

イングランドにおける地方行政機関の業績評価

—包括的業績評価 (CAA) のフレームワーク—

木村 成志

I はじめに

2009年4月から英国のイングランドで、150の地域と公的サービスを提供する行政機関の新しい評価制度である包括的地域評価 (Comprehensive Area Assessment: CAA) がスタートした。2008年まで同地域では包括的業績評価 (Comprehensive Performance Assessment: CPA) という地方自治体の組織と業績を評価する制度が存在し、役割を果たしてきた。これを発展的に解消した制度である。新しい制度に移行したのは、CPAを法的に定めた2003年地方自治法が時限立法¹であったこともあるが、多くの行政サービスが10年前のレベルと比較して比較できないくらいに向上した²にも関わらず、地方自治体への全体的な満足度に不満がある割合が10%³もある実態、他の行政機関も含めないと、単一の組織、サービスだけ評価しても住民の地域に対する満足度は測定できない⁴こと、また自治体が行うサービス自体も自治体だけが直接提供するのではなく、パートナーシップによって行われることが増えてきていることも背景として考えられる。副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister: ODPM) でも既存の評価システムが地方政府の優先事項を犠牲にして中央政府の優先事項を重視している⁵との調査結果もあり、同制度を運用してきた英国自治体監査委員会 (Audit Commission) も公的サービスが行われる環境の変化を反映する仕組みに置き換わる必要が CPA にはある⁶と総括している。これらを合わせても既存の制度を改善するには時期に差し掛かっていたと言える。

1 自治体国際化協会『英国の地方自治』、2010年、75頁。法律は2003年法であるが、評価は2002年から始まっている。

2 ODPM, *Strong and prosperous communities*, 2006, p. 113

3 ODPM, *Best Value User Satisfaction Survey 2003/2004*, 2005, p. 3.

4 Audit commission, *Final score*, 2009, p. 74.

5 ODPM, *Progress Report on Service Improvement in Local Government*, 2005, p. 76.

6 Audit commission., *op.cit.*, p. 74.

日本で同様に行政の業績を測定した制度とえば、行政評価システムである。行政評価は事業をアウトカムで評価し、経年変化を追跡する。評価過程を標準化すれば団体間の比較は可能である。しかし、成果指標設定、アウトカムとインプット・アプトプットとの因果関係の証明が困難、予算編成へのフィードバック、人員配分といった資源配分まで活かしているかどうかなどさまざまな問題が指摘されている。

CAA というシステムが考案された背景には、まず2006年の地方自治白書『強力で繁栄あるコミュニティ』(Strong and prosperous communities) があげられる。このなかで「2009年4月からCPAはリスクアセスメントとリスクを明らかにする調査と監査を付加するとし、児童サービスの共同調査評価と年次業績評価と社会福祉の星による格付けは2009年5月以降に廃止⁸となる。」と述べられ、初めてCAAという言葉が世に出てその内容が発表された。さらに、2007年地方自治体と保健サービスにおけるパブリック・インヴォルジメント法(The Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) があげられる。このなかで、CAAを始めとした法的枠組みが述べられている。

本稿では、新しく導入されたこの制度の仕組み、意義、理論と課題について考察し、筆者が2009年に行った現地調査も踏まえ、日本の地方自治体に取り入れることが可能なものがあるかについて提示をすることを目的とする。

II CAA 制度の目的

本制度の目的をCAAのガイダンスでは、地域サービスの改善をサポートすること、住民に対して説明責任を果たすこと、地域への戦略的な住民参加を促進するために情報へアクセスしやすくすることとしている。CAAの公式報告目的として、「年次報告」、「地域組織、パートナーや代表者への定期的なフィードバック」の二つを重要な点と定めている。その年次報告が想定する対象者は、住民、サービス利用者、活動的な市民、ボランティアやコミュニティのグループである。また、サービスを提供する地域のパートナー、サード・セクター⁹、行政の関係部局、議員、地方政府の幹部、地域の改善と効率化を促すパー

7 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年、69-85頁。

8 ODPM, *Strong and prosperous communities*, 2006, p. 126.

9 イギリスのサード・セクターとは日本の第三セクターのことではなく、民間の非営利組織のことである。

トナーシップ、改善を担当する部局の職員¹⁰も含まれる。重視する点¹¹は、地域に基づき、役所単独もしくはパートナーシップによって果たされる成果である。パートナーシップという言葉は、英国の公的サービスを論じる上で重要かつ頻出する単語でもあり、日本語でも多数の意味がある。文脈によって意味が若干異なる場合も多いため、本稿での定義を、共通の目的を達成するために共に仕事をするようになるパートナー間の合意¹²と定め、パートナーをそこに参加している関係者とする。

III 誰が評価を行うのか

英国自治体監査委員会とパートナーシップを組み、CAA 制度において評価を行う機関が五つある。各機関の設置目的と業務内容は次の通りである。CQC (Care Quality Commission) は、誰もが病院、介護施設や家庭でより良いケアの保証を目的とした保健と社会福祉の統制をイングランドで行う機関である。HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary) は、重大な犯罪からテロリズムに対する戦いまでのあらゆる警察活動と警察力を評価する機関である。その報告では、警察を分かりやすい形態で市民に知ってもらえるように発表し、警察力の業績比較やサービス改善の根拠としての保証された情報を提供している。HM Inspectorate of Prisons (Her Majesty's Inspectorate of Prisons) は、刑務所、少年や不法入国者の施設に収監された人々の扱いや状態を報告する独立した調査機関である。その目的は、その報告に加えて収監された人々の前向きな成果を促進することである。HM Inspectorate of Probation (Her Majesty's Inspectorate of Probation) は、法務省 (the Ministry of Justice) が予算化し、児童、青少年の個々の犯罪者との作業の効果を大臣に直接報告し、再発の防止と世の中の秩序を守ることを目的とした独立調査機関である。Ofsted (Office for Standards in Education) は、教育、児童サービスと学習能力の標準を定め、児童青少年ケアの達成度、全年齢の学習能力を調査し統制している機関である。これらの6機関で調査団を編成し、調査の品質をさらに高めることと、報告が最大限の効果を発揮するためにその調査分野の経験ある専門家が起用される。経験ある専門家

