

博士学位論文

**ブータン王国における
GNH(Gross National Happiness)政策システム
の発展過程および今後の方向性に関する研究**

Study on the progress and future direction
of the Gross National Happiness policy system in the Kingdom of Bhutan

2020 年 3 月

山下 修平

横浜国立大学大学院 都市イノベーション学府

目 次

序 章 研究の構図

第1節	研究の背景	1
第2節	研究の目的および構成	3
第3節	研究の方法	5
第4節	既往研究の整理、および本研究の位置づけ	8

第1章 ブータンおよびGNHの基礎的理解

第1節	国家像および国民性	11
	(1) 地理、歴史、宗教および社会一般	
	(2) 仏教に基づく規範	
第2節	GNH とは何か	14
	(1) 幸福の計測方法	
	(2) GNH の定義および指標化	
	(3) ブータンの幸福度	
第3節	GNH 政策を運営するしくみ	24
	(1) 統治能力の諸改革	
	(2) 統治機構および政策立案プロセス	

第2章 GNH 理念（四本の柱）の歴史的起源

第3章 Policy Screening Tool (PST) の効果

第1節	分析にあたっての準備的検討	33
第2節	ケーススタディ	36
	(1) 平均スコアからみた効果	
	(2) 審査員のスコア分布からみた効果	
	(3) 審査員の改善コメントからみた効果	
第3節	エクササイズへの参加 (Geo-Information Policy、e-Government Policy)	43
第4節	総 括	48

第4章 GNH 指標の発展過程

第1節	指標の目的の変遷	51
	(1) 開発着手から初代指標の完成まで（導入期、2005～08年）	

(2) 全県調査の実施（定着期、2008～15 年）	
(3) コミュニティ指標の目的に関する文献レビューおよび分析手法の選択	
(4) 導入期と定着期の比較分析	
第 2 節 指標数の変遷	57
(1) データ集計に基づく分析	
(2) 主成分分析	
(3) コレスポンデンス分析	
(4) 総 括 ―ブータンの二大価値からみた意味―	
第 3 節 計測結果の変遷（2008 年～2015 年）	64
(1) GNH 指数	
(2) 文化の多様性	
(3) 生活水準	
(4) 地域の活力	
(5) 良い統治	
(6) 教 育	
(7) 時間の使い方	
(8) 総 括	
第 4 節 総 括（指標の目的、構成、結果の相互関連性）	87

第 5 章 開発五カ年計画の発展過程

第 1 節 第 9 次(2002 年-)から第 12 次(2018 年-)までの時代潮流	93
第 2 節 開発哲学の変化	96
第 3 節 計画・マネジメント手法の進展	99
第 4 節 目標（ターゲット）設定の進歩	104
第 5 節 GNH 指標の活用度	111
第 6 節 総 括	121

終 章 GNH 政策システムの総体的考察

第 1 節 第 2 章から第 5 章までの総括	124
(1) GNH 理念（四本の柱）の歴史的起源	
(2) Policy Screening Tool(PST)の効果	
(3) GNH 指標の発展過程	
(4) 開発五カ年計画の発展過程	
(5) 総 括 ―GNH 政策システムの発展過程―	
第 2 節 先進国における幸福度政策システムとの比較	130
(1) 欧米諸国の取り組み	

(2) 日本の取り組み	
(3) 比較研究（オーストラリア・Onkaparinga 市）	
(4) 比較研究（日本・三重県）	
第3節 GNH 政策システムの有効性および今後の方向性	154
第4節 GNH 政策システムの都市に対する有用性の検討	159
(1) 都市への適用に関する基本的な考え方	
(2) 社会経済システムの進化ならびに都市の意義および課題	
(3) 日本の都市行政の意義および機能更新の必要性	
(4) GNH 政策システムの有用性および活用法の検討	
(5) 今後の課題	

付 録

研究業績	175
謝 辞	176

序 章

研究の構図

序 章 研究の構図

第1節 研究の背景

1970年代、国際社会は第二次世界大戦後に推進してきた経済成長・経済開発中心の国際秩序を見直し始めた。新たな方向性として大きく二つの段階に分けて示され、まず環境の持続可能性に関する問題が提起され、つづいて幸福や精神的な豊かさを含む従前より広範かつ複眼的な開発概念が生まれた。前者の流れとして、72年、各国有識者が設立したローマクラブは研究報告書「成長の限界」を発表し、地球資源が再生する速度以上のペースで人間が消費しつづければ2030年までに世界経済の崩壊と急激な人口減少が発生する可能性があるシナリオを示した。同じく72年、国連人間環境会議(スウェーデン、ストックホルム)は、科学技術による自然環境の過度な浸食・破壊から保全することを宣言した。その後2002年、「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(南アフリカ、ヨハネスブルク)は、地球サミット(国連環境開発会議、92年)が採択した環境分野での国際的な行動計画、「アジェンダ21」の見直しや新たな課題について議論した。

つづく後者の流れとして、90年、国連開発計画(UNDP)は「人間開発報告書」を発刊し、開発援助の目的を人々が人間の尊厳にふさわしい生活ができるようにすることと位置づけ、一人あたりGDP、平均寿命および就学率を三基本要素とした人間開発指数(HDI)を提示した。98年、ブータンはUNDP主催の太平洋地域ミレニアム会議(韓国、ソウル)において「Values and Development: “Gross National Happiness”」と題し、幸福度を開発目標とするブータンのとりくみを紹介する基調講演をおこなった。2007年、経済開発協力機構(OECD)は世界フォーラム(トルコ、イスタンブール)において社会進歩や幸福を計測するグローバルプロジェクトを立ち上げ、11年にBetter Life Indexを開発・公表した。09年、フランス・サルコジ大統領は「経済パフォーマンスおよび社会進歩の継続に関する委員会(CMEPSP)」を設置し、経済成果の指標としてのGDPの限界、ならびに主観・客観の幸福度指標および持続可能性指標の重要性を提言した(表(序)－1参照)。このような、今日まで半世紀に渡って続いている経済成長・経済開発中心の国際秩序を見直す大きな潮流は、15年に国連サミットが採択した「持続可能な開発目標(SDGs)」へと2030年まで受け継がれている。

わが国においては、2010年に内閣府が幸福度に関する研究会を設置し議論をスタートした。12年、福井県を中心とした13県が幸福と希望を測る「ふるさと希望指数」を公表し、他の自治体も合わせて少なくとも22自治体が幸福度関連の指標化にとりくみ始めた。13年、東京都荒川区が荒川区民総幸福度(GAH)の計測をスタートするとともに、住民の幸福実感向上をめざす基礎自治体連合(通称：幸せリーグ)を結成し95市区町村¹が活発な議論を展開している。一方で実際のところ、わが国の幸福度は複数の調

¹ 2019年6月19日現在

(表(序)－１) 経済成長・経済開発の偏重を見直す国際社会の動き

1971 年	Brickman らが所得の増加が幸福をもたらさない「幸福のパラドックス」を研究
1972 年	ローマクラブが研究報告書「成長の限界」を発表
	国連人間環境会議が自然環境を科学技術による過度な浸食から保全することを宣言
1990 年	UNDP が人間開発報告書で人間開発指数(HDI)を提示
1998 年	UNDP 太平洋地域ミレニアム会議でブータンが幸福度を開発目標とする取り組みを紹介
2002 年	持続可能な開発に関する世界首脳会議が環境分野の行動計画“アジェンダ 21”を見直し
2009 年	フランス CMEPSP 委員会が幸福度指標および持続可能性指標の重要性を提言
2011 年	OECD が社会進歩や幸福を計測する Better Life Index を開発・公表
2015 年	国連サミットが「持続可能な開発目標(SDGs)」を採択
2019 年	John F. Helliwell らが 7 回目の World Happiness Report を発表

査・統計に共通してそれほど高くない傾向が見られる。内閣府が幸福感を調査した直近の国民生活選好度調査(2011)では、0 (不幸)から 10 (幸せ)までを尋ねた平均値は 6.41、同じく World Happiness Report(2016-18)で 5.886 (第 58 位)²となっている。いくつかの自治体自身による主観的幸福度調査では 6.3～7.44 を示している (表(序)－２)。また、主に先進諸国との国際比較においては Better Life Index(2017)で第 25 位にとどまっている (図(序)－１)。

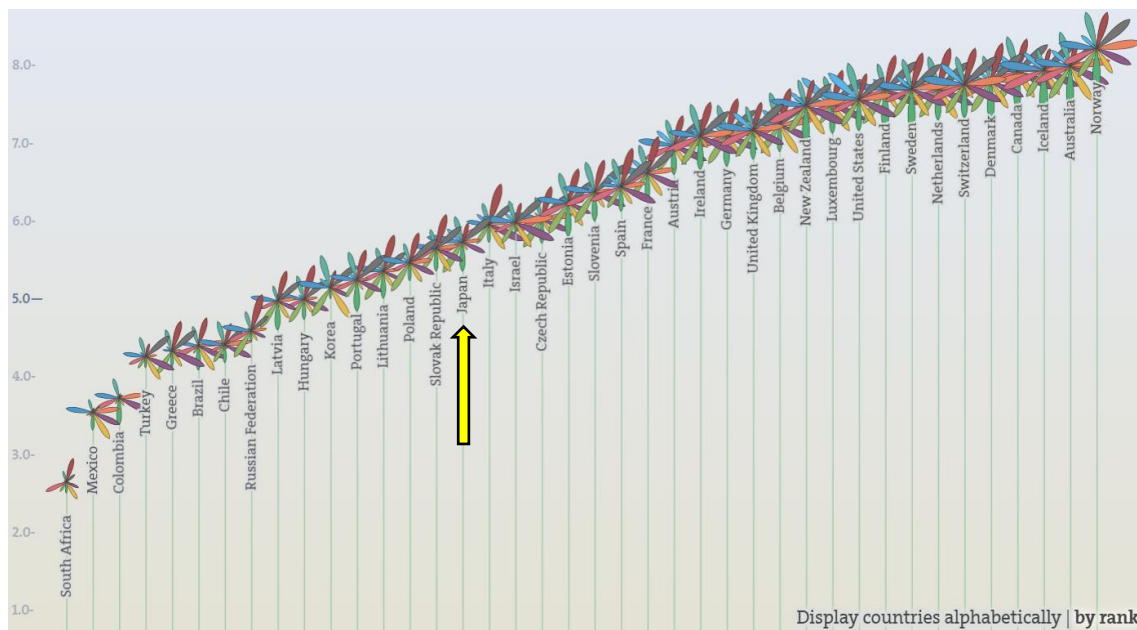
(表(序)－２) 自治体自身による主観的幸福度調査例

愛知県長久手市 (2016)	7.44
茨城県つくば市 (2017)	6.94
三重県 (2018)	6.69
福岡県 (2018)	6.57
富山県 (2016)	6.3
上記 5 自治体の平均値	6.788

備考：0 (不幸)から 10 (幸せ)までを尋ねた平均値

このような社会背景を踏まえ、本研究は我が国を含む国際社会が幸福度向上へ着手する際に参考とした、ブータンが進めている国民総幸福(Gross National Happiness)政策、いわゆる GNH 政策に着目した。その理由の第一は、前述のとおり 1998 年時点ですでにブータンは、幸福度を目標としている行政主体として国際社会へ向けて発信できる先駆的立場にあった。というのも、ブータンは 1980 年代末期には「GNH の最大化」を構想し、1999 年に公表した長期計画「Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity

² 第 1 位はフィンランド、7.769



(図(序)ー 1) Better Life Index (2017)の国別ランキング

and Happiness」において GNH 最大化のための主要目標を設定していたのである。2001 年、GNH に関する最初の国際セミナーをオランダで開催し、04 年の第 1 回 GNH 国際会議には各国から約 400 名が参加した。17 年までに全 7 回の GNH 国際会議を重ね、19 年 5 月に Urban Development と Wellbeing に関する国際会議(副題：Towards an Equitable, Sustainable and Happy Cities)が行われている。

第二の理由は、ブータンが国家・自治体レベルの政策・施策上の理念・計画・実施・評価のプロセスを通じて幸福度を判断基準に置いて実務および研究を今日まで約 30 年間蓄積し続けている稀有な行政組織である事である。開発途上国でありながら非物質的豊かさを含む幸福を追求する側面において世界的に斬新であると言う他はない。本研究は幸福度を基準とする行政システムのあり方を考察するが、研究対象となる国・地域はブータンのように幸福度を追求する仕組みが行政システム内に制度化されている必要がある。OECD の Better Life Index において幸福度が高い国は北欧諸国、オーストラリア、カナダ等であるものの、手段としての行政システムと目的としての幸福とが計画的に連動していないため幸福度を基準として運用されている行政システムとは言えないという相違がある。

第 2 節 研究の目的および構成

本研究は、GNH を「行政システム(制度)」として捉え、抽象論ではなくプラクティカルなレベルの全体像および発展過程を掴むとともに、幸福度を基準とする行政システムの一つの方向を提案する事を目的とする。ここで言う行政システムの中には、都市計画

および都市政策を含む、都市・地域・コミュニティに関連するハード・ソフト両分野の施策が含まれる。その点、これまでの都市についても、経済成長や物質的な豊かさに貢献する文脈において機能するように計画・開発されてきた側面が少なくない。加えて現代日本の都市計画は、少子高齢化を背景として経済成長の定常傾向に対応する必要性に迫られている。日本人の多くが都市に居住するにも関わらず、幸福感の水準・上昇に結びついていない。そこで、幸福度を基準とする新しい取り組みである GNH 政策システムが、従来の都市機能を更新する為にも有用と考えられる観点および仕組みを考察・検討し、その活用可能性を提示することを本研究の目的とする。

GNH 政策システムの基本的な意義・有用性を把握しようとする際には、主要な構造から明らかにしてゆく事が重要であるため、一定の運用実績が蓄積されている三つの仕組み(コンポーネント)を研究することとした。一つは、立案された政策が幸福度へ与える影響を事前に(ドラフトの段階で)審査する「Policy Screening Tool (PST)」の制度、二つ目は、国の全体計画・政策・プログラムなど様々なレベルの計画や評価に幅広く関与している「GNH 指標 (GNH Indicators: GNHI)」、三つ目は、5 年ごとに国全体の基本的な社会経済開発の方向性、目標、政策、予算、プログラムなどを策定した「開発五カ年計画 (Five Years Plan: FYP)」である。これら三者の相互関係は、FYP は人々の幸福度を向上させるために計画・実施・評価・見直しの対象となる (PDCA サイクルを回す) いわゆる中期総合計画に相当し、PST はこのうち計画の段階に、GNHI は計画・評価・見直しの各段階において各々審査基準ないし判断のための指標を提供している。

なお、他のコンポーネントに少なくとも「長期開発計画(15~20 年おき)」、「個々のプロジェクトレベルの PDCA プロセス」が存在するものの、前者は初めての長期開発計画が現在進行中で未完了であり(2020 年完了)、かつプラクティカルというよりビジョンや指針レベルにとどまっている。一方、後者は逆に視点がミクロであるため、GNH システムの大枠を捉える目的に対して適当ではない。PST、GNHI、および FYP の三つのコンポーネントを選択すれば GNH システムの形式面における大枠を把握する目的に対してはある程度答えられると考える。

研究の構成は、第 1 章でブータン社会全般および GNH に関する基礎を理解したのち、続く第 2 章で GNH という「理念」が生まれた歴史的な起源を、GNH が掲げる四つの政策目標に着目して探求し押さえておく。そのうえで、第 3 章よりシステム解析に移り、まずとりわけユニークな PST の試みを、著者自身が実際に外部審査員として政策ドラフトのスクリーニングに参加した経験に基づいた考察も交えて制度的効果を研究する。第 4 章は、幸福度を計測するために開発された指標群である GNH 指標をその目的、指標構成、および測定結果と各々の発展過程を総合的・体系的に研究する。第 5 章は、GNH 政策システムの全体的な枠組み(中期総合計画)を提供している FYP とその発展過程を研究し、システム全体の PDCA サイクルのいわばコントロールタワーとしての役割 (計画管理、目標設定、モニタリング・評価等) がどのように制度化され、機

能してきたかを考察する。終章では、第2章から第5章までの結果に基づいてGNH政策システムおよびその発展過程を集約・俯瞰しまとめを行う。そのうえで、先進国における幸福度行政の中で欧米よりオーストラリアのOnkaparinga市、日本より三重県の取り組み事例を整理し、比較考察することから得られるGNHシステムの特徴を示し、これら研究結果全体から示されたGNH政策システムの有効性および今後の方向性を論じる。最後に、GNH政策システムが都市行政の機能更新に対してどのように有用であるかを検討する。近代資本主義・市場経済システムの中で社会および都市が直面している諸課題を整理した上で、人々の生活満足度、地域とのつながりを含む社会関係資本、および幸福度への影響・問題を考察する。その上で、近年日本の地方自治体および民間レベルにおいても実践が拡大している国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）とGNH政策システムの異同も踏まえ、GNH政策システムが持つ優位な可能性を提示する（図(序)－2）。

第3節 研究の方法

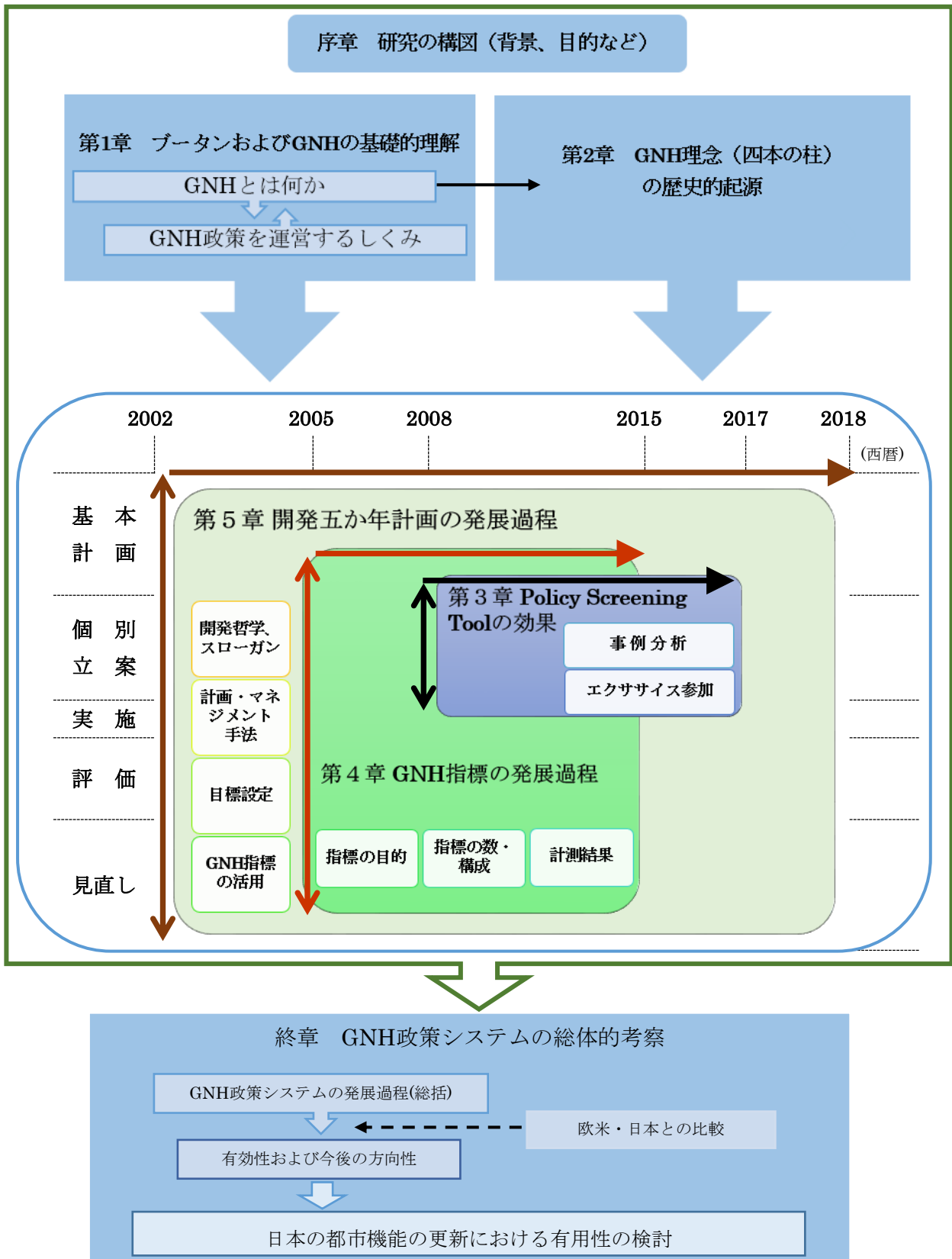
（1）ブータンおよびGNHの基礎的理解

第1章では、まず研究を進めるうえで前提となるブータンの国家像および国民性（地理、歴史、宗教、および社会一般）について、文献資料をもとに第1節で記述し理解しておく。その一つとしてブータン人の幸福観にも関わっている仏教の規範を押さえておく。第2節で、本研究へ直接的に関わる問題のうちまず、幸福の定義および主な計測方法をレビューしたうえで、「GNHとは何か」という命題に答えるべくGNHの定義、具体的内容、指標群、およびブータンの幸福度の現状を文献資料に基づいて概説する。その過程においては、県別に見た幸福度について、GNH指標群を一つの指数へ統合したGNH指数と、県民の主観的な幸福度との相関関係を調べ、各々の指標が持つ意義等を論じる。第3節で、GNH政策を運営するために整備されているしくみ（機構（組織）、法令、および行政制度）の基本的な構造を、文献資料をもとに理解しようとする。これらの中には、本研究が直接対象とするPST、GNH指数・指標、およびFYPに関する基礎的な位置づけや理解が含まれる。

（2）GNH理念（四本の柱）の歴史的起源

第2章では、「GNHという理念が誕生した歴史的な起源はどこにあるか」という命題の答えを、既往研究(文献資料)の解読をとおして探る。このとき、GNHという抽象的な概念を具体的な四つの開発目標すなわち「持続可能で公平な社会経済開発」「文化の保護・促進」「環境の保全」「良い統治」として捉え、これら「GNH 四本の柱(Four Pillars)」を選択した歴史的背景を考察する。

(図(序)－２) 研究の構成図



（３）Policy Screening Tool(PST)の効果

第３章では、PST が実際に適用されたケーススタディを行い、制度の効果を考察する。第１節で PST の幾つかの仕組み、特徴および活用状況を GNH 委員会（PST の責任機関）へのヒアリング結果を含めて論じる。第２節で GNH 委員会から入手した審査結果（スクリーニング・スコア）を、審査機関ごとの平均スコアに対する統計解析、審査員個人レベルのスコア分布および各審査員による政策改善に向けた指摘事項の整理、によって行う。第３節で、著者自身を含む二名の日本人有識者が実際にスクリーニング・エクササイズへ参加した結果を比較考察し、幾つかの意義を導く。

（４）GNH 指標の発展過程

第４章では、GNH 調査およびそれに用いられる指標が、2005 年の開発当初から 2006 年の導入、そして 2015 年の第三回調査までどのように改良され発展してきたかを、文献資料および調査データをもとに明らかにする。分析の対象は、指標の目的、数および構成、ならびに計測結果の三点とする事により、可能な限り総合的に考察する。目的分析にあたっては、コミュニティを対象とする指標研究に基づく類型理論、および ISO9001:2015 (Quality Management System) を組み合わせながら、目的を分類・整理する。構成分析においては、指標数の集計・配分割合の考察によるほか、多変量解析手法のうち主成分分析とコレスポンデンス分析を用いる。計測結果については、第１回調査から第３回調査までを対象にデータを整理し、公表されている六つの幸福領域ごとの変遷・傾向を示す。

（５）開発五カ年計画の発展過程

第５章では、FYP の発展過程を、GNH 政策システムが技術的に運用されはじめた第 9 次(2002 年～)から現在の第 12 次(2018 年～)までの四期分を対象に、文献資料に基づいて分析する。そのアプローチは、開発哲学やスローガン、計画・管理の手法、目標設定、および GNH 指標の活用度、の四点を切り口としながら、PDCA サイクルの完成度を総合的に検証する。

（６）GNH 政策システムの総体的考察

終章では、第１節で第１章から第５章までの研究結果を総括・考察し、GNH 政策システムとその発展過程に対する研究成果をまとめる。第２節で、欧米諸国の中からオーストラリアの Onkaparinga 市、我が国より三重県を選定し、各々の自治体が推進している幸福度を基準とする行政システムと比較検討を文献調査およびヒアリングを通じておこない、GNH システムの特徴を導く。第３節で、前二節の結果を踏まえて GNH 政策システムが持つ有効性を明らかにし、今後進めていくべきと考えられる方向性を批判的に提言する。第４節で、現代および我が国の都市・コミュニティとその公共政策が

直面している課題を文献に基づき整理したうえで、GNH 政策システムが貢献できる観点、方向性、および適用手順に関する基礎的ガイドラインを検討・提示する。

第4節 既往研究の整理、および本研究の位置づけ

(1) GNH 理念の歴史的起源

当該テーマの既往研究は少なくとも二文献が存在し、一つは、ブータンが GDP では他国に対抗しえないために国民の満足を目標としたとする文献¹⁾、もう一つは、安全保障の視点ならびに仏教と封建制（精神的幸福、環境保全、自立、および家父長主義）が GNH と関係するとする文献²⁾である。前者は GNH の概念化に着目した視点であり、後者は本稿と同じく GNH を開発の具体的な枠組みとしての側面でとらえてはいるが、四本の柱の枠組みが形成される以前の 1999 年時点の研究である。

本研究では、GNH が具体的に四本の柱（端的には開発、文化、環境、および統治）を追求していることに着目し、「なぜこれら四分野なのか」という視点から考察するものである。

(2) Policy Screening Tool(PST)の効果

PST に関する研究は殆ど見当たらず、実施件数と結果を紹介する程度にとどまっている³⁾。本研究は、PST の運用プロセスと結果を、ケーススタディにより審査員個人レベルまで観察すると共に、自身も実際の審査（エクササイズ）に参加した経験に基づいて PST の効果を考察する。

(3) GNH 指標の発展過程

過去四回おこなわれた GNH 指標を用いた計測のうち、二回分の計測結果(2010 年、15 年)を比較する論考^{4),5)}や、GNH 指数へ統合するための算出方法と特長を解説した論説⁶⁾がある。

しかしながら、本研究のように、三回分の計測結果(2007 年、10 年、および 15 年)の比較と、全四回分の計測の目的と指標数の構成までを対象として総合的な変遷プロセスを研究した事例は見当たらない。

(4) 開発五カ年計画の発展過程

第 8 次五カ年計画までを対象として、GNH 思想の歴史的な経緯を考察した研究がある⁷⁾。一方、本研究は第 9 次から第 12 次までを対象とし、かつ GNH の計画・制度といったよりプラクティカルなレベルを対象とする。

（５）GNH 政策のシステム、プロセス全体

一つの政策が企画立案され承認されるまでの手順を整理した研究がある⁸⁾。本研究は、一つの政策を追うのではなく **Policy Screening Tool**、GNH 指標、および **Five Years Plan** の各役割とその時系列での発展過程を明らかにし、これらを統合して GNH 政策システムが幸福度をどう高めようとしているか、その PDCA サイクルの完成度を考察するものであり、類似する観点からの研究は見当たらない。

序章 参考文献

- 1) 松沢哲郎「京都大学ブータン友好プログラム：その歴史的展望」ヒマラヤ学会誌、No.13、2012
- 2) Stefan Priesner, Gross National Happiness – Bhutan's Vision of Development and its Challenges, http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/savifadok/320/1/GNH_Ch3_Priesner.pdf, 2015.2.8
- 3) Laura Musikanski, Happiness in Public Policy, Journal of Social Change, 2014, Volume 6, Issue 1, Page 55-85
- 4) 大橋照枝「ブータンの第二回 GNH 調査結果にみる幸福立国の実態」Reitaku international journal of economic studies, Vol.19, No.2, 2011
- 5) 大橋照枝「ブータンの世紀の実験：GNH による国づくりの実態と今後」比較文明研究、第 17 号、2012
- 6) 太田聡一「幸福度指数を考える」『幸福 = HAPPINESS』ミネルヴァ書房, 2014.3, pp.45～57
- 7) 真崎克彦「ブータン王国の国民総幸福（GNH）の歴史的考察 ―開発計画の来歴の検証を通して」 http://www.jfe-21st-cf.or.jp/furtherance/pdf_hokoku/2017/a10.pdf, 2019.8.19
- 8) Lex Brown 他, Towards environmental assessment of policy in Bhutan, 'IAIA12 Conference Proceedings'Energy Future The Role of Impact Assessment 32nd Annual Meeting of theInternational Association for Impact Assessment 27 May-1 June 2012, Centro de Congresso da Alfândega, Porto - Portugal

第 1 章

ブータンおよび GNH の基礎的理解

第1章 ブータンおよびGNHの基礎的理解

第1節 国家像および国民性

(1) 地理、歴史、宗教および社会一般

ブータンは中国、インドという二つの大国と国境を接し、ネパール等と近接している地政学的位置を持つ（図1-1）。



図1-1：ブータンの地政学的位置

一般事情¹⁾は、面積 38,394 km² (九州の約 0.9 倍)、人口 727,145 人、森林面積率 70.5%、一世帯あたり平均人数 3.9 人である。気候は、北部が山岳性、中部（首都含む）が内陸性、南部は亜熱帯性である。政治体制²⁾は、立憲君主制で、元首はジグミ・ケサル・ナムギャル・ワンチュク国王陛下（第五代）、議会は二院制（上院 25 議席、下院 47 議席）である。経済³⁾は、名目 GDP が 25 億 3,500 万 US\$、一人あたり GDP は 3,080US\$、インフレ率 2.9%、失業率 2.2%である。各産業等の GDP 構成比⁴⁾は表 1-1 の通りである。

略史³⁾⁴⁾は、当初から仏教との関わりが深く、19 世紀までのブータンの歴史は、即、仏教の歴史と言える。8 世紀に、グル・パドマサンバヴァ（グル・リンポチェ）によって、仏教が伝えられた。その後数世紀に渡り、チベットから迫害されて逃げてきた数々の宗派と対立せざるを得なくなる。仏教の中でも、対立する宗派が自派の勢力拡大のために世俗的権力と結びついて激しい闘争を行うようになる。現王朝の基礎となったドゥルック派や、ラ派、バラワ派、チャカサン派、ニンニン派などが形成された。12 世紀になると、西ブータンに根を下ろしたドゥルック派によってようやく統一の兆しを見せていたが、ラ派との対立は根深く、500 年間続いた。17 世紀初頭のチベットでは、ダライ・

表 1－1：各産業等の GDP 構成比

GDP 構成比	産 業 等
17.37%	農業、畜産、林業
15.87%	建設
13.22%	電力、水道
9.06%	運輸・倉庫・通信
8.18%	卸売・小売
7.25%	製造
7.09%	金融・保険・不動産・ビジネスサービス
7.07%	公共事業
4.91%	税金・補助金
4.22%	鉱業・採石
3.24%	教育・健康
2.11%	ホテル・レストラン
0.40%	民間の社会・レクリエーションサービス

ラマを首長とする黄帽ゲルク派が勢力を拡大し、ドゥルック派のラマ僧が新天地を求めて各地に亡命することになる。その中で、1616 年にチベットからブータンへ移住してきたガワン・ナムゲル（1594-1651）は、西ブータンの主な谷に大きなゾン（要塞兼僧院）を建設する。1639 年、ガワン・ナムゲルは南下侵入してきたチベット人と戦って勝利を収め、宗教界・世俗界双方の最高位を示すシャブドゥンという称号を得て、王国の西部を統一した。また、教義を広め、ラマ教の最高位の称号であるリンポチェにもなり、これによって二重神権政治が確立した。彼は国を幾つかの地方に分け、知事を配置し、軍部の行政にはゾン長を任命した。その他、複雑な法律を分かりやすく成文化した。やがて、数年内に東ブータンもその支配下となった。しかし、ガワン・ナムゲルの死後、再び内戦が勃発し、20 世紀初頭まで続いた。1907 年、一地方の知事だったウゲンウチュックが全土を再統一し、ブータン王国の世襲君主となり、ドゥルック・キャルポ（龍の国の尊い支配者）の称号を得た。その後、1952 年に即位した第三代国王ジグミ・ドルジ・ワンチュックは、鎖国状態を転換するとともに、政治や社会機構を改革し、近代化させた。例えば、1953 年に国民議会を設立し、国会議員の 3 分の 2 を公選制に（全ての村で代表が選出されるように）したほか、農地配分、農奴廃止、自動車道路網建設、万国郵便連合加盟、国際連合加盟等を行った。1963 年には、王や閣僚理事会と国民をつなぐ機関として政府諮問機関を設立した。1972 年に即位した第四代国王ジグミ・シンゲ・ワンチュックにより、1981 年に地区開発議会が、1991 年に国家開発議会が設立され、民主化が更に進展する。1998 年、遂に王の権力は閣僚へ移行し、政治は首相によって行われるようになった。2008 年、憲法が施行され、立憲君主制が確立し、今日

に至っている。

（２）仏教に基づく規範

第四代王妃ドルジェ・ワンモ・ワンチュックは、ブータンの伝統的な文化について、「精神的価値を深く重んじ、自然とその諸々の要素との密接な交感関係と、家族と村落共同体との強い絆を保つこと」と表現している⁵⁾。以下、その主な特徴のいくつかを押さえておく。

今日なお、ブータンの多くの人々が持っている、人生における中心的な信念・信条は、チベット仏教が説く「輪廻転生の精神」と考えられる⁶⁾⁷⁾。即ち、自然界の万物には何者かの生まれ変わりであり（精霊が宿っており）、現世において功德を積む（善業を行う）ことが、幸福な来世につながると信じている。つまり、現世のために生きると同時により良い来世のために今を生きている。では、功德を積むというのは、具体的にどういうことを指すのか。それは例えば、仏に祈ること、家族や共同体を重視すること、相互扶助、もてなしの心、利他主義、（物質的な欲求に対する）無頓着、中道（Middle Path、食欲も禁欲も避ける）などである⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾。つまり、十善（十の善い行い）を心がける、即ち十悪（十の悪い行い、表１－２）を慎もうと心がけるだけに留まらず、積極的に他人の生活境遇の改善に従事することを指す¹¹⁾。個人及び個人の行いは、必然的に他の人間及び生き物に影響を及ぼす相互関連（縁起）の一部とされる。自己中心的に決めた物事の境界や範疇といったものを超えて、全体的な物事の相互関連性を見極めなければならない。例えば、城（僧院）を格上のものに造り替えるのを手伝うことは、単に“建築する”という行為ではなく、ブータンの人々にとっては、功德を積むという人生の目的を遂行していることを意味している¹²⁾。対照的に、個人主義的に一人ひとりが、富や財産の蓄積に腐心することは功德ではない。

表１－２：十悪

身体的行為	1	生き物を殺すこと
	2	盗むこと
	3	性に関して乱れること（不倫など）
言語的行為	4	嘘をつくこと
	5	ふざけたことを言うこと
	6	悪口を言うこと
	7	仲たがいをさせるようなことを言うこと
意識的行為	8	食欲なこと
	9	怒ること
	10	よこしまな見解を抱くこと

四朋獸図は、寺院、お堂、ゾン、多くの民家に見られる。実がなった高い木の下に、下から順に象、その上に猿、猿の上に兎、そして一番上に鳥が、曲芸的に乗り重なっている。これにまつわる仏教寓話では、象はいかに強く力があっても、木の実を採るには身軽に動く猿の助けが必要で、更には、鳥が木の実を食べ、その排泄物に混じって種が地に落ちなかったらそもそも木はない。また兎がその種を守り、根に肥やしをやらなければ種は木に育たなかった。この寓話は、自然界の大小を問わずあらゆる生き物、全ての要素の協力、関連、相互依存の重要性を示唆している。

ブータンの人々にとっての幸福とは、チベット仏教の教えを守ることによって手に入れることができるもの、と考えられる。ブータン人にとっての幸福の背景にはチベット仏教の教えがあるとされ、実際、幸福観に関する次のような記述がある¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾。

- 家族や、親しい友人たちが幸せで、そして一緒にいられること。
- 幸せになろうと思うなら、自分の幸せを願ってはいけない。自分の幸せを探し出すほど、幸せから遠ざかってしまう。(GNH 委員会カルマ・チティーム元長官)
- 心が落ち着く時、心の平安
- 人の役に立った（徳を積んだ）時
- 関係性の中から、幸福は自然に生み出させる。幸福の追求を必ずしも意識していなくとも、関係が改善したとき、幸福は生まれる。関係性は、幸福の根幹である。(王立ブータン研究所カルマ・ウラ所長)

第2節 GNH とは何か

(1) 幸福の計測方法

近年における心理学による幸福感の研究では、ディーナーらの人生満足尺度 (SWLS) が最も頻繁に使われている。五つの質問、「殆どの面で、私の人生は私の理想に近い」

「私の人生は、とても素晴らしい状態だ」「私は自分の人生に満足している」「私はこれまで、自分の人生に求める大切なものを得てきた」「もう一度人生をやり直せるとしても、殆ど何も変えないだろう」に、それぞれ7段階 (1 が全くあてはまらない、7 が非常によくあてはまる) で回答して合計し、それを人生の満足度得点とするものである¹⁵⁾。

また、幸福度を測る方法には、大別して客観的指標を用いる方法と主観的指標を用いる方法があり、それぞれ一長一短がある。客観的指標、例えば持ち家率、学歴、離職率、年収、刑法犯認知数、寿命等による場合には、主観に左右されずに高い信頼性の下に、公的指標として継続的に社会全体を評価できるという長所がある。また、マズローの欲求段階説における低位の欲求 (生理的欲求、安全に対する欲求) については客観的数値で比較的測りやすく¹⁶⁾、欲求が高度化した社会状況の中で低位の欲求があたりまえに充足されるがため幸福に関係しなくなった (無意識の中に埋没した) 場合でも、依然と

して客観的指標は重要な意味を持つことになる。それは同時に、それら客観的状态が良好な人でも実際に幸福を感じていないなど一人ひとりの幸福実感と乖離することを意味する。例えば米国において国民一人あたり所得が一定レベルを超えると幸福度は上がらなくなり、日本における国民一人当たり実質 GDP も一定レベルを超えると生活満足度が上がらなくなる¹⁷⁾ (なお生活満足度と幸福度は、諸説あるが主観的に測定すると極端に大きな差は見られないとする説がある^{18) 19)}。

これに対し、主観的指標は社会調査でよく行われているように、一人ひとりに例えば「家族との関係性に満足していますか」「現在の収入に満足していますか」「治安についての程度不安を感じますか」という質問に対する回答結果を用いるものである。主観的指標は、社会的な関係性や相互作用と幸福感との関係を扱う場合に有効と言える。しかしながら、その人の“認知”や“感情”に依存するところが大きいため基本的には正確性や信頼性の面で客観的指標に劣るだろう²⁰⁾。ただ結論としては、主観的指標を使った幸福度の分析では安定した結果が得られることが多く、回帰分析では幸福感に影響を与えと思われる変数が多い場合期待される符号をもって推定される²¹⁾。満足度尺度の信頼性、妥当性、記憶のバイアスにも問題がないとの実証研究がある²²⁾。これらの研究成果を踏まえると、客観的指標と主観的指標は異なる側面で共に有効であると考えられる。実際、OECD が開発・公表している Better Life Index は客観的指標と主観的指標の双方をミックスして、公共政策が配慮すべき幸福を測る指標としている(表 1－3)。

(表 1－3) Better Life Index

OECD Better Life Index	
領 域	指 標
1 生活満足度	主観的満足度
2 健 康	主観的健康状態 寿 命
3 ワークライフバランス	労働以外の時間 労働時間
4 教 育	教育を受けた年数 PISAスコア 高卒以上の割合
5 政治参加	法律制定への関与 投票率
6 地 域	友人への援助期待
7 安 全	殺人率 夜間の一人歩き
8 環 境	水 質 大気汚染
9 住 宅	住宅への支出額 水洗トイレの有無 一人あたりの部屋数
10 収 入	可処分所得 税引き後の年収
11 仕 事	失業する可能性 フルタイム勤務者の年収 一年以上失業している人 就業率

（２）GNH の定義および指標化

GNH（Gross National Happiness: 国民総幸福）とは、第四代国王（在位 1972～2005 年）が概念化した、政治哲学に基づいた開発³計画の枠組みである⁴。GNH は次の四本の柱を包含している。

- a. 持続可能で公平な社会経済開発
- b. 文化の保全および促進
- c. 環境の保護および持続可能な利用・管理
- d. 良い統治の促進

ブータンにとって国づくりは、１）精神的・感情的・文化的欲求と社会の物質的豊かさとは等しく重要であること、２）経済成長がコミュニティにおける精神的・社会的欲求を支え、促進するために極めて重要であること、３）開発は個人と社会における物質的欲求と非物質的欲求とのバランスに配慮する継続的なプロセスであること、と認識されている。その上で、四本の柱はそれぞれ幸福と次の通り関連づけられている。

a. 持続可能で公平な社会経済開発：

この柱においては、人的資源の開発に常に特段の注意が払われており、実際、国家予算の約 4 分の 1 が健康・教育分野に配分されている。また、開発や経済活動を管理するための専門的技術に関する国の能力向上に重点が置かれている。その他、道路等の物質的インフラ整備、エネルギーや観光等の成長分野への投資、及び金融サービスの開発等を目指している。民間主導の開発は必要だが、経済的機会の創出は、所得と機会の格差を生まないよう平等でなければならないとし、幸福のためには格差に配慮しつつ経済成長が必要である、という明確な認識が存在している。

b. 文化の保全および促進：

生活の中の文化遺産は、人間としての価値の源であり、また、持続可能な開発にとって永遠の関連があり、決定的であるという信念の源でもある。豊かな文化遺産の保全はまた、個人と社会との間に強固な関係性と支援をもたらし、有効な社会的セーフティネットとして広く作用する。文化遺産は「持続可能な開発」「個人と社会の関係性を保つことによるセーフティネット」という側面から幸福に寄与すると考えられている。

c. 環境の保護および持続可能な利用・管理：

持続可能な開発と環境への配慮は、すべての生き物にとっての関心事である。自然環

³ The Development Dictionary 第 1 章(Gustavo Esteva 著)によれば、第二次世界大戦後、政治上の文脈で米国トルーマン大統領が“低開発”という言葉で開発(Development)という言葉を使った。以後、工業的生産様式が単線的に進化する社会の最終的な発展段階と定義され、経済成長の問題として主流化した。1990 年代には、国連開発計画(UNDP)が「人間開発報告」を発表し人間の選択権を拡大するという概念を生んだ。

⁴ 第 11 次国家開発五カ年計画(2013～18 年)より引用

境は、特にエネルギーと観光産業の分野においてブータンにとって重要な経済的資産である。保全の倫理は、今や、未来における生活の質に益々影響するであろう廃棄物処理、汚染、リサイクルやこれらの関連分野といった新しい問題に対処するものである。環境の保全は「持続可能な開発」「経済的資源」「未来の生活の質」から幸福へアプローチするものである。

d. 良い統治の促進：

一人ひとりにとって、幸福と内面的・外面的自由への探求は、最もかけがえのない努力である。従って、社会における統治と政治の意義は、この探求を促進するものでなければならない。ブータン政府は、ブータン国民のより良い生活と幸福を増進する統治システムの確立に貢献する。国民の幸福増進は国家の役割であり、幸福とは明確に「統治と政治の問題」と強調している。

王立ブータン研究所による 2010 年 GNH 調査レポートによると、GNH には次の 5 つの原理がある。

- Holistic :
精神的、物質的、身体的、社会的等、人々のニーズの全ての点を考慮する。
- Balanced :
GNH の特質に沿った、バランスの取れた進歩を重要視する。
- Collective :
幸福を、あらゆるものを包含する集合的な事象とみなす。
- Sustainable :
現在の世代と未来の世代の両方の幸福を追い求める。
- Equitable :
ほどよい (Reasonable)、公平 (公正) に分配された幸福を獲得する。

GNH は、人間社会における有益な発展は、物質的発展と精神的発展が相互に補完・補強し合い、同時並行に発生していく時に実現する、と考えている。ブータンにおける GNH は、西洋における “Happiness” と二つの点において異なっている。第一に、GNH は多次元であり、他の次元を排除して主観的幸福のみにフォーカスしていないこと。第二に、GNH は責任と他の関連する動機付けを明確に内面化する。2008 年に新憲法のもと行われた選挙で初めて選出された首相はこう表現している。：「我々は、真に不変（永遠）の幸福は、他の人々が苦しんでいる限りは得られず、他の人々のために尽くし、自然との調和の中で生活し、（中略）実現する。」

政府の「The Good Governance Plus Review 2005」による提案に基づき、ブータンの開発進度を測るための明確な指数の開発が行われ、GNH Index (指数) が完成した。GNH 指標の九つの領域は、2006 年パイロット調査及び 2008 年 GNH 国民調査に基づ

いて定義された。この GNH 指数は、GNH の必要不可欠な領域を可能な限り反映する指標群で構成された指数である。ブータン政府自身、GNH 指数が完全に包括的な測定法でも、GNH の多様性と重要性を完全に捉えることができるとも考えていないものの、幸福最大化の可能性に向かってなお有益な質的領域を提供するものと位置付けている。GNH 指数を算出する最新の指標群（2015 年版）は表 1－4 の通りである。

GNH 指標の開発経緯を詳細に整理すると、ブータン政府が GNH 指標の策定を王立ブータン研究所に委任したのは 2005 年であり、その後 2006 年 9 月から 2007 年 1 月までの 4 か月間、オックスフォード大学の S.アルカイア氏が中心となり GNH 指標を使った予備調査をおこなった。なお、指標とするデータは現在まで一貫して、無作為に選ばれた国民へのインタビュー(質問文)から得た回答を用いている。

2007 年 12 月から 2008 年 3 月まで、一回目の公式調査がおこなわれた。全県を調査しなかった理由は単に資金不足のためで、結果発表および分析についてはブータン研究所の研究員個人の責任によるものであり、試行錯誤しながらおこなわれた。この第一回調査の成果(反省)をもとに 2008 年 11 月 24 日、第五代現国王の戴冠式にあわせて GNH 指数が完成・採択された。指標の質・量ともに、予備調査とも、次の第二回調査とも相違点は多く、完成したとはいえ実質的ではなかったことが窺える。第二回調査は 2010 年 4 月から同年 12 月まで、初めて全県を対象に行うことができた。その指標数および内容は最新の 2015 年 1 月から 5 月の第三回調査にほぼ引き継いでおり、事実上の完成形といえる。以上の全四回分の調査・指標の基本情報を表 1－5 に整理した²³⁾。なお、調査頻度に関してはブータン研究所の公開情報からは定かでないが、直近 2 回の調査が 5 年おきに行われていることや、調査の主旨および現実的な実行可能性などの諸事情に鑑みれば調査を毎年行うことは想定されていないと考えられ、2009 年の調査は行われていない。

ブータン研究所の「Short Guide to GNH Index」によれば、九つの領域を測定するために、五つの異なる基準に従って三十三の指標項目（分野）が選定された。第一に、国家開発計画、及び、国王、首相並びに他の大臣による声明等の公式文書において述べられている、GNH の規範的価値を反映しなければならない。それはまた、ブータンの文化と伝統に深くともまっている規範的価値を反映する。第二の基準は、統計的な適正に関するものである。各指標は、統計処理上の強健さを確実なものとするため、広範囲に渡って分析された。第三に、幸福がどれくらい増大しているか、或いはどれくらい様々な地域に、また様々な集団に、継続的に展開しているかを、精緻に反映するよう選定された。第四に、公共政策を遂行するための実務的なものでなければならなかった。そして第五に、一般市民にとって出来る限り理解しやすいものでなければならなかった。

いくつか、その意図を整理する必要がある項目を見ると、まず「仕事に費やす時間」だが、GNH における「仕事」の定義には、育児、コミュニティ内の仕事に対する労働による貢献、ボランティア、及びインフォーマルな手助け等のような、無報酬の仕事が

(表 1－4) GNH 指数を構成する九つの幸福領域、三十三の項目、および GNH 指標群

九領域	三十三項目	指 標
1 心理的な幸福	1-1. 生活満足度	健康への満足度
		生活水準への満足度
		職業への満足度
		家族関係への満足度
	1-2. 精神性	ワークライフバランスへの満足度
		お祈りをする
		瞑想する
	1-3. 良い感情	カルマ(業)を深く考えるか
		自分ほどどれくらい精神性があると思うか
		冷静だった頻度
		哀れみを持った頻度
	1-4. 悪い感情	容赦した頻度
		満足感を感じた頻度
		寛容だった頻度
		自己中心的だった頻度
2 健康	2-1. 健康の自己申告	嫉妬した頻度
		恐怖を感じた頻度
		心痛びった頻度
	2-2. 健康な日	怒りを感じた頻度
	2-3. 障害	全般的な健康状態
3 時間の使い方	2-4. 全般的なメンタルヘルス	1か月間で健康だった日数
		次の九つの深刻な障害があるか(視覚、聴覚、発話、四肢(不能・困難・一部切除)、循環器、呼吸器、メンタル)
		長期的な障害は活動に支障をきたすか
4 教育	3-1. 仕事	12項目の全般的なメンタルヘルスの状況
		労働時間数
	3-2. 睡眠	睡眠時間数
		読み書き
	4-1. 読み書き	最終学歴
		地域の民話、おとぎ話の知識
	4-2. 学校	地域の祭りの知識
		伝統的な歌の知識
	4-3. 知識	憲法の知識
		HIVやAIDSにどうやって感染するか知っているか
5 文化	4-4. 価値	殺人は正当化されるか
		窃盗は正当化されるか
		嘘は正当化されるか
		調和を乱すことは正当化されるか
		性的非行は正当化されるか
		自分の母語をどれくらい上手に話することができるか
	5-2. 文化活動への参加	1年のうち社会的で文化的な活動に参加することに費やされる日数
6 統治	5-3. 技術、芸術のスキル	次の十三の技術があるか(織物、刺繍、絵画、大工、彫刻、彫像、鍛造、鍛冶、竹細工、金銀細工、石工、革細工、製紙)
		5-4. エチケット、礼儀作法
	6-1. 政府の成績	Driglam Namzhalは重要か
		Driglam Namzhalはこの1年間でどのように変化していると思うか
	6-2. 基本的人権	貧富の格差を少なくすることに対する政府の成績
		汚職と闘うことに対する政府の成績
		雇用の創出に対する政府の成績
		文化と伝統の保護に対する政府の成績
		環境保護に対する政府の成績
		教育ニーズへの供給に対する政府の成績
		保健サービスの改善に対する政府の成績
	6-3. サービス	演説や意見の自由を感じるか
		人種、性、宗教、政治的または他の属性に基づく差別からの自由を感じるか
		選挙権があると感じるか
7 コミュニティ	6-4. 政治への参加	政党への参加の権利を感じるか
		tshogpaを結成する権利を感じるか
		公共サービスに平等にアクセスできる権利を感じるか
		労働に見合う対価を得る権利を感じるか
	7-1. 寄付	最寄りの保健所までどれくらいの時間がかかるか
		電気を利用できるか
	7-2. 地域との関係	家庭ごみをどう処分しているか
		水の主な供給源は何か
	7-3. 家族	飲料水の質はどうか
		次の選挙で投票するか
		zomdueへの参加頻度
8 生態系	7-4. 安全	過去12か月のうち犯罪の犠牲になったか
		あなたの生活において次の四つの問題にどれくらい満足か(川の汚染、大気汚染、騒音、ごみの散乱)
	8-1. 生態系の問題	次の三つのことがあなたと家族に深刻な影響があったか(ごみの散乱、土壌侵食・土砂崩れ、洪水)
		8-2. 環境への責任
	8-3. 野生生物の被害	自然環境を保護する責任を感じるか
9 生活水準	8-4. 都市化	野生生物が家族または資産に深刻な影響を及ぼしたか
		野生生物が原因で放置した土地があるか
	9-1. 資産	歩道の整備に満足しているか
		携帯電話の所有
		固定電話の所有
		パソコンの所有
		冷蔵庫の所有
		カラーテレビの所有
	9-2. 住宅	洗濯機の所有
		土地の所有面積
	9-3. 収入	家畜の所有頭数
		一部屋あたりの人数
		トイレの設備
		屋根の材質
		他からの移転を含む世帯所得

表 1－5 GNH調査および指標の基本情報

		予備調査	第一回調査	第二回調査	第三回調査
1	調査期間	2006年09月～ 2007年01月 (4か月)	2007年12月～ 2008年03月 (3か月)	2010年04月～ 2010年12月 (8か月)	2015年01月～ 2015年05月 (4か月)
2	対象者	15歳以上	15歳以上	14歳以上	15歳以上
3	標本数	350人	950人	7,142人	8,871人
4	有効回答数	303人	698人	6,476人	7,153人
5	対象県	9県	12県	20県すべて	20県すべて
6	総指標数	1,000以上	640以上	750以上	417以上
7	GNH指数に 用いた指標数	57	72	124	129
8	主な分析者	S.アルカイ氏(オックスフォード大学)	ブータン研究所 の各研究員	ブータン研究所	ブータン研究所
9	GNH指数	(Web公開なし)	0.812	0.743 (0.408+0.335)	0.756 (0.434+0.322)

含まれる。この指標においては、以下のような分野も全て「仕事」に分類される。：作物類の農業、家庭菜園、育児、世帯内の病人の世話、建設・修理、手工業、林業、園芸、家族の扶養、家畜の世話、食品・飲料の加工、採石作業。「睡眠時間」に関して、睡眠は、人々の健康に明らかに有益であり、日常生活における殆ど全ての領域に影響する。

「野生生物による被害」に関しては、ブータンにおいては、野生生物による作物被害への関心が高まっており、それは農家、特に脆弱な世帯にとって壊滅的な経済的影響を及ぼしかねない。「生活への満足」をもう少し分解すると、健康、生活レベル、職業、家族関係、ワークライフバランスに対する各満足感を問う設問で構成されている。

教育の領域において、「価値」という指標があるが、これは殺人、窃盗、嘘、人間関係の不和、及び姦通についてそれぞれ正当と認められるか否かを問う。領域「心理的な幸福」には「精神性」という指標があり、四つの設問から成る。自分がどれくらい宗教的だと思うか、日常生活の中でカルマ（業、因果）について考えるか、お祈りの頻度、そして瞑想の頻度である。また、領域「コミュニティの活力」には、「時間又はお金の寄付」という指標が設定されている。ブータンでは伝統的に日常生活の中でボランティアと寄付が行われている。

各領域および指標を選定した理由について、たとえば、心理的な幸福に関する領域は、Diener⁵が反射的・情動的な要因による幸福度を測る指標に分類している。またサルコジ・レポート⁶は、人々の生活についてより包括的な理解を導くために様々な要素（生活、幸福、満足、喜び・誇り等の前向きな感情、苦痛・不安等の後ろ向きな感情に関して認識している評価）を別個に測定すべきであると述べている。設定されている指標の

⁵ Diener, Ed; Suh, Eukook and Oishi Shigehiro(1997), 'Recent findings on subjective well-being', Indian Journal of Clinical Psychology, 24, P25-41

⁶ Stiglitz, Sen and Fitoussi(2009), 'Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2011.9.14, P44

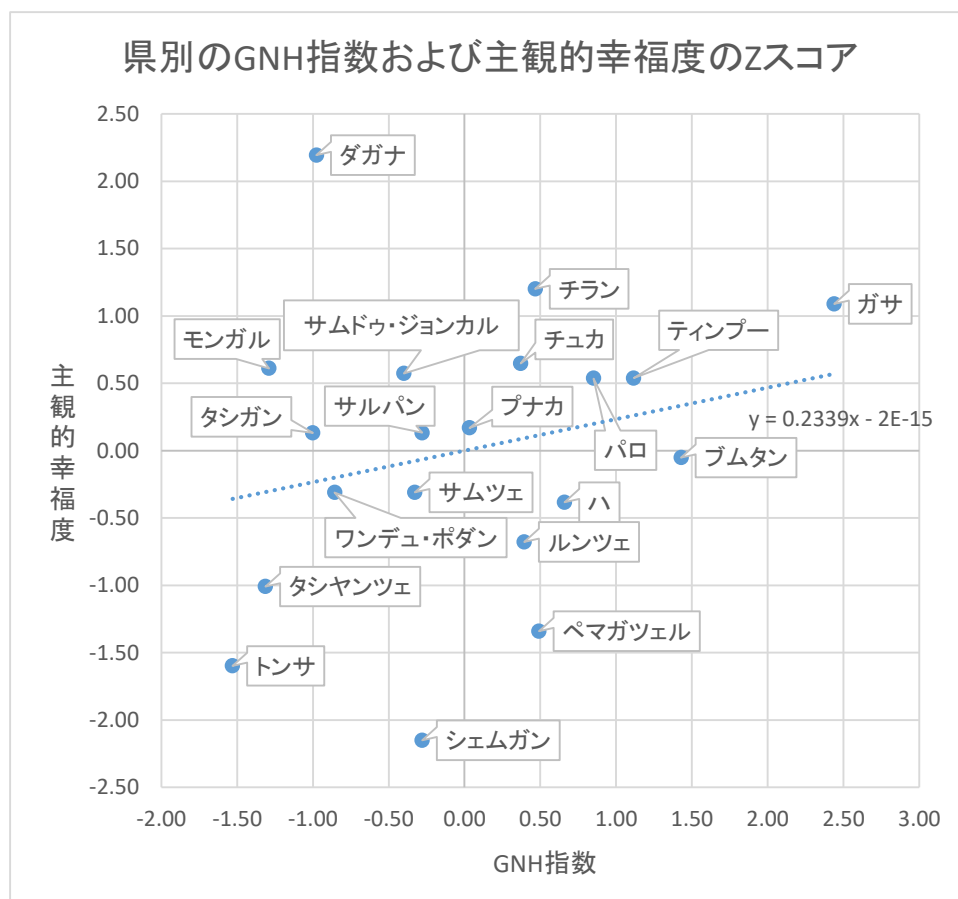
うち、生活満足度に関しては五つの分野（健康、職業、家族、生活水準、ワークライフバランス）に分けてそれぞれ指標化している。このように、心理的な幸福に関する領域・指標は幸福研究の成果に基づいて設定している。なお、総合的な生活満足度に関しては、五分野それぞれに 5 段階評価（1：とても不満、5：とても満足）とし合計 5～25 の間で結果が表わされ、充足しているとみなす値を 19 に設定しており、2010 年調査結果は 83%の人々が充足している。

一方、文化に関する領域は、ブータン特有の文化が国家の存続を助け人々のアイデンティティを生み出すと定義され、文化の保護・促進は政府および人々の双方にとって最重要課題に位置づけられている。文化は、アイデンティティを確立するための源であるのみならず近代化がもたらす幾つかのネガティブな影響からブータンを保護し、ブータン人の精神性を豊かにする役割としても認識されている。指標は四つの分野（言語、工芸の技術、文化活動への参加、ディグラム・ナムザ（調和・礼儀の作法））で構成される。このように、文化に関する領域に関しては幸福研究に基づく設定理由が示されている訳ではなく、ブータン社会の価値や政府の方針等を反映していると考えられる。このうちディグラム・ナムザとは特に公式的な機会や場所において求められる食事・衣服・動作に関して求められる立ち振る舞いをいう。その基本的な由来は修道院において共同生活・務めをする中で生まれたもので、その一部が一般社会の公式な場面でも用いられるようになった。最低限の作法が学校教育の中でも教えられている。指標は二つ、ディグラム・ナムザを重要と思うか（とても重要、重要、重要でない、分からない、の 4 段階）、この数年間でどのように変化しているか（薄れている、変わらない、強まっている、分からない、の 4 段階）を設定し、それぞれの指標において重要、強まっている、を充足ラインに定めている。ディグラム・ナムザの充足度は両指標を充足している人の割合で表され、2010 年は 59.7%の人が充足している。

GNH 指標群の設定理由を理解する一助として、一般的に、地域ごとに幸福度を比較してランキングしたときにその結果がその地域に住む人々が持つ実際の実感や意見と必ずしも一致しないケースを考える。GNH 指標が計測した結果についても、少なくともブータンの人々の主観的な幸福実感とは必ずしも一致していない部分が存在する。その原因として考えられる事は、人々が主観的に幸福と判断する際に無意識に用いている基準（要素）の内容・数と、GNH 指数を構成している指標の内容・数とがイコールではなく、前者に比べて後者のほうがより多くの内容・数を包含している点にあると推測できる。GNH 調査を実施しているブータン研究所も次のように述べている。「主観的幸福度のみを幸福や GNH を測る指標に設定することは適切でなく、住宅、読み書き、公共財の供給など金銭的・非金銭的双方の特性や変数によって改良しなければ、正確・的確な幸福度を測ることはできず、また政策やプログラムにより効果的で信頼性を高めて具体的に生かすことも、経過のモニタリング・評価や成果の検証を実施することもできない。加えて、幸福でない人の要因や背景を分析・特定することによってより効果的な

政策を立案することが可能となる。」

実際、県別の GNH 指数および主観的幸福度(2015 年 GNH 調査データ)の Z スコアの相関係数を算出したところ 0.2339 となり、概ね無相関の関係を示した (図 1-2)。



(図 1-2) 県別の GNH 指数および主観的幸福度の Z スコア(2015 年 GNH 調査データ)

