

## 西多摩地域の地方創生はこうあるべきだ

清水 洋 邦  
松尾 紀 子  
増田 俊 一

西多摩地域<sup>1)</sup>をひとつの地方自治体と仮定すると、行政規模が人口30万～50万人未満の広域な都市（面積：500km<sup>2</sup>以上）である中核市（10団体）とほぼ同水準となる。広域合併都市にみられるように都市的區域・郊外・農山村を内包し第2次産業を核として発展してきており西多摩地域は都市型社会と農村型社会が混在した地域といえる。中でも青梅線、五日市線に点在する住工混在地域は駅へのアクセシビリティが高い。また、西多摩地域は古くから歴史・文化・経済・生活など多くの面で共通性と結びつきを持ち、ひとつの生活圈・経済圏といえることから「西多摩をひとつに」するといった新たな行政圏域の形成が望まれる。

### 1. 西多摩地域の問題点

#### 1-1 人口減少と世帯構造・社会環境の変化

##### (1) 人口減少

西多摩地域は、工場の進出とともに農業社会から23区や多摩（22市）地域と社会的・経済的に一体性を有するまでに発展したが、将来の西多摩地域は全国よりもスピードが早く人口減少が進み「少産少死」から「少産多死」の形態の「超少子高齢社会」になると見込まれている。このことについては、筆者（2016）が、国立社会保障・人口問題研究所（2013）による2005年と2040年の全国と東京大都市圏の人口減少率を分析した結果から、全国よりも人口減少のスピードが速いことを検証している。

因みに、減少率は23区（-1%）→多摩（22市）地域（-2%）→東京都（-2%）→神奈川県（-5%）→埼玉県（-11%）→千葉県（-12%）→全国（-16%）→西多摩地域（-22%）の順で、西多摩地域は東京都23区より10年早い2005年（39.9万人）をピークに減

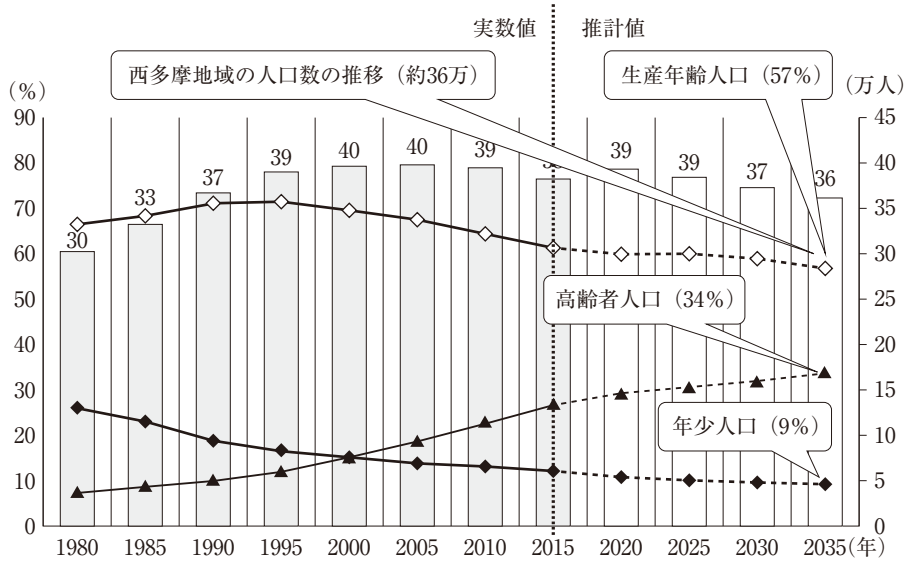
---

1) 研究対象とした西多摩地域とは、東京都の西部に位置し、青梅線沿線の青梅市、羽村市、福生市、八高線沿線の瑞穂町、五日市線沿線のあきる野市、日の出町、そして国から過疎指定されている奥多摩町、檜原町の4市3町1村の8市町村の地域のことをいう。

少に転じ、2020年に37.6万人に、2040年には31万人（対2005年減少率22.3%）と大幅な人口減になると推測している。

また、西多摩地域の社会経済情勢は人口減少に加えて少子高齢化の同時進行により大きく変化してきている。図1-1は、1980年～2035年の西多摩地域の年少人口、生産年齢人口、高

図1-1 （3区分）別人口の推移-西多摩地域（1980年～2035年）



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(2013年3月推計)より作成  
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>) (2017/9/2)。

表1-1 東京大都市圏の平均年齢（試算）の推移（2000年～2040年）

(歳)

	1995年	2010年	2025年	2040年		1995年	2010年	2025年	2040年
全国	39.8	44.6	48.3	50.4	西多摩地域	37.6	44.2	51.1	52.6
埼玉県	37.4	43.6	48.5	51.3	青梅市	37.4	44.3	51.8	53.9
千葉県	38.1	44.3	49.2	52.0	福生市	36.7	43.7	50.0	52.7
神奈川県	38.0	43.4	48.2	51.3	羽村市	35.6	42.4	49.0	50.5
東京都	39.4	43.7	48.0	51.5	あきる野市	38.5	44.3	49.9	50.9
23区	40.1	43.8	48.0	51.6	瑞穂町	36.5	43.3	50.1	52.3
多摩(22市)地域	38.0	43.2	47.9	51.1	日の出町	39.2	47.4	59.0	55.7
西多摩地域	37.6	44.2	51.1	52.6	奥多摩町	45.9	55.5	63.4	61.7
島しょ	43.6	49.6	52.4	53.2	檜原村	47.6	56.1	60.4	64.5

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(2013年3月推計)より作成 (<http://www.ipss.go.jp>) (2014/12/1) ※国勢調査結果を用いた計算式。

高齢者人口の推移を示したものである。2015年の西多摩地域の人口は390,897人で、20年後の2035年には362,281人となり、長期の人口減少過程の中にあるといえる。

年齢構造をみると、老年人口は34%と超高齢化の指標である21%を大幅に超える一方で、経済活動を支える生産年齢人口は57%に、また将来の担い手である年少人口は9%と、減少の一途を辿っている。また、表1-1から、平均年齢が2025年には51.1歳、2040年には東京都の島しょ（53.2歳）に次いで高い52.6歳と、将来、西多摩地域が「成熟社会」になることがわかる。

## (2) 世帯構造の縮小

次に、表1-2から西多摩地域の一般世帯数は2005年の148,260世帯から2015年の157,425世帯と増加（6.2%）しているものの、1世帯当たり人員は2.39人と減少傾向にあることがわかる。西多摩地域の総人口が2005年をピークに減少に転じており、その影響が一般世帯数の伸びの鈍化という形で現れてきたものと考えられる。

因みに、筆者（2016）が、国立社会保障・人口問題研究所（2013）によるデータを分析した結果、2010年の西多摩地域の一般世帯数（152,970世帯）に占める高齢者夫婦世帯数（15,956世帯）の割合は10.4%、高齢者単身世帯数（12,371世帯）の割合は8%で、一般世帯数に占める高齢者世帯数の割合は18.5%であることがわかっている。このことを踏まえて表1-2をみると、2015年の一般世帯のうち高齢夫婦のみの世帯と高齢者単身世帯の占める割合は22.8%であることから、たった5年で4.3%も増えていることになる。

この主たる要因には、家族同居に関する考え方や価値観の変化など社会環境の変化が背景にあると考えられる。このことについて、筆者（2016）が、人口の減少が著しい福生市では

表 1-2 西多摩地域の世帯構造と空き家の変化

	一般世帯のうち高齢夫婦のみの世帯 + 高齢者単身世帯の割合(%)			一般世帯数			一般世帯 世帯当たりの平均人員数			空き家数(戸) (総住宅に占める割合: %)		
	2005年	2015年	増減(%)	2005年	2015年	増減(%)	2005年	2015年	増減(%)	2008年	2013年	増減(%)
西多摩地域	14.5%	22.8%	8.3	148,260	157,425	6.2%	2.60	2.39	-8.0%	18,700(11.4%)	19,760(11.8%)	0.40%
青梅市	14.0%	23.4%	9.4	52,090	54,196	4.0%	2.59	2.40	-7.3%	6,160(10.5%)	7,610(13.2%)	2.70%
福生市	14.7%	21.0%	6.3	26,386	27,220	3.2%	2.28	2.10	-7.8%	4,400(14.4%)	3,790(12.7%)	-1.70%
羽村市	13.0%	21.4%	8.4	22,374	23,435	4.7%	2.49	2.35	-5.7%	2,800(11.0%)	3,080(11.5%)	0.50%
あきる野市	15.3%	25.3%	10.0	27,570	30,758	11.6%	2.82	2.56	-9.1%	3,220(10.5%)	3,520(10.5%)	0%
瑞穂町	12.8%	22.8%	10.0	11,649	13,179	13.1%	2.81	2.48	-11.7%	1,710(12.4%)	1,120(8.0%)	-4.40%
日の出町	15.6%	28.8%	13.2	4,865	5,765	18.5%	2.98	2.68	-9.9%	410(7.3%)	640(10.3%)	3%
奥多摩町	28.2%	36.2%	8.0	2,349	2,036	-13.3%	2.65	2.31	-12.9%	—	—	—
檜原村	31.2%	33.0%	1.8	977	836	-14.4%	2.80	2.40	-14.1%	—	—	—

