

RILAC NEWS

No. **1**

2009 / 10

一般財団法人 荒川区自治総合研究所
(Research Institute for Local government by Arakawa City)

荒川区自治総合研究所の設立にあたって

理事長 西川太一郎



① 基礎自治体がめざすもの

売上という明確な指標をもつ民間企業と異なり、行政サービスの定量的な評価は容易ではない。しかし、自治体が目指すべきは、「住民の幸福」であることに異論はないだろう。「区政は区民を幸福にするシステムである」、これは私が、荒川区長に就任直後に掲げた荒川区のドメイン（事業領域）である。「役所だからできない」というのではなく、区民の幸福に寄与するために「役所だからできる」という発想を全職員が持てるよう、わかりやすい形で示したものである。

幸福については多くの研究がなされている。例えば、スイスの経済学者ブルーノ・S・フライ、アロイス・スタッツァーの研究によれば、所得レベルが低い場合には、所得の上昇が幸福度を大きく上昇させるが、一定水準を超えると所得レベルが幸福度に与える影響は小さくなる。また、個人は所得の絶対額より、むしろ他者との比較、相対所得によって幸福か否かを評価するという結果が出ている。さらに、スイスの26州の市民による直接的な政治参加や分権化のレベルにより比較したところ、直接民主制による参政権が充実しているほど、また共同体の自律性が高いほど、人々の主観的な幸福は増大しているの

ある。格差が社会問題となっている昨今において、一定の所得に達しない

方々に対する適切なフォローが必要である。それとともに、住民にとって身近な政府である基礎自治体は、これまで以上に区民の参加を求め、区民による区民のための区政を実現することにより、区民の幸福度が向上することを示唆しているのである。

② 基礎自治体・荒川区

東京都の中心部に位置する23の特別区は、狭い区域ながら、多様な景色が見える。都心から放射状に切れ目なく広がる市街地は、古くから一体的に発展してきたことから、特別区では都区財政調整制度により、行政需要に基づき財源の配分が行われている。合併論議も出ているが、現在の区域は定着しており、十分に議論を重ね、多くの住民の理解と合意が得られた上でなければ、安易に変更すべきではないだろう。

その一角を占める荒川区については、紙幅の都合もあり、個々に説明することは困難で

あるが、長引く景気の低迷とこれに伴う雇用不安や格差の拡大、福祉や医療に関わる負担増、体感治安の低下、新型インフルエンザの感染や食に対する不安、防災性の向上など、多くの課題に直面している。

私は、1期4年間で500を上回る新規、充実施策を具体化し、その中には、他の自治体の施策や国の制度改正にも結びついたものもある。日本経済新聞社の行政サービス調査では全国4位、教育は1位、子育て2位、また日経BPガバメントテクノロジーが実施する「e都市ランキング」では2年連続、全国1位となることができた。こうした評価を得られたことは、区民の幸福という目標に一步近づくものであると自負している。

3 自治総合研究所

私は、こうした成果に甘んじることなく、住民一人ひとりが幸福を実感できる、住民本位の温かく、やさしさにあふれた地域社会をめざし、今般、自治総合研究所を設置することとした。

(1) 機能

自治総合研究所に次のような機能を付与し、区の政策の必要性や成果をこれまで以上に明確化するとともに、対症療法ではなく、政策のシーズを積極的に探し出し、先手を打っていけるように努めていきたい。

①実践的研究

基礎自治体に設置する研究機関として、文献だけではなく、具体的な事例調査なども含めた研究を行っていきたい。

②知の蓄積

調査報告などが散逸、死蔵されてしまうこ

とがないよう、様々な場で得られたノウハウを蓄積し、それをデータベース化することにより、区関係者であればいつでも活用できるようにしていきたい。

③考え、追求する職員づくり

本研究所では、派遣する職員はもとより、出来る限り多くの職員がプロジェクトチームなどにより、研究に参画することを通じて、職員が論理的、実証主義的な思考に基づき、より高度な政策形成能力を培うことを期待している。

