

大阪市大『創造都市研究』第3巻第1号（通巻3号） 2007年5月

■ 論文 ■

23頁～37頁

イングランドにおける評価制度

北原鉄也（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・教授）

三牧直美（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

Research on Evaluation System of Local Government in England

Tetsuya KITAHARA (Professor, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

Naomi MIMAKI (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. 調査の目的
- II. イングランドの評価制度
 1. ベストバリュー導入までの経緯
 2. ベストバリュー及びCPAの概要
 3. 評価結果の状況
 4. 評価制度導入による地方自治体への影響
- III. 評価制度の持つ影響力の要因
- IV. まとめ
- V. おわりに

【要旨】

行政評価制度は、この10年で日本の地方自治体運営の定番の制度となった。日本の行政評価制度の運営は、地方自治体の自主性に委ねられている。このため、客観性の欠如などが見られるとされ、評価制度の実効性の低さが指摘されている。今回、評価制度の実効性を考察するため、日本とは対照的に、地方自治体の評価制度の運営に、中央政府が中心的な役割を果たす英国・イングランドの事例を調査した。調査対象は、労働党・ブレア政権下で導入されたベストバリュー、及びこれを発展させた制度である包括的業績評価（Comprehensive Performance Assessment：CPA）とした。ベストバリューに続くCPAの導入後、イングランド全体では、地方自治体の業績が年々向上している。また、中央政府は、地方自治体に対する規制緩和などの措置をCPAの評価結果に基づき決定している。これらのことから、CPAは、地方自治体に対する影響力が高く、実効性を持つ制度であると言える。このCPAの実効性の高さについて、①評価システムの質、②実効性を担保する制度、の2点からの検討を行った。①評価システムの質—制度の度重なる変更や評価を受ける自治体側の負担の問題、ランク分けの基準の不明確さに対する指摘などから、制度の質が高いとは言いがたい。②実効性を担保する制度—5段階評価というわかりやすい結果や他都市との比較の容易さによる外部からの圧力、専門的機関の評価による客観性の確保、評価結果の自治体運営への直接的な影響などによって、実効性を担保していると言える。イングランドの評価制度は、中央政府の地方自治体への強い権限を背景として、実効性が確保されている制度であると考えられる。

【キーワード】

行政評価制度、中央集権化、ベストバリュー、CPA、地方自治体

【Abstract】

It's has been more than ten years since policy evaluation was introduced into Japanese local government, but it didn't show the effectiveness as expected . It's, We think, because Japanese local governments run evaluation system independently from central government, and are not forced to be evaluated with standardized common criteria.

This paper aims to research English evaluation system, such as Best Value and Comprehensive Performance Assessment (CPA), to compare with Japanese systems with little effectiveness.

Best Value and CPA have been driven by central government. By our research on the working of evaluation system in Liverpool, we found that CPA particularly has great impact on the activities and institutions of local government in contrast with Japanese systems.

We explain that England system is so centralized that it has well effectiveness.

【Keywords】

Policy Evaluation、Centralization、Best Value、Comprehensive Performance Assessment (CPA)、Local Government

I. 調査の目的

日本の地方自治体において、「行政評価」制度は、三重県の事務事業評価制度の導入などを契機に、この10年の間に急速に普及した¹⁾。今や、「行政評価」は地方自治体運営における定番の制度であると言える。しかしながら、その政策決定や行政運営の革新を進めるとして鳴り物入りで導入された制度の効果については、「膨大な作業に見合う効果があるのか」「お手盛りの内容になっているのではないか」など、懐疑的な感想を聞くことが昨今、少なくはない。日本の地方自治体における行政評価制度は、再検討の時期を迎えているのではないだろうか。

日本の行政評価制度は、地方自治体における導入が国に先んずる形で進められてきた。国からの指示ではなく、自治体独自のイニシアティブで導入が進められてきたのである。このため、評価制度の設計・運用についても自治体それぞれの目的や状況に合わせる事が可能な状態であった。しかしながら、いわゆる評価が「お手盛り」となりがちであり客観性が欠如している、あるいは全国的に制度が統一されていないため、他の自治体との比較が困難であるなどと、その制度がもつ欠点が指摘されるのも、評価制度の導入・運営が地方自治体の自主性に委ねられていることに起因していると言える。また、日本の地方自治体において行政評価制度の急速な導入が進んだ背景には、地方分権の促進による地方独自の政策判断の必要性の増大や、諸外国ですでに進んでいた行政経営におけるNPM理論の活用の影響があると考えられる。

このような日本の行政評価制度の実効性など諸問題を考察するため、今回、日本の評価制度とは対照的に、地方自治体の評価制度の導入・運営について国・中央政府が中心的な役割を果たしている英国・イングランドの事例について調査することにした。英国・イングランドの評価制度は、評価制度が相当の効果をあげている事例として、また、NPM理論の先進国の事例としてしばしば取り上げられていることは言うまでもない。具体的には、英国・イングランドにおいて1990年代末から導入されているベストバリューおよびベストバリューをさらに発展させた評価制度とされる包括的業績評価(Comprehensive Performance Assessment、以下「CPA」とする)を対象とし、制度の概要とその実際の運用について調査を実施した²⁾。

