

イングランドの包括的業績評価制度



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

包括的業績評価制度（CPA；Comprehensive Performance Assessment）は、イングランドの全地方自治体が提供するサービスの質とサービス改善能力を外部検査機関が総合的に5段階評価し、その結果を公表する制度であり、2002年から導入された。地方自治体がコストと質の両面について自ら提供するサービスを見直し、継続的に改善してゆくことを目的とする「ベスト・バリュー」の考え方を根底としている。

日本でも既に多くの中央省庁、地方自治体が行政評価あるいは政策評価を導入している。現在の日本の行政評価は予算編成作業、事業費削減へのツールとして既存の事業の意義や効率性を行政職員が自ら点検する場合が多いのに対し、イングランドの包括的業績評価制度（CPA）は、第三者機関の視点によって地方自治体を評価することにより、価値あるサービスを地域住民に提供する努力を地方自治体に促すことを目的としている。

英国における包括的業績評価制度（CPA）は、まだ誕生から数年しか経過していないこともあり、制度そのものも発展段階にある。このレポートでは 2004 年度における制度の全体像に加え、実際の地方自治体の取り組み事例、2005 年度に向けた改正点を紹介したい。

日本において三位一体の改革が進み、地方自治体の裁量範囲が広がることによって今まで以上に地方自治体の政策形成能力、住民へのアカウンタビリティが求められるようになったとき、地方自治体運営の現状を住民に示すとともに、継続的サービス改善を促す手段としての行政評価がより重要視されるのではないだろうか。

本レポートが、行政評価システムの改良を進める日本の地方自治体関係者にとって一助になれば幸いである。

平成 18 年 1 月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

概 要

1 CPA の誕生

1999 年地方自治法は、地方自治体が経済性 (economy)、効率 (efficiency) 及び効果 (effectiveness) に配慮しながらコストと質の両面についてベスト・バリュー (Best Value)¹を達成するため、自ら提供する行政サービスの継続的な改善を図り、質の高いサービスの提供に資することを義務付けている。地方自治体は地域全体の基本計画とそれに沿った地方自治体の業務計画を盛り込んだベスト・バリュー実行計画書の策定、それらに基づいた行政サービスの提供、サービス内容の見直し、外部検査という一連のサイクルにより、ベスト・バリューの達成を目指して日々、業務の改善に励んでいる。

サービスを提供するにあたって、地方自治体は費用対効果の最大化を目指す上で重要な 4 つの C (Challenging ; サービスの必要性、Comparing ; 外部との比較、Competition ; 市場原理の視点、Consulting ; 住民や関係団体との協議) を基本に据え、毎年の作成が義務付けられているベスト・バリュー実行計画書の中で、いかにこれらを実現しているか示さなければならない。サービスの内容と改善状況、向上の見込みについては、監査委員会 (Audit Commission) をはじめとする公的検査機関が各サービス分野の細部にわたって地方自治体への実地検査を行っている (ベスト・バリュー検査)。

ベスト・バリュー検査では個々のサービス分野ごとの検査や評価しか行われていなかったが、2001 年 12 月に国会に提出された政策報告書「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化 (Strong Local Leadership – Quality Public Services)」²の中で、当時地方自治を所管していた交通・地方政府・地域大臣は、サービスを対象とする検査や評価では、組織の総合的な業績を見るのに不十分である。そこで、現行の監査、検査、評価をもとにして、さらに、地方自治体の能力全般を評価する包括的業績評価を全地方自治体に対して導入することにする、として個々のサービスの評価にとどまらず、地方自治体の能力を全体的に評価する新たな制度を導入する方針を示した。

こうして、全国³共通の基準によって地方自治体を総合的に評価し、各地方自治体が優秀 (excellent)・良好 (good)・普通 (fair)・弱体 (weak)・劣悪 (poor) の 5 段階に区分され、その成績を一律公開する包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment, 以下 CPA) が導入され、2003 年地方自治法において「監査委員会によるイングランドにおける地方自治体の業績のランク分け」に関する規定が盛り込まれたことで、法的にも確立した制度となった。

評価は監査委員会が行うベスト・バリュー検査の結果、業績指標データと指定の業務計画書の審査を統合して求める評価、教育水準局、社会福祉検査局、助成金検査局が独自の

¹ ベスト・バリューについては巻末に記載。詳細についてはクレアレポート No.206「英国におけるベストバリュー」及び No.217「英国における行政評価制度」を参照。

² 日本語版は平成 16 年 3 月自治体国際化協会発行

³ ベスト・バリュー制度は英国内でイングランド及びウェーズ (巻末「英国の概要」参照) の地方自治体を対象として導入されたが、CPA 制度はイングランドのみを対象とするものである。以下、当レポートにおいて「全国」とした場合は特に断りなき場合、イングランド全域を指すものとした。

手法で実施するそれぞれの評価の結果を統合したサービス部門評価と、CPA の導入に伴って新たに取り入れられた地方自治体の全体的な政策形成・組織経営能力に対する査定となるコーポレート・アセスメントの結果を加えた総合判定による。2002 年 12 月には、全国の一層制自治体、二層制地域で日本の県に該当するカウンティ・カウンスル、ロンドン区における最初の CPA の結果が公表されたのに続き、2003 年には二層制で日本の市町村に該当するディストリクト・カウンスルの CPA 評価も発表された。

様々な側面から地方自治体を総合評価する CPA はこれまで特に次のような意味を有してきた。

- ・地方自治体の業績を明確かつ簡潔に公表する。
- ・サービス向上を図るために力を注ぐべき分野、支援を必要とする分野について地方自治体の自己認識を促す。
- ・外部監査や各種検査の調整を図る。
- ・外部監査や各種検査の頻度や程度を地方自治体の業績に応じたものにし、優良な地方自治体の負担を軽減する。
- ・中央政府が地方自治体に対して裁量を認める際の基礎として活用する。

2 2004 年の CPA の基本的枠組み

(1) 構成要素

CPA 評価は、次の二つの要素を統合して評価するものである。

ア．サービス部門評価

生活環境、住宅、図書館及びレジャー、教育、社会福祉、助成金の 6 つのサービス分野と「自治体資源の活用状況」についての評価

イ．コーポレート・アセスメント

地方自治体の政策形成・組織運営能力を診断することによる、地方自治体が提供するサービスを向上させる能力についての評価

(2) 評価の流れ

ア．サービス部門評価

上に掲げた 6 つのサービス分野及び「自治体資源の活用状況」のそれぞれを 4 段階評価で採点（1～4 点）する。各サービス分野の得点に、政府の定める重要性に応じた係数を乗じて得られた得点（表アー I）を基に合計点を導き、サービス部門の総合評価を 4 段階で判定する（表アー II）。

表アー I

サービス分野及び「自治体資源の活用状況」の乗数及び合計点の出し方

サービス分野	乗数	最低スコア	最高スコア
教育	4	4	16
社会福祉・児童青年	2	2	8
社会福祉・成人	2	2	8
生活環境	2	2	8
住宅	2	2 (0)	8 (0)
図書館・レジャー	1	1	4
助成金	1	1 (0)	4 (0)
自治体資源の活用状況	1	1	4
合計		15 (12)	60 (48)

※ () はカウンティ・カOUNシルに関わるスコア。

カOUNティ・カOUNシルは住宅サービス、助成金を担当していない。

表アー II

サービス部門評価の合計点と 4 段階評価

サービス部門評価	一層制 自治体	カOUNティ・カOUNシル
1 (最低)	30 以下	24 以下
2	30～37	24～29
3	38～45	30～36
4 (最高)	45 以上	36 以上

※ ディストリクト・カOUNシルについては巻末資料 3 を参照

イ. コーポレート・アセスメント

「コーポレート・アセスメント」は地方自治体の、①意欲 ②優先施策の特定 ③焦点 ④実現能力 ⑤業務執行管理 ⑥改善実績 ⑦能力強化への投資 ⑧自己研鑽と優良事例の導入 ⑨将来計画、の 9 項目を個々に 4 段階で採点 (1～4) し、各項目の得点に係数を乗じて得られた得点 (表イー I) を合計し、その合計点を元に「コーポレート・アセスメント」として地方自治体のサービス向上能力を 4 段階で評価する (表イー II)。

表イー I

コーポレート・アセスメントの 9 項目

項 目	乗数	最低スコア	最高スコア
意欲 (Ambition)	1	1	4
優先施策の特定 (Prioritisation)	1	1	4
焦点 (Focus)	1	1	4
実現能力 (Capacity)	1	1	4
業務執行管理 (Performance management)	1	1	4
改善実績 (Achievement of improvement)	3	3	12
能力強化への投資 (Investment)	2	2	8
自己研鑽と優良事例の導入 (Learning)	1	1	4
将来計画 (Future Plans)	1	1	4
合計		12	48

表イー II

コーポレート・アセスメントの合計点と 4 段階評価

コーポレート・アセスメント評価	CPA2002	CPA2003, 2004
1 最低	24 以下	24 以下
2	24－31	24－35
3	32－39	36－39
4 最高	40－48	40－48

ウ. CPA 評価

「サービス部門評価」及び「コーポレート・アセスメント」の 4 段階評価を下記のマトリックス表を元に統合し、5 段階の CPA 評価が導き出される（表ウー I）。

表ウー I

CPA 評価マトリックス表

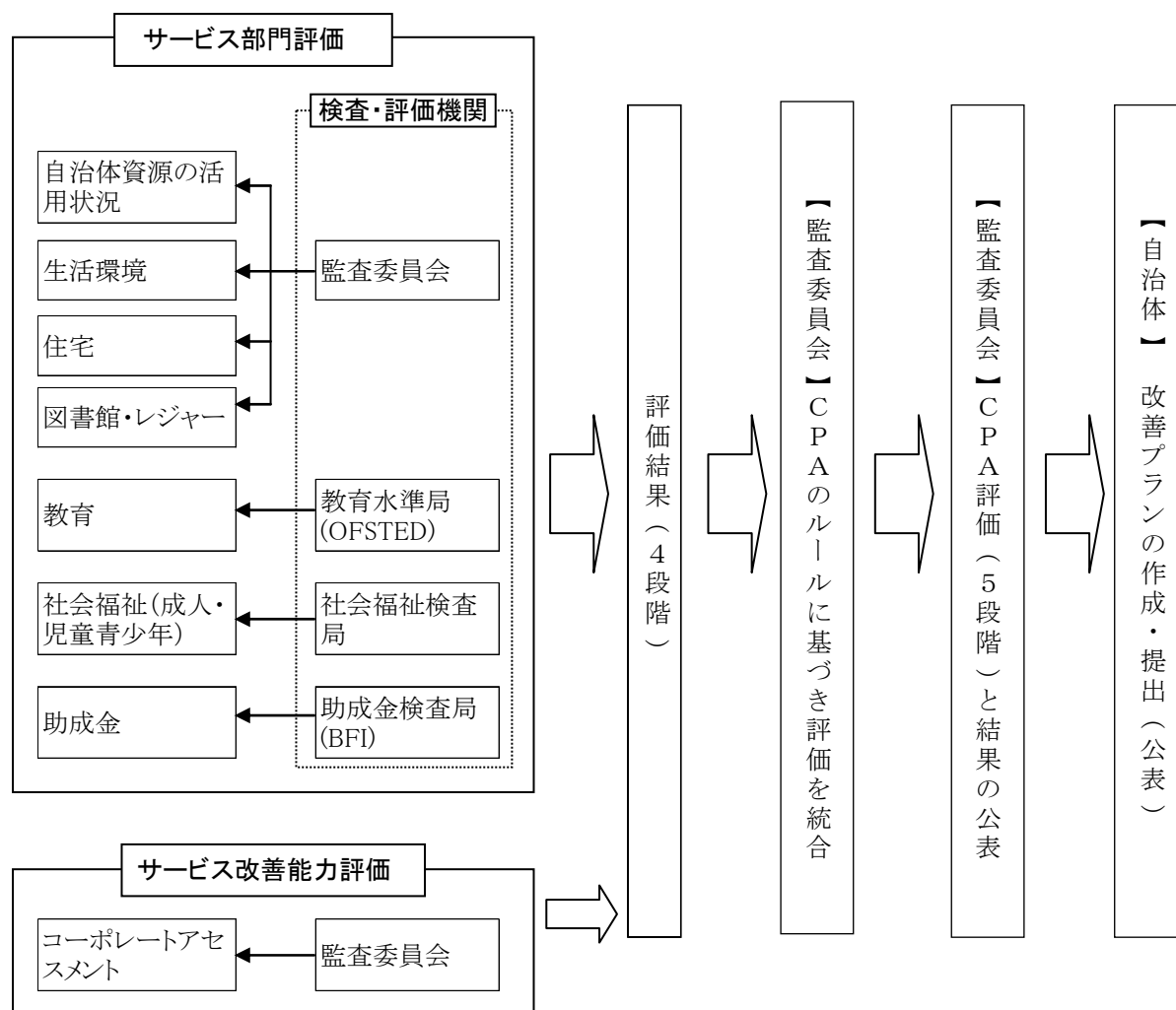
4 段階の評価スコア		サービス部門評価			
		1	2	3	4
コーポレート ・アセスメント	1	劣悪	劣悪	弱体	普通
	2	劣悪	弱体	普通	良好
	3	弱体	普通	良好	優秀
	4	普通	良好	優秀	優秀

ルール 1 ; 教育、社会福祉、財政運営(自治体資源の活用状況の中の 1 項目) については個別評価で最低 3 を満たしていなければ「優秀」を得られない。

ルール 2 ; 同様に最低 2 を満たしていなければ総合評価で「良好」を得られない。

ルール 3 ; サービス部門の中に一分野でも 1 の評価がある場合には「優秀」の総合評価は得られない。

2004 年の CPA 制度の全体的枠組みは以下のとおりである。



2004 年に監査委員会が評価を担当した生活環境、住宅、図書館・レジャーの各分野の評価は、①ベスト・バリュー検査の結果、②業績指標、③指定の業務計画書の審査結果を統合して導かれる。教育、社会福祉、助成金については各分野の専門検査機関が独自の方法で評価した結果を CPA における評価に適合するよう調整した上で利用している。

コーポレート・アセスメントは地方自治体による自己査定（セルフ・アセスメント）と監査委員会の実地検査をもとに評価が行われる。

目 次

はじめに

概要

第1章 ベスト・バリュー達成義務の下での地方自治体と CPA

第1節 ベスト・バリュー	1
第2節 ベスト・バリューに基づく検査	1
第3節 ベスト・バリューと CPA の関係	2
第4節 CPA の対象となる地方自治体	2
第5節 GLA と外部評価	3

第2章 2004 年の CPA におけるサービス部門評価

第1節 サービス部門評価を構成する業績情報	5
1 ベストバリュー検査結果	5
2 業績指標（パフォーマンス・インディケーター、PIs）	6
3 指定の業務計画書の担当省庁による審査結果	7
第2節 各サービス分野の評価方法	7
1 生活環境サービス	8
2 住宅サービス	12
3 図書館・レジャーサービス	15
4 自治体資源の活用状況	17
5 その他の分野のサービス評価	21

第3章 2004 年の CPA におけるコーポレート・アセスメント

第1節 コーポレート・アセスメント	24
1 コーポレート・アセスメントとは	24
2 2004 年のコーポレート・アセスメントの評価手法	24
第2節 コーポレート・アセスメントの着眼点	25
1 評価項目とその内容	25
第3節 評価結果の求め方	33
1 評価項目ごとの採点	33
2 コーポレート・アセスメント部門の全体評価	33

第4章 2004 年 CPA 結果及び地方自治体への反映

第1節 2004 年 CPA(一層制自治体及びカウンティ・カウンスル)結果概要	35
1 調査対象地方自治体数	35
2 結果概要	35

3	2年連続でカテゴリーを上昇させた地方自治体の戦略事例概要	37
第2節	国（副首相府）のCPA評価結果の地方自治体運営への反映方針	39
1	副首相府の方針	39
2	CPA評価と自治体自治	39
第5章 CPAが地方自治体運営に与える影響		
第1節	英国における外部検査の現状	41
1	公共サービス検査の強化	41
2	CPA評価に係る検査実施主体	42
3	政府の公共サービス検査指針	42
4	外部検査の地方自治体にかかる負担	42
5	外部検査の有効性	43
6	ピアレビュー、ピアチャレンジ	44
7	CPAの結果のインパクト	44
第2節	トーベイ・カウンシルの事例	45
1	トーベイ・カウンシル	45
2	トーベイ・カウンシルの組織運営サイクル	48
3	トーベイ・カウンシルの業務管理体制	51
4	業績向上を目指した人事管理政策	53
5	CPAがトーベイ・カウンシルにもたらした利点と欠点	54
6	模擬検査と自己査定	55
第3節	CPAに関する各種調査結果	56
1	CPAと住民の満足度との関連性	56
2	CPAの評価と自治体職員の意識との関連調査	59
第6章 2005年のCPA		
第1節	新たな枠組み	63
1	大幅な見直しの背景	63
2	2005年からのCPAの枠組み	64
第2節	サービス部門評価	66
1	2005年の評価手法の概要	66
2	分野別サービス評価における業績情報ごとの比重	68
第3節	自治体資源の活用状況	69
1	評価の概要	69
2	バリューフォーマネーの評価	70
第4節	コーポレート・アセスメント	72
1	2005年の評価の注意点	72
2	2005年の評価手法	73

第5節 CPA 全体評価と結果報告	74
1 2005 年の全体評価	74
第6節 品質保証プロセスと判定見直し手続き	78
1 品質保証プロセス	78
2 判定見直し手続き	79

巻末資料

1 英国の概要	81
・英国の基礎情報	
・英国の地方自治体の構造	
・ベスト・バリューの枠組みと監査委員会	
2 業績指標を用いた業績測定原則	86
3 ディストリクト・カウンシルにおける CPA の枠組み	91
4 2004 年 CPA 評価一覧表（一層制自治体及びカウンティ・カウンシル）	93
【参考・引用文献】	97
【訪問による調査】	99

第1章 ベスト・バリュー達成義務の下での地方自治体と CPA

第1節 ベスト・バリュー

1999 年地方自治法は、第 1 章「ベスト・バリュー」の中で、「地方自治体は、自らの持つ機能を果たしていくに当たって、より経済性と効率を上げ、大きな効果が望めるよう、必要な施策を講じ、継続的な改善を保証しなければならない。」と規定している。ここで記されている経済性と効率、効果における目指すべき最高の水準が「ベスト・バリュー」であり、ベスト・バリューの達成は 2000 年 4 月に法定の義務として効力を発してから 2005 年現在に至るまで、地方自治体のサービス提供における基本となっている。

「ベスト・バリューの導入」とはすなわち、「ベスト・バリューの達成の法的義務化」を指す。ベスト・バリューを達成するための具体的な手段として同法は当初¹地方自治体及び規定の地方公共機関に次の項目を義務付けた。

- ・所管するすべてのサービスを 5 年周期で見直し、指定の業績指標²を用いて自己評価を行い、結果を記した「ベスト・バリュー・レビュー」をまとめ、公表すること。
- ・その地方自治体の全体的な戦略、提供するサービスは何か、どのようにサービスを提供していくか、現在提供しているサービスの水準はどの程度か、今後どこまでサービスの水準を上げるか、などを記した年度ごとの「ベスト・バリュー実行計画書」作成し、公表すること。

「ベスト・バリュー団体(Best Value Authority)」と規定され、この義務の対象とされたのはイングランドとウェールズの全地方自治体及び消防・警察、国立公園、湖、沼の管理、ごみ処理に関わる団体である。ここで言う地方自治体には、教会の教区に起源を持ち、もっとも住民に身近な公共活動を行うコミュニティ単位の地方自治体であるパリッシュ、ロンドンにおける広域戦略自治体である GLA (Greater London Authority) と、ロンドン交通局、ロンドン開発局ほか GLA 傘下組織も含まれる。これらベスト・バリュー団体は全て、定期的に自らの所管業務を見直し、改善に向けたビジョンを作成し、結果を公表しなければならない。見直しと計画、及びこの二つの主要な過程に付随する検査がベスト・バリューに基づく地方自治体運営の基本である。

第2節 ベスト・バリューに基づく検査

全てのベスト・バリュー団体は、ベスト・バリュー・レビューの確認を基本とするサービスの实地検査であるベスト・バリュー検査、またベスト・バリュー実行計画書の適正さ、合法性についての監査を受けている。

¹ 後に CPA の導入の影響によって所管するすべてのサービスを 5 年ごとに見直す義務はなくなった。

² 「ベスト・バリュー・パフォーマンス・インディケーター」(BVPIs)と呼ばれる。詳しくは後述する。

ベスト・バリューの導入は監査委員会の役割を大きく変えることとなった。監査人を指名してのベスト・バリュー実行計画書の監査を担当するほか、住宅サービスの検査が監査委員会の所管に変わり、またそれまで外部検査の対象となっていなかった生活環境、図書館、レジャー、分野を横断するサービスの検査を行う権限が監査委員会に与えられた。

サービスごとに行われるベスト・バリュー検査において、各地方自治体はそのサービスについての現状と改善の見込みについて採点による評価を受け、検査の結果を公表される。サービスの提供に問題があると判断され、問題が深刻で改善される見込みがない場合は、最終的な手段として政府は直接介入し、地方自治体に指導・命令する権限を持っている。

第3節 ベスト・バリューと CPA の関係

2002 年から導入された CPA (Comprehensive Performance Assessment、包括的業績評価制度) は、イングランドの地方自治体の業績を総合的にランク付けする評価制度である。ベスト・バリューと CPA は相互補完的に、地方自治体の業績の向上における役割を果たしている。ベスト・バリューは地方自治体が業績の持続的な改善を目指すよう、実行計画→実行計画内容の外部チェック→サービス提供の実施→サービス提供の見直しと自己評価→サービスの現状と改善見込みについての外部検査（ベスト・バリュー検査）という一定のサイクルを法的義務として求めるものであり、CPA は地方自治体がベスト・バリューの達成を目指した改善がどの程度まで実現されているかを示すものさしである。

CPA は次のような背景から導入されるに至った。

ベスト・バリューの導入により地方自治体の各サービスの外部検査体制がより整備され、ベスト・バリュー検査を行うことによって地方自治体の各サービスの現状と改善への見込みが客観的な基準で明らかにされ、同じ地方自治体内でもサービス分野によって業績にばらつきが見られることが分かった。

そこで、地方自治体が提供するサービスを全体的にレベルアップさせるためには、個別に行われるサービスの検査結果が示す業績を一つにまとめ、改善すべきポイントを明らかにすること、またサービスの品質改善見込みの決め手となる地方自治体全体の組織運営能力についても新たに評価に加えることが必要であると認識した政府は、2001 年の白書「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化」の中で「現行の監査、検査、評価をもとにして、さらに、自治体の能力全般を評価するシステムを包含する包括的業績評価を全自治体に対して導入することにする。」と表明した。

こうして、ベスト・バリューの達成義務の下での地方自治体の業務運営サイクルに、地方自治体の総合評価制度である包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment) が新たに 2002 年度から新たに加わることとなった。

第4節 CPA の対象となる地方自治体

CPA は地方自治体の特定のサービス分野と組織全体の運営能力をそれぞれ評価した結果を総合し、業績ごとに地方自治体を「優秀」「良好」「普通」「弱体」「劣悪」にカテゴリー

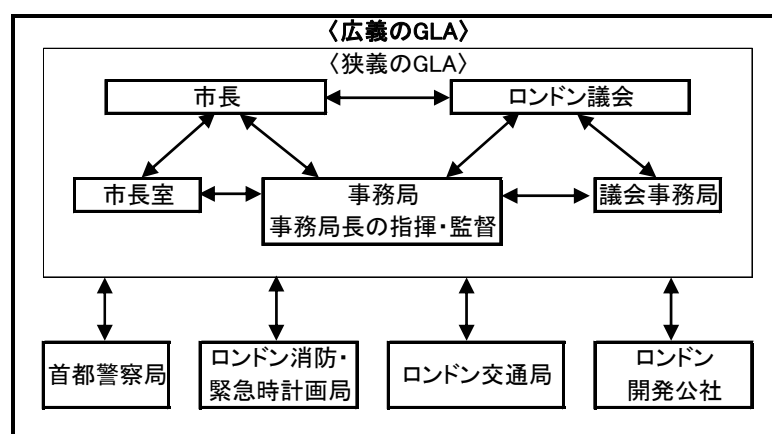
分けする制度である。CPA の対象となった特定のサービス分野は 2004 年の場合、生活環境（公共交通、廃棄物管理、都市計画）、住宅、図書館及びレジャー、教育、社会福祉、助成金、自治体資源の活用状況（財務管理、人事管理、自治体資産運用管理）、公共空間、住宅補助金である。ベスト・バリュー団体とされている地方自治体の中でも CPA の対象となるのは、これらのサービスを提供しているカウンティ・カウンシル（日本の県に相当）、一層性の自治体（大都市部の一層制自治体メトロポリタン・バラ・カウンシル、大都市以外に位置する一層制自治体ユニタリー、ロンドン区）、ディストリクト・カウンシル（日本の市町村に相当）のみである。したがってベスト・バリュー達成が義務付けられているベスト・バリュー団体であってもこれらのサービスを提供していないパリッシュや、一部を提供し、これらのサービスに関わってはいるが広域的戦略が担当であり、独自の業務体系を持つ GLA (Greater London Authority) 及びロンドン交通局ほか GLA の傘下組織、またウェールズの地方自治体は CPA の対象ではない。

ディストリクト・カウンシルとカウンティ・カウンシル及び一層制自治体では提供するサービスが大きく異なるため、CPA でもそれぞれ異なる評価手法が用いられる。

第 5 節 GLA と外部評価

ロンドンにおいては基礎自治体である 32 のロンドン区と、1 マイル四方とわずかな区域ではあるがロンドン区と同様の機能を持つ地方自治体のシティが住民への公共サービスを提供している。一方、GLA はロンドンの広域行政を所管しており、全体的な指揮を取る公選のロンドン市長(the Mayor of London)と、主にチェック機能として働き、予算案の修正承認権限等を持つ公選のロンドン議会(the London Assembly)により運営され、各ロンドン区とは協力・連携関係にある。

所管業務はロンドン全域にわたる①公共交通②地域計画③経済開発及び都市開発④環境保全⑤警察⑥消防及び緊急計画⑦文化・メディア及びスポーツ⑧保健衛生にかかる企画・調整を行うことであり、首都警察局、ロンドン消防緊急時計画局、ロンドン交通局、ロンドン開発公社は GLA の傘下の組織である。



GLA は CPA の対象ではないが、監査委員会による評価自体は存在し、初期業績評価 (Initial Performance assessment, IPA) と呼ばれる。「初期」というのは、GLA が他の地方自治体と異なり新しい組織でこれまでの記録がなく、業績評価も組織の特殊性に合わせて試験的に実施されたものであったためである。

CPA の枠組みを「広域戦略組織」の性質を持つ GLA に全て適用させることはできないが、2004 年 3 月に実施された第 1 回の IPA は CPA の枠組みを踏まえ、CPA におけるコーポレート・アセスメント³になぞらえた手法で行われ、監査委員会職員、改善開発庁 (Improvement and Development Agency, I&DeA) の持つ人材データベースの中から選ばれた 5 名の地方自治体及び地方自治関係の機関・団体の職員を構成メンバーとする評価チームが二週間をかけて GLA の文書、資料を閲覧し、職員や住民グループ、その他の利害関係者と面談を実施し、評価を行った。評価対象は上の図表で示す広義の GLA で、「市長の権限の及ぶ範囲」、すなわち議会の権限で行われる以外の業務全てが含まれる。

今後の外部評価の方向性について GLA に問い合わせたところ事業担当マネージャー (Project Manager) から回答があり、「監査委員会は次回の評価では CPA の手法を GLA にも適用させたいと考えている。時期については未定であるが、今後も監査委員会の提案に沿って協議を進めていく。」ということであった。

GLA の機能自体、今後の時勢に合わせて権限の強化等の変化が考えられ、それに伴いどのように評価方法が変わっていくか、今後注目されるところである。

2004 年 3 月に行われた監査委員会による IPA の結果

主要ポイント	評価項目	4段階評価	調整後の得点
GLAは何を達成しようとしているか	意欲	4	8
	優先項目の特定	3	6
	焦点	4	4
GLAにとっての優先事項をどのように実行しているか	実現能力	3	3
	業務執行管理	3	3
今までに何を達成し、何が達成できていないか	高品質サービスの提供実績	3	9
	改善実績	3	3
	能力強化への投資	3	9
学べたことがどのように生かされているか	自己研鑽と優良事例の導入	3	3
	将来計画	3	3
合計			52
全体評価 (カテゴリー)		良好	

³ 地方自治体の政策形成・組織運営能力の診断によって地方自治体のサービスの改善能力を評価するもの。詳細は第 3 章。

第2章 2004年のCPAにおけるサービス部門評価

第1節 サービス部門評価の基礎となる業績情報

監査委員会が行う各分野のサービス評価は、ベスト・バリュー検査、業績指標（パフォーマンス・インディケーター）、地方自治体に策定が義務付けられている指定の業務計画書をその分野の担当省庁または省庁関係機関が審査した結果の3つの業績情報によって構成される。サービス分野ごとに評価の基礎となる業績情報の比率は異なる。まず各業績情報について確認し、その後で監査委員会が行っている生活環境、住宅、図書館・レジャー、自治体資源の活用状況の各サービス評価の手法を分野別に説明する。

