

自治体 SDGs の推進へのバランス・スコアカードの 適用可能性に関する考察

曹 勁
大 森 明

1. はじめに

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）が2015年に国連総会にて採択されてから8年が経過し、その達成目標年である2030年まで折り返しを迎えた。SDGs自体は、国を考慮して設定された目標であるが、企業や地方自治体（以下、自治体）をはじめとする多くの経済主体においてSDGsの達成に向けた取組が進展してきている。特に自治体は、その任務が住民の福祉増進（地方自治法第2条）にあるため、人々の生活の質（Quality of Life: QOL）の向上に向けてさまざまな課題の解決を志向するSDGsとは親和性が高いといえる。実際、SDGsのあらゆる目標は地域レベルの取組と直接・間接に関わりを有しており、特に目標11「住み続けられるまちづくりを」は、自治体等の地域との関係性は明らかである（Zinkernagel et al., 2018）。

こうしたことから、自治体においてSDGsを追求する動きは活発化してきており、日本政府もSDGs推進本部を中心としてこれらの動きを強力に推進してきている。そのため、後述するように多くの自治体においてビジョンや戦略にSDGsの取組を組み込むようになってきた。その一方で、自治体内部においてSDGsを追求していく中で、行政の予算や資源の不足、優先課題の設定や内部の体制整備等、多くの課題が認

識されている。

以上を踏まえ、本稿では、自治体におけるSDGsの達成を支援するための管理ツールとして、業績評価、戦略実行および組織変革を支援できるバランス・スコアカード（Balanced Scorecard: BSC）に着目する。BSCに関する先行研究では、企業への適用のみならず、病院等の非営利組織への適用において蓄積と役立ちが見出されているが、自治体においてもまだ数は多くないものの、研究が蓄積され始めてきている。

そこで本稿では、自治体がSDGsを推進する上でBSCがどのような役割を果たすべきか、また果たしうるかということを明らかにするために、自治体におけるBSCを検討している先行研究を取り上げ、自治体のSDGs推進におけるBSCの適用可能性とその有効性を解明する。具体的には、先行研究レビューを踏まえ、自治体のSDGsに関する政策立案・意思決定から、戦略目標の策定と実行、取組の評価、管理および報告、組織内外との情報共有やコミュニケーションまでの一連のプロセスにおいて、BSCがどのように機能するのかについて考察する。また、本稿は、将来の自治体のSDGs推進に適用できるBSCモデルの開発、およびその社会での実装化等、BSC研究の新たな可能性を切り拓くことも、さらなる研究目的として捉えている。

以下、本稿の構成を述べる。まず次節では国

内外の自治体や地域におけるSDGs推進の意義とその現状を明らかにする。続く第3節において自治体がBSCを導入する意義を検討した後、自治体を経営する中でBSCがどのように貢献するかを明らかにする。第4節では、自治体におけるSDGs推進上の課題を識別した上で、この分野における9編の先行研究を取り上げ、自治体がSDGsを推進するためにBSCがどのように自治体の活動に組み込まれ、SDGsの推進に貢献していくかということを明らかにする。最後の第5節において、本稿の課題と将来の研究方向を示す。

2. 自治体SDGsの推進について

2.1 自治体へのSDGsの導入の背景と意義

SDGsは、17の目標、169のターゲットそして232の評価指標から成る、2030年に達成を目指す国家レベルの行動計画に含まれているが、企業、自治体、NGO等の広範なステークホルダーの参画が求められている(UN, 2015a; 2015b)。また、自治体等の地方・地域レベルでのSDGsの追求は、「持続可能な開発政策を国家レベルでの具体的な行動に効果的に展開することを促進できる」(UN, 2015a, p. 21)と考えられており、SDGsの取組を具体化させる役割がある(Krantz and Gustafsson, 2021)。また、前節で指摘した通り、SDGsのあらゆる目標は、自治体等の地域との直接・間接の関係を有している(Zinkernagel et al., 2018)。

特に日本の自治体においては、少子・高齢化に伴う人口減少に起因するさまざまな課題を抱えている上に、そもそも住民の福祉またはQOLの向上を任務としていることを踏まえると、SDGsの達成を目指すことは、自治体の抱える課題を解決し、上記の任務を遂行することと方向性が同じであると捉えられる。日本政府は2016年5月に総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とするSDGs推進本部を設置し、国を挙げてSDGs推進に取組み始めているが、このSDGs推進本部では、「SDGs実施指針」

(2016年策定、2018年改定)を策定し、取り組むべき8つの優先課題¹⁾を示す等、あらゆる主体がSDGsを推進する戦略を明らかにしている。

「実施指針」では、SDGs推進において自治体が担うべき役割として、①SDGsを原動力として地方創生を推進すること、②自治体によるSDGs達成に向けた取組の加速化と好事例を通じた全国の自治体へのSDGsの浸透に寄与すること、③地域課題解決に向けた官民連携を促進すること等の趣旨が記されている。また自治体等のパブリックセクターは、「リーダーシップと政策責任、規制権限、補助金やインセンティブを通じて、民間企業や個々の市民がSDGsを達成するための行動をとるよう促すユニークな立場にある」(IPSASB, 2022, p. 8)ことから、SDGsの達成に向けてさまざまな角度から主体的に動くことができるということで、国としてのSDGs達成のカギとなりうる。例えば、温室効果ガスの排出抑制のための規制をかけることもできるし、また、再生可能エネルギー推進のために補助金を通じた支援を民間企業に対して行うこともできるわけである。もちろん、自治体という個別経済主体としてSDGsに関しても、自己の温室効果ガスの排出等の環境負荷を低減する活動も重要な活動として位置づける等、地域全体のみならず経済主体としてのSDGsの追求を目指す二元的な役割を担っている(IPSASB, 2022)。特に地域全体に働きかけるという点で、SDGsの達成に向けて、企業等の他の組織にはない自治体の役割が重視されているといえる。

1) 8つの優先課題とは、(People 人間) 1. あらゆる人々が活躍する社会・ジェンダー平等の実現、2. 健康・長寿の達成、(Prosperity 繁栄) 3. 成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、4. 持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、(Planet 地球) 5. 省・再生可能エネルギー、防災・気候変動対策、循環型社会、6. 生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、(Peace 平和) 7. 平和と安全・安心社会の実現、(Partnership パートナーシップ) 8. SDGs実施推進の体制と手段である。以上、「SDGs実施指針」p. 5参照。

また、SDGs の目標やターゲット等は、社会全体もしくはグローバルレベルを想定したものであるため (OECD, 2020), 自治体が SDGs に取り組むにあたっては、「SDGs の枠組みを地域レベルの課題解決に適用するための翻訳の作業が必要になる」(村上, 2021, p. 10) といわれている。そのうえ、自治体等の地方政府の適切な参画と調整がなければ、169 ターゲットのうち少なくとも 100 以上のターゲットは達成できないことが OECD (2020) の調査により明らかにされている。

以上、自治体が SDGs に取り組む意義を明らかにしてきたが、日本では、持続可能なまちづくりにおいて優れた取組を展開する自治体を「SDGs 未来都市」として指定し、さらに、「まち・ひと・しごと創成総合戦略」に代表される地方創生政策と連携させて SDGs の地域での展開を促進してきている。そこで、次節において自治体が SDGs に取り組む現状について概観する。

2.2 自治体 SDGs の推進をめぐる現状

まず国際的な動向を概観すると、2013 年に地域、自治体、首長等のグローバルなネットワークとして組織された Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTLRG) では、国連の「持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム」に対して、SDGs の地域化 (Localization) の報告書を毎年提出している。そこでは、世界各地における自治体等の地域における SDGs の取組とその達成に向けた進捗状況を報告するとともに、地域に適した形で SDGs の適用についての提言等が行われており、世界各地の多くの自治体が SDGs に取り組んでいる状況を把握することができる (例えば、GTLRG, 2022)。

また、OECD では、2018 年から「SDGs への地域的アプローチ」プログラムを開始し、自治体等の地域の SDGs 推進に向けた取組を支援するとともに、多くの自治体から SDGs 関連の情報を収集し、SDGs 達成に向けた進捗状況の把握

を行っている。こうした情報をデータベース化することにより、各自治体における SDGs 推進に向けた先進的取組の伝播と将来に向けた取組の検討に役立てられている (OECD, OECD Programme on a Territorial Approach to the SDGs, URL)。

日本の自治体に対する政府による SDGs 推進施策としては、上記の「実施指針」をベースとして、地方創生政策とリンクさせて捉えられている。具体的には、「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」(2014 年策定, 2019 年改訂) とその実現のための「まち・ひと・しごと創成総合戦略」(毎年改訂, 2020 年から第 2 期) において自治体と SDGs が関連付けられている。基本的な考え方としては、「しごと」(雇用の質・量の確保・向上) があれば「ひと」(人材確保・育成, 結婚・出産・子育てへの切れ目のない支援) が集まり、「まち」(地域の特性に即した課題の解決) が活性化される。また「まち」に魅力がなければ、人も企業も去ってしまうことから、SDGs への取組を通じた持続可能な開発と魅力あるまちづくりを目指しているといえる (村上, 2021, p. 5)。こうした観点から「SDGs を原動力とした地方創生を推進する」(内閣府地方創生推進事務局, 2020, p. 35) 地方創生 SDGs が展開されている。

さらに、多くの自治体が SDGs 達成に向けて取り組むことを目指し、政府は 2018 年度から「SDGs 未来都市」および「自治体 SDGs モデル事業」²⁾ を、また、2022 年度からは「広域連携 SDGs モデル事業」³⁾ の選定を行っている。

