

# イギリスの政策評価におけるQoLインディケータ の役割と我が国への示唆

中西仁美<sup>1</sup>・土井健司<sup>2</sup>・柴田 久<sup>3</sup>・杉山郁夫<sup>4</sup>・寺部慎太郎<sup>5</sup>

<sup>1</sup>学生会員 香川大学大学院 工学研究科 (〒761-0396 高松市林町2217-20)

E-mail: hitomi@eng.kagawa-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 工博 香川大学教授 工学部安全システム建設工学科 (〒761-0396 高松市林町2217-20)

E-mail: doi@eng.kagawa-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 博(工) 福岡大学助教授 工学部社会デザイン工学科 (〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1)

E-mail: hisashi@fukuoka-u.ac.jp

<sup>4</sup>フェロー会員 博(環境) 日建設計シビル 名古屋事務所長 (〒460-0008 名古屋市中区栄4-15-32)

E-mail: sugiyama@nikken.co.jp

<sup>5</sup>正会員 博(工) 高知工科大学助教授 社会システム工学科 (〒782-8502 高知県土佐山田町宮ノ口185)

E-mail: terabe.shintaro@kochi-tech.ac.jp

イギリスでは市民生活の質の向上を国家レベルでのサステナビリティ実現の前提条件と位置づけ、政策レビューにQoLインディケータ(QoLIs)を用いている。本稿は、イギリスにおけるQoLIsシステムの導入経緯とわが国の政策運営への示唆を明らかにしている。イギリスでは、エンドアウトカムに着目して市民生活の改善度を測るQoLIsは、政策への市民の関心を高め、行政と市民との対話や自治体間の連携を容易にしたと評価され、QoLIsを政策インプットにフィードバックする方法も考案されている。しかし、現状のシステムは政策レビューには有効ではあるものの、事前のアセスメントへの適用には課題を抱える。本稿ではこのようなQoLIsシステムの限界を捉えた上で、わが国におけるQoLの改善を全体目標とした総合アセスメントの考え方や、QoL最大化のための政策設計の必要性を示唆している。

**Key Words :** *quality of life, indicator system, policy evaluation, policy assessment*

## 1. はじめに

経済的な豊かさをほぼ達成した今日、市民生活の質(quality of life)を向上させることが政府の義務である<sup>1)</sup>とし、イギリスでは政策評価にQoLインディケータ(QoLIs)が用いられている。これは行政サービスの質の評価を政策評価の中心に置き、政策プロセスの上流部すなわちポリシー段階やプランニング段階での意思決定の効率化と透明化をねらって導入されたものである。

アメリカのインディケータシステムが地域づくりへの市民関与の促進という性格が強いものに対して、イギリスのQoLIsはサステナビリティに直結したものである。国家レベルでのサステナブル・ディベロップメント達成の前提条件として、個人に与えられた生活や活動の選択幅を重要視する概念である。イギリスのみならず他のEU諸国においても、国家戦略におけるQoLの比重は次第に高まってきている。オランダでは、1980年代よりQoLの向上が国土空間計画(National Spatial Plan)の全体目標として掲げられている<sup>2)</sup>。特に2000年からの第5期プランでは、上質かつバラ

スのとれたQoL(enhanced and balanced QoL)の実現が最上位の目標に掲げられ、ネットワーク都市・社会、多元的・重点的な土地利用、コンパクトシティ等の戦略が実施されている。これらは、交通政策と土地利用政策との連携による市民の生活・活動の選択幅の拡大を狙ったものである<sup>3)</sup>。

イギリスやオランダでは、QoLの向上は究極のアウトカムと位置付けられている。わが国においても、ポリシー、プラン、プログラムおよびプロジェクトの各段階でアウトカム評価の考え方が浸透してきたものの、「アウトカム」そのものに明確な定義が与えられず、結果として個人の目線を軽視した効率性重視の評価がなされがちである。量から質への社会資本整備の本格的転換とともに、環境問題への対応が急がれる今日、QoLの向上を重視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。しかし、わが国ではQoLに対する認識はまだ未成熟であり、サステナビリティや国家戦略と関連付けた議論はほとんど見られない。また、QoLの向上を全体目標とする政策評価の仕組みも未検討である。QoLに基づく評価の視点は、政策の実施が如何に個人の選択自由度を高め、

地域や国家のサステナビリティを確保したかに注がれるべきであろう。

本稿は、1980年代から90年代までの効率性重視の評価システムからクオリティ重視のシステムへと大転換を遂げつつあるイギリスにおいて、どのようにQoLsシステムが整備されたかについて、現状と経緯を報告するものである。既往研究においても諸外国のインディケータ・システムやベンチマークの整備状況やそれらの効果が示されているが<sup>9,10)</sup>、最も新しいイギリスのQoLsシステムについては、わが国ではその実態がよく知られておらず、中央政府主導で導入されたトップダウンの仕組みと見なす誤解も多い。本研究は、中央政府に先立ちQoLsシステムを取り入れたプリストル市での実態調査に基づき、QoLsの導入がまず自治体の政策評価・運営に果たした役割、イギリス全域およびEU各国に波及した経緯、および我が国への示唆を論じる。

## 2. イギリスにおけるQoLsの導入経緯と現状

### (1) サステナブル・ディベロップメントの達成のためのモニタリング指標

周知のとおり 1992年の地球サミットで採択されたAgenda 21により、全参加国に Sustainable development (以下、SD)の達成のための戦略策定が求められた。この時、イギリス政府は各国に先駆けて 94年に“Sustainable development strategy”を発表した。さらに96年には、SDの達成度を測る指標として Sustainable Development Indicatorsが設定された。しかし、このインディケータは主として環境面に焦点を当てたものであり、今日のような経済・社会面のサステナビリティを網羅するものではなかった。その後、99年の新戦略“A better quality of life”において、現在と将来世代の市民に質の高い生活を保証することをSD達成の前提条件と位置付け、その過程で何をめざし優先するのかを明確にすべきとの方針を打ち出した<sup>7)</sup>。これに伴い、社会的な要素を加えた新たなインディケータが設定されるに至った。これがQoLsである。

国家レベルでのSD戦略づくりと併せて、地方自治体には地域レベルでの行動計画 Local Agenda 21の作成が求められた<sup>8)</sup>。このとき、いち早く Local Agenda 21運営委員会を設置し、SDの達成度を指標化し自治体レベルでの政策運営への活用方法を考案したのがイングランド南西部のプリストル市である<sup>11)</sup>。

