



行政におけるBSCの適合性と成果主義に関する考察

著者	権 永錫
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	8
号	2
ページ	93-110
発行年	2006-12-22
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000011033

行政におけるBSCの適合性と成果主義に関する考察

権 永 錫

あらまし

NPM的な思想を中心として行われている最近の行政改革の流れのなかで、成果主義を基にしたさまざまな経営管理手法が工夫されてきた。民間で戦略経営管理のツールとして開発されたBSCが行政の分野にも導入されつつある昨今の動きから、行政の分野においてBSCの適合性を究明しようとする試みがこの論文である。

第2章では、BSCの理論面に触れた。BSCの創始者であるロバート・キャプラン (Robert S. Kaplan) とデビット・ノートン (David P. Norton) がいうBSCの概念と内容、構築方法などを通じて、本稿で行われる議論の理論的な枠作りを試みた。

第3章は、BSCの概念を的確に把握するため、実際にBSCを運用している民間企業の事例調査結果を中心に議論した。この章には日本企業の主な経営管理手法がMBOであることと、BSCとMBOの類似点が触れられており、さらに、日本企業が受け止めている成果主義への考えを紹介することによって、後述の行政における成果主義の方向性にも結び付けようとした。

第4章は、行政におけるBSC導入の事例を文献調査により紹介し、BSCが行政に導入される際の諸問題点として、行政は財務的成果を測りにくい、顧客の特定が困難、ミッション管理と定量化の困難などを挙げた。同時にBSCが行政に定着する要件としてBSCの戦略経営マネジメントと組織のコミュニケーションのツールとしてのメリットを活かすことと、BSCをガバナンスのツールとして活用することを提言した。

第5章では、これまでの議論に基づいて行政の成果主義を見直す必要があることと、新たに公務員の政策能力について定義づけ、これからの成果主義と整合性を持つべきことを強調し、最後の第6章は、本稿の総まとめであり、この研究の限界と今後の研究の方向について言及した。

1. はじめに

昨今の全世界的な行政改革の動きのなか、その主な内容として成果主義が強調されており、財政難の打破と行政の業績管理、成果創出、NPM理念に基づいた思考、小さな政府と能率志向など、行政の経営化とともに、生産性と能率を高め、組織の成果を最大限引き出せるシステムを作ることが重要な課題になっている。また、行政の顧客である住民の満足度を可能な限り極大化することを目指す改革が多く、国々で行われている。

こうした改革の一環として、日本では公共サービスの提供について市場メカニズムをできるだけ活用していこうとする市場化テスト、即ち、民間委託やPFI (Private Finance Initiative)、PPP (Public Private Partnership)、指定管理者制度、独立行政法人化などの政策が推進されている。このような行政改革の流れの中、民間企業の経営管理手法であるBSC (バランス・スコアカード) を行政における成果管理手法として用いる事例¹がよく見られ、もはや行政にも経営型成果管理手法が幅広く適用されていると感ぜられる。

BSCは経営組織のミッションとビジョン、戦

¹ 韓国の政府機関としては初めに行政自治部が2005年から導入を始め、自治体の場合は富川市が2004年から検討を行っている。日本では中央省庁より札幌市、神戸市、福岡市、名古屋市などいくつかの自治体からBSCの導入・検討事例がみられる。

略を組織構成員が共有しながら整合性を持たせ、バランスの取れた4つの視点から業績を管理することによって、究極的には財務成果(経営組織の利益)の向上を図る経営戦略管理のツールである。ここで注目すべきことは、財務成果を測りにくい行政においてBSCがどのくらい有効性を持つのか、あるいはどの程度に機能するのか、行政の業績および成果とは一体何であり、どう管理すべきか、そして行政と経営は追求する目的が違うだけに図る理念や価値も異なるのであるから、果たして経営の管理手法をそのまま行政に取り入れるのが適当であるかどうかなどいくつかの疑問が生じる点である。

本稿ではこうした問題意識からBSCの行政における適用可能性と適合性について論じることにする。そのため、もともと民間の経営戦略管理のツールであったBSCの内容はどうなっているのかをはじめ、実際の運用事例を通じて民間及び行政におけるBSC適用時の共通点と違いを分析したうえで行政分野でBSCの適合性を考察してみたい。

さらに、行政改革の大きな柱になっている成果主義に関して、そもそも成果もしくは成果主義とはどういうものなのかを根本的に考え、とりわけ行政における成果は何であり、成果主義の動向・努力そして成果主義の弊害はないのか、行政の成果はどう管理すべきかなどについても検討してみたい。この研究を通じて行政の望ましい像と公務員がやるべき役割、成果管理の手法に対してもう一度考え直し、現在行われている行政改革の動きに寄与できることを願いたい。

2. BSC (バランス・スコアカード)

2.1 業績管理システムとしてBSC論の背景

BSCは、1992年にハーバード・ビジネス・スクールのロバート・キャプラン(Robert S.Kaplan)とデビット・ノートン(David P.Norton)により提唱された「戦略的経営システム」である。従来の企業が採ってきた財務的業績評価指標は、過去の出来事については語ってくれるものの、企業の将来の業績向上を導くような評価指標としては役割を果たせなかった工業化時代の産物であるというのが基本認識である。情報化、知識社会がますます進む中、競争の激しい今日の企業は製品の大量生産あるいは品質の良い商品を作るだけでは生き残れないため、新しい経営戦略とコンセプトが必要になった。

BSCには従来の企業が株主の評価を重視しすぎたあまり、短期的な財務成果のみに執着し、顧客と従業員の満足度の向上と長期的な目で見た企業の成長戦略が乏しかったという反省が背景にある。こうした点に着目し「戦略的マネジメント・システム」として企業のミッションや戦略を4つの視点、すなわち、財務的視点、顧客の視点、学習と成長の視点、社内ビジネス・プロセスの視点に分け、これらを組織に落とし込み、伝達するフレームワークを提供するためにBSCが作られた²。

最初のBSCは業績評価システム(第一世代)として作られたが、いくつかのステージを経てマネジメントシステムとしてのBSC(第二世代)、組織変革フレームとしてのBSC(第三世代)に変わってきた。特に評価とマネジメントに焦点を合わせた第1、2世代と比べ第3世代のBSCは戦略志向型組織への変革フレーム性質を持ち、戦略を実行可能なオペレーション上の指標に翻訳する、各部門、組織のベクトルを戦略と一致させる、戦略を従業員全員の「日常的なもの」にする、戦略を継続的なものにする、経営トップのリーダーシップにより変革を始動することを強調しているのが大きな特徴である³。

² 戦略をマネジメントするプロセスとして、ビジョンと戦略を明確にし、分かりやすい言葉に置き換える、戦略的目標と業績評価指標をリンクし周知徹底させる、計画、目標設定、戦略プログラムの整合性を保つ、戦略的フィードバックと学習を促進させる、などの4つをあげている。

Robert S.Kaplan, David P.Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Boston, Harvard Business School Press, 1996. (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、1999年、21 - 69頁)

³ 世代ごとのBSCの構成要素を見ると、第一世代は業績評価制度、戦略のブレークダウン、4視点間の因果関係仮説、戦略目標・結果指標・先行指標・重要業績指標(KPI)、業績運動型報酬になっており、第二世代は第一世代の要素にオペレーション上の課題解決、期末の組織学習、次期計画へのフィードバック、組織ナレッジの蓄積、大きなPDSサイクルが加わった。また、第三世代になっては第一、二世世代の要素に組織変革のステップ、組織フォーカス、戦略マッピング、汎用的な戦略スタンス、戦略コミュニケーション、予算との一体化などの要素が加われ次第に評価・マネジメント・戦略管理ツールとして変貌している。

柴山真一、正岡幸伸、森沢徹、藤中英雄『実践バランス・スコアカード』日本経済新聞社、2005年、40 - 56頁

2.2 BSCの基本モデル⁴

BSCは組織のミッションを明確化することを求めている。明確にされた組織のミッションに基づき組織のビジョンや戦略を定め、さらに4つの視点ごとに戦略目標、重要成功要因、業績評価指標、目標の設定と実施計画を具体化していくのである。そして、BSCを実行することにより組織の戦略と業績のマネジメントが始まり、進捗管理などを通じて計画と結果を比較検討し、BSC全過程における見直しを行うのが基本モデルを成している。それぞれの用語は次のように整理できる。

1) ミッション (mission): 組織が本来に果たすべき使命、存立基盤または存在の拠りどころになるもの。BSCはまず、これを明確にすることを求める。

2) ビジョン (vision): ミッションを具体的なイメージとして定着化させるもので、将来に対する組織の挑戦的目標である。

3) 戦略テーマ: ビジョンをいかにして実現するかの方策で数多く掲げられる。

4) 4つの視点: 上記に挙げた4つの視点で戦略テーマに基づく戦略目標を定め、バランスの取れた活動をおこなうことを求めている。

5) 戦略目標: 戦略テーマを実現するために4つの視点ごとに着手すべき具体的な方策をブレークダウンしたもの。目的としての上位「戦略目標」に対し、その手段である下位「戦略目標」が設けられ階層化されていくため、組織の構成員全員が共有すべき内容であり具体的で分か

