

# 「三多摩格差」から「三多摩『内』」格差へ： 東京都の地域格差に関する一考察

Regional Gaps between Local Municipalities in *Tama* Region, Tokyo Metropolis

神 長 唯\*

Yui KAMINAGA

## Abstract

This article points out regional imbalance of constructing final disposal sites (general waste facilities) among local municipalities in *Tama* Region, Tokyo Metropolis. This is also a case study on the construction of final disposal sites in Hinode Town, Western *Tama*. The local imbalances or gaps have been closely related to regional gaps of administrative services between the 23 Wards and *Tama* Region which goes far back to 19<sup>th</sup> century.

## はじめに

東京都には「三多摩格差」が存在してきた。しかし、いまは「三多摩『内』」格差も存在する。それは一般廃棄物処分場建設問題にも端的に表れている。

1960年代に入り、「三多摩は日本の縮図」と称されるほど、多摩地域はさまざまな行政課題や社会問題をかかえるようになった<sup>1</sup>。ここでいう「三多摩格差」とは、東京都を構成する同じ基礎的自治体でありながら、特別区である東京23区（以下「23区」とする。）と、後発的な生い立ちである多摩地域の市町村との間に存在する社会経済的基盤（社会的インフラ）上の格差を

指す。そして、「三多摩『内』」格差」とは、その多摩地域における格差の存在という格差の二重構造を指す<sup>2</sup>。

東京都の西側半分を構成する多摩地域の市町村は、その成り立ちから長らく「三多摩地域」あるいは単に「三多摩」と総称されてきた。本稿では、「三多摩」あるいは「三多摩格差」など一定の場合において用いる以外、東京都の行政資料の表記変更に従い「多摩地域」を用いることにする<sup>3</sup>。

2005年1月に東京都が発表した基本施策「多摩リーディングプロジェクト：明日の多摩を拓く」は、「三多摩格差」は解消されつつあるとの立場をとっている。そのため、都行政は、今後は23区の都心部とは異なる、新たな視点からの

\* 文教大学国際学部非常勤講師、明治大学・法と社会科学研究所 客員研究員

<sup>1</sup> 内陸部に位置し、海岸線を有しない多摩地域が「(海以外の)日本のあらゆる問題をそのままかかえている」とする指摘は当時の報告書等に認めることができる。たとえば、東京都政調査会編(1962)『三多摩市町村の都市化とその行財政』：1、4、渡辺精一(1965)「都政の谷間『三多摩』」エコノミスト43(41)：72。

<sup>2</sup> 神長唯(2000)「廃棄物の『自区内処理原則』について：東京都三多摩地域ごみ問題の場合」『社会学論考』21：54-62、とくに55。

<sup>3</sup> 多摩地域は小笠原諸島など東京都島しょ部とひとくくりにしてあつかわれてきた過去があるが、本稿の考察対象として島しょ部はふくめないこととする。組織編制の沿革をみても、ごく最近まで「東京都総務局三多摩島しょ対策室」のように、多摩地域と島しょ部は行政組織的にひとつにあつかわれてきた。1947年、戦前からの長官官房の廃止にともなう改組後、

多摩振興を目指すとしている。この「多摩リーディングプロジェクト」は2007年1月に改訂されているが、多摩振興という基本姿勢に変わりはない。しかし、はたして「三多摩格差」と称される「特別な格差」<sup>4</sup>は全面的に解消されたといえるのだろうか。

本稿では、「三多摩格差」とどまらず「三多摩『内』格差」の存在にも問題関心がある。本稿の構成は以下のとおりである。まず、一般廃棄物問題が多摩地域で顕在化している状況を「三多摩格差」そして「三多摩『内』格差」という視角で検討する。ケーススタディとして、東京都西多摩郡日の出町における最終処分場建設に至る経緯をとりあげる。そして、改めてその底流にある「三多摩格差」の沿革について、今後の検証作業にそなえてまとめる。

## I. 一般廃棄物問題にみる「三多摩格差」

### 1. 都市化が引き起こした新たな環境問題

#### (1) 23区の場合：東京ごみ戦争

1970年代前半、23区では都市化と急激な人口増加のしわ寄せがごみ焼却処理施設の不足とそれに起因する地域間紛争という形で表面化した。杉並区と江東区の間にかきたこの紛争は「東京ごみ戦争（第一次ごみ戦争）」として、美濃部亮吉都知事が「ごみ戦争宣言」をおこない、自ら先頭に立って事態の收拾に乗り出すなど東京都を巻きこんだ大騒動となった<sup>5</sup>。その後、2000年の都区制度改革をもって23区も市町村と同様、基礎的自治体という位置づけが明確になったが

（地方自治法281条2項）、それまで23区の一般廃棄物、すなわち生活ごみの処理・処分にかんしては東京都が直轄管理していた。23区に清掃事業が移管されたことで、ごみの収集・運搬等が各区の事務となった。ごみの焼却処理等の中間処理は23区が「東京二十三区清掃一部事務組合」を設立し、一部事務組合（同286条以下）という共同処理方式を採用している。ごみの最終処分についても、各区が責任をもつものの、現在も東京都が管理する海面埋め立て処分場を引き続き利用する形となっている。このように、廃棄物の処理・処分にかんしては比較的最近まで東京都の行政的「庇護」の下に置かれていたのが23区である。

#### (2) 多摩地域の場合：羽村町「砂利穴」問題

一方、一般廃棄物の処理・処分において多摩地域は東京都の直轄管理下になく、地理的にも内陸部に位置するため、23区のように海面埋め立て処分方式に頼ることは不可能であった。そのため、市街地化が先行した多摩地域の自治体がかつとも必要としたのは一般廃棄物の最終処分場であった。高度成長期の1968年頃より、多摩地域では西多摩郡羽村町（当時。現羽村市）や同郡瑞穂町の「砂利穴」への一般廃棄物の投棄が公然とおこなわれていた。これは、おもに23区での高層ビル等の建設ラッシュに因應するために砂利が大量に採掘され、その採掘跡地（穴）を利用して未処理のままの大量の廃棄物を暫定的に埋め立てていたことを指す<sup>6</sup>。ごみの焼却

行政課はいったん総務部に属した。1949年11月9日、総務局（前年9月1日に「部」から「局」へ改組）行政課は「地方課」（区政係、市町村係、公安係）に改組され、その業務の一環として多摩地域があつかわれるようになる。1970年7月16日、行政部（1952年11月1日に「課」から「部」へ改組）「地方課」に加え、同部内に「振興課」が新設され、多摩地域業務は移管された。1981年6月17日、総務局行政部「振興課」が廃止され、「三多摩島しょ対策室」となり、その下に新たに「振興課」が置かれることとなる。1983年6月1日、「三多摩島しょ対策室」は「多摩島しょ対策部」にその名称が改められる。その後、1986年4月1日には「多摩島しょ対策部」は廃止され、新たに「地域振興課」が設立される。2001年4月1日より、総務局行政部地方課と地域振興課が現在の総務局行政部「市町村課」となる。なお、このとき新たに誕生した同部の「振興企画課」に島しょ地域の所管は移り、現在に至る（東京都公文書館『東京都の組織沿革（東京都職制沿革）』より）。

<sup>4</sup> 東京市政調査会編（1976）『三多摩地域における行政上の課題とその対応に関する調査（東京都受託研究）』：2を参照。

<sup>5</sup> 神長（2001）「日本における一般廃棄物問題の概観」飯島伸子編『環境問題に関する論文・事例集』：92、94。

<sup>6</sup> 瑞穂町では業者が東京都の中止命令に逆らい無認可で一年近く砂利を採掘し続けていた。そのため、採掘は防護壁近くまで迫り、隣接住民は土砂崩れなどの不安を訴えていた（朝日新聞1976年3月9日）。

処理が本格導入される前であったことから、住宅地のすぐ近くに投棄された生ごみの腐敗による悪臭や害虫等の大量発生、病原菌の拡散など、周辺住民の日常生活への深刻な影響をおよぼすさまざまな問題が発生した。当時の地域環境破壊のようすはつぎのように表された。

西多摩地域に無数に散在した砂利穴は、格好の廃棄物の最終処分地と化し、またたく間に埋めつくされ、ときには小山のように野積みされることとなるのである。砂利穴に群がるネズミ、ハエの多量発生、カラスによる被害、腐敗した廃棄物から発生する悪臭、メタンなど可燃性ガスの発火、土壌や地下水の汚染など、この段階にきてようやく「砂利穴」問題は、周辺住民の看過できない問題となった<sup>7</sup>。

