

# 公共部門を対象とした バランスト・スコアカードの開発

－生産の効率性と配分の効率性を踏まえた視点の検討－\*

鈴木 遵 也 (j-suzuki@u-shimane.ac.jp)\*\*

林 亮 輔 (hayashi@konan-u.ac.jp)\*\*\*

林 勇 貴 (yhayashi@oita-u.ac.jp)\*\*\*\*

## 1 はじめに

近年、地方自治体をはじめ公共部門の経営状況が厳しくなっており、限られた財源をいかに活用して住民福祉を向上させるかという姿勢が求められている。このような流れの中で、公共部門が提供するサービスに対して評価し、評価に基づき戦略（ビジョン（将来構想）達成までの道筋）を策定するマネジメント・システム（ビジョンを達成するための仕組み）の重要性が認識されつつある。しかしながら、公共性と経済効率性という異なるベクトルを総合的に追究しなければならないという難しさから、公共部門における戦略マネジメント・システムの開発・導入が進んでいない。

---

\* 本稿は日本財政学会第75回大会（香川大学）の報告論文に加筆、修正したものである。本稿の作成過程において、鈴木健司先生（日本福祉大学）、林宜嗣先生（関西学院大学）、林田吉恵先生（鹿児島大学）、三浦晴彦先生（大阪学院大学）、湯之上英雄先生（兵庫県立大学）、若松泰之先生（姫路獨協大学）より有益なコメント及びアドバイスをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。なお、本稿についての責任は、すべて筆者に帰する。

\*\* 島根県立大学総合政策学部准教授

\*\*\* 甲南大学経済学部准教授

\*\*\*\* 大分大学経済学部准教授

## (2) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

一方、民間企業では、1992年にKaplanやNortonによって発表されて以降、戦略マネジメント・システムの一つであるバランスト・スコアカード(Balanced Scorecard。以下、BSCとする)の導入が進められている。その後、民間企業において導入されているBSCを、公共部門の戦略マネジメント・システムに用いようという考えが欧米諸国を中心に広がっており、わが国においても兵庫県姫路市、東京都千代田区をはじめ、様々な公共部門がBSCの導入を試みている。しかしながら、想定していた成果があげられず、導入を取りやめたケースが相次いでいるのが現状である。

とはいえ、限られた財源の中で住民の声に答えなければならない公共部門においては、戦略マネジメント・システムを開発・導入することの重要性が失われたわけではなく、公共部門へのBSCの適用可能性について検討することは意義のあることだと思われる。そこで、本稿では、①民間企業と公共部門との相違点を検証し、②地方自治法第2条第14項において定められている「最少の経費で最大の効果」に関する経済理論をベースにしながら、公共部門を対象としたBSCにおいて特に問題になる「視点設定」について検証することで、公共部門における戦略マネジメント・システムとしてのBSCの開発を試みる。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、BSCの概要とともに、戦略マネジメント・システムとしてのBSCの特徴について述べる。第3節では、公共部門を対象としたBSCの先行研究・事例を概観し、公共部門においてBSCの導入が進まない背景について検討する。第4節では、民間企業と公共部門の違いについて検証し、公共部門を対象としたBSCを開発する際の注意点について検討する。第5節では、第4節の検証結果を踏まえ、公共サービスの供給に関する「生産の効率性」と「配分の効率性」という観点から、公共部門を対象としたBSCの開発を試みる。

## 2 バランスト・スコアカード (BSC) とは

### 2.1 BSCの起源

BSCとは、単一の結果指標だけを見て経営戦略を展開するのではなく、多面的・包括的に経営を評価することで、その名の通りバランスの取れた経営戦略を展開することを可能にする戦略マネジメント・システムである。民間企業を対象に開発され、従来の手法では実現できなかった戦略策定や評価が可能になることから、数多くの民間企業がBSCを採用しており、Niven (2003) によると、1990年代後半時点でフォーチュン1000企業の半数以上がBSCを採用しており、その後も導入する企業が増え続けている。

いま、ある企業が業界ナンバーワンの企業を目指すというビジョン（将来構想）を掲げ、ビジョン達成のために利潤を増やすという財務上の戦略目標を立てたとする。この戦略目標を達成するには、サービスに対する顧客満足度を高めなければならない。また、顧客満足度を高めるには企業の業務のあり方を洗練しなければならない。また、顧客満足度を高めるには従業員の能力を向上させる必要がある。しかし、従業員の能力を向上させるにはセミナーや研修などを開催する必要がある。短期的に見ると費用を増加させ財務への負担を大きくし、財務上の戦略目標の達成を遅らせる。

つまり、どのようなビジョンもそれを達成する過程で戦略同士が必ずしも補完し合うとは限らず、中には相反し互いに副作用とも言えるマイナスの影響を及ぼし合うことも十分に考えられる。したがって、ビジョンを達成するには戦略間の因果関係に配慮することが不可欠である。しかしながら、BSC開発以前における民間企業の戦略策定は一つの側面だけに着目する傾向が強く、戦略間の相互作用を意識していないが故にビジョンが達成できないというジレンマに陥っていた。このような戦略策定のあり方を疑問視する声に応えるため、Kaplan and Norton (1992) によって開発された戦略マネジメント・システムがBSCである。

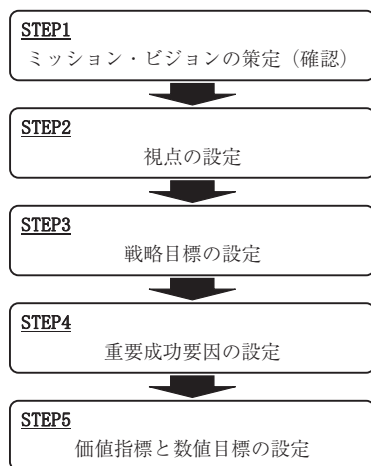
(4) 公共部門を対象としたバランス・スコアカードの開発

## 2.2 BSCの構築手順

BSCは、図1に示されているように、①ミッションとビジョンの策定（確認）、②視点の設定、③各視点における戦略目標の設定、④戦略目標を達成するための重要成功要因の設定、⑤重要成功要因の達成度を測定する価値指標（業績評価指標）と具体的数値目標の設定というプロセスを経て構築される。

ステップ1：BSCはビジョンの実現を図るための戦略マネジメント・システムであることから、組織の明確なミッションとビジョンが必要となる。ミッション（使命）とは「顧客、取引先、社会に対して組織が提供できる価値は何か」という不変的な組織の存在理由を意味し、戦略の出発点として最上位に位置づけられる<sup>1)</sup>。ビジョンとは、「中長期的な目標を簡潔に示す組織や事業の

図1 BSCの構築手順



出所）筆者作成。

1) Kaplan and Norton (2004) では、ミッションは組織が存在している理由、その組織の活動が目指す基本的な目的、および従業員の活動を導く価値観に関する簡潔で内部向けの表明としている。