Ⅱ. イングランドの評価制度

最初に、ベストバリューおよびC P A 導入までの経緯、制度の内容を概観しておきたい。

1. ベストバリュー導入までの経緯

英国・イングランドのベストバリュー及びC P Aは、1997年に政権の座についた労働党・ブレア政権下で導入された。また、ベストバリューはブレア政権以前の保守党のサッチャー及びメージャー政権下で行われていた、強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tendering、以下「C C T」とする。）の代替制度として導入されている。このC C Tとは、地方自治体の業務運営への改善策として導入され、地方自治体が実施する一定の行政サービスについて、民間企業との競争入札を義務付けるという制度である。当初は、建物建設や維持管理業務が対象とされたが、徐々にその対象をごみ収集、清掃業務、給食などの業務に拡大された。最終的には地方自治体内部の財務など管理部門の専門性の高い事務にまで対象を広げた³⁾。このC C Tは、入札の結果、民間企業に自治体の直営部門が敗れた場合、部門の廃止が伴う厳しい制度であった。C C Tの実施により、自治体の業務に市場との競争原理が働くことになり、コスト削減はもとより、公共部門の職員の意識改革、自治体組織の再編統合の促進などの成果があったとされる。しかしながら、C C Tは、「英国における行政改革の標語である経済性・効率性・有効性の観点から見ると、強制競争入札は、大きな成果の達成を目指す有効性よりも、むしろ費用の節約や費用対産出高の高さを目指す経済性及び効率性を重視しているとも言えよう」（国土交通省国土交通政策研究所 [2002]、p 45）という見方が示すように、コスト削減が重視されていた。そして、コスト削減の効果と引き換えに、サービスは最低水準を満たしただけの「安かろう悪かろう」という状態に陥るという問題も見られた。これに対してサッチャー政権の後を引き継いだメージャー政権時の1991年に、「市民憲章（Citizen's Charters）」が白書の形で発表された。市民憲章では、サッチャー政権が目指した経済性・効率性の追求に加えて、顧客重視の視点からのサービスの有効性が重視された。市民憲章を受けて、監査委員会（Audit Commission）が策定した全国共通の業績指標による各自自治体の業績の評価・評価結果に基づく自治体間の比較が行われることとなった。市民憲章は、指標の設定・指標に基づく業績の評価、自治体間の比較の実施という、ベストバリューの先駆けとなる制度であったと言える⁴⁾。

2. ベストバリュー及びC P Aの概要

C C T制度は効率性に偏りすぎた弊害のほか、公務員の雇用不安などの面からの職員の士気低下なども招いたともいわれる。1997年に政権についた労働党は、1997年の総選挙のマニフェストの中でC C Tを廃止するとしており、2000年に廃止した。

ベストバリューは、1998年公表の白書「Modern Local Government : In Touch with The People」の中で地方自治体の業績改善のための重要な制度として挙げられており、その後1999年の地方自治法で規定され、2000年から本格導入された制度である。ベストバリュー制度の仕組みは、①地域戦略目標の策定、②業績計画の策定、③業務見直し・業績測定、④監査委員会（Audit Commission）による外部評価（ベストバリュー検査、ベストバリュー監査）、⑤中央政府による介入、という5段階に分けられる。業務見直しに当たっては「4つのC」（challenge、comparison、consultation、competition）を重視することが求められている。また、評価に当たっては、ベストバリュー指標（Best Value Indicators）と自治体独自の業績指標（Local Performance Indicators）の2つの指標が用いられる。ベストバリュー指標は、組織、教育、社会サービス、住宅、環境、計画など、国政上重要な内容について、国が策定したものである⁵⁾。ちなみにベストバリュー及びC P Aの監督官庁は「コミュニティ・地方自治省」（Department of Communities and Local Government）である（2007年3月現在）。

具体的に今回調査を実施したリバプール・シティ・カウンシル（以下、「リバプール」とする）の事例で述べると、リバプールの①地域戦略目標、及び②業績計画は、「コーポレートパフォーマンスプラン」とし

て、2006年から3年間の計画で設定されている。

リバプールの戦略体系を述べると、まず、ビジョンとして「われわれの目的は、貧困な人のいない、公平で繁栄し開かれた都市を作り、守ることである。それは我々市民が十分に教育を受け、自分たちに影響のある決定に参加する都市であり、人々の中の文化的な、また宗教的な違いが価値を持ち、賞賛される都市である。」と定めている。このビジョンを具体化する目標を次のとおり6つ定めている。

- 目標1 より力強く、安全な地域を創造する
- 目標2 ローカルな決定はローカルレベルで行う
- 目標3 バリュー・フォー・マネーを重視した質の高いサービスを提供する
- 目標4 活動的で、健康で、独立した生活をサポートする
- 目標5 成長し、力強く、多様な都市経済を創造する
- 目標6 ヨーロッパで最も緑豊かな都市になる

この目標ごとのより具体的な目標、目標の達成度を測定するための業績指標、そして指標に対応する達成目標が示されている。例えば、「目標1 より力強く、安全な地域を創造する」に対しては、「犯罪、騒動や反社会的行動、そして薬物の不正使用による害の減少への貢献」「安心感を増やし、犯罪の不安を減らす」「コミュニティの団結促進」「選択の余地を改良するための住宅市場の再構築」「国の交通事故被害の削減目標の達成」というより細かな目標を設定している。さらに、これらの目標の達成度を測定するための指標を表2にあるとおり2つ設定している。

表1 「目標1 より力強く、安全な地域を創造する」に対応する指標

業績指標	年度ごとの達成目標			備考
	2006	2007	2008	
1000人あたりの暴力犯罪の数 (ベストバリュー指標)	30.2	26.5	※	※Government Office North West (国の機関)の目標を設定
初めて青少年司法制度で裁かれる人数 (Youth Offending Service指標)	399	379	360	

(出所) Liverpool City Council Corporate Performance Plan 2006/09のデータを筆者加工。

このように、自治体ごとに策定された業績計画や、業務見直しに対して、監査委員会による外部評価が行われる流れとなる。ベストバリュー制度が導入された当初の評価は、個別の指標ごとの評価及び結果の公表を実施していた。しかしながら、個別の指標ごとの評価のみでは、指標の目標を満たすことに重点が置かれることとなり、業績改善よりもむしろ定型業務となりがちであること、個々の指標への評価では組織全体の状況の把握が困難であること、また、業績改善を行う組織全体の能力の測定が個別の指標では困難であること、という問題点が明らかとなった。

ベストバリュー制度におけるこれらの問題点に対して、中央政府は2001年12月に発表した白書「Strongly Local Leadership —Quality Public Services」の中で、これまでのサービスを基準とした評価のみでは測定できなかった、組織全体の能力に対する評価を加えた包括的な業績評価導入を明らかにした。これに基づき、2002年に導入された制度がC P Aである。C P Aの仕組みを概観する⁶⁾と、ベストバリュー指標や必要に応じたその他の指標を用いて測定した結果や、現地検査の結果を、「児童・青年」「社会福祉」「住宅」「環境」「文化」「助成金」「防災」のサービス分野ごとに1から4の4段階で評価を行う。次にサービス分野間での重み付け（「児童・青年」「社会福祉」の2分野が重視される）を行う。更に、「資源の有効活用」、「コーポレートアセスメント」における評価を加え、自治体全体を5つの段階（星なしから4つ星まで）で総合的に評価付けを行う。自治体をそれぞれ5つの段階のどれかに位置づけることにより全国比較を可能としているのである。また、この5つの段階において、高い段階にランキングした地方自治体に対しては、税制度などの面でより多くの裁量権が与えられ、逆に低いランクの地方自治体は、中央政府からの改善指導、もしくはは

