

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—

桑原 進

(経済社会総合研究所上席主任研究官)

特集

幸福度—計測可能か?—意義ある概念か?

はじめに

幸福度の改善、経済社会の進歩は、ほとんどの政府にとって重要な目標であり、それを測る指標の開発は、様々な国際機関、各国政府や、各地方自治体、さらには民間の研究者、シンクタンクなどで幅広く取り組まれてきた。こうした取り組みは、1960年代から1970年代にあった社会指標運動から始まる。社会指標運動自体は一旦下火になったものの、1980年代には環境問題において、1990年代には持続可能性と人間開発の問題において、GDP以外の経済社会の進歩を包括的に表す指標についての研究は、脈々と続けられ、近年改めて注目を集めている。本稿では、国際機関、各国、そしてわが国における検討の経緯、動向を概説する。

1. 国際機関における検討

(1) OECD

OECDは、1960年代における欧州や米国における社会指標運動を反映しつつ、社会指標を整備するプログラムに取り掛かった。1970年には、社会指標プログラムを立ち上げ、1982年には、正式にOECD List of Social Indicatorsを公表した。このリストは、8つの大分類のもと、33の個別指標を選定したものであった。1986年からは、社会指標がOECDから公表されることになった。2001年からは3つの性質、4つの内容で分類した社会指標により各国比較を行うSociety at a Glanceをおおむね隔年に公

表している。最新のものは2011年版である。なお2005年版、2006年版には邦訳が存在する。

さらに、2004年11月、OECDはイタリアにおいて、「統計、知識、政策に関する世界フォーラム」を開催した。経済社会の進歩を測る指標に関する需要は高く、統計に関する会合としては異例な盛会となり、その後2007年、2009年と場所を変えて開催され、第4回フォーラムが来る10月にインドのニューデリーで開催される。我が国も、第4回フォーラムのための地域会合として、幸福度に関するアジア太平洋コンファレンスをOECD等と共催で2011年12月東京において開催した。

また、2011年には、OECDは、一連の作業の成果をOECD設立50周年記念事業として、How's Life? Measuring Well-beingという報告書にまとめて公表した。

(2) 国連

国連ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) は、具体的に様々な社会指標、経済指標、環境指標を政策調整に活用した代表例である。2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した147人の国家元首を含む189の加盟国代表は、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言を採択した。そして、この国連ミレニアム宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みと

してまとめられたものがMDGsである。MDGsは、2015年までに達成すべき8つの目標を掲げ、それを合計48の指標で評価することとしている。

国連における幸福度・社会進歩測定作業には、環境面に焦点を当てたものも含まれる。1992年のリオ・デ・ジャネイロにける地球環境サミットの宣言であるAgenda 21には、人口、環境と経済の相互作用を分析することが可能な新しい指標の開発を求める内容が盛り込まれ、環境と経済を統合した勘定の策定に向けた機運が盛り上がった。国際連合経済社会局統計部は、国民経済計算のフレームワークを、環境等を含むよう拡張する作業に取り組み、1993年には環境経済統合勘定ハンドブックを公表した。これを通じ各国において一定の基準に基づき推計に取り組むよう促した。

前述の地球環境サミットから20周年となる2012年6月に開催されたRio+20サミット（国連持続可能な開発会議）では、持続可能な開発指標（Sustainable Development Goals: SDGs）を策定するための政府間プロセスの開始と、SDGsを2015年以降に新しいMDGsに統合することなどが合意されている。

(3) 国連開発計画

国連開発計画（UNDP）は、国連の専門機関のひとつとして1965年設立され、援助の支援や誘致を行っている。UNDPは1990年から、人間開発報告書を作成、公表しているが、この中で人間開発指数（HDI: Human Development Index）などを発表している。HDIを構成するのは、平均余命指数、教育指数、GDPという三つの側面指数の平均値である。

(4) 国連大学・国連環境計画

2012年6月のRio+20サミットの際に、国連大学「地球環境変化の人間社会的側面に関する国際研究計画」と国連環境計画は、共同で「包括的な豊かさに関する報告書」を公表した。同報告書は、各国の持続可能性を評価することを目的としたものであり、生産された資本・人的資本・自然資本・健康資本という4つの

