

5. 制度設計と活用事例

地方自治体による一般廃棄物処理マネジメントにベンチマーキング手法を適用する際の制度設計等の基礎的な知見を得るため、ベンチマーキング手法を活用した行政評価制度を既に導入している国内および海外の自治体に対してヒアリング調査を行い、その導入背景や効果、そして運用上の課題などの把握を行った。国内のヒアリング先は滋賀県および龍ヶ崎市（茨城県）である。また、海外のヒアリング先はWandsworth Borough Council, Greenwich Council, Bexley Council, City of Westminster, Cambridge City Councilの5自治体である。

5.1 国内における事例制度の

滋賀県においては「しがベンチマーク」が2000年（平成12年度）に導入されたが、その取り組みは全国に先駆けるものである。ヒアリングは、同県政策調整部・企画調整課の担当者に対して行った（2007年2月22日）。同ベンチマークは、同県が策定する中期計画の進捗管理のために活用されるツールという位置づけであり、同県がPlan-Do-Check-Action（PDCA）の行政管理のためのマネジメント文化を根付かせるために導入したツールと位置づけられていると確認された。なお、同県においては、PDCAサイクルを支えるもう一つの制度として、施策評価が平成11年より実施されている。しがベンチマークが、県の将来像を行政や県民が共有していくためのツールという位置づけに対して、施策評価は施策・事業のレベル業績成果を、客観的な指標を用いて検証・評価するツールという位置づけである。

しがベンチマークは、平成9年に立ち上げられた庁内の政策プロセス研究会による議論がきっかけとなっている。当時は、全国的に政策評価ブームが広まっていた時期であり、それに刺激された政策調整部の職員が予算をとって、事務局を外部コンサルタントに委託するかたちで勉強会を立ち上げ、3年ほどの時間をかけて滋賀県としての取り組み方針をとりまとめたことである。

「しがベンチマーク」導入によるメリットは、県がめざす地域の将来像を県民と共有して議論を深め、施策立案や実施の際に県民を巻き込むコミュニケーションが可能になって点である。また、庁内においてPDCAサイクルの一層の推進に寄与しているメリットがある。その一方で県民による制度の認知度が極めて低く、また県庁内においても指標値算出を目的とした情報収集のために費やされる労力や時間などに比べて、具体的に目で見えるメリットが限定的であるというある種の不満と不安が存在することが確認された。その要因の1つは、県と県民との距離感がある。すなわち、県民にとってもっとも身近な行政組織は市町村であり、県の施策を直接感じる機会はず少なく、県の存在を感じる機会が限定的であるためである。また、行政施策の成果は、施策の実施という要因のほかに、社会経済的な要因や県以外の主体の活動も影響しており、成果の因果関係ができない場合があるという技術的境界も指摘された。

県の将来像を検討するプロセスにおいて、県と市町村の協働・連携は必要だとの認識をヒアリングをおこなった担当者は示していたが、実際には市町村職員の意識の未成熟さや組織対組織の都合もあり、BMをつかって協働して地域の将来像を描き、目標設定を行うようなプロセスを実現させることは現時点では難しいだろうとのことであった。また、現在のBMには過度な役

割を担わせていたとの認識があるため、現在新たに策定途中である時期中期計画（構想）の策定にあわせて、BMをスリム化（選択と集中）する見込みがある。対象とする指標が中期計画の内容に応じて絞られるということらしい。ただし、まだ中期計画の策定自体がまとまっておらず、どのようなBMにするかという議論は具体的にはじまっていないので、現況のまま制度が残る可能性がある。なお、施策評価（政策評価）は平成16年度を最後に休止中とのこと。これは、BM制度と中期計画の進捗管理と施策評価の3つの取り組みが重複し、成果がみえず非効率であるという認識が庁内に存在するためである。施策評価の実施が復活する見込みは今のところないとのことであった。この事例は、制度間の重複や役割分担を明確にする必要性を示唆しているといえよう。

龍ヶ崎市においても、市政全般の運営指針となる総合計画の進捗動向をモニタリングするために、対外的には明示されていないが、行政評価活動にベンチマーキング手法が導入されている。ヒアリングは、同市企画財務部企画調整課の担当者に対して2007年3月12日におこなった。

同市では、49の施策分野について、施策毎に1～11個の成果指標を設定しており、全指標数は218である。そして、龍ヶ崎市の成果指標について、県南8市町（当初は5市町）との比較可能な形式で公表している点がベンチマーキング手法的側面である。県南8市町との比較は、市の外部評価機関たる機能を担っている総合計画審議会（公募市民委員2名あり）において、指標値を解釈するための比較データが必要であるという意見を踏まえて、指標の中より比較可能な指標を選び出し、それらについて近隣の8市町の指標値と比較して公表しているものである。すなわち、龍ヶ崎市の取り組みは、同市の相対的ポジショニングが分かるように工夫がなされている。

