

なぜ指標なのか

—行政評価の実効性の向上のために「比較—改善」サイクルの活用を—

山 田 治 徳*

(早稲田大学大学院公共経営研究科教授)

1. はじめに

わが国の行政改革では、国、地方自治体とも NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）と言われる民間経営手法や市場原理を活用した手法の導入が進んでいる。その中でも中心となっているのが、指標に基づく業績評価などマネジメント手法の行政管理への活用、すなわち政策評価や事務事業評価を始めとする行政評価である。しかし、行政評価の導入については国よりも先行した地方自治体においては、早いところから起算すればその歴史は既に 10 年を経過しているにもかかわらず、多くの自治体では行政評価の導入について、その実績が喧伝されることはあるものの、導入に伴う具体的な成果や効果などが強調されることはあまり多くない。それどころか住民の側からは、過剰な職員厚遇問題や旧態依然としたお役所体質をはじめ行政評価が目論んだはずの変化があまり顕在化していないとする否定的な見方の方が強いように見受けられる。

このような実態に対し、いくつかの自治体などで行政評価のお手伝いをしてきて気がついたことに、現場で実際の評価事務を行う自治体職員の関心が指標の選定や目標値の設定などテクニカルな面に集まりがちであること、そして評価に指標を用いることの意味や設定された指標の特性について意識されることなく指標が用いられていることがある。今般行われている行政評価の特徴は、指標に基づく評価であり、その効果的な活用のためには指標の意義や特性について理解することが不可欠である。そこで本稿では、行政評価における指標に着目し、その意義や問題点などについて整理を行い、そのうえで指標の活用のあり方について、NPM 発祥国の一つであるイギリスの事例を参考に探ることとしたい。

2. 行政評価における指標の意義と問題点

事務事業評価などの行政評価における指標の選定や作成について、自治体職員からの悩みや苦労話を耳にすることが多い。しかし、必ずしも評価に指標は付き物というわけではない。公共事業等の評価に用いられる「費用便益分析」やロジック・モデルを作成する「セオリー評価」など、指標に基づかない評価もある。これに対し、あらかじめ定められた投入 (input)、産出 (output)、成果 (outcome) などの指標に基づいて行われるのが、事務事業評価を始め多くの自治体で行われている行政評価である。わが国自治体における行政評価の導入は着実に進んでおり、2006 年 1 月 1 日現在における総務省の「地方公共団体に

* 1960 年生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業後、中央省庁入省。在職中にジョージタウン大学大学院公共政策学課程修了。その後民間シンクタンク勤務を経て、九州大学法学部助教授、2003 年より現職。専攻：行政学、公共政策学。所属学会：日本行政学会、日本公共政策学会など。主な著書：「政策評価の技法」（日本評論社、2000 年）、「建設国債の政治経済学」（日本評論社、2000 年）など。

における行政評価の取組状況¹⁾によれば、都道府県、政令指定都市では実質全てが既に導入を行っており、中核市、特例市でもおよそ9割が導入している。一方、これを市区町村レベルで見ると、試行段階も含めてもおよそ3割であり、これを町村で見れば2割弱に過ぎない。これらのレベルでは都道府県等に比べれば遅れていることは否めないものの、導入の検討段階にあるところが全体のおよそ半数にも上ること、またこれまで最大の懸案であり喫緊の課題とされてきた市町村合併への対応が少なくとも時期的には一段落したこともあり、市町村段階でも行政評価の導入がこれから本格化してくることは間違いない。

ところがこうした一方で、指標による評価に対する疑問や不信も大きいことも事実である。「すべての行政活動が指標化できるわけではない」、「そもそも適切な指標とは何なのか」、「複雑な状況対応を求められる行政に対し、指標による画一的な評価は不適切ではないか」など、そのために行政評価の導入に逡巡している自治体や、疑問を持ちながら評価作業に当たっている職員は決して少なくない。

指標は、行政の活動や成果を操作化 (operationalize) したものであり、曖昧な要素を含む行政上の概念を具体的な形で提示するものである。行政の意図や結果は操作化され指標となることにより数値による表現が可能になり、住民に対しより明示的な形で示される。指標は行政から住民へのメッセージであり、これを通じて行政と住民の間の対話を可能にする共通言語であり紐帯でもある。しかしながら、行政評価に対する関心の高まりとは裏腹に、指標に対しては単にテクニカルな面ばかりに関心が集まり、その本質的な意義や問題点などについてはあまり意識されることがない。そこで本稿では、まず最初に行政評価における指標の意義と問題点について明らかにしたい。

(1) 指標の意義

「数字を記録しておかないと、はたして現在、自分が勝っているのか負けているのかを知ることさえ難しいだろう。これは球技にもトランプにも当てはまる。そして政府の生産性の場合でも同様である。」(Hatry, 1978, p28)

評価の権威、ハトリの言葉は平易な表現ながら指標の本質を明らかにしている。しかし「勝ち負け」とはいうものの、勝ち負けを知ることによどのような意味があるのだろうか。誰の目からみても勝ち負けなのか、また勝つことがなぜ重要なのか、そして勝ち負けの基準は何なのか。指標の意義について明らかにしよう。

① 情報公開とマーケティング

行政活動は、予算や人員などの資源を投入して行政サービスの産出を行い、その活用を通じて住民生活に具体的な成果がもたらされる一連の流れで形成される。これら一連の過程における投入、産出、成果について、それぞれ指標化が可能である。指標化というと目新しく聞こえるかもしれないが、このうち投入指標については、予算額、人員数など、これまでの行政でも重視されてきたものである。いくら予算を投入したかを表す予算額などはこれまでもその施策や事業に対する政府や行政の姿勢を表すバロメーターとして機能してきた。しかし、「いくら使ったのか」を表す投入指標は、住民ではなく行政、すなわち供給者側の視点に基づくものである。「何ができたのか」を表す産出指標についても同様である。これに対し、「それでどう変わったのか」を表す成果指標は行政活動の結果として住民にもたらされる恩恵であり、これは住民の視点に基づくものである。

¹⁾ 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060407_5.pdf, 2006年4月7日発表。

指標が作成され公開されることにより、行政が何を重視して行政運営を行っていかうとしているか、住民に対し行政の意図と方針が明らかにされる。また指標という形で行政の保有する行政サービスの投入、産出、成果に関する各種情報の公開が行われる。指標は情報公開の手段として機能するのである。しかし指標の公開は単なる情報の開示にとどまらない。自治体は指標の公開を通じて、重点施策やその目標などについて、他自治体との間における積極的な差別化をアピールすることができる。これから人口減少社会において地方分権が進むなか、指標の公開を行うことは、自治体が住民に受動的に選択されるのではなく、自治体の方から積極的に住民から選択されるように行動すること、すなわちマーケティングとしての機能も有している。