方向性」のことであり、戦略目標達成の原動力として組織を動かし、時とともに進化していく<sup>2)</sup>。ミッションとビジョンは明確に区別されており、戦略を策定するにあたり組織体ごとに相応しい内容でなければならない<sup>3)</sup>。なお、民間企業は「利潤最大化」が最終的な目標であり、中長期的に財務業績を向上させることがミッション達成に繋がるといえるだろう。

ステップ2：ミッションとビジョンといった組織のトップレベルの方針が定まった次は、ビジョンを達成するために組織が持つべき視点の設定が必要となる。Kaplan and Norton (1992) では、典型的なBSCとして「財務の視点」、「顧客の視点」、「業務プロセスの視点」、「学習と成長の視点」の4つの視点をあげている。①財務の視点とは、利潤最大化が行動原理である企業の最終的な目標に位置付けられ、株主や出資者などの利益関係者（ステークホルダー）に対してどのように行動するべきかを示す視点である。②顧客の視点とは、財務的目標を達成するために、顧客に対して継続的に価値ある財やサービスを提供できているかという視点である。③業務プロセスの視点とは、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示す視点である。④学習と成長の視点とは、どのようにして従業員や企業全体の能力を向上・維持するかを示す視点である<sup>4)</sup>。4視点は不変のものではなく、対象となる組

---

2) Kaplan and Norton (2004) では、ビジョンは中長期（3年ないし10年）の組織の目標を定義した簡潔な表明を意味し、外部向けで市場志向であるべきで、組織が世の中にどのように見られたいのかを表現すべきであるとしている。

3) 例えばミッションとビジョンの現実の策定事例として関西電力のホームページ ([http://www.kepco.co.jp/corporate/pr/2016/0328\\_1j.html](http://www.kepco.co.jp/corporate/pr/2016/0328_1j.html) (2018.09.29)) を見てみると、関西電力は「お客様と社会のお役に立ち続ける」というミッションと、「信頼され、選ばれることで、国内外において成長を続けながら、エネルギー分野における日本のリーディングカンパニーとしての役割を果たしていく」というビジョンを掲げ、BSCを作成している。

4) Kaplan and Norton (2004) によれば「学習と成長の視点」は「人的資本（例：従業員のスキル、才能、知識）」、「情報資本（例：データベース、ネットワーク）」、「組織資本（例：組織文化、リーダーシップ、チームワーク）」から成り、これら無形のことをインタンジブルズ (intangible assets) と呼んでいる。

## (6) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

織や事業においてどのような視点が決定的に重要かを考え抜くことが必要である。

ステップ3：ビジョンを達成するために、視点ごとの戦略目標を設定する。戦略目標とは、ビジョンを達成するために着手すべき基本目標であり、組織全体で共有し、実行可能なもので、かつ必要不可欠なものに的を絞らなければならない。例えば、①財務の視点では、株主や出資者などの利益関係者（ステークホルダー）に対してどのように行動するべきかという観点から、財務業績の改善に関する戦略目標が設定される<sup>5)</sup>。②顧客の視点では、顧客に対して継続的に価値ある財やサービスを提供できているかという観点から、顧客満足の向上に関する戦略目標が設定される。③業務プロセスの視点では、財務の視点や顧客の視点における戦略を達成するためのプロセスに関する戦略目標が設定される。具体的には、原価を低くするためにどのようなプロセスを確立すべきか、顧客に価値ある財やサービスをどのように提供すべきかといった観点からの戦略目標があげられる。④学習と成長の視点では、社員や組織の意識や能力を向上させることが戦略目標となり、他の3視点における将来的な業績向上を支援する役割を果たす。

ステップ4：戦略目標を達成するために最も重要な業績向上要因を明らかにする。これを重要成功要因と呼び、戦略目標を確実に実現するためには、考えられる複数の業績向上要因から重要成功要因を洗い出さなければならない。

ステップ5：戦略目標の設定と重要成功要因の洗い出しができれば、価値指標とその具体的目標値を設定する。戦略目標はその指標と目標値がなければ、目標を達成できたのかを把握することができず、戦略の修正箇所を明らかにできない。目標の価値指標である業績、効果を評価することで、次期のビジョンと戦略の修正に使用されるマネジメント・サイクルの起点となる。

---

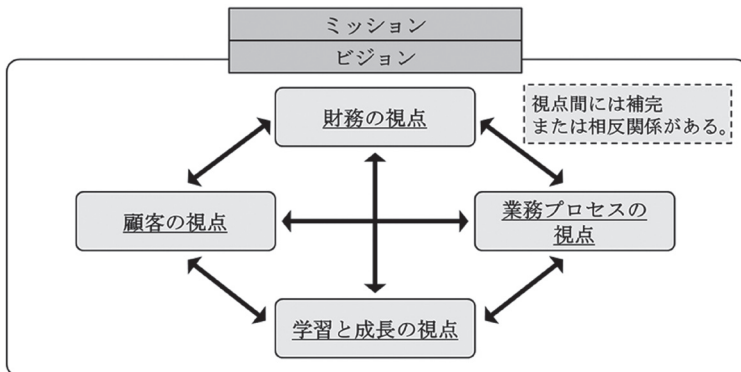
5) BSC開発以前は財務の視点に過剰依存していたため問題視されていた。

### 2.3 視点間の因果関係

BSCの大きな特徴は、図2に示されているように、視点ごとの戦略目標の間には補完または相反の因果関係があることを前提とし、ミッションやビジョンに基づき戦略間のバランスを取ることにある。例えば、財務業績の改善に固執するあまり過度な原価の引き下げを行えば、財務の視点における業績は良くなる一方、品質低下により顧客との信頼関係を損なうことで顧客の視点における業績が悪化し、結果的には継続的な財務業績の改善にはつながらない恐れがある。このように財務の視点と非財務の視点（財務以外の3視点）の業績が相反することを念頭においたうえで、視点間のバランスを取ることを意識しながらビジョンの達成を目指す点がBSCの特徴である。

また、将来的な財務業績の改善を達成するために、大幅な社員や組織の能力向上を図ろうとすれば、学習と成長の視点における業績は良くなるが、能力向上のための費用が増加することで財務の視点における業績は一時的に悪くなるかもしれない。このように過去の結果として表れる財務の視点の業績と、将来につながる学習と成長の視点における業績との時間的なバランス感覚も要求さ

図2 BSCにおける視点間の因果関係



出所) 筆者作成。

## (8) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

れる。各視点のもつ相互作用を確認しながらビジョンの達成を目指していくのがBSCの本質であり、視点設定はBSCにおいて特に重要な鍵を握っている。

## 3 公共部門とバランスト・スコアカード

### 3.1 公共部門の戦略マネジメント・システムにおけるBSCの位置づけ

公共部門が提供する公共サービスの場合、財務指標のみで評価し経済効率性のみを優先すると、営利を追求した事業となり公共性の側面を損なってしまう。しかしながら、公共サービスであっても経済効率性は無視できない。つまり、公共部門は公共性と経済効率性の異なるベクトルを総合的に追求しなければならず、その難しさが公共部門におけるマネジメント・システムの開発を困難にしているという現実がある。しかしながら、限られた財源の中で住民の声に応えなければならない公共部門においては、多面的・包括的な評価とそれに基づいた戦略展開を可能にする戦略マネジメント・システムを開発することが求められており、公共部門を対象とした戦略マネジメント・システムへのBSCの適用可能性について検討することは意義があるといえる。

