標、その設定プロセス、進捗度などが、政府公式の Web サイト “Performance.gov.” で公表されており、業績管理システムに関する情報公開も積極的になされるようになってきている。業績管理システムに関する情報システムの整備や情報公開が十分ではない我が国において、この点は学ぶところが大きい。第 2 章においては、行政組織の業績管理システムの先行研究について整理を行った。まず、主要海外ジャーナルにおいて、パブリック・セクター会計研究ならびに業績管理システム研究がどのように位置づけられてきたかについて、Broadbent and Guthrie (2008), van Helden (2005), Goddard (2010) の 3 本のレビュー論文をもとに検討し、①会計研究のなかでも行政組織における業績管理システム研究の割合が高まっていること、②当該研究はアメリカよりも、欧州、オーストラリア地域で活発になされていること、③当該研究はケース研究が主であったが、サーベイやアーカイバルデータなどの大規模データを用いた量的研究が増加傾向にあること、さらには、④当該領域の研究は会計ジャーナルのみならず、行政経営系ジャーナルに多数掲載される傾向があり、レビューの実施に際しては会計ジャーナルのみならず行政経営系ジャーナルも対象に含めなければ、知見の体系的な整理が難しいことを明らかにした。つづくレビューにおいては、会計ジャーナルおよび行政経営系ジャーナル計 19 本の国際ジャーナルに掲載された 2010 年以降の論文を中心にレビューを実施し、行政組織における業績管理システムのデザイン、利用、効果、およびコンティンジェンシー要因について、論点ごとに知見の整理を行った。わが国では松尾 (2009) 以降、行政組織の業績管理システムに関する研究の体系的整理が行われてこなかったが、その後 10 年間で当該領域に関する多数の研究成果が蓄積されている。これらの知見を論点ごとに整理を行った点に本研究の貢献があるといえよう。

本研究に課せられた第 2 の課題は、わが国行政組織における業績管理の実態を明らかにするとともに、いかなる課題が存在しているのかを明らかにすることであった。そこで、第 3 章においては、わが国行政組織における業績管理システムの実態を明らかにすべく、2011 年度と 2016 年度の 2 度にわたって実施した質問票調査の結果に基づき、記述統計データを示しながら、その実態を明らかにした。わが国行政組織における業績管理システムである行政評価がどのようにデザイン、利用されているのかについて分析した 2011 年度調査では、Ferreira and Otley (2009) が提示した包括的業績管理システムに関するフレームワークに依拠して分析を行い、業績管理システムに関する情報システム整備や他のシステムとの連携

が不十分であること、業績管理システムは主に業績のモニタリングなどの診断型利用が主であり、組織や階層間の対話のために用いるインタラクティブ利用は十分ではないこと、業績目標の達成（失敗）と組織成員の報酬との間にはほとんど関連がなく、業績目標が未達の場合でも組織成員のペナルティはほとんどないこと、挑戦的な水準の目標設定がなされていないことなどが明らかにされた。また、2016年度調査においては、業績管理システムのデザインと利用が行政組織のパフォーマンスに与える影響を明らかにすることを目的としているため、両者の影響関係に影響をおよぼすと考えられる行政組織内外のコンテキスト要因についても調査を行った。組織の置かれた状況が変化したとしても、業績指標の修正がなされない業績指標の固定化の問題（Smith, 1995）がわが国においても生じていること、現場職員の業績指標のデザインと利用への関与の度合いは高いものの、プロセスごとにばらつきがあり、いくつかのパターンが存在する可能性があることなどが明らかにされた。

第3の課題は、業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響を経験的証拠に基づいて明らかにすることであった。前述のように、業績管理システムの導入・実施のためには税金を原資とする資源を投じる必要がある。そうであれば、業績管理システムが、行政組織のパフォーマンスに対してポジティブな影響をもたらす証拠の提示が求められる。にもかかわらず、既往の研究においては事例などの定性的なデータに基づく研究が多く、わが国における業績管理システムの研究においても、業績管理システムがその利用の効果に与える影響や、行政組織のパフォーマンスに与える影響についての量的データに基づく研究は十分になされてこなかった。そこで、第4章においては、筆者が実施した質問票調査のデータ、慶應義塾大学横田絵理研究室が実施した質問票調査のデータ、さらには、行政組織に対して実施したフィールドリサーチにより入手した定性的・定量的データを用いて、業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響について、経験的証拠に基づいた3つの分析を行った。まず第1に、公会計情報・行政評価情報が業績管理システムの利用の効果に与える影響について分析を行い、公会計情報の行政経営の効率化目的活用効果、公会計によるストック情報の整備が行革担当者の心理的エンパワメントに影響を与えていること、行政評価情報の診断型活用とインタラクティブな活用は、診断型活用の財務的效果への影響を除き、組織成果と行革担当者の心理的エンパワメントの両者に正の効果を与えることを明らかにした。先行研究では、公会計情報の活用効果は限定的であるとの議論がみられていたが、本研究は、公会計情報の活用が行政組織のパフォーマンスを高める可能性を示しており、さらなる議論の必要性を示唆した。第2に、業績指標の質が行政組織のパフォー