10 Audit commission, *Comprehensive Area Assessment Guidance for inspectorate staff*, 2009, p. 102.

11 Audit commission, *Comprehensive Area Assessment framework*, 2009, p. 9.

12 自治体国際化協会『英国におけるパートナーシップ (概要版)』2006年、2頁。

とは、サービスに直接関係する地域住民、役所幹部、パートナーシップの機関や議員である。これらの人々の参画により、実践に基づいた価値のある報告が可能となる。

IV 評価の構成と仕組み

CAAは地域評価と組織評価で構成される。これら二つの評価の関係は、評価根拠を共有し互いに情報を提供しあう関係にある。従来の評価と異なるのは、他の行政サービスのセクターとも連携した設計がされ、さまざまなサービスを横断し評価根拠を集めるので、各セクターを個別評価するよりも改善の導きが起こしやすいところ¹³である。

IV-1 NISとLPとLAA

地域を判定していくには、まず地域で合意した優先的取り組み事項と持続可能なコミュニティ戦略 (Sustainable community strategies) が出発点となる。調査対象となる各組織とそのパートナーシップがこの戦略に基づき、これらの優先的取り組み事項を決定するが、この事項をどの程度理解しているのかと長期的な見通しがどうかについて調査では特に注意を払う。この優先的に取り組む課題は、中央政府が地方政府の業績を管理する197のイングランド共通の指標¹⁴ (National Indicator Set: NIS) から選択設定する。選定された項目は、地方政府とそのパートナーシップが中央政府と合意しLAA (Local Area Agreement) という協定となる。中央政府はイングランドを150¹⁵の地域に分けてこのLAAを結んでいる。この協定を地域の優先事項 (Local Priorities: LP) とし、この事項について詳細に調査することがCAAの評価項目となっている。共通のLPを設定している地域同士では、比較だけでなくお互いに学びあうことが可能となっている。

IV-2 地域評価のしくみ

地域評価の報告書の構成は、地域の概観とLPが地域のニーズとやる気をどの程度表現

13 Audit commission, Comprehensive Area Assessment framework, 2009, p. 11.

14 ODPM, *National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Updated National Indicator Definition*, 2009に全ての指標がある。

15 Cheshireが東部と西部に、CambridgeshireがCambridgeshireとCentral Bedfordshireに分離するため、LAAは150地域で締結されるが、CAAは152地域で評価される。

しているか、優先事項に対する取り組みの報告となっている。ウェブサイトでは、LPだけでなくこれら197項目からなるNISも全152の地域で調査し、専用サイトであるOneplaceで公表する。これによって全ての地域でNISの比較が定量的に可能となる。LPについては取り組み状況を報告書の中で、項目を割いて文章で報告する。共通のLPを設定している地域同士では、同じ項目の文章を読み取ることで定性的にその比較が可能となっている。このNISの調査を通じて判明する素晴らしい取り組みは緑色の旗で、将来的な懸念がある場合は赤い旗を用いて特に強調して表現し報告をする。地方の行政サービスが、地域住民にとってよりよい結果を出そうとしているか、また保健サービス、経済的見通しや地域の安全といったLPが将来的にどの程度の改善見通しがあるか、この点については個別事業や個別組織だけを評価していたCPAにはなかった取り組みである。

さらにこの制度の仕組みをみると、この評価を実行していく際には、「LPはコミュニティのニーズとやる気をどの程度表現しているか」、「必要とされるアウトカムと改善はどの程度うまく実施されているか」、「将来の改善見通しはどんなものか」という三つの問いかけが重要な意味を持っている。これら三つの質問によってコミュニティのニーズと願い、現在の業績を表し理解しているかが明らかになり、将来的な見通しも明らかになる。つまり、一つ目の問いかけが現在の課題提示をし、二つ目が課題解決への進捗把握、三つ目が将来と見通しであり、三つの時間軸で地域の課題をとらえている。もちろんイングランド全体として重点的なアウトカムの分野で素晴らしい成果や革新があった場合は、LAAの範囲であろうとなかろうとも評価の中で報告される。このように地域評価は地域全体を点数やレーティングで評価するものではない。旗の有無や多寡が地域の優劣を決めるのではなく、旗が表す内容がその地域で優劣事項となるのである。これら三つの問いかけを実証する地域評価共通の理念が、「持続可能性」、「不平等」、「社会的弱者」、「バリュー・フォー・マネー」(Value for money:VFM)の四つである。これは、持続可能な発展が社会的経済的な利益をもたらし、コミュニティ間、またそのコミュニティ内にある不公平に取り組むことが、社会的弱者への幸福にもつながり、またこれらの取り組みをする地方行政サービスにも経営資源には限りがあるため、効果的にVFMを加味しなければならないということである。