1 ベスト・バリュー検査結果

2004年のCPAサービス部門評価の基礎となる業績情報のうち比重が最も高いのが、監査委員会職員を中心とした検査チームによるベスト・バリュー検査の結果である。検査は書類の調査、関係者への聞き取り、現場の確認を内容とし、検査チームは各地方自治体の各サービス検査の結果について詳細な報告書を作成し、監査委員会のウェブサイトなどで結果を公表する。

検査の主眼は以下の2点である。

- ① 提供されているサービスの内容はどうか
- ② そのサービスはどの程度向上する見込みがあるか

検査チームは検査を受ける地方自治体が管轄する地域の地理的特性、人口構成、産業等の地域情勢と、その地方自治体の議会制度、議員の所属政党構成、組織機構とマネジメント体系、優先政策といったプロフィールを把握する。その上で、検査対象のサービスがどのような提供方針の下、どのような体制において、また予算や人員をどの程度投入して日々住民に提供されているか、そして住民の意見や要望を取り入れながら、あるいは組織内で業務のあり方を見直しながらいかに改善のための努力をしているかを調査し、詳細な評価を行う。評価はベスト・バリューの基本理念である4つのC⁴の視点、例えば「サービスの向上を目指して掲げる目標は明確でチャレンジの姿勢がみられるか?」、「サービスの質はどのように他組織、他セクターと比較されているか?」が中心となり、地方自治体の弱みと強みが分析され、最終的にサービスの質が採点される。

地方自治体は検査で必要となる資料を事前に検査チームに提出する。地域の優先事項、達成目標とその達成度などを明らかにしたベスト・バリュー実行計画書、検査対象サービスの提供方針、サービスの改善施策等はその組織全体の運営方針と深く関連することから、ほとんどすべてのベスト・バリュー検査において、そのサービスに直接関係するものだけでなく総合地域戦略計画書、長期財政計画書など、組織共通の政策文書が提出資料に含まれている。資料の点検後、検査チームは関係者への聞き取り調査を行い、現場を訪問する

⁴ Challenge, Compare, Consult, Compete を指す。詳しくは巻末資料「英国の概要」参照。

などの現況確認により実態を精査する。聞き取り調査の対象はそのサービスの担当者・担当部局長のみならず、ほとんど全ての場合、事務総長や議会のリーダー、政策評価委員会に所属する議員、多数派政党以外の政党に属する議員といった地方自治体の運営に責任を有する立場の議員・職員が加わる。現況確認は実地を視察するほか、一利用者となってサービスを体験したり、ウェブページや利用者端末の試験利用なども行っている。

2 業績指標（パフォーマンス・インディケーター,PIs）

業績指標とは地方自治体の業績を示す客観データであり、業績指標の測定によって地方自治体は過去の業績と現在とを比較できるほか、他の地方自治体との業績比較が可能になり、地方自治体は業績指標を用いることによって組織内部での業績管理の効率化を図ることができる。また、地方自治体の広報資料や市民パネル⁵などにおいて、指標によるデータを利用して説明することで地方自治体の業績が住民にとってより理解しやすいものになる。さらに、一部の業績指標は政府が補助金の額の配分を決定する際の判断材料にもなっている。

業績指標は、メジャー保守党政権時代の 1993 年から導入された。国が地方自治体に収集・管理を義務付けている業績指標は、1993 年に 186 項目（一層制自治体が使用する数。二層制のカウンティは 112 項目、ディストリクトは 117 項目）が導入されて以来、毎年改廃・新設が繰り返されている。2000 年度からはベスト・バリューに標準を合わせて導入された業績指標「ベスト・バリュー・パフォーマンス・インディケーター（BVPIs）」が加わり、監査委員会が 1993 年以来所管していた業績指標がこれに統合され、現在は副首相府⁶でベスト・バリュー・パフォーマンス・インディケーターとして管理している。

副首相府は BVPIs の対象項目の改廃・新設について年に一度協議書⁷の形で案を出し、各地方自治体及び関係団体からの意見を募る。意見の集約、再調整の後、最終的にその年度の BVPIs が決定される。2004 年度の BVPIs が 98 項目⁸あるほか、社会福祉検査局などその他の機関や省庁が独自に定めて管理している業績指標も存在する。また CPA の評価での正式な使用は求められてはいないが、住民の生活の質を計るための指標 ‘Quality of Life Indicator’ も副首相府によって定められている。

地方自治体はこれらの全国的指標に加え、地方自治体が独自に設定する業績指標、さらに組織内部のみで業績管理に用いる指標を組み合わせて運用している。

CPA で使用される業績指標は BVPIs の中から一部が選定されるほか、住宅など一部のサービスでは BVPIs 以外の業績指標も用いられる。CPA における BVPIs の使用については監査委員会が協議書の形で地方自治体及び関係団体からの意見を募り、寄せられた意見を考慮して最終的な使用方針を決定する。使用される業績指標が頻繁に変更されると過去

⁵ 地域住民の中から年齢や居住地域、各種階層に応じサンプルを抽出し、行政施策に地域住民の意向・要望を反映させる手法。詳細は CLAIR REPORT 192 号「英国の新しい市民参加」参照。

⁶ Office of the Deputy Prime Minister, ODPM

⁷ 協議書とは原案を発表して国民から意見を募るために発行する文書。英国においては法案、指針などについても関係省庁がしばしば発行している。

⁸ 2000 年度の数に比べて 48%削減されている。

の業績との比較ができなくなるため、変更は必要最小限に抑えるというのが監査委員会の基本姿勢である。しかしながら、経済状況の悪化などの地域の実情が業績指標データに影響し、CPA の判定で不利になってしまう地方自治体があるといった問題が認められた場合などには、不利な地域的条件を考慮し、指標データを調整したり、使用する業績指標をより公平なものに変更したりといった措置が必要になることもある。

2005 年以降の CPA 評価⁹においては業績指標の結果がより重要となることが明らかになっている。監査委員会の示す業績指標及びそれに関連する業績情報、業績測定等に関する原則を巻末資料 2 で紹介¹⁰する。

3 指定の業務計画書の担当省庁による審査結果

地方自治体は提供する多くのサービス分野において総合交通計画書、住宅戦略計画書といった所定の業務計画書を作成することが義務付けられ、作成した業務計画書はそのサービス分野の担当省庁及び省庁の地域機関である地域政府事務所によって審査される。これらの業務計画書の作成時期、審査手法は担当省庁の判断によるものである。

監査委員会はこれらの業務計画書の担当省庁による審査の結果の中から適切なものを選定し、2004 年までの CPA におけるサービス部門評価の業績情報として利用しているが、2005 年以降は業務計画書の審査結果の取り入れは廃止される。

第 2 節 各サービス分野の評価手法¹¹

各サービス分野の個々の評価に当たっては、様々な角度から現在のサービス内容を見定めることができるように第 1 節で述べたベスト・バリュウー検査、業績指標、指定の業務計画書審査結果の各業績情報を統合し求めている。

以下、細かな内容になるが、実際にどのように各サービス分野の評価が実施されているか、6 つのサービス分野及び「自治体資源の活用状況」について、それぞれの評価手法を具体的に見てゆくことにする。

なお監査委員会が担当する分野以外の教育、社会福祉、助成金については、教育水準局 (Office for Standard in Education, Ofsted)、社会福祉検査局 (Commission for Social Care Inspection, CSCI)、助成金検査局 (Benefit Fraud Inspection, BFI) が業績情報の構成の設定から評価手法、採点までのすべての過程においてそれぞれが独自の手法を定め、評価を行っている。監査委員会はその採点結果のみを入手し、CPA に適合するよう得点を調整した上で利用している。

⁹ 監査委員会からの発表では 2005 年以降の評価ではサービス部門評価で業績指標情報の占める比重を大きくする傾向がみられる。第 5 章参照。

¹⁰ 'On target; the practice of performance indicators' Audit commission より

¹¹ ここでの説明は一層制自治体及びカウンティ・カウンシルについてのものである。出典は監査委員会文書；THE COMPREHENSIVE PERFORMANCE ASSESSMENT FRAMEWORK 2004。ディストリクト・カウンシルの CPA の枠組みについては巻末資料 3 を参照。

1 生活環境サービス Environment

監査委員会は一層制自治体、カウンティ・カウンスルの生活環境サービスの評価を実施している。これらの地方自治体に対する 2004 年の生活環境分野の評価手法について述べる。

(1) 生活環境サービス分野のサブブロック¹²

公共交通 …… 地域交通計画、道路維持安全管理、地域交通機関運行管理
廃棄物管理 …… ごみ収集、道路清掃、住民の意識啓発と参加状況、廃棄物処理
都市計画 …… 開発規制、開発計画

(2) 生活環境サービスのベスト・バリュー検査

ア. 公共交通

地方自治体によって若干の相違は考えられるが（その他の検査でも同様）、主として以下の内容が検査の対象となる。

- ・ 道路管理に関する許認可
- ・ 旅客交通
- ・ 持続可能な交通手段の提供
- ・ 交通整理、交通事故防止、道路瑕疵防止
- ・ 交通計画
- ・ 駐車対策
- ・ 公共交通の環境への影響
- ・ 児童生徒の通学における交通手段¹³
- ・ 交通安全教育
- ・ 交通サービスにおけるユニバーサル・デザイン

(ア) 資料例（総合計画書、ベスト・バリュー計画書などすべての検査に共通するもの以外、以下同様）

- a. 公共交通業務計画書
- b. 自治体業務における環境への配慮方針をまとめた文書
- c. 管理道路図面

(イ) 聞き取り調査対象者例（地方議会のリーダー¹⁴、事務部門の最高責任者である事務総長など組織全体のマネジメント責任者以外、以下同様）

- a. 環境担当部局長¹⁵
- b. 道路設計担当者、技術主任
- c. 道路管理担当者
- d. 道路に関する問い合わせ・苦情の窓口担当者

¹² サブブロックとは、各サービス分野の中でのさらなる分野分け。

¹³ 以下3つは 2001 年以降加えられた項目である。

¹⁴ 公選首長は英国では稀であるため、多くの地方自治体においては地方議会の最高権力者であるリーダーが実質的に日本における首長の役目を担っている。

¹⁵ 多くの自治体では道路の設計・管理担当課が環境サービス部局に設けられている。

- e. 環境保護担当者
- f. 工事契約請者など関係民間企業
- g. 通学児童の交通安全パトロールの担当者、学校関係者
- h. 自転車愛好家、障害者グループ、ボランティア団体

(ウ) 現況確認方法例

- a. 道路の状態、舗装、外灯の整備状況のチェック
- b. 有料路上パーキング、その他の公共パーキングの利用具合の点検
- c. パーキングの職員とのインタビュー
- d. 障害者用の道路設備の整備状況のチェック

イ. 廃棄物管理

検査は主に次の内容が実施される。

- ・ 廃棄物収集、リサイクル、ゴミの減量化
- ・ 道路清掃、不法投棄、落書き、放置自動車

(ア) 資料例

- a. 広域廃棄物処理戦略計画書
- b. ごみ処理施設の稼動状況報告書
- c. 家庭ごみ排出量調査書
- d. 物品・サービス調達要綱
- e. PFI を利用した廃棄物処理施設の運営状況報告書
- f. コミュニティ会議の議事録

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 環境担当部局長
- b. 廃棄物対策担当者
- c. コミュニティ・サービス担当者
- d. 開発担当者
- e. パリッシュの関係者¹⁶
- f. 住民グループ
- g. 近隣自治体
- h. 二層制のカウンティ（県）の場合はディストリクト（市町村）

(ウ) 現況確認方法例

- a. 市街化区域、田園区域、海岸などにおける清潔さのチェック
- b. ごみ収集の現場視察と近隣住民へのインタビュー
- c. 埋め立て処理施設の視察
- d. 廃棄物に関する住民からの問い合わせ、苦情、意見のデータベースとアクセス状況の調査等

¹⁶ 教会の教区を起源に持ち、もっとも住民に近いところで公共サービスを行う法律上の地方自治体。

ウ．都市計画

検査の内容は、大きく以下の三項目である。

- ・ 開発規制
- ・ 都市計画政策と市街地デザイン
- ・ 違法行為に対する強制力の行使

(ア) 資料例

- a. 地方自治体単独の開発計画書
- b. 近隣自治体を含めた広域版開発計画書
- c. 文化保存地区概要書
- d. 開発申請の手引き書

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 開発担当者
- b. 環境政策担当者
- c. コミュニティ担当者
- d. 法務担当者、自治体専属弁護士
- e. 住民グループ

(ウ) 現況確認方法例

- a. 地方自治体の所管区域の視察
- b. 開発申請担当窓口の訪問
- c. 議会の開発委員会の傍聴
- d. 開発現場の視察
- e. 開発担当への模擬電話問い合わせ¹⁷

(3) 業績指標

生活環境分野評価の評価に用いられる業績指標は以下のとおりである。

ア．公共交通

- (ア) 交通の不便な地域における基幹道路ネットワークの整備割合
- (イ) 交通の不便な地域における基幹道路以外の道路ネットワークの整備割合
- (ウ) 公共交通情報の充実度に満足している住民の割合
- (エ) 路線バスの運行状況に満足している住民の割合
- (オ) 身体障害者への補助機能を備えた横断歩道の割合
- (カ) 人口 10 万人に対して発生した交通事故被害者の数

イ．廃棄物管理

- (ア) 一世帯あたりで発生したゴミのうちリサイクルされた割合
- (イ) 一世帯あたりで発生したゴミが堆肥化された割合
- (ウ) 一世帯あたりで発生したゴミのうち埋め立てられた割合

¹⁷ 検査官が住民を装い地方自治体に電話問い合わせを行うもの。

- (エ) 世帯の構成員一人当たりが発生させたゴミの量 (kg)
- (オ) 地域の清潔度に満足している住民の割合
- (カ) 家庭ごみの収集、リサイクル、最終処理の状況に満足している住民の割合
- (キ) リサイクル素材収集設備を利用している住民の割合

ウ. 都市計画

- (ア) 開発申請について
 - a. 60%の大規模開発申請を 13 週間以内に処理できたか
 - b. 65%の小規模開発申請を 8 週間以内に処理できたか
 - c. 80%のその他の申請を 8 週間以内に処理できたか
- (イ) 申請者の満足度

(4) 指定の業務計画書の審査

2000 年交通法 (Transport Act 2000) の規定により、ロンドン以外の全地方自治体には、地方交通計画 (Local Transport Plan, LTP) の策定が義務付けられている。地方交通計画は 5 カ年にわたる計画書¹⁸で、地方自治体は年次ごとの報告を行う。地域政府事務所 (Government Offices for the regions)¹⁹は年次報告を審査し、4 段階評価の採点を行う。2004 年に年次報告の査定を受けていない地方自治体については、2002 年、2003 年からの適切な結果情報が使用される。

なお、ロンドンでは公共交通は区単位でなくグレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) が主に管轄しているため、ロンドン区にはこの地方交通計画書に関する査定は該当しない。

(5) 生活環境サービス分野の評価の求め方

ア. サブブロックごとの採点方法

ベスト・バリュー検査、業績指標、交通計画書のそれぞれが 4 段階で評価され、次の表に示した業績情報ごとの比率により、サブブロックごとに採点する。

現存する業績情報	公共交通	廃棄物管理	都市計画
ベスト・バリュー検査がある場合			
ベスト・バリュー検査	60%(75%)	60%	70%
業績指標	20%(25%)	40%	30%
地方交通計画の年次報告書評価	20%(0%)	0%	0%
ベスト・バリュー検査が無い場合			
業績指標	40%(100%)	100%	100%
地方交通計画評価	60%(0%)	0%	0%

¹⁸ 『英国の地方自治』第 12 章第 2 節参照

¹⁹ 中央省庁の地方合同事務所。ロンドンを含めイングランドの 9 地域にある。

※ ロンドン区に対しては地方交通計画、年次報告書の評価がないため()の数値で行う。

なお、ベスト・バリュース検査についてであるが、2004年のCPA評価に用いられる検査結果は2002年1月1日から2004年10月31日までに公表された検査結果、または2002年1月1日以前のものであるが、2004年のCPAにも引き続き利用できる判断された検査結果である。前回のCPA評価で「優秀」の評価を受けた地方自治体は、最新の検査結果の日付が上記の期間外のものであったとしても、「優秀」を獲得した地方自治体に与えられる特典一つである検査の免除期間内(3年間)は新たな検査を受ける必要はない。

イ. 上で求めたサブブロックごとの得点を、下の地方自治体の種別ごとに定められたサブブロックの比率を用い、生活環境サービス分野の全体を採点する。

サブブロック	カウンティ	一層制自治体	ロンドン区
公共交通	50%	35%	15%
廃棄物処理	35%	35%	60%
都市計画	15%	30%	25%

ウ. このようにして求めた得点によって4段階評価を行う。

得点	全体としての評価
1. 85 未満	1
1. 85 以上 2. 5 未満	2
2. 5～3. 15	3
3. 15 以上	4

2 住宅サービス Housing

監査委員会は一層制自治体の住宅サービスの評価を実施しているが、これらの自治体に対する2004年の住宅サービス分野についての最終的な評価手法について述べる。

(1) 住宅サービス分野のサブブロック

ア. 住宅政策

イ. 公営住宅の維持管理

ウ. 住宅資本の運用とサービスの拡充

(2) 住宅サービス分野のベスト・バリュース検査

住宅サービスは、多くの地方自治体で住宅組合(Housing Association)が担当している。住宅組合は民間の非営利団体であり、住宅公社(Housing Corporation)が総合的に管理監督している。また、住宅サービスが優秀な地方自治体はその他にアームス・レングス管理機構(the Arms Length Management Organisation, ALMO)という、住宅を近代化させ充実させるための資金調達と運用を行う別組織を設けることができる。住宅組合及びアームス・レングス管理機構のサービスもCPAの評価対象となる。監査委員会は、住宅組合あ

るいは地方自治体の住宅部局及びアームス・レングス管理機構に対する検査を実施する。監査委員会は住宅公社との協力のもと検査を実施し、検査によって得た情報を住宅公社と共有する。

ア. 検査のポイント

- ・その地方自治体の住宅サービスは住民にとって利用しやすく、また住民からの相談、要望などに答える体制が整っているか。
- ・住民の多様性に対応できる住宅サービスが実現されているか。
- ・費用に対する価値が認められるか。
- ・住宅への資本投下と運用状況、物件その他の財産管理の状況はどうか。
- ・賃借状況の管理は適正になされているか。
- ・公営住宅の運営に住民が関わっているか。

(ア) 資料例

- a. 各種住宅政策要綱
- b. 公営住宅事務取り扱い書
- c. 業務管理報告書
- d. 公営住宅利用における公平性の確保についての指針書
- e. 公営住宅投資及び財産管理計画書

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 住宅組合
- b. 地方自治体の住宅政策担当者
- c. 公営住宅居住者
- d. 公営住宅建設・管理契約の相手先

(ウ) 現況の確認方法例

地方自治体が所有、管理する住宅の訪問視察

(3) 業績指標

住宅サービスの評価で使用する業績指標は次のものである。

ア. 地方自治体の指導の結果、適法化されたか取り壊された違法居住建築の割合

イ. 不本意に住所不定となり援助が必要となった、子どもまたは妊娠中の女性のいる世帯がB & B²⁰、ユースホステルに宿泊する平均日数

ウ. 地方自治体所有の住宅物件の省エネルギー度

エ. 家主が提出する、公営住宅居住者の満足度調査の結果

(ア) 少数派人種住民の満足度

(イ) (ア) 以外の満足度

オ. 公営住宅の運営と住宅政策への参加機会に対して満足している住民の割合

(ア) 少数派人種住民

²⁰ ベッド&ブレイクファストの略で、朝食付きの英国内で一般的な宿泊施設

(イ) (ア) 以外の満足度

カ. 修繕の要求に対して実際に訪問日を設定し、修繕を行った割合
キ.

(ア) 2003 年 4 月 1 日の時点で、暖房等各種住宅設備の状態が法定水準を満たしてい
ない住宅の割合

(イ) (ア) が 2003 年 4 月 1 日から 2004 年 4 月 1 日までに改善された割合

ク. その地方自治体は住宅の賃貸借にあたって、「住宅賃貸者の心得」に基づく「住宅
の賃借における人種差別の禁止指針」に則っているか。

(4) 指定の業務計画書－住宅投資計画 (Housing Investment Programme, HIP) ²¹の審査
住宅投資計画 (HIP) の内容は以下のものである。

ア. 住宅戦略 (the Housing Strategies)

地方自治体は、今後 3 年から 5 年後を見据えて、その地域に見合った住宅の供給、修
繕についての戦略計画を策定し、毎年の投資計画を政府に提出する。

イ. HRA 運営計画 (HRA business plan)

公営住宅についての投資計画

2003 年に政府はこれらの計画についての年次評価の中止を発表した。これは、2003
年には住宅サービスについての新たな得点が存在しないことを意味する。これにより、
2003 年、2004 年ともに現存する結果情報を利用することとなった。

(5) 住宅サービス分野評価の求め方

ア. 業績情報ごとの比重

ベスト・バリュウー検査、業績指標、住宅投資計画のそれぞれが 4 段階で評価され、存
在する業績情報に応じて下記の比率を用い、サブブロックごとに得点化される。

存在する情報源 (右欄)	検査、業績指標、 H I P ²²	検査、H I P	業績指標、H I P
検査スコア	60%	75%	n/a
業績指標	20%	n/a	50%
HIP 計画	20%	25%	50%

イ. 上で求めた得点に下のサブブロックごとの比率を用いて住宅サービス分野としての
得点を求める。

²¹住宅投資計画は、中・長期にわたる住宅計画で、地方自治体が政府から住宅整備に係る投資補助
金を獲得するために、年次計画を作成し政府に提出しなければならない。

『英国の地方自治』第 15 章第 3 節参照

²² Housing Investment Programme 実際の評価対象は (4) のとおり。

サブブロック	比重
住宅政策	20%
公営住宅の維持管理	30%
住宅資本の運用とサービスの拡充	50%

ウ. このようにして求めた得点によって 4 段階評価を行う。

得点	全体としての評価
1.85 未満	1
1.85 以上 2.5 未満	2
2.5～3.15	3
3.15 以上	4

3 図書館・レジャーサービス Libraries and Leisure

監査委員会は一層制自治体、カウンティ・カウンシルの図書館・レジャーサービスの評価を実施している。これらの地方自治体に対する 2004 年の図書館・レジャーサービス分野についての最終的な評価手法について述べる。

(1) 図書館・レジャーサービスのベスト・バリュー検査

ア. 資料例

(ア) 図書館

- a. 施設の運営計画書
- b. 利用者調査報告書
- c. 利用者案内リーフレット

(イ) レジャー施設

- a. スポーツ振興計画書
- b. 地域環境保全指針
- c. 地域緑地保全要綱

イ. 聞き取り調査対象者例

(ア) 図書館

- a. 図書館長、司書
- b. 生涯学習担当者
- c. 施設管理担当者
- d. ボランティア、利用者グループ

(イ) レジャー施設

- a. スポーツ振興担当
- b. レジャー施設職員

ウ. 現況確認方法例

(ア) 図書館

- a. 移動図書館を含めた図書館の視察
- b. 端末システムとインターネットの利用具合の試験
- c. 検査官による電話での模擬問い合わせ

(イ) レジャー施設

- a. 利用者への電話調査
- b. 検査官の利用体験

(2) 業績指標

図書館、レジャーサービスに使用される業績指標は以下のとおりである。

ア. 求める資料、情報を見つけ、検索の結果に満足している住民の割合

イ. 以下の文化サービスに満足している住民の割合

(ア) スポーツ、娯楽施設

(イ) 図書館

(ウ) 美術館・博物館

(エ) 公園及びオープンスペース（公共空間）

(3) 指定の業務計画書の審査

地方自治体は所管する図書館の現況の以下 2 点について、年次報告書(annual position statement)を文化・メディア・スポーツ省に提出し、審査を受ける。

ア. 自治体が優れた将来の運営指針と実行計画を住民のために定めているか

イ. 自治体は図書館の必要な水準の維持に努めているか

2003 年度の CPA で優秀または良好の評価を受けた地方自治体、図書館レジャーサービス分野の評価で 4 点満点を獲得した地方自治体、2003 年の年次報告の結果が優れていた地方自治体は 2004 年度の年次現況報告書の提出を免除されているため、2004 年の CPA においては 2002 年の図書館サービスの採点結果、2003 年の年次現況報告書の審査結果のうち新しいものを使用する。

(4) 図書館・レジャーサービス分野評価の求め方

ア. 業績情報ごとの比重

ベスト・バリュー検査、業績指標、年次報告書のそれぞれが 4 段階に評価され、下記の業績情報ごとの比率を用いて得点化される。

業績情報	比重
検査	75%
業績指標	15%
年次状況報告書評価	10%

イ. このようにして求めた得点によって 4 段階の評価を行う。

得点	全体としての評価
1. 85 未満	1
1. 85 以上 2. 5 未満	2
2. 5～3. 15	3
3. 15 以上	4

4 自治体資源の活用状況 Use of Resources

ここでは地方自治体の財政運営、人事管理、資産運用管理が評価対象とされる。地方自治体の全ての業務の基礎となる財政運営状況、地方自治体がいかに人的財産を活用し、公平さと多様性が尊重された雇用政策がとられているか、固定資産その他の財産の運用計画と有効利用が図られているかが問われる。

監査委員会は一層制自治体、カウンティ・カウンシルの「自治体資源の活用状況」についての評価を実施している。これらの地方自治体に対する 2004 年の自治体資源の活用状況についての最終的な評価手法について述べる。

(1) 監査委員の財務監査 (Audit judgment)

各地方自治体は財務会計についての組織内監査システムを持っており、各会計処理の適正さ、財務会計端末が正常に機能しているかなどを年度ごとに策定する監査計画に沿ってチェックし、監査委員会に定期的に財務会計管理状況を報告する。監査委員会による外部会計監査は 3 年に一度の本監査のほか、部分的な監査をほぼ毎年実施している。²³外部会計監査は自治体の財務管理について、収支決算、政府補助金の適正執行、サービスの費用対効果、内部監査システムの機能について、次の各査定項目の 4 段階評価を行う。財務監査の査定項目は以下のとおりである。

ア. 財務状態 (Financial standing)

- (ア) バランスの取れた予算
- (イ) 資産計画
- (ウ) 会計監査及び報告
- (エ) 財務目標が達成されているか
- (オ) 積立金

²³ 『英国の地方自治』第 5 章第 6 節参照

イ．内部経理コントロール機能 (Systems of internal financial control)

- (ア) 経理システムの監査
- (イ) 内部監査機能が十分に維持されているか
- (ウ) 危険察知と危険管理

ウ．経営指針及び不正腐敗防止基準 (Standards of financial conduct and the prevention and detection of fraud and corruption)

- (ア) 倫理的枠組み
- (イ) マネジメント機能
- (ウ) 不正汚職の発見防止

エ．決算報告書 (Financial statements)

- (ア) 適切な時期に終了しているか
- (イ) 品質
- (ウ) 裏付けとなる資料

オ．重要な財務取引の適法性 (Legality of significant financial transactions)

- (ア) 責任の所在
- (イ) 重要財務取引に関する適法性の考慮
- (ウ) 新しい法律との兼ね合い

(2) 自治体資源の活用状況のベスト・バリュー検査

ア．財政運営

自治体は外部会計監査のほかに、財政運営についてはベスト・バリュー検査も受け、その自治体の財政バランス、予算執行状況、財務計画、財務管理体制が調査される。

(ア) 資料例

- a. 地方自治体の予算・決算書
- b. 内部監査報告書
- c. 財務会計事務取扱書

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 財務部門及び内部監査部門の部局長及び職員
- b. 各サービス部局の部課長
- c. 内部監査業務を外部委託している場合は委託先の民間団体

財政運営のベスト・バリュー検査は政府補助金の適正執行検査と併せて行われることもあり、その補助金対象サービスの利用者への調査も行われる。また、監査委員会の財務監査の結果をベスト・バリュー検査でも参照し、監査担当官との協議がベスト・バリュー検査の過程に入る場合もある。

イ．人事管理

(ア) 資料例

- a. 地方自治体の人事管理規定
- b. 自治体資源活用に関して議会に提出する報告書
- c. 職員研修計画
- d. 地方自治体における人事に関する諸事項（欠勤状況管理方針、雇用をめぐる係争に関するガイダンス、サービスの提供品質水準に関する合意書、採用情報、仕事と家庭の両立の支援状況、職員データ管理、職員の資格・技能取得促進状況、職員能力開発、キャリア・マネジメント）を定めた規定

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 人事管理、研修担当部局長、職員
- b. 少数派人種雇用を考えるボランティア・グループ
- c. 身体障害者雇用促進協会
- d. 労働組合
- e. 人事担当以外の職員ワーキンググループ

