

幸福度の高い社会の構築

～ 国民生活・経済に関する調査会 3年目の活動～

第二特別調査室 たんげ るみこ
丹下 留美子

1. はじめに

参議院国民生活・経済に関する調査会は、国民生活・経済に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第168回国会、平成19年10月5日に設置され、同年12月に調査項目を「幸福度の高い社会の構築」と決定した。

1年目は、国民生活の現状を全般的に把握するために、「国民の生活環境と意識」、「国民生活と行財政の現状」、「都市と地方のくらしの現状と課題」、「若者のくらしと教育」、「福祉とくらし」、「ゆとりとくらし」といったテーマについて調査を行った。

2年目は、1年目の基礎的な調査を受けて、「幸福度の高い社会の構築」について、3つの仮説を設定し、その検証を行うという、「仮説検証型」の調査を試みることにした。仮説の命題は若干逆説的で、仮説1「人口減少によって一人当たり国民所得は高まり、国民幸福度も向上する」、仮説2「休日・休暇が多い国が国の経済力を伸ばし、国民幸福度を高める」、仮説3「高負担・高福祉国家の国民は総じて国民幸福度が高い」とし、仮説1、仮説2に関し、調査を行った。

3年目は、まず、残りの仮説3「高負担・高福祉国家の国民は総じて国民幸福度が高い」に関し、「諸外国のくらしと社会保障」、「社会保障とくらし」について調査を行った。「諸外国のくらしと社会保障」については、アメリカ、フランス、スウェーデン等の有識者を、「社会保障とくらし」については、医療コンサルタント、高福祉を実現している地方自治体の首長、高齢社会問題に取り組んでいるNPO法人の代表を参考人として招致し、意見聴取・質疑を行った。その後、これまでの調査のまとめとして、「これからの社会保障と働き方・自由時間」、「幸福度と個人・社会」について、参考人からの意見聴取・質疑を行い、調査を深化させた上で、委員間の意見交換が行われた。

こうした3年間の調査を踏まえ、「幸福度の高い社会の構築に向けての提言」を含む最終報告書案を取りまとめ、調査会長及び理事等の懇談会において合意された。最終報告書案は調査会における議決には至らなかったが、以下、3年目の調査の概要と最終報告書案における提言について紹介する。

2. 3年目の調査の概要

(1) 仮説3「高負担・高福祉国家の国民は総じて国民幸福度が高い」に関する調査
ア 参考人の主な意見（仮説3に対する見解、仮説3に関連した意見）

(ア) アメリカの制度・事例の観点から

格差があること自体が国民の健康に影響し、また、格差の大きい社会の方が人に

対する信頼度が低い。小さい政府の代表であるアメリカでは格差が大きい、公的扶助で貧困層の生活や意識を下支えしている、貧困層もそれほど不満を募らせることなく、自分も中流に入ってきている感覚があるのかもしれない。なお、必要な医療、食事、教育は、国として保障すべきである。

(イ) フランスの制度・事例の観点から

社会保障制度について、日本では、国家対国民という二当事者関係で理解されがちなのに対して、フランスでは、国家、補足制度の存立基盤とも言える社会（自分が所属している職業）国民の三当事者関係から成立していることが、重層的かつ多様な制度構造を可能にしているのではないかと。フランスの医療保険制度は、診療報酬7割、患者負担分が3割と、日本と極めて似ているが、患者負担分に補足制度が発達しているため、現実にフランスの家計が負担している医療費は、国民全体の医療費の10%未満である。

(ウ) スウェーデンの制度・事例の観点から

スウェーデン人から見ると、高福祉・高負担、中福祉・中負担、低福祉・低負担という議論は非常に甘い話である。自分が愛する家族が障害者や認知症になった当事者であれば、高福祉を望むのであり、その高福祉を実現するのは豊かな社会である。北欧は、負担について、税金を取られるのではなく、自分のために預けるといふ考え方である。障害があっても納税者になれる自立支援、人格の尊厳を守るべきであり、健常者と障害者が一緒に学ぶなど、教育が重要である。日本でも一部では既に高福祉を実現しているので、国全体でもできると思う。

(エ) 医療コンサルタント、高福祉を実現している地方自治体の観点から

健康診断・健康指導・早期治療による健康維持や、高齢者が就業し元気なこと、医師の適切な配置やインフラ整備等による少ない医療資源の適切な活用で、医療費抑制、負担軽減は可能である。

(オ) 高齢社会問題に取り組んでいるNPO法人の観点から

働く能力・意欲のある高齢者に就労の場、自己実現の場をつくるなど、人生百年社会へシステム転換し、人間の尊厳を持ってケアを受けられる社会をつくっていくことが重要であり、そのために、社会保障費を増やしていくのは当たり前である。

