

CLAIR REPORT

英国におけるベストバリュー

—From CCT to Best Value—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 206 (June 22, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

目次

はじめに.....	1
第1章 CCTからベストバリューへ.....	2
第1節 強制競争入札制度の導入.....	2
1 歴史	2
2 導入の背景.....	2
3 CCT制度の競争的性格.....	3
第2節 CCTの影響.....	4
1 落札実績.....	4
2 自治体への導入効果.....	5
第3節 市民憲章 (citizen's charter) の導入.....	6
第2章 ベストバリュー制度の概要.....	8
第1節 ベストバリューとは何か.....	8
1 定義.....	8
2 該当する団体.....	9
第2節 制度の枠組み.....	9
1 自治体の理念の確立と達成手段の検討.....	9
2 サービスレビュー.....	10
(1) レビューに必要な要素 - 4 C's -.....	10
(2) レビューの際に配慮すべき事項.....	11
(3) レビューの周期・注意事項等.....	12
(4) 4C'sの要素とサービスレビューの関連.....	13
3 ベストバリュー運営計画の策定.....	19
(1) 一般的な注意事項.....	19
(2) 計画書に含むべき必要事項.....	19
(3) 計画書の公表時期.....	21
(4) その他.....	21
4 外部監査.....	21
(1) 外部監査官による監査 (Audit)	21
(2) 監察官による監査 (Inspection)	22
5 介入.....	23
第3節 関連事項.....	24
1 TUPE.....	24
2 イングランド以外の地域におけるベストバリューの取り組み.....	25
(1) スコットランド.....	25
(2) ウェールズ.....	28
(3) 北アイルランド.....	28
第3章 ベストバリューにおける監査制度.....	29
第1節 概説	29
1 AuditとInspectの相違や共通性.....	29

2 監査の概要.....	30
(1) 外部監査官の監査 (Audit)	30
(2) 監察官による監査 (Inspection)	31
第2節 業績指標.....	35
1 定義	35
(1) 業績指標 (Performance Indicator)	35
(2) サービス到達基準 (Performance Standard)	36
(3) サービス目標 (Performance Target)	37
2 業績指標の使われ方.....	37
3 該当する団体.....	37
第4章 自治体における取組状況.....	39
第1節 パイロットプログラムの評価.....	39
1 パイロットプログラムの概要.....	39
2 中間報告書.....	39
(1) 報告書の概要.....	39
(2) 報告書の主要内容.....	40
(3) 報告書の結論.....	42
別表1 ベストバリュー制度におけるサービス運営の枠組み.....	43
別表2 THE 37 BEST VALUE PILOT AUTHORITIES.....	44
別表3 Best Value 主要動向に関する略年表	48
参考文献一覧.....	49

はじめに

イギリスにおいては、サッチャー首相率いる前保守党政権時代から、「老大国」「イギリス病」などと言われてきた疲弊した国内経済を立て直すための様々な政策が実施されてきた。公共部門においては、行政機関の民営化政策などがその代表といえるが、その内、地方行政においては厳しい競争原理が導入され、それまでの地方行政のあり方を変革することを強いられてきたわけであるが、1997年の総選挙により労働党が政権に就いて以来、独自の近代化政策が数々と推進されてきている。

1998年夏に公表された政策書「Modern Local Government – in touch with people」には、地域コミュニティーにおける住民の地方行政の関心を高めるために、首長公選制度を導入して自治体の政治構造を改革することや、行政の質の向上を推進し啓発するためにビーコン・カウンシル・スキームを新たに創設することなどが謳われていた。これから述べるベストバリューと呼ばれる新たな行政サービスに関する制度の創設も、その政策書の中で、地方行政サービスの近代化を図るための主要な政策の一つとして位置づけられていた。

また、一方で、ここ近年来、特にバブル経済の崩壊後、日本においては地方行政制度の様々な改革の必要性が声高に叫ばれてきており、地方行政における主要な政策課題となっている。自治体の行財政改革への取り組みの際には、各自治体が置かれている状況や諸環境に応じてその手法や取り組み方は異なるものの、サービス供給手段の再検討や効率的な組織体系への転換・再編成、職員の定数削減・抑制、また明確な業務達成目標の設定や行政評価制度の確立などによる業務の見直しや改善などが図られている。その他、1997年には外部監査制度が創設され、自治体の業務を第三者により客観的に審査される制度がここにきて始まり、これまでの自治体を取り巻く環境にも、変化が起きているところである。

英国におけるベストバリュー制度の中には、例えば住民志向型で結果重視のサービス評価方法や監査制度などが組み込まれており、日本で行われている地方自治体の改革を検討する際に、参考になる部分が多いのではないかと思える。

なお、本稿は、平成11年4月から12年3月末まで自治体国際化協会ロンドン事務所に在籍した松島 英雄が執筆を担当した。この報告書が、多くの地方自治体関係者の方々の参考になれば幸いである。

第1章 CCT からベストバリューへ

第1節 強制競争入札制度の導入

1 歴史

Compulsory Competitive Tendering（強制競争入札。以下 CCT という）とは、地方自治体が提供する一定のサービスについて、地方自治体に対して入札による民間業者との競争を義務づけ、民営・自治体直営いずれでも、入札にて落札したものがその行政サービスを実施するという制度である。

1980年地方自治体の計画と土地に関する法律（**Local Government Planning and Land Act 1980**）により初めて CCT が導入されることになったが、導入当初は、主に建物のメンテナンス業務や道路管理といったいわゆるブルー・カラーと呼ばれる一部の業務に限定されていた。自治体が、この分野での仕事を引き続き行おうとする場合、現業サービス供給機構（**Direct Labour Organisation / Direct Service Organisation**：以下 DLO/DSO という）を設立し、DLO/DSO と第三者の者との間で入札を行わなければならないこととなった。

1988年地方自治法（**Local Government Act 1988**）が成立すると、入札の対象となるサービス分野は拡大され、ごみの収集や清掃、道路やグラウンドの整備、学校給食、ケアサービスといったほとんどの現業部門が CCT 制度にさらされることとなった。

さらに1992年地方自治法（**Local Government Act 1992**）の成立以降、公共住宅サービスや財務管理など、自治体内部の専門性の高い中核的な業務にまで順次 CCT の対象に及ぶにいたると、制度に困難をきたすようになった。政府も事態を認識し、どこまで CCT を適用すべきかの問題点の適正さを問う協議を行い、制度の修正が行われた。

例えば、適用除外事項（**de minimis threshold**）が新たに設けられ、例えば人事部門の30%、財政部門の35%、法律部門の45%に相当する仕事の分量が入札の対象になり、政府も、一部の専門的な自治体業務には、最も低コストであることだけが、入札で競り勝つ条件ではない業務もあることを認めるにいたった。つまりサービスの質を同様に考慮する必要性を認識するようになった。その他、80年代からの地方自治体の構造改革を進める中で、一層制へ再編する自治体に対しては、CCT を適用外とすることで、再編への導線とした。

2 導入の背景

前保守党政権下において、地方自治体は、公的サービスの直接的な提供者（**Direct Provider of Service**）から、権能の付与者（**Enabler**）へと位置づけが変わることとなった

