

5 英国の自治体などを訪ねて

5 - 1 ニューハムのベスト・バリュー

(1) ニューハムの概要

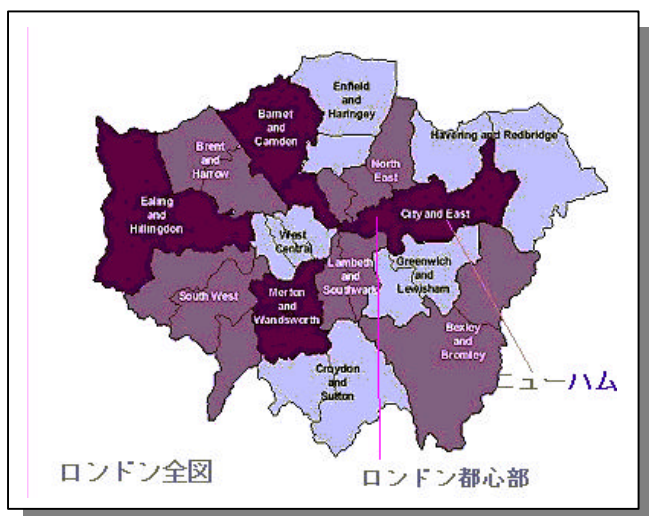
ニューハム (Newham) は、ロンドンの東に位置する Borough と呼ばれる自治体である。

人口は 228 千人、約 9 万 1 千世帯 (1998 年)。ロンドンの中では、失業率が高いのが特徴である。(1998 年で 15.3%。ロンドン平均は 9.1%)

これは、住宅費が比較的低廉であり、経済基盤の弱い少数民族の割合が高いことに起因しているように思われる (少数民族は、ロンドン平均が 24.9% であるのに対して 52% を超えている = 1999 年)。

したがって、保険、所得、住宅環境、雇用を総合した貧しさの指数で言えば、全国で下から 2 番目の位置にある。

しかし、移民が多いことは、人口の年齢構成が若いことにつながっている。20 歳以下の市民が 31%、30 歳以下では 47% と若く、まちを歩いていても活気が感じられる。



(2) 改革の背景

ニューハムは、船荷の積み下ろしを行うド

ックや鉄道労働者の住む街であったが、1980 年代以降相次ぐ企業の閉鎖により深刻な失業など雇用問題を抱えることになった。

6 年ぐらい前までは、毎年サービスのカットを繰り返すのが常態。もはや小手先の改革ではどうしようもない状況に追い込まれた。どこか日本の現状を髣髴させるものがある。

当時の財政部長 (現在のチーフ・エグゼクティブ = 行政の長) は、財政の安定化が先決と考えた。このため、予算の大幅な見直しを行い、毎年のマイナスシーリングなどはやめ、1 年のうちに大幅な事業の廃止などを断行した。主要なサービスには手を入れることなく、大胆なカットを実施。それとともに全体を見通したマネジメントの必要性を感じ、パフォーマンス・インジケータ (業績指標) の導入を行った。

政府がベスト・バリューを言い出す前にすでにニューハムでは、業績評価を導入している。数年前から既にサービスのパフォーマンス向上や他に振り向けられる予算の 5% 調達を目標に取り組みを進めていた。ベスト・バリューを取り入れる素地がすでにあったということ強調していた。

また、同地は伝統的に労働党が強く、60 人すべての議員が同党で占める。本来、改革のインセンティブが働かない環境ではあるが、改革のカルチャーが大きく育っていたのが成功の要因である。

(3) ニューハムのベスト・バリュー

さて、ニューハムはどのようにベスト・バリューを組み立てたのであろうか？

まず、次の 3 つを出発点に決定している。

- 共通のビジョンとカルチャーを作ること
- できるだけ IT を活用すること
- 住民の意見を聞くこと

マネージャーに権限委譲し、新しい業績マネジメントのカルチャーを醸成した。すなわち業績を指標化し、実施し、結果をモニターし、チェックするシステムづくりを行った。

まさに、行政評価をマネジメントに取り入れたシステムである。

初年度の取り組みとして、子供、高齢者、税、交通、住宅、IT など 27（うち 4 つは 97 年にテストケースとして実施済）のジャンルに分けて、それぞれについて開発チームが次のような問いかけからはじめた。