イ 調査会委員の主な意見（仮説3に対する見解）¹

・我が国は、人口1億2千万人の国なので、公平な所得捕捉はほとんど不可能なこと、鉱物資源やエネルギー資源がなく、高い成長率を維持しないと家計が高負担に耐えられないこと、食料自給率が低いことなどから、我が国においては「高負担・高福祉」は極めて難しいと考える。

・「高負担・高福祉」は理想であるが、日本人の大半は、税は取られるものと思っていることから、政治や国と国民との信頼関係をまず築き、段階的に高福祉に応じ

¹ 本意見は、仮説3に関する調査の際ではなく、後日行われた委員間の意見交換の際の発言である。

た財源を納める社会をつくっていかなければならない。

(2) これまでの調査のまとめ(参考人の主な意見)

ア これからの社会保障と働き方・自由時間

参考人からは、ワーク・ライフ・バランスと、日本の労働者を巡る問題、特に正社員・非正社員の問題を中心に意見が述べられた。主な意見は以下のとおりである。

ワーク・ライフ・バランスは、従業員のやる気を引き出し、業務体制を絶えず見直すことで、個人、チームの生産性を上げるため、景気低迷下でこそ、力を入れるべきである。取組に際しては、業務をオープンにして共有すること、絶えざる業務改善、同僚・部下・取引先の時間に敬意を持つなどの「お互いさま、思いやり」が重要である。その推進による効用例としては、地域活性化、医師不足問題解消、企業内の非正規の処遇向上等がある。また、普及に向けては、取組を持続させる後押しが必要であり、企業が専門家によるカスタマイズを受けられるような支援や、先進的な取組を行っている企業に対する表彰制度が考えられる。

現在の日本の労働者を巡る問題には、非正社員の格差問題・雇用の不安定と、正社員の過剰労働・重い負担の二つがあり、その原因は、「日本的雇用システム」をグローバル競争の中で続けているところにある。改革の在り方としては、正社員・非正社員の平等取扱原則を法律上明確に定めること、雇用調整対象者のセーフティネットの拡充や早期就労復帰を可能とするきめの細かいアクティベーション政策²、最長労働時間や休息時間を法律上定めることなどが挙げられる。

イ 幸福度と個人・社会

参考人から、ウェルビーイングを把握する際のGDP指標の限界や、新たな視点と指標の必要性について、国連の人間開発指数(HDI)やブータンの国民総幸福量(GNH)、そして「幸福の経済学」の紹介も含め、意見が述べられたほか、幸福度増減の要因分析や、個人の社会に対する意識と幸福度の分析が示され、その中で、お金だけでは幸せになれないが、所得があってこそその幸せで、家族などの人との関係、働く場があること、個人の生活と就業との両立、ワーク・ライフ・バランスも個人の幸福度を高める要素となるとの指摘があった。また、幸福と類似の「希望」について、「希望」と「幸福」の関係、「希望」の有無に影響を与えるもの、「希望」の社会的意義等、新しい学問である「希望学」の観点から意見が述べられた。

ウェルビーイング、幸福度を把握する新しい指標の構築については、地域レベルで人々の生活変容を客観データと主観データ両面から把握できるよう、特定の個人を複数年追跡するパネル調査を行い、生活パネルデータベースを全国レベルで構築することが、政策的な検討をする上では重要であるとの意見が述べられた。

² 社会保障を就労促進につなげる社会政策。アメリカのワークフェアと区別して、北欧にみられる就労支援サービスのことを指す。

(3) 調査会委員の意見表明の概要

調査会委員から出された「幸福度の高い社会」とその構築に向けた取組、及び幸福度の評価についての主な意見は次のとおりである。

ア 「幸福度の高い社会」とは

- ・人間らしい生活を最低限送れるだけの所得、医療・社会保障サービスが受けられる
- ・心身ともに健康である
- ・男女、年齢、障害の有無等によらず、それぞれに出番があり、生きがいを感じることができる
- ・人と人のかかわり、思いやりがある
- ・まじめに働けば報われる社会、望めばだれもが誇りを持って働ける環境、すべての世代が明日に夢や希望を持てる社会
- ・ワーク・ライフ・バランスが機能している