### (2) 国・地域・自治体の各レベルのインディケータ

“A better quality of life”で設定された国家レベルのインディケータ(National Indicators)は、以下の6つの項目にグルーピングされる。

表-1 国レベルのヘッドライン・インディケータ

		項目	インディケータ
経済	HL 1	生産	GDPおよび一人当たりGDP (1970年=100)
	HL 2	投資	総投資の対GDP比および社会投資の対GDP比
	HL 3	雇用	労働年齢人口における就業者割合
社会	HL 4	貧困と社会的阻害	燃料不足の単身高齢者世帯の割合 低所得世帯に属する子供の割合 労働年齢人口における非資格保有者の割合、無職世帯に属する労働年齢人口の割合
	HL 5	教育	19歳の資格保有者(一般中等教育および国家職能検定)の割合
	HL 6	健康	平均寿命のうち健康生活期待年数
	HL 7	住居	生活に不適な住居に住んでいる世帯の割合(民間、公的、および全部門)
	HL 8	犯罪	車両の窃盗件数、車両を使った窃盗件数、強盗発生件数
環境	HL 9	気候変動	温室効果ガス排出量、CO <sub>2</sub> 排出量
	HL 10	大気質	大気汚染が平均水準以上の日数(地方部と都市部別)
	HL 11	道路交通	道路交通量、道路交通量の対GDP比(1970年=100)
	HL 12	河川の水質	水質が良い河川の割合(化学的・生物学的の水質、クラス別)
	HL 13	野生生物	野鳥の全種、森林種、草原種の個体数(1970年=100)
	HL 14	土地利用	既存開発地における新築住宅戸数の全新築戸数に占める割合
	HL 15	廃棄物	家庭ごみの廃棄量とリサイクル量 全廃棄物量とその管理割合

文献1)から抜粋し、筆者が訳出。HLはHeadlineを示す。

- 1) 総合的な達成度と優先度の評価
- 2) サステナブル・エコノミー
- 3) サステナブル・コミュニティズ
- 4) 環境と資源のマネジメント
- 5) 適切なシグナルの発信
- 6) 国際的な協力と発展

これらの内の1)に関わるものはヘッドライン・インディケータ(Headline Indicators)の名称で呼ばれ、2), 3), 4)のインディケータ群から主要なものを抜粋したものである。表-1はその全15項目を示している。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間での協議が実施された。表-1に示すように、ヘッドライン・インディケータは経済、社会、環境というSDの3つの柱を網羅したものとなっている。

地域レベルでは、2000年以降“Regional quality of life counts”を毎年発行し、イングランド内の9地域とウェール

表2 ローカル・インディケータと Voluntary QoLs

	ローカル・インディケータ	Voluntary QoLsにおいて補充されたもの
経済	労働年齢人口の就業者割合, 1年以上の失業手当の申請者割合, 新規ビジネスの開業・廃業数, 所得補助申請者の割合, 地方税の免税措置を受けている世帯割合, ISO14001取得済み或いはEMASIに参加している地元企業の割合, 地元に着した社会コミュニティ企業の数	フルタイム雇用および教育を受けている18-24歳の青少年の割合 地元企業の増減率
社会	主要なローカルサービスへのアクセス容易性, 通勤の手段と平均距離, 通学時に複数の交通手段が利用可能な子供の割合, 車両別および道路種別の交通量, 既存開発地における新築住宅の割合, 複数の騒音被害を受けている住民の割合, 死亡率, 犯罪件数, 犯罪への不安を感じる住民の割合, 生活に不適な住居の割合, 地域の住環境に満足している住民の割合, 過去1年間のホームレス認定者数, 地域の社会・奉仕活動に積極的に参加している住民の割合, 公的な意思決定への参加機会に対する市民の満足度, 16歳の生徒の学力, 社会人教育講座の申し込み者数	<b>社会</b> 貧困地域の住民の割合 (上位10%, 25%以内の地域) 低所得世帯における16歳以下の子供の割合 19歳の学力・職能資格率, 公立学校に通う15歳の生徒割合 乳児死亡率, 少女妊娠率, アフォーダブル住居の割合 自分の居住地域が安全と感じている住民の割合 近隣が悪くなっていると感じている住民の割合 5歳以下の託児施設数(人口1000人当り), 青少年向け施設数
		<b>コミュニティ</b> 異なる経歴の人々が共生できると感じている住民の割合 顕著な地域貢献をした任意団体および地域団体の割合
環境	世帯当りのエネルギー消費量, 一人当りの家庭水消費量, 大気汚染が平均水準以上の日数, 水質が良好な河川・水路の割合, 自然生息地の質と量の変化, 特定種が見られた頻度, 一人当りの家庭ごみ量, 家庭ごみのリサイクル率	水道本管及び支管からの水漏れの割合, 高速道路の維持管理の良さ, 荒地の割合, 学術研究上重要地域に指定されている土地のうち良好な状態の土地面積

文献 10,11)を参照し, 筆者が作成。下線は社会資本整備に関連した指標を表す。

ズを対象とした15のヘッドライン・インディケータを整備している<sup>9)</sup>。地域レベルの評価項目は国レベルと同様であるが, インディケータについてはHL1, HL2, HL4の一部, HL9, HL10, HL14が国レベルのものとは異なる。

自治体レベルのインディケータの設定には2つの機関が関わっている。一つは中央政府で, 2000年に発行した“Local quality of life counts”でローカル・インディケータ(Local Indicators)を設定している。もう一つはAudit Commission (以下, コミッション)で, 自治体が任意に使用できる Voluntary QoLsを設けている<sup>10,11)</sup>。このインディケータはローカル・インディケータを含み, 経済と社会に関するインディケータの比率を高めたものである。2001年に90以上の自治体がこの Voluntary QoLsを試験的に利用し始め, 現在では国内の過半数の自治体に定着している。表-2は中央政府によるローカル・インディケータとコミッションが補充したインディケータを示している<sup>10,11)</sup>。

表-1のヘッドライン・インディケータとローカル・インディケータの構成を比べると, 前者においては環境分野の項目数が多いが, より即地的な視点に立つ後者は社会分野に非常に高いウェイトを置いていることがわかる。また, 表-2を見ると, 社会分野の中には社会資本整備, 特に交通関連のインディケータが多く含まれることが読み取れる。

