

# ウェルビーイング指標に基づく 自治体政策に関する調査研究

令和6年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

ウェルビーイング指標に基づく  
自治体政策に関する調査研究

令和6年3月

一般財団法人 地方自治研究機構



# はじめに

従来の経済モデルが目指す経済成長が、必ずしも幸福度や生活の満足度をもたらさないというジレンマが明らかになる中、GDPでは捉えきれない幸福度や満足度をウェルビーイングという概念で表し、その測定などを通じて公共政策の改善に役立てていこうという試みが国内外で活発化しています。

WHOによるとウェルビーイングとは「肉体的にも、精神的にも、そして社会的にもすべてが満たされた状態にある」こととされ、心と体の健康だけでなく、社会生活の面でも満たされた状態にあることを言います。幸福が一時的な感情を表す場合もあるのに対して、よい（well）状態（being）ということで、より持続的・長期的な内容を伴う概念とも言えます。

わが国では、内閣府に設けられた「幸福度に関する研究会」により2011年に「幸福度指標試案」が出され、先行自治体による幸福度指標制定などの取組が進む中、2019年の骨太の方針で「人々の満足度（well-being）」という用語が使われ始め、2023年の同方針では「地方自治体における Well-being 指標の活用を促進する」との記述が盛り込まれています。そもそも地方自治法第1条の2では、地方自治体の存在意義として「住民の福祉の増進」と記載されており、ウェルビーイングの向上は自治体の使命でもあります。

そこで、本調査研究では、計5回の研究会を通じて、学識経験者による専門的見地に立った報告及び自治体の政策担当者による具体的事例報告と、それらの報告に対する意見交換を重ね、自治体における今後の大きな取組と考えられるウェルビーイング指標に基づく政策展開について、総合的な調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、調査研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和6年3月

一般財団法人 地方自治研究機構  
理事長 三輪 和夫



# 目次

## はじめに

一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 三輪和夫

## 序章

### 「ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する研究」調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭	1
1 調査研究の背景・目的	3
2 調査研究の流れ	5
3 本調査研究報告書の概要	6

## 第1章

### ウェルビーイング政策の潮流とこれからの論点

福井県立大学 地域経済研究所 准教授 高野 翔	11
要約	13
はじめに	13
1 ウェルビーイング政策の原点としてのブータン王国	14
2 ウェルビーイング政策の世界と日本の潮流	17
3 ウェルビーイング政策のこれからの論点	19
おわりに	24

## 第2章

### 自治体の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題と展望

荒川区 管理部 職員課長 森田 修康	27
要約	29
はじめに	29
1 自治体の Well-being 指標作成の背景と動向	30
2 自治体の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題	31
3 荒川区の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する事例分析	33
4 Well-being 指標の政策活用の展望	42
おわりに	47

## 第3章

### 自治体における Well-being 政策の意義と展望 ～岩手県の取組を事例に

岩手県立大学 宮古短期大学部 准教授 和川 央	49
要約	51
はじめに	51
1 自治体政策と Well-being	52
2 岩手県の Well-being 政策	59
3 今後の展望	65
おわりに	67

## 第4章

### 富山県のウェルビーイング施策の展開

富山県 地方創生局 参事 ワンチームとやま推進室 市町村支援課長 滑川 哲宏	71
要約	73
はじめに	73
1 ウェルビーイング推進に至る経緯	74
2 ビジョンの共有に向けた取組み	79
3 今後の課題	87
おわりに	90

## 第5章

### ウェルビーイング指標と自治体経営

一ロジックモデルの実装によるウェルビーイング政策の展開— 高崎経済大学 地域政策学部・大学院地域政策研究科 教授 高崎経済大学 地域科学研究所長 佐藤 徹	93
要約	95
はじめに	95
1 ロジックモデル再考	96
2 行政組織への実装に向けて	104
おわりに	108

## 第6章

### 自治体職員とウェルビーイング

一職員のウェルビーイング向上とその計測を中心に— 獨協大学 法学部 教授 大谷 基道	111
要約	113
はじめに	113
1 ウェルビーイングと職員のパフォーマンス	114
2 従業員ウェルビーイングの測定	119
おわりに	124

## 第7章

### 自治体におけるウェルビーイングのリアル

福井県 越前市長 山田 賢一	127
要約	129
はじめに	129
1 幸福度からウェルビーイングへ	130
2 ウェルビーイング=課題の解決	132
3 ウェルビーイング=課題の解決+居場所・舞台	136
4 課題解決型の総合計画へ	137
5 自治体経営におけるウェルビーイングの3つの機能	140
6 ウェルビーイング指標の考え方	142
おわりに	145

調査研究委員会名簿	147
-----------	-----



## 序 章

---

# 「ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する研究」 調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭



# 「ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する研究」調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

## 1 調査研究の背景・目的

政府は1978年から2008年まで国民生活選好度調査を行い、3年に1度同一質問項目による国民の主観的幸福感に関する調査を行ってきた。その中で「生活への満足度」は、30年間おおむね低下してきていた。この間、一人当たり実質GDPが向上していたにもかかわらず、である。GDPと国民の満足度の間に必ずしも正の相関があるわけではないことは諸研究からも明らかになっている（幸福のパラドクスなど）。従来の経済成長モデルは成長初期には国民に恩恵をもたらすが、経済発展後には国民にもたらす恩恵の増分は小さい。そういった背景から、OECDや国際連合などの国際機関において、GDPではとらえきることができない幸福度や満足度の全体像を解明して、政策の改善に役立てていこうという試みが活発化している。日本でも2010年内閣府（経済社会システム担当）に「幸福度に関する研究会」が設けられ翌年末幸福度指標試案が出されている。同時期に荒川区も検討を始め、2012年に幸福度指標を構築した。

その後、アベノミクスにより経済成長へ再び舵が切られたが、2017年の骨太の方針で「人々の幸福感・効用など、社会のゆたかさや生活の質（QOL）を表す指標群（ダッシュボード）の作成に向け検討を行い、政策立案への活用を目指す」とされたことなどから取り組みが再開され、「満足度・生活の質に関する指標群（ダッシュボード）」の開発がすすめられた。その後の骨太の方針でも言及が続いている<sup>1</sup>。2019年の骨太の方針で「人々の満足度（well-being）」というウェルビーイングの用語も使われ始め

<sup>1</sup>骨太方針2018では、「国民の満足度、生活の質が向上されるよう、満足度・生活の質を示す指標群を構築するとともに、各分野のKPIに関連する指標を盛り込む」、骨太方針2019では、「我が国の経済社会の構造を人々の満足度（well-being）の観点から見える化する『満足度・生活の質を表す指標群（ダッシュボード）』の構築を進め、関連する指標を各分野のKPIに盛り込む」、骨太方針2020では、「人々の満足度（well-being）を見える化し、分野ごとのKPIに反映する」こととされている。

さらに、骨太方針2021では、「第2章 次なる時代をリードする新たな成長の源泉」の5.「4つの原動力を支える基盤づくり（1）デジタル時代の質の高い教育の実現、イノベーションの促進」において、「人と人との触れ合いも大事にしながら、これらの取組を通じて個人と社会全体のWell-beingの実現を目指す。」とし、また、「第3章 感染症で顕在化した課題等を克服する経済・財政一体改革」の「7. 経済・財政一体改革の更なる推進のための枠組構築・EBPM推進（経済・財政一体改革の点検、EBPMの推進等）」において、「こうした取組の一環として、政府の各種の基本計画等について、Well-beingに関するKPIを設定する。」としている。

骨太方針2022においては、「第2章 新しい資本主義に向けた改革」の「2. 社会課題の解決に向けた取組（3）多極化・地域活性化の推進」で、「東京一極集中の是正、多極集中、社会機能を補完・分散する国土構造の実現に向け、デジタル田園都市国家構想の実現による個性をいかした地方の活性化を強力に進める。また、従来の地方創生にも取り組むとともに、分散型国づくりを進める。地方発のボトムアップ型の経済成長を通じ、持続可能な経済社会の実現や個人と社会全体のWell-beingの向上、『全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会』を目指す。」とするとともに、「第4章 中長期の経済財政運営」においても、「1. 中長期の視点に立った持続可能な経済財政運営」で、「政府向け及び一般向けの可視化等を含めた統計データのエコシステムの構築に向けて取り組むとともに、GDP統計等における無形資産の捕捉強化や、文化資源コンテンツの価値等のソフトパワーの把握・計測等、さらに各政策分野におけるKPIへ

た。

ウェルビーイングとは「肉体的にも、精神的にも、そして社会的にもすべてが満たされた状態（well-being）にある」（WHO（世界保健機構）憲章前文<sup>2</sup>）こと、つまり、心と体の健康だけでなく、社会生活の面においても満たされた状態にあることをいう。幸福が一時的な感情を意味する場合もあるのに対して、ウェルビーイングは状態をあらわすため、より持続的・長期的な内容を伴う。

内閣府が2022年7月に出した「満足度・生活の質に関する調査報告書2022～我が国のWell-beingの動向～」では、これまで内閣府で開発した指標に基づく分析がなされているが、フィンランドやニュージーランドなど諸外国や地方自治体における指標群についても触れており、岩手県、荒川区、三重県の例が詳細に記述されている（PP.50-58）。また、内閣府が市区町村に対して行ったアンケート調査結果によれば、162の団体で主観的満足度・幸福度指標を、297団体において個別施策に関する主観的満足度・幸福度の調査を行っている。また、294の団体では、総合計画等への策定へ活用していた。

ウェルビーイングは社会生活全般にわたって満たされた状態なので、縦割りでは政策意図が実現しない。そのため政府は2021年から「Well-beingに関する関係府省庁連絡会議」を設けて省庁横断的に取

のWell-being指標の導入を進める。」とKPIへのWell-being指標の導入を進めることを宣言し、また、「5. 経済社会の活力を支える教育・研究活動の推進」で、「多様な子供たちの特性や少子化など地域の実情等を踏まえ、誰一人取り残さず、可能性を最大限に引き出す学びを通じ、個人と社会全体のWell-beingの向上を目指す。」とWell-beingについて、さらに踏み込んで書き込まれている。

本調査研究が始まったあとの、骨太方針2023ではその記述はさらに拡大している。「第4章 中長期の経済財政運営」の中で、次の記述がみられる。

（効果的・効率的な支出の推進とEBPMの徹底強化）

EBPMの裾野の拡大が図られる中、その成果も踏まえ、経済・財政一体改革のこれまでの取組を通じて十分に進捗していない重要課題に関する評価・分析を進めるとともに、予算規模・政策体系等を踏まえてメリハリのあるPDCAを実行し、本年末に新経済・財政再生計画改革工程表を改定する。その改定に当たっては、防衛、GX、こども政策を始め、新たな拡充を要する課題について、効果的・効率的な支出の徹底を図るべくエビデンスに基づくPDCAを早急に構築する。加えて、政府の各種の基本計画等におけるKPIへのWell-being指標の導入を加速するとともに、こどもに着目した指標の在り方について検討する。さらに、地方自治体におけるWell-being指標の活用を促進する。

（中長期の経済財政の展望とその評価・分析の充実）

中期的な経済財政枠組みの検討に当たり、経済シナリオの位置付けや政策効果の発現の仕方など中長期の経済財政の展望の分析を拡充するとともに、将来の不確実性を考慮した、リスクの評価、感応度分析の充実など、対外発信する情報を拡充する。また、「成長と分配の好循環」の実現状況を各種指標<sup>(※)</sup>から検証する。こうした取組について、経済財政諮問会議において、半年ごとの中長期試算公表時における随時の検証及び概ね3年を目途とする包括的な検証を行うことを通じ、短期・中期のそれぞれの視点から、政策手法の改善・強化、必要となる政策対応等に結び付ける。

<sup>(※)</sup> 1人当たり実質GDP、Well-being（生活満足度）、1人当たり賃金・俸給（あるいは雇用者報酬）、中間所得層の構成割合など。

また、「5. 経済社会の活力を支える教育・研究活動の推進」においても次の記述がある。

（質の高い公教育の再生等）

持続可能な社会づくりを見据え、多様なこどもたちの特性や少子化の急速な進展など地域の実情等を踏まえ、誰一人取り残されず、可能性を最大限に引き出す学びを通じ、個人と社会全体のWell-beingの向上を目指す<sup>(※)</sup>。

<sup>(※)</sup> 自己肯定感など獲得的要素と人とのつながりなど関係性に基づく協調的要素との双方や、教師等のWell-beingを含む。

<sup>2</sup> Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.（健康とは、病気ではないとか、弱っていないということではなく、肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態にあることをいいます。（日本WHO協会仮訳））

り組む姿勢を見せているが、縦割りの中でどこまで進むのか今後注目される。

地方自治体の場合には、そもそも地方自治法第1条の2でその存在意義として「住民福祉の増進」と書かれていることからウェルビーイングの向上は自治体の使命でもある。首長のもと一貫した取り組みが求められるが、各自治体ではどのように進められているのか。先行自治体である、荒川区、岩手県の例<sup>3</sup>などを検討しつつ、今まさに「ウェルビーイング指標」を作ったばかりの富山県、総合計画への組み込みを行った越前市などの参加を得て、自治体における今後の大きな取組みと考えられるウェルビーイング指標に基づく政策展開について総合的に検討することが本調査研究の目的である。

## 2 調査研究の流れ

本調査研究では、5回の研究会を実施し、報告いただいた委員に各章を執筆していただいた。

まず、第1回の研究会では、委員長から全体的な調査研究の趣旨や方法について総論的な説明を行った後、全体を見据えた話として、高野翔・福井県立大学准教授から報告をいただいた。高野委員は、JICAでこれまでに約20ヶ国のアジア・アフリカ地域で持続可能な地域づくりを担当し、2014年から2017年にかけては、ブータン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を展開した。高野委員からは、「ウェルビーイング自治体政策の論点／課題」として、本調査研究の屋台骨となる情報提供をしていただき、その後、各委員と高野委員との間で活発なやりとりが続いた。

第2回から第4回は、各回2人ずつの委員からの報告のあと、意見交換を行った。各回の報告者と内容は図表序-1の通りである。報告内容はおおむね、本研究報告書に掲載された論文に意見交換も踏まえて反映されている。

なお、第4回研究会は、委員の一人である山田賢一越前市長のおられる越前市役所の会議室を提供いただくとともに、研究会には担当の職員も参加いただいている。会場をお貸しくださった越前市役所様に感謝を申し上げる次第である。

---

<sup>3</sup>その他にも、三重県「15の幸福実感指標」、大阪府門真市「門真市幸福度指標」、宮崎県「ゆたかさ指標」、熊本県「県民総幸福量」などがある。

図表序-1 研究会各回のテーマ及び実施状況

委員会	日時/場所	テーマ	報告者/討論者
第1回	2023年5月18日 全国町村会館	研究会の趣旨説明	稲継裕昭委員長
		ウェルビーイング自治体政策の論点/課題点	高野翔委員
		意見交換	全委員
第2回	2023年7月27日 全国都市会館	自治体職員とウェルビーイング	大谷基道委員
		自治体のWell-being指標の作成と活用に関する課題と展望	森田修康委員
		意見交換	全委員
第3回	2023年9月14日 ルポール麴町	自治体における Well-being 政策の意義と展望	和川央委員
		富山県のウェルビーイングに向けた取り組み	滑川哲宏委員
		意見交換	全委員
第4回	2023年11月21日 越前市役所	ウェルビーイング指標と自治体経営	佐藤徹委員
		自治体におけるウェルビーイングのリアル	山田賢一委員
		意見交換	全委員
第5回	2024年1月30日 全国都市会館	執筆者全員から各章の報告	高野委員、大谷委員、森田委員、和川委員、滑川委員、佐藤委員、山田委員、稲継委員長
		各章に対して事前に割り当てられた2人のコメントーターからのコメント及び応答。他の委員からの質疑及びそれに対する応答。	上記委員相互
		総括討議	全委員

### ③ 本調査研究報告書の概要

第1章の高野論文「ウェルビーイング政策の潮流とこれからの論点」では、ウェルビーイング政策のこれまでの国内外の潮流を整理するとともに、これからのウェルビーイング政策をよりよくしていくための論点と目指す方向性を提示している。高野自身がかかわったブータン王国におけるウェルビーイン

グ政策についての紹介がまずなされる。すでに1970年代に当時の国王が「ブータンではGNPよりもGNH（Gross National Happiness）が大事だ」と言った金言が契機となり、国是となり、2008年憲法にも規定された。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、ブータン王立研究所とGNH委員会が中心となって担ってきた。「GNH政策スクリーニングツール」で全省庁が新規政策に関し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備えられている。ブータンでは、9つの領域と33の指標を含む経済社会指標で国の健全度や豊かさを彼ら自身の価値観に基づいて調査・把握しているという。

高野論文は、ブータンのほか、世界的な潮流、日本国内における動きの紹介のあと、3つの論点について論じている。まず、①ウェルビーイング政策の定義（対象範囲）が広すぎても狭すぎても問題があるとし、「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」と定義することを提案している。次に、②ウェルビーイング政策の公共政策としての政策デザインを考えるうえで、各地域・自治体の目指すウェルビーイングが多様であること、シンプルなロジックモデルが重要であることに言及している。そして、③ウェルビーイング政策の具体的かつ象徴的な政策やアクションの創出が重要であるとして本論を締めくくっている。

第2章の森田論文「自治体のWell-being指標の政策の改善・立案への活用に関する課題と展望」は、日本の自治体の中ではかなり早い段階から幸福度指数について取り組んできた荒川区の事例を中心とした紹介がなされている。まず、自治体のWell-being指標作成の背景と動向について触れた後、Well-being指標には自治体の政策の改善・立案に活用しにくい特性があり、指標の作成は行われたものの政策の改善・立案への活用策が十分に見いだせていない課題があるとする。森田自身、荒川区自治総合研究所でかわり、2012年に公表された荒川区民総幸福度（GAH: Gross Arakawa Happiness）指標について、詳しく紹介をしている。最上位の指標として「幸福実感度」、その下に6つの幸福実感指標、及び関連指標が設定されている。実感指標といった主観的指標だけでなく、客観的指標を組み合わせる幸福実感の課題を多面的に把握することが目指されているという。そして、上記の課題を受け、GAHが実際どのような政策の改善・立案への活用が行われているかについて事例を含め論じている。そして、今後のWell-being指標の分析結果の有効な活用方法として、EBPMとの連動、象徴的政策の提示、ステークホルダーとの協働による指標のモニタリングと課題解決の3つの展望を述べている。

第3章の和川論文「自治体におけるWell-being政策の意義と展望」では、まず、自治体におけるWell-being政策が注目される背景として幸福のパラドクス、学術研究の進展、憲法13条や地方自治法第1条の2に規定されていることをあげる。そして、主観的と客観的、個人と社会全体というWell-Beingの種類について紹介したあと、自治体政策の種類として、キャッチフレーズ型、プロセス志向型、政策志向型の3つのタイプをあげている。その上で、指標を政策立案と政策評価の双方に反映していることで知られ、自身も携わった岩手県取組を紹介する。岩手県は主観データを定量的に分析することでWell-being体系を設定し、それを総合計画に反映するとともに、客観的Well-being指標である、「いわて幸福

関連指標」を設定している。また、幸福度指標を活用した政策評価への反映、主観的な Well-being を把握する取組み（パネル調査の実施など）、県民の理解を得るための取組みなどを行っていることが紹介されている。そして最後に、これらを踏まえた上で、政策過程における主観的、客観的 Well-being の位置づけとその活用方策、プロセス志向型と政策志向型の選択と共存について論じている。

第4章滑川論文「富山県のウェルビーイング施策の展開」は、富山県で進められているウェルビーイング施策について詳しく紹介している。2020年に生まれた民間出身の知事のもと、新たな富山県の指針とすべき概念として「ウェルビーイング」が示され、2022年2月には成長戦略の柱となる6戦略すべてにウェルビーイング向上の視点を盛り込んだ「富山県成長戦略」が策定された。22年4月には、「ウェルビーイング推進課」を設置、ウェルビーイングを「様々な人や社会とのつながりの中で、日々自分らしくいきいきと生きることができる一人ひとりの幸せの実感」と表現したうえで、主観的、多面的、持続的な観点から県民の状態を問うために5000人を対象として約100問からなる調査を実施し、その結果を分析した。分析結果等を踏まえ、2023年1月に富山県ウェルビーイング指標を公表し、23年度からこの指標の政策への活用に着手している。県民、職員の認知と共通理解を高めるため、発信やカンファレンス開催、見せ方の工夫、庁内広報での周知など多方面の展開が紹介される。そして、今後の課題として、目指すビジョンの共有とコミュニケーションの継続、既存計画や政策評価との関係、主観的指標の分析と検証、について論じている。

第5章佐藤論文「ウェルビーイング指標と自治体経営」では、研究会で報告のあった荒川区、岩手県、富山県の事例についての簡単な紹介のあと、EBPMの推進が潮流となりつつある現在、ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するにあたり、ロジックモデルをどのように行政組織に実装し、政策の改善や立案に結び付けていくべきか、筆者自身の参与観察や調査結果等を手掛かりに、政策評価論や組織論の観点から論じている。まず、ロジックモデルそのものについて、基本構造、種類、構成要素について解説を加えた後、制度的導入について紹介している。幸福度調査によって得られたデータを活用するアプローチは、政策効果の検証にデータを活用する「第1種のEBPM」ではなく、現状把握や将来予測にデータを活用する「第2種のEBPM」に該当する。これを自治体で展開するには、制度的形骸化を招かないようにするとともに、やりがい感、達成感を実感できる創造型政策評価が必要だとする。最後に、行政組織への実装に向けた条件として、専門人材の充実などの受け皿づくり、原課職員の自分ごと化、的を絞り込むことの必要性を指摘している。

第6章の大谷論文「自治体職員とウェルビーイング」では、行政サービスの客体である「住民」のウェルビーイングからではなく、行政サービスの主体である「自治体職員」のウェルビーイングという観点から論述を進めている。職員のウェルビーイングが良好な状態になれば、より良いサービスの提供はできない。就業面からのウェルビーイングの向上→労働者一人ひとりの能力発揮→企業の生産性向上→就業面からのウェルビーイングの向上のための原資、という考え方を示すとともに、「健康経営」の考え方を紹介する。自治体の中にも健康経営優良法人の認定を取得したところが出てきている。そして、

ウェルビーイングとパフォーマンスの関係を諸外国の調査や、荒川区の調査から肯定的に解釈できることを紹介している。次に、従業員ウェルビーイングの測定として、セリグマンによる PERMA モデル、その測定を公開している金沢工業大学の事例、ギャラップの 5 要素、(一社) ウェルビーイングデザインが提供する幸福度診断 Well-Being Circle などが紹介されている。

第 7 章山田論文「自治体におけるウェルビーイングのリアル」の筆者は、自治体現場で職員として長く勤務する間、福井県の幸福度指数にも関与し、現在は政治職である市長として常に自治体現場の最前線にいる。ウェルビーイングの概念を現実に機能させ、市民や職員にとって役立つものとすることによって、今後の自治体経営の標準装備になるとの考え方に基づいて議論を進めている。まず、指標の設定においてランキングを前提とした全国統計からはじめることの限界を述べ、市町村単位、さらには小学校区単位、コミュニティ単位でウェルビーイングを考える必要があるとする。そして、ウェルビーイングの実現のためには、課題解決、しかも、当該自治体の独自政策で解決可能な課題の解決を目標とすべきだとし、それにプラスして「居場所と舞台」が重要であるとする。課題は市単位でなく、コミュニティ単位で異なる場合がある。越前市では、課題解決型の総合計画を 2023 年に策定している。これらを紹介したうえで、自治体経営におけるウェルビーイングの 3 つの機能を上げる。①政治的な機能としては、首長が市民と共有する理念、市民や職員とのコミュニケーションツール、観光誘客や UIJ ターンを目指すブランディングとしての機能があるとする。②組織の内部的なマネジメントとしての機能としては、課題解決のヒントを現場に求める真の現場主義、課題やニーズが解決されたかを確認する真の成果主義、ウェルビーイングを実現するために必要ならば仕組みを変える必要のある行政という観点としての真の行政改革という 3 つの機能をあげる。③総合計画における機能として、ウェルビーイングの向上を分析 (A) ではじまる APDC サイクルに組み込むという機能について越前市の例も踏まえて述べている。最後に、「ウェルビーイング指標」の考え方について説明するとともに、ウェルビーイングのふるさを目指すとこの目標を市民と共有できるようになってきたこと、職員の行動指針とできていることを述べている。

7 つあるどの章も非常に示唆に富む論文となっている。地方自治体のウェルビーイングについて、これだけ実務の状況をしっかりと踏まえながら、まとまって論じられた論文集、報告書は日本初のことだと考えられる。

読者の皆様が、本報告書から、それぞれの地域における将来のウェルビーイングについて考えるきっかけとなることを真に願う次第である。



# 第1章

---

## ウェルビーイング政策の潮流とこれからの論点

福井県立大学 地域経済研究所 准教授 高野 翔



# ウェルビーイング政策の潮流とこれからの論点

福井県立大学 地域経済研究所 准教授 **高野 翔**

## 要約

本章は、ウェルビーイング政策に関する国内外の潮流をまとめ、ウェルビーイング政策を推進する上で今後重要となると考えられる論点を示すものである。ウェルビーイング政策の源流にはブータン王国の実践があり、ブータンにおけるウェルビーイング政策の起源と位置づけを確認した上で、人々のウェルビーイングの実現に向けたGNH指標を活用した政策デザインを紹介する。また、ウェルビーイング政策に関する国際的な議論の経緯や国内における動向の概観を共有する。そして、ウェルビーイング政策推進のためのこれからの論点として「①ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示」、「②ウェルビーイング政策の公共政策としての政策デザインの構築」、「③ウェルビーイング政策の具体的且つ象徴的な政策・アクションの創出」の3点を指し示し、具体的なアイデアとともに論じる。

## はじめに

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・ものに近年世界中で注目があつまっている。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、この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”と本章では呼びたい。

そのウェルビーイング政策は、ブータン王国にはじまり、国連などの国際機関にその重要性が認識され、昨今では世界各国にて公共政策分野での活用及び研究が盛んに行われている。

日本においては、2021年に「経済財政運営と改革の基本方針2021（骨太の方針2021）」にて、政府の各種の基本計画等についてウェルビーイングに関するKPI（重要業績評価指標）を設定すると記載された。加えて、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、ウェルビーイング政策の実現に向けてより踏み込んだ表現となっている。

このように、人々の幸せ実感に寄り添うウェルビーイング政策が、地方自治体の今後の政策展開において重要になっていくものと考えられる。については、本章では、ウェルビーイング政策のこれまでの国内外の潮流を整理し共有するとともに、これからのウェルビーイング政策をよりよくしていくための論点を抽出し指し示すことで、日本の地方自治体におけるウェルビーイング政策推進に寄与することを旨とする。

## ① ウェルビーイング政策の原点としてのブータン王国

### (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。

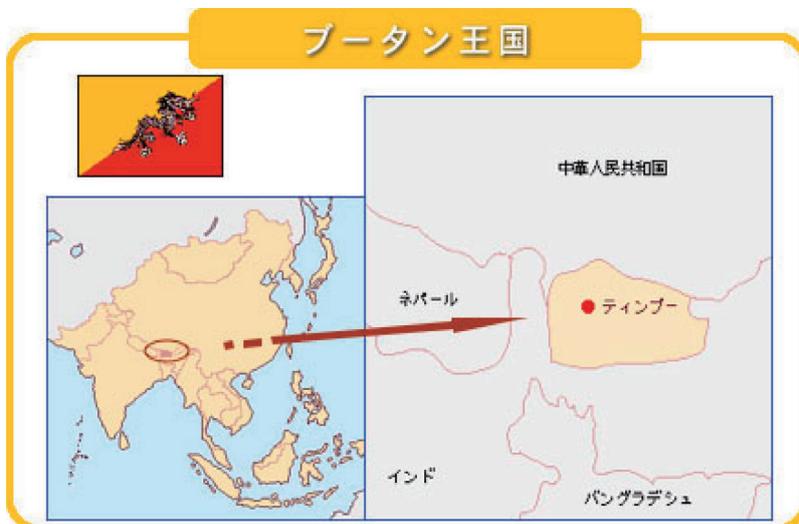
GNHとは、金銭的・物質的豊かさだけを偏重して追求するのではなく、伝統的な社会や文化、環境などにも配慮し、国民一人ひとりの精神的な豊かさを重視する、というブータン特有の開発指針・国是である。

そして、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（the pursuit of happiness and well-being in development with a view to guiding their public policies）”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。

図表1-1 ブータン王国の地理的位置



出所：高野翔（2021）「ウェルビーイング（Well-being）の公共政策への展開に関する考察  
—ブータン王国のGNHの事例を参考にし—」『ふくい地域経済研究』

## (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。一つは、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”。もう一つは、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し、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充たされてい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等価に大事だと考えられている。

図表1-2 GNH指標の9領域の体系



出所：高野翔（2021）「ウェルビーイング（Well-being）の公共政策への展開に関する考察—ブータン王国のGNHの事例を参考にし—」『ふくい地域経済研究』

図表1-3 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%	精神的な幸せ	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%	健康	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%	時間の使い方	9	Work	仕事	50%
				10	Sleep	睡眠	50%
4	Education	11%	教育	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%	文化の多様性	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%	ガバナンスの質	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%	地域コミュニティの活力	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%	環境の多様性	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%	生活水準	31	Per capita income	所得	33%
				32	Assets	資産	33%
				33	Housing	住まい	33%

出所：高野翔（2021）「ウェルビーイング（Well-being）の公共政策への展開に関する考察—ブータン王国のGNHの事例を参考にし—」『ふくい地域経済研究』

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。これまでにブータンでは、2008年、2010年、2015年、2022年と4回、国民のGNHを測定するGNH調査を実施してきている。そして、その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。

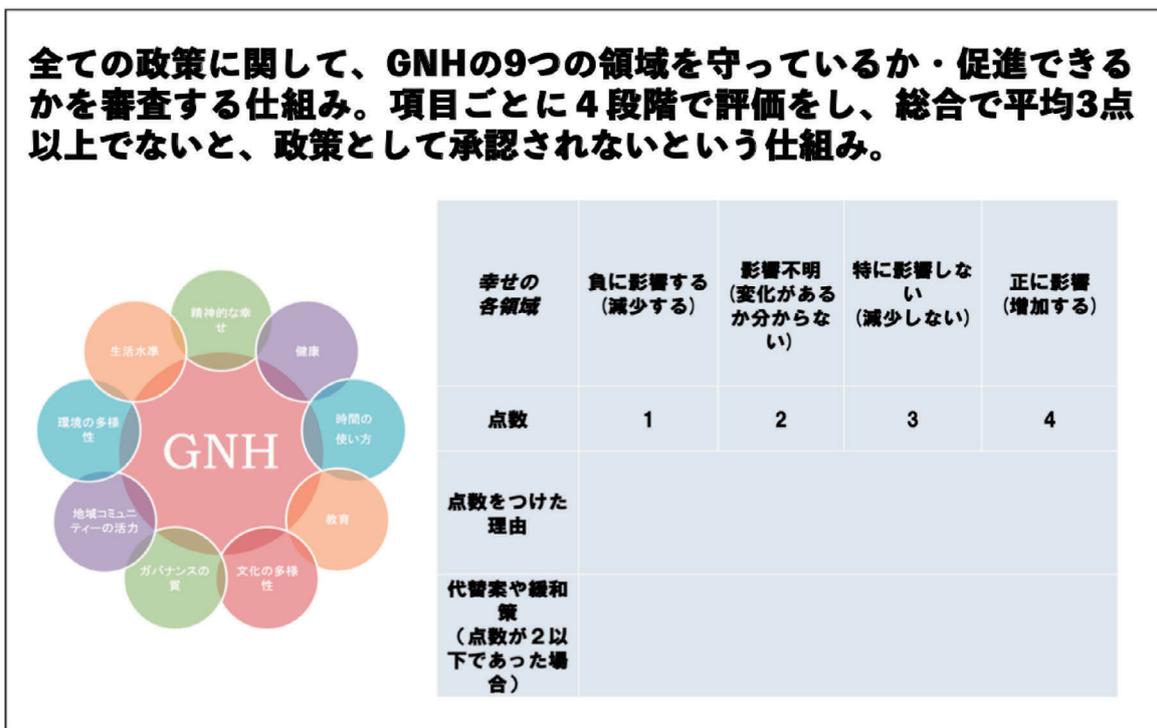
また、GNH政策スクリーニングツールという、全ての省庁が作成する新規の政策に関して、GNHの観点を守っているか・促進できるかを審査する政策評価の仕組みも有している。GNH政策スクリーニングツールは、GNHの9つの領域に基づき20数個の審査項目があり、項目ごとに4段階（4 = Positive（正に影響する）、3 = Neutral（特に影響しない）、2 = Uncertain（影響不明）、1 = Negative（負に影響する））にて評価する。平均で3点以上でないと、政策として承認されない仕組みとなっている。審

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3点未満であれば、政策の変更すべき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1-4 GNH 政策スクリーニングツールの内容

## GNH政策スクリーニングツール



出所：筆者作成

## ② 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）の発刊をはじめた。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（町野2013）。

そのような背景の中でよりウェルビーイング政策へ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、より住民に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られ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。

図表1-5 政府方針におけるウェルビーイングの記載内容

## 政府方針としてのウェルビーイングの記載

---

「政府の各種の基本計画等について、  
**Well-being** に関するKPIを設定する」

「経済財政運営と改革の基本方針2021（通称、骨太の方針2021）」（2021年6月）

「国民が**Well-being**を実感できる社会の実現」

「成長戦略実行計画案」（2021年6月）

出所：筆者作成

### ③ ウェルビーイング政策のこれからの論点

#### （1）ウェルビーイング政策の3つの論点

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手探りな状況であり、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これから重要となってくるであろうと考える以下の3つの論点を示すこととしたい。

論点1：ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示

論点2：ウェルビーイング政策の公共政策としての政策デザインの構築

論点3：ウェルビーイング政策の具体的且つ象徴的な政策・アクションの創出

図表 1-6 ウェルビーイング政策のこれからの論点と課題点

## ウェルビーイング政策のこれからの論点／課題点

**論点1: ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示**  
(包括的すぎる・曖昧すぎる・抽象的すぎる)

**論点2: ウェルビーイング政策の公共政策としての政策デザインの構築**  
(ビジョン提示 → 指標策定 → 測定把握 → ??)

**論点3: ウェルビーイング政策の具体的且つ象徴的な政策・アクションの創出**  
(具体的に自治体としてどのような政策を実施したらよいかが定まっていない)

出所：筆者作成

## (2) ウェルビーイング政策の定義及び目指す方向性の提示

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、まず押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。地方自治法の第一編 総則 第一条の二において、「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、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ところである。

広井ら(2019)は、「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言うことができる。」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。

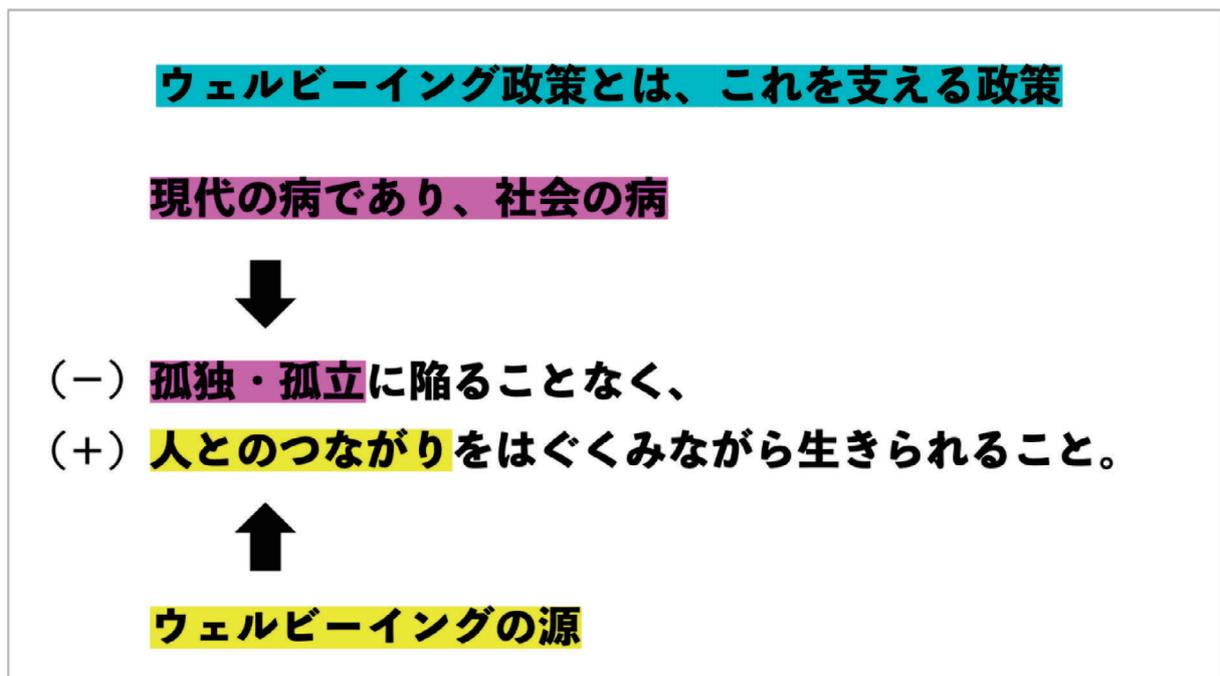
一方で、“住民の福祉”と“住民のウェルビーイング”は同じ意味合いであると捉え、人々のウェルビーイングの増進を目指す政策のことを“ウェルビーイング政策”であると考えれば、ウェルビーイング政策の対象範囲は、自治体が行う政策のすべてであるとも捉えられてしまう。

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ってく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、一案として、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」であると定義することを提案する。これは、日本社会における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て、その孤独・孤立を予防及び解消し、ウェルビーイングの源である人々のつながりを各個人が育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定義をもつことが、今後のウェルビーイング政策の推進のために意味をなすものと考えられる。

図表1-7 ウェルビーイング政策の定義の方向性



出所：筆者作成

### (3) ウェルビーイング政策の公共政策としての政策デザインの構築

上述の骨太の方針におけるウェルビーイングの打ち出しもあり、日本全国の地方自治体において、ウェルビーイングを活用した地域社会のビジョン提示やウェルビーイング指標の策定、加えてウェルビーイング指標を基にした地域の豊かさや健全度の測定把握が進んでいる（ビジョン提示 → 指標策定 → 測定把握）。

一方で、このウェルビーイングを起点にした測定結果を、公共政策における政策サイクルに基づき、実際の政策実施に反映・展開できている自治体は現段階においては限定的と言わざるを得ない現状である。今後、主観的ウェルビーイングの性質や特徴を正確に理解し、ウェルビーイングを起点にした政策デザインの在り方を構築していくことが、地方自治体のこれからのウェルビーイング政策推進において重要であると考えられる。

このウェルビーイングを中心概念とする政策デザインを考える上で二つのポイントがあるものと考えられる。一つ目のポイントは、各地域・各自治体の目指すウェルビーイングは多様であり、全国一律且つ全ての政策分野をカバーする網羅的なウェルビーイング指標は設定しないことである。各地域の歴史や生活文化、地理的条件などは土地に紐付いて多様であり、地域毎に社会的に良好な状態や人々の幸せ実感の在り方は異なる。そのため、政策デザインとして、各自治体が各々の地域資源を活用し各々の手段方法にてウェルビーイングを目指すことができる政策フレームワークが重要であると考えられる。

二つ目のポイントは、各自治体が地域の実情に合わせ試行的に活用することのできるシンプルなロジックモデルの考え方が重要である。地域社会の目指すウェルビーイング像は各地域毎に異なり、またそれを実現するための手段方法も異なるが、主観的ウェルビーイングに関する指標を活用し政策反映に導く政策フレームワークとしてのロジックモデルの考え方は、全ての地方自治体に共通するものであると考えられる。

以上の二つのポイントをもとに、ウェルビーイング政策のロジックモデルの一つの考え方を提案したい。

まず、シンプルなロジックモデルとして、総合的な主観的ウェルビーイングを、各自治体の政策効果検証の対象とする KPI となるアウトカムレベルではなく、インパクトレベルに位置づけることを提案する。

例えば、日本のデジタル田園都市国家構想の地域幸福度（Well-Being）指標においては、総合的な主観的ウェルビーイングの測定は、『現在、あなたはどの程度幸せですか。「とても幸せ」を10点、「とても不幸」を0点とすると、何点くらいになると思いますか。いずれかの数字を1つだけお答えください。』という設問を使い、各個人が0から10までの11段階で自己評価する形式となっている。回答した数字が高い方ほどウェルビーイング度が高いと見なし、各地域のウェルビーイング度は人々のウェルビーイング度を合計し平均した平均値をもとに計算することが一般的である。

政策の効果検証の観点からは、この総合的な主観的ウェルビーイングの平均値の数字を、ある政策を実施することで向上させられるかどうかと短絡的に考えがちであるが、人々のウェルビーイングは総合的且つ複合的なものであるため、一つの政策の実施による総合的な主観的ウェルビーイングに寄与する

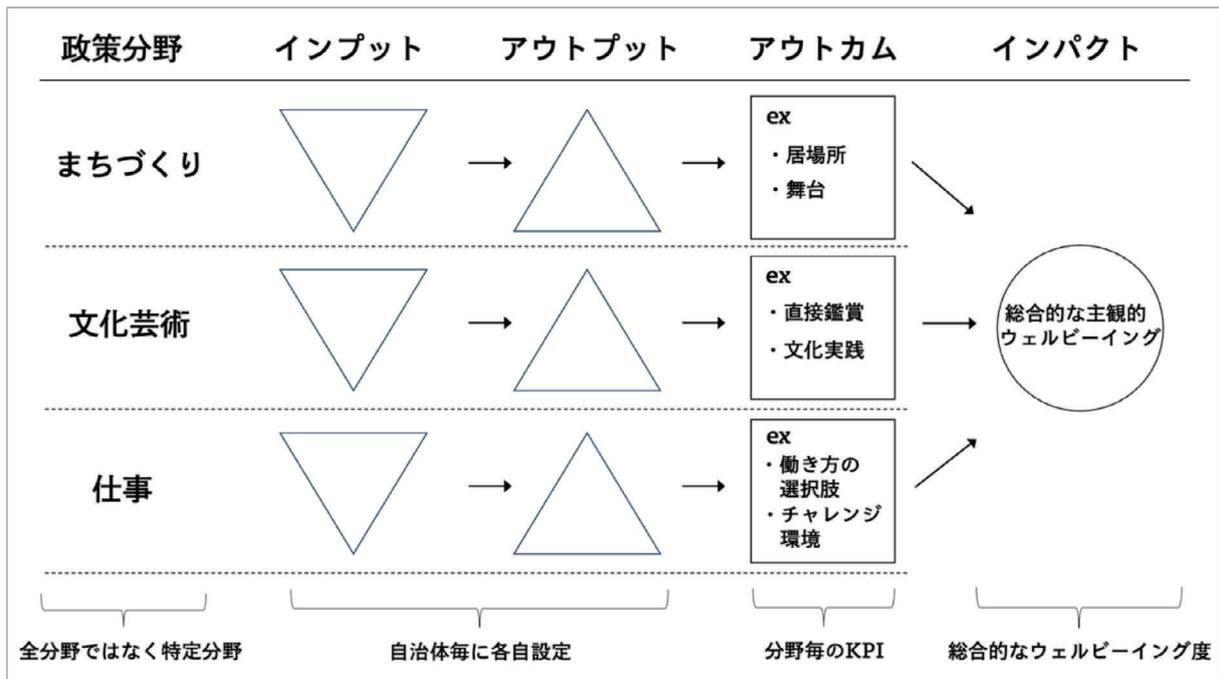
度合いは限定的であることが妥当である。よって、総合的な主観的ウェルビーイングを、自治体政策の効果検証対象のアウトカム・KPI レベルではなく、インパクトレベルにおいて位置付け、中長期的に経年変化を捉えることと、各種環境要因とウェルビーイングとの関係性の特定・分析すること等に活用することが有効であると考ええる。

また、アウトカムには、自治体業務の全分野を網羅的に対象することはせずに、まずは重要な特定分野に絞ることが有効であると考ええる。例えば、まちづくり、文化芸術、仕事などの各政策分野を対象とし、主観的ウェルビーイングに寄与する KPI を各政策分野で設定することを考える。

一例として、まちづくり分野においては、自分の住まう地域にほっとできる居場所や自己表現や活躍ができる舞台を持てている方ほど、主観的ウェルビーイングが高いことが先行研究の結果から分かっており（高野 2022）、居場所と舞台（居住地域に居場所があると実感できているか、居住地域に舞台があると実感できている）を KPI と据えることができる。なお、インプットとアウトプットは政策分野毎のアウトカムを目指し、各自治体が地域毎の特性・歴史的な文脈を生かして各自で設定・設計することが効果的であると考ええる。

提案したロジックモデルは、地域のウェルビーイングを最終インパクトに据え、政策分野毎の効果検証対象となるアウトカムの KPI 達成を目指し、インプットとアウトプットを各自治体が地域の実情にあわせて試行錯誤することができるものであり、ウェルビーイング政策の政策デザインの核となり、地方自治体のウェルビーイング政策推進の一つの起点となることを期待するものである。

図表 1-8 提案するウェルビーイング政策の簡易なロジックモデルの考え方



出所：筆者作成

#### (4) ウェルビーイング政策の具体的且つ象徴的な政策・アクションの創出

最後の3つ目として、ウェルビーイング政策のイメージをリードできる具体的且つ象徴的な政策やアクションを創出していくことが今後の論点となっていくものとする。現状、ウェルビーイング政策の重要性自体は理解される状況であるが、自治体として具体的にどのような政策・アクションを実施したらよいかについてはまだ定まっておらず、自治体毎に模索する時期にあると考える。

例えば、まちづくり分野におけるウェルビーイング政策として、若者や高齢者などのニーズに応じた居場所づくりの推進、文化芸術分野では市民が日常において文化実践することのできる環境づくりの推進など、上記の政策フレームワークのデザインとも連動しウェルビーイング政策の具体的イメージと効果を想起させることのできる実際の政策・アクションが何なのかを求められるフェーズにあると考える。

### おわりに

ウェルビーイング政策の起源となるブータン王国でのウェルビーイング政策の実践にはじまり、国際的潮流、そして日本国内においてこれまで積み重ねてきた議論やウェルビーイング政策の昨今の動向を簡単に整理した。また今後よりよいウェルビーイング政策を推進していくうえでポイントとなるであろう3つの論点とアイデアを提示した。本章が、各地方自治体におけるウェルビーイング政策推進の起点の一助となることを願う。

「1. ウェルビーイング政策の原点としてのブータン王国」は、以下の一部文章を部分加筆修正して記載したものである。

高野翔（2021）「ウェルビーイング（Well-being）の公共政策への展開に関する考察－ブータン王国のGNHの事例を参考にして－」『ふくい地域経済研究』Vol.32 pp.27-34.

