

政府部門の評価システムへの BSC の導入

森 岡 一 憲

(受付 2005 年 10 月 11 日)

1. は じ め に

近年国民や住民への質の高い行政サービスを提供するために政府部門の政策・行政評価に対する取り組みが積極的に行われている。この取り組みは1990年代後半から始まっているが、組織によって依然として温度差があるのも事実である。また政策・行政評価システムの導入は、国民や住民によるガバナンス機能を向上させ、またそれに関わる説明責任（アカウンタビリティ）を果たすという面も有している。

本稿ではバランスト・スコアカード（Balanced Scorecard：以下 BSC）の政策・行政評価制度への導入について検討する。BSC 自体は民間企業の業績管理システムとして生まれたが、その後戦略マネジメントシステムとしての色彩が強くなっている経営管理ツールである。わが国においても BSC を採用し成果をあげている民間企業があり、政府部門でも導入あるいは導入を検討している自治体がある。

まず、第2節ではわが国の政策・行政評価制度の導入経緯および現状について分析する。第3節では BSC の概要とその特徴について概説する。第4節では実際に導入している姫路市の事例を取り上げ、その取り組みについて検討を行う。最後に第5節で本稿のまとめを行う。

2. 政府部門の評価システム

現在、国および地方自治体の両方で政策評価・行政評価への積極的な取り組みが展開されている。これまでも評価自体が行われなかったわけではないが、予算・決算だけでは表に現れてこない、効率的で成果を重視した行政を国民・住民が求めるようになった。この背景には政府に対する不信が高まっていることがあげられる。国民・住民が納付した税が、どのように使われ、どれだけのサービスが提供され、どれほどの満足度が高まったかを知るうえで、情報開示が求められ、アカウンタビリティが重視されるようになった。

また道路公団に代表される税の「無駄遣い」、高度経済成長の終焉や少子高齢化にともなう将来の社会保障制度への不安、増え続ける財政赤字などがその傾向に拍車をかけたとも考えられる。

本節では、国および地方自治体が実施している政策評価・行政評価（以下、評価システム）¹⁾の現状について考えることにする。国の評価システムは、政策評価各府省連絡会議（2001）（以下、「ガイドライン」）に沿って検討が行われ、同年6月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、政策評価法）が制定された。また12月には同法に基づいた総務省（2001）（以下、「基本方針」）が閣議決定された。2002年4月から施行され、評価書などが公表されている。

ここでは、「ガイドライン」および「基本方針」にしたがって、政策評価に関する基本的な考え方について検討する。「ガイドライン」では、政策評価の目的を以下の3点にまとめている。

- ① 国民に対する行政のアカウンタビリティを徹底すること
- ② 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ③ 国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

①については、行政と国民との間には情報格差が存在するため、国民に対してできる限りの情報を提供することにより、予算あるいは決算の報告だけではなく、行政が行っている政策について国民からの信頼を高めることを意味している。

②は、行政が提供するサービスを国民が望んでいるか、またそうであるならば、最小限の費用で効率的・効果的なサービスを提供しているかを検証することである。政策評価を実施することにより得られる「……知見を行政組織が学習・蓄積していくことにより、政策の質の向上及び行政の政策形成能力の向上が図られる²⁾。」

③の意義は、政策を実施するために投入されたインプットに対してどれだけのアウトプットを国民にもたらすことができたかを精査するもので、さらにはそのアウトプットがどの程度の成果（アウトカム）に結びついているかを検証するものである。

政策評価の目的として以上のような3点があげられているが、いずれの点も後で述べるBSCの4つの視点に繋がっている。

では、「ガイドライン」における「政策評価」とはいかなるものを指しているのだろうか。「ガイドライン」では政策評価を「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」と定義している。さらに、企

1) 政策評価と行政評価という用語に関しては明確な定義はなされていないようである。総務省をはじめとする中央府省では「政策評価」が用いられ、地方自治体が行う評価については「行政評価」が使用されているケースが多い。「行政評価」が「政策評価」を含むという論者がいる一方、逆に「政策評価」が「行政評価」を包含するという研究者もいる。この問題については小野・田淵（2001）や中里（2004）の注1）および2）を参照されたい。本稿では、政府部門の評価制度を「評価システム」と呼ぶことにする。

