

東京都による秋留台地域開発計画からみたあきる野市の合併

Relationships between the change of Akiruno City and the development project of the Akirudai District, Tokyo

新井 智 一*

I はじめに

第二次大戦後の日本では、1953年の町村合併促進法制定に伴う「昭和の大合併」という政治的な動きがあり、その後も1970年代前半まで市町村合併がさかんに行われた。横道・村上（1993a, 1993b）は、昭和の大合併以降における市町村合併の主な促進要因が、地方中心都市の成長や新産業都市の整備といった地域開発にあったとした。

地域開発に伴う市町村合併は、茨城県の筑波研究学園都市開発に伴うつくば市の事例や、同県の常陸那珂港の建設に伴うひたちなか市の事例など1990年代半ばまで続き、1995年の東京都秋川市・西多摩郡五日市町の合併（以下、あきる野市の合併）が最後であるとされる（横道・和田 2000, 2001）。後述するように、あきる野市の事例は、東京都による秋留台地域開発を促進するために行われたものである。その後は、いわゆる地方分権 括法の制定や長期の不況などに伴い、政府が行財政基盤の強化を目的とした市町村合併を推進し、いわゆる「平成の大合併」へと至る。

平成の大合併について今後、事例研究をもとにした総括が求められることはいうまでもない。

ただし、平成の大合併以前の市町村合併について、地理学や行政学などによる事例研究が十分に行われてきたとは言いがたい。

市町村合併の事例研究について、行政学では合併後の行政組織の変化や住民の行政に対する意識の変化を明らかにしたものが主である（土岐 1978）。

方地理学では、片柳 勉による合併後の都市構造変化についての 連の研究がある。片柳は都市地理学の観点から、新市庁舎などの公共施設の立地に着目し、市街地が連坦していく過程を明らかにすることに徹し、新潟県上越市・山形県南陽市・長野県佐久市・福島県いわき市について事例研究を重ねた（片柳 2002）。また、美谷（2003）は、同じような人口規模の町村が複数合併して発足した千葉県市原市について、各地域への公共投資の分散的配分に重点が置かれてきたことを明らかにした。

地理学における市町村合併の事例研究が、合併後の分析に集中しているのに対し、新井（2003）と Arai（2004）は、東京都西東京市および茨城県鹿嶋市の合併までの政治過程について検討し、工業のグローバル化が、製造業の業績の悪化と、地方自治体の法人税収入の減少をもたらしたことが、合併の促進要因となったことを示した。

ただし、地理学における市町村合併の事例研

* あらい・ともかず
埼玉大学教養学部非常勤講師

究において、都道府県のようなリージョナルなスケールの政治的主体を含めて検討しているものは管見の限りほとんどない。

そこで本研究は、東京都あきる野市における合併後の問題の一端を示し、それがこの地域の開発をめぐる東京都の動きに起因していることを明らかにすることを目的とする。そのため、本稿はあきる野市の合併後における行政サービスの変化などについて論じるものではない。

本稿の構成は以下の通りである。IIでは、あきる野市の合併までの過程を検討し、この合併が、東京都による地域開発を促進するために行われたことを確認する。IIIでは、あきる野市における合併後の問題の一端について検討し、それが地域開発をめぐる東京都の動きに起因することを示し、IVでまとめとする。

II あきる野市の合併と秋留台開発

1. あきる野市の合併までの過程

東京都秋川市と西多摩郡五日市町は、東京都心部から40～50 km圏の秋川流域に位置する自治体であった。秋川市から五日市町東部と西多摩郡日の出町南東部にかけては秋留台地が広がり、秋留台地より西側で秋川が溪谷をなす。このため、五日市町は中心部と秋留台地上の東部とに区分され、中心部は谷口集落として古くから発展した（五日市町史編さん委員会1976）。

方、秋川市が市制施行する前の秋多町は純農村であったが、1960年代半ば以降の国鉄五日市線の運行本数増などにより東京都心部への通勤者が急増し、ベッドタウン化が始まった。また、近隣の青梅市や当時の西多摩郡羽村町に大規模な工業団地が立地したことなどに伴い、秋多町の農業人口は急減した（秋川市史編纂委員会1983）。

