

### <2021年度法政大学地理学会・記念講演>地理学から東京「都」を考える

KOYAMA, Shinji / 小山, 伸樹

---

(出版者 / Publisher)

法政大学地理学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

JOURNAL of THE GEOGRAPHICAL SOCIETY OF HOSEI UNIVERSITY / 法政地理

(巻 / Volume)

54

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

14

(発行年 / Year)

2022-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026009>

## 【特別講演】

# 地理学から東京「都」を考える

小山 伸樹

## I. はじめに

わが国の大都市では、人口や産業の密集地帯が広く連坦していることから、境界の存在が曖昧になっている。このため、住民に身近な基礎的自治体の業務であっても、消防や上下水道、清掃などのように、一体となって広域的・効率的に処理すべき事案が存在する。よって、地方自治法では都道府県と市との間において、特別区や政令指定都市、中核市<sup>1)</sup>といった例外的な制度が定められている。

このうち、政令指定都市制度を適用している大阪では、近年、府と市の二重行政による非効率性や財政負担に関しての議論が活発化し、その解決策として特別区を有する都制への移行が提示された。これを受けて、2015年と2020年には2度にわたって民意を問う住民投票が行われており大きな注目を浴びたが、いずれも賛否が極めて拮抗する中で否決する結果となっている。

一方、都制が施行されている東京では、現在も特別区の権限拡大を巡って同様に活発な議論を呼んでおり<sup>2)</sup>、これに加え多摩・島嶼地区の市町村との関係や国との関係においても、都ならではの様々な課題を抱える現状にある。

この度の講演では、長年東京都政に関わってきた演者の経験を踏まえ、鉄道連続立体化や市町村営水道の経営統合、文化財保護事業の事例を示しつつ、今や脚光を浴びている「都」の現状と課題、ならびに地理学界に期待される役割や今後の展望等に関して、自らの見解も織りまぜながら解説したい。

## II. 東京都と区市町村、及び国との関係について

### 1. 都および特別区（都区制度）の概要

#### 1) 都市における一体性・統一性の確保

東京には、大都市における特例的な行政制度として、都及び特別区が設置されている（以下、都区制度という）。この都区制度は、既存の政令指定都市を大幅に上回る数百万の人口で一体となった社会実態がある東京の状況に鑑み、主に大都市の一体性や統一性の確保を目的に設けられた制度とされている。政令指定都市が大都市行政の合理的能率的処理に資することを主眼としていることに対し、都区制度は都市における一体性・統一性を志向している点に相違がみられる<sup>3)</sup>。換言すれば、東京のように他の大都市とは異なる特別に巨大な都市では、都市の一体性・統一性を確保する必要があるとともに、事務を一つの市として効率的に処理することが困難であるから、特別区を設置した「都」という制度を政令指定都市等とは別途に設けている、ということになる。都区制度の仕組みは東京以外の大都市でも適用可能であるが、上述の趣旨に則るならば、都市機能が極度に集積した東京を意識して制度設計されたものと捉えることが妥当であろう。

#### 2) 制度の特徴

都区制度の特徴的な内容として、本来市町村が実施すべき業務の一部を都が行っており、都道府県と市との事務分担が通常と異なっている点や、あるいは固定資産税など市町村税の一部が都税となり、都区財政調整制度によりその一定割合

を区に分配していることなどが挙げられる（第1表）。したがって、実態としては県に相当する都の役割が大きく、半面、市に相当する区の役割が小さいということになる。

対照的に、政令指定都市制度では、都市計画や福祉などにおいて市の権限が特例的に拡大されている。このため、県の役割が小さく、市の役割が大きいものとなっている。これらをイメージで示すと、（第1図）のようになる。

こうしてみると、大都市に適用される都区制度や政令指定都市等の自治制度は、府県行政と市町村行政との関係性に曖昧な側面が残ることも否定できない。いわば、「東京は23区を一つにして政令指定都市にすることが不可能なくらい都市機能が集積しているから都区制度を適用するのに対し、横浜は一つの市にまとめて効率化することが可能な都市だから政令指定都市制度を適用する」と明言することが本当に可能だろうか。そして、東京と横浜では、それぞれ別の制度を適用するほど都市機能や集積度合に差があると言えるのだろうか。先述の都区制度と政令指定都市における相違点の考え方に立脚すれば、これらの特例的な自治制度の意義を明確に説明することは実態を踏まえると幾分困難のように思われる。

今日では、コロナウイルスへの対応をはじめ自治体が住民と向き合う機会が一層増大している。そのような中で、人口や産業の密集地帯に都や特

別区、ないし政令指定都市のような特例を設けることの意義を検討することは、難度の高い作業にはなると思われるが一層明確にしていくことが不可欠と演者は考える。

## 2. 都と特別区との相互関係

### — 鉄道連続立体交差事業の事例 —

#### 1) 鉄道連続立体交差事業に着目する意義

これまで述べたように、東京には域内に特別区を設置した「都」という制度が適用されている。このことに起因して府県行政と基礎的自治体行政との役割分担に入念な調整を要し、ひいては都市形成にも影響を及ぼしている事例が見られる。その典型的なものとして、鉄道連続立体交差事業が挙げられるので、ここで少し詳しく解説してみたい。

分類	区部(特別区)	多摩(一般市)	政令指定都市
広域的に処理する事務 (幹線道路、広域避難所など)	都	都	県 市
住民に身近な事務 (地域福祉、教育、消防など)	区	市	行政区

第1図 都と区の役割分担のイメージ

第1表 市町村行政における特例一覧（筆者作成）

本来、市役所が行う業務	区部	多摩地区(市)	川崎市
固定資産税・法人市民税	都	市	市
都市計画(用途地域指定)	都	市	市
保健所	区	都 (八王子・町田は市営)	市
公営交通	都	市(委託コミュニティバス) 都(青梅市山間部)	市
水道	都 (練馬区に例外あり)	都 (武蔵野・昭島・羽村は市営)	市
消防	都	都 (稲城は市営)	市
清掃(ごみ収集)	都→区	市	市