- 今、どのようなサービスをしているのか？ サービスをどのように向上させるのか、また、それにはいくらかかるのか？
- 市民のニーズがあるのか？
- サービスは他と比べて何が優れているのか？
- サービスのメリットは、他の手段では得られないのか？
- 自治体以外でもっと品質が高く、安価に提供できないのか？
- できるとすればどのように、いくらでできるのか？
- もっと市民の満足を高めることができるのか、それにはいくらかかるのか？
- コストを少なくして同じ満足を得られないのか？
- 我々が提供すべきサービスなのか？

そして、サービスごとに、要約、主要な成果の分析、将来の活動についての方向、品質、コスト、市民満足及び市民満足に対する指標と改善目標、実行計画、結論で構成する詳細な基礎評価報告書を作成する。

この報告書は、議会の委員会に提出し、報



中世の教会をイメージさせるニューハムの庁舎

告される。これは向う 5 年間を見直し計画となる。

開発チームは、サービス分野ごとに 10 名程度。サービス分野以外の職員も若干加えて、新しいインパクトを期待しながら作業を行った。これは通常業務をこなしながらのプロジェクトチーム制をとった。

具体的には、評価調書(21 ページ・資料 5 - 1 参照)を記述しながら、評価内容をまとめて報告書を作成する。評価調書そのものをベスト・バリュー・レビューに要約して落とし込んでいく作業を行う。この作業で、あらゆる角度からサービスの現状、課題、市民の反応、改善の方法などが浮き彫りにされていくシステムである。

調書の基本は、日本の事務事業評価調書に類似した点が多い。しかし、最も異なる点は、記述項目がひじょうに多彩でかつ多角的な検討を行っていることである。また、「評価表は、単なるツールだ。基本はチームが組み立てること、それを整理するに過ぎない」となぜ評価表のことを聞くのか怪訝そうであった。

例えば、市民満足でも、コミュニティ（納税者の視点）の満足、顧客（利用者）の満足に分けて捉えていること、協議という考え方がここでも生かされており、納税者、利用者、職員の満足や提案・意見を取り入れることを基本としていること、サービスの代替手段や

供給者がないかなど、まさに、単なる評価というよりも、現状分析、課題の抽出、解決方法、代替手段の検討、サービスの供給計画と政策の立案過程を思わせるものである。

また、政策評価、施策評価、事業評価のレベルで分類すれば、政策評価レベルの業績評価手法と言える。

このように、実際のシステムの事例を見て、ベスト・バリューは、単なる評価システムではないことが理解できた。サッチャー政権の強制競争入札やエージェンシー化の系譜を引き継ぎつつ、品質を重視し、計画・予算ともリンクを強めた総合マネジメントシステムである旨、認識を深めたところである。

対応したマネージャーのお話では、パイロット事業でもかなりの時間、労力を投入しているということであり、組織内に根づかせるための苦労は容易でないことが想像できた。

このため、マニュアルを充実させていること、また、1年目は、サービスそのものに焦点を当てて洗い出しを行ったこと、2年目の事業では大きなテーマ(例えば教育など)で、施策の横の連携をとり、評価方法についてシンクタンクと契約してアドバイスを受けながら円滑な評価に努めたそうである。3年目は、基本目標をコストの5%削減、品質の10%向上を基本目標に実施して現在に至っている。

一足飛びに大きな効果を狙わず、3年計画で現在のレベルを作り上げた点で、日本の行政評価の導入方法で示唆を受けることが少なくない。また、PFIをはじめベスト・バリュー導入にかかる国のバックアップ体制に感じたことであるが、大きな制度改革にあっては、制度設計そのものはもちろん大切であるが、しっかりとしたサポートシステムを構築していくことが求められ、日本における行政評価

