

公共部門におけるマネジメント・システムとしてのBSCの優位性 - BSCとMoore(2003)および Moullin(2017)の公共価値スコアカードの比較検討 -

The Superiority of the Balanced Scorecard (BSC) as a Management System in the Public
Sector: A Comparative Study of the BSC and the Public Value Scorecards of Moore (2003) and Moullin (2017)

梅 田 充

S h u U M E D A

野 林 晴 彦

Haruhiko NOBAYASHI

鈴 木 理 彦

Michihiko SUZUKI

平 泉 沙 由 里

Sayuri HIRAIZUMI

小 川 兼 生

Kensei OGAWA

星稜論苑第54号抜刷

令和 7 年 12 月

公共部門におけるマネジメント・システムとしてのBSCの優位性 — BSCとMoore(2003)および Moullin(2017)の公共価値スコアカードの比較検討 —

The Superiority of the Balanced Scorecard (BSC) as a Management System in the
Public Sector: A Comparative Study of the BSC and the Public Value Scorecards of
Moore (2003) and Moullin (2017)

梅 田 充 (金沢星稜大学経済学部)
野 林 晴 彦 (金沢星稜大学経済学部)
鈴 木 理 彦 (金沢星稜大学経済学部)
平 泉 沙由里 (金沢星稜大学女子短期大学部)
小 川 兼 生 (株式会社メディアミックス・ジャパン)

1. はじめに

1980年代以降、公共部門による独占的な公共サービス供給がもたらす非効率性への批判が高まった。このような公共部門の経営に対する批判からNPM (New Public Management) という考えが登場した。NPMは市場志向の管理手法を導入し、市民を顧客とみなし効率性の向上を目指す。NPMの特徴は業績目標に基づいた契約と業績測定システムが重視され、マネージャーの役割拡大と権限委譲である。

NPMが効率性重視に傾倒する中で、その限界が認識されるようになり、それに代わる新たな行政管理のパラダイムとして、PVM (Public Value Management) に注目が集まるようになった。さらにMoore (1995) は公共部門が効率性だけでなく、ステークホルダーや公共が求める価値創造に焦点を当てたNPVM (New Public Value Management) を提唱した。

公共価値の最大化のために公共部門におけるパフォーマンス管理に注目が集まっている。これは、公共活動への投資とその結果として生み出される成果を測定、評価、保証するプロセスにおいて、「価値」の概念が公共生活における重要な尺度として認識されるようになったためである (Moore, 2003)。

このような背景から、組織が社会にもたらす価値をより深く理解し、その価値を効果的に高めることを支援するために開発されたマネジメント・システムであるPVSC (Public Value Scorecard) が開発されるようになった。

Kaplan and Nortonは1996年の論文の中でBSC (Balanced Scorecard) は公共部門にも適用できると述べた。その後Moore (2003) は財務の視点の位置づけや顧客の多様性と関係性の観点からBSCをそのまま公共部門に適合することは難しいと指摘した。このような問題をKaplan and Nortonも認識し2001年、2004年に公共部門向けの修正版BSCを提唱している。Moullin (2017) は、Kaplan and Norton の修正版BSCは依然として財務志向であり、組

織の境界を打破できていないという問題があることを指摘し新たなPVSCを提唱した。

そこで、本研究は公共部門における戦略の策定と実行の視点からMoore（2003）とMoullin（2017）が提唱するPVSCとKaplan and Norton（2001）およびKaplan and Norton（2004）の公共部門のBSCを比較検討し、マネジメント・システムとしてのBSCの優位性を明らかにする。

2. 先行研究

本節では、公共価値の概念的基礎、BSCをレビューする。

2.1. 公共価値の概念的基礎

「公共価値（Public Value）」という用語は、ハーバード大学のマーク・H・ムーア教授によって提唱された概念である。これを公共経営における「株主価値」に相当するものと位置づけた（Moore,1995）。