ヒアリングによれば、同手法導入の背景は、民間企業出身の現市長が就任した際（平成10年1月）、行政マネジメントシステムの必要性を強く認識していたことと、市議会議員の中に行政評価システムに関する自主研究会の動きがあったこと、税収の鈍化から計画や事業の優先順位付けや選択の必要性がでてきたこと、第四次総合計画後期基本計画の策定期間であったこと、などがあつた。

同市においては同手法が導入されてから既に9年ほどの時間が経過し、アウトプット志向からアウトカム志向へ職員の意識改革の浸透や施策の絞込みの明確化などの効果が現れてきている。また、制度改善のため、施策評価基準の改定を実施されてきた。すなわち、導入当初は、実績値および目標値を把握している指標のみを毎年A、B、Cの3段階評価を行い、市民満足度などアンケートの必要な指標については、毎年評価せず、5年後に評価することとしていたが、この方法だと実際に評価できる指標が全体の半分以下となり、市民とのコミュニケーションが不十分であるため、評価基準を見直し、全指標を評価対象として施策ごとの達成度を点数化する方式に改められた。ただし、この点数化方式は単純で分かり安いというメリットもあるが、その計算根拠が必ずしも明確ではないことと、および滋賀県のヒアリングにおいても指摘されていたが、施策の実施と成果の間の因果関係が必ずしも明確にならない場合があることに留意が必要である。

なお、滋賀県と同様、龍ヶ崎市においても市民における認知度が低いことや手法による得られた情報をかみならずも十分に活かされておらず、ベンチマーキング手法に基づく指標値の

更新作業が自己目的化してしまう懸念も否定できないとのことであった。多くの情報収集を必要とし、庁内調整や市民とのコミュニケーションに多大な時間と労力の要するベンチマーキング手法の活用の難しさが示唆された。特に、指標値の更新作業には単に情報収集という側面のみならず、指標値公表のための庁内の異なる見解のすり合わせといった作業もあることを、ベンチマーキング手法の設計や導入の際には十分に理解すべき事項であることを示唆している。

5.2 海外における活用把握

海外におけるベンチマーキング手法を活かした行政評価システムの事例を把握するため、Best Value やイギリス・イングランド及びウェールズにおける包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment: CPA) の運用実態について、ロンドン郊外の自治体のほか、ごみコンサルタントや研究者を対象としたヒアリング調査も行った。対象は、Wandsworth Borough Council, Greenwich Council, Bexley Council, City of Westminster, Cambridge City Council の5自治体などであり、具体的なヒアリング日程と先は表5.2.1の通りである。

表5.2.1 ヒアリング先：

自治体名	日程	ヒアリング先
Wandsworth Borough Council (260,380)	2月14日 (午前)	Mr. Roger Appleton, Head of Policy and Strategy and Ms Jane Barnes, Policy Coordinator, Wandsworth Borough Council, London SW18 2PU
Greenwich Council (214,403)	2月14日 (午後)	Mr. Trevor Richardson, Greenwich Council, Peggy Middleton House, 50 Woolwich New Road, Woolwich, London SE18 6HQ
Bexley Council (218,307)	2月15日 (午前)	Ms. Fola Ikpehai, Acting Head of Performance, Corporate Performance Team, Room 328, Bexley Civic Offices Broadway, Bexleyheath Kent DA6 7LB
Westminster City Council (181,286)	2月15日 (午後)	Mr. Nick Lowe, Performance Improvement and Projects Officer, Policy and Communications, Westminster City Council, 18th Floor, City Hall, 64 Victoria Street, London SW1E 6QP
Cambridge City Council (118,466)	2月16日 (午前)	Ms Rebecca Weymouth, Environmental Health and Waste Strategy, Mandela House, 4 Regent Street Cambridge CB2 1BY

(注：自治体名のカッコ内数値は人口(2001年センサス値。ただしケンブリッジ市のデータは2004年時推定値))

5.2.1 ベストバリュー(Best Value)制度

ベストバリュー(Best Value)は、1999年の地方自治体法改正によりイングランドおよびウェールズに導入された制度であり、統一的な指標体系群に基づき各地方自治体の行政パフォーマンスを計測し、それらの自治体間比較を可能とするものである。BVの主なプロセスは3つある。まず、各自治体はBest Value Performance Indicators (BVPIs)と呼ばれる業績指標群を活用しながら組織としての達成目的とそのための戦略と基準を設定し、どのように現在の業績から目標値へどのように達成するのか詳細な年度計画(Best Value Performance Plan (BVPP))を毎

