

研究報告

地域政策における「幸福度」指標の活用 —先進事例の分析を中心に—

清水池義治^{1)*}、吉中季子²⁾

¹⁾名寄市立大学保健福祉学部教養教育部、²⁾名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

キーワード：幸福度、地域政策、住みよさランキング、荒川区民総幸福度（GAH）

1. はじめに

多くの人々にとって、幸福であることは望ましい状態であることは論を俟たない。従来の経済学では、所得を、人間の幸福に影響を及ぼす主要な決定要因とみなしてきたと言ってよい。ところが、人間の幸福の度合いを指標化した「幸福度」に関する近年の研究では、所得以外に、家族・友人関係・経済・働き方・福祉・文化・政治といった様々な要因が「幸福度」を左右すると指摘されている。

これら「幸福度」の研究成果は、国家や自治体の行う政策のあり方に大きな影響を与えずにはおかない。なぜなら、仮に人々の「幸福度」が、専ら所得、マクロレベルで言えば国内総生産 Gross Domestic Production（GDP）に左右されるのであれば、経済成長が政策の主眼になる。実際に、各国における従来の政策は経済成長を強く志向する傾向にあったと言えよう。しかしながら、人々の「幸福度」が、所得以外の要因によっても影響を受けることが明らかになった以上、経済成長だけではない政策の方向性が求められてくる。

すでに、各種の「幸福度」指標を政策的に活用しようとする動きが世界各地で進んでいる。国家レベルでは、1970年代から国民総幸福量 Gross National Happiness（GNH）の増加を政策目標としているブータンが先進事例であり、2000年代に入ると、フランス・イギリス・日本といった先進国で、主観的な「幸福度」指標を新たな政策指標として加えようとする検討が開始されている（町野〔2013〕、桑原〔2012〕、松島ほか〔2013〕）。また、「幸福度」指標を自治体施策に組み入れようとする動きも活発であり、日本においては、都道府県レベルでは熊本県の「県民幸福量」や北海道の「ほっかいどう未来指標ポラリス」、そして基礎自治体レベルでは新潟市の「Net Personal Happiness（NPH）」や東京都荒川区の「荒川区民総幸福度 Gross Arakawa Happiness（GAH）」などの事例がある（町野〔2013〕、千田編著〔2012〕、荒川区自治総合研究所編〔2010〕）。

ところで、「北・北海道中央圏域定住自立圏」を構成する13市町村を対象とする包括的なケア・モデル¹⁾を構築しようとする場合、モデルの有効性を評価する指標が必要であり、その指標として「幸福度」指標を用いる選択肢が考えられる。その場合、13市町村を領域とする地域の特性を反映した独自の「幸福度」指標が必要とされよう。

本論文では、北・北海道地域における地域政策への「幸福度」指標の導入を視野に、先進事例の分析を通じて、「幸福度」指標の性格と政策的に活用するにあたっての課題を明らかにする。本論文では、「幸福度」を人間の幸福の度合いを指標化したものと定義し、近年注目されている対象者の自己申告にもとづく主観的指標に加え、「幸福度」を間接的に示すと考えられる客観的指標も含むものとする²⁾。事例は、客観的「幸福度」指標として東洋経済新報社の「住みよさランキング」、主観的「幸福度」指標として東京都荒川区の「荒川区民総幸福度（GAH）」を取り上げる。以上の課題を明らかにするために、客観的「幸福度」指標および主観的「幸福度」指標の事例を分析し、各指標の性格と課題を解明した上で、北・北海道地域で「幸福度」指標を活用する際の示唆を導き出す。

*責任著者

住所 〒096-8641 北海道名寄市西4条北8丁目1番地

E-mail: shimizuike@nayoro.ac.jp

2. 東洋経済新報社「住みよさランキング」—客観的「幸福度」指標の事例—³⁾

(1) 「住みよさランキング」の概要

本節では、客観的「幸福度」指標の事例として、東洋経済新報社が作成・公表している「住みよさランキング」を取り上げる。同社は、経済・ビジネス分野の専門雑誌を発行している会社である。

「住みよさランキング」は、東洋経済新報社が、日本全国の各都市が持つ「都市力」を、公式統計にもとづいた独自の指標を用いて算出し、各都市の順位付けを行ったものである。具体的には、「都市力」を「安心度」「利便度」「快適度」「富裕度」「住居水準充実度」の5つの観点から評価している。2013年現在、これら5つの観点に対応した合計14の指標を用いている。各指標の平均値を50とする偏差値を算出し、それらの単純平均を総合評価としてランキングしている。ランキングは、2013年現在で全ての市を対象にしており、全国789市および東京都23区（1つの都市として把握）の合計790都市である。

「住みよさランキング」公表の背景には、平成バブル崩壊に伴う社会・生活に対する価値観の変化があったとのことである。すなわち、「真の豊かさ」を追求する動きが出てくるとともに、東京一極集中の是正、ならびに地方での生活を見直そうという議論が高まるという変化が見られたことである。こうした中、経済企画庁（当時）から新国民生活指標（PLI）が発表され、毎年、同指標の都道府県別ランキングが公表されるようになる⁴⁾。東洋経済新報社では、以前から、不定期に都市の住みよさに焦点を当てたランキングを発表しており、1992年に同社発行の「都市データパック」誌上で、人口10万人以上の209市を対象にランキングを作成・発表した。この企画をもとに、1993年版「都市データパック」では、対象範囲を全国全都市に拡大して「住みよさ格付」を公表、ここから現在の「住みよさランキング」がスタートする。1993年以降、毎年ランキングを公表しており、最新の2013年版で20回を数えている⁵⁾。

東洋経済新報社が、都道府県ベースではなく市ベースのランキングを公表した理由は、指標のデータ元になっている統計情報はほとんどが市ベースまで確認できること、基礎自治体である市は読者にとって最も身近な存在であるので、都道府県ベースより市ベースの方が訴求効果が高いと判断したことが挙げられる。「住みよさ」という観点から都市を評価することは読者の関心の高いテーマであると思われ、自治体ベースで経済・社会関連データを保有する同社⁶⁾にとって、優位性を発揮できるテーマであったと言える。

(2) 「住みよさランキング」の算出指標

「住みよさランキング」算出指標の選択にあたり、東洋経済新報社は「住みよいまち」を以下のように定義している。第1に医療機関や高齢者向けの施設があり、病気やケガ、年老いたときの不安が少ないまち、第2に充実した商業施設が近くにあり、不自由なく買い物ができるまち、第3に住環境にゆとりがあり、衛生環境や公園などの快適な都市環境が整備されているまち、第4に人口が流入し、出生数も多いまち、第5に税収が多く、財政にゆとりがあるまちである。