Kaplan and Norton (1992) に端を発し、海外を中心に民間企業の経営評価に関する数多くの研究蓄積があるBSCであるが、公共部門や非営利組織に関する研究の蓄積はそれほど多くない。国内では、神戸市立西市民病院のBSC適用事例について解説した伊多波 (2009) や、行政に対するBSC導入の阻害要因について述べた志村・石田 (2009) など、病院や自治体経営などにBSCの導入を試みた研究がいくつか存在するが、その多くが実践まで至らず、BSCの導入を試みた数少ない自治体も継続できず失敗に終わっている<sup>6)</sup>。

---

6) 稲生 (2004) によると、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として千葉県、検討のみが行われた自治体として札幌市と横須賀市が例として挙げられている。一方で、伊多波 (2009) によると国内では兵庫県姫路市、東京都千代田区、三重県病院事業庁、神戸市立市民病院などが導入事例として挙げられる。



国外では、BSC導入の代表的な成功例として米国のシャーロット市や英国のサリー市が存在しており、適用対象はNPO等の非営利組織や自治体にも広がっている<sup>7)</sup>。シャーロット市は名取（2000）によるとBSCの導入を機に全市で800から900あった業績指標を226（1998年度）まで削減し、佐藤（2010）によると2000年当時のものに比べ現在のものは財務の視点に相当する視点の優先順位が徐々に下位に配置されている。国外の事例を鑑みると、BSCは戦略マネジメント・システムとして公共部門に対しても適用可能であることが伺える。

### 3.2 公共部門を対象としたBSCにおける「視点」

前節でも述べた通り、BSCは①ミッションとビジョンの策定、②視点の設定、③各視点における戦略目標の設定、④戦略目標を達成するための重要成功要因の設定、⑤重要成功要因の達成度を測定する価値指標と具体的数値目標の設定というプロセスを経て構築される。BSCの対象が公共部門であったとしても構築プロセスに違いはないが、民間企業に比べて公共部門ではBSCの導入事例が限られており、その困難性が指摘されていることは前述した通りである。その原因の1つとして佐藤（2013）は、BSCの視点（特に財務の視点と顧客の視点）を十分に検討しないまま導入・適用しようとしていることにあると述べている<sup>8)</sup>。つまり、公共部門を対象としたBSCを構築する際の最大の難問は視点設定にあり、視点の設定について検討することが公共部門を対象としたBSC構築の一助になると思われる。そこで本節では、公共部門を対象としたBSCの視点設定に焦点を当て、先行研究を概観する。

---

7) シャーロット市はKaplan and Norton（2000）をはじめ多くの文献や論文で取り上げられており、サリー市はINPMバランス・スコアカード研究会（2004）等で詳しく解説されている。

8) 公共部門を対象としたBSCの成功事例として度々取り上げられるシャーロット市の例を見ると、民間企業の典型的なBSCではなく公共部門の特徴を踏まえた独自のBSCを作成しており、この点が成功に結びついていると考えられる。

#### (10) 公共部門を対象としたバランス・スコアカードの開発

民間企業におけるBSCでは主に、財務の視点、顧客の視点、業務プロセスの視点、学習と成長の視点の4つの視点が用いられていることは、前節でも述べた通りである。公共部門を対象としたBSCにおいても、多くの事例や先行研究において、民間企業と同様の視点が用いられている。例えばPasaribu et al. (2016) では、2010年から2015年までの間に公共部門を対象に作成された15種類のBSCを対象に、公共部門で用いられている視点についての調査を行っている。その結果、①レビューした先行研究において伝統的な視点の中で最も利用されている視点は学習と成長の視点であり、観察した組織体のうち93.3%がこの視点を考慮していること、②レビューした先行研究のうち40%が財務の視点を最も重要視しており、公共部門において財務の視点は主たる目的ではないと考えたKaplanの考えとは正反対の結果となっていることが示されている<sup>9)</sup>。

しかし、4つの視点は不変のものではない。Matthews (2006) では公立図書館に関するBSCの視点として、図書館の収集物に対するアクセスは公立図書館の存在意義であるという理由から、伝統的な4視点に加えて「情報資源の視点」を設定しており、Roswitha (2001) は学習と成長の視点の表現を変えた「可能性（図書館の能力）の視点」を含めた4視点、カナダのオンタリオ州にあるロンドン公共図書館を対象としたLondon public library (2006) では、ロンドンのコミュニティの強化や学習の促進といった「コミュニティの視点」や、全ての従業員の育成や指導者の育成などの「組織的な準備の視点」といった表現を用いて視点を設定している。また、公共輸送システムに関するBSCを作成しているPhillips (2004) では、「効率 (Efficiency)」、「効果 (Effective)」、「影響 (Impact)」の3つの視点を伝統的な4視点に変えて設定しており、港湾局に関するBSCを作成しているRidwan et al. (2013) では、「経営成績」、「サービスと設備」、「取引の発展」、「経営環境」の4つの視点を設定するなど、特に国

---

9) 伝統的な視点とは、財務の視点、顧客の視点、業務プロセスの視点、学習と成長の視点のことを指している。

外では他の視点を加えたり表現を変更したりするなど、公共部門独自の視点設定を行っているものも存在する。

以上のように、公共部門を対象としたBSCの中には、民間企業において設定されている視点をそのまま用いているBSCも存在すれば、民間企業とは異なる公共部門独自の視点を設定しているものも存在する。民間部門を対象としたBSCとは違い公共部門を対象としたBSCにおける視点設定が定まっていない背景には、①民間企業と公共部門では「ミッション」が異なること、②民間企業が対象とする「顧客」の概念が公共部門では適用できないこと、③民間企業と公共部門において「財務」の解釈が異なることなど、公共部門が有する様々な特徴がある。公共部門の特徴を踏まえた上で実用性のあるBSCを開発するためにも、以下では公共部門を対象としたBSCの視点設定を行う際に考慮しなければならない民間企業と公共部門の相違点について整理する。

## 4 公共部門と民間企業における相違点

### 4.1 ミッションの違い

まずはミッションの相違について整理する。民間企業は利潤最大化が究極的な目標であり、長期的に財務業績を向上させることがミッションの達成につながることから、戦略形成は一様に財務の視点に基づいて行われる。一方、公共部門は社会的な役割を担っており、多様なミッションを達成しなければならないため、戦略形成を1つの視点に基づいて行うことはできない<sup>10)</sup>。

