

発行にあたって

『まちと暮らし研究』の第5号をお届けします。この号は「東京のまちと暮らし」と題して、研究所が取り組んでいる2つの分野の調査・研究活動の内容をご紹介します。

調査・研究活動のひとつは消費生活の動向の調査・研究です。日本女子大学の天野晴子准教授に座長をお願いして、これまでの研究会では各々の研究会メンバーから報告をいただいています。この号では、メンバーの問題意識にそった論稿を掲載しています。また、東京都の生計分析調査についてもヒアリングを行いましたので、その要旨を掲載させていただきました。

いまひとつの調査・研究活動は、都内の基礎的自治体のデータ収集と解析です。これは自治体ベンチマーク検討会と銘打ち、早稲田大学の坪郷實教授に座長をお願いして、検討を重ねてきました。すでに昨年に『都内基礎自治体データブック』の試行版をまとめています。この号では、2008年度までのデータを活用して、検討会メンバーがそれぞれのテーマについて、データから何が読み取れるかをまとめています。ここで抽出したテーマは、市民自治、環境、社会福祉、市民サービス・都市基盤などです。

いずれも、はでな調査・研究ではありませんが、これらの成果が、東京に暮らし、さまざまな活動する人びとにとっての知的なインフラストラクチャーを整備し、生協やNPOなどの諸活動の糧になればと願っております。どんな内容でも構いません、読者からのご意見を期待します。

名和 三次保

財団法人 消費生活研究所理事長

まちと暮らし研究

東京のまちと暮らし—研究所の調査・研究活動から

no.5 2009.6

目次

発行にあたって		1
消費者運動とサーベイランス	青山 侑	4
家計にあらわれる不安 —国際的な金融危機に翻弄されて—	天野 晴子	6
生協の組合員像を把握する —全国生協組合員意識調査について	近本 聡子	12
web コミュニティから見える くらしの中での商品の使われ方	内田 一樹	19
東京都の生計分析調査について	林 奈津子	22
『都内基礎自治体データブック』活用法	編集部	30



東京の自治の現状

—基礎自治体のデータを読む① 坪郷 實 34

環境データと都市特性

—基礎自治体のデータを読む② 田中 充 40

東京の福祉・医療

—基礎自治体のデータを読む③ 伊藤 久雄 53

市民サービス・都市基盤

—基礎自治体のデータを読む④ 西田 穰 58

あなたの自治体はどこに？ 1

—『都内基礎自治体ベンチマーク調査』から 編集部 66

あなたの自治体はどこに？ 2

—『都内基礎自治体ベンチマーク調査』から 編集部 71

東京の自治探訪⑤

1933 年都制案の廃案と都制促進運動の展開 林 和孝 77

消費者運動とサーベイランス

青山 侑*

大臣を歴任したあと後藤新平（11 ページ参照）は、1920 年（大正 9 年）、東京市の市長に就任した。

初仕事は、いわゆる世論調査やアンケート調査に加え東京市の現状と課題を整理し、各課の事業の実態を調べ、総合調整を行い、さらに市の事業の長期計画を立案する政策部門としての調査課の設置だった。

反対もあったが、後藤新平は「たとえば市役所内の水道課と下水道課と道路課の間で地下埋設物について設計上の交渉がなくバラバラ行政だ」と主張し、調査課の設置を強行した。

調査課の主な仕事は長期計画の作成だった。当時の東京は、急速な工業化に都市整備が追いつかず、道路や市電は大混雑、学校や病院・福祉施設は不足、ごみ処理や下水は人口増加に追いつかなかった。これらを 10 年余の歳月と 8 億円の経費をかけて整備しようというものである。

当時の東京市の年間予算が 1 億円余だったから、「また後藤新平の大風呂敷が始まった」と言われた。しかし後藤新平は、「毎年度の予算だけで仕事をするから事業の選択が恣意的になって汚職が発生する。長期計画を市民に公表して公平に進めるべきだ」と主張した。この計画が、1923 年（大正 12 年）の関東大震災において震災復興計画として生きた。

調査の調は「ととのえる」、査は「かんがえる」の意味だから、後藤新平の調査課はまさに言葉の意味からくる本来の調査機能を発揮したわけである。

調査は英語ではサーベイ（survey）だが、一步進むとサーベイランス

* あおやま やすし 明治大学大学院教授、作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

(surveillance) すなわち政策監視となる。消費者運動にとってはこのサーベイランスが重要であって、「これはおかしい」「怪しい」「納得できない」と感じたことについて調査して、不正や不適切を突き止め、是正させる機能が期待される。

消費者運動は、「市場はまったく自由に放置すると各プレーヤーが利己的に走り、不正が発生しかねない」という問題意識をもっている。だから市場に対してサーベイランスが必要となる。市場の側でもそれはわかっていて、たとえば株式市場等に対しては証券取引等監視委員会が常時監視を続けている。

消費者運動団体はそのときどきに問題となっていることについて 110 番を設置して消費者の相談に応じることがあるが、これには啓発・相談・問題処理だけではなく、サーベイランスという意味もある。だから 110 番の結果、個別の問題処理ができて了とするだけでなく、その結果を公表して新たな被害が生じないよう社会を啓発し関係者に改善を要求する行為を伴う。

日常的に各地の消費者センターから集められる相談情報もサーベイランスの機能をもっている。相談内容の種別の傾向から、今、何が問題であるかが相当鮮明にわかる。

これらに加えて、問題が顕在化していなくとも「これが問題ではないか」ということを先駆的に調べるのが本当のサーベイランスであると考えることができる。

消費者運動に最も求められているのはこの機能ではないか。

私の自治体職員時代の経験からすると、規則や前例に従った判断はまちがえることがあるが、自分の生活実感から内心に問うてみて「こうするべきだ」と思った判断はまちがえない。自分の直感のほうが頼りになる。

高度情報化時代だからこそ、インテリジェンス（直感、ひらめき、ヒント）から出発して、それを調査で裏付ける視点が大切だと思う。そういう姿勢があって初めて調査が役に立つ。私たちは遠慮しないで生活実感を主張し合うべきだ。行政の調査だけでなく消費生活研究所のような民間が行う調査活動の意義もそこにあると思う。

家計にあらわれる不安

—国際的な金融危機に翻弄されて—

天野 晴子*

消費生活動向調査研究会座長

1. 国際的な金融危機に翻弄された家計

2008 年は、家計にとって、国際的な金融危機に翻弄された 1 年でもあった。ひとつめは、世界的な投機マネーが世界金融危機をもたらし、石油や穀物等食糧価格の高騰を招いたことである。2008 年の『平均消費者物価指数の動向』（総務省統計局）からいくつか抜き出してみたい。ガソリンは 4 月の揮発油税・地方道路税の暫定税率失効による一時的な下落ののち急上昇し、8 月のガソリンの消費者物価指数は 147.9 を記録した。翌月の 9 月以降は下落に転じ、12 月には 94.2 となった。燃油価格の高騰は航空運賃の値上げとなり、同運賃は前年比で 7.0% の上昇となった。食料については、小麦やトウモロコシなどの穀物価格の国際的な高騰、カカオ豆や乳製品等の原材料費の高騰、原油価格の高騰による燃料費、包装資材、輸送費の値上がりなどの影響を受けて幅広い品目で上昇した。前年比で上昇が顕著なものをあげると、スパゲッティ (27.8%)、チーズ (25.3%)、即席めん (18.9%)、マーガリン (16.5%)、チョコレート (16.4%) をはじめ、穀類、菓子類、調理食品、外食な

* あまの はるこ 日本女子大学家政学部家政経済学科准教授。生活経済学会理事、日本消費者教育学会理事ほか。著書：『生活時間と生活福祉』（共編、2005 年、光生館）、『男女共同参画統計データブック 2009』（共著、ぎょうせい）、『現代の生活経済』（共著、2002 年、朝倉書店）、ほか多数。

どの食料の値上げが家計を直撃した。

ふたつめは、アメリカのサブプライムローン問題から広がった世界的金融危機が、非正規労働者の解雇をはじめ、雇用全体を脅かす事態に及んだことである。社会保障をはじめとするセーフティネットが不十分な状況下で、雇用の不安定化と収入不安は家計を萎縮させ、消費の落ち込みから不況へという負のスパイラルを断ち切ることができなくなる。これについては、次項で詳しくみていきたい。

2. つのる生活不安と将来不安

内閣府『国民生活に関する世論調査』（2008年6月）によると、「日常生活での悩みや不安を感じている」人は70.8%で、その内容は「老後の生活設計について」をあげた人がもっとも多く（57.7%）、次いで「自分の健康について」（49.0%）、「今後の収入や資産の見通しについて」（42.4%）、「家族の健康について」（41.4%）と続く。前回調査（2007年7月）と比べると、「老後の生活設計について」、「今後の収入や資産の見通しについて」をあげる人の割合が上昇している。

金融広報中央委員会『家計の金融行動に関する世論調査』（2008年）では、「老後の生活が心配」とする人の割合は2人以上世帯の8割強、単身世帯の9割弱に及び、その理由として「十分な貯蓄がないから」と「年金や保険が十分でないから」がそれぞれ7割をこえる高い割合となっている。

日本銀行『生活意識に関するアンケート調査(第37回)』（2009年3月）によると、現在の暮らし向きについて、1年前に比べて「ゆとりがなくなってきた」とする人は61.7%で、その理由では「給与や事業などの収入が減ったから」（63.7%）、「物価が上がったから」（46.3%）が多い。1年前と比べて、生活費や教育費などの日常的な支出を「減らしている」

人は44.6%、趣味やレジャーなど選択的な支出を「減らしている」人は67.4%、今後1年間、支出を「減らす」とした人は65.7%であった。また、1年後をみた勤労者の勤め先での雇用・処遇について、不安を「かなり感じる」人は44.3%、「少し感じる」人は46.1%で、「かなり感じる」人の割合は前々回調査（2008年9月、40.1%）、前回調査（同12月、42.4%）に続けて増加傾向がみられる。

家計は、現在の収入だけでなく、今後の収入がどうなるかを考えながら現在の消費を行っている。消費低迷の要因には、所得の減少とともに、雇用、生活、将来のいずれにもつもの「不安」という要素があげられる。

3. 家計にあらわれる不安

家計において、不安は収入や消費支出の減少や貯蓄と結び付けて語られるが、それ以外にも注目される項目がある。足立（2007）は不安支出として「信仰・祭祀費」と「損害保険料」をあげているが、ここでは特に後者に注目したい。

表は総務省『家計調査年報』における「消費支出」と「非貯蓄型保険料」等の推移を示したものである。「非貯蓄型保険料」は、火災保険料や自動車保険料を除いた掛け捨て型の民間保険料で、消費支出を構成する10大費目分類の「その他の消費支出」に含まれる品目である。傷害保険、旅行保険、ゴルフ保険などが該当し、金額的には民間医療保険（掛け捨て型）がメインになっていると目される。

支出金額（名目）をみると、「消費支出」は1985年から1995年まで1.2倍に増加しているものの、以後はほぼ漸減している。1985年と2007年を比べると、1.1倍となる。表には消費支出を構成する10大費目のうち、構成割合が高い「食料」と「その他の消費支出」を示してあるが、両者とも同様の傾向がみられる。一方、「非貯蓄型保険料」は

表 世帯当たり年間の品目別支出金額の推移（2人以上の世帯）

単位：円

	消費支出	食料	その他の消費支出	
				非貯蓄型 保険料
1985 年	3,277,373	957,528	746,096	10,567
1990 年	3,734,084	1,030,125	861,312	15,328
1995 年	3,948,741	1,024,518	913,662	23,923
2000 年	3,807,937	973,680	835,862	38,019
2001 年	3,708,649	945,571	804,154	38,219
2002 年	3,671,438	939,218	796,039	49,915
2003 年	3,622,095	919,666	770,573	56,269
2004 年	3,635,703	914,712	776,049	61,158
2005 年	3,606,377	902,003	761,997	64,309
2006 年	3,539,316	891,439	737,245	66,530
2007 年	3,573,382	901,601	748,691	73,753
世帯主の 年齢階級	～ 29 歳	2,989,104	619,372	494,862
	30 ～ 39 歳	3,245,877	760,225	521,299
	40 ～ 49 歳	4,022,844	953,464	722,958
	50 ～ 59 歳	4,183,130	977,960	1,055,310
	60 ～ 69 歳	3,451,037	945,925	749,352
	70 歳～	2,890,529	848,410	613,450

*1 1995 年以前は、農林漁家世帯を除く結果。

*2 非貯蓄型保険料は、「火災保険料」、「自動車保険料」、「自動車保険料以外の輸送機器保険料」を除いた各種掛け捨て型の保険料。
(資料) 総務省統計局「家計調査年報」より作成

1985 年の 10,567 円から上昇を続け、2007 年には 73,753 円と約 7 倍に及んでおり、増加が著しいことがわかる。

4. あおられる不安と広告

家計において、きわだった支出増を続けている「非貯蓄型保険料」の背景には、外資系保険会社をはじめさまざまなタイプの掛け捨て型民間

医療保険が販売されるようになったことがあげられる。雇用問題、医療費等の負担や社会保障への不信等の影響を受け、増大する生活不安を抱える家計は、病気になると多額の医療費がかかると強調する医療保険の広告やテレビコマーシャルに呼応するように、医療保険の支出を増やしていった。

2007年の新聞記事では、医療保険の広告やテレビコマーシャルが消費者の不安をあおりかねないとして、厚生労働省が保険会社に対して改善指導に乗り出したことが報道されている（2007年4月21日・朝日新聞、同5月26日・毎日新聞など）。これは、「がんなどの重い病気の治療費のうち、大半は公的な健康保険でまかなえることが多いが、多額の自己負担が必要だとの誤解を与えかねないケースがあるため」で、指摘された外資系生命保険会社のがん保険の新聞広告では、「がんの平均入院日数と1日当たり診療費の一覧を載せ、医療費が計100万円前後かかることを示唆。その下に『実際は3割程度の自己負担になる』と注釈をつけているため、30万円ほどの負担をまかなうのに保険が必要との印象を与えていた」（「」内は朝日新聞）という。一定額以上の医療費を支払った場合に払い戻しを受けられる「高額療養制度」の説明が一切なく、この制度を使えば、入院中の食費などを除き自己負担は9万円弱で済むようだが、消費者にはわからない。

国際的にも国内的にも、経済・社会の荒波を受けてゆらぐ家計は、抱えた不安をターゲットに次々と開発される金融商品にも翻弄される時代を迎えているようである。

引用文献

- 足立則夫「消費者不安の中身」消費者問題研究グループ『めざそう消費者の安全・安心社会』（2007年）
- 天野晴子「家計・資産」国立女性教育会館『男女共同参画統計データブック 2009』（2009年、ぎょうせい）
- 金融広報中央委員会『家計の金融行動に関する世論調査（平成20年）』（2008年）
- 総務省統計局『家計調査年報 家計収支編 平成19年』（2008年）
- 総務省統計局『平成20年平均消費者物価指数の動向』（2008年）
- 内閣府大臣官房政府広報室『国民生活に関する世論調査』（2008年）
- 日本銀行『生活意識に関するアンケート調査（第37回）』（2009年3月）

まちづくりの用語集①

後藤新平（4ページ1行目など）

ごとう しんぺい（1857年～1929年）。明治～大正期にかけての官僚・政治家。内務大臣、東京市長などを歴任。関東大震災後、東京の都市復興計画を立案したことで有名。計画の規模の大きさから「大風呂敷」とあだ名された。詳しくは郷 仙太郎著『小説 後藤新平』（1997年、学陽書房）を参照。

生協の組合員像を把握する

—全国生協組合員意識調査について

近本 聡子*

1 生協組合員とはどのような人か

消費生活協同組合が成立して以来現在に至るまで、組合員としてメンバーになる人（法律では世帯）の集団的な特性はかなり変化してきているといえる。これは、デモグラフィックな面（世代構成など）で数値的に変化しているためともいえるし、質的に日本国民のくらしが変化しているためともいえる。日本の場合は、「女性」のライフスタイルやライフコースの激変を、組合員のくらしの変化として時々刻々と捉えることができ、筆者はその点に一番関心を持っている。

生協にも様々な分野があるが、特に、日々の生活物資を調達することを目的としている地域購買生協といわれる分野の生協は、組合員の買い物行動をメインとする消費行動が事業を左右する重大なファクターであり、どのような人がどのような生活をするために何を買っている、あるいは買いたいと思っているのか、というニーズを予測しながら事業体としても持続する必要がある。「組合員はどのような人か」ということを把握するためには、日本社会でいうと国勢調査のような組合員属性調査が必要であるが、日本の全国的な統計資料は、現在のところ日本生協連

* ちかもと さとこ （財）生協総合研究所研究員、都留文科大学社会科学部非常勤講師。近著：「既婚女性は食生活のマネージャーであり続けるか」岩波書店『世界』2008年5月号。『生活の協同——排除を超えてともに生きる社会へ』（共著、2007年、日本評論社）

が実施している全国生協組合員意識調査が唯一のものである。近年は地域生協や連合会でも基礎調査を実施しているところがある。

生協はメンバーシップの組織であるから、メンバーの属性が簡単に分かって事業も有利であるといわれることがあるが、メンバーのことが把握されているというのは大いなる幻想で、年齢などの基本属性を把握していない生協のほうが多い。生活クラブ生協では20年以上前から属性把握による分析をしているが、他は、あってもここ10年加入者というレベルのところほとんどである。組合員本人年齢と子どもの有無や末子年齢くらいは同意を得て情報を収集する必要があるだろう。

2 日本社会や女性の変化とともに

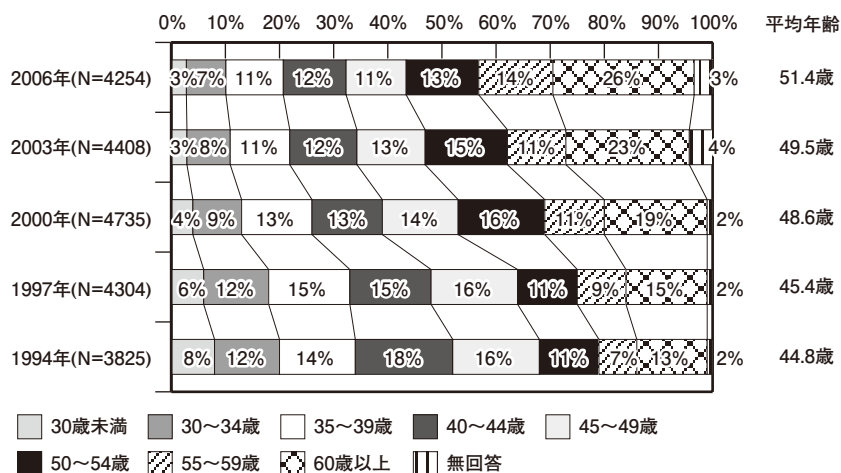
さて、前述の全国生協組合員意識調査は1994年より3年ごとに実施されており、初回から筆者も参画させていただき、その後も継続調査となり得るよう緻密に設計をしたものである。2009年も実施年に当たり、5月を実施時期として現在第6回に当たる調査が進行中である。