介入を受けることになる。

3. 評価結果の状況

まずは、今回調査を行ったリバプールのCPAによる評価結果の状況について述べる。

リバプールのこれまでのCPAスコアは、表2のとおりとなっている（2004年まではpoor、weak、fair、good、excellentの5段階での評価、2005年以降は星なしから4つ星までの5段階の評価）。リバプールの総合評価は、最近の2年間は連続して2つ星であり、5段階のちょうど中間の評価となっている。

表2 リバプールのCPA総合評価結果

年度	2002	2003	2004	2005	2006
評価	Fair	Good	Good	2つ星	2つ星

(出所) リバプールホームページなどのデータを筆者加工

また総合評価とは別の主な項目別の評価の結果については、表3のとおりである。

表3 リバプールの2005-2006年CPA評価結果

項目	結果		備考
	2005	2006	
サービス部門評価			※評価は1から4までの4段階評価 1=最低、4=最高
補助金	4	4	
児童・青年	3	3	
文化	3	2	
環境	3	3	
住宅	1	1	
老人サービス	2	3	
資源の活用	2	2	
コーポレートアセスメント	3	3	
向上の歩み	妥当な 改革	妥当な 改革	力強い改革、順調な改革、妥当な改革、順調ではない改革、改革していない、の5段階で評価
総合評価	2つ星	2つ星	星なしから4つ星までの5段階での評価

(出所) リバプールホームページのデータを筆者加工。CPAは2005年に評価方法の見直しが行われているため、個別項目の評価結果については2005年以降の評価のみ掲載した。

リバプールの評価結果を見ると、CPA導入後に改革が促進されて業績が上がったとはいえない状況である。また個別の業績がほぼ横ばい状態であることも、CPAの効果があまり上がっていないことを示している。

以上の状況を踏まえた上でリバプールのベストバリュー担当者にインタビューを実施した。インタビューの結果は以下のとおりである。

〈ベストバリュー導入前後の状況〉

リバプールは、1998年にそれまで14年間続いた労働党政権から自由民主党政権へと移行した⁷⁾。自由民主党政権への移行後改革が進み、2000年の業務の削減を行った。また、1999年から2000年の間に「リバプールダイレクト」という民間と行政とのパートナーシップが進んだ。業務の内容としては公共サービスの24時間対応、ワンストップサービスの実施などである。業務委託ではなく、パートナーシップとしたのは、民間会社にすべて委託した場合に予測される、契約内容の齟齬などのリスク回避のためである。以前のリバプールは、イングランドで最も地方税率が高く、サービスが2番目に低いという状況であった。しかしながら、取り組みの結果、現在ではサービスレベルが国の平均レベルに近づいている。

〈評価指標〉

評価指標には、国が設定する指標と、地方が独自に設定する指標がある。影響力が強いのは国の指標である。国の指標は比較の視点や説明責任の点では意義がある。しかしながら個別の自治体にとっては役に立たない指標であっても測定しなければならない場合もある。国の指標の設定時には地方にも協議されるが、最終的に決定するのは国である。

地方独自の指標の方が住民にとっては身近である。国の指標では評価できない領域に対しては地方独自の指標を設定している。国からの押し付けの指標だけではうまくいかないのが、地方の影響力も少しずつ強くなってきている。

インタビューの内容から見ると、リバプールでは、1998年から2000年の間、自由民主党への政権党の移行を機に改革が進められており、CPA導入後の2002年以降は向上への努力は続けられているものの、CPA導入による急激な改革の促進は見られない。

次に、これまで報告してきたリバプールにおける評価の現状を判断するために、英国・イングランド全体の評価結果の状況について述べる。2007年2月に、監査委員会から2006年の一層制の自治体とカウンティ・カウンシルのCPAの結果が公表された(Audit Commission [2007])。この結果報告では、図1に示されるとおり、CPAが2002年に導入されて以降、初めて最低ランク(星なし)に属する自治体が無くなったことや、78%の自治体が上位2段階に位置していることから、全体としては改革が促進されている状況であると報告されている。CPA導入以降の総合ランキングの状況は図1のとおりである。そこで明らかに示されているとおり、英国・イングランド全体では、上位のランクの割合が年々増加しており、業績が向上してきたと言える。

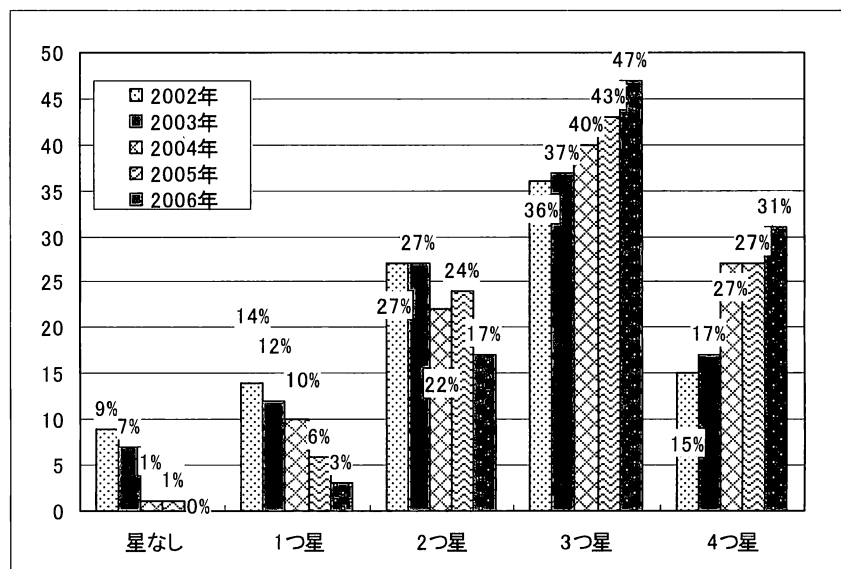


図1 2002年～2006年CPAランキング

(出所) Audit Commission [2007] p 15, Audit Commission [2004] p 5, Audit Commission [2003] p 3のそれぞれの表のデータを筆者加工。なお2004年以前の結果については、poor、weak、fair、good、excellentの5段階をそれぞれ星なし～4つ星に読み替えている。

