

行政経営とガバナンス型Balanced Scorecard (BSC) に関する一考察

稲生 信男*

(東洋大学国際地域学部助教授)

(会計検査院特別研究官)

1. はじめに

Balanced Scorecard(以下では「BSC」という¹⁾)は、企業の戦略経営を可能にする経営手法であり、1992年に米国のKaplanとNortonにより考案されたものである²⁾。もともとBSCはもっぱら報酬に連動させた業績評価手法としての色彩が濃かったものの、導入先企業において、経営戦略を実行に移す道具としての利用が一般化していることもあり、戦略ツールとして進化を遂げつつある。BSCは、行政部門やNPOなどでも活用可能なフレームであり、実際に米国等の中央省庁や自治体にも導入されている。国内に目を転じると民間企業のBSCへの関心の高さに比して、公的部門における導入は進んでいない。

本稿は、第1にガバナンスをめぐる最近の動向からガバナンス改革の要素を素描し、公的部門でのBSCの位置づけを規定する。第2に、BSCの理論的枠組みと近時の到達点ならびに論点を明らかにする。第3に、BSCを行政経営に導入した事例を(予備的に)分析し、特徴とガバナンスとの対応を解析する。最後に、ガバナンス改革にも配慮したBSC(以下「ガバナンス型BSC」という)を公的部門で構築・導入するうえでの条件につき若干の考察を行う。組織における戦略経営の可視化というBSCの特質を示しやすいことから、自治体レベルに焦点をあてて検討を加えることとする。

*1962年生まれ。早稲田大学法学部卒業。日本政策投資銀行を経て、現職。1999-2000年ハーバード大学客員研究員。第15代本院特別研究官。日本財政法学会、日本公共政策学会、日本地方財政学会、公共選択学会、日本地方自治研究学会、日本ファイナンス学会等に所属。著書『自治体改革と地方債制度 マーケットとの協働』学陽書房(2003)。

1) “Balanced Scorecard”については、「バランス・スコアカード」と訳出される場合と、「バランスト・スコアカード」と訳出される場合の両者がみられる。このため本稿では、BSCと総称することとする。

2) Kaplan, Robert S. and David P. Norton, The Balanced Scorecard Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, January-February, 1992, pp. 71-79.

2. 行政経営におけるBSCの位置づけ

(1) ガバナンスと行政経営の改革

現在、政府が潜在的あるいは顕在的な行政課題に対して的確に政策立案し課題解決を図ることは、能力的にも財政的にも困難になっている。要因としては、政府が「自らの行動をうまく律し切れていない」という面と、住民が、行政部門の行動を適切に「誘導・監視」できていないという2つの側面からガバナンス上の問題を指摘できる³⁾。伝統的なガバナンスつまり、行政部門が主役となって、政策立案と実施にあたるという「政府による統治」が制度疲労を起こしている。このため、1990年代中葉以降いわゆるガバナンス論が隆盛をみているところである。ガバナンスは多義的な概念であるため、ここでは宮川(2002)に倣い「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」とする⁴⁾。即ち、組織や個人が相互に関係する社会を統治する仕組み(構造)とプロセス(過程)である。このガバナンス概念の特徴は、主体として、国家などの政府だけを想定することをせずに、課題解決の主体として、国家や地方政府などの政府以外の企業、国民、住民そしてNPO(当然ながらNGOもありうる。国内を考える場合にはNPOとしてよいであろう)なども組み込む点にある。ではどのように、政府以外の主体をガバナンスでいう統治構造に組み入れるか。

山本(2002)によると⁵⁾、一般的にガバナンスは、①(国家の)再生化、②委譲化、③外部化、④自己組織化(自己統治化)・協働化(パートナーシップ化)のうち、④を除いて捉えられるが、クワイマンの指摘を引いて、現代的課題に対処するには、特に行政部門以外の住民等もステイクホルダー(利害関係者)として主体的かつ協働的にガバナンスに関与することが必要(いわゆる「第三の道」)であるとする。このモデルにたてば、行政は、みずからの業績を高めるとともに、国民や住民なども含めたステイクホルダーの有する有形無形の資源をも動員することとなる。財政面での制約を厳しく受けるなかでは、政府部門の関与を必要としない自己統治は不可欠な選択肢であるし、現実機能させるためには課題も多いものの、単なる住民参加だけでなく協働化も求められる。これらの4つのガバナンス類型は相互に排斥するものではなく、補完する関係にある。このため、政府の経営を行う場面でどのようにガバナンス形態を選択しないし複合化していくのかが問われる。公的部門が、効率性効果性に配慮しつつ独自に課題解決にあたる場合もあれば、住民などと連携したり、場合によっては住民の自治的解決に委ねるケースもありうる。

一方、国や自治体レベルでは新しい公共管理あるいはNPM(New Public Management)的な考え方を導入する動きが本格化しつつある。NPMは、論者によってさまざまに特徴づけられている。Hood(1996)は、専門家による実践的経営、業績と指標、成果による統制、公共部門のユニット毎の分解、競争の導入、民間部門の経営手法導入、資源の効率的活用の7点を構成要素として掲げる⁶⁾。近時の国内では、公的セクターと民間セクターとの融合(民間経営手法の導入と競争)、公的機関の分解、成果による管理の

3) 井堀利宏「期待とギャップ」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』、日本経済評論社、2002、p. 28。井堀教授は政府を念頭に議論している。日本の自治体を地方「政府」と位置づけることができるかは、現行の地方税制など、主体性を弱める法制度の存在から議論があると思われるが、ガバナンスの主体性において自治体を含めることに問題はないとして論を進める。

4) 宮川公男「今なぜガバナンスの改革が求められているか」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』、日本経済評論社、2002、p. 16。

5) 山本清「21世紀のガバナンス」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』、日本経済評論社、2002、pp. 110-111。

6) Hood, Christopher, "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s." In Hans A.G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen eds., *Civil Service in Comparative Perspective*, Bloomington, IN: Indiana University Press, 1996.

3要素⁷⁾,あるいは成果志向,顧客志向,市場原理,分権化の4要素⁸⁾をあげている見解がみられる。4要素をあげる見解は,前2者は企業経営に近く経営学(マネジリアルリズム)が基本にあり,後2者は新制度派経済学や公共選択論を基調とするものと喝破し,NPMが矛盾した要素を内包するものと指摘する。これらからNPMの要素として,企業的経営手法(成果志向と戦略経営),市場原理・競争原理(疑似市場など),組織マネジメント・分権的経営(エージェンシー化など)を抽出できるだろう。なお,NPMは,理論というよりは,公共セクターを運営するにあたっての一つの傾向といったほうが正しいかもしれない。また,仮に理論であるとしても日本では市場原理の導入など環境整備が不十分との指摘も多い。

行政経営改革にとってNPM的な考え方は重要な位置づけを有していることは間違いない。しかしながら,公的部門の担う行政サービス全てにおいて,市場原理の基盤整備を図り,また企業的経営手法により,効率的効果的に行政経営を進めていくことはできない。なぜなら,NPMが結果における平等性を考慮しないため,強者の論理となることや,「小さな政府」論あるいは市場メカニズムへの過信から生じる不平等などの指摘は看過しえないからである⁹⁾。また,行政が人的・物的・財政的に関与しえない分野に対して,住民(コミュニティあるいは地域のNPO)が主体的に関与することが適切な場合もあると考えられる。

以上から,NPMの重要なファクターである企業経営の手法自身に,ガバナンスで捉えた「協働化(パートナーシップ化)」といった考え方も反映していく必要がある。ここでの住民やNPOは,消極的関与,つまり行政サービスの顧客から一歩進んでステイクホルダー(利害関係者)としての役割を果たす¹⁰⁾。

上記に加えて,国内の公的部門が抱える多額にのぼる債務(2003年度末で国と地方合わせて長期債務686兆円)を勘案すると,投資家あるいは金融機関(以下,「投資家」と総称する)の存在も看過しえない。結論からいえば,投資家は消極的参加者としてガバナンスに影響を与える存在である。統治概念には一見すると無関係に思われる。しかし,投資家は,行政サービスを企画立案したり,供給する過程で直接的関与はしないにせよ,公的部門の償還確実性いかんで投資態度を決定し,投資態度が公的サービス供給に多大な影響を及ぼす。この意味で投資家は,不可欠なステイクホルダーである¹¹⁾。投資家サイドからの行政経営の監視とチェック機能は,格付会社による格付けが地方債市場に大きな影響を及ぼす点にみられるように,重みを増している。ただし,投資家は国民や住民とは異なり,能動的にガバナンスのプロセスに参加するというよりも,資金拠出あるいは信用供与という限られた領域で関係する。市場から資金供給を受ける国または自治体は,投資家に対して情報開示(ディスクロージャー)義務を負う。

ではこのようにガバナンスの観点から行政経営改革を捉えた場合に,自治体の先進的取組みから具体的なガバナンス改革の「中身」はどのように考えられるであろうか。

7) 田邊国昭「新しい公共管理論の潮流と課題」『行政管理研究』, 103, 2003. 9, pp. 7-17。

8) 山本清『自治体経営と政策評価 消極的顧客主義を超えるNPMを』, 公人の友社, 2000, pp. 14-18。

9) 北川洋一「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化」, 村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』, 東洋経済新報社, 2003, p. 194。ただし, 結果における平等を極端に強調することは, 自由競争に基づく経済社会の活力をそぎかねない危険性がある点には留意を要する。

10) なお, 本稿では, 紙幅の制約から, NPO(NGO)と企業については, ステイクホルダーに該当する存在と認めつつも, 考察の対象からは除くこととする。もとよりガバナンスにおいて, NPOや企業の存在を軽視するものでは「決してない」。