また情報公開という面でも指標は、単に住民の「知る権利」を満たすだけでなく、もう一面の重要な意義を有している。これまで行政が供給する行政サービス市場においては、サービスに関する情報は行政が独占し、需要者たる住民はほとんど入手することができなかった。市場とはいいながら、一方的な情報偏在、圧倒的な情報格差が存在し、これでは市場機能の特徴である公平な市場における対等の交渉は成立しえるはずはない。これまで行政は保有する情報を独占することによって、住民に対し有利な立場を確保し続けたのである。これに対し、指標が選定されその値が開示されることにより、それまで行政が独占していた情報が需要者、すなわち住民にも公開されることになる。投入指標として人件費など関連する経費が公開されることで、行政サービスのコスト構造が明らかになる。さらにサービス産出量など産出指標が明らかになることで、生産性など供給構造が明らかになる。こうした供給側の情報を得ることで、住民は行政サービス市場に、対等とは言えないまでもより対等に近い立場で参加できるようになる。こうしたより公平に近い行政サービス市場を創出することで、より適正な価格形成やサービスの品質改善が期待できるのである。

わが国自治体ではNPMの影響から、市場原理の行政運営への活用が進んでいる。しかし、市場原理の活用を標榜しながら、その一方では市場機能の活用には不可欠なはずの情報偏在の解消、すなわち情報公開に消極的な自治体は少なくない。このような状況に関してはあまり認識されていないようであるが、きわめて大きな矛盾と言わざるをえない。情報公開は、行政に対する一部住民の不平、不満に対する単なる「ガス抜き」ではなく、市場がその機能を発揮するためには不可欠な前提条件である。指標の公開にはこうした矛盾を解消する意味もある。

② 説明責任と住民参加

指標の公開には情報公開の意味に加え、議会や住民に対し、行政が自らの責務を明らかにする説明責任（アカウンタビリティ）を果たすための機能もある。各自治体にはそれぞれが目指す地域像、社会像がある。こうした未来像の実現を目指して政策が作られ執行される。しかし、こうした地域像や将来像については、基本構想や基本計画などで明らかにはされているとはいえ、あくまで「あるべき姿」、「理念」であり、それ自体は具体性に乏しい。「安全で住みよい街作り」というが、凶悪犯罪が少ない街なのか、身近な体感治安が良い街なのか、交通事故の少ない街なのかは、明らかにはならない。これに対し、指標を選定することで、それがどのような状態を指すのか、その意図が住民に対し明示的な形で示される。最近の自治体の総合計画、とりわけ基本構想においては、これまでのように単に抽象的、概括的な理念を羅列するのではなく、目指す将来像について具体的な指標を設定し、目標値を公表する例が増えているが、これなどはその一例と言えよう。

ところで指標、とりわけ成果指標の選定に際しては、主権者、受益者、そして納税者である住民の選好

を反映させることが望ましい。群馬県太田市などで行われているように、住民を対象に行政サービスに対する現状の満足度と、それに対する取組みの重要度の調査を行い、その結果を指標の選定に反映させることである。もちろん住民には主権者、受益者、納税者としての立場以外にも、特定分野の利害関係者としての側面もある。そこで指標の選定過程に住民を積極的に関与させることで、手続き的な透明性、民主性を確保しながら、指標の正統性 (legitimacy) を確保するのである。またこうした作業を通じて、行政に対する住民の意識や意見、行政サービスに対する評価や満足度、需要の把握を行うだけでなく、行政の意図を住民に対して説明、対話を行うことで、相互理解の形成と深化を図ることができる。残念ながら太田市のように住民の選好を調査し、これを行政運営に反映させようとする自治体は限られている。成果とは住民にとっての成果であり、指標の選定が住民の選好を反映することなく単に供給者側の論理や都合で行われた場合、成果指標としての正統性はきわめて危ういものになる。

③ 監視・統制, 管理, インセンティブ

指標が数値として公開されることにより、行政活動の「投入—産出—成果」各段階における行政活動の情報が明示的に示される。どのような資源 (予算, 人員など) を投入し、どれだけの行政サービスが供給され、その結果、住民に対し具体的にどのような成果がもたらされたのか、さらにこれらの指標を複合的に用いることで、経済性 (economy), 効率性 (efficiency), 有効性 (effectiveness) の情報も示される。これらの指標を監視 (モニタリング) することで、住民や議会、行政内外の監査機関、NGO/NPO 等による行政に対する公式、非公式の統制 (ガバナンス) が行われる。指標は行政に対する監視、統制のための有効な手段の一つである。

もちろん指標は外部監視のための手段としてだけではなく、行政内部における内部監視、内部管理の手段としても機能する。行政内部の管理者、管理部門は、投入指標、産出指標を監視することで施策や事業の進行管理を行ったり、組織全体における経済性や効率性の状況を把握することができる。計画部門では計画策定に必要な情報収集を行うこともできる。またこうした管理者、管理部門ベースだけではなく、直接に事業を所管する原課や担当する個人ベースでも、事業の進捗状況、浪費や無駄の発生、能率の低下を把握することができる。

各原課、そして個人レベルにおいては、指標はさらなる意味を有する。指標を記録し、これを業務の目的や業績と関連付けることは自己啓発であり、個人と組織の理念の共有化でもある。したがって指標は統制や管理のための手段としてだけではなく、インセンティブとしても機能する。指標値をモニターすることでコストや生産性に対する意識を高め、業務の進行状況や業績を確認し、組織目標や個人目標の実現に向けて行動する。センゲ (Senge,1990) は、自らを変革することで環境の変化に対応する能力を有する組織を「学習する組織 (learning organization)」と名付けたが、指標のこうした機能は学習する組織の構成技術のうち、組織が学ぶためにはまず個人学習が必要であるという「自己啓発 (self mastery)」, 個人と組織の理念に共通性をもたせる「理念の共有 (shared vision)」, 人々が互いに学びあう「チーム学習 (team learning)」とも共通する。

④ 比較

指標のきわめて特徴的な特性として、指標値を比較することにより、自らの過去の業績や他の自治体の業績との間で比較が可能になることがある。たとえばイギリスのブレア政権によって 2000 年度より始められた「ベストバリュー」(Best Value) は、自治体に対し、最も効果的かつ経済的、効率的な手段を用い

