

（概要版）

**荒川区民総幸福度（GAH）に関する
研究プロジェクト中間報告書**

平成 23 年 8 月

公益財団法人荒川区自治総合研究所

目 次

I	荒川区で取り組む「幸福」研究の意味・目的	2
1	幸福とは何かー東日本大震災との関係でー	2
2	荒川区民総幸福度（GAH）とは何か	2
3	「幸福実感都市あらかわ」の実現に向けた歩み～ワーキング・グループの役割～	2
4	なぜ、荒川区は「GAH」に取り組むのか～基礎自治体からはじめる意義～	3
5	中間報告書の位置づけ及び構成	3
6	幸福度指標の使用目的	3
II	荒川区民総幸福度（GAH）の基本的な考え方及び研究の進め方	4
1	荒川区民総幸福度（GAH）研究の経緯	4
2	荒川区民総幸福度（GAH）の2つの側面	4
3	荒川区民総幸福度（GAH）の検討体制	4
4	研究プロジェクトの概要	5
III	幸福度指標における指標項目の研究ー海外における幸福度の比較からー	6
IV	荒川区政世論調査のデータ解析	7
V	荒川区民総幸福度（GAH）の検討内容	8
1	本研究プロジェクトが考える幸福の概念	8
2	荒川区民総幸福度（GAH）指標を作成する前に	8
3	荒川区民総幸福度（GAH）指標の作成方針	9
	（1）荒川区民総幸福度（GAH）指標の体系	9
	（2）先行して作成する指標	9
	（3）幸福度指標の作成アプローチ	9
4	健康に関する指標案づくり	11
	（1）健康と幸福度	11
	（2）指標の検討経過	11
	（3）健康指標案	13
5	子育て・保育に関する指標案づくり	15
	（1）子育て・保育と幸福度	15
	（2）指標の検討経過	15
	（3）子育て・保育指標案	17
VI	今後の検討課題及び検討の進め方	19
1	今後の検討課題	19
	（1）指標化の側面の課題	19
	（2）運動の側面の課題	20
2	検討の進め方	20
	（1）荒川区民総幸福度（GAH）の指標化	20
	（2）荒川区民総幸福度（GAH）の運動の実施	20

I 荒川区で取り組む「幸福」研究の意味・目的

1 幸福とは何か―東日本大震災との関係で―

人間は、生きとし生ける者である以上、幸福を追求する存在である。しかしその幸福とは何かについては、人類の思想史における永遠の課題ともいうべきものである。日本国憲法第13条も国民の幸福追求権を基本的人権の1つとしているが、この幸福追求権の幸福の内実については、従来の憲法学界では必ずしも明確な定義がなされてこなかったと言える。それは幸福追求権の行使が個人に帰属する反面、幸福の実現における「共同性」の必要不可欠性が見落とされがちであったからである。

現代日本社会では、近年の競争原理主義を一举に非本来的領域にまで拡大してしまった国家政策の弊害が日本社会に深刻な共同性および協働性に毀損を与え、協力社会の基礎を破壊し、国民の幸福実感における著しい低下をもたらしている。この幸福実感向上は、一般市民間での課題であると同時に、国家・地方自治体での課題でもある。なぜなら各人の幸福追求権は、前述のとおり、対国家（地方自治体を含むと解されている）の基本的人権の要として日本国憲法で保障されているからであり、国家・地方自治体はその幸福追求の権利保障を担保しなければならないからである。荒川区は率先してこの課題を実行したのである。

2 荒川区民総幸福度（GAH）とは何か

荒川区は、平成19年3月に「荒川区基本計画」をまとめた。その内容は、基本構想に掲げている「幸福実感都市あらかわ」の実現を目指すことを根本目的として、生涯健康都市、子育て教育都市、産業革新都市、環境先進都市、文化創造都市、安全安心都市の6つの都市像とそれらを推進する「計画推進のために」を合わせた7つの柱ごとに具体的プロジェクトを提示し、荒川区民総幸福度（Gross Arakawa Happiness : GAH）のさらなる向上を図るものである。行政の究極目標を「区民の幸福実感」を高めるところに置くことが基本計画の根本精神となっている。そして、その7つの柱には指標と目標値が付されている。しかし、残された課題もある。基本計画には「区民の幸福実感」という主観的・主体的項目を客観化して、進捗度合いを評価できる数値的指標が設定できていない。このことについての試案をこのたび提示する。

3 「幸福実感都市あらかわ」の実現に向けた歩み～ワーキング・グループの役割～

幸福実感を測定する方法は難題であるが、基礎自治体である区が関わる目的は、区民の幸福追求権を行政的に支援し、各区民の幸福実感を向上させる点にある。そこで、行政機関として、正当な幸福追求権の自由な行使の拘束要因を早期に把握し、その要因の解決に向けて行政行動のターゲットを明確化するためには、行政官が調査項目を焦点化することが有効と考えられる。そこで、比較的若手の職員で構成されたワーキング・グループが議論を行い、試案を作成させつつある。

指標はいつも試行錯誤的理念型となり、時代や社会変動の推移とともに、恒常的見直しが必要となる。その際、住民のニーズ（要望）が形となったデマンド（要求）を整理・統合・分析し、試行錯誤を繰り返しながら指標の選定・見直しを行っていく必要がある。

4 なぜ、荒川区は「GAH」に取り組むのか～基礎自治体からはじめる意義～

幸福実感向上という課題は、市民に最も近い存在である基礎自治体において果たしうる組織はないと思われる。国民、市民、そして区民が一人の人格をもった存在として尊重されること。ガバナンスの受け身だけでなく、主体的にこれに参加し、それによって生きる充実を得られること。また一方で、幸福度を高めるために障害となるものについても考える必要があるだろう。これは決して行政組織だけの問題ではないが、組織に随伴してくる無責任体質、責任転嫁体質といったものである。これらこそが、人に優しい施策の敵であり、人々の幸福実感の最大の障壁となる。この障壁は、人々が本当の幸福を実感するためには決して避けて通れない課題であり、荒川区はこの課題に既に挑戦している。

少なくとも幸福は、強制的にまた受身的に与えられるものではなく、各人が自律的に獲得するものである。それなら国家や地方自治体の国民や市民の幸福追求権との関わりは何か。それは、国家・地方自治体が、それぞれが関わる個人の幸福追求権の行使を侵害しないようにするとともに、個人の幸福追求権の充実を支援、アシストするものである。その意味で「幸福実感都市あらかわ」を基礎自治体たる荒川区が自らの究極の課題として掲げた意義は歴史的役割を果たしつつあるといつてよいであろう。

同時に荒川区は、荒川区民総幸福度（GAH）を、職員の意識改革及び意識高揚、区民と行政との協働の促進という荒川区を良くしていく運動の突破口として用いることを目指している。

5 中間報告書の位置づけ及び構成

本中間報告書は、荒川区の基本構想の7本柱のうちの2本柱のさらに一部、約半分を占める部分に過ぎないが、今回の検討により、荒川区の行政が「幸福実感都市あらかわ」を目指して手がかりを持つことになるなら、残りの幸福度指標の立て方において応用させることが可能となる。