2) 自治体 SDGs モデル事業は、SDGs 未来都市の中から特に優れた先進的な取組を実施している自治体が選定される (地方創生「SDGs 未来都市・自治体 SDGs モデル事業・広域連携 SDGs モデル事業」URL 参照)。

3) 広域連携 SDGs モデル事業は、小規模の自治体等が広域で連携して SDGs 達成に向けた取組を行う自治体が選定される (「広域連携 SDGs モデル事業募集要領」参照)。

SDGs 未来都市は 2018 年度～2023 年度で累計 182 自治体が、自治体 SDGs モデル事業はそのうちの 60 自治体が、そして広域連携 SDGs モデル事業は 5 自治体が選定されている⁴⁾。全自治体⁵⁾の約 10% が SDGs 達成に向けた先進的な取組を実施するようになってきていると捉えられる。図 1 は 2018 年度から内閣府地方創生推進事務局が自治体を対象として毎年実施している「SDGs に関する全国アンケート調査」の結果の一部である。ここから明らかなように、各自治体ではここ数年で急速に SDGs 達成に向けた取組を推進してきていることがわかる。

また、同アンケートでは、SDGs を推進することで「事業者・民間団体との連携強化」(15.0% : n=869)、「住民の QOL の向上」(14.8% : n=861) といった利点を指摘する自治体が増えてきており(自治体 SDGs 推進評価・調査検討会, 2022)、自治体が SDGs を推進する意義が目に見えてき始めてきているといえよう。

以上から、国内外において自治体は SDGs 達成に向けた取組を行うようになってきている動向を概観することができた。

2.3 自治体 SDGs の推進課題の確認

本節では、日本における自治体 SDGs の推進をより具体的に見ていくとともに、その課題に焦点を当てて検討する。表 1 は、前節で取り上げた「令和 4 年度 SDGs に関する全国アンケート調査結果」に基づき、自治体が SDGs 推進に向けてどのような取組を行っているかを示したものである。当該表によれば、調査対象である 1,464 の自治体の 9 割以上が SDGs を地域の総合計画と総合戦略に反映させ、約 8 割の自治体が組織内部における SDGs の普及啓発活動を実

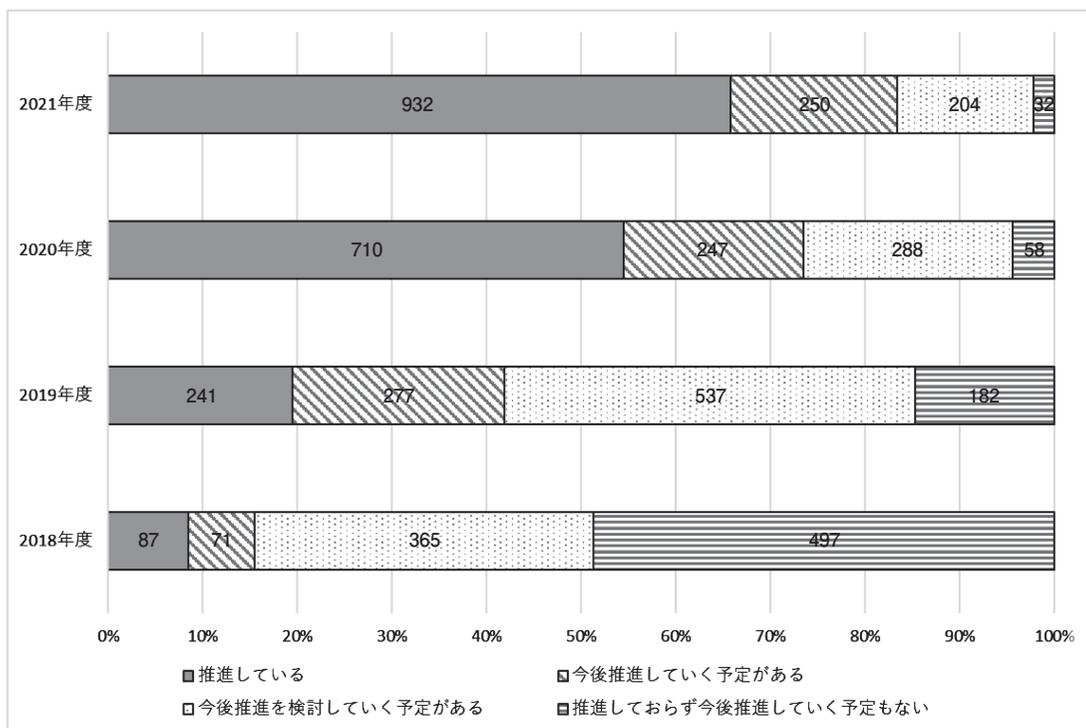
施していることがわかる。その一方、取組がそれほど進んでいない項目(その他の SDGs 推進に向けた取組を除いた)として、ローカル指標の設定(41.7%)、体制づくり(38.0%)、ステークホルダーとの連携(30.1%)、情報発信による学習と成果の共有(26.8%)が上位に挙げられている。

また、上記のアンケートにおいて自治体 SDGs に関する具体的な取組を問う設問への回答を見ると、「目標の進捗を図るための指標設定」、「長期の政策目標をうけた具体的な達成目標」および「指標の収集可能性についての検討」を実施している自治体は約 4 割にとどまっている。さらに、「SDGs のアクションプログラムとして策定」や「自治体全体への SDGs に対する情報共有」は全体の 3 割程度であり、「SDGs 推進のための人材育成」、「アクションプログラム実施に向けた資金調達のみ」に関しては 2 割に満たない(自治体 SDGs 推進評価・調査検討会, 2022, 27-30 頁)。したがって、当該調査結果からは、自治体内部において SDGs を推進する際に、SDGs に対する行政内部での理解、経験や専門性の欠如、先行事例等が乏しくどのように推進すればよいかかわからないこと、行政の予算・資源の不足、および行政内部所管の所掌の問題や優先度への認識の違いといった点が、SDGs 推進におけるバリアーとして存在することが確認できた(同上, 18 頁)。

以上より、今日多くの自治体は SDGs の推進を政策上の優先事項として自治体のビジョンや戦略に組み入れたものの、それを実現するためにはさまざまな課題が見られた。本稿では、これらの課題を克服し、自治体 SDGs の達成を推進するために、業績評価、戦略実行および組織変革を支援できる BSC を一つの有力なツールとして位置付ける。そして、以下では、第 3 節において BSC のパブリックセクターへの適用を考察し、つづく第 4 節において SDGs 達成に向けた BSC を検討することで、自治体 SDGs の推進への BSC の適用可能性を検討する。

4) 地方創生「SDGs 未来都市・自治体 SDGs モデル事業・広域連携 SDGs モデル事業」URL より筆者カウント。

5) 最新のアンケート実施時点(2022年10月)では、1,788自治体存在している(自治体 SDGs 推進評価・調査検討委員会, 2022)。



出所：内閣府地方創生推進事務局「地方創生SDGs達成に向けた取組状況」(SDGsに関する全国アンケート調査4年度比較)より筆者作成。

図1 自治体によるSDGs達成に向けた取組状況比較

表1 SDGs推進に向けた取組の状況

取組項目	推進しているまたは 推進していく予定がある	推進していない
自治体内部における普及啓発活動	80.1%	19.9%
将来のビジョンづくり	77.9%	22.1%
体制づくり	62.0%	38.0%
総合計画への反映	92.3%	7.7%
地方版総合戦略への反映	91.8%	8.2%
情報発信による学習と成果の共有	73.2%	26.8%
ステークホルダーとの連携	69.9%	30.1%
ローカル指標の設定	39.5%	41.7%
その他SDGs推進に向けた取組	48.4%	51.6%

出所：自治体SDGs推進評価・調査検討会(2022), 11頁より筆者作成。

3. 自治体経営とBSC

3.1 パブリックセクターへのBSCの導入背景

BSCは1992年に、企業の業績を測る従来の財務指標に、顧客、内部ビジネスプロセス、学習と成長に関わる非財務指標を組み合わせた新たな業績評価システムとして提唱された(Kaplan and Norton, 1992)。その後、BSCは、企業の戦略を効果的に実行するための戦略マネジメント・ツール、または戦略志向の組織へ変革するためのフレームワークとして、企業等で展開されてきている(Kaplan and Norton, 1996, 2001)。また、企業のBSC以外にも、BSCを病院(荒井, 2005)、大学、NPO・NGO、自治体等のパブリック・セクター(Niven, 2003)に導入して大きな効果を上げた実例も多く存在している。

