

5 千代田区の BSC の意義と他の地方公共団体への適用可能性

(1) はじめに

地方公共団体では、今後、税収の伸びがそれほど期待できず、財政収支が逼迫することが予測され、既存事業を前提とする従来型の行政のあり方では、多様化する地域住民のニーズに充分に対応することが困難となる事態が予想される。現在、財政収支がかなり悪化している地方公共団体では、既存のままに行政運営を続けていくと、今後、行政組織を維持していくことが困難になることも懸念されている。そこで、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の観点から、民間のさまざまな経営システムを導入し、住民の視点に立った行政運営を効率的に行うことが求められ、その一環として、地方公共団体では行政評価制度が取り入れられるようになってきた。しかしながら、既存の行政評価システムには、戦略的な観点から資源を効果的あるいは効率的に運用するには後述するように多くの課題もある。そこで、戦略的な支援のツールあるいはシステムが求められている。そのようなシステムとしてバランスト・スコアカード（BSC: Balanced Scorecard）が提唱されている。そこで、本稿では、戦略を実行するツールとして民間で注目されている BSC を取り上げ、その地方公共団体への適用可能性を検討してみることとする。地方公共団体では、今後、財政が制約される中で BSC を導入することによって、経営資源が戦略的に重点配分されるとともに、顧客である地域住民の視点に立った行政運営が可能になると思われるからである。

(2) 自治体への BSC 適用の意義—組織変革のツールとして

ア BSC の意義

BSC はキャプランとノートンが 1992 年に発表した論文の中で

最初に紹介されたといわれている⁽¹⁾。1980年代に米国の競争力が低下し、その原因のひとつとして業績評価に際して短期的な財務指標へ偏重したことへの反省から、長期と短期、内部と外部、過去・現在・将来の視点とをバランスよく配慮した多面的な評価指標を探求する過程で誕生したといわれている。現在では、多くの米国企業で活用されているとともに、日本でもその適用例が多く報告されている⁽²⁾。

BSCは、一般には、スコアカードと戦略マップから構成される⁽³⁾。スコアカードは、財務、顧客、業務プロセス、学習と成長という4つの視点から見た成績評価表のことであり、短期的な視点による財務偏重に陥らないように、バランスの取れた業績評価を行うために作成されるものである。このようなBSCをさらに有効とするツールが戦略マップである。戦略マップは、企業全体や管理階層ごとに作成されるもので、戦略やビジョンから各視点の指標間に縦と横の因果連鎖として1枚の紙あるいは1つの画面に表現したものである。これにより、トップの戦略と各組織成員の活動目標との関係が指標体系として可視化され、情報が共有化されるとともにコミュニケーションのツールともなる。

当初は、このBSCを利用することにより、革新的な業績評価システムの構築が志向されていたが、その後、戦略を明確にし、

(1) R.S.キャプラン/D.P.ノートン(本田桂子訳)「財務・オペレーション両面を4分野から見る新しい経営指標“バランスド・スコアカード”」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』(ダイヤモンド社)1992年5月号、81~91頁。

(2) モービル石油、AT&T カナダ、UPS、ブリティッシュ・テレコム、シアーズ・ローバックなどの成功例があり、わが国においても、東京三菱銀行、リコー、宝酒造、富士ゼロックスなどへの適用事例がある。下記の文献など参照。

・伊藤嘉博・清水孝・長谷川恵一『バランスド・スコアカード；理論と導入—事例に学ぶ実践手法』ダイヤモンド社、2001年。

・「BSC成功企業10社の実践プロセス」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』(ダイヤモンド社)2003年8月号、138~183頁。

(3) 森沢徹・宮田久也・黒崎浩『バランス・スコアカードの経営—戦略志向の組織づくり』日本経済新聞社、2005年、218~219頁。

組織成員とのコミュニケーションを図るツールとしての利用だけでなく、戦略志向のための組織作りを行うための有力なフレームワークを提供するようになった。すなわち、BSC は単なる業績測定ツールから戦略遂行のための支援システム、特にドラスティックな組織変革を志向する際に有効な支援システムへと発展してきたといえる⁽⁴⁾。

イ 地方公共団体への成功事例

BSC は企業ではすでに多くの適用事例があるが、最近では、営利企業以外の組織でもその適用可能性が論じられている⁽⁵⁾。地方公共団体への BSC の適用例として、文献上、最初に紹介されたのは、ノースカロライナ州シャーロット市の事例である⁽⁶⁾。人口約 50 万人（1998 年）、職員約 5,000 人を抱えるシャーロット市は、80 年代後半から財政危機による収入の減少と、人口増加にともなう基礎的な住民サービス（消防、警察、ごみ処理等）の拡大による経費が増大し、それにともない政策課題の多様化に直面していた。

同市では、1972 年に目標管理制度を導入して以来、20 年近く目標管理により業績評価を行ってきた。その経過の中で、800～900 に及ぶ膨大な業績評価尺度が設定され、限られた人しか目を

⁽⁴⁾ 伊藤嘉博・小林啓孝『ネオ・バランスト・スコアカード』中央経済社、2001年6月、16頁。

⁽⁵⁾ 石原俊彦編著『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004年を参照のこと。

⁽⁶⁾ シャーロット市の事例に関しては、下記の文献を参照した。

- ・ R.S.キャプラン／D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）『戦略バランスト・スコアカード』東洋経済新報社、2001年。
- ・ 松本有二「米国シャーロット市のプロジェクト管理会計」『企業会計』2004年7月号、57～64頁。
- ・ 櫻井通晴「行政評価へのバランスト・スコアカードの適用—シャーロット市へのバランスト・スコアカードの適用」『企業会計』2002年5月号、4～11頁。
- ・ 吉川武男『バランス・スコアカード構築—基礎から運用までのパーフェクトガイド』生産性出版、2003年6月、40～42頁。