て、コストや品質に関する基準を満足するサービスの提供を義務付ける制度であるが、その中で定義される近代的な自治体とは、「ベストとの比較」に耐えうるサービスの供給に努める自治体であり、サービスの質とコストの双方において「継続的な改善」を行う自治体である。

比較には、自らの業績を過去と現在の時系列 (time-series) で比較する場合と、他の自治体との間で横断面 (cross-section) により比較を行う場合がある。ブレア政権の言うところの継続的な改善は時系列比較であり、ベストとの比較は横断面比較である。また比較にはそのための基準が必要であるが、時系列比較では自己の過去の指標値が基準となる。過去の値と比較することにより、現状を把握することが可能になるとともに、値を継続的に観察することにより問題の発生を早い段階で認知することが可能になる。これに対し横断面比較の場合、自己の過去の値ではなく他者の現在値が基準となり、全体の中での相対的な位置づけが示されることになる。

民間企業の場合は最も優れた企業や組織 (ベスト・プラクティス) を基準とすることが普通であり、この手法をベンチマーキング (benchmarking) とよんでいるが、行政の場合の基準はそれほど厳格ではなく、ベスト・プラクティスの他にも他自治体との比較、平均値との比較が用いられることもある。ベスト・プラクティスとの比較によるメリットは、ベストとの差を生じる原因を把握し、改善のための手掛かりを得ることにある。これに対し、他の自治体を基準とする場合、外部指標の類似度など合理的な手法に基づいて基準とする自治体の選定が行われない限り、恣意的に業績の低い自治体が基準とされたり、平均値を基準とする場合には、たとえ自己の業績が低下しても平均値がさらに低下することにより相対的な改善と見做されてしまう問題もある。

比較の意義は、行政が自らの行政サービスの状態について、時系列比較で改善状況を把握したり、横断面比較で相対的位置付けを知り、改善の手掛かりを見つけ出すことだけではない。比較の意味する更なる意義は、住民に対し選別の基準を与えることであり、競争原理の活用による業績の改善である。住民は時系列比較により自治体の業績改善の実績や能力を知り、横断面比較によりその水準を知る。地方分権によって行政の主体は国から自治体に移る。つまり住民にとっての行政は身近にそして小規模になる。ティブー (Tiebout, 1956) による「足による投票」仮説が示すとおり、小さな組織は住民による自治体の選別を通じて自治体間の競争を促進し、サービス改善やコスト削減が期待できる。比較を行うことにより行政サービスに競争相手を創出することになり、市場型の圧力を通じて自治体間の競争を促進し改善を促す。比較の観点は紛れもなく、行政に市場原理を応用する NPM に基づくものである。

(2) 指標の限界

① 方法論的問題

これまでは指標の機能や意義について明らかにしてきたが、一方で指標には限界や問題があることも事実である。方法論的にいえば、行政サービスには成果選定に合意を得ることが困難な分野や、指標作成に技術的困難性を伴う分野が存在する。たとえば公立中学校教育の成果と言っても、学力試験における平均点が高いことを示すのか、学力の高い生徒の割合が増えることなのか、若しくは落ちこぼれの生徒が少ないことを示すのか、または欠席率が低いことを示すのか、合意を形成することは容易ではない。住民や父兄、生徒によって考えが異なる場合もある。また、供給される教育の質や内容を指標化することも簡単なことではない。テレビ番組の視聴率は、番組に対する評価を表す一つの指標ではあっても、必ずしもそれが番組の質に対する評価を表すわけではない。さらに指標化にはそのためのデータ収集が必要だが、データの入手可能性やそれに伴う費用や時間などの制約も無視できない。

同じく方法論的問題点としては、成果に影響を及ぼす要因は行政活動だけではないことがある。社会事象の場合、複数の要因、すなわち複数の説明変数が絡み合っていることが多い。果たして所定の成果が得られた場合でも、これは行政活動の結果なのか、または他の要因ゆえなのか、特定することは決して容易ではない。逆に行政活動が成果にプラスの影響を及ぼしえた場合でも、その他の要因がマイナスに作用したために成果が相殺され、行政活動の成果が顕在化しない場合には判断はより困難になる。

そしてさらに本質的な問題点としては、行政サービスには教育や安全、健康、医療などのように成果が指標値の変化として顕在化するためには年単位以上の長期を要するものが多いことがある。たとえばエイズ/HIV 対策はわが国の将来のためにきわめて重要な施策の一つであるが、その成果は短期的に表れてくるとは限らない。このようなサービスの評価を行う場合に短期的な成果指標の動向のみに囚われると、成果が顕在化していないから関連予算が大幅に削減され、それがために状況が更に悪化するというきわめて憂慮すべき事態に結びついてしまうこともある²⁾。

② 信頼性と妥当性のジレンマ

指標については、信頼性 (reliability) と妥当性 (validity) が高いことが望ましい。信頼性とは、繰り返して計測を行った場合に同じ結果が得られるかどうかであり、妥当性 (厳密にはこの場合、概念妥当性を指す) とは、計測を意図している概念を指標が実際に計測しているかどうかである。先にも述べたように、住民本位の行政の視点からは、投入指標よりは産出指標、産出指標よりは成果指標が望ましい。実際に行政の現場においても、アウトプット (産出) からアウトカム (成果) への意識は高まってきている。しかし問題として、成果指標は妥当性において産出指標を上回るものの、信頼性においては産出指標より劣っていることがある。

たとえば道路建設事業の場合で考えてみよう。この事業の成果指標として「隣町への通行所要時間」、産出指標としては「道路施工延長キロ数」がある。新設道路により渋滞が緩和され隣町への往来に掛かる所要時間が短くなり目的地に早く到着できるようになれば誰でも満足する。これは誰にとっても道路建設事業の成果と言ってよい。したがって成果指標の妥当性については問題ない。ところが所要時間の計測は、時間帯 (通勤時間帯かそれ以外か) や曜日 (平日か休日か)、天候 (好天か雨天か) などによって異なってくる場合がある。成果指標の信頼性には問題が多いのである。逆に産出指標としての「道路施工延長キロ数」の場合、信頼性においては問題ない。総延長 10 キロメートルの道路は計測方法に誤りがなければ、何度測ってもいつ測っても誰が測っても 10 キロメートルである。しかし、妥当性には問題が多い。同じ 10 キロの新設道路であっても、慢性的な渋滞に悩まされてきた地域にできた道路と「クルマよりクマの方が多い」地域にできた道路とでは住民の享受する恩恵には雲泥の差がある。

