

「変貌する世界，アジア経済と地域の対応」

第3回 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 ——

高野 翔

はじめに～ウェルビーイングとは～

ウェルビーイング（Well-being）という概念に、近年世界中で注目があつまっている。意味としては、Well-beingの記載のとおり、よい（well）状態（being）を指し示し、語源としては、イタリア語のbenessere（ベネッセレ）となり、「よく在る」という意味だ。人の幸福、健康、福祉なども包含する広範な概念と言える。

このウェルビーイングが世界的に認知されるようになったのは、WHOによる健康の定義において、「健康とは、身体的・精神的・社会的にウェルビーイングな状態」と表現したことにある。今後、ウェルビーイングの定義は、世界の経済社会状況や社会科学の進歩に応じて、日々更新を進めていくものと考えるが、本稿においては、ウェルビーイングを「身体的・精神的・社会的に良好な状態にある人々の幸せ」と捉え話を進めていきたい。

そして、このウェルビーイングの概念を公共政策に展開するために重要な視点を、ブータン王国のGNH（Gross National Happiness）の実践事例を参考にしながら紐解き、提示することを目指す。なお、HappinessやHappyは短期的なポジティブ感

情を示すものであり、学術分野においては持続的な良好状態にあるウェルビーイングとは区別され扱われている。ブータンにおけるGNH政策は、表記こそHappinessのHとなるが、内容としてはウェルビーイングに相当するものであり、ウェルビーイング政策として整理することとする。

ウェルビーイングに注目する理由

この新しい概念ウェルビーイングに注目があつまる理由の大きな1つに経済社会指標GDP（Gross Domestic Product）への批判的視線がある。GDPは1930年代にアメリカ政府から国民所得推計の依頼を受けた経済学者サイモン・クズネッツが中心となり開発された。GDPは、国内で一定期間内に生産されたモノやサービスの生産額を指し示す客観指標である。クズネッツが開発したGDPは、一躍国際的に重用され、経済成長を測るためのグローバルスタンダードな物差しとして、確固たる地位を得ることになる。しかしながら、時を経て、GDPの増加と人々の幸福度や満足度は比例しない等の研究結果がアメリカや日本を含めさまざまな国で明らかになると、GDPへの風当たりは徐々に強くなる。

国の豊かさや人の幸せを測るものとして適切な指標とは言えないのではないかという批判である。

その批判を凝縮したかのような有名な演説がアメリカの政治家ロバート・ケネディにより残されているので紹介したい。なお、GNP（国民総生産）との表記があるが、今日ではGDPと読み替えて差し支えない。

「私たちはあまりにも長い間、物質的な豊かさの蓄積を、人が本来持つ素晴らしさや共同体の持つ重要さよりもはかるかに優先させてきた。

GNPの数字には、大気汚染やたばこの広告、事故死者を運ぶ救急車も含まれ測っている。玄関れんげい鍵もそれを破って侵入する犯罪者たちが収容される牢屋も、原生林の破壊も、都市化に伴う美しい自然の喪失も、戦争で使われるナバーム弾も、核ミサイルも、市民運動と対峙する警察の装甲車も、子どもたちにおもちゃを売るために暴力を美化するテレビ番組も。

けれども、GNPは子どもたちの健康や教育の質、遊ぶことの喜びは測れない。詩の美しさ、夫婦の絆の強さ、市民の開けた議論の聡明さ、公務員の誠実さも含まれない。私たちのユーモアや勇気、知恵や学び、私たちの思いやりや国への深い愛情と態度も。