縦・横軸それぞれ 0.00 で四つの象限に分割したとき、右上および左下に位置する県は二軸の結果が整合する傾向を持つ一方で、左上の象限に位置する県は主観的幸福度が高く GNH 指数が低い県を表わし、右下の象限に位置する県は GNH 指数が高く主観的幸福度が低い県を表わしている。この結果より、主観的幸福度が高く GNH 指数が低い県に対する政策を選択するにあたっては、GNH 指標の中で主観的幸福度を高めていると想定される指標に関する政策は優先順位を下げると同時に、充足されていない指標の中から改善することが望ましい分野を厳選する、といった方向性が考えられる。また、GNH 指数が高く主観的幸福度が低い県に対する政策を選択するにあたっては、GNH 指標の中で主観的幸福度の低下を招いていると推測される指標を探り、当該分野へ重点的に資源を投入するといった方向性が考えられる。つまり、GNH 指数、GNH 指標（生活満足度に関する指標も含まれる）および主観的幸福度をカバーして収集できる GNH

調査の手法は、指標相互の結果に生じる乖離や矛盾の背景にある要因を詳しく探求する事、もってより合理的な政策を選択する事を可能とする利点・意義を有していると考えられる事ができる。

(3) ブータンの幸福度

ブータン政府が 2015 年に実施した国民調査 (GNH 調査) によると ²⁴⁾、主観的幸福度 (まったく幸せでない場合を 0 ポイントとし、とても幸せな場合を 10 ポイントとして、11 段階で聞いた場合) の平均値は 6.81 で、理想の幸福度については 8.76 だった。理想に至るまでの現在の達成度は 78% ということになる。

また、ブータン政府は 9 ポイント以上をとても幸せ、6~8 ポイントをおおむね幸せ、3~5 ポイントを少し幸せ、および 2 ポイント以下を幸せでない、とみなして人数の割合を出しており、それぞれ 16.46%、59.86%、22.62%、および 1.06% だった。

加えて、ブータン政府が設定した GNH の三十三指標(項目)(精神的幸福、健康、時間の使い方、教育、文化の多様性、良い統治、コミュニティの活力、生物多様性、および生活水準の九領域)のうち、77%以上(26) の指標で充足ラインを満たしている人を Deeply Happy、66%以上(22)を Extensively Happy、半数以上(17)を Narrowly Happy、半数未満(16)を Unhappy と定義しており、Deeply Happy な人の割合は 8.42%、Extensively Happy が 34.97%、Narrowly Happy が 47.87%、Unhappy が 8.75% だった。この定義によって全体の 91.25% の人々が幸せであるとされている。

同時に、66%未満を Not-yet-happy、66%以上を Happy とし (=全体の 43.39% の人々が幸せ)、政策に反映させている。Unhappy な(50%未満で充足する)人だけを政策ターゲットにすると、全体の 8.75% の人々しかいなくなりバランスが悪いため、一つ上の基準(66%未満で充足)で Not-yet-happy ラインを引いている。

また、全体の 56.62% いる Not-yet-happy な人々は、三十三指標のうち平均 56.9% (18 指標)で充足ラインを満たしている。

すべての指標を満たさないと幸せでないと考えるのは現実的でないとしている理由は、①幸せの要素は一人ひとりバリエーションがある(例：高齢者にとって教育は重要か)、②事実を答えない指標(バイアス)もある(例：それが謙虚・美德であると思う人もいる)、③選択の自由は保障されるほうが望ましい、と考えるためである。

一方、他国機関が実施した調査・研究をみると、World Happiness Report 2019 では、現在の生活の質を 0 ポイントから 10 ポイントまでの 11 段階で 2016 年から 3 年間聞いたブータンの平均値は 5.082 で、156 か国中第 95 位だった。第 1 位はフィンランド (7.769)、第 2 位デンマーク (7.600)、第 3 位ノルウェー (7.554) と続き、最下位は南スーダン (2.853) である。他の幾つかの主要国ではイギリス第 15 位 (7.054)、米国第 19 位 (6.892)、タイ第 52 位 (6.008)、日本第 58 位 (5.886)、ロシア第 68 位 (5.648)、中国第 93 位 (5.191)、インド第 140 位 (4.015) となっている。

このように、ブータンの主観的幸福度は相対的・絶対的にもとりわけ高くなくブータン人自身の理想(8.76)とも距離がある事が分かっている。

第3節 GNH 政策を運営するしくみ

(1) 統治能力の諸改革

機構改革は、1953 年の国会設置を皮切りに王室諮問委員会、大臣評議会、計画委員会（現 GNH 委員会）、及び県と地区の開発議会（DYT、GYT）設置が行われた。制度・ビジョン面では 1961 年から開発五カ年計画(Five Years plan: FYP)をスタートし、公務員規則制定、行政権委譲（国王→内閣）、地方分権法、National Monitoring and Evaluation System、Protocol for Policy Formulation、憲法、国政選挙制度の各制定、Bhutan2020 (2020 年までの中期開発計画) の策定、及び GNH 指数と Policy Screening Tool の開発などが実施された（表 1－6）。

（表 1－6）ガバナンス改革

	機構、制度、ビジョン	技術（人材開発）
1950- 60 年代	国会設置 王室諮問委員会設置 大臣評議会設置	第 1 次五カ年計画策定 コロンボ計画加盟
70- 80 年代	計画委員会設置 公務員規則制定 県開発議会(DYT)設置	国連加盟 第 5 次五カ年計画策定 日本の援助本格化
90-2000 年代	地区開発議会(GYT)設置 行政権委譲（国王→内閣） Bhutan2020 策定 地方分権法制定 GNH 委員会設置（改組） 憲法制定、国政選挙実施 PPF 策定 GNH 指数、PST 開発	GG Plus 1999 策定 GG Plus 2005 策定 PCS 制定 第 4 回 GNH 国際会議 第 5 回 GNH 国際会議

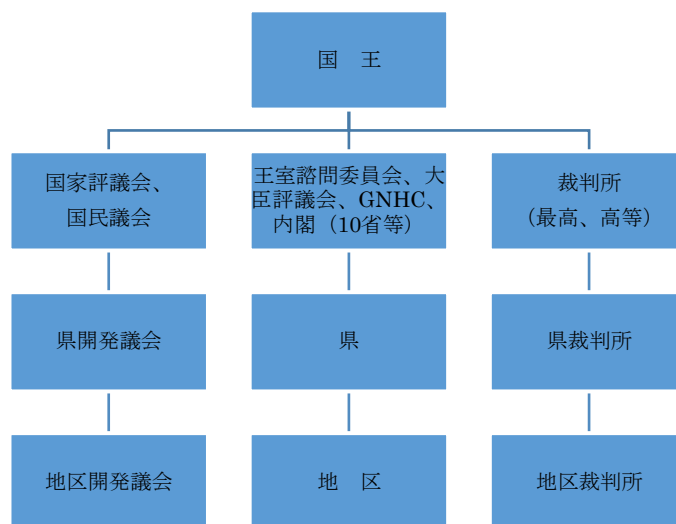
人材・技術の開発に関しては、2013 年第 11 次 Five Years Plan 計画時で公務員総数 24,275 人中外国籍は約 2%(559 人)まで減少した。第 9 次(2003～)で初めて DYT、GYT が自ら FYP を策定した。以降、計画委員会が政策枠組み、計画の規模、全体的な方向性を策定し、各県・地区・関係省庁が個別計画を策定する 2 年がかりのプロセスを経て策定されている。第 5～8 次は国王が全県を訪問してニーズを吸い上げた中央計画型(第

6 次開始時点で外国籍公務員は 20%まで減少)。第 4 次(1976～)まではインド人が公務員の大半を占める中央集権型で策定されており、特に第 2 次まではインド政府主導だった(60 年代初めは公務員の 99%が外国人)。海外からの支援に関しては、我が国は 1964 年西岡専門家(農業)派遣以降の主要援助国の一つであり、インドを筆頭に UNDP、デンマーク、スイス、オランダ等が支援してきた。

我が国の技術援助機関である JICA は、2014 年から 2 年間、技術協力「Project for Master Plan Study on Road Slope Management」を、また 2013 年から約 3 年間、「ティンブー市における廃棄物に起因する環境汚染対策に関する技術移転事業」を実施している。前者は、急速に延伸された道路総延長(2010 年 4,660km→2013 年 10,578km)に伴い頻発する斜面崩落への対応技術の向上を図っている。後者は、既存の最終処分場の運営管理不足と急激な人口増加によるごみ排出量の増加に対処すべく、能力改善、新規処分場建設、3R の推進を実施している。実際、都市部への人口流入が進行しており、人口密度が最も高いティンブー市が 4,389 人/km²、続いてサムドゥジョンカル市 2,086 人/km²、プンツォリン市 1,773 人/km²、ゲルフ市 856 人/km²となっている。

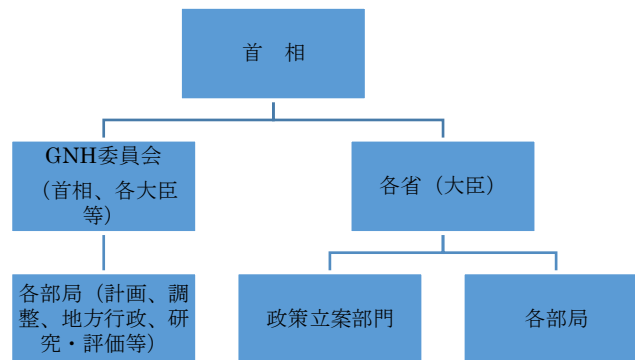
(2) 統治機構および政策立案プロセス

立法・行政・司法と階層、及び GNH 委員会と各省の機構概要はそれぞれ図 1－3 及び 1－4 の通りである。



(図 1－3) 立法・行政・司法の統治機構

国家評議会(上院)は 25 名(選挙による 20 県各 1 名+国王選任 5 名)、国民議会(下院)は 47 名(47 選挙区より各 1 名)。GNH 委員会(GNHC)と各省の計画立案部門(Policy and Planning Division: PPD)は GNH 政策立案の中核である。GNHC トップは首相、



(図 1－4) GNH 委員会と各省の機構

ナンバー2 は財務大臣が務め、各政策に GNH 思想を埋め込み(embed)主流化し(mainstream)的確な遂行を保証する責務を担う。

政策の計画化手法として本研究が第3章で考察する Policy Screening Tool は、① Protocol for Policy Formulation、および②Recommended Policy Format/Template とともに政策立案ツールの一部となっている。まず①は、政策の立案から承認までの手順を規定したもので、コンセプトノートの承認後に詳細プランの承認に進む2ステージ方式となっている。両ステージとも、立案省庁の Policy and Planning Division(PPD)が政策ドラフトを提出し、GNH 委員会(GNHC)とよばれる GNH 推進機関が承認後、内閣が承認するというフローをたどる。②は、①の手順書に沿って PPD が提出するコンセプトノートと詳細プランに含めるべき項目や書き方を定めたものである。

PST は、①と②にしたがって立案・提出された政策ドラフトの妥当性を立案省庁および GNH 委員会の両組織がスクリーニングするために制度化された手法のことである。GNH 委員会が、承認か、修正条件付き承認か、または関係機関との再検討指示等の最終判断を下し、承認された案件のみが内閣承認へ進むことになる。このため、PST は立案省庁から内閣へ政策が通過し計画化を実現させるための最終決定手段として位置づけられている。PST(Policy Screening Tool)の目的は、国民調査で明らかになった課題を解決する政策を立案する際、その政策が GNH 総体に対してはどう作用するのかを審査することである。仕組みの概要を表1－7および1－8に示す。表1－8より、個々の政策に対して極めて holistic(全体的)な思慮が求められる仕掛けであることがわかる。

通常 Policy and Planning Division は初期段階でタスクフォース (NGO、コミュニティ、民間グループ、援助機関等を含むあらゆるステークホルダーで構成)を設置して立案体制を整えている (Good Governance Plus 2005)。2019 年 12 月時点の GNHC ホームページによれば、承認された政策が 31 件、内閣審議中が 2 件、パブリック・コメント受付中または受付終了の政策ドラフトが 6 件という状況である。PST は 2009 年に導入されており、2019 年までの 10 年間で年間平均 3.1 件の政策が成立している事が分かる。

(表 1－7) PST 基本事項

開発者	ブータン研究所（政府系シンクタンク、カルマ・ウラ所長が開発を主導）
目 的	個々の政策が GNH に与える影響を事前審査する
審査対象	中央省庁所管分の全政策レベル（緊急時等を除く）
審査主体	立案省庁/機関と GNHC 各々、異なる職業的背景を持つ専門家 15 名以上が個人審査する
審査項目	全政策共通 22 項目（表 1－8 のとおり）
評価段階（4 段階）	1. 負に影響／2. 影響不明／3. 特に影響しない／4. 正に影響
合格ライン	立案省庁/機関、GNHC それぞれ全審査員の平均が 3 段階(3 ポイント)× 審査項目数以上

(表 1－8) PST の審査項目

4 本柱	9 領域	22 審査項目
持続可能で公平な開発	生活水準	1 所得分配の公平性に資するか
		2 人々の経済的安定に資するか
		3 人々の物質的豊かさが増えるか
		4 生産活動に参加する機会が増えるか
	身体の健康	5 公衆衛生のリスクが減るか
	教 育	6 技能や知識を高める機会が増えるか
環境の保全	生態的多様性と活力	7 大気・水質の汚染が減るか
		8 土壌の劣化が減るか
		9 動植物の多様性が改善されるか
文化の保護・促進	文化の多様性と活力	10 文化・伝統の参加機会が増えるか
		11 ブータン人の価値が促進されるか
	時間の使い方	12 余暇を過ごす機会が増えるか
	心理的幸福	13 精神的活動に費やす機会が増えるか
		14 ストレスが減る状態を作るか
	コミュニティの活力	15 社会的援助が増えるか
良い統治	良い統治	16 家族と過ごす機会が増えるか
		17 政府決定に参加する機会が増えるか
		18 政府の汚職機会が減るか
		19 司法制度へ頼る機会が増えるか
		20 権利に対する保護が拡大するか
		21 男女の平等が高まるか
		22 政策プログラムの透明性が高まるか

第1章 参考文献

- 1) Statistical Yearbook of Bhutan 2018, National Statistical Bureau, Royal Government of Bhutan, October 2018
- 2) 日本国外務省ホームページ「ブータン基礎データ」2020.2.5
- 3) 本林靖久「ブータンスタイル」京都書院, 1998, P26-29
- 4) ブータン政府観光局ホームページ「ブータンの政治」http://www.travel-to-bhutan.jp/about_bhutan/ブータンの政治, 2014.8.30
- 5) 第四代王妃ドルジェ・ワンモ・ワンチュック「幸福大国ブータン」NHK 出版, 2007, P135
- 6) 本林靖久「ブータンスタイル」京都書院, 1998, P194-196
- 7) 平山修一「美しい国 ブータン」リヨン社, 2007, P44
- 8) 今枝由郎「ブータンに魅せられて」岩波新書, 2008, P129,179
- 9) 上田晶子「ブータンにみる開発の概念」明石書店, 2006, P69
- 10) 平山修一「美しい国 ブータン」リヨン社, 2007, P33
- 11) 第四代王妃ドルジェ・ワンモ・ワンチュック「幸福大国ブータン」NHK 出版, 2007, P231-232
- 12) 平山修一「論点」読売新聞, 2012.12.12, P11
- 13) 御手洗瑞子「ブータン、これでいいのだ」新潮社, 2012, P210,213
- 14) 日本内閣府・経済社会総合研究所 日・ブータン共同研究・合同ワークショップ「幸福度を活かした政策決定と地域創造」上田晶子氏発表資料, <http://www.esri.go.jp/jp/workshop/130319/130319main.html>, 2014.9.9
- 15) 大石繁宏「幸せを科学する」新曜社, 2012, P47
- 16) 平山修一「幸福度は開発目標となりえるか?：ヒマラヤの小国ブータンの試みを検証する」人文科学, 2008, 13, P183
- 17) 河口真理子「成長神話からの脱却を考える」大和総研, 2010.2.5, <http://www.dir.co.jp/souken/research/report/esg/es/10020501csr.htm>, P19
- 18) 袖川芳之他「幸福度に関する研究～経済的ゆたかさは幸福と関係があるのか」
http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis182/e_dis182.pdf, 2014.1.12, P10
- 19) 内閣府経済社会総合研究所・幸福度に関する研究会「幸福度に関する研究会報告ー幸福度指標試案」
http://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/pdf/koufukudosian_sono1.pdf, 2014.1.12, P4
- 20) 川崎茂「日本の統計制度における主観的指標の位置付け」<http://www.esri.go.jp/jp/workshop/forum/121203/data/siryo02.pdf>, 2014.1.12
- 21) 筒井義郎「主観的幸福感は信頼できる尺度か」連合総研レポート, 2012 年 9 月号, No.274, P4, <http://rengo-soken.or.jp/dio/pdf/dio274.pdf>

22) 大石繁宏「幸せを科学する」新曜社, 2012, P51～55

23) 以下、十件の文献より引用。

- [1] S. Alkire ほか(2008)、「Gross national happiness and poverty in Bhutan: Applying the GNH Index methodology to explore poverty」Centre for Bhutan Studies
- [2] 大橋照枝(2011)「ブータンの第2回 GNH 調査結果にみる幸福立国の実態」Reitaku international journal of economic studies, Vol.19, No.2, P19～61、麗澤大学経済学会
- [3] 大橋照枝(2012)「ブータンの世紀の実験：GNH による国づくりの実態と今後」比較文明研究、第17号、P33～57、麗澤大学比較文明文化研究センター
- [4] Phuntsho Rapten, Good governance and gross national happiness, Centre for Bhutan studies, www.grossnationalhappiness.com/wp-content/uploads/2012/05/good-governnance1.pdf, 2018.2.11
- [5] www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/, Centre for Bhutan studies, 2018.3.2
- [6] A short guide to Gross national happiness Index, www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/, Centre for Bhutan studies, 2012
- [7] An extensive analysis of GNH Index, www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/, Centre for Bhutan studies, 2012.5
- [8] Centre for Bhutan Studies & GNH Research(2016)「A Compass Towards a Just and Harmonious society」P79～108、発行所は著者と同じ
- [9] Centre for Bhutan Studies & GNH Research(2015)「Provisional Findings of 2015 GNH Survey」P46～72、発行所は著者と同じ
- [10] 賀戸・田中(2016)「ブータン GNH 指数の解説ならびに GNH 調査結果一覧」人間科学論集、第11巻(第2号)、西南学院大学, P117～140

24) Centre for Bhutan Studies & GNH Research, Provisional Findings of 2015 GNH Survey, 2015.11

第 2 章

GNH 理念（四本の柱）の歴史的起源

第2章 GNH 理念（四本の柱）の歴史的起源

GNH 政策システムを理解するためには、その土台となる理念を理解する事が不可欠である。本章は、理念が誕生した歴史的な経緯を考察するものである。本研究が用いるアプローチは、GNH あるいは幸福という抽象性の高い概念が具体的には四本の柱（端的には社会経済開発、文化の保護・促進、環境保全、良い統治）へ具象化されている点に着目し、ブータンがこれらを幸福要因に選択した背景を明らかにする。

GNH 理念が生まれた経緯に関する既往研究には、少なくとも次の二説がある。

- ① 1972 年に第四代国王が 16 歳で計画委員会議長に就任した際、GDP ではなく国民満足度を国家運営の尺度とし、1979 年に政治目標としてより馴染む「幸福 (Happiness)」に行き着いた¹⁾。
- ② 安全保障、仏教と封建制(精神的幸福、環境保全、自立と家父長主義)が GNH 理念の決定要因となった²⁾。

従來說①は「幸福」という言葉・概念に着目した視点であり、従來說②は本研究と同じく GNH を開発の具体的な枠組みとしての側面ではあるが、四本の柱の概念が確立する 2003 年より前の 1999 年時点の研究である。本研究では、現在の四本の柱を選択した理由を歴史的に探ったところ、第三代国王(在位 1952-72)が敢行した「ブータン型の近代化⁷⁾」にあると考えられた。以下にその根拠を論じる。

一般的には、国家が新たに近代化へ歩みを進めていく際には従来の伝統的慣習を並行して等しく重要性を認めて強調することは稀であると考えられる。「ブータン型の近代化」と称する理由はその例外に該当するためであり、近代化の方向へ大きく転換する事を回避するのは全く不可能であるが、並行して伝統的アイデンティティを維持する事も必要不可欠な状況であったと考えられる。というのも、第三代国王とエリート層には、二大隣国(中国、インド)から国家主権を守るという「強力な危機意識」がコンセンサスとして存在していた³⁾。それまで保持していた孤立主義を改め、国際社会と強く連帯してゆかなければ独立が危ういと彼らは考えた⁴⁾。すなわち「他国の主導によらず、極めて強靱な自発性・能動性(オーナーシップ)を持って」着手したことから、近代化は不可避の選択だったものと考えられる。ところが並行して、L.E.ローズ(2001)によると、近代化によって仏教思想や生活様式など民族としての伝統的アイデンティティが揺らぐリスクがあるため、「アイデンティティの持続がなお極めて重要であるという自覚とセットで」近代化に着手したことは間違いない³⁾。この意味で、新たに近代化を追求していくにあたっては伝統的アイデンティティを失わないことを前提条件に置いたものと考えられ、この二大価値(近代化と伝統)が、GNH 四本の柱に影響を与えたと考えられる。

⁷⁾ 近代化の三要素として経済成長、民主化、および(家柄より)個人重視、と定義しておく。

本見解の根拠となる考え方として、ブータン型近代化を政策として具体化しようとするとき、次の論理展開が成り立つ。まず近代化を決心し、統治機構を改革して「民主化(i)」へ踏み出した。同時に、経済成長と「利他や中道等を重んじる仏教文化の保護・促進(ii)」をセットにすれば、「持続可能で公平な社会経済開発(iii)」となり、「環境を保全(iv)」すれば、仏教文化と開発(水力発電、農林業、鉱業、観光)を同時に達成することができる。

この論理を検証するため、1950年代から第三代国王が実際に行った政治と照合したところ概ね一致することが分かった。すなわち、民主化として国会、王室諮問委員会、および大臣評議会の各設置が行われ、第2次・第3次五カ年計画⁴⁾では文化の保護として歴史的建造物の保護を、持続可能で公平な社会経済開発として教育とその施設の整備、保健サービスの改善、道路や橋梁等インフラ整備、および首都の都市開発を、ならびに環境保全にもつながる施策として農業の育成が計画・実施されていた。

このように、2003年に初めてブータン政府公式文書(第9次五カ年計画)に登場したGNH四本の柱は、約50年前の1952年に第三代国王が推進したブータン型近代化に原形が存在していたものと考えられる。

従來說①のように、GNH理念の起源を1979年の第四代国王言説を中心に置き、GNH概念から演繹的に四本の柱を打ち込んだ(2003年)と素直に理解するのも、外形上・表面上は整合しており一つの考え方である。一方、更に1950年代までさかのぼって検討すれば、GNHという概念に先立って四本の柱を追求するという考え方はブータン型近代化へ着手した時点で形成されていたと考えることができる(図2-1)。

1972年、第三代国王が具体化してきた各五カ年計画を第四代国王が16歳で継承し、帰納的に国民満足度を目標に掲げ、やがて国民総幸福(Gross National Happiness)という概念に至った点(1979年)については従來說①が示すとおりである。

ブータンにおける 三つの方向性		伝統的な 社 会		近代化の 推 進		想定される 幸福度への影響
A	GDP(経済) 優先へ転換	(減退する傾向)	+	経済成長 民主化	=	GDPとの 相関は通減
B	現状維持	1) 仏教的な規範・文化 2) 環境との共生	+	選択せず (鎖国の維持)	=	低下リスク(大国 による併合)
C	ブータン型近代化 (実 際)	<div>1950年代からのブータン型近代化=GNH四本の柱</div>		3) 経済成長 4) 民主化	=	最大化の可能性 (1970年代～)

(図2-1) GNH理念(四本の柱)の歴史的起源

第2章 参考文献

- 1) 松沢哲郎「京都大学ブータン友好プログラム：その歴史的展望」ヒマラヤ学会誌, No.13, 2012
- 2) Stefan Priesner, Gross National Happiness – Bhutan’s Vision of Development and its Challenges, http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/savifadok/320/1/GNH_Ch3_Priesner.pdf, 2015.2.8
- 3) L.E.ローズ「ブータンの政治」明石書店, 2001
- 4) 上田晶子「ブータンにみる開発の概念」明石書店, 2006

第 3 章

Policy Screening Tool (PST) の効果

第3章 Policy Screening Tool (PST) の効果

本章より第5章まで、GNH 政策システムを構成する三つの主要なコンポーネントを考察していく。まず本章は Policy Screening Tool (PST) について、第1節で審査の主体・項目等に関する準備的検討を加えた上で、第2節でケーススタディに基づく分析、第3節でスクリーニングに実際に参加した経験（エクササイズ）に基づく分析を、それぞれ実施する。

第1節 分析にあたっての準備的検討

PST の基本事項および審査項目について、第2章第3節（2）で示した内容を表3-1 および3-2の通り再掲する。

（表3-1）PST 基本事項

開発者	ブータン研究所（政府系シンクタンク、カルマ・ウラ所長が開発を主導）
目的	個々の政策が GNH に与える影響を事前審査する
審査対象	中央省庁所管分の全政策レベル（緊急時等を除く）
審査主体	立案省庁/機関と GNHC 各々、異なる職業的背景を持つ専門家 15 名以上が個人審査する
審査項目	全政策共通 22 項目（表3-2のとおり）
評価段階（4段階）	1. 負に影響／2. 影響不明／3. 特に影響しない／4. 正に影響
合格ライン	立案省庁/機関、GNHC それぞれ全審査員の平均が 3 段階(3 ポイント)×審査項目数以上

これら PST の仕組みに関して三つの準備的検討を行う。まず第一に、審査主体に関する規定を詳しく整理すると、GNH 委員会（GNHC）が定めている Protocol for Policy Formulation¹⁾は、他の外部の多様で主要な（必要に応じてジェンダーや環境など分野横断的な観点を含む。例えば、国家女性・子供委員会、王立ブータン大学、および国家環境委員会のメンバーを推奨²⁾）ステークホルダーを混在させ、審査の実施に関わらせることを義務づけている。また、王立ブータン研究所がホームページ上で別途公表している審査員の選考基準³⁾は、異なる職業的背景を持つ専門家であり、一般的な三つの資質、1) 22 のスクリーニング項目に関する確かな知識を有する事、2) 各々の職業において適確な判断・決定能力が認められ、信頼できるスキル・技術を有している事、3)（当該政策において）規制する立場あるいは利用する立場として関わる事、となっている。

その実態について、本研究が第2節（3）のケーススタディで扱う国内電気料金政策のケースでは、立案省庁（経済省）側は 15 名全員が同省内から選出されてはいるものの、

(表 3 - 2) PST の審査項目

4 本柱	9 領域	22 審査項目
持続可能で公平な開発	生活水準	1 所得分配の公平性に資するか
		2 人々の経済的安定に資するか
		3 人々の物質的豊かさが増えるか
		4 生産活動に参加する機会が増えるか
	身体の健康	5 公衆衛生のリスクが減るか
	教 育	6 技能や知識を高める機会が増えるか
環境の保全	生態的多様性と活力	7 大気・水質の汚染が減るか
		8 土壌の劣化が減るか
		9 動植物の多様性が改善されるか
文化の保護・促進	文化の多様性と活力	10 文化・伝統の参加機会が増えるか
		11 ブータン人の価値が促進されるか
	時間の使い方	12 余暇を過ごす機会が増えるか
	心理的幸福	13 精神的活動に費やす機会が増えるか
		14 ストレスが減る状態を作るか
	コミュニティの活力	15 社会的援助が増えるか
良い統治	良い統治	16 家族と過ごす機会が増えるか
		17 政府決定に参加する機会が増えるか
		18 政府の汚職機会が減るか
		19 司法制度へ頼る機会が増えるか
		20 権利に対する保護が拡大するか
		21 男女の平等が高まるか
		22 政策プログラムの透明性が高まるか

すべての 9 部局から幅広く選ばれており⁸、このうち当該政策の遂行責任部門である水力発電システム局と再生可能エネルギー局からの選出は合わせて 3 名(20%)にとどまっている。一方、GNHC 側の審査員(本ケースでは例外的に全 11 名)については、10 名が GNHC Secretariat 内の実質全 5 部局から均等に 2 名ずつ選出されており、かつ GNHC 自体が他省庁から独立した機関である。残る 1 名は、他組織である Ministry of Finance から Policy and Planning Division(PPD)の Deputy Chief が選ばれている。したがって、両組織における審査主体の性質は、組織外部の第三者ではない場合が見られるものの、ある程度の第三者性は有しているといえる。

⁸ 知的財産局、地質・鉱物局、および水文気象局なども存在する。

第二に、22 の審査項目に関してその特徴を考察する。2015 年 9 月 25 日に国連サミットで採択された「持続可能な開発(SDGs)のための 2030 アジェンダ」における 17 の目標と比較すると、「文化の保護・促進に関する全 7 項目」と「政府決定に参加する機会」の計 8 項目をのぞく 14 項目(63.6%)が SDGs の目標分野に包含されていると理解できる。つまり PST は、SDGs の主要な目的である開発と近代化を約六割（政府決定に参加する機会に関する項目を含めると約七割）のウェイトで重視するとともに、開発と近代化だけでは幸福に結びつかないとして文化の多様性と活力、時間の使い方、心理的幸福、およびコミュニティの活力で構成される文化的な領域を約四割（同、約三割）のウェイトで重視していることになる。このように、PST の審査項目は伝統文化の保護とセットで実施したブータン型近代化の理念と整合している。

第三に、PST の基本的な運用状況を把握するため、2015 年 3 月に GNH 委員会 Secretariat の Sr. Planning Officer へアンケートを送付し、同年 3 月 30 日に表 3－1 の非公式回答を得た。このうち、ブータン政府公開資料にはない新たな情報を得られたのが表中 6～8 番であり、PST を現状として十分活用しており、将来に渡っても改良しながら継続していく意向を確認できた。

（表 3－1）GNHC Secretariat オフィサーアンケート結果

	問 い	回 答
1	最初の開発者	王立ブータン研究所
2	開発に関わった国内外組織	同上
3	PST のコンセプトと特徴	環境・社会的・経済的開発のみならず文化的・精神的側面も含む holistic(全体的)な枠組み
4	開発で最も困難だった本質的問題	ブータン研究所から回答するのが適当
5	PST が適用される政策の主な分野	国の政策ドラフト(すべて)
6	ルールに沿った十分な使用	十分に使用されている
7	今後も同様に使用する予定	引き続き全ての政策へ使用していく
8	改良予定の有無	PST は完成された枠組みではなく、GNHC がクライアントやセクターからフィードバックや不服を受けて改良していく

第2節 ケーススタディ

(1) 平均スコアからみた効果

ウェブ上から入手可能な計 6 政策のスコア（審査結果）例（鉱物資源開発政策、WTO 加盟、再生可能エネルギー開発政策、国家森林政策、国家青少年政策、中等教育事業⁹）の中から、都市計画に比較的関連しやすい再生可能エネルギー開発政策(2011)を分析対象にすることとした。

Recommended Policy Format/Template に沿って作成された詳細プラン(A4 判 27 ページ)で政策の中身を確認すると、現状認識としてブータンは水力発電が盛んだが、増加する気候変動の影響、エネルギーの安定確保、需給逼迫への備え、及び環境問題等が課題となっており、国産で地域密着型の分散型クリーンエネルギーを開発し持続可能な発展と環境保全を中長期的な目標としている。都市部においては、太陽光による暖房(屋上パネル設置)や他の独立型システム(小風力、太陽光を使った電灯システム、バイオガスパラント、バイオマス等)を、敷設網ベース電源のオプションにして分散化を図ろうとしている。当該政策の目的は次の五点である。①再生可能エネルギー技術の研究開発、②エネルギー資源の潜在力と技術力のマッチング、③能力・潜在生産量・生産コストを踏まえた技術開発ロードマップの作成、④投資家や開発事業者向けの適切な料金設定、⑤エネルギー開発への公共/民間セクターの参入促進等。また、発電量の目標値は、2020 年までに 20 メガワットを太陽光、風力、バイオマス、その他で各 5 メガワットを生産するとしている。

この政策に対して実施された PST スコアを、表 3-2 および図 3-1 に示した。このスコアはウェブ上からではなく GNH 委員会(GNHC)より改めて E メールにより入手したものであり、当時の審査項目数は最新の PST より 4 つ多い 26 項目となっている⁴⁾。

表中の MoEA とは政策立案した経済省(Ministry of Economic Affairs)を表す。26 の審査項目ごとに、MoEA と GNHC の組織別に、全審査員が判定したスコアの平均値とその合計を示した。審査員の人数は、両組織とも 15 人(ただし GNHC においては文化保護・促進に関する 8 項目と、環境保全のうち水質を除く 4 項目においては 14 人)である。表の下部に示した組織別の平均値、標準偏差、および中央値は本研究が新たに加えたデータである。本節では大きく三つの観点、(1) 審査組織相互（立案省庁および GNHC）のスコア比較、(2) GNHC 側審査員個人間のスコア比較、(3) 両組織審査員から指摘された政策案の課題、に基づいて効果を分析する。

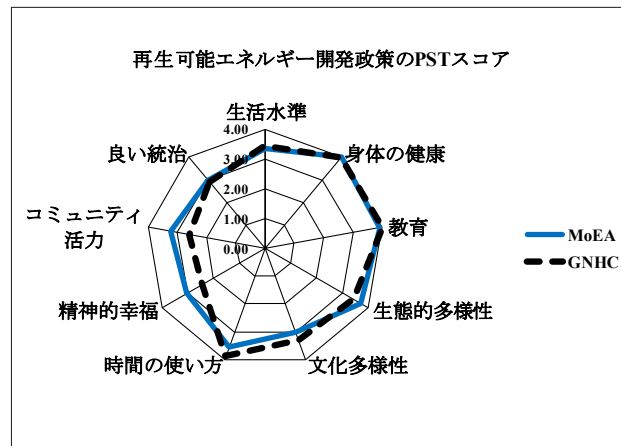
⁹ それぞれ、鉱物資源開発政策は <http://www.unosd.org/content/documents/318GNH%20Pres%20UNOSD-final%20Wangay.pptx> より、WTO 加盟および中等教育事業は <http://www.grossnationalhappiness.com/gnh-policy-and-project-screening-tools/>より、国家青少年政策および国家森林政策は http://www.iaia.org/hia2010/proceedings/HIA%202010%20Presentations%20PDFs/4%20Wed%2011am%20Workshop%20-%20Gross%20National%20Happiness/Bhutan_GNH_screening_tool.pdf より、ならびに再生可能エネルギー開発政策は http://dreams.ecobudget.org/fileadmin/dreams/files/test/logos/GNH_Talk.pdf より、いずれも 2015 年 3 月 5 日に入手した。

(表 3-2) 再生可能エネルギー開発政策の PST スコア

9 領域	26 審査項目	MoEA(a)	GNHC(b)	較差 a-b
生活水準	<u>所得分配の公平性</u>	<u>2.40</u>	<u>2.67</u>	-0.27
	経済的安定	3.67	3.93	-0.26
	物質的豊かさ	3.73	3.13	<u>0.60</u>
	生産活動	3.67	4.00	-0.33
身体の健康	健康	4.00	4.00	0.00
教育	技能や知識	3.93	4.00	-0.07
生態的多様性と活力	水 質	3.67	2.40	<u>1.27</u>
	大 気	3.87	4.00	-0.13
	土 地	3.60	2.79	<u>0.81</u>
	植 物	3.87	4.00	-0.13
	動 物	3.60	4.00	-0.40
文化の多様性と活力	文化・伝統	3.20	2.93	0.27
	価 値	2.80	3.64	<u>-0.84</u>
時間の使い方	余 暇	3.40	3.86	<u>-0.46</u>
	自 然	3.67	3.86	-0.19
精神的幸福	精神的時間	3.33	2.86	<u>0.47</u>
	<u>ストレス</u>	<u>2.73</u>	<u>2.00</u>	<u>0.73</u>
コミュニティの活力	社会的援助	3.33	2.50	<u>0.83</u>
	家 族	3.13	2.64	<u>0.49</u>
良い統治	政治参加	3.06	3.00	0.06
	<u>汚 職</u>	<u>2.93</u>	<u>1.40</u>	<u>1.53</u>
	司法アクセス	3.00	3.00	0.00
	<u>司法効果</u>	<u>2.67</u>	<u>2.87</u>	-0.20
	個人の権利	2.60	3.00	-0.40
	<u>男女平等</u>	<u>2.93</u>	<u>2.93</u>	0.00
	政府活動の情報	3.67	4.00	-0.33
合 計		86.46	83.40	3.06
平 均		3.33	3.21	0.12
標準偏差		0.45	0.71	-0.26
中 央 値		3.37	3.00	0.37

＜備考＞ ※以下をいずれも本稿著者が付記した。

下線：MoEA、GNHCとも3.00未満 囲み線：較差0.43以上 網掛け：MoEA \geq 3.00かつGNHC $<$ 3.00



(図 3-1) 9 領域別 PST スコアのレーダーチャート

第一の観点として、立案省庁と GNHC との組織間関係に着目するが、その問題意識は GNHC が第三者的立場からより客観的な審査を実施できる重要な役割を担っている可能性にある。立案省庁はその立場上、自ら企画した政策に仮に不十分さや不備が一部存在することをスクリーニングの過程で認識できたとしても修正しにくいのが通常であるため、高い審査スコアを示す傾向はむしろ合理性がある。一般に第三者組織を設置する意義は、立案省庁(当事者)のみによる一面評価を補完し多面評価のメリットを導入する点にある。

GNHC および PST の基本的な存在価値は、個々の政策から GNH 全体の視点が大きく損なわれないよう支援する第三者機能にあると想定され、この観点からスコアデータを分析したところ次の四つの効果が導かれた。

【効果 1】負の影響をしっかりと“見える化”する

「所得分配の公平性」「ストレス」「汚職」「司法制度の効果」および「男女平等」は、GNHC が 3 ポイント未満と判定したのみならず MoEA 自ら 3 ポイント未満と判定している事が分かる (表 3-2 の下線をつけた値)。従って、当該政策を実施するにあたってはこれら四分野への配慮がとりわけ求められる事が理解しやすい数値で示され、大多数の見解である事を明らかにしている。

【効果 2】多角的に評価する

もし MoEA と GNHC のスコア較差が大きい場合には、当該審査項目に関しては GNH への影響についての MoEA の判断に自己肯定作用が大きく働いている可能性があるため、GNHC が第三者チェックを十分に機能させる余地が生じる。26 項目毎の両組織間のスコア差の平均値を算出すると 0.43 であり、この値を超えた表 3-2 の囲み線をした 10 項目(全項目の 38%)については慎重かつ多角的な議論が継続してなされうる対象

となる。このようなデータ解釈を丁寧に行うことで、立案省庁のみでは構造的に困難な GNH 改善の場を GNHC が作り出す契機に繋がると考えられる。

【効果 3】評価にメリハリをつける

組織毎に全 26 項目スコアの標準偏差(ばらつき)を比較すると、GNHC(0.71)が MoEA(0.45)の 1.58 倍大きい。立案省庁は、政策の主要目的に関連の深い審査項目群(再生可能エネルギー開発政策でいえば生活水準領域、教育領域、健康領域、および生態的多様性領域が想定される)に対しては必然的に十分に留意して政策内容を詰めるから、どの項目も比較的高水準かつ同等水準のスコアに収斂するだろう。また、直接の関連は薄い項目群(文化の多様性領域、心理的幸福領域、コミュニティ領域、および統治領域が想定される)に対しては注意深く配慮し政策内容に反映できるだけのリソースもモチベーションも確保しにくいいため、高スコアとはならない一方で、極端に低い判定もしにくい心理が働き、結果としてどの項目も比較的平均水準に収斂しがちと考えられる。故に本ケースにおける MoEA のようにスコア相互の標準偏差は相対的に小さくなる。

一方、GNHC は立案省庁のような立場上の制約がなく評価の自由度が大きいため、GNH の観点から各審査項目に沿って公正に判断する事ができ、多元的に構成されている 26 項目の判定は標準偏差が大きい傾向を示しやすい。本ケースのように GNHC が MoEA より標準偏差が大きい場合はスクリーニングの形骸化を軽減・抑制する効果を持つと考えられる。

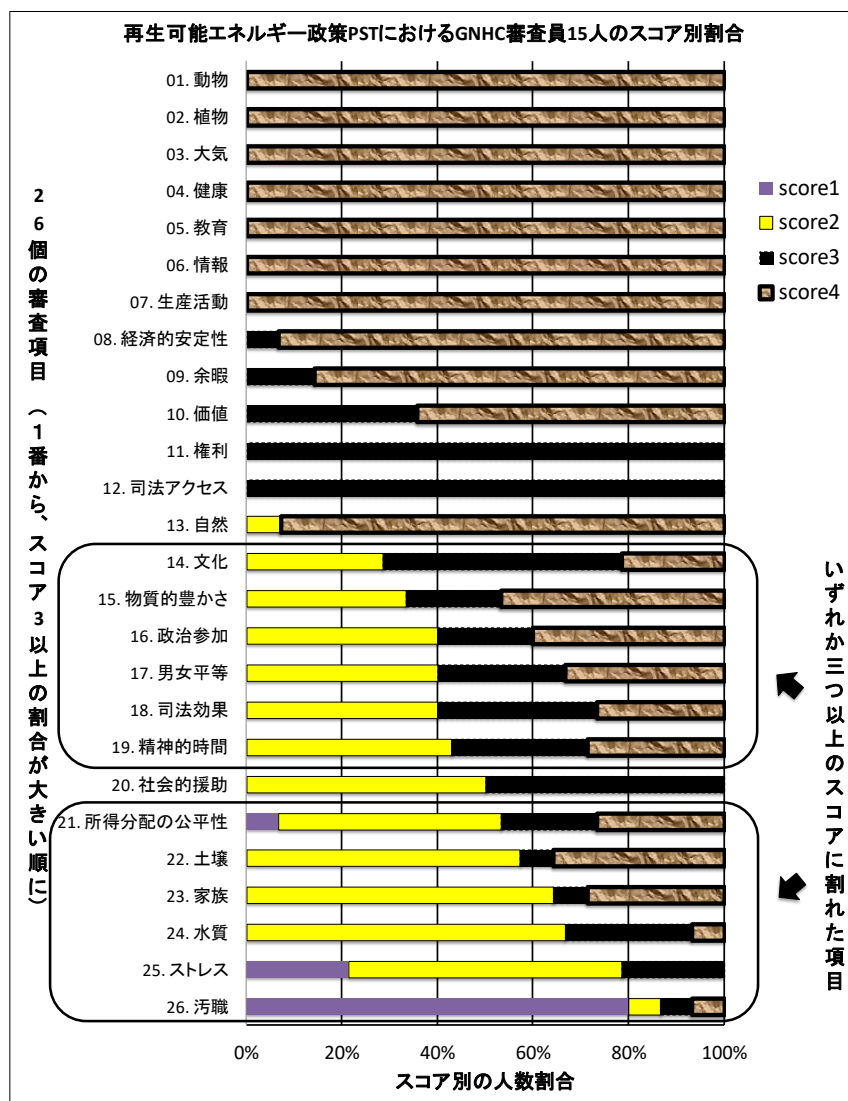
【効果 4】審査の合否を左右する歯止めとなり得る

「水質」「土地」「文化・伝統の参加機会」「精神的時活動」「社会的援助」および「家族と過ごす機会」の 6 項目への影響評価において、MoEA がスコア 3 以上(合格水準)と判定しているのに対し、GNHC はスコア 3 未満(不合格)と判断している(表 3-2 の網掛けした数値)。もし同様の項目が更に増加すれば承認に至らない確率が高まっていく。文化的領域に属する項目が 4 つと多数を占めるが、エネルギー供給力を高めることが、ブータンが目指す伝統文化や精神的な活動、コミュニティや家族とのつながりにどう影響するか判断は難しいと推察される。判断が困難な領域に対して GNHC が立案省庁と異なる見解を示し、少なくとも個別領域レベルで承認に至らないケースが存在しており、更に同様の判定が蓄積されれば政策そのものを再設計させうることを示唆している。

(2) 審査員のスコア分布からみた効果

第二の観点として、同じく再生可能エネルギー開発政策の PST スコアに基づき、審査員個人レベルにおける判定状況に着目した。この情報はブータン政府ホームページや既往研究では見当たらなかったため、GNHC の Research & Evaluation Division 担当者から研究協力を得て、MoEA 分を除く GNHC 分のみ E メールにより入手した。

図3-2は、GNHCの審査員15人が各々、26の審査項目に対して四段階いずれのスコアを判定したか人数割合を示したグラフである¹⁰。棒グラフが26あり、スコア3以上と判定した人数が多い項目の順に整序している。グラフ横軸がスコア別の人数割合を示している。このようにデータを整理した結果、次の三点が明らかとなった。



(図3-2) GNHC 審査員のスコアの分布(人数割合)

第一に、26項目のうち、評価がいずれか三つのスコアに割れたものが最多で(10項目、38%)、次いで全員一致(9項目、35%)、二分(5項目、19%)、四つに割れたもの(2項目、8%)、の順だった。各審査員の判定が三パターンに分かれるほど異なる視点や考え方にに基づき判断している可能性がある項目が最多であった。

¹⁰ 第2節(1)のとおり、GNHCにおいては文化保護・促進に関する8項目と、環境保全のうち水質を除く4項目においては14人。本項(2)において以下同じ。

第二に、棒グラフ 21 番「所得分配の公平性」の評価は四つに割れたうえ、スコア 1 の判定が 1 人のみだった点を除き特定スコアに偏ることなく判断が分かれている(スコア 2 が 7 人、スコア 3 が 3 人、スコア 4 が 4 人)。グラフ 17～19 番の 3 項目も、それぞれ同様に比較的均等に三スコアに割れている。従って、これら計四項目においては、審査員間の見解が実質的・本質的に多様である事を示している。

第三に、これら第一・第二の事象は、GNHC が組織レベルのみならず個人レベルでも判断の多様性が尊重・反映されていることを意味する。仮に 15 人の判断が均質的であったならば、GNHC がたとえ組織レベルとしては立案省庁を牽制できたとしても、組織内における判断の自由度が狭く、公正性や柔軟性を欠く偏った評価が行われている事になる。個人レベルで多角的評価が認められる事例を確認できた事、GNHC および PST の仕組みや手法そのものに対する立案省庁からの信頼性を担保する上で重要であると考えられる。

(3) 審査員の改善コメントからみた効果

第三の観点、各審査員が指摘した政策案の課題に見られる傾向である。スコア 2 以下をつけた審査員は、併せてその理由と改善策を PST シートへ記入・提示する仕組みとなっており、各審査員が実際どのような見解をもとに判断を下しているのかをさらに調べた。GNHC(GNH 委員会)より再生可能エネルギー開発政策分の情報提供はなされなかったものの、代替として 2016 年 4 月 17 日当時にパブリック・コメント受付中の国内電気料金政策(Domestic Electricity Tariff Policy)に対する MoEA(経済省、立案省庁)審査員 15 人と GNHC 審査員 11 人のスコア結果とその理由・改善コメント(A4 版 4 ページ)が提供された⁵⁾。同資料には、両組織ごとに分けて、スコア 2 以下をつけた項目に対する審査当事者の判断理由(Rationales)と対策意見(Mitigation Measures)が自由記述式で記載されていた。

まず、11 ページからなる同政策ドラフトで政策の目的を確認すると次の六点となっている。①消費者と生産者双方に公平性を確保する。②事業運営と電気施設に実際に要するコストを回収し、拡張や更新への投資を可能にする。③合理的で的をしばった補助金により人々の生活水準を改善するための手ごろな料金を設定する。④料金設定の透明性と予測性を促進する。⑤水力資源の持続可能性を確保するために環境保護を促進する。⑥持続可能な経済成長と産業育成を促進する。

この政策案に対しスコア 2 以下をつけた内訳は、MoEA 側が 1 人(大気・水質の汚染、政府決定に参加する機会、および司法制度へ頼る機会に対して。)、GNHC 側が 6 人(物質的豊かさ、経済的安定、教育、動植物の多様性、余暇、ストレス、社会的援助、司法制度へ頼る機会、男女平等、および権利に対して。)で、表 3-3 のとおり判断理由と対策意見が述べられた。

(表 3-3) 国内電気料金政策における PST スコア 2 以下の審査員の評価理由と改善意見

審査結果		※	理由、改善意見
開 発	物質的豊かさが減る	G	可処分所得が減る
	経済的安定が弱まる／影響はわからない	G	家庭の可処分所得を減らし、製造業への悪影響が懸念されるので、国内料金には上限を設け、製造業に効果的な買取契約を整える
環 境	動植物の多様性への影響はわからない	G	水力発電の動植物への影響調査が行われていない
	大気・水質の汚染への影響はわからない	M	大気汚染につながる電力需要を増加させ、また、水質への影響がわからない
文 化	余暇を過ごす機会が減る	G	電気を使うレジャーが割高になる
	ストレスが減る状態を作らない	G	(コメントなし)
	社会的援助が減る／影響はわからない	G	CSR への動機づけが弱く、コミュニティを混乱もさせるので、いくつかの他の変数も考慮する
統 治	政府決定に参加する機会への影響はわからない	M	ブータン電力庁の委員会に民間から参加するのは一社のみで、公平な決定が行われるかわからないので、様々な決定過程に民間や他の非営利組織が関与することを示すべき
	権利に対する保護が弱まる／影響はわからない	G	人々の自然資源に対する基本権が顧みられていないので、個人の視点を政策に取り入れる
	司法制度へ頼る機会への影響はわからない	M	2001 年電気法がどう法的根拠になっているかわからないので、より明確な条項または法令を規定すべき
		G	政策による影響は判断できない

※M は MoEA の、G は GNHC の審査員をそれぞれ表す。

結果を読み解くと、MoEA と GNHC との判断基準の相違を四点把握することができた。

- ① スコア 2 以下をつけた人数は、MoEA が 1 人に対して、GNHC は 6 人(6 倍)にのぼった。
- ② 文化の保護・促進への影響を懸念した審査員がいた項目が、MoEA がゼロに対して、GNHC は 3 項目にのぼった。
- ③ 持続可能で公平な開発への影響について、電気を使用する一般市民や家庭といった需要者側の立場から指摘した審査員がいた項目が、MoEA がゼロに対して、GNHC が 2 つあった。同政策の六つの目的の中には、電気を供給する事業者側を利する目

的(②と⑥)も見受けられる。GNHC が関与することで多面評価が実施され政策としてのバランスを調整しうると考えられる。

- ④ MoEA 側で対策意見を指摘した審査員は 1 人にとどまるものの、その三意見の内容はいずれも重要な観点を含んでいると推察できる。従って、立案省庁側から参加する審査員からこそ得られる対策意見は GNHC 側が必ずしも予見が困難な示唆を含んでいる可能性がある。

第3節 エクササイスへの参加 (Geo-Information Policy、e-Government Policy)

2017 年 9 月、GNH 委員会(GNHC)の外部審査員として実際に PST スクリーニング(エクササイス)へ参加する機会を得た。GNHC を訪問し、担当者へ PST に関するヒアリングを実施した際に参加勧奨を受けたものである。エクササイスの対象は二つの政策、Geo-Information Policy (立案省庁：情報通信省)、および e-Government Policy (同：国家国土委員会)である。その後、日本の援助関係者 1 名も外部審査員に加わり計 2 名の日本人がこれら二政策に対するエクササイスへ参加した。本節は、GNHC の了承を得て二名の日本人外部審査員によるエクササイス結果を比較考察し、PST(Policy Screening Tool)の効果分析を深めるものである。

まず、GNH 委員会が定める審査員の選考基準と照合する。資格は第 1 節で整理した通り、異なる職業的背景を持つ専門家であり、一般的な三つの資質、1) 22 のスクリーニング項目に関する確かな知識を有する事、2) 各々の職業において適確な判断・決定能力が認められ、信頼できるスキル・技術を有している事、3) (当該政策において)規制する立場あるいは利用する立場として関わる事、となっている。このような基準を設定する理由は、PST が当該政策が対象とする分野以外の生活に関係する領域(文化、地域の活力など)や人権・政治参加に関係する領域についても各政策が配慮することを求めているため、政策の立案にあたり全体的なアプローチを保障するためである。また、容易には理解が及ばない潜在的な影響を推測し、政策に注意を促し、政策が生むインパクトについて多様な職業的背景からコンセンサスを導くことを狙いとするためである。参加した二名の外部専門家は、研究者または実務家として PST の知識を有しており(要件 1)、研究者または実務家としての経験年数が 10～20 年程度あり(要件 2)、ブータンの GNH 政策の運用(規制側)を研究者または実務家の立場から支援している(要件 3)ことから、選考基準を満たしていると判断することができ、したがって、多様な視点から政策のインパクトを議論したいとする PST の目的に合致していると考えられる。

続いて、両政策の目的を確認すると、Geo-Information Policy は、1) 信頼性の高い地理情報の利活用を確保すること、2) 包括的・組織的・法的な枠組みを規定すること、3) 運用に際してデータが重複・埋没することなしにデータの収集・アクセス性・共有メカニズムを確保すること、4) 持続的で最適な地理情報・技術の利用を促進すること、

と定められている。また e-Government Policy は、1) すべての政府の行政サービスをオンライン化すること、2) 障害者を含むすべての人がオンラインサービスに手軽に、安心して、持続的にアクセスできるようにする事、3) 情報通信技術の多くのリソースを整理・再利用することにより、無駄を省いた全体的なアプローチを通じて活発なオンラインサービスを提供すること、4) 情報通信技術の各種基準を適正化し、最新技術を導入すること、5) オンラインサービスの信頼性を高めるために個人情報やプライバシーの機密を保護すること、と定められている。

日本人外部専門家二名のエクササイズ結果は、表 3-4 の通りである。審査結果は、

(表 3-4) 日本人外部審査員二名のエクササイズ結果

Variables		Geo-information policy		e-Government policy	
		Variable Scores		Variable Scores	
		審査員a	審査員b	審査員a	審査員b
1	Equity	3	4	2	3
2	Economic Security	3	4	3	3
3	Material Well Being	3	3	4	3
4	Engagement in Productive Activities	4	4	1	4
1	Living Standard	13	15	10	13
5	Decision Making Opportunity	4	3	4	2
6	Anti Corruption	1	3	1	4
7	Legal Recourse	3	3	4	3
8	Rights	4	3	4	3
9	Gender	4	3	4	4
10	Information	4	4	4	4
2	Good Governance	20	19	21	20
11	Skills and Learning	4	3	4	3
3	Education	4	3	4	3
12	Public Health	3	3	4	2
4	Health	3	3	4	2
13	Water and Air Pollution	2	3	3	3
14	Land Degradation	2	3	3	3
15	Bio-diversity Health	2	3	2	3
5	Ecology	6	9	8	9
16	Social Support	3	3	1	3
17	Family	3	3	2	3
6	Community	6	6	3	6
18	Leisure	4	3	4	2
7	Time Use and Balance	4	3	4	2
19	Culture	3	3	2	3
20	Values	3	3	2	3
8	Culture	6	6	4	6
21	Spiritual Pursuits	3	3	1	3
22	Stress	3	3	3	3
9	Psychological Wellbeing	6	6	4	6
GNH Score		68	70	62	67
Judgement		Accept	Accept	Review or Rejection	Accept

Geo-Information Policy は承認で一致し、e-Government Policy は一名のみ承認であった。表 3-4 中、網掛けはスコア 2 以下、太枠は両審査員間でスコア較差が 2 ポイント以上の項目を表している。まず Geo-Information Policy から概観すると、GNH（合計）スコアはそれぞれ 68、70 と近似しており、スコアが一致した項目が 22 項目中 11 項目（50%）であった。GNH 九領域別に見ると、両者のスコアの和が承認レベルのスコアに達しなかったのは Ecology のみであり、両審査員の判定は合計スコアのみならず九領域別に細分化しても乖離していない事が分かる。

一方、e-Government Policy は、承認水準の合計 66 ポイントを境に判定が分かれたものの、合計スコア自体は各々 62、67 大きく乖離している印象はない。しかしながら、スコアが一致した項目は 22 項目中 6 項目（27%）と、Geo-Information Policy の約 2 分の 1 にとどまった。更に GNH 九領域別に見ると、両者のスコアの和が承認レベルのスコアに達しなかったのは五領域に上っており、両審査員の判定は九領域に細分化してもその過半数において相違している事が分かる。

このように、僅かに二つの政策および二名の日本人外部審査員に関するエクササイズであるものの、両審査員のスコアが近似した事例、相違した事例とが分かりやすく表れている。これらのデータに基づきスコア較差の原因を考察する事を通じて PST の効果を明らかにする。原因の考察にあたり、表 3-4 の太枠で示した両審査員間でスコア較差が 2 ポイント以上の八項目を表 3-5 にまとめた。まず、GNH 四本の柱別に見ると文化の保護・促進が最も多く（3 項目）、持続可能で公平な開発、良い統治が続く（それぞれ 2 項目）、環境の保護は該当がない。具体的には、e-Government Policy が、社会的な援助を受けることができる状況、余暇活動が盛んになる状態、および精神性を高める活動に費やす機会、に対してどのような影響を及ぼすかに関して、両審査員の判断が結果として大きく異なった。しかしながら、その判断理由を精査すると、結果とは対照的に、インターネットへの依存が進行して GNH の他の領域（人や地域とのつながり、精神性を養う活動、健康面、余暇活動）が弱まることを懸念する点においては共通性が見られることがわかる。また、e-Government Policy における Decision Making Opportunity に関する判断が乖離した結果についても、判断理由を精査すると、オンラインを通じて人々が政治的判断・意見を表明できる機会が拡大すると仮定すれば多くのメリットがあると判断している点で共通している事が分かる。このように、スコア結果は相違しているものの判断理由においては共通性がある、という事象が存在している。その原因として考えられる事は、結果として当該政策ドラフトが提供する情報のみでは、オンラインを通じて人々が政治的に参加できる機会が生まれるのか否かが曖昧となっているためである。この点は、当該政策の質、範囲、効果等を再考し、不明瞭さを少なくしてより望ましい政策へ修正する作用として積極的に捉える事もできる。

また、両審査員の判断理由を項目別に比較してみると、一方の見解のみが正しいという判断は適当と思われない。例えば余暇活動に対する影響に関し、行政サービスのオン

(表 3-5) 外部審査員間のスコア較差が2ポイント以上の項目および判断理由

Geo-information policy	審査員a	審査員b
Anti Corruption	地理情報システムのメンテナンスを含む新たなビジネスが増加する事にもない、政府と企業との間で汚職が生まれうる機会も増える。したがって、政策のなかで、調達先企業の選定基準・方法、情報公開の規則、罰則、および企業の責任に関する事項を定めておく必要がある	汚職の撲滅に対して何らか悪影響を及ぼすことは想定されない
e-Government policy	審査員a	審査員b
Engagement in Productive Activities	ブータンのように、農業・林業・鉱業・工業などの第一次・第二次産業が初期の発展段階にあるときは、情報通信技術はその水準が高すぎるため、これらの産業に適用することは難しい。むしろ製造業の発展を阻害しかねない。したがって、この政策の中でそのような問題を認識する事に少なくとも言及し、別の政策をつうじて製造業の育成を推進することが必要である。また、政府が行う全ての分野を一遍に電子化するのではなく、一部の業務から戦略的に優先順位をつけて導入することで、効果や社会環境の変化を見極めることも大切である	人々にとって多くの生産活動へ参加する入り口となる大きな可能性がある
Decision Making Opportunity	もし国民が集会においてのみならずオンラインを通じて政策・計画・評価に関する意見を表明することが可能となれば、政府はより多くの市民の意見を反映することが可能となる	GNHが目指す良い統治に合致し人々へ多くのサービスを提供する。しかしながら、人々へのサービス提供に焦点を当てており、人々が意思決定に参加する事に焦点を当てているわけではない。もし選挙、地域の会合、国民投票に利用できれば大きなチャンスである
Anti Corruption	汚職が生じうる機会が、情報通信技術を導入するあらゆるプロセス(データの取得・更新、機器の調達・保守、情報セキュリティ、運用規則の策定、ソフトウェア選定、利用者支援)において新たに作り出される。したがって、政策の中で汚職排除を強く明確化し、法律等に基づいて業者選定方法、調達基準、罰則等を明記しなければならない	政府活動の透明性を高めるであろう
Public Health	国民が医療サービスに関する様々な情報にアクセスできる機会が増える。しかしながら、情報通信サービスを利用できない社会的弱者に配慮しなければならない	基本的に、自然と触れ合う時間を十分に確保することは人々の身体的・精神的な健康にとって重要であるから、この政策が公共の健康へどう影響するかはわからない。利用者が理解しやすいようにプラットフォームをデザインし、コンピュータを使う時間を減らす方向に進めるべきである
Social Support	行政サービスの担い手が人からコンピュータに置き換わることにより、人々のコミュニケーションが減少し地域の繋がりが希薄化する。したがって、日本の例のように全てを機械化せず人による窓口サービスも一部存続させる事が望ましく、政策の中でこの点に言及しておくのがよい	社会的な支援に対して何らか悪影響を及ぼすことは想定されない
Leisure	レジャーに関する情報の流通量が増えれば、人々の需要が喚起されて余暇活動が盛んになる	もし人々がインターネットに過度に頼るようになれば、余暇を過ごす時間の良いバランスが失われる可能性がある。したがって、政府はインターネットに依存するリスクや家族と過ごす時間の重要性を発信し続けるべきである
Spiritual Pursuits	仏教における精神性の追求は、多くの場合自然との関係性をつうじて達成することが可能となる。情報通信技術が普及するとコンピュータを操作する時間が増える一方で穏やかで落ち着いた時間が減ってしまう。2015年GNH調査によればこの五年間で精神性が著しく弱まっている。したがって、一度に全てを機械化せずに一部の業務から優先順位をつけて移行し効果等を見極めながら進めることが肝要である	精神性の追求に対して何らか悪影響を及ぼすことは想定されない