## 2) 鉄道連続立体交差事業の定義

鉄道連続立体交差事業は、「都市部における道路整備の一環として、道路と鉄道との交差点において、鉄道を高架化または地下化することによって、多数の踏切を一挙に除却し、踏切渋滞、事故を解消するなど都市交通を円滑化するとともに、鉄道により分断された市街地の一体化を促進する事業」と定義される<sup>4)</sup>。

周知のように人口や諸機能が極度に集中する大都市・東京では、域内全域で膨大な交通需要が発生する。その結果、道路には相当量の自動車交通が生じ、鉄道は大量の乗客を捌くために過密なダイヤを組まざるを得ない。このことで鉄道が道路交通のボトルネックとなり、いわゆる「開かずの踏切」の問題が発生する<sup>5)</sup>。また、踏切には人身の容易な立ち入りが可能となるため、そのことを原因とする事故も後を絶たず、地域の安全確保に重大な支障を招くことになりかねない。ひとたび事故が発生すれば、事故の被害者や関係者はもとより、道路・鉄道側にとっても相当な時間的・経済的損失が発生する。

鉄道連続立体交差事業は、こうした問題を一気にかつ効率的に解決することが可能であり、都市の安全性向上や活性化に大きく寄与する。これに加え、線路空間の有効活用や鉄道輸送の安全確保・輸送力増強等にも貢献することが期待でき、まちづくりにとって極めて有用な事業である。

## 3) 鉄道連続立体交差事業の困難性

一方で、この事業は規模が大きくなり、難工事や折衝も伴うことから、莫大な事業費と様々な技術力や調整力が必要であり、沿線住民の生活にも多大な影響を与えるものとなる。このため、都内では当該事業が一つの行政地域（区・市）内だけで完結する場合であっても、区や市ではなく東京都が実施主体とならなければ、到底完遂することができない困難な事業と考えられてきた。

すなわち、東京都は行財政規模が非常に大きく、かつ基礎的自治体行政の一部も担う地方自治体であり、住民との距離も比較的近い立場に位置している。このことから、東京都が当該事業の実

施主体となることには、正に条件が整っているとと言えるからである。

実際に、これまで都内で行われてきた当該事業を振り返ってみよう。まず、事業費ではいずれの場合も、数100億円から数1,000億円の規模に及んでいる。また、事業実施時には必ずや「費用対効果」等の議論が派生し、沿線住民などからも様々な声が発出されることとなる。とりわけ、高架立体方式の場合は日照権や騒音防止の問題が、地下方式の場合は地下水脈や地盤への影響などといった指摘を生じ、合意形成に困難を極めることが常である。これらに対し、行政側では大量の職員を投じつつ、財源の確保とともに地元との合意形成に向けた根気強い相当入念な調整が必要となることは、歴史がそれを如実に物語っている。

例えば、世田谷区内で東京都が主体となって実施し、2019年に完了した小田急線連続立体交差事業の訴訟をめぐる経緯を挙げてみよう（第2表）。この事業は交通混雑に悩まされ続けてきた地元からの期待は高かったが、沿線住民からの反対の声も根強く、騒音問題等を理由として、国による事業認可の取り消しを求める訴訟が提起された。長期にわたる審理の末、一審判決では行政側が敗訴するなど、紆余曲折の経過を辿ることとなり、この対応にも行政側は大量の予算や人材を投入することとなる。また、本件訴訟では、手続きの可否や被害の有無に留まらず、原告適格そのもののあり方まで争点となり、その後の行政訴訟にも多大な影響を及ぼすものとなった。

次に、当該事業は鉄道側もスピードアップなどで輸送力増強につながり、受益も得られることから、鉄道企業体に一定の費用負担を求めることとなっている<sup>6)</sup>。しかし、多額の経費負担は鉄道経営を大きく左右しやすい。結果的に、鉄道会社が株主などのステークホルダー（利害関係者）を数多く有する中で、鉄道側の理解を得ながら合意形成を図ることに並々ならぬ注力を伴うこととなる。

さらに、鉄道は他県や他市の住民も通勤・通学などで数多く利用している実態がある。鉄道の立体化はこのように他県市住民の利用にも呼応して

実施する側面があることから、より広域的な視野を堅持しつつ関係機関とも連携する必要が生じる。この考え方に立ち、国が事業費の多くを負担する仕組みも整えられているが、他県市との公平の観点から様々な要件や手続きが定められており、この調整にも相当難儀することが常である。<sup>7)</sup>

以上述べたことをまとめると、東京都内における鉄道連続立体交差事業は、従来は当然のごとく東京都が実施主体となって事業を進めてきた(第2図)。それは、東京都が都区制度のもとで通常の府県行政よりも規模や権限が大きく、住民にも身近な位置にあるため、当該事業の実施主体となることに違和感がなく、より馴染みやすかったという事情が根底に存在したからであると考えられる。

#### 4) 都と区の役割分担の変化

しかしながら、近年では(第2図)で示すように、都ではなく特別区が主体となって事業を実施しているケースが見られるようになってきた。例えば、東武伊勢崎線の事例が該当する。当該事業は、2005年に足立区竹ノ塚駅前で発生した踏切事故を契機とし、東京都が広く都内に多くの事業個所を抱える中で、都による実施順位の到来を待つことなく、区が急ぎ前面に立って整備を推進してきたという経緯がある。

さて、ここに掲げた(第3表)は、事業規模が近似している西武池袋線と東武伊勢崎線の実施事例を対比して示したものである。西武線は事業完了後の実績値であり、東武線は事業中のため予定値であるという点で前提に相違はあるが、予定値は随時見直しを行っており、この相違で両者の比較に影響するほどの大きな誤差は無いと考えられる。この対比において、両者とも事業規模が近似するだけでなく、ともに同一区内で完結する事業でありながら、実施主体としては都の場合と区の場合が併存していることが判明する<sup>8)</sup>。

このことは、特別区にも都道府県並みの行財政力を保有していることが示唆されると同時に、東京都内において広域行政と基礎的自治体行政のあり方や役割分担等について考えるべきものがあることを物語っている。今後も引き続き、都と特別区という特殊な制度下にあつて、大都市行政における特例のしくみが効果的かつ円滑に機能するように、丁寧な検討が必要となることを示す一つの好例といえるであろう。

