



という流れで実施される。

自治体のより質の高いサービスが人々の生活を豊かにする。地方自治体はその提供の義務を負っているという考えが底流にある。

中でも、現状から向う5年にわたるサービスの基本的な改善見通しを明らかにするレビューが重要な要素となる。

レビューには、次の4つのC、「挑戦,比較,協議,競争」の視点で評価を行うことが求められている。

図表3-2 4つのC's

- サービス供給がどのような手段で、どのような理由で行われるかを評価すること (Challenge=チャレンジ性)
- 他の自治体などとのサービスを比較すること (Compare=客観的な比較)
- サービスの改善について納税者、サービス提供者、民間企業などと協議すること (Consult=協議)
- 効率的で有効なサービスを提供するため競争を行うこと (Compete=競争)

監査と点検を行う外部の監査機関は、これらの結果が正確であることを保証する。そのため、すべての地方のサービスについて定期的な点検や客観的で独立した監査を行う。

そして、自治体の重大な失敗や不作為には、政府は迅速に是正に介入する。政策の実効性を政府が強制的に担保していることが特徴である。

### 3-3 「Best Value Performance Plan」

将来のあるべき姿は、「ベスト・バリュー・パフォーマンス・プラン」として公表される。

これは、毎年3月31日までに策定し、公表が義務付けられている。2000年3月にはじめてプランが各自治体から公表されている。

計画は、

- (1) 自治体の理想的な将来像と達成に向けての戦略ビジョン
- (2) 行政サービスの現状(指標を用いて分析し、過去及び他自治体と比較する)
- (3) 効率的なサービス改善のプラン
- (4) サービス達成目標

などが盛り込まれている。

計画のサービス達成目標は、具体的な指標で示される。この業績指標は、政府が決めたBVPI(Best Value Performance Indicator)と自治体監査機構(Audit Commission)が示すACPI、それぞれの自治体が独自に設定するもの3種類がある(図表3-3)。

業績指標を中央が強制的に決めているのが特徴で、同じ指標で自治体間の比較ができるため、中央主導の決め方の是非は別にして市民に分かりやすいシステムである。

図表3-3 2000年度の指標数

	BVPI	AUPI	計
ロンドン・バラ、ユニタリー自治体など	125	54	179
カウンティ	103	33	136
ディストリクト	67	26	93

出典 Best Value and Audit Commission  
Performance Indicators for 2001/2002

### 3-4 履行への担保 政府の介入

監査は、Audit Commissionや消防、警察、補助金、教育などの監査部門が個別に実施するが、調整機関を設置してベスト・バリューとの調整が図られる。

特に注目されるのは、サービス計画の達成に失敗した場合、政府の介入が行われること。

介入の基準は、「Protocol on Intervention Powers」(DTER, 1999.9)に決められているが主な点は以下のとおりである。

手続きやプロセスでの介入の基準は、

- ベスト・バリューの必要事項を満たしていない、
- 法律やガイダンスに違反、目標の設定に不適切な点がある
- 実績の情報に誤りがある

など。

また、サービスの失敗で、

- 全国的な到達基準に達していない
- サービスコストが著しく高い
- サービス向上に失敗している
- 監査に対する十分な改善を怠った

などを明示している。

次に介入の方法であるが、

- 計画を改正させる
- 指定された手続に従ってレビューをやり直させる
- コンサルタントへ相談を受けさせる
- サービス提供を強制競争入札に付す
- サービス提供を別のプロバイダへ委譲させる

を挙げている。

2000年4月にスタートしたばかりで介入の具体的な事例はまだない。

この介入にもパートナーシップの考え方が貫かれており、「Protocol on Intervention Powers」には、今回訪問したLGA（地方自治協会、詳細は33ページ参照）と政府の協力がうたわれている。

具体的には、ベスト・バリューにかかる情報は事前にLGAに提供される。相互の情報を交換するほか、不完全なベスト・バリュー計画、サービスの品質の改善について、LGAやI & DeA（自治体が設置するシンクタンク、詳細は35ページ参照）がアドバイスやサポートの提供を行う。LGAが単なる要請や研究機関ではなく、積極的に品質改善へ貢献していく機関と位置づけられている。