りやすく設定するべきである。

6) 重要成功要因: 戦略目標の達成のため何が重要成功要因なのかを明確にしたもので、組織全体、事業部、部、課などそれぞれのさまざまな階層で洗い出すことが必要。

7) 業績評価指標: 重要成功要因を向上させるための測定可能な指標である(計量化)。

8) 目標の設定: 業績評価指標をどの程度まで達成するか目標値を設定する(実数、%など)。

9) 実施計画: 目標値を達成するための業務活動、行動計画。

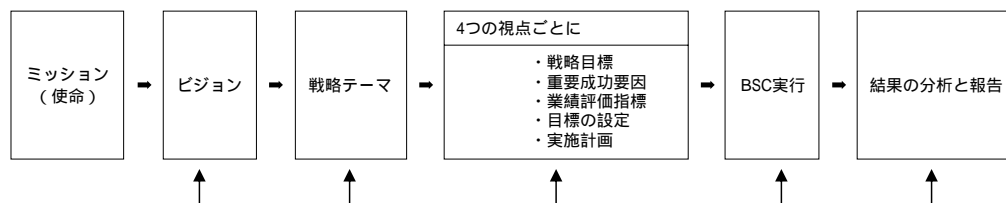
10) BSCの実行: 実施計画に従って行動する。

11) 結果の分析と報告: PDCA (Plan-Do-Check - Action) サイクルを重視する。具体的な方策、戦略の因果関係、戦略目標と重要成功要因の因果関係、重要成功要因と業績評価指標の関係などあらゆる関係について見直しを検討する(feedbackプロセス)。

2.3 BSCの特徴とメリット⁵

2.3.1 BSCの4つの視点

かつて企業組織ではCRM (Customer Relationship Management)、ABC (Activity Based Costing)/ABM (Activity Based Management)、VBM (Value Based Management)、Datawarehouse、6Sigmaなど多様な経営管理手法を使ってきている。これらの経営管理手法は、企業活動の特定分野ないし特定領域を集中的に管理することによって企業の生産性向上やコスト削減、顧客に対する企業のイメージアップを狙ったものである。

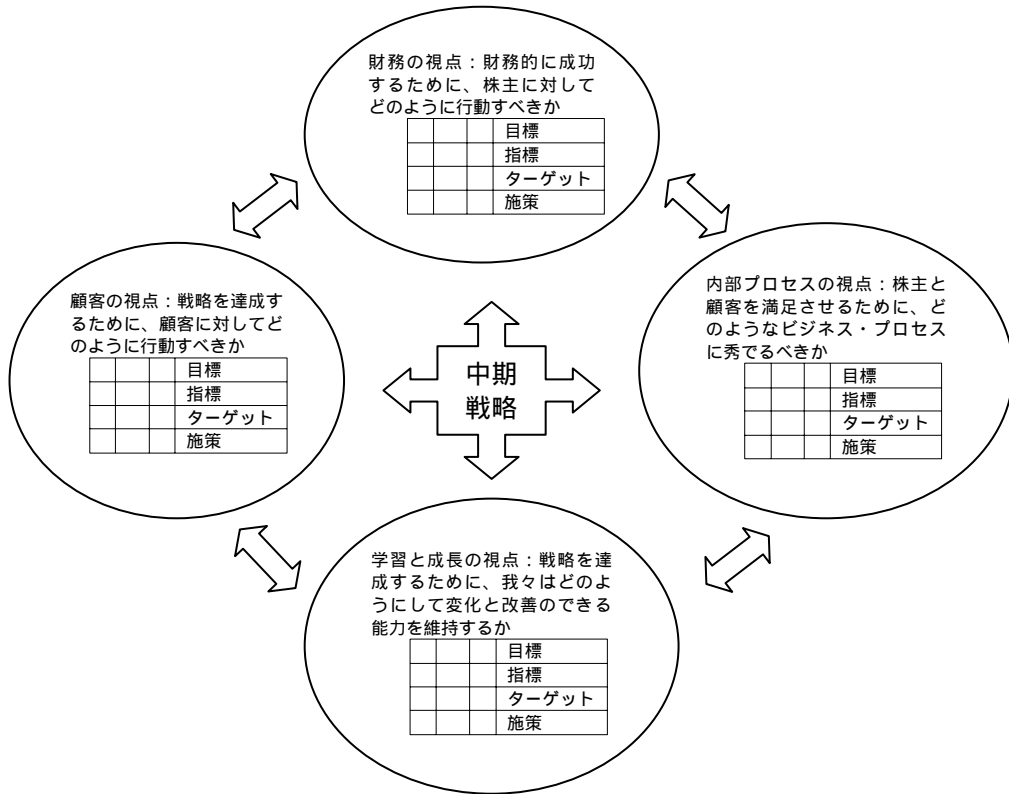


出所: INPM バランス・スコアカード研究会、石原俊彦『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004年、16頁より再構成

<図表1. BSCの基本モデル>

⁴ INPM バランス・スコアカード研究会、石原俊彦『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004年、15 - 18頁

⁵ 柴山真一、正岡幸伸、森沢徹、藤中英雄、前掲書、18 - 35頁



出所：柴山真一、正岡幸伸、森沢徹、藤中英雄『実践バランス・スコアカード』日本経済新聞社、2005年、23頁より

<図表2．カプランとノートンが提唱したBSCの基本コンセプト>

BSCは企業活動の特定分野ないし特定領域ではなく企業活動の全領域にまたがる全社的な観点から企業の将来のことを戦略的に管理するため、前述の4つの視点がバランスを取ることを大事にしている。すなわち、4つの視点によるバランスの取れた経営(戦略)管理を目指すものである。4つの視点が目指す管理の着目は次のように要約できる。

1)財務的視点：財務的に成功するために、株主に対してどのように行動すべきか。つまり企業の全ての活動は財務的な成果を最大限実現することに焦点を置くべきであり、資源の投資家である株主の利益を保証するため企業が採るべき活動のスタンスを提供してくれる視点でもある。

2)顧客の視点：ビジョン(もしくは中期戦略)を達成するために、顧客に対してどのように行動すべきかである。顧客の関心を集め自社製品に対する満足度を向上させるためには、常に顧

客の要求と好みに合わせた製品作りに努めなければならない。さらに製品作りだけではなく、顧客サービスや顧客管理に至るまでの顧客との接点を成す全部門にまたがる顧客満足度を向上させるのが主な活動のスタンスになる。ここでいう顧客とは直接に利益を受ける顧客だけではなく、利害関係者(株主、従業員など)企業活動に関連するNPO、市民団体などすべての関係者をも含む広義の概念である。

3)社内ビジネス・プロセスの視点：株主と顧客を満足させるために、どのようなビジネス・プロセスに秀でるべきかである。生産プロセスの見直し、コスト削減、人員管理の適正化、流通・販売など企業活動の内部プロセスの能率を高め、資金の無駄遣いを防ぐなどに努めることによって、企業活動の生産性改善を図るスタンスを提供してくれる視点である。

4)学習と成長の視点：ビジョン(もしくは中

期戦略)を達成するために、どのようにして変化と改善が出来る能力を維持するのかがである。これは人の問題であり、組織を動かす人をどのように訓練するべきであろうか、組織のビジョンと戦略をいかに共有しながら人の意識を目標達成に向かって改善させるべきかなどの活動スタンスを提供してくれる視点である。普通は研究会・研修・同好会・教育訓練などさまざまな形で現れてくるものである。

視点は必ず4つにこだわらなくてもよい。組織が置かれている環境、条件、目標などによって加減することが出来るし、上に掲げられた視点の項目を変えることもできる。例えば、環境の視点、国際競争の視点、軍事同盟の視点など、組織の性格によりいろいろな視点を設けることができるが、どの組織であっても上に掲げた四つの視点が基本をなす標準的な視点あるいはスタンスになるはずであるというのがキャプランとノートンのBSCである(図表2参照)。

2.3.2 BSCの革新的な特徴とメリット

BSCの革新的な特徴としては「一つ目、企業の業績を従来の財務偏重な捉え方ではなく、多面的'に捉えようとする。二つ目、多面的な業績と経営効果の'時間軸'の視点を加えることによって企業の過去と現在、ひいては将来にまたがる相互的な視点から経営戦略を立てられる。三つ目、多面的な業績を一元的に鳥瞰できる'スコアカード'を提唱する。曖昧模糊とした表現に陥りやすい業績評価あるいは目標設定プロセスを定量化し、客観的な'スコア'をつけ、それを一枚の'カード'にまとめる⁶⁾」ということが挙げられる。

松原は、4つの視点がバランスを取ることにによって、企業のステーク・ホルダー(株主、顧客、従業員)の立場から業績が測れ、財務と非財務、現在と将来、結果と原因の因果関係を見ること

が出来るといふ。また、「BSCはTQC方針展開と似ている経営プロセスでありステーク・ホルダー・アプローチから重要業績評価指標(KPI)間の因果関係を明確にし経営者自らが情報技術(IT)を駆使してPDCAサイクルをまわす『戦略的経営フレームワーク』⁷⁾」だと言う。

BSCは、企業活動全体をバランスの取れた視点から見るための、企業活動のすべてを含む概念であり、最終的に企業活動の結果が企業戦略の達成に繋がったのか、あるいは望ましい方向に進んだかどうかを検証することがももとの目的である。したがって、BSCに基づいて企業活動の結果に対する評価が行われるはずであろう。

3. 日本企業のBSCと成果主義 (業績管理事例⁸⁾)

3.1 日本企業とMBO

日本企業の業績管理手法は、一部BSCを導入している企業もあるものの、依然として目標管理(MBO)が主流を成しているという。事例調査に臨んだ2社(大日本スクリーン、島津製作所)はBSCをMBOの延長線であると捉えていた。実際にBSCを運用している企業(オムロン株式会社、宝ホールディングス株式会社)のなかでも、BSCの適用範囲を中間管理職までに設けており、下位職員の業績管理はMBOを取っている企業がある。つまり、BSCが4つの視点からバランスを取る戦略管理を強調しているものの、あらゆる管理手法が今までやってきたMBOの管理手法とは大きな違いはないというのが企業側の認識であった。