通さない冗長なレポートが毎年報告され、目標管理制度は形骸化していた。その結果、従来の業績評価システムは、未来を志向する計画設定のツールではなく、過去の課題をチェックするための監査のツールとなっていた⁽⁷⁾。そこで、同市は、限られた税収の中で、住民の多様化するニーズに応えるために、短期的な成果にとらわれず市のミッションやビジョンに基づき中長期的な視点から優先すべき重点政策課題を設定し、それらに重点的に経営資源を投入することとした。そのための戦略（政策）支援のためのツールとして BSC が導入された。

シャーロット市では、BSC 導入の結果、戦略（政策）的な発想が組織内に浸透し、市議会では戦略的な優先課題が重点的に議論されることにより、市全体として次のような成果が報告された⁽⁸⁾。

- ・ 民間企業を抑え、汚水処理で全市、ごみ処理で市の 75% の入札に成功した。
- ・ 1 消防署当たりのコストは 507 ドルで、ノースカロライナ州平均コストである 1,449 ドルよりも 65% 低い。
- ・ 住民の 84% が地域の警察官を信用できると回答している。
- ・ 犯罪発生率は、人口 10 万都市の中で 97 年に比較して減少。
- ・ 税率は州の七大都市の中で最低を維持している。

このようにシャーロット市の成功の要因としては、同市が大きな環境の変化に直面し組織変革が求められており、そのための戦略支援のフレームワークとして BSC が有効であったといえよう。また、同市が以前から組織変革の基盤作りを行い、これらの戦略テーマが策定されていたことも BSC 導入を容易にした要因ともいえる。

このような海外での BSC の成功事例は、BSC そのもののツ

⁽⁷⁾ 櫻井通晴 [2002年] 「上掲論文」 5頁参照。

⁽⁸⁾ 吉川武男『前掲書』 40～42頁を参照。

ルの有効性を裏付けるものである。そこでこの事例を踏まえ、以下では、東京 23 区内で BSC を導入している千代田区のケースを取り上げることとする⁽⁹⁾。同区の BSC は、文献でもすでに紹介されており、ホームページにも 5 つの事業部のスコアカードや戦略マップが詳細に公開されており、同区への視察を行うことで導入の経緯やその課題にも言及できると思われたからである⁽¹⁰⁾。

(3) 千代田区での BSC の適用事例

千代田区は、職員数は 1,163 人（平成 17 年 4 月 1 日現在）と都内 23 区で最も少ないものの、多くの中央省庁や企業の本社が所在する日本の政治・経済の中心でもあり、財政基盤は比較的安定しているともいわれている。しかしながら、人口は 42,968 人（平成 17 年 1 月 1 日現在）と昭和 35 年のピーク時（12 万人）の約 3 分の 1 まで減少し、定住人口の回復や 19.9% という高い高齢化率への対策などが主な課題となっている。

ア 千代田区の事業部制の導入

千代田区では、平成 15 年 4 月に「事業部制」を導入した。「事業部制」の目的は、区民の目線に立った独自性・独創性のあふれる施策を展開し、自主自律した自治体となるために、区民に近い事業実施部門へ権限を委譲し、柔軟な行政運営ができるしくみをつくり、区民サービスの向上につなげることにある⁽¹¹⁾。すなわ

⁽⁹⁾ 千代田区の視察（平成17年12月1日）の際に、現在は、BSC を踏まえ、新たな目標管理制度を検討中とのことである。

⁽¹⁰⁾ 千代田区に関しては、以下の文献や資料を参考とした。

・日経情報ストラテジー編『バランス・スコアカード徹底活用』日経 BP 社、2005年、184～186頁。

・森沢徹・宮田久也・黒崎浩『バランス・スコアカードの経営一戦略志向の組織づくり』日本経済新聞社、2005年、266～271頁。

・千代田区の視察（平成17年12月1日）の際に配付された資料等。

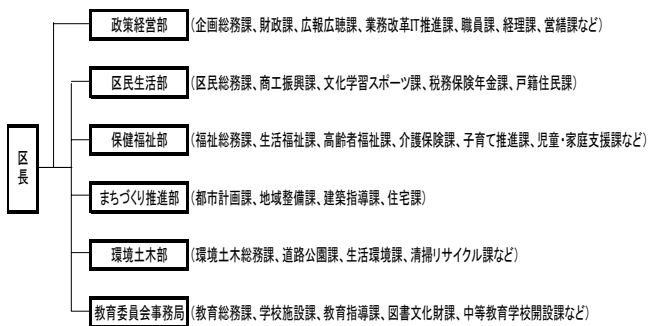
⁽¹¹⁾ 千代田区の視察の際の配付資料「平成15年度における事業部制の実施方針」による。

ち、区民にできるだけ近い部署へできるだけ権限（人事や予算など）を委譲し、多様化する区民サービスの要求に柔軟にかつ迅速に対応しようとするものといえよう。

一般に、事業部制は、顧客に近い事業部に権限が委譲されるため、顧客ニーズに応じた柔軟で迅速な対応ができ、自律型組織が形成されることで責任や権限が明確になり、事業部間に競争原理が働き、トップがルーティンワークから開放されることにより戦略面に集中できるなどのメリットがある。その反面、各事業部にそれぞれスタッフ部門をおくことにより経営資源の負担が過大となるとともに、競争意識が過剰となると事業部間での軋轢が生ずるというデメリットもある。「事業部制」は、東京 23 区内でも、品川区（平成 13 年度）、杉並区（平成 13 年度）、足立区（平成 15 年度）、中野区（平成 16 年度）、練馬区（平成 17 年度）の 5 区がすでに導入している。

