

# Report レポート #01

(一財)北海道開発協会平成24年度研究助成サマリー

## 地域別「豊かさ指標」の可能性

先進国では、1960年代から公害や都市への過度の人口集中など急激な経済成長の負の側面が社会問題化し、経済成長に偏りすぎた政策への反省とともに政策目標の設定や政策評価を行うための指標として、経済的指標であるGDP以外の新たな指標（群）を開発する試みが始められた。また、発展途上国における開発の在り方という視点からも、経済成長はあくまでも手段であり、最終目標は個々人の福祉水準の向上であるという考え方が浸透してきた。さらに、最近では社会心理学や行動経済学の最新の成果を取り入れた幸福度、あるいは幸福の経済学という研究分野の拡大が、新たな指標開発の動きを活性化させている。

本研究では、過去の日本の福祉水準や幸福度を測る指標の開発の歴史や理論的検討に基づいて独自の指標開発を試み、地域の多元的な豊かさを測定・評価できる指標開発の可能性と課題について考察している。

### 1 日本の豊かさ指標開発の歴史

日本では1960年代から新たな指標の検討が行われていたが、それらの議論を国民生活審議会（経済企画庁、後に内閣府）が引き継ぎ、70年に「社会指標」という名称の総合的指標作成の作業が始まった。74年に公表された指標は、10の社会目標分野、368の指標からなっている（その後、77年の見直しで261指標に縮小）。

社会指標については、10分野（あるいは27の社会的課題）ごとの総合化指標のみが注目され、その他の膨大な指標が無駄になっていることや著しく大幅な変動を示す個別指標が総合指標に大きく影響することなどの問題点が指摘されていた。さらに、人々の関心が多様化、高度化するようになったこともあり、84年に再検討されることとなった。

86年にまとめられた新指標である「国民生活指標」は、生活領域指標50、主観的指標11、関心領域別指標52の3分野からなる指標を採用している。しかし、この指標についても、各領域に様々な指標が混在してい



町野 和夫 (まちの かずお)

北海道大学公共政策大学院経済学研究科教授

1957年鹿児島市生まれ。京都大学経済学部卒業後、(株)三菱総合研究所で産業調査、産業ビジョン作成などに携わる。89年から米国ノースカロライナ大学に留学し、Ph.D.(経済学)。95年北海道大学経済学部助教授、2008-11年度経済学研究科長(学部長)を経て、現在は北海道大学公共政策大学院教授、経済学研究科地域経済経営ネットワーク研究センター長。専門は応用ゲーム理論。共著書『ミクロ経済学・入門：ビジネスと政策を読みとく』(有斐閣)。

て十分整理されていない、国民の欲求の多様化、高度化に対応して、複数の評価軸に沿って整理するのが適切である、地域別、性別、年齢別等の試算も重要であるなどの問題点が指摘されるようになった。

このような批判を受け、従来の社会指標が個人生活の充実という視点から見直され、豊かさの評価軸も多元的にし、世代間や男女間などによる評価の違いも考慮した「新国民生活指標」が開発され、92年にはその試算値が発表された。

2000年代に入ると、小泉政権が「構造改革」の成果を国民生活の視点から評価し、改革がどの程度進んでいるかを明らかにすることを目的とし、02年度に「暮らしの改革指数」を作成した。構造改革の目指す社会を九つの側面に分類し側面別に指数を算出した。

09年に政権を取った民主党政権下では、有識者からなる「幸福度に関する研究会」が「経済社会状態」、「心身の健康」、「関係性」を三つの柱として幸福度指標の研究を始めた。「関係性」は、11年の東日本大震災後の日本人が、家族・友人・職場・地域での絆の重要性を再認識したことの現れでもある。統合指標は、それぞれの分野での特徴を隠すことにつながるとして策定せず、個々の指標毎に評価していくという方針が取られた。また、年代別に四つのステージに分けた採用指標を検討している。

## 2 理論的考察

以上のように、1960年代から、GDPなど従来の経済指標のみでは、総合的な真の福祉水準を測定できないという認識は広く共有されてきた。しかし、そもそもGDPは政策の目標や成果を測定する指標として経済学的に正当化されていたわけではない。経済学では個人の効用最大化をベースに理論が構築され、市場経済が完全であれば、社会的に効率的な配分が達成されることが明らかにされている。しかし、効率的な配分は無数に存在し、民主的な社会で、全員が合意するような社会的厚生指標（社会的厚生関数）は一般的には存在しないということも証明されている。それでも

なおGDPを修正してよりよい政策指標を作り出すいくつかの方法が理論的には研究されているが、世代を超えた社会的望ましさの測定をどうするかなど様々な実践上の課題も多く、現実に使えぬ段階ではない。

