

# 英国におけるQOLインディケータの導入と政策運営への波及効果\*

## The introduction of QOL Indicators in UK and its impact on policymaking\*

中西仁美\*\*・土井健司\*\*\*

By Hitomi NAKANISHI\*\*・Kenji DOI\*\*\*

### 1. はじめに

英国では政府の政策目標の達成度を測る仕組みとして市民の生活の質に基づく指標、QOLインディケータが活用されている。経済的な豊かさがほぼ充足された今日では市民の生活の質を向上させることこそが政府の義務である<sup>1)</sup>とし、政策の目標達成度を測る上でQOLパフォーマンスという概念が導入された。この口火を切ったのは英国政府ではなく地方自治体のブリストル市であった。同市でのQOLインディケータの政策運営への効果的な活用が高く評価され、中央政府でのQOLインディケータ導入を促すとともに、EU諸国の多くの自治体でQOLインディケータが導入されるに至った。

本稿では英国の自治体の政策評価におけるQOLインディケータの役割を整理した上でブリストル市でのQOLインディケータ活用の成功事例をその組織体制やシステム論から分析するとともに、インディケータの導入が市民の意識及び政策運営にどのような影響を及ぼしたかについて、現地でのヒアリング調査に基づく知見を報告する。

### 2. 英国政府でのQOLインディケータの概要

#### (1) 国レベルのインディケータ

英国政府は1999年にサステナブルディベロップメントを国の主要政策とする”A better quality of life”を発行し、ブリストル市での例を参考に15項目

からなるヘッドラインインディケータ(Headline Indicators)という基幹指標群を設定した。各指標の目標達成度評価にはシグナル方式が採用され、変化の動向が判りやすく示されている<sup>2)</sup>。同時にヘッドラインインディケータを補完する役割を担う、約150項目のナショナルインディケータ(National Indicators)も整備された。各インディケータの目標達成度は毎年発行される報告書”Achieving a better quality of life”にまとめられ、政府のWebサイト上でも公開されている。インディケータ設定にあたっては政府の関係部局やNGO、フォーカスグループとの協議が精力的に実施された。

#### (2) 地域レベルのインディケータ

英国政府は2000年以降”Regional Quality of Life Counts”を毎年発行してイングランド内の9地域とウェールズを対象とした地域レベルのインディケータを整備している<sup>3)</sup>。ここで用いられているインディケータ数は15である。

#### (3) 自治体レベルのインディケータ

自治体レベルでは英国政府が2000年に発行した”Local quality of life counts”で29のインディケータが示されている<sup>4)</sup>。また、英国監査委員会(Audit Commission)<sup>[1]</sup>により地方自治体のための推奨QOLインディケータが設けられている<sup>5)</sup>。当初32項目に絞り込まれたインディケータは2001年度に90以上の自治体で試験的に使用された。現在では38のインディケータが推奨インディケータとして提示されており、英国内の過半数の自治体で使用されている。

### 3. QOLインディケータの役割

#### (1) インディケータの種類

地方自治体が提供する公共サービスが優れているものかどうか、市民からは判断しにくい。そのた

\*キーワード：QOL，インディケータ，政策評価

\*\*学生員 香川大学大学院工学研究科

(高松市林町2217-20, TEL087-864-2165,

E-mail:hitomi@eng.kagawap-u.ac.jp)

\*\*\*正会員 工博 香川大学工学部安全システム建設工学科

(同上, E-mail:doi@eng.kagawa-u.ac.jp)

表-1 QOL インディケータと BV インディケータ

インディケータ	Quality of Life	Best Value
導入年	1995年	1999年
法定	なし	あり
対象	生活の質	費用対効果
評価	定性的	定量的