表1は、2013年現在の「住みよさランキング」の算出指標である。「安心度」指標は、病院・一般診療所床数（人口あたり）と、介護老人福祉施設・介護老人保健施設定員数（65歳以上人口あたり）、出生数（15～49歳女性人口あたり）の3指標である。医療・福祉施設の充実度と、その結果として子どもを産み育てやすいかどうかを示す指標と言える。「利便度」指標は、小売業年間商品販売額（人口あたり）と大型小売店店舗面積（人口あたり）の2指標で、買い物の利便性を示す指標となっている。「快適度」指標は、汚水処理人口普及率と、都市公園面積（人口あたり）、転入・転出人口比率、新設住宅着工戸数（世帯あたり）の4指標で、都市環境の快適さとその結果としての人口流入の活発さをみる指標である。「富裕度」指標は、財政力指数、地方税収入額（人口あたり）、課税対象所得額（納税者1人あたり）の3指標であり、自治体財政の健全性と住民の所得水準を示す指標である。「住居水準充実度」は、住宅延べ床面積（世帯あたり）と持ち家世帯比率の2指標で、住環境の充実度を表している。

これら 14 指標それぞれについて平均値を 50 とする偏差値を算出し、その平均を総合評価として用いる方法を採用している。また、「安心度」「利便度」「快適度」「富裕度」「住居水準充実度」の観点ごとに、当該指標の偏差値の平均を求めてもいる⁷⁾。なお、算出指標は過去、複数回にわたって変更されていて、概ね現在の指標になったのは 2009 年である。

5 つの観点には安心・利便・快適・充実といった本来は住民の主観的評価に属する概念が含まれているが、実際に用いられている指標は、住民の主観的評価を間接的に示すと考えられる客観的データにもとづく指標である。出生数、転入・転出人口比率、課税対象所得額など一部の指標を除き、ほとんどがインプット（投入）指標であり、アウトカム（成果）指標は少ない。

また、14 指標から総合評価がなされているが、各指標の偏差値の単純平均から求められている。つまり、各指標を均等に評価しており、各指標の重要度に格差を設けるウェイトづけの処理は行われていない。

（3）「住みよさランキング」の課題

表 2 に、2013 年の「住みよさランキング」総合評価における 790 都市中、上位 10 都市を示した。これによると、北陸・関東・中部地域の都市である。特に、上位 10 都市中、北陸地域の 5 都市がランクインしている。観点別順位をみると、全観点で上位 20%以内に入っている都市はなく、観点によって順位に差のあることが分かる。

最近では、「住みよさランキング」の公表に対して様々な反応が起きている。ランキングと住民の実感との乖離を訴える意見は、上位都市の住民も含めて多く寄せられている。ランキングの採用指標でない部分、特に主観的な側面を指摘しての批判もある。ランキング上位都市では、市長がそれに対してコメントしたり、市の広報誌へ紹介される例もある。最近の SNS 隆盛を反映し、インターネット上でランキングに関する情報の拡散が増加する現象も見られている。また、上位都市に関しては、不動産・マンション業者から広告目的のデータ使用の要請が増加してきている（商業利用の場合は利用料を徴収）。認知度の高まりによって話題になる機会が増加し、上位都市では官民間問わず積極的に利用しようとする動きが出ていると言える。ただ

表 1 「住みよさランキング」の算出指標（2013年）

	算出指標	使用統計
安心度 (3 指標)	病院・一般診療所床数 (人口あたり)	厚生労働省「医療施設調査」 (2011年10月)
	介護老人福祉施設・ 介護老人保健施設定員数 (65歳以上人口あたり)	厚生労働省「介護サービス施設・ 事業所調査」(2011年10月)
	出生数(15~49歳女性 人口あたり)	総務省「住民基本台帳人口要覧」 (2011年度)
利便度 (2 指標)	小売業年間商品販売額 (人口あたり)	経済産業省「商業統計」 (2007年)
	大型小売店店舗面積 (人口あたり)	東洋経済「全国大型小売店総覧」 (2012年4月)
快適度 (4 指標)	汚水処理人口普及率 ^(註)	各都道府県資料(2011年3月)
	都市公園面積 (人口あたり)	国土交通省調べ(2011年3月)
	転入・転出人口比率	総務省「住民基本台帳人口要覧」 (2009~2011年度)
	新設住宅着工戸数 (世帯あたり)	国土交通省「建設着工統計」 (2008~2010年度)
富裕度 (3 指標)	財政力指数	総務省「市町村別決算状況調」 (2011年度)
	地方税収入額 (人口あたり)	総務省「市町村別決算状況調」 (2011年度)
	課税対象所得額 (納税者1人あたり)	総務省「市町村税課税状況等の 調」(2012年度)
住居水準充実度 (2 指標)	住宅延べ床面積 (世帯あたり)	総務省「住宅・土地統計調査」 (2008年10月)
	持ち家世帯比率	総務省「国勢調査」 (2010年10月)

資料：東洋経済新報社へのヒアリングより作成。

註：汚水処理人口普及率未公表の場合は、公共下水道普及率で代用。

し、自らの居住する都市のランキングに違和感をもつ住民は少なくないようである。東洋経済新報社では、「住みよさランキング」に対して以下のような課題を認識している。現在の採用指標

表2 「住みよさランキング」総合評価における上位10都市（2013年）

単位：位

総合順位	市名	総合評価 偏差値	観点別順位				
			安心度	利便度	快適度	富裕度	住居水準 充実度
1	印西（千葉県）	60.89	633	3	9	48	86
2	野々市（石川県）	58.84	1	1	5	256	754
3	守谷（茨城県）	58.75	588	9	3	38	398
4	坂井（福井県）	58.04	93	75	180	388	13
5	本巣（岐阜県）	57.97	198	5	327	309	56
6	長久手（愛知県）	57.83	102	29	1	20	740
7	みよし（愛知県）	57.68	106	188	59	1	559
8	鯖江（福井県）	57.66	34	75	123	415	64
9	砺波（富山県）	57.04	240	78	127	402	22
10	福井（福井県）	56.99	36	75	216	180	291

資料：東洋経済オンラインより作成。

には、人口に関連する指標が複数あり、人口が今も増加し続けている大都市や地方中核都市の近郊に位置する、ベッドタウン的性格を持つ新興都市に有利に働く。もちろん人口が増加していること自体が大きな都市の魅力であり、活力を維持する原動力になっていることは確かだが、今後は、人口減少社会に対応した指標を追加することにより、人口が減少するなかにあっても、住みやすさを高めている都市を判断できるような改良の必要性があるとのことである。なお、主観的指標の採用は課題が多いとの認識であり、現時点では検討していない。