また、評価作業を進めて行く際には、NISの197全項目の業績調査をし、この197項目を上記の4項目に次の11項目を加えて、合計15項目に分類しOneplaceで各地域の全ての業績指標を公表している。その11項目とは、①地域はどの程度安全か、②住民はどの程度保

健でよくサポートされているか、③成人の社会福祉は住民のニーズと選択にどの程度見合うものか、④地域はどの程度うまくサポートされているか、⑤地域は環境的に持続可能か、⑥地域経済はどの程度強いのか、⑦地域のコミュニティはどの程度強く団結しているのか、⑧住宅の需要はどの程度見合うものか、⑨家族はどの程度良くサポートされているか、⑩児童や青年福祉はどの程度良いか、⑪高齢者の福祉¹⁶である。

地域評価の報告書の構成は、地域の概観とLPが地域のニーズとやる気をどの程度表現しているか、優先事項取り組みの報告の三つからなる。では、実際にどのような報告が行われているかをみると、イングランド東岸に位置するサフォーク (Suffolk) は、赤と緑を合わせて全イングランド最多となる五つの旗¹⁷を今回の評価で得ている。サフォークのLPは、「活気と繁栄ある経済」、「学習と能力のアウトカム」、「サフォークの緑化」、「市民の安全」、「人々の健康」、「全ての人に開放されたコミュニティ」の六つである。これらのLPに対し、緑色の旗は「サフォークの緑化」でバードジーの海岸保護 (Coastal protection in Bawdsey)、風力と波力の活用グリーン技術の開発 (Developing 'Green' technologies – wind and wave power) で二つ、「市民の安全」で、イプスウィッチでの路上売春への取り組み (Tackling Street prostitution in Ipswich) で一つ、赤色の旗は「活気と繁栄ある経済」で、地域経済の不公平と高い価値を持った仕事の不足 (Rural economic inequality and lack of high value jobs) と、「学習と能力のアウトカム」ではタイトル通りに学習とスキルのアウトカム (Learning and skills outcomes) でそれぞれ一つずつ得ている。

それぞれの旗色を詳細にみると、バードジーの海岸保護は、その手法が地域に合った独自の方法で取り組まれていることが取り上げられている。護岸工事に公的支出が最小限必要な場所を除いた小規模の場合は、パートナーシップにより緑地帯を整備することで海岸保護をしているという取り組みが素晴らしいと評価され緑の旗を得ている。

また二つ目の緑色の旗は、再生可能なエネルギーを作り出したいという国民共通のニーズに合うことをサフォークでは行っており、650百万ポンド、140基の風力発電機の完成を目指している。これによってサフォークの電力使用の半分をまかなうことができるのである。サフォークは海岸線に位置するため、風力と波力には恵まれており、これら新産業の振興により、低失業率に喘いでいたロウエストフト (Lowestoft) 地域に新たな雇用機会を生み出している。いまや400の海外企業と地域平均総労働者0.6%を大きく上回る2.7%

16 当初は10テーマであったが、後から「高齢者の福祉」が付け加えられ11となった。

17 Audit Commission, *Suffolk Area Assessment*, 2009, p. 3.

に相当する8000人もの人々がエネルギー産業に従事していることが高く評価されているのである。

三つ目の緑色の旗は、2006年暮れに5人の女性が殺害され、大規模な捜査により一人の男性が逮捕された事件を受け、警察を始めとするパートナーシップが今後同様の事件が発生することがないようにと始まった共同で取り組みに対する評価である。警察の調査では、これは路上での売春行為が事件と関連していると結論付けられたことを受け、彼女らに教育と住宅を提供し、徹底的にサポートを行なったことで生活の向上を実現したことが評価を得た理由である。2007年からは路上以外の売春問題にも取り組んでいる。

赤い旗の「地域経済の不公平と高い価値を持った仕事の不足」については、サフォルクでは幅広い経済戦略があるが、流通などでは後れをとり、サフォルク全体では明確な統一した経済開発へのアプローチはなく断片化している。高付加価値産業はサフォルクでは限られ、伝統的で中小規模の事業が多く若者のキャリア形成の機会は少ない。知識集約型や技術産業といったものはほとんどないこととその今後の見通しが赤い旗につながっている。

もう一つの赤い旗は、「学習とスキルのアウトカム」である。これはサフォルクの児童生徒が類似地域に比べて学校や大学での成績が振るわないことがその理由である。最下層とそれ以外の層との差は類似地域より大きく、11歳時のテストは全国で下位10%の底辺に位置する。低所得者層に特に教育の必要性があることから赤い旗となっている。

IV-3 組織評価

組織評価は、先に述べたように対象となっている組織である自治体、消防救急、警察と保健機関等が組織としていかにサービス提供や地域の優先すべき課題に取り組んでいるかをまとめたものである。英国自治体監査委員会では、組織評価とは、①地域の優先事項への取り組み成果を表す地域評価のサポートと完成、②マルチ・エリア協定（Multi-area agreement）やより広域の地域戦略実施とLAAへの取り組みに対する組織レベルの説明責任の保証、③組織効果の成熟した評価のために調査団と監査人の調査成果を融合、④調査団がプログラムしているものを始め改善計画の広報と強調、⑤地方行政組織の説明への手助けの5点であると定義¹⁸している。この評価は組織評価を主として、VFMに則って高

18 Audit Commission, *Comprehensive Area Assessment Framework document*, p. 25.

い資源活用を行っているかの資源活用評価（Use of resource assessment）と、業績を良好に管理しているかについての業績管理（Managing performance）を従とする二つの評価から構成される。さらに資源活用評価は、2009年2月に点数化組み入れるための更新¹⁹を行なわれ、財務管理（Managing Finance）、事業のかじ取り（Governing the business）と資源管理（Managing resources）の三つのテーマの評価から構成され全体は次の表のように整理される。