資本資産に基づき測定した結果を提示している。同報告書は、本年7月末に閣議決定された日本再生戦略の総論でも引用されている。

(5) ILO Decent Work（働き甲斐のある人間らしい仕事）

ILOにおいても、ディーセント・ワークの水準を測る指標の作成プログラムが進んだ。当初は、総合指標の方向性も追求されたが、最終的には、既存の統計のうち、decent workを体現するものを選び出し、そのまま利用している。このほか、ILOでは人の経済的安全保障指数と幸福度に関する分析報告書を公表している。

2. 各国の動向

(1) 米国

米国でも、1990年代から2000年代にかけて全国レベルで社会進捗の測定を行う機運が改めて盛り上がり、米国の会計検査院（GAO）が調査を行った。2003年にGAOが米国科学アカデミーの協力のもと開催したフォーラムにおいて、米国センサス局元局長のMartha Richeは、The Key National Indicators 0.5を提示し、今後の作業の土台とした。

その後、会計検査院が行った報告を受けて、超党派による法案Key National Indicators Act of 2008が成立し、主要国家指標システム予算措置（2009年度から10年間で7億7千5百万ドル）が定められ、各種の社会進歩指標を集めるウェブサイト The State of the USAのベータバージョンの運営が2010年から開始されている。2011年には、Commission on Key National Indicatorsが設立された。Key National Indicator Systemも2011年中に創設される予定であったが、2012年7月現在、動きが止まっている。

(2) フランス

フランスにおいては、サルコジ大統領（当時）のイニシアティブにより、2008年の初めに「経済パフォーマンスおよび社会進歩の計測に関する委員会（通称スティグリッツ委員会）」が

設けられた。委員会の委員長にジョセフ・スティグリッツ、アドバイザーにアルマティア・セン、コーディネーターにジャン・ポール・フィトゥシと、世界的に著名な学者を配したこともあり、本報告書は国際機関・他国で行われている幸福度・社会進歩測定作業にも非常に大きな影響を与えた。

2009年9月に最終報告書が公表されたが、①GDP統計を用いるとしても、消費や可処分所得を評価すべきこと、②グロスではなく、ネットで見るとすべきこと、③政府サービスの質の推計を改善すること、④帰属計算の範囲を拡大すること、⑤持続可能性の観点も含めてストック指標を充実すべきこと、⑥分配面の統計を充実すべきことなどを提案した。

(3) 英国

英国においても、以前から幸福度は注目されており、例えば、2002年には首相府スタッフによる幸福度研究に基づく政策ペーパーが作成されたりした。しかしながら2010年の政権交代までは、幸福度の観点よりも、持続可能性を測定する視点から経済社会進歩測定に関連する指標群が作成されていた。

これに対し、キャメロン首相は、2010年11月25日に国家統計局に対し、正式に幸福度を測定するよう要請した。現在、国家統計局は、生活全般の満足度（生活満足度）、自分が行っていることの価値、昨日の幸福感、昨日の不安感の4つを人口調査や世論調査に組み合わせて調査している。

(4) EUにおける取り組み

EUにおいても、様々な経済社会指標の目標値を設定し、政策調整を行ってきた¹。こうした背景もあり、GDPを補完する指標へのニーズが高かったところ、欧州統計システム委員会（2009年3月に欧州統計システムの司令塔として設置された）は、スティグリッツ委員会の提言と欧州委員会における「GDPを超えて」通知を具体化するために、所謂スポンサーシップ・グループを設立した。スポンサー

シップ・グループは以下の三つの優先分野において作業を行うことを目的とするもので、加盟国のハイレベルの代表から構成されている。

- (i) 家計の視点と所得・消費・富の側面
- (ii) 生活の質の多次元測定
- (iii) 環境の持続可能性

その報告書はThe report of the Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Developmentというタイトルで2011年11月に、欧州統計システム委員会に提出され、採用された。報告書には、上記の三つの枠組みごとに、新しくつくるべき統計、改善すべき統計のリストとそのための行動計画が記されている。

