

英国の公共サービスと強制競争入札

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 060 (FEB.26,1993)

1. はじめに
2. 強制競争入札 (CCT) をめぐる英国の制度の動向
3. 強制競争入札 (CCT) をめぐる英国の地方団体の反応
4. ケース・スタディー・ロンドン・ルイシャム区を取材して—
5. まとめ

目 次

1. はじめに	1
2. 強制競争入札（CCT）をめぐる英国の制度の動向	2
(1) CCTの概念の整理	2
(2) CCT導入の背景	4
(3) 法制度の動き	5
3. 強制競争入札（CCT）をめぐる英国の地方団体の反応	13
4. ケース・スタディー・ロンドン・ルイシャム区を取材してー	16
(1) ルイシャム区の概要	16
(2) ルイシャム区のCCTに対する基本姿勢（インタビュー） ..	17
(3) ダイレクティブ	20
5. まとめ	30
(1) サービスの提供主体としての地方団体の気概	30
(2) 政府の強制的な「効率性」攻勢と、地方団体の変化	31
(3) 公共サービスの提供における地方団体の責任について	33
参考文献	34

1. はじめに

1992年5月5日（火）から15日（金）までの約2週間、自治体国際化協会ロンドン事務所の松井真理子（島根県職員）、中川浩一（香川県職員）両所長補佐は、33のロンドン区の一つ、ルイシャム区（London Borough of Lewisham）で研修を受けた。

教育部、レジャー部など、ほとんどすべての部において研修を受けたが、どの部でも「CCT（Compulsory Competitive Tendering＝強制競争入札）」と書かれた分厚いファイルを見かけた。CCTとは、一言で言えば「地方団体の公共サービス分野へ、民間企業の導入に道をひらくための競争入札制度」である。

研修4日目には「ダイレクティーム（DIRECTeam）」の訪問が組まれていた。ダイレクティームとは、上記のCCTにおいて、民間企業の参入に対抗して契約を獲得するための、地方団体内の特別組織である。部長のムシュタク・マリック氏が自ら案内してくれたが、彼は民間から引き抜かれた人であり、他の部とはずいぶん違った角度からの仕事ぶりであった。彼は、日本の企業の品質管理（例えば100%ミスのない製品を作ること）を高く評価しており、日本から多くを学んでいると語った。私たちは、実に精力的な活動に感銘を受け、ダイレクティームを中心にCCTの調査を始めたことにしたのである。

現在、英国の地方団体は、県（County）とディストリクト（District：市町村に相当）の二層制システムを一層制に変えるという、根本的な構造改革を始めとする、さまざまな制度改革の嵐の渦中にいる。CCTもその中の一つであり、英国の地方団体が非常に高い関心を寄せている事柄であるといえる。1992年の間にも、政府からいくつものCCTに関する新しい提案がなされ、本稿を脱稿した1993年1月現在も熱い議論が交わされているところである。

CCTの問題の特殊性は、1980年代から急速に進められてきた「民営化」、そして、1991年7月に政府から発表された「市民憲章（The Citizen's Charter）」にみられるように、「公共サービスの品質の要求」という、国の大いな流れの中に位置付けられることである。「よい品質」と「低成本」を達成するための手段として、政府は地方団体に対し、CCTをますます拡大することを明確にしている。

私たちは、ルイシャムでの研修と調査を通じて、CCTは英国の地方団体の在り方に深く関わる重要な論点を含んでいると感じている。そして、日本の地方団体の関係者の方々に、この状況を知っていただく意義は大きいと考えている。

このため、本稿においては次の3点を目的とした。

- ①英国の地方団体の大きな課題になっている「CCT」の概念を、日本の地方団体関係者にとってわかりやすく整理すること。
- ②英国の地方団体の「現場」の感覚をできる限り忠実に伝え、それを通じて、英国の地方団体が直面している課題を浮き彫りにすること。
- ③これらの調査を通じて、英国の地方団体の今後を、できうる限り予測すること。