（4）北・北海道地域での活用に向けた示唆

表3は、北・北海道地域に位置する名寄市と士別市の「住みよさランキング」の成績である。2014年1月現在で、人口は名寄市で2.9万人、士別市で2.1万人であり、近年はともに減少傾向が続いている。両市ともに農業・建設業・卸小売業が主要産業だが、名寄市は特に就業人口に占める公務員比率の高い自治体である（2010年で15.1%）。

表の数値から言えることは、第1に名寄市の順位が全体的に高いことである。名寄市は総合評価で全790都市のうち138位と上位20%以内（158位以内）に位置しており、しかも北海道の都市では第1位である。5つの観点でも「安心度」24位、「利便度」69位、「快適度」122位であり、5つ中3つの観点で上位に位置している。14指標中では、「安心度」2指標、「利便度」1指標、「快適度」1指標が上位にランクされる。第2に、名寄市と比較すると士別市の順位が低いことである。総合評価は543位であり、5つの観点で上位ランクはなく、指標でも上位に位置しているのは「都市公園面積」の1指標だけである。第3に、名寄市と士別市に共通する傾向として、「富裕度」と「住居水準充実度」の順位が低い。名寄市はともに629位、士別市は「富裕度」で673位、「住居水準充実度」で447位である。これらの結果から、2つの論点が導き出される。1つは、名寄市は士別市と比べて「住みよさ」が大きく優っているのかという点と、いま1つは、順位の高さが実際の「住みよさ」を意味しているのかという点である。

1つ目の論点を考察するために、名寄市と士別市で順位格差が大きい指標を検討する。まず、人口あたり病院・一般診療所床数は名寄市がかなり多いが、これは名寄市立総合病院が周辺市町村からなる広域医療圏の中核病院に指定されているためで、人口あたり数値が多くなるのは当然である。士別の中心市街地から名寄市立総合病院までは車で30分程度の近距離であるが、そういった条件は士別市の数値には反映されてい

表3 名寄市と士別市の「住みよさランキング」の成績

	名寄市			士別市		
	順位	偏差値	実数	順位	偏差値	実数
総合	<u>138</u>	52.63		543	48.47	
安心度	<u>24</u>	61.98		436	48.63	
病院・一般診療所床数 (1,000人あたり)	<u>62</u>	65.22	27.38 床	681	40.87	9.08 床
介護老人福祉施設・介護 老人保健施設定員数 (65歳以上人口1,000人 あたり)	172	56.95	34.20 人	194	56.29	33.64 人
出生数 (15～49歳女性人 口1,000人あたり)	<u>61</u>	63.76	47.83 人	423	48.72	38.95 人
利便度	<u>69</u>	61.99		282	53.31	
小売業年間商品販売額 (1,000人あたり)	161	56.71	130.16 万円	178	55.59	126.79 万円
大型小売店店舗面積 (1,000人あたり)	<u>28</u>	67.28	1455.86 m ²	374	51.03	891.59 m ²
快適度	<u>122</u>	55.33		341	51.03	
汚水処理人口普及率	223	57.89	93.90 %	200	58.41	95.00 %
都市公園面積 (1人あたり)	<u>1</u>	75.00	51.90 m ²	<u>1</u>	75.00	76.41 m ²
転入・転出人口比率	627	41.87	83.78 %	727	35.84	76.57 %
新設住宅着工戸数 (1,000 世帯あたり)	627	46.57	12.27 戸	727	34.89	5.30 戸
富裕度	629	41.62		673	40.27	
財政力指数	741	35.63	0.28	763	34.43	
地方税収入額 (1人あたり)	608	42.01	10.30 万円	625	41.76	10.22 万円
課税対象所得額 (納税者1人あたり)	428	47.22	276.52 万円	529	44.62	265.77 万円
住居水準充実度	629	42.23		447	49.10	
住宅延べ床面積 (世帯あたり)	487	45.87	100.78 m ²	327	50.40	112.34 m ²
持ち家世帯比率	678	38.60	58.60 %	500	47.80	68.40 %

資料：東洋経済新報社資料より作成。

註：上位20%以内(158位以内)の順位に下線を付す。

ない。これと同じ状況が、人口あたり大型小売店店舗面積でも妥当する。名寄市には大手量販店チェーンの店舗があるが、名寄市以外を含む広域からの集客を前提としている。士別の中心市街地からこの店舗までは、同じく車で30分程度と、実際には名寄市と大きな利便性の差はないと言える。次に、人口あたり出生数も、名寄市は士別市と比較して多い。しかし、これは名寄市に自衛隊駐屯地があり、また、行政関係の出張所が比較的多く立地しているために、出産適齢期世代の居住者の多いことが関係している（公務員比率の高さはこういった事情を反映）。そのため、出生数の多さは、「住みよさ」の結果生じている成果というよりは、名寄市のもつ都市機能から説明されるのが適当と考えられる。これらの点から、ランキングの結果をもって、名寄市の「住みよさ」が士別市のそれを大きく上回っていると明確に結論付けることは困難と考えられる。

2つ目の論点は、順位の高さが実際の「住みよさ」を意味するかである。表3から、名寄市は、医療サービスの充実度を示す病院・一般診療所床数、子育てのしやすさを示す出生数、買い物の利便性を示す大型小売店店舗面積、都市環境の快適度を示す都市公園面積の順位が高い。そこで、2011年に名寄市民向けに実施された市民満足度調査の質問項目のうち、「住みよさランキング」で順位が高かった指標に対応する項目の市民満足度を抜き出したのが表4である。最高点が「満足」の10点、最低点が「不満」の-10点とする5段階評価で評価し、各項目で加重平均した結果である。ただし、年齢階層比率で分かるように、50歳代以上の回答数が多く、若年層ほど回答数が少ない。「総合的な市の現状」は全体で0.32と満足の傾向を示しているが、年齢階層別では50歳代以下の全階層で不満を示すマイナスの数値になっている。「住みよさランキング」で順位の高かった指標に対応する各項目では、全体では全項目でプラスになっている。しかし、同様に年齢階層別にみると、「保健・医療サービスや施設整備」の60歳代以下のほとんどの年齢階層、「公園・緑地・広場の整備」および「子育て及び教育環境」の40歳代でマイナスを示している。主に公園を利用する子育て世代、子育て支援・教育サービス享受者の主体をなす40歳代の満足度が低い点は留意すべきであろう。「住みよさランキング」の順位が高いからといって、市民の満足度も高いとは限らないと言える。「住みよさランキング」と市民満足度との結果の乖離は、前者の指標が施設・環境整備のインプット、あるいはアウトカムを示す客観的指標であるのに対し、後者の指標は各種サービスの利用者である市民の主観的評価を表すという違いに由来すると思われる⁸⁾。

