

6 英国の挑戦に学ぶ

6 - 1 ベスト・バリュ

の真髓をどう生かすか

(1) 政策を“ゼロからの発想”で再構築

「ベスト・バリューは、政策を“ゼロから発想”していくことにほかならない」。そんな印象が強く残った。

高い政策の理念を掲げて、品質を測定する。既成の発想にとらわれず、住民に焦点をあてて政策を再構築する。

現状の分析、課題の抽出、解決の方向の検討、政策の立案、そして評価し、結果をフォードバックする。一連の作業を通して、住民が求める価値は何か。最高の品質とは何か。ベスト・バリューは、それを問い直す作業と言えるのではないか。

政府が強力に地方に介入するのが英国流の地方自治。必ずしも自治体は快く思っていない。かなり統制の強い地方自治制度だが、過渡的な制度と言える。

“鉄の女”・サッチャーによって、一連の改革が強力に進められた。しかし、スコットランド、ウェールズをはじめ地方の疲弊が目立った。

ブレア政権は、スコットランドの議会創設、ロンドンの公選制市長の導入、そしてベスト・バリューと一連の地方分権改革を続けざまに行った。これは、地方活性化の深遠なる戦略にほかならない。

行政評価や行政改革は、単に見直し行うことが目的ではない。

日本の行政は、プロセス重視で破綻を来たした。それを行政評価というツールを用いて、成果志向への転換を図り、地方分権という流

れに乗って、地域の、地方の活性化を図ることが本来の目的ではないか。そんな思いが込み上げてきた海外研修であった。

ベスト・バリューは、パフォーマンス・メジャーメント（業績評価法）の流れを引く行政評価のひとつである。しかし、英国はそれに、将来を見通した壮大な戦略を吹き込んだ。英国独自の評価手法に昇華させている。

未完の制度とは言え、試行錯誤中のわが国の行政評価に多くの示唆を与えてくれるベスト・プラクティスと言えよう。

(2) 行政評価へ何を生かすか。

ベスト・バリューの先進性とメリットは次の5点に整理できる。

- 現状分析の緻密さと将来への戦略性
- 計画との一体性
- 市民への分かりやすさ
- プロセスへの参加と連携
- 意識改革・組織改革を促進

まず、「現状分析の緻密さと将来への戦略性」「計画との一体性」であるが、単なる行政評価ではない政策形成のツールである。

政策目標を成果指標に表現する前には、現状の問題を洗い出し、解決方策を探り、代替方法の検討、公民の役割分担をしっかりと考える。市民のニーズと政治家、上級管理職の政策判断を盛り込みながら中期の戦略計画をまとめ上げる。それが、ベスト・バリュー・パフォーマンス・プランに結実される。

次に、市民への分かりやすさでは、政府が指標を示す是非は別にして、お手盛り評価と言われかねない自己評価と違い、他の自治体との比較が容易である。全国で住んでいる自治体の位置が分かる。順位が明確になるメリッ

トは大きい。

ただ、指標が決められても、何を重視するかは自治体の主体性が発揮できる。

第三に、「プロセスへの参加と連携」「意識改革・組織改革を促進」では、プランの作成にあたっては、プロジェクト・チーム制をとったり、議会の委員会と市民パネルの協議会を開いたり、職員と議員の議論を重ねたりなど、自治体によって創意工夫が図られている。

競争と比較、そして自治体内部、市民、企業、NPOなどと議論・協議は、イギリスの風土の中でも、まだまだ根づいているとは言えない。

しかし、失敗すれば首が飛ぶチーフ・エグゼクティブ（行政のトップ）にとっては、かなりのプレッシャーになり、真剣に政策について調査し、分析し、議論する機会が増えるのは確かである。

単に中央に決められた政策を実施するのではなく、自らの問題を自らの手で考え抜いて計画を練り上げる。自治体によっては地域の実情によって政策の優先順位も異なってくる。

そうしたプロセスで、議員、職員、そして住民の意識も変化が生じている。

自治体のベスト・バリュー・パフォーマンス・プランも数例を読んだだけだが、結構、自治体の格差が大きい。この点、政府の介入というムチが全体の底上げにつながるのかもしれない。