要するには、GNPが測るものは、人生を価値あるものにしてくれる以外のものなのである。」

つまりは、GDPは私たちのウェルビーイングを脅かす可能性がある生産も加算し、同時に私たちのウェルビーイングをつくってい

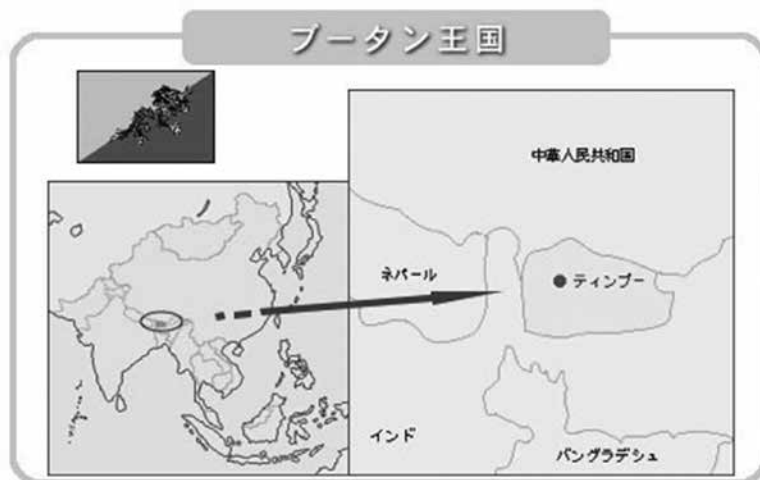
く暮らしの質を測ることはできない、という投げかけと捉えることができる。

ただし、クズネッツがGDPの開発当初から「国民の福祉はGNPからほとんど推測することはできない」と議会に向けて発言していることを忘れてはいけない。GDPが測っているのは、つまるところはモノやサービスの生産量である。第二次世界大戦後の世界的な経済成長時代において、その時代の政府や社会がその生産量の増加を、国の豊かさや人の幸せの向上と結びつけたただけであり、量的指標であるGDPの拡大解釈といえよう。クズネッツは、「量の成長と質の成長の差異に留意しなければならない」とも述べており、改めて、生産量を測るGDPが指し示せる事象範囲の限界性を冷静に理解する必要がある。そして、国の豊かさや人の幸せなどの質を重要視し、新しい経済社会発展の在り方を導くことのできる質的な概念・経済社会指標への期待が高まる流れが生まれたところに、ウェルビーイングという概念が会合することとなる。

ウェルビーイングの国際的潮流

昨今、ウェルビーイングを国家運営の最上位目標や機軸とする国が続々と現れてきている。例えば、ニュージーランド、アイスランド、スコットランドではいずれも女性首相が主導し、人々の生活の質を重視するウェルビーイング政策・予算の推進を牽引している。WEGo（The Wellbeing Economy Governments partnership）と呼ばれる国際的なパートナーシップも築き、ウェルビーイング政策の深化に協働し取り組んでいる。ま

図表 1. ブータン王国の地理的位置



た、国家ばかりでなく国際機関であるOECDでも経済学者ジェセフ・E・スティグリッツやアマルティア・センを中心として、ウェルビーイングを見える化し測定する指標づくりを行い、経済社会発展アプローチにおけるウェルビーイングの主流化に力をいれている。

上記のような事例は現在では世界中で幾多も見られるが、その国際的潮流をつくってきた起源をたどっていくと、必ずブータン王国という南アジアの小国に行き着く。

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

ブータン王国のウェルビーイング政策の契機は、第4代ブータン国王ジゲミ・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が大事だ」という、この金言にある。1970年代と年を特定せずに記載したのは、発言の年に関して諸説存在

するからである。1976年の第5回非同盟諸国会議（スリランカ）の記者会見の時に発言された説と1979年の第6回非同盟諸国会議（キューバ）の帰国途中での記者からのインタビュー時に発言された説があり、日本の書物には前者の紹介が多く、ブータン王立研究所では後者の紹介をしている。今回は1970年代とだけ記載することとする。

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も、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。」と刻んでいる。