「住みよさランキング」は全国一律の指標で都市をランキングするため、自らの居住する都市における施設整備・環境の状況が他都市と比較してどの程度の水準にあるかを把握するのに適している。しかし、公式統計にもとづく客観的指標による評価のため、満足度や「幸福度」といった市民の主観的評価を正確に把握するのは難しいと考えられる。

表4 名寄市の市民満足度に関するアンケート結果（一部）

	全体	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上
総合的な市の現状	0.32	▲ 0.91	▲ 0.34	▲ 1.94	▲ 0.12	0.54	1.23
保健・医療サービスや施設整備	0.27	▲ 2.27	▲ 0.69	▲ 2.24	▲ 0.83	▲ 0.10	2.12
公園・緑地・広場の整備	1.89	3.64	2.24	▲ 0.71	1.85	1.66	2.61
日常の買い物の利便さ	2.14	2.73	1.03	2.14	1.49	2.40	2.27
子育て及び教育環境	0.88	0.45	0.69	▲ 0.92	0.24	1.08	1.63
回答者数	484	11	29	49	84	148	163
(年齢階層別比率)		2.3	6.0	10.1	17.4	30.6	33.7

資料：名寄市「アンケートなどによる市民要望」

(<http://www.city.nayoro.lg.jp/www/contents/1304311749007/files/enquete2.pdf>) より作成。

註：1) 調査時期は2011年2月1日から同年3月6日まで。

2) 1名のみ回答の10代、年齢未回答者の合計12名は除外している。

3) 「満足」10点、「やや満足」5点、「どちらともいえない」0点、「やや不満」-5点、「不満」-10点の5段階評価で回答。

3. 東京都荒川区「荒川区民総幸福度 (GAH)」—主観的「幸福度」指標の事例—⁹⁾

(1) 荒川区政における「幸福度」指標導入の背景と経過

本節では、主観的「幸福度」指標の事例として、東京都荒川区が取り組んでいる「荒川区民総幸福度 (GAH)」を取り上げる。東京都荒川区は東京都北東部に位置する特別区のひとつで、2014年1月現在で人口は約21

万人である。一時期人口が減少していたが、1998年以降は増加傾向にある。

「荒川区民総幸福度（GAH）」の取り組みは、現区長である西川太一郎氏が2004年11月、荒川区長に就任したことを契機にスタートする。就任後に「区政は区民を幸せにするシステムである」との「ドメイン（事業領域）」を掲げ、単なる物的豊かさや経済効率だけではなく、区民ひとりひとりが幸福を実感できるまちを目指すことが区政の役割であるとの考えを表明した。このスローガンの明確さおよび簡潔さは、以後の取り組みを推進していく上で大きな意義があったと言える。ブータンのGNHの事例に学びつつ、2005年11月に「荒川区民総幸福度」（以下、GAH）を区政の尺度として導入することを宣言し、庁内に若手職員を中心とするGAHに関するプロジェクト・チームを組織した。

区政へのGAH導入の目的は、「区民の幸福度を指標として表し、その動向を分析して政策・施策に反映させることにより、区民一人ひとりが幸福を実感できるような地域社会を築いていくこと」（荒川区自治総合研究所編〔2012a〕p.127）であった。プロジェクト・チームでは、幸福の定義・GAHの指標化の可能性・区の政策と個人の幸福との関係などをめぐって議論を行い、「幸福度」に関する既存研究の検討とともに、GNHに取り組むブータンの現地視察を実施した。

2007年3月には、荒川区基本構想を策定、目指すべき20年後の将来像を「幸福実感都市あらかわ」とし、

それを実現するための指針として「生涯健康都市」「子育て教育都市」など6つの都市像を設定した。この基本構想にもとづき、今後10年間の区の施策の方向性を示す基本計画を策定した。このように、区の基本構想・基本計画に「幸福度」指標を明確に位置づけている。

荒川区は、2009年11月に荒川区自治総合研究所（RILAC）を設置し、GAHなど区政に関する

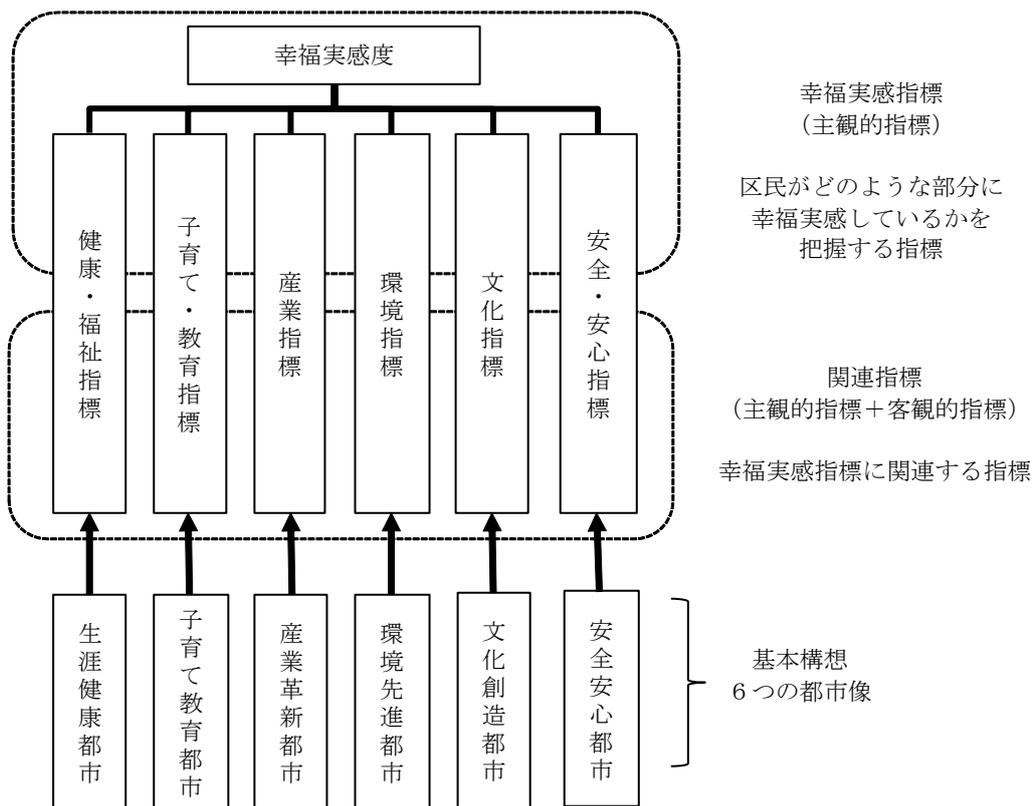


図1 荒川区民総幸福度（GAH）の体系

資料：荒川区自治総合研究所〔2012b〕p.4の図2より作成

重要課題の調査研究を行うことになった。それまで庁内プロジェクト・チームでGAHの検討をしてきたが、中長期的な視点にもとづいて取り組みを進めるために、庁外に研究所を設置したのである。RILACの下に、研究所研究員・区幹部職員・学識経験者から構成される「荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究