### 3 - 4 ベスト・バリューは

#### 総合マネジメントシステム

ベスト・バリューは、前述のフレームワークで説明したとおり、地域内の住民の生活を向上させ、民間企業が活力ある活動ができる環境を作り出すことにある。

このため、その将来の理想像を描くことが必要である。指標と言う客観的なデータをもとに地域の強み、弱みを明らかにすること、将来のあるべき姿を数値目標で示すこと、それを毎年、市民にさらし、協議する（直接の意見や市民満足調査、議会の関与など）ことが出発点になる。

まさに、「Performance Measurement<sup>\*5</sup>」の流れを引くシステムである。と同時に、単なる評価ではなく、地域の理想を実現する戦略を確立して、実施する総合的なマネジメントシステムと言える。

\*5 Performance Measurement=成果重視の評価手法。政策、事業により実際どのような効果もたらされたかに力点をおいて評価する。

【参考 パイロット事業の中間報告・「Improving Local Public Services Interim Evaluation of the Best Value Pilot Program」】

環境交通地域省が、ベスト・バリューを本格導入する前、97年秋に37自治体を選定し、2年間のパイロット事業を実施した。パイロット自治体の多くは、ベスト・バリューが予期していたより挑戦的な事業であることを認識。同時に、長期的、継続的なサービスの向上・改善をもたらす可能性を示唆した。その問題点や課題を整理した中間報告を紹介しよう。

実施上の留意点として

- サービスの改善には、コミュニティに対応したアプローチが重要であること
- 部局の横断的な取り組みが重要であること
- 継続的なサービス改善を追及するスタッフの育成が一番大切であること

を指摘している。

問題点としては、

- コストを定量化することが難しいこと
- 実施に相当の時間、コスト、人材の投入が必要であること
- 業績評価と計画への企業のアプローチを参考にすべきこと

としている。

また、「Challenge」「Compare」「Consult」「Compete」の4つの要素については、

- （挑戦）サービスに応じた組織の変革が必要。形式的な評価になる危険性があること。
- （比較）内部や外部とのベンチマークの大切さを認識。しかし、対象の方法や目的が異なり比較が容易でないこと、時間と資源の投入が大きいこと。
- （協議）外部や内部の意見の積極的な活用が重要であること。
- （競争）民間との競争により大きな改善の機会が得られること

などを認識している。

さらに、業績評価と計画では、

- 計画が改善のための主要な作用要因となること。
- 自治体の指標は不十分で指標の比較データの不足、つぎはぎだらけの状況であること。
- 制度の実施にあたって多くの改良が必要であること
- 組織の具体的なニーズに合うように調整された実用的なサポートを提供すること
- ツールとテクニックについての一般情報を提供すること
- 組織の文化的な変化をサポートが必要であること

など、問題点が少なくない。

日本の行政評価と共通した課題も多い。今後、解決しなければならない問題を残したまま、2000年4月から本格スタートしたと言える。しかし、事前の課題や分析を通して、ベスト・バリューの有効性をしっかり評価していること、後述するLGA（地方自治体協会）、I&DeA（LGAを母体とするシンクタンク）によるサポート体制を構築するなど、是が非でも制度を定着させよという英国の姿勢が印象深い。

#### 4 英国とPFI

イギリスのPFIの基本は、民間へのリスクの移転とサービスの購入という特徴がある。契約の種類として主なものは、次の4つである(図表4-1)。

これは、民間がどこまでするかということを示している。

イギリスの地方自治体が行う形態は、設計・建設・資金調達・運営と民間企業に多くのリスクが移転するDBFO型を基本としている(政府の方針)。



PFIの代表例 = ヒースロー・エクスプレス

図表4-1 PFIの形態

民間が分担する役割	形態(英語略号)
設計・建設・資金調達・運営	Design Build Finance and Operate(DBFO)
設計・建設・経営・資金調達	Design Construct Manage and Finance(DCMF)
建設・所有・運営	Build Own and Operate(BOO)
建設・所有・運営・譲渡	Build Own Operate and Transfer(BOOT)