なお, これらのインディケータは数値指標ではあるが, 明確な数値目標(達成目標)やベンチマークを置くものではない。この点は, 通常のパフォーマンス評価を目的としたインディケータとは異なる。

### 3. QoLsの位置付け

#### (1) パフォーマンス評価における視点の変遷

政策の良否を市民が直接判断するのは容易ではない。そのためイギリスではパフォーマンス・インディケータ(Performance Indicators, 以下PIs)を用いて自治体の政策行為および行政サービスの評価を実施している。ここで言うパフォーマンスとは, スピード, コスト, 効率性, 効果, クオリティの観点を含むものである。

今日, イギリスで用いられているパフォーマンス・インディケータには, ①行政サービスのコストとクオリティの両方をカバーする指標 Best Value PIs, ②生活の質に関する指標 Quality of Life PIs, ③複数の行政サービスに関する横断的な指標 Cross-cutting PIs, および④組織の健全性を表す指標 Corporate Health PIsがある。本稿で取り上げるQoLsは②に該当するものである。

イギリスにおけるパフォーマンス評価の歴史は, Chartered Institute of Public Financeが自治体間での比較可能な財政データの収集を始めた1960年代に遡る。70年代後半には, 当時の保守党政権によって行政サービスの効率性を測るためにパフォーマンス・インディケータの導入が試みられた。それは8週間以内(或いは13週間以内)に計画許可申請を処理することを定めた都市農村計画法に基づく8 weeks PIsであり, 何よりも手続き面のスピードが重視された。80年代にはニューパブリックマネジメント論に

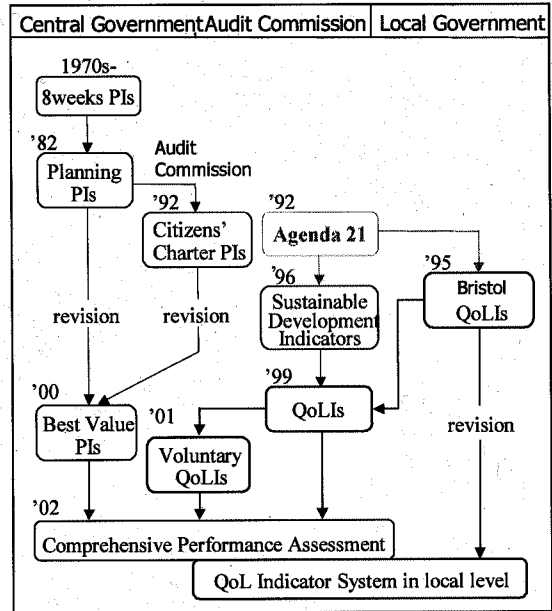
表-3 イギリスにおけるインディケータシステムの整備年表

	主な事柄
60年代	Chartered Institute of Public Financeのデータ収集
70年代	Statistical Information Serviceの確立
	政府が8 weeks PIsを導入
'82年	Audit Commissionの設立, プランニングPIsを導入
'91年	政府がCitizens' Charterを導入
'92年	コミッションがBuilding in Qualityを発表
	Citizens' Charter PIsを設定
	地球サミットAgenda 21
'94年	政府がSustainable Development Strategy発表
'95年	ブリストル市がQoLsを設定
'96年	政府がSustainable Development Indicatorsを設定
	ブリストル市がLocal Agenda 21案を政府に提出
'97年	政府がBest Value制度を導入
	ブレア首相が全自治体にLocal Agenda 21作成を要求
'99年	中央政府がA better quality of lifeを発表 SDIを改訂しQoLsとして発表
'00年	政府がBest Value Performance Indicatorを導入
'01年	コミッションがVoluntary QoLsを試験的に設定
'02年	コミッションがVoluntary QoLsを決定
	Comprehensive Performance Assessmentを導入

文献 1),8),11),12),13),14),15)を参照し,筆者が作成

基づく行財政改革が進められ, PIsが本格導入されている。1982年のAudit Commissionの設立と共にプランニングPIsが導入され, 地方自治体が経済性, 効率性, 有効性の高い行政サービスを提供しているか, すなわちValue for Moneyが評価されるようになった。

このように, 80年代のPIsではスピードや経済効率性が重視されたが, 1991年のCitizens' Charter導入により市民のニーズという視点が加えられた<sup>13)</sup>。このCitizens' Charterは, 初めて自治体に自身のパフォーマンスをインディケータに照らして公表することを義務付けた。市民は自らの自治体のパフォーマンスがわ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, その改善を要求することが可能となった。しかし, 市民に提示されたインディケータの多くは, 手続きのコストや時間に関わるもの, 行政サービスに対する苦情の処理件数などであり市民の生活の質を映し出すものではなかったことから, 導入当初から多くの批判を浴びた。そこで, コミッションは“Building in Quality”(1992)において, スピードを重視するあまりクオリティが軽視されてはならないこと, インディケータが効率性, 効果, クオリティを十分に反映していないことを指摘した<sup>12)</sup>。これを受けて1996年にはインディケータの改訂が行われた。



文献 1),8),11),12),13),14),15)を参照し,筆者が作成

図-1 インディケータの関連図

## (2) ベストバリュー制度におけるクオリティの考慮

改訂PIsは労働党政権にも継承され, ベストバリュー制度において中心的な位置付けを与えられた。ベストバリューとは, 1999年の地方自治法に基づき, 自治体にコストとクオリティの両面での適切な行政サービスを義務付けたものであり, 2000年に最初のベストバリュー・パフォーマンス・インディケータ (BVPIs) が導入された<sup>13)</sup>。BVPIsはCitizens' Charter PIsよりもクオリティを重視したとはいえ, 依然として効率性重視の傾向が強いと当初から指摘されていた<sup>14)</sup>。これを受け, 中央政府はクオリティを重視した新たなインディケータの導入を宣言した。

その後, 新たなインディケータの導入は実現しなかったが, 2001年からBVPIsを用いて行政サービスの効率性と質を測ると同時に, Voluntary QoLsで市民生活の質の改善度を測る仕組みが推奨されることとなった<sup>9)</sup>。さらに翌年, 政府は政策報告書“Strong Local Leadership - Quality Public Services”を発表し, 包括的パフォーマンス評価 CPA (Comprehensive Performance Assessment)を導入した。これはベストバリュー制度の大きな方向転換を意味している。このCPAは自治体の行政サービスの改善と地域住民の生活の質の向上を目的として, サービス内容や財政内容を多角的に評価するものである<sup>14)</sup>。このようにスピード・効率性を重視した1970年代から約30年の歳月を経て, イギリスの政策評価の軸足はQoLへとシフトしていった。表-3および図-1は以上の経緯を整理したものである。

