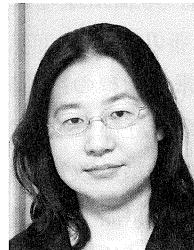


自治体の「幸せ指標」の現状と今後への期待



幸せ経済社会研究所所長 枝廣 淳子（えだひろ じゅんこ）

幸せ経済社会研究所研究員・武蔵野大学非常勤講師 新津 尚子（にいつ なおこ）

1. 幸せ指標の歴史

歴史を振り返ると、幸せ指標は経済成長や環境問題との関わりの中で発展していることがわかります。

メドウズらの『成長の限界』が、有限の地球上で無限の成長を続けることに警鐘を鳴らしたのは、オイルショックの前年、1972年のことです。日本でも、朝日新聞が「くたばれGNP」というシリーズの連載を1970年に始めました。

こうした時代背景とともに、GNP（GDP）に代わる指標を作る動きが始まりました。ブータン国王が国民総幸福（GNH）という考え方を最初に国際会議で示したのは1976年であり、韓国の社会指標やオランダの生活状況指標も検討が開始されたのは1970年代です。日本でも1973年に、政府の経済審議会がNNW（Net National Welfare）という指標を提唱しています。

1990年代に入ると「人間開発指数」や「真の進歩指標」などのよく知られている国際的な指標が作られます。これらの指標は、GDPだけでは測れない要素—環境負荷や人間の進歩など—を測ろうとしている点で共通しています。

ただし、「幸福」というキーワードが前面にでるようになったのは2000年代以降です。ブータン

でも国民総幸福の調査が実際に行われたのは2000年代に入ってからです。他にも「幸福」という言葉が付された指標をみると、「世界幸福度指数（HPI）」が2006年、「世界幸福度報告」が2012年に発表されています。日本でも内閣府社会経済総合研究所が2011年に「幸福度に関する研究会—幸福度指標試案—」を発表しています。

日本の自治体ではどうでしょうか？ GDPに代わる指標の初期の事例としては、1972年に東京都と東京大学の富永研究室が作成した福祉指標があります。「幸せ指標」ということになると、荒川区が荒川区自治総合研究所を設立し、荒川区民総幸福度（GAH）の作成に着手したのが2009年で、やはり2000年代に入ってからです。それ以降、2012年までに少なくとも22の自治体で「幸せ指標」が作成されています。

2. 自治体の幸せ指標：目的と統合化の有無

前述の通り、日本では2012年までに少なくとも22の自治体が11種類の幸せ指標を作成しています（幸せ経済社会研究所、2012）¹⁾。ここでは、原則としてこの11種の指標のデータをもとに、指標の目的などをまとめました。なお、分析対象とした11指標は表1の通りです。

2.1 幸福指標の目的：社会の未来を考えるツールとして

幸せ指標の目的については、熊本県の例では、①政策評価への活用、②政策立案への活用、③住民参加型の政策形成への活用の3つがあげられています（熊本県 2013a）。なかでも注目すべきは、③の「政策形成への活用」です。幸せ指標を「住民と行政が一緒になって、地域ごとの幸せを追求し、実感していくための有効なツール」と捉えるもので、熊本県では地域ごとにワークショップを実施し、地域や属性によって幸福の形が異なることを県民に考えてもらう機会を提供しています。

堺市でも「堺・まちづくりGPS」を、「堺の『これから』をどうしていくべきかを語り合うための『コミュニケーションツール』」と位置づけており、荒川区でも、荒川区民総幸福度には指標化の側面のほかに、「自分自身や身近な人、さらには地域の幸福を考えることを通じて、荒川区をより良くしていく」運動としての側面があるとしています（荒川区 2012）。社会の幸福を考えるために議論が必要であることは、内閣府の「幸福度に関する研究会—幸福度指標試案—」でも、「社会全体の幸せを深めていくためには、国、社会、地域が何処を目指そうとしているか、実際に目指していくのかを議論し、考えを深めることが不可