こうした問題にもかかわらず、産出指標よりも成果指標を重視することが望ましいことは疑う余地がないが、ゆえに成果指標には信頼性に問題があることに留意し、指標作成におけるデータ収集などの社会調査手法にも十分留意する必要がある。

③ サービスの規格化、画一化

効率性指標を作成する場合を考えてみよう。効率性指標は投入と産出の比 (またはその逆) で表される。ここで指標作成の観点からすると、提供されるサービスが規格化されておらず、一つのサービスであって

²⁾ たとえば読売新聞、平成 16 年 6 月 22 日夕刊 1 面記事を参照されたい。

も住民のニーズの違いに対応した多様なきめ細かいサービスメニューが提供されている場合は非常に面倒である。投入と産出の計算においても、それぞれ異なったサービス毎に分類したうえで指標を作成、計算しなければならない。またその結果も多くの指標が林立することとなる。これに対し単一の行政サービスしか産出されていない場合はきわめて簡単である。投入、産出をサービス毎に分類する必要はなく、指標も一つですみ、計算もきわめて単純である。有効性指標の場合も同様である。たとえば満足度指標でも、多種多様な行政サービスが提供されている場合にはそれぞれに満足度指標が作成され、それぞれの利用者毎に満足度が調べられ、多くの指標が並立することになる。これに対し、単一サービスの場合は一つの指標を作り、これをモニターすれば事足りる。

このように指標作成という技術的な面からすれば、行政サービスが規格化、画一化されているほうが都合がよい。評価に伴う時間や費用、手間が少なくてすむ。実は現在の行政を取り巻く環境を概観すれば、こうした点以外にも行政サービス画一化への誘引が多いことに気がつく。財政事情の悪化に伴い、自治体はコストや人員の削減など資源の最大限効率的な活用を求められている。行政サービスの規格化、画一化はそのための有力な手段でもある。NPM 的手段である行政サービスの外部委託についても同様である。画一化された単純なサービスほど外部委託は容易である。現在のままでは外部委託が困難な業務でもサービス内容を画一化することで可能になる場合がある。説明責任の面でも同様である。規格化、画一化されたサービスは定量化が容易であり、住民に対しても数値に基づいたより合理的、客観的な説明が可能である。これに対しきめ細かな多様なサービスの場合、定量化された指標ではその必要性等について説明が困難なサービスもあり、このようなサービスについては、住民に対して定性的な形式での説明も求められる。しかし定性的な情報は処理や理解に時間が掛かるだけではなく、その説明から主観性を完全には排除できない限界がある。

このような行政サービス画一化の流れの中で、評価偏重の風潮はさらにその傾向を助長しかねない。指標の作成にこだわりすぎると、サービスの規格化、画一化を招きかねないのである。単に指標作成という技術的な問題が、住民ニーズに対応したサービスの切捨て、行政サービスの画一化という行政サービスの本質の問題につながりかねないのである。指標の意味は、モニタリングを通じた行政サービスの改善にあり、その目的は住民本位の行政の実現である。手段に過ぎない指標の作成を自己目的化することにより、評価が本来目指したはずの理念とは逆行する結果を招くことになりかねない。

(3) まとめ

たかが指標、されど指標である。指標は単に行政過程の情報を数値化して可視化するためのツールではなく、行政と住民の紐帯として住民本意の行政を実現するための有力な手段の一つである。しかしその一方で、指標化の推進が行政サービスの画一化を助長、促進するおそれもある。行政運営の改善のためには、指標の意義や問題点を十分に認識したうえで活用する必要がある。ところがわが国自治体における行政評価をみると、こうした点以外にも、より基本的な問題が明らかになっている。

多くの自治体が指標を活用した行政評価を導入していること自体は積極的に評価すべきである。しかしその一方で、自治体が変わったとの評価はごく一部の自治体に限られている。その背景には、制度の運用や組織文化、職員の意識改革など多くの問題が考えられるが、行政評価においてみれば、指標が作成されていても目標値や比較の対象が設定されていないこと、また目標値が設定されている場合でもその水準に問題がみられることを指摘することができる。指標の公表によって、自治体は何を重視して行政運営を行うかは明らかになる。しかし、どのような状態を目指して行政運営を行うかは明らかとされない。評価を

行うためには明確な基準が必要であり、それが目標値である。また、その水準を検証する手掛かりが比較の対象を設定することである。多くの自治体が行政評価の仕組みを導入しているというが、目標値が設定されていない限りこれは単にモニタリングであり、「評価」ではない。せいぜい一時的な「反省」にすぎない。また目標値が設定されていても、住民が納得できる水準に設定されていない限りは、「自己満足」にすぎない。これでは毎年時期がくるたびに同じことを議論したり、内輪の自画自賛の繰り返しになりかねない。住民が納得できる目標値を設定し、それが達成されなければその原因を明らかにし、それまでの過程で明らかになった問題点を分析し、その結果を次の過程に活用する。こうした繰り返しを行うことにより、行政運営の自律的な改善が可能になる。わが国行政の欠点の一つとして、過去からの教訓に学ばないこと、そして同じ過ちを繰り返すことが従来から指摘されているが、その背景にはシステムとしての評価の不在と、存在したとしてもその機能不全があることは間違いない。

3. イギリスにおける業績評価の活用

(1) 制度の沿革と概要

イギリスはNPM型行革発祥の地の一つであり、その先例は様々な形でわが国の行政改革においても参考とされてきた。本章の目的は、イギリス自治体における行政評価、とりわけその中心となっている業績評価について、特に指標の活用という面から概観することで、わが国自治体における行政改革のあり方についての参考とすることにある。

1997年に誕生したブレア政権は、公共部門刷新のための政策として、地方分権の推進と住民に対し責任のとれる自立した自治体の創設を掲げ(Labour Party, 1997)、スコットランド議会、ウェールズ国民議会の創設、大ロンドン市の創設と公選による市長と議員の選出、そしてイングランド地方における公選の地方議会の前提としての地域開発公社(Regional Development Agencies)の設立、首長の直接公選制の導入など積極的な施策を行ってきた。しかしながら、ブレア政権の進める地方自治改革については、こうした意欲的な取り組みの一方で大きな矛盾とジレンマを抱えていた。