なお、2007年2月に公表された監査委員会による2006年CPAの結果報告(Audit Commission [2007])については、インターネット上のニュースでも配信されていることなどから、CPAに対する社会的な関心の一定の高さが窺える。例えば、BBCニュースでは、CPAランキングの一覧を報じている。その同一日に同じBBCニュースからCPAランキングのトップ10のうち半分の5つの自治体がグレーターロンドンに属する自治体であること。ロンドンは、その評価結果を歓迎しているものの、検査にロンドン全体

で3千万ポンドが費やされていることになる点を問題視しているという内容のニュースを報じている⁸⁾。また、星なしから2つ星にランクを上げたNorth-east Lincolnshireカウンシルのチーフエグゼクティブへのインタビュー⁹⁾、や、4つ星から3つ星へと評価を下げた自治体の評価結果の分析や担当者の反応、最高のランクである4つ星を得た自治体での、4つ星を維持する困難さを報じたもの¹⁰⁾など様々な面からの報道がなされている。

日本では、行政評価の導入開始時などは制度の目新しさから報道されることがあっても、毎年の評価結果への注目度が高いとは言いがたい。当初予算の編成に対する注目の高さとは比べて、予算を執行した事業の結果に対する評価は、ほとんど注目されていないと言えるだろう。

4. 評価制度導入による地方自治体への影響

次に、ベストバリューやCPAの導入が英国・イングランドの地方自治体へ与えた影響について述べる。

ベストバリューの2001年から2004年にわたるベストバリュー制度に関する調査が、2006年11月にコミュニティ・地方自治省から発表されている (Department for Community and Local Government [2006a])。この調査報告の中で、ベストバリューの地方自治体への影響について次のように述べられている。

- ベストバリューの業績見直しの主要な「4つのC」(challenge、comparison、consultation、competition)の実施に関しては、多くの自治体は、競争 (competition) のテストを含む見直しという要求以外については達成されていた。競争 (competition) に関する見直しはかなりの割合で実施されていなかった。
- 国家の他の最近の政策とともに、ベストバリューレジームは、イングランドの地方自治の組織の性格と管理業務に重大な影響を及ぼし、中央政府が意図していたところの多くの変化を促進した。
- ベストバリューにより進められたサービスと変化の業績の前向きな関係は、確かな証拠がある。この報告書では、これらの前向きな結果のみならず、ベストバリュー制度の悪影響についても報告されている。
- パフォーマンスフレームワークは、地方自治体に重大な新しい負担を加えた。そして、検査の拡大は、地方と全国レベルで多くの時間と、努力と財源を消費した。
- 政策は、異なる自治体の異なる状況や異なるサービスにおけるパフォーマンスの決定に十分に適応できなかったのかもしれない。

また、同報告書では、地方自治体で、ベストバリュー制度の検査がミニマムスタンダードを確保していることへの認識が徐々に強くなってきているものの、検査にかかる費用や、監査委員会の活動に対しては、地方自治体の理解があまり得られていないこと、また、ベストバリュー制度の改革促進ツールとしての位置づけが、年々下がってきていることなども調査結果として報告されている (Department for Community and Local Government [2006a]、figure 7.28、7.29、7.34)。

さらに、地方自治体の議員や職員に対して行われたアンケート結果 (図2)¹¹⁾ から、中央政府が促進している政策の中でも、CPAへの注目度が大変高いことが分かる。

ベストバリューとCPAとの関係は、自治体国際化協会の調査 [2006] によると、「ベスト・バリューとCPAは相互補完的に、地方自治体の業績の向上における役割を果たしている。ベスト・バリューは地方自治体が業績の持続的な改善を目指すよう、実行計画→計画内容の外部チェック→サービス提供の実施→サービス提供の見直しと自己評価→サービスの現状と改善見込みについての外部検査 (ベスト・バリュー検査) という一定のサイクルを法的義務として求めるものであり、CPAは地方自治体がベスト・バリューの達成を目指した改善がどの程度まで実現されているかを示すものさしである」とされている (自治体国際化協会 [2006] p2)。また改善開発庁 (Improvement and Development Agency) によるベストバリューの解説¹²⁾ においても、「“ベストバリュー” という言葉は、もはや、地方政府の改革に関する語彙の中で、それほど目立つものではない。ベストバリューはCPAの出現によって色あせたのである。それにもかかわらず、1999年の

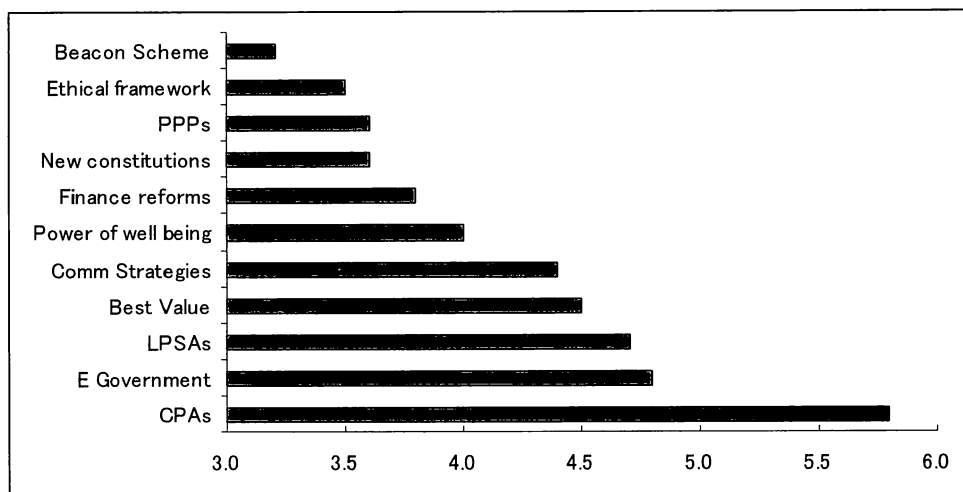


図2 中央政府の政策別、改革の牽引力としての役割

(出所) Department for Communities and Local Government [2006a] p114のグラフを筆者加工

地方自治法で導入されたベストバリューのレジームの多くはまだ有効に機能している。ベストバリューは地方における業績の計画、見直し、管理の基礎となる法的根拠となっているのである。」とされている。このように、ベストバリューはCPAの上位的な概念を持つ制度であると言える。しかしながら地方自治体の関心は、中央政府からの措置（裁量権の拡大或いは、自治体運営への介入）が決定づけられる実質的な根拠となるCPAの方へ集まっているのではないだろうか。