状況に堪えかねた羽村町民らが結成した「羽村町砂利穴公害対策協議会」は、東京都と多摩地域21市、羽村町に対しごみ投棄をやめるように請願書を提出したり、その後両町の住民20人がごみ投棄を委託している多摩地域19市と処理業者、地主を相手取りごみ投棄の即刻禁止を求める仮処分を東京地裁八王子支部に申請したりしている<sup>8</sup>。1970年9月30日、東京都市長会は、限界にきた「砂利穴」に代わる廃棄物処分の代替措置に関する要望を美濃部都知事に対しておこなった。この「砂利穴」問題が社会問題化したことで、残る「砂利穴」の適切な処理（消毒や覆土など）も同時に求められた<sup>9</sup>。

このような廃棄物の不適正処理が「問題」になったのは、このときが初めてである。「まだ『捨てる』ものに金をかけたくないというのも行

政担当者の認識であった」ためである<sup>10</sup>。それまで廃棄物の問題がいかに見過ごされ、行政側も「問題」にせずきたかが露呈する事件であった。しかし、廃棄物にどう対処するかは避けて通ることができない重大な行政課題である。以後、廃棄物処理も都市における行政サービスの必須事項として再認識されるに至る。

## 2. 日の出町処分場問題

### (1) 都市化の波がもたらす地域間格差

羽村・瑞穂両町の砂利穴への不法投棄・不適正処理といった事態を受け、多摩地域の自治体は新たに適切な一般廃棄物の処理・処分方法を模索しなければならなかった。いわば過渡的措置として、羽村町には遮水工事を施した暫定処分場が造られる。これは正式な次期処分場が開設されるまでの3年間という期限付きで1980年に運用開始されている。

このように、多摩地域の場合、焼却処理施設の整備もさることながら、より大きな問題として一般廃棄物の最終処分場の確保が急務であった。この解決に利用されたのが西多摩郡であった。スプロール化した市街地を有するため廃棄物処理・処分施設の適地を自区域内に得ることができない多摩地域の自治体が選択した方向性は、市街地化されていない自治体での、大規模な集中型管理・運営を可能にする最終処分場の建設というアイデアの実現であった。

これらの多摩地域の自治体ではベッドタウン化がすでに進行しており、そのため、「三多摩各市は抜本的な都市構想をたてる暇もなく、激動に直面し、対応に追まられる」状況であった<sup>11</sup>。当然の帰結として、各種社会的インフラ整備で23区と比較しておくれをとることとなった。それだけでなく、三多摩内でより都市化が

<sup>7</sup> 東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会（1984）『東京都市廃棄物処分地管理組合史』：10。

<sup>8</sup> 朝日新聞1976年3月11日、同4月29日。立川市をはじめ13市が投棄中止をもって和解するのは1976年8月2日のことである（朝日新聞 同年8月3日）。

<sup>9</sup> 「砂利穴」問題の経緯については、東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会（1984）を参照。

<sup>10</sup> 東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会（1984）：10。

<sup>11</sup> 東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会編（1984）『東京都市廃棄物処分地管理組合史』。

進展していない自治体へ迷惑施設を押しつける形での発展しかなしえない状況に陥ることとなった。これが「三多摩格差」について起きた、「三多摩『内』格差」の端緒ともいえる。「三多摩格差」は23区との対比で語られる問題であったが、ここに来て、同じ多摩地域とはいえ、都市化が進行した市の廃棄物処理が、都市化の進度が遅く、財政基盤の弱い町によってまかなわれるという、新しい「格差」関係が生じることになった。

## (2) 丘陵地という地域性

多摩地域の新規分場用地として白羽の矢が立ったのが、域内で最後にベッドタウン化が始まり、それにともない社会的インフラ整備のため財政が悪化の一途をたどっていた西多摩郡日の出町である。

西多摩郡は、東京都の最西部に位置し、面積では都内全域の28パーセントを占める。多摩地域においては約半分の面積に相当する。しかも総面積の8割近くを山林が占めており、丘陵地あるいは中山間地域と呼べる地理的特徴を有する。それゆえ、かつては林業、農業、養蚕業などの第一次産業従事者が多くこの地に存在した。しかし、全国的な農業・林業の衰退はここでも例外ではなく、林業や木材加工業などに依存していた地域経済構造はその後、転換を余儀なくされる。これに加え、1980年代以降は廉価な輸入木材が国内市場に出回るようになり、国内林業はますます衰退の一途をたどった。

この西多摩郡のほぼ中央に位置するのが日の出町である。日の出町の場合、もともと江戸時代から卒塔婆づくりが盛んであり、全国シェアの6割（年間生産量480万本）を町内で生産していた<sup>12</sup>。そのため、新規流入人口とあまった

地場産業の衰退につながる事態は町の財政に打撃を与えることとなる<sup>13</sup>。

## (3) 日の出町と都市化

日の出町は総面積28.08キロメートル、南北に2.5キロメートル、東西に約12キロメートルという細長い形状をしている。東側の平井地区はその名の通り平地であり、古くから住居があったのに対し、西側の大久野地区は山間部がほとんどを占め、居住人口も少ない。このように、日の出町は地理的な制限から居住人口がそれほど増えずに推移してきた。人口密度も同郡の檜原村、奥多摩町について低い（2008年9月現在、6,442世帯・人口15,928人。人口密度は2007年1月現在で565人／平方メートル）<sup>14</sup>。

都心から西へ50キロメートル圏に位置したことから、日の出町が人口増加とベッドタウン化の波及を受けたのは1970年代に入ってからとなる。中央線沿線に工場が点在する日立系列の工場労働者のための「日の出団地」造成事業が1970年代に順次、完成したことで最終的には約600世帯が転入した。これにより日の出町における若年層世帯は飛躍的に増え、他の多摩地域同様、教育施設をはじめ、社会的インフラ整備に追われることとなる。

同町は増える学童に対し、義務教育施設の建設が間に合わず、プレハブ校舎での授業や補修もままならない老朽化した校舎をかかえ、行政サービスは破綻寸前であった。日の出町が、「丘陵地を有効に土地利用して財源確保を図る」という「苦渋の選択」<sup>15</sup>を下すこととなったのはこのためである。最終的に、多摩地域の一般廃棄物処分場を受け入れ、丘陵地をその用地として後述する東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合（以下「処分組合」とする。）に売り渡すことに

<sup>12</sup> 「地場産業最前線：卒塔婆（東京都日の出町）」『あさひ銀総研レポート』7(8)（1998年8月号）：30を参照。

<sup>13</sup> 大石堪山（1993）「日の出町における産業の地域構造」東京都総務局行政部『西多摩地域における行財政の課題と現状』に依拠した。

<sup>14</sup> 東京市町村自治調査会（2008）『多摩地域データブック：多摩地域主要統計表（2007年版）』：4、東京都編（1964）『東京都政概要（昭和39年版）』、同（2004）『都政2004』を参照。

<sup>15</sup> 元日の出町長の宮岡武一氏へのインタビューより（1994年8月）。

なる。

後述する同町の谷戸沢第一処分場の受入はこのような時代背景によって確定した。結果的に、この選択は後年、環境汚染をはじめとするさまざまな問題を引き起こし、町を二分する結果となる<sup>16</sup>。

#### (4) 谷戸沢第一処分場の誕生

1980年、準備期間と準備組織を経て、東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合が設立される。同組合は多摩地域を構成する全自治体26市3町1村のうち、同人口の9割以上に相当する、合計365万人分、25市2町（いずれも当時）から出る一般廃棄物の最終処分を包括的に担うことになる。同組合は日の出町にある廃棄物広域最終処分場の設置・運営を目的とする一部事務組合である（地方自治法284条以下）。現在は一般廃棄物の最終処分事業と処分場施設の維持・管理、および数年前よりエコセメント事業も処分場敷地内で展開している<sup>17</sup>。

1984年4月1日、多摩地域にとって初の大規模処分場となる、日の出町谷戸沢廃棄物広域処分場（以下「谷戸沢第一処分場」とする。）が開場した。東京ドーム5個分の規模、設備ともに「東洋一」とうたわれた（全体埋立容量約380万立方メートル、埋め立て期間は1984年4月から1998年4月まで）。同処分場は山間部の谷間を利用して造成される内陸方式の処分場であり、遮

水工法を施した管理型処分場のひとつである。しかし、周辺環境への影響を出さないようにと導入された最新鋭の遮水工法も、経年劣化等により処分場からの汚水漏れによる地下水汚染や土壌汚染、大気汚染等を引き起こした。以後、日の出町への新規流入層や、ごみを捨てる側である多摩地域の市民らによる地道な環境運動が展開され、現在も複数の民事訴訟等をふくめ継続中である<sup>18</sup>。