と言われることが多い。

この授権自治体 (Enabling Authority) という言い方がされ始めた背景には、「自治体とは、民間部門の業者がサービスの提供に乗り気でないときや能力がないと認められるときにのみ公共サービスの提供者となればよく、基本的には、可能な限り仕事は民間に任せるべきである。自治体は、今まで自分達がやっていた諸々の公的サービスの供給を他者が代行してもできるような環境や諸条件の整備に徹するべきである」という保守党政府の自治体観が反映されていた。CCT が 80 年代に導入され、地方自治体が市場競争にさらされるようになったことも、こうした保守党の市場重視の立場に基づいたものと言えることができる。

その他、中央政府レベルでは、中央省庁の事業実施部門を政策立案部門から切り離して、民間部門と同じような職員の待遇の仕方を取り入れ、事業の効率化を図ったエージェンシー化政策を試みてきたことも、保守党の公的部門への競争原理の導入を図るものとして象徴的であった。

ただ、それまでも、自治体自身が直接取り扱わない専門性の高い公的サービス業務の中には、民間の法律家や建築士または測量士がサービス提供の役割を担っていたし、任意競争入札 (Voluntary Competitive Tendering) によって公共物の建築に民間業者が係わるケースもよくあったため、民間業者が公的サービス部門の当事者となること自体は別段目新しいことではなかったが、新しかったことは、厳格な競争性の導入であった。

3 CCT 制度の競争的性格

DLO/DSO は一定の制限の下で業務を行うことが求められた。すなわち、自治体の機能外での仕事になるような入札への参加には制限が設けられたし、自治体本体の会計とは独立することが求められた。また、年度毎の報告書の提出や、国内経済の好不況にかかわらず、年間 6% の経常利益をあげるよう義務づけられていた。もし 6% の利益が達成できない場合は、政府が介入して入札をやり直すよう自治体へ要求したり、業務停止の措置をとることができた。これらの要求事項は、入札の際に民間部門に有利に落札されるように意図されていたことは明らかだったため、当然自治体側の反発を買った。

また、もともと競争入札の過程自体が政府による精細な検査の対象となっており、その際法律に反する事項があったと認められる場合にも、政府は自治体に対して再入札を強制する権限を有していた。

一例として反競争的態度 (anti-competitive behaviour) と呼ばれるものがあるが、それは政府が、多くの自治体は、入札の際に予め民間業者に不利になるように入札の条件を設定しているものと認識していたため、この条項を法律で明記することで、民間部門と対等に競争させることを保証しようとするものだった。

その他、入札の過程で争点となってきたものに、TUPE (Transfer of Undertakings for

Protection of Employment) がある。TUPE は EU の指令に適合するように国内法化したものであったが、TUPE の規定とは、単純に言えば、業務が現況のまま委譲された場合に、そこで働く労働者の賃金や労働時間、年金といった雇用条件も、新雇用主が元の条件をそのまま引き継がなければならないというものだった。ただ、そのような規定は、コスト削減により利益の向上を望んでいる民間部門にとっては、魅力のある条件とはなりえるはずもなかった。元来、保守党政府は、一般的に、地方自治体が利益を追求する民間部門の業者とは根本的に異なるものと自らを考えていると捉えており、TUPE を適用させようとする自治体のいかなる試みも反競争的態度とみなしていたため、TUPE は CCT には影響しないという立場をとっていた。

また、自治体が契約に応じる場合には、自治体自身と自治体が設置したサービス供給部門 (DLO/DSO) との間に、契約依頼者と事業遂行者という全く別々の関係者としての立場を明確にするよう求めた。(Client / Contractor split)

第2節 CCT の影響

1 落札実績

CCT が導入された当初は、多くの自治体関係者は、CCT がもたらす競争性や、関連する数々の規則で縛られることにより、自治体の破壊につながるのではと危惧していたが、多くの実態調査の結果が示すとおり、CCT 導入後に入札にかけられた業務の大部分は、自治体が落札することに成功し、従来のまま直営を維持することができた。(下記の表のとおり、自治体が落札に成功する率が高い傾向は、最新の調査でも明らかである。)

成功の要因としては、①民間業者に公共サービスの供給者としての経験がなかったことや、②CCT が制度として発足した当初の段階では、自治体と互角に競争できるだけの十分な市場が成立していない業務分野が多かったこと、その他、③自治体側も入札に負ければ実質的にはそのサービス部門を失うことになるため、より効率的で無駄を省いたサービス運営に努めたこと、などの理由が考えられる。

また、最初の落札実績と二順目 (各サービス毎に若干異なるものの、通常入札に付される契約期間は5年と定めてられている) の実績とを比較した政府のある実態調査によると、民間業者は、第1回目においては落札に成功できなかった業者が多かったが、その後、自治体部門で求められる経験を身につけ、多くの会社では元自治体職員を公共サービスの経営アドバイザーとして雇用したりして、競争に打ち勝つためのノウハウを獲得することに努めたことがわかっている。例えば、ロンドン・バラ全体での自治体の平均落札率は、1回目の84%から72%へ減っている。(政府の1997年3月に実施した調査「CCT and Local Authority Blue-Collar Services」参照)

事業分野	自治体の落札割合 (%)	同落札額割合 (%)
ビル清掃	45.2	65.8
ごみ収集	59.8	67.0
その他清掃	55.9	61.3
公用車両整備	66.7	89.7
学校給食	73.6	83.9
その他給食	55.7	74.4
グラウンド管理	53.7	66.3
スポーツ / レジャー	65.6	81.2
現業サービス小計	56.1	70.0
法律サービス	57.4	83.3
公共住宅管理	89.8	92.5
建築管理	72.2	81.8
高速道路管理	52.2	85.5
建物維持	53.6	44.0

(1998年度実績 : Municipal Journal 1999年12月3日号参照)

2 自治体への導入効果

CCTの導入により、自治体は自らのサービスを顧客のニーズに応えるようなサービス改善を目指しはじめるなどの効果が生まれた。

一つには、前述のとおり、CCT制度下では、サービスの提供を行う組織であるDSO/DLOが、自治体自身とは別個の組織として財政的にも独立したことにより、サービス提供者としての高度の経営感覚が身についたことにもよる。DLO/DSOでは、幹部に民間部門からのサービス運営に経験のある人材を招いているところもあった。また、DLO/DSOに勤務する職員は、自治体職員の身分として取り扱われたが、サービスの運営に関しては、自治体本体に比べて、より自由な裁量が認められており、例えば、外部から経営面や法律問題等に関するアドバイザーを招いたりすることが許された。逆に、自治体内部からDLO/DSOにそのようなアドバイスを行う際には、サービスに関する合意(Service Level Agreement)と呼ばれる規定に基づかなければならなかった。この合意規定は、自治体とDLO/DSOの間で、お互いの関係がいかにあるべきかを規定したものであり、例えばDLO/DSOが自治体へ法律問題で相談を依頼する場合には、その相談にかかる費用の支払いを課すことなどが定められており、同じ自治体職員であるとはいえ、お互いの関係は民間と自治体とのそれに類似した取り扱いを受けた。

また、自治体の内部構造にも変化をもたらした。一部の業務の民営化が進んだことや、サービス現場への権限の委譲が進んだこと、その他、入札での競争に勝つために組織機能を効率的にすることが求められたことなども影響して、多くの部局が再編統合されて、自

