

地方自治体の行財政運営における評価システムの構築

－保育サービスのBSC (Balanced scorecard) 作成－¹

鈴木健司² 林田吉恵³ 若松泰之⁴ 三浦晴彦⁵

1 はじめに

本研究のねらいは、保育サービスを例にとりあげて自治体の行財政運営の評価システムの構築を提案することである。そもそも公的部門は民間部門と異なり、経営の成果をあらわす指標を設定することが難しいことから、事業の効率性や有効性を評価する方法についての議論がなされてきた。この議論がわが国で取り上げられたのは、1980年代から欧米諸国で普及したNPM (New Public Management) 理論が背景にある。そして、成果指向による行財政評価が自治体に導入されるようになり、いまや自治体の行財政運営において標準的の装備となっている。しかし、成果指標を取り入れた行政評価がなされている一方で、多くの自治体の「総合計画」や「地方版総合戦略」では、依然として政策形成が機能していない問題がある。これは現状の行財政運営の評価システムが本来の役割を果たせていない何よりの証左である。

本研究では、自治体の政策形成が機能しない理由を指摘し、その政策形成を機能させる手段として、戦略的マネジメント・システムであるバランスト・スコアカード (Balanced Scorecard, 以下BSCとする) に着目する。BSCは、Kaplan and Norton (1992) によって開発された戦略的マネジメント・システムである。開発当初は民間企業を対象にしていたが、1996年に米国ノースカロライナ州シャーロット市が導入して、成果を上げたことから、現在では、多くの自治体や非営利組織がBSCを導入している。

わが国において、多くの自治体では、少子高齢化が進む中で行政需要の拡大にともない限られた財源の有効活用が指摘されている。特に、福祉分野では効率性や有効性の視点からの評価は、その重要性は意識されているが、必ずしも十分な評価が行われている訳ではない。福祉分野である保育サービスについては、2015年4月に「子ども・子育て支援新制度」が始まり、「保育所保育指針」、「幼

¹ 本稿は第75回日本財政学会 (香川大学) における報告を加筆修正したものである。討論者の足立泰美准教授 (甲南大学)、座長の石田和之教授 (関西大学) に貴重なコメントを頂いた。また、新たな行財政システム構築に関する研究会において林宜嗣教授 (関西学院大学) をはじめ、同会メンバーである鈴木遵也准教授 (鳥根県立大学)、林亮輔准教授 (甲南大学)、林勇貴准教授 (大分大学) にも多くのご教示を賜った。この場をお借りして感謝を申し上げる。なお、本稿における誤りは全て筆者らに帰するものである。

² 日本福祉大学 経済学部 (s-kenji@n-fukushi.ac.jp)

³ 鹿児島大学 法文学部 (yhayashida@leh.kagoshima-u.ac.jp)

⁴ 姫路獨協大学 人間社会学群 (x28280@gm.himeji-du.ac.jp)

⁵ 大阪学院大学 経済学部 (haruhiko.miura@ogu.ac.jp)

幼稚園教育要領」,「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の改訂が行われ,2018年4月から施行された。今回の改訂では,保育に幼児教育の要素を盛り込むことが打ち出され,さらに2019年からは段階的に3歳から5歳児までの幼児教育無償化も予定されている。これらのことから,保育サービスの評価の重要性が増しているところである。

現状では,自治体が提供する保育サービスの評価は,保育サービスが国の基準を遵守しているかどうか,想定された計画に従っているかということに重きをおいて,保育サービスの効率性や有効性はあまり考慮されていない。また,評価指標もインプット,アウトプットベースが採用されている。これは保育サービスのアウトカムを捉えることが難しいことに起因している。そこで,本研究ではアウトカム指標で捉えるのが難しい保育サービスについてBSCによる評価システムの作成を試みた。

本研究の特徴は2つある。1つ目は国内外の先行研究を踏まえて保育サービスの成果を検討したことである。保育サービスの成果を測るものの1つにOECDは社会情動的スキルを提唱しているが,本研究ではこれまでの研究成果を参考にしながら保育の成果の測定にアウトカム指標を取り入れて保育サービスのBSCを作成した。2つ目の特徴は,これまで,保育サービスの評価では考慮されることが少なかった財政的な制約も取り入れて,バランスのとれた評価ができるようにしたことである。

本研究の構成は以下のとおりである。2節でわが国の自治体の政策形成の問題点を指摘し,続く3節で,その問題点を解消する戦略的マネジメント・システムであるBSCの説明を行う。4節では保育サービスの成果について,国内外の先行研究を俯瞰している。5節では保育サービスの先行研究の成果を踏まえてBSCの作成を行う。最後の6節では本研究で得た知見と今後の研究の可能性について述べる。

2 自治体の政策形成の問題点と戦略的マネジメント・システム

2.1 自治体の政策形成の現状

自治体の役割の一つに,地域問題を解決することがある。地域問題は複数の問題どうしが密接に関連していることが多いのであるが,自治体は,いわゆる「縦割り」で問題の対応を事業担当部署別に分割していることが多く,担当部署間で横断的な問題の対応しているとは言えない。そのため地域問題の解消を十分に行えないことが長らく指摘されてきた。しかし,自治体が地域問題の解消を十分に行えない理由は,「縦割り」だけではない。

地域問題を大きく俯瞰すれば,自治体だけで対応するのでは無く,企業などの民間部門や地域諸団体などと協力して対応するほうが効果的に解決できる場合もある。例えば,マイケル・ポーターが提唱しているCSV (Creating Shared Value)⁶は,地域問題を民間部門サイドから,すなわち企業の営利活動を通じて地域問題を解消できることを示唆している。したがって,地域問題を改善,解消するためには,地域を1つのシステムとしてとらえ,地域社会を構成する企業や地域団体,自治体,住民などの地域社会の構成員が協力することによって,密接に絡み合った地域問題を解消する

⁶ CSVは共通価値の創造と訳されている。ポーターは,新たな企業戦略を探るために企業が本業を通じて地域社会の問題を改善できることを指摘している。

ための役割を考え、その中で自治体が担う役割を検討した上で、あるべき自治体の政策を練り上げて実行しなければならない。

自治体の政策は自治体の目標に対する方針であり、政策を実施するための方策が施策である。政策と施策をこのように整理すると、自治体の政策形成は、望むべき地域社会のあり方について自治体がなすべき目標を設定し、それを実現するための施策を作り出すことになる。

2.2 自治体の政策形成の問題点

上述したように、自治体の政策は、目標を設定し、実現するための施策からなる。このような一連の過程が政策形成である。しかし、わが国の自治体の政策形成は十分に機能しているとは言えない現状がある⁷。

政策形成が機能しない理由は2つある。まず1つ目は、政策の優先順位が不明確で、かつ政策間にある相互作用を考慮していないことである。これまで、自治体は理念や方向性、目標である基本構想、基本構想に基づき実施する具体的な施策を示す基本計画、そして具体的な事業を示す実施計画の三層からなる「総合計画」を策定してきた。「総合計画」は、自治体にとって最上位の計画である。そして、最上位の計画であるがために、全ての政策、施策、事務事業を記載している。その結果、「総合計画」は全ての政策、施策、事務事業を網羅的に記述しただけのものになるので、政策や施策の優先順位が不明確になる。さらに政策間、施策間には、互いに相乗する効果や打ち消す効果があり、このような相互作用を考慮していない。これらのことが、自治体の政策形成を機能させない要因と言える。

2つ目は、現状認識からいきなり政策、施策の最終目標を設定し、政策、施策目標の達成をあらゆる価値指標（Key Performance Indicator 以下、KPIとする）だけで行政評価を行っていることである。近年、自治体の「総合計画」において、1980年代から欧米諸国で普及された成果指向をめざすNPM（New Public Management）理論を背景に政策、施策目標としてアウトカムベースの指標を採用することが主流になっている。2015（平成27）年度の地方版総合戦略「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「地方版総合戦略」とする）でも、具体的な基本目標の設定、基本目標を達成するための施策の計画と実施、施策達成を測るためにアウトカムベースのKPIの設定が要請された。しかし、表1のように市民アンケートによって政策、施策の達成をあらゆるKPIの実績値が目標値を上回っても、下回っても、何が原因でKPIの数値が変動するかはわからない。つまり、政策、施策の最終目標に到達するための過程が明らかになっていない。そのため、政策、施策について、何をどのように改善すれば良いのかわからないのである。さらに、政策、施策目標そのものが抽象的であると適切なKPIの設定ができなくなる。適切でないKPIに基づいた行政評価はもはや、意味をなさないものになってしまい、政策形成も十分に機能しないのである。