千代田区の実業部制組織は図表 23 のように、「区民生活部、保健福祉部、まちづくり推進部、環境土木部を事業部制とし、教育委員会事務局を事業部制に準じた組織として位置づけ、政策経営部は事業部制とはならず、政策スタッフとして事業部を支援する⁽¹²⁾」組織形態となっている。

図表 23 千代田区の組織図⁽¹³⁾



(12) 千代田区「平成15年度における事業部制の実施方針」による。

(13) 千代田区の実業部制組織図は HP を参照し作成した。

千代田区では、このような事業部制の導入により、**図表 24** のように事業部への予算や組織・人事面で大幅に権限が委譲されたため、それらの権限に見合う責任を評価するために、事業部の業績評価システムのひとつとして BSC が採用されたとのことである。

図表 24 千代田区の実業部制による責任と権限の委譲

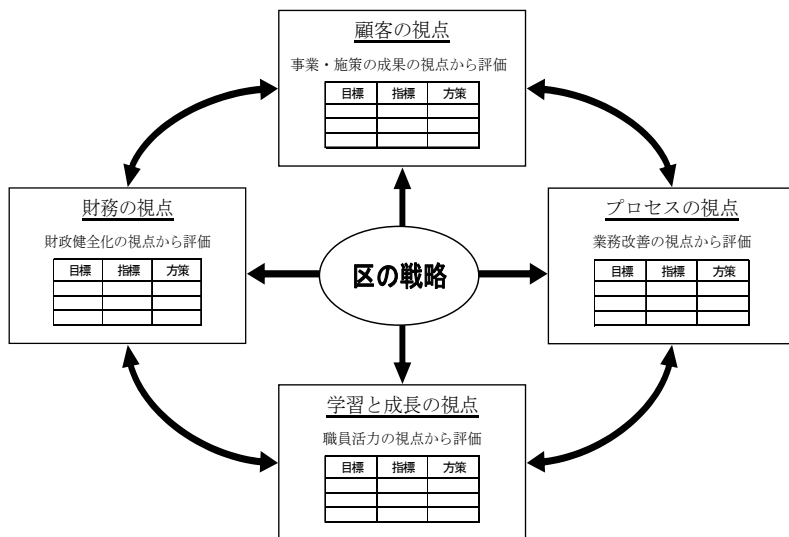
<p>◎事業部に移譲する主な権限 【予算関係】</p> <p>① 事業部予算枠編成方式の導入</p> <p>② 執行時の節減努力などによる決算不用額は翌々年度の事業部枠に加算</p> <p>③ 「政策提案経費」を設け、各部のシーリング枠(一般財源の5%)も加算し、各事業部の独自性・独創性ある新規施策や施策のレベルアップ財源として活用</p> <p>④ 100万円以下の予算流用について、その権限を事業部長に委譲</p> <p>【組織・人事関係】</p> <p>① 区の組織整備の方針にもとづく部内組織の整備</p> <p>② 課長補佐と称することができる職の指定</p> <p>③ 総括係長職までの部間及び部内における異動(定期異動)</p> <p>④ 随時異動・応援派遣 など</p>	<p>◎執行責任・成果責任</p> <p>① 予算編成時に各部予算編成方針の作成 → 目標の共有化・説明責任の明確化</p> <p>② 組織目標の設定及び共有化 バランス・スコアカード(BSC)導入による業績評価</p> <p>③ 事務事業評価結果の予算・組織・人事とのリンク</p> <p>④ 運営体制の整備 事業部相互の総合調整、各事業部の目標管理・評価を行う場として、首脳会議の機能を充実する。</p> <p>⑤ 地域課題への総合的対応 出張所を助役の直轄組織とし、事業部とともに地域課題の解決を図る。</p>
---	---

出典：千代田区からの配付資料による。

イ BSC の概要

千代田区の BSC は、「組織の目標管理制度であり、組織の戦略の実現に向けて『顧客』『財務』『業務プロセス』『学習と成長』の 4 つの視点から業績を評価するシステム」であるとし、BSC を目標管理制度としての業績評価システムと位置づけている。同区の BSC のイメージは**図表 25** のように表現されている。

図表 25 千代田区の BSC



出典：千代田区の配付資料にもとづき作成。

千代田区では、はじめに、平成 14 年度に BSC 導入のモデル部門として政策経営部とまちづくり推進部でのワークショップ形式の検討を行い、平成 15 年度から全ての事業部とスタッフ部門である政策経営部へ本格的に導入した⁽¹⁴⁾。

平成 15 年度は、4 月に BSC の実施方針が決定され、幹部職員研修や職員向けの説明会を経て、5 月から 6 月にかけてワークショップが開催された⁽¹⁵⁾。平成 15 年度、「まちづくり推進部」のワークショップでは、事業部長、事業部内の BSC エキスパート（課長 2 名）を含む 10 名程度と外部のコンサルタント（2～3 名）が参加し、BSC のワークショップが 2 回（1 回につき 3 時間程度）開催され、6 月に平成 15 年度下半期の戦略マップが作

⁽¹⁴⁾ 森沢徹・宮田久也・黒崎浩、『前掲書』、267頁。

⁽¹⁵⁾ 以下の説明は、千代田区から配付された資料『バランス・スコアカード（BSC）作成状況と今後の運用』などによる。

成された。ワークショップでは、スコアカードと戦略マップに課題の抽出カードや KPI (Key Performance Indicator: 重要業績指標) などを「重要性」や「戦略性」などといった観点から戦略目標を絞り込む作業が行われた。その際、事前に「課題及び方向性抽出シート」が事業部ごとに提出された。6月から8月にかけて、平成15年度下期のスコアカードと平成16年度の戦略マップとスコアカードが同時に作成された。