治体の組織がスリムになり、幹部職員の数も減少した。

ただし、先の政府調査の中では、自治体関係者の意見の多くが、CCTの導入は確かにコスト削減効果があったことを認めているものの、賃金の削減や休暇の減少などの、労働者の雇用問題を引き起こしたことを表明している。また、同調査によると、入札過程が政府により厳格に規定・指示されていたため、CCTが導入されたことにより、サービス運営が官僚主義的になったと答えた自治体が72%に及んでいるように、政府から押し付けともいえる厳しい指導がされたことから、自治体関係者には概ね不評であったことが伺える結果となっている。

労働党政権が示すベストバリューの制度も、CCTがもたらした競争性が、自治体のサービス改善に一定の寄与をしたことを認めており、それは、次章で詳しく見るベストバリューの制度が、競争性の要素を引き継いでいることから見ても明らかである。

また、自治体関係者の中で不満が多かった、自治体独自の柔軟な発想の余地の少ない厳格な入札方式や、反競争的態度等の禁止事項の規定などの事細かな政府からの指示が多かったこと、加えて、公的年金制度への加入を引き継がない民間業者がおり、訴訟問題まで発展するケースが生じていたことからわかるように、特に労働者の身分保障関係が軽視されがちであったことなどの、批判や問題点を受けて新制度を考案していることも、ベストバリューの制度を見る前には、背景として十分踏まえておく必要があると思える。

第3節 市民憲章 (citizen's charter) の導入

保守党の政権下において、CCTの導入とともに、ベストバリューへの下地を作ったと思える新たな仕組みがつくられた。市民憲章とよばれる自治体全体、または個別の特定業務に関わる独自の報告書を、地方自治体は一般市民に公表することが義務づけられるようになったのである。

これらの報告書は、サービスの水準や情報へのアクセス度を測る資料であるとともに、自治体自身のサービス実績の評価にも効果的であると考えられた。つまり、税金を納めている一般の住民に対してサービスの現状を公開し、将来に向けてその質の向上を図る意志を対外的に示すことが必要になったわけである。

市民憲章によると、「地方団体は地域社会にサービスを直接提供することが重要な任務であると歴史的に考えられてきた。しかし、我々は、今や新しいアプローチが必要であると信じている。市民に享受すべきサービスの優先順位を定め、その水準を決定すること、また、それを実現する最上の手段を発見すること、これが、現在の地方団体の真の任務であるということに注意を払うべきである。地方団体がこれらの戦略的な任務に専任することによって、住民がより高い水準のサービスを享受することが可能となり、また、より大

きな選択権を持つことができるようになる。財源が効果的に使われ、住民参加ももっと効果的に行われることにもなろう。こうした移行を達成するために我々が求めている手段は、競争（competition）と説明責任（accountability）である」と述べてあるが、これは、当時の保守党首相メージャー氏の自治体観、自由主義的な思想を強く反映しているものだったと言われている。（クレアレポート 69 号「シティズン・チャーター —現代版マグナカルタ？—」参照）

1992 年、そのメージャー首相の保守党政権において 1992 年地方自治法が成立し、政府に自治体の情報を公開させる権利が与えられると、監査委員会（Audit Commission）がその役割を担うことになった。

監査委員会は、小規模な公共団体であるパリッシュや公共交通機関以外のカウンティやディストリクトといった通常の自治体に対して、自らの行政サービスのコストパフォーマンス、効率性、効果性等を明らかにした業績結果をまとめた結果を一般に公開することを求めるようになった。

個々の自治体の業績は、年に一回、監査委員会が定めた業績指標を用いて個々の業務別に評価され、過去 2 年間に於けるサービスの達成度の比較実績として公表される。多くの場合、住民に目につきやすい地元のローカル紙に公告として発表され、人々はそれを見て、自治体のサービスが昨年と比較して改善されたかどうかを知るようになった。また、全国レベルでは、自治体間相互のサービスの業績結果が報告書として公表され、業務別での自治体間のランク付けが行われるようになった。

労働党は、1997 年の総選挙の公約から、選挙に勝利し政権に就くことになったら、CCT を廃止しベストバリューと呼ばれる新たな制度を導入することを明らかにしていた。選挙の公約の段階では、新制度への移行時期や制度の枠組みなどの具体的な概要は示されてはいなかったが、次章で述べるベストバリューの制度の主要な精神の一つである「住民の満足度を最大限に尊重する」姿勢は、この市民憲章によりもたらされた行政サービスにおける住民重視の考え方を引き継いでいるものと言うことができよう。

第2章 ベストバリュー制度の概要

第1節 ベストバリューとは何か

1 定義

1999年7月27日に成立した1999年地方自治法の中で、地方自治体がベストバリュー制度下で行わなければならない法的義務が明記されている。(同法第1章第3節)

それによると、自治体の義務として、「地方自治体は、継続的なサービスの改善に資するため、サービス供給の経済性、効率性、効果性に配慮して、その向上につながるよう、必要な措置を講じなければならない」とある。また、その義務を遂行するにあたっては、「自治体は、自治体内の納税者、サービス利用者、またはサービス提供に伴う関係者等と協議しなければならない」とされている。

98年8月に発表された、労働党政府の地方自治の近代化に関する数々の政策をまとめた政策書「**Modern Local Government : In Touch with the People**」の中の第7章「**Improving local services through best value**」に、政府が考えるベストバリューの理念が表明されており、以下の記述が、一般的にはベストバリューの定義に相当するものと考えられている。

それによると、「ベストバリューとは、最も経済的で効率的、かつ効果的な手段を用いて、サービスに関するコストと質の両方に配慮するという明確な基準を持った、サービスの供給に努めることを義務とする制度である。この義務を果たすために、地方自治体は、住民に対しての説明責任(アカウンタビリティ)と、広範囲にわたる国民の利益の代表者としての役割を果たすものとして、中央政府に対する責任を有している。」とある。

簡潔に言えば、労働党政府に代わったことで、CCTがもたらしたサービスコストに対する意識は持ちながらも、同時にサービスの質にも配慮し、地域内の住民やサービスの受給者のニーズや期待に応えることができるように十分協議・検討した上でサービスの供給に努めることが、地方自治体に義務づけられるようになったとすることができるだろう。

また、元来、同政策書は、地方行政サービス全般にわたる近代化政策を示したものであったが、政府ガイダンスの中では、自治体がベストバリューを実行に移す際には、その政策書で表明された下記に示す5つの主要テーマと関連させる配慮も必要だと述べている。

- (1) 公共サービスは、サービス給付主体の都合で左右されるのではなく、住民のニーズを反映したものでなければならないこと
- (2) 公共サービスは効率的で、質の高いものであること
- (3) 政策の策定に際しては、もっと相互連関的 (joined-up) ・戦略的であり、かつ、短期的な圧力により後退することなく前向きであること
- (4) 情報技術 (IT) を用いること
- (5) 公共サービスの価値を高め、少数グループの意志を軽視しないように努めること

2 該当する団体

ベストバリュー制度の下で、制度の影響を受ける自治体等の範囲は次のとおりである。

- (1) イングランド及びウェールズ内にあるすべての地方団体（カウンティ、ディストリクト、ユニタリー、パリッシュ等すべて）。ただし、年間の財政収入が 50 万ポンド（約 9000 万円）以下の小規模な団体には適用されない。