秋多町は1971年に人口が3万を上回ったた

め、当時の時限立法にもとづき、市制施行する方針を固めた。しかし1969年に秋多町・五日市町・当時の日の出村の区域が、「秋多都市計画区域」に指定されていたこともあり、五日市町と日の出村が檜原村を含めた4町村の合併を秋多町に求めた。最終的に秋多町の単独市制施行は認められ、1972年に秋川市が発足した。これと引き換えに、合併促進協議会が1975年に発足したものの、具体的な協議には至らなかったとされる（あきる野市企画財政部合併管理室1996）。

秋川市と五日市町において、合併への機運が高まったのは1991年末ごろからとされる。その背景には、「地方分権の動向、高齢化社会の到来などの社会情勢や秋留台地域総合整備計画、首都圏中央連絡道路等のプロジェクトに対応し、21世紀に向けて広域的視点に立った都市づくりの必要性、財政基盤の強化、自治能力の向上、あるいは八王子市と青梅市に挟まれた秋川流域の地域イメージの向上など」に対する強い認識があったという（あきる野市企画財政部合併管理室1996）。1992年の4市町村合併促進協議会において、日の出町と檜原村は合併協議に加わらないことと、秋川市と五日市町が合併協議を始めることが了承され、同年に秋川市・五日市町合併促進協議会が発足した。

秋川市・五日市町合併促進協議会は1994年に、『秋川市・五日市町新市将来構想』を策定した。この構想は、「秋川市・五日市町を一体的な地域としてとらえ、豊かな自然環境を活かしながら、秋留台等の開発を適正に誘導し、均衡ある発展を図る必要がある」とし、合併の目的を「ゆとりある住宅の整備と成長性の高い企業の集積を進め、多摩地域における『新たな成長』のゾーン」となること、とした。そして合併の効果を、1) 財政基盤の強化、2) 余剰財源による高度な公共サービスの提供、3) 行政区域の

拡大による計画的な都市づくり，4) 地域イメージの確立による人や産業の集積，にあるとした。特に3)では，「住宅・産業立地における土地利用の適正化が可能となり，道路や下水道も行政界を越えて計画的に整備することが可能となる」とし，その結果，「秋留台開発などの大規模なプロジェクトが円滑に推進され，開発による税収増を地域全体で活用することが可能となる」とした（あきる野市企画財政部合併管理室1996）。

新市将来構想の概要版が全世帯に配布されると，促進協議会は，秋川市と五日市町の住民3,500人を対象に，合併についての住民意識調査を行った。アンケートの回収率は秋川市67.1%，五日市町73.8%で合計69.1%であった。合併に「賛成」と「どちらかといえば賛成」の合計は42.4%，「反対」と「どちらかといえば反対」の合計は20.5%であったものの，前者について秋川市では44.2%であったのに対し，五日市町では38.4%，後者については秋川市で16.3%，五日市町で29.6%であった。ここから，五日市町において合併に反対する人の割合がやや大きかったことがわかる。また，「どちらともいえない」と回答した人の割合が，秋川市で38.9%，五日市町で31.3%に上ることから，秋川市・五日市町の住民はともに合併への関心が必ずしも高くなく，また合併の必要性に疑問を持つ人も多かったと考えられる。

調査結果を受け，1994年に法定協議会である秋川市・五日市町合併協議会が発足し，1995年に「秋川市・五日市町新市建設計画」を策定した。そして同年に秋川市と五日市町の合併が成立し，あきる野市が発足した。

2. 秋留台地域総合整備計画

ここで，前述の新市将来構想に見られる「秋留台開発」について触れておく。秋留台地の開

発計画は，美濃部都政による1971年の「広場と青空の東京構想」で初めて公に示された。この構想は，間近に迫った東京都知事選挙を意識して作られたとされるものの（塚田2002），多摩地域をベッドタウンから脱却させ，「自立的都市域」と位置づけ，秋留台地に研究開発機能・大学・コンベンションホールを誘致するとした（東京都1971）。1978年に秋留台地開発協議会が発足すると，1979年の「五日市町長期総合計画後期基本計画」には，秋留台地の開発と無公害企業の誘致が記された（五日市町1979）。