年作成・公表し、その業績結果についてレビューを行い今後5年間の活動方針を明らかにすることとなっている。Best Valueや後述のCPA (Comprehensive Performance Assessment)なる業績評価制度は、自治体が適正な支出のもとでサービスの向上を図るように、保守党政権時代に導入された強制競争入札制度CCT (compulsory competitive tendering)に取って代わるものとして導入された。狭義の「ベンチマーキング」はその分野でのベストプラクティスを同定してそれを目標に行われるが、BVの場合は該当局の第1四分位が到達目標である。これは地域性など各当局のおかれている条件が違うため場合によってはトップを狙うのは妥当でないという認識がベースにあるためと思われる。またミクロに個々のプロセス単位で見るのではなく、トンあたり処理費用やリサイクル率などマクロな指標で評価する制度になっている。

指標値の結果は、印刷物やウェブを通じて広く行われている。具体的には、中央政府のDepartment for Communities and Local GovernmentとAudit Commission が管轄するBVPIのウェブサイトは、検索する自治体名や公共サービス（分野）名を指定すると、該当するBVPIsの数値を閲覧したり、自治体間の数値が比較ができるようになっている (<http://www.bvpi.gov.uk/>)。

廃棄物分野でのBVPIには収集/処理総量、リサイクル量、コンポスト化量、埋立量、収集経費、処理経費、以上各々の住民1人あたりの値、リサイクル率、トンあたりコスト、各々の値の増減率などがあるが、それに加えてBV User Satisfaction Survey として3年に1度以下4項目に関して市民の満足度の調査も行われている。

- **BV89: % of people satisfied with cleanliness standards in their area**
- **BV90a: % of people satisfied with Household Waste Collection**
- **BV90b: % of people satisfied with Recycling Facilities**
- **BV90c: % of people satisfied with Civic Amenity Sites**

市民の満足度をモニタリングしていくことは、形式的であるか否かは別として、大きな政策課題となっていることが伺える。NPMの先進国といわれるイギリスにおいてこのような取り組みが進展している事実を考えると、我が国においてBV的な制度を立ち上げる際には、市民満足度を把握する取り組みを積極的に検討する価値があるといえるだろう。

なお、ベストバリュー制度全般の意義は、昨年10月に公表された”The Long-term Evaluation of the Best Value Regime Final Report “(Department for Communities and Local Government, October, 2006)において、その制度の導入効果が積極的に評価されている。その一方で、今回ヒアリングをおこなったWandsworthやWestminsterは、BV制度の導入以前から業績指標などを活用した行政マネジメント体制が浸透していた先進的自治体であるが、これらの自治体の職員はこの制度が持つゲーム性の側面を指摘し、BV制度の効用をそれほど高く認めていなかった。すなわち、BVにおいてよい評価を得るためには、その評価手続きのルールにのっとって対応すれば、行政サービスを大幅に改善しなくても良い評価を得ることはできるということである。言い換えると、BVなどの外部評価制度が威力を発揮する可能性のある自治体は、必ずしも優れた行政サービスやマネジメント体制を実現していない自治体ということだろう。

ベストバリュースタディ制度は、今後手続きが簡素化される予定であり、今後もその改編の背景や動向を押さえていく必要がある。

5.2.2 CPA / CAA 制度

CPAは中央政府が設定した統一的な枠組みに基づき、監査委員会（Audit Commission）が地方自治体の業績評価を行うものであり、現行制度下では、各自治体は主として2つの総合評価を受けている。1つの総合評価は行政サービス水準全般に対して、星なし（ゼロ）から4つ星の星印で評価が与えられている（4つ星が最高評価）。またもう1つの総合評価は、行政サービスの改善傾向にかかわるものである。CPA制度においては、ベンチマーキング手法の先駆的な事例であるベストバリュースタディに基づく指標値の経年変化（業績改善（悪化）動向）などが重要な判断材料となっており、各自治体の財務状況や職員へのヒアリング結果などと併せて評価のための重要な情報源となっている。ヒアリングより判明したことは、CPA制度の導入は、その制度導入以前から行政マネジメントを実践している自治体に対してそれほど大きなインパクトをもたらさなかった反面（Wandsworth Borough CouncilやBexley Council）、必ずしも過去に優れた行政業績を上げていなかった自治体に対して、行政職員の意識改革などをもたらした功績があることである（Greenwich Council）。すなわち、優れた行政サービスを提供している自治体は、少なくともヒアリングの限りにおいては、中央政府によるCPA制度の導入以前から優れたサービスを提供しており、CPA制度の導入自体は大きな脅威ではなかったのである。