ムーアの公共価値理論は、公共部門の管理職が、その組織の活動が市民や納税者にとってどのような価値を生み出すかを明確に説明する責任があるという考えに基づいている。彼の研究は、公共組織のリーダーが政府の活動を支援し、その正当性を確立するために、地域社会をどのように巻き込むべきか、そして価値へのコミットメントが公共部門におけるリーダーシップを可能にする上でどのような役割を果たすかに焦点を当てている。

そしてMoore（1995）は公共価値の創造のためのフレームワークとして「戦略的三角形（Strategic Triangle）」を提示した。戦略的トライアングルは、公共部門の管理者が「公共的価値」を創造するための戦略を構築する際に考慮すべき3つの主要な要素を示すフレームワークである。

1. 公共的に価値ある目的（Publicly Valuable Purposes）：組織が追求する目的が、公共にとって真に価値あるものであるか
2. 正当性と支持（Legitimacy and Support）：その活動が、権限付与者（Authorizers）や資金提供者から、その存在意義と活動に対する正当性（Legitimacy）と支持を得られるか
3. 運営能力（Operational Capacity）：設定された価値を実現するための、組織としての運営能力が十分に備わっているか

これらの要素は独立して評価されるべきではなく、特定の具体的な状況において相互に整合していることが不可欠である。この相互依存性と整合性の強調は、公共価値の創造が単なる個別の要素の最適化ではなく、複雑なシステム全体としての課題であることを示している。例えば、目的が公共的に価値あるものであっても、その活動が社会からの正当性

や支持を得られなければ、公共価値全体が損なわれる可能性がある。したがって、公共価値を測定するには、このデリケートなバランスと、目的、支持、能力の間の相互作用を評価することが求められる。

2.2. BSCとは

Kaplan and Nortonは、戦略の策定と実行を結びつけることで戦略を達成できるという考えのもと戦略的マネジメントコントロールシステムとであるBSCを提唱した。BSCは、戦略マップとスコアカードからなる。戦略マップは、財務の視点、顧客の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点からなる4つの視点の戦略目標を因果関係で示す。財務の視点とは、財務的成果であり利益や株価などが該当する。顧客の視点とは顧客が受ける便益であり、製品・サービスの価格や品質、顧客満足度などが該当する。内部プロセスの視点とは顧客への価値提案であり、換言すれば実際に従業員が行う業務目標である。例えば、不良率の削減や新規提案数などが挙げられる。学習と成長の視点は長期的成長に必要なインフラであり、人的資産、組織資産、情報資産といったインタンジブルズがこれに該当する。

戦略マップは、インタンジブルズが構築されること（学習と成長の視点）で、従業員が優れた業務を実施（内部プロセスの視点）し、それにより顧客が便益を受ける（顧客の視点）、顧客が惹きつけられることで売上ひいては利益が増大するという因果関係を示す。スコアカードは、戦略目標の指標、現状値および目標値が示される。また、現状値と目標値のギャップを埋める活動として戦略的实施項目が設定される（図表1参照）。

図表1 サウスウエスト航空のBSC事例

戦略マップ		スコアカード※		戦略的实施項目	
プロセス：業務管理 戦略テーマ：地上での折り返し	戦略目標	尺度	目標値	実施項目	予算
財務の視点 	<ul style="list-style-type: none"> ・収益性 ・収益増大 ・機体の削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・市場価値 ・座席の収益 ・機体のリース費用 	<ul style="list-style-type: none"> ・毎年30%増 ・毎年20%増 ・毎年5%増 		
顧客の視点 	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの顧客を惹きつけ、維持する ・定刻の発着 ・最低の価格 	<ul style="list-style-type: none"> ・リピート顧客数 ・顧客数 ・FAA定刻到着 ・顧客のランキング 	<ul style="list-style-type: none"> ・70% ・毎年12%増 ・第1位 ・第1位 	<ul style="list-style-type: none"> ・CRMシステム実施 ・品質管理 ・顧客ロイヤルティ・プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> ・\$ XXX ・\$ XXX ・\$ XXX
内部ビジネスプロセスの視点 	<ul style="list-style-type: none"> ・地上での迅速な折り返し 	<ul style="list-style-type: none"> ・地上滞在時間 ・定刻出発 	<ul style="list-style-type: none"> ・30分 ・90% 	<ul style="list-style-type: none"> ・サイクルタイムの最大活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・\$ XXX
学習と成長の視点 	<ul style="list-style-type: none"> ・必要なスキルの開発 ・支援システムの開発 ・地上係員の戦略への方向づけ 	<ul style="list-style-type: none"> ・戦略業務のレディネス ・情報システムの利用可能性 ・戦略意識 ・地上係員の持株者数割合 	<ul style="list-style-type: none"> ・1年目70% ・2年目90% ・3年目100% ・100% ・100% ・100% 	<ul style="list-style-type: none"> ・地上係員の訓練 ・係員配置システムの始動 ・コミュニケーションプログラム ・従業員持株制度 	<ul style="list-style-type: none"> ・\$ XXX ・\$ XXX ・\$ XXX
				予算総額	・\$ XXX