会」、そして区の現場職員を中心とした「荒川区民総幸福度（GAH）に関するワーキング・グループ」が組織され、相互に連携しつつ検討を重ねている。特に、後者のワーキング・グループで、各人の職務に関する幸福度指標の検討、幸福度指標の構造分析、GAH 独自調査票の作成、GAH 区民ヒアリングの検討・実施、幸福度指標の作成といった実質的な検討作業が担われている。

実際の区民の「幸福度」については、すでに毎年実施されていた荒川区政世論調査¹⁰⁾の中に、関係する質問項目を設けるかたちで、2006 年度から試験的に調査が開始された。「暮らし」「安心・安全」「地域とのつながり」「生きがい」「幸福度」のテーマ別に、計 22 の設問を設けた。最も重要である質問項目である「幸福度」を尋ねる「あなたは幸せだと思いますか」は調査開始以降、「大いに思う」「やや思う」の合計で 70% 台の水準で推移している。なお、2014 年度から、区民世論調査は幸福度調査へ衣替えする予定である。

(2) 「荒川区民総幸福度（GAH）」の体系

図 1 に、GAH の体系を示した。GAH は、大きく「幸福実感指標」と「関連指標」の 2 つの指標から構成される¹¹⁾。

「幸福実感指標」には区民の主観的な幸福度を大きく把握する役割があり、どのような部分に幸福、あるいは不幸の要因があるかを把握するために活用される。この「幸福実感指標」は、全て、区民へのアンケート調査で得られた、区民の自己申告にもとづく主観的指標から構成される。

一方、「関連指標」は、「幸福実感指標」に関連する様々な主観的指標および客観的指標からなる。「関連指標」を設けた理由は、主観的指標は客観的状況の変化がなくても慣れにより下降したり、あるいは客観的状況と主観的指標との因果関係が未解明の点が多く、主観的指標のみでは区民の「幸福度」を正確に把握することが難しいと判断したからである。これら「関連指標」は既存の統計データや、各部局による独自調査等の結果が用いられる。

図 1 のように、「幸福実感指標」および「関連指標」は、荒川区の基本構想における 6 つの都市像、すなわち、「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」に対応した 6 つの分野ごとに設定されている（荒川区の 6 部局に対応）。

表 5 6 分野別の幸福実感指標

幸福実感指標	指標の内容	分野別カテゴリー	指標数
幸福実感度	自分が幸せだと感じる		1
健康実感度	健康だと感じる	体の健康 心の健康 健康のための環境	9
子どもの成長実感度・望む子育てができています実感度	子どもが健やかに成長していると感じる、望む子育てができていますと感じる	家族関係 「生きる力」 子育て・教育環境	8
生活のゆとり実感度	ゆとりのある生活を送ることができていると感じる	仕事 地域経済	7
生活環境の充実度	暮らしやすい生活環境であると感じる	利便性・ユニバーサルデザイン 快適性 持続可能性	7
精神的豊かさ・心のゆとり実感度	心のゆとり・精神的な豊かさを感じる	余暇活動 地域文化	7
安全・安心実感度	住んでいる環境が安全だと感じる	犯罪への不安 事故の危険 災害への備え	7
幸福実感指標数合計			46

資料：「GAH：荒川区民総幸福度 みんなでつくる幸せのまち」
(2012年11月発行) より作成。

次に、これら6分野別の「幸福実感指標」を表5に示した。まず、最上位に区民の「幸福感」を示す「幸福実感度」があり、その下に6つの分野に対応した「幸福実感指標」が1指標ずつ設けられている（子育て・教育分野のみ2指標）。各指標の主観的評価の内容は表に示した通りである。さらに、各分野は2～3のカテゴリーに分けられ、それらに対応した「幸福実感指標」が、健康・福祉分野で8指標、子育て・教育分野で7指標、残り4分野で各6指標、設けられている。最上位の「幸福実感度」と合わせて、合計46の「幸福実感指標」があることになる。

表6 産業指標における幸福実感指標と関連指標

幸福実感指標		関連指標（例）	
指標名	質問文		
生活のゆとり実感度			
仕事	生活の安定	あなたは、生活を送るのに必要な収入を安定的に得ていくことに不安を感じますか？	<ul style="list-style-type: none"> ●望まない非正規雇用の割合 ○失業率 ○再就職までの期間 ●生活の余裕を感じる人の割合
	ワーク・ライフ・バランス	あなたは、仕事と私生活とのバランスが取れていると感じますか？	<ul style="list-style-type: none"> ○労働時間 ●自由に過ごすことのできる時間の有無
	仕事のやりがい	あなたは、仕事にやりがいや充実感を感じていますか？	<ul style="list-style-type: none"> ●自分が活躍する場があると感じる人の割合
地域経済	まちの産業	荒川区の企業は、元気で活力があると感じますか？	<ul style="list-style-type: none"> ○区内事業者の売上 ○区内事業所数・従業員数 ○新製品・新技術の開発件数
	買い物利便性	荒川区内は、買い物が便利だと思いますか？	<ul style="list-style-type: none"> ○営業時間 ●品揃えに対する不満度
	まちの魅力	荒川区は、区外から人が訪れたい魅力あるまちだと思いますか？	<ul style="list-style-type: none"> ○あらかわ遊園入場者数 ○バラの市来場者数 ○区施設・イベント来客者数