* 適用を受けない団体であっても、独自のインジケーターを用いてレビューを行うこと以外は、他の適用を受ける団体と同様、以下の第 2 節で述べる手続きにしたがって、最終的に計画書を作成しなければならないこととされる。また、外部監査を受けることも、他の団体と同様である。

- (2) その他、警察、消防及び救急業務、国立公園の管理、湖・沼の管理、ごみ処理、首都圏の公共交通に携わる団体やロンドン交通局、及びロンドン開発局（London Development Agency）、2000 年中に新設されるグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）にも制度が適用される。また、学校には適用されないが、地域教育サービスに携わる団体（Local Education Authority : LEA）には適用されることとなっている。

第2節 制度の枠組み

前節で触れたとおり、ベストバリューとは、地方公共団体が継続的なサービス改善に努めることを義務としたものであるが、具体的には、以下の要領により、サービス供給・質の向上に努めなければならないこととされている。この手順を図表化したものが、別表 1 の「ベストバリュー制度下でのサービス供給の運営に関する枠組み—The Best Value Performance Management Framework—」と呼ばれるもので、前掲の政策書やガイダンスでもこのフレームワークが使われており、基本的にはこれに沿ってサービスの運営をしていくことになる。

1 自治体の理念の確立と達成手段の検討

ベストバリューの本来のねらいは、地域の住民の生活や、地域内の企業や民間業者の営みをより良くしていくことにある。自治体は、そうした地域全体のコミュニティーを代表して、改善していく中心的な役割を担うことになるが、その際自治体にまず必要とされるのは、そうしたコミュニティー全体の広範な目標と理想像を描いた地域戦略（Community Strategy）を確立させることだとされる。

この地域戦略の確立には、当然、地域内の社会経済的要素や生活環境を改良するための短期および長期の計画が盛り込まれ、また、サービスを供給する際に、より良いアイデアを出したり、直接サービス資源を貢献してくれるような可能性を持った他の団体も考慮に入れることになる。つまり、まずコミュニティの理想像を確立させ、その達成に向けて自治体内の諸環境を見極め、人的・財的・組織的な資源を洗い出し、何が可能か、どのようにしたらより効果的なサービス供給ができるかといった手段の検討を行うことが最初に必要なこととされる。

また、その戦略の確立にあつては、コミュニティ全体のニーズや利害の調整をはかるために、十分に地域コミュニティと協議することが求められる。特に、若者やエスニック・マイノリティーに分類されるようなグループや団体、高齢者等のニーズや意向へも注意を払うことが必要とされている。

その他、自治体内においては、戦略の確立の過程や、サービス供給手段の検討を行うにあたり、その中心的な役割を担うものとして、特に地方議会議員のリーダーシップ、つまり政治的な主導力の重要性が強調されている。

2 サービスレビュー

自治体の理想像を描いた後、最終的にその理想を達成させるためにベストバリュー運営計画を立てることになるが、その計画を策定する前段階として、現行のサービス提供手法の是非や、サービスの質・達成度に関する総合的な評価を行うことになる。

(1) レビューに必要な要素 — 4 C's —

レビューを行う際の基本的な姿勢として、次の4つの要素を考慮することが求められている。それぞれの英語の頭文字がCで始まることから、一般的に4C'sと呼ばれている。

○ 4 C's (Challenge / Compare / Consult / Compete)

・ Challenge (チャレンジ性)

サービスの供給が、どのような手段で、誰によって、どのような理由で行われるのかという点からの評価をすること

・ Compare (客観的な比較の必要性)

サービスユーザーや潜在的に供給主体となりうる可能性を持つ団体等を考慮に入れ、所要の業績指標 (performance indicator) 等を用いて、客観的に他の団体とのサービスの業績・対応能力等を比較・検討すること

・ Consult (十分に協議する必要性)

地域内の納税者、サービスユーザー、民間ビジネス部門の関係者と、サービスのあり方について十分に協議して、サービスに対するニーズを把握したり、地域全体の利益を向上させるよう努力すること

・ **Compete** (競争性)

効率的で効果的なサービスを目指すため、公正な自由競争ができる市場や条件の下で、サービス供給手段を検討すること

各要素をサービスレビューの際にいかに取り込んでいくかについては、別項(4)にて詳細に触れることにする。

(2) レビューの際に配慮すべき事項

また、政府は、パイロット自治体等の経験を踏まえつつ、サービス業績の向上につながるようなレビューのあり方として、以下の点に心掛けるように注意している。

ア 長期的な視点に立った評価

すべてのサービス供給の計画については、継続的なサービスの改善・改良がなされることを保証し、また、その後に起こりうるサービスの優先事項やニーズの変化にも対応できるように、少なくとも3年を超える期間にわたり、可能な限り柔軟性を持たせて計画すること。

イ 議員等の選挙によって選ばれた代表者の評価過程への取り込み

議員等の選挙によって選ばれたメンバーは、自治体全体に関わる戦略計画や優先事項を反映させ、住民各層の意見を取り入れたレビューを保証するためにも、重要な役割・責任を有している。また、レビュー後に、サービス計画の実施状況等を監視する上でも重要である。

ウ 外部からの意見聴取

自治体外の公的機関や民間部門、またはボランティア団体からの意見やアドバイスを受けることも、レビューの適性を保証する。また、専門家による諮問グループ等を設け、そこからの意見や要望を反映させることも有益な方法である。

エ サービス現場で働く職員の意見の取り込み

実際のサービス供給の最前線で働く職員からの意見を聞き、現場での経験を生かした改善策やサービスの向上につながるようなアイデアを取り込むことも必要である。

長期にわたるサービスの委託契約を結んだ場合に、通常、契約の合意の際には、部分的な契約事項に関しては、事後の変更や新たな状況への対応が不可能な場合があることを前提にしていることが多いので、(仮に、契約上そうした合意がなされていない場合でも)自治体は委託契約を結ぶことを選択する場合には、今後起こりうる状況の変化で生じる追加のコスト等を念頭に入れて対策を講じなければならない。

カ サービスユーザーからの意見聴取

サービスの顧客を重視したサービスレビューも肝要である。特に、現状ではサービスが行き届いていないような人々やグループの意見やニーズを汲みとることは、サービス改善目標の設定やサービス供給方法を検討する上でも必要である。

キ 公平性への配慮

サービスレビューは、サービスの給付により、少数民族グループ等を含めたコミュニティ全体に及ぼす影響を考慮することが大事である。社会的、経済的、地理的に不利な立場にある人々を軽視し、公平性に対する配慮に欠けることは、ベストバリュー制度の理念に反する。

ク 「持続可能な発展 (Sustainable development)」の原理への貢献

レビュー後のサービス改善目標を検討する上では、「持続可能な発展」の考え方を反映している必要がある。

* 現在、政府は「実りある生活の実現に向けて -英国における持続可能な発展に向けた戦略 (A better quality of life - a strategy for sustainable development for the UK)」を1999年5月発行するなど、国の主要政策の一つとして推進している。

(3) レビュー周期・注意事項等

ア 周期

5年周期ですべてのサービス業務をレビューし、個々のレビュープログラムを計画書の中に明記すること。そのプログラムは、現実的で、期間内に達成できるように計画を立てること

