

包括的業績評価制度（CPA）による自治体評価

—地方自治体の評価制度の歴史的役割と展開—

木村 成志

I はじめに

英国イングランドでは、2002年から2008年の7年間、地方自治体の業績測定を通じ、組織の全体的な能力を測る包括的業績評価（Comprehensive Performance Assessment: CPA）が実施された。それまでベスト・バリューという制度があり、サービスごとの評価や検査が行なわれ、効果が認められていた。一方で、検査量と内容が地域住民にどう関係するのかについて、課題があった¹。さらに、個別のサービス業績は知ることができるが、組織の総合的な評価や業績を把握するには不十分であるという課題があった²。2001年12月に地方自治を所管していた大臣は、国会に政策報告書『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）』を提出した。このなかで、地域の優先事項に取り組み、行政サービス提供の期待される基準による地方自治体全体を評価する制度の導入方針を示した³。

この制度の開発と運営を担ったのが英国地方自治体監査委員会（Audit Commission）である。地方自治体監査委員会は、評価の目的を「地方自治体が、サービス品質を改善し、効果的なコミュニティ・リーダーシップをとれるようにするため。」と定め⁴、制度運営の中心的役割を担った。翌年には、法的根拠である2003年地方自治法（Local government Act 2003）が整備された⁵。本稿では、この制度の成り立ちから解消までと、フレームワーク変遷の歴史をたどり、イングランドの地方自治体に与えた影響を考察することを目的とする。

1 Audit Commission, *changing gear*, 2001, p. 36.

2 自治体国際化協会『イングランドの包括的業績評価』2006年、2頁。

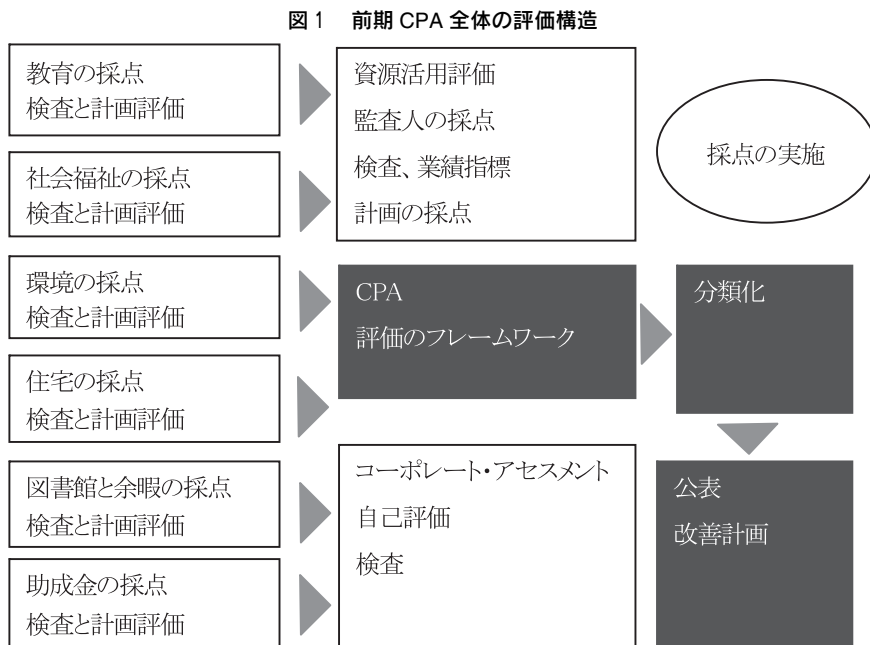
3 Department for Transport, Local Government and the Regions, *Strong Local Leadership -Quality Public Services*, 2001, p. 23.

4 Audit Commission, *The final CPA assessment framework for single tier and county councils*, 2002, p. 2.

5 第99条に「イングランドの地方自治体業績測定による格付け」の条文があり、「地方自治体監査委員会は、イングランドの地方自治体の業績に関連して判明したことを報告書にまとめる。」と明記されている。

II 前期 CPA のフレームワーク

CPAは7年間のうち、前半の3年と後半の4年で異なるフレームワークをもつ。地方自治体に要求される水準も評価項目も異なり単純比較はできない。前半のフレームワークは、コア・サービス評価、資源活用評価とコーポレート・アセスメントという3つ評価から構成され最終的に総合評価となる⁶。地方自治体が提供する教育・社会福祉・住宅・環境・図書館・余暇施設・助成金の重要な6事業を指し、提供状況について調査したものをコア・サービス評価という。資源活用評価とは、監査の評価・検査・業績指標と計画評価を通じて、予算や人員といった資源活用状況について判断するものである。コーポレート・アセスメントとは、自己評価と検査によって自治体の組織能力を評価する。3つの評価はそれぞれ、最低を1とし最高を4として数字で評価される。それぞれの点数が結合され、自治体の包括的な格付けとなる。全体としての構造が、図1に示すとおりである。



出所) Audit Commission, *Final Score*, 2009, p12より筆者作成。

6 *Ibid.*, p6.