特徴としては、組合員数上位30の地域購買生協を対象生協として、その全組合員が対象となるため、約1300万人（初回は約820万人）からのランダムサンプリングであること。これは、インターネット調査やモニター調査では全く得ることのできない母集団特定と代表性を確保でき、どのような場にも出せる信頼性の高いデータが得られることを保証するものである。また、30生協で全国の地域がカバーできることも特徴である。ただし、大都市圏への人口集中を反映して、09年度の調査ではパルシステム神奈川ゆめコープが対象になった代わりに、長崎県のララコープが対象外となって、より大都市に集中したサンプル構成になった。その視点からみると、マイノリティの実情は分かりにくくなっている¹⁾。

(1) 高齢化が顕著

日本社会の人口高齢化に伴い、生協組合員の年齢構成も高齢化が進行している（図1を参照）。2006年調査では、平均年齢は51.4歳で1994年に全国調査を開始して以来初めて50歳を超えた。年齢構成では40代が23%、50代が27%で、合わせて半数を占め、70歳以上は10%となった。これを受けて、2009年調査の一般消費者調査（比較対照群を形成）も年齢を引き上げ、20歳以上79歳以下の人口比例抽出となるよう設計している。2006年調査の年齢中央値は51歳で、平均値とほぼ同じである。20歳代組合員は、社会的な未婚率の増加に伴い激減している。これは、未婚者は親と同居で自身が食生活マネジメントをしていないか、単身者であっても生協は利用しにくい・ニーズに合わない状況であることが影響していると推測している。家族幻想が崩壊しつつあるなかで、「家族」を基盤にしてきた「生活」協同は、変動せざ

図1 年齢（経年比較）



出所：『2006年度全国生協組合員意識調査報告書』日本生協連

1) 生協総合研究所発行の『生活協同組合研究』2004年2月号において田中秀樹氏も指摘。

るを得ないと考えている。

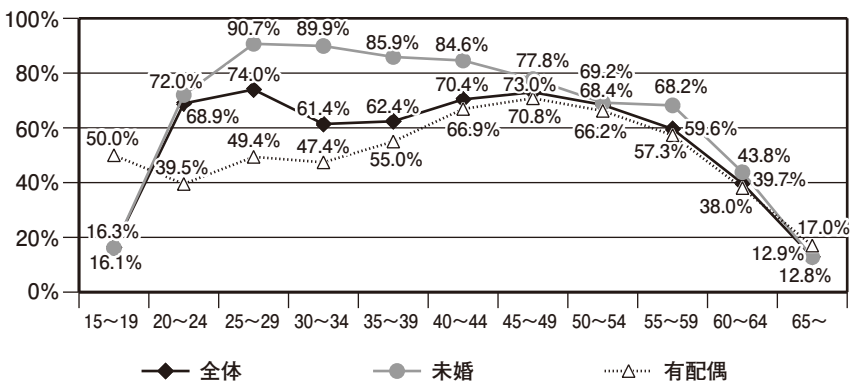
調査手法が全く異なる調査ではあるが、生活問題研究所の実施していた生協組合員調査によると、80年代の生協組合員は67.2%が30歳以下であった²⁾。このように30年で組合員の構成は激変しているのである。年齢層が多様化したばかりではなく、次にみるように同じ世代であっても働き方も多様化しており、組合員といっても一言ではなかなか把握しにくい状況になってきている。

性別構成はあまり変動がなく、2006年も男性5%に対し女性が94%と圧倒的に多数を占めている。この数値はむしろ日本における「日常の買い物は女性」というジェンダー規範が非常に強固であることが推測できる数値である。

(2) 女性の就労状況は年齢差が顕著

日本の女性の労働力率を、有配偶（結婚して夫のいる人）か未婚かで見てもみたものが、図2のグラフ（調査年次04年）である。有配偶の女

図2 女性の労働力率（年齢階級・配偶関係別）



出所：総務省統計局「平成18年労働力調査」

2) 『生協組合員のくらしと意識』 1986年 生活問題研究所

性の場合は出産年齢の集中する 20-30 代が低く、40 代後半が高いカマボコ型になっている。生協の女性組合員は 100%有配偶ではないものの家族構成からみると 9 割が有配偶であり、この図の有配偶女性と同様の労働力率を描く。

女性組合員の就業状況を年齢別に詳細にみたものが図 3 で、40 歳代の労働力率は 7 割を超えている。パートタイマーとして働く人の割合もこの年齢層では高い。経年でみてみると日本の社会全体と同様に 30 代前半の労働力率が上がっており、①子どもが小さい時期から働く人が増加しているか、②子どもを持たずに働き続けているか、③継続して働き続けているか、という可能性が考えられる。生協組合員の場合は①の可能性が高く、職業復帰の時期が出産後早くなっているのではないかと推測できるとともに、フルタイム就労も微増なので③も増えてきていると考えられる。ただし、フルタイム率は意外に横ばいで、全数ベースでは 15-16 パーセントを 94 年からすべての年次で推移している。「仕事に出る組合員が増えた」といってもフルタイムではなく、パート労働

図 3 就業状況

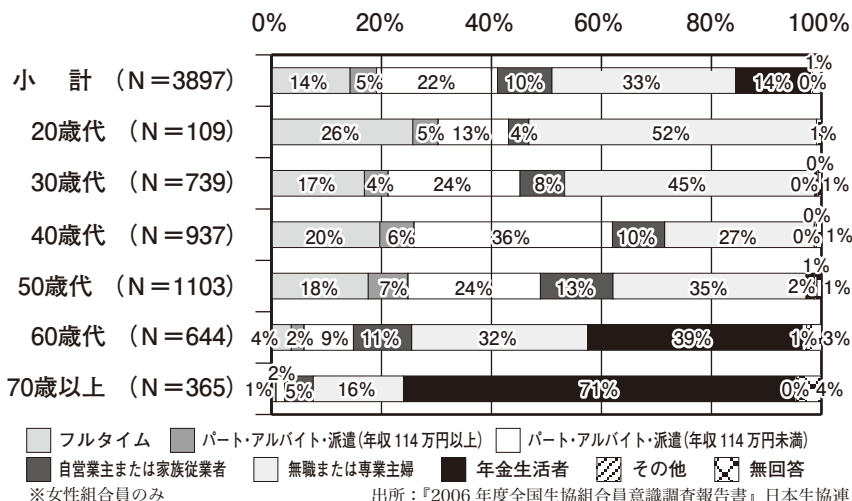


表 1 生協利用業態（複数回答）

	人数 (人)	（％）					
		店舗	個人配送	共同購入	共済	その他	無回答
合計	4109	58.9	25.1	34.9	11.3	1.7	2.8
20 歳 代	117	55.6	40.2	23.9	4.3	-	-
30 歳 代	760	48.7	32.5	37.8	11.1	2.0	2.2
40 歳 代	969	55.3	26.4	40.4	13.7	1.8	2.0
50 歳 代	1153	63.2	21.4	35.7	12.7	2.2	2.3
60 歳 代	682	68.0	21.0	29.5	11.0	1.3	4.0
70 歳以上	428	60.0	21.7	27.1	5.1	1.2	6.1

出所：『2006 年度全国生協組合員意識調査報告書』日本生協連

の従事者が増加していることを押える必要があるだろう。

(3) 利用業態も変化

表 1 は、組合員と生協とのインターフェイスとなる場はどのようなになっているのかをみるために、組合員の生協利用業態について複数回答で聞いたものである。購買チャネルとしては店舗が 59％と多数派。地域でみると北海道・東北での店舗利用率が大変高い。デリバリータイプでは個配利用者が 25％、共同購入は 35％。全体の 73％は 1 つの業態のみ利用し、25％が複数の業態を併用している。

年齢別にみると、店舗利用は 50 代・60 代で高く、個配利用は若い層ほど比率が高い様子がはっきりと表れている（表 1 参照）。

25％と 4 分の 1 を占める併用利用の組み合わせ方が興味深く、店舗の多い少ないという地域差や個配を利用しやすくしているかなど生協ごとの仕組は異なるものの、店舗と共同購入の併用率がそのうちの 5 割、店舗と個配の併用率が 4 割弱という状況であった。09 年の調査では、店舗と個配の併用率のほうが高くなるかもしれない。

3 基本にある生活課題

調査という点からみると、上述のような大変基礎的な項目から生協イメージや生協利用の満足度などまで、「回答者が500円の謝礼に対してギリギリのコストパフォーマンスとを感じるであろうA4で8ページという分量」という制約のなかで、様々な視点から質問が構成されている。

09年度の調査では、冷凍ギョーザ事件の後という時期だけに、生協イメージがどのようなポイントで上下するのか、また一般消費者調査ではその点でイメージがどうなったかを直接問いかけているので、結果が待たれる。

組合員の生活課題は、日常の食事を「安全な食べ物（できるだけ安くおいしく便利に気分に合ったもの）を入手すること」によってマネジメントすることであり続けてきたので、事件後には安全性のリスク基準も個人によってさらに多様化していくであろう。安全性についての情報縮減機能（生協が選択済み＝個別商品ごとの基準で迷わずにまとめて商品を選択できる機能）を生協は強化する必要があるだろうと考えている。

web コミュニティから見える くらしの中での商品の使われ方

内田 一樹*

コープ・モニターラボとは？

2007年7月に、コープネット事業連合のインターネットサイトにSNS（会員限定コミュニティ）「くらしる」が加わりました。ちょうどmixi（ミクシィ）が流行っている時期でした。生協の共同購入が班から個配へとシフトし「くらしの知恵」の交流がでにくくなってきていた中で、インターネットを活用して組合員の交流を活性化しようというのがその目的でした。生協らしいお料理やお弁当、子育てや趣味についてのコミュニティができ、和気あいあいとした雰囲気の楽しい「くらしる」に育ちはじめ、半年で参加者は2,000人を超えました。

そのころ、原宿にサンプル配布専門の店舗ができ整理券を配布するほどの盛況ぶりで、組合員から「コープ商品のサンプル・モニターはできないの？」という声があがりました。そこで生まれたのが「コープ・モニターラボ」。「くらしる」の中にコミュニティを立ち上げて、モニターさんにサンプル商品についてワイ

ワイしゃべってもらうというものです。2008年の5月に参加者を募集したところ、3日間で2,000名を超える応募があり、商品が当たらない人もでてくるため、急遽3日間で募集をやめたくらいの反響でした。

「くらしの知恵」と

「つくる知恵」をつなげる

「コープ・モニターラボ」は、サンプル商品が自宅に届くため「家に居ながら商品についてのコミュニケーションに参加できる」企画です。この「家に居ながら」という点と「コミュニケーションに参加」という点が、他のサンプル調査や試食会・グループインタビューなどでは出てこない「くらしの知恵」を生み出していくことにつながっています。

自宅での「普段のくらしの中」での、調理したり、家族と食べたり、使用したりした実感がつかめ、またモニター同士の交流により様々な切り口での用途や実感が見えてきたりします。そしてこの結果をもとに、メーカーさん、生協の商品

* うちだ かずき 生活協同組合連合会コープネット事業連合商品業務管理部部長。グローバルビス経営大学院で学び、マーケティングの必要性を実感。趣味はマラソンで今期フル3時間22分。

企画担当、マーケティング担当などが集まって分析を行います。メーカーさんからは、市場分析、ターゲットやポジショニング、商品コンセプトなどの情報が出され、それとモニターラボで分析した実際の暮らしの中での用途や実感との比較がなされます。

こうして商品の新たなインサイト（生活者の行動や嗜好の核になる心理）や用途発見を活かしたプロモーションの方向性が見えてきたり、商品のリポジショニングや改善、次の商品開発へのヒントが生まれたりしてきます。まさに、「くらしの知恵」と「つくる知恵」がつながる瞬間です。

鉄板焼ハンバーグが 14 万個

国産原材料を使った冷凍食品への要望が強まる中で、「国産原材料シリーズ」を開発することになり、「国産豚鶏牛肉を使った鉄板焼ハンバーグ」のサンプルを約 700 人のモニターさんに、1 人 2 個まで OK なので、1,231 個お届けしました。これから開発される商品に自分たちの声が活かされるとあって、モニターさんの緊張感も書き込みから伝わってきました。まず出てきた声は「湯煎時間 17 分は長すぎる」「ガーリックソースといいますか全然感じません」「ソースの量が多すぎ」「ソースにとろみがない」など、否定的意見が続出。しかし、



その後コミュニティでは「湯煎時間に付け合せを準備」「ソースがたっぷりなので付け合せの野菜にからめたらおいしい!」「ガーリックが強くなって子どもたちに好評です」など、様々な工夫や用途が出されました。

こうした声をカタログ紙面に掲載した結果、販売実績は、なんと 14 万個を越えました。その口コミ効果に驚くとともに、同時に改善をすすめ、この 4 月には湯煎時間を 3 分短縮し、ソースにとろみを付け、真中を凹ませてソースのからみをよくした改善品を発売しました。

いろんな用途が見えてきた

コープ焼おにぎりでは、「お茶漬けにしたら具のおかかと外側の醤油の味ですごく美味しい」「子どもと外出の際に重宝してます。お菓子のように糖分取りすぎや食べこぼしがないのでいい」。コープふっくら味付いなりあげでは、甘めの具を詰めた「子どもいなり」と茗荷を入れた「大人いなり」が作れたり、お餅をワッフルメーカーで焼く「モッフル」が話題になったりと、様々な家庭での用途が見つかり、プロモーションで活用しています。

また、ターゲットに即したプロモーションについての気付きもありました。スパゲティの乾麺と冷凍レンジスパをモニターラボで取り上げたのですが、冷凍スパでは「家族で食べようとしたら1人目が食べ終わるころに4人目のチン

ができた」「4人分をフライパンで作ろうとして失敗した」などの書き込みがあり、簡便さを実現した個食用というコンセプトが伝わっていませんでした。一方で乾麺の場合は、麺とソースを茹でる鍋が必要で1人分を作るには面倒ですが、家族3、4人分を作るには冷凍スパよりも合理的です。こうしたシーンやコンセプトをカタログやPOPで伝えられているかが課題として見えてきました。

コープ・モニターラボは、まだはじめて18回を経たところですが、毎回様々な「くらしの知恵」が発見されたり、メーカーさんも含めた「つくる知恵」との交流で新たな気付きがあります。2009年度になってからは、先の原宿のサンプル配布専門店が4月に閉鎖になったのとは対照的に、コープ・モニターラボは、大手メーカーさんの新商品開発や大掛かりなプロモーションへの活用の話も入ってきていて、今後が楽しみです。

東京都の生計分析調査について

林 奈津子*

2009年3月4日に開催された研究会に、東京都の林経済統計課長をお招きして家計関係の調査について報告していただいた。公的統計の概要、統計法の改正などについての興味深い報告もあったが、スペースの関係で、後段の生計分析調査の部分を要約して掲載する（編集部）。

小売物価統計調査と家計調査

家計と物価の関係に関する公的統計の中心になっているのは、小売物価統計調査と家計調査です。非常に重要な統計として、統計法に基づく基幹統計に指定されており、国（総務省）が都道府県を經由して実施している調査です。

小売物価統計調査では、国全体で約28,000店舗、都内では約2,400店舗で、実際に店頭の品物の価格を調査しています。調査員が都では約70名いて、毎月決まった店舗を回って決まった商品の価格を調べます。生鮮食料品については上旬・中旬・下旬の3旬で調査しています。このデータは、PDAという小さいコンピュータのようなものに直接入力し、それを電話回線で直接国に送ります。都の調査員が調べているのですが、データは直接国に行き、国で集計した結果が都に返ってきます。国では、東京都区部を先行指数として全国で一番早く当月末に公表しま

* はやし なつこ 東京都総務局統計部経済統計課長。

すが、そのデータが東京都に返ってきて、翌月に東京都で詳しいデータを加えて「東京の物価」として公表するという形になっています。

家計調査は、全国で9,000世帯くらいに家計簿をつけてもらい、実際に収入や支出がどれだけあるか、どういう品物やサービスに支出しているかということを細かく調査しています。どういう品物を買っているかというデータをもとに物価を調べる品目を選び、家計調査の消費の動向を物価の調査に反映する。あるいは、価格のウェイトづけ、つまりあらゆる商品の価格を平均するのではなくて、実際に家庭で買われている量に応じて重みづけをすることによって物価の指数化をしています。

家計調査は家計簿をつけていただくのが基本になるのですが、買った品物すべてについて家計簿をきっちりつけていただいたり、家族構成や収入などの細かい情報を書いていただいたり、記入者負担が非常に重く、これ以上、調査世帯や品目を増やすのはなかなか難しい。そこで、5年に1回、全国消費実態調査を実施しています。これは、世帯数としては約6万という数を、3か月間調べます。毎月やっている家計調査ではサンプル数的にできない、というものについては、全国消費実態調査を使います。

たとえば、格差を示すものとして国際比較などにも広く使われているジニ係数は、ふだんの家計調査ではサンプル数が少なくて出せませんが、全国消費実態調査ではサンプル数が多いので出せます。ジニ係数は完全に格差がなくて均等だと0で、1に近づくほど格差が大きくなる。日本は0.3くらいでしょうか。以前は0.28とかだったのが、前回（平成16年）は0.31くらいです。全国では0.308、東京で0.314となっており、全国より東京は若干格差が大きいという結果が出ています。今年の秋にまた全国消費実態調査がありますので、そのときにどういう数値が出てくるのかというのが注目されています。

もうひとつ、技術革新が激しくて、価値が大きく動いてしまうような商品などについては、家計消費状況調査という別の調査があります。そ



れを使って、IT 関連とか高額商品などを調べます。そういう使い分けで家計については調べています。

家計調査は家計簿から

家計調査では6か月、全国消費実態調査では3か月、家計簿をつけていただきます。この家計簿はフォームが決まっていて、買ったものをそのまま全部書いていくという方式です。これを集めた国の統計センターの職員が、目で見ても、分類ごとの番号をつけて入力して集計します。本当に職人技です。