以上の構想は，東京都新都市建設公社による1980年の「秋多都市計画再検討調査報告書」で具体化された。この報告書では，1) 自立性の高い地域の形成，2) 西秋留駅（現，秋川駅）北口を秋留台地の中心とすること，3) 環境と調和しうる産業の誘致，4) 研究機能の誘致，が示された（東京都新都市建設公社1980）。これらのキーワードは，1981年の「秋川市まちづくり10か年計画」，1985年の「西多摩地域広域行政圏計画」，1988年の「秋川市グリーンフロント秋川構想」などの計画にくり返し現れる（表1）（秋川市1981，1988；西多摩地域広域行政圏1985）。

方，「広場と青空の東京構想」以後に策定された東京大都市圏の地域計画では，都心に集中する諸機能の分散がうたわれた。まず，1976年の第3次首都圏基本計画には，「核都市」という概念や，「職住近接」というキーワードが示された（国土庁1976）。これを受けて，1982年の東京都長期計画では，業務核都市に次ぐ機能を有する都市・地区を意味する，「多摩の『心』」という新たな概念が示され，八王子市・町田市・立川市が指定された（東京都1982）。1986年の第2次東京都長期計画では，この多摩の「心」に青梅市が加わった（東京都1986）。これは1984年に公式発表された首都圏中央連絡自動

車道（以下、圏央道）によって、多摩の「心」の八王子市と青梅市とが結ばれるためであると考えられる¹。

秋留台地は青梅市と八王子市の間に位置するため、1980年代後半以降の秋留台開発をめぐる地域計画には圏央道というキーワードが多く見

られた。青梅市には大手電機メーカーの東芝や日立製作所のコンピューター部門の工場が立地しており、東京都はこれに関連する産業を秋留台地に誘致し、職住近接を図ることによって、当時大きな問題となっていた都内の通勤問題や住宅難を解消することを目指したと考えられる。

表 1 秋留台開発をめぐる計画

Table 1 The development project of the Akirudai District

年	国	都	市
1971		広場と青空の東京構想 多摩地域を自立的都市域に、秋留台に研究開発機能誘致	
1976	第3次首都圏基本計画 首都圏を広域都市複合体に		
1980		秋多都市計画再検討調査 自立性の高い地域の構築。西秋留駅北口を商業センターに。環境と調和する産業の誘致	
1981			秋川市まちづくり10か年計画 武蔵引田駅北口に研究施設誘致。西秋留駅北口土地区画整理事業
1982		東京都長期計画 多摩の「心」に業務機能分散。多摩地域の自立性向上	
1986	第4次首都圏基本計画 業務核都市を中心に自立都市圏の形成	第2次東京都長期計画 秋留台地域に先端技術産業を誘致し、職住近接の住宅地に	
1988			秋川市グリ ンフロント秋川構想 秋川流域の中心市街地として商業核の形成。職住近接のため秋留台に都市型産業の誘致。武蔵引田駅北口に地域産業拠点の誘致
1990		第3次東京都長期計画 多摩地域を自立都市圏に。秋留台などで1.6万戸の住宅地開発。圏央道建設促進	
1993		秋留台地域総合整備計画 先端技術産業導入と就業の場の確保。秋川駅周辺を中心地区に	
1994			秋川市・五日市町新市将来構想 多摩自立都市圏の新しい核に。研究開発型産業の誘致による職住近接の都市づくり。秋川駅北口に大型量販店誘致
2001			あきる野市総合計画 秋留台は都内唯一の大規模開発の可能性をもつ地域。職住近接型の自立都市へ。新産業中心に企業誘致

東京都都市計画局は1991年に、「秋留台地域総合整備計画策定調査報告書」を、また1993年には秋留台地の本格的な開発に向け、従来の計画をまとめ、「秋留台地域総合整備計画」（以下、秋留台計画）を策定した（東京都都市計画局1991；東京都1993）。