⁷ 林・中村（2018）pp.176-177 林は自治体の政策形成について問題点を指摘した上で、政策目的を効果的に達成するためにマネジメント・サイクルの活用を提案し、イギリスで取り入れられているROAMEFサイクルを紹介している。

表1 「総合計画」や「地方版総合戦略」の施策目標とKPIの一例

施策目標	KPI (価値指標)	
安心して子どもを育てることができるようにします。	子育てしやすいまちだと思う市民の割合 (市民アンケート調査)	目標値○% 実績値▲%

(出典) 筆者作成

2.3 戦略的マネジメントによる政策形成

自治体の政策形成が十分に機能しない理由を、①政策間、施策間にある相互作用を考慮していないこと、②現状認識から政策、施策目標の達成を示す過程を明らかにせず、いきなり政策、施策の最終目標を示すKPIだけで、行政評価を行っていることの2点にあることを述べた。これらの理由から政策形成が上手く機能しなければ、当然、政策の効果も乏しくなる。そこで、政策形成を機能させるためには、上記の2つの理由を解消する戦略に基づいたマネジメント・システムが必要になる。戦略とは、組織の使命や将来像および目標（ミッションとビジョン）をどのように実現するかを示した総合的プラン⁸のことを言う。そのためには、まず、地域を1つのシステムとしてとらえ、地域全体のビジョンから、自治体の目標であるミッションやビジョンを検討し、政策立案から、実施、評価、改善にいたるPDCAサイクルに戦略的マネジメント・システムを導入する(図1)。

次に、自治体のミッションやビジョンを達成するために、政策間、施策間にある相互作用を把握し、現状認識から政策、施策の最終目標（ミッションやビジョン）に至るまでの過程を明確にする。これらを行うことで、政策形成が機能するようになり、政策の効果が高まる。もし、政策の効果が当初予想した水準を下回っても、どこをどのようにすれば良いのかを検討することができる。次節では、戦略的マネジメント・システムであるBSCについて説明する。



図1 戦略的マネジメントとPDCAサイクル

(出典) 筆者作成

⁸ 大住 (2005) p.83

3 公的部門におけるBSC（バランスト・スコアカード）と戦略について

3.1 BSCの特徴

BSCとは、ビジョンを実現するための戦略を可視化し、その戦略を実行することによって得られた結果を多面的な定量データによって包括的・多面的に評価することが可能となる有効な手法である。そして、得られた評価結果から、新たなビジョンと戦略にフィードバックすることも可能であり、戦略マネジメント・システムとして機能する。BSCは、Kaplan and Norton（1992）によって企業の業績評価ツールとして提唱されたものである。それまでの企業の財務指標に偏った業務管理だけではなく、広い範囲の評価基準を策定し非財務指標を併用することによって、企業の将来、現在の活動が適正かどうかを判断しているところにBSCの特徴がある。

具体的にBSCを用いて経営戦略を立てるためには、企業の方向性を決定すべくミッションとビジョンを定義する。ミッションとは企業が存在している理由、果たすべき使命、その組織が何のために存在するのか、いかなる価値を提供できるのかを明確にするもので、顧客や取引先、従業員、社会への提供する価値がいかなるものかをあらわしており、戦略を考える上での最初の一步となる。

ミッションを具体的なイメージとして定着させるためには、中長期的な期間の中で達成する目標であるビジョンを策定しなければならない。ビジョンは、企業の中長期（3～10年）の目標を簡潔に示したものである。また、ビジョンは戦略達成の原動力として企業を動かし、時とともに進化することもある。このように、BSCを構築する際には、企業の使命を明確にし、組織としての将来像を描くといったように、ミッションとビジョンは明確に区別されなければならない。BSCはビジョンと戦略目標の実現を図る経営管理モデルであるため、明確なビジョンや戦略がなければBSCは機能しない。そのため、ビジョンの策定は非常に重要である。

ミッションとビジョンといった企業のトップレベルの方針が定まって初めて次の段階の戦略の設定に移行できる。前述したように戦略とは、組織の使命や将来像（ミッションとビジョン）をどのように実現するかを示す総合的プランである。BSCでは、①財務の視点、②顧客の視点、③内部プロセスの視点、④学習と成長の視点の4つの視点ごとに戦略を検討し、戦略目標を設定する⁹。また、同時にそれらの戦略目標はビジョンを実現するための各視点の基本目標でもある。さらに、各戦略目標の因果関係に着目し、それを整理することで、戦略が論理的になる。この因果関係を考察するために、4つの視点は、それぞれ戦略目標、重要成功要因（Critical Success Factor 以下、CSFとする）、そしてKPI（価値指標）の3つの項目を設け、それを踏まえてBSCを構築する（表2）。ここで、CSFとは、戦略目標を達成するための最も重要な業績向上要因である。また、CSFは戦

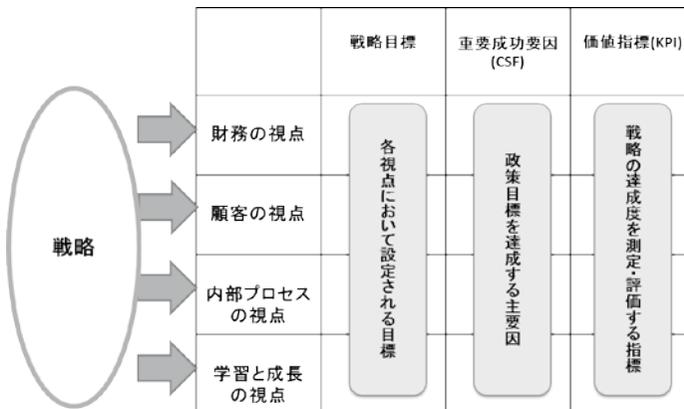
⁹ 4つの視点は、不変のものではない。他の視点を加えたり、他の表現にしたりするなど、自組織ならどのような視点が決定的かを考え抜くことが必要である。なお、「内部プロセスの視点」については、「業務プロセスの視点」と表現する文献もある（図2と表3は、引用元の表記に従っている）。本研究では主として「内部プロセスの視点」という表記を用いる。

略目標の実現に何が決定的かを分析し、洗い出すことで設定する。そして、CSFを端的にあらわすKPIを設定する(付表1参照)。

以下、民間企業を想定して4つの視点を詳しく述べていく。

- ① 財務の視点では、企業の業績と財務の成功のために株主に対して経営者がどのように行動すべきかの指標を設定¹⁰する。民間企業では、利潤最大化に基づいて、最終的な目標は企業価値を高める財務の視点を重視している。
- ② 顧客の視点では、ビジョンを達成するために顧客に対して経営者がどのような行動をすべきかの設定をする。
- ③ 内部プロセスの視点では、①②を向上させるためにどのような業務の改善を行えばよいかを設定する。また、この視点は従業員の活動に最も密接な関わりを持っている。
- ④ 学習と成長の視点では、ビジョンを達成するために、どのようにして従業員や企業全体の能力を向上・維持するか(能力の高い人材育成)を設定する。従業員の能力向上による成果は短期的には財務指標に現れないが、長期的には、①～③の視点の戦略目標を達成する基礎となる。

表2 BSCのフレームワーク



(出典) 小原・浅田・鈴木(2004)より一部抜粋

このように、BSCは企業の事業戦略を財務の視点だけでなく、顧客の視点、内部プロセスの視点、そして学習と成長の視点も含めた、4つの視点に基づいて描き、実行を促す戦略マネジメント・システムである(図2)。またそれぞれの視点は、外部的、内部的、財務的、非財務的、短期的、中期的、長期的の視点にわけることができ(表3)、BSCは4つの視点をいずれも考慮するという意味で「バランス」のとれた戦略の展開ツールになり、PDCAを実行するうえで有用な手法である。

¹⁰ BSCでは、時間を要する新しいサービスの開発や製品の創造によって収益増大を目指す。短期で成果を得る生産性向上戦略は重視しない。

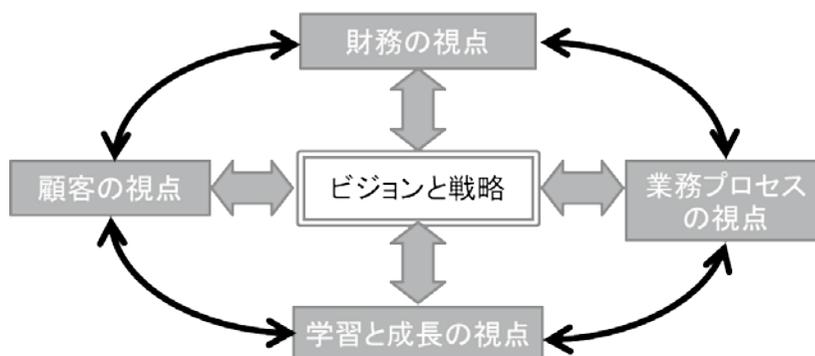


図2 BSCの4つの視点

(出典) 森岡 (2006)