11) 企業のガバナンスであるコーポレートガバナンスは, 企業と株主の関係のあり方を基本としつつも, 企業の関係者である株主, 経営者, 従業員, および債権者等の利害調整をするためのメカニズムととらえられることがあり, 債権者もガバナンスにおける主体の一角を占めている。

(2) ガバナンス改革の潮流とBSC

大住(2003)によれば、国内自治体の改革のアプローチとしては、トップダウン型アプローチ、ボトムアップ型アプローチ、意思決定プロセス変革型、行政評価・公会計情報アプローチがあるとする¹²⁾。前2者が業績評価システムの構築方法に、後2者が組織の意思決定の合理化と、そのための基礎情報の構築を意味するものと指摘しており、構造とプロセスの両面におけるガバナンス改革の影響が色濃く出ている。なかでも日本の自治体では、業績測定(Performance Measurement)が強く意識された改革が行われている様子が窺われる¹³⁾。NIRA(総合研究開発機構)が中心となって構築を進めているベンチマーク(「NIRA型ベンチマーク」)の活用についても、この文脈でとらえられると思われる¹⁴⁾。これらの取組みのキーワードは「一般化」あるいは「総合化」と解される。

一方、古川(2004)は、NPMの導入に関連して行政改革の事例をあげ¹⁵⁾、①静岡県(「業務棚卸表」と福岡市(「DNA運動」)はTQM(Total Quality Management:総合品質管理)をベースに戦略経営をミックスしたもので、②三重県は事務事業評価から施策評価に発展しており、予算編成つまり経営資源配分との連携を図っていること、③三鷹市は「日本経営品質賞」の考え方などの導入による行政経営の効率化努力と従来型の市民参加から協働(ガバナンスのうちプロセスへの市民関与)への流れが特徴であること、④横須賀市は、②③の発展型として成果重視による戦略的枠組みによる行財政運営を目指し、政策・施策評価と事務事業評価の統合化(「行政評価システム」として構築)を図っていることなどを指摘する。横須賀市では行政評価に住民参画と協働の枠組みを取り入れつつ、情報技術(IT)により庁内・庁外とのコミュニケーション活性化と情報資源の共有化による業務効率化を推進している¹⁶⁾。情報や人材育成の観点からは直接の有形資産形成ではなく、中長期的観点からの無形資産の構築とみることができる。これら4事例のキーワードは「個別化」あるいは「差別化」である。一見すると、TQM、評価の予算編成との連携、市民との協働、評価システムの一元化といった道具は普遍的なように思えるが、企業でのTQMに象徴されるように、個別性が強い(経営品質賞でも、評価枠組みは一般的でも、実際のプロセスは個別的な性格が強い)。

このほかの改革に向けた取り組みとしてあげられるのは、行為規範の制定がある。これには、国と地方の役割分担を規定しなおした一連の分権改革と制度改正(例として地方自治法)があることはもちろんであるが、自治体独自の動きとして自治基本条例(あるいはまちづくり条例)のような自主的な規範策定の動きがある¹⁷⁾。分権後、ガバナンスに基づいた行政経営の構造と発現形態を定めるうえで重要な規範である。規範を定立し、それにしたがって行政サービスを提供するという場合、旧来の行政管理的発想と同様

12) 大住 荘二郎『NPMによる行政革命 経営改革モデルの構築と実践』、日本評論社、2003、pp. 60-63。

13) 国レベルでも成果(アウトカム)を強く意識した政策評価システムの導入が進められている。林和喜「実績評価の現状と有効性検査」『会計検査研究』、第29号、2004. 3、pp. 185-202。

14) 基本指標、結果指標、成果指標、コスト指標の4指標から構成される。また、今後「自治体総合行政評価システム」への展開を図るとしている。山本和枝「NIRA型ベンチマーク研究の概要」『政策研究』、vol. 16、10、2003. 10、pp. 18-21。

15) 古川 俊一「地方行革の新展開と経営志向の台頭 NPMと評価の効用と限界」『季刊行政管理研究』、105、2004. 3、pp. 46-47。なお、以下の事例については筆者が取材等にもとづいて整理しなおしたり、説明を加筆・修正した箇所がある。

16) 評価プロセスは内部評価(1次評価:部内、2次評価:組織横断的なプロジェクトチーム)と外部評価の2段階構成となっており、外部評価(3次評価)は市民参画による「まちづくり評価委員会(公募市民、学識経験者、市民団体代表の計20名)」が行う。3次評価を経て確定し、評価結果が公表される。知的情報資源については、市役所内に「都市政策研究所(UPI)」を設置し、外部からも研究員を招聘しつつ活発に政策研究を行うと共に、職員啓発ならびに職員と一体的に政策情報の発信を行うなど、人的資源の拡充に向けた動きが活発である。後述するUPIのBSCも政策研究の成果である。

17) たとえば、筆者の居住する東京都杉並区では、自治の基本理念や区政運営の原則(区政への住民参画と協働の枠組みを持つ。区では「憲法」類似のものとする)について定めた、「杉並区自治基本条例(平成14年12月3日条例第47号)」がある。

と捉えられそうだが全く異なる。なぜなら、一部自治体で導入されつつある自治基本条例は、住民参加あるいは住民との協働プロセスを経て制定されている規範だからである。いうまでもなく、この規範策定は「個別化」あるいは「差別化」の要素が全面に出る。なお、いわゆる社会的共通資本は、制度そのものとは異なるものの、規範としての側面に着目してここに含めておく。

これらの改革の流れや事例から得られる特徴を、ガバナンスならびにステイクホルダーを含めて一般化すると以下のように整理できる(表1)。若干説明を加えると、まず、「改革の観点」としては、これまでの分析から、①戦略的枠組み、②行為規範の定立、③政策評価システムの構築、④無形資産の充実、そして⑤経営基盤の確立といった5つの観点を抽出できる。5つの観点に対応して、「改革の戦略」が導き出される。例えば、①については、企業の経営手法と、経営の中身をチェックし改善する経営品質賞などを導くことができる。改革の「方向性」は、それぞれの自治体の取り組み方である。個別化は理念や仕組みを導入するのでは不十分であり、個々の団体の身の丈にあった取り組みが必要であることを示す。「ガバナンスとの関連」は、5つの観点が、ガバナンスの意義というプロセスとの関連が強いのか、構造問題との関連が強いかを示す。例えば①は、構造を前提に、どのように戦略目標が具体化されるかのプロセスに関連する。②はそもそもの出発点を決め、組織体の仕組みと行動の両者を構造的に決する。最後に、「ステイクホルダー」は複雑である。例えば①は、住民はもちろんのこと、住民意思を汲んで行為する議会が利害を有しよう。また行政トップの首長はまさに枠組みを決める当事者である。さらに、戦略が償還確実性を担保するという意味で、投資家もステイクホルダーの一角を占める。②については全ての者が利害関係者足りうることは自明であろう。③はもっぱら行政内部の道具であるが、議会に対し説明可能な評価制度でなければならず、ひいては行政サービスの名宛人である住民も最終的には射程に含まれよう。

表1 国内における自治体ガバナンス改革の要素

| 改革の観点 | 改革の戦略(代表例) | 方向性 | ガバナンスとの関連 | ステイクホルダー ¹⁸⁾ |
|--------------|------------------------------|---------|-----------|----------------------------------|
| ①戦略的枠組み | 企業の経営手法 TQM, 経営品質賞 | 個別化 | プロセス | 住民+議会 ¹⁹⁾ +首長 +投資家 |
| ②行為規範定立 | 住民参加と協働 自治基本条例 社会的共通資本 | 個別化 | 構造 | 住民+首長・職員+議会 +投資家(+国) |
| ③政策評価システムの構築 | 業績測定 ベンチマーク | 一般化 | 構造+プロセス | 首長・職員+議会+住民 |
| ④無形資産の充実 | 人的資源再構築 情報資源の蓄積とITによる共有 | 個別化+一般化 | 構造+プロセス | 首長・職員+住民 |
| ⑤経営基盤の確立 | 財源(税収・手数料)確保 効率的資金調達(起債等) | 個別化+一般化 | 構造+プロセス | 住民+首長+投資家 |

これらは、ガバナンスの階層性を前提に、改革の方向ならびにステイクホルダーがネットワーク的かつ複雑に関係し合うことを示している。このため、行政経営を進めるうえで最適解を見いだすことは困難

18) ガバナンスの議論では、行政部門におけるステイクホルダーは政府と理解されているが、政府の具体的プレーヤーは首長(厳密には経営陣。自治体では部局長以上となるうか)と職員とに二分できる。本稿で取り上げるBSCでは職員の位置づけも重要であることから、ステイクホルダーについては行政部門を、あえて首長と職員とに二分して位置づけた。

19) 議会は、会期にもとづいた会議体という性格から行動に制約がある。機能的には住民の代表として戦略目標の設定に関与する。設定後は、評価システムを通じて首長を頂点とする行政機構の監視役に任ずることとなる。

である。そこで、ステイクホルダーの関与（参加のみならず協働を含む）と総意に基づく、一定の仮説に基づいた戦略的経営 ホリスティック・アプローチが重要になってきているといえる。ここにもっぱら企業の戦略的経営のツールとしてのBSCが相応の注目を集める理由がある。

即ち、ガバナンスでは構造から見た場合にステイクホルダーの参加と協働が重要であるが、プロセス面でも、行政のみが、顧客としての住民に対して行政サービスを提供するという単方向でマネジメントをすることは適切とはいえない。多様なステイクホルダーが関与する過程が、時に双方向となりつつ、所掌分野に対する免責の前提としてのアカウントビリティのもとで、合理的にマネジメントされることが必要である。ここで、BSCでは、基本的には人材（従業員の立場）、業務改革（経営者の立場）、顧客（外部利害関係者の立場）、財務（株主や銀行などコーポレートガバナンスに関与する立場）の各視点から戦略を実行し業績を評価する。自治体では、それぞれ「職員の立場（アウトソース先やPFIの民間事業者を含みうる）」、「首長の立場」、「住民の立場」、「（金融機関を含めた）投資家の立場」と置き換えられる²⁰⁾。そして、BSCは、結果の業績測定だけではなく、結果をもたらすに至るプロセスを「過去の実績 短期的見通し・計画 中期的計画 長期的計画」の各時間軸に則り、評価と検討の対象に含めることに特色がある。ガバナンス型の行政経営の改革を進めるうえで、おのずと重視されてきた住民の視点、行政サービス提供のプロセス、財政・財務、人材育成等といった多様な要素を調和し可視化できる可能性がある。