表 4-1 組織評価の構成

1 組織評価	A 業績管理		
	B 資源活用	テーマ1 財務管理	三つの KLOE
		テーマ2 事業のかじ取り	四つの KLOE
		テーマ3 資源管理	三つの KLOE

組織評価を点数化するには、資源活用の三つのテーマ（Theme）から全体の資源活用評価を算出し、これを業績管理と組み合わせて最終的に総合評価を算出する。組織評価にはさまざまな調査団の参画によって、各組織のサービス分野の現況と取組状況が明らかになる。またこの評価はイングランドの従前の仕組みである CPA の後継発展版²⁰と考えると理解しやすい。

IV-3-1 資源活用評価

資源活用評価をより具体的に点数化するため、「財務管理」、「事業のかじ取り」と「資源管理」の三つの細分化されたテーマが設定されている。さらに各三つのテーマを掘り下げて調査する手順として設定されているものが、KLOE（Key Lines of Enquiry）である。自治体監査委員会は、2008年5月に資源活用評価の詳細を発表し、2009年に点数化を組み入れるための更新を行った。この更新では、任命された監査人が監査実務基準（Code of Audit Practice）によって行った作業が、どう資源活用評価に点数化されるかの方法が述べられている。これは、プライマリ・ケア・トラスト²¹（Primary Care Trust:PCT）、警察、

19 Ibid., p. 25.

20 Audit Commission, *Oneplace national overview report*, 2010, p. 8.

21 PCTとは、全ての健康、疾病を予防的、包括的、全人的に行うために、地域の診療所を基盤として医療サービスを行う機関である。

消防救急もその対象である。では、それぞれのテーマがどのような調査項目で構成されているかを英国自治体監査委員会が発行したフレームワーク²²と監査人向けガイダンス²³を参考に確認をする。

IV-3-1-1 財務管理 (Managing Finances)

財務管理は、組織が VFM を果たすような財務管理をどの程度効果的に行っているかを調査するものである。次の三つの KLOE から構成される。

- 1.1 各々の組織が戦略的優先事項を果たし健全な財政状態を約束する財政計画を立案しているか。
- 1.2 組織はコスト、業績とその活動での効率性の達成に健全な理解をしているか。
- 1.3 組織の財務報告はタイムリーか。また内部の利用者、利害関係者や住民のニーズに見合うものか。

1.1が重視するのは、組織が財政計画と戦略的・サービス計画の過程を中長期的観点で統合しているか。地域コミュニティとその他利害関係者と財政計画の過程で協働しているか。入手可能な範囲の資源で出費を管理し中長期にわたって健全な財政を行うこと。財務管理への個別的・集団的責任、価値と財務能力の開発を認識しているかの4点である。この項目が重要である理由は、財務計画は頑健な計画過程を通じ果たされるべきものであり、中長期的観点が必要で、資産、歳入と資金管理計画を一体化するからである。

1.2が重視するのは、全体、事務処理、単位コストとこれら全部に影響する主要因を始めとするコストと業績へのつながりを理解しているか。コストと意思決定と任務における業績の理解に注意を払っているか。効率を上げる範囲が計画された効率性を達成する途上にあることを明らかにしているかの3点である。重要である理由は、コストは良好な財務管理にとって根本的である一方で、行政や公的機関ではこの考えが十分に発達してこなかったからである。

1.3が重視するのは、関連性と信頼性の高いタイムリーな財務モニタリングと将来を見通せる情報を示せているか。1年を通して業績をモニターする財務と関連する業績情報を利用しているか。明白かつ関連性が高く戦略的意思決定をサポートする明瞭な財務報告を作り出しているか。財務の業績と現状に対し正しい公正な見方しているか、法的要請、財

²² Audit Commission, *Use of Resources Framework*, 2009, pp. 11-14.

²³ Audit Commission, *Use of Resources Auditor guidance*, 2009, p. 46.

務報告基準が守れているか、正しく報告されているか。客観的でバランスがとれ理解しやすい組織の当該年度の業績評価報告を公表しているかの5点である。この項目が重要であるのは、よき財務と業績のモニタリングと報告こそが組織の優先事項やサービスの進捗を管理できるから²⁴である。

IV-3-1-2 事業のかじ取り (Governing the business)

事業のかじ取りについては、組織が自らを統治しサービスを実行することがVFMを果たし、住民にとってよりよいアウトカムをどの程度良好に果たしているかを調査する。次の四つのKLOEがある。

2.1 組織は持続可能なアウトカムとVFMを提供するため、地域のニーズに対しあつらえの高品質のサービスを調達し実行しているか。

2.2 組織は意思決定と業績管理をサポートする関連性の高い信頼あるデータと情報をつくりだしているか。

2.3 組織はグッド・ガバナンス原理と価値を論証し、促進しているか

2.4 組織はリスクを管理し、内部統制の健全なシステムを維持しているか

2.1が重視するのは、地域住民が意図するアウトカムへのはっきりとしたビジョンがあり、調達と実行を形作っているか。また、継続的分析とニーズの理解に基づいているか。地域住民、パートナー、スタッフ、サービス提供者を巻き込んでいるか。効果的にITを用いてサービスの再設計を通じて顧客とのやり取り、サービスの品質とVFMを改善しようとしているか。供給市場を理解し、マーケットに影響を与え発展させようとしているか。サービスや供給を調達するさまざまなオプション（内的・外的・パートナーとの共同）を評価しているか。より広い社会的経済的環境的目標に合わせる一方で、サービスの競争性を評価しVFMを達成しているかの6点である。2007年地方自治体と保健サービスにおけるパブリック・インヴォルヴメント法で、地方の公的サービスのパートナーとともによりよいアウトカムをコミュニティに提供できるように働くことを重視する²⁵ことをはっきりと打ち出している。

