

住民のウェルビーイングを深める 政策展開



福井県立大学地域経済研究所 准教授
高野 翔

1 はじめに／ウェルビーイングとは

はじめまして、福井県立大学地域経済研究所の高野翔と申します。「住民のウェルビーイングを深める政策展開」と題しまして、自治体関係の皆様がウェルビーイングを重要視した政策を実施したいと思われたときに少しでも参考になる内容になればと思い、筆をとらせてもらいます。

昨今、人の幸福、健康、福祉などを広範に包含する“ウェルビーイング (Well-being)”という概念・ものさしに世界中で注目が集まっている。ウェルビーイングとは「身体的・精神的・社会的に良好な状態」と定義され、人々のウェルビーイングの増進を目指す政策のことを“ウェルビーイング政策”と捉えることができる。

本稿では、このウェルビーイング政策の歴史的経緯から現代の潮流をまとめ、日本におけるウェルビーイング政策の目指す大方の方向性を示し、最後に、ウェルビーイング政策の実践に向けた“居場所と舞台”の重要性について紹介したい。

題目の通り、皆様の地域で、一つでも多くの「住民のウェルビーイングを深める政策展開」が生まれることを祈念して。

2 ウェルビーイング政策の源流としてのブータン王国の実践

(1) ブータン王国におけるウェルビーイング政策の起源と位置づけ

ウェルビーイング政策の源流を辿るとブータン王国にいきつく。ブータン王国のウェルビーイング政策の契機は、第4代ブータン国王ジグミ・シンゲ・ワンチュクが、1970年代に述べられた「ブータンではGNPよりもGNH (Gross National Happiness) が大事だ」という、一つの金言にある。

GNHとは、金銭的・物質的豊かさだけを偏重して追求するのではなく、伝統的な社会や文化、環境などにも配慮し、国民一人ひとりの精神的な豊かさを重視する、というブータン特有の開発指針・国是である。

このGNHを言葉だけのスローガンとしないために、2008年に策定されたブータン憲法の第9条に「国により、GNHの追求を可能とする環境要件の改善に刻苦奮闘されなければならない。」と刻み、このことを法的根拠に持ちながら、ブータン王国の政治行政は人々の幸せ・ウェルビーイングの増進に向けた取り組みを続けてきている。

GNHの歴史を振り返ると、1998年、ジグミ・ティンレイ元首相がソウルで開催されたUNDP (国連開発計画) 太平洋地域ミレニアム会議にてGNHのスピーチを行い、このスピーチの世界からの反響はブータン関係者が想像していたよりも大きかったと語り継がれている。それらの影響も受けて、90年代以降、ブータン国内でGNH研究を目的とするブータン王立研究所の開設などのウェルビーイング政策に関する動きが加速した。

2000年代に入ってから、2008年に国連総会でのジグミ・ティンレイ元首相のスピーチ、2011年には“公共政策を導くことを目的とした開発における幸福やウェルビーイング”の追求が国連総会で採択された。このような過程を経て、ブータンのウェルビーイング政策であるGNHは世界的な注目を集めることとなった。

(2) 国・地域のウェルビーイング実現に向けたウェルビーイング政策の仕組み

GNHも国是として掲げているだけでは絵に描いた餅に終わってしまうが、ブータン政府はGNH指標を用いて人々のウェルビーイングに寄り添う政策デザインの仕組みをつくりあげてきた。そして、この仕組みを回していく上で欠かせない2つの政府組織が存在する。1つは、人々のウェルビーイングの状態を調査し測定する“ブータン王立研究所”。もう1つは、ウェルビーイングを司る省庁とも言える“GNH委員会”という省庁で、国家計画の策定からウェルビーイングの観点に基づく各省庁への予算配分も行う大きな権限を有する。この2つのブータン独自の機能を持つ組織が連携することにより、他国とは異なる、GNHに基づいた公共政策が可能となっている。