谷戸沢第一処分場の埋め立て完了にともない、1998年より近接する玉の内地区に建設されたのが二ツ塚廃棄物広域処分場（以下「二ツ塚第二処分場」とする。全体埋立容量約370万立方メートル、埋め立て期間は1998年1月から約16年間の予定）である。

これまででも、広域自治体であるところの東京都は、日の出町の最終処分場建設をめぐる問題や紛争そのものにかんして、「多摩地域の問題」であるとして一定の距離を保ってきた。二ツ塚第二処分場建設是非や谷戸沢第一処分場の汚水漏れ問題への世論の高まりが重なった時期に初当選した青島幸男都知事も、「処分場については処分組合が管理しているので、都としては信頼して見守るしかない」と答えるにとどまり、多摩地域での問題に対し積極的な介入をおこなわなかった<sup>19</sup>。しかし前述の通り、同組合はあくまで廃棄物の処理・処分あるいは特定のマテリアルリサイクル事業を担うことを目的としてつくら

<sup>16</sup> 最終処分場受け入れ過程に関する詳細については以下で考察したことがある（未公開）。神長唯（1996）「環境運動にみる女性の参加及びその役割に関する社会学的考察：東京都西多摩郡日の出町の最終処分場問題をめぐる住民反対運動から」（東京都立大学人文学部卒業論文）、「環境運動としての廃棄物自区内処理運動：廃棄物問題への環境社会学的アプローチ」（東京都立大学大学院社会科学部研究科修士論文）。後者は神長唯（2000）に部分的に発表した。

<sup>17</sup> 処分場の延命措置として開始されたエコセメント事業（マテリアルリサイクル施設の運営という事業拡張）にともない、東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合は2006年4月、「東京たま広域資源循環組合」へと名称変更している。本稿では便宜上、「処分組合」で統一した。

<sup>18</sup> 本稿では言及しきれなかった、わが国で主流である廃棄物の「焼却処理—埋め立て処分」方式の問題点、それに対する地域住民の目覚めとして日の出町処分場問題をめぐる全体像と環境運動に言及したのものとしては以下を参照。神長（2001b）：93-115。

<sup>19</sup> 第2回「知事と都政を語るつどい」（1995年9月5日開催）での発言。宮入容子（1999）『ふゆいちごの森がみていた：日の出ゴミ最終処分場問題史』リサイクル文化社：82-83、97-98などを参照。なお、青島都知事（在任期間1995年～1999年）に代わって第14代東京都知事に就任した石原慎太郎現知事も、市民運動「日の出の森・水・命の会」が実施した都知事選候補者アンケートに「処分場内に立入検査をし、処分組合を指導する」と回答したものの、実行には移していない。このほか、葉上太郎（2001）「地方の眼代執行：日の出町処分場の内と外」『職員研修』34（1）：15を参照。

れた一部事務組合である。そのため、目的の範囲を超えた現行処理体系に関する決定等をできないなど、行政責任の所在が曖昧であることが制度上の問題点として指摘することができる<sup>20</sup>。

多摩地域の市町村と日の出町、二ツ塚第二処分場の位置関係については末尾の図表1を参照。

### 3. 「三多摩『内』格差」という残された課題

#### (1) 多摩地域における地域間格差の発露

「三多摩は一つなり」というスローガンの表現がある。これは、多摩地域はひとつのまとまりとして考えるべきだとして処分組合管理者らを中心に比較的最近に提唱されているものである。これは、日の出町処分場問題は、市町村の枠を超えた、より広域的な多摩地域という観点でものごとをとらえるべきだとするものであろう。処分組合が支援する、「三多摩は一つなり交流事業」<sup>21</sup>はその好例である。「多摩地域26市1町の住民が文化・スポーツ等を通して、相互の理解と信頼を深めていくことを目的とした事業」<sup>22</sup>と位置づけられている。

とはいえ、ここで指摘しなければならないことがある。もともと日の出町は処分組合には属していない。同町は周辺1市1村とともに別の一部事務組合である「西秋川衛生組合」を構成し、一般廃棄物の最終処分を別におこなっていて関連性はない。そこで、いわば一方的に他の多摩地域の自治体からの一般廃棄物の受け入れる側となっている日の出町の住民と、25市1町(2001年に保谷市と田無市が合併し西東京市となり、現在の26市1町に)の住民との相互交流を図るためにさまざまな支援事業が実施されているわけである。東京都三多摩地域廃棄物広域処

分組合副管理者(当時。現在は同管理者)であった石川良一稲城市長も、「三多摩は一つなり」として広域処分場とそれに係る土地収用の正当性を国会で主張したりする際にこのスローガンの表現を用いている<sup>23</sup>。

しかし、このスローガンの表現は注意を要する。なぜならば自治体間に存在する、都市化の度合い、あるいはそこから生じる力関係を一切考慮しない包括的な平等性と一体性をいう主張といえるからである。そのため、自治体間の「体力の差」の表れともいえる「三多摩『内』格差」の存在が見落とされてしまう危険性をはらむのである。

#### (2) 「三多摩格差」から「三多摩『内』格差」へ

「三多摩格差」がクローズアップされた時期は、「三多摩『内』格差」の存在はまだ表面化するに至らなかった。しかし三多摩格差が明確に行政課題と位置づけられた1965年頃には実質的な市町村間格差、つまり「三多摩『内』格差」は出現していたといえる。ここで「三多摩『内』格差」とは、同じ多摩地域内市町村であっても、社会的インフラ整備の遅れにとどまらず、環境問題等のしわ寄せが一部自治体におよんでいることである。一例をあげると、下水道普及率では、一早く都市化を迎えた三鷹市が多摩地域のみならず、全国でも初めて下水道普及率100パーセントを達成したのが1973年である。同年、立川市では67パーセントにとどまっていた(現在は100パーセントを達成)。さらに、西多摩郡をはじめとする18市町村では0パーセントであった。現在は西多摩郡奥多摩町、檜原村を除き、多摩地域の下水道普及率も数字的には23区と変

<sup>20</sup> 神長唯(2000):59-60。

<sup>21</sup> 実施例として、「ちょうふ新撰組フェスタと花火大会の夕べ」、「親子で行くひの新撰組まつりと多摩テック」、「クリーンセンター施設見学とサッカー観戦」、「親子そば打ち体験と処分場見学会」(2004年度実施事業より)などがある。東京たま広域資源循環組合HP「循環組合の概要:地域振興に関わる事業」<http://www.tama-junkankumiai.com/about/outline-promotion.html>(2008年11月27日閲覧)。

<sup>22</sup> 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合「処分組合ニュース」vol.13(2000年3月号)。

<sup>23</sup> 参議院第151回国会国土交通委員会第22号(2001年6月28日)土地収用法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)の参考人発言。

わらないレベルにまで引き上げられている。とりわけ、日の出町の公共下水道は最終処分場を受け入れた見返りとしての地域振興費をもとに敷設を進めており、2007年度中に市街化地域でほぼ100パーセントの下水道普及率を達成する。

さかのぼること半世紀の1948年、東京都はつぎのような西多摩郡の地域振興に関する提言を出していた。

西多摩地区の振興に、特に努力されねばならない。何となれば西多摩地区は、地理上に於いても産業文化面に於いても、又観光の見地に於いても、他地区以上に多くの問題を包<sup>マ</sup>含し、之が解決は三多摩振興上のキーポイントである<sup>24</sup>。

問題点として指摘されていたにもかかわらず、実際には西多摩郡日の出町は自力で地域振興、社会的インフラ整備をはたすこととなった。中長期的な周辺への影響が<sup>マ</sup>つねに懸念される環境問題や、住民の反対や不安という各種リスクをかかえこむ形で、複数の「迷惑施設」の受け入れによってこれを達成したのである。

現行の二ツ塚第二処分場は埋め立て容量の4割を越え、稼働中である。日の出町は、これに続く「第三の処分場」は受け入れないと表明している。したがって、計画では5年後の2013年度以降には同処分場は満杯（埋め立て完了）となり、つぎの最終処分先がなくなることになる。そのため、最終処分場の延命策として2006年7月よりエコセメント事業が着手され、二ツ塚第二処分場敷地内に建設が開始された。これは処分場に埋め立てられる全容量の70パーセントに相当する焼却灰（焼却残渣）の全量をセメント

原料として活用しようとするマテリアルリサイクル事業である。結果的に、日の出町は3つ目の廃棄物処理関連施設を受け入れざるをえなかったことになる。この「東京たまエコセメント化施設」は2007年3月より本格稼働したとされている<sup>25</sup>。それでも、最新鋭の設備イコール安全性・確実性に欠けるといふ、内陸式管理型処分場が同町に造られたときと同じ被害図式が展開されかねないとして地元住民からは懸念の声があがっている<sup>26</sup>。

