

QOLに関する概念整理 - 政策評価やベンチマークシステムとの関連性から - *

Organization of Quality of Life Concepts Relevant to Policy Evaluation and Benchmark System*

中西仁美**・土井健司***

By Hitomi NAKANISHI**・Kenji DOI***

1. はじめに

近年、欧米をはじめとして政策評価手法としてベンチマークやインディケータを用いた新しい手法が導入されている。これらの手法は市民の生活の質 Quality of Life (以下QOL) を様々な角度から測り、数量化して政策の目標値、達成度を分かり易く提示するとともに政策意思決定に反映させるためのツールである。工業の発展に伴う環境汚染等の外部不経済が問題となり、市民の関心がモノの豊かさではなくQOLの向上に向けられるようになったことが導入の背景となっている。

今日では政策評価だけでなく、医療など様々な分野でQOLに基づく評価が活用され始めている。本稿では、QOLに関わる既往の概念整理を行い、それらとの対比から、社会資本整備や空間整備に適用されるべきQOLの概念と尺度について基礎的考察を試みる。

2. QOL概念の変遷

(1) QOL概念の芽生え

QOL概念の起源は明らかではないが、産業革命下のイギリスで芽生えたとされ、当初は非人間的な生活からの脱出を求める労働者階級の中で生まれた概念と思われる¹⁾。イギリス産業革命は人類史最初の人口爆発を起こし、急激な都市化・工業化を進め

た。これにより経済発展のみならず、著しい環境汚染と貧困が社会問題となり、経済成長と基本的な生活水準とのトレードオフ関係が強く認識されるに至った。こうした意識の形成には、産業革命に先行したいわゆる生活革命も影響を及ぼしていると考えられる。生活革命が上流階層から下層へと垂直波及するに伴い、より高い生活様式への欲求(aspiration)が庶民に芽生えたのは当然のことといえる¹⁾。後述のように、QOLは個人の期待と現実の生活の差に依存したものと見なされる。19世紀半ばのイギリスは、生活革命の波及によって高い期待や欲求を植え付けられながら、環境汚染と貧困という現実とのギャップに喘いだ。しかし、その結果として公衆衛生法や住居法、および都市・田園計画法などの環境改善のための法制度の急速な整備がもたらされたことも事実である。

(2) 戦後の環境問題とQOL概念の変遷

戦後、ロスアンゼルスで光化学スモッグ問題が発生したのを契機に、公民権運動ともあいまって環境問題への市民の関心は頂点に達した。このとき、環境問題はQOLと結び付けて考えられた。アメリカの歴代大統領で最初にQOL改善の重要性を訴えたのはジョンソン大統領(1963~69)であるが、実際の政策にQOL概念を取り入れたのは、1968年の大統領選で”We need a high standard of living, but we also need a high quality of life...We need a strategy of quality for the 70's to match the strategy of quantity of the past”²⁾を主張し、次期大統領の座についたりチャード・ニクソンであり、政権内に国内初のQOL委員会(Quality of Life Review Committee)を設立した。アメリカ国家環境政策法(NEPA)が制定され、アメリカ環境保護庁(EPA)が設立された1970年は、米国の環境元年、QOLの年と言われた³⁾。

ニクソン政権3年目の1972年、環境政策への予算

* キーワーズ：QOL，インディケータ・システム，ベンチマーク・システム

** 香川大学工学部，安全システム建設工学科
(高松市林町2217-20，TEL:087-864-2165，
E-mail:hitomi@eng.kagawa-u.ac.jp)

*** 正会員，香川大学工学部，安全システム建設工学科
(同上，E-mail:doi@kagawa-u.ac.jp)

が大幅に拡大され、大統領の指示により環境の質の改善基準も設けられた。また、この年EPAの関連機関であるワシントン環境調査センターでは、QOLを環境指標の発達のために作られた最先端の指標と定義した上で「政策評価のための新しいツール」とした⁴⁾。この時期、既に都市政策や国土政策においてはhappinessやwelfareに代わりQOLという言葉がキーワードとして用いられている。ランド研究所のDalkey⁵⁾は、社会的に良いものを規定するのではなく、個人の幸せにとって適切で重要な要素を記述式で評価できればより生活し易くなると考えこれらの要素のリストを作成している。このリストは分析と市民調査を経て作られ、最終的にhealth, activity, freedom, security, novelty, status, sociality, affluence, aggressionを個人の幸せ(well-being)のための基本的要素として絞り込んでいる。また、Dalkey⁶⁾らはデルファイ法を用いてQOLのモデル化を試みた。そしてアンケート調査によって得られた情報をもとにQOLインデックスを構築している。