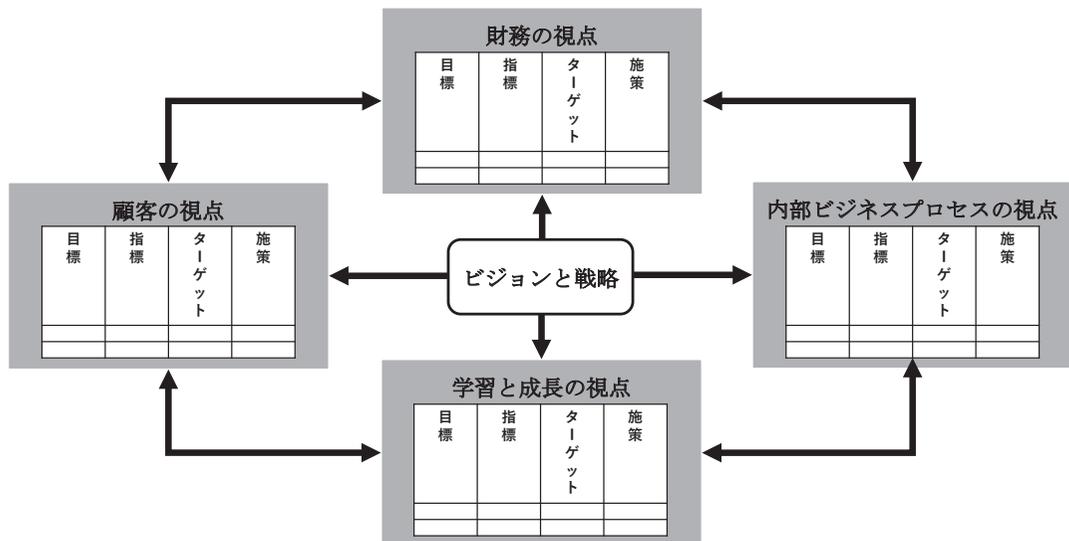
パブリックセクターに向けたBSCを開発、導入した一つの重要な背景としては、新公共経営(New Public Management: NPM)という新たな行政管理手法の普及が挙げられる(Chai, 2009; Sayed et al., 2022, Sharma and Gadenne, 2011)。NPMにおいては、パブリックセクターに民間企業の経営管理手法を導入することにより、質の高い行政サービスの効果的かつ効率的な提供に重点が置かれる(Hood, 1991; 小川・棚橋, 2007)。NPMによるパブリックセクターの業績評価・管理は、従来の法規則に基づくプロセスの民主的な管理から、プロセスの自由度を高める一方で成果に対するアカウントビリティを課し、「インプット(資源投入)の管理からアウトプット(政策施行による直接的結果)とアウトカム(政策施行によって生じる間接的結果)の管理」(小川・棚橋, 2007, p. 81)に転換することが求められている。Sayed et al. (2022)およびSharma and Gadenne (2011)によれば、カナダやオーストラリア等の国において業績の評価、改善および報告に対する組織内外のステークホルダーからのプレッシャーや期待が高まっていることが、多くのパブリック

セクターがNPM理念に基づく業績評価システムを導入した要因となっていると指摘されている。

また、Chai (2009)は、NPMの特徴を市場志向(Market-orientation)、成果志向(Result-orientation)、顧客志向(Customer-orientation)の3つに分類している。市場志向は、「パブリックセクターが、技術革新や価値創造等の概念を含めた市場メカニズムの導入を通じて、行政における費用対効果を高め、質の高い公共サービスを提供する」(Chai, 2009, p. 27)ことを指す。成果志向は、「定量的な指標を用いてパブリックセクターの成果を適切に評価する」(同上, p. 28)ことを意味する。また顧客志向は、「パブリックセクターが顧客いわゆる市民の満足を組織の主要目標として、高品質なサービスを提供し、行政の責任とアカウントビリティを果たさなければならないことを求める」(同上, p. 28)ことをいう。1990年代以降、従来の官僚主義に対する批判により、上記の3つの特徴を有したNPMの思考に基づくシステムが、世界各地のパブリックセクターの組織変革において広く取り入れられるようになってきた。

一方で、Chai (2009)は、新公共サービス(New Public Service: NPS)の概念に言及している。NPSは、NPMの思考が市場を通じた競争を過度に重視したことに対する批判からDenhardt and Denhardt (2015)により提唱された概念であり、政府が組織自体とコミュニティ等のネットワークの長期的な成功を遂げるために、あらゆる人との協働および関係者全員のリーダーシップを重視しながら、戦略的に思考し、民主的に行動すべきことが強調されている。

NPMからNPSへと公共経営が深化する中、現代の自治体の経営においては、BSCが業績評価および戦略実行を支援し、将来志向の組織変革を推進する際に一つの有力なマネジメント・ツールとして機能することが期待されるようになってきている。



出所：Kaplan and Norton, 1996, p. 76 より加筆・修正.

図2 BSCと4つの視点

3.2 自治体経営におけるBSCの機能

図2に示したように、財務の視点に加え、顧客、内部ビジネスプロセスおよび学習と成長の4つの視点から、自治体の業績を多面的に評価し、戦略を遂行することを支援することがBSCの主な機能である (Kaplan and Norton, 1996)。なお、BSCは単に4つの視点に関わる財務と非財務指標を網羅的に収集することができるだけでなく、自治体のビジョンや戦略を因果関係でリンクされた一連の目標とKPIに変換するための包括的なフレームワークを提供することができると考えられている (Ndevu and Mulle, 2018 ; Talbot, 2011)。例えば、自治体BSCの成功事例といわれているアメリカのシャーロット市では、市民の多様なニーズに応え、組織変革を求めるために、BSCが有効な戦略支援フレームワークとして導入された。その結果、市民満足度の向上、戦略(政策)的な発想の組織内への浸透、情報共有による市議会でのコミュニケーションの改善等の効果が得られている (櫻井, 2002)。

Kaplan (2001) と Ndevu and Muller (2018) によれば、BSCが自治体経営と行政評価を促進する際に、次の5つの潜在的機能を有することが示唆されている。

- ①曖昧なミッション・戦略と日常の業務活動の間のギャップを埋める。
- ②戦略的目標を達成するためのプロセスを開発する。
- ③焦点をプログラムや取組から、プログラムや取組の実施により得られる成果に移す。
- ④多様なプログラムや取組を管理していることで戦略を持っているという錯覚を避けることができる。
- ⑤業績の向上を実現するために、イニシアティブ、部門、個人を連携させ、相互に強化し合う方法で作業させることを促す。

Farneti (2009) は、イタリアの自治体に対するインタビュー調査を通じて、BSCが戦略プランニングツールとして、次の3つの側面で機能すると指摘している。まず、戦略的コントロールを実施する際に、BSCにおける多様

な戦略目標や指標を、将来の予測にも過去の結果の遡及にも使用することができるのである。次に、BSCは、自治体が年度内に実施した行動を評価し、業務改善に向けた行動を確立することに役立っていることである。特に、議員と市長は、BSCで示された情報を分析することにより、自治体の戦略目標の達成度を把握することが可能となる。最後に、自治体が「戦略の実行に向けた関連法案の立案の基準を満たすために、BSCを実施した」(Farneti, 2009, p. 319) ことである。つまり、政策上の優先事項をアクションプランに変換すると同時に、自治体組織内のさまざまなレベルで優先事項や重要な戦略課題を伝達し、対話を促進することが自治体においてBSCを用いる意義があると考えられるのである。

Sharma and Gadenne (2011) は、オーストラリアの大規模自治体に対するヒアリング調査により、当該自治体がBSCを開発した理由として、「コミュニティのためにどのような成果を達成する必要があるのか、およびこれらの成果を確実に達成するためにどのような戦略を導入すべきかということを明確にする点にある」(Sharma and Gadenne, 2011, p. 174) と指摘している。また、BSCは提案された戦略の有効性を検証する際に、有益な情報を自治体内部に提供することができる。一方、当該自治体が発行した「四半期に1度の戦略検討会においては、BSCの情報が経営層レベルおよび部門やチームレベルでの議論を促進するために活用されている」(同上, p. 175)。つまり、戦略検討会の実施は、組織の将来の経営環境、課題、バリアー、および重要成功要因を明確にすることを促しているといえる。

Dreveton (2013) は、フランス国立遠隔教育センターにおけるBSCの事例研究を行い、BSCが単に業績をモニターし、管理するための診断型コントロールシステムとしてではなく、組織の上司と部下との建設的な対話を促進するとともに、組織全体で共有するビジョンを

立てることを支援するための対話型コントロールシステムとして機能することを示している。

Madsen et al. (2019) は、ノルウェーにおけるBSCの利用状況と導入目的を把握するため、2014年にノルウェーの111の自治体を対象としたアンケート調査を実施した。調査結果によれば、BSCを利用している自治体は32.4%、導入予定を有するまたは導入を準備している自治体は11.7%を占めていることがわかった(Madsen et al., 2019, p. 9)。また、BSCを利用している自治体への調査により、BSCを導入した主な目的として、「BSCが目標、取組と結果の関係を明示することに役立つ」、「BSCがフィードバックを提供できる共通管理システムである」、「BSCが戦略的なツールである」、「BSCが測定および報告のためツールである」の4つが挙げられている(同上, p. 17)。さらに、36の自治体BSCの導入効果に対する調査結果として、BSCが「利用者の意思決定の改善と説明を支援した」と同時に、「業績評価システムとして過年度の結果の把握や比較に役立っている」ことが示されている(同上, p. 20)。

BSC関連の先行研究を踏まえると、日本の自治体においては、海外と比較してBSCを導入した事例は少ない。少ないながらも代表的な適用例としては、東京都千代田区、同練馬区、神奈川県横浜市、兵庫県姫路市、福岡県大野城市等が挙げられている(佐藤, 2010)。そのうち、松尾(2006)は、千代田区におけるBSCの事例研究を通して、日本の自治体にBSCが適用可能な理由は、次の3つがあると指摘している。第1に、「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」(松尾, 2006, p. 167) ことが指摘されている。第2に、「地方公共団体の場合には、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」(同上, 167頁) こと、そして第3に、「BSCを通じて組織のPDCAサイクル

ルを促進することが可能なこと」(同上, 167 頁)が挙げられている。

以上より、1992 年に BSC が開発されて以降、国内外の多くの自治体で、業績評価、戦略実行および組織変革を支援できるツールとして活用されるようになってきている。本稿では上述の先行研究の分析を踏まえ、自治体経営における BSC が果たす機能を以下の 4 つの側面にまとめた。