ンスに与える影響について分析を行った。Bouckaert (1993) や van Dooren et al. (2015) が指摘するように、行政組織における業績管理システムを設計・利用するうえで、業績指標の質を高めることは重要であり、とりわけ、業績指標の信頼性、正当性、機能性を高めることが行政組織のパフォーマンスを高めることを示唆している。本研究の分析の結果、行政組織の業績管理システムのデザイン・利用にあたっては、業績指標が外的影響によって歪められることの無いよう設計すること、状況に変化が生じた場合、現実に即した目標の修正が行われる仕組みを構築すること、業績指標のデザイン・利用の各プロセスに、マネジャー以外の職員も関与させることによって、行政組織のパフォーマンスが高まる（くわえて、ネガティブな効果が抑制される）ことを示した。第3に、業績管理システムを効果的に活用する能力を明らかにするため、業績管理システムに関する経験学習能力に注目し、当該能力が行政組織のパフォーマンスに与える影響について分析を行った。その結果、組織の経験学習能力の高さが行政組織のパフォーマンスを高めることにくわえ、業績指標の検討・見直しに関わる経験学習能力と、業績指標の利用方法との関係性についても部分的に明らかにすることができた。すなわち、業績管理システムの診断型利用は、業績指標の検証・見直しに関する経験学習能力の高い組織でなければ、業務成果にポジティブな影響を及ぼさないのに対して、業績管理システムのインタラクティブ利用は、業績指標の検証・見直しに関する経験学習能力の低い組織では業務成果を高める効果を持つものの、経験学習能力の高い組織では業務成果に影響を及ぼさないことを明らかにした。

第4の課題は、業績管理システムのネガティブな効果に焦点を当て、それを減ずるための仕組みを明らかにすることであった。近年の行政組織における業績管理システム研究においては、業績管理システムはポジティブな影響をもたらすだけでなく、様々なネガティブな影響をもたらすことが指摘されている (Cuganesan et al., 2014)。第5章においては、業績管理システムがもたらすネガティブな影響について整理するとともに、当該影響を抑制するための手段について、定性的・定量的研究アプローチを用いて分析した。まず、PMS リスクとして論じられている業績管理システムがもたらす負の側面に焦点を当て、Cuganesan et al. (2014) によって分類されているリスクが、わが国においてどの程度顕在化しているのか、さらには、当該リスクを軽減する手段としての部門間相互評価の可能性について定量的研究を行った。その結果、部門間相互評価による PMS リスクの軽減効果が確認されるとともに、部門間相互評価の際に評価を行う項目によって抑制される PMS リスクが異なることが明らかにされた。さらに、中野区に対するフィールドリサーチを通じた定性的分析によって、

部門間相互評価プロセスが業績指標に関する数多くの対話を生み出すことでインタクティブコントロールを強化する仕組みとして機能するとともに、業績指標が不完全であることを認知させることで、指標の頑健性や適切性について議論する機会が提供され、PMS リスクの一つである業績指標の歪みが解消される可能性を示した。

さいごに、第5の課題は、わが国行政組織において業績管理システムをさらに活用するための新たな研究の方向性を示すことであった。そこで、第6章では、業績管理システムのデザイン・利用への現場職員の適切な関与の在り方、ならびに公共サービスの目標原価管理による公共サービスの適切なコスト・マネジメントの可能性についての探索的な分析を実施した。業績管理システムを効果的に活用するためには、現場職員の関与が重要となることが指摘されている (Petersen et al., 2019)。この点、第3章で示した実態調査ではいくつかの関与パターンが存在が想定されたが、本章では関与パターンを類型化するとともに、各パターンとパフォーマンスの関係性について分析を行った。その結果、行政職員は業績指標に関する特定のプロセスのみに関与するのではなく、業績指標に関する5つのプロセスすべてへの高い関与が行政組織のパフォーマンスを高めることが明らかにされた。くわえて、数ある業績管理システム研究のなかでも、既往の研究ではほとんど議論されてこなかったコスト・マネジメントについて、行政組織における効果的な原価管理の手段として期待される目標原価管理の可能性について検討した。営利組織への貢献を前提に構築されてきた原価計算、原価管理の理論を行政組織において利用するためには、公共サービスにおけるアウトカムが犠牲にされないための方法論を組み込んだコスト・マネジメントの在り方を検討する必要がある。本論で選択された事例においては、VEにおける機能定義および機能整理のプロセスを通じて、一般的に測定が困難とされる公共サービスにおけるアウトカムを作りこみが行われ、当該アウトカムを目標原価の範囲内で実現するための各機能への細分割付(機能別評価)を通じてアウトカムを犠牲にすることなくコスト削減を可能にする取り組みがなされていた。本研究では公共サービスのうち、公共事業を対象とした目標原価管理の適用可能性について検討したが、近年では福山市のように公共事業以外の他の公共サービスへのVEの適用が行われており、行政組織における新たなコスト・マネジメントとして検討の余地の大きいテーマであることが明らかにされた。