かつてMBO(Management by Objectives)は「目標による管理」(=目標管理)と翻訳され、1965年P.F.ドラッカーにより提唱された理論である。これによると、経営者は従業員に自ら業務上の適切な目標を設定させ、それに基づいて業務の

⁶⁾ 同書、22頁

⁷⁾ 松原恭司郎『バランス・スコアカード経営：何を優先したら「勝社」になるか!?』日刊工業新聞社、2000年、15 - 26頁

⁸⁾ この研究を進める中で、BSCとMBOがほぼ同じような管理手法を取っていることに着目し、これらを実際に運用している民間企業を対象に事例調査を行うことにした。京都経営者協会の紹介をいただき、京都地域の大手企業のなかからBSCとMBOを運用している企業のうちそれぞれ2社を選び、各企業の人事担当部長あるいはBSC担当幹部にインタビューを行った。その結果、BSCとMBOは非常に共通点を持つ業績管理手法であることを確認し、さらに日本企業が受け止めている成果主義の意味やその悩みなどについて貴重なご意見をいただくことができた。本稿におけるBSCの民間事例や成果主義に関する論議はこのインタビュー結果に基づいたものであり、この紙面を借りて関係の方々深く感謝の言葉を申し上げます。

実績を評価することにより経営者と従業員ともに満足できる経営目標が定められる。評価結果は評価された従業員の納得のうえでフィードバック (feedback) され、次の経営計画に反映される。

こうした目標管理は組織の目標を明確にして従業員の経営参加を奨励し、業績評価の客観的な基準提供、組織構成員の役割と相互理解増進に寄与、官僚制の逆機能と病理の克服に役立つという長所を持つ反面、測定可能な目標を設けるのがいつでも容易ではないため成果の質より量に偏る恐れがあり、加重的な書類作業によって無駄な時間とエネルギーを費やしてしまう、さらに公共組織の場合には追求する目標が多面的で無形的な性質を強く持つため目標設定が難しいとともに実績・成果の測定も容易ではないとの短所を持つと指摘されている⁹。

3.1.1 大日本スクリーン

大日本スクリーン¹⁰では企業のミッションとして「思考展開」というような経営理念を掲げており、その実現のための段階的な戦略や目標などを定めている。まさに、BSCでいうミッション、ビジョン、戦略、戦略目標とした体系的なシステムそのものであった。大日本スクリーンでは目標管理を「会社方針、戦略を組織から個人へ展開し、方針管理を行うことに適している。目標を上司、部下が相互認識し、共通の目的意識で業務を遂行できる。「行った仕事の内容＝事実」

がはっきりしており、評価の根拠を確かめ合うことができる。プラスアルファ(付加価値)のテーマを設定し、チャレンジすることにより、個人の能力向上、職場の活性化、業績の向上につながる。」というメリットをもつ制度として認識している。

インタビューに応じてくれた人事・総務・法務戦略担当の野栗和哉常務取締役は「目標管理制は日本企業において業績管理の主流を成しており、BSCに関しては深く考えたことはないが目標管理制の延長線であると捉えている」と述べた。また、「大日本スクリーンでの目標管理による社員評価はその基準が毎年変わり、さらに社員との協議の下に評価項目が変わり評価結果について社員が納得したかどうかを成功の主な要因として認識している。」とのべ、目標に対する組織内のコミュニケーションを重視していることを示してくれた。

つまり、大日本スクリーンの目標管理制度はBSCの戦略経営フレームワークと大きな違いはなさそうに感じられ、形は異なるものの企業の経営理念¹²(ミッション)を実現するための戦略的なツールとしての役割は果たしていると思われる。

3.1.2 島津製作所

島津製作所¹³を筆者が知ったのは、この会社の田中耕一フェローが「生態高分子の同定及び構造解析のための手法の開発」の業績から2002年ノーベル化学賞を受賞したことからマスコミの

⁹ キム・キョジョン(金圭定)『新版行政学原論』法文社、1997年、339頁。

¹⁰ 1943年10月11日に設立され、主に電子工業用機器と画像情報処理機器の関連製品を生産するメーカーとして連結売上高2,465億円、単独売上高2,051億円、資本金539億円、連結従業員数4,672名、単独従業員数2,354名(いずれも2006年3月期の基準である)の大手企業である。経営理念は「思考展開」をかかげており具体的な実践方法として「企業理念」、「社は(スローガン)」、「連結中期3ヵ年経営計画」などを定め、そのなかに基本戦略、経営目標が組み込まれている。<http://www.screen.co.jp/profile/index-1.html>

¹¹ インタビューのとき頂いた資料による。野栗和哉、人事労務担当者養成講座「人事考課制度」、大日本スクリーン製造株式会社、2005年11月24日(木)。

¹² 田中は、経営理念という言葉は、さまざまな言葉と同義に使用され、研究領域に一貫した明確な規定はなされてないという。その理由として「産業界で経営者がインタビューなどを行う際に表明する信条、企業内で公認された経営方針に関する文言、明文化された社はや社訓など、その具体的な表現が著しく多様であることと、研究者が経営理念の何を問題にするかが一様でないことが挙げられる。」と指摘している。そのため田中はミッションマネジメントという自分の研究のなかで、ミッションという表現が日本の企業のなかでは余り用いられず、やや概念的な感はあるもののミッションと経営理念ともに、組織の方向性を示すものであるため同義であると捉えている。本稿でもこの捉え方を従うことにする。

田中雅子『従業員を活かすミッションマネジメントの研究』同志社大学総合政策科学研究科博士学位論文、2005年、33、55頁。また、経営理念の定義、機能・効果、分類と変遷など詳しくは55～61頁を参照されたい。

¹³ 1875年3月に創業し、1917年に株式会社に改組。主に計測機器、航空・産業機器、医用機器のメーカーとして資本金約266億円、グループ従業員数8,512名(2006年3月31日現在) 経営理念は「人と地球の健康」への願いを実現することである。<http://www.shimadzu.co.jp/aboutus/profile/index.html>

注目を浴びたことであるため、インタビューの際に大きな期待を持っていた。この会社の成果管理はどうなっているのか、ノーベル賞の受賞という偉大な成果に対する報奨はどういうものだったのかなどであった。これらを含む成果主義に関しては後述することにする。

島津製作所が目標管理を導入している目的は、“各職制の課題や目標を成員各人レベルまでブレイクダウンし、PDCA (Plan - Do - Check - Action) のサイクルによって効果的に課題達成を実現するマネジメントシステム、上司と部下とが仕事内容や進め方について意思疎通を深めるコミュニケーションツールとしての活用¹⁴”としている。

人事部・人材開発室担当の藤城亭常務取締役は“目標管理の運営上、目標を3年程度の期間を周期にして成果を評価する。目標管理はもともと評価のための道具ではない。もちろん、評価に活用され現実的には評価の道具に転落したものの、基本的には目標にした効果が達成できたかどうかにもっと関心を持つ制度である。”と述べながら、BSCが4つの視点からバランスを取った戦略経営を強調しているが、企業は既にそのような経営に努めてきており、それぞれの企業の環境に合わせ形が異なるだけだとの考えを示した。企業の戦略経営とミッションに関して“島津製作所の場合、社是(科学技術で社会に貢献する)を全ての従業員が共有していると信じている。ただ、どこに組織の文化(culture)あるいは価値の重点を置き、そこへ導いて行くのがこれからの課題である。即ち、価値の提示がまだ十分ではないと考える。”と述べ、掲げられたスローガン(それが経営理念であろうがミッションであろうが)よりも、そのスローガンに染み込まれた価値を組織の文化の中に活かし、組織構成員が身につけていくのが大事であると表した。

大日本スクリーンと島津製作所の事例から見られるように、BSC経営は企業のミッションを明確化し4つの視点からバランスを取った戦略的な経営を強調しているものの、日本企業の主

な成果管理手法である目標管理制も目標達成に向かった戦略的な構えと方法においてBSCと同じスタンスを持っていることが分かった。“現代の経営は株主を中心になされており、企業は株主を満足(根本は利益創出)させるため経営上いろんな活動を展開している。”とした藤城亭常務取締役の話から、どんな組織であっても果たすべく使命と役割があるわけで、いかなる方法をとってもその使命と役割を充実に成し遂げていくのがいかに大事であるのかが分かってきた。