この政策デザインの肝となっているのは、国民のウェルビーイングを測定することがで

図表1 GNH指標の9領域の体系



きるGNH指標の存在である。ブータン王立研究所のトップであるダショーカルマウラ氏を中心に、世界の幸福研究の学者・実践者とともに策定した、9つの領域と33の指標を含むブータンオリジナルの経済社会指標である。9つの領域とは、「精神的な幸せ」、「健康」、「時間の使い方」、「教育」、「文化の多様性」、「ガバナンスの質」、「地域コミュニティの活力」、「環境の多様性」、「生活水準」となる。また、領域の下位に位置づけられる33の指標があり、客観的指標ばかりではなく質を測る主観的指標が多数含まれているのが特徴となっている。この9つの領域がバランスよく満たされると人々はよりよく幸せに生きることができると仮定されており、9つが相互に関わり合っ

て等価に大事だと考えられている。このGNH指標があるおかげで、国の健全度や豊かさをブータン自身の価値観に基づいて調査・把握することが可能となる。国民のGNHを測定するGNH調査を通じて得られたウェルビーイングに関する結果は、県別や属性別の比較、または経年での比較も可能であり、調査結果はGNH委員会を通じて政策に反映される政策デザインとなっている。

また、GNH政策スクリーニングツールという、全ての省庁が作成する新規の政策に関して、GNHの観点を守っているか・促進できるかを審査する政策評価の仕組みも有している。GNH政策スクリーニングツールは、GNHの9つの領域に基づき20数個の審査項目があり、項目ごとに4段階（4=Positive（正に影響する）、3=Neutral（特に影響しない）、2=Uncertain（影響不明）、1=Negative（負に影響する））にて評価する。平均で3点以上でないと、政策として承認されない仕組みとなっている。審査に関しては、GNH委員会がGNH政策スクリーニングツールにて審査を行う。平均で3点未満であれば、政策の変更すべき

研修紹介 研修1 先進事例から学ぶ幸福度指標を活用した政策展開 ～住民のウェルビーイングを高めるために～

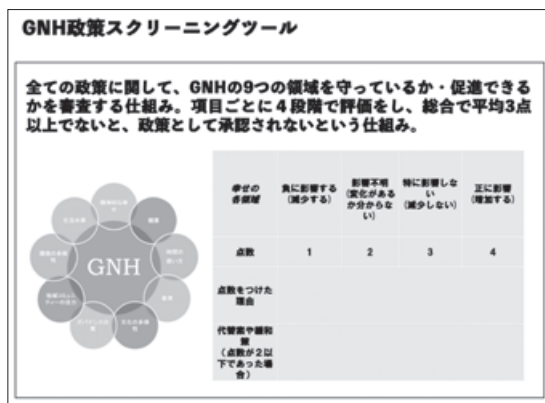
図表2 GNH指標の9領域33指標の具体的内容

Domain	領域	比重	Indicators	指標	比重	
1	Psychological wellbeing	11%	1	Life satisfaction	生活満足度	33%
			2	Positive emotions	ポジティブな感情	17%
			3	Negative emotions	ネガティブな感情	17%
			4	Spirituality	精神性	33%
2	Health	11%	5	Self-reported health	自己の健康認識	10%
			6	Healthy days	健康な生活	30%
			7	Disability	身体及び精神の不自由	30%
			8	Mental health	心の健康	30%
3	Time use	11%	9	Work	仕事	50%
			10	Sleep	睡眠	50%
4	Education	11%	11	Literacy	識字	30%
			12	Schooling	学校教育	30%
			13	Knowledge	一般教養	20%
			14	Value	価値観	20%
5	Cultural diversity and resilience	11%	15	Zorig chusum skills (artistic skills)	手仕事の技術	30%
			16	Cultural participation	文化的行事への参加	30%
			17	Speak native language	母国語の使用	20%
			18	Driglam Namzha (the Way of Harmony)	伝統的な作法	20%
6	Good governance	11%	19	Political participation	政治参加	40%
			20	Services	行政サービス	40%
			21	Governance performance	政府の遂行能力	10%
			22	Fundamental rights	基本的権利	10%
7	Community vitality	11%	23	Donation (time & money)	寄付 (時間とお金)	30%
			24	Safety	安全	30%
			25	Community relationship	コミュニティのつながり	20%
			26	Family	家族	20%
8	Ecological diversity and resilience	11%	27	Wildlife damage	野生動物被害	40%
			28	Urban issues	都市問題	40%
			29	Responsibility towards environment	環境に対する責任	10%
			30	Ecological issues	環境に関する問題	10%
9	Living standards	11%	31	Per capita income	所得	33%
			32	Assets	資産	33%
			33	Housing	住まい	33%