表-4 プリストルのQoLsの体系

4. 政策評価におけるQoLsの役割

(1)プリストル市におけるインディケータの運用実態

本研究では、QoLsに関する最も長い歴史をもつプリストル市を対象として、その運用実態を把握するために、2004年3月同市にヒアリングを実施した。同市におけるQoLsシステムの管理者はDETLのSustainable Development Groupに属するEnvironmental Quality Unitである。このユニットがインディケータの設定にも責任を負い、市民調査に関してはCabinet OfficeのDept. of Corporate Communicationのサポートを得ている。

図-1に示すように同市のQoLsは中央政府のそれより4年ほど早く、またSustainable Development Indicators(1996)よりも1年早い1995年に作成されたものである。このインディケータは、後にLocal Agenda 21 Strategy(2000)の目標達成度を評価するためのツールとして位置付けられた<sup>15)</sup>。Environmental Quality UnitのマネージャーのMcMahon氏によれば、同市の先駆的な取り組みは、中央政府やコミッションのQoLsシステムに影響を与えただけでなく、国内およびイタリアやスペインの自治体でのインディケータづくりにも指導的役割を果たした。国内ではコミッションがVoluntary QoLsの設定に向けて試行プロジェクトを実施した際、McMahon氏はプロジェクト管理者として各自治体を訪問し、自らの経験からQoLs導入を薦め、その活用法を指導した。EUにおいては、European Commissionのコモン・インディケータの設定を目的としたECIプロジェクトにも参画し<sup>16)</sup>、インディケータの選定に関わっている。プリストル市においては、SD戦略の達成度をQoLの充足度によって把握するため、1997年から毎年12,000世帯を対象にアンケート調査「Quality of Life in your Neighbourhood Survey」を実施している。また、2002年には11-18歳の市民を対象とした調査「Young Person's Survey」の実施を開始した。なお、インディケータ値の作成においては、アンケート調査だけでなく統計局、野生動物機構などの機関のデータも活用される。データソースとしてのアンケート調査の割合は全体の約15%程度である。QoL調査の結果については、各インディケータの値を過去のものと比較し、変化動向をシグナル方式で表示(改善度を赤・黄・緑で色表示)し、市民に開示している。このためQoLの改善度が一目でわかるようになっている。また、現状のインディケータ値は地区別にも表示され、地区比較が可能となっている。

(2)QoLsの内容

a)インディケータの構成

現在設定されているインディケータ数は155であり、その内訳を見ると、①ローカル・ヘッドライン：Bristol's Local

		ローカル		国	EU	Σ
		HL①	他②	③	④	
環境	生物	2	3	2	1	8
	エネルギー	1	5	2	1	9
	大気	1	2	1	2	6
	水	0	2	2	0	4
	土地	6	3	1	1	11
	騒音	0	1	1	1	3
	交通	1	3	2	2	8
	廃棄物	1	2	1	3	7
経済	雇用	1	3	2	0	6
	消費貯蓄	1	2	1	2	6
	観光交流	1	3	0	0	4
社会	生涯学習	0	6	4	0	10
	健康医療	1	7	4	0	12
	コミュニティ	3	20	10	4	37
Σ		81		33	17	

参考文献15)を参照し、筆者が作成

Agenda21 Strategy および進行中の市の計画に関連するもの、②その他のローカル:市民や利害関係者から提案されたもの、③国:中央政府に設定を義務づけられているもの、およびVoluntary QoLs から選定したもの、④EU:欧州委員会が設定しているEuropean Common Indicatorsから選定したもの、から構成されている。図-1に示すように、プリストル市は当初自らの発案したインディケータをそれぞれ単独で使用していたが、今日では政府、コミッションおよびEUレベルでの共通インディケータと独自のものを組み合わせたものを用いている。こうしたインディケータ構成は、政策インプットへのフィードバックエリアをより広いものとしている。プリストル市の廃棄物リサイクルへの取り組みに対して、EUの予算が充てられたという例がある。

表-4は設定主体別および分野別のインディケータ数を示したものである。設定主体別に見るとローカル・インディケータの数が相対的に多いが、中央政府・コミッションのもの(33)およびEUのもの(17)の和は全体の4割を占め、決して少ない割合ではない。分野別には、環境分野と社会分野のインディケータがほぼ同じ割合を示し、これらに比べて経済分野の割合は低い。経済分野の評価は主としてBVPIsによって実施されており、QoLsはその補完的役割を担っている。また、環境分野では土地や交通(騒音を含む)に関するインディケータ数が多く、社会分野においてはコミュニティに関するものが多いことが読み取れる。

なお、表-1および表-2に示した通り、中央政府によるQoLsは経済、社会、環境の3分野で構成されるが、プリストル独自のものには社会というカテゴリーはなく、その代わりに学習、健康医療、コミュニティの3分野が用いら

表-5 QoLsの分類

分野	アウト プット	中間 アウトカム	エンド アウトカム
環境	1	9	58
経済	0	9	4
社会	3	13	58
Σ	4	31	120

れ、全体で5分野構成となっている。

b)インディケータの特徴

次に、評価指標としての QoLs の特徴を、エンドアウトカム指標、中間アウトカム指標、アウトプット指標という分類に従って整理する。エンドアウトカムと中間アウトカムとの区別は明確ではないが、一般には、前者はアウトプットを通じて得られる希求結果(desired results from delivering outputs)、後者はそれ自身が希求結果ではないがエンドアウトカムにつながるものが期待される結果と解釈される。QoL は個人の選択自由度や地域のサステナビリティを重視する概念であることから、本研究では以下のような具体的な定義を設ける。

- ① エンドアウトカム：生活・活動機会の数や選択の幅、環境および社会資本ストックの質、治安・福祉・教育・育児支援および高齢者の社会活動支援システム等の見えざる社会資本ストックへの充足度
- ② 中間アウトカム：市民が享受するサービスの量と水準、サービスへのアクセス容易性、サービスの利用者数、生産・投資・雇用の変化
- ③ アウトプット：行政側が供給するサービスの量と水準、社会資本や公共施設の整備量や整備率