3.2 BSCの運用事例と限界

3.2.1 オムロン株式会社

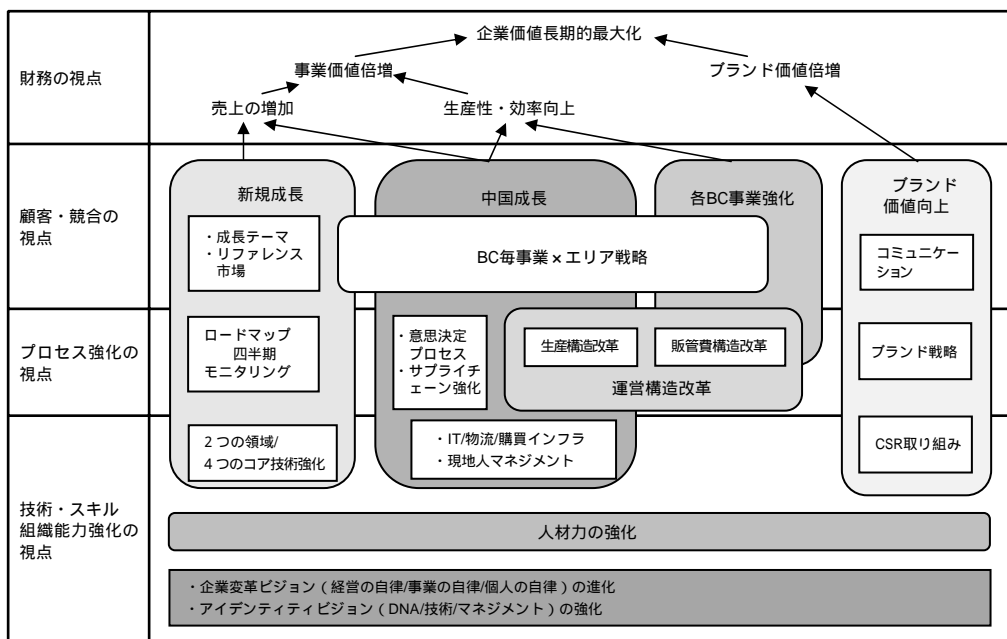
オムロン株式会社¹⁵経営戦略部の日戸興史参事は、オムロンは“昔から目標管理を導入してきたが、戦略的思考がうまく実践されているのかを点検するためBSCを導入し始めた。”と述べた。オムロンがBSCを導入し始めた2001年には「グローバル大競争時代の到来」と「産業モデル協創化」への対応が勝ち残りのためには必須であるとの外部環境に対する認識と、多くの内部問題の解決が勝ち残りのために必要不可欠であるとの内部環境に対する認識が強まった。

この内部環境と外部環境に対する認識に基づき、オムロングループの“ありたい姿”および“そこに至る経営施策の基本方針”を示したグランドデザインである「GD2010 (Grand Design for Year 2010)」というミッション(経営目標)を掲げ、具体的なビジョンとして企業変革ビジョン(経営、事業、個の最強化)、アイデンティティ・ビジョン(Who is OMRON?の明確化)、カンパニービジョン(それぞれに最強の事業をめざし、2010年に向けた成長への夢をかなう)を定め、センシング&コントロールを核に、グローバル企業として自ら変革を続け、社会発展に貢献することによる企業価値の長期的最大化、資本市場の期待に応える企業価値経営を実践する企業をめざしている¹⁶。

¹⁴ インタビューのとき頂いた資料による。島津製作所「MBOガイドブック管理職用」、2003年4月。

¹⁵ 1933年5月10日に創業し、1948年5月19日に株式会社設立。制御機器、FAシステム事業、電子部品、車載電装部品、健康機器・健康サービス事業などを行う大手企業。資本金641億円、従業員は5,352名でグループ従業員数27,326名(2006年3月31日現在)。企業理念は“「企業は社会の公器である」の実践を”で経営理念として「GD2010: Grand Design for Year 2010」を掲げている。<http://www.omron.co.jp/corporate/outline/profile.html>

¹⁶ インタビューのとき頂いた資料による。オムロン(株)経営企画室「GD2010セカンドステージ」、2005年1月。



<図表3 . オムロン株式会社のBSC戦略マップ>

出所：インタビューのとき頂いた「GD2010セカンドステージ」より

BSCを適用するに当たっては財務の視点、顧客・競合の視点、プロセス強化の視点、技術・スキル組織能力強化の視点から新規成長、中国成長、運営構造、ブランド価値向上、人材力の強化、各BC事業強化など6つの主要戦略を策定し、それぞれの戦略目標の達成に取り組んでいる。このBSCの全社的な戦略マップを示したのが図表3である。

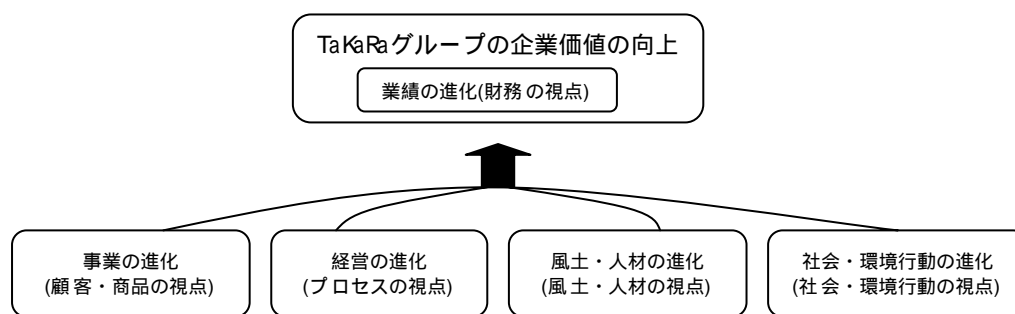
しかし、日戸興史参事は、“2000年には会社としての深刻な危機を凌ぎながら組織改編や構造改革に取り組んだが効果がなかった。実は、BSCの導入の初期には実行の内容がないまま、全社員の戦略的な統合のため先にアドーバルーンを浮かべたのである。BSCの構築と運営のとき、難しいのは計量化である。例えば、11月末までには何をどうするか、あるいは完了するとかなどの目標を設定し、その問題を解決している。計量化のためには多大なコストがかかり、点数化

された結果に全部納得するわけには行かない。オムロンではBSCを中間管理職までに適用し、一般職員には目標管理手法を運営している。即ち、「戦略はBSCで実践はMBOで」という形になるわけである。個人的に考えるとBSCによる従業員の能力向上効果はないと思い、一般職員までBSCを適用するのは無理ではないかと思う。また、オムロンのBSCは業務ごとのウェイト付けに偏差があるためそれを補う必要もあるし、人事評価までにBSCを適用するかどうかについての検討もこれから先に残された課題である。”と語り、BSC運営上の問題と限界があることを示した。

3.2.2 宝ホールディングス株式会社

宝ホールディングス株式会社¹⁷は2000年から

¹⁷ 1925年9月6日設立された資本金132億円のグループ会社で、グループの下に宝酒造株式会社（系列16社）、タカラバイオ株式会社（系列9社）、大平印刷株式会社、宝ネットワークシステム株式会社、川東商事株式会社などを持っている大手企業である。注力製品は酒類、酒精、清涼飲料、調味料、その他食料品及び食品添加物の製造・販売などである。<http://www.takara.co.jp/company/index.htm>



出所：インタビューのとき頂いた資料を基に著者作成

<図表4. TE - 100の経営戦略と宝版BSCの仕組み>

長期経営構想である「TE (TaKaRa Evolution) - 100」を策定した。TE - 100の経営方針は“ TaKaRaグループは「お客様の視点」, 「人間尊重の視点」, 「自然・社会との調和の視点」に立った経営を実践する。”とし、“企業価値の向上を目指す”のが経営の目標であった。TaKaRaの企業価値というのは企業の経済的価値と文化的価値を組み合わせた捉え方であり、その実現のため事業の進化、経営の進化、風土・人材の進化、社会・環境行動の進化、業績の進化など5つの進化で企業価値を向上させようとする経営戦略を策定した。

TE - 100を作成する当時、外部コンサルの経営診断をうけた結果、組織長の目標と組織の目標が一致していないことがある、組織の業績が組織長の評価と一致しているとは必ずしもいえない、個人評価はインフレ気味であり、上位組織にいくほど業務目標に対する認識が甘い、

目標は抽象的で曖昧、などが課題として認識されたことから、BSCの考え方を組み込んだ宝版のBSCである「多面的目標管理制度」を実施することになった¹⁸。「多面的目標管理制度」は全社 事業部門 各組織 個人の目標の方向性を言葉だけでなく行動のレベルまで一致させていくためのツールであったのである（図表4参照）。

経営企画部の宇佐美昌和副部長が“我々グループのBSCは宝酒造株式会社にかぎり運用している。BSC運用上の業績管理は財務目標だけ

ではなく、それを達成するために必要な非財務の目標も定量化して目標とし、多面的でバランスの取れた目標の達成度を測ってスコアにするというシステムであって、「非財務の目標」、「目標の定量化」、「先行的活動」、「カスケード」がキーワードを成している。”と述べたことから、まさに宝ホールディングス株式会社のBSCはキャプランとノートンのBSC理論に従っていることが読み取れた。

同社はBSCの導入に当たって、新しい業績評価管理制度に対する社内のコミュニケーションの確保と抵抗感を抑えることに悩んでいた。多面的評価管理制度は新しいものではなく、今までにやってきた目標管理制度の延長線であり戦略を一層強化したものであるという説得を行ったうえ、各部門の組織長の納得を得たことと、管理職の強いリーダーシップがBSC成功の要因になった¹⁹。

しかし、残された課題も少なくない。目標設定能力の引き上げ、定量評価と定性評価の分かりやすい定義・運用、財務の視点（財務目標）ウェイト偏重傾向に関する検討、財務目標の勘定科目、評価ウェイトのローリング、進捗管理方法の連動（体系化）、階層別の運用ルールの見直しなどさまざまな課題を残しており、実際に業績評価のツールとして活用するには更なる研究が必要であることが分かった。

¹⁸ インタビューのとき頂いた資料による。宝ホールディングス株式会社経営企画部「BSCの概念をいかした多面的目標管理制度の運用について」、2006年4月24日。

¹⁹ 柴山真一、正岡幸伸、森沢徹、藤中英雄、前掲書、215 - 216頁。この本には宝酒造株式会社の以外にも日本企業で初めてBSCを取り入れたとされるリコー、伊藤ハム、伊藤忠紙バルブ、千葉県、札幌市などBSC導入の実例を紹介している。

