

〈1〉市民の「幸福度」について —その指標化に向けての課題—

政策審議室情勢分析グループ 主任主事

木村 紘之

1 はじめに

国の「豊かさ」を示す指標には、国内総生産（GDP）など、経済力や生産力の高さを示す指標を用いることが一般的である。これは経済成長が金銭的・物質的な「豊かさ」をもたらすとの考え方に基づいたものである。そのため、これまでわが国においても、交通網など社会資本の充実を図ることにより、国民の経済的、物質的な豊かさが追求されてきた。

しかし、少子・超高齢を伴う人口減少社会を迎え、これまでの「開発型のまちづくり」のあり方が見直され始めている。生活の質は、もはや経済的側面を中心に置いて充足されてきた「豊かさ」だけでは測ることはできず、環境や社会関係資本といった人間関係や精神的側面を含めて考える必要が高まっている。

このような人間関係や精神的側面を含めた「豊かさ」を政策へ反映させるため、既存の政策指標を見直す動きも出てきている。近年、ブータンの国民総幸福量（GNH）に注目が集まっており、国内においても人間関係や精神的側面の「豊かさ」を含む「幸福度」の指標化が始まっている。すでに、個人の主観的な満足度を示す「幸福度」の導入に向け研究を始めた自治体や、「幸福度」の指標化や施策目標の設定などの取組を始めた自治体がある。

本稿は、市民の「幸福度」を本市施策に活用するための第一歩として、「幸福度」や「豊かさ」の捉え方とその指標化について、各都市の取組状況を整理し、先進都市の事例等について報告するものである。

2 全国他都市の取組状況

平成26年12月に地方行財政調査会が実施した『地方行財政調査資料都市版』『都市の幸福度や豊かさの指標化の調べ（平成26年12月1日現在）』（調査対象：政令指定都市・県庁所在都市・中核市・東京都特別区）によると、「政策目標に『幸福度』を採り入れているか」という質問に対し、21市区（22.3%）が、「採り入れている」と回答し（表1）、そのうえで「政策目標に『幸福度』の指標化を行っている」のは10市区（10.6%）、「検討している」のは8市区（8.5%）、「採り入っていない」のは60市区（63.8%）であった（表2）。

「採り入れている」と回答した市区の中には、「政策や施策の成果を量だけでなく質の面からも評価することが重要である」と肯定的に捉えている意見もあれば、『幸福度』や『豊かさ』は個人の主観によるところが大きく、根拠の明確化が困難である」という意見もあった。

一方で「採り入っていない」と回答した市区では、「個人の経済的状況など、市の施策・事業以外の要因の影響を受ける」といったものや、「水準に比例せず、他者との比較により影響を受けるという相対的なものである」という意見がみられ、「幸福度」を測ることの難しさが指摘されている。

表1 幸福度を採用している自治体

	入れている	予定している	検討している	入っていない (検討もしていない)	その他	計
自治体数	21	0	6	60	7	94
比率	22.3%	0%	6.4%	63.8%	7.4%	100%

地方行財政調査会「都市の幸福度や豊かさの指標化調べ（平成26年12月1日現在）」から筆者作成

表2 幸福度の指標化している自治体

	入れている	予定している	検討している	入っていない (検討もしていない)	その他	計
自治体数	10	0	8	68	8	94
比率	10.6%	0%	8.5%	72.3%	8.5%	100%

地方行財政調査会「都市の幸福度や豊かさの指標化調べ（平成26年12月1日現在）」から筆者作成

3 先進事例

実際に「幸福度」の考え方を導入している自治体の中で、住民へのアンケートにより住民の主観を指標化して用いている東京都荒川区と、既存の社会指標を活用し「幸福度」を測る研究を実施した新潟市の取組事例を紹介する。

(1) 東京都荒川区

《指標名》「荒川区民総幸福度（GAH）」

1) 取組

平成16年に就任した区長が、「区政は区民を幸せにするシステムである」という区政のドメイン（事業領域）を提唱した。荒川区基本構想において、「生涯健康都市」、「子育て教育都市」、「産業革新都市」、「環境先進都市」、「文化創造都市」、「安全安心都市」の6つの都市像を掲げ、それぞれに指標を設定している。