欠」と明言されています（内閣府経済社会総合研究所、2011）。

このように、幸せ指標には、従来の政策評価ツールとしての側面のほかに、「将来の幸せ」をキーワードに住民自身が自分たちの社会の未来について考える役割を担う可能性が期待されます。

2.2 単一の数値への統合化は行っていない自治体が多い

幸せ指標というと「幸福度〇点」のように、結果をひとつの数値に統合するイメージを持つ人が多いかもしれません。しかし実際には、熊本県など一部の自治体を例外として、統合化を行っている自治体はそれほど多くはありません。

統合化があまり行われていない理由としては、多様な要素を单一の数値にまとめることの難しさ・危険性や、項目間の「ウエイト付け」の問題があげられます。たとえば「健康」と「安全」は、幸せを後押しする要素としての重要度は同じなのでしょうか。幸せ指標を1つの数値に統合化する場合には、こうした問題が生じます。熊本県では、この問題に対して、住民アンケートで「ある幸せの要素をどの程度重視するか」を尋ね、その結果を統合化に反映させる方法をとっています。

また、幸せ指標の測定には、住民を対象にアンケート調査を行う方法と、完全失業率や大学進学率といった既存の統計データを用いる方法があります。両者を併用する自治体が多いですが、どちらかのみを用いている例もあります。熊本県と浜松市はアンケート調査のみを、新潟市と氷見市は統計データのみを用いています。

3. 自治体の幸せ指標の内容

これら自治体の幸せ指標は、どのような「分野」で幸せを測定しているのでしょうか。そこには日

ふるさと希望指数 (LHI)	福井県ほか (13県)
とやま幸福度関連指標	富山県
京都指標	京都府
兵庫の豊かさ指標	兵庫県
県民総幸福量 (AKH)	熊本県
さっぽろ“えがお”指標	札幌市 (北海道)
NPH(Net Personal Happiness)	新潟市 (新潟県)
浜松総幸福量 (GHH)	浜松市 (静岡県)
堺・まちづくりGPS	堺市 (大阪府)
荒川区民総幸福度 (GAH)	荒川区 (東京都)
こころの指標	氷見市 (富山県)

表1 自治体の幸せ指標
幸せ経済社会研究所（2012）をもとに作成

本独自の特徴がみられるのでしょうか。

ここでは、日本の自治体の幸せ指標と、国際的な幸せ指標であるOECD（経済協力開発機構）の「より良い暮らし指標」との比較を行います。「より良い暮らし指標」は、OECDが「より良い暮らしイニシアチブ」の一環として行っているもので、2011年からOECD加盟国を中心とした36カ国の国際比較が公表されています。

なお、今回の比較はすべての「質問」を対象に行うのではなく、原則として「分野」や「要素」レベルを対象として比較します²⁾。たとえば「より良い暮らし指標」では「住宅」「収入」「雇用」「共同体」「教育」「環境」「市民参加と統治（政治）」「健康」「生活の満足度」「安全」「ワークライフバランス（時間）」の11分野が用いられています。こうした分野を比べることで、各指標の傾向を知ることができます。

◎ほとんどの指標で含まれている分野：共同体、教育、健康、安全

これらの項目は、日本の自治体指標でも「より良い暮らし指標」でも尋ねられており、幸福を後押しする基本的な要素として広く捉えられていることが分かります。

「共同体」について詳しく見ると、「人と人とのつながり」のようないわゆる社会関係資本的な要素を取り入れている自治体が複数ありました。たとえば新潟市では分野として「社会とのつながり、連帯、信頼」を設けています（千田ほか, 2010）。

◎自治体指標であまり含まれていない分野：住宅、収入、政治、生活満足度、時間

一方、「より良い暮らし指標」では尋ねられているのに、日本の自治体の幸せ指標にあまり含まれていない分野は、「住宅」「収入」「政治」「生活満足度」「時間」でした。興味深いのは、この5分野の「より良い暮らし指標」の36カ国中の日本の