事業部で作成された BSC に関して、9月に目標設定会議(区長、助役、部長が参加する1時間程度の会議)が開催され、そこで事業部長により目標、指標、目標値の選定理由、戦略の関連性などの説明があり、区長などによるそれらの妥当性やチャレンジ度が確認された。その成果は、翌年の3月の組織経営評価会議で達成状況や最終評価が下された。

ウ BSC の作成

千代田区では、民間と同様の一般的な雛形で、事業部ごとに戦略マップとスコアカードが作成され、顧客、財務、業務プロセス、学習と成長の4つの視点に基づき、各視点5つ以内の目標が設定され、目標の達成度に応じて各事業部の業績評価が行われた。その雛形を示すと図表26のようになる⁽¹⁶⁾。

図表 26 千代田区のスコアカードの雛形

組織 ミッション							総合 得点	／500	総合 評価	
視点	目標	指標	現状値	目標値	視点 ウエイト	ウエイト 配分	実績値	評価	得点	達成状況・未 達成の理由
顧客										
財務						①		②	③	
業務 プロセス										
学習 と成長										

※指標ごとに③=①×②で得点が算定され、その合計が総合得点となる。

⁽¹⁶⁾ 千代田区では外部のコンサルタントの指導のもとに、各事業部レベルで BSC が作成された。

千代田区の BSC は以下のように作成される。最初に、長期計画や当該事業部門の課題などを参照して、事業部のミッションが策定され、与えられたミッションにもとづき、戦略性（中長期計画との整合性）や重要度などの観点から4つの視点ごとに目標が絞り込まれる。その際、1つの目標につき1つ（ないし2つ）の指標が抽出される。目標値の設定に際しては、「チャレンジ度」のある目標値が設定される。さらに、ミッションの達成の寄与度に応じて各視点にウエイトが付与され、各視点のウエイトが重要度に応じて各目標に割り振られる。

目標達成の評価点は、達成度にもとづいて1～5の得点が「評価」欄に記入される。各事業部の総合評価は、各目標の達成度に応じて、目標ごとに得点（＝ウエイト配分×評価）が算定され総合得点が集計される。事業部ごとに、算定された総合得点に応じて、下記（図表27）のようにAAAからCまでの総合評価（ランク）が下される。

図表27 総合評価と総合得点との関係―視察時の資料より⁽¹⁷⁾

得点	ランク	趣旨
440点以上	AAA	すべての目標がバランスよく達成された。
380点以上	AA	概ね目標が達成された。
300点以上	A	ある程度の目標が達成された。
220点以上	B	最低限の目標は達成した。
220点未満	C	目標を達成できなかった。

エ BSC の実際例

千代田区の1つの事業部である「まちづくり推進部」（平成16年度）のスコアカードは図表28のようになる。

⁽¹⁷⁾ 千代田区のHPでは、総合評価は、400点以上をAAA、350点以上をAA、300点以上をA、250点以上をB、250点未満がCとなっている。

図表 28 「まちづくり推進部」のスコアカード

平成16年度 バランス・スコアカード(まちづくり推進部)						総合 得点	340 / 500	総合 評価	A		
組織 ミッション						安全で安心できる、いつまでも住み続けられるまちづくり ～区民・企業等と協働して地域の魅力を高める			作成日:平成16年4月30日 作成者:まちづくり推進部長 廣岡 光 評価記入日:平成17年3月31日		
視点	目 標	指 標	現状値	目標値	視点 のウェイト	ウェイト 配分 ①	実績値	評価 (1-5) ②	得点 ①×②	達成状況・未達成の理由	
顧客	まちの将来像の共有に向けたまちづくりの展開を図る	地区整備プラン等の策定、区民等への公表	3地区	6地区	55	15	6地区	5	75	達成	
	住み働き続けられるまちのあり方を地区計画に定める	地区計画策定地区数	9地区	11地区			15	10地区	1	15	1地区達成済み、残り1地区については、地区全体の意向を確認している
	自律的発展のための基礎づくりを行う	駐車場案内誘導計画	—	3月			10	3月	5	50	達成
	多様な世代が住居できる住宅の供給を図る	ランゲージ及びコーポラティブ住宅の立ち上げ	3件	6件			15	4件	1	15	3月31日に1件合意済み、残り1件について合意に向け調整中。
財務	補助金等の拡大確保	新規事業の補助金等の拡大確保及び増額	—	1件	10	5	1件	5	25	達成	
	区営・区民住宅空室率を低減する	区営・区民住宅空室率	2.6%	2.0%			5	0.86%	5	25	達成
業務 プロセス	ファミリー向け住宅の供給誘導に向け説明会を開催する	取り組み件数	—	1件	20	5	1件	5	25	達成	
	地区計画地域の拡大に向け説明会を開催する	開催回数	7回	21回			5	30回	5	25	達成
	駐車場案内誘導のための仕組みを各関係団体との協力のもとに実現	駐車場案内誘導検討協議会の開催回数	—	4回			5	2回	1	5	駐車場案内誘導システムの方向性と基本方針の案を作成した。
	NPO・大学・企業・まちづくり組織との共同事業を増やす	増加件数	4件	8件			5	7件	3	15	大学等と共同事業を7件実施したが、目標未達成。
学習 と成長	職員のプレゼンテーション能力を高める	担当事業についての発表会開催回数	—	12回	15	5	10回	3	15	発表会を10回実施したが、目標未達成。	
	他機関の事例研究及び意見交換によりスキルアップを図る	意見交換の回数	7回	12回			5	13回	5	25	達成
	説明資料の作成、説明技術の向上	検討会の開催回数	—	7回			5	10回	5	25	達成