1. コア・サービス評価⁷

コア・サービス評価（core service judgment）は、6サービス毎に算出された評価を結合して総合評価となる。教育サービスは教育基準局（Office for Standard in Education）が算出方法を規定し、評価を主導している。社会福祉サービスのスコアは、先行して11月に保健省（Department of Health）が星の数による格付けを行い、結果が再利用される。助成金評価は、助成金不正検査局（Benefit Fraud Inspectorate）が作成した質問項目に対する自治体の回答と自己評価・検査の証拠・業績指標により決定される。住宅・環境・図書館・資源活用⁸の4項目については、地方自治体監査委員会が主導し、ベストバリュー制度で用いる業績指標と検査を主な評価材料とする。

各機関で算出されたスコアは、サービスの重要度に応じて重み付けする。教育と社会福祉サービス（児童と成人サービスのスコアを平均したもの）は4倍、環境と住宅のサービスは2倍される。スコア合計は15から60の範囲となる。二層制のカウンティは12から48である⁹。サービス評価の全体的な構造は、表1の通りである。

コア・サービス評価の枠組み作成にあたって、地方自治体監査委員会は、地方自治体の関係者を始め、さまざまな利害関係者と協議を重ねた。協議では、コア・サービス評価方法についての課題や懸念が多く出された。たとえば、上位二つの格付けを得るには、自治体が教育・社会福祉・財務状態で最低レベルの業績をクリアしていなければならないというルール設定がある。これらの分野で不振となると「ウィーク」以上の評価が得られないため、強い反対があった。また、一サービスの失敗が他のサービスへのやる気を削いでしまうという懸念もあった。しかしこの厳しさにより、自治体が社会的弱者への重要なサービスで主体的役割を果たすと地方自治体監査委員会は主張し、ルール変更はなかった。さらに、図書館と余暇施設への重みづけを増やすべきという主張もあった。他のコア・サービスと同じ水準まで引き上げ、「文化」とすべきだという考えである。文化は、中央と地方がパートナーシップを組んで共有している優先事項実現に、大きな役割を果たす。ところがスコア化の根拠が、検査、利用者満足度、図書館計画評価とあまりにも少ない。乏しい証拠量による採点が、自治体全体評価に過度に影響を与えてはならず、この部分についても変える必要がないと結論づけた。

7 Cf. *ibid.*, pp. 7-9.

8 前期の資源活用枠組みのなかでコア・サービスの一部として評価されている。

9 合計数字が異なるのは、提供するサービスが一層制と二層制の自治体で異なるからである。

表1 コア・サービス評価のスコア決定方法

自治体のコア・サービス評価スコアの決定 2002年		
1 現在の点数		
2 サービス間の重み付け		
	重み付け	
教育	4	
社会福祉サービス（児童・成人平均）	4	
環境	2	
住宅	2	
図書館と余暇	1	
助成金	1	
資源活用	1	
3 スコアの最大最小化（カウンティは空欄）		
	最小	最大
教育	4	16
社会福祉	4	16
環境	2	8
住宅	2（0）	8（0）
補助金	1（0）	4（0）
資源	1	4
図書館と余暇	1	4
合計スコア	15（12）	60（48）
4 合計スコアがから総合評価へ		
	一層制	カウンティ
1 最低	30未満	24未満
2	30～37	24～29
3	38～45	30～36
4 最高	45超	36超
5 総合評価をする前のルール		
ルール1	全体でエクセレントを取得するには、教育、社会福祉と財務状態で3点以上が必要である。	
ルール2	全体でフェア以上を取得するには、教育、社会福祉と財務状態で2点以上が必要である。	
ルール3	全体でエクセレントを取得するには、その他サービスでは2点以上が必要である。	

出所) *Ibid.*, p. 8より筆者作成。

2. コーポレート・アセスメント¹⁰

コーポレート・アセスメントは、自治体の組織能力を判定する評価である。組織としての自治体、サービス全体に自治体はどう取り組んでいるか評価する。また、選挙で争われるような政策を問うのではなく、コミュニティのリーダーシップ、自治体組織としての業績管理、サービス失敗への対応、細かな管理や指導がなくても、自律的・効果的な業務が行なわれる保証を与える。教育監察局や社会福祉検査局（Social Services Inspectorate）といった機関を始め、検査官による改善状況の判断もスコア化する際に考慮される。コーポレート・アセスメントの過程は、高い信用・公正さ・透明性が求められる。評価の根拠となる重要な質問項目（Key lines of enquiry）・判断規準・自己評価・職場内での相互評価・実地訪問・国内共通の水準のすべてが、全イングランドで一貫していることを地方自治体監査委員会は保証しなければならないのである。