2.2が重視するのは、関連性の高い信頼性のあるデータを作り出し、組織がデータ品質を保証できるパートナーと作業しているか。意思決定者のニーズを理解し目的にあった情

24 Audit Commission, *World Class Financial Management*, 2005, p. 35.

25 同法第103~118条に記述がある。

報を提供し、意思決定をサポートしているか。データのセキュリティを保証し、関連する法規を順守しているか。優先事項、対象業績をモニターし、業績の芳しくないところに取り組んでいるかの4点である。KLOEが重要項目である理由は、行政機関が費消した金銭に説明責任があり、意思決定に利用される情報は目的に合致しなければならないためとしている。

2.3のKLOEが重視するのは、グッド・ガバナンスの原理を採用、論証し、促進しているか。目的とビジョンを重視し続けているか。強力な倫理的フレームワークと文化を促進しているか。パートナーシップの作業にもグッド・ガバナンスの原理と価値を採用しているかの4点である。グッド・ガバナンスはいうまでもなく、行政機構が利用者のニーズに応えること約束し、コミュニティでリーダーシップの役割を発展させていくことを約束することは本質であるため重要である。

2.4のKLOEが重視するのは、パートナーシップも含んだ効果的なリスクマネジメントがあるか。不正や腐敗のリスクを管理するため、適切な資源配分を始めとする明確な戦略と効果的な調整があるか。内部監査を始めとして内部統制の健全なシステムがあるかの3点である。本項目は総務省での研究会報告²⁶にあるように、内部統制の検討が絶えず必要となっている日本の自治体への手本となるものである。内部統制を整備することで、組織のリスクが許容範囲のレベルで管理され、組織のポリシーが現場で実行され、高品質のサービスが効率的・効果的に提供され、組織の価値と倫理基準に応え、法と規則が遵守され、必要なプロセスがかならず実行されることを約束するのであるという点で重要とされている。

IV-3-1-3 資源管理 (Managing resources)

資源管理は、組織が保有するあらゆる資源について言及をしている。次の三つのKLOEから形成される。

- 3.1 組織は効果的に天然資源の利用を行っているか。
- 3.2 組織は戦略的優先事項とサービスのニーズを果たすのに役立てるためにその資産を役立てているか。
- 3.3 組織は、労働力を戦略的優先事項の達成をサポートするため効果的計画、組織、

²⁶ 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』2009年、79頁。

開発をしているか。生産性と能力の高い労働力を擁しているか

3.1が重視するのは、天然資源を測定と理解でき、主な影響要因を明らかにできているか。環境への影響を減じる業績を管理しているか。向き合っている環境的リスク、パートナーとの効果的な作業を管理しているかの3点である。このKLOEが重要なのは、いうまでもなく地球環境の問題で、天然資源には限りがあるということである。

3.2が重視するのは、戦略的優先事項、サービスのニーズと意図するアウトカムの分析に基づいた資産管理へ戦略的アプローチを行っているか。資産が目的に合致しVFMを果たすことを約束するため資産基盤を管理しているか。パートナーやコミュニティ・グループと地域コミュニティの利益のために資産が最大限利用できるよう共に働いているかの3点である。公共資産を効果的に管理することがVFMを提供し、公共サービスを高め、より広い経済的、環境的社会的アウトカムを地域コミュニティにもたらすため重要であるとしている。

3.3が重視するのは、生産性と能力の高い労働力があるか。中長期的にどんなスタッフ、どんなスキルが必要か知っているか、また達成する計画があるか。組織変革の状況でスタッフをひきつけサポートしているか。多様性と良き人材管理をサポートする政策があるかの4点である。人件費は全ての地方自治体サービス費用の50%を占め、歳出でも大きな割合となっている。あらゆる行政組織で説明責任を果たしていかなければならないため重要であるとしている。

IV-3-2 業績管理 (Managing Performance) の点数化

業績管理にもKLOEがあり、①優先度の高いサービス、アウトカムと改善を明確にし、果たしていく、②責任下にあるサービスとアウトカムを改善、③LAAやマルチ・エリア協定のような公式な協定の中で述べられているものを始め、より広いコミュニティのアウトカム改善への貢献、④社会的弱者の不公平とアウトカム改善への取り組み、⑤将来的な改善をもたらすのに必要なリーダーシップ、能力や才能を養っていくこと、以上の5点について組織がどのくらい効果を発揮しているかを調査する。各組織の評価では、重要なサービス業績についてはっきりと記述を行い、児童、青年や社会福祉へのサービスは特にコメントを付加する。⑤のKLOEについてはCAAが過去の成果だけでなく、今後の見通しについても重視している点が見える。また、資源活用評価は配下の3評価をさらに総合するが、業績管理は単独で評価する。以上の事項に基づき、1～4点の点数により評価が