### 3. 都と市との相互関係

#### —多摩地区水道事業の事例—

##### 1) 都の水道事業に着目する意義

東京都内でも、多摩地区は他の道府県と同様に

第2表 小田急線連続立体交差事業をめぐる訴訟の経緯

1994(平成6)年6月30日 東京地方裁判所
住民が事業認可取り消しを求め提訴(被告は建設大臣)
2001(平成13)年10月3日 東京地方裁判所
工事認可を取り消す(側道用地の住民9人に原告適格を認め、住民勝訴)→国が控訴
2003(平成15)年12月18日 東京高等裁判所
原告の訴えを棄却(1審判決を変更し原告適格を否定、住民敗訴)→原告が上告
2005(平成17)年12月7日 最高裁判所大法廷(中間判決)
原告適格を一部住民に認める。
2006(平成18)年11月2日 最高裁判所第一小法廷(本案判決)
原告の訴えを棄却(環境面に与える影響は少ないとして住民敗訴)→確定

※Weblio辞書等の記述による

市町村が存在し、そこでは東京都が道府県の役割を、市町村が基礎的自治体の役割をそれぞれ担っている。しかし、特別区の区域で基礎的自治体行政の一部を担っている東京都は、このことに起因して、多摩地区の市町村との関係には全く影響がないのだろうか。すなわち、「都が特別区を抱えるがゆえに、多摩地区に存在する市町村との関係や住民生活に影響を及ぼす事案が見られないの

か？」という疑問が残るであろう。

そこで、本項では水道事業を事例として都と多摩地区の市町村との間で、都ならではの特殊な背景・事情を抱えるケースがあることを解説したい。

## 2) 特別区の区域における都営水道事業

水道法では第6条2において、「水道事業は原則として市町村が経営するものとし、市町村以外



第2図 鉄道連続立体事業の事業箇所

第3表 鉄道連続立体交差事業の比較（西武池袋線・東武伊勢崎線）

西武池袋線(練馬高野台～大泉学園)		東武伊勢崎線(竹ノ塚駅付近)	
事業主体	東京都	事業主体	足立区
事業延長	2.4km	事業延長	1.7km
都市計画決定	S45年度	都市計画決定	H22年度
事業認可	H19年度	事業認可	H23年度
除却踏切数	9箇所	除却踏切数	2箇所
構造形式	高架形式	構造形式	高架形式
総事業費	500億円	総事業費	629億円(予定)
施行期間	H19～H28年度	施行期間	H23～(事業中)

※「鉄道連続立体交差事業テーマ別事例集」国土交通省都市局街路交通施設課 令和2年8月 から抜粋。

の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする」と定められている。

一方、同法第49条では、『特別区の存する区域においては、この法律中「市町村」とあるのは、「都」と読み替えるものとする』と定められている。言うまでもなく、水道事業は住民の生命を左右し、かつ日常生活に直結するため、営利を主目的とした民間での経営にはなじまない事業と考えられている。しかも、住民と最も近接した位置にある市町村が実施主体になることが法定されている。一方で東京23区内に関しては、敢えて同法に条文の1項目を設けて都が特例的に実施主体になることが定められている。正にこれこそ、地方自治法で特別区の制度が存在することと連動しているものである。

以上の法適用を受けて、東京の水道事業は特別区の存する区域においては東京都が利根川や荒川、多摩川をはじめとする河川水を主な水源として広域的に運営している。その傍ら、多摩地区では市町村が域内の地下水を主な水源として事業を運営してきた。

### 3) 多摩地区における都営水道事業の経緯

しかし、多摩地区は市町村の面積が総じて狭小であり、昭和30(1955)年代以降、人口の急増とともに井戸を主体とする域内完結型の水源確保では需要に追いつかなくなってきた。さらには自治体によって水源状況等が異なることで、料金水準や整備水準に大きな格差が生じ、東京都が運営する区部に比べても格差が顕著となるなど、一層行き詰まりを呈するようになる。こうした実情を打開するため、多摩地区の市町村は、すでに特別区で広く水道事業の経験を有し実績を重ねてきた東京都に対し、水源の確保と経営を委ねようとする動きを強めた。

これを受けて当時、東京都は将来の多摩地区水道事業の有り方に関して学識者に意見を諮問した。その結果、「多摩地区の市町村営水道事業を都が吸収合併し、区部水道事業とともに一元的に経営することによって自治体間の格差を是正すべ

き」とする内容の答申を受ける。この答申に依拠して、東京都は「多摩地区水道事業の都営一元化基本計画」を策定し<sup>9)</sup>、当該計画に基づいて、1973年の小平市を皮切りに、順次各市町の同意を得ながら都営水道への統合が進められることとなった。

しかし、既述したように面積の狭小な市が多数存在する多摩地区では、東京都への経営統合を図る過程において、料金水準や経営状況、施設の設置状況等の格差が一層拡大し、さらに職員の処遇などを考慮する必要性も顕在化してきた。このため、特別区域内も含めた公平な水準に統一していくことは極めて至難の業であった。こうした事情から、都は経営統合を一気に進めるのではなく段階的に実施していくこととし、さらに市・町から東京都に一旦経営を統合した後に、都が市・町に対して逆に地方自治法に基づく事務委託をする(通称:「逆委託方式」)という前代未聞の特異な仕組みが構築された。

このような特殊な背景の中で暫定的に考案された「逆委託方式」であるが、その後も責任の所在が曖昧になるリスクなどが瞥見され、限界があるとして関係者間において打開に向けた協議・整理が進められてきた。こうした紆余曲折や生みの苦しみを経た結果、2011年度をもって都から市への「逆委託方式」もすべて解消し、多摩地区26市町の水道事業は23区内とともに完全に都営水道として確立することとなった(第4表)。

第4表 都営一元化(事務委託解消)の経緯

平成16年3月31日	武蔵村山市・多摩市
平成17年3月31日	瑞穂町
平成18年3月31日	府中市・小平市・東大和市・東久留米市
平成19年3月31日	小金井市・日野市・東村山市・狛江市・清瀬市・あきる野市・西東京市・日の出町
平成20年3月31日	八王子市・立川市・町田市・国分寺市・福生市
平成21年3月31日	青梅市・調布市・国立市
平成23年3月31日	三鷹市・稲城市