①業績評価システムとしての機能。従来、自治体の業務には市民に対するサービス提供という部分が多いため、その業務に対する業績に関して客観的かつ定量的な評価が困難であった(松尾, 2006)。しかし BSC は、異なる視点をカバーする財務指標と非財務指標を提供することで、自治体経営の業績や成果を多面的に評価、モニターし、目標値と実績値との比較により改善点を発見することができる。同時に、行政における意思決定を支援することができる。

②戦略マネジメント・ツールとしての機能。BSC や戦略マップは戦略目標間や指標間の因果関係を明らかにすることによって各視点での戦略目標をリンクさせ、自治体のビジョンを達成するための道筋を可視化しながら、政策上の優先事項(重要な戦略課題)を具体的な KPI とアクションプランに変換することを可能にする。自治体は BSC が生み出す情報を活用することにより、戦略目標の達成度合いを測定し、戦略の有効性を検証することができる。

③組織変革フレームワークとしての機能。戦略志向組織への変革を目指した自治体は、BSC を用いて組織内の各部門や職員の役割および共通の戦略目標を明確にすることで、戦略や政策に対する理解を啓発し、戦略(政策)的な発想を浸透し、最終的に組織全員の力を戦略目標や政策目標の実現に合わせることが可能となる。

④コミュニケーション・ツールとしての機能。自治体は、BSC を情報プラットフォームとして活用することにより、上司と部下の対話を促進し、組織内のコミュニケーションを改善

すると同時に、BSC に関する情報を地域市民等の広範な外部ステークホルダーに開示して、組織のアカウンタビリティを果たすことが期待されている。

第 2.3 節で述べたように、近年、日本において SDGs への関心が高まっている中、地方創生のために SDGs 達成に向けて取組を推進している自治体が増えており、2022 年度にて全自治体(1,788)の 57.7% (1,033) に達している(自治体 SDGs 推進評価・調査検討会, 2022, p. 10)。多くの自治体では、SDGs が政策上の優先事項あるいは重要な戦略課題となっている一方で、SDGs を推進する際には、SDGs に対する行政内部での理解、経験や専門性の不足、部署間の認識に差がある、ローカル指標および体制の欠如、予算や資源に余裕がない、自治体職員の関心が低いというような課題も認識されている。そこで次節では、先行研究に基づきながら、上述の①~④の 4 つの機能を有する BSC がこれらの課題を克服するための一つの解決策として、自治体の SDGs 取組の推進に適用可能かどうかを中心に検討する。

4. 自治体 SDGs の推進に向けた BSC

4.1 SDGs 達成に向けた BSC の先行研究

本節では、SDGs 達成に向けた BSC の先行研究に基づき、自治体の SDGs 推進における課題の解決に対する BSC の役立ちについて検討する。

Kaur and Lodhia (2019) では、社会において SDGs の達成を促進するためには自治体等のパブリックセクターが企業よりも大きな責任を負うと考え、サステナビリティ要素を組み入れた BSC モデルを開発、導入する必要があると主張している。しかし、こうした主張に関連する先行研究は乏しい現状にある。そこで本稿では、「自治体」、「パブリックセクター」、「サステナビリティ」、「SDGs」、「BSC」等のキーワードを Web of Science および CiNii に入力して論文検索を行い、当該研究テーマに合致する 9

表2 先行研究におけるBSCの視点と構造

オランダ水道局 BSC Admiraal and Helden (2003)	自治体版 SBSC Chai (2009) 岡 (2012)	都市廃棄物部門 BSC Guimarães et al. (2010)	気候変動政策への BSC Codal et al. (2021)
行政経営業績	サステナビリティ	顧客、財務	財務
財務	内部プロセス	内部プロセス	GHG 排出量
環境	学習と成長	学習と成長	政策と立法
革新	-	-	NGO

食料安定供給への BSC Pereira Ribeiro, Berchin et al. (2021)	WEF-N・BSC* Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021)	自治体版 SBSC Silva Neiva et al. (2021)	カルタヘナ港湾局 BSC Suárez-Gargallo, Zaragoza-Sáez (2023)
市場監視	陸上生態系の利用	社会	経済と社会
持続可能な集約化	海洋資源持続可能開発	環境	顧客と環境
遺伝子改良	持続可能な消費と生産	都市インフラ	プロセス
生物多様性と農業	飢餓と持続可能な農業	経済と財政の持続可能性	リソース
気候変動監視	-	-	-

*WEF-N・BSC における4つの視点が相互に連携している。
出所：筆者作成。

篇の先行研究(ワーキングペーパー、ディスカッションペーパーと学会報告資料を除く)を分析対象として選定した。これらの先行研究で提示されたBSCの特徴(視点と構造)を表2にまとめた。

また、本節では、先行研究をSDGsが提唱された前の時代、すなわち2014年以前の研究と、2015年以後の研究に分けて考察する。なお、2014年以前の先行研究が本稿の調査対象に含まれる理由は、これらの研究がパブリックセクターの持続可能な発展戦略を支援するためのBSCモデルの特徴と機能を中心に考察していることからである。

(1) 2014年以前の先行研究に対する考察

2014年以前においては、Admiraal and Helden (2003)、Chai (2009)、Guimarães et al. (2010)、岡 (2012) が、パブリックセクターのサステナビリティに対するBSCの適用可能性とその有用性について検討を行っている。

まず Admiraal and Helden (2003) では、オランダ水道局が排水処理部門の業績改善を促し、

外部ステークホルダーに対するアカウントビリティを果たすために、環境的側面を組み入れたBSCを開発、導入したことが取り上げられている。表2に示したオランダ水道局のBSCは、行政経営業績(Operating Performance)、財務、環境と革新の4つの視点、および廃水処理に関連する11の指標から構成されている。環境的業績が一つの重要な側面として評価されていることで、水道局が廃水中の窒素およびリンの濃度を規定より大きく低減することが動機付けられる。また、BSCにより測定された廃水処理の情報は、水道局内部の業績改善で用いられると同時に、納税者と政策立案者等のステークホルダーに報告する際にも活用されている。このことを踏まえてオランダ水道局関係者は、「BSCには廃水処理の有効性と効率性を高める効果があり、行政の透明性の向上を促進する機能がある」(Admiraal and Helden, 2003, p. 117) とその役立ちを主張している。

Guimarães et al. (2010) では、ポルトガルの自治体の都市廃棄物部門における廃棄物処理

事業に対する業績評価・管理へのBSCの適用可能性を検討している。廃棄物処理事業では、顧客満足と利益確保の両立が必要であることから、同部門のBSCにおいて顧客の視点と財務の視点を同時に最上位の視点として設定している。また、環境への配慮は廃棄物処理事業の評価における重要な側面と位置づけられることから、BSCの各視点には環境関連指標が取り込まれている。廃棄物部門管理者は、上記の通り環境面が追加されたBSCを通じて、公共事業の業績を総合的に評価し、迅速な対応が必要な課題を把握することで、廃棄物処理の効率性と顧客の満足度を向上させることができることが明らかにされている。

Chai (2009) は、自治体における持続可能な発展戦略の実行およびその成果評価を行う際に、従来の業績評価システムには次の①～③の3つの欠点があると指摘している。つまり、①「戦略コントロールとして持続可能な発展戦略を具体的な行政の目標や計画に変換する力が欠如している」(Chai, 2009, p. 43) こと、②「財務的および環境的業績の評価に偏重し、環境・社会・経済のバランスが取れた持続可能な発展戦略目標への考慮が不足している」(同上, p. 48) こと、および③「行政のアカウントビリティと業績改善に偏重し、市民満足度と市民参加方法への関心が薄い」(同上, p. 52) ことである。Chai (2009) は、これら既存の業績評価システムの欠点を克服するために、BSCの導入を提案している。

そこで提案されるBSCは、開放性(Openness)、因果関係(Causality)およびバランス(Balance)という3つの特徴を有し、自治体の持続可能な管理に貢献できることを示唆している。ここで開放性とは、BSCが財務指標だけでなく、環境・社会に関連する非財務指標を包括した評価システムを提供すると同時に、ISO14000シリーズ、費用便益分析等のツールと連携することで自治体の持続可能な管理を促進することができることを意味する(Chai, 2009, p. 22)。ま

た、サステナビリティに関連する多様な戦略目標や各指標を因果関係で結びつけることが、BSCに期待される重要な役割となっている。戦略目標(目的)と施策(手段)の因果関係を明確化することを通じて、自治体の持続可能な戦略の内容を容易に理解して伝達できるようになることも明らかにされている(同上, pp. 22-23)。さらに、前述したように、自治体等のパブリックセクターでは、財務的成功が主たる目標ではなく、社会面や環境面を含めた多面的価値を創出することが求められている。こうした点を踏まえ、BSCは、財務と非財務、長期と短期、内部と外部、先行と成果等のバランスをよく把握したうえで、環境・社会等の長期的な成功要因を業績の評価・管理に取り込みながら、経済的価値創造と環境・社会課題解決を両立させることを可能にすると考えられている(同上, p. 23)。