コーポレート・アセスメントは、4を最高とする1から4の数字で表される。評価項目は「自治体が達成したいと考えること」・「達成したいことをどのように述べているか」・「達成できていないこと」・「次に行おうと計画していること」の4つの大テーマから構成される。各テーマは、「野心」「強調」「優先事項」「能力」「業績管理」「達成状況」「投資」「学習」「将来計画」の細かい9項目に分類される。9つの小項目もそれぞれが、1から4の点数で評価され、コア・サービス評価と同様に重み付けがされている。重み付けが大きいのは、達成状況が3で、投資が2である。この重みづけに従って各項目を合計すれば、12から48までのスコアとなる。この合計値に基づき、23以下は1、24から31は2、32から39は3、40以上を4と最終スコアが算出される。

コーポレート・アセスメントのフレームワークを作成する際の協議で持ちあがった問題のひとつに、自治体の組織能力評価での「達成状況」には、当初4の重み付けがされていたことが挙げられる。協議の中で、優先事項の改善は、住民にとっても変革を導くものであり、重み付けを最高にすべきだとしていた。しかし、達成の多くが、自治体内部のことであるため、4から3へ重み付けが変更された。同様に、投資とは将来的に改善をもたらすものであることから、投資の重み付けを1から2へ上げることとなった¹¹。表2は、自治体の能力について全体の採点をする際の基礎についてまとめたものである。

10 Cf. *Ibid.*, pp. 10-11.

11 *Ibid.*, p. 10.

表2 コーポレート・アセスメントのスコアの算出

自治体のコーポレート・アセスメントの採点		
1 各テーマのスコアは1から4で、1が最低で4が最高		
2 テーマ館の重み付け		
自治体が達成すべきこと	重み付け	
a 野心	1	
b 強調	1	
c 優先事項	1	
自治体が達成したいことへの取り組み方法		
d 能力	1	
e 業績管理	1	
自治体が達成していないこと		
f 達成された改善	3	
g 投資	2	
自治体が次に計画していること		
h 学習	1	
i 将来計画	1	
3 テーマの最大と最小化		
	最小	最大
野心	1	4
強調	1	4
優先事項	1	4
能力	1	4
業績管理	1	4
達成された改善	3	12
投資	2	8
学習	1	4
将来計画	1	4
合計	12	48
4 合計スコアがから総合評価へ		
1 最低	24未満	
2	24から31	
3	32から39	
4 最高	40から48	

出所) *Ibid.*, p. 11より筆者作成。

3. 総合評価の決定¹²

総合評価の算出は、コア・サービス評価の個別スコアが制約となる。エクセレントの取得には、教育、社会福祉と資源活用評価を構成する項目の一つである財務状態の評価で3以上、その他サービスでは2以上が必要である。フェア以上の取得には、教育、社会福祉と財務状態で2以上が必要である。CPA 最終的なスコアの算出は、コア・サービスの業績とコーポレート・アセスメントのスコアの組み合わせ、表3を用いて決定される。全体の評価は、優秀なものから「エクセレント」・「グッド」・「フェア」・「ウィーク」・「プア」という順で5段階に分類される。

表3 総合評価のしくみ

	コア・サービスの評価				
	1	2	3	4	
組織能力	1	プア	プア	ウィーク	適用なし
	2	プア	ウィーク	フェア	グッド
	3	ウィーク	フェア	グッド	エクセレント
	4	適用なし	グッド	エクセレント	エクセレント

出所) *Ibid.*, p. 12より筆者作成。

地方自治体監査委員会は、分類と採点方法について、この方法が地方自治体を全体的に評価する唯一の方法であると強く主張している。評価は4段階でなく、5段階を採用している。これは5段階の方が地方自治体にとって、CPAを通じた進歩の状況が把握でき、外部の規制機関に対してよりよい基礎資料が提供されるためである。分類に言葉を使うことに、懸念があることは地方自治体監査委員会も認識している。しかし、これらの言葉によってCPAがはっきりとした報告となると地方自治体監査委員会は主張している。の主張を通すだけでなく、協議で持ちあがった数多くの意見を取り入れている。全体評価の仕組みには、原案からの修正に応じ、ウィークやプアとなる部分を減らし、グッドとエクセレントを多く取れるように配慮している。業績管理のスコア伸長だけで全体評価が2階級上昇する可能性を排除した。コア・サービスがプアで、コーポレート・アセスメントが高い採点をされた場合に、全体評価でプアを取らないように配慮をしている。

¹² Cf. *ibid.*, pp. 12-13.

地方自治体監査委員会は、フレームワークで残した課題についての言及をしている¹³。CPAの結果は暫定的であり、そこから得られる根拠だけで、当該自治体の欠如している部分と、コア・サービスやコーポレート・アセスメントの間には、強い相関関係を見出すことはできないと主張している。CPAが検査スコアと政府の計画評価を基礎として実施されているためである。サービスと組織能力の評価は、地域の状況、業績指標や自治体の欠如している部分とはほとんど関係はない。結果をみて不足しているところが多いとしても、スコアを調整することはない。CPAは自治体が達成可能な範囲で成功し、不足しているところが大きくても、エクセレントと格付けされるケースはあるとしている。

表4 2002年から2004年の評価の推移

	評価	2002年	2003年	2004年
総合評価	エクセレント	22	26	42
	グッド	54	56	60
	フェア	39	40	32
	ウィーク	24	18	15
	プア	11	10	1
コーポレート・アセスメント	4	20	22	28
	3	69	68	68
	2	48	47	53
	1	13	13	1
コア・サービス評価	4	22	29	54
	3	85	88	83
	2	38	32	12
	1	5	12	1

出所) Audit Commission, Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England, 2002, pp. 12-17.