2) 総務省ホームページ //www.soumu.go.jp/hyouka/gaido-gaidorain1.htm

画立案 (plan), 実施 (do), 評価 (see) を構成要素とするマネジメント・サイクルの中に組み込まれたシステムと位置づけている点は、これまでの行政のあり方とは大きく異なっているといえよう。すなわち経営学的に捉える見地あるいは NPM (New Public Management) 理論の影響が色濃く出ているのである³⁾。

「ガイドライン」では、政策評価の対象を「政策 (狭義)」、「施策」、「事務事業」の3つに分類している。「政策 (狭義)」は、基本的な方針の実現を目的とする行政活動とし、「施策」は「政策 (狭義)」を実現するための方策や対策としている。「事務事業」は「施策」を具現化する事務および事業と区分している。しかし、補足説明にもあるように、3つの区分は必ずしも明確でない場合もあり、また変動しうるものと述べている。

「基本方針」は、ほぼ「ガイドライン」の内容を踏襲しているが、評価の時点に関して「ガイドライン」では事前、事後、途中の評価となっているのに対して「基本方針」では事前と事後の評価になっている。

「政策評価法」で各府省に事前評価を義務付けているのは、研究開発、公共事業および政府開発援助を実施することを目的とする政策に限られている。事後評価については、未着手の期間が政策決定後5年間かあるいは未了期間が10年間の政策に限られている。

政策評価の方法に関しては「基本方針」の中で、事業評価方式、実績評価方式および総合評価方式かあるいはそれらを組み合わせた方式を用いることが明記されている。

政策評価の観点としては、「必要性」、「効率性」、「有効性」の3つをあげているが、それに加えて「公平性」と「優良性」の観点もあげている。

地方自治体の行政評価については、1990年代後半から積極的な取り組みが行われてきた。1997年には「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」が発表されたが、その中では行政改革を推進するために数値目標を設定した実施計画の策定や地方分権に対応した事務事業等の簡素化などが柱で行政評価に関する内容は見当たらない。しかし三重県に代表されるような積極的な行政評価の成功が全国の自治体に広がっていった。今年の3月には「地方公共団体における行政改革のための新たな指針」が発表され、その中では行政組織運営全般に PDCA (plan - do - check - action) サイクルに基づいた点検を行うことが求められている。総務省の調べでは、2005年4月現在行政評価制度を導入している都道府県は97.9%、政令指定都市では100.0%、中核市で91.4%に及んでいる。その他の市区では、検討中も含めると95.2%に達している。

では、評価システムが成果をあげているかという点と必ずしもそうではない。いくつかの要因が考えられるが、一つには評価を行うこと自体が目的になっている場合がある。貸借対照

3) NPM 理論については大住 (2002) を参照。長峯 (2004) は地方分権と政策評価を経済学的観点から分析している。

表や行政コスト計算書の作成作業が評価の実施になってしまっているケースである。さらに評価シートを作成してもそれが企画立案に結びつかない場合もある。

国の政策評価に限れば、評価の対象が限定されており、評価の観点も5項目あげられているが、それぞれの違いが明確でないなどの問題もある。さらに東（2005）も強調しているように予算制度との連動が欠如しているのは重要な問題である⁴⁾。

次節ではいくつかの自治体で導入済みあるいは導入を予定しているバランスト・スコアカードについて考察する⁵⁾。

3. BSC の概要

3.1 マルコム・ボルドリッジ賞

BSC は、ハーバード大学教授のキャプラン（R. S. Kaplan）とコンサルタントのノートン（D. P. Norton）により展開されてきた。1992年に発表された当初は業績評価システムとして考えられていたが、BSC が広く知られるようになると次第に戦略をマネジメントする色彩が強くなってきた。伊藤他（2001）によれば、BSC の基本的考え方は、アメリカで1987年に制定されたマルコム・ボルドリッジ賞（アメリカ国家品質賞）（The Malcolm Baldrige National Quality Award）の影響を大きく受けていると指摘している。この賞は当時のレーガン政権がアメリカ企業の競争力を回復・強化するために制定した賞であり、顧客志向および経営品質において顕著な成果があった企業を表彰するものである。後にアメリカ経済の急速な回復に多大な影響を与えたと言われている。マルコム・ボルドリッジ賞の評価基準としては

- ① リーダーシップ
- ② 戦略的計画設定
- ③ 顧客と市場の注目
- ④ 情報および分析
- ⑤ 人的資源への注目
- ⑥ プロセス・マネジメント
- ⑦ 事業成果