「多くの自治体は業績水準を引き上げる必要があり、少数ではあるが教育や福祉といった主要な行政サービスにおいて大きく失敗している自治体もある。このような失敗は、地域住民とその家族、そしてコミュニティに対し、きわめて大きな損失を及ぼすことになる。非効率や失敗は決して許されるべきものではなく、何としても取り組まなければならない課題である。」(DETR, 1998, para.1.8)

1998年に公表された白書の一節は、地方分権推進の必要性を唱える一方で、その受け皿となる自治体の深刻な現状を表していた。このような状況における地方分権の推進は、住民の福利に対しては、本来の目論見とは裏腹に状況の更なる悪化を招きかねない。こうした現状に対し、ブレア首相は自治体に向けたメッセージの中で次のように政権の基本方針を明らかにした。

「この国を近代化し、この政府が選ばれることになった政策を皆と手を携えて実行することにおいて、あなた方自治体が必要な役割を果たすことができるように、人々のニーズはあなた方に対し、もう一度変化することを望んでいる。もし、あなた方がこの課題を受諾するなら、政府はあなた方の期待に沿えることが分かるだろう。役割の向上と新しい権限を期待してもよい。あなた方の貢献は認識され、地位は向上することになるだろう。しかし、あなた方が近代化のための課題に乗り気でないか、協力できないならば、政府はあなた方に代わる別のパートナーを探すことになるだろう。」(Blair, 1998, p22)

つまりブレア政権の進める地方分権のための施策は決して無差別的なものではなく、それに相応しい自治体に対しては、積極的に権限の委譲を行い、自由や裁量を認める一方で、相応しくない自治体について

は現在保有している役割や権限をも剥奪することがありうるという、きわめて個別選別的な色彩の強いものである。このあたりは、同じく地方分権論議喧しいわが国とは大いに状況を異にしている点である。

ブレア政権の地方自治改革についての基本方針は、1998年に公表された白書「現代の地方自治体—住民と手を携えて」(*Modern Local Government: In Touch with the People*, DETR, 1998)で明らかにされている。その主題を大別するならば、地域の主導性 (community leadership), 民主的刷新 (democratic renewal), 業績改善 (improving performance) である (Stewart, 2003, p1-2)。これらのうち業績改善のための主要な手段として挙げられているのが、ベストバリュー (Best Value) 制度である。ベストバリュー制度は、国による自治体の業績評価に基づく業績管理制度である。

わが国の地方分権においては、まず市町村合併が行政財政基盤の強化や行政能力、効率性の向上など分権の受け皿としての基盤強化のための施策として推進されてきた。しかし、具体的に自治体の行う政策や施策、事務事業などの効率性や有効性を計る手段としての行政評価については、自治体独自の自己点検評価としての仕組みとして導入されているところがほとんどである。このためわが国の地方分権は、自治体の行政評価制度、そして自治体の業績如何にかかわらず進められることになる。表現は下品だが、住民の血税を役所内部で山分けしてしまうような自治体も、常に住民の視点から行政運営を進める自治体も無差別に扱うのがわが国における地方分権の進め方である。

本章では、イギリスにおける自治体の業績評価制度について、指標の活用注目して概要を紹介する。

(2) ベストバリュー—自治体業績評価の仕組み

ベストバリュー (Best Value) は、地方自治体に対して、最も効果的かつ経済的、効率的な手段を用いて、コストや品質に関する明確な基準を満足するような行政サービスを提供することを義務付ける制度である。この制度の背景には、国民はすべてがどこに住んでいようが常にベストの行政サービスを受ける権利を有するという考えがあり、ベストバリュー制度における成功する自治体とは、住民を第一に考える自治体であり、サービス提供において常に改善のための努力をしているところとされている (DETR, 1999a, para1.1)。

ベストバリュー制度では、各自治体は最初に「地域戦略」(community strategy)を作成することが求められる。地域戦略は、地域全体の目指す広範な目標と理念について明らかにするものであり、各自治体は自らの想定する理念を描き出すことになる。これを踏まえ行われるベストバリュー評価 (Best Value Review) は、行政サービスの現状について評価を行う制度である。自治体は全ての行政サービスについて5年間で評価することが求められ、評価はベストバリュー指標 (Best Value Performance indicators) と自治体業績指標 (Local Performance Indicators) の2種類の業績指標 (Performance Indicators) に基づいて行われる。

このうちベストバリュー指標は、教育、社会的サービス、住宅、交通、廃棄物、地域安全、住宅給付/地方税、計画など各自治体サービス分野について、政府が国政上の関心を有するものについて設定する。指標の内容は、戦略目標、コストおよび効率性、サービスの成果、サービスの品質、アクセスの容易性と公平性の各観点についてバランスに配慮して選定されることになっている。また、この中には、利用者満足度指標 (User Satisfaction Best Value Indicators) が含まれており、そのため住民に対し満足度調査が行われる。このように国家的関心に基づいて選定されるベストバリュー指標に対し、自治体業績指標は地域のニーズに対する自治体の対応を計るための重要な指標として、各自治体によって地域の優先課題や地域特性を反映して選定することが認められている。

これらの指標について、行政サービスの満たすべき最低限の水準が「業績基準」(Performance Standard)として設定され、この基準を満たすことができない自治体は、該当するサービスに関し「失敗自治体」とみなされることになる。またベストバリュー指標は政府によって選定され、すべての自治体が公開を求められていることから、これによって各行政サービスについて、全自治体間の比較、序列付けが可能になる。これをもとに一部の指標については、下位の自治体は上位25%の自治体の水準に5年以内に到達するように推奨されている。住民からみれば、いわば自治体の通信簿であり成績表である。これによって全体での優劣が明らかになり、また自治体の側からみても業務見直しの上での参考にもなる。

(3) ビーコン・カウンシル

ビーコン (beacon) とは灯台や標識のことである。すなわちビーコン・カウンシル (Beacon Council) とは、指針や手本となる自治体のことである。1999年度に始まったビーコン・カウンシル制度は、各サービス分野について優れた業績をあげた自治体をビーコン・カウンシルとして認定し、そこでの取組みをベスト・プラクティス (best practice) として他の自治体に普及させる仕組みである。ビーコン・カウンシルに認定された自治体には賞金および他の自治体と協力して地域の業績を向上するためのプログラムの資金が支給されるものの、その他には権限の移譲や追加的な規制緩和措置の実施の対象となるわけではないが、レターヘッドや宣伝資料などにビーコン・カウンシルに認定されたことを示すロゴマークの使用が認められる。シンボリックなものであるが、これは名誉あるステータスとして評価されているようである。