Audit Commission, Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England, 2003, pp. 13-18.

Audit Commission, Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England, 2004, pp. 16-21より筆者作成。

しかしながら、自治体の不足している部分と地域住民へのアウトカムの関係は複雑である。CPAの第一段階は、その不足を理解し立ち向かう決意を促している。自治体が地域住民へ改善されたサービスを提供し、外部からの制約と中央政府によって適切にサポート

13 *Ibid.*, pp. 14-15.

されれば、CPAは成功すると地方自治体監査委員会は考えている。

前期のCPAは、3年間で表4にあるような結果で推移した。2002年ほどの格付けにも偏りなく評価があったものが、2004年には、評価を向上させ上位のランクに属する自治体が多くなっている。各評価でも最低ランクとなる自治体が1つだけとなり、大きな改善を遂げたCPAは2005年から新しい枠組みに挑戦することになる。

Ⅲ 後期 CPA のフレームワーク

導入されてから3年間のサイクルを経て、地方自治体監査委員会は、戦略計画原則（Strategic Regulation）に沿って、前期の手法を見直し2005年から2008年度までの新しいCPAのフレームワークを策定した。この改革の背景には、CPAに関連して検査をうける地方自治体の負担、言語表記による5段階総合評価への誤解、地域のニーズと中央政府の優先事項の齟齬が挙げられる¹⁴。

3年間で地方自治体のサービスは目覚ましく改善を遂げ、CPAは最大の貢献者の一つとして認められた。新しい枠組みは、「CPA—ハーダー・テスト」というタイトルが付けられた。従来の枠組みを基礎として、よりサービス利用者とVFM（Value for Money）を重視し、高いスコアの獲得の難易度が上昇した。一方で、自治体への検査負担緩和にもかなりの配慮がある。また、CPAで優秀な業績をあげた自治体は、検査と規制が緩和される。

新しい評価の目的は、三つある。改善が必要な優先事項を実現するための契機と強化維持への支援、よりサポートや改善が必要かどうかの判断と警鐘を鳴らす役割、地方自治体監査委員会が、毎年の監査と検査の業務で正しく対象を捉えられるよう計画に情報を供給することである。評価の全体構造は図2の通りである。

1. サービス評価¹⁵

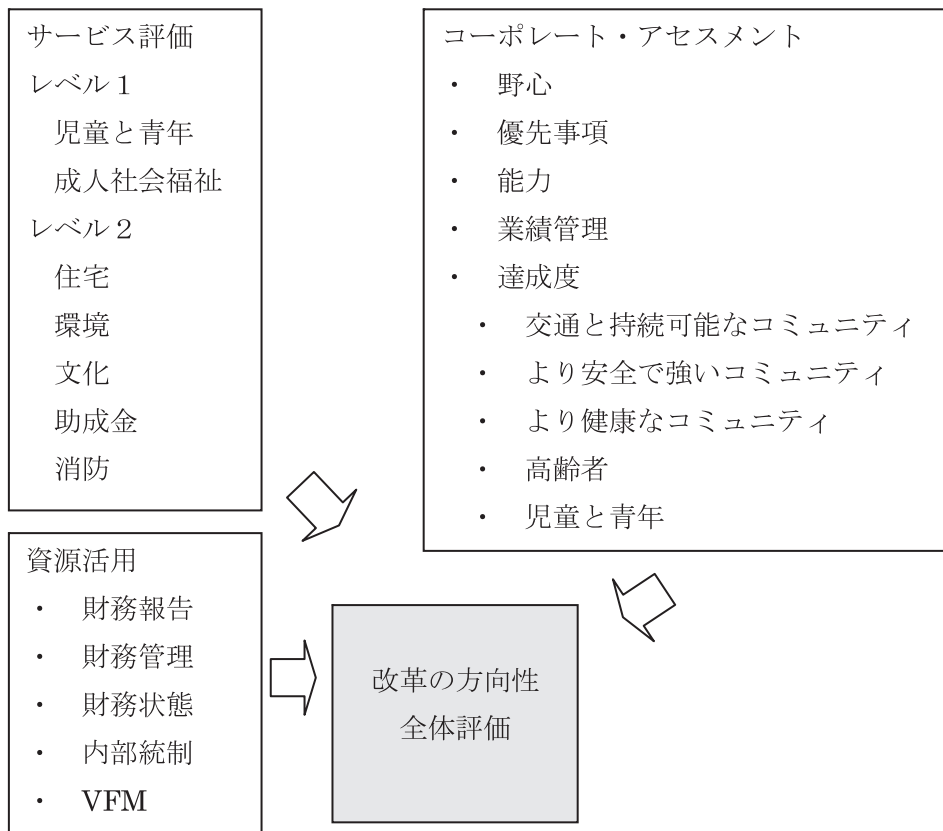
コア・サービス評価は、サービス評価（service assessments）となった。サービス評価では、自治体の6つのサービス分野の業績を調査する。6つのサービスとは、児童青年・