公共サービスや公共施設へのアクセスを例とすれば、一つのサービスを受けるために複数の機会が利用できるか、また複数の交通機関を利用できるか等はエンドアウトカムとしての見方である。一方、単にアクセスできるか否かは、選択自由度には結びついていないため中間アウトカムとしての見方である。表-2 中のインディケータを例とすると、エンドアウトカム指標としては「通学時に複数の交通手段が利用可能な子供の割合」や「複数の騒音被害を受けている住民の割合」などが挙げられ、中間アウトカム指標としては「主要なローカルサービスへのアクセス容易性」や「車両別および道路種別の交通量」などが挙げられる。

表-5 はこの定義に従ってインディケータを分類した結果である。これを見ると、一部に中間アウトカムやアウトプットに関連した指標を含むものの<sup>6)</sup>、大多数のインディケータはエンドアウトカムに関連した指標であり、市民の視座が非常に重視されていることが読み取れる。インディケータの選定においては通常、Action focused, Important, Measurable, Simple の頭文字を並べた AIMS 基準が用いら

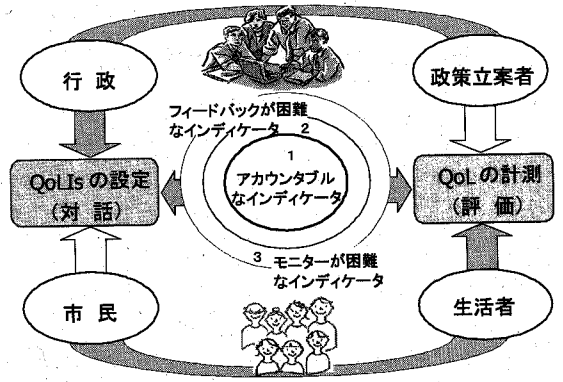


図-2 QoL を柱とした市民参加と政策評価

れる。しかし、社会分野の QoLs については定量的な計測に馴染まないものが多い。特に、見えざる社会資本ストックに対する充足度については生活者の主観に頼らざるをえないが、この場合でも「屋外が安全だと感じている住民の割合」、「近隣の住民を信頼している住民の割合」等の例のように主観評価を数値化する努力が払われている。

(3)QoLs 導入の効果

ブリストル市では QoLs 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。図-2 は QoL を柱とした市民参加と政策評価の仕組みを示している。インディケータの設定過程では、QoL 概念に関する行政と市民との認識の共有化が行われる。市民の側からは生活実感を表わすことのできる地域密着型のインディケータが望まれるが、そうしたインディケータの中には政策へのフィードバックが難しいものや、モニターすら困難なものが含まれる。これに対して、行政側が望むものはよりアカウンタビリティの高いインディケータであり、両者にはギャップがある。ブリストルでは調整の結果、NGO や市民の意見を反映させつつ、行政がインディケータの設定作業を主導することとなった。

評価過程においても中間アウトカムの評価は行政主導で行われるが、エンドアウトカムの評価は生活者の充足度を直接反映させたものとなっている。QoLs に基づく政策レビューの結果が政策インプットにフィードバックされれば、具体的なプロジェクト形成に影響を及ぼす。これはブリストル市における QoLs システムの担当者が強調している点である。

QoLs の導入に対する積極的評価がなされる一方、その限界や活用に際しての問題点も指摘されている<sup>12)</sup>。具体的には、1)インディケータは政策の達成度を測る上では有益な手段ではあるものの現状を映すツールに過ぎない

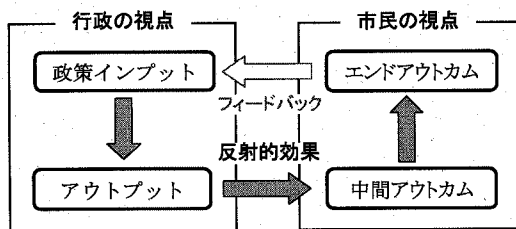


図-3 インプット、アウトプット、アウトカムの関係

こと、および2)政策行為とQoL改善の因果関係は十分に説明されていないこと、等である。現行のQoLsシステムは、多くの指標を分野別に並べた合切袋(holdall)の段階に過ぎないとの指摘も見られる<sup>17)</sup>。図-3は政策インプットからエンドアウトカムへの帰着過程を示したものである。現状のQoLsシステムではエンドアウトカム自体は整理されているが、そこに至るまでの政策インプット～アウトプットの過程、アウトプット～中間アウトカムの過程、中間アウトカム～エンドアウトカムの過程が明示されていない。これらの因果関係を表現するためには、多段階のマッピングモデル(射影モデル)の構築が必要である。このマッピングは、行政側から市民側への視点の移動を表すものである。

なお、ブリストル市に限らず、コミッションが61の自治体と地域戦略パートナーシップ<sup>18)</sup>を対象として近年実施した調査においても、ほとんどの自治体がQoLsによって市民の市政への関心が高まり、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わからないと回答した自治体もあった。こうした意見は、QoLsが政策レビューには有効であっても、現状ではアセスメント(事前評価)への適用が難しく、それゆえ政策インプットへの反映が難しいことを意味する。

また、QoLsの評価値は自治体単位でなく地区別にも公開される。このことによって地区間の格差が明かにされ、住民が不公平感を持つなどの問題点も指摘されている。また、評価値の低い地区の住民からは、行政に対するクレームが寄せられている。QoLsシステムは、先に述べたように行政と市民との意識の共有化をはかりつつ、分野横断的な視点から政策の優先項目を決定し、都市圏内の荒廃地区(deprived areas)の改善に主眼を置くものである。地区別評価は、こうした荒廃地区の特定に不可欠な作業であるが、評価値の公開は様々な批判を呼んでいることも事実である。ただし、この点は公開の是非よりも、そのシステムに原因があると思われる。現在のQoLsシステムでは、地区レベルでは一時間断面でのQoL評価値だけが示され、時系列的な変化は示されていない。格差の存在だけが強調されている。これに対して今後地区レベルでも時系列的なQoL改善度がシグナル方式で示

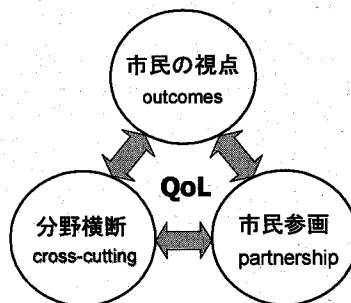


図-4 QoLsを取り巻く環境

されるようになれば、QoLsシステムへの市民の理解がより深まると期待される<sup>19)</sup>。さらに、この理解を本格的に促すためには、QoLsを政策アセスメントの仕組みとして活用し、荒廃地区の改善効果=格差の是正効果を事前に示すことも望まれる。