ブームに欠けている点を思い知らされた。

以上の結果で、浮かせた財源をもとに、最初、IT分野に700万ポンド(11億5千万円)を投資、以降毎年50万ポンドを追加投資することを決めた。まず、サービスの問い合わせは、一ヶ所で住むコールセンターを設け、同時に住民の手続きが一ヶ所で済むようにした。また、地域のローカルサービスセンターを設置し、市民の声を吸収するシステムをつくっている。

2010年までに、「すべての住民がニューハムに住み、働きたい場所として選択すること」、これが我々の目標であると述べていた。

(3) 協議の具体的な方法

彼らの言葉によく協議という言葉が登場する。具体的な方法を尋ねてみた。

(2010年イベント)毎年実施する行事であるが、500人の住民を招待して、具体的なニューハムの課題は何か、何を欲しているのかを聞いて、意見を述べ合う集会を実施し、何をすべきなのかについて投票も行う。今年のテーマで、最も重視すべき点は、「犯罪」「環境」が挙げられている。

(住民調査)毎年、インタビューにより住民の意向調査を行う。母数は1000人。これ以外の各サービス部門では独自の調査を行う。サービス評価も併せて実施する。(23ページ・資料5-2参照)

(リスニングデイ)議員と職員、150人余りが地域を分けて1日ストリートを歩き直接住民の意見を聞く、年2回実施する。これらの成果は報告書にまとめ、職員が活用する。

(24 ページ・資料 5 - 3 参照)

(ユーザーフォーラム) サービスごとに地域住民を招いて、サービスについて直接質問する。

なお、将来的には近隣のバラと連携して、ローカルエリアフォーラムといて、意思決定に参加してもらう方法を模索している。

以上、ベスト・バリューの大枠と具合的な協議方法を説明したが、職員参加によるプロジェクトチーム型のシステムであること、マネージャーへの権限委譲を進めて、各サービス部門が主体的に行動できること、我々は評価システムそのものを IT 化することに目先が行っているが、まず、サービスの品質向上に IT 技術を活用していることなどが特筆される。

(4) ベスト・バリュー・パフォーマンスプラン

ベスト・バリューを具体化するための計画が、「Best Value Performance Plan」である。

自治体の仕事を市民に理解してもらうとともに、市民、NPO、企業とのパートナーシップを促進すること、今後、毎年地方の目標と全国の目標を見ながら、他自治体と比較して約束したことをチェックすること、5年先の

将来を見据えて昨年を振り返り、そしてもっとも価値の高いサービスを提供しているかを評価することを目的にこの計画を策定している。

政府の目標より、2、3年先早く達成することを宣言しており、ニューハムの意気込みを感じさせる。

計画の具体的な構成は、前文、要約、計画の主要テーマ、ビジョン、ベスト・バリューとは何か、そのアプローチ、ベスト・バリュー・レビュー（見直しの具体的な方向）、詳細のサービスの説明、財政・予算・効率化へのアプローチ、指標など計画策定の資料である。

計画の趣旨は、前文に書いてある「この計画は、私達の優先事項をあなたに示し、私達はどれほど改善し、どのように業績を測定するか、また、現状の課題は何かを具体的な数値で公表して、将来どのようにサービスを提供するかを計画するのもの」という説明が端的に示している。

また、3年間で5パーセントのコスト削減、10パーセントのサービス品質レベルの改善を宣言している。品質を重視してはいるが、効率性の向上も決して忘れてはいない。

市民との対話の中で設定したニューハムの課題は、次の6つとしている。

- I. ニューハムはクリーンではない（道路の汚れなど）
- II. 犯罪と安全への懸念
- III. 交通渋滞
- IV. 若い人々の学校生活の充実
- V. 新しい起業の支援
- VI. 公共交通の充実