14 石原俊彦・稲澤克祐編著『自治体職員がみたイギリス』関西学院大学出版会、平成20年、58-59頁。

15 Cf. Audit Commission, *CPA—the harder test explained*, November 2005, pp. 13-15.

成人社会福祉・環境・住宅・文化・助成金である。これらの評価は、毎年すべての自治体で実施され、入手可能なサービス業績情報をもとにスコア化を行う。成人社会福祉は社会福祉調査委員会（Commission for Social Care Inspection）が担い、児童サービスは教育監査局が担い、助成金は助成金不正調査局が担う。新たに消防と救急の評価が、2006年から16のカウンティで導入されることになった。CPA以外の検査によって、毎年のサービス評価のスコア判断材料が提供されるため、2005年から3年間かけて、CPA向けの検査に基づくサービス評価の割合を縮小させることになった。

図2 後期 CPA の全体構造



出所) Audit Commission, *CPA – the harder test explained*, November 2005, p. 5より筆者作成。

後期から変更される枠組みが数点ある。サービス評価は、以前と比べて3分の1の項目を削減した。「教育」と「児童福祉サービス」を統合し、「児童・青年サービス」の評価項目を新たに設定した。「成人社会福祉サービス」が新たに項目設定されている。CPAフ

レームワーク全体で他のサービスよりも重要度が高いため、これら2サービスは「レベル1」のサービスに区分された。「図書館とレジャー」の項目がなくなり、「文化」が新たに設定されている。

住宅・環境・文化のスコア化根拠は、自治体が立案した計画の中央政府による評価と地方自治体監査委員会による検査である。これらは統合されることはないが、地方自治体への負担を考慮して、業績指標に基づいて行なわれる割合が増やしていく。地方自治体監査委員会の各業績情報を計算方法が変更され、地方自治体にとってスコア予想が簡易になり、改善がスコアに反映されることが保証されるようになった。

実務上の観点から制度変更について、地方自治体監査委員会は次のようにまとめている。サービス評価の全体スコアは、業績情報スコアと検査スコアを結合し決定される。検査スコアは各検査に重みづけをし、すべての検査を統合する。前期の枠組みでは、業績情報は各指標が基準に対して高いか低いかの2段階の設定であった。新しい枠組みでは、業績情報の点数は、自治体の実際の業績が指標に対して、上か、下か、その間なのか3段階に区分に変更された。全体スコアを算出するためのサービス項目の重み付けは、レベル1と2の2つに分類された。すべてのスコアは4を最高とする1から4の範囲で、表6のように決定される。

表6 業績指標情報スコア化の方法（住宅・環境・文化）

スコア	データ項目の割合
4	基準以下や低い方に属する業績指標がない。 35%以上の業績指標が、基準以上か高い方に属している。
3	基準以下や低い方に属する業績指標が15%を超えない。 25%以上の業績指標が、基準以上か高い方に属している。
2	スコア1、3、4にない組み合わせ
1	35%以上の業績指標が基準以下か、低い方に属している。

出所) *Ibid.*, p. 14より筆者作成。

2. コーポレート・アセスメント¹⁶

コーポレート・アセスメントは、地方自治体監査委員会によって3年毎に全自治体で実施される。コミュニティのリーダーシップの役割を重視し、持続可能なコミュニティと交

16 Cf. *ibid.*, pp. 8-10.

通・より安全で強いコミュニティ・より健康なコミュニティ・高齢者・児童と青年の5つの分野にわたって自治体の達成状況を評価する。また、改善されたサービスによって、自治体が住民に対していかにアウトカムを提供しているかも重視している。自治体がコミュニティを理解し、野心と優先事項を形作っているか、自治体が何を達成しているか評価するための根拠を集める。

表7 評価5項目と達成状況の小項目

コーポレート・アセスメントの評価項目
1 野心、2 優先事項、3 能力、4 業績管理
5 達成状況
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域経済、労働と住宅市場をはじめ、持続可能なコミュニティと交通。 ・ より安全で強いコミュニティ 犯罪と犯罪の恐れを削減と、反社会的行動をはじめ、より強いコミュニティを構築するのに自治体が計画すべきこと。 ・ より健康なコミュニティ いかに自治体とパートナーが地域住民の健康を改善しているか。 ・ 高齢者。 ・ 児童と青年 共同地域調査によって評価する。

出所) *Ibid.*, p. 9より筆者作成。

以前の枠組みと変更していないところは次の4点である。第一に、サービス改善を促進する自治体の「エンジン」を重視しているところ。第二に、自治体の自己評価状況について地方自治体監査委員会が地方自治体と対話することを約束しているところ。第三に議員、職員と住民をはじめとした利害関係者とより深い議論をするため、地方自治体を訪問する前に重要な計画とコーポレート・アセスメントを実施するところ。最後に評価する枠組みとして重要な調査項目 (Key Lines of Enquiry : KLOE) を利用しているところである。