ウ．資産運用管理

(ア) 資料例

- a. 財産管理計画
- b. 管理規定

(イ) 聞き取り調査対象者例

- a. 公有財産管理担当者
- b. 都市計画担当者
- c. 財務担当者
- d. 職員ワーキンググループ
- e. 地域振興担当者
- f. 土地家屋調査士、弁護士
- g. 住民グループ

(ウ) 現状確認方法例

- a. 地方自治体所有地
- b. 所有建物物件
- c. 地方自治体施設の視察

(3) 業績指標

「自治体資源の活用状況」の判定に使用する業績指標は以下のとおりである。

ア．財務管理

- (ア) 物品・サービス購入後、請求書が届いてから 30 日以内に支払った割合
- (イ) カウンシル・タックスの徴収率

(ウ) ノン・ドメスティック・レイト（非居住用資産に対する課税）の徴収率

イ. 人事管理

(ア) 高額給与支給者上位 5%のうち女性が占める割合

(イ) 高額給与支給者上位 5%のうち少数派人種が占める割合

(ウ) 病気休暇の取得日数

(エ) 全職員に占める早期退職率(病気が原因の場合を除く)

(オ) 全職員に占める、病気が原因の早期退職率

(カ) 1995 年障害者差別禁止法の規定に基づき、地方自治体で雇用されている障害者の割合

(キ) 少数派人種で就労可能な人数に対し、自治体で雇用されている割合

(ク) 地方自治体の全庁舎のうちで障害者の利用に適した建物の割合

(4) 指定の業務計画書 ―資産運用管理と固定資産運用計画書の審査

地方自治体は所有財産の管理計画と固定資産運用計画を策定する。地域政府事務所が計画書を審査し、3段階に評価する。

2004 年はいずれの地方自治体も資産管理運営計画や固定資産運用計画の提出を求められていない。2004 年の CPA では、2002 年、2003 年の結果のうち新しいものを利用するが、2002 年に資産運用管理計画か固定資産運用計画において 3 段階中で最も良い結果を受けた地方自治体は 2003 年も計画作成が求められなかったため、これに該当する自治体の場合は、2002 年のスコアが 2004 年の CPA 評価に用いられる。

資産運用管理計画と固定資産運用計画の評価は3段階で行われているため、CPA に適合するように調整された上で評価に利用される。

(5) 「自治体資源の活用状況」評価の求め方

監査委員の財務監査、財政運営の業績指標、人事管理の業績指標、ベスト・バリュー検査はそれぞれ4段階に評価され、資産運営管理計画と固定資産運用計画は3段階評価であるが、CPA に適合するように調整された上で得点化される。

ア. 業績情報ごとの比重

ベスト・バリュー検査の有無に応じて、下の表のとおり業績情報ごとの比率を用い得点化を行う。

<一層制自治体>

業績情報	ベスト・バリュースペックがある	ベスト・バリュースペックが無い
監査委員の財務監査	55%	60%
財政運営の業績指標	10%	15%
人的資源の業績指標	10%	15%
ベスト・バリュースペック	15%	—
資産運営管理計画	5%	5%
固定資産運用計画	5%	5%
合計	100%	100%

<カウンティ・カウンシル>

業績情報	ベスト・バリュースペックがある	ベスト・バリュースペックが無い
監査委員の財務監査	60%	60%
財政運営の業績指標	5%	15%
人的資源の業績指標	10%	15%
ベスト・バリュースペック	15%	—
資産運営管理計画	5%	5%
固定資産運用計画	5%	5%
合計	100%	100%

イ. このようにして求めた得点によって 4 段階評価を行う。

得点	全体としての評価
1. 85 未満	1
1. 85 以上 2. 5 未満	2
2. 5～3. 15	3
3. 15 以上	4

5 その他の分野のサービス評価

(1) 教育 Education

教育に関する評価は、教育水準局（OFSTED）の責任の下で行われ、①現在のサービスの状況、②改善の兆候、③改善能力、の三つ視点から行われる。CPA の教育サービスのスコアには、①の現在のサービスの状況のみが CPA の評価に反映される。

現在のサービスの状況は最低の☆印無しから、最高の☆印 3 つまでの 4 段階にランク付けされ、その格付けを下記のとおり、CPA 評価に適合させ採用する。

OFSTED のランク付け	C P A の評価
---------------	-----------

☆ 無し	1
☆ 1つ	2
☆ 2つ	3
☆ 3つ	4

なお、CPA 全体評価で「優秀」を得るには、教育サービスで最低3を満たし、「普通」以上を得るには最低2を満たすことが求められている。

教育分野の評価の詳細については、教育水準局のウェブサイト参照

<http://www.ofsted.gov.uk/lea>

(2) 社会福祉 Social Care

社会福祉に関する評価は、社会福祉検査局（CSCI）の責任の下で行われ、①成人向けサービス、②児童青少年向け福祉サービス²⁴、の二つの視点から行われ、いずれにおいても現在のサービスの状況（住民に十分なサービスを提供しているか）と改善能力が問われる。社会福祉検査局は成人向けサービスと児童青少年向けサービスのそれぞれに対し別個に4段階のランク付けを行った上で、2つのスコアを統合し、社会福祉全体として4段階評価を行っている。CPA の社会福祉サービスの評価には、現在のサービスの状況のみが用いられる。社会福祉検査局が行う4段階ランク付けは、下記のとおり CPA 評価に適合させ採用する。

CSCI のランク付け	C P A の評価
-------------	-----------

No	1
Some	2
Most	3
Yes	4

社会福祉サービスの評価についても教育サービスと同じく、地方自治地体が CPA 全体評価で「優秀」を得るには、社会福祉サービスで最低3を満たし、「普通」以上を得るには最低2を満たすことが求められている。

評価の詳細については、社会福祉検査局のウェブサイト参照

http://www.csci.gov.uk/how_is_my_council_going/

(3) 助成金（手当） Benefit

助成金に関する評価は、助成金検査局（BFI）の責任の下で行われ、現在のサービスの状況の良し悪しが問われる。CPA の助成金サービスの評価には、現在の状況のみが用いられる。

現在のサービスの状態は下記の5つにランク付けさる。

²⁴ 2005 年からは「児童青少年サービス」という新たなブロックとなり、教育福祉に関わる横断的なサービスの評価が実施される。第5章参照。

Poor 乏しい

Fair 普通

Fair towards Good 良い方向に向かっている

Good 良い

Excellent 優秀

助成金検査局による格付けを CPA に見合ったものにするため、助成金検査局と労働年金省が作成した基準に則り最低 1 から最高 4 までの 4 段階に区分し、CPA に対応させた形で採用する。

B F I による業績基準数値	C P A の評価
Poor	1
Fair (40-59%)	2
Fair (60-79%)	3
Excellent, Good, Fair towards	4

第3章 2004年のCPAにおけるコーポレート・アセスメント

第1節 コーポレート・アセスメント

1 コーポレート・アセスメントとは

地方自治体が実際に公共サービスを提供する上で前提となる組織としての能力に対する評価であり、組織の全体的な政策形成能力、組織経営能力を診断することにより、地方自治体が備えるサービス改善能力を評価するものである。2002年にCPAが誕生するとともに新しく導入された評価分野である。

CPA導入が提案された政策報告書「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化（Strong Local Leadership – Quality Public services）」にも「質の高い自治体サービスは、議会及び行政組織のリーダーによる力強いコーポレートガバナンス（組織管理）の下で提供される。個別のサービスがうまくゆかない場合には、組織の中心部における政治や行政管理上の欠陥がしばしば見出されるものである」と述べられており、地方政府におけるリーダーシップ及びコーポレートガバナンスの重要性が指摘されている。

コーポレート・アセスメントの評価項目は、①意欲 ②優先施策の特定 ③焦点 ④実現能力 ⑤業務執行管理 ⑥改善実績 ⑦能力強化への投資 ⑧自己研鑽と優良事例の導入 ⑨将来計画 の9項目である。

2 2004年のコーポレート・アセスメントの評価手法

評価は監査委員会が策定する指針と所定の様式を用いて地方自治体が行う自己査定（セルフ・アセスメント）と監査委員会により3年に1度実施される実地検査に基づいて行われる。

（1）地方自治体の自己査定

地方自治体の自己査定の様式は監査委員会が実地検査で用いるチェックシートのような詳細なものではなく、上の9つの評価項目の全てに共通した以下の4つの質問事項について記載するのみであるが、判定の根拠の提示が求められる。

- ・前年のコーポレート・アセスメントにおいて優れていると判定された長所をどのように伸ばし、維持しているか？
- ・前年のコーポレート・アセスメントにおいて判断された弱点をいかに克服し、どの程度改善が成されたか？
- ・その他、どのような点が改善されたか？
- ・地方自治体自身による4段階評価の成績はどうか？

自己査定の様式自体は簡単な質問事項で構成されているが、多くの地方自治体では後述のより細かな主要査定課題及びチェック項目に沿い、自主的に内部で模擬検査を実施している。

（２）地方自治体への実地検査

実地検査にあたって監査委員会は９つの評価項目のそれぞれにおける主要査定課題（Key Line of Enquiry）²⁵を設定し、主要査定課題をさらに細分化したチェック項目を記載したチェックシートに沿って、地方自治体から提出された計画書などの資料、組織機構、運営体制の現況視察、関係者への聞き取り調査等により判定を行い、最終的に数値化された評価結果を出す。

コーポレート・アセスメントの査定においては、各検査官の見方の違いによって判定結果が左右されることが危惧されるが、これに関しては「そのリスクを避けるために検査の品質、すなわち判定の妥当性を保証することに努め、検査官に対する研修を充実させている。検査チームのリーダーは多くの地方自治体の検査経験を積んだ上席職員が務めなければならない。また、主要査定課題は客観的に判定できるものであると考えている。」と監査委員会の職員は説明している。

第２節 コーポレート・アセスメントの着眼点

コーポレート・アセスメントは地方自治体のサービス改善能力を計る以下の４つの基礎的な問いかけに答えるものである。

- ・地方自治体は何を目指しているのか。
- ・優先するサービスを提供するためにどのように取り組んでいるか。
- ・今までに何を達成し、何が達成できていないか。
- ・学べたことがどのように将来の計画に生かされているか。

この４つの問いかけを９つに項目付けした上で、それぞれの項目別に確認すべき具体的な設問が用意されている。

コーポレート・アセスメントの９つの評価項目における主要査定課題（Key Lines of Enquiry）とチェック項目は以下のとおりである。

１ 評価項目とその内容

（１）意欲（ambitions）

どういう地方自治体でありたいか、何を目指しているか、何を克服したいかについて地方自治体自身がしっかり把握しているかが問われる。

ア．主要査定課題

- （ア）地方自治体は長期的な展望の下、目指すべき地域のあり方を描いているか。
- （イ）その目指す地域のあり方は実現可能であるか。
- （ウ）地域の中で、またサービス提供において地方自治体はリーダーシップを発揮しているか。

²⁵ 項目ごとに策定されており毎年更新される。

<http://www.audit-commission.gov.uk/kloe/index.asp?>

イ．検査のチェック項目

- (ア) 5年ないし10年といった長期的な視点で、住民の生活を向上させようとする意志が見られるか。
- (イ) その地方自治体が目指すあり方は
 - a. 実現可能であるか。地域における解決すべき問題が正しく把握され、地方自治体の権限の範囲で住民の多様なニーズに応えることができるか。
 - b. 長期的な目標が掲げられているか。目標達成のために持続的に何を成し遂げるべきかが明確にされているか。
- (ウ) その地方自治体の目指すあり方は、関係する団体と十分に連携し、関係住民の意見が取り入れられたうえで描かれたものであるか。
- (エ) 地方自治体は地域におけるリーダーシップを発揮し、地域をまとめることに貢献しているか。
- (オ) 地方自治体の組織内でのリーダーシップが機能しているか。議員・職員が地方自治体の目指すあり方のビジョンを共有しているか。

目指すべき姿が不明確で意欲の見られない地方自治体は、現状を的確に見ておらず、その地方自治体が面している問題が何であるかを掴めていない。全体的なビジョンを欠き、住民が何を求めているか、そのために地域全体で何を実現すべきであるかについて曖昧な考えしか持っていない。また、組織内の統率力と、関係団体や住民にとって地域における地方自治体の存在意義を示すという点で課題を抱えている。

(2) 優先施策の特定 (prioritization)

その地方自治体にとって優先すべき施策、優先しなくてもよい施策が特定されているかを問われる。

ア．主要査定課題

- (ア) よりよい地方自治体をめざして優先すべき施策と優先しなくてもよい施策を明確に特定しているか。
- (イ) 優先施策の特定の根拠は明確か。
- (ウ) 国の設定した優先政策²⁶と地域の優先施策とのバランスはとれているか。
- (エ) 優先施策が組織全体、また組織外部の関係団体との間で共有されているか。
- (オ) 優先施策に合わせた財源や人材などの資源配分がなされているか。

イ．検査のチェック項目

- (ア) 優先施策を特定する能力があるか。また優先しなくてもよい施策を選別しているか。

²⁶ 国の優先政策は 1.教育改革 ①中等教育改革 ②教員の採用改革、離職防止、教育職の質の改善 2.保健衛生サービス向上 ①高齢者ケアと児童サービスの改善 ②衛生事情の格差の是正 3.犯罪対策 ①犯罪及び犯罪行為の脅威をなくす ②薬物依存撲滅 4.交通対策 大都市における交通渋滞の緩和、交通事故減少、地方の大気水準の向上
「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化」(自治体国際化協会発行)を参照

- (イ) 住民との対話が活かされているか。現状において何を優先すべきか、少数派の声も取り入れながら住民との対話を行っているか。経済的な支援が必要な区域、何らかの面で不利な区域を把握しているか。
- (ウ) 住民からの意見が幅広い層から集められ、地域計画やサービス供給方針の中に取り入れられているか。
- (エ) 地域の優先施策と国の優先政策のバランスをとる能力があるか。
- (オ) 優先施策を特定するにあたって、地方自治体外部の関係団体、関係住民と効果的なコミュニケーションが図られているか。
- (カ) 地方自治体内部で効果的なコミュニケーション機能が働いているか。優先施策が十分に認識されているか。
- (キ) 財源、人材といった資源の配分が、どの程度優先政策に向けられているか。また優先しなくてよい施策から優先施策へのシフトがなされているか。

優先施策を特定することのできる地方自治体は地域の情報をうまく活用し、地方自治体における住民とのコミュニケーション機能がうまく働いており、地域住民の多様なニーズを理解し、要望に応える能力がある。

(3) 焦点 (focus)

不測の事態や他からの圧力があつたり、次々と新しい方針が示されたり制度が導入されても、地方自治体の目標と優先施策がぶれることはないか、地方自治体の一貫性が問われる。継続的に重要課題に取り組めるように何がなされているか、優先施策の実行に対応した組織体制ができているかが査定される。

ア. 主要査定課題

重要視すべきことに焦点が当てられているか。

イ. 検査のチェック項目

- (ア) 地域住民にとって重要なこと、実現すべき要望から視点がずれていないか。
- (イ) 他からの圧力、不測の事態、指揮系統の混在に惑わされていないか。
- (ウ) 優先施策を実現するための効率的な組織体制ができているか。
 - a. 議会や部局長会議が、重要課題を議論できるような構成になっているか。
 - b. 意思決定部門担当議員(portfolio holder)及び政策評価担当議員(scrutiny member)²⁷それぞれの議事設定が重要課題に沿っているか。
 - c. その地方自治体の業績情報を活用しているか。
 - d. 意思決定に基づいた具体的な行動計画が立てられ、実行されているか。
 - e. 優先施策が反映された組織機構と担当配置になっているか。

²⁷ 現在、英国地方自治体の内部構造モデルとして最も多い「リーダーと議員内閣制度」モデルを例にとると、執行機関にはリーダーと内閣構成員が含まれ、その他の議員が政策決定及び執行の評価を行う政策評価委員会に属する。この場合、portfolio holder が前者に属し、scrutiny member が後者に属する。詳しくは「英国の地方自治」（自治体国際化協会）第1章第1節を参照。

要するに、優先施策と地方自治体の目指す方向に合った組織運営体制が備わっているか、また議員や部局長の視点が正しい方向に向いているかがこの項目のポイントである。

(4) 実現能力 (capacity)

人的な側面を中心に、その地方自治体が現在備えている能力、今後発揮しうる潜在能力を判断する。

ア. 主要査定課題

- (ア) 改善目標を達成する能力・技術が現時点で地方自治体に備わっているか。
- (イ) 議員及び職員はそれぞれの業務の実行責任、説明責任を理解しているか。
- (ウ) 複雑な要素を含んだ分野横断的な優先施策の実行において、パートナーシップを有効に活用しているか。

イ. 検査のチェック項目

- (ア) 議員、部局長及び職員の能力はどの程度か。能力向上と技能取得のための研修、能力開発がどの程度活用されているか。
- (イ) 議会、部局長会議その他の会議での決定事項が地方自治体運営にどの程度活かされているか。また異なる部署及び職務階級の職員で協働することでどの程度の効果が得られているか。
- (ウ) 議員と職員の役割、組織外部との役割分担や責任の所在は明確であり、相互に尊重し合いながらそれぞれの仕事ができているか。
- (エ) 議員、職員の倫理基準に新たな事項が導入された場合、その基準を理解し、迅速に対応することが可能であるか。
- (オ) すべての地域でサービス改善の成果を享受できているか。
- (カ) 効果的な職員の配置を通じた人的資源の活用が十分に図られているか。
- (キ) 職員の意欲維持、採用、勤務の継続状況、病気休暇取得率及び転職率などを踏まえた人事管理ができているか。
- (ク) 積立金を含めた財源状況
- (ケ) 地方自治体の持つ資源を最大限に生かしたサービス供給を行えるよう、外部委託や電子化など、供給手段の選択肢を広げる姿勢が見られるか。
- (コ) 外郭団体、非営利団体、地域グループ及び民間部門とのパートナーシップを通じて住民の多様なニーズに応え、成果をあげていける能力を備えているか。

優れた実現能力を持った地方自治体づくりには適正な人事管理、議員と職員間の良好な関係、議員・職員の意欲の高さ、よりよいサービス供給方法と新たな協力関係を開拓しようとする柔軟さが鍵となる。

(5) 業務執行管理 (performance management)

地方自治体が持っている能力・資源を最大限に生かし、バリューフォーマネー²⁸に見合った価値あるサービスが提供されているかを的確に把握し、管理する能力が問われる。

ア. 主要査定課題

- (ア) 議員と部局長が業績情報を適切に把握し、管理するためのシステムが備わっているか。
- (イ) 部局長は、職員の職務遂行能力を見極めているか、また職員は自分に何が求められているかを理解しているか。
- (ウ) 地方自治体は不可避的に存在するリスクを十分に考慮しているか。
- (エ) 資源をもっとも効率的な方法で運用し、費用対効果の最大化に努めているか。

イ. 検査のチェック項目

- (ア) その地方自治体の目指すあり方と優先施策がどの程度、地方自治体の作成する基本計画及びサービス分野別実施計画の中に反映されているか。目標は的確に設定され、議員及び部局長の目の届くところで目標管理がなされているか。
- (イ) 必要なサービスと現れる効果が地域によって異なることを理解し、状況を判断し必要な改善措置をとる能力が議員及び部局長に備わっているか。
- (ウ) その自治体の目指すあり方と優先施策に取り組むに当たって、個々の職員が自らの役割を理解し、職員の業務執行状況に上司の目が届くような体制ができているか。
- (エ) サービスの利用者に提供されるべき水準を保障し、住民からの苦情に対応できる能力を備えているか。
- (オ) 業績管理が組織運営体制の中に定着しているか。
- (カ) 計画の策定、サービス供給において発生しうるリスクが十分に考慮されているか。
- (キ) 財務管理が適切になされているか、また最大の費用対効果を実現する能力があるか。

業務執行管理の優れた地方自治体は、目指すべきあり方と優先施策に基礎を置いた基本計画、サービス分野別実施計画が立てられ、予算配分にも生かされている。部局別の業績目標から職員個人の業務執行管理にいたるまで、組織全体を通しての一貫性が図られている。また優先施策に焦点をあてた業務執行管理が行われ、それぞれの分野での業務執行状況と、目標達成の難易度に差があることとその原因を議員及び部局長が理解し、必要な改善措置をとることができる。業務執行管理に問題のある地方自治体では、基本計画とサービス分野別実施計画の関連が薄く、職員は自らの業務が組織全体の目標にどのようにつながっているかを把握することができていない。また職員の業務執行管理体制も整っていないか、一部の職員にしか関係していない。

業務執行管理が優れている地方自治体では、住民もその地方自治体の目標を知ること

²⁸先にも触れているとおり CPA の底流に流れるコンセプトで、支払った税金に見合った価値が達成されているかといった視点。2005 年以降は更にこの視点が強調される（第 5 章参照）。

ができ、供給されるサービスについて求める水準に関心を持っている。またサービスに対する苦情や意見を伝えやすく、それがサービスに反映されている。

業務執行管理は多くの地方自治体が試行錯誤しており、最高の評価を得た地方自治体数がもっとも少ない評価項目である。

（６）改善実績（achievement of improvement）

その地方自治体の実績を問うもので、コーポレート・アセスメントの中でもっとも重要度の高い評価項目である。

ア．主要査定課題

- （ア）その地方自治体のどのサービス分野または部局横断業務（部局をまたがる業務）において改善が達成されたか。
- （イ）どのサービスまたは部局横断業務で改善がされていないか。
- （ウ）改善された業務は優先施策に関連しているか。
- （エ）サービス利用者や住民はサービスの改善を実感しているか。
- （オ）地方自治体はどれだけよい方向に進んでいるか。

イ．検査のチェック項目

- （ア）以下の判断材料によって、住民に直接関わるサービスの改善を確認できるか。
 - a. 地方自治体の自己査定、ベスト・バリュー実行計画等を考慮した自己分析
 - b. 業績指標の数値²⁹
 - c. 監査委員会及び教育水準局、社会福祉検査局、助成金検査局を含む他の公的検査機関の検査結果
 - d. その他の外部機関によって確認された改善内容で公的に認められたもの
 - e. 公共用地、再開発区域などの、現場が確認された改善内容
 - f. 業績指標、検査結果の双方において認められた住民満足度
- （イ）上記の判断材料から明らかになった、改善がみられない事項
- （ウ）向上に持続性があるか、改善された内容は優先施策に関するものであるか。
- （エ）機構改革や予算のつぎ込みといった組織内部の変革ではなく、サービス利用者と地域住民によって認められた本当の成果が見られるか。
- （オ）地方自治体が地域の将来を見据えており、まとまりのある地域作りに貢献し、社会的弱者を含めたすべての住民の生活に直接影響する真の改善を実現していることが認められるか。
- （カ）その地方自治体の過去の業績と業務内容に比較してどの程度改善しているか。

この評価においては、その地方自治体の業務改善がどの程度地域住民の生活の向上に直接貢献しているか、住民の視点による判断が重要視される。また投じた費用や労力で

²⁹ 改善実績の確認のために用いられる業績指標の指定はされておらず、どの業績指標を用いるかは適宜決められる。

はなく、あくまで結果のみが問われる。

（７）能力強化への投資（investment）

資源投資の適切さによってその地方自治体の将来の改善に向けた意志と可能性を図ることができるため、改善実績に次いでコーポレート・アセスメントの中での重要度が高い項目である。

ア．主要査定課題

- （ア）地方自治体の能力強化を図る上で、適切な箇所に財源及びその他の資源が投じられているか。
- （イ）能力強化に投じるだけの資源が確保されているか。
- （ウ）組織の内外における変化に目を向け、変化に対してとった措置を記録しているか。

イ．検査のチェック項目

- （ア）投じるべきところに適切な資源が投じられているか。地方自治体の目指す姿と現状とのギャップが特に大きいところへの投資がなされているか。例えば、パートナーシップ、地域との関わり、キャパシティー・ビルディング（組織及び地域の能力の充実）、チェック機能、業務管理、外部委託、電子化、組織機能の強化、職員研修、財産管理など
- （イ）必要な投資と実際の投資の間にギャップがある箇所はどこか。
- （ウ）投じられた資源が能力強化への礎となっていることが実際に確認できるか。投資に伴うリスクが考慮されているだけにとどまらず、適切な投資先がよく見極められているか。
- （エ）中期的な財務計画ができているか、外部からの財源調達と外部委託の活用状況を含め、資源が確保されていることが確認できるか。
- （オ）組織内部、外部の変化を受け入れ、投資先の決定過程において柔軟性を持たせることができるか。
- （カ）地方自治体の自己評価及びそれを基にした内部改革がどの程度改善につながっているか。

優れた地方自治体ほど資源の投資の決定過程において組織外部の意見や要望を受け入れ、他の優良地方自治体から学習し、より効率的な投資のために変革を重ねることを厭わない。

（８）自己研鑽と優良事例の導入（learning）

地方自治体間で優良事例を共有し、相互研鑽の促進を図ることは CPA 導入の目的の一つである。

ア．主要査定課題

- （ア）地方自治体の強みと弱みを地方自治体自らが把握しているか。

- (イ) 過去の経験から学んでいるか。
- (ウ) 他の地方自治体から学び、変えるべきところを変えているか。
- (エ) 学習の成果が組織全体で共有されているか。

イ. 検査のチェック項目

- (ア) 過去の改善実績、未達成のままの目標をどの程度認識しているか。地方自治体が抱える課題と解決策は明白であるか。
- (イ) 成功事例と失敗事例の双方から学習したことが記録として残されており、サービス供給の向上に寄与しているか。
- (ウ) 組織機能の改革過程で、職員が新しい方法に挑戦しやすいリーダーシップとマネジメント体制が存在するか。またその効果を最終的にサービス利用者が享受できているか。
- (エ) 関係団体、サービス利用者、他の地方自治体の経験から学習したことが生かされているか。例えば、変化のための障壁が何であるかが他から学ぶことによって明らかになった、など。
- (オ) 学習した結果が部局を超え組織全体で共有されるような体制になっているか。

自己をよく見極め、自らを変えていく柔軟性と意欲がある地方自治体は、学んだことが基本計画やサービス分野別実施計画に活かされている。

(9) 将来計画 (future plans)

ここでは地方自治体の策定する計画が持続的な発展を目指した長期的な展望に基づいて立てられているか、また地方自治体が将来計画を実行する能力があるかどうか問われる。

ア. 主要査定課題

- (ア) 地方自治体は目指すべき姿を実現するための確かな将来計画を策定しているか。
- (イ) 目指しながらも達成できていない分野に引き続き挑戦しているか。
- (ウ) 職員、関係団体、地域が効果的に将来計画の策定に関わっているか。
- (エ) 改善していくべき分野を特定し、実行し、向上し続けていく能力は備わっているか。
- (オ) 社会の変化に伴う地域の優先分野、国の優先分野の入れ替わりに対応し、将来計画とその計画の実行能力を見直しているか。

イ. 検査のチェック項目

- (ア) 確かな将来計画を持ち、進歩を確認するための里程標を設けているか。またその将来計画は地方自治体の目指すべき姿を基本に据え、中期計画及び長期計画の策定や単年度のサービス供給計画の枠組みを作れるようになっているか。
- (イ) 法律で策定が義務付けられている基本計画の内容はどうか。地方自治体の目指すべき姿を実現するためのものになっているか。

- (ウ) 改善できていない事項に対して対策が講じられているか、それが将来計画の中に組み込まれているか。
- (エ) 職員、関係住民、地域がどの程度将来計画に関わっているか、この先もより深く関わり続けていけるか。
- (オ) 計画作成段階で、実行するために何が必要かを常に見据えているか。実現できることとできないことを見極める過程において、他の選択肢を考えているか。
- (カ) 優先分野とそれを実現するために必要な能力と資源を、継続的に見直していることが確認できるか。
- (キ) 人口構成の変化に応じて多様化するニーズを予測して将来計画が立てられているか。

第3節 評価結果の求め方

1 評価項目ごとの採点

第2節で示したコーポレート・アセスメントの9つの評価項目が、以下の4段階に個別評価される。

- 1・・・非常に弱い： 強みをほとんど見出せない。
- 2・・・どちらかというと弱い： いくつかの強みはあるが、弱みの方が多い。
- 3・・・どちらかというと強い： いくつかの弱みはあるが、強みの方が多い。
- 4・・・非常に強い： 弱みをほとんど見出せない。

2 コーポレート・アセスメント部門の全体評価

- (1) 9項目のうち重要な項目に対しては、4段階評価結果に下の表に示す係数を乗じて算出される。

(項目別の採点)

項目		乗数	最低点	最高点
Ambition	意欲	1	1	4
Prioritisation	優先施策の特定	1	1	4
Focus	焦点	1	1	4
Capacity	実現能力	1	1	4
Performance management	業績執行管理	1	1	4
Achievement of improvement	改善実績	3	3	12
Investment	能力強化への投入	2	2	8
Learning	自己研鑽と優良事例の導入	1	1	4
Future plans	将来計画	1	1	4
合計			12	48