それにしても、以上のような「三多摩『内』格差」を生んだと思われる「三多摩格差」の歴史的、社会的な源はどこにあるのだろうか。次章では、多摩地域の形成過程と、その経緯が23区との地域格差をもたらすこととなった社会的、行政的状況について歴史的に概観する。これは「三多摩格差」の今後の検討にそなえた確認作業でもある。

## Ⅱ. 「三多摩格差」の存在

### 1. 格差をもたらした「三多摩移管問題」

#### (1) 「三多摩」の誕生

「三多摩格差」について述べる前提として、まず「三多摩」の地理的・歴史的ないきさつにふれておかねばならない。「多摩」の名称がいつから用いられたかは諸説が存在するようであるが、『日本書紀』にまでさかのぼることができるようである。10世紀前半に記された『延喜式』には「多摩郡」という現在用いられている漢字表記で地域名が初めて登場している。この多摩郡は、明治時代に入り大きく様変わりする。

1871年、明治政府は廃藩置県をおこなうとともに、府制をひいた。このとき、武蔵国多摩郡の東部地域の一部（現在の杉並区・中野区など）が東京府へ編入された。東京府東多摩郡の誕生

<sup>24</sup> 東京都総務部調査課編（1948）『三多摩振興方策に関する一提案』：4。

<sup>25</sup> 東京たま広域資源循環組合（2007）「たまエコニュース」Vol.41：1に依拠した。

<sup>26</sup> 「日の出ごみ処分場差止め訴訟判決で思うこと：未来を見据えた判決を」（西多摩新聞「読者の声」投書欄、2006年10月13日）。また、エコセメント事業の実用化にかんして、①施設による環境汚染、エネルギー等資源の過剰消費（コストパフォーマンス）の問題、②エコセメント製品による環境汚染（製品としての耐久性）の問題などクリアすべき課題が残ることが市民団体「STOPエコセメントの会」（2006年会報）等によって指摘されている。

である。多摩郡の残り大部分である347村は、1878年の郡区町村編制法をもって神奈川県在所管とされた。多摩郡は、すでに東京府東多摩郡が存在することにかんがみ、北多摩郡、南多摩郡そして西多摩郡に3分割された。以来、これらを総称して「三多摩」あるいは多摩三郡と呼ぶようになった<sup>27</sup>。この神奈川県「三多摩」が、のちに東京府に併合されることになる。これが「三多摩移管問題」の発端である。

多摩地域形成の動向については末尾の図表2を参照。

## (2) 東京府への「三多摩移管問題」

東京府への「三多摩」移管をめぐるのは、2つの動機が存在したとされる。表向きは「東京府民の水道水源の確保」のためであった。水道水源の確保とは、「江戸幕府から引き継いだ東京市の水道の水源林と、玉川上流ならびに玉川上水の管理」を東京府の包括的事業とすることであった<sup>28</sup>。

明治初期より、東京府は飲み水の安全性・安定供給性を求めて、水源確保を検討しはじめていた。その背景には、玉川上水の通船問題で神奈川県三多摩郡と東京府の間ですでに利害対立があったことをあげることができる。東京府側は、玉川上水の利用に際し、つねに神奈川県側に許可を求めなくてはならない煩雑さから、水源から流域すべてを府の管轄下とすることを考えたのである。1873年、東京府知事は内務省に三多摩郡の編入を求めたが、このときは許可されなかった（「第一次東京府編入問題」）<sup>29</sup>。

このような表向きの理由とは別に、「三多摩移管」は当時の自由党勢力を弱体化するための政治的な動きであったともされる。当時、国政に

大きな影響をおよぼしていた自由民権運動の全国拠点の一つが南多摩地域にあり、同地域では三多摩自由党・三多摩壮士が活躍していた。当初、東京府としては玉川上水の流域にあたる西多摩郡、北多摩郡のみの移管を求めたとされる。これに対し、三多摩自由党の強い地盤であった南多摩をふくめた「三多摩」として揃って移管するよう、神奈川県側が強く主張したという。同案を東京府が受け入れたため、1892年9月、東京府知事、神奈川県知事、警視総監らの連名で神奈川県から東京府への「三多摩」移管が内務大臣宛上申書として出された。これにより、同年12月には内務大臣が東京府知事ほかに移管に関する正式な書類提出を命じ、「三多摩移管」は実現に向け大きく動き出した<sup>30</sup>。明治政府にとっても、三多摩地域の編入問題は治安対策上の重要課題であったのであろう。この治安問題は、格差形成に少なくない影響を与えたことも考えられる。

1893年2月18日、「東京府及神奈川県域変更ニ関スル法律案」が政府によって帝国議会に提出される。法案は、三多摩自由党を中心とした強い移管反対論を抑え、同月28日の強行採決を経て、4月1日より施行された。東京府への編入に対する「三多摩」郡民の抵抗は根強く、西多摩郡や南多摩郡では4月1日の正式編入後も町村役場が閉鎖されるなど、反対運動が続いた<sup>31</sup>。

このような経緯を経て、「三多摩」160町村をふくむ東京府が誕生した。隣県からの細かい編入はその後もあるものの、ほぼ現在の東京都の区域が形成されたのがこのときである。東京府の総人口は185万7,915人、そのうち東京市が127万5,615人、「三多摩」が58万2,300人であった<sup>32</sup>。のちに移管100周年を迎える1993年には、「三多

<sup>27</sup> 『東京市史稿』1878年8月12日付文書に3郡の呼び分けを指示する記述がある。佐藤甚次郎（1993）『神奈川県の明治期地籍図』暁印書館：17-18に依拠した。

<sup>28</sup> 東京都総務局文書課編（1952）『水道問題と明治26年三多摩編入始末（東京都史紀要 第13）』：25-31、33、50-51を主に参照。同上。

<sup>29</sup> 東京百年史編集委員会編（1972）『東京百年史』3：144-146、原克孝（2003）『三多摩に輝く』けやき出版：15、16を参照。

<sup>31</sup> 川崎房五郎（1983）「東京と行政区画（4）」『選挙』36（11）：9、10に依拠した。

<sup>32</sup> 東京百年史編集委員会編（1972）3：111を参照。

摩」人口は当時の6倍強の368万人にまで拡大することとなる。

### (3) 再燃する「三多摩問題」

移管から半世紀後の1943年7月1日、東京都が誕生する。しかし、その道のりは決して平坦ではなかった。これに先だっておこなわれた1932年の東京市の市域拡張に対し、つぎに都制を敷く際に「三多摩」を区域から除外する動きにつながるとして、激しい反対運動が多摩地域の市町村長らにより展開された<sup>33</sup>。そのため、市域拡張と前後して、東京都に「三多摩」を繰り入れるか否かで東京府・東京市側と多摩地域の市町村側で激しい対立が起きた<sup>34</sup>。

ここでの「三多摩問題」は、最終的に内務省が東京都へ「三多摩」をふくめるとしたことで決着するが、当時の香坂昌康東京府知事は多摩地域への初視察に出かけた際、「熊や猿のいる西多摩郡を東京都といふのはおかしい」<sup>35</sup>と発言するなど、東京府や東京市側の考えは三多摩の市町村を意識のうえで軽視、蔑視するものであった。東京都の誕生により、東京府および東京市は廃止された。しかしながら、東京市を前身とする23区に比べ、「三多摩」の市町村は東京「都下」の郡部の市町村という位置づけを受けることになる。

## 2. 三多摩地域の変容

### (1) 北多摩郡と南多摩郡の消滅

1970年11月、北多摩郡村山町が市制を施行し、武蔵村山市が誕生した。その結果、三多摩郡のうち、北多摩郡が最初に消滅した。続く1971年11月、稲城町と多摩町がそれぞれ稲城市と多摩市に移行したことで南多摩郡から離脱し、同郡も消滅した。移管後80年弱の間に北多摩郡と南多摩郡の町村は全て市に移行したことになる。その結果、郡部は西多摩郡5町2村を残すのみとなった。その後の西多摩郡は、構成団体の市制移行による郡部離脱や町への移行、市町村合併等を経ることになる。1995年9月の五日市町と秋川市の合併（あきる野市の誕生）をもって、現在の西多摩郡3町1村（瑞穂町、日の出町、奥多摩町、檜原村）となった<sup>36</sup>。このようにして「三多摩」の市町村は現在の多摩地域26市3町1村<sup>37</sup>へと形成されてきたのである<sup>38</sup>。

