

～ベスト・バリュー政策の真髄に触れて～

英国の挑戦に学ぶ



平成12年度札幌市海外派遣研修報告

平成12年12月

札幌市厚別区保健福祉部保護課
管理係長 長谷部英司

目 次

はじめに	1
1 英国の地方自治制度	2
2 行政改革の系譜 (サッチャーからブレアまで)	4
3 ベスト・バリューとは何か	9
4 英国と PFI	13
5 英国の自治体などを訪ねて	
(1) ニューハム	15
(2) エセックス	25
(3) プレーンツリー	28
(4) LGA と I&DeA	33
(5) ノッティンガム	38
6 英国の挑戦に学ぶ	
(1) ベスト・バリューの真髄をどう生かすか	42
(2) PFI と日本	45
7 最後 に	47
(参 考 文 献)	48

はじめに

「英国病」。閉塞感が漂う先進国病の代名詞社会病理現象である。

はじめて、この言葉を目にした「英国病の教訓」(香山健一著,1978年・PHP研究所)は、私にとってインパクトの強い著作のひとつである。

イギリスに何かしらの憧れを抱く日本人が多い。私もその一人。そんな憧れの地が、企業倒産の続出、相次ぐストライキ、そして国際収支の悪化…。暗い話題に事欠かない当時の状況に強い衝撃を覚えたものだった。

今、わが日本は「英国病」と言えるのではないだろうか。膨大な財政赤字、方向を見失って彷徨する人々・組織や政治、そして巷にあふれる閉塞感。まさに、20年前にインパクトを受けた「英国病」の症状そのものだ。

歴史家トインビーは、文明の没落期には必ず罹る病気を指摘している。繁栄を謳歌した国の衰亡には、外部の侵略ばかりではなく、社会の内部からの崩壊現象が大きく影響する。ギリシア、ローマ帝国…、然りである。歴史の必然と言えるかもしれない。

しかし、英国はこの病気を跳ね返した。サッチャー…、それに続くブレアの改革が実を結びつつある。さらに、なお果敢な挑戦を続けている。

そこには、7つの海を制覇した英国の深遠な戦略がある。行政経営を学ぶにつれて、確信にも似た思いが募っていた。今の日本の危機を乗り切るヒントがあるに違いない。そんな思いを抱きながら、札幌市の海外派遣研修制度に応募した。

Value for money*¹ , CCT*² (強制競争入札), PFI, そしてベスト・バリュー。英国を訪ねて、改革の真髄に触れることができた。

私の経験は、ほんの一部でしかない。英国の改革を語るには不十分かもしれない。しかし、語らずにはいられない。そんな旋律を私にもたらせてくれた。様々な事例に、札幌市の、ひいては日本の行財政改革に必要な”英国の知恵”を垣間見たような気がする。

このレポートは、1997年に政権に就いたブレア首相の導入したベスト・バリュー政策を主に、改革手法を紹介する。

同時に、改革の背景、斬新な手法、計画的な導入、さらには緻密なサポート体制と将来を見通した”大英帝国の戦略”の実際から、今後の行財政改革のあり方を考えてみたい。

内容が理想に及ばないかもしれない。「理想は壮大に過ぎることはない」。この言葉に免じてご容赦いただきたい。

このレポートが、少しでも改革の糧になることを願って。

平成12年12月31日



*¹ Value for money = 税金の支払に見合う価値のあること。

*² CCT = 地方自治体の一定のサービスに、民間業者との競争を義務付ける制度。競争に負けると事業は廃止される。

1 英国の地方自治制度

1 - 1 基本的な枠組み

イギリスは、“地方自治の故郷”と言われている。しかし意外にも、2000年5月に大ロンドン市（Greater London Authority）の市長が誕生するまで、公選の市長は存在しなかった。

1998年、公選制の市長やキャビネットシステム（議員内閣制）への転換など地方自治制度の近代化を目指した自治体改革白書・

「Modern Local Government In Touch with the People」が公表されている。行政の責任体制を明確にすることを目指したもの。ベスト・バリューなど矢継ぎ早の自治体改革の源泉がここにある。

大ロンドン市は、改革の重要なポイントで、公選制の市長導入の試金石となるもの。今回、訪問したエセックスでも、この白書を受けてキャビネットシステムを試行している。

さて、現在過渡期にある自治体制度を具体的に説明しよう。

自治体の形態は、委員会制（committee system）といわれる。公選でほぼ無給の議員による議会と委員会のリーダーシップのもとに、行政スタッフが行政サービスを行う自治