それでは、民間企業の戦略的経営をベースとするBSCの基本的な考え方と現在の到達点はどのようなものであろうか。次に素描していきたい。

3 . BSCの基本概念と論点（近時の文献サーベイ）

(1) BSCの意義

1970年代までの工業化時代の企業は、規模と範囲の経済からいかに多くの利益を獲得するかによって勝敗が決まってしまったといわれる²¹⁾。しかし、20世紀末に至って情報化時代が到来し、設備や機械のような有形資産にではなく、知的資産に投資を行い、それをマネジメントすることが求められるに至っている。

日本企業ということで見ると、1980年代までは品質管理と原価低減によって競争優位に立つことができたものの、90年代以降は、さらなる経営の効率化を図るために品質管理と原価管理を徹底するとともに、「測定」を前提とした経営の「可視化」が重要となっている。そして明確なビジョンと戦略にもとづく経営を行う必要があるとされる²²⁾。「顧客、サプライヤー、従業員、プロセス、技術、イノベーション」などにも投資を行うことが求められ、「企業価値の創造」を行うことが日本企業にとって不可欠となる。

このような将来の企業価値の創造や評価を行う場合には、財務的業績評価指標を利用することだけでは不十分である。このため、将来の業績向上を導く業績評価指標、すなわち非財務的業績評価指標を併用することで、過去の業績を示す財務関連指標を補強する。加えて、行動の戦略的フレームワークが必要となる。以上から、BSCの必要性と合理性が導かれる。櫻井（2003）によると、実際の経営への役立ちとしては、第1に戦略の策定と実行のシステム、第2に報酬に連動させた業績評価システム、第3に経営品質向

20) 議会は、前述したように、理念的には、議会の意思を、住民代表として住民の多数意思に近似させる民主主義的プロセス（討議と採決）を経て、当該自治体の方向性を決定する機能を持つ。そこで「住民の立場」に含めることが至当であろう。

21) A.D. Chandler, Jr., *Scale And Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

22) 櫻井通晴『バランスト・スコアカード 理論とケース・スタディ』、同文館出版、2003、p. 6。

上のためのツール，であるとする²³⁾。

BSCを構築するにあたっては，企業のミッションとビジョンを起点に，これを実現する戦略を具体化していく。プロトタイプでは4つの視点 (perspective) が設定されており，財務の視点 (財務的視点)，顧客の視点，社内ビジネス・プロセスの視点 (業務プロセスの視点，内部ビジネス・プロセスの視点)，学習と成長の視点 (人材と変革の視点) から企業の業績測定を行い，バランスをとりつつ戦略の実施を図る。吉川 (2003) はビジョンと戦略を実現するための視点を抽出することを目的に，Jhon F. Rockart教授の重要成功要因 (CSF : Critical Success Factor) 分析を応用すべきものとしており²⁴⁾，こうした手法を並行的に活用し戦略を各視点に落とし込んでいくこととなる。

ここに，BSCにいう「バランス」とは以下の3点を意味する²⁵⁾。第1に，前述した，財務的業績評価指標と非財務的業績評価指標の間のバランス，第2に当該組織の内部および外部の要素の間のバランス，第3に遅行 (lag indicators) 指標と先行指標 (lead indicators) の間のバランス，である。

これらのうち第1点は，財務的事項と非財務事項を相互参照 (バランス) しながら制御することを意味する (非財務的事項については後述)。第2点における外部の要素とは，財務面についての利害関係人および顧客を表し，内部の要素とは，被雇用者および組織内部における業務プロセスを表しており，戦略を効率的に実践するうえで，時に利害が衝突するこれらの要素がバランスすることを意味する。

第3点については，過去，現在ならびに将来の時間の経過に沿った均衡を意味する。遅行指標の典型例は，売上高や経常利益などの財務指標である。遅行指標については，客観性に富んでいるうえ，一般的に入手が容易である。一方，先行指標はパフォーマンス・ドライバーであり，遅行指標の目標値達成の前提をなす。典型例としては，遅行指標とされる「顧客満足度 (の向上)」の前提指標となる「対応時間 (の短さ，あるいは長さ)」がある。ただし対応時間のような指標は，将来の業績改善を占う性格を有するものであるものの，これらの指標の主観的性質から，正確なデータの収集は遅行指標に比して相対的に困難と指摘される。遅行指標だけでは将来を見通した目標への到達方法が明確にならず，先行指標だけでは足下の改善動向を把握することは難しいという意味で，両指標は補完関係にある。

(2) BSC構築において近時指摘される事項

Kaplan and NortonがBSCを発表後，企業における実践例が数多く出ている。ケーススタディの増加に伴って，経営学あるいは会計学の観点から多くの指摘が行われてきている。理論面だけをとりあげて考察する段階ではないとの指摘がある一方で²⁶⁾，後述するような因果関係の問題など，理論的妥当性を支える部分での議論も多い。

ここでは行政経営とも関連する，戦略マップ (strategy maps ; 各要素や指標間の因果関係計測の問題を可視化) ならびに無形資産の有形資産への転換 非財務的指標の重要性と分析手法について論じておく。

① 戦略マップ

Kaplan and Norton自身が認めるようにBSCは業績評価を中心とするシステムから，戦略を実施するシ

23) 櫻井通晴「BSCの経営への役立ち」『企業会計』, vol. 55, 5, 2003, p. 21. なお，櫻井教授は，もともとBSCは戦略実行のためのマネジメント・システムであるが，国内企業のケーススタディを通じて，戦略の「策定」に活用する例が発見できたとする。

24) 吉川武男『バランス・スコアカード構築』, 生産性出版, 2003, p. 60.

25) Niven, Paul R., *Balanced Scorecard Step by Step For Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2003, pp. 23-24.

26) 長谷川恵一「バランススコアカードと予算管理」『会計』, 第161巻第5号, 2002. 5, p. 786.

システムへと内容を深化させている。戦略実施のプロセス（因果の流れ）を明確にする点から戦略マップが重要である。戦略マップは、ある組織がイニシアティブと資源を活用して戦略を実行していく場合には、設定された目標、それを実現する重要成功要因（CSF：Critical Success Factor）、業績指標等が個々の項目だけでなく、各視点のレベルにまで因果の連鎖で連結することを可能とする（BSCの各視点や指標における因果関係の問題については後述）。逆に言えば、因果の流れに裏付けられない、すなわち戦略マップを持たないBSCは十分に機能しないと考えられる²⁷⁾。将来を見越して戦略を立て、この戦略を着実に実行するために戦略マップが必要となる。この意味で、戦略マップは「仮説検証のツール」である²⁸⁾。

② 無形資産の有形資産への転換 「戦略レディネス」

次に、非財務的指標については、最近Kaplan and Nortonは、「人材と変革の視点」における無形資産を全ての組織戦略の基本に位置づけ、無形資産の戦略的レディネスに関する業績測定的重要性を指摘する²⁹⁾。戦略レディネスは、直接的ではないものの「流動性（liquidity）」に寄与するもの、すなわちキャッシュを生み出すものと捉えられる。ちなみに戦略レディネスのカテゴリーとして、1) 人的資本（Human Capital；例として雇用者の有する熟練、才能、知識）、2) 情報資本（Information Capital；例としてデータベース、情報システム、ネットワーク、技術インフラ）、3) 組織資本（Organization Capital；組織文化、リーダーシップ、各組織レベルにおける戦略目標達成に向けた連携、組織内の知的情報を共有するチームワーク）、の3点をあげる。

1) については、組織内に「戦略的業務スタッフ（strategic job families）」を設定し、この専門集団が備えるべきコンピテンシーと現在のコンピテンシーの差を測定することで、人的資産の拡充を目指す。専門集団の有する能力の、組織全体へのレバレッジ効果の極大化を意図する。2) については、インフラとアプリケーションの戦略的ITポートフォリオが、どのように重要な内部的業務プロセスを支援するのかを計測する。3) についてはもっとも計測が難しいところであるが、Kaplan and Nortonは、組織全体を評価した後に、構成する4要素について評価するものとしている。

問題は評価・測定方法にある。この「人材と変革の視点」における戦略レディネスの測定については、サービス業で従業員の態度や満足度といった要素が、顧客との良好な関係を築き、高い収益性を得るための「重要な変数」であることが明らかになっている。職務の熱心さや会社への忠誠心が高い組織が顧客への印象を向上させ、顧客の定着率の上昇から財務成績もよい、という因果の連鎖が見いだされているわけである³⁰⁾。近時は「人材と変革の視点」に必要な学習能力に関連して、組織の学習能力測定の実験が行わ

27) 論者によっては戦略マップを必ずしも重視しないものもみられるが、疑問である。たとえば、田中敬人「自治体におけるBSCの導入」『行政&ADP』, vol. 39, 2003. 6, pp. 21-22。本稿は自治体におけるBSC導入を対象にしているものの、行政部門においても戦略マップの重要性は変わらないものと思われる。