代替的な方法として考えられるのが、ブータンで使われているような幸福度やノーベル経済学者アマルティア・センの主唱する潜在能力アプローチである。幸福度のような主観的幸福感については、個人レベルでみると、人生で何か大きな（良いあるいは悪い）変化があっても次第に元の水準に戻るという特徴がある。これは、刺激の繰返しで快楽の感覚が鈍くなる人間の適応能力の高さと、目標水準を再設定することで到達度を見直すという欲望水準の再評価の両方のメカニズムが働いていると考えられるが、いずれにしても一貫性のある幸福度の指標化は難しい。近年では、アンケート手法の工夫、心理学的計測（ホルモンの濃度、皮膚の伝導性、など）、神経科学的計測（脳の活動）などの組合せで、主観的幸福度もかなり測定できるようになっているが、指標化のための課題はまだ多い。

潜在能力アプローチは、測定法というより、思考枠組であり、健康状態、教育水準などの成果より、それを達成するために、その人が選択可能な機会集合としての「潜在能力」を重視するもので、理論的影響力は大きいですが、これを指標化するのは難しい。

以上、説明してきた有力な手法は、現実的に広く使える水準にはまだ到達しておらず、現時点では、国内外で試行されている様々な手法を応用せざるを得ない。

## 3 豊かさ指標の開発の試み

### (1) 「道民ニーズ調査」(2006) を基に

本研究は、これまで見てきた国内外の様々な指標開発と違い投入できる人的資金的リソースが少ないため、可能な限り既存データを使用した。使用したのは総務省の「統計でみる市区町村のすがた」と北海道庁の「新しい総合計画策定に係る道民意向調査(道民ニーズ調査)」(2006)の中の、「生活の満足度と重要度に関する総合評価」である。道民ニーズ調査は、生活分

野を10分野に分け、合計45の項目について、旧支庁別にその満足度と重要度を5段階評価で質問している。しかし、「道民ニーズ調査」の実施時期は2006年と古いため、本研究では札幌圏とオホーツク圏の二つの生活圏で独自の予備調査を行った。この予備調査に基づく結果は次節で議論する。

本節ではまず、「道民ニーズ調査」をベースにした全道の指標試算過程について概要を説明すると同時に、各ステップの主な問題点も述べる。

i 「道民ニーズ調査」の質問項目の中から地域別に重要度の高い順に10位までの質問項目を選択し、それぞれに対応する客観指標を「統計でみる市区町村のすがた」の中から探した。地域別に質問項目の重要度は異なるので、今回の試算では地域の多面的な豊かさを表す指標づくりという本研究の目的から、地域ごとに異なる質問項目を採用した。しかし、客観的指標が見つかったのは、「納税義務者当たり課税所得」、「人口1万人当たり医師数」、「完全失業率」の3項目である（いずれも二つの指標を使って作る合成指標）。

指標の選択を難しくしている理由の一つは、個々の指標を規定する要因が多様であることである。たとえば「人口1万人当たり医師数」では、札幌や旭川など病院の集中する都市が上位にあるのは当然だが、その周辺の市町村は下位に位置する場合がある。そのような地域と本当に医療機関の少ない地域を統計上は区別できない。このように、医療、福祉、教育など、分野によっては市町村単位では生活圏として狭すぎる場合もある。逆に札幌のような大都市を一つのコミュニティと捉えるのは大きすぎる。

ii 客観的指標が見つからなかった質問項目については、道民ニーズ調査の各質問項目に対する満足度を使った。これは、その質問に対する回答者の直接的な主観的評価であるので、客観的指標のように質問項目に対する適合性を議論する必要はない。しかし、第2節で主観的幸福感について議論したように、満足度は客観的状況が同じでも時間によって変化する

ので、それが自然だという考え方もあるが指標としての安定性に問題があるとも言える。

iii i、iiのそれぞれの指標ごとに道内全市町村の偏差値を求めた。偏差値は、一時点の地域間比較には適しているが、個々の地域の時系列の変化をみることはできない。両方を見る場合は、地域間比較と個々の地域の時間的変化については、別系列の指標を作成しなければならないかもしれない。

iv iiiで作成した指標別市町村別の総合指標（満足度の場合は支庁別）を人口比で加重平均して質問項目別「地域」別の総合指標を作成した。

v ivの指標を質問項目別「地域」別のウェイトを使って加重平均して地域別の総合指標を作成した。ウェイトは、質問項目別の重要度の合計を使って、合計が1になるように基準化し「地域」別に計算した。

試算結果は表1に示す。札幌圏を含み人口の集中する道央圏は、三つの客観的指標であるに関しては良い値を得ているが、豊かさ指標の試算結果を見ると、最も低かった道南圏に次いで低い値となっている。もし他の項目も客観的指標で評価できたとしても低かったのか、それとも、例えば都市部では行政に対する不満が出やすいなど、主観的指標において都市部とそれ以外で地域差があるのかなど興味深い検討課題を提起する結果である。

