

# 官における公共性と幸福度の関係性 —幸福実感都市を掲げる荒川区を事例に—

Relationship between Public Sphere and Happiness Degree in Government  
: Case study of Arakawa city aiming for a happiness city

学籍番号 47-176741  
氏名 景山 亮 (Kageyama, Ryo)  
指導教員 清水 亮 准教授

## 1. 研究の背景と目的

近年、様々な国や地方自治体、研究機関で、GDP などに代わる新たな基準として、人間の「幸福」を示す幸福度関連指標の開発が進んでいる。中でも荒川区は、幸福度は住民個々人の価値観などに左右される内面的で曖昧なものに依拠するとして「荒川区民総幸福度(グロスアラカワハピネス)」(以下 GAH) を作成し、住民一人ひとりがどう感じるかといったアウトカムを判断基準にしている。そして、その主観的な幸福感と政策・施策・事務事業の連動を図り、GAH 指標の向上を区の政策目標としている。これは、住民個々人といったプライベートな領域に存在する私的利害や個別具体的な事情——本研究では〈個別的なもの(私)〉と呼称する——に向き合う考え方を否応無しに行っていることを意味する。

しかし、官の政策・施策・事務事業は、住民全体の利益にかなうものか、全ての住民に公平なものかが問われ、共同利益や公平性を公共性に関わるものとして担うことが求められる。そのため、ケースワークである生活保護支援といった個別援助などを例外に、官による多くの施策や事業などは〈個別的なもの(私)〉を対象にしない/できない性質にあるのが一般的な理解である。

このような背景から本研究では、官の中

でもその先端部分である基礎自治体の荒川区を事例に、(1)政策・施策レベルの視点と、職員の思考や行動といった(2)個人レベルの視点をを用いて、以下の問いを明らかにする。

官が、住民個々人の私的利害や個別具体的な事情に依拠する幸福度の向上を政策目標にすることは、公共性に関わるとされている(1)政策や施策、あるいは(2)職員の思考や思想、それにもとづく行動が〈個別的なもの(私)〉も対象にしているのか。

## 2. 研究手法と GAH の概要

既述の通り荒川区を事例とし、主に GAH をテーマとした荒川区自治総合研究所(以下総合研究所)の政策研究会への参加(2017年10月~2018年12月)、区職員へのヒアリング(21人)、文献調査を実施した。

GAH の開発経緯に関しては次の通りである。2004年9月に藤沢元区長が収賄容疑で逮捕され、同年11月に、西川太一郎が区長に就任した。就任後すぐに「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを職員に明示した。そして、約1年後の2005年11月には、ブータンのGNHに感銘を受け GAH を提唱し、区の若手職員による研究会を設置して検討を開始した。2007年3月には、「幸福実感都市あらかわ」を標榜した「荒川区基本構想」を公表し、2009

年10月には、総合研究所を設立して、GAHを中心的なテーマに本格的な幸福度の研究を開始した。そして、2012年8月に、46指標の質問文一覧を完成させ、2013年から毎年20歳以上の区民4,000人（無作為抽出）を対象に区民アンケート調査を実施している。さらには、2014年4月に、GAHと政策・施策・事務事業との連動を検討するプロジェクト・チームを立ち上げ、それと同時期に、西川区長を会長として、52自治体からなる「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合」が設立された。現在は、2013年から2018年までの5年間で蓄積された9337件のアンケートデータの解析から政策・施策の方向性を検討している。

指標に関しては、幸福は住民一人ひとりの内面的なものであるとしてGAHを考えた。当初は、失業率や犯罪件数、離婚率といった客観的な指標の動向対策をすることでGAHが向上する仮説のもと、客観データを兼用する考えであった。しかし、現在は、5年分の調査結果から統計的優位な変化がみられなかったため、客観データとの兼用を廃止し、主観データを軸にしている。

### **3. (1)政策・施策レベル**

GAHはまだ開発段階で、どのような政策・施策が幸福度実感度の向上につながるかは確立していないのが現在の状況である。しかし、政策・施策・事務事業とGAHの連動を図るべく、2013年から行っているGAHに関する区民アンケート調査結果の分析は多く行われている。今回はその分析の内容を材料に(1)政策・施策レベルの視点で〈個別的なもの(私)〉との関係性をみた。

その結果、〈個別的なもの(私)〉を対象にするような政策・施策にはなっていない、もしくはできないことが確認できた。荒川

区は、幸福を住民の内面的なものに依存するとしてアンケート調査を実施し、住民の実感度を訪ねていた。しかし、実感度を総合化・平均値化した「全体の幸福実感度」や年代や性別、家族構成などでカテゴリ化した属性別平均実感度をもとに政策・施策・事務事業への連動を図る方針をとっていた。これは住民一人ひとりの個別具体的な事情を対象にしていないと言える。