3.2.3 BSCの現状と限界

オムロン株式会社と宝ホールディング株式会社の事例からBSCが企業の戦略経営マネジメントのツールとして重要な役割を果たしているのが分かった。また、BSCの考え方は企業のミッションやビジョン、戦略、戦略目標などを全社的に共有し、方向性を持って目標達成に向かう社内統合の順機能をも持っている。4つの視点から企業の過去と現在、未来までを視野にいれバランスを取ったマネジメントを通じて企業のステーク・ホルダーを満足させようとする理想的なマネジメントのツールであることは確かだと思う。

しかし、BSCがもつ限界も少なくない。何よりも定量化の難しさである。全ての目標が定量化できるわけでもないし定量化された目標が成し遂げられたとしても、それが必ずしも図った効果をもたらすことを意味するわけでもないのである。BSCの究極的な目的は組織における将来の成長にかかわる戦略の管理であり、望ましい成果あるいは効果を引き出すことにある。定量化した上で、評価の手段として活用するために目標があるわけではない。これは目標管理制度にも該当する。“目標管理はもともと評価のための道具ではない。もちろん、評価に活用され現実的には評価の道具に転落したものの、基本的には目標にした効果が達成できたかどうかにもっと関心を持つ制度である。”と述べた島津製作所の藤城亭常務取締役の話は、その持つ意味が大きい。

もう一つ、定量化に伴うコストの問題、業務ごとの軽重によるウェイト付けと報奨への連携、BSC適用の範囲、目標設定ともたらされる効果の明確な関係設定・曖昧さの除去などBSCが持つ内在的な限界を乗り越えていくのがこれからの課題になるはずである。

最近、企業と行政組織ではBSCを業績管理手法あるいは成果管理の評価システムとして用い

るかの検討を進める傾向があるが、BSCが評価ツールとしての効用があるのか、つまり、戦略を達成するために数値化された目標が実際の企業活動の効果をどのぐらい担保できるのかというスコア管理の効用性の問題、企業戦略を組織のトップから末端まで共有するトップ・ダウン方式(カスケード、cascade²⁰)を取っているが、BSCの適用範囲を中間管理職までに設けている企業の事例から見られるように、組織全員の役割をBSCの観点から評価するのが適当であるかどうかという範囲の問題、日本企業が今までやってきたMBOを始めとする経営手法と大きな違いがないという企業の方の指摘もあったように、BSCはこれまでの企業の経営管理手法を4つの視点ごとに分けまとめたものにすぎず、戦略を管理するというのは抽象的であまり実効性のなさそうな限界があると思われる。

つまり、BSCは組織のビジョンやミッションを実現するための戦略管理ツールとして組織構成員の積極的な参加と自発的な行動を導き出せるという面の有用性はあるものの、評価のための手段とされる人事管理システムとしては、導入に先立って解決すべき問題や限界が山積みであるといえよう。

3.3 日本企業における成果主義

そもそもBSCとMBOは単なる評価のための手段ではないという。しかし、現実には評価の道具として転用されているのが現状である。もともとは目標をいかにうまく達成したのかが関心事である。実際の意味の成果は評価できないことで成果主義に対する反省の声が高まっているとの指摘もあり、成果主義は効果を考慮しないため失敗だとの見方もあるとのことだった。日本企業では成果主義に関してどのような捉え方を取っているのかという点について、インタビューの内容に基づいて述べておきたい²¹。

²⁰ 辞書的には組織において情報を上から下へ伝達することをいうが(<http://dictionary.goo.ne.jp/>)。BSCでのカスケード方式は組織の全段階でBSCを開発する手続きを言う。各段階で開発されたBSCは“戦略的目標と測定指標に構成された最上位段階のBSCと連携することによって、下位段階の部署、グループが全般的な会社の目標に寄与できるようする役割を果たす”という。最上位のBSCは、全体組織員を一連のBSCカスケード(cascading)でつなげる始点だという。

Paul R.Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step*, New York, John Wiley & Sons, 2002年。(サムイル会計法人経営(PwC)コンサルティング本部訳『BSC Step by Step: 成果創出と戦略実行』(株)シグマインサイトカム、2005年、259頁)。

²¹ 事例調査のとき、MBOを導入している2社の常務取締役の方々と主に成果主義に関する話し合いを行った。BSCを導入している2社の方々と成果主義の話し合いをしてはいたものの主にBSCの話題に重みを置いたため、ここでは先に挙げた2社の常務取締役の方々とインタビュー内容を中心に述べることにする。

島津製作所の田中さんがノーベル賞を受賞したとき、会社は相当な賞与を支払ったものの昇格はさせなかったという。その理由として“田中さんがノーベル賞を受賞したのは、確かに彼の業績である。しかし、それはあくまでも当時の彼が就いていたポストにおいて最善の努力を尽くした結果であり、それによってすぐに上位職に就かせるのは別の問題だと思う。田中さんの当時の成果は優れたものに違いはないが、田中さんに管理者としての能力を認められたわけではないためであると思う。”と藤城亭常務取締役は語った。これは成果主義の真の意味を吟味せざるを得ない事例であると思う。

昨今の成果主義の流れは、まるで評価のために成果主義を強調しているような気がする。何でも成果を挙げたものに対してだけに褒美を与えたり、人事面からの優遇措置が相次いだりしているのではないか。表に成果は現れてこないが、陰で組織の成果を増進するために背いっばい努力した人の手柄に対しては誰も関心を寄せないのではないかという違和感を持たせる。成果主義の本義は何なのか、どう運用して行くべきなのかについて真剣な検討が必要だと思う。

“成果主義に偏りすぎるとの反省の声も高まっているのである。個人の目標に偏ることが個人主義を誘発し、組織の目標とチームワークを疎かにするきらいがある。若者たちは成果主義を喜びに考えているかも知れないが、日本企業は成果主義を反省している。成果主義に対してアメリカは結果だけを重視するが、日本の文化はプロセスも重視し、能力発揮という潜在的な能力も重視しているという違いがある。投入対産出のみを重視するのはアメリカ式で、日本では勤務時間以外の個人的な日常生活問題をも重視する文化である。成果主義を導入してもその社会・国のおかれている環境や事情、文化などを考慮しながら適切に運用すべきである。”と指摘している野栗和哉常務取締役の言葉は意味深長ではなからうか。

また、“成果を引き出すためには短期的なものに集中しがちである。なぜならば、やりやすいからである。早く行こうとするなら新幹線に乗るのが正解だが、新幹線は直線である。在来線は遅いが新幹線からは感じられない風景や情趣など

のメリットがある。即ち、スピードだけのためには直線が要るものの、多衆（公衆あるいは庶民）の利益のためには曲がりくねった在来線がもっと効果的である。言い加えると、新幹線は沢山の費用が掛かるとの意味にもなりうる。”（藤城亭常務取締役）“実際の意味の成果は評価できない。効果を考慮しない。したがって成果主義は失敗だとの意見と、そうであるからもっと協議が必要になるとの意見もある。”（野栗和哉常務取締役）などの言葉から、日本の企業がどんなに成果主義に関して悩んでいるのかが分かってくる。

高橋俊介は、成果主義失敗の要因として6つのパターンを挙げています。人事による中央集中管理的な体質を温存したまま成果主義の導入を進めたとする「官僚による中央支配への固執」、成果主義とはその人の成果貢献度によって報酬を決めることから、成果主義のこの面だけが捉えられ、人は金によって動かす、報酬をラジカルに変えていけばいいと、何でも金で解決する「金の万能化」、序列階層を上げることが社員のモチベーションの源泉であるとの認識では社員の自由度が乏しくなり、成果主義を定着させるのが困難になるとする「序列による管理構造の温存」、評価の公平性や客観性を追求すればするほど、それに反比例して現場への信用が薄れ、ますます精緻にしないと怖くて任せられないという悪循環に陥るとする「制度精緻化による公平性追求の呪縛」、会社をどの方向へ引っ張って行くのかというビジョンのないまま、当面の課題として人件費の削減に迫られ、成果主義を口実につける「ビジョンなき人件費削減」、社内改革や意識改革を進めようとする、それを抑えようとする組織抵抗が必ず出てくることから発生する「逐次改革で超えられない臨界点」の問題などがそれである²²。

成果主義がその本来の趣旨をうまく活かせず、評価の手段としての側面を強調しすぎた結果、組織の構造改編や構成員の意識改革までに至らず、組織の安定性を阻害するとともに組織の和・協働・協力・人間性といった大事な価値観を失い、ただ競争のみを追求しているという本末転倒なことにさらされている企業や組織をよく見ることができる。何のための成果主義なのか、何を求めるための改革なのか、その中で人間はどう

²² 高橋俊介『Beyond Pay for Performance 成果主義：どうすればそれが経営改革につながるのか？』東洋経済新報社、1999年、40頁。

いう風に位置づけて何の役割を果たすべきかについて真剣に考えるべきであろう。

4．行政におけるBSCの適合性考察

民間企業から戦略経営マネジメントのツールとして開発されたBSCは、政府組織を始めとする地方公共団体や非営利組織など公共分野からも有用な業績管理の手段として大きな関心を集めており、アメリカはもちろんのこと韓国や日本などアジア地域でも幅広い範囲で続々と導入されつつある。第2章と第3章ではBSCの理論的な整理を行った上で、実際にBSCを運用している日本企業の事例を基にBSCの事柄や運用上の問題、企業側の悩みと利用の限界などを触れながら、今まで日本企業が主な業績管理手段として使ってきたMBOとBSCの関係や日本企業が捉えている成果主義の素顔にも目を向けてきた。