表3 バランスを取る4つの視点

	外部的 視点	内部的 視点	財務的 視点	非財務 的視点	短期的 視点	中期的 視点	長期的 視点
財務の視点	○		○		○		
顧客の視点	○			○		○	
業務プロセスの視点		○		○		○	
学習と成長の視点		○		○			○

(出典) 伊多波 (2009) を参考に筆者作成

3.2 公的部門とBSC

BSCは民間部門だけではなく、公的部門にも適用されている。1996年より米国ノースカロライナ州シャーロット市でのBSC導入による成果から、多くの自治体や非営利組織がBSCを導入するようになった。

自治体へのBSCの導入に際しては、企業活動では利潤最大化が重視されるため、財務の視点が最も大切になる。しかし、公的部門、特に自治体の活動では、社会的欲求の充足が重要視されるため、顧客（住民）の視点は企業のそれと比べて異なった内容になる。また、企業活動での顧客の視点は、サービスの受益者のみが対象であるが、自治体の活動では受益者と納税者の両者が対象になることがある。したがって、自分へのサービスをより良くより安くという顧客の視点だけではなく、自分以外のサービスも含めて税の最適な配分である納税者の視点も含めるかどうか検討しなければならない。また顧客としても、住民、受益者、納税者などその立場が多様であり、民間のBSCをそのまま自治体に取り入れることはできない。

わが国においても、いくつかの自治体でBSCを導入しているが従来の行政評価の枠を出ていないとの指摘が多くなされている。BSCの導入を検討したが最終的には導入しなかった、あるいは、導入後に他の行政評価ツールに変更した自治体もあり、未だ自治体の行財政評価のツールとして本

格的に定着しているとは言い難い¹¹。また、BSCを導入したものの、BSCのフレームワークを形式的に行政評価に取り入れているという指摘もあり、BSCを行政評価における戦略マネジメント・システムとして使いこなしている例はほとんどないのが現状であろう¹²。

このように、BSCを行政評価に導入する場合でも、単に導入したからといって自治体の政策形成が機能する訳ではないことに注意すべきである。そして、自治体の政策形成が機能できるようなBSCを作成することこそが求められるのである。

本節で述べたように、BSCの設定に際しては、まず自治体が目標としてビジョンとミッションの定義を綿密に設定することが必要である。そして設定したビジョンとミッションを踏まえて、政策立案から、実施、評価、改善にいたる一連の過程をBSCに落とし込み、PDCAサイクルで見直しができる戦略的マネジメント・システムが構築できるのである。その意味で、BSCは多くの自治体に欠けている戦略的マネジメント・システムを構築可能にする手法となり得るのである。繰り返しになるが、現状の自治体の総花的な「総合計画」や形だけの「行政評価」から脱却し、地域に根ざした自治体独自のビジョンとミッションを打ち出さなければBSCの手法を導入しても形だけに終わってしまうのは明らかである。

以上の議論を踏まえて実際に自治体の保育サービスのBSCを作成する。そのための予備的作業として次節では、まず政策、施策の評価目標をあらわすKPIの設定を念頭におきながら、保育サービスの成果について検討する。

4 保育の成果測定の考え方

4.1 保育サービスにおける「保育の質」の重要性

本節では、BSC(バランス・スコアカード)を作成する場合のポイントの1つである保育サービスのアウトカムをどのように捉えるのかについて述べ、次節で実際に保育サービスのBSCを作成する。

わが国でもここ数年、保育制度や求められる保育内容に変化が見られる。例えば、幼保機能を備えた「認定こども園」の普及、質の高い幼児期教育の実施、保育所数や定員数の増加、地域における子育て支援に関するニーズなどへの対応するために、「子ども・子育て関連3法」(2012年8月成立)に基づき、2015年4月から「子ども・子育て支援新制度」が開始された。また、「保育所保育指針」、「幼稚園教育要領」、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の改訂(2018年4月から施行)がなされ、保育所のプログラムに幼児教育に重きが置かれるようになった。さらに、2019年10月より3歳から5歳児までの段階的に幼児教育無償化が実施される予定である。このように、わが国の保育制度や保育行政は大きな転換期を迎えていると言えるだろう。そして、そこで注目される

¹¹ 例えば、札幌市は導入を検討したが最終的に導入しなかった。千代田区は導入後にBSCとは異なる制度に変更した。

¹² 長谷川恵一他(2004)に詳しい。

のは制度変更にとまなう効果の測定や評価方法である。

海外では、OECDによる「OECD Starting Strong I～V」や教育学の研究者らによって、①「保育の質とは何か」、そして②「保育の質は子どもの発達に影響を及ぼすのか」、という問題意識から保育内容を評価し、より良くするための研究が精力的に行われている。①の特徴は、保育の質を「過程(プロセス)の質」、「構造の質」、そして「実施運営の質」に分節化して把握している点に求められる。②は、保育の質が生み出す成果(アウトカム)を明らかにする分析でもあり、保育制度や保育行政のあり方を左右する知見という意味で、政策的なインプリケーションがある。表4は保育の質に関してそれぞれの意味内容を整理したものである。海外の研究は、①の3つの質が全て高まることで、子どもたちのより良い育ちへとつながると考えていること、さらに3つの保育の質どうしの関係も考慮した上で、保育の質全般が子どもの発達(アウトカム)に及ぼす影響を検討している。

例えば、研修の機会が保障され、子どもの数が少なく保育者が多い施設では、保育者が子どもをケアしている場合、子どもたちは温かく接してもらうことができ、また(保育者は)子どもに十分に目を向けることができ、遊びも知的なものになるとすれば、保育を受けた子どもたちは、よりよく発達していくことになる。こうした保育の質と子どもの発達を図解したのが図3である。この図3は点線で囲われている保育の質の重要性を示している。つまり、子どもたちの発達がどの程度になるかは、保育の質に左右されることを意味するからである。

表4 保育の質に関する分節化

保育の質	内容
保育過程(プロセス)の質	保育者や子どもたちの関係性(相互作用)の質。日々の保育実践そのものである保育者と子どもたちとのかかわり。子どもたちの安定・安心の保障や教育的な意図が込められたかかわりなど。
構造の質	保育の物的環境と人的環境を表す指標。物的な環境とは、園舎や園庭、遊具や素材・教材など。人的環境は、保育者と子どもの人数比率、クラスサイズ、労働環境など。
実施運営の質	保育実践をより良いものとするための日々の取り組み。例えば、保育計画の作成、職員の研究会参加の機会保障、実践から省察までの時間確保などの園全体の取り組み。

(出典) イラム・ジラージなど(2016)のpp.84-87に基づいて筆者作成

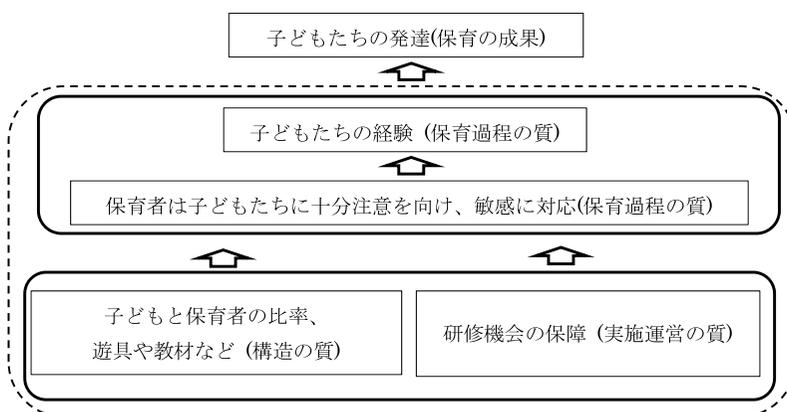


図3 保育の質と子どもたちの発達

(出典) 筆者作成

4.2 保育の質と保育の成果に関する既存研究

子どもたちの発達の程度は、保育の質によって左右される。そのため海外では保育の質を評価するスケールとして、ECERS, CLASS, SSETW, そして SiCs などが開発されてきた(付表2)。これらのスケールで評価した質が子どもの発達に影響を及ぼすのか否かを検証した分析も蓄積されており、表5は海外の研究の中で代表的な分析を整理したものである。いずれの研究も保育の質と保育の成果(子どもの発達を示す指標)との間に有意な関係があるとしている¹³。

