

英国の行財政改革について（BV（ベスト・ヴァリュー）を中心に）

平成14年 5月

島根県総務部長 大西 秀人

1 はじめに

平成14年4月23日から4月30日にかけて、島根県の欧州行政調査団の一員としてイギリス、ドイツ、フランスを訪問する機会を得た。

訪問地のうち、ドイツでは新しくできる島根県芸術文化センターのオープニングの展覧会用に絵画を借り受けるための交渉並びに鉱山として世界遺産登録を受けているランメルスベルグ鉱山とそと共栄えたゴスラー市の視察、フランスでは、石見銀山の世界遺産登録に関連してユネスコの事務局長への表敬訪問と懇談にその目的があったため、本調査報告書ではイギリスにおける行財政改革についての調査結果、特に自治体の行政評価の実践において非常に参考となると思われるベスト・バリュー制度を中心に取りまとめることとする。

本稿は、準備及び取りまとめ段階において参考文献等で確かめた事実関係をベースに今回の調査で知り得た内容を織り交ぜて制度の紹介とするとともに、それを島根県における行政評価制度の導入などにどのように生かしていくべきかについて若干の考察を加えたものである。準備不足や私自身の理解不足もあり、不正確、不十分のそしりを免れない部分もあろうかと思うが、その点については、識者の叱正を待つこととさせていただきたいこととお断りしておく。

なお、渡航前に英国のPFIとベストバリュー施策について、直接丁寧なレクチャーをいただいた四日市大学総合政策学部の稲沢克祐助教授には、その後も疑問点などについてご教示をいただくなど、本当にお世話になった。また、現地でお世話になった安藤明自治体国際化協会ロンドン事務所長と職員の方々、通訳をいただいた田中さんにも感謝申し上げたい。

2 英国における自治体改革の系譜

(1) 英国の自治体改革は、1980年代当初の保守党サッチャー政権の改革に端を発する。当時の英国は、英国病とまで言われた深刻な不景気と失業者の増大に苦しんでいた。しかし、保守党サッチャー首相による大胆で徹底した改革が押し進められ、その後のメージャー政権、そして政権交代によって誕生した今日の労働党ブレア政権の施策にまでその基本的考え方は引き継がれ、様々な改革が実施されてきた結果、景気的好転とともに自治体の行政改革についても十分な成果が得られているようである。

今回のロンドンにおける短い滞在中にあっても、関係者や現地ガイドから、今の英国は非常に景気が良いということは何度か聞かされたし、その影響もあってか、町の雰囲気も明るく感じられた。また、訪問したサットン区で説明を受けた公務員も自信を持って生き生きと仕事をしていることがこちらにも伝わってくるものがあり、もはや英国病の元凶といわれた非効率な官僚主義の気配はその欠片も全く感じられなかった。

(2) 改革の底流にある思考

1979年にサッチャーが政権についたときから、今日に至る英国の改革はスタートした。前述したように当時の英国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で国全体が行き詰まっており、まさに英国病が手の施しようのないところまでになっていた。詳しく比較する資料の持ち合わせはないが、何となく今日の我が国と相似しており、そう指摘する識者も多い。

英国の改革の底流にある思考として稲沢助教授は、NPM(ニュー・パブリック・マネージメント):「させる」か「任せる」か、とVFM(バリュー・フォー・マネー):税金の払いがい、の2つの考え方をあげている。