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」より作成（<http://www.ipss.go.jp>）(2017.8.29)。

学齢期の子供を抱える世帯の転出が増えたことについて子供の成長に伴い広い住宅を求めて近隣市に移住したこと、そして、その背景には福生市の1住宅当たりの賃貸物件の延べ面積が50㎡未満の住宅が70%を占めていることから学齢期の子供を抱える世帯には手狭になったことをその大きな理由としてあげていることから確認できよう。

### (3) 空き家の増加

高度成長経済時代では、東京という都市部のベッドタウンとして西多摩地域にも住宅が盛んに建設されてきた。しかし近年は、若者世帯が利便性の高い都心マンション等へ転居していくといった、まさに核家族で成長した子供たちが独立し他の地域でマイホームを持つようになった。

このことにより、必然的に高齢者夫婦のみの世帯や単身高齢者の世帯が増え、社会からの孤立を生み出している。そして、さらに相続の問題などから親の家屋を引き継ぐ世帯が減り、今日の社会問題となっている空き家が増えるといった負の連鎖が起きていると考えられる。

因みに、表1-2にみられるように、2008年から2013年の5年間の変化をみると、西多摩地域全体の総住宅に占める空き家の割合は0.4%の増と増えている。戸数で見ると、18,700戸から19,760戸と1,060戸の増となっている。一番深刻なのが青梅市で、6,160戸から7,610戸と5年間で1,450戸、2.7%も増え、総住宅に占める割合も13.2%と高い。また、2008年の4,400戸から2013年の3,790戸と5年間で△1.7%の福生市をみても、総住宅に占める空き家の割合は12.7%と高い水準にあることがわかる。

米山秀隆(2013)によると、空き家が放置されている理由として、「高度成長期に建てられた築50年程度の物件が多く、核家族化で子世代が同居しなくなり親が亡くなった後に空き家となったが、その空き家を子の世代が土地や家屋を相続しても、①権利関係が複雑で相続者が複数いる。②遠方に住んでいるため管理する意識が低い。③管理費用を捻出できない。また、家屋を取り壊すと新たに建て直せないケースや解体して更地にすると住宅用地に適用されていた固定資産税の減免が受けられなくなるなどの理由で放置されたままとなっている。」と述べている。

2015年5月に青梅市では、空き家等の活用に関する施策の推進に努めることを定めた「空き家等対策の推進に関する特別措置法」を制定。福生市では、空き家問題解消に向けた除却費用の一部を助成する事業を2014年8月から開始している。

### (4) 小・中学校数の統廃合

西多摩地域の年少人口の推移であるが、1960年にピークを迎えた奥多摩町(4,752人)と檜原村(2,153人)、その15年後の1975年～1985年にかけてピークを迎えた青梅市(25,835人)、福生市(12,280人)、羽村市(11,852人)、あきる野市(16,496人)、瑞穂町(6,624

人), 日の出町 (3,996人) が, 図 1-1 のように, 概ねゆるやかではあるが今日まで減少しつづけている。当然のことだがこの変化は小学校児童数, 中学校生徒数に反映している。

表 1-3 は, 1985年と2015年の30年間の西多摩地域の小・中学校の変化を表している。2015年の西多摩地域の小・中学校数は小学校53校, 中学校30校で, 児童数は小学校19,648人, 中学校10,332人と, この30年間で, 西多摩地域全体では児童数が13,423人減少し, 小学校が9校統廃合している。中学校は1校の減であるが生徒数が7,855人減少していることがわかる。

このように, 通学区域という狭い範囲をサービス対象としている学校は人口減による地域

表 1-3 西多摩地域の小・中学校の変化 1985年～2015年

小学校	1985年		2015年		小学校1校当たりの児童数		
	小学校数 (校)	児童数 (人)	小学校数 (校)	児童数 (人)	1985年 (人)	2015年 (人)	増減割合 (%)
西多摩地域	62	33,071	53	19,648	533	371	-30
青梅市	19	11,117	17	6,716	585	395	-32
福生市	7	4,732	7	2,442	676	349	-48
羽村市	7	4,792	7	2,980	685	426	-38
あきる野市	12	6,648	11	4,641	554	422	-24
瑞穂町	5	2,913	5	1,729	583	346	-41
日の出町	3	1,890	3	947	630	316	-50
奥多摩町	5	714	2	141	143	71	-51
檜原村	4	265	1	52	66	52	-50
中学校	1985年		2015年		1校当たりの生徒数		
	中学校数 (校)	生徒数 (人)	中学校数 (校)	生徒数 (人)	1985年 (人)	2015年 (人)	増減割合 (%)
西多摩地域	31	18,187	30	10,332	568	344	-39
青梅市	10	6,068	11	3,675	607	334	-45
福生市	3	2,325	3	1,228	775	409	-47
羽村市	3	2,645	3	2,486	882	829	-6
あきる野市	7	3,935	7	1,497	656	214	-67
瑞穂町	2	1,673	2	944	837	472	-44
日の出町	2	952	2	371	476	186	-61
奥多摩町	3	414	1	89	138	89	-36
檜原村	1	175	1	42	58	42	-28

(出所) 東京都総務局統計部学校基本調査報告より作成 (<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/>) (2018.3.1)。

社会の変化を敏感に受け、小学校児童数、中学校生徒数ともに減少しつづけていることがわかる。一例だが、青梅市では1970年～1980年に人口が転入等により3万人近く増加し、さらに第2次ベビーブームを反映して年少人口（0～14歳）が約9,000人増加したことなどから、1975年～1985年の10年間で小学校が8校、中学校が3校増えている。平成に入ると青梅市北部の成木地区が過疎化と少子化により、1996年4月に旧青梅市立第八小学校、第九小学校、第十小学校の3校を成木小学校1校に統廃合している。

あきる野市では、旧五日市町役場の最寄り駅だったJR武蔵五日市駅周辺が1995年の旧秋川市との合併後、衰退の一途をたどっている。五日市地区の市立小宮小学校では児童がわずか17人となり、2012年に閉校している（2011年9月読売新聞記事商業人口寂れる五日市より）。

ここで問題なのは、西多摩地域の小・中学校、1校当たり最大900人という収容可能児童・生徒数に対して、現在どのくらいの収容率なのかである。1985年の小学校の児童数はその59%、中学校の生徒数は63%であったが、2015年では小学校の児童数は41%、中学校の生徒数は38%という収容能力の4割前後の状態でしか使用していないことがわかった。

これらのことから、西多摩地域の年少人口（0～14歳）がさらに減少し、既存の学校数との乖離が大きくなるにつれ、経済的・効率性などから小・中学校の統廃合を選択せざるを得ない状況に置かれていくことが強く懸念される場所である。

##### (5) 問題点の抽出

前述のように、今日の人口減少はこれまで経験したことのない国家的規模での人口減であることが大きな問題点である。これまでは都市間移動で都市間の人口を奪い合うという図式であったが、今回はパイそのものの縮小が継続的に進行するといった人口の奪い合いでは根本的な解決は望めない点に大きな特色がある。とりわけ、この傾向が顕著な西多摩地域においてはこの課題への対応は喫緊の課題といえる。

このことへの対応は、西多摩地域の現況の単独自治体では難しいと考える。なぜならば、筆者（2016）が、西多摩地域の人口減少による縮小する地域社会の変化として、①扶養力の急速な弱まり、②家族世帯類型の多様化の進行、③高齢者単身世帯の増加、④空き家の社会問題、⑤小中学校の統廃合などを検証し、西多摩地域が今までに経験したことのない状況に直面していることを明らかにしてきたからである。

そしてまた、これらの問題はいずれも国家的規模で変化が起きている点を鑑みれば、国指導の解決策が求められて当然のことと考える。しかしながら、これまで地方創生を掲げた国の施策として「ふるさと創生1億円」「ふるさと納税」、そして、現在の安倍政権による「まち・ひと・しごと創生総合戦略」などがあるが、いずれも地方の衰退に歯止めをかけるには至っていないのが現状ではないだろうか。個々の自治体が国・都依存型の財政構造を脱却し



自己決定と自己責任のもとで、展開する行政サービスを支える財政基盤を強化していく策を講じる必要があると考える。そのひとつの策として市町村合併、いわゆる「西多摩をひとつに」することは有効な手段と考える。

## 1-2 産業の変化

### (1) 工業の衰退

次に、筆者（2016）が、これまで調査・分析から明らかにしてきた西多摩地域の主産業である工業の課題を抽出してみる。

西多摩地域には、青梅市の三ツ原工業団地、青梅・羽村市に跨がる西東京工業団地（羽村市の日野自動車工場）、小峰台工業団地、屋代・玉見ヶ先工業団地、日の出町の三吉野地区工業団地などがあり、瑞穂町にも多くの工業・事業所（約233か所 2009年現在）が点在している。これまでの西多摩地域は前述のように工場や大規模商業施設等を誘致することにより発展してきたが、経済状況などの激変により工場等の撤退というリスクが現実のものとなった。

一例だが、2005年に青梅市最大の（株）東芝青梅工場（ピーク時の従業員約6,000人）が撤退し、羽村市の工業地域では2013年に（株）日立国際電気羽村工場（従業員2,682人）が移転するなど、これまで雇用と地域の活性化にも貢献してきた大規模工場等が時代の変化と共に移転や閉鎖となり工業団地に陰りがみえてきたのではと考える。