※徴収系業務の委託廃止日を示す。なお、奥多摩町は事務委託を経ていない。

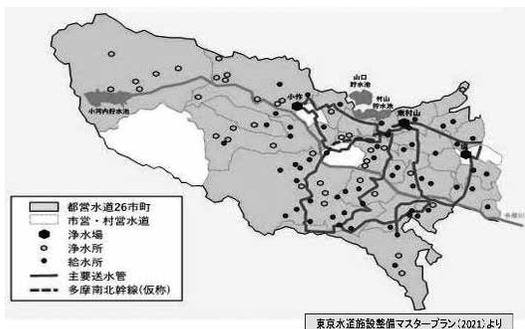
#### 4) 都営水道へ完全統合した後の課題

「逆委託方式」を解消して多摩地区 26 市町の水道が完全に都営に移行して以来、いまや 10 年が経過するが、都営水道 120 年の歴史からすれば、まだまだ日が浅い。

このため、現在も依然として、市や町が経営していた時期に設置され、そのまま都が引き継いだ小規模施設が数多く存在している。これら浄水所や給水所、配水所などの小規模な施設は、市街地から山間部に至るまで、広域に点在している（第 3 図）。そして、老朽化とともに設置したそれぞれの市町ごとに設備仕様が異なっているなどの問題もあり、都が維持管理面等において十分にスケールメリットや効率性を発揮できない状況となっている<sup>10)</sup>。

また、これまで市や町が施設を設置し配水してきたことから、水道管網についても広域的なネットワークが完成していない実態がある。その結果、断水発生時等に市町の行政境界をまたいだ飲料水の調達が困難となっている地域が残存するなど、給水の安定性確保にも支障を招いている。

さらに、多摩地区各地に市町営水道時代から残存する井戸水源は、都に引き継がれた後も活用されているが、市街化に伴い水質が悪化し、近年の水質に対する法規制強化の動きと相まって取水が一層困難になっている。その一方で、清浄なイメージが付随している地下水の飲用を希望する市町や住民も依然として多く、引き続き丁寧な検討が必要となっている。



第 3 図 多摩地区の水道施設分布状況

#### 5) 独自運営を続ける水道事業者の存在

多摩地区でも、武蔵野市、昭島市、羽村市は以前で水源を確保することが可能などの事情から、東京都への統合を望まなかった。また檜原村や伊豆・小笠原諸島の町村は人口規模が小さく、簡易水道等により独自運営が可能であった。そのような背景から、これらの市町村とは東京都との間で経営統合が具体的に議論の俎上に上ることは多くなかった。

以上のような経緯から、現在多摩地区では上記 3 市と檜原村は、引き続き独自に水道事業を運営する道を選択している（第 4 図）。しかし、水道法の考え方に立てば、これらの市や村で独自に実施している方式こそが本質的な経営手法とも言える<sup>11)</sup>。

### 4. 都と国との関係

#### — 玉川上水における文化財保護行政の事例 —

##### 1) 玉川上水に着目する意義

府県行政の領域に留まらず基礎的自治体の一部をも担う巨大な東京都は、国全体に占める影響力も大きく、そのため国との関係で極めて多大な調整が問われるケースがある。このうち、都内では江戸幕府が開削した貴重な文化財である「玉川上水」の保全をめぐる、都と国の意見が一致を見ず、長年にわたって調整を続けてきたという象徴的な事例がある。ここでは、当該事例をもとに、都と国との特徴的な関係性に触れてみたい。

##### 2) 玉川上水における設置及び活用の経緯

玉川上水は江戸の飲料水を確保するため、1653 年に当時の幕府によって開削された。始点は羽村市に存在する取水堰であり、そこから新宿区四谷まで延長 43 km にも及ぶ長大なものとなっている。当初、四谷から先は皇居外濠、市ヶ谷方面に連なっていたが、明治以降、その四谷から先の区間は使用されず廃止の状態にある。

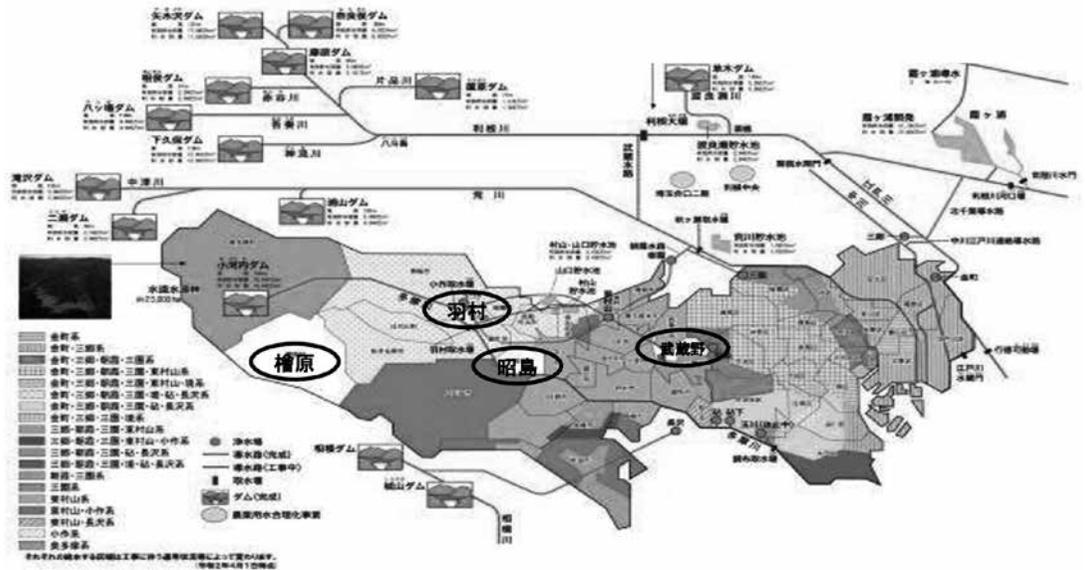
当該上水施設は当時の江戸の発展に重要な役割を果たしたことは周知の事実であるが、近代以降も現在の新宿新都心地区に設置された「淀橋浄水場」への原水導水路として多大な貢献をしてき

た。その後、増大する水需要への対応や新宿地区の街づくりの観点から、淀橋浄水場はその機能を東村山浄水場に移転するとともに、1965年に完全廃止され、玉川上水の機能も変化していくこととなる。