「2. ウェルビーイング政策の世界と日本の潮流」は、以下の一部文章を部分加筆修正して記載したものである。

高野翔（2021）「ウェルビーイングの概念の自治体政策への適用可能性と課題に関する考察－福井県永平寺町におけるウェルビーイング調査をもとに－」『ふくい地域経済研究』Vol.33 pp.41-59.

高野翔（2022）「第五章：日本のウェルビーイング実感の測定」ウェルビーイングレポート日本版 2022 pp.20-22.

**【参考文献】**

高野翔（2022）「ウェルビーイング自治体政策における居場所と舞台の場の概念の活用可能性の考察—福井県越前市におけるウェルビーイング調査をもとに—」『ふくい地域経済研究』Vol.35 pp.11-26.

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』Vol.2 pp.37-54.

広井良典，京都大学こころの未来研究センター，日立京大ラボ・北大ラボ（2019）「AI・地域・幸福—自治体公共政策の新展開」『月刊ガバナンス』通巻214号 pp.92-93.



## 第2章

---

### 自治体の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題と展望

荒川区 管理部 職員課長 森田 修康



第2章

# 自治体の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題と展望

荒川区 管理部 職員課長 森田 修康

## 要約

日本の自治体における Well-being 指標の作成と活用の取り組みは 2010 年代前半に起きたムーブメントの頃と比べると停滞している状況にあるが、その背景として、Well-being 指標には幸福という概念を住民生活の幅広い側面から抽象的・網羅的に測定しようとする傾向があり、政策の改善・立案への活用が困難となる指標特性を持っているということがある。Well-being 指標の先駆的事例といえる荒川区の荒川区民総幸福度（GAH: Gross Arakawa Happiness）における政策の改善・立案への活用事例を分析した結果からも同様の傾向が見られることを踏まえ、今後の展望として、EBPM（Evidence Based Policy Making）と連動させた Well-being 指標の分析、関連データの分析による課題の特定と政策の実施、住民の well-being の向上という目的に合致した象徴的な政策の提示、住民の主観的な意識をもとに課題を発見し政策の方向性を検討していくためのツールやステークホルダーが課題を共有し協働して課題解決を図っていくためのツールとして活用することを示した。

## はじめに

これまで、わが国では、国レベル・自治体レベルの双方において、1970 年代に住民の豊かさを測定しようとした社会指標や、1990 年代後半以降順次導入された行政評価における指標設定と評価の取り組みなど、指標の作成と活用の模索が行われてきた。

こうした中、2000 年代中頃から、複数の自治体において、住民の Well-being を指標化し、それに基づいて Well-being の向上を目指した政策を実施しようという動きが起きた。これらの指標は一般に Well-being 指標や幸福度指標と呼ばれている。

自治体における Well-being 指標は特に 2010 年代前半に複数の自治体で作成され、一種のムーブメントともいえる状況となった。しかしながら、近年では、福井県越前市や岩手県、富山県等において新たな取組の事例が見受けられるものの、当初と比べるとその開発と活用の取組がやや停滞している状況にあるといえる。

本章では、近年、Well-being 指標の開発と活用の取組が停滞している背景として、Well-being 指標は政策の改善や立案への活用が困難な特性を持っており、実際に各自治体において十分な政策への活用が行えていない現状があるとの考えのもと、自治体が作成・活用している Well-being 指標に関する事例分析により、今後の展望について考察する。

第1節では Well-being 指標が作成されるようになった背景および指標作成の動向を示す。第2節では Well-being 指標の政策の改善・立案への活用方法に関する課題を確認する。そして、第3節では自治体の Well-being 指標の先駆的事例といえる荒川区の荒川区民総幸福度 (GAH: Gross Arakawa Happiness) における政策の改善・立案への活用事例をもとに分析を行い、第4節ではこれらを踏まえた Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する展望を示す。

## 1 自治体の Well-being 指標作成の背景と動向

本節では、自治体において Well-being 指標の作成と活用の取組が行われるようになった背景及び動向について確認する。

1960年代には、GNP（国民総生産）のような経済指標が本当に国民の豊かさを測定できているのかという議論が起きた。GNP は一定期間に生産された付加価値の総額であり、交通事故や環境汚染といった社会的にマイナスな要因も加算されてしまう欠陥を持っていることから、これに代わる新たな豊かさを測る指標として、GNP の欠陥を修正し豊かさを貨幣価値に換算した指標<sup>1</sup> や、非貨幣的な面から豊かさを測定しようとする社会指標の開発等が行われた。中でも社会指標は各国で開発が行われ、社会指標運動といわれる世界的なムーブメントとなった。日本でも、1974年には国民生活審議会調査部会が社会指標 (SI: Social Indicators) を公表し、自治体レベルでも東京都や宮崎県等が社会指標を公表している。しかし、社会指標は、福祉や生活の質の目標設定について公共的な合意が得られなかったことや成果指標の開発の困難さなどから、1970年代のオイル・ショックの中で開発が下火になっていくこととなった。

一時は開発が停滞した社会指標であったが、日本ではその後も開発が行われた。しかし、1992年に公表された新国民生活指標 (PLI: Peoples Life Indicators) は客観指標（客観的な統計データ等で示される指標）で構成されていたが、その指標選定が恣意的であり、指標の数値と住民の実感との乖離があるという批判を浴び、1999年に豊かさの都道府県別ランキングの公表が中止された。このことについて三菱総合研究所（2006）は、客観的な指標を組み合わせても実感と一致する豊かさを表わす尺度とはなり得ず、一つの最適生活モデルを示すことが多様な価値観を狭めたりするなどの問題点があったとその限界を指摘している（pp.37-39）。これ以降、豊かさを定量的に測定することはあまり行われなくなった。

その後、2000年代中頃から、豊かさと類似の概念として Well-being が注目され、国民ないし住民の Well-being を指標化し、政策に活用しようという動きが活発化してきた。この背景には、Well-being に関する研究の進展がある。これまで Well-being は非科学的な概念とされてきたが、2000年代から経済学、心理学、社会学などの研究分野をまたがって幸福に関する研究が盛んに行われるようになった。中

<sup>1</sup> 例えば1972年に Nordhaus and Tobin が作成した MEW: Measure of Economic Welfare がある

でも近年、アンケート調査により人々の主観的な幸福感を把握し、同時に質問した属性などを説明変数として幸福感を回帰することにより Well-being に影響を与える要因を探る研究が盛んに行われている<sup>2</sup>。人々の幸福を規定する要因が明らかになれば、住民の幸福度を指標化できる可能性が生まれ、その指標に基づいて住民の幸福度の向上に結び付く政策を実施するといった活用の可能性が生まれる。三菱総合研究所（2006）は、このような幸福に関する研究の進展について「従来捉えどころのなかった『幸福』という概念を社会科学の研究対象として捉え直し、『政策』の俎上に上げて議論する可能性を開くものと言え（中略）戦後の高度成長の反動として生まれた豊かさ論とその定量化の限界を超え、幸せという概念について、学術研究対象や政策課題の検討対象として注目されるに至った」（p.42）と指摘している。

Well-being 指標の中心的存在といえるのがブータンの Gross National Happiness: GNH である。GNH は 1970 年代に同国の国王が提唱した国民全体の Well-being を示す尺度であり、国家は GNP のような物質的・経済的な豊かさを目指すのではなく、国民の精神的な豊かさや幸福を目指すべきという考え方に基づいている。当初は国づくりの哲学として提唱された GNH であるが、2000 年代になって GNH を測定する指標の開発が行われ、2008 年に公表されている。このように、Well-being 指標は GDP では住民の Well-being を測定できないという社会指標と同様の問題意識から作成されていることから、社会指標の延長線上にあるといえる。

この動きは世界中に広がり、OECD、フランス、ベルギー、カナダ等でも国家レベルで Well-being の指標化が行われ、日本政府も 2011 年に幸福度指標試案を公表した。日本の自治体においては、荒川区が 2005 年から荒川区民総幸福度（GrossArakawa Happiness: GAH）という Well-being 指標の作成に取り組み、2012 年には指標案が公表されている。その他、熊本県や新潟市等の複数の自治体が指標案を公表している。

このように、2010 年代前半には世界的にも、また日本の自治体においても一種のムーブメントともいえる状況となり、Well-being 指標の開発が多くの団体で行われた。しかしながら、その後、現在に至るまで、各自治体において Well-being 指標の作成と活用の模索が行われてきたものの、政策の実施と成果との因果関係の不明確さなどから、有効な指標設定や政策の評価、実施が行われているとはいえないのが現状といえ、福井県越前市や岩手県、富山県等において新たな取組の事例が見受けられるものの、開発当初と比べると指標作成と活用の取組が停滞している状況にあるものと考えられる。

## ② 自治体の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題

本節では、第 1 節で指摘した指標作成と活用の取組が停滞している要因を把握するため、Well-being

<sup>2</sup> 代表的な研究として、Frey and Stutzer（2002）がある

指標の政策の改善・立案への活用に関する課題を確認する<sup>3</sup>。

Well-being 指標の特性及びそれに伴う政策の改善・立案に当たっての課題として、まず、Well-being 指標はすべて客観指標で構成される指標も一部見受けられるものの、基本的に客観指標で構成されていた初期の社会指標と比較すると全般的に主観指標が重視される傾向があることが挙げられる。このことから、Well-being 指標は初期の社会指標のように客観指標から住民の主観的な幸福を推定しようとするのではなく、住民の主観的な感情そのものを重視するものといえるであろう。

また、Well-being 指標は幸福という概念を住民生活の幅広い側面から抽象的・網羅的に測定しようとする傾向が見られる。「あなたは幸せだと思いますか」「あなたは健康だと思いますか」といった質問文で住民の主観的な感情を抽象的に把握しようとするものが多いことから、指標のコントロール性と代表性という指標特性を示す概念分類<sup>4</sup>に基づくと全般的に代表性が高く、コントロール性が低く、政策の改善や立案への活用が困難な傾向を持っている。さらに、Well-being 指標で重視される主観指標には、快樂のトレッドミルと呼ばれる一時的に幸福感や満足感を感じても時間が経つとその状況に順応し元の状態に戻る現象（Graham and Pettinato, 2002）や、個人が表明する厚生に応じて資源を再配分する場合、それを認識している利己的個人が表明水準を戦略的に操作する可能性があるといった問題（富岡, 2010, p.83）があり、Well-being 指標は政策の立案や改善への活用が困難となる可能性がある。このような指標の特性もあり、実際に Well-being に関するアンケート調査を実施して政策の改善・立案への活用を試みている事例では、政策の大きな方向性を示すにとどまり、具体的な政策を導き出すことができていないといえる。

各自治体が指標を政策に反映させる方向性としては、第1に Well-being 指標を行政評価や政策評価のうえで活用しようとする傾向が見られること、第2にアンケート調査により住民の主観的な幸福感を把握し、同時に質問した属性や地域特性等との関係性を分析して課題を把握し、政策に結び付けようとする傾向が見られること、第3に主観指標と客観指標を組み合わせて分析することで課題を把握し、政策・施策の改善・立案に結び付けようとする傾向が見られること、第4に Well-being 指標をステークホルダーが課題を共有し、その解決に向けて協働するためのツールとして位置付ける傾向が見られる。

以上から、Well-being 指標には政策の改善・立案に活用しにくい特性があり、それを背景として、各自治体において指標の作成は行われたものの、指標の政策の改善・立案への活用策が十分に見いだせていない状況が生まれ、開発と活用の取組が停滞している状況となっているといえよう。

3 本節で示した Well-being 指標の特性を踏まえた政策の改善・立案への活用に関する課題に関する詳細な考察については、森田（2014）を参照されたい。

4 ここでいうコントロール性とは指標内容の実現手段をどのように想定できるかを示すもので、コントロール性を高めるには具体的な計画手段に結び付けることを指向する指標設定が必要であり、代表性は指標によりビジョン・ニーズをどこまで包括的に表現できるかを示すもので、代表性を確保するには必然的に欲求・ニーズ全体を相対的、抽象的にとらえた指標化が求められることとなる（斎藤、2003）

### ③ 荒川区の Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する事例分析

本節では、前述した Well-being 指標の政策の改善・立案への活用に関する課題を受け、実際にどのような活用が行われているのかについて、自治体の Well-being 指標の先駆的事例といえる荒川区の荒川区民総幸福度（GAH: Gross Arakawa Happiness）の事例をもとに分析する。

#### （1）荒川区民総幸福度（GAH）指標の構成

荒川区民総幸福度（GAH）指標の全体イメージを示したのが図表2-1である。最上位の指標として「あなたは幸せだと感じますか？」というアンケート調査の質問文に対して5段階で評価した上で指標化する「幸福実感度」が設定されており、その下に荒川区基本構想に定める6つの都市像に対応した「健康・福祉指標」、「子育て・教育指標」、「産業指標」、「環境指標」、「文化指標」、「安全・安心指標」が設定され、これらをまとめて「幸福実感指標」と呼称している。この幸福実感指標は全て区民へのアンケート調査により区民がどのような部分に幸福を実感しているかを把握する主観指標となっている。そして、幸福実感指標とは別に、幸福実感指標で把握した区民の幸福実感上の課題をさらに多面的かつ詳細に把握するために活用される「関連指標」（主観指標及び客観指標で構成）が設定されており、幸福実感指標と関連指標を合わせて荒川区民総幸福度（GAH）指標であるとしている。

荒川区自治総合研究所の報告書では、幸福実感指標のような主観指標には、例えば、一時的に幸福を実感して幸福度が上昇したとしてもその状態に慣れてしまい、やがて元の幸福度に戻るといった性質があるため、主観指標を唯一の指標として幸福度を把握することは難しいことから、幸福度を把握するため

図表2-1 荒川区民総幸福度（GAH）指標の全体イメージ



出所：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』, p.4

には、主観指標だけでなく、区民や区の状態を客観的に示した指標である客観指標（例えば、「健康寿命」、「労働時間」、「ごみの排出量」、「犯罪認知件数」等）も含めて検討することが必要であり、関連指標は主観指標と客観指標により構成し、両者を組み合わせることによって幸福実感指標で把握した区民の幸福実感上の課題を多面的に把握することを目指すことが示されている（荒川区自治総合研究所，2012，p.5）。

この指標構成から、区民へのアンケート調査により幸福の実感を調査した上で、その他の関連する主観指標及び客観指標を組み合わせるとどのような部分に課題があるかを把握する方向性が示されており、これは現在、自治体において取組が行われているエビデンスに基づく政策立案、EBPM（Evidence Based Policy Making）にも通ずる方向性といえる。

荒川区民総幸福度（GAH）指標の体系は図表2-2のとおりである。最上位の指標として幸福実感度が設定されており、6つの分野ごとに上位指標が設定され、さらに45の下位指標が設定されている。最上位の幸福実感度と45の下位指標を合わせた全46指標のアンケート調査の質問文は図表2-3のとおりであり、区民の主観的な Well-being を幅広い分野から把握しようとしていることがうかがえる。

図表2-2 荒川区民総幸福度（GAH）指標の体系

荒川区民総幸福度（GAH）指標	分野	上位指標	下位指標					
			健康・福祉	健康の実感				
幸福実感	健康・福祉	健康の実感	体の健康	運動の実施 健康的な食生活 体の休息				
			心の健康	つながり★ 自分の役割 心の安らぎ				
			健康環境	医療の充実 福祉の充実				
			子育て・教育	子どもの成長の実感 <sup>1</sup>	「生きる力」	規則正しい生活習慣 「生きる力」の習得		
					家族関係	親子コミュニケーション 家族の理解・協力		
					子育て教育環境	子育て・教育環境の充実 地域の子育てへの理解・協力 望む子育てができる環境の充実		
					産業	生活のゆとり	仕事	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	まちなみの産業 買い物の利便性 まちなみの魅力
							環境	生活環境の充実
	快適性	まちなみの良さ 周辺環境の快適さ★						
	持続可能性	持続可能性						
	文化	充実した余暇・文化活動、地域のひととのふれあいの実感	余暇活動	興味・関心事への取組 生涯学習環境の充実				
			地域文化	地域への愛着 地域のひととの交流の充実 地域に頼れる人がいる実感 文化的寛容性				
	安全・安心	安全・安心の実感	犯罪	防犯性★				
			事故	交通安全性★ 生活安全性★				
			災害	個人の備え 災害時の絆・助け合い 防災性				

出所：荒川区自治総合研究所（2022）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.5～区民アンケート調査の自由記述から見えてくる幸福実感度～」，p.2

図表 2-3 荒川区民総幸福度（GAH）指標の質問文一覧

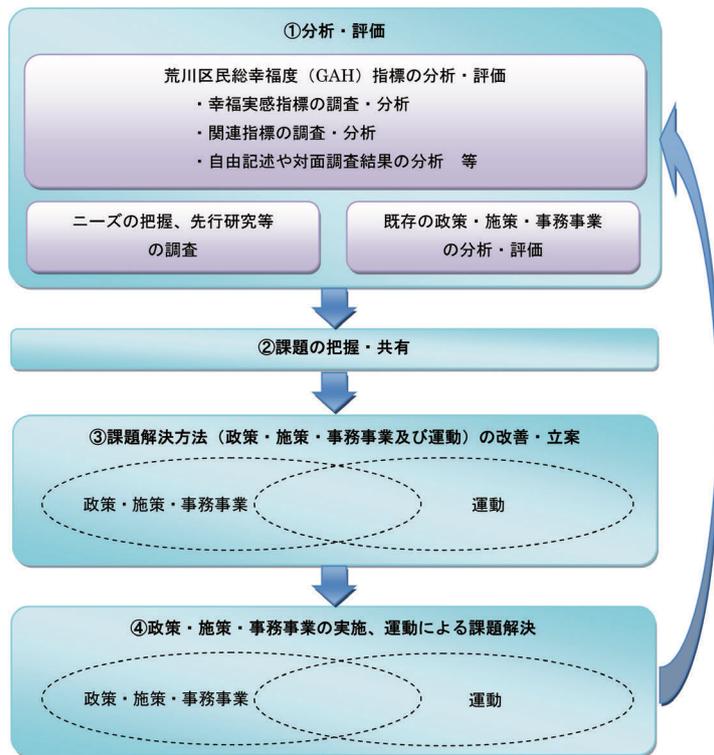
分野	No.	指標	質問文
健康・福祉	1	幸福実感	あなたは幸せだと感じますか？
	2	運動の実施	体を動かしたり運動したりすることができていると思いますか？
	3	健康的な食生活	健康的な食生活を送ることができていると感じますか？
	4	体の休息	体を休めることができていると感じますか？
	5	つながり★	孤立感や孤独感を感じますか？
	6	自分の役割	家庭や職場、学校、地域などで、自分の役割があると感じますか？
	7	心の安らぎ	心が安らぐ時間を持つことができていると感じますか？
	8	医療の充実	お住まいの地域に、安心してかかることができる医療機関（病院や薬局など）が充実していると感じますか？
	9	福祉の充実	お住まいの地域では、高齢者や障がい者への福祉が充実していると感じますか？
	10	健康の実感	心身ともに健康的な生活を送ることができていると感じますか？
子育て・教育	11	規則正しい生活習慣	お子さんが規則正しい生活習慣を身につけていると感じますか？
	12	「生きる力」の習得	お子さんが、社会で生活していく上で必要な知識や技能、社会性、体力などを身につけていると感じますか？
	13	親子コミュニケーション	親子の間にコミュニケーションがとれていると感じますか？
	14	家族の理解・協力	あなたのご家族には、子育てに関する理解や協力があると感じますか？
	15	子育て・教育環境の充実	お住まいの地域における子育て・教育に関する事業・サービス・施設など（提供しているのが、民間か行政かを問わず）が充実していると感じますか？
	16	地域の子育てへの理解・協力	お住まいの地域に、子育てに対して理解し、協力する雰囲気があると感じますか？
	17	望む子育てができる環境の充実	自分が望む子育てができるような環境があると感じますか？
	18	子どもの成長の実感	お子さんが健やかに成長していると感じますか？
産業・生活・産業・経済	19	生活の安定★	生活を送るために必要な収入を得ていくことに不安を感じますか？
	20	ワーク・ライフ・バランス	仕事と生活とのバランスが取れていると感じますか？
	21	仕事のやりがい	仕事に、やりがいや充実感を感じますか？
	22	まちの産業	荒川区の企業（お店や町工場など）は元気で活力があると感じますか？
	23	買い物利便性	お住まいの地域での買い物便利だと思いますか？
	24	まちの魅力	荒川区は、区外から人が訪れたい魅力のあるまちだと思いますか？
	25	生活のゆとり	経済的な不安がなく、買い物などに不便のない生活を送ることができていると感じますか？
環境（生活環境）	26	施設のバリアフリー	お住まいの地域の商業施設や公共施設が、バリアフリーの面から、だれもが使いやすいと感じますか？
	27	心のバリアフリー	お住まいの地域には、困っている人を見かけた時に、声を掛けたり協力したりしやすい雰囲気があると感じますか？
	28	交通利便性	お住まいの地域は交通の便が良いと感じますか？
	29	まちなみの良さ	お住まいの地域のまちなみ（景観・緑など）は良いと感じますか？
	30	周辺環境の快適さ★	お住まいの地域で、生活する上での不快さを感じますか？
	31	持続可能性	あなたは、節電やごみの減量など、地球環境に配慮した生活をしていると感じますか？
	32	生活環境の充実	お住まいの地域が、バリアフリーの状況や交通の便、まちなみの良さ、快適さ等の点から総合して暮らしやすい生活環境であると感じますか？
文化・文化・コミュニケーション	33	興味・関心事への取組	興味・関心のあることに取り組むことができていると感じますか？
	34	生涯学習環境の充実	生涯にわたって学習できる環境が充実していると感じますか？
	35	地域への愛着	荒川区の文化や特色に愛着や誇りを感じますか？
	36	地域の人との交流の充実	お住まいの地域の方と交流することで充実感が得られていると感じますか？
	37	地域に頼れる人がいる実感	お住まいの地域に頼れる人がいると感じますか？
	38	文化的寛容性	お住まいの地域には、文化や言語が自分と異なる人々を理解しようとする雰囲気があると感じますか？
	39	充実した余暇・文化活動・地域の人のふれあいの実感	充実した余暇・文化活動や地域の方とのふれあいのある生活が送れていると感じますか？
安全・安心	40	防犯性★	お住まいの地域で、犯罪への不安を感じますか？
	41	交通安全性★	お住まいの地域で、自動車や自転車などの交通事故の危険を感じますか？
	42	生活安全性★	家庭や学校・職場などで、転倒、転落、落下物などの危険を感じますか？
	43	個人の備え	災害（地震・火災・風水害）に対する備えを十分にしている安心感がありますか？
	44	災害時の絆・助け合い	災害時に近隣の人と助け合う関係があると感じますか？
	45	防災性	お住まいの地域は災害に強いと感じますか？
	46	安全・安心の実感	お住まいの地域は犯罪や事故、災害などの点から総合して安全だと感じますか？

出所：荒川区自治総合研究所（2022）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.5～区民アンケート調査の自由記述から見えてくる幸福実感度～」, p.3

## （2）荒川区民総幸福度（GAH）指標の政策の改善・立案への活用方針

荒川区自治総合研究所の報告書では、図表 2-4 のとおり、指標の活用プロセスのイメージとして、①分析・評価、②課題の把握・共有、③課題解決方法（政策・施策・事務事業及び運動）の改善・立案、④政策・施策・事務事業の実施、運動による課題解決という4つのプロセスが示されている。①では、区民の幸福実感上の課題や地域における課題を把握するために、荒川区民総幸福度（GAH）指標の分析・評価や地域におけるニーズの把握、先行研究の調査、既存の政策・施策・事務事業の分析・評価などを行う。②では、分析・評価から得られた結果について、レポート等にまとめた上で、区に関係する人や団体などに広く公開し、行政を含む地域の人や団体などが、この分析レポートを見て、生活上での

図表2-4 荒川区民総幸福度（GAH）指標の政策・施策・事務事業及び運動への活用プロセスイメージ



出所：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』、p.99

実感や地域の実態、日頃の問題意識などを踏まえた上で、区民がどのような部分に不幸や不安の要因を抱えているのか、地域がどのような部分に課題を抱えているのかを把握し、意識の共有を図る。③では、以上の分析結果に基づき、把握・共有した課題に対する解決方法を検討する。④では、改善もしくは立案した政策・施策・事務事業及び運動を実施し、課題解決を図るというプロセスとなっている（荒川区自治総合研究所，2012，p.99）。

そして、「荒川区民総幸福度（GAH）指標は、区民の不幸や不安の要因、地域における課題などを、区に関係するあらゆる人や団体が把握・共有するツール、また、その課題解決の意思決定を支援する情報を提供するツールとなりうる。このように、荒川区民総幸福度（GAH）指標を『課題把握・共有、意思決定支援ツール』として活用し、政策・施策・事務事業及び運動につなげていくということが、指標の活用に関する基本的な考え方となる。」としている（荒川区自治総合研究所，2012，p.98）。

ここでいう運動とは、区民をはじめとする区に関係するあらゆる人や団体が中心となって検討・実施するものであり、その意義について、「現実的に、行政が区民の幸福に寄与できる領域は一部である。実際に幸福になることを目指して行動し、幸福になっていくのは荒川区民自身であり、行政はあくまでそれをアシストしていく存在である。つまり、荒川区民だけでも、行政だけでも荒川区民の幸福度を向上させることはできないのであり、荒川区民をはじめとする荒川区に関係するすべての人や団体が、自分自身や身近な人、地域の幸福、さらには未来の世代の子どもたちの幸福をも考え、一緒に行動していく

ことで、はじめて幸福度の向上を成し遂げることができると考えられる。区民や区に関係するすべての人や団体が、地域ぐるみで荒川区を良くしていこうという運動を起こしていくことができれば、すべての人が幸せを実感できるあたたかい地域社会を構築していくことができると考えられる。」としている(荒川区自治総合研究所, 2012, p.125)。

以上の荒川区民総幸福度 (GAH) の活用プロセスはいわゆる PDCA サイクルをベースとしたものといえるが、中でも、Well-being 指標を課題把握・共有、意思決定支援ツールと位置づけ、運動という形でステークホルダーとの協働による課題解決の要素を盛り込んでいる点が特徴となっている。

### (3) 荒川区民総幸福度 (GAH) 指標の行政評価への活用

実際に Well-being 指標が荒川区における政策にどのように組み込まれているかを確認すると、荒川区では行政評価を政策、施策、事務事業の3層で実施しているが、そのうちの政策分析シート、施策分析シートに Well-being 指標に該当する「幸福実感指標」が設定されている。各シートには主観指標である「幸福実感指標」と関連指標 (主観指標及び客観指標で構成) の両方が設定されており、両者を組み合わせることで政策・施策の成果を分析する形態となっている (図表2-5)。

図表2-5 荒川区の行政評価における政策分析シート及び施策分析シート

政策分析シート (令和5年度)										
政策名	防災・防犯のまちづくり			政策No.	11	部局長	阿部 内務 2500			
原簿部名	防災都市づくり部・教育委員会事務局			部名	区民生活部					
行計画番号	区分 VI 安全安心都市			区分	安全安心都市					
目的	大地震による火災や建物の損壊を防ぐための様々な施策を実施するとともに、地域の防災活動拠点の整備、避難体制の確保、大規模水害時の避難体制の確立等の防災対策を推進することにより、災害に強い荒川区を育てていく。また、誰もが安心して生活できるよう、区民の健康増進と連携の下、犯罪の発生抑制や交通事故の減少について、総合的な対策を実施していく。									
指標	幸福実感指標名	指標の推移			指標に関する説明					
	安全・安心実感	2022	2023	2024	2025(推)	2026(推)	2027(推)	2028(推)	2029(推)	2030(推)
	犯罪への不安	2.76	2.74	2.74	2.74	2.74	2.74	2.74	2.74	2.74
	交通安全性	3.11	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13
	個人の暮らし	2.61	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57
	災害時の絆・助け合い	2.65	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57
	防災性	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
	生活安全性	2.32	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29
	生活満足度	3.45	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46
	政策の成果とする指標名	指標の推移			指標に関する説明					
防災区民組織主催訓練実施率 (%)	5	5	35	35	100	実施回数/全地区				
犯罪認知件数	1,242	1,078	1,060	1,100	1,000	27区民少件数を目標とする				
交通事故件数	308	292	280	306	300	管理用交通事故(東京の交通事故)より(1月~12月)				
住宅の耐震化率 (%)	86	87	87	88	99	管理用住宅(戸建/全戸建)の耐震化率				
避難所開設訓練実施率 (%)	0	0	8	38	50	避難所開設訓練(全37区画)				
不燃化率(非燃化住宅割合) (%)	64.2	64.7	65.0	65.2	70.2	特別区(調えにく)を基準とする				

施策分析シート (令和5年度)										
政策名	災害時における体制の強化			政策No.	11-01	部局長	区民生活部 防災課 491			
原簿部名	健康部生活衛生課、防災都市づくり部都市計画課・住まいづくり課・土木管理課・建築指導課			部名	区民生活部					
行計画番号	区分 VI 安全安心都市			区分	安全安心都市					
目的	過去の自然災害における教訓を踏まえ、「自助」、「共助」、「公助」の取組を総合的に推進することにより、災害時における体制の強化を図る。									
指標	幸福実感指標名	指標の推移			指標に関する説明					
	個人の暮らし	2.65	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57	2.57
	災害時の絆・助け合い	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
	防災性	2.32	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29	2.29
	生活満足度	3.45	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46	3.46
	政策の成果とする指標名	指標の推移			指標に関する説明					
	青果や飲料水を備蓄している人の割合 (%)	67	74.5	75.0	80	80	80	80	80	80
	避難所開設・運営訓練実施率 (%)	0	8	38	50	100	避難所開設訓練(全37区画)			
	不燃化率(非燃化住宅割合) (%)	64.2	64.7	65.0	65.2	70.2	特別区(調えにく)を基準とする			

行政コスト対照表 (令和5年度)									
項目	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度
総務部	315,588	316,283	1,091	1,091	1,091	1,091	1,091	1,091	1,091
健康部	1,162,293	892,252	▲270,041	▲270,041	▲270,041	▲270,041	▲270,041	▲270,041	▲270,041
環境部	68,409	67,319	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090
経済部	78,251	91,259	12,998	12,998	12,998	12,998	12,998	12,998	12,998
福祉部	68,409	67,319	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090	▲1,090
建設部	30,314	74,425	▲44,111	▲44,111	▲44,111	▲44,111	▲44,111	▲44,111	▲44,111
教育委員会	2,334,719	1,911,919	▲422,800	▲422,800	▲422,800	▲422,800	▲422,800	▲422,800	▲422,800
特別区	3,999	▲18,430	▲18,999	▲18,999	▲18,999	▲18,999	▲18,999	▲18,999	▲18,999
収入	0	0	0	0	0	0	0	0	0
支出	0	0	0	0	0	0	0	0	0
純増	0	0	0	0	0	0	0	0	0
純減	0	0	0	0	0	0	0	0	0
純増率	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
純減率	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

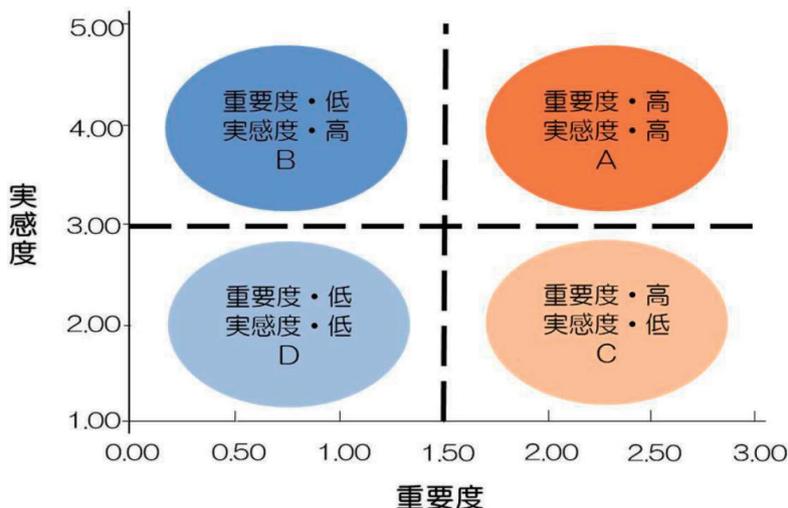
出所：荒川区ホームページ、令和5年度政策・施策分析シート《安全安心都市》  
<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/32066/seisaku11.pdf>、  
<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/32066/11-01.pdf>

#### (4) 荒川区民総幸福度（GAH）指標の政策活用に関する分析事例

荒川区自治総合研究所（2018）では、荒川区民総幸福度（GAH）の指標設定後5年間のデータ解析における4つの視点として、①区民の期待に適切に応えていくためにはどの施策に重点を置くべきかという視点、②少しでも不幸を減らしていくという発想から実感が低い指標に着目してボトムアップしていくべき施策は何かという視点、③最も効果的に区民の幸福実感を向上させていくにはどの指標・施策に注目すべきかという視点、④政策体系にとらわれることなく区民の幸福実感の構造を明らかにして取り組みのあり方を見直していこうとする視点が示されている（p.13）。

第1の区民の期待に適切に応えていくためにはどの施策に重点を置くべきかという視点については、重要度に基づく分析を行っている。区民アンケート調査では「あなたの幸せにとって特に重要だと思うもの（重要度）」として、各分野の下位指標のうち1位から3位までの指標を選択する設問があり、これを点数化し、重要度（自らの幸福実感にとっての重要度）としている。分析例として、図表2-6の「重要度高・実感度高（A）」に分布された指標に関連する政策・施策については重きを置きつつ実感度の高さを維持していく必要があること、「重要度低・実感度高（B）」に分布された指標に関連する政策・施策については引き続き実感度の高さを維持していく必要があること、「重要度高・実感度低（C）」に分布された指標に関連する政策・施策については重点的に実感を高められるように改善する必要があること、「重要度低・実感度低（D）」に分布された指標に関連する政策・施策については引き続き実感度が高められるように改善する必要があることを示している（荒川区自治総合研究所，2021，p.10）。

図表2-6 重要度と実感度の関係図（イメージ）

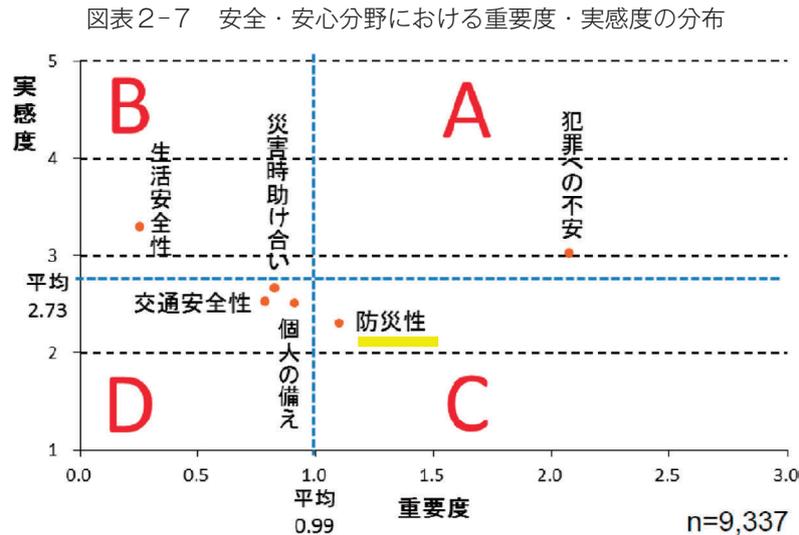


出所：荒川区自治総合研究所（2021）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.4～荒川区の目指す6つの都市像に対応する分野および各指標の重要度と実感度～」, p.10

この考え方にに基づき、安全・安心分野における各指標の重要度と実感度との関係を散布図にしたのが図表2-7である。安全・安心分野においては、最優先に取り組むべきと考えられる重要度が高く実感

度が低いCに分布しているのが「防災性」という指標（「お住まいの地域は災害に強いと感じますか？」というアンケート調査結果をもとにした指標）となっている。

荒川区自治総合研究所の報告書では具体的に示されていないが、この分析結果からは、防災対策に最優先に取り組むべきという政策の方向性が導きだされることとなる。



出所：荒川区自治総合研究所（2018）「荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告—GAH アンケート調査5年分の解析から見てきた政策課題とその取り組みの方向性の試案—」、p.18

次に、安全・安心分野についてさらに掘り下げて、男女別、年代別でみた各下位指標の重要度と実感度の分布を示したのが、図表2-8である。例えば、「防災性」という指標がほとんどの年代でCとなっており、区の防災面に不安を抱える区民が多いことがうかがえる。また、「交通安全性」という指標（「お住まいの地域で、自動車や自転車などの交通事故の危険を感じますか？」というアンケート調査結果をもとにした指標）が男性の18～29歳及び30代でC（重要度が高く実感度が低い）となっており、子どもの年齢別でみると（図表2-9）、12歳未満の子どもがいる回答者でCとなっている。

荒川区自治総合研究所の報告書では具体的に示されていないが、この分析結果からは、区の防災面に不安を抱える区民が全世代で多いという事実から、防災対策については全世代を対象に総合的に実施していく必要があるということ、子どもがいる世代で自動車や自転車などの交通事故の危険を感じている人が多いという事実から、その不安の要因を探り、それに対する政策を実施していく必要があるという政策の方向性が導き出されることとなる。

図表2-8 男女別、年代別でみた各下位指標の重要度と実感度の分布のまとめ（安全・安心分野）

指標	回答者全体	男性								女性							
		18~29歳	30代	40代	50代	60代	70代	80歳以上	18~29歳	30代	40代	50代	60代	70代	80歳以上		
防犯性	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		
交通安全性	D	C	C	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D		
生活安全性	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B		
個人の備え	D	C	D	D	D	C	D	D	D	D	D	D	C	D	D		
災害時の絆・助け合い	D	D	D	D	D	D	D	B	D	D	D	D	C	A	B		
防災性	C	C	C	C	C	C	D	D	C	C	C	C	C	C	D		

A 重要度・実感度がともに高い      B 重要度が低く、実感度が高い  
C 重要度が高く、実感度が低い      D 重要度・実感度がともに低い

出所：荒川区自治総合研究所（2021）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.4～荒川区の目指す6つの都市像に対応する分野および各指標の重要度と実感度～」、p.23

図表2-9 「交通事故の危険がないこと（交通安全性）」についての重要度と実感度の分布のまとめ（回答者の子どもの年齢別）

指標	回答者全体	回答者の子どもの年齢				
		子どもがいない	0-5歳	6-11歳	12-17歳	18歳以上
交通安全性	D	D	C	C	D	D

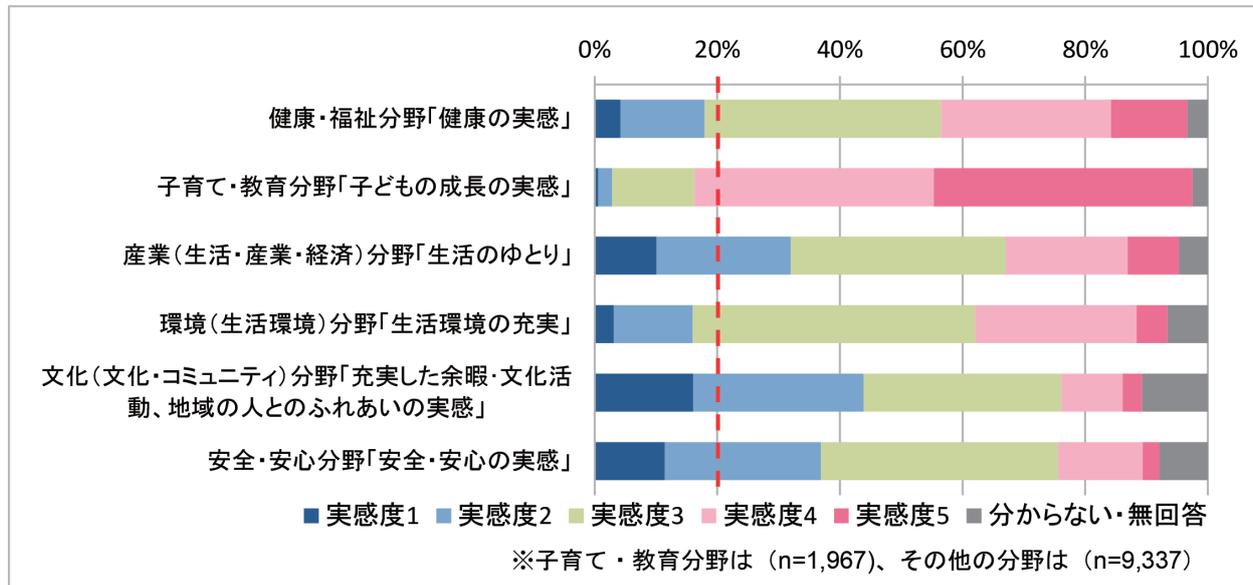
A 重要度・実感度がともに高い      B 重要度が低く、実感度が高い  
C 重要度が高く、実感度が低い      D 重要度・実感度がともに低い

出所：荒川区自治総合研究所（2021）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.4～荒川区の目指す6つの都市像に対応する分野および各指標の重要度と実感度～」、p.24

第2の視点については、不幸を減らす、いわゆるボトムアップの視点から、各指標の中で低い実感度1・2を選択した人が多い指標に着目して分析を行っている。図表2-10は、各分野の上位指標の実感度の回答割合を示したものであるが、文化（文化・コミュニティ）分野と安全・安心分野、産業（生活・産業・経済）分野では、実感度1・2と回答した人の割合が高くなっている（荒川区自治総合研究所、2018、p.21）。

そして、実感度1と2はそれぞれの設問項目に対して実感できていない場合に選択する点数であり、少しでも不幸を減らすという視点から、これらのボトムアップすべき指標の改善によって幸福実感向上への寄与が期待できることため、「ボトムアップ重点施策候補」とその取り組みの方向性が示されている。例えば、「体を動かしたり運動したりすることができていますか？【運動の実施】」という指標の実感度が1・2と低いことを踏まえ、健康・福祉分野では運動習慣のない人に運動の機会を、さらに習慣化へのインセンティブを付与するために青壮年期の健康増進やスポーツの推進を行うこと、「住まいの地域に頼れる人がいると感じますか？【地域に頼れる人がいる実感】」という指標の実感度が低いことを踏まえ、住民がお互いに信頼できるコミュニティづくりのために地域活動の支援と人材育成や青少年健全育成運動への支援を行う方向性を示している（荒川区自治総合研究所、2018、pp.24-25）。

図表2-10 各分野上位指標の実感度の回答割合



出所：荒川区自治総合研究所（2018）「荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告—GAH アンケート調査5年分の解析から見てきた政策課題とその取り組みの方向性の試案—」, p.21