今回、日本はもとより、世界でも類を見ない新しい領域にも立ち入って、ともかく指標を提示して、区内外の批評にさらすのは、何よりもこの指標を日常の行政実践に一日も早く役立てたいからである。区内外の苦言、ご批判を賜れば、関係者の喜びはこれに過ぎるものでない。

本中間報告書の構成は、次のとおりである。Ⅰにおいては、荒川区民総幸福度（GAH）とはどのようなものかということ、基礎自治体である荒川区が住民の幸福について検討する意義などについて述べている。Ⅱは、荒川区民総幸福度（GAH）の検討経緯や研究体制について記載している。Ⅲでは、荒川区民総幸福度（GAH）の指標化に当たっての参考とするため、海外における幸福に関する先行事例について分析を行っている。Ⅳでは、これまで荒川区政世論調査において積み重ねてきた幸福度調査について、区民の意見を研究に反映させるため、その傾向の分析を行っている。Ⅴでは、当面の取り組みとして行った「健康」及び「子育て・保育」分野に関する指標の検討経過と指標案等について記載している。Ⅵでは、今後の課題と検討の進め方について記載している。

6 幸福度指標の使用目的

この幸福度指標は、中央集権的上からの行政の関わり方から地方主権とも言うべき住民目線に立った行政の在り方への問題提起を伴っている。この幸福度指標を使用する目的は住民の究極意志の理解にあり、隠れた行政改革、行政意識改革の導線となるであろう。

Ⅱ 荒川区民総幸福度（GAH）の基本的な考え方及び研究の進め方

1 荒川区民総幸福度（GAH）研究の経緯

荒川区における区民の幸福についての取り組みは、平成 16 年 11 月に、「区政は区民を幸せにするシステムである」という区政のドメイン（事業領域）を掲げたことから始まる。GDP のような物質的な豊かさや経済効率だけでなく、心の豊かさや人とのつながりを大切にした荒川区民が安心して生活できる、あたたかい地域社会を荒川区民とともに築いていくこと、すなわち、荒川区民一人ひとりが真に幸福を実感できるようなまちを目指していくことが区政の役割であるとした。

そして、区民の幸福度を指標化して政策形成等の指針とするため、荒川区では、平成 17 年 11 月に荒川区民総幸福度（GAH）に関するプロジェクト・チームを結成し、荒川区民総幸福度（GAH）の検討を開始した。その後、平成 18 年度には、グロス・ナショナル・ハッピーネス（Gross National Happiness：GNH）を掲げるボタンに職員を派遣し調査研究を行うとともに、区政世論調査の中に幸福度調査を取り入れた調査を開始した。さらに、平成 19 年 3 月には「幸福実感都市あらかわ」を標榜した「荒川区基本構想」を公表し、基礎自治体として早くから幸福度の研究に取り組んできた。

現在、幸福度に関する本格的な調査研究は、荒川区自治総合研究所（以下「研究所」という。）が中心となって進めている。

2 荒川区民総幸福度（GAH）の 2 つの側面

荒川区民総幸福度（GAH）には、次の 2 つの側面がある。

第 1 の側面は、荒川区民の幸福度を指標化してその動向を見ながら政策を実施し、区民の幸福度を高めていくという側面である。指標の作成に当たっては、基礎自治体の強みを生かし、荒川区らしさを反映した指標を作成すること、指標の作成過程に区民が積極的に関与できるような仕組みで取り組むことが重要である。

第 2 の側面は、荒川区民総幸福度（GAH）を基点として荒川区に関係のある人や団体などが一緒に荒川区を良くしていく運動につなげていくという側面である。これには、幸福度の指標を作成していく中で荒川区職員の意識改革をしていくという面と、荒川区民をはじめとする荒川区に関係する全ての人や団体が、自分自身や身近な人や地域の幸福を考え、一緒に行動していくことで幸福度の向上を目指す面がある。

この 2 つの側面を十分踏まえた上で、荒川区民総幸福度（GAH）の取り組みを進めていくこととした。

3 荒川区民総幸福度（GAH）の検討体制

研究所は、荒川区民総幸福度（GAH）の研究にあたり、専門的な知識と実務経験に基づく現場感覚が必要と考え、外部の専門家である客員研究員を中心とした「荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究会」（以下「研究会」という。）及び様々な職種の区職員で構成される「荒川区民総幸福度（GAH）に関するワーキ

ング・グループ」（以下「ワーキング・グループ」という。）の２つの組織を設置した。

研究会は、参加する客員研究員の専門性を活かした議論を行うとともに、調査研究の方向性を決定する役割を担っている。ワーキング・グループは、研究会における議論やそこで示された方向性などを踏まえ、行政の最前線に立つ現場職員の視点から具体的な議論・検討を行っている。

このように、客員研究員の専門知識と、実際に現場で区民と接している職員の経験の両方を活かして区民の幸福について検討していること、さらにこの検討の過程において区民への情報発信や意見等を受けて進めていく点が荒川区における幸福の研究の大きな特徴の１つである。

４ 研究プロジェクトの概要

荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクトは、現在、以下の３つの項目を中心として進めている。

① 幸福概念の構築

「幸福概念の構築」とは、荒川区民総幸福度（GAH）の指標化を行う前提として、荒川区民にとっての「幸福」とは何かについて検討し、その意味を明確にするものである。

具体的には、区民にとっての「幸福」とは何かといった論点を中心に議論すると同時に、個人にとっての幸福と社会にとっての幸福を分けて考えるといった思考の整理を行っている。なお、ここでいう区民とは、荒川区に住民登録がある者だけでなく、昼間区民、外国籍の住民等も含むものであり、荒川区民総幸福度（GAH）は、そういった方の幸福度についても対象としている。

② 幸福度に関するアンケート調査などのデータ解析

「幸福度に関するアンケート調査などのデータ解析」とは、荒川区政世論調査等で実施している荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査結果について分析を行うことにより、指標の検討材料とするものである。

世論調査だけでなく、別途独自のアンケートを実施することで、どのような要因が区民の幸福に寄与しているのかを把握し、区民の実感に則した指標の作成を目指している。

③ 荒川区の幸福度指標の検討

「荒川区の幸福度指標の検討」とは、荒川区における幸福度の指標化を具体的に検討していくものである。

検討に当たっては、海外における幸福度に関する先行研究なども参考とし、どのような幸福度指標が荒川区にふさわしいか議論を深めている。さらに、荒川区民に最も身近な基礎自治体の特性を活かし、区民に対するアンケート調査やヒアリング等を実施することで、区民の生活の中での実感を重視した指標となるよう検討を進めている。

Ⅲ 幸福度指標における指標項目の研究—海外における幸福度の比較から—

ここでは、荒川区民総幸福度（GAH）の指標を作成していく上での参考とするため、海外で研究が進められている幸福度指標や関連する社会進歩を測る指標項目について比較分析した。