ベスト・バリュー・パフォーマンスプランの計画書

ベスト・バリュー・レビュー（向う5年の見直し計画）には、ニューハムのすべてのサービスが網羅されているわけではない。弱い分野から取り組んで5年のうちにすべてをレビューしようというもの。97年のテストで4分野、98年からのパイロット事業で23分野をレビューし、2001年3月の「Best Value Performance Plan 2001/2002」で100分野を達成しようという計画だ。

これらの検討を行う開発チームは、この分野ごとに結成している。ただ、チームが土台をつくったレビューも、計画そのものでは簡単に記載されている。

例えば、道路のメンテナンスでは、「全国的な調査で、道路と舗装メンテナンスが最も悪いサービスということが明らかになった。多くのフォーカス・グループの調査により、キーになるポイントは、障害者のための舗装、街路灯、道路のオブジェであった。

このフィードバックで、私達は、これらのサービスを改善するために資源の活用を絞ることが可能になった。性能を下げずに9%のコストダウンを図ること、また、委託した企業への管理が不十分であったことから、検査を強め、見つけられた障害の数（現在55%）を、来年47%に、5年で20%まで減らすことが必要である。」としている。

また、ローカルなサービス戦略では、「ワンストップサービスを通じて、品質およびアクセス性を高める。それには、システム構築と教育訓練、パートナーを新しい計画に巻き込むための機会が重要である。レビューによる行動計画は、住宅と社会福祉の事務所からローカルサービスセンターに転送している数を減らすためのプログラムを開発すること、また、ローカルサービスセンターを、健

康センターや職業安定所など他のサービスセンターと統合することを提案する。コールセンター（あらゆる問い合わせに対応できるセンター）を設置するため、民間会社とパートナーシップを進める。新しいサービスの成績判定基準は次のとおり。5回の呼び出しもしくは15秒以内でローカルサービスセンターが応答すること、一回の問合せですべての必要が満たされること」を目指すとしている。

ニューハムでは、域内を3つに分けてサービスセンターを置いている。ここですべての手続きができる。ベスト・バリューのパイロット事業で検討した結果でワンストップサービスを実現、職業安定所など国に属する他の機関もここに組み込むことを目指している。

以上のとおり、現状の問題を具体的に捉え、対応を記述し、数値など分かりやすい目標を設定して見直し策を盛り込んでいることが特徴である。

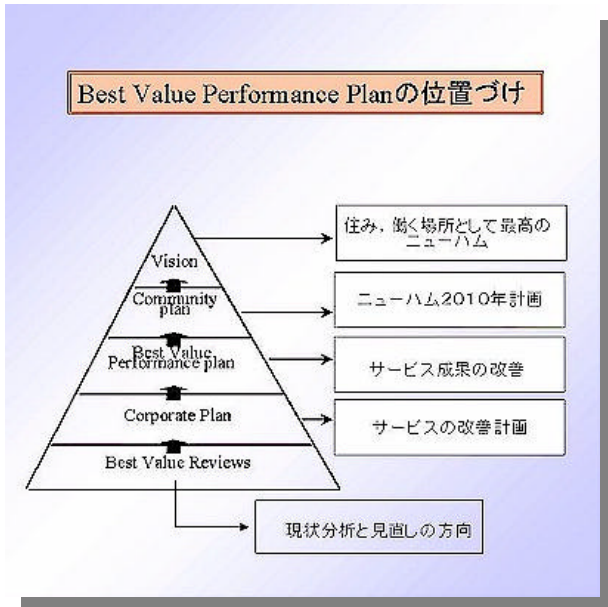
次頁の図表5-1から分かるとおり、ミッションに基づいた長期計画があり、その下にベスト・バリューパフォーマンスプラン（以下「プラン」という。）が位置する。

現状分析と5年先を見通したレビューに基づいて、サービスの改善計画（アクションプラン）を立て、プランが出来上がる。

日本の施策体系から言えば、プランは実施計画レベルと言えよう。毎年、指標（インディケーター）でサービスの改善状況をモニターしながら新たな投資を考える。実施計画と進行管理及び予算配分を決めるシステムと言えるかも知れない。