第3の最も効果的に区民の幸福実感度を向上させていくにはどの指標・施策に注目すべきかという視点については、各分野の上位指標が最上位指標である幸福実感の向上にどれだけ効果を及ぼすかを明らかにするため、重回帰分析を行っている。そして、その分析結果から、幸福実感向上のための重点施策候補とその取り組みの方向性として、例えば、子育て・教育分野において上位指標「子どもの成長の実感」に高い効果を与えるのが「親子の間にコミュニケーションがとれていると感じますか？【親子コミュニケーション】」であるという分析から、家庭での親子の会話を充実していくために地域と連携した学校づくり、家庭教育の支援と地域教育力の向上を実施していくこと、文化分野において上位指標「充実した余暇・文化活動、地域の人とのふれあいの実感」に高い効果を与えるのは「地域の人との交流の充実」「文化的寛容性」であるという分析から、地域住民の交流がより広く、より充実していくために地域活動の支援と人材育成、地域文化とコミュニティの拠点づくり、「読書のまちづくり」の推進、区民参画・協働の推進、異文化とのふれあいや相互理解を推進していくために創意と工夫にあふれた教育の推進、国内・海外都市との交流の推進、人権・平和の普及啓発という施策の方向性を示している（荒川区自治総合研究所，2018，pp.26-32）。

第4に、政策体系にとらわれることなく区民の幸福実感の構造を明らかにして取り組みのあり方を見直していこうとする視点では、指標全体を見渡して全分野横断的に「幸福実感の構造」を調べる手法として、共分散構造分析によるモデル化を試みている。そして、因果関係の見られる指標の分析結果から、たとえば、幸福実感の向上を目標に、個人の日常生活の充実感を高めるような事業アイデアを考案する際、ターゲットとなる層の食生活や運動習慣、心身の健康状態に対する実感度にも配慮するとより効果的なアプローチを行える可能性が高いということになること、住民同士の交流促進といったソフト面へ

のアプローチによって幸福実感を高めようとする時に、その地域の生涯学習環境が充実しているか、まちの商業施設や公共施設が誰でも使いやすいよう整えられているかといったハード面を充実させる視点、一人ひとりの地域に対する愛着は高められているかといった点にも目を向ける必要があるということ等を示している（荒川区自治総合研究所，2018，pp.33-38）。

これ以外にも、荒川区自治総合研究所（2022）では、区民アンケート調査において設定されている「あなたの幸せにとって重要だと思うことは何ですか？次の欄に自由にご記入ください。」「あなたにとって不幸だと感じることや、生活をしていく上で不安だと感じることはありませんか、次の欄に自由にご記入ください。」という2つの設問について、その自由記述の内容をもとに分析を行っている。例えば、自由記述の回答内容と幸福実感度から見てきた傾向として、「幸福実感が高い方が幸せにとって重要だと思うこと」と「幸福実感が低い方が不幸・不安だと感じること」について記載内容に差はあるのか比較をした結果として、「身体の健康・医療介護」や「仕事・経済状況」は幸福実感が高い方が幸せにとって重要だと思うこと、幸福実感が低い方が不幸・不安だと感じることがともに自由記述が多く記載されていることが分かったとしている。その一方で、「家庭生活・家族関係」は、幸福実感が高い方が幸せにとって重要だと思うことに対して多く記載されているが、幸福実感が低い方が不幸・不安だと感じることに多く記載されているとは言えないこと、「地域環境・住環境」は幸福実感が高い方が幸せにとって重要だと思うことに多く記載されているとは言えないが幸福実感が低い方が不幸・不安だと感じることに多く記載されていることなども分かったこと等を示している。そして、各指標の実感度や重要度を分析していくことに加えて自由記述についても着目することで、更に細かく区民の「幸福」、「不幸・不安」の現状を把握するとともに、幸福実感が高い方が幸せにとって重要だと思うことについて記載した内容を分析することで回答者の幸福実感度がなぜ高いのか、その要因の一端を分析することができるのではないか、幸福実感が低い方が不幸・不安だと感じることに多く記載した内容を調べることで回答者の幸福実感度がなぜ低いのか、その要因の一端を分析することができるのではないかということを示している（荒川区自治総合研究所，2022，pp.18-19）。

以上示してきたように、荒川区の事例では、設定した well-being 指標に基づく住民アンケート調査結果データから詳細な分析を行っており、政策の改善・立案への活用の模索が行われている。

#### 4 Well-being 指標の政策活用の展望

第3節で示したとおり、荒川区の事例では、様々な側面から Well-being 指標の分析を行うことにより、政策の改善・立案への活用が模索されている。しかしながら、指標分析の結果として示されている政策の方向性には、地域の防災性に不安を感じる人が多いという事実から防災対策に優先的に取り組むべき、自動車や自転車などの交通事故の危険を感じている人が多いという事実から交通事故対策に取り組むべき、運動習慣のない人に運動の機会を与えるとともに習慣化へのインセンティブを付与するために

青壮年期の健康増進やスポーツの推進を行うべきといったものであり、これまでも自治体の政策として検討され、実施されてきたと考えられるような内容となっている。また、自由記述の分析も行っているが、そこから具体的な政策の方向性が導き出されているわけではない。第2節で示した Well-being 指標で重視される傾向のある主観指標で把握できることは漠然としたものとなる傾向が見受けられるということは荒川区の事例からもうかがえるところであり、Well-being 指標を設定・調査したからこそ発見できたといったような真新しい政策が導き出されているとは言い難い。

このように、指標の分析から真新しい政策が導き出されていないことの背景には、実際のところ、自治体職員は日頃の業務の中で住民と直接接する機会も多く、その中でどのような部分に住民が問題を抱えているか、地域課題があるかは一定程度把握しているはずであり、Well-being 指標を設定して調査・分析しなければ発見できないような新たな課題が明らかとなるケースは少ないということがあると考えられる。また、例えば、複数の Well-being 研究において、人とのつながりの有無やその度合いが Well-being に影響を及ぼすという結果が示されているが、複数の自治体で独自に設定して調査した Well-being 指標の分析結果の多くでも同様の結果が導き出されていることから、各自治体において Well-being 指標の設定を行った上でその分析を行ったとしても、新たな課題が明らかとなるケースは少ないと考えられる。以上を踏まえると、Well-being 指標の分析結果を厳密に政策の立案や改善へ結びつけることは困難といわざるをえない。

それでは、自治体ごとに Well-being 指標を設定し、調査することに全く意義がないのかといえば、そうではないと考える。自治体が Well-being 指標を設定・調査し、分析した際、各自治体で概ね同様の傾向が出る可能性はあるものの、地域特性や住民の特性により異なる結果が出てくる部分は十分ありうるからである。例えば、第3節で示した荒川区の事例において、災害に対して不安を抱える人が多いことが示されているが、荒川区は広範囲の木造住宅密集市街地を抱えており、東京都が公表している地震時における地域危険度調査においても総合危険度で東京都内の全地域中ワースト1、ワースト2となる地域を抱えていること<sup>5</sup>、水害についても荒川の氾濫時には区内の約9割が浸水する想定となっていること<sup>6</sup>といった荒川区ならではの地域特性が防災に関する指標値が低いことの背景にあることは十分推測されるところである。同様に、「交通事故の危険がないこと（交通安全性）」が若い世代で低く、12歳未満の子どもがいる回答者でC（重要度が高く実感が低い）となっていることについても、荒川区は木造住宅密集市街地があり細街路も多いという地域特性を持っていることから、子どもの交通事故等を心配する親が多いということがその背景にあることが推測される。この内容についても Well-being 指標を設定・調査しなければ把握できないことではないかもしれないが、自治体ごとにこのような地域特性を反映で

<sup>5</sup>「地震に関する地域危険度測定調査 地域危険度一覧表（区市町別）、地域危険度一覧表：荒川区」『東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課ホームページ』、[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa\\_6/18arakawa.htm](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa_6/18arakawa.htm)（閲覧日：2023/12/20）

<sup>6</sup>「荒川区水害ハザードマップ」『荒川区ホームページ』、[https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/576/bousaitizu\\_suigaitizumen.pdf](https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/576/bousaitizu_suigaitizumen.pdf)（閲覧日 2023/12/20）

きる指標を設定し、住民の意識を調査した上で課題を把握していくことには、それが概ね予想通りの結果になったとしても、一定の意義があるといえよう。

それでは、Well-being 指標の分析結果を厳密に政策の立案や改善へ厳密に結びつけることが困難であったとしても、今後の展望としてどのような有効な活用方法が考えられるだろうか。以下、3つの展望を示したい。

### (1) EBPM (Evidence Based Policy Making) との連動

第1に、EBPM (Evidence Based Policy Making) と連動させた Well-being 指標の分析、関連データの分析による課題の特定と政策の実施が考えられる。

幸福度指標で重視される傾向のある主観指標で把握できることは漠然としたものになる可能性が高く、それだけでは具体的な政策の改善・立案に結び付けることは困難と考えられる。そのためまず、幸福度指標、中でも主観指標を用いてどのような属性を持つ住民に課題があるかを大まかに把握し、その大まかに把握した課題について関連する他の客観指標や主観指標を用いて詳細に掘り下げて課題を特定し、政策の改善・立案に結び付けていくことが活用の1つの方向性となる。

実際に荒川区の事例においても、アンケート調査で把握する主観指標である Well-being 指標だけでなく、それに関連する客観指標や主観指標を用いて詳細に掘り下げて課題を特定する方向性が示されている(荒川区自治総合研究所, 2012, pp.4-6)。

Well-being に与える要因分析の研究の進展がムーブメントの発端となったこと、多くの自治体が住民の Well-being を測定する主観指標の分析やそれに関連するデータ分析を通じて政策につなげる方向を示していることは前述のとおりであるが、これを踏まえると、現在、自治体でも進められているエビデンスに基づく政策立案・EBPM (Evidence Based Policy Making) と同様の方向性を持っているといえる。そこで、EBPM を推進していく上での1つの指標として Well-being 指標を活用していくことが1つの方向性として考えられるであろう。

Well-being 指標を EBPM と連動させる方策としては、まず、EBPM のデータ分析の最上位に位置付けられるデータとして Well-being 指標(主観指標)の分析結果を活用し、マクロな政策レベルの方向性を示し、さらに様々な詳細な調査やデータ分析を行い、施策レベルにつなげていくということが考えられる。

### (2) 象徴的政策の提示

Well-being 指標は、ブータンの Gross National Happiness: GNH や日本の各自治体の事例で見られるように、指標の分析結果を政策に結びつけていくという活用以外にも、住民の Well-being の向上という政治的・政策的方針を住民に対して示すために用いられてきた傾向も見受けられる。ブータンの GNH はもともと国づくりの概念として示され、その後に指標化が行われたという経緯があり、2010年代前半

に日本の自治体における Well-being 指標作成のムーブメントが起きた際にも、住民の Well-being の指標化と政策への活用を厳密に行っていこうというだけでなく、政治的・政策的な方針を示すために用いられてきたことが見受けられる。

この自治体の政治的・政策的な方針を示すためにも用いられてきたということと、Well-being 指標の特性から厳密に政策に活用していくことが困難であるということの両者を踏まえると、住民の well-being の向上という政策目的に合致した、Well-being 向上につながる象徴的な政策を提示し、その政策に重点的に取り組んでいくことが1つの方向性として考えられる。

例えば、その自治体における Well-being 指標の分析結果から、人と人とのつながりが well-being の向上に関係が深く、人とのつながりが少ないと感じている住民が多いという分析結果が出たのであれば、well-being の向上のために地域におけるつながりづくりを強化していくということを象徴的な Well-being 政策として明確に打ち出していくことが、有効な政策への活用方法として考えられるであろう。

前述したとおり、自治体において Well-being 指標を設定・調査しなければ把握できないような新たな政策が導き出されることは少ないものと考えられるが、行政が住民の Well-being 向上を阻害するような課題を推測するのではなく、実際に住民の意識調査をした上で Well-being の向上につながる象徴的な政策を打ち出していくことにより政策実施の説得力が出る可能性があるという点において意義のあることと考えられる。

### (3) ステークホルダーの協働による指標のモニタリングと課題解決

Well-being 指標は代表性が高い傾向があるため、一つの政策だけ、行政が実施する政策だけで指標数値の向上を図ることは困難と考えられ、Well-being 指標の中でも特に主観指標は数値の向上を図ることが難しいと考えられる。これに対しては、課題発見型で Well-being 指標を活用する際に、Well-being 指標を分析して把握した課題を地域のステークホルダー間で共有し、ステークホルダーが協働してその課題解決を行うことができれば、それが実際に主観指標の向上に結び付くかどうかは別として、課題解決の実効性自体は高まる可能性がある。

例えば、前述した荒川区の事例分析をもとに見てみると、地域の防災に不安を抱える住民が多いという分析結果から、防災対策に重点的に取り組んでいくという政策の方向性を示した場合、防災に不安を抱える住民を減らしていくためには、建物の不燃化や道路の拡幅、オープンスペースの整備といったハード対策だけでなく、ハザードマップの周知や避難方法の啓発、防災コミュニティづくりや住民による避難所運営の支援といったソフト面での対策も必要となるが、特にソフト面での対策については地域の町内会との連携による訓練の実施等、ステークホルダーとの協働が必要不可欠となる。また、地域のつながりの実感が低い場合にこれを向上させるためには、行政だけではなく、地域住民自身や地域のコミュニティ関連団体による具体的なアクションがなければ実現が困難となる。

第2節で示したとおり、多くの自治体では、Well-being 指標を住民との協働による課題解決のための

ツールとして位置づける傾向が見られる。しかしながら、実際に具体的な協働による課題解決までつなげられているケースは少ないものと見受けられる。

そのような中、愛知県東海市では、公募市民からなる委員会を設置し、生活課題を把握する「まちづくり指標」を2004年に作成しており、38の生活課題、99のまちづくり指標を設定し、5年後、10年後の「めざそう値」を設定している。そして、まちづくりの進み具合について、有識者、まちづくりを担う多様な主体の代表者などで構成する「東海市まちづくり評価委員会」において、専門的・客観的な視点から評価し、「めざすまちの姿」の実現に向けて、「順調でない」施策などについては原因分析に基づく改善策を実施することで、目標の達成を目指すという取組が行われている。この事例はいわゆる Well-being 指標ではないものの、地域のステークホルダーで高いアウトカムの実現の責任をシェアしていく「シェアードアウトカム」という考え方に基づき、指標を基点として地域のステークホルダーが課題解決をしていこうとするモデルケースであると考えられる。

そのため、Well-being 指標を住民の主観的な意識をもとに課題を発見し、政策の方向性を検討していくためのツール、ステークホルダーが課題を共有し、協働して課題解決を図っていくためのツールとして活用していくことが1つの有効な方策と考えられる。

住民自治の原則に基づけば地域におけるステークホルダーが指標選定を行うことには正当性があるため、ステークホルダーの協働により指標選定を行うことにより指標選定の恣意性を回避できる可能性があり、行政が指標を選定することにより起きる価値観の画一化も回避できる可能性がある。特に、東海市のようにステークホルダー自身による well-being 指標の選定を行うことができれば、行政が指標を選定したことによる恣意性が排除され、指標選定の正当性の確保が可能となる。また、ステークホルダー間での対話の中で地域住民ないし地域における Well-being とはどのようなものであるかについて価値観の調整が行われることにより、行政が一方的に地域住民ないし地域における Well-being を決定することにより生じる価値観の画一化の回避も可能となる。

さらに、指標選定の段階からステークホルダーによる協働が行われることにより、その後の協働による課題解決への各ステークホルダーのコミットメントへの期待が高まることにより、協働による課題解決に結びついていく可能性も高まると考えられる。そして、協働による課題解決を行った成果を評価する際にも、ステークホルダー自身による評価が行われることから、評価の信頼性・妥当性の確保が可能になると考えられる。

住民の Well-being の向上という政治的・政策的な方向性は住民にも理解を得られやすく、それに基づいて設定された指標の向上を目指して様々なステークホルダーが協働することにより地域課題の解決を目指していくことは、Well-being 指標の政策の改善・立案への活用の点で有効な手段となると考えられる。

Well-being 指標を設定・調査しなければ把握できないような新たな政策が導き出されることは少ないかもしれないが、住民の意識を具体的に把握した上で、地域のステークホルダーがその指標から課題を

認識し、その解決に向けて協働していくことができれば、Well-being 指標を基点とした自治体運営を行っていくことにつながっていくことから、Well-being 指標を設定する意義も生まれてくるものと考えられる。

## おわりに

本章では、自治体における Well-being 指標に関し、荒川区の事例分析をもとに、指標をいかに政策の改善・立案に活用するかについて考察し、今後の展望を示した。

Well-being 指標については、その指標特性から政策の改善・立案への厳密な活用は困難であること、実際に自治体において具体的な政策への活用が十分に行えていない状況にあることを確認した上で、今後の展望として、EBPM と連動させた Well-being 指標の分析、関連データの分析による課題の特定と政策の実施、住民の well-being の向上という目的に合致した象徴的な政策の提示、住民の主観的な意識をもとに課題を発見し、政策の方向性を検討していくためのツール、ステークホルダーが課題を共有し、協働して課題解決を図っていくためのツールとして活用することを示した。

Well-being 指標の作成と活用の取り組みについては、2010 年代前半のムーブメントの頃と比べると停滞している状況にあるが、客観指標から住民の主観的な意識を推定しようとするのではなく、主観的な意識自体を政策に反映させようとする意義自体は失われておらず、今回、展望として示した方向性を踏まえ、各自治体におけるさらなる活用の取組が期待されるところである。

## 【参考文献】

- 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』
- 荒川区自治総合研究所（2018）「荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告—GAH アンケート調査5年分の解析から見えてきた政策課題とその取り組みの方向性の試案—」
- 荒川区自治総合研究所（2021）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.4～荒川区の目指す6つの都市像に対応する分野および各指標の重要度と実感度～」
- 荒川区自治総合研究所（2022）「荒川区民総幸福度（GAH）レポート Vol.5～区民アンケート調査の自由記述から見えてくる幸福実感度～」
- 経済企画庁国民生活局（1992）『平成4年版新国民生活指標』大蔵省印刷局
- 国民生活審議会調査部（1974）『社会指標—よりよい暮らしへの物さし』大蔵省印刷局
- 斎藤達三（2003）『総合計画と政策評価』地域科学研究会
- 東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課（2012）「あなたのまちの地域危険度—地震に関する地域危険度測定調査（第9回）」[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa\\_6/download/kikendo.pdf?2212=](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa_6/download/kikendo.pdf?2212=)（閲覧日 2023/12/20）
- 富岡淳（2010）「経済学における主観的データの意義と問題点—幸福度研究を中心として」『日本の幸福度—格差・労働・家族』日本評論社、pp.75-102
- 三菱総合研究所（2006）「研究ノート『豊かさ論』の変遷～豊かさ追求から幸せ追求への過渡期～」『三菱総合研究所所報』No.47、pp.30-44

- 森田修康（2013）「指標を基点とした自治体経営の方向と課題」『経営行動研究年報』第22号、経営行動研究学会編、pp.76-80
- 森田修康（2014）「自治体における幸福度指標の課題と方向性—指標作成アプローチと政策の改善・立案への活用方策—」『自治体学 Vol.27-2 2014.3』、自治体学会編 pp.60-66
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer (2002), *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Graham, Carol. and Stefano Pettinato (2002), *Happiness and Hardship: opportunity and insecurity in new market economies*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Nordhaus, William. and James Tobin (1972) *Is Growth Obsolete? NBER General Series no.96. New York: Columbia University Press*
- Sen, A.K. (1985) *Commodities and Capabilities*, Elsevier Science Publishers B.V.; 鈴木興太郎訳（1988）『福祉の経済学—財と潜在能力—』岩波書店

### 【参考ホームページ】

- 「荒川区水害ハザードマップ」『荒川区ホームページ』, [https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/576/bousaitizu\\_suigaitizumen.pdf](https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/576/bousaitizu_suigaitizumen.pdf)（閲覧日 2023/12/20）
- 「地震に関する地域危険度測定調査 地域危険度一覧表（区市町別）、地域危険度一覧表：荒川区」『東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課ホームページ』, [https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa\\_6/18arakawa.htm](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa_6/18arakawa.htm)（閲覧日 2023/12/20）
- 「令和4年度 指標一覧」『東海市ホームページ』, <https://www.city.tokai.aichi.jp/shisei/1003503/1003504/1003512.html>（閲覧日 2023/12/20）

## 第3章

---

### 自治体における Well-being 政策の意義と展望 ～岩手県の取組を事例に

岩手県立大学 宮古短期大学部 准教授 和川 央



## 第3章

自治体における Well-being 政策の意義と展望  
～岩手県の取組を事例に岩手県立大学 宮古短期大学部 准教授 **和川 央**

## 要約

本章は、Well-being 政策の先進自治体として知られる岩手県の取組を紹介するとともに、自治体における Well-being 政策の背景や意義を整理し、今後の展望を検討することを目的としている。岩手県の取組については、「政策形成過程」「評価過程」「県民との共有過程」の3つの過程で5つの特徴を紹介する。Well-being 政策の意義と今後の展望については、まず、Well-being 政策を「主観と客観」「個人と社会全体」「プロセス志向型と政策志向型」で整理する。その上で、「主観と客観」については、Well-being 指標を評価指標として活用する場合は客観的 Well-being の活用が望ましいことを論じる。次に、「個人と社会全体」については、社会全体の Well-being を政策の対象とすべきであるが、個人の領域にどこまで踏み込むかは各自治体の判断によることを論じる。最後に、政策形成過程への Well-being の反映を重視する「プロセス志向型」と具体的政策展開を重視する「政策志向型」については、両者はアプローチが根本的に異なり、2者択一ではなく共存し得るものであることを論じる。

## はじめに

近年、政策現場では Well-being 指標を策定し、政策立案に反映しようという取組（以下「Well-being 政策」という。）に注目が集まっている。この潮流を端的に示す例として、いわゆる「骨太の方針」の記述が挙げられるだろう。「骨太の方針」に Well-being 指標に関連する記述が最初に掲載されたのは2017年であり、そこでは、社会のゆたかさや生活の質（QOL）を表す指標の策定と政策立案への活用が言及された。その後、最初に「Well-being」という語が具体的に言及されたのは2019年であり、そこでは『我が国の経済社会の構造を人々の満足度（well-being）の観点から見える化する「満足度・生活の質を表す指標群（ダッシュボード）」の構築を進め、関連する指標を各分野の KPI に盛り込む』として Well-being 指標の策定と具体的な活用方針が示され、それ以降毎年 Well-being 政策について言及が続いている。さらに、これまでは中央政府による Well-being 政策についての言及であったが、「骨太の方針 2023」では、「地方自治体における Well-being 指標の活用を促進する。」と自治体の取組についても具体的に言及されており、自治体における Well-being 政策の注目度はさらに高まっている。

一方で、Well-being 指標の策定については、関係する自治体担当者から「指標の策定よりも具体的な政策展開が重要ではないか」、「指標を策定はしてみたものの Well-being の向上につながっていないという実感がない」、といった声も聞こえてくる。事実、Well-being 指標を策定しながらもデータの更新が止

まっている自治体や、Well-being 指標を総合計画に盛り込んだものの、その後総合計画への掲載を取りやめた自治体も散見されており<sup>1</sup>、Well-being 指標を具体的に政策立案や政策評価に反映している事例は少ない。

そこで本章では、今後の Well-being 政策の展開可能性を探ることを目的に、まず、1 節で自治体における Well-being 政策の背景や意義を整理し、2 節で Well-being 指標を政策立案と政策評価の双方に反映していることで知られる岩手県の実例を紹介する。そして3 節で、それらを踏まえながら今後の Well-being 政策の展望について検討し、最終節で本章の議論をまとめる。

なお、Well-being に近い用語に「幸福」があり、多くの自治体ではカタカナ語を避けるという趣旨等から「幸福」や「幸せ」を使用するケースが多い。後述するとおり、Well-being と「幸福」は厳密には同義ではないが、本章では両者を同義として扱い、可能な限り Well-being に統一して使用する。しかし、固有名詞であったり、文脈上言い換えが適切ではないと判断した場合は、「幸福」をそのまま用いる。

## 1 自治体政策と Well-being

### (1) Well-being 政策が注目される背景<sup>2</sup>

なぜ、今、Well-being 政策は注目を集めているのであろうか。

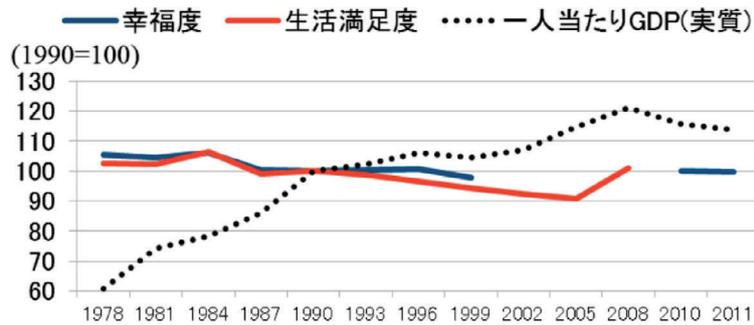
Well-being 政策が注目を集めている背景の一つが、Easterlin (1974) が指摘した「イースターリンパラドクス」または「幸福のパラドクス」と呼ばれる指摘を挙げることでできる。これは、図表 3-1 のとおり、過去数 10 年間一人当たりの実質 GDP が上昇しているにも関わらず、生活満足度や主観的幸福度といったいわゆる Well-being は横ばいに推移しているという「矛盾」を示しており、このような所得と Well-being の変化の乖離は、日本だけでなくアメリカや多くのヨーロッパ諸国でも確認されている<sup>3</sup>。伝統的な経済学では、所得が上昇すればより多くの効用が生み出され、Well-being も増大するとみなされおり、その考えに従い、長らく GDP は Well-being の代理変数として扱われてきた。しかし、イースターリンパラドクスによりその前提が覆されたことで、Well-being 政策の必要性が認識され、経済最優先からの政策転換が求められることになったのである。

<sup>1</sup> 例えば、新潟市では、新潟市都市政策研究所が 2007 年に Well-being 指標である“Net Personal Happiness”を策定したが、その後更新されていない。富山県では、2012 年に県総合計画「新・とやま創造計画」の中で、試みとして Well-being 指標を策定したが、その後の総合計画には掲載されていない。このように、一度 Well-being 指標を策定したものの、更新を中止したり、活用を断念したりした自治体も散見される。

<sup>2</sup> 内閣府 (2011) では、幸福度指標策定の背景を、イースターリンパラドクスと学術の進展の 2 つに整理していることから、その内容を参考に整理した。

<sup>3</sup> イースターリンパラドクスを矛盾と表現しているが、それは「相対所得仮説」と「順応仮説」の 2 つの仮説で説明できるとする指摘もある (筒井; 2009)。

図表3-1 日本の Well-being と一人当たり実質 GDP の関係



出所：内閣府（2011）

それでは、Well-being は従前の政策目標と何が異なるのであろうか。多くの自治体では住民を対象とした意識調査を実施しているが、その多くで「生活満足度」を把握していることが知られている<sup>4</sup>。そして、生活満足度は幸福感（Well-being）に比べて収入などの経済的要素に影響を受けることが明らかになっている<sup>5</sup>。後述するとおり、岩手県では県民を対象とした意識調査を定量的に分析することで、県民の幸福感（Well-being）は12の領域に分類できることを示しているが（詳細は図表3-5参照）、この12領域と「生活満足度」の関係を分析すると「自然環境」と「歴史・文化」は幸福感と有意な関係を確認できたものの、生活満足度と有意な関係性を確認できない。このことは、経済要素の影響が大きい生活満足度を政策目標とした場合、「自然環境」と「歴史・文化」は軽視される可能性があることを示す。また、多くの自治体が政策目標としている「住みやすさ」については、「仕事」と「健康」は幸福感と有意な関係を確認できるものの、「住みやすさの実感」とは有意な関係性を確認できないことが明らかになっている（和川；2021）。以上のことから、政策目標を Well-being とすることで、従前の政策目標では捕捉できない要素を考慮できることが分かる。

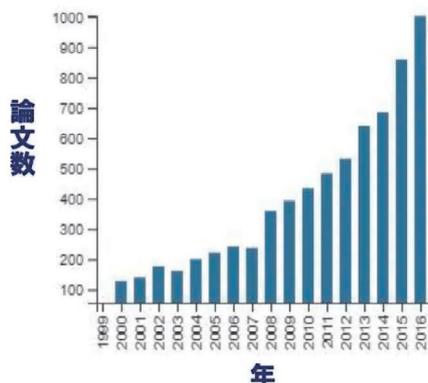
Well-being 政策が注目を集めている背景の二つ目は、学術研究の進展である。Well-being と近い概念とされる「Happiness」は長らく哲学の中心的テーマであり、主観的幸福と訳される Subjective Well-Being を対象とした実証研究は主に心理学の分野で展開されてきた。これらの概念整理や測定に関する研究は1950年代以降各分野で大きく進展しつつも、それ以外の分野へ展開することはほとんどなく、現在のように経済学を中心に幅広い分野で実証分析がなされるようになったのは1990年代以降であると言われている<sup>6</sup>。図表3-2は、主観的 Well-being に関連する学術論文出版数の推移を示したグラフであ

<sup>4</sup> 和川（2013）によると、2011年時点で、半数以上の都道府県が住民意識調査で生活満足度を把握している。なお、2011年時点で幸福感を把握している都道府県はない。

<sup>5</sup> 従前は生活満足度と主観的幸福感（Subjective Well-being）は同義として扱われることが多かったが、近年は幸福感の一つに生活満足度が含まれるという見解が多い。例えば、白石・白石（2007）は、生活満足度と幸福感の要因分析から「主観的幸福感」は非金銭的幸福感の領域であり、「生活満足度」は金銭的幸福感の領域であると指摘している。

<sup>6</sup> 活発な研究が進んだ学術的契機として、1998年に *Economic Journal* において Subjective Well Being をテーマとした特集が組まれたことや、2000年に Well-being についての学術論文誌である *Journal of Happiness Study* 発刊されたことなどが挙げられる。

図表3-2 Subjective Well-Being に関する論文出版数



出所：前野（2013）

るが、その数は2000年以降急激に増加していることがわかる。これまでは「非科学的」で曖昧な概念とも称されてきた Well-being が、学術研究の進展によってその構成要素や変動要因等が次第に明らかになることで、政策現場で根拠ある理論として扱うことができるようになったことが、Well-being 政策の普及の背景の一つと言える。

背景の三つ目が、憲法や地方自治法の規定である。これは、Well-being 政策が注目を集める背景というより、自治体が Well-being 政策を展開する根拠といった方が正しいであろう。その一つが、日本国憲法第13条の「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」との条文である。そこでは、「幸福の追求に対する権利」を尊重すると規定されていることから、行政には個人が幸福を追求するに当たって環境整備を行うことが求められていると考えることができる<sup>7</sup>。もう一つの地方自治法の規定とは、地方自治法第1条の2「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。」との条文である。「福祉」とは、「幸福」の前提となるような客観的諸要素（国民生活審議会；1974）と解されることから、自治体に求められる役割は、Well-being の客観的要素を整備することであると理解することができる。Well-being 政策に対しては「個人の自由の侵害ではないか」との懸念が指摘されることがあるが、以上のような憲法や法の規定から、その懸念は当たらず、自治体には住民が Well-being を追求できるような環境整備が求められていると考えられる<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 2009年に策定された「新成長戦略」に「国民の『幸福度』を表す新たな指標を開発し、その向上に向けた取組を行う。」と記載があったことを受け、内閣総理大臣に対し、「憲法13条の規定は幸福追求権であり幸福権ではないことから、この記述は個人の自由に対する重大な侵害ではないか」という趣旨の質問主意書が提出された（平成22年3月4日提出質問第202号）。それに対し内閣総理大臣は、「これらの取組は、個人個人が幸福を追求するに当たって、政府として環境整備を行うものであり、個人の自由が国家が介入するものであるとの御指摘は当たらない。」と回答している（平成22年3月12日内閣衆質174第202号）。

<sup>8</sup> 例えば、結婚が Well-being の向上につながるようになった場合、自治体は結婚を推奨するのではなく（個人の自由を介入するのではなく）、結婚したくてもできない社会問題があればそれを解消する（個人の自由を実現できる環境を整備する）ことを目指すことになる。

以上の整理から、自治体による Well-being 政策の推進に対し、憲法及び地方自治法の規定においてその「正当性」が示されており、さらにイースターリンパラドクスにより Well-being 政策の「必要性」が指摘され、学術研究の進展により Well-being 政策の「有効性」が明らかになったことで、自治体の政策現場で Well-being 政策に注目が集まっていると考えることができる。

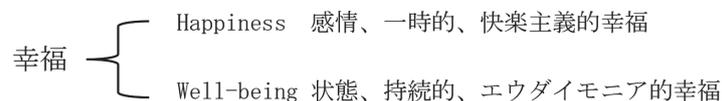
## (2) 政策が対象とする Well-being

### ①幸福、Happiness そして Well-being

「Well-being」という用語が初めて登場したのは、1946年に設立された世界保健機構（WHO）の憲章である。そこでは「健康とは、単に疾病がない状態ということではなく、肉体的、精神的、そして社会的に、Well-being な状態にあること。」と記され、この記述から、心と体と社会のよい状態を Well-being と定義されるようになったと言われている。一方、Well-being に似た言葉に「幸福」という語がある。これまで多くの自治体では Well-being よりも幸福という語を使うことが多く、2011年に報告書を公表した内閣府の研究会の名称が「幸福度指標研究会」であったように、当初は「幸福」との用語が主流であった。それが最近では、多くの公的文書で「幸福」ではなく「Well-being」が使われるようになってきている。

公共政策の現場で、なぜ従前の「幸福」から「Well-being」が使われるようになってきたのだろうか。そこには、「幸福」が持つ多義性が背景にあると考えることができる。「幸福」を示す一般的な英単語として Happiness があるが、図表3-3に示すとおり、Happiness は「うれしい」「楽しい」という一時的な感情や快楽主義的な感情が強調されるため、政策の目標としては必ずしも適切ではない。政策が対象とするのは「よい状態（Well-being）」をどのように保つのかという視点であるとの考えから、近年、一時的な感情や快楽主義的な感情を想起させる「Happiness」と区別するため、「Well-being」が使われるようになったと考えることができる。

図表3-3 幸福と Happiness、Well-being の関係性



出所：筆者作成

### ②主観的 Well-being と客観的 Well-being

Well-being の把握は、主観的 Well-being (subjective well-being: SWB) と客観的 Well-being (objective well-being: OWB) の2つの手法があることが広く知られている<sup>9</sup>。前者はアンケート調査等で個人の Well-

<sup>9</sup> 脳波や瞳孔反応等の生物学的反応の測定を通じて Well-being を計測する手法を「客観的 Well-being」と表現する場合もあるが、それらは認知を伴わないことから、本章ではこの種の Well-being は扱わない。

being やその構成要素を直接計測した主観データで構築するという点で主観的と表現され、後者は収入や生活の状態、健康状態など、Well-being と関連しそうな客観的な統計データを用いて間接的に人々の Well-being を表現するという点で客観的と表現される。主観的 Well-being は、「あなたは現在どの程度幸福ですか」という趣旨の設問に対する回答から把握されるため、Well-being の定義はアンケートで回答する各個人にゆだねられているのに対し、客観的 Well-being は人々の Well-being に関連すると“思われる”統計データで Well-being が表現されるため、その製作者が Well-being を定義しているという点が大きく異なる。

客観的 Well-being のように、社会の福祉や豊かさを統計データで把握しようとする試みは 1970 年代に生じた「社会指標運動 (Social Indication Movement)」を契機に研究が蓄積されてきた。そのような歴史的背景もあり、我が国の政策現場で扱われてきたのは、伝統的に客観的な統計データを中心とした社会指標であったが<sup>10</sup>、前述したとおり主観的 Well-being の研究蓄積が進んだこと、客観的 Well-being を策定するためには Well-being を自治体が定義する必要があることなどから、主観的 Well-being 指標の活用も進んでいる。例えば、2012 年に熊本県が公表した県民総幸福量 (Aggregate Kumamoto Happiness: AKH) は主観的 Well-being のみで構成されており、また、2 節で紹介する岩手県では、主観的 Well-being 指標をもとに客観的 Well-being 指標を構築する 2 階層で構成されている。主観的、客観的 Well-being 指標はいずれも自治体での活用事例があり、Well-being 指標を両者どちらで構築すべきかについては活用する目的とそれぞれの特徴を踏まえた上で判断することになるが、政策過程における主観的、客観的 Well-being の位置づけと活用可能性については、3 節で詳述する。

### ③個人の Well-being と社会全体の Well-being

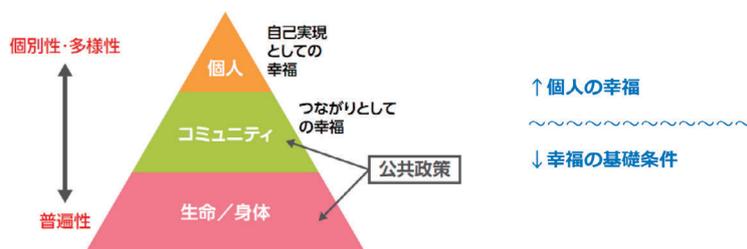
政策が対象とする Well-being の 3 つ目の分類は、「個人の Well-being」と「社会全体の Well-being」の区分である。Well-being 政策については、「Well-being は個人的、主観的なものであることから、個人に着目すべき」という意見がある一方で、例えば広井 (2020) は、図表 3-4 に示すように、Well-being には基盤的で普遍性の高いレベルから、自己実現などの個人によって多様なレベルまで重層的な構造があるとし、自治体政策は基盤的で普遍性の高い Well-being (= 基礎条件としての Well-being) を対象とすべきであり、そのような基礎条件が保障された上で各個人がどのような Well-being を志向するかはそれぞれの自由や創造にゆだねるべきであるとしている。

<sup>10</sup> 我が国最初の社会指標は、1973 年の「NNW (Net National Welfare: 国民総福祉)」や 1974 年の「SI (Social Indicators): 社会指標」と言われ、その後、国民生活審議会を通じて何度か社会指標が公表されたが、いずれも客観データ中心のものであった。また、総務省統計局では、非経済的側面を含む各種統計データを施策の立案に生かすことを目的に、1979 年以降毎年「社会生活統計指標—都道府県の指標—」を刊行している。これらのことから、政策現場では伝統的に客観的な統計データを扱ってきたことがわかる。

Well-being 指標は最大公約数的な社会の姿<sup>11</sup> であると考えられ、それに基づく Well-being 政策は社会全体の Well-being を対象としていると考えられる。そこでは、まず、各指標値の全体平均値や大集団（性別、年齢別、職業別などの属性）の平均値に注目することになるが、社会全体を対象とした Well-being 政策であっても、個人に着目しないわけではない。広井（2020）が指摘するように、公共政策では Well-being を追求するための“基礎条件”を保障する必要があることから、基礎条件を下回る極端に不遇な状態にある個人や小集団は当然に優先的な Well-being 政策の対象となる。この場合、Well-being 政策は、各指標値の平均値ではなく、分散（ばらつき）や外れ値（集団から極端に乖離した個人や小集団）に注目することで対象を把握しようと試みることになるが、当然に Well-being 指標は万能ではないことから、通常の政策と同様に Well-being 指標以外の様々な手法で社会の現状を把握する必要がある。

それでは、個別性の高い Well-being（図表 3-4 の上の階層）と幸福の基礎条件（図表 3-4 の下の階層）の境界はどうあるべきなのだろうか。この問いは、自治体政策が個人の領域にどこまで踏み込むか、という論点に近い。例えば、我が国で最初に Well-being 政策を試みたことで知られる荒川区が公表した「荒川区民総幸福度（Gross Arakawa Happiness; GAH）」は既存の政策体系ごとに構築され、図表 3-4 の下位階層が主体である。一方、富山県が 2023 年に公表した「ウェルビーイング指標」には、自分らしさ、生きがい、といった比較的個別性の高い指標まで含まれている。図表 3-4 の上位階層は、広井（2020）の指摘のとおり個人の自由にゆだねられ、自治体政策の対象とはなりにくいと考えられるが、「幸福の基礎条件」と「個人の幸福」の境界は曖昧であり、どこまでを自治体が対象とする Well-being の基礎条件とするか、または自治体政策は個人の領域にどこまで踏み込むか、の判断は個々の自治体にゆだねられることになる。近年、学術研究の進展により、個人の Well-being の要因や要素が明らかになり、それに伴い個人の Well-being にも注目が集まっている。今後のさらなる学術の発展や Well-being 政策の進展に伴い、「幸福の基礎条件」と「個人の幸福」の境界はさらに変化していくものと予想される。

図表 3-4 Well-being の構造と公共政策の関係性



出所：広井（2020）を参考に筆者作成

<sup>11</sup> 日本政府による最初の社会指標の報告書である「社会指標—よりよい暮らしへの物さし」（国民生活審議会；1974）では、社会指標を最大公約数的な社会の姿であり、国民生活を包括的かつ体系的に測定する統計指標体系と説明している。

### (3) Well-being に着目した政策の種類

様々な自治体で Well-being に着目した政策が試みられているが、その目的や内容は一様ではない。そこでここでは、Well-being に着目した自治体政策の種類を整理していく。

Well-being に着目した自治体政策の一つは、「幸福日本一を目指す」などのように、Well-being の向上を総合計画の基本方針やキャッチフレーズ等に掲げるものの、具体的な政策への活用や反映まで至っていないケースを挙げることができる。キャッチフレーズに掲げることで、自治体のイメージアップやブランディングを目的としている場合もあるであろう。本章では、このタイプを「キャッチフレーズ型」の Well-being 政策と呼ぶ。Well-being 指標を策定することを目的とし、以後その更新だけが行われ、政策への反映を試みていないケースもこのタイプに該当する。

二つ目のタイプは、Well-being 指標を策定し、住民の Well-being の要因や要素と統計データの関係性を可視化することで、政策形成過程に「住民の Well-being の向上」の視点を反映させることを重視するケースである。政策目標や政策評価指標に Well-being 指標を設定し、政策形成過程で住民の Well-being 向上につながる「気づき」や「問題意識」の醸成を期待することなどがこれに該当する。政策形成過程に Well-being の視点を反映させるという整理から、本章では、このタイプを「プロセス志向型」の Well-being 政策と呼ぶ。物質主義や経済偏重の政策からの転換を図るといふ Well-being 政策の背景に鑑みると、「プロセス志向型」は「課題発見型」と言い換えることもできるであろう。プロセス志向型の Well-being 政策は、Well-being 指標が政策形成過程に反映されるプロセスを確立し、着実に運用することで所期の目的を達成することになるため、住民の Well-being 向上に確実につなげるためには、自治体政策が Well-being 指標の向上につながるという因果関係＝ロジックモデルと、Well-being 指標の改善が住民の主観的 Well-being の向上につながるという2つのロジックモデルを整理する必要がある。換言すれば、これらのロジックモデルが可視化されていなければ、Well-being 指標を策定し政策過程に反映しても、Well-being の向上につながらない可能性が高く、「はじめに」で紹介された「指標を策定しても Well-being 向上につながっているという実感が無い」という課題が生じることになる。なお、ここでの Well-being 指標は、自治体政策の優先順位付けや政策の改善につなげるのが期待されるため、全国で画一的に策定されるべきではなく、自治体が地域の実態を踏まえて独自に策定することが重要となる。

三つ目のタイプは、住民の Well-being 向上につながる具体的政策を重視する考え方である。政策立案を重視するという整理から、本章では、このタイプを「政策志向型」の Well-being 政策と呼ぶ。2019年度から Well-being Budget と名付けて予算編成をしているニュージーランドでは、国民の Well-being を高めるための5つの優先事項を設定し、家庭内暴力と子どもの貧困を重点的に予算化するなど、Well-being の向上に関連する具体的政策を展開しており、「政策志向型」の典型と言えるであろう。ここでの Well-being 政策は、具体的政策立案が志向されるため、自治体政策を網羅した Well-being 指標の策定は必ずしも必要とされないが、特定分野の政策展開だけであれば、物質主義や経済偏重からの転換という Well-being 政策の背景となった政策転換にまで至らない可能性がある。それに対して、前述したニュー

ジールランドでは、「Living Standards Framework」という Well-being 指標を策定した上で、住民の Well-being の向上につながる具体的政策立案まで展開しているという点で、「プロセス志向型」と「政策志向型」を共存させた発展的な先進事例といえることができるであろう。

以上のとおり、ここでは Well-being に着目した自治体政策を3つに類型化したが、「プロセス志向型」と「政策志向型」の今後の展開可能性については、3節で詳述する。

## ② 岩手県の Well-being 政策<sup>12</sup>

### (1) Well-being 政策の背景

岩手県における Well-being 政策の契機は、達増知事が2015年知事選挙で掲げた「希望マニフェスト」の8項目27事業の中に、「『幸福度』を行政評価の指標に」が含まれていたことを挙げることができる。岩手県ではそれまでも、人口流出、県民所得の低迷、地域医療の崩壊などの「危機を希望に」変えるとの方針のもとで、県民が希望を持って行動していくための様々な施策を展開してきた。そのような中、2011年に発生した東日本大震災で、岩手県は沿岸部を中心に広範な地域で未曾有の被害を受けた。この東日本大震災からの復旧・復興に当たり、これまで「被災者一人ひとりの『幸福追求権』を保障する」ことを原則の一つに掲げ、被災者の暮らしや仕事を起点とした取組を進めている。同震災から9年目を迎えた2019年3月、この理念を県政全般に広げ、県民一人ひとりが、お互いに支え合いながら幸福（Well-being）を追求していくことができる地域社会を創り上げていくことを目指し、「幸福」をキーワードとした「いわて県民計画（2019～2028）」（以下「県民計画」という。）を策定した。