ライン化により有益な情報量が増えるという予測も、インターネットに頼ると家族と過ごす時間が減少するという予測も双方に正しそうである。このように複数の異なる見解に妥当性が認められる背景には、一つの事象が与える影響を異なる側面から判断しているためと言える。つまり、PST が、多様な視点から政策の見えにくいインパクトの可能性を洗い出し、いずれの方向・道筋を選択し、その場合のデメリットにどう対処・向き合っていくかを議論するという所期の目的に合致する効果が実際に発現している事が分かる（表 3－6、表 3－7）。

（表 3－6）審査制度の安定性(※)に関して得られた知見

※安定性とは、各審査委員によって、PST の 22 の判断基準および

当該政策の目的・内容等の双方を必要十分に理解されていることを意味する。

	二名の審査結果	安定性
ケース 1 (Geo-information Policy)	類 似	保たれている
ケース 2 (e-Government Policy)	相 違 <div>推測される要因</div> <p>1) PST が要求する九領域の判断基準の中に、当該政策が対象とする分野との関連が少ない領域（本事例における余暇活動）が存在した</p> <p>2) 関連が少ない領域に対するインパクトが生じるまでのルートが複数想定できる</p> <div>示 唆</div> <p>少数意見か否かに関わらず、当該政策の推測しにくい影響が洗い出されている可能性に配慮し、注意深く慎重に議論する事で、PST の所期の目的を達成することができる</p>	保たれている
ケース 3 (e-Government Policy)	相 違 <div>推測される要因</div> <p>当該政策の目的・内容等が、PST が要求する審査基準の幾つか（本事例における政治への参加）において判断できるだけの必要な情報・材料を提供していない</p> <div>示 唆</div> <p>政策ドラフトの内容を審査員へ説明し、疑問点などを解消するための機会(会議)が審査プロセスの中に備わっており、安定性を保つ上で重要な役割を果たしている</p>	損なわれている

(表 3-7) 審査制度の安定性の観点から得られた PST の効果

効果 1	審査員が具申した判定理由および対策意見を丁寧に読み解くことにより、政策ドラフトの段階で追加的に検討を加えて定めるべき事項をうながし、幸福度の観点から政策の質を向上させる契機を提供する。
効果 2	政策が与える影響にはメリット・デメリット双方が存在する事実や可能性を、審査員の判定理由・対策意見が示唆することができる。

第 4 節 総 括

ブータン政府が定義した GNH 指標(第 1 章第 2 節 (2))も示すとおり、幸福を規定する要因は多元的で複雑なのが通説であるから、個々の政策が幸福に対してどう影響するかを推量する試みとその具体的な仕組みが必要と考えられ、そのことを目的として開発された Policy Screening Tool (PST)がもつ効果は、本章の分析を通して次の三点が明らかとなった。

1. 第三者機能の実効性

GNH 委員会(GNHC)という独立した個々の政策立案主体とならない機関が、22 の審査項目の個別レベルにおいて、立案省庁と較差が大きいスコア、および標準偏差が大きい(メリハリのある)スコアを判定できており、立案省庁の承認判定に異議を示す事もできている(第 2 節 (1))。従って、GNHC が第三者的な立場から中立的に意見具申し、負の側面を明示し、審査の可否を実際に左右しうる効力が期待できる。

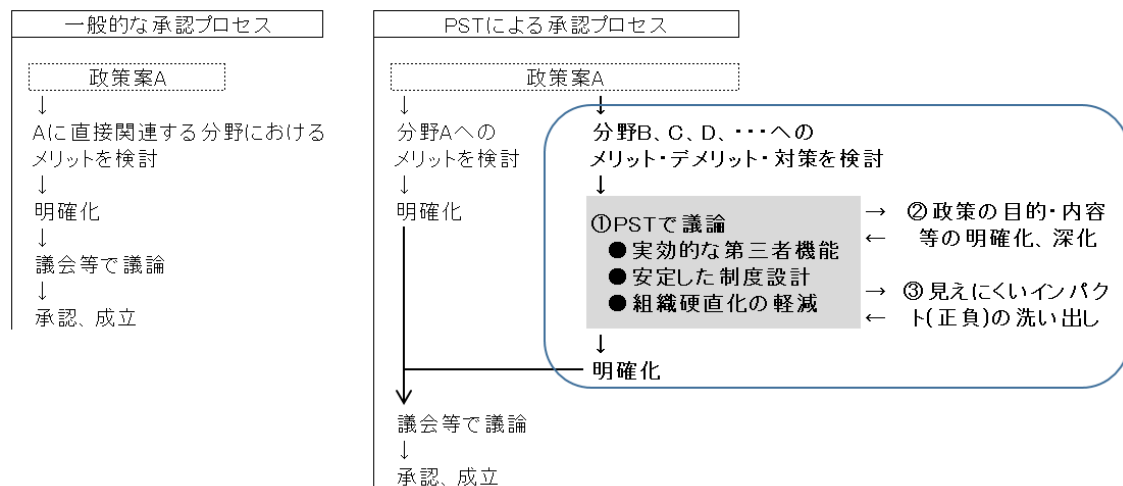
2. 制度の安定性

設計上、審査員定数の多さ(各組織 15 名以上)が組織の恣意性を防ぎ易くしているが、実効性を検証したところ、GNHC 各審査員の評価結果は一律ではなく、個人レベルにおいても判断が制約されずに幅が認められている。また、あくまで個人の評価を直接のリソースとして他の恣意性なく集計し組織スコアを算出するから、公正性と透明性がある。加えて、審査員間の見解が異なる原因を精査できる情報を収集することができ、政策内容を見直し完成度を高めうる機会が存在している(第 3 節)。これら運用面において確認できた事実は、PST 制度および GNHC に対する信頼性を向上させ、制度を安定させる。

3. 立案省庁における自浄作用

立案省庁が選任した 15 名の審査員のうち、責任部門外の者は 12 名(80%)であった(第 1 節)。また、立案省庁自身のスクリーニング結果が承認水準に達しないケースが、22 審査項目レベルにおいて少なからず確認できた(第 2 節 (1))。更に、一部の審査員が指摘した複数の対策意見はいずれも重要と推察できる観点を含んでいた(第 2 節 (3))。これらの事実は、立案省庁が政策のメリットを強調する姿

勢へと硬化しがちな一般的傾向を緩和し、政策のデメリットとも向き合い易くしたり、当初の政策内容を柔軟に見直し変更し易くするといった立場上の制約を部分的に解放する利益を提供している。



(図3-3) PSTの効果(まとめ)

第3章 参考文献等

- 1) Gross National Happiness Commission, ‘Policy Formulation’,
<http://www.gnhc.gov.bt/wp-content/uploads/2011/05/policy0001.pdf>, 2016.8.12
- 2) GNH: Concept and Operationalization, <http://www.unosd.org/content/documents/318GNH%20Pres%20UNOSD-final%20Wangay.pptx>, 2015.3.5.
- 3) Centre for Bhutan Studies & GNH, ‘GNH Tools’, <http://www.grossnationalhappiness.com/gnh-policy-and-project-screening-tools/>, 2020.2.5
- 4) Gross National Happiness Commission, Renewable Energy Development Policy の PST スコアデータ, 2016.4.23 提供
- 5) Gross National Happiness Commission, Domestic Electricity Tariff Policy の PST スコアデータ, 2016.2.29 提供

第 4 章

GNH 指標の発展過程

第4章 GNH 指標の発展過程

本章は、GNH 指標の発展過程を大きく目的（第1節）、指標数の構成（第2節）、および計測結果（第3節）の三つの観点から考察していく。

第1節 指標の目的の変遷

（1）開発着手から初代指標の完成まで（導入期、2005～08年）

導入期における GNH 指標の目的は、少なくとも三つの資料に記述されていた。王立ブータン研究所カルマ・ウラ所長の解説(2008年¹⁾)⁰、S. アルカイア氏の論文²⁾（以下、Bとする）、およびブータン研究所刊行物(2012年5月³⁾)⁰（以下、Cとする）、である。

まず(A)によると、八つの目的が示されている。1) GNH の価値を反映する基準を設定し、国の政策およびその実行状況を追跡する。2) 政府が説明責任を果たし、国民が判断する。3) GNH というビジョンの確立を助け、すべての市民が共通のビジョンを共有するために役立てる。それは時空を超えてさらに大きな相互依存に向けての概念を作り出す。4) 既存の政策および事業の有効性についてフィードバックをおこなう際の極めて重要な手掛かりとする。5) 政府の計画が GNH 指標と関連しているかどうかを確認する。6) 異なった地区で調査された GNH を比較する。7) 時間の経過に沿って GNH の度合いを比較する。8) 政策分野、性別、職業、年齢グループなどに分類して GNH がどのように異なっているか把握する。

このうち 5) の「政府の計画」の中には都市計画も含まれており、例えば Ministry of Works and Human Settlement が計画した Sarpang Structure Plan 2010-2035 や Nanglam Local Area Plan 2010-2035 がある。前者の都市サルパンはブータン南部サルパン県の県庁所在地で、面積約 22km²、世帯数は 233 である。県内経済の中心地である商都ゲレフと相互補完・連携した一体的な開発をめざしている。基本原理の一つはニューアーバニズムで、10 の原則（徒歩移動が可能、用途が混在する街並み、快適で良質な住宅、広場など公共空間の整備、歩行者優先で環境に配慮した交通など）が明記されている。

続いて(B)によると、2007 年にブータン政府は次の六つの目的を提案した。1) 物質的な満足だけを追求する西欧の従来の開発概念より文化、精神性、環境、統治、心理的な幸福、コミュニティ健康、および教育を含んだもっと包括的な開発の概念を示す。2) いくつかの指標（例えば電力）は、特定のセクターの目標を設定する。3) 様々な領域における充足度または不十分さがどれくらい変化しているかをよく理解し、資源配分を導くための分析へ主要な情報を提供する。4) 九つの領域によって欠けるところのない完全な幸福度を測る。5) 経年変化をつかむ。6) 気候、文化、サービスへのアクセス、および暮らしが大きく異なる二十の県に渡って比較できるようにする。

最後に(C)では、開発当初の目的をこう二つ述べている。1) プログラムや政策が GNH

の価値を満たしているか確かめる。2) 証拠や事実に基づく政策、ならびに GNH を実現する革新的な政策およびプログラムを生み出す状況を作り出す。

(2) 全県調査の実施（定着期、2008～15 年）

全県を対象に連続しておこなった第二回および第三回調査の目的は、ブータン研究所による三つの調査レポート(2012 年、2015 年 11 月、および 2016 年)に記されていた。記述は第一回調査までの目的を基本的に踏襲しつつ、新しい表現が用いられたもの(a)、新しい情報が付加されたもの(b)、およびまったく新しく加わったもの(c)、が存在した。

(a)は、1) 物質面と他のバランスを注視する、2) 共生する地球で人類の進化を探る革新的な仕事を描く実験をおこなう、3) 第 12 次国家開発五カ年計画(2018-23 年)へのインプットとする、というもの。(b)は、国民がわかりやすい方法で幸福度を計測する、というもの。(c)は、1) GNH 指標、国王の声明¹¹、および文化・伝統を三位一体として扱う、2) 調査報告書や他の主題別の分析レポートの形で公開することをつうじて、広く読者のために、GNH および GNH 指数に関する文献へ情報を提供する、というものであった。

このように、指標の導入期から定着期に至るまで数多くの目的が散在して示されているに過ぎず、明快な理解を困難にしている。本節は、まず目的分析・分類のための基準を検討・選定した上で、目的の変遷を体系的に分析・分類する方法を用いて整理していく。

(3) コミュニティ指標の目的に関する文献レビューおよび分析手法の選択

分析フレーム（分類法）を検討するにあたり、まずコミュニティの在り方を把握するための指標理論の研究に着目した。その理由は、1) GNH 政策システムを実施するためには幸福度を計測するための指標が必要不可欠な存在となっており、当該 GNH 指標は、すべて住民一人ひとりへのインタビュー形式（設問）を採用しており、コミュニティを計測の対象としているため、および 2) コミュニティ指標は都市計画においても活用し易く、例えばマスタープランに明記する目指すべき都市像およびその実現状況を計測する役割や、地区計画や土地地区画整理をおこなう上で現状把握、計画策定、効果測定および見直しに必要な情報を収集する役割を果たすことが期待できるため、である。

コミュニティ指標の研究をレビューすると、大きく四つに整理する事ができる。一つは Judith E. INNES & David E. Booher (2000)⁴⁾による、コミュニティを有機的組織体と捉えてシステム全体を戦略的に理解しようとする立場、残る三つは大住(2002)が体系的に整理し、特定の場面に絞ったよりテクニカルな立場で、「住民志向か行政志向か」⁵⁾、「Policy, Program, Project のどのレベルに適するか」⁶⁾、および「アウトプット、ア

¹¹ 国王の声明が具体的にどのような内容を指しているかについては、別途詳細な調査が必要となるが、端的には、国民の幸福に関して国王が抱いている信念および価値観を指す、と理解することができる。

ウトカムのいずれを測るか」⁶⁾の三つである。コミュニティを全体的に捉えようとする第一の立場では、指標の目的を三つのタイプに分類する⁷⁾。1) 地域の関心の中心的な価値を反映する三～五つ程度の鍵となる物差しで、システム全体の健全性を指し示す「システム・パフォーマンス指標」(例：生活満足度)、2) システムを構成する様々な要素の活動および成果を反映したり、結果が政策立案者の望ましい方向に進んでいないときに意思決定を調整したりトラブルシューティングを助ける「政策・プログラム指標」(例：犯罪報告)、3) 個人、エージェンシー、企業が日々の最善の行動を選択することを助ける「迅速な情報提供指標」(例：交通渋滞情報)、である。このうち「政策・プログラム指標」は、さらに具体的に次の三つに細分化される。2-1) 現状の特性を把握する。2-2) 政策・プログラム等を立案する。2-3) 政策・プログラム等の有効性を判断し、調整や優先付けをおこなう。

他方、コミュニティを特定の側面から捉えようとする立場のうち第二の住民志向・行政志向による分類法は、指標の主な利用・受益者に着目し、住民など行政外部とコミュニケーションするツールとして分かり易い社会指標(国勢調査など)を用いる「ベンチマーク型」と、行政内部を合理的にマネジメントするために 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)関連指標を活用する「業績測定型」に区別して考える。第三の適用レベルを基準とする分類法は、その指標が政策(Policy)レベル、施策(Program)レベル、および案件(Project)レベルのうちいずれを計測の対象とするか、という分類である。第四の成果レベルを基準とする分類法は、「アウトプット指標」と「(中間)アウトカム指標」に区分する手法である。例えば、ボランティア活動を活発化する目的でおこなう講習会の成果を測る場合、アウトプット指標は講習会の開催回数、中間アウトカム指標は講習会で知識・技能を習得したと答えた受講者の割合、およびアウトカム指標はボランティア活動に参加した人の数または割合、がそれぞれ該当する。

以上四つの分類法の中で、本研究における分析(類型化)のねらいは第一の Judith E. INNES & David E. Booher に最も近い。すなわち、本研究は目的分析のまだ初期の段階であるから、まずはコミュニティ・国の運営全体の中でどのプロセスで指標を活用したいかというマクロなレベルで解明したいためである。他の三つの分析法では観点が局所的であるため分類数が少なく(細分化できず)十分な分析に至らない懸念がある。

続いて、もう一つの分析フレームとして、ISO9001:2015 (Quality Management System: QMS) が規定する PDCA サイクルを中心とする考え方に着目した。ISO9001:2015 の QMS とは、国際標準化機構 (International Organization for Standardization) が企業の提供する商品・サービスの信頼性に一定の保証を付与する事を目的として要求する品質水準(規格)をいう。具体的には、企業等が顧客や利害関係者のニーズ(要求事項)を実現するため、商品の製造やサービスの提供を行うための計画(Plan)・実施(Do)・評価(Check)・改善(Action)を継続的に繰り返すいわゆる PDCA

サイクルを回すことによって目標を達成する仕組み（モデル）をいう⁸⁾。このように、ISO は PDCA サイクルを中心とする考え方であり、GNH 指標の諸目的を概観すれば PDCA サイクルの各ステップとして位置付けて理解できる可能性が高い。このとき、単純な PDCA サイクルにとどまらず ISO9001:2015 に着目した理由は、Plan(計画)の前段階としておこなう「方針設定」を独立したステップとして明確に位置づけており、PDCA サイクル単体に比べより緻密に考察できるためである。方針設定は、組織内外における利害関係者のニーズ・期待を理解すること、ならびに組織トップによるリーダーシップ、コミットメントを経て導かれる。GNH 指標の考え方を支えている理念レベル（第2章）はこの「方針設定」に該当しており、ISO9001:2015 により明確に位置づけられる利点がある。（なお、ISO14001(環境)、IATF16949(自動車業界の品質)など他の ISO 規格は、いずれも特定の分野ないし業界に特化しているため、広く横断的に適用・認証されているオーソドックスな 9001(品質)を基準に考察すれば必要十分である。）

このように、具体的に J. E. INNES ら(2000)のコミュニティ指標理論および ISO 9001:2015 を分析フレームとして選定するにあたり、更にその妥当性を判断するため両フレームの相互関連性を検討した。具体的には、J. E. INNES ら(2000)の指標が ISO・Quality Management System (QMS)のいずれのステップにおける判断材料を提供できるかを照合した。その結果、システム・パフォーマンス指標はコミュニティにおける主要な価値や大きな指針を計測しうるため、QMS の中で最初のステップにあたる「方針設定」すなわち利害関係者のニーズ(要求事項)やトップマネジメントの考え、および最終ステップにあたるその達成度の判断を促すことができる。一方、政策・プログラム指標は現状把握、政策・プログラムの立案、有効性判断および政策等の調整・優先づけを目的とするため、QMS の中で個別具体的に実施される諸活動の計画・実施・評価・改善（PDCA サイクル）の各ステップに必要な情報を示すことができる。（なお、そもそも GNH 指標は数年ごとに計測するため、日次などでおこなわれる迅速な情報提供指標は持っておらず、分析に用いないため検討も要しない。）つまり、これら二つの分析フレームは相互に合理的な対応関係・補完関係が認められ、この事は国際標準として高い汎用性を有する ISO9001:2015 に応用可能な J. E. INNES らのコミュニティ指標理論についても本研究における分析法として一定の信頼性・意義を認めることができる。

（４）導入期と定着期の比較分析

当該二つの分析フレームに基づき GNH 指標の目的を分類し、更に時系列の変化を加えて整理したものが図4-1である。まず、左側の列【1】が ISO9001 モデルである。利害関係者からの要求事項と方針(1番)に基づき、PDCA サイクル(2~6番)を繰り返しながらアウトカム(7番)を導く流れを箱と矢印で表している。ISO 規格の要件をさらに詳しく見ると⁹⁾、図4-1の【1】1番「要求事項」では、内外環境や利害関係者のニー

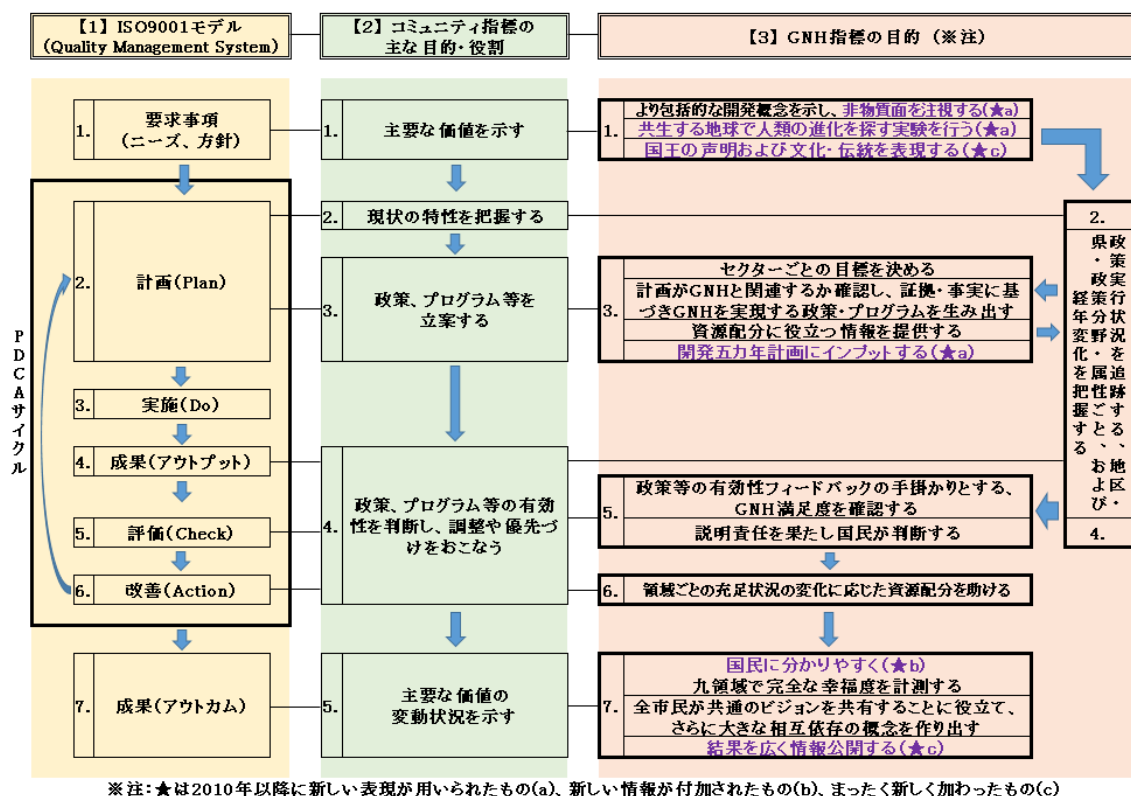


図4-1 GNH指標の目的の体系化および変遷(2006年～2015年)

ズ・期待を含む組織の状況を理解すること、およびリーダーによるコミットメント、方針策定を含むリーダーシップを要求している。また、同2～6番「PDCAサイクル」では、1番「要求事項」で定めた大きな指針を実現するための具体的な行動を要求している。すなわち、リスク・機会への取り組みや具体的な目標の設定を含む「計画」、予算等資源の確保を含む「支援」、「運用」、監視・測定や管理者によるレビューを含む「パフォーマンス評価」、不適合の是正を含む「改善」を要求している。

一方、図4-1中央の列【2】がコミュニティ指標の主な目的・役割である。主要な価値とその健全性を示すシステム・パフォーマンス指標は1番と5番で表し、政策・プログラム指標は2～4番で表している。

続いて、【1】【2】相互の対応関係を考察すると、【1】1番と7番は組織活動の大きなビジョンおよびミッションとその実現度であり、【2】1番と5番は地域における最も中心的な価値を反映し、地域の健全性を指し示す指標であるから、ともに「上位目標レベル」に相当するといえる。また、【1】2番はビジョンを踏まえてリスクと機会に適切に対処し、具体的な目標を立て達成するための計画を策定する行為であり、【2】2番は地域の現状を把握し、3番は政策・プログラムを立案することであるから、ともに上位目標を具現化するための「計画レベル」に相当する。最後に、【1】4～6番は計画に基づき実施された活動そのもの、結果の評価、および不適合の改善であり、【2】4番は立案

された政策・プログラムを実施した結果が有効であったか否かを判断し、調整や優先づけを行うことであるから、ともに「評価・改善レベル」に相当すると考えることができる。以上のそれぞれの対応関係を、箱同士をつなぐ横線で表している。

そして、一番右側の列【3】が GNH 指標の目的である。対応している ISO・Quality Management System (QMS) およびコミュニティ指標と横線で結んでいる。また、星印を付した目的は定着期(2008 年後)の変化を表している。★a は、導入期の目的を基本的に踏襲しつつ新しい表現が用いられたもの、★b は、新しい情報が付加されたもの、および★c は、まったく新しく加わったもの、をそれぞれ表している。

このように、GNH 指標の目的および変遷を分類・整理した結果、次の二点が明らかとなった。

1. GNH 指標は、導入当初(2006 年)から直近の 2015 年調査まで一貫して、システム・パフォーマンス指標および政策・プログラム指標の双方をすべてカバーし、ISO9001:2015 が要求するマネジメントサイクルの(実施ステージを除く)全ステップのパフォーマンスを計測する目的を設定していた。即ち、GNH 指標の活用範囲を特定分野に限定せず主要で中心的な役割に位置付けている。
2. 一方、変化した点として、定着期以後(2008 年後)において、特にシステム・パフォーマンス指標としての用途が強調された。その内容は、1) 要求事項としてブータン特有の価値をより明確化したうえで(国王声明および文化・伝統)、2) その成果に関する情報公開を進め透明性を高めることを企図するようになった。すなわち、GNH システムの中心的な目標および達成度を表象する手段として GNH 指標を活用する方向へ変化している。このような変化は、GNH という理念および指標の実用化にかんする国内外の期待に応えうると同時に、国民および国際社会の支持と納得性を高める方向に対して有利に作用すると考えられる。

なお補足的に、これらの分析結果を別の二つの観点から考察を加えた。一つは、GNH 指標を開発したブータン研究所が 2018 年 3 月時点において実際に認識している指標の目的との比較である。同研究所にメールにより照会し、「GNH 指標の目的は属性ごとの経年変化を把握すること」と回答を得た¹⁰⁾。本研究が明らかにした指標の活用可能性の多くが同研究所内で必ずしも認識・共有されていないとすれば、本研究結果に基づき運用範囲を拡大できる余地がある。二点目は、情報公開が国民の理解を具体的にどのような形で促しうるかを把握するため、学校教育の場面において GNH が取り上げられている事例を調べた。プナカ県のセントラルスクール(日本の中学・高校におおむね相当)では GNH 四本の柱および九つの領域が教室の壁面に掲示されており

(写真4-1)、GNH指標の情報流通量が増えれば教える・教わる側双方の知識増加につながる機会となる。



(写真4-1) 学校でのGNH教育事例

第2節 指標数の変遷

(1) データ集計に基づく分析

本節では、GNH調査で用いられている指標のうちGNH指数を構成する指標数がどう変化してきたかを考察する。本項ではまず基本データとして、1) 指標数、2) 指標数の対前回調査の増減、3) 指標数の順位、および4) 指標数の割合、を、全四回の調査ごと、四本の柱ごと、九つの領域ごと、および三十三の項目ごと¹²に集計し、大きな傾向を把握・考察した(表4-2)。表の横軸に、左側から順に四本の柱、九つの領域、三十三の項目、指標数、指標数の対前回の増減、指標数の順位、および指標数の割合、を示している。この検証により主に三点の特徴がみられた。

第一に指標総数の問題である。07年版(57指標)から15年版(129指標)までの全四回の間に、指標総数が2.26倍に増加した。各回の変遷をみると、08年1.46倍、10年1.47倍、15年1.06倍であり、総数の見直しが収束した時期は2010年である。

07年から15年までの間に増加した指標の内訳を三十三の項目別にみると、最も増加したのは「全般的なメンタルヘルス」(+11.5)で、以下順に「技術・芸術のスキル」(+11)、「障害」(+9.5)、「資産」(+8)、「生態系の問題」(+6)が続いた。最も増加した健康領域の計測を充実させてきた点の評価については後述する。二番目に増加した「技術・芸術のスキル」は、07年版では「知っている伝統技術の数」を尋ねていたものが、織物、彫刻、竹細工など十二のスキルを持っているかを個別に特定して尋ねる形式へ変更

¹² GNH指標は三階層で構成されている。上位概念から順に、四本の柱(目標)、九つの領域、三十三の項目への細分化されている。なお、三十三の項目が属する領域がブータン政府刊行物でも異なっているケースが見られるため、本稿による分類は複数パターンあるうちの一分類として位置づけられる。

表 4-2 GNH指標を構成する指標数の量的変遷

四本の柱	九つの領域	三十三の項目				1. 指標数				2. 指標数の対前回の増減				3. 指標数の順位				4. 指標数の割合※2				
		ウェイト	%	数	(※1)	07年	08年	10年	15年	08年	10年	15年		07年	08年	10年	15年	07年	08年	10年	15年	傾向
1 持続可能な開発（簡略表記：開発）	33.33% 3		33.33%	11		17	20	40	48	3	20	8	31	-	-	-	-	29.8%	24.1%	32.8%	37.2%	↑
	1-1 生活水準			3		8	8	12	12	0	4	0	4	3	4↓	5↓	5→	14.0%	9.6%	9.8%	9.3%	↓
	1-1-1 資産	0.333				0	0	8	8	0	8	0	8	-	-	-	-	0.0%	0.0%	66.7%	66.7%	↑
	1-1-2 住宅	0.333				2	1	3	3	-1	2	0	1	-	-	-	-	25.0%	12.5%	25.0%	25.0%	→
	1-1-3 収入	0.333				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	12.5%	12.5%	8.3%	8.3%	↓
	1-1-4 その他	-				5	6	0	0	1	-6	0	-5	-	-	-	-	62.5%	75.0%	0.0%	0.0%	↓
	1-2 教育			4		3	7	12	12	4	5	0	9	7	5↑	5→	5→	5.3%	8.4%	9.8%	9.3%	↑
	1-2-1 読み書き	0.300				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	33.3%	14.3%	8.3%	8.3%	↓
	1-2-2 学校	0.300				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	33.3%	14.3%	8.3%	8.3%	↓
	1-2-3 知識	0.200				1	4	5	5	3	1	0	4	-	-	-	-	33.3%	57.1%	41.7%	41.7%	↑
	1-2-4 価値	0.200				0	1	5	5	1	4	0	5	-	-	-	-	0.0%	14.3%	41.7%	41.7%	↑
	1-3 健康			4		6	5	16	24	-1	11	8	18	5	7↓	4↑	1↑	10.5%	6.0%	13.1%	18.6%	↑
	1-3-1 健康の自己申告	0.100				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	16.7%	20.0%	6.3%	4.2%	↓
	1-3-2 健康な日	0.300				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	16.7%	20.0%	6.3%	4.2%	↓
	1-3-3 障害	0.300				0.5	0.5	2	10	0	1.5	8	9.5	-	-	-	-	8.3%	10.0%	12.5%	41.7%	↑
	1-3-4 メンタルヘルス	0.300				0.5	0.5	12	12	0	11.5	0	11.5	-	-	-	-	8.3%	10.0%	75.0%	50.0%	↑
	1-3-5 その他	-				3	2	0	0	-1	-2	0	-3	-	-	-	-	50.0%	40.0%	0.0%	0.0%	↓
2 文化の保護および促進（同：文化）	44.44% 4		42.42%	14		31	51	49	49	20	-2	0	18	-	-	-	-	54.4%	61.4%	40.2%	38.0%	↓
	2-1 文化の多様性およびしなやかさ			4		13	23	17	17	10	-6	0	4	1	1→	3↓	4↓	22.8%	27.7%	13.9%	13.2%	↓
	2-1-1 母語	0.200				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	7.7%	4.3%	5.9%	5.9%	→
	2-1-2 文化活動への参加	0.300				1	1	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	7.7%	4.3%	5.9%	5.9%	→
	2-1-3 技術・芸術スキル	0.300				2	13	13	13	11	0	0	11	-	-	-	-	15.4%	56.5%	76.5%	76.5%	↑
	2-1-4 エチカ、礼儀作法	0.200				0	0	2	2	0	2	0	2	-	-	-	-	0.0%	0.0%	11.8%	11.8%	↑
	2-1-5 その他	-				9	8	0	0	-1	-8	0	-9	-	-	-	-	69.2%	34.8%	0.0%	0.0%	↓
	2-2 地域の活力			4		10	16	11	11	6	-5	0	1	2	2→	8↓	7↑	17.5%	19.3%	9.0%	8.5%	↓
	2-2-1 寄付	0.300				2	2	2	2	0	0	0	0	-	-	-	-	20.0%	12.5%	18.2%	18.2%	→
	2-2-2 地域との関係	0.200				5	6	2	2	1	-4	0	-3	-	-	-	-	50.0%	37.5%	18.2%	18.2%	↓
	2-2-3 家族	0.200				1	5	6	6	4	1	0	5	-	-	-	-	10.0%	31.3%	54.5%	54.5%	↑
	2-2-4 安全	0.300				2	3	1	1	1	-2	0	-1	-	-	-	-	20.0%	18.8%	9.1%	9.1%	↓
	2-3 時間の使い方			2		2	2	2	2	0	0	0	0	8	9↓	9→	9→	3.5%	2.4%	1.6%	1.6%	→
	2-3-1 仕事	0.500				0	1	1	1	1	0	0	1	-	-	-	-	0.0%	50.0%	50.0%	50.0%	↑
	2-3-2 睡眠	0.500				0	1	1	1	1	0	0	1	-	-	-	-	0.0%	50.0%	50.0%	50.0%	↑
	2-3-3 その他	-				2	0	0	0	-2	0	0	-2	-	-	-	-	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	↓
	2-4 心理的な幸福			4		6	10	19	19	4	9	0	13	5	3↑	2↑	3↓	10.5%	12.0%	15.6%	14.7%	↑
	2-4-1 生活満足度	0.333				0	1	5	5	1	4	0	5	-	-	-	-	0.0%	10.0%	26.3%	26.3%	↑
	2-4-2 精神性	0.333				3	3	4	4	0	1	0	1	-	-	-	-	50.0%	30.0%	21.1%	21.1%	↓
	2-4-3 良い感情	0.166				1	3	5	5	2	2	0	4	-	-	-	-	16.7%	30.0%	26.3%	26.3%	↑
	2-4-4 悪い感情	0.166				2	3	5	5	1	2	0	3	-	-	-	-	33.3%	30.0%	26.3%	26.3%	↓
3 環境の保全（同：環境の保全）	11.11% 1		12.12%	4		2	5	12	11	3	7	-1	9	-	-	-	-	3.5%	6.0%	9.8%	8.5%	↑
	3-1 生態的な多様性			4		2	5	12	11	3	7	-1	9	8	7↑	5↑	7↓	3.5%	6.0%	9.8%	8.5%	↑
	3-1-1 生態系の問題	0.100				1	2	8	7	1	6	-1	6	-	-	-	-	50.0%	40.0%	66.7%	66.7%	↑
	3-1-2 環境への責任	0.100				0	0	1	1	0	1	0	1	-	-	-	-	0.0%	0.0%	8.3%	9.1%	↑
	3-1-3 野生生物による被害	0.400				0	0	2	2	0	2	0	2	-	-	-	-	0.0%	0.0%	16.7%	18.2%	↑
	3-1-4 都市化	0.400				0	0	1	1	0	1	0	1	-	-	-	-	0.0%	0.0%	8.3%	9.1%	↑
	3-1-5 その他	-				1	3	0	0	2	-3	0	-1	-	-	-	-	50.0%	60.0%	0.0%	0.0%	↓
4 良い統治（同：統治）	11.11% 1		12.12%	4		7	7	21	21	0	14	0	14	-	-	-	-	12.3%	8.4%	17.2%	16.3%	↑
	4-1 良い統治			4		7	7	21	21	0	14	0	14	4	5↓	1↑	2↓	12.3%	8.4%	17.2%	16.3%	↑
	4-1-1 政府の成績	0.100				2	2	7	7	0	5	0	5	-	-	-	-	28.6%	28.6%	33.3%	33.3%	↑
	4-1-2 基本的人権	0.100				2	2	7	7	0	5	0	5	-	-	-	-	28.6%	28.6%	33.3%	33.3%	↑
	4-1-3 サービス	0.400				0	0	5	5	0	5	0	5	-	-	-	-	0.0%	0.0%	23.8%	23.8%	↑
	4-1-4 政治への参加	0.400				0	0	2	2	0	2	0	2	-	-	-	-	0.0%	0.0%	9.5%	9.5%	↑
	4-1-5 その他	-				3	3	0	0	0	-3	0	-3	-	-	-	-	42.9%	42.9%	0.0%	0.0%	↓
合計		100.00%	9			100.00%	33	57	83	122	129	26	39	7	72	-	-	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	-

※1: 便宜上、項目数は2015年版の三十三項目をカウントし、過去版のみにあったその他の項目をカウントしていない。

※2: 三十三の項目については、自領域内における割合を示す。

されており、伝統的な技芸(手工業)の継承状況を詳しく測定するようになった。

また、指数化する際のウェイト(重みづけ)が高い「野生生物による被害」「都市化」「(公共)サービス」「政治への参加」(いずれも 0.40) の四項目は、いずれも 10 年版から初めて登場してきた。これらの分野は、開発と民主化を進めているブータン社会においてより深刻化または新たに顕在化している諸問題という共通性があることを確認できた。第二に、四本の柱ごとの指標数の問題である。10 年版で「開発」が+20、「文化」が-2、「環境」が+7、「統治」が+14、それぞれ増減した。「開発」指標が大幅に増加した要因は「健康」領域がその過半数以上(+11)増加したためであった。「健康」はさらに 15 年版で+8 増加しており、重点が置かれるように変化した。指標数の順位でも九領域中

10年版で第四位、15年版では第一位へ上昇した。「健康」が10年版で+11増加した要因は「全般的なメンタルヘルス」項目が+11.5増加したためであった。このメンタルヘルス関連指標数は「健康」領域内で75%を占めるに至った。また、「健康」が15年版でさらに+8増加した原因は、「障害」項目が+8増加したためであった。この結果、「障害」は「健康」領域内で41.7%を占めるに至り、「メンタルヘルス」の50%に次ぐ数となった。メンタルヘルスおよび障害に関する指標群はいずれも具体的な病状を尋ねており、具体策を講じられるための実態を把握することに重点を置く内容に変化した。

また、最も増加した「開発」指標の中にあって「生活水準」領域だけが九領域中で占める割合は減少していた(07年の14%から10年に9.8%へ)。指標の数は増加したものの他の開発指標(「健康」「教育」領域)が更に増加していた。「開発」指標が増加したと言うとき、その具体的な内容は、物質的な生活水準(豊かさ)に比べて人間の保有能力(健康、教育)の側を重点的に計測しようとしてきた。

「開発」に次いで増加した「統治」指標は、15年版において九領域中の順位は第二位となり、第一位の「健康」領域の二十四指標に次ぐ二十指標を占める重点分野に位置づけられていた。

第三に、四本の柱それぞれに配分されている指標数の割合(バランス)の問題である。そもそも九つの領域の配分割合は開発 3.33 : 文化 4.44 : 環境 1.11 : 統治 1.11 であり(三十三項目の配分割合もおおむね同様)、「文化」が最多となっている。これに対して指標数の配分は、08年版では2.41 : 6.14 : 0.60 : 0.84で、領域・項目の配分と比較して「開発」と「文化」が特にアンバランスであった。10年版に至り、配分バランスは3.28 : 4.02 : 0.98 : 1.72にまで改善されていることが分かる。

また、「文化」指標の配分割合が減少傾向にあり、15年版で3.80と領域・項目配分をやや大きく下回ってきた。主な要因は、「地域の活力」領域の指標数が07年版からほとんど増加しておらず、九領域中の順位が第七位にとどまっているためであった。一方、「心理的な幸福」領域だけが10年版までに+13も増加し、九領域中の配分割合が07年版の11%から16%へ増加し、順位も第五位から第二位へ上昇している。人々の地域との関係を見る前にまず個々の心理的な幸福の状態が重視されてきた。08年版の一回に限って設定された地域の活力指標には、隣人同士の助け合い、友人との付き合い、およびコミュニティ内でのトラブルに関する指標があった。ブータン研究所は基本的にこのような血縁・地縁関係を中心とする地域内コミュニケーションを幸福因子として重要視しているが、指標数の増加にはつながっていないことが分かった。今後、都市部・農村部それぞれにおける人的ネットワークを把握する指標が現状のままで十分か、また法人(例えばNPOや宗教施設等)を介した地域内の繋がりに関する指標の可否等が検討課題の一つと考えられる。

(2) 主成分分析

四本の柱ごとの指標数の変遷を主成分分析で解析した（表 4－3）。各指標年の主成分 p は、 $p=0.80x+0.34y+0.25u+0.42v$ で表される。 x すなわち「開発」分野の負荷量が大きいので、主成分は「各指標年における開発分野の指標数の多さ(注力度)」を意味している。実際、主成分得点が高い指標年ほど開発分野の指標数が多くなっており、2007 年から 15 年にかけて開発分野すなわち生活水準・教育・健康いずれかの領域に属する指標が増加している。

（表 4－3）

四本の柱の指標数変遷(主成分分析)					
1. 主成分負荷量					
	a	b	c	d	平方和
	0.80	0.34	0.25	0.42	1.00
2. 主成分得点の算出					
指標年	x 開発	y 文化	u 環境	v 統治	p 主成分得点
2007	17	31	2	7	27.54
2008	20	51	5	7	37.43
2010	40	49	12	21	60.49
2015	48	49	11	21	66.67
3. 分散					
	x 開発	y 文化	u 環境	v 統治	p 合成
	171.69	66.00	17.25	49.00	258.78
4. 寄与率					
	分散計	303.94			
	寄与率	0.85			

次に、九つの領域ごとの指標数の変遷を主成分分析で解析した（表 4－4）。各領域の第一主成分 p は、 $p=0.29x+0.45y+0.56u+0.63v$ で表される。 u すなわち 2010 年版と v すなわち 2015 年版の負荷量が比較的大きいので、主成分は「2010 年版および 15 年版に指標数が多い領域」を意味している。実際、主成分得点が高い文化領域は両年の指標数が 17 ずつであるのに対し、主成分得点が高い生態的多様性は 11 ないし 12 と少ない。また、第二主成分 q は、 $p=0.34x'+0.77y'-0.27u'-0.47v'$ で表される。 y' すなわち 2008 年版の負荷量が高いので、主成分は「2008 年版に指標数が多い領域」を意味している。実際、主成分得点が高い文化領域は 2008 年版の残指標数が 7.57 と多い。これら第一・第二主成分のプロットグラフを作成した（図 4－2）。領域ごとの指標数の変遷は、おおむね四つのグループで説明できる。常に多い領域（文化の多様性、地域の活力）、当初少なく近年大幅に増えた領域（良い統治、心理的な幸福、健康）、当初やや少なく近年増えた領域（生活水準、教育、生態的な多様性）、常に少ない領域（時間の使い方）、である。

(表 4-4)

九領域の指標数変遷(主成分分析)					
1. 主成分負荷量					
	a	b	c	d	平方和
	0.29	0.45	0.56	0.63	1.00
2. 主成分得点の算出					
	x	y	u	v	p
	2007	2008	2010	2015	主成分得点
1 生活水準	8	8	12	12	20.24
2 教育	3	7	12	12	18.32
3 健康	6	5	16	24	28.12
4 文化の多様性	13	23	17	17	34.40
5 地域の活力	10	16	11	11	23.23
6 時間の使い方	2	2	2	2	3.87
7 心理的な幸福	6	10	19	19	28.88
8 生態的多様性	2	5	12	11	16.49
9 良い統治	7	7	21	21	30.21
3. 分散					
	x	y	u	v	p
	2007	2008	2010	2015	合成
	12.22	37.28	27.80	39.11	75.51
4. 寄与率					
	分散計	116.42			
	寄与率	0.65			

第二主成分

1. 第二主成分の主成分負荷量

	a'	b'	c'	d'	平方和
	0.34	0.77	-0.27	-0.47	1.00
	x'	y'	u'	v'	q
	2007	2008	2010	2015	主成分得点
1 生活水準	2.04	-1.08	0.69	-0.79	0.05
2 教育	-2.40	-1.22	1.77	0.42	-2.43
3 健康	-2.29	-7.62	0.28	6.22	-9.63
4 文化の多様性	2.87	7.57	-2.22	-4.75	9.62
5 地域の活力	3.16	5.58	-1.98	-3.68	7.63
6 時間の使い方	0.86	0.26	-0.16	-0.45	0.75
7 心理的な幸福	-2.51	-2.96	2.86	0.74	-4.25
8 生態的多様性	-2.86	-2.40	2.78	0.57	-3.84
9 良い統治	-1.90	-6.55	4.12	1.90	-7.69
			分散		36.80
2. 分散					
	x'	y'	u'	v'	q
	2007	2008	2010	2015	合成
	5.68	22.09	4.23	8.92	36.80

3. 累積寄与率

第一主成分の分散計	116.42
第一主成分の寄与率	0.65
第二主成分の寄与率	0.32
累積寄与率	0.96

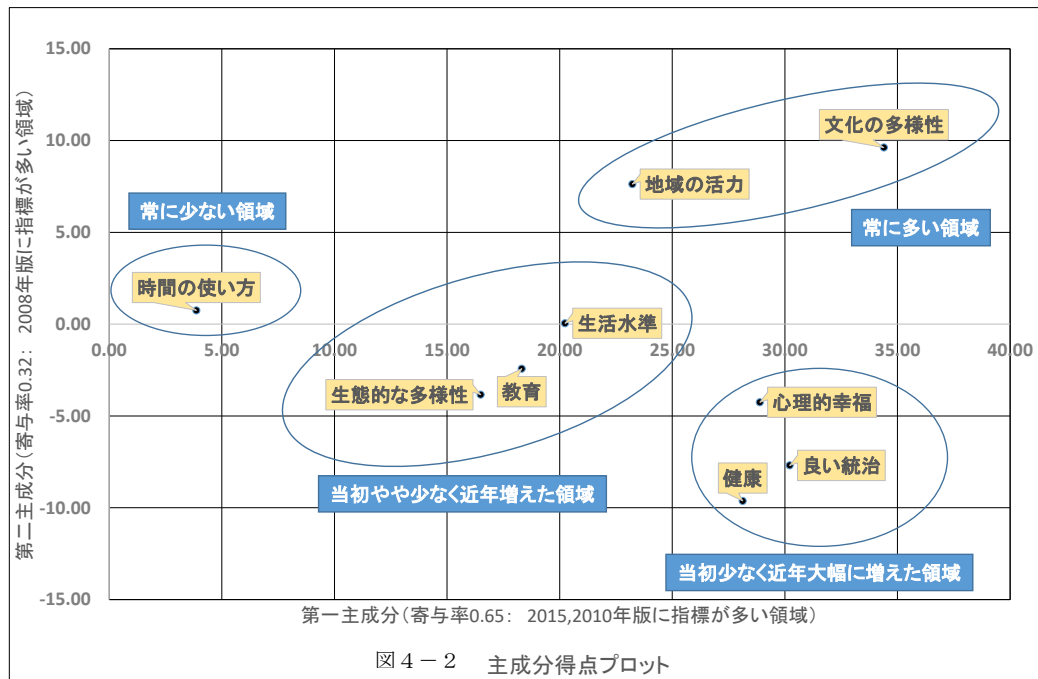


図 4-2 主成分得点プロット

(3) コレスポンデンス分析

九つの領域ごとの指標数の変遷を更にコレスポンデンス分析法を用いて解析した(表 4-5、図 4-3)。相関係数が大きくないものの、四つの傾向が見られる。1) 2008 年版までは地域の活力、文化の多様性の指標数が多い。2) この二領域は、時間

(表 4 - 5)

九領域の指標数変遷(コレスポネンス分析)

1. クロス集計表の作成

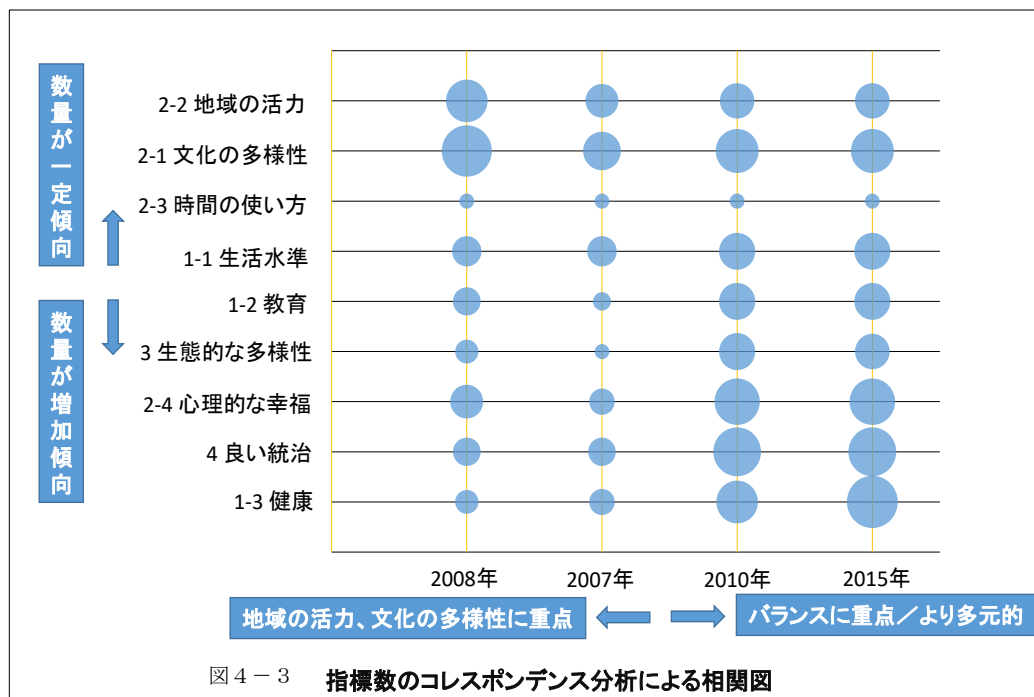
		2007年	2008年	2010年	2015年	
		ウェイト	-0.62	-1.30	0.74	1.17
1-1	生活水準	-0.27	8	8	12	12
1-2	教育	0.08	3	7	12	12
1-3	健康	1.52	6	5	16	24
2-1	文化の多様性	-1.32	13	23	17	17
2-2	地域の活力	-1.37	10	16	11	11
2-3	時間の使い方	-0.89	2	2	2	2
2-4	心理的な幸福	0.70	6	10	19	19
3-1	生態的多様性	0.25	2	5	12	11
4-1	良い統治	1.28	7	7	21	21

2. 平均値、分散、相関係数の算出

	x	y
平均	0.00	0.00
分散	1.00	1.00
相関係数	0.28	

3. 並べ替え

		2008年	2007年	2010年	2015年	
		ウェイト	-1.30	-0.62	0.74	1.17
2-2	地域の活力	-1.37	16	10	11	11
2-1	文化の多様性	-1.32	23	13	17	17
2-3	時間の使い方	-0.89	2	2	2	2
1-1	生活水準	-0.27	8	8	12	12
1-2	教育	0.08	7	3	12	12
3-1	生態的多様性	0.25	5	2	12	11
2-4	心理的な幸福	0.70	10	6	19	19
4-1	良い統治	1.28	7	7	21	21
1-3	健康	1.52	5	6	16	24



の使い方、生活水準とともにどの年も指標数は安定している。3) 他方、教育、生態的

な多様性、心理的な幸福、良い統治、および健康の各領域は、2010 年版から増加している。4) その結果、2010 年版以降は領域間のバランスが良くなり、その意味でより多元的となった。(時間の使い方を除く八領域毎の指標数の標準偏差(バラツキ)は2008 年の 5.88 から 2015 年の 4.75 へ縮小している。)

本節の分析で分かった GNH 指標数の構成における変遷の特徴は次の五点である。

第一に、指標総数の見直しが収束した時期は 2010 年版指標である。

第二に、増加した指標項目はおもにメンタルヘルス、障害(以上、健康領域)および技術・芸術スキル(文化多様性領域)で、いずれも個別具体的な情報を詳しく収集する内容に変化した。

第三に、GNH 四本の柱毎に配分されている指標数の割合は、領域数および項目数の配分割合に対して当初はアンバランスだった状態が 2010 年に一旦整えられた後、2015 年に再び変化し地域の活力(寄付、地域との関係、家族、および安全)にかんする指標数が増加していない事を要因として文化の保護・促進(計四領域)への配分割合が減少している。

第四に、領域別変化の傾向は、一定して多いグループ(文化の多様性、地域の活力)、近年増加したグループ(生活水準、教育、生態的多様性)、および近年大きく増加したグループ(良い統治、心理的な幸福、健康)の三グループに大きく分けられる。

第五に、第四の変化に伴い、時間の使い方を除く GNH 八領域毎に配分されている指標数のバラツキが 2010 年以降に縮小しバランスが向上した。

これらの特徴をまとめると、GNH 指標数の変化は健康、良い統治、および心理的な幸福の三領域がとりわけ増加傾向を示しており、四本の柱毎ないし九領域毎の配分バランスは(地域の活力指標が増加していない点がやや懸念されるものの)全体として改善傾向が見られる。

(4) 総括 ―ブータンの二大価値からみた意味―

本節の分析結果を、更にブータンの二大価値の観点から結論付けたい。というのも、ブータンにとっての GNH という理念の基盤は、近代化と伝統(文化的・民族的アイデンティティ)保護という二大価値の同時並行的な追求(両立)から形成されている側面がある¹³。近代化とは具体的には従前の孤立主義および王政を転換して経済成長(開発)および民主化へ舵を切ることをいい、伝統(文化的・民族的アイデンティティ)保護とは仏教を中心とした伝統的な価値観や社会制度を持続・促進していくことをいう。GNH 指標が GNH 理念を実現するための手段であるかぎり、指標構成の変遷がこの二大価値をどのように支えてきたかという問いは欠かせない。

第一の意味は、「持続可能で公平な社会経済開発」を進めていくにあたっては、物質

¹³ 第2章 (GNH 理念の歴史的起源) に関する考察結果が示す通り。

的な生活水準を直接的に追跡していきながらも、健康状態（メンタルヘルス、障害など）および教育の成果（人間の保有能力）をより指標を増加させて調査しようとしてきた。近代化の代表的な象徴の一つである物質的な開発のみならず幸福の概念が導くもっと広い視野で社会経済をとらえようとしてきたことが変遷からも示唆された。

第二に、「良い統治」を実現するための指標数が第二位まで存在感を高めてきた。第1節での目的分析が示した、内外に対する情報公開をつうじて広く GNH 理解を促す目的と合わせて、統治能力や民主化の改善につながりうる変化である。

第三に、これら開発および民主化が進展するにつれて深刻化または顕在化するであろう諸問題（都市化、野生生物による被害、公共サービスの質、および政治への参加。表4-2中のそれぞれ項目3-1-4、3-1-3、4-1-3、および4-1-4）に素早く、ウェイトの高い指標を投入して注意深く観察できるようにした。

第四に、対峙する価値である「文化の保護および促進」の側面において、地域の活力、および(伝統的な技術・芸術スキルを含む)文化の多様性にかんする指標は早い段階から多く設定され、つづいて心理的幸福指標を増加させてきた。このことは、主要な価値を示すシステム・パフォーマンス指標として文化・伝統の重要性を要求したいという目的変遷と合致していた。

以上四点の結果、ブータンの二大価値から見た指標数構成の発展過程とは、物質的な豊かさ以外から得られる幸福度を注意深く観察する指標が強化され、領域相互の均衡が保たれるようになり、その意味で計測できる幸福度の質もより多元化・多角化されている、と結論づけられる。

第3節 計測結果の変遷（2008年～2015年）

本節は、過去三回おこなわれた GNH 調査（2007年、2010年、2015年）の結果に関する経年変化を考察する。2010年以降の経年変化に関する研究はあるものの、2007年からの経年変化は研究されていない。

はじめに、各 GNH 調査の基本情報を表4-6に再掲する。第一回調査が全県を対象としなかった理由は単に資金不足のためで、有効回答数および GNH 指数に用いた指標数が他の二調査と較差が大きい点を前提とする。

経年変化は指標の分野（領域）別に整理していく。まず GNH 指数の変化をおさえたのち、三回分の調査結果が公開されている GNH 六つの領域（文化の多様性、生活水準、地域の活力、良い統治、教育、時間の使い方）ごとに考察する。基本として、2007年調査と他の一以上の調査との間で共通している指標のみを研究対象とする。なお、技術・芸術スキルにかんする指標および価値に関する指標は、直近の2015年調査に従って本研究上は前者を文化多様性領域に、後者を教育領域に分類しているが、

(表 4－6) GNH 調査の基本情報

		第一回調査	第二回調査	第三回調査
1	調査期間	2007年12月～ 2008年03月 (3か月)	2010年04月～ 2010年12月 (8か月)	2015年01月～ 2015年05月 (4か月)
2	対象者	15歳以上	14歳以上	15歳以上
3	標本数	950人	7,142人	8,871人
4	有効回答数	698人	6,476人	7,153人
5	対象県	12県	20県すべて	20県すべて
6	総指標数	640以上	750以上	417以上
7	GNH指数に 用いた指標数	72	124	129
8	主な分析者	ブータン研究所 の各研究員	ブータン研究所	ブータン研究所

2010 年以前の調査においては属する領域が相互に入れ替わっており、本節（2）および（6）に限り 2010 年以前の領域の中で説明している。

（1）GNH 指数

GNH 指数とは、1 から 0 までの値で表され、1 に近づくほど幸福度が高く、次の公式、「GNH 指数＝ $H_h + H_n A_s$ 」で表される。 H_h は全体に占める幸福な人の割合であり、 $H_n A_s$ は、幸福ではない人の割合（ H_n ）にそれらの人々が全指標のうちで充足している指標の割合の平均値（ A_s ）を掛け合わせたものである。幸福な人の定義は次のステップに基づいて決定され、各調査における GNH 指数の経年変化は表 4－7 のとおりである。

- ① 各指標について選択肢や回答ごとの点数を定める。例えば、「表現の自由が認められていると感じるか」という指標に対する三つの選択肢について、「はい」を 2 点、「わからない」を 1 点、「いいえ」を 0 点と定める。
- ② 全指標を資産、メンタルヘルス、文化活動への参加など計 33 の項目（カテゴリ）に分類し、各カテゴリの指標値の合計点数が何点以上であれば当該カテゴリの分野においてその人は充足しているとみなす。
- ③ 各カテゴリは GNH 九領域のうちいずれか一つの領域に分類され、各領域内でカテゴリごとにウェイトが定められている。例えば文化の多様性領域では、母語カテゴリおよびエチケツト・礼儀作法カテゴリのウェイトがそれぞれ 0.2 ずつ、文化活動への参加カテゴリおよび技術・芸術スキルカテゴリがそれぞれ 0.3 ずつ配分されている。ウェイトは信頼性などの観点から客観的指標のほうが主観的指標より高い傾向がある。
- ④ 充足しているカテゴリの点数に各ウェイトを掛けて足し合わせた合計点数が

66.6%（9 分の 6）に達した人を「幸福な人」と定義する。

（表 4－7） GNH 指数の経年変化

調査年	GNH 指数	幸福な人の割合 (H_h)	幸福でない人の割合 (H_n)	幸福でない人が充足しているカテゴリの割合 (A_s)
2007	0.812	(非公表)	(非公表)	(非公表)
2010	0.743 (-0.069)	0.409	0.591	0.566
2015	0.756 (+0.013)	0.434 (+0.025)	0.566 (-0.025)	0.569 (+0.003)

備考： カッコ内は対前年較差

調査結果に基づけば、幸福度は 2007 年からの 3 年間で 8.50%、8 年間で 6.90%それぞれ減少した。2010 年からの 5 年間では 1.75%増加し、その内訳は幸福な人が 6.11%増加し、幸福でない人が充足しているカテゴリの割合は 0.53%微増した。したがって、幸福な人の割合を幸福度と言い換えれば、『ブータンの幸福度は 8 年前と比べて約 93.1%に減少した。ただ、5 年前からは幸福な人が 106.1%へ増加することにより（一方では幸福でない人が充足しているカテゴリの割合はほとんど変化がないことにより）若干持ち直している』と結論できる。

（2）文化の多様性

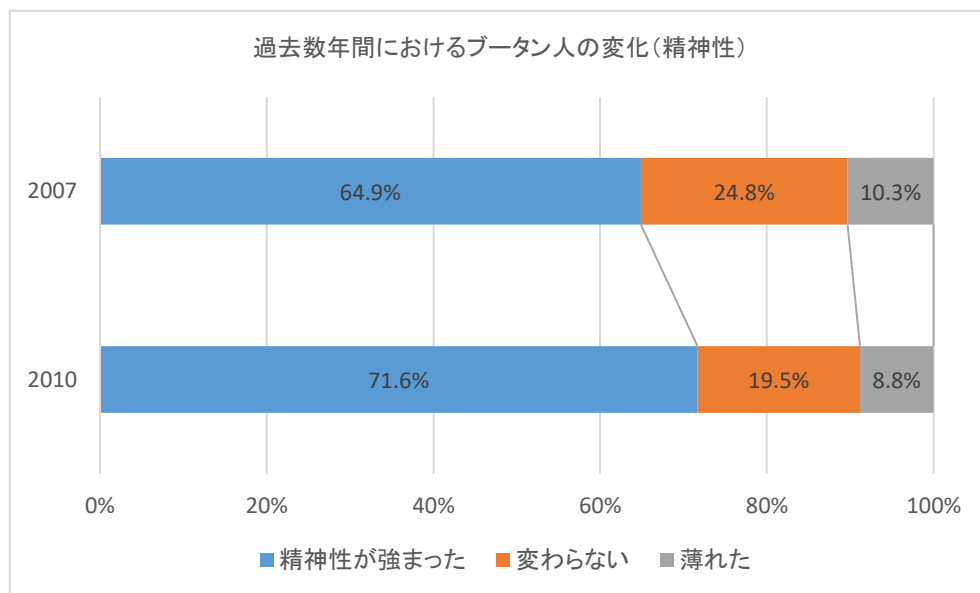
図 4－4 から図 4－18 までの計 16 指標のうち、値の経年変化を傾向ごとに分類すると表 4－8 の通りとなる。良い変化は、ブータン人の国民性の一つと言える仏教に基づく精神性と慈悲の心が強くなっていると感じている事、および地域の祭りに参加する意思を持っている人の割合が増えている事、である。これらは何れも人の意識や性質に関する無形の事柄である。