筆者（2016）の調査から、西多摩地域全体の製造品出荷額等の約6割を「輸送用機械」が占めていることから、西多摩地域の経済の動向は製造業のリーディング・セクターで輸出産業である「輸送用機械」の動向に大きく影響されやすい地域といえる。その工業力が低迷すると「1人当たりの地域民所得」に対してマイナスに作用すると云われているが、西多摩地の経済の現況はどうか、①推計西多摩民所得<sup>2)</sup>と②推計地域小売吸引力の2つの指標値から検証する。

西多摩地域は正式な行政単位ではないので、独自に地域間の所得格差を計る指標、いわゆる県民所得と比較可能な「地域民所得」（便宜上、「地域民所得」と呼ぶことにする。）を推計する必要がある。その「地域民所得」の推計値の算出の仕方であるが、多摩中央信用金庫業務部地域経済研究所発行の「多摩けいざい10テーマレポート多摩の経済量について」の中で、多摩民所得の推計を計算した「表4 多摩民所得の推計計算」をモデルに、2005年～2014年の10年間の推計西多摩民所得の試算を試みたのが、表1-4である。

---

2) 推計西多摩民所得には個人所得の他、法人所得も含まれていることから当該地域全体の経済力を示す指標として用いる。

表 1-4 推計西多摩民所得の推移 (2005年～2014年の10年間)

	課税対象所得額 + 法人申告所得		①÷② = (%)	②÷③ = (%)	都民所得③ 要素費用 表示 (百万円)	推計 西多摩 民所得 = ③ × ①÷②	西多摩地 域の人口 (人)	西多摩 地域 1 人当た りの地 域民所 得	東京都の 人口 (人)	東京都 1人当 たりの 地域民 所得
	西多摩① (百万円)	東京都② (百万円)								
2005年	182,170	28,918,865	0.6%	44%	65,264,065	411,122	399,225	1.0	12,491,286	5.2
2006年	181,455	32,863,835	0.6%	49%	66,897,708	369,371	398,712	0.9	12,593,160	5.3
2007年	181,997	34,576,192	0.5%	52%	66,927,300	352,282	398,331	0.9	12,692,117	5.3
2008年	275,036	31,525,109	0.9%	51%	62,338,611	543,865	398,100	1.4	12,805,039	4.9
2009年	251,429	27,449,185	0.9%	48%	57,724,298	528,742	397,689	1.3	12,907,066	4.5
2010年	246,639	27,669,251	0.9%	47%	58,595,557	522,311	397,566	1.3	12,991,242	4.5
2011年	239,367	28,397,037	0.8%	48%	59,707,806	503,295	395,728	1.3	13,161,999	4.5
2012年	240,431	32,338,393	0.7%	55%	58,770,725	436,952	393,734	1.1	13,233,217	4.4
2013年	247,697	36,226,708	0.7%	60%	60,541,575	413,947	392,301	1.1	13,309,575	4.5
2014年	253,072	37,770,900	0.7%	63%	60,415,546	404,796	391,065	1.0	13,410,156	4.5
平均値	229,929	31,773,548	0.7%	52%	61,718,319	448,668	396,245	1.1	12,959,486	4.8

(出所) 東京都の統計「都民経済計算年報 平成26年度 統計表」より作成。

<http://www.toukei.metro.tokyo.jp> (2017.9.15) 東京国税局「統計情報」より作成。

<https://www.nta.go.jp> (2017.9.15) 東京都の人口「過去の人口推計データ」より作成。

1人当たりの推計地域民所得では、2008年の約140万円をピークに減少傾向にあり、2014年では2005年と同じ約100万円(△40%)に大幅に減少している。雇用と地域の活性化にも貢献してきた東芝電気(青梅市)が2005年に撤退、2013年には日立国際電気(羽村市)など大規模工場が撤退したことが影響したものと思われる。西多摩地域の経済社会は1995年を節目に「人口オナス期」に突入し現在に至っていると考えられる。中でも西多摩地域の工業、製造品出荷額等が2009年のリーマンショックから大きく急落するなど、過去に経験したことのない不況の時期が長く続いていることがその大きな要因ではないかと考えられる。

## (2) 商業の低迷

次に、西多摩各地域と近隣地区とを比較するための小売吸引力指数を求めたのが、表 1-5 である。周辺商業の2014年小売吸引力指数をみると、2007年11月に大型ショッピングセンターが開業した日の出町が140%、2007年1月に大型ホームセンターが開業した瑞穂町が145%と、他地域から買い物客を吸引しているが、西多摩地域全体では68.8%と、西多摩地域の消費需要は地域外に流出超となっていることがわかる。

また、西多摩地域の小売業年間商品販売額の変化を表したのが、表 1-6 である。これからわかるように、2002年と2014年の12年間で西多摩地域の小売業年間商品販売額は△49%、約3,000億円強と半減するほど衰退の一途を辿ってきている。ここで問題なのは青梅沿線の都



表 1-5 2014年小売吸引度指数の比較 (西多摩各地域と近隣地区)

	年間商品販売額 (百万円)	東京都 年間商品販売額 (百万円)	東京の人口 (人)	商業人口 (人)	人口 (人)	吸引度 指数 (%)
西多摩地域	318,204	15,855,062	13,410,156	269,136	391,065	68.8
青梅市	98,144	15,855,062	13,410,156	83,010	137,396	60.4
福生市	42,599	15,855,062	13,410,156	36,030	58,349	61.7
羽村市	42,000	15,855,062	13,410,156	35,523	55,947	63.5
あきる野市	51,627	15,855,062	13,410,156	43,666	81,024	53.9
瑞穂町	56,570	15,855,062	13,410,156	47,847	33,321	143.6
日の出町	25,312	15,855,062	13,410,156	21,409	17,464	122.6
奥多摩町	1,581	15,855,062	13,410,156	1,337	5,332	25.1
檜原村	371	15,855,062	13,410,156	314	2,232	14.1
八王子市	609,551	15,855,062	13,410,156	515,556	578,961	89.0
立川市	300,577	15,855,062	13,410,156	254,227	176,527	144.0
昭島市	106,881	15,855,062	13,410,156	90,400	111,543	81.0
23区	12,784,654	15,855,062	13,410,156	10,813,216	9,087,155	119.0
多摩(22市)地区	3,573,050	15,855,062	13,410,156	3,022,073	3,803,180	79.5

(出所) 政府統計の総合窓口 (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>) (2017.8.2)。  
「地域別データベース」より作成。

表 1-6 西多摩地域の小売業年間商品販売額の変化 (2002~2014年)

	2002年			2007年			2014年			2002年対 2014年 = 販売額 減少率 (%)
	事業 所数	従業 員数 (人)	年間商品 販売額 (百万円)	事業 所数	従業 員数 (人)	年間商品 販売額 (百万円)	事業 所数	従業 員数 (人)	年間商品 販売額 (百万円)	
西多摩地域	3,883	27,107	625,968	2,901	20,839	368,171	2,064	16,699	318,204	-49
青梅市	1,308	8,957	186,807	952	7,012	113,092	675	5,296	98,144	-47
福生市	669	4,096	110,338	499	3,208	56,919	290	2,199	42,599	-61
羽村市	559	4,604	144,564	401	3,178	68,033	259	2,379	42,000	-71
あきる野市	675	4,885	83,332	575	4,068	70,674	430	3,205	51,627	-38
瑞穂町	399	3,293	81,735	274	2,470	49,220	214	2,125	56,570	-31
日の出町	123	742	13,614	84	510	6,909	130	1,278	25,312	86
奥多摩町	99	382	4,620	81	306	2,717	43	158	1,581	-66
檜原村	51	148	958	35	87	607	23	59	371	-61

(出所) 東京の統計「2002, 2007, 2014年商業統計調査報告(卸売・小売業)」より作成 (<http://www.toukei.metro.tokyo.jp>) (2018.2)。

市である。減少幅△47%の青梅市の青梅市商・工業振興プラン（2017～2026）をみると、「青梅市の小売業は事業所数・従業者数・年間商品販売額ともに、1999年から継続的に減少している。2007年から2014年にかけては事業所数・従業者数・年間商品販売額ともに減少率が高くなっている。」という。また、減少幅△61%の福生市の福生市商店街振興基本調査報告書（2009年度実施）をみると、「福生市内には577の小売業が存在するが、大型店を中心に5か所への集中が進んでおり周辺住民の消費行動を完全に吸収しきれない状態にある。」という。そして主要商店街の約30%が空き店舗や駐車場になっていることから、その深刻さがわかる。

次に、減少幅が最大（△71%）の羽村市の羽村市産業振興計画（2016）をみると、羽村市の商業はJR羽村駅・小作駅周辺、市役所通り沿いなどのロードサイドエリアが主な商業集積地で、商業販売額は平成9年をピークに減少してきていることがわかる。また、事業所数の減少、小売吸引力の低下に加えて経営者の高齢化が進み後継者のいない個人店が増えるなど深刻な問題を抱えていることがわかった。