この取組には、「指標化」と「運動」の2つの側面がある。前者は、区民の幸福実感を測定する指標を作成し、区民の幸福実感上の課題を把握することで、その向上のための最適な政策・施策等を実施する。後者は、他の人々との助け合いや分かち合いといった関係に着目し、区民が各種団体と一緒に身近な人や地域の幸福を考えることを通じて、地域ぐるみの運動を起こしていくものであり、地域ぐるみで幸福度を向上させることを目指している。

なお、「幸福実感度」を捉えるため、以下主観指標に関する4つの考え方を導入している。

① 幸福要因の把握

先行研究等を参考にして、区民の幸福はどのような要素によって構成されているのかについて、その要因を深く掘り下げ、分化させていく。

② 区民のデマンド（要求）の検証

区民のニーズ（要望）は具体的なデマンド（要求）として形にならないければ基礎自治体へ届かな

いことから、デマンドを整理・統合し、指標を作成する。このサイクルを通して恒常的に見直しを図っていく。

③ 将来に向けた幸福の持続

個人のニーズ等は、ある時点における意識や感情が中心に置かれ、将来世代への負荷まで考慮されない可能性がある。現在達成されている幸福を将来に持続させるために、考慮すべき視点を検証する。

④ 自助・共助による取組の評価

行政が区民の幸福に寄与できる部分はあるものの、実際には区民自身の意志や努力、区以外の組織などの活動が重要である。このことから、区の政策、施策等の実施によって直接関与できる指標に留まらず、広く幸福実感を測定することができる指標を選定する。

2) 把握方法

荒川区では、毎年実施している「荒川区政世論調査」に、平成18年度より荒川区民総幸福度（GAH）に関する質問を設けている。この調査は、住民基本台帳に登録のある区民を対象に標本を抽出したアンケート調査である。

区民への質問項目として、主観的な幸福実感を示す46項目の「幸福実感指標」を聞いている。

調査結果は、性別や年代などの属性や、居住地域別に分析し把握している。

3) 課題

各指標における評価方法や数値化の方法、傾向だけでなく、回答した理由など定性的な側面の把握方法についての検討も必要である。加えて、20歳未満の区民も調査対象に入れることや、時代や社会状況に応じた指標の修正も必要である。

各種政策・施策等への活用については、試験的な検討を行っている段階である。「幸福実感指標」や「関連指標」の分析を行い、関係者間で共有することで、各種政策・施策等の適切な意思決定を支援する情報として「幸福度」指標の分析結果を

活用していくことができるものとしている。

また、選定した指標が区民の幸福実感を適切に把握できるかどうかの検証と指標の修正を行うことが必要である。調査結果によると、幸福であることを実感して幸福度が一時的に上昇しても、その状態に慣れてしまうと、また元の幸福度にもどり評価にあらわれなくなってしまう恐れがあることが指摘されている。

住民の主観を唯一の指標として幸福度を測ることは困難であることから、先述の4つの主観指標に加え、客観指標（「健康寿命」、「労働時間」、「ごみの排出量」など）によって構成された「関連指標」を設定している。これにより、複数の視点を相互補完的に活用するなど、「幸福実感指標」をより多角的に分析している。

(2) 新潟市

《指標名》「市民の幸福度（NPH）」

1) 取組

新潟市は、従来のGDP至上主義から脱却した個人の生活視点に立った「幸福度」を追求することをめざす。すなわち人間の出生から就学・進学・就職・結婚・出産・育児・退職・老後・死亡という一連のライフサイクルに沿って共通の「生活課題」を有する。この、誕生から死を迎えるまでの一連のライフステージに着目し、「成長期」、「壮年期」、「高齢期」の各ライフステージにおける「生活課題」の定義を行った。