秋留台計画は、多摩川・秋川・都道31号線（秋川街道）に囲まれた、秋川市・五日市町・日の出町・青梅市の3,900haを対象区域とし、目標年次を2010年とした。計画の背景には、「多摩地域の自立性を高めるための先端技術産業の導入と就業の場の確保」、「豊かな自然の中での職住近接」、「青梅をはじめとする多摩の『心』の育成と連携」などが挙げられ、「うるおいと活力の自立都市秋留台」が将来像とされた。そして、秋川駅周辺を秋留台地域の中心地区と位置づけ、先端技術産業の誘致と職住近接の市街地整備による36,000人の産業人口増加と63,000人の居住人口増加を目標とした。このように、秋留台計画には前述のキーワードが網羅されていた。

また、秋留台計画には、「秋留台地域に立地誘導を図る技術開発型産業は、豊かな自然に囲まれた業務環境や個性的な地区イメージを重視することが想定される」ため、「目標とする産業誘致のためには、効率的な社会資本投資を図るとともに、新しい産業集積地区としてイメージを形成するため、まとまりと個性があり、かつ一定のスケールを確保することが重要」とある。この「スケール」とは、行政区域のスケールを指すと理解でき、秋留台計画は、政治的には秋川市と五日市町の合併を誘導するものであったといえる。

Ⅲ あきる野市の合併後の変化

1. 産業立地と就業人口

以上から、あきる野市の合併は、東京都の秋留台計画を促進することと、企業誘致に伴う利益の受け皿となることを目指したものであったといえる。それでは合併によって、秋留台開発はどの程度進展したのであろうか。

あきる野市の新市建設計画では、2000年の人口を90,000と、産業立地に伴い就業人口を44,300と見込んだ。しかし国勢調査によれば、あきる野市の2000年の人口は78,351、就業人口は40,233と予測を下回り、2005年も前者が79,587、後者が40,265にとどまる。

企業誘致については、半導体の研究開発を行う富士通あきる野テクノロジーセンターと、横河電機の子会社で半導体製造装置などを製造する横河ファインテックが2000年に進出した。その一方で、1991年に秋川市に進出していた日本DECを前身とする日本ヒューレット・パッカーあきる野工場は、近隣の昭島工場と統合され2003年に撤退した。あきる野市の決算歳入総額に占める法人市民税の割合は大きく増加せず、5%ほどで推移している。

事業所統計によれば、富士通あきる野テクノロジーセンターの所在するあきる野市淵上地区では、1996年から2006年にかけて従業者数が1,730人増加し、また横河ファインテックの所在するあきる野市小峰台地区についても、739人の増加が見られる。ただし、1999年に行った旧日本DECへの聞き取り調査によれば、秋川市に進出後、同市に転居した社員は非常に少なかったという。このことと、あきる野市全体の人口が大きく増加していないことから、あきる野市では、企業誘致が人口増に結びついていないと言い得る。

2. 秋川駅周辺の変化

秋留台計画において、秋留台地の中心と位置づけられた秋川駅周辺では、1995年に大規模小

売店舗の「あきる野とうきゅう」と、主に地元商店が出店する商業施設である「あきる野ルピア」が開業した。しかし2007年11月に、秋川駅から直線で1kmほどの距離にあり、圏央道日の出I.Cに近い日の出町三吉野桜木地区に、「イオンモール日の出」が開業した。ここは、大規模小売店舗のサティと160の専門店からなり、73,450㎡の店舗面積と3,700台の駐車場を有する。これにより、本稿執筆時の2010年12月には調査結果がまだ公表されていないものの、2009年の商業統計において、秋川駅周辺の年間商品販売額の大幅な減少が推測される。

3. 秋留台計画の凍結とイオンモール日の出

日の出町議会2006年第1回定例会における町長の答弁によれば、イオンモール株式会社は2001年6月に、日の出町に対し非公式に進出を打診し、日の出町の行政はこれを大歓迎すると伝えたという。