この点に関してGAHの研究や開発に関わっている複数の職員は、「幸福は人それぞれ」、「行政が足を踏み入れてはいけない領域なのかも」、「幸福度は行政の関わりだけではなく、他の社会情勢も大きく影響している」などと語っていた。共同利益や公平性を担保しなければならない官が、個別具体的な事情に依拠する幸福を扱うことへの矛盾や違和感を抱えているのである。

## **4. (2)個人レベル**

職員へのヒアリングにより、一部の職員は「区民の幸福度にどうつながっているのか」など、追求すべき概念として「幸福度」を捉えていることがわかった。ではなぜ「幸福度追求」が理念として職員に浸透しているのか。その要因は主に以下の点であった。

### **①GAHの特徴**

国内外の21の幸福度関連指標とGAHを比較した結果、荒川区はGAHの向上を目標としており、主観的な幸福実感度を細かく作成している。そして、それを政策・施策・事務事業に反映させるために総合研究所を設立し、現場の最前線である職員が主力メンバーになって検討を進めていた。しかし、主観的な幸福度は、学術的に明確な定義がないなど、理論的考え方や統計的方法論が十分に確立していない。従来ややシステムチックに進めていた政策・施策・事務事

業の理屈では対応が困難である。そのため、職員は、荒川区の政策や施策に関連させて「自分は区民のどこを担っているのか」「幸福にどうつながっているのか」など常に思考する状況に置かれていると思われる。

## **②GAH と行政評価**

GAH アンケート結果は庁内各所管部課に示される。また、2016年度には、基本計画・実施計画の中に、幸福度実感を成果として位置付け表記した。このように、GAH 調査の結果と自らの業務の関係を目のあたりにする仕組みもあり、常時、GAH を意識することが求められている。

## **③ABC と GAH の関係**

区の組織内大学である「荒川区職員ビジネスカレッジ(ABC)」(以下 ABC) が 2005 年度に設立された。ABC は業務時間外に行われ、期間は 2 年間である。2 年次はゼミ課程で、「業務に関係ない広範なテーマを扱う」、「部課に捉われず様々な人が集まる」という点で特殊である。

ヒアリングと現場調査(ABCに参加)により、自分の業務等から一定の距離を置きつつ、業務時間外に様々な部門の職員と議論することにより、受講生は「区民にどう繋がっているのか」などと、自己相対的に自身の業務や専門の位置付けを問う機会が与えられていた。これは、幸福のどこを担っているのか、「幸福度」について考えることのきっかけになっていると考えられる。

しかし、以上のことは、必ずしも職員全体に言えることではなく、GAH 研究に携わる職員や、GAH と政策・施策・事務事業の評価を意識する立場にある職員などの管理職級の職員においていえることである。

## **5. (2)個人レベルのケーススタディー**

理念としての「幸福度追求」は、職員個

人の思考や行動に影響を与え〈個別的なもの(私)〉も対象にしているのか、について、その実態を明らかにするために、以下の3つの具体的なケース(現場)に着目した。

### **5-1.地域商業系**

官としては公益な集団とされる商店街(組織)を支援することが一般的であるが、荒川区においては、新しい個店の集団をつくること、住民による個店支援への反応が寛容的になっていることなどが理由で、商店街以外の個店に対しても支援が実施されていた。それに加え、地域商業系職員の個別的な意識の中で、幸福度を考えるにあたっては商店街より個店支援の方が具体的な個々人やそこに通う顧客などの幸福度をイメージしやすいという語りがあった。つまり、理念としての「幸福度追求」は、個店支援といった〈個別的なもの(私)〉も対象にする論拠の一つになっていると考えられる。

### **5-2.都市計画再開発系**

都市計画・再開発部長の A 氏は、行政としてのミッションで荒川区の再開発事業に関わっている。一方で、再開発などのマンション建設は住民の入れ替わりが激しく、政策の視点である地域活動の脆弱化要因の一つである。しかし A 氏は、業務時間外の私的な時間でも町会の地域活動やマンション内の地域活動に参加し「人生楽しく幸せに暮らすための一つとして地域活動があればいいな」と語っていた。これは、「幸福度追求」が理念として少なからず関係し、B 氏は、プライベートな時間に〈個別的なもの(私)〉である住民一人ひとりに対して対等な関係を築き、地域活動に参加していると考えられる。