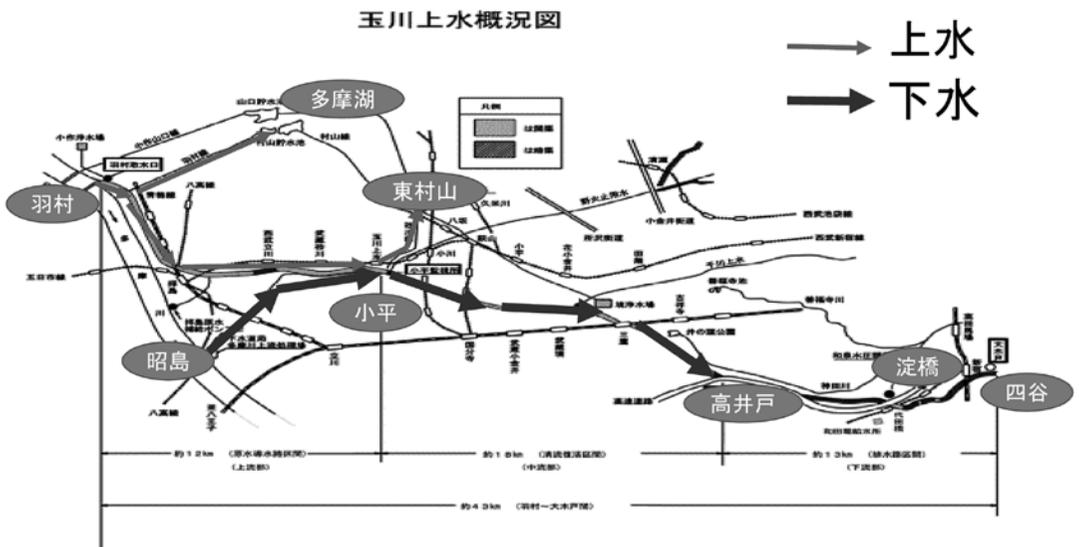
現在の運用であるが、羽村から小平までは飲料水の原水導水路として活用され続けており、羽村で取水した原水は小平市内に達した後に玉川上水

から分岐し、東村山浄水場に送水されている。一方、小平から下流では多摩川の河川水ではなく、昭島の水再生センターで下水処理された水を通水しており、杉並区高井戸で神田川と下水管に放流している。さらに高井戸から下流は、四谷まで平常時はほとんど流れが無く、主に雨水の排水路として活用されている。(第5図)

このように小平から下流で下水処理水を流して



第4図 多摩地区の水道運営状況（「東京の水道」令和元年度版より加工）



第5図 玉川上水の流れ（東京都水道局 HP の図面をもとに作成）

いる理由は、1965年に新宿の淀橋浄水場が廃止されてその機能が東村山浄水場に移ったため、同区間が水道用水の導水路としての役割を終了したことに由来する。

淀橋浄水場が廃止された結果、同年からは小平より下流は一旦流水が消え、玉川上水は枯れ川となる事態に陥った。しかしこの歴史的景観を維持するためには流水が不可欠であり、また、貴重な水辺空間をよみがえらせたいといった住民からの要望も日増しに強まってきた。これに応答する形で、東京都は国など関係機関とも協議の上、「清流復活事業」をスタートし、下水の再生水を流すこととなる。こうして1986年に下水処理水を昭島から小平まで導水する運びとなり、以来、小平から高井戸までの開渠区間には流水が復活している。なお、復活した流水は下水処理水ではあるが、視覚的にも水質的にも河川水と遜色は無い。

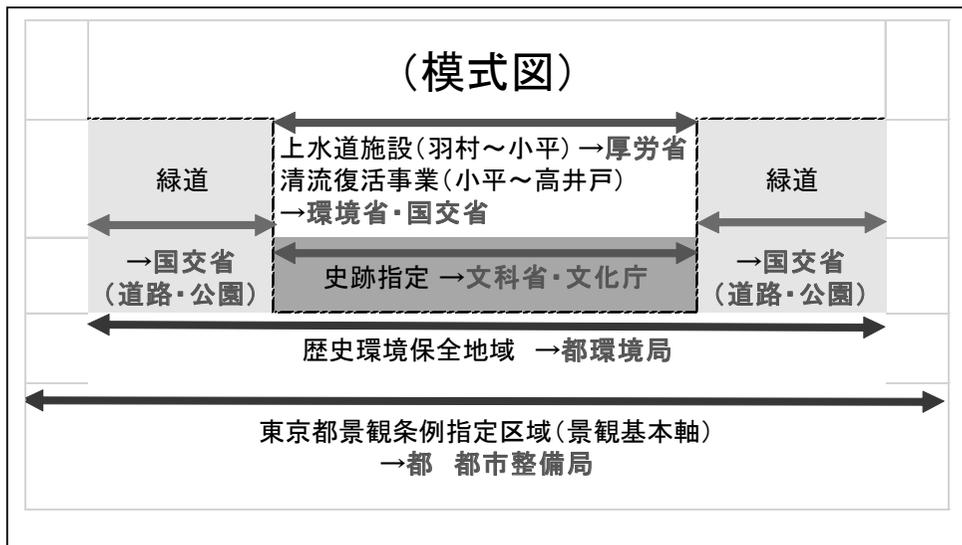
### 3) 長期にわたる国との調整

さて、東京都が浄水場の移転や清流の復活などをめぐって維持保全の苦労を重ねてきた玉川上水であるが、これをめぐっては、都と国がそれぞれ所有権を主張し、意見が対立した歴史がある。

この問題にかつて直接かかわった職員の話によれば、発端となったのは、1960年に会計監査院

が「玉川上水は国有財産台帳に記載されているにも関わらず、国による適切な管理がなされていない」と指摘されたことであった。これを受けて、国は従前から「水道施設としての管理権は東京都に移転したが、敷地の所有権は依然、国に留保されている」と主張してきた。一方、東京都は「明治22年に当時の法律に基づき東京府から東京市に水道事業が引き継がれた際に、すでに財産台帳に玉川上水の敷地が明記されており、所有の実態があった」点などを主張し、互いに主張を譲らず、長年にわたり真っ向から対立を続けてきた。このような意見の相違が生じるのは、江戸幕府によって上水を設置した際、当時の江戸幕府が現在の国の機能と都の機能の両面を担っていたことにも起因すると考えられる。こうした中、都は東京地裁に対し所有権にかかる調停を申し立てるとともに裁判所が仲裁に乗り出すこととなり、2002年には調停がようやく成立し、現在、玉川上水は東京都の所有財産として確立することとなった。