の7項目があげられている⁶⁾。これらの項目は、後述のバランスト・スコアカードの4つの視点に受け継がれているといえるであろう。

4) 小林（2002）は後述のバランスト・スコアカードとの関連において戦略計画と予算とのリンクの重要性を指摘している。

5) 石原（2004）および INPM 行政評価研究会（2004）ではいくつかの自治体の事例が報告されている。

6) 伊藤他（2001）p. 18. より抜粋

3.2 4つの視点

BSC の最大の特徴ともいえる 4 つの視点について検討する。BSC は財務の視点、顧客の視点、内部業務プロセスの視点、学習・成長の視点という 4 つの視点から戦略のロジックを明らかにし、具体的な行動を示すことを狙っている。(図 1 を参照)

(1) 財務の視点 (Financial Perspective)

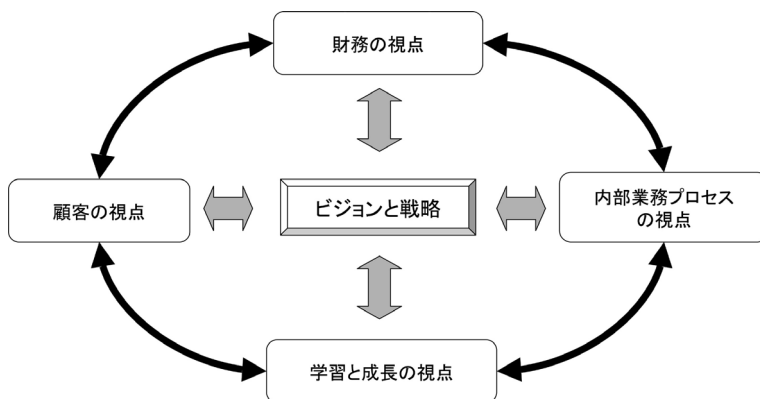
通常の BSC では、民間企業を対象にしているため、株主に対して経営者は何をなすべきかという問題を重視している。すなわち財務の側面から考えると、株主に何を提示しなければならないかという問題である。一般的には最終的に ROI (return on investment : 投資利益率) の向上などといった財務指標が用いられる。

財務尺度によって提示されるのは戦略の実行結果であり、事後の指標である点に留意が必要である。どのような企業であっても、財務業績をよくするためには、2 つの戦略が必要となる。収益増大戦略と生産性向上戦略である。収益増大戦略は新しいサービス、製品を創造することにより、さらなる収益増大を目指すものであり、当然ながらこの戦略を実行、成功させるためには時間を必要とする。一方生産性向上戦略は、現在の活動の効率化を目指し、費用の削減を図る。いわゆる「ムダ」を省くものと考えられる。生産性向上戦略の方が短期間で成果を得ることができるので、経営者は目を向けがちであるが、BSC では、収益増大戦略の方を重視する。

(2) 顧客の視点 (Customer Perspective)

企業の場合、最終的には財務的指標の向上が求められるが、そのためには当該企業の製品やサービスが顧客に支持されなければならない。顧客の視点は売上高拡大に結びつく顧客の維持・拡大や顧客満足などの指標から成り立っている。顧客の視点に含まれる尺度を向上させることに関して長谷川 (2004) は「提供する製品やサービスを顧客が購入することによっ

図 1 BSC の 4 つの視点



て、顧客に対してどれだけの価値を提案できるかという点につきます⁷⁾。」と述べている。ここでいう価値とは企業側から見たものではなく、顧客の側から見たものである。したがって顧客が何を求めているかを十分に認識する必要がある。どの市場のどの顧客をターゲットにし、顧客が何を求めているかを認識し、良好な顧客との関係を築くことにより、自社のイメージを確立する。このようなプロセスを通して顧客が満足する「価値」を提供できるのである。

(3) 内部業務プロセスの視点 (Internal Business Process Perspective)

内部業務プロセスの視点は、株主と顧客に対してどのような業務を行うと効率的に満足させることができるかを記入する。ある意味でこの視点は従業員の日々の活動に最も密接な係わりをもっているといえる。ただ注意すべきは、BSC という内部業務プロセスは直感的に考えられるものとは若干異なっている点である。第1には現存の組織を改善していく従来のものに加えて、組織自体が優れていなければ戦略目標を達成することは困難であるという問題意識をもつというより広い意味を指している。第2点はイノベーションを内部業務プロセスの視点に組み込んでいることである。イノベーションの導入は、短期的な内部プロセスの改善に加えて長期的な観点からの重要性を考慮に入れることである。