## 5. QoLsの今後の活用方法

わが国においても、市民・行政・地域社会による生活の質の向上を目標とする政策形成の仕組みが要請されている。そうした仕組みの先駆としてのQoLsを今後わが国において効果的に活用するための方法として、ここでは以下の4点を挙げる。

### (1) 地域の顔づくりへの活用

近年、社会資本整備においても、効率性のみならず地域社会に生活する人々が何を求め、地域に何が必要かといった主体的な地域づくりの視点が次第に重要視されている。わが国でも、従来から行政サービスに対する利用者の評価が顧客満足度等によって測定され、サービス改善に活用されている。しかし、こうした仕組みは個々のサービスの効率性に注目するものであり、地域づくりに必要な俯瞰的な視野を持たない。

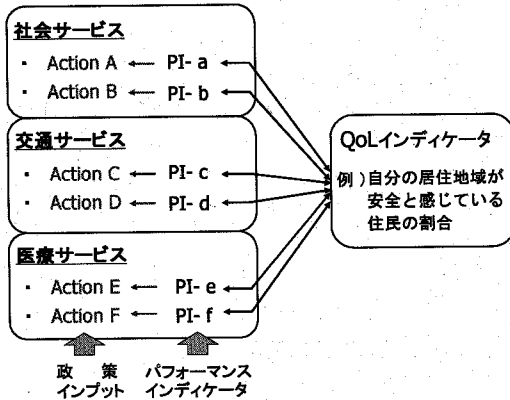
先にも述べたように、経済・社会・環境の3つの分野にまたがる俯瞰的なQoLsの導入によって、イギリスでは地域づくりに関する市民と行政側との対話が容易になったことが評価されている。ただし、総花的に数多くのQoLsを設けたのでは、目指すべき地域の顔があいまいになる。インディケータの選定は、いわば地域の顔をアピールし政策の核を模索するためのプロセスであり、市民、行政、その他利害関係者の参加による絞込みが重要である。

ブリストル市では、こうした地域の顔づくりが2段階で実施されている。第1段階は行政主導でのインディケータ(QoLs)の絞込みである。これは市民やNGOから提案さ

表-6 政策プロセスと QoLs サイクル

	政策プロセス	QoLs サイクル
1	優先順位の決定	目的とアカウンタビリティの確認
2	政策の立案	インディケータの設定
3	政策の実施	データの収集
4	評価・レビュー	データの分析
5	コミュニケーション	データの公表

参考文献17)から抜粋し、筆者が訳出



参考文献17)を参照し、筆者が作成

図-5 QoLs~PIs~政策インプットへのマッピング

れる多様なインディケータの中から、モニターが容易で政策インプットへのフィードバックが可能なもの、そしてアカウンタブルなものを精選する作業である。第2段階は、QoLs を用いた政策の優先項目の決定であり、これを担っているのは行政と市民(民間企業・団体・ボランティアグループを含む)から組織される地域戦略パートナーシップ Bristol LSPs である。こうした仕組みは、港町ブリストルの拠点であるハーバーサイド地区の再生事業にも活かされている。

図-4に示すように、市民の視点に立つアウトカムの評価、縦割りの垣根を越えた分野横断的なアプローチ、および地域戦略パートナーシップによる市民参画の三者を結びつけたものが QoLs システムである。ここでいう地域戦略パートナーシップは QoLs が定着する以前から存在している。しかし、QoLs システムに組み込まれたことによって、1)持続可能な地域づくりとりわけ荒廃地域の改善のための地域再生事業を統括し、2)地域再生事業への地域住民の参画を促す、という本来の機能が発揮されるようになったとも言える。現在では、自治体を超えた広域都市圏(サブリージョン)においても、地域格差の是正等への要請から LSPs の役割が重要視されてきている<sup>2)</sup>。

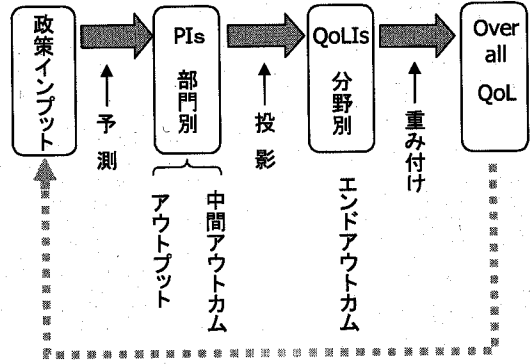


図-6 QoLs の政策アセスメントへの適用(総合アセスメント)

## (2) 政策立案への活用

QoLs の政策立案へのより有効な活用を狙って、政策プロセスと QoLs のサイクルとを同調させるシステムは Higginson ら<sup>17)</sup>より提案されている。この方法の特徴は、表-6に示すようにインディケータの設定と政策立案とを連動させている点である。ただし、多くの場合には QoLs と政策インプットとの対応関係は明確ではない。これは先にも述べたように、QoLs システムが自治体や地域戦略パートナーシップにとってアカウンタブルなものだけでなく、QoL を考える上で重要ではあるが政策運営へのフィードバックが困難なインディケータや、モニターが困難なインディケータを含むことによる。一つの QoL インディケータ「自分の居住地域が安全と感じている住民の割合」を例とすれば、モニターは可能であるが直接的なフィードバックは容易ではない。関連する政策インプットは社会サービス、交通サービス、医療サービスなど多岐にわたるためである。そこで、Higginson らは図-5のように、1)QoLs~PIs、2)PIs~政策インプットの2段階のマッピングを介したフィードバックの考え方を提案している。QoLs は市民にわかりやすい経済・社会・環境といった分野別のインディケータであるのに対して、PIs は行政内部の部門毎に設定されたインディケータであることから、政策インプットとの関係付けが容易である。この方法は未だ研究レベルの提案であり、実施には至っていないが、QoLs と政策インプットを結ぶ媒介指標として既存の PIs を利用する方向性が示されている。

わが国では、成果指標としてのインディケータ・システムそのものが未整備であったが、近年になって行政側で PIs の整備が着実に進められている。この時期に、行政の効率化やサービスの質的向上の視点だけでなく、エンドアウトカムとしての QoL 概念を中心に据え、QoLs~PIs~政策インプットのマッピングを視野に入れた階層的な成果指標体系の整備が検討されるべきであろう。



