

博士学位論文審査要旨

2009年1月24日

論文題目：行政における人事評価のあり方に関する研究
ーバランス・スコアカード人事評価の検討を中心にー

学位申請者： 権 永 錫

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 太田 肇

副 査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

本論文は、近年、国と地方を問わず行財政改革のなかで新しい公共管理(New Public Management：以下、NPM と略す)に基づいて広がっている成果主義人事評価、とりわけバランス・スコアカード(以下、BSC と略す)人事評価を、日韓双方の事例を批判的に考察することを通じて、あるべき公務員の人事評価、人事管理のあり方を探るものである。

序章では、欧米諸国のマクロ経済の停滞、財政悪化と公的部門のパフォーマンスの低下からNPM論が台頭し、それを背景に市場原理と経営マネジメント手法を重視した成果主義が強調されるのが最近の行政改革の大きな流れであることに触れながら、この論文での議論の進め方、研究方法、研究の意義など議論の枠組について論じている。

第1章では、欧米諸国の行政改革が成果志向のマネジメントに焦点を当てていることに着目し、それぞれの国で行われる行政改革の動きを検討している。

第2章では、ロバート・キャプラン(Robert S.Kaplan)とデビット・ノートン(David P.Norton)がいうBSCの概念と内容、構築方法などの検討を通じて、本論文で行われる議論の理論的な枠組を呈示している。

第3章では、BSCの概念を的確に把握するため、実際にBSCを運用している民間企業の事例調査結果と韓国行政自治部のBSC導入事例を中心に検討している。日本企業の主な経営管理手法は目標管理(MBO)が中心であり、BSCを採用している企業でも、限定的であるかMBOと類似したものとして認識されていること、そして行政では明確な形でBSCを採用しているケースはまれであることを明らかにしている。一方、韓国では行政自治部でBSCが本格的に導入されているが、そこでの問題点を詳細に検討している。

第4章では、事例に対する分析を行っている。BSCが行政に導入されるときの問題点として、行政では成果を測りにくい点、顧客の特定が困難であって顧客の満足度が行政サービスに対する満足度を表すとは限らない点、トップ・ダウン方式のミッション管理の問題やBSC評価指標の定量化の困難さなどを挙げている。同時にBSCが行政に定着する要件として、BSCの戦略経営マネジメントと組織のコミュニケーションのツールとしてのメリットを活かすことと、BSCをガバナンスのツールとして活用することを提言している。

第5章では、これまでの議論に基づいて行政の成果主義を見直す必要があることを打ち出している。行政の成果は政策効果を基準にして把握すべきであることを指摘し、そのこととの兼ね合

いから現状の BSC に問題があることを明らかにしている。

第 6 章では、これまでの実証分析と議論に基づいて新しい人事評価のあり方について述べている。成果を大切にしようとする考え方に対しては同意するものの、一律的な人事評価では成果管理そのものが形式化される恐れがあるため、人材育成型の人事評価を導入すべきであることを強調している。ひとつの手法として階段型人材育成システムを取り入れ、公務員が採用時から定年になるまで成長する段階ごとに人事評価やマネジメントを導入することを提言している。

本論文では、民間企業の事例調査においてスコアカードを企業の都合で入手することができなかったため、より深い研究が行われなかった点、行政の BSC 導入の事例が少ないことから調査が十分行えず、文献調査に頼りすぎている。また、公務員の政策能力についても十分な議論ができていないため、それを向上するための方策を探る試みまで至っていない。とはいえ、世界的に進む行政の業績主義に慎重な検討を加え、その問題点を明らかにして警鐘を鳴らしている点から、学術的にも社会的にも大きな貢献をしている。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2009年1月24日

論文題目：行政における人事評価のあり方に関する研究
—バランス・スコアカード人事評価の検討を中心に—

学位申請者： 権 永 錫

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 太田 肇

副 査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

権氏の学位申請論文について、2009年1月24日16時30分から17時40分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、権氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約40分間、権氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念、基本的認識についての理解について確認があったが、権氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、権氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、母国語としての韓国語(ハングル)と第1外国語としての日本語の他、英語文献・資料についても的確に参照、引用しており、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目：行政における人事評価のあり方に関する研究－バランス・スコアカード
人事評価の検討を中心に－