図3に示した自治体版サステナビリティ・バランス・スコアカード(Sustainability Balanced Scorecard: SBSC)モデルにおいては、最上位の視点が環境・社会・経済を統合したサステナビリティの視点となっている。これにより、自治体は環境保護、経済成長、社会公平という目標を同時に達成することに取組んでいることが可視化されるようになる。したがって、自治体の持続可能な発展を推進するには、BSCは業績評価システム、戦略マネジメント・ツールおよびコミュニケーション・ツールとして機能することができると考えられているのである(Chai, 2009; 岡, 2012)。また、岡(2012)は自治体版SBSCの構築に9つの手順を提案しながら、視点間と指標間の合理的な因果関係の設定、および地元企業や地域住民との協力等、自治体へSBSCを導入する際の課題も明らかにしている。

以上の先行研究を踏まえると、SDGsが提唱される前の時代におけるBSCは、環境、社会、経済の3つの側面をバランスよく組み入れた業績評価システムと戦略マネジメント・ツールと

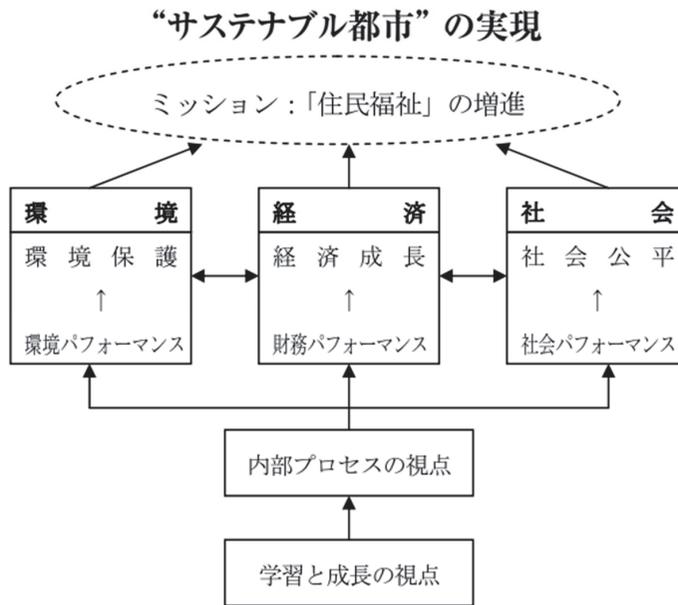


図3 Chai (2009)・岡 (2012) による自治体版 SBSC モデル

して、自治体等のパブリックセクターが持続可能な発展戦略を効率的に実行するために活用されることが期待されている。したがって、2014年以前の研究の特徴としては、サステナビリティを自治体BSCに取り込む方法を提示し、その後のSDGsに向けたBSC研究の発展に大きな可能性を切り拓くものであったと捉えられる。

(2) 2015年以後の先行研究に対する考察

2015年以降、SDGsの取組に対応したBSCの代表的な研究としては、Codal et al. (2021), Pereira Ribeiro, Berchin et al. (2021), Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021), Silva Neiva et al. (2021), Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez (2023) が挙げられる。

Codal et al. (2021) では、G20各国におけるSDGsの目標13「気候変動に具体的な対策を」を目指した気候変動対策の成果を多面的に評価するために、財務、GHG排出量、政策と立法

およびNGOという4つの視点から構成されたBSCモデルを開発し、運用している。BSCは気候変動に関するミッション、ビジョンと戦略を具体的な指標や施策に変換することを支援するとともに、それぞれの指標や施策を重みづけることにより、各国の気候変動パフォーマンスを評価するためのフレームワークを提供することが可能となる。

また、BSCの上記の4つの視点は、次に示す4つの側面からG20各国が気候変動への取組においてどの程度進捗しているのかを示している。具体的には、財務の視点において「気候変動対策のための資金提供状況」が、GHG排出量の視点において「GHG排出削減量およびエネルギー消費の状況」が、政策と立法の視点において「気候変動緩和に関する政策と立法の状況」が、そしてNGOの視点において「気候変動行動へのNGOの参画状況」が示されている。Codal et al. (2021) では、BSCによるG20各

国の気候変動パフォーマンスの評価結果として、合計点の第1位がイギリス、第2位がカナダ、第3位がドイツとしている。また、一国における各指標の評価結果により、その国の気候変動対策の改善の方向性も明らかにすることができる。例えば、日本のGHG排出量に対する得点がG20平均値より低いため、日本政府は今後、「脱炭素に向けた再生可能エネルギーへの転換、省エネ技術の開発と導入等を促進する必要がある」(Codal et al., 2021, p. 11) ことが指摘されている。

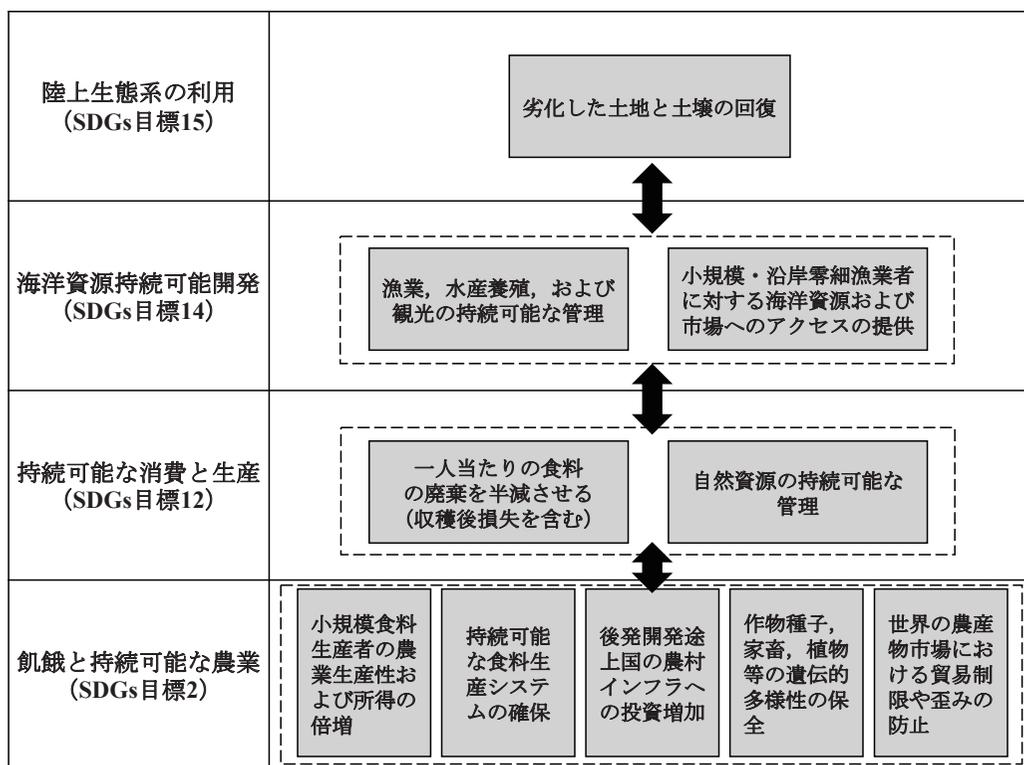
Pereira Ribeiro, Berchin et al. (2021) は、SDGs の目標2「飢餓をゼロに」とSDGsの目標13「気候変動に具体的な対策を」との相互の関係性に着目し、気候変動が食料の安定供給と持続可能な農業の達成に潜在的なリスクをもたらすことを明らかにするとともに、市場監視、持続可能な集約化、遺伝子改良、生物多様性と農業、および気候変動監視という5つの視点および16の指標を含めた食料安定供給BSCを開発し、政府の食料安定供給に関する意思決定と政策制定を支援することを目指した。このBSCは、一連の戦略目標と指標を因果関係でリンクさせることを通じて、食料安定供給戦略を達成するための道筋を明確にすると同時に、総合的に食料安定供給の政策の成果を評価、モニター、報告するシステムを提供することができると考えられている。ここで採られた5つの視点では、気候変動による気温と降水量等の変化が農作物の産出と生物多様性に大きく影響を及ぼしているため、気候変動監視は最下位の視点に配置されている。また、最上位の視点は市場監視となっている。これは、食料安定供給が最終的に市場における食料の価格とコストの安定に反映されていると考えるからである。

一方で、Pereira Ribeiro, Berchin et al. (2021) は、多基準ディシジョン・ツリー(Multicriteria Decision Tree)という分析方法により、食料安定供給に対する各視点の重要度および16の評価指標のウェイトを設定し、さらには185の専門

家へのアンケート調査を行うことにより、各視点と指標を点数化している。その結果、持続可能な食料生産を支援するための技術および方法の開発を意味する持続可能な集約化(Sustainable Intensification)が最も重要な側面として識別されている。彼らが展開したBSCと多基準ディシジョン・ツリーの連携は、戦略・政策に関する各側面の定量的評価による優先課題を発見することにより、政策立案者が食料の供給安定および回復力のある食品システムの構築を促進するために最も適切な資源配分方法に関する意思決定を支援できることを明らかにしている。

農業分野では、水・エネルギー・食料が相互に密接な関係性を有しており、統合的に管理される必要があることから、近年、食料政策の策定と評価において水・エネルギー・食料ネクサス・アプローチ(Water, Energy and Food Nexus Approach: WEF-N)が国際的に注目されるようになってきている。WEF-Nは、「グローバルな資源システムの複雑で相互依存的な性質を説明し、それに対処するための有用な概念」(UNFAO, 2014, p. 3)とされ、水、エネルギー、食料といった個々の資源を個別ではなく統合的に捉えて管理するのに役立つ枠組みである(UNFAO, 2014)。

Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021) は、SDGs, WEF-N 行動とブラジルの持続可能な食料生産政策の対応関係を考察することにより、ブラジルの農業政策が、陸上生態系の利用(SDGs 目標15)、海洋資源持続可能開発(SDGs 目標14)、持続可能な消費と生産(SDGs 目標12)、飢餓と持続可能な農業(SDGs 目標2)または11のWEF-N行動目標に繋がっていることを明らかにしている。例えば、政府の「ゼロ飢餓プログラム」(Zero Hunger Program)では、食料、エネルギー、水の浪費を最小限に抑え、食料の過剰生産を制限することを目指し、「一人当たりの食料の廃棄を半減させる」というWEF-N行動の目標12.3およびSDGsの目標12に対応している。



出所：Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021), p. 142 より加筆・修正。

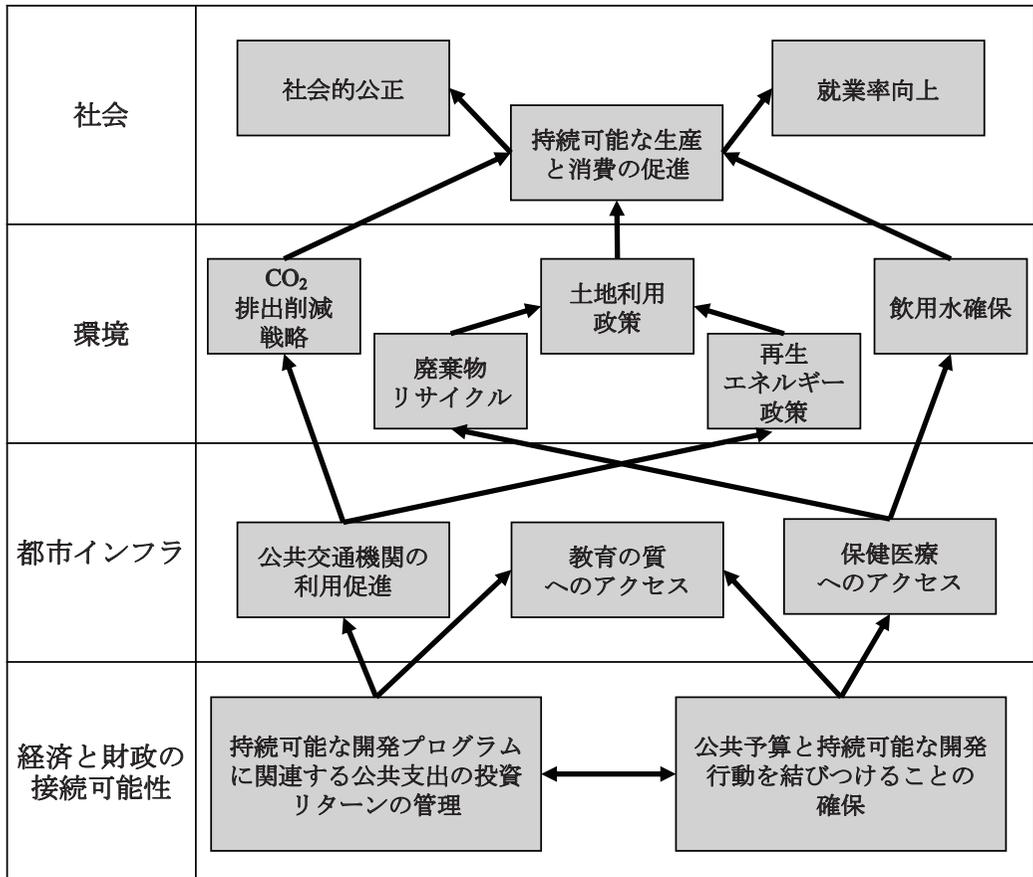
図4 Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021) が提示した WEF-N・BSC モデル

また、Pereira Ribeiro, Silva et al. (2021) は、SDGs と WEF-N 行動目標の実施と管理における BSC の適用可能性と有用性を以下のように検討している。

まず、BSC は、「ミッションと戦略計画を一連の業績評価指標に変換するため、戦略の実行、モニターおよび評価を促進することができる」(Pereira Ribeiro, Silva et al., 2021, p. 123) と指摘する。また、BSC は、「活動の因果連鎖による戦略の全体像を可視化させることで、戦略の組織内でのコミュニケーションの円滑化、目標を共有する個人、組織および部門間の連携に寄与する」(同上, p. 123) 役立ちを有し、さらに、「国家戦略を公共政策に具体化できるとともに、WEF-N における SDGs の目標間の関

係を明示することで戦略実行に貢献できるツール」(同上, p. 123) として機能する。図4に示した WEF-N・BSC モデルでは、従来の BSC 構造と異なり、SDGs の目標 2, 12, 14, 15 を 4 つの視点として設定し、相互に連携させるように設計されている。ブラジル政府はこの BSC モデルを利用することで、持続可能な食料生産政策の有効性を総合的に評価でき、SDGs と WEF-N を組み入れた政策の策定および実施を支援できると考えられている。

2018 年に世界銀行が公表した『Urban Sustainability Framework』(The World Bank, 2018) では、持続可能な都市を実現するための 4 段階のアプローチが提示されている。各段階は、順に①「都市の持続可能性の診断」、②「ビ



出所：Silva Neiva et al. (2021), p. 1168 より加筆・修正.

図5 Silva Neiva et al. (2021) による自治体版 SBSC

ジョンの明確化と優先課題の特定」, ③「戦略計画への資金提供」, ④「モニタリングと評価」である (The World Bank, 2018, pp. 4-5). しかし, 都市は無数の要素から構成され, 極めて複雑かつ多面的であるため, その持続可能性をどのような指標で評価するのか, また戦略をどのように管理, 実行するのかということについては, The World Bank (2018) では十分に解明されていない. そこで BSC に着目する.

Silva Neiva et al. (2021) は, BSC が 1 つの有効な戦略マネジメント・ツールとして, 持続可能な都市の実現アプローチの実施と評価に貢

献できることを提案している. 彼らが提案した自治体版 SBSC (図 5 参照) では, 持続可能な都市の戦略に適応するために, 従来の BSC の視点から社会, 環境, 都市インフラ, 持続可能な経済成長の各視点に変更されている. また, 30 名の各研究分野の専門家との合議により, 多基準ディシジョン・ツリーを用いて提案された大量の戦略目標や指標を洗い出し, 最終的に社会的公正, 就業率向上, 持続可能な生産と消費の促進等, 13 の最も重要な目標が選定されており, 上記の 4 つの視点に組み入れて因果関係で紐づけされている. そして, この BSC が,

「持続可能な都市の戦略、目標および支援分野の図式化を通じて、戦略の策定や実行に関与する意思決定者と他の関係者に共通認識を提供し、共同目標の達成に向けて行動することを促すことができる」(Silva Neiva et al., 2021, pp. 1166-1167)と主張している。すなわち、BSCは、持続可能な都市戦略のダッシュボードとして、戦略の立案、実行および評価を支援すると同時に、複数の都市プロジェクトを統合し、都市における多様な主体間のコミュニケーションの促進を可能にするといえる。

Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez (2023)は、スペインのカルタヘナ港湾局の事例研究を通じて、BSCがパブリックセクターにおけるSDGsと持続可能な戦略の達成および業績評価に対して有用性があることを明らかにした。2018年以降、カルタヘナ港湾局が港湾活動による環境問題と経済・社会的課題の同時解決を実現するために、港湾におけるSDGsの取組の推進に向けたサステナビリティBSCを開発、導入してきている。港湾局のBSCは、経済と社会、顧客と環境、プロセスとリソースの4つの視点から構成されており、経済と社会が最上位の視点として位置付けられているが、これは「スペインの法制度により、港湾局が独立採算で運営する必要があることから、経済的側面が重要視されている」(Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez, 2023, p. 15)からである。

また、カルタヘナ港湾局の業績評価システムには、BSCで示される戦略目標とそれらに関連する評価指標だけでなく、コーディネーター、業務目標および責任者等も含まれている。港湾局は「BSCの活用を通じて、すべての職員に対して組織全体の戦略と彼らに対する期待を伝達し、指定された目標の達成による戦略推進を促す方法を説明している」(同上, p. 18)。さらに、組織の管理層のボーナス制度が戦略目標の達成状況と連動していることから、彼らのモチベーションの向上に資することが目指されている。したがって、BSCの導入が、SDGsと持

続可能な戦略を組織全体に浸透させながら、職員のエンゲージメントの向上を促進することができると考えられる。

一方、カルタヘナ港湾局におけるBSC導入の成功要因としては、戦略企画部の設置、コンサルタントの指導、およびデジタル化の推進等が挙げられている(Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez, 2023)。戦略企画部は、年2回開催するサミットにて、各地域・部門・事業部の管理者や職員と共同で、収集した組織情報に基づき、BSCを開発した。また、戦略企画部の管理者が各管理者との定期的な会議を行うことにより、BSCをモニターし、調整している。カルタヘナ港湾局は2つの戦略コンサルタントからの指導を受け、彼らのアドバイスに従いBSCの効果的な使用を促した。さらに、BSCにおける膨大な情報の収集、管理および可視化を推進するために、カルタヘナ港湾局がDIDO Port and Data, Warehouse等のIT技術を導入した。

以上より、2015年以後の先行研究では、それ以前の研究と比較してSDGsの推進に向けたBSCが提案されており、パブリックセクターにおける戦略管理と業績評価、および国・自治体の政策の策定、実施と評価を支援できるツールとして機能してきていることが示されている。