28) もっとも、戦略マップが作成できれば戦略マネジメントが完成するわけではなく、たとえばビジネスユニットのトップ（例えば経営陣や部長）が戦略目的を決定し、目的を実現するうえで必要な、業績指標や具体的なアクションプランについてはマネージャークラス（例えば課長）との協働作業により策定される。清水孝「統合的戦略マネジメントへの発展」『企業会計』, vol. 55, 5, 2003, p. 80。なお、戦略マップは、Kaplanらの1996年までの著書“The Balanced Scorecard Translating Strategy into Action”ではみられなかった比較的新しいツールである点には留意を要する。櫻井、前掲書、2003, p. 77。

29) 詳しくは、Kaplan, Robert S. and David P. Norton, Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets. *Harvard Business Review*, vol. 82, No. 2, 2004. 2, pp. 52-63を参照されたい。なお、“readiness”とは「準備・対応」といった意味であるが、迅速性というニュアンスを持つ。「人材と変革の視点」はやや長めのスパンでとらえられるが、究極的には財務指標による有形化、つまり企業であれば企業価値の極大化がミッションであるため、迅速ないし早期の対応が求められるものと考えられる。ちなみに、Kaplanらは、レディネスを「無形資産が戦略の必要性を充足する程度」と定義づけている。Kaplan, Robert S. and David P. Norton, *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston, MA: Harvard Business School Publishing Corporation, 2004, p. 212。

れている。従業員満足度は、従業員の戦略的行動の成果変数であり、戦略的行動を導く操作変数ではないことや、従業員のコミットメントの方向性を判別できないという限界から、「従業員満足度に替わる尺度が必要³¹⁾」と指摘される。

(3) BSC導入・運用における障害ならびに理論的課題

これまで論じてきたように、BSCは事例の集積とともにもっぱら実務で改良が加えられている。その一方で導入あるいは運用の際の障害が指摘されたり、疑問や批判などが投げかけられているのも事実である。

業績評価手法としてのBSCの受用性（導入における障害）に関わる代表的な指摘として、第1に、導入プロセスにおける障害の存在、第2に、より本質的なものとして、業績指標間の因果関係把握の困難性等の批判あるいは疑問、がある。

第1の点については、Kaplan and Norton自身が早くから指摘しているものである。構造的課題と組織的問題とに2分される³²⁾。前者の構造的な課題とは、顧客満足度のような非財務的業績評価指標で財務的評価手法を補っているといった誤解から、BSCの機能を過小評価するものである。ただし、BSCはまさに2つの指標を分けた上で、過去と将来を別に評価するツールとして有効と反論される。後者の組織的問題とは、経営トップのコミットメント不足がもたらす失敗、成功事例に倣い安直に同様ないし類似の業績評価指標を導入することによる失敗、ならびに「完璧な」BSCの追求がもたらす失敗といった問題点を指す。これらは、事例の蓄積とコンサルタント等の専門家の適切な活用によって、徐々に克服されている。

一方、第2点であるBSCに対する批判ないし疑問については、原理的課題として議論されているところである³³⁾。代表的なものとしてNorreklit (2000) は、第1にBSCの想定する因果関係の意味が曖昧であること、すなわち因果関係と論理的関係や手段・目的関係などが混在しており、4つの視点間あるいは成果とパフォーマンス・ドライバーとの関係についての説明が明確でない、第2にBSCのモデルがトップダウン型であることから、現在の動態的組織環境にそぐわないとする³⁴⁾。これに対して、Kaplanらが明確に意識したか否かは定かではないものの、第1の点については、シアーズの因子分析の例や、アナログ・デバイス社やグルポ・バル社のダイナミック・シミュレーション・モデルの例を用い、因果的連鎖の検証が可能であることを示そうとしている³⁵⁾。また、第2の点についても、ダイナミック・シミュレーション・モデルによって本社と個々のビジネス・ユニット間の双方向の対話が可能となる点を明らかにした。また、戦略的対話やダブル・ループの学習の有用性等についても指摘しており、Simonsの概念³⁶⁾を参照するよう

30) Rucchi, A.J., S.P. Kirn, and R.T. Quinn, The Employee Customer Profit Chain at Sears. *Harvard Business Review*, vol. 76, No. 1, 1998, pp. 82-97.

31) 小倉昇「BSCと組織の学習能力」『企業会計』, vol. 55, 5, 2003, p. 50.

32) Kaplan, Robert S. and David P. Norton, *The Balanced Scorecard Translating Strategy into Action*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996, 吉川武男訳『バランス・スコアカード』, 生産性出版, 1997, pp. 348-351.

33) ただし、小林教授によると、BSCの意義を基本的に否定するのではなく、概念の明確化によりBSCの有効性を高めようとするものであるとする。小林哲夫「BSCと戦略的マネジメント」『会計』, 第158巻第5号, 2000. 11, p. 1.

34) Norreklit, T., The Balance of the Balanced Scorecard; Critical Analysis of Some of its Assumptions. *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 1, 2000. ただし、当該部分小林哲夫「BSCと戦略的マネジメント」『会計』, 第158巻第5号, pp. 2-3からの再引用。Norreklitは多様な尺度間を因果関係とみるのではなく、「凝集 (coherence)」を確立するのがよいと示唆する。同上, p. 4. このほかの批判的見解としては、de Haas, M. and Ad Kleingeld, Multilevel Design of Performance Measurement System: Enhancing Strategic Dialogue throughout the Organization, *Management Accounting Research*, vol. 10, No. 3がある。

35) Kaplan, Robert S. and David P. Norton, *The Strategy Focused Organization*. Boston, MA: Harvard Business School Publishing, 2001, 櫻井通晴監訳『キャプランとノートの戦略バランス・スコアカード』, 東洋経済新報社, 2001, pp. 384-392.

に示唆もを行っている。

ただし、これらの点については、これまでの管理技術の観点から別の考え方も提起されている。小林（2003）は³⁷⁾、動的ビジネスについての数理モデルを設定していない状況では、BSCに関して想定した因果関係の検証は不可能とする。むしろ、「仮説の集合から導き出された目標値を人々は妥当なものとして受け入れるのか」が重要とみる³⁸⁾。その意味で、経営者とマネージャークラスとの間の双方向の対話なくしてBSCが組織に受け入れられることは難しいと思われる。主観的なかたちであれ「因果関係を追求」³⁹⁾していくことがBSC構築過程において重要と考えられる。

表2 BSCの抱える課題（行政部門にも影響すると目されるもの）

| 種 別 | 指摘される課題 | 対 応 |
|-----------------------|----------------|----------------------------|
| 導入時点の課題 | ①構造的課題 | (不要) |
| | ②組織的課題(組織の受容性) | コンサルタント等のメンター活用 |
| 理論的課題 指標間の因果関係の脆弱性 | ①因果関係そのものの不存在 | モデルの活用 (但し、現在のところ不十分) |
| | ②動態的組織環境との不整合 | モデルの活用+ダブル・ループ学習 |
| | ③管理技術面からの課題 | 経営幹部と中間層との間における双方向の対話確保・充実 |

4．先行事例の予備的分析

BSCは、公共部門にも導入可能な戦略的経営システムとされており、海外では導入された例も多い。仮に直接的には導入に至らなくても、「BSC的な考え方」で業績測定などが行われる例も散見される。本節では、これまでに論じた行政経営におけるBSCの位置づけとBSCセオリーの到達点を前提に、国内の行政部門（ここでは自治体について考察する）の導入例ならびに導入・運用するうえでの留意点等について考察する。

(1) 国内におけるBSC導入に向けた動きと阻害要因

国内では、BSCを実際に活用するまでに至っている自治体はほとんどみられない。ただし厳密に言えば、第1に、導入済みで実際に活用している自治体、第2に、BSCに基づく経営体系を構築したものの実施に至らなかった自治体、第3に、検討のみが行われた自治体がある。第1の例として三重県病院事業庁、姫路市、練馬区⁴⁰⁾、第2の例として千葉県、第3の例として札幌市ならびに横須賀市、を代表的な事

36) Simons, R., Antonio Davila and Robert S. Kaplan, Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy: Text and Cases, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999.

37) 小林教授は、そもそもBSCは従来から言われていることをまとめただけであり新鮮味はなく、前提とする人間行動についての想定が単純すぎるとする。経営においては多種多様な要素がカオスの状況にあり、その「闘ぎ合い」のなかから新しいものが生まれるのであり、単純な因果系列ではないとする。小林啓孝「管理会計変貌の視点」『会計』、第153巻第3号、1998. 3, p. 68.

38) 小林啓孝「BSCと業績評価」『企業会計』、vol. 55, 5, 2003, pp. 36-37.

39) 廣本敏郎「変革の時代の管理会計 ABCとバランス・スコアカード」『企業会計』、vol. 53, 1, 2001. 1, p. 167.

40) 練馬区では、文書事務改善を目的にITを導入するとともに、BSCも活用してBPR (Business Process Reengineering) に取り組んでいる。片田保「ポスト電子自治体の戦略行政 第2回行政経営力の強化」『地方財務』、第589号、2003. 6, pp. 125-128.