また、パートナーシップといっても掛け声倒れの感が強いが、連携しなければやっていけない状況を作り上げながら、意識変革もねらい、まさに“大英帝国の戦略”が底流に流れているのではないか。

日本の自治体で行政評価を導入するときも、まさに行政評価は「何を目的に」「どのような手段で」「どのような状態にしたいか」を問い

直す必要性を強く感じさせられた。目的・手段・意図を明確に組み立てる戦略の必要性を示唆したベスト・バリューの制度設計であった。

(3) 評価には割り切りも必要

よく全国の自治体で、行政評価のコスト把握が議論になる。この点、ベスト・バリューの方法を尋ねてみた。

「ベスト・バリューのコストは、全国の自治体を統一の基準で比較するためのもの。管理部門の間接経費を上乗せするなど、そこまで厳格にはやっていない。コストは目的に合わせて考えるべきだ。」

確かに民間委託した場合と比較するような場合は、厳格な算出も大切である。

しかし、どれだけ効率化したかは、主要な要素のみで比較は可能で、経年変化を追うこともできる。コストで何を測るのかをはっきりさせて数値を使うべきではないかと思えてきた。

次に、成果指標の問題で、外的な要因が大きく、成果指標を選択して、目標を設定することが難しいという日本の行政評価の問題点を話したとき、こんな話が返ってきた。

「指標を厳格に考えすぎではいけない。ひとつの尺度にすぎない。英国でも、今の政府の指標が、ほんとうに成果を表しているか、品質が測れるのか議論がある。でも、割り切りが必要だ。成果指標を設定したとき、目標達成のために自治体ができることはこの部分だと言う戦略を明らかにすることが大事だ。指標がその議論の場を提供してくれると考えるべきだ。外的な要因が大きい場合は、この成果を目標にするが、自治体が担うのはどの部分だと言うことをコメントで補い、別の指標、アウトプットで補うこともひとつの方法

だ」とアドバイスを受けた。

自治体のできることを議論する過程・プロセスが大切にするという割り切りに、指標設定の難問が氷解した気がした。

日本の議論は、あまりにも「成果指標をどうするか」など枝葉末節的な議論が多くはないか。業績評価法の根本的な仕組みを理解せず、技術・ツールに走っているのではないか。という反省が頭をよぎった。

評価には、割り切りも大切で、その前提条件を明確にすること、行政の担う部分を明確にすることが大切であることを気づかせてくれた。

(4) リーダーシップの発揮を

また、ニューハムでは、開発チームには権限委譲され、意思決定ができるレベルのマネージャーが参加する。日本のように形だけの参加ではなく、主体的に活動する。「責任を持てる人が入らないチームが議論しても無意味。夢を語るわけではない」という言葉が、あるべき方向を語っている。

まず、ミッションとまちづくりをどういう方向で進めるのか明確にして、それに近づくための努力を評価していくことが重要である。その課程で、現状分析に係る科学的な手法、ニーズを把握するための調査手法、協議をするためのシステム、将来動向を分析する方法、成果を指標化してモニターする、分析する方法が介在する。それを忘れ、一部分を取り出して議論しているのが日本の行政評価だと言えそうな気がする。

行政評価の調書を書くのが日本の評価の現状。責任ある管理職も主体的に参加して、将来のビジョンを、戦略を明確にすることが最も評価に必要なことである。

(5) 市民に分かりやすくとは

日本では、市民への情報公開が評価シートの公表に留まっている。訪問した自治体は、評価シートの公表などはしていない。「市民は何が知りたいか」を考えれば自ずと答えは見えてくる。

自治体は現状をどのように捉えているのか。課題をどう考え、問題解決のために何をしたいのか。ベスト・バリュー・パフォーマンス・プランにはそれが述べられている。

もちろん見たい人には評価シートの公表は必要である。しかし、何が知りたいかを把握して、最も分かりやすく伝えることが説明責任の一端を担うことではないか、と考えさせられた対照的な公開方法であった。

(6) ま と め

ベスト・バリューは、2000年がスタートライン。英国の他の自治体では取り組みを始めたばかり。日本の行政評価と大差はないはず。今後、どのように進化していくかはまだまだわからない。

ニューハムをはじめ、行革先進都市のルイシャム、カムデンなどは比較的貧困層が多い地域。自主財源が10%そこそこの自治体だ。危機感が大きい自治体が先行して取り組んだ。貧困自治体でもシステムティックな改革に取り組み、成功できる。そんな先進自治体の事例に触れたとき、行方に明るさが見えてくる。