ここまでは、9篇の先行研究で提案されているSDGsに向けたBSCモデルの特徴と機能を考察してきた。これらの研究は、BSCが業績評価システムと戦略マネジメント・ツールとして、環境、社会、経済を統合した持続可能な発展戦略の策定・実行、業績評価・管理および情報共有等の一連のプロセスを支援できることで、国(マクロ)、自治体の行政区域(メゾ)および自治体行政機関(ミクロ)の各レベルにおけるSDGsの効果的な推進に適用可能なことを明らかにしている。また、Admiraal and Helden (2003), Chai (2009), Silva Neiva et al. (2021), Suárez-Gargallo and Zaragoza-

Sáez (2023) 等では、BSC がサステナビリティを志向した組織変革のツールとしても有効なことを示し、SDGs に紐づいた自治体の組織変革に貢献できることが示唆されている。そこで上述の先行研究の分析に基づき、BSC は自治体 SDG の推進における戦略管理、業績評価および組織変革という3つの側面に対して効果的に寄与する可能性が明らかとなった。次節は、これらの側面から自治体 SDGs の推進への BSC の適用可能性を詳細に検討する。

4.2 自治体 SDGs の推進への BSC の適用可能性

以上の先行研究の成果を踏まえ、本節では、なぜ BSC が有力なマネジメント・ツールとして前節で提示された自治体 SDGs の推進課題を克服でき、自治体の持続可能な発展戦略の実現に適用可能であるかということについて検討する。

(1) 自治体 SDGs による戦略の策定、実行および評価への支援

自治体 SDGs の推進のためには、まず環境、社会、経済のバランスを熟慮して、三側面を統合した戦略目標・計画・施策を策定することが重要である。Chai (2009) および Codal et al. (2021) が指摘するように、BSC を通じた因果関係分析で多様な戦略目標と施策の関連づけを行うことにより、曖昧な持続可能な発展戦略を具体的な行政の目標や計画に変換することを可能にする。こうすることで、自治体 SDGs に関わるミッション、ビジョンおよび戦略を達成するための道筋が可視化され、戦略と施策の内容を職員に対して容易に理解して伝達できるようになる。これこそが BSC の主な役割といえる。

また、BSC は自治体が直面している課題を多角的な視点から認識、分析、解決するためのフレームワークを提供することで、SDGs に関する政策立案・意思決定にも役に立つといわれている (Pereira Ribeiro, Berchin et al. 2021)。

BSC により収集した情報が、自治体 SDGs の進捗状況を把握し、年度末において戦略と政策の有効性を総合的に評価することが可能になるとともに、次年度のビジョンの明確化と優先課題の特定に有用であると考えられている。さらに、Ribeiro, Silva et al. (2021) によれば、BSC は SDGs の 17 目標の間に存在可能なネクサスの関係を明らかにすることを通じて、分野間の政策統合の実現を促すことができることが確認されている。

したがって、BSC が自治体の SDGs 経営のダッシュボードとして、戦略の策定、実行および評価を支援することが期待できる。

(2) 自治体 SDGs による取組の評価、管理および報告への支援

自治体は複雑かつ多面的な課題を抱えているため、その持続可能性は経済成長の一側面だけでなく、環境、社会、経済のトリプル・ボトムラインの観点から総合的に評価される必要がある。Admiraal and Helden (2003) と Guimarães et al. (2010) によれば、自治体行政組織は、環境関連指標を組み入れた BSC の活用により、廃水・廃棄物処理のような環境問題への取組の成果を評価でき、今後の改善点を明らかにできるとともに、環境関連情報を外部のステークホルダーに報告することで、行政運営の透明性の向上を促進することが可能となることを明らかにしている。また、カルタヘナ港湾局の事例研究を通して、BSC の導入は SDGs に関わる目標の達成度とその業績を測ることができ、組織内の各種責任者等の責任範囲を明確化することができることも確認されている。

サステナビリティ要素を統合した BSC は、前節で提示された従来の自治体業績を評価する際の評価システムの欠点 (Chai, 2009, pp. 45-52) を克服することが可能となる。これは、BSC が環境・経済・社会の多面的な評価指標を統合し、またはこれらの指標のバランスと因果関係をよく考慮することからであると考えられている (Chai, 2009; 岡, 2012)。また、自治体が

SDGsに関わる大量の評価指標の中から、優先順位の高い政策課題と重点戦略に対する適切な指標を選定する際にBSCを使用することも可能であると指摘されている (Silva Neiva et al., 2021)。

一方, Codal et al. (2021) では, 気候変動対策のような国家レベルのSDGsに向けた取組の実施状況の評価と比較においてBSCが貢献できる可能性が示されている。BSCの多面的な視点から各国のパフォーマンスを評価でき, その評価結果に基づき一国の政策改善の方向性を発見することができる。また, BSCは, 政府の政策の有効性について多面的な分析が可能になるフレームワークを提供しながら, 多基準ディシジョン・ツリーとの連携による政策の各側面の定量評価を行うことで, SDGs時代にふさわしい政策形成・評価の実現を促進することが期待されている (Pereira Ribeiro, Berchin et al., 2021; Pereira Ribeiro, Silva et al., 2021)。

以上の先行研究レビューを踏まえると, BSCは, 国 (マクロ), 自治体の行政区域 (メゾ) および自治体行政機関 (ミクロ) におけるSDGsに基づき取組む各政策・施策の評価と管理で幅広く活用されることが明らかになっているといえよう。

(3) SDGsに紐づいた自治体の組織変革への支援

第3.2節で述べたように, BSCは組織変革フレームワークとして, 自治体の戦略志向組織への変革を支援する。BSCによるSDGs関連の戦略目標と施策の図式化を通じて, 自治体が目指すべき方向性や戦略を明示し, 自治体における多様な主体に共通認識を提供しながら, 共同目標の達成に向けて行動することを促すことができる (Silva Neiva et al., 2021)。一方, 自治体はBSCにより得られたSDGsへの取組に関する各種行政情報を, 地域住民や地元企業等のステークホルダーに提供しながら, SDGsの理念の普及を広く図ることにより, 自治体行政区域内の住民一人ひとりとの連携・協働を深め

つつ, 相乗効果の創出も期待できると考えられている (Admiraal and Helden, 2003; Chai, 2009; 岡, 2012)。

カルタヘナ港湾局のような自治体行政機関においては, BSCは組織がSDGsを語るための共通言語として活用されることにより, SDGsに関わる戦略の内容と推進方法を組織全体に確実に伝達し, 浸透させると同時に, 組織メンバーのエンゲージメントの向上を可能にしている。また, 自治体の管理職層のボーナス制度をBSCでの戦略目標の達成状況にリンクさせることで, 彼らのSDGsへのモチベーションを高める効果が提示されている (Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez, 2023)。

ここまでは, 業績評価, 戦略管理および組織変革の3つの側面から, BSCが自治体SDGsの推進における適用可能性と有用性を明らかにしてきたが, BSCを導入する際の課題に注意を払わなければならない。例えば, BSCでの戦略目標と指標の選定には, 多基準ディシジョン・ツリー等の手法の使用, 部門間・主体間のコミュニケーションと連携, および各分野の専門家とコンサルタントからの協力等が重要視されている (Pereira Ribeiro, Berchin et al., 2021; Pereira Ribeiro, Silva et al., 2021)。また, BSCでの膨大な情報量を収集, 処理するためには, IT技術の導入も必要な不可欠である (Suárez-Gargallo and Zaragoza-Sáez, 2023)。

5. おわりに

2015年にSDGsが国連総会で採択されてから, 日本の自治体においてSDGsを追求する動きは活発化してきており, 政府もSDGs推進本部を中心としてこれらの動きを強力に推進してきている。その一方で, 自治体内部においてSDGsを追求していく中で, 行政の予算や資源の不足, 優先課題の設定や内部の体制整備等, 多くの課題が認識されている。本稿では, これらの課題を解決し, 自治体SDGsの達成を推進するために, 業績評価, 戦略実行および組織

変革を支援できる BSC を一つの有力なツールとして位置付け、SDGs 達成に向けた BSC に関する 9 篇の先行研究をレビューし、自治体 SDGs の推進への BSC の適用可能性を理論的に検討した。

結論として、まず BSC は自治体の SDGs 経営のダッシュボードとして、戦略の策定、実行および評価に対して効果があることを指摘できる。つまり、自治体は BSC の活用を通じて、自治体の課題を多角的な視点から認識、分析、解決することができ、SDGs の進捗状況を把握し、戦略と政策の有効性を総合的に評価することを可能にするのである。また、BSC は、財務と非財務の両指標を提供することにより、自治体内部において SDGs への取組の成果を合理的に評価でき、評価結果に基づき課題や改善点を明らかにするとともに、関連情報を外部のステークホルダーに報告することで、行政運営の透明性の向上を促進できることが期待されている。さらに、BSC は、自治体が SDGs を語るための共通言語として活用されることにより、SDGs に関わる戦略の内容と推進方法を確実に組織内部に伝達し、浸透させると同時に、組織メンバーのエンゲージメントを向上し、彼らのモチベーションを高める効果がある。

しかしながら、SDGs に向けた BSC の事例と理論研究が緒に就いたばかりであることから、自治体 SDG の推進に BSC を導入する際には、まだ多くの課題が残されている。まず、自治体 SDGs に関わる大量の戦略目標・指標から、優先順位の高い政策課題と重点戦略に対する適切な指標を選定する際に BSC をどのように効果的に使用するのかについて検討する必要がある。この課題への解決策としては、多基準ディシジョン・ツリー等の分析手法と BSC との統合活用、部門間・主体間のコミュニケーションとの連携の促進、および各分野の専門家とコンサルタントからの協力等が挙げられている。また、環境、社会、経済に関する膨大な情報量の収集と処理を支援するための IT 技術の