④情報発信、政策提言

本研究所は、調査研究の成果、さらに政策提言などを全国の自治体や関係省庁などに広く発信していくことにより、荒川区だけではなく、日本の社会を変えていく気概をもって進めていきたい。

(2) 当面の研究課題

発足当初は、次の3つに焦点を絞って調査研究を進めていきたい。内容や手法については、二神所長から説明があると思うので、私の問題意識について若干述べておきたい。

①荒川区民総幸福度（GAH）

国の政策やマスコミによって大きな影響を受けることは否めないが、区政の究極の目標である幸福を定量的に把握していく努力は、行政サービスの成果を測る上で不可欠であると考えており、まさに深く粘り強く解明していくべき課題である。

②子どもの貧困問題

社会の歪は弱者に深刻な事態をもたらす。貧困にあえぐ子どもたちに温かい手を差し伸べることは、未来社会に対する私たちの重大な責務と考えている。単なる金銭的な問題、あるいは親の責任と決め付けてしまわず、問

題とその原因一つひとつを丁寧に解きほぐしていききたい。

③荒川区の組織改善

人事戦略や組織内大学であるABC（荒川区職員ビジネスカレッジ）など、これまでの成果を踏まえ、区民を幸福にするシステムの担い手として相応しい人づくり、組織力の強化について研究していきたい。

(3) 自律と自立

本研究所は、公益化を視野にいれた一般財団法人として設立した。財団法人と言え、行政改革に逆行しているかの印象をもつかもしれないが、大胆な発想による研究をしやすい環境づくり、派遣とすることによる職員の動機付け、民間研究者の参画にも柔軟な体制が組めるなどにより、自治体から自立し、研究課題については一定の調整を行いつつも自律した研究活動を行うことが、当区が

とるべき最善の選択肢であると判断したところである。

4 幸福実感都市

「幸福を手にするための戦いは美しいものです」これは、チャーリー・チャップリンの「ライムライト」の中の台詞である。区民を幸福にするシステムである区の政策形成の要となることを期待される本研究所が、その役割を十分に果たすことができるよう、私は理事長として、二神所長、藁谷理事と力を合わせ、評議員会や議会各位のご意見を聴きながら、区民が幸福を手にするための戦いに粉骨砕身取り組んでいく決意である。今、ようやく歩みを始めた荒川区の自治総合研究所に、これから関わっていただくすべての皆様に、この場を借り、一層のお力添えをお願い申し上げたい。



「シュプリングエン -絆の和-」撮影・丸子成明

大きな輪と流れる大河、そして数多くの楽しく群れ遊ぶイルカの姿は、荒川区の人々の「絆」と「和」をもって大きく翔ばたきまますまず発展していく姿を表現しています。

このモニュメントは、荒川区政施行75周年を記念して、東京藝術大学学長・宮田亮平氏に制作して頂きました。

激しい社会変動の荒波の中での舵取りのために ——荒川区自治総合研究所開設によせて——

聖学院大学・学長 阿久戸光晴



幸福とは何か。それは一定の経済水準を前提としつつも、人間存在のあり方と人間心理に深く関わってくるものである。それは日本国憲法第25条に規定される「健康で文化的な最低限度の生活を営むこと」が保障され、人間性の尊厳が重んじられる時に、最も実感されるものである。たとい世界経済的生活水準が先進諸国に大きく遅れをとるとしても、ひとりの人間として国家に守られ、為政者に見守られていると感じられる時、その国民の幸福実感度が世界の最高レベルを示すある国の例は、暗示的なことであろう。近現代において人間存在は不安と危機意識に蝕まれている。現在の人間存在にとって重要なことは、いかに自己は大切にされ、尊重され、しかも見守られていることが実感できるかであろう。その心理の中でこそ、困難をも乗り越え新しい時代の課題に挑戦していく活力が人に湧いてくる。行政の使命は、実はこの課題に応えることにある。