### (2) 「三多摩」から多摩地域へ

南多摩郡、北多摩郡の消滅もあり、東京都行政資料から「三多摩」が事実上消え、現在のようになり「多摩地域」に名称が取って代わったのは1980年代に入ってからである。それでも、多摩地域の住民の間ではいまだ「三多摩」の語が用いられることが多い。だが、そこには23区との格差に基づく「精神的被差別感」が底流にあることが否めないとの指摘もある<sup>39</sup>。23区は地方自治法上「特別区」（281条以下）と位置づけられるため、東京都が直接管轄する事務が多かったのに対し、同じ東京都を構成する自治体であ

<sup>33</sup> 東京百年史編集委員会編（1972）5：568を参照。

<sup>34</sup> 佐藤孝太郎／多摩百年史研究会編（1992）『東京都三多摩：都制運動参加の記』東京市町村自治調査会：99-128を参照。

<sup>35</sup> この失言は東京日日新聞（1932年7月13日付）に報道され、「三多摩」郡民の怒りを買った。佐藤孝太郎／多摩百年史研究会編（1992）：114を参照。

<sup>36</sup> 1983年に設置された「西多摩地域広域行政圏協議会」には、市制施行により郡部離脱した青梅市、福生市、羽村市、あきる野市が現在も加わる形で西多摩郡の圏域として一体的な発展を目指し連携している。

<sup>37</sup> 現在の多摩地域26市1町3村の構成団体は次の通り。八王子市、立川市、武蔵野市、三鷹市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、国立市、福生市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、稲城市、羽村市、あきる野市、西東京市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町（以上、地方公共団体コード順。それぞれの位置関係は図表2を参照）。

<sup>38</sup> ほかに多摩地域内で市町村合併が行われたり、隣接県からの細かい編入も行われたりしている。たとえば、1964年に神奈川県由木村（いまの南大沢）が八王子市に編入されている。多摩地域の再編の詳細は、多摩百年史研究会編（1993）『多摩百年のあゆみ』、東京市町村自治調査会（1991）『多摩地域の自治・まちづくり年表』等を参照。

<sup>39</sup> 東京市政調査会編（1976）：3。

りながら「都下」と呼ばれるあつかいを受けたのが多摩地域の市町村である。東京府への編入自体、そもそも多摩地域の住民生活を重視したためではなく、水源確保を目的とするあくまで東京府民の利便性のためであったし、中央政府による治安目的でもあった。たとえば、つぎのような指摘がある。

大都市東京が首都であるが故に、ふつうの大都市以上に政府あるいは大資本の側からの強い要請に基づき、ひたすら、多摩地区が、首都東京に奉仕させられてきたといっても過言ではない、たとえば、1893年の東京府編入、戦時下の軍用地徴発、戦後の三多摩格差、みなしかりである<sup>40</sup>。

なお、行政資料とほうらはらに、今日でも「三多摩地区」、「三多摩支部」など多摩地域の市町村全域を指す名称が団体名などで用いられていることがある。これは自由民権運動の高揚とともに三多摩自由党の名が国政レベルで取り上げられたことなどにより、その名が広がり、「三多摩」の呼称が人々の間で定着した名残でもあるだろう。

### (3) 産業構造の断絶と都市環境問題の出現

多摩地域の発展を語る際、急激な人口増加と工場進出、高度経済成長がキーワードとなる。産業構造では戦前と戦後で断絶があるのが特徴である。東京市が誕生した1889年4月、新宿と立川を結ぶ甲武鉄道（のちの国鉄、現在のJR中央線）が開通し、まもなく八王子まで延伸され

た。これが多摩地域における鉄道網整備の最初であり、その後JR青梅線、京王線、小田急線などの開通や延伸にしたがい、工場進出や宅地造成が進行することになる。

多摩地域の産業構造は、1900年代半ばにかけて、戦局の激化を受け、数多くの軍需産業が23区から外縁部の市町村に進出したことで一変する。戦前までは青梅市や八王子市における伝統的な蚕糸業、機織産業等の繊維工業が地域産業であったのに対し、1900年代初頭から敗戦までの約40年間、多摩地域の主力産業は軍需産業に取って代わられた。23区からの「工場疎開」に先立ち、「15年戦争」に対応する軍備拡張方針から、1930年代には生産拡大を目的とした工場進出が京浜地区（23区のうち城南地区を中心に）から多摩地域へと移った。当時の国策であるため、用地取得には日本軍の介入もあり、既存農地がつぎつぎと工場用地として接収された。その結果、航空機、戦車、銃砲などの大型組立製造業が、23区（城南・城東）で製造された部品をもとに展開されることとなった<sup>41</sup>。

しかし、度重なる空襲で壊滅状態となった軍需関連工場は、戦後は23区内へ引き上げられ、多摩地域で操業が再開されることはほとんどなかった<sup>42</sup>。地域産業も衰退し、農地は軍事工場となり、農民は工場労働者要員となったすえでの主力産業の撤退は、1960年代に入ると新たな工場誘致や住宅地の郊外化現象の受け皿として多摩地域を変貌させた。

高度成長期の工業化政策の高まりにともない、多摩地域の各市町村では1961年前後に「工場誘致ブーム」が起き、工場建設ラッシュが続いた<sup>43</sup>。多くはかつての北多摩郡から西多摩郡の東側に

<sup>40</sup> 北村嘉行（1987）「多摩地区の工業化にみる大都市周辺機能の変化」『経済地理学年報』33（4）：271。

<sup>41</sup> 星野朗（1998）「昭和初期における多摩地域の工業化」『駿台史學』105：120に依拠。

<sup>42</sup> 陸軍飛行場や軍需産業関連施設が多かった武蔵野市、立川市、八王子市が結果的に米軍による空爆対象となり、より多くの被害を受ける形となった。地域総合研究所編（1989）『TAMA：もうひとつの東京 多摩白書』東京市町村自治調査会：192を参照。

<sup>43</sup> 石井雄三郎（1964）「三多摩工業の推移」『地理』9（6）：78-81を参照。これには市町村自ら財政的自立を求めた誘致活動と、八王子や日野など、首都圏整備計画による指定地域としての工業団地形成の動きの二通りある。石井雄三郎（1964）「三多摩工業の推移」『地理』9（6）：78-81を参照。これには市町村自ら財政的自立を求めた誘致活動と、八王子や日野など、首都圏整備計画による指定地域としての工業団地形成の動きの二通りある。

延びる武蔵野台地に立地した新興工業である。これらの工場進出にともない、多摩地域市町村は土地利用計画の度重なる変更をはじめ、地価の高騰、既成市街地に近い工場進出による各種都市公害の発生などを順次経験することとなる。そのうえ、工業用水として地下水が大量に汲み上げられるようになり、「被誘致工場の立地配分について、もっと科学的・技術的な配慮と企画が要請されねばならない。とくに八王子市東部、日野市西部台地」といった指摘がなされていたように<sup>44</sup>、多摩地域の水道水源でもある地下水の濫用・枯渇が懸念されることとなった。

### 3. 顕在化する三多摩格差

#### (1) 郊外化と若年層人口の流入

郊外住宅地の発展という観点から多摩地域をみた場合、おおむね2つの時期に分けることができる。第1期は1965年まで、第2期はそれ以降である。第1期までは緩やかな人口増を経験した時期であり、第2期は23区への通勤住宅化つまりベッドタウン化(住宅地の郊外化)の波を受ける時期である<sup>45</sup>。丘陵地を切りひらいての団地や戸建て住宅地の造成など、いわゆる集合住宅の建設が各地で進んだ反面、公共用地の取得にからみ、多摩地域における地価高騰が引き起こされるのもこの第2期である。23区に対し、相対的に地価が安かったことで、北多摩郡などに多くの公営住宅(木造低層住宅)が建設された。むろん、市町村間で地理的な位置や性質、人口総数・人口密度、そして背景となる都市の発展等の歴史的変遷に差異があることは考慮しなければならない<sup>46</sup>。それでも、総体として多摩地域をみた場合、社会的インフラ整備において23区に遅れをとることになるそもその原因は、23区からの新規の人口流入にあるだろう。

当時の多摩地域の人口増はかなりのハイペースであった。1965年の45.3パーセントをピークに、その後は30.1パーセント(1970年)、18.1パーセント(1975年)、8.0パーセント(1980年)と多摩地域の人口伸び率は漸減し、現在は4.0パーセント前後に落ち着きつつある。それでも、1960年から40年間の人口増加率は全国平均の0.75パーセント、隣接する埼玉県の2.68パーセント、神奈川県2.47パーセント(いずれも政令市を除く)と比較しても高い水準である。このように、多摩地域の人口は戦後から最近に至るまでほぼ一貫して増加傾向にあり、2006年には400万人を超えた。住民基本台帳によれば、多摩地域の総人口は410万2,778人(2008年9月現在)である。これは東京都の総人口1,291万2,042人(同)に対し、約三分の一に相当するだけでなく、静岡県379万7,762人(同)など他県の総人口を上回る規模である。