イ 監査への配慮

レビュープログラムがどのように計画されたか、監査の際に審査しやすいように整理されていること。また、第一段階で検討された地域戦略や理念との関連性、サービスの現状分析の際に、どのインジケータを用いて、どのように行ったか等も明確にしておくこと

ウ 優先事項

5年周期の最初の年度にレビューに取り掛かることが望ましいサービスとして、以下のものを例示している。

- ① 住民にとって重要なサービス
- ② 業績が悪いサービス
- ③ コストがかかるサービス
- ④ 予算上重要なサービス
- ⑤ 自治体の優先順位の高いサービス
- ⑥ 市場からの供給が可能なサービス (open to market delivery)

上記のサービスに該当するかどうかを判断する基準として下記のものを示し、それぞれの基準に対して5段階評価を行い、優先性を判断することを薦めている。

- ① 住民の満足度
- ② 住民にとっての重要性
- ③ ユーザーの満足度
- ④ 予算の規模
- ⑤ ベンチマーク結果
- ⑥ コスト
- ⑦ 市場部門からの供給の可能性
- ⑧ 自治体の戦略上の重要性
- ⑨ サービスの品質水準

(4) 4C'sの要素とサービスレビューとの関連

ア Challenge

政府は、チャレンジ性を欠いたサービスレビューは、実質的な改善効果につながらないものとしており、設定された目標のサービス水準に到達するには、なぜ、どのようにして、誰によってサービスが供給されているのかについて、根本的な問い直しと再検討が必要だと考えている。

実際には、チャレンジ性の要素は、他の要素、つまり他のサービスと比較・競争したり(compare, compete)、コミュニティ内の様々なグループ・関係者との協議(consult)するといった、それぞれの過程・段階で、同時に検討されていくことになる。具体的には、新技術を積極的に取り入れてサービス効率の向上を検討してみたり、今まで顧みることが少なかったコミュニティ各層からの意見を幅広く吸収する、といったような新たな取り組みに着手するための創意工夫が重要とみなされる。

イ Compare

自らのサービス給付の現状を客観的に検証する手段として、以下の必要事項や参照事項が示されている。

① 業績指標による評価

パフォーマンス・インジケータとは、現状のサービス水準に関する評価やレビュー後の改善目標値の設定、また、最終的には外部監査の際に共通して使用するサービスの質や改善の進捗度などを測る際の基準となる指標のことだが、自治体がサービスレビューを行う際にも、ベストバリュー用の業績指標（Best Value Performance Indicator：以下 BVPI という）と監査委員会が示した業績指標（Audit Commission Performance Indicator：以下 ACPI という）を用いて現状を分析し、ベストバリュー計画の中で目標値を設定することになる。

2000 年度における BVPI の総数は 170、ACPI の総数は 54 であわせて 224 になるが、これらの指標は、主に各サービス分野ごとにそれぞれ定められ、自治体の種別や団体の持つ機能に応じて適用される。参考までに、地方自治体の種別ごとに整理したものが、下の表である。

種別	BVPI	ACPI	合計
ロンドン・バラ ユニタリー メトロポリタン・バラ	125 (124)	54 (68)	179 (192)
カウンティ	103 (105)	33 (46)	136 (151)
ディストリクト	67 (64)	26 (37)	93 (101)

* () 内は、政府の協議案の段階で示されていた数である。

また、政府は、自治体が今まで使用してきた独自の指標を用いて、近隣や同様の規模・種別にある自治体等と自らの現状を比較分析することも、レビュー機能の向上に貢献する有効な手法とみている。

* 業績指標についての詳細は、第3章を参照されたい。

② 目標の設定水準

外部と比較するにあたり、自治体がサービスの改善目標として設定しなければならない水準が定められている。

○ サービスの質に関わる改善目標

全自治体の中で、目標設定時におけるサービス品質に関する業績が、上位25%以内に位置している自治体と5年後に同等のレベルになるよう、改善目標を設定すること

○ サービスコスト・効率性に関わる改善目標

同じ種別（カウンティ、ユニタリー等）にある自治体の中で、目標設定時におけるサービスコストとサービスの効率に関する業績が、上位25%以内に位置している自治体と5年後に同等のレベルになり、また、自治体の総支出が年間2%の効率性の向上につながるよう、改善目標を設定すること。

③ サービス効果や目標の到達度(**outcome**)を基準にした比較評価

一般的に、他の団体等とサービス実績を比較するにあたっては、アウトカム（サービス目標の到達度・サービス提供によって生じた実際の効果）をもとにして比較を行う必要がある。

* インプット／アウトプット／アウトカム と3E（経済性：**Economy**／効率性：**Efficiency**／有効性：**Effectiveness**）の関係

インプット、アウトプット、アウトカムとは、VFM（Value for Money）監査を行う際などに、3Eを審査する過程で、3Eの各要素を数値化する場合などによく用いられる用語である。

具体的に理解するために交通安全推進事業を例に説明すると、インプット(資源の投入)にあたるものとして、交通安全施設の設置や交通違反を取り締まる警官の動員、アウトプット（役務の提供）にあたるものとして、交通安全教育の実施や道路の交通規制、また、アウトカム（目標の達成）として、交通事故率の低下や死亡者の減少があげられる。

事業の経済性を評価する際には、このインプットにつき込まれた費用が最小であるかどうかについて審査し、同様に事業の効率性を評価する場合には、インプットされた資源で、どれくらい効率的な役務の提供を行っているかどうかというインプットとアウトプット間の関係に着目し、またその有効性を評価する場合には、提供したサービスによって、実際どれぐらゐの効果があり、どの程度目標を達成しているかどうかといった、アウトプットとアウトカムの関係について判断することになる。

（参考：都市問題研究 1999 年第 51 巻第 11 号中の論文「行政の説明責任と外部監査制度」佐伯 剛、武田 宗久）

④ 国際的な経営管理規格等の導入

ISO 等の、経営管理に使われる国際的な規格を自治体経営に取り入れることは、自治体内の職員の意識や行動様式等の変化をもたらし、また、効率的で質の高いサービスを実現することに貢献することが見込まれるので、レビューの際に、こうした経営手法の導入を検討することも推薦している。

ウ Consult

第 1 節の定義でも触れたとおり、1999 年地方自治法は、ベストバリューを達成するために必要な自治体の義務として、広範囲にわたる住民や他の自治体関係者、サービスに関連する民間業者等と十分協議することを示している。ガイダンスでは、望まれる協議のあり方について以下の点を示唆している。

① 他の自治体や公共機関と連携し、意識調査やコンサルテーションを行うこと

例えば、同じ地域にあるカウンティとディストリクトが共同で住民らと協議を行ったり、各種の共通のネットワークを通じて行うなどの工夫をすること。

② 様々なコミュニケーション技術を組み合わせ、コミュニティー全体の意見を汲み取ること

この方法は、特に、英語が第一言語でないような人々へアクセスするためにも必要だとされている。

③ サービスごとに、それぞれ適切な協議方法を用いること

サービスごとに利用者や対象が異なるため、それぞれのサービス向上につながるよう、別々の手法を採用する方が望ましいこととされている。

④ 協議する際に、協議の目的や決定過程、改善計画等の詳細を説明すること

協議する相手は、協議の後にどのようなフィードバックがあるかを期待していることが多いため、協議の目的やその後の対応策の予定等、実施する趣旨について十分説明する必要があることを指摘している。