人類の歩みは、歴史上しばしば航海にたとえられる。航海において舵取りで必須のものは、海図（ヴィジョン）と風見（情報収集）と操帆技術（機能組織）と羅針盤（政策研究とその提言）である。目的地への展望ができねば船は進めない。正確な海図が必要である。またグローバルな風向きを読み取れなければ船は現実に対処できない。風見を持つことで優れた情報収集ができる。そして逆風をも推進力に代える十分な教育がなされ、しかも優れた区民と公務員の混成チームが機能しなければ船は推進されない。すなわち操帆技術とその実行がなければならない。最後に実際の船の針路を恒常的にチェック

し検討してさらに具体的に進むべき針路を確認する必要がある。海図の

会得だけではなく、羅針盤という政策実践研究が荒波の航海では必須である。

現代の社会変動・自然変動はすさまじい。社会環境は、冷戦構造の終結後、「小さな政府か大きな政府か」問題や金融危機など政治経済の面で、激しい社会変動が起きている。地球の生態系も、人間社会の撒き散らす二酸化炭素の空中における急増により、気候変動を伴う激変が起きている。これらはローカルな区民レベルでの生活形態に大きな変化を迫るものであり、まさに荒波である。この荒波の中で生きる将来不安と危機意識を抱えているのが一般区民であると言ってよかろう。行政側は、何が何故起きているのかを洞察し、そこを深層から読み取り、具体的対策を立て、区民も行政も連携して操帆に取り組むべき使命を示さねばならない。

この度、荒川区自治総合研究所が開設される。荒川区は西川区長のもと、すでに向こう20年を展望する「基本構想計画」を持つ。この研究所での活動は、すでに将来に向けて明確なビジョンを持ち具体的行動計画を立てつつある荒川区に、まさに羅針盤として中長期的な観点で各面での政策提言に大いに貢献するであろう。そしてこの貢献は、先行き不透明な将来に不安を持つ区民に、安心と希望と、守られているという信頼の中の幸福実感をもたらすであろう。

荒川区自治総合研究所の開設を、一区民としても心から慶びたい。

地域自治の基本は自治体による政策創造 ——荒川区自治総合研究所に期待するもの——

明治大学大学院教授・荒川区教育委員長 青山侑



地方分権とは何か。それは、地域住民が自らの意志によって、自分たちが暮らす地域の政策を創造し実施していくことです。

福沢諭吉は140年ほど前に『分権論』で「外交、軍事は国家、人民の幸福や道路橋梁、警察は地方」といった具合に権限を分けるのが分権だと言っています。同じころ、小野梓は『国権汎論』のなかで分権の意義を「その地のことを最もよく知っているのはその地に住む人々である」と言っています。

すなわち分権とは、どこかから何かを分捕ってくるのではなく、その地域の特性に合った政策をつくることです。

地域特性とは、気候、風土、歴史、経済、環境、住民意識などいろいろなものがあります。

全国一律のやり方を地方に押しつけるのは決して分権ではありません。地方の特性にあった政策の創造と実施を認めるのが本来の分権です。

地方分権の議論は、ややもすると、国と地方の権限の配分や市町村合併・道州制などという制度論に入り込みがちですが、大切なのは、全国一律の抽象的な制度論ではなく自治体から発する具体的な政策論なのです。

問題は、自治体の側が、そして住民の側が、自ら政策を創造し実施していく気概と能力をもっているかどうかです。

それがなければ、全国一律の政策に従うことになりかねません。自分たちの暮らす地域の実態に合わない全国一律の政策に従っている限りは、人々の幸福は実現されません。

90年ほど前、後藤新平は東京市長のとき、「自治はよそにはない。

東京市民のなかにある」と言いました。地方分権の議論では、自治体の政策創造と実施の能力が問われているのです。

政策形成力の向上と質の高い区民サービスの提供を図るため調査研究・政策提言等を行う荒川区自治総合研究所の設立は、まさにそのような現代の要請に応えるものだと思います。