出典：千代田区の HP にもとづき作成。

「まちづくり推進部」では、「安全で安心できる、いつまでも住み働き続けられるまちづくり」を組織ミッションとしている。これは『第三次長期総合計画』における基本構想における4つの柱の1つであり、それには9つの課題があり、それぞれに課題目標あるいは施策目標が設けられている。また、それぞれの目標については、目標指標が設定されており、最終年度である2011年までの目標値が示されている。たとえば、58の施策目標の1つである「計画的にまちづくりを進める」ための施策指標（全部で80の指標）は「地区計画適用地域の割合」と「千代田区型地区計画区域内の建物建て替え等の件数」であり、図表29のように最終年度までの目標値が具体的な数値目標として設定されている。

図表 29 施策指標と長期総合計画との連動性

1 住と職の調和のとれたまち

施策の目標及び指標

1 計画的にまちづくりを進める

<p>●* 地区計画適用地域の割合</p> <p>15地区 (2000) → 100% (2011) (125.0ha)</p>	<p>まちづくりのルールである地区計画の適用地域の割合から、計画的なまちづくりの取り組み度合いをはかります</p> <p>※適用可能な地域全域での適用をめざします</p>
<p>●* 千代田区型地区計画区域内の建物建て替え等の件数</p> <p>27件 (2000) → 800件 (2011)</p>	<p>千代田区型地区計画が適用された区域における建物の建て替え等の件数から、地区計画に沿った建て替え等の進捗度合いをはかります</p>

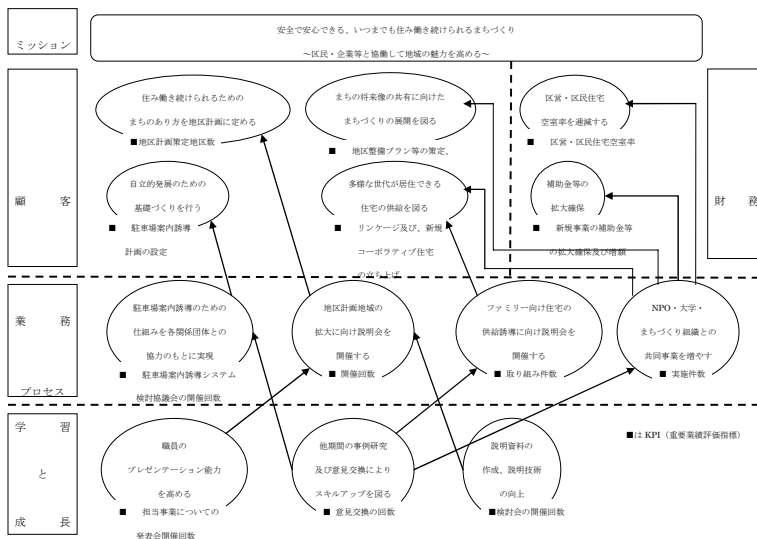
出典：『千代田区第三次長期総合計画』から一部転載。

同区のスコアカードでは、4つの視点のうち「顧客の視点」がもっとも重視されるため、50ポイント以上となるように作成されている。各視点のポイントが重要度に応じて、さらに各目標の指標に配分される（ウエイト配分①）。また、評価欄（②）は、目標の達成度に応じて、既述したように1～5点が配点される。各視点の得点を集計した総合点に応じて図表27のようなAAA～Cまでのランク付けがされる。「まちづくり推進部」のケースでは、各指標のウエイト配分（①）×評価（②）が340点であったためAランクとされた。

また、「まちづくり推進部」の戦略マップは図表30のように作成された。既述したように、一般に、戦略マップはミッションの達成のために重要と思われる指標（KPI）を4つの視点ごとに抽出し、視点および指標間を連鎖的に体系化し1枚の紙あるいは1つの画面上に描き出す。戦略マップによりトップや事業部長がミッションの達成のための活動状況が一覧できる効果があり、組織成員間にその状況が共有化され、コミュニケーションのツールと

もなる。

図表 30 「まちづくり推進部」の戦略マップ



出典：千代田区の HP にもとづき作成（平成 16 年度）。

行政の場合には、住民サービスが最優先されるために、通常は「顧客の視点」が最上位に位置されるが、同区のような地方公共団体のケースでは、顧客（区民）を経ずに「財務の視点」だけで終わるような事業があるので（保険の収納率のアップなど）「顧客の視点」と「財務の視点」が最上位にくるとのことである。

（4）千代田区の BSC の特徴と課題

ア 千代田区の BSC の特徴

■事業部制に伴う BSC の導入（トップ主導による BSC の導入）

一般には、BSC の採用に際しては、多くの組織においてかなり危機的な状況の中で導入されるケースが多い。たとえば、海外における BSC の導入成功事例として紹介されているモービ

ル⁽¹⁸⁾や既述したシャーロット市などでは、収益構造や財政状況がかなり悪化し、既存の組織に多くの直面する課題を抱えており、その中でトップが組織変革の必要性を十分に認識したうえで BSC が導入された。また、そのような状況の中で、トップだけではなく組織成員の一人ひとりが組織存続に関する危機意識を抱いていたという背景があったといえよう。一般的には、そのような危機的な状況の中で BSC の導入は一層効果的となるといわれている。