(5) ブータンおよび他のアジア諸国（日本を除く）

ブータンは、国民総幸福量（Gross National Happiness）を政策に活用し、かつ成功した国として、言及されることが多い。国民総幸福量は、1972年に当時の国王が概念を提示し、その後発展した枠組みである。国民総幸福量は、実際に推計値が存在したわけではないが、ブータン政府ではGNHを高めると考えられる指標（例えば乳幼児死亡率など）を各種の政策の事前評価に用いるなどの対応を行っていた。2008年の新国王の戴冠に合わせて、実際の推計値の作成、公表に取り組みつつある。なお、他のアジア諸国では、タイが2007年にグリーン幸福度指標を発表している。これはブータン同様、タイ国王の価値観である「足るを知る経済」を反映したものである。韓国は、我が国と同じ時期（1975年）に社会指標への取り組みを始め、現在でも社会指標群を用いた韓国社会報告を毎年作成している。

3. わが国の取り組み

(1) 中央政府

①経緯

わが国では、社会指標を用いた社会進歩の測定が、他国に比べ長期間継続的に実施され

てきた。1970年より国民生活審議会を中心に総合的な社会指標の開発が進み、1974年には経済指標ではとらえきれない福祉水準の測定を目的とした「社会指標 (SI: Social Indicators)」が公表された。1979年には新版SIに改定され、1986年には、国民生活の問題点を指摘し、政策の改善に寄与することを目的とした「国民生活指標 (New Social Indicators, NSI)」が公表された。1992年には、個人の観点から生活の豊かさを適切に反映した指標として、「新国民生活指標 (People's Life Indicators, PLI)」が公表された。

PLIは、順位の低い地域からクレームが付き、また、指標の選定根拠が弱かったこともあり、1999年を最後に作成、公表が取り止めとなった。ただし、内部での検討は続き、「暮らしの改革指数」として、2002年から2005年にかけて試算値が審議会の資料として公表されていた。

②幸福度指標試案

新成長戦略の閣議決定 (2010年6月) を受け、2010年12月、内閣府に幸福度に関する研究会が設置された。同研究会は2011年12月に幸福度指標試案を公表した。報告書では、幸福度指標を作成する意義について、i) 日本における幸福度の原因・要因を探り、国、社会、地域が人々の幸福度を支えるにあたり良い点、悪い点、改善した点、悪化した点は何かを明らかにすること、ii) 自分の幸せだけでなく、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であり、その手がかりを提供すること、の2点にあると指摘している。

その上で、主観的幸福度を上位概念とし、経済社会状況、心身の健康、関係性を三本柱とする指標群の案を提案している。また、持続可能性を別の柱として位置付けている。今後は、指標試案に盛り込まれたデータの収集、及び検証が課題となっている。

(2) 自治体の取り組み

都道府県では1970年代の社会指標運動以来の社会指標の整備・活用が、中央政府以上に積極的に続けられているところもあった。例えば、東京都では、2007年度版まで、東京都社会指標の作成が続いていた。最近では、総務省の社会・人口統計体系のデータを利用した他の都道府県の指標との比較などを行う県がほとんどとなっていた。

しかし、ここ数年、自治体においても、総合的な社会指標・幸福度の推計等に向けた動きが改めて活発となっている。特に、基礎自治体である東京都荒川区や、新潟市、さらに広域自治体である京都府、兵庫県、福井県、福岡県、熊本県において、調査研究が進んでいる。

終わりに

主要国におけるこれまでの経済社会指標等の政策への活用状況を見ると、個別の指標については政策の成果の透明性を改善する観点等から、すでに相当程度組み込まれつつある。しかし、幸福度などの総合指標を活用し、個別の指標を改善する意義まで分析し、政策に反映させているケースは、ブータンに限られている。経済社会指標の政策への活用面には改善の余地が大きいと考えられる。主要国や国際機関で現在進行中の作業は、幸福度研究の成果や持続可能性問題に関する研究の蓄積も踏まえたものであり、より説得力のある幸福度・経済社会の進歩指標の構築に向けた環境が整いつつある。

以上の状況はわが国についても同様であり、国際的な研究成果等を取り込みつつ、さらには国際社会への貢献も視野に入れて、幸福度や経済社会の進歩を測定する方法の検討を進めるべきであろう。

1 経済指標面では、財政赤字の対名目GDP比など、マーストリヒト条約に基づき、より深いレベルの政策調整での活用が進んでいる。