順位を見ると、住宅は下から13番目、市民参加と統治は下から10番目、生活満足度は下から9番目、ワークライフバランスは下から6番目と、収入（上から6番目）を除けば、いずれも低いことです。

次節（今後に向けて）でも詳述しますが、指標で尋ねている内容は、その社会にとって重要な事柄でもあります。国際的な幸せ指標で日本の評価が相対的に低い項目が、自治体指標でも対象になつていなることは、日本社会の幸せを考える上で重要な意味を持っているのではないか³⁾。

◎日本の自治体指標に特徴的な分野：子ども、産業

「より良い暮らし指標」には含まれていない、日本の自治体指標に特徴的な分野もありました。「子ども」と「産業」です。

特に「子ども」については、札幌市の「子どもの笑顔があふれる街」という政策目標や、新潟市の評価軸「子どもたちが恵まれている」など、分野として大きく扱っている自治体があるほか、「教育」分野で子どもについての複数の質問を行っている自治体が多くありました⁴⁾。少子化問題という背景もあるかもしれません、「子ども」が、日本の幸せを考える上で重要な要素であることが分かります。「子ども」と関連して、数は少ないですが「家族」や「高齢者」を分野にしている自治体指標もあり⁵⁾、全体として、子どもを中心とした家族というコミュニティが重視されているところに、日本の幸せ指標の独自性があるといえるでしょう。なお、海外の地域の幸せ指標の事例にも「家族」を分野としている例があります⁶⁾ので、日本にしかないわけではありません。

なお、もう1つの日本の自治体に特徴的な分野である「産業」については、札幌市が「札幌の強みを活かした産業の育成と企業の誘致」という分野を設けています。また京都府も「京都力の発揮」という分野の中で、産業について扱っており、

「地域の力」が重視されていることがわかります。なお、海外の地域の幸せ指標にも、「経済的発展」という分野に産業が入っている例がありました。

4. 今後に向けて

「指標はその社会が重視しているものを測る」と同時に「何を測るかによって、人々や社会の価値観・行動が変わる」とも言われます。

これまでGDPという指標が大きな影響力を持つてきたのは、経済が重要だと多くの人が考えているからです。指標を改善したい、つまりGDPを増やすためには、長期的な影響は度外視しても、短期的な生産や市場での取引を増やそうとします。

自治体の幸せ指標では何を測ることが期待されるのでしょうか。現在および今後の人々の幸せを支える要素は何なのでしょうか。自治体は指標によって、どのような意識や行動を促進・変容すべきなのでしょうか。

筆者らは、温暖化が悪化し、水問題や食料問題が深刻化しつつあり、「安価な石油の時代」が終焉を迎える一方で、地域といえどもグローバル化した世界経済と緊密につながっている中で金融危機の再発すら予想されるこれからの時代において、「人々の幸せ」に地域や自治体の果たす役割はこれまで以上に大きくなっていくと考えています。

ひとつの鍵は「暮らしや地域経済が外的ショックにどのくらい耐えられるか」というレジリエンスの視点です。レジリエンスを考えたとき、地域の社会的資本や、食料やエネルギーの自給率はもちろんのこと、地域に入ったお金がどのくらい地域に滞留・循環して人々の幸せにつながるか、必要があれば地域経済がある程度自立して回っていくかといった地域経済の乗数効果や自立度も、産業や収入、安全安心といった分野を通して、住民の幸福度の大きな土台となると考えています⁷⁾。

現在の自治体の幸せ指標には、こういった「地域経済が支える人々の幸せ」や、「今後の起こりうる事態や状態下での幸せへの備え」という側面はほとんど入っていません。海外でも研究や実践が始まっている段階です。