表5 海外の先行研究

内容	保育の質	保育の成果 (アウトカム)	結果
<u>Sylva, et al. (2010)</u> 英国の大規模調査。乳幼児期の保育の質が子どもの発達に及ぼす影響を、3歳～11歳まで追跡して検証。	ECERS-R, ECERS-E, CIS (Caregiver's Interaction Scale), 大人と子どもの人数比率, 保育者の教育水準, 保育者の離職率など。	小学校入学以後の認知能力, 社会性	質の高い就学前教育を受けた子どもは、英語と数学の成績を高いだけでなく、自己調整力も高い。
<u>Chetty, et al. (2011)</u> 米国テネシー州による1, 1571人を対象とした大規模調査。保育の質が及ぼす長期的な影響を検証	グループ規模, 保育者の教育水準(経験年数)	年収, 大学進学率, 家の保持率	経験年数が多い保育者に保育を受けていた人々は27歳時点でより多くの年収を得ていたが、グループ規模は年収に影響を及ぼしてはいない。

(出典) 秋田・佐川(2011)を参考に筆者作成

¹³ 野澤・淀川・高橋・遠藤・秋田(2016)では乳児保育に関する国外の先行研究をサーベイしている。

表6 国内の主な先行研究

内容	保育の質	保育の成果 (アウトカム)	結果
塩津 (2003) 保育の質の中で、保護者満足度を高めている項目は、どの項目なのかを検証。分析対象はA市の68保育所（公設公営29, 公設民営39）の保護者。	保育士の加配, 延長の有無, 7項目（情報・連絡・衛生・環境・清掃・玩具・運動）の保護者評価。	保育の成果ではなく、保護者の満足度を目的変数としている。	7項目はいずれも保護者の満足を高めていた。加配は保護者満足度の高低を左右しない。
塩津 (2007) 保育の質を考慮しても、公立保育所は非効率か否かを検証。分析対象は大阪市、豊能町、千早赤阪村を除く大阪府下市町村の公私保育所。	各保育所に関する10項目（加配, 運動会, 生活発表会, お泊り保育の実施, 総開園時間, 休日保育, 病児保育, 夜間保育, 子育て支援, そして緊急・一時保育の実施）のアンケート結果を因子分析して、抽出した①構造指標, ②父母の利便性指標, ③発達心理学的指標。	効率値を算出する際の生産物は入所児童数。	公立保育所はコスト非効率性がある。非効率性の要因は、過剰に常勤保育士を投入していることにある。
藤澤・中室 (2017) 保育の質が子どもの発育状況に及ぼす影響を検証。分析対象は東京都と神奈川県のある27保育園（20は小規模, 7は中規模）。	保育環境（保育環境評価スケール乳児版 (ITERS-R) による結果を主成分分析して、得られた主成分得点), 保育士の保育士資格取得に至る学歴, 保育士歴, 園規模, 子ども対保育士比。	子どもの発育状況。	保育士歴は、1歳児学年末の子どもの発育状況に正に有意、保育園の規模や子ども対保育士比などは、子どもの発育状況と有意な関連はない。

(出典) 筆者作成

こうした海外の先行研究に対し、国内の研究を整理したのが表6である。保育の成果に関しては、藤澤・中室(2017)で取り上げられているが、保育の成果の捉え方やその評価に関する研究は、一層の蓄積が求められるだろう。

他方、塩津(2003)や藤澤・中室(2017)が得た分析結果の共通点として、保育士の加配に関する評価が挙げられる。塩津(2003)では加配は保護者満足度の高低を左右しない、藤澤・中室(2017)では子ども対保育士比は子どもの発育状況と有意な関連はない、という結果が得られている。さらに実証分析を積み重ねていく必要はあるが、保育の質は保育の成果(アウトカム)を左右すると考えるべきだろう。

5 保育サービスのBSC(バランスト・スコアカード)の作成

5.1 本研究で作成するBSCの特色

保育サービスをどのように評価すればよいのか、保育サービスのアウトカムをどう捉えたらよいのかは、前節でまとめた通りである。また、保育サービスの役割が変化する中で、「保育の質」が子どもの発達(アウトカム)に影響を及ぼす経路は、前節で強調したとおりである。

本研究ではこれまでの「保育の質」研究の蓄積を踏まえて、保育サービスのBSCを組み立てていくことにする。多面的な評価が特徴であるBSC作成には「保育の質」の観点が必要であり、保育サービスのアウトカムを高めるためにも「保育の質」の知見を活用する必要がある。

その上で、近年、Heckman(2013)に代表されるように経済学者からも幼児教育の重要性が、実証分析とともに明らかにされるようになり、認知能力と非認知能力の分類においても、幼児教育では非認知能力の重要性が認識されるようになっている¹⁴。

OECDも「今日の課題に対処するための教育とスキルの役割」を重視し、認知的スキルと社会情動的スキルを定義し、OECD加盟国に対してその推進を提唱している。特に、社会情動的スキルは、非認知的能力(非認知スキル)を向上するものとして重視されている。わが国でも「保育所保育指針の改定に関する中間とりまとめ」(社会保障審議会児童部会保育専門委員会)において、その重要性が取り上げられており、改訂された「保育所保育指針」でも社会情動的スキルに関係する項目が、育む能力としてあげられている。

本研究では、以上のような保育サービスの捉え方の変化に対応し、社会情動的スキルを保育サービスのアウトカムとして取り上げた。今後、保育サービスとして、社会情動的スキルの向上が求められる可能性が高いと考えられる。社会情動的スキルをアウトカムに設定したBSCを作成する点

¹⁴ ヘックマンの研究では、就学前教育を受けた子どもが、成長した後に学業成績、特別支援教育を受ける比率、留年率、高校卒業率、大学進学率、福祉受給率、逮捕率、雇用、所得・生活保護受給者率などに影響を与えることを実証的に明らかにした。また、英国の長期縦断研究(EPPE)では、集団保育経験の有無によって、就学前教育が小学校6年時の英語と数学の成績に影響を与えているという結果を得ている。また、広い意味での就学前教育の「社会的成功」への影響については、認知能力(言語能力や数的処理能力など)だけではなく非認知能力(社会性など)に同程度重要であることを明らかにした。

が、本研究の特徴として挙げられる。

5.2 保育サービスのアウトカムとしての社会情動的スキル

本研究でのアウトカムの考え方やインプットからアウトカムに至る流れの中での保育の質の位置づけについて、以下の図4にまとめた。

保育は、主として、保育士をインプットとして、保育サービス、園児の数、そして保育時間がアウトプットとなる。アウトカムは、子どもが身に付けたスキルであり、前述したように我々はそのスキルとして最もふさわしいものが社会情動的スキルであると捉えている。

また、保育のその後の成果として、どのぐらいのタイムスパンで成果を捉えるのかも研究によっては幅がある。例えば、小学校以降のスキルの習得と繋がるとの研究もあれば成人になった際の年取等の社会的成功に関わる研究も存在する。

本研究では保育の成果として、将来の成人期における社会的成功を射程には入れるが、保育の就学前教育としての役割を重視し、小学校以降のスキルの習得における有効性の見地からも社会情動的スキルに着目している。そのため本研究の「子ども」として対象としているのは、3歳から就学前までの子どもである¹⁵。

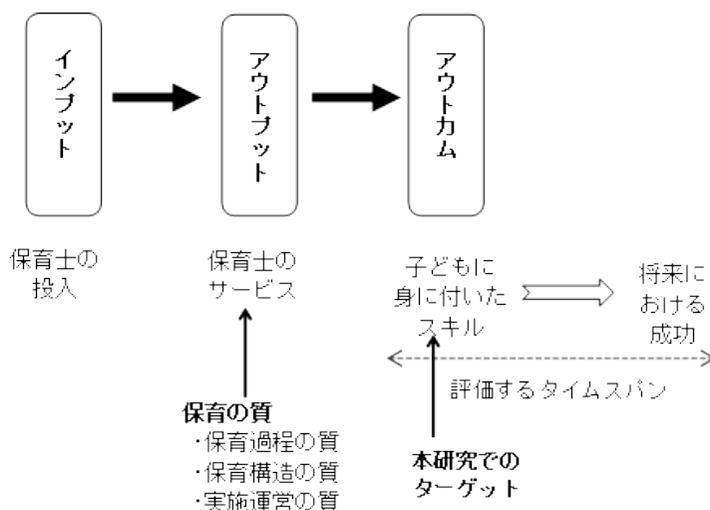


図4 インプットからアウトカムへの流れ

（出典） 筆者作成

¹⁵ 保育所保育指針においても、乳児、3歳未満児、3歳以上児として、それぞれの保育内容が分けられている。なお、3歳以上児の保育に関するねらい及び内容として、「健康」、「人間関係」、「環境」、「言葉」、「表現」が挙げられている。