私は荒川区生まれという縁もあって、ずっと、荒川区政の一端に関わらせて頂いていますが、荒川区は、さまざまな政策分野において、他の自治体にはない独自の、そして先駆的な各種の政策を実行してきています。

区民の皆さんはそのことを誇りに思っていると思います。そこに今回、荒川区自治総合研究所という有力な装置が誕生しました。

この研究所を大いに活用して、21世紀の新たな自治体モデルともいべき荒川区を全国に発信して行ってほしいと思います。

シンクタンクの役割 ——地方分権時代をむかえて——

所長 二神恭一



このたび荒川区の西川太一郎区長をはじめとする関係者のご英断とご努力により、同区のシンクタンクとして荒川区自治総合研究所が発足することになりました。基礎自治体が独立組織の本格的シンクタンクを始動させるのは画期的な出来事であって、ほとんど他に例をみないことではないかと思えます。

企業でも、基礎自治体のような非営利組織でも、組織のマネジメントとは、しょせん意思決定の問題だと言ったのは、ノーベル経済学賞を受けたハーバート・サイモンです。意思決定力、とりわけ政策決定力の優劣が組織の明暗を分けることは、今日だれでも知っている事実です。また、政策形成に貢献できる人材がどのぐらいいるかで組織競争力が決まるといわれています。

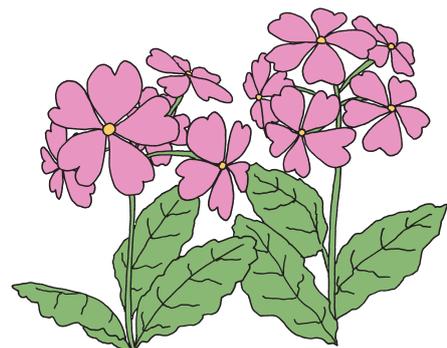
ただ、企業をみると、有能な人材がいても、当面の対応に忙殺され勝ちであって、中々中長期の経営課題にじっくり取り組む時間がないのが実情です。まずは目先の問題を片付けたい、逆にまだ先が読めない中長期の案件は先送りしたい気持ちがはたらきます。サイモンは人のこの心情の動きを「計画活動のグレシャムの法則」とよんでいます。重要な中長期の政策課題への取り組みが、日常の対応に忙殺され後回しにされる傾向があるからです。

むろん、組織でもこうした法則がはたらく事態に対処するための色々な工夫をしています。その仕掛けの重要なひとつがシンクタンクです。シンクタンクは忙しい本体の組織とは別組織になっていることが多く、様々な

専門家を動員して時間をかけ、多角的に中長期の政策課題を調査・

研究し、提言・助言をするのです。ちなみに、アメリカではシンクタンクは科学ベースで動くべきで、政策形成プロセスに一時的な思い付きとか政治的思惑が入り込むのを防がなければならないとする考え方があります。シンクタンクは政策形成の合理化、科学化に資するものだというのです。

今日、地方分権、つまり地方への権限委譲の声が大きくなっています。これは自治体も中央省庁の政策の傘の下から離脱し、自らの責任で複雑で高度な政策決定をしなければならないことを意味します。荒川区は以上のような自治体をめぐる状況の変化をいち早く察知し、基礎自治体の中では真っ先に本格的なシンクタンクを始動させたわけでありませう。荒川区自治総合研究所は荒川区と緊密に連携して、同区の実情に見合った政策のための調査・研究と提言・助言をおこなうとともに、政策形成のための人材も育てる所存ですので、皆様の御指導・御協力をお願い申し上げます。次第であります。