(2) 算出された得点を合計して、「自治体サービス改善能力」として下記の区分に基づきコーポレート・アセスメント全体の４段階評価が導き出される。

(全体得点の４段階区分)

全体としての評価	CPA2002	CPA2003, 2004
1 最低	24以下	24以下
2	24－31	24－35
3	32－39	36－39
4 最高	40－48	40－48

第4章 2004年CPA結果及び地方自治体への反映

第1節 2004年CPA（一層制自治体及びカウンティ・カウンシル）結果概要³⁰

これまでに述べてきた手法で一層制自治体及びカウンティ・カウンシルを対象に実施された2004年CPA評価が同年12月に公表された。2002年から2004年までの全3回のCPA評価及びサービス分野ごとの得点一覧を巻末に添付する（巻末資料4）が、その概要について、ここで述べることにする。

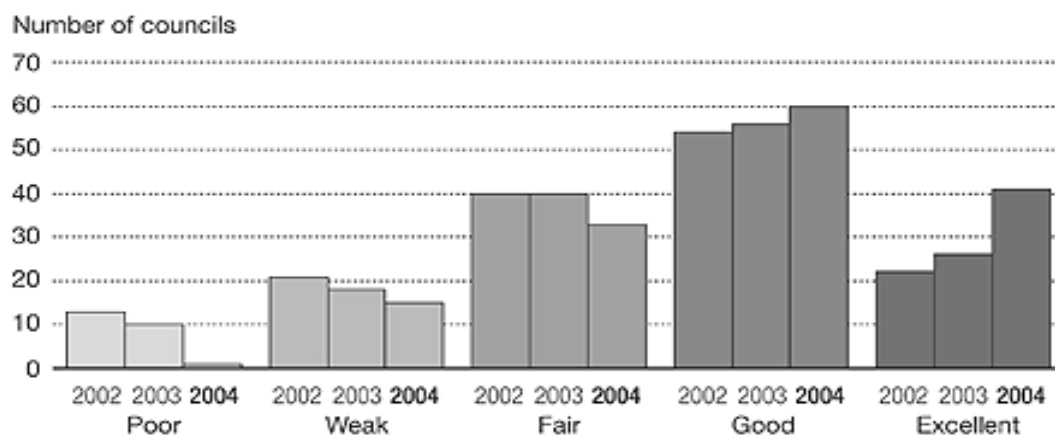
1 調査対象自治体数

カウンティ・カウンシル	34
ロンドン区	33
メトロポリタン・バラ・カウンシル	36
ユニタリー・カウンシル ³¹	47
合計	150

2 結果概要

2002年から2004年までのCPA評価の変動を各カテゴリーの地方自治体数で追うと図表1のとおり、回数を追うごとにカテゴリーを上昇させている地方自治体が増えていることが分かる。

（図表1）



³⁰ 出典；Comprehensive Performance Assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England 2004（監査委員会ウェブサイト）

³¹ カウンティ・カウンシルは二層制の県に相当する。メトロポリタン・バラ・カウンシルはロンドン以外の大都市、ユニタリー・カウンシルは大都市以外、ロンドン区はロンドンに位置するそれぞれ一層制自治体である。本稿で自治体名を例示するにあたってはカウンティ・カウンシルを『〇〇県』、メトロポリタン・バラ・カウンシルを『〇〇市』、ユニタリー・カウンシルを『〇〇カウンシル』、ロンドン区を『ロンドン〇〇区』、ディストリクトを『〇〇ディストリクト・カウンシル』と表記することとしたい。

2002 年から 2004 年までのカテゴリーの変動を、地方自治体の種別ごとに示したものが下記の図表 2 である。

地方自治体の種別ごとに見ると、カウンティ・カウンシルの成績が優れ、80%以上が「優秀」か「良好」の評価を獲得している。ユニタリー・カウンシルの 3 分の 2 が「優秀」か「良好」の評価を獲得している。躍進が目立つのはメトロポリタン・バラ・カウンシルで 3 分の 1 以上がカテゴリーを上げている。ロンドン区も全体的にカテゴリーを上げており、2 つ以上カテゴリーを上げた区、2 年連続で上昇した区がそれぞれ 2 ある。

(図表 2)

	Category	2002	2003	2004
County 34 councils	Excellent	8	8	17
	Good	16	18	11
	Fair	7	5	4
	Weak	2	2	2
	Poor	1	1	0
London 33 councils	Excellent	8	7	8
	Good	5	8	12
	Fair	9	9	8
	Weak	7	6	5
	Poor	4	3	0
Metropolitan 36 councils	Excellent	4	6	9
	Good	11	10	13
	Fair	10	10	10
	Weak	7	7	4
	Poor	4	3	0
Unitary 47 councils	Excellent	2	5	7
	Good	22	20	24
	Fair	14	16	11
	Weak	5	3	4
	Poor	4	3	1

前回からの変動は図表 3 のとおりである。

- ・ 2004 年の評価では 150 地方自治体中で 41 地方自治体が「優秀」、60 地方自治体が「良好」、33 地方自治体が「普通」、15 地方自治体が「弱体」、1 つの地方自治体が「劣悪」という評価結果になっており、全体の 3 分の 2 の地方自治体が上位 2 つのカテゴリーに属している。
- ・ 2003 年度のカテゴリーが「劣悪」であった地方自治体は、1 つを除きすべてカテゴリーを上げ、「弱体」であった地方自治体も半数がカテゴリーを上げている。
- ・ 昨年よりカテゴリーを上げた地方自治体数が 52 あり、うち 5 地方自治体は 2 つ以

上カテゴリーを上げている。2004 年に 2003 年よりカテゴリーを上げた地方自治体の数は 2003 年に 2002 年より上昇した地方自治体の 2 倍である。一方、カテゴリーを下げた地方自治体の数はわずか 2 に過ぎない。

- ・ 2 年連続でカテゴリーを上げた地方自治体が 5 ある。

(図表 3)

Category	2003	Moving up more than one category	Moving up one category	Moving down one category	2004	Net change
Excellent	26		14		41	+15
Good	56	1	16		60	+4
Fair	40	2	10	2	33	-7
Weak	18	2	7		15	-3
Poor	10				1	-9
Total	150	5	47	2	150	

その他多くの地方自治体でも、全体のカテゴリーを上げるまでには至らなかったものの個々のサービス分野における評価は上昇している。助成金を除く全てのサービス分野で目を見張る改善が見られたが、中でも児童青少年、成人福祉において著しい改善が見られた。

イングランド内の全ての地方で上昇が見られたが、地方別で見ると中でもイングランド中央部ウェスト・ミッドランドでは「良好」から「優秀」に上昇した 3 地方自治体を含む半数以上の地方自治体がカテゴリーを上げている。「弱体」及び「劣悪」が 1 つもない地方は 3 つある。

カテゴリーの変動が無い地方自治体数は 73 であるが、ここには 2002 年に「優秀」を獲得しており更に上位のカテゴリーが無い 21 地方自治体も含まれている。

3 2 年連続でカテゴリーを上昇させた地方自治体の戦略事例概要

(1) バーリー市 (Bury Metropolitan Borough Council)

弱体 → 普通 → 良好

質の高い職員を揃え、最高のサービスを提供するための長期戦略がポイントである。また 2002 年の「弱体」の評価に奮起したことが行動のきっかけとなったといえる。カテゴリー上昇につながった改善のポイントは以下の 4 点である。

- ・ 優先施策を決定する過程及びそれを実行するに当たって強固なリーダーシップが発揮され、このリーダーシップによって、大きな組織変革を成し遂げることができた。
- ・ 目標を達成するための確かなプロセス、組織運営のノウハウ、信頼性の高い将来計画を

持ち、議員と幹部職員の間で共有されている。

- ・「Team Bury」のコンセプトの下、市が住民に約束した目標を職員にも意識させ、達成に向けて組織が一つにまとまった。
- ・決して現状に満足しない。監査委員会の支援を受けながら取り組む改善プログラム、外部検査、他の優秀な地方自治体の事例視察、地方自治体間の人事交流などを通して常に学びの姿勢をとっている。

（２）ロンドン・イズリントン区（Islington London Borough Council）

劣悪→弱体→良好

５年をかけて改善に取り組んできた。効果的なリーダーシップの下、何を実現したいかが明確になっている。組織内部のコミュニケーションが改善されたことにより、職員の離職防止に効果があらわれ、それがサービスの向上にもつながった。また、イズリントンの地域戦略と CPA において重要視される視点とが一致し、特に教育、福祉、環境といった主要サービスにおいて大きく改善があったことが認められ、MORI³²の調査によると住民も当地方自治体のサービスが大きく改善された効果を享受できている。

（３）ロンドン・サザーク区（Southwark London Borough Council）

弱体→普通→良好

福祉分野で最高の評価を獲得したことが大きい。また、一丸となってサービスの持続的改善、組織の運営能力強化のための基盤整備に努めた。

特に道路清掃、リサイクル、助成金、福祉の分野を根本から改善し、またパートナーシップを活用し、安全な地域づくり、保健福祉、地域再生に取り組んだ効果が現れた。情報技術を駆使したことも、監査委員会や政府機関との関係強化に努めたことともに、急速な改善に寄与した。

（４）トーベイ・カウンシル（Torbay Council）

劣悪→弱体→普通

住宅、福祉には課題を残すものの、マネジメント体系を刷新したことが効果を生んだ。

幹部職員、議会リーダーの統率力と明確なプランがあり、組織目標を職員の意識に浸透させることに努めた。経験を積んだチーフエグゼクティブ³³と議員とが中心となって模擬検査を行ったことにより地方自治体の弱点を知ることができ、改善の重要なポイントが明確になった。また、監査委員会、副首相府とも良好な関係を保ったことから得たものも大きい。

※ なお当地方自治体を実際に訪問調査した結果を第４章に記す。

³² Market&Opinion Reserch International;政治行政関係においては最大手の民間の世論調査会社。

³³ Chief Executive ; 自治体組織の事務方の長であり、事務総長と呼ばれる。

(5) ウェイクフィールド・カウンシル (Wakefield Council)

劣悪→弱体→普通

福祉分野において4段階の上から2番目の評価を獲得し、教育分野でも評価を上げた。議会とチーフエグゼクティブ、政策立案部門とが強固な信頼関係にあり、住民と向き合うことに目を向けたことが進歩の基盤となった。

また地域住民との対話・協働による地域の主要課題への取り組み、組織内部における職員の能力活用、優先施策にあわせた資源の配分など、地域のリーダーとして、またサービス供給者としての熱意に満ちている。

第2節 国（副首相府）のCPA評価結果の地方自治体運営への反映方針

CPA評価を受けた地方自治体の業務改善のプロセスは、地方自治体主導で行われるべきものであるが、政府及びその他関係機関も自治体サービスの継続的改善を支援している。

1 副首相府の方針

地方自治を所管する副首相府（ODPM）は、中央と地方が協力関係の下で地方自治体の能力向上を図ることを目指し、地方自治体を代表するLGA（地方自治体協議会）³⁴との協議を踏まえて地方行政サービスの優先事項を決定している。

副首相府はまた、住民のための地方行政サービス改善を強調しており、地方政府における民主的プロセスの強化、効果的なリーダーシップの発揮を望んでいる。地方自治体が地域住民と接し、地域の熱意と要望を反映したサービスを実現するには、地域のことを地域で決定できる力、それに伴う責任を全うする力が備わっていることが前提となる。中央の規制からの自由を獲得するということは、地方議員及び地方自治体職員が地方行政サービスの青写真を自ら描き、地域の要求に合ったサービスを提供できることを意味する。

2 CPA評価と自治体自治

(1) CPAカテゴリーに応じて付与される裁量と介入

これまで副首相府は業績の優秀な地方自治体に対する自由の幅を広げてきた。その主なものが検査の軽減、補助金使途の自由度拡大、各種計画書の提出義務の免除である。地方自治体の能力に応じて付与される権限範囲は異なるが、CPAの評価結果も副首相府が地方自治体の能力を把握するために用いられている。

2004年のCPA評価と地方自治体に付与された裁量範囲との関係は次ページの表³⁵のとおりである。

すべての「劣悪」の自治体と「弱体」の自治体の中で特に改善の見込みに問題のある自

³⁴ Local Government Association の略。3つの地方自治体団体が1997年に統合されて生まれた団体であり現在410団体が所属しているイングランド及びウェールズの地方自治体を代表する最大の機関。

³⁵ 出典；GOVERNMENT ACTION FOLLOWING THE COMPREHENSIVE PERFORMANCE ASSESSMENT(副首相府)

治体は、監査委員会が主導する改善協議会を持つこととされている。協議会は監査委員会の主導のもと、地方自治体と主な関係者、検査機関、政府を代表する副首相府などを構成メンバーとし、はじめにその地方自治体の CPA の結果に基づいて、問題点や特に改善を必要とする事項について関係者で協議する。地方自治体は自ら作成した改善計画の進捗状況を、定期的に開催される協議会で報告する。また、必要に応じて財政的な支援を受ける。

	劣悪/弱体	普通	良好	優秀
検査	綿密な検査を実施(副首相府の改善プロセスと連動)	一般的により簡素化された検査	最低でも検査の1／4が免除され、より簡素化された検査	3年間の検査が免除。ただし、定期的な検査が法的に求められている場合は除く。
中央政府への各種計画書提出	計画書の提出を75%免除			ベストバリュースパフォーマンスプラン、パートナーシップに関する地域戦略(Community strategy)以外の計画書提出を免除(EU規定により提出義務があるものは除く)。
キャッピング			カウンシルタックス上昇を抑えるキャッピング制度を政府は行使しない。	
一般補助金	2005/06までに使途の限定された補助金の割合を10%以下にする(学校関係補助金を除く)。			使途の完全自由化(学校関係補助金を除く)。
資本補助金	2003/04までに最低60%を使途の限定されていない単一資本補助金にし、今後は2／3まで引き上げることを目標とする。		全て使途の限定されていない単一資本補助金とする(学校関係は除く)。	
罰則金	条例等罰則金収入の使途の規制を緩和する。		条例等罰則金収入の使途を完全に自由化する。	
物品・サービス調達		相手方を問わず、地方自治体の所有する物品、資材、人材、建物及びサービスの売買取引ができる。(従来は相手方が公共セクターに限られていた。)		
裁量拡大範囲決定会議の参加権				Innovation Forum(革新会議)への参加、裁量範囲に対して発言する機会が与えられる。

第5章 CPA が地方自治体運営に与える影響

第1節 英国における外部検査の現状

2004 年までの CPA 評価は検査結果によるところが大きいことは記述のとおりであるが、ベスト・バリューや CPA 評価が導入される以前から、地方自治体の業務に対する外部検査は導入されている。英国における地方自治体の外部検査一般について整理した後に、CPA に関わる外部検査について見てゆくこととしたい。

1 公共サービス検査の強化³⁶

英国において外部検査に重きが置かれるようになったのは 1970 年代半ばであり、1976 年から 1995 年までの間に NHS（国民医療保険サービス）を含む主要地方公共サービスの検査機関の数は 18%、数にして 57 から 67 までの増加を見せた、との報告（‘et al’ C.Hood 氏, 1999）がある。外部検査が積極的に導入された理由としては以下をあげることができる。

（1）1980 年代の財政危機による公共サービスの費用対効果重視

第二次大戦後の福祉国家政策を批判的な目から見直したサッチャー政権の新保守主義³⁷、1980 年代から 90 年代前半までの保守党の公共サービスにおける主要路線であったニュー・パブリック・マネジメント理論³⁸によるところが大きい。

1997 年に政権を獲得した労働党も、公共サービスを主たる改革の対象に掲げ、公共サービスに携わる者に改善の必要性を強く意識させることに力を注ぎ、政権交代からの 4 年間で検査の数は著しく増加し、広範にわたって行われるようになった。

（2）公共サービスの公正さに対する関心の高まり

住民は公共サービスの「消費者」である、という認識の広がり、公立学校の格付け表などに興味を持つ保護者の増加など、省庁や地方自治体のサービス及び業績に対して利用者、関係者が情報を求める姿勢が見られるようになった。

（3）サービス主体の分散による政府管理の難しさ

1980 年から 90 年代にかけて公共機関の民営化、市場化が進んだ結果、公共サービスの提供主体が細分化し、中央から各サービス提供主体に対する細かな指導・管理が困難になった。つまり、政府から他へのサービス供給主体への分散、エージェンシー化、民営化を推し進めるという遠心力と、一方で納税者やサービス利用者の利益確保のために何らかの形で中央からのチェックと介入は必要であるという求心力が同時に働く状況の中、公共サ

³⁶ ‘External inspection of Local government’(H.Davis, J.Downe and Steve Martin 著 2001 年 Joseph Rowntree Foundation)からの引用

³⁷ 「ニューライト」とも称され、1970 年代頃に登場した小さな政府を重視する政治的立場の一種。自由競争的市場経済政策、小さな政府達成などに代表されるマーガレットサッチャー首相時代の一連の政策もこれに属する。

³⁸ 民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという考え方。

ービス主体に対して事前に細かく指針を与えるよりも、コストに見合った価値のあるサービスが提供されているかを事後に評価する「検査」という手段をとる方がより効率的であると考えられた。

2 CPA 評価に係る検査実施主体

CPA に関係する検査を行う検査主体は、第 1 章及び第 2 章で述べてきたとおり監査委員会、教育水準局、社会福祉検査局、助成金検査局である。地方自治体の検査を担当する検査官はほとんどが地方自治体での実務経験、または地方自治に関連する職務の経験と検査分野に関する専門知識を有している。また実際に検査を行うまでに研修を受け、特に CPA に関連する検査を実施する検査官は CPA 向けの研修を受けて、資格を得た検査官のみが CPA の検査をすることができる。検査チームは主任検査官 1 名、検査対象分野の専門知識を有する検査官 2 名、検査実務全般の専門知識を持つ検査官 1 名で構成される。一層制自治体、二層制自治体のカウンティ（県に相当）の場合は改善開発庁の人材データベースから選ばれた、他の地方自治体の議員及び幹部職員または地方自治に関係する団体の職員が構成員に加わる。最近分野をまたぐ検査が増加し、それらの各検査についてどの専門分野の検査官が対応するかが課題の一つになっている。

なお、副首相府（ODPM）は CPA を含む地方自治体のサービス向上についての政策立案と制度の骨子を設定し、実際の制度の運用、検査、評価を監査委員会が担当するという形をとっている。

3 政府の公共サービス検査指針

副首相府の「政府の公共サービス検査指針」の中で、政府は地方自治体に対するサービス検査の原則を以下のように示している。

- ・検査主体がサービス供給主体から完全に独立していなければならない。
- ・高品質のサービスの安定供給を中央政府と住民に対して保障するための検査でなければならない。
- ・検査の内容は住民に周知されなければならない。
- ・検査にかかるコストが、検査の効果に見合っていないなければならない。

検査のあり方については検査機関同士の協議や検査機関と関係省庁、地方自治体との協議によって常に現状の見直しと更なる効率化を目指した改良が重ねられている。

4 外部検査の地方自治体にかかる負担

地方自治体協議会（LGA）の報告書地方自治体協議会が 2005 年 1 月に発表した調査報告書「地方自治体検査の現況；Inspection –time well spent?」で、地方自治体が過去 2 年間に受けたサービス検査及び会計監査の数は平均 7 件であるが、2003 年会計年度に、地方自治体を受けた検査及び監査において、その地方自治体の様々な職員が検査・監査の準備にあたった時間、また検査及び監査の受検に費やした時間を合計すると一人の職員の

597 日分の勤務に等しくなる、と報告されている。

同報告書によると地方自治体の 5 分の 4 が「第三者機関による検査は業務の改善につながっている」、5 分の 3 が「改善すべき項目が検査及び監査によって明らかになる」と回答している。

また、「有益なサービス検査とは？」という問いに対する地方自治体の回答は、改善すべき項目を浮き彫りにする検査（35%）、一部ではなく組織全体にかかる検査（29%）、検査分野の経験と知識が豊富な検査官による検査（16%）であった。

一方現在の検査のあり方に対しては、多くの地方自治体が以下のような批判的な意見を表明している。

- ・検査の手続きが官僚的かつ画一的であり地域の実情があまり考慮されていない。
- ・検査の準備にかかる費用・労力が膨大である。

（地方自治体の 90%は、検査及び監査の数は減らされるべきであると考え、95%は項目を絞った検査を行うべきであると回答している。）

- ・検査・監査内容に重複が多い。

（地方自治体の 80%が検査・監査側の連携が足りないために重複が生じていると考えている。）

- ・結果よりもプロセスばかりに重点が置かれている。

CPA で「優秀」の評価を受けた地方自治体は 3 年間の検査の免除、「良好」の地方自治体は 4 分の 1 の検査の削減があるとされている。しかし、「優秀」の評価を受けた地方自治体も、「劣悪」、「弱体」の地方自治体に比べ数は少ないものの、法律で定められている定期的な検査等もあるため、生涯学習、物品調達契約、人種差別対策など次年度に数件の検査を受ける場合もある。

5 外部検査の有効性

先述の地方自治協議会（LGA）の調査報告書によれば、検査の有効性に関する問いに対して、地方自治体の 63%は、検査及び監査にかかる負担がそれから得られる利益を著しく上回っていると回答し、半数強（53%）の地方自治体が、現在の制度は全面的に変えられなければならないと考えている。しかし同報告書はまた地方自治体は、検査にかかる莫大な時間と労力については自覚しているものの、検査が削減された場合、どの程度他の業務のために時間を有効に使えるかを見通すには及んでいない、とも記述している。

民間の調査会社 MORI が事務総長 155 名に対して行った調査からは、以下のような回答が出ている。³⁹

（質問）効果的な評価とは？

- ・リーダーシップや業務執行管理といった組織全体の能力に対する評価 90%

³⁹ MORI 調査に関する記述の出典は特に断りなき場合、2005 年 2 月に行われた New Local Government Network 主催の会議‘CPA2005’でのプレゼンテーション資料から。

・ 個々のサービスに対する評価	76%
・ 内部管理プロセスの改善に対する評価	73%
・ 実質的利益（アウトカム）の向上に対する評価	57%
・ 実施結果（アウトプット）の向上に対する評価	45%

（質問） 検査は改善を促しているか？	Yes — No
・ 検査をされたくはないが、確かに改善につながっている。	80%—10%
・ 検査は改善への足がかりでは無く単なる義務である。	68%—24%
・ 検査は地方自治体を業績向上に駆り立てている。	47%—29%
・ 検査が無かったとしても、今と同水準のサービスを提供している。	25%—69%

6 ピア・レビュー（peer review）、ピア・チャレンジ（peer challenge）

ピア・レビューは改善開発庁（Improvement and Development Agency, I&DeA）が実施主体となり、地方自治体協議会（LGA）が副首相府と監査委員会の協力を得て導入したものである。ベスト・バリュー検査や監査と違い、ピア・レビューの結果は一層制自治体及びカウンティ・カウンシルの CPA では評価内容に直接加味されるものではないものの、地方自治体にとって有益なチェック手法の一つであり、検査機関によるサービス検査・会計監査の削減を主張する地方自治協議会はピア・レビューを検査・監査に代わる有効な手法として推進している。またディストリクト（二層制自治体の市町村に相当）では、この過程はピア・チャレンジと呼ばれ、CPA の正規の過程に組み込まれている。

「ピア peer」とは、「同胞、同等の者」の意味で、ピア・レビュー、ピア・チャレンジはいずれも他の地方自治体の事務総長、部局長その他の管理職、議会の長老議員、地方自治関連あるいは民間団体の管理職、ボランティアセクター、国家公務員などからなる視察団（ピア・レビュー・チーム）による地方自治体の評価である。

ピア・レビュー・チームのメンバーは改善開発庁がホームページ等で公募し、地方自治体及び地方自治に関係する団体、民間企業等から人材が登録され、副首相府からの推薦により決定される。

ピア・レビューは約一週間を費やして行われ、内容は地方自治体のリーダー、幹部職員、窓口職員、現場技術職員との意見交換、全ての政党の議員、労働組合とのディスカッション、レジャー施設や公営住宅などの現場訪問、ボランティアセクターなど外部連携団体訪問、隣接する地方自治体や地域グループ、住民とのディスカッション、議会の委員会傍聴などを行う。資料は事前に地方自治体から提供され、終了後二週間以内に報告書を作成する。報告書には、ピア・レビュー・チームの構成メンバーやピア・レビューの実施記録、視察した地方自治体のリーダーシップ、業績管理、住民参加、創造性、内部チェック機能などについて、優れている点と改善すべき点を比較対照して記述される。

7 CPA の結果のインパクト

CPA の効果について、MORI が地方自治体に対して実施した調査からは、以下のような

結果が出ている。

(質問) CPA は現在までに、どの程度あなたの地方自治体に効果をもたらしていますか？
また、将来的にどの程度の効果をもたらすと考えますか？

(回答地方自治体数 201)

< 現在まで >		< 将来的に >	
かなりの効果があった	22%	かなりの効果が見込まれる	17%
ある程度の効果はある	45%	ある程度の効果は見込まれる	48%
さほど効果はない	22%	さほどの効果は見込まれない	24%
全く効果はない	9%	全く効果は見込まれない	6%
分からない、無回答	3%	分からない、無回答	5%

(質問) CPA の判断基準は明確であると考えますか？ (事務総長 155 名に対して)
明確である 45% 明確でない 45%

CPA ではその地方自治体が「劣悪」から「優秀」の 5 段階評価の一言で表され、その成績とイングランドの全地方自治体との比較が分かりやすい形で公表されるため、評価される側の地方自治体、特に事務総長や部局長、議員にとっては大変なプレッシャーである。CPA の結果が引き金となった事務総長や部局長の交代、管理部門職員の入れ替えに関する記事は地方自治関係の情報誌等で頻繁に見られる。また CPA の評価をめぐって訴訟にまで発展したケースもある⁴⁰ことから、CPA の結果が地方自治体に及ぼす影響の大きさをうかがい知ることができる。一方で、CPA の結果によって自己の現状を知り、組織の中からではきっかけを作ることができなかった組織改革と業務の改善が実行できた地方自治体も少なくない。

第 2 節 トーベイ・カウンシルの事例

1 トーベイ・カウンシル Torbay Council

CPA を一つのきっかけとして、業務改善が実現した地方自治体の例として、トーベイ・カウンシル (Torbay Council) へ調査に赴いた。

初めて行われた 2002 年の CPA 評価で最下層の「劣悪」に格付けされたものの、翌年度の地方議会選挙によって多数派政党が変わったのを契機に抜本的な組織及び人事改革を実行し、2003 年、2004 年と 2 年連続でカテゴリーを上昇させた数少ない地方自治体の一つとして、その躍進が副首相府、監査委員会から高く評価された注目の自治体である。

(1) 背景

トーベイ・カウンシルはイングランド南西部デヴォンに位置する一層制自治体である。2002 年の CPA 評価の結果は全イングランドで下から 5 番目であった。

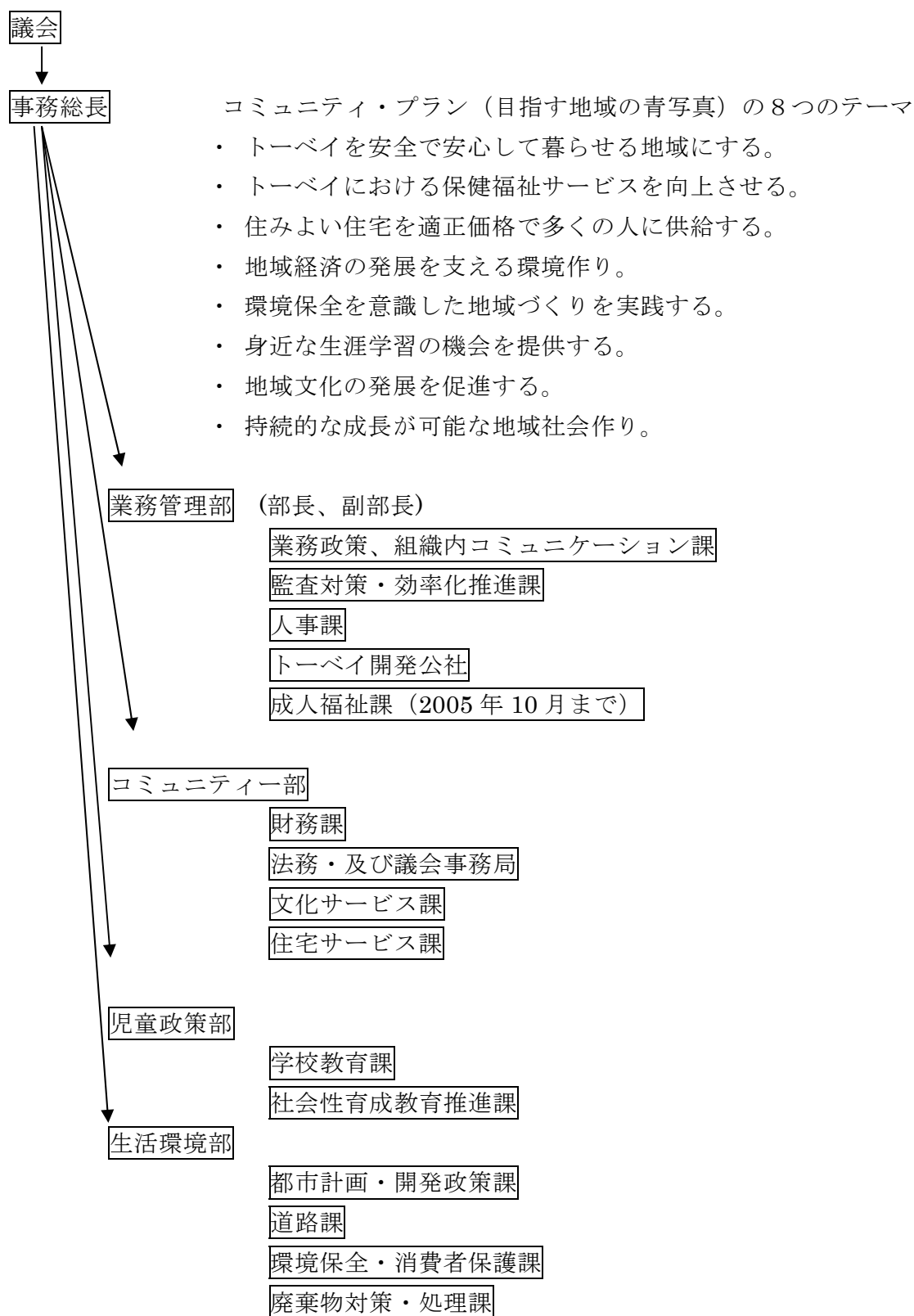
⁴⁰ 第 5 章のトピック「CPA 評価、法廷へ」 参照

サービス供給に問題があったと言うよりは組織の運営に大きな問題を抱えていたため、将来のサービス向上の見込みに対する評価が低かったことが原因であった。組織内に変革の気概がなく新しい局面にチャレンジしようという空気が生まれず、議員と職員とのコミュニケーションも不十分であり、地方税（カウンスルトックス）の上昇率に対して国からの指摘を受けていたトーベイは、「新しいシステムへの体制作りができていない。」として、「劣悪」の評価を受けた。