今回は、ベスト・バリューを中心にヒアリング調査を行った。2つのサポート組織、3つの自治体を回ったが、それぞれに温度差を感じた。ベスト・バリューは、日本の行政評価と同様に、導入段階と言える。様々な問題を抱え、解決を模索している。その問題は日本との共通項が多い。解決方法は今後も日本にとって有効な情報と言えよう。

6 - 2 P F I と日本

(1) PFI は打ち出の小槌か

1999 年、いわゆる PFI 法「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が制定された。

また、2000 年 3 月には、「地方公共団体における P F I 事業について」という自治事務次官通知が出され、いよいよ地方公共団体の PFI が本格化している。

札幌市も新しい火葬場について PFI 事業化の検討を行っている。自治体にとって、事業を行う上で検討が避けて通れない手法の一つである。

よく英国の道路建設で建設コストの平均 15%、刑務所の総コストの 10%が PFI 手法を採用することで節約されたということが引用されている。果たして、本当に PFI はバラ色の制度なのであるか。

英国において、本格的な PFI 事業がスタートしてわずか 8 年。完成して実際に運営されている事業はそれほど多くはない。まして、訪問したノッティンガムの路面電車は、契約期間が 27 年にも及ぶ。自治体の初期投資は確かに少ない。

しかし、契約に費やす時間・費用はどのぐ

図表 6 - 1 PFI 手法と従来の事業手法

	従来の事業手法	P F I
手続きの容易さ	容易	複雑・専門性
契約締結までの期	短期間	長期間
契約費用	低額	高額
資金の調達方法	通常は、補助金、一般財源、公共の起債	民間が責任をもって調達
資金の利率	低利	高利
最終的な費用負担	公共	公共

らいか。長期間に及ぶ支払が財政を硬直化しないか。など検討すべき点は少なくない。英国でも自治体の着手事例はまだまだごくわずかである。

従来の事業手法と比較して、図表 6 - 1 のような相違がある。そうした現実を踏まえて、日本型の PFI を構築していくことが必要である。

今回の訪問は、ベスト・バリューが主で、PFI の調査は 1 か所のみ。すべてを語ることはできないが、PFI 導入の留意点を整理してみたい。

(2) 英国に学ぶもの

P F I を進める上での大きな課題は、次の 3 点であると言える。

- V F M (Value for money)
- 民間とのリスク分担
- 資金調達

(VFM は民間と同じ土俵で評価)

P F I のメリットは、従来の事業方式と比較して低廉であること。これが達成されなければ P F I で実施する意味は大きくそがれてしまう。

ノッティンガムは、P F I で取り組むことが路面電車建設にかかる交付金の条件とされた関係で、V F M (投下した資本に値するだけの価値を得られているかという考え方)の検討が不十分であった。草分け事業と言いながら、その大雑把な選択に驚かされた。

さて、V F M の検討はどのように行われるのであろうか。

基本的には、代替手段との比較が中心となる。この比較対照により投入資金が有効に使われるかを評価することになる。

英国では、PSC(Public Sector Comparator)を想定して算出、公共から移転したリスクとを含めて費用の総額と比較する。

英国の自治体においても、費用の削減という意識が従来薄かった。PFI と PSC の比較には、公会計に企業会計手法の導入が不可欠である。なぜなら従来の事業手法との比較には同じ土俵での比較が必要だからである。

財務諸表の市場原理やコスト意識の醸成もPFIを検討する上で大切な要素と言えよう。

(コスト削減と契約の意識を高める)

次に、公共と民間の責任分担を明確にすることが重要である。

ノッティンガムのコンソーシアムは、職員が数名。鉄道会社が母体にあるが、建設会社や車両製造企業の寄り合い所帯である。この事業が完了すれば清算される一回限りの会社である。

母体企業を意識した社員の調整に手間取って、何を定めるにも時間がかかる。このため、自治体側が調整機能を果たしているというお話を伺った。

一体 PFI の主体は誰なのか疑問に思えてきた。本来民間のノウハウが活かされるはずだが、実際は行政の関与がとても大きい。民間のノウハウを活かし、サービスを購入するという理想と現実のギャップが窺われた。