本稿は、松井、中川が分担執筆の上、両者を調整して共同作成したものである。多くの日本の地方団体関係者の方々に読んでいただければ幸いである。

2. 強制競争入札（CCT：以下CCTと記述）をめぐる英国の制度の動向

(1) CCTの概念の整理

まずははじめに、本稿を理解していただく前提として、CCTとは何かという基本的な概念について整理しておきたい。

①定義

CCTとはCompulsory Competitive Tendering（強制競争入札）の略称である。

法律・規則で定められた特定の公共サービス（建設・道路工事、ごみ収集、清掃、給食サービスなど）を、地方団体が雇用する職員によって、自ら実施したいと希望する場合は、定められた手続による競争入札を行い、民間部門との競争を経なければ、その権利を獲得できないというもの。

②導入の経緯

地方団体の民間との契約は、CCTが導入される以前から行われており、競争入札の手法は、ことに建築関係を中心に多用されてきた。しかし、英国においては伝統的に、地方団体は「地域における公共サービス提供機関」という考えが強く、団体が自ら行うのが普通であった。1980年前後から、一部の地方団体が被雇用者の公共事業ストに対抗して競争原理を採用し、経費の削減を図ったことが注目を集めたが、それはあくまで団体の任意の判断に任されていた。

しかし、「1980年地方自治体の計画と土地に関する法律（Local Government, Planning and Land Act 1980）」によって初めて導入されたCCTの制度は、特定の公共サービスについて地方団体自身が行う自由を法的に制限し、民間部門の参加に道を開くものであることにおいて全く新しい意味を有している。

以後、「1988年地方自治法（Local Government Act 1988）」によるCCTの範囲の飛躍的な拡大を契機に、新たな立法や規則によって、そのサービスの分野は次々に拡大されてきており、これにどのように対応していくかは、現在の英国の地方団体にとって、非常に大きな関心事となっている。

③日本の類似の制度との比較

[競争入札]

CCTは、次の2点において、日本の地方団体で行われている入札とは大きく異なる。

- ア. 日本では、入札を行うかどうかは、地方自治法・同施行令の範囲内において、各団体の任意の判断に委ねられているが、CCTの場合は強制的である。
- イ. 日本では地方団体は入札の主催者であり、契約の委託者の立場に止まるが、CCTの場合は地方団体が契約の委託者であると同時に、競争の主体であり、受託者ともなりうる（ほとんどの場合が受託者である）。

[民間委託]

行政の効率化、民間活力の導入というCCTの趣旨からみたとき、日本の制度・実態と比較する場合、近年、地方行革の一環として推進されている「民間委託」を想起することがふさわしいと思われる。

この場合、次の3点において両者は異なるであろう。

- ア. 日本では、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会の答申を受けて、閣議決定（1984年12月）及びこれを受けた自治事務次官通達（「地方行革大綱」1985年1月）において、民間委託の推進が「要請」されているが、CCTは、特定のサービスにおいて、民間の参入の機会を、法律によって地方団体に強制していること。
- イ. 日本では、民間委託がふさわしいサービスについて明示されていないが、CCTでは法律・規則によって、民間との競争が必要なサービスを特定していること。
- ウ. 日本では、民間委託に対して、一部に議論はあるものの、全体としては地方団体からの際立った反対はみられないが、英国では、多くの地方団体が、CCTに反対の姿勢を表明していること。

④直営現業部門（DLO／DSO）

DLO／DSOとは、Direct Labour(Service) Organisation の略称であり、上記CCTの対象となっているサービス等について、地方団体自身が直接提供する場合の「直営現業部門」である。

ほとんどの自治体は、今世紀の初め頃から、道路や住宅等の建設や補修維持管理、清掃などをを行うための、継続的な組織を持っていた。これらは、当初「Department of Works」または「Works Department」等と呼ばれていたが、1960年頃から次第に「Direct Labour Organisation(DLO)」と変えられてきた。

現在では、「DSO」または「DLO／DSO」という表現が一般的である。この理由について確かな資料は発見できなかったが、聞き取り調査の結果、次の2点が挙げられるようである。

- ア. DLOは、本来一つの統一的な組織として認識されてきたが、1980年の上記CCTの導入以来、法定のサービスごとに異なる契約に基づいて実施しなければならなくなり、組織もサービスごとに分離する必要が出てきた。こうして分断された小さな現業部門は、それぞれDSOと呼ばれることが多くなった。
- イ. CCTの対象となるサービス自体も、1988年地方自治法の施行以来、スポーツ・レジャー施設の管理など「Labour（労働）」という肉体的労働をイメージするものばかりではなくなってきた。こうしたサービスを提供する現業部門は、DSOと呼ばれる。