翌 2003 年の地方議会議員選挙で長年の支配政党が下野し、議会の政党構成が大きく変わったことはトーベイ・カウンスルの組織運営に対する住民の不満が噴出した結果であり、CPA での「劣悪」の評価も選挙結果に影響を与えた、とトーベイ・カウンスルの業務政策、組織内コミュニケーション課の業務政策担当マネージャーは捉えている。

(2) トーベイ・カウンシルの組織機構

カウンシル組織図



カウンシルの人口； 131,000 人

カウンシル職員数； 約 5,000 名（教員、現業職を含む）

議会議員数； 36 名

リーダーを含む 6 名の意思決定担当議員、意思決定担当議員への助言・勧告及び決定事項の実施状況のチェック、評価を担当する政策評価担当議員に分かれる。

カウンシル予算； 2 億 5200 万ポンド（約 498 億 6500 万円）

（３）コーポレート・アセスメントの結果（４段階評価 48 点満点）

査定課題	評価項目	2002 年スコア (加重調整後)	2004 年スコア (加重調整後)
何を目標としているか	意欲	2	3
	優先施策の特定	1	2
	焦点	1	3
優先事項の取り組み状況	実現能力	2	3
	業務執行管理	1	2
成し遂げた業務向上実績	改善実績（×3）	6	6
	能力強化への投資（×2）	4	6
学んだことの 実践	自己研鑽と優良事例導入	2	3
	将来計画	2	2
総得点		21	30

2002 年と 2004 年を比較するとトーベイ・カウンシルの向上がよく把握できる。

2002 年からは大幅な改善が必要な自治体として副首相府の改善支援を受け、毎月業務改善報告会を実施し、状況報告を行っていた。

2 トーベイ・カウンシルの組織運営サイクル

（国の優先項目）

↓ 策定要素

コミュニティ・プラン（目指す地域の青写真）

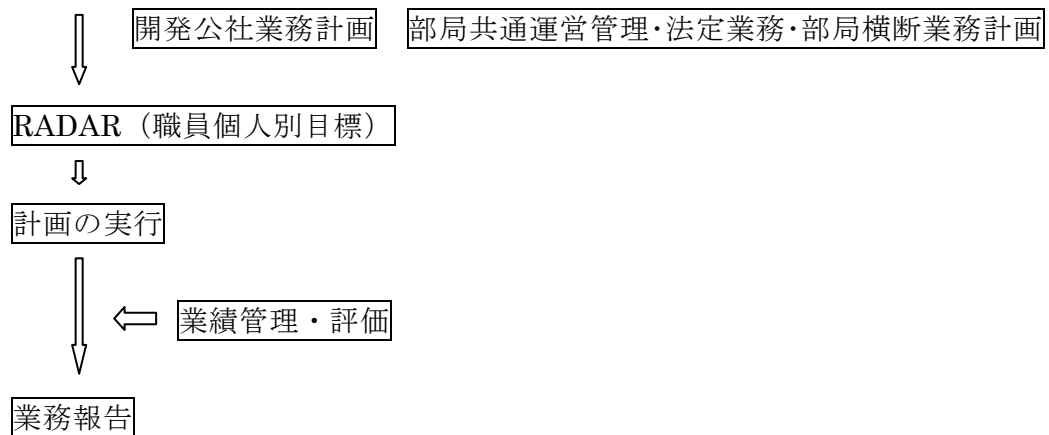
↓

コーポレート・プラン（基本計画）

↓

ベストヴァリュートレーク・優先項目設定

ビジネスプラン（サービス分野別実施計画）



（１）コミュニティ・プラン

前ページの図のコミュニティ・プランは、地域としての目指すあり方、優先事項を設定するもので、カウンスルだけでなく他の公共機関、住民と共有する総合的な指針である。2004年4月に発表されたコミュニティ・プランではどのような地域を目指すかについて8つのテーマをあげているが、この8つのテーマが組織機構作り、次に述べるコーポレート・プラン、財源配分、業務方針などのすべての基本である。

- ア トーベイを安全で安心して暮らせる地域にする。
- イ トーベイにおける保健福祉サービスを向上させる。
- ウ 住みよい住宅を適正価格で多くの人に供給する。
- エ 地域経済の発展を支える環境作り。
- オ 環境保全を意識した地域づくりを実践する。
- カ 身近な生涯学習の機会を提供する。
- キ 地域文化の発展を促進する。
- ク 持続的な成長が可能な地域社会作り。

国の優先政策と住民からの意見の双方を取り入れ、地域としての目指すべきテーマが設定されている。例えば上記アは、「犯罪及び犯罪行為の脅威を無くす」という国の優先政策に基づいている。

（２）コーポレート・プランとビジネスプラン

コーポレート・プランは、コミュニティ・プランで掲げた8つのテーマをトーベイ・カウンスルにおいて実践するために策定された計画である。8つのテーマごとにカウンスルが達成すべき具体的目標（数値的なものも含む）と、達成のための行動計画、それに投じる財源・物的資本が示されている。また顧客としての住民の意見を反映した組織運営方針とよりよい公共サービスの提供方針も盛り込まれている。

コミュニティ・プランに掲げられたテーマを元に作成されたコーポレート・プランを更に実務レベルにまで具体化したものがビジネスプラン(サービス分野別実施計画)である。トーベイ・カウンスル、警察、福祉部門など各機関はそれぞれの業務実施計画を策定し、

コミュニティ・プランのテーマ実現のために優先して取り組むこと、そのための行動計画を示す。

（３）住民の意見を反映した優先施策の設定

トーベイ・カOUNシルは 2005 年度の予算策定に際して、住民の意見に基づき優先項目を選定するために 2004 年 6 月から住民に対する意見聴取を行った。

その結果、リサイクル、公衆トイレの整備、道路の清掃、街頭安全パトロール、バイパス建設などを優先項目としてより予算を投じるとともに、補助金・手当金と博物館、直接公選首長制度⁴¹導入にかけるとする予算を減らすことを決定した。法律や国の規定に基づく義務的な予算措置以外の自由裁量部分については、住民からの意見による優先項目を重視した予算編成がなされた。

トーベイ・カOUNシルでは、業務管理部業務政策・組織内コミュニケーション課に住民とのコミュニケーションを専門に担当する職員を配置している。

市民パネル（1,500 名が参加）、住民アンケート（600 通の回答）の実施のほか、最近の新たな取り組みとして、ショッピングセンターなど人の集まる場所で職員が住民と直接対話をする「キャラバン隊」を実施し、住民が望む優先項目は何であるかを対面調査している。また住民の声をデータベース化する電子システムも備えている。

監査委員会は 2004 年のコーポレート・アセスメントの報告書の中でトーベイ・カOUNシルの意欲については長所が弱点を上回っていると、「トーベイ・カOUNシルの目指す組織のあり方は現実的で住民の意見がよく反映されており、関連機関との連携もよくとれている。コミュニティ・プランとそれを基に作成したカOUNシルのコーポレート・プランとは整合性が図られており、カOUNシルの目指すべき方向が明らかにされている。またトーベイ・カOUNシルは地域におけるリーダーシップを発揮できており、議員及び職員も、議会と幹部職員の抜本的な入れ替えを通じてリーダーシップが強化されたことを実感している」と評価している。

一方で、「長期間にわたって持続的に達成されていくべき成果は何であるかということについて、まだ合意形成がされていない。例えば地域住民の健康増進、若者の流出防止への取り組みを掲げているが、具体的な目標が設定されていないため改善の度合いが計れない。」と報告している。また優先施策の特定については、弱点が長所を上回っていると判定し、「優先しなくてもよい項目の特定ができていない。また優先施策に応じた資源の配分がうまくできていない。」と評し、「住民とのコミュニケーション、組織内部でのコミュニケーションは改善されてきているが、まだ改善の余地が多分にある。住民の声を予算に反映させるようになったのはごく最近になってからであり、優先項目へ予算配分をシフトさせるためのシステム整備が必要である。」としている。

⁴¹ 従来は議会の多数党の指導者がカOUNシルの代表的役割を果たす「リーダーと議員内閣制度」が採用されていたが、2005 年 7 月 14 日に行われた住民投票の可決により直接公選首長が導入が決定し、同年 10 月 20 日に市長の選挙が行われた。「英国の地方自治（自治体国際化協会）」第 1 章参照

3 トーベイ・カウンシルの業務管理体制

(1) 業務管理の枠組み作り

トーベイ・カウンシルでは業務管理の体制について部局をまたぐ職員ワーキンググループを作り、業務管理のあり方についての検討を重ねてきた。他の地方自治体の視察、改善開発庁の情報の利用、バーミンガム大学地方自治研究所の協力によってトーベイ・カウンシルにおける業務管理の組織的枠組みを作り、また業績指標の数値を議員及び職員が把握できるよう、業績指標管理用電算システムを導入した。

コーポレート・プランの中で示された行動計画が実行に移されているかについて、実績報告が3ヶ月単位で事務総長、部長に提出されている。各部長は組織全体の優先施策を考慮した上で、その部の業績指標のうち特に重要なもののリストを作成し、次に述べる業績向上委員会での議論にかけている。

(2) 業績向上会議 (Performance Board)

トーベイ・カウンシルの業務政策担当マネージャーによると、トーベイ・カウンシルの組織改革のうちで最も効果があったものは業績向上会議 (Management Board) の設置であるという。業績向上会議は政策評価委員会⁴²の各部会の代表議員を議長として、執行機関側と政策評価側双方の議員、担当部長、業務政策・組織内コミュニケーション課の中にある組織経営チームで構成され、会議は3ヶ月に一度開催される。業績向上会議は各部の業務執行状況について部長が分かりやすく的確に報告することと、議会の政策評価担当議員のチェック機能をより強化することを目的としている。

ア. 業績向上会議の主な内容は以下のとおりである。

- (ア) 各部における業務計画に沿った業務改善状況報告書の精査と各部内で決定したサービス提供水準の見直し
- (イ) 副首相府が策定・管理するベスト・バリュージェット指標及び国の他の機関が設置する業績指標、地方自治体独自の業績指標と照らし合わせての業績評価
- (ウ) 財務管理についての各部からの詳細な報告
- (エ) 地方サービス協定（中央政府と地方政府が締結する、提供するサービスの水準と目標についての合意）の状況確認

イ. 業績向上会議は、議会内の政策評価委員会の部会とも関連して、以下の5部会が設置されている。

- (ア) 教育・文化サービス
- (イ) 社会福祉サービス
- (ウ) 生活環境
- (エ) 総務及び総合計画
- (オ) トーベイ開発公社

⁴² 議会の中で執行機関の政策決定及び執行評価を主な役割とする。

業績指標管理用システムの導入など、細かい業績情報の把握が容易になったことから、業績向上会議のテーマは今後より細分化されると見られている。

(3) トーベイ・カウンシルの重要業績指標

コミュニティ・プランの8つのテーマに沿い、以下が重要業績指標として指定されている。

ア. トーベイを安全で安心して暮らせる地域にする。

(ア) 管内の道路で起きた交通事故死亡者数及び重傷者数

(イ) 生活環境サービス巡査官が、危険な状況下で執務をする時間の割合

イ. トーベイにおける保健福祉サービスを向上させる。

(ア) 公的機関などで擁護されている子供の数

(イ) 65歳以上の高齢者がいる1,000世帯のうち集中在宅介護を受けている人数

(ウ) 18歳以上の人口10,000人あたりで、直接手当金を受け取っている人数

(エ) 各手当金受給資格審査にかかる時間

ウ. 住みよい住宅を適正価格で多くの人に供給する。

(ア) 適正価格での住宅供給数

(イ) トーベイ・カウンシルからホームレスの認定を受けた世帯数

エ. 地域経済の発展を支える環境作り。

(ア) 住民一人当たりのGDP

(イ) 観光客の宿泊数

(ウ) トーベイ商工会議所を通じて設立された企業の数

オ. 環境保全を意識した地域づくりを実践する。

(ア) リサイクル、または堆肥化された家庭ごみの割合

(イ) 空き地や道路に捨てられたゴミの量

カ. 身近な生涯学習の機会を提供する。

(ア) 不登校児童・生徒の数

(イ) 16歳以上の生徒で、ひとつ以上のGCSE⁴³/GNVQ⁴⁴でA-G（いずれも学業、職業教育における資格単位）を取得している割合

キ. 地域文化の発展を促進する。

(ア) 文化行事の開催及び参加者層

(イ) トーベイの文化サービス部門で実施された事業の数

ク. 持続的成長可能な地域社会作り。

⁴³ General Certificate of Secondary Education 中等学校終了一般資格

⁴⁴ General national Vocational Qualification 全国一般職業資格

- (ア) 地区をまたぐパートナーシップのもとで実施された事業数
- (イ) 地域づくりに関わっていると感じる住民の割合

ケ. 組織の向上にかかる業績指標

- (ア) 電子化推進 (e-government) 重点分野において実際に電子化がもたらされた割合
- (イ) 機会均等、共同参画に関する地域目標の達成度
- (ウ) 職員の病気休暇の取得日数
- (エ) トーベイ・カウンスルへの満足度
- (オ) 議会に承認された予算全体のうち重要サービス分野にかかる予算が占める割合

(4) 議会の政策評価委員会

業績向上会議の結果報告は、議会の政策評価委員会に提出される。

政策評価委員会では、外部検査報告で指摘された改善事項、マネジメントシステムの改革の進捗状況、予算執行の状況チェックに特に力を入れているとしている。

(5) 各部における業務管理

サービス分野別実施計画に沿って業務が行われているか、職員ごとの目標は設定されているか、またその目標は達成されているかについての状況が把握される。

4 業績向上を目指した人事管理政策

(1) 職員の個人評価システム (RADAR システム)

トーベイ・カウンスルでは RADAR (Results And Development Annual Review) システムと呼ばれる、業務結果及び進歩を年次評価するシステムにより職員の個別評価を行っている。このシステムの主な目的は以下のとおりである。

- ア. 組織が目指す優先施策の実行に関わっているという職員一人一人の意識を醸成する。
- イ. 職員一人一人が自分の仕事の持つ価値への認識を高める。
- ウ. 職員一人一人の業務のあり方を客観的に見直す。
- エ. 業務成績のよい業務と改善を特に必要とする業務を再度見直す。
- オ. 障害を持つ職員のニーズに応える。
- カ. 将来に向けた行動計画を作る。
- キ. 各個人に必要な研修と能力開発を分析する。

(2) RADAR システムの評価方法

各職員が所定の質問表に記入し、直属の部課長とヒアリングを行う。

質問表の内容は 4 章にわたり、職名氏名のほか、質問の例として「あなたの担当業務の主たる目的は何ですか?」、「あなたがこの 6 ヶ月間に特に努力して達成した業務実績は何ですか?」、「あなたの担当業務において、より効率的、効果的あるいは安全に業務を遂行するために所属長からどのようなサポートがあったか事例をあげてください。」、「サービス分野別実施計画見直しによって生じた業務内容の変化をあげてください。」といった内容が

含まれる。また組織の顧客重視度、機会均等・共同参画の促進状況についての意見、職員個人の行動目標と実現計画の記入が求められ、その結果は半年後に見直される。

（３）管理職評価システム

管理職（部課長）についても、RADAR システムが基本となるが、それに加え管理職向けのシステムによる評価を受ける。各管理職は評価を依頼する直属部長、3 名の同級職員、3 名の直属の部下、依頼することが適切であると判断した場合は顧客である住民 3 名を決め、質問表を配布する。評価を依頼された者は評価様式の質問に回答を記入し、期日までに人事管理部門へ提出する。質問は 4 段階評価による採点方式で、質問の内容例をあげると、その管理職は、「顧客である住民とのコミュニケーションに努め、適切に要望に応じている。」、「差別的な言葉の使用や行為に対して厳しい態度をとっている。」、「業務の執行において、よりよい方法を常に模索している。」、「部下、同僚、外部の関係者との良好な関係を保っている。」、「自己及び部下、同僚の仕事を適切に調整している。」、「IT を使いこなせている。」などである。

５ CPA がトーベイ・カウンシルにもたらした利点と欠点

以下は、トーベイ・カウンシル訪問調査時に業務政策担当マネージャーから受けた説明資料の一部である。CPA がトーベイ・カウンシルにもたらした影響について、同マネージャーの個人的見解であり、地方自治体職員の生の意見である。

利 点	欠 点
・他の地方自治体の状況などを知ることによって知識が広がり、管理部門に新しいアイデアと戦略的思考をもたらすきっかけとなった。 ・組織編制、議員と職員のコミュニケーションなどに改革をもたらすきっかけとなった。 ・組織運営全体に目を向けられるようになり、窓口や現場サービス部門に重点を置く余り犠牲を強いられて来たマネジメント体制や組織機能などの改善に予算を投入できるようになった。 ・CPA により優れた地方自治体がひと目で分かり、優良事例から学ぶ機会ができた。 ・改善に向けて国から財政的支援を受けることができる。「劣悪」「弱体」と評価された自治体には「キャパシティ強化助成金」という財源が投じられている。 ・地方自治体としての進むべき方向が明確にな	・検査、自己査定手続きが、画一的で煩雑である。最低ランクの「劣悪」の評価を受けていた期間は多数の検査があり、準備のために膨大な時間を費やした。 ・「劣悪」の評価が必要以上に地元マスコミにとりあげられ、事あるごとに批判の材料となった。 ・組織運営管理に重点が置かれるようになったことから現場のサービス提供内容などが手薄になる恐れが出ている。 ・「優秀」と評価された地方自治体が努力の成果として受け取ることのできる財政的特権や裁量の拡大は実際には限られており、「劣悪」「弱体」と評価された地方自治体の改善に財源が投じられている。 ・職員の意欲は CPA の結果に影響される。また実際サービスの質は悪くなくても、コーポレート・アセスメントの評価が低いために住民は提

り、何を優先すべきか、どこに予算を投じるべきかを見誤らない。 ・コミュニティ・プランを策定する過程などにおいて、地域の関係団体とのパートナーシップを深めることができた。 ・副首相府の参加する改善協議会を開催したことで、改善すべき点が明白になった。 ・CPA がなかったなら、トーベイ開発公社、成人福祉基金、児童サービス等において将来像を描く発想が湧かなかった。 ・改善開発庁と連携するきっかけができた。 ・住民に対する説明責任を果たす多大な機会が与えられた。	供されているサービスそのものが悪いものと誤解してしまう。 ・規模の大きい地方自治体は、CPA に備えるための人員も予算も十分にあり、良い評価を受ける傾向にあるが、規模の小さい自治体はその余裕がないため不利である。 ・以前に国の優先政策である住宅サービス予算を地域の重点事項である観光に投じたところ、国の優先政策を蔑ろにしていると指摘された。 ・頻繁な検査と辛辣なマスコミの批判という環境の中で、自ら向上を認める風土が失われてきている。
--	--

6 模擬検査と自己査定

トーベイ・カウンシルのコーポレート・アセスメントは 2004 年 11 月に実施されたが、実際に監査委員会の検査が入る前に綿密な模擬検査を行った。模擬検査及び自己査定のプロセスは以下のとおりである。

(1) 模擬検査チームの結成と第 1 回自己査定

コーポレート・アセスメント対応のための模擬検査チームは副部長級の職員で構成され、業務管理部長が指揮をとる。模擬検査チームは、まずコーポレート・アセスメントの 9 つの主要査定課題ごとにミーティングを開き、各チェック項目を現状と照らし合わせ、改善が達成された箇所、更なる改善を必要とする箇所を確認。

(2) ピア・レビュー⁴⁵

自己査定の結果は部長会議で精査された後、ピア・レビューチームに提出される。英国地方自治体事務総長及び幹部職員会（SOLACE ; Society Of Local Authority Chief Executives and Senior Managers）が率いるピア・レビューチームが、主要査定課題とチェック項目を審査し、現場確認を実施。

(3) 第 2 回自己査定

SOLACE のピア・レビューの結果報告を踏まえ、再度副部長級、部長、事務総長、議員グループそれぞれのレベルで協議し、最終段階では関係住民も交えて詳細にわたって行う。

(4) 学習会の開催

自己査定の結果を吟味し、トーベイ・カウンシルの改善すべきところ、良いところについて職員・議員が認識を深めるため、検査の前に数回にわたって学習会を開催する。

⁴⁵ ピア・レビューについては、第 4 章第 1 節 5 の「ピア・レビュー、ピア・チャレンジ」を参照

自己査定を行うことにより、焦点を当てるべき箇所が「実現能力」と「将来計画」であり、特に「将来計画」が力を入れて取り組むべき弱点であることが分かった。事務総長は、「実際の監査委員会による検査の前にこの自己査定を行うことによって、カウンシルの長所と弱点が分かる。模擬検査は大変有効である。」と述べ、監査委員会も確かな過程で実施される模擬検査を特に評価している。

第3節 CPAに関する各種調査結果

1 CPAと住民の満足度との関連性

(1) 住民満足度調査

住民満足度調査は、副首相府が所定の様式⁴⁶とガイダンスを作成し、それに沿って各地方自治体で調査が行われる。法律の規定により3年に1度は必ず実施しなければならない。

民間の世論調査会社 MORI は、「何を基準に満足度を判断するか」について調査を行い、住民の重要度の高い順に以下の要素を示している。

- ・その地方自治体の全体的なサービスの質
- ・支払った税に見合う仕事をしていると感じられるか（バリューフォーマネー）
- ・生活地域の経済事情、多様性に対する配慮がなされているか
- ・マスコミからの情報
- ・地方自治体との直接の接触
- ・街を歩いて感じる活気、清潔さ
- ・職員と接して受けた良い印象

また、MORI は副首相府の実施する住民満足度調査の結果を分析し、地方自治体ごとにランク付けしている。同程度の人口を有する複数の地方自治体で測定された住民満足度の平均によってある地方自治体の想定住民満足度を算出し、実際に調査で測定された当該地方自治体における住民満足度との差を測る。実際の調査による満足度と想定住民満足度の差が大きい地方自治体ほど上位にランクされる。

地方自治情報誌 Local Government Chronicle に発表した 2005 年 6 月の調査結果によると、上位及び下位の 5 地方自治体とその CPA 評価は以下のとおりである。

上位 5 地方自治体

1. リーズ市（優秀）
2. キングストン・アポン・ハル市（劣悪）
3. シティ・オブ・ロンドン区（優秀）
4. ウォルヴァーハンプトン市（普通）
5. スタッフォードシャー・ムーアランド・ディストリクト・カウンシル（良好）

⁴⁶ 副首相府のホームページに掲載

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_logov_030833.doc

下位 5 地方自治体

1. ロッセンデイル・ディストリクト・カウンシル（劣悪）
2. コービー・バラ・ディストリクト・カウンシル（弱体）
3. オルダム市（弱体）
4. ロンドンハヴェリング区（普通）
5. ベッドフォード県（弱体）

住民の意識調査に比べ CPA の評価はより専門的であることもあり、住民の意識と地方自治体の業績とは直接リンクしているとは限らない。上で示すとおり最新の調査では、カウンティ・カウンシル及び一層制自治体 150 の中で唯一「劣悪」の評価を受けたキングストン・アポン・ハル市が住民満足度では全国 2 位であったことが注目される。とはいえ、CPA の評価で「優秀」および「良好」の自治体の下位にランクされてはいないことから、ある程度の相関関係は認められる。

トピック 1 「弱体」評価で任期終了前の退任

The Management Journal for local authority business 2005 年 3 月 3 日

英国南東部のタンブリッジ・ウェルズ・バラ・ディストリクト・カウンシルのストーン事務総長は、CPA で「弱体」の評価を受けた責任をとる形で任期を全うすることなく退任することとなった。ほぼ 20 年在籍したストーン氏は「自分は常に職員の誠実さとプロフェッショナル意識を高めることに貢献してきた。事務総長の職に就いたとき、この地方自治体はひどい負債に苦しんでいたが、それを解消し、今では貯蓄がある。そのことを他の地方自治体も羨んでいるのだが…」と話す。ストーン事務総長はまたタンブリッジ・ウェルズの緑化保護に尽力し、英国内のみならず国際的にも賞を受け、地方自治体の緑化スペース創出、ゴミ・落書き対策は住民からも強い支持を得ている。この地方自治体の予算・財務管理の優秀さは、監査委員会も高く評価しているところである。しかし監査委員会は組織全体の政策形成能力について、「優先施策が不明確で、住民その他の関係者が効果的に参画できていない。この自治体は組織全体の姿を把握し、何が必要であるかという気づきに欠けている。」と判断した。

トピック 2 シリー島 ～ロンドンから遠く離れた島と CPA～

シリー島カウンシルを訪ねて 2005 年 7 月

シリー島 (The Isles of Scilly) は、大ブリテン島の南端コンウォール地方からおよそ 30 マイル (約 48km) 南西に位置する人口約 2000 人の島である。自治体構造上の分類は一層制自治体に属し、社会福祉、教育、生活環境から観光、消防、空港港湾管理に至るまで幅広いサービスを 180 人の職員で提供している。21 名の議員と合わせると自治体関係者は島民の約 1 割に及び、住民は地域に強い関心と誇りを持っており、地方選挙の投票率は

常に 70%を超え、住民満足度調査でも非常に高い結果を示している。CPA 評価については、2002 年の第 1 回評価結果は「良好」であったものの、第 2 回は「普通」、第 3 回は「弱体」と連続して評価結果が降下した唯一の自治体となった。

本島から離れた小さな島であるがゆえに必要なとされるサービスと国の優先政策との関係、CPA 評価制度についてシリー島カウンシルの事務総長及び議会リーダーから直接伺った内容を紹介する。

以下は事務総長の話された主な内容である。

「国の優政政策と地域が求めるサービスとのバランスを取ることは非常に難しい。特に中央から遠く離れ、海に囲まれた小さな島においてはなおさらである。政府が提示する全自治体に対する要求の中には、当自治体には当てはまらないものや、実行すること自体が不可能なものも存在する。極端な例であるが、政府が声高に学校選択の自由を唱えるがそもそもここには学校は一つしかなく、選択の幅を広げようがない。また、犯罪率の低下は国の重要課題であるが、ここでは犯罪は無いに等しい。それでも犯罪率低下ための施策を当自治体が行っていないことを政府に指摘された。自治体も地域も住民も犯罪率を今以上に低くするために、限られた予算を投じることを得策だとは思わない。