め各地方自治体の公共サービスを指標化し、目に見える形で判りやすく市民に公表するためにパフォーマンス・インディケータが1993年に導入された<sup>6)</sup>。パフォーマンス・インディケータには、市民の生活の質に関するQuality of Life Performance Indicators、複数の行政サービスにまたがる事柄や1つの行政組織による指標では十分に表せない横断的な事柄に関するCross-cutting Performance Indicators、組織の状態を表すCorporate Health Performance Indicators、および公共サービスの質とコストの両方をカバーするBest Value Performance Indicatorsがある。インディケータを設定する主体は中央政府、英国監査委員会、各自治体である。自治体はこれらのインディケータを独自に組み合わせて政策目標達成度評価に使用している。パフォーマンス・インディケータの導入により市民は自らの自治体の業績が分かりやすくなったため、効率性や充足度の低いサービスを指摘し、その改善を要求できるようになった。

#### (2) QOL インディケータの役割

各自治体の提供する公共サービスは、ベストバリュースステムの下に置かれ、監査委員会による審査を受ける。ベストバリュー(以下、BV)はコストと質の両面からサービスの供給を行うことを自治体に義務付けたもので、政府が設定する BV インディケータでその目標達成度を測っている。しかし、BV インディケータはコスト重視という性質を持ち、市民の生活の質を十分に把握できるものではない。そこで多くの自治体では、QOL インディケータによって BV の質(Quality)に関する部分を補うという形で両者を組み合わせている。QOL インディケータの導入は英国政府によって推奨されており、現在法の整備も進められている。

### 4. ブリストル市でのQOLインディケータの活用

#### (1) ブリストル市の概要

ブリストル市はイングランド南西部に位置する人口約40万人の商業都市である。13世紀から18世紀後半までイングランド有数の貿易都市として栄えたが、港湾の老朽化とともに造船業や重工業は衰退し、現在では金融業、ハイテク産業が中心産業となっている。また、美しい景観を誇り、毎年約900万人の観光客が海外から訪れる。近年ではかつて荒廃したハーバーサイド地区の再開発が行われたが、市民の積極的な関与が成功につながったと言われる。

#### (2) QOLインディケータ導入の背景

1992年の地球サミットで採択されたAgenda 21を受け、地域および自治体レベルでのサステナブルディベロップメント(以下、SD)のあり方が議論された。その際、ブリストル市ではQOLの向上をSD実現の前提条件と位置付け、いち早くLocal Agenda 21運営委員会を設置し<sup>7)</sup>、SDの達成度を測るための指標として自治体で初めてQOLインディケータを導入した。

#### (3) QOLインディケータの管理と活用

##### a)組織とシステム

ブリストル市において QOL インディケータの管理を担当しているのは DETL (Dept. of Environment, Transport & Leisure)の Sustainable Development Group に属する Environmental Quality Unit である。また、市民調査に関しては Cabinet Office の DCC (Dept. of Corporate Communication)がサポートを行っている。まず、インディケータの設定は Environmental Quality Unitのスタッフに任されている。現在設定されているインディケータ数は152であり、その内訳は Local Headline : Bristol's Local Agenda 21 Strategyおよび進行中の市の計画に関連するもの、

National : 中央政府に設定を義務づけられているものおよび英国監査委員会推奨のQOLインディケータから選定したもの、 European : 欧州委員会が設定している"European Common Indicators"から選定したもの、 Other Local indicators : 市民や利害関係者から提案されたもの、である。インディケータは社会、環境、経済の3つの分野を包括的にカバーしている。表2は分野別及び空間単位別のインディケータ数を整理したものである。(全インディケータ数は152であるが複数の空間に重複しているものがあるため表中の数字の合計はこれに一致しない)

表-2 ブリストルのQOLインディケータの体系

	Local		National	EU
	Statutory	Voluntary		
SD	6	21	12	11
経済	3	9	2	2
教育	0	6	4	0
健康・医療	2	8	5	1
地域社会	2	18	9	4