出典：Kaplan and Norton (2004, p.53).

3. PVSC

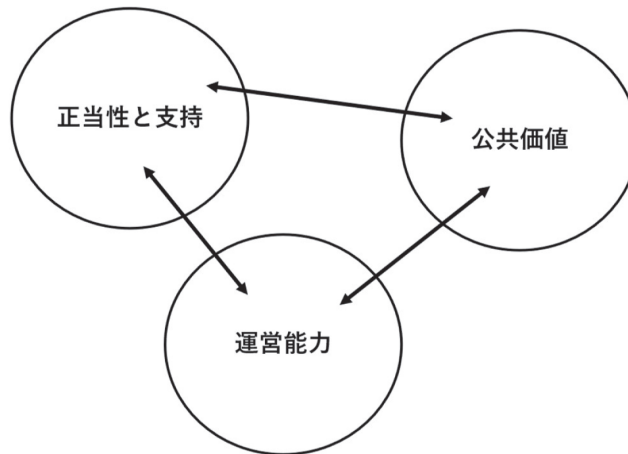
本節では、Moore (2003,2013) のPVSC, Kaplan and Norton (2001) の公共部門向けBSC, Moullin (2017) のPVSCをレビューし相違を整理する。

3.1. MooreのPVSC

Moore (2003) は、公共部門では財務の尺度は民間における「株主価値」のように因果関係における最終的な結果ではなく公共価値創造のための手段であり¹、公共部門の「顧客」は、その特性が大きく多様化しており、第三者や上流の利害関係者も含まれるため、推進力は競争優位性ではなくパートナーシップとなることから民間企業BSCは公共部門に適合しないと主張した。また、民間企業BSCとの決定的な相違として組織の境界を越えて価値が創造されることを強調している。

MooreのPVSCは戦略的トライアングルを測定基準に落とし込んだものであり、BSCから着想を得て、公共部門特有の政治的・社会的な要求を統合している点で独自性を持ち、公共価値会計の視点、運営能力の視点、正当性と支持の視点3つの視点で構成される（図表2参照）。

図表2 MooreのPVSC



出典：Moore (2013,p.103)

1つ目の公共価値会計の視点は、どのような公共価値を創造するのかに焦点を当てている。BSCが、企業の（過去の）財務に焦点を当てた財務の視点を必要とするように、PVSCは、公共機関が生産した正味の公共価値を認識・把握するための公共価値会計を必

¹ BSCにおいて財務の視点が因果関係における最終的な結果と位置付けることで、公共部門のマネージャーは公共財生産を維持するための支払い能力という公共部門の財務的目的を企業の財務的目的である収益性向上を目指す危険性がある (Moore,2003)。

要とする (Moore,2013)。さらに公共価値を認識・把握することで従業員を鼓舞し、価値のある成果に従業員を方向付け公共価値最大化という戦略に集中させることができる (Moore,2013)。この視点の主な測定対象は、社会的アウトカム、財務コスト、クライアントの満足度、ミッションの達成度などである。