以下では、岩手県の Well-being 政策について、政策立案過程、政策評価過程、県民の理解を得るための試み、の3つの過程を通じて5つの特徴を紹介していく。なお、岩手県では、県民が理解しやすいよう、Well-being と同じ意味で「幸福」を使用していることから、以下では、主に Well-being ではなく「幸福」を用いる。

### (2) 政策立案過程への Well-being の反映

#### ① 幸福度指標（Well-being 指標）の策定

岩手県では、県民計画の策定に先立ち、2016年に外部有識者からなる「岩手の幸福に関する指標」研究会（以下「研究会」という。）を設置した。研究会では、およそ1年半をかけて、県民の幸福感（Well-being）を的確に把握し施策の展開に活用するための手法について検討を重ね、2017年に報告書を取りまとめた。研究会が取りまとめた岩手県の幸福度指標体系（Well-being 指標体系）は図表3-5のとおりである。研究会では、県民の実感を踏まえた幸福度指標を策定するため、国内外の先行研究を基に、2度の県民意識調査の結果を定量的に分析することで仮説検証的に整理した。具体的には、まず、国内

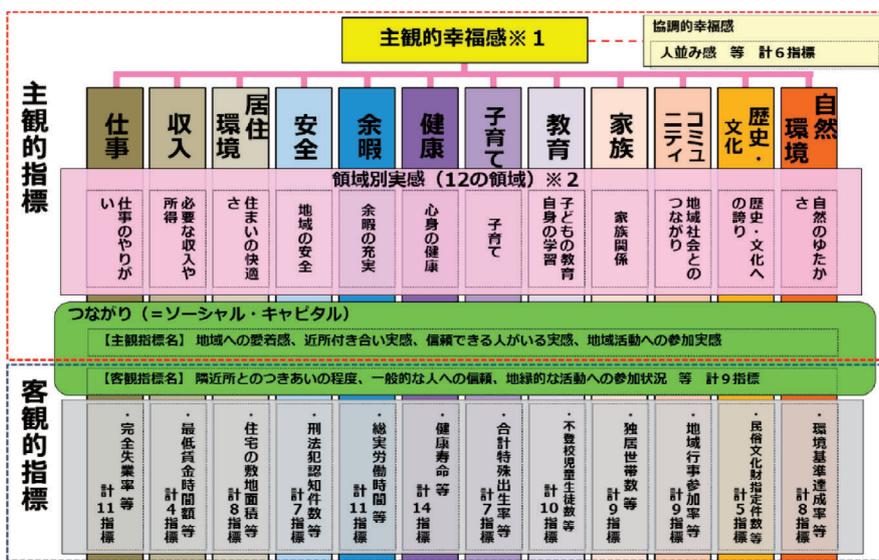
<sup>12</sup> 本節の内容は、白水・和川ほか（2019）、広井・和川（2020）を参考にしている。また、本節で紹介する岩手県の取組に対する解釈、評価は筆者の個人的見解であり、岩手県の見解ではない。

外の先行研究で明らかになっており岩手県に該当すると思われる Well-being の要素を網羅的に整理し、それらの実感を県民意識調査で把握した。そして、同じ調査で把握している幸福感との相関係数を横断的に算出することで、幸福感との関係性を定量的に検証している<sup>13</sup>。

その結果、岩手県民の幸福感を構成する領域は、図表3-5に示す12（①健康、②余暇、③家族、④子育て、⑤教育、⑥居住環境、⑦コミュニティ、⑧安全、⑨仕事、⑩収入、⑪歴史・文化、⑫自然環境）に整理できることを示した。既存の政策体系を基に Well-being 体系を設定している自治体も多い中で、主観データを定量的に分析することで Well-being 体系を設定した取組は、岩手県の特徴の一つと言えるであろう。

さらに研究会では、図表3-5のとおり、県民の幸福度を、「健康」や「安全」など幸福に関連する領域の実感等で構成される「主観的指標」と、各領域に関連すると考えられる統計データで構成される「客観的指標」の2層構造で説明している。その上で、幸福には主観的な面が大きく影響するものの、その内容は多義的であるとの考えから、客観的指標によって、主観のみでは捉えにくい点等を具体的に補足するものと位置づけている。すなわち、岩手県の Well-being 指標は、主観的 Well-being は政策の最終的目標ではあるものの、直接的な政策目標は客観的 Well-being として政策展開すべきであるとの考え方に基づいている。また、岩手県の Well-being 指標は、複数の指標を一つの数値に集約する統合方式ではなく、指標を多面的に重視するとの観点から、指標群をそのまま扱うダッシュボード方式が採用された。これは、そもそも幸福量を数値化することが目的なのではなく幸福の要素を可視化することが目的であること、統合化は技術的に困難であり、それを実施すれば行政が住民の幸福を定義しているとの誤解を受ける懸念があることや、個別の指標が示す岩手県の強みや弱みが分かりにくくなるという短所を回避するためでもある。

図表3-5 「岩手の幸福に関する指標」研究会が示した幸福度指標体系（Well-being 指標体系）



出所：「岩手の幸福に関する指標」研究会（2017）

<sup>13</sup> さらに、目的変数を幸福感、説明変数を幸福感の要素、同調査で把握している属性をそれぞれ設定して順序ロジット分析を行うことで、回答者の属性偏在の影響を検証した。

## ② 県民計画への反映と「いわて幸福関連指標」（客観的 Well-being 指標）の設定

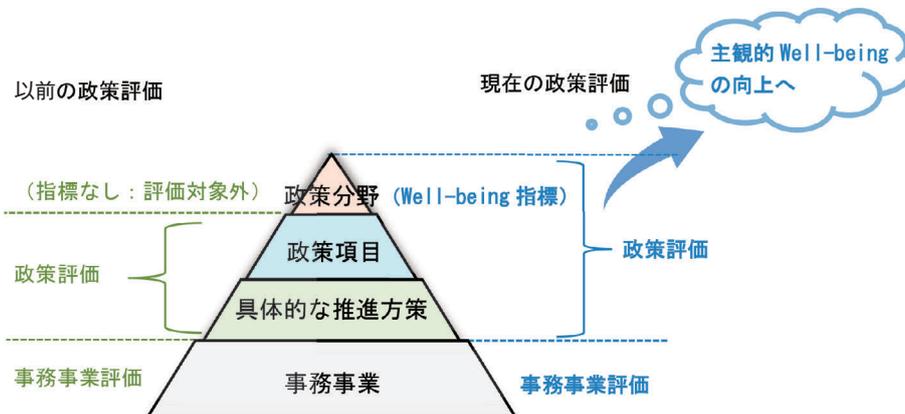
岩手県では、研究会の検討結果を踏まえ、県民計画の政策体系を、従来型の「保健福祉」「農林水産業」「商工業」といった政策ベースの柱建てから抜本的に発想を転換し、図表3-5で示した幸福度指標体系に基づいて構築した。具体的には、研究会が示した幸福の実感に関連する12領域を8つに統合し、さらに、それらを下支えする共通土台として「社会基盤」と「参画」を加えることで、以下の10の政策分野を設定した。

（いわて県民計画の10の政策分野）

- ①健康・余暇、②家族・子育て、③教育、④居住環境・コミュニティ、⑤安全、
- ⑥仕事・収入、⑦歴史・文化、⑧自然環境、⑨社会基盤、⑩参画

県民計画では、これら10の「政策分野」の下に50の「政策項目」を置き、それらの目標を実現するための施策として203の「具体的推進方策」を置く3層構造とし、さらに毎年の予算編成で具体的推進方策を達成するための事務事業を置き、それぞれの階層に評価指標を設定した（図表3-6参照）。特に、幸福の実感を基に設定した政策分野には幸福に関連する客観的指標、すなわち客観的 Well-being 指標となる「いわて幸福関連指標」を設定し、それを起点にロジックモデルを意識した政策分野－政策項目－具体的推進方策の政策体系を設定している。岩手県ではこれまでも総合計画に評価指標を設定していたが、最上位の政策分野はアウトカムレベルが高く自治体政策で直接影響を与えることが困難であるとの判断から評価指標は設定してこなかった。今回、最上位の政策分野に「いわて幸福関連指標」を設定したことで、図表3-6にあるとおり、全ての階層に評価指標が設定されたことになる。これにより、事務事業を達成することで、具体的推進方策、政策項目、政策分野が段階的に達成され、ひいては県民の幸福感の向上につなげていくという過程を可視化させている。Well-being 指標の一部を評価指標に設定している例は散見されるものの、最上位の政策目標として網羅的に設定している例は岩手県だけであり（和川；2021）、さらにそれを起点にロジックモデルを意識した政策体系を設定している取組は、2つ目の岩手県の特徴と言えるであろう。

図表3-6 岩手県の政策体系とその評価



出所：筆者作成

なお、Well-being の向上に向けた取組は自治体のみでの取組だけでは達成することが困難であり、県民、市町村、企業、NPO などのあらゆる主体の行動が重要となることから、県民計画では、政策分野ごとに「みんなで取り組みたいこと」として各主体に期待する役割を明記している。したがって、最上位の政策分野に設定した「いわて幸福関連指標」の達成もまた県民を含めたあらゆる主体で目指すべき目標という位置づけになる<sup>14</sup>。また、いわて幸福関連指標の選定にあたり、Well-being に密接に関連すると思われるものの、「喫煙率」や「生涯未婚率」など、個人の嗜好や個人の自由に関わるため自治体が一義的に良し悪しを評価するのが難しいものが確認できた。これらは目標値を設定して管理するには馴染まないものの、政策を推進していく上で長期的にその推移を把握すべきデータであることから、各政策体系の参考指標として設定し、その動向を確認しながら政策評価等に活用している。

### (3) 政策評価への Well-being の反映

#### ①幸福度指標（Well-being 指標）を活用した政策評価

前述したとおり、岩手県では、それまでも県民計画を対象に政策評価を実施してきた<sup>15</sup>。図表 3-6 で説明したとおり、以前の県民計画も、政策分野、政策項目、具体的推進方策の 3 層構造であったが、政策体系の最上位となる政策分野は評価の対象とはしてこなかった。今回、県民の幸福感の向上を目指す県民計画を策定し、県民の幸福体系に基づいた政策体系を設定したことから、最上位の政策分野に Well-being 指標を設定することで、政策評価の対象としている。これにより、岩手県の政策評価は、政策分野、政策項目、具体的推進方策の全ての階層で行うことになった。

幸福度体系を基に設定された政策分野の達成にはあらゆる主体の行動が重要となることから、その評価は、いわて幸福関連指標の達成状況と県民意識調査で得られた県民の実感の変化だけでなく、各主体の取組や社会経済情勢等を反映した総合評価を行うことで、課題を抽出し今後の方向性を検討している。最上位の政策分野に掲げた Well-being 指標は自治体の取組だけでコントロールできるものではないことから、岩手県では、そこでの政策評価は課題抽出と事業改善を重視するとともに、Well-being 指標の推移を各主体と共有し、各主体の行動に期待することで目標の達成を目指していると考えられる。なお、Well-being 指標を共有するための取組については（4）で詳述する。

#### ②主観的な Well-being を把握する取組

県民の幸福に着目した県民計画は、これまで以上に県民の意識を正確に把握することが重要となるこ

14 このような考え方から、目標値の設定も、過去のトレンドを意識した方法ではなく、バックキャストの視点で、かつあらゆる主体が共有できる分かりやすい設定を試みている。例えば、「余暇時間」の目標値設定では「2016 年時点で全国 41 位、東北最下位であることから、2022 年に 2016 年時点の東北 1 位（388 分）の水準まで上昇させることを目指します。」としている。

15 岩手県では、本章で紹介する県民計画の進捗管理としての政策評価に加え、全事務事業を対象とした事務事業評価、公共事業を対象とした公共事業評価、大規模な事業を対象とした大規模事業評価を実施している。

とから、岩手県では、県民の実感をより詳細に把握し、政策評価に反映させていくための試みを展開している。その取組の一つが、パネル調査の実施である。岩手県ではそれ以前も毎年、無作為抽出した県民5,000人を対象とした県民意識調査を実施してきており、2016年からは、幸福感（1問）、生活満足度（1問）、政策項目ごとの満足度と重要度（114問）、のほか、協調的幸福感や幸福感に関連すると思われる行動を把握してきた。県民意識調査は毎年約60%の回収率があり、岩手県の現状を把握する調査として極めて重要であるものの、調査対象者が毎年異なるため、意識の変化の背景等を把握することが難しい。そこで2020年から、調査対象者を毎年固定したパネル調査を追加で実施し、特定の県民の意識の変化を詳細に把握することで、県民意識調査の結果を補足しようと試みている。600人の調査対象者数は、回収率が大幅に低下しても県内4つの広域振興圏の回収数がそれぞれ100を下回らない水準、かつ県全体の回収数が500を下回らない水準として設定した<sup>16</sup>。また、調査対象者は、可能な限り無作為抽出に近い条件で選定できるよう、前年の2019年実施の県民意識調査（無作為抽出した5,000人対象）に、パネル調査に協力できるか否かの設問を加え、協力しても良いと回答した回答者から性別、年齢、居住地域を考慮して選定した。調査時期は、県民意識調査の結果とのタイムラグを避けるために県民意識調査と同日とし、調査項目は県民意識調査と全く同じ調査項目に、回答理由を把握する設問を追加するとともに、より詳細な属性を把握している<sup>17</sup>。主観的 Well-being を把握するために毎年調査対象が異なる無作為抽出調査を実施している自治体は多いが、調査対象者を毎年固定したパネル調査を並行して実施している自治体は筆者が知る限り岩手県のみであり、この取り組みが岩手県の特徴の3つ目である。

県民の主観的 Well-being をより詳細に把握しようとする取組の2つ目が、外部有識者からなる組織を新たに設置し、県民の幸福感を専門的、客観的に分析しようと試みている点である。岩手県の Well-being 政策は、県民の主観的な Well-being の向上を最終的な目標としながら、その目標を達成するため、客観的な Well-being 指標を政策目標に掲げて施策を展開している。Well-being 指標の変化については、施策のアウトカム指標として政策評価の中で分析され、その結果は今後の施策展開に反映されることになるが、主観的 Well-being については施策の波及効果であり、施策以外の要因も多く影響を与えているため、その変化を当該自治体が継続的に分析し続けることは、技術に極めて難易度が高い。そこで岩手県では、総合計画審議会の下に有識者からなる「県民の幸福感に関する分析部会」を設置することで、県民意識調査やパネル調査の結果を専門的かつ客観的に分析しようと試みている。同組織で検討した県民意識の分析結果は、総合計画審議会に報告されるとともに、毎年の政策評価で活用され、次年度以降の施策の展開に反映されることになる。有識者組織を設置して主観的 Well-being を客観的、専門的、継続的に分

16 無作為抽出調査の場合、許容誤差10%での必要サンプルは96、許容誤差5%での必要サンプルは384となる。それに対し、2022年調査の県全体の回収数は549、回収率は91.5%であった。また、最も回収数の低い広域振興圏の回収数は133、回収率は88.7%であった。

17 5,000人を対象とした県民意識調査では、回収率の低下を避けるために所得や詳細な家族構成を把握する設問は含まれていない。それに対し、パネル調査はあらかじめ調査協力の意向を確認した対象者であることから、回収率低下の可能性は低いと判断し、それらの設問を加えて調査を実施している。

析し、その結果を政策に反映させようと試みる取組は、岩手県の特徴の4つ目と言えるであろう。

#### (4) 県民の理解を得るための取組

岩手県では、県民の Well-being の向上を達成するためには、県だけでなく県民、企業、市町村などあらゆる主体に協力をしてもらふ必要があるとの考えから、Well-being 政策について県民の理解を得るための取組を展開している。その取組一つが、「いわて幸福白書」の発行である。同白書では、幸福に関連する有識者や団体からの寄稿やインタビューを掲載し国内外の幸福をめぐる動きを紹介することで、県民を始めとしたあらゆる主体に幸福について考えてもらふ契機となることを期待している<sup>18</sup>。さらに、「いわて幸福白書」の後半は、「『希望郷いわて』の今」と題して、主観的 Well-being（県民意識調査の結果）や Well-being 指標の動向、今後の県の施策の方向性を紹介している。前述したとおり、Well-being 指標の向上はあらゆる主体の取組が必要であることから、主観的 Well-being や Well-being 指標の動向を広く県民と共有することで、Well-being 向上につながる取組のきっかけづくりをしている。

県民の理解を得るための取組の2つ目が「幸福について考えるワークショップ」の開催である。これは、県民の幸福の向上につながる政策を円滑に展開していくためには、そもそも県民に幸福について考えてもらふ機会が必要であるという考えからスタートしたものであるが、現在は、そこで得られた Well-being に関する参加者の声を政策評価に反映させようという目的も併せ持っている。2017年以降毎年開催しており、2017年は3回の開催であったものが、2023年は県内で8回開催され100人を超える参加者があった。開催方法は参加者の属性や人数によって内容が異なるが、通常は、まず、参加者全員が「幸福カルテ」を作成することから始まる。「幸福カルテ」とは、自分の理想とする幸福と現在の幸福の状況をレーダーチャートで示すことで、自身の幸福を簡便に「見える化」できるようにしたものであり、ワークショップでの議論のきっかけとするためのツールとして「岩手の幸福に関する指標」研究会が考案した。その後、各自が作成した「幸福カルテ」を活用しながら岩手の強み、弱み、幸福を高めるためにどうすべきかをグループごとに議論、発表し、意見交換や発表内容等を踏まえ、最後に、自分は「誰の」幸福を高めるために「何」をするかを「幸福宣言」としてとりまとめ、参加者が発表することで、幸福の向上について具体的に考え、その向上に向けた行動のきっかけとなることを期待している。

以上のとおり、県民の Well-being の向上につながる施策を展開するだけでなく、その達成にはあらゆる主体に協力をしてもらふ必要があるとの考えから、県民の理解を得るために展開しているこれらの取組は、岩手県の特徴の5つ目の特徴と言えるであろう。

<sup>18</sup> 例えば、「いわて幸福白書」には「幸福のトレンド」という章があり、2020年は自治体の Well-being 政策について詳しい京都大学こころの未来研究センター広井良典教授、2021年は都道府県幸福度ランキングで知られる（一財）日本総合研究所寺島実郎会長、2022年は幸せ経済社会研究所の枝廣淳子所長、2023年は幸福研究の第一人者である慶應義塾大学大学院前野隆司教授などの寄稿、インタビューが掲載されている（所属、役職は当時）。

### ③ 今後の展望

#### (1) 政策過程における主観的 Well-being と客観的 Well-being の位置づけ

ここまで、1節で自治体における Well-being 政策の背景や意義を整理し、2節で岩手県の取組を紹介してきた。本節では、1節での整理と、2節での事例を踏まえながら、Well-being 政策の展開可能性について検討をする。

検討の1つが、政策過程における主観的、客観的 Well-being の位置づけとその活用方策についてである。この論点は、Well-being 指標を「主観的 Well-being」、「客観的 Well-being」のいずれで構築すべきか、という論点に近い。以前、Well-being 指標の策定を検討する自治体担当者から同様の相談をされたことがあり、この選択は、これから Well-being 政策を展開しようとする自治体の課題となりえる論点である。

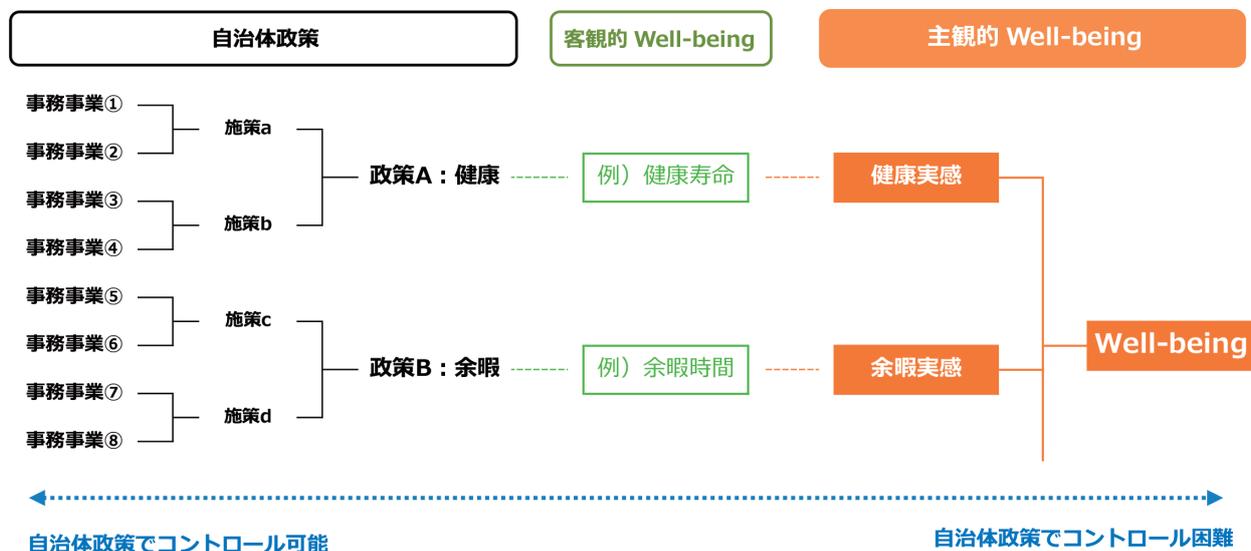
1(2)②で説明したとおり、両者にはそれぞれに特徴があることから、この自治体担当者の問いは、それらの特徴を踏まえた上で Well-being 指標をどのように活用すべきか、という問題にも関わる。それでは、主観的 Well-being と客観的 Well-being を政策の視点で整理した場合、どのような関係にあるのだろうか。そこで、筆者が考える主観的、客観的 Well-being と政策体系の関係性を示したものを図表3-7に示す。図表3-7では、左側に政策-施策-事務事業の3層構造で示した自治体の政策体系があり、右側には、自治体政策の成果が社会に与える長期的な効果や波及効果（インパクト）として主観的 Well-being がある。そして、その両者の間を連結する自治体政策の中期的効果（アウトカム）として客観的 Well-being が位置づけられる。当然に図の右に行くほど自治体政策でのコントロールが困難になることから、主観的 Well-being を自治体政策のみで変化させることは極めて困難であり、客観的 Well-being もまた自治体政策のみでコントロールすることは容易ではなく、仮にコントロールができたとしてもその効果発現までには一定程度のタイムラグが生じることになる。

したがって、Well-being 指標を総合計画等の政策目標として活用する場合、主観的 Well-being は自治体政策との距離が大きすぎるため、その間を補完するためのさらなる政策目標やロジックモデルが必要となる。それに対し、客観的 Well-being は、より自治体政策に近いので、主観的 Well-being に比べて活用しやすい。これは、政策評価の指標に Well-being 指標を設定するケースでも同様である。多くの自治体では政策評価を、①アカウンタビリティとして政策の成果を定量的に示すこと、②マネジメントサイクルを回し事業改善につなげること、の2つを目的として行っているが、主観的 Well-being 指標を政策評価指標に設定した場合、自治体政策との距離が大きすぎるため、主観的 Well-being 指標のみで①、②の目的を達成することは不可能である。客観的 Well-being 指標を政策評価指標に設定した場合もまた、当該政策の成果を定量的に示す指標としては適切ではなく、客観的 Well-being 指標のみで①の目的を達成することは困難であるが、この指標を起点にマネジメントサイクルを回すことで、②の事業改善に反映することは可能であるだろう。

以上の整理から、「主観的 Well-being か客観的 Well-being か」との問いは、活用する目的とそれぞれの特徴を理解した上で判断すべきであるが、Well-being 指標を政策目標や政策評価指標とする場合、自治体政策により近い客観的 Well-being とすることが望ましいと考えられる。一方で、客観的 Well-being はあらかじめ Well-being を定義する必要があるため、客観的 Well-being の妥当性、そして客観的 Well-being の達成が主観的 Well-being の向上につながるという有効性（ロジックモデル）を別途確保する必要が生じることになる。

なお、前述した岩手県では、まず右側の主観的 Well-being 指標を構築し、それに基づいて中間の客観的 Well-being 指標を構築した。そして客観的 Well-being 指標を最上位の政策分野の評価指標として設定し、それらを起点に左側の政策体系を構築することで、図表 3-7 全体を右端から左端まで順に指標で連結させている。また政策評価では、評価指標に客観的 Well-being を設定し、図表 3-7 の左半分を政策評価の中で分析をすることで施策改善につなげている。そして右側の主観的 Well-being の変化については、複数の県民意識調査の結果を外部有識者組織で分析し、その結果を政策にフィードバックすることで、図表 3-7 全体の変化を網羅的に把握し、施策改善につなげようと試みている。

図表 3-7 自治体政策と客観的、主観的 Well-being の関係性



出所：筆者作成

## (2) 「プロセス志向型 Well-being 政策」か「政策志向型 Well-being 政策」か

1 (3) では、Well-being 政策を類型化し、「プロセス志向型」と「政策志向型」の Well-being 政策があることを説明した。一方で、「はじめに」で紹介したように、自治体現場からは「指標の活用よりも具体的な政策展開が重要ではないか」との問題意識が聞こえてくる。それでは、「プロセス志向型」と「政策志向型」のどちらがあるべき Well-being 政策なのであろうか。

前述のとおり、「プロセス志向型」Well-being 政策での Well-being 指標は、主観的 Well-being と政策

目標の関係性を可視化することで、政策形成過程に Well-being 向上の視点を反映させることを目的としている。したがって、プロセス志向型の“直接的”な政策目標は、住民の主観的 Well-being の向上ではなく、Well-being 指標の向上ということになる。このことから、住民の主観的 Well-being の向上は政策の最終的な波及効果として当然に期待しつつも、政策の直接的な目標は、それを達成するための環境整備 = Well-being 指標の向上となるため、住民の Well-being の向上につながる具体的政策を重視する政策志向型とは、アプローチが根本的に異なっていることがわかる。

よって、Well-being 政策を「プロセス志向型」、「政策志向型」のいずれとするかは、それぞれの特徴と導入目的を踏まえて判断すべきであるが、必ずしも二者択一である必要はない。「プロセス志向型」で Well-being 指標を策定し、当該自治体の強み、弱みが可視化されることで、重点的に対策すべきプロジェクトや政策の必要性が生じることで「政策志向型」に移行することは十分に考えられる。したがって、この文脈では「プロセス志向型」であっても、必要に応じて「政策志向型」にシフトし、住民の Well-being 向上につながるプロジェクトや政策を重点的に展開することが理想的な Well-being 政策と言えるであろう。

例えば、福井県越前市では、「ウェルビーイング」を総合計画に中心理念に位置づけ、Well-being 指標として「越前市幸福実感」指標の設定を検討している。その上で、住民意識調査の分析結果から、住民の Well-being 向上には「居場所があること」と「舞台（役割）があること」が重要であるとし、居場所と舞台づくりの政策展開を検討している。このような越前市の取組は、Well-being 指標を策定した上で、住民の Well-being の向上につながる具体的政策立案まで展開しているという点で、「プロセス志向型」と「政策志向型」を共存させた先進的な試みと言えるであろう。

## おわりに

これまで、今後の Well-being 政策の展開可能性を探ることを目的に、自治体における Well-being 政策の背景や意義を整理し、岩手県の取組を紹介しながら、Well-being 政策の展望について検討してきた。ここでは最後に、今後への期待と懸念を紹介して終わる。

今後への期待の一つは、Well-being 政策と、近年自治体政策で注目を集めている EBPM（Evidence Based Policy Making）との連携の可能性である。EBPM の定義は現時点で共通認識が得られていないが、「定量的政策目標を掲げ、それを起点にロジックモデルを構築し、その有効性を定量的に検証しながら施策改善につなげる」という広い意味でとらえるとするならば<sup>19</sup>、Well-being 指標で政策目標が定量化され、その向上を達成するために図表 3-7 のようなロジックツリーを構築し、それらの有効性を政

<sup>19</sup> 杉谷（2022）は、統計解析を用いて政策の定量的因果関係や有効性を明らかにすることを目指す取組を科学志向型、ロジックモデルを設定し業績測定結果を用いながら政策の有効性の検証を目指す取組を実用志向型と呼ぶことで EBPM を幅広く定義し、自治体の実情に合わせた使い分けを提案している。

策評価指標を用いて検証することで、Well-being の向上につながる施策の展開を図ろうという試みは、EBPM と親和性があると考えられるであろう。Well-being 政策は、政策の最終目標＝アウトカムが定量的に示されるというメリットがある<sup>20</sup> 反面、自治体政策からの距離が大きいため具体的に政策的展開につなげにくいというデメリットがある。今後、Well-being 政策と EBPM が連携することで、このデメリットを軽減させるとともに、Well-being 向上につながる効果的な政策的展開が進むことを期待したい。

期待の二つは、学術との連携である。Well-being 政策の推進に当たり、主観的な Well-being の構造や、それと自治体政策の関係に注目が集まることは当然であるが、その分析を自治体が担うのは技術的にも業務量的にも大きな困難が伴うことは前述したとおりである。例えば EBPM 先進国の一つとして知られるイギリスでは、10 の独立した What Works Centre という機関が設置され、政策のエビデンスの検証など政府の意思決定をサポートしている。その一つとして設置された What Works Centre for Wellbeing では、Well-being の向上に有効な取組みに関する研究を行い、得られたエビデンスの共有や施策の効果検証などを実施している。2 節で紹介した岩手県でも、主観的 Well-being の要因分析を有識者組織にゆだね、その結果を政策評価を通じて施策の改善に反映しようと試みており、さらに、Well-being 政策の可能性の追求を地元研究機関と連携して推進していることも注目されている（内閣府；2023）。期待の1つ目の EBPM との連携と併せて、Well-being 政策の有効性の検証などについて学術研究と連携していくことで、よりエビデンスの高い Well-being 政策の推進が展開されることを期待したい。

その一方で、自治体政策現場での懸念は、業務負担の増加である。Well-being 指標は、策定、進捗管理に一定程度業務量が生じ、さらに主観的 Well-being の分析を試みた場合、膨大な業務量が生じる。例えば岩手県では、主観的 Well-being を外部有識者組織にゆだねているが、データの収集、整理、管理などその事務局業務は膨大である<sup>21</sup>。また、Well-being 指標を政策評価指標に設定し、その進捗管理を既存の政策評価制度に組み込むことで、大幅な業務量の増加を回避しているが、政策評価そのものが複雑になったため、負担感の増加がたびたび指摘されている。「住民の Well-being 向上に向けた政策的展開のために職員の Well-being が低下する」ということのないよう、Well-being 政策の着実な推進に加え、それを支える自治体職員の業務負担に留意する必要があるであろう。

---

## 【参考文献】

- 岩手の幸福に関する指標研究会（2017）『岩手の幸福に関する指標研究会報告書』。  
白石小百合、白石賢（2007）「少子化社会におけるワーク・ライフ・バランスと幸福感－非線形パネルによる推定」、ESRI Discussion Paper Series No.181。  
白水伸英、小野博、加藤真司、本多牧人、菊池剛、和川央（2019）「岩手県の新総合計画『いわて県民計画（2019～

---

<sup>20</sup> 政策問題は、複雑で悪構構性を有するため、政策目標を容易に設定できないケースが多いと言われている。

<sup>21</sup> 例えば、外部有識者組織である「県民の幸福感に関する分析部会」の2023年度報告書は、本編85ページ、資料編687ページとなっており、その膨大なとりまとめ作業は事務局である岩手県が行っている。

- 2028)』～東日本大震災津波からの復興と『いわて幸福関連指標』を含む『幸福』をキーワードとする政策の推進～』『月刊 地方自治 2019年6月号』地方自治制度研究会、pp.3-24。
- 杉谷和哉(2022)『政策にエビデンスは必要なのか：EBPMと政治のあいだ』ミネルバ書房。
- ブルーノ・S・フライ、アロイス・スタッツァー(2005)『幸福の政治経済学』、佐和隆光監訳 沢崎冬日訳、ダイヤモンド社。
- 筒井義郎(2009)「幸福の経済学は福音をもたらすか？」『行動経済学』第2巻、1号。
- 第5次国民生活審議会(1974)『社会指標—よりよい暮らしの物差し』。
- 内閣府(2011)『幸福度に関する研究会報告—幸福度指標試案—』。
- 内閣府(2023)『満足度・生活の質に関する調査報告書 2023～我が国の Well-being の動向～』
- 前野隆司(2013)『幸せのメカニズム』講談社現代新書。
- 広井良典(2020)「幸福度指標をめぐる展開と課題—「幸福政策」は可能か」『いわて幸福白書 2020』岩手県、pp.12-14。
- 広井良典、和川央(2020)「幸福度指標をめぐる政策展開」『月刊 ガバナンス 2020年3月号』ぎょうせい。
- ブルーノ・S・フライ、アロイス・スタッツァー(2005)『幸福の政治経済学』、佐和隆光監訳 沢崎冬日訳、ダイヤモンド社。
- 和川央(2008)『主観的満足度に関する一考察—政府による「豊かさ」論の変遷—』岩手県立大学総合政策学部総合政策学会 Working Paper Series No.44。
- 和川央(2021)「幸福に着目した自治体施策の展望」、『日本地域政策研究』26：pp.56-64。
- 和川央(2021)「自治体を実施する政策評価の課題」、『都市問題(2021年5月号)』pp.17-23。
- Easterlin, R. A. (1974) "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence," in P. A. David and M. W. Reder (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essay in Honor of Moses Abramovitz*, NY: Academic Press, pp.89-125.



## 第4章

---

### 富山県のウェルビーイング施策の展開

富山県 地方創生局 参事

ワンチームとやま推進室 市町村支援課長 滑川 哲宏



## 第4章

## 富山県のウェルビーイング施策の展開

富山県 地方創生局 参事 ワンチームとやま推進室 市町村支援課長 **滑川 哲宏**

## 要約

本章では、富山県で進められているウェルビーイング施策について紹介する。2022年2月に策定された富山県成長戦略では、新たな県政運営の指針として「幸せ人口1000万 ～ウェルビーイング先進地域、富山～」とのビジョンを掲げた。これまで行政では聞き慣れなかった「ウェルビーイング」という概念を「肉体的・精神的・社会的に満たされた状態」と捉え、県民の意識調査などを経て、2023年には「富山県ウェルビーイング指標」を策定。「分野別」「つながり」「総合」の3つの柱と10の指標で「満たされた状態」を測りながら、ロジックモデルを応用した施策設計図により政策運営に反映させることとしている。ビジョンの共有にあたっては、ウェルビーイング指標の状況を一体の花に見立ててわかりやすく表現するとともに、施策の担い手である職員についてもさまざまな取組みにより理解の促進に努めている。今後の課題としては、ビジョン共有の取組みの継続や、政策形成に係る既存の政策評価システムとの関係、主観的指標のさらなる分析と検証を提示する。

## はじめに

地方自治法第1条の2は、地方公共団体を「『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」ものと定義する。福祉とは、公的扶助やサービスによる生活の安定や充足であり、住民の幸福で安定した生活を公的に支えることと解されることから、住民の幸福追求を支援することは地方公共団体の本質的な責務である。経済成長を経て社会にはモノやサービスが満たされ、成熟した社会において住民は自由で豊かな安定した生活を手に入れたはずであったが、幸せの実感は伴わなかった。国連の世界幸福度報告（World Happiness Report）では日本の主観的幸福度は低い傾向にあり、2023年は47位でG7最下位となっている。経済成長が生活満足度や幸福の実感と乖離する「幸福のパラドックス」は以前から指摘されてきたが、人々が物の豊かさから精神的豊かさや生活の質を重視するようになっていくなかで、住民の幸福追求を担う行政の役割も変化が求められている。

一方で、幸福は基本的には個人の主観によるものであり、それぞれの価値観や人生観に応じてさまざまな形がある。住民の幸せの実現を担う地方公共団体においても、こうした現状を踏まえ、主観的な幸福度に注目し、幸福を実感できる地域社会を目指した取組みが広がりつつある。

富山県においても、2012年の「とやま幸福度指標」の設定、そして時を経て2022年からは、新たにウェルビーイングを基本理念とした政策推進を掲げている。取組みはまだ緒についたばかりだが、本章

では、現在進行中である富山県の事例について、第1節ではウェルビーイング推進に至った経緯と「富山県ウェルビーイング指標」の概要を、第2節では県民と職員とのビジョンの共有に向けた取組みを紹介し、第3節では今後の課題等について考察する。

## 1 ウェルビーイング推進に至る経緯

### (1) 富山県と暮らしの背景について

富山県は本州中央部の日本海側の中心に位置し、東西には北陸新幹線と北陸自動車道、南北にはJR高山線と東海北陸自動車道・能越自動車道が走るなど、三大都市圏はもとより日本全国各地からの交通利便性が高く東西南北の地域を結ぶ「北陸の十字路」の要所に位置する。

また、自然植生度が本州一の自然に恵まれ、大正時代から豊潤な水資源と低廉な電力を活用した化学や紡績産業が立地し、金属や機械産業の高度技術産業群の集積も進んだほか、近年は電子部品・デバイス・電子材料産業も盛んであり、日本海側でトップクラスの工業集積を形成している。さらに、古くから「くすりの富山」として知られ、2021年の医薬品生産金額は全国5位の約6,200億円、県内には100を超える製造所と容器・包装・印刷などの周辺産業が集積している。

こうしたことから、人口あたりの付加価値額は約125万円と全国平均の77万円を大きく上回り、第2次産業の就業人口割合が33.2%（全国1位）の工業県となっている。

暮らしの面では、生活保護率と火災発生率が全国最少であり、一人あたり所得や持ち家率、女性の就業率や道路整備率も全国トップクラスにある。第2次産業就業人口割合は持ち家率や住宅延べ床面積と正の相関関係、生活保護受給者割合と負の相関関係があることから、産業構造が豊かな暮らしの背景となっており、暮らしやすく働きやすい環境が整っているといえる。これらの客観的データが示す優れた生活環境は、都道府県の幸福度を測るランキングにおける全国4位という高評価の大きな要因となっている<sup>1</sup>。

一方、少子化に伴う人口減少は全国平均より早いペースで進行しており、県内人口はピーク時の約112万人（1998年）から101万人（2023年）へと大きく減少した。特に社会動態による減少に関しては若年層や女性の流出が目立っており、少子化対策はもとより移住や交流人口の拡大、性別・世代を超えて多様な人材が自分らしく生き生きと活躍できる環境づくりが大きな課題となっている。

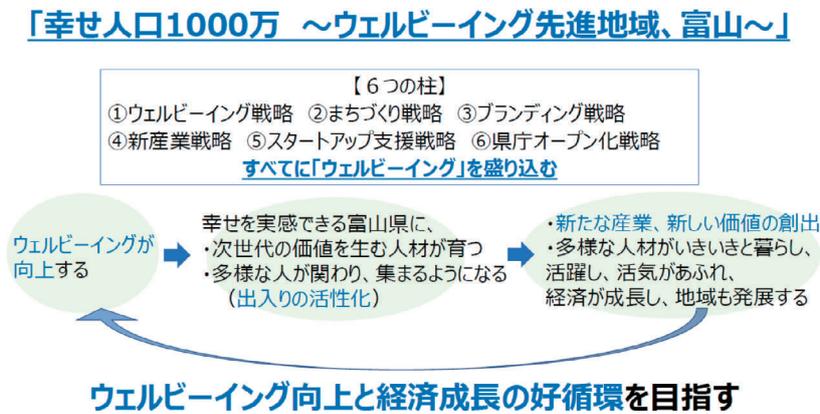
### (2) 富山県成長戦略の策定

富山県では、2020年11月に新田八朗知事が新たに就任した。民間企業経営者出身の知事として、「県庁は最大のサービス産業である」という考えのもとに、①お客様目線の徹底、②スピード重視の対応、③現場主義の3点を県政運営の基本として据え、「安心して働ける、生活ができる、子育てもできる、挑戦したいことができるようなワクワクする気持ちの持てる『県民が主役の富山県』」を掲げた。

<sup>1</sup>「全47都道府県幸福度ランキング」（2022年、一般財団法人日本総合研究所）。なお、データ出典は全て富山県IR資料に拠る。

また、2020年は、新型コロナウイルス感染症の発生と拡大により社会情勢が大きく揺れ動いた時期であり、自治体に求められる行政サービスも大きく変化していた。そのような状況のなか、「新型コロナへの適切な対応はもとより、人口減少・少子高齢化や地域経済の発展などにスピード感を持って果敢に取り組み、県民目線の新しい富山県のさらなる発展に向けたビジョンを提示する」として、2021年2月に「富山県成長戦略会議」を設置。社会変化の最先端で活躍する実業家や専門家からなる11名の委員により、自由闊達で突き抜けた議論が展開されるなか、2021年9月の中間とりまとめで、新たな富山県の指針とすべき概念として「ウェルビーイング」が示され、後述する県民との対話などを経て、2022年2月に「富山県成長戦略」を策定、そのビジョンを「幸せ人口1000万 ～ウェルビーイング先進地域、富山～」と掲げた<sup>2</sup>（図表4-1）。

図表4-1 富山県成長戦略のビジョンと基本的考え方



出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

基本ビジョンの下には、①ウェルビーイング、②まちづくり、③ブランディング、④新産業、⑤スタートアップ支援、⑥県庁オープン化の6つの戦略を柱建てし、その全てにウェルビーイング向上という視点を盛り込み、富山県のウェルビーイングを高めることにより新たな産業や価値が創造され、多様な人材が育ち、県内外の多くの人に関わって人流が活性化することによりさらにウェルビーイングが高まるという、ウェルビーイング向上と経済成長が好循環する姿を目指している。

### (3) 「ウェルビーイング」の定義と県民意識調査

ウェルビーイングというこれまで行政では聞き慣れていないフレーズを、自治体として具体的な施策や事業に落とし込んでいくためには、この抽象的な概念を施策の客体たる県民と共有するとともに、考え方を因数分解してポイントを的確に把握し、実行者である組織全体での理解を深めていく必要があった。

そこで、富山県では2022年4月、ウェルビーイング施策を横断的に推進していく部署として、知事

<sup>2</sup>「幸せ人口1000万」とは、県民のみならず、県外在住でも地縁や仕事など、愛着を持って富山県に関わる全ての方々（いわゆる関係人口）に向けて、ウェルビーイングの輪を広げていこうとするもの。

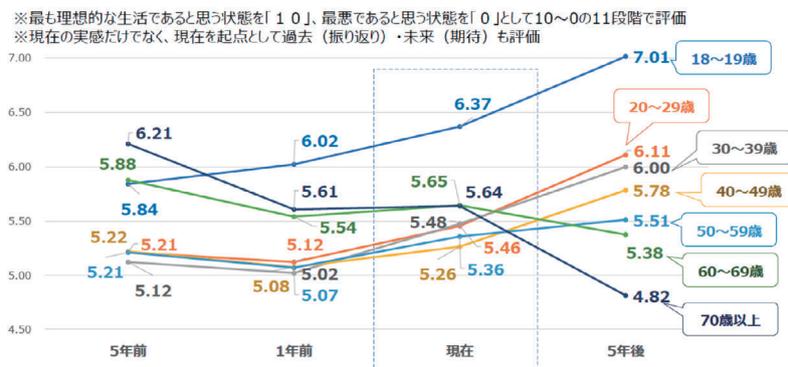
政策局成長戦略室に「ウェルビーイング推進課」を新たに設置した。当該課では、まず、ウェルビーイングを「様々な人や社会とのつながりの中で、日々自分らしくいきいきと生きることができる一人ひとりの幸せの実感」と表現。「幸せ」とは、自分にとって肉体的・精神的・社会的に「よい状態」「満たされている状態」としたうえで、「一人ひとりにウェルビーイングのかたちがあり、100万人の富山県民には100万色のウェルビーイングがある」とし、新田県政の基本路線である「お客様＝県民目線」を具現化していく重要な要素がウェルビーイングであることを示した。

また、この「満たされた状態」については、医学や心理学、社会学、経済学など多くの学問分野で、その要因を導き出す研究が進められており、Martin E. P. Seligmanの「PERMA理論」<sup>3</sup>や、米Gallup社の「The Five Essential Elements of Well-Being」（5つの構成要素）<sup>4</sup>などが知られるが、そのいずれもが「満たされた状態」は複数の要素から成り立つものとされている。そこで、本県においても、「ウェルビーイング」の認識共有にあたって、ポイントを①主観的：他人からの評価ではなく自分自身で実感できていること、②多面的：身体的・精神的・社会的など、さまざまな要素が影響しあうこと、③持続的：一時的な感情ではなく持続する状態であること<sup>5</sup>と整理した。

次に、この3つの観点からみて、富山県では県民が現在どのような状態にあるか、また、どのような要素が県民のウェルビーイングに結びつきやすいかなどを詳細に把握・分析して可視化するため、2022年9月に県民意識調査を実施した。年齢性別など基本属性が均質となるよう配慮の上で無作為抽出した県民5000人に調査票を配布し、約100問の設問により生活の中で幸せをどのように実感しているのか、主観的な意識をさまざまな視点から多面的に把握した。