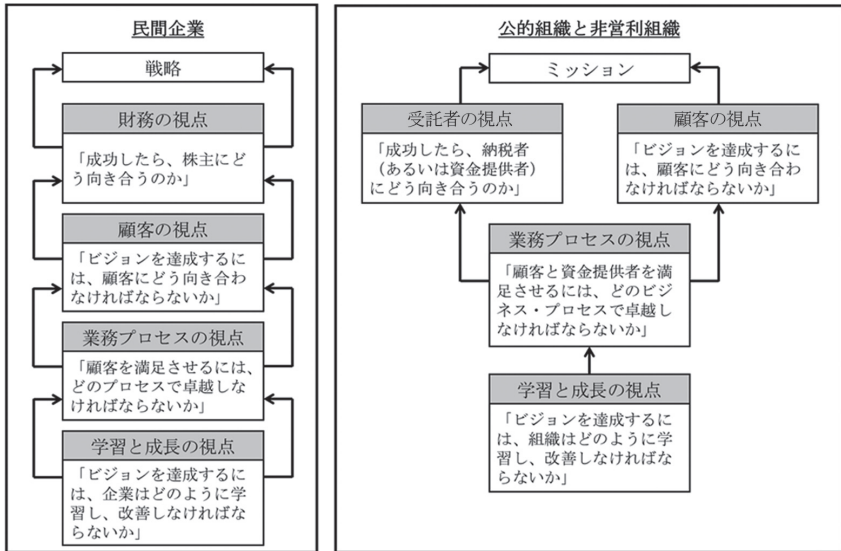
図3はKaplan and Norton (2004) において示されている民間企業と公共部門の戦略的枠組みの違いである。民間企業が財務の視点から戦略形成を行うのに対し、公共部門は多様なミッションを達成するために、顧客のみならず納税

---

10) 例えばノースカロライナ州シャーロット市 (<https://charlottenc.gov>) では、「質の高い公共サービスの提供を保証し、市民の安全、健康および生活の質を促進する」という幅広いミッションが掲げられている。

(12) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

図3 民間企業と公共部門の戦略マップの違い



出所) Kaplan and Norton (2004)

者や資金提供者と向き合いながら公共サービスを提供しなければならないことがわかる。例えば、民間企業が提供するサービスの延べ利用者数が同じ場合、それが一部利用者の頻繁な利用によるものであっても、あるいは幅広い利用者の1回の利用によるものであっても、財務業績上の違いは生じないため大きな問題とはならない。ところが、公共部門に関しては利用者から料金を徴収する場合を除き住民の税負担によってサービスが提供されるため、ごく一部の住民しかサービスを利用していないという状況では公正に税が使われているとは言えず、地域住民に向き合っていることにはならない。かといって安易に多様なミッションをくまなく達成しようとする、今度はミッションに基づいたビジョンが網羅的に定義され、目標が曖昧なおよそ戦略とはかけ離れたものになるという問題が生じる。曖昧なビジョン設定は戦略目標や重要成功要因の具体

性を欠くことにつながり、結果として実用性の乏しい公共部門のBSCが作成されることになる。以上のことから、民間企業のミッションは一義的に決定されるのに対し、公共部門のミッションは多様であることから、公共部門の戦略マネジメント・システムの構築においてミッションの定義は極めて重要な作業であるといえ、十分な検討のうえ絞り込みを行う必要があるといえよう。

## 4.2 住民の立場の多様性

民間企業を対象としたBSCにおける顧客の視点は、第2節でも述べた通り、ターゲットとする顧客に対し継続的に価値のある財・サービスを提供できているかという視点であり、製品満足度などの価値指標によって戦略目標の達成度が測定される。民間企業のターゲットとする顧客は、サービスの受益者であり負担者でもある。一方、公共部門が取り扱うサービスの場合、サービスを提供する際の財源は主に当該自治体に住んでいる納税者が納める税であるのに対して、すべての納税者が必ずしもサービスから受益しているとは限らず、受益の程度も人によって様々である。例えば図書館をイメージした場合、住民が図書館を運営する際に必要となる税金を納めているとしても、図書館を長年利用していない住民も多いだろう。このように、公共部門が取り扱うサービスは、民間企業とは異なりサービスの受益者と負担者が必ずしも一致しているとは限らない。

したがって、民間企業を対象としたBSCで用いられている顧客の視点をそのまま導入することは不適切であり、①公共部門の場合は自分自身へのサービスをより良くより安く提供されることを望んでいる受益者と、②自分以外のサービスも含めて税の最適な配分を望んでいる納税者の両方を考慮した視点設定を行わなければならない。例えば兵庫県尼崎市で導入が検討された資源配分重視型BSCでは、納税者としての視点を「財務の視点」、受益者の視点を「顧客の視点」、パートナーの視点を「協働の視点」でカバーしようとするなど、民間

#### (14) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

企業が想定する顧客の視点と異なり住民の立場の多様性を意識していることがうかがえる。

### 4.3 財務の解釈の違い

民間企業を対象としたBSCにおける財務の視点は、第2節で述べた通り、財務の成功のために株主や出資者に対して経営者がなすべき行動を示しており、自己資本比率や純利益などの財務業績を表す価値指標によって戦略目標の達成度が測定される。しかしながら、前述した通り、①公共部門と民間企業では掲げるミッションが異なるという相違点があり、また、林・中村（2018）によると、②企業会計方式をとる民間企業の場合、1年間の事業活動の結果どれだけの利益あるいは損失が発生したかは損益計算書を見れば一目瞭然であるのに対して、自治体（公共部門）の場合、水道や交通のような公営企業を除けば、予算・決算は官庁会計を採用しており、1年間の財政収入と財政支出のバランスを示しているにすぎないという「財務管理方式の違い」が存在すること、③民間企業の場合、予算はむしろ合理的な経営計画を維持する比較的ルーズなものであるのに対し、自治体（公共部門）の場合における決算は予算通りに事業が執行されたかどうかを検討するものであり、決算よりも予算が重視されるという「予算・決算に込められた意味の違い」が存在することが記されている。以上のように、民間企業は量入制出であるのに対し、公共部門は量出制入という収入と支出に関する原則の相違があることから、民間企業を対象としたBSCで用いられている財務の視点をそのまま導入することは不適切である。

公共部門は、一会計年度内における政策や事業の内容について収入と支出の見積もりを表した「予算」に基づいて事業を執行していく。したがって、予算は自治体が「住民福祉の最大化」というミッションを達成する上での制約条件として位置づけることができる。そのため、小原他（2004）では、公共部門を対象としたBSCにおける財務の視点は制約条件という位置づけになることが記

されている。つまり、民間企業を対象としたBSCの場合、図3に示されていたように財務の視点は最上位に位置する視点であるのに対し、公共部門を対象としたBSCを構築する場合、財務の視点はミッションである「住民福祉の最大化」を達成する上での制約条件という位置づけで視点設定を行わなければならない。