例としてあげることができる^{41) 42)}。体系を構築ないし検討したり、構想を策定したものの実際の運用に至らなかった自治体が多いものと思われる。

BSCの行政経営への導入に至らなかった要因はおおよそ以下のとおりと考えられる。第1に、既存の中長期計画や行政改革大綱等との整合性確保が難しいこと(計画と整合的で、マネジメント上適切な業績指標の設定と絞り込みが困難)、第2に、業績測定システム(政策評価や事務事業評価制度)の導入を優先していること、第3に、職員意識(組合との関係)、第4に、評価指標の設定困難性、第5に、BSCの運用段階での困難性(評価サイクルの設定と職員への負担、予算・人事制度との連動確保の困難)、である。第1点について、若干コメントしておく。

BSC構築には、導入する組織のミッションとビジョンを明確にし、これらのミッションとビジョンを実現する戦略を、いくつかの視点に落とし込むことで可視化していく。可視化プロセスは一般的に、①ビジョンと戦略の策定、②ビジョンと戦略を実現する視点の洗い出し、③戦略マップの作成と戦略目標の設定、④重要成功要因の洗い出し、⑤業績評価指標の設定、⑥ターゲット(数値目標)の設定、⑦戦略プログラムないしアクションプラン作成、である⁴³⁾。前節でも論じたように、時間軸の他、さまざまなバランスに留意しつつ可視化する。企業における成功例は中長期計画とBSCの整合性を必要条件とする⁴⁴⁾。自治体全体での導入を検討する場合には既存の中長期計画や実施計画との関係、いいかえれば中長期計画などに掲げられた多数かつ複層的なビジョン(部 課 係)と整合を図る必要が出てくる。しかも法律に基づく事業が多いという日本の特質が複雑化に拍車をかけ、事業選択の余地に乏しいなかで取り組む必要がある。どの視点にどの業績指標を配賦するかという点でいかに困難な作業と考えられる。

では、先行導入ないし検討事例はどのように行われているであろうか。ガバナンスやBSC理論の最近の傾向も踏まえつつみてみる。

(2) 先行検討ないし導入事例のケーススタディ

ここでは、自治体でもっとも早い時期にBSCを検討し結果を公表している札幌市、庁内のシンクタンクが試験的に作成を行った横須賀市都市政策研究所(両市共に導入可能性についての検討のみ。BSCや戦略マップについては「イメージ」とする)、県立病院経営室の支援のもとで経営強化を図る三重県病院事業庁、政策評価とBSCを統合した行政経営システムを構築中の姫路市(両自治体については導入済み)の4例についてみてみたい⁴⁵⁾。本格導入に至っているものが三重県など一部であり、経年比較可能なデータ蓄積等に難があること、4自治体で作成されたすべてのBSCを分析しているわけではないことなどから、あくまで「予備的」分析と位置づけて論じていきたい。

41) なお、筆者の取材したところでは、第二、第三のケースに分類される自治体においても、BSC「的」な視点ないし観点で、事後の政策評価制度等を構築ないし運営しているという自治体が見られる(例えば、千葉県、札幌市、横須賀市)。また、特定部門のみで試行段階にあり、浸透状況あるいは効果を見極めた後に、本格活用を決定する、とした自治体もある。

42) 横須賀市では、今のところBSCよりも独自に構築した「行政評価システム」のほうが市に適した行政経営システムの一部とみる。理由は、これまで時間をかけて政策評価の枠組み作りに取り組んできた(基本計画に基づくまちづくり指標「施策取組指標」策定)ため職員に浸透しているという点(職員の受容性)、住民参画の組み込みが容易である点(ガバナンスの観点)、施策体系にもとづく庁内IT化との整合がとれる点などによる。

43) 吉川、前掲書、2003、p. 30。

44) 例えば、櫻井、前掲書、2003、pp. 139-141。

45) 資料の出典は以下のとおり。札幌市バランス・スコアカード研究会「戦略的総合マネジメント・システム構築に関する研究報告書」、2001. 3、三重県病院事業庁「平成15年度マネジメントシート」、2003. 2、姫路市「姫路市行政評価システムモデル実施に関する報告書」、2003. 8、野間俊行「行政経営へ向けての戦略経営ツール(BSC導入に関する研究)『政策研究よこすか』、第5号、2003. 3、pp. 65-67。三重県および姫路市については主にホームページより入手した資料により分析を行った。

① 各自治体のBSCの特徴（後添の図1を参照）

まず概括的にいえば、札幌市と三重県については四つの視点からなるオーソドックスな構造となっている。但し、札幌市では企業とは異なって「顧客の視点」が「財務の視点」よりも上位に位置づけられている。姫路市は行政評価制度と一体的に導入していることから仕組みは複雑であり、「部レベル 課レベル」の二層構造である。横須賀市は研究所での検討ということもあり、他とは異なり、学習と成長の視点をかなり重視した構造となっている。BSCの業績指標は、多いもので20指標、少ないもので13指標である。以下、中長期計画等との整合性、行政評価との関係、戦略マップの構造を中心に、個々に論じる。

(a) 札幌市

札幌市（本分析ではもっぱら「児童家庭部」のケースをとりあげた）については、BSCのプロトタイプに相当忠実にBSCを作成している。既存計画との関係は、「長期総合計画」と「新行政改革大綱」（両者共にBSCの策定時点のもの）の内容を組織別に整理する取組みとしている⁴⁶⁾。これらの計画・大綱の各視点への展開については、「顧客の視点」に長期総合計画の内容を展開する、という方法をとっている⁴⁷⁾。ここで札幌市の児童家庭部の戦略マップをみると⁴⁸⁾、各視点が相互に関連するという双方向の矢印が書き込まれているため因果の流れが必ずしも明確とはいえない。しかし、注意深くみると、業務プロセスの改革が「財務の視点」、さらに「顧客の視点」、つまり長期総合計画等の具現化へと結びつく仮説が見て取れる（図1ではこれが明確となるよう、筆者の判断で、もとの戦略マップから双方向の矢印を削除して表示してある）。一方、「業務プロセス」と「学習と成長の視点」とがダブルループで結びつけられている。短期的な業績測定ではなく、中長期的な時間軸で職員のモチベーションを向上させようとする工夫がみられる。

(b) 三重県病院事業庁

三重県病院事業庁（5つのBSCのうち、本分析では「志摩病院」のケースをとりあげた）では、平成10年度から13年度までの「第1次経営健全化計画」（収支の健全化を目的）、平成14年度から15年度までの「第2次経営健全化計画」（収支の健全化・機能の健全化・自立の健全化の3点を目的）期間を経て、現在中期経営計画（「三重県病院事業中期経営計画」）の実施段階に入っている（平成16年度から18年度）。そして、県立病院経営の再建と自立的経営基盤の確立のため平成14年度よりBSCを導入している。病院事業を管掌する病院事業庁と、県内4病院（総合医療センター、こころの医療センター、一志病院、志摩病院）の5つの組織が導入対象である。経営強化を目指す志摩病院のBSC、特に戦略マップの特徴は、医業収支の改善に向けた因果の流れを明確に見出せる点である。敷衍すれば、一方で、インフォームド・コンセント等に基づく患者満足度の上昇（「顧客の視点」）による市場シェア上昇や患者取扱者数の増加などの数量効果を狙う。他方、院内研修と職員満足度の向上（「学習と成長の視点」）により中長期的に組織活性化を図り、医療品質の向上と業務の改善（「内部プロセスの視点」）につなげ、最終的には、顧客満足度の上昇と相まって、医業収益率向上と外来・入院単価向上によって医業収益の改善を図るという仮説を構築している。

(c) 姫路市「行政評価システム」

姫路市（本分析では、第20部会の「下水道局」および下部組織の「下水道整備1・2課」のケースをと

46) 札幌市、前掲報告書、2001、p. 20。裏からいえば、次の中長期計画等の策定に結びつけるという発想はかならずしも強くないように思われる。

47) 同前、p. 25。なお、本稿ではとりあげていない緑化推進部では、BSC作成時の長期総合計画がハード中心の記載のため、ソフト事業も重視した「緑の基本計画」の枠組みを参照し整理している。

48) 同前、p. 27。

りあげた)は、戦略目標を明らかにした成果(アウトカム)志向にマネジメントサイクルをミックスした行政経営へのシフトを図る観点から、「行政経営システム」を構築し、政策評価とBSCの統合化・体系化を図っている。平成15年度まではモデル評価の段階であり、全庁を28の部会(基本となるのは部や局)に分けて試験的に導入し、有効性等の確認と検証を行っている⁴⁹⁾。導入対象は、部(会)レベルと、部を構成する課単位であり、二段階の枠組みである。内容的には、(a)部の方針書(部のミッションとビジョン、重点戦略を明確化)、(b)部の戦略目標シート(BSC)、(c)(部会を構成する課の)課の組織活動評価シートA(課の方針・目標)、(d)課の組織活動評価シートB(アクションプラン)、(e)課の組織活動評価シートC(BSC)、(f)課の組織活動評価シートD(BSCを分析することで得られる課題抽出、改革・改善の方向性とアクションプランを視点毎に定性的に整理したもの)、(g)課の事務事業評価シート(A~D)⁵⁰⁾、といった重層的構造である(図1では、(b)および(e)を整理して記述)。

このBSCを活用した行政評価システムでは、タイトルのとおり評価制度との連携(用語の関係でややトートロジーになる)が重視されている。すなわち、「部門の方針や戦略を考える際の基本は、総合計画の体系と整合性を取る」こととし、「部会の方針や課の戦略を検討する際に、市政の概要の『中項目』レベルを参考に」する。この「中項目」がほぼ内容的に「施策」と一致することから、課でも施策評価を行っている。いいかえれば、「各課の組織活動評価をすることを通じて、施策レベルでの目標達成度を評価」することになる⁵¹⁾。ここが評価制度とBSCの一致点である。そして、BSCへの落とし込みについては、施策ならびに事務事業は、もっぱら「顧客の視点」にかかげられているとみられ、これを支えるかたちで、「コスト財政の視点」「プロセスの視点(プロセスの改善)」「組織人材の視点(組織の活性化、人材育成の状況)」の順に因果の流れを形成する。ただし、他の事例でみられる、戦略マップとしての作り込みはなされておらず、因果の流れは必ずしも明確とはいえない点を指摘しておくべきであろう⁵²⁾。BSC自体の完成度の追求よりも、さしあたり行政評価制度の導入を目指すため、担当者の取り組みやすさを優先したのではないかと推察される。なお、局レベルは、課レベルに比し定量的な指標が欠如したり定性的な箇所がある。