2つ目の正当性と支持は、公共部門特有の要素であり監督機関、行政、市民、メディアといった多様な社会的アクターに対してどのように正当性と支持を得るのかに焦点を当てている。そして、Moore (2013) は公共部門が正当性と支持を得るためには説明責任を果たすことであると述べている。この視点は、BSCの顧客の視点に対応し公共部門における様々な社会的アクターの関係性構築に役立つ。そして、正当性と支持を構造的に測定することで、マネージャーに短期的な効率性追求だけでなく、長期的な信頼構築を義務づけている。この基盤が常に強化されていることが、価値の創造と提供を持続させるための必須条件となる。公共組織が「承認環境」とどのように関わり、その活動に対する信頼、法的権限、および政治的支援をどのように獲得・維持しているかを測定する (Moore and Sanjeev,2004)。

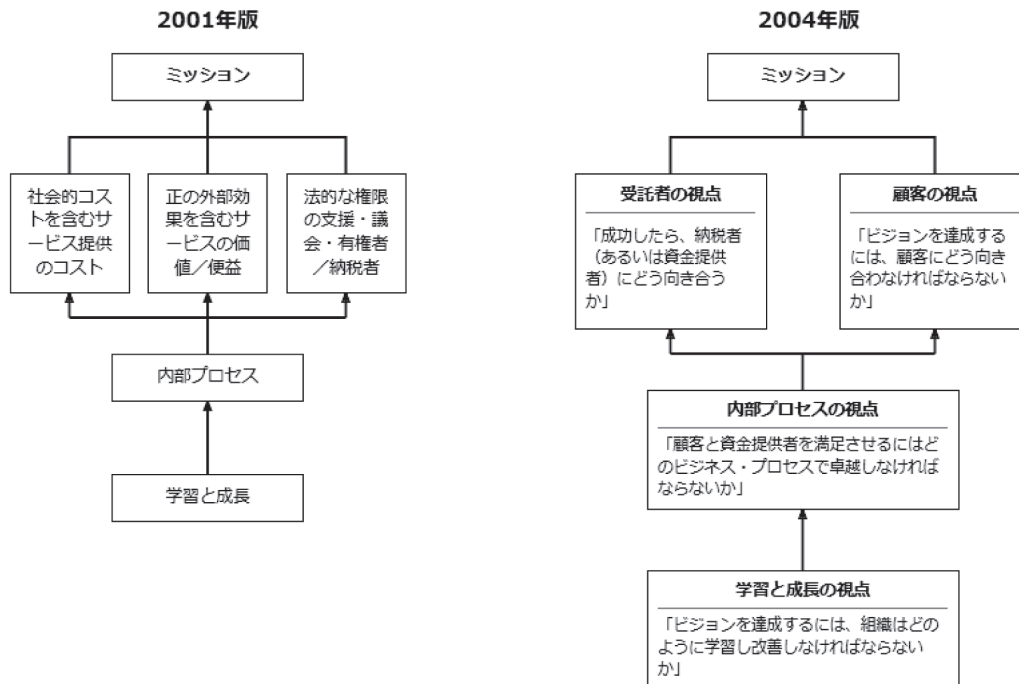
3つ目の運営能力の視点は、公共価値創造のためにどのような運営能力が必要かに焦点を当てている。Moore (2013) はバリューチェーンモデルを援用して、効率性を目指したNPMとはことなり、投入された資源を用いて公共価値を創造する手段として位置付けている。すなわちBSCの内部プロセスの視点に該当する。サービス提供の効率性と品質を確保するために不可欠であり、多くの公共マネージャーにとって最も馴染み深い領域である (Kavanagh,2014)。

3.2. Kaplan and Norton (2001,2004) の公共部門版BSC

民間企業のミッションと比較して、公共部門は社会的役割の幅広さから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 (鈴木他, 2019)。

公共部門においては財務の視点ではなくミッションの達成が最終目標として置かれる (図表3 参照)。

図表3 民間企業と公共部門の違い



出典：Kaplan and Norton (2001,p.177) およびKaplan and Norton(2004,p.32).