この章では今までと同じスタンスを取りながら、行政におけるBSCの適合性について考えて行きたいと思う。ただ、この章では韓国と日本の政府機関あるいは地方自治団体のBSC導入事例を取り上げているが、これは全て文献調査によるものであることをあらかじめ明らかにしておきたい。

4.1 行政のBSC導入事例

4.1.1 韓国の事例

韓国の盧武鉉(ノ・ムヒョン)大統領は就任した2003年以来、政府革新に力点をおきながらさまざまな革新政策を取ってきた。そのうちのひとつが政府組織の生産性と効率性を向上させ国民に質のよい行政サービスを提供することを目指

した行政自治部の政府革新プログラムであり、その一環として2005年度から始まったのがBSCを導入することであった。韓国の中央政府機関としてBSCを導入したのは行政自治部が初めてで、今は各中央省庁や地方自治団体にもBSCの導入あるいは導入の検討が広がりつつあるところである。

行政自治部におけるBSC導入²³の特徴は、官僚的な意思決定システムであった部・局・課制を民間企業で用いられているチーム制に変えて組織のフラット化を図り、これを基にしてBSCを成果評価システムとして構築したことである。組織のミッションやビジョン、戦略目標策定のプロセス、4つの視点もキャプランとノートンのBSC原型に忠実である。2005年1月から6月までにチーム制の組織改編とBSCシステム開発を完了させ、3ヶ月間の試行を経て2005年12月までに全面適用する短期のBSC導入スケジュールが目立つ特徴だと言える。

韓国の自治体の中で最も早くBSCの導入を検討し始めたのは京畿道(キョンギトウ)にある富川市(プチョン市)²⁴である。富川市では、99年から2003年上半期までMBOによる成果評価が実施されていたが、MBOが公務員のすでにやっていた業務を認めず毎度新しい目標設定を求め、さらに公務員の業務上の特性や現状を考慮したり認めたりしなかったことに対する不満が出るなどが抵抗の原因になり、補完策としてBSCの導入が検討されることになった。

2004年1月からBSCの導入を検討し始めた富川市では関係条例の制定、職員に対する意識調査およびBSCと成果管理に関する教育、BSCチーム組織と試行など2年間に渡る準備期間を設けていた。富川市のBSC導入の特徴は、MBOに代わる成果評価システムとして考案されたこととBSC構築のプロセスでDBSC²⁵(Double Balanced Score Card)と呼ばれる「事前均衡成果

²³ 韓国行政自治部のBSC導入の背景と取り組み、成果管理システムについて詳しくは拙稿を参照されたい。また、韓国現代史の流れのなかで推進された歴代政府の政府改革の取り組み、特徴なども紹介されている。クォン・ヨンソク(権永錫)「韓国行政自治部の政府革新プログラム」同志社大学大学院総合政策科学会編『同志社政策科学研究』第8巻(第1号)2006.7、167 - 179頁。

²⁴ 富川市のBSC導入事例は、イ・ソックファン(李碩桓)「公共部門BSC(Balanced Score Card)適用事例分析：富川市の事例を中心に」韓国行政学会編『韓国行政学報』第40巻第1号(2006春)、127 - 149頁。による。

²⁵ 既存のBSCのバランスは、全社的な意味で4つの視点が均衡的に含まれたことほかには意味を持たない。したがって多くの場合、ハードウェア的な側面からBSCを均衡成果表と呼んでいるが、実際の内容(効果)になる成果がバランスを取るのが大事である。イ・ソックファン(李碩桓)はこれをDBSCと名づけた。彼によると組織レベルで総括BSCが作られた後、事業部門及び部署別BSCが作られる前にこのDBSC分析を行うべきだとし、BSCが適用されたとき4つの視点からなる形だけのバランスよりも実際の成果がバランスを取るのが大事だという観点から、各部署が置かれている環境及び力量の脆弱点を発見し予め補完すること、全部署にBSCを実施する前に、現在のところBSCを最もうまく受け止められる部署とそうでない部署を選別し、BSCの実

分析」の試みが挙げられる。

4.1.2 日本の事例²⁶

日本の自治体のなかでBSCを導入しているか、もしくは導入の検討を行っている自治体は福岡市、札幌市、尼崎市、名古屋市、神戸市、八尾市などである。このうちある程度検討の準備が終わったかすでに導入されている自治体として福岡市と札幌市の事例を取り上げて議論を進めていきたいと思う。

福岡市では「DNA2002計画」と呼ばれる行革から経営改革を目指すDNA改革が展開されていた。DNA運動の基本精神は「D: “できる” から始めよう」、「N: 納得できる仕事をしよう」、「A: 遊び心を忘れずに」、で、市役所の組織風土と職員の行動様式の変革を意図した運動であり、「すべての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、課題を見つけ自ら解決を図る」ことを目的とする運動であった。この運動は職員の意識改革や職場風土の改革を促すとともに、CS手法や業務棚卸などの行政評価手法を一般的なものにするなど、ある程度の成果を収めたとされていたものの、現場レベルの実践運動であったため多くが事務改善レベルに止まり、組織の壁(部・課など)を越えられずよりダイナミックな業務改善にはつながっていないという限界を露呈していた。こうしたことから、より大きな改革を行うため局レベルを中心にBSCを活用した経営戦略の策定を推進することになった。

BSCを活用した経営戦略の策定プロセスとして土木局の例を挙げると、局長自らがワーキングチームメンバーを指名し、情報収集や現状分

析(SWOT分析)、ミッションとビジョンの設定、戦略体系の設定などBSCの一般論に従ったもので、顧客の視点を市民の視点に、学習と成長の視点を組織・人材の視点に変えたのが特徴である。このBSC経営戦略策定を通じて行政の問題・課題の本質に迫ることができたことと、全市的な課題が視点ごとにより具体的に見えてきたことの成果があったとしているものの、まだ組織のビジョンや戦略を策定するレベルに止まり、業績管理システムとしてのBSCに定着されるまでには、解決すべき課題も少なくないと言える。

札幌市のBSC導入の動きは2000年8月に設置された「札幌市バランス・スコアカード研究会」から始まる。これまでにやってきた削減型行政改革とNPM改革では、総合的な観点からの管理がうまくいかない点、組織の全体像、将来像が見えず、庁内的に負担感、不安感を増加させるだけだという課題を解消するためBSCに着目することになった。2002年5月に公表された「札幌市行政経営戦略」に、BSC導入の前段として局、区への権限委譲と分権化、裁量権の拡大という方向性を示したことからBSCの具体的な取り組みが見られる。

札幌市のBSCは局長を経営責任者とし、局長から担当者まですべての職員がその価値観を共有しながら局を運営することである。このBSCは、4つの視点をさらに進化させ6つの視点(財務、協働、顧客、学習と成長、環境(EMS)、内部プロセス)を掲げていることと、議会が議決した長期総合計画(基本構想)と首長が示した政策(実施計画)とを整合させること、つまり市民と事業者、議会、行政が協働してまちづくりを進めていく意味での戦略管理仕組み²⁷を取ったのが大きな特徴として挙げられている。

施に劣っていると判断される部署を対象に事前補完を効果的に行うための分析だという。

イ・ソックファン(李碩桓) BSCに関する理解と公共部門の適用可能性(韓国行政学会夏季学術大会、2005年)([www.kapa21.or.kr/down/2005/하계학술대회/2\(2-1\)이석환.hwp](http://www.kapa21.or.kr/down/2005/하계학술대회/2(2-1)이석환.hwp))、5 - 6頁。

これは公共部門(特に行政組織)の業務の特性を反映した考え方であると思われる。

²⁶ INPM バランス・スコアカード研究会、石原俊彦、前掲書、第3、4章参照。

²⁷ BSCが標榜している真の意味での顧客中心的な評価、無形資産の活用という価値を具現するためには既存の統制志向的、技術中心的な成果測定システムの問題点を克服すべきである。アメリカの一部自治体ではBSCの問題点を利害関係者の幅広い参加を通じて乗り越えようとする試みがある。例えば、ノースカロライナ州のCharlotte市は2002年から市民(市の各種委員会の委員、公聴会など)によりBSCの目標・指標体系が修正され、市議会が仲介の役割を担い、市民と市政府の意思疎通の機会を作っている。これによって市民参加型のBSC(Community and Corporate Scorecard)が作り上げられ、フロリダ州のJacksonville市とテキサス州のAustin市などがCommunity Scorecardを開発したのも市民主導型の成果測定制度の努力の一環として読み取れる。

カン・ファンソン(姜煌先)「政府組織内にBalanced Scorecard定着のための研究：米国の各政府組織の経験を中心に」韓国行政学会編『韓国行政研究』第14巻第3号(2005秋号)、17 - 18頁。

札幌市の取り組みはこのCommunity Scorecardの試みと類似しているといえよう。

4.2 行政とBSC、その方向性

BSCは管理技術ではなく哲学²⁸であるから画一的な構築プロセスは決まってないが、韓国と日本の事例が、ともに行政組織において戦略的な思考の必要性和戦略を管理するための組織統合の必要によってBSCの検討が始まったというのは興味深いことである。また、韓日両国のBSCは成果評価の道具として具体化されたことが共通しているといえよう。ただ、富川市、福岡市、札幌市が数年かけた準備期間を設けてBSCの導入を試みた反面、行政自治部はわずか1年でBSC構築と試行、全面導入までのすべてを終えたことが特徴であろう。