行われる。

IV-3-3 組織評価の点数化

組織評価は、最高を4点とする1～4点の数値で行う。組織評価を構成する業績管理と資源活用の二つの評価も同様に1～4点で評価される。さらに、資源活用は三つのテーマから構成（表4-1）されており、これらも1～4点で評価される。業績管理と資源活用の点数を組み合わせた総合評価の点数化は、表4-2のようになる。業績管理と資源活用の点数が同じであれば、総合評価も同じ点数となる。どちらかで1の点数がついた場合、片方がどのような点数であっても総合評価も1となってしまう。それ以外で異なる場合は、表の選択肢にしたがい専門的判断を行う。業績管理か資源活用のどちらに重きを置くかは、地域の状況や個々の評価根拠を考慮して専門的裁量に委ねられる。

表4-2 組織評価の総合評価点数

	業績管理				
	スコア	1	2	3	4
資源活用	1	1	1	1	1
	2	1	2	2か3	2か3
	3	1	2か3	3	3か4
	4	1	2か3	3か4	4

CAA フレームワークをもとに筆者作成

IV-3-4 資源活用の評価

資源活用評価の総合点数と傘下各3項目の点数は、各テーマの点数を決定し、それらを集約平均してから算出する。よって端数が3分の1になる時は切り捨て、3分の2の時は切り上げとなる。さらに各項目の傘下にあるKLOEが同じ点数であれば、その点数が資源活用評価の総合点数となる。財務管理と資源管理のKLOEはそれぞれ三つずつあるため、平均し端数が発生すると切り捨てか切り上げを行う。事業のかじ取りに関しては、4項目あるため、1.5、2.5や3.5となった場合は、地方自治体監査委員会が、KLOEのうち最も点数化にふさわしいものがどれかを規定することによって点数を決定する。今回は情報の活用のKLOE²⁷が平均よりも上回っている場合は切り上げ、下回っている場合は切り捨てとなる端数の方向性を決める項目として規定されている。

27 10頁の2.2のKLOEのことである。

表4-3 全体スコアのもつ意味

スコア	獲得条件	評価
1	組織は最低限の要件も満たさない	Performs poorly
2	組織は最低限の要件だけ満たしている	Performs Adequately
3	組織は最低限の要件を超えている	Performs well
4	組織は著しく最低限の要件を超えている	Performs excellently

CAA フレームワークをもとに筆者作成

全体スコアのもつ意味は、表4-3にあるとおりである。レベル2の評価は、最低限の要件を満たす場合に、十分に遂行（Performs adequately）と評し与えられる。これは、専門的な実践が確立され、ガイダンス²⁸にあるような調整が一貫して行われ、法が定める要件を満たし効果的に業務をしていることを保証している。KLOEが提示する項目に対して、たとえば組織のリーダーシップとコミットメント、パートナーシップでの作業、適切な能力への取り組みが十分に調整され、適切なサポートが行動計画の優先事項に存在し知ることができるということである。最低限の許容できる業績レベルを達成する調整があるということである。レベル3の評価は、最低限の要件を超えている場合に、よく遂行している（Performs well）と評し与えられる。これは、有効な調整を実行していること、より洗練された測定と評価技術を始め、カイゼン機会を明らかにして開発に前向きかつ先取りで行い、アウトプットとアウトカムを効果的にインパクトあるものになるよう調整しはっきり示していることを保証している。レベル4の評価は、著しく最低限の要件を超えている場合に、優秀に遂行している（performs excellently）と評し与えられる。イノベーションやベストプラクティスの実践、パートナーシップ作業を通じてコミュニティの強いアウトカムをはっきりと示している。最低限許容可能なレベルを超え遂行した根拠があり、優秀なVFMを達成していることを保証している。レベル1の評価が与えられるのは、レベル2の要件さえ満たしていない場合である。

28 CAAやKLOEに調査者用のガイダンスで定めている。

V 2009年の評価結果

以上のような仕組みで作成された評価であるが、第1回の地域と組織を合わせた全体的な評価はどのような結果となったかを発表された旗の色と評価スコアに基づき、各評価についての分析を行う。

表5-1 旗色別の地域評価の結果

	評価地域数	主な該当地域
緑の旗	74 (63)	三つ Suffolk 二つ Oldham, Nottinghamshire, Birmingham, <u>Camden</u> , <u>City of London</u> , <u>Kensington and Chelsea</u> , <u>Westminster</u> , Kent, Devon
赤の旗	62 (48)	三つ Warrington 二つ Knowsley, Oldham, Trafford, <u>Doncaster</u> , Leeds, North East Lincolnshire, Leicester, Worcestershire, Suffolk, Thurrock, Barking and Dagenham, Cornwall

全地域評価報告書をもとに筆者作成
評価地域数上段はのべ旗数、()内は純被評価地域数

地域評価の結果、緑の旗については三つの旗を得たのが1地域、二つが9地域でのべ74の旗となっている。赤い旗については、三つが1地域、二つが13地域となっている。テーマ別の旗の数では、緑色では、環境に関するものが22、児童青少年に関するものが20、地域経済に関するものが17の順が多い。一方赤色は、児童青少年に関するものが23、健康に関するものが21、住宅に関するものが17の順となっている。児童青少年に関しては、好例と将来的見通しが良くないものが混在しており、お互いに学びあう必要があると同時に各地域が面している問題が複雑であることを反映²⁹している。また住宅に関しては、緑の旗は四つしかなく、イングランド内に学べる例が少ないことを表している。表中の下線は表5-2の自治体組織評価で4点を得た地域、破線は1点の地域である。

自治体の組織評価については、スコア4を獲得したのが9自治体、3が91、2が40、1が2となっている。後述する通り、地域評価と自治体の組織評価の結果は直接リンクしないとされているが、4を獲得した9自治体のうち五つの地域（表中下線）で複数の緑色の