社会情動的スキルとは、OECDの定義によれば、「目標の達成、他者との協働、感情のコントロールなどに関するスキルである」¹⁶とされている。そして、それら3つの大きなスキルの分類には、多くの下位概念が含まれている。それをあらわしたのが図5である。

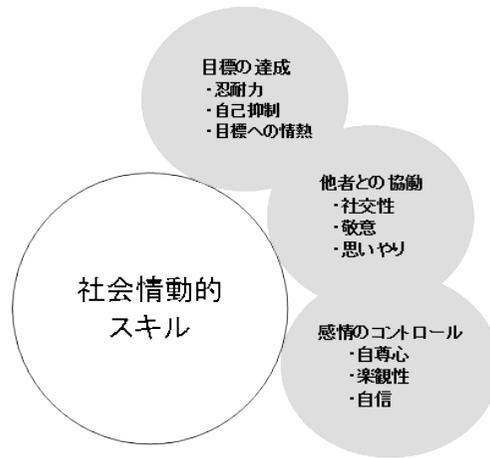


図5 社会情動的スキルのフレームワーク

(出典) OECD (2018) p.52より一部抜粋

OECDの定義による「基礎的認知能力、獲得された知識、外挿された知識」に関するスキルである認知的スキルと社会情動的スキルの2つのスキルが個人のウェルビーイングと社会進歩に繋がるとされている。幼児期に習得した認知スキルは、就学後に徐々にスキル習得の有無の有意差がなくなるのに対して、幼児期に習得した社会情動的スキルは、それ以降の就学における認知スキルの向上にも相乗的作用をもたらし、習得の有意差はなくなる、つまりそれ以降にも効果を発現するとの研究結果もある。これらのことから、保育サービスで扱う幼児教育として社会情動的スキルの向上を行うことは有効であり、すでに日本の保育の現場でも社会情動的スキルに着目した指導も進められている¹⁷。

5.3 保育サービスのBSCの作成

保育サービスのBSCの作成手順を整理すると、以下の図6のようになる。

ミッションとビジョンに基づいて、自治体の保育サービスの役割が明確化され、ミッションとビジョンに基づき、BSCとして多面的な評価が可能な視点が設定される。続いて、各視点における戦略目標が立てられ、戦略目標を実行するための具体的なCSF（重要成功要因）に焦点が当てられる。そして、その結果の読み取りのために適切なKPI（価値指標）が採用されることとなる。以上

¹⁶ OECD (2018) p.52

¹⁷ 例えば、無藤・古賀編 (2016) を参照。

のような順序で保育サービスのBSCを作成していくのであるが、ここで強調すべき点は、自治体の保育政策で実施する事業を網羅的に記述したものではなく、ミッションとビジョンを実現させる戦略的マネジメント・システムとしてのBSCを具現化することである。

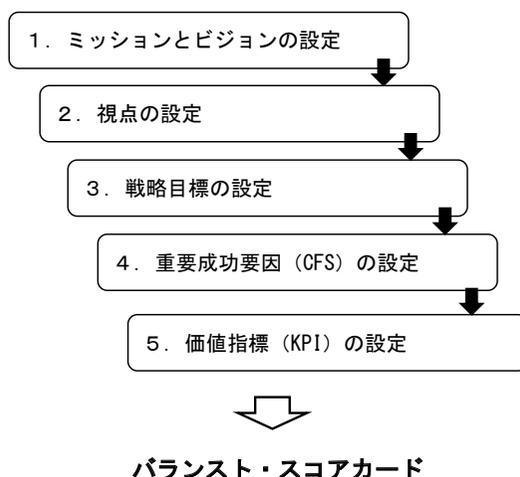


図6 保育サービスのBSCの作成手順

（出典） 筆者作成

（1）ビジョンとミッションの設定

前述したように、自治体の政策形成として、地域社会全体で地域づくりのビジョンを見据え、そして公民の役割分担という形で具体的政策が明確化していく。またその際には、自治体は、あれもこれもという総花的な政策や施策メニューをつくるのではなく、戦略を持って政策形成をしなければならない。その意味において、実際には社会的、経済的、そして政治的特性によって地域の子育てビジョンは、自治体ごとに異なる。しかし、本研究では、可能な限りどのような自治体であっても、子育てビジョンの共通部分にあたるものを捉えて、保育サービスのBSCを作成することにする。

そこで、本研究で設定する地域の子育てビジョンから焦点の絞られた市の子育てミッション、保育部門のミッション、そして保育部門のビジョンを図7のように設定した。ここでは、地域の子育てビジョンを「地域の子どもが、将来地域社会で活躍できる基盤を身につけて育つようにする」とした場合、保育部門は、ビジョンとして「子どもがいきいきと育ち、社会情動的スキルを向上させることで、小学校以降の認知スキル・社会情動的スキルの向上へ繋げる」、ミッションとして「子どもがいきいきと育ち、社会情動的スキルを将来への基盤として身につけるようにする」というよう設定している。

本研究では、上述のような保育部門のビジョンとミッションを採用することから、対象となる保育所は、公立保育所は当然であるが、公的な補助を受けて運営される民間保育所（認可保育所）

や保育所型認定こども園も範囲として含まれる。各保育所での社会情動的スキルの伸ばすためのベース部分の保育サービスについても下記で述べる BSC で分析することとなる。

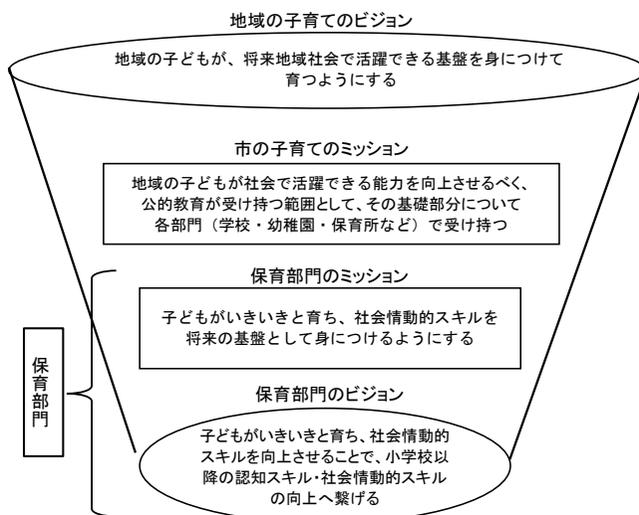


図7 保育サービスにおけるビジョンとミッションの形成過程

(出典) 筆者作成

(2) 各視点の設定と各視点の戦略目標, CSF, KPI の設定

3節で述べた公的部門のBSCの考えを保育所サービスに適用し, ①利用者の視点, ②内部プロセスの視点, ③学習と成長の視点, ④財政の視点の4つの視点を設定する。

各視点には, それぞれ複数の戦略目標が設定され, 戦略目標にはCSFとKPIが設定される。戦略目標はビジョンを実現するために成就しなければならない基本目標である。CSFは戦略目標を達成するための最も重要な業績向上要因であり, かつ, 具体的な内容である。また, KPIとはCSFを端的に表わし, 戦略目標を判断する指標である。このような設定のもとで作成したBSCは巻末に保育サービスのバランスト・スコアカードとして掲載している。

作成したBSCの各視点における戦略目標の概略を紹介する。

① 利用者の視点

公的部門のBSCの最上位は「顧客の視点」となるが, 保育サービスの場合の顧客は保育所利用者¹⁸に限定されるため, 「利用者の視点」とした。

利用者の視点は, 子どもの社会情動的スキルを向上させることを目指して, 達成される戦略目標が立てられる。保育サービスの場合は, 保育士の子どもへの関わり・指導が重要になるこ

¹⁸ 保育所の利用者として, 子どもが利用者であるという考え方と保護者が利用者であるという考え方があ (駒村 (2008))。本研究では, アウトカムとして子どもの能力が相応しいという立場であり, 利用者は子どもとする。子どもの満足向上は保護者の満足であるという考えも成り立つ。