表 1 は、調査対象とした指標とその調査機関の一部である。

表 1 分析の対象とした幸福度指標（一部抜粋）

指標名等	調査主体機関等
グロス・ナショナル・ハピネス（Gross National Happiness : GNH）	ブータン
地球幸福度指数（Happy Planet Index: HPI）	ニューエコノミクス財団（イギリス）
ワールド・データベース・オブ・ハピネス（World Database of Happiness）	ルート・ビーンホーフエン（エラスムス大学、オランダ）
カナダの幸福度指標（Canadian Index of Well-Being: CIW）	CIW ネットワークチーム（カナダ）
WELLBEBE	閣僚会議承認の研究プログラム「持続可能な発展に関する科学」（SSD）（ベルギー）
経済のパフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会（Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress : CMEPSP）	経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会（フランス）
先進国における子どもの幸福の研究（An overview of child well-being in rich countries）	子どもの発達に関する財団（アメリカ合衆国）

海外における幸福度指標の指標項目を比較分析することにより、次の 2 つの点が明らかになった。

第 1 は、比較分析により、幸福度指標項目の世界的潮流を導き出したことである。荒川区の「幸福実感都市あらかわ」に向けた 6 つの都市像を軸に対照させると、6 つの都市像の分野は幸福度測定の指標項目の世界的潮流と一致していることが見いだせた。中でも「生涯健康」「子育て教育」「環境先進」の 3 つは、海外における幸福度指標でも特に重視されていることがわかった。

第 2 は、指標項目を整理し、多くの国が取り扱っている指標項目を示すことで、多くの国が幸福を測る上で重要視すべきと考えている分野を見つけ出したことである。幸福とはどのようなものであるかを明らかにすることは困難であるが、指標項目を分析することによって、幸福に必要な要素を探ることは可能である。分析の結果、全部で 12 の分野、特に「生活水準」「環境」「健康」「教育・訓練」「コミュニティ」の 5 分野が多くの国で重要視されていることがわかった。

今回は海外の幸福度指標や社会進歩を測る指標の項目について分析を行ったが、先行事例においても、それらの指標項目をいかに評価し、幸福度として算出しているのかについては必ずしも明確になっていない。今後は、指標の数値の算出方法などについてもさらに踏み込んで調査を行い、その結果を荒川区民総幸福度（GAH）の研究に活用していきたいと考えている。

IV 荒川区政世論調査のデータ解析

ここでは、荒川区政世論調査の中で実施されている荒川区民総幸福度（GAH）に関する質問項目とその回答結果から、幸福度の回答者の属性に対する依存性及び 20 項目の質問（「暮らし」「安心・安全」「地域とのつながり」「生きがい」の 4 分野について各 5 項目、合わせて 20 項目）に対する満足度との関係について分析した。結果は次のとおりである。

- ・ 幸福度は平成 18 年度から平成 20 年度にかけて上昇したが、平成 20 年度から平成 22 年度にかけてはわずかに減少した。幸福度は回答者の属性（性別、年代、職業、同居世帯の人数、同居世帯の構成）によって大きく変化する。
- ・ 性別については、5 年間とも女性の幸福度は男性より高い。
- ・ 一人暮らしをしている人より家族と暮らしている人の幸福度が高い。雇用されている人は無職の人より幸福度が高い傾向がある。
- ・ 「暮らし」「安心・安全」「地域とのつながり」「生きがい」の 20 項目に対する満足度が高くなるにつれて幸福度が高まる。特に、「地域活動・行事」に積極的に参加するほど幸福度が高まり、社会貢献していると感じるほど幸福度が高まる傾向が見受けられる。ただし、幸福度とこれらの項目に対する満足度の間の因果関係は明らかでない。
- ・ 年代については、若年層（20 歳代、30 歳代）の幸福度が高い。70 歳以上の人は 60 歳代の人に比べて幸福度が高い傾向を示す。
- ・ 高齢層（60 歳代、70 歳以上）は健康や食生活に対する満足度が低い。中間年齢層（40 歳代、50 歳代）は、頼りにされていると感じ、社会貢献をしていると感じる傾向が強い。一方で、余暇の充実についての満足度は十分でない。
- ・ 若年層（特に 20 歳代）は地域とのつながりが希薄である。「地域とのつながり」に対する満足度は高齢層で高く、若年層で低い。特に「近所づきあい」「地域活動・行事」において若年層と高齢層の差は大きい。
- ・ 「地域とのつながり」の中の「地域の憩いの場」を除く 4 項目（「近所づきあい」「地域活動・行事」「地域での頼れる人」「地域への愛着」）の満足度は、賃貸アパート（木造は除く）、分譲マンション、一戸建の持ち家の順に高くなる。

今後は、荒川区民総幸福度（GAH）の指標づくりのために、さらに分析を深めていきたい。

V 荒川区民総幸福度（GAH）の検討内容

ここでは、荒川区民総幸福度（GAH）の指標化に当たってのこれまでの取り組み内容やその経緯について報告する。

1 本研究プロジェクトが考える幸福の概念

本研究プロジェクトでは、荒川区が目指す幸福のイメージとして、「自分自身の幸福」「身近な人の幸福」「地域の幸福」の3つを挙げ、これら3つの幸福が合わさって荒川区民の幸福が形づくられると考えた。

「自分自身の幸福」は、荒川区民自身に関する幸福のことである。

「身近な人の幸福」は、家族など、自分の身近なところにいる人の幸福のことである。

「地域の幸福」は、地域全体の幸福のことであり、例えば、地域の人々が互いを思いやって協力しあうことが自分の幸福にもつながるといったように、地域の人々の幸福が自分の幸福にもつながるといえるものである。

2 荒川区民総幸福度（GAH）指標を作成する前に

区民の幸福、幸福度、幸福度指標の問題は次のような諸点を踏まえた上で扱われる必要がある。

- ・ 人の幸福感は、しばしば生活諸分野の満足も内包しており、政府、自治体の人々の幸福問題に立ち入る余地がある。特に基礎自治体は日常、区民の生活領域、生活空間の形成に少なからず直接に係っているだけに、幸福感の影響要因を左右する立場にある。当研究プロジェクトは、基礎自治体がかような立場にある点を特に意識して幸福、幸福感、幸福指標の問題を取り上げる。
- ・ 人々は、基礎自治体に対し、様々なニーズ（要望）を持つ。ニーズ（要望）は具体的なデマンド（要求）として形になり、多様なチャンネルを通じて基礎自治体の各所属に届く。ここでいうデマンドは、「特定の問題に関する権威的配分についての意見（オピニオン）の表明」のことをいう。そうしたデマンドを通じて帰納的に区民の幸福感、幸福の度合いを浮かび上がらせるようなシステムをつくり上げることが必要である。デマンド・サイド・アプローチとはそうした試みである。
- ・ デマンドは、相談、対話、協議、交渉などの双方向的コミュニケーションのプロセスを通じて行政に届く。このプロセスはデマンドが集約され、論点にされたり、放棄させられたり、変換されたりするが、このプロセスは区民の幸福感を確認したり、高めたりする機会でもありうる。区民の幸福感をできるだけ高めるという観点からデマンドの整理、集約、統合を行い、区政に反映、取り込むことが大切である。区民がデマンドの確認、整理、集約、統合に参加するのが理想である。
- ・ 子育て・教育の分野では区民の行政に対するデマンドが比較的明確であるため、デマンド・サイド・アプローチをとることができるが、健康の分野では必ずしもそうではないため別途検討が必要であろう。
- ・ 荒川区の職員が「区政は区民を幸せにするシステム」であることを大いに意識し、区民が先のプロセスに積極的に、主体的に参加するようになると、区政は荒川区民総幸福度（GAH）を主軸にして廻るようになるであろう。こうした方向に向けての一層の意識改革を進める必要がある。
- ・ 荒川区民総幸福度（GAH）の指標づくりは、荒川区民総幸福度（GAH）に係る諸問題を意識しつつ行う必要がある。もちろん、指標化自体の技術的要件を満たさなければならず、指標化に伴う調査も必要である。