ブリストル市では市民のQOLへの満足度を把握するため1997年から毎年アンケート調査 “Quality of Life in your Neighborhood Survey”を実施している。また、2002年には11歳から18歳までの市民を対象とした調査 “Young Person’s Survey”の実施を開始した。

b)調査結果の集計・分析・フィードバック

アンケート調査の収集結果や統計局などの各機関から収集したデータは報告書にまとめ、議員や政策立案者、希望した市民に配布される。報告書は市のウェブサイトにも掲載されている。

分析に際しては、他の課や市内の他の機関（野生動物機構など）からも包括的なデータが収集される。約 15%がアンケート調査から得られるデータ、その他は統計局などの国の機関から得られるデータである。調査で得られたデータは集計し、グラフや地図を使って市民が見て分りやすいよう工夫がなされている。前年度との比較結果はシグナル方式による3段階評価で表示される。

(4)インディケータ導入の効果

QOL インディケータの導入を契機として、市民の市政への関心は高まり、市民との対話は容易になったとの評価がなされている。市民からは建設的な意見が主に電子メールで寄せられるようになった。図-1 は、QOL を軸とした市民参加と政策評価の流れを示している。ブリストルのケースでは行政主導によるインディケータの設定、および市民のセルフレポートによる現状把握という、双方向ながら役割特化した仕組みが取られている。

インディケータの導入は、政策レベルにとどまらず、関連したプログラム、プロジェクトにも影響を及ぼしている。こうした影響は予算編成にも反映されている。調査結果を市民や政策立案者へフィードバックした結果、政治的な働きかけにより、リサ

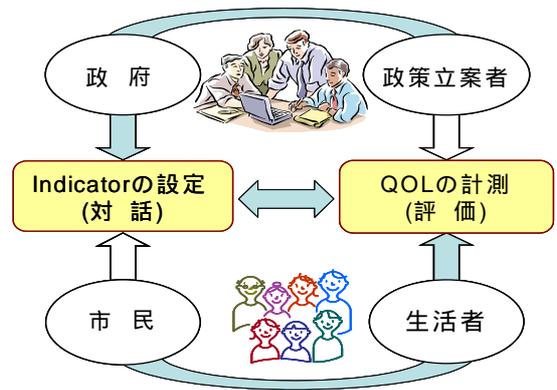


図-1 QOLを軸とした市民参加と政策評価

表-3 政策運営プロセスと QOL インディケータ

	政策運営	QOL インディケータ
1	優先項目の決定	問題点の把握と確認
2	政策の立案	インディケータの選定
3	政策の実施	データ収集
4	政策実施後の評価	データの分析
5	協議	結果の公表

イクル事業に対して EU で予算が組まれたという例も見られる。QOL インディケータによる PR は市以外の外部資金を取り込むことにも効果がある。

(5) 地域戦略と QOL インディケータ

BV システムにおいては自治体には地域戦略パートナーシップ<sup>2)</sup>の体制づくりが義務付けられ、コミュニティ全体の広範な目標と理想像を描いた地域戦略の策定を求められている<sup>8)</sup>。ブリストル市では、地域戦略 “Bristol’s Community Strategy”において SD を主要な目標とし、QOL インディケータを多く採用している<sup>9)</sup>。

4. QOL インディケータと政策立案との関係

英国監査委員会が61の地方自治体と地域戦略パートナーシップを対象として近年実施した調査では、ほとんどの自治体が QOL インディケータによって市民の市政への関心を高め、近隣の自治体と連携しやすくなったと回答しているが、政策運営への活用方法が分からないと答えた自治体もあった。そこで政策運営のプロセスと QOL インディケータのサイクルとを同調させるシステムが Terry ら<sup>10)</sup>により提案された(表-2参照)。このシステムの特長は、QOL の未充足項目が政策の優先課題(候補)とさ

れること、通常では別々に行われるインディケータの設定・分析・結果の公表と政策決定・実施・評価の2つのサイクルを同一部署が処理することにより時間とコストを削減できること、などである。