とは当然であるが、どのようにすれば子どもの能力が高められるのかという観点から戦略目標を立てることとなる。社会情動的スキルの発達には、遊びや活動に基づく子ども同士の間関係づくりや体験・経験の中から自ら学んでいくことが重要とされていることを踏まえて、社会情動的スキルの3分類のスキルを伸ばすような戦略目標を引き出すこととなる。

具体的には、3つの戦略目標として社会情動的スキルの「他者との協働」にあたる「子どもが他者と協力して遊んだり、学んだりできるようにします」、同スキルの「感情のコントロール」にあたる「子どもに、自尊心や自信を持つことを学ばせるようにします」、そして同スキルの「目標の達成」にあたる「子どもたちに目標を与え、その達成に至る中で、自らを律することを学ばせるようにします」を設定した。

この3つの戦略目標の最も重要な業績向上要因であるCSFは、保育の質の研究を踏まえた保育士と子どもの関わり方や、遊びや活動、行事といったプログラムを通じての保育士の役割を具体的に取り上げた。また、KPIは、保育サービスのアウトカムと直結することになるが、アウトカムは保護者へのアンケート結果から導くことを想定し、保護者の視点から子どもの能力の向上を観察できるものにした。

保育サービスの効果について保護者アンケートを取ることへの批判も考えられるが、OECD（2018）では、社会情動的スキルを主観的な測定に委ねることへの批判に対して、反論がなされている¹⁹。また、渡邊（2017）は社会情動的スキルを量的に捉える尺度を作成し、保護者評定による保育サービスのアウトカム測定を行っている²⁰。本研究では、これらの先行研究の成果を踏まえて、保護者評定によって保育サービスのアウトカムを測定することにした。

利用者の視点の具体的な戦略目標、CSF、KPIは巻末に示しているが、CSFおよびKPIは、渡邊（2017）で使用しているアンケート調査の質問およびその結果を参考にした。具体的には、渡邊らは社会情動的スキルを「育ち・学びを支える力」と名付け、「粘り強さ」、「自己調整」、「自己主張」、「好奇心」、「協同性」の5つの要素に分けている。そして、5つの要素について、共分散構造分析を用いて、保護者が評定した幼稚園時点（年長時点）での社会情動的スキルをあらゆる各要素が、小学校時点（1年生時点）のそれに有意な影響を与えていることを突き止めている。この実証分析の結果から、就学前の社会情動的スキルの向上は就学後も同様に引き続くと考えられる。前述したように、幼児期の社会情動的スキルの向上は、幼児期以降の就学における認知スキルの向上にも相乗的作用をもたらすことから、我々は幼児期の社会情動的スキルの向上を保育サービスのアウトカムとして捉えることにした。

¹⁹ OECD（2018）では、「社会情動的スキルの測定は困難であるが、信頼性をもって実施できる」（p.56）とし、「主観的な測定を改善するひとつの方法は、本人、教師、親、友人による評価を収集することである」（p.57）としている。我々としても保護者アンケートとともに、保育士による評価や就学後の小学校教師による評価も組み合わせることが最善と考えるが、まず第一歩として保護者アンケートが必要であると考えている。

²⁰ 渡邊（2017）は、幼小接続という観点から、社会情動的スキルをアウトカムとして、保護者、保育士、小学校教師に、アンケートを行っている。その際のアンケート項目は保護者にも保育士、小学校教師と同様のものを用いており、保護者も社会情動的スキルの向上を判断できることが結果として証明されたと考えられる。

② 内部プロセスの視点

内部プロセスの視点は、人的・物的な投入物（インプット）を用いて組織内のやり方・仕組みあるいは両者の組み合わせ方、さらに組織外との連携等を通じて、どのように効率化してアウトプットを高めるのかという視点である。

保育サービスでは、保育士が働きやすい環境づくりや業務を効率化する仕組み、また、保護者との連携や小学校との連携などが考えられる。

戦略目標として、「保育士が効率的に業務管理を行えるようにします」、「保育士が業務の有効性を高めるために保護者との関係を進めます」、「保育士だけでは成し遂げることができない業務を行えるようにします」の3つを取り上げた。これらは、Niven (2003)、Niven (2006)における定義では、それぞれ「業務管理プロセスの改善」、「顧客管理プロセスの改善」、「イノベーション・プロセスの改善」に対応している。

③ 学習と成長の視点

保育サービスでは、保育士の役割が大きく、保育士の能力向上が子どもの社会情動的スキルの向上に大きく影響する。また、能力の上がった保育士が「内部プロセスの視点」においてもプロセス改善に関与するため、その経路からも子どもの社会情動的スキルの向上へ寄与する。

戦略目標として、「保育士が職務遂行に必要な能力を向上します」、「保育士の職務遂行意識を高めます」の2つを取り上げた。この2つはNiven (2003)、Niven (2006)における定義では、「人的資本の向上」と「組織資本の向上」に該当する。

なお、上記の戦略目標やCSFについては、保育の質としての「実施運営の質」（研修機会の保障）を踏まえたものとなっている。

④ 財政の視点

財政の視点では、予算制約に重点をおき、コストができるだけかからないように努めなければならぬことを重視している。

保育所サービスでは、収入面では利用料の徴収漏れを少なくすることなど方策は限られるが、最小の費用で最大の効果をあげるように費用削減を検討する。

戦略目標として、「収入を確保して保育所運営の財務的安定を図ります」、「保育サービスについて住民がコスト意識を持てるようにします」の2つを取り上げた。これらは、Niven (2003)、Niven (2006)における定義では、「収入の増大」と「サービス提供の価格」に該当する。

5.4各視点間の関係のまとめ

各視点は1つの自治体戦略（保育サービスでのミッションとビジョン）から組み立てられている

が、BSCは、1つだけの視点（例えば、民間企業であれば財務の視点の利潤追求だけ）から戦略を組み立てることでの長期的な持続可能性が担保されないという反省をもとに多面的な視点から評価するところに特徴がある。そのため、各視点間の繋がりや短期的に見た各視点間での相反する効果についても考察しておく必要がある。

保育サービスのBSCにおける各視点間の関係は図8に示している。

学習と成長の視点は、第一の経路として、保育士の能力開発を通じて保育サービスの質が向上し子どもの社会情動的スキルの向上へと繋がり、第二の経路として、保育士の能力向上は内部プロセスの視点における各種のプロセス改善を通じて、保育サービスの質の向上に寄与して、社会情動的スキルの向上に繋がる。

財政の視点は財政的な予算制約から収入の増加とともに費用の最小化を求めている。費用の最小化は短期的にはインプットの投入量を抑える、或いはインプット価格を抑えることにも繋がる可能性はあるが、予算制約を満たすことで長期的な保育サービスを持続可能にしているという面から中長期的には、保育のビジョンとも整合的である。

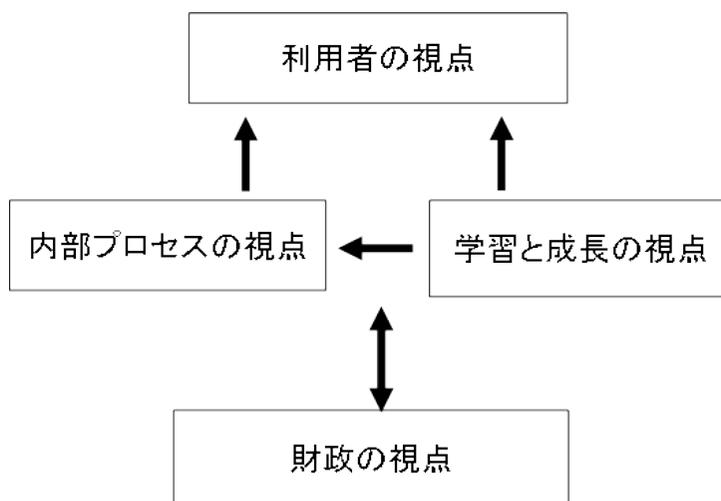


図8 各視点間の関係

（出典） 筆者作成

6 むすび

本研究はBSC（バランスト・スコアカード）の概念を用いて、自治体の行財政運営評価システムについて考察した。多くの自治体の「総合計画」や「地方版総合戦略」は、自治体の政策、施策、事務事業の政策体系に沿ったものであり、業務の進行管理と親和性が高い反面、最終目標に到達するための政策、施策過程がわからないこと、政策間、施策間の相互作用も考慮していないことが、自治体の政策形成での問題点であることを指摘した。