(4) 学習と成長の視点 (Learning and Growth Perspective)

学習と成長の視点では、従業員や企業全体の能力を向上させることを意図している。例えば従業員の能力を発展させることは、投資に見合った成果として短期的には財務指標に出でこない。しかし長期的には、財務の視点、顧客の視点、および内部業務プロセスの視点の戦略目標を達成する基礎となる。Kaplan and Norton (2001) では、この視点を高水準の成果を達成するための無形資産と考え、

- ① 戦略的コンピテンシー：戦略を支援するために従業員に求められる戦略的なスキルと知識
- ② 戦略的技術：戦略を支援するための情報システム、データベース、ツール、およびネットワーク
- ③ 組織風土：戦略を後押しするように従業員を動機づけ、権限を委譲し、方向づけるために必要な組織文化の変化

の3つのカテゴリーがあると指摘している⁸⁾。

BSC は、上述の4つの視点の切り口から見た業績評価システムというイメージが強いが、加えて4つの視点における戦略目標や尺度は独立に存在するのではなく、戦略遂行のために緊密に連携してなければならない。一般の民間企業では、最終的な目標を企業価値を高めると

7) 長谷川 (2004) p. 34.

8) Kaplan and Norton (2001) 邦訳 p. 128.

いった、財務の視点を重視しており、他の3つの視点は成果を得るための基礎となるものである。しかし BSC を政府部門へ導入するには、この位置づけ、すなわち顧客である国民・住民さらにはステークホルダーの視点が重要度を増すことになる。

3.3 パフォーマンス・ドライバーと戦略マップ

BSC を特色づけるものとしてパフォーマンス・ドライバーがあげられる。通常の業績評価では事後的な成果尺度が用いられるが、成果を向上させる主要要因であるパフォーマンス・ドライバーを設定することにより、業務活動も BSC を用いた経営管理の中に包摂することができる。

ある戦略において、4つの視点それぞれに戦略目標、尺度、目標値、パフォーマンス・ドライバー、実施項目などが設定される。この関係は因果連鎖と呼ばれ、戦略目標達成への道筋となり、戦略の4つ視点間の因果連鎖は最終的に戦略テーマに収斂されていくことになる。(図2を参照)

清水(1998)は、4つの視点間の因果連鎖を「縦の因果連鎖」と呼び、それぞれの視点に設ける戦略目標、尺度、目標値、パフォーマンス・ドライバー間の関係の重要性を指摘し、この因果連鎖を「横の因果連鎖」と呼んでいる。確かにこの「横の関係」が整合的でなければ、BSC 作成の効果は損なわれることになると考えられる。