多摩地域は、東京都の総面積の53パーセント(1,159.88平方キロメートル)を占めながら、西方に向かうほど丘陵地が多く、森林率も高いのが特徴である。そのため、西多摩郡などの中山間地域は社会的インフラ整備が進みにくいエリアであったことはI章で述べた通りである。人口密度で比較すると、23区平均が13,168人/平方キロメートルに対し、多摩地域平均は3,403人/平方キロメートルである。一見するとかなりの差があるようにみえるが、これは西多摩郡における人口密度が低いことが反映されているためである。たとえば、最西端の西多摩郡奥多摩町や檜原村では約30人/平方キロメートルに過ぎない。一方、23区に隣接する武蔵野市、三鷹市、狛江市、西東京市では人口密度は1万人から1.2万人/平方キロメートルであり23区と近似値を示す<sup>47</sup>。

<sup>44</sup> 伊東猛(1965)「三多摩中部以西地域における工業用地下水利用の実態」『工業用水』(80):62。

<sup>45</sup> 東京都企画調整局開発振興部編(1967)『三多摩地域構造の将来予測:人口分布と土地利用(三多摩対策基本調査10)』:5-9、池田禎男(1967)「三多摩の都市計画」『新都市』21(12):10などを参照。

<sup>46</sup> 東京市政調査会編(1976):18。

<sup>47</sup> 総務省政府統計局「政府統計の総合窓口」<http://www.e-stat.go.jp/>(2008年11月27日閲覧)および東京都総務局統計部「東京都の統計」<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/index.htm>(2008年11月27日閲覧)。

多摩地域の人口増の波は23区に隣接する北多摩郡（1950年～1964年）にはじまり、南多摩郡（1955年～）、西多摩郡（1960年～）と順次、西進する形で広がってきた。とりわけ、23区への就業依存度の高い、若年層が主立った流入層であったことから、東西を結ぶ主要鉄道に沿って東から西へとベッドタウン化が進行しただけでなく、23区からの「スピルオーバー」<sup>48</sup>の形で流入が多かったのも特徴である。このため、23区の行政サービスを経験し、提供内容の差を比較して知ることができる移住人口に加えて、若年層の世帯という、ライフステージの進行にともないさまざまな社会的インフラをより利用する立場の生活者（納税者）が一気に多摩地域に入ってきた。その結果、「三多摩格差」はより現実味を持って多摩地域の新住民に体感されることとなる。

## (2) 顕在化する「三多摩格差」

東京都総務局三多摩島しょ対策室編（1975）『三多摩格差課題：現況と方針（案）』によれば、「急な人口増と都市化に行政需要が対応しきれず」に起きた、多摩地域の市町村の社会的インフラ整備の遅れと、それにより生じた23区との対比での地域格差こそが「三多摩格差」である。義務教育施設の不足などが代表例であり、いずれも都市化に密接に関わる問題である。

このような「三多摩格差」あるいは「三多摩差別」、「三多摩問題」<sup>49</sup>として具体的にこの地域格差がとらえられるようになったのは、高度成長期以後である。23区と多摩地域の行政サービス格差としての「三多摩格差」について多摩地

域自治体行政担当者の認識は早かった。戦後、東京都に対し、北多摩郡町村長会が食糧配給における三多摩差別の是正を陳情（1945年12月）している。1948年3月に自治体警察・消防が発足するに至り、武蔵野市長、北多摩郡各町村長らは自治体消防補助について、23区と同様に全額補助するように東京都知事に陳情（1948年9月）をおこなったり、東京都市町村長会が自治体警察・消防への補助金増額要望などを決議したりしている（同年10月）。その後も東京都政のもとで多摩地域と23区の関係性において不公平がないよう、各種陳情が多摩地域側から出されている<sup>50</sup>。

## (3) 出遅れた都による格差解消の動き

これに対し、東京都による三多摩格差解消に向けた取り組みは、いわゆる革新都知事の登場まで待たねばならなかった。住民選挙にもとづく初代東京都知事に就任した安井誠一郎（在任期間1947年～1959年）の時代には、三多摩の振興・開発が「三多摩振興委員会」（会長：副知事）によりあつかわれるが、その政治・行政姿勢としては「23区のための三多摩振興」に過ぎなかった<sup>51</sup>。続く東都政（東龍太郎、同1959年～1967年）で出された『三多摩格差の実証的研究』（1960）、『三多摩地域の現況と展望』（1964）の中で三多摩格差の問題性については認識されることとなった。第6代東京都知事となった美濃部亮吉（同1967年～1979年）は、4月の就任後、6月15日に多摩地域を視察、「三多摩格差」の大きさを痛感したと視察後に表明している。美濃部都知事は、同年9月には三多摩対策の最

<sup>48</sup> 東京都総務局三多摩島しょ対策室調整室編（1977）『三多摩地域における都市化等に対応する公共施設に関する調査報告書』などでこのような実体が指摘される。

<sup>49</sup> 本稿ではこれらをほぼ同じ意味であつかった。「三多摩問題」を、①いわゆる市街地形成過程（都市化）にともなって生じてきた大都市周辺地域のもつ問題、②東京都制と普通公共団体としての市町村、特別地方公共団体としての23区と多摩地域の間の行政格差、の2つの意味に分けているものもある。ただし、いずれも東京都での都市化に基づくという意味で同じ次元として考えるべきとしている。東京都総務局三多摩島しょ対策室調整室編（1974）『三多摩地域における行政需要に対応する市町村財政状況に関する調査』：7を参照。

<sup>50</sup> 東京市町村自治調査会（1991）『多摩地域の自治・まちづくり年表』を参照。

<sup>51</sup> 黒沢惟昭（1969）「三多摩における都市化の諸相と社会教育の課題」『日本の社会教育』（13）：223。

高方針を決める「三多摩振興対策会議」（議長：都知事）を発足させている。このように、美濃部都政において、はじめて「三多摩格差」解消に向けた実質的な取り組みが進められることとなる<sup>52</sup>。

都市化進行後の「三多摩格差」としては、『市町村要望の三多摩格差課題とその現況』（1974a）に10の行政課題が指摘されている。ここでは、住民の立場からみた行政サービス上の格差という点から、義務教育、公共下水道、道路、保育所（保育料）、幼稚園、市民集会施設、図書館、社会体育施設、医療などの行政課題が市町村側の要望として出されている。このなかで、「三多摩格差」は多義的ではあるものの、「同じ都民でありながら、区部住民と三多摩住民が受ける便益のうえで差があるのはおかしい」<sup>53</sup>という観念にすべては基づくとされている。

純農村地域であった市町村が、首都圏近郊都市へと発展するうえでかかえこんだ人口増加の弊害は、多摩地域の行政担当者にとってはもはや共通認識であった。のちに多摩移管100周年記念事業に関連してまとめられた冊子にはつぎのような記述がある。

急激な人口増加は、教育・福祉・清掃・上下水道・住宅・道路等の膨大な行政需要を発生させ、市町村と東京都はこれらの対応に追われてきた。また、都市のスプロール化による農地や、丘陵地、雑木林、崖線等自然の減少、ごみの急増、生活排水による河川の汚染などへの新たな対応が求められる<sup>54</sup>。

都市の発展の経緯から見ても、多摩地域が多様多様で解決困難な問題点をかかえていることは明白である。また、前述のように「三多摩は日本の縮図」という場合、あげられた問題点はつぎのとおりであった。(1) 完全市街化地域の問題（武蔵野市等）、(2) 人口流出地区の問題（都市化以前の西多摩郡の自然減・過疎）、(3) 米軍基地をかかえる地域の問題（立川市等）、(4) 文教地区の財政難の問題（国立市等）である。多摩地域内で同時多発的にこれら諸問題が噴出している以上、いずれも自治体単独ではもはや解決不能であるとの指摘は当然である。とくに(3) 米軍基地をかかえる地域として、多摩地域には立川、横田、府中の3大米軍基地とその関連施設が集中していた。基地からの100ホンを超える騒音という日常のかつ直接的な被害にとどまらず、校舎の防音工事費用の一部負担による自治体財政の圧迫等も間接的な被害としてあがっていた<sup>55</sup>。当時は米軍基地のみならず、多摩弾薬庫、調布飛行場など戦後に米軍に接収され、返還されるに至っていなかった軍事施設や米軍住宅地が多摩地域には点在していた。

#### (4) 「三多摩格差」の政治課題化

高度経済成長の進行とともに多摩地域自治体住民の格差感は一層深まり、この時期には党派を超えて「三多摩格差の解消」が政治課題として掲げられていた。「23区と三多摩の地域格差は、ますます広がる傾向にあり……このことは、都政に抜本的な三多摩対策が欠けていたことを如実に物語って」おり、平等性の観点から「三多