2002年3月には圏央道が日の出I.Cまで開通し、同年10月にはイオンモール社が日の出町への進出を正式に打診した。秋留台計画において三吉野桜木地区は、先端技術産業従業者の住宅地区と位置づけられていた。しかし、2010年12月における日の出町役場への聞き取り調査によれば、2002年当時、東京都は三吉野桜木地区の開発に対し何も着手していなかったため、日の出町が、都にかわり同地区の土地区画整理を実施しイオンモールの進出を受け入れたい、と都に申し出たところ、「都ではもう開発をできないだろう」という回答とともに了承された。

当時の三吉野桜木地区はほとんどが荒地であったものの、農振地域に指定されていたため、日の出町は指定解除をめぐる都や国と交渉を重ねた。町議会議員などからしばしば、「イオンは本当に進出するのか」と言われる中、町はイオンモール社との協議を月に1回のペースで、ま

た地権者との交渉を進めた。

三吉野桜木地区が農振地域から指定解除されると、日の出町は同地区を市街化調整区域から市街化区域へと編入し、用途地域を定めた。これにより、同地区は住商複合地区とされ、南部にイオンモール、それ以外には住宅・農地が配置された。

方、イオンモールの進出による近隣自治体への影響について町長は、自治体名こそ挙げなかったものの、「近隣の市で東急が来たときに日の出町に相談はなかった。イオンモールの進出について、福生市などとも相談するつもりはない」と、2004年の町議会第1回定例会において答弁した。

実際には日の出町・イオンモール社とあきる野市との協議は行われた。しかし、あきる野市からの要望は、市内の道路、特に幅員の狭い道路に自動車が流入することへの対策を求めるもののみであった。日の出町は、あきる野市の商業団体からの抗議・要求を想定していたものの、そうした要求もなかったという。

日の出町は、イオンモールの進出について、「あきる野とうきゅうには厳しいのではないかと認識しているものの、「現在のイオンモールでの雇用は2,300人。このうち日の出町民の雇用は300人。したがって、近隣自治体の雇用には貢献しているのでは」とも語っている。また、日の出町の商業への影響から、イオンモール社は、町内業者にも専門店街への出店を認めたものの、テナント料が高く、これを負担できる町内業者は存在しなかった。現在のところ、町内の農家が、核店舗であるサティに野菜を出荷している程度にとどまる。

IV むすび

本稿は、東京都あきる野市における合併後の問題の一端を示し、それが開発計画をめぐる東京都の動きに起因していることを明らかにすることを目的とした。これらをまとめると以下の通りとなる。

これまでの東京都による地域計画は、東京都心部からの業務機能の分散を図る国の計画に従うものであり、秋留台地域は先端技術産業の集積した職住近接の住工地域として位置づけられてきた。都の計画にもとづき、秋川市や五日市町の総合計画にも同様の目標が明記された。これらの計画を総合するものとして、1993年に秋留台地域総合整備計画が策定され、1995年に秋川市・五日市町の合併が行われた。しかし、その後の景気の低迷により、開発目標は達成されていない。

1991年の報告書をもとに策定されたため、秋留台計画にはバブル経済の名残が見られる。しかし秋留台計画策定後、不況はさらに深刻化したにもかかわらず、1995年に策定されたあきる野市の新市建設計画は、秋留台計画の目標に修正を加えるものではなかった。

東京都は事実上、あきる野市の合併を促進する役割を果たしたが、合併後はあきる野市の合併の目的そのものである秋留台開発に距離を置いた。2001年1月1日付『読売新聞』多摩版によれば、都知事が2000年5月に秋留台地域を視察し、翌月に「計画見直しプロジェクトチーム」を庁内に設置し、2001年度中に新たな方向性を打ち出す、とした。

しかし2001年に策定された「あきる野市総合計画」では、「秋留台を中心とする一帯は、都内唯一の大規模開発の可能性をもつ地域」であり、「職住近接の自立都市として発展することが必要」とし、「新産業中心に企業誘致」を