外部検査及び CPA への対応にも非常に苦慮している。組織が小さいがゆえに一人の職員がいくつかの異なる業務を請け負わなければならない、人口は少ないが、職員が背負う責任の範囲は大きい。一人の職員が担当するいくつかの分野について報告書資料等を検査に訪れる中央政府のために作成整理することは非常に負担である。去年は 3 分の 1 の期間が検査とそれに伴う準備、書類作成等のために割かれた。この島では住民の誰もが議員、職員を知っているためサービスに満足できなければ直接苦言を浴びせられる。我々の提供するサービスの質は常に顔見知りである住民からチェックされており、それが行政サービスへの良い統制手段となっている。政府による実際の検査例としては、当自治体の福祉部門はハーフタイムの部長と 2 人のフリータイムの職員と数人のヘルパーがいるのみであり、実質 3 人で運営管理しているのに対して検査官 7 人が訪問するというものだった。検査では、他のカウンティ・カウンシル、一層制自治体と同等の戦略や計画を作成することを求められた。小さな地方自治体では官僚主義的な行政手法よりも実践的、現実的でありことが求められる。目の前にある問題をより迅速に、より柔軟に克服してゆかなければならない。計画作りや戦略といったデスクワークよりも起こった事象に直ちに対処しなければならない。我々は少ない予算の中で遣り繰りしており、戦略を立てるために予算を費やすよりも、住民サービスに直接予算を投じている。大規模な地方自治体に対しては妥当であっても小さな地方自治体にとってはそうでない場合もある。CPA 評価が「サービスの結果」に着目して行われていた際には我々は高い評価を得ていたが、2004 年度の枠組みのように計画や戦略といった「プロセス」に着目するようになり評価を落とした。我々のサービスが低下したからではなく評価の仕方が変わったことによるものだ。

議会リーダーの話された主な内容は以下のとおりである。

「シリイ島のような小さな自治体、実践的なサービス供給が必要な地方自治体に対しては他の自治体と同じ一律的な評価手法を取ることに疑問を感じる。住民の満足度が高いことこそが大切なのであり、計画や戦略はそのための手段であり、そのものが大事なのではない。CPA 制度の概念自体は悪いものではないと思うが、不向きな自治体もある。それでも制度として存在するからには自治体としては対応しなければならない。先日、児童サービスの検査が入り、7人で構成された検査チームが訪れた。シリイ島の教育は英国本土における義務教育開始よりも早い 1834 年に開始され、地域としても長い歴史に誇りを持つと共に教育に力を入れている。しかし、実際の検査は教育の現場を見ずに行われた。学校を訪れることも、子供たちに面会することも無かった。極めて官僚的な手法で行われ、書類ばかりに目を通して評価が行われた。大切なのは実際に提供されるサービスがどうかのはずであり、不十分な検査との印象を持っている。」

住民が満足を得られる効率的で良質なサービスを提供することが地方自治体の義務である。行政評価制度の存在意義は住民サービスの向上に資することにのみ見出すことができよう。中央政府が重要視するサービス提供のプロセス、つまり、総合計画、実施計画から細部に至るまで緻密な計画に基づいた組織運営は、方向を見誤り、サービスの重複、非効率等を生む懸念がある際に欠かせない。パートナーシップや地域の意見聴取等に関する手法も、それが住民の意見を取り入れ、組織の意思決定に取り込む上で効果的に働く場合も多い。実際に、一定規模の組織が計画もリーダーシップも無く運営していたなら、方向を見失うばかりでなく多大な非効率が生まれることは明らかである。しかしながら、シリイ島カウンシルのように国によるお仕着せの手法を採らずとも、住民自身が地域に誇りを持ち、行政と住民が一体となった地域づくりが伝統的に育まれ、住民の求めるサービス提供が達成されている場合があるのも事実である。

制度化された一律の評価手法でなければ結果の妥当性が危ぶまれる。しかしながら、シリイ島のように、国が一律に求めるシステムティックな行政手法によらずとも住民満足度の高いサービスを提供している自治体があることを考えれば、地方自治体の規模や地域の特殊性に応じた目標達成手段もあることを認める必要がある。効率性を求めるつもりが逆に不必要な作業を無理に作り出し非効率を生むことになることも考えられる。評価の目的は格付けそのものではなく、地方自治体サービスの現在の地点を知り、更なるサービスの改善を図ることにあるのなら、全国一律の評価を行うよりも、地方自治体の規模、地域、特色（経済都市、文化都市等）など類似点を持つ地方自治体同士が互いに評価し合い、それを公開することで、評価機能とベンチマーキング、学習機能との両方を兼ね備えたより有効な検査活動を実行できるのではないだろうか。

2 CPA の評価と地方自治体職員の意識との関連調査

（1）職員意識調査の手順

改善開発庁（Improvement & Development Agency）は、MORI に委託して職員の意識

と CPA 評価との関連性に関する調査を行った⁴⁷。調査方法は、2002 年の CPA の評価対象となった一層制または二層制のカウンティ（県）の事務総長及びサービス部局長に調査側からの連絡があった場合の聞き取り調査への協力を依頼した。更に同級の職員 4 名と部局内の一般職員 4 名を調査回答者として紹介してくれるよう依頼した。この方法により、約 500 名の自治体職員に対する電話調査が実施された。

調査対象は、以下のとおりである。

CPA 評価	地方自治体数	実際の回答職員数	調整後の職員数
優秀（Excellent）	22	101	73
良好（Good）	54	101	180
普通（Fair）	39	100	130
弱体（Weak）	22	100	73
劣悪（Poor）	13	100	43

※ 全地方自治体に占める各評価カテゴリーの地方自治体の割合に応じた「調整後の職員数」を用いて統計を行った。

（２）調査内容

下の 5 つの内容について細かな質問が用意された。

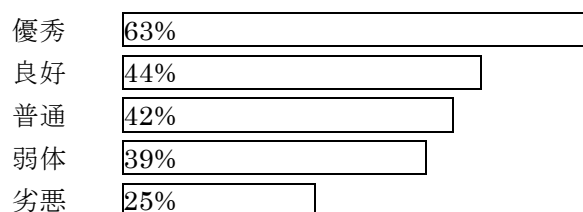
- ア．現在の職に対する満足度
- イ．やりがい、給与、同僚、仕事量などの職場環境
- ウ．所属長及び上級管理職に対する意識
- エ．組織内コミュニケーション
- オ．個人個人の地方自治体への関わり

（３）調査結果の概括

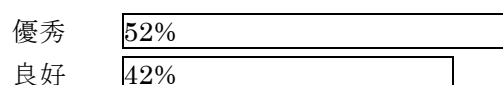
ア．CPA の評価との関連性が強く見られた質問項目

（ア）勤務する地方自治体に対する誇り

勤務する地方自治体のよい面を外部の人々に伝えている。



（イ）仕事への満足度



⁴⁷ ‘CPA and employee attitudes’ 2003 年調査、CPA の評価は 2002 年のもの

普通	35%
弱体	35%
劣悪	32%

(ウ) 業務計画作成過程で自分の意見が反映されているか。

優秀	61%
良好	59%
普通	44%
弱体	42%
劣悪	39%

(エ) 直属の上司が職員の意見を聞いてくれるか。

優秀	63%
良好	56%
普通	50%
弱体	47%
劣悪	46%

直属の上司についてほとんどの回答者が「近づきやすく率直である。」と答え、直属の上司のコミュニケーション能力を評価している。目立った差はないが、やはり CPA 評価が高い地方自治体の職員は評価の低い地方自治体の職員より総じて上司に対して肯定的である。

部局長、管理職については、「管理職は職員の意見を聞くことに興味はないと思うか？」との質問に対して全回答者の 23%が「そう思う。」答えている。一方で管理職側は 83%が「そうは思わない。」と回答している。

評価が高い地方自治体ほど「管理職に意見を述べる機会を与えられている。」と感じる職員の割合が高いという結果が出ている。

(オ) 組織内のコミュニケーション

CPA の評価が「優秀」または「良好」の地方自治体で、「組織内での情報が自分に的確に入ってきている。」と回答した職員の割合は、「普通」「弱体」「劣悪」の地方自治体より明らかに高い。

なお、全回答職員の 80%が所属する部局内のコミュニケーションはうまくいっている」と回答しているが、部局間のコミュニケーションを問われたときは、「うまくいっている。」という回答は 35%にとどまった。

(カ) 組織改革に対する姿勢

大多数の職員は組織改革に対して肯定的である。全回答のうち 61%が「組織が変わる理由を十分に説明されている。」と回答している。

組織機構改革などが起こるとき、なぜ組織が変わるのか、十分な情報によって理解できると回答した職員の割合は「優秀」または「良好」の自治体で高く、「普通」「弱体」「劣悪」の地方自治体は比較的低いという結果であった。

イ．CPA の評価との関連性が明白でなかった質問項目

（ア）やりがい、給与、同僚、仕事量などの職場環境

（イ）直属の上司、管理職に対する意識

以上の調査結果から、高い CPA 評価を得ている自治体ほど組織内での情報伝達と共有に長け、職員の意見が取り入れられ、職員が組織作りに参加する機会が与えられていることが分かる。

MORI の調査でも、「優秀」の地方自治体に共通する要素に、住民、職員の意見に耳を傾けていることとコミュニケーションがうまくはかれていることが上がっている。

トピック 3 保守党、CPA は廃止すると宣言

The Management Journal for local authority business 2004 年 10 月 7 日

保守党は 2004 年秋に行われた党大会で、「保守党が政権を取ったあかつきには CPA やベスト・バリューなどといった煩雑な公共セクターの制度は一週間で廃止し、それを定めた法の規定も政権を取った初年が終わるまでには削除する。」と宣言した。

「われわれの地方自治へのビジョンは中央政府の束縛から地方自治体を解放し、地域の実情に合わせて自由に政策を立て、コミュニティのニーズを満たしていけるようにすることである。あくまで『地方自治』体でなければならない。」と、保守党影の自治大臣キャロライン・スペルマン女史は述べ、地方自治協議会ブライアン・ブリスコー事務局長は、「それが中央から地方への行きすぎた干渉の終焉を意味するということなら良いことだ。しかし、他にどのような方法があるかについてはもう少し議論を深める必要がある。」とコメントした。保守党は「検査は全体的に簡素化されるべきで、問題の見られる項目に絞りたい。自治体それぞれがサービスを内部監督し、透明性の高い制度の下で評価するのが望ましい。」と自治体の自主性を支持し、ある自治体のサービスが極端に悪い場合、その自治体に努力する余地は認めつつも、優秀な自治体による、劣悪な自治体のサービス代行を進める考えであった。

※しかし、2005 年 5 月の国政選挙では労働党が辛勝し 3 期目の政権についた。

第6章 2005年からのCPA

第1節 新たな枠組み

1 大幅な見直しの背景

2002年にCPAが導入されて以来、地方自治体の提供するサービスは目覚しく向上した。しかし、公共サービスの更なる充実への期待は高まる一方であり、CPAの制度そのものも現状に甘んじることなく、地方自治体のサービスの継続的改善を支援するべく、より適切な手法を求め進化を重ねることが求められる。

2002年から2004年までの3年間でCPAは地方自治体の種別を問わずイングランド全域に定着し、大きな効果がもたらされた。一方で、CPAの問題点、改善すべき点が回数を重ねるにつれて浮き彫りになり、現行のCPAの枠組みに対する見直しへの強い要望が地方自治体を中心に寄せられた。また地方の役割が特に重視され、公共サービス改革が更に推し進められ、新たな施策が次々と打ち出される中、CPAもそれらの新たな流れを取り入れて変わっていかなければならなくなっている。

(1) 見直しの要点

2004年までのCPAの問題点としては主に以下の点が指摘されている。

ア. 検査の負担

2004年までのCPA評価の根拠は、監査委員会やその他の公的検査機関が行う実地検査及び監査の結果によるところが大きい。検査チームによる実地検査は地方自治体に多大な時間と労力を強いるものである。検査機関同士がより連携を強め検査内容の重複を省く、検査対象をサービスの業績に問題がある地方自治体や検査の効果が強く見込まれる場合に絞るなどして、全体としての地方自治体への負担を軽減しなければならない。監査委員会は、検査及び監査を現行より20%削減すると明言している。

イ. 簡潔な表記の是非

地方自治体の業績が「優秀」、「劣悪」などの一言で表記される分かりやすさはCPAの大きな長所である。一方で、簡潔な一言の表記がその地方自治体の全てを表すかのように受け止められてしまう恐れがある。下位のカテゴリーに判定された地方自治体にも優れたサービス分野、政策もあり、サービス現場等で働く職員は日々努力を重ねている。一言の簡潔な表記は、上位のカテゴリーに判定された地方自治体にとっては励みになるものの、下位のカテゴリーに判定された地方自治体にとっては、職員と組織の努力を挫くことになりかねない。

ウ. 評価方法、判定の妥当性に対する疑問

検査を実施する検査官の専門知識に対する疑問、ただチェック項目を塗りつぶすだけの形式的な検査過程と地域の実情が考慮されていない拘子定規な評価への不満の声は少なくない。検査の内容、手続き、判定方法と検査官の質、そして正当的な評価制度への要求は今後さらに高まるものと考えられる。

エ. 地域のニーズと国の優先政策との調整

地方自治体、特に地方議会議員に第一に求められるのは地域住民のニーズを満たすことであるが、地域のニーズと国の優先政策が必ずしも一致するとは限らない。CPA では評価の対象が国の優先政策に偏りがちであり、地域の実情と住民の声を反映したより地域の優先政策が考慮された評価とすべきである、という意見も多い。

(2) より重要視すべきポイント

上記の問題点の改善に加え、2005 年度からの新しい CPA 制度では、以下の点がより考慮される。

- ア バリューフォーマネーの視点
- イ パートナiershipによる取り組み
- ウ サービス利用者の視点を重視すると共に利用者の多様性を考慮にいたした評価
- エ 単なる得点の合計ではなく、よりルールに依拠した判定
- オ 地域のニーズと国の優先政策とのバランス

(3) 協議過程と新たな枠組みの最終決定

2004 年 1 月、監査委員会は 2005 年以降の CPA の枠組みを新たに構築することを目指し、見直しの骨子について協議書を発表し⁴⁸、地方自治体及び地方自治関係者・団体からの意見を募った。その意見の取りまとめた結果とその時点での方針を 2004 年 4 月に示し⁴⁹、更にそれを元に改正案を練り、再度協議書⁵⁰によって意見を募集した。それら協議書による意見聴取に加え、ロンドンを含む 4 都市で地域協議会を開催するという入念な手続きを経た上で、2005 年 6 月、2005 年から 2008 年までの CPA に適用する新たな枠組みを規定した文書「CPA –the harder test The new framework for comprehensive performance assessment of single tier and county councils from 2005 to 2008」が公表された。その後、地方自治体及び関係団体からの大きな反響を受け、CPA カテゴリーを 2004 年までの言語表記から★の数へという変更を加えた、2005 年の CPA の最新の枠組みが 2005 年 10 月「CPA –the harder test Single tier and county council's framework for 2005」で発表された。

2 2005 年からの CPA の枠組み

第 1 項で述べた 2004 年までの CPA における問題点、より重視すべき点を考慮し、改良された 2005 年からの CPA の基本的枠組みについて、従来の枠組みから大きく変更した点に注意しながら説明することとする。

⁴⁸ Proposals for comprehensive performance assessment from 2005 ;
Audit commission

⁴⁹ CPA2005-The Way Ahead」Audit commission

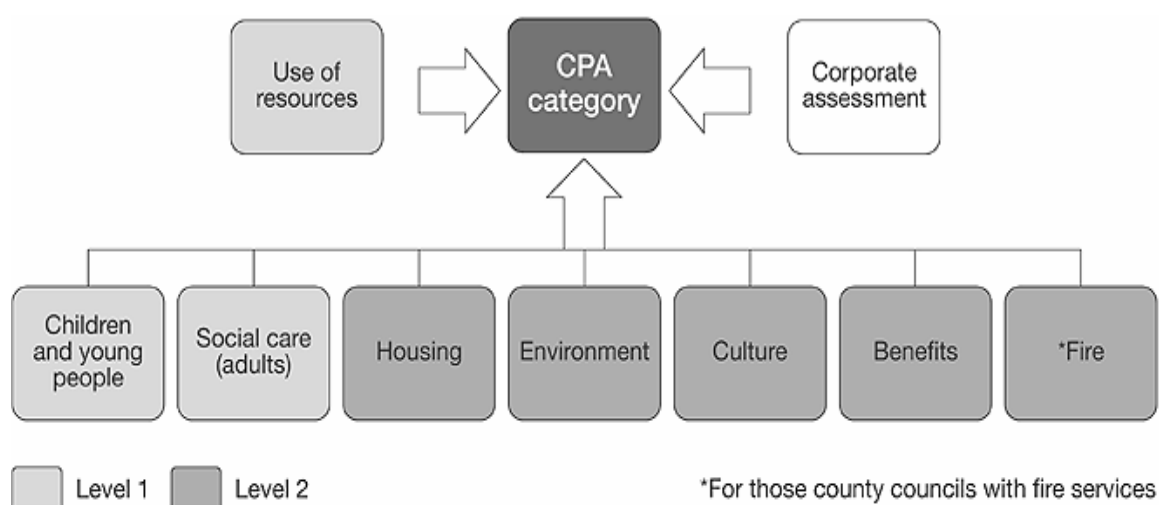
⁵⁰ CPA2005-The Way Ahead」Audit commission

(1) CPA はこれからも今まで同様に以下の役割を果たす。

- ア. 地方自治体の業績を明確に発表する。
- イ. 地方自治体自らの改善への意欲を促し、支援を要する地方自治体に的を絞った検査活動を実施する。
- ウ. それぞれの地方自治体が個々に取り組むべき課題を明確にする。
- エ. 実地検査 (Inspection) 及び監査 (Audit) の調整を行う。
- オ. 検査の負担を軽減する。

(2) 2005 年 CPA の基本的枠組み

一層制自治体及びカウンティ・カウンシルには以下の枠組みが適用される。⁵¹



(3) 2004 年までの枠組みからの重要な変更点

ア. 「自治体資源の活用状況」の年次評価

サービス部門評価に含まれる「自治体資源の活用状況」がより重要視され、評価手法が厳格になる。年次ごとに評価され、バリューフォーマネーの判断を特に重要視した詳細な査定項目と自己査定が導入される。

イ. サービス分野別年次評価

各サービス分野別に年次評価報告がまとめられるが、2004 年まで「教育」「社会福祉」という分類でそれぞれに専門検査機関が評価を担当していた両部門について、2005 年からは教育水準局 (Ofsted) と社会福祉検査局 (SCSI) が共同で評価を担当する「児童青少年サービス」、社会福祉検査局と助成金検査局 (BFI) が共同で評価を担当する「成人 (高齢者を含む) 福祉サービス」に分類替えが行われた。

ウ. コーポレート・アセスメントの評価項目の整理

2004 年度までは 9 項目あったコーポレート・アセスメントの評価項目が「地域づく

⁵¹ CPA –the harder test (監査委員会 2005 年 6 月) から引用

りへの熱意」、「優先施策の特定」、「実現能力」、「業務執行管理」、「改善実績」の5項目に絞られる。

エ. 向上への歩み (Direction of Travel)

「向上への歩み」は、地方自治体の改善のための努力の足取りに焦点を当てた評価である。ここまでの改善の状況と将来の計画に対する4段階評価の判定が、従来のCPAの5段階評価に加えて付されることになる。

第2節 サービス部門評価

1 2005年の評価手法の概要

(1) サービス部門評価は「自治体資源の活用状況」と共に毎年行われ、次の二つが重要な評価の視点となる。

- ア. 地方自治体が重視するサービスと国の優先政策との整合性
- イ. サービス利用者の視点

(2) 監査委員会が示すサービス評価の方針

監査委員会は2005年からのサービス部門評価手法について、以下の方針で行うとしている。

- ア. 監査委員会は、地方自治体自身が目標を達成するための手段としての検査の役割を重視し、評価カテゴリーが劣悪、弱体、普通という評価の低い地方自治体に、また検査活動が地方自治体の業績改善に貢献することが強く見込まれる場合に絞って実施する。
- イ. 分野別サービス評価における実地検査結果の有効期間について引き続き検討する⁵²。
- ウ. 地方自治体にとって負担となる実地検査を減らすために、業績指標をより効果的に用いる⁵³。分野別サービス評価に用いる情報の幅を広げ、既存の情報等を有効活用する。
- エ. サービス部門評価の新しいアプローチについては、関係各省や地方団体と引き続き幅広い協議を続ける。実地検査よりも業績指標を重視する評価手法が円滑に適用されるまでには時間を要し、業績指標の利用方法も見直しが必要である。現在の業績指標結果は、地方自治体間の比較による相対的な成績であることから、十分なデータが集積された後でなければ明らかにならない。データ収集時とその結果が発表される時点とのタイムラグが今後の課題となっている。

⁵² 現在は4年間まで認められている実地検査結果の有効期間を2006年からは2年間までとすることが検討されている。監査委員会のこの方針は2006年初頭の監査委員会の協議書でより明確に示される予定である。

⁵³ 実地検査結果の有効期限が減ることから、必然的に業績指標情報が占めるサービスブロック評価への比重が増し、年次評価の100%を業績指標が占めるケースも出てくることを示唆しており、それ故に利用する業績情報の拡充が不可欠であると述べられている。

「Service assessment frameworks」 Audit commission

（３）サービス分野と検査機関

監査委員会は生活環境、住宅、文化⁵⁴、そして一層制自治体及びカウンティ・カウンシルについて消防サービス（ある場合）の評価を行う。生活環境、住宅、文化の各サービスの下にサブブロックが設けられている場合は、サブブロックごとの結果を統合したものとなる。実地検査、業績指標、その他各種業績情報を統合し全体評価を求める際に情報源ごとに比重を設定する手法については 2004 年と同様である。また、先にも触れたが 2004 年までの「教育」「社会福祉」という括りが、「児童青少年サービス」「成人福祉サービス」に再編成され、教育水準局と社会福祉検査局が「児童青少年サービス」について、社会福祉検査局と助成金検査局が「成人福祉サービス」と「助成金」についてそれぞれ共同で評価を行う。

「児童青少年サービス」と「成人福祉サービス」は「レベル 1」のサービスとして扱われ、サービス部門評価を求めるに当たって、「レベル 2」に属する他のサービスよりも高い比重が置かれる。

（４）児童青少年サービスの評価について

児童青少年サービスについては、教育水準検査局が発表した新たな児童青少年サービスの検査方針⁵⁵に沿って、地方自治体、保健関係他、地域において児童青少年サービスを担当する機関によって提供される全てのサービスが評価の対象となる。評価結果は「児童青少年サービスに関する地域現況」(Joint Area Review, JAR)にまとめられる。JAR の目的は、子供や青少年が心身ともに健康で健全な生活を送り、家庭における虐待や地域における非行などの身の危険から守られ、学業にいそしみ、自主性を育んでいける社会を実現するために、地方自治体その他の公的機関によるサービスがどれだけ貢献しているかを評価することであり、評価にあたっては地域におけるリーダーシップや地域経営能力が密接に関連している。

検査内容の重複を避けるため、JAR の検査・評価は原則としてコーポレート・アセスメントと同時に実施される。

（５）監査委員会が担当するサービス分野の評価は以下の共通基準による。

4 ; 利用者の要求の最低基準を大きく上回っている

サービス利用者の要求の最低基準を大きく上回っており、非常にコストパフォーマンスが高く、地域社会の幅広い成果達成に大きく貢献している。

3 ; 利用者の要求の最低基準を安定して満たしている

サービス利用者の要求の最低基準を常に満たしており、コストパフォーマンスが高く、地域社会の幅広い成果達成に貢献している。

⁵⁴従来の枠組みにおいて「図書館・レジャー」と表現されていたのと同じ内容が、文化（Culture）という表現に代わったもの。

⁵⁵ 教育水準局のサイトを参照 www.ofsted.gov.uk/everychildconsultation

2 ; 利用者の要求の最低基準を満たしているのみである

サービス利用者の要求の最低基準のみを満たしており、特にコストパフォーマンスが高いわけではなく、地域社会の幅広い成果達成にもさほど貢献していない。

1 ; 利用者の要求の最低基準を満たしていない

サービス利用者の要求の最低基準を満たしておらず、コストパフォーマンスも悪く、地域社会にもわずかにしか貢献していないかまったく貢献していない。

2 分野別サービス評価における業績情報ごとの比重

2005 年に監査委員会が実施する分野別サービス評価（生活環境、住宅、文化）に用いられる分野別の業績情報源の比重等は以下のとおりである。

（1）生活環境

分野別サービス評価に占めるベスト・バリュースコアの比率は 2004 年までと比較して低くなる。実地検査に基づく情報以外を業績指標に基づく情報から全て補う形で生活環境分野としてのスコアを導くこととなった。

＜生活環境分野に占める実地検査情報の比重＞

サブブロック	カウンティ	一層制自治体	ロンドン区
公共交通	30%	21%	9%
廃棄物管理	21%	21%	36%
都市計画	10.5%	18%	17.5%

例えば、あるカウンティにおいて公共交通、廃棄物管理、都市計画の全てのサブブロックで実地検査が行われた場合には、 $100\% - (30\% + 21\% + 10.5\%) = 38.5\%$ を業績指標に基づく情報が占めることとなる。ある一層制自治体で廃棄物管理と都市計画についての実地検査のみ行われた場合には、 $100\% - (21\% + 18\%) = 61\%$ を業績指標に基づく情報が占めることとなる。

（2）住宅

住宅サービス分野に含まれるサブブロックは公営住宅と地域住宅市場管理の2つに集約⁵⁶された。公営住宅の管理を地方自治体で行っていない場合、住宅サービス分野の評価は全て地域住宅市場管理に基づくものとなり、公営住宅の管理を担当している地方自治体

⁵⁶ 2004 年は住宅政策、公営住宅の維持管理、住宅資本の運用とサービス拡充及の3つのサブブロックで構成されていたが、2005 年は地域住宅市場管理のサブブロックで住宅政策、住宅資本の運用とサービスの拡充、支え合い補助金交付事業（Supporting People）といった公営住宅を除く広い範囲を含むこととなった。

の場合は、両サブブロックの比重は同等に扱われる。住宅サービス分野評価に占める各サブブロックの実地検査及び業績指標の比率は下の図表のとおりである。

＜住宅分野に占める実地検査情報・業績指標の比重＞

実地検査状況	サブブロック 各要素の比重	公共住宅 50%	地域住宅市場管理 50%
公営住宅部門のみ検査が行われた場合	検査スコア 業績指標	30% 20%	50%
地域住宅市場管理部門のみ検査が行われた場合	検査スコア 業績指標	50%	30% 20%
サブブロックの両方に対し検査が行われた場合	検査スコア 業績指標	30% 20%	30% 20%

公営住宅を保有しない場合、検査情報と業績指標情報の占める比率はそれぞれ60%、40%であり、実地検査結果がない場合は100%が業績指標情報に委ねられる。

（３）文化

全体評価に占める実地検査情報及び業績指標情報の比率は下の図表のとおりである。

＜文化分野に占める実地検査情報・業績指標情報の比重＞

実地検査状況	業績情報	比重
実地検査情報がある場合	検査 業績指標	75% 25%
実地検査情報がない場合	検査 業績指標	0% 100%

第３節 自治体資源の活用状況

１ 評価の概要

（１）「自治体資源の活用状況」は次の５つの項目から構成される。

- ア．財政運営
- イ．財務状態
- ウ．内部統制
- エ．バリューフォーマネー
- オ．財務報告

（２）評価手法

監査委員会が設定した主要査定課題（Key Lines of Enquiry）⁵⁷に沿って地方自治体は

⁵⁷ 内容については監査委員会のウェブサイト参照

<http://www.audit-commission.gov.uk/kloe/useofresourcekloe.asp>

自己査定（セルフ・アセスメント）を行う。地方自治体は自己査定報告と関連資料を担当監査官に提出し、その後に実地検査が実施される。

「自治体資源の活用状況」を構成する5項目の判定は、コーポレート・アセスメント、分野別サービス評価と同じく4段階の採点方法が用いられる。5項目の4段階評価に応じて、下記の表のとおり「自治体資源の活用状況」の全体評価がなされる。

4	；	力強い業績	要求の最低基準を十分に満たしている。
3	；	安定したな業績	要求の最低基準を一貫して満たしている。
2	；	普通の業績	要求の最低基準を満たしている。
1	；	不十分な業績	要求の最低基準も満たしていない。

「自治体資源の活用状況」に使用される主要査定課題はこれまでよりも厳しいものとなり、特にバリューフォーマネーに対する要求が高まることから、「自治体資源の活用状況」で従来と同等のスコアを得ることは難しくなる。また、これまでの協議の結果、5項目の中でバリューフォーマネーに特に重きを置くこととなったが、この新たなルール⁵⁸の導入自体は2006年以降となる。

「自治体資源の活用状況」の5項目のスコア (財政運営、財務状態、内部統制、VfM、財務報告)	全体の評価
2項目以上でスコア4かつスコア2以下がなし	4
3項目以上でスコア3以上かつスコア1がなし	3
3項目以上でスコア2以上	2
上のいずれにも属さない	1

2 バリューフォーマネーの評価

2005年からのCPAの枠組み見直しにおいて、全体を通してのテーマであり「自治体資源の活用状況」で主眼におかれているといえるのがバリューフォーマネーである。バリューフォーマネーにおいては、次の二つが評価項目となる。

- ・ バリューフォーマネーへの地方自治体の視点
- ・ バリューフォーマネーの管理と改善

(1) バリューフォーマネーへの地方自治体の視点

ア．評価の焦点は以下の3点である。

⁵⁸ 事前協議の結果、「自治体資源の活用状況」の全体スコアで3以上を取得するためには、バリューフォーマネーの項目で3以上を確保することが要求される。このルールは2006年移行採用されることとなる。