ただ、忘れてならないことは、「緻密な現状分析、ベンチマーク、そしてグループ・フォーカスなどによる市民インタビューなど、協議、パートナーシップを生かした事前の作

図表5 - 1 プランの位置づけ



業があって、個々のレビューが組み立てられている」ということである。

サービス分野すべてにこのような作業をしていくことは大変な業務量である。

これに対して、「大変さは否定しない。我々のミッションを考えたとき、労苦を惜しんではいられない。生みの苦しみはあるが、市民はベスト・バリューを活用したサービスシステムの中心であり、10年先にすべての人がニューハムを、生活し働く場所として選択してもらうことが我々の目的である」と話していたマネージャーの使命感あふれる態度が印象的であった。

(5) 議員の役割

最後に議員の役割について触れておく。

ニューハムの議員は、60名。経営に明るい議員が、ベスト・バリュー・ワーキング・グループをつくっている。開発チームの作成した報告書は、議会に報告され、行政のトップマネジメントも参加するワーキングで内容が精査される。最終的には行政と議会の間で、住民ニーズも踏まえながら、指標の選定、優先順位などが決められていく。

議会には、現状の分析などの準備段階、ベスト・バリューの定義、見直し点の抽出、サービス供給の計画、業績目標の設定など要所要所で報告し、最終的な計画に仕上げていく。

目標を達成するためのサービス計画が決められることから、毎年の予算はそのサービス実施のために機動的に振り分けていくことになる。旧来の予算編成は、削減する資源をいかに見つけることに汲々としていた。しかし、改善に向けての方向や投入すべき資源、サービス内容をあらかじめ、議会の同意を得て構築しているため、何を削減するかというマイナス思考が省かれ、予算編成は大幅に軽減されたと話していた。

(6) ま と め

ニューハムはその貧しさゆえに、政府に先んじて改革に取り組んでいた。その自負を背景に、地域の実情を踏まえて分析する独自の指標開発にも取り組んでいる。

指標の設定、目標の立て方、市民との協議の方法については、今後、サービス分野を拡大して、プランを作成していくため、様々なマニュアル、資料にまとめて全国に発信されている。

行政経営に関する英国のベスト・プラクティスのひとつと言える自治体である。



ニューハムの公営住宅。住宅が英国では重要政策のひとつだ

資料5 - 1 ニューハムの評価調書

調書の項目は、以下のとおりである。調書というよりツールキットを言える。

1 サービスの戦略的枠組み

- 1.1 サービスの戦略的な目的
- 1.2 対象とアウトカム
- 1.3 サービスの計画と政策

まちのビジョン、重要組織戦略との関係 部門計画との関係 法令の計画との関係 サービス施策 他の公的サービスとの関係 規程やニーズとのギャップ

2 サービスの評価

- 2.1 サービスの内容
- 2.2 サービスの受益者（顧客の視点での評価）
- 2.3 投入資源

予算 スタッフ数 資本・資産

2.4 サービスの人材管理

スタッフの配置目標 スタッフの評価、目標管理、研修などを管理しているか。 スタッフの関わりーサービスの改善にスタッフが関わっているか？ スタッフとどうコミュニケーションしているか？
--

3 協議

- 3.1 協議の方法
- 3.2 利害関係者との協議 サービスの目的や成果について
- 3.3 協議結果 顧客と利害関係者との関わりを進めたか？

4 比較 サービスの成果

4.1 成果指標

自治体監査機構等の指標 自治体独自の指標

4.2 財務指標 過去3年

目的の達成 / 予算の余剰

- #### 4.3 管理比率
- ビジネス・エクセレント・モデルに基づいて、可能ならロンドンのバラの過去3年平均と比較する。(アウトプット：コスト，アウトプット：スタッフ数，利用者一人あたりのコスト，人口 人あたりのコスト)