NPM(ニュー・パブリック・マネージメント):「させる」か「任せる」か

	(領域)	(論拠)	(具体的手法)
させる	新制度派経済学	性悪説	エージェンシー化
任せる	経営管理論	性善説	民営化

VFM(バリュー・フォー・マネー):税金の払いがい

= 投入(税金)に対してこっとも価値のあるサービスを提供しようという考え方

VFMの「3つのE」

Economy(経済性):アウトプットを一定にしてインプットの最小化を図る。

改革手法 CCT(強制競争入札)、PFI、市民憲章

Efficiency(効率性):インプットを一定としてアウトプットの最大化を図る。

改革手法 市民憲章、ベストバリュー

Effectiveness(実効性):アウトプットを通じてアウトカムを達成する。

改革手法 ベストバリュー

(3) 改革の系譜の概要

1979年の保守党サッチャー政権の誕生以降の英国の行政改革の系譜は概ね次のようになっている。

	改革の手法	摘 要
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	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を設置する必要。
1982年	FMI (Finance Management Initiative) の導入	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の。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つに特徴があるが、組織に浸透せず不成功。
1988年	TNS (The Next Step)	基本原則： 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	まず、民営化、民間委託の可能性を探り、それができない場合は独立行政機関・エージェンシー化を考える。
"	CCTの対象拡大	従来の建物のメンテナンス、道路管理などに加え、ごみ収集、道路整備、給食、ケアサービスなどほとんどの現業サービスを対象とする。
1991年	市民憲章(Citizen's Charter)の導入	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。目標管理の点で行政評価と言える。
"	保守党・メージャー政権の誕生	
1992年	PFI (Private Finance Initiative) の誕生	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。
"	CCTの対象拡大	財務や専門性の高い分野にも拡大
"	自治体監査機構 (Audit Commission) を設立	VFMの3つのE (経済性、効率性、実効性) などについて自治体業務を監査し、公表する。また、全国共通の業績指標を設定、自治体のランク付けし、公表する。
1997年	CCTの廃止	
"	労働党・ブレア政権の誕生	
1998年	BV (Best Value) の導入を公約 BVパイロット事業の導入	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。 CCTの強制がコストの面での貢献は大きかったが質の低下を招いたとしてBVを導入。業績指標をツールに事業の経済性、効率性、実効性ととも質の最大化を目指す。全国37自治体で試行を開始。イングランド、ウェールズ内のすべての地方自治体 (小規模自治体を除く) で導入。
2000年	BVパフォーマンス・プランの導入 大ロンドン市の復活、市長選挙の実施	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。

「英国の挑戦に学ぶ～ベスト・バリュ政策の真髄に触れて～」(平成12年12月 平成12年度札幌市海外派遣研修報告 長谷部英司)による。
(一部修正)

3 ベスト・バリューについて

(1) BV (ベストバリュー：以下「BV」で表す)とは

BVは、これまで見てきたような英国の自治体改革における最新の動きであり、サッチャー政権(1979年~1990年)、メージャー政権(1991年~1997年)の保守党政権による改革に続くブレア労働党政権の自治体改革の目玉とされている施策である。

BVとは、「最も経済的で効率的、効果的な手段を用いて、サービスのコストと品質の双方に配慮した基準に従ってサービスの供給につとめること」を自治体に法律によって義務づける制度である。

BVのフレームは5つの事項からなっている。すなわち 政府の目標や地域の事情を考慮しながら自治体ごとの使命を検討し、確立すること、5年サイクルの業務見直しを行うこと、業績計画を策定し、公表すること、自治体監査機構による検査と監査が行われること(毎年)、失策に対しては国が介入すること、の5つのステージがその骨格となっている。

このうち、特に重要であり、また、我が国における行政評価などの導入過程でも非常に参考となると思われるのが5年サイクルの業務見直しの視点である。

業務見直しは、5年間の見直し計画に基づいて行われるものであるが、現行の行政サービス提供方法の是非やサービスの質、達成度に関して次の4つの視点(頭文字をとって「4つのC」と呼ばれている)から総合的な評価が行われることになる。

すなわち、Challenge(挑戦)、Consult(協議)、Compare(比較)、Compete(競争)の4つのCが業務見直しの基本的な視点になる。

Challenge the purpose(挑戦): そのサービスは必要か、提供の仕方は正当か。本当に必要なサービスなのか、提供主体は自治体でなければならないのか。

Consult the community(協議): 住民等との協議は十分か。住民のニーズを取り入れて政策立案を行っているか。

Compare the performance(比較): 業績比較を行っているか。他に自治体との比較、過去の実績との比較を行っているか。

Compete with others(競争): 競争原理を導入しているか。民間企業等との競争を経て、業務提供者を決定しているか。

そして、訪問したサットン区では、5番目の「C」もあり、それも重要であると聞いた。

Continuous improvement(継続)である。

(2) 業績計画(BV Performance Plan)