また、前述の自治体国際化協会[2006]の調査では、CPAの評価結果が低かったことが原因となって責任者が辞任するケースや、監査委員会が構築した評価方法の不具合が低い評価結果を招いているとして自治体から訴訟に持ち込まれるケースが紹介されている。これらのことからCPAの評価結果は地方自治体に重大な影響を及ぼしていると考えられる。

今回インタビュー調査を行ったリバプールのベストバリュー担当者はCPAの結果による影響を次のように述べている。

〈CPAの結果による影響〉

CPAの評価結果では、特に住宅政策に関する評価が低い（表3を参照のこと）。リバプールでは事例がないが、他では責任者が辞任することもあると聞いている。しかしながら、リバプールでは住宅政策の状況については以前から把握されており、CPAの結果が低いという理由から部門のトップが責任を問われることはない。CPAの結果が政策の取り組みの一つの契機にはなっている。

結果に対する国の制裁措置の有無については、サービスが低いのは、マネジメントの問題ではなく、投資ができていなかったことの結果であるため、これに対する国からの制裁措置はない。

CPAには、多くの人員・時間・費用を要する。民主主義に係る負担は浪費ではない。それは説明責任を有しているためである。CPAの利点は、業務の改善と説明責任を果たすことである。CPAの結果については、住民に対してサマリーが配布されている。また、新聞に評価結果が小さく掲載される可能性もある。しかしながら住民はそれらを読んではいない。住民に対してのCPAは空の劇場で行う劇のようなものだ。

リバプールでは、CPAよりもむしろ、ローカル・パブリック・サービス・アグリーメント制度¹³⁾の方が重要視されている。

このインタビューによると、ベストバリュー及びCPAは、説明責任を果たすという役割を担っているが、

それ以上の意義はなく、住民の反応もほとんど感じられない、というものであった。また、個別業務ごとにそれぞれ中央政府と交渉できるローカル・パブリック・サービス・アグリーメント制度をより重視している点から、リバプールはより地方分権的な政策展開を目指しているように思われる。また、リバプールのこのような回答は、CPA制度のランキング方法にも起因していると考えられる。リバプールは2年連続して総合評価が2つ星である。これは、リバプールの住宅政策への低い評価が原因となっている。リバプールの住宅政策部門の評価は、2005年及び2006年ともに「1」である。部門の評価は1から4の4段階で評価するため、リバプールの住宅部門は最低ランクに評価されていることになる。CPAの評価はコーポレートアセスメントとサービス部門ごとの評価を総合して判断される。リバプールのコーポレートアセスメントは「3」の評価であった(表3を参照のこと)。この場合、表4のとおり、サービス部門の評価がすべて2以上で無い限り、上位の階層には上がれない規定になっている。つまり、住宅部門の評価が上がらない限り、総合評価のランクアップは望めない状況となっているのである。また、リバプールの住宅状況が悪いのは、十分把握されていることであり改善の努力は継続されている。2006年の評価結果を受けてリバプールは「2006年スコアカード分析」として、住宅政策について次のとおり分析している。「住宅政策の低い評価結果には2つの要因がある。①住宅管理—修繕や空き家対策における新たな取組みにもかかわらず、業績指標は低いレベルのままである。質のよくない住宅の量が未だに多い。—現実的には、我々が改善のために投資を得ることができるための可能な選択は、ストックの譲渡である。②社会的弱者の課題とホームレス—これら両方の政策は低い業績のままであり、また、自治体にとって大きな課題となる。前年の低い評価に対して改革が可能かどうかを見るために、社会的弱者サポートプログラムの再点検が5月に行われる予定である」とする(リバプール・ホームページ)。リバプールが総合評価を上げるために不可欠である住宅政策の改善は、マネジメントの改良のみならず、相応の投資や取引、他のプログラムとの連携が必要な問題であるため、短期間での改善は望めない状況であると考えられる。このような状況がCPAの評価結果に対する低い関心を招いているのではないだろうか。

表4 CPAランキングと各部門での得点の関係

コーポレートアセスメント	レベル1アセスメント (児童・青年、成人 社会福祉、資源活用)	レベル2アセスメント (住宅、環境、文化、 補助金、災害・救急)	カテゴリー
4	3未満はなし	2未満はなし	☆☆☆☆
4	2未満はなし	2未満は1項目のみ	☆☆☆
4	2未満は1項目のみ	2未満は1項目のみ	☆☆
4	上記以外の組み合わせ		☆
3	3未満はなし	3未満はなし	☆☆☆☆
3	2未満はなし	2未満はなし	☆☆☆
3	2未満はなし	2未満は1項目のみ	☆☆
3	上記以外の組み合わせ		☆
2	3未満はなし	2未満はなし	☆☆☆
2	2未満はなし	2未満はなし	☆☆
2	2未満は1項目のみ	2未満は1項目のみ	☆
2	上記以外の組み合わせ		
1	3未満はなし	2未満はなし	☆☆
1	2未満はなし	2未満はなし	☆
1	上記以外の組み合わせ		