氏名： 權永錫 (クォン・ヨンソク)

要旨：

この20年余りは新自由主義に基づいたNPM論が行政改革の基本理念として位置づけられた。政府部門において競争と市場原理や成果主義人事評価の導入、構造改革の推進、企業型政府の模索など、あまりにも激しい変化が続いている。

NPM的な思想を中心として行われている最近の行政改革の流れのなかで、成果主義を基にしたさまざまな経営管理手法が工夫されてきた。民間で戦略経営管理のツールとして開発されたBSC(バランス・スコアカード)が、最近、行政の分野にも導入されつつある。

BSCはバランスの取れた4つの視点から組織の業績を管理し、究極的には財務成果(経営組織の利益)の向上を図る戦略経営管理のツールであるが、行政においてはBSCがどのくらい有効性を持ちながら機能し得るのか、行政の業績および成果とは何であり、どう管理すべきか、果たして経営の管理手法をそのまま行政に取り入れるのが適当であるかどうかなどいくつかの問題意識から、BSCの行政における適用可能性と適合性について検討を加えた。

それによって、行政の分野においてBSCの適合性を究明しようとする、行政における成果主義の見直し、そして、公務員の政策能力について定義をしたうえで、その向上のための方策を求めようとする試みがこの論文の目的である。

この論文は大きく分けて序章、第1～6章、終章の8章で構成されており、それぞれの内容は次のように要約できる。

序章では、欧米諸国のマクロ経済の停滞、赤字財政、公的債務の肥大化などによる財政悪化と公的部門のパフォーマンスの低下から、NPM(New Public Management)論が台頭し、それを背景に市場原理と経営マネジメント手法を重視した成果主義が強調されるのが最近の行政改革の大きな流れであることに触れながら、この論文での議論の進め方、研究方法、研究の意義など議論の枠組みについて記している。

第1章では、欧米諸国では、行政改革が成果志向のマネジメントに焦点を当てていることに着目し、それぞれの国で行われる行政改革の動きを検討している。この検討を通じて最新の行政改革の流れを把握することになり、全体の議論を進める前提としての背景を念頭に置くことにもなる。

第2章では、成果主義とBSCの理論的なところを扱っている。具体的には、成果主義の概念整理やマネジメント手法、BSC理論の背景や効果などについて触れている。特に、議論のためにこの研究での成果と成果主義について定義をし、BSCの創始者であるロバート・キャプラン(Robert S.Kaplan)とデビット・ノートン(David P.Norton)がいうBSCの概念と内容、構築方法などを通じて、本論で行われる議論の理論的な枠作りを試みた。

この章ではBSCが「戦略的経営システム」であることから、戦略をマネジメントする方法やプロセスが述べられており、BSCが強調している4つの視点についても説明している。また、BSCが持つ革新的な特徴やメリットを整理したうえで、BSCの基本モデルについても言及し、BSCの理論的な基盤を理解できるようにしている。

第3章は、BSCの概念を的確に把握するため、実際にBSCを運用している民間企業の事例調

査結果と韓国行政自治部の BSC 導入事例を中心に議論した。この章では、第 1 節で日本企業の主な経営管理手法が MBO であることと、BSC と MBO の類似点が触れられており、さらに、日本企業が受け止めている成果主義への考えを紹介することによって、後述の行政における成果主義の方向性にも結び付けようとした。

事例調査に応じていただいた 4 社は、MBO を業績管理手法として取り入れている大日本スクリーンと島津製作所、BSC を業績管理のツールとして活用しているオムロン株式会社と宝ホールディングス株式会社である。各社の人事・企画担当部長の方々とのインタビューの内容をまとめることにより、企業の成果主義に対する考え方やマネジメント手法の運用状態を捉えようとした章である。

また、第 2 節は、行政における BSC 導入の事例を文献調査により紹介した。韓国の中央政府機関のひとつである行政自治部(日本の総務省に当たる)と自治体である富川市(プチョン市)の試みを事例として挙げており、さらに日本の福岡市と札幌市の BSC 導入の動きについても述べている。しかし、日本での BSC 運用事例がないため主な議論は韓国行政自治部の事例を中心にしている。