次いで安定している事は、ブータン人全般の正直さ、および窃盗や調和を乱す行為を良しとしない事、母語を良くまたはとても良く話すことが出来る事である。同じくディグラム・ナムザ（伝統的な礼儀作法、第 1 章第 2 節（2）参照）を重要と考える傾向は従来どおり安定している一方で、次第に継承されなくなっていると感じており、その程度は他の指標より深刻である。また、利己的な行動を取る人が増えていると感じている。地域の祭りに参加する意思を持っている人の割合が 2010 年調査までは増えているものの、現実には 2015 年調査時点で過去一年間に地域の祭りに 1 日以上参加した人の割合は減っている。伝統的なスポーツ（アーチェリーなど）をする人や頻度も減っている。これらブータン政府が望んでいない変化はいずれも伝統文化や仏教に由来する有形の

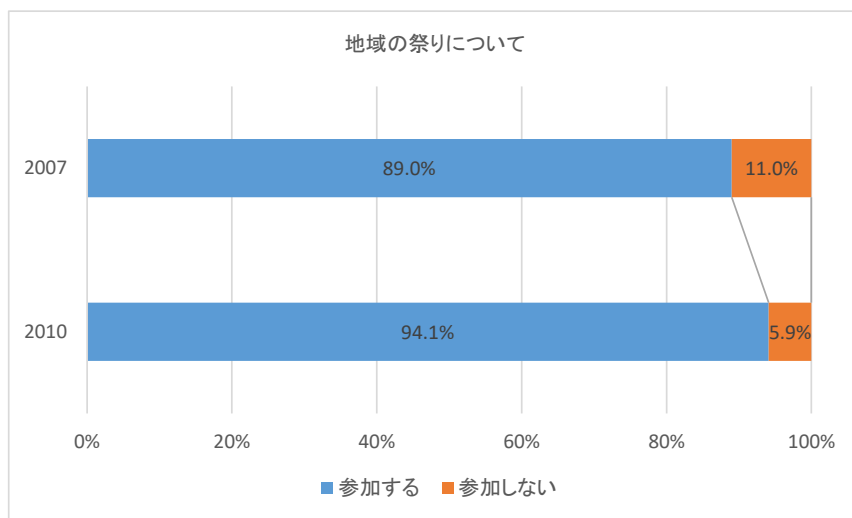
(表 4－8) 文化多様性指標の変化傾向

	意識、性質（無形）	行為、行動（有形）
良い変化	<ul style="list-style-type: none"> ・ブータン人全般の精神性、慈悲の心 ・地域の祭りへ参加する意思 	—
ほぼ一定	<ul style="list-style-type: none"> ・窃盗、調和を乱す事を許容しない ・ブータン人全般の正直さ ・ディグラムナムザを重要またはとても重要と考える人 	<ul style="list-style-type: none"> ・母語を良くまたはとても良く話すことが出来る人
悪い変化	<ul style="list-style-type: none"> ・ブータン人全般の寛容さ、我慢強さ、物質的富への関心 ・嘘をつく事を許容しない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ブータン人全般の利己的行動 ・ディグラムナムザの継承度合い ・一年のうち地域の祭りに1日以上参加する人 ・伝統的スポーツをする人、頻度
どちらとも言えない	—	<ul style="list-style-type: none"> ・近代的スポーツをする人、頻度

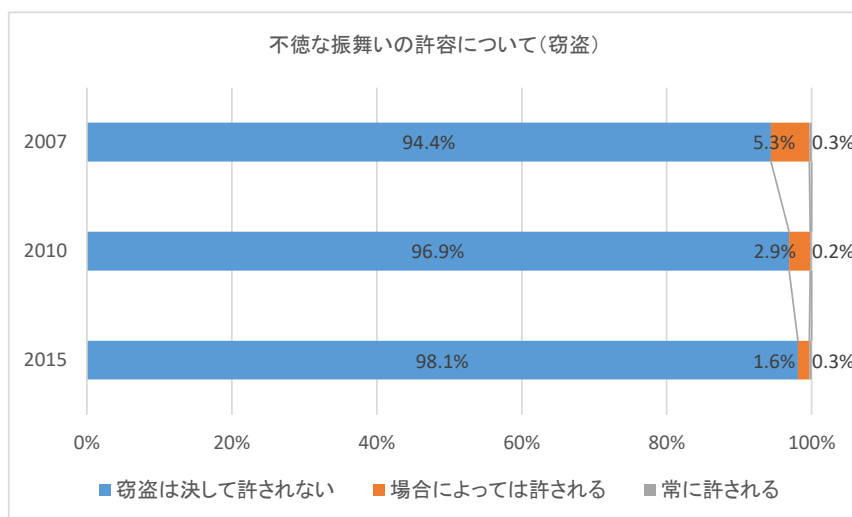
行為に関する事柄である。そこで、行動の原因を意識に求めた場合、確かに、嘘をつく事は仕方がないとする考えや物質的富への関心が増えるとともに、寛容さ、我慢強さが次第に薄れていると感じている。



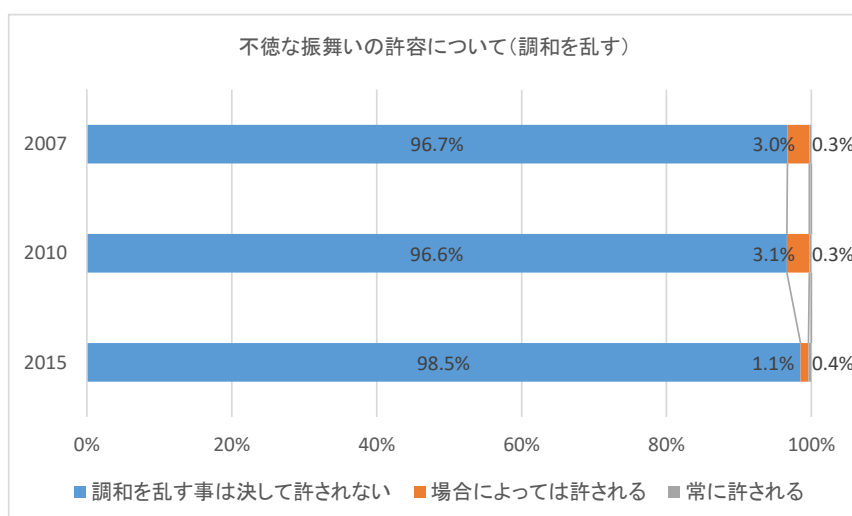
(図 4－4)



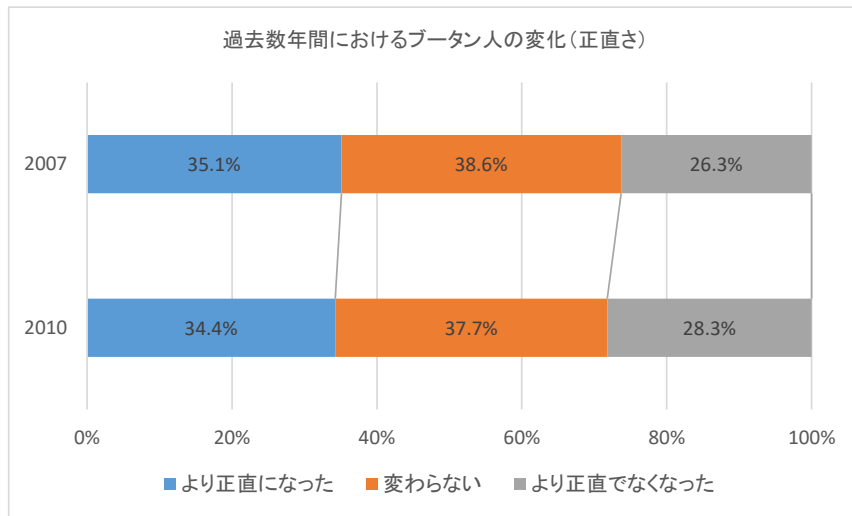
(図 4 - 5)



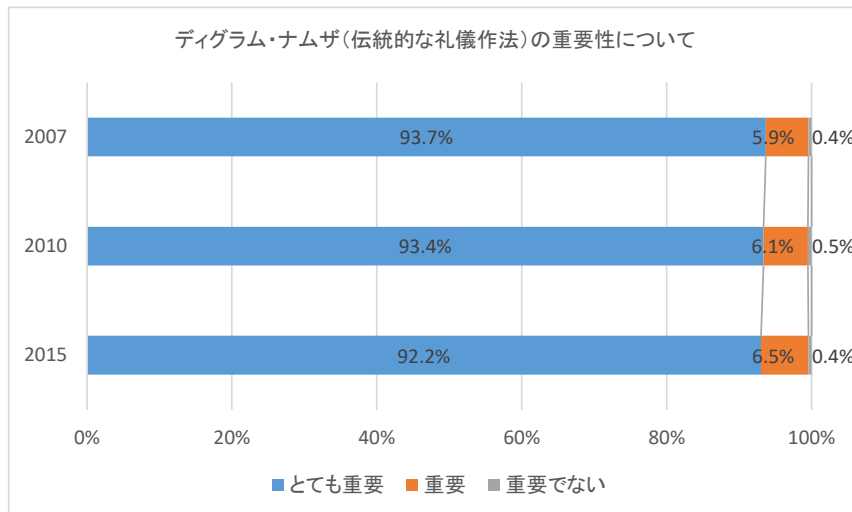
(図 4 - 6)



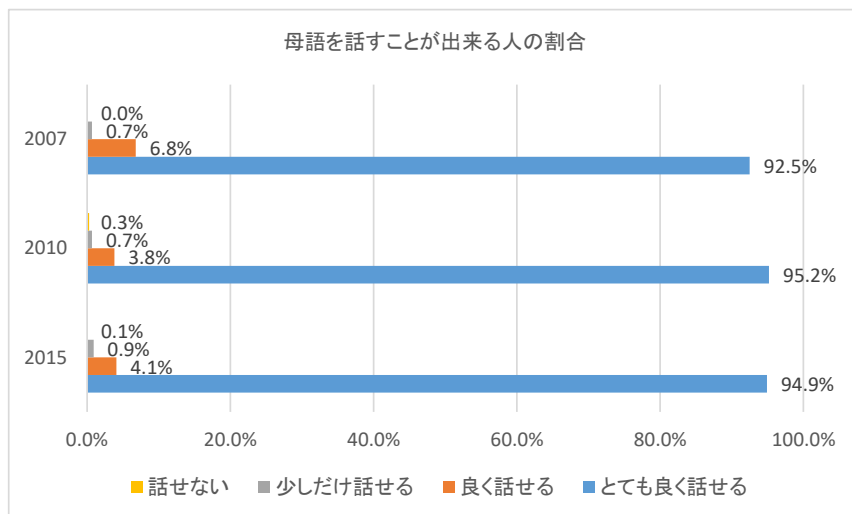
(図 4 - 7)



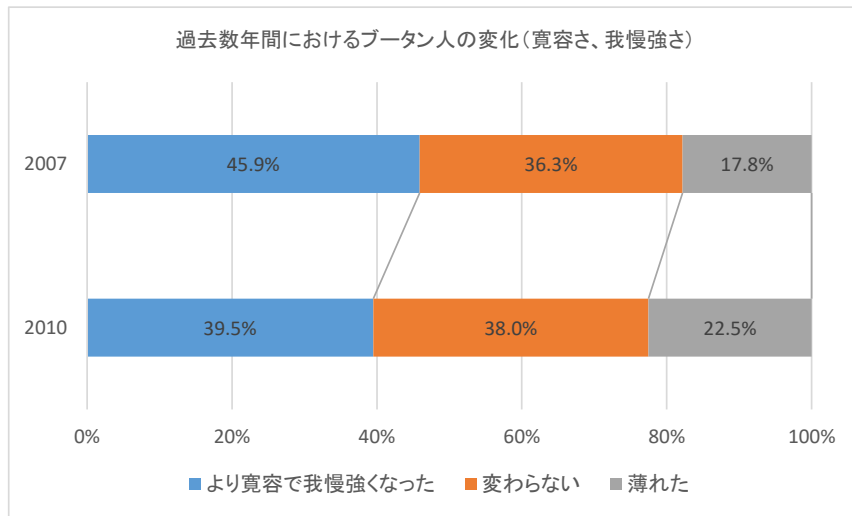
(図 4－8)



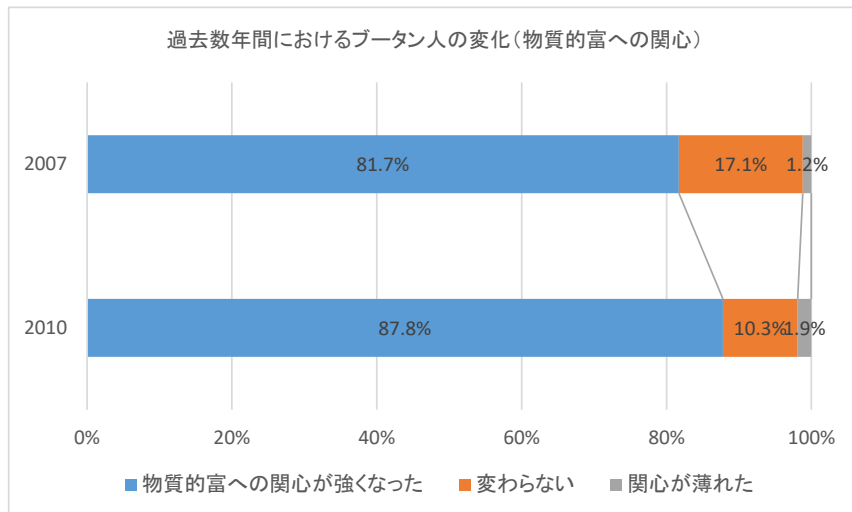
(図 4－9)



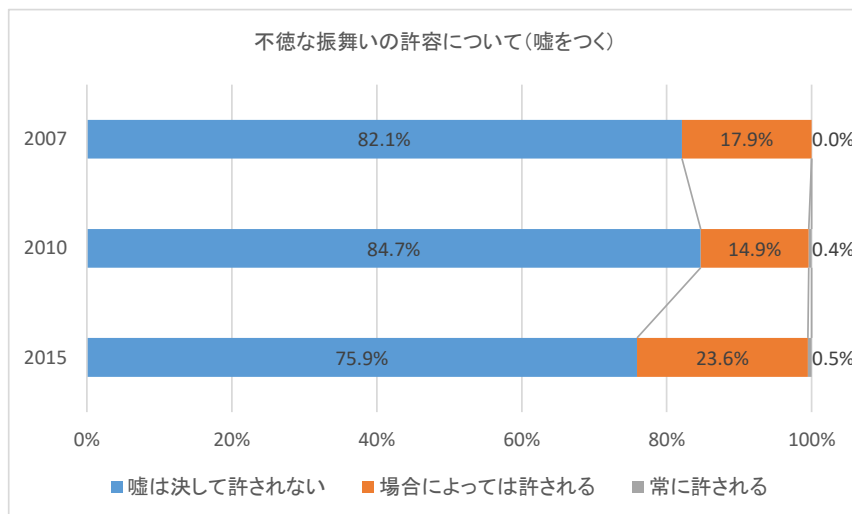
(図 4－10)



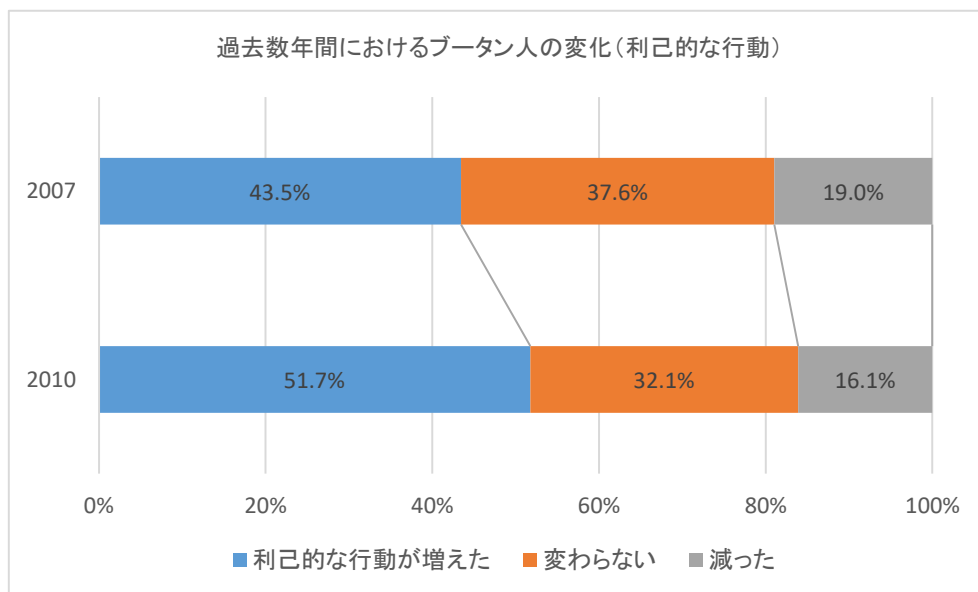
(図 4 - 1 1)



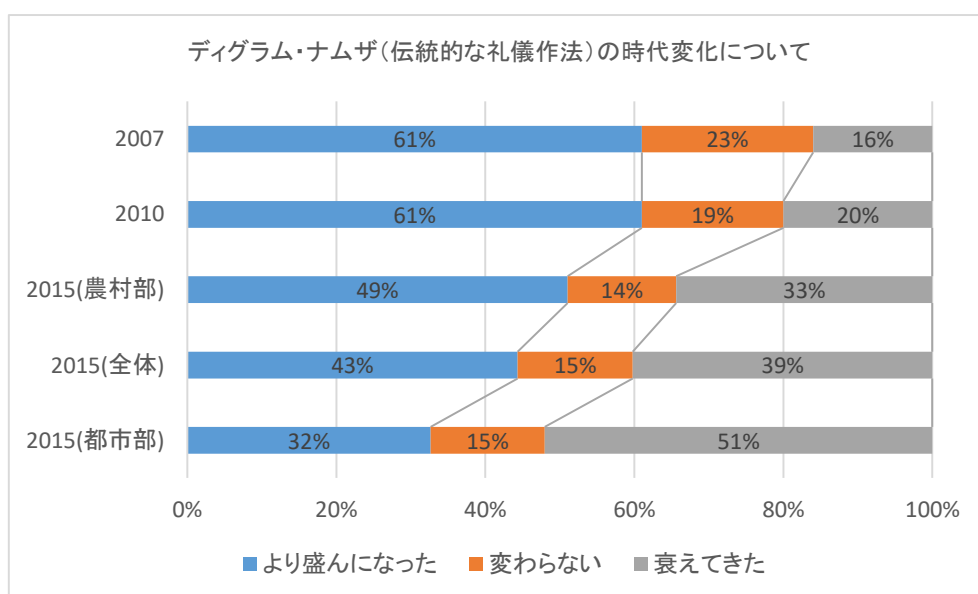
(図 4 - 1 2)



(図 4 - 1 3)

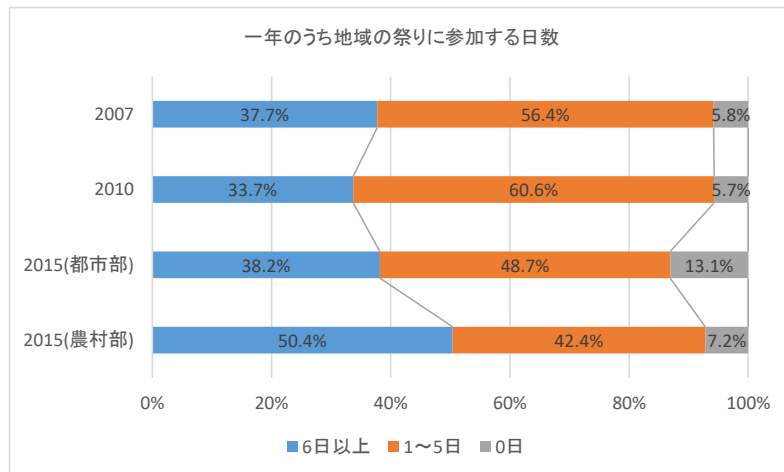


(図 4 - 1 4)



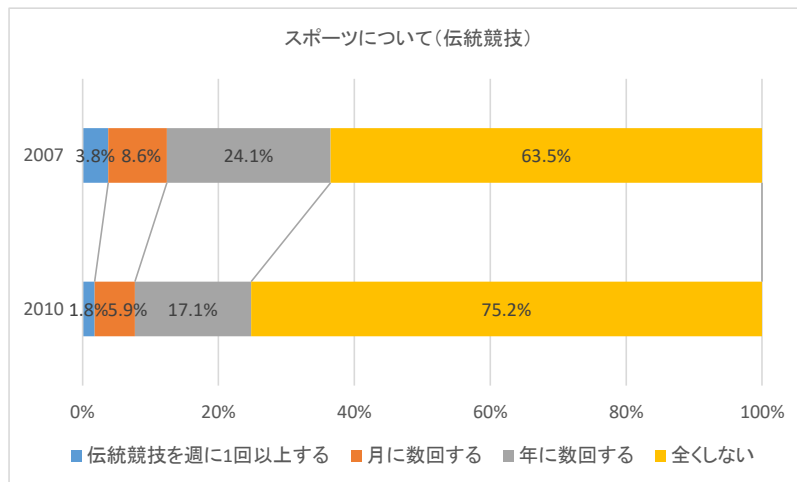
(図 4 - 1 5)

補注： 2015 年調査のみ選択肢「わからない」が追加され、重要性に関して 0.9%、時代変化に関して全体の 3%、農村部の 4%、都市部の 2%の人がそれぞれ当該選択肢を選んでいるが、他の二回調査との比較ができないためグラフに含めていない。

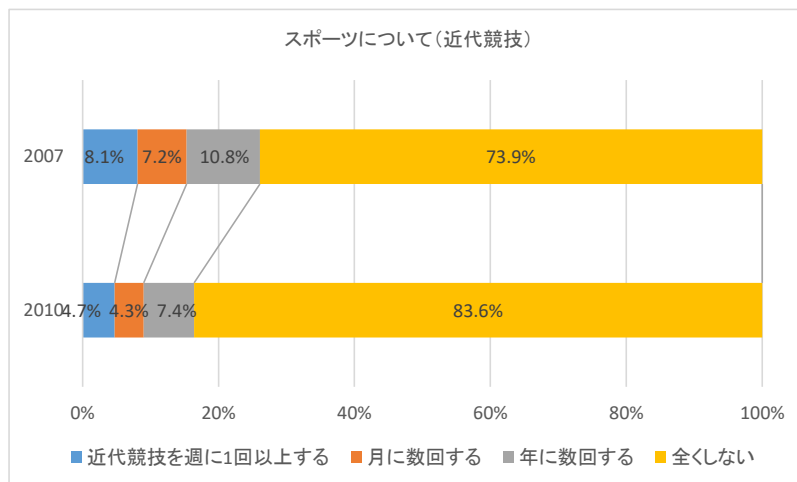


(図 4 - 1 6)

補注： 2015 年調査のみ、地域の祭りに加えて近所の法事に参加する日数を含んでいる。



(図 4 - 1 7)

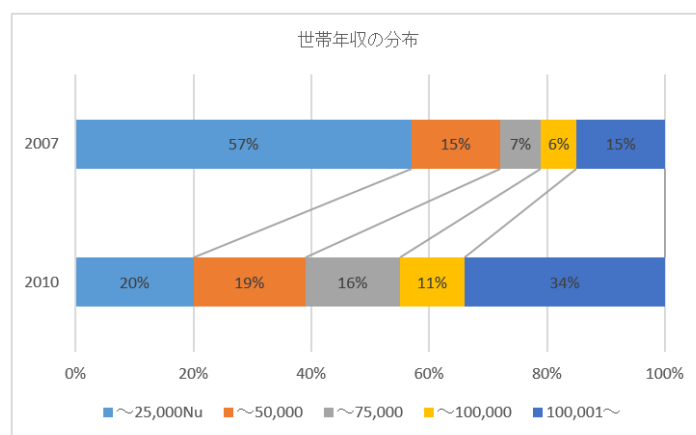


(図 4 - 1 8)

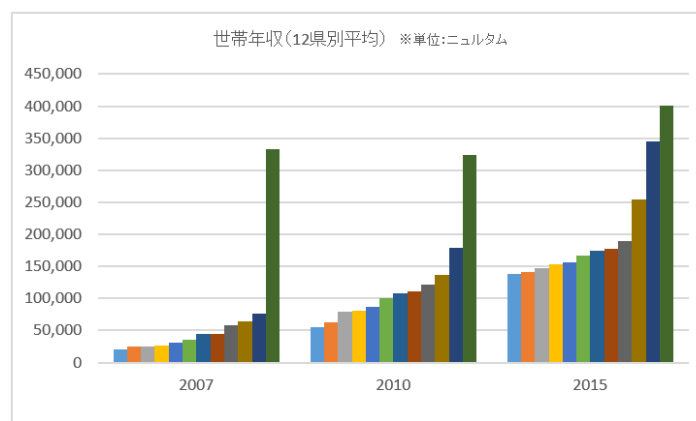
(3) 生活水準

世帯年収の水準分布は図4-19のとおりであるが、さらに25,000 ニュルタム以下（低位）、25,001～100,000 ニュルタム（中位）、100,001 ニュルタム以上（高位）の三グループで分類すると、低位層が75%減り、中位層が164%、高位層が227%それぞれ増えている。

また、2007 年調査対象の12 県を対象に県別の平均世帯年収を金額順に並び替えたグラフが図4-20である。中央値付近の水準にある県が軒並み大幅に底上げされていることがわかり、また、最小値の伸びが最大値のそれに比べ大幅であることから、総じて多くの県が揃って豊かになっている。とは言え、2007 年に他県より大幅に高い1 県を除く11 県の標準偏差をチェックすると、2015 年は3.39 倍にバラツキが拡大しており、各県間の較差は広がっていることがわかる。



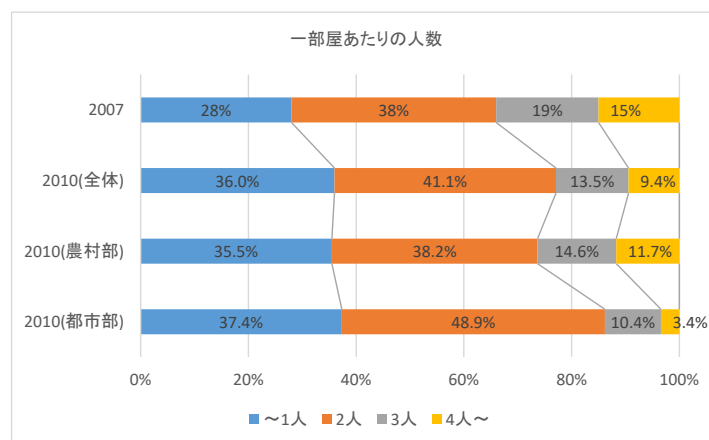
(図4-19)



	2007	2010	2015	増減(15年/07年)
最小値	20,200	55,982	137,520	681%
最大値	332,300	323,506	400,960	121%
中央値	40,250	104,139	170,850	424%
平均値	65,350	120,490	203,760	312%
標準偏差	82,195	69,164	82,040	100%
(最大値以外11県)	17,404	33,631	59,041	339%

(図4-20)

次に、住宅の質に関する指標として一部屋あたりの人数は3人以上の世帯が減って2人以下が増えており、改善傾向が見られる（図4－21）。



（図4－21）

（4）地域の活力

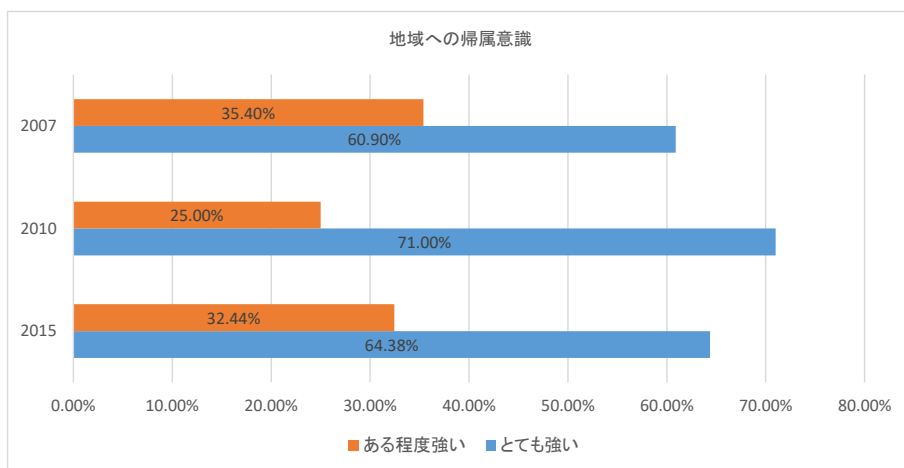
図4－22から図4－30までの計9指標のうち、値の経年変化を傾向ごとに分類すると表4－9の通りとなる。良い変化を示した指標はまったく無かった。家族との関係、および地域への帰属意識は概ね変化はなく、地域への帰属意識は高い水準を維持している。

他の7指標はいずれも、ブータン政府にとって望ましくない変化を示している。全般的にブータン人を信用できなくなっており、夜間に安全と感じる度合いが低下している。地域に帰属する「意識」は高いままにもかかわらず、近所との助け合い・付き合いやボランティア活動¹⁴に参加するという「行動」はむしろ減少している。そのほか、夜間に野生動物から被害を受ける心配が増しており、加えて親戚との付き合いが疎遠になっている。

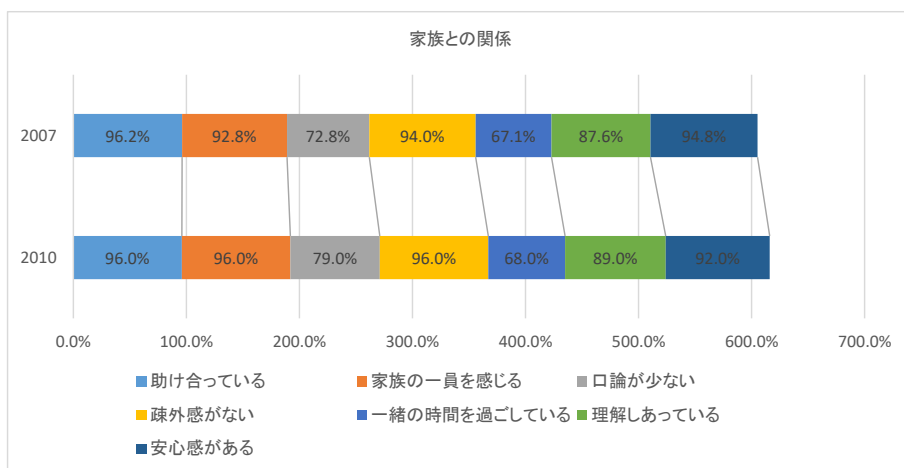
（表4－9） 地域の活力指標の変化傾向

	意識（無形）	行為、行動（有形）
良い変化	—	—
ほぼ一定	・ 地域への帰属意識	・ 家族との関係
悪い変化	・ 全般的にブータン人を信用できるか ・ 夜間に安全と感じる度合い （対人、対動物）	・ 過去一年間にボランティア活動 （もしくは Woola）参加した人 ・ 近所との助け合い、付き合い ・ 親戚付き合い

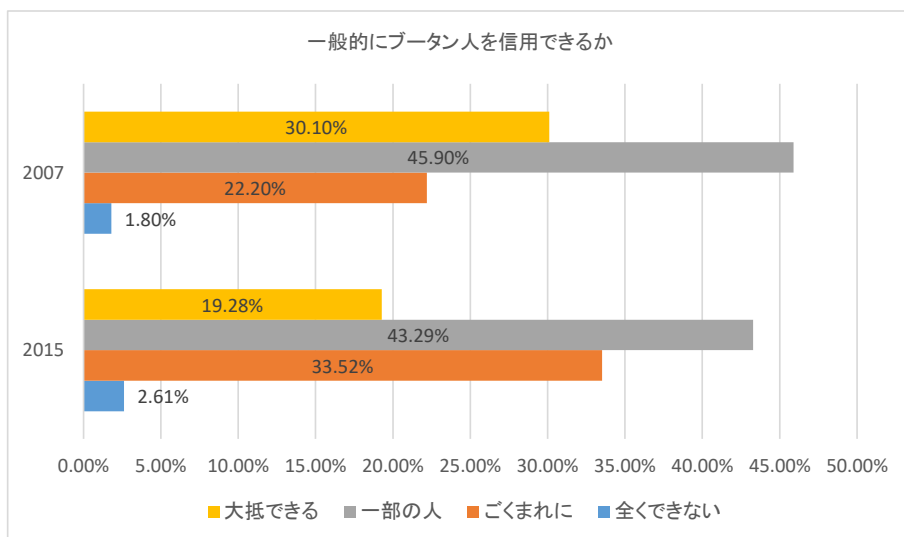
¹⁴ 2015年調査では、ボランティア活動ではなく Woola（主に農村部で地域のインフラ施設の建設、保守のために労働力を提供すること）への参加について尋ねている。



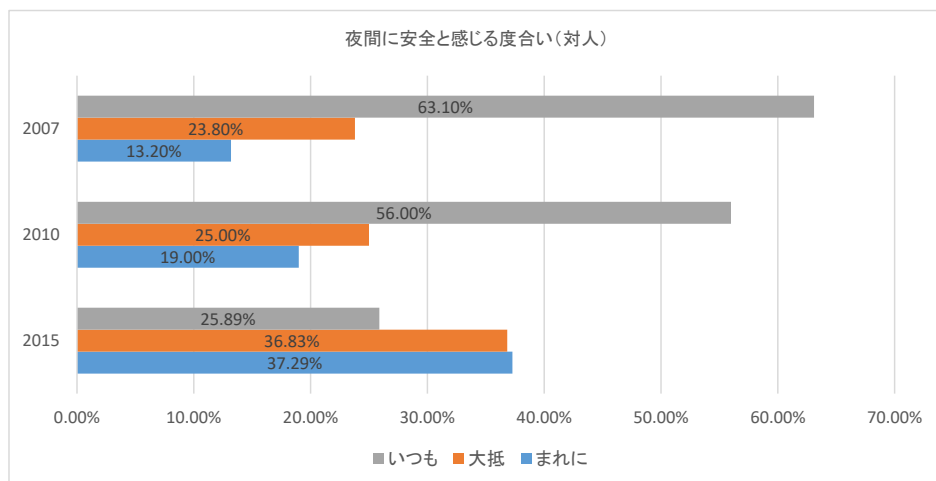
(図 4 - 2 2)



(図 4 - 2 3)

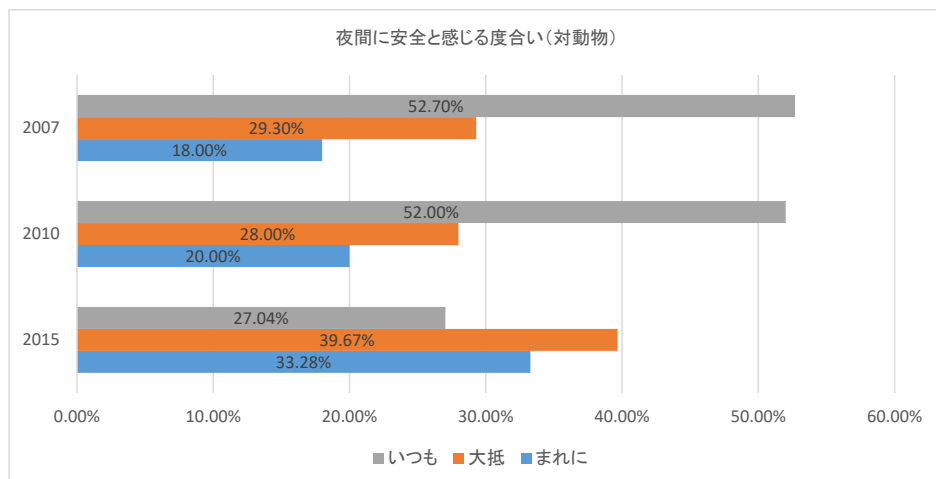


(図 4 - 2 4)

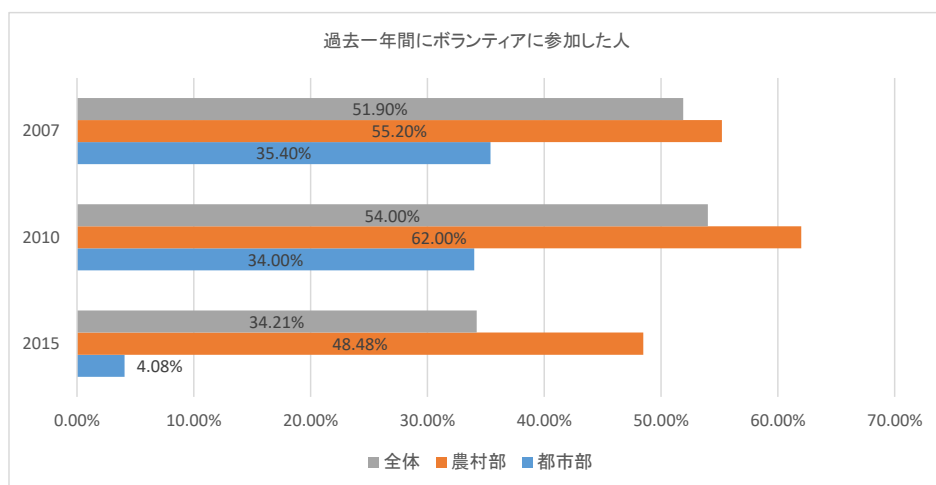


(図 4 - 2 5)

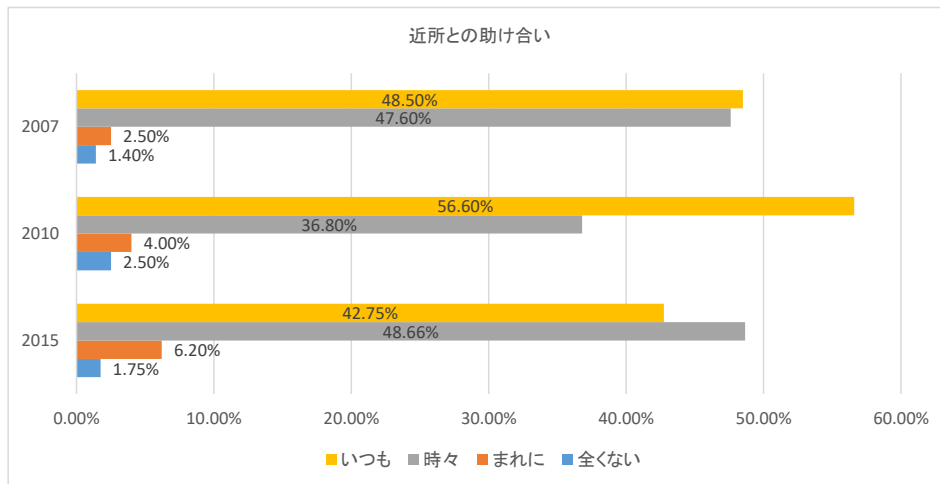
補注： 2015 年調査のみ選択肢に「時々」「危険」が追加されており、図においてはこれらを選択した割合分を便宜上「まれに」へ合算している。※対動物の図も同じ。



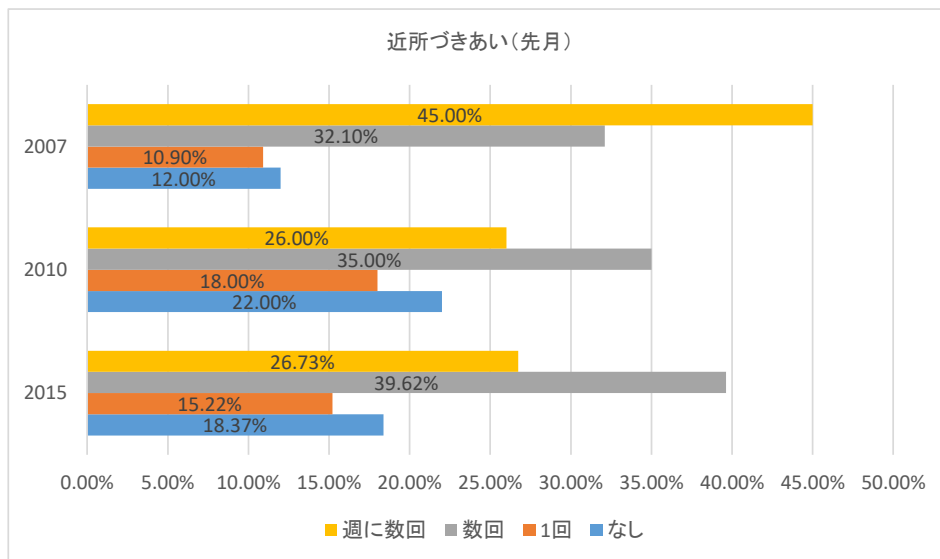
(図 4 - 2 6)



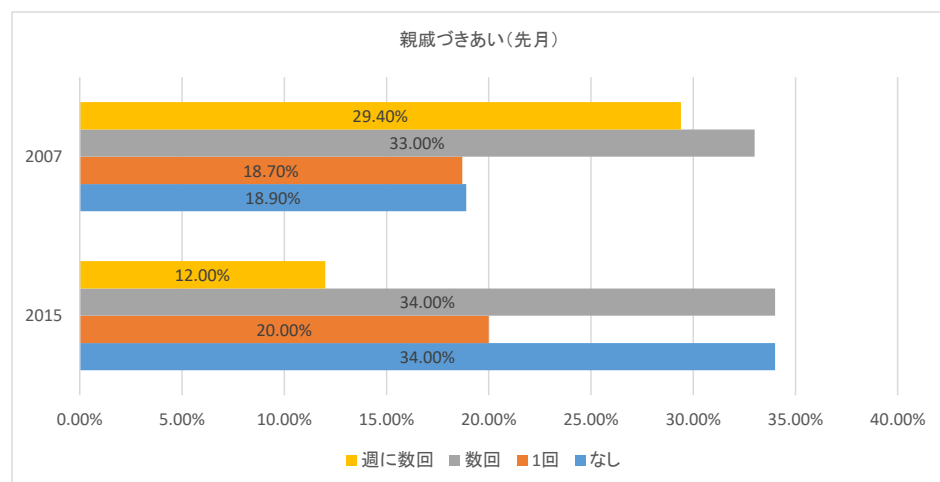
(図 4 - 2 7)



(図 4 - 2 8)



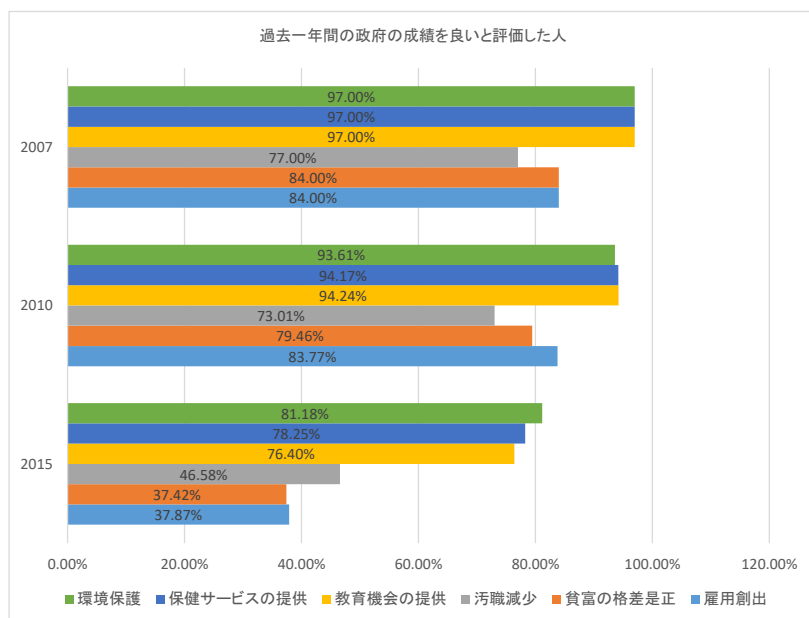
(図 4 - 2 9)



(図 4 - 3 0)

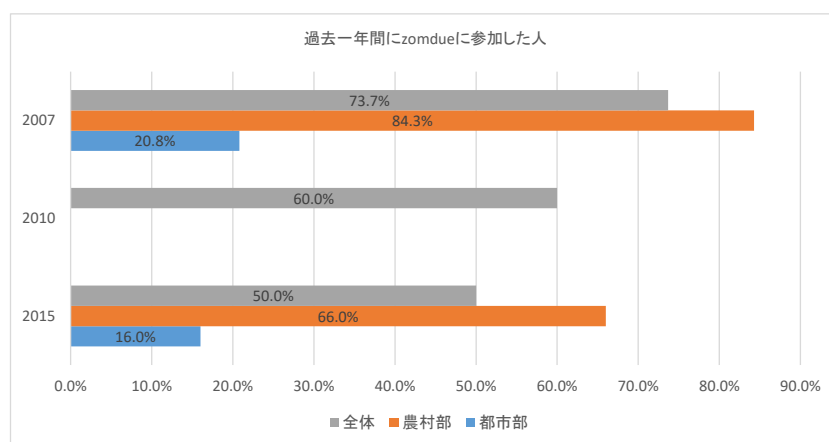
(5) 良い統治

政府の成績（パフォーマンス）を良く評価している人（とても良いまたは良いと評価した人の合計）の割合は、各分野において軒並み下落している（図4－31）。大幅に下落した分野は、貧富の格差是正（2015年は2007年の44.55%）、雇用の創出（同45.08%）、汚職の削減（同60.49%）である。

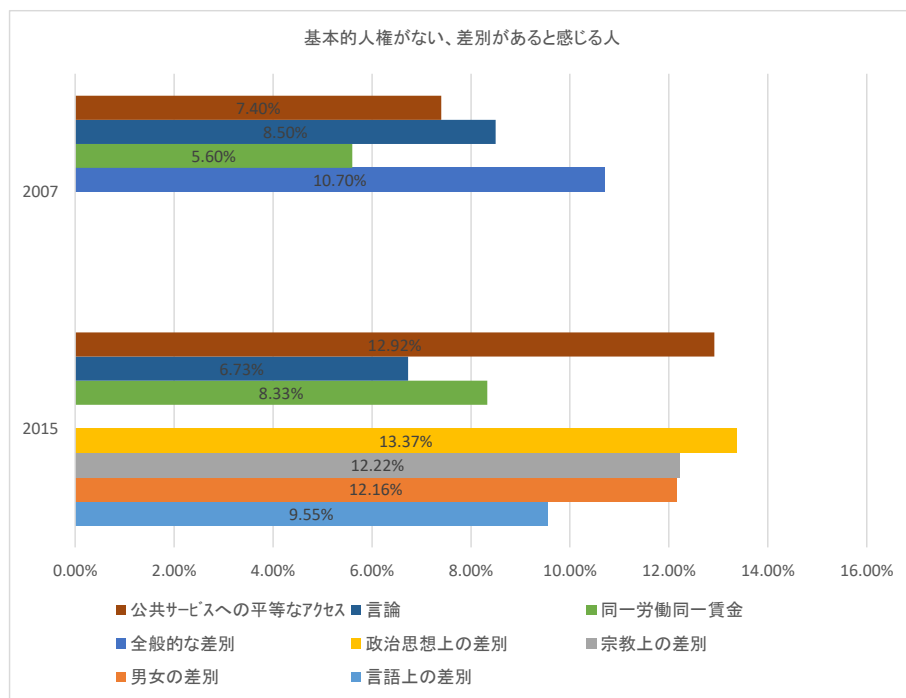


(図4－31)

過去一年間に zomdue（地域の会合）に参加した人の割合は低下している（図4－32）。基本的な人権に関する指標では（図4－33）、言論の権利がないと感じる人が2015年は2007年の79%にまで減少した。一方、公共サービスへの平等なアクセス、および同一労働・同一賃金がないと感じる人が、2015年は2007年のそれぞれ175%および149%へ増加している。また、差別の感じ方においては、相対的に言語上の差別は低水準にとどまり、政治思想上の差別を感じる人が増加している。



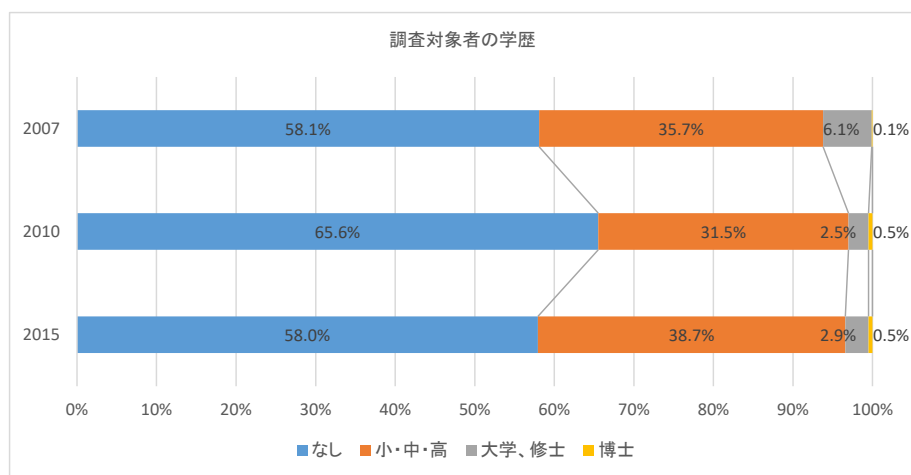
(図4－32)



(図 4－3 3)

(6) 教 育

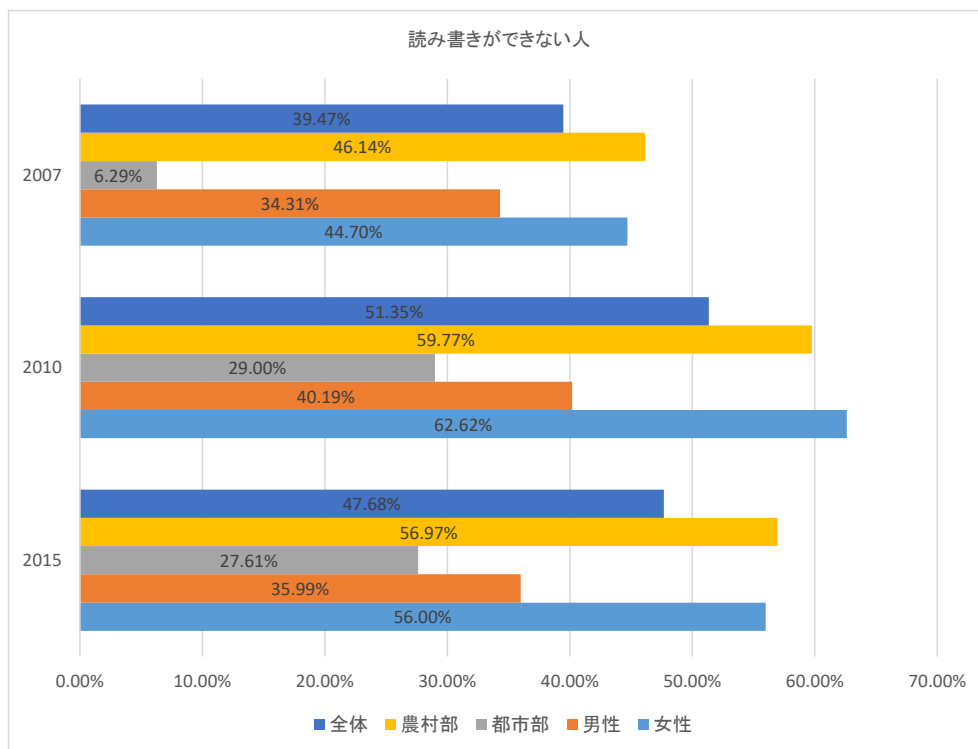
調査対象者の学校教育（学歴）別の割合は、2015 年が 2007 年に対して全く教育を受けていない人はほぼ同じで、小・中・高 108.4%、大学・修士 47.5%、博士 500%となっている（図 4－3 4）。



(図 4－3 4)

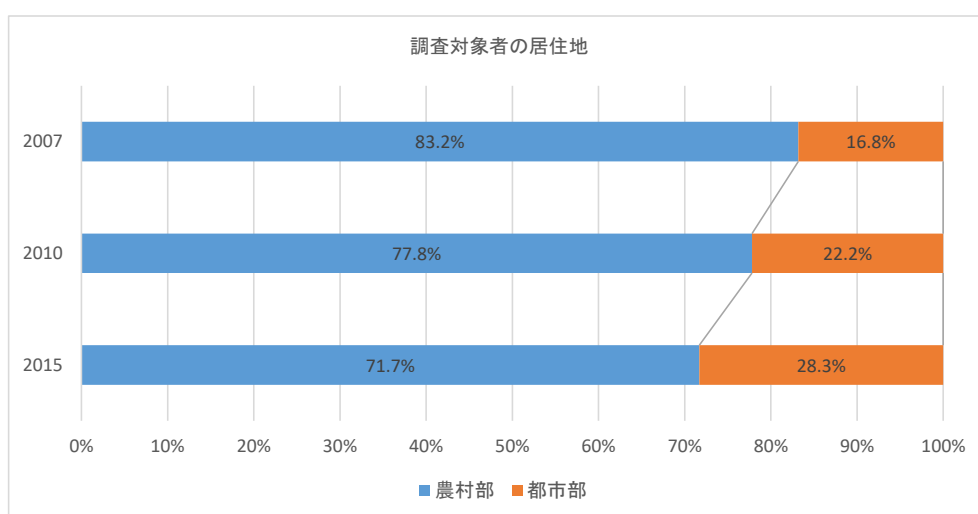
読み書きができない人は、全体で同じく 120.8%、農村部 123.5%、都市部 439.0%、男性 104.9%、女性 125.3%であり、農村より都市、男性より女性において増えている

(図 4－3 5)。



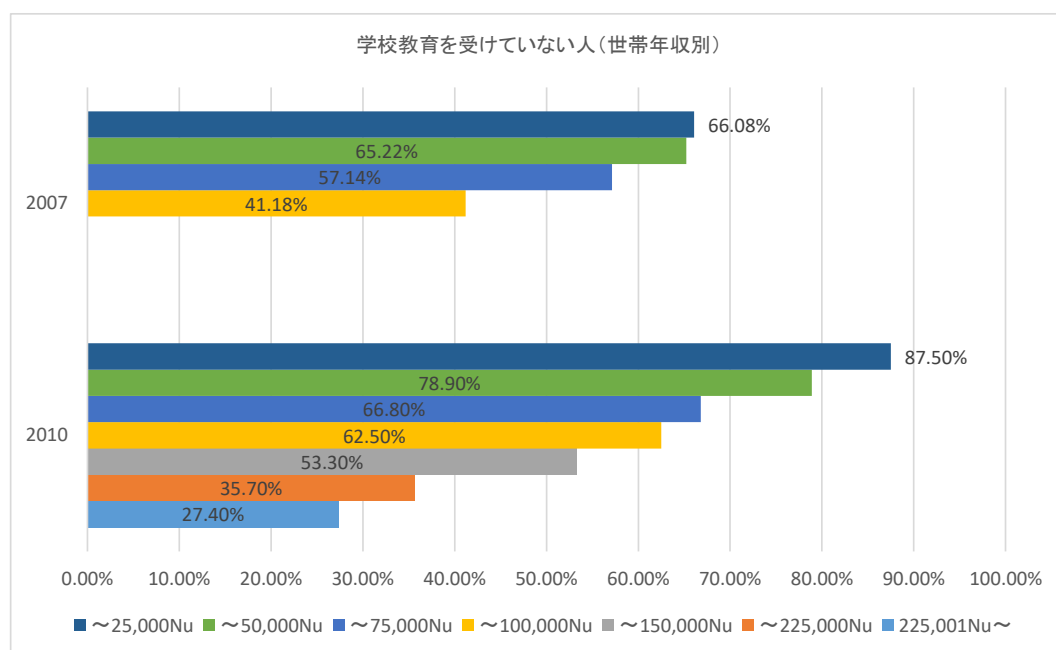
(図 4－3 5)

調査対象者の居住地は、農村部が同じく 86.2%、都市部 168.5%であり、同じく都市居住者が増加している。調査対象者の性別は、同じく男性 82.4%、女性 117.7%であり、女性が多くなっている (図 4－3 6)。

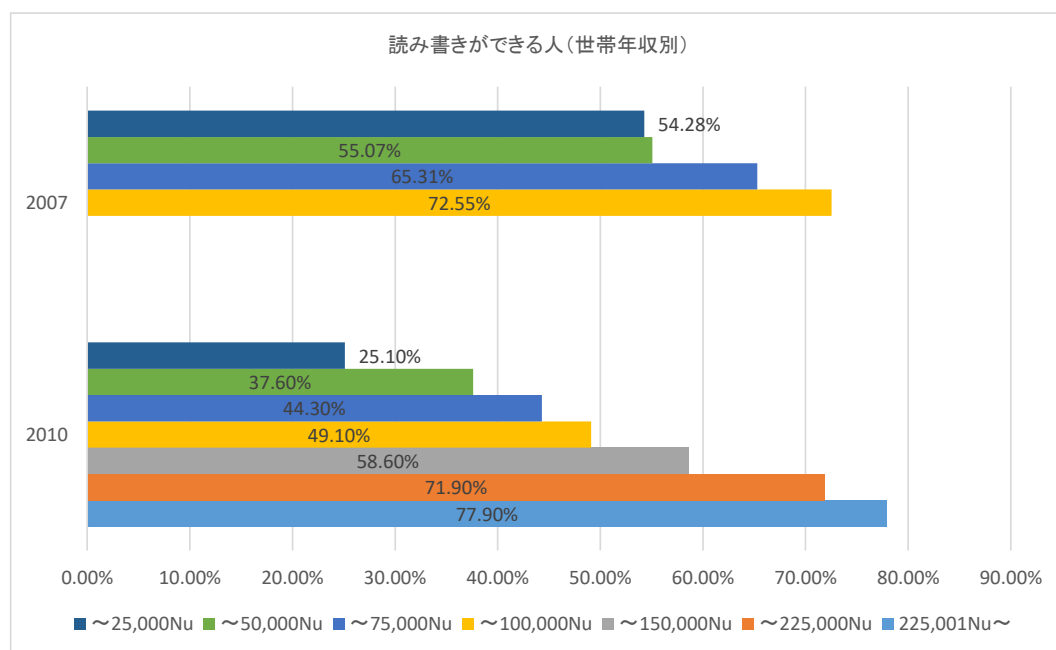


(図 4－3 6)

図４－３７および図４－３８は、世帯年収別のデータであり、学校教育を受けていない人は、2007年の四段階のいずれの年収水準においても増加しており、読み書きができる人は同様に減少している。

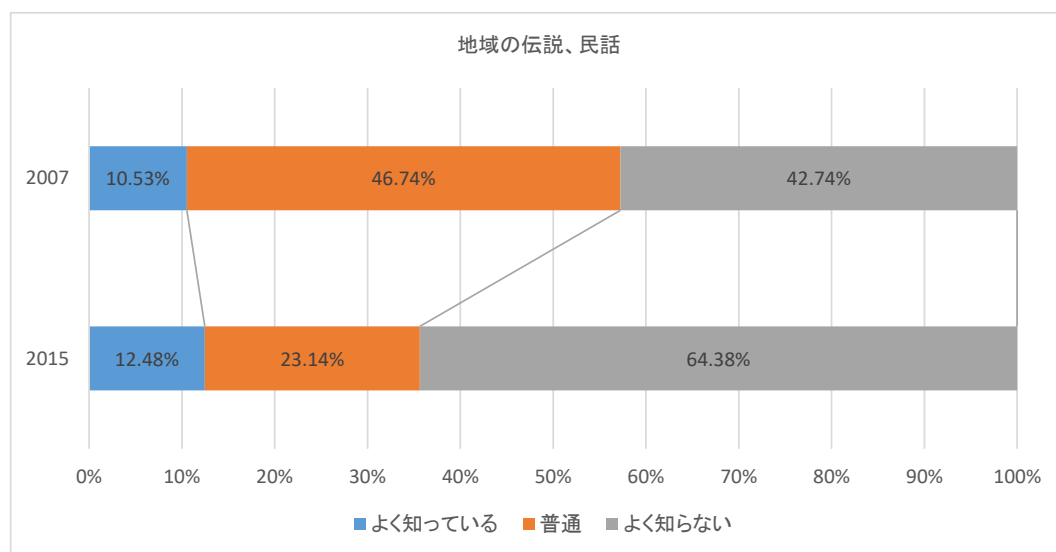


(図４－３７)