なお、上述のランド研究所では市民生活のみならず軍隊生活(military life)の質的評価においてもQOL概念を適用している⁷⁾。1995年にはReport of the Defense Science Board Task Force on Quality of Lifeが公表され、軍の機動性・迅速性を確保するための包括的な目標が設定されている。資質の高い人材を軍に呼び込み、維持するために、軍隊生活のQOL評価が必要とされ、家族要因、住居の問題、軍での特殊な生活、部隊編成や従軍地の変化がQOLに及ぼす影響が分析されている。

わが国においては、暮らしの豊かさを多面的に評価しようという試みは、1974年の国民生活審議会「社会指標 よりよい暮らしへのものさし」⁸⁾等に始まる。その後、1985年の「国民生活指標」⁹⁾さらに92年の「新国民生活指標」¹⁰⁾において個人のライフスタイルに着目した指標づくりが進められ、生活の活動領域に沿って、「安心・安全」、「公平性・やさしさ」、「自由・選択幅」、「快適性」という4つの生活評価軸を用いた評価システムが提案されている。

(3) 政策評価システムへ - 1980, 90年代 -

1980年代半ばからインディケータ・システムに関する動きが活発になった¹¹⁾。行政機関は経営効率や政策責任性の向上のため、公共サービスの成果を測ることに躍起になっていた。最初に取り組んだのはフロリダ州のジャクソンビルであった。ジャクソンビルでQOLインディケータを設けたNPOのJCCIでは既存の経済インディケータは何でも金銭的に計算してしまうところが欠点であるとし、金銭的価値では計れない価値をどう計算するのかという議論がなされた。また当時の代表者Chamber氏の提案でQOLに関する項目を盛り込んだインディケータが必要であるとして経済インディケータGPI(Genuine Progress Index) QOLインディケータへの改良がなされた。QOLインディケータができるまで、GPIはGDPに比べて実際のQOLに近いとして採用されていた。そして1990年、オレゴン州で初めてベンチマーク・システムが導入された。インディケータとは何らかの事象を示す指標であり、ベンチマークとはインディケータに対して設定された達成目標値で、間接的に公共政策に影響を与える。

1992年にはミネソタ州がオレゴン州に競うようにベンチマーク・システムを導入した。近年では多くの自治体がインディケータ・システムやベンチマーク・システムを採用しているが、都市や地域ごとに社会・経済状況は異なるため、目標とするゴールも異なる。したがってその都市や地域の状況に応じてインディケータの選定が行われる。また情勢の変化に適応したインディケータでなければならないため、見直しが必要となることも指摘されている¹²⁾。どのようなインディケータが都市や地域にふさわしいかは、市民の合意形成過程を通じて取捨選択され、時を経てその数は次第に絞り込まれていく傾向にある。

3. 関連分野でのQOL概念 - 医療分野でのQOL(HR-QOL) -

先に述べたように、社会経済的なQOL概念では、健康は生活環境の一部としてみなされていた。しかし疾病構造の変化や健康概念の変化などから健康関連QOL(Health-related QOL: HRQOL)は独自の地位を

確立した¹³⁾。医療技術の進歩とともに、致死的な急性疾患が克服され、その一方で、致死的ではないが、人生のある一定期間共存せざるを得ない病気の占める割合が高まった。単なる延命ではなく、より高いQOLを保った生存が求められるようになったことが背後にある。

医療分野でQOLに基づく評価が必要とされた具体的な背景としては、以下の点が挙げられる。

- 1) 医療者～患者関係におけるパターナリズムの終焉と、Informed Consent(IC)やEvidence-Based Medicine(EBM)の普及
- 2) 急性疾患の減少と慢性疾患の増加という疾病構造の変化
- 3) 成熟社会における健康概念の変化、すなわち消極的健康から積極的健康への変化
- 4) 医療政策者からの、適切な利用資源配分の指標の一つとしての需要
- 5) 医療者の良識に基づく反省

以上の1)～5)において医療者や医療政策者を行政や政策立案者、患者を市民と置き換えても、全ての項目が違和感なく受け止められる。興味深い文脈の一致である。

なお、医療分野におけるQOLは物理的、心理的、社会的、および機能的要素から説明され、また、「個々の患者の期待するところと現実の生活の差」であるとの定義がなされている。さらに、QOLとは不変なものではなく、患者の文化的背景、価値観、経験、機能的・心理的状态、および置かれた状態によって常に変化するものであると認識されている。

QOLを測定する尺度は、対象や目的によって幾つかの種類が開発されている。これらは、QOLを効用値という一元的な尺度で捉える価値付け型尺度と、多次元尺度で捉えるプロフィール型尺度に大別される。前者の代表的なものは、複数の質問項目からなる自記式調査票によって測定する、Euro QOL 5-Dimension(EQ-5D)とHUI(Healthy Utility Index)であり、これらはQOLで調整された生存期間(QOL-Adjusted Life Year: QALY)および、1 QALY当りのコストの算定において有用とされている¹²⁾。また、プロフィール型尺度の中には、物理的、心理的、社会的、および機能的要素を網羅した包括的尺度と疾