以前の枠組みから変更された点は、強調・投資・学習・将来計画の項目がなくなり、9から5まで評価項目が削減された。これまでの枠組みにあった「達成状況」と「投資」への項目が削減されている。また、項目による重み付けもなくなり、各項目が同等の重み付けでコーポレート・アセスメントの総合評価が行なわれるようになった。評価内容について、自治体がコミュニティの多様性やニーズを理解し、注意を払っているか細かく調査し、自治体のリーダーシップとパートナーシップを以前より重視すると地方自治体監査委員会は述べている。

5項目のうち「達成状況」については、地方自治体のサービス業績よりも地域コミュニティをより重視しているため、下部に5項目の細項目を設定している。項目には、中央と地方政府で共有した優先事項もある。評価5項目と、達成状況の5つの小項目を整理する

と表7のようになる。

コーポレート・アセスメントの構造変化に伴い、検査への負担緩和が考慮されている。評価の根拠の収集に、コーポレート・アセスメント独自の検査や調査を設定しない。教育監査局が実施する共同地域調査（Joint Area Reviews）に併設される形態で、コーポレート・アセスメントが実施される。共同地域調査は、地方行政機関とパートナーシップが児童と青年のアウトカム改善に貢献しているかを評価する。評価で判明したことは、コーポレート・アセスメントに直接情報を提供し、評価材料となる。さらに負担緩和策として、コーポレート・アセスメントは、次回は2008年の12月に実施し、3年に1度の実施としている。これらを踏まえ、スコア化のルールが、表8となっている。全体的なコーポレート・アセスメントとテーマは4を最高とする1から4で採点する。

表8 コーポレート・アセスメントスコア化のルール

5項目のスコア	総合スコア
2つ以上の項目で4のスコア 2以下のスコアは0	4
3つ以上の項目で3以上のスコア 1以下のスコアは0	3
3つ以上の項目で2以上のスコア	2
その他の組み合わせ	1

出所) *Ibid.*, p. 10より筆者作成。

3. 資源活用評価¹⁷

資源活用評価では、自治体が財務報告・財務管理・財務状態・内部統制・VFMの良好な管理の5項目が調査される。地方自治体監査委員会が任命した監査人による作業を利用し、すべての自治体で毎年実施される。この評価は監査実務規範（the Code of Audit Practice）の内容と関係しているため、毎年の監査作業から得られる情報を評価に活用し、不要な追加作業や重複を避けている。

評価の方法は、以前の枠組み通り作業は監査人によって行われる。評価項目は財務管理が大半をカバーし、各テーマで格付けされたものが結合後、全体の資源活用評価となる。これが最終的にCPAの採点につながるという点については変更がない。

新しい資源活用評価はより戦略的志向で、財務管理とVFM水準改善を目指している。以前の評価からは、変更点が4つある。第一に、評価水準が以前よりは高く設定されてい

¹⁷ Cf. *ibid.*, pp.11-12.

る。第二に、監査人の判断によってのみ評価され、前期検査の要素であった政府の計画評価と地方自治体の健全性評価指標は廃止となった。第三に、KLOE は以前より達成が難しい基準となった。最後に、VFM の項目が新しく取り入れられ、自治体は業績の自己評価の作成を義務付けられた。評価される5つのテーマの内容は表9の通りである。各項目は、4を最高とする1から4の点数が付けられる。これらの5つの点数は、図表10にあるように1から4の点数で結合される。

表9 資源活用評価と評価内容

項目	評価内容
財務報告	年1回の会計の公表と準備
財務管理	長期的財務計画、予算管理と資産管理
財務状態	支出管理、基金とのバランスをとる。
内部統制	リスク・マネジメント、内部監査、保証、誠実さと適切な行為
VFM	現在の達成状況とVFM管理され改善される方法

出所) *Ibid.*, p. 12より筆者作成。

表10 資源活用評価スコア化のルール

資源活用評価の各項目	全体の採点
2つ以上の項目で4のスコア 2以下のスコアは0	4
3つ以上の項目で3のスコア 1以下のスコアは0	3
3つ以上の項目で2以上	2
その他の組み合わせ	1

出所) *Ibid.*, p. 12より筆者作成。

4. 改革の方向性評価¹⁸

後期から新しく加わったものが、改革の方向性評価 (Direction of travel) である。地方自治体が達成した改善の進捗状況を評価するもので、総合評価と同じく最上位の評価である。評価は前年に監査と検査で発見されたことや、業績指標に基づき毎年更新される。この評価は地方自治体監査委員会の当該自治体の担当マネージャ (Relationship Manager) によって実施される。まず担当マネージャは、対象地方自治体と各サービス検査機関に連絡を取り、改善進捗を評価するために集めた情報の整理を行う。地方自治体は全体評価形成