点を担当省庁に指示したり、または却下となる。平均で3点以上であれば、GNH委員会から内閣に提出され、政策の承認プロセスに進むこととなる。

このように、ブータンでは、ウェルビーイング指標であるGNH指標を中心にし、ウェルビーイング政策を推進する政策デザインの仕組みを有している。

図表3 GNH政策スクリーニングツールの内容



3 ウェルビーイング政策の世界と日本の潮流

(1) ウェルビーイング政策の国際潮流

ウェルビーイングの公共政策への活用はブータンにはじまったわけであるが、その期待はブータンに留まることなく、世界中に拡がりを見せている。ここではウェルビーイング政策の国際潮流にとって重要な流れを簡単に共有したい。

まずは2009年フランスにて、コロンビア大学のジョセフ・スティグリッツ教授を委員長、ハーバード大学のアマルティア・セン教授を首席アドバイザーとする「経済成果と社会進歩の計測に関する委員会」が開催された。スティグリッツ委員会報告と呼ばれる提言がなされ、社会の進歩を考える上で、GDPの限界を正しく認識し、人々の生活の質に着目した主観と客観のウェルビーイング指標の設定や持続可能性の視点の追加などを提言。経済社会アプローチにおけるウェルビーイングの重要性を国際社会に伝える形となった。

2011年OECDでは、スティグリッツ委員会報告を受けて、「より良い暮らしイニシアチブ (Better Life Initiative)」を開始。現在と未来のウェルビーイングを目指し、人々の暮らしの状況を測定するためのBetter Life Indexを策定した。

2012年には、国連のThe Sustainable Development Solutions Networkが、米コロンビア大学のジェフリー・サックス教授などが共編者を務め、世界140ヶ国以上を対象に、世界の人々のウェルビーイングを測定する世界的調査として「世界幸福度報告」(World Happiness Report)の発刊をはじめ。ウェルビーイング研究の大家であるエド・ディーナーは、個々人の価値観を尊重し主観的な視点を重視してウェルビーイングにアプローチする研究を、主観的ウェルビーイングの研究と名付けたが、世界幸福度報告は、その世界的な先駆けとして、世界各国の人々の主観的ウェルビーイングを2012年から現在まで継続測定してきており、その結果を広く世界に共有する役割を果たしている。

また、2015年には、2030年を目標年次とする持続可能な開発目標 (SDGs : Sustainable Development Goals) が国連サミットにて採択。SDGsは17のゴール・169のターゲットから構成され、「Good health and well-being」がゴールの1つ

として明記された。また、2016年にはUAEにおいて幸福担当大臣が誕生、2019年にはニュージーランドにて国民のウェルビーイング向上を目指すウェルビーイング予算編成が導入されるなど、ウェルビーイングを重視した経済社会アプローチの展開が世界各国に広がっている状況にある。

(2) ウェルビーイング政策の国内潮流

日本においても、ウェルビーイングという言葉自体は使われていなかったが、生活の豊かさや幸福度の測定のために、社会指標 (作成年: 1974-84年) の作成にはじまり、国民生活指標 (1986-90年)、新国民生活指標 (豊かさ指標) (1992-99年)、暮らしの改革指数 (2002-05年)、幸福度指標試案 (2011年) などが検討されてきた歴史がある。