患特異的尺度の2つが含まれ、包括的尺度は異種の疾病や国別のQOLの比較に活用されている。なお、包括的尺度は多基準分析(Multi-Criteria Analysis)によって構成されるものである。

4. おわりに

本稿では、QOL概念をめぐる歴史的流れを追い、そこに見られる共通性と時代・国・分野による違いを把握した。QOL概念は歴史的には基本的な居住環境をめぐる問題意識から生まれたが、近年ではより包括的な概念として形成されてきている。また、政策評価の範囲(インディケータの範囲)と照らし合わせるならば、QOLを単に一つの評価要素とのみ位置付けているケースもあるが、QOLの向上を全体目標と見なすジャクソンビルのようなケースも見られる。QOLの解釈は依然様々ではあるが、その範囲は徐々に拡大しつつある。

著者らは、QOLを「ストック化社会の構築」という目標に向けた達成度評価のための尺度と位置付けている。そのために、QOLの構成要素を社会資本と関連性の深いものに絞り込み、経済活動機会、生活サービス機会、快適性、安心・安全性、低環境負荷性と設定している。公平性や正義という社会的要素を欠くものの、こうした5つの要素はQOLの要素および政策評価のカバー範囲として一定の網羅性を有するものと言えよう。詳細は澤田らの報告に譲るが、これらの要素に一般性をもたせながら、要素を映しだすインディケータの設定は評価の対象や地域特性を考慮して柔軟に行うことが望ましいと考えられる。

なお、QOLが医療分野において確固たる位置付けを占めるに至った時代背景は、社会資本整備をめぐる近年の状況と酷似している。その一方で、社会資本整備や空間整備に関わるQOLの議論はまだまだ乏しいと言わざるを得ない。かつては、インフラサービスを含む都市サービスの評価指標としてPLI(People's Life Indicator)が公表された時期もあった。政府のこうした試みは信頼性や総合化に対する批判のために頓挫したが、より近年では真に豊かな暮らしとは何かを市民が主体的に考える動きが広ま

り、市民が政策目標の設定に参与する仕組みが指向されつつある。こうした動きに後押しされて、目標の提示と達成度の測定のための指標づくりは自治体を中心として今後急速に進むことが期待される¹⁴⁾。そこでまず必要とされるのは、総花的なインディケータの収集ではなく、QOL 概念の醸成とそれに根ざした体系的・戦略的なインディケータ体系の設計、そしてこれを政策運営にフィードバックさせるためのシステムづくりである。

[1]庶民階層が、それまで雲の上の存在であった上流階層を自らの準拠集団(reference group)と見なすようになったことを意味する。

[2]医療分野においても費用対効果の観点からこうした指標が用いられている。

参考文献

- 1)角山栄，村岡健次，川北稔：産業革命と民衆，河出書房新社，1975.
- 2)"Statement Announcing the Creation of the Environmental Quality Council and the Citizens' Advisory Committee on Environmental Quality", Remarks of the President Nixon at Key Biscayne, Fla., 1969, Public Papers of President Richard Nixon, Nixon Library & Birthplace Foundation, 2001
- 3)William D. Ruckelshaus: Oral History Interview, EPA, 1993.
- 4)Brossma, Martin W.: Quality of life indicators. A Review of State-of-the-Art and Guidelines Derived to Assist in Developing Environmental Indicators., Washington Environmental Research Center, D.C. Environmental Studies Div., 1972.
- 5)Norman C. Dalkey, :Quality Of Life, Rand Corporation, 1968.
- 6)Norman C. Dalkey, Ralph Lewis, and David Snyder :Measurement and Analysis of the Quality of Life: With Exploratory Illustrations of Applications to Career and Transportation Choices, Rand Corporation, 1970.
- 7)Quality of life Programs, RAND, 1997.
- 8)国民生活審議会：「第5次国民生活審議会総合政策部

- 会調査委員会報告」，http://wp.cao.go.jp/zenbun/kokuseishin/spc05/houkoku_b/spc05-houkoku_b-I_5.html，1975.
- 9)国民生活審議会：「第10次国民生活審議会総合政策部会調査委員会報告」，http://wp.cao.go.jp/zenbun/kokuseishin/spc10/houkoku_d/spc10-houkoku_d-contents.html，1986.
- 10)国民生活審議会：「第13次国民生活審議会総合政策部会調査委員会報告」，http://wp.cao.go.jp/zenbun/kokuseishin/spc13/houkoku_d/spc13-houkoku_d-2.html，1992.
- 11)David Swain :Measuring Progress: Community Indicators and the Quality of Life, DPA, 2002.
- 12)(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，2002.
- 13)下妻晃二郎：QOLとは何か？，ウエルビ，2001.
- 14)東京都：「東京構想2000 - 千客万来の世界都市をめざして」，第5章 東京都政策指標，<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/keikaku/2000/souron/5shihyo.htm>，2000等.