この制度の目的としては、優れた自治体の優れた取組みをベスト・プラクティスとして認定し、その実践例から学ぶことですべての自治体の業績改善につなげることがある。このためビーコン・カウンシルに認定された自治体は、自らの実践を他の自治体に普及させるための活動を行うことが求められ、これに対しては国による支援も行われる。

(4) 包括的業績評価

ベストバリュー制度においては、評価指標が多すぎるため評価の実施に時間が掛かることや、実施計画の規格が詳細すぎるため準備や作成に時間が掛かること、そのため制度自体が業績改善の仕組みとして活用されるのではなく、ルーティン業務と化していること、さらにはベストバリュー制度が個々のサービスに対する評価が中心となっており、横断的な事項に関する評価が僅かに留まっているなどといった問題点が浮上してきた。

こうした状況に対し、イギリス政府は2001年12月に「強力な地方のリーダーシップ—質の高い公共サービス」(*Strong Local Leadership - Quality Public Services*, DTLR, 2001)と題する白書を公開し、自治体の業績評価制度の見直し策を明らかにした。白書の中で政府はまず、これまでの業績評価の仕組みには重複が多いことを認め、自治体の行政サービスに対する業績評価の仕組みについて、より整合的で統合化されたものにするを明らかにした。そのうえで政府は、質の高い行政の鍵は強力なコーポレート・ガバナンスであるにもかかわらず、これまでのようなサービスを基準とした監察や評価だけでは組織の一般的な業績を測定することはできないとして、全ての自治体について、現在の監査や監察、評価に、組織の能力に対する評価を加えた包括的な業績評価導入の意思を明らかにした (para3.16)。そして政府はさらに、新しい仕組みはバランスト・スコアカード方式 (Balanced Scorecard) とし、これに基づいて自治体を4段階に分類することとした。こうして2002年度より導入された業績評価の仕組みが「包括的業績評価」(Comprehensive Performance Analysis)である。

包括的業績評価の結果は、地方分権を進める際の基準として用いられる。高評価の自治体に対しては幅広い自由や裁量を認め、国から権限の移譲を進める一方で、低評価の自治体に対しては集中的な監察の対象とすることで、業績の改善に向け政府が積極的な関与を行うことになる(図表参照)。また、業績の著しい悪化によって評価が下位の分類に低下した自治体に対しては、付与された自由や裁量の撤廃が行われる。特に全ての「劣悪」自治体と「弱体」自治体のうち特に組織評価において最低点の自治体に対しては、政府による関与が行われる。

図表 包括的業績評価の結果による自治体に対する扱いの違い

劣悪 (poor) / 弱体 (weak)	普通 (fair)	優良 (good)	卓越 (excellent)
複雑な資本制度の改革, 裁量的なサービスに対する料金設定の自由化, 政府承諾制の緩和			
2005 年度末までに補助金の使途制限について 政府補助金全体の 1 割以下に削減			補助金の使途制限の撤廃 (学校に対する補助金を除く)
2003 年度中に最低 60% の資本補助金の少なくとも 60% を単一資本資金から交付 (2005 年度末までに 2/3 に引上げ)		資本補助金の使途制限の撤廃 (学校に対する補助金を除く)	
集中的な監察実施	軽度集中監察・監査の実施	最低 25% の監察軽減と軽度監察の実施	監察の 3 年間免除
策定義務のある計画の 75% 削減			ベストバリュー実施計画と 地域戦略を上回る計画策定 義務の免除
—		カウンスル税の税率上昇権制限からの免除	
特定の罰金収入の使途について裁量の拡大		特定の罰金収入の使途について完全自由化	
—	地方自治法草案に新しい商業権を盛り込む		
—			卓越自治体に供与する追加 的な措置を検討するための 「イノベーション・フォー ラム」(Innovation Forum) への参加

出所: Office of the Deputy Prime Minister (2002) *Government Action Following The Comprehensive Performance Assessment*

さらに政府がこうした取組みでは改善の見込みがないと判断した場合には、政府による法的な介入措置が講じられることになる。介入は地方自治法に基づいて行われ、再建計画を最後まで完結するよう指示を行ったり、暫定的な管理者の任命、機能の一部外部委託などを求めることができる。包括的業績評価に基づく自治体の業績改善の基本方針は、自治体との協力的かつ建設的な関係のもとに進めることにあるが、こうした措置では改善を図るに不適切であると判断された場合、すなわち「自治体が事態の緊急性を理解せず、再建計画を策定する意図または執行する能力がなく」、「住民に危害が及ぶことが明らか」な場合には、「迅速性が肝心」(ODPM, 2002a, para31)として、政府(内務大臣)が個人または団体を指名し、自治体の特定の機能を執行させることができる。

(5) イギリスの業績評価の特徴

ベストバリュー評価、そして包括的業績評価とも業績指標に基づいて評価が行われており、指標に基づく評価制度である。そもそもイギリスにおいて業績指標は、各地方自治体の公共サービスを指標化することで、「目に見える形で、しかもわかりやすく住民に公表する」(自治体国際化協会, 2001, p5) ことを目的として、保守党政権時代の 1993 年に導入されたものである。いわば情報公開や説明責任を果たすための仕組みであった。

先にも述べたように業績の指標化には大別して 4 つの意義が考えられる。1 つは自治体の行政サービスの業績を指標化して公開、すなわち供給側の行政が保有する情報の開示・公開が行われることで、行政と需要側の住民の間における情報格差の縮小が進むことである。これによって、行政サービス市場において住民はより対等に近い立場で選択ができるようになる(たとえば住民の側で指標化された行政サービスの業績に対し不満がある場合には、そのサービスを選択しないで他の選択肢を選ぶことで効用の拡大を図ることが可能になる)。2 つ目は説明責任と住民参加である。指標の公開により、議会や主権者たる住民に対し、その責務が曖昧ではない具体的な指標として明らかにされる。これによって行政と住民が共通の言語としての指標を足がかりに協働が可能になる。3 つ目は、業績が指標によって示されることで、サービスの供給側としての行政サイドにおいて、行政活動の結果としての産出やその具体的な成果について監視や照合、点検を行うことが可能になることである。すなわち住民や議会の側からは監視や統制(ガバナンス)の観点であり、行政の側からは生産管理の観点である。そして 4 つ目は、指標を比較することで、過去からの業績水準の変化や他の自治体との間における業績の比較(comparison)が可能になることである。