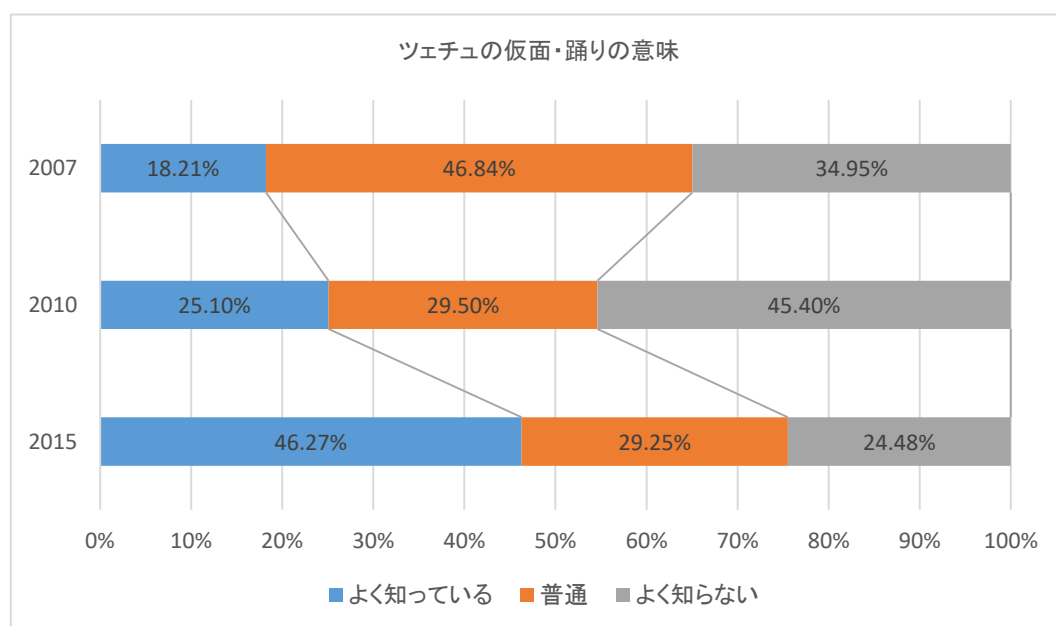


(図４－３８)

歴史、文化に関する知識は、地域の伝説・民話とツェチュ(祭り)とで対照的に変化している（図４－３９および図４－４０）。前者は、知識が多い人に比べて少ない人のほうが増加し（2015年は2007年に対して150.6%）、後者は、知識が少ない人に比べて多い人のほうが増加している（同じく254.1%）。この背景には、ツェチュは毎年イベントとして開催される一方、伝説や民話はそのような機会が限られている状況が推測される。

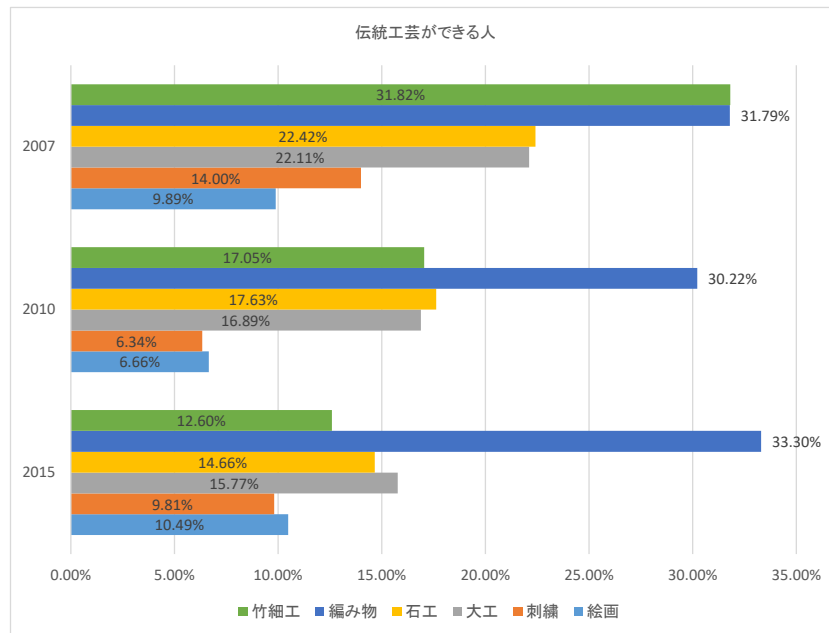


（図４－３９）



（図４－４０）

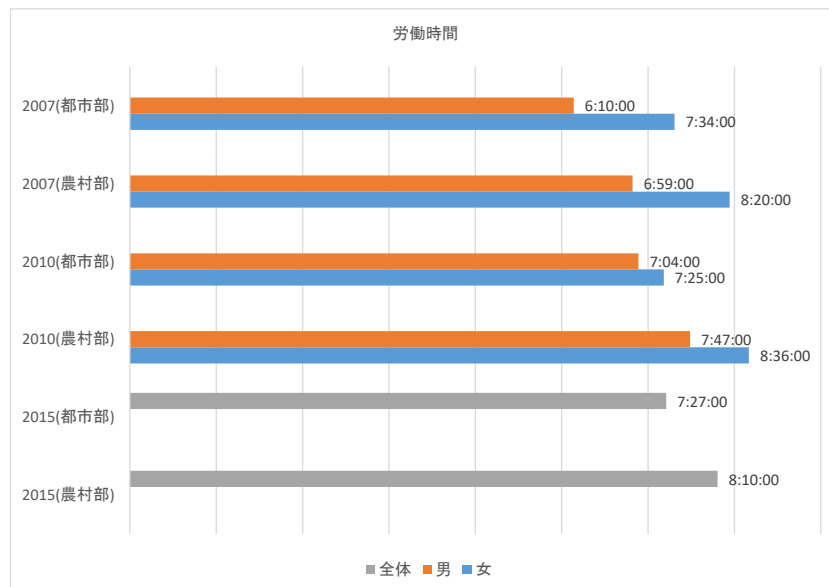
伝統工芸ができる人は、6 種類のうち 2 種類が微増、4 種類が大幅に減少している（図 4－4 1）。2015 年は 2007 年に対して竹細工が 39.6%、石工 65.4%、刺繍 70.1%、大工 71.3%にまで減少している。



（図 4－4 1）

（7）時間の使い方

労働時間は、男性のほうが女性よりも増加している。男性の場合、農村部・都市部とも増加傾向にあり、2010 年は 2007 年に対してそれぞれ 111.5%、114.6%である。女性は、同じく農村部が 103.2%と微増し、都市部は 98.0%と微減している（図 4－4 2）。

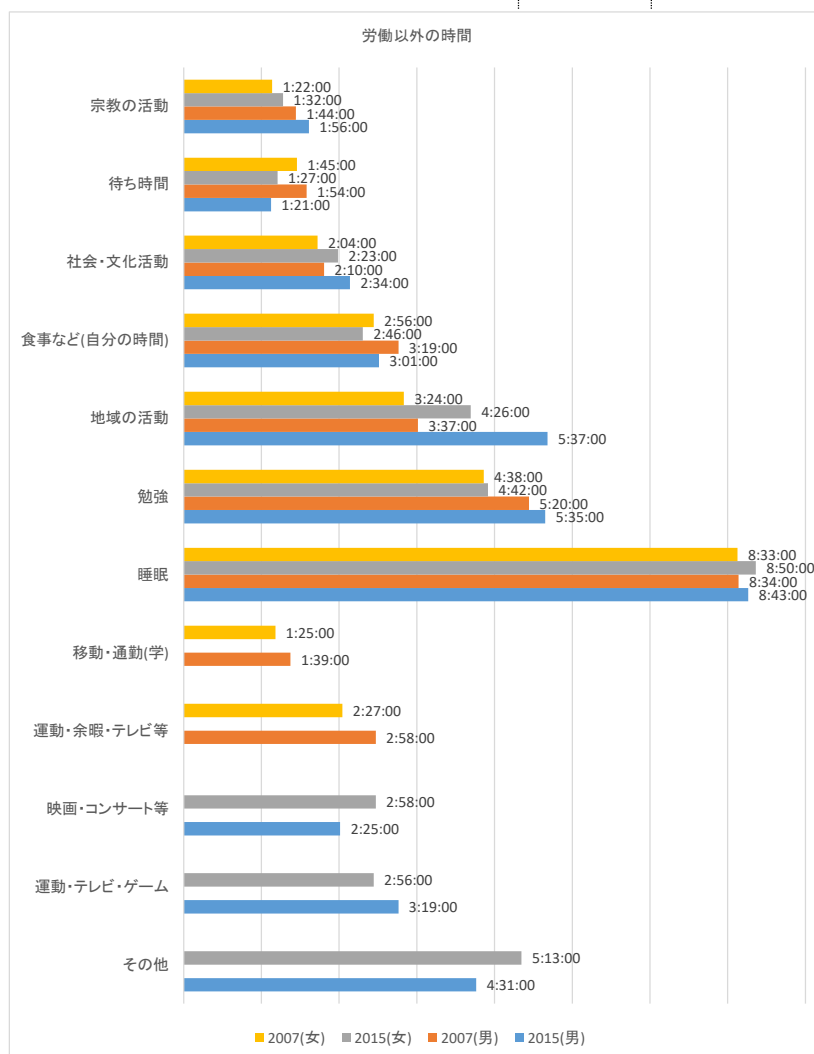


（図 4－4 2）

労働以外の時間の変化は図４－４３のとおりで、表４－１０に増減をまとめた。大きく減少しているのは「待ち時間」で、対照的に「地域の活動」が最も増加している。

(表４－１０) 2015年における労働以外の時間の対2007年比率

		2015年／2007年比	
		男 性	女 性
減った時間	待ち時間	71.1%	82.9%
	食事等(自分の時間)	91.0%	94.3%
増えた時間	地域の活動	155.3%	130.4%
	社会・文化活動	118.5%	115.3%
	宗教の活動	111.5%	112.2%
概ね変わらない時間	勉強	104.7%	101.4%
	睡眠	101.8%	103.3%



(図４－４３)

（８）総 括

本節がおこなった、第一回 GNH 調査（2007 年）の計測結果を基準とする経年変化を表 4-11 に纏め、総括を行う。表中、変化を表す矢印は、基準とする 2007 年の値に比べて、GNH 指数は単純な増減を示しており、他の指標は、5 ポイント以上増加すれば↑、減少は↓、10 ポイント以上増加は↑↑、減少は↓↓、その他は→、で示している。GNH 指数は約 93.1%に低下していることから、その要因を順に各指標の変化の中に探っていく。

「文化の多様性」領域は、①文化活動（祭り、伝統的スポーツ、ボランティア活動）への参加、②技術・芸術スキルの習得状況、③エチケット、礼儀作法（ディグラム・ナムザ）の継承、がいずれも全体的に停滞・後退基調にある。「心理的な幸福」領域はデータが少ないため判断できない。「地域の活力」領域は、①交流の側面（人づきあい、助けあい、ブータン人全般への信用）、②安全の側面（治安、野生動物による怪我への不安）、がいずれも後退基調にある。「時間の使い方」領域は、経済活動（労働時間）および社会活動（文化活動、地域の活動等）の双方に費やす時間が増加基調にある。以上の三領域にもとづき、GNH 四本の柱のうち『文化の保護・促進』にかんしては、伝統的文化の多様性、および地域内の交流・安全は、活性化に向かうデータも一部認められるものの、総じて停滞・後退局面にある。

つぎに、「教育」領域は、一部の伝統的価値が後退基調にあるものの（利己的な行動・価値観、物質的富への関心が増加）、学校教育（学歴の構成割合）に大きな変化はなく、ツェチュの知識の広まりも認められる。「生活水準」領域は、世帯年収が県別ではバラツキが拡大したものの全体として増加基調にあり、住宅の広さ（一部屋あたりの人数）も改善基調にある。「健康」領域は 2007 年データが公表されていないため判断できない。以上の二領域にもとづき、GNH『持続可能で公平な経済社会開発』にかんしては、一部の伝統的価値の後退、県別所得格差の拡大が認められるものの、全体としては教育、住環境の一部、所得水準が維持・改善局面にある。

最後に、GNH『良い統治』にかんしては、政府の成績に対する評価、zomdue への参加状況を始めとして総じて後退局面にある。なお GNH『環境の保全』にかんするデータは公表されていないため判断できない。

このように、2015 年の GNH 指数は 2007 年に対して約 93.1%に低下しており、各指標の変化に基づけばその背景にはおもに、①伝統的文化活動の多様性、②地域内の交流・安全、③政府の成績に対する評価、zomdue への参加状況をふくむ統治制度、の三点が総じて停滞・後退局面にある、と結論づけることができる。

(表 4 - 1 1) 第一回 GNH 調査(2007 年)の計測結果を基準とする経年変化まとめ

四本柱 九領域 三十三項目	GNH政策			説 明
	開始前 2007年	開始後 2010年	開始後 2015年	
GNH指数	基準	↓	↓	約93.1%に減少(なお2010年より回復傾向)
文化の保護・促進 文化の多様性				
母 語	基準	→	→	(とても)良く話すことが出来る人の割合が高水準を維持
文化活動への参加	基準	↑	↘	地域の祭りに参加する意思がある人の割合が増加
	基準	→	→	農村部は一年のうち地域の祭りに全く参加しない人の割合は8年前の全体と余り変わらない
	基準	→	↓	都市部は一年のうち地域の祭りに全く参加しない人の割合は8年前の全体より多い
	基準	↓	↘	伝統的スポーツを全くしない人の割合が増えた
技術・芸術スキル	基準	↓↓	↓↓	竹細工ができる人の割合が40%に大幅に減った
	基準	→	→	編み物、絵画ができる人の割合は余り変わらない
	基準	↓	→	刺繍が出来る人の割合は余り変わらない
	基準	→	↓	石工ができる人の割合が減った
	基準	↓	↓	大工ができる人の割合が減った
エチケット、礼儀作法	基準	→	→	ディグラム・ナムザを(とても)重要と考える人の割合が高水準を維持
	基準	→	↓	ディグラム・ナムザが衰えてきたと感じる人の割合が増えた
心理的な幸福				
生活満足度	基準	↘	↘	—
精神性	基準	↑	↘	ブータン人は全般的に過去数年間で精神性が強くなったと感じる人の割合が増えた
良い感情	基準	↘	↘	—
悪い感情	基準	↘	↘	—
地域の活力				
寄付	基準	↘	↘	—
地域との関係	基準	→	↓	過去一年間にボランティアに参加した人の割合が減った
	基準	↓	↓	先月に近所づきあいが全くなかった人の割合が増えた
	基準	↘	↓	一般的にブータン人を大抵信用できると感じる人の割合が減った
	基準	↑	↓	近所といつも助け合っている人の割合が減った
	基準	↑	→	地域への帰属意識がとても強い人の割合は余り変わらない
家族	基準	↘	↓	先月に親戚づきあいが全くなかった人の割合が増えた
	基準	→	↘	家族との諸関係(助け合い、理解度、安心感など)は余り変わらない
安全	基準	↓	↓	夜間に人からの危険をいつも感じない人の割合が減った
	基準	→	↓	夜間に野生動物からの危険をいつも感じない人の割合が減った
時間の使い方				
仕事(労働)	基準	↓	↘	都市部・農村部とも男性の労働時間が増えた
	基準	→	↘	都市部・農村部とも女性の労働時間は余り変わらない
その他	基準	↘	→	勉強、睡眠の時間は余り変わらない
	基準	↘	↑	女性の待ち時間が減った、男女の社会・文化活動および宗教活動がそれぞれ増えた
	基準	↘	↑↑	男性の待ち時間が大幅に(30分以上、71%)減った、男女の地域の活動が大幅に(30分以上、男155%、女130%)増えた

		GNH政策		説 明	
	開始前 2007年	開始後 2010年	2015年		
持続可能な経済社会開発					
教 育	読 み 書 き	基準	↓↓	↓	読み書きができない人の全体、農村部に占める割合がそれぞれ増えた
		基準	↓↓	↓↓	読み書きができない人の都市部に占める割合、および読み書きができない女性の割合がそれぞれ大幅に増えた
		基準	↓	↓↓	読み書きができない男性の割合が大幅に増えた
	学 校	基準	↓	→	調査対象者のうち学校教育を受けていない人の割合は余り変わらない
		基準	→	→	調査対象者のうちそれぞれ小・中・高、大学・修士、博士の教育を受けている人の割合は余り変わらない
	知 識	基準		↓↓	地域の伝説・民話をよく知らない人の割合が151%に大幅に増えた
		基準	↑	↑↑	ツェチュの仮面、踊りの意味をよく知っている人の割合が254%に大幅に増えた
	価 値	基準	↑		ブータン人は全般的に過去数年間で慈悲深くなったと感じる人の割合が増えた
		基準	→	→	窃盗、調和を乱すことを許容しない人の割合が高水準を維持
		基準	→		過去数年間の全般的なブータン人の正直さの評価に変化は余りない
		基準	↓		ブータン人は全般的に過去数年間で我慢強くなったと感じる人の割合が減った
		基準	↓		ブータン人は全般的に過去数年間で物質的富への関心が強くなったと感じる人の割合が増えた
		基準	↓		嘘をつく事は場合により許されると考える人の割合が増えた
		基準	↓		ブータン人は全般的に過去数年間で利己的な行動が増えたと感じる人の割合が増えた
生活水準					
資 産	基準			—	
住 宅	基準	↑		一部屋あたりの人数が少なくなった	
収 入	基準	↑		世帯年収50,000Nu以下の低位層が54%に減り、50,001Nu以上の中位層以上が218%に増えた	
	基準	↓	↓	11県別・平均世帯年収の標準偏差が339%に拡大した	
健 康					
(データなし)					
良い統治					
	政府の成績	基準	→	↓↓	環境保護、保健サービス、教育機会、汚職削減(60%)、貧富の格差は正(45%)、雇用創出(45%)の成果を(とても)良いと評価した人の割合が大幅に減った
	基本的人権	基準		→	言論、同一労働同一賃金の権利がないと感じる人の割合は余り変わらない
	サービス	基準		↓	公共サービスへの平等なアクセスがないと感じる人の割合が175%に増えた
	政治への参加	基準	↓↓	↓↓	過去一年間にzomdueに参加した人の割合が大幅に減った
環境の保全					
(データなし)					

第4節 総 括（指標の目的、構成、結果の相互関連性）

GNH 指標の目的の変遷とは、次の二点であった。

1. GNH 指標は、導入当初(2006 年)から直近の 2015 年調査まで一貫して、システム・パフォーマンス指標および政策・プログラム指標の双方をすべてカバーし、ISO9001:2015 が要求するマネジメントサイクルの（実施ステージを除く）全ステップのパフォーマンスを計測する目的を設定していた。即ち、GNH 指標の活用範囲を一部分に限定せずむしろ主要で中心的な役割に位置付けている。
2. 一方、変化した点として、定着期以後(2008 年後)において、特にシステム・パフォーマンス指標としての用途が強調された。その内容は、1) 要求事項としてブータ

ン特有の価値をより明確化したうえで（国王声明および文化・伝統）、2）その成果に関する情報公開を進め透明性を高めることを企図するようになった。即ち、GNH システムの大きな目標および達成度を表象する手段として、GNH 指標を活用する方向へ変化している。このような変化は、GNH という理念および指標の実用化にかんする国内外の期待に応えると同時に、国民および国際社会の支持と納得性を高める方向に対しては有利に作用すると考えられる。

続いて、指標数の構成に関する変遷とは、次の五点であった。

1. GNH 指標数の変化は、健康、良い統治、および心理的幸福の三領域がとりわけ増加傾向を示しており、四本の柱毎、九領域毎の配分バランスは、（地域の活力指標が増加していない点がやや懸念されるものの）全体としては改善傾向が見られる。
2. 「持続可能で公平な社会経済開発」を進めていくにあたっては、物質的な生活水準を直接的に追跡していきながらも、健康状態（メンタルヘルス、障害など）および教育の成果（人間の保有能力）をより指標を増加させて調査しようとしてきた。近代化の代表的な象徴の一つである物質的な開発のみならず幸福の概念が導くもっと広い視野で社会経済をとらえようとしてきたことが変遷からも示唆された。
3. 「良い統治」を実現するための指標数が第二位まで存在感を高めてきた。第1節での目的分析が示した、内外に対する情報公開をつうじて広く GNH 理解を促す目的と合わせて、統治能力や民主化の改善につながりうる変化である。
4. これら開発および民主化が進展するにつれて深刻化または顕在化するであろう諸問題（都市化、野生生物による被害、公共サービスの質、および政治への参加。表4-2中のそれぞれ項目3-1-4、3-1-3、4-1-3、および4-1-4）に素早く、ウェイトの高い指標を投入して注意深く観察できるようにした。
5. 対峙する価値である「文化の保護および促進」の側面において、地域の活力、および（伝統的な技術・芸術スキルを含む）文化の多様性に関する指標は早い段階から多く設定され、続いて心理的幸福指標を増加させてきた。このことは、主要な価値を示すシステム・パフォーマンス指標として文化・伝統の重要性を要求したいという目的変遷と合致していた。

最後に、GNH 指標による計測結果の経年変化は、GNH 四本の柱毎に次の通りであった。

1. 経済社会開発面は、（一部の伝統的価値の後退、県別所得格差の拡大が認められるものの）全体としては教育、住環境の一部、および所得水準が維持・改善局面にある。

2. 文化の保護・促進面は、伝統的文化の多様性、および地域内の交流・安全は（活性化に向かうデータも一部認められるものの）総じて停滞・後退局面にある。
3. 良い統治面は、政府の成績に対する評価、および zomdue への参加状況を始めとして、総じて後退局面にある。
4. 上記要因を背景の一つとして、2015 年 GNH 指数は 2007 年に対し約 93.1%に低下している。

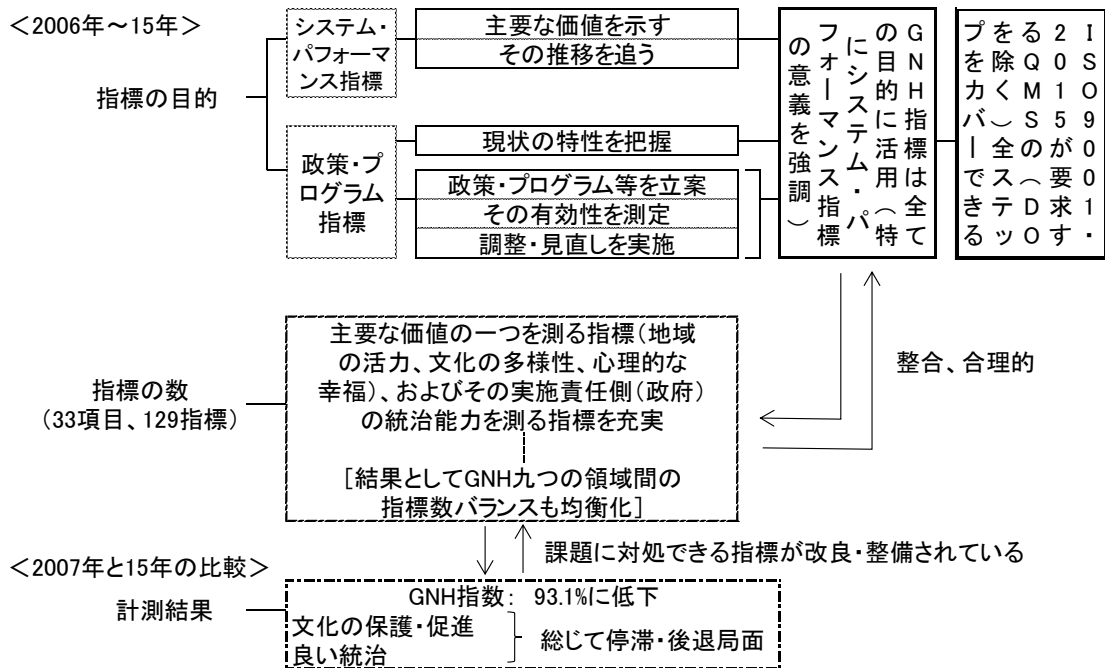
以上の考察結果にもとづいて GNH 指標の変遷過程を総括するため、指標数の構成は目標（指標の活用目的）および結果（計測結果）それぞれに対応できるように設計されているか、という観点で整理する。

指標構成において、指標数が相対的に多いまたは増加している分野は健康、統治、心理的幸福、文化の多様性、および地域の活力である。また、四本の柱ごと、九領域ごとの配分バランスは偏ることなく全体として改善傾向がみられ、幸福度の多様な要因に関する情報を必要十分に収集することが期待できる。

一方、GNH 指標に求めている目的・役割は、GNH が理念とする近代化と伝統的アイデンティティ・文化を表象し、とりわけ後者の変化を追跡していく事であり、加えて GNH 政策全体の計画・評価・見直しにおいて十分に活用することである。したがって、指標の構成が文化の保護・促進に関する指標を充実させるとともに GNH 全体へバランス良く配分される傾向がある点は、指標に期待する目的と整合する方向へ進展していると評価できる。

続いて、GNH 指標による 2015 年計測結果は、2007 年に対し約 93.1%に低下し、背景の一つに伝統的文化活動の多様性、地域内の交流・安全、ならびに政府の成績に対する評価および zomdue への参加状況を含む統治機能、の三点が全体として停滞・後退局面にある。したがって、指標の構成が文化の保護・促進面および良い統治面の指標を拡充している点は、実際の停滞・後退局面に対処するための政策へ必要な情報を提供することが期待できる。

このように、本研究においては、GNH 指標数の構成は目的と整合する方向へ発展し、かつ、計測結果が示す課題に対応できる方向とも合致するように進展していると結論付ける（図 4－4 4）。



(図4-44) GNH指標の目的、構成、および結果の相互関連性(まとめ)

第4章 参考文献

- 1) 賀戸・田中(2016)「ブータン GNH 指数の解説ならびに GNH 調査結果一覧」人間科学論集、第 11 巻(第 2 号)、西南学院大学 P117～140
- 2) S. Alkire ほか(2008)、「Gross national happiness and poverty in Bhutan: Applying the GNH Index methodology to explore poverty」Centre for Bhutan Studies
- 3) An extensive analysis of GNH Index, www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/, Centre for Bhutan studies, 2012.5
- 4) Judith E. INNES & David E. Booher(2000)「Indicators for sustainable communities: A strategy building on complexity theory and distributed intelligence」Planning theory & practice, Vol.1, No.2, P173～186
- 5) 大住荘四郎(2002)「パブリック・マネジメント」日本評論社、P69～102
- 6) 大住荘四郎(2002)「パブリック・マネジメント」日本評論社、P49～67
- 7) Judith E. INNES & David E. Booher(2000)「Indicators for sustainable communities: A strategy building on complexity theory and distributed intelligence」Planning theory & practice, Vol.1, No.2, P173, 抄訳 7～11 行目
- 8) 一般財団法人日本品質保証機構「ISO9001 入門セミナー品質マネジメントシステム入門 テキスト」2018.4 月
- 9) European Quality Assurance, ISO9001:2015 の規格要件、和文、
<http://www.eqaicc.co.jp/skin/eqa/html/iso/9001.html?v=01>、2019.4.6
- 10) Karma Wangdi, Centre for Bhutan studies & GNH research, 2018.3.19 付 Email 回答

上記の他、本章全体で考察した指標および計測結果データは以下の文献に基づく。

- [1] S. Alkire ほか(2008)、「Gross national happiness and poverty in Bhutan: Applying the GNH Index methodology to explore poverty」Centre for Bhutan Studies
- [2] 大橋照枝(2011)「ブータンの第 2 回 GNH 調査結果にみる幸福立国の実態」Reitaku international journal of economic studies, Vol.19, No.2, P19～61、麗澤大学経済学会
- [3] 大橋照枝(2012)「ブータンの世紀の実験：GNH による国づくりの実態と今後」比較文明研究、第 17 号、P33～57、麗澤大学比較文明文化研究センター
- [4] Phuntsho Raptan, Good governance and gross national happiness, Centre for Bhutan studies, www.grossnationalhappiness.com/wp-content/uploads/2012/05/good-governnancel.pdf, 2018.2.11

- [5] [www.grossnationalhappiness.co./ survey-results/index/](http://www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/), Centre for Bhutan studies, 2018.3.2
- [6] A short guide to Gross national happiness Index, www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/, Centre for Bhutan studies, 2012
- [7] An extensive analysis of GNH Index, [www.grossnationalhappiness.co./ survey-results/index/](http://www.grossnationalhappiness.co./survey-results/index/), Centre for Bhutan studies, 2012.5
- [8] Centre for Bhutan Studies & GNH Research(2016) 「A Compass Towards a Just and Harmonious society」 P79～108、発行所は著者と同じ
- [9] Centre for Bhutan Studies & GNH Research(2015) 「Provisional Findings of 2015 GNH Survey」 P46～72、発行所は著者と同じ
- [10] 賀戸・田中(2016)「ブータン GNH 指数の解説ならびに GNH 調査結果一覧」人間科学論集、第 11 巻(第 2 号)、西南学院大学, P117～140

第 5 章

開発五カ年計画の発展過程

第5章 開発五カ年計画の発展過程

本章は、GNH 政策システムの中核的なプラットフォームに位置づけられる開発五カ年計画（Five Years Plan : FYP）の発展過程を 2003 年から 18 年までを対象として考察する。まず第 1 節でブータン国内の GNH に関する時代潮流の中で FYP の位置付けを整理する。そのうえで、開発哲学の変化（第 2 節）、計画・マネジメント手法の進展（第 3 節）、目標（ターゲット）設定の進歩（第 4 節）、および GNH 指標の活用度（第 5 節）の各観点から体系的に考察する。

第 1 節 第 9 次(2003 年-)から第 12 次(2018 年-)までの時代潮流

ブータンは 1961 年から五年毎に開発計画（FYP）を策定し、現在は 2018～23 年までの第 12 次 FYP が進行している。本研究は GNH 政策システムが導入される前の最後の FYP である 2003～08 年の第 9 次 FYP から第 12 次までを考察の対象とする。

まず本節では、当該四つの FYP が策定された時期において GNH 政策システムに関連して遂行された主要な改革を時系列で体系的に整理し、GNH 政策の大きな潮流の中に各時期の FYP を位置づける（表 5－1）。

（1）2003～2008 年（9th Five Years Plan）

2000 年初頭は、GNH が「理念」から「指針」へ具現化が一步進んだ時代といえる。20 世紀末までは、長期開発計画「Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness」の中に GNH の文言が初めて明記され、理念が「公式文書化」されたステージであった。「Our Central Development Concept: the Maximization of Gross National Happiness」と章立てし、「重要なことは、開発における物質的要素と非物質的要素とのバランスが取れるよう努力し続けること、および非物質的側面が近代化におけるネガティブな影響力によって埋没してしまわないこと」と謳われている。丁度同じ時期(1998 年)に、UNDP 太平洋地域ミレニアム会議の場でも幸福度を開発目標とする取り組みを他国へ紹介している(序章第 1 節参照)。2000 年代に入り、9th FYP は初めて、五ヵ年という期間を定めたより具体的な中期計画の中に、開発の四つの指針(四本の柱)を明記した。その意図は、幸福を四つに細分化して定義を分かりやすくすると同時に、開発計画の多岐に渡る個々の目的を主要な四分野へ集約するためであった。

翻って、2010 年前後から遡った視点で 9th FYP 位置付けると二つの特徴を持つ。一つは、政治体制が立憲君主制・議会制民主主義へ大転換する前の、従来の王政下で策定・実施された最後の FYP であった。二点目は、国民の幸福度を多様な角度から計測するための指標、および政策を策定する際に幸福度への影響を推計するための審査基準を研究・調査する時期であった。

(表 5-1) FYP をとりまく主要な改革の整理および時代潮流

西 暦	国 王	民主化	開発計画	GNH	GNHI、PST	GNH 国際会議テーマ
1999	第四代 (1972-)		Bhutan2020	GNH 追求を 公式文書化		
2000			(MDGs)			
2001		憲法草案				
2002						
2003			9 th FYP	四本の柱		
2004						GNH と開発
2005	王政最後の政府が GNH の指針レベルに もとづき遂行した計画					Rethinking Development
2006					予備調査	
2007						Towards Global Transformation
2008	第五代	憲法制定、 国政選挙	10 th FYP	九つの領域	第 1 回調査 (GNHI 導入)	Practice and Measurement
2009	民主化最初の政府が GNH を制度レベルまで 落としこんで遂行し始めた計画				PST 導入	Democracy in Asia
2010					第 2 回調査	
2011			中間報告			
2012						Buddhism without Borders
2013		国政選挙	11 th FYP	四本の柱を FYP へ反映		
2014	民主化進行後の政府が GNH の制度を PDCA サイクルに使用しうる計画					
2015			(SDGs)		第 3 回調査	From Philosophy to Praxis
2016			中間報告			
2017						GNH of Business
2018		国政選挙	11 th 報告 12 th FYP	九領域を FYP へ反映		
2019			CNDP2030 ¹⁵			Urban Development and Wellbeing
	民主化定着後の政府が GNH 政策の成果を 国内外から期待される計画					

¹⁵ Comprehensive National Development Plan 2030。都市と農村の格差を是正するため、均衡ある国土開発を目的とする指針を初めて定めた。

つまり 9th FYP は、「民主化前最後の政府が GNH の指針レベルにもとづき遂行した計画」という性格を有する。

(2) 2008～2013 年 (10th Five Years Plan)

2010 年前後をもっとも特徴づける改革は、憲法制定および民主政権の誕生・運営につきる。憲法第九条（政策の基本原則）は GNH を追求できる環境を促進すると規定した。ティンレイ首相(当時)は 1998 年 UNDP 会議で GNH をスピーチした当人であり、10th FYP は、国民の信託を受けた同首相が憲法にもとづき幸福度計測および政策創案に必要となるテクニカルな「制度」を初めて導入した意義をもつ。

すなわち、国民幸福度調査を二回実施し¹⁶、調査に用いられた GNH 指標 (GNHI) および計測結果に関する詳細な解説書・報告書が発行された。GNHI は九つの領域とさらに細分化した三十三の項目から構成され、調査した“結果(証拠)”に基づいて計画を立てていくためのツールとして、初めて FYP へ明記した。また、GNHI とセットで Policy Screening Tool (PST) を開発し、政策の立案段階で GNH の改善につながりうるか否かを審査する採点基準とプロセスを定めた。もちろん、これらの技術的制度は差し当たり実施され始めた段階であり、GNH を高めるため政策の PDCA を戦略的に回しているレベルとはまったく異なる。

つまり 10th FYP は、「民主化最初の政府が GNH を制度レベルまで落とし込んで遂行し始めた計画」と位置づけることができる。

(3) 2013～2018 年 (11th Five Years Plan)

2015 年前後は、国政選挙および GNH 全県調査がそれぞれ二回目を迎え、一回目との比較や変更が可能な初めてのタイミングと言える。11th FYP は、個々の戦略・計画と GNH 四本柱との対応関係を初めて体系的に整理・可視化し、計画・評価を四本の柱ごとに管理できるようになった。また、GNHI の 5 年前からの経年変化を初めて計測し詳細なデータを公表した。GNH が目指す理念どおりの方向へ進んでいるかの検証材料を入手できたことを意味しており、制度を導入した目的である“結果(証拠)”にもとづいて政策を遂行できる諸条件を概ね整えることができた。

つまり 11th FYP は、「民主化進行後の政府が GNH の制度を PDCA サイクルに使用しうる計画」と位置づける事ができる。

(4) 2018 年以降 (12th Five Years Plan)

2020 年前後は、民主政権が GNH 政策を担い始めて約 10 年が経過する。また、三回目の国政選挙で過去二回の政権とも異なる政党が勝利しており、GNH 政策システムの質を新たな視点で見直すタイミングでもある。実際、12th FYP は、個々の戦略・計画と

¹⁶ 12 県の調査、全 20 県の調査を各 1 回実施。

GNH 九つの領域との対応関係を初めて体系的に整理・可視化し、計画・評価を九領域ごとに管理できるようになった。一方、2023 年までにブータンは後発開発途上国¹⁷から脱却できる見込みであり、経済・健康(医療)・教育面で一層の自立が求められる。国内外双方から見ても、GNH 制度を PDCA サイクルに活用し“成果”が期待される状況を想定することができる。

つまり 12th FYP は、「民主化定着後の政府が GNH 政策の成果を国内外から期待される計画」と位置づけてよい。

(5) 総括

このように、2000～2020 年頃の GNH 政策の大きな潮流を観察すると、まず前半の 10 年間で GNH の理念を国内外へ発信し、開発計画へ指針を明記し、民主的に信託を受けた政府が各制度を運用し始めた。つづく後半の 10 年間で、本格的に PDCA サイクルを回しうる運用実績を積み重ね、成果が期待されるステージを迎えた。つまり、この 20 年間における大きな流れは、GNH が「理念」、「指針」、「制度」、「成果の期待」へと発展したプロセスであると理解することができる。

第2節 開発哲学の変化

前節で明らかにしたように、GNH 政策は理念レベルから成果を期待されるレベルへ発展してきたと考えられるが、本節は、理念の内容そのものは 20 年間不変なのか、変化したのか、という命題に解答する。本節は、GNH 理念の内容を「開発哲学」と呼ぶこととし、また理念を端的に表象する概念として「スローガン」にも着目し、双方を考察対象とする。

(1) 2003～2008 年 (9th Five Years Plan)

9th FYP の開発哲学は、「物質的豊かさ・欲求、経済成長」と、「精神的豊かさ、非物質的（精神的・感情的・文化的）欲求、およびコミュニティにおける精神的・社会的欲求」とを対比させ、双方は等しく重要であり均衡させること、としている¹⁾。

また、「急速にグローバル化する世界、近代化による自己欲求の充足」と、「文化的アイデンティティ、人々の豊かな結合関係」とを対比させ、前者が後者を脅かすため、後者を保護し促進すること、としている。アイデンティティとは、すべての生き物と自然環境への畏敬に裏打ちされた伝統的思想・習慣をいい、思いやり、慈悲、尊敬および寛容さを促進するものであるから、持続可能な開発、ひいては国家の存続にとって重大であると述べている²⁾。

¹⁷ 国連開発計画委員会が定める所得、健康・医療、教育、および経済的脆弱性に関する指標が規定水準を下回り、特に開発が遅れた国をいう。2017 年 6 月時点で 47 カ国。

このように、GNH は経済成長や GDP 偏重と対比する理念として印象的に表現されており、もって GNH の存在意義を強調している時期として捉えることができる。

(2) 2008～2013 年 (10th Five Years Plan)

10th FYP の開発哲学は、「物質的豊かさ」と「精神的・感情的・文化的欲求」を相互補完的で調和した均衡関係を保証すること、としている。物質的な開発領域と非物質的な開発領域との調和ある均衡を強く支持する、と同趣旨でくりかえし言及している³⁾。

このように、10th FYP は 9th FYP の開発哲学をほとんど踏襲している。その背景には、引き続き同一人物（ティンレイ氏）が首相を務めることができた点が大きな要因と推察できる。さらに、10th FYP は GNH を制度レベルで運用し始めた初期段階であるにもかかわらず（第1節（2））、開発哲学を変化させていれば、制度の設計・導入・運用に影響をおよぼす懸念も想定される。

(3) 2013～2018 年 (11th Five Years Plan)

11th FYP は、計画の冒頭で建国 105 周年(2012 年 12 月)を記念する第五代国王のスピーチを次の通り引用する：「ブータンの社会経済は大きく成長したが、公平・公正に成長することがより重要である」。また、直近二回の FYP にはなかった「スローガン」が明記され、「自立、および包摂的で環境に優しい社会経済開発」とした。このように、「成長、自立、(社会経済)開発」を重視し、条件として「公平・公正性、包摂性」を付した構図で描写されている。

このように、直近二回の開発哲学が「物質的な開発領域と非物質的な開発領域との調和・均衡」だったのに対し、開発の「過程・機会・結果における格差縮小」へ変化している。その背景には、一般に社会経済の発展に伴い地域間・個人間で成長スピードに差が生じ始め、新たな不均衡や不満要素が生じるケースが存在するものの、実際には過去直近 10 年間のブータンでは基礎的ニーズの充足においては底上げされており、社会的弱者への決定的な対策不足があり格差が顕著に拡大した時期というわけではない。

たとえば、経済的貧困率は 31.7%から 12%へ減少し、所得のジニ係数は 0.416 から 0.36 へ縮小した(いずれも 2003 年から 2012 年までに)。また、小学校入学率は 62%から 96%へ、小学校に通う女子の男子に対する割合は 82%から 99%へそれぞれ増加し、衛生的な水道へアクセスできない世帯は 22%から 10%へ、衛生的なトイレにアクセスできない世帯は 12%から 5%へそれぞれ減少した(いずれも 2000 年から 2012 年までに)。失業率は 2008 年から 2012 年までに 4.2%から 2.1%へ減少した⁴⁾。

したがって、開発哲学を公平・公正性、包摂性重視へシフトしたものの、必ずしも大きな社会問題として顕在化していなかった。

（４）2018～2023 年（12th Five Years Plan）

12th FYP は、前回計画を踏襲して建国 111 周年(2018 年 12 月)を記念する第五代国王のスピーチを次の通り引用する：「我々は驚くほど強い、安全で、平和な未来を築かなければならない」。同じくスローガンの形成も継続し、「地方分権の強化による公正で調和のある持続可能な社会」と設定している。また、「誰も取り残さない、貧富の格差を縮小する、平等と公正を保証すること」を原理としており、国連の Sustainable Development Goals(SDGs)との共通性や、前回計画との類似・連続性も認められる。

ただ、2012 年から 2017 年までの基礎的ニーズの変化は、5 年前のように一様に底上げされている訳ではない。経済的貧困率は 8.2%へ、衛生的な水道へアクセスできない世帯は 0.5%へそれぞれ更に減少したのと対照的に、衛生的なトイレにアクセスできない世帯は 8%へ、所得のジニ係数は 0.38 へ、失業率は 3.1%へそれぞれ増加している⁵⁾。また、2019 年に策定した Comprehensive National Development Plan(CNDP) 2030 は、農村・都市間および地域間の人口移動の偏りおよび地域間の不均衡な開発を原因とする地域格差に対処することを目的としている。

このように、社会経済の格差を縮小し公平性を高めようとする開発哲学の必要性は次第に増大している側面がある。

（５）総 括

以上のように、開発哲学は、前半 10 年における物質領域・非物質領域間を均衡させる開発から、つづく後半 10 年における個人間・地域間で進度を均衡させる開発へと変化すると共に、対比する二者を「均衡」させる視点を踏襲している。

変化した点を GNH 政策の潮流(第 1 節)と照合すると、本格的に制度を運用しはじめる以前は当初の開発哲学を維持し、PDCA サイクルを回して実績・成果が期待される状況に至った時点で格差等の事実(データ)に即した開発哲学へ移行した、という対応関係がある。

また、別の視点より、当初想定していた急速なグローバル化、および近代化による自己中心的な欲求が社会へ与える負の影響が、現実には社会経済上の不均衡・格差として表れているとすれば、想定内の変化が生じているといえる。

つまり、ブータンが想定した課題と直面する現実の結果として類似性があり、その対処法には二つの方向性(選択肢)が存在する。一つは「文化的アイデンティティ、人々の豊かな結合関係、非物質領域の開発を促進する」ことで物質領域の開発と均衡させる方法（これを外部均衡と呼ぶ）、もう一つは「物質・非物質両領域内の開発度合いを調整する」ことで個人・地域間で均衡させる方法（これを内部均衡と呼ぶ）、である。本節の考察にもとづき、開発哲学は前者から後者へと変化していると考えられる。

第3節 計画・マネジメント手法の進展

前二節で明らかにしたように、GNH 政策は理念レベルから成果を期待されるレベルへ進行し、連動して開発哲学を外部均衡から内部均衡へ変化させてきた。

本節以降は、開発計画の理念レベルから実務面へと視点を移し、まず本節は、計画の策定段階およびマネジメントに関する、基本的な考え方や手法を考察する。

(1) 2003～2008 年 (9th Five Years Plan)

9th FYP は主に二つの事項を規定している。一つはプログラムがフォーカスする基本単位に関する事項であり、もう一つは予算編成および見直しに関する事項である⁶⁾。

各プログラムを作成する際の基本単位は地区¹⁸⁾やコミュニティのレベルとする。各省庁が作成するセクター別の計画は各プログラムを支援・達成するための手段に位置づけている。作成過程における各プログラムとセクター別計画との相互調整が鍵となるとする。予算は二年単位で編成し、二～三年後にレビューを行い変化があれば柔軟に対応して計画を修正する。プログラムや計画の優先順位と予算配分を頻繁にレビューして変更する。

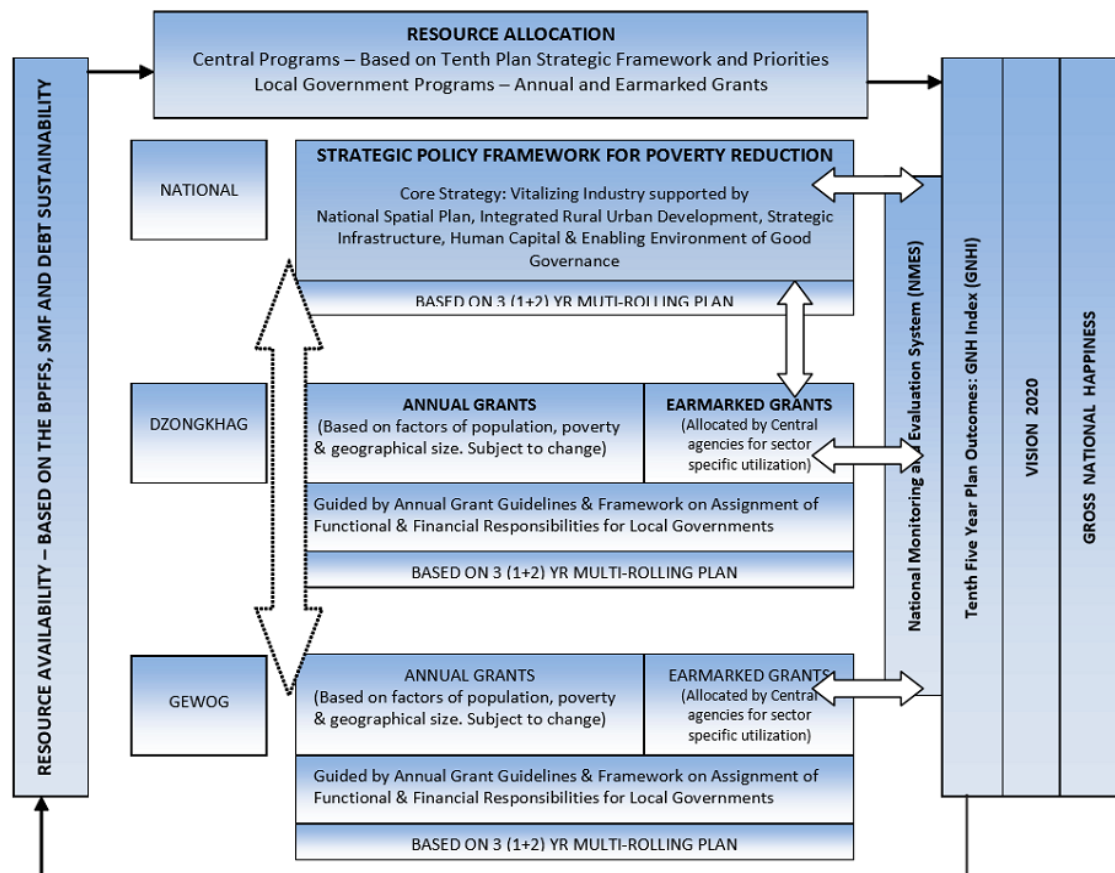
このような、計画とマネジメントに関する規定に割かれた分量は僅か1ページに過ぎない。直前の FYP をレビューした記述もなく、計画立案者向けの FYP 作成ガイドラインの存在もウェブサイト上からは確認できない。

(2) 2008～2013 年 (10th Five Years Plan)

10th FYP は、結果・成果に基づく計画アプローチを規定し、マネジメントを含むフレームワークの全体像を図示し(図5-1)、9th FYP に比べ詳細に説明している⁷⁾。結果・成果とは GNHI のほか、各プログラムが設定する目標値に対する結果値を指す。予算は三年単位で編成し、一年ごとのワークプランに沿って執行する。

モニタリングおよび評価は、ウェブサイト上のシステムへデータ入力することによりリアルタイムで分析・共有・蓄積・進捗管理を可能とする。GNH 委員会事務局が中間評価と終了時評価をおこない計画のパフォーマンスをレビューする。また、同委員会は GNHI および各計画が設定した目標指標に基づいて定期的に評価を実施する。モニタリングおよび評価を担当する組織編成を表5-2のとおり規定している。

¹⁸⁾ 20 の県に全部で 205 の地区がある。



(図 5 - 1) 10th FYP の計画・マネジメントの全体フレームワーク

(表 5 - 2) モニタリングおよび評価を担当する組織一覧

MONITORING AND EVALUATION MECHANISM				
M&E Level	M&E Review Committee	Review Members	M&E Coordinator/ Focal Point	Focus of M&E
National	GNH Commission	GNH Commission Members. Chaired by Prime Minister	GNH Commission Secretariat	Outcomes, Impacts
			Department of National Budget (Ministry of Finance)	Expenditure performance at Output level
Ministry & Agency	GNH Committee	Heads of Departments or equivalent. Chaired by Minister or Head of Autonomous Agency	Policy and Planning Division	Outputs, Outcomes, Impacts
Dzongkhag	Dzongkhag Tshogdu	Dzongkhag Tshogdu Members, Dzongda, Planning Officer & Sector Officers. Chaired by DT Chairperson	Dzongkhag Planning Unit	Activities, Outputs
Gewog	Gewog Tshogde	Gewog Tshogde Members, Gewog Sector Staff. Chaired by GT Chairperson	Gewog Administrative Officer	Activities, Outputs

加えて、10th FYP 以降、①直前の FYP のレビュー、②FYP 作成ガイドラインを用意するようになった。

（３）2013～2018 年（11th Five Years Plan）

11th FYP の基本的な考え方は、GNH の四本の柱および九つの領域を「運用可能にする」ことである⁸⁾。そのための現状把握（レビュー）として、2008 年に GNHI を導入し、2010 年調査で GNH 指数は 0.743 となり、41%の人が幸福であり 73%の領域で充足されていること、残り 59%の幸福でない人は 57%の領域で充足されていることを報告している。また、2009 年に PST を導入し、12 件の政策が承認されたことを報告している。

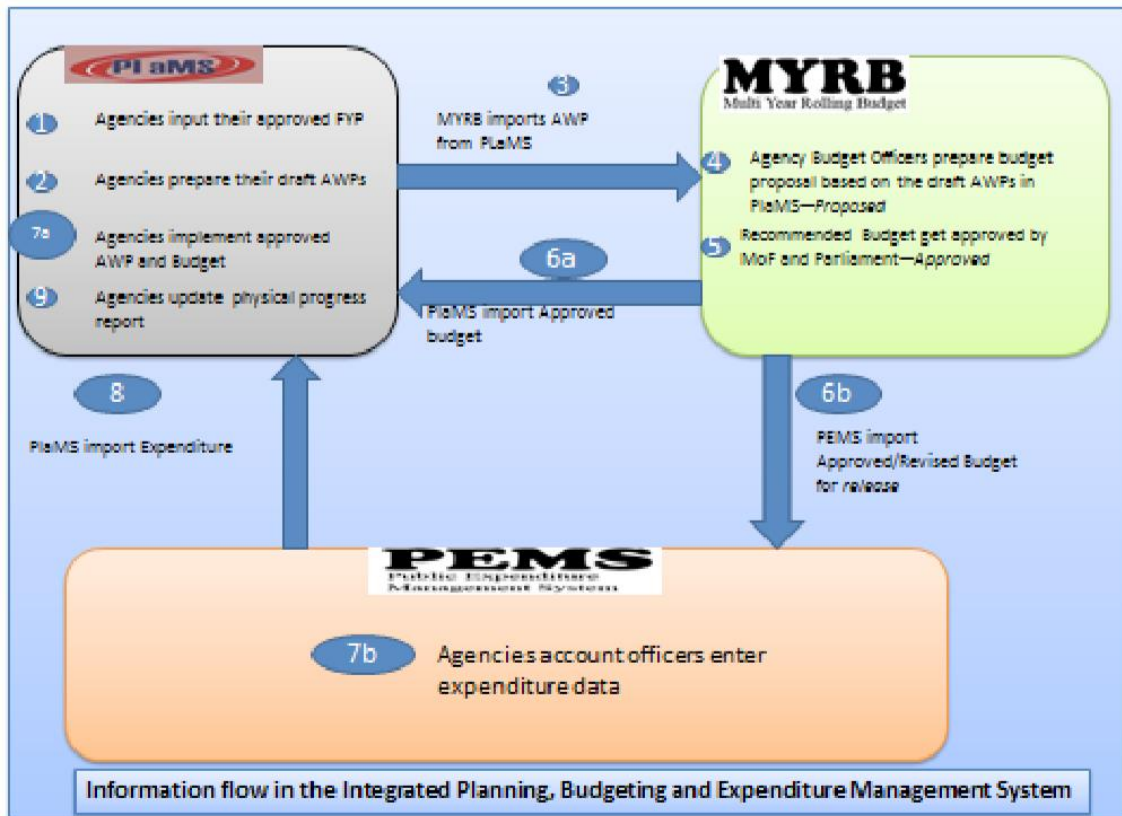
結果・成果(アウトカム)に基づく計画フレームは前回 FYP より、また地区レベルに基づく計画を策定するプロセスは前々回 FYP より、それぞれ踏襲している。地区・自治都市・県は、年次交付金制度に基づいて四つの基準（①人口 35%、②面積 10%、③所得・寿命・教育指数 45%、④移動コスト指数 10%）により予算分配を受ける。11th FYP より基準③を見直し、基準④を新たに導入した。2012 年より、中央政府は、地方政府が効率的に財・サービスを供給することが不可能なときに限り関与するという責任区分が規定された。

加えて、2013 年、予算の計画および執行状況をウェブサイト上で一括管理する制度を導入した。このうち PlaMS(Planning and Monitoring System)は各事業担当省庁が事業計画、年間予算、予算執行、事業報告を入力または取り込むシステム、MYRB(Multi Year Rolling Budget System)は財務省および国会が承認するシステム、PEMS(Public Expenditure Management System)は各事業担当省庁が支出データを入力するシステムである（図 5－2）。

（４）2018～2023 年（12th Five Years Plan）

12th FYP を下支える原理(スローガン)は、「調整、合同、協働」である。特に、9th FYP から一貫している地区を基本単位とする地方を基準にした計画・マネジメントをおこなう考え方を更に進歩させている。

12th FYP より、GNH 指数は地方政府への予算配分のための重要な決定要因として位置づけられた。配分ウェイトは地区 10%、指定都市 10%、県 15%で、用途を①幸福でない階層・属性、②心理的な幸福、③地域の活力、④文化の多様性、に特定している。この GNHI 基準予算(全体の 9.5%)を含む地方政府予算を基準別にまとめたのが表 5－3 である。必要最小限のインフラに充当する用途特定予算(CMI : Common Minimum Infrastructure)を別枠で設けて割り当てている。全体として中央と地方の予算配分割合



(図 5 - 2) 統合された計画・モニタリング制度

(表 5 - 3) 地方政府へ配分する基準別予算

No.	RAF Criterria	Dzongkhag (Nu. in M)	Gewog (Nu. in M)	Thromde 'A's (Nu. in M)	CMI	Total (Nu. in M)
1	Economy	6,800				6,800
2	GNH Index	2,550	1,200	1,000		4,750
3	Health	1,700	2,400	3,000	477.14	7,577
4	Education	1,700	600	1,500	200	4,000
5	Culture	1,700		500		2,200
6	Environment	2,550		1,500	126	4,176
7	Resident population		1,800	1,500	454.55	3,755
8	Farming		1,800		5,050	6,850
9	Poverty		1,800			1,800
10	Transportation Cost		2,400		2,589.16	4,989
11	Safety			1,000	2,103.15	3,103
	Total	17,000	12,000	10,000	11,000	50,000

は1：1となった⁹⁾。

加えて、モニタリングおよび評価フレームは、表5－4のとおり中央・地方それぞれに運用方法が整理されている。

(表5－4) モニタリング・評価フレーム

＜中央政府・国全体を対象＞

時 期	実施内容	業績管理局 (首相官邸下)	GNH 委員会
半年ごと	年次目標の達成状況	○	—
	計画の見直し	—	○
一年ごと	業績評価	○	—
	業績モニタリング	○	○
	国全体・省庁の 主要業績指標の達成度	—	○

＜地方政府を対象＞

時 期	実施内容	GNH 委員会	国家技術 委員会	中央政府 地方政府
随 時	特別案件の評価	○	—	○
三か月ごと	業績評価	○	—	—
半年ごと	主要業績指標の達成度、 目標値の見直し	—	○	—
一年ごと		○	○	—
三年ごと	業績評価	○	—	—
五年ごと	業績評価	○	—	—

(5) 総 括

このように、計画の策定段階およびマネジメントに関する基本的な考え方および手法は、新しい **Five Years Plan** が策定されるごとに変化しており、その内容を表5－5に整理した。大きく三つの観点、現場主義、予算運用、および成果・指標に分類される。

計画は地区を基本単位として策定し、地方への予算配分基準の制度化を進展させている（現場主義の観点）。また、予算は複数年単位で編成し、柔軟に変更することを可能とする一方で、中央省庁の予算執行をウェブ上の統合システムで一元管理しリアルタイムで把握したり、最小限度のインフラ整備に用途を指定する **Common Minimum Infrastructure (CMI)** 枠を設けていることは、行き過ぎた変更を抑止する一定の効果が担保されると考えられる（予算運用の観点）。三点目として、GNH 指数や各案件の主要指標を設定・活用し、定期的なモニタリングおよび評価を実施・制度化しており、さら

に GNH 指数は地方予算の配分基準としても採用するに至っている（成果・指標の観点）。

これら三つの観点を統合し、表 5－5 の全体を俯瞰すると、2008 年(10th FYP)が大幅な制度改革を行った転換期であり、つづく 2013 年(11th FYP)は改革を土台として幾つかのマイナーチェンジを実行した時期であることが分かる。当該 10 年間は、GNH を理念から指針、制度へと具現化を進めている時期（第 1 節）と重なり、開発哲学が外部均衡から内部均衡へ遷移していった時期（第 2 節）と重なっており、計画・マネジメント手法の主要な改革期でもあったといえる。

（表 5－5） 計画・マネジメント手法の進歩

		9 th FYP 2003-	10 th FYP 2008-	11 th FYP 2013-	12 th FYP 2018-	備 考
現場主義	地区を基本単位とする計画 （中央省庁は支援する立場）			※a		a: 中央・地方の責任 区分を明確化
	地方予算配分の制度化			※b		b: 配分基準の改正
予算運用	二～三年単位の編成・柔軟化					
	一年単位の執行計画			※c		c: システム統合、 リアルタイム化
	CMI 枠の導入					
成果・指標	結果(アウトカム)に基づく計画 （GNHI、主要指標の活用）				※d	d: GNHI を予算配 分基準に採用
	前回 FYP のレビュー					
	モニタリング・評価の制度化					
他	計画立案者向けガイドライン					

第 4 節 目標（ターゲット）設定の進歩

前節にひきつづき開発計画の実務のうち、本節は目標設定およびその実現手法にかんする進歩を考察する。

（１）2003～2008 年（9th Five Years Plan）

9th FYP は、15 の課題別に現状、目的(目標)、予算、および戦略の四項目を設定している。このうち、目的(目標)は定性指標が殆どを占めており、予算は中央・県・地区別に割当額を算出している。戦略は、目的(目標)を達成するための具体的なプログラムを含んでいるものの、担当組織(中央・地方の区別を含む)、予算、プロジェクトなどの具

体像を示す情報が含まれていない。

このように、目標設定の設計技術は低い水準にとどまっており、前節で考察した 9th FYP の成果・指標にかんする制度の技術水準と対応関係がみられる。

(2) 2008～2013 年 (10th Five Years Plan)

10th FYP は、国全体における 17 の課題別に背景・現状、機会・脅威、政策目的、戦略、定性・定量目標、および予算の六項目を設定したうえで（ただし課題によって記述している項目・していない項目がある）、実施主体（各中央省庁、各県）を明確にした各プログラム・プロフィールを作成している。

中央省庁が担当するプログラムは全部で 121 あり、省庁別に各プログラムを 9th FYP より遥かに詳しく纏めている。各プログラムの主なプロフィール項目および県毎に纏めている計画の主なプロフィール項目はそれぞれ表 5－6 および表 5－7 の通りである。

表にから分かる一つの特徴は、中央省庁の各プログラムは国レベルのどの課題・目的(目標)・戦略とリンクしているのか明示しているが、県のプログラムは明示していない。また、中央省庁と県のプログラム間のリンケージの説明もない。このように、全プログラムが相互にどのような目的と手段の関係にあるのかが不明確な状態となっている。

(表 5－6) 10th FYP：中央省庁が担当するプログラムの主なプロフィール項目

	大 項 目	小 項 目	備考、例示
1	国全体の課題 (17 の課題)	背景・現状	
		機会・脅威	
		政策目的	
		戦略	
		定性・定量目標	
		予算	
2	プログラム概要	17 の中で対応する課題グループ	
		対応する国レベルの目的(目標)・戦略	
		関連する MDG&SDG	
		ドナー(存在する場合)	
		受益者	農家コミュニティなど
		実施時期・期間	
		責任機関	中央省庁
		実施機関	中央省庁、県、地区など
		利用可能な文書	政府の報告書・戦略文書など
3	現状分析		
4	戦 略		