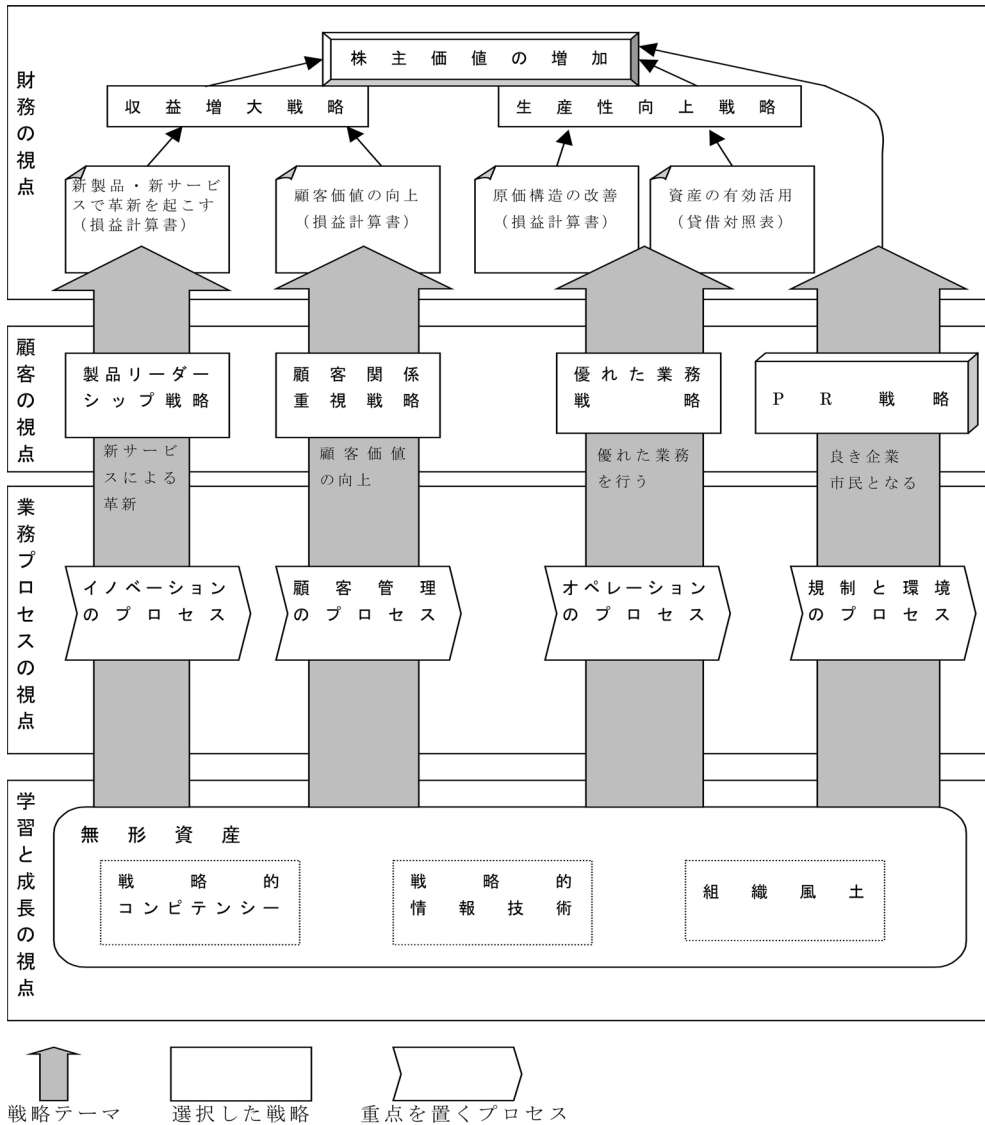
BSC が一般的な業績評価法から戦略マネジメントシステムの側面を持つようになった要因としては、パフォーマンス・ドライバーの果たした役割が大きい。財務指標は事後的な指標であるが、「非財務指標であるパフォーマンス・ドライバーは業務活動を遂行するうえでの先導指標(Leading Indicators)となるのである⁹⁾」

これまで、4つの視点およびパフォーマンス・ドライバー、さらにそれに関連して縦の因果連鎖、横の因果連鎖について述べてきた。しかし現場のスタッフレベルでは、日常の業務が戦略遂行上のような役割を果たしているのかが曖昧になる可能性がある。このような状況では職務遂行上のモチベーションにも影響してくると思われる。また単なるスコアカードの作成・記入だけでは、他の業績評価カードと大して変わりはない。

以上の点を補完するツールとして戦略マップ(Strategy Map)があり、4つの視点と先の因果連鎖を図で描いたものである。文章で従業員にそれぞれの職務が戦略遂行上どのような位置にあるかを説明するよりも、より上位の目的にどのような影響を及ぼすのかを図示して容易に理解できるようにしている。戦略マップの有用性はそれだけではなく、戦略をロジックに置き換えることにより、それを全従業員に行き渡らせることが可能になり、さらに他の

9) 長谷川(2004) p. 39.