現行CPA制度は、監査手続きに対してコストや労力がかかりすぎているという認識や、個々の行政サービスを改善しても、地域に存在する複雑な問題の解決には必ずしも結びつかないという実態がこれまで多く指摘されてきたため、2008年度より包括的地域評価（Comprehensive Area Assessment : CAA）という制度に移行する予定となっている。同時に、CPAに対する主要な情報提供手段であるベストバリュースタディ制度も大きく変更され、特にこれまで大きな負担となっていたBVPPの作成と公表義務が廃止される予定である（ただし、現在のBVの理念自体は今後も残る）。こうした制度変更の背景には、手間隙をかけて細かく行政評価やモニタリングを行う仕組みが、単に行政サービスのアウトプットレベルの改善に終始する傾向にあり、行政の最終的な目的であるアウトカムの実現（地域における諸問題の解決や改善）に必ずしも結びついてこなかったという教訓が過去の制度運用の結果より関係者各位に共有されてきたためである。また、イギリスにおいてもわが国と同様に、中央政府も地方自治体も、ともに財政事情が逼迫している場合が多く、限られた資源で効果的な業績を上げるため、いわゆる「選択と集中」というアプローチを実践していく必要性がますます高まってきていることも背景にある。

評価のための制度の改善・変遷はまさにラーニングプロセスであると、ヒアリング先のある自治体職員が強調していた。イギリスにおけるCPAおよびベストバリュースタディ制度の変遷は、手間隙が過度にかかる制度は結局のところ持続しないという教訓を示唆しており、廃棄物行政評価のための指標枠組みを検討する際、その点留意することは有益であると判断された。

5.2.3 Beacon 制度

Best Value 制度と機を同じくして導入された、Beacon Schemeというコンテスト方式による優良事例認定・普及制度がある。自治体が行う多種の事業のなかから毎年いくつかのテーマが選ばれ、各々のテーマに関して応募の中から複数、順位付けせずに認定する制度である。Beaconに選定されると他の自治体に対して一定の広報普及活動を行うことが義務となり、そのための予算が中央から配布される。ケンブリッジ市ではそれによりBeacon担当の職員を追加して雇用して対応している。

廃棄物分野が初めてテーマとして選ばれた2000/01年度はBVPI指標に則した基準での選定のように見受けられた(選定理由に「優れた方法によって全国で最も高いリサイクル率を達成した」などの表現が含まれる)。BVが第1四分位という統計値を目標としているのに対して、Beaconは具体的な到達目標としてのベンチマーク事例の設定として位置づけができるであろう。なお、廃棄物分野が2度目にテーマとなった2005/06年度は選定基準にBVを達成するという項目は入っているが、数量化されたアウトプット指標よりも「パートナーシップ」など数値で測りにくいプロセスに顕著な点がある当局が選ばれている。なお、今回ヒアリングに行ったBexley市とCambridge市は廃棄物リサイクルの分野でBeaconAwardを獲得しているが、その主たる効用は経済的な報酬ではなく、職員に対する動機付けや自信の付与、他の自治体との情報交換の機会、住民へのPRなどであると述べていた。

5.2.4 Wastedataflow

Beacon Scheme にみられる重点の置き方の変化もCPAやCAA制度への流れと対応しているように思われる。この流れの中ではBV指標の計測は簡素可される傾向にあるが、廃棄物事業のパフォーマンス指標に関しては、厳密かつ迅速にデータを取ることが求められている背景がある。その背景とは、現在、EU埋立指令(Landfill Directive, 1999/31/EC)の基準達成(生分解性廃棄物の埋立地投入の段階的制限)のために導入された都市廃棄物の埋立権取引制度(Landfill Allowance Trading System: LATS)である。LATSは2003年に成立(2005年4月1日より施行)した廃棄物・汚染物質取引法によって導入された。イギリス中央政府は規制対象となる各自治体や廃棄物処理公団に対して埋立可能上限量を割り当てているが、規制対象団体がこの条件を超えて埋立を行うためには、他の自治体から埋立権を購入するか、1トンあたり250ポンドの罰金が課されることになっている。結果的に、埋立量を削減させるインセンティブが各自治体に対して大きく働いていることがヒアリングより確認された。