## 5 公共部門を対象としたBSCの開発

### 5.1 BSCを開発する際の考え方

前節で述べたように、民間企業は量入制出であるのに対し、公共部門は量出制入という収入と支出に関する原則の相違がある。すなわち、民間企業は収入に基づいて支出を決定するという行動原理で経済活動を行っているが、公共部門は基本的に収入源が税であるため、収入に基づき支出を決定すると無駄な費用が発生しやすい。そのため、必要な支出を計算し、そのうえで収入を獲得する必要がある。このような行動原理の性質上、顧客や地域の構成員に対して価値あるサービスの提供を行うためには、費用を節約し、限られた予算を有効活用するという視点に基づいた戦略形成を行うことが重要となる。

地方自治法第2条第14項には、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と記されており、地方支出の効率化の必要性が謳われている。民間企業と公共部門は多くの点で異なるとしても、活動に必要な資源が限られている点では同じであり、そのもとでビジョンを達成しなければならないという点も同じである。そこで、本稿では、①公共部門と民間企業の相違点、ならびに、②「最少の経費で最大の効果を挙げる」という公共部門の追求すべき理念を踏まえ、公共部門を対象としたBSCの視点について検討する。ただし、公的企業のような民間企業に近い性質を持っている組織に対しては概ね民間企業のBSCをそのまま適用することが可能であることから、本稿で

## (16) 公共部門を対象としたバランス・スコアカードの開発

は公共部門から公的企業を除いた一般政府を対象として視点の検討を行う<sup>11)</sup>。

### 5.2 公共部門における顧客の視点

Arveson (2003) は公共部門を対象としたBSCの場合、①活用できる最小限のインプットによって生み出されるアウトプットを最大化できているかという「効率性 (efficiency) の視点」と、②供給されるサービスと住民のニーズが一致しているかという「有効性 (effectiveness) の視点」が、民間企業を対象としたBSCの4つの視点にとって代わるべきだと提案している。提案されている2つの視点は、前者がサービスの「生産」において留意すべき概念であるのに対し、後者は生み出されるサービスの「配分」において留意すべき概念であるため、本稿では経済理論に照らし合わせ「効率性の視点」を「生産の効率性」、「有効性の視点」を「配分の効率性」として区分することとする。

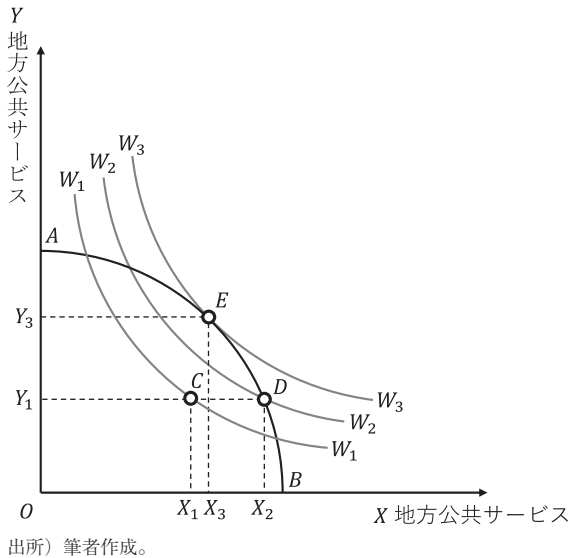
図4は生産の効率性と配分の効率性について説明したものである。単純化のため公共部門は $X$ と $Y$ の2種類の地方公共サービスのみを提供するものとし、サービス提供による地域の厚生水準（住民福祉）が社会的無差別曲線 $WW$ によって示されている。同一の無差別曲線上において得られる厚生水準は同じであり、右上に位置する無差別曲線ほどより高い厚生水準が得られることを意味している。また、生産可能性フロンティア $AB$ は生産の効率性が最大限に高められているときに提供可能なサービスの組み合わせを表している。このとき、①生産の効率性が低ければ生産可能性フロンティアよりも原点に近い、例えば $C$ のような組み合わせでしかサービスを提供できず、地域の厚生水準は $W_1W_1$ となる。②このような状況から生産の効率性を高め、 $X$ 地方公共サービスの供給を増やすと、生産可能性フロンティア上の $D$ という組み合わせでサービスを提供できるようになるため、厚生水準は $W_2W_2$ へと向上する。しかし、③生

---

11) 一般政府とは中央政府、地方政府、社会保障基金のことを指し、公的企業とは公社、公団、公庫、公営企業などのことを指す。



図4 生産の効率性と配分の効率性



生産の効率性が最大限に高められていたとしてもDは配分の効率性が低く、住民のニーズに沿わないサービス配分となっているため、さらにサービスの組み合わせをEへと変更し、配分の効率性を高めることによって厚生水準を $W_3$ へと向上させることができる。つまり、生産の効率性と配分の効率性を最大限に高めることで、はじめて住民は $W_3$ という最大化された厚生水準を享受することができ、地方自治法第2条第14項に記されている「最少の経費で最大の効果」が達成できることを経済理論は示している。

以上のことを踏まえると、生産の効率性と配分の効率性を高め「最少の経費で最大の効果」を達成するために、BSCの中に各々の効率性を高めるという視点を組み込む必要があることがわかる。図4の枠組みにおいて明らかとなる点は、配分の効率性は「顧客に対して価値ある財やサービスを提供できているか」という「顧客の視点」に該当するということであろう。ただし、前節で述

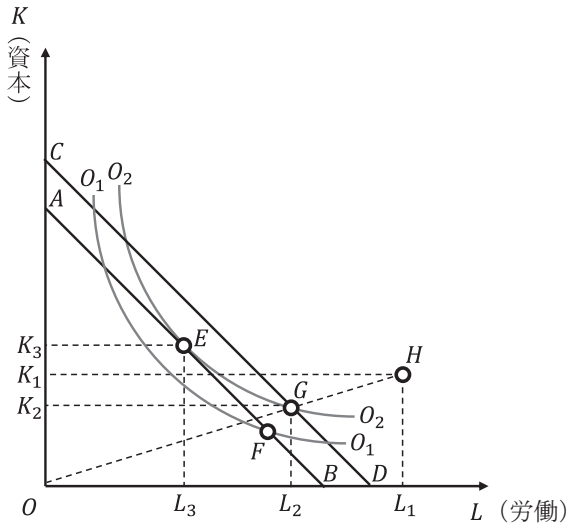
(18) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

べたとおり公共サービスの受益者と負担者は必ずしも一致しておらず、納税者である住民の立場は多様であるため、民間部門における顧客の視点とは異なった概念であることに留意すべきである。したがって配分の効率性は「地域住民の視点」とも呼べる「顧客の視点」という位置づけとなろう。

### 5.3 公共部門における業務プロセスの視点と学習と成長の視点

続いて生産の効率性については、図5に基づいて詳細に検討し、「視点」との関連について整理することとする。図5は $L$ （労働）と $K$ （資本）のインプット数量によって特定の地方公共サービス（例えば $X$ ）のアウトプットが生み出される様子を示したものであり、等費用線 $AB$ は一定の費用で投入できる $L$ と $K$ の組み合わせを表している。また等費用線 $CD$ は $AB$ よりも多額の一定費用で投入できる $L$ と $K$ の組み合わせを表している。等産出量曲線 $OO$ はインプットの組