資料：荒川区自治総合研究所〔2012b〕p.29の表6より作成。

註：「●」は主観的指標、「○」は客観的指標を示す。

具体的に、産業指標における「幸福実感指標」と「関連指標」の内容を示したのが表6である。産業指標で最上位にある「生活のゆとり実感度」があり、その下位の「仕事」「地域経済」の2カテゴリーに各3指標、合計7つの「幸福実感指標」から構成される。「仕事」カテゴリーに「生活の安定」「ワーク・ライフ・バランス」「仕事のやりがい」、「地域経済」カテゴリーに「まちの産業」「買い物利便性」「まちの魅力」の指標がある。質問文から分かるように、「感じる」「思う」といった区民の主観的評価を問う内容になっている。各「幸福実感指標」に対応する「関連指標」の一部を例示したが、この場合、「幸福実感指標」の内容を補完する主観的指標、ならびに「幸福実感指標」に影響を及ぼすと思われる客観的指標、あるいは「幸福実感指標」の内容を間接的に説明する客観的指標となっている。

(3)「荒川区民総幸福度（GAH）」の特徴と課題

それでは、「幸福度」指標としてのGAHの特徴を、これまでの分析と荒川区自治総合研究所〔2012b〕を

参考に指摘したい。

第1に、区民の「幸福度」をアウトカム（成果）と捉えた上で、主観的指標を前面に打ち出している点である。主観的「幸福度」指標を地域政策の目標値・評価値として明確に位置づけたうえで、区政の分野ごとにも「幸福実感指標」を設け、重層的な構造となっている。また、主観的指標である「幸福実感指標」を補完、あるいは説明変数となる「関連指標」（客観的＋主観的指標）を設けることで、行政体系に主観的「幸福度」指標をうまく取り込んでいると言える。

第2に、若手現場職員中心のワーキング・グループでの議論を通じた「現場感覚重視」の指標づくりである。主観的「幸福度」指標づくりにあたっては、それが区民の主観的な幸福感を測定する指標である以上、区民がどういったことを幸福と感じるかを正確に理解する必要がある。そういった区民の感覚は区民と日々接している現場職員が最も理解しているはずであり、指標づくりの際は現場職員の意見が重要になる。

第3に、「幸福度」指標と政策・施策・事務事業とのリンケージに取り組み、「幸福度」指標を単なる理念とせず、具体的な政策ツールとして活用しようとしている点である。まだ検討段階と言える状況だが、具体的な事務事業がどの「関連指標」の数値を変化させ、その変化を通じて「幸福実感指標」に影響をおよぼすといった関係性が意識されている¹²⁾。指標づくりにとどまらず、活用まで検討している事例はまだ少ないと思われる。事業評価や優先度の判断に応用できるであろう。

第4に、「幸福度」指標と、実際に区民の幸福度を向上させるための「運動」とのリンケージを重視している点である。行政が区民の幸福に寄与できる領域は一部にすぎないと認識にもとづき、区民が実際に幸福になることを目指して行動し、行政はそれを支援するというスタンスである。荒川区民総幸福度（GAH）推進リーダーを町内会など各種地域団体の長を中心に60名ほど任命し、GAHの認知向上とGAHに関する取り組みへの区民の主体的関与を促している。

GAHを中心とした荒川区の行政体系はまだ未完成であり、以下のような課題が指摘されている。第1に、GAHに関する区民アンケート調査方法の精緻化である。調査対象に現在は対象ではない20歳未満の区民の追加、回答に影響を与えるであろう質問方法の修正、定量的ではない定性的な調査方法の設計が求められている。第2として、GAH指標の妥当性の検討である。指標が区民の「幸福度」を適切に把握できる内容になっているか継続的な検証が必要であるほか、時間経過や社会変化により幸福実感が変わり、指標の修正が迫られる可能性がある。第3に、GAH指標の総合化の検討である。政策的活用にあたっては、各指標の総合化による総合評価を導き出す過程が必要だが、各指標の重要度にもとづいてウェイトづけをして全指標を総合化するか、あるいは単に6つの分野＝都市像ごとに指標を総合化することとどめるか、検討が必要である。全指標の総合化は単一指標にまとめられるので分かりやすくなるが、そのぶん各分野の「幸福度」指標が見えづらくなるので、ある分野で「幸福度」が下がった場合、その低下が軽視される恐れが出てくる。

（4）北・北海道地域での活用に向けた示唆

最後に、GAHのような主観的「幸福度」指標を北・北海道地域で活用する意味を考察する。

図2は、本論文で取り上げた「幸福度」指標、ならびに主要な「幸福度」指標、ないし「幸福度」に類似する指標を類型化したものである。指標の客観性・主観性、ならびに指標の地域性の有無の2つの評価軸で類型化を行った。主に主観的指標を用い、かつ指標に地域性がある「幸福度」指標をカテゴリⅠとした場合、荒川区民総幸福度（GAH）と熊本県の県民幸福量¹³⁾が当てはまる。カテゴリⅡは、主観的指標を用いているが全国一律の指標を採用する指標で、ブータンのGNH、クオリティ・オブ・ライフ（QOL）（寺山ほか〔2012〕を参照）がある。次に、カテゴリⅢは客観的指標を用いたうえで指標に地域性がある指標で、北海道庁の作成する「ほっかいどう未来指標・ポラリス」が妥当する。最後は、客観的指標、かつ全国一律の指標を用いるカテゴリⅣで、「住みよさランキング」、新潟市のNPH（千田編著〔2012〕を参照）、新国

民生活指標 (PLI)¹⁴⁾ がこのカテゴリーに分類できる。新潟市の NPH は「ハッピネス」(幸福) が言葉として使われてはいるが、主観的指標は使用されておらず、指標の地域性も弱いと判断した。

自治体行政の目標を住民の「幸福度」向上に定めることは、実際のスローガンに採用するかは別として、大きな異論はないであろう。そういった前提に立脚すれば、自治体施策の策定・実施・評価にあたっては、何らかの「幸福度」の測定が求められる。

第2節で検討したように、客観的指標は住民の「幸福度」を正確に測定するのに適しているとは言えない。「幸福」という住民の主観的感情にもとづく評価は、主観的指標で測定するのが望ましい。ただ、主観的な「幸福度」は、自治体施策以外の要素(景況、家族関係など)によっても変動し、自治体施策と「幸福度」の因果関係も明確に解明されていないわけではない。そのため、GAH の事例にあったように、ターゲットとする主観的「幸福度」指標に、これらターゲット指標を補完する、あるいはターゲット指標の変動要因となりうる主観的・客観的指標を加えて運用することが適切と考えられる。また、「幸福度」指標を自治体行政のしくみに取り込む上では、自治体の行政組織別に「幸福度」指標を設定する工夫も重要である。