これからもこういった側面に注目しつつ、「地域社会の未来を考えるツール」としての自治体幸せ指標の可能性と役割を研究・推進していきたいと考えています。

【脚注】

- 1) これは2012年に47都道府県と52政令指定都市を対象に行った調査の結果、幸せ指標を作成していると回答した自治体に、当時マスコミで報道されていた東京都荒川区と富山県氷見市を合わせた数値です。なお、この中には13県が参画している「ふるさと希望指数」が含まれているため指標の種類は11種になります。
- 2) 分野だけでは判断できない場合は、質問項目も参考しています。また自治体により、評価軸、分類など呼び方は様々ですが、本稿中ではすべて「分野」と統一しました。
- 3) これらの項目については、分野として独立していないものの、他分野の中で扱われている例があります。たとえば「時間」については、兵庫県は「平日1日あたりに家族で話をする時間」や「しごとと自分の生活の両立ができるか」を尋ねています。
- 4) 富山県のように「教育・子育て」という形で分類している例もあります。
- 5) 例えば、「ふるさと希望指数」では「家族」が、新潟市では「高齢者も恵まれている」が分野としてたてられています。
- 6) 海外の地域レベルの幸せ指標については、荒川区自治総合研究所（2012）に詳しいです。
- 7) 地域経済の乗数効果などについては、JFS、「地域の経済と幸せ」プロジェクトに詳しいです。

【参考・引用文献】

- 荒川区自治総合研究所（2012）『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書』
- 朝日新聞経済部編（1971）『くたばれ——高度経済成長の内幕』朝日新聞社
- 千田俊樹、玉村雅敏(2010)「市民の幸福度（NPH：Net Personal Happiness）評価に基づく、生活者起点の公共経営」、新潟市都市政策研究所『研究活動報告書2010』
- 福井県ほか（2012）「ふるさと希望指数（LHI：Local Hope Index）研究報告書」
http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/seiki/furusatotijin/etto/lhi_d/fil/009.pdf
- 浜松市（2012）「特集 浜松総幸福量徹底調査」、『意外と！浜松HAMA流』第9号
<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/miryoku/hamaru/009.html>
- 氷見市「第8次氷見市総合計画における『こころの指標』について」
<http://www.city.himi.toyama.jp/ct/other000006900/5-08.pdf>
- 兵庫県「『兵庫の豊かさ指標』県民意識調査（平成25年度）」
http://web.pref.hyogo.lg.jp/kk07/vision_survey2013.html
- 兵庫県「21世紀兵庫長期ビジョン—2040年への協働戦略」
http://web.pref.hyogo.jp/kk07/documents/2040vision_gaiyou_full-01.pdf
- JFS「地域の経済と幸せ」プロジェクト
http://www.japanfs.org/ja/projects/local_wellbeing/index.html
- 熊本県（2013a）「平成24年版国民幸福量指標化に係る調査」
<http://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/80/kouhukuryouhoukokusyo24.html>
- 熊本県（2013b）「平成25年版国民幸福量指標化に係る調査」
<http://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/80/kouhukuryouhoukokusyo25.html>
- 京都府「京都指標（Kyoto Index）」
<http://www.pref.kyoto.jp/kyotoindex/>
- メドウズ ドネラほか著 大来佐武郎監訳（1972）『成長の限界—ローマクラブ人類の危機レポート』ダイヤモンド社
- 内閣府経済社会総合研究所（2011）「幸福度に関する研究会報告—幸福度指標試案—」
<http://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/koufuko.html>
- OECD, Better Life Index,
<http://www.oecdbetterlifeindex.org>
- 堺市「堺・まちづくりGPS」
http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/_kikaku/machidukurigps.html
- 札幌市「第3次札幌新まちづくり計画の計画書（概要版と本書）」
<http://www.city.sapporo.jp/chosei/3-new-plan/keikakusyo.html>
- 幸せ経済社会研究所「幸せ年表」
http://ishes.org/chronl_table/index.html
- 幸せ経済社会研究所（2012）『「自治体の幸福度や（真の）豊かさ等の指標化や政策目標への考慮状況に関する調査」報告』
http://ishes.org/news/archives/pdf/20120926_houkokusho.pdf
- 橋木俊詔（2013）『「幸せ」の経済学』岩波書店
- 富山県「とやま幸福度関連指標」
<http://www.pref.toyama.jp/sections/1002/hyouka/24hyouka/24kouhukudo/24kouhukudo.pdf>