家計簿をつける方は、自分の買った品物をそのまま素直に書いていけばいいので難しくはありませんが、すべての品物を記入しなければならないので、非常に手間がかかります。また、普通の家計簿は自分で収支

の目的別に区分したり、いろいろ工夫ができますが、家計調査の家計簿は、統計にしか使えません。家計調査に協力していただくことが難しいのは、自分に成果が戻ってこないもので、参加する人にとって、余りモチベーションが上がらないことにも問題があるのかもしれませんが、また、世間では家計調査のデータには偏りがあるのではないかと、言われています。つまり、収入面では家計簿をつけて表に出してもいい高めの人が入る、職業的には公務員が多いのではないかとというようなことが言われていますが、国の担当の方に聞くと、公務員は世間の公務員の比率と比べて統計的に問題があるほど多くはないそうです。

いずれにしても、この家計簿方式も限界にきていると感じています。払ったものだけではなくて、収入も全部書いてもらうので、個人情報という意味では余り書きたくないという人も増えている。また、今は家計の個計化と言われています。共働きの家では、お互いに責任を持ってやっているということもあります。あるいは子供も働いているということもあります。そういったことで、1人の人が世帯全体の収支を記入する、という現在の調査方法が家庭の実態に合わなくなっているのは事実です。

全国消費実態調査が今年の秋に行われるので、どのようにやるかという研究会が国で開かれて、その中でもいろいろな意見が出されました。レシートをそのまま出してもらって、それを機械的に読み込んで分類できないものか。あるいは、スーパーは全部POSでやっているのだから、スーパーと連携したモニター制度だったらPOSのデータを使ってやるようなことができるのではないかと。いろいろアイデアはあるのですが、5万、6万という規模を確保しないと分析がうまくいかないということもあるので、なかなか難しいようです。

このほかに家計や消費の関係の調査は、民間も含めるといろいろなものがあります。内閣府では、暮らし向きの見通しなどに関する消費者の意識や耐久消費財の保有状況などを調べる消費動向調査をやっている

す。生鮮食品や農林水産業に関係深いものの価格については、農林水産省が非常に細かい調査をやっています。民間だと、供給側から見たチェーンストア協会の販売統計などもあります。

東京都生計分析調査のあらまし

生計分析調査が今の形になったのは、昭和 47 年です。当時の消費者物価がどうも生活実感と合わないという話が出てくる中で、主婦の実感に合ったデータがいるのではないかという当時の美濃部知事の指示で、この調査が始まりました。これは東京都の統計調査条例に基づく指定統計です。

国の家計調査は、全国のもの、大都市・中都市・小都市という分類のもの、あるいは地方別の分類のものといった形でデータの公表をしています。小売物価統計調査も同じ公表のやり方です。東京都区部は単独で公表されています。区部・市部を合わせた東京全体という集計は、国ではしていません。家計調査の上乗せという形で市部の調査を行って、家計調査のデータと合わせて、東京都全体として集計・分析する、というのが生計分析調査の仕組みです。

生計分析調査は家計調査の上乗せ調査なので、基本的には調査方法は家計調査と同じで、家計簿をつけていただく調査です。調査対象は、都内の 2 人以上の世帯で、世帯主の職業によって勤労者世帯とそれ以外に分け、それ以外の世帯は無職世帯とその他という区分になります。引き受けていただいた世帯には 6 か月間家計簿をつけていただいて、6 か月たったら次の世帯と交代ということになります。

サンプル数は昭和 47 年に家計調査と合わせて 996 世帯で始まったのですが、平成 15 年からは 792 世帯になっています。標本誤差を考えると、全体を見る分析だと大体いい数字が出ますが、細かく分析していく

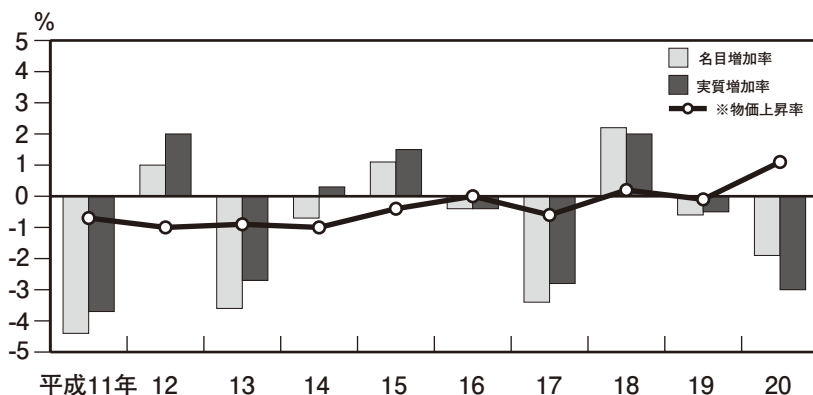
と——たとえば年齢別とか子供の数で分けたり、細くなっていけばいくほど、サンプル数が減っていきます。そういうときには全国消費実態調査の結果とか、いろいろなもので補う、ということになります。

調査結果については、毎月集計した「都民のくらしむき」月報を調査月の2か月後の月末に出しています。月報はインターネットのみでの公表です。1年間をまとめた年報は、調査年の翌年の5月ごろにインターネットと冊子で公表しており、冊子は図書館や大学などに送っています（平成20年分年報は平成21年4月30日に公表）。

調査の結果からいくつか

「都民のくらしむき」の月報や年報のデータからどういうことがわかるのでしょうか。東京の世帯の収支に時系列でどういう傾向があるのかということがわかります。最近の動向としては、昨年は消費支出が減っています。

（参考）消費支出の対前年増加率の推移（全世帯）



※物価上昇率は、「東京都都区消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合）」

属性の違い——年齢、家族構成、収入などによって、消費にどういう違いがあるかということがわかります。あるいは季節によって、あるいは流行などによってどんな違いがあるかというものもわかります。また、生計分析調査単独ではなくて、たとえば家計調査と比較すると、東京都と全国を比べるとどうか、ということもわかります。東京の特徴としては、支出は全国平均に比べると1割くらい多い。中でも教育費とか住居費にかかっているということがわかります。

去年は物価の上昇が問題になったので、粉物や話題の食品の小売物価の上昇率と消費の増加率を見てみました。たとえば、食パンの価格は高値安定的な状態になっていて、消費の方は減少傾向にあります。高いのでちょっと買い控えているのかもしれません。ところが、スバゲティもかなり高値で推移しているのですが、こちらは消費が増えている。この間ニュースでやっていたそうですが、円高の影響で輸入がすごく増えているそうです。小売物価統計調査では、価格を調べるときには基本銘柄といって、このメーカーのこの品目を調べるという指定があって、スバゲティについては国産メーカーの300gのものが基本銘柄です。今、店頭で見ると、輸入物の1kgとかが安く出ているので、東京の人はそういうものを買っているのかもしれません。

米は、物価としては安定しています。小麦粉系が上がっている分、米の消費は増えるかと思ったのですが、余り増えていません。10月に米の消費量がポンと増えているのは、新米のシーズンで季節変動の方が大きく出たという傾向になっています。バナナを見ると、10月に朝バナナダイエットがテレビで取り上げられ、そのときに価格がポンと上がりましたが、価格が上がっても消費が増えている。これは価格の動きより流行の方が強かったという感じです。

国の家計調査だとサンプルも多いので、1日単位で細かく分析もできます。たとえば餃子と農薬の話が出たときには、即日餃子の消費が下がるというデータも出ているそうです。

ホームページの活用を

最後に、このような統計資料については、都においても国においても、あるいは日銀などでも、ホームページでかなり細かく公表しています。データをエクセル・ファイルなどで提供しているものもたくさんあるので、ご利用いただければと思います。

東京都の統計 (<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/>) のホームページでは、国の統計の東京都分とか、東京の各局で行った調査物なども含めてさまざまなデータを載せています。国では統計について政府の総合窓口 (<http://e-stat.go.jp>) を作っています。

このホームページから入っていただくと、さまざまな統計データが利用できるほか、今後、たとえば国勢調査のような調査にこのページから回答ができるようにする予定です。

私からのお話は以上です。都庁の14階には統計資料室も設置しており、さまざまな資料をご覧いただけますので、こちらもご活用いただければと思います。

まちづくりの用語集②

二次医療圏 (56 ページ下から 6 行目など)

特殊な高度医療をのぞき、入院までの一般的な医療に対応できるように、地域の一体性などを踏まえて都道府県が市町村を超えて設定する圏域。二次医療圏ごとに、入院治療を必要とする重症患者に対応する二次救急医療機関が整備される。地域の医師数や病床数を比べる際の単位ともなる。

『都内基礎自治体データブック』活用法

編集部

消費生活研究所では、昨年度から「自治体ベンチマーク調査」を実施している。これは、東京都内で「まちづくり」の活動を行う際に前提となる、基礎的なデータを提供しようという狙いから、基礎自治体の様々なデータを調査・収集したものである。現在、昨年度の調査のデータをもとにした『2008 年度版 都内基礎自治体データブック』を作成している。

以下では、このデータブックを簡単に紹介し、その活用法を考えてみたい。

1. 『都内基礎自治体データブック』とは

『都内基礎自治体データブック』は、都内の基礎自治体（23 区および多摩地域の 26 市）の様々なデータを掲載している。人口・面積のような基礎的なものから、福祉や環境、教育など現在の東京が抱える課題に関するデータまでをも取り上げる、幅広い分野を包摂している（詳細については 32 ページの項目一覧を参照）。

なお、個々の分野については、政治、環境、福祉および市民サービス・都市基盤の各テーマについて、本特集のなかで各論文が取り上げているので、そちらもご覧いただきたい。

このデータブックの特徴の一つは、23 の特別区と多摩地域の 26 の市を網

羅しているという点にある。自分が知りたい分野について、自分たちのまちの状況を他のまちや都内の平均値と比較することができる。それによって、自分たちのまちの特徴や不足しているところなどをより良く知ることができるだろう。

またこの自治体ベンチマーク調査は、開始から 2 年が経過したに過ぎないけれど、このようなデータを長年に渡って蓄積して行くことによって経年比較が可能になってくる。これによって自分たちのまちが長期的に見てどのように変化しているのかを見ることができる。他の自治体との比較が横の比較であるとすれば、これは縦の比較であるだろう。

さらに、この縦の比較と横の比較を組み合わせることも可能だ。例えば自分のまちと似たような特性を持つ別のまちを取り上げ、二つのまちが長期的にどのような変化を遂げたかを見てみる。それによって、二つのまちのまちづくりの長期的な方向性の違いを見てとることができるはずだ。

2. 『都内基礎自治体データブック』の使い方

そこで、このデータブックの活用法を考えてみたい。まずは、私たちひとりひとりの市民が、どのような場面でこの

検討会でデータを整理する



データブックを活用することができるかを考えてみる。

第一に、私たちのコミュニティや経済、環境、福祉などの状況がどうなっているかを、知ることができる。それぞれの分野における自分たちのまちの現状、他のまちとの比較、自分たちのまちをより良いものにして行くためには、何が欠けているのか、等々。この『都内基礎自治体データブック』はまさにそのような情報の宝庫になる。

第二に、自分たちの個人的なライフスタイルを改めるきっかけになるかもしれない。自分の住むまちの課題を発見することによって、私たちは、それを改善するために個人として日々の生活のなかで何ができるかを考えるきっかけとなる。

第三に、データをもとに、自分たちの自治体の政策や、そこで活動している企業・団体などの活動状況をチェックすることができる。それをもとに、さらなる情報の公開を求めたり、行政や議員に働きかけを行ったりすることもできる。

さらに、私たち市民自身がまちづくりの担い手になる際、手がかりとなる多くの情報がこのデータブックにはつまっている。上述のように、まちの状況や市民

活動の状況を知ることによって、私たちは自分たちのまちに何が欠けており、これからのまちづくりに何が必要かを知る素材を得る。NPOやボランティアグループが自分たちの活動を評価し、また新たな活動計画をつくって行く際、そのような情報は一つの重要な指針となる。

もちろん、このデータブックには、私たち市民が使う以外にも様々な使い方が考えられる。例えば行政や政治などにおける公共政策での活用が考えられる。政治的な議論が、このような指標が示してくれる長期的かつ全体を見渡す視野に立ったものとなることが求められるところだ。

他にメディアでの活用も考えられるだろう。地域に影響を与える長期的な傾向や、私たちが地域を良くするために何ができるかをメディアが把握することは非常に重要だ。それは、私たちひとりひとりに有益な情報がもたらされ、行政や政治などへの批判的な視点を持つことにも役立つだろう。

さらに教育の場での活用も考えられる。児童・生徒が、自分たちの住む、あるいは学ぶまちがどのような状況にあるのかを知ることとは非常に重要なこ

とである。

その他にも様々な場面での活用が考えられる。また、それぞれの場面での活用を市民が促すことによって、それぞれのまちにおけるまちづくりの活動はより活

性化されるはずだ。

最後に、このデータブックは掲載されている自治体間のランキングを示すものではない。もちろん、他の自治体との比較を行うことが有益なことは言うまでも

『都内基礎自治体データブック』項目一覧

「自治体ベンチマーク検討会」で作成している『都内基礎自治体データブック』は、東京特別区と多摩地域の市を対象とし、以下の各項目についての各自治体のデータを掲載しています。

面積・人口

面積／国調人口／住基人口／人口伸率／昼間人口／昼夜人口比率／年少人口／児童・生徒数／老年人口／高齢化率／世帯数／単身世帯／高齢単身世帯／高齢夫婦のみ世帯

福祉

被保護人員／保護率／地域包括支援センター／痴呆性高齢者グループホーム／見守り・安否確認体制の有無／高齢者対象のサロン活動／保育所／認証保育所／一時保育／学童クラブ／児童館／保育所待機児童数／児童手当加算／子ども家庭支援センター／ファミリー・サポート事業／ショートステイ／母子生活支援施設数／病院数／病床数／人口1万人当たり病床数／医師数／常勤医師数／人口1万人当たり医師数／基本健康診査受診率／救急医療施設／診療所数／勤務医数／民生委員／福祉予算

環境・エネルギー

ごみ排出量／ごみ増加率／ごみ1人1日当り排出量／リサイクル率／分別数／収集方法／有料化（制度・額など）／二酸化窒素（NO₂）／浮遊粒子状物質（SPM）／ダイオキシン濃度／緑被率／みどり率／温室効果ガス排出量／太陽光発電設置数／太陽光発電補助事業／保護樹木その他の助成制度／PRTR（排出量）

生活安全（防災）

住宅耐震化診断助成金額／耐震化立替助成金額／犯罪発生率／自主防災組織数／消防団員数／自殺死亡率／河川ハザードマップの有無／学校耐震化率／防災基本条例の有無／新型インフルエンザ対策／交通事故発生件数／火災発生数

教育（社会）

小学校・学級当り児童数／中学校・学級当り生徒数／小学校・職員1人当り児童数／中学校・職員1人当り生徒数／小学校不登校長期欠席者数／同児童数に占める比率／中学校不登校長期欠席者／同生徒数に占める比率／公立図書館蔵書数／人口1人当り蔵書数／人口1人当り貸出数／図書館数

ない。しかし、それぞれの自治体にはそれぞれの特徴があり、ここでのデータの多少がそのまま何らかの優劣を示すものではない。それぞれの自治体における課題を発見し、市民をはじめとする様々な

主体によるまちづくりの活動に役立てることができれば、このデータブックが目指すものが実現されてくる。

(文：三浦一浩)

財政

一般会計総額・決算歳入歳出額／標準財政規模／主要税目の状況／人口1人当たり住民税収／歳入に占める地方税比率／経常収支比率（過去5年）／財政力指数（過去5年）／国民健保特会の状況／介護保険特会の状況／将来負担割合

経済・産業・労働

第1～3次産業別比率／小売業事業所数／小売業従業員数／小売業年間額／百貨店／スーパー／コンビニエンス数／1人当たり販売金額／小売吸引度指数／経営面積別農家戸数／耕作面積／耕作放棄地面積（率）／農業産出額／生産緑地面積／工業出荷額／同従業員数／同事業所数

政治－行政

議員条例定数／議員1人当たり人口／首長報酬／議員報酬／議会開会日数／議決条例数／請願陳情提出件数／請願陳情採択件数／意見書提出件数／スタッフ数（調査係）／女性議員比率／職員数・同人口1人当たり／審議会の状況／情報公開の状況／指定管理者の導入状況／PFI実施件数／人件費／賃金水準／自治基本条例制定状況／投票率

住宅

区市町村住宅／公営住宅戸数／高齢者向け住宅改良補助／居住面積（最低水準以下の比率）

道路・公園

1人当たり公園面積／道路総延長／道路率／バリアフリー化基本構想／駐車場／駐輪場駐輪数／放置自転車撤去数／自動車保有台数／公共交通利用率

水

下水道普及率／水源井戸数／水系の水質／水消費量／水面率

消費者行政

消費者相談／消費者関係予算

コミュニティ

NPO数／市民活動支援政策プログラム／市民農園数／市民農園面積／市民農園区画数／町会・自治会数

※『都内基礎自治体データブック』はご希望の方に送料実費でお頒けしています。冊子版およびCD－ROM版をご用意しておりますので、研究所までご連絡ください。

東京の自治の現状

—基礎自治体のデータを読む①

坪郷 實*

自治体ベンチマーク検討会座長

1 第2次分権改革と自治体基本条例づくり

2000年の第1次分権改革により、国と自治体の関係は、「主従・上下関係」から「対等・協力関係」に転換した。このことは、自治体における政策の実施は、自治体議会で条例を制定して行うという体制への転換を意味する。この時、財源の再配分は行われなかったが、現在、自治体が担っている行政事務に見合った財源確保のために、国と自治体の財源の配分を従来の「6対4」から、まず「5対5」にすることが目標になっている。

進行中である第2次分権改革の課題は、自治体が「法令の自主解釈権」をもち、「政策・制度の企画立案権」を行使する体制への転換である。それには、「自治行政権、自治立法権、自治財政権」が伴わねばならない。しかし、自治体への法令などによる規制や縛り（「義務づけ・枠づけ」）は依然として多く、自治体の側でも自由な発想を欠いており、自治体の自由度を拡大することにより、条例制定権の拡大を行うことが必要である。

こうした国レベルの分権改革の動向と共に、自治体側からの自治体の

* つばごう みのる 早稲田大学社会科学総合学術院教授。著書：『ドイツの市民自治体—市民社会を強くする方法』（2007年、生活社）、『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新』（編著、2006年、日本評論社）。