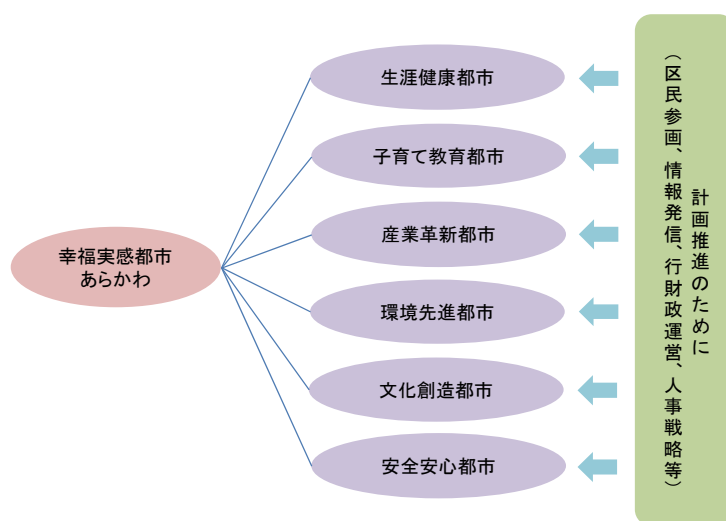
3 荒川区民総幸福度（GAH）指標の作成方針

ここでは、荒川区民総幸福度（GAH）指標の作成方針について示す。

（１）荒川区民総幸福度（GAH）指標の体系

荒川区民総幸福度（GAH）の指標化に当たっては、「荒川区基本構想」に定める 6 つの都市像と「計画推進のために」を合わせた 7 つの柱（図 1 参照）を基本に検討していく予定である。

図 1 幸福実感都市あらかわの体系図



（２）先行して作成する指標

本研究プロジェクトでは、7 つの柱の中から、まず、「生涯健康都市」に含まれる「健康」の幸福度指標と、「子育て教育都市」に含まれる「子育て・保育」の幸福度指標の作成に取り組むこととした。

その理由は、平成 18～22 年度の荒川区政世論調査の「幸福な生活にとって必要なことは何か」という質問において、いずれの年度も「健康であること」が 1 位、「家族関係が良好なこと」が 2 位と区民の関心が高いこと、また、複数の先行研究において健康が幸福に大きな影響を与えるとされていること、「子育て・保育」については健康とは対照的に行政に対するデマンド（要求）が明確であり、健康とは異なったアプローチで指標化に取り組むことができることなどから優先的に作成するべきと考えたためである。

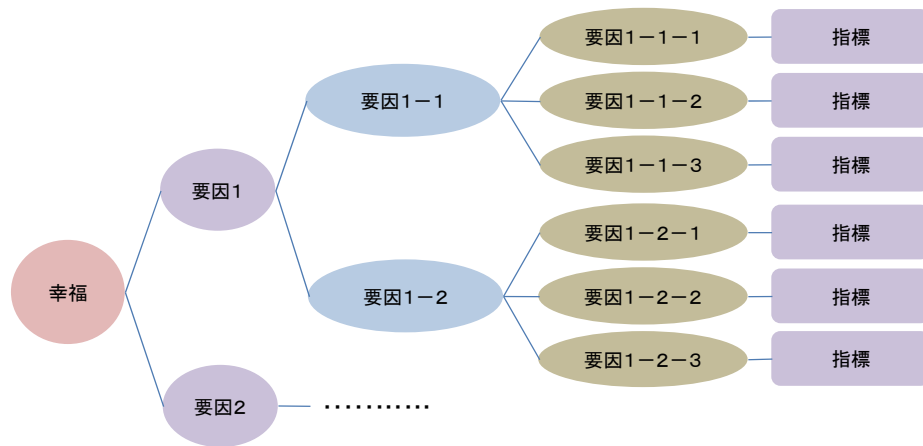
（３）幸福度指標の作成アプローチ

「健康」及び「子育て・保育」の指標化に採用したアプローチは次のとおりである。

① 健康指標のアプローチ

健康については様々な先行研究があるため、それらを参考にしながら指標を作成していくことが望ましい。また、健康の維持・増進は基本的には個人がそれぞれに取り組むことであり、行政はあくまでそれをサポートする役割を担うため、区民自身の健康について、区民が直接行政にデマンド（要求）を示すことは少ない。これらのことから、健康に関する先行研究を参考にしながら、図 2 のように、荒川区民の幸福を構成する要因を分解し、それらの要因を測定することができる指標を選択するというアプローチを採用することとした。

図2 幸福度指標作成のアプローチ①

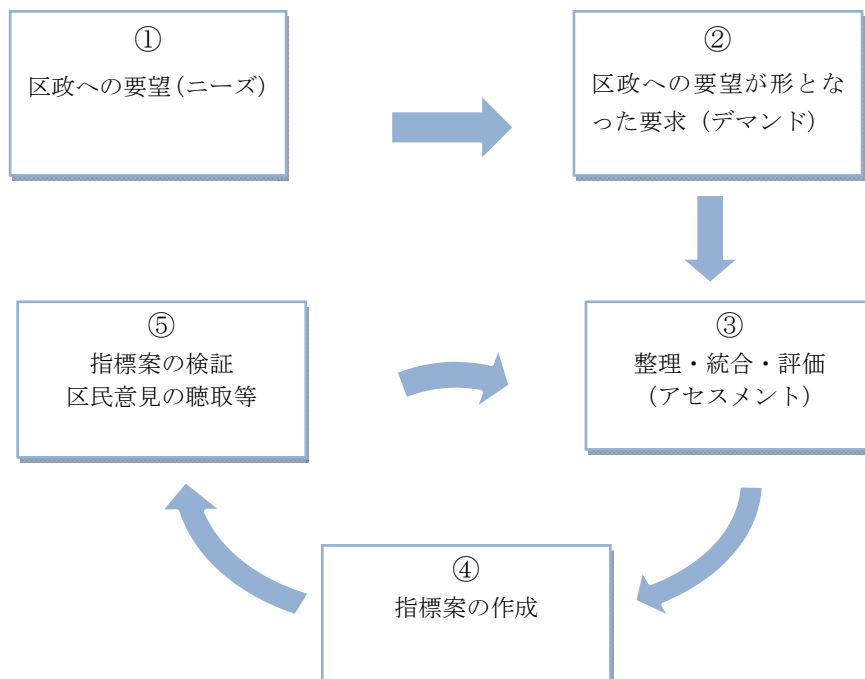


② 子育て・保育指標のアプローチ

子育て・保育に関しては、区民の行政に対するデマンド（要求）が多く、内容も明確である。そこで、理論的基礎に、前述した「デマンド・サイド・アプローチ」をおき、その応用による指標案作成を試みた。