本稿で取り上げるルイシャム区のダイレクトチームは、CCTに対応するため組織されたDLO／DSOである。

(2) CCT導入の背景

CCTの導入、また、近年の急激な拡大化傾向を見るとき、次の二つの要素について認識しておく必要があるだろう。

①政府の民営化政策－「経済効率」から導かれるCCT

「民営化（Privatisation）」の概念としては、さまざまなもののが論じられているが、最も一般的な「公企業の資産の売却」はもちろんのこと、「民間人への個別の公共的供給責任の転移」という形態も民営化の一概念として一般に理解されている。この意味で、CCTが民営化の一種として位置付けられることは明白である。

英国において、産業の国有化は、1945年から1951年にかけて、国有化を綱領に掲げる労働党の政府によって大きく進められた（石炭、ガス、鉄鋼など）。その後、国有化問題は、保守・労働の二大政党の政権交替のたびに「政治的フットボール」の対象となってきたが、基本的には国有企业は経済部門で大きな支配力を持ち続けていた。

この流れを根底から変えたのは、サッチャーを党首にした1979年の保守党の選挙綱領と、これに続いて登場したサッチャー政権である。サッチャー前首相は「イギリス病」と呼ばれる深刻な経済の停滞を立て直すため徹底した民営化政策を採り、次々と国有企业の売却を進めた。その基礎には、国有企业は非効率的であり、また、競争原理の導入と拡大こそが経済効率を高める原動力である、という考え方があったものと思われる。

「1980年地方自治体の計画と土地に関する法律（Local Government, Planning and Land Act 1980）」によるCCTの導入が、この流れの中に位置付けられることは疑いのないことである。単に国政レベルに止まらず、英国のGNPの10%弱を占める地方団体も民営化政策と無縁ではありえない。11年間に及ぶサッチャー政権の間に、CCTは拡大され、現メジャー政権もこの流れを継承し、強力に推進しつつある。

②市民憲章（The Citizen's Charter）－「公共サービスの質」から導かれるCCT

1991年7月、現政府は「市民憲章（The Citizen's Charter - Raising the Standard）」という白書を発表した。この白書は、広範に渡る公共サービスの提供において、サービスの受け手である市民がもっと大切にされなければならないとの認識に立ち、1990年代の公共サービスの在り方－市民の立場に立ってサービスの提供を行う－について政府の姿勢を示したものである。

本白書の主なテーマは、次の4つとされる。

ア. 質－公共サービスの質の向上

イ. 選択－サービスの供給者間の競争があれば、質の向上に最善の刺激となる。

ウ. 基準－市民は、サービスの基準は何かについて、また、そのサービスが受け入れ難い時はどうすればいいかについて、知らされなければならない。

エ. 価値－市民はまた納税者でもある。公共サービスは、国が許す税金の範囲内で、それに見合う価値が与えられなければならない。

ここでは、「質の高い公共サービスの提供＝競争」の原理がきわめて明確に示され、CCTは「サービスの質」の観点から導かれる。本白書の「地方団体（Local Authorities）」の章では、標題が「競争（Competition）」となっており、低コスト、高効率をもたらす民間との競争の効用が述べられ、政府はCCTを広い分野に拡大していく意向であることが言明されている。

（3）法制度の動き

次に、CCTをめぐる法律等の動きを見てみよう。

現在までの時点での CCTに関する基本的な法律及び重要な文書は、次の通りである。

- ① 1980年地方自治体の計画と土地に関する法律
(Local Government, Planning and Land Act 1980)
- ② 1988年地方自治法(Local Government Act 1988)
- ③ 1992年地方自治法(Local Government Act 1992)
- ④ 1992年地方自治法等に基づく環境省の協議書(Consultation Paper)
 - 1. 「質のための競争 - 地方のサービス提供における競争」(1991年11月)
(Competing for Quality - Competition in the Provision of Local Services)
 - 2. 「質のための競争 - 地方のサービス提供における競争。強制競争入札のためより明確な枠組み」(1992年6月)
(Competing for Quality - Competition in the Provision of Local Services. A Clearer Framework for Compulsory Competitive Tendering)
 - 3. 「住宅における質のための競争 - 公営住宅管理の提供における競争」
(1992年6月)
(Competing for Quality in Housing - Competition in the Provision of Housing Management)
 - 4. 「強制競争入札の拡大」(1992年11月)
(Extention of Compulsory Competitive Tendering)