各ステージの「生活課題」の実態について、「活動の展開（インプット）」と「実現している成果（アウトカム）」の両側面で捉え、「インプット指標」・「アウトカム指標」をそれぞれ10指標、3つのライフステージで合計60指標を設定している。

2) 把握方法

市民を対象にしたアンケート調査は実施せず、公表されている各種統計データから社会指標を選定し、分析を行っている。

平成22年3月を基準とした客観指標を収集し、17政令指定都市を対象に比較している。その際、人口千人当たりの数値など、比較可能な単位へ加工し、順位づけや点数化を行っている。

3) 課題

本調査が研究段階であり、分析結果は、現在までのところ市の総合計画等への反映は行われていない。また、指標に活用した統計は5年に1回実施されているものが多く、最新の数値を用いた頻繁な検証は難しい。また、相対的に市が個々の市民の幸福度を定義すること、幸福度の数値化・順位付けの必要性があるかなどの課題がある。

4 「幸福度」に関する本市の取組と指標による本市の評価

これら他都市の事例をふまえ、本市の幸福度を把握するため、主観指標を採用する荒川区の指標を用いて、現在本市が実施している取組の検討を試みた。

本市が取り組む各種施策については、市民の重要度や満足度を把握するため、「市民意識調査」を実施している。また、本市では、平成10年度より、各行政分野の指標について他の中核市との比較・分析をする「中核市行政水準調査」を行っている。これらを各種計画策定や政策立案の基礎資料としている。本稿では「市民意識調査」および「中核市行政水準調査」の平成26年度宇都宮市政に関する情勢分析レポート¹を用いて検討する。

「市民意識調査」については、市の施策に対する「重要と感じる」、「満足する」度合いをアンケート票を配布し住民に直接聞いている。これらは名称などに荒川区の指標とは違いがあるものの、

¹ 全国の類似都市42中核市（平成25年4月1日現在）の各行政分野における指標等を調査し、相対比較することにより、本市の行政水準を把握するもの（平成26年9月実施）

「住民の幸福度」の向上をめざす点では本市の考え方と類似している。

一方、「中核市行政水準調査」については、荒川区が設定する「幸福度」を測る主観指標に該当する、もしくは類似する指標は少ない。特に評価方法について、荒川区は主観的な評価の度合いを数値化し分析しているのに対し、本市は客観指標を用いて中核市における水準を順位づけし、偏差値化している。これは両者の調査趣旨が異なっているためである。

と思われる。

現在、本市が取り組んでいる「市民意識調査」などの各種調査の精度をさらに向上させることが課題となっており、今後は、幸福度の考え方を採り入れ、指標化について先進的に取り組んでいる他の自治体への情報収集や意見交換、有識者のアドバイスなどをふまえ、その有用性や本市の状況に適した具体的方法について、幅広い角度から検討していきたい。

5 今後に向けた課題

本稿では、全国の主な市区や先進地の取組から「幸福度」の考え方を整理してきた。

現在、本市では、総合計画における「まちづくり戦略ターゲット」の目標として「みんなが幸せに暮らせるまち」を位置づけ、その到達に向けた戦略プランに「“幸せ力”アップ」を掲げている。ただし、それらの指標化はなされていない。

「幸福度」は、数量化による把握が困難であったためこれまで「豊かさ」の概念の中に加味されてこなかったが、今後新たな観点として有意義なものとなるだろう。

「幸福」は、抽象的な概念であり、個人の主観や地域性よるところが大きく、価値観の多様化などによりさらに捉えにくいものとなっている。しかし、「幸福度」の概念を導入するか否かに関わらず、いかに「幸福度」を捉えるかが課題となる。したがって、「幸福度」の指標化や数値化を図るためには、さまざまな要素を考慮し、多角的な分析をすることが求められる。

本市が各種施策や事業を実施し、その結果として市民の満足度をさらに高めるためには、市民の実感をよりの確に把握することが重要である。そのため従来の評価に加えて、「幸福度」の指標化は施策や事業の効果を判断する有意義な材料となる