5. 本論文に残された課題

本研究のテーマである行政組織における業績管理システムに関する研究は、実務でのニ

ーズとは裏腹にまだまだ十分になされているとはいえない状況にある。とりわけ、わが国においては、松尾（2009）を除き、研究成果の整理がなされておらず、当該分野に関する研究成果の体系的整理、ならびに業績管理システムが行政組織のパフォーマンスに与える影響に関する経験的研究が十分になされてこなかった。そのような状況において、本研究の理論・実務双方への貢献は少なくないと考える。しかし、前述したような貢献がある一方で、いくつかの課題が残されている。

第1に業績管理システムを構成する各要素間の関係性に関する記述、分析の不十分性である。本研究が依拠している Ferreira and Otley（2009）のフレームワークは、業績管理システムを包括的に記述することを可能にするものであったが、構成要素間の関係性については十分な分析ができていない。Ferreira and Otley（2009）においても指摘されている業績管理システムのダイナミクスをとらえようとするならば、構成要素間の関係性についても明らかにする必要があるが、本研究では、その点の分析を行うことができなかった。しかし、この点は当該フレームワークそのものが抱える問題でもある。それゆえ、ダイナミクスについての測定方法や分析方法について継続的に研究を行う必要がある。

第2に、定量的研究における測定尺度についてである。行政組織における業績管理システムに関する定量的研究はそれほど多くないために、営利組織を対象とした研究の測定尺度を援用した分析や、行政組織を対象に開発された測定尺度であっても、探索的な性質を持つものが用いられることが多い。それゆえ、研究結果の頑健性を高めるために、異なるデータを用いた追試や、測定尺度のさらなる精緻化を図る必要がある。たとえば、行政組織におけるパフォーマンスの測定尺度として、本研究では、Van de Ven and Ferry（1980）の開発した測定モデルを基礎としているが、当該測定モデルによった場合の弁別的妥当性（AVE）はやや低くなってしまいう傾向があり、より妥当な測定尺度の開発が望まれる。本研究でも指摘しているように、パブリック・セクター会計研究の分野では、必ずしも定量的研究が十分に蓄積されているわけではない。今後の定量的研究の進展を通じて、より頑健性の高い測定尺度の開発が望まれる。

第3に、本研究で示した定性的研究による探索的事例に関する一般化に関する問題である。本研究の第5章で示した部門間相互評価や第6章で示した公共サービスにおける目標原価管理は、探索的な性質を持つ事例であり、これを一般化するためには、さらなる事例の蓄積や定量的研究を含めた研究の蓄積が必要となる。以上の課題については、今後の更なる研究を通じて解決していきたい。

【参考文献】 ※本概要書で引用したもののみ

- 松尾貴巳. 2009. 『自治体の業績管理システム』 中央経済社.
- 目時壮浩. 2012. 「業績管理システムとしての行政評価-Ferreira and Otley (2009) に基づく実態調査-」 『武蔵大学論集』 60 (2): 45-72.
- Bouckaert, G. 1993. Measurement and Meaningful Management. *Public Productivity and Management Review* 17: 31-43.
- Broadbent, J. and J. Guthrie. 2008. Public Sector to Public Services: 20 Years of “Contextual” Accounting Research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 21(2):129-169.
- Cuganesan S., J. Guthrie, and V. Vranic. 2014. The Riskiness of Public Sector Performance Measurement: A Review and Research Agenda. *Financial Accountability and Management* 30 (3): 279-302.
- van Dooren, W., G. Bouckaert, and J. Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. London and New York: Routledge and Taylor and Francis Group.
- Ferreira, A. and D. T. Otley. 2009. The Design and Use of Performance Management Systems: An Extended Framework for Analysis. *Management Accounting Research* 20 (4): 263-282.
- Goddard, A. 2010. Contemporary Public Sector Accounting Research: An International Comparison of Journal Papers. *British Accounting Review* 42: 75-87.
- van Helden, G. J. 2005. Researching Public Sector Transformation: The Role of Management Accounting. *Financial Accountability and Management* 21(1): 99-133.
- Mimba, N., G. J. van Helden, and S. Tillema. 2007. Public Sector Performance Measurement in Developing Countries: A Literature Review and a Research Agenda. *Journal of Accounting and Organizational Change* 3(3): 192-208.
- Petersen, N. B. G., T. V. Laumann and M. Jakobsen. 2019. Acceptance or Disapproval: Performance Information in the Eyes of Public Frontline Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29(1): 101-117
- Pollitt, C. 2006. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 25-44.
- Smith, P. 1995. On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration* 18 (2/3): 277-310.

Van de Ven, A. H. and D. L. Ferry. 1980. *Measuring and Assessing Organizations*. NY: Wiley.