(d) 横須賀市都市政策研究所

横須賀市都市政策研究所では、既存の事業計画を前提として、「顧客の視点」を最高位に置き、なかでも政策提言をもっとも重視したBSCとしている⁵³⁾。特徴は、「業務プロセスの視点」「学習と成長の視点」といった視点を設定する代わりに、「情報(収集・発信)」「人材育成」「組織(ネットワーク)」の3視点を置いている点にある。これは、3.(2)②で論じた戦略レディネスに通じるものと評しうる。強いて対応関係をあげれば、戦略レディネスという人的資本は「研究員の学位取得」と「研究員の論文発表」に、組

49) モデル実施試行を行ったのは、部会方針書・戦略目標26、課組織活動評価41、事務事業評価77となっている。姫路市、前掲書、2003、p. 10。

50) 事務事業評価シートAは「現状把握・分析/計画」、同シートBは「実績チェック」、同シートCは「総合評価/相対評価」、同シートDは「改革/改善」を目的とする。シートBでは、有効性(顧客の視点)、効率性(財務の視点)、業務プロセス改善度(プロセスの視点)、組織体制・人材活用・配置状況等(組織・人材の視点)の4点から難易度補正等を経て客観的にスコア化する。シートCでは有効性・必要性、効率性、業務プロセス改善度、組織・スキルの各視点から定性的主観的にスコア化する。シートDでは、執行方向(アウトソースなど)、業務プロセス改善(工程簡素化、情報化推進、市民参加機会の充実・改善)、組織活性化、人材活用・育成などについて改革の処方箋を定性的に検証する。

51) 姫路市、前掲報告書、2003、p. 46。

52) ただし、ホームページからは入手できなかったが、作業過程で作成された可能性がある。

53) 作成方法は既存の計画をベースとする。曰く、「本来ならば、戦略目標に対する成果指標を基に最適な行動計画を考えるべきであるが、研究所自体の事業計画があることから、これに逆に合わせるかたちで戦略マップを作成している。事務事業評価についても配慮している。野間、前掲論文、2003、p. 66。

織資本は「産学官の研究担当との連携」となる。情報資本については、研究所独自のシステム構築とはなっておらず対応させることは困難であるものの、国内自治体でも有数のITインフラを構築している横須賀市の情報システムとの関係整理を前提に、戦略マップ上に表示することも可能と思われる。一方、研究機関としての性格、いいかえればコストセンターとしての位置づけから、財務面については所与の条件としており、研究予算の確保は次元をやや区別して考えている。このため戦略マップでは研究所の経営効率の向上といった観点は盛り込まず、政策提言との間に直接の因果の流れを有するとは捉えていない。

② ガバナンスならびに行政経営のサブシステムとの対応（後添の表3を参照）

ここでは、ガバナンスならびに行政経営のサブシステムとの関連性についてみておく（定性的に評価）。

まず、2. で論じたガバナンスとの関連でみた場合に、「住民参加・協働」、「規範」、「ステイクホルダー」ならびに「市場」といった観点がある（表3の「②ガバナンスとの関連」を参照）。「住民参加・協働」については、試行段階の事例が多く、また病院事業の場合、民間でも参入可能な事業形態でもあることから、これまでのところ関連性はあまりみられない。自治体の政策評価制度では外部評価を導入する例が出つつあるのと対照的である。なお、姫路市の行政評価システムでは、事務事業の評価にあたり、一部住民参加の観点が入り入れられている（「事務事業評価シートD」）。「規範」については、中（長）期計画等との整合が図られている点は関連性が認められる。三重県以外では、前述のようにもっぱら中長期計画等をBSC（特に「顧客の視点」）に展開していることから自明のところである。ただし、現在のところ、施策体系と組織とが必ずしも一致していないために、組織（部、課、係など）をベースに戦略経営を行うBSCを作成するには若干の齟齬が出る。また、自治基本条例のような自治体ないし事業体の独自規範との関係は明らかではない。「ステイクホルダー」（「市場」との関係は後述）については、札幌市が住民や納税者といった観点が特に出ているほか、横須賀市では、研究機関の特殊性から行政内部でも顧客が存在する点を示している。ただし、BSCの策定に住民が関わっているケースはみられず、積極的能動的に行政と住民とが協働する枠組みの作り込みには道半ばの感がある。もちろん三重県以外では試行段階ないし研究レベルであるために、やむを得ないところである。「市場」との関係については、病院事業立て直しという経緯ならびに前述した医業収支の改善を目的とした戦略マップを持つ三重県の志摩病院がもっとも強い。

続いて、行政経営を支える経営手法や制度などの「行政経営のサブシステム」についてみると（表3の「⑧他の行政経営システム〔サブシステム〕との連携」を参照）、「政策評価・行政評価」との連携についてはいずれのケースも何らかのかたちで関連を持たしているが、姫路市を筆頭に三重県が特に関連性が強い。「政策の優先順位への配慮、予算配分」とBSCの連携性については、事業部門としての性格から三重県を除くと、それ以外の団体では必ずしも明らかではない。どの団体でも検討は行われているものの、BSC自体（さらに行政評価制度）が組織に浸透していないことに加え、組織と職員全てを説得可能な合理的な業績指標ないし評価手法を見出しがたいなかで、現状では模索の段階にとどまっている。「TQM、経営品質賞等」については、BSCが方針管理と米国のマルコム・ボルドリッジ国家品質賞（MB賞。日本経営品質賞はMB賞を日本的に発展させたもの）の影響も受けながら発展してきたものであることからもとも親和性が高い⁵⁴⁾。今回あげた事例で明示的に経営品質との関連をあげているものはなかったものの、

54) ただし、経営品質評価は組織の「体質評価」であるのに対して、BSCは経営行動の結果としての業績を対象として評価を基本とするために、評価の側面は異なっている。名取雅彦「バランススコアカード（BSC）構築による行政経営とITソリューション第5回経営品質とBSC」『地方財務』、第567号、2001. 8, p. 112。

図 1 各自治体BSCにおける戦略マップおよび業績指標

| 団体名 | 札幌市 児童家庭部 | 三重県 病院事業庁 志摩病院 | 姫路市 行政評価システム 下水道局 | 横須賀市 都市政策研究所 |
|--------|---|---|---|--|
| 組織名 | 児童家庭部 | 志摩病院 | 下水道局 | 都市政策研究所 |
| 組織目標 | 安心して子供を子育てられる環境づくり | 志摩地域の中核病院・2次救急病院として医療サービス充実と経営安定化 | 下水道早期整備・水質保全・治水による市民生活安全 | 21世紀の都市作りに向けた調査研究・政策立案 |
| 視 | 顧客 ①待機児童解消 ②多様な保育ニーズへの対応 ③子育て不安解消 ④家庭と地域での青少年の健全育成 | 救急患者取扱数 救急患者搬送シニア 新人院患者数 患者満足度 | 下水道整備・2課市街化及び市街化調整区域の下水道早期完成 | 顧客 ①政策提言 ②市職員の研究機会の拡大 |
| 財務 | ①待機児童数 ②延長保育実施園率 ③事業参加者数 ④児童会館利用率 | ①②に③に④に⑤に⑥に⑦に⑧に⑨に⑩に⑪に⑫に⑬に⑭に⑮に⑯に⑰に⑱に⑲に⑳に㉑に㉒に㉓に㉔に㉕に㉖に㉗に㉘に㉙に㉚に㉛に㉜に㉝に㉞に㉟に㊱に㊲に㊳に㊴に㊵に㊶に㊷に㊸に㊹に㊺に㊻に㊼に㊽に㊾に㊿ | ①市街化区域の下水道整備 ②市街化調整区域の整備 ③早期工事完了 ④早期工事完了 | 情報 都市政策研究所の認知度の向上 |
| 内部プロセス | ①に②に③に④に⑤に⑥に⑦に⑧に⑨に⑩に⑪に⑫に⑬に⑭に⑮に⑯に⑰に⑱に⑲に⑳に㉑に㉒に㉓に㉔に㉕に㉖に㉗に㉘に㉙に㉚に㉛に㉜に㉝に㉞に㉟に㊱に㊲に㊳に㊴に㊵に㊶に㊷に㊸に㊹に㊺に㊻に㊼に㊽に㊾に㊿ | ①に②に③に④に⑤に⑥に⑦に⑧に⑨に⑩に⑪に⑫に⑬に⑭に⑮に⑯に⑰に⑱に⑲に⑳に㉑に㉒に㉓に㉔に㉕に㉖に㉗に㉘に㉙に㉚に㉛に㉜に㉝に㉞に㉟に㊱に㊲に㊳に㊴に㊵に㊶に㊷に㊸に㊹に㊺に㊻に㊼に㊽に㊾に㊿ | ①市街化区域の下水道整備 ②市街化調整区域の整備 ③早期工事完了 ④早期工事完了 | 人材育成 大学院への派遣者数 研究者の雇用者数 論文掲載数 インターンシップ受入数 他自治体職員受入数 |
| 学習と成長 | ①に②に③に④に⑤に⑥に⑦に⑧に⑨に⑩に⑪に⑫に⑬に⑭に⑮に⑯に⑰に⑱に⑲に⑳に㉑に㉒に㉓に㉔に㉕に㉖に㉗に㉘に㉙に㉚に㉛に㉜に㉝に㉞に㉟に㊱に㊲に㊳に㊴に㊵に㊶に㊷に㊸に㊹に㊺に㊻に㊼に㊽に㊾に㊿ | ①に②に③に④に⑤に⑥に⑦に⑧に⑨に⑩に⑪に⑫に⑬に⑭に⑮に⑯に⑰に⑱に⑲に⑳に㉑に㉒に㉓に㉔に㉕に㉖に㉗に㉘に㉙に㉚に㉛に㉜に㉝に㉞に㉟に㊱に㊲に㊳に㊴に㊵に㊶に㊷に㊸に㊹に㊺に㊻に㊼に㊽に㊾に㊿ | ①市街化区域の下水道整備 ②市街化調整区域の整備 ③早期工事完了 ④早期工事完了 | 財務 研究予算の確保 |