## 5. まとめと今後の課題

本研究では英国の政策運営におけるQOLインディケータの役割、他のインディケータとの関係を示し、ブリストル市でのヒアリング調査を基にQOLインディケータの導入効果を整理した。ブリストル市では、BVインディケータ等を内包する形でQOLインディケータを整備し、Policy, Plan, Program, Projectの各段階において効果的な活用がなされている。QOLインディケータは市民の幸福感や充足感を計り取るプロセスを組み込むことによって、市民に分かりやすく政策目標の達成度を示す仕組みであるが、これと同時に、あらゆる政策を合目的に組み合わせ全体最適を図るための仕組みと見るべきであろう。

今日ではブリストル市にならい、英国の多くの自治体でQOLインディケータが導入されている。いずれの自治体でも市民の関与を高めたという点では評価されているが、その適切な使用方法を深く認識するには至っていない自治体もあり、これからその真価が問われようとしている。

わが国でのQOLインディケータあるいはQOL評価の導入を考える時、日英での政策プロセスの違いに留意する必要がある。英国においてはPolicy Plan Program ProjectというPPPP原則に沿ったプロセスが定着しており、QOLインディケータは上流部特にPolicyレベルでの意思決定の効率化と透明化を狙ったものである。これに対して、わが国では依然としてProject(事業)志向が強く、それゆえ評価においても費用便益分析が主流となっている。こうした現状ではインディケータの導入はなしえても、政策評価や政策運営への活用は容易ではあるまい。しかし、人口減少時代の到来を目前に控え、量から質への本格的な転換が迫られる今日、市民のQOLの向上を最優先とした政策の体系とプロセスが必要とされることは言うまでもない。

わが国では、ブリストルを嚆矢とする英国の取り組みを参考にしながら、Policyレベルにとどまらない、政策プロセスの下流部(Project)までを網羅

したQOL評価の仕組みが模索されるべきであろう。

## 謝辞

本調査は、土木学会四国支部の「地域づくりの視点を考慮した社会基盤整備評価システム」研究会の中で実施したものである。議論の中で貴重なご意見をいただいた官学のメンバーに謝意を表する。また、ヒアリング調査に際しては、英国ブリストル市City CouncilのSarah McMahon, Stephen Hilton両氏には多大なご協力を頂いた。改めて謝意を表する。

## 補注

- [1] イングランドとウェールズの地方自治体及び国民健康サービスの監査業務を所管する特殊法人で1982年に設立された。
- [2] ベストバリュウでは自治体は広範囲にわたる住民や他の自治体関係者、サービスに関する民間業者等と十分協議することが義務づけられている。

## 参考文献

- 1) Dept of the Environment, Transport and the Regions, UK Government: "Quality of life counts", 1999.
- 2) Dept. for Environment, Food and Rural Affairs, UK Government: "A better quality of Life", 1999.
- 3) Dept. of the Environment, Transport and the Regions, UK Government: Regional Quality of Life Counts, 2000.
- 4) Dept. of the Environment, Transport and the Regions, UK Government: Local Quality of Life Counts, 2001.
- 5) Audit Commission UK: Voluntary Quality of Life Definitions Handbook, 2003.
- 6) (財)自治体国際化協会：英国における行政評価制度, CLAIR Report No.217, 2001.
- 7) Bristol City Council: Bristol's Local Agenda 21 Strategy, 2000.
- 8) (財)自治体国際化協会：英国におけるベストバリュウ - From CCT to Best Value - , CLAIR Report No. 206, 2000.
- 9) The Bristol Partnership: Bristol's Community Strategy, 2003.
- 10) Terry, A. and Robbins, C.: Making Indicators Count, How to make Quality of Life Indicators, Make a Difference to Quality of Life, The New Economic Foundation and the Faculty of the Built Environment, University of the West of England, 2003.