再構築への動きも目立ってきている。それは、自治体レベルにおける基本法（「自治体の憲法」）として「自治体基本条例」、「自治体議会基本条例」を制定する動きである。北海道ニセコ町が、2000年12月に、「まちづくり基本条例」（2001年4月施行、2005年12月改正）を初めて制定し、その後、全国で「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」の名称で自治体基本条例づくりが展開され、約120の自治体（道県を含む、2009年4月）で制定されている。さらに、北海道栗山町で2006年5月に全国で初めて「議会基本条例」が制定されて以降、「自治体議会改革フォーラム」の調査（2009年3月31日現在、<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikihonjourei-list.html>）によれば、54の自治体において議会主導で自治体議会基本条例が制定されている。関連して、全国市議会議長会は、「市議会の活動に関する実態調査」、「市議会議員定数・報酬に関する調査」について毎年ホームページ（<http://www.si-gichokai.jp/official/research/top/>）で公表を行っている（最新は2007年12月調査）。

さて、東京都内では、5区、4市で、「自治基本条例」ないし「まちづくり基本条例」が制定されている。自治体議会基本条例の制定はまだないが、その制定に直接つながると思われる動きとしては、「議会基本条例制定をめざす議会改革特別委員会」を設置している1市と、1市1区で議会改革の委員会が設置されている。なお、上記の9区市における「自治基本条例」ないし「まちづくり基本条例」において、議会の条項があるものは、4区3市のみである。それぞれ僅かな条項であり、「議会への市民参加」を明記しているのは、2区にとどまっている。また、3市で「市民参加条例」が制定されている（自治体議会改革フォーラムホームページを参照）。

都内の自治基本条例などの制定状況（条例名のリスト）は、『都内基礎自治体データブック（2008年版）』に掲載されている。このデータブックは、自治体の再構築のために、現状把握をするデータを提供している。以下、政治・行政指標を中心にその特徴を紹介しよう。

2 自治体の再構築のための指標

自治体の長及び行政機構

さらなる分権改革は、自治体の再構築を必要とする。自治体の長及び行政機構の改革のために、現状を把握する指標として、『都内基礎自治体データブック』は、職員数、職員一人当たりの人口、附属機関及び委員数（23区のみ）、情報開示件数・開示状況、指定管理者数・指定管理率、PFI実施件数、人件費の比率、ラスパイレス指数（57ページ参照）、自治基本条例などの制定状況、長の報酬、直近の長の選挙の投票率（2007年統一自治体選など）を掲載している。いくつかの特徴的なデータを見ておこう。

職員一人当たりの人口（人口2006年1月1日、職員数2007年4月1日）は、23区において、6区41.3～96.9、7区100～120.3、6区128.2～145、3区155.6～166.2、1区224.8である。26市では、2市94.7～95.9、10市123.1～148.3、12市150.4～173.5、2市179.3～189.5である。職員数は、いずれの区市も減員が行われているが、自治体の人口や面積によっても違いがあり、臨時職員・嘱託などが増加している問題と合わせて、自治体の制度・政策や事業との関係で職員数を考えていく必要があるだろう。

人件費の経常収支に対する比率（2006年）は、23区では22.9～33.7%であり、3区が22.9～24.3%、10区が26.9～29.7%、10区が30.1～33.7%である。26市では20.6～36.1%であり、4市が20.6～25.0%、13市が25.1～30.0%、8市が30.8～33.2%、1市が36.1%である。ラスパイレス指数（2007年4月1日）は、23区で100.90～102.80であり、26市で98.50～104.70である。

情報公開に関して、その開示請求件数（2007年度）は自治体によって大きく違う。1000を超す自治体は4区、1市であり、500～1000

は3区、100～500は13区、8市、100以下は3区、17市である。全体として、一部開示の件数が多い傾向がある。

自治体のアウトソーシング（外部化）の一指標として、指定管理者の対象となる施設数と指定管理率（東京自治研センター調査）があるが、その数は自治体ごとに大きく違う。指定管理率は、23区では、9区が10%以下、9区が10～20%、5区が20～25%である。26市では、1市がゼロ、16市が10%以下、3市が10～20%、1市が20～25%、2市が25～30%、1市が45.5%、1市が98.0%である（1市不明）。

直近の長の選挙の投票率は、23区で25.75～51.29%、26市で34.37～57.77%であり、50%を超えるのは2区、6市であり、40～50%は13区、14市である。議会選挙よりも、それぞれの区市においてより低い。

自治体議会

自治体の再構築のもう一つの焦点である自治体議会の改革のために、現状を把握する指標群がある。『都内基礎自治体データブック』では、議員の条例定数、議員一人当たり人口、議員報酬、議会開会日数、議決条例数、請願・陳情件数・その採択件数、意見書提出数、議会事務局条例定数、女性議員の人数と割合、直近の議会選挙の投票率（2007年統一自治体選など）を掲載している。

自治体議会議員の条例定数は、3区を除き、法定上限数を下回っている。削減数は、20区で1～12であり、26市で4～16である。10万人以下の市において、8～12を削減している例もある。これまでの議会改革の議論は定数削減に限定したものが多かったが、これからは「討議の広場」としての議会、議会への市民参加、議会の透明性・公開性の確保に焦点を合わせた議会改革が重要である。後述のように女性議員の増加も含めて、多様な職業や年齢の人を議員として選出することを考える必要がある。

議会開会日数(2007年)は、23区で59～126日であり、100日を超えるのは7区、80～98日は12区である。26市では64～117日であり、100日を超えるのは9市、81～98日は15市である。

請願・陳情の件数(2007年)は、23区で16～1736とバラつきがあり、26市で5～137である。数が少ないところでは、採択率の高い市があるが、全体として採択率は低い。

男女共同参画社会の実現にむけて、女性議員の割合、審議会・委員会などの委員における女性の割合が指標となっている。『都内基礎自治体データブック』では、女性議員の割合(2007年6月1日)を指標としてあげている。23区では、12.5～35.3%であり、20%以上が18区、そのうち3分の1以上の33.3～35.3%であるのは3区のみである。26市では、10～38.5%であり、20%以上が17市、そのうち3分の1以上の33.3～38.5%であるのは4市である。4割を超えるところはまだないが、東京都の女性議員の割合は全国においてトップである。

『データブック』では、市民活動に関する指標として、NPO法人数(2009年2月)、市民活動支援政策・プログラム数、町内会・自治会数を掲載している。23区においては、多くの区でNPO法人数が多く、12区で200を上回り(203～838)、8区は106～179、3区は56～81である。これには、多くの全国的に活動するNPOが含まれている。26市のNPO法人数は、181、144と100を超える2市があるが、10市は51～84、10市は20～46、4市は8～18である。法人数に開きがあるが、いずれの自治体においても、NPO法人が広がっていることをうかがわせる。

最初に述べたように、自治体の再構築への動きの中で課題となるのは、自治体議会が「討議の広場」になり、多様なかたちで市民参加を拡大し、市民提案、議員提案、市長提案で、自治体の地域個性に沿った特徴的な政策条例を制定して、地域の新たな政策課題に取り組んでいくことである。



まちの情景—東京の春
写真：久塚真央



環境データと都市特性

—基礎自治体のデータを読む②

田中 充*

東京の自治体は、どれほどの環境負荷を排出しているだろうか。その排出状況は都市や地域によってどれほど異なり、それらのデータから各都市・地域の特性をどのように読み取ることができるだろうか。

本稿は、こうした問題意識のもとに、地域のごみ排出量と温室効果ガス排出量のデータを用いて、区部 23 区と多摩地域 26 市の地域特性を分析する。これらの指標項目は、市民の生活環境に密接に係わる環境負荷を意味しており、地域の多様な都市活動（市民生活をはじめ業務・商業、製造業、交通等）に伴い発生し、環境中に排出される負荷の程度を表わしている。それは、地域及び地球の自然環境に様々な経路で影響を及ぼし、環境状態の変化を招く要因であり、中長期的には市民の暮らしや都市活動に重大な支障をもたらすものである。

環境指標は何を表わすか

最初に、人間活動という影響要因と環境状態の変化との相互関係の意味を明らかにするために、環境指標のとらえ方を整理しておこう。

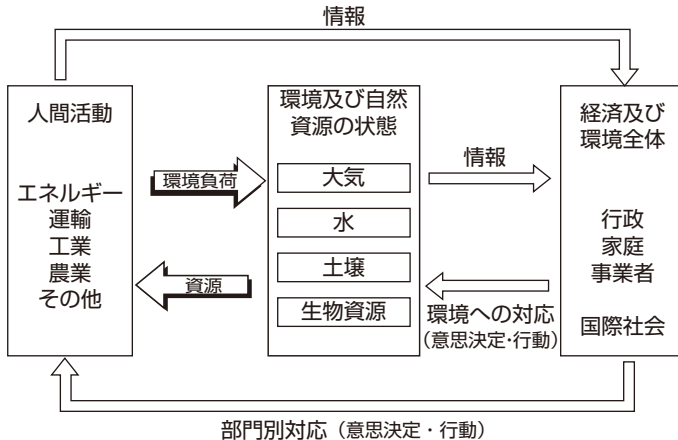
環境省では、環境に係る統計情報¹⁾を体系的に集約することを目的に、

* たなか みつる 法政大学 社会学部教授。川崎市環境局等を経て現職。中央環境審議会臨時委員、NPO 法人環境政策研究所理事。主な著書に『自治体環境行政の最前線』（2008 年、ぎょうせい）、『環境自治体づくりの戦略』（2002 年、ぎょうせい）等。

1) 環境省は環境に関する統計情報を「環境統計集」として 2002 年より発行している。

経済協力開発機構（OECD）の環境指標に関する検討結果²⁾を踏まえて、PSR フレームで環境情報を整理している。これは、人と環境との幅広い関係について、問題の原因となる人間活動とその負荷（Pressure）³⁾、人間活動の影響を受ける環境の状態（State）、これに対する対応（Response）という3つの側面を設定して、その関係を包括的にとらえる手法である（図1）。

図1 環境負荷・状態・対策を示す PSR フレーム



(出典) OECD Environmental Data 1995

引用：環境庁「環境白書 平成8年版」（大蔵省印刷局、1996）

例えば「負荷」とは、人間活動による自然資源を含む環境への負荷を意味し、自然資源の利用や採取（例えば森林資源の伐採）とともに、汚染物や化学物質等の排出によって環境負荷が発生する。この環境負荷の排出に伴い、地域及び地球の「環境の状態」は影響を受け、気象、地象、水圏、生態系等の広範な範囲で変動・変化が発生し、その変化が人間に好ましくない影響をもたらすときは「環境問題」となる。また「対応」は、

2) 例えば経済協力開発機構（OECD）“Environmental Data 1995”など。

3) OECD は PSR の枠組みを使用しているが、環境省「環境統計集」では人間活動と負荷に関して「Pressure」ではなく、負荷等の駆動力（Driving Force）と表現している。

環境及び経済の主体である行政や家庭、事業者が担う広義の対策・政策であり、人間活動に対する管理・規制等の手段により環境負荷の排出抑制を実施し、また直接的に自然環境に働きかけて（例えば植林事業）環境の保全を図ることも行われる。

こうした枠組みに照らしてみると、環境指標が意味するところは、一つは環境負荷の排出・廃棄の状況を示すものがある。例えば「ごみ排出量」や「二酸化炭素排出量」は、人の活動に伴い排出されている地域及び地球環境への負荷量である。また、環境の状態や質を表示する指標もあり、「大気汚染」に関する二酸化窒素濃度やダイオキシン濃度、森林や緑地の存在量を示す「緑被率」、川の水質の程度を示す「河川水質」などが挙げられる。他方、ごみの「分別数」や「ごみ有料化」、「太陽光発電補助事業」、「下水道普及率」などは対策の実施状況や内容の程度を表わすものであり、環境対策に関する指標である。

こうした観点に基づいて、本プロジェクトで取りまとめた環境関連の指標の位置づけを体系化すると、表1のように整理することができる。

表1 環境指標の位置づけ（負荷・状態・対策）

項 目	環境負荷・P	環境状態・S	環境対策・R
大気	人口 交通量	二酸化窒素濃度 浮遊粒子状物質 ダイオキシン濃度	公共交通利用率 自動車保有台数
緑	（開発面積）	緑被率 1人当り公園面積	
水	（下水道未整備率）	河川水質 水面率 水源井戸数	下水道普及率 水消費量
廃棄物	ごみ排出量	（最終処分量）	ごみ分別数 リサイクル率
化学物質	化学物質排出量・移動量	ダイオキシン濃度 化学物質濃度	（廃棄物処理施設改善数）
地球環境	CO ₂ 排出量	（大気中 CO ₂ 濃度） （地球平均気温）	（自然エネルギー普及） 太陽光発電普及率 太陽光発電助成制度

ごみ排出量からみた区部と多摩地域の都市特性

東京の区部と多摩地域のごみ排出量データは、人口の大小や地域の土地利用特性等によって大きく異なっている。表2と図2、表3と図3に示すように自治体単位でみると、区部ではもっとも排出量が多いのは世田谷区（人口84万人）の25万8000t（年間）、次いで練馬区（人口69万人）の20万9000t、大田区（人口67万人）の19万7000tであり、23区合計では278万tとなっている。また、多摩地域では八王子市（人口56万人）の19万t、町田市（41万人）の14万4000tの順である。反対に排出量の少ない自治体は、区部では千代田区（人口4万2000人）の2万9000tが最小であり、続いて中央区（人口9万8000人）の5万2000tである。多摩地域では羽村市（人口5万7000人）の2万t、清瀬市（人口7万4000人）の2万2000t、福生市（人口6万1000人）の2万2000tが排出量の少ない都市である。

図2 区部ごみ排出量（多い順）

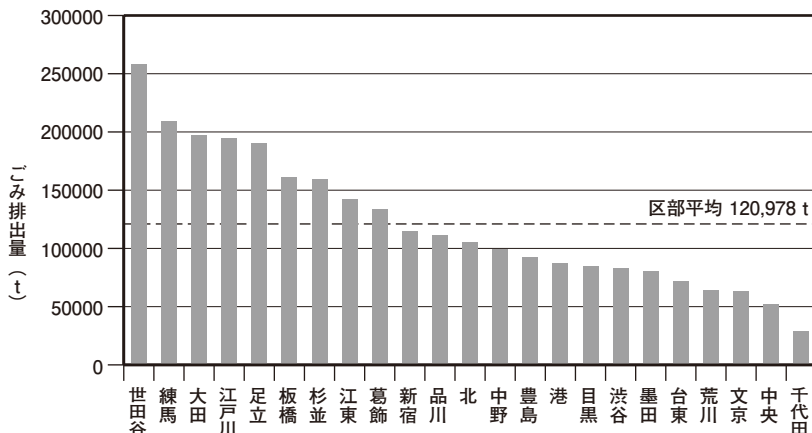


表 2 区部のごみ排出量

区 名	ごみ排出量 (t) A	人口 (人) B	区域面積 (km ²) C	1 人 1 日 当り排出量 (g) D	面積当り排 出量 t/km ² E	ごみ分別数
千代田	28,671	41,778	11.64	1,880	2463.1	11
中央	51,785	98,399	10.15	1,442	5102.0	9
港	86,746	185,861	20.34	1,279	4264.8	10
新宿	114,691	305,716	18.23	1,028	6291.3	9
文京	63,356	189,632	11.31	915	5601.8	13
台東	71,761	165,186	10.08	1,190	7119.1	10
墨田	80,409	231,173	13.75	953	5847.9	11
江東	142,346	420,845	39.80	927	3576.5	10
品川	110,889	346,357	22.72	877	4880.7	15
目黒	84,697	264,064	14.70	879	5761.7	9
大田	197,019	665,674	59.46	811	3313.5	12
世田谷	257,611	841,165	58.08	839	4435.5	9
渋谷	82,709	203,334	15.11	1,114	5473.8	8
中野	99,399	310,627	15.59	877	6375.8	11
杉並	159,555	528,587	34.02	827	4690.0	11
豊島	92,359	250,585	13.01	1,010	7099.1	14
北	105,565	330,412	20.59	875	5127.0	8
荒川	64,314	191,207	10.20	922	6305.3	11
板橋	161,165	523,083	32.17	844	5009.8	9
練馬	209,296	692,339	48.16	828	4345.8	9
足立	190,356	624,807	53.20	835	3578.1	11
葛飾	133,736	424,878	34.84	862	3838.6	12
江戸川	194,050	653,944	49.86	813	3891.9	12
区部合計	2,782,485	8,489,653	617.01	22,827	114,393.2	244
区部平均	120,978	369,115	26.8	898	4509.6	10.6

(注)

1. ごみ排出量は直近の 2006 年度数値を、人口データは他分野の統計項目と整合をとるため、2005 年度数値を使用した。
2. 1 人 1 日当り排出量 (D) は $D = (A \times 1000 \times 1000) \div (B \times 365)$ で算出、単位は g/人・日
3. 面積当たり排出量 (E) は $E = A \div C$ で算出、単位は t/km²
4. 区部平均は 23 区の平均値である。ただし 1 人当り排出量は、区部の合計ごみ排出量に対して区部の合計人口で除した数値である。面積当たり排出量も同様に合計排出量を全体面積で除した。

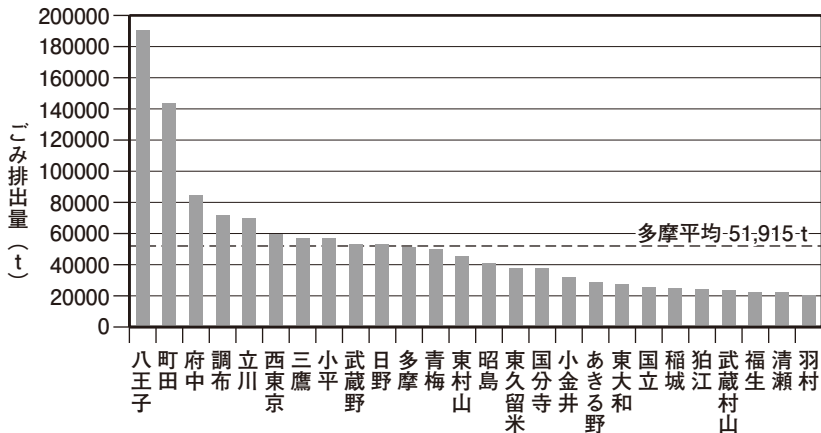
出典：『東京都区市町村清掃事業年報』（2006 年度実績）

さて、これらの自治体の排出状況をさらに詳しくみるために、ごみ排出の強さ（排出強度）として住民1人1日当たり排出量と区域面積当たり排出量を比較する。

住民1人1日当たり排出量は、区民・市民が1日生活する中で排出するごみ量であり、国全体では1人1日当たり排出量（2006年度実績）は1115g⁴⁾である。これに対して、都心区（千代田、中央、港等）ではこれを上回り、最大は千代田区の1880g/人日となっている（表4-1）。いずれも、区内に多数の事業所やオフィス、繁華街の飲食店や集客施設が立地し、これから排出される事業系ごみが一般廃棄物として収集・処理されるために、これがごみ排出量にカウントされて大きな数値になったものである。また、最小は大田区の811g/人日であり、続いて江戸川区818g/人日となっている（表4-2）。