29 Audit Commission, *Oneplace national overview report*, 2010, p. 13.

表5-2 自治体の組織評価（スコア別・評価項目別）

	1	2	3	4	N/A	計	備考
組織評価	2	40	91	9	10	152	N/Aは組織評価の点数が算出されなかったもの。 一層制とカウンティが集計対象でディストリクト ³⁰ は本表には含めていない。
業績管理	2	33	97	10	10	152	
資源活用	1	67	76	3	5	152	
財務管理	2	50	92	3	5	152	
事業のかじ取り	1	75	66	5	5	152	
資源管理	0	93	50	4	5	152	
4点を獲得した9自治体 Tameside, Leicestershire, <u>Camden</u> , <u>City of London</u> , Hammersmith and Fulham, <u>Kensington and Chelsea</u> , Wandsworth, <u>Westminster</u> , <u>Kent</u> 1点の評価となった2自治体 Haringey, Doncaster							

全自治体組織評価報告書をもとに筆者作成

表5-3 消防と救急の組織評価結果

	1	2	3	4	N/A	計	備考
組織評価	1	17	25	1	1	45	組織評価と資源管理で4を 獲得 Lancashire Combined Fire Authority
業績管理	1	1	15	27	1	45	
資源活用	1	27	16	0	1	45	
財務管理	1	24	19	0	1	45	
事業のかじ取り	1	28	15	0	1	45	
資源管理	0	27	16	1	1	1	

全消防機関の組織評価報告書をもとに筆者が作成

旗を、1となった自治体では赤い旗が二つある地域が一つ（表中破線）ある。これは地域評価で自治体の業績が占める割合が大きく影響しているとみることができる。

消防と救急では、4を獲得した機関が1、3となった機関が25、2となった機関が17、1となった機関が1となっている。業績評価で4を獲得する機関が27あることが他と比べて特徴的である。PCTは資源活用総合評価を行っていない。4の評価を得た機関がなく、概ね2と3に評価が集中している。警察もほぼ全ての機関の評価が2と3で偏在が少なく、イングランド内での組織水準に大きな差がないと考えられる。

30 カウンティは日本で言う都道府県に、ディストリクトは市町村に概ね相当する。ディストリクトも組織評価の対象である。

表5-4 PCTの組織評価結果

	1	2	3	4	N/A	計	備考
財務管理	2	70	80	0	0	152	全ての項目で3の評価を得たPCTは12
事業のかじ取り	1	109	42	0	0	152	
資源管理	7	120	25	0	0	152	

全PCT組織評価報告書をもとに筆者作成

表5-5 警察の組織評価結果

	1	2	3	4	N/A	計	備考
資源活用評価	0	14	25	0	0	39	財務管理で4の評価を得たのが、Staffordshire Police Authority 財務管理で1の評価となったのが、Humberside Police Authority
財務管理	1	10	27	1	0	39	
事業のかじ取り	0	20	19	0	0	39	
資源管理	0	23	16	0	0	39	

全警察組織評価報告書をもとに筆者作成

VI CAAが達成できたことと継続する課題 —現場の声から—

2009年12月9日にインターネット上に、英国自治体監査委員会が専用ウェブサイトのワンプレイス (<http://oneplace.direct.gov.uk/>) に評価結果を掲載したことで、この制度の一サイクルが終了した。このサイトには初日に5万4千ものアクセスがあり、サーバーが処理できなくなるなど予想を超える注目を得た。初の試みだけに自治体側、調査側双方に課題³¹が山積している。今回、地域評価において「住宅政策における社会的弱者ニーズと空家数の取り扱い。」と「児童と青年の見通しが悲観的である。」という2点で赤い旗が、組織評価でも最低の「1」評価となってしまったドンカスター市の最高事務責任者(chief executive)であるポール・ハート氏が、地域コミュニティと自治省(Department of Communities and Local Government)に説明を求められ呼び出されていたが、その予定をこなす前に辞任をしてしまった。地域評価の旗の色と自治体の組織評価の数字が直接つながるものではないと英国自治体監査委員会ではコメント³²しているが、ドンカスター市に

31 CAAの課題については、英国の自治体事情を専門に扱ったローカル・ガバメント・クロニクル (<http://www.lgcplus.com/>) が詳しい。

32 Local Government Chronicle, 'CAA's top marks only14', 9 December, 2009.

については、同委員会で地方政府を担当しているギャレス・デイヴィス氏が、問題の密集が目立つと指摘している。しかし、評価結果では現状と見通しは分析されるが、地域に応じた解決方法までは授けられない。またLPは大きなテーマが多く、組織単独での取り組みや、1年や2年で解決が見出されるようなものは少ない。よって、他のベスト・プラクティスを学んだとしても地域に応じてカスタマイズしなければならず成果を出していくには時間が必要で、またそのカスタマイズが正解とは限らないところは引き続き課題である。