5年サイクルの業務見直しと並行して、毎年作成を義務づけられているのが「BV業績計画」である。業績計画は毎年3月末日までに次に掲げる事項を記載して作

成しなければならないこととされている。また、作成後は自治体監査委員会 (Audit Commission) の外部監査に付されることになっている。

業績計画に盛り込まなければならない事項

自治体の使命

サービスの現状：業績指標によるサービスの分析、他自治体との比較

過去の業績との比較：業績指標による当該自治体のサービスごとの経年比較

業務見直しの計画：日程・実施期間・費用等

終了した業務見直しの結果

サービスの達成目標：業績指標による達成目標の明示

実施計画：達成目標実現に向けた具体的な実施計画

外部監査への対応：外部監査人等から指摘を受けた事項に対する改善策

地域住民等との協議結果：地域住民等との協議について、意見聴取の規模・対象・予算等

財務情報：予算及び決算 (バランスシート等の財務指標)、将来の財政計画

(3) 自治体監査委員会による監査と検査

B V 監査 (B V A u d i t)

前述の業績計画が法律の規定に従って策定されているかを見るために自治体監査委員会が B V 監査と呼ばれる監査を行う。業績計画は、3 月末日までに行うことが義務づけられているが、その後、毎年 4 月から 6 月までの間に B V 監査が行われる。

B V 検査 (B V I n s p e c t i o n)

B V の趣旨に基づいた仕事をどれだけ自治体が行っているかを見るのが B V 検査である。この B V 検査の目的は「懲罰ではなく改善」であるとしており、単に検査してサービスのレベルの優劣を判断するのみではなく、問題点を指摘し、改善を促すことに主眼があるとしている。B V 検査は 5 年間ですべての地方自治体のすべてのサービス分野が検査を受けることとされている。

具体的には B V 検査は、ミシュラン社によるレストランの評価制度と同様に各地方自治体の特定のサービスについて星による 4 段階評価 (星 0 から星 3 つまで) で行われる。すなわち、検査したサービスのレベルがどの程度であるか (現状) を星印 (〇 が最良 (Excellent)、以下 一 が良 (Good)、二 が普通 (Fair)、なしが劣る (Poor)) で表すと同時に自治体のサービス改善がさらに望めるかどうか (改善可能性) について Yes か No かで表し、実際には現状を横軸に、改善可能性を縦軸にとった 2 次元のグラフ上にその自治体のサービスの検査結果を位置づけることになる。この統括図に続いて対象となったサービスの良い点、改善すべき点、そ

の改善案が示される。

(4) 失策に対する国の介入

B V 監査や B V 検査などで、B V 達成の遂行における重大な問題が発見された場合には、政府は自治体業務に直接介入して是正する権利を留保している。

国が介入するには明確な証拠によることを必要とする。また、介入事由としてはサービスの本質的な失策 (Failure of substance) とサービス供給上の手続き的な失策 (Failure of process) の 2 つに分類している。そして、「手続き的な失策に該当する項目が一つだけで介入権を行使することはあり得ないが、本質的な失策の一つだけでも該当すれば介入する可能性がある。」としている。

本質的な失策に該当する例としては、「国が決める達成水準に至らなかった場合」、「質が特に高いとかニーズが大きいなどの正当な理由なくコストが著しく高い場合」、「サービス水準が低いとか低下しているにも関わらず向上努力を怠った場合」、「検査報告書の指摘事項について是正措置を執らなかった場合」である。手続き的な失策には、サービス実績に関する情報の誤謬や達成目標の設定に合理性を欠く場合などがあげられている。また、介入権行使の態様は、失策の重篤さと緊急度に応じて次のようなバリエーションがある。例えば、「供給方法についてコンサルティングを受けさせる」、「業務見直しをやり直しさせる」、「競争入札にかけさせる」、「第三者 (他自治体、民間企業等) に移譲・委任させる」などである。

4 B V と他の自治体改革手法との連携

(1) 先進的自治体 (ビーコン・カウンシル) 計画

先進的自治体計画 (Beacon Council Scheme) とは、政府が毎年設定する特定の公共サービスについて優れた業績を上げている自治体を先進的自治体 (ビーコン・カウンシル: 直訳では灯台となる自治体、以下「BC」で表す。) として指定して、その自治体の実践を他の自治体に普及させる制度である。BC は、運輸自治地域省が指定する特定の公共サービス分野に、各自治体が申請、独立諮問委員会の審査・推薦を受けて運輸自治地域大臣により決定される。