### **5-3.地域活動団体系**

区民の地域活動を促進する目的で荒川区にコミュニティカレッジ(以下コミカレ)

が設立され、現在では多くの地域活動が形成されている。コミカレは「何かやりたい」という区民のプラットフォームの場であり、区職員と区民とが交流する場も機能していた。しかし、それだけではなく、コミカレ事務局の職員2人は勤務時間中でも、「ふらっと」やってくる住民一人ひとりの話を毎日のように聞いていた。職員本人からも「時間きついな」という語りがあったが、「その人の幸福度につながっているのよ」という言葉を使い、住民一人ひとりに向きあっていた。「幸福度追求」という理念のもと、〈個別的なもの(私)〉である住民一人ひとりに対等な関係で付き合い合っているといえる。

## 6. 考察 -公共性論との接続-

理念としての「幸福度追求」はそれぞれの形で〈個別的なもの(私)〉へ関係していた。考察では、公共性論の視点から捉える手続きをすることで今回のケースの位置付けを把握し、意味の見出しを試みた(図1)。

戦後から1960-70年代に至るまで、公共性は官の公共事業に依拠した支配的なものであった。しかし、その後、官に対する批判的公衆として住民・市民運動が勃興し、民にも公共性が担われるとされた。そして、1990年代後半に阪神淡路大震災を契機に、アーレント思想に依拠した個別具体的で私利私欲な事情——広義な意味の〈個別的なもの(私)〉——が公共性を帯びるものだと

認識された(似田貝,2001)。しかし、これは民の領域にあり、そこには官の存在はなかった。また、官による1998年「NPO法」と2010年「新しい公共」宣言によって公共性が官民の間につくられることが理想とされたが、官による新たな管理状態だという批判的な見解がいくつもあった(権,2018)

しかし、公共性論において批判的存在であった官——中でもその先端部分である荒川区が、幸福度の中にある私的なものをめぐって、一部の職員は〈個別的なもの(私)〉に向き合っていた。一般的には官という「上の立場」でありながら民の領域である「下から」公共性をつくっていると解釈できる。これは、戦後の日本における公共性の言説(議論)では語られなかったことである。

## 参考文献

- 似田貝香門, 1976, 「住民運動の理論的課題と展望」, 松原治郎・似田貝香門編「住民運動の論理——運動の展開過程・課題と展望」, 学陽書房。
- 似田貝香門, 2001, 「市民の複数性——今日の生をめぐる〈主体性〉と〈公共性〉」, 「市民と地域——自己決定・協働, その主体」, 地域社会学会年報第13集。
- 権安理, 2018, 「公共的なもの——アーレントと戦後日本」, 作品社。
- 船橋晴俊, 1985, 「『公共性』と被害救済との対決をどう解決するか」, 船橋晴俊ほか著「新幹線公害——高速文明の社会問題」, 有斐閣。
- 道場親信, 2006, 「1960-70年代『市民運動』『住民運動』の歴史的位置——中断された『公共性』議論と運動的文脈をつなぎ直すために」, 社会学評論。
- 齋藤純一, 2000, 「公共性」, 岩波書店。
- 伊藤洋典, 2004, 「公共空間としての『地域』」, 岩岡中正・伊藤洋典編「『地域公共圏』の政治学」, ナカニシヤ出版。

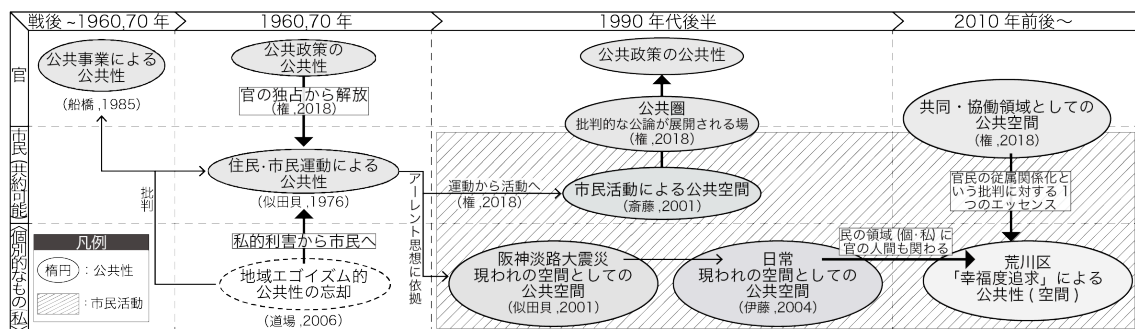


図1: 戦後日本における公共性の変遷図と本研究において荒川区から発見したケースの位置付け