(出所) Audit Commission [2007] p 50のデータを筆者加工。

Ⅲ. 評価制度の持つ影響力の要因

これまで述べてきたように、リバプールの事例に見られるように、地方自治体によっては、評価制度に影響を受けない状況も存在するものの、英国・イングランド全体としては、ベストバリュー及びCPAに多大な影響を受けていると考えられる。それでは、CPAによる評価への注目度や影響力の高さの原因は、どこか来るのか。自治体国際化協会[2006]では、「CPAではその地方自治体が「劣悪」から「優秀」の5段階評価の一言で表され、その成績とイングランドの全地方自治体との比較が分かりやすい形で公表されるため、評価される側の地方自治体、特に事務総長や部局長、議員にとっては大変なプレッシャーである」とし、さらに「CPAの結果によって自己の現状を知り、組織の中からではきっかけを作ることができなかった組織改革と業務の改善が実行できた自治体も少なくない」(自治体国際化協会[2006] p45)と分析している。これらは、異なる自治体の業績をおなじ「ものさし」で測定し、比較するというCPAの特徴が原因となった影響であると考えられる。先に述べたように、CPA結果に関する報道内容から見ても、そのことが窺える。それではCPAは、組織の評価方法としては「優れた」方式となっているのだろうか。CPAは自治体全体を1つのランクで評価するという方法であるが、これに関しては、前述のとおり評価方法をめぐる訴訟となった事例がある。また、CPAに関する先行研究では、例えば、CPAの制度下では自治体を5つのクラスへと階層分けを行うが、それぞれのクラスごとの自治体について、自治体の内的性質(効果的なリーダーシップ、マネジメントアレンジメント、プライオリティの明白さ、地域の必要性とプライオリティのリンク、横断的働き、パートナーシップなどの差異を比較したところ、5つのクラスごとの明確に区別可能な差異は認められず、明確な区分はせいぜい上位2クラスと下位3クラスに分けた2つでの区分となるとする指摘(Boyne and Enticott [2004])や、上位の階級に上がる場合の獲得得点が、かならずしも同じ基準ではないとする指摘(Wilson [2004])がなされている。これらの指摘から、CPA制度はその構造自体に矛盾を抱えていると考えられる。従ってCPAがすべての自治体にとって「優れた」評価制度であるとは言いがたい状況があると言える。

次に、CPAのもう1つの特徴である、評価結果に基づく中央政府の対応について分析を加えたい。評価結果が良い自治体に対して与える規制緩和策は、次のとおりとされている(Department for Community and Local Government [2006b])。

- ・中央政府への各種計画書の提出の緩和
- ・補助金の用途の限定解除(一部例外有り)
- ・ベストバリューパフォーマンスプラン作成義務の合理化
- ・罰則金収入の用途の限定解除
- ・取引の自由
- ・イノベーションフォーラム¹⁴⁾への参加

各種計画策定の緩和と、補助金等の用途指定の解除が、規制緩和策として採用されている。補助金等の用途指定の緩和の影響に関しては、英国・イングランド地方自治体の歳入状況の特徴と関連づけて分析する必要があると思われる。英国・イングランドの歳入の内訳は表5のとおりとなっている。

表5 英国・イングランドの2003年度歳入内訳

歳入費目	税 収 (カウンシルタックス)	歳入援助 交付金	ビジネス レイト	その他 補助金	使用料・ 手数料	その他
割合(%)	16	20	13	29	11	11

(出典) Office of the Deputy Prime Minister 「Local Government Finance Statistics England No.16 2005」のデータを筆者加工

歳入のうち、国からの交付金・助成金(歳入援助交付金、ビジネスレイト、その他補助金)は62%を占め

ている。このうち、歳入援助交付金とビジネスレイトは一般交付金であり、用途は限定されていない。その他補助金の中には用途が限定されている特定補助金が多く含まれている。地方自治体独自の税収はカウンスルタックスのみで16%という低い割合であることから、歳入に係る規制緩和が自治体経営に大きな影響を及ぼすことが窺える。

次に、低い評価を受けた場合の中央政府の対応について述べると、2005年の12月にコミュニティと地方政務省、監査委員会、LGA（Local Government Association: 英国・イングランド及びウェールズの地方自治体を代表する機関）の3者による「Supporting improvement in Local Authorities」という共同声明の中で、低い評価を受けた自治体への対応を述べている。星なし、及び1つ星で、「改革されていない」もしくは「十分には改革されていない」と判定された自治体は、通常次のような手続きを経ることになる。

ステップ1 該当した自治体は、明確な回復のための計画を策定しなければならない：すでに計画を国へ示している自治体は、今回の結果を照らし合わせて見直す必要がある。まだ示していない自治体は8週間以内に示す必要がある。

ステップ2 計画が合意されると、政府のモニタリングボードの支援を受けて経過をモニターされる。

ステップ3 計画が、改革のための基礎となっていないと判断された場合には、他のアプローチを採用することが勧められる。必要に応じて、外部からのサポートを受けることや、サービス供給者の外部からの採用を検討するという法令上の規定によって、自治体が要求どおりに行動することを確実にすることも考えられる。

従って低い評価を受けた自治体は徹底した中央政府からの介入を受けながらの業務改善を行うことになるため、改善への強い圧力がかかると考えられる。このような状況が、前述したとおり、CPAにおいて、最下層のランクに評価される自治体が無くなる、という成果に繋がっているのではないだろうか。

ちなみにリバプールが位置している星2つは、規制緩和策も十分に受けられないが、政府からの直接的な介入措置も受けなくてもよいランクであると考えられ、リバプールにとってのCPAは「得も損もしない」制度であるといえる。むしろ評価に係る業務量の増加の方が深刻な負担となっているのかもしれない。

Ⅳ. まとめ

今回の調査は、地方自治体における評価制度の実効性をテーマとして、日本とは対照的に地方自治体の評価制度の導入・運営について国・中央政府が中心的な役割を果たしている英国・イングランドの事例の調査を実施した。結果として、英国・イングランドのベストバリュー及びCPAの実効性の高さを確認することができた。

実効性の高さをもたらす要因について、①評価システムとしての質の高さ、②実効性を担保する制度の2面から検討してみたい。

まず、①の評価システムとしての質については、先行研究における報告やリバプールの事例からみて、対象となる地方自治体の実態を正しく反映し、その評価結果を誰もが納得できるような制度とはなっていないと考えられる。ベストバリュー及びCPAに加えられた数多くの制度変更の回数・内容から見ても評価システムとしての完成度が高いとはいえない。

次に、②実効性を担保する制度の面から検討を加えたい。まずベストバリュー及びCPAは、英国・イングランドの地方自治体全体を同じ指標で評価することにより、他都市との比較が容易にできる制度となっている。このことにより、誰もがわかりやすく、注目しやすい制度となることによって、外部からのより強い圧力がかかると考えられる。また、自治体内部で評価を行うのではなく、監査委員会による評価が実施されている。日本の制度でよく見られる第三者評価のように、必要に応じてその自治体のためにだけ集められるメンバーではなく、英国・イングランドの自治体全体を統一的に評価する機関の専門的な視点による評価が行われているのである。このことによってより一層の客観性の確保を可能としたと考えられる。さらに、評

評価結果による緩和策または中央政府からの介入など、評価結果が自治体運営に直接的な影響を及ぼすシステムであることから、自治体としても評価結果を重視せざるをえないシステムとなっている。また、その背景として、財政的な面において国・中央政府が地方自治体に対して強い権限を有していることが挙げられる。