こうした政策形成の問題点を克服するために、戦略的なマネジメント・システムであるBSCは有用なツールとなる。BSCは、組織のミッションとビジョンを達成するために、財務の視点、顧客の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点の4つの視点から、バランスよく組織の業績評価を行うツールである。従来の組織評価はもっぱら財務データで業績評価を行うが、BSCは非財務データも使用して業績評価を行うことに特徴がある。この特徴は、売上や利益率などの財務データで評価することが難しい公的部門にとって魅力的である。

そこで、本研究では少子化高齢化を迎えてさらに重要度が増し、その一方でアウトカムを捉えた上で効率性や有効性を評価することが難しい福祉分野の保育サービスで、BSCの作成を試みた。現在、保育サービスで重要な「保育の質」は、保育学、教育学で盛んに研究や議論がなされている。また、2015年から始まった「子ども・子育て新制度」で幼保連携が本格的に実施された。2018年4月には「保育所保育指針」、「幼稚園教育要領」、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の改訂が行われ、幼稚園と保育所の指導方針に幼児教育が盛り込まれた。さらに、2019年からは段階的に3歳から5歳児までの幼児教育無償化も予定され、ますます「保育の質」が注視されているところである。国外に目を向けると、「保育の質」が就学後の非認知能力と認知能力の向上に相関があるという調査や研究が蓄積され、研究成果が政策に反映されるところまできている。一方で、わが国においては、「保育の質」の政策効果についての調査や研究が始まったばかりであり、今後の研究蓄積が待たれるところである。

本研究では、OECDが提唱した社会情動的スキルに注目し、保育サービスの成果として社会情動的スキルをアウトカム指標として、BSCを作成したことが特徴である。また本研究でのBSC作成においては、先行研究の成果を盛り込んでいる。「保育の質」や保育サービスの成果を議論する際には、財政的な制約は置き捨てられがちである。しかし、本研究では財政的な制約を考慮し、幼児教育の利用者である子どもが社会情動的スキルを獲得するために、保護者や保育者の視点も取り入れて、バランスの取れた行財政運営評価システムを検討した。

本研究で得られた知見を述べる。まず、財務データでは評価し難い保育サービスの成果と評価を、アウトカムベースの指標を用いてどの自治体でも適用可能であるBSCのひな型を提案することができたことである。次に、本研究で作成したBSCは保育サービスの施策や戦略を作り出すことができ、自治体の政策形成に資するものである。さらに、公立保育所や民間保育所、保育所型認定こども園の比較も視野に入れることが可能であり、今後の保育所から認定こども園の組織変更がな

れる場合、保育の成果について比較することができる。

研究で作成した保育サービスのBSCは、どの自治体でも適用可能であることを想定している。しかし、自治体によって保育サービスのミッションやビジョンが異なれば、本研究で作成したBSCはミッションやビジョンに応じて修正が必要になる。また、本研究のBSCでは戦略目標間の因果関係をあらわす戦略マップには触れていない。戦略目標間の因果関係については、自治体担当部署や保育関係者へのヒアリング、アンケート調査でより詳細な分析が必要である。これらについては今後の研究課題としたい。

【参考文献】

- 秋田喜代美・佐川早季子 (2011) 「保育の質に関する縦断研究の展望」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51巻, 217-234頁。
- 伊多波良雄 (2009) 『公共政策のための政策評価手法』中央経済社。
- 稲生信男 (2004) 「行政経営とガバナンス型 Balanced Scorecard (BSC) に関する一考察」『会計検査研究』第30号, 11-30頁。
- イラム・シラージ・デニス・キングストン・エドワード・メルウィッシュ (2016) 『「保育プロセスの質」評価スケール：乳幼児期の「ともに考え、深め続けること」と「情緒的な安定・安心」を捉えるために』(秋田喜代美・淀川裕美訳) 明石書店。
- 大杉覚 (2010) 『日本の自治体計画』財団法人自治体国際化協会。
- 大住莊四郎 (2005) 「第4章 戦略マネジメント論－都市・自治体を対象として－」『政策研究のメソドロジー－戦略と実践－』北川正恭・縣 公一郎 (編集) 法律文化社。
- 大塚敬 (2017) 「基本構想策定義務付け廃止から5年 自治体総合計画の最新動向」三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング。
- 小原重信・浅田孝幸・鈴木研一 (2004) 『プロジェクト・バランス・スコアカード』生産性出版。
- 河合隆治・乙政佐吉 (2013) 「わが国におけるバランス・スコアカード研究の動向：欧米での蓄積状況を踏まえて」『同志社商学』第65巻第1号, 1-62頁。
- 駒村康平 (2008) 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」『季刊・社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 第44巻第1号, 4-18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－「財務の視点」に着目したフレームワークの検討－」『日本評価研究』第10巻第1号, 95-105頁。
- 塩津ゆりか (2003) 「ユーザー評価にみる保育の「質」に関する統計分析」『経済学論叢』第55巻第3号, pp.417-436。
- 塩津ゆりか (2007) 「保育サービスの供給効率性に関する実証分析」『経済学論叢』第58巻第4号, 563-585頁。
- 長谷川恵一・清水孝・奥村雅史・小林麻理・佐々木茂・森岡一憲 (2004) 「バランス・スコアカードの理論とわが国における実践に関する学際的研究」(科学研究費基盤研究B)。
- 福田寛也 (2004) 「バランス・スコアカード (BSC) による行政経営：地方自治体の事例からの考察」『Kwansei Gakuin policy studies review』第3号, 93-106頁。
- 藤澤啓子・中室牧子 (2017) 「保育の「質」は子どもの発達に影響するのか－小規模保育園と中規模保育園の比較から－」, RIETI Discussion Paper Series 17-J-001。
- 益戸健吉 (2010) 「地方自治体のバランス・スコアカードの策定について－国東市税務課業務を事例とした戦略マップ策定に係る実践的ケース・スタディおよび自治体経営における「認識論」の考察」『経営戦略研究』第4巻, 111-133頁。
- 森岡一憲 (2006) 「政府部門の評価システムへのBSCの導入」『経済科学研究』第9巻第2号, 185-197頁。
- 渡邊恵子 (研究代表者) (2017) 「幼小接続期の育ち・学びと幼児教育の質に関する研究：報告書 (平成27-28年度プロジェクト研究報告書)」国立教育政策研究所発行。

- 林宜嗣・中村欣央(2018)『地方創生20の提言』関西学院大学出版会。
- 無藤隆・古賀松香編著(2016)『実践事例から学ぶ保育内容 社会情動的スキルを育む「保育内容 人間関係」 乳幼児期から小学校へつなぐ非認知能力とは』北大路書房。
- Chetty R., Friedman,J.N., Hilger N. Saez E., Schanzenbach D.Whitmore., Yagan D. (2011) “How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star.” *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (4), pp.1593-1660.
- Cunha, F. and J.Heckman (2007) “The technology of skills formation.” *American Economic Review*, 97 (2), pp.31-47.
- Heckman, J.J., J.Stixrud and S.Urzu (2006), “The effects of cognitive and non-cognitive abilities on labor market outcomes and social behavior,” *Journal of Labor Economics*, 24 (3), pp.411-482.
- James J. Heckman (2013) *Giving Kids Fair Chance*. (大竹文雄解説, 古草秀子訳 [2015]『幼児教育の経済学』東洋経済新報社)
- Kautz, T., Heckman, J.J., Diris, R., Bas ter Weel, and Borghans, L. (2014) “Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-cognitive Skills to Promote Lifetime Success.” NBER Working Paper. No. 20749. OECD Educatin Working Papers, No.110, OECD Publishing.
- Niven, P.R. (2003) *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons. (吉川武男監訳, 柿崎平訳 [2006]『行政・非営利組織のバランス・スコアカード』生産性出版)
- Niven, P.R. (2006) *Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*, 2nd ed., John Wiley & Sons. (清水孝監訳 [2009]『BSC 戦略マネジメントハンドブック』中央経済社)
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992) “The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance,” *Harvard Business Review*, January-February, pp.71-79.
- 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. (櫻井道晴監訳 [2001]『キャプランとノートの戦略バランスト・スコアカード』東洋経済新報社)
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. (2010) *Early childhood matters: Evidence from the effective pre-school and primary education project*, Roulledge.