そのような背景の中でよりウェルビーイング政策の重要度が増すことになった契機として、「経済財政運営と改革の基本方針2021 (通称、骨太の方針2021)」におけるウェルビーイングの記載が挙げられる。また、最新の骨太の方針2023においては、「地方自治体におけるWell-being 指標の活用を促進する」と記載されたことから、ウェルビーイング政策の主体としても国ばかりでなく、より住民と近い地方自治体が幸福やウェルビーイングの概念を自治体政策に取り込んでいこうとする動きが各地で見えはじめることとなった。

特徴的なのは「デジタル田園都市国家構想総合戦略 (2022年12月)」におけるウェルビーイングの活用である。地域づくり・まちづくりにおけるウェルビーイングの視点の重要性が提起され、主観指標である「主観的幸福感指標 (心の因子)」と「活動実績指標 (行動因子)」、客観指標である「生活環境指標 (環境の因子)」で構成される“地域幸福度 (ウェルビーイング) 指標”を活用した地域づくり・まちづくりの推進が行われている。

4 ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示

上述のようにウェルビーイング政策は日本国内でも注目の高まりがあり、各自治体において活用の議論が進んできている。同時に、地方自治体の現場では、どのようにウェルビーイング政策を捉え、考え活用していけばよいか、試行錯誤の現状がある。そこで、ウェルビーイング政策をよりよくするためには、日本社会の現状や課題を踏まえて、ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示をすることが重要であると考えられる。

まず、ウェルビーイング政策を地方自治体が実施する法的根拠として、おさえておきたいのは、地方自治法における地方自治体の業務の目的である。地方自治法の第1編 総則 第1条の2において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と記載されている。「住民の福祉の増進を図る」ことが、地方自治体の業務の根本的な目的であると解釈することができる。

「福祉」という言葉は、広辞苑〔第7版〕において「①幸福。公的扶助やサービスによる生活の安定、充足。②消極的には生命の危急からの救い、積極的には生命の繁栄。」とされる。ウェルビーイング政策とは、①と②を両方促進するものであり、住民の福祉と住民のウェルビーイングは目指すところを軌を一にするものである。京都大学人と社会の未来研究院広井良典教授は、『月刊ガバナンス』（2019年）の「幸福と福祉」と題した論考にて、「福祉の意味が次第に変わってきた。生存そのものを最小限に補償する制度から、よりよく生き幸福追求ができるような社会の実現を目指す、それが福祉の目標になりつつある。こうした文脈で考え直すとき、福祉の持つ意味は幸福であり、幸福と福祉とは、同じものを目

指しているのではないかとすることができる。」と論じている。

福祉の訳語はもともとはウェルフェア (Welfare) であったが、意味合いとしてはウェルフェアからウェルビーイングへと移行し、地方自治法に記載された「住民の福祉」は、現代における「住民のウェルビーイング」であると捉えることができる。

一方で、「住民の福祉」と「住民のウェルビーイング」は同じ意味合いであると捉え、人々のウェルビーイングの増進を目指す政策のことを「ウェルビーイング政策」と考えると、ウェルビーイング政策の対象範囲は、自治体が行う政策の全てであるとも捉えられてしまう。そのような中で、自治体内部での政策実施にかかる意思疎通や住民や議会とのコミュニケーションにおいて、つかみどころがなくわかりづらいという現場の声も聞こえてくる。

そこで、ウェルビーイング政策の目指す方向性の輪郭を一定程度定義し、多様なステークホルダーと理解を共通にしコミュニケーションを図っていくことが今後重要となるものと考えられる。なお、この定義を狭くしすぎると、人々の多様なウェルビーイングを支えきれなくなる可能性も有するため、多様なウェルビーイングを支えるほどに抽象的かつ自治体内部での意思疎通や住民や議会とのコミュニケーションができるほどに具体的であるというバランスが重要である。