5	到達目標	インパクト	定量・定性指標
		アウトカム	定量・定性指標
		アウトプット	定量・定性指標
		プロジェクト、活動	
6	マネジメント	各関係機関の役割、協力体制	
		各プロジェクト・活動の予算	

(表 5－7) 10th FYP：県の計画文書の主なプロファイル項目

	大 項 目	小 項 目	備考、例示
1	県の主要統計	人口、土地	面積、森林面積
		農 業	農事・家畜・森林施設など
		灌漑施設	
		健 康	寿命、妊産婦死亡率、病院数、保健所数
		教 育	地域学校、公立学校、教師数、識字率
		地方政府	地区数など
		電 気	電気がある世帯数
		上下水道	上水道普及率、水洗トイレがある世帯数
		通 信	固定電話回線数、郵便局数など
		道路網(km)	国道、県道、農道など
2	背 景		自然・気候、村数、産業など
3	現状分析	機会(強み)・課題(弱み)	
4	目的(目標)		
5	戦 略		
6	マネジメント	各関係機関の役割、協力体制	
7	プログラム	プロジェクト	
		対象地区	
		予 算	

(3) 2013～2018 年 (11th Five Years Plan)

11th FYP は、新たに四つの用語 (①NKRA: National Key Result Area, ②SKRA: Sectoral Key Result Area, ③DKRA: Dzongkhag Key Result Area, ④KPI: Key Performance Indicator) を導入した。NKRA は 10th FYP で言うところの国全体における課題に相当し、全 16 課題を設定。SKRA は NKRA を解決するために中央省庁が対処すべき課題をいい、DKRA は県と自治都市が対処すべき課題をいい、両者合わせて 300 以上を設定している。KPI は NKRA, SKRA, および DKRA の達成度を測るた

めの指標をいう。

新たな第二の取り組みは、NKRA および DKRA の一つひとつが GNH 四本の柱のいずれとリンクしているかを明記したことである。同じように SKRA は NKRA との対応関係を明記しており、自動的に GNH とのリンクも明らかとなっている。一方、DKRA は NKRA との対応関係を明確に記述していない。

第三の取り組みは、KPI を定量指標として目標達成度の判定を明確化したこと。第四は、前述のとおり DKRA にも KPI を設定したことに加え県・自治都市のイニシアティブに関するアウトカムおよびアウトプットならびに各々の指標を設定しており、このように県の目標管理を強化したことである。ただし個々のイニシアティブがいずれのアウトカム・アウトプットを期待されているかのリンケージが明瞭となっていない。

(4) 2018～2023 年 (12th Five Years Plan)

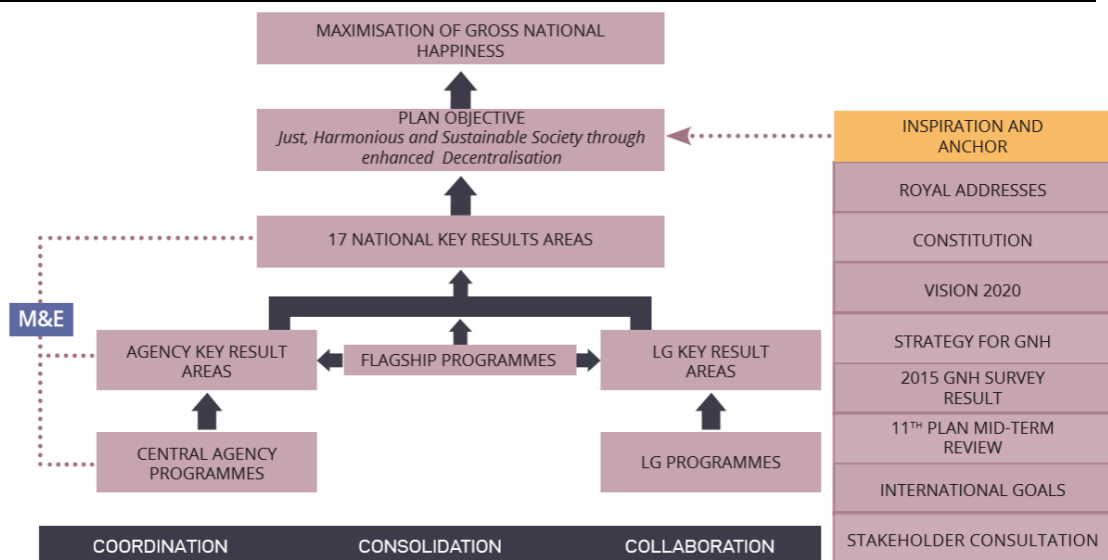
12th FYP は、17 の NKRA(National Key Result Area)がそれぞれ GNH 九つの領域のうちいずれをターゲットとしているかを新たに明確化した(表 5－8)。また、NKRA、153 の AKRA(Agency Key Result Area)のプログラム、および 11 の LGKRA(Local Government Key Result Area)を主導する組織にそれぞれ協働する組織とその役割を明確にした。

加えて、特に優先順位を高めたフラッグシップ・プログラムを中央省庁に設定した。更には AKRA・LGKRA の各プログラムにおける KPI に一年毎のターゲットを設定したり、AKRA の各プログラムが GNH 九領域それぞれに対してどのように影響するかを想定した。

このように、12th FYP は更に多くの新たな試みを実施している。特に目標管理の基本的な階層構造(各要素の相互関係)を以前より最も論理的に整理できている(図 5－3)。

(表 5－8) 17 の NKRA と GNH 九領域(四本柱)との相互関係

		社会経済開発			文化の保護・促進				環境の保全	良い統治
		健康	教育	生活水準	心理的幸福	時間の使い方	文化の多様性	地域の活力		
1	持続可能な水	○		○					○	
2	質の高い教育、技術		○	○						
3	マクロ経済の安定			○						
4	経済の多角化			○						
5	食料、栄養の安定			○						
6	健康的で劳わり合う社会	○			○			○		
7	持続可能な住宅			○			○	○		
8	文化の保護				○		○	○		
9	汚職の減少									○
10	民主主義、分権化									○
11	貧困、不平等の減少			○						○
12	効果的な司法サービス				○					○
13	インフラ、通信、公共サービス					○				○
14	環境に優しいエコシステム								○	○
15	脱炭素社会、気候変動、災害								○	○
16	男女の平等		○		○					○
17	生産的で所得を高める雇用			○		○				○

(図 5－3) 12th FYP における目標設定の階層構造

(5) 総括

目標設定の緻密さがどのように進展してきたかを簡潔に明らかにするため、各 Five Years Plan の構成を表 5-9 に示す。表からは三つの特徴を読み取ることができる。

(表 5-9) 目標設定要素の設定時期(拡充過程)

		03 年	08 年	13 年	18 年	
NKRA	対応する GNH 四本の柱					
	対応する GNH 九つの領域				●	
	背景・現状					
	機会・脅威(課題)					
	政策目的(目標)					
	KPI (定性)					
	KPI (定量)					
	責任機関				●	
	協働機関				●	
	予 算	中央・県・地区毎				
戦 略						
中央省庁の役割	対応する NKRA					
	現状分析					
	AKRA					
	KPI					
	戦 略					
	プログラム					
	内 容					
	実施主体					
	インパクト指標			●		
	アウトカム指標(KPI)					
	KPI (一年毎)				●	
	アウトプット指標					
	関係機関の役割			●		
	協働機関の役割				●	
	GNH 九領域への影響				●	
	プロジェクト、予算					
	Fragship Program					●
	県・都市の役割	対応する四本の柱				
対応する九領域					●	

対応する NKRA					●
LGKRA	KPI			●→	
協働機関の役割					●
県の主要統計			●→		
背 景			●		
現状(機会・課題)			●→		
目的(目標)			●		
戦 略			●→		
プログラム	内 容		●→		
	実施主体		●→		
	戦 略		●→		
	アウトカム(指標)			●→	
	アウトプット指標			●→	
	同上 (一年毎)				●
	関係機関の役割		●		
	協働機関の役割				●
	プロジェクト、予算		●→		
その年に初導入した要素数		7	19 (14)	6	12

凡例： A-①： 指標の有無：

A-②： 地方の施策への波及状況：

B： GNH との連動性（広く社会全体へ与えるインパクトの認識）：

C： 協働の重要性を強調／目標達成（成果）を推進：

網掛け： 12th FYP に引き継がれていない手法

赤●： 10th FYP で導入したものの 11th FYP 以降に引き継がれなかった手法

第一に、2003 年(9th FYP)の時点はプログラムレベルの指標が存在せず（図の凡例 A-①）、その他の事項をふくむ目標管理全体を 2018 年(12th FYP)と比較して内容が圧倒的に乏しい。つづく 2008 年(10th FYP)は、大幅な見直しをおこない基本的な目標管理を可能とする枠組みを整備した。ただし、地方政府が実施する施策にはまだ中央省庁のような指標を整備していないこと（凡例 A-②）、および国・中央省庁・県(自治都市)いずれにおいても政策・施策を GNH 指針（四本の柱、九つの領域）と連動させておらず、

また AKRA(Agency Key Result Area)および LGKRA の KPI がなく広く社会全体へのインパクトを把握しにくいこと（凡例 B）、などの課題が残っている。

第二に、2013 年(11th FYP)は、これらの課題に対処している。地方のプログラムにアウトカム指標およびアウトプット指標（凡例 A①、②）、NKRA(National Key Result Area)および LGKRA(Local Government Key Result Area)が対応する GNH 四本の柱、ならびに AKRA および LGKRA の KPI（凡例 B）をそれぞれ設定した。

第三に、2018 年(12th FYP)は、目標管理の深化（精度の向上）を図っている。政策・施策の責任機関へ協働する機関およびその役割を明確化し、指標における目標値を一年単位で計画的に設定している（いずれも凡例 C）。さらに特徴的なのは、中央省庁が行うプログラム全てに対して、GNH 九領域へ与えるインパクト（影響）を三段階（Positive、Neutral、Negative）で予測しその理由を明記している（凡例 B）。

このように、目標設定の手法は 2008 年(10th FYP)から段階的に発展し、2018 年(12th FYP)には一層の質的向上を図ってきたことを示している。この傾向は、本章のこれまでの各節で考察した、GNH が指針から制度へ転換し(第 1 節)、計画・マネジメント手法を改革し(第 3 節)、国内外から GNH 政策の成果を期待される立場に立っている状況に沿うものであり、プラスの効果を与える準備（制度整備）が進展していると判断できる。

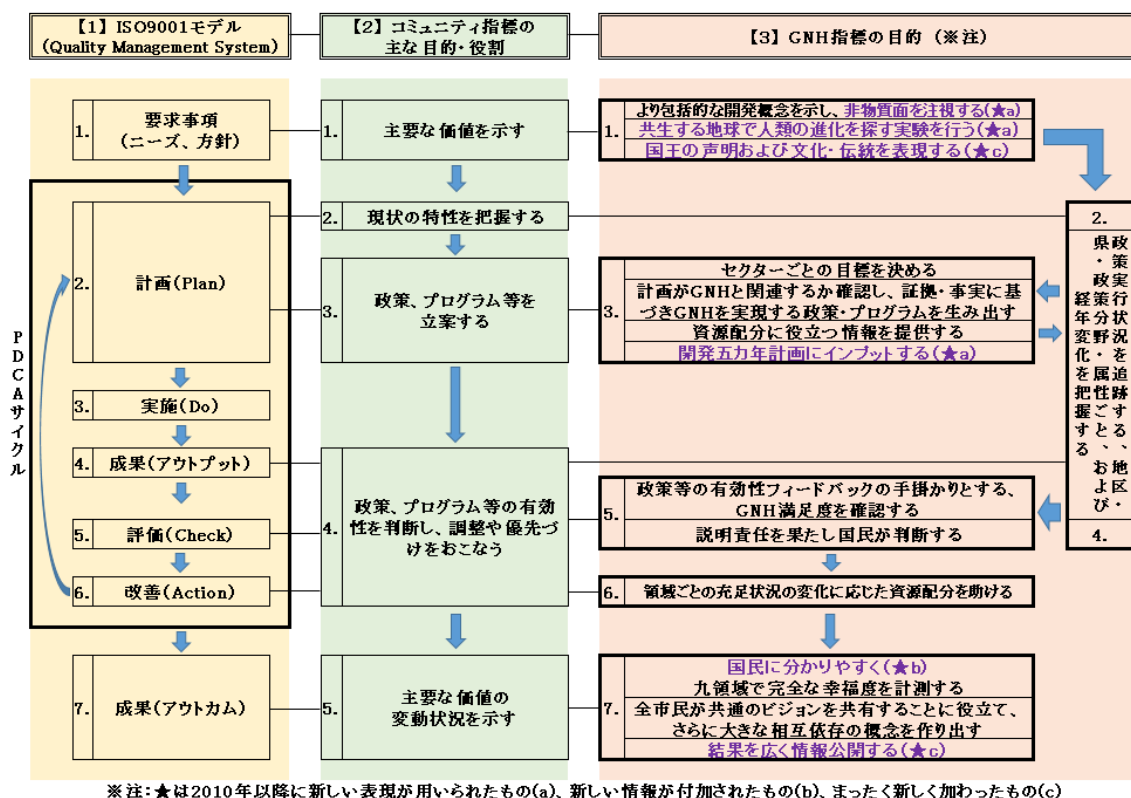
第 5 節 GNH 指標の活用度

本節では、FYP が GNH 指標をどのように活用してきたかを明らかにする。そのアプローチとして、第 4 章第 1 節で考察した指標の目的との整合性を検証し、評価を行う。

（1）GNH 指標の目的（第 4 章第 1 節より）

GNH 指標の目的、ならびに ISO9001 マネジメントシステムおよびコミュニティ指標の主要目的との対応関係は図 5－4 のとおりであった（再掲）。

本節では、コミュニティ指標が持つ五つの目的毎に FYP が GNH 指標を活用しているかを順に検証していく事とする。なお、GNH 指標の完成(2008 年)前にあたる 9th FYP を対象から除き、10th FYP の中間評価報告書(2011 年)および 11th FYP の完了報告書(2018 年)を対象に含める。



(図5-4) GNH指標の目的 (ISO9001モデルおよびコミュニティ指標に基づく位置づけ)

(2) 主要な価値およびその変動を指し示すための活用 (指針およびアウトカムの提示)

GNH指標は、ブータンが追求する中心的な価値を反映し、社会全体の健全性を指し示す「システム・パフォーマンス指標」としての目的をもつ。ISO9001:2015のQMS(Quality Management System)においては組織の存在価値(ミッション)および達成度を表す目的をもつ。具体的には、中心的な価値とは、①物質的な満足だけを追求する西欧の従来の開発概念より、文化、精神性、環境、統治、心理的な幸福、コミュニティ、健康、および教育をふくんだもっと包括的な開発の概念を示す(物質面と他のバランスを注視すること)。②共生する地球で人類の進化を探る革新的な仕事を描く実験をおこなうこと。③GNH指標、国王の声明、および文化・伝統を三位一体として扱うこと、を目的とする。くわえて、その成果について、①九つの領域によって欠けるところのない、国民がわかりやすい方法で幸福度を計測すること。②GNHというビジョンの確立を助け、すべての市民が共通のビジョンを共有するために役立てること。それは時空を超えてさらに大きな相互依存に向けての概念を作り出すこと。③調査報告書や他の主題別の分析レポートの形で公開することを通じて、広く読者のためにGNHおよびGNH指数に関する文献へ情報を提供すること、を目的とする。

その検証として、第一にGNHを説明する際にGNH指標を活用しているかを確認すると、2008年(10th FYP)、2013年(11th FYP)、および2018年(12th FYP)いずれにおい

でも GNH 指標の要点（九つの領域）に言及・活用している。

第二に、GNH 調査の結果をレビューしているかを検証したところ、2013 年(11th FYP) および 2018 年(12th FYP)に、それぞれ 2010 年調査結果のサマリーおよび 2015 年 GNH 指数の 2010 年からの変化をレビューしている。2011 年(10th FYP 中間報告)および 2018 年の 11th FYP 完了報告書ではレビューしていないが、全体としてレビューの頻度に大きな不足はないと考える（表 5－10）。

（表 5－10） GNH 指針の説明および成果の発信を目的とする指標の活用度

	2008 年 10 th FYP	2011 年 10 th FYP 中間報告	2013 年 11 th FYP	2018 年		活用度
				11 th FYP 完了報告	12 th FYP	
GNH を指標と 関連させて説明	○		○		○	概ね良好
GNH 調査結果 をレビュー		×	○ (2010 調査)	×	○ (2015 調査)	概ね良好

（3）現状の特性を把握するための活用（Plan の準備）

GNH 指標は、社会システムを構成する様々な要素の活動および成果を反映したり、結果が政策立案者の望ましい方向に進んでいないときに意思決定を調整したりトラブルシューティングを助ける「政策・プログラム指標」としての目的を持つ。この指標はさらに三つの目的に細分化され、その一つが現状の特性を把握することである。ISO9001:2015 の QMS においては事業計画を立案する PLAN 作業の中の事前調査の目的を持つ。具体的には、①気候・文化・サービスへのアクセス・暮らしが大きく異なる二十の県や地区、政策分野、性別、職業、年齢グループなどに分類して GNH がどのように異なっているか把握すること、②時間の経過に沿って GNH の度合いを比較すること、を目的とする。

2013 年(11th Five Years Plan)および 2018 年(12th FYP)とも、GNH 調査結果を現状把握に活用しており、それぞれ表 5－11、表 5－12 に示す。

両 FYP の活用度を比較すると、数量面では 11th FYP が 16 件の調査結果を採用しているのに対し 12th FYP は 35 件とほぼ倍増している。質の面では相違点が三つあり、第一に、11th FYP が主に最終的な結果としての「幸福度」や「GNH 指数」に関する指標をチェックしているのに対し、12th FYP は幸福度や GNH 指数を分解した構成要素である「三十三の指標群」やその群を構成する「一つひとつの個別指標」に重点をおいてチェックしている。第二に、一点目と関連するが、11th FYP は現状把握を総論として位置づけており、12th FYP は総論にくわえて 17 の NKRA ごとに各指標をレビューし、特定の課題（各論）に対してより具体的に参照・活用している。第三に、11th FYP の時

(表 5－11) 11th FYP (2013 年)が現状把握に用いている 2010 年 GNH 調査結果

指 標	結 果
幸福にとって大切なもの (回答した人の割合)	上位三つ： 金銭的保証(約 75%)、健康(約 40%)、家族関係(約 35%) 下位三つ： レクリエーション、清潔な環境、通信メディア機器 (各 5%未満)
県別 GNHI	高い県(0.757～0.807)： 西部五県、南部三県 低い県(0.655～0.706)： タンタンツェ、ルンツェ、サムドウ・ジョン カル(以上東部)、トンサ(中部) ・一か月あたりの健康だった日数、世帯人数、の二指標を各県の主要 指標の一つに採用
地 域 別	都市・農村別幸福度 (幸福な人の割合)
	都市：50% (特に健康、生活水準、教育が充足) 農村：37% (特に地域の活力、文化の多様性、良い統治が充足)
	首都ティンプー
	他県に比べて、教育、生活水準が充足されているが地域の活力は充足 されていない
	県別幸福度と貧困 者の割合
	・最も幸福なパロ県は多元的 ¹⁹ ・経済的貧困者が少なく、 最も幸福でないサムドウ・ジョンカル県は国全体の平均より多い ・ガサ県は、経済的貧困は二番目に低いが多元的貧困は二番目に多い。 冬虫夏草により高収入だが地理的に隔離されていて医療・教育施設 へのアクセスが悪い
男 女 別	男女別 GNHI
	男性のほうが女性より幸福
	九領域別充足度
	1 位：健康、2 位：環境、3 位：心理的な幸福、4 位：地域の活力
属 性	学歴別幸福度
	小学校以上の教育を受けた人がより幸福だが、学歴が高い人ほどより 幸福という訳ではない
	職業別幸福度
	・最も幸福な職業は公務員、僧侶、GYT/DYT 委員 ・無職の人は、会社員、主婦、農家、軍隊より幸福
	婚姻・年齢別幸福度
	未婚者、若年者は最も幸福なグループに入る

点では全国調査が 1 回(2010 年)しか実施されていなかったが、12th FYP では 2 回(加えて 2015 年)実施されており「経年変化」を把握している。

¹⁹ ブータン政府による健康、教育、生活水準に関する全 13 指標で構成する指数。

(表 5－12) 12th FYP (2018 年)が現状把握に活用する 2015 年 GNH 調査項目

	都市/農村	男 女	2010 年	職 業	学 歴	県
幸 福 度	○	○		○	○	
G N H I			○(県別)			○
世帯年収						○(一部)
一か月間で健康だった日数	○	○	○			
読み書きできる人(%)	○	○	○			
環境への責任を感じる人(%)	○	○				
九領域毎の充足している人(%)	○					

NKRA (No.)	領域(九領域)、指数(三十三項目ごと)、個別指標
03 貧困削減、不平等	住宅、資産、世帯年収(いずれも指数)の経年変化
04 文化の保護	文化領域、 <u>母語を話せる人</u> 、 <u>文化活動への参加度</u> 、 <u>礼儀作法の重要性</u> 、13 の工芸のうち一つ以上できる人の経年変化
07 教育、技術	嘘をつく正当性、怒りなど感情経験に関する若年層の経年変化
08 食料、栄養	野生生物の被害により放棄した土地の現状
09 インフラ、通信、公共サービス	首都ティンブーにおける診療所までの距離、待ち時間の現状
12 汚職削減	汚職削減に対する政府の成績の現状
13 民主化、地方分権	基本的人権があると感じる人の割合、政治への参加度の現状
14 健康で働き合う社会	一か月間のうち健康だった日数の現状
15 持続可能な住環境	犯罪被害に遭った人、ゴミ処理方法の現状
16 効果的な司法サービス	夜間に歩くのは安全でないと感じる人の割合の現状

備考 1：上記 NKRA に活用する指標等はいずれも現状把握とともに政策立案のために活用されている。

備考 2：二重下線の指標はくわえて政策実施後の評価指標としても活用されている。

(4) 政策やプログラム等を立案するための活用 (Plan の策定)

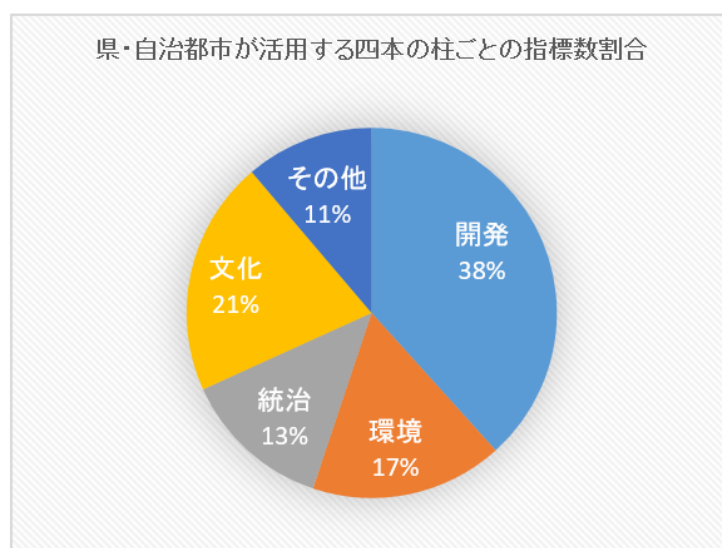
GNH 指標が有している「政策・プログラム指標」としての第二の目的は、政策やプログラムそのものを立案することである。具体的には、①いくつかの指標は、例えば電力分野といった特定のセクターにおける政策目標を設定する事、②計画が GNH 指標と関連しているかどうかを確認すること、③様々な領域における充足度または不十分さがどれくらい変化しているかをよく理解し、資源配分を導くための分析へ主要な情報を提供する事、④12th FYP へのインプットとする事、を目的とする。

2013 年の 11th FYP は、具体的に特定の課題に対する政策・プログラムを作成するために GNH 指標を活用している記述は見当たらない。

一方、12th FYP は、前項 (表 5－12) で明らかにしたように 17 ある

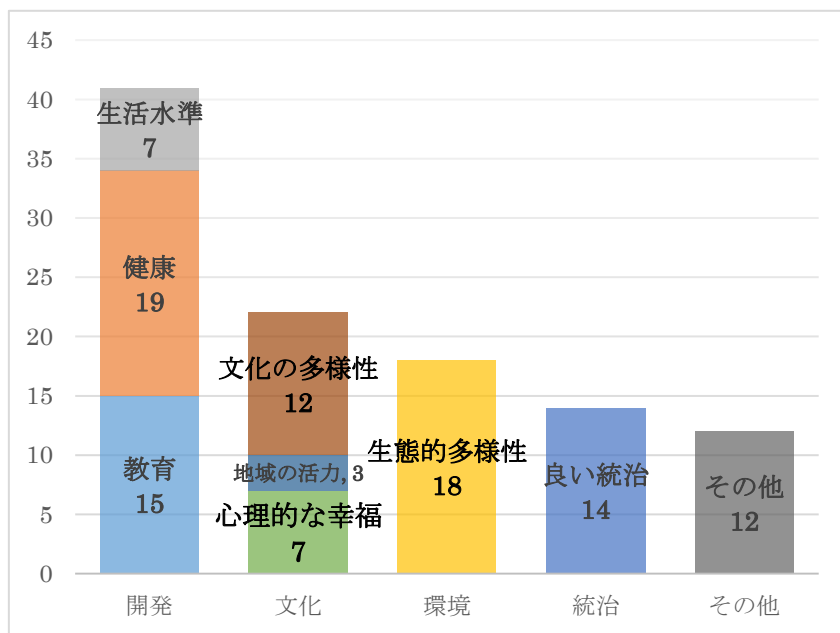
NKRA(NationalKey Result Area)のうち 10 の分野が、関連指標をレビューして政策やプログラムの策定に反映している。たとえば、NKRA No.15「持続可能な住環境」の分野において、過去一年間に犯罪被害に遭った人の割合が 2010 年から 2015 年までに農村部が 3.3%から 6.5%へ、都市部が 4.2%から 10.6%へいずれも増加した変化をふまえ、Royal Bhutan Pllice を主管官庁とする犯罪防止および生命・財産保護を目的とした安全で安心な社会を強化するプログラムを策定している。くわえて、文化省は計画および優先づけにあたり GNH 文化領域指数が過去 5 年間で 11.05 から 11.01 へ低下したことを考慮している。同様に、内閣府は政府の成績に満足している人の割合を考慮に入れている。

さらに地方レベルにおいて、15 の県および 4 の全自治都市が 30(のべ 107)種の指標をプログラム作成に活用している（図 5－5 から 5－7）。最も多く活用されているのは、「持続可能で公平な社会経済開発」に関する指標で 38%（14 指標、のべ 41 指標）を占め、そのうち健康領域がのべ 19 指標ともっとも多い。具体的には、アルコール依存症の人の割合、自殺願望がある人の割合、深刻な精神的苦痛を受けている人の割合などの指標を活用している。たとえば首都ティンブー市は、深刻な精神的苦痛を受けている人が 2.46%、自殺願望やアルコール依存がある人が 8.99%それぞれ存在することを踏まえ、国が制定している政策・フレームワーク・アクションプランにもとづき、有害なアルコール摂取を減少させること、および自殺予防を目的とする啓発活動や能力開発を計画している。

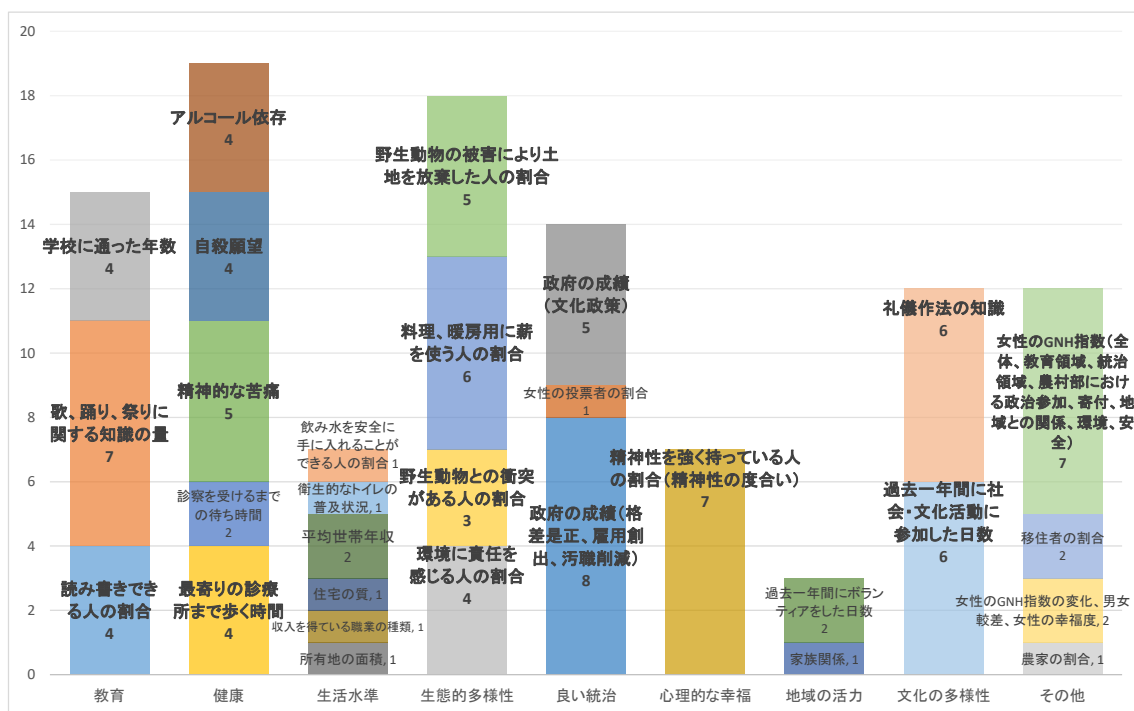


（図 5－5） 県・自治都市がプログラム作成に活用する指標割合（四本の柱別）

健康領域について生態的多様性がのべ 18 指標と二番目に多く（図 5－6）、具体的には料理・暖房用に薪を使う人の割合、野生動物の被害により土地を放棄した人の割合、環境に責任を感じる人の割合、にかんする指標を活用している（図 5－7）。



(図 5-6) 県・自治都市がプログラム作成に活用しているのべ指標数（九領域別）



(図 5-7) 県・自治都市がプログラム作成に活用しているのべ指標数（個別指標別）

個々の指標別では（図 5-7）、政府の成績（格差是正、雇用創出、汚職削減）にかんする指標を最多の 8 の県・自治都市が活用し、ついで歌・踊り・祭りにかんする知識

の量、精神性を強く持っている人の割合(精神性の度合い)、女性の GNH 指数(全体、教育領域、統治領域ほか)にかんする三指標をそれぞれ 7 の自治体が活用している。

一方、活用機会がもっとも少ないのは地域の活力にかんする領域で、のべ 3 指標にとどまり、具体的には過去一年間にボランティアをした日数、家族関係の良好さにかんする 2 指標である。

自治体別の状況は、タシガン県がもっとも多い 15 の GNH 指標を、チュカ県ほか 6 の県・自治都市が 1 の指標を活用している。全体の平均値は 5.9、中央値 6、標準偏差値 4.6 となっている。

また、県レベルにおける予算分配基準の一つに文化領域(配分ウェイトは 10%)がある。文化的・社会的活動への参加度合いが低い県に対し、とくに無形文化を保全し促進することを目的としてより多くの予算を配分する。この基準として、過去一年間に社会的・文化的活動に参加した日数の各県平均値(2015 年 GNH 指標)を採用している。

以上のように、12th Five Years Plan 以来、GNH 指標を政策・プログラムの立案へ活用するとりくみが中央・地方双方で数多く導入されている。

(5) 実施した政策等の有効性を判断し、調整や優先づけをおこなうための活用

(Check、Action)

GNH 指標が有している「政策・プログラム指標」としての第三の目的は、政策やプログラムの有効性を判断し、調整や優先順位づけをおこなうことである。具体的には、本節(3)現状の特性を把握するために①気候・文化・サービスへのアクセス・暮らしが大きく異なる二十の県や地区、政策分野、性別、職業、年齢グループなどに分類して GNH がどのように異なっているか把握すること、②時間の経過にそって GNH の度合いを比較すること、にくわえて、③既存の政策および事業の有効性についてフィードバックをおこなう際の極めて重要な手掛かりとすること、④政府が説明責任をはたし、国民が判断すること、⑤様々な領域における充足度または不十分さがどれくらい変化しているかをよく理解し、資源配分を導くための分析へ主要な情報を提供すること、を目的とする。

2008 年の 10th Five Years Plan は、第 3 節(2)で明らかにした通り GNH 委員会が GNH 指標にもとづき定期的に評価を実施すると記述している。しかしながら、それ以上の具体的な説明は見あたらない。また、2011 年 6 月の 10th FYP 中間報告書は、国家統計局がブータン研究所とともに GNH 調査の実施を担当し主導すべきこと、および FYP 中間報告書および完了報告書は GNH 調査結果を考慮に入れるべきこと、と指摘している。しかしながら、実際には当該中間報告書は 2010 年 GNH 調査結果を政策評価に活用しておらず、完了報告書はそもそも報告書自体が政府ホームページ上で開示されていない。

2013 年の 11th FYP は、GNH 指標をいくつかの NKRA(National Key Result Area)

の KPI(Key Performance Indicators)に設定している（表 5－13）。また、7つの県が県・地区における公共サービスの改善プログラムにおける評価指標として政府の成績指標を設定している。このように、11th FYP が初めて GNH 指標を具体的に政策評価へ活用している。

（表 5－13）11th FYP が NKRA の KPI に設定している GNH 指標

NKRA	KPI（GNH 指標）	GNH 領域
No.2 貧困の削減	深刻な精神的苦痛を感じている人の割合	健康
	住宅、トイレの質が十分な人の割合	生活水準
	一人一か月あたりの収入が 1,096.94 ニュルタム以上の世帯の割合	
No.5 アイデンティティーおよび社会的結合・調和	GNH 指数そのもの	—
	文化の多様性領域の GNH 指数	文化の多様性
	地域の活力領域の GNH 指数	地域の活力
No.7 環境に優しく 気候変動に強い開発	環境汚染が主要な問題と感じていない人の割合	生態的多様性
No.8 天然資源の 持続可能な利用管理	SKRA(生業を強化する機会)の KPI として、野生動物が農業を妨げた農家の割合	
No.12 民主化および ガバナンスの強化	次の選挙に投票し、1 回以上 Zomdue に参加する予定がある人の割合	良い統治
No.15 持続可能な 住環境	近所が安全と感じている人の割合	

2018 年の 12th FYP は、本節（3）で明らかにしたとおり NKRA(National Key Result Area) No.4 文化の保護政策において三つの GNH 指標を KPI にも兼用している（母語を話せる人の割合、過去一年間に文化活動へ参加した日数、礼儀作法を重要と思う人の割合）。この他、七種の指標を表 5－14 のとおり KPI 等に設定している。また、第 3 節（4）で明らかにしたとおり GNH 指数は県・地区・自治都市へ配分する予算額を決定する基準の一つに設定された。

このように、政策等の有効性を判断し、調整や優先づけをおこなうために GNH 指標を活用するとりくみは 2008 年 10th FYP に指針を定め、2013 年 11th FYP に具体化し、2018 年 12th FYP に定着・深化しはじめている。

(表 5－14) 12th FYP が KPI 等に設定している GNH 指標

課 題	KPI 等 (GNH 指標)	GNH 領域
NKRA No.4 文化の保護	母語を話せる人の割合	文化の多様性
	過去一年間で文化活動に参加した日数	心理的な幸福
	礼儀作法を重要と思う人の割合	地域の活力
NKRA No.15 持続可能な住環境	近所が安全と感じている人の割合	地域の活力
AKRA (健康省) サービスの改善	全般的にメンタルヘルスが良好な人の割合	健 康
AKRA (教育省) 初等・中等教育の強化	学校の成績が 90 点以上の人の割合	教 育
AKRA (宗教局) 精神的な価値の強化	瞑想する人の割合	心理的な幸福
	過去数週間で前向きな感情を持った人の割合	
文 化 省	文化領域の GNH 指数の経年変化を 政策の優先順位づけに考慮	文化四領域
内 閣 府	政府の成績に満足している人の割合を 政策の優先順位づけに考慮	良い統治

(6) 総 括

これまでの検証の結果、GNH 指標が有する五つの目的のうち、①指針の提示、②現状の特性の把握、③成果の評価、計画へのフィードバック、④アウトプットの提示、の四つについては、Five Years Plan の中でおおむね良好に活用され、進展してきた。残る一つ、政策の立案における活用は、2018 年 12th FYP で初めて導入されたばかりであり、他の目的と比較してまだ活用実績が蓄積されていない（表 5－15）。

(表 5－15) FYP における GNH 指標の活用度に関する進展

指標の目的	活用・進展度	変化の状況
指針を打ち出す	◎ 概ね良好	活用法はおおむね一定
現状の特性を把握する	◎ 概ね良好	視点がマクロ（幸福度、GNH 指数）からミクロ（各課題に対応している個別具体的な指標）へ移る
政策を立案する	○ 活用途上	現状把握の視点の上記変化と連動し、12 th FYP で初めて導入したばかり
成果を評価し、 計画へフィードバックする	◎ 概ね良好	1) 評価(チェック)への活用法はおおむね一定 2) 12 th FYP より、GNH 指数を県・地区・自治都市へ配分する予算額の決定基準の一つに設定
アウトカムを明確化する	◎ 概ね良好	活用法はおおむね一定

第6節 総括

以上の FYP の発展過程に関する考察を表 5－16 にまとめた。この結果をさらに要約し表 5－17 に示す。

(表 5－16) FYP の段階的発展の全体像

	2003 年・9 th FYP	2008 年・10 th FYP	2013 年・11 th FYP	2018 年・12 th FYP
政治潮流	◆ <u>王政</u> 最後の統治 ■GNH <u>指針</u> に 基づく計画	◆最初の <u>民主</u> 政権 ■GNH <u>制度</u> に 基づく計画	◆民主化が <u>進行</u> ■ <u>PDCA</u> <u>サイクル</u> に 基づく遂行	◆民主化が <u>定着</u> ■国内外が <u>成果</u> を 期待
	「GNH 理念の発信、 指針から制度化、運用へ」		「PDCA サイクルの遂行による 成果の期待へ」	
開発哲学	◆自己欲求の充足と社会の調和 ◆物質的豊かさと精神的豊かさ		◆公平・公正な成長 ◆包摂的な開発	◆貧富の格差縮小 ◆誰も取り残さない
	「 <u>物質・非物質領域間の充足度</u> を均衡させる開発」		「 <u>開発領域の充足度を個人間、地域間で</u> 均衡させる開発」	
計画・ マネジメント	◆余り整備されて いない	◆ <u>大改革</u> (転換期) ■現場主義、予算・ 指標制度	◆制度の <u>マイナーチェンジ</u> ■制度の改正、 精緻化	◆中央・地方予算を 1:1 に ■CMI、GNHI に よる深化
	—	「 <u>PDCA の各ステップに必要な</u> <u>プラットフォーム(基盤)を整備</u> 」		—
目標設定	◆必要最小限の 項目 ■中央省庁の 指標なし	◆基本事項を大幅 に整備 ■地方自治体の 指標なし	◆GNH 四本の柱と 連動 ■中央・地方の指標 あり	◆GNH 九領域へ 影響予測 ■組織の責任・協働 明確化
	—	「 <u>PDCA の Plan に必要な</u> <u>プラットフォーム(基盤)を整備</u> 」		—
GNH 指標 の活用	(指標がまだ未開 発の段階)	◆指標開発直後の 段階 ■主要な価値を 説明	■現状の特性を 把握 ■2010 年調査結果 レビュー	■政策立案の根拠 に ■地方配分予算の 基準
		一つの <u>目的</u> に 実用化	四つの <u>目的</u> に 実用化	五つの <u>目的</u> に 実用化
総括	GNH の価値観 (GDP との 対照性) の安定・定着を優先		格差の事実 (データ) に基づき GNH の実現 (成果) に努力	

(表 5－17) FYP の段階的発展プロセス (まとめ)

	2003年(9thFYP)から2018年(12thFYP)までの進展
政治潮流	GNH理念の発信→指針化→制度化→PDCA運用化→成果の期待へ
開発哲学	開発が進行するに連れて、恩恵を余り受けられないでいるグループに手当てする方向へ
計画・マネジメント	PDCAを回すプラットフォームを積み重ねて整備を完了
目標設定	PLANに必要プラットフォームを積み重ねて整備を完了
GNH指標の活用	指標の実用度を段階的に拡充・多角化してゆき2018年から全面活用に到達
総 括	<p>GNHの理念が当初から想定し懸念を強調していたとおり、開発を進めるに従って競争の風潮(ストレス社会)、物事の多事化・複雑化、私利的関心の主流化が進行し顕在化しつつある。FYPは、これらの負の側面を軽減してGNHを実現するための制度、しくみを総体的・包括的に構築する改良を積み重ねてきた結果、開発哲学の見直し、計画マネジメント手法、目標設定、およびGNH指標の活用において一定の体系化と技術的水準に到達している。</p> <p>このことは、差し当たり、開発が作り出す不公平な成長や社会経済上の格差拡大により幸福度が停滞・下降する懸念があるグループが存在する事実(データ)を客観的に示すことを可能にした。そして、課題を克服するために政策を立案し、その成果を検証し、次の新たな計画へフィードバックすること(PDCAサイクルを回すこと)を可能にする制度上の整備に成功している。</p>

第5章 参考文献

- 1) Gross National Happiness Commission, Five Years Plan,
<https://www.gnhc.gov.bt/en/>, 9th FYP 第2章第1節 'Gross National Happiness'
- 2) 9th FYP 第2章第3節 'Preservation and Promoton of Cultural Heritage'
- 3) 10th FYP 第2章第2節 'Development Outlook and Vision'
- 4) 10th FYP 第1巻第2章 'Current Situation'
- 5) 11th FYP 第1巻第3章第6節 各'National Key Result Areas'
- 6) 9th FYP 第4章 'Development Planning and Management'
- 7) 10th FYP 第1巻第3章第9節 'the Planning Process and Implementation Modality'
- 8) 11th FYP 第1巻 'Executive Summary'
- 9) 12th FYP 第1巻第3章第9節 'Resource Allocation Framework'

上記の他、本章の考察は以下のブータン政府 Gross National Happiness Commission ホームページ上で公表されている各開発五カ年計画、作成ガイドライン、中間レビュー、および最終報告書に基づく。

https://www.gnhc.gov.bt/en/?page_id=15、https://www.gnhc.gov.bt/en/?page_id=1338、
https://www.gnhc.gov.bt/en/?page_id=9, 2020.2.5

終 章

GNH 政策システムの総体的考察

終 章 GNH 政策システムの総体的考察

本章は、本研究の目的すなわち GNH 政策システムの発展過程を総合的・体系的に明らかにし、今後の方向性を考察する。第 1 節では、これまでの第 2 章から第 5 章までの研究結果をふまえて GNH 政策システムの発展過程を結論づける。第 2 節では、先進国における幸福度を基準とする政策システムのうちオーストラリアおよび日本の事例を概観し、主要な仕組みを比較することをつうじて GNH 政策システムの特徴をいくつか導く。第 3 節では、前二節の結果にもとづいて、GNH 政策システムの有効性を考察・整理するとともに、今後の方向性を批判的に提案する。最後に第 4 節において、GNH 政策システムが人々の幸福度の観点からとりわけ「都市」に対する政策に対して有用と考えられる方向性および活用法を考察・検討する。

第 1 節 第 2 章から第 5 章までの総括

(1) GNH 理念（四本の柱）の歴史的起源（第 2 章）

GNH の歴史的起源は、第三代国王(在位 1952-72)が敢行した「ブータン型の近代化」にあると考えられる。一般的な近代化の過程では従来の伝統的文化を並行して強調する事は稀であるが、ブータンは伝統的アイデンティティを必要不可欠と認識したまま、近代化しない選択をすることは不可能な状況であった。

その背景には、中国・インドの二大国から主権を保守するために孤立主義を転換し、国際社会と連帯するため民主化および社会経済開発を推進し信任を得てゆく必要があった。同時に、近代化によって仏教思想や生活様式など民族としての伝統的アイデンティティが揺らぐリスクがあるため、アイデンティティの持続がなお極めて重要であると自覚していた。この近代化と伝統文化を同時並行で推進・持続する合理的な方法の一つは、①民主的な統治システムを導入する、②利他や中道など仏教価値を尊重する、③仏教価値に従って経済成長するために持続可能で公平な開発をおこなう、④仏教価値と産業振興を両立するため自然環境を保護する、という四つの基本方針が考えうる。すなわち、GNH の四つの理念と一致し、実際に第三代国王が遂行した第 2 次・第 3 次 Five Years Plan にも合致するものである。

(2) Policy Screening Tool(PST)の効果（第 3 章）

GNH 委員会という独立した、個々の政策立案主体とならない機関が、主管省庁が立案した政策案に対して第三者的な立場から中立的に意見具申し、負の側面を明示しており、幸福度を高める観点から審査の可否を実際に左右しうる効力が期待できる。すなわち、第三者機能の実効性が認められる。

また、GNH 委員会各審査員レベルにおいても評価結果は一樣ではなく、個人レベルにおいても判断が制約されずに幅が認められている。かつ、あくまで個人の評価を直接

のリソースとして他の恣意性なく集計し組織スコアを算出から、公正性と透明性がある。評価が異なる原因を精査できるしくみを持つため、政策の完成度を高めることも可能である。これらの運用事例は、制度および GNH 委員会に対する信頼性を向上させ、制度を安定させる効果がある（制度的安定性）。

くわえて、立案省庁が選任した 15 名の審査員のうち、責任部門外の者は 12 名(80%)おり、個々の審査項目レベルにおいては承認水準に達していないケースが散見される。その対策意見は内容面においても重要な観点を含んでいると推察できる。これらの事実は、立案省庁自身が政策のネガティブな側面とも向き合いやすくし、柔軟に見直しやすくするといった、立場上の制約を部分的に解放・軽減する効果がある（立案組織の自浄作用、柔軟性）。

（３）GNH 指標の発展過程（第４章）

GNH 指標は、ISO9001:2015 とコミュニティ指標の各ステップをすべてカバーする目的を当初(2005 年)から設定していた。近年(2010 年以後)はその中で特に、「非物質面の重視」「国王と文化・伝統の表現」「国民の理解促進」「結果の情報公開」（前二者は価値の優先づけ、後二者は国内外への浸透）を主要な価値としてインパクトを計測する意図を示している。

指標の数量面からみた構成の変遷は、持続可能な社会経済開発に関する指標のなかで、生活水準、健康、教育のうち後二者を重点的に測定するようになった（非物質面の一つ）。教育と同様の人材開発、および国内外への GNH の浸透の双方につながる統治能力の計測も重点化されてきた。一方、文化の保護・促進にかんする指標のなかで、物質的発展の負の影響として、都市化と野生生物との共生を注視するようになった。地域の活力、文化の多様性は、当初から重点的に測定され、近年は心理的な幸福も重視されてきた。これらの改変を重ねた結果、全体として九領域のバランスがよくなり、その意味で幸福の計測法がさらに多元的になり多角化された。

GNH 調査の結果にかんする変化は、GNH 四本の柱のうち『文化の保護・促進』にかんしては、伝統的文化の多様性、および地域内の交流・安全は、活性化に向かうデータも一部認められるものの、総じて停滞・後退局面にある。対照的に、『持続可能で公平な経済社会開発』にかんしては、一部の伝統的価値の後退、県別所得格差の拡大が認められるものの、全体としては教育、住環境の一部、所得水準が維持・改善局面にある。最後に、『良い統治』にかんしては、政府の成績に対する評価、zomdue（地域の会合）への参加状況をはじめとして総じて後退局面にある。2015 年の GNH 指数は、2007 年に対して約 93.1%に低下しており、このように各指標の変化にもとづけばその背景にはおもに、①伝統的文化活動の多様性、②地域内の交流・安全、③政府の成績に対する評価、zomdue への参加状況をふくむ統治制度、の三点が総じて停滞・後退局面にあることを明らかにした。

これらの研究結果は、GNH 指標の構成は指標の活用目的、および計測結果がしめす課題にそれぞれ対応する方向へ発展しているかという観点から次のとおり整理できる。指標構成において、指標数が相対的に多いまたは増加している分野は健康、統治、心理的幸福、文化の多様性、および地域の活力である。また、四本の柱ごと、九領域ごとの配分バランスは全体として偏ることなく均衡する傾向がみられ、幸福度の多様な要因に関する情報を必要十分に収集することが期待できる。一方、GNH 指標に求めている目的・役割は、GNH が理念とする近代化と伝統的アイデンティティ・文化を表象し、とりわけ後者の変化を追跡していくことであり、くわえて GNH 政策全体の計画・評価・見直しにおいて十分に活用することである。したがって、指標の構成が文化の保護・促進にかんする指標を充実させるとともに GNH の構成要素全体へバランスよく配分される傾向がみられる点は、指標に期待する目的と整合する望ましい方向へ進展していると評価できる。続いて、GNH 指標による 2015 年計測結果は、2007 年に対し約 93.1% に低下し、背景の一つに伝統的文化活動の多様性、地域内の交流・安全、ならびに政府のパフォーマンスに対する評価および zomdue（地域の会合）への参加状況をふくむ統治機能、という三つの側面において全体として停滞・後退局面にある。したがって、指標の構成が文化の保護・促進および良い統治を計測するための指標を拡充している点は、実際の停滞・後退局面に対処するための政策立案・評価等へ必要な情報を提供することが期待できる。

このように、本研究においては、GNH 指標の構成は目的と整合する方向へ進歩し、かつ、計測結果が示す課題に対応するうえでも有効な方向へ進展していると結論できる。

（４）開発五か年計画の発展過程（第５章）

2003 年から 2013 年まで（9th・10th Five Years Plan）の 10 年間は、最後の王政から最初の民政への転換期であり、GNH の概念が理念レベルの発信・指針から制度化・計画へと進行した。つづく 2013 年以後（11th・12th FYP）は、民主化が進行・定着した時期であり、GNH が PDCA サイクルにもとづく政策システムとして機能し始め、2018 年以降は国内外から成果を期待される水準にまで進展している。

この 2003 年から 15 年間の過程において、GNH の開発哲学は、物質・非物質領域間の充足度を均衡させる開発から、開発領域内の充足度を個人間・地域間で均衡させる開発へと変化している。変化の背景には、社会経済開発の進行および GNH 指標の導入を含む統治能力の向上にともない、公平・公正な成長（貧富の格差縮小）、包摂的な開発などの必要性をデータや事実にもとづき認識し始めたことがある。

2003 年当初、計画・マネジメント手法、目標設定、および GNH 指標の活用度は、いずれも必要最小限度の整備もしくは未整備の段階であった。2008 年の民主化を転換点として、現場主義、予算制度、および指標制度といった基本的な枠組みが導入され、中央省庁を中心に目標設定が大幅に整備され、GNH 指標が完成した。具体的には、予

算運用面において、地方自治体予算の配分基準を制度化し、予算全体の執行計画を複数年と一年単位とを併用して管理することとした。また、成果中心のマネジメントとして、GNH 指数をふくむ統計指標の活用、前回 FYP のレビュー、モニタリング・評価の制度化、および FYP 作成ガイドラインの整備が実施された。

つづく 10 年間で、各種計画・評価制度の精緻化、地方自治体の予算・権限・目標指標の大幅な拡充、および GNH 指標の PDCA サイクル全体での実用化、へと総合的に発展している。具体的には、基本的な計画手法において、GNH 指数を県予算の配分基準の一つに採用し、目標指標のターゲット値を五年単位にくわえ一年単位と併用して管理するようにした。目標設定については、中央・地方の重点政策は、GNH 四本の柱・九領域との対応関係をすべて明確化し、中央プログラムにおいては九領域へのインパクトを三段階で予測をおこなっている。GNH 指標の活用度は、現状把握の視点が個別の政策立案を前提としてより具体的となり、経年変化の情報も得られるようになった。政策評価・見直しにおいては、中央・地方の KPI(Key Performance Indicators)として幅広く GNH 指標・指数を採用し、貧困対策（生活水準）、文化・アイデンティティ維持、環境保全、民主化、政府パフォーマンス、および住環境整備の成果を計測している。2018 年より個別の政策立案へ具体的に反映し、住環境（治安面）、伝統文化、個別の健康疾患、環境問題、政府パフォーマンスなどの指標を活用している。そのなかで地域の活力（ボランティア日数、家族との関係）にかんしては活用数が最小・少数となっている。

このように、当該 15 年間の大きな流れとしては、GNH の理念が当初から想定し懸念を強調していたとおり、開発を進めるにしたがって物事の多事化・複雑化、私利的興味・関心の主流化が進行し顕在化しつつある。Five Years Plan の Quality Management System は、これらを包摂しながらも GNH を実現するための制度、しくみを包括的に構築する改良を蓄積した結果、開発哲学の見直し、計画・マネジメント手法、目標設定、および GNH 指標の活用において一定の体系化と技術水準に到達している。

このことは、差し当たり、開発が引き起こす不公平な成長や社会経済上の格差助長により幸福度が停滞、下降する懸念があるグループが存在する事実(データ)を客観的に示すことを可能にした。そして、この課題を克服するために政策を立案し、その成果を検証し、次の新たな計画へフィードバックする（PDCA サイクルを回す）ことを可能にする制度上の整備に成功している。

（５）総 括 ―GNH 政策システムの発展過程―

GNH 政策システムの発展過程は、理念の歴史的起源を考察し、当該システムの大きなフレームを構成する Policy Screening Tool、GNH 指標、および Five Years Plan を体系的に研究した結果、以下の経過を辿って発展してきたことがわかった。

システムの基盤として GNH（国民総幸福）の理念が誕生した歴史的な起源は、GNH

の具体的な内容を四本の柱（持続可能で公平な社会経済開発、文化の保護・促進、環境の保全、良い統治）と考えるとき、伝統的な文化およびアイデンティティを維持したまま近代化（社会経済開発および民主化）に着手する道を選択した 1950 年代に存在する。GNH の目的は、外形において国民を幸福にすることであり、根本において主権国家として対外的に大国の脅威・圧力から独立を確保し、対内的に国民の充足感および結束を保持することである（第 2 節）。したがって、GNH 政策システムの基盤としての理念は、ブータンの地政学上および歴史上の要因を背景とする最優先課題であるという意味で頑強性が極めて高く、システム存立の安定にとって有利である。

このいわゆるブータン型近代化を大きな指針に定めた後、約半世紀のあいだに王政下で段階的に近代民主主義をめざす統治制度と社会経済開発を進めてきた。改革スピードが加速した転換点のひとつは、王政から立憲・議会制民主政へ移行した 2008 年（10th Five Years Plan）である。GNH（四本の柱）はそれまでの指針レベルから制度レベルへ一段階進展した。象徴として GNH 指標が完成し第 1 回調査が行われ、PST(Policy Screening Tool)が導入された。10th FYP は、予算配分基準の制度化、予算執行管理の複数年・単年併用化、成果指標の導入、およびモニタリング・評価の制度化など、政策システムとしての基本的なしくみを初めて整備した（第 5 章）。10th FYP が統括する開発計画全体および個別の政策・プログラムの QMS(Quality Management System)において、中心的な役割を担ういくつかの象徴的制度の一つは GNH 指標である。その目的設定は当初より意欲的で、ISO9001:2015 が要求する方針・計画・評価・見直しの全ステップで活用すると想定し、かつ、コミュニティ・マネジメントに用いるシステム・パフォーマンス指標および三種の政策・プログラム指標にも合致する役割を設定していた（第 4 章）。実際、11th Five Years Plan までに方針の明確化、現状特性の把握、成果の評価、および計画へのフィードバックといった大半のステップに定着している。しかしながら、政策・プログラムの立案に対しては活用途上にあり、とりわけ地域の活力分野（ボランティアへの参加度、家族との関係性など）への活用実績が少ない。11th FYP になると他にも、QMS のうち計画・マネジメント手法の質が全体として向上・深化し、中央・地方双方において主要政策と GNH 四本の柱との対応関係が明確となり成果指標も充実してゆく。さらに 12th FYP に至っては中央の全政策・プログラムを対象に GNH 九領域に与える影響予測を実施し、担当組織の責任および協働機関を個別具体的に明確化している（第 5 章）。このように、GNH 政策システムの大きな枠組みを設定しコントロールする FYP の発展過程は、頑強な歴史的起源に裏打ちされた理念を基盤として、システムのハード面において直線的に進歩している。

もう一つの象徴的制度である Policy Screening Tool(PST)は、ケーススタディおよびエクササイズ参加分析により、個別の政策がもつ幸福度への影響を精査するために GNHC がもつ第三者機能、審査の信頼性を高めるしくみが生む制度の自己安定化、および立案省庁が政策案を再考しやすくさせる柔軟性、の大きく三つの効果を有している。

このような PST の効果は、GNH 政策システムの運用面のうち、個別の政策立案における最終ステージにおいて有効に発揮されていることを示している（第 3 章）。

同じく運用面における有効性を考察する観点から、「FYP の開発哲学および GNH 指標の目的における各変化」に対して「FYP の機能ならびに GNH 指標の構成および計測結果の各変化」が適切に対応してきたかを検証・整理する必要がある。開発哲学は、2013 年を転換点として従来の物質的・非物質的領域の対等的重視から、開発領域内（健康・教育・生活水準）における（個人・地域間の）公平・公正で包摂的な成長・開発へと変化している（第 5 章）。一方、GNH 指標の目的は、2010 年を転換点として非物質面の重視および文化・伝統面の強調、ならびに GNH および調査結果の情報公開・理解促進にとくに言及している（第 4 章）。これに対して、12th FYP は、次の五つの対策を講じている（第 5 章）。[1] GNH 指数を地方予算の配分基準のひとつに採用し、用途を地域の活力および文化の多様性に特定すること、[2] CMI（Common Minimum Infrastructure）枠の予算を設けて健康・教育・環境・農業・交通・安全の分野に用途を特定して配分すること、[3] 貧困削減・不平等、文化の保護、教育、食料、インフラ、民主化、健康、住環境の各 NKRA(National Key Result Area)における現状を GNH 指標をもちいて把握していること、[4] 県および自治都市がとくに健康、生態的多様性、教育、および良い統治を対象とするプログラムを GNH 指標を参考にして立案していること（ただし、地域の活力を対象とするプログラムに活用している GNH 指標はごくわずか）、[5] 文化の保護、住環境、健康、教育、精神的な価値の各 NKRA または AKRA(Agency Key Result Area)の KPI に GNH 指標を採用していること、である。

また 2015 年における GNH 指標の構成は、健康、教育、統治面の指標が増加し、地域の活力、文化の多様性、および心理的な幸福にかんする指標が充実している。一方、2015 年 GNH 調査の結果は、文化の多様性、地域の交流・安全、政府のパフォーマンス、および zomdue（地域の会合）への参加が停滞・後退局面にあり、対照的に教育、住環境の一部、および所得水準が維持・改善局面にある（第 4 章）。

したがって、GNH 政策システムの目標・目的は健康・教育・生活水準における公平・公正性の改善、文化・伝統面の強調、および GNH の理解促進（広報・啓発）の方向へ変化しているのに対し、Five Years Plan の QMS(Quality Management System)全般（上記 [1] ～ [5]）および GNH 指標構成の各運用は全体として対処できている。2015 年 GNH 調査の結果は、県別所得格差、文化・伝統面および統治面においては課題がみられるものの、2013 年の 11th FYP で GNH 政策システムが整ってわずか二年後の計測値であることを勘案すれば、GNH システムの成果不十分というよりブレーンが想定どおりに直面している課題の表出と解するのが適当である。

このように、GNH 政策システムは、1950 年代を歴史的起源とする GNH 四本の柱を頑強な理念とし、2008 年の 10th Five Years Plan を QMS の大きな枠組みとして、2018 年の 12th FYP に至るまで、ハード面において段階的かつ直線的に進歩させている。

情報やツールを提供し、自らの生活の評価から市民に生活改善のための気づきや手段を提供している。カナダ・ブリティッシュコロンビア州の **British Columbia Atlas of Wellness** は、保健省などの協力を得て州民の健康や福祉の状況を測定した数値が地域別に示され、行政の指針に参照されている。一方で、指標づくりに留まることなく GNH 政策システムのように指標が戦略的・実効的に行政上の PDCA サイクル内に制度として明確に統合され、かつ運用されている事例は多くない。

（２）日本の取り組み

内閣府は、2010 年に幸福度に関する研究会を設置し、翌年に幸福度指標試案を作成している¹⁾。同 2011 年から 2013 年までの三回にわたり「生活の質に関する調査」を実施し、国民の生活実態、意識および行動の変化、ならびに世帯内の幸福感格差を継続的に調査することを目的に、10 項目（主観的幸福度、生活満足度、感情バランス、生活領域での満足度、組織に対する信頼感、仕事の満足度、うつ尺度、経済状況、住環境、子育てに対する感じ方等）を調査している²⁾。このように、国レベルにおいては幸福度にかんする戦略的なとりくみは、調査および指標研究を目的とするもので、政策システム（PDCA サイクル）に組み込まれてはおらず、2014 年以降は調査も行われていない。