千代田区の BSC の導入ケースでは、それほど財政収支に問題がなく、当面、それほど切迫した課題に直面した状況にはなかった。同区では、事業部制組織の導入の過程で、権限の委譲に伴う組織評価の必要性から、その評価システムのひとつとして当初はコンサルタントによる外部主導のかたちで BSC が採用された。それほど危機的な状況にない中での BSC の導入には、区長を中心とする執行部が千代田区の現状の課題への懸念とその解決に向けての長期的な構想があったと推測される。

■業績評価システムとしての BSC

一般には、行政の場合には、住民に密接にかかわるサービスから中長期的な地域の重点課題にいたるまで行政サービスは多岐にわたり、基礎的な住民サービスの部分が多いため、企業のようにひとつの方向に向けた「ビジョン」や「戦略」を明確に設定することはそれほどたやすいことではない。そのような状況では、特定の事業部の BSC に関して、因果連鎖を伴う指標体系として作成することは比較的容易であるが、組織全体の戦略にもとづいた BSC を整合的に作成することは相対的に困難といえる。それゆえ、千代田区でも組織全体の BSC は作成されておらず、各事業部レベルでの BSC が作成されているだけである。その意味では、BSC に戦略の支援というよりも業績評価システムとしての役割を期待したものといえよう。

⁽¹⁸⁾ R.S.キャプラン／D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）、『前掲書』、51～93頁。

シャーロット市のケースでは、市の課題が明確であったため、最初に市の課題として5つの戦略が設定され、市全体のレベルでのBSCが作成されており、その意味ではBSCに戦略遂行のためのマネジメントシステムの役割が期待されていたものといえる⁽¹⁹⁾。ただ、千代田区のケースで、強いて戦略的な支援ツールとしての役割を求めるならば、執行部が描いている組織全体の「ビジョン」や「戦略」と各事業部のBSCを結び付けているのが、いわばトップの強い関与や調整力にあるといえよう。これに関連して、事業部ごとのBSCが部分最適にならないような仕組みが組み込まれているとの指摘もある⁽²⁰⁾。

■コミュニケーションのツールとしてのBSC

BSCの一般的な特徴としては、トップのビジョンにもとづく戦略の遂行のためのツールとしてだけではなく、コミュニケーションのツールとしての役割も期待されている。千代田区の場合も、都職員という前歴を持つ石川雅巳区長が率先してBSCの作成に関与し、既述したような目標設定会議では事業部長との「激しいやり取り」があり、各事業部での目標が低い場合には「チャレンジ度」を考慮した目標設定を促すなど区長の強いコミットメントがあったといわれている⁽²¹⁾。このような機会を通じてトップの「ビジョン」が幹部職員に伝わるとともに、各事業部長は、戦略マップの作成を通じて重点目標を階層的にビジュアル化し、スコアカードにより達成目標が明確になる。これにより、トップと幹部職員だけでなく、一般職員にいたるまで事業部の重点課題が可視化されることによって、区全体の重点課題が浮き彫りにされ、情報が共有化されるとともに、職員レベルでの日々の行動の方向付けが明確になるという効果が期待される。また、その点に関し

⁽¹⁹⁾ R.S.キャプラン/D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）、『上掲書』、179頁。

⁽²⁰⁾ 事業部長に対する目標再設定の指示や予算編成方針の指示によって、全体最適への調和的な達成が可能となるともいえよう（森沢徹・宮田久也・黒崎浩、『前掲書』、268頁）。

⁽²¹⁾ 日経情報ストラテジー編、『前掲書』、186頁。

て、ワークショップを通じて各事業部内での課長間の情報の共有化の機会が与えられたともいわれている⁽²²⁾。

■地域住民への情報開示

最近の地方公共団体における課題のひとつは、地域の住民の視線に立ったアカウンタビリティ（情報開示）をいかに積極的に展開するかにあるといえよう。千代田区でも、BSC の成果は年度末の「評価会議」で査定され、各事業部の戦略マップやスコアカードの結果がホームページでも詳細に公表されている。このような BSC に関する情報の開示をしている地方公共団体はほとんど例がなく、地域の住民にとっては極めて有用な情報であり、また、組織内では、各事業部間の競争意識が高まり組織内の活性化を促すことが意図されているものといえよう。いずれにせよ、住民への情報開示の視点からみると、千代田区のこのような情報の積極的な公開は画期的な試みであるといえよう。

イ 千代田区の BSC の問題点

上記のような特徴と多くのメリットを有する千代田区の BSC であるが、その反面、以下のようないくつかの問題あるいは課題も内包している。

- ・ 一般的には、BSC は、戦略支援のツールとして利用される場合により効果的であるといわれているが、千代田区のケースでは、事業部の業績評価システムとして限定的な役割にとどまっていた。そのため、同区ではその導入の経緯から事業部レベルでの BSC は作成されているが、組織全体の BSC は作成されておらず、事業部のミッションと組織全体の「戦略」（千代田区の組織全体の戦略にあたるもの）との関係性がそれほど明確ではなく、「戦略」そのものに関する記述もほとんどない。そのため、組織全体の「ビジョン」が不明確なままでの事業部