イ 「幸福度の高い社会」の構築に向けた取組

- ・国民が政治を信頼し、税金を「取られる」のではなく、「預ける」と考えられるようになり、財源論とセットで政策論議が行われること
- ・急激に増加している所得に占める住宅費の割合を引き下げ、消費や社会保障の負担にお金を回すことができるようになること
- ・健康問題に対応するために、世界各国の伝統医療と西洋医学を融合した統合医療の推進や、医療・科学の研究開発の推進を行うこと
- ・他者への奉仕が自分の身内に還元されるような新しい相互扶助システムを構築すること
- ・自己実現のチャンスが広く開かれるよう教育の機会均等、失敗しても再チャレンジできるセーフティネットのある社会になること
- ・災害・緊急搬送用道路、障害者や高齢者の活動範囲を広げるためのバリアフリー整備等、社会資本が整っていること
- ・障害を持つ人の意見も反映された社会づくり
- ・高齢者がより長く働いていけるよう雇用の受け皿づくりなど環境を整備すること
- ・社会の連帯、新たなコミュニティづくり
- ・きずなやコミュニケーション能力を高めたり、最低限のルールや道德、倫理を確立すること
- ・母国語、伝統文化などを大事にし、育てること

ウ 幸福度の評価

- ・幸福度を測ることは、人によって物差しが違い、難しい
- ・幸福度は、経済、命、豊かさなどすべてに関係してくる問題なので、こうした議論はこれからも続けるべきである
- ・経済価値・物的価値以外のものを測る日本発の指標を作成すべきである

3. 最終報告書案における「幸福度の高い社会に向けての提言」の概要

「幸福度の高い社会に向けての提言」では、まず、幸福度の観点から社会をとらえ直し、「幸福度の高い社会とはどのような社会か」を考えることによって、これからの国や社会の在り方、国民の暮らしについての方向性や具体像を、より明確にとらえることが可能となることが明らかになったとした上で、「雇用」、「自由時間」、「子育て、福祉・医療」、「幸福度の評価手法の確立」に関し、次のような提言を行い、政府及び関係者に各種施策を講じることを要請するほか、国民、企業、NPO等に対しても、様々な取組について理解と協力を求めている。

【提言概要】

(1) 幸福度の高い社会の構築に資する雇用機会の創出

雇用機会は個々人の幸福度に影響を与える主な要因の一つであり、さらに雇用の不安定な状況が、社会的な不平等の拡大や貧困の増大の原因となり、社会の幸福度を低下させることにもつながることから、雇用が安定した状況で、かつ満足度が高く働きがいのある仕事に従事することができることが求められる。

政府及び関係者等は、雇用機会が幸福度に大きな影響を与える要因であることを十分に認識し、失業率の低下や就職状況の改善、失業者や低賃金で雇用が不安定な非正規雇用者に対する住宅等の生活支援や効果的な職業訓練の機会の拡充、ディーセント・ワーク³の実現、同一価値労働同一賃金の理念の実現に向けての取組の強化や最低賃金の見直し、職場環境の改善、人材育成、NPO等における雇用機会の創出、寄附税制の見直し等について、様々な角度から検討を加え、その実現に努めるべきである。

(2) 幸福度の高い社会の構築に資する自由時間の確保

自由時間（余暇時間）と幸福度、自由時間と一人当たり国民所得には、それぞれ正の相関関係が見られる⁴。自由時間確保のために、雇用環境の改善、働き方の見直しが行われることで、ワーク・ライフ・バランスが進展し、高齢者や女性の労働参加率の上昇や生産性の向上がもたらされる可能性が高まり、また、自由時間の活用が、新たな産業分野の創出や消費行動の活発化につながることによって、人口減少による経済活動の縮小リスクが抑制されるほか、自由時間の確保によって、個人の生活、家庭・地域等にお

³ ILO（国際労働機関）においては、「『ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）』の実現」を、ILO憲章により与えられた使命達成のための主目標の今日的な表現であると位置付けている。我が国では、厚生労働省で、「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」を、次のように整理している。ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）とは、人々が働きながら生活している間に抱く願望、すなわち、

(1) 働く機会があり、持続可能な生計に足る収入が得られること

(2) 労働三権などの働く上での権利が確保され、職場で発言が行いやすく、それが認められること

(3) 家庭生活と職業生活が両立でき、安全な職場環境や雇用保険、医療・年金制度などのセーフティネットが確保され、自己の鍛錬もできること

(4) 公正な扱い、男女平等な扱いを受けること

といった願望が集大成されたものである。

⁴ OECD（経済協力開発機構）の調査（Society at a Glance 2009）による。

ける生活の選択肢を多様にすることが可能となり、自助、共助のためのゆとりを生み、個人・社会の幸福度を上昇させると考えられる。

政府及び関係者等は、自由時間の意義についてその啓発に努めるとともに、労働時間の面では、年次有給休暇等の休暇を柔軟かつ計画的に取得できるよう環境を整備すべきであり、いわゆる「サービス残業」の解消に向けた取組を一層強化するとともに、最長労働時間の設定や休息時間の保障を含め長時間労働の規制方法について検討すべきである。また、自由時間を利用した活動が活発に行われるように、地域における様々な活動のための情報提供、施設設備の利用、リーダー養成等への支援を強化すべきである。