導入は、BSC による業績評価・管理のカギとなる。さらに、自治体版 BSC モデルの構築には、視点間・指標間の合理的な因果関係を導くための実証研究を行わなければならないことも指摘されている(岡, 2012)。

今後は、日本の自治体に対してヒアリング調査とアンケート調査を実施することにより、SDGs の取組の実態と課題を把握した上で、自治体 SDGs の推進に資する BSC モデルを開発するとともに、その実用性と有効性を検証する必要があるといえよう。

参考文献

(外国語文献)

- Admiraal, R. J. and Helden, G. J., 2003. Benchmarking in the Dutch Waste-Water Treatment Sector, *Public Money and Management*, Vol. 23, Issue 2, pp. 113-118. <https://doi.org/10.1080/09540962.2003.10874832>.
- Chai, N., 2009. *Sustainability Performance Evaluation System in Government: A Balanced Scorecard Approach towards Sustainable Development*, Springer. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-3012-2>.
- Codal, K.S., Ari, I. and Codal, A., 2021. Multidimensional Perspective for Performance Assessment on Climate Change Actions of G20 Countries, *Environmental Development*, Vol. 39, 100639. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2021.100639>.
- Denhardt, R. and Denhardt, J., 2015. *The New Public Service: Serving not Steering 4th Edition*, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315709765>.
- Dreveton, B., 2013. The Advantages of the Balanced Scorecard in the Public Sector: Beyond Performance Measurement, *Public Money and Management*, Vol. 33, Issue 2, pp. 131-136. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.763425>.
- Farneti, F., 2009. Balanced Scorecard Implementation in an Italian Local Government Organization, *Public Money and Management*, Vol. 29, Issue 5, pp. 313-320. <https://doi.org/10.1080/09540960903205964>.
- GTLRG (Global Taskforce of Local and Regional Governments), 2022. Towards

- the Localization of the SDGs: Local and Regional Governments Breaking through for a Sustainable and Just Recovery, *Local and Regional Governments' Report to the 2022 HLPF 6th Report*, GTLRG.
- Guimarães, B., Simões, P. and Marques, R. C., 2010. Does Performance Evaluation Help Public Managers? A Balanced Scorecard Approach in Urban Waste Services, *Journal of Environmental Management*, Vol. 91, Issue 12, pp. 2632-2638. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.07.039>.
- Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, pp. 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), 2022. *Advancing Public Sector Sustainability Reporting: Consultation Paper May 2022*, The International Federation of Accountants.
- Kaplan, R. S., 2001. Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations, *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 11, Issue 3, pp. 353-370. <https://doi.org/10.1002/nml.11308>.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P., 1992. The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, Jan-Feb, pp. 71-79.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P., 1996. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, *Harvard Business Review*, Jan-Feb, pp. 77-85.
- 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.
- Kaur, A. and Lodhia, S. K., 2019. Sustainability Accounting, Accountability and Reporting in the Public Sector: An Overview and Suggestions for Future Research, *Meditari Accountancy Research*, Vol. 27, Issue 4, pp. 498-504. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-08-2019-510>.
- Krantz, V. and Gustafsson, S., 2021. Localizing the Sustainable Development Goals through an Integrated Approach in Municipalities: Early Experiences from a Swedish Forerunner, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 64, Issue 14, pp. 2641-2660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1877642>.
- Madsen, D. Ø., Azizi, B., Rushiti, A. and Stenheim, T., 2019. The Diffusion and Implementation of the Balanced Scorecard in the Norwegian Municipality Sector a Descriptive Analysis, *Social Sciences*, Vol. 8, Issue 5, 152. <https://doi.org/10.3390/socsci8050152>.
- Ndevu, Z. J. and Muller, K., 2018. Operationalizing Performance Management in Local Government: The Use of the Balanced Scorecard, *SA Journal of Human Resource Management*, Vol. 16, a977. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v16i0.977>.
- Niven, P. R., 2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley and Sons, Inc.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), 2020. A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report, *OECD Urban Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.
- Pereira Ribeiro, J. M., Berchin, I. I., Silva Neiva, S., Soares, T. C., Albuquerque Junior, C. L., Deggau, A. B., Amorim, W. S., Barbosa, S. B., Secchi, L. and Andrade Guerra, J. B., 2021. Food Stability Model: A Framework to Support Decision-making in a Context of Climate Change. *Sustainable Development*, Vol. 29, Issue 1, pp. 13-24. <https://doi.org/10.1002/sd.2128>.
- Pereira Ribeiro, J. M., Silva, S. A., Silva Neiva, S., Soares, T. C., Montenegro, C., Deggau, A. B., Amorim, W. S., Albuquerque Junior, C. L. and Andrade Guerra, J. B., 2021. A Proposal of a Balanced Scorecard to the Water, Energy and Food Nexus Approach: Brazilian Food Policies in the Context of Sustainable Development Goals, *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment*, Vol. 35, pp. 129-146. <https://doi.org/10.1007/s00477-020-01769-1>.
- Sayed, N., Lento, C. and Henderson, M., 2022. Application of the Balanced Scorecard for Strategy Reformulation: Perspectives from a Canadian Municipality, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 39, Issue 3, pp. 328-346. <https://doi.org/10.1002/cjas.1644>.
- Sharma, B. and Gadenne, D., 2011. Balanced Scorecard Implementation in a Local Government Authority: Issues and Challenges, *The Australian Journal of Public Administration*,

- Vol. 70, Issue 2, pp. 167-184. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00718.x>.
- Silva Neiva, S., Prasath, R. A., Amorim, W. S., Andrade Lima, M., Barbosa, S. B., Ribeiro, J. M., Ceci, F., Schneider, J., Deggau, A. B. and Andrade Guerra, J. B., 2021. Sustainable Urban Development: Can the Balanced Scorecard Contribute to the Strategic Management of Sustainable Cities? *Sustainable Development*, Vol. 29, Issue 6, pp. 1155-1172. <https://doi.org/10.1002/sd.2215>.
- Suárez-Gargallo, C. and Zaragoza-Sáez, P.D., 2023. Port Authority of Cartagena: Evidence of a Sustainability Balanced Scorecard. *Sustainable Development*, Vol. 31, Issue 5, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1002/sd.2624>.
- Talbot, C., 2011. Paradoxes and Prospects of 'Public Value', *Public Money and Management*, Vol. 31, Issue 1, pp. 27-34. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545544>.
- UN (United Nations), 2015a. *Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations Seventieth Session, Agenda Items 15 and 116, A/RES/70/1.
- UN, 2015b. *Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, E/CN.3/2023/2.
- UNFAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), 2014. *The Water-Energy-Food Nexus: A New Approach in Support of Food Security and Sustainable Agriculture*, UNFAO.
- World Bank, 2018. *Urban Sustainability Framework* (USF). (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/339851517836894370/pdf/123149-Urban-Sustainability-Framework.pdf>, アクセス日: 2023年9月9日).
- Zinkernagel, R., Evans, J. and Neij, L., 2018. Applying the SDGs to Cities: Business as Usual or a New Dawn? *Sustainability*, Vol. 10, Issue 9, pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/su10093201>.
- (日本語文献)
- 荒井耕 (2005) 『医療バランス・スコアカード: 英米の展開と日本の挑戦』中央経済社.
- 岡照二 (2012) 「サステナブル都市の実現に向けた自治体版 SBSC 構築の検討」『関西大学商学論集』第 56 巻第 4 号, 1-20 頁.
- 小川光・棚橋幸治 (2007) 「新公共経営手法 (NPM) の導入効果: データ包絡分析」『会計検査研究』第 36 号, 77-91 頁.
- 櫻井通晴 (2002) 「行政評価へのバランス・スコアカードの適用: シャーロット市のバランス・スコアカードの適用」『企業会計』第 54 巻第 5 号, 4-11 頁.
- 佐藤幹 (2010) 「地方自治体へのバランス・スコアカード適用に関する研究」『日本評価研究』第 10 巻第 1 号, 95-105 頁.
- 自治体 SDGs 推進評価・調査検討会 (2022) 「令和 4 年度 SDGs に関する全国アンケート調査結果」内閣府地方創生推進事務局, https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/pdf/00_R4_kekka.pdf.
- 内閣府地方創生推進事務局 (2020) 『第 2 期「まち・ひと・しごと創成総合戦略」(2020 改訂版)』内閣府, <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r02-12-21-senryaku2020.pdf>.
- 松尾敏充 (2006) 「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」『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)」』, 148-169 頁.
- 村上周三 (2021) 「地域における SDGs—なぜ地域・自治体がグローバル目標に取り組むのか—」事業構想研究所編 『SDGs の実践—自治体・地域活性化編—』事業構想大学院大学出版部, pp. 1-21.
- (参照 URL)
- 内閣府地方創生推進事務局 「SDGs 未来都市・自治体 SDGs モデル事業・広域連携 SDGs モデル事業」 URL: <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/miraitoshi.html> (アクセス日: 2023年9月12日).
- OECD, OECD Programme on a Territorial Approach to the SDGs, URL: <https://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm> (アクセス日: 2023年9月10日).
- 付記
- 本稿は公益財団法人牧誠財団研究助成金(研究2023007号)およびJSPS科研費(JP22K01780)による研究成果の一部です。ご支援いただいた関係者の皆様に心より感謝申し上げます。
- [そう けい 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授]
- [おおもり あきら 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授]