地方自治体は以下に示す点を念頭において自己査定を行い、結果を監査委員会に提出しなければならない、その際に財源その他の資源と実行しようとする政策との関係を説明し、コスト意識をどの程度持っているかを示す必要がある。

(ア) 他の機関とのコスト比較

各地方自治体はイングランドの全地方自治体との比較、また同規模及び近隣地方自治体との比較を行う。一層制自治体及びカウンティには、監査委員会から比較の対象とすべき地方自治体のグループが示される。

(イ) 費用対効果

(ウ) 政策形成におけるコスト配慮

イ. バリュフォーマナーへの地方自治体の視点の評価では、自己査定の際に特にポイントを置くべき以下の点が示されている。

(ア) コストの概要を掴む

a. 地方税と歳出の規模を全体的に把握し、何にコストがかかっているか、何にかかっているかを理解する。

b. 他の地方自治体とコストを比較する。

(イ) 地域事情がどの程度コストに影響しているかを考慮する。

(例) 高齢者の多い地域であれば高齢者福祉サービスにコストがかかる。

(ウ) 現在の組織運営がいかに費用対効果を高めようとしているかを見直す。

a. 支出額と提供するサービス水準について、幅広い選択肢が検討されているか。

b. コストの高い物品・サービスの調達、契約のための効率的な仕組みはできているか。

(エ) 住民の意見と要望を反映し、重要度の高い分野に資源が投入されているかもしくは住民の意見と資源の配分の関連について根拠が示せるかを見直す。

(2) バリュフォーマナーの管理と改善

地方自治体は政策決定を行う上で、また日々の業務を行う上でバリュフォーマナーの考え方がいかにその地方自治体に根付いているか、バリュフォーマナー実現のためにどのような方針で業務を行っているか、それがどの程度効果を現しているかを説明できなければならない。

特に物品サービス調達の契約システムはバリュフォーマナーを考える上で非常に重要である。外部との契約によるのが適切であるか、その場合の費用対効果が専門家により試算され、分析されているか、早い段階から議員や幹部職員が関わっているか、契約システムの透明性は確保されているか、環境への配慮がなされているか、などの要素が十分に加味されていないと見なければならない。⁵⁹

評価の焦点は、以下の3点である。

⁵⁹ 副首相府は、調達契約を戦略的に行うための要綱 The National Procurement Strategy を策定している。

- ア．地方自治体のバリューフォーマネーのチェック体制
- イ．バリューフォーマネーの達成結果
- ウ．長期的視野から判断した物品サービス調達、契約その他の財源執行のあり方

バリューフォーマネーを評価する上では「バリューフォーマネーへの地方自治体の視点」の方がより重視される。

第4節 コーポレート・アセスメント

1 2005 年の評価の注意点

サービスを改善するためには、組織の力強い原動力（engine）が必要であり、コーポレート・アセスメントの導入はその点に焦点を当てたものである。2005 年以降の枠組みにおいてもコーポレート・アセスメントは、引き続き CPA の主要な要素であり、一層制自治体とカウンティ・カウンスルは 2005 年から 2008 年までの間に以下の新たな手法によるコーポレート・アセスメントを少なくとも一度は受けることになる。

（1）評価項目

2005 年からのコーポレート・アセスメントの評価項目は以下のとおりである。

- ア．ambition for the community（地域づくりへの熱意）
- イ．prioritisation（優先施策の特定）
- ウ．capacity（実現能力）
- エ．performance management（業務執行管理）
- オ．achievement（改善実績）

「改善実績」についての評価方法は 2004 年までと大きく異なり、中央政府とイングランドの全地方自治体の声を代表する地方自治体協議会（Local Government Association,LGA）との合意により認定された「中央・地方共通の優先政策」（Shared Priority）に挙げられた以下のテーマがいかに充実されたかが評価の対象となる。

- ア．持続可能な社会づくりと公共交通（sustainable communities and transport）
- イ．より安全で、力強い地域社会の実現（safer and stronger communities）
- ウ．地域の健全性の確保（healthier communities）
- エ．高齢者福祉（older people）
- オ．児童青少年育成（children and young people）⁶⁰

（2）中央と地方の優先事項のバランス

協議書に対する反応の中で、コーポレート・アセスメントでは国の優先政策に関わる内容に重点が置かれがちであるとの声が地方自治体から上がったため、監査委員会としては地域の選択や優先事項に対して配慮することが必要となり、地方における決定事項及び優

⁶⁰ 「児童青少年サービスに関する地域現況」（Joint Area Review,JAR）の中の評価を用いる。

先事項に対して以下の点を重視することとなった。

- ア．自己査定の中で地方自治体独自の優先事項や決定事項の正当性を明確にする。
- イ．いかにして優先事項が決定されたかのプロセスを示す。
- ウ．自治体独自の優先事項及び計画に対する達成度を精査する。

監査委員会のアプローチは、地方自治体自身が国の優先政策と地域の優先事項のバランスを図ることが必要であり、地方自治体がどのような理由に基づき、どのような事項に対して資源と活動を費やしているかの明確な説明を求めるものである。

(3) コーポレート・アセスメントと児童青少年サービスに関する地域現況(JAR)

第2節で述べたとおり監査委員会は子供と青少年のサービスについて他の監査機関と協力してジョイントエリアレビューを開発した。検査の重複を避け、負担を軽減するために、2004年9月に児童青少年サービスに関する地域現況の視察とコーポレート・アセスメントを同時に行うことが決定された。

2 2005年の評価手法

(1) 事前情報分析

自己査定と実地検査という評価の基本的な流れは変わらないが、ポイントを絞ったより能率的な検査を行うため、自己査定以外にもその地方自治体に関連する有効な情報を活用する事前情報分析(Pre-Assessment Analysis)が導入された。

事前に分析される情報とは、地方自治体で保有している情報で、外部からの声、中央政府や各関係機関が持つその地方自治体に関する信頼性のある公開資料等であり、地方自治体及び検査チームが以下の点について知るための有効な情報源となる。

- ア．地方自治体の地域への貢献度及び地方自治体に対する住民満足度
- イ．地方自治体が試みている住民の意見を取り入れるための工夫

(2) コーポレート・アセスメントの全体スコア

コーポレート・アセスメントの5項目は、それぞれ項目ごとに4段階に評価される。

4	；	力強い業績	要求の最低基準を十分に満たしている。
3	；	順調な業績	要求の最低基準を一貫して満たしている。
2	；	妥当な業績	要求の最低基準を満たしている。
1	；	不十分な業績	要求の最低基準も満たしていない。

その後、次表のルールで全体スコアを導く。

コーポレート・アセスメントの5項目のスコア (地域づくりへの熱意、優先施策の特定、実現能力、業務執行 管理、改善実績)	全体の評価
2項目以上でスコア4、かつスコア2以下なし	4
3項目以上でスコア3以上、かつスコア1なし	3
3項目以上でスコア2以上	2
上のいずれにも属さない	1

(2) コーポレート・アセスメントのプロセスとタイムテーブル

- ① 準備会議（開始前6週）
- ② 地方自治体からの自己査定（self-assessment）提出（開始後第1週）
- ③ 事前情報分析、自己査定チャレンジ⁶¹、品質保証プロセス⁶²（第1週～5週）
 - ・ 自己査定の受領から現場視察までの間に分析が行われる。
- ④ 実地検査（第6、7週）
 - ・ 実際の現場検査日程及び検査の焦点と時間配分を協議決定する。
 - ・ 目安として2週間のうちの6,7日が現場検査に費やされる。
 - ・ 各週の終わりに結果がフィードバックされる。
- ⑤ レポートの作成と精度の確認（第8～11週）
 - ・ 品質保証プロセスから上がってくる問題点を整理しつつレポートを作成。
- ⑥ 結果概要を地方自治体に送付（第11週末）
 - ・ 地方自治体は10勤務日以内にその結果に対する意見を付す。
- ⑦ 地方自治体の意見を受領（第13週末）
- ⑧ レポート完成と地方自治体への報告（第15週末）
 - ・ 必要に応じ更に品質保証プロセスから上がる問題点とその修正を反映させる。
- ⑨ 公表（第18週）

第5節 CPA全体評価と結果報告

1 2005年の全体評価

(1) 全体評価のカテゴリー数

CPAの全体評価は5段階に分類されるが、その評価が第4章で示したとおり副首相府が地方自治体に認める裁量や自由度に直接影響する。監査委員会は新たなCPAの枠組みにおいて全体評価のカテゴリー数を5段階から4段階に変更すると共にカテゴリーの定義を

⁶¹ 地方自治体による自己査定の正当性について監査委員会が精査する活動

⁶² 各種提出資料が適切なプロセスを経た信用できる資料か調査する確認活動（後述）

改める案を協議書で示したが、協議書に対する反応は従来の 5 段階、新たな 4 段階のどちらに対しても曖昧な支持であり、移行期の混乱の懸念もあったため広く認知されている 5 分類を今後も継続することとした。

（２）全体評価のルール

全体評価の分類については、総じて監査委員会が協議書で示したルール化（単純なスコアの合計ではなく一定の法則に基づいた格付け方法）に対して支持する意見が多かった。先に述べたとおり、各分野の評価を求める過程でもルールが適用されるが、全体カテゴリーを求める際にも合計点から導くだけではなく、次ページの図表のルールを適用して求める。

CPA カテゴリーは 2005 年から、それまでの言語表記に変え★の数による表記となる。

2005 年 6 月、監査委員会が 2005 年から 2008 年までの CPA の枠組みを発表した文書「CPA –the harder test⁶³」では、全体カテゴリーの表記は従来どおり「優秀」から「劣悪」までの言語による表記とされていた。

2005 年からの新たな CPA の枠組みでは、自治体資源の活用状況におけるバリューフォーマナーの評価項目と、サービス部門評価で使用する業績指標の達成基準が厳しくなることを主な原因として、多くの地方自治体が 2005 年以降は現在よりも低いカテゴリーにランクされることを見込んでいる。カテゴリーの下降により住民にマイナスイメージを与える恐れを表明する地方自治体の不安の声は 2005 年以降の新たな枠組みが発表されて以来強まり、監査委員会は地方自治体の声に応える形で、CPA カテゴリーにおける言語表記が発する厳格な印象を和らげること、また CPA の結果について、その地方自治体が獲得したカテゴリーと後述の「向上の歩み」とをより一体的に認識できるようにするねらいで、2005 年 10 月に発表した 2005 年の CPA の枠組みを示した文書「CPA –the harder test Single tier and county councils’ framework for 2005」の中で、2005 年の CPA の全体カテゴリーの表記方法の★表記への変更を表明した。

コーポレート・アセスメント	分野別サービス・レベル 1 (児童青少年サービス、成人社会福祉サービス、自治体資源の活用状況)	分野別サービス・レベル 2 (住宅、生活環境、文化、助成金)	CPA 評価
4	全て 3 以上	全て 2 以上	★★★★★
4	全て 2 以上	2 未満が 1 項目以下	★★★★
4	2 未満が 1 項目以下	2 未満が 1 項目以下	★★★
4	どれにも属さない		★

⁶³ 「CPA –the Harder Test The new framework for comprehensive performance assessment of single tier and county councils from 2005 to 2008」

3	全て3以上	全て3以上	★★★★
3	全て2以上	全て2以上	★★★
3	全て2以上	2未満が1項目以下	★★
3	どれにも属さない		★
2	全て3以上	全て2以上	★★★★
2	全て2以上	全て2以上	★★
2	2未満が1項目以下	2未満が1項目以下	★
2	どれにも属さない		星なし
1	全て3以上	全て2以上	★★
1	全て2以上	全て2以上	★
1	どれにも属さない		星なし

(3) CPA 評価の公表

CPA 評価の公表は毎年 12 月に行われてきた。この年次評価が今後も継続され、全ての地方自治体に対する CPA 評価とその概要が年に一度公表され監査委員会のウェブサイト⁶⁴で公開される。また、地方自治体の全体評価の根拠となる各要素の詳細を示したスコアカードも地方自治体ごとに作成され、同ウェブサイトですべて見る事ができる。今後は、結果発表直後にあたる 1 月や 2 月といった時期に実施されるコーポレート・アセスメントやその他の情報を取り入れ、適宜適切な分類に更新するために、年に一度ではなく四半期ごとの見直しを検討している。

(4) 向上への歩み (Direction of Travel)

CPA の評価結果を発表するにあたって、2005 年からは 5 段階評価に地方自治体が業務を改善してきた足取り、将来向上するために現在どのようなビジョンを持っているかに対する評価である「向上への歩み」(Direction of Travel)が加わる。

全体評価のカテゴリーが上昇しないことが必ずしもサービスが改善されていないことを意味するわけでは無く、改善に向け前進しているケースもあることを住民や関係機関に理解してもらうために効果的に働くことが期待されている。

「向上への歩み」は次の 4 段階の判定と、地方自治体の状況に関する 180 語程度の概括が併記される。

ア. 力強い改善がみられる (Improving Strongly)

イ. 順調に改善している (Improving well)

ウ. 改善の程度は妥当である (Improving Adequately)

エ. 改善の方向に向かっていない (Not improving adequately or Not improving)

「向上への歩み」における 4 段階の判定と概括の根拠は、次の査定課題と判定資料による。

⁶⁴ <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/>

主要査定課題 (Key Lines of Enquiry)	判定資料 (Evidence source)
1 「地方自治体が成果を上げていることが確認できるか？」 -1 地方自治体は、住民が重視する事項を優先施策として分野を強化しているか？ -2 よりよい地域づくりのために、地方自治体はどのような貢献をしているか？ -3 地方自治体の業務の改善結果を享受する機会を得にくい住民の層に対して、その機会を広げる努力をしているか。 -4 サービスの質の向上とともに、バリューフォーマナーも実現されているか。	・地方自治体の自己査定 ・分野別サービスの評価 ・「自治体資源の活用状況」のバリューフォーマナー部分 ・コーポレート・アセスメントでの使用されている業績指標 ・直近 12 ヶ月の監査委員会による検査の報告書 ・監査委員会以外の機関による検査報告書 ・その他の聞き取り調査記録、成果の分かる資料
2 「今後の向上計画をどこまで実行しているか？」 -1 将来の向上計画はしっかりと詳細に立てられているか？ -2 向上計画は着実に実行されているか。基本的な目標は達成されたか。 -3 組織運営において、致命的な弱点や問題はないか。	・地方自治体の自己査定 ・改善計画と実行状況が照合できる資料 ・外部会計監査・検査の報告書他、向上計画と実行に関する外部評価 ・実地検査における関係者からの聞き取り

トピック 4 新たな評価手法に慣る地方自治体

Local Government Chronicle(LGC) 2005 年 8 月 25 日, 9 月 1 日

2005 年から新たな CPA 評価手法が導入される影響を予測するために地方自治体が行った試行検査の結果、相当な評価カテゴリーの下降が予測され、特に現在「優秀」の評価を得ている地方自治体に大きな影響を与えるであろうことが浮き上がった。

共同試行検査を行った 24 のロンドン区のうちで 9 自治体が、また地方自治体独自の試行検査結果を LGC に提供した 20 のカウンティ・カウンスルのうちで 5 自治体が評価カテゴリーの下落を見込んでおり、5 つのカウンティ・カウンスルはいずれも現在の評価が「優秀」の地方自治体であった。「自治体資源の活用状況」に含まれるバリューフォーマナーの項目と、道路整備やリサイクル等に関わる厳しい業績指標が、予測不能な住民満足度調査結果と共に、評価カテゴリーを引きずり下ろす要因として恐れられている。ある地方自治

体の CPA 担当者は「厳しい業績指標と『自治体資源の活用状況』の官僚的評価手法により、『優秀』の評価から下降するであろう。『自治体資源の活用状況』は主にチェック項目を塗りつぶすだけの手法で行われる上に、検査対象全てに対して証拠を用意しておかなければならない。CPA 対策のためにサービス現場の資源を振り向けねばならない事態など、悪夢に他ならない。」と述べている。

監査委員会は地方自治体の改善の足取りと今後の見込みを示す「向上への歩み」を厳しくなる CPA による評価カテゴリー下落の緩衝材として発案したが、「これはご機嫌取りにすぎず、筋が通っていない。5段階評価が下降している地方自治体に『力強い改善が見られる』といった『向上への歩み』が付されるのは理解しがたい。」との声も多い。ある地方議員は「評価カテゴリーが下降しているにも関わらず、改善を示す『向上への歩み』が付されるのはいかがなものか。一つの腕時計であれば時刻を知ることができるのに、異なる時刻を示す腕時計が二つあれば、どちらも信用できないのと同じことだ。」と述べている。

「新たな CPA 評価は地方自治体の評判に悪影響を与え得る」という回答が、LGC が地方自治体を対象に行った調査のほぼ半数を占める 44%に上ったが、CPA 評価の下降は、地方自治体の評判を落とすだけではなく、中央政府からやっと手に入れた優秀な地方自治体への裁量権を失うことも意味する。「より厳格な評価制度にする必要性は認めるが・・・」という声に対し、監査委員会は「新たな枠組みについては、一年以上をかけて大がかりな協議を踏んでできあがったものだ」と答えている。

第 6 節 品質保証プロセスと判定見直し手続き

1 品質保証プロセス

(1) 各段階での品質保証

品質保証プロセスは、評価の根拠や手続きの正当性に対する裏づけ作業である。

CPA 評価の過程に組み込まれる品質保証プロセス(Quality Assurance)は、2005 年以降、より強化されることとなった。特に注意を要する段階と確認すべき内容は次のとおりである。

ア. コーポレートアセスメント

- (ア) 事前情報分析
- (イ) 実地検査前の活動とその範囲
- (ウ) 現場での証拠収集
- (エ) 報告書作成

イ. 「自治体資源の活用状況」の評価

- (ア) データと情報の収集
- (イ) データと情報の分析
- (ウ) 報告書作成

ウ. 監査委員会が行う分野別サービス評価

- (ア) データと情報の収集

(イ) データと情報の分析

(ウ) 報告書作成

エ. 分野別サービス検査で他の検査機関の結果を用いる場合

検査結果の受け取りと報告は所定の書式で行われる。提供された情報の信憑性が疑わしく思われる特殊な事情がある場合を除いては、他の検査機関から受け取った情報は品質保証プロセスを経ず、その結果内容を信頼する。

オ. 「向上への歩み」の評価

(2) 評価チームの品質保証

監査委員会の検査チームの選別及び研修にも品質保証プロセスを取り入れる。

ア. コーポレートアセスメントにあたっては、経験豊富で、十分な研修を受けており、信頼のおける職員及び契約スタッフの選別をする。

イ. 職員採用及び養成を引き続き改善開発庁と協力して行う。

ウ. 検査チームの現場での活動について定期的に地方自治体からの意見を求める。

エ. 異なる視点から評価を行えるような検査チームを、非検査主体の種別やその地方自治体が抱える特殊な問題等も考慮しつつ編成する。

2 判定結果見直し手続き

監査委員会は 2005 年 5 月の文書「Review procedure for scored judgments」において、CPA の判定に対して異議のある地方自治体が判定結果の再検証を求めた場合の手続きを示した。この判定結果見直し手続きは 2005 年 4 月 1 日以降の判定結果に適用される。

(1) 見直し対象

ア. コーポレートアセスメント

イ. サービス検査結果

ウ. 「自治体資源の活用状況」の評価

エ. 向上への歩み（カテゴリーの格付けと関連している場合）

この判定結果見直し手続きの中には、サービス部門評価と CPA の全体評価は含まれない。この二つは、その元となる評価の結果を一定のルールに基づき統合して求めたものであり、上記ア～エの個別要素が見直し手続きの対象となるからである。他の検査機関による判定はこの見直し手続きは適用されず、それら検査機関の独自の手続きによる。

トピック 5 CPA 評価、法廷へ

The Management Journal for local authority business 2005 年 2 月 16 日

Local Government Chronicle 2005 年 2 月 24 日、3 月 4 日、14 日、5 月 19 日

ロンドンイーリング区は、2004 年の CPA で、前年の「普通」から「弱体」に評価を格下げされた。原因は、社会福祉検査局が行った社会福祉分野の評価で 4 段階中最低と判定

されたことで、「サービス部門の中で一つでも4段階中で最低の評価分野がある場合には「普通」以上の総合評価は得られない。」というルールのために全体評価を落とした。

イーリング区はこれを不服とし、CPAの結果について法的手段に訴えた初のケースとなった。主張は、「社会福祉の検査をまったく行わない監査委員会がこのようなルールを作り、他の機関が行った評価の結果をそのまま利用して監査委員会の責任の下、評価の一部とするのは違法である。」というものであり、このルールのために全体評価で不当に低いカテゴリーに格付けされていると考える他の自治体も、イーリング訴訟の結果次第で評価が覆る可能性に期待した。第一審ではイーリング区の訴えが支持され、「監査委員会は他の検査機関によるサービスの評価が最低であることを理由に、自動的に全体評価が低くなるようなルールを適用すべきではない。」との判決が下された。

ところが、この判決を不服として上告した監査委員会が第二審で逆転勝訴し、他の検査機関の評価結果を用いること、社会福祉分野で4段階中最低の評価の場合には「普通」以上の全体評価は得られないとするルールのいずれも違法ではないとした。イーリング区は更なる上告はしていないが、同じ内容で法的手段をとることを考えていた他の自治体にとっても打撃となる判決であった。

【英国の概要】

1 英国の基礎情報

国 名	大ブリテンおよび北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域からなる
国土面積	24万1,752km ² (日本の0.65倍)
人 口	5,955万人(2003年) イングランド: 4,985万人(83.7%) スコットランド: 506万人(8.5%) ウェールズ: 294万人(4.9%) 北アイルランド: 170万人(2.9%)
首都	ロンドン
政体	立憲君主制
元首	クイーンエリザベスⅡ世
首相	トニー・ブレア(労働党)
内閣	労働党政権<2005年5月発足、1997年以降連続3期目>
国会	上院(House of Lords)、下院(House of Commons)の二院制

【下院の政党別議席状況】		【上院の政党別議席状況】	
労働党	356	労働党	258
保守党	198	保守党	218
自由民主党	62	自由民主党	78
民主統一党	9	無所属	213
スコットランド民族党	6	大法官	26
シン・フェイン党	5	その他	11
ウェールズ民族党	3	計	804
社会民主労働党	3		
アルスター統一党	1		
その他	3		
計	646		

2005年10月1日現在

2 英国の地方自治体の構造

(1) 地方自治体の構造 …イングランド… (2005年5月現在)

区 分	イングランド		
	ロンドン <一層制>	大都市圏 <一層制>	<二層制> 非大都市圏 <一層制>
地域政府	Greater London Authority (グレーターロンドン) London borough (ロンドン区) (32) City of London Corporation (シティ)		
県機能 市町村機能	London borough (ロンドン区) (32)	district (ディストリクト) (36)	county (県) (34) unitary authority (単一自治体) (46) district (ディストリクト) (238)
より小さい自治体機能		parish (教区) (ごく少数)	parish (教区) (約10,000)

(注) 表中の()内の数字は地方自治体数

(2) 地方自治体の構造 …スコットランド・ウェールズ・北アイルランド… (2005年5月現在)

(区分)	スコットランド <一層制>	ウェールズ <一層制>	北アイルランド <一層制>
地域政府	Scottish Parliament (スコットランド議会)	Welsh Assembly (ウェールズ議会)	Northern Ireland Assembly (北アイルランド議会)
県機能 市町村機能	unitary authority (単一自治体) (29) island council (島嶼議会) (3)	unitary authority (単一自治体) (22)	district (ディストリクト) (26)
より小さい自治体機能	community (コミュニティ) (約1,350)	community (コミュニティ)	

(注) 表中の()内の数字は地方自治体数

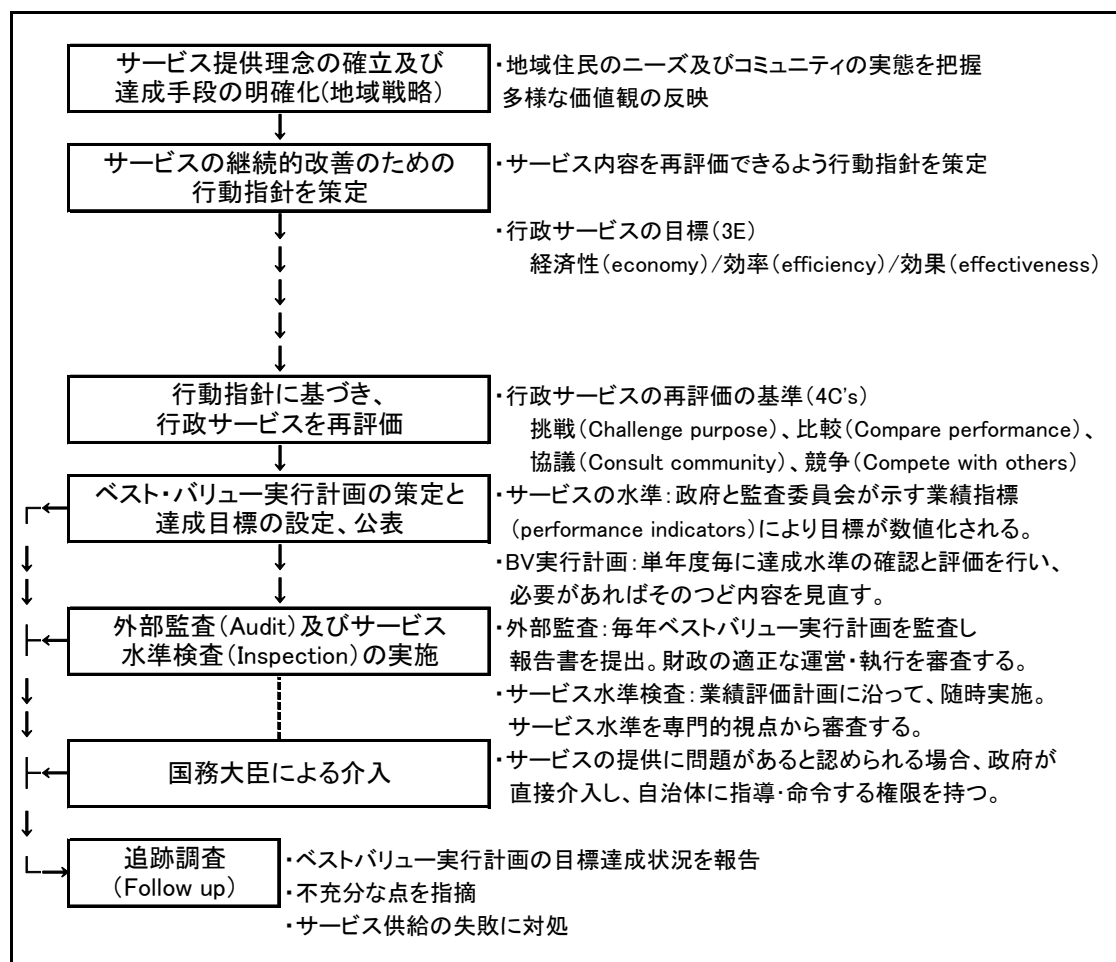
3 ベスト・バリューの枠組みと監査委員会

(1) ベスト・バリューとは

ベスト・バリューとは、バリューフォーマネー（支出に対して得られる価値の最大化）を公共サービスにおいて実現させることを目指し、地方自治体に公共サービスを継続的に改善していくために、公共サービスを提供するに当たっては地域戦略及びベスト・バリュー実行計画の策定に始まり、業務の実施、見直し、外部検査までの一連のサイクルによることを義務付けている。この枠組みは2000年に導入され現在も引き続いて実施されている。

バリューフォーマネーの実現とは経済性(economy サービスに要する資源の投入にかかるコストの最小化)、効率(efficiency 資源投入に対するサービス産出の最大化)及び効果(effectiveness サービス産出から得られる実質的利益の最大化)をバランスよく満たすことである。

(2) ベスト・バリューの枠組み



ア. 地域戦略の策定；目的・理念の確立、達成手段の明確化

ベスト・バリューの対象である自治体等（ベスト・バリュー団体）は、地域住民・民間セクターその他の関係団体などあらゆる利害関係人と十分協議してコミュニティのニーズや実態を把握し、その地域にあった目的・理念を確立するとともに、目標を達成するための手段を明確化し、地域戦略（Community Strategy）を立てる。

イ. サービスの自己評価指針（Review Programme）の策定

ベスト・バリュー団体は、サービス全体を自己評価するための行動指針を策定する。評価を行うにあたっては国から提示される業績指標（performance indicators＝PIs）を活用する。

ウ. 現行サービスの再評価

ベスト・バリュー団体は、（２）で策定した自己評価指針に沿って、4Cs（Challenge, Compare, Consult, Compete）の観点からサービスの現状を徹底的に再評価しなければならない。

- ・ Challenge（サービスの提供にあたり、新たな手法等に挑戦）
- ・ Compare（指標による客観的な業績評価。他の自治体との比較）
- ・ Consult（サービス利用者、納税者、産業界、少数派等あらゆる視点からの協議）
- ・ Compete（民間、ボランティアセクター等の活用を検討）