一方、地方自治体レベルでは、2012 年に民間組織「幸せ経済社会研究所」がおこなった調査によると、少なくとも 22 の自治体が幸福度や真の豊かさの指標化を試みている²⁰⁾。内閣府がホームページ上でリンクしている、幸福度研究をおこなっている自治体は 7 自治体あり（東京都荒川区、京都府、熊本県、兵庫県、福井県、福岡県、三重県）、福岡県をのぞく 6 自治体がこの 22 自治体にふくまれる。

（３）比較研究（オーストラリア・Onkaparinga 市）

GNH 政策システムをより客観的に考察することを目的として、日本をふくむ先進二か国における幸福度指標を実用化している地方自治体との国際比較をおこなう。

日本以外の先進国の事例の中から、幸福度指標のとりくみがとりわけ盛んなオーストラリアより、ブータンと同様に幸福度指標を総合計画および個別のプログラムと連動させている自治体として南オーストラリア州 Onkaparinga 市（人口 171 万人）の事例を選択し、総合計画および連動する幸福度指標を概観する。

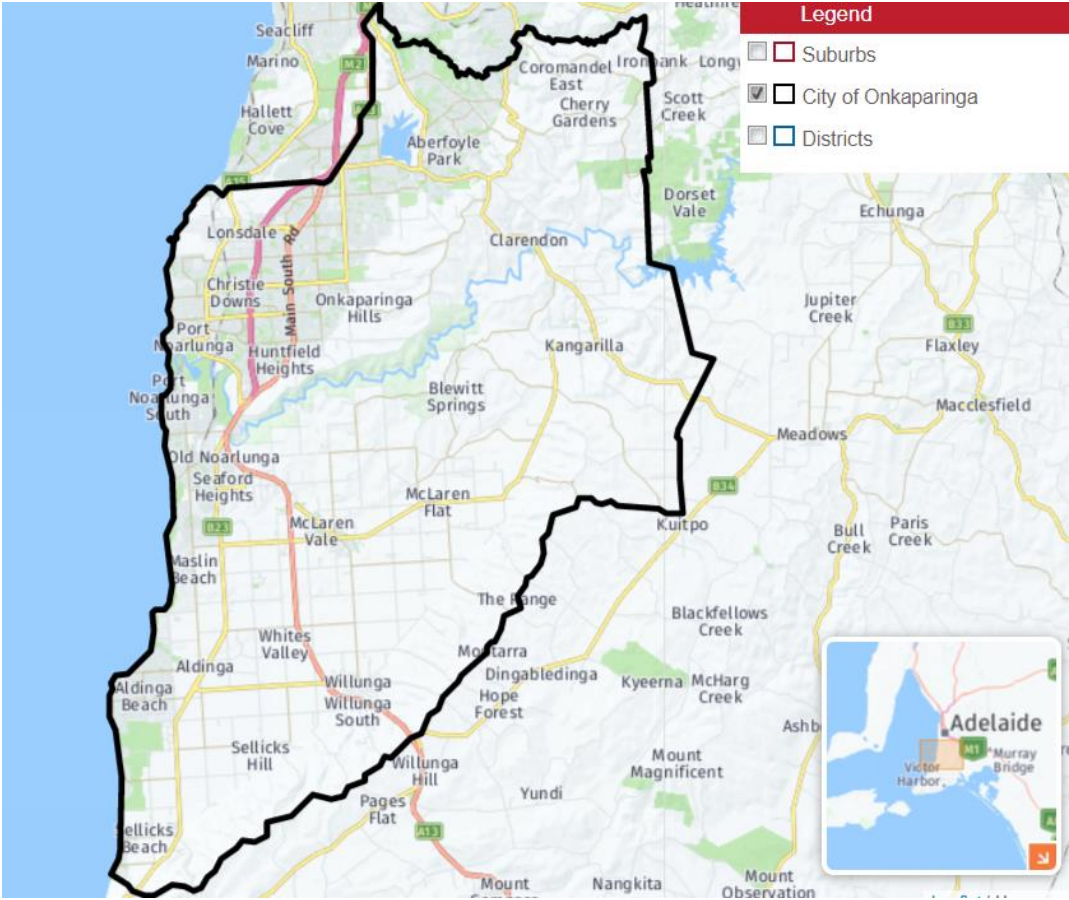
Onkaparinga 市は、人口 171,489 人、面積 518 km²、人口密度 331 人/km²で、都市部、農村部、および多少の商業地・産業地で形成される。31km の海岸線、ビーチ、丘陵、後背地を有し、郊外の土地用途はおもにブドウ栽培、園芸、森林、耕作地、牧

²⁰ https://www.ishes.org/news/2012/inws_id000687.html より。47 都道府県および 54 基礎自治体（52 の県庁所在地および政令指定都市、ならびに取り組みが報道されている東京都荒川区、富山県氷見市）を調査。

草地である（図(終)－２および３）。観光もまた重要な産業であり、産業従事者の割合は小売業 16%、製造業 14%、健康関連 14%、教育 10%、建設業 8%、宿泊・飲食業



(図(終)－２) Onkaparinga 市の位置



(図(終)－３) Onkaparinga 市の概略地図

7%などとなっている。先住民は Kaurua とよばれ、ヨーロッパからの入植は 1838 年から開始した。当時の土地利用はおもに牧草地と小麦農地で、19 世紀後半からワイン産業の発展とともに街が拡大しはじめた。戦後、1950 年代から 70 年代にかけて急速に発展し、人口は 1990 年代初めまで急速に増加したのちに安定した。

まず、Onkaparinga 市の幸福度指標（Community Wellbeing Monitor³⁾、以下「CWM」という。）を確認する（表(終)－1))。CWM の計測は隔年で実施され、コミュニティプラン（2035 年までの中期計画。以下、「Onkaparinga2035」という。）および関連する戦略的管理計画の一部として統合され進捗をレビューするために用いられている。更には、コミュニティの幸福はまた南オーストラリア州レベルの戦略的計画のゴールとなっている。

(表(終)－1) Onkaparinga 市の幸福度指標（Community Wellbeing Monitor）

四つの領域	二十の項目		指 標	
環 境	1	生物多様性	1	植物が自生している場所の数
	2	海岸・海洋	2	市内における礁の状態
	3	気候変動、エネルギー	3	一人あたりの二酸化炭素排出量
			4	一人あたりのエネルギー消費量
	4	オープンスペース	5	オープンスペースにアクセスしている人の割合
	5	廃棄物	6	埋め立てゴミの量
経済開発	6	水	7	汚水の再利用量
			8	水の消費量
	7	教 育	9	大学・専門学校へ進学する人の数
			10	15 歳で 12 年生まで通った人の割合
	8	雇 用	11	課税所得
			12	在留資格別移住者の数
	9	観 光	13	年間の観光者数
			14	年間の観光者の支出額
社会開発	10	成 長	15	市内の企業数
			16	企業の雇用者数
	11	芸 術	17	芸術・文化活動に参加したと答えた人の割合
	12	地域への参加・リーダーシップ	18	地域のグループ・スポーツクラブに参加したと答えた人の割合
			19	ボランティアの割合（15 歳以上）
			20	リーダーシップのプログラムに参加または役割を果たした人の割合
	13	文化的な遺産・歴史	21	文化的な多様性は地域に良い影響を与えると答えた人の割合
			22	地域の歴史は重要であると答えた人の割合
			23	地域の歴史・遺産は将来へ継承していくべきだと答えた人の割合

	14	住 宅	24	ホームレスであると答えた人の割合
			25	288,000 ドル以下で住宅を購入できた人の割合
			26	住宅費の工面が容易でない人の割合
	15	サービスへの アクセス	27	公共交通機関を使っている人の数
			28	医療サービスを利用することが困難であると答えた人の割合
健 康	16	常習行為	29	各人のアルコール消費量別の割合
			30	喫煙者の割合
	17	感染症	31	各感染症にかかった人の数
	18	地域の安全	32	主な事件・事故の検挙数
			33	近隣が安全であると答えた人の割合
			34	近隣の人を信用できると答えた人の割合
	19	食糧の保障	35	過去一年間で食事に困ったことがあると答えた人の割合
			36	毎日果物・野菜を(いくつ)食べると答えた人の割合
	20	健康的な体重	37	運動を(どれくらい)していると答えた人の割合
			38	BMI

CWM (Community Wellbeing Monitor)は、市などの組織活動のアウトプットというよりもむしろコミュニティのアウトカムに焦点を当てている。アウトカムの進展を測定するため、2009年時点のデータをベースラインとする。2016年調査は四回目の改訂版であり、コミュニティの幸福を測定するために常にトレンドを反映するようにしている。

調査レポートは、項目別（例えば「生物多様性」）に章立てられており、その内容は、1）当該項目がコミュニティに与える影響・重要性、2）対応する Onkaparinga2035 の目標、3）指標、4）データ元、5）リンクする市の戦略・計画、南オーストラリア州の戦略的計画目標、他州の戦略、国の戦略、6）指標の説明、7）データおよび傾向の分析、8）政策への提言、で構成されている。なお、各指標のターゲット(目標値)は設定されていない。

このように CWM は、市の Onkaparinga2035 および戦略・計画と対応・リンクさせた上で、コミュニティのアウトカムを測定する役割として位置づけられている事が分かる。

次に Onkaparinga2035 のコンテンツを確認すると、前書きでは、先住民をレスペクトし、元々の国土や歴史とのスピリチュアルな関係性を尊重すると述べられている。先住民の幸福と繁栄は、全市民が存続するための強く、活気のあるコミュニティにとって重要であると述べられている。Onkaparinga2035 の内容は、1）市の基礎データ・概況（人口動態、変化に富むランドスケープ、長く豊かで多様な文化遺産、多

様な産業)、2) 課題および機会、3) ビジョン (Strong vibrant community) およびテーマ (People, Place, Prosperity)、4) テーマごとの目的およびアウトカム、5) 各施策における四年間の優先事項、6) ステークホルダーとのパートナーシップ、から構成されている。各施策の推進にあたっては、市を七地区に分類して戦略的に計画すること、地域が責任を持つこと、および地域間の公平性を意識することに留意している。

Onkaparinga2035 の進捗レポートは毎年公表され、2019 年版の内容は、1) 計画の方法 (CWM(Community Wellbeing Monitor)を活用すること、市民が計画に参加する仕組みのフレームワーク、市の八つの役割 [サービスプロバイダーのうち①政策立案者、②イベント主催者、③他のステークホルダーの支援者、④エージェント、⑤施設所有・管理者、⑥宣伝者、⑦ファシリテーター、⑧情報提供者・プロモーター]、政策の基本原則、2) Onkaparinga2035 の構成 (上述のとおり)、3) リソース (各年における三つの予算区分)、4) 外部環境 (実施された国および州の政策・プログラムおよび市の関連する計画・戦略等、各政治・社会情勢と市の計画への提言、影響の良し悪し・可能性、実施時期、重要度) 5) Community Wellbeing Survey2018

(CWM の一部を構成) の結果、計画への提言、6) 各施策における四年間の優先事項について、実施中の戦略、プロジェクトの一覧、などが示されている⁴⁾。

つづいて、各施策における四年間の優先事項についての計画レベル (Strategic Management Plan、以下「SMP」という。) をチェックする。たとえば Arts and Cultural Development 2014-2019 は、1) 文化の重要性、および芸術の役割、2) 目的、および Onkaparinga2035 とのリンク、3) 基本原則、4) 市の役割 (八つの役割ごとに整理)、5) ビジョン、四つの目標とそれぞれに対応する事業・市の役割、6) 市が置かれた現状・文脈 (CWM のレビュー、国および州の調査結果・政策方針、7) 市民の意見のレビューおよび分析、8) パブリックアートの行事日程、などで構成されている。この構成は個々の SMP ごとにバリエーションがみられる。

各プログラム・事業レベルを見ると、プログラム・事業ごとにウェブサイトが作成されており、その目的は市民が内容や進捗がわかるように、かつ意見を様々な機会を捉えて反映することができる様に設計されている。事業担当者の個人名が明記されている事もその一つである。また、四半期ごとというとりわけ短い頻度で進捗報告がウェブサイトアップされている。その主な内容は、市としての Key performance indicators, Key result areas, 統計情報および活動の進捗状況、で構成されている。

このような仕組みについて、表(終)ー2で、QMS(Quality Management System)のステップごとに GNH 政策システムと Onkaparinga 市の特徴を整理し、比較する。

(表(終)ー2) ブータンおよび Onkaparinga 市の幸福政策の特徴・異同

QMS のステップ	GNH 政策システム (12 th FYP)	Onkaparinga 市政策システム
要求事項、ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・地政学的に二大国(インド、中国)に挟まれた小国であり、周辺国が併合されるなど主権の維持(独立)が最大の命題 	<ul style="list-style-type: none"> ・1837 年にヨーロッパからの移住・入植が開始
リスク、機会	<ul style="list-style-type: none"> ・中国がチベットに侵攻(1959 年) 	<ul style="list-style-type: none"> ・強く活気があるコミュニティにとって、先住民の幸福と繁栄が重要(中期計画の中で言及)
理念、指針 (主要な価値)	<ul style="list-style-type: none"> ・ブータン型近代化(伝統文化と近代化の両立、1950 年代) ・GNH(1979 年)、四本の柱(開発、文化、環境、統治、2003 年) 	<ul style="list-style-type: none"> ・Strong, vibrant communities ・三つのテーマ (People, Place, Prosperity)
PLAN-1 現状の把握	<ul style="list-style-type: none"> ・FYP の中で、国内外の統計・指標および政策の成果、課題等をレビュー ・GNH 指数および指標(全 129)の一部(のべ 35)を、課題分野ごとに活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・Onkaparinga2035 および各 SMP の中で、主要統計・指標、直面する課題と機会をレビュー
PLAN-2 政策・プログラム等の立案	<ul style="list-style-type: none"> ・個々のプログラムが GNH 九領域へ与える影響を予測 ・フラッグシップ・プログラムを設定 ・GNH 指標を、全 17 の NKRA 中 10 で、また全 20 県中 15 と全 4 自治都市でのべ 107 指標を活用 ・Policy Screening Tool を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・CWM を活用 (ターゲットなし) ・国、州および他市の政策動向をレビュー ・市民の声をレビュー、分析、公表
PLAN-3 リソースの分配	<ul style="list-style-type: none"> ・FYP で 5 年分の総額を設定した上で、2～3 年毎に分配、1 年毎に計画、執行 ・GNH 指数を基準に地区の 10%、指定都市の 10%、県の 15%を配分し用途を特定(国家予算全体の 9.5%) ・GNH 指標の一つを基準に県の文化予算(県予算の 10%分)へ配分 ・必要最小限のインフラに充当する Common Minimum Infrastructure 枠を設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・1 年ごとに三つの区分で配分 <ol style="list-style-type: none"> 1) Core activities 2) Value-added activities 3) New assets and significant upgrades
DO	<ul style="list-style-type: none"> ・政策、プログラムごとに協働機関を指定 	<ul style="list-style-type: none"> ・中期計画の 2019 年レポートの中で市の役割を八つに分類して明確化した上で、SMP の中で各事業にお

		<p>ける役割を明記（もってステークホルダーの参画を促進）</p> <p>・各施策のウェブサイトを担当者個人名を明記し、市民があらゆる機会を捉えて参加できる事を目的として情報を選択・構成・提供</p>
CHECK-1 有効性の判断 (アウトプット)	<p>・県、自治都市のプログラムをアウトプット指標(5年後、1年毎)で計測(ターゲットあり)</p> <p>・モニタリング、評価を体系的に制度化</p>	<p>・各プロジェクトの内容、進捗度および状況説明を四半期ごとにウェブサイトで公表</p>
CHECK-2 有効性の判断 (アウトカム)	<p>・AKRA および LGKRA の各 KPI(ターゲットあり)で計測（5の AKRA の KPI に GNH 指標を採用）</p>	<p>・Community Wellbeing Survey を毎年実施</p>
ACTION 調整、優先順位づけ	<p>・中間報告書(3年毎)、最終報告書(5年毎)の中で、成果および残された課題を整理</p> <p>・GNH 指数、指標を予算配分額に反映</p>	<p>・中期計画の 2019 年レポートの中で、国・州の法律・政策の動向をレビュー</p>
アウトカム、インパクト（主要な価値の変動）	<p>・FYP 最終報告書の中で NKRA の KPI で計測（2 の NKRA の KPI に 4 の GNH 指標を採用）</p> <p>・GNH 調査結果を五年毎に詳細に公表</p>	<p>・CWM を隔年で実施</p>

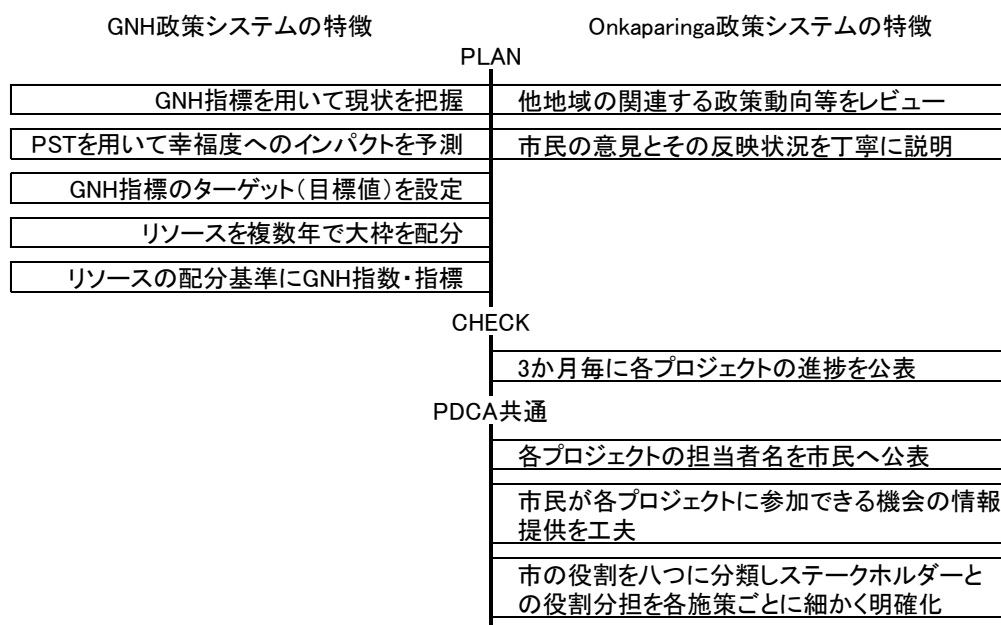
したがって、GNH 政策システムのみが有する特徴、および Onkaparinga 市のシステムのみが有する特徴を次のとおり整理できる。

GNH 政策システムの特徴：

1. 政策立案に先立ち、GNH 指標の一部を課題・分野ごとに整理して、現状を把握する目的に積極的に活用している。
2. 個別の政策立案において、Policy Screening Tool を用いて 22 の幸福要因に対する影響を事前に予測・審査・議論している。
3. 個々の政策等の成果を測る目的で、GNH 指標をふくむ諸指標を用いるのみならずターゲット（目標値）を設定している。
4. リソース（予算）の配分を中期的（5年分）に設定したうえで、2～3年毎、1年毎に計画・執行を見直しながら実施している。
5. リソースの地域別配分基準の一つとして GNH 指数を、また県の文化予算の配分基準の一つとして GNH 指標の一部を、それぞれ採用している。

Onkaparinga 市システムの特徴：

1. 各プロジェクトの内容、進捗度および状況説明を公表する機会が、四半期ごとにとりわけ多い。
2. 各プロジェクトの担当者個人名を公表した上で、市民が参加できる機会を生む事を目的とした情報を選択・構成・提供するウェブサイトを作成。
3. 市民の意見がどのような内容であり、施策へどのように反映されているかを公表・説明している。
4. 隣接する他の州・市の関連する政策・プログラム等をレビューしている。
5. 市の役割を八つに分類した上で、施策ごとに市の役割を明確化し、ステークホルダーと意思疎通を図り参加しやすい環境を創出している。



(図(終)ー 4) GNH 政策システムおよび Onkaparinga 市システムの特徴

(4) 比較研究（日本・三重県）

日本の自治体には、ブータンと同様に幸福度指標を全体計画や個別プログラムと連動させている事例が複数存在するため、比較対象とする自治体を選定するにあたり三つの基準を設定する。一つは、一定の代表性を担保するため、内閣府が調査・研究において積極的に連携している自治体であること。二つ目は、GNH 政策システムと十分な比較が可能であることが必要なため、幸福度指標を明確に規定し、かつ、当該指標を総合的な政策システム（PDCA サイクル）全体の中に戦略的に位置づけたうえで、実務レベルで一定期間に渡り持続的に実用化・運用していること。三点目は、比

較検討することの現実性を高めるため、ブータンと主な地理的環境や生活空間がブータンと比較的類似することである。

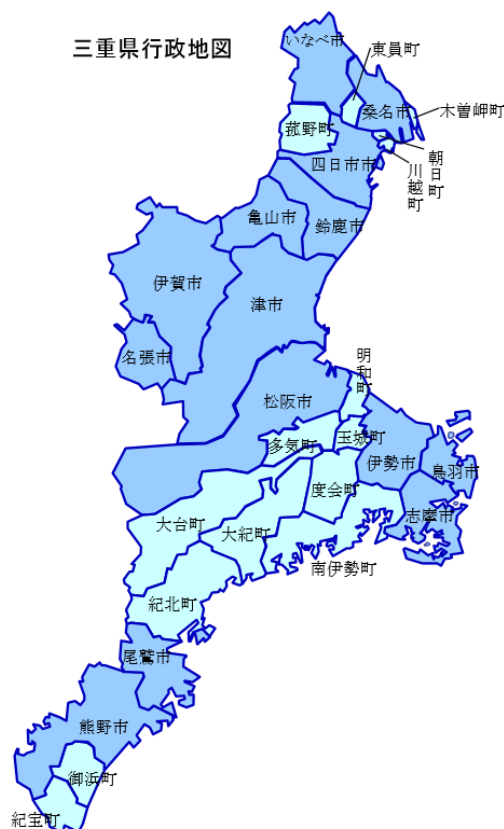
第一要件は、先述した内閣府がホームページ上でリンクしている 7 つの協力自治体に含まれ、かつ、最近の 2017 年に内閣府が公表したリサーチノート「社会指標に関する自治体の取り組み」が研究対象とした、継続して社会指標の測定を行っている 5 つの自治体にふくまれることとし、東京都荒川区、京都府、福岡県、三重県の 4 自治体を候補とする。第二要件は、リサーチノート「社会指標に関する自治体の取り組み」が社会指標を総合計画および個別の事業の双方のレベルに反映・活用していることを明らかにした自治体とし、三重県のみが該当する。三重県は 1998 年から県民アンケートを 1 万人規模で実施・継続し、2011 年より幸福実感指標をおおむね 10 年間の長期戦略計画に活用しており、継続的取り組みを行っている。第三要件は、おもに人口、地形、都市化などに関連する基本的な居住環境が相対的に似ていることとし、各国・自治体の統計データをまとめた表(終)－3 のとおり、他の 3 自治体に比べて三重県が最も類似性がみられた。以上より、三重県のとりくみを選定する。

(表(終)－3) ブータンと日本の 4 自治体との人口・地形関連データ比較

	ブータン	福岡県	三重県	京都府	東京都荒川区
人 口(人)	727,145	5,099,604	1,790,376	2,583,102	215,000
人口密度(人/㎢)	19	1,023	310	560	21,500
人口集中地区人口の割合	21.9%	72.4%	43.5%	84.4%	－
森 林 率	70.5%	44.5%	64.3%	74.3%	－
地 形(標 高)	標高160mから7,000mまで	地形がなだらかで農用地や宅地等の可住地面積が広く、森林が少ない	最大標高1,695m	最大標高971m	大部分は起伏がなく平坦
主要産業	農業、林業、電力	製造業、卸売・小売業、不動産業	製造業、不動産業、卸売・小売業	製造業、不動産業、卸売・小売業	－

三重県の概況は、総面積 5,774 ㎢の県土に人口 1,790 万人が暮らしている。南北約 170km に対し東西約 10～80km と南北に細長い県土で (図(終)－5)、中央を流れる櫛田川を境に大きく北側の内帯地域と南側の外帯地域に分かれる。内帯地域は、東に伊勢湾を望み北西には養老、鈴鹿などの山地・山脈が連なる。外帯地域は、東部にリアス式海岸の志摩半島から熊野灘にそって南下、紀伊半島東部を形成し、西部には県内最高峰 1,695m の日出ヶ岳を中心に紀伊山地を形成する。

産業別就業者は、製造業 23.9%、卸売・小売業 14.4%、医療・福祉 11.7%と第二次産業がさかんである。平成 28 年度の県内総生産(速報)は 8 兆 942 億円(実質値)と過去最高を記録し、平成 21～27 年の実質経済成長率は宮城県(21.0%)につぐ全国第 2 位(15.0%)など、経済・雇用情勢が順調である。観光地には、平成 25 年に式年遷宮が斎



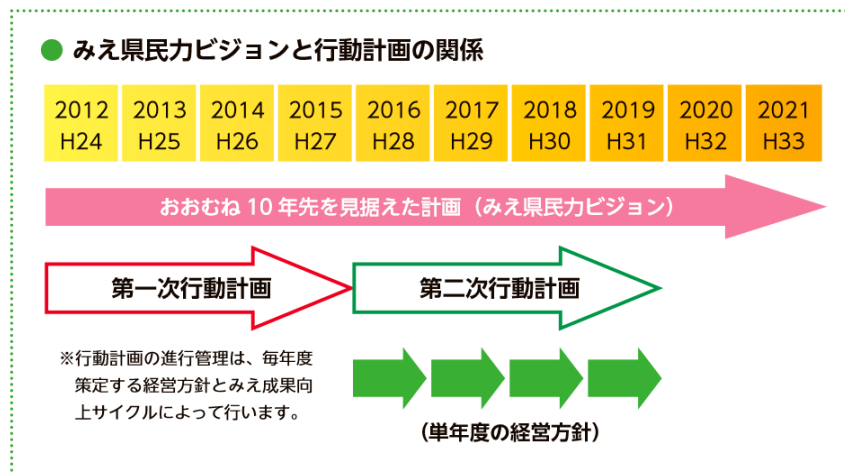
(図(終)― 5) 三重県行政地図

行された伊勢神宮、平成 26 年に世界遺産に登録された熊野古道などがある。平成 28 年には伊勢志摩サミットが開催されている。

三重県は、2012 年から「県民力でめざす幸福実感日本一の三重」を基本理念にかかげ、おおむね 10 年先を見据えて県のあるべき姿を展望し県政運営の基本姿勢や政策展開の方向性を示した「みえ県民力ビジョン」を策定している。これを着実に推進するため、四年ごとの中期行動計画を策定し、具体的な施策、基本事業などを計画・立案し実施している（図(終)― 6）⁵⁾。そこで、2019 年 8 月 23 日に三重県戦略企画部・企画課企画班を訪問しヒアリング調査および資料収集をおこない、幸福度指標をふくむ政策システムの全体像と基本的なしくみを把握した。以下、ISO9001:2015 の Quality Management System(QMS)およびコミュニティ指標の役割を基準に整理・考察する。

はじめに、QMS の上流・下流部分である「要求事項、ニーズ」「リスク、機会」「理念、指針（主要な価値）とその達成度」のしくみを確認する。

2011 年 4 月に鈴木英敬知事が就任し、幸福実感の向上へのとりくみがスタートした。その背景には、①知事が有する“アクティブ・シチズン”という考え方、②2011 年 3 月に発生した東日本大震災、および③当時 GDP だけでは幸福度を把握できないことを踏



(図(終)ー 6) みえ県民力ビジョンと中期行動計画との関係

まえた新たな社会指標および政策への反映に関する研究が国内外で活発化していたこと、などがあった。“アクティブ・シチズン”とは、社会における自らの役割と責任を自覚し、積極的に社会に参画する住民を表す。アメリカ合衆国 J.F.ケネディ第 53 代大統領が就任演説で訴えた、「祖国があなたに何をしてしてくれるかを尋ねてはならない。あなたが祖国のために何ができるかを考えて欲しい」という考えに象徴される。2011 年 5 月に勉強会を立ち上げ幸福度指標の検討に着手した。2010 年に日本政府が閣議決定した新成長戦略をふまえ、海外事例としてブータンの GNH 政策、OECD による *Beteer Life Index*、ならびに仏サルコジ大統領が設置した経済パフォーマンスおよび社会進歩の継続にかんする委員会の研究を、国内事例として内閣府が設置した幸福度に関する研究会、東京都荒川区、および新潟市による指標化の動向をそれぞれレビューし、指標化にあたっての留意点を議論している。翌 2012 年 3 月には、GNH 指標を開発したブータン研究所カルマ・ウラ氏の来日記念公演に参加している。このように、「要求事項、ニーズ」には県知事の信念である“アクティブ・シチズン”という考え方があり、「リスク、機会」には東日本大震災および国内外における幸福研究の高まりが存在した。

これらの準備期間をへて、2012 年度に幸福実感日本一をめざす基本理念、および物質的豊かさだけでは得られない幸福感（新しい豊かさ）を追求する長期ビジョンを策定した。同年に開発した幸福実感指標は、長期的な政策展開の三つの基本方針（三つの柱）ごとに五つずつ計 15 指標で構成される（図(終)ー 7）。三つの柱は、①守る（豊かな自然環境の中で人と人、人と地域、人と自然のつながりを大切にし、命と暮らしの安全・安心が実感できる）、②創る（一人ひとりが個人として尊重され、個性や能力を発揮して夢や希望の実現に挑戦でき、生きがいと地域の活力を実感できる）、③拓く（地域の資源や特性を生かし、新しい産業構造を拓くことにより、多様な就業機会に恵まれた経



(図(終)ー 7) 三重県における 15 の幸福実感指標

済の躍動を実感できる)、を設定している。三つの柱はそれぞれ 5 分野の政策で構成され、一つの政策に対して一つの幸福実感指標を割り当てている。2016 年に開始した第二次行動計画は、第一次行動計画では明確化していなかった、幸福実感を生む“新しい豊かさ”を定義した。社会システムとつながりの豊かさ、精神的な豊かさ、経済的な豊かさ、の三つの豊かさで構成し、それぞれ三つの柱に対応している。このような基本方針と計 15 の政策分野との対応関係は表(終)ー 4 のとおりである。

幸福実感指標の計測は、2012 年から年一回の「みえ県民意識調査」を通じて行う⁶⁾。指標の特徴は、すべて主観的指標である点である。というのも、三重県全体の成果を測る指標は、15 の政策分野ごとに立案する総計 61 の施策に対する客観的指標（数値目標）である「県民指標」を別途設定している。幸福実感指標の目的は、一人ひとりが生活している中で感じる政策分野ごとの実感の推移を調べ、全体としての幸福実感を把握することであり、よって目標値も設定していない。したがって、第二次行動計画の成果

(表(終)－４) 新しい豊かさ、三つの柱、15の政策分野、指標の対応関係

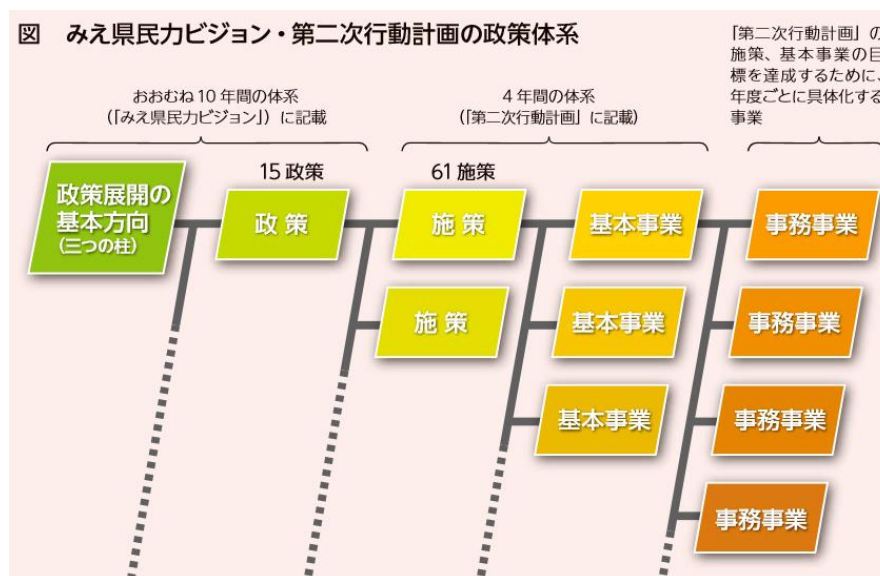
新しい豊かさ	三つの柱	15の政策分野	幸福実感指標
社会システム やつながりの 豊かさ	<div>守る</div> 命と暮らしの 安全・安心を 実感できる	防災、減災	災害への備えが進んでいるか
		医療、介護	必要な医療を利用できているか
		障害者・困窮者福祉	必要な福祉を利用できているか
		安全、治安	犯罪や事故が少なく安全か
		自然環境の保全	身近な自然や環境が守られているか
精神的な 豊かさ	<div>創る</div> 人と地域の 夢や希望を 実感できる	人権、多様性、ジェンダー	性別・年齢・障がい等の差別がないか
		教育、学習	子どもの為の教育が行われているか
		少子化対策	結婚・子育て等の希望が叶っているか
		スポーツ振興	スポーツをしたりする環境があるか
		過疎化・高齢化対策	地域に愛着があり住み続けたいか
経済的な 豊かさ	<div>拓く</div> 強みを生かした 経済の躍動を 実感できる	農林水産業の振興	県産の農産物を買いたいのか
		中小企業・成長産業振興	県内の産業が活発か
		観光産業の国際化	内外に県の魅力が発信されているか
		雇用の確保・多様化	仕事に就き必要な収入を得ているか
		インフラ整備	道路や公共交通機関が整っているか

を一年ごとに「成果レポート」として公表しているが、やはり施策レベルの成果を県民指標その他の評価基準を用いて目標値の達成度をもって進行管理をしており、幸福実感指標は“参考情報”に位置づけている。同様の観点から幸福実感指標を一つの指数へ統合化することも行っていない。とはいえ、みえ県民意識調査では主観的幸福感を0～10点の11段階で尋ね、くわえて幸福感を判断する際に重視したこと、および幸福感を高めるために有効な手立ては何か、を調査している。つまり、幸福実感指標を数値目標としてではなく、各施策の結果と、人々の主観的な幸福実感との関係性をつねにモニタリングし、幸福実感日本一という基本理念の方向へ進んでいるかを確認することを目的としている。

つづいて、PDCA サイクル（現状把握、政策・プログラム立案、リソース分配、実施段階での工夫、有効性判断(アウトプット、アウトカム)、調整・優先順位の見直し）の各ステップにおけるしくみを確認する。

まず PLAN にかんし、現状を把握するための情報・材料は、幸福実感指標をはじめとする「みえ県民意識調査」、一年間の全施策の成果（県民指標の目標達成度など）および基本事業の成果（活動指標の目標達成度など）ならびに残された課題をまとめた「成果レポート」などである。これらを通じて把握した現状および課題を行動計画のなかで61の施策ごとに明記している。とくに県民指標および活動指標は、その現状値をベースラインとして向こう四年間の行動計画が目標値を設定しており、具体的な施策および

基本事業を立案するために欠かせない指標となっている。この中期計画を達成するための予算を一年単位で決定していくが、単年度ごとに必要な予算額は、成果レポートが報告する過去4年間の実績額を参考に積算することが可能である。この予算額をふくむ単年度のとりくみ方針および活動（単年度ごとに決定して実施する事業を事務事業という）を「三重県経営方針」として取りまとめ、引きつづき当該一年間で達成すべき県民指標および活動指標のターゲット（目標値）を設定している（図（終）－8および9）。



（図（終）－8）政策体系

実施段階（DO）における工夫は、みえ県民カビジョン第1編第3章で謳う「協創」という概念に見ることができ、その定義は次のとおりである。『これまで個人、企業、地域の団体等が各々の立場で行政と分担し各分野で「協働」が進められてきたが、行政が主導した活動の「場」と役割分担のもとに参画することにとどまっている場合も少なくなく、それぞれの主体的な活動には至っていないものもある。今後は、個人、企業、地域の団体等が実践を重ね蓄積してきた「協働」の現場での経験と課題を元に各自が「公」を担う主体として自立し、行動することで、協働による成果を生み出し、新しいものを創造していく段階に進んでいく必要があるとの思いから「協創」という言葉を用いている。』さらに、第2編第1節は県民との協創を進めるために県が事業を展開する際の基本姿勢を三つ述べている。第一に、一人ひとりが意欲と能力に応じて積極的に社会に参画することができるよう県民力を養成すること。第二に、企業や団体がおこなう社会貢献活動、NPOや社会起業家による取り組みなど「公」を担う活動を結びつけ、活動の輪を広げること（県民力の拡大）。第三に、県民が主体として活躍できる場が増えるようこれまで県が主導してきた場を開放するなど、県の事業の在り方を見直すこと（県民

力の発揮)。ただし、まだ理念レベルにとどまっており具体的な取り組みを実施し評価するレベルに至っていない。

県民指標			
目標項目	現状値	目標値	目標項目の説明
地域医療安心度指数	56.2%	70.0%	地域医療に対する安心感を構成する重要な要素と考える、医療へのアクセスのしやすさ、かかりつけ医の有無、地域医療に対する理解度の3つの項目の複合指標（県民へのアンケート結果について、重みづけ（アクセスのしやすさ 0.5、かかりつけ医の有無 0.25、地域医療に対する理解度 0.25）した合計値）

主な取組内容 (基本事業)	県の活動指標		
	目標項目	現状値	目標値
12101 地域医療構想の実現 <small>（主担当：健康福祉部医療対策局医務国保課）</small> 地域医療構想の実現に向け、医療機関相互の協議の場（地域医療構想調整会議）を継続的に開催するとともに、地域において不足する機能を担う病床や在宅医療体制の整備支援等を進めます。	地域医療構想の達成度	0%	28.0%
	【目標項目の説明】 地域医療構想で定めた平成37(2025)年の必要病床数達成の進捗度と、在宅医療提供体制の整備度の複合指標（平成37年に100%達成させることをめざして目標設定）		
12102 医療分野の人材確保 <small>（主担当：健康福祉部医療対策局地域医療推進課）</small> 県内の医師不足・偏在の解消に向け、地域医療支援センターにおける三重専門医研修プログラムを活用した若手医師のキャリア支援や医師不足病院の医師確保支援を一体的に取り組み、医師確保対策を総合的に進めます。 また、県内の看護師等の不足解消に向け、県内看護系大学への地域枠拡大の働きかけなど「人材確保対策」をはじめ、「定着促進対策」「資質向上対策」「助産師確保対策」の4つの視点から総合的に看護職員確保対策に取り組みます。	保健医療圏別人口あたり 病院勤務医師数乖離度	76.9% (26年度)	80.9% (30年度)
	【目標項目の説明】 人口10万人あたりの県内病院に勤務する常勤換算医師数の県平均値に対する、平均値より低い4保健医療圏（北勢、伊賀サブ、伊勢志摩サブ、東紀州）の常勤換算医師数の乖離度		
	県内の病院で後期臨床研修を受ける医師数	206人 (26年度)	243人
	【目標項目の説明】 県内の臨床研修病院等で後期臨床研修を受けている医師数		
	県内看護系大学卒業者の 県内就業者数	159人 (26年度)	231人 (30年度)
	【目標項目の説明】 県内看護系大学卒業者のうち、県内の医療機関等に就業した看護職員数		

（図（終）－9）施策「災害から地域を守る人づくり」に対する県民指標、基本事業、活動指標の例

施策および基本事業の有効性を判断する CHECK のしくみは、それぞれ県民指標および活動指標を中心とするが、その特徴は、必ずしも単純に指標のみを用いた絶対評価を行っているわけではない点である。最終的な評価は、施策ごとの進展度を四段階（A.進んだ、B.ある程度進んだ、C.あまり進まなかった、D.進まなかった）で判断する。その手順は、①県民指標の達成率を四段階ごとに基準を決めて絶対評価を算定する。②各基本事業の活動指標の平均達成率を求め、①で算出した進展度が妥当か否かを検討する。③活動指標および基本事業の内容と、施策目標との相関関係（活動指標ごとの重み、取り組み実績）を考慮し、総合的に判断する。この要領で全61施策の進展度を判定し、

一年ごとに「成果レポート」で公表している⁷⁾。成果レポートは加えて、①みえ県民力ビジョンが描いた概ね 10 年後（2021 年ごろ）の長期的な将来像、②当該年度末までの到達目標（定性的なイメージ）、③進展度の判定理由、④県民指標および目標値（四年後および当該単年度）を設定した意味、内容、理由など、⑤県民指標および活動指標それぞれの過去最大四年分の目標値および実績値、⑥施策の過去最大四年分の予算実績額および当年度の予算額、をとりまとめて明記している。

ACTION として、単年度分の「成果レポート」は、上記 CHECK で実施した評価にもとづき、①一年間のとりくみの概要、成果、および残された課題、②次年度のとりくみの方向性、③参考としての幸福実感指標の計測結果、を記載している。また、四年ごとの「行動計画」は、①前期行動計画の総括および今後の課題、②幸福実感指標の四年間の経年変化、③これらをふまえた向こう四年間の行動計画の基本的な考え方、をとりまとめている。

これらのしくみを、QMS(Quality Management System)のステップごとに整理し、GNH 政策システムと比較した特徴・異同を表(終)－5 に示し考察する。

理念・指針レベルでは、歴史的背景の観点から、GNH 政策システムが約 50 年間におよぶ国家主権の重大な危機意識に起因するのに対し、みえ県民力ビジョンは 10 年弱の歴史でありかつ極めて切迫している訳ではない。とはいえ、三重県民への意識調査は 1998 年から 21 年間に渡り毎年 1 万人を対象に継続してきており、生活満足度や幸福感に対する県民および行政双方の意識・理解・関心は蓄積されていると推測できる。また、双方とも人々の幸福を最大化する事を目的としている点で一致している。

計画・マネジメント手法は、双方とも 10 年前後の長期ビジョン・指針を明らかにし、5 年前後の中期計画を策定したうえで、1 年単位で事業を計画・執行する点で基本的な枠組みは共通している。一方、詳細においては、予算編成に相違がある。GNH 政策システムは 5 年分の配分（大枠）を予め計画し、さらに県・自治都市への配分基準の一つとして GNH 指数を、また県の文化プログラムへの配分基準として GNH 指標を、それぞれ採用している。対照的に、三重県幸福実感システムは基本的に 1 年ごとに予算を積算・計画したうえで、4 年分の見通しを提示している。予算の配分基準に幸福実感指標を設定するしくみも存在しない。

(表(終)ー5) ブータンおよび三重県の幸福政策システムの特徴・異同

QMS のステップ	GNH 政策システム (12 th FYP)	三重県幸福実感システム
要求事項、ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・地政学的に二大国(インド、中国)に挟まれた小国であり、周辺国が併合されるなど主権の維持(独立)が最大の命題 	<ul style="list-style-type: none"> ・戦後日本の幸福観が物の豊かさから心の豊かさへシフトし始める中で東日本大震災が発生 ・新たに就任した知事が明治維新、終戦に次ぐ「第三の分水嶺」(パラダイムシフト)と認識 ・一人ひとりがアクティブ・シチズンとして自ら力を発揮し、共に協創して新しい豊かさ(幸福観)の追求を目指す
リスク、機会	<ul style="list-style-type: none"> ・中国がチベットに侵攻(1959 年) 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際的な幸福研究の高まり(GDP の限界、持続可能な開発(環境問題)等) ・リーマンショック(2008 年)、東日本大震災(原発事故)、紀伊半島大水害(共に 2011 年)
理念、指針 (主要な価値)	<ul style="list-style-type: none"> ・ブータン型近代化(伝統文化と近代化の両立、1950 年代) ・GNH(1979 年)、四本の柱(開発、文化、環境、統治、2003 年) 	<ul style="list-style-type: none"> ・幸福実感日本一(2012 年) ・三つの新しい豊かさ(経済的な豊かさ、精神的な豊かさ、社会のシステムやつながりの豊かさ、2016 年)
PLAN-1 現状の把握	<ul style="list-style-type: none"> ・FYP の中で、国内外の統計・指標および政策の成果、課題等をレビュー ・GNH 指数および指標(全 129)の一部(のべ 35)を、課題分野ごとに活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・行動計画の中で、県民指標、活動指標およびこれまでの政策の成果、課題等をレビュー ・幸福実感指標(全 15)で、一人ひとりが生活の中で感じる政策分野ごとの実感の推移を調べ、全体としての幸福実感を把握
PLAN-2 政策・プログラム等の立案	<ul style="list-style-type: none"> ・個々のプログラムが GNH 九領域へ与える影響を予測 ・フラッグシップ・プログラムを設定 ・GNH 指標を、全 17 の NKRA 中 10 で、また全 20 県中 15 と全 4 自治都市でのべ 107 指標を活用 ・Policy Screening Tool を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・行動計画の各施策は、長期的な目標(10 年後の姿)、新しい豊かさ、および協創の視点を踏まえ、大きな方向性を明確化したうえで策定 ・全ての施策(61)、基本事業、および対応する県民指標、活動指標の目標値について、選定した理由を明確化

PLAN-3 リソースの分配	<ul style="list-style-type: none"> ・FYPで5年分の総額を設定した上で、2～3年毎に分配、1年毎に計画、執行 ・GNH指数を基準に地区の10%、指定都市の10%、県の15%を配分し用途を特定(国家予算全体の9.5%) ・GNH指標の一つを基準に県の文化予算(県予算の10%分)へ配分 ・必要最小限のインフラに充当する Common Minimum Infrastructure 枠を設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・三重県経営方針(単年度計画)の中で1年ごとに予算を積算
DO	<ul style="list-style-type: none"> ・政策、プログラムごとに協働機関を指定 	<ul style="list-style-type: none"> ・企業、地域団体等との協創を指針レベルで明記
CHECK-1 有効性の判断 (アウトプット)	<ul style="list-style-type: none"> ・県、自治都市のプログラムをアウトプット指標(5年後、1年毎)で計測(ターゲットあり) ・モニタリング、評価を体系的に制度化 	<ul style="list-style-type: none"> ・基本事業を活動指標(1年毎)で計測
CHECK-2 有効性の判断 (アウトカム)	<ul style="list-style-type: none"> ・AKRAおよびLGKRAの各KPI(ターゲットあり)で計測(5のAKRAのKPIにGNH指標を採用) 	<ul style="list-style-type: none"> ・61施策を県民指標(1年毎)で計測し、(基本事業の影響度を考慮した)活動指標の平均達成度を勘案して総合的に進展度を判定
ACTION 調整、優先順位づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・中間報告書(3年毎)、最終報告書(5年毎)の中で、成果および残された課題を整理 ・GNH指数、指標を予算配分額に反映 	<ul style="list-style-type: none"> ・成果レポート(1年毎)の中で、成果、残された課題、ならびに次年度の方向性および予算額を整理
アウトカム、インパクト (主要な価値の変動)	<ul style="list-style-type: none"> ・FYP最終報告書の中でNKRAのKPIで計測(2のNKRAのKPIに4のGNH指標を採用) ・GNH調査結果を五年毎に詳細に公表 	<ul style="list-style-type: none"> ・行動計画の中で前期行動計画の成果、課題を総括 ・幸福実感指標を含むみえ県民意識調査の結果を詳細に公表

評価・モニタリング制度は、その異同を表(終)－6に示す。GNH政策システムは、第三者的機関が各現場・案件において最小半年単位で実施する一方、報告書による情報公開は二～三年おきにしか実施しておらず、説明責任、透明性、および実現可能性の点で課題がある。対照的に、三重県幸福実感システムは、一年ごとに判断・判定理由が明晰で客観的指標にもとづく詳細な成果レポートを公表している一方、自己評価にとどまる。

(表(終)－６) 評価・モニタリング制度の異同

	頻 度	評価主体	報 告
GNH	半年毎、一年毎、 三年毎、五年毎など	第三者的組織(GNH 委 員会、業績管理局等)	中間報告(二～三年毎) 最終報告(五年毎)
三重県	一年毎	自己評価	成果レポート(一年毎)

目標（ターゲット）の設定に関しては、目標および指標の階層構造を双方の対応関係をそろえて表(終)－７に整理する。基本的な構造は、総論（政策）から各論（プログラ

(表(終)－７) 目標設定レベルの対応関係の整理

	政 策（総論）		プログラム（各論）		プロジェクト（各論）	
	区分名	指 標	区分名	指 標	区分名	指 標
GNH	NKRA (17) GNH 九領域	KPI GNH 指標	AKRA(153),L GKRA プログラム	KPI GNH 指標	プロジェク ト、活動	アウトプッ ト指標
三重県	政 策 (15) 三つの豊かさ	(幸福実感 指標)	施 策 (61)	県民指標 進展度	基本事業	活動指標

ム、プロジェクト）へと段階的に細分化され、相互に目的と手段の関係にある点で共通している。一方、指標の設定は、三重県が幸福実感指標を政策の直接の成果（因果関係）ではなくひとつの参考指標として位置づけており、目標値を設定していない点に相違がある。さらに詳細な比較を表(終)－８に示す。GNH 政策システムのみが持つおもな特徴は、①政策(National Key Result Area)レベルの目標を詳細に設定していること、②政策、県・自治都市および各プログラムと協働する関係機関を指定していること、③各プログラムが GNH 九領域に与える影響を予測していること、および④フラッグシップ・プログラムを設定していること、である。

第一の特徴は、政策レベルの KPI(Key Performance Indicators)を設定することにより、政策そのものが目的化してしまうリスクを回避し、社会全体へのインパクトやアウトカムを達成しようとする意思・意識を高める利点があると考え（成果志向）。第二は、日本の場合、各機関・部門の役割を機能別に区分するいわゆる縦割り行政が一般的であるが、GNH 政策システムは政策（分野・課題）やプログラムごとに協働機関を定めており、(具体的なルールや実効性を別として) 部門間で協働しようとする意図がみられる。背景のひとつに県・自治都市における行政組織や人材の能力面やマンパワー不足が推察される。第三に、GNH 九領域への影響を予測することで、より幅広い視点から各プログラムを俯瞰しやすくすること、目標やリソースが無用に分散することなく効率的・効果的に集中して投入され成果に繋がりがりやすくすること、が期待できる。第四に、

(表(終)－８) 目標設定構造の比較

			ブータン 12 th FYP	三重県第二 次行動計画
NKRA	対応する GNH 九領域／三つの新しい豊かさ		○	○
	(17)、背景・現状		○	○
政 策	機会・脅威(課題)		○	○
	(15) 政策目的(目標)	KPI (定量)	○	×
		責任機関	○	×
		協働機関	○	×
	予 算		○	×
	戦 略		○	×
AKRA (153)、 LGKRA、 施 策 (61)	長期的(10 年単位)に目指す姿		×	○
	対応する NKRA、政策		○	○
	現状・課題		×	○
	目的(目標)	KPI、県民指標、進展度	○	○
		指標(値)の選定理由	×	○
	県・自治都市と協働する機関の役割		○	×
	県・自治都市の主要統計		○	×
	県・自治都市の戦略		○	×
	内 容		○	○
	実施主体		○	○
	戦 略		○	×
	KPI、県民目標(一年毎)		○	○
	プログラムに協働する機関の役割		○	×
	GNH 九領域、三つの豊かさへの影響		○	×
	プロジェクト、内容、予算		○	○
	基本事業	アウトプット／活動指標	○	○
		同上(一年毎)	○	○
		指標(値)の選定理由	×	○
	フラッグシップ・プログラム		○	×

フラッグシップ・プログラムは戦略的に最優先でとりくむ場合に有益なくみである。

三重県幸福実感システムのみがもつ特徴は、①施策ごとに長期的にめざす姿をイメージしていること、②施策ごとにきめ細やかに現状・課題を洗い出していること、および③施策・基本事業の各指標および目標値を選定した理由を明確化していること、である。

国ではなく県のレベルであるため、政策を具体化した施策レベルで成果を追求するシステムを構築し、施策ごとにめざす姿や現状分析を重視していると考えられる。くわえて、成果を計測する指標および目標値の選定理由を公表することは、説明責任および透明性を高めることをつうじて施策および基本事業が進む方向が適切かをつねに検証する姿勢を生むと考える。

指標の活用にかんしては、GNH 指標はコミュニティ指標の五つの目的（指針設定、現状把握、政策立案、評価・見直し、インパクト提示）いずれにも用いられている。対照的に、三重県の幸福実感指標は、現状把握およびインパクト提示に限定し、かつ間接的な参考指標に位置づけている。その理由のひとつは、同指標はすべて意識調査でおこなう主観的指標であるが、たとえば「犯罪や事故が少なく、安全に暮らせていると感じるか」という指標では、回答者が調査時期に偶発的に認識あるいは遭遇した犯罪や事故の有無によって影響を受ける可能性を考慮に入れている。また、幸福実感指標そのものではないが施策の成果をあらわす「進展度」の判定根拠を機械的に客観的指標（県民指標および活動指標）のみとせず、実施した基本事業の内容や指標自体との因果関係が適切かも勘案している。状況の変化に柔軟に対応した理想的な基本事業の実施や指標の選定をつねに実現できるとは限らない場合も想定できるため、実態を反映できる柔軟な判定手法といえる。

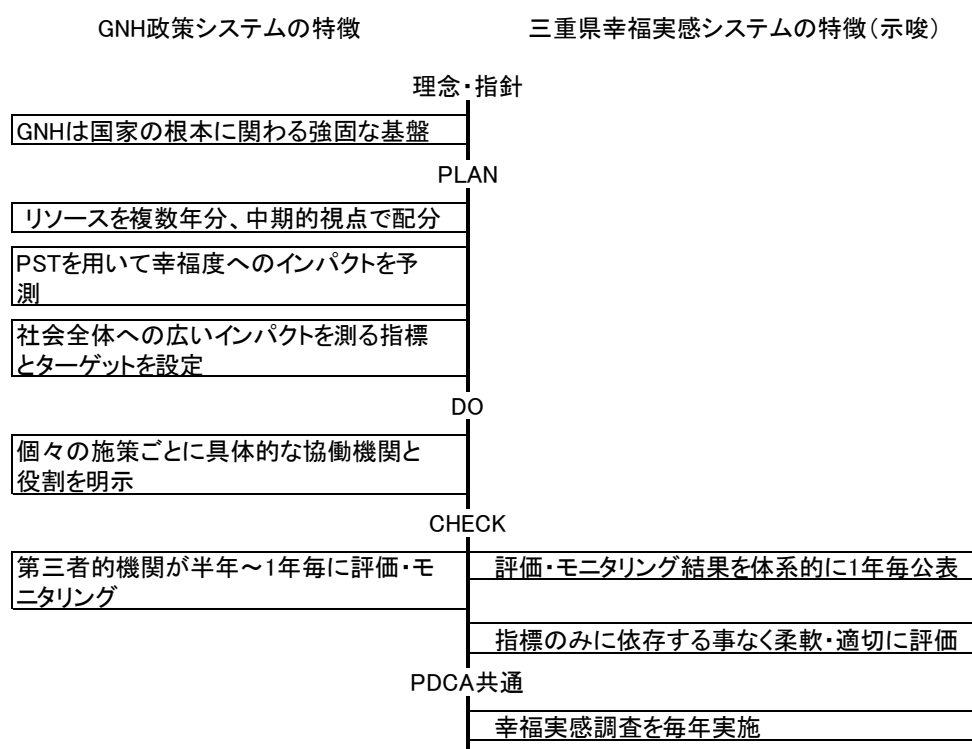
以上の考察にもとづき、GNH 政策システムおよび三重県幸福実感システムの各特徴を次のとおり整理することができる。

GNH 政策システムの特徴：

1. GNH の理念・指針は、歴史的かつ地政学上の重大な危機意識を起源とし、頑強性がとりわけ高い。
2. 予算編成を 5 年先の中期的な視点にもとづいて基本的な方向性を定めたのちに個別計画を策定するため、政策等の継続性・持続性が高まり、その点で中期的な効率性および効果を高める可能性がある。（時間軸の広がり）
3. 一定の独立制を有する第三者的な機関が、政策等の評価・モニタリングを実施する機会を最小半年単位で多く設定している。
4. プログラムよりマクロな視点の政策ごとに、広く社会全体に及ぼすインパクトを測定するための客観的指標を設定している。（空間軸の広がり）
5. 政策課題、プログラム、対県・自治政府に対して協働機関を指定し、縦割り行政の問題を軽減しようとしている。
6. プログラムごとに、GNH 九領域に与える影響を事前に予測し、プログラム間の相互作用、相乗効果に配慮できる。

三重県幸福実感システムの特徴：

1. みえ県民意識調査を毎年実施し、県民および行政機関双方が幸福度やそのための政策等に関する理解、知識、関心を高めうる機会を多く創出している。
2. 客観的指標にもとづいて判断・評価理由が明晰な詳しい成果レポートを毎年公表し、説明責任、透明性、および政策目標の達成可能性が高まる。
3. 成果を把握する手法を機械的に指標のみに限定することなく、指標、目標値、および実施事業との因果関係の適切性を考慮して判定する手法を運用している。



(図(終)－10) GNH 政策システムおよび三重県幸福実感システムの特徴

(5) 三指標群の比較

GNH 指標、Onkaparinga 市 CWM(Community Wellbeing Monitor)、および三重県幸福実感指標の各指標群を表(終)－9 に整理する。各国の社会経済の水準・状況等(価値観を含む)に対応した指標を選定しており、単純に相互に応用可能ではないものの、計測しようとする対象の大分類についてはむしろ共通点が多いことが分かる。したがって、GNH 指標に関する他国・地域への応用可能性については、その大分類の視点は役立つ一方で、個別の具体的な指標は汎用的ではなく、社会経済の水準・状況など(価値観を含む)にもとづいて他国・地域の幸福度指標もふくめて比較考量し、作成する必要がある。

(表(終)－9) GNH 指標、Onkaparinga 市 CWM、および三重県幸福実感指標の異同

三重県・幸福実感指標	GNH指標		Onkaparinga CWM
	生活満足度	生活水準への満足度	住宅の有無 住宅の値段 住宅費の工面 食費の工面
仕事、就業の有無		職業への満足度	就業ビザの移住者数
結婚、子育ての満足度			
	精神性 前向きな感情 後ろ向きな感情		
	健康	健康状態の自己申告 健康だった日数 深刻な障害・病気有無	運動量 アルコール消費量 喫煙者数 感染症の人数 果物・野菜の摂取度 BMI
	時間の使い方		
	教育	読み書き 最終学歴	専門学校・大学進学率 12年生まで通った人の割合
		知識 価値(道徳観・倫理観)	
	文化	母語を話せるか 社会・文化活動への参加	文化・芸術・地域活動への参加 スポーツ活動への参加
		工芸技術 礼儀作法	
			文化・芸術の影響度、重要性、継承
	政府の成績	貧富の格差是正 汚職の撲滅 雇用の創出	雇用者数
		文化と伝統の保護 環境保護 教育の提供 保健サービスの改善	
子の教育環境			
産業の活性度			企業数
県の魅力発信度			観光者数、観光者の支出額
スポーツができる環境			
災害への備え			
道路、公共交通機関の整備			
	基本的人権	表現の自由 差別の有無 その他の諸権利	
必要な医療の充足度	政府のサービス	保健所へのアクセス 電気の利用可否 家庭ごみの処分方法 水の供給源 飲料水の質	医療サービスの充足度
必要な福祉の充足度			公共交通機関の利用人数
	政治への参加		リーダーシップの発揮有無、自己啓発
	寄付	金銭的寄付 ボランティア日数	ボランティアの割合
	地域との関係	隣人の信用度 地域への帰属意識	隣人の信用度
地域への愛着 県の農産物を買うか			
	家族との関係		
犯罪・事故の有無	安全	犯罪被害の有無	事件・事故の検挙数 近隣の安全性
自然環境が守られているか	環境	川の汚染 大気汚染 騒音 ゴミの散乱 自然保護への責任 野生生物による被害 歩道の整備満足度	二酸化炭素の排出量 ゴミの埋め立て量 オープンスペースの利用度 植物の自生地数 礁の状態 エネルギー消費量 水の消費量 汚水のリサイクル量
	生活水準	各種資産 住宅 世帯収入	
収入			課税所得

第3節 GNH 政策システムの有効性および今後の方向性

本研究は、GDP や成長を中心とする国・地域(都市)づくりが諸課題に直面している中で国際社会がとりくんでいる幸福度を基準とする社会づくりに着目し、ブータンにおける GNH 政策システム全体の発展過程を三つの大きなしくみ (Policy Screening Tool、GNH 指標、および Five Years Plan) に分解し、いくつかの手法を用いて再構築し論じた。幸福に影響する諸因子の研究は世界各国で進展しており、幸福度指標を開発し計測する実践は数多く蓄積されているものの、第三者の立場からの“提言”や、当事者が“参考指標”にとどまるケースも多く、この場合には手段(政策)と結果(幸福度)との関係性を把握し政策へ役立てようとするインセンティブは生まれにくい。GNH 政策システムは、幸福度をゴールに設定し、経済的豊かさをふくむ九領域で構成される多元的な指標を基準としたうえで、他の多くにみられる“計測自体を目的化”することなく、国づくりのプロセス(PDCA サイクルを中心とする Quality Management System)のなかに「幸福度を向上させるための判断材料や基準等のしくみ」を具体的に組み込んでいる。