### (3) 政策アセスメントへの活用

Higginson らの同調システムにおいても QoLs の政策アセスメントへの適用は課題として残された。これを可能とするためには、政策インプットに対するアウトプットや中間アウトカム(PIs)の予測、およびこれらからエンドアウトカム(QoLs)への投影、さらに、overall QoLの推計のための重みづけ等のプロセスが必要となる(図-6参照)。

近年の林・土井・杉山の QoLA<sup>10)</sup>は、こうしたプロセスの一つの考え方を示したものである。エンドアウトカムを市民の充足度尺度で一元的に捉えた上で、アウトプットや中間アウトカムからの投影を充足度関数によって表現し、更に総合的な QoL 評価のための重み付けの方法を提案したものである。ただし、分析に用いたインディケータは例示的なものに過ぎず、QoLの全体像を網羅する体系とはなっていない。分野別に見れば、社会面とりわけコミュニティや見えざる社会資本ストックに関わるインディケータが不足している<sup>10)</sup>。これは、林らの試みがプロジェクト評価への適用にとどまり、ポリシー段階の評価には至っていないことを意味する。

イギリスの QoLs はまさにポリシー段階への適用を意図し、経済・社会・環境にわたる広範囲のインディケータ体系を整備したものである。しかし、ブリストルの事例のようにインディケータ数が100を越える場合、分野別の評価は可能であっても、総合アセスメントの実施は容易ではない。総合化のためにはインディケータの重要性を考慮した重み付け作業が必要である。この重みに市民の価値観を反映しようとするならば、重要性の相互比較が可能、かつ QoL の全体把握にバイアスを及ぼさないレベルまでインディケータ数を絞り込むことが望ましい。

### (4) コンフリクト解消への活用

今日のわが国では社会資本整備におけるコンフリクトが増加している。コンフリクトの原因は様々であるが、単なる事業者(行政)と市民の対決ではなく市民相互の価値観が多様化し、立場の異なる様々な公益概念が互いに衝突するようになったことが主因だと思われる。この点から100%合意する状況はあり得ないにしても、QoLs を用いれば個人の価値観、および政策効果が陽に示されるため、相互理解が短時間で促進され、利害関係者間の前向きな議論と選択が期待できる。

ブリストル市の例では、QoLs システムが“Information base and contextual background for any new development”と位置づけられ、如何なる開発行為も市民全体の公益である QoL の向上に資することが要請される。このシステムは、QoL 概念に対する共通認識(=contextual background)の下に、社会資本整備を含む開発行為の公益性を確認するための仕組みとなっている。このことにより、政策プロセスの上流部において、コンフリクトを予防することを可能としている。

## 6. まとめ

本研究ではイギリスにおけるインディケータ・システムの導入経緯とその政策運営における役割を明らかにした。当初サステイナビリティの達成度を測るツールとして導入された QoLs は、政策による市民生活の質的改善度を測るものとして大きな役割を果たしている。また、QoLs はベストバリュー制度で用いられている BVPIs に欠けている市民の視点を補完する役割も担っている。さらに、導入から約10年を経た現在では単なる達成度のチェックアップや政策レビューにとどまらず、政策立案においても効果的活用が期待されている。この際、QoLs を単独で用いるのではなく、既存のパフォーマンス・インディケータを媒介指標として用い、政策インプットへのフィードバックを試みている点も注目に値する。

ブリストル市での現地調査では、1) QoLs の選定段階で地域の顔づくりが模索され、QoLs から提供される情報をもとに政策の優先項目が絞込まれること、2) QoLs システムに基づき、開発行為の公益性(必要性、効率性、有効性、公平性、優先性を含む)が判断されるために、公共政策をめぐるコンフリクトが政策プロセスの上流部で回避される仕組みが整っていること等の知見が得られた。

わが国においても、生活の質の向上を目指す政策と市民が行政に関与する仕組みを求める声は次第に高まっている。「東京都政策指標」(2000)や神戸市の「しみんしあわせ指標」(2002)、「福岡市新・基本計画」(2003)や「札幌新まちづくり計画」(2004)の成果指標などに見られるように、マスタープランの作成と併せてエンドアウトカム指標を設ける試みが増加している。しかし、イギリスのローカル・インディケータ、Voluntary QoLs と比較すると、社会資本整備に関わる指標が殆んど考慮されておらず QoL の全体像を捉える上ではバランスを欠く構成となっている。

また、わが国においては、各自治体が互いの取組みを参照しながらも独自にインディケータを設定する傾向にある。一方、イギリスでは国から自治体までの体系的な QoLs システムが確立されている。実態調査を行ったブリストル市においては、全インディケータの4割が中央政府の義務付けインディケータ、コミッションの Voluntary QoLs、および EU のコモン・インディケータによって占められている。このように共通インディケータと自治体独自のものを組み合わせることによって、一定の比較可能性と政策インプットへの広いフィードバックエリアを保ちながら各自治体の個性を反映させることを可能としている。この柔軟性こそが QoLs の普及を促した重要な要因であり、学ぶべき点が多い。

最後に、従来のパフォーマンス・インディケータと異なり、エンドアウトカムを重視した QoLs を政策運営に活用する上

では克服すべき課題も多いことが指摘された。その一つは事前評価すなわちアセスメントへの適用の難しさである。しかし社会資本整備におけるコンフリクトが増加する今日、QoLの改善を全体目標とした総合アセスメント方法の整備が急がれる。加えて、治安・福祉・教育・育児支援および高齢者の社会活動支援システム等、見えざる社会資本ストックの形成が急がれるわが国においては、限られた予算の中でQoLを最大化するための政策代替案の設計方法が、経済・社会・環境の分野横断で模索されねばならない。

謝辞：本研究は、土木学会「地域づくりの視点を考慮した社会資本整備評価システム」研究会の活動の一つとして実施したものである。研究会においては官学のメンバーから多くの意見を頂戴した。またヒアリング調査に際しては、イギリス・ブリストルCity CouncilのSarah McMahon, Stephen Hilton両氏には多大なご協力を頂いた。さらに、本稿のとりまとめに先立ち、第29回土木計画学研究発表会(神戸大会)において名古屋大学林良嗣教授より貴重なコメントを頂戴した。以上、記して深謝の意を表する。