4.4 顧客満足

顧客満足評価 地域の満足評価

4.5 サービスの満足(職員の視点)

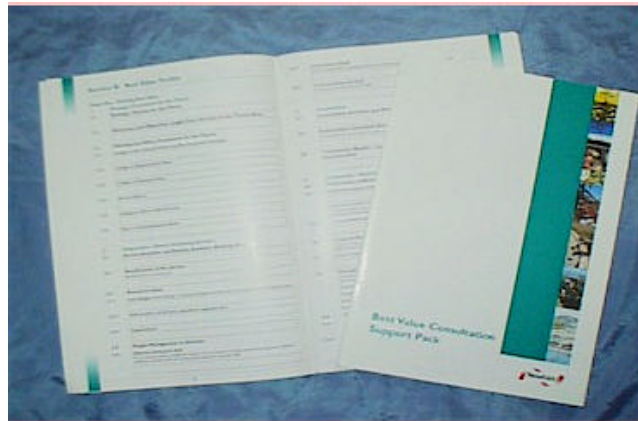
職員満足評価 部門の出勤状況

4.6 プロセスの課題

主なプロセスとオーナーシップ サービス結果に必要な他の部門との関係 他部門のこれらに類似したプロセス 品質管理システム
--

4.7 課題・テーマへのプロセス-

同じ目的を有する他の機関のサービスはないか、その機関のニューハムに対する教訓はないか？



ベスト・バリューのためのツールやマニュアル

5 競争

5.1 地方自治法などの法令によるサービスとの比較

5.2 他のサービス供給者との競争

5.3 他のサービス供給者の市場条件を記述

上記のほか、委員会へのレポート用のフォーマットがある。

ニューハムの評価調書は、ベスト・バリューのレビューを組み立てるツールである。考えを整理して今後の改善を考えるための資料に過ぎない。日本が、調書を行政評価の中心に見がちな傾向に反省を促されたような気がする。

サービスの目的や成果の記述は日本と同様である。しかし、分析がひじょうに詳細である。例えば、資源の分析では、サービスのために設置されたポスト、直接雇用職員の人件費、時間外手当など細かな投入人件費を算出する。また、外部の資源との関係、サービスに伴う財産の内容なども考慮する。

さらに、サービスの現状分析では、SWOT 分析を行うとともに、部門の状況、ビジョン、部門別の戦略および年間の計画との整合性なども精査する。

一方目標は、品質の改善（現在の業績指標のベースラインと改善指標）、原価削減目標、コミュニティが認識している改善方向、顧客が認識している改善方向などを比較しながら決定している。

サービスの戦略的な評価にあたっては、品質と価格バランス、サービスの性質、業績の実績、供給市場と競争の程度、ローカルな経済利点、サービスのコントロール、コミュニティインパクトや公共の利益など多角的な検討を行うのが特徴である。

資料 5 - 2 住民調査 「NEWHAM ALG RESIDENTS SURVEY1999/2000」

ニューハムの住民調査は、民間の市場調査に用いる品質コントロール・スキームにしたがって 1991 年から実施している。

99 年 12 月の調査母数は、1207 人。市内の 74 か所の施設内や通りで、インタビュー形式で行った。対象は、年齢、性別、地域別は日本でも当たり前だが、人種別による相違点も分析している。特に、支持政党などを尋ねるのは興味深い。

27 のサービス分野ごとに住民の評価を 9 段階で尋ねるほか、職員の対応、住みやすさの向上度、まちのキャンペーンの周知度など、設問はかなり多い。

データは、ロンドン全体、時系列との比較を中心にしている。地域差、年齢差、人種差などきめこまかな分析が特徴である。

(主な内容)

31%が健康上の心配、30%がゴミ問題(路上での散乱)に不満をもっている。

98 年に比較して、不満要素では、教育(9%)、ゴミ問題(8%)、交通(6%)、ホームレス(5%)、保健サービス(4%)がアップしている。一方、失業(16%)、住宅政策(5%)、人口(4%)、生涯学習(5%)、市税(4%)が減少となっている。