## (2) 札幌圏、オホーツク圏の予備調査（2013）を基にした豊かさ指標

上述のように本研究では、北海道の約半分の人口が集中する札幌圏と、地理的にも離れ産業構造も大きく異なるオホーツク圏の二地域で2013年2月下旬から3月中旬にかけて、それぞれ100部ずつのアンケートを行った。具体的には、地域、年齢、職業の異なる調査対象を、それぞれの生活圏から100世帯ずつ選んだ。

表1 「道民ニーズ調査」による地域別「豊かさ指標」試算結果

地域生活経済圏	豊かさ指標（試算）
道央圏	48.2
道南圏	46.7
道北圏	51.6
オホーツク圏	49.9
十勝圏	51.5
釧路・根室圏	49.8

出所) 筆者作成。

匿名ではあるが、無作為抽出ではない外部機関を通じた依頼によるアンケートであるため、回収率は札幌圏が74%、オホーツク圏が83%という高いものとなった<sup>\*1</sup>。幸福度についての最近の研究にならって、最初に現在の幸福度（どの程度幸せか）について0から10の11段階のスケールで尋ね（問1）、その判断に際して重視した基準や重視した事項についての質問（問2、3）をした後に、「道民ニーズ調査」と類似の項目について満足度と重要度について尋ねた（問4）。満足度と重要度に関する質問は、「道民ニーズ調査」に基づく指標との比較を行えるように、その質問項目をできるだけ活かしながら、幸福度に関する直接の主観的評価や幸福度研究で重要性がクローズアップされてきた家族、友人、地域社会との絆に関連する項目などを加えた。なお、総数が増えないように、類似項目や重要度の評価が低かった項目を削った。

最初の問いに関して札幌圏とオホーツク圏を比べると、平均幸福度は前者が7.27、後者が7.24と、OECDの同様の調査（2011）における日本のスコア6.0やOECD平均6.7に比べて高い<sup>\*2</sup>。また、重視する基準（四つから二つ選択）では両地域共に「自分の理想との比較」を過半数の回答者が選択し、「将来への期待」、「過去の自分との比較」、「他人との比較」を選んだ人は半数未満である。ただし、オホーツク圏では「将来への期待」、「他人との比較」も選択した人が札幌圏より明らかに多い。重視する項目（15項目から複数選択）で

は、両地域とも「家計の状況」、「健康状況」、「家族関係」を選んだ人が圧倒的に多く、次いで「精神的なゆとり」、「友人関係」も過半数が選択したが、オホーツク圏では過半数が「就業状況」も選択した。

次に、具体的質問項目について地域別に2006年の「道民ニーズ調査」との違いを見ていく。表2で札幌圏（「道民ニーズ調査」での道央圏にほぼ対応）において重要度の高い質問項目をみると、今年度調査では、「道民ニーズ調査」にはない項目である、家族の健康や家族内関係の項目の重要度が高かった。とくに1位の「自分や家族が健康であること」の重要度が1.90（最大値2.0）と極めて高い。3位の「家族関係が良好であること」（重要度1.73）と併せて、こうした側面が「豊かさ」を測るうえで重要であることは確かであろう。経済関係では「道民ニーズ調査」での「老後に年金などの収入が十分確保されていること」という質問項目に代えて、今回は「家計が安定していること」を採用した。しかし、前者が「道民ニーズ調査」で1位だったのに対して、後者は今回の調査で13位と10位以内にランクインしなかった。前節で前者に対応する客観指標として「納税義務者1人当たり課税所得」を採用したことは、再考の必要がある。「家計の状況」が幸福感の判断に重要であることは、重視する基準に関する回答結果から明らかであるが、今後は現在の所得と将来の所得の見通しの両方の質問が必要であろう。

表2 両調査における重要度の比較（札幌圏（道央圏））

重要度順位	今年度調査(2013) 札幌圏	道民ニーズ調査(2006) 道央圏
1位	自分や家族が健康であること	老後に年金などの収入が十分確保されていること
2位	必要な診断や治療がいつでも受けられること	必要な診断や治療がいつでも受けられること
3位	家族関係が良好であること	犯罪などの心配がなく安心して生活できること
4位	犯罪などの心配がなく安心して生活できること	費用の心配をせずに、治療が受けられること
5位	食品や日用品の安全性が確保されていること	除雪がゆきとどいていること
6位	費用の心配をせずに、治療が受けられること	働く場が確保されていること
7位	働く場が確保されていること	大気汚染、水質汚濁、騒音などの心配がないこと
8位	地震、水害、雪害、火災などへの対策がしっかりしていること	地震、水害、火災などへの対策がしっかりしていること
9位	救急医療が受けられること	食品や日用品の安全性が確保されていること
10位	大気汚染、水質汚濁、騒音などの心配がないこと	高齢者が生きがいのある生活を送れること

注) 影の部分は両調査で項目が同じまたは類似の質問項目。  
出所) 筆者作成。

※1 アンケート対象の選定と依頼は、札幌圏は(有)インタラクション研究所、オホーツク圏は同研究所と北海道オホーツク総合振興局の協力を得た。

※2 OECD (2011) "How's Life: measuring well-being", Chapter 12.