このアプローチを子育て・保育に関する指標作成に応用した場合、図3のとおりとなる。区民が幸福になるために持っている①ニーズ（要望）は、②区政への要望が形となったデマンド（要求）の形態になると考え、デマンド（要求）を③整理・統合・評価し、④指標化する、という手順によって幸福度の指標化が進められる。また、指標化後は、⑤指標案の妥当性のさらなる検証、区民意見の聴取などを行う。

図3 幸福度指標作成のアプローチ②



4 健康に関する指標案づくり

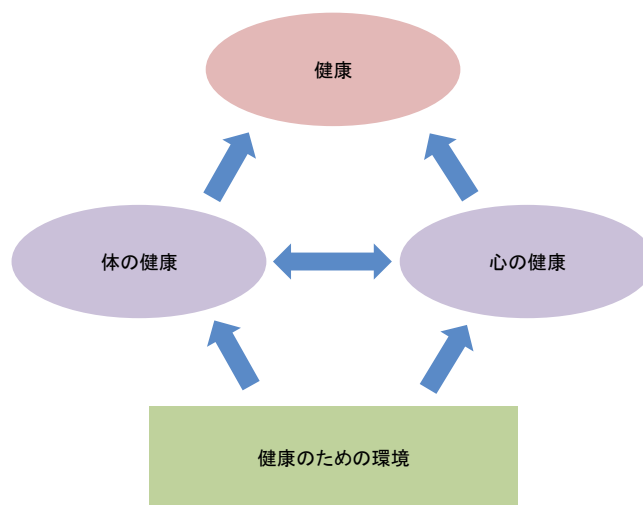
ここでは、健康に関する指標案作成の取り組みについて報告する。

（１）健康と幸福度

本研究プロジェクトでは、世界保健機関（WHO）による健康の定義や、その他の先行研究等を参考に、荒川区民の健康のイメージを図４のように捉えた。

ここで言う「健康」とは、「個々人が自分自身の心身が良好であると認識している状態」とし、「健康」は、「体の健康」、「心の健康」、「健康のための環境」が相まって形づくられると考えた。

図４ 荒川区民の健康のイメージ



健康と幸福度の関係については、多くの先行研究や調査において相関が高いことが指摘されている。そのため、幸福度の指標を考える上で健康の指標は非常に重要な位置づけを占めることとなる。

しかし、健康に関する適正な指標は、ほとんどの国においてまだ十分に確立されているとは言えないとの指摘もある。このような状況のもとで健康に関する指標を検討することとなるため、本研究プロジェクトでは、先行研究や先行事例を参考にすると同時に、区民の幸福度を高めるために必要な健康の要素にはどのようなものがあるかなどについて議論しながら取り組みを進めていった。

（２）指標の検討経過

本研究プロジェクトでは、荒川区民の健康に関する指標を作成するに当たって様々な議論を重ねてきた。ここでは、その議論の内容や検討の経過について述べたい。

① 指標化に当たっての主な考え方

健康指標の作成に当たっては、次の６つの視点を持って取り組むこととした。

- ・ できる限り先行研究などで実証されている健康を構成する要素を把握し、分解していくことで健康指標を作成する。
- ・ 荒川区民の健康に対する実感を重視した指標を選定する。

- ・ 「体の健康」「心の健康」「健康のための環境」の分類を踏まえて健康指標を検討する。
- ・ ライフステージごとの健康実感の違いを十分踏まえて指標作成を行う。
- ・ 行政だけが影響を与えられる指標ではなく、区民や企業、NPO 法人等の地域の各主体が行動することによって影響を与えることができる指標も含めて指標選定を行う。
- ・ 健康と社会福祉の双方の観点から相互補完的に荒川区民の健康の指標化を行う。

② 検討手順

上述した 6 つの視点を踏まえた上で、次の手順で検討を進めていった。

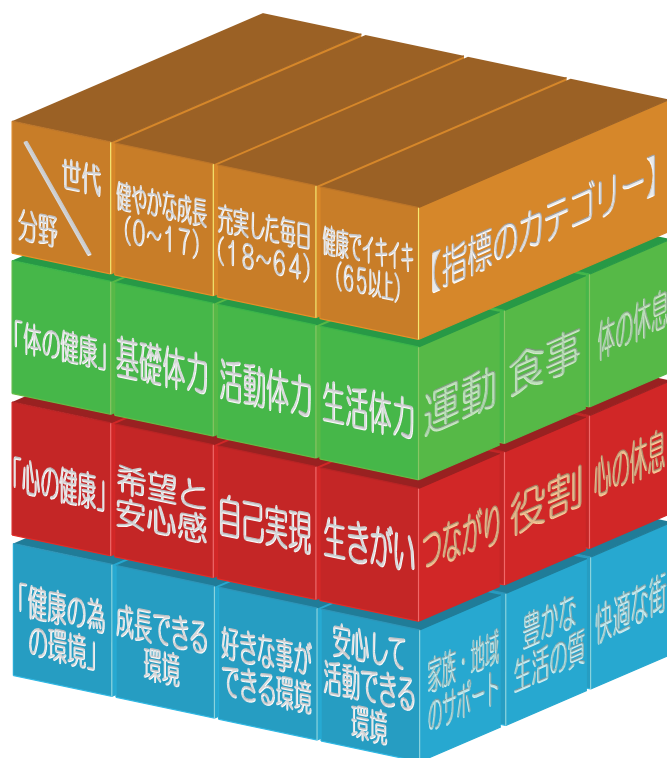
まず、(i) 理想的な健康状態はどのようなものかを把握するために健康に関する価値観・状態・指標等を抽出し、次に (ii) 健康を構成する要素を抽出して分類を行い、さらに (iii) ライフステージによる健康実感の違いを踏まえた分類を行い、最後に (iv) 抽出された各カテゴリーを測定することができる指標を選定するという流れである。

③ 健康指標の枠組み概念

上述した検討手順に基づき検討を行った結果、図 5 のような健康指標のイメージを作成した。

健康指標は、「体の健康」「心の健康」「健康のための環境」の 3 つのカテゴリー、それをさらに 3 つに細分化したカテゴリー、そして 3 つのライフステージから構成される。これは、図に示したような 3 次元のキューブのようになる。