<sup>52</sup> 東京都総務局三多摩島しょ対策室編による三多摩格差に関する調査研究報告書はいずれも美濃部都政の時代である。『三多摩格差に関する調査報告等資料集』（1973）、『市町村要望の三多摩格差課題とその現況』（1974a）、『三多摩格差課題：現況と展望』（1974b）、『三多摩格差課題：現況と方針（案）』（1975）などがその一部である。三多摩格差解消の達成目標と近年の取り組みについては、稿を改めて検討を加えることとしたい。

<sup>53</sup> 東京都総務局三多摩島しょ対策室編（1974）：1。

<sup>54</sup> 多摩島しょ振興推進本部・記念事業推進協議会（1991）『多摩新時代の創造』：3。

<sup>55</sup> 渡辺精一（1965）：72を参照。立川基地は1977年に全面返還され、現在は国営昭和記念公園や立川広域防災基地、駅前再開発等に再整備されて現在に至る。ただし米軍基地問題は根深く、存在そのものが騒音・振動問題を引き起こしてだけでなく、使用中の基地に起因する水質汚濁、土壌汚染、大気汚染等の環境問題が、返還後も敷地の土壌回復問題等として対処せざるをえない場合がある。東京都政調査会編（1962）『三多摩市町村の都市化とその行財政』：52等を参照。

摩に特別区制を施行し、すべてを23区並みに」すべきだとの政策も公明党により表明されていた<sup>56</sup>。多摩地域出身の小沢潔元国土庁長官（自民党）は国立町議、同市議、東京都議を経て国政に打って出る際、「東京が23区を指す」状況から脱するため、「三多摩と23区の地域格差の解消の問題」を公約に掲げて初当選している。ここでは是正すべき格差としてあげられていた具体例は、義務教育施設の児童一人当たり教室面積、公共下水道普及率、医療供給施設や保健所数などであった。格差の一例として、道路の幅員が23区では平均6.9メートルであるのに対し、多摩地域は平均4.0メートルに過ぎず、そのコンクリート舗装率も23区が92.5パーセントであるのに対し、多摩地域は47.0パーセントにとどまっていることが問題だとしている<sup>57</sup>。

東京都による比較調査でも、多摩地域は23区に比して概して整備水準が低いことが明らかにされていた。都市環境施設については、23区からのインパクトが強い自治体、つまり23区に隣接する市ほど整備水準が高い傾向を示した。そのため「三多摩格差」が明らかに生じているのは23区に隣接する市よりも、北多摩郡や、南多摩郡ではより西側に位置する市町であった<sup>58</sup>。ここでは、すでに同じ多摩地域でも地域間格差が生じていることをうかがうことができる。

それでも、23区に隣接していたために相対的に整備が進んでいたとされる武蔵野市ですら、「長い歴史が生み出した区内と三多摩の格差」が問題視されていた。後藤喜八郎武蔵野市長（在任期間1963年～1979年）は、「『23区と三多摩の格差是正』が昔から強く叫ばれている」とイン

タビュー記事で述べている<sup>59</sup>。

### (5) 水道整備上の格差

1970年代初めには、多摩地域の人口は250万人をゆうに超えるほどであった。他方で住民の生活に直接関わる電話代、水道料金、廃棄物処理、公共下水道などが23区とは異なり、普及率ならびに普及後の利用料金等で東京都のいわば直轄であった23区とは少なくない差が生じていた<sup>60</sup>。

ことに「三多摩移管問題」（Ⅱ-1-(2) 参照）の発端となった水道水源でも「三多摩格差」が明らかであった。主要水道水源を地下水に頼ってきた多摩地域では、井戸の増設で対処してきたものの、一部の自治体では工業用水の汲み上げや人口増にともなう水需要に充分に対応しきれなくなった。そのため、1965年には早くも東村山市に対し東京都が緊急分水を実施した。それ以来、東京都水道局は武蔵野市や羽村市など一部の市に対し、「臨時分水」という名の恒常的な分水を実施し続けることになった。

さらに、23区との相対的な格差だけでなく、多摩地域の自治体間でも水道整備上の格差が目立つようになった。具体的には、「①水道需要の増加に対し水源の見通しが立たないこと、②料金等の住民負担に差があること、③水道の普及に差異があること、④給水施設の整備状況に差異があること」の4点におよぶ格差である<sup>61</sup>。1970年1月、東京都水道事業調査会は多摩地域と23区の水道事業の格差是正にかんして助言を提出しており、それによれば、このような格差是正には都による水道の一元的管理が不可欠であるとされた<sup>62</sup>。それ以来、徐々に一元化が進

<sup>56</sup> 公明党東京都連・三多摩支部（1969）「新しい三多摩の建設をめざして」『公明』81：126-128。

<sup>57</sup> 小沢潔（1985）『21世紀は手のとどくところに：緑と太陽・三多摩の街づくり』（非売品）：15、36を参照。

<sup>58</sup> 東京都総務局三多摩島しょ対策室調整室編（1977）『三多摩地域における都市化等に対応する公共施設に関する調査報告書』：145-146を参照。

<sup>59</sup> 後藤喜八郎（1971）「23区の二の舞を三多摩で繰り返すな」『月刊社会党』174：158。

<sup>60</sup> 「水道料金も、区内は1トン14円なのに、武蔵野市は18円……市の中にはトンあたり30円以上のところもあります。同じ水を飲んでも倍の料金を払っているわけです。」同上：158、161-162。

<sup>61</sup> 松田泰康（1998）「もう一つの東京水道：東京都多摩地区の水道」『水』40（1）：21-23。

<sup>62</sup> 「東京都は三多摩地区市町村営水道事業を吸収合併し、区部水道事業とともに一元的に経営することによつて、水道事業

んだ結果、現在は多摩地域25市町の水道が都営水道に統合されている（「多摩地区水道事業の都営一元化基本計画」、一元化事業の開始は1973年11月）。

## おわりに

多摩地域は1993年、移管100周年を迎えた<sup>63</sup>。にもかかわらず東京都行政における多摩地域の位置づけはさほど変わっていないように思われる。行政課題としての「三多摩格差」解消の遅れは、「三多摩『内』格差」の発生を招いている。そのため、本稿では「三多摩格差」ひいては「三多摩『内』格差」が生じうる土壤が多摩地域に存在する事実をその歴史的経緯から再確認した。

東京都による、最近の「多摩の将来像2001」や「多摩アクションプログラム」（2003）などで提示された「三多摩格差8課題」の達成状況を見る限りにおいては、統計数値上23区との地域格差は埋められつつあるようにみえる。現に、多摩地域の自治体でベッドタウンとして発展してきた武蔵野市や三鷹市、多摩市などは、「全国市区の行政比較調査」（2004年度）などでは上位にランクインする<sup>64</sup>。しかしながら、実際は長年にわたる「三多摩格差」の存在がもたらした行政課題は少なくない。現在は、「三多摩『内』格差」が、すなわち既出の行政課題に加え、新たな行政課題あるいは社会問題が多摩地域の市町村間にもたらされていると思われる。「三多摩格差」として表出した23区と市町村の格差が、いまは多摩地域内で都市化がより早い段階で進行した多摩東南部の市町（旧北多摩郡・旧南多摩郡）と、西多摩郡の市町村との間に表出され

るに至っているのである。そこでは、社会的インフラ整備が比較的遅れている西多摩郡（中山間地域）を分析することを通して、多摩地域内で再生産された「都市－地方」間関係の現状をさらに多角的に把握、分析する必要性を見いだすことができた。

留意すべきなのは、「三多摩格差」よりも「都市－地方」の関係性が明確に生じているのが「三多摩『内』格差」という点であろう。前出の廃棄物処理の問題でみるならば、日の出町は現在、谷戸沢第一処分場（閉場）、二ツ塚第二処分場（稼働中）に加え、「東京たまエコセメント化施設」を町内にかかえている。いずれの施設も稼働中・閉場後を問わず周辺環境への影響など、長期的な諸課題をかかえる大規模施設である。単なる迷惑施設の集中という現時点での事象にとどまらない、中長期的な対策が求められる諸施設である。日の出町が一つ目の処分場の受け入れを決めたのには財政難が大きな要因であることを認めなくてはならないが、それは多数の市町村の環境問題をのちのちまで日の出町が引き受けなくてはならない理由にはならないだろう。そして多摩地域の圧倒的多数の市は、自らの都市化を、こと一般廃棄物処理にかんしては日の出町に依存して成しとげるとともに、多摩地域における廃棄物処理にかかわる環境問題をひとり日の出町の課題とする形になっているのも事実である。