図5 インプットの投入と生産の効率性



出所) 筆者作成。

み合わせによって生み出される等量のアウトプットを表しており、右上に位置する等産出量曲線ほどアウトプットの量が多いことを意味している。

等費用線 $AB$ を前提に考えると、 $F$ という組み合わせでインプットが投入されているとき、生み出されるアウトプットは $O_1O_1$ であるが、 $E$ のようにインプットを最適な組み合わせに変更することによって、 $O_2O_2$ というより大きなアウトプットを同じ費用で生み出すことが可能となる。あるいは、インプットが $L$ に偏った $G$ のような組み合わせになっていれば等費用線 $CD$ 上において $O_2O_2$ のアウトプットが生み出される。この状況は等費用線 $CD$ 上にある $G$ から等費用線 $AB$ 上にある $E$ へとインプットの組み合わせを変更することで $O_2O_2$ という等量のアウトプットをより少ない費用で産出できる余地があることを意味している。いずれにせよインプットの組み合わせを最適化することにより生産の効率性は向上する。これはまさに「原価を低くするためにはどのようなプロセスを確立すべきか」、「顧客に価値ある財やサービスをどのように提供すべきか」という「業務プロセスの視点」に該当すると考えられよう。

また、インプットの組み合わせに加えて他の非効率性が生じていれば、多額の費用をかけて $H$ というインプットを投入しても生み出されるアウトプットは $O_2O_2$ に留まる。このような状況は、「安価な仕入れ先が確保できていない」、「効率的な業務体制が確立できていない」といったインプットの組み合わせ以外の業務プロセスの視点における非効率性によっても生じるが、職員の業務能力の低さといった「学習と成長の視点」における非効率性によっても生じる。したがって生産の効率性は「業務プロセスの視点」と「学習と成長の視点」に該当するものと考えられよう。「顧客の視点」に関しては民間部門との相違点に留意する必要があったが、これら2つの視点に関しては基本的に民間部門との大きな違いは見られない。

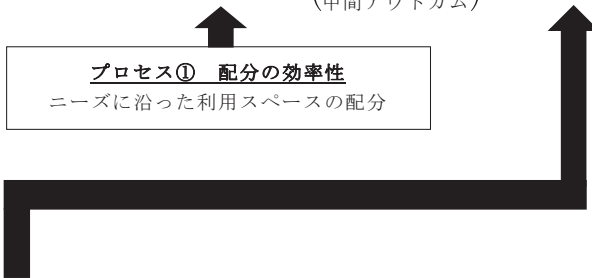
## 5.4 住民福祉の向上プロセス

ここでは先に述べた理論的枠組みに基づき、住民福祉を向上させるためのプロセスについて、インプット（投入される資源）、アウトプット（結果）、アウトカム（成果）の段階に区分して詳細に記述する。中間アウトカムを利用者数、最終アウトカムを1人あたり厚生水準に利用者数を乗じたもの（すなわち住民福祉）、インプットを施設と定義したうえで、住民福祉向上への道筋を図6に示した。図6では、①利用者数である中間アウトカムが仮に一定であってもアウトプットの配分を変えることで最終アウトカムを向上させるプロセスと、②インプットが増え（あるいは一定であっても）、アウトプットそのものが増えることで、最終アウトカムが向上するというプロセスの2パターンが想

図6 2つの効率性と住民福祉の向上

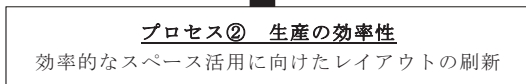
住民福祉(最終アウトカム)

$$= 1人あたり厚生水準 \left( \frac{\text{最終アウトカム}}{\text{中間アウトカム}} \right) \times \text{利用者数(中間アウトカム)}$$



利用スペース(アウトプット)

$$= \text{施設に占める利用スペース} \left( \frac{\text{アウトプット}}{\text{インプット}} \right) \times \text{一定の施設スペース(インプット)}$$



出所) 筆者作成。

注) なお、プロセス①に関しては、アウトプットの配分変更が未利用者の利用を促し、利用者数の増加につながることも考えられる。

定されている。

プロセス1：中間アウトカムである利用者数は一定であっても、アウトプットである一定の利用スペースを利用者属性のニーズに沿って再配置することで1人あたり厚生水準が増加し、最終アウトカムが向上するパターンを示している。これは、利用者のニーズと供給されるサービスがどの程度一致しているのかに焦点をあてた「配分の効率性」の向上を通じて住民福祉が向上するプロセスである。

プロセス2：利用スペースのレイアウト（設備の配置）を変えることにより、同一の施設でも利用スペースを増加させ、利用者数が増加することにより最終アウトカムが向上するパターンを示している。これは、活用できる最小限の資源（インプット）によって生み出されるアウトプットを最大化する「生産の効率性」の向上を通じて住民福祉が向上するプロセスである。

図5の等産出量曲線と等費用線の理論的枠組みに基づき生産の効率性について整理すると、生産の効率性の向上は以下の2つの条件を満たすことにより達成されると考えられる。第1の条件は与えられた一定の資源を用いてアウトプットを最大にする、あるいは一定のアウトプットを生み出すのに必要なインプットの数量を最小にすることである。すなわち、生産方法を変更すれば等量のアウトプットのままインプットを削減できる状態にあるならば、第1の条件は満たしていないことになる<sup>12)</sup>。例えば、業務の処理速度の向上といった職員の生産性やサービス水準の向上を担保するための設備に関して改善の余地があるならば、アウトプットを一定に保ったままインプットを減らし、生産の効率性を高めることが可能である。

第2の条件は、一定のアウトプットを生み出すのに必要な費用を最小化することである。アウトプットはインプットによって生み出され、その支出は以下

---

12) 林他 (2018) 参照。

(22) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

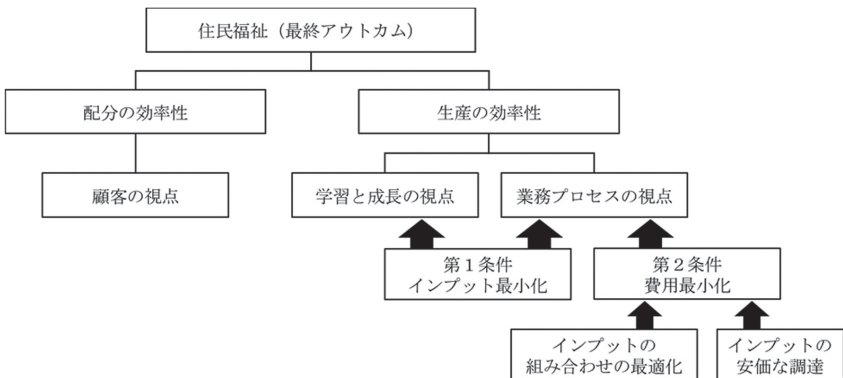
の(1)式として定義される。

$$\text{支出（費用）} = \text{インプット価格} \times \text{インプット（数量）} \quad (1)$$

アウトプットを一定に保ったままで費用を減らすことができるなら、節約された予算で新たなアウトプットを生み出すことが可能になる。例えば職員を減らし、コンピューターの導入を進めることで、一定のアウトプットをさらに少ない費用で生産する余地があるならば、この条件を満たしていないことになる。すなわち、費用最小化を達成するためにはインプットの組み合わせを最適化する必要がある。さらに、費用最小化の条件を満たすためには、インプットをより安価に入手できる調達先や調達方法を検討することも重要である。