一方、多摩地域では、最大は立川市1104g/人日であり、次いで武蔵野市1060g/人日、昭島市1007g/人日となっている。また、最小は小

図3 多摩地区ごみ排出量（多い順）



4) 環境省「一般廃棄物処理事業実態調査の結果（平成18年度実績）」（2008年6月3日公表）データ。

表 3 多摩地区のごみ排出量

市名	ごみ排出量 (t) A	人口 (人) B	区域面積 (km ²) C	1 人 1 日 当り排出量 (g) D	面積当り排 出量 t/km ² E	ごみ分別数
八王子	190,059	560,012	186.31	930	1020.1	16
立川	69,538	172,566	24.38	1,104	2852.3	17
武蔵野	53,220	137,525	10.73	1,060	4959.9	18
三鷹	56,958	177,016	16.50	882	3452.0	17
青梅	49,487	142,354	103.26	952	479.2	18
府中	84,184	245,623	29.34	939	2869.3	13
昭島	40,466	110,143	17.33	1,007	2335.0	18
調布	71,756	216,119	21.53	910	3332.8	14
町田	143,717	405,534	71.63	971	2006.4	18
小金井	31,993	114,112	11.33	768	2823.7	19
小平	56,798	183,796	20.46	847	2776.1	17
日野	53,036	176,538	27.53	823	1926.5	19
東村山	45,524	144,929	17.17	861	2651.4	20
国分寺	37,510	117,604	11.48	874	3267.4	18
国立	25,264	72,667	8.15	953	3099.9	17
福生	22,077	61,074	10.24	990	2156.0	13
狛江	23,911	78,319	6.39	836	3741.9	20
東大和	27,065	79,353	13.54	934	1998.9	18
清瀬	21,997	73,529	10.19	820	2158.7	12
東久留米	37,795	115,330	12.92	898	2925.3	12
武蔵村山	23,227	66,553	15.37	956	1511.2	24
多摩	51,169	145,877	21.08	961	2427.4	18
稲城	24,990	76,492	17.97	895	1390.7	21
羽村	20,495	56,514	9.91	994	2068.1	18
あきる野	28,326	79,587	73.34	975	386.2	18
西東京	59,238	189,735	15.85	855	3737.4	16
多摩合計	1,349,800	3,998,901	783.9	23,994	64,353.7	449
多摩平均	51,915	153804	30.2	923	2475.1	17.3

(注)

1. ごみ排出量は直近の 2006 年度数値を、人口データは他分野の統計項目と整合をとるため、2005 年度数値を使用した。
2. 1 人 1 日当り排出量 (D) は $D = (A \times 1000 \times 1000) \div (B \times 365)$ で算出、単位は g/人・日
3. 面積当り排出量 (E) は $E = A \div C$ で算出、単位は t/km²
4. 多摩平均は 26 市の平均値である。ただし、1 人当り排出量は、多摩地域合計のごみ排出量に対して多摩の合計人口で除した数値である。面積当り排出量も同様に合計排出量を全体面積で除した。

出典：『東京都区市町村清掃事業年報』（2006 年度実績）

表 4-1 1 人 1 日当たり排出量の多い区と市

区部	排出量 (g/ 人日)	分別数	多摩地域	排出量 (g/ 人日)	分別数
千代田	1880	(11)	立川市	1104	(17)
中央	1442	(9)	武蔵野市	1060	(18)
港	1279	(10)	昭島市	1007	(18)
台東	1190	(10)	羽村市	994	(18)
渋谷	1114	(8)	福生市	990	(13)

表 4-2 1 人 1 日当たり排出量の少ない区と市 (多摩地域)

区部	排出量 (g/ 人日)	分別数	多摩地域	排出量 (g/ 人日)	分別数
大田	811	(12)	小金井市	768	(19)
江戸川	818	(12)	清瀬市	820	(12)
杉並	827	(11)	日野市	823	(19)
練馬	828	(9)	狛江市	836	(20)
足立	835	(11)	小平市	847	(17)

金井市 768g/ 人日で、都内では唯一 800g を下回り、次に清瀬市 820g/ 人日、日野市 823g/ 人日と続いている。

次に、面積当たりのごみ排出量をみると、これは区域面積が比較的小さく、その一方地域内で活発な都市活動が営まれている自治体で大きな数字になる傾向がみてとれる。区部では、台東区（区域面積 10.08km² で区部では最小）がもっとも大きく 1km² 当たり 7119t のごみが排出されている。これに次ぐのは豊島区 7099t/km² で、以下中野区 6376t/km²、荒川区 6305t/km²、新宿区 6291t/km² と続いている。反対に、面積当たり排出量が小さいのは千代田区 2463t/km²、大田区 3313t/km² 等である。

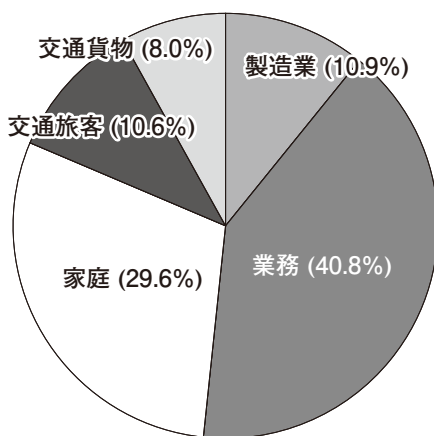
多摩地域では、武蔵野市（面積 10.73km²）4960t/km² のほか、狛江市 3742t/km² や西東京市 3737t/km²、三鷹市 3452t/km² が大きくなっている。武蔵野市は 1 人 1 日当たり排出量でも多摩地域で第 2 位であり、ごみ排出強度が大きい都市であることが分かる。一方、狛江市は 1 人 1 日当たり排出量では少ないが、市域面積 6.39km² と、区部及び多摩地

域の中では最小であることから、面積当たり排出量が上位にランクされている。反対に、ごみ排出量や人口に比して市域面積が広大なあきる野市 386t/km²、青梅市 479t/km² は面積当たり排出量が大幅に小さくなっている。

温室効果ガス排出量からみた東京の自治体

温室効果ガス（国内ではその大部分を二酸化炭素が占める）排出量は、都市の活動を把握するための有力な指標の一つであり、とくに近年の温暖化問題への関心の高まりとともに、その排出実態が注目されている。温室効果ガスは、工場等の事業活動に加えて業務・商業、家庭（民生）、交通部門から発生している。直近の国内の排出量データである 2007 年度の数値⁵⁾ では、産業（工場等）36.1%、運輸（自動車・船舶等）19.1%、業務その他（商業・サービス・事業所等）18.1%、家庭 13.8%、エネルギー転換部門（発電所等）6.4%等となっている。これに対して、東京（区部と多摩地域の合計）では、業務部門がもっとも多く 40.8%を占め、次いで家庭系 29.6%、交通（旅客と貨物）18.6%と続き、製造業は 10.9%にとどまっている（図 4）。

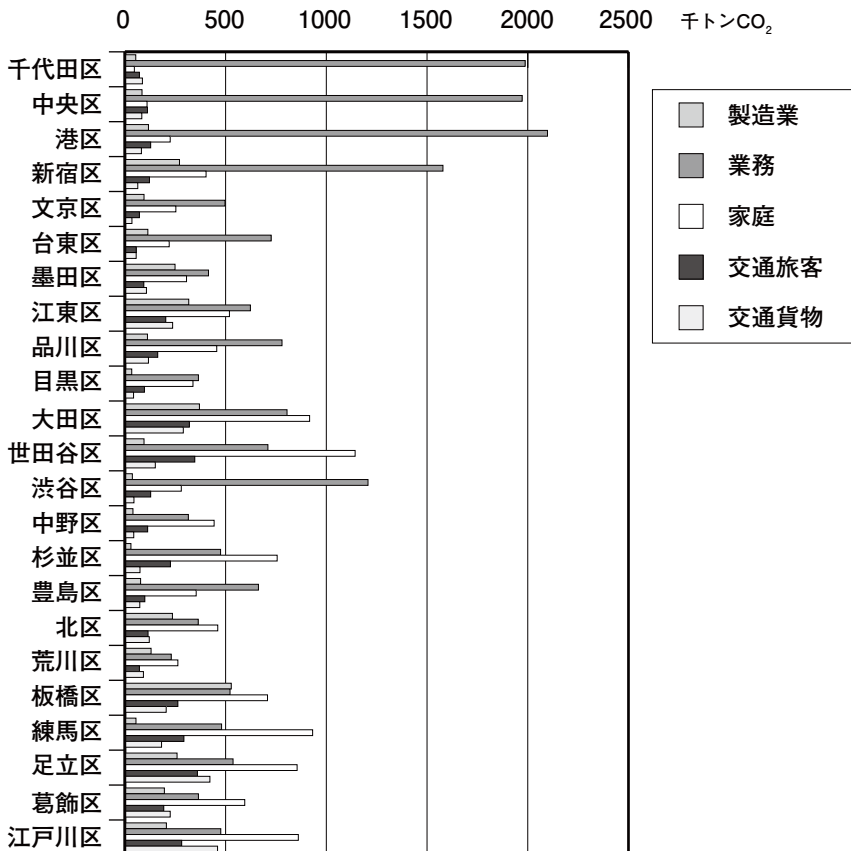
図4 東京（区部と多摩地域の）温室効果ガス排出量の内訳



5) 環境省「2007 年度（平成 19 年度）の温室効果ガス排出量（確定値）」2009 年 4 月 30 日公表。http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=11091

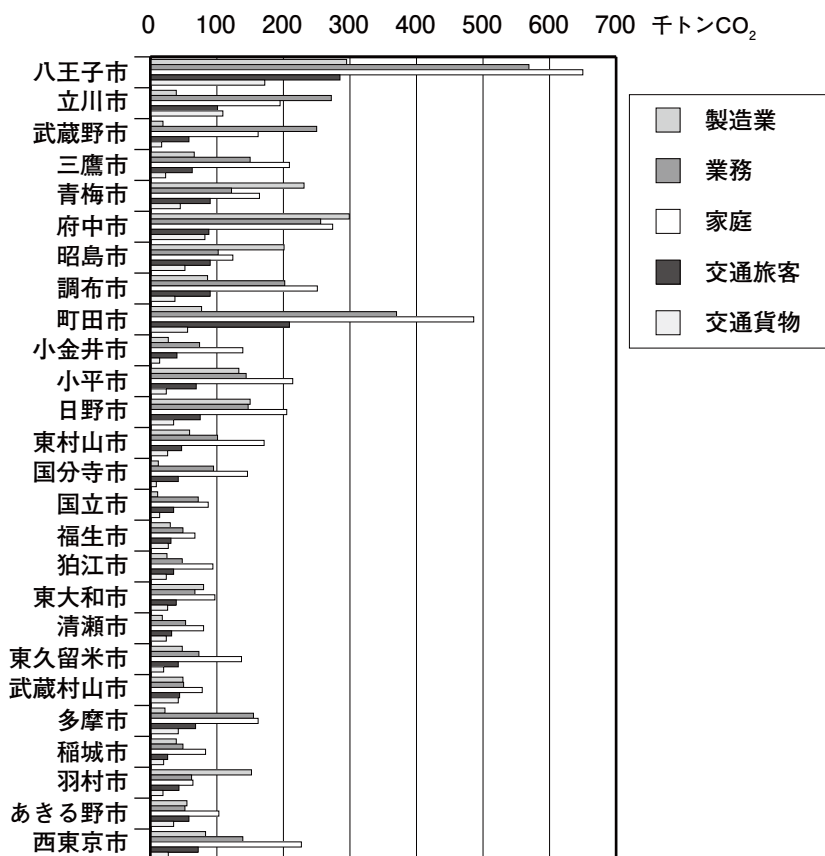
こうした排出状況に関して、自治体ごとにみていくと、各自治体の都市特性や活動特性が明確にみてとれる。区部（図5）では、区域面積は小さいが活発な業務や商業活動が展開される都心の千代田、中央、港の各区では、業務系排出量が圧倒的に大きく、全体排出量の80%程度を占めている。こうした業務系が相当部分を占める「業務・商業区」としての傾向は、新宿、渋谷、台東、品川、豊島等の区でもみられる。これ

図5 区部の温室効果ガス排出量



に対し、世田谷区をはじめ練馬、足立、江戸川、杉並、板橋等では、家庭系が多くを占める「住宅区」となっている。この温室効果ガス排出量の性格と1人当たりごみ排出量の関係を分析すると、両者の間には相関関係があることがわかる。温室効果ガス排出量が業務区としての性格を持つ千代田、中央、港、台東、新宿等では、相対的に1人当たりごみ排出量が大きくなっている。反面、温室効果ガス排出量が住宅区として

図6 多摩地域の温室効果ガス排出量



の性格を持つ世田谷、練馬、足立、江戸川、杉並等では1人当たりごみ排出量が小さい。なお、区部の中では比較的、製造業からの温室効果ガス排出量が多いのは板橋区、大田区であり、工業が盛んな区としての特性を示している。

多摩地域（図6）では、全般的な傾向として家庭系排出量が卓越しており、住宅都市としての広がりを表わしている。しかし、中には立川、武蔵野、多摩のように相対的に業務・商業系の排出量が多い都市があり、また府中、青梅、羽村のように製造業の割合が多い都市もみられる。

また、区部と多摩地域における温室効果ガス排出量とごみ排出量の関係を把握するために、両者の間の相関係数を算出すると、表5に示す結果が得られる。これから、東京の自治体のごみ排出量は、その地域からの家庭系の温室効果ガス排出量と大変密接な関係（同じ排出傾向）を持ち、その両者の相関係数は極めて高いことが明らかとなる。図7は区部のごみ排出量と温室効果ガス排出量（合計排出量、家庭系排出量）

図7 23区のごみ排出量と温室効果ガス排出量（合計・家庭）

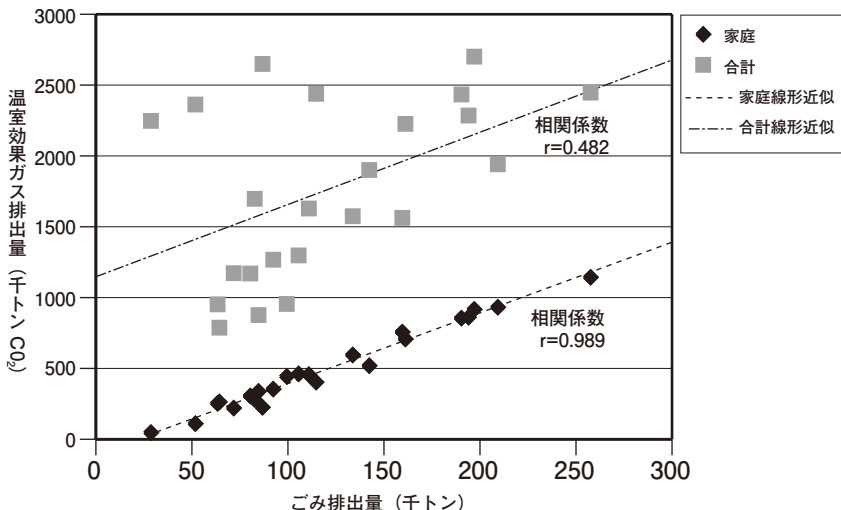


表5 ごみ排出量と温室効果ガスの関係

区分	ごみ排出量と 温室効果ガス（総計）	ごみ排出量と 家庭系温室効果ガス
区部の相関係数	0.482	0.989
多摩 26 市の相関係数	0.974	0.993

データをみたものであり、地域からの温室効果ガスのうち家庭系排出量はごみ排出量と非常に高い相関関係を示している。

おわりに

東京の自治体と一言でいっても、環境面からみた区部と多摩地域の特質は大きく異なっている。活発に営まれる業務活動が集積して大量の環境負荷が排出される千代田、中央のような都心区から、自然豊かな森林や山地を抱える羽村や青梅、八王子まで、地域特性に根ざした多面的な環境特性が広がっている。

環境指標は、こうした様々な社会経済活動や自然条件に即して現れる地域の環境面に係る課題や特徴を把握し分析する上で、有用性の高いツールといってよい。地域特性とより適合した適切な環境対策を立案・推進するに際して、環境指標に基づく地域環境の評価と分析は必須の要件となる。

本稿では、紙幅の都合でごみ排出量と温室効果ガス排出量に限って分析したが、むろん他の環境項目でも分析・考察が可能である。環境指標を活用した、さらなる地域環境政策の前進が望まれる。

東京の福祉・医療

—基礎自治体のデータを読む③

伊藤 久雄*

『都内基礎自治体データブック』は、福祉に関するデータとして、生活保護、高齢者福祉、子どもの福祉、子どもの家庭支援、医療機関、福祉予算などを収録している。すべての指標について詳細に分析することは、紙幅の関係でできないので、生活保護と医療機関に関する指標を取り上げ、基本指標である人口、世帯数などとの関係から区・市町の地域性を考えてみたいと思う。すなわち、この基礎自治体データの使い方のひとつを試みたのが本小論である。

1. 高齢単身世帯率、生活保護率と福祉予算の関係

まず、福祉予算について、民生費（目的別歳出。民生費には福祉施設の建設費のようなハードの歳出も含まれることに注意を要する）と扶助費（性質別歳出）、それぞれの上位5区・市、下位5区・市を転載すると表1のようになる。

また、高齢単身世帯率、生活保護率についても、上位5区・市と下位5区・市とを取り出してみよう（表2）。

* いとう ひさお 社団法人東京自治研究センター研究員、NPO 法人まちぼつと理事、明星大学非常勤講師。最近の論文に、「指定期間の実態と課題—人材の確保と育成、雇用の観点から」（『地方自治職員研修』、2008年11月号臨時増刊。特集・指定管理者再選定のポイント）など。