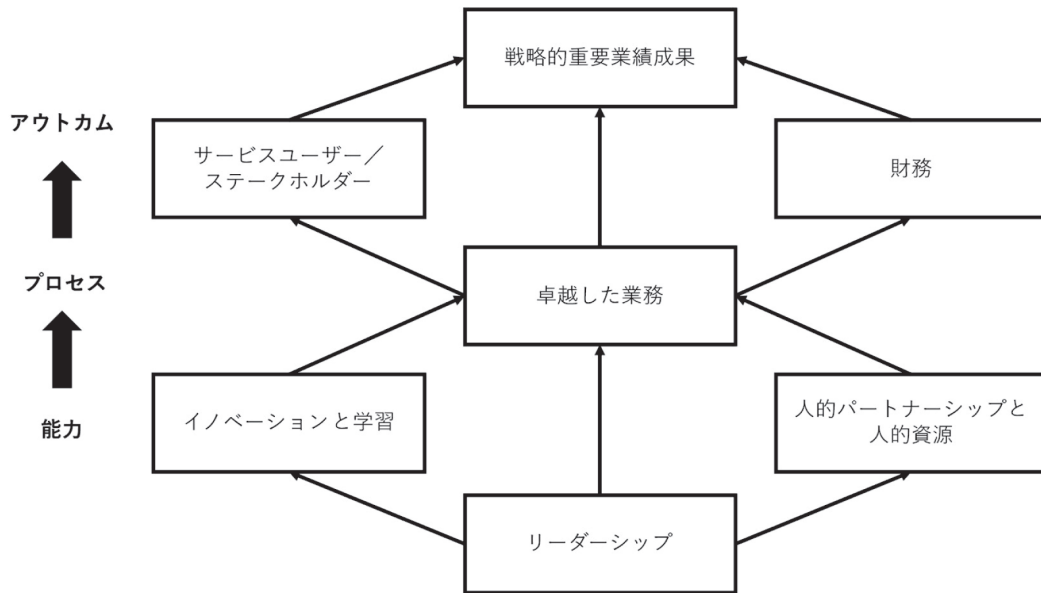
民間企業の最終的な成果が財務成果であるのに対して、公共部門では多様なミッションを達成するために、公共サービスそのものを利用する公共部門利用者のみならず公共サービスを提供する財源を支出する納税者や資金提供者の要求を満たす必要がある。

民間企業であれば財務資源の提供者は顧客であるのに対して、公共部門では資金提供者と公共部門利用者に分かれる。前者は効率性に、後者は効果性に主眼を置く。これらは2001年版では社会的コストを含むサービスの提供が資金提供者、プラスの外部効果を含むサービスの価値／便益が公共部門利用者に該当する。2004年版では受託者の視点が資金提供者、顧客の視点が公共部門利用者に該当する。

3.3. Moullin (2017) のPVSC

Moullin (2017) はBSCが様々な成功を収めていることを認めつつも財務志向であり、組織の境界を打破できていないといったように依然として企業指向であると主張する。このような問題意識の下、新たなPVSCを提唱した(図表4参照)。

図表4 Moullin (2017) のPVSC



出典：Moullin (2017,p.5).

このモデルは成果、プロセス、アウトカムの3つの要素からなる。成果には、組織が達成しようとする戦略的業績成果、サービスユーザーや利害関係者が要求する成果、さらに損益分岐点、資金確保、費用対効果の提供といった財務的成果が含まれる。プロセス要素には、サービス提供する卓越した業務である。サービス提供は、ユーザーや利害関係者が実際に経験するものであり、計画されたサービスや政策とは異なる。能力とは、必要な成果を提供するためにスタッフやプロセスを支援するために必要なもので構成される。これには、パートナーシップ、人的資源、革新と学習そしてリーダーシップからなる。

民間企業BSCとの相違点として、最上位に戦略的業績成果が追加されることで、公的機関や第三セクターの組織の主な目的と、それらが生み出す公的・社会的価値が際立つことが保証されることがある。類似点として顧客の視点が「サービス利用者と利害関係者」の視点に置き換わる一方で、卓越した業務の視点はBSCの内部プロセスの視点と多くの類似点があり、「イノベーションと学習」の視点では学習と成長の視点に該当する。