### （3）問題点の抽出

上記のことなどから、福生市、羽村市、青梅市の青梅線沿線の経済状況の低迷は西多摩地域の基幹産業である工場等の撤退によるものと考えられる。この点について、福生市の商業の現状を再掲すると、「福生市内には577の小売業が存在するが、これら商店は市内に広く分散しており、商業統計表（立地環境特性別統計）上の商業集積地区は大型店を中心とした5か所（212事業所）のみで、周辺住民の消費行動を完全に吸収しきれない状態にあるという。そしてまた、主要商店街の約30%が空き店舗や駐車場になっている。」といい、まさにこのことを裏付ける結果となっている。

しかしながら、JR青梅線小作駅から1.5kmにある三ツ原工業団地、同じくJR青梅線小作駅から600mにある西東京工業団地（羽村市の日野自動車工場）は、住工混在地域に立地しているとともに駅へのアクセシビリティが高いといった「強み」を持っている。この駅へのアクセシビリティが高いといった「強み」を持つ地域であればこそ、工場跡地の有効利用として周辺市民の日常生活を支えるサービス産業の誘致を進めることは、地域の活性化を図る処方箋となることができると考える。

その意味からも、羽村市の（株）日立国際電気羽村工場跡地には大型商業施設の誘致が計画されていることは、地域市民の雇用と地域の活性化に期待できる朗報といえるのではないだろうか。大型商業施設としての拠点性を有する青梅線沿線の福生市、羽村市、青梅市の駅周辺地域に大型商業施設を誘致し、住工混在地域という利点を活かした職住近接のワークライフバランスを展開してはどうかと提案する。

## 2. 西多摩地域の特徴

西多摩地域を構成する4市3町1村の各ホームページなどを参考に、西多摩地域の各自治体の歴史的・地理的な繋がりと、西多摩地域の各自治体はどのような社会を形成しているのかを検証する。



### 2-1 歴史的・地理的な繋がり

はじめに、西多摩地域の歴史的な繋がりについて紐解くと、「多摩百年のあゆみ・多摩東京一その百年」(1993)によると、「江戸時代から明治前期頃までの生産活動として山地の多い西多摩地域は、林業(材木・薪炭)、工業(織物工業)、鉱業(石灰)などを営み、当時の基本的集落である自然村(後の「字」)がひとつの経済圏の範囲であった。」と。また、青梅市街を東西に通っている青梅街道は、江戸時代になってからできたもので、それ以前の甲州路は青梅を通らず、五日市から檜原を通り、小河内を経て大菩薩峠を越える道だったが、やがて甲州路は青梅を通り、氷川を経て大菩薩峠を越える道になったと。また、青梅街道は大名が参勤交代で通る道ではなかったが、甲州への近道であるということで利用する旅人も多く、青梅の宿は賑わったとある。古くから青梅を中心として発展してきたことがわかる。1878年には西多摩地域唯一の青梅銀行が設立されている。その後、西多摩地域(現在の西多摩地域:4市3町1村)は、1893年に神奈川県から南多摩郡、北多摩郡とともに東京府(現在の東京都)に編入されている。この時の記述に、「神奈川県では、…(中略)…当時の経済圏ごとに、いい換えると地域のあり方を反映した形で区画が定められている。」とあり、このことは地域社会の繋がりによる区画と考えられる。

そこで次に、西多摩地域を構成する4市3町1村の各ホームページなどを参考に、西多摩地域の現状を外観すると、次のようなことがわかった。

#### (1) 青梅市

青梅市は、市域のほぼ中央を多摩川が西から東へ貫流し、北部には入間川(荒川水系)の支流である霞川と成木川が西から東へ流れている。多摩川と永山丘陵に挟まれた青梅駅周辺の土地は広くないが、開けた扇状地にある河辺駅周辺などの東部は商業地域として開発されている。北部、西部、南部は丘陵や山地で開発はあまり進んでいない。歴史的には、江戸時代にできた青梅街道の宿場町で、江戸からの織物買付け商人(青梅織)や近郷の人たちでにぎわった。また、終戦後の復興を支える衣料品供給の担い手として青梅町周辺は大規模な織

物工業地帯があった。現在の青梅駅周辺である。

羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、奥多摩町、埼玉県入間市、飯能市、名栗村の8市町村と隣接している。人口（2015年推計）は137,381人、面積は103.26km<sup>2</sup>と広い。都内では奥多摩町、八王子市、檜原村に次ぐ面積を有するが、可住地面積は全体の37%、人口集中地区は全体の17%と低い。だが、河辺駅周辺には大型商業施設が集中し市街化が進み、人口総数に対する人口集中地区の人口は78%を占めている。

## (2) 福 生 市

福生市は、JR 福生駅を中心に市全域に市街地が広がり、東は立川市・昭島市・武蔵村山市、西は多摩川を隔てあきる野市、南は八王子市、北は羽村市・瑞穂町に接している。市の東北部には米軍横田基地があり市域の約3分の1を提供している。また、玉川上水や玉川上水の分水沿いには古くからの屋敷や蔵が点在している。戦後、町には米軍を対象としてのサービス業が急速に増大し、商店街も急速に伸び、基地の町として特異の発展を遂げている。

市内にはJR 青梅線、JR 五日市線、JR 八高線の3路線が走り、駅も5つあることから鉄道交通の便に恵まれたまちである。JR 福生駅の東西にはバスターミナルがあり、バス路線があきる野市や日の出町、瑞穂町を繋いでいる。人口は（2015年推計）58,395人、基地部分を除く行政面積は6.92km<sup>2</sup>と多摩地域26市の中では狛江市（6.39km<sup>2</sup>）に次いで2番目に小さい。可住地面積は全体の98%、人口集中地区は全体の93%、人口密度は5,725人/km<sup>2</sup>と高く、福生市全体が都市化していることがわかる。

## (3) 羽 村 市

羽村市は、東京都心から西へ約45kmに位置し、多摩川周辺の自然や武蔵野の面影を残す雑木林などの緑につつまれ、住宅地と工業地域がバランス良く配置されている。1893年に神奈川県から東京府に編入されている。当時は、農業を唯一の産業とした純農村であったが、養蚕業に力を注ぎ、大正時代には「養蚕日本一の村」といわれるまでに発展している。1956年に町制を施行し、1991年に市制を施行し人口52,103人の羽村市となっている。人口（2015年推計）は55,833人、行政面積は9.91km<sup>2</sup>で、市の西から南へ多摩川が流れ、江戸時代に開削された玉川上水の取入口のある町として知られている。

1962年に首都圏整備法による市街地開発区域の指定を受け、工業団地の造成を推進したことにより多くの工場が進出、市内最大の事業所の日野自動車(株)羽村工場があるが、近年、事業所数が減少するとともに工業系地域内に住宅が建設される事例が増えている。可住地面積は全体の98%、人口集中地区は全体の99%、人口密度は5,640人/km<sup>2</sup>と高く、福生市同様、市全体が市街化、都市化していることがわかる。

## (4) あきる野市

あきる野市は秋川と平井川の2つの川を軸として比較的緩やかな秋川丘陵、草花丘陵に囲

まれる平坦部（秋留台地）と、奥多摩の山々に連なる山間部から形成されており、東は福生市、羽村市、西は檜原村、奥多摩町、南は八王子市、北は日の出町、青梅市と接している。戦国時代の終わり頃まで伊奈と五日市に「市」が開かれ、木材は秋川・多摩川を筏で流して江戸に送っていた。

江戸時代から明治維新となるまではただの農村であったが、将軍家の御用鮎が川沿いの村々の生活に大きな影響を与えている。また、明治時代、五日市町の深沢家で発見された「五日市憲法」の発祥の地として有名である。1925年4月に五日市鉄道が開通、1964年に上水道ができ、1995年に秋川市と五日市町が合併し、あきる野市が誕生している。人口（2015年推計）は80,954人、面積は73.344km<sup>2</sup>で、可住地面積は全体の40%、人口集中地区は全体の14%、人口密度は1,104人/km<sup>2</sup>と低いが、JR五日市線の秋川駅と武蔵五日市駅周辺ロードサイドエリアは市街化している。

#### (5) 瑞穂町

瑞穂町は武蔵野台地の西部に位置する。東部には都立公園の「狭山三陵」が広がり豊かな自然を残している。東は武蔵村山市、埼玉県所沢市、西は青梅市、羽村市、南は福生市、北は埼玉県入間市と接する。江戸時代、日光東照宮の火の番役の八王子千人同心が日光街道を通行するようになり宿場として繁栄した。明治の廃藩置県、階級制度の廃止等により、当時の村のうち長岡、殿ヶ谷が連合して戸長役場をつくっている。1889年には二本木、駒形、富士山、高根栗豪新田の各村は元狭山村となり埼玉県に属したが、その後東京へ編入され、神奈川県に属していた箱根ヶ崎、石畑、殿ヶ谷、下師岡、長谷部が長岡となり、1893年に東京府に編入されている。1940年に箱根ヶ崎村、石畑村、殿ヶ谷村、長岡村を廃して町制を施行し、「瑞穂町」となる。1958年に入間郡元狭山村の一部と合併し現在の姿となっている。