その他、地方自治体協会（LGA）やサービス向上・啓発協会（IDeA）等へ相談し、効果的な協議方法や、サービスニーズを把握するための有効な調査方法等についてアドバイスを受けることも薦めている。

エ Compete

レビューの際には、自治体は、他の自治体や民間企業、民間の非営利組織等を参照し、自らのサービス機能の相対的な競争力について考慮しなければならないことになる。

政府の見解では、将来的にみて、サービスの供給方法は、複数の供給主体が共同でパートナーシップを組んだり、自治体とボランティアセクターが協力し合うなど、その方法は多様であるべきだとみており、単一の供給者がサービスを支配的に供給することが、望ましいサービスの供給のあり方とは考えていない。要するに、政府は、公的団体こそが、常に最善の公共サービスの提供者だという考えには与していない。

ベストバリュー制度へ移行することによって、自治体は個々のサービスを強制競争入札にかける必要はなくなるが、自治体も第三者と比較され、時には互いに公正に競い合うことによって、給付主体としての正当性が証明されることになる。

新制度下でのサービスの競争性を保証する方法に関して、以下の事項について注意を払うよう指示されている。

(ア) 環境の整備・醸成

競争性を確保する上で第一に必要なことは、すべての関係者がサービスの供給方法を検討するための議論の場へ参加し、相互の信頼意識に基づいてサービスの改善への意見を出し合うような協力的な関係を持てる環境作りだとされている。自治体はこうした信頼関係を構築するにあたり、中心的な役割を果たすものとして期待されている。労働組合やボランティアセクター、民間部門の関係者も、サービスを享受する人の利益に合うような運営方法を開発するために、自治体と協力していくことが求められている。

また、政府は、パートナーシップを形成することに消極的な自治体は、将来的には継続的なサービス改善が見込めないだろうと見ており、自治体が第三者と協力関係を構築することを繰り返し強調している。

(イ) 市場分析と選択肢の調査・検討

自治体は競争性を確保するにあたり、サービスの供給市場の分析を行うとともに、民間部門の関係者や、潜在的に供給主体となる可能性をもつサービス提供者などにも意見を求めながら、協議の段階で判明した住民のニーズや改善への要望を満たすだけの能力があるかどうかを考慮し、また、新しく市場に参加してきたサービス供給者の持つ能力等も見極めなければならないこととされる。

市場を分析する際に自治体が注意すべき事項として、以下のような点を示している。

- ① 制度の変更にも対応でき、また、サービスユーザーの期待にも応えることができる

ようなサービスの進展が見込まれるかどうか

- ② サービス供給市場の動向
- ③ 市場で新たに開発された手段を用いたサービスの統合方法の検討
- ④ 別のサービス提供手法の検討

また、市場分析や、他の団体と関わり合いを持つ手法として、同様に以下のような点を示している。

- ① 民間やボランティア部門から選んだプロバイダーとの意見交換
- ② サービス供給者へ、サービスの改善へ向けた対応に関する質問状等の送付
- ③ 第三者によるサービス提供を既に行っている自治体との情報交換
- ④ 自治体のサービス提供に関する目的を説明し、外部からの意見を聴取するための説明会や公聴会を開く

(3) 市場へのアクション

現状において、サービス市場が未熟であったり、今のサービス提供者以外に他を選択する可能性が見込めないような市場の状態の場合、自治体は、新たなサービス供給者が出現したり、既存の業者等の成長を促すような措置を講ずることが必要とされている。

(4) サービスの選択肢

各種の分析を行った後に想定されるサービス供給の可能性として、次のような選択肢が示されている。

- ① サービスの一部、あるいはすべての供給停止
- ② パートナーシップの構築
- ③ サービスの外部委託
- ④ サービスの一部またはすべてを対象にした市場との競争（競争入札）
- ⑤ 自治体サービスの再構築
- ⑥ 現行のサービス委託者とサービスの供給方法に関する検討
- ⑦ 共同委任／共同配給

以上の選択肢から決定する場合には、第一段階で検討した自治体全体に関わる共通した理想像との相関性や、明確なサービス調達についての戦略が必要とされている。

また、レビューにおいては、広範囲にわたる選択肢を検討し、合理的な判断を行ったことを立証しておく必要がある。このことは、監査を行う際に、選定過程や決断の正当性を確認する意味でも重要とされる。

(5) その他

政府は、サービス提供のあり方として、多角的でパートナーシップに基礎を置くような手法を重んじているが、そうした手法を開拓しなければならない自治体側の苦労や難しさも認識しており、今後も、サービス調達方法に関する問題について、LGA等の関係者と検討を続けていくことをガイダンスにて明らかにしている。

3 ベストバリュー運営計画の策定

自治体は、サービスレビュー後に、自治体全体のサービス供給計画を最終的に策定しなければならないことになっている。

(1) 一般的な注意事項

計画の際の一般的な注意点として、以下のような点を指摘している。

- ・ 計画の策定に際しては、第一段階で検討した自治体の理想像や、それに向けた戦略を反映したものでなければならないこと。
- ・ 計画書は、自治体の理念を反映したプランを自治体が計画していることを、住民や関係者が容易に理解できるように、その形式や内容に配慮すること。

(2) 計画書に含むべき必要事項

計画書に盛り込むべき内容としては、以下のような事項が必要とされる

ア 自治体の理念と戦略についての概要

第一段階で検討した理想像と、それに向けての戦略やビジョンについての概略や、サービスの優先事項についての概要を示すこと

イ 現行のサービス業績についての概要

パフォーマンス・インジケータ等を用いて、現行サービスの分析結果や、他の自治体との客観的な比較評価の概要を示すこと

ウ 過去の業績との比較

他の自治体等と比較データも可能な限り用いながら、今まで自治体が行ってきたサービスの実績や過去のデータについて示すこと

エ サービス効率性の改善に向けた取り組みの概要

レビュー段階で求められる年間2%のサービス効率の向上についての対策プランを示すこと

オ サービスレビューについての計画

レビューを実施する日程・実施期間、それに伴う費用や資源等について、どのような措置がとられているかを明示すること

カ 終了したレビューについての記載

前年度までに完了したレビューの結果や、その結果を受けた対応策について記述すること

キ サービス達成目標の明示

BVPIを用いて改善目標を示すこと。ただし制度開始初年度に関しては、今まで設けられていなかった指標も存在するため、過去との比較ができないケースも出てくるが、目標の設定に向けて努めること。また、自治体が掲げる地域の優先事項については、独自の指標を用いて、関連するそれまでの実績データから改善目標を定めることが望ましいこと

ク 行動計画

掲げた目標をどのようにして達成するのかについて、具体的な行動計画を示すこと。また、外部監査官や監査委員会等から指摘された事項に対して、どのような改善策を講じるのかについてはっきり説明していること

ケ 外部監査への対応

外部監査官や監査委員会から報告されたレポートに対して、どのような対応をし、今後どのような改善効果が生まれるのかなどに関して明示すること

コ 協議結果

レビューの際の法律上の義務である地域コミュニティとの協議・意見聴取に関して、どれくらいの規模で、どのような団体・個人を対象に行ったか等について記載すること。

サ 財務情報

計画に沿ってサービスが提供されることに伴う財政の支出見込みや予算措置等の、自治体の財務情報を記載すること。その際に、過去のデータとの比較や将来の予測に関しても触れていることが望ましいこと