⁽²²⁾ 森沢徹・宮田久也・黒崎浩、『前掲書』、269頁。

ミッションの策定や指標の抽出は戦略目標の方向性が見えないだけに、極めて困難な作業であったと推察される。

- また、同区のように BSC を業績評価システムとして捉えた場合、BSC の報酬との連動性や事業部制間の比較可能性の観点からもいくつかの問題を指摘することができる。報酬に関しては、勤勉手当（ボーナスに相当）に限定して、前年度の業績を評価して管理職の目標管理制度の成果を反映する仕組みとなっているが、BSC のスコアカードの総合得点（500 点満点）による総合評価（AAA～C）と報酬とを直接結びつける業績評価システムではないとのことである⁽²³⁾。また、行政サービスには、住民のために必要な基礎的サービスの部分があり、それぞれの事業部では住民へのサービス内容も異なるため一元的な評価が難しいという指摘もある⁽²⁴⁾。そのため、BSC での総合評価をそのまま各事業部の評価にはあてはめにくい事情がある。それは、既述したように「戦略」という方向付けが明確でないこともその一因といえるが、民間におけるような難易度に応じた目標達成の設定方法を行政サービスの評価に適用することによって何らかの解決策が期待できよう⁽²⁵⁾。
- BSC 以外に、予算制度や全国的に推進されている「進行管理」など別の制度（マネジメント・システム）があるため、二度手間になるという指摘もある⁽²⁶⁾。実際に、BSC が既存の計画や評価システムと切り離して遂行されたため、事務作業が過重となる結果を招いたといわれている。BSC の導入にあつ

⁽²³⁾ ただし、BSC の報酬との連動性に関しては、企業に関しても定まった見解はなく、「報酬制度を導入する際にはトップマネジメントは慎重に準備しなければならない」（R.S.キャプラン／D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）、『前掲書』、343頁）との指摘もある。

⁽²⁴⁾ 石原俊彦編著、『前掲書』、271頁。

⁽²⁵⁾ モービルの北米部門（モービル NAM&R）では、外部ベンチマークを利用して目標達成の難易度を設定している（R.S.キャプラン／D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）、『前掲書』、323頁）。

⁽²⁶⁾ 日経情報ストラテジー編、『前掲書』、186頁。

て、事務作業量が過大にならないようにするためには、既存の計画や評価システムと BSC とのリンケージをいかに図るかが重要であり、既存の計画や評価システム（長期総合計画、推進プログラム、行政評価システム、目標管理制度、予算制度など）とどのように整合的なシステムを構築するかが課題といえよう。

千代田区の BSC には上記のような問題点もあり、現在では、BSC の考え方を組み込んだ新目標管理制度により新たな取り組みを始めているとのことである。

（５）BSC の地方公共団体への適用可能性

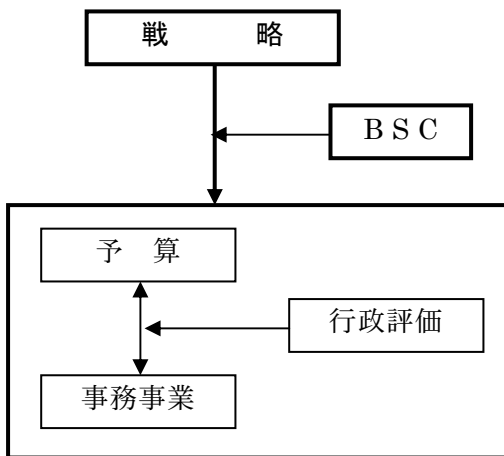
最後に、上記の千代田区の BSC から得られた知見にもとづき、地方公共団体などの BSC 導入のための可能性を探っていきたい。そこで、このブックレットのテーマである行政評価と BSC の関係をまず確認し、今後 BSC の導入がいかに重要な課題となるかを指摘し、地方公共団体での BSC 導入の可能性を探りたい。

ア 行政評価と BSC

従来、予算は、前年度の予算をベースに当年度予算が編成されていた。しかし、今後は税収の伸びが期待できない中で、「選択と集中」という戦略的な観点から行政資源を効果的かつに効率的に投入するためには、住民の要望に応じた成果（アウトカム）に基づくチェックが必要である。確かに、行政の活動には、基礎的サービスの部分がどうしても必要となるために、予算における経常的な部分の占める割合が大きくなる傾向にある。今後は、財政収入が制約される中で、顧客としての住民の視点から従来の事務事業を戦略的に見直すことが必要となっている。そのためのチェックシステムが行政評価といえよう。しかしながら、行政評価は、どうしても対象事業を短期的な視点からの見直しや改廃が行われる傾向にある。そこで、中長期的な「ビジョン」にもとづき「戦

略的な視点」からそれらの事業を見直し、経営資源を「選択と集中」の観点から投入するための戦略支援のためのツールが BSC といえよう。その関係を簡略化すると、**図表 31** のように示される。対比的に述べれば、行政評価は、経常的な PDCA サイクルの中での評価システムであり、BSC は戦略的な観点からの評価システムといえる。

図表 31 BSC と行政評価との関係



イ BSC の必要性

行政評価の本来の目的は、行政資源（ヒト、モノ、カネあるいは予算）が制約されている中で、必要な政策、施策、事務事業などに重点的に行政資源を配分するために、スクラップ・アンド・ビルドにより既存の事業を見直し、住民のニーズに効果的にかつ迅速に即応する行政システムを確立することにあるといえよう。ところが、行政評価では、企業でいう「ビジョン」や「戦略」と連動するような体系的なシステムが構築されていないため、個々の業務の効率性が求められる傾向にあり、成果としてアウトカムではなくアウトプット指標が重視され、業務改善も組織全体との整合的な視点に欠け、部分最適化に陥る傾向にあるといえよう。

すなわち、行政評価には、本来、既存業務の微増の改善効果はあるものの、ドラスティックな戦略的な組織変革の効果を望むことはできない。したがって、そのような組織変革の効果を求めるためには、それに相応しいシステムあるいはツールが求められる。それが BSC といえよう。

このように、BSC は行政評価ではどうしても長期的な、戦略的な、革新的な、地域課題に基づく重点的な視点からの組織変革ができていく。BSC はこのような行政評価のチェックシステムの問題点を戦略的な観点から支援するマネジメントシステムであり、税収の伸びが期待できない中で、地方公共団体が直面する重点課題に対処するうえで効果的なシステムあるいはツールであるといえよう。