2009年6月30日から7月27日にかけて地方政府協会（Local Government Association: LGA）は、評価対象となっているイングランドの全自治体幹部に文書による調査を行い37%にあたる132自治体から回答を得た。この調査で課題としてあげられるものを数点紹介する。CPAを実施していた頃から問題となっていた調査の負担感については、CAAの準備段階でもできるだけ負担を減らし調査証拠の共有を図る方向性を示していたが、「減っていない」という回答が66%、11%が「減少した」という回答となっている。CPAとの比較では、39%が「多い」、28%が「同じ」、27%が「減った」と回答している。CAAの調査に回答するのに82%が「余分作業を要した」と答えている。負担感の原因となっている調査機関の連携であるが、監査人の役割である資源活用評価とCAAリードによって行われる作業はかみ合っていないようで「監査人とCAAリードとの緊密なやりとりに満足している」という回答は48%に留まっている。また別の設問で「調査団が評価を行う際の証拠をシェアしている」としたのはわずか44%、「CAAのリードが他の調査との協力がうまく行えていない」とする回答が34%あったということも無視できない。「監査人は資源活用とCAAは現場では別のものと考えられているようである。」（イングランド東部にあるカウンティの幹部の声）という指摘もあり、早い解決が望まれる。

カーディフ大学が2009年末から2010年始にかけて行った調査³³によると、評価対象となった各組織幹部のうち、地域評価の判断が妥当だと「強く思う」と答えたのが5%、「思う」が53%であった。組織評価に関しては、同様に5%と47%であった。半数以上の組織の幹部から評価の信頼性に関して支持を得ていると考えられる。また75%の幹部が、緑色の旗から学ぶことに関心があると回答しており、評価制度そのものについて幹部達が肯定的に捉えているとみられる。しかし、被評価側として考えると、組織の調査負担については、57%が減少したとは感じてはいない。さらに英国自治体監査協会をはじめとする調査

33 2009年末から2010年始にかけ職務階層別に実施された。

スタッフへのアンケートでも76%の割合で減少していないと感じている。CAAを来年度も継続すべきかどうかについては、肯定的な回答が37%、否定的な回答が45%とある。またCAAが改善のツールとなりそうかについては、肯定的な回答が30%、否定的な回答が34%、分からないとする回答が28%とほぼ三等分に分かれており、制度への高い信頼性、被評価側の負担と改善ツールとしての有効性の間でせめぎあっているという問題がある。

VII おわりに

英国ではこの5月に総選挙が行われ、多くのマスコミや識者の予想通り、労働党から保守党と自由民主党の連立政権に移行した。影の内閣で地域コミュニティ大臣補佐であったキャロライン・スペルマンは、「英国自治体監査委員会の専用サイトである‘Oneplace’のウェブサイトは支持する。」と発言している。しかし、保守党はこの制度を廃すことを党の地方政府に関する政策集で発表³⁴し英国自治体監査委員会の役割は、地方政府の出費の妥当性を保証し不平不満の訴えを調査することになるとしている。前述の通り、制度の信頼に対しては非常に高いものをもっているCAAであるが、労働党政権による地方政府改革の象徴的な産物であるという側面³⁵もあるようだ。特に組織評価は1から4という数値だけでというシンプルな表現で行われるため、その評価を下すに当たっては、実に多量かつ複雑な調査を要求することがネガティブに受け止められている。制度存廃の行方には引き続き注目が必要である。

イングランドでは、NISのように地方政府間を比較できる共通指標がある。日本の自治体でもベンチマークという考え方があり、比ベジョーズ³⁶という取り組みもある。しかしながら、全自治体での動きではなく、非財務指標の発達が遅れている。全国共通で毎年計算公表されるものは、ラスパイレス指数くらいである。一方財務指標に関しては、4指標、経常収支比率や財政力指数などがあり全国で比較可能である。非財務指標が未発達であると、各自治体の政策的な強みや弱みが分からない。財務指標は重要なファクターであるが、自治体全体を考えるとあくまでも一面的であり、好転させたいがために必要な投資までも

34 Conservative Party, *Control Shift Returning Power to Local Communities*, p. 18.

35 筆者の行った現地調査でも各機関で政権交代を予想し、CAAそのものは肯定的に捉えていた。

36 ベンチマークによる都市間比較を可能とした試みで、福井市を中心に行われた。

抑制される可能性も孕む。イングランドのように、日本でも政策的な中身の比較を行うために共通の非財務指標を発達させこの制度から学ぶべきではないかと筆者は考える。また、各組織の連携による地域評価からは、総花的な政策となることを抑えるためや、財源の制約が大きくなっている現状ではLPのように各地域関係機関全力で取り組むべき事項を議論することは、今後重要なことではないだろうか。

引用文献

- Audit commission, *Comprehensive Area Assessment framework*, 2009.
- Audit Commission, *Comprehensive Area Assessment Guidance for inspectorate staff*, 2009.
- Audit Commission, *Final Score*, 2009.
- Audit Commission, *Oneplace national overview report*, 2009.
- Audit Commission, *Suffolk Area Assessment*, 2009.
- Audit Commission, *Suffolk Organisational Assessment*, 2009.
- Audit Commission, *Use of Resources Framework*, 2009.
- Audit Commission, *Use of Resources Auditor guidance*, 2009.
- Audit Commission, *World Class Financial Management*, 2005.
- Cardiff University, *Comprehensive Area Assessment an evaluation of Year 1*, 2010.
- Conservative Party, *Control Shift Returning Power to Local Communities*, 2009.
- Local Government Association, *Comprehensive Area Assessment how is it measuring up so far?*, 2009.
- ODPM, *Best Value User Satisfaction Survey 2003/2004*, 2005.
- ODPM, *National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Updated National Indicator Definition*, 2009.
- ODPM, *Progress Report on Service Improvement in Local Government*, 2005.
- ODPM, *Strong and prosperous communities*, 2006.
- The Local Government and Public Involvement in Health Act 2007.
- 自治体国際化協会『英国の地方自治』2010年。
- 自治体国際化協会『英国におけるパートナーシップ（概要版）』2006年。
- 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。
- 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』2009年。