(注) 図中の番号ならびに対応関係については、筆者が付加したものであり、業績指標欄のカッコ内の数字は指標の合計個数を示す(定量的指標でない場合も項目がある場合には算入した)。

表3 行政経営におけるBSCのケーススタディ(予備的分析)

| 比較の視点 | 札幌市 バランス・ スコアカード研究会 (2001.3) ^{*1} | 三重県 病院事業庁 (2003.2) | 姫路市 行政評価システム (2003.8) | 横須賀市 都市政策研究所 (2003.3) |
|--|--|--|--|--|
| ①BSCの視点 (1)が最上位) | 1)顧客 2)財務 3)内部プロセス 4)学習と成長 | 1)顧客 2)財務 3)内部プロセス 4)学習と成長 | 1)顧客 2)コスト財政 3)プロセス 4)組織人材 | 1)顧客 2)情報(収集・発信) 3)人材育成 4)組織(ネットワーク) 5)財務 |
| ②ガバナンスとの関連 (住民参加・協働) (規範) (ステイクホルダー) (市場) | () () (住民,納税者) () | () () (住民) () | () () (住民) () | () () (市役所,住民,企業) () |
| ③行政経営への導入 | (BSC的観点) | | | (BSC的観点) |
| ④検討・導入の対象 | 組織(部局レベル) | 組織(事業庁+4病院) | 組織(部課レベル) | 組織(課レベル) |
| ⑤検討プロセス | プロジェクトチーム | 組織毎 | 研修経て組織全体へ | プロジェクトチーム |
| ⑥戦略目標の具体化項目 | 1)組織ミッション 2)組織ビジョン 3)戦略目標 4)業績指標 5)現状値・目標値 6)アクションプラン | 1)組織ビジョン ^{*2} 2)戦略 3)戦略目標 4)CSF 5)業績指標 6)現状値・目標値 7)アクションプラン | 部レベル 1)部基本方針 2)部戦略シート 3)各課の位置づけ 課レベル 1)戦略目標 2)顧客の視点に施策・事務事業落とし込み 3)業績指標 4)現状値・目標値 5)スコア ^{*3} | 1)組織ビジョン ^{*2} 2)戦略 3)業績指標 4)アクションプラン |
| ⑦戦略マップの作成 (因果関係の検証) | (試行的) | (BSCと一体化 ^{*4}) | (未作成 ^{*5}) | (BSCと一体化 ^{*4}) |
| ⑧他の行政経営システム {サブシステム}との 連携 (政策評価・行政評価) (政策の優先順位への配 慮,予算配分) (TQM,経営品質賞等) (B/S・行政コスト) (ABC) (人事評価制度) | () () () () () () () | () () () () (N.A.) (N.A.) | () () () () () () () | () () () () () () () |
| ⑨戦略レディネス (人的資本) (情報資本) (組織資本) | () () () | () () () | () () () | () () () |
| ⑩特記事項 | 本BSCは,研究会で試 行的に検討されたもの | 平成14年度より病院事 業庁全体に本格導入済 み | 研修などを経て試行的 に実施した後,全庁に 拡大予定 | 本BSCは,研究会で試 行的に検討されたもの |

(資料)前掲脚注を参照

(凡例) :該当する, :一部該当, :明らかではない⁵⁵⁾, N.A.:不明

(注)

^{*1} 時点は,三重県以外は報告書が公表された時点を示す。三重県は最新のBSCの作成時点である。

^{*2} ここに「組織ビジョン」「戦略」と掲げられているのは,それぞれ「ミッション」「ビジョン」に近いと思われる。

^{*3} 視点毎にウエイト付けされ,達成率等に基づいて全体のスコアが算出可能となっている。

^{*4} 戦略マップが,スコアカードと一体的に作成されている。

^{*5} ただし,各視点は「顧客 コスト財政 プロセス 組織人材」の因果の流れで関連づけされている。

55) なお,「明らかでない」とは,全く検討されていなかったり,それぞれのBSCに全く含まれないということではなく,個々のBSCに具体的に反映されていると「断定することが困難」であることを示す点に十分留意されたい。

TQM的発想は特に姫路市の行政評価システムに顕著に現れている(例えば「課の組織活動評価シートD」)。姫路市の事務事業評価シートに関しては、いわば総合得点としての「スコア」を算出することで、今後の業務改善へのインセンティブないし圧力が働く仕組みとしている点が特徴的である。このほか、「バランスシートや行政コスト計算書」「ABC」「人事評価制度」などとの連携は、検討は行われているものの、一部を除いて明らかではない。

以上から、今回とりあげた事例では、BSCとガバナンスならびに行政経営のサブシステムとの対応は一定の範囲にとどまると思われる。

5 . ガバナンス型BSCが機能するための条件

最後に、これまでの分析を前提にガバナンス型BSCが国内の行政経営で機能するための条件につき、挙げて考察する(一般的にBSCの課題としてとりあげられる点については、前述の3.を参照されたい)。

(1) ステイクホルダーの関与と「視点」の再構成

これからの行政においては、透明性、説明責任の明確化、参加、衡平性(equity)が基礎となる点に大きな異論はないと思われる⁵⁶⁾。これらをもとに、ガバナンスでは構造的にもプロセス的にも、住民が必要に応じて積極的あるいは消極的に関与することが重要である。政策評価の事例で住民関与がみられるなか、戦略目標の設定と戦略を具体化するBSC構築においても、何らかのかたちで住民の関与を含める枠組み設計が期待される。よくとりあげられる米国シャーロット市におけるコーポレート・スコアカードの例では⁵⁷⁾、「顧客の視点」に「地域社会の強化(Communities Within A City)」が含まれているが、苦情を出したり沈黙して退出する住民では達成できない⁵⁸⁾。行政と連携し、積極的に有形無形の関与を行う住民が必要である。ただし、(3)で論じるようにBSCは「組織」に導入される性格のものであり、ガバナンスを本稿のように捉えた場合には、はたしてどのような「組織」を想定していくかの問題は残る⁵⁹⁾。

また、「顧客の視点」のとらえ方も検討の余地がある。NPMの限界としては、「小さな政府」論あるいは市場メカニズムへの過信から生じる不平等や、NPMのキー概念である住民を「顧客」と捉える見方への疑義があげられている⁶⁰⁾。「顧客」という概念は、住民と公共部門におけるサービスの供給者と受給者という関係から生じる。そこで、顧客というかたちでサービスを提供される消極的主体と捉えることは、現代型ガバナンスの要素でもある住民の主體的機能や役割が軽視される懸念がある。そこで、このようなNPMの有する問題点を克服するようにBSCの視点と業績指標も再構成される必要があるものと考えられる。

さらに、財政事情が厳しいなかで市場へのさらなる配慮が重要である。このため、「財務の視点」をより高次に扱うことも志向されてよい⁶¹⁾。

56) 中野章「行政学の新潮流 『ガバナンス』概念の台頭と『市民社会』」『季刊行政管理研究』, 96, 2001. 12, p. 3.

57) City of Charlotte, *City of Charlotte Strategic Focus Area Plan 2004 2005 (Final Draft)* p. 2.

58) 山本清『政府会計の改革 国・自治体・独立行政法人会計のゆくえ』, 中央経済社, 2001, p. 155.

59) この点については、「共同生産的な協働を機能させるには」「エンティティを仮想的にせよ設定し、ステイクホルダー... (略)...が対等な立場で活動に参画し、当該エンティティの目的と活動分担及び管理統制方法への合意が前提になる」とする考え方が参考になる。山本清「国際比較から見た政策評価の課題と展望(4) (完)」『会計と監査』, 53巻4号, 2002. 4, p. 34.

60) 稲継裕昭「NPMと日本への浸透」, 村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』, 東洋経済新報社, 2003, p. 127. ただし、この批判自体は、別の論者の批判をあげたものである。

61) 野村総合研究所「公共部門のバランススコアカード 経営改革の現場から」, 2003. 5, p. 27を参照した。

【補論】

本稿では、通常「自治体ガバナンス」と称される領域の検討にとどまっている。ところが、自治体ガバナンスの内外に多様な集団や活動が存在する。特にコミュニティ・レベル（地域コミュニティや電子コミュニティなど）では、多様な市民活動のガバナンスも存在し、これが自治体ガバナンスと密接に関連する⁶²⁾。しかも空間的には、自治体ガバナンスの機能する行政区域と必ずしも重ならない。BSCを適切に機能させるためには、こういったコミュニティ・レベルにおけるコミュニティ・ガバナンスとの関係も注意深く解析する必要がある。

(2) 規範との整合

行政経営を進めるうえでの、さまざまな規範へのコンプライアンス（法令遵守）が必要である。本稿の目的であるガバナンス改革の点からは、コンプライアンスとは国法体系への準拠だけを意味するのではない。自治体の自主法としての条例、中長期計画（含む、政策 施策 事務事業の体系）のほか各種の計画、そして自治基本条例のような自治体独自の根本規範との整合性確保もBSC構築と運用には不可欠である。

米国カリフォルニア州サン・マクロス財政管理庁（Cal State San Marcos Finance and Administrative Services）の戦略マップでは、コンプライアンスをかなり強調した戦略マップを有する⁶³⁾。戦略マップでは、最高位に「顧客の視点」と「財務・規制の視点（Financial/Regulatory）」を掲げ、後者の視点にはサブシステムとして「法律と規則要件への準拠」を内包させている。続いて、二つの視点を下部から支える「業務プロセスの視点（Internal）」中に、顧客とのパートナーシップを図りつつ、必要な規制に対するコンプライアンスの徹底（communicate）と組織内での運営規則の設定といった内容を盛り込んでいる。