秘境の国とも呼ばれていたブータンが、GNHというウェルビーイングを重視した国づくりを行っているということを、国際社会

が認識するには時間がかかった。書物では、ミャンマーの国家顧問であるアウン・サン・スーチー氏がブータン外務省研究員時代の見聞からまとめた「Let's Visit Bhutan」が1985年に発刊されGNHという考え方に触れている。また、1987年には、英国ファイナンス・タイムスにもGNHについての記事が掲載された。1998年には、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ジグミ・ティンレイ元首相がGNHのスピーチを行う。このスピーチの世界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おり、それらを受け、90年代以降、GNHに関する研究を目的とするブータン王立研究所の開設などのGNH政策の動きがブータン国内で加速することになる。そして、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「幸福追求は基本的な人類のゴール」とする新しい開発指標を国連が採択、とブータンのウェルビーイング政策であるGNHはこうして世界的な注目を集めることになる。

国・地域のウェルビーイング実現に向けた公共政策の仕組み

GNHも国是として掲げているだけでは絵に描いた餅だが、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を中心としたPlan（計画）・Do（実行）・Check（評価）・Action（改善）のPDCAサイクルを回すガバナンス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つのユニークな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。

また、PDCAサイクルの肝となるのは、国民のウェルビーイングを測定することができるGNH指標である。ブータン王立研究所のトップであるダショーカルマウラ氏を中心に、世界の幸福研究の学者・実践者とともに策定した、9つの領域と33の指標を含むブータンオリジナルの経済社会指標である。9つの領域とは、「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」となり、領域の下位に位置づけられる指標に関しては、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だ。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幸せに生きることができると仮定されており、9つが相互に関わり合って等価に大事だと考えられている。

指標があることによって次にできることは測ることである。GNHの追求のため、ブータン国民各々の幸福度や幸福を生み出す構成要素及び不幸を生み出す構成要素の把握が必須であり、上記のGNH指標を用いることで、調査を可能としている。これまでに、2008年、2010年、2015年と3回実施しており、対象は、ブータン全土20県、約8000世帯（人口の約

図表2. GNH指標の9領域の体系



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

1%)である。対象者1人に対して148の質問を2時間半ほどかけて丁寧に実施するのが特徴的だ。ウェルビーイングについて県別や属性性別の比較、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ことになる。

また、全ての省庁が作成する新規の政策に関して、GNH政策スクリーニングツールという、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上記の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））で評価する。平均で3点以上でない、政策として承認されない仕組みだ。審査に関しては、政策を策定する担当省庁が全省庁のとりまとめ役となるGNH委員会に提出し、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、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。例えば、過去には、この仕組みによりWTOへの加盟が却下されている。「文化の多様性」、「地域コミュニティの活力」や「環境の多様性」などに負の影響があると判断されたためである。また昨今では、鉱物開発政策が、「環境の多様性」などの観点で一度却下。その後、数年を経て改善を行い、承認されている。

ブータン事例に基づく日本国内での公共政策展開への示唆

ここまでウェルビーイングに関する世界の潮流とその起源となるブータンでのGNH政策の実践について触れてきた。最後にそれらを受けて、日本国内でウェルビーイングの概念を公共政策として国・自治体で展開していくための二つの視点を提示したい。

一つ目は、ウェルビーイングの概念の主体を、個人レベルから国・自治体の社会レベルまで拡張し、ウェルビーイングを国・地方自治体の最上位目標と据えることの重要性だ。ウェルビーイングや主観的な幸せなどは、紀元前のアリストテレスの時代から個人の最も重要且つ崇高な目的として各時代の哲学者などによって議論が繰り返されてきた。しかし、そのウェルビーイングの主体を個人レベルから国・自治体といった社会レベルにまで拡張し、国の開発指針や憲法にまで据えて公共政策として実行に移したのはブータンが初めてであり、社会として個々人がウェルビーイングであるために何ができるかを模索し行動する新たな経済社会開発アプローチと言える。これは、政治・行政のガバナンスを1つのシステムと捉えたときに、最上位目標であるゴールをウェルビーイングへとチェンジしたことにあたり、それによりシステムの下位にあたるルールや情報の流れ、フィールドバックの性質等を転換したことになる。このインパクトは非常に大きい。量的拡大から質的充足へと社会自体が変革の時期にあたる日本にとっても、GDPを補完するウェルビーイングの概念と新指標を国家の機軸に据えることは他国同様に社会的インパクトを生み出すも