4. マネジメント・システムとしてのBSCの優位性

本節では、戦略の因果関係の構造的堅牢性、客観性と普遍性、適応能力と戦略的焦点の3点からマネジメント・システムとしてのBSCの優位性を述べる。

4.1. 戦略の因果関係の構造的堅牢性

MooreのPVSCとMoullinのPVSCと比較してBSCの優位性は、その戦略マップに内包され

る戦略の因果関係の構造的堅牢性である。これは、組織の戦略を経験的に検証可能な一連の仮説として扱うことを可能にする (Kaplan and Norton, 1996)。

4.1.1. BSC戦略マップの検証可能性

BSCは、学習と成長（先行指標）が内部プロセスを駆動し、それが顧客/市民の成果を生み出し、最終的に公共成果（遅行指標）に繋がるという明確な因果関係を提示する (Griffiths, 2003 ; Kaplan and Norton, 2004)。このロジックは、公的マネージャーに対し、外部の政治的・政策的要因を超えて、組織内での改善行動が成果に繋がるという内的統制を維持させる (Griffiths, 2003)。また、公的マネージャーが組織成果を外部要因に帰属させがちであるため、明確な因果関係に対する信念がなければ、BSCが行動を方向付けるマネジメント・システムとしての力を失う可能性がある (Griffiths, 2003)。さらにBSCは戦略を仮説として捉えており、半月に1回のBSCのレビュー会が推奨されている。このレビュー会では当初想定した目標達成状況の確認だけでなく、因果関係や測定尺度そのものの検証も行われ、場合によっては戦略修正が行われる。要するに堅牢な因果関係によって検証可能性が担保され組織学習を促進する。

4.1.2. PVSCの因果関係の曖昧性

PVSCも「価値連鎖」の概念を提示しているがPVSCの価値連鎖はBSCの内部プロセス視点と比較して、本質的に新しいメカニズムを提供していないという指摘がある (Marek,2016)。Moore のPVSCが公共価値創造という規範的な目標を提供するのに対し (Moore, 1995)、BSCは、組織の内部能力が価値創造に結びつくための明確な因果関係を提供する。

MoullinのPVSCは多面的な要求に対応するため7つの拡張視点を用いるが (Moullin, 2002)、BSCが限定されたKPIと4つの視点による戦略的焦点の集中性 (Griffiths, 2003) を追求するのに対し、MoullinのPVSCのように視点数が増加すると、組織のリソースが分散し、戦略的メッセージが希薄化するリスクがある (Moullin, 2002)。実際にMoullinのPVSCの能力要素の3つの視点は学習と成長の視点、プロセス要素は内部プロセスの視点、成果要素は顧客の視点と受託者の視点に該当し特段新規性は無い。さらに能力要素はリーダーシップの視点が革新と学習の視点とパートナーシップと人的資源につながるメカニズムであるが、この因果関係の厳密性は低い。例えば、イノベーションを生むのはリーダーシップだけでなく人的資源も考えられる。同様に有能な人材を育成するには組織内の学習も重要になる。MoullinのPVSCは能力要素 (BSCの学習と成長の視点) を企業価値の究極的な価値源泉であるインタangibleズとして捉えているものの、インタangibleズが他の資産と結合して価値を創造するという性質がメカニズムに内包されていない。

4.2. 客観性と普遍性

BSCの優位性は、MooreのPVSCが本質的に抱える規範的理論としての制約を回避し、客観的かつ普遍的なマネジメント・システムとして機能する点にも認められる。公共価値の概念は、価値の創造を道徳的、政治的、功利主義的な側面を含めて考慮するものであり（Moore, 1995）、公共価値の主観的かつ広範な性質は、マネジメント・システムとして機能するための測定基準の構築における技術的困難を伴う。これに対し、BSCは、戦略目標に対する客観的かつ定量的な進捗を測定することに焦点を当てる（Kaplan and Norton, 2004）。BSCは、PVSCと比較してより厳密なマネジメント・システムとしての優位性を保つ。PVSCが規範的な問いに答えるのに対し、BSCが機能的な問いに答える点を示しており、BSCの優位性はその中核的な役割が客観的かつ普遍的な戦略管理機能に焦点を当てている点にある。