荒川区自治総合研究所の組織機構と事業（計画）

○設立目的

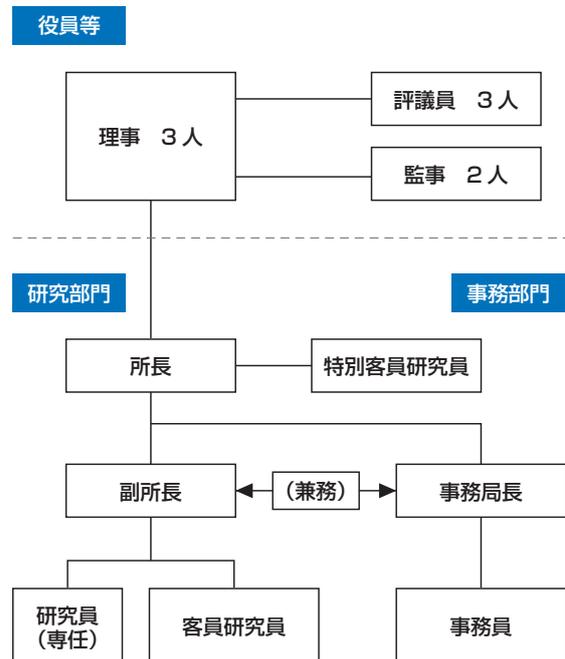
平成 21 年 10 月 1 日、一般財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC）がスタートいたしました。研究所は、荒川区が基礎自治体として政策形成力の向上及び質の高い区民サービスの提供を図るために、区が抱える課題等について多角的かつ中長期的な視点に立って調査研究を行い、区に対し政策提言等を行うことにより、地域社会の健全な発展に寄与することを目的として設立されました。

○研究所の組織機構

研究所は、「役員等」「研究部門」「事務部門」で構成されます。

「役員等」は理事、評議員、監事、「研究部門」は所長（1 人）、副所長（1 人）、研究員（2 人）、「事務部門」は事務局長（副所長兼務）、事務員（1 人）で構成されます。

研究員は、専任の研究員と客員研究員から構成されます。客員研究員は、研究上の必要性に応じて、学識経験者等にお願いしています。



○研究所の事業（計画）

(1) 荒川区の課題等に関する調査研究

及び助言・提言並びに政策形成支援

区の課題等について、多角的かつ中長期的な視点に立った調査研究を行います、さらに区の各部署が抱える課題等の解決や戦略的な政策形成に資する助言・提言等を行います。

(2) 荒川区職員の人材育成に関する事業

調査研究活動を通し、また荒川区職員ビジネスカレッジ（ABC）と連携して職員の総合的能力の向上を図ります。

(3) 荒川区内外への調査研究結果・

情報等の発信、交流に関する事業

区政に関する様々な情報を収集、整理、データベース化し、提供するとともに、シンポジウムや刊行物等を通して、研究成果、ノウハウ等を幅広く区の内外に発信します。

○運営方針

- ・区から独立した組織として、これまでの行政の枠組みや既成概念にとらわれない広い視野、自由な発想により調査研究を行います。

- ・区が抱える課題や問題点等について、多角的かつ中長期的な視点で調査研究を行い、荒川区の将来を見据えた質の高い区民サービスの提供に資する政策提言、研究報告を行います。
- ・調査研究について、区職員が持つ現場感覚や経験・知識と、外部の専門家が持つ専門的な知識・ノウハウとを合わせ、専門的かつ実践的な調査研究を行います。
- ・研究所に派遣された区職員やプロジェクトチーム等に参加した区職員が調査研究活動等に取り組むことを通して、職員の政策形成にかかる総合的な能力の向上を図ります。また調査研究プロセスで獲得された知見は、荒川区職員ビジネスカレッジ（ABC）の研修にも生かされます。

○役員体制

職名	氏名	主な現職等
評議員	櫻井善忠	荒川区区政改革懇談会座長
評議員	仲村威	南千住一・荒川一丁目地区防災まちづくり連絡会会長
評議員	山岡景仁	社団法人荒川法人会会長
理事長	西川太一郎	荒川区長
理事	二神恭一	早稲田大学名誉教授
理事	藁谷友紀	早稲田大学常任理事、教授
監事	中里稔	税理士、東京税理士会理事
監事	新井基司	荒川区会計管理部長