表 1

	区部上位 5 区	多摩地区上位 5 市
民生費	板橋区、足立区、台東区、墨田区、大田区	清瀬市、武蔵村山市、東大和市、東村山市、三鷹市
扶助費	板橋区、台東区、足立区、葛飾区、江戸川	武蔵村山市、東大和市、八王子市、清瀬市、昭島市
	区部下位 5 区（最後が最も少ない）	多摩地区下位 5 市（最後が最も少ない）
民生費	目黒区、文京区、港区、中央区、千代田区	青梅市、稲城市、小金井市、武蔵野市、国分寺市
扶助費	渋谷区、文京区、港区、中央区、千代田区	調布市、狛江市、小金井市、武蔵野市、国分寺市

表 2

高齢単身世帯率上位 5 区		生活保護率上位 5 区		高齢単身世帯率上位 5 市		生活保護率上位 5 市	
1 台東区	12.1	1 台東区	38.1	1 清瀬市	9.6	1 立川市	21.1
2 北区	11.1	2 足立区	30.4	2 立川市	8.9	2 清瀬市	18.9
3 豊島区	10.7	3 板橋区	24	3 東村山市	8.8	3 武蔵村山市	16.7
4 千代田区	10.3	4 荒川区	23.5	4 東久留米市	8.7	4 福生市	15.5
5 港区	10.2	5 墨田区	23.1	5 国立市	8.6	5 東村山市	15.2
高齢単身世帯率下位 5 区		生活保護率下位 5 区		高齢単身世帯率下位 5 市		生活保護率下位 5 市	
19 目黒区	8.4	19 港区	9.7	22 青梅市、多摩市	6	22 小金井市	8.6
20 中央区、江東区	8.2	20 目黒区	9.1	24 あきる野市	5.4	23 国立市	7.8
22 世田谷区	7.9	21 文京区	8	25 稲城市、羽村市	5.2	24 あきる野市	7
23 江戸川区	6.5	22 世田谷区	7			25 国分寺市、羽村市	6.7
		23 中央区	6.7				

この2つの表から何が導き出されるだろうか。

区部でみると、民生費、扶助費とも上位にあるのが板橋区、台東区、足立区の3区である。この中では、台東区が高齢単身世帯率、生活保護率とも1位であり、足立区と板橋区も生活保護率が上位にある。このことから、これら3区は生活保護率の高さが民生費、扶助費の上昇要因であるといえることができる。逆に民生費、扶助費の少ないのは、千代田区、中央区、港区の都心3区のほか、文京区、目黒区、渋谷区である。港区は生活保護率が下位グループに入り、目黒区は2つの指標とも下位グループに入る。中央区も生活保護率が最下位で高齢単身世帯率も下位グループに入る。少な

くとも、港区、目黒区、中央区は生活保護率、高齢単身世帯率が低いことが、民生費、扶助費の少ない要因であるといえよう。

多摩地区では、民生費、扶助費の上位市で高齢単身世帯率、生活保護率との相関関係がはっきりしているのは清瀬市であり、武蔵村山市も生活保護率が上位であるので相関関係は高いといえる。2つの指標とも上位の立川市は、民生費、扶助費の上位市ではない。民生費、扶助費の少ない市をみると、2つの指標とも下位にある国分寺市、武蔵野市、小金井市のうち、国分寺市は生活保護率で最下位であり、小金井市も生活保護率では下位グループである。

以上のように、ここでは福祉予算と高齢単身世帯の増加、生活保護の増加がどのように関連するのか、あるいは関連しないのかの分析を試みた。今後、福祉関連予算の上昇が続くことは間違いなく、少子高齢社会の圧力が、高齢者の増加により強くなるのか、子ども（子育て）がより強いのか、さまざまな指標の組み合わせによる分析が必要である。もちろん、市区町村それぞれの地域特性にも関連するから、高齢化率、住まいの状況など、他の地域事情も含めて分析しなければならないことはいうまでもない。

2. 医療機関－医師数

『都内基礎自治体データブック』は、医療機関に関しては、病院数、病床数（人口1万人当たり病床数）、二次救急医療機関数、医師数（人口1万人当たり医師数）、常勤医師数、非常勤医師数、診療所数、基本健康診査受診率の各指標を収録している。

そのうちここでは、現在最も問題となっている課題のひとつである医師数（人口1万人当たり医師数）を取り上げる。救急医療も大きな課題であるが、要因が複雑であるので割愛した。課題は、医師の偏在である（中でも、産婦人科医、小児科医の減少と偏在が課題であるが、都道府県別の指標は

表 3

	人口 1 万人 当たり 医師数	二次医療圏 人口 1 万人当たり 医師数			人口 1 万人 当たり 医師数
千代田区	174.15	区中央部	126.44	八王子市	13.16
中央区	43.49			立川市	17.48
港区	75.66			武蔵野市	18.82
文京区	158.51			三鷹市	35.90
台東区	9.88			青梅市	18.86
品川区	23.89	区南部	27.41	府中市	18.19
大田区	14.41			昭島市	9.64
目黒区	23.31	区西南部	28.42	調布市	4.83
世田谷区	11.17			町田市	7.02
渋谷区	31.46			小金井市	5.56
新宿区	92.93	区西部	45.78	小平市	16.20
中野区	7.68			日野市	4.58
杉並区	5.44			東村山市	12.85
豊島区	10.84			国分寺市	2.18
北区	9.68			国立市	0.67
板橋区	32.07	区西北部	21.55	福生市	11.92
練馬区	6.02			狛江市	31.07
荒川区	18.44			東大和市	6.65
足立区	8.13	区東北部	14.59	清瀬市	35.32
葛飾区	9.64			東久留米市	2.28
墨田区	20.66			武蔵村山市	11.20
江東区	12.71	区東部	13.99	多摩市	17.98
江戸川区	5.06			稲城市	9.31
* 二次医療圏のデータは 2004 年 12 月現在の ものである。				羽村市	1.88
				あきる野市	7.17
				西東京市	6.39

あるが市区町村別の指標がないので、これも割愛せざるをえない。

人口 1 万人当たり医師数を市区と、二次医療圏（29 ページ参照）でみてみよう（表 3）。市区別でみると、区部と多摩地区の格差、区部内、多摩地区内の格差は一目瞭然である。区部でみると、最も医師数の多い千代田区と最も少ない江戸川区の格差は実に 34 倍になる。医師数の少ない台東区が、区部で初の区立病院を建設する理由がよく分かる。

多摩地区の格差は、千代田区と国立市で比較すると、260 倍という天文

学的な数字になって、現実感を喪失しそうなほどである。ただし、国立市は府中病院などの都立病院に近接している。つまり市区町村の医師数は、都立病院などの公立病院、大学病院の立地の有無によってその意味が異なってくる。したがって二次医療圏の医師数が問題になるのである。

二次医療圏でもその偏在、格差は歴然としている（二次医療圏には当然市町村も含まれるが、ここでは区部の二次医療圏のみのデータになっている）。最も医師数の多い区中央部と最も少ない区東北部を比較すると、約9倍の格差なのである。表は作成していないが、もちろん、多摩地区の二次医療圏格差もはなはだしい。

医師の偏在は、都道府県レベルでもある。したがって、都道府県、二次医療圏、市区町村のそれぞれのレベルで課題解決にあたらなければならない。さらに産婦人科、小児科などの専門医ごとの偏在も考えると、現在の日本の医療の貧困、崩壊状況をみることができる。いずれにしても、医療は詳細な分析が必要な分野のひとつである。

まちづくりの用語集③

指定管理者制度（36 ページ 4 行目など）

公の施設について、営利企業・財団法人・NPO 法人・市民グループなどの団体が管理・運営を行える制度。

PFI（36 ページ 4 行目など）

Private Finance Initiative の略。公共サービスの提供に際し、民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法。

ラスパイレス指数（36 ページ 5 行目など）

国家公務員と地方公務員の基本給与額を比較する指数。各地方公共団体の平均給与額を、国の平均給与額を 100 として算出する。

市民サービス・都市基盤

—基礎自治体のデータを読む④

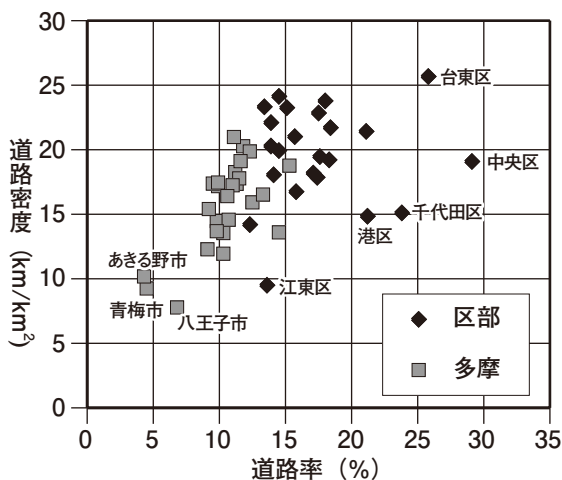
西田 穰*

『都内基礎自治体データブック』の市民サービス・都市基盤に関するデータの中から、道路、緑・公園、放置自転車を取り上げた。

1 道路の整備水準（道路率・道路密度）

道路の整備水準を測る指標として、道路面積を区域面積で割った道路率、道路の延長距離を区域面積で割った道路密度の2つがある。一般に、道路率は住宅地で10～15%、商業地で20～25%程度、道路密度は20～30km/km²程度の水準を示す（公道のみの道路密度はもう少し

図1 道路の整備水準（道路密度と道路率）



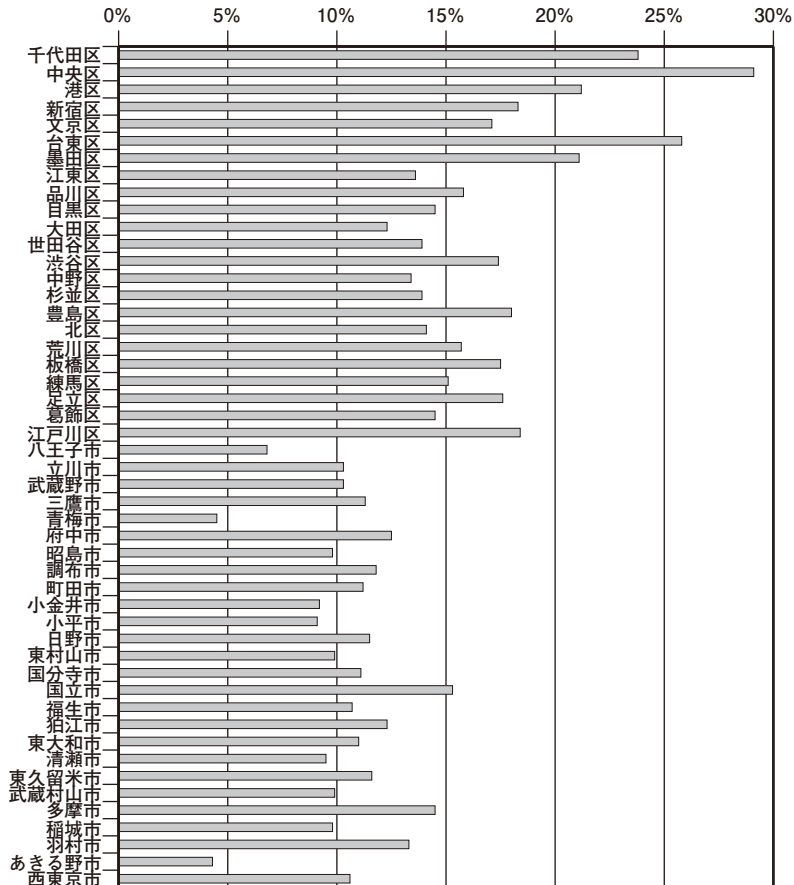
* にしだ ゆたか (株) 地域計画研究所代表取締役。NPO・まちづくりに夢をつなぐ市民の会理事、当研究所常任理事。

低い)。

両者には相関関係があり、右上がりの分布になる(図1)。市街化の程度との関係もあり、23区に比べて多摩地域の道路の整備水準が低くなる。青梅市・あきる野市・八王子市の水準が極めて低いのは、広大な市街化調整区域を持つためである。

また両者は、街区の大きさや道路幅員、まとまった土地利用の分布な

図2 道路率



どの市街地形態による違いが顕著で、都心商業地の中では、中小の商店が集積している台東区とビル街が中心の中央区、皇居がある千代田区などの差になっている。

2 緑・公園

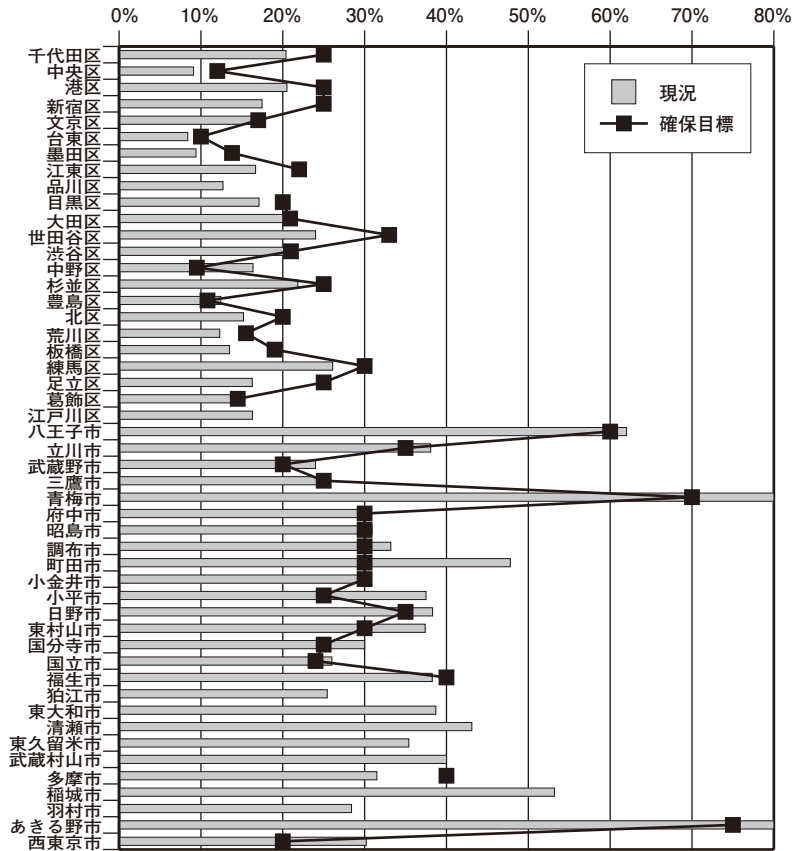
①緑被率

地域に「緑」が30～40%あると快適度が非常に高まるという意識調査結果があり、多くの自治体で「緑」の保全（確保）目標を3割程度に定めている。

グラフは各区市の緑の基本計画等から「緑」の現状と目標をプロットしたものである（図3）。「緑」の指標には、土地利用上の緑を集計した「緑地率」、航空写真などで把握した緑に覆われた土地を示す「緑被率」、これらに水面や制度緑地などを含めた「みどり率」などがあり、混在して使われているので厳密な比較は難しいが、多摩地域は概ね望ましい水準を達成しているのに対して、23区は練馬区を除くと緑の率は10～20%程度に過ぎず、台東・中央・墨田の3区は10%を割っている。また、上から見た「緑」の量に代る、主に接道部分の緑化に重点を置いた「緑視率」という概念も生まれている。

緑被率については、航空写真の解像力と分析能力向上（＝分析費用の低下）により、従来100～10m²単位（塊）で把握していた「緑」を1m²単位で分析することが可能となり、新しい調査で数値が上昇する傾向にある。緑の大幅な拡大は難しいため、区部では現状維持を目標に定めていた自治体が多かったが、現状が目標値を超える場合もでてきており、ヒートアイランド対策となる屋上緑化などの新たな緑の創造を加味して、高めの目標水準を定める例が増えつつある。

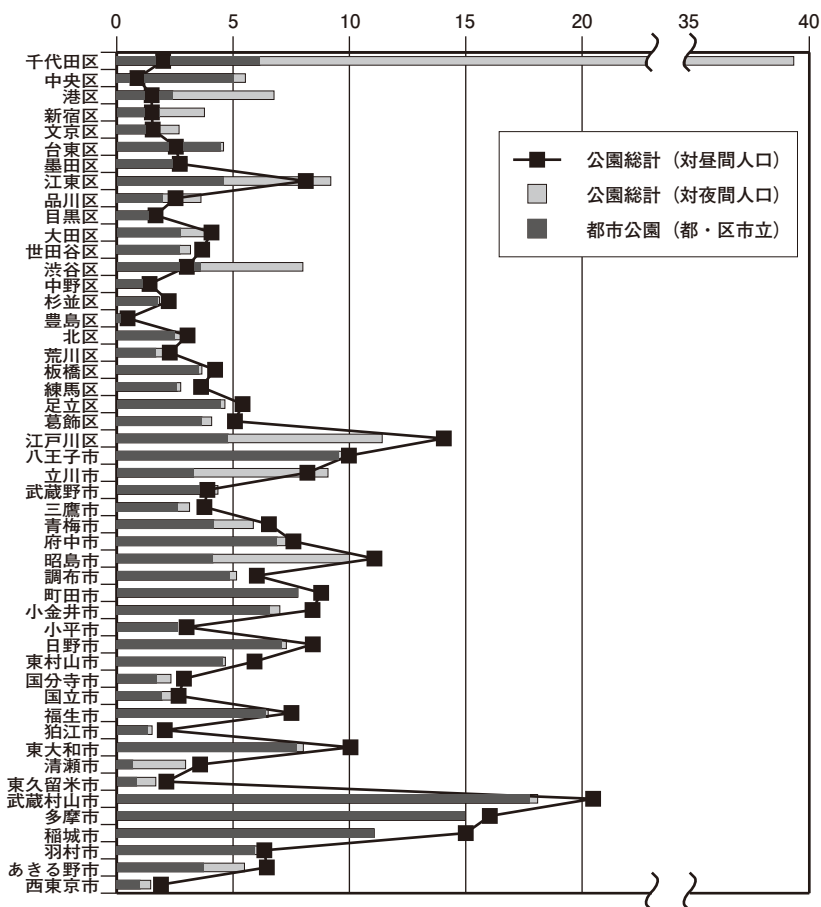
図3 緑地の現況と確保目標（緑被率）



②公園

国が「緑の政策大綱（平成6年7月）」に定めた緑地・公園の整備目標は21世紀初頭に1人当たり20m²である。当面の整備目標としては、都市公園法施行令で都市公園を10m²/人、身近な公園が5m²/人とされている。

図4 一人あたり公園面積 (m²/人)