第 4 章では、事例に対する分析を行っている。BSC が行政に導入される際の諸問題点として、行政では財務的成果を測りにくい点、行政は顧客の特定が困難であって顧客の満足度が行政サービスに対する満足度を表すとは限らない点、トップ・ダウン方式のミッション管理の問題や BSC 評価指標の定量化の困難さなどを挙げた。同時に BSC が行政に定着する要件として、BSC の戦略経営マネジメントと組織のコミュニケーションのツールとしてのメリットを活かすことと、BSC をガバナンスのツールとして活用することを提言した。

第 5 章は、これまでの議論に基づいて行政の成果主義を見直す必要があることを打ち出している。行政の成果は政策効果を基準にして把握すべきである。行政活動にはさまざまな価値と主義が含まれているが、行政が与えられた使命を果たす手段として用いるのが政策であり、政策の目標が達成できるように結果を引き出しているかが行政の成果として評価されるべきであることを強調している。分析方法として、行政自治部の公務員を対象に行われた認識調査の結果を引用しながら、行政における BSC の適合性を検討している。

第 6 章では、これまでの実証分析と議論に基づいて、新しい人事評価のあり方について述べている。成果を大切にしようとする考え方に対しては同意するものの、一律の人事評価では成果管理そのものが形式化される恐れがあるため、人材育成型の人事評価を導入すべきであることを強調している。ひとつの手法として階段型人材育成システムを取り入れ、公務員が採用時から定年になるまで成長する段階ごとに人事評価やマネジメントを変えていくことを述べ、その方向性は人材育成型にすることを求めている。

行政はそもそも政治行為の一部と考えられるため、公務員には社会的な問題解決、ぶつかり合う利害関係や葛藤の調停など、政策需要に対して政策という手段を活かせる政治的な感覚と分析能力が必要になる。つまり、公務員に求められるのは「政策能力」であり、政策能力には政策の立案、策定、執行、評価など政策プロセスのすべてが含まれ、さらに葛藤と利害関係を調停できる政治能力をも含む「総合的な職務能力」だと定義づけている。公務員に求められるのは管理能力ではなく政策能力であることと、政策的能率を求める成果主義が必要であることを打ち出している。

最後の章は、本論のまとめであり、この研究の限界と今後の研究の方向について言及している。この研究の限界としては、まず、民間企業の事例調査においてスコアカードを手に入れることができなかつたため、より深い研究が行なえなかつた点、次に行政の BSC 導入の事例調査が十分行えず、文献調査に依存したことの 2 点を挙げている。また、公務員の政策能力についても十分な議論ができていないため、それを向上するための方策を探る試みまで至らなかつたことが課題として残されていると記している。

今後は、公務員の政策能力を開発して向上させられる人材育成型のマネジメント手法についてより充実した研究を行うことと、さらに、成果主義の望ましい方向性を追求しながら、究極的には政策の意味や政策能力と成果主義をどう結びつけるのか、公務員の政策能力を向上させる方策を模索していきたいとの思いを示している。

この論文は、行政における成果主義と BSC の適合性、人事評価のあり方に対する議論が中心となっており、公務員の政策能力に関する検討はそれほど深くされなかったことを認めざるを得ない。したがって、これから公務員の政策能力をより深く定義づけ、その向上のための方策を探る学際的な研究を進めるべきであることを強く感じている。

政策能力はそもそも何なのか、そして公務員の政策能力を向上させるため必要な新たな人材育成策は如何にあるべきかを明らかにすることと、成果主義の真の意味と高い成果を生み出し質のよい行政サービス提供につなげられる客観的かつ有効な成果管理システムを工夫すること、成果を引き出すのに最適な政府組織のあり方や評価制度の検討などが、今後の研究課題となるわけである。

とはいえ、この研究を通じて行政改革の正しい方向性を模索すること、行政サービスの成果を顧客である国民が実感できるような行政システムを作ること、公務員の政策能力を養える人材育成政策に寄与できると考える。