のであると考える。また、地方自治体レベルにおいては、地方自治法の第一条に記載されている「住民の福祉の増進」を図るという、地方自治体の目的を遂行するためには、“福祉”というものを再定義する時期にかかっているものと考えられ、その時にウェルビーイングの概念と新指標の検討・導入は自治体経営の新しい可能性を切り拓くものと考えられる。

二点目は、ウェルビーイングを公共政策として仕組み化する重要性である。ウェルビーイングをただ単にスローガンとして打ち出すだけでは空虚であり、また、調査比較に基づくランキング結果等に一喜一憂する態度も効果的とは言えない。地域の固有性と時代の流れの両方を視野に入れた上で、住民の生活の質を把握することができる国・地域独自の指標を作成し、それをもとにPDCAサイクルを回すことができるガバナンスの仕組みを構築していくことが人々のウェルビーイングにとって重要である。

そして、政策科学において、測定と改善を繰り返すことにより、良き政策を策定していく必要があるが、そもそもウェルビーイングをしっかりと測定できているのかという視点からはじめる必要がある。現在、国際基準のウェルビーイングや幸福度の測定方法は、キャントリルの階梯と呼ばれる方法を採用している。人生をハシゴと見立て、0段目はあなたにとって「最低の生活」、10段目はあなたにとって「最高の生活」、あなたの生活は今、ハシゴのどの段階にいるか？と尋ねる方法だ。例えば、国連機関が実施している世界幸福度調査（World Happiness Report）の世界順位も、この測定方法の結果に基づき

公表されている。最新の2020年の結果では、日本は153国中62位と低迷し、北欧諸国が上位を占めている。当然ながら上位国の常連である北欧諸国から学ぶことは多く、また日本は「寛容度」や「人生における選択の自由度」など、改善しなくてはいけない課題があることに論を待たないが、人生をハシゴと見立て、上にあがればあがるほどウェルビーイングや幸福度が高いという考え方・測定方法は文化的に日本に必ずしも当てはまらないことを理解する必要がある。これはブータンのGNH調査を通じて実感したことであるが、中庸の文化を持つ国において、ハシゴにおける9や10を回答する者の割合は極めて低い。真ん中に位置する5を基準にしながら、よい状態と感じていれば、6や7を選ぶ傾向がある。2015年のブータンの調査では6.88が平均値だった。

そこで現在、日本の公益財団法人であるWell-being for Planet Earthを中心に、西洋の価値観だけでなく日本を含む多様な地域の価値観も尊重し、新しい国際基準となるウェルビーイング測定方法の検討が進められている。ここでの議論については別の機会をもって紹介したいとおもいますが、大きなテーマとしては、上にあがる価値観ばかりでなく、人生の調和やバランスがとれているという幸福感を測定することが大事であるという議論が進んでいる。

このような議論も踏まえ、日本的なウェルビーイングの観点や測定方法を持って公共政策への展開・仕組み化を考えていく必要があることを提示し、本稿を締めくくるとしたい。

【参考文献】

- ・ Kuznets, S. (1934) National Income, 1929-1932. 73rd US Congress, 2d session, Senate document no.124, Page 7.
- ・ Kuznets, S. (1962) How To Judge Quality. The New Republic. October 20, 1962, Page 29.
- ・ 諸橋邦彦・坪野和子, ブータン王国2008年憲法 [仮訳], 環日本海研究年報,
- ・ Lambert, L., Lomas, T., van de Weijer, M. P., Passmore, H. A., Joshanloo, M., Harter, J., Ishikawa, Y., Lai, A., Kitagawa, T., Chen, D., Kawakami, T., Miyata, H., & Diener, E. (2020) . Towards a greater global understanding of wellbeing: A proposal for a more inclusive measure. International Journal of Wellbeing, 10 (2) , 1-18.