図 5 健康キューブ



(3) 健康指標案

ここでは、これまで検討してきた議論を踏まえて検討した健康指標の案を示す。

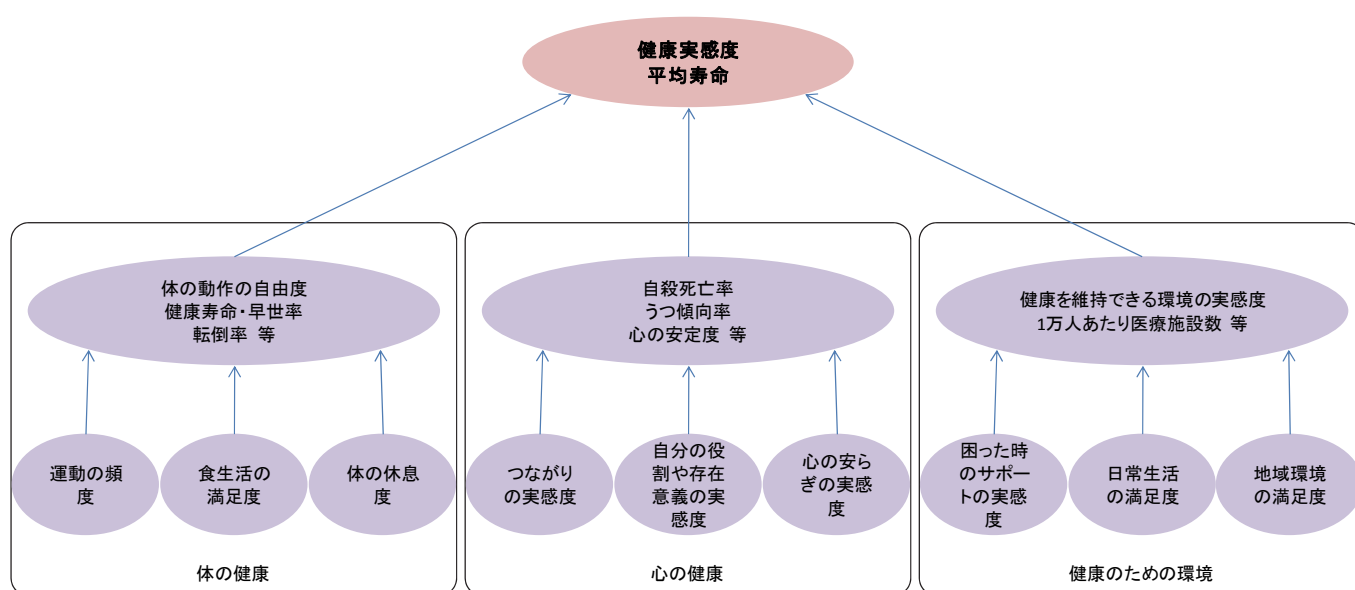
① 指標のレベルの高低

健康を測定する指標にはレベルの高低があると考えられる。

例えば、健康を実感しているかどうかを測定する指標は、健康指標の中で最も上位に位置づけられ、運動の頻度などを測定する指標は、下位に位置づけられる。

本案では、この指標の上位、下位を意識し、健康の指標を3段階の階層構造とした。指標の上位、下位のイメージは図6のとおりである。

図6 健康指標の上位、下位のイメージ図



健康を測定する最上位の指標としては、「健康実感度」及び「平均寿命」が考えられる。いずれも健康の最終的な目標と言えるものであるため、最上位の指標として位置付けている。

次に中位の指標であるが、「体の健康」を測定する指標としては、例えば「体の動作の自由度」「健康寿命」「早世率」「転倒率」などが考えられる。

最後に下位の指標であるが、「体の健康」におけるカテゴリーである「運動」を包括的に測定する指標としては「運動の頻度」が、「食事」を包括的に測定する指標としては「食生活の満足度」が考えられる。同様に、「心の健康」「健康のための環境」についても指標が挙げられる。

このように、健康に関する指標案づくりにおいては、指標間のレベルの高低を意識した上で指標の選定を進めていった。ただし、ここに示した図や例はあくまでイメージであり、それぞれの因果関係や相関関係は不明であるため、完全なものではない。しかし、本研究プロジェクトでは、このように指標のレベルには高低があるということを意識して指標を作成していくことが非常に重要であると考えた。

② 健康指標案

以上のような検討を踏まえて作成した、現時点における荒川区民総幸福度（GAH）の健康指標案は、表 2 のとおりである。

表 2 健康指標案

カテゴリー				指標	数値
1	2	3	4		
Ⅰ生涯健康都市	健康	体の健康		健康実感度	72.9% (H22)
				平均寿命	荒川区…男 80.79 歳、女 84.15 歳 全 国…男 81.79 歳、女 84.81 歳 (H20)
				体の動作の自由度	－
				健康寿命	男…79.83 歳、女 81.81 歳 (H20)
				早世率	男性 123.4 女性 100.9 (H20)
				要介護出現率	17.7% (H20)
				転倒率	20% (H22)
				BMI25 以上の率	男性 23% 女性 16% (H20)
			運動	運動の頻度	－
			食事	食生活の満足度	73.8% (H22)
			体の休息	体の休息度	－
		心の健康		自殺死亡率	2.78% (H20)
				うつ傾向率	26.9% (H22) ※65 歳以上
				心の安定度	－
			つながり	つながりの実感度	－
			役割	自分の役割や存在意義の実感度	－
			心の休息	心の安らぎの実感度	－
		健康のため の環境		健康を維持できる環境の実感度	－
				生活保護率	24.2% (H21)
				保険被保険者一人あたり医療費	285,578 円 (H21)
				1 万人あたり医療施設数	10.2 (H19)
			安心できる地域のサポート	困った時のサポートがある実感度	－
			豊かな生活の質	日常生活の満足度	－
			快適なまち	地域環境の満足度	83.8% (H22)

なお、この指標案は、あくまで現段階での案であり、今後実施する区民アンケート調査や研究プロジェクトでのさらなる議論の中で、精査していく予定である。

以上述べてきたことは、荒川区に対する問題提起であり、荒川区がこれまで以上に区民の幸福度の向上という視点に立って健康施策を推進していくきっかけとなるものであると考えている。これらの議論をもとに荒川区の各所属が、既存の健康施策が荒川区民の幸福度の向上に寄与しているのか議論・検討していくことが望まれる。

5 子育て・保育に関する指標案づくり

ここでは、荒川区民総幸福度（GAH）の子育て・保育指標案作成の取り組みを報告する。

（１）子育て・保育と幸福度

子育て・保育は区民の関心の高い分野であるため、これを区民の幸福度を向上させる重要な要素の１つとして捉え、行政サービスの向上によって区民の幸福実感を高めるよう努めることが子育て・保育指標案作成の根底にある。

子育て・保育指標については、上述した「デマンド・サイド・アプローチ」（本書V・2参照）を応用し、区民の声（ニーズ、デマンド）を積み上げる形による指標作成を試みた。

指標案作成の過程で留意した点は、以下の３点である。

- ・ 区民が主観的幸福を得られているかどうかを測る視点で作成すること。
- ・ 子ども自身が感じる幸福も視野に入れて取り組むこと。
- ・ 特徴的な政策を勘案し、荒川区らしさを指標案に入れるよう努めること。