以下順を追って、それぞれについて簡単に説明する。

① 1980年地方自治体の計画と土地に関する法律 (Local Government, Planning and Land Act 1980)

[特徴]

- ア. この法律により、CCTが初めて導入された。
- イ. ここでは、CCTに付すべき活動の範囲は、建設・管理関係のみとなっている。

[CCTの範囲]

次に掲げる活動を地方団体が行おうとする場合は、法律等で定められたルールに従った公開の競争を経なければならない。

- a) 25,000ポンド（約500万円）を超える道路関係の業務全般（建設・維持・除雪・街灯の管理等）
(注) 1991年7月、道路関係全般について、金額による制限を撤廃する政府の協議書が出されている。
- b) 50,000ポンド（約1千万円）を超える下水の建設または維持管理
- c) 上記を除くすべての新たな建設の業務
- d) 上記を除くすべての維持管理の業務

[入札プロセスの主なルール]

- ・入札には、少なくとも3つの民間契約希望者を呼ばなければならない。
- ・担当国務大臣 (Secretary of State) の設定する入札プロセスに従わなければならない。
- ・DLOが仕事を行うことを決定するにあたって、地方団体は競争を制限し、歪め、妨げ、またはそのおそれがある態度で行動してはならない。

[会計]

- ・上記の各活動ごとに、別々の会計を作成しなければならない。
- ・DLOが仕事を行う場合、仕事を遂行するために要する経費の5%の収益を上げることが義務付けられる。（民間が落札した場合には、この制約はない）

[報告]

地方団体は、財務に関する情報を含むレポートを翌年度の9月30日までに作成の上、10月31日までに担当国務大臣に提出しなければならない。レポートの項目については、場合により担当国務大臣が定める。

[制裁]

- ・法律等の規定に従わなかった場合は、担当国務大臣の警告の対象となり、特に重要な場合は、担当国務大臣はDLOの活動を全部または一部差し止める権限を有する。
(この制裁は、1988年法(次頁参照)で、新しい制裁に取って代わられた)

② 1988年地方自治法 (Local Government Act 1988)

[特徴]

- ア. この法律により、CCTの対象として多くのサービスが追加された。
- イ. CCTの対象となるサービスを、命令によって拡大する権限を大臣に与えた。

[CCTの範囲]

- a) ごみ収集（家庭・商業用。産業用は含まない）
- b) ビル清掃
- c) 他の清掃（道路清掃・ごみの除去等を含む）
- d) 学校及び福祉施設の給食（車による食事の配達は除く）
- e) その他の給食（地方団体の職員の食事を含む他のすべての形態）
- f) グラウンドの維持管理（すべてのグラウンド、または公園の管理。ただし、研究の目的・特殊な植物の保護の目的を除く）
- g) 自動車の修理及び維持管理（事故による破損の修理及び警察用車両の管理を除く）
- h) スポーツ・レジャー施設のマネジメント（1989年命令による追加）

[入札プロセスの主なルール]

- ・少なくとも1つの地方紙及び1つの業界誌に、入札の実施及び仕事の概要について広告すること。
- ・広告後3か月以上6か月以内に、少なくとも3つの民間契約希望者を招待して入札を行うこと。
- ・地方団体は、競争を制限し、歪め、妨げ、またはそのおそれのある行為（反競争的態度 Anti-competitive Behaviour）をしてはならない。
- ・入札の評価を行う場合、非商業的な点（民間入札者が雇用する者の雇用条件、政治的な関心など）を考慮に入れてはならない。

[会計]

1980年法と基本的に同じ。（前ページ参照）

[報告]

1980年法と基本的に同じ。（前ページ参照）

[制裁]

- a) 担当国務大臣は、法律が遵守されていない疑いがあるときは、書面による通知を出す権限を持つ。
- b) 担当国務大臣が通知に対して回答を得ないとき、または回答に不満なときは、その活動の全部または一部を停止し、または彼の定める条件に従って活動するよう指示することができる。

③ 1992年地方自治法 (Local Government Act 1992)

[特徴]

- ア. CCTの手続き上の不明確な点を明確化したこと。
- イ. CCTの範囲を専門職・技術職といった、ホワイト・カラーの領域に拡大したこと。
- ウ. 上記2点については、担当国務大臣の命令によって具体化されること。このため1993年1月現在では、未だ実施に移っていないこと。