富川市の試みであるDBSCは、当初の目標のとおり効果も挙げたかどうかをチェックする観点から部署の力量に対して予め評価を行い、重要業績指標の設定プロセスから起こりうる誤謬を減らそうとしたユニークな試みであり、札幌市が長期総合計画を市のミッションに結びつけたうえで、首長の政策(実施計画)を戦略として整合させようとしたステーク・ホルダー協働型の戦略管理仕組みの試みを行っていることは、今後の行政におけるBSC適用について示唆するところが大きいと思う。

行政のBSC導入事例から見られるように、BSCの導入が行政にもたらした有益な変化も少くないと思う。そのうち代表的なのが顧客主義の考え方である。今までの行政は意思決定のシステムが権威的でありながら、行政環境の変化に速やかな対応が出来なかった。さらに、責任の所在も不明確であり、階級制を中心とする権威的な行政文化の下で前例主義、横並び、事なかれ、責任回避、ハンコ主義などさまざまな官僚制の弊害を露呈していた²⁹。

しかし、BSCの考え方によって公務員の仕事がサービスを生み出すものでありその対象である顧客が国民あるいは市民、住民であることを認識し始めたことは、大きな発想の転換であるといえよう。また、行政が果たすべき役割をミッションとして受け入れ、その達成のために戦略的なマネジメントシステムを取り入れようとす

る動きも非常に役に立つ望ましい現象であろう。しかし、BSCが抱える問題が行政に及ぼす負の影響も小さくないことに注目しなければならない。

韓国や日本の行政組織の中でも、BSCを成果管理の評価システム、あるいは戦略管理ツールとして適用しているところをよく見かける。行政と経営の関係について、その共通点や差異などからいろいろな意見があるが、行政と経営はその追求する目的が異なることから、その管理手法も異なるべきである。経営には利益追求という明確な目的があるが、行政の目的は公益、分配、治安維持、社会正義実現あるいは利害調整などさまざまである。もちろん、現代の経営活動には、社会的な責任をもった公共的な活動もふくまれているものの、その究極の目的が利益の拡大にあるのは間違いない。

しかし、民間企業のBSCが定量化によるコストや諸問題についての悩み、業務ごとの重みの配分、効果を軽視して評価の単なる手段としてBSCを認識しているという限界を抱えていることは、行政においても見逃してはいけない点である。むしろ、経営と行政の根本的な役割と目的を考えると、企業よりも行政の方がはるかに多くの問題を抱えているかもしれない。こうした観点からBSCを行政分野に適用するときに予想される諸問題点を次のようにまとめておきたい。

一つ目には、行政には財務的利益という明確な数値指標がないため成果を測りにくい点である。予算を沢山使っただけで無駄だとはいえないし、予算の節約だけが効率だともいえない。行政の仕事は、政策の目標がどの程度までに達成されたかというような政策効果を問う場合が多いからである。「非営利企業や政府公共機関の成功は、それらがいかに効率的かつ効果的に関係者のニーズを充足したかという視点から測定・評価すべきであるから財務的な考慮は究極的なものではなく制約条件としての役割を果たすことになる³⁰」との指摘のように、行政の財務的な視点には多様な価値観や利害関係者が絡んでいるため、一概にその成否や是非を問うべき問題ではない。また、政策効果というのも政策の受

²⁸ イ・ソックファン(李碩桓) 前掲論文、2006年、128頁。

²⁹ クォン・ヨンソク(權永錫) 前掲論文、171頁。

³⁰ Robert S.Kaplan, David P.Norton, 前掲訳書、(吉川武男訳、232頁)

け手である国民の立場によりその判断が多様になり、政治的な利害関係に陥りやすい特性を持つことから客観的な成果の判断がかなり困難なのである。

二つ目には、顧客の視点から見ても、行政の顧客を特定するのが難しい点である。一般的に行政の顧客は国民であることをすぐに思い浮かべるのが当然だと思う。しかし、国民というのも一言で定義するのは難しい。階層、地域、職業、資産、所得、年齢などさまざまな理由や立場によって目指す利益が違えば、個人及び団体の利益を獲得するためあらゆる手段をもって政府に圧迫をかけたりする。こういう状況から、顧客満足度を評価したとしても、必ずしもその評価が政策に対する満足度を表すものだと言い切れない。政策に対する顧客満足度が優れていたにもかかわらず選挙で政権党が負けたとすれば、選挙結果と政策に対する評価結果(顧客満足度)をどのように判断すべきかとの問題が生じてくる。さらに、行政組織の中でも部署ごとに利害関係が衝突する顧客層が重なる。ある国民に利益を与える政策が、ある国民には損になることも多い。規制・監査部署とサービス提供部署などがその例であろう。もちろん、企業は事業部門あるいは商品のセグメントが明確であるから顧客の特定も出来るし、市場占有率・売り上げなどを通じて顧客のニーズを把握することが出来る。ひたすら、評価の結果だけで行政の成果を測るのであれば、むしろ、業績評価が政治的に利用され、行政の安定性や政治的な中立を守るのが厳しくなる恐れもあるはずである。

三つ目には、BSCは組織のミッションやビジョン、戦略を組織構成員に浸透させるためトップ・ダウン方式(カスケード、cascade)を取っているが、行政の政策決定システムはボトム・アップの民主的なプロセスを踏まなければならない場合が多い。また、企業の場合CEOが

比較的長期間にわたり組織のビジョンと戦略を管理するのが一般的であるが、行政のCEOはほとんど政治的な任命および選挙により決まるために交替が頻繁に起こり、新しいCEOによって政治的な信念や信条、公約などが変わると一貫したビジョンや戦略の管理が困難になってしまう。即ち、行政というのは政治とのかかわりが多いのである。

四つ目には、行政の定量化は非常に難しく、定量化された結果が必ずしも政策の目標達成に繋がるとはいえない。これは企業側も抱えている難問であることはすでに触れてきた。さらにBSCによる成果評価結果を報酬と成果ボーナスに連動させるのは職務部門のウェイト付けや公平性の問題を起こし、組織構成員の違和感を深める恐れがある。定量化された評価の結果が客観性を高める役割を果たして人事管理技術面からは有用なツールになるかも知れないが、成果を管理する面からは整合しないと考える。もちろん、単純な施設管理や入場料収入が主な業務を成している遊園地、公園、博物館など、マネジメント的な行政分野では定量化された評価システムでいけるとは思うが、政策を取り扱う中央省庁や自治体の場合は別の話である。

BSCが戦略的・均衡的成果評価システムだという意義にもかかわらず、民間企業の競争力を強化するため考案されたものであるから公共組織に適用するためには更なる研究と改善が必要である。公共組織にBSCを適用するとき考慮すべき点は、視点間の因果関係の見直しとKPI(重要業績評価指標)の開発である³¹。しかし、指標の開発にはかなりの費用がかかるし、毎年指標の変動による作業量の増加をもたらす。つまり、MBOの問題点として指摘されたように加重な書類作業によって無駄な時間とエネルギーを費やしてしまう可能性が高い。むしろ、第3章で触れたMBOの問題点すべてがBSCも抱えている問題

³¹ 企業では財務的な視点が最優先に位置づけられているが、公共組織はミッションと顧客の視点が最優先に位置づけられるべきである。そして、顧客の再解釈と利害関係者に対する分析も併行されなければならない。KPIの開発は公共組織が直面している最難問の一つである。成果に対する視点も利害関係者や政治的な利害により異なるため、公共組織の顧客に対する解釈も複雑かつ多様である。このため公共組織の成果をどれだけ指標化し、測定可能な単位に置き換えられるかが最大の鍵になる。だが、BSCの長所が、'成果評価の指標は業務担当者の参加とコミュニケーションにより作る'という点を考えると、KPIの開発と持続的な改善努力それぞれ自体が公共組織の革新プロセスであり、組織構成員の学習と成長のプロセスにもなりうる。キム・ソンミョン「公共機関の評価においてBSC導入に関する研究」(韓国行政学会夏季学術大会、2005年)。(www.kapa21.or.kr/down/2005/하계학술대회/김선명.hwp) 21 - 23頁。

だとしても過言ではない。

行政におけるBSCの方向性を考えるとき、まずは、BSCの戦略経営マネジメントと組織のコミュニケーションのツールとしてのメリット³²を十分活かすことを考慮しなければならない。これを通じて行政組織の権威的な意思決定プロセスの改善と、戦略目標と公務員の職務を整合させることにつながる。決して、BSCは定量化された業績を評価するための手段ではないということを確認に位置づける必要がある。

また、BSCをガバナンス(governance)³³のツールとして活用することを提言したい。その意味ではBSCの成功事例として取り上げられるノースカロライナ州のCharlotte市の市民参加型のBSC(Community and Corporate Scorecard)、フロリダ州のJacksonville市とテキサス州のAustin市のCommunity Scorecard、あるいは札幌市の試みなどはよい参考になると思う。

5. 行政の成果主義を見直す

アメリカにおいて政府機関の成果をモニターリングするための試みは、1960年代のPPBS(Planning, Programming, and Budgeting System)をはじめ、1970年代のZBB(Zero - Based Budgeting)とMBO、1980年代には生産性向上と品質管理が台頭された。さらに、マルコム・ボルドリッジ国家品質大賞(The Malcolm Baldrige National Quality Award: MB賞, 1987)と大統領品質大賞(President's Quality Award, 1988)により顧客中心の品質、持続的な改善と学習、職員の参加と開発などに重点がおかれ、やがて1993年8月に政府成果と業績結果に関する法令(GPRA: Government Performance and Results Act)が制定された。GPRAは、費用対成果に重点をおき、成果測定は目標と目的をたててこれを達成する過