BC を選考する基準としては、各自治体提出の申請書類に基づくと共に、B V の業績指標の実績が利用されている。BC に指定されると各種の規制緩和や課税権が付与される予定とされているが、現在は、試行的段階として BC が行うベスト・プラクティスの普及事業に対して助成金が交付されている。

(2) 地方公共サービス合意 (Local Public Service Agreements)

自治体が特定の公共サービスの改善について国と協定を結んで達成目標を設定

して、その目標が達成できれば、実績に応じて補助金が交付されたり、国の各種規制が緩和されたりする制度である。この達成目標の設定や業績の測定についても、B Vにおける業績指標が使用される。

事業期間は3年間とされ、2001年度から20の自治体において試行が始められている。

5 P F I (プライベート・ファイナンス・イニシアティブ) について

(1) P F I (プライベート・ファイナンス・イニシアティブ: 以下「P F I」で表す。)

とは、公共施行等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供をはかるという考え方の下、1992年に英国において導入された制度である。英国におけるP F Iは、以下の3つの類型に分類されている。

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を支払い、サービスの提供を受ける。	道路、刑務所、学校、病院、庁舎など
独立採算型	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鉄道事業、都市開発プロジェクトなど

P F Iの基本原則の一つとして前述の一定の支払いに対して最も価値の高いサービスを提供するというV F M (ヴァリュフォーマネー)の考え方がある。公共サービスの提供期間中に国及び地方公共団体の財政支出の軽減が図られ、あるいは、一定の事業コストの下でも、経済、社会の変化に対応したより水準の高い公共サービスの提供が可能となることがP F Iでは必要となる。

このV F Mをいかにして達成するかについて、P F Iには以下のような特徴が見られる。

リスク管理

リスクを基本的に民間負担とする。

業績管理

水準を下回れば、公共から民間への支払い額を減額 (ペナルティ)

” 上回れば、 ” 増額 (ボーナス)

仕様発注

従来の例：4車線・車線幅4m・歩道幅3m・街灯設置数

PFIの例：ピーク時に渋滞なし、

一日あたりの自動車・トラックの通行台数500台

車両重量×台数に耐えられる路面

道路の明るさが一定のルクス以上

ライフサイクルコストの一括管理

建設コスト・運営コスト・維持管理コストが低減するような設計

運営方法、維持管理方法に新技術導入

プロジェクト・ファイナンス

当該事業のために借用した資金を当該事業で生み出す収入で返済することができる事業かどうかを見極めた上で特定目的会社が金融機関から借入れを行う。

(2) わが国での活用の可能性

我が国でも、英国のPFIに習った形で公共事業等に民間の活用方策として、いわゆる日本版PFIを進めようとするPFI促進法案(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1999年7月に成立している。しかしながら、基本的な発想は全く異質である。

すなわち、英国のPFIが民間への徹底したリスクの移転、民間の創意・工夫で生み出されたサービス購入の優先が大きな特色であるのに対して、日本版PFIは公共事業への民間資金の誘導、社会資本を資産として調達の際の2点に重点を置いている。そして、民間資金を誘導するために必要に応じて国有財産の無償使用や政府系金融機関による無利子融資など官の支援策が盛り込まれ、さらに、国会や地方議会が認めれば、PFI事業会社の債務を国や地方自治体が保障することも盛り込んでいる。これについては、景気の低迷で財政的な制約が強まる中、景気浮揚策として公共事業の財源を民間資金に置き換える、従来の補助金型公共事業の体質をそのまま持ち込んだ発想である、との批判もある。つまり、英国のPFIが原則として基本的な事業リスクを民間が取ること、市場競争の原理に基づいて最大限の事業努力と知恵を生み出すように競争させて行財政のスリム化を図るための手段である。従って、国や地方自治体による債務保証や政府による出資などが前提になると、民間側の事業責任が不明確になり、モラル・ハザードを招き、バブル時代に多くの民活事業、第三セクター事業が破綻したように、膨大な赤字・負の遺産を抱え込むことになりかねない、という批判である。

しかしながら、我が国の現状からすれば、民間側のいわゆる受け皿としての体制やプロジェクトファイナンスの手法が未成熟であり、従来手法の延長線上で考えざるを得ないところがあるのも理解できるところである。