[主たる内容]

- ・専門職・技術職へのCCTの拡大。
- ・入札の過程において、地方団体内部の、契約の委託者側および受託者側としての立場を明確に区分すること。
- ・反競争的態度 (Anti-Competitive Behaviour) について、明確化すること。この中には入札の公示期間、申し込み期間等も含まれる。
- ・入札の詳細について、契約期間中公開すること。

④ 1992年地方自治法等に基づくさまざまな協議書

1992年地方自治法、1988年地方自治法では、担当国務大臣に命令によるCCTの拡大等の権限を与えているが、これが策定されるに先立ち、あらかじめ政府提案についての協議書を作成し、地方団体の意見を聞く機会を設けることが法定されている。

現在、これに基づき、政府環境省 (Department of the Environment) から、以下の主要な協議書が出されている。

協議書1

「質のための競争 - 地方のサービス提供における競争」(1991年11月)
(Competing for Quality - Competition in the Provision of Local Services)

[特徴]

- ・上記1992年地方自治法が法案の段階で、同法を具体化する大臣命令を作成するため、事前に地方団体に協議する目的で、これと抱き合わせの格好で出された。

[主要テーマ]

- ア. CCTの枠組みについて（手続、実施日程、入札評価、反競争的態度など）
- イ. CCTの及ぶ範囲の拡大

協議書2

「質のための競争 - 地方のサービス提供における競争。強制競争入札のためのより明確な枠組み」(1992年6月)
(Competing for Quality - Competition in the Provision of Local Services.
A Clearer Framework for Compulsory Competitive Tendering)

[特徴]

- ・協議書1に対する地方団体等の意見を基に、内容をCCTの枠組みにしづり、より詳細に展開する形で出された。

協議書3

「住宅における質のための競争 - 公営住宅管理の提供における競争」（1992年6月）
(Competing for Quality in Housing - Competition in the Provision of Housing Management)

[特徴]

- ア. CCTの範囲を、新たに公営住宅管理 (Housing Management) に拡大するもの。
(例) 賃借人の認定、賃借人からの相談、補修・改修、売却・抵当権設定、研究など
- イ. 成文化するに先立ち、いくつかの地方団体（実際は6団体）を、CCTパイロット団体として選定することにしたこと。

[主要テーマ]

- ・公営住宅管理 (Housing Management) におけるCCTの拡大に関し、導入の背景、CCTの効果、賃借人の権利との関係、入札のプロセス等全般的に展開

協議書4

「強制競争入札の拡大」（1992年11月）
(Extention of Compulsory Competitive Tendering)

[特徴]

- ・これまでの協議書に対する地方団体等からの反発を受けて、内容をかなり穏やかなものに変更していること。

[主たる変更点]

- ・地方団体は入札の評価に対する一定の自由を与えられ、必ずしも最低価格のものに落札する必要はなくなったこと。
- ・CCTの財務に係る枠組みに関し、1994年4月以降の実施となったこと。
- ・1988年法に基づく、担当国務大臣命令によるCCTの追加は、1995年以前には行わないであろうとしたこと。
- ・CCTの拡大は、地方団体の再編成の日程を考慮に入れて行うこと。

⑤現在の論点（まとめ）

先に概観したように、本稿執筆中の1993年1月現在は、次々に出される協議書を通じて、地方団体と政府との応酬が盛んに行われているところである。この議論について、現在何が問題となっているのか、主要な論点をここでまとめておきたい。

*民間の参加を促進するための仕組みの整備

CCTの主たる目的は、地方団体のサービスを民間と競争させることにある。入札を実施する地方団体は、その時点で自己が獲得する意欲があることが明らかであるから、それにもかかわらず民間に入札に参加する意欲を持たせるためには、彼等に不利にならないような枠組みの確保が必要である。

このため、政府は、前掲の協議書の中で、さまざまな提案を行っている。

ア) 地方団体内での契約の委託者側と受託者側との立場の分離

現在の環境省の協議書では、地方団体内部において、契約の委託者側と受託者側の立場を、分離することが提案されている。特に、DLO/DSOの関係者が、入札過程のさまざまな仕事に関わることを禁止している。