歴史的、地理的沿革がつくる呼称の一定の有意義性はあるにしても、多摩地域における対等で自立的な自治体の形成をどう確かなものにするかが改めて問われている。

における格差を解消する方途を講ずるべきである。」東京都水道事業調査専門委員編（1970）『東京都三多摩地区と23特別区部との水道事業における格差是正措置に関する助言』：1を参照。

<sup>63</sup> 総事業費291億円をかけ、移管100周年を祝う「多摩東京移管100周年記念事業（通称：TAMAらいふ21）」が実施された。このとき、多摩の未来像を描く参加型博覧会「多摩21くらしの祭典（通称：VOICE93）」が国営昭和記念公園をメイン会場として開催され、筆者も参加した。

<sup>64</sup> 東京市町村自治調査会（2006）『多摩白書』：25を参照。

参考文献

- 池田禎男（1967）「三多摩の都市計画」『新都市』21（12）。
- 石井雄三郎（1964）「三多摩工業の推移」『地理』9（6）。
- 伊東猛（1965）「三多摩中部以西地域における工業用地下水利用の実態」『工業用水』80。
- 大石堪山（1993）「日の出町における産業の地域構造」東京都総務局行政部『西多摩地域における行財政の課題と現状』。
- 小沢潔（1985）『21世紀は手のとどくところに：緑と太陽・三多摩の街づくり』（非売品）。
- 梶田孝道（1988）『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会。
- 黒沢惟昭（1969）「三多摩における都市化の諸相と社会教育の課題」『日本の社会教育』13。
- 神長唯（2000）「廃棄物の『自区内処理原則』について：東京都三多摩地域ごみ問題の場合」『社会学論考』21。
- （2001a）「日本における一般廃棄物問題の概観」飯島伸子編『環境問題に関する論文・事例集』。
- （2001b）「一般廃棄物と消費者・住民：東京都西多摩郡日の出町の事例から」飯島伸子編著『廃棄物問題の環境社会学的研究：事業所・行政・消費者の関与と対処』。
- 川崎房五郎（1983）「東京と行政区画（4）」『選挙』36（11）。
- 北村嘉行（1987）「多摩地区の工業化にみる大都市周辺機能の変化」『経済地理学年報』33（4）。
- 公明党東京都連・三多摩支部（1969）「新しい三多摩の建設をめざして」『公明』81。
- 後藤喜八郎（1971）「23区の二の舞を三多摩で繰り返すな」『月刊社会党』174。
- 佐藤孝太郎／多摩百年史研究会編（1992）『東京都三多摩：都制運動参加の記』東京市町村自治調査会。
- 佐藤甚次郎（1993）『神奈川県明治期地籍図』暁印書館。
- 多摩島しょ振興推進本部・記念事業推進協議会（1991）『多摩新時代の創造』。
- 多摩百年史研究会編（1993）『多摩百年のあゆみ』。
- 地域総合研究所編（1989）『TAMA：もうひとつの東京 多摩白書』東京市町村自治調査会。
- 東京市政調査会編（1976）『三多摩地域における行政上の課題とその対応に関する調査』（東京都総務局委託調査）。
- 東京市町村自治調査会（1991）『多摩地域の自治・まちづくり年表』。
- （2005）『シンポジウム報告書：多摩の未来を考える』。
- （2006）『多摩白書』。
- （2008）『多摩地域データブック：多摩地域主要統計表2007年（平成19年）版』。
- 東京都編（1964）『東京都政概要（昭和39年版）』。
- （2004）『都政2004』。
- 東京都企画調整局開発振興部編（1967）『三多摩地域構造の将来予測：人口分布と土地利用（三多摩対策基本調査10）』。
- 東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会編（1984）『東京都市廃棄物処分地管理組合史』。
- 東京都水道事業調査専門委員編（1970）『東京都三多摩地区と23特別区部との水道事業における格差是正措置に関する助言』。
- 東京都政調査会編（1962）『三多摩市町村の都市化とその行財政』。
- 東京都総務局（2005）『多摩リーディングプロジェクト：明日の多摩を拓く』。
- （2007）『多摩リーディングプロジェクト：明日の多摩を拓く（改訂版）』。
- 東京都総務局行政部市町村課（2003）『多摩アクションプログラム』。
- 東京都総務局行政部市町村課多摩振興係編（2001）『多摩の将来像：活力と魅力にあふれた多摩の創造』。
- 東京都総務局行政部地方課編（1960）『三多摩格差の実証的研究（三多摩対策基本調査13）』。
- 東京都総務局文書課編（1952）『水道問題と明治26年三多摩編入始末（東京都史紀要第13）』。
- 東京都総務局三多摩島しょ対策室編（1974a）

『市町村要望の三多摩格差課題とその現況』。  
 —— (1974b)『三多摩格差課題：現況と展望』。  
 —— (1975)『三多摩格差課題：現況と方針  
 (案)』。  
 東京都総務局三多摩島しょ対策室調整室編  
 (1974)『三多摩地域における行政需要に対応  
 する市町村財政状況に関する調査』。  
 —— (1977)『三多摩地域における都市化等  
 に対応する公共施設に関する調査報告書』。  
 東京都総務部調査課編 (1948)『三多摩振興方策  
 に関する一提案』。  
 東京百年史編集委員会編 (1972)『東京百年史』  
 3、5、6。

原克孝 (2003)『三多摩に輝く』けやき出版。  
 葉上太郎 (2001)「地方の眼 代執行：日の出町  
 処分場の内と外」『職員研修』34 (1)。  
 星野朗 (1998)「昭和初期における多摩地域の工  
 業化」『駿台史學』105。  
 松田奉康 (1998)「もう一つの東京水道：東京都  
 多摩地区の水道」『水』40 (1)。  
 宮入容子 (1999)『ふゆいちごの森がみていた：  
 日の出ゴミ最終処分場問題史』リサイクル文  
 化社。  
 渡辺精一 (1965)「都政の谷間『三多摩』：大都  
 市周辺地区の悩み」エコノミスト43 (41)。

図表1 多摩地域26市3町1村と日の出町ニツ塚第二処分場



注：谷戸沢第一処分場はニツ塚第二処分場の南東側に位置する。

(出典) 東京たま広域資源循環組合

「循環組合エクスプレス：エコセメント事業の概要：ニツ塚処分場」

[http://www.tama-junkankumiai.com/eco\\_cement/outline/index.html](http://www.tama-junkankumiai.com/eco_cement/outline/index.html)

(2008年11月27日閲覧)

図表2 「三多摩」形成をめぐる動き

年 月	事 項
1871年(明治4年)	廃藩置県、多摩郡東部地域が東京府へ移管される
1878年	郡区町村編制法の公布により、残る347村が「三多摩」(北多摩郡、南多摩郡、西多摩郡)として神奈川県へ移管される
1889年	市制・町村制の施行により、東京市の誕生
1892年9月	東京府知事、神奈川県知事、警視総監らの連名で三多摩移管に関する内務大臣宛上申書を提出する
1892年12月	内務省、東京府知事ほか三多摩移管に関する書類提出を命ずる
1893年2月18日	政府、「東京府及神奈川県区域変更ニ関スル法律案」を提出
1893年2月28日	「東京府及神奈川県区域変更ニ関スル法律案」を強行採決
1893年3月4日	「東京府及神奈川県区域変更ニ関スル法律」が布告される
1893年4月1日 (明治26年)	「東京府及神奈川県区域変更ニ関スル法律」施行、神奈川県「三多摩」160町村が東京府へ編入、ほぼ現在の東京都多摩地域となる
1932年(昭和7年)	東京市、周辺5郡82町村との合併により市域を拡張
1943年7月1日	東京都制の施行 (東京府・東京市の廃止。このとき「三多摩」も都域にふくまれる)
1947年3月～8月	地方自治法の施行、旧東京市を構成する35区を23区に整理・再編
1970年11月3日	武蔵村山市が誕生(村山町が市制施行)、北多摩郡が消滅
1971年11月1日	稲城市および多摩市が誕生(稲城町・多摩町が市制施行)、それにより南多摩郡が消滅
1991年11月1日	羽村市が誕生(羽村町が市制施行)、西多摩郡は4町1村に
1995年9月1日	あきる野市が誕生(秋川市と西多摩郡五日市町が合併)、五日市町が抜けたことで西多摩郡は3町1村に
1993年7月1日	多摩東京移管100周年記念事業「TAMAらいふ21」の開催(100日間、国営昭和記念公園ほか)
2001年1月21日	西東京市が誕生(田無市と保谷市が合併)、多摩地域は現在の26市3町1村に

(出典) 各種資料をもとに筆者作成(参考文献を参照)。