また、英国でもPFIの活用について、次のような問題点も指摘されている。1つ

は最終的な契約締結までに時間がかかりすぎることである。これは、応札する民間企業は、資金調達のためのプロジェクトファイナンスを組むが、一般的に銀行、保険会社、建設会社などが加わるため、意見調整に手間取り、交渉にかなりの時間を要することが原因である。また、2つには応札準備までのコストがかかりすぎるものがあげられている。したがって、成功したと言えるプロジェクトはいずれも大規模プロジェクトであり、小規模のものについては、民間、発注者それぞれが慎重になっているようである。

また、英国のPFI活用事例のように公共的な施設の管理運営すべてを民間に移し替えるとなると、公務員の身分移管の問題が生じることになる。これについて、英国は、契約社会であり、雇用関係についても、例えば、同一賃金、同一条件での一定期間の雇用保障契約を新たに締結するなどして比較的容易に労働移転も行われているようであるが、我が国の場合、公務員の身分保障との関係で困難であるものと思われるのである。

このように見えてくると、英国のPFIの基本的考え方や成功事例には多くの学ぶべきものがあるが、現時点においては、直ちに同様な手法で導入することは難しいのではないかと。従って、PFI促進法に基づきながら、批判的な意見が危惧するようなことにならないよう、従来方法とPFI的手法の双方についてメリット、デメリットを十分に検討した上で個別にその導入について判断をしながら、しばらくは試行錯誤的に推進していくことにならざるを得ないのではないかと考える。

6 終わりに（若干の考察と感想）

前述したように、サッチャー保守党政権から今日のブレア労働党政権まで引き継がれてきている、英国の自治体改革の例は、今日の我が国の状況を打開していくための非常に参考となる成功例であると思われる。特に、労働党政権になってスコットランド議会、ウェールズ議会の創設、ロンドンにおける新たな広域自治体の設置など、矢継ぎ早に大きな改革が行われたが、今回調査の主な対象としたソフト面における新たな手法として導入されたベスト・バリューは、まだ導入後間もないにも関わらず、一定の成果を上げており、また、その考え方には学ぶべき点が多い。というのは、保守党政権での改革では、その手法が、強制的で、経費削減に重点が置かれており、自治体関係者は不満が多く、幹部職員の多くが疲れ切っていたような状況であったと聞いたが、労働党政権の地方構造改革は、より地方分権的で、自主性を重んじるとともに事業の成果を重視し、自治体を競争させて自治体関係者のやる気を引き出しているように見え、今後、ますます大きな成果が出てくるのではないかとと思われるからである。

ベスト・バリューは、我が国でも最近多くの自治体で取り入れられようとしている行政評価制度の一種ではある。しかし、そのシステムは非常に合理的で徹底しており、単なる行政評価のひとつのモデル以上に詳しく研究し、そのままに近い形で日本にも導入

すべき制度ではないかとさえ思えてくる。少なくとも、ベスト・バリューで重要とされる「4つのC」の視点は各自治体が行政評価制度を構築する上で欠かざるべき考え方であると思う。すなわち常にその業務の目的、必要性をチェックし（Challenge）、住民との協議を行い住民ニーズ汲み上げ（Consult）、他の自治体等と比較、分析し（compare）、競争原理を導入する（compete）という考え方は、行政評価制度を構築する上で何らかの形で是非とも取り入れ、重要視すべき視点である。また、サットン区で聞いた5つ目のC（Continuous Improvement：継続的改善）の視点も非常に重要である。さらに、業務見直しを行った場合に、独りよがりで終わることのないよう検査や監査のチェック体制が構築されていること、自治体同士のよい意味での競争を促すために、ビーコン・カウンシルといったような意欲を引き出すような制度も併せて用意されていることなどは、いろいろよく考えられているなと感心する。このベスト・バリュー制度については今後、さらに詳しく調査するとともに、少なくとも数年間はその行方がどうなるか、注意して見ていきたいとも思っている。

以上、今回の欧州行政調査における英国のベストバリューを中心とした行財政改革についての報告とさせていただきます。最後に、今回の欧州行政調査の機会を与えていただいたことに心から感謝申し上げますとともに、澄田知事、田中議長をはじめ同行したメンバー、並びに準備に当たっていただいた関係者、あたたかく送り出していただいた上司、同僚の皆様にこの場を借りて御礼申し上げます。