18 Cf. *ibid.*, pp. 16-17.

に、改善達成の自己評価が義務付けられている。

表11 改善の方向性評価の KLOE

1	自治体がアウトカムを改善した証拠には、どんなものがあるか。
	1.1 優先事項として明確化したサービスの改善は、地域にとっても大事なもののか。
	1.2 コミュニティのアウトカム全般に、自治体はどんな貢献をしているか。
	1.3 全市民へのサービスの質とアクセスを自治体はいかに改善しているか。
	1.4 サービスの質と VFM は改善されているか。
2	改善を持続させる計画の進歩があったか。
	2.1 自治体は確固とした改善計画を有しているか。その他の計画との連携が、SMART ¹⁹ に、詳細に、資源の裏打ちがあって、合意され、広くコミュニケーションをとって実施されているか。
	2.2 改善計画の実行が、いかに良好に実施されているか。主要目的とマイルストーンは達成されているか。
	2.3 自治体は計画を実行する能力があるか。
	2.4 継続的な改善と改善レベル維持を妨げるようなコーポレート・ガバナンスの欠陥や重大な弱点は、全く存在しないか。

出所) Audit Commission, *Direction of Travel Guidance* 2008, 2008, p. 23より筆者作成。

方向性評価は、数字でなく言葉による。良好な評価から順に、「強く改善している。」・「よく改善している。」・「十分に改善している。」・「十分には改善していない。もしくは、改善していない。」の4段階である。改善の方向性評価は机上作業で行い、採点結果は全体評価の前に報告される。スコア化は2つの要素から構成される。一つは自治体の住民向けアウトカム改善、二つは、自治体の将来計画を持続可能にする改善の進捗である。スコア化する際の根拠は、表11の KLOE による分析である。

5. 総合評価のしくみ²⁰

総合評価方法も前期枠組みから変更がある。これまでの「エクセレント」や「グッド」の言葉による表現でなく、4を最高とする0から4の星の数で評価される。総合評価の決定は、表12のようなルールがあり、最終評価にいたる全体評価構造は図2のようになる。レベル1の3つのサービスすべてで3以上取れなければ、4つ星が獲得できない。全体スコア算出にレベル1のスコアがレベル2、コーポレート・アセスメントのスコアよりも優先される。

19 Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timed のことである。

20 Cf. *ibid.*, pp.6-7.

表12 CPA 総合評価に至る各評価の結合ルール

コーポレート アセスメント	レベル 1 児童・青年・社会福祉・資源活用	レベル 2 住宅・環境・文化・助成金	分類
4	すべてが3以上	すべてが2以上	4
4	すべてが2以上	1は1つだけ	3
4	1は1つだけ	1は1つだけ	2
4	その他の組み合わせ		1
3	すべてが3以上	すべてが3以上	4
3	すべてが2以上	すべてが2以上	3
3	すべてが2以上	1は1つだけ	2
3	その他の組み合わせ		1
2	すべてが3以上	すべてが2以上	3
2	すべてが2以上	すべてが2以上	2
2	1は1つだけ	1は1つだけ	1
2	その他の組み合わせ		0
1	すべてが3以上	すべてが2以上	2
1	すべてが2以上	すべてが2以上	1
1	その他の組み合わせ		0

出所) Audit Commission, *CPA – the harder test explained*, 2005, pp. 6-7より筆者作成。

全自治体の改善の方向性評価と総合評価は、ウェブサイトで同時に公表され、各自治体にも詳細な結果が報告される。調査で判明したことは可能な限り公表される。結果は全国紙と9地域の政府出先機関にも伝えられる。地方自治体監査委員会は、各自治体にほかの自治体名は伏せて、他自治体の結果と当該自治体のCPAのスコアを提供する。これにより、全国的、地域的にスコアを比較することを可能にしている。政治家への配慮もあり、地方自治体監査委員会は、地元自治体のスコアを知らせる前に、全イングランドの国会議員と連絡をとる。

IV 新旧枠組みの比較

前期と後期の枠組みの大きな違いは、総合評価での格付表現方法と改革の方向性評価の追加である。下位の各評価では、項目の統廃合と重み付けが廃止された。地方自治体監査委員会では、前期と後期の違いについて、利用者重視の方法論、資源活用評価でVFMを明確に採点、コーポレート・アセスメント検査前の自己評価重視、複数の組織によって影

響を受けるサービスアウトカムの重視、関連機関の年次調査によるサービス評価、サービス評価方法の改定、改革の方向性の評価、業績重視のルールに基づいた格付けとまとめている²¹。

表13 2005年から2008年の評価の推移

	評価	2005年	2006年	2007年	2008年
総合評価	4	37	47	55	62
	3	65	71	68	57
	2	34	25	23	26
	1	9	5	2	4
	0	4	1	1	0
改善の方向性評価	強く改善	8	12	23	35
	よく改善	99	90	88	87
	十分に改善	32	29	29	20
	十分に改善していない	2	1	0	6
	報告なし	9	18	10	2
コーポレート・アセスメント	4	30	31	34	26
	3	69	78	83	80
	2	50	41	33	44
	1	1	0	0	0

出所) Audit Commission, *CPA—the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils 2005*, 2005, pp. 31–36.