そこで、私は、ウェルビーイング政策とは「住民のウェルビーイングの増進を目指し、望まない孤独・孤立を予防し、多様なつながり

図表4 ウェルビーイング政策の定義提案

ウェルビーイング政策とは、
「住民のウェルビーイングの増進を目指し、
望まない孤独・孤立を予防し、
多様なつながりをはぐくめる生活を支える政策」
である。

をはぐくめる生活を支える政策」であると定義することを提案する。これは、日本社会における特徴的な課題であり、ウェルビーイングの対極とも言える孤独・孤立を社会の中心課題と捉え、その孤独・孤立を予防及び解消し、同時にウェルビーイングの源である人々の心通うつながりを各個人がはぐくめる社会を目指すものである。このように、ウェルビーイング政策とは何かという定義を、地方自治体として目指す先を提示した方向性をもつことが、今後のウェルビーイング政策推進のための1つのトリガーとなると考える。

5 ウェルビーイング政策の実践に向けた“居場所と舞台”の重要性

最後に、ウェルビーイング政策の実践に向けて、居場所と舞台という2つの場所の重要性について共有したい。住民のウェルビーイングを実際どうやって深めることができるのか。この点は、まだまだ手探りな状態であるが、私は、まちづくりアプローチとしての場づくりに注目している。人々の幸せを深めるプロセスに欠かすことのできない人と人とのつながりや他者との対話や協働が生まれうる最小の空間単位としての場の在り方にヒントがあるように思うからだ。

福井県において、居場所と舞台の研究調査を実施した。自分の住まう地域にほっとできる居場所があると思うか、また、自分を表現したり活躍できる場や機会としての舞台があると思うかを尋ねると、地域に居場所と舞台を持っているという実感が高い人ほどウェルビーイング度が高く、加えて、引き続き住み続けたいという定住意思も高いことがわかった。

人々が幸せによりよく人生を生きるためには、自分らしく生きられる尊厳が守られ、誰しもが持っている可能性が花開くことが基盤となるが、尊厳の保護を支える「居場所」と

一人ひとりの人間が可能性を実現する機会と選択肢を支える「舞台」という2つの場所が重要なのだ。

裏を返せば、自分の住む地域に居場所と舞台を得られない、または感じられないということであれば、その土地を離れてしまう可能性が高まる。ありのままの自分を受けとめてくれる居場所がなければ、出て行きたくなる。学びたいことを学べる場や安心してやりたいことに挑戦できる働く場、自分を表現できる文化芸術の場などの舞台がなければ、外の地に行きたくなる。その気持ちは想像できる。

自分たちの地域に、居場所と舞台はとどのつているだろうか。同様に、家族の中に、職場の中に、学校の中に、居場所と舞台と感じられる場や機会はあるだろうか。このまなざしが、誰もがウェルビーイングを実感できる社会に向けた礎となる。そして、社会的インフラである、公園や図書館、美術館、博物館、学校、公民館などの公共空間を、人々のウェルビーイングを深める「居場所」と「舞台」へとアップデートしていくことが、ウェルビーイング政策の大事な施策になっていくものと考ええる。

著者略歴

高野 翔 (たかの・しょう)

福井県立大学地域経済研究所准教授／ウェルビーイング学会理事／一般社団法人PLAY CITY代表理事
2020年から福井県立大学地域経済研究所に着任し、ウェルビーイングを深める“居場所と舞台”に注目した研究活動及びまちづくり活動を行う。2009-20年は、JICAにて、約20ヶ国のアジア・アフリカ地域で持続可能な国づくり・地域づくりプロジェクトを担当。2014-17年には、ブータン王国にて、人々の幸せを国是とするGross National Happiness (GNH)を軸とした国づくりに協力。地元福井では、人の魅力を紹介する観光ガイドブック「Community Travel Guide 福井人」の作成、豪雪によってできなくなった事業を市民一人ひとりの力で復活させる「できるフェス」を開催し、共にGood Design賞を受賞。福井まちなかの市民大学「ふくまち大学」のまちの学長も務める。