人口（2015年推計）は33,445人、面積は16.83km<sup>2</sup>で、可住地面積は全体の83%と高いが、人口集中地区は全体の38%、人口密度は1,991人/km<sup>2</sup>と低い。東西に走る新青梅街道、南北に延びる国道16号線周辺のロードサイドエリアはほぼ市街化しているといえる。

#### (6) 日の出町

日の出町は、1873年に大久野地区会所（役場の前身）が清源寺に置かれる。1955年には市町村合併法により大久野村、平井村が合併し、日の出村が誕生。1974年に町制が施行され、1983年、レーガン米大統領と中曽根総理大臣による日の出山荘会談が、そして、1992年には中曽根元総理大臣の招きでゴルバチョフ旧ソ連大統領夫妻が訪町したことで知られている。また、三多摩の最終ごみ処分場（東京たま広域資源循環組合、東京都多摩地域の25市1町で構成されている一部事務組合）がある。人口（2015年推計）は17,446人、面積は28.08km<sup>2</sup>で、可住地面積は全体の32%、人口集中地区は全体の6%、人口密度は621人/km<sup>2</sup>と低い。東側に位置する平地部には圏央道が走り、日の出インターチェンジの近隣には工業団



地やイオンモール日の出店が進出し、住宅地の整備が進められている。

#### (7) 奥多摩町

奥多摩町は、1953年に制定された町村合併推進法（昭和の合併）に基づき、古里村、氷川町、小河内村の三町村が合併して「奥多摩町」が誕生している。奥多摩町へのアクセスは、中央自動車道八王子ICから国道411号線、圏央道青梅ICから青梅街道、JR中央線立川駅からのJR青梅線などがある。人口（2015年推計）は5,234人、面積は225.63km<sup>2</sup>で、可住地面積は全体の6%、94%が森林で全域が秩父多摩甲斐国立公園に包含されている。町の中心を西から東へと多摩川が貫流し、東京都の最高峰である雲取山（標高2,017メートル）を頂点とする四方を山々に囲まれた緑豊かな自然の町で観光の町として知られている。

#### (8) 檜原村

檜原村は、東京都多摩地域の中で唯一の「村」で、都心から約50km離れた東京の西に位置し、一部を神奈川県、山梨県と接し、東側がわずかにあきる野市に向けて山が開け、村外への交通路となっている。1889年の立村以来百有余年、名称も区域もそのまま縄文時代の遺跡をはじめ多くの出土品が発掘されている。伝統芸能は式三番叟、神代神楽、囃子、太神楽、獅子舞等が連綿と伝承され、毎年初秋には各地域で盛大に上演されている。人口（2015年推計）は2,209人、面積は105.42km<sup>2</sup>で、村の周囲を急峻な山嶺に囲まれ93%が林野で、可住地面積は全体の7%と低く、村の80%が秩父多摩甲斐国立公園に含まれている。村の中央を標高900～1,000mの尾根が東西に走り、両側に、南北に秋川が流れ川沿いに集落が点在している緑豊かな村である。

### 2-2 「都市型社会」と「農村型社会」が混在した地域

次に、西多摩地域の各市町村はどのような社会を形成しているかである。2005年4月から施行された「合併特例新法」では総務省の指針として構想対象市町村を3つに分けている。ひとつには、①生活圏を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村。2つには、②政令指定都市、中核都市、特例市などをめざす市町村。3つには、③人口1万人未満を目安とする小規模な市町村に枠組みしている。

その社会構造から類型化すると、①は「都市型社会」「定住自立型社会」<sup>3)</sup>を、②は「高度都市型社会」「定住自立型社会」を、③は「農村型社会」から「都市型社会」をそれぞれ目指すよう求めたものと考えられる。

---

3) 「定住自立型社会」は「定住自立圏構想」に類似するが、違いは合併することにより行政区域化することであり、行政サービスが総合的、一元的に提供できるよう日常生活圏をひとつの市町村の区域とするという考え方である。



可住地面積は、農地や道路も含め居住地に転用可能な既に開発された面積の総計である。可住地面積1km<sup>2</sup>当たりの人口密度が総務省統計局の人口集中地区の設定基準<sup>4)</sup>を満たし、なおかつ都市と一般的に云われる基本的な諸機能<sup>5)</sup>を有する地域であることの2つを判断材料として西多摩地域の各市町村はどのような社会を形成しているのかを検索する。

図2-1の人口集中地区境界図から西多摩地域の各市町村を外観すると、福生市と羽村市のほぼ全域が人口集中地区の中にある。青梅市やあきる野市、瑞穂町及び日の出町の一部に人口集中地区がみられるが、地理的にみると「農村型社会」と「都市型社会」が混在した地域であることがわかる。

また、表2-1の行政面積に占める可住地面積の割合をみると、福生市が98%、羽村市が99%と多摩(22市)地域の83%を上回り、23区(100%)に近い水準にあることがわかる。一方、可住地面積1km<sup>2</sup>当たりの人口密度は23区が14,985人と大きく抜き出ている。多摩(22市)地域が7,800人、福生市(5,869人)羽村市(5,715人)の順となっている。

このことから、福生市及び羽村市は「都市型社会」でありながら23区や多摩(22市)地域よりも人口密度が薄く、なおかつ、両市ともJR青梅線が市域内を横断していることから通勤者などの駅へのアクセシビリティが高く、市域全体がワークライフバランスを展開するのに適した地域であることがわかる。

また、図2-1と表2-1から、青梅市とあきる野市は「農村型社会」を形成する地域を広く有する一方で、都市機能が集積した「都市型社会」の比重が大きい地域であることがわかる。瑞穂町と日の出町は、「都市型社会」と「農村型社会」が混在した地域であるが、「農村型社会」の占める割合が多く、奥多摩町と檜原村は山林が大半を占め「農村型社会」を形成していることがわかる。

次に、現在の西多摩地域に居住する人たちの日常生活の行動範囲、いわゆる「生活圈・経済圏」はどのような状況なのかを検証する。東京都市交通計画協議会が実施している2008年のパーソントリップ調査<sup>6)</sup>から西多摩地域に居住する人たちが、日常、どこの地域に移動しているか(通勤・通学・私事)、現在の状況を図に表したのが図2-2である。「通勤」では西多摩地域内が59%、隣接する多摩(22市)地域(27%)を加えると86%となる。西多摩地域

4) 人口集中地区は1960年の国勢調査で設定されている。現在の定義は1995年の国勢調査で改定され、人口密度約4,000人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地域を指す。

5) 諸機能とは、文化、教育、保険、医療、福祉、商業、工業などのサービスを提供する機能や居住機能をいう。

6) 東京都市交通計画協議会が実施しているパーソントリップ調査は、鉄道や自動車、徒歩といった各交通手段の利用割合や交通量などを求めることができる。一番新しい調査として、2008年に実施している。

図 2-1 東京都人口集中地区境界図



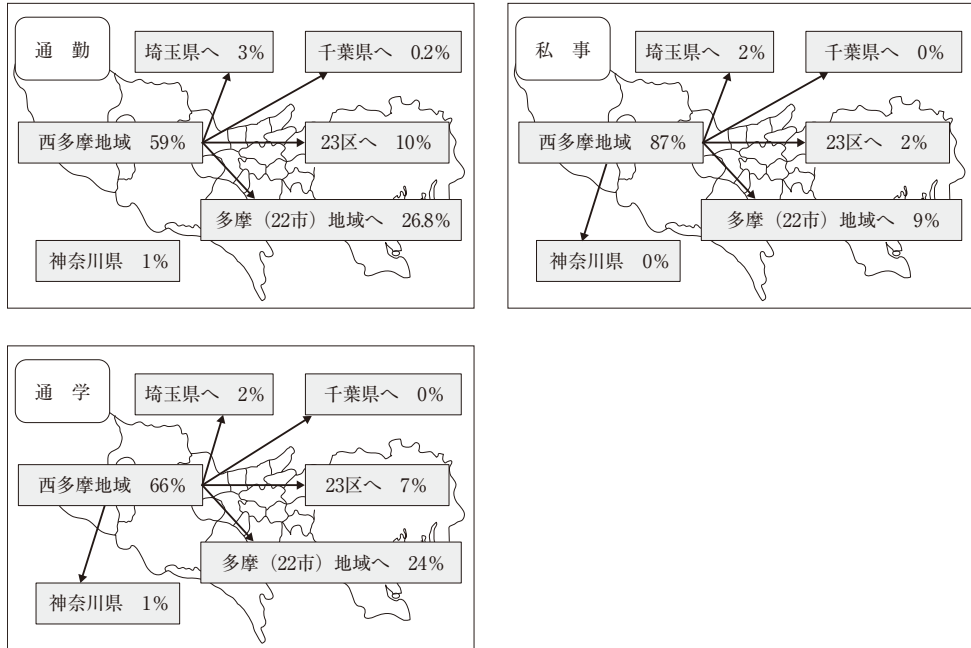
(出所) 総務省「国勢調査人口集中地区境界図」(平成27年)より抜粋 (<http://www.stat.go.jp>) (2017.9.24)。