Audit Commission, *CPA—the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils 2006*, 2007, pp. 52–57.

Audit Commission, *CPA—the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils 2007*, 2008, pp. 46–51.

Audit Commission, *CPA—the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils 2008*, 2009, pp. 52–64. より筆者作成。

評価構造では、基準が厳しくなり上位格付けの獲得が困難になった。表4と表13にあるように、04年に最上位のエクセレントは42団体あったが、05年の4つ星では37団体となっている。最下位のプアは1団体から、星ゼロが4団体まで増えている。表14のように、改革の方向性の内訳が、「強く」が8、「よく」が99あることを考えれば、業績は実質的に向上しているが、総合評価の最上位スコア獲得条件が厳しくなったといえる。また、2つの総合評価にどのような相関性があるかについては、星の数が多くなるほど、改革の方向性も良好になることが表14からも明らかである。

21 Audit Commission, *Final Score*, 2009, p. 18.

表14 2005年の総合評価の内訳

	強く	よく	十分に	十分でない	測定不可	合計
4つ星	5	32	0	0	0	37
3つ星	3	43	16	0	3	65
2つ星	0	21	12	0	1	34
1つ星	0	3	4	1	1	9
ゼロ	0	0	0	1	0	1
測定不可	0	0	0	0	4	4
合計	8	99	32	2	9	150

出所) Audit Commission, *CPA—the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils 2005*, 2005, pp. 31-36より筆者作成。

V 結論

CPAは、自治体の説明責任の遂行とサービス提供能力改善という目的をわずか7年間で達成した。総合評価で2002年にプアの自治体が11団体、エクセレントの自治体は22団体であった。しかし、後期の枠組みで判定が難化したにも関わらず、2008年には星ゼロの自治体は皆無で、4つ星は62団体、3つ星は57団体とほとんどの自治体が上位にランクされるまでになった。個別サービスでは、環境のスコア向上が目覚ましい。2004年に4点が13団体、3点が53団体、2点が63団体、1点が20団体とどのランクにも分布していたのが、4点が41団体、3点が101団体、2点が7団体、1点はゼロである。世界的な環境意識の高まりも原因として推測できるが、スコアの伸びは大きい。イングランドで地方自治体監査委員会とCPAが、外部から改善を促す触媒となり業績改善をサポートしてきたといえる。

CPAは、すべてのイングランドで統一した基準をもった他者比較と経年比較が可能な制度である。住民が自治体を知るための信頼できるツールで、自治体にとっては脅威である。この比較可能性も業績を向上させた一因である。一方で、自治体の検査負担への不満が少なからず存在する。検査量が多くなればなるほど、その組織やサービスの質は詳細に明らかになる。

CPAのスコアが向上しても、全体として行政への満足度が芳しくないデータもある。全イングランドで自治体に満足をしている割合は、2000年度には64%あった。これが、

2003年度に55%、2006年度には53%まで低下した²²。この落ち込みの原因は多くあるが、客観的な業績評価と全体的な自治体への満足度に相関性はないことが明らかだ。「業績がサービス利用者とのかかわりすべてをカバーするものではない」と地方自治体監査委員会も CPA の弱点を指摘している²³。業績指標がサービス全体をカバーできないのである。業績はサービスの一側面で、行政組織と行政サービスへの満足度を高めるには、サービス過程とアウトカムをできるだけ多くカバーする業績指標が必要である。検査量のバランスを取り、業績指標がカバーできない部分の手当てが必要である。住民にとっては、居住する地方自治体の業績より、身の回りの地域課題解決の方が関心も優先度も高い。よって、CPA は発展的に解消し、2009年 CPA から、地域の優先課題に対し行政機関やパートナーシップが連携し解決しているかを評価する包括的地域評価（Comprehensive Area Assessment）に移行したのである。

参考文献

- Audit Commission, *changing gear*, 2001.
- Audit Commission, *The final CPA assessment framework for single tier and county councils*, 2002.
- Audit Commission, *Final Score*, 2009.
- Audit Commission, *Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England*, 2002.
- Audit Commission, *Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England*, 2003.
- Audit Commission, *Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England*, 2004.
- Audit Commission, *Focusng on citizens, users and diverse communities*, 2008.
- Audit Commission, *CPA – the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils*, 2005.
- Audit Commission, *CPA – the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils*, 2006.
- Audit Commission, *CPA – the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils*, 2007.
- Audit Commission, *CPA – the harder test Comprehensive performance assessment Scores and analysis of performance for single tier and county councils*, 2008.

²² *Ibid*, p. 7.

²³ Audit Commission, *Final score*, 2009, p. 72.

Department for Transport, Local Government and the Regions, *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, 2001.

Local government Act 2003.

石原俊彦・稲澤克祐編著『自治体職員がみたイギリス』関西学院大学出版会、平成20年。

自治体国際化協会『イングランドの包括的業績評価』平成18年。