この制度の運用のためには自治体を取り扱っている廃棄物の流れを詳細に把握しなければならない。このデータ収集の方法や数値のチェック体制などの詳細に関して環境省(DEFRA - Department for Environment, Food and Rural Affairs)の担当者にヒアリングを行った(Ms Jane Hinton, 2月13日)。環境省ではデータの収集やチェックが行いやすいよう、2005年よりWastedataflowというオンラインシステムを構築して運用している。これにより、従来CIPFA、Audit Commission (BVPI)、環境省などが各々個別に行ってきた調査を統一することで自治体側の事務量を削減でき、また指標項目の定義の周知や数値のチェックの徹底により信頼性の高

いデータが得られるとしている。

5.3 既存制度から示唆された制度設計上の留意点

国内および海外のベンチマーキング手法を活用した既存制度の運用実態に関するヒアリング結果に基づいて、ベンチマーキング制度の設計上の留意点をまとめると、以下の3点となる。

(1) ベンチマーク制度に基づく情報の使用目的と使用者の特定

まず第一に、ベンチマーク制度は、その導入目的や活用方法、生産される指標値や相対的なポジショニング情報などを誰（いかなる権限者）が使用するのかという点が具体的に明確になっていないと、その機能が十分に発揮されない可能性があることが確認された。特に、ベンチマーク手法は経年的な指標値の更新作業を必然的にとまなうため、そのデータ更新に要する庁内などにおける調整労力は相当なものであり、データ更新という作業自体が目的化してしまう危険性が常に存在している。データの更新作業が目的化するということは、情報が生産されたあと単に放置されるということを意味し、まさに資源の非効率的な利用である。ベンチマーキング手法に基づき指標値を算出したあと、それを一体の誰がどのような目的のために活用するのか、その点を事前に明確にしておくことが制度設計の際に極めて重要となると思われる。

(2) ベンチマーク制度に基づく情報交流対象の絞込みとインセンティブの付与

第二に、第一の点と関係する点であるが、ベンチマーキング手法に基づく情報を誰に発信するのかという点を明確にする必要がある。ベンチマーキング手法は行政と市民を繋ぐコミュニケーションツールとして活用されることが期待されているが、その一方で滋賀県や龍ヶ崎市におけるヒアリング結果から、市民の同手法に対する認知度は極めて低く、また関心も低いようである。こうした実態は、ベンチマーキング手法に基づき情報を発信するという単純な発想だけでは不十分であり、市民との双方向の情報交流を実現するためには、なんらかの仕掛けが必要であることを示唆している。すなわち、何らかのインセンティブを付与する仕組みが必要となるであろう（具体的な仕組みの検討は今度の課題である。）ただし、いかなる情報提供手段（ツール）をもってしても、すべての市民が行政の活動や業績に関心をもつわけでもないだろう。したがって、インセンティブの付与は必ずしも容易なことではなく、コミュニケーションツールとして、過大に期待をしてはいけないという逆説的な視点も重要である。要は、廃棄物行政に関して世論を操作するようなことがあってはいけないが、いかなる市民のニーズを把握すべきか、すなわち情報交流すべき市民はどのような市民なのか、別途明らかにする必要があるのである。

(3) 制度の簡素化と持続性の確保

第三に、ベンチマーキング手法に基づく行政マネジメント制度を手間隙のかかるもの

にはいけないということである。ツールたるベンチマーク指標群は、実際に活用されその効果が発現されなければ、運用のために必要となる多大な労力が無駄となるだけである。また、インプットとアウトプット間の因果関係、アウトプットとアウトカムの因果関係はいずれも容易に把握できない場合がある。したがって、どんなに緻密な階層的ベンチマーキング指標群を構築しても、実際にその効果を計測することは難しい場合があることは明らかである。更に、仮にインプットに対する政策効果が幾分なりとも確認できたとしても、投入されている労力やコストに見合う水準に達していなければ組織内外の理解や支持は得られない可能性が高いだけでなく、制度自体が持続しないのである。イギリス・イングランドにおけるBV制度のBVPP作成義務が廃止される予定であることやCPAIにおける監査手続きが簡素化される予定は極めて示唆的である。行政業績に関する情報の監査というプロセスの導入は、ベンチマーキング手法の普及が進んでいない我が国においては当分先の課題であるが、仮にそのような制度を検討する場合には、情報の客観的信頼性の担保という観点と限られた人的・資金的資源の効率的活用という観点のバランスを図ることが重要になると思われる。ただし、行政評価プロセスはラーニングプロセスであると強調していたあるイングランド自治体職員の言葉の通り、行政評価制度はその運用を通じて得られる教訓を通じて変化していくべきである。したがって、制度を簡素化すること自体を当初から目的とすることは不適當であろう。簡素化するレベルは、制度を導入する目的に応じて決まってくると考えるべきである。

(ここまで)