図表4-2-1 ウェルビーイングに関する県民意識調査の結果①

年代別・時系軸での総合的な実感（平均値）



出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

<sup>3</sup> Positive Emotion（ポジティブ感情）、Engagement（没頭・没入）、Relationships（人間関係）、Meaning（意味・意義）、Achievement（達成）の5要素の頭文字をとったもの。

<sup>4</sup> Career（仕事）、Social（人間関係）、Financial（経済的）、Physical（身体的）、Community（地域社会）の5要素。

<sup>5</sup> 短期的な幸せについては、ウェルビーイングに対比し「happiness」が示されることがあるが、それを否定するものではなく、日々のハピネスの積み重ねがウェルビーイングにつながり、あるいはウェルビーイングな状態であるからこそ日々のハピネスに気づくこともできる、というような関係と位置づけている。

図表4-2-1は、各年代の総合的な実感（最も理想的な生活であると思う状態を10、最悪であると思う状態を0として、10～0の11段階で評価）を時間軸も含めて示したものである。各年齢層によって実感が大きく異なっており、若年層は全体的に評価が高く将来に向けて上昇していくのに対し、高齢者層はその逆であり、また全体的に中年層がどの時系列でも低い水準であることなどが見て取れる。

また、クロス集計や回答ごとの分析などにより、県民のウェルビーイングを高める（あるいは下げている）要素や視点、現行施策との関連などを探った。

例えば、「交通政策」についてである。富山県は道路整備率や自家用車の保有率がトップクラスであり、日常生活での自動車への依存度が極めて高い<sup>6</sup>。一方、地域鉄道や路線バスなど公共交通は利用者の減少に伴って厳しい経営状況が続いている。

図表4-2-2 ウェルビーイングに関する県民意識調査の結果②

富山県で暮らしていて、交通面（車や公共交通などで移動すること）に不安はない。												
年齢	平均			割合（はい又はどちらかと言えばはい）			割合（わからない+無回答）			割合（いいえ又はどちらかと言えばいいえ）		
	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性
18～19歳	2.446	2.524	2.387	48.9%	55.6%	44.7%	1.4%	0.0%	1.3%	49.6%	44.4%	53.9%
20～29歳	2.285	2.359	2.228	44.3%	47.3%	42.4%	3.4%	4.1%	2.5%	52.3%	48.6%	55.1%
30～39歳	2.278	2.292	2.272	41.6%	40.2%	42.1%	6.2%	4.7%	7.0%	52.2%	55.0%	50.9%
40～49歳	2.266	2.332	2.213	40.5%	43.6%	37.8%	5.6%	4.3%	6.6%	53.9%	52.1%	55.6%
50～59歳	2.250	2.374	2.150	40.7%	47.3%	35.6%	6.1%	4.8%	7.2%	53.3%	47.9%	57.2%
60～69歳	2.347	2.518	2.221	44.2%	51.5%	39.1%	5.0%	5.4%	3.8%	50.8%	43.1%	57.0%
70歳以上	2.541	2.646	2.435	51.7%	58.3%	45.2%	7.3%	5.5%	9.2%	41.0%	36.2%	45.6%
全体（参考）	2.335	2.435	2.259	44.0%	48.7%	40.5%	5.4%	4.6%	5.9%	50.5%	46.7%	53.6%

出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

図表4-2-2は、交通に関する項目について性別・年代別にクロス集計した結果だが、県内の交通に関して①ほぼ全世代で男性より女性が、また②30～40歳代の男性が強く不安を感じているとの傾向が見て取れる。運転免許を保有しない子どもや高齢者など「交通弱者」よりも、現在日常的に車を利用している世代の方が不安を感じているのかもしれないという新たな視点が得られた。

#### （4）富山県ウェルビーイング指標の策定

県民調査結果について、共通の要素や関連性を相関分析や因子分析等も行い整理し、有識者の助言なども踏まえ、「富山県ウェルビーイング指標」を策定、2023年1月に公表した。

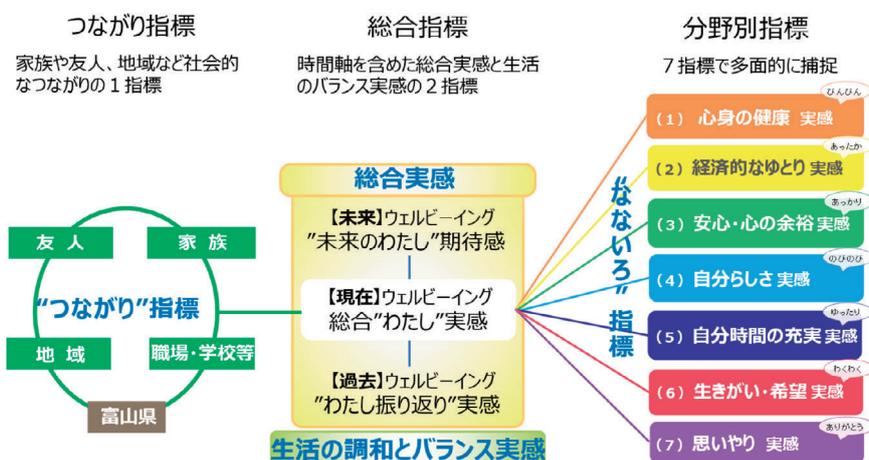
本指標は、①さまざまな側面からウェルビーイングの実感を捉える分野別指標（なないろ指標）、②個々のウェルビーイングを支える社会的な関係を捉える「つながり」指標、③時間軸も含めて全体的な

<sup>6</sup> 1999年の富山高岡広域都市圏でのパーソントリップ調査によると、自家用車利用の割合が通勤83.8%（全国48.2%）、私用72.2%（全国41.0%）。

状態を表す総合指標の3つの柱から構成されている。

分野別指標（「なないろ指標」）は、多面的な「満たされた状態」を、心身の健康や経済的ゆとり、安心・心の余裕など7つの側面に区分けし、各々複数の設問により捕捉。オノマトペ<sup>7</sup>や富山弁など県民が親しみやすい表現を添えて直感的に分かりやすく感じられるよう工夫した。つながり指標は、人とのつながりがウェルビーイングを支え、紡ぎ・広げ、さらには高めていく大事な要素との観点から、家族や地域、友人、職場・学校等とのつながりを良好と感じているかなどを数値化。総合指標は、過去・現在・未来の時間軸で自身の主観的幸福度を俯瞰するとともに、社会活動や余暇活動など、さまざまな活動からなる生活の調和やバランスの実感を示すものとしている。

図表4-3 富山県ウェルビーイング指標の体系



出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

### (5) ウェルビーイング指標の政策への活用

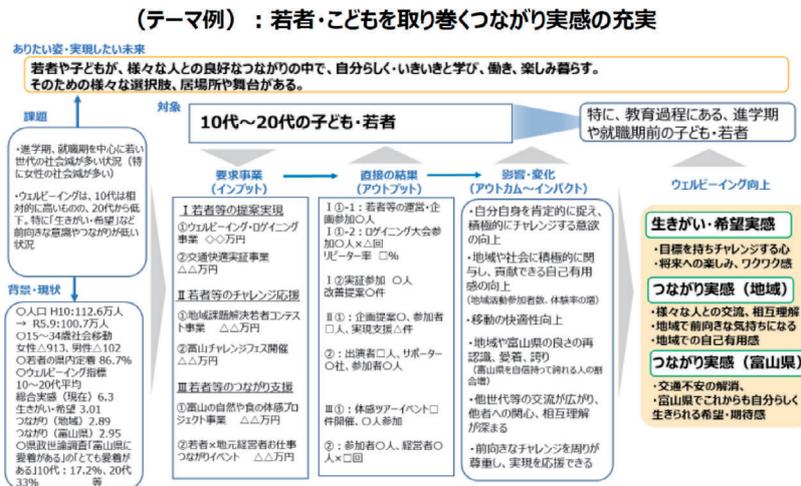
ウェルビーイング指標の政策への活用については、先行する国内外の事例においても、さまざまな態様が見られる。松下（2023）は、予算法で明確にウェルビーイングの扱いを位置付け、予算編成プロセスに組み込んでいる例（ニュージーランドや英国）、政府予算案の審議とあわせてウェルビーイングの状態を国会に提示している例（フランスやイタリア）、ウェルビーイング指標を経済財政政策の立案サイクルに組み込んでいる例（イタリア）などを示しながら、主観的ウェルビーイングの計測の拡充とダッシュボードの拡充、それらを政策立案・評価プロセスに組み込む必要性を指摘している。

富山県では、指標公表後から政策への活用に着手しており、2023年度はモデル事業での指標活用や政策立案を試行し、課題の洗い出しや意見交換を進めた。こうした取組みを踏まえ、2024年度当初予算編成ではすべての部門でウェルビーイング向上効果等を勘案した施策検討に取り組むこととし、特に「ウェルビーイング指標を活用した課題解決に係る経費」については、部局横断的な施策パッケージには予算を重点配分することとした。予算要求にあたっては、ロジックモデルを応用した施策設計図（図表4-4）

<sup>7</sup> オノマトペとは、さまざまな状態や動きを音で再現したもので、富山県ウェルビーイング指標では、分野別の満たされた状態を「びんびん」「はればれ」「のびのび」「わくわく」などで表現している。

をツールとして活用し、実現したい未来像とターゲットとなる具体的な県民像を明らかにしたうえで、向上するウェルビーイング指標を特定し、各種データから読み取れる現状・課題を踏まえ、必要な施策を論理的・体系的に組み立てていくこととした。この過程を通じて、部局横断的な施策パッケージには予算を重点配分することとし、部局内や部局間での対話と意識共有を促すとともに、県民起点の総合的かつきめ細かな施策形成を目指している。

図表4-4 予算編成における施策設計図



出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

## ② ビジョンの共有に向けた取組み

### (1) 2012年「とやま幸福度指標」

富山県では、以前にも「幸福度」を意識した政策形成を標榜したことがある。2012年に策定された県総合計画「新・元気とやま創造計画」では、体系づけられた60の基本政策ごとの目標とそれを具体的に示した「県民参考指標」を設定するとともに、幸福度に関連のある指標をまとめた「とやま幸福度関連指標」が示されている。これは、2008年のリーマンショックによる経済危機を契機として、世界的にも従来の経済成長モデルからの転換の議論が活発化し、国内においても「幸福度に関する研究会」(内閣府)から、幸福度指標の試案が示されたことなどが背景にある。「人の豊かさや幸せはGDPだけでは測ることができない」「住民が幸せを実感するための行政運営」といった考えは少なからず共感を呼び、法政大学大学院の政策研究チームから都道府県別幸福度ランキング<sup>8</sup>が公表されて注目を浴びるなど、自治体においても「幸福度」に対する関心が高まっていた。総合計画策定時のこうしたムーブメントのな

<sup>8</sup> 政策創造研究科坂本研究室「47都道府県の幸福度に関する研究成果」(2011年11月公表)。様々な社会経済統計の中から、「生活保護比率」「公害苦情件数」「平均寿命」など地域住民の幸福度を端的に示す40項目の指標から評点、その平均値から都道府県のランキングを示したもの。福井県(1位)、富山県(2位)、石川県(3位)と北陸が上位を占めた。

かで、施策・事業の実施によって県民生活にどのような成果がもたらされるか、幸福度がどう高まるかを意識して政策を展開することを企図したものである。

計画本文には、日本社会が『大量生産・大量消費』から心の豊かさや生活の質の向上が重視される『成熟社会』へ移行し、人々の価値観が多様化していること、人の幸せは経済的・物質的な豊かさのみでは得られず、経済成長は必ずしも人々の幸福度の上昇にはつながらない「幸福のパラドックス」が指摘されていることなど、現在のウェルビーイングを基礎とした政策形成の萌芽ともいえる考え方が示されている。

なお、この幸福度指標は内閣府の研究会が提示した132指標を参考に、独自に項目を追加して8項目の大分類に計150の項目が設定され、うち5指標がアンケート調査等による主観的指標、145指標が客観的な数値指標であり、うち75指標が全国順位で評価する内容となっている（図表4-5）。

図表4-5 新・元気とやま創造計画「とやま幸福度指標」(抜粋)

大分類	中分類	指標例①	指標例②	主観的	客観的
主観的幸福感				1	
経済社会状況	基本的ニーズ	生活保護被保護比率 (2.5%、1位)	食品表示の適正店舗割合 (95.2%)		7
	住居・居住環境	刑法犯認知件数 (61.1件/万人、6位)	一人あたり畳数 (17.62畳)	1	16
	教育・子育て	合計特殊出生率 (1.42、33位)	1日10分以上読書生徒割合 (66.6%)		15
	雇用	仕事の充実感	平均継続就業年数 (14.6年、17位)	1	14
健康	身体	NICU病床数 (2.4床/千人、17位)	老衰死亡者割合 (40.5人/10万人)		4
	精神	自殺死亡率 (23人/10万人)	悩みやストレスのある者割合 (39.3%)		3
	身体・精神共通	健康への自己評価	朝食欠食児童生徒の割合 (0.8%)	1	21
関係性	ライフスタイル	1日の趣味・娯楽時間 (169分、10位)	生涯学習講座数 (978/10万人)		13
	家族等とのつながり	未婚率 (22.8%、4位)	三世代同居世帯割合 (16.1%、5位)		2
	地域・社会とのつながり	地域活動参加者の割合 (65.9%)	学校給食地場産品割合 (30%)	1	10
	自然とのつながり	自然公園面積割合 (28.2%、5位)	ライチョウ生息数 (284羽)		15
持続可能性		公害苦情件数 (36.1%、5位)	小水力発電整備箇所数 (16カ所)		10
文化		書籍雑誌購入額 (16,578円、7位)	文化会館数 (28.9館/100万人)		7
防災		出火率 (2.01件、1位)	津波ハザードマップ作成率 (1市)		7
財政		義務的経費比率 (41.1%、9位)			1
※順位は全国都道府県での順位				指標数合計	5 145

出所：「新・元気とやま創造計画」より作成

「新・元気とやま創造計画」は、2015年に北陸新幹線が開業し経済社会情勢が大きく変化したことから2018年に改訂されたが、改訂版には「とやま幸福度指標」は掲載されなかった。その理由は明らかではないが、考えられる要因としては、現状の捕捉指標とした全国順位は相対的な「満たされた状態」であり、現実の幸福感の実感と乖離していたこと、全国順位の結果は民間での独自調査の結果に依ったために主体的で継続的な捕捉が難しかったことなどが考えられる。また、他の調査とのクロス分析など指標結果を読み解き具体的な施策に反映させていく指針を欠いていたほか、そもそも全体的に概ね良好な数値だったため、課題発掘や事業改善への意識が高まらなかったのではないかと推察される。

結果的に、県庁内外ともにこの新たな考え方への共感は広まりを見せず、富山県議会の質疑においても「幸福度」に触れられることはほとんどなかった。

図表4-6 富山県議会で「幸福度」に言及した議員・職員数（延べ）

	2011.9月	2011.11月	2012.2月	2012.6月	2012.9月	2012.11月	2013.3月	2013.6月	2013.9月	2013.11月	2014.3月
本会議			5				1				
委員会	1	2	3		1			1			
計	1	2	8		1		1	1			

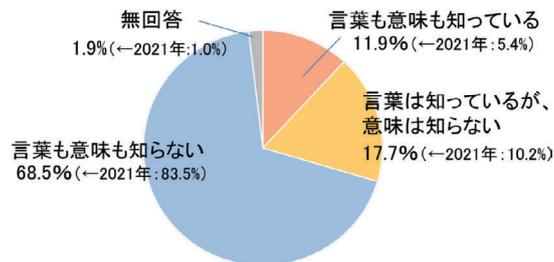
2012.4月 計画策定

出所：筆者作成

## （2）県民との共通理解に向けた取組み

「とやま幸福度指標」から約10年後、主観的な幸福度を重視する「ウェルビーイング」を新たに県政の中心概念として掲げた本県では、県政世論調査により「ウェルビーイング」の認知度を測った。その結果は、2021年では言葉も意味も知らない人が83.5%、2022年でも約7割の県民が「知らない」と答える状況だった。

図表4-7 「ウェルビーイング」の認知度（2022年県政世論調査）



出所：富山県県政世論調査（2021、2022年）より作成

そのため、ウェルビーイング推進に向けた取組みは、まずは県民及び職員との積極的なコミュニケーションにより、考え方の認知と共通理解を図るところから始められた。

2021年の富山県成長戦略中間とりまとめでの「ウェルビーイング」の提示後、成長戦略への理解を深めるため、同年10月には全市町村で「成長戦略ビジョンセッション」を開催した。一般的なタウンミーティングのような質問／答弁方式ではなく、県民参加・対話型のグループワークとし、知事自らが県内全15市町村を訪問し、参加者全員が富山の将来を話し合いながらビジョンの共有を目指すものとした。

また、ビジョンの実現に向けて、その内容や考え方を県内外に広く発信し共感の輪を広げるとともに、多様な人材の連携を創出し、新たな政策や民間プロジェクト等のきっかけづくりとするため、成長戦略カンファレンス「しあわせる。富山」を2021年度から毎年開催。さまざまな分野の最前線で、新しいマーケットやビジネスを生み出してきた県内外の先駆者や有識者を招いたトークセッション等を行っている。

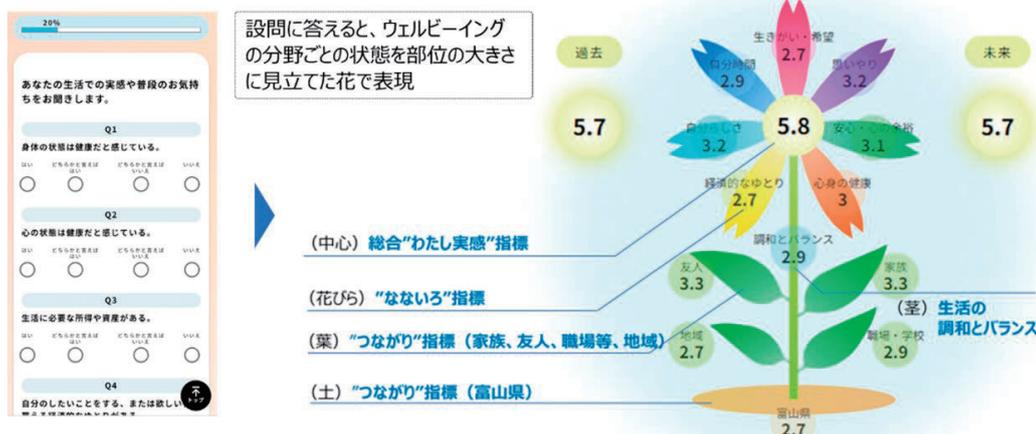
図表4-8 富山県成長戦略カンファレンス「しあわせる。富山」（2023年10月）



出所：富山県知事政策局成長戦略室（2023）

一方、「富山県ウェルビーイング指標」についても、漠然として捉えづらいとされるウェルビーイングに関する共通理解を深めるため、各々の数値を一体の花として表現し、視覚的なイメージによって分かりやすく発信することとした（図表4-9）。「総合指標」を花芯と茎に、それを7色で彩る花びらを「分野別指標」の各項目に、それを支える葉と土壌を「つながり指標」とし、各々の数値の大きさが各々の大きさに反映される。これを特設サイトで公開し、スマホで設問に答えることにより回答者自身の状態が一つの花で表示されるようにしたほか、それを集計した県民全体の状況も示し、ウェルビーイングのありようが多様かつ多面的であることを感覚的に理解できるよう工夫した。併せて、ウェルビーイングの向上に向けた県内のさまざまな実践的取組みも紹介しており、一人ひとりが自分ごととして積極的に関わっていくことを目指している。

図表4-9 特設サイトでのウェルビーイングフラワー



出所：ウェルビーイング特設サイト「わたしの、みんなのウェルビーイング・アクション！」より作成

ウェルビーイングは企画担当部門の所管だが、2023年には多方面に広がりを見せた。2023年5月、G7広島サミットに先駆けて富山県と石川県の共催で開催された富山・金沢教育大臣会合では、「コロナの影響を踏まえた今後の教育のあり方」がテーマとされた。オープニングセッションでは、子供たちのウェルビーイングの実現に向けた教育等について各国大臣から基調発表がなされたほか、大臣会合に先立って開催された「こどもサミット」の内容を富山・金沢の子どもの代表が各国大臣に直接伝え、意見交換を実施。最後に取りまとめられた「富山・金沢宣言」では、G7各国が今後目指していく取組みの方向性として、「ウェルビーイング」の向上が盛り込まれた。

また、教育分野では、2023年に開催された第3回「全国高校生プレゼン甲子園」（主催：全国高校生プレゼン甲子園実行委員会）において、「Well-being と未来社会－幸せとは何か－」がテーマとなり、全国616チームがウェルビーイングに対する自らの考えを発表し、参加した県内高校チームが入賞を果たした。その他にも、地域交通施策のマスタープランである「富山県地域交通戦略」（策定作業中）では、基本的な方針としてウェルビーイングの向上を意識した中長期的な将来ビジョンを設定するとされるなど、県政の各分野にウェルビーイングの考え方が浸透しつつある。

さらに、ウェルビーイングの広まりは経済界にも及び、2023年には富山経済同友会にウェルビーイング小委員会が発足し、ウェルビーイング経営に関する講演会等の活動を開始した。また、日本青年会議所北陸信越地区富山ブロック協議会は、2022年からウェルビーイングを活動のテーマに位置付けており、2023年11月には富山県と「ウェルビーイング推進に関する連携協定」を締結、企業経営や地域内外との交流、情報発信などに連携して取り組んでいくこととなった。

県政全般における関心の高まりは、県民の代弁者たる県議会にも表れており、ビジョンとして示した2021年9月以降、多くの議員がウェルビーイングを取り上げるに至った（図表4-10）。また、多面的で先駆的な取組みが評価され、2023年10月、総務省が実施する第8回「地方公共団体における統計データ活用表彰」において総務大臣賞を受賞したところである。

図表4-10 富山県議会で「ウェルビーイング」に言及した議員・職員数（延べ）

	2021.2月	2021.6月	2021.9月	2021.11月	2022.2月	2022.6月	2022.9月	2022.11月	2023.2月	2023.6月	2023.9月
本会議	1	4	14	19	24	22	19	23	27	24	24
委員会	1	7	11	22	46	18	16	31	41	35	14
計	2	11	25	41	70	40	35	54	68	59	38

2021.9月 戦略中間まとめ

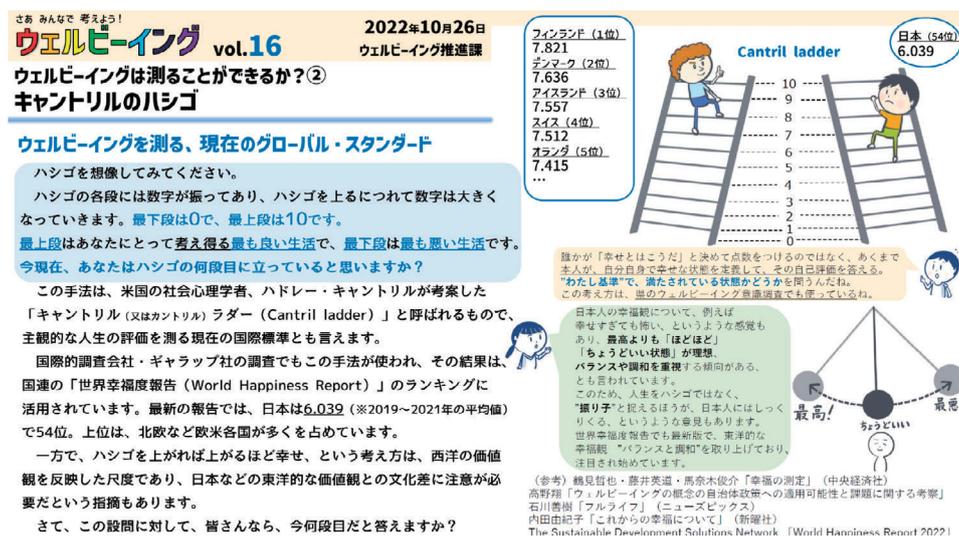
出所：筆者作成

### （3）職員との共通理解に向けた取組み

政策の実施を担う県職員は、成長戦略ビジョンと県民のウェルビーイングを施策体系ごとに具現化していく担い手であると同時に、地域社会を形づくる住民でもある。他方、人口減少に伴う人手不足の波

は、もともと一人あたりの仕事量が多い行政分野<sup>9</sup>にも例外なく押し寄せているほか、急速なデジタル社会の進展や大規模災害、感染症といった新たなリスクの顕在化により職員が直面する行政課題も複雑・高度化し、職員を取り巻く環境は厳しさを増している。そのような状況においても、ウェルビーイング施策を適切に推進していくためには、まずは職員自身がウェルビーイングへの理解を深めるとともに、仕事への意欲やエンゲージメントを高め、持てる能力を最大限に発揮できる組織づくりが重要となっている。そこで、県ウェルビーイング推進課では、庁内外への広報等により、その理解促進にも取り組んでいる。

図表4-11 庁内広報「さあみんなで考えよう！ウェルビーイング」



出所：ウェルビーイングの推進について（2023、富山県）より作成

2022年の富山県成長戦略策定後の6月、新田知事から全職員に対してウェルビーイング施策の推進についてのメッセージが発出されるとともに、担当課の庁内広報が開始された（図表4-11）。広報は電子掲示板に週に1回1ページ程度の内容で掲載され、ウェルビーイングに関する基本的考え方や国際的な研究内容、さまざま学説などについて、イラストを交えてわかりやすく解説している。

また、並行してウェルビーイング推進や庁内広報に関しての職員アンケートを数次にわたり実施。回答内容はすべて公開して他の職員の受け止めや疑問を共有し、それを次の広報内容に反映させるなど、重層的な対話を通じた意識の共有が図られた（図表4-12）。また、アンケートでの意見を参考に勉強会や部局ごとのワークショップ、意見交換会等を実施した。当初は、聞き慣れない抽象的・概念的な言葉に戸惑いや反発も少なくなかったが、各部局でウェルビーイングを念頭に置いたビジョンが話し合われ

<sup>9</sup> 岡本は、労働力人口に占める公務員数の割合は、北欧では3割近く、仏・英・米国が15～20%、独が10%程度に対して、日本は5%と極端に少なく、一人の公務員が多くの仕事をしていることを指摘する（2022/10/13 P3）。

るなど全体的な理解が進んだ。

図表4-12 職員アンケートの結果（一部抽出）

ウェルビーイングって抽象的だし、わかりにくいし…とと思っていましたが、定期的にウェルビーイングについて知り、考えるきっかけを与えていただけたのは、とてもプラスだと感じています。
毎週楽しみに見えています。…Well-Being がいろいろな観点から定義されることがわかってくる一方で、概念がたくさん出てきて…本質を射抜くような言葉があればキャッチーでいいなと思います。
一筋縄ではいかないところが難しいと思いますが、毎週庁内掲示板に載ることで、これって何なのよ?!と各職員が話題にする時点で、少しずつ全体的なウェルビーイングの目指す形が見えてくるのかもしれない。
幹部職員を対象にウェルビーイングに関するMTG(研修など)を実施することで、真の県民ニーズについて考え、既存の取組みを見直し、新たに行動する機運を、全庁的に醸成してはどうでしょうか。
もし数値化できるのであれば職員のウェルビーイングを計測してみたらよいのではないかと思います。職員も自分事として捉える機会になるのではないのでしょうか。
施策の実施から主観的評価が向上するにはかなりのタイムラグがあり、…独りよがりな施策を進めてしまう危険性がある。それを防ぐためにも、アウトカムの点検がかなり重要
「ひとりひとりの」という部分が強調されていますが、市役所などと違い県庁は県民一人ひとりに個別対応する機会がない部署がほとんどなので、あまりイメージがわかりません。
既存の施策評価なり事業評価の評価尺度に…主観的な指標を追加して、各職場で…どう取組みを改めるか議論するなど、具体的手段を示すのが…責任ある態度ではないか。
幸福という主観的なものを数値化することはできないし、それを集計する意味もない。そもそも、何が「幸福」かは人それぞれ違います。…ゴールポストが常に動いていることになるので、終わりのない話になってしまう。

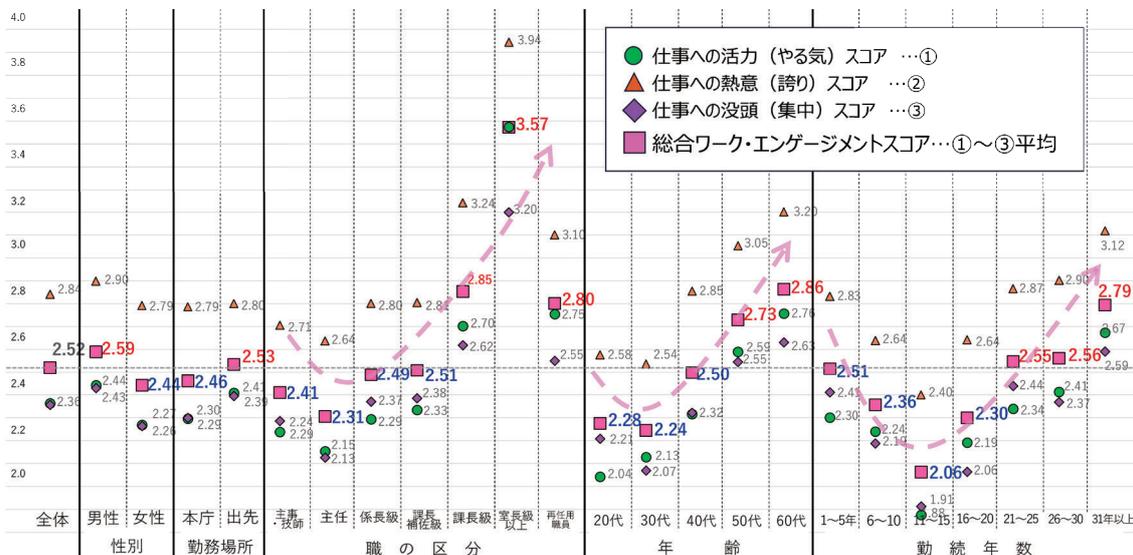
出所：筆者作成

他方、富山県成長戦略の柱の一つである「県庁オープン化戦略」では、ウェルビーイングを県民とともに県職員自身も達成することを念頭に、風通しがよく柔軟な発想が生まれる「県庁組織の活性化」や、チャレンジを可能にするゆとりを育む働き方改革などについて、さまざまな検討や実践が進められてきた。職員のワーク・エンゲージメントの高まりは自身のウェルビーイングを高め、ひいては県庁の政策推進にも寄与する<sup>10</sup>ことから、富山県ではウェルビーイングの観点も踏まえ、総合的な人材育成を推進するとともに、人材確保や職場環境の整備などの基礎となる「人材育成・確保基本方針」の策定を進めている。

策定にあたっては、有識者によるアドバイスはもとより、基本方針の主体となる職員とのコミュニケーションにも重点を置き、職員が働きがいや熱意を持って充実して職務にあたることができる環境の実現に向けて、アンケートによる職員の意識調査を行った。行政職員約3,600人に対して計57問の設問により、職員のエンゲージメント及びウェルビーイングを把握した。

<sup>10</sup>「仕事の熱意が強いと生活満足度も高く、この二つはおおむね比例している」（岡本、2022/3/10 P19）、「職員のウェルビーイングが高まると職員自身はもとより組織全体のパフォーマンスが向上する」（石川、2018）。

図表4-13 職員のエンゲージメントに関するアンケート調査結果（総合）



出所：職員アンケート結果～エンゲージメント及びウェルビーイングの状況（2023、富山県）より作成

図表4-13はアンケート結果の一部だが、総じて職階では係長・課長補佐級、年齢では30～40歳代、勤続年数では11～20年の中堅職員の総合実感が低いことが見て取れる。この結果は、一般的に幸福感が年齢に関してU字型（若い時期と老年期が高く中年期が低い）になるとされる通説と整合的であり、鶴見・藤井・馬奈木（2021）による国内30万人アンケートでも同様の傾向となっている。これは、幸福感は自己決定できるか否かと強い相関関係にあり、ライフステージによる家庭内や職場での立場の変化（自己判断で物事を決定することができるか否か）がその要因であると指摘されている（P40）が、こういった背景も踏まえ、基本方針については、人事評価やキャリア形成支援など、職員のやる気を引き出す組織づくりの要素も盛り込まれることが期待される。

また、富山県成長戦略のビジョン「幸せ人口100万 ～ウェルビーイング先進地域、富山～」の実現に向けて、職員一人ひとりが意識して主体的に行動していくため、職員参加型の「職員行動指針」の策定を進めている。職員が「どのような価値観を持ち、どのように行動するのか」について、希望者を募ったワークショップや職員アンケートを重ねることで、職員が目指す方向の共有や、職員としてどのように行動すべきかの言語化に取り組んでいる<sup>11</sup>。

<sup>11</sup>「人材育成・確保基本方針」「職員行動指針」は本章執筆時点では策定中（2023年度中に策定予定）。

図表4-14 「職員行動指針」ワークショップの様子



出所：富山県知事政策局広報・ブランディング推進室（2023）

### 3 今後の課題

#### （1）目指すビジョンの共有とコミュニケーションの継続

前節で紹介したさまざまな取組みを進めてきた結果、ウェルビーイングに対する県民の認知や県政運営の基本指針としての県組織内における認識も深まりを見せているものの、2023年の県民世論調査ではウェルビーイングの認知度は過半数に届いておらず（2011年15.6%→2023年42.9%）、ビジョンの共有と共通理解は未だ道半ばと言ってよい。一方、政策の受益者たる地域住民は、全体としては出生死亡や移動により新陳代謝を繰り返すほか、個人個人の観点から見れば生活状況やライフステージごとに幸せのありようは移り変わる。政策の目標である住民の「満たされた状態」は刻々と変化していくのである。また、ウェルビーイングは多面的であるがゆえに、論点が拡散しがちな概念でもある。

人口減少社会のなかで限られた資産を活用しながら住民ニーズに応え、持続可能な財政運営をしていくためには、住民との積極的な対話を通じて得られる「納得解」を求めていくべきであるとの考えがある。金井（2003）は、「自治体は資源制約が強まると、事業実施に際して、使用すると消滅してしまう『消滅資源』から、使用しても再生・複製が可能な『不滅資源』を重視するようになる」とし、「政策決定過程への参画による同意調達は、住民同意という『不滅資源』による事業推進である」とする（P185）。

変わりゆく「満たされた状態」を的確に捕捉し、ウェルビーイングへの共通理解を保ちながら県民の同意や納得を得ることのできる政策を選択していくためにも、県民との直接的なコミュニケーションを通じた意識共有や、実施政策の効果検証などの詳細な分析を引き続き継続していくことが求められる。

#### （2）既存計画や政策評価との関係

ウェルビーイングの施策への反映については、前述の「富山県ウェルビーイング指標」により、対象となる県民の実感を測りながら進行管理がなされていくこととなるが、具体的な政策への活用は各々の部局の実務に委ねられている。他方で、県総合計画や地方創生戦略など、既に策定済の各種計画も個々

に設定された各種指標により進行管理がなされている。総じて前者は主観的な捕捉、後者は KPI など客観的な数値による捕捉に依っている。なお、ウェルビーイングの向上を中核に据える富山県成長戦略は、社会情勢が大きく変化するなかでスピード感をもって重点的に取り組むべき新たな課題に対応するための、総合計画を補完する戦略と位置づけられている。

主観的指標と客観的指標との関係については、他団体では階層的に組み合わせている例があるが、本県においては、両者の関係は複合的であり、一对の関係づけや因果関係の立証が困難であることなどから、あえて相互を階層的に組み合わせる手法を採っていない。また、本県の客観的指標と主観的指標との受け止めが乖離している（後述）ほか、識者によっては主観的な受け止めは因果関係とはなじまないとする説もある<sup>12</sup>。

なお、主に客観的指標に基づく政策評価制度については、全都道府県・特例市以上ではほぼ全団体、その他市区でも 8 割以上の団体で導入されるなど地方自治体でも一般化しているものの、政策評価法施行から 20 年を経て多くの課題が指摘されている。法令等により策定を求められる計画の増加や、新たな評価システムの累増による事務作業の負担（評価疲れ）<sup>13</sup> などに加え、実際の政策の改廃は評価サイクルとは違う要因で決定されることも多いこともあり<sup>14</sup>、PDCA サイクルが順調に機能しているとは言い難い。佐藤（2021）は、政策評価の「あるある」として「前例踏襲・横並びの政策形成」「はじめに事業ありき」「評価のマンネリ化・形骸化」「評価のやらされ感・負担感」「おかしな成果指標」などを挙げている（P2-9）が、深く共感（あるいは苦笑い）する自治体職員は少なくないだろう。国においても、2023 年 3 月には「政策評価に関する基本方針の変更」が閣議決定、4 月には「評価制度の見直し」が示され、政策評価が意思決定過程から遊離した「作業」となっていることを踏まえ、デジタル時代にふさわしく、国民の「納得」と「信頼」を得るための取組みに見直していくこととされている。

現行の県総合計画は策定から 5 年が経過したが、この間、新型コロナや急速なデジタル化の発展、さらには能登半島地震など、富山県をめぐる環境は大きく変化しており、大きく改訂されることが想定される。その際には、前述の政策評価をめぐる状況なども踏まえ、ウェルビーイングの考え方や主観的指標との関係などを整理することはもちろん、政策評価の主要目的の一つである説明責任の観点からも、県民の「納得」と「信頼」を得ることのできる、また環境の変化にも対応したしなやかな内容を目指す必要があるだろう。

12 石川（2022）は「ウェルビーイングや幸せのかたちが、本来一人ひとりでそれぞれ異なる」ことから、原因と結果、因果の話には非常になりづらく、ウェルビーイングはあまり因果で捉えない方がいいのではないかとする（P150-155）。

13 2021 年の総務省政策評価審議会提言では、現状の政策評価システムの課題について、①評価が自己目的化し政策立案や見直し・改善という本来の目的が軽視（形骸化）②「行政評価レビュー」「EBPM」など新たな評価の取組みと既存評価との関係が整理されず、職員に作業の重複感（評価疲れ）③法令に定められた業務など目標設定による進捗管理が意味を持たないような制度運用までが評価対象になっている、と整理している。

14 「予算事項には事業者をはじめ、それに関連する活動を行っている関係者がいて、その人たちの同意が得られない限り、廃止や縮小には反対する。これらの抵抗を乗り越えなければならないため、公務員は新しい政策に取り組むことに消極的になる」（岡本、2022/1/26 P2）。

### (3) 主観的指標の分析と検証

「富山県ウェルビーイング指標」については、47の設問により10指標に数値化し、「満たされた状態」を把握するものであり、その内容が主観的であるが故に指標間には相関関係があるが、中には相反するケースが想定されるものもあると考えられる。

例えば、3つの柱としている「つながり」については、さまざまな研究によりウェルビーイングの主要素であることは疑いがなく、鶴見・藤井・馬奈木は、アメリカの心理学者ダニエル・カーネマンのインタビューから、幸福を高めるための要素として「注意を意識的に向け続ける必要があるような活動に時間を使うこと」（例：友人とのつながり）を挙げ、経済発展が人間関係を希薄化させた結果、先進国では「人とのつながり」が逆に所得よりも幸福度に影響するとする（P7・12）。また、神野（2023）は、日本の社会がOECD諸国の中でも最も社会的孤立度が高いとの調査結果を指摘している<sup>15</sup>。

他方で、「自己決定ができる自由」も同じくウェルビーイングの重要な要素であり、前野（2020）は、主体的であることと自由であることは、人間の幸福感に大きな影響を及ぼすことを指摘する（P30）が、この「自由」と「つながり」は、対立する要素にもなりうる。さまざまな人とのつながりは、時に自己決定の機会を奪い、自由な生き方を制限することがある。核家族化や単独世帯の増加、自治会の加入率の低下に伴う地域コミュニティの弱体化など、日々の生活における家族や地域、社会とのつながりの希薄化が指摘されて久しいが、それは生活水準の向上とともにそれまで生きるために不可欠であった「つながり」を手放す「選択の自由」を手に入れた結果でもある<sup>16</sup>。従前のつながり方の延長線上では両者は相容れないこともあるため、つながり方の評価<sup>17</sup>や再構築<sup>18</sup>、住民のライフスタイルの変容に伴う新しいつながり方などを念頭に置いた施策展開が必要となる<sup>19</sup>。

富山県では現在、民間企業等と連携して、指標間の因果関係など県民意識調査のさらなるデータ分析も進めており、政策立案の基盤となる分析や検証の充実が期待される。

<sup>15</sup> 経済システム総合研究所の調査によると、「家族に信頼されている」は米国84.4%・独国84.6%に対し日本は55.2%、「職場（学校）で信頼されている」は米国80.9%・独国73.7%に対し日本は34.7%、職場等で「信頼できる人はいない」は米国22.9%・独国23.5%に対し日本は48.2%（神野（2023/12 P5））。

<sup>16</sup> 「自由は孤独と責任を連れてきました。家や村から離れることで、人は家族や集団に束縛されない自由な暮らしを手に入れました。（中略）それは、煩わしさが減る半面、助けてくれる人が少なくなるということです。」（岡本（2022/8/27 P14））。

<sup>17</sup> 岡（2013）は、自殺希少地域のコミュニティや住民気質の特性として、多様性の尊重や自己効力感、ゆるやかな絆などを挙げている。

<sup>18</sup> 総務省「地域コミュニティに関する研究会報告書」（2022.4月）では、加入率の低下や担い手不足といった現状を踏まえ、「地域活動のデジタル化」「（活動内容の見直しなど）自治会等の活動の持続可能性の向上」「さまざまな主体間の連携」の3つの視点から方策が検討されている。

<sup>19</sup> こうしたことから、富山県の指標では、つながりの状態を、人数や付き合いの頻度、地域活動への参加回数などの多寡ではなく、本人にとって良好な状態、居心地が良い状態かという主観的な意識を捉えている。

## おわりに

富山県は、冒頭にご紹介した地理的特性や産業構成のほか、面積（4,248km<sup>2</sup>）、人口規模（102万人）、県民総生産（4.8兆円）、自治体の一般会計予算規模（約1兆円）など、多くの指標が日本全体の約1%であることなどから「日本の縮図」と言われることがある。

我が国が諸外国に先んじて人口減少、少子高齢化とそれに伴う生産年齢人口の減少、都市部への人口集中、インフラの老朽化や気候変動による大規模災害の増加等、さまざまな課題が顕在化し、「課題先進国」と称されるようになった現在、その縮図である富山も課題の先進県なのかもしれない。冒頭、客観的データによる幸福度ランキングでは富山県は4位と記したが、2022年に(株)ブランド総合研究所が実施した住民アンケートによる主観的調査<sup>20</sup>によると富山県は全国39位となっており、前者とは大きく乖離している。また、前述の県民意識調査の分析によれば、富山県の豊かさを支える主力産業である製造業は、非製造業に比してウェルビーイングの度合いが低い傾向にあることが判明している<sup>21</sup>。豊かさを象徴する住居については、富山県は持ち家比率や家の大きさが全国トップクラスと評価されるが、積雪地帯の老夫婦のみの世帯にとって、三世帯同居を想定して建てられた大型住居は、過度な維持管理や除雪を強いる大きなストレスになりつつある。「幸福のパラドックス」は至るところに潜んでいる。

さらに、米国の社会学者メアリー C. プリントンは、「国際的な研究により、人生の満足度が高いほど、子どもを設ける確率が高いという強力な実証データ」に言及し、これは日本が抱える最大の問題－国家財政にきわめて大きな負担を強い始めている高齢化と人口減少に関して、人生の満足度が政策立案者にとって重要な意味を持つことを示唆している（P2-10）。全国ペースより約10年早く高齢化と人口減少が進む富山県にとって、ウェルビーイングの向上に真摯に取り組むことは、自治体の消滅可能性から抜け出し安定的な成長に向かうはじめの一歩なのかもしれない。

日本が「課題先進国」とされる要因としては、人口減少などの結果論としての要素に加えて、経済発展を目指した時代に適応した社会のあり方や国民の生き方、行政の仕組みが、機能不全を起こしていることが挙げられており、環境の変化に適応した転換が必要とされている。富山県では、行政へのニーズが刻々と変化して多様化・複雑化するなかで、ウェルビーイングの推進にとどまらず、行政が民間、県民と密接に連携した「新しい社会経済システム」を構築することを掲げている。前例のない挑戦的な取り組みだが、日本の100分の1の「日本の縮図」から、新たな地方モデルが創造され、発信されていく未来を期待したい。

<sup>20</sup>「第4回地域の持続性調査」（(株)ブランド総合研究所）<https://news.tiiki.jp/articles/4796>

<sup>21</sup>2023.8月の県民意識調査によると、現在の生活の満足度が高いと感じる者の割合は非製造業50%に対し製造業46%、働きがいがあると感じる者の割合は非製造業47%対し製造業28%となっている。