「住みよさランキング」やブータン・GNH、QOL、PLI は概ね全国一律の指標を採用しており、指標の地域性、地域別に独自の指標を採用するといった視点はあまり意識されていないと言える。これら全国統一指標は指標の統一性のゆえに対象とした自治体・地域間の比較・序列化が容易であり、「住みよさランキング」のように序列化自体を目的としている事例もある。ただ、こういった指標は、北・北海道地域のような農村地帯の地方行政には全面的には導入しづらいと言える。なぜなら、都市部と比較して農村地帯の指標数値はどうしても劣るため、指標数値の強調は農村地帯に居住する意義と矛盾をきたす可能性もある。

より積極的な言い方をすれば、現在は「地域ブランド」の興隆に見られるように、地域のオリジナリティを重視する取り組みが活発化している。「限界集落」の拡大が進む中で、自治体行政としてもその地域に居住する(しなければならぬ)独自の意味を構築することが求められてきている。そうすると、主観的「幸福度」指標という観点からは、その地域独自の「幸福」の追求といったアプローチが考えられる。つまり、地域独自の主観的「幸福度」指標の策定が必要であろう。

こういった地域のオリジナリティといった観点以外に、例えば北・北海道地域であれば、積雪・気温・集落間の距離・貧弱な公共交通機関といった特有の自然・社会環境やインフラ整備の状況も、「幸福度」指標を考える場合には考慮されるべきである。北海道全体の傾向だが、北海道民のニーズが高い項目として、年金収入・医療機会の充実・犯罪・医療コスト・除雪・雇用確保・環境汚染・防災・高齢者の生きがい・食の安全性が挙げられている(町野[2013] p.49 の表1を参照)。北・北海道地域では、そこに住む住民に特有のニーズがあると思われ、そういったニーズを指標に反映させることが求められる。

だが、その地域独自指標の策定は容易ではない。特に、主観的「幸福度」指標の場合、その指標はその地域における「幸福」の内容を意味するものである。日常的に住民と接する現場自治体職員の関与は当然であるが、住民自身が「幸福度」指標の取り組みに主体的に関与しなければ、その地域にとって意味のある「幸福度」指標の策定、そして政策的な活用はできないと思われる。

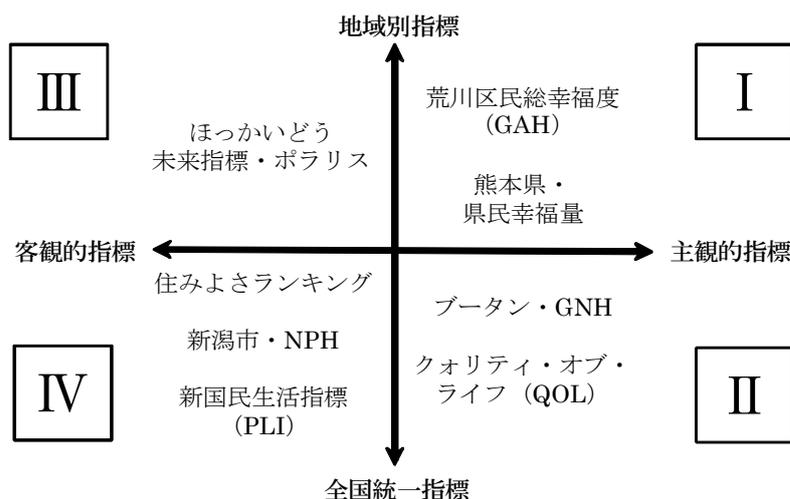


図2 「幸福度」指標の類型化

4. おわりに

本論文では、北・北海道地域における地域政策への「幸福度」指標の導入を視野に、客観的「幸福度」指標および主観的「幸福度」指標に関する先進事例の分析を通じて、「幸福度」指標の性格と政策的に活用するにあたっての課題を明らかにした。

東洋経済新報社による「住みよさランキング」は、日本全国の各都市が持つ「都市力」を、公式統計にもとづいた独自の客観的指標を用いて算出し、各都市の順位付けを行ったものである。全国一律の指標で都市をランキングするため、自らの居住する都市における施設整備・環境の状況が他都市と比較してどの程度の水準にあるかを把握するのに適している。しかし、客観的指標による評価のため、満足度や「幸福度」といった市民の主観的評価を正確に把握するのは難しいことが、名寄市および士別市を事例とした「住みよさランキング」の成績評価の分析から示唆された。

東京都荒川区の「荒川区民総幸福度 (GAH)」は、「区政は区民を幸福にするシステムである」という区長方針のもと、政策目標指標と位置づけられた「幸福実感指標」という主観的指標に、主観的指標を補完・説明する「関連指標」を組み合わせた体系をもつ。主観的指標の政策目標値への採用、現場職員中心の「現場感覚重視」の指標づくり、自治体施策とのリンク、住民の主体的関与の促進といった特徴を有するが、「幸福度」を把握する調査手法や、指標そのものの妥当性、指標の総合化といった点で課題がある。現時点で、指標の体系が概ね完成した段階であり、区民の「幸福度」調査、「幸福度」指標に対応した施策の策定・実施・評価、「運動」を通じた区民の「幸福度」施策への主体的参画はまだ開始されたばかりである。

以上の分析を通じて、北・北海道地域で「幸福度」指標を政策的に活用する場合、地域独自指標にもとづく主観的「幸福度」指標を採用することが有力であると示唆できる。一般的に、地方自治体行政は国の行政機構に対応したセクションごとの「縦割り」行政と指摘され、単一の自治体行政として一体性を欠く点が指摘されている。その点で主観的「幸福度」指標は、セクションごとの行政施策・事業を総合的に把握する指標として、自治体運営の統一性の面でも有用性が期待できる。また、名寄市立大学が「北・北海道中央圏域定住自立圏」を対象とした包括的なケア・モデルを構築する場合、独自の「幸福度」指標をモニタリング・ツールとして活用することが期待されるが、そのためには指標づくりの段階から地域の自治体と密接な連携体制を構築していくことが必要である。