(3) 幸福度の高い社会の構築に資する子育て、福祉・医療の実現

ア 子育て

幸福度の高い社会の構築の観点から、我が国が直面している大きな問題の一つが少子化である。人口減少が現実のものとなった今日、子育てと仕事の両立や社会参加を容易にするような環境整備が急務となっている。また、子育てと密接不可分の関係にあり、個人、社会双方の幸福度に大きな影響を与えるものに、教育がある。

政府及び関係者等は、子育てに必要な環境整備として、育児休業の充実や保育所の整備を図るとともに、地域において子育てにかかわる人たちの連携・協力を容易にするための取組を促進するほか、子供たちが、家庭や地域で様々な体験や経験ができるような環境の整備に努めるべきである。

イ 福祉・医療

幸福度の高い社会の構築の観点から、少子化とともに、我が国が直面している大きな問題が高齢化である。我が国では世界に例を見ないスピードで高齢化が進んでいる。

政府及び関係者等は、働く意欲のある高齢者の就労、社会参加の促進を図るとともに、介護の現場を支えていくため、介護保険の見直しを始めとする制度の改善、介護人材の育成の強化、要介護者と介護者の双方の利便性に配慮した高機能の福祉機器等の開発と普及等を図るべきである。また、高齢者の就労と福祉が効果的に連携することができるよう総合的な取組を強化すべきである。

また、誰もが安心して医療サービスを受けられる社会の構築を目指して、環境整備を促進するとともに、予防医療の重視による医療費削減の可能性について検討すべきである。さらに、障害者の権利に関する条約の批准に向けて、早急に条件整備を図るべきである。

(4) 幸福度の評価手法の確立

幸福度の高い社会を構築するためには、その前提として、幸福度、あるいは幸福度に影響を及ぼすと考えられる諸要因の評価を行うことも重要である。

諸要因には、経済的要因と、生活の質(QOL)にかかわる様々な非経済的要因があり、特に我が国では、非経済的要因として、「人と人とのつながり」、「コミュニケーション」、「支え合い・助け合い」、「他者の役に立っているという実感」などが重要である

との指摘がある。この非経済的要因については、客観的な評価基準が設定しにくく、個々人の主観に基づく評価に寄らなければならない場合も多い。また、幸福度には、格差問題や持続可能性への配慮も必要である。

このように、個人や社会の幸福度は、様々な要因の影響を受けるとともに、面的、時間的広がりを持つ概念であり、その評価には多くの課題があるが、今日では、幸福度の指標化の試みを含め、世界的に調査研究も進展しつつある。我が国においても、幸福度の高い社会の構築のため、幸福度の指標化を含め、現状評価を行い、政策の企画立案への反映等について検討を進めることは、国民生活や経済の真の姿を把握し、今後の我が国の在り方やそれぞれの地域の在り方、そして日本人の将来を考え、望ましい政策を実現するために必要不可欠であると考えられる。また、このためには、幸福度に影響を及ぼす様々な要因について、その水準や変化を時系列でとらえたパネルデータ、すなわち同一人に対する継続的な調査結果を蓄積し、活用していくことが必要と考えられる。さらに、一定の評価手法が確立された場合には、これを日本発の幸福度指標として世界に発信していくことも求められる。

もちろん、幸福度の評価や政策の企画立案は手段であって目的ではなく、何よりも求められるのは幸福度の高い社会の構築それ自体である。幸福度の評価や政策の企画立案に当たっては、常にこのことが念頭に置かれなければならない。

政府は、幸福度の指標化を含め、個人や社会の幸福度を評価するための手法について、パネル調査や国際的な動向にも留意しつつ、あらゆる角度から検討を加え、その早期確立と政策の企画立案への反映に努めるべきである。

4 . おわりに

本調査会のテーマが設定された3年前は、「幸福度」という言葉が政策の企画立案時に語られることは少なく、国会の場でも余り出てきていなかったが、昨年末閣議決定された「新成長戦略（基本方針）」の中で幸福度指標作成について触れられたことを契機に、「幸福度」という言葉、幸福度指標が、広く社会で注目されるようになった。そういう点でも、本調査会の取組は先進的であったと言え、3年間の調査の集大成として、最終報告書案が議決に至らなかったことは残念ではあるが、政府等関係者が、幸福度の高い社会の構築に向け、各種施策に取り組むことに期待したい。