制度である。スタッフの長であるチーフ・エグゼクティブ（Chief Executive）は、公募制も行われている。議会により任命されるが、米国のシティ・マネジャーに近い存在である。

自治体の種類には、日本の都道府県に相当するカウンティ（county）、市町村に相当するディストリクト（district）、自治都市と言われるバラ（borough）、カウンティに属さない単一自治体のユニタリー（unitary authority）、教区に由来する小規模なパリッシュ（parish）、特定の事業を行うアドホック機関（ad hoc body）がある。

日本のように国一都道府県一市町村のようなピラミッドではなく、図表1-1のように、多様な自治制度が特徴である。

一層制もあれば、二層制もある。二層制でも日本のように県が市町村を指揮監督する関係ではなく、カウンティとディストリクトは事務の内容が明確に区分されている。

さらに、地方分権が進み独立性が強いイメージはあるが、逆に中央の統制が強い。3割自治と揶揄される日本よりさらに財政面も弱く、1割自治、2割自治と言える。法令による統制は強く、法律の上乗せや横出しの条例などは不可能である。監査、検査などの国の関与は絶大で、自治体監査機構（Audit Commission^{*3}）の監査やベスト・バリューなどが全国的に展開できる背景がここにある。

図表1-1 イギリスの主な自治体

種 類	主 な 特 徴 (代表的な都市)
カウンティ (County)	県に相当する広域的な自治体。エセックス、カンブリアなど34カウンティがある。
ディストリクト (District)	市に相当。カウンティのもとにあるが上下関係はない。大都市圏のディストリクトとしては、バーミンガムが代表例
ユニタリー (Unitary Authority)	単一自治体。代表例は、ヨーク、キングストン・シティ・ユニタリー
バラ (Borough)	自治都市という意味。ロンドンのレイシャム、カムデン、ニューハムなど。
大ロンドン市 (Greater London Authority)	ロンドン全域を管轄する新しい自治体。2000年5月に市長と議員を選挙して誕生。職員250人規模。ロンドン全体の都市計画、経済開発戦略、治安を担う。企画、計画と区の調整を担うスタッフ的な組織が特徴。

*3 Audit Commission = 1992年に設立された地方自治体の監査機関。独立性がひじょうに強い。

1 - 2 議会と行政の関係

公選市長やキャビネットシステムは一部で試行されているが、一般的な自治体は委員会制をとっている。

議会と行政の関係は、図表 1 - 2 のとおり。

住民により選出された議会（council）が、日本の議会（議決機関）と首長（執行機関）を統合した機能を有している。

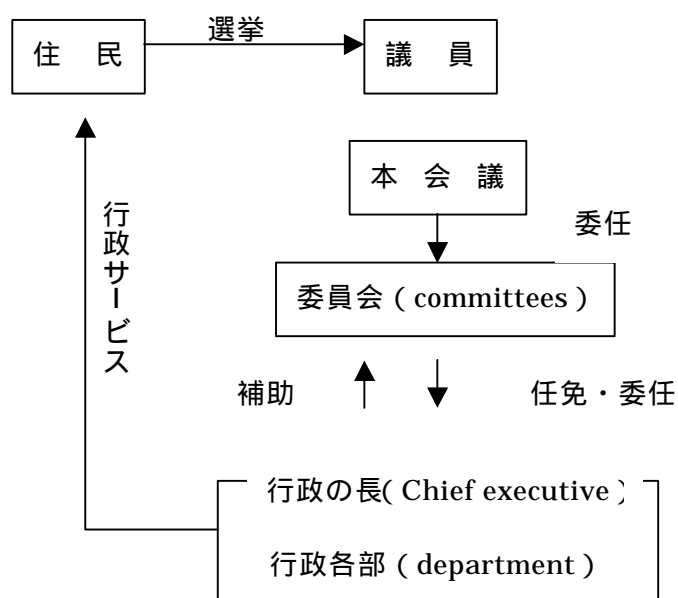
議会は、本会議の基に、委員会の総合調整を行う政策・資源委員会（policy & resource committee）や教育、社会サービス、開発、環境、住宅などのサービス委員会がおかれ議会の権限の多くが委任される。