【参考資料】

- 厚生労働省「保育所保育指針の改定に関する中間とりまとめ」(社会保障審議会児童部会保育専門委員会)(平成28年8月)。
- 厚生労働省「保育所保育指針」(平成29年3月)。
- 文部科学省「幼稚園教育要領」(平成29年3月)。
- 内閣府・文部科学省・厚生労働省「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」(平成29年3月)。
- バランススコアカードNavi「BSCの運用 PDCA」(<https://www.itl-net.com/bsc/bsc16.html>)。

付表1 バランスト・スコアカードの構築

【構築の仕方】

①ビジョン（将来の目標）を策定

BSCはビジョンと戦略目標の実現を図る経営管理モデルであるため、明確なビジョンや戦略がなければBSCは機能しない⇒SWOT分析によって、ビジョンの策定、戦略目標を導出

⇒②戦略を通してビジョン（将来の目標）を実現するための視点を洗い出す

⇒③「戦略目標」を設定

- ・戦略目標：ビジョンを実現するための各視点の基本目標
- ・4つの視点ごとの戦略目標を設定する
- ・戦略目標間の因果関係を整理することで、戦略が論理的になる。

⇒④「重要成功要因」を設定

- ・重要成功要因：戦略目標を達成するための最も重要な業績向上要因
- ・各戦略目標の実現に何が決定的かを分析し、重要成功要因を洗い出す

⇒⑤「価値指標」を設定

- ・価値指標：重要成功要因に対応して設け、活動の成果とプロセスを継続的に測定・評価
- ・重要成功要因のために、価値指標（業績評価指標）を設定する
- ・財務の視点の価値指標：ROI（Return On Investment：投資利益率）
SVA（Shareholders Value Added：株主付加価値）
 - ・顧客の視点の価値指標：顧客満足度，ロイヤルティ
- ・内部プロセスの視点の価値指標：品質，コスト，時間
- ・学習と成長の視点の価値指標：従業員の満足度，情報システム能力，組織の成熟度

⇒⑥「目標値」を設定

- ・目標値：価値指標で測定する具体的数値目標
- ・各価値指標に対して、目標値を設定

⇒⑦「施策」を設定

- ・施策：構築したBSCを周知し、戦略目標・目標値を達成するための具体的な計画
- ・具体的な実行計画を設定

※①～⑦は論理的な一貫性が必要

付表2 保育の質のスケール

保育の質スケール	内容
ECERS	構造の質とプロセスの質を幅広く捉えようとする。具体的には(1)空間と家具、(2)個人的な日常のケア、(3)言葉—推理、(4)活動、(5)相互関係、(6)保育の構造、(7)保護者と保育者、の7つの視点から保育の質を評価する。
CLASS	(1)保育者と子どものやりとり、(2)子ども同士のやりとり、(3)課題の方向性(子どもの課題へのかかわり)に焦点をあて、(1)はコミュニケーションなどに着目し、(2)は社会性などに、(3)は課題への没頭の程度にそれぞれ注目し、保育の質を評価する。
SSETW	保育者と子どものかかわりに焦点をしぼり、その中で保育が取り組みに焦点をあてた評価。子どもたちの経験を豊かにするために保育者が「情緒的な安定・安心」を子どもたちに感じさせているか、また「ともに考え、深めつづけること」ができているか、という視点から保育の質を評価する。
SiCs	「経験に根ざした保育」の理念と哲学のに基づき、子どもの主体的経験である安心度・夢中度を評価の出発点とし、その評価をもとに保育者が保育を振り返り、明日の保育を考えるという3段階のステップをとるかたちで保育の質を評価する。

保育サービスのバランスト・スコアカード (1/3)

視点	戦略目標	重要成功要因 (CSF)	価値指標 (KPI)
利用者の視点	① 子どもが他者と協力して遊んだり、学んだりできるようにします。 (社会情動的スキルの「他者との協働」分野)	複数の子どもが一緒に取り組むことができる遊びや活動を増やします。	<ul style="list-style-type: none"> 子どもが友達の話をよくしていると思う割合 子どもが保育所の話をよくしていると思う割合 (保護者へのアンケート実施)
	② 子どもに、自尊心や自信を持つことを学ばせるようにします。 (社会情動的スキルの「感情のコントロール」分野)	子どもに役割を持たせ、ルールに基づいた行動が必要になるような遊びや活動を増やす。	<ul style="list-style-type: none"> 子どもが後片付けや順番などのルールを守るようになったと思う割合 子どもが自分の考えを話したり発表したりすることができると思う割合 子どもが物怖じすることがなくなると思う割合 (保護者へのアンケート実施)
	③ 子どもたちに目標を与え、その達成に至る中で、自らを律することを学ばせるようにします。 (社会情動的スキルの「目標の達成」分野)	友達とトラブルがあれば、両者から何がトラブルのもとになったのかを話し合い、互いの言い分を言い合う機会をつくる。	<ul style="list-style-type: none"> 子どもが自分の意見をはっきり言えるようになったと思う割合 子どもが自分の意見をはっきり言えるようになったと思う割合 (保護者へのアンケート実施)
		目標をもたせ、その目標を達成することを子どもにも意識付けさせるような遊びや活動を増やす。	<ul style="list-style-type: none"> 子どもの行動に計画性が出てきたと思う割合 子どもが興味をもつ対象が広がったと思う割合 (保護者へのアンケート実施)
		子どもたちに目標を設定させて、継続した取り組みを通して達成を体験させる機会を設ける。	<ul style="list-style-type: none"> 子どもが根気よく物事に取り組みようになったと思う割合 (保護者へのアンケート実施)

保育サービスのバランス・スコアカード (2/3)

視点	戦略目標	重要成功要因 (CSF)	価値指標 (KPI)
内部プロセスの 視点	① 保育士が効率的に業務管理を行えるようにします。 (業務管理プロセスの改善)	保育士本来の業務で無い仕事を削減する。 保育士本来の業務に ICT 技術を導入して効率化を図る。	外注によって削減できた 1 日あたりの時間数 ICT 技術の導入によって業務が効率的になったと思う割合 (保育士へのアンケート実施)
	② 保育士が業務の有効性を高めるために保護者との関係を深めます。 (顧客管理プロセスの改善)	保育所内だけでなく家庭での子ども様子を把握して改善につなげる。 (顧客との関係の深化) 保護者からの要望や質問を汲み取り改善につなげる。 (顧客ニーズの理解)	保護者からの子ども様子を聞き取るための面談回数 保護者が要望や質問への対応した改善策に満足したと感じる割合 (保護者へのアンケート)
	③ 保育士だけでは成し遂げることができない業務を行えるようにします。 (イノベーション・プロセスの改善)	保育内容について保護者と率直な意見交換ができる関係をつくる。 (顧客の維持) 小・保連携を行うことで就学に備えた業務に対応する。 こども園や幼稚園、他の保育所と連携した業務を通じて指導内容、教育内容の知見を得る。 地域福祉団体からの協力を通して保育所だけではできなかった業務のノウハウを得る。	保護者説明会で保護者が保育内容を理解した割合 (保護者へのアンケート) 小学校の教師との情報交換の打ち合わせ回数 連携業務の回数
			地域福祉団体に協力してもらった授業やイベントの回数

保育サービスのバランスト・スコアカード (3/3)

視点	戦略目標	重要成功要因 (CSF)	価値指標 (KPI)
学習と成長の 視点	① 保育士が職務遂行に必要な能力を向上します。 (人的資本の向上)	子どもの成長や発達についての理解を深める。 保育の意義や保育理論、保育制度について理解する。 職務遂行のために体力的、精神的な健康の管理を行う。	研修によって子どもへの理解が深まったと感じる割合 (保育士へのアンケート) 研修によって保育理論、保育制度への知見を得たと感じる割合 (保育士へのアンケート) 健康診断受診率、ストレスチェック受診率
	② 保育士の職務遂行意識を高めます。 (組織資本の向上)	保育士が保育の果たす役割について理解を深める。 職場に対する誇りや忠誠度を高める。 保育士が業務に関わる費用を意識して仕事に励むようにする。	研修によって職業に向き合う意識が向上したと感じる割合 (保育士へのアンケート) 保育士が職場への愛着・帰属意識が高まったと感じる割合 (保育士へのアンケート) 保育士がコスト意識が高まったと感じる割合 (保育士へのアンケート)
財政の 視点	① 収入を確保して保育所運営の財務的安定を図ります。 (収入の増大)	督促等の徴収努力を行う。(無償化までの取り組み) 自助努力による収入確保を行う。	保育料の徴収率 バザーなどの収入額
	② 保育サービスについて住民がコスト意識を持てるようにします。 (サービス提供の価格)	保育所運営費を節減する。 保育事業のコスト計算書を作成する	保育所別の5歳児換算の1人当たり保育運営費 保育事業のコスト計算書の閲覧数