イ) 入札の各過程の最低期間の設定

申し込み期間、入札期間、契約着手期間のそれぞれに最低期間を設定することが提案されている。地方団体が短い期間を設定することによって、民間側が、準備不能で入札に参加できなくなることを防ぐことが目的である。

ウ) 入札の評価の対象となる項目の細分化

地方団体が、民間側の雇用者の雇用条件の悪さなどを理由に排除する例があることから、一度は、商業的に契約に関係があるものだけとされた入札評価項目を、さらに具体化している。

- ・評価に加えてよいもの：障害者の雇用経費、研修経費など
- ・評価に加えないもの：年金の支払い、中枢部門の総経費など

エ) 反競争的態度についてのガイダンス

DLO/DSOに対して一方的に有利に働くような地方団体の行為は「反競争的態度」とされるが、どのようなものがそれにあたるか例示がされている。

- 例)
- ・契約の規模：従来のDLO/DSOの仕事の区分にそのまま従うのではなく、民間の参加が得られやすいような、適当な規模と内容の契約に編成しなければならない。
 - ・入札の過程：あまりに短い期間の設定などは反競争的とみなされる。

*CCTの対象となるサービスの拡大

1992年地方自治法では、従来の肉体労働的サービスから、専門的および技術的サービスに拡大することが明確にされている。これに基づき、現在各種協議書で政府の具体的な提案がなされている。

ア) 専門的・技術的サービス分野への拡大

- a. 住民に直結するサービス (Direct Services to the Public)
 - ・劇場・芸術施設の管理 (既存のレジャー施設管理と同様)
 - ・図書館 (図書の購入、分類、複写など)
 - ・駐車管理 (1991年道路交通法 (Road Traffic Act 1991)に基づき、新たに発生した路上駐車の管理)
- b. 建設関係サービス (Construction Related Services)
 - ・建築 (採算性調査、積算を含む事業設計、事業管理、事業全体に係る建築上の助言)
 - ・工学 (採算性調査、事業設計、事業管理、ビルの点検・管理の計画作成)
 - ・財産管理 (資産管理計画の用意、環境及びエネルギーの管理を含む建物の運営管理、商業用財産の管理、安全サービス)
- c. 地方団体内部関係専門サービス (Corporative Services)
 - ・団体経営 (経営戦略、情報案内、印刷、秘書業務など)
 - ・法律 (組織内の法律アドバイス、弁護、訴訟、不動産譲渡手続きなど)
 - ・財政 (財政計画、内部監査、現金徴収、賃金支払い、投資など)
 - ・人事 (人材獲得計画、雇用者の健康・安全・平等、組織開発など)
 - ・コンピューター (情報システム戦略、ソフト開発、システム操作など)

* 内部取引勘定 (Internal Trading Accounts)

政府は、地方団体のすべての内部関係専門的サービスについて、それがCCTに付されるか否かを問わず、各サービスごとに、新たに内部取引勘定を作成することを要求している。これは、内部関係専門サービスへのCCTの導入が初めてのことであり、それが民間との競争に適していない分野もありうることから、各専門サービスごとの効率性をチェックし、コストを明確にすることを目的としている。

イ) 公共住宅管理への拡大

a. 住宅の割当て・賃貸

入居希望者のとりまとめ、入居希望者リストの管理、倉庫等の賃貸、家賃督促など

b. 入居者の管理

入居者への情報提供、賃貸人組織との交渉、入居者の苦情処理など

c. 家賃・サービス料

家賃・サービス料の設定、家賃不払い者への対処、家賃・サービス料の財務管理

d. 維持・修理

共用部分の清掃と補修、修理計画の作成など

e. その他

* EC指令との競合

1992年7月24日、EC指令（注）「Service Directive 92/50」が出された。これは、指令に列挙されたサービスのうち一定の金額を超えるものについて、入札の対象をEC諸国に拡大することを義務付け、国内の入札者との差別を禁じるものである。

これにより、英国の地方団体は公共サービスの提供の上で、CCTのほかにヨーロッパ規模の入札という新たな束縛を課せられることになった。

これが発効するのは、1993年7月1日で、現在は実施の準備段階であるが、指令の掲げるEC諸国の入札に付すべき最低価格が低いこと、対象サービスがCCTとほとんど重なっており、入札の実施にあたって手続きが一層複雑になること、などの問題点が挙げられている。