図 2 選択した戦略の戦略テーマへの収斂

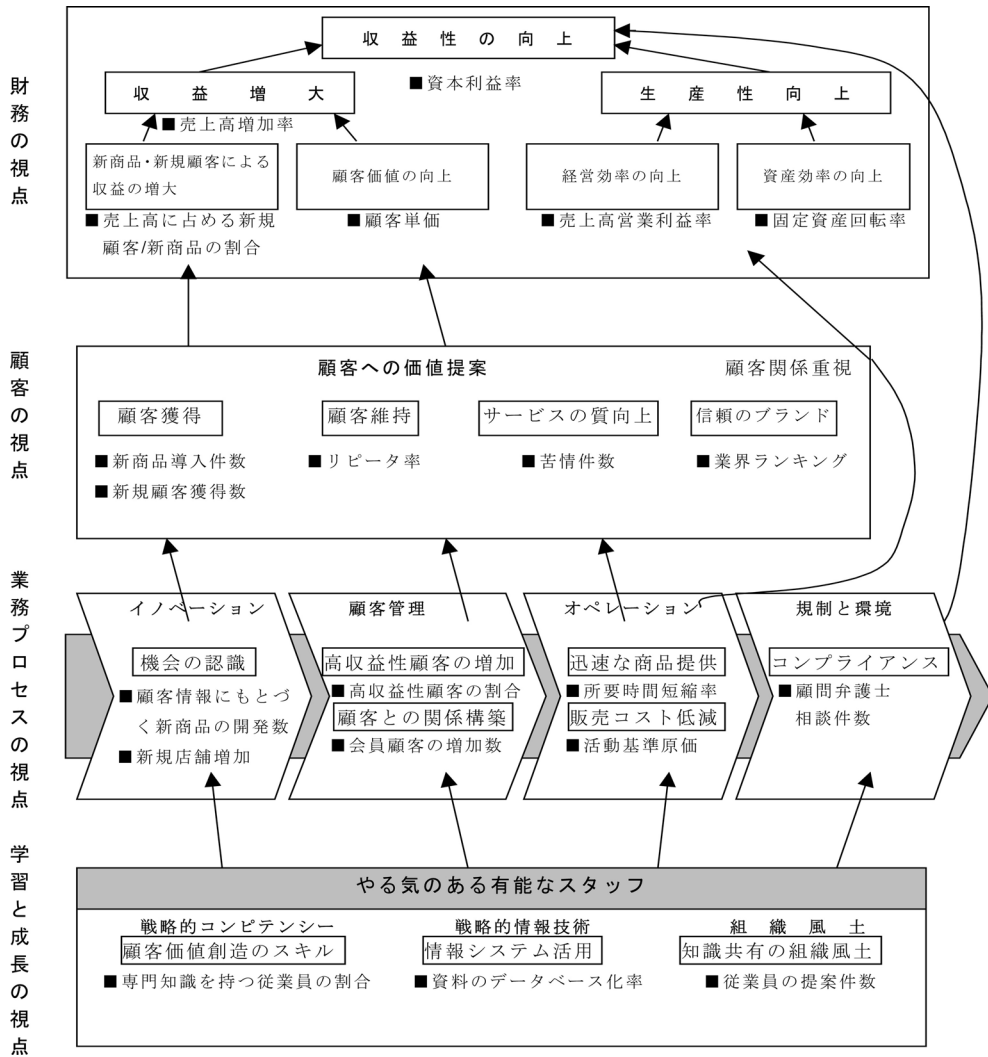


(出典) 長谷川 (2004) p. 45.

部門のスタッフとのコミュニケーションを図るうえでも役に立つことにある。(図3を参照)

しかしながら、長谷川 (2004) も指摘しているように、戦略マップにそれぞれの視点の「横の関係」を書き入れることは、マップが詳細になる反面、煩雑になり、かえって戦略のロジックを理解しにくくする恐れがある。したがって、「縦の因果連鎖」は戦略マップで示し、「横の関係」は BSC 自体に記載した方がより大きな効果が期待できる。

図3 戦略マップの形式例



(出典) 長谷川 (2004) p. 49.

BSC は、業績評価システムという側面と戦略マネジメントツールの側面を有しているが、当然のことながらいったん導入した企業は必ず業績の改善が見込めるといった万能薬ではない。スコアカード作成時に検討される短期的指標と長期的指標との区別が重要となってくる。短期的には業績が改善されなくても長期的には成果が上がるような戦略もある。また、BSC の導入後も定期的に進捗状況などをチェックする必要があることは言うまでもない。場合によっては、スコアカードに記入した指標が適切でない場合もありうる。期待通りに機能しないときには戦略自体も含め、戦略目標や成果尺度などを見直す必要がある。

以上のように BSC は、財務指標と非財務指標、長期と短期、および4つの視点からの戦略目標の設定など様々な意味での「バランス」をとった戦略マネジメントシステムであり、PDCA を実践するうえで有用な手法といえる。

4. BSC を用いた行政評価

前節で説明した BSC は当初企業の業績評価法として注目されたが、その後戦略マネジメントシステムへと発展してきた。BSC はモービル社やシグナ社などに導入され大きな成果をあげていることが Kaplan and Norton (2001) において報告されている。一方、利潤を追求する民間企業だけではなく、公共部門や非営利組織 (NPO や NGO など) にも導入され、シャーロット市、カリフォルニア大学サンディエゴ校、ワシントン州などの事例も紹介されている¹⁰⁾。わが国でも BSC のフレームワークを取り入れ、それぞれの組織に合った工夫を凝らし、行政評価を行っている姫路市や三重県病院事業庁などがある。