## 【参考文献】

- 石川善樹（2023）「なぜいま、ウェルビーイングなのか？～成熟経済社会の日本～」（2023/11/20 県・市町村職員向け講演会資料（富山県庁））
- 石川善樹・吉田尚記（2022）『むかしむかしあるところにウェルビーイングがありました』KADOKAWA
- 岡檀（2013）『生き心地の良い町—この自殺率の低さには理由がある』講談社
- 岡本全勝（2020～）「公共を創る—新たな行政の役割」『地方行政』時事通信社
- 金井利之（2003）「自治の資源とその管理」森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・荻谷剛彦・大沢真理編『分権と自治のデザイン』有斐閣、pp.179-207
- 草郷孝好（2022）『ウェルビーイングな社会をつくる 循環型共生社会をめざす実践』明石書店
- 佐藤徹（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門 ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研
- 神野直彦（2023）「歴史の舵を握る地方財政」『地方財政』2023.12月号（一財）地方財務協会
- 総務省（2021）「政策評価審議会提言」
- 総務省（2022）「地域コミュニティに関する研究会 報告書」
- 鶴見哲也・藤井秀道・馬奈木俊介（2021）『幸福の測定 ウェルビーイングを理解する』中央経済社
- 東京財団政策研究所「都道府県で共創する未来～ウェルビーイング政策に関する優良事例の共有と連携強化～」  
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4377>
- 富山県（2012）「新・元気とやま創造計画」
- 富山県（2023）「富山県のいま そしてこれから」（富山県 IR 資料）  
<https://www.pref.toyama.jp/documents/22470/r5toyamakenir.pdf>
- 富山県「わたしの、みんなのウェルビーイング・アクション」  
<https://wellbeing.pref.toyama.jp>
- 西村和雄・八木匡（2020）「幸福感と自己決定—日本における実証研究（改訂版）」（独）産業研究所  
 （一財）日本総合研究所 全47都道府県幸福度ランキング <https://www.jri.or.jp/>  
 ブランド総合研究所 地域版SDGs調査 <https://news.tiiki.jp/sdgs>
- 前野隆司（2020）『7日間で「幸せになる」授業』PHP 研究所
- 前野隆司・前野マドカ（2022）「ウェルビーイング」日本経済出版
- 松下美帆（2023）「ウェルビーイング指標の政策活用：海外事例と日本への示唆」（一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパー）
- メアリー C. プリントン／池村千秋訳（2022）『縛られる日本人 人口減少をもたらす「規範」を打ち破れるか』中公新書



## 第5章

# ウェルビーイング指標と自治体経営 —ロジックモデルの実装によるウェルビーイング政策の展開—

高崎経済大学 地域政策学部・大学院地域政策研究科 教授

高崎経済大学 地域科学研究所長

佐藤 徹



# ウェルビーイング指標と自治体経営 —ロジックモデルの実装によるウェルビーイング政策の展開—

高崎経済大学 地域政策学部・大学院地域政策研究科 教授

高崎経済大学 地域科学研究所長

佐藤 徹

## 要約

本章の問いは、EBPMの推進が潮流となりつつある現在、ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するにあたり、ロジックモデルをどのように行政組織に実装し、政策の改善や立案に結び付けていくべきかである。まず、EBPMとロジックモデルの関係性、ロジックモデルの基本構造・種類・制度的導入・効用等について解説する。つぎに、上記の問いに対する解を探るため、（1）行政評価、（2）ロジックモデル、（3）データ分析の観点から検討を加える。第1に「やりがい」「達成感」のある評価制度へと転換するには、評価過程に「職場議論の場」を設定することの必要性を指摘する。第2にウェルビーイングの向上は究極の最終アウトカムにあたることから、原課の職員は担当事業との間に相当の距離感を抱きがちだが、職場で議論しながらロジックモデルを構築することで「自分ごと化」されることを論じる。第3にウェルビーイング指標に関する調査データが活用されるためには、データ分析のための「受け皿づくり」が課題であることを提示する。

## はじめに

本章の目的は、自治体経営にウェルビーイング指標をどのように実装すべきかを論考することである<sup>1</sup>。

さて、2000年代後半より、英国をはじめとして世界各国で幸福度の研究成果を活用した幸福度指標の作成が進められてきた。こうした背景のもと、2010年には内閣府に幸福度に関する研究会が設置され、2011年12月に幸福度指標試案が発表された（山内2014）。近年では、経済財政運営と改革の基本方針2023（令和5年6月16日閣議決定）において、「政府の各種の基本計画等におけるKPIへのWell-being指標の導入を加速するとともに、こどもに着目した指標の在り方について検討する。さらに、地方自治体におけるWell-being指標の活用を促進する」と謳われている。

翻って、わが国の自治体においても2000年代の半ば以降、ウェルビーイング指標を作成する団体が現れ始めた。こうした自治体のウェルビーイング指標には、指標の作成に関する課題と政策活用に関する課題があるとされる（森田2014）。荒川区民総幸福度（Gross Arakawa Happiness: GAH）の開発を担当した森田によれば、とりわけ「政策活用に関する課題」として、幸福度調査により政策の改善・立

<sup>1</sup> 本章は既に各所で発表された論文がベースになっている。初出一覧は文献リストを参照されたい。

案への活用を試みている事例では政策の大きな方向性を示すに留まっていることや、ウェルビーイング指標で重視される傾向のある主観指標で把握できることは漠然としたものになる可能性があることを指摘している。荒川区では、ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用することを志向しており、政策・施策・事務事業がどのようにウェルビーイング指標の向上に結び付いていくかを「ロジックモデル」によりイメージ化している。だが現状では、政策評価（行政評価）の中でロジックモデルを活用して、具体的な事務事業の改善や立案に結び付けるまでには至っていない<sup>2</sup>。

一方、職員時代に岩手県で幸福度調査を担当した和川は当時の様子を述懐し、「岩手県でもやはり幸福度指標を用いた政策評価を導入すべきだという話になり、この事業改善を主たる目的に、ウェルビーイング指標を政策評価に使っている」と言う。また、「ロジックモデルによる有効性」に触れ、「上位と下位の施策の関係性を考え、そこに指標をひもづけながら分析をしていくということ」をEBPMと言って差し支えないのではないかと自身の見解を述べている。ただし、職員の意識醸成についてはやはり課題であると付言している。「当時は、ロジックモデルに基づいた指標設定について我々事務方が各部局に要請してもなかなか実現しなかったため、副知事から各部の副部長へヒアリングを行うことになった」ものの、「その際の1回のみのため、なかなか醸成まではつながっていない」と言う<sup>3</sup>。

さらに、富山県は成長戦略の中心に「ウェルビーイング」を位置づけ、「ウェルビーイング先進地域、富山」を標榜していることで知られている。同県では、2023年1月に公表した「富山県ウェルビーイング指標」を政策形成において活用すべく、予算編成に際して「ロジックモデル」を応用した様式により、県民のウェルビーイングにどう繋がるのかを意識した施策立案や事業見直しに取り組んでいる。しかしながら、同県の職員アンケートでは、事務負担増への懸念等の意見も垣間見られており、職員の理解と意識変容も含め、新たな政策形成プロセス確立を目指す事例として今後の進捗が注目される。

それでは、EBPM（Evidence Based Policy Making）の推進が潮流となりつつある現在、ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するにあたり、ロジックモデルをどのように行政組織に実装し、政策の改善や立案に結び付けていくべきであろうか。これが本章のリサーチクエスチョンである。次節以降では、筆者の参与観察や調査結果等を手掛かりに、政策評価論や組織論の観点から、上記の問いへの解を探ってみたい。

## 1 ロジックモデル再考

### （1）EBPM とロジックモデル

英国や米国のEBPMはEBM（Evidence-based Medicine）、すなわち「エビデンスに基づく医療」に

<sup>2</sup> 第2回研究会報告による。

<sup>3</sup> 岩手県政策企画課への筆者の聴き取り（2023年3月）によれば、毎年度の事業立案においても、ロジックモデルを意識して、上位施策との関係性を踏まえた上で検討しているとのことだが、現在のところ、岩手県ではロジックモデルの作成・活用までには至っていない。

源流があるとも言われ、1990年代から医学・保健学の分野では病気の治療や予防だけでなく健康増進の方法についても、エビデンスが重視されるようになってきている。

こうした分野では、ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial: RCT）や複数のRCTに基づくシステマティックレビューによるものが最も信頼性の高いエビデンスとされている。RCTは無作為抽出または無作為割当によって、被験者を実施群（処置群：treatment group）と非実施群（対照群：control group）に分けて、片方の群に介入を行わず、もう片方の群にのみ介入を行う。そして、介入前後の成果指標データを両群で比較することにより、交絡要因による影響を取り除き、純粹の効果を確認しようとする。このように厳密な意味でのエビデンスを「狭義のエビデンス」とも言い、EBPMを「政策効果の検証にデータを活用する」と捉えるアプローチがある。この種のEBPMを「第1種のEBPM」と言うが、元来EBPMの核心はこの点にある。だが、自治体が置かれた現状や制約に鑑みると、RCTやそれに準じる方法を採用することは相当ハードルが高い。そこで、EBPMを「現状把握や将来予測にデータを活用する」といった捉え方もある。この種のEBPMを「第2種のEBPM」と言う（佐藤2022）。

第1種のEBPMでは政策の立案段階で予め政策効果に関する因果仮説を「ロジックモデル」として構築しておき、前述のような実験的手法を用いてデータ等の分析で裏付けられるかどうかを検証しようとする。したがって、ロジックモデルの構築は第1種のEBPMの前提となる。

また、プログラム評価理論では、インパクト評価の前段として行うセオリー評価においてロジックモデルが用いられる（Rossi et al.2004）。すなわち、プログラムをデザインする際にその論理構造を「ロジックモデル」として構築しておくのである。そのため、ロジックモデルはplanning toolであるとされ、「政策の設計図」とも言える。

なお、幸福度調査によって得られたウェルビーイング指標の関連データを分析し、政策の改善や立案に活用しようとするアプローチは「第2種のEBPM」である。今後こうしたEBPMを自治体の行政組織で展開するにあたっては、行政実務にも精通する山本（2019）、大杉（2019、2020）の論考が参考になる。山本（2019）は、「EBPMを単に企画・計画におけるPPBSの焼き直しとか統計手法の応用という視点から技術論として認識するのではなく、より民主的で科学的な政策決定への改善・学習過程とみなすことが有用である」と指摘している。また大杉（2019、2020）は、「EBPMを重視して職務に当たる心構えをEBPMマインドと呼ぶならば、EBPMマインドは情報や統計を専門とするコアな職員だけに占有されていけばよいわけではなく、およそ実務に携わる自治体職員の基本的な姿勢でなければならない」としている。本章の立場は基本的にこれらと軌を一にしている。

## （2）ロジックモデルの基本構造

それでは、ロジックモデルはどのような要素で構成されるのであろうか。長年にわたり業績測定（performance measurement）に関する研究と実践を重ねてきたハトリーによれば、“logic model”という用語が使用され、それらの例が示された最初の著作はホーリー（Wholey 1979）によるものだとい

う (Hatry 1999)。ホーリーは、ロジックモデルをリソース (resources)、活動 (activities)、アウトプット (outputs)、顧客 (customers)、短期的、中間的及び長期的アウトカム (short, intermediate and longer term outcomes)、及び関連する外部影響 (the relevant external influences) の各要素で構成されるとする (Wholey 1987)。

図表5-1は、各種文献をもとに、ロジックモデルの構成要素を整理したものである。一見すると、構成要素に統一性が見られないが、共通項も多いことが見て取れる。ロジックモデルは、政策の実施に必要な予算などの資源の投入 (インプット) から期待される最終的な成果 (アウトカム) に至るまでの因果関係、すなわちプログラムの実施による期待成果を説得的に語るストーリーの基礎となる (McLaughlin&Jordan 1999)。

以上を踏まえ、行政施策に関するロジックモデルの基本構造を定式化したものが図表5-2である。このうち、「インプット→アクティビティ→アウトプット」は「行政過程」と定義される。予算等の資源を投入し、その資源を用いて種々の内部活動を行い、財やサービスを提供するのは行政 (政府) の役割だからである。

アウトプットとアウトカムがどのように区別されるかについてはしばしば議論となるが、アウトプットは行政過程であるのに対し、アウトカムは国民や住民の側から見た成果である。ゆえに、アウトプットとアウトカムでは主体と客体が転換する。ロジックを描く際にはこの点に留意しながら、主語と述語を明瞭にすることが肝要である。また、因果ストーリーに論理の飛躍が生じないように、アウトカムは直接アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムとする。このとき、直接アウトカムは事業成果又はサービス成果に、最終アウトカム (社会成果、社会インパクト) は施策における成果にそれぞれ対応する。論理的整合性が高く、国民・住民にもわかりやすいロジックモデルとなるようにするためには、中間アウトカムは必要に応じて複数階層とする。

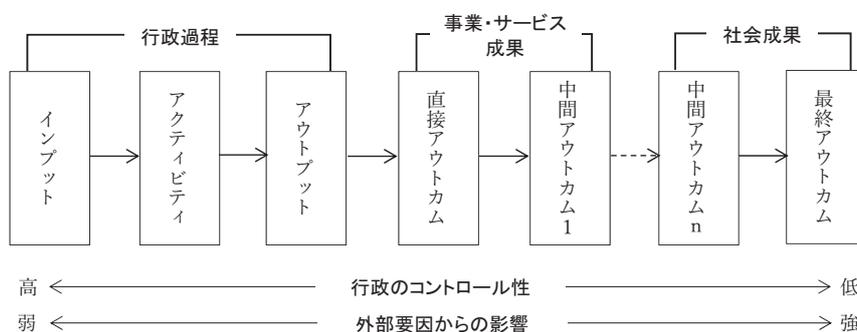
図表5-1 ロジックモデルの構成要素

文献	レベル1	レベル2	レベル3	レベル4	レベル5	レベル6	レベル7
Wholey(1987)	リソース (resources)	活動 (activities)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (longer-term outcomes)	
Hatry(1999)		活動 / 産出 (activity/output)			中間アウトカム (intermediate outcomes)	最終アウトカム (end outcomes)	
Rossiら (2004)	インプット	活動	アウトプット	初期アウトカム	中期アウトカム	長期アウトカム	
W. K. Kellogg Foundation (2001)	投入資源 (インプット)	活動 (アクティビティ)	結果 (アウトプット)	成果 (アウトカム)		インパクト	
Innovation Network, Inc (2005)	リソース (resources)	活動 (activity groups)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (long-term outcomes)	
Knowlton & Phillips(2013)	リソース (resources)	活動 (activities)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (long-term outcomes)	インパクト (impact)
Holzer&Schwester (2011)	inputs	activities	outputs	short-term outcome		long-term outcomes	
龍・佐々木 (2000)	投入 (inputs)	活動 (activities)	結果 (outputs)	短期成果 (short-term outcome)	中長期アウトカム (medium, long-term outcomes)		
総務省行政評価局 (2014)	行政資源の投入 (インプット)	行政活動とその過程 (アクティビティ、プロセス)	活動によって提供される財・サービス (アウトプット)	直接的に発生する成果 (直接的アウトカム)	論理的帰結・時間経過・波及などによって中間的に実現する成果 (中間アウトカム)	最終的に発現すべき成果 (最終アウトカム)	

(注) Wholey(1987)では他に顧客 (customers)、アウトカムに関連する外部影響 (the relevant external influences) がある。Innovation Network, Inc (2005) には他に問題の記述 (problem Statement)、ゴール (goal)、仮説 (rationals)、仮定 (assumptions) がある。

出所：佐藤 (2023)

図表5-2 ロジックモデルの基本構造



(注) 中間アウトカムは、論理飛躍がないように、必要に応じて複数階層設定する。上図は中間アウトカム1、中間アウトカムnがそれぞれ事業・サービス成果、社会成果に対応するケースを示したものである。

出所：佐藤 (2023)

以上のように、アウトプットは行政過程の一部であるため、行政が完全にはコントロールできないまでも、基本的には行政のコントロール性が高い。他方、アウトカムについては行政が間接的にしかコントロールできず、外部要因からの影響を受けやすくなる。すなわち、インプットから最終アウトカムに向かうほど、外部要因（他の施策や社会経済環境の変化等）からの影響を受けやすく、行政のコントロール性が低くなる。逆に、最終アウトカムからインプットに向かうほど、外部要因からの影響は弱くなり、行政のコントロール性が高くなる<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 実際には、 $X \Leftrightarrow Y$  ( $X \rightarrow Y$  と  $X \leftarrow Y$  の両方の因果関係が成立する場合) のように、原因と結果が双方向型の円環的因果関係も考えられ、ロジックモデルにおいて示す場合もある。

### (3) ロジックモデルの種類

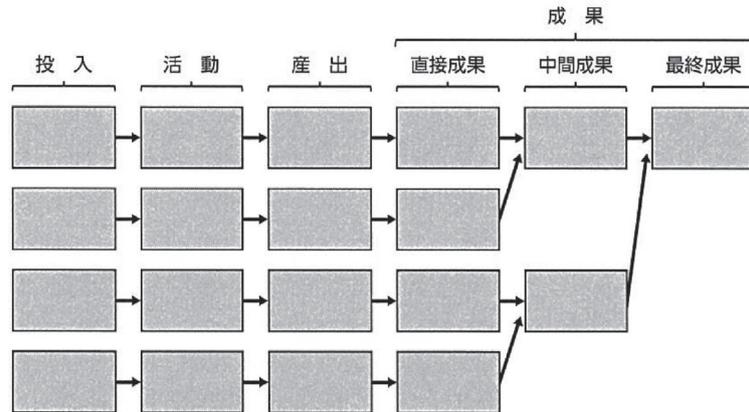
ロジックモデルには、前述のフローチャート型以外に、体系図型や表型などがある（佐藤編 2021）。これらにはそれぞれに長所・短所があり、どのように使い分けるかが課題となる。具体例を含めた詳細については佐藤編（2021）を参照されたいが、表型はロジックモデルの構成要素（後述）を抽出するのに適しており、フローチャート型や体系図型のロジックモデルを描く際の準備作業として活用できる。だが、フローチャート型や体系図型とは異なり、構成要素どうしの対応関係が不明瞭となってしまうため、筆者は、表型のロジックモデルについてはフローチャート型や体系図型のロジックモデルを描く際の準備作業に留め、最終成果物としては推奨していない。そこで、以下では表型を除く、フローチャート型ないし体系図型を中心に論を進めたい。

フローチャート型としては、単線フローチャート型と複線フローチャート型がある。前者は事業のロジックモデル（図表5-2）であり、後者は施策のロジックモデル（図表5-3）である。

さらに、政策目的とその実現手段を階層構造として描いた体系図型（図表5-4）をロジックモデルと呼ぶ場合がある。このタイプも施策のロジックモデルである。体系図型は、民間企業が経営戦略等を策定する際にフレームワークとして活用するロジックツリーの一種とも考えられる。具体的な作成にあたっては、まず最上位の目的にあたる最終アウトカム（最終的に達成すべき状態・姿）を設定する。つぎに、そのような状態を実現するためにはどうすべきか、どうあるべきかという観点から、中位目的から下位目的へ、さらに個別手段へと掘り下げていく。言ってみれば、フローチャート型とは思考の流れが逆であり、バックキャストिंगによって戦略の体系化を図るところに特徴がある。

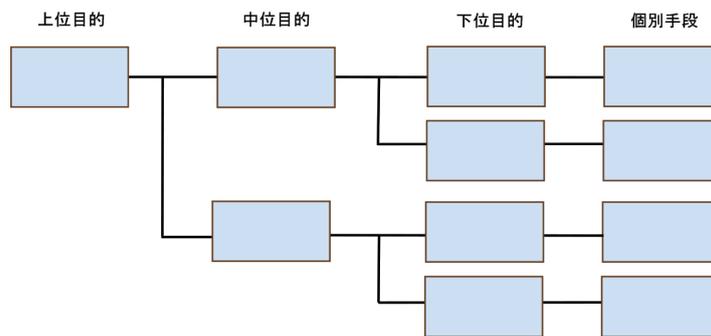
ただし、体系図型のロジックモデルを目にして、総合計画等の政策体系（政策・施策・事務事業など）を連想するためであろうか、ロジックモデルが既に出て来上がっていると誤解する場合も少なくないようである。しかし、よく考えてほしい。例えば、「交通体系の整備」という目的（施策）に対する手段として「道路交通整備事業」「鉄道・バス整備事業」「港湾整備事業」を列挙しツリー図で表現したとしても、それは「目的-手段」から成る階層構造というよりは、むしろ「交通体系」を「道路交通」「鉄道・バス」「港湾」という3つの要素に分類した「分類体系」といえよう。すなわち、外形上はツリー型の体系図であったとしても、ただちにそれが施策のロジックモデル（体系図型、図表5-4）であるとは言えず、その中身が「目的-手段」で構成されているか否かで判断することとなる。

図表5-3 施策のロジックモデル①（複線フローチャート型）



出所：佐藤編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』（公職研）

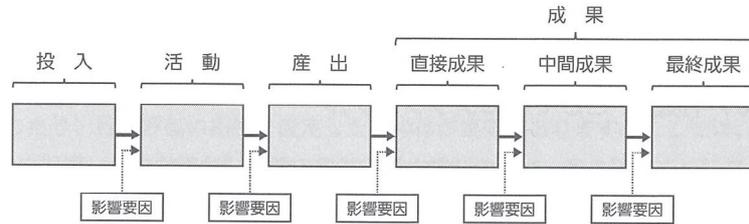
図表5-4 施策のロジックモデル（体系図型）



出所：佐藤編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』（公職研）

上記のロジックモデルについては用途によって使い分けるとよい。例えば、施策レベルで全体を俯瞰したい場合は、施策のロジックモデル（図表5-3、4）が適している。また、新規事業の立案に際してはフローチャート型の事業のロジックモデル（図表5-2）を作成したり、あるいは体系図型の施策のロジックモデル（図表5-4）から導出された理想の個別手段と既存事業を対比し、検証・見直しを行ったりする。さらに、影響要因をあらかじめ政策立案段階でロジックモデルに設定しておく（図表5-5）、中間評価や事業評価の際に、各種の指標データ等を参照しながら、仮説どおりにうまくいったかどうか、またなぜそのような結果になったのかなど要因分析が行いやすくなる。

図表5-5 影響要因を追加した事業のロジックモデル



出所：佐藤編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』（公職研）

#### （4）ロジックモデルの制度的導入

各種の行政計画の進行管理・評価では施策の評価が課題となっており、適切な施策評価指標（KPI）をいかに導出するかが成功の要訣である。

しかし実際には、思わず首をかしげたくなるような指標が設定されていることがある。施策評価指標は社会レベルのアウトカム指標であるのに、アウトプット指標や事業レベルのアウトカム指標が設定されていることも少なくない。また、データ収集の容易さを最優先させて指標を設定した結果、施策における成果を測定するのに相応しくない評価指標が設定されている例も散見される。

施策評価指標が失当であり適切でない場合、それら指標に設定された目標数値ばかりか、データに基づく要因分析や課題設定もほとんど意味のないものになってしまう。そこで、このような問題状況に陥らないよう、ロジックモデルの作成によって、各レベルに相応しい評価指標を設定する必要がある。

こうした観点からも、近年では、政府や自治体で計画策定や政策評価等にロジックモデルを制度的に導入する動きが見られる。

##### ①政府の政策評価・行政事業レビュー

政府では、2017年8月、EBPM推進委員会を設置し、関係府省の緊密な連携のもと、EBPMの推進を図ってきた。筆者が政策評価懇談会委員を務める内閣府（本府）では、令和2（2020）年度より、政策評価においてもEBPMを推進する観点から、事後評価対象となる施策についてロジックモデルを順次構築し、事前分析表の作成とモニタリングを進めている。

また、骨太方針2023では「本年度の予算編成過程からEBPMを導入した行政事業レビューシートを積極的に活用することで、全ての予算事業に共通して基礎的なEBPMを導入する」と明記された。このことに伴い、約5,000本にもものぼる全事業を対象として、2024年度予算案の編成過程においてロジックモデルを活用することとなった。

##### ②スマートシティ施策

全国各地でスマートシティの取組が推進されている。内閣府では、スマートシティ関連施策のPDCAの促進やEBPMの浸透を図るため、地域の進める多様なスマートシティ関連施策に対する適切な評価の

枠組み・評価指標を示すとともに、これを通じて、各地で適切な施策評価および評価に基づいた施策改善を促進するため、『スマートシティ施策の KPI 設定指針』を作成し公表している<sup>5</sup>。

同指針では、ロジックモデルを用いて施策の評価を論理的に行いやすくする方法を提示するだけでなく、施策の評価にふさわしい評価指標・KPI の設定方法を整理している。また、スマートシティ施策の KPI 設定に取り組む地方自治体等の活用を想定し、ロジックモデルの参考例や取組を通じて得られた気づき等、自治体によるワークショップ成果の一部を取りまとめて紹介されている。

### ③医療計画・がん対策推進基本計画・循環器病対策推進基本計画

厚生労働省では、医療法に基づき都道府県が策定する医療計画に関して、「施策及び事業評価の際には、施策及び事業の結果（アウトプット）のみならず、地域住民の健康状態や患者の状態、地域の医療の質などの成果（アウトカム）にどのような影響（インパクト）を与えたか、また、目指すべき方向の各事項に関連づけられた施策群が全体として効果を発揮しているかという観点も踏まえ、必要に応じて医療計画の見直しを行う仕組み（PDCA サイクル等）を、政策循環の中に組み込んでいくことが必要となる」としている。その上で「抽出された課題を解決するために、具体的な方法を論理的に検討し、できる限り実効性のある施策を盛り込むとともに、各々の施策と解決すべき課題との連関を示すことが重要であり、施策の検討及び評価の際にはロジックモデル等のツールの活用を検討する」としている。さらに、がん対策推進基本計画や循環器病対策推進基本計画に関しても同様に、2023年3月、都道府県が計画に基づく対策の進捗管理にあたり、PDCA サイクルの実効性確保のため、あるいはPDCA サイクルに基づく改善を図り施策に反映するよう努めるため、ロジックモデル等のツールの活用を検討することが示された。

### (5) ロジックモデルの効用

ロジックモデルには様々な効用が知られている。例えば、Knowlton & Phillips（2012）によれば、①ステイクホルダー間の共通言語（common language）が開発されること、②高度な参加型学習機会（participatory learning opportunities）が提供されること、③明白なアウトカムを文書化したり強調できること、④何がどのように影響を与えたかに関する知識を明瞭にすること、⑤重要な測定変数を識別したり、評価リソースのより効果的な利用が可能となったりすること、⑥信頼性の高い報告フレームが提供されること、⑦制度設計・計画策定・マネジメントに改善をもたらすことなどを挙げている。これらのうち、特に①と②は重要である。つまり、ロジックモデルをステイクホルダーとともに構築していく「参加型対話プロセス」として捉えており、当該プロセスによって参加者に学習機会が提供され、その結果としてロジックモデルが共通言語となることを指摘している。

<sup>5</sup> 同指針では、佐藤編（2021）も引用されている。

このようなロジックモデルを自治体の行政組織に導入した場合の期待効果としては、(イ) 行政活動の目的・手段又は原因・結果の体系化、(ロ) それらをビジュアルに表現することによる政策の可視化、(ハ) 行政職員の成果重視型思考への転換、(ニ) 政策開発能力の向上、(ホ) 庁内外のコミュニケーションの活性化、(ヘ) 協働型のまちづくり・地域づくりの強化、(ト) 施策を構成する事業間の優先順位づけや予算配分の重点化のための基盤形成などが考えられる（佐藤 2017）。

## ② 行政組織への実装に向けて

ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するにあたり、ロジックモデルをどのように行政組織に実装し、政策の改善や立案に結び付けていけばよいのだろうか。この点につき、(1) 行政評価、(2) ロジックモデル、(3) データ分析の3つの観点から検討を加えてみたい。

### (1) 評価過程に「職場議論の場」を設定する

ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するためには、評価制度自体を機能させる必要がある。

いまや行政評価は制度としては定着した感がある。だが、行政内部では評価に対する「やらされ感」や「負担感」が蔓延している、あるいは評価制度はあまり機能していないという声もよく聞かれる。筆者は自治体職員と接する機会が少なくないが、「評価制度を導入したが、事業の改善にはあまり結びついていない」「余計な事務仕事が増えた」「評価作業がマンネリ化している」「職場内での議論がほとんどなく、一部の職員が評価シートを作成している」「評価シートが評価担当課からの照会文書と化している」など、お世辞にも評価制度に対する評価は芳しいものではない。

こうした事態を定量的に把握するため、筆者は2023年2月から3月にかけて、『自治体経営に関する全国自治体調査』（実施期間＝高崎経済大学地域政策学部・佐藤徹研究室、対象＝全国の市区815団体、回収率＝50.7%）を実施した。「正直なところ、行政評価制度は既に形骸化していると思われますか」と5件法で尋ねたところ「大いにそう思う」と「ややそう思う」を合わせると37.9%となり、肯定的評価が否定的評価（26.9%）を大きく上回る結果となった。

また近年では、行政評価担当課が原課を慮り、評価に伴う事務量を軽減するために評価シートの枚数や評価対象事業等を減らすなど、「評価の簡略化傾向」も見受けられる。しかし、それがますます「評価のルーティン化」に拍車をかけることになる。筆者はこのような状態にある評価を「破壊型政策評価」と呼び、2000年代半ば頃より注目してきた。

図表5-6は「やりがい」「達成感」のある評価制度への転換条件を探るため、かつて筆者が東京都狛江市の職員を対象に行ったアンケート調査結果（2007年11月実施）の一部である。「今後、どのような条件を整えば、“やりがい”や“達成感”のある事務事業評価へと転換することが可能だと思うか」（マ

図表5-6 「やりがい」「達成感」のある評価制度への転換条件

カテゴリー名	%	n
職場議論の場の設定	57.7	146
評価結果のフィードバック	70.0	177
予算上の権限・裁量の委譲	37.2	94
研修・説明会の充実	40.7	103
評価担当部局が一緒に考える	20.2	51
評価を奨励する管理職の存在	38.7	98
重要な意思決定への活用	24.5	62
その他	1.2	3

出所：佐藤徹（2008）『創造型政策評価—自治体における職場議論の活性化とやりがい・達成感の実現』（公人社）

ルチアンサー方式）という設問に対する結果を示したものである（佐藤 2008）。

最も多かったのが「評価結果が明確にフィードバックされる仕組みが存在すること」（70.0%）で、ついで「誰もが評価に参加できるような職場議論の場を設け、事業の成果や目標が共有化されること」（57.7%）、「評価に関する研修や説明会を充実させること」（40.7%）、「評価を奨励し、それを支えてくれる管理職（課長・部長）が存在すること」（38.7%）、「事務事業見直しに必要な予算上の権限・裁量を委譲すること」（37.2%）などであった。むろん、これは粕江市での調査結果であり直ちに一般化はできないが、評価過程に「職場議論の場」を設定し、誰もが参加できるようにすることが、評価に対する職員の「やりがい」や「達成感」の向上につながる可能性が示唆された<sup>6</sup>。

## （2）ロジックモデルを評価過程に実装し、ウェルビーイングの向上を「自分ごと化」する

自治体における政策形成と実施は、基本的には総合計画に基づいて行われる。総合計画では、政策分野ごとに「災害に強い都市基盤の整備」「介護サービスの充実」「中心市街地の活性化」などの施策が掲げられ、さらに各施策には個々の事業が位置づけられている。前述のとおり、ロジックモデルは政策に関する「原因・結果」ないし「目的・手段」の連関性をよりわかりやすくしたものであり、因果ストーリーや経営戦略を施策のロジックモデル①（複線フローチャート型、図表5-3）または施策のロジックモデル②（体系図型、図表5-4）として可視化したものである。

翻って、地方自治法には「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」（第1条の2）と規定されている。このことから、「ウェルビーイングの向上」は「住民の福祉の増進」とも解され、ロジックモデルにお

<sup>6</sup> 筆者は職員の人材育成や組織活性化の観点から行政評価を捉え直し、評価過程の中心に職場議論の場を設定したワークショップ型評価の方法論を創造型政策評価（Creative Policy Evaluation: CPE）として体系化している。CPEは、実際に職場で職員同士が議論しながら評価に取り組むことを通じて、評価能力を高め、評価への意欲を持続させるために開発されたOJTである。詳しくは、佐藤徹『創造型政策評価』（公人社、2008年）を参照されたい。

いては究極の最終アウトカムに相当するものと考えられる。それゆえ、原課の職員にとっては「ウェルビーイングの向上」が雲の上のような存在として受け取られ、しかも「ウェルビーイングの向上」は行政のコントロール性が最も低く、外部要因からの影響を受けやすいため、自身が担当する事業と「ウェルビーイングの向上」との間に相当の距離感を抱いてしまうことだろう。

そこで、「ウェルビーイングの向上」を常に意識しながら日々の業務を遂行するにはどのようにすればよいのか、すなわち、いかに「自分ごと化」できるかが課題となる。この点については、「もし…すれば、その結果～となる」という仮説的思考で、個々の事業がどのような因果経路を経て最終的にウェルビーイングの向上に結びつくのかを検討する。あるいは逆に戦略的思考に立ち「ウェルビーイングの向上」という目的を実現するためにはどのような状態を創出すべきか、どのような手段を選択すべきかをバックキャストによって掘り下げていくことである<sup>7</sup>。

もちろん、このとき「組織への実装」という観点からも、関係課職員とともに議論しながらロジックモデルを構築していくことが肝要である<sup>8</sup>。「対話のプロセス」こそがロジックモデルの真髄だからである。したがって、民間シンクタンクにロジックモデルの作成を委託したり、企画部門がロジックモデルの原案を作成し原課に照会したりする等はあまり意味がない。また、ロジックモデルという書類（シート）づくりが目的化すると、行政評価と同様、早晚「形骸化」しやすい。この点についても留意したいところである。

以上の手続きとプロセスを経ることにより、目指すべきゴールとそこに至るストーリーが組織内で共有化され、議論に参加した職員は様々な学びや気づきを得るはずである。ロジックモデルを単なる「アカウントビリティ」のツールとしてではなく、「対話」「学習」「改善」のプロセスとして活用することで、チームビルディングの強化や職員エンゲージメントの向上にも寄与するだろう。むしろ、ロジックモデルは一度作ったきりで、放置しないことも肝要である。ロジックモデルは、あくまで「仮説」だからこそ、その検証（評価）が必要である。政策の実施前ないし中間段階や実施後にロジックモデルを検証し、必要に応じて修正することを忘れてはならない。なお、ロジックモデルを行政の内部資料に留める自治体もあるが、内容に自信がなくとも勇気をもって住民等へ公表することも重要である。

### (3) ウェルビーイング指標に関するデータ分析のための「受け皿」をつくる

総じて、ウェルビーイング指標に関するアンケート調査等に関しては、一般的に政策企画部門等が設計・実施からデータ分析までを主導的に行い、その結果が原課に提供されている。しかしながら、政策企画部門あるいは連携相手としての大学や民間研究機関等が調査データをもとに高度な統計分析を行っ

<sup>7</sup>この点につき、筆者は仮説的思考と戦略的思考による政策形成を「政策形成の第3の軸」と称している（佐藤編 2021）。

<sup>8</sup>もっとも、「施策」の場合は「事業」とは異なり、部や課を越えた複数の関係課の協働がなければ、施策におけるアウトカム（施策において目指す姿）を実現できない場合がほとんどである。したがって、施策主管部局のマネジメント層（次長・課長など）がリーダーシップを発揮し、部局の垣根を越えて関係課の職員とともに検討したり、ときには外部のステイクホルダー（住民、事業者など）を交えて議論する必要がある。

たとしても、まずは原課がそれを正しく理解する必要がある。その上で、事業担当部門としての分析視角をもとに課題を設定し、既存の保有データを掛け合わせて深掘り分析を行ったり、新規にデータを収集し新たな知見を獲得したりすることが期待される。

こうした観点から考えられる方策としては、幸福度を規定する何らかの要因（例えば、健康状況、家計の状況、家族関係等）に関連した施策に的を絞ることである。昨今、幸福度に関する実証研究が盛んに行われており、こうした先行研究の知見が参考になる。また、幸福度の規定要因を統計的に分析できるように調査票を設計しておく。これらをもとに施策を絞り込み、上記（2）で示したようにロジックモデルの作成・活用により、既存事業の検証・見直しや新規事業の立案へと繋げていくとよい。

もう一つの方策は、回答者の属性（性別、年齢、職業、居住地域、世帯年収等）とのクロス集計により、相対的に幸福度の低いターゲットを抽出し、当該ターゲットに焦点を当てた施策や事業を検討するアプローチである。民間企業ではマーケット・セグメンテーション（市場の細分化）を行った上で、ターゲットを絞り込み、マーケティング戦略を立てることがある。だが、このような積極的ターゲティングは公平性を重視する行政が苦手とするところである。しかし、どのような個人・集団・団体または地域に対して事業・サービスを実施し、ウェルビーイングの向上に繋げていくのか、あるいは行政が提供した事業・サービスが結果的にどのようなターゲットの意識や行動を変容させ、最終的に社会変容やウェルビーイングの向上を促すのかをロジックモデルによって検討する上でも、こうしたデータ分析は欠かせない。

以上のように、行政組織内でウェルビーイング指標に関する関連データが政策の立案や評価に活用されるようになるためには、政策企画部門だけでなく、原課がウェルビーイング指標の調査結果から諸問題を発見し、自分たちの課題として受け止め、自身が担当する施策や事業の改善・立案に活かしていく必要がある。そうでなければ、せっかくの調査データも「宝の持ち腐れ」になってしまう。

だが、そうしたスキルや経験を有する専門人材が現状では極めて不足している。こうした背景には、そもそも新規職員採用試験においてデータ分析に関するスキルや経験の有無が問われることはないこと、またデータサイエンティストなどの常勤の専門職を積極的に採用している自治体も僅少であることなどが挙げられる。この点につき、英国のように専門職としてのアナリスト（analytical profession）を採用することも考えられるが、当面は計量経済学・計量社会学などを専攻した職員及び理工系学部・大学院出身職員の適材適所の配置や、データサイエンティストの中途採用及び外部専門家の任期付き採用などについても具体的な検討が求められる。さらに、大学ではデータサイエンスの初級レベルの履修が必須となりつつある。近い将来、このような学習経験を有する人材が職員として入庁することを見越して人材育成基本方針を見直す必要がある。特に、EBPM の実践に向けて、データを活用した政策分析が可能な職員の戦略的な育成が喫緊の課題である。

## おわりに

本章では、ウェルビーイング指標を政策評価（行政評価）で活用するにあたり、ロジックモデルをどのように行政組織に実装し、政策の改善や立案に結び付けていくべきかについて論考した。

特にロジックモデルに関しては「百聞は一見に如かず」である。ロジックモデルに関する書籍等をいくら読んでも、それだけではロジックモデルの効用を実感することは難しいものである。例えば、課内の主要事業をひとつ取り上げて、職場で議論しながらロジックモデルを作ってみるなど、実践してみたい。とは言え、全ての施策について、全庁一斉にロジックモデルに取り組むことは実務的にもハードルが高く、失敗する恐れがある。ロジックモデルを導入する施策や組織を限定するなど、スモールスタートで成功体験を積み重ねていくほうがよいだろう。

最後になるが、「百聞は一見に如かず」には続きがあり、その中に「百果（効）は一幸に如かず」がある。まさに、「行政が成果をあげることはもちろん重要であるが、それだけではなく、その成果が人々の幸福（ウェルビーイング）に貢献することが求められる」ということなのだろう。

## 【参考文献】

- 内山融（2023）「EBPMの海外情勢—米国と英国を中心として」独立行政法人経済産業研究所  
[https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0736.html](https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0736.html)（2023年11月10日閲覧）
- 大杉覚（2019）「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『J-LIS』6（3），pp.28-31
- 大杉覚（2020）「証拠に基づく政策立案EBPMと自治体経営のこれから」『Think-ing』（21）pp.90-96
- 大森彌（1994）『自治体職員論』、良書普及会
- 鹿嶋市『令和5年度鹿嶋市重点施策ロジックモデル』（政策企画部政策推進課）  
<https://city.kashima.ibaraki.jp/uploaded/attachment/58423.pdf>（2023年10月30日閲覧）
- 厚生労働省「医療計画について」（令和5年3月31日、厚生労働省医政局長通知、令和5年6月15日一部改正）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/001108169.pdf>（2023年12月20日閲覧）
- 厚生労働省「がん対策推進基本計画の変更について」（令和5年3月28日厚生労働省健康局長通知）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001138876.pdf>（2023年12月20日閲覧）
- 厚生労働省『循環器病対策推進基本計画（第2期）』（令和5年3月）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001077175.pdf>（2023年12月20日閲覧）
- 佐藤徹（2008）『創造型政策評価—自治体における職場議論の活性化とやりがい・達成感の実現』公人社
- 佐藤徹（2017）「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」『季刊評価クォーター』42号，pp.2-17
- 佐藤徹編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研
- 佐藤徹（2022）「わが国の自治体におけるEBPMの展開と動態—黎明期における実態分析を通して」『季刊行政管理研究』No.179，pp.4-16
- 佐藤徹（2023）「内閣府における政策評価—EBPM推進下におけるロジックモデルの構造分析」『日本評価研究』23（2），pp.31-44
- 佐藤徹（2024）「自治体におけるEBPMの動向と課題」『統計』（2024年1月号），pp.13-20
- 内閣府『スマートシティ施策のKPI設定指針第2版』（令和5年4月5日公開）  
[https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/smartcity/kpi.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/smartcity/kpi.html)（2023年5月1日閲覧）
- 森田修康（2014）「自治体における幸福度指標の課題と方向性—指標作成アプローチと政策の改善・立案への活用方策—」

『年報自治体学』Vol.27-2, pp.60-66

山内直人 (2014) 「幸福度指標の政策的意義と活用」『計画行政』37 (2), pp.11-16

山本清 (2019) 「EBPMと自治体企画」『都市問題』110 (9), pp.92-99

Hatry, P. Harry (1999). *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press. (上野宏・上野真城子訳 (2004) 『政策評価入門 結果重視の業績測定』、東洋経済新報社)

Knowlton, L.W. & Phillips, C.C. (2013). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results (2nd Edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage.

McLaughlin, J. A. and J. B. Jordan (1999). Logic models: a tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*, 22 (1), 65-72.

Rossi, P. H., M. W. Lipsey, and H. E. Freeman (2004). *Evaluation: A Systematic Approach 7th ed.*, Sage. (大島巖・森俊夫・平岡公一・元永拓郎訳 (2005) 『プログラム評価の理論と方法：システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』、日本評論社)

Wholey, S. Joseph (1987). Evaluability assessment: Developing program theory. *New directions for program evaluation*, 33, 77-92.