議員は、他に職業を有しているのが通常。このため、委員会などは夜間に開催されている。今回、訪問したニューハム、エセックスではすべて午後 7 時過ぎや休日の開催であり、ひじょうに印象的であった。

行政組織は、Chief Executive と呼ばれる責任者の下に、部、課が組織される。行政組織と委員会は密接な連携を持っており、議会の決定事項を忠実に執行する組織である。

全く独自性が無いわけではなく、自治体に

図表 1 - 2 議会と行政の関係

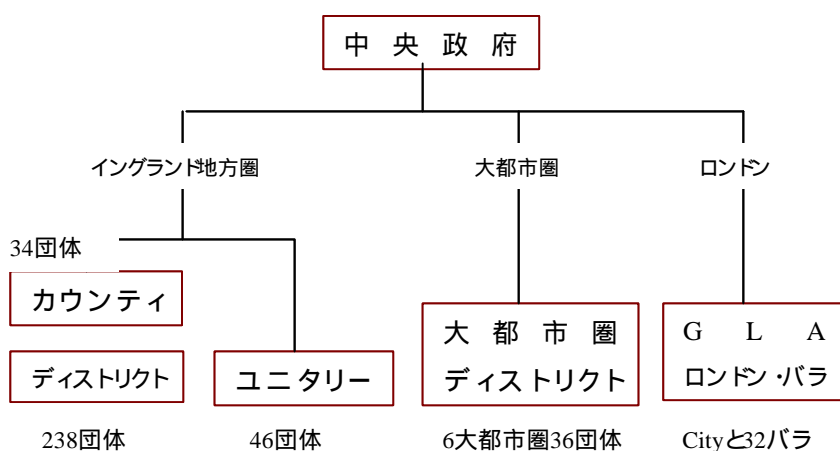


よっては多くの権限を委任し、行政が主導権をとる場合もある。

いずれにしても議会と行政の長とは、“協議”を基本に双方が協力し合う関係と言える。こうした仕組みが、後述するベスト・バリュウ政策における議員の役割に大きな影響を与えている。

この地方議会と図表 1 - 3 のような多様な自治体がイギリスの地方制度の大きな特徴である。

図表 1 - 3 英国の自治体制度



以上の図表は、「英米の地方行政における政策評価の新しい潮流」H11.8 東京都、「イギリスの地方政府」（大塚祚保著・98.10）を参考に作成

2 行政改革の系譜

(サッチャーからブレアまで)

2 - 1 サッチャー政権前期

「もっと支出し、もっと借りろ。」1979年、サッチャーが政権に就いた時に、渦巻いていた政府内外の声だった。

「増大する公共支出がなぜ民間支出より善なのか。」サッチャーが抱いた素朴な疑問。徹底した公共支出の削減、公務員の大幅な削減という政策で彼女なりの答えを出した。

サッチャーの改革は、官僚制の非効率性、財政の肥大化、経済パフォーマンスの悪化などによる財政赤字への危機感からはじまった。現在の日本と重なる部分が多い。

悪化の原因として、説明責任=アカウンタビリティの欠如を指摘すると共に、徹底した競争原理の導入に特徴がある。自由・公正・効率を支柱とする「小さな政府」を目指したものと言えよう。

イギリスの改革は、1980年代のFMI (Financial Management Initiative) という手法に始まった。これは、中央省庁のマネジャーに、目標を設定してコストと責任を明確

にすることを課したもので、トップマネジメントシステム、予算権限の分散化、業績評価の3つに特徴がある。

しかし組織に浸透せず不成功に終わった。トップレベルからサポートされず、政府を一つのものとして扱うには余りにも大きすぎたことが失敗の原因と考えた。

ここから、権限委譲や政策部門と実施部門を分離するという方向につながったと言える。

この時期に注目される施策が、強制競争入札 (compulsory competitive tendering)。地方自治体の一定のサービスに、民間業者との競争を義務付ける制度である。

例えば、清掃事業などで、民間企業と同列に入札に参加し、敗れば清掃の事業部門は廃止という厳しいもの。現業部門から次第にスタッフ部門へと拡大されていった。

バリュー・フォー・マネー (value for money) 税金の支払に見合う価値を追求した政権の強い姿勢を象徴した制度と言えよう。

2 - 2 サッチャー政権後期とその後

(The Next Step)