本節では、地方自治体に焦点を当て、BSC の導入について考えることにする。民間企業の BSC は、財務の視点を4つの視点の中で最上位に位置づけ、顧客の視点、内部事業プロセスの視点、および学習・成長の視点がそれを支える形で構成されている。

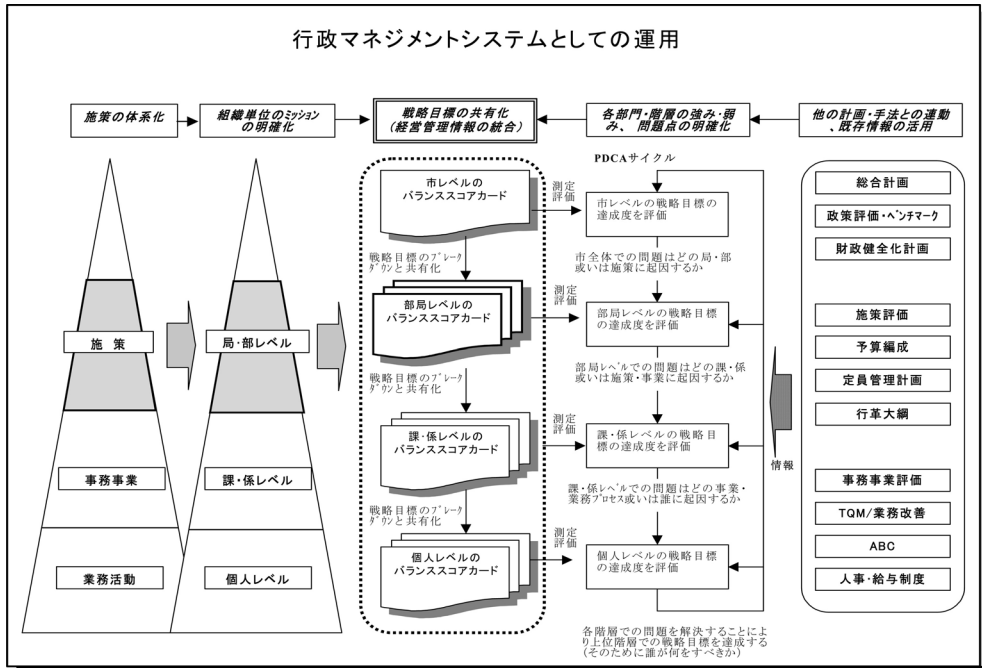
しかしながら、自治体への導入を考察する場合には、この構成を変更する必要がある。なぜなら、経済学的には、企業の活動目的は利潤の最大化であるが、政府 (中央・地方) の目的は国民あるいは住民の社会的要求の充足にあるからである。すなわち、政府は財政余剰を最大化するために活動を行っているわけではない。このように考えると、顧客である国民や住民の視点が上位に位置しなければならない。もちろん財務の視点を軽視するのではなく、顧客である国民や住民の視点を重視する必要があるということである。

ここでは、BSC を行政評価に取り入れた自治体として姫路市の例を取り上げ検討することにする。姫路市を取り上げた理由としては、BSC の導入に積極的に取り組んでいることに加えて、筆者が2005年3月末に早稲田大学バランス・スコアカード研究所の一員として姫路市を視察する機会を得たことにある。

姫路市では、まず2001年に全職員にアンケート調査を行い、行財政運営上の問題点を洗い出す作業からスタートした。その結果、その当時の行政運営では限界のあることが認識され、新しいシステムの導入の必要性が求められるようになった。現在では、行政評価制度において先進的な自治体と言われている姫路市も当時はむしろ他の自治体よりも遅れていたそうである。

10) Ellingson and Wambsganss (2001) も政府部門の評価制度において BSC の必要性を説いている。

図4 姫路市の BSC の応用例



(出典) 姫路市 (2002) p. 12.