エ. ベスト・バリュー実行計画（Best Value Performance Plan）の策定と目標設定

ベスト・バリュー団体は、毎年ベスト・バリュー実施計画を作成し、今後の方針、現状の評価、過年度との比較、改善目標、具体的な行動計画（action plan）等を公表しなければならない。この計画は、（２）で述べた見直し指針に則り、また、各自治体の優先事項を踏まえたうえで、各年度の取り組み（進捗度）や計画の変更を公にするものである。

オ. 外部評価

（ア）外部監査（audit）

監査委員会（Audit Commission）により任命された外部監査官は、ベスト・バリュー団体が公表したベスト・バリュー実行計画について法令及び財務面から監査し、その報告書を当該自治体、監査委員会に送付しなければならない。また、監査の結果、国務大臣による指導が必要であると認められる場合、当該報告書は同大臣にも提出される。

（イ）サービス水準検査（inspection）

監査委員会は国務大臣の指示により、ベスト・バリュー団体の業務全般について、サービス水準の現状や将来的な発展性を評価し、その報告書を作成したうえで、当該自治体に送付しなければならない。この検査はサービス水準検査と呼ばれるもので、監査委員会を中心に実施される。

なお、国務大臣による指導が必要であると認められる場合、検査報告書は大臣にも送付される。

カ．計画やサービス供給の失敗に対する介入

ベスト・バリュー団体のサービスに問題があると認められる場合、政府は直接介入し、当該自治体に対し、改善のための指導・命令を行う権限を有する。

(3) 監査委員会(Audit Commission)

監査委員会は1982年に設立された、国の省庁からは組織的・財政的に独立した機関である。イングランドの地方自治体及び住宅管理、保健、犯罪対策、消防を担当する公共機関のサービス検査と（外部）財務監査を行い、また後述するCPAについての実務的な制度運営を担当している（制度の導入、制度の骨子を定めるのは副首相府）。監査委員会の運営は自治体の監査業務による手数料収入が主な収入源である。なお国会及び国の省庁の監査は国家監査事務局（National Audit Office）が、またスコットランドにはスコットランド監査局（Audit Scotland）、北アイルランドには北アイルランド監査事務局（The Northern Ireland Audit Office）がある。ウェールズについては、従来は監査委員会の所管であったが、2005年4月に国家監査事務局と監査委員会のウェールズ部分が統合したウェールズ監査事務局（Wales Audit Office）が設立された。

【業績指標を用いた業績測定の実則】

（1）業績測定の実則

ア．実則の明確化

誰が何のためにどのようにして情報を利用するのかを理解する。業績情報に関心を示し必要としている関係者は自ずと特定されるであろうから、関係者が知りたい情報を簡潔に提供する指標を考案する。

イ．焦点を絞る

業績測定は重点目標やサービス改善を要する分野など、組織の優位事項に絞られるべきであり、日常業務から生み出される情報によるべきである。

ウ．一貫性

組織全体目標と日常業務、内部管理の上での留意点が、それぞれ一貫した基本方針の下、関連していること。業績測定の実則、手法がその方針に沿っていること。

エ．バランス

組織が提供するサービス全体をバランスよく表し、成果及び利用者の視点といった重要な要素が反映される指標を設定するべきである。また指標データの収集に投じられるコストと、得られる情報の価値とのバランスにも注意を払うべきである。

オ．定期的見直し

社会の変化に適応するべく、業績指標は定期的に更新されるべきである。新しい情報を取り入れ、現在の優先項目を正しく反映させつつも、業績の変化を継続的にチェックするためには維持継続する指標も必要であるため、維持する指標と新設する指標を管理するために定期的見直しを行う。

カ．根拠の確かな業績指標

指標そのものが、利用する側にとって、根拠の確かな分かりやすいものであること。提示される情報の信頼性は内外を問わず独立した監査機関により確保されるべきである。指標には入念で細かな定義が不可欠である。また、集められるデータは日常のサービス業務管理上も必要とされるデータであることが望ましい。

（2）業績指標作成上の実則

業績指標を独自に作成するにあたっては以下の2点に注意する必要がある。

ア．どの項目に焦点を絞るか。

業績指標は当然ながら組織にとって重要なサービスに焦点を当てるべきであるが、そのためには組織が何を重点目標としどのように達成しようとしているかを明確にしておく必要がある。業績指標は全体的な組織目標から日常業務に至るまで様々なレベルにおいて設けられることが望ましいが、測定することの必要性からではなく、測定することが容易か

否かで設定することのないように注意しなければならない。

イ. どの局面を測定するか。

サービスの多くの局面について測定できる指標を設けることが必要であるが、ベスト・バリューの概念が誕生した当初からの重要な要素である 3 E、つまり経済性、効率、効果に着目した指標を開発することが一般的である。最近では4つ目のEとして、全ての利用者に対して均等なサービスが提供されているかを考慮する「equality」へ力が注がれている。

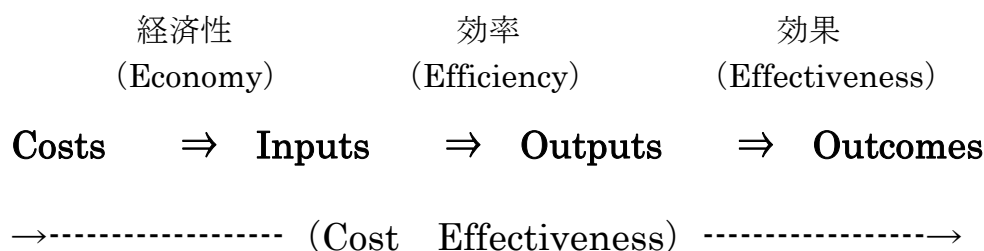
3 E を計る上でのそれぞれの局面については既に他書¹にて紹介済みであるが、最終的な目標はあくまでも Outcomes（成果）であり、いかにして成果を上げるかが重要となる。

(ア) Costs ; 投入資源のために要する費用

(イ) Inputs ; サービスを提供するために投入される資源（人材、施設、物品等）

(ウ) Outputs ; 投入された資源により住民に提供されるサービス

(エ) Outcomes ; 提供されたサービスによりもたらされた実際の成果及び価値



(3) 健全な業績指標の条件

業績指標が効果的かつ有効に機能するためにはいくつかの特徴・条件がある。

ア. 関連性

業績指標そのものが、組織目標、基本計画もしくは特定分野の目標と関連していること、担当している業務と関連していないデータを収集する場合には作業の怠慢を招きがちである。業務内容と関連しており、かつ収集の容易さからではなく必要性から設定された指標であること。全ての利用者の関心に応えることは困難であるが、できる限り指標がその利用者の関心事と関連していること。

イ. 明確な定義

継続的で公平な比較を行うためにも、指標ははっきりと分かりやすく定義されていること。曖昧な定義は誤解を招くばかりではなく、定義の細かすぎる指標も広すぎる指標も収集が困難な上に混乱を招く。また他の指標との重複は避けねばならない。

ウ. 分かりやすいこと

指標の表現そのものが誰にでも分かり易い言葉で記されていること。

¹ 「英国の地方自治」自治体国際化協会第8章参照

エ．比較可能であること

過去の状況や他の組織の業績と比較可能であること。組織の規模や人口等の差異により単純な数字比較ができない場合はパーセンテージで表すことにより比較可能となる。

オ．立証可能であること

正当性が立証できる手法で情報収集、分析がされていること。情報の信頼性が組織内で十分に保障されていること。

カ．費用対効果

情報収集の手間と利用価値の双方を考慮した上で、設定する意義のある指標であること。また、負担を軽減するべく出来る限り既に収集されたデータを利用し、新規の指標を作成する際には測定の負担を出来る限り少ないものにし、時代遅れの指標は破棄すること。

キ．指標の変動の意味が明瞭であること

指標の上昇下降が、業績の改善悪化のいずれを意味するのか明らかであること。

ク．結果の帰属性

指標の結果に組織の担当部門管理職が十分な影響力を持ち、変化をもたらしうること。そうでない場合には指標の収集、分析、業務改善への熱意が損なわれる。

ケ．反応の質

指標が業績の変化の内容を如実に示すものであること。単純にイエス、ノーで答えるような指標は、その後の改善過程に活かしにくい。

コ．不正対策

測定結果をごまかしたり他部門に責任を押し付けたりするような非生産的な行為を防ぐ。

サ．新たなサービス提供手法の開発

指標の存在が、現在と異なる新たなサービス提供手段の導入を拒むものであってはならない。むしろ業績指標は新たな手法の開発を促すべきである。サービス提供プロセスよりも利用者満足度や成果に焦点を当てた指標により、それが達成される傾向にある。

シ．統計的妥当性

統計的に妥当性を持ち、年次変動で大きくぶれることの無い指標であること。少ない数値に基づくデータはわずかな変化が大きなブレをもたらしがちであり、その場合は妥当な指標であるか再検討する必要がある。

ス．タイムリーであること

妥当な時期、期間に収集されたデータであること。収集された時期が古く、既に時機を逸したデータに基づいて組織が判断を下すことのないように注意する。

セ．重要性の吟味

上の必要な要件の全てを含むような指標は難しいが、指標内容の検討、取捨選択を行うこと。

(4) 業績指標を役立つものにするには

- ア. 指標の数を管理する。指標が多すぎると組織の本当の業績を知ることが逆に難しくなる。情報に埋もれることのないように指標の数を管理する必要がある。
- イ. 何らかの動きに結びつくような指標を作り出す。あった方がいいだろうという程度の指標は視点を紛らわせるだけである。集めた情報が与える効果を念頭に置き指標を設ける。
- ウ. 利用者が求める情報を含む指標に絞って公表する。組織運営上用いられる指標までも全て公表することは焦点を量すことにもなりうる。
- エ. 個別データよりも複数の要素を統合した、関連事項を広く把握できるような指標（例えば死因は度外視して、病死の人数の方が状況を説明しやすい場合など）、もしくは一つであっても当該サービス分野を如実に表す場合もあるので状況とその意義に応じて指標を設定する。
- オ. 組織の内外、住民、政府のニーズの変化に合わせ常に指標の改良に注意を払う。また既に在る指標がサービスの遂行状況を正しく反映していないと気付いた時は、見直し、相応しい指標の導入を心がける。一方、時系列比較の妨げにならぬよう不用意な改定に注意する。
- カ. 地方自治体が目的意識を持って業務改善に取り組めるよう、またサービス水準および目標達成度が明らかになるよう目標値を設ける。目標値の設定に当たっては以下の点を念頭に置く。
 - (ア) 政策上の優先度
 - (イ) 地域社会及び利用者の関心や優先度
 - (ウ) 過去の業績
 - (エ) 組織内の他部門との比較
 - (オ) 優れたサービスを提供している他組織との比較
- キ. 下記の犯しがちな誤り、ありがちな業績指標の失敗例を避ける。
 - (ア) 提供されたサービスや成果よりも、組織の活動及びプロセス自体を計ろうとする指標は情報量ばかり多くて役に立たない。
 - (イ) 長期目標が必要な分野で短期的な達成目標を掲げることは目標を見誤る。
 - (ウ) 成果という概念が抜け落ちた指標。
 - (エ) 財政面の指標ばかりで質についての視点が抜け落ちたものはサービスを歪め、不可欠な分野を蔑ろにする。
 - (オ) 指標が公表され、または指標の結果と職員の個人評価が関わっている場合はデータの不正な操作を引き起こす恐れがある。
 - (カ) 必要性からではなく、あった方が良くだろうという程度で設けられた指標。
 - (キ) 意義よりも測定しやすいか否かで指標を設定する。
 - (ク) どういった人々が当該指標データを必要としているか焦点が定まっていない指標の結果は利用されない。

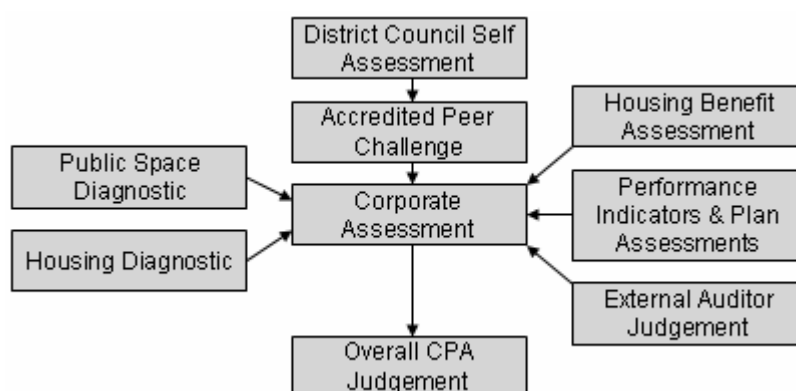
- (ケ) 類似する組織の結果と比較がなされず公正さを欠く恐れがある指標やデータの信憑性が疑わしいような指標。
- (コ) 利用者が何を必要としているかが掴みきれておらず、間違った所に力が注がれている指標。
- (サ) 内的要因、外的要因の変化にも関わらず、同じ指標を使い続け、組織を誤った方向に導く。

【ディストリクト・カウンシルにおける CPA の枠組み】 2003 年～2004 年

1 評価の構成要素

- (1) サービス部門評価
 - ア. 公共空間
 - イ. 住宅
 - ウ. 住宅補助
- (2) コーポレート・アセスメント（自己査定→ピア・チャレンジを経る）
- (3) 指定の業績指標と計画書
- (4) 外部財務監査

（監査委員会ウェブサイトより抜粋）



2 分野別サービス評価の手法

(1) 公共空間

住環境の現状、衛生状態、治安維持についてのパートナーシップ、児童や青少年活動への取り組みについて、各項目をごとに4段階評価を行い、その結果を元に全体評価として4段階にランク付けする。

(2) 住宅

以下の2つの項目を3つに細分し、それぞれの細項目を4段階評価した結果を元に全体評価として4段階にランク付けする。

- ア. カウンシルが保有している公共住宅の状況及び運営管理
- イ. 住宅市場の均衡について（既にカウンシルか市場に売り払われた物件について）

(3) 住宅補助

住宅補助については、現状のサービスと改善能力を元に5段階の評価が行われる。

3 外部監査による評価

財政、内部組織管理、効果的発注及び不正阻止、決算報告書、契約行為の適法性について4段階の評価を行う。

4 CPA 評価

以上を元に CPA 評価として5段階の評価を行う。

コーポレート・アセスメント（39 点満点）、公共空間、住宅、外部監査による評価、業績指標及び戦略についての評価（各 4 点満点）、住宅補助（5 点満点） 合計 60 点満点

5 全 238 ディストリクト・カウンスルの 2004 年の CPA 結果

優秀(excellent)	良好(good)	普通(fair)	弱体(weak)	劣悪(poor)
28	86	86	29	9

2004年 CPA評価一覧表（一層制自治体及びカウンティ・カウンシル）

CPA SCORES BY AUTHORITY

Authority	Overall 2002	Overall 2003	Overall 2004	Council ability to improve	Overall service score	Education	Social care adults	Social care children	Overall social care star rating	Environment	Housing	Benefits	Libraries and leisure	Use of resources
Barking & Dagenham	fair	fair	fair	2	3	3	2	2	*	2	3	3	3	4
Barnet	fair	fair	fair	2	3	3	2	3	**	2	2	3	3	3
Barnsley	good	fair	good	3	3	3	3	2	**	2	3	3	2	4
Bath & N.E Somerset	good	good	good	3	3	3	2	3	**	3	2	3	3	3
Bedfordshire	poor	poor	weak	2	2	3	2	1	-	2	n/a	n/a	3	3
Bexley	excellent	excellent	excellent	4	4	3	4	4	***	3	3	4	2	4
Birmingham*	weak	weak	weak	2	3	4	2	1	-	3	1	4	3	4
Blackburn with Darwen	excellent	excellent	excellent	4	4	4	3	3	***	4	4	3	3	4
Blackpool	fair	fair	good	2	4	4	2	2	*	3	3	4	3	4
Bolton	good	excellent	excellent	4	4	3	3	4	***	3	4	4	2	4
Bournemouth	fair	fair	fair	2	3	4	2	2	*	1	2	4	3	4
Bracknell Forest*	fair	good	good	4	3	3	2	3	*	3	2	3	3	4
Bradford	good	good	good	3	3	2	3	3	**	2	4	4	2	4
Brent	fair	fair	good	3	3	3	3	2	**	2	4	3	3	4
Brighton & Hove*	good	fair	good	3	4	4	2	2	*	3	3	4	2	4
Bristol	weak	fair	fair	2	3	3	2	2	*	3	2	3	1	4
Bromley	weak	weak	good	3	3	3	2	2	*	2	2	3	4	4
Buckinghamshire #	good	good	good	3	3	4	2	2	*	3	n/a	n/a	3	4
Bury	weak	fair	good	2	4	4	3	3	**	3	3	3	4	4
Calderdale	fair	fair	good	2	4	4	3	2	**	3	3	4	2	4
Cambridgeshire	good	good	excellent	4	4	4	2	3	**	4	n/a	n/a	2	4
Camden	excellent	excellent	excellent	4	4	4	3	3	**	3	3	3	3	4
Cheshire	excellent	excellent	excellent	3	4	4	3	3	**	3	n/a	n/a	3	3
City of London	excellent	excellent	excellent	3	4	4	3	4	***	3	2	4	3	4
Cornwall	excellent	excellent	excellent	3	4	4	4	2	**	4	n/a	n/a	3	4
Coventry	poor	poor	fair	2	3	3	3	2	**	2	3	3	2	3
Croydon ¹	good	good	good	4	3	3	3	3	**	2	4	3	2	3
Cumbria*	fair	weak	weak	2	3	4	2	1	-	2	n/a	n/a	3	3
Darlington	good	good	excellent	4	3	3	2	3	**	3	3	4	3	4
Derby	good	good	excellent	3	4	3	3	2	**	4	4	3	3	4
Derbyshire	excellent	excellent	excellent	4	4	4	4	3	***	4	n/a	n/a	3	4
Devon	good	good	good	3	3	3	2	2	*	4	n/a	n/a	2	4

Southwark	weak	fair	good	3	3	3	3	3	3	1	3	4	3	3	3
St Helens	good	good	excellent	4	4	3	3	3	3	4	2	4	2	4	4
Staffordshire	fair	fair	fair	2	3	3	2	2	n/a	3	n/a	n/a	4	4	4
Stockport	good	good	good	3	3	3	3	3	2	4	2	4	3	3	3
Stockton-on-Tees	good	excellent	excellent	4	4	4	3	3	2	3	3	3	3	3	4
Stoke-on-Trent	fair	fair	good	3	3	3	2	2	2	3	3	1	3	4	4
Suffolk	good	good	excellent	4	4	4	2	2	3	3	n/a	n/a	4	4	4
Sunderland	excellent	excellent	excellent	4	4	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
Surrey #	good	good	good	3	3	4	3	3	2	2	n/a	n/a	3	4	4
Sutton*	good	good	good	4	3	3	2	2	2	4	3	3	4	4	4
Swindon	poor	poor	weak	2	2	3	2	1	1	2	2	1	3	3	3
Tameside	good	excellent	excellent	4	3	3	3	2	2	3	2	4	2	4	4
Telford & Wrekin	good	excellent	excellent	4	4	4	3	3	2	3	3	4	4	4	4
Thurrock	fair	weak	fair	2	3	3	3	3	2	2	2	3	2	3	3
Torbay	poor	weak	fair	2	3	3	2	2	2	3	1	4	3	4	4
Tower Hamlets	good	good	good	3	3	3	3	3	3	2	3	4	2	4	4
Trafford	weak	weak	fair	2	3	4	2	2	2	1	2	4	2	3	3
Wakefield	poor	weak	fair	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	4	4
Walsall	poor	poor	fair	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	4	4
Waltham Forest	poor	poor	weak	2	2	2	2	2	2	1	3	3	1	3	3
Wandsworth	excellent	excellent	excellent	4	4	4	3	4	3	3	3	3	3	4	4
Warrington +	good	good	good	3	4	4	3	3	3	2	3	4	2	4	4
Warwickshire	good	good	excellent	3	4	4	2	3	n/a	4	n/a	n/a	3	4	4
West Berkshire	fair	fair	good	2	4	4	3	3	3	2	3	3	2	4	4
West Sussex	excellent	excellent	excellent	3	4	4	3	3	n/a	3	n/a	n/a	3	4	4
Westminster	excellent	excellent	excellent	4	4	3	4	4	3	3	4	3	3	4	4
Wigan	excellent	excellent	excellent	4	4	4	3	3	4	2	4	4	2	4	4
Wiltshire	fair	fair	good	3	3	3	3	2	n/a	3	n/a	n/a	2	4	4
Windsor & Maidenhead	weak	good	good	3	3	4	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Wirral	fair	fair	fair	2	3	3	3	2	2	2	2	4	2	4	4
Wokingham	good	good	good	3	3	4	2	3	2	3	2	3	2	4	4
Wolverhampton	weak	fair	fair	2	3	3	3	2	1	3	1	4	3	4	4
Worcestershire	good	good	excellent	3	4	4	3	3	n/a	4	n/a	n/a	3	4	4
York	good	good	good	3	3	4	3	3	3	2	3	1	2	3	3

* Councils that have been affected by one or more rules

Councils that have been affected by the requirements to have achieved threshold impr

'+' Councils that are held in good because they have not yet achieved the necessary score on a corporate asse

n/a Not applicable. The councils do not provide the servi

¹ this result is subject to review

【参考・引用文献】

- ・ 英国の地方自治（財団法人自治体国際化協会 2003年1月31日）
- ・ 英国におけるベストバリュー – From CCT to Best Value
（自治体国際化協会クレアレポート 206号 2000年6月22日）
- ・ 英国における行政評価制度
（自治体国際化協会クレアレポート 217号 2001年6月29日）
- ・ イギリスの政治行政システム 竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子共著
（ぎょうせい 2002年10月31日）
- ・ 日本の行政評価 山下信一著（第一法規 2002年1月30日）
- ・ 地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化
– 女王陛下の命により、交通・地方政府・地域相が国会に提出
（稲沢克祐 訳 自治体国際化協会 2004年4月30日）

監査委員会文書

- ・ Seeing is Believing(2000年2月)
- ・ On target (2000年6月)
- ・ Aiming to improve (2000年6月)
- ・ Changing gear –Best Value Statement 2001 (2001年9月)
- ・ A picture of performance (2002年12月)
- ・ Strategic Regulation: minimizing the burden, maximising the impact (2003年11月)
- ・ CPA 2005 –the way ahead (2004年1月)
- ・ Strategic Plan 2004-2007 (2004年4月)
- ・ CPA 2005 –the new approach (2004年5月)
- ・ THE COMPREHENSIVE PERFORMANCE ASSESSMENT FRAMEWORK 2004
(2004年7月)
- ・ Reporting the outcomes of CPA Single tier and county councils (2004年11月)
- ・ Comprehensive Performance Assessment Scores and analysis of performance for
single tier and county councils in England 2004 (2004年12月)
- ・ Proposals for comprehensive performance assessment from 2005 (2004年12月)
- ・ Approach to Service inspections (2005年5月)
- ・ Review procedure for scored judgements (2005年5月)
- ・ CPA –the harder test The new framework for comprehensive performance assessment
of single tier and county councils from 2005 to 2008(2005年6月)
- ・ Use of resources (2005年6月)
- ・ Direction of travel statements (2005年6月)
- ・ CPA –the harder test Single tier county council's framework for 2005
- ・ 各自治体のベスト・バリュー検査報告書

以上の文書はすべて監査委員会ウェブサイトから入手可能

<http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/index.asp?page=index.asp&area=hpcpa>

その他の機関の発行文書

- The Government's Policy on inspection of Public Services
(公共サービス改善省 2003 年 7 月)
- The Role of Political Mentors in Local Authorities Recovering from Poor Performance
(副首相府 2004 年 12 月)
- Securing better outcomes: developing a new performance framework
(副首相府 2005 年 3 月)

副首相府ウェブサイト

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/homepage/odpm_home_page.hcsp

- partnership in action (地方自治体協議会 2002 年 1 月)
- Inspection -time well spent? (地方自治体協議会 2005 年 1 月)
- CPA and employee attitudes (改善開発庁 improvement and development agency)
- CPA and employee attitudes
- Efficiency matters (改善開発庁 2005 年 3 月)
- GOVERNMENT ACTION FOLLOWING THE COMPREHENSIVE PERFORMANCE ASSESSMENT(副首相府)の改善開発庁による概要 (2005 年 4 月)

改善開発庁ウェブサイト

<http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1>

- The changing role of Audit Commission inspection of local government
(Joseph Rowntree Foundation 2004 年)
- External inspection of local government (2001 年)
- Comprehensive Performance Assessment And Deprivation
(new policy institute 2004 年 7 月)
- Frontiers of Performance in Local Government (MORI 2001 年)
- Frontiers of Performance in Local Government 2 (MORI 2004 年夏)

地方自治関係誌

- The Management Journal for local authority business
- Local Government Chronicle

【訪問による調査】

本稿の作成にあたって、次の地方自治関係機関、地方自治体を訪問し、調査をさせていただいた。

- ・ Office of Deputy Prime Minister(副首相府) Local Government Quality and Performance Division 2005 年 3 月 1 日
ベスト・バリュー・パフォーマンス・インディケーターについて説明を伺った。

- ・ タンドリッジ・ディストリクト・カウンスル Tandridge District Council
2005 年 3 月 2 日～3 日

ロンドンの南西に隣接するサリー州東部に位置する、人口 80,000 人のディストリクト・カウンスル。経済的に恵まれた地域で、失業率は全労働人口のわずか 1 %にすぎず、半数以上はロンドンほかガトウィックなど近隣の都市部に通勤している。住宅の価格は全国平均の 2 倍。

議会の制度は委員会制度（人口 80,000 人以下の地方自治体のみ、委員会制度による議会運営ができる）で、議会は 42 名の議員からなり、保守党が多数派を占めている。カウンスルの職員数は 270 名。2004 年の CPA 評価は「良好」。

ディストリクトにおける CPA のプロセス、Tandridge District Council における検査の準備及び受け入れについて事務総長他カウンスルの担当部長、職員及び監査委員会の Tandridge District Council 担当の職員にお話を伺ったほか、監査委員会の財務監査担当マネージャーの方から地方自治体の内部・外部監査について説明をしていただいた。

- ・ ブライスベリ・バラ・カウンスル Blyth Vally Borough Council
2005 年 3 月 3 日～4 日

イングランド北東部のノーザンバランドに位置するディストリクト・カウンスル。人口は 81,000 人でノーザンバランドの 6 つのディストリクト・カウンスルの中で最大である。イングランドの全 354 ディストリクト・カウンスルの中で 88 番目の「経済的困窮(Deprived)」地域であり、全国でもっとも困窮している 10%に入る地域の中に人口の 25%が住んでいる。失業率 3.4%は全国平均を上回る。

CPA の評価は「優秀」であり、経済的に困窮した地域にある自治体が「優秀」を獲得している数少ない例として注目を浴びている。

カウンスル事務総長、政策評価委員会議員、財務部長ほかからブライスベリ・カウンスルの取り組みについて説明をしていただいた。

2008 年までに成し遂げたい目標をまとめた 5 カ年計画「コーポレート・プラン」に掲げた 6 つの目標テーマ実現のため、欧州経営品質財団 (The European Foundation for Quality Management; EFQM) による成果達成ツールである EFQM モデルを基に作成した独自の業績目標達成モデルを用いている。CPA において高く評価されたことは中長期ビジョンでの予算計画が作られていることで、明確な 3 年計画に基づいた予算作成ができています。またリスクに備えるなどのために、指定金融機関に 100 万ポンドを備蓄しておく、という黄金律を守

るなど、強固で健全な財政運営は大きな強みである。政策評価委員会の議員、職員 13 名とで構成する政策評価・マネジメント検討会議(Overview and Scrutiny Management Board)を 8 週間ごとに持ち、ベスト・バリュウの理念による業務の検証も行っている。また政策評価委員会は地域に設置されたコミュニティ会議(Community Assemblies)と連携しており、ここからカウンスルの運営についての意見を得られるなど、有意義に機能している。

・トーベイ・カウンスル Torbay Council 2005 年 7 月 13 日
当自治体については本文中に記載。

・シリー島カウンスル Council of the Isles of Scilly 2005 年 7 月 14 日
当自治体については本文中に記載

このほか執筆にあたっては監査委員会の Steve Bandred 事務総長ほか幹部職員の協力、監査委員会への電子メールによる問い合わせ、CPA の全国研究会議への出席により情報を得た。

このレポートはロンドン事務所所長補佐日 野 晃 伸、所長補佐 村山 トモエが当事務所調査員アンドリュー・スティーブンスの協力を得て執筆したものである。執筆に当たっては内貴所長、小山次長の監修を踏まえた。

イングランドの包括的業績評価制度

平成18年 1月31日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会(CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19 階

TEL 03-3591-5482 FAX 03-3591-5346

クレア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ(<http://www.clair.or.jp>)をご覧ください。



Council of Local Authorities for
International Relations