GNH 政策システムは、これまでの本研究結果にもとづき大きく三つの有効性(理念・指針レベル、計画(Plan)・見直し(Action)レベル、および評価(Check)レベル)を確認することができる。第一に理念・指針レベルでは、幸福度を追求するという理念・指針を PST、GNHI、および FYP という主要な個別制度へ落とし込んでいるため、「政策の PDCA プロセスにおいて理念が損なわれにくい」ことである。その根拠として六つの研究結果が示されている。

1. 政策目標(各 National Key Result Area、Agency Key Result Area、および Local Government Key Result Area)と九つの幸福領域との対応関係を明確化している。(第5章第4節(4))
2. GNH 指数が政府予算全体の 9.5%分を配分する際の基準として設定され、地区予算および自治都市予算全体の各 10%分、および県予算全体の 15%分が GNH 指数を基準として配分され、その用途を幸福でない階層・属性の人々や文化的な領域(心理的な幸福、地域の活力、文化の多様性)にかんする施策に指定している。(第5章第3節(4))
3. 政策立案省庁は、個別の政策が 22 の幸福要因へ与える影響を事前に予測し、幸福度全体として低下しないことを最低条件としてクリアする政策を作成し、第三者的機関の審査・承認を経る必要がある。(第3章全体)
4. NKRA、SKRA、および LGKRA の各成果指標として GNH 指標(GNHI)の一部(文化的な領域、健康領域、教育領域)を設定し、成果が出なければ幸福度の低下へ結びつく。(第5章第5節(5))
5. 各社会経済課題についての現状を把握するために GNHI による計測結果の一部を活用している。17 の NKRA ごとに個々の指標指標をレビューし、計測結果の経年変化もふくめ、特定の課題(各論)に対して具体的に参照・活用している。(第5章

第 5 節 (3))

6. GNHI が、政策の Plan、Check、および Action の各プロセスで幅広く活用する目的を持って設計され、かつ課題の変化と連動した指標構成の見直しが実施されている。(第 4 章第 5 節)

第二に計画(Plan)・見直し(Action)レベルでは、「幸福度に直接的に影響を与える政策・プログラムを、優先度を反映しながら立案することが可能」であり、かつ、「一つの政策が 22 つの幸福要因に与える影響を事前に予測し内容を調整するための判断材料を収集できる」ことである。その根拠として四つの研究結果が示された。

1. GNHI が、セクターごとの目標を決定し、計画が GNH と関連するか確認し、証拠・事実にもとづき GNH を実現する政策・プログラムを立案する目的を持って設計されている。(第 4 章第 5 節)
2. 実際、FYP のなかで 17 ある NKRA のうち 10 の課題分野が GNHI をレビューして政策・プログラムの策定に反映し、地方レベルにおいては 15 の県および 4 の全自治都市がのべ 107 指標をプログラム作成に活用している。(第 5 章第 5 節 (4))
3. GNH 指数が政府予算全体の 9.5%分を配分する際の基準として設定され、地区予算および自治都市予算全体の各 10%分、および県予算全体の 15%分が GNH 指数を基準として配分され、その用途を幸福でない階層・属性の人々や文化的な領域（心理的な幸福、地域の活力、文化の多様性）に関する施策に特定している。(第 5 章第 3 節 (4))
4. PST が、審査機関 (GNHC) の第三者性（中立性・非恣意性）を保持しながら、外部有識者等を審査員として選任する事により多面的な意見を収集し、透明性を維持しながら異なる見解を精査することができ、政策立案機関自身が幸福度を向上する観点から内容を柔軟に修正しやすい契機を創出している。(第 3 章全体)

最後に評価(Check)レベルでは、「優先度を反映しながら、政策・プログラムが直接的に幸福度へ与える影響について目標値を設定し達成度を計測できる」こと、および「複数の政策・プログラムの集合体（総体）の成果としてのアウトカムに対しても目標値の設定と達成度を計測でき、責任が明確となる」ことである。その根拠として三つの研究結果が示された。

1. NKRA、SKRA、および LGKRA の各成果指標として GNHI の一部（文化的な領域、健康領域、教育領域）を設定している。(第 5 章第 5 節 (5))
2. GNHI が、1) 政策等の有効性をフィードバックする際の手掛かりとし、GNH の充足度を確認して説明責任をはたし、2) 国民に分かりやすく九つの領域を網羅した幸福度を計測する、という目的をもって設計され、かつ課題の変化と連動した指標構成の見直しが実施されている。(第 4 章第 5 節)

3. GNH 九領域と連動している NKRA、AKRA およびその各プログラム、ならびに LGKRA およびその各プログラムにおける成果指標（目標値）をすべて設定している。当該指標には、貧困（生活水準）、アイデンティティ、環境、民主化、政府パフォーマンス、および住環境にかんする GNH 指標(GNHI)が含まれる。（第 5 章第 4 節（5））

このように GNH 政策システムは、幸福度の向上を目的とする QMS(Quality Management System)として「理念」のプラクティカルなレベルでの浸透、「計画(Plan)・見直し(Action)」における政策の優先順位づけおよびより高い効果が期待できる政策設計、ならびに「評価(Check)」における優先順位づけおよび政策の検証と改善を可能とする成果計測、という三つの有効性をもつことが分かった。したがって、GNH 政策システムの今後の基本的な方向性は、これらの有効性をさらに発展させるため、本研究の結果にもとづき、PST(Policy Screening Tool)、GNHI(GNH 指標)、および Five Years Plan が進歩してきた方向性および現在の基本的な枠組みを保持することが前提となる。その上で、各論の方向性を批判的に考察し、次の七点を指摘し提案しなければならない。

第一に、GNH 理念の頑強性にかんする持続可能性についてである。GNH(四本の柱)の理念は、民主化および経済成長を基本とする近代化と、伝統的アイデンティティとを並行して追求する 1950 年代のブータン型近代化の考え方・実践を歴史的起源とし、重大な危機意識に裏づけられた頑強性を有している（第 2 章）。しかしながら、11th FYP（2013 年～）を転換点として初めて開発哲学を表象する“スローガン”を考案し、その内容は「自立、および包摂的で環境に優しい社会経済開発」とされ、伝統的アイデンティティや非物質的豊かさを直接ふくまない文言へ変容している。12th FYP のスローガン「誰も取り残さない、貧富の格差を縮小する、平等・公正を保証する」も同様である（第 5 章第 2 節）。このような理念レベルの変容がかりに今後も無意識かつ緩やかに進行した場合、FYP が計画する優先課題、GNHI の構成および PDCA サイクル内における活用、ならびに PST における審査の第三者性（多様性）・安定性・柔軟性に対する影響（伝統的アイデンティティの軽視）の有無を慎重に追跡することが重要である。とりわけ、次回 GNH 調査が示す文化的側面（文化の多様性、地域の活力、心理的な幸福、時間の使い方）における幸福度の変動を注視しなければならない。

第二に PST の運用面にかんする改善余地についてである。エクササイズに参加した二名の日本人外部審査員によるスクリーニング結果を考察したとおり、e-Government Policy のドラフトペーパーは、PST が要求している審査基準のうち「政府決定に参加する機会の増加有無」に対する判断材料を十分に提供していなかった（第 3 章第 3 節）。原因は当該政策によって実現される公共サービスの内容・範囲および用語の意味・定義が十分に具体化されておらず、審査員が正しく理解できないためである。したがって、ドラフトペーパーのフォーマットおよび作成ガイドラインの内容を見直し補完する事

や、特に遠隔地から外部審査員が参加する場合にドラフトペーパーのミスリーディング・理解の不十分さを補うための機会を工夫する事を含むテクニカル面の改善が必要である。

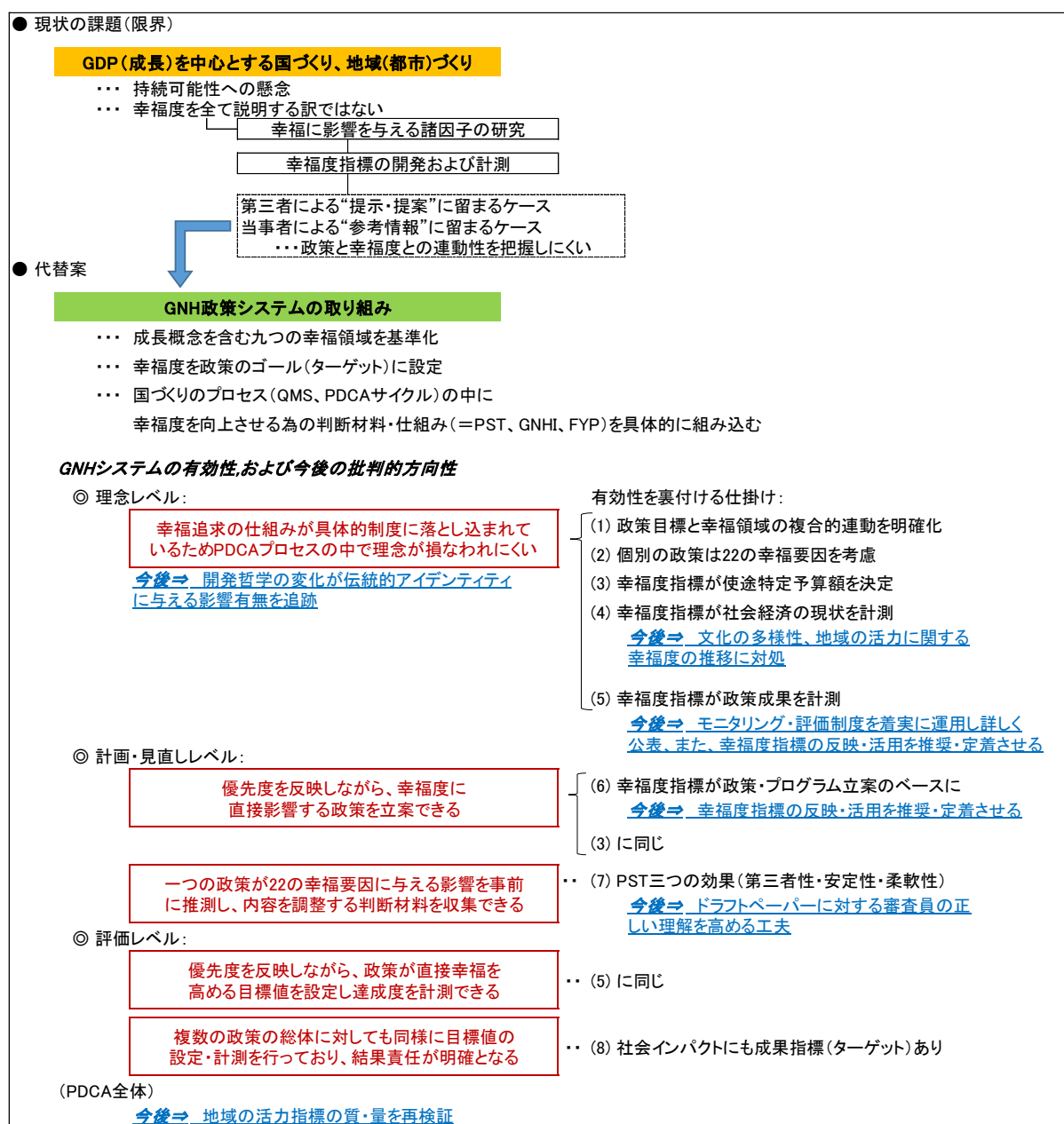
第三に、GNH 指標(GNHI)における文化指標割合の減少についてである。文化側面(四領域)の配分割合が 4.44 に対して 2015 年の指標数割合は 3.80 と、2010 年指標の 4.02 から減少している。原因は地域の活力領域の指標(計 11)が 2007 年から増加しておらず、九領域中第七位にとどまっているためである(第 4 章第 2 節(1))。2007 年から 2015 年までに、ブータン人同士の信用度、夜間の安全性、ボランティア活動への参加、および近所・親戚との助けあい・つきあいが減少しているため(同章第 3 節(4))、適切な政策に役立つ指標の量および質を再検証する余地がある。

第四に、2007 年から 2015 年までの GNH 調査結果の変化における懸念についてである。祭りやボランティア活動への参加、伝統的な技術・芸術スキル、およびディグラム・ナムザといった文化の多様性領域、先述した地域の活力領域、ならびに汚職・貧富の格差・雇用に対する政府のパフォーマンスおよび zomdue への参加などの統治領域における幸福度が全体として停滞・後退局面にある(第 4 章第 3 節(8))。上記第一・第三の方向性とあわせて、とりわけ文化・地域面における幸福度の推移および対策に留意していく必要がある。

第五に、12th FYP が担っている計画・マネジメントのうちモニタリング・評価制度の運用についてである。基本的なしくみとして、国・中央省庁を対象とする業績管理局および GNH 委員会が半年および一年毎に実施するもの、ならびに地方自治体を対象とする GNH 委員会、国家技術委員会、および中央政府・自治体が三か月～一年毎に実施するものが明確化されている(第 5 章第 3 節(4))。これらのモニタリング・評価が計画どおりに運用され、かつ Onkaparinga 市や三重県のようにタイムリーかつ説得力・納得性をもつ内容で公表し、透明性・説明責任を果たすことが期待される。その帰結として、12th FYP が国内外から期待されるであろう、GNH 政策システム全体としての成果の一部となり得る(第 5 章第 1 節(4))。

第六に、政策・プログラムを立案するための GNHI(GNH 指標)活用についてである。GNHI の目的のいくつかは、特定のセクターにおける政策目標を設定することや、計画が GNH 指標と関連しているかを確認すること、である。12th FYP は 10 の National Key Result Area で、また 15 県・4 自治都市でのべ 107 の指標がプログラム立案のために活用されている。2018 年より取り組みを開始したばかりであり、今後の継続・蓄積が求められる。また、地域の活力領域は 11 の指標を有しているもののプログラム立案への反映は最小の 2 指標(ボランティア活動、家族との関係)にとどまっている(第 5 章第 5 節(4))。開発哲学における伝統的アイデンティティの位置づけ、指標数、および計測結果の傾向と連動しているため、一体的に留意してゆく必要がある。

第七に、政策等の有効性を判断し調整・優先づけを行うための GNHI 活用についてである。GNHI の目的の幾つかは、既存の政策・事業の有効性についてフィードバックを行う際の極めて重要な手掛かりとする事、様々な領域における充足度または不十分さがどの程度変化しているかを十分理解し、資源配分を導くための分析へ主要な情報を提供する事、である。12th FYP は、2 の National Key Result Area (全 17) および 3 の Agency Key Result Area (全 153) における成果指標に採用しているものの、全体の割合から見ると限定的である。11th FYP は 6 の NKRA および 7 県で KPI に採用しており、傾向としては減少しているため、検証・見直しを行う事が望ましい。(図(終)－ 1 1)



(図(終)－ 1 1) GNH 政策システムの有効性および今後の批判的方向性

第4節 GNH 政策システムの都市に対する有用性の検討

本節は、これまでの GNH 政策システムの発展過程についての総括、有効性および今後の方向性に関する考察結果をふまえ、GNH 政策システムが「都市行政」に対してどのように有用であるかを検討する。具体的には、第一に、近代以前から今日までのグローバルな社会経済システム全体の大きな進化プロセスのなかで、科学・技術イノベーションをともなう経済成長、都市の意義、社会問題、および人々の幸福度の大きな流れを整理し、新たに直面している諸課題を定義する。第二に、日本の都市行政に焦点を絞り、特に都市計画制度が今まで担ってきた役割・機能を「人々の生活満足度」との関係から意義を再認識したうえで、第一で定義した新しい課題に対する限界を幸福度の観点から指摘し、都市機能を更新（拡張）する必要性を論じる。そのうえで第三に、GNH 政策システムが「人々の幸福度」の観点から都市機能を更新するために有用となる方向性および活用法を、国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）との比較優位性をふくめて考察・検討する。

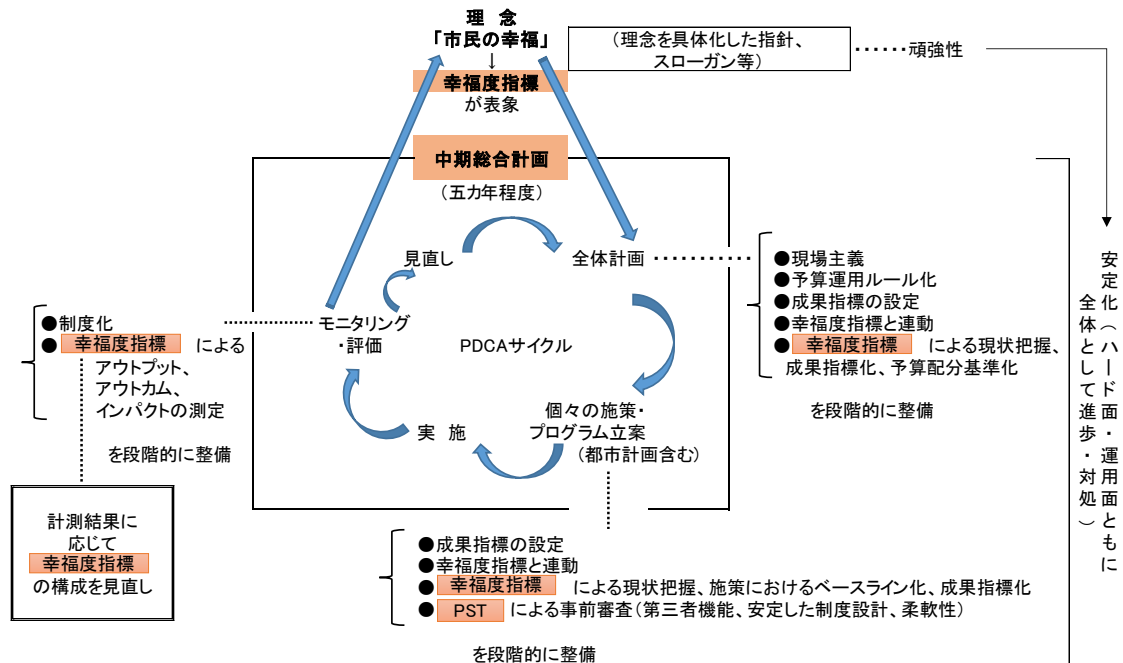
（1）都市への適用に関する基本的な考え方

GNH 政策システムは、ブータンの国全体を対象とする開発計画・政策のマネジメントシステムであるが、その基本構造はそのまま同国内の自治都市を対象とする施策のマネジメントシステムへ置き換えて理解することができる。なぜなら実際 12th FYP（第 12 次開発五カ年計画）は自治都市分の全体計画および施策をその範囲に含めているからである。具体的には、①GNH 政策システムの予算全体の 1/2 が地方自治体（20 県、4 自治都市）分として配分されている（第 5 章第 3 節（4））、②モニタリング・評価制度の対象は中央省庁および県に加え同様に自治都市を含んでいる（同）、③自治都市の重点施策(Local Government Key Result Areas)は、GNH 四本の柱、九領域、および国全体の重点政策(National Key Result Areas)と連動し、Key Performance Indicators および協働機関を設定・明確化している（第 5 章第 4 節（5）表 5-9）、④同様に個別プログラムのアウトカム指標、アウトプット指標、および協働機関を設定・明確化している（同）。その他にも、4 自治都市すべてがのべ 107 の GNH 指標をプログラム作成に活用し（第 5 章第 5 節（4））、2015 年 GNH 調査および指数の計測結果を自治都市別および都市部・農村部別に集計・分析している。

そこで、GNH 政策システムおよび発展過程をまとめた前掲の図(終)－1 をそのまま都市行政に当てはめると、以下の図(終)－1 2 の通り表すことができる。このように、市民の幸福を理念として指針やスローガンを明確化した上で、表象としての幸福度指標を開発し、中期総合計画の中で指標および Project Screening Tool²¹を含む Quality Management System の PDCA サイクルを回していくモデルを基本的な形と

²¹ Policy という概念は国レベルのみに適用されるとみなし、代わりに Project という概念を仮に用いている。

して想定する事ができ、このモデルを想定しながら有用性を次項より検討していく事とする。

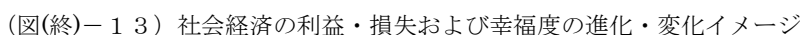


(図(終)ー 1 2) GNH 政策システムの都市行政への適用概念図

(2) 社会経済システムの進化ならびに都市の意義および課題

今後の都市のあり方を考える際、グローバルな経済システム全体がたどってきた過去の進化過程を俯瞰するなかで都市が果たしてきた機能の意義を把握すること、および国際社会が直面する現在の共通課題を認識することはともに重要である。

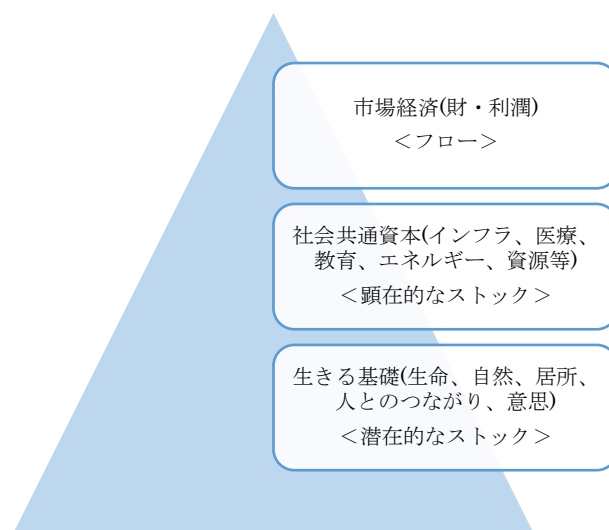
図(終)ー 1 3 は、経済構造が農業から市場経済、工業化をへて情報化社会へいたる変化を軸に、科学・技術イノベーションが生み出す利潤・効用、都市の意義、今日のグローバル社会が直面する諸課題(漸増を予測できる“ストレス”と、突発的に発生する“ショック”に大別できる)、ならびに幸福度が高い人の割合という三要素との対応関係をイメージ化したものである⁸⁾。利潤の蓄積等をベースに都市を開発し、都市が次のイノベーション機会を提供する好循環のなかで、情報化社会が大きく進展した現在、AI(人工知能)、IoT(物のインターネット化)、ビッグデータ、デジタル通貨、自動運転、およびゲノム解析などの情報通信技術やバイオテクノロジーの分野でブレークスルーが進行しており、今後の大きな方向性のひとつと考えられる。経済成長による利潤のフローおよびストックは今後も増大するであろうが、成長の持続可能性および人々の幸福度の観点からは上昇スピードを維持することが賢明かは検討する余地がある。主観的な幸福度は傾向として、資本主義・市場経済が生む成長により物



一方、社会全般が直面している諸問題は、偶発的に極度に顕在化する危機（自然災害、テロリズム、金融危機、および原発事故など）と、顕在化したまま緩やかに進行していく危機（気候変動、少子高齢化、コミュニティ縮減、差別・偏見など）とに大別できる。また、都市およびコミュニティの観点からは人口過密、大型商業施設の撤退、環境・防災・防犯機能の悪化・弱体化などが顕在化している。

161

生きる上で持っている意思・精神性であり、「生きるための基礎条件」（潜在的なストック）として定義することができる（図(終)－14）¹⁰⁾。



（図(終)－14）持続可能な社会を可能とする三つの基本的な条件

このうち意思・精神のなかには、ある種の宗教的な意識（死生観など）と道徳的な意識、いわゆる価値観が存在しており、長い歴史により形成・維持される性質のものである。この生きる基礎条件²²⁾はいずれも、個々人の利害・事情・選択の対象を超えて地域の人々がともに意識的に支え維持していく必要がある。持続可能な社会を実現するためには、市場経済や社会共通資本が整っていてもそれを支える土台としての生きる基礎条件が崩れれば、ショックやストレスによるダメージは今まで以上に甚大となり得る。また、資本主義にもとづく過度な経済成長を追求し続けることによって生きる基礎条件の維持を困難にし弱める作用が働くものと考えられる。社会的危機の背景には、生きる基礎条件の認識が相対的に薄れてきている可能性がある。

このような問題意識および背景の検討にもとづき、今後の都市をふくむ社会経済システムを計画・開発・再構築するにあたり目指す基本的な方向性のひとつは、持続可能性および人々の幸福度の観点から、①科学・技術革新による経済成長のスピードを社会共通資本に必要十分な程度の利潤(フロー)および社会共通資本(顕在的なストック)を確保するにとどめることにより、持続可能な成長をめざすという観点をもち(SDGsと方向性そのものは同じ)、②余剰の一部を生きる基礎条件(潜在的ストック)および自然災害など突発的危機による損害に対して分配することにより、自然・居所・人々とのつながり・精神的な安定を支え、もって③人々の幸福度を維持・向上させる好循環の視点を持つこと、であると考えられる。

²²⁾ 東日本大震災などの大規模災害により喪失される要素として顕在化し、故郷等としての住む場所、人々とのつながり、および精神的な安定、が挙げられる。

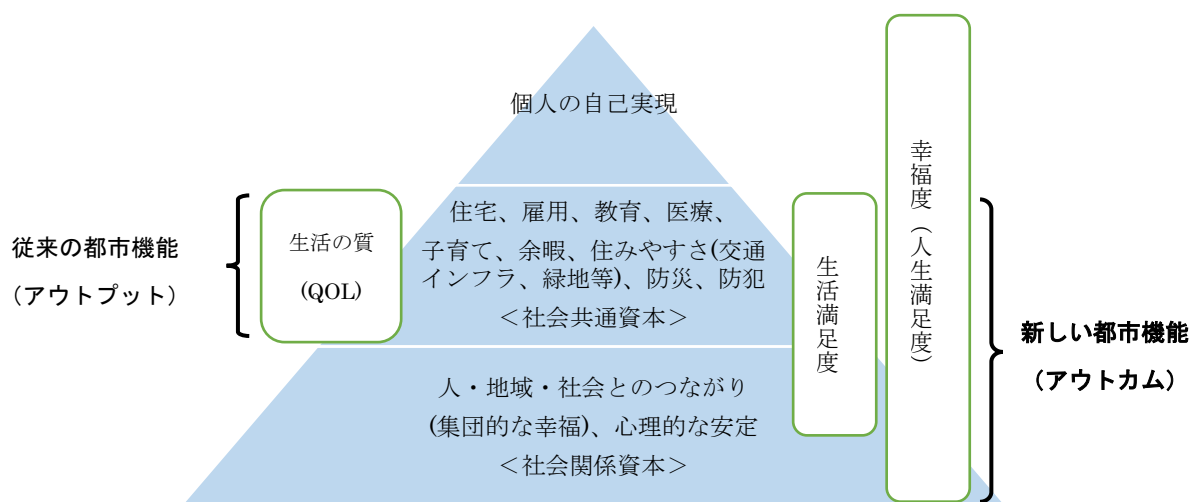
（３）日本の都市行政の意義および機能更新の必要性

前項で言及したとおり、近代都市が有する機能として果たしている意義のひとつは経済利益の生産(フロー)・蓄積(ストック)機会の創出・供給である。日本においても同様に、効果的な利益を出せる金融・不動産等の業種やテクノロジーが先導するビジネスが集中する東京への投資が集中している。また、都市や国としての国際競争力を高める機能を持たせるため、都市再生特別地区や国家戦略特区等により新たなビル群が開発されている¹¹⁾。一方で、一定の経済成長を達成した今日、その上位概念としての幸福を追求するために「生活の質」(QOL: Quality of Life)へと重点がシフトしつつある¹²⁾。また、本格的な人口減少時代をむかえ、施設や建築は従来の“整備(開発)”にくわえてその後の“維持・管理”が同等のウェイトで重要になっている。つまり、整備・維持・管理・その後の更新、という従前より長い時間軸をハンドリングするためのより高度な“マネジメント力”が求められており、行政だけの資源の限界を超えている。したがって、都市計画は今まで以上に民間や市民による関与以上の役割が必要となる¹³⁾。そこで、本項は都市の経済的機能によって蓄積されたストックが派生した効用のうちQOLすなわち「都市に住む人々にとっての社会共通資本」という側面に視点を移し、さらには「人々の生活満足」という付加価値へ波及している意義を再整理する。

安藤(2014)は、総合的な生活満足度に影響をおよぼす個別の生活指標を回帰分析により明らかにしている¹⁴⁾。確保できる手頃な住宅事情、良質な居住環境、通勤・通学を容易にする交通機関、安全な歩道の整備、地域やまちの暮らしやすさ、防災、および防犯、という都市政策があつかう個別の整備が生活満足度と有意な関係にある。以上はとくに都市計画制度が得意とするハード面の指標であるが、さらに都市行政全般が取りあつかうソフト面の生活指標にまで範囲を広げると、病気予防や健康相談などを受けつける、生涯をつうじて趣味や教養を高められる、目標を満たす貯蓄ができる、雇用が安定している、および安心して子育てができる、という指標が生活満足度へ影響をおよぼしている。このように、都市行政全体はハード・ソフト両面による社会共通資本(顕在的ストック)をアウトプットとして用意することで、人々の総合的な生活満足度というアウトカムを提供する機能を有すると考えることができる(これまでの都市機能)。

さらに、自治体行政全体から都市行政のみを縦割りするのではなく、都市・地域全体にかかわる分野横断的の性質をもつ生活指標についても広く都市政策のなかへ取り込んで考えるならば、上記指標に加え、イライラやストレス等の精神的緊張が少ない、および親子の対話や信頼が十分ある、という心理的な安定や家族との関係についても施策対象として含まれてくる。このような生活指標は、顕在的ストックとしての社会共通資本というより潜在的ストックとしての人とのつながりに関わっており、家族・友人・地域・社会との関係性全般から生じる心理的・精神的な健康(ストレスや疎外

感等の有無) といういわゆる「社会関係資本」である。この点に関連して従来の都市計画では、たとえば空き家・空地が何らか新しい機能に置き換わったり、防災機能が立替等により改善されるなど、社会問題が起こらない、過度な集中にならない、という様なネガティブチェックが中心にあった。その場の質を高めることにより幸福感がある、誇りを持てる等、人々の心理へプラスの価値を重視する手法が不得手であったため、今後は対応してゆく必要がある¹¹⁾。人間関係や心理的な健康といったよりきめ細やかで潜在的なニーズを充足することも「新しい付加価値」をより高めるものとしてこの新しい機能に含めて考えることは人々にとって有益である。この社会関係資本は、前項でも言及した社会の持続可能性および人々の幸福度の観点からも重要であると考えらるため、都市行政がたとえば社会福祉関連の行政と協働しながら分野横断的にとりくむべき新しい機能へ含めることが有用であるとする。 (図(終)－15)。



(図(終)－15) 従来の都市機能の意義および機能の更新・拡張

(4) GNH 政策システムの有用性および活用法の検討

前項で指摘した、都市行政の機能を社会関係資本へ拡張し、都市の持続可能性および人々の幸福度へ貢献しようとする立場は、日本の都市行政は「誰が誰のために行うのか」を更新することでもある。現在の都市計画法が規定する担い手は行政または国であり、市民は公共の福祉を達成するための「協力者」として位置づけられている¹¹⁾。この点、図(終)－15で示したように、機能を拡張した都市行政のターゲットのなかに「主観的指標を含む生活満足度および幸福度」といった上位のアウトカム指標がふくまれ、従来の機能がおもにターゲットとする客観的な生活の質 (QOL) という直接的・ハード面のアウトプット指標だけに留まらない。このように、市民のより内面に作用を及ぼそうとする機能の更新は、少なくとも都市の受益者を公共の福祉という

漠然とした客体から「顔の見える市民」へと一步踏み込むことを意味する（表(終)－10）。

（表(終)－10）経済環境の変化をふまえた日本の都市行政の適応（進化）の方向性

		変化／更新前(20 世紀)	変化／更新後(21 世紀)
経済環境	経済成長の 水準・速度	高度成長	持続可能な成長
	国際・社会の 問題・課題	国際競争力、投資の選択・ 集中、容積率緩和、効率化、 生産性向上、エネルギー供給等	+環境・生態系への負荷、 災害甚大化、少子高齢化、 コミュニティ縮減等
	余剰利潤 の投資先	社会共通資本 (顕在的ストック)	+生きる基礎、社会関係資本 (潜在的ストック)
日本の 都市行政	都市計画 の役割	開発、整備、制御、 ネガティブチェック	+維持、管理、更改、 価値の付加
	プロジェクトのマ ネジメント期間	短・中期間	+長期間
	担い手	行政、国	+民間、市民
	受益者	公共の福祉、競争優位企業	+顔の見える市民
	指 標	物質的な豊かさ(所得)、 生活の質(QOL)	+生活満足度、幸福度

このような新しい機能を付加する観点から、GNH 政策システムが日本において有用と成り得る方向性および活用法を、国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）との比較優位性もふくめて考察する。そのためのアプローチとして、第一に日本の都市行政にとってブータンの GNH 政策システムがそもそも応用可能なほど両国の基本条件（社会環境、経済水準など）に親和性・共通性があるかを考える。そのうえで、第二に GNH 政策システムが貢献できる分野・要素を論じ、第三に、その技術的・制度的な導入手順の基本的な考えかたを整理する。

第一に、日本とブータンの社会経済状況の共通性にかんする問題について、ブータンの人口は日本の 1%にも満たず、面積も 10%程度に過ぎない。一人あたり名目 GDP は 8%程度と生活水準もまったく異なっている。しかしながら一方では、日本と同じ仏教国であり、国土の約 70%が森林に覆われ、自然に対する畏敬の念をふくむ自然観は共通である。また、外国人観光客に対するホスピタリティも比較的高いなど、宗教観、自然観、および国民性の分野において共通点が多い。くわえて意外なことに、ブータンも農村部から都市部への人口移動が進行し過疎化が深刻な社会問題として顕在化しており、日本の全国総合開発計画をモデルとする中期的な国土の均衡がとれたバ

ランスに優れる開発ビジョン・計画が策定されるにいたった。もっとも重要なことは、国連や先進国の幸福度指標と同様に GNH 指標が表象している幸福観についても、そのほとんどの指標（幸福因子）について同意できる。このように、GNH 政策システムの根本的な基盤としての理念（幸福観）を含め共感できる共通要素も多く、日本において適用できる可能性は少なくない。

また、GNH 政策システムは国レベルの制度であるが、GNH 政策システムのしくみそのものは日本の地方自治体が実施している全体計画や事業計画の PDCA サイクルと基本的な構造はあまり変わらない。GNH 政策システムにおいても県および自治都市の開発計画および個別の施策・プログラムの PDCA をマネジメントしており、本節（1）の図(終)－12で示したように、GNH 政策システムの基本構造を都市行政へあてはめて考えることは可能であり、現実的にはむしろ日本においては国レベルよりも自治体レベルの守備範囲へ収まりやすいであろう。なぜなら日本の国レベルの統治機構は規模が巨大化し制度も複雑化・細分化されており、各種システムを一部変更するだけでも多くのエネルギーを要するなどハードルは多い。また、役割分担の問題として、日本の場合には国は国力や国際競争力を優先している。GNH 政策システムは国の政策でありながらコミュニティ規模の視点から文化・環境を含む開発以外の多くの指針・指標を等しく追求していることも含めて、以上の諸状況を勘案すれば、日本の地方自治体の所掌とすることでスムーズにとり入れることが可能と考えられる。

第二に、前項で検討した都市の機能更新の方向性に対して、GNH 政策システムが有用可能性をもつ基本的な三つの知見は、1) 政策を、目的ではなく幸福度を高めるための手段に位置づけていること、2) 都市の持続可能性および人々の幸福度を高めるための「地域・人とのつながり」および「精神的・心理的な安定」という社会関係資本（生きる基礎としての潜在的ストック）を重視するしくみをもつこと、3) 国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）と異なり、分野の異なる個別の政策を縦割りで実施せず、分野横断的な影響・関係性を重視し予測するしくみをもつこと、と考えられる。

一点目として、一般的に経済成長は目的ではなく手段であるとも指摘されるが、都市の機能にかんしても、経済成長に貢献することや社会共通資本を整備することを目的ではなく生活満足度や幸福度のための手段に位置づけるという考え方へ、ある意味では抜本的に更新・拡張することが重要である。

このことが、二点目の「社会関係資本」を考慮に含めるしくみへつながる。GNH 指標とも比較・関連づけられることがある SDGs の 17 目標¹⁵⁾（表(終)－11）をよく確認すると、社会関係資本が含まれていないことがわかる。また、GNH 指標の九領域のうち、心理的な幸福、時間の使い方、および地域の活力の三領域にかんする指標群のほとんどが 169 のターゲットに含まれていない。三領域の指標群とは、主観的な

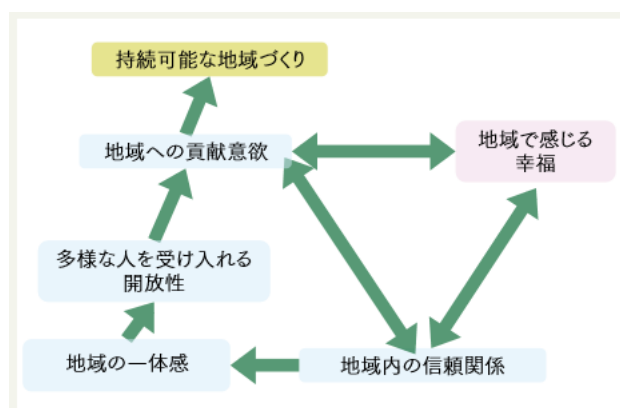
(表(終)－ 1 1) 国連の持続可能な開発目標

持続可能な開発目標	
目標 1.	あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる
目標 2.	飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する
目標 3.	あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する
目標 4.	すべての人々への包摂的かつ公正な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する
目標 5.	ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う
目標 6.	すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する
目標 7.	すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する
目標 8.	包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用(ディーセント・ワーク)を促進する
目標 9.	強靱(レジリエント)なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る
目標 10.	各国内及び各国間の不平等を是正する
目標 11.	包摂的で安全かつ強靱(レジリエント)で持続可能な都市及び人間居住を実現する
目標 12.	持続可能な生産消費形態を確保する
目標 13.	気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる*
目標 14.	持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する
目標 15.	陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処、ならびに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する
目標 16.	持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する
目標 17.	持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する
*国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) が、気候変動への世界的対応について交渉を行う基本的な国際的、政府間対話の場であると認識している。	

健康・職業・家族関係・ワークライフバランスに関する満足度、前向きな感情の経験（冷静、哀れみ、容赦、満足感、寛容さ）、後ろ向きな感情の経験（自己中心、嫉妬、恐怖、不安、怒り）、仕事と睡眠の時間、隣人への信頼度、地域への帰属意識、家族との関係性（助け合い、疎外感、家族と過ごす時間、相互理解、安寧さ）、についての指標である。また、健康領域および文化の多様性領域における指標のうち、精神的な健康にかんする 12 指標（集中力、睡眠障害、自己有用感、決断力、切迫感、挫折感、楽観的な心理・見通し、不幸の感情、自信の喪失、自己の価値など）、および社会的・文化的な活動に費やす時間についての指標も含まれていない。これらの社会関係資本関連の指標は、GNH 指標をふくむコミュニティの幸福度指標が有する特徴である。たとえば、米国の Gallup および Sharecare が実施している 2017 年 Community Wellbeing Ranking（米国 186 地域をランキング）は、経済的な安定のみならず、自身の日常生活に対する愛着、目標を達成するモチベーション、人生を支援し、愛情を

与えてくれる社会的な関係、住んでいる地域への愛着、コミュニティへの誇り、および日常生活を送るための十分な活力に関する要素を計測している¹⁶⁾。また、オーストラリアの Greater Dandenong 市が策定している Community Wellbeing Plan 2017-21 は、四つの優先分野として地域のインフラ・交通・環境、学習および雇用、精神的・身体的な健康、ならびに安全、地域への貢献および社会的な結合をあげている。具体的には、地元コミュニティへ活発に参加するためのインフラ・交通、ボランティア活動をつうじた能力開発や地域貢献のための機会創出、人間関係における平等および敬意の促進ならびに家庭内暴力の防止、を目的としている¹⁷⁾。

内田(2019)によると、地域内の信頼関係、地域への貢献意欲、および地域の人々の主観的幸福度は相互に影響をおよぼし循環しており、その過程をつうじて地域への一体感（愛着）が生まれるのみならず、多様な人材を受け入れる開放性につながる。その前提には、集合活動（用水路整備行事）および拠点の存在（学校、公民館）が重要となっている。さらにこれら一連の循環が、むしろ人々の健康維持のモチベーションとなっていることも示唆されている¹⁸⁾。

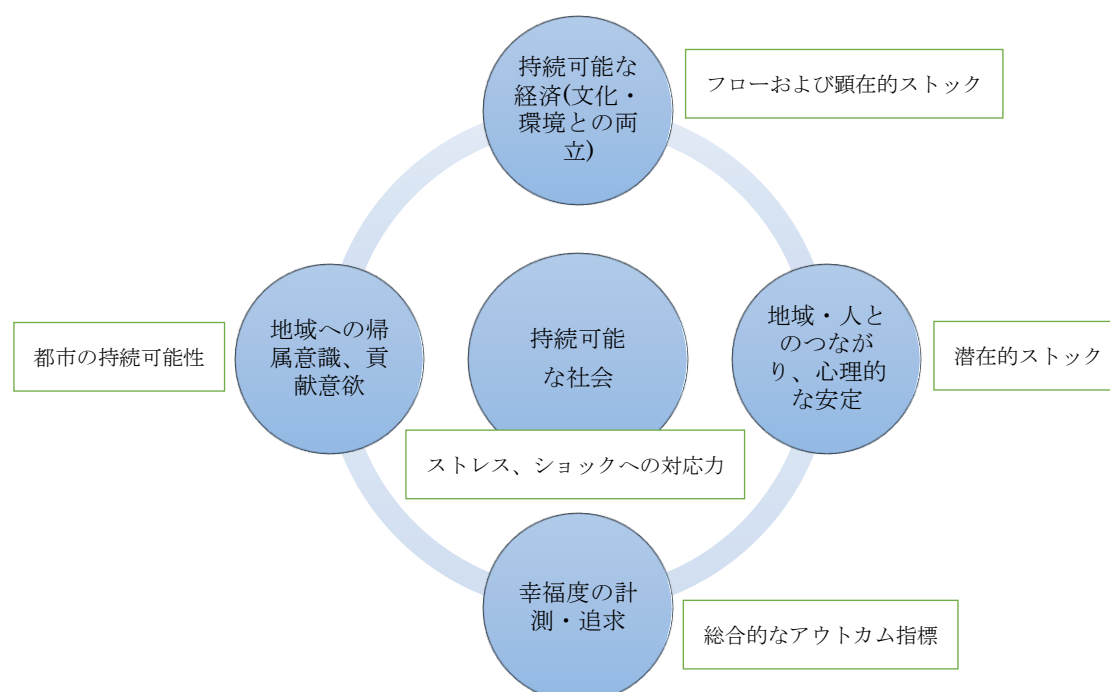


(図(終)ー16) 地域の幸福の多面的測定モデル (内田の研究より)

このような社会関係資本は、地域の活力を生み持続可能性を高めるうえで有益と考えられる。人々の幸福度の源泉が地域内に存在するほど、地域への貢献意欲が高まり、雇用をふくむ経済活動の活性化、自然災害への対応、および文化・芸術の継承などへプラスの影響をおよぼすであろう。さらに好循環として地域に貢献するために個人が健康維持に意欲的となる相乗効果も生まれやすい。

都市行政の機能を更新するためには、①持続可能な程度の成長のフローおよび顕在的ストック(社会共通資本)、②自然災害やコミュニティ縮減に対して持続可能であるための土台としての社会関係資本(地域・人とのつながり、心理的な安定)、および③これらを包含する総合指標としての幸福度、の三点に対してプラスに作用しなければならない。GNH 政策システムは、第一の課題に対して、近代化と伝統的アデンティ

ティ（文化、環境等）を両立するブータン型近代化を理念とし、四本の柱（開発、文化、環境、および統治）および九領域（生活水準、健康、心理的な幸福、地域の活力等）を制度的なしくみとして整備しており、理念および制度が一貫して持続可能な経済成長を追求している。第二の課題に対して、主観的な健康・職業・家族関係・ワークライフバランスにかんする満足度、前向きおよび後ろ向きな感情の経験、隣人への信頼度、地域への帰属意識、家族との関係性、精神的な健康、および社会的・文化的な活動に費やす時間、という社会関係資本に関する指標を中心のひとつとしている。第三の課題に対して、第二の観点にも関係するが、GNH 指標の各内容は市民一人ひとりの個別の状況にかんする情報および身近なコミュニティにかんする状況を把握する指標が中心となっている。そのうえで、都市行政が主眼とする生活の質(QOL)に、主観的な満足度および社会関係資本をくわえた総合的な幸福度を計測している。その際、幸福度の全体的な推移の把握を工夫しており、33 の項目のうちいずれか 22 以上の項目において充足している人を幸福と定義し、個人におうじて多様性・多元性をもつ幸福度の特徴をうまく反映しながら（第 1 章第 2 節（3））幸福に影響を与える個別の要因ごとに情報を把握できるよう設計されている。このように、GNH 政策システムが都市機能を更新するためにプラスに作用すると考えられる要素および循環性は図（終）－ 1 7 のとおり表すことができる。



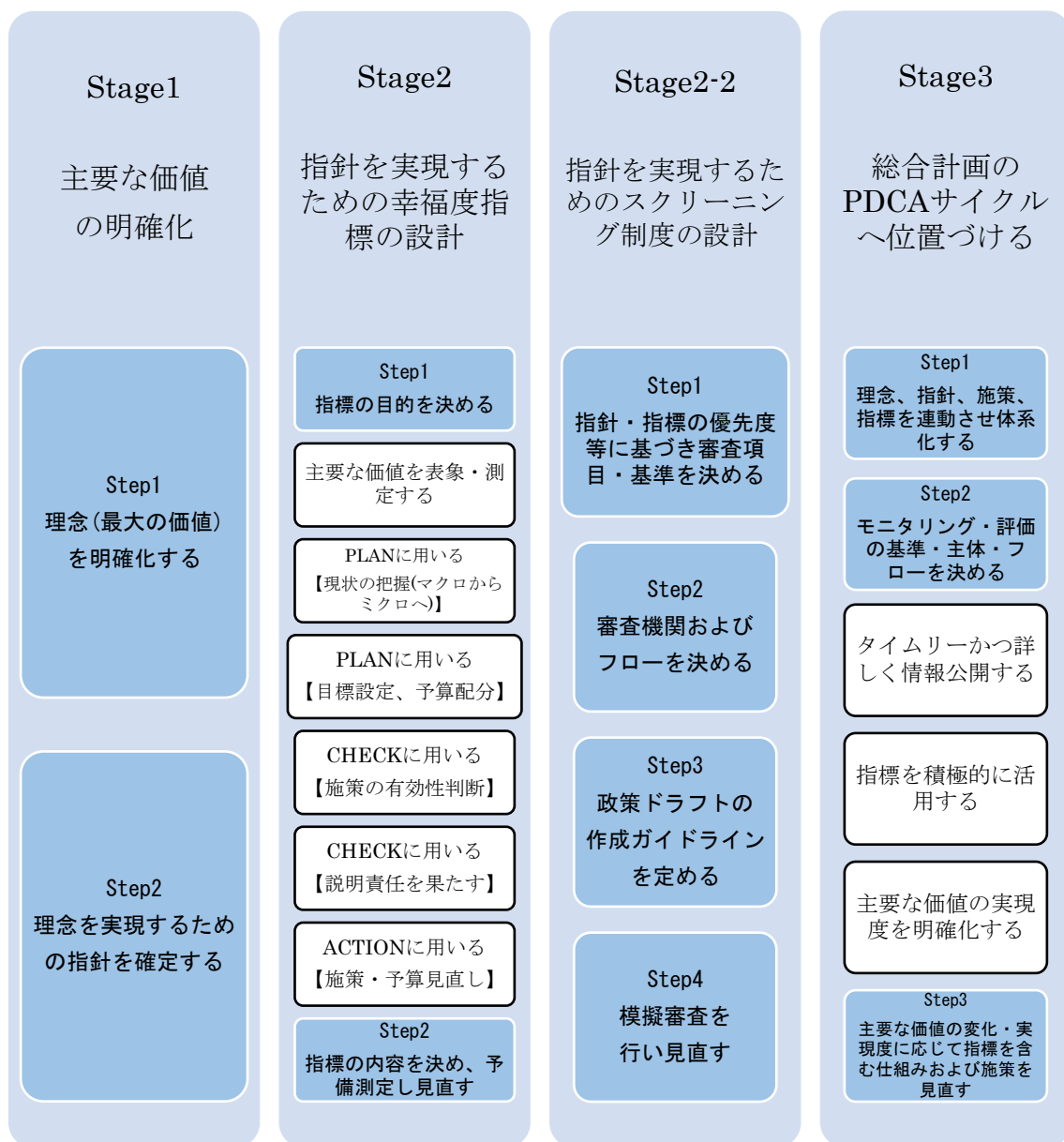
（図（終）－ 1 7）都市の機能更新に有益と考えられる GNH 政策システムの要素および循環性

GNH 政策システムが有用となり得る基本的な知見の三点目は、国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）と異なり、分野の異なる個別の政策を縦割りで実施せず、分野相互間の影響・関係性を重視し予測するしくみをもつことである。SDGs は、総論としては「総合的なアプローチを反映して目標とターゲットには深い相互関連性と分野横断的な要素がある」「17 の持続可能な開発目標と 169 の関連づけられたターゲットは、統合され不可分のものである」とうたっている。たしかに 17 の開発目標は相互に密接に関連しているであろうが、目標を達成するための手段・方法における分野横断的なしくみはみあたらず、したがって原則として従来同様に個別の目標毎に縦割りで実施されるであろう。トレードオフの関係をもつ目標を相互に両立することは基本的に困難にみえる¹⁹⁾。たとえば、ターゲット 10-1「各国の所得下位 40%の所得成長率について、国内平均を上回る数値を漸進的に達成し持続させる」ことと、14-1「海洋堆積物や富栄養化をふくむとくに陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」ことがトレードオフの関係にある地域は誰がどのように判断・対処すべきか不明瞭である。この点、GNH 政策システムは、第 12 次開発五か年計画（12th Five Years Plan）において中央省庁の全プログラムを対象に個別のプログラムごとに GNH 九領域に与える影響を事前に検討・判断するしくみを導入している（第 5 章第 4 節（4））。また、全政策ドラフトを対象に 22 分野の幸福要因に与える影響を GNH 委員会の元で事前に審査・予測し、基準を下回る政策を承認しないしくみを備えている（第 3 章）。

以上のように、都市の機能更新の方向性に対して GNH 政策システムは次の三つの基本的な知見において有用となる可能性があり、更に検討すべきと考えられる。

- 1) 個別政策そのものが目的ではなく幸福度を高めるための手段に位置づける考え方
- 2) 都市の持続可能性および人々の幸福度を高めるための「地域・人とのつながり」および「精神的・心理的な安定」という社会関係資本（生きる基礎としての潜在的ストック）を重視するしくみ
- 3) 国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）と異なり、分野の異なる個別の政策を縦割りで実施せず、分野横断的な影響・関係性を重視し予測するしくみ

第三に、日本の都市行政が GNH 政策システムの技術的・制度的なしくみを導入しようとする際の方法・手順の基本的な考え方として、その発展過程に基づいたプロセスの全体像を図(終)ー18のとおり整理した。ステージは大きく三段階に分けられ、理念・指針の明確化、幸福度指標およびスクリーニング基準の設計開発、ならびに総合計画における PDCA サイクルとの連動、である。第二ステージにおける幸福度指標



(図(終)ー18) 都市行政がGNH政策システムを構築する場合の手順およびバリエーション

の設計にあたっては、目的の設定は実態・状況に応じて複数または単独いずれか選択することが可能であり、ボタン同様に実際の運用面においては段階的に発展させる方法も考えられる。三つのステージはそれぞれ単独のみで実施・完了することも可能であろう。各ツールや視点を個別に、主体についても行政、企業、市民グループなど、可能な要素から部分的に活用していくことが可能性である。すでに幸福度調査や全体計画での活用にとりくんでいる自治体においては、都市機能の更新の実効性を高めるうえで第三ステージにおけるPDCAサイクルの有効な運用まで、段階を踏みながら計画的に実現していくことも可能と考える。

（５）今後の課題

本研究は、Policy Screening Tool (PST)、GNH 指標、および Five Years Plan (FYP) という GNH 政策システムを構成する三つの特徴的なしくみを考察し、システム全体としての発展過程、有効性および今後の方向性を明らかにしたうえで、都市機能を更新するうえでの有用性および日本の都市行政における適用可能性を検討したものである。

しかしながら、いくつかの限界・制約を指摘しておく必要がある。PST にかんして、ブータン政府側の情報公開ポリシーにより審査結果データの入手が困難なため限られたケーススタディにもとづく研究結果となっている。また、FYP を中心とした PDCA サイクルの研究にかんして、序章第 2 節で述べたとおり今回の研究は個々のプロジェクト・施策レベルの PDCA サイクルの発展過程や有効性までをカバーするものではない。くわえて、GNH 調査は 2015 年を最後に実施されていないため、2018 年をそれぞれ終了年・開始年とする第 11 次 FYP・第 12 次 FYP の発展過程のうち、両 FYP における成果の一部などが判断できていない。また、GNH 政策システムに対する本研究全体に共通する観点として、あくまでもシステムの形式的な発展過程を明らかにしているに留まっており、実態および実質的な効果については検証できていない。したがって、都市機能を更新するための有用性の検討についてもこれら幾つかの限界を前提に成立するものである。

今後はこれらの課題にかんして、GNH 政策システムにおける面的な水平方向への展開（他のしくみの研究）、線的な垂直方向への深掘り（実態および実質的な効果）の双方の視点から追究を積み重ねたうえで、都市行政の機能更新における有用性および適用方法をより実証的に提案していく必要がある。

（以 上）

終章 参考文献

- 1) 内閣府経済社会総合研究所 幸福度に関する研究会「幸福度に関する研究会報告－幸福度指標試案」<https://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/koufukudo.html>, 2020.2.5
- 2) 内閣府経済社会総合研究所「生活の質に関する調査」http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10361265/www.esri.go.jp/jp/prj/current_research/shakai_shihyo/survey/survey.html#k5, 2020.2.5
- 3) City of Onkaparinga, Community Wellbeing Monitor, Data Analysis Report #4, September 2016
- 4) City of Onkaparinga, 'Annual Report 2018-19', <https://www.onkaparingacity.com/Council/Publications/Annual-Reports>, 2020.2.5
- 5) 三重県「みえ県民力ビジョン等（みえ県民力ビジョン、行動計画、三重県経営方針、三重県国土強靱化地域計画）」<http://www.pref.mie.lg.jp/VISION/index.htm>, 2020.2.5
- 6) 三重県「みえ県民意識調査」<http://www.pref.mie.lg.jp/KIKAKUK/HP/mieishiki/index.htm>, 2020.2.5
- 7) 三重県「令和元年度成果レポート(案)－成果の検証と改善に向けた取組」令和元年 6 月
- 8) 京都大学こころの未来研究センター, 学術広報誌「こころの未来」第 22 号, 2019.12.15, P23,55 の図を元に作成
- 9) 山下修平「Basic Study on Classification of Smart City Indices and those Measureing Wellbeing」2018 International Conference of Asian-Pacific Planning Societies, 2018 年大会(ホーチミン), 2018 年 8 月 24 日発表
- 10) 佐伯啓思「成長経済から持続的社會へ」京都大学こころの未来研究センター, 学術広報誌「こころの未来」第 22 号, 2019.12.15, P21 の図を元に作成
- 11) 高見沢実「都市の機能更新を考える」公益社団法人日本都市計画学会「都市計画」Vol. 68, No. 6, 2019 年 11 月, P10-13
- 12) 林吉嗣「QOL を高める都市づくり」公益社団法人日本都市計画学会「都市計画」特別号：これからの都市計画, 2016 年 1 月, P66-67
- 13) 中井検裕「目指すべき都市計画の方向」公益社団法人日本都市計画学会「都市計画」特別号：これからの都市計画, 2016 年 1 月, P8-9
- 14) 安藤章「国土・都市政策における幸福指標の適用可能性に関する実証研究」公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol. 49, No. 3, 2014 年 10 月, P561-566
- 15) 外務省「Japan SDGs Action Platform」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/>

- oda/sdgs/about/index.html、2020.1.28
- 16) Sharecare, 'Community Wellbeing Index', <https://wellbeingindex.sharecare.com/>、2020.1.28
- 17) City of Greater Dandenong, 'Community Wellbeing Plan 2017-21 and Annual Action Plan', <https://greaterdandenong.com/document/26182/community-wellbeing-plan>、2020.1.28
- 18) 内田由紀子「つながり・共生のメカニズムとこころの豊かさ」京都大学こころの未来研究センター, 学術広報誌「こころの未来」第 21 号, 2019.8.10, P50
- 19) 藤田裕之「レジリエンスと持続可能性」京都大学こころの未来研究センター, 学術広報誌「こころの未来」第 22 号, 2019.12.15, P22

付 録
研究業績、謝辞

研究業績

査読付き論文

1. 山下修平、高見沢実(2016)「ブータンの国民総幸福(GNH)政策の理念と計画化に関する研究 ―理念の歴史的起源と具現化のための Policy Screening Tool の効果について―」公益社団法人 日本都市計画学会, 都市計画論文集 Vol.51 No.3, 2016 年 10 月, P741-748
→ 第 2 章、第 3 章と関連
2. 山下修平、高見沢実(2019)「ブータンの国民総幸福度指標(GNH Indicators)の変遷に関する研究 ―指標の目的および構成の発展過程について―」公益社団法人 日本都市計画学会, 都市計画論文集 Vol.54 No.2, 2019 年 10 月, P102-113
→ 第 4 章と関連

発表論文

3. 山下修平、高見沢実(2016)「ブータンの国民総幸福(GNH)理念の歴史的起源に関する研究」一般社団法人 日本建築学会, 2016 年度大会(九州)学術講演梗概集, 2016 年 8 月 26 日発表
→ 第 2 章と関連
4. 山下修平(2018)「Basic Study on Classification of Smart City Indices and those Measureing Wellbeing」2018 International Conference of Asian-Pacific Planning Societies, 2018 年大会(ホーチミン), 2018 年 8 月 24 日発表
→ 終章と関連

報告書

5. 山下修平(2017)「GNH 理念の歴史的起源と具現化のための PST(Policy Screening Tool)の効果」, 日本 GNH 学会, 「GNH 研究 4 それぞれの GNH」2017 年 9 月 15 日, P5-9
→ 第 2 章、第 3 章と関連

謝 辞

本論文は、多くの皆様のお力添えにより完成させることができました。この場をおかりして本研究にとりくんだ経緯を記するとともに感謝の意を表します。

私はいつしか、恵まれた日本と飢餓に苦しむ諸外国との対照性に関心をもち、大学で法学・政治学を中心に国際政治、国際法、および社会福祉などを学び、日本のODA(政府開発援助)に20年間従事しました。仕事をつうじて世界各地の多様な価値観、生活、暮らす人々にふれるかたわら、日本が経済発展し、便利・快適で付加価値が高い都市が発達し、社会が物質的に豊かになることと、人々が幸福であることは必ずしも同義でない現象が次世代パラダイムにとってチャレンジの一つではないかと認識するにいたりました。そのとき偶然出会ったのがブータンであり、国民総幸福(Gross National Happiness)を最優先とする国が国際社会から一目おかれている出来事に大きな驚きと興味を抱かずにはいられませんでした。それが私をブータン研究、各国の幸福研究、都市研究へ導く契機となりました。

このような私のモチベーションに対して、横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院の高見沢実先生は、都市計画研究室へ寛容にも受け入れていただき、今日まで何物にも代えがたい多くの貴重なご指導を授けてくださいました。ここに心より深く感謝を申し上げます。今後もご教示いただいた原点に立ち返りながら研究を進めていけるよう努力します。

研究室においては、幸運にも素晴らしい先生方と諸先輩に恵まれました。野原卓先生、青木伊知郎先生より、講義およびゼミにおいて貴重なご指導および示唆をたまわりました。白川葉子氏、吉武俊一郎氏、尹荘植先生(当時は博士課程後期の先輩でいらっしゃいました)、青木理恵氏には、鋭いコメントと温かい激励の言葉をいつもいただけたからこそ粘り強く研究を続けることができました。ここに深く感謝申し上げます。

本論文の審査におきましては、佐土原聡先生、張晴原先生、大原一興先生、野原卓先生より、多くの重要なご指摘およびご指導をたまわることで論文の内容をより客観的に見直し高めることができました。ここに心より感謝申し上げます。

もちろん、ブータン、GNH、および幸福度の研究や各種実践に携わっておられる多くの関係者の皆様が、研究を支えてくださいました。ブータン政府・自治体の関係諸機関の皆様、現地視察およびヒアリングにご協力・ご支援頂いたブータンの方々、ブータン・GNHの研究・援助および日本との友好に尽力されている機関の方々、ならびに三重県戦略企画部 企画課計画班のご担当者様へ御礼申し上げます。とりわけ、最初にGNH理解の場へ招き入れて下さった平山修一氏、最初のブータン現地調査をコーディネートして下さった津川智明氏、最初に研究協力をいただいたMr. Phuntsho Wangyel氏へ深謝申し上げます。誠にありがとうございました。

末筆となりますが、私の我がまを許し根気強く見守り、いつも協力を惜しまず応援してくれた故に、多大な苦勞をかけてしまった家族へ、あらためて感謝します。

2020年3月
山下 修平