1990年代の改革の手法は、(1)エージェンシー化、(2)PFI (Private Finance Initiative)、(3)市民憲章 (Citizen's Charter) の3つに整理できる。

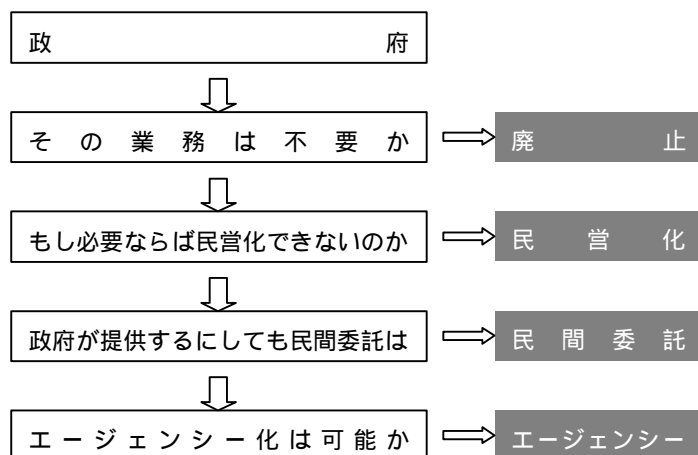
TNS(The Next Step)の基本原則は、次の3つである。

- 廃止できないか
- 民営化できないか
- 外部委託できないか

(エージェンシー化)

エージェンシーとは、日本の独立行政法人の基になった制度。その趣旨は、政府の執行機能を独立した政府機関に委譲することにあ

図表 2 - 1 エージェンシー化のアプローチ



る。民営化の次善の策と位置づける。

目標達成方法の評価・選択が独立して決定できる 機関内部の指導者・責任者を決定できる、行政における顧客の概念を導入しているの3点がその特徴である。

刑務所庁，高速道路庁，特許庁，国立統計庁など100を超えるエージェンシーが設立されている。

業務の計画には目標設定や定量的な業績測定と報告を義務づけている。例えば，刑務所庁は「重罪犯の脱獄をゼロにする」など具体的で，所管の大臣はもとより議会への報告義務を課して，アカウンタビリティを果たしている。

(P F I)

P F Iはイギリスで発祥しているが一口で言うと社会資本整備において，インフラや公共施設を政府が購入するのではなく，最終的に生み出されるサービスを購入するシステムと言える。

公共サービスの提供に，「民間の専門性，創造性，管理能力を最大限に活用する」，「民間が設計，建設，資金調達，運営管理を行う」，「公共はそこから生ずるサービスを購入する」，「公共部門はプロジェクトの計画策定に特化する」ことに集約できる。計画立案が政

府に残ることから，民営化とは異なる。

(市民憲章)

1991年導入した「市民憲章 (Citizen's Charter)」は，政府が提供するサービスの水準や質を国民に約束する制度である。

地方自治体にも広がりを見せ 運輸 教育，健康など様々な公共サービスにも及んでいる。約束するサービス水準や質は数値で示され，目標を管理する点で行政評価と言える制度である。事前に約束した数値目標の達成度をモニタリングして，結果を公表することは，ベンチマークと同じである。しかし，行政と市民の共有した目標ではなく，行政の市民に対する約束である点が異なっている。