（２）指標の検討経過

① 指標化に当たっての議論

子育て・保育指標の作成に当たっては、次のような議論を行った。

- ・ 区民と区政を繋ぐ窓口が確保されている職場はニーズ（要望）を比較的把握しやすい。
- ・ 区民ニーズをより詳細に把握する必要がある。
- ・ 保育のニーズを分類し、①孤立感を解消、②安心感を高める、③将来の見通し・つながりを強める、の３つに分類した。
- ・ 区民のニーズが相反する場合もある。そのような場合に「相互のニーズを調整するためのルール」が確立されていないと、互いに相反する幸福度を示すこととなる。
- ・ 区民のニーズを念頭において施策の目標を設定し、それらを実現して行けば幸福度の向上につながると考えた。行政評価が幸福度の向上に寄与していないようであれば、新たに「区民のニーズ」→「施策」→「幸福度を向上させる」仕組み作りが必要である。
- ・ 幸福度を知るためには、アウトプット（何をしたか）ではなく、アウトカム（幸福度にどの程度寄与したか）が重要であるとして、保育のアウトプット、アウトカムについて整理した。
- ・ 区民のニーズは様々であり、複数人が同じニーズを持っていることが多い。
- ・ 「幸福度指標」は既存事業を整理する鍵となりうる。そのためには、アウトカムの視点を持つことが不可欠である。
- ・ ニーズ・デマンドから見たアウトカムを明確化することが重要である。

② 指標案の検討手順

「子育て・保育」指標の検討手順としては、まず、「荒川区次世代育成支援に関するニーズ調査報告書」（平成 21 年 3 月）の自由意見欄を分析対象にして、自由意見を年齢（0～8 歳）ごとにリストアップし、集約化を行った。

しかし、作業を進めていくにあたり、「子育てをしている人がどのようなニーズを持っているかを掘り下げる必要があるのではないか」、「（他の報告書を分析することにより）指標化の際、幸福度の根拠となる事柄が見えてくるのではないかと」の考えから、「荒川区子育て支援需要調査報告書」（平成 20 年 1 月）をはじめ、その他の報告書の内容についても検討を開始した。

検討に当たっては、それら各種報告書にあるデマンド（要求）の抽出を行い、なぜそのデマンドを選び出したのか議論を重ねた。その過程で、採用したデマンドの根拠を示すことだけではなく、行政が実行可能なデマンドを把握するために、「荒川区基本計画」（平成 19 年 3 月）を踏まえた議論を進めた。そこでは、デマンドの整理、統合、評価を行うに当たり、デマンドの量、幸福と考える視点、社会的な必要性、計測可能性があるか、客観的か主観的か、ということを経営に考えた。

そして、それぞれのデマンドの領域を大まかなカテゴリーに分類できるのではないかと考えた。領域に列挙した事柄が細かく分類されている状態であったため、これらの精査を重ね 7 つの領域を設定した。それらをさらに分野別に細分化し内容が重なっているものを統合する作業を行った。

分野の整理後、指標の項目を組み立てていった。指標案に記載した内容を確認したところ、この段階でも指標の数が多数あったため、ここでもそれぞれの指標案の統合化を行った。統合化を進める中で、指標案に含まれなくなったデマンドもいくつか生じる結果となった。

図 7 指標案の検討イメージ

1. デマンドを整理し 7 つの領域を設定

① 子育ての理想	② 子育て支援	③ 経済支援
④ 環境	⑤ コミュニティ	⑥ 安全・安心
⑦ 広報		

2. 領域を分野別に細分化

（例：経済支援）

領 域	分 野	指 標
経済支援	行政からの経済支援	

3. 指標を作成

（例：経済支援）

領 域	分 野	指 標
経済支援	行政からの経済支援	経済支援の子育てへの貢献度

(3) 子育て・保育指標案

① 子育て・保育指標案

これらの議論を踏まえて作成した子育て・保育に関する指標案は、表3のとおりである。

表3 子育て・保育指標案

カテゴリー				指標	
1	2	3 (領域)	4 (分野)		
Ⅱ 子育て教育都市	子育て・保育 (対象は未就学児)	①子育ての理想	子育ての理想	子育ての理想達成度	—
		②子育て支援	子育て支援事業	子育て支援事業の貢献度	—
				在宅支援事業の満足度	—
				保育サービスの子どもへの成長への貢献度	—
				待機児童数	49 人 (H21)
				保育可能数	—
				荒川区合計特殊出生率	1.16 (H20)
		③経済支援	行政からの経済支援	経済支援の子育てへの貢献度	—
		④環境	まち・施設	公共公益施設の子育てのしやすさ	—
			遊べる場所	遊び場の充実度	—
			体験できる機会	体験できる場所の充実度	—
		⑤コミュニティ	家族のコミュニティ	家族の理解度	—
				虐待の相談件数	新規 38 件、活動件 数 401 件 (H21)
				子育ての相談件数	276 件 (H21) ※ 延べ
			相談できる場所・人	頼れる人がいる割合	—
			地域のコミュニティ	地域の子育てへの理解度	—
		⑥安全・安心	安全・安心対策の事業	安全・安心事業の子育てへの貢献度	—
			安全・安心の実感	子どもの安全・安心度	—
				子どもを対象とした犯罪・事故の件数	0 件 (H21)
		⑦広報	区からの子育て情報の入手	子育て情報の入手のしやすさ	—
				子育て応援サイトアクセス件数	55,000 件 (H21)
			区からの子育て情報の活用	子育て情報の内容充実度	—

子育て・保育指標（案）は、7の領域（①子育ての理想、②子育て支援、③経済支援、④環境、⑤コミュニティ、⑥安全・安心、⑦広報）、13の分野、24の指標で構成されている。領域ごとの内容は次のとおりである。

- i) 「子育ての理想」の領域における「子育ての理想達成度」という指標は、理想の子育てをしたいという区民のデマンドなどを指標化した、7つの領域の中で最も上位に位置づけられる指標である。それぞれの家庭における様々なデマンドを包括しているため、他の個別の領域が満たされていてもこの指標が満たされていない場合は、子育て・保育の幸福実感が高まっていないと言えるため、非常に重要な意味をもつ指標である。
- ii) 「子育て支援」の領域は、6つの指標により構成されている。例えば「子育て支援事業の貢献度」は、子育て・保育に関するデマンドに対して、荒川区が力を入れている取り組みを指標化したものである。一方、「在宅支援事業の満足度」は、在宅育児支援を充実してほしいデマンドを指標化したものであり、日常的な保育サービス（保育園、保育ママなど）を継続して受けていない家庭を対象とした指標である。
- iii) 「経済支援」の領域は、行政からの経済的な支援が親の働く環境や育児に対する将来設計に対して大きな影響を与えるとの観点に立ち、支援が実際にによりよい子育てに結びついているかを測るために設定した。なお、行政からの支援は、荒川区だけではなく、国などからの支援も含んでいる。
- iv) 「環境」の領域は、3つの分野と4つの指標により構成されている。例えば、「まち・施設」分野は、ハード（まちの施設、道路、スロープなど）に関するデマンドなどについて指標化した主観的指標「公共公益施設の子育てのしやすさ」とオムツ交換等のデマンドなどを指標化した客観的指標「オムツ替え・授乳できる場所の数」の2つの指標により構成されている。
- vi) 「コミュニティ」の領域は、3つの分野、6つの指標により構成されている。例えば、「家族のコミュニティ」の分野は、もし家族の理解があれば就労していたなどのデマンドを指標化した「家族の理解度」、不幸を減らすことで幸福度を上げるという観点から指標化した「虐待の相談件数」、相談できる場所を増やして欲しいというデマンドなどを指標化した「子育ての相談件数」の3つの指標により構成されている。
- vii) 「安全・安心」の領域は、2つの分野、3つの指標により構成されている。例えば、「安全・安心の実感」の分野は、荒川区が安全・安心に取り組むことによって子育て・保育に関する幸福度が向上したか実感を測る指標「子どもの安全・安心度」と、不幸を減らすことで幸福度を上げるという観点から指標化した「子どもを対象とした犯罪・事故の件数」により構成されている。
- viii) 「広報」の領域は2つの分野、3つの指標により構成されている。例えば「区からの子育て情報の入手」の分野は子育ての情報を知りたいというデマンドなどを指標化した「子育て情報の入手のしやすさ」と子育て情報がどの程度知られているかを測る「子育て応援サイトアクセス件数」の2つの指標で構成されている。