○研究所体制

職名	氏名	役割等
所長	二神恭一	研究及び執行機関統括
副所長 兼事務局長	長田七美	研究及び事務管理（区派遣職員）
研究員	森田修康	研究（区派遣職員）
研究員	川原健太郎	研究
事務員	槇本美奈子	事務

研究プロジェクト

荒川区民幸福推進システム（GAHPS）の開発

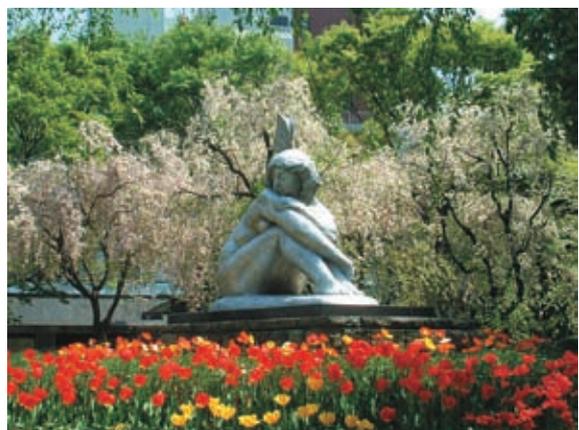
【趣旨】

荒川区は、全国自治体に先駆けて、「区政は区民を幸せにするシステム」だとする考え方と施策を掲げ、これに沿った区政を強力に進めています。また、区民の幸福感に係る区政世論調査も実施しています。日本国憲法では、人々の「幸福追求の権利」は公共の福祉との兼ね合いはあるものの、最大に尊重されるべきものとうたわれています（第13条）。区民の幸せ支援を意識しない自治体は失格です。

幸福（ハピネス）は人々の切実な願いでありますから、ギリシャ時代から今日まで、人生の幸福とは何か、どうすれば人間は幸福になれるか等の問題が大いに論じられてきました。こうした従来の幸福論は、哲学的、倫理的、宗教的な観点から論じられていましたが、21世紀になってからは、経済学、心理学、社会学、教育学なども加わって、人々の幸福問題が社会科学の中でも大いに取り上げられる状況になってきました。これは、19世紀と20世紀に渡って物質主義、経済至上主義に著しく傾斜した社会の価値観なり運営が、果たして人々の幸福増進につながったのかという問題と反省があるからだと思います。そして、21世紀は、物心両面に渡って人々の「幸福追求の権利」がもっと尊重されることになります。

荒川区は既に区民の幸せを支援する区政を推進し、大きな実績を上げていますが、このたび、荒川区自治総合研究所が設立されるにあたって、上述した区政をいっそう前進

させるために、「荒川区民幸福推進システム（GAHPS）」研究プロジェクトを設ける次第であります。当研究プロジェクトにおいては、まずはこれまでの区政世論調査結果を精査して、区民の幸福感の分析をおこない、場合によっては同調査のあり方を検討します。ついで、従来の主要な幸福論を勉強し、また社会科学の最新の知見も大いに研究し、さらに内外の先行事例にも学び、加えて荒川区の地域特性をも斟酌した上で、荒川区民の幸福を支援する政策・施策・計画・システムの研究・開発に取り組みます。GAHの認知度を高めたいと思います。



「夢」北村西望 作

子どもの貧困・社会排除問題の研究

【趣 旨】

子どもの貧困・社会排除は発展途上国だけでなく、先進国でも大きな関心事になっていて、OECD（経済協力開発機構）のいわゆる相対的な貧困率でみると、日本はアメリカほどではないにしても、楽観できない状況にあります（21世紀初頭において子ども7人のうちのひとりが貧困ライン以下）。しかも、貧困率は上昇傾向にあります。EUの定義である貧困リスク率でみると、数値はもっと深刻なものになります。先進国には発展途上国とは違った独特の子どもの貧困問題があります。貧困は世帯あたりの可処分所得に係る問題ですが、この貧困に多分に起因して子どもの不登校・不就学、DV・児童虐待、いじめ、食生活の貧困・栄養不足、進学断念などの事態がおこり、社会排除がおこります。先進国では一方に豊かさ・成熟があるだけに、社会的格差が深刻になります。しかも貧困の社会的再生産の中で、生まれながらの社会的格差は拡大すると考えられます。