以上のとおりサッチャー政権などが執ったイギリスの改革手法をまとめたが，

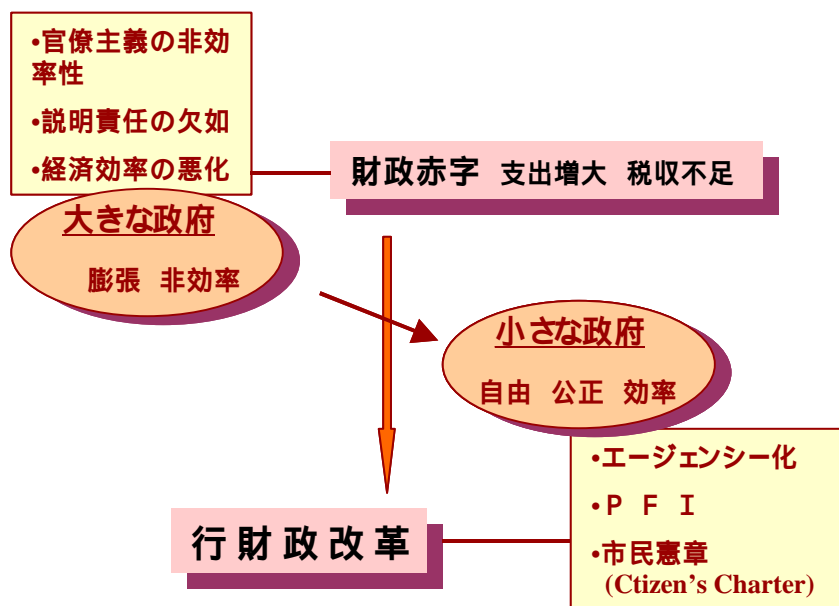
- 民間活力の利用
- 競争原理の導入

の2つが基本的なベースとなっている。

民営化，民間委託の可能性を探り，エージェンシー化，P F Iへと徹底した効率化が大きな柱になっている。

市民憲章など市民サービスの質の重視も取り入れながらの改革をすすめ，大きな成果をもたらしている。

図表2 - 2 サッチャー政権の背景と目指したもの



サッチャーは、1990年に辞任するまでの10年余り、イギリスの行財政改革に与えた影響は計り知れない。

その遺産は、エージェンシー制度、PFIなど世界で評価される改革手法に結実している。

自治体にとって不評だった強制競争入札制度も効率性向上に果たした役割は大きい。

と同時に、多くの問題も提起した。効率性重視が品質面での低下を招いたと言われる。今回の研修で先進国とは思えない英国鉄道の恒常的な列車の遅れを体験した。これは、効率性重視の余り、細分化しすぎた鉄道会社の連携のなさを指摘する声が強い。

こうした反省から品質も重視したブレア政権のベスト・バリュー政策に結びついたと言われている。

いずれにしてもサッチャリズムは、今日の英国の“再興”をもたらした。そう言っても過言ではない。功績は誰も否定できず、今なお英国流の改革手法に思想は息づいている。

2 - 3 ブレア政権ーとベスト・バリュー

1997年、若きブレア党首に率いられた労働党が18年ぶり総選挙に勝利した。

ブレア政権の地方制度改革の動きは急である。改革の支柱となる白書・「Modern Local Government In Touch with the People」の序文には要約すると図表2 - 4のようなことが述べられている。

さて、この白書には、次の4つのキーワードが含まれている。

図表2 - 3 「Modern Local Government In Touch with the People」の要約

自治体の改革は、品質の高い行政サービスを人々に供給するためにある。地方自治体を近代化する我々の課題は、ビジョンと指導力をもって、身近なところで、様々な課題に対処できることが重要である。我々の目的達成へ貢献し、行政の品質を高めるために、他の自治体、民間、市民とのパートナーシップを進めなければならない。

このため地方自治体は、古い習慣と態度を改革する必要がある。国内では、多くの地方自治体が既に新しく創造的な評価手法を採用した。大切なことは、地方自治体中の文化の基本的なシフトが不可欠である。地方自治体が外の変化に敏感であること。これにより、地方自治体がいたる所で人々の幸福に、人々の権利に貢献させるだろう。

新しい体制は、共同体のリーダーにより一層適合した地方自治の方法を開くだろう。議員の役割、キャビネットシステム、直接選出される経営者市長、地方選挙のための革新的な取り組みを十分に試しながら、地方の民主主義は改良されるだろう。

評価指標と効率測定にリンクされ、最も良い値を得る地方自治体、そして、良い地方のサービスを開始するために一生懸命働いている人々は感謝に値する。我々は、十分動機づけられた人々とよく訓練されたスタッフの正しい仕事を応援する。

この白書は、変化の道筋の1ステップにすぎない。地方自治体は、多くの変革への課題を持ちながら、地方のレベルで何がそれらの領域に最もよく適合できるかを既に計算し始めている。我々はこの過程が続いて、成長して欲しい。こうした変化を捉え、あらゆる自治体はその役割を果たして近代化を成し遂げたとき、勝利は、わが国の人々にもたらされるであろう。

- 権限委譲
- パートナーシップ
- 組織文化のシフト
- ベスト・バリュー

「身近なところで、様々な課題に対処できる」。日本よりもさらに中央集権的な自治制度にある英国もやはり権限委譲が地方自治の課題で、分権の世界的な潮流を示している。

PFI は、パートナーシップのひとつの形と言える。イギリスの資料には必ずと言ってよいほど「Consult(協議)」という言葉が登場する。これがパートナーシップ推進のもとになっている。