その後国は2003年に史跡指定を行なって保存に向けた規制を続けているほか<sup>12)</sup>、様々な官庁が関与を続けている。一方、都庁内でも日常管理面等から水道、環境、建設、教育などの部署において多様な調整が必要となっているほか、区や市との様々な協議も要している（第6図）。



第6図 玉川上水の管轄区分（筆者作成）

#### 4) 現在も残る課題

玉川上水をめぐっては、現在も依然として様々な課題が発生している。特に中流部では高木のケヤキが生い茂り、名勝指定を受けている桜並木の生育を阻害して歴史的景観に支障をきたす状況に直面しているほか、法面護岸の崩落なども発生している。この解決に向けて、東京都では2007年に「史跡玉川上水保存管理計画」を策定し、高木の手入れなどの措置を行って対応してきた。

また、文化財を保護する観点から、玉川上水を横断する道路は最小限に留められており、道路を新設することは規制が強く極めて困難である。このことから、ボトルネックとして既存の横断路が設置されている特定地点に交通が集中し、周辺で長時間にわたる深刻な交通渋滞が発生するケースもみられる。

このほか、近年は皇居外濠で深刻化するアオコ対策の一環として、玉川上水から補給水を導水する案などが浮上ってきており、各方面から関心が高まっている。これら掲げられた課題を解決していくにあたっては、過去の経過や各種法令などから勘案しても都は引き続き国との入念な調整が必要となることが想定され、このことが高いハードルになるものと考えられる。

#### 5. まとめ

以上、東京都と特別区・市町村・国との特質的な関係について、特別区との関係では鉄道連続立体交差事業、市町村との関係では多摩地区の水道事業、国との関係では玉川上水の文化財保護をそれぞれ例示し、解説した。

鉄道連続立体交差事業では、事業の性質上常に高い困難度が伴うことを解説するとともに、従来はその困難度と都区制度の特殊性ゆえに、当然のごとく東京都が実施主体となってきた点を述べた。しかし、近年では都内で特別区が実施主体となるケースも生じており、このことは、特別区にも当該困難度に耐え得る高い行財政力を保持していることを示していると言える。こうしたことから、当該事業は基礎的自治体と府県行政との関係や、大都市の特例制度について考える際の典型的

な事例と捉えることが可能である。

多摩地区の水道事業では、東京都が特別区の区域内において基礎的自治体の業務である水道事業を運営してきたことに起因して、市町村の本来業務を次第に都が経営統合してきたという実態がある。また、少数ながら水道法令の趣旨に則って基礎的自治体が独自に運営しているケースも実在している。このように、東京都は市町村との間でも、管内に特別区を擁する自治体ならではの特殊な事情を抱えている状況にある。多摩地区における水道事業の事例は、正にこのことを示す典型的な事象であると考えられる。

また、玉川上水の事例では都が国との関係において長年にわたり、かつ多種多様な調整を重ねてきた歴史を有している。これは府県行政だけでなく首都行政や基礎的自治体行政の一部まで担う巨大な自治体として、国との関係において東京都ならではの典型を示す事例と考えられる。さらに当該事例は、地域住民にとってかけがえのない歴史的資産を保護・活用していくという課題に対し、常に総合的な見地に立った地域横断的な視点が必要であることを示していると言えよう。

### Ⅲ. 地理学と東京「都」について

#### 1. 鳥の目と虫の目のバランス

地方自治体は日々地域の発展を目指して業務が行われている。この発展とはもちろん、経済面や都市基盤の面のみを示唆したものではなく、総合的に人々がより暮らしやすくなることを意味する。そして、地域が発展するためには、発展を阻害する問題を具体的に把握し、それを原因まで分析して、住民参加のもとに実際に解決・除去していくことが必要である。

地域の問題には大抵、鳥の目となって広域的な視点から俯瞰して解明すべき事情と、当地独特の文化など虫の目となって狭域的な視点から解明すべき事情が併存する。これまでの演者の行政経験から見て、片方だけの事情から問題が発生していることは、ほぼありえないと考えられる。仮にそのどちらかの視点のみに片寄るならば、問題の所

を見誤り、地方自治の原点である住民参加や公平性の後退、効率性の低下などといった更なる障害がたちどころに発現しかねない。

したがって、地域の発展には広域行政を担う都道府県と、住民に身近な基礎的自治体行政を担う区市町村とが的確な役割分担と協力関係を確立し、問題処理にあたっての重複や逆に宙に浮くといった状態を避けることが必要である。

その上で、広域・狭域の行政体双方が対等にチェックアンドバランスを図ることにより、まさしく地方自治の本旨を発揮することが可能となる。国家並みの行財政力を保有し、特別区という特殊な制度を擁する東京都でのこれまで述べた各事例は、そのことを如実に示しているのではないだろうか。

さらに、都とは真逆に基礎的自治体の役割が大きくなっている政令指定都市制度にも目を転じると、実は東京都の各事例は府県行政と政令指定都市の在り方にも同様の示唆を与えることになっていられる。

## 2. 行政の管轄範囲について

都道府県と市町村との関係を論ずるにあたり、もう一つ重要な点がある。それは、的確な管轄範囲を有していることである。

地域の課題を把握するに際し、時に自治体の管轄が生活圏や経済圏域をはじめとする地理的な実質地域と一致していない場合がある。この場合、当該自治体が地域の課題を的確に把握できないばかりか、税の負担者に対し公平・公正に行政サービスを提供することが不可能となる<sup>13)</sup>。さらに、住民間の不毛な対立も招くなど、住民自治の面においても様々な支障が生じるリスクが高まる。