荒川区はいち早く平成21年5月に区長を委員長とした全庁的なプロジェクトチームである「子どもの貧困問題検討委員会」を立ち上げ、この問題に取り組んでいます。区民の幸せに資する区政を標榜している荒川区にとって、子どもの貧困の解消こそが最優先の政策課題の1つと考えられます。

ただ、子どもの貧困・社会排除問題は多岐にわたる複雑な事態であって、当面の対症療法的措置は必要だとしても、それに本格的に取り組むためには、まず荒川区の実態についての立入った調査・分析が必要であるし、また内外の当問題に関する専門的知見をよく知

ることが肝心です。その上で政策・施策に関する提言をしていきます。

このプロジェクトでは、1年目は上記のような調査・分析を進め、2年目は政策・施策に関する研究を進める予定です。



荒川区政における業務遂行評価管理（PAM）のあり方とモチベーション改善に関する研究

【趣 旨】

自治体は、企業の場合に比べると、組織として有効に、また能率的に機能していないのではないか、特に職員の働き方に問題があるのではないか、というのが残念ながら従来の論評でした。近年はマネジメントの考え方と技法が自治体にも浸透しはじめて、有効性も能率も改善されつつあります。荒川区政では平成19年に「新しい時代に対応した人事戦略構想」が策定され、目標管理や業績にウエートを置いた人事考課が導入されようとしています。

ただ、一般的比較でいうと、企業の場合は従業員の働きが顧客満足（CS）にどうつながったかが、多かれ少なかれ利益、売上高、マーケットシェアなどの数値を通じ把握しやすいのに対し、自治体では組織全体としても個々の職員にしても、努力が区民の満足、幸せにいかほど貢献したかが中々見えてこない、客観的に評価しにくいという問題があります。

当研究プロジェクトは、荒川区政における

業績遂行評価管理という難問に取り組み、区政の有効性向上と、特にモチベーションの改善に直接かつ具体的に結びつく仕方を探求するもので、現行の目標管理の前進、人事考課制度の充実、給与制度の方向づけ、業務プロセスの改善などに資するところが大きいと考えられます。各部署でとられている業績の考え方、測定の方法、基準の実態把握、外国を含む先行事例の研究を通じ、また組織論、人的資源管理論などの関連モデル、特にPAMモデルなどを調べて、研究を進める予定です。この研究プロジェクトでは、業績（成果）主義がどこまで適用できるか、その限界・範囲についても検討を進めていきます。





編集後記・スタッフコメント

長田七美（副所長兼事務局長）

客員研究員の皆様のお力添えをいただき、区と連携しながら調査研究を行うことで、区民の皆様の期待に応えられるよう、研究所職員一同力を合わせ、その役割に邁進します。研究所を末永くよろしく申し上げます。

森田修康（研究員）

3つの研究テーマは一筋縄ではいかない非常に難しい課題ですが、その分、取組みがいのあるものだと思います。成果を上げられるよう精一杯頑張りますのでよろしくお願いたします。

川原健太郎（研究員）

荒川区民のさらなる幸福のために、力の限り研究に努めて参りたいと思います。どうぞよろしくお願いたします。

橋本美奈子（事務員）

荒川区民が安心して幸せに生活できるよう、研究員と共に頑張っていきたいと思います。

RILAC NEWS No.1（平成21年10月1日発行）

編集・発行 一般財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC）

住 所：〒116-0002 荒川区荒川2-11-1

T E L：03-3802-4861

F A X：03-3802-2592

U R L：http://www.rilac.or.jp/

メール：info@rilac.or.jp