## 第6章

---

### 自治体職員とウェルビーイング —職員のウェルビーイング向上とその計測を中心に—

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道



## 自治体職員とウェルビーイング —職員のウェルビーイング向上とその計測を中心に—

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

### 要約

本章では行政サービスの客体である「住民」のウェルビーイングではなく、行政サービスの主体である「自治体職員」のウェルビーイングについて取り上げる。

近年、従業員の身体的・精神的な健康に着目し、その増進を図ることで企業の収益性を高めようとする「健康経営」の考え方が広まっている。さらに、身体的、精神的だけでなく、社会的にも良好な状態を保ち、業績の向上を図ろうとする「ウェルビーイング経営」の考え方も広まりつつあり、それに伴って従業員のウェルビーイングを測定するツール等も登場してきている。

本章ではまずウェルビーイングと職員のパフォーマンスとの関係とそれを踏まえたウェルビーイング経営の考え方について概説する。さらに、従業員のウェルビーイングの測定について、いくつかの実例を取り上げ、自治体職員への適用を図る際の示唆を得ることとしたい。

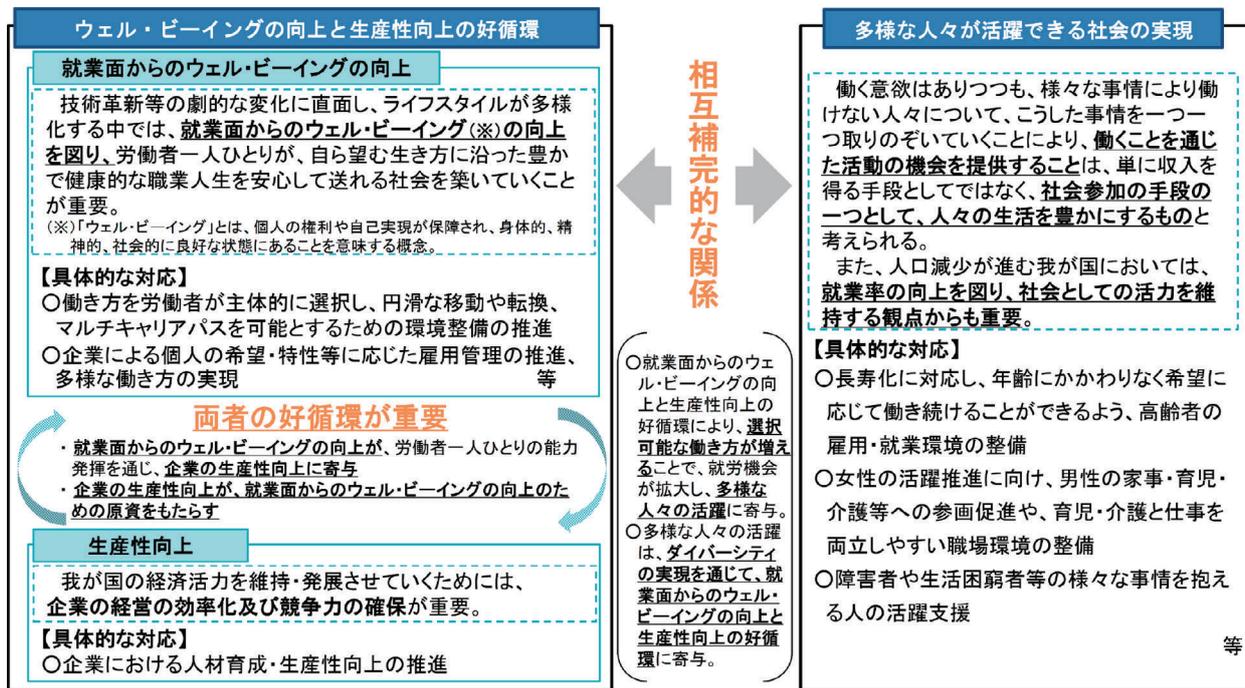
### はじめに

自治体でウェルビーイングの考え方をを用いる場合、行政サービスの客体である「住民」のウェルビーイングを取り上げることが多い。しかし、行政サービスの主体である「自治体職員」のウェルビーイングが良好な状態になれば、より良いサービスの提供は覚束ない。

厚生労働省が設置する雇用政策研究会の報告書によれば、就業面からのウェルビーイングの向上が労働者一人ひとりの能力発揮を通じて企業の生産性向上に寄与し、企業の生産性向上が就業面からのウェルビーイングの向上のための原資をもたらすとされる。また、このような好循環が図られることで選択可能な働き方の増大と就労機会の拡大をもたらし、多様な人々の活躍に寄与する。多様な人々の活躍は、ダイバーシティの実現を通じて就業面からのウェルビーイングの向上と生産性向上の好循環に寄与するとされる（図表6-1）。

本章においては、職員を対象とするウェルビーイングの基本的な考え方と、それがどのように計測されているのかを論じることとする。

図表6-1 健康経営の考え方に基づく投資とその効果（イメージ）



出所：経済産業省資料（雇用政策研究会報告書概要（案））。

## 1 ウェルビーイングと職員のパフォーマンス

### (1) 就業面からのウェルビーイングの向上

前出の雇用政策研究会の報告書によれば、ウェルビーイングとは、「個人の権利や自己実現が保障され、身体的、精神的、社会的に良好な状態にあることを意味する概念」であり、就業面からのウェルビーイングの向上については、「働き方を労働者が主体的に選択できる環境整備の推進・雇用条件の改善等を通じて、労働者が自ら望む生き方に沿った豊かで健康的な職業人生を送れるようになることにより、自らの権利や自己実現が保障され、働きがいを持ち、身体的、精神的、社会的に良好な状態になること」と定義している（厚生労働省，2019，p.1）。

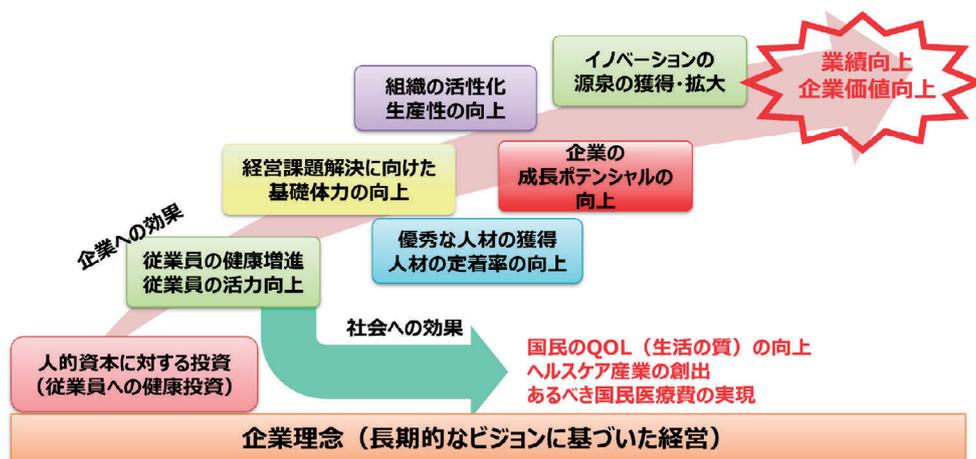
近年、民間企業では、従業員のウェルビーイングへの働きかけを通じて組織の業績を高めていく「ウェルビーイング経営」の考え方が広まりつつある。もちろんこれまでも多くの企業が福利厚生を充実したり、従業員満足度を高めたりするような対応を進めてきた。また、後述の「健康経営」の考え方を取り入れ、従業員の健康保持・増進を図る企業も多く見られるようになっていた。ウェルビーイング経営は、それらをより拡張させ、組織の業績向上との結びつきをより重視しようとするものと考えられている（森永，2019，pp.1-2）。

## (2) 健康経営

ウェルビーイング経営を論じる前段として健康経営について見ておきたい。経済産業省によれば、健康経営とは「従業員の健康保持・増進の取組が、将来的に収益性等を高める投資であるとの考えの下、健康管理を経営的視点から考え、戦略的に実践すること」とされる（経済産業省，2016，p.3）。また、健康経営を最初に提唱した岡田邦夫が理事長を務める特定非営利活動法人健康経営研究会によれば、「『企業が従業員の健康に配慮することによって、経営面においても大きな成果が期待できる』との基盤に立って、健康を経営的視点から考え、戦略的に実践すること」とされる<sup>1</sup>。

健康経営に期待される効果としては、個人の心身の健康状態の改善によりもたらされる、①生産性の向上、②組織の活性化、③企業価値の向上、などが挙げられる。これらの効果がどのようにして発生するのかは、図表6-2～6-3のとおりである。

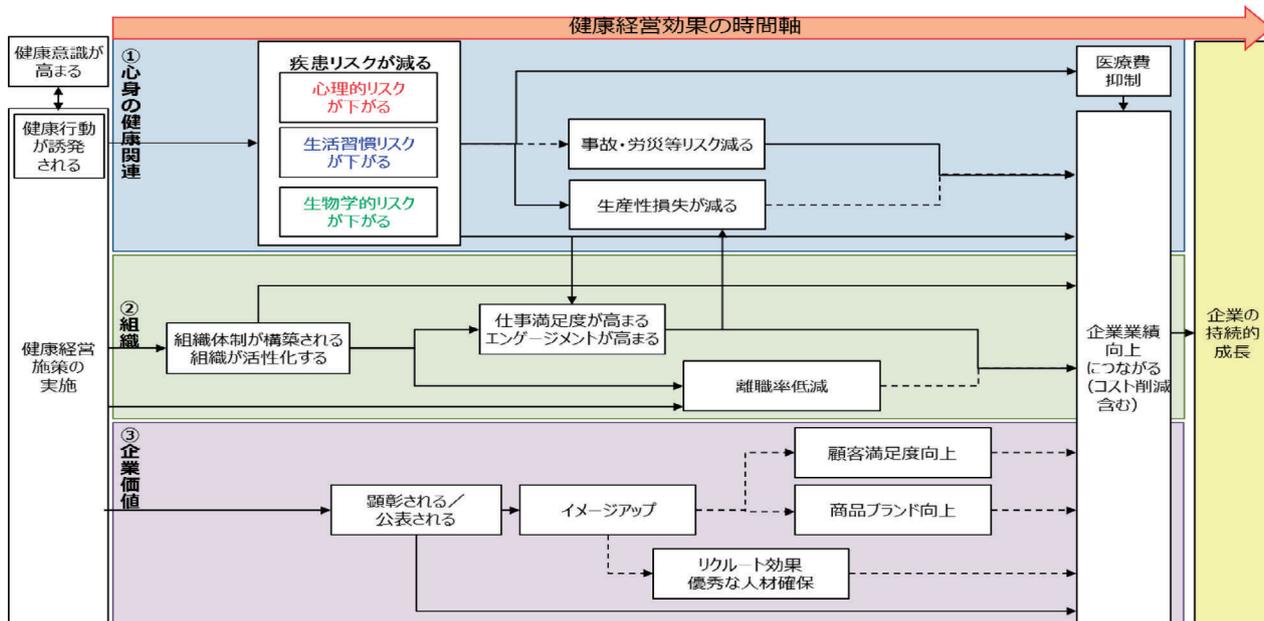
図表6-2 健康経営の考え方に基づく投資とその効果（イメージ）



出所：経済産業省ヘルスケア産業課（2022）。

<sup>1</sup> 特定非営利活動法人健康経営研究会ウェブサイト <https://www.kenkokeiei.jp/whats/>（2024年1月14日閲覧）。なお、「健康経営」は同法人の登録商標である。

図表6-3 健康経営の効果フロー



出所：経済産業省ヘルスケア産業課（2022）。

経済産業省は健康経営優良法人認定制度を設け、地域の健康課題に即した取組や日本健康会議が進める健康増進の取組をもとに、特に優良な健康経営を実践している大企業や中小企業等の法人を顕彰している。2023年3月に発表された「健康経営優良法人2023」においては、大規模法人部門で2,676法人が、中小規模法人部門で14,012法人が認定された。また、同省は、長期的な視点から企業価値の向上を重視する投資家に対して魅力ある企業として紹介することを通じ、企業による健康経営の取組を促進することを目的に、従業員等の健康管理を経営的な視点で考え戦略的に取り組む上場企業を東京証券取引所と共同で「健康経営銘柄」として選定している<sup>2</sup>。

これら「健康経営優良法人（大規模法人部門）」の認定及び「健康経営銘柄」の選定のための基礎情報を収集し、法人の健康経営の取組状況と経年での変化を分析するため、同省は健康経営度調査を実施している<sup>3</sup>。例えば、健康経営銘柄の選定に際しては、図表6-4のような選定条件が設けられている。なお、この健康経営度調査においては、従業員の生産性や組織の活性度等の測定方法についても尋ねており、2022年度調査の結果は図表6-5のとおりとなっている。

<sup>2</sup> 経済産業省ウェブサイト

[https://www.meti.go.jp/policy/mono\\_info\\_service/healthcare/kenkoukeiei\\_yuryouhouzin.html](https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/healthcare/kenkoukeiei_yuryouhouzin.html)

[https://www.meti.go.jp/policy/mono\\_info\\_service/healthcare/kenko\\_meigara.html](https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/healthcare/kenko_meigara.html)

（2024年1月14日閲覧）。

<sup>3</sup> 経済産業省ウェブサイト

[https://www.meti.go.jp/policy/mono\\_info\\_service/healthcare/kenkoukeieido-chousa.html](https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/healthcare/kenkoukeieido-chousa.html)

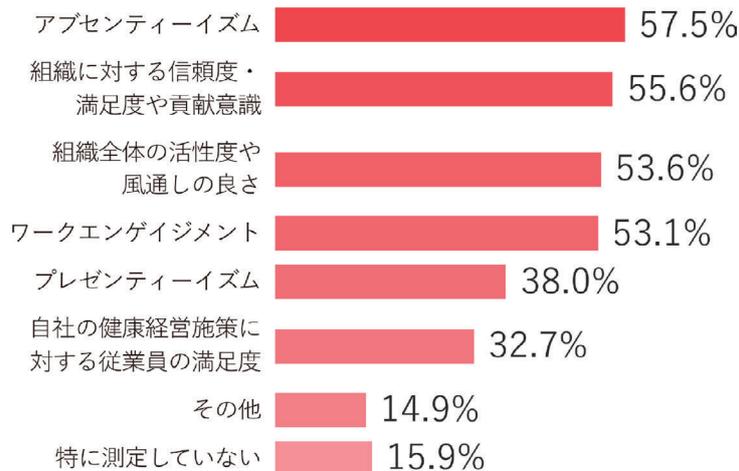
（2024年1月14日閲覧）。

図表6-4 「健康経営銘柄2023」選定要件

大項目	中項目	小項目	評価項目	選定要件
1. 経営理念・方針		健康経営の戦略、社内外への情報開示	健康経営の方針等の社内外への発信	必須
		自社従業員を捉えた健康増進に関する取り組み	①トップランナーとしての健康経営の普及	
2. 組織体制		経営層の体制	健康づくり責任者の役割	必須
		実施体制	産業界・保健師の関与	
		健保組合等保険者との連携	健保組合保険者との協議・連携	
3. 制度・施策実行	従業員の健康課題の把握と必要な対策の検討	健康課題に基づいた具体的な目標の設定	健康経営の具体的な推進計画	左記②～⑩のうち13項目以上
		健診・検診等の活用・推進	②従業員の健康診断の実施（実施率100%） ③受動喫煙に関する取り組み ④50人未満の事業場におけるストレスチェックの実施	
	健康経営の実践に向けた土台づくり	ヘルスリテラシーの向上	⑤管理職・従業員への教育 ※「従業員の健康保持・増進やメンタルヘルスに関する教育」については参加率（実施率）を測っていること	
		ワークライフバランスの推進	⑥適切な働き方の実現に向けた取り組み	
		職場の活性化	⑦コミュニケーションの促進に向けた取り組み	
		病気の治療と仕事の両立支援	⑧私病等に関する復職・両立支援の取り組み	
	従業員の心と身体の健康づくりに関する具体的対策	保健指導	⑨保健指導の実施および特定保健指導実施機会の提供に関する取り組み ※生活習慣病予備群者への特定保健指導以外の保健指導については参加率（実施率）を測っていること	
		具体的な健康保持・増進施策	⑩食生活の改善に向けた取り組み	
			⑪運動機会の増進に向けた取り組み	
			⑫女性の健康保持・増進に向けた取り組み	
			⑬長時間労働者への対応に関する取り組み	
			⑭メンタルヘルス不調者への対応に関する取り組み	
		感染症予防対策	⑮感染症予防に向けた取り組み	
喫煙対策	⑯喫煙率低下に向けた取り組み 受動喫煙対策に関する取り組み			
4. 評価・改善		健康経営の推進に関する効果検証	健康経営の実施についての効果検証	必須
5. 法令遵守・リスクマネジメント			定期健診の実施、50人以上の事業場におけるストレスチェックの実施、労働基準法または労働安全衛生法に係る違反により送検されていないこと、など	必須
本調査全ての設問（※従業員属性、アンケート、各設問のSQは除く）への回答				必須

出所：経済産業省・東京証券取引所（2023）。

図表6-5 従業員の生産性や組織の活性度等の測定方法（複数回答）



出所：健康経営優良法人認定事務局ポータルサイト「ACTION！健康経営」<https://kenko-keiei.jp/>

最近では、自治体の中にも健康経営優良法人の認定を取得したところが出てきている。2023年は山形県上山市、神奈川県小田原市、長野県駒ヶ根市、愛知県小牧市、愛知県大府市、滋賀県草津市、大阪府枚

方市、広島県北広島町、愛媛県今治市の9自治体が認定されており<sup>4</sup>、過去には宮崎県や神奈川県鎌倉市なども認定されたことがある<sup>5</sup>。

自治体の場合、自治体組織の経営に資するだけでなく、地域企業の模範となろうとする意図もあるようである。例えば、2021年と2022年に認定された宮崎県では、認定を目指した理由を「本県は、健康長寿日本一を目指しており、特に働く世代の健康づくり推進の一環として、従業員の健康づくりを戦略的に推進し生産性の向上を目指す健康経営に、『隗より始めよ』の観点から県庁が率先して取り組むことにより、県内企業等の健康経営を推進するため」としている<sup>6</sup>。

### (3) ウェルビーイングとパフォーマンス

健康経営が従業員の身体的・精神的な健康に着目した考え方であるのに対し、ウェルビーイングは身体的、精神的、社会的に良好な状態にあることを指すことからわかるように、ウェルビーイング経営では社会的な状態にも焦点を当てている。前出のとおり、ウェルビーイング経営とは、従業員のウェルビーイングへの働きかけを通じて組織の業績を高めていこうとする考え方であり、身体的・精神的・社会的な面で満たされるように組織の環境を整え、社員の意欲やエンゲージメントを高めていくような取り組みが期待される。

ところで、ウェルビーイングを高めれば組織の業績は本当に高まるのか。健康経営の例を持ち出すまでもなく、身体的・精神的な健康が維持できない状況で良いパフォーマンスを発揮することが難しいことは容易に想像可能であろう。では、社会的な状態はパフォーマンスにどう影響するのか。身体的・精神的な健康面も含め、ウェルビーイングが個人・組織のパフォーマンスに与える影響を概念的に示したのが図表6-6である。この図は、組織行動論の研究者であるE.テニーらによる「ウェルビーイングが企業のどのような課題に影響を与えるのか」に関する先行研究の包括的なレビューをもとに、予防医学研究者の石川善樹がまとめたものである(Tenney, Poole, & Diener, 2016; 石川, 2018)。これによれば、主観的ウェルビーイング<sup>7</sup>は、健康、欠勤、自制心、モチベーション、創造性、従業員の間関係、離職率に影響を与えることで、個人や組織のパフォーマンス向上と関連する。つまり、従業員のウェルビーイングを高めることでパフォーマンスを向上させることができるのである。

<sup>4</sup>健康経営優良法人2023(大規模法人部門)認定法人一覧 <https://kenko-keiei.jp/1042/>

<sup>5</sup>宮崎県ウェブサイト

<https://www.pref.miyazaki.lg.jp/kenkozoshin/kurashi/hoken/20210316165923.html> (2024年1月14日閲覧)。

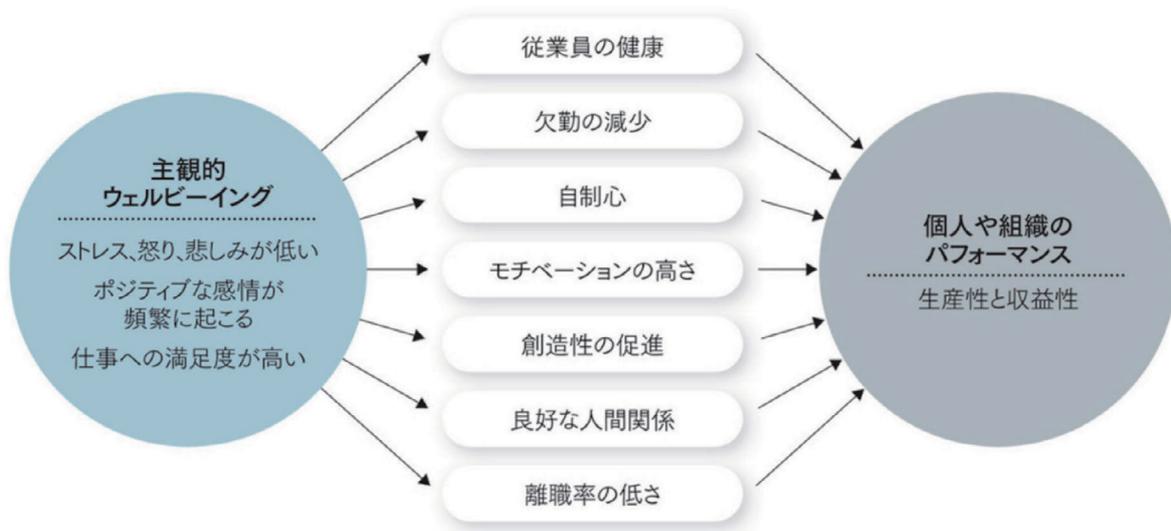
神奈川県鎌倉市ウェブサイト

<https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/kisya/data/2022/20220314.html> (2024年1月14日閲覧)。

<sup>6</sup>前出宮崎県ウェブサイト。

<sup>7</sup>主観的ウェルビーイングとは、自分が幸福か、人生に満足しているかなど主観により把握するものであって、心理的ウェルビーイング、幸福感なども称される。これに対し、客観的ウェルビーイングは持ち家比率、公園面積、犯罪発生率など客観的指標によって把握するものを指す。

図表6-6 ウェルビーイングと個人・組織のパフォーマンス



出所：Elizabeth R. Tenney, Jared M. Poole, and Ed Diener, "Does Positivity Enhance Work Performance?: Why, When, and What We Don't Know," *Research in Organizational Behavior*, Vol. 36, pp. 27-46. 2016.

出所：石川（2018）

また、海外の経営学分野の研究によれば、ウェルビーイングが高い従業員は、低い従業員よりも創造性は3倍、生産性は31%、売り上げは37%高く、欠勤率は41%、離職率は59%低い。また、業務上の事故も70%少ないとされる。つまり、ウェルビーイングが高い従業員ほど仕事ができ、会社の利益にも貢献する。そして、会社を理由なく休まず、辞めず、仕事のミスも少ないと考えられる（前野・前野，2022）。

日本の自治体を対象とする研究においても同様の結果が示されている。荒川区職員を対象にした調査によると、職員のウェルビーイングが高い職場はワークモチベーションが高いというデータが出ている。特に、力の発揮機会、自分の仕事の重要性の認知、成長機会、期待の理解、といった変数との相関が高いという（荒川区自治総合研究所，2015）。これらの変数からすると、職員のウェルビーイングを高めるためには、管理職の役割が大きいものと思われる。

## ② 従業員ウェルビーイングの測定

従業員ウェルビーイングの測定に関しては、すでいくつかの方法が存在している。ここでは、その代表的な方法を紹介する。

### (1) PERMA モデル

ウェルビーイングの実現を志向するポジティブ心理学の創始者であるセリグマンは、ウェルビーイング状態の概念としてPERMAを考案した。PERMAとは

P = Positive Emotion（ポジティブ感情：職場でどの程度楽しく前向きで満足しているか）

E = Engagement（エンゲージメント：仕事や職場での活動にどの程度積極的に関わっているか、夢中になって取り組んでいるか）

R = Relationships（関係性：職場で良い対人関係がどの程度持てているか）

M = Meaning（意義：自身の仕事の意味・意義をどの程度自覚しているか）

A = Achievement（達成：仕事でどの程度達成感を感じているか）

を指す。セリグマンによると、人が持続的な幸福を感じるには、この5つの要素を満たす必要があるという（セリグマン, 2014）。

金沢工業大学は、PERMA を測定するための心理検査をウェブサイトで公開しており、データの学術的利用に同意すれば誰でも無料で測定することができる（図表6-7）。検査は、23の質問<sup>8</sup>に対し、0から10までの11段階の尺度で回答するものであり、最後に測定結果として「ポジティブ度」が表示される。もし詳しい解説を聞きたい場合には、有料で対応してくれる。

なお、この検査の質問は、いずれも民間企業だけでなく自治体など公務職場にも通じるものであり、そのまま適用が可能と思われる。

図表6-7 金沢工業大学のPERMA測定サイト

(トップページ)

Workplace PERMA-Profiler 日本語版

心理科学研究所長 堀谷 亨

Workplace PERMA-Profiler日本語版は、PERMA-Profilerの職場版です。働く人は多くの時間を職場環境で過ごします。したがって、職場で幸福に向かう程度が大きければ、全体的な幸福に向かう程度も大きくなると考えられます。この心理検査は、職場に限定した「幸福に向かう程度」を測定するものです。

・受検の仕方  
この心理検査は23項目で構成されており、それぞれの項目に対して11個の選択肢から該当するものをひとつ選んで回答します。10分以内に回答は終了すると思います。すべての回答が終了したら、結果が表示されます。そこには簡単な解説が記載されていますので、参考にしてください。

・心理検査の結果  
どのような心理検査でもそうですが、結果が確定的であるとは考えないでください。Workplace PERMA-Profiler日本語版でも、一時的な出来事（職場で非常に良いことがあった、あるいは、悪いことがあった等）で結果に変動が出ることが推測されます。また、ポジティブエクサライズの結果、検査結果が望ましい方向に上昇することも想像できます。あくまでも現在のあなたの職場での幸福に向かう程度のヒントを得ることを目的としてください。  
また、そのような出来事による影響も含めて、さらに詳しい解説を聞きたい人は、有料になりますが、[金沢工業大学臨床心理センター](#)をご利用ください。Workplace PERMA-Profilerからだけでなく、専門的な訓練を受けた臨床心理士が、あなたの心理的側面を多面的にアセスメントし、ご自分の資質や取り巻く環境の強みを活かした心理面接を行うことができます。

・データの提供  
Workplace PERMA-Profilerをさらに精度の高いものにするため、学術的な検討を継続的に行っています。そのためには、受検された方のデータを集積していく必要があります。したがって、Workplace PERMA-Profiler日本語版の受検に伴う情報の提供をお願いいたします。個人を特定できる情報を除き、学術的な利用に限定して使用させていただきます。  
情報提供に同意できない場合、受検をすることはできません。なお、「同意する」のボタンを押して検査の受検を始めても、途中で「受検を中止する」ボタンを押して、受検をやめることができます。

・心理検査の開始  
以上を理解した上で同意し、回答にご協力いただける場合は「同意する」ボタンを押して次のページに進んでください。

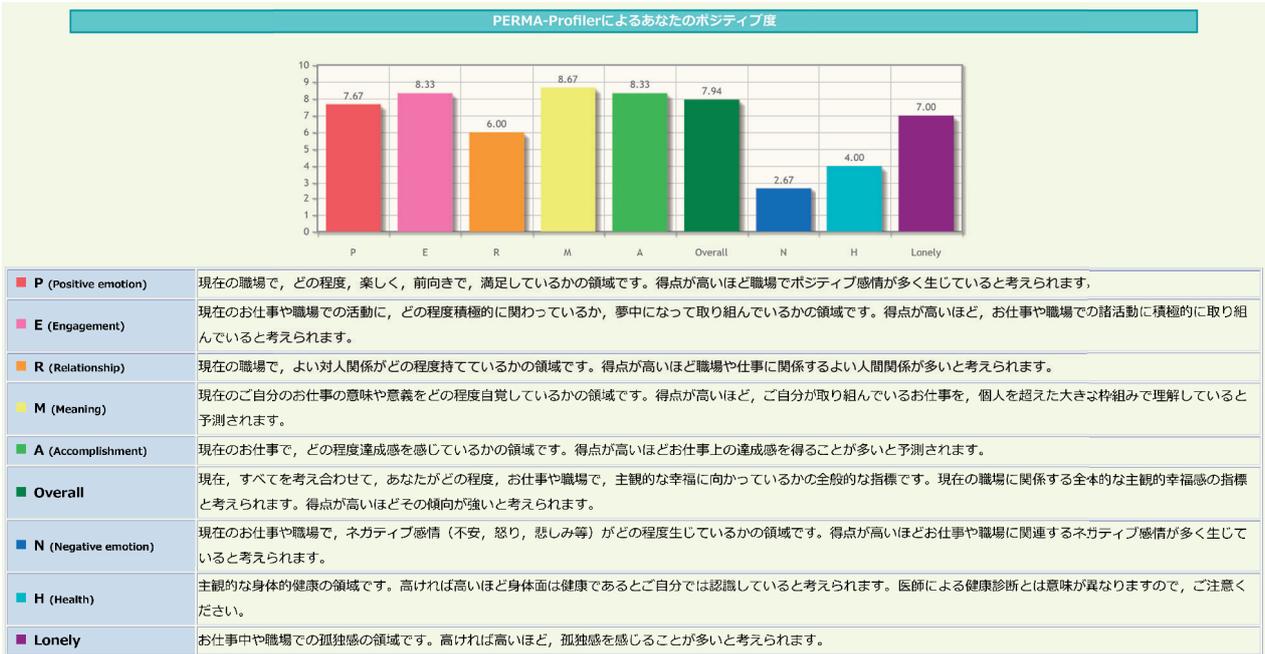
PERMA-Profiler 受検

同意する 同意しない

出所： <https://kitap01.kanazawa-it.ac.jp/permaprofiler/workplace>

<sup>8</sup> 例えば、「あなたは、必要ときに職場の人達から手助けや協力を、どの程度得ていますか。」「通常、あなたは職場で自分のしていることが、重要で価値のあることだと、どの程度感じますか。」など。

(結果のページ) ※データは筆者がサンプルとして適宜入力したものの。



出所： <https://kitap01.kanazawa-it.ac.jp/permaprofiler/workplace>

## (2) ギャラップ社の5つの要素

アメリカのコンサルティング会社であるギャラップ社は、職場のウェルビーイングを高めるには次の5つの要素が重要だとしている。

- ① キャリア・ウェルビーイング（日々の仕事が好きかどうか）
- ② 人間関係ウェルビーイング（人生を豊かにする友人がいるかどうか）
- ③ 経済的ウェルビーイング（上手にお金を管理しているかどうか）
- ④ 身体的ウェルビーイング（やり遂げるエネルギーがあるかどうか）
- ⑤ コミュニティ・ウェルビーイング（住んでいるところが好きかどうか）

この5つのうち最も重要で、かつ、他の4つの要素の基盤になるのがキャリア・ウェルビーイングである（クリフトン&ハーター、2022、p.36）。

ギャラップ社には、個人のウェルビーイングのすべての側面を網羅した2つの質問による「ギャラップ充実度（GNT：Gallup Net Thriving）」という測定手法がある（図表6-8）。この2つの質問への回答には、食べ物や住まい、身の安全といった基本的なニーズから、良い仕事、社会的地位、お金、健康に至るまで、その人の生活のほとんどすべてが詰まっており、シンプルではあるがこれではほぼすべてを含んだ状態を把握することができるという（クリフトン&ハーター、2022、pp.24-27）。

これも民間企業だけでなく自治体など公務職場にも通じるものであり、自治体に適用することも可能と思われる。

図表6-8 ギャラップ充実度測定のための2つの質問

はしごを想像してみてください。そのはしごは、一番下は0、一番上には10と数字がついています。一番上の10があなたにとって最も理想的な生活で、はしごの一番下が最悪の生活を表すと考えてください。

Q 1. あなたは、いま現在、はしごのどの段に立っていると感じていますか？（0～10）

Q 2. あなたの想像では、5年後にはどの段に立っていると思いますか？（0～10）

出所：クリフトン&ハーター（2022）

### （3）幸福度診断 Well-Being Circle

一般社団法人ウェルビーイングデザインは、慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科ヒューマンラボ（前野隆司研究室）及び株式会社はぴテックと共同で、72問のアンケートに答えることによって34項目にわたるウェルビーイングを調べるのできる「幸福度診断 Well-Being Circle」を提供している。

はぴテック社のウェブサイトによると、積水ハウス株式会社、株式会社ウィルグループ、京セラ株式会社など70社を超える企業、12万人以上の利用があるという（2022年1月時点）<sup>9</sup>。これも基本的には自治体など公務職場にも通じるものであり、自治体に適用することも可能と思われる。

図表6-9 幸福度診断 Well-Being Circle

**特徴**

**01** 科学的に、多面的に、幸福度を見る化

**02** 幸福度向上ガイドで、幸せになる指針を

**03** 個人は無償（企業導入は有償です）

幸福度診断 Well-Being Circle

出所：<https://www.lp.well-being-circle.com/>

<sup>9</sup> <https://www.lp.well-being-circle.com/>

#### (4) 三谷産業の Company Well-being Index

総合商社の三谷産業株式会社では、2021年から「Company Well-being Index」を策定・実施している。これは、長期的な視野で良い会社であり続けるため、自社の企業活動を「事業基盤の部」、「事業変革の部」、「公益事業の部」の3つの観点で捉えて指標を設定し、各指標についての年度ごとの実績と目標を公表するものである（上田，2023，p.19）。

図表6-10 三谷産業の Company Well-being Index

指標		2022年度 実績	2023年度 目標
事業基盤 の部	社員エンゲージメントスコア (会社、上司、給与、人事制度、業務内容、福利厚生等)	69.3点	72.0点以上
	ホワイト企業度		
	・所定時間外労働時間【管理職】(月間一人当たり平均)	単体60.5時間 連結56.3時間	連結55時間未満 建設業関係57時間
	・所定時間外労働時間【非管理職】(月間一人当たり平均)	単体36.4時間 連結31.6時間	連結40時間未満 建設業関係40時間未満
	・育児休業取得率	男性59% 女性100%	男性100% 女性100%
	・入社後3年間の定着率(新卒採用)	79%	75%以上
	・入社後3年間の定着率(キャリア採用)	70%	80%以上
	・中堅社員の定着率	—	95%以上
	品質マネジメント		
	・品質目標達成割合 [達成目標項目数/目標項目総数]	90%	90%以上
	・同一モードでの不具合の再発率【各部門】 [当該部門での再発件数/当該部門での再発防止策適用数]	0%	0%
	安心安全		
	・同一モードでの労働災害の発生件数	0件	0件
・作業マニュアルに無い新たな作業での労働災害の発生件数	1件	0件	
事業変革 の部	新規ビジネスの創出に向けた新たな取り組みに関するニュースリリース件数	13件	16件以上
	事業間シナジーに資するアクションの件数	216件	200件
	AI・ディープラーニングに関する全社的な理解度の向上 [G検定取得率: 取得者数/全社員数]	11.40%	50%
公益事業 の部	公益事業に投じた金額	約49百万円	—
	公益事業活動	—	—

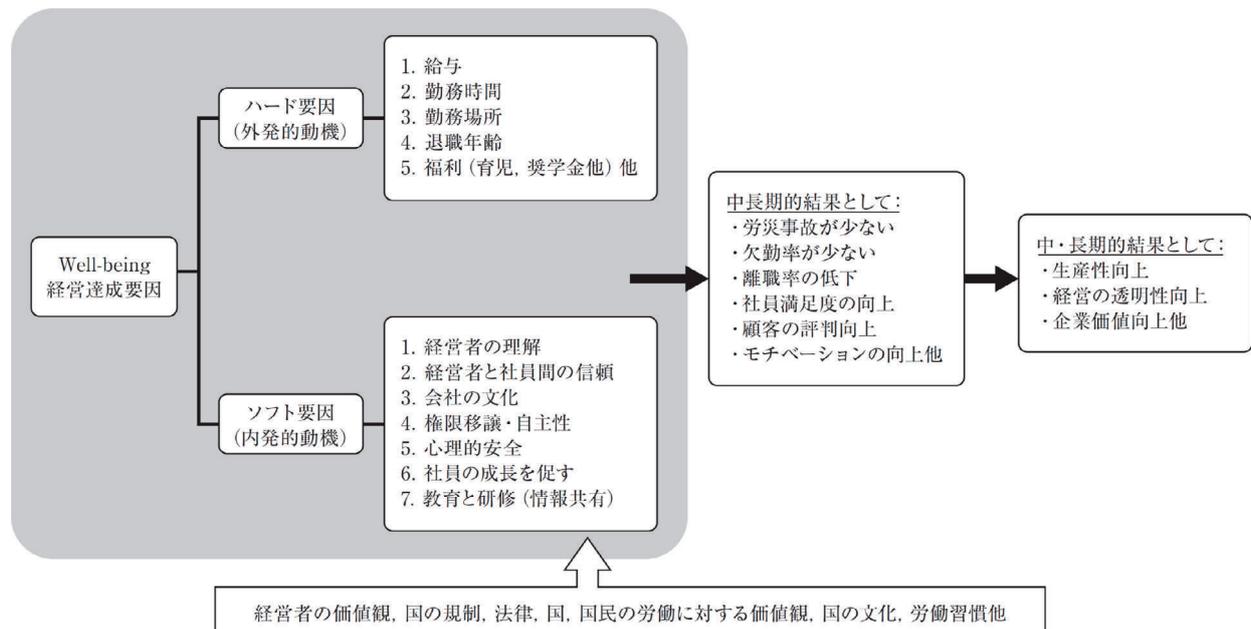
出所：同社ウェブサイト <https://www.mitani.co.jp/company/cwi> をもとに筆者作成。

これは同社が自社用に策定したものであるため、自治体には直接適用できない項目も含まれているが、測定のお考え方の参考にはなるであろう。

## おわりに

経営学者の上田和勇は、図表6-11に示すように、従業員の幸福感を向上させる Well-being 経営達成の施策要因は経済的、物理的、時間的要因などに関わるハード要因と社員の心理、モチベーション、経営者との信頼、教育・研修、成長などに関わるソフト要因とがあると主張する（上田，2023，pp.20-21）。

図表6-11 Well-being 経営達成要因の体系



出所：上田（2023）、p.21。

これらは自治体でもほぼ共通する要因であり、その多くは人事施策で対応可能なものである。逆に言えば、勤務条件、福利厚生、職場環境の整備から職場風土の醸成まで含め、適切な人事施策を展開することこそ、職場のウェルビーイングを高め、ウェルビーイング経営を成功させる鍵となるのである<sup>10</sup>。

本章においては、今後、自治体においても重要になるであろうウェルビーイング経営の考え方を示した上で、ウェルビーイングに必要な諸要素の測定方法の例を提示した。その多くは自治体にもそのまま適用が可能であったが、より自治体に適した測定にするためには、自治体にとって特に重要と思われる部分を重視することもあり得そうである。

例えば、民間企業は営業のように個人で業績を挙げることが可能な業務が比較的多いが、自治体は職員の事務分担が曖昧で、チームで遂行する業務が比較的多いため、人間関係が重要視される。したがって、職場の人間関係がウェルビーイングに及ぼす影響を考慮し、対人関係に関する項目をより重視する

<sup>10</sup> 紙幅の関係で講じるべき具体的な人事施策の説明は割愛するが、今後の自治体人事施策のあるべき姿については、稲継・大谷（2021）を参照されたい。

などの対応も考えられよう。

自治体が職員のウェルビーイングを重視する「ウェルビーイング経営」に取り組むことは、職員のためだけにとどまらない。その目的が自治体の業績向上にあることはもちろん、自治体内部でウェルビーイングの有効性が認識されれば、対住民のウェルビーイング向上施策に積極的に取り組もうとする機運の醸成にも繋がる。将来的には、ウェルビーイング経営に取り組む自治体同士が連携することで、それに関する知識・技術の共有・発展につながることも期待されよう。

### 【参考文献】

- 荒川区自治総合研究所（2015）「CSと職員のモチベーションに関する研究プロジェクト（要旨）」平成27年11月。
- 石川善樹（2018）「職場の孤独への対処法：ウェルビーイングを追求する」『ハーバード・ビジネス・レビュー』2018年6月号。
- 一般社団法人セーフティグローバル推進機構（2023）『実践！ウェルビーイング世界最強メソッド「ビジョン・ゼロ」』日経BP。
- 稲継裕昭・大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 上田和勇（2023）「Well-being 経営の構成要因と事例分析」『専修ビジネス・レビュー』18巻1号。
- 経済産業省（2016）「企業の『健康経営』ガイドブック：連携・協働による健康づくりのススメ（改訂第1版）」。
- 経済産業省ヘルスケア産業課（2022）「健康経営の推進について（令和4年6月）」。
- 経済産業省・東京証券取引所（2023）「健康経営銘柄2023 選定企業レポート」。
- 厚生労働省（2019）「雇用政策研究会報告書：人口減少・社会構造の変化の中で、ウェル・ビーイングの向上と生産性向上の好循環、多様な活躍に向けて」。
- 鶴見哲也・藤井秀道・馬奈木俊介（2021）『幸福の測定：ウェルビーイングを理解する』中央経済社。
- 前野隆司・太田雄介（2023）『実践！ウェルビーイング診断』ビジネス社。
- 前野隆司・前野マドカ（2022）『ウェルビーイング』日本経済新聞出版。
- 森永雄太（2019）『ウェルビーイング経営の考え方と進め方：健康経営の新展開』労働新聞社。
- Clifton, J., & Harter, J. (2021). *Wellbeing at Work: How to Build Resilient and Thriving Teams*. Gallup Press. (ジム・クリフトン&ジム・ハーター (古屋博子訳) (2022)『職場のウェルビーイングを高める』日本経済新聞出版。)
- Seligman, M. E. (2011). *Flourish: A visionary new understanding of happiness and well-being*. Free Press. (マーティン・セリグマン (宇野カオリ監訳) (2014)『ポジティブ心理学の挑戦』ディスカヴァー・トゥエンティワン。)
- Tenney, E. R., Poole, J. M., & Diener, E. (2016). Does positivity enhance work performance?: Why, when, and what we don't know. *Research in Organizational Behavior*, 36, 27-46.