特に、大都市地域は人口や産業が広範囲に密集しているため、境界の存在が曖昧になりがちであることから、自治体の管轄範囲には特段の注意が必要である。先に例示した、他県市の住民も多く利用する鉄道輸送に対して、基礎的自治体たる特別区が連続立体交差事業を実施しているケースは、管轄範囲や形式地域と実質地域、結節地域等を探究するうえでも様々な示唆を与えるものであ

る。また、多摩地区水道事業について、特別区を擁する東京都に統合したケース、文化財保護をめぐる国と都が対峙した玉川上水のケースも、管轄範囲を考える上においても同様に先行事例となるであろう。

## 3. 地理学への期待

地方行政は広域の視角と狭域の視角とのバランスを取りながら、かつ、的確な管轄範囲を保有しつつ地域の課題を把握し、解決していくことが必要であることは再三述べたとおりである。この点に関して、演者が専攻して学んできた地理学と関連付けて考えてみたい。その上で、東京「都」を俯瞰する時、地理学との関連で以下の3点を指摘できると考える。

第一に、地理学は根底に地域空間を据えて研究する文理融合の総合科学的な性質を有する学問である。それゆえ、地理学が担ってきた視点や事象に対する考え方は、地方行政に求められる地域横断的で、かつ鳥の目と虫の目を織り交ぜた総合的な視角と極めて近接していることである。

第二に、地方行政が管轄範囲に対して常に十分な配慮を必要としている中で、地理学は地域区分の在り方や地域間の接続性を入念に検討した数多くの経験と歴史を有している<sup>14)</sup>。こうしたことから、地理学は地方自治の在り方について、今後も多数の有益な知見と提言を発出できる可能性を十分に秘めた学問であることを指摘したい<sup>15)</sup>。

第三に、地理学から都市をテーマとした研究事例も数多く見られるが、この分野からの貢献も大いに期待できることである。ただし、日本の大都市を語る上では、これまで述べてきたような特例的な行政制度の存在を避けて通ることはできない。そのような中で、この行政制度の存在に都市地理学等から焦点を当てたケースは管見の限り多くはなく、当該研究の更なる活性化が学界に望まれる今後の課題と思われる。

大学で地理学を研究し、今は地方行政に身を置く演者としては、日頃からこれら指摘した3点のことを自戒も込めて痛感している。まさに地理学には東京都のしくみや地方自治のあり方に対し、

更なる貢献と発言が期待されており、将来的にも行政において相当の発言力を占有しうる極めて有望な学問でもあると考える。

#### IV. 地理学界に対する今後の展望

最後に、これまで解説してきたことをベースとして、演者から地理学界に向けて、僭越ながら次の点について時を待たずに一層突っ込んだ議論をしてもらいたいことを表明し、本講演を締めくくりたい。

1つは、東京の定義づけについてである。小原(2020)によれば、「今後はさらなる都市間競争の激化、特に近隣の東アジアの大都市との激しい競争が想定されることから、東京の地位がさらに低下する可能性もある」と指摘している(小原文明, 2020, 160 p)。この指摘内容については極めて妥当であり行政側も深刻に受け止めているが、地理学から考えた場合の、この「東京」の定義づけをさらに整理する必要があるのではないか。これまで再三述べたように、大都市は市街地が広く連担し、境界が曖昧になっている。このため形式地域と実質地域が必ずしも一致しないケースが他にもまして現出している。行政上の大都市東京は特別区である23区の区域ということになるが、多摩地区や川崎・横浜などの近接市を「東京」の中でどう位置づけるべきなのか。これは多摩格差問題や「環状メガロポリス構造の構築」などとして長年東京都に突き付けられ、今なお都にとって悩ましい課題でもある。まさに現在、広域的なコロナ禍等にも直面している中で、地理学界から行政境界の実情も踏まえた東京の定義づけを、一層吟味して発信する必要性が高まっていると感じている。

2つ目は、上記に関連して空間スケールの問題と一層真剣に向き合ってもらいたいということである。中澤(2021)は、「近年では、地理学における空間スケールの重要性が認識され、活発な議論が展開されている」ことを指摘している(中澤高志, 2021, 156 p)。しかし、この問題は地理学界内部で比較的活発に議論していることは認められるものの、外向きの議論についても更に意を用

いるべきではないか。日頃巨大都市の行政側に身を置く者として、まだまだ空間スケールに関する地理学界からの発信が届いているとは言い難いと改めて感じている。

3つ目は、域内における地域性の差異や格差の解明に関し、更なる議論が必要である。例えば、同じ東京の23区内においてもいわゆる下町と山の手とでは地域性に相当の差異があることは巷間知られているとおりである。また新宿区内に絞った場合でも、山手線の内側と外側とでは景観を見るだけで地域性に相当な相違が認められる。少子高齢化が進展するなど社会経済が劇的な変化を遂げる中で、今後東京都や都内区市町村は施策としてこうした域内における地域性の差異に一層きめ細かく的確に対応していく必要性が更に高まるであろう。学界においては、近年地域を細分化して差異や格差等をきめ細かく分析する研究が見られ、提言なども寄せられているが、地理学からも更なる科学的かつ詳細な東京の実態解明や研究成果に基づく旺盛な発信を期待したい。

以上、将来的にも極めて有望なこの学問に関係する各位に対し、学問の今後に期待と確信を表明しつつ、一方で時を待たず議論すべきと思われる事項を指摘して、本講演を閉じることとする。

#### 謝 辞

本稿は、2021年5月8日に実施された法政大学地理学会・総会での講演内容を基に、一部補正を加えたものである。内容には正確性を期したが、講演者の個人的な認識や見解が含まれていることを御理解願いたい。

講演に際し、多忙を顧みず運営の労をいただいた本学会の関係各位、並びにコロナ禍の中でオンラインにて御清聴いただいた皆様、また、質疑応答時に積極的な発言をされ、盛り上げていただいた多くの皆様に対し、衷心より謝意を表します。

#### 付 記

※地図は東京都HPの記載資料をそのまま引用しているため、縮尺表示がありません。

この点ご容赦のほどをお願いいたします。

#### 注 記

- 1) 特別区は、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から設置

される特別地方公共団体である。都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を除いた上で、一般的に市が処理するものとされている事務を処理している。