これらの中でイギリスのベストバリュー以降の評価制度において特徴的な点は、業績指標を比較(comparative)の観点から用いているところにある。ベストバリュー制度の理念を明らかにした白書によれば、近代的な自治体とは、行政サービスの質とコストの両面において継続的な改善(improvement)を行う自治体であり、ベストとの比較(comparison)に耐えうる行政サービスの供給に努める自治体である(DETR, 1998, para7.1)。「比較」には、自らの業績について、過去の業績と現在の業績を時系列で比較する場合と、他の自治体との間で横断的に比較を行う場合がある。「改善」はこのうち前者の観点であり、ベストとの比較は後者の観点である。包括的業績評価(CPA)も同様に比較と改善のための制度であり、ビーコン・カウンシル制度はベスト・プラクティスに学ぶことによる改善のための制度である。

イギリスの業績評価を貫徹している比較の観点の中でもさらに特徴的なのが、他の自治体との横断的な比較である。ベストバリュー制度においては、国が指標の設定を行うことで、複数自治体間における業績比較が可能になる。包括的業績評価においては、評価はスコア化され、これに基づいて分類、優劣比較が行われる。そしてその結果に応じて論功行賞が決定される。こうした横断的な業績比較、すなわち比較業績評価の特長として、他の自治体との間で業績の比較を行うことにより競争相手を創出することになり、行政サービスに市場類似の圧力を発生させることによって改善を促すことがある(Urban Institute, 2001, p2)。比較の観点は、紛れもなく行政に市場原理を応用する NPM に基づくものである³⁾。

こうした観点は地方自治体制度にも現れている。かつて 1960, 70 年代の自治体制度改革では大きな組織が志向され、その結果、イングランドでは 69%, ウェールズでは 73%, スコットランドでは 80% も自治体数は減少した(Boyne, 1996b)。しかしその後 80 年代以降になると、小さな組織が志向されるようになり、1986 年に大ロンドン市と 6 大都市圏カウンティが廃止されたほか、その他の地方でも 90 年代半ば

³⁾ 各自治体の指標値は、ベストバリュー制度や包括的業績評価制度を所管する副首相府のホームページ <http://www.bvpi.gov.uk/pages/Index.asp> より検索できる。

以降から、大規模なカウンティ (county) の小規模なユニタリー (unitary) への再編が進められてきている。

比較の観点からは、大きな組織は望ましいものではなく、唯一単独の組織では横断的な比較は行われえない。小さな組織は、市場志向の改革に沿うものであることは従前から指摘されており、ティブー (Tiebout) は、小さな組織は自治体間の競争を促進し、これを通じてサービス改善やコスト削減が期待できるとした。さらにニスカネン (Niskanen) は、自治体間の競争によって行政サービスは住民の選好に応答的になり、供給コストも極小化が図られるとして、自治体の規模を小規模にすることで、行政サービス供給者の独占的な支配力を封じ込めることができると指摘した。しかし、組織の小規模化により、細分化した組織が互いに競争することで業績の向上は期待できるとしても、それが必ずしも住民の選好への応答性を向上するように作用するとは限らない。そこで組織の小規模化は、権限の委譲を伴わなければならないことになる (Boyne, 1998a)。

このように住民は業績指標を通じて選択に必要な情報を入手し、他自治体との間で業績の比較を行い、そして住民によって優れた業績を示す自治体が選択されることで、こうした自治体においては歳入が増加し、さらに高業績自治体としての評判を手に入れる一方で、競争に敗れた自治体では歳入が減少し、低業績自治体としてその立場も低下することになる。

業績比較により競争原理を活用して改善を進める。業績の優れた自治体に対しては、より住民に応答的ならしめるよう権限委譲を進める。また模範となる自治体をビーコン・カウンシルとして認定し、そこでの実践事例の普及を通じて全体のレベルアップを図る。わが国でも地方分権により、国から自治体へという形で行政組織の小規模化が進められている。イギリスにおける自治体の業績評価制度は、国の関与について議論の余地はあるにせよ、単に評価の枠を超え、地方分権の進め方に対してもきわめて示唆的でもある。

4. まとめ—「比較—改善」サイクルの確立に向けて

わが国でも国、自治体とも行政に指標を活用する例は増加している。しかし英国のように比較の観点から公共部門が指標を用いている事例は少ない。それどころか比較の観点から指標を用いることに対しては、アレルギーというか強い抵抗、嫌悪感さえ感じられることがある。こうした傾向が顕在化したのが、今般の「全国的な学力調査」の調査結果の公表に対する扱いである。子どもたちの学力低下が深刻な社会問題化、社会的な関心事項となる中で、学力調査の結果をどの単位で公表すべきかについて、様々な論議が行われたが、結局は「学校間の序列化や過度な競争等につながらないよう」との配慮から、学校ごとの公表はおろか、市町村単位での公表も見送られ、都道府県単位での公表にとどまった (全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について」2006年4月25日)。比較の観点はここでは「序列化」として、否定的に取り扱われている。

ちなみにイギリスの場合、全国学力テスト (SATs および GCSE) の結果は、全ての学校について科目ごとの平均点が学校別に公表される⁴⁾。さらにこれをもとにマスコミ各社により「無断欠席の多い学校ワースト 20」や「上位成績校ベスト 20」などのランキングがリーグ表 (league table) として発表され⁵⁾、これらは保護者が学校選択を行うに際して重視されているという (吉田, 2005, p105)。

⁴⁾ 結果は、教育技能省ホームページ <http://www.dfes.gov.uk/performance/tables/> から閲覧できる。

⁵⁾ BBC ホームページ, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/default.stm, タイムズ紙ホームページ, <http://www.timesonline.co.uk/section/0,,591,00.html> などを参照されたい。

わが国におけるこうした指標を比較の観点から用いることに対する抵抗を考える場合、無視できない一つの事例がある。「豊かさ指標」として知られていた「新国民生活指標」の失敗である。かつて経済企画庁が1992年より公表していたこの指標は、所得など金銭面だけでは測れない生活面の豊かさを表す指標として開発された。自治体の暮らしやすさを表す都道府県ランキングとしてメディア的にも関心が高く、その結果は新聞等でもかなり大きく報道されていたにもかかわらず、1998年を最後に公表が中止された。その理由について当時の堺屋太一経済企画庁長官は、歴史的使命を終えたからとの説明を行ったが、中央省庁が一旦公表を始めた指標の公表をわずか7年という短期間のうちに中止することはきわめて異例であり、その背景にはこの指標に対する諸々の批判があることは間違いない。批判の内容は当時の新聞記事等を検索してもらえばよいが⁶⁾、その中心は、この指標が生活の豊かさを測るといいながら、実態を反映していないとするものであり、指標の妥当性（概念妥当性）に対する疑問であった。妥当性に疑問の多い指標によって、国が自治体をランキングすることの是非が問われるのは当然であり、中止という結果は当然の帰結と言うことができよう。しかし、問題の所在は指標にあり、ランキングによる順位付けではないにもかかわらず、その後行政が比較の観点から指標を用いる例はあまりみられなくなってしまった。