組織文化のシフトは、日本の国や自治体でも最大の課題だが、イギリスでもやはり同じ悩みを抱えている。

ベスト・バリューは、今回の最大のテーマであるが、イギリスの国や自治体の並々ならぬ決意を感じさせられるものがある。

これらを受けた改革は矢継ぎ早である。

まず、スコットランドに議会を創設。これは単なる地方議会ではなく、スコットランドの国会に等しい。

大ロンドン市の復活と公選の市長制は、地方分権改革を象徴している。地方自治体のキャビネットシステム、地域開発公社など改革例は数多い。

ベスト・バリュー政策もこれら一連の地方分権改革のひとつである。

内容は、この報告のポイントであり後述するが、ブレアの改革は、英国の地方分権改革とも言えそうだ。

ベスト・バリュー政策は、2000年4月に本格導入され、制度そのものの評価はこれから。しかし、サッチャーにはじまる英国の行財政改革の系譜を受け継ぎ、成功への期待は

大きい。

次章から、ベスト・バリューの基本的な枠組み、パイロット自治体での実際を踏まえながらその可能性を明らかにしていきたい。



長い歴史を刻む国会議事堂

2 - 5 イギリスの行財政改革の系譜(参考)

	改 革 の 方 法	説 明
1979年	保守党・サッチャー政権の誕生	「大きな政府」から「小さな政府」への転換。市場競争原理の導入
1980年	CCT(強制競争入札)の導入 建物のメンテナンス,道路管理 など	地方自治体の一定のサービスに,民間業者との競争を義務付ける。自治体がサービスを継続するためには,入札の参加主体として現業サービスの供給機構(DLO/DSO)を設置。
1982年	FMI (Financial Management Initiative)	中央省庁のマネジャーに,目標を設定してコストと責任を明確にすることを課したもので,トップマネジメントシステム,予算権限の分散化,業績評価の3つが特徴。
1988年	NEXT STEP エージェンシー化の誕生 CCT(強制競争入札)の対象拡大 ゴミ収集,道路整備,給食, ケアサービスなど	TNS(THE Next Step)の基本原則(1)廃止できないか(2)民営化できないか(3)外部委託できないか。 まず,民営化の可能性,委託を探り,独立行政機関・エージェンシー化を考える。エージェンシーに向かないものは,行政の直営で残ることに。 (ほとんどの現業部門を対象)
1991年	「市民憲章(Citizen's Charter)」の導入 (1991年から保守党・メジャー政権)	提供するサービスの水準や質を国民に約束する制度。運輸,教育,健康など様々な公共サービスにも及ぶ。約束するサービス水準や質は数値で示す。目標を管理する点で行政評価と言える。行政の市民に対する約束。
1992年	PFIの誕生 (Private Finance Initiative) CCT(強制競争入札)の対象拡大	社会資本整備において,インフラや公共施設を政府が購入するのではなく,最終的に生み出されるサービスを購入するシステム。「民間の専門性,創造性,管理能力を最大限に活用する」,「民間が設計,建設,資金調達,運営管理を行う」,「公共はそこから生ずるサービスを購入する」,「公共部門はプロジェクトの計画策定に特化する」。 財務や専門性の高い分野にも拡大
1992年	自治体監査機構(Audit Commission)を設立	有効性,効率性,経済性などを監査し,公表する。また,自治体のランク付け=全国共通の業績指標を設定し,公表
1997年	CCTの廃止 労働党・ベストバリューの導入を公約(ブレア政権の誕生)	住民満足を最大限に尊重する姿勢を示す。「効率性+品質」を重視。
1998年	ベスト・バリューパイロット事業	CCTの強制がコスト面での貢献は大きかったが質の低下を招いたとして導入。業績指標をツールに事業の効率性,有効性,経済性ととも質の最大化を目指す。37自治体で試行を開始。
2000年	ベスト・バリュー・パフォーマンス・プランがスタート 大ロンドン市の復活,市長選挙の実施	イングランド,ウェールズ内のすべての地方自治体で導入(小規模自治体を除く) ロンドンの公選市長制のほか,パイロット自治体におけるキャビネットシステムの試行。

各種資料から作成