本節における検討により、住民福祉を向上させるためのプロセスは図7のようにまとめられる。「配分の効率性」は「顧客の視点」に、「生産の効率性」は「業務プロセスの視点」と「学習と成長の視点」に分類でき、さらに「業務プロセスの視点」と「学習と成長の視点」は第1の条件（資源最小化）と第2の条件（費用最小化）に分類できる。図7の分類に基づき、視点ごとに戦略目標を設定することで住民福祉を向上させることが可能となるが、各視点の戦略目

図7 住民福祉と「視点」の位置づけ



出所) 筆者作成。

標としてはどのようなものが挙げられるであろうか。

第1の条件であるインプット最小化を実現するための業務プロセスの視点の戦略目標としては、「作業効率性を高めるために業務体制の革新を図る」や「職員の生産性やサービスの向上を担保するための設備を改善する」などが挙げられる。また、学習と成長の視点の戦略目標としては、「職員の業務に対する能力やモチベーションの向上」や「組織全体の一体感の向上」などが挙げられる。

第2の条件である費用最小化を実現するための業務プロセスの視点の戦略目標としては、アウトプットを一定に保ったまま予算の最小化を達成する「予算に応じて職員数や設備の最適化を図る」や「職員を雇用し、設備を購入するための予算を節約する」などが挙げられる。

これら「生産の効率性」の戦略目標に、住民のニーズを把握するための「利用者や潜在利用者に対するアンケート調査に基づいてサービスを提供する」といった「配分の効率性」の戦略目標を加えることで住民福祉を向上させることができる。ただし、仮に短期的な住民福祉の向上のためには、インプットの投入に予算を費やした方が良かったとしても、中・長期的な住民福祉の向上にはそれ相応の組織の基盤を確立しなければならないため、有能な職員の育成と組織の強化のために予算を費やす必要がある。したがって、短期と中・長期との間でバランスをとった戦略形成を行うことが継続的な住民福祉の向上にとって重要であるといえよう。

## 5.5 公共部門における財務の視点

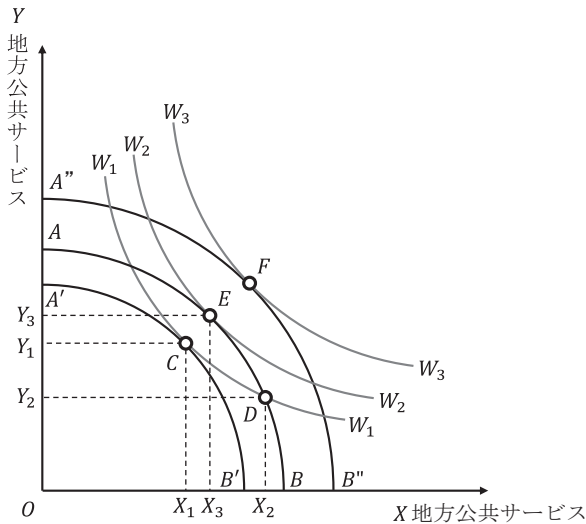
公共部門は、一会計年度内における政策や事業の内容について収入と支出の見積もりを表した予算に基づいて事業を執行していく。したがって、公共部門を対象としたBSCを構築する場合、財務の視点はミッションである「住民福祉の最大化」を達成する上での制約条件という位置づけになることは前述したとおりである。

(24) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

公共部門における財務の視点について、図8に示されている生産可能性フロンティアと無差別曲線を用いて検討してみよう。いま、ある公共部門が所与の予算のもと限られた資源を全て効率的に利用することで、①X地方公共サービスを $X_2$ 単位、Y地方公共サービスを $Y_2$ 単位という組み合わせで生産でき、②X地方公共サービスを $X_3$ 単位、Y地方公共サービスを $Y_3$ 単位という組み合わせで生産できるとする。このように、限られた資源を全て効率的に利用した場合、最大限生産可能な財の組み合わせを示す線が生産可能性フロンティアであり、図8におけるABで表される。仮に公共部門が限られた資源を全て利用し、X地方公共サービスを $X_1$ 単位、Y地方公共サービスを $Y_1$ 単位という組み合わせで生産した場合、この組み合わせは生産可能性フロンティアAB内に位置することから、効率的に資源を利用したとは言えない。

生産可能性フロンティアがABであった場合、生産の効率性と配分の効率性

図8 予算の多寡と生産可能性フロンティア



出所) 筆者作成。



を高めることで $E$ という組み合わせを実現することができれば「最少の経費で最大の効果（住民福祉）」が達成されていることになる。いま予算が減額され、減額された予算のもとでの生産可能性フロンティアが $A'B'$ になったとする。生産の効率性と配分の効率性を高めることで $C$ という組み合わせを実現できた場合、「最少の経費で最大の効果」があげられているものの、無差別曲線が原点に近ければ近いほど住民福祉の水準が低くなるという性質と照らし合わせると、予算削減前の $E$ よりも予算削減後の $C$ の方が住民福祉は低いことがわかる。逆に予算が増額され、増額された予算のもとでの生産可能性フロンティアが $A''B''$ になった場合、生産の効率性と配分の効率性を高めることで $F$ という住民福祉を実現できることになる。つまり、前節の図7に示されていた通り、住民福祉を高めるためには「業務プロセスの視点」や「学習と成長の視点」を通じて生産の効率性を高め、「顧客（地域住民）の視点」を通じて配分の効率性を高めることが重要であるとともに、生産可能性フロンティアを決定づける予算の多寡が重要であることがわかる。

また、生産の効率性と配分の効率性を最大限に高め、住民福祉が高まったとしても、公共部門の活動の主な財源調達手段である税は、多くの場合サービスの受益とは連動していない。したがって、住民福祉の最大化のみを追求した結果、収入よりも支出の方が多くなる可能性も否定できない。様々な視点を設定し、各視点のバランスを考慮に入れながら戦略を立てるというBSCの本質を考えると、住民福祉の最大化を追求する顧客（地域住民）の視点、業務プロセスの視点、学習と成長の視点と同時に、限られた予算の範囲内で住民福祉の最大化が図れているかを確認する視点は重要であろう。公共部門における「財政収支の視点」とも呼べる財務の視点を導入することで、財政収支のバランスを確認することが可能となる。近年、図書館をはじめとする様々な公共サービスにおいて指定管理者制度が導入されている。指定管理者制度の導入による予算削減の効果と生産の効率性、配分の効率性の関係性を確認する意味でも、財政収