表 2-1 2015年西多摩地域の人口集中地区

	人口総数 (人)	行政面積 (km <sup>2</sup> )	人口集中地区/ 行政面積 (%)	人口集中 地区人口 (人)	人口集中地区人口/ 人口総数 (%)	可住地面積/ 行政面積 (%)	可住地面積 1 km <sup>2</sup> 当たり 人口密度 (人)
23区	9,272,740	618.8	100%	9,272,740	100%	100%	14,985
多摩(22市)地区	3,825,143	588	68%	3,704,512	97%	83%	7,800
西多摩地域	390,897	572.7	9%	317,380	81%	23%	2,979
青梅市	137,381	103.3	17%	107,375	78%	37%	3,607
福生市	58,395	10.2	93%	58,142	100%	98%	5,869
羽村市	55,833	9.9	89%	55,066	99%	99%	5,715
あきる野市	80,954	73.3	14%	64,624	80%	40%	2,767
瑞穂町	33,445	16.8	38%	23,146	69%	83%	2,387
日の出町	17,446	28.1	6%	9,027	52%	32%	1,969
奥多摩町	5,234	225.6	-	-	-	6%	397
檜原村	2,209	105.4	-	-	-	7%	280

(出所) 政府統計の総合窓口「市町村のすがた」より作成 (<http://www.e-stat.go.jp>) (2018.2.25)。

図 2-2 2008年 西多摩地域内の人の動き (トリップ数の割合)



(出所) 東京都市圏交通計画協議会 第5回東京都市圏パーソントリップ調査資料より作成 (<http://www.tokyo-pt.jp/person/>) (2017.9.23)。第25回中央大学シンポジウム「東京・多摩地域の総合的研究報告書I」(増田 2014.11, 75, 76ページ)より作成。

に居住する通勤者の大半は職住接近のライフスタイルであることがわかる。「通学(満5歳以上)」では当然のことながら西多摩地域内が66%と圧倒的に多い。また、「私事」でも西多摩地域内が87%と大半を占め、青梅を中心とした西多摩地域全体が日常生活のほぼ移動範囲であることがわかる。

以上のようなことから、西多摩地域は歴史的・地理的にみて、ひとつの経済圏・生活圏であることを明らかにすることができたと考える。

### 3. 西多摩をひとつへのアプローチ

前述したことから、西多摩地域は地理的な近接性に加え古くから歴史・文化・経済・生活など多くの面で共通性と結びつきを持っており、西多摩地域の4市3町1村に住む人たちにとっては「ひとつの生活圏・経済圏」ということがわかった。そこからみえてきたのはこれからの西多摩地域のあるべき姿である。ひとつの地方自治体として、住民自治に対する受け皿としての側面と国の受け皿としての側面といった2つの側面から構成され、なおかつ、西多摩地域の特性ともいべき前述したような自然、文化、産業といった資源を兼ね備えた社会を有する自立した自治体を指すものと考えられる。

そこで次に、「西多摩をひとつ」にする必要性とその可能性について整理する。

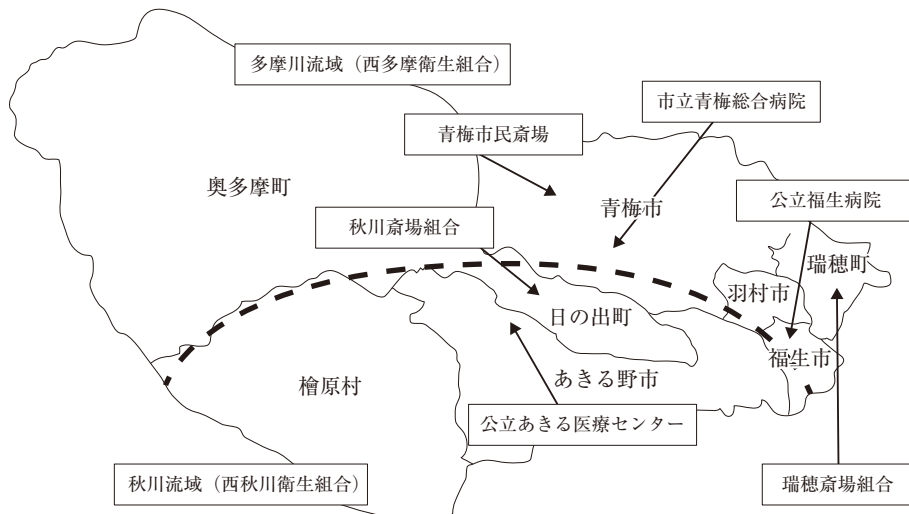
### 3-1 住民の受け皿として——生活圏・経済圏への対応

現在の西多摩地域の市町村の区域は基本的には「昭和の大合併」を経て定まったものであり、その後の交通基盤の整備や交通・通信手段の飛躍的な発展などに伴い住民の日常生活圏や経済圏は現在の市町村の区域を越えて拡大している。これに伴い、住民の求める行政ニーズも広域化するとともに多様化、高度化してきている。

図3-1に示したように、これらに対応するため、今日の西多摩地域の広域行政は多摩川流域と秋川流域という地理的な環境と青梅線と五日市線という交通機関の違いに加え、東京都議会議員の選挙区が青梅選挙区と西多摩選挙区の2つに大きく分けられている。西多摩選挙区は定数が2名という政治的な要素からなのか、あるいは、昔から多摩川流域（福生市・羽村市・瑞穂町・奥多摩町）と秋川流域（あきる野市・日の出町・檜原村）の2つに分かれた形での「ひとつの生活圏・経済圏」としてきた社会構造からなのかは不明であるが、「一部事務組合」「広域連合」「協議会」などもそれぞれに別れて組織されている。

筆者の経験（福生市議会議員2期）から、現状の一部事務組合は全国共通で独自の区域や組織、権能などを有し構成自治体から独立した法人権を持った特別地方公共団体であるが、その広域行政は「制度論」に偏ったやり方で組合を構成する自治体の住民の監視が十分に行き届かないのが最大の問題といえる。大正時代からの長い歴史があり、それなりに「一部事務組合」の存在意義はあったと考えるが、今日の包括的行政課題の解決を迫られている西多

図3-1 西多摩地域（4市3町1村）の広域行政



(出所) 西多摩地域広域行政圏協議会資料(2015.3)より作成。

摩地域では限界に達していると考える。

「西多摩をひとつに」することで、西多摩地域の青梅市内・多摩川流域・秋川流域の3か所にそれぞれ設置されているごみ・斎場・病院などの一部組合を内部化（廃止）し、効率的・機能的な域内ネットワークが実現可能となる。

また、西多摩に住む人々たちにとって垣根がなくなり利便性が高くなるとともに、機能の面でも充実した行政サービスが実現できるようになると考える。因みに、広域行政の取り組み

表 3-1 西多摩地域の主な「一部事務組合」と「広域連合」,「協議会」

西多摩地域共同 処理事務	組合名	設立	構成市町村名	議員 定数	管理者	副管 理者	監査 委員	職員数	
1	し尿処理場	秋川衛生組合	昭42年	あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町	13	1	3	2	4
2	ごみ焼却施設	西多摩衛生組合	昭37年	青梅市・福生市・羽村市・瑞穂町	12	1	3	2	36
3	ごみ焼却施設	西秋川衛生組合	昭48年	あきる野市・日の出町・檜原村・※奥多摩町	13	1	3	2	21
4	病院	阿伎留病院組合	大12年	あきる野市・日の出町・檜原村	10	1	2	1	336
5	病院	福生病院組合	平12年	福生市・羽村市・瑞穂町	9	1	2	2	370
6	工業用水道施設	青梅、羽村地区工業用水道企業団	昭40年	青梅市・羽村市	6	企業長1	副企業長1	2	2
7	火葬場	瑞穂斎場組合	昭27年	福生市・羽村市・瑞穂町・埼玉県入間市 ※武蔵村山市	15	1	4	2	5
8	火葬場	秋川流域斎場組合	平7年	あきる野市・日の出町・檜原村	10	1	2	2	4
9	学校給食	羽村・瑞穂地区学校給食組合	昭46年	羽村市・瑞穂町	6	1	1	2	27
10	一般廃棄物の最終処分場	東京たま広域資源循環組合	昭55年	多摩地区25市・瑞穂町（あきる野市を除く）	26	1	3	2	26
11	後期高齢者医療の事務	東京都後期高齢者医療広域連合	平19年	区域内のすべての区市町村（62団体）	31	1	4	2	63
12	視聴覚ライブラリー	秋川流域市町村視聴覚教育協議会	昭58年	あきる野市・日の出町・檜原村	非常勤委員7	非常勤会長1			3
13	広域行政圏の計画策定・実施の調整	西多摩地域広域行政圏協議会	昭58年	区域内の4市3町1村（8団体）	非常勤委員7	非常勤会長1			3

(注) 武蔵村山市は2005年10月に加入（2013年1月1日現在）。

(出所) 東京都総務局「東京都区市町村年報2012」より作成。 ※奥多摩町は2011年10月に加入。

として各市町村にある図書館、プールなどの施設は既に相互利用が行われている。また、拝島駅を結節点として多摩川流域にJR青梅線、JR八高線が、秋川流域にJR五日市線が走り、さらに、JR福生駅の東西にはバスターミナルがあり、バス路線があきる野市や日の出町、瑞穂町を繋ぐなど、西多摩地域内の移動の交通機関も充実している。