ウ 地方公共団体への BSC 導入の可能性

一般に、地方公共団体などの公共部門に BSC が導入されるのは、次のような理由からである⁽²⁷⁾。

- ① 評価指標を 4 つの視点に基づいて階層的に構造化することによって、少ない指標で効果的な評価が可能になる。
- ② 地方公共団体などの公共部門の場合には、組織内で評価を担う部署が多く、しかもそれらに関する情報の共有化が進んでいない。BSC はそのような情報プラットフォームの機能が期待されている。
- ③ BSC を通じて組織の PDCA サイクルを促進することが可能である。

このような理由もあり、ここで紹介した千代田区だけでなく、福岡市、札幌市、尼崎市、名古屋市、神戸市、八尾市、千葉県など文献では多くの関連事例が紹介されている⁽²⁸⁾。

⁽²⁷⁾ 柴山慎一・正岡幸伸・森沢徹・藤中英雄『実践バランス・スコアカードケースでわかる日本企業の戦略推進ツール』日本経済新聞社、2001年、240～241頁を参照。

⁽²⁸⁾ 詳しくは、石原俊彦編著、『前掲書』および柴山等、『上掲書』を参照。

BSC は、基本的な考え方の上では、一般に適用される BSC と公共部門の BSC も何ら変わるところはない。しかしながら、既述したように企業とは異なる組織形態である地方公共団体などの公共部門に BSC を適用する際には、多くの課題があるといえよう。

BSC とは、制約された行政資源のもとで、各組織単位が戦略的な志向に基づいて多面的な視点から有効的で効率的な資源の配分を行うためのツールであるから、BSC が有効となるためには、組織が戦略を遂行する主体となっていることが前提となる。人事や予算の大幅な権限の委譲はその前提ではあるが、事業部が必ずしも戦略実行のための組織として形成されていない限りその効果は限定的となる。また、一般には、長期総合計画などが「戦略」の代替的な役割を果たしているものの、BSC を戦略志向の組織形成のツールと考えた場合には、トップの具体的な「ビジョン」や「戦略」を新たに策定することも必要となるといえよう。

BSC を効果的に導入するには、事務作業量が過大にならないように、既存の評価システムや計画（長期総合計画、推進プログラム、行政評価システム、目標管理制度、予算制度など）と BSC とのリンケージをいかに図り、どのように統合的なシステムを構築するかが課題といえる。すなわち、千代田区では、事業部制への移行の過程で BSC が採用されたという経緯があるが、むしろ、既存の計画や評価システムとのリンケージを図り、すべての計画やシステムのプラットフォーム、すなわちもっとも基盤となるシステムとして BSC が構築されなければその有効性は限定されたものとなるであろう。

また、企業と異なり多くの多様なサービスを提供する地方公共団体では、企業に適用されている BSC を何らかの形で組織に適應するような試みも必要である。たとえば、4 つの視点に関して、尼崎市では、「財務の視点」を「納税者の視点」、「顧客の視点」を「受益者の視点」、「学習と成長の視点」を「将来への投資の視点」、「業務プロセスの視点」を「内部管理の視点」としており、同市では財政危機を乗り越えることを最優先課題としていること

から「納税者の視点」を最上位の視点としている⁽²⁹⁾。特に、公共部門では住民のニーズが多様化し組織の課題も異なる中で、このように BSC の一般的な雛形を組織の重要課題に応じて弾力的に適用することが求められている。

いずれにせよ、多くの課題を抱えた組織に対しては戦略志向の組織への変革を導くためには、次のような5つの原則に集約される⁽³⁰⁾といえよう。

- ① 戦略を現場の言葉に置き換える
- ② 組織を戦略に方向づける
- ③ 戦略を全社員の日々の業務に落とし込む
- ④ 戦略を継続的なプロセスにする
- ⑤ エグゼクティブのリーダーシップを通じて変革を促す

現在は、BSC の導入は地方公共団体では試行段階にあるといえる。今後はこれらの導入事例を参考にしながら、組織に適合した BSC のあり方を模索する必要がある。いずれにせよ、地方公共団体では、制約された財政事情の下で、行政資源を有効に投入することが求められており、戦略支援のツールとしての BSC の有効性が失われることはないと思われるが、今後は、地方公共団体での BSC をどのように導入するかが問われることになるであろう。

⁽²⁹⁾ 石原俊彦編著、『前掲書』、108～109頁。

⁽³⁰⁾ R.S.キャプラン／D.P.ノートン（櫻井通晴監訳）、『前掲書』、93頁。

執筆者一覧

東田 親司（大東文化大学法学部教授）	はじめに
	第1章
安井 賢光（板橋区政策経営部長）	1
	第2章
東田 親司	1
杉谷 明（板橋区営繕課長）	2
白石 淳（板橋区契約管財課長）	3
	第3章
東田 親司	1
同上	2
	第4章
安井 賢光	1
同上	2
同上	3
	第5章
山口 由二（大東文化大学環境創造学部助教授）	1
東田 親司	2
武田 知己（大東文化大学法学部講師）	3
同上	4
松尾 敏充（大東文化大学経営学部教授）	5

地域デザインフォーラム・ブックレット No. 13

政策評価制度（総集編）

発行者／大東文化大学 国際比較政治研究所
地域連携研究班

〒175-8571 東京都板橋区高島平1-9-1

電 話 03-5399-7341 F A X 03-5399-7379

発 行 2006年3月31日

印刷・製本／株式会社 フジヤマ印刷