皇居周辺の緑地、臨海公園や国営公園などの広域対象の公園・緑地を除く身近な公園の整備水準については、多摩地域では5m²/人の目標水準を概ね確保している自治体が多いのに比べて、23区の平均は半分程度で、とりわけ郊外住宅区の公園整備水準が低い(図4)。最下位の豊島区では全ての公園を含めても僅か0.7m²/人しかない。一方、千代田・中央・港・台東区などの都心商業区は、夜間人口当たりの公園面積は比

図5 自転車駐輪場の整備状況

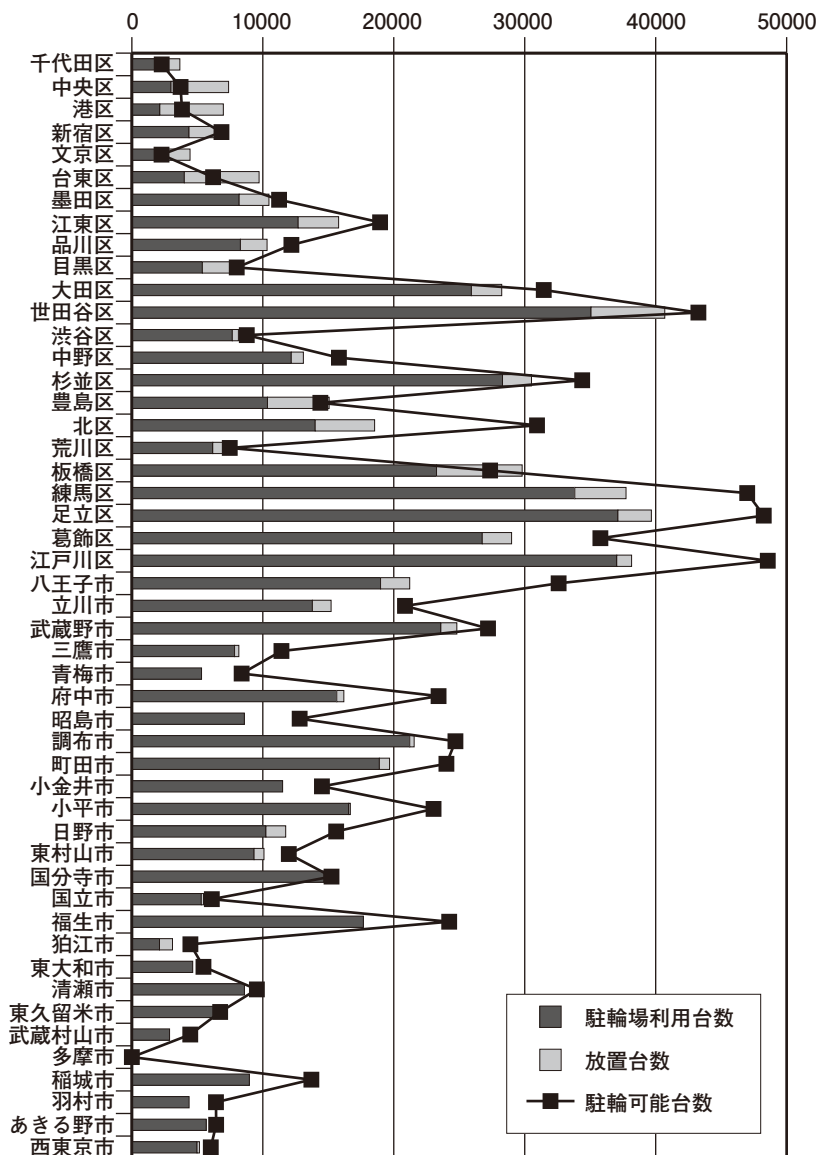
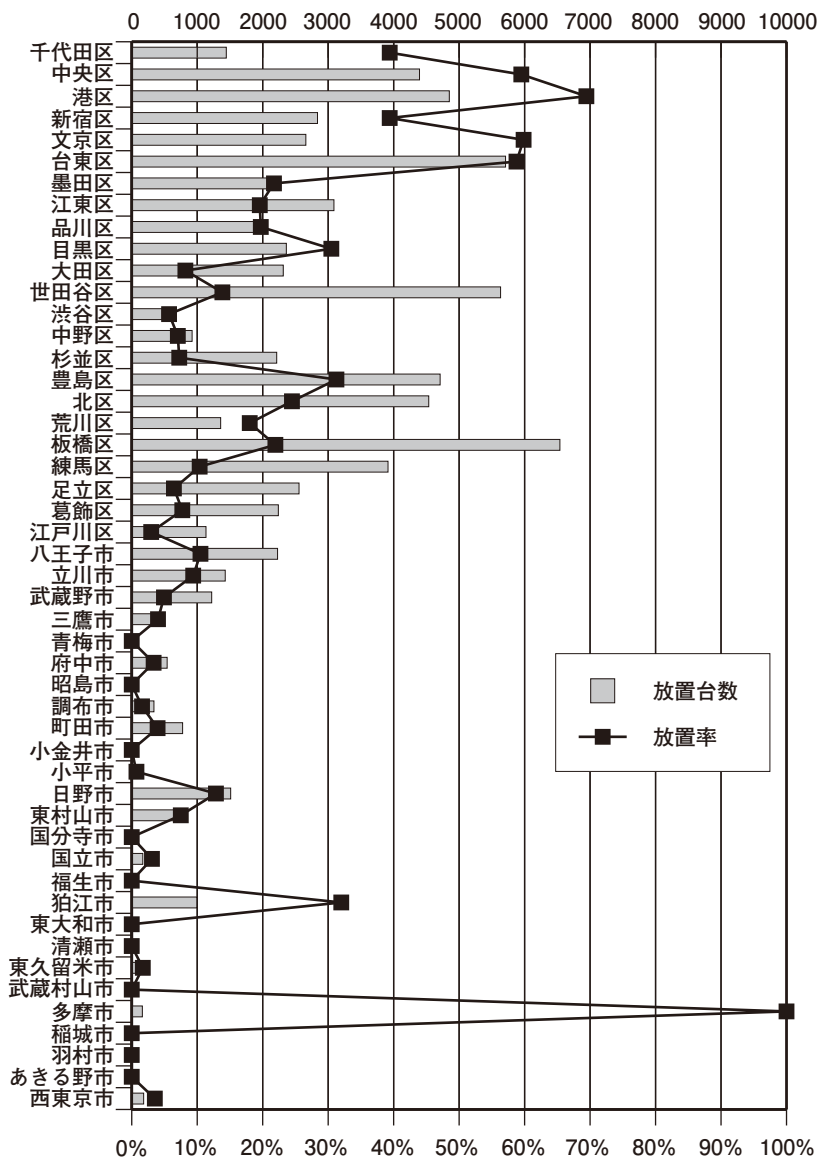


図6 放置自転車の台数と放置率



較的大きく、皇居がある千代田区の1人当たり公園面積は39.4m²と都内でもずば抜けている。しかしながら、昼間人口を考えるとその水準は大幅に下がり、オフィス街や商業地の公園整備のあり方の問題がある。

3 放置自転車

東京都の調査によると、07年度の駅周辺の放置自転車台数は8万5千台で、ピーク時（1990年度）の24万台の1/3までに減少した。放置台数はここ数年毎年1割以上減少しているが、その背景には、駐輪場の整備とともに莫大な撤去作業がある。06年度に区市町村が撤去した放置台数は約92万台（過去最高）で、駐輪場整備を含む自転車対策費の総額は約160億円であった。ちなみに、持主に返還された（取りに来た）台数は約50万台に過ぎず、残りの4割以上が再利用もされずに廃棄処分になっている。

駐輪場は毎年3万台分ぐらいずつ増えてきており、全都の収容能力は、駐輪場利用台数に放置台数を加えた利用総数を上回っている。区市別に見ても、駐輪場整備が遅れている山手線内部の6区と板橋区を除き、全てが必要量をクリアーしている（図5）。放置台数は駐輪場の余力により少なくなる傾向はあるが、区部と多摩では放置率（放置台数／駐輪場利用台数＋放置台数）にかなりの差があり、モラルの問題も大きい（図6）。

あなたの自治体はどこに？ 1

—『都内基礎自治体ベンチマーク調査』から

編集部

1. 地球に優しいまち

図1 人口1人当たりCO₂排出量（23区）

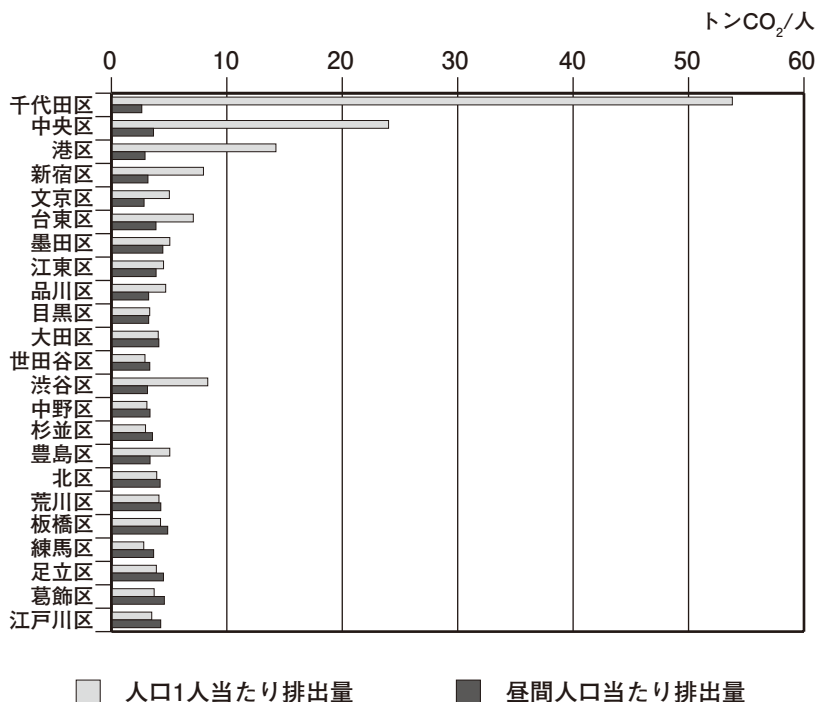


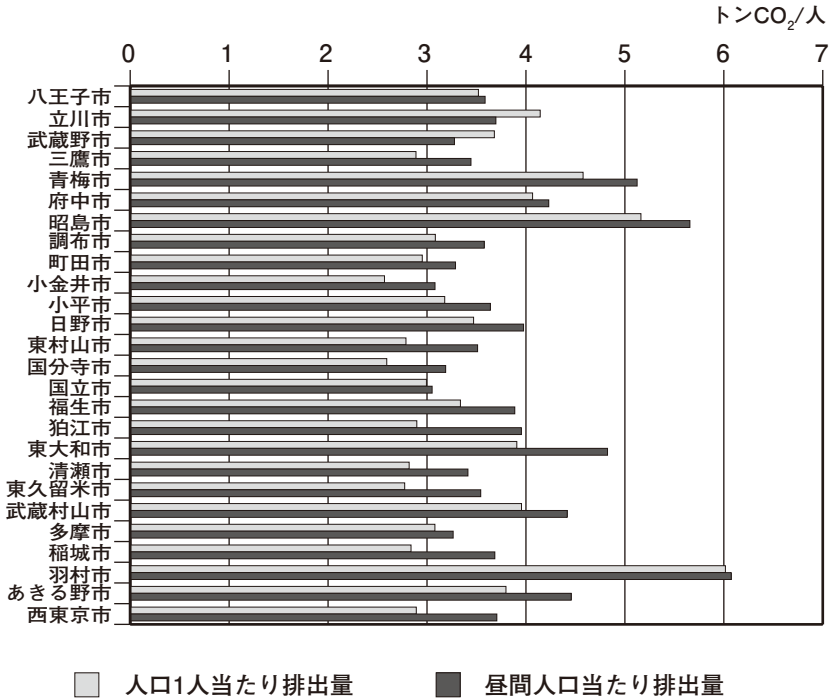
図2 人口1人当たりCO₂排出量（多摩）

図1と図2は自治体ごとのCO₂排出量を人口で割ったものをグラフにしたものである。薄いグレーの棒グラフはCO₂排出量を常住人口で割ったもので、この値が大きければ大きいほど、その自治体に住む人1人当たりのCO₂排出量が多いということになる。それぞれの図の上部にある目盛りを見ていただければわかるとおり（23区では60トンCO₂/人が最高値であるのに対し、多摩では7トンCO₂/人が最高値である）、23区での1人当たり排出量、とりわけ千代田区、中央区、港区の都心3区の数字が突出していることがわかる。

また、濃いグレーの棒グラフは、CO₂排出量を昼間人口で割ったものを示している。昼間人口とは以下の式で求められ、その自治体の常住

人口に他の地域から通勤してくる人口を足し、さらに他の地域へ通勤する人口を引いたものである。

A 市の昼間人口 = A 市の常住人口（夜間人口）

- －（A 市から他の市町村へ通勤・通学している人）
- ＋（他の市町村から A 市へ通勤・通学している人）

こちらの値は、昼間そのまちで活動している人、1 人当たりの CO₂ 排出量であるといえる。

2. 緑の多いまちは

図 3 東京都内の自治体別緑被率



図 3 は東京都内の自治体別の緑被率を表わしたものである（郡部はデータがないために割愛した）。色が濃くなるほど緑被率が高くなることを示している。緑被率とは、ある地域または地区における緑被面積の占める割合のことで、その地域が緑に被われている度合を示したものである。この数字が高いほど、地域に緑が多いといえることができる。一見

してわかるように、都心ほど緑が少なく、郊外に向かうほど多くなっている。

3. 太陽光発電の充実度

図4 民生用電力需要に占める家庭用太陽光発電の割合（23区）

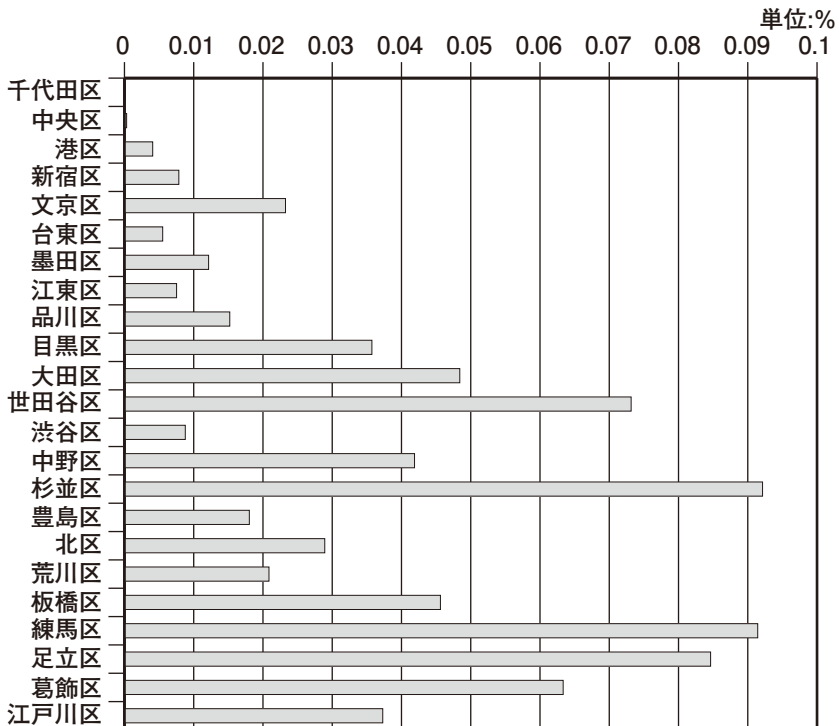
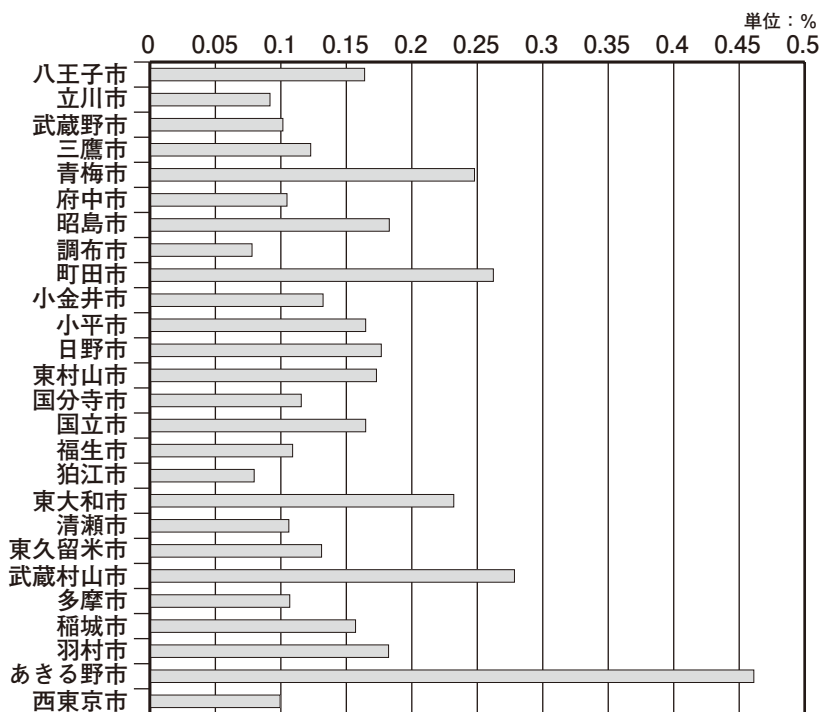


図4および図5は家庭用太陽光発電量を民生用電力需要（家庭用および業務用電力需要）で割ったものである。家庭用太陽光発電が電力需要をどの程度賄っているかを示したものである。それぞれの2つのグ

ラフを比較して見ればわかるとおり、多摩に比べると23区は非常に低くなっている。これはおそらく事業用の電力需要が高いためであろう。また、最も高いあきる野市でも、電力需要に占める太陽光発電の割合は未だ0.5%に満たない。