4.3. 適応能力と戦略的焦点

Moore（2003）は、BSCが営利企業向けに設計されており、公共部門には適していないと批判し、自身のPVSCを代替案として提示したが、Kaplan and Nortonは、この批判に対し、戦略マップの核となる因果関係を維持しつつ、顧客/市民の視点を最上位に再配置し、財務的視点をイネーブラーとして再定義する適応策を提案した（Kaplan and Norton, 2001, 2004）。この自己修正能力は、BSCが公共部門の価値観や文化に柔軟かつ迅速に適応できる戦略的マネジメント・システムであることを意味する（Kaplan and Norton, 1992）。さらに、BSCは、その明確な因果関係を通じて、測定を通じた行動変容の推進という、より強力なメカニズムを提供する（Griffiths, 2003）。スタッフの個人のパフォーマンススコアカードに戦略マップを落とし込むことで（Griffiths, 2003）、組織の重要活動（先行指標）と最終成果（遅行指標）の間の因果関係が明確になり、目標達成に向けた努力を具体的な戦略目標に結びつける上で有効である（Griffiths, 2003）。MoullinのPVSCが文化醸成に重点を置くのに対し、BSCは戦略と測定、そして実施項目の立案により、より組織を戦略に方向付け戦略の実行可能性に重点を置く。

5. おわりに

本研究は、公共部門における戦略の策定と実行の視点からMoore（2003）とMoullin（2017）が提唱するPVSCとKaplan and Norton（2001）およびKaplan and Norton（2004）の公共部門のBSCを比較検討した。

検討の結果、Moore（2003）とMoullin（2017）のPVSCと比較して、BSCはマネジメント・システムとして優れていることが分かった。BSCの優位性の第1点目は戦略の因果関係の構造的堅牢性である。BSCは公共成果とそのドライバー間の因果関係のロジックにより検証可能性が担保され組織学習を促進する。

2点目は、客観性と普遍性である。主観的かつ広範な性質を持つ公共価値をマネジメントする上でBSCは、戦略目標を客観的かつ定量的に測定することに焦点を当てており、これにより客観性と普遍性が高い。3点目は適応能力と戦略的焦点である。BSCは組織のコンテキストによって柔軟に適合させることができる。また、明確な因果関係により組織を戦略に方向付けることが可能になる。

最後に今後の展望を述べる。BSCの実装の成功要因や失敗要因をより深く理解するためには、多様な組織横断的なケース研究アプローチが不可欠である。これにより、BSCが異なる公共部門の環境や文化にどのように適応し、実際に戦略的目標達成しているかを実証的に検証できる。

- Atkinson, A.A., R.S. Kaplan, E.M. Matsumura, S.M. Young (2011). *Management Accounting, International Edition*, 6th ed. Pearson, New Jersey, NJ.
- Ćwiklicki, Marek, Comparison of Public Value Measurement Frameworks ,*Zarządzanie Publiczne (Public Governance)*, 1(35), 20-31.
- Griffiths, J. (2003). Balanced scorecard use in New Zealand government departments and crown entities, *Australian Journal of Public Administration*, 62(4), 70–79.
- Kavanagh.S (2014), Defining and Creating Value for the Public, *Government Finance Review*, October, pp. 57-60.
- Kaplan, R. S., and Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard—Measures that drive performance, *Harvard Business Review*, 70(1), 71–79.
- Kaplan, R. S., and Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., and Norton, D. P. (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2003). The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative, Review of *Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations*, by Robert Kaplan. *HCNO Working Paper Series*, May 2003.
- Moore, M. H., and Khagram.S. (2004).On creating public value: What business might learn from government about strategic management, *Corporate Social Responsibility Initiative working paper* ,3.
- Moore, M. H. (2004). The “Public Value Scorecard”: A rejoinder and an alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan (Working Paper),Harvard Kennedy School.
- Moore, M. H. (2012). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press.
- Moullin, M. (2017). Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard. *International Journal of Public Sector Management*, 30(3), 250-262.
- 鈴木遵也・林 亮輔・林 勇貴 (2019). 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, 「大分大学経済論集」, 71(1), 1-29.