このようなことから、現在の行政区域は効率面や整合性の面からみて制約要因となることからわかる。また、西多摩地域はすでに一体的な日常生活圏や経済圏を形成していることから、図3-1及び表3-1のゴミ処理、病院、斎場などの一部事務組合を「広域合併都市」のメリットとしてあげられている「内部化」することで域内連携・調整は容易と考える。

以上のようなことから、「西多摩をひとつに」することにより永続的かつ効率的なまちづくりが可能になると考える。

### 3-2 国の受け皿として——基礎自治体としての体制整備

これまでの制度改革の代表的なものとしては、市町村数が71,314団体から15,859団体に減少した「明治の大合併」、同じく市町村数が9,868団体から3,472団体に減少した「昭和の大合併」、そして、3,234団体から1,821団体に市町村数が減少した「平成の大合併」があげられる。

その「平成の大合併」で顕著となった市町村の広域化（規模の拡大）への動きから国のかたちを変える道州制の導入といった、より大きな動きへと移行しはじめている。地方分権の受け皿としての47都道府県を廃止し、いくつかの州で構成する国へと国のかたちを変えようとする動きである。

このことについては賛否両論の議論があるが、佐々木（2018）が云うように、「いま従来とは全く違う時代が始まっているのに、人口急減、経済低迷、老いる社会の到来という新たなトレンドに入った時代に「体制の一新」なくしてどうしてうまくいくのか。」である。

この行政体制の整備こそ、ここまで述べてきた「西多摩をひとつに」することによる住民自治に対する受け皿としての側面と国の受け皿としての側面から構成され、なおかつ、西多摩地域の特性ともいべき前述したような自然、文化、産業といった資源を兼ね備えた社会を有する自立した地方自治体、すなわち、西多摩地域のあるべき姿へと進む第一歩と考える。

参考までに、佐々木（2013）が云う「都市州制」構想の基礎自治体とは、能力的にも規模的にも責任の持てる行政体制が整備された「特例市」、あるいは「中核市」のような機能と権能を有する地方自治体のことである。

そこで、地方自治体の行政規模に関する指標は数多くあるが、人口、行政面積、一般行政部門職員数、総歳入決算額、自主財源額及び比率、財政力指数などについて西多摩地域と行



表 3-2 西多摩地域と広域都市との比較（人口：30～50万以下，面積：500km<sup>2</sup>以上）

順位	市（2015年）	行政人口（人）	順位	行政面積（km <sup>2</sup> ）	順位	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	順位	職員数（人）	順位	歳入決算総額（千円）	順位	自主財源額（千円）	順位	自主財源比率（%）	順位	財政力指数（%）
4	大分県 大分市	478,146	141	502	783	320	33	2,003	37	166,583,461	40	90,965,983	191	54.6	49	0.97
7	広島県 福山市	464,811	135	518	738	330	24	2,273	34	173,400,963	38	96,250,998	182	55.5	205	0.80
12	愛知県 豊田市	422,542	26	918	687	340	25	2,255	20	192,274,338	20	143,292,207	6	74.5	110	0.90
14	富山県 富山市	418,686	11	1,242	718	340	30	2,072	32	167,614,373	43	86,881,867	233	51.8	137	0.87
19	宮崎県 宮崎市	401,138	92	644	692	340	58	1,611	40	161,088,443	60	68,829,850	417	42.7	19	1.04
21	西多摩地域	388,230	111	573	165	678	48	1,736	51	157,962,782	51	78,878,137	267	49.9	204	0.81
24	長野県 長野市	377,598	43	835	561	370	44	1,791	38	170,679,561	47	83,349,817	287	48.8	468	0.54
32	福島県 いわき市	350,237	12	1,232	613	360	59	1,610	43	223,391,411	28	108,767,506	290	48.7	91	0.93
35	北海道 旭川市	339,605	63	748	682	350	64	1,516	47	159,065,559	69	60,074,588	515	37.8	396	0.62
39	福島県 郡山市	335,444	61	757	680	350	62	1,560	64	173,341,008	57	72,581,598	436	41.9	101	0.91
41	秋田県 秋田市	315,814	30	906	534	370	71	1,434	61	128,465,222	74	58,006,847	368	45.2	218	0.79

(注) 1. 西多摩地域の順位は「西多摩をひとつに」想定した場合の順位。

2. 2015年：順位(791) = 790の市，人口：30～50万以下，行政面積：500km<sup>2</sup>以上の広域中核市（10位）。

(出所) 政府統計の総合窓口（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>）（2017.11.3）『地域別データベース』より作成。

政面積及び人口規模がほぼ同じ水準にある広域都市（人口30～50万以下，面積500km<sup>2</sup>以上）と比較したのが，表 3-2 である。

2015年現在，全国には1,719の市町村（政令指定都市20，中核市42，特例市40，その他の市688，町746，村183）がある。その内，790団体ある市の行政面積の平均は273.8km<sup>2</sup>で，500km<sup>2</sup>以上の市では岐阜県高山市（2,178km<sup>2</sup>）が最も広く，京都府京丹後市（501km<sup>2</sup>）まで141団体<sup>7)</sup>ある。

その141団体のうち，表 3-3 に示したように西多摩地域と行政規模に関する指標（人口，行政面積，一般行政部門職員数，歳入決算総額，自主財源額及び比率，財政力指数）がほぼ同じ水準にあるのが秋田市，長野市，大分市などいずれも中核市（42団体）に属する10団体であることがわかる。

2015年現在の西多摩地域の総人口は，388,230人，総面積は約572.7km<sup>2</sup>（山間森林部が3分の2）で東京都総面積の約26%を占め，23区に匹敵する区域を有する。財政力指数をみると，奥多摩町（0.32）と檜原村（0.16）を抱えながらも，地方交付税の不交付団体の水準に

7) 2014年現在の全国の市の数は790団体である。ここでは，西多摩地域をひとつの市として加え，比較している。青梅市，福生市，羽村市，あきる野市が含まれているが，西多摩地域を市とした場合，この4市の上位に位置することから含めたままにしている。

表 3-3 2015年 西多摩地域 市町村別財政規模

	人口数 (人)	行政面積 (km <sup>2</sup> )	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	職員数 (人)	歳入決算 総額 (千円)	自主財源額 (千円)	自主財源 比率 (%)	財政力 指数 (%)
合計	388,230	572.6	678.0	1,736	157,962,782	78,878,137	49.9	0.81
青梅市	136,157	103.3	1,318.1	499	48,324,413	25,974,372	53.8	0.87
福生市	58,260	10.2	5,711.8	264	23,546,526	10,592,086	45.0	0.76
羽村市	55,641	9.9	5,620.3	272	21,928,274	13,353,565	60.9	0.97
あきる野市	80,499	73.3	1,098.2	320	30,618,655	13,216,705	43.2	0.71
瑞穂町	33,125	16.8	1,971.7	162	14,226,879	8,896,219	62.5	1.00
日の出町	17,167	28.1	610.9	113	9,096,201	4,816,664	53.0	0.74
奥多摩町	5,184	225.6	23.0	70	6,615,044	1,519,155	23.0	0.32
檜原村	2,197	105.4	20.8	36	3,606,790	509,371	14.1	0.16

(出所) 政府統計の総合窓口 (<http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/eStatTopPortal.do>) (2017.11.3) 『地域別データベース』より作成。

ある瑞穂町 (1.0) と羽村市 (0.97) を有することから、2014年の西多摩地域の財政力指数は0.81 (市：790中204位) と広域的中核市である福山市 (市：790中205位)、秋田市 (市：790中218位) とほぼ同水準にある。歳入決算総額は宮崎県宮崎市 (市：790中40位)、北海道旭川市 (市：790中47位) とほぼ同水準にあることがわかる。

このようなことから、西多摩地域をひとつの地方自治体、いわゆる「西多摩をひとつに」した場合、行政規模が人口30万～50万人未満の広域な都市 (面積：500km<sup>2</sup>以上) である中核市 (10団体) とほぼ同水準となり、自立的・広域的な基礎自治体になり得ると判断できる。

#### 4. 西多摩をひとつにした場合のメリットとデメリット

##### 4-1 西多摩をひとつにした場合のメリット

合併のメリットについては、「広域的観点からのまちづくりの展開」や「住民サービスの充実」、「行財政運営の効率化と基盤強化」などがこれまで以上に進めることが可能となる。西多摩の将来を見据えると、「西多摩をひとつに」することにより管理部門のスリム化を図り、とくに専門性やマンパワーの強化が求められる住民サービス部門の充実を図ることにより上記の課題に適切に対応することができ、かつ公共施設の交通・情報のネットワーク化を図ることによってその有効活用が期待されるとともに住民への責務としてその役割を果たすことが可能と考える。

その理由については、筆者がヒアリング調査 (2010.1) した高山市 (2005年2月に近隣9町村と広域合併) の事例<sup>8)</sup>を取り上げながら述べる。

1 点目として、高山市における地域の活力の再生と自立である。

「飛騨高山」という観光地としてのブランドネームを持つ地域と一体化したことで、支所地域では新たな地域づくりや産業経済活動に取り組むことができ、なおかつ、自分たちで地域のまちづくりに取り組もうという動きがでてきたことである。西多摩地域の観光地としては、東京の奥座敷といわれている奥多摩町と檜原村が有名であるが、あの手この手で観光客の増員を図っているものの、現実には減少傾向（奥多摩町：2004年170万人，2006年145万人。檜原村：2012年29万人）にある。この地域を一体化することによって高山市同様、新たな地域づくりに取り組み、観光客の増加が期待できるとともに過疎化対策にも繋がると考える。