2001年9月に行財政における基本方針が示され、「組織パワーアップ型行政評価システム(バランススコアカード理論を取入れた組織業績評価)」が作成された。(図4を参照) このシステムを構築するにあたり、多くの自治体の評価システムを参考にし、最終的に、BSCを取り入れ独自性のあるシステムができあがった。BSCの考え方を取り入れたシステムのメリットとして

- ① 組織単位で評価することで戦略的運営が可能
- ② 多面的評価による経営改善手法
- ③ 責任所在の明確化

があげられている¹¹⁾。

姫路市のシステムでは、市民(サービス成果)の視点、コストの視点、業務プロセスの視点、および組織・人材の視点からの分析を行っている。これらは、Kaplan and Nortonの言う顧客の視点、財務の視点、内部業務プロセスの視点、および学習・成長の視点にそれぞれ相当するものと考えられる。

11) 姫路市 (2002) p. 10.

実際の運用にあたっては、どのレベルでスコアカードを作成するかが問題となる。姫路市では、部や課単位で作成するのが望ましいとしている。この点については「……さらに小さな組織や個人にも適用することは可能であるが、係レベルでは、ミッションやビジョンが設定しにくく、あまり適さない¹²⁾。」と述べている。

姫路市が行政評価に成果をあげているのは、BSC を効果的に利用していることも一因としてあげられるが、絶えず改善する努力がなされていることが大きいと思われる。

5. 結びに変えて

国は市町村の行財政基盤の強化を掲げ、近年市町村合併を推進してきた。1999年3月末に3232あった市町村が2006年3月末には1822にまで減少する予定である。自治体の合併に伴い、それぞれの新たなビジョン、戦略、戦略目標等が策定される。その際に Kaplan and Norton (1996) が強調したように、BSC はコミュニケーション・システム、伝達システム、あるいは学習システムとして利用すべきであるという主張が生きてくると思われる。また、情報の共有の面からも BSC の役割が期待される。

付記：本論文は、平成16-18年度科学研究費（基礎研究(B)(1)16330089）、および平成16年度広島修道大学特別研究の成果の一部である。なお、本稿作成にあたり、長谷川恵一教授（早稲田大学）から有益なコメントをいただいた。記して感謝申し上げる。

参 考 文 献

- Ellingson, Dee A. and Jacob R. Wambsganss (2001) “Modifying the Approach to Planning and Evaluation in Governmental Entities: A “Balanced Scorecard” Approach”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 13, No. 1, pp. 103-120.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, MA: Harvard Business School Press. (吉川武男訳, 『バランス・スコアカード—新しい経営指標による企業変革—』, 生産性出版, 1997年).
- (2001) *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Boston, MA: Harvard Business School Press. (櫻井通晴監訳, 『キャプランとノートンの戦略バランス・スコアカード』, 東洋経済新報社, 2001年).
- INPM 行政評価研究会 (2004) 『自治体バランス・スコアカード』, 東洋経済新報社.
- 東信男 (2005) 「政策評価制度の課題と展望—政策評価法施行後3年を経過して—」, 『会計検査研究』, 第32巻, pp. 245-254.
- 石原俊彦 (2004) 「自治体行政評価における個別評価と総合評価の形成—名古屋市行政評価を参考に—」, 『会計検査研究』, 第30巻, pp. 129-143.
- 伊藤嘉博・清水孝・長谷川恵一 (2001) 『バランス・スコアカード 理論と導入』, ダイアモンド社.

12) 姫路市 (2002) p. 11.

政府部門の評価システムへの BSC の導入

- 大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』，日本評論社。
- 小野達也・田淵雪子（2001）『行政評価ガイドブック』，東洋経済新報社。
- 小林麻里（2002）『政府管理会計—政府マネジメントへの挑戦—』，敬文堂。
- 清水孝（1998）「因果連鎖を組み込んだマネジメント・コントロールシステムの展開」，『早稲田商学』，第376号，pp. 61–86。
- 政策評価各府省連絡会議（2001）『政策評価に関する標準的ガイドライン』。
- 総務省（2001）『政策評価に関する基本方針（閣議決定）』。
- 中里透（2004）「政策評価と地方財政改革 自治体の組織運営と政策決定に着目した分析」，土居丈朗編『地方分権改革の経済学』，日本評論社，pp. 159–177。
- 長峯純一（2004）「地方分権・政策評価における資源配分のガバナンス」，『フィナンシャル・レビュー』，第71号，pp. 59–78。
- 長谷川恵一（2004）「バランスト・スコアカードと戦略マップの基礎理論」，清水孝編『戦略マネジメントシステム』，東洋経済新報社，pp. 23–62。
- 姫路市（2002）『姫路市行政評価システム導入基本方針』。