## 第7章

---

### 自治体におけるウェルビーイングのリアル

福井県 越前市長 山田 賢一



# 自治体におけるウェルビーイングのリアル

福井県 越前市長 **山田 賢一**

## 要約

本章における要点を以下に示す。

- ①自治体におけるウェルビーイングについては、地方分権の理念に立ち戻る必要がある。大都市型の、あるいは全国一律の基準ではなく、また、ランキングを前提とした統計によって指標化することにこだわるべきではない。個々の自治体によって異なる実態に応じた評価が必要であり、集落や町内などのコミュニティにおけるウェルビーイングにも着目すべき。
- ②ウェルビーイングに実践的な機能を持たせるには、当該自治体が自ら持つ「戦力」＝「手段」に応じて、「目標」を設定すること。
- ③ウェルビーイングを現実の政策目標として考えると、多くは、市民が直面している「課題の解決」が目標・成果となるべき。一方、ウェルビーイングを高める要素としては、「居場所」と「舞台・役割」が、キーコンセプトとなる。
- ④ウェルビーイングには、政治的機能、組織マネジメントの機能、総合計画における機能、の3つの機能があると考ええる。
- ⑤ウェルビーイングを、市民だれもが理解できる、単純なものとして導入することによって、市民とのコミュニケーションに役立つものになることから、こうした観点から指標を設定することが望ましい。

## はじめに

本章では、自治体の現場において、ウェルビーイングの概念を現実に機能させ、役立つものとすることによって、今後の自治体経営の標準装備となるとの考え方に基づいて議論を展開している。

ポイントとしては四つあり、まず一つ目は、自治体におけるウェルビーイングについては、地方分権、地方創生の本来の理念に立ち戻る必要がある。すなわち、大都市型の、あるいは全国一律の基準によるものではなく、また、ランキングを前提とした伝統的な統計によって指標化することにこだわるべきではないということである。個々の自治体によって異なる実態に応じた評価が行われるべきであり、さらに、市町村単位のみならず、小学校区、集落や町内など、歴史的、生活圏としての実態を今もなお維持しているコミュニティにおけるウェルビーイングに着目すべきと考える。二つ目のポイントは、ウェルビーイングを自治的政策における実践的な機能を持たせるためには、当該自治体自ら持ちうる「戦力」＝「手段」に応じて、「目標」を設定するという考え方に立つべきである。三つ目のポイントは、ウェ

ルビーイングを単なる理念にとどまることなく、現実の政策目標として考えると、多くは、「不幸せの解消」あるいは「不幸せの拡大の抑止」、すなわち、市民が直面している多くの「課題の解決」が、目標および成果となるべきである。一方で、ウェルビーイングを高める要素をアンケートやヒアリングで探った結果、「居場所」と「舞台・役割」とが、深く関連する要素として明らかになっており、キーコンセプトとなる。最後に四つ目のポイントとは、ウェルビーイングを、精緻な評価の理論体系として組み立てるとしても、それを、市民だれもが理解できる、よりわかりやすく、単純なものとして導入することによって、市民とのコミュニケーション、行政プロセス改革のツールとして有効なものになると考える。こうした観点から、ウェルビーイングについての指標化の項目を設定する。

これらのことは、筆者の自治体実務の長い経験に基づく。福井県庁時代には、産業、観光、地域ブランド、新幹線などの現場的、渉外業務の経験と行政改革、組織改革、政策の立案、総合戦略など、いわゆる管理的、企画的な部門の両者を経験した。その中で、マニフェストを最初に掲げて当選した知事の中で、政策評価を全庁的に進める役割を担った。また、全国一を続けた福井県の幸福度をブランディングするという職務も長く担当した。その後の政策評価が、県庁あるいは県政において、どのように受け止められ、どのような道をたどったかについて、身近に体験した実務者の一人であると思う。2年前（2021.11）に、福井県越前市長となり、行政運営のみならず、政治的側面が、意識の上でも経験的にも加わった。そうした経験が、昨年（2023）春に策定した総合計画において、ウェルビーイングを理念として掲げ、かつ、成果目標とした背景にある。発展途上のウェルビーイング行政を、さらに発展、深化させるべく、基礎自治体の最前線から考察したい。

### ① 幸福度からウェルビーイングへ

#### （1）統計ランキングの限界

福井県は、日本総合研究所の幸福度ランキングで5回連続日本一（2014～2022）となっている。筆者は、福井県庁において、地域ブランディングに長い期間携わった。その中で、幸福度ランキングトップ、幸福度をブランディングするということを行ってきた。福井県の幸福度が高いことをいかに知ってもらい、誘客やUIターンにも結び付けるのか、そうした観点からずっと「幸福」を追いかけていた。都道府県の単位においては、幸福度ランキングというものが、ある程度、意味があると感じるが、一方で、全国統計の分析によるランキングには、当然限界がある。

時代によって、地域において、幸福の内容は変わってくる。全国一律の評価手法では、地域の幸福やウェルビーイングを測ることは難しい。従って、「幸福度ランキング」の指標には、それぞれの地域に住む住民にとって実感と異なるものも少なくない。しかし、全国比較を行うためには統計情報をベースにすることになる。全国統計は、継続的に行われ、時系列的に把握するものであるが、そうした調査には多額の費用がかかり、頻繁に変更、追加されるものではない。このことが、幸福度の指標が実際の住

民の実感と離れる理由である。とりわけ、市や町など規模の小さい自治体の住民の幸福の実感を捉えることは難しい。

例えば、持ち家率や住宅あたり延べ面積を指標とするとしよう。高齢者が増え、単独世帯が増えてくると、雪の積もる福井の大きな家や庭は、雪かきや草むしりが大変である。面積が大きければいいというわけではない。空き家も問題である。小学校の1クラスの児童数なども少ないほうが良いとされるが、一学年の子どもの数が少ないことが、教育上の課題となっている。同様の指標には全国統計から始まるための限界がある。他自治体との比較を目的にし、統計のあるものを拾うというやり方は、結局、ランキングを行うための手法であるから、指標と実感がずれる。都道府県レベルであっても、時代の変化に伴い、地方の実情の違いに伴い、全国統計に依存することに無理が出てくる。基礎自治体の首長として、このことを強く思う機会がある。本市に、17あるすべての小学校単位で、地域自治組織（自治振興会という）の役員、区長とのミーティングを行っている。福祉や子育ての現場での意見交換、文化・スポーツイベント、団体の総会や懇親会、集落や町内で話をすると肌身でわかる。地域には地域なりの幸せというものがある。時代によっても、年代によっても、幸せというものは異なる。これは、そもそも、一人ひとり、幸福は違うもの、という自明のことを言っているわけではなく、自治体として捉えるべき、捉えられる幸福も一律ではないという意味である。従来の幸福度に代えて、「ウェルビーイング」という概念を自治体行政において生かそうという試みの狙いの一つはここにあると考える。

## (2) ウェルビーイングという観念

ウェルビーイングという言葉は、WHO 憲章の70年以上前の健康の定義に淵源を持つものであることは周知であるが、市民に対して語る時、「心と身体、社会的にも良い状態で、幸せを実感しながら生活しているということ」と説明すると、伝わるように思う。近年、民間企業も、メディアでウェルビーイングという言葉を使うのをよく目にするようになった。民間企業においては、従業員の、働いている人のウェルビーイングとして用いられていることが多い。働いている人が幸せでなければ、顧客も幸せではないというわけだ。社員のやりがい、心身の健康づくり、などである。背景には労働力人口の減少が大きいといえる。企業は優秀な人材を確保、採用することが生命線である。若者の意識の中には、転職は、自分の経験を積むもの、キャリアアップを目指すという考え方も広がっており、転職に対するハードルも下がってきている。それは、大手企業も例外ではない。本市も含め、県や中央官庁においても退職が増加しており、悩みは同様であるが、企業にとって、多大な時間と費用をかけて育てた人材が、流出することは大きな損失である。企業イメージ戦略、リクルートなどに生かそうという狙いもあるだろう。CS（顧客満足度）とES（従業員満足度）の相関的な考え方は、以前から言われている。ES（従業員満足度）を従業員のウェルビーイングに置き換えたものともいえるが、ウェルビーイング経営は、SDGs とのなじみもよい。ウェルビーイングを流行言葉にしない、と宣言する企業には、働くということの意義を再考する姿勢をみてとることができる。

一方、国政に目をやると、これまでも、満足度や生活の質などの評価手法はあった。ウェルビーイングという言葉が明確にされたのは、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（内閣府，2021，p.37）いわゆる「骨太の方針」において「政府の各種の基本計画等について、Well-being に関する KPI を設定する。」と明記されたことによる。デジタル田園都市国家構想総合戦略（総務省，2022，p.4）でも「Well-being 指標を用いた評価手法や地域経済に関するデータ等も活用しながら、定期的にフォローアップを行う」と記載されている。デジタル庁からは、デジタル田園都市国家構想の実現に向けて、デジタル田園都市における Well-Being 指標を示している。地域住民の Well-being を測る LWC 指標利活用ガイドブックを出して、LWC 指標（デジタル庁，2022）の活用を打ち出している。地方自治体においては、本研究に参加している荒川区や岩手県、富山県など、従来の客観指標による評価を超えて、住民のウェルビーイングを政策の目標と評価の手段として導入している。これらの先進自治体では、客観指標に主観的側面を加えた総合指標を政策評価に活用する実践と研究が進められている。

### （3）「ふるさと」概念の再構築

本市の「越前市総合計画 2023」（越前市，2023）では、「ウェルビーイング、幸せを実感できる ふるさと」とし、あえて「ふるさと」という最近はあまり使われない言葉を用いた。

この「ふるさと」とは何か。文部省の唱歌や昭和歌謡でも、「ふるさと」は、遠くにありて思うものというような、「本当はいたかったけどいられなかった」とか「しがらみが窮屈で都会に出てきたが、ふるさとが恋しい」という意味合いで歌われることが多い。

これに対して、ウェルビーイングの「ふるさと」は、住んでいる人が、住んでいる地域に愛着とか誇りをもって、幸せを実感しながら、住み続ける「ふるさと」であり、進学や、就職で一度市外に出てもまた戻ってくる「ふるさと」である。また、市外の人から見ても、行ってみたいとか住んでみたいとか思うところ。これがウェルビーイングの「ふるさと」である。

「ウェルビーイングのふるさとをつくりましょう」という呼びかけであり、もう一つは、「ふるさとにこそウェルビーイングがある」というメッセージである。ウェルビーイングは人のつながりが重要な要素である。農村集落や古くからの町内に今も残っている共同体的な紐帯を維持し、あるいは再構築する必要があると考えた。まずは、個々の自治体によって異なる実態に応じた評価が行われるべきであるが、さらに、集落や町内など、歴史的、生活圏としての実態を有しているコミュニティにおけるウェルビーイングに着目すべきと考える。

## ② ウェルビーイング＝課題の解決

### （1）課題解決の可能性

ウェルビーイングを現実に実現するためには、「不幸せの解消」あるいは「不幸せの拡大の抑止」、すなわち、市民が直面している多くの「課題の解決」が、自治体政策の目標および成果となるべきである。

とするならば、それを実現する権限や能力が、当該自治体になければならない。例えば、景気が悪いとか、国際情勢に起因する物価高、米価の下落、新幹線や高速道路の整備、国や県が管理する河川の改修などは、市民のウェルビーイングに大きく関わるが、国策やグローバル市場など外部環境に依存するものであり、自治体政策の目標と成果とはならない。また、主観的な側面についても、「自分の仕事にやりがいを感じるか」とか、「住まいは快適か」などの個人的満足は、ウェルビーイングに直接的にかかわるものであるが、こうしたことについて自治体としてなしうることには、当然のことながら限界がある。従って、自治体としての政策手段を持ちうる範囲に限定した形で、目標と成果を設定する必要がある。一人ひとりの幸福、すべての願望の実現は、政策目標や評価にすることはできない。

## (2) 解決すべき課題

### ①人口問題

多くの課題の根源は人口問題である。福井県の人口は、2050年に現在の77万人が57万人になるとの国立社会保障・人口問題研究所の推計が示された。国も同じように人口が減少し続ける。本市の人口はピークで9万人近くいたが、今は、8万人であり、2040年には6万人になるという推計である。さらに人口構成が大きく変わっている。子どもの数が減り、高齢者が増え、働く人が減る。例えば本市では1973年に1,435人生まれた子どもが、直近では500人台となっている。本市の1973年ごろの20代、30代の女性の数は1万2千人いたが、現在は8千人であり、2040年には6千人になると推計される。

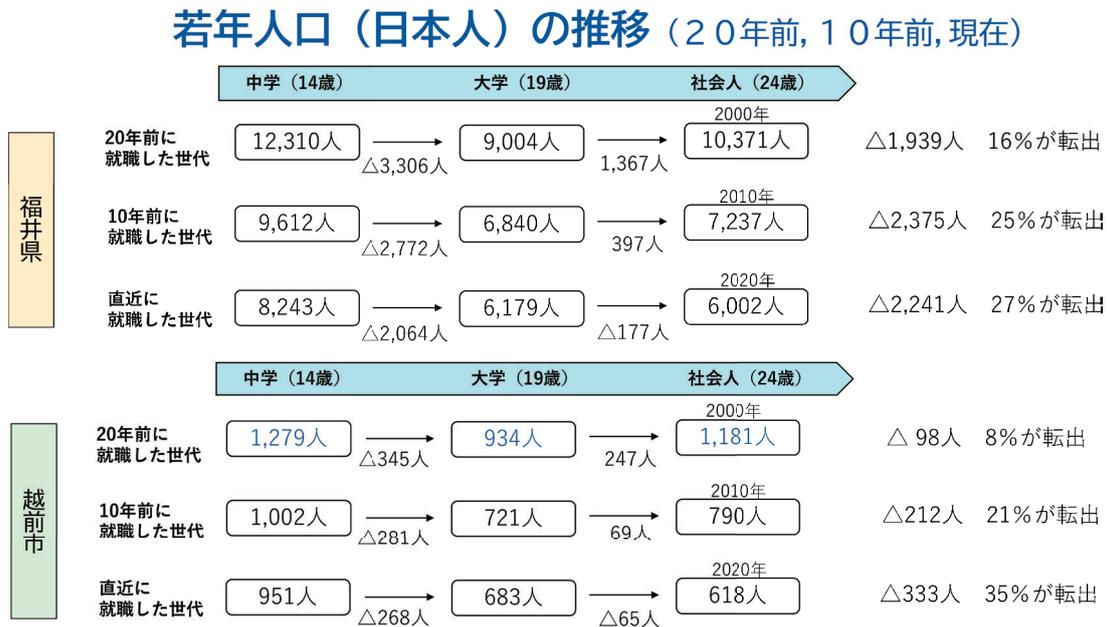
出生数が、大きく減っている中で、国の子育て支援策が強化されているが、それによって一気に出生数が、あるいは、人口減が反転するかと言えば、現実には難しい。自然減による人口の減少だけでなく、転出による社会減も多い。本市の場合は、大手企業にブラジル人が数千人規模で働いており、景気変動によってその数に変動があるため、住民登録人口には、バイアスがかかる。総じて近年の傾向を言えば、日本人の減少を外国人でカバーしていたが、景気変動、企業業績によって本市で働く外国人が減ると人口も減るという状況がある。

県外に進学しても住民票を移さない学生も多くいるため、実際の住民を調べる国勢調査を用いて、5年ごとの日本人の人口動態について集計した。14歳の中学校2年生の時の人数、19歳の大学に進学した直後の人数、24歳の社会人となった時の人口で比較をすると、次表のように、かつては就職時には少し回復した人口が減り続けているというのが直近のショッキングな状況である。

人手不足は、いたるところで起きている。建設業は、専門技師や重機のオペレーターが足りない、商店の販売員、タクシーのドライバー、バスや電車の運転手も足りない。市役所職員も募集に対して応募のない職種もある。これらは、少子・高齢化に伴う労働力人口の減少に伴う問題であり、多くの地方で起きていることである。

子育て支援政策はもちろん大事であるが、国も地方も、少子高齢化と人口減が同時進行する現況に合致した社会、行政、経済のシステムをデザインし直すことが必要な状況である。

図表7-1 若年人口（日本人）の推移

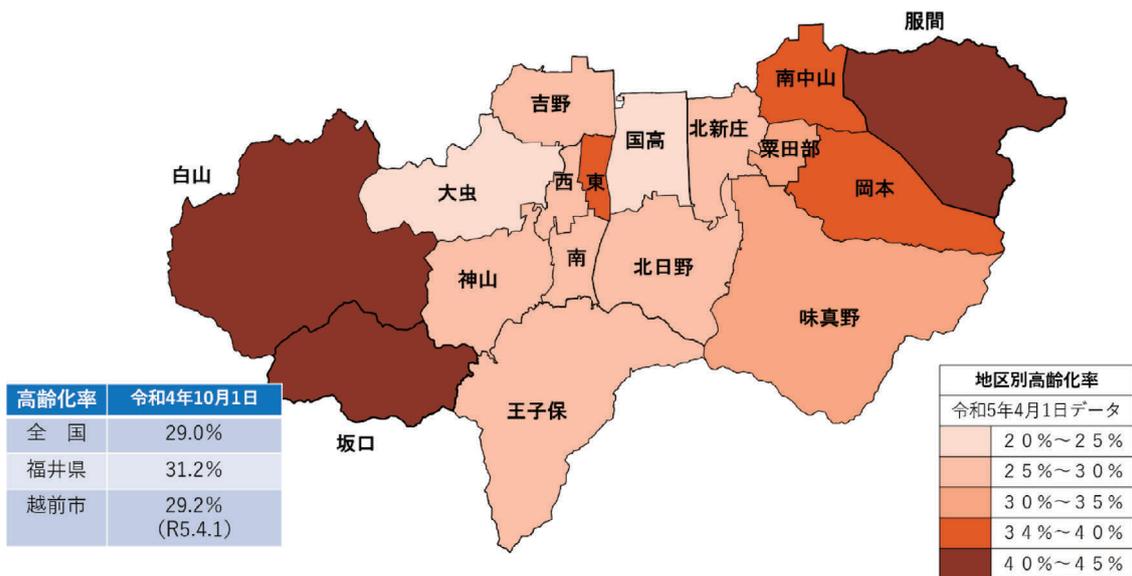


出所：国勢調査を基に越前市作成

②地区によって異なる課題

同じ自治体でも、その中での状況の違いがある。少し具体的に見てみよう。

図表7-2 越前市の地区別高齢化率（65歳以上の割合）



出典：住民基本台帳人口(令和5年4月1日現在)

出所：住民基本台帳を基に越前市作成

本市の場合、17の小学校があり、17の地区に分かれている。周辺にある3地区ではすでに高齢化率が40%を超えている。市の中心部、市役所のある地区においても、高齢化率が35%以上となり、空洞化が進んでいる。町の中心でも、空き家がどんどん増えている。高齢者の割合が増える、高齢者のみの世帯が増える、高齢者単独世帯が増える、そして空き家が増える、というのが大体の流れである。

先述のとおり、この17地区の全てにおいて、自治振興会や役員の方々と集落などの課題等について話し合う地域ミーティングを行っている。また、いろいろな活動グループと膝を交えて意見交換を行う機会も持っている。こうした場での市民の声は、課題の山である。

「あそこの排水溝がいつもあふれる、ここの山際の竹は何とかならないか」

「保育所に誰でも入れるようにするのはいいけれど、うちの保育所では保育士さんが足りない」

「大企業が人をとってしまって、中小企業の我が社には人が来ない」

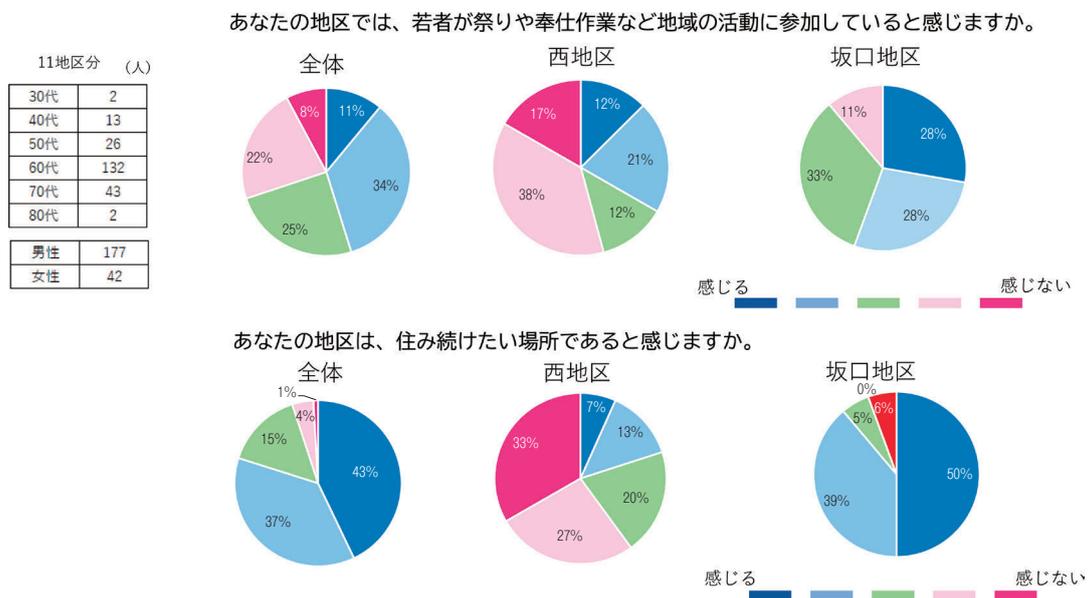
「外国人が多くにぎやかでいいと言っても、町内のゴミの分別ルールが守られていない」

「高齢になったので免許返納したが、バスもタクシーもないし、移動手段がないので病院とか買い物に行けない、何とかしてほしい」

「中心市街地といっても空き家だらけ。危ない空き家を何とかして欲しい。」

他にも、農業後継者不在による耕作放棄、獣害対策の支障、地域活動や集落・町内機能の低下、区長や民生委員などのなり手がいない等である。これらの切実な声にどう応えるか、対応に苦慮する。図表7-3は、ウェルビーイング指標を検討するために、地域ミーティングの機会に行ったアンケートの結果の一部である。8項目とったアンケートのうち、「あなたの地区では、若者が祭りや奉仕作業など地域の活動に参加していると感じますか」「あなたの地区は、住み続けたい場所であると感じますか」の二項目を二地区で比較した。

図表7-3 越前市の地域ミーティングアンケート



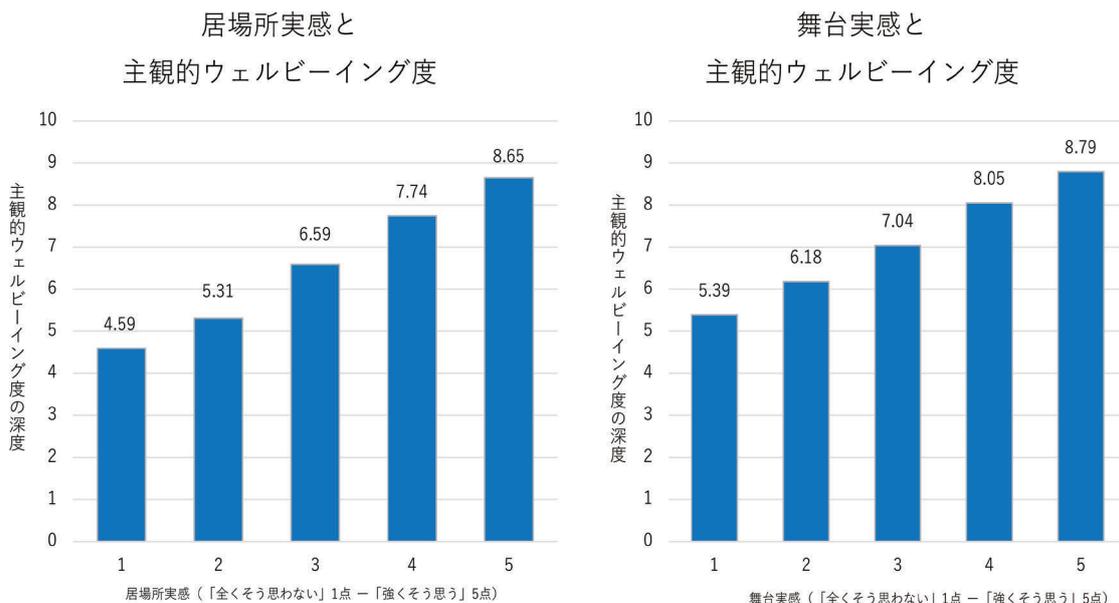
出所：越前市地域ミーティングアンケート

西地区は、本市のまちなかに位置し、7千人以上の人々が住み、そのうちブラジル人が千人近く住んでいて、高齢化率は29%である。もう一方の坂口地区は、人口は400人を切っていて、高齢化率も43%と超高齢化が進んでいる山間の地区である。人口が少ない坂口地区では、人口がさらに減り、高齢化が進む悩みがあるのだが、地区の行事に若者が参加していて、今後も住み続けたいと思う割合が高い。公共交通機関が使えないので、地区民が運転やサポートを行う自家用有償運送の実証事業を行っている。他方で、西地区では、人口が多く、しかも若い人が多いのであるが、自治会事業への若者の参加が少ないこと、地区役員の後継者不足が課題となっている。また、外国人が多いためのゴミ出しルール徹底やコミュニケーションの課題が指摘される。同じ自治体の中でも、地区によって実態、課題は異なり、市民の実感も複雑である。統計やアンケートを自治体全体で集計して、パーセンテージを出してしまうと、見えなくなってしまうものが多くある。直接に意見を交換できる小学校区単位で課題を把握し、ウェルビーイングの目標と成果を設定することは、本市においては、ある程度現実に実行可能なことと考えている。これが、ふるさと、すなわち地域コミュニティ単位で考えるということである。

### ③ ウェルビーイング＝課題の解決＋居場所・舞台

ウェルビーイングにとって、重要なことは課題の解決であることは、述べた通りであるが、ここに加えるものがある。それは、居場所と舞台という概念（高野翔, 2022, p.1）である。

図表7-4 主観的ウェルビーイング度と居場所実感と舞台実感との相関図



出所：越前市 市民意識調査  
 福井県立大学地域経済研究所 高野翔 准教授 分析

図表7-4は居場所と舞台の主観的なウェルビーイングとの関係をグラフ化したものである。居場所

があると感じている、また、舞台があると感じている人ほどウェルビーイングを感じているという相関関係が本市の市民意識調査の分析から示された。これまでの幸福度調査などにはなかった、居場所と舞台という考え方には大きな意味があり、市民の生活の実態と合致すると実感する。本市には、高齢者のつどいやサロンという、集落や町内に集まる場所と機会があり、そこで、なじみの仲間といろいろ話をする。様々な文化、芸術、芸能活動、ゲートボールなどのスポーツ・運動サークルなど、創作活動や練習、稽古をするような場は、まさに居場所である。そして、大会や発表会は舞台である。

居場所は物理的なものだけではなく、自分がいることの意味があると感じられるか、そして居心地の良さが大切である。みんなと一緒に何かをやっていて、自分がそこに役割、やるべきことがある、人から頼られる、気持ちよくそこにいられる、それがまさに「居場所」と言える。家庭や近くの親戚との居場所もあり、地域の居場所もあり、職場も居場所になりうるだろう。また、子どもの遊び場があること、学校が楽しいこと、若者がアーバンスポーツ等を楽しめることなど、全世代において居場所を用意する必要がある。

舞台はどうか。舞台の向こうの客席には、自分を見てくれる人がいる。その人たちに対して、自分のやっていることを表現できるということである。とりわけ、若者の自己表現の機会が求められている。「舞台」については、「役割」と言い換えることもできると考える。百歳の高齢者にとって、自分の家の周りの草むしりであっても、家族や地域の人から認められているという感覚が伴う。これこそ役割のウェルビーイングである。このことは、何人かの百歳のお祝いの際に、「草むしりが日課」という話を何人からも聞いて、知ったものである。

こうした、居場所や舞台を多くつくることや活動を応援することは、自治体の政策となじみがよい。居場所をつくる、発表の機会を出来る限り多くして、表彰などもする。人は一人だけでは、幸せになれない、人間関係の中に幸せは存在する。それを具体的な形で表現する概念が、居場所と舞台・役割だと思ふ。総合計画にも明示しており、個別の政策においてもキーコンセプトとして定着してきている。また、市民との関係においても、例えば、市民の芸能発表会における挨拶で、「皆さんが日頃、仲間と楽しく、心地よくいれるところ、それが居場所なんです。今日の大会はまさに舞台なんです」と言うと感じてもらえると感ずる。

幸せを実感できるウェルビーイングのふるさとを目指す上で、つながりの心地よさをどうつくり、維持するかが、大切になると考えている。

#### 4 課題解決型の総合計画へ

総合計画の策定時に、地域ミーティングや、市民意識調査、ワークショップなどを通じ、市民が抱える課題をまず引き出した。課題解決のための政策を積み上げる「課題解決型」の総合計画とすることが、市民のウェルビーイングにつながるということである。各分野の構造的な課題、そこから派生する個別

テーマごとの課題、集落や町内に生じている課題を解決するのが総合計画の大きな目的である。ウェルビーイングの実現のために目指す3つの姿を示した。

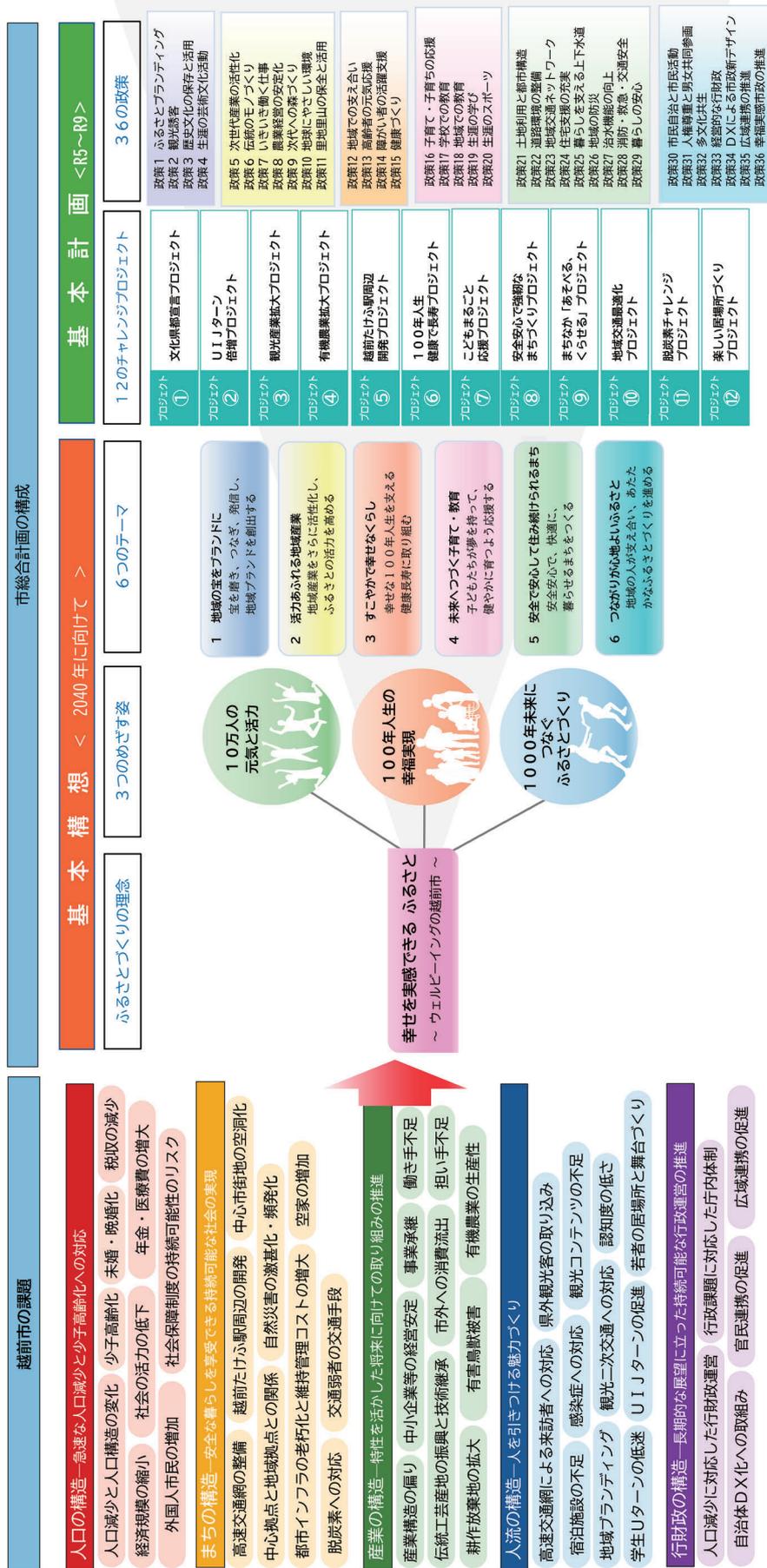
ウェルビーイングとほぼ同義なのが、「100年人生の幸福実現」である。人生100年時代と言われる中で、生まれたばかりの子どもから100才を超える高齢者まで、どんな境遇にあっても、どこに住んでいても、住み慣れた場所で、家族や地域の人たちと元気に楽しく、幸せを実感しながら生活ができるようにしようということである。そのためには、子育て、教育、健康づくり、介護や福祉など、さまざまな分野で、課題を解決する政策を行う必要がある。

次に、「10万人の元気と活力」である。福井県の幸福度が5回連続でトップである背景として、働く場が身近にあり、家族みんなが働いて、世帯収入が高いことが最も大きな要素とされている。地域の経済の活力はウェルビーイングのベースである。本市の人口は現在の8万人から2040年には6万人になると推測されている。消費や生産力減退への懸念が課題であるが、観光誘客や研究開発型企業と高度人材の誘致、地場の工芸品や農産物、食やサービスの高付加価値化、DXの導入などにより、10万人と同水準の元気と活力を創ろうということである。

3つめは、「1000年未来につなぐふるさとづくり」。1000年以上の歴史のある本市で、今も残っている、伝統産業、生活文化、お祭り、集落や町内の人のつながりを大切にして、地域コミュニティを維持する。また、本市は大きな災害の少ない地域ではあるが、近年の激甚化する災害から市民の安全安心な暮らしを守ることは、最も重大な課題である。しっかりとインフラを保全、整備する必要がある。

これらを実現するために、6つのテーマ、36の政策を示し、それと並行して5年間で集中して推進する12のチャレンジプロジェクトを掲げている。課題から始まり、それを解決する政策を積み重ねた総合計画に基づいて課題を解決し、さらに居場所と舞台を充実させることによって、市民のウェルビーイングを実現するという構造である。

図表 7-5 越前市の総合計画体系



出所：越前市作成

## ⑤ 自治体経営におけるウェルビーイングの3つの機能

自治体経営においてウェルビーイングには、3つの機能があると整理できる。1つ目は政治的な機能であり、2つ目は組織の内部的なマネジメントとしての機能、3つめは、内部的なマネジメントとよく似ているが、総合計画における機能と整理をすることとしたい。

### (1) 政治的な機能

#### ①市民と共有する理念としてのウェルビーイング

ウェルビーイングの政治的機能の一つは、「市民のみなさんと一緒にウェルビーイングのふるさとを目指そう」と、首長と市民が、感情や気持ちを共有するための概念としてである。ウェルビーイングを目指すということは、市民の誰とでも合意でき、分かりやすく、市政の羅針盤として用いるのにふさわしい。SDGsとの親和性もあり、市民と共有する理念になると思う。

#### ②コミュニケーションツールとしてのウェルビーイング

ウェルビーイングの政治的機能として2番目は、市民とのコミュニケーション、職員とのコミュニケーションのツールとしての機能である。文化、スポーツ団体など共通の活動目標を持ち「ウェルビーイングを一緒に目指そう」とすることができる。市民と接する中で「ウェルビーイングを目指してこの事業をするんです」と伝えることができる。ウェルビーイングは、単なる個人の幸せではなく、総合的で、幅も深みもある観念であるから、多様な感性を持つ人の集まりでも包括できる観念である。こうした「市民の幸福の実感を向上するために」という首長の思いを職員に対しても伝え、自ら考えてもらうことができる。

#### ③ブランディングとしてのウェルビーイング

総合計画策定時に、ウェルビーイングを説明した際には、カタカナで、あまりなじみがなく、分かりにくいとの意見があった。そこで、「幸福を実感できるふるさと～ウェルビーイングの越前市～」と、日本語を前に出し、ウェルビーイングという言葉と併記するという形とした。しかし、若年層に対しては、昔ながらの言葉よりも新しい言葉を使った方が、魅力を感じるということもある。ウェルビーイングという耳慣れない言葉が、逆に、若い人の関心を引き、よいイメージを持ってもらうことも期待できるということだ。観光誘客やUIJターンを若者に対して働きかける上では有効と考える。ウェルビーイングに取り組んでいること自体が情報発信の機能を持つのである。

### (2) 組織マネジメントとしてのウェルビーイングの機能

市役所内の組織マネジメントにおいても、ウェルビーイングは3つの機能がある。

### ①真の現場主義

組織マネジメントにおける機能の第一は、「現場主義」である。基礎自治体においては、国や県庁などと違い、市民と直接接し、福祉施設や幼稚園、保育所などの現場で市民と語る機会が多い。市民のウェルビーイングを課題解決として考えるならば、課題もその解決のヒントも現場にある。

実際に現場に行き、現場の声を聴き、現場の状況を見て、肌で感じる事が非常に大切である。そこに本当の市民の実態や実感が存在する。この現場主義を徹底するため、あらゆる機会に、「現場を見たのか」、「災害現場を見に行ったのか」、「排水溝があふれたところ見たか」など、首長自身も職員も、常に意識を現場に向け続けることが大切である。この現場主義がないと、市民の求めている課題、ニーズが把握できず、政策が上滑りするようなことが起きる。市民の求めることが何か、課題は何か、その成果が何であるかを的確に把握することが、市民のウェルビーイングに繋がる。真の現場主義が、ウェルビーイングの組織マネジメントの機能の第一である。

### ②真の成果主義

現場主義で得られた課題やニーズに基づいて政策を企画、実行し、課題が解決されたかどうか、という確認する必要がある。そのためには、成果を正しく捉えて成果主義を徹底することが重要である。

職務や事業は、続けているうちに、本来の目的を忘れがちである。その仕事は、市民のウェルビーイングにどう役立つかを、常に意識し、考えることが必要である。そして、何をしたかというアウトプットでなく、市民に何がもたらされたのかという、アウトカム思考が重要である。行政は、何をしたかというアウトプットは捉えやすい。予算を執行することが仕事をしたことになる、という思考になりがちである。イベントに何人集まったとか、補助金を何件出したとか、研修を何回やったとか、HPに載せたとか、何をしたかに注目し、計画のKPIなどに利用されることが多い。もちろんアウトカムの把握は容易ではない。アウトカムの目標を聞くと、回答として趣旨目的を繰り返すことも多く見られる。例えば環境問題では、地球環境に貢献するための事業について、成果目標を聞くと、「脱炭素につながります」と目的を繰り返すことが多いのである。

政策の効果が表れたかどうかは、本来、市民のウェルビーイングが上がったかどうかのアウトカムでみるべきである。職員もそこを意識して政策を考え、検証し、市民にそれを伝える。ウェルビーイングが高まったかどうかの成果を捉えること、容易ではないが、それこそが真の成果主義であるといえる。

### ③真の行政改革

組織マネジメントとしてのウェルビーイングの機能の最後は、行政のプロセスやシステムの改革である。

ウェルビーイングの視点からアウトカムをとらえ、それを実現するために必要ならば、行政のしくみを変える必要がある。市役所組織内の打ち合わせでは、往々にして「その仕事、事業は、従来からこうである」とか、「規則がそうなっている」となる。本当にそれがいいことかどうかを、常に確かめる必

要がある。事業やルールが市民のウェルビーイングに合致するかを確認し、違うならルールを変える方向に向かうべきである。ルールや規則を見直すことにより、スムーズに業務を行うことができるようになることは、職員のウェルビーイングにつながり、それが市民のウェルビーイングとなる。同時に市民のウェルビーイングが職員のウェルビーイングになるのである。

### (3) 総合計画における機能

組織マネジメントとしての機能としての3つ目は、総合計画における機能である。

総合計画は、最上位の計画であり、市が目指す将来像の実現に向けて、総合的かつ計画的に推進するための市政運営の指針であるが、ウェルビーイングの向上を APDC サイクル（一般的には PDCA サイクルとされることが多いが）に組み込むこととした。

この APDC の A はアセスメント（分析）であり、これに基づいて、PLAN（計画）、DO（実行）、CHECK（確認）を行い、さらにアセスメントへと循環させていく。現場主義によるアセスメントによって、市民の課題とかニーズを明確にし、PLAN（計画）と DO（実行）は、その課題やニーズに対して、それを解決するための政策を進めていくことである。その政策によって課題を解決することにより、ウェルビーイングの向上という成果につなげ、それを確認するということである。現状の課題や市民の願いを把握しなければ、市民のウェルビーイングを高める政策を実行できない。アセスメント（分析）から始める理由である。ただ、政策の成果をアウトカムで見るとしても、ロジックモデルで政策を選択したり、スクラップしたりすることは難しい。

政策は、政治的に、つまり、民意がいかにあるかによって決まるものが多い。ロジックモデルでの評価よりも、市民の思い、利害関係者の考え、差しせまった状況があるか、市民を元気づけ、期待に応えるものかといったことが判断材料となる。これらをロジックモデルで表すのは難しい。筆者が行った、かつての事務事業評価も、事業のスクラップを行ったり、それにより議会や市民、関係者を説得できるものにはならなかった。理論的に緻密であればあるほど、職員に大変な労力・負担をかけることになるが、結果として、手間はかかる割に、結局使えないという評価が大方であったと思う。このために、形骸化し、長続きしなかった。

## ⑥ ウェルビーイング指標の考え方

ウェルビーイングの評価指標は、市民だれもが理解できる、わかりやすく、単純なものとして導入することによって、特に、市民とのコミュニケーションにとって役立つものになると考える。そこで、ウェルビーイングの成果指標については、まず、主観的指標となるものを「幸せ実感指標」とし、ウェルビーイングに直接結びつく項目を10程度に絞り、アンケートを実施することとしている。ただし、市全体を集計して、パーセンテージを出しても、先に述べたような地域の切実な課題を取りこぼしている

にもかかわらず、成果ありと判断される恐れがある。

このため、小学校区、さらには、集落や町内会、あるいは、文化やスポーツ団体などを対象に、アンケートだけでなく聞き取りによって、きめ細かにウェルビーイングの状態を探り、時系列で、その変化を把握する必要があると考えている。

図表7-6に示すように、「10万人の元気と活力」のカテゴリーでは、「通勤できる場所に働きたい職場があり、給与などの待遇に満足していると思うか」や「本市に魅力や誇りがあり自慢できると思うか」などの項目を指標として設定している。「100年人生の幸福実現」のカテゴリーでは、「だいたいいつも行くところ（居場所）があると思うか」や「だいたいいつもやるべき用事（役割）があると思うか」、「おおむね健康で、元気に暮らせていると思うか」などを設定する。「1000年未来につなぐふるさとづくり」では、「住んでいる地域は、治安が良く、安全で安心して暮らせる地域だと思うか」や「娯楽や趣味など学習できる場があると思うか」などの項目を設定した。

また、いわゆる客観的指標については、「政策推進指標」として、その向上のための手段を持ち、市民の実感につながる項目について、独自データを含めて示すこととした。例えば、「65歳健康余命」である。従来、平均寿命、健康寿命で捉えられことが一般的であるが、重い介護度の状態で長生きすることの困難を考えると、平均寿命で評価することには躊躇がある。他方で、健康寿命を市単位で見ると、乳幼児の死亡者数により大きく変動するというバイアスがかかる。そこで、65歳まで生存している人が、あと何年、健康（＝重い介護度にならない）で、生きられるかというのを示すべきと考えた。統計としては存在しないので、独自試算である。他自治体とは、比較はできないが、計算手法が一般化すれば、比較も可能になるだろう。他と比較することができなくても、それが伸びたかどうか、健康政策のウェルビーイング成果指標として一番ふさわしいと考えて、試算したものである。表に示したウェルビーイング指標項目案は、いずれも、地域の実態をベースに、本市の政策として実行し、成果を把握できる項目を設定したものである。

今後、これらの指標項目について、アンケートや独自の統計分析により現状把握と目標設定を行い、進捗をチェックし、フィードバックする。これ自体もAPDCによって改良、進化させていくことが必要だと考えている。

図表7-6 越前市幸福実感（ウェルビーイング）指標（案）

ウェルビーイング指標（案）		政策推進指標（客観的指標）
めざす姿	幸せ実感指標（主観的指標）に関する問	
	通勤できるところに働きたい職場があり、給与などの待遇に満足していると思うか	社会増減数（日本人）（国勢調査表数 14歳・19歳・24歳）
10万人の元気と活力	本市に魅力や誇りがあり自慢できると思うか	越前市の認知度（首都圏調査）
		ふるさと納税の額
		観光客入込客数・観光消費額（定点観測）
		製造品等出荷額、商業の年間商品販売額（1人あたり）
		重要文化財数（国指定）
	だいたいいつでも行くところ（居場所）があると思うか	65歳健康寿命（越前市独自算出 要介護4・5になるまでの期間）
	だいたいいつでもやるべき用事（しごと）があると思うか	65歳平均余命（越前市独自算出）
	おおむね健康で、元気に暮らしていると思うか	待機児童数
	子育てがしやすいと思うか	学校に行くのが楽しいと思う小中学生の割合
	100年人生の幸福実現	教育環境はよいと思うか
1000年未来につなぐ ふるさとづくり	教育環境はよいと思うか	文化施設利用者数・スポーツをしている人の割合（1日30分程度）
		BMI適正値の人の割合（国保のみ）
		えちぜん市民大学で学べる文化に関する講座種類数 （文化の種類は2009UNESCO FCSの定義による）
	行きたいところに行ける交通手段があると思うか	デマンド交通などを含む、交通システムの人口（地区）カバー率
	災害時に地域で助け合う関係があると思うか	無雪化整備計画（後期）における消雪整備実施率
	お住いの地域は、治安が良く、安全で安心して暮らせる地域だと思うか	自治振興会事業への参加者数
	娯楽や趣味など学習できる場があると思うか	地域のつながり指数（自主防災組織・福祉推進員設置率）
	身近な自然が守られていると思うか	避難行動要支援者に対する避難支援者の登録割合
		1クレジット化したCO2の削減トン数

出所：越前市作成

## おわりに

自治体におけるウェルビーイングについて、自治体現場の最前線にあつて、現実機能することは何か、また、市民や職員にとって、ウェルビーイングの考え方がどのように役に立つのかという視点から述べた。

本市では、総合計画の理念にウェルビーイングを掲げたことにより、市民とウェルビーイングの（幸福を実感できる）ふるさとを目指すという目標を共有することができるようになってきた。また、これを職員の行動指針とし、ウェルビーイングの視点で政策を議論している。個別計画においても、いろいろなところにウェルビーイングという言葉や考え方が出てきている。行革プランにおいても、「市民と職員のウェルビーイング」の視点を示し、「市民向けの文書の文字を大きく、見やすくする」「ユニバーサルデザインの文字を使う」などとしている。従来の「職員数を減らす」は「職員の笑顔を増やす」に変わっている。

ウェルビーイングの指標化については、統計分析に依存すること、他自治体との比較を前提とすること、全国共通のものを目指すこと、こうした発想から離れる必要がある。他自治体との比較ができて、実際にそこに住んでいる人々のウェルビーイングを捉えておらず、逆にマイナスに作用することさえある。指標の項目は、市民のウェルビーイングに関連し、かつ、自治体の政策によって成果をもたらせるものに絞るべきである。アンケートで把握する主観的な指標についても同様である。そして、統計データがない場合、その自治体で把握できる範囲で、ウェルビーイングの指標となりうるものを開発、発明することも必要である。この指標を継続的に把握、分析することにより、市民のウェルビーイングの変化を捉えることが可能となる。また、自治体を全体として捉え、一体的に見ると、住民のウェルビーイングの真の姿を捉えることが、困難になる。小学校区単位か、町内会などの集落単位など、市民の声を直接聞くことができる範囲で考えるべきである。

地域の現状、課題を把握し、それを解決するという、不幸せ（マイナス）の解消をベースに置きながら、居場所と舞台・役割というプラスの要因を加え、政策によって実現した成果を把握することができれば、自治体の政策は、住民のウェルビーイングの向上につながるものと考えられる。さらに多くの自治体による研究と実践により、自治体政策にウェルビーイングを導入することの価値が高まっていくことを期待したい。



---

## 調査研究委員会名簿



**令和5年度自治体マネジメント研究会**  
**「ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する調査研究」**  
**研究会名簿**

**委員長**

**稲継 裕昭** 早稲田大学 政治経済学術院 教授

**委員**

**佐藤 徹** 高崎経済大学 地域政策学部・大学院地域政策研究科 教授  
高崎経済大学 地域科学研究所長

**大谷 基道** 獨協大学 法学部 教授

**高野 翔** 福井県立大学 地域経済研究所 准教授

**和川 央** 岩手県立大学 宮古短期大学部 准教授

**山田 賢一** 福井県 越前市長

**滑川 哲宏** 富山県 地方創生局 参事  
ワンチームとやま推進室 市町村支援課長

**森田 修康** 荒川区 管理部 職員課長

**西中 隆** 総務省 自治行政局 地域政策課長

**廣澤 英治** 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

**三輪 和夫** 一般財団法人 地方自治研究機構 理事長

**事務局**

**日向 和史** 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

**黒澤 友博** 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

**尾原 圭一** 一般財団法人 地方自治研究機構 主任研究員

**廣田 真美** 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

**山田 翔一** 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同・敬称略)

ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する調査研究

－令和6年3月発行－

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階

電話 03-5148-0661 (代表)

**リサイクル適性 (A)**

この印刷物は、印刷用の紙へ  
リサイクルできます。