(3) 計画書の公表時期

自治体は、毎年3月31日までに計画書の策定を終えて、対外的に公表しなければならないこととなる。計画書が公表された後、同じく毎年6月末までに、外部監査官により、計画書の合法性や適正な情報が含まれているかどうか等について審査されることになる。

* 外部監査官の役割については、次項4および次章を参照されたい。

(4) その他

計画書については統一した所定の様式は定められていないが、政府は、住民や地域の関係者に対して効果が持てるような報告書のあり方について、監査委員会やLGA、IDeA、その他、特定のサービスユーザーや民間部門の代表者等と検討していくこととしている。

4 外部監査

自治体等の団体が策定した計画書について、法律やガイダンス等に照らして適正な計画書であるかどうかを、外部監査官及び監査委員会等からの監査を受けることになる。

(1) 外部監査官による監査 (Audit)

外部監査官による監査のあり方については、現在まだ協議中であるが、次の三点を中心に報告書を監査することになると思われる。

- ① 報告書が、法律やガイダンスの指示に従って作成されているかどうか
- ② サービス目標の設定等の際に必要な、サービス実績についてのふさわしい情報や比較データが、適正に用いられているかどうか
- ③ 4C's の要素を取り入れたレビューを実施しているか、また、挑戦的に新しい手法を試みているかどうか等、法律に照らしながら、金銭効率性の確保の視点から全体的に審査する。

これらの報告書に関する審査の仕事は、ベストバリュー制度の発足により、新たに外部監査官の業務に加えられた。

(2) 監察官による監査 (Inspection)

ベストバリュー関連の法律成立とほぼ同じ時期に、監査委員会内に、既存の特定サービスについての監察機関をメンバーに、新たにベストバリュー監査フォーラム (Best Value Inspectorate Forum) が設立された。

設立の目的は、ベストバリュー制度が、自治体を取り扱うすべての業務を対象にしていることから、今まで個々の特定業務だけを対象に、異なる監察機関がそれぞれ別個に監査を行っていた現状を改め、各監察機関が有している機能の整合性をはかり、また、監査の方法論や、サービスの改善につながるような有益な情報を共有することで、新制度での監査機能を充実しようとするものである。

実際の監査を行う主体は、既存の監察機関がそのまま継続して監査を行うことになるが、各監査手法の調整や、特に複数の業務にまたがる問題点についての監査方法などは、新制度に移行後は、このベストバリュー監査フォーラムで検討・決定されることになる。

フォーラムのメンバーは、消防監察局 (HM Fire Service Inspectorate)、警察監察局 (HM Inspectorate of Constabulary)、補助金監察局 (The Benefit Fraud Inspectorate)、社会福祉サービス監察局 (The Social Service Inspectorate)、教育監察局 (The Office for Standards in Education : OFSTED)、新設の住宅監察局 (The Housing Inspectorate)、それに、監査委員会によって新設されたベストバリュー監察局 (The Best Value Inspectorate) で構成されている。

それぞれのフォーラムのメンバーは、最低年に 2 回は会合を持ち、サービスの向上につながる情報の交換や各監察機関が行う監査実施時期の調整、その他、監査方法に関する問題点の検討等を行うことになる。

このような新しい機能を持つようになった監査委員会による監査は、以下の点に重点を置いて、自治体の計画書の審査(inspection)を行うこととされている。

- ① サービスレビューが、法律やガイダンスに従って行われているかどうか
- ② 住民や、サービスユーザーなどの視点を取り入れて計画されているかどうか

- ③ レビュー時の各サービスの実績評価が適切であり、改善の見通しが現実的で、目標は実現可能なものかどうか。

* 監査の詳細については、第3章を参照されたい。

5 介入

外部監査官や監査委員会からの報告や、重大な事故や事件が発生した場合などの、計画の失敗やサービスの改善が必要と思われる際には、政府は、当該団体に対して直接介入して是正措置を強制する権限を有している。

この権限を行使するに際しての一般的な原則は、以下のようになっている。

- ・ 明らかに失敗したと言えるような根拠がある場合にのみ、権限を行使すること
- ・ 介入する規模や程度は、失敗したケースや、改善の必要性の程度に応じること
- ・ 緊急に介入する必要がある場合を除き、通常、当該団体には、独自に改善措置を講ずる機会が与えられること
- ・ 介入に際して、当該団体は、政府が指示した期限を守り所要の情報を提供するなど、政府に協力しなければならないこと

また、サービスの失敗を、サービス計画上の手続きや過程で生じる場合と、実質的な失敗のケースの二つのカテゴリーに分類区分し、前者に区分された事例の中で、該当する項目が一つだけのような場合には介入権限は行使される可能性は少ないが、逆に、後者で示された事項の一つでも該当するような場合には、介入する可能性が高いことを示している。

○ サービス供給上の手続き・過程における失敗 (Failure of process)

- ・ 外部監査によって認められた協議方法が不適切な場合
- ・ ベストバリュ計画策定に必要な事項を盛り込まなかった場合
- ・ 法律やガイダンスで定められた手続きに従わないでレビューを行った場合
- ・ レビュー時に、サービス提供手段を検討する過程の中で、理由もなく、適切な選択肢を軽視しているような場合
- ・ サービス達成目標の設定について不備がある場合
- ・ 他の団体等とサービス実績の比較をする際に不備がある場合
- ・ サービス実績に関する情報に誤り等がある場合

○ サービスの実質的な失敗 (Failure of substance)

- 全国的なサービス到達基準（**performance standard**）を満たしていない場合
- 他の自治体や民間の業者等と比べて、必要もなく著しく高いサービスコストがかかっているような場合
- サービスの質に関して、その水準を向上させたり、また、悪化を防止することに失敗している場合
- 監査報告書で厳しく指摘された事項に対して、十分な是正措置を講じなかった場合

また、実際に介入する方法としては、以下のような事例を示している。

- サービス計画の修正を求める
- 該当するサービスや業務について、レビューのやり直しを求める
- サービス運営方法やその改善に向けて、他の専門機関等へ相談を受けさせる
- 該当するサービスや業務について、強制入札を実施させる
- 該当するサービスや業務を、第三者に委譲・委任させる

以上の内容は、政府の介入に関する見解を示したプロトコール（**Protocol on Intervention Powers**）に示されているものだが、このプロトコールの決定にあたっては、政府は事前に LGA と協議を行い、最終的には両者の合意に基づいている。

第3節 関連事項

1 TUPE

第1章で触れたように、CCT 制度の下では、入札にかけられた業務が他の民間業者等へ引き渡される場合、それまで保証されていた雇用条件や、年金等の公的な身分保証等が無視されたり、または継続して引き継がれなかったりするケースが見られ、しばしば訴訟問題にまで発展していたことは既に述べた。（第1章第1節3参照）