以上の検討内容は荒川区に対する問題提起であり、区がこれまで以上に区民の幸福度の向上という視点に立って子育て・保育施策を推進していくきっかけとなるものであると考えている。今後は、子育て・保育に係る荒川区の各所属が、区民の幸福度を向上させるという視点を持って議論し、検討していくことが望まれる。

VI 今後の検討課題及び検討の進め方

最後に、今後の方向性と検討に当たっての課題及び検討の進め方について述べる。

1 今後の検討課題

(1) 指標化の側面の課題

① 幸福度指標のより詳細な検討

今後、指標案の妥当性を検証するとともに、指標に対する荒川区民の意識がどのようなものか、指標が区民の実感と合致しているか等について調査し、その結果も踏まえ、さらに詳細な検討を行っていく必要がある。また、時代や社会の推移とともに恒常的な見直しをしていく必要がある。

② 他の都市像の指標化アプローチの検討

他の都市像の指標化についても今後検討を進めていくが、これまでの「健康」「子育て・保育」の指標作成のアプローチ方法とは異なる可能性もあるため、最適なアプローチ方法について検討する必要がある。

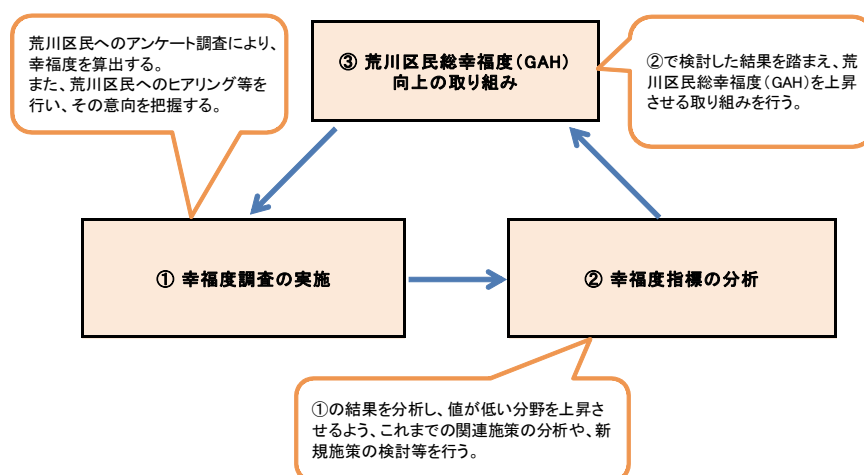
③ 指標の総合化、重みづけの検討

各指標が揃った段階で、個別の指標のまま提示するのか、指標を総合化して数値を算出するのか、各指標が全体から見てどのくらいの重みを持っているのか検討する必要がある。総合化した際には、幸福度指標の数値が上昇したからよいというのではなく、その数値の中に少数の不幸な人が存在する可能性を見落としてはならない。

④ 指標の活用方法

荒川区民の幸福度を指標化し、これに基づいて区の各施策の成果を定量的に把握することができれば、区民の幸福の実現に効果のある分野への資源配分が可能になると考えている。そのため、政策と連動できる指標を作成する必要がある。現時点での指標の活用方法については、図8のようなイメージである。

図8 荒川区民総幸福度（GAH）指標の活用イメージ



まず、①荒川区民へのアンケート調査等により幸福度を算出し、場合によってはヒアリング等を行う。②幸福度指標から、荒川区民の幸福度を向上させるためには何が必要かを分析する。③荒川区民総幸福度（GAH）の向上に向けた取り組みを、荒川区民をはじめとする荒川区に関連する個人や団体と一緒にやる。というものである。

政策連動については、実施した政策・施策の成果と個々の指標の変化との因果関係を見つけ出すことが難しいなどの問題があるため、これに十分留意する必要がある。

（２）運動の側面の課題

荒川区民総幸福度（GAH）について、区民と行政による運動を実行していくには、職員がまず常日頃から意識して取り組むのはもちろんのこと、区民をはじめとする荒川区に関わる様々な個人や団体に、荒川区民総幸福度（GAH）の意義について理解を深めていただく必要がある。様々な機会を捉えて情報発信をしていくなどして、自分や地域全体で幸福を実感できる社会を創っていく取り組みを進めていきたいと考えている。

2 検討の進め方

（１）荒川区民総幸福度（GAH）の指標化

今後、指標化を進めるに当たっては、世界各国の幸福度指標づくりの先行事例等を分析し、参考とする。

また、区民等の幸福感や満足感、幸福に関する考えなどを把握するため、平成 23 年度に試行的に少人数の荒川区民にアンケート調査を実施するほか、平成 24 年度に荒川区民に大規模なアンケート調査を実施し、荒川区民総幸福度（GAH）の指標の第一段階を完成させたいと考えている。

荒川区政世論調査についても、さらに詳細な分析を行い、結果を幸福度指標の作成に反映させていく。

なお、アンケート調査については、アンケートの設計や調査結果の分析等、専門的知識を要することから、教育機関との共同研究を実施する予定である。

（２）荒川区民総幸福度（GAH）の運動の実施

まず重要なことは、荒川区民総幸福度（GAH）向上の取り組みについてより多くの区民に知ってもらうことである。そのために様々な機会を捉えて、区民へ広く発信していく。そして、区民一人ひとりが自分にとっての幸せは何かを意識し、どうすれば地域全体が幸せになるか一緒に考えていく機会をつくっていく。

また、職員も区民を幸せにするシステムの担い手であることを十分に自覚し、区民の幸福度の向上という目標に向かって一丸となって取り組むことが重要である。そのために、荒川区民総幸福度（GAH）に関する研修等を実施し、職員の意識改革や資質の向上を図る必要がある。

今回、中間報告書を公表することで、荒川区民をはじめとする人々や団体などから広くご意見をいただき、今後検討を行っていく他の柱の指標化、さらには指標の総合化等に反映させていきたい。また、中間報告書の内容について荒川区の庁内で議論し、職員がこれまで以上に区民の幸福度の向上という視点を持って取り組むようさらなる意識改革及び意識高揚につなげていくとともに、この取り組みをきっかけとして、何が地域社会にとって幸せなのか、そのためにどうしたらよいのかを区民と行政と一緒に考え、その実現に向けて行動を起こし、互いに幸福を分かち合うことができれば幸いである。