ここで日本の自治体においては、既存の中長期計画のもとで「政策 施策 事務事業」といった整った体系があり、しかも事務事業には国の法律に根拠を有する事業が多数含まれる。このため、地方分権が進展しているとはいえ、BSCを活用して業績測定と業績管理は可能でも、事業の廃止・縮小・見直しといった結果を導くには一定の限界がある。この点、現行地方自治法の改正により「国と地方の仕事の分担」を見直し、国による地方のコントロールを解消すべきとの見解は、ひとつの考え方として示唆に富む⁶⁴⁾。ガバナンスの観点からも、国法体系を起点に地方自治を構成するのではなく、住民を起点に規範の体系をかたちづくることが求められる。

(3) 行政組織（権限，組織形態）とBSCの調和

BSCでは、戦略の策定と執行における責任の所在との対応関係が重要である。ただ、トップにとっては、戦略目的の決定など方向性を決める役割が主であり、具体的な業績指標やアクションプラン作りは、マネージャークラスとの協働により、現実的には作業を委託するかたちとなる（特に、日本的な組織ではミドル層の役割が重要である）。このため、BSCを構築するうえで庁内の適切な権限移譲が必要となる。

導入される組織形態については、例えば、自治体全体、各部あるいは各課といったビジネス・ユニット、すなわち「組織」単位で導入されることから、BSCと施策や事務事業の体系との整合性確保が重要である。個々の業務をもとに整然と区分けされたマトリックス型の組織であることがひとつの理想的な姿であるが、全ての自治体にあてはまるかは住民ニーズや経済社会環境次第である。たとえば、中小企業の多

62) 今井照「市民自治の制度化と政策法務 自治体ガバナンスの構成転換に向けて」『都市問題』、第95巻第5号、2004. 5、pp. 54-59。

63) Niven, Paul R., op. cit., 2003, p. 181.

64) 加藤秀樹「三位一体改革推進のカギ」『経済教室』、日本経済新聞、2004. 2. 20。

い地域における地域再生策を考えた場合、経済（産業振興、商・製品のマーケティング）、金融（資金調達支援、企業再生支援）ならびに法制（特許取得支援、事業再生法制の運用）等の各部局の横断的な取組みが不可欠である。このような横割り型施策の場合にどのようにBSC上取り込むか、今後検討の余地がある。緊急経済対策のようなアドホックな位置づけであれば別扱いでかまわないが、組織横断的な重点プロジェクトは意外に多く存在している⁶⁵⁾。このような課題は、後述する成果主義をとり入れる前提問題でもあろう。

(4) サブシステムの充実と適切な活用

行政経営のサブシステムについては、特に財務関連の情報を充実する必要がある点はいうまでもない。なかでもコスト情報は、BSCにおいても基本である。近時ABCとBSCとの関連性についてさまざまな重要な指摘が行われているが詳細はそれらに譲る⁶⁶⁾。ここではABCを活用する際の留意点として、廣本（2001）による以下の指摘をあげておく⁶⁷⁾。「活動量を削減したり、活動の能率を改善するだけでは、遊休能力が生じるだけであり、それだけでは収益性の改善には結び付かない。予算を通じて、資源投入量を削減する意思決定を行う、あるいは、遊休能力を活用して収益の増加を図るといったことが必要となる。予算編成段階でABCを利用するABB（activity based budgeting）の必要性が主張される所以である」。

(5) 因果性（因果関係）の検証

3.(3)でBSCにおける業績指標間の因果関係については疑問が出されており、むしろ組織自体の受容態度いかんがBSCの成否を決めるといった見方もある点を指摘した。

この指摘については、行政部門においても、今後各要素を適切に指標化してデータを時系列的に収集し、シアーズが統計解析により「従業員態度向上 顧客満足度向上 収益成長率増加」の因果の流れを検証したようなプロセスと手法の開発によって克服される必要がある。この点、外部要因が結果を左右しやすい行政部門においては、BSCを構築するうえでも、政策評価において業績測定とらんでプログラム評価による因果系列の特定が重要と指摘されるのと同様の課題がある。

(6) 成果主義との関係整理（予算制度、人事制度）

他の評価システムと同様、BSCでも外部評価、人事・予算（資源配分）制度等の成果主義との関連について整理する必要がある。4点をあげておく。

第1に、成果主義を機能させる際の評価手法の一つとして外部評価がある。政策評価では、市民満足度調査（宮城県、太田市など）、市民代表による委員会の評価（横須賀市など）⁶⁸⁾、専門家による評価（名古屋

65) 例として千葉県の政策評価制度（2004.2.19に実施を公表）では、「アクションプラン評価」と「課所掌の基本政策評価」の二本立てとなっている。前者は、県政の重点課題に横断的融合的に取り組むもので、例えば「21世紀ちば経済活性化戦略の展開」など5つの「戦略プロジェクト」と、「分権型社会を支える市町村への総合的支援」「男女共同参画社会の実現」など29におよぶ「重点施策」がある。これらのアクションプランについては、重点事業については事業担当課、重点施策については施策の主務課が「組織横断的に」評価を行う。千葉県「ちば2004アクションプラン～今後の県政運営における重点施策」、2003.12の他、2004.2.19付プレス発表資料を参照した。なお、「課所掌の基本政策評価」は従来型の事務事業評価に相当し、担当課が評価する。

66) 例えば、櫻井通晴・大西淳也「外国の公的機関における管理会計手法の導入概況とわが国へのインプリケーション(1)～(3)」『地方財務』、ぎょうせい、2003.7・8、9、10。

67) 廣本、前掲論文、2001.1、p.163。

68) ブロック（地区）ごとに住民から組織される評価委員会を設置し、各委員会が、専門家や行政の支援を受けつつ、行政とは別個に指標設定を行って評価する米国デイトン市の例は発展形態である。姫路市、前掲報告書、2003、p.44。

屋市など),といった形態がある。ガバナンスの観点からは評価の側面に住民の意思を把握することは望ましい。一方で,行政経営において多用される傾向にある「顧客満足度」については留意も必要である。住民選好を一般的な満足度調査で把握しそのまま政策立案や評価に適用することは危険とする指摘がある⁶⁹⁾。

第2に,(4)でも述べた予算制度との関係については,中期的な効率的予算執行の観点から複数年度予算の議論が行われているほか,いわゆる分権型予算として枠配分制度(足立区では「包括予算制度」と称される)などの導入も増えつつある。これらの仕組みはBSCを導入ないし運用するうえでも整合的に捉えられるべきものである。たとえば,「学習と成長の視点」に属する項目は中長期的なものであり,単年度予算的な考え方で人材育成制度やITを活用した情報交流システムの構築をめざすことは適切ではないだろう。

第3に,成果主義による人事制度については議論が多い。企業経営においても,成果主義を導入した企業で積極的に評価するのは全体の4割に満たない⁷⁰⁾。外部環境が大きな影響を及ぼす行政部門は,企業以上に慎重な対応が求められる。政策評価制度と同様に,職員の受容性が導入の成否を決める。BSCは,行政のトップあるいは住民が職員を評価する機能にとどまることなく,ステイクホルダーの参画のもと,職員が自ら納得してコミットできる業績指標を選択し目標管理を行う土壌作りが求められる。

第4に,予算と人事共通のものとして,組織毎に事務の性質が異なる点をどのように査定ないし評定に反映するかという問題がある。例えば,建築・土木や調達部門など多くの契約事務のある部では,入札による業者間の競争により契約差金が発生しうる。一方で衛生部門のような部署では専門職も多く,また法律に基づく事業が多い場合には効率化の余地は少ない⁷¹⁾。ペナルティないしインセンティブ制度が適正に機能するには,競争原理の反映あるいはコスト削減効率化努力を,部署の特質を踏まえて適正に反映させる必要あるものの,現実的にはきわめて難しい。

BSCは,基本的な概念はシンプルである。しかし,構築にあたり考慮すべき要素技術や構築過程が複雑であり課題も多い。公的部門への導入が先行している米加豪柔4カ国においても,複雑すぎるとしてBSCの導入を検討しない公的機関が半分を占めるという調査結果もある⁷²⁾。行政部門において無原則的な手法追求というわなに陥らないためにも⁷³⁾,ステイクホルダーの関与のもと,個々の組織に適した柱(「視点」)を立て,戦略マップを策定して業績指標を開発し,結果を解釈して次のマネジメントサイクルに活かしていけるよう,十分に留意した活用が期待される。

*本研究を進めるにあたり,横浜国立大学吉川武男教授より貴重なご示唆をいただくとともに,関係自治体には資料とともに貴重なお話を頂戴する機会をいただいた。このほか,多くの方にご教示いただいている。末尾ながらこの場を借りてお礼を申し上げたい。

69) 山本清「住民選好と自治体経営」『地方自治研究』,vol. 19, 1, 2004. 3, pp. 25-36。ただし,「直ちに一般化してよいかは慎重な検討を要する」としている。

70) 賃金制度に成果主義を取り入れた企業で,同制度を「かなり満足」としたのは7.8%,「やや満足」としたのは28.3%にすぎない。日本経済新聞(2004. 4. 29)「成果主義『評価』36%どまり」。

71) 地方財務編集部「財政再建の現場から 東京都足立区」『地方財務』,第599号,2004. 5, pp. 312-313。

72) 櫻井通晴・大西淳也「米加豪柔の公的機関における管理会計手法の導入概況とわが国へのインプリケーション」『ファイナンス』,452号,2003. 7, p. 7。ABCの導入状況調査に付随して,BSCについても聴取した。確認できた4カ国32団体のうちで,ABCからBSCに発展させたり,BSCの導入を望ましいとする機関数は11であるのに対して,BSCの導入は考えないとする機関が16にのぼるとする。

73) 古川俊一「評価の定着・成功への工程表 政策形成への活用と経営システムとしての運用」『地方財務』, 597, 2004. 3, p. 42。