ノッティンガムの路面電車は、27年にも及ぶ長期契約である。将来どのようなリスクが生ずるか分からない。日本ではよく想定できない事態が生じたとき、双方の協議の義務を定めている。このような契約条項は全くありえないこと。あらゆる事態を想定して、ひとつひとつを契約の中で役割分担、リスク負担を決めていく。細かな法的な検討を経て契約を作り上げていくシステムである。

英国においても先進事例が皆無の状況。手

探りの契約交渉である。このため、日本においても契約事例の標準化やデータの蓄積が必要である。英国は、大蔵省のタスクフォースがその役割を担っている。入札プロセス、契約の標準化などのほか、全国の PFI 事例のデータベースを構築して関係機関に公開している。

日本の自治体においても、欧米流の“契約”という概念をしっかりと認識することが求められている。政府にタスクフォース的な役割を期待するとともに、IT 革命といわれる昨今、自治体間の情報交流が大切と考える。

(財務のノウハウが必須条件)

最後にプロジェクト・ファイナンスという資金調達であるが、事業会社と金融機関の間には、複雑な担保関係が構築される。

事業会社自体には担保にすべき資産がない。このため、ノッティンガムでは民間の経営コンサルタント会社に、入札参加企業の財務関係、信用力の調査を委託している。自治体にはこの分野のノウハウが全く欠如している。事業から生み出されるであろうキャッシュ・フローを的確に予測して、それを引当に金融機関の融資を受けることになる。

自治体が融資を受けるわけではないが、事業がうまくいかなければ被害を受けるのは住民であり、自治体である。

自治体と金融機関との利害調整が実際にはノッティンガムでは必要になっている。当然、日本においても必要とされるであろう。

経営コンサルタントに言いなりと言うわけにも行かず、財務的なノウハウを有した職員の養成も忘れてはならない。

7 最後 に

～キーワードは、「経営」
「パートナーシップ」～

「行政は間違っってはならない。失敗してはならない」。我々行政マンは、こんな思いを強く抱きすぎではないか。英国の自治体職員に接して、強く感じたことである。

ベスト・バリュー政策では、目標を設定し、成果を測定して、その後の改善に生かしていく業績評価手法が駆使されている。目標設定には当然責任が伴う。

日本では、責任というと「腹切りの責任」しか認識できないという悲しい行政マンの性が根づいている。

しかし、責任には3つの種類がある。説明責任、賠償責任、執行責任。日本はこの3つを一緒に考えてしまう。

評価システムを導入したとき、評価者はだれなのか。その成果と成果に対する説明責任を果たすものは誰なのか。

英国ではひじょうに明確で、責任を果たすことに躊躇はない。むしろ責任を果たすことが、自らのステータスであり、喜びであるというふうに思える。これは、日本の責任の解釈が異なるからと言えはしないだろうか。

腹切り文化の日本は、責任 = 責められるという意識が強いといえる。だから、業績評価手法で最も大切な成果指標の設定と目標が明確にならない。欧米の枠組みだけを導入しても、内に有る精神を浸透させなければ機能していかないことを強く感じた言葉であった。

札幌市では、平成 11 年度から行政評価を試行している。しかし、評価システムを真の効果あるツールとして正しく用いるには、「行政の無謬性神話」へのこだわりを捨てなければならない。それを再認識した旅でもあった。

今、行政においては「経営」「パートナーシップ」という2つのキーワードが浸透しつつある。

行政評価、PFI、情報公開、オンブズマン、ISO14001……。いずれもこの2つのキーワードと密接な関係を持っている。

成熟しきった英国で、次々に更新時期を迎えるインフラ整備を意識したPFI。効率性重視で低下した行政サービスで、品質向上を目指すベスト・バリュー。しっかりと将来の変化を見据えた大英帝国の戦略が見えてくる。その戦略の中心が、「経営」であり、「パートナーシップ」である。

ベスト・バリューには、“協議”という言葉で象徴されるが、顧客満足調査などの市場のマーケティング手法や民間経営の先端手法が応用されている。

政策の中核には、目的と手段を明確にした政策形成型の思考が根底にある。

さらにPFIは、経営ノウハウとともに民間とのパートナーシップが不可欠になっている。

「仏を作って魂入れず」に終わらせてはならない。「経営」と「パートナーシップ」の根底に流れる思想を、そして戦略を咀嚼して行政改革を進めていかなければならない。そんな思いを新たにした海外派遣研修であった。