また、政令指定都市は、人口50万人以上の市のうちから政令で指定された普通地方公共団体であり、中核市は同じく人口20万以上の市からの申出に基づき政令で指定された普通地方公共団体である。このほか、大都市の特例として「施行時特例市」の制度がある。（総務省 HP より）

- 2) 現在も、児童相談所の特別区への移管が順次進行中である。2020年には世田谷区、江戸川区、荒川区の児童相談所業務が都から区に移管され、2021年には港区が都から移管されている。一方で都から区への移管に難色を示す意見も見られる。
- 3) 東京都総務局人事部編『職員ハンドブック2019』114pを参照した。なお、政令指定都市制度の目的を「市の権限を強化し府県に近いものとするもの」として、地方分権の推進をはかろうとするもの」とする考え方も見られる。（原田、2001、44p）
- 4) 国土交通省 HP による。
- 5) かつて存在したJR中央線小金井街道踏切は、1時間あたり58分間も踏切が閉鎖される時間帯が存在し、「開かずの踏切」として全国的にも著名となっていた。その後東京都が事業主体となって2010年に三鷹・立川間の連続立体化を完了し、「開かずの踏切」は解消された。
- 6) 事業主体については、自治体ではなく鉄道会社が「P線方式」の制度を適用して施行したケースも存在する。東急電鉄が現在の田園都市線で実施（地下化）したケースなどがこれに該当する。
- 7) 東京23区内での鉄道連続立体化事業における経費の負担割合は、総額に対して国が42%、都が30%、鉄道事業者が15%となっている。
- 8) 西武池袋線の立体交差事業は、桜台・石神井公園間の事業に引き続いて実施されている。
- 9) 当時、奥多摩町、日の出村（現日の出町）、五日市町、檜原村は、都営一元化計画の対象外であった。その後、奥多摩、日の出、五日市の各町村は順次、都営一元化計画の対象区域内に編入されていった。
- 10) 東京都が2021年3月に策定した「東京水道経営プラン2021」には、小規模施設を抱える多摩地区水道への今後の対応方針が詳細に記載されている。
- 11) 2019年に改正水道法が公布されている。改正法では、主に市町村が経営する水道事業において、人口減少に伴う水需要の減少、施設の老朽化、人材不足等に直面するとともに、小規模で経営基盤が脆弱なケースが多い実態を重視し、基盤強化や広域連携の推進を明文化した。

また、改正法では特に都道府県に対し、事業者間における広域的な連携の推進役として責務を有することを規定し、関係市町村等の同意を得て「水道基盤強化計画」の策定や、「広域的連携等推進協議会」の設置等を可能とした。広域連携の具体的な形態としては、事業統合、経営の一体化、業務の共同化などを挙げる事ができる。（厚労省 HP 参照）

- 12) 玉川上水が史跡指定される以前に、すでに小金井市域の桜並木が名勝指定されている。米家（2021）は、戦前期の都内における史蹟の分布と特徴を分析しており、その中で、都心部に史蹟が集中する一方で、玉川上水の「小金井サクラ」のみが多摩地区に例外的に存在していることを指摘した。
- 13) 本稿執筆時にも、直近において畠山・駒井（2021）がCOVID-19への対策に関し、県境をまたぐ移動を規制することの意味を問うとともに、形式地域と実質（結節）地域との不整合を論じた事例がある。
- 14) 市町村合併による管轄範囲の変更に伴い、混乱が生じたケースや、逆に合併の必要性等を地理学から分析した事例は数多く存在する。学術論文のほか、著書では片柳（2002）、戸所（2004）、森川（2008）、神谷他（2012）などが該当する。
- 15) 梶田真（2015）は、「地理学の視点の導入やその援用が重要である一方で、それは政策を効果的に働かせていく上で考慮すべき重要な要素のうちの1つに過ぎないことを認識することも重要である」と指摘している。地理学から公共政策に対する発信が多数に及んでいる場合には、このような指摘は妥当である。しかし、地理学界からの発信が少ない現状や地理学が総合科学として広い視野を有する性質を持つことを考えれば、地理学者が発信に抑制的になる必要性は薄いと演者は考える。

#### 参考文献

- 赤川正和 2017. 時代の伝承 東京水道の軌跡. 日本水道新聞社.
- 東 徹 2020. やさしく解説! すっきりわかる! 大阪都構想. PHP 研究所.
- 伊藤達也・小田宏信・加藤幸治編著 2020. 経済地理学への招待. ミネルヴァ書房.
- 伊藤喜栄 2004. 図説 日本の生活圏. 古今書院.
- 岩崎美紀子編著 2000. 市町村の規模と能力. きょうせい.
- 梶田 真 2015. 地理学の公共政策への応用. 竹中克行編著 2015. 人文地理学への招待. ミネルヴァ書房. 238-254.
- 片柳 勉 2002. 市町村合併と都市地域構造. 古今書院.
- 神谷浩夫・梶田真・佐藤正志・栗島英明・美谷薫編

- 著. 2012. 地方行財政の地域的文脈. 古今書院.
- 小原丈明 2020. グローバル化時代の都市と都市ネットワーク. 伊藤・小田・加藤編著『経済地理学への招待』. ミネルヴァ書房. 145-164.
- 米家志乃布 2021. 戦前期東京都における史蹟の分布とその特徴. 『法政大学地理学会創立70周年記念論文集』法政大学地理学会. 29-38.
- 東京都総務局人事部編 2019. 職員ハンドブック 2019.
- 特別区職員研修所編 2021. 特別区職員ハンドブック. ぎょうせい.
- 戸所 隆 2004. 地域主権への市町村合併. 古今書院.
- 中澤高志 2021. 経済地理学とは何か. 旬報社.
- 橋本健二 2021. 東京23区×格差と階級. 中央公論新社.
- 畠山輝雄・駒木伸比古 2021. COVID-19対策における移動規制に対する地域概念からの考察. E-journal GEO vol.16(2) 262-275.
- 原田尚彦 2001. 地方自治の法としくみ (全訂三版). 学陽書房.
- 藤塚吉浩・高柳長直編 2016. 図説 日本の都市問題. 古今書院.
- 堀越正雄 2020. 江戸・東京水道史. 講談社.
- 本田創編 2021. 東京「暗渠」散歩改訂版. 実業之日本社.
- 森川 洋 2008. 行政地理学研究. 古今書院.