次に、表3でオホーツク圏において重要度の高い質問項目をみると、ここでも今年度調査では「自分や家族が健康であること」と「家族関係が良好であること」が1位と2位を占める。なお、「道民ニーズ調査」では道央圏と同じく「老後に年金などの収入が十分確保されていること」が1位だったが、今年度調査でも「家計が安定していること」が5位であり、現在の所得に対する重要度はかなり高い。上述のように重視する項目として「就業状況」が上位にあったこともあり、札幌圏と比較して経済状況が苦しいことを反映していると推測される。

試算結果は表4のとおりである。どちらの生活圏においても、今年度のアンケート調査に基づく指標の方が数ポイント高い値となっている。これは、今年度調査で採用した、家族の健康や家族関係についての項目の重要度が高く、かつ、その満足度が高かったことによる。また、豊かさ指標と問1の幸福度で共に両地域のスコアがほぼ同じという点は、今回の試算値が地域間の豊かさを比較する指標として有効なものになる可能性を示している。しかし、両地域の評価は両指標で逆転しており、数値のわずかな差を比較の判断に使うほどの精度はまだないことも確かである。

#### 4 暫定的まとめと今後の課題

以上、日本政府の過去の各種指標開発の手法に学びながら、北海道の地域別の豊かさ指標の開発を試みた。基礎的な統計と住民意識調査による満足度や重要度のデータがあれば、曲がりなりにも指標を作成できることが分かった。また、地域別に総合指標に採用する項目、総合指標の計算に用いる各項目へのウエイトを独

自に決めることで、地域ごとの豊かさ指標を開発する可能性を示すことができた。また、札幌圏とオホーツク圏に関して今回行ったアンケート調査では、直接、幸福度とそれを左右する要因を尋ねた。さらに、健康や絆についての質問項目を加えることによって、幸福感に占める家族関係や家族の健康の重要性を明らかにすると同時に、「豊かさ指標」を、より回答者の幸福感に近いものへと改善する方法を見出した。

ただし、この研究はまだ緒に就いたばかりであり、前章で述べたようにステップごとに多くの検討課題がある。とくに具体的な政策への応用という点では、主観的指標は客観的指標に比べて、指標改善のために何をすればいいのかを考えるのは難しい。しかし、それ故に政策主体間の工夫やアイデアの差が出てくる。地域の独自性、中央からの自立、地域間の切磋琢磨を促す効果も期待できる。2地域で試作した今回の指標を改良し、他地域についても、それぞれの地域独自の政策に応用できるような「豊かさ指標」を開発するのが次の課題である。

付記

本研究は、北海道大学大学院経済学研究科西部忠教授、平本健太教授、吉見宏教授との共同研究である。

表4 地域別「豊かさ指標」試算結果

基礎データ	豊かさ指標（試算値）	
	道民ニーズ調査(2006)	今年度調査
札幌（道央）圏	48.2	53.5
オホーツク圏	49.9	54.7

出所）筆者作成。

表3 両調査における重要度の比較（オホーツク圏）

重要度順位	今年度調査(2013)	道民ニーズ調査(2006)
1位	自分や家族が健康であること	老後に年金などの収入が十分確保されていること
2位	家族関係が良好であること	必要な診断や治療がいつでも受けられること
3位	必要な診断や治療がいつでも受けられること	費用の心配をせずに、治療が受けられること
4位	働く場が確保されていること	除雪がゆきとどいていること
5位	家計が安定していること	働く場が確保されていること
6位	救急医療が受けられること	犯罪などの心配がなく安心して生活できること
7位	費用の心配をせずに、治療が受けられること	高齢者が生きがいのある生活を送れること
8位	犯罪などの心配がなく安心して生活できること	小学校、中学校、高等学校で、充実した教育が受けられること
9位	食品や日用品の安全性が確保されていること	高齢者や障がいのある人が家庭で介護などを受けられること
10位	地震、水害、雪害、火災などへの対策がしっかりしていること	大気汚染、水質汚濁、騒音などの心配がないこと

注）影の部分は両調査で項目が同じまたは類似の質問項目。 出所）筆者作成。