TUPE とは、1981 年に、当時の EC によって制定された指令で、会社の合併や吸収などにより他の会社が業務を引き継ぐ際に、前の会社で認められていた労働者の雇用上の条件や身分の保証を損なわないように取り決めたものであり、この指令の制定時には、主に民間会社間の移動を想定して定められていた。しかし、ここ数年の訴訟事件の判決などでは、民間部門以外にも適用されるべきとの判断が出されていることから、CCT の制度下で起こるケースにも適用されるかどうかの問題となっていた。

労働党政府は、ベストバリューに移行するに際し、自治体が自らの業務を見直す中で、民間部門へのサービスの委譲や委託を選択する場合や、その逆に、労働者が民間部門から自治体へ職場が変わる際にも、この TUPE が適用されることを明言している。

今のところ予定では、2000年の夏頃の法律化を目指して、2000年前半中にこの問題に対する協議を行うこととしている。

また、このTUPEの問題を含めて、自治体等の雇用主は、労働者に対して公正な労働環境や労働条件を保証・遵守するようガイダンス等でも明記されており、ベストバリュウの制度の下では、労働や雇用に関して公正で平等な取り扱いが求められることになる。

2 イングランド以外の地域におけるベストバリュウの取り組み

今までに述べてきたことは、主に英国内のイングランドにおけるベストバリュウ制度についての説明であったが、ここでは、英国内の他の地域における取り組みについて述べることにしたい。

(1) スコットランド

ア 歴史と背景

1995年3月、スコットランドにおいては、すべての自治体がユニタリーへと統合・再編されるのを促すため、CCT制度の適用を猶予することが決定された。97年の5月に総選挙で労働党が勝利すると、当時のスコットランド大臣で現スコットランド首相のドナルド・デュアーが、労働党の選挙公約であったCCTからベストバリュウへと移行する旨を明らかにした。

同年7月に、スコットランド省と自治体全体の組織であるCOSLA (Convention of Scottish Local Authorities) 及び監査委員会 (Accounts commission) との共同によりタスクフォースが設立され、現在まで、ベストバリュウの制度の開発や自治体へのアドヴァイス、主要な問題点や制度の根幹部分についての協議を取りまとめる役割など、スコットランドにおけるベストバリュウの実施に関して中心的役割を果たしてきている。

イ 制度の概要

スコットランドでは、イングランドのベストバリュウ制度のように、直接中央政府が制度の原案を示して、自治体等の関係機関と協議後に、正式に法律化して実施に移すといった手続きをとってはいない。労働党政府が進めている地方分権政策の推進により、99年7月にスコットランド議会が設立され、外交政策などの国全体の利益に関することなどを除き、議会へ権限を委譲しているためだが、ベストバリュウの制度自体は、イングランドのそれと大きな隔たりはないと言ってよい。例えば、住民重視のサービス運営や継続的なサービスの向上を目指すことなどの制度の趣旨はほぼ同じであるといつてよいが、幾つかの主要なポイントや相違点をまとめると以下のようなになる。

(ア) 制度概要

① ベストバリュウ制度の基本4原則と4要素

ベストバリュウでの、自治体のサービス提供についての留意事項として以下の4つの原則と主要な制度の要素を取り入れた運営枠組みの下で、実施されてきている。

<原則>

- ・住民重視 (Accountability)
- ・透明性の確保 (Transparency)
- ・継続的な質の向上 (Continuous Improvement)
- ・公共サービスの提供主体としての自覚 (Ownership)

<要素>

- ・ 確固とした自治 (Sound Governance)
住民の意向を尊重したサービスに努め、確固とした戦略の確立と安定した財政運営等に努めること
- ・ サービスレビューの実施と運営実績の監視体制
- ・ 継続的なサービスの向上に資するような体制の確立
- ・ 3年にわたる計画の策定

② サービス運営枠組み

サービス運営枠組み (Performance Management and Planning Framework) での計画を策定し、報告書 (Public Performance Reporting) を地域住民や関係者に公表すること

(イ) 特徴

① 法制度

CCTは、正式には未だに法律上廃止されておらず、今まで、制度の適用が幾度か猶予されてきているに過ぎない。また、ベストバリュウも、同様に正式に法律上の義務とはなっていない。ちなみに、CCTの適用についての猶予期間は、最近では1998年3月に適用期間の延長が決定され、今のところ2000年7月までになっている。

99年の3月にタスクフォースが発表したベストバリュウについての自治体の意見をまとめた報告書によれば、自治体は、CCTの制度を法律上なくし、ベストバリュウを正式に法律化することを望んでいる。ただし、新制度の法律は、CCTのそのように法律

上厳格な規定とするのではなく、制度の基本原則などの緩やかな規定にとどめ、より許容範囲の広い規定になることを期待しており、すべての公共機関に適用する旨を明記することを求めている。その他、未だに不明確なスコットランド自治政府の介入権限について明確化することなども求めている。

② サービスの達成目標の設定

計画策定時に、イングランドのように全自治体の25%以内に達成するように目標を定める明確な規定などは今のところはない。

③ サービス計画のサイクル

現在までのところ、1997年9月にタスクフォースに提出した自治体のサービス計画書に基づいて、向こう3年間にわたるサービスの改善計画を立てて、その質の向上に取り組んでいるところである。

(ウ) その他

現在問題点として指摘されている事項として、地方議員がベストバリューの運営に関与する度合いが低いことや、自治体のベストバリューについての取り組みに関して、イングランドにおいてLGAやIDeAが自治体に対して行っているような、有益な情報やノウハウを提供するなどの支援体制が不足しているとの声も聞かれている。

ウ 今後の取り組み予定

前述したタスクフォースの報告書の中に、自治体の意見を踏まえた今後のタスクフォースの取り組み予定等について、幾つかの提言を行っている。
主な内容は以下のとおりである。

- ① 許容範囲の広い、柔軟な法律を制定する
- ② 法律とともに、ガイダンスも制定する
- ③ 法律の制定とともに、CCTは法律上廃止する
- ④ スコットランド政府(Scottish Executive)は、イングランドで行っているビーコン・カウンシルのような制度は実施しない
- ⑤ 雇用における公平性や、差別的な取り扱いをすることを禁止するような、明確な規定を制度に盛り込む
- ⑥ 介入権限を行使する際のケースを示すなど、介入範囲を明確化する

(2) ウェールズ

先にも触れたように、ウェールズにおけるベストバリュースタイル制度は、法律上はイングランドと同じ制度の枠内にある。ただし、二次的法制度の制定権限に関しては、ウェールズ議会（The National Assembly of Wales）に属しているため、警察や消防といった中央政府がウェールズ内において権限を有しているサービス分野を除き、ガイダンスの制定や業績指標の設定については、ウェールズのみ適用されるものをウェールズ議会が中心的役割を担って行う。

また、スコットランドと同様、1996年4月に、すべての自治体がユニタリーへと再編されたが、その移行にあたって、ウェールズ内のすべての自治体が CCT 制度の適用を免除されていた。その後、1999年7月にベストバリュースタイルの法律が国会で成立したことに伴い、イングランドと同様、2000年1月2日をもって CCT の制度は完全に廃止された。

ただ、現在の状況では、制度の開始は、前年度のサービス業績についての評価が遅れている自治体が多いことを主な理由に、イングランドより遅れて始まることになりそうである。

(3) 北アイルランド

2000年3月現在において、政治的に不安定な状態にあることから、地方自治体にベストバリュースタイル制度の導入を図る動きは、今のところ見られていない。