程の進捗を測定する法令であった³⁴。

このように、今までの行政における成果は予算の執行実績あるいは規模、事業計画と予算の組み合わせにより測られてきたことに比べ、GPRAでは成果に重点をおいているものの、依然として費用とプロセスに偏りすぎるため、政策効果という意味での成果測定までには至っていないようである。

行政の成果というのは政策効果を基準にして把握すべきである。企業の成果は利潤とした明確な数値と目標があるわけであるが、行政の成果というものは一言で断言するのが困難である。行政の役割が国家、社会の発展と繁栄、構成員の共存共栄を果たすのである限りでは、行政活動にはさまざまな価値と主義が含まれている。行政が与えられた使命を果たせる手段として用いるのが政策であり、政策の目標が達成できるように結果を引き出すのが行政の成果として評価されるべきである。この意味で行政の成果というのは政策の評価とつながるわけで、「政策評価は政策の結果が社会にとって持つ価値あるいは社会的な効用についての情報を生み出すものであるから、価値に焦点を置いた活動であると言える同時に、それは政策によって現実にとどのような結果がもたされたかについての測定を前提としているから、事実にも根拠をおいた活動である³⁵」というように価値を前提において語るべきである。

社会における多様な価値と利害関係、葛藤を調整するのが政治の役割であれば、現実には行政も同様の役割を果たしていることから、行政は政治活動の一つにもなる。しかし、社会の多様な価値や利害を表して調整するプロセスを提供するのが政治であれば、合意された価値や利害を具体的な政策を通じて社会全体の利益に置き換える役割を果たすのが行政であるため、行政には政治的な中立が強く求められる。行政とは、

³² キム・ソンミョン、前掲論文、2005年、9 - 13頁。

カン・ファンソン(姜煌先) 前掲論文、2005年、8 - 9頁。

³³ 市場失敗(market failure)の対応策として政府介入(government intervention)が拡大され、これはまた、政府失敗(government failure)と政策失敗(policy failure)をもたらした。これらの対策としてガバナンスが新しいパラダイムとして議論されている。ガバナンスの特徴は、従来の政府主導型政治行政プロセスから企業とNGOの役割を相対的に増すことである。政府、企業、NGOが国政の軸を形成し、社会の多様な勢力が国政に参加することは大きな流れになっている。

オ・チェイル「ローカルガバナンスと政府間関係」大韓地方行政共済会編『地方行政』50巻577号、2001年、32頁。

³⁴ Paul R.Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, New York, John Wiley & Sons, 2003年。(サムイルPwCコンサルティング訳『政府と公共部門BSC: 成果管理体系構築方法論』(株)シグマインサイトカム、2006年、54-55頁)。

³⁵ 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1998年、283頁。

それほど複雑かつ困難な環境のもとで業務を遂行しているのである。

我々が成果主義を用いるとき犯す最も大きな錯覚は、成果主義を評価のツールとして認識することである。そのため生産性や能率性には大きく関心を寄せているものの、実際に大事にされるべきである効果の問題を見逃している。だから、評価された成果はよかったけれど効果がないとした矛盾した出来事がしばしば起こる。

こうした観点から行政における成果主義を見直すべきである。今、行われている行政の成果主義は、実は管理主義に過ぎない。決して、行政は定量化されないとと思う。行政活動は価値の問題であり、行政は両面性を持つため定量化された数値が必ず効果につながるわけではないからである。行政活動を担う公務員の能力発揮もこういう観点に立ち、政策の両面性を考慮するとともに反対側に対する説得、規制、反対給付などの手段を複合的に活用できる能力を養う必要がある。このためには政治的な感覚と分析能力が必要になる。つまり、公務員に求められるのは「政策能力」であり、政策能力には政策の立案、策定、執行、評価など政策プロセスのすべてが含まれ、さらに葛藤と利害関係を調整できる政治能力をも含む「総合的な職務能力」だといえる。

行政より民間の能力がはるかに優れるとよく言われるが、これは間違いだと思う。民間と行政に求められる能力のスタンスは根本から異なるものである。公務員自らが専門性を身に付けるのも大事であるが、社会のすべての専門分野までに専門性を持つのは不可能である。むしろ、民間の専門性をうまく活用できる官僚が有能な官僚ではなかるうか。それができる枠と政策、ルールを作り出せる能力が「政策能力」であることを強調しておきたい。

これから、行政の成果主義は手段より目的を、数値より効果を重視する方向に進化していかなければならないと思う。

6. おわりに

行政改革の大きな流れのなかで、我々は成果主義に没頭しすぎてきたのではないか。行政の役割が、国家や社会の発展と繁栄、構成員の共存共栄を実現することである限り、行政活動には

さまざまな価値と理念が含まれることになるから、行政の成果主義においても価値の側面が含まれるべきであると考え。だが、今日の成果主義には価値が含まれておらず、価値の代わりに数値、画一、手段、評価といった機械的な技術用語ばかり用いてきたような気がする。本稿では、こうした成果主義の誤謬を考え直すための議論を展開してきた。

BSCが組織の将来の価値を高め、持続的な成長を目指す戦略的経営マネジメントであることは既に検討したとおりである。BSCは管理哲学の問題であり、手段としての評価のツールではないことも確認できた。本稿では、BSCの戦略的経営マネジメントと組織のコミュニケーションのツールとしてのメリットを十分活かすことを通じて、意思決定のプロセス改善と公務員の職務に整合性を持つことと、BSCをガバナンスのツールとして活用することを提言した。また、行政における成果主義の見直しを触れながら公務員の「政策能力」に言及した。

しかし、本研究は行政における事例調査が十分に行われず文献調査に頼りすぎたという点、民間企業のBSC事例調査に当たっては、該当企業の経営戦略とのかかわりなどのためBSCの業績評価指標、つまり、スコアカードを手に入れることができなかつたため、より深い事例研究につながらなかつた点の二つが限界として残されていると思う。これからは、行政におけるBSCの事例調査に臨み、より充実した研究を行いたい。さらに、成果主義の望ましい方向性を追求しながら究極的には公務員の政策能力を向上させる方策を模索していきたいと思う。

参考文献

- イ・ソックファン(李碩桓)「BSCに関する理解と公共部門の適用可能性」(韓国行政学会夏季学術大会、2005年)。(www.kapa21.or.kr/down/2005/하계학술대회/2(2-1)이석환.hwp)
- イ・ソックファン(李碩桓)「公共部門BSC(Balanced ScoreCard)適用事例分析:富川市の事例を中心に」(韓国行政学会編『韓国行政学報』第40巻第1号(2006春)、INPMバランス・スコアカード研究会、石原俊彦『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004年。
- オ・チェイル「ローカルガバナンスと政府間関係」(大韓地方行政共済会編『地方行政』50巻577号、2001年。

- オムロン(株)経営企画室「GD2010セカンドステージ」、2005年1月。
- オムロン株式会社、ホームページ、<http://www.omron.co.jp/corporate/outline/profile.html>
- カン・ファンソン(姜煌先)「政府組織内に Balanced Scorecard 定着のための研究：米国の各政府組織の経験を中心に」韓国行政学会編『韓国行政研究』第14巻第3号(2005秋号)。
- キム・キュジョン(金圭定)『新版行政学原論』法文社、1997年。
- キム・ソンミョン「公共機関の評価においてBSC導入に関する研究」(韓国行政学会夏季学術大会、2005年)。(www.kapa21.or.kr/download/2005/하계학술대회/김선명.hwp)
- クオン・ヨンソク(権永錫)「韓国行政自治部の政府革新プログラム」同志社大学大学院総合政策科学会編『同志社政策科学研究』第8巻(第1号)2006.7、167 - 179頁。
- 島津製作所「MBOガイドブック管理職用」、2003年4月。
- 島津製作所、ホームページ、<http://www.shimadzu.co.jp/aboutus/profile/index.html>
- 柴山真一、正岡幸伸、森沢徹、藤中英雄『実践バランス・スコアカード』日本経済新聞社、2005年。
- 高橋俊介『Beyond Pay for Performance 成果主義：どうすればそれが経営改革につながるのか?』東洋経済新報社、1999年。
- 宝ホールディングス株式会社経営企画部「BSCの概念をいかした多面的目標管理制度の運用について」、2006年4月24日。
- 宝ホールディングス株式会社、ホームページ、<http://www.takara.co.jp/company/index.htm>
- 田中雅子『従業員を活かすミッションマネジメントの研究』同志社大学総合政策科学研究科博士学位論文、2005年。
- 大日本スクリーン、ホームページ、<http://www.screen.co.jp/profile/index-1.html>
- 野栗和哉、人事労務担当者養成講座「人事考課制度」、大日本スクリーン製造株式会社、2005年11月24日(木)。
- 松原恭司郎『バランス・スコアカード経営：何を優先したら“勝社”になるか!?!』日刊工業新聞社、2000年。
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1998年。
- Paul R.Niven, Balanced Scorecard Step by Step, New York, John Wiley & Sons, 2002年。(サムイル会計法人経営(PwC)コンサルティング本部訳『BSC Step by Step：成果創出と戦略実行』(株)シグマインサイトカム、2005年)。
- Paul R.Niven, Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies, New York, John Wiley & Sons, 2003年(サムイルPwCコンサルティング訳『政府と公共部門BSC：成果管理体系構築方法論』(株)シグマインサイトカム、2006年)。
- Robert S.Kaplan, David P.Norton, The Balanced Scorecard：Translating Strategy into Action, Boston, Harvard Business School Press, 1996(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、1999年)。