（注）ヨーロッパ共同体の法規の一種で、各構成国を名宛人として発せられる。

* サービスの質の問題

入札については、一般にコストの安いことのみがクローズアップされる—そして、それがCCT導入の中心的理由には相違ない—が、「安かろう、悪かろう」にならないような歯止めも必要である。最近の一連の協議書の標題が「質のための競争（Competing for Quality）」であることからもうかがえる。

これについて、協議書1に明記されているように「二段階の封筒（double-envelope）」という方法が政府から提案された。これは、建築のように専門性の高い仕事については、まず第一段階で参加者の「質」に関する入札によってふるいにかけ、次に第二段階の入札によって、最もコストの安いものを選ぶというものである。入札に封筒が使われることからこういう名前がつけられた。

しかし、最近出された協議書4では、「二段階の封筒」はなくなり、入札の評価において地方団体の自由を認め、同時に価格と参加者の質の双方を考慮するように変化している。

3. 強制競争入札（CCT）をめぐる英国の地方団体の反応

CCTは保守党政策であり、労働党政策はこれに反対している。英国の地方団体は日本に比べてはるかに政治的といえるから、地方団体のCCTに対する姿勢も、その団体がどの党政の支配下にあるかによってかなり異なる。

この中で、英国の地方団体を代表する意見とは何かといえば、各団体をつなぐ連合組織の意見を見るのが最も適当といえる。

英国には、地方団体をつなぐ全国組織として、県協議会（Association of County Councils : ACCと呼称。日本でいえば全国知事会及び全国都道府県議会議長会にあたる）、ディストリクト協議会（Association of District Councils : ADCと呼称。日本でいえば全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会を併せたものにあたる）の2大団体がある。両団体とも法律に基づかない任意組織であるが、政府に対する折衝の窓口でもあり、また、ほとんどすべての地方団体が加入しているので、この2団体の意見は英国の地方団体を代表する意見と考えてよい。

CCTに対し、どのような公式見解を持っているか両団体に尋ねたところ、これまでの政府の協議書に対する回答が送られてきた。回答は、双方とも、協議書全般の考え方に関する部分と、個々の部分に関する部分とで構成されている。前者は、基本的な哲学を示しているものといえるから、ここでは、前者について要点を掲載することとする。

「強制」アプローチと地方自治（ACC／ADC）

- ・民間市場との競争が効率的なサービスの提供に効果があることは認めるが、競争に付すかどうかの決定は地方団体の判断に委ねられるべきである。
- ・「強制」は各自治体にとって民主的手続の根幹に関わるものである。CCTのこれまでの経験は、「強制」が必然的に中央政府による管理につながるものであることを示している。
- ・民主的に選ばれたものとして、地方団体はサービスの提供に最終的な責任を持っているが、中央からの命令は、地方団体が地域のニーズに見合った最善の方法をとる妨げになる。これは、健全な地方自治の在り方からみて、不適切である。

経費と手間の増大（ACC／ADC）

- ・3年間のCCTの経験を通して、大多数の地方団体（CCTの導入に賛成したところも含めて）が、CCTの拡大には反対である。特に小規模の団体にあっては、入札は時間と金（それは納税者の金である）の無駄である。
- ・CCTは、実際には地方団体にコストの増大をもたらすであろう。現在提起されている新しい分野に、効率よく専門サービスを提供できる民間の市場がはたしてあるのかどうか、大きな疑問がある。しかし、政府はそのような市場があろうとなかろうと、強制的に入札にかけることとしている。

民間か地方団体内の直営組織か？（A D C）

- ・CCTの枠組みを明確にしようとする政府の多くの提案は、外部の契約者に有利になるように偏向しており、DLO/DSOが契約を獲得するチャンスを減らそうとするものである。多くの地方団体は、政府が地方団体の仕事は本来悪いものであり、いずれ取り除かれるべきものだと考えていることを知っている。
もちろん、非効率的なDLO/DSOを支持するものではないが、ただ民間部門に頼るのではなく、合理的な制限の下で自治体に幅広く競争させるべきだと考える。