#### 補注

- [1] ブリストル市は人口約40万人の金融業、ハイテク産業を中心とした商業都市である。また、美しい都市景観を誇り、毎年約900万人の観光客が海外から訪れる。
- [2] 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。
- [3] コミッションの方が政府よりも自治体との関係が深いことから、コミッションが自治体へのインディケータ導入を促すべくとの合意がなされ、現在ではコミッションのVoluntary QoLsが地方自治体で使用されている。
- [4] 市民を公共サービスの顧客とみなし、顧客満足度の向上を目指して、公共部門の活動結果であるサービスの水準を明記し、その達成を市民に約束する制度を指す。国レベルのものに加えて自治体レベルでも策定された。
- [5] 2003年にはBVPIsでどれほどの範囲のクオリティが測られているかをみる“Quality Indicator Working Group”がイギリス副首相府(ODPM)により設立された。
- [6] ここでアウトプットに分類されたインディケータは以下の4つである。  
環境分野: エイボンの森における年間の植樹面積(ha)  
社会分野: 1) 横断歩道における点字舗装や音声案内などの設備の整備割合(%), 2) 新しく整備された路上の障害者用駐車ベイスの数, 3) 障害者が利用できる公共建造物の割合(%). これらは公共施設等の整備量や整備率に関わるものであることからアウトプットと見なした。
- [7] 2000年の政府白書“*Our towns and Cities: The Future Delivering an Urban renaissance*”により導入されたLocal Strategic Partnerships(LSPs)を指す。地方自治体をはじめとする公的部門、ボランティア団体、コミュニティ団体および民間部門により構成される。通常の取組みでは解決困難と考えられる広範な分野に亘る行政課題に対応するため、複数のパートナーの事業を統合するなど戦略的な意思決定および活動を行う。各コミュニティは広

範な地域に影響を受け、影響を与えるとの考え方からLSPsはデストリクト(市町村)単位の他にサブリージョン単位で設置されている。

イギリスでは70年代から地域再生政策の実施主体としてパートナーシップを各自治体に組織してきた。市民がパートナーシップに参加するようになったのは90年代以降である<sup>19)</sup>。LSPsには地域社会の声を反映したCommunity Strategyの策定が義務付けられている。

- [8] ただし、個人々のQoLの認知は様々である。Zapfiによれば、人々の幸福感はwell-being(客観的に見ても主観的に見ても良い状況)、deprivation(客観的に見ても主観的に見ても悪い状況)、adaptation(客観的には悪いが主観的には良いと感じている状況)、dissonance(客観的には良いが主観的には悪いと感じている状況)の4タイプに分類されている。deprivationの状況にある個人とdissonanceの状況にある個人とでは、QoL向上のための必要条件は異なる<sup>20)</sup>。
- [9] 近年、ブリストル市を核とするサブリージョンレベルのWest of England LSPsでは、混雑課金制度、LRTの導入および時間差出勤が、単に渋滞緩和策としてではなく、市民生活の選択の幅を拡大しQoLを向上させるための重要施策として検討されている。
- [10] イギリスのQoLsが経済、社会、環境の3分野から構成されるのに対して、QoLAでは生活文化機会、経済活動機会、快適性、安心・安全性、環境持続性の5分野でQoLを説明している。なお、ハード面での社会資本ストックが概成されたイギリスにおいては、見えざる社会資本ストックの質が社会分野の重要なインディケータとして位置付けられているが、QoLAではこうした要素への配慮が弱い。

#### 参考文献

- 1) DETR, UK Government: *A better quality of life a strategy for sustainable development in the United Kingdom*, 1999.
- 2) Alpkokin, P., Hayashi, Y., Kuriyama, K., and Clercq, F.L.: Critical review of postwar developments in space and transport: An instructive study for the Netherlands and Japan, refereed paper presented at 10<sup>th</sup> WCTR, 2004.
- 3) 土井健司: QOL大国に向けた高速道路の役割, 高速道路と自動車, Vol.47, No. 6, pp.11-14, 2004.
- 4) (財)建設経済研究所: 「都市の機能比較に必要な手法検討を通じた大都市の機能改善可能性調査業務」報告書, 2001.
- 5) (財)建設経済研究所: 都市機能評価ベンチマークス検討調査報告書, 2002.
- 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) DETR, UK Government: *Quality of life counts*, 1999.
- 8) Bristol City Council: *Bristol's local agenda 21 strategy*, 2000.
- 9) DETR, UK Government: *Regional quality of life counts*, 2000.
- 10) DETR, UK Government: *Local quality of life counts*, 2000.
- 11) Audit Commission, UK: *Voluntary quality of life indicators definitions handbook*, 2003.
- 12) Carmona, M.: Planning indicators in England: A top-down evolutionary tale, *Built Environment*, Vol.29, No.4, 2001.
- 13) (財)自治体国際化協会: 英国におけるベストバリューー From CCT to Best Value—, CLAIR Report No.206, 2000.

- 14) (財)自治体国際化協会ロンドン事務所：イギリスの地方自治体をめぐる最近の動向，自治体国際化フォーラム 第164号，pp.9-12, 2003.
- 15) Bristol City Council: *Indicators of the quality of life in Bristol sustainability update*, 2003.
- 16) Ambiente Italia Research Institute: *European common indicators towards a local sustainability profile*, 2003.
- 17) Higginson, S., Walker, P., 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.
- 18) 林良嗣, 土井健司, 杉山郁夫：生活質の定量化に基づく社会資本整備の評価に関する研究，土木学会論文集, No.751/IV-62, pp.54-70, 2004.
- 19) (財)自治体国際化協会：英国の地域再生政策，CLAIR Report No.253, 2004.
- 20) Craglia, M., Leontidou, L., Nuvolati, G. and Schweikart, J.: Towards the development of quality of life indicators in the 'digital' city, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol.31, pp.51-64, 2004.

(2004.8.26 受付)

## THE ROLE OF QOL INDICATORS ON POLICY EVALUATION IN U.K. AND ITS IMPLICATION TO JAPAN

Hitomi NAKANISHI, Kenji DOI, Hisashi SHIBATA,  
Ikuo SUGIYAMA and Shintaro TERABE

Ensuring a better quality of life for everyone is regarded as prerequisite for sustainable development in U.K. QoL Indicators (QoLIs) are used in policy evaluation as a tool to measure the citizens' satisfaction level focusing on outcomes. In this paper, the process of introducing QoLIs and its role in policy management in UK are described. QoLIs raised citizens' awareness and promoted communication between citizens and government, and collaboration among local authorities. Current system is effective in policy evaluation, though it's not appropriate for policy assessment. The authors suggest the necessity of developing overall assessment and policy-making system for the maximization of QoL in Japan.