## (26) 公共部門を対象としたバランス・スコアカードの開発

支に関する財務の視点は重要になる。

過去に横浜市が公開していたBSCでは、「市民の視点」、「業務プロセス」、「職員力と変革」とともに「財務の状況」が用いられており、プライマリーバランスや実質収支比率など、市民サービスを支える財務の健全性や自主性などを把握するための指標が設定されていた。また、姫路市のケースにおいても「顧客の視点」、「プロセスの視点」、「組織人材の視点」とともに「コスト財務の視点」が用いられており、財政健全化を目指す視点が設定されていた。①売上や利潤といった指標で企業業績を測定でき、②予算よりも決算が重要視される民間企業の場合、BSCにおける財務の視点は企業業績を示す視点として設定されているが、①業績を測定することが困難であり、②決算よりも予算が重要視される公共部門の場合、BSCにおける財務の視点は業績を示す視点ではなく、財政健全化が図られているかを判断するための視点として位置づけることが自然であるといえよう。

## 6 おわりに

公共部門の経営状況が厳しくなるにつれ、公共部門を対象としたマネジメント・システムの重要性に対する認識が高まりつつある。しかしながら、公共性と経済効率性という異なるベクトルを総合的に追求しなければならないという困難性から、公共部門を対象とした戦略マネジメント・システムの開発・導入が進んでいない。以上の問題意識を踏まえ、本稿では、①民間企業と公共部門との相違点を検証し、②地方自治法第2条第14項において定められている「最少の経費で最大の効果」に関する経済理論をベースにしながら、公共部門を対象としたBSCにおいて特に問題になる視点設定について検証することで、公共部門における戦略マネジメント・システムとしてのBSCの開発を試みた。

その結果、①民間企業のミッションは利潤最大化に一義的に決定されるのに対し、公共部門のミッションは多様であることから、公共部門の戦略マネジメ

ント・システムの構築においてミッションの定義は極めて重要であること、②民間企業のターゲットとする顧客はサービスの受益者であり負担者である一方、公共部門が取り扱うサービスは受益者と負担者が必ずしも一致しているとは限らないことから、住民の多様な立場を意識する必要があること、③民間企業と公共部門では収入と支出に関する原則の相違があることから、公共部門を対象としたBSCを構築する場合、財務の視点は「住民福祉の最大化」を達成する上での制約条件という位置づけで考えなければならないことが明らかになった。

これらの点を踏まえ、経済理論をベースにBSCの開発を試みた結果、①配分の効率性は「顧客の視点」に該当するが、公共サービスの受益者と負担者は必ずしも一致しておらず、納税者である住民の立場は多様であるため、民間企業における顧客の視点とは異なった概念であることに留意すべきであること、②生産の効率性は「業務プロセスの視点」と「学習と成長の視点」に該当するものと考えられ、これら2つの視点に関しては基本的に民間部門との大きな違いは見られないこと、③住民福祉を高めるためには予算の多寡も重要であり、また、限られた予算の範囲内で住民福祉の最大化が図れているかを確認することは極めて重要であることから、財政収支の視点とも呼べる「財務の視点」を導入する必要があることが明らかになった。

わが国の公共部門では、戦略マネジメント・システムとしてのBSCの導入が進んでおらず、BSCの導入を試みた数少ない自治体も失敗に終わっている。その原因として、公共部門と民間企業の相違点を踏まえずに、民間企業を対象にしたBSCをそのまま導入した点があげられている。本稿で考察した公共部門と民間企業の相違点を踏まえ、公共部門の追求すべき姿である「最少の経費で最小の効果」をベースにしたBSCを開発・導入することが、厳しい状況下に置かれているわが国の公共部門にとって重要であるといえるだろう。

(28) 公共部門を対象としたバランスト・スコアカードの開発

参考文献

- Arveson, P. (2003) "Measuring Performance in Government Research Agencies", *The Balanced Scorecard Institute*.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (1992) "The Balanced Scorecard - measures that drive performance", *Harvard Business Review*, vol.70 No.1, pp.71-79.
- ————— (2000) *The Strategy-Focused Organization*, Harvard Business Review Press.
- ————— (2004) *Strategy Maps, Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business Review Press.
- London public library (2006) "London public library strategic plan 2006-2008" ([http://discover.lpl.london.on.ca/other/File/your\\_library/strategic\\_plan\\_feb14.pdf](http://discover.lpl.london.on.ca/other/File/your_library/strategic_plan_feb14.pdf)) 2019.03.23.
- Matthews, J. R. (2006) "Balanced Scorecard in Public Libraries : A Project Summary", *Proceedings of the Library Assessment Conference*, pp.293-302.
- Niven, R. P. (2003) *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons.
- Pasaribu, A., Andika, G.D., Rachmanda, R., and Wibisono, D. (2016) "A Review of performance management using the balanced scorecard in public sector", *Asia Pacific Journal of Advanced Business and Social Studies*, vol.2, pp.91-102.
- Phillips, J. K. (2004) "An application of the balanced scorecard to public transit system performance assessment", *Transportation Journal*, vol.43 No.1, pp.26-55.
- Ridwan, R., Harun, H., An, Y., and Fahmid, I. M. (2013) "The Impact of the Balanced Scorecard on Corporate Performance : The Case of an Australian Public Sector Enterprise", *International Business Research*, vol.6 No.10, pp.103-110.
- Roswitha, P. (2001) "Performance, Processes and Costs: Managing Service Quality with the Balanced Scorecard", *Library Trends*, vol.49 No.4, pp.709-717.
- INPMバランスト・スコアカード研究会 (2004) 『自治体バランスト・スコアカード』, 東洋経済新報社。
- 伊多波良雄 (2009) 『公共政策のための政策評価手法』, 中央経済社。
- 稲生信男 (2004) 「行政経営とガバナンス型Balanced Scorecard (BSC) に関する一考察」『会計検査研究』第30号, pp.11-30。
- 小原重信・浅田孝幸・鈴木謙一 (2004) 『プロジェクト・バランスト・スコアカード』, 生産性出版。

- 関西電力ホームページ ([http://www.kepco.co.jp/corporate/pr/2016/0328\\_1j.html](http://www.kepco.co.jp/corporate/pr/2016/0328_1j.html)) 2018.9.29。
- 佐藤幹 (2010) 「地方自治体へのバランスト・スコアカード適用に関する研究－「財務の視点」に着目したフレームワークの検討」『日本評価研究』第10巻第1号, pp.95-105。
- —— (2013) 『自治体・非営利組織のマネジメント・コントロール－バランスト・スコアカードの効用と限界－』, 創成社。
- 志村正・石田晴美 (2009) 「パブリック・セクター組織におけるBSCの適用」『情報学ジャーナル』第4巻第2号, pp.1-15。
- 名取雅彦 (2000) 「公共部門におけるバランススコアカード (BSC)」『地域経営ニュースレター』第26巻, 10月, pp.1-4。
- 林宜嗣・中村欣央 (2018) 『地方創生20の提言 考える時代から実行する時代へ』, 関西学院大学出版会。
- ——・山鹿久木・林亮輔・林勇貴 (2018) 『地域政策の経済学』, 日本評論社。