また、PFI手法は、図表4-2のとおり整理できる。

イギリスに到着時に乗ったヒースロー・エクスプレス(ヒースロー空港～ロンドン)や今回訪問したノッティンガムのライトレール(路面電車)はジョイントベンチャー型の代表例である。

PFIとは、公共の債務を縮小して公共資本の民間所有を促すことが本質にある。効率性

を追求し、リスクを管理し、責任体制を明確にして、公共主導の事業手法を民間主導に改めることにある。

この点、アウトソーシングが、「公共がサービスの仕様を決めて、公共資金から支払を受ける仕組み」であるのに対して、PFIは「設計、建設、資金調達、管理や運営まで可能な限り民間にゆだねる」ことに根本的な違いがある。

アウトソーシングがコスト削減を主目的にしているのに対して、PFIはコスト削減や効率性、民間のノウハウを活用した質的な拡充、資金調達の多様化などが期待できる。

PFIの特徴は、施設を購入することではない。サービスを購入することとされている。

訪問先のライトレール(路面電車)で言えば、電車とレールそのものではなく、「市民を短時間に目的地に輸送する」というサービスを購入することになる。

図表4-2 PFIの類型と特徴

類 型	特 徴	事 例
公共サービス提供型	設計、建設、資金調達、運営を民間セクターに託す。契約期間中、公共セクターは利用料(影の料金 = Shadow Toll)を支払、サービスの提供を受ける。	道路、刑務所、学校、病院、庁舎など
自 立 型	公共は、事業許可と計画などに関与。民間事業者は、利用料のみで事業をまかなう。	有料橋、博物館、駐車場など
ジョイントベンチャー型	公共からの補助を受けて、民間セクターが建設、運営を行う。	英仏海峡トンネル連絡鉄道などの鉄道事業、都市開発プロジェクトなど。

また、そのサービス水準や質は、「運行は何回」ではなく、「乗客の停留所での待ち時間は10分以内」などサービスの結果を重視しているのが特徴だ。

概して日本は釘ひとつの仕様まで決めている。PFIの特徴は、性能を求めることにあると言える。

このため、契約にはサービスの水準を明記したアウトプット仕様書が最大のポイントである。

こうしたPFIにも問題は少なくない。多くの企業が複合して関わるが多く、調整に手間取ること。また、総合的なマネジメントが欠ける恐れがあることだ。

今日の英国の鉄道が麻痺しているのは、鉄道の所有会社、運行会社、貨物会社などが多数の企業が存在して総合マネジメントを担う機関がない。それが麻痺を大きくしていると言われている。英国鉄道は、PFIではないがその例が問題点を如実に示している。

こうした問題点は、労働党のブレア政権が発足した1997年、ベイツレポートが指摘。大蔵省に設置したタスクフォースが、問題解消のため技術指導などを積極的に行っている。

PFIのマニュアル作成、相談、PFI図書館の設置、インターネットでの情報提供、研修などのサポート活動など多彩である。単に導入を決めるだけではなく、円滑に進むようサポート機能を充実するのが何に付けても英国流と言えそうだ。

ところで、地方自治体でのPFI導入の歴史は浅い。1997年の地方自治法改正により道が開かれた。自治体の場合、タスクフォースの設置した「評価チーム（Project Review Group）」の承認を受けることが前提である。

1999年末、英国全体で90前後の事業が承

認を受けている。今回訪問のノッティンガムはその草分け的な重要事業のひとつ。自治体の例は、まだまだ少ない。年間6～7千億円と言われる全国の投資額の約4%に過ぎない。英国のPFIも未完成の手法である。PFIの数だけ考え方がありと言われる。

今回訪問したPFIの事例は、ノッティンガムのライト・レール(路面電車)。数少ない地方自治体での代表例である。

現在建設中であり、運営の効率性などは検証できないが、計画から契約、そして資金調達やリスク負担など、PFIのポイントを明らかにしたい。



公共交通機関が発達したロンドン。しかし、老朽化施設の更新が今後の課題