ロンドンの全バラと比較して、ゴミ問題への関心が9%以上高い。これに対して、市税(7%)、交通(6%)、公共交通(6%)、人口(5%)が平均より低い結果である。

住民は、職員について67%が親切で丁寧な対応と評価、1年前より61%が住みやすくなったと考えている。市の仕事を59%が評価、57%が適切な情報提供を行っているとしている。98年に比して、住みやすいとしている人が9%、親切・ていねいが5%、税の払いが5%、迅速な支援5%が向上している。ロンドン全体と比較しても向上の割合は高い。

サービスの満足度では、街灯74%、図書館53%が優れたサービスと評価、これに対して、39%が道路の舗装の不具合を指摘している。道路清掃で9%、社会サービスで7%、保健サービスで5%など満足度が低下している。

地域における重要な課題は、安全41%、道路清掃31%の2つである。

資料 5 - 3 リスニング・デイ

議員と上級の管理職と一緒に街頭を回り、直接住民から意見を聴取する住民調査がひじょうに興味深い。究極の住民満足度調査と言えそうである。

これは、98年2月から年2回実施している。例えば、「コミュニティの安全」「障害者施策」など毎回テーマを決めて、住民の意見を掘り下げる工夫をしている。

設問用紙をもって、インタビューする方式だが、議員などが地域を分けて1日で行う。

設問項目ばかりではなく、日頃住民が抱えている“生の声”を責任ある立場の人が直接受けることで、反応が早く、住民にも好評のシステムである。

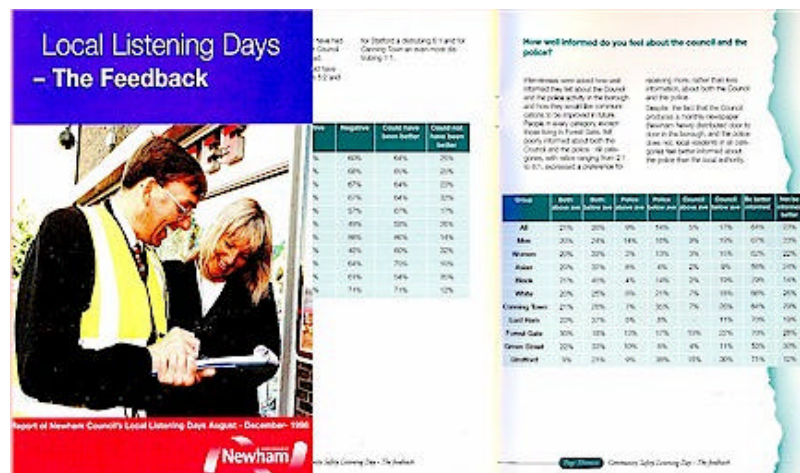
(主な内容 99年3月の報告書から)

この回は、地域の安全をテーマに実施したもの。対象の属性は細かに分析している。集約した主な地域の問題では、駐車問題 36%、路上の散乱物 31%、芸術物の破壊 24%、交通 24%、麻薬 22%、青少年の徒党 22%、言うことを聞かない子ども 20%という結果になっている。ただ、地域や人種により、かなり順位に差がある。

このなかで、街頭に設置してある犯罪防止のためのテレビ廃止について尋ねている。テレビが、犯罪防止に貢献していると思うが 38%、安心感を感じる人が 30%という結果。街頭テレビの廃止反対は7対1という結果であった。

この結果が政策にどのように反映されたかは聞いてこなかったが、議員や上級の管理職が直接まちの政策について住民の賛否を問うことは、議員や職員に大きな示唆を与えると共に、住民の信頼を高める意味で効果が大いと思われた。

このほか、警察の対応はどうか、クレームに対する市役所の対応など、サービスの品質を問う内容が盛り込まれている。



リスニング・デイの報告書ブックレット。左の男性は、議会の議長