図5 民生用電力需要に占める家庭用太陽光発電の割合（多摩）



あなたの自治体はどこに？ 2

—『都内基礎自治体ベンチマーク調査』から

編集部

1 住民税の多い自治体・少ない自治体

図1 1人当たり住民税収と財政力指数 23区

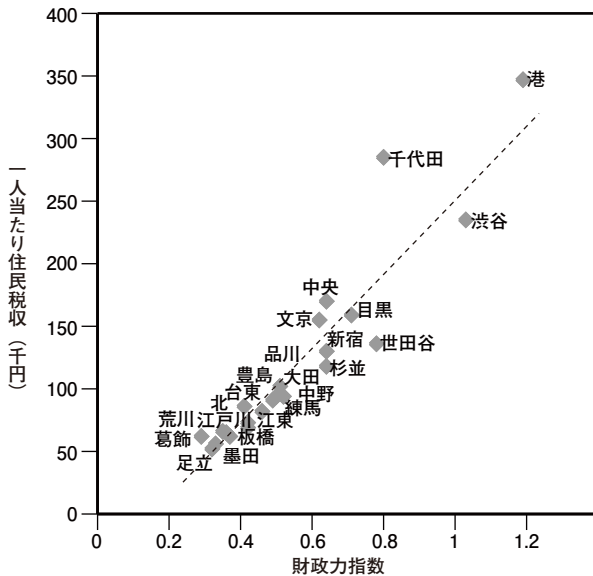


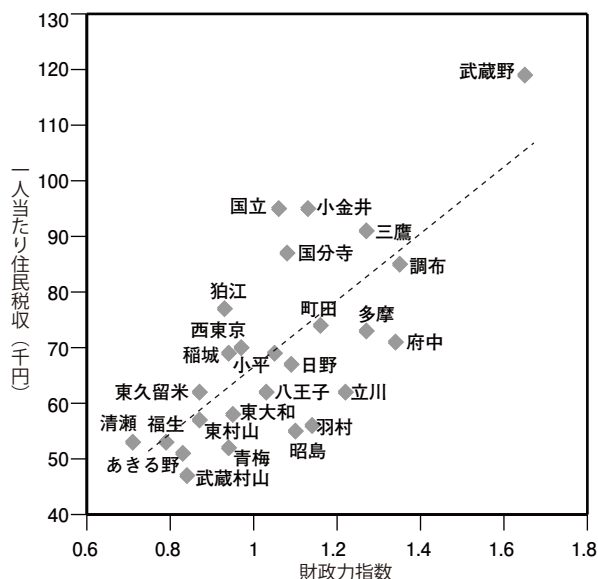
図1と図2（次頁）は、都内自治体の人口1人当たり個人住民税収と財政力指数の相関をとったもの。

1人当たり住民税収（単位千円）は自治体住民の所得の水準を反映している。23区では都心区の税収が高く、東部が低い。多摩では武蔵野、国立、小金井、三

鷹、国分寺、調布などが高く、北多摩、西多摩が低い。

財政力指数は自治体の基礎的な収入を支出で割ったもので、1を超えると自力で財政がまかなえることになり、財政調整のための地方交付税

図2 1人当り住民税収と財政力指数 多摩



交付金が交付されない（76 ページ参照）。東京特別区（23 区）については、本来区に入る税収の一部が調整のために都に直入されるので、多くは 1 を下回ることになる。

1 人当り住民税収が高ければ、財政力指数も高くなる。

2 社会福祉への支出・民生費の状況

民生費には、高齢者・障害者・子ども・母子などの福祉費、生活保護費などが含まれる。そのうち、生活保護や児童扶養手当などとして現金給付されるものは扶助費とされる。扶助費のほとんどは民生費に含まれる。平均してみると、民生費・扶助費除く民生費ともに、23 区のほうが多摩よりも多い。

表 1 人口 1 人当りの民生費と扶助費を除いた民生費（降順）

単位：円

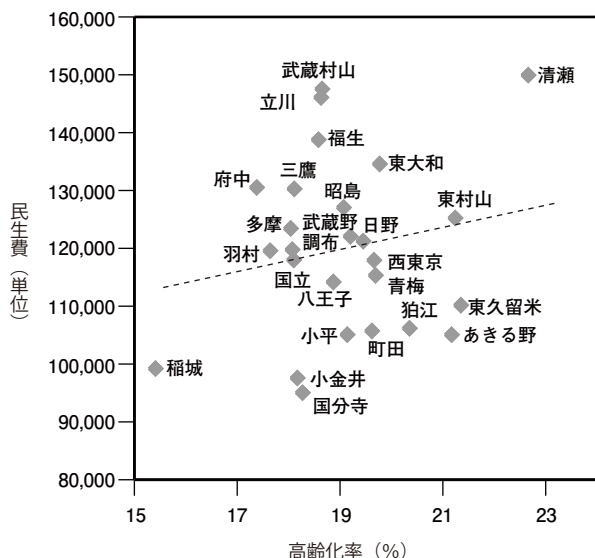
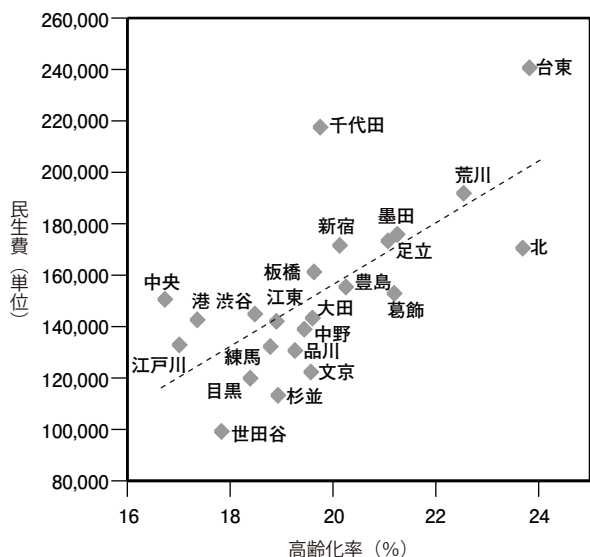
民生費		扶助費除く民生費		民生費		扶助費除く民生費	
台東	240,650	千代田	154,424	清瀬	149,944	武蔵村山	95,930
千代田	217,562	中央	106,093	武蔵村山	147,547	立川	87,902
荒川	191,852	台東	95,665	立川	146,086	福生	86,387
墨田	175,863	渋谷	93,238	福生	138,781	昭島	81,229
足立	173,333	港	92,263	東大和	134,585	清瀬	80,377
新宿	171,576	荒川	90,709	府中	130,526	東大和	77,969
北	170,518	墨田	86,057	三鷹	130,279	青梅	77,739
板橋	161,265	北	84,663	昭島	127,054	八王子	76,455
豊島	155,406	豊島	84,387	東村山	125,238	東村山	67,416
葛飾	152,906	文京	77,648	多摩	123,443	府中	66,510
中央	150,590	新宿	77,423	武蔵野	122,078	羽村	66,097
渋谷	144,895	品川	76,085	日野	121,245	国立	64,095
大田	143,316	足立	74,723	調布	119,777	三鷹	62,714
港	142,632	中野	74,661	羽村	119,589	町田	61,930
江東	142,070	江東	74,288	国立	117,992	あきる野	61,687
中野	138,972	目黒	73,342	西東京	117,943	稲城	58,717
江戸川	132,870	板橋	70,341	青梅	115,335	多摩	58,619
練馬	132,240	大田	68,900	八王子	114,185	小平	56,902
品川	130,685	杉並	66,933	東久留米	110,177	日野	55,669
文京	122,324	葛飾	66,896	狛江	106,179	調布	54,625
目黒	119,911	練馬	64,659	町田	105,724	東久留米	53,684
杉並	113,265	世田谷	57,972	小平	105,083	武蔵野	52,685
世田谷	99,226	江戸川	54,937	あきる野	105,065	西東京	50,256
平均	153,214	平均	81,144	稲城	99,222	狛江	46,032
				小金井	97,593	小金井	45,396
				国分寺	95,047	国分寺	41,043
				平均	120,220	平均	64,925

* 2007 年度決算カード、2008 年 1 月の住民基本台帳人口による。

3 自治体間の民生費のバラツキは何によって説明できるか

人口 1 人当りの扶助費を除いた民生費は自治体間に 2—3 倍の開き、民生費についても 2 倍程度の差がある。この違いは各自治体の客観的な状況と政策スタンスによって左右されると考えられる。

図 3・4 一人当たり民生費と高齢化率 (23 区・多摩)



各自治体の客観的な状況としては、高齢者が多い、子どもが多いなどの人口の要素と、財政的な余裕などが考えられる。

図 3 と図 4 は民生費と高齢化率を相関させたものの。これによると、23 区では高齢化率と民生費の相関関係は高いが、多摩ではほとんど影響がないことがわかる。全体としてみると、民生費と高齢化率とは一定の関係がある (表 2 参照)。

一方、扶助費を除いた民生費については、高齢化率よりも児童生徒の人口比との相関関係が強い。

財政的余裕を 1

人当り住民税収で見ると、これも一定の影響を与えている。

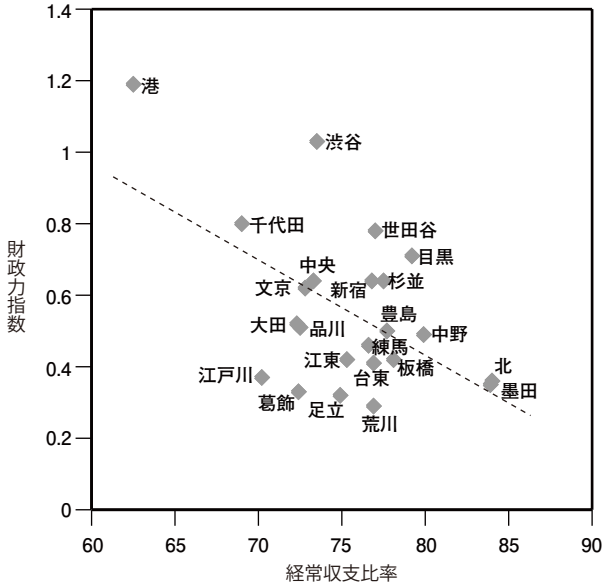
これらの相関係数で説明できない部分が、各自治体の政策スタンスということになる。

表 2 民生費の相関係数

民生費	高齢化率	住民税収	扶助除民生費	高齢化率	住民税収	児童生徒比
	0.5322	0.2003		0.1933	0.4819	0.4906

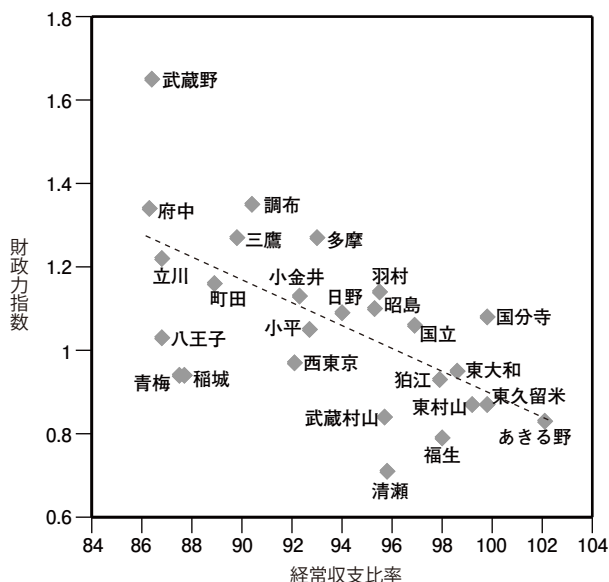
4 自治体の懐具合を点検する

図 5 経常収支比率と財政力指数 2007 年度 23 区



自治体の財政余裕度をみる指標に経常収支比率というものがある。これは決まって支出する経費を臨時的な収入を除く財源で割ったものである。家計にたとえてみると、普段の生活に必要な費用を月々決まって入る賃金で割ったものといえる。ここには一時的な出費や時間外手当などは含まないと理解

図5 経常収支比率と財政力指数 2007年度 多摩



すればよい。

この数値は高くなるほど財政のゆとりがなくなるもので、80%を超えると、自治体の財政は厳しいものになるとされている。一方、財政力指数は収入が支出に対して増えれば、数値は上昇する。したがって、経常収支比率と財政力指数はマイナス（逆）の相関となる。

なる。

23区では北、墨田などを除いて、経常収支比率が80%を下回っていて、比較的ゆとりがある。しかし、多摩は多くの自治体で80%を上回っている。

財政力指数 = 基準財政収入額 / 基準財政需要額

基準財政需要額 = たとえば清掃費は一人当りの標準的な費用に人口を乗じて産出する。ここでの一人当りの標準的な費用を単位費用、人口を測定単位という。費目ごとに標準的な行政を執行した場合の費用を算出し、すべての費用を足しあげたものが基準財政需要額となる。測定単位には人口、児童・生徒数などが選ばれる。

基準財政収入額 = 標準税率による税収 × 75% + 地方譲与税等

1933 年都制案の廃案と都制促進運動の展開

林 和孝*

廃案になった 33 年都制案

1933（昭和 8）年 3 月に提案された東京都制案は衆議院東京都制案委員会で審議されたが、3 月 23 日の第 8 回委員会で審議未了廃案となった。繰り返すが、この廃案となった都制案は次のようなものであった。

- ①都の区域は東京市域だけでなく、三多摩および島しょを含む。
- ②都長官は官吏（国家公務員）とし、内務大臣が任免する。
- ③東京市・府を廃止し、都の内部に区と市町村を置く。
- ④議決機関として都会を置くが、市会では認めていた議員の衆議院議員との兼職を禁止する。
- ⑤区に条例制定・区税課税・公債発行などの権限を与え、区長は都長官の推薦により区会が定める。

この案をめぐるのは、2 つの異なる立場からの意見書の提出がなされている。そのひとつは、2 月 6 日に内務大臣などに提出された新 20 区の区会議長会議の上申書である。新 20 区とは前年に東京市に編入された区域の区である。この上申書は①区の自治権拡張、②都長・官選、③区長公選、④区の課税権や公債発行権付与などを求めた。一方、東京市

* はやし かずたか 当研究所事務局長。

政調査会は3月14日に都長の公選と東京市の存続を求める意見書を貴衆両院議員に送付している。これら2つの文書は、東京の内部に意見の対立があることを鮮明にした。新20区は、とりあえず区の自治権が拡充されれば都長の公選にはこだわらないという「拙速主義」の立場をとり、東京市政調査会（および東京市）は都長の官選に断固として反対し、市を実質的に存続させる立場をとっている。さらに、市政調査会と市は、都市の一体性を確保するという意味で、区の自治権拡充には否定的である。この時点で、東京には自治権の擁護と拡充をめぐる、2つの立場が混在していたのである。東京市は市の自治を、新20区は区の自治を優先しているのである。これらに比して、東京市の旧15区の立場はあいまいであった。

33年都制案における区の自治権拡張

ところで、33年都制案は、区に条例制定権・区税課税権・起債権を与え、区長は都長官の推薦により区会が定めるとするから、一見すると区の自治権を拡充しているかのようである。

しかし委員会における内務省答弁を読むと、どうもその内容があやふやになってくる。3月14日の委員会では、中井一夫委員（政友会・兵庫1区）が区に課税権・起債権を与えると、行政上・財政上の不統一・混乱の状態を呈するのではないかと質問している。これは東京市の立場の代弁でもあるのだが、これに対して、安井英二内務省地方局長は次のように答える。都の統一を害さないようにして痒いところに手が届くようにするため、区にこの権限を付与したというのが趣旨である、と。そしてさらに、区において他の自治体のように広く認めると、都の統一を害するので「制限シテ極メテ狭イ範圍ニ於テ自治権ヲ認メル」、これまでの事務に「若干ノモノヲ殖ヤシテモ宜イノデハナカロウカ」といった

認識を示している。市側が都市の一体性を阻害するなど心配するようなものではないというわけである。

内務省は都長官選に対して区を自治区とすることでバランスをとったという説もあるが、この程度の自治権拡充ならば、新区を内務省案にひきつける疑似餌といえなくもない。

都制案委員会（第6回）は3月18日、小委員会を設置した。以後、小委員会が検討した結果、20日の委員会で小委員会から軽微な修正案と附帯決議が提案された。附帯決議案は「本法ニ依ル東京都ハ諸般ノ事情ニ稽（かんが）ヘ一時都長ノ官選ヲ認ムルモ自治ノ本義ニ則リ之ヲ公選ニ改ムルベシ」とする。委員会は暫定的官選制にまで妥協したことになる。23日の第8回委員会では、中井委員から政府に継続審査要求を求める動議が提案され、委員会はこれを可決した。しかし、勝田政府委員の「同意しかねる」答弁で継続審査は排され、審議未了廃案となり、附帯決議案も宙に浮いたまま消滅した。

なぜ、継続審査を行うのに政府の同意が必要なのかということは、戦後の常識からは不可解である。継続審査は議会の問題であって、政府の問題ではないから政府同意は不要ではないかと思われるのだが、明治以来の議院法第25条は次のような規定を設けていたのである（現代文に読み下し）。

各議院は、政府の要求により、またはその同意を経て、議会閉会の間、



東京市政調査会が発行する『都市問題』の都制問題特集号（1932年11月号）の広告。『都市問題』は1936年11月にも都制問題で特集を組むことになる。

委員をして議案の審査を継続させることができる。

区のまきかえし—自治権拡張運動のはじまり

東京の内部で足並みが乱れている。それは東京市としても、区としても克服すべき事態である。まず、新 20 区が区の自治権拡張に重点を置く都制の実現を目指して、旧 15 区と一丸となって運動することを決議、1934 年 1 月 16 日には「東京都制促進全市 35 区連盟」を結成する。この 35 区連盟の内部では、区の自治権拡張では一致するものの、都長については暫定的に官選でよいとする拙速主義が多数を占めるが、必ずしも一様ではない。結成時の決議は「本連盟は政府を鞭撻し今期帝国議会に速に東京都制法案を提出せしめ其通過を期す」とした。2 月には理事会で運動のすすめ方について議決しているが、この年は目立った動きは見られない。同年の第 65 議会では、大都市議員から「五大都市特別市制法案」が提案されたが、その審議の中で内務省は昨年議論を受けて成案を検討中であるという理由から東京都制案の提案を見送っていることを明らかにしている（なお、五大都市を府県から自立させることを趣旨とするこの法案も成立していない）。

年が明けて 1935（昭和 10）年、東京都制促進全市 35 区連盟は 2 月に「東京全市大会」を開催、今期議会に都制法案を提出せしめ、かつ通過させることを期する旨の決議をあげた。さらに 5 月 23 日、同連盟は多摩地域の「東京都制促進一市三多摩連盟」と合流し、「東京都制促進連盟」を結成した。ここに東京都の領域として予定されている地域の基礎自治体の連合組織が生まれることとなった。12 月 20 日、東京都制促進連盟は後藤内務大臣に、①都長は暫定的官選、②区域は府下一円、③区は法人として自治権を拡張、④区長は公選、⑤課税権・起債権を区に容認することなどを内容とする上申書を提出する。（続く）