地方団体の内部関係分野へのCCTの拡大に対する疑問（A C C）

- ・地方団体の内部関係の仕事は、地域の実情に応じて、地方団体が一体となって強力かつ効果的に進める必要があり、外部から押し付けられたCCT体制によって形づくられるものではない。
- ・「別々の専門的サービス」という概念にみられるように、協議書は、不十分にも、これらのサービス（法律、財政、人事、情報工学など）を独立したものと見ており、相互に関係付けられていることを無視している。
- ・政府のこの分野へのCCTの提案は、地方団体の中心的・戦略的業務を効率的に行うことを脅かすものであり、CCTから除外することを希望する。

高い資質を持つ専門職員の雇用への危機（A C C）

- ・これまで地方団体は、伝統的に広い範囲での専門家の養成所であった。専門職員たちは、地方団体は公共部門という枠組みの中で、専門技能を発揮するよい機会を提供してくれる場と考えており、地方団体の運営は、高資質の職員の存在に支えられてきたのである。
- ・しかし、「価格」によって決まる入札に基づくシステムでは、地方団体内での専門家養成は危機に瀕するであろう。

サービスの「質」の問題（A C C/A D C）*

- ・契約ベースの手続きでは、最初の段階で一定の目標基準を設定し、それを将来の入札者の「質」を評価する基準とする。しかし、そのような目標基準は、実際には役に立っていないと考えている。民間部門であれ、公共部門であれ、専門性の高い仕事は本質的に主観的な判断によっており、経験を含めたさまざまな要素が考慮されるが、これらの要素の数値化は困難である。
- ・従って、提案されている質に関する形式は、競争の結果を駄目なものにしてしまうであろう。最終的には価格で決まるこのようなシステムでは、質の基準は受容できる最低基準でしかなく、最高の基準ではありえないだろうからである。
- ・地方団体の意向に沿う唯一の代替的な方法は、質と価格の適当なバランスについて、地方団体に判断を委ねることである。

*この意見については、前記協議書4にみられるように、ある程度考慮された。

CCT拡大のタイミング（ACC／ADC）*

- ・毎日の仕事の他に、地方団体は、根本的な組織改変の計画と実行を迫られるであろうし（注1）、提案されているCCTの拡大と同時期に、新しい地方税の導入を行わなければならない（注2）。多くの地方団体は、自分たちの組織機構と機能が本質的に変更されるかもしれない、あるいはまもなく廃止されるかもしれない時期に、拘束力をもつ契約を結ぶという馬鹿げたシナリオを批判している。
- ・このような提案は、現在検討されている地方団体の構造改革が終了してからにすべきであるし、現段階ではカウンスル税及びコミュニティ・ケア（注3）の実施が優先的に行われなければならない。

（注1） 1991年4月、環境省から、イングランドにおける地方構造を全面的に見直すことを提案した協議書が出された。これによると、現在大都市圏以外の地域では県（County）とディストリクト（District：日本の市町村に相当）の二層制が採用されているが、1994年4月以降段階的に一層制に変えようとしている。この変更は、ウェールズ、スコットランドでも同様であり、英国の地方団体にとっては、存亡にかかわる重大な問題となっている。

（注2） 1993年4月から、地方税は、現行のコミュニティーチャージ（Community Charge：人頭税と呼ばれている）からカウンスル税（Council Tax）に変更されることになっている。

（注3） 1990年の国民医療保健及びコミュニティ・ケア法（National Health and Community Care Act 1990）により、1993年4月から、施設ケア及び在宅ケアを受けている人々への援助に関する責任が、国から地方団体に移行することになっている。

*この意見については、前記協議書4にみられるように、かなり考慮された。

代替的な提案（ACC／ADC）

- ・本協議書の目的と我々の立場を共に満足させる一つの前向きな方法は、政府のサービスの手法（注）を取り入れ、地方団体自身に、新たに入札に付す計画を立てさせることである。
（注） 政府の協議書によると、政府のサービスの場合は地方団体と異なり、CCTは立法によらず行政的に行われることになっている。これは、「政府は国会に対して責任を負うものであるが、地方自治体は地方の選挙民に対して責任を負うとともに、法律の枠組みの中で活動するものだから」と説明されている。

ECとの関係（ADC）

- ・ADCは、実施に移されれば必ず生じるであろう、EC指令と政府の提案との矛盾を懸念している。前記協議書1は、この点について驚くほど沈黙を守っている。
- ・CCTを拡大する前に、政府は英國の法規がEC指令との関係でどのように適用されるのか、基本的なガイダンスを作成する緊急の必要がある。