2 点目として、一体的開発の推進である。

西多摩地域は第2次産業を核としてきた経緯から「西多摩をひとつに」することによって首都圏中央連絡道周辺を拠点とする一体的な開発が容易になり、石原都元知事がいう「東京のシリコンバレー」の拠点都市、職住接近の21世紀にふさわしい自治体へと生まれ変わることが期待できる。

3 点目として、行財政の効率化である。

高山市にみられたような行財政の効率化である。高山市では、公の施設の統廃合や民間への移譲を進めるとともに指定管理者制度の活用などにより行財政運営の効率化が進められていた点である。

4 点目として、行政サービスの向上である。高山市では、バリアフリーや観光振興など町村単位では専門的に取り組むことができなかった分野においても高山市内と同じ施策が展開できるようになるなど行政サービス水準の向上が認められた点である。

5 点目として、地域住民の利便性の向上である。

高山市では文化・スポーツ・福祉施設など公共施設の利用範囲が拡大したことにより利用の際の選択肢が増えたことと、住民票の発行など行政窓口サービスが本庁や支所など複数の場所（西多摩地域は一部、広域連携で対応）で受けられるようになった点である。

最後に、米軍横田基地の軍民共用化の問題がある。

現在、横田基地周辺の関係市町の連携組織として「横田基地周辺市町基地対策連絡会」がある。防衛施設が所在することによって起こる諸問題の調査や具体的な解決方策と地域住民の福祉の向上を図ることを目的としている。最近では、石原元知事の時代に東京都との連携強化を図るための「横田基地に関する東京都と周辺市町連絡協議会」が設置され防衛施設周辺対策制度の見直しについての要請や要望活動を行っているが、現実問題として武蔵村山

---

8) 増田俊一「西多摩地域における行政規模に関する研究」中央大学大学院公共政策専攻修士課程

添付資料：岐阜県高山市ヒアリング調査記録（2010.1.28,29）より作成。

市、立川市、昭島市、福生市、羽村市、瑞穂町の5市1町（横田基地周辺市町基地対策連絡会）による、それぞれ独自の防衛予算の争奪戦が繰り広げられているのが現状である。この行動を打破し、米軍横田基地の軍民共用化を現実のものにしていかなければならない。

そのためには、西多摩地域の各市町村が一体となって「西多摩をひとつに」して影響力を強化し、東京の第2の国際空港とする施策を講じなければ実現不可能と思われる。政治、経済、文化などグローバル化する今日では、主要交通機関である道路、鉄道の整備に加えて交通ネットワークの拠点となる空港、いわゆる米軍横田基地の軍民共用化が西多摩地域だけでなく多摩地域、ひいては東京都、関東全域の経済社会に大きな役割を果たすことは間違いないと断言できるからである。横田基地が東京の第2の国際空港となれば、西多摩地域の「魅力」と「経済力」がどれほどアップするのか計りしれないものがあることは誰もが知るところである。

以上のように、様々なメリットが合併することによって期待できることから、西多摩地域においても行政区画の垣根を取り除くことにより地域の生活圏・経済圏に適合した行政サービスの提供が可能となる。また、法・制度設計の観点からも財政基盤や行政機構の強化など国に対する適切な受皿づくりが進められるようになると期待される。

#### 4-2 西多摩をひとつにした場合のデメリット

メリットもあればデメリットもある。高山市では5つのデメリットをあげていた。ひとつは、①市役所までの距離が遠くなることによる行政のサービス低下である。これについては総合支所を配置することにより対応していた。2点目として、②旧町村の声が行政に届きにくくなることをあげていたが、各支所地域に地域審議会を設置することにより対応していた。3点目として、③地域コミュニティの喪失をあげていたが、地域振興特別予算及び地域振興事業補助金などの措置により対応していた。

このように、事前に想定されるデメリット対策を進め、特色ある地域資源を有効に活用しながら地域の活性化を図っている点は大いに学ぶ必要がある。

### 5. むすびに

「西多摩をひとつに」するに当たっては、合併の目的や効果・課題を冷静に検討する必要がある。「平成の大合併」をみても、合併によって直ちに地域の課題が解決されているとは言い難い。最も期待されるのが行政運営の効率化であるが、高山市は成功事例であるが旧市町村の体制（職員数、組織、役場庁舎など）を温存する過渡的なシステムが長期化し、かえって非効率になっているケースもみられる。

前述してきたように、市町村単独による行政の限界を考えると、奥多摩町、檜原村にとつ

て合併が有効な選択肢であることは明らかなことであり、合併を視野に入れた広域連携のあり方を探るべきである。だが、私たちのシンポジウム<sup>9)</sup>で講演していただいた企業版ふるさと納税額全国1位(2016年度)の茨城県境町のように、厳しい環境の中にありながらも独自の創意工夫や行財政改革によって単独で元気を取り戻している自治体もあり、合併だけが選択肢でないことはいうまでもない。合併は国のかたちを変える「都市州制」の導入と同様に、基礎自治体の「体制」づくりであり、その「仕組み」をどうするかで成功するか否かが決まるといえる。現行の延長ではなく、新たな自治体をつくるという観点からの前向きな検討が必要である。「大きくなればよい」という考えではなく、これからの西多摩地域は「都市型社会」におけるゆとりのある住環境の創出(都市型社会)と、「農村型社会」における若い世代が集落に定住できる新たな6次産業<sup>10)</sup>を創出していくべきである。

この「都市型社会」と「農村型社会」のふたつの側面を対峙させるのではなく融合させることにより、国の受け皿として、また地方自治の受け皿として、新しい基礎自治体としての西多摩地域のあるべき姿をめざすことを提言したいと考えに至ったところである。

#### 参考文献

- 江口克彦(2007)『地域主権型道州制』PHP研究所。
- 佐々木信夫(2013)『新たな「日本のかたち」』株式会社角川マガジズ。
- 市町村の合併に関する研究会(2008)『平成の合併の評価・検証・分析』。
- 鈴木理生(1993)『多摩・東京—その百年』(財)たましん地域文化財団, 68, 69ページ。
- 高山市, 青梅市, 福生市, 羽村市, 瑞穂町, 日の出町, 奥多摩町, 檜原村の各資料。
- 多摩百年史研究会編著(1993)「多摩の基幹産業」『多摩百年のあゆみ—多摩東京移管百年記念』(財)東京市町村自治調査会 153ページ。
- 福生市の歴史(立川愛雄)・瑞穂町の歴史(村山美春)・羽村町の歴史(桜沢孝平)(1975)『たまの歴史4』株式会社明文社。
- 西多摩地域広域行政圏協議会(2005)『西多摩地域広域行政圏計画「基礎調査報告書」』。
- 西多摩地域広域行政圏協議会(2006)『西多摩地域広域行政圏計画後期基本計画』。
- 増田俊一(2011)「西多摩地域における行政規模に関する研究」中央大学大学院公共政策研究科公共政策専攻修士課程リサーチペーパー。
- 増田俊一(2012)「地方行政におけるガバナンスの新しい地平」多摩中央大学政策文化総合研究員 多摩中央大学政策文化総合研究所プロジェクト。

9) 2017 中央大学・都市経営シンポジウム「東京西多摩圏の地方創生—その新たな展開」主催：中央大学経済研究所・都市経営研究会2017年11月17日(金)午後18:00～ 於 羽村市生涯学習センターゆとろぎ小ホール 基調講演「わが町の創生—ここがツボだ」橋本正裕茨城県境町長。

10) 6次産業とは、都会と農村社会を混在地の経済振興の1つの施策である。農業や水産業などの第一次産業が食品加工流通販売にも業務展開している経営形態を表す。農業経済学者の今村奈良臣が提唱した造語。このような経営の多角化を6次産業化と呼んでいる。

- 増田俊一（2013）「新たなローカルガバナンスを求めて」（中央大学政策文化総合研究所研究叢書15）中央大学出版部。
- 増田俊一（2014）「東京・多摩地域の総合的研究 報告書 行政・経済編」第25回中央大学学術シンポジウム 中央大学経済研究所。
- 増田俊一（2016）『東京・多摩地域の総合的研究』（中央大学学術シンポジウム研究叢書10）シンポジウム研究叢書編集委員会編 中央大学出版部。
- 山上茂樹（1975）『多摩の歴史7』株式会社明文社，248，249ページ。
- 国立社会保障・人口問題研究所資料（<http://www.ipss.go.jp>）（2014.12.1）
- 政府統計の総合窓口（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>）（2017.8.2）
- 総務省「国勢調査人口集中地区境界図」<http://www.stat.go.jp>（2017.9.24）
- 東京国税局「統計情報」より作成。（<https://www.nta.go.jp>）（2017.9.15）
- 東京都総務局統計部学校基本調査報告（<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/>）（2018.3.1）
- 東京都総務局統計部資料（<http://www.toukei.metro.tokyo.jp>）（2017.9.15）
- 東京都の統計『都民経済計算年報 平成26年度 統計表』（<http://www.toukei.metro.tokyo.jp>）（2017.9.15）