最後に、この研修の機会を与えてくれた札幌市及び札幌市自治研修センターの皆様、心良く送り出していただいた職場の上司・同僚の皆様、そして、留守を守ってくれた家族に、この場をお借りして感謝を申し上げます。

【参考文献】

(英国の行財政改革一般)

- 「英国病の教訓」(香山健一著, 1978, P H P 研究所)
- 「サッチャー回顧録(上・下)」(1996.9, 日本経済新聞社,)
- 「現代イギリスの基礎知識」(小野修編著, 1999.6, 明石書店)
- 「Modern Local Government In Touch with the People」(1997, DTER)
- 「ニュー・パブリック・マネジメント」 (大住荘四郎著, 1999.12, 日本評論社)
- 「イギリスの政治」(川勝平太著, 1999.12, 早稲田大学出版会)
- 「イギリスの地方政府」(大塚祚保著・1998.10, 流通経済大学出版社)
- 「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」 (1999.8, 東京都政策報道室)
- 「英国の地方行財政改革に学ぶ」(稲沢克祐著, 1999/6/17~時事通信社「地方行政」)
- 「行政改革をどう進めるか」 (白川一郎著, 1998.8, NHK ブックス)
- 「英国の地方分権改革」(自治・分権ジャーナリストの会, 2000.9, 日本評論社)
- 「日本にトニーブレアはいるか」(小山堯志著, 2000.8, 廣済堂)
- 「行政評価の潮流」(西尾勝編著, 2000.10, 行政管理研究センター)
- 「The Evolving Organization Building Trust in Local Government」(1997, BertelsmannFoundationPublishers)
- 「CLAIR REPORT 第183号 英国の外部監査制度と監査委員会」(1999.3, 自治体国際化協会)
- 「CLAIR REPORT 第192号 英国の新しい市民参加手法 市民パネル、市民陪審を中心として」(2000.3, 自治体国際化協会)
- 「CLAIR REPORT 第195号 ロンドンの新しい広域自治体 グレーター・ロンドン・オーソリティー」(2000.5, 自治体国際化協会)
- 「CLAIR REPORT 第199,200号 英国における自治体構造改革(1)(2)」(2000.5, 自治体国際化協会)
- 「CLAIR REPORT 第207号 英国におけるパートナーシップ」(2000.6, 自治体国際化協会)
- 「CLAIR REPORT 第208号英国の地方分権」(2000.7, 自治体国際化協会)

(ベスト・バリュー関係)

- 「The abc of best value for councilors」(2000.3, I&DeA)
- 「Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2001/2002」
- 「Protocol on Intervention Powers」(1999.9, DTER)
- 「Improving Local Public Services Interim Evaluation of the Best Value Pilot Program」(1999.12, DTER)
- 「CLAIR REPORT 第206号 英国におけるベストバリュー - From CCT to Best Value -」(2000.6, 自治体国際化協会)

- 「Best Value Workbook」(ブレ ッリー , 2000.3)
- 「Best Value Consultation Support Pack」(ニューハム , 2000)
- 「Looking to the future-Newham Council's Best Value performance Plan 2000/2001」(ニューハム , 2000.3)
- 「Essex Approach 2000-Our Key Policies For 2000/01」(エセックス , 2000.1)

(P F I 関係)

- 「自治体破綻」(井熊均著 , 1998.12 , 日刊工業新聞社)
- 「英国における PFI の現状」(福島直樹著 , 1999.1 , 日刊工業新聞社)
- 「PFI ビジネス」(新構想研究会 , 1999.4 , 日本能率協会マネジメントセンター)
- 「CLAIR REPORT 第 194 号 英国における民間活力導入施設 The Private Finance Initiative 」(2000.3 , 自治体国際化協会)
- 「Partnerships for Prosperity」(Treasury's Taskforce,1997.11)
- 「Standardisation of PFI contracts 」(Treasury's Taskforce,1999.7)
- 「A Step-by-Step Guide to the PFI Procurement Process」(Treasury's Taskforce,1999.11)

DTER=イギリス環境交通地域省