したがって、英国・イングランドにおけるベストバリュース及びC P Aは、国・中央政府の地方自治体に対する強い権限を背景に、①わかりやすい結果を示すことによる外部からの圧力、②専門的機関での評価による客観性の確保、③評価結果による自治体運営への直接的な影響などによって、高い実効性が担保されている制度であるということができよう。

V. おわりに

本稿では、最近の英国・イングランドにおける評価制度の現状について調査報告を行った。

英国・イングランドでは、2006年10月に地方自治白書「Strong and Prosperous Communities - The Local Government」を発表した。この中で、ベストバリュース及びC P Aの見直しについても触れられている。ベストバリュースについては、その義務や基礎となる考え方は、業績評価のフレームワークの本質としてそのまま存在するが、その要素の見直しを行うこととされた。見直しの内容としては、規定上の必要要件は緩和し、これまで認識されてこなかった2つの主要な領域—市民との契約と競争原理—、より一層の市民の意見の反映や、民間部門との入札等によるより多くの競争実施に焦点を当てること、規定上のベストバリュースプランやレビューの提出は免除すること、サービス内容を決定する市民の立場を重視し、市民がサービスの提供に参画することが確実に促進できるような方法を採用すること、などが予定されている。さらに、C P Aについても、再構築することとされ、2009年から新システムへ移行される予定で、名称もC P A (Comprehensive Performance Assessment) からC A A (Comprehensive Area Assessment) に改められることとなった。新たに導入予定のC A Aは、監査委員会で検討されるが、評価の名称の中に「Area」が入っていることに示されるように、これまでの個別のサービスごとの評価ではなく、「地域」の単位や特性が注目されるシステムとなることが予定されている。例えば、サービスの改革の過程においても、自治体がパートナーとともに公共サービスの向上に努めることにも重点が置かれている。また、市民の参画の面から、市民に分かりやすい評価内容となるよう求められており、評価内容に対しても市民の経験や展望が盛り込まれることが求められ、自治体だけでなく、地域コミュニティを重視した制度となると考えられる。また、C P Aでも課題となっていた指標の簡素化も促進され、より一層地方自治体が主体となった評価制度となる見込みである。

これまでも、ベストバリュースやC P Aは、何度も内容の見直しが行われており、毎年のように内容に変更が加えられてきた。英国・イングランドの評価制度の調査で感じられることは、英国・イングランドは制度をより効果的にするためであれば、朝令暮改となることを恐れていないことである。新しい制度にあわせる側の負担の問題は、当然あるものと考えられる。しかしながら、効果に疑問を感じつつも一度定められたことへの変更がなかなか実施できない日本においては、その姿勢に学ぶところもあるのではないだろうか。また、ベストバリュースやC P Aのあり方をみると、何よりも英国・イングランドでは、日本の状況と比較して中央政府によるコントロールが大変強力なものであるといえる。ただし、その一方で、英国・イングランドにおいても地方分権の重要性が高まっており、白書の内容にもその姿勢が打ち出されている。ベストバリュースやC P Aの見直しもその流れの一つであるということもできる。

評価制度を巡る英国・イングランドの動向は、これまで述べたとおりであるが、その動向を左右する英国・イングランドの地方自治体改革やその背景である政治状況を概観しておこう¹⁵⁾。2006年5月の内閣改組を契機に、副首相府が廃止され、それまで副首相府が所掌した地方行財政に関する業務がルース・ケリー新大臣率いるコミュニティ・地方自治省に移された。これは英国・イングランドにおける地方行財政改革の大きな転機であると考えられる。副首相府が所掌していた時期には、ブレア派といわれるブレスコット副首相及びミリバンド地域社会・地方自治大臣が担当していたが、新しいルース・ケリー・コミュニティ・地方担

当大臣は、ブレア首相と対立しているとされるブラウン財務大臣派に属すると言われている。英国・イングランドにおける地方行政、特に地方財政に関しては、1993年に導入されたただ一つの地方税であるカウンスルタックスの見直しが大きな課題とされていた。カウンスルタックスの見直しを含む地方財政制度の見直しが必要であるとして、2004年7月に当時のプレスコット副首相とブラウン財務相からライオンズ卿に対して、地方財政制度の改革について諮問・委任がなされている。その際は2005年末を報告期限とされていた。さらに2005年9月にミリバンド地域社会・地方担当大臣によって、地方財政制度の改革問題に加えて、地方自治体の機能・役割のあり方についても委託調査の対象とし、報告期限が2006年末まで延長された。結論を出すには時期尚早で政治的混乱を招くという政治的判断が働いたとされる。その後ライオンズ卿は、2006年5月に中間報告を行った。この中で前述した2006年10月の地方行政白書に反映された、新たな中央地方関係の構築、まちづくりにおける地域サービスの総合化を含む地方自治体の主導的役割、地方自治体の自己責任と自己能力向上の必要性などが報告されている。しかしながら、ライオンズ卿に本来諮問されていた地方財政制度の改革については、最終報告を待たねばならず、今回の白書には反映されていない。また、中間報告の後に提出された、経済のダイナミズムを土地利用計画システムが制約すべきではないとする都市計画に関するバーカー報告（2006年12月、委員長ケート・バーカーはイングランド銀行出身のエコノミスト）などを考慮すべきとして、報告期限も、さらに2007年3月末まで延期された。もちろん、2006年10月の白書については、改革推進への意欲を見せるブレア首相の意向に基づいた内容となっているとされる。しかしながら、カウンスルタックスの見直しを含めた中央—地方の財政バランス問題は残されたままである。ブラウン財務相は、地方分権改革や、地方税制改革に対しては、強力な改革推進の立場を取るブレア首相とは異なり、慎重な姿勢であるとされる見方もあり、ブラウン財務相派とされるケリー・コミュニティ・地方自治大臣の動向、ブレア首相の去就の動向も含めて今後も方針が変更されることが大いに考えられる。評価制度の動向も、こうしたイギリスの政治状況や地方制度の改革の動きを反映していることに留意する必要がある。