そうしたなか再び、わが国行政部門でも比較の観点から指標を活用しようとする試みが現れてきた。たとえば総務省が「全国の地方公共団体相互間で比較や分析が可能」としてホームページ上で公表している「地方公共団体給与情報等公表システム」(http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/j-k_system/)はその一つである。地方公務員の給与実態については、これまでもラスパイレス指数として公表されてきたが、算定が諸手当を含まない本俸のみによること、特に問題が多いとされる現業職、技能職について算定されていないこと、国家公務員との比較はできても地域の民間給与との比較はできないことなどの問題点が指摘されており⁷⁾、さらに指数であり金額ではないためその実態をより正確に把握することができなかった。これに対し、本システムにより割高との批判が強い地方公務員の給与実態について、より正確に知ることが可能になった。しかしこの場合でもシステムとはいいながら、各自治体の対象ホームページへのリンクが羅列されているのみで、金額の一覧比較はできない。公表の様式について統一されてはいるものの、給与額を指標として比較するのであれば、年齢や学歴、職種などを一定の基準に合わせたモデル事例を定める必要があるが、これが行われていないため、職員の平均年齢等の相違により横断的な一覧比較を行うことはできない。しかしながら、いわばタブーとされてきた指標を横断的な比較の観点から用いていることは少なくとも前進として評価してもよい。

わが国でも行政に指標を活用する流れは定着してきたといえよう。情報公開や説明責任、マーケティングなど、指標には諸々の機能があり、その活用が定着すること自体は大いに評価してしかるべきであろう。しかしこれからの課題として、指標機能の更なる活用のためには、イギリスにおいて行われているように、指標を用いた比較の概念を積極的に行政運営に導入することではなからうか。比較を通じた改善、「比較—改善」サイクルの確立である。指標に基づく比較は序列化につながるという懸念もあるが、先に紹介したハトリの言葉にあるとおり、指標による比較がなければ、「はたして現在、自分が勝っているのか負けているのかを知ることさえ難しい」(Hatry, 1978, p28)。行政の側も住民の側も独りよがりで自分の本当の姿も見えていない「裸の王様」と「おかしなことにうすうす気付きながらも拍手するしかない王国の住民」になってしまう。税金など同等の公的負担を負いながら、地域によって受益する行政サービスに格差が生じること、すなわち居住する自治体の行政能力が低いがために、その住民が負担に見合った行政サービス

⁶⁾ たとえば日本経済新聞、1998年5月4日朝刊記事などを参照されたい。

⁷⁾ 経済財政諮問会議（2005年2月28日）有識者議員提出資料など。

を受けることができないことは、決して看過することが許されるものではない。住民はどこに住んでいようが常に最高の行政サービスを受ける権利を有するとの考えは、国が異なれど、また時が違えども共通である。指標による比較がたとえ序列化であったとしても、それが序列化を固定するのではなく、その解消を目指しているのであれば、非難されるべきものではないだろう。

【参考文献】

- 自治体国際化協会 (2000) 「英国におけるベストバリュー」『Clair Report』 No.206, 自治体国際化協会
- 自治体国際化協会 (2001) 「英国における行政評価制度」『Clair Report』 No.217, 自治体国際化協会
- 自治体国際化協会 (2003) 『英国の地方自治』 自治体国際化協会
- 自治体国際化協会ロンドン事務所 (2003) 『毎月の動き』 2003年6月 (<http://www.jlgc.org.uk/>より閲覧)
- 古川俊一・北大路信郷 (2001) 『公共部門評価の理論と実際』 日本加除出版
- 吉田多美子 (2005) 「イギリス教育改革の変遷—ナショナルカリキュラムを中心に」『レファレンス』 658号
- Audit Commission (2002) *The Comprehensive Performance Assessment Framework for Single Tier and County Councils*, Audit Commission
- Audit Commission (2003) *Use of Resources – CPA Assessment 2003/4 & 2004/5*, Audit Commission
- Audit Commission (2003) *Code of Audit Practice*, Audit Commission
- Blair, T. (1998) *Leading the Way- A new vision for local government*, Institute of Public Policy Research
- Boyne, G.A. (1996) 'Competition and Local Government: a public choice perspective', *Urban Studies* Vol.33, P703-21
- Boyne, G.A. (1998) *Public Choice Theory and Local Government*, Macmillan
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (1998) *Modern Local Government: In Touch with the People*, DETR
- DETR (1999a) *Circular 10/99 Local Government Act 1999: Part 1 Best Value*, DETR
- DETR (1999b) *An Overview of the Beacon Council Scheme: prospectus*, DETR
- DTLR (Department of Transport, Local Government and the Regions) (2000) *Public Service Agreement National Target*, DTLR
- DTLR (2001) *Strong local leadership- Quality Public Services*, DTLR
- Hatry, H P. (1978) 'The Status of Productivity Measurement in the Public Sector', *Public Administration Review*, 38: P28
- Horton, S. and Farnham, D. (eds) (1999) *Public Management in Britain*, Palgrave Macmillan
- Labour Party (1997) *New Labour because Britain deserves better*, Labour Party
- Morley, E. et al. (2001) *Comparative Performance Measurement*, Urban Institute
- Niskanen, W (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Artherton
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2002a) *Tackling Poor Performance in Local Government*, ODPM
- ODPM (2002b) *Government Action Following the Comprehensive Performance Assessment*, ODPM
- ODPM (2003a) *Guidance on Best Value Performance Indicators for 2003/04*, ODPM

ODPM (2003b) *The Beacon Council Scheme: application brochure*, ODPM

Senge, P M. (1990) *The Fifth Discipline*, New York: Doubleday Books

Stewart, J (2003) *Modernising British Local Government*, Palgrave Macmillan

Tiebout, C. (1956) 'A Pure Theory of Local Expenditure', *Journal of Political Economy* Vol.64, P416-24

Urban Institute (2001) *Comparative Performance Measurement*, Urban Institute