【註】

- 1) 定住自立圏は総務省所管の政策であり、「中心市」と周辺市町村との連携・協力を通じて互いの自治体機能の補完を企図したものである。名寄市周辺では「北・北海道中央圏域定住自立圏」が2011年に形成され、中心市が名寄市と士別市、周辺町村が和寒町・剣淵町・下川町・美深町・中川町・音威子府村・幌加内町・中頓別町・浜頓別町・枝幸町・西興部村の11町村である。名寄市立大学は2013年度、定住自立圏13市町村を対象とした包括的なケア・モデルの構築を目的として、文部科学省の「地(知)の拠点整備事業(大学COC事業)」に申請した(申請タイトル「寒冷過疎地のケアの未来をひらくイノベーション・モデルの創出」)。
- 2) この点で、一般的な「幸福度」研究と比較して、本論文では「幸福度」をより広い概念として捉えていると言える。
- 3) 本節の内容は、2013年12月9日に東洋経済新報社へ実施したヒアリングにもとづく。
- 4) PLIにおける都道府県順位の公表は、下位にランクされた県からの批判があり、1999年から行われていない。千田編著〔2012〕p.20を参照。
- 5) ただし、2011年については、東日本大震災の影響を考慮して非算出・非公表とした。
- 6) 東洋経済新報社は1971年から、自治体別の経済・社会関連データを収録した「地域経済総覧」を発行している。この「地域経済総覧」は「住みよさランキング」で用いられている指標のデータ元となっている。
- 7) 生活圏の広域化に対応するため、2009年から「2010年国勢調査」の従業地集計データを用いて「20%通勤圏」データを算出し、他市の「20%通勤圏」となっている市については、偏差値を算出する際に補正を実施している。補正対象としている4

指標は、「安心度」指標の病院・一般診療所床数、介護老人福祉施設・介護老人保健施設定員数、「利便度」指標の小売業年間商品販売額、大型小売店店舗面積である。補正方法は、A市に住む就業者の20%以上がB市に勤務している場合（A市はB市の20%通勤圏）、上記4指標は、それぞれA市とB市の数値を比較し、高い方の数値をA市の水準としている。2013年版では、全国790都市のうち、他都市の20%通勤圏となっている都市は206市であり、大都市周辺のベッドタウンや県庁所在地周辺市などである。

- 8) この要因以外に、「住みよきランキング」の指標は人口あたり指標が多く、人口減少地域では指標数値がそれだけで大きくなり、現状を適切に反映していないという点も指摘できる。
- 9) 本節の内容は、2013年12月9日に荒川区自治総合研究所へ実施したヒアリング、荒川区自治総合研究所〔2012b〕、荒川区自治総合研究所編〔2010〕にもとづく。
- 10) 荒川区在住の満20歳以上の個人を調査対象として、1,000標本（2009年度からは1,300標本）を住民基本台帳にもとづく層化二段無作為抽出法により選び、対象者に調査票を郵送配布し、調査員が訪問回収する形態で実施している。
- 11) 以下の記述は、荒川区自治総合研究所〔2012b〕pp.4-7、24-32、116-117を参照。
- 12) 荒川区自治総合研究所〔2012b〕pp.105-124を参照。
- 13) 熊本県企画振興部企画課『「県民幸福度を測る指標の作成に係る調査研究」報告書』、2012年3月、http://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/1060307_1129695_misc.pdf、2014年1月30日アクセスを参照。
- 14) 消費者庁「新国民生活指標（PLI）の概念と体系」、http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/spc13/houkoku_d~/spc13-houkoku_d-2.html#m01、2014年1月30日アクセスを参照。

【引用・参考文献】

- 荒川区自治総合研究所編〔2012a〕『地域力の時代—絆がつくる幸福な地域社会—』、三省堂、2012年
- 荒川区自治総合研究所〔2012b〕「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」、荒川区自治総合研究所、2012年8月
- 荒川区自治総合研究所編〔2010〕『あたたかい地域社会を築くための指標—荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハピネス：GAH）—』、八千代出版、2010年
- 千田俊樹編著〔2012〕『住民幸福度に基づく都市の実力評価—GDP志向型モデルから市民の等身大ハピネス（NPH）へ—』、時事通信社、2012年
- Frey, Bruno S. (2008), *HAPPINESS: A Revolution in Economics*, Massachusetts Institute of Technology, 2008（白石小百合訳〔2012〕『幸福度をはかる経済学』、NTT出版、2012年）
- 小林美樹〔2010〕「地域の貧困と人々の幸福度」『生活経済学研究』No.31、2010年3月、pp.1-11
- 桑原進〔2012〕「幸福度の政策的利用可能性—政府・国際機関における幸福度の研究—」『DIO：連合総研レポート』No.274、2012年9月、pp.12-15
- 町野和夫〔2013〕「地域の『豊かさ指標』開発の可能性と課題」『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』第2号、2013年3月、pp.37-54
- 松島みどり・立福家徳・伊角彩・山内直人〔2013〕「現在の幸福度と将来への希望—幸福度指標の政策的活用—」『New ESRI Working Paper』No.27、内閣府経済社会構造研究所、2013年6月、http://www.esri.go.jp/jp/archive/new_wp/new_wp030/~new_wp027.pdf
- みずほ総合研究所〔2010〕「『幸福度』は地域政策の検討に役立つのか—Subjective Well-beingに基づく地域分析の試み—」、Working Papers、http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20101213.pdf
- 寺山和幸・村上正和・廣橋容子・鉢呂美幸・水野芳子・大見広規・望月吉勝〔2012〕「名寄市民の生活の質（QOL）実態調査（第2報）—QOL、生活習慣、食習慣、健康習慣の年代別比較—」『地域と住民』第30号、2012年3月、pp.75-84
- 東洋経済新報社〔2013〕『都市データパック：2013年版』、東洋経済新報社、2013年
- 筒井義郎〔2012〕「主観的幸福度は信頼できる尺度か」『DIO：連合総研レポート』No.274、2012年9月、pp.4-7
- 浦川邦夫〔2011〕「幸福度研究の現状—将来不安への処方箋—」『日本労働研究雑誌』第53巻第7号、2011年7月、pp.4-15
- 山根智沙子・山根承子・筒井義郎〔2008〕「幸福感ではかった地域間格差」『Discussion Paper』No.7、大阪大学グローバルCOE

プログラム：人間行動と社会経済のダイナミクス、2008年9月、http://www.iser.osaka-u.ac.jp/coe/dp/pdf/no.7_dp.pdf

吉中季子・畠中美幸〔2012〕「幸福度に関する予備的考察—幸福度指標について考えるために—」『研究紀要』（名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科）第2号、pp.69-86

【付記】

本論文は、平成25年度名寄市立大学道北地域研究所課題研究「寒冷過疎地域における『幸福度』指標の検討—一定住自立圏における暮らしへの評価の試み—」（研究代表者：吉中季子）における成果の一部である。また、本研究はJSPS科研費・若手研究B「地理的表示制度における生産者組織を通じた地域空間ブランド・エクイティの向上」（課題番号：25850153）による助成を受けたものである。