日本の状況について述べると、経済産業省の発表した「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律案」では、都道府県及び市町村は国に対し、地域の特性・強みをいかした企業立地促進・地域産業活性化の「基本計画」を提出し、「頑張る地方自治体」に対しては、総務省において地方交付税の措置がなされる、とされている。また、経済産業省は、都道府県の企業誘致支援策を許認可の速さなどの総合評価によって順位付けし、公表することを明らかにした¹⁶⁾。地方自治体に対して交付税措置や順位付けを行うという手法はC P Aと共通するところがあると考えられる。「頑張る地方の応援プログラム」に対しては、全国知事会の「地方交付税に関する主張」（2006年12月8日）においても「「頑張る地方の応援プログラム」の推進にあたり、地方交付税を活用するとしても、地方交付税の補助金化につながらないよう慎重に検討すべき」とされるなど、中央政府の介入が強化されることへの警戒感が示されるなど、その捉え方は様々であると考えられる。これらの新しい動きが、英国・イングランドとは中央政府—地方自治体間の関係が異なる日本において、どの程度影響力をもつことになるのかは興味深いところである¹⁷⁾。

【注】

- 1) 総務省の調査では、2006年1月1日現在で都道府県では、鳥取県を除くすべての団体、政令指定都市の100%、中核市の87%、特例市の90%、市区の45%、町村の13%で導入済（総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成18年1月1日現在）」）。
- 2) 今回の調査は、2006年9月23日から10月4日にかけて実施。英国・スコットランドのエジンバラ、イングランドのリバプールにて、スコットランド行政庁、エジンバラ市役所、リバプール市役所を訪問、行政評価および都市再生・都市計画に関してそれぞれの担当者に対してヒヤリング調査を実施した。参加者は矢作弘、北原鉄也、能勢温、三牧直美。平成18年度大阪市立大学大学院学生海外派遣経費の助成を受けた。本稿はその調査結果の一部の報告である。なお今回の調査報告については、矢作教授及び能勢氏に多大な御協力をいただいた。改めて感謝申し上げる。
- 3) ただし、稲沢克祐によると、人事財政部門については、1992年にC C Tの対象業務として拡大されてから、5年経過

- 後もCCTとしては実施されなかった(稲沢克祐 [2006]、p182)。
- 4) ベストバリュー導入までの英国・イングランドの改革の経緯については、稲沢 [2006] 第8章などを参照した。
 - 5) 地方自治体の規模や実施している業務の内容で適用される指標の数は異なる。「大都市圏ディストリクト(大都市圏で日本の県及び市町村の機能を兼ね備えた一層制の自治体)」で廃棄物の収集・処理を行っている自治体の場合のベストバリュー指標は98項目(2005年度)。指標の内容・数は状況に応じて見直されているが、指標の数は年々減少傾向にある。
 - 6) Audit Commission [2007] 及び財団法人自治体国際化協会 [2006] を参照した。
 - 7) リバプールの議会は、90人の議員で構成されている(2007年3月現在)。議員の所属政党の編成は、自由民主党(Liberal Democrat Party) 55名(61.1%)、労働党(Labor Party) 31名(34.4%)、自由党(Liberal Party) 3名(3.3%)、緑の党(Green Party) 1名(1.1%)となっている。英国の政権党である労働党が過半数を占めておらず、また、2大政党の1つである保守党が議席を有していない。
 - 8) いずれもBBC NEWS、2007年2月22日。
 - 9) Society Guardian、2007年2月22日。
 - 10) The Aldershot News and mail、2007年2月27日。
 - 11) 指標は、7-point Likert scale が使用されている。1=disagree、7=agree
 - 12) 改善開発庁ホームページ <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=5183823>
 - 13) Local Public Service Agreement 国が重視する公共サービスについて、国と地方が個別に交渉し、達成目標などを取り決める協定。国から地方に対して、当該業務遂行に係る財源の支給や、設定された目標を達成した場合、報奨金の支給などの措置が行われる。
 - 14) 中央政府とCPAで高い評価を受けた地方自治体で構成されるフォーラム。中央政府と地方自治体が共同で地方におけるサービスのあり方について討議を行う。また、このフォーラムで、優れた自治体への裁量範囲の検討も行われる。
 - 15) 最近のイングランドの地方制度改革の動向については、政治状況を踏まえて詳細な報告を行っている内貴 [2006-2007]などを参照。
 - 16) 『朝日新聞』2007年3月7日。
 - 17) 2006年3月7日脱稿。

【参考文献】

- 安藤明 [2002] 「イギリスの地方自治の特徴と近年の二つの大改革の潮流(下)」『月刊地方自治』659号。
- 稲沢克祐 [2006] 『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい。
- 内貴滋 [2006] 「英国地方税改革の現状とその背景」『地方税』第57巻第2号。
- 内貴滋 [2006-2007] 「英国地方自治体の展望と中央集権手法(一)～(六)」『自治研究』第82巻第8号-12号、第83巻第1号-3号。
- 梅川正美・阪野智一・力久昌幸編 [2006] 『現代イギリス政治』成文堂。
- 国土交通省国土交通政策研究所 [2002] 『New Public Management—歴史的展開と基礎理論—』。
- 財団法人自治体国際化協会 [2006] 『イングランドの包括的業績評価制度』。
- 山田治徳 [2006] 「なぜ指標なのか—行政評価の実効性の向上のために「比較—改善」サイクルの活用を—」『会計検査研究』No.34。
- Audit Commission [2003] “Comprehensive Performance Assessment Scores and analysis of performance in single tier and county councils in England 2003”, Audit Commission.
- Audit Commission [2004] “Comprehensive Performance Assessment Scores and analysis of performance in single tier and county councils in England 2004”, Audit Commission.
- Audit Commission [2007] “CPA - The Harder Test Scores and analysis of performance in single tier and county councils 2006”, Audit Commission.

-
- Boyne , G. and G. Enticott [2004] 'Are the 'Poor' Different? The Internal Characteristics of Local Authorities in the Five Comprehensive Performance Assessment Groups', "*Public Money & Management*" Vol.24, No.1.
- Department for Community and Local Government [2006a] "*The Long-term evaluation of the Best Value regime : Final Report*", Department for Community and Local Government.
- Department for Community and Local Government [2006b] "*Consultation on Proposed Changes to the Delivery of Local Authority Freedoms and Flexibilities under CPA 2005*", Department for Community and Local Government.
- Wilson , J. [2004] 'Comprehensive Performance Assessment-Springboard or Dead-Weight?', "*Public Money & Management*" Vol.24, No.1.