図る、と明記されており（あきる野市企画財政部企画課2001）、相変わらず過去の計画における発想から抜け出していない。

東京都は長らく、秋川駅周辺地区を秋留台地の中心と位置づけてきたものの、秋留台計画から事実上手を引くことにより、秋川駅周辺地区の今後を不透明なものとする皮肉な状況をもたらした。また、過去の計画における発想から抜け出していないあきる野市には、現在の同市を取り巻く社会経済的状况への認識や、それをふまえた市の将来へのビジョンが欠落していると言わざるを得ない。このことは、あきる野市の行政がイオンモールの進出をめぐり、何の対応策も打ち出せなかったことにも表れている。

秋川市・五日市町の合併は、開発や企業誘致のために行われたものであり、住民にはその意義がわかりにくいものであった。秋留台計画が事実上中止された今こそ、あきる野市は初めて、市民の参画による新たなビジョンを構築する必要があるのではないであろうか。

謝 辞

本研究は2000年に埼玉大学教養学部へ提出した卒業論文をもとに、その後の検討を加えたものである。聞き取り調査にご協力下さった、日の出町役場の方々、また菅野峰明先生にこの場を借りて厚くお礼申し上げる。本稿はその内容の一部を1999年度日本地理教育学会全国地理学専攻学生卒業論文発表大会、日本地理学会地方行財政の地理学研究グループ2003年度第1回研究会、2008年度人文地理学会大会において発表したものである。

注

- 1 圏央道は1989年に都市計画決定され、1996年に開越自動車道の鶴ヶ島ジャンクション（JCT）から青梅インターチェンジ（I.C）まで、2002年に日の出I.C

まで、2007年に中央自動車道の八王子JCTまでが開通した。

文 献

- 秋川市史編纂委員会編 1983. 『秋川市史』秋川市.
- 秋川市 1981. 『秋川市まちづくり 10 年計画書』秋川市.
- 秋川市 1988. 『秋川市グリーンフロント秋川構想』秋川市.
- あきる野市企画財政部合併管理室 1996. 『秋川市・五日市町合併の記録 あきる野市誕生』あきる野市.
- あきる野市企画財政部企画課 2001. 『あきる野市総合計画 ヒューマン・グリーンあきる野』あきる野市.
- 新井智一 2003. 東京都田無市と保谷市のロカリティの変化と両市の合併. 地理学評論 76 : 555-574.
- 五日市町史編さん委員会編 1976. 『五日市町史』五日市町.
- 五日市町 1979. 『五日市町長期総合計画後期基本計画』五日市町.
- 片柳 勉 2002. 『市町村合併と都市地域構造』古今書院.
- 国土庁 1976. 『第 3 次首都圏基本計画』国土庁.
- 塚田博康 2002. 『東京都の肖像 歴代知事は何を残したか』都政新報社.
- 東京都 1971. 『広場と青空の東京構想』東京都.
- 東京都新都市建設公社 1980. 『秋多都市計画再検討調査報告書』東京都.
- 東京都 1982. 『東京都長期計画』東京都.
- 東京都 1986. 『第 2 次東京都長期計画』東京都.
- 東京都都市計画局 1991. 『秋留台地域総合整備計画策定調査報告書』東京都.
- 東京都 1993. 『秋留台地域総合整備計画』東京都.
- 土岐 寛 1978. 広域合併と住民. 都市問題 69 6 : 5-10.
- 西多摩地域広域行政圏 1985. 『西多摩地域広域行政圏計画』西多摩地域広域行政圏.
- 美谷 薫 2003. 千葉県市原市における都市経営の展開と公共投資の配分. 地理学評論 76 : 231-248.
- 横道清孝・村上 靖 1993a. 市町村合併の実証的分析(一). 自治研究 69 6 : 65-85.
- 横道清孝・村上 靖 1993b. 市町村合併の実証的分析(二・完). 自治研究 69 7 : 67-85.
- 横道清孝・和田公雄 2000. 平成の市町村合併の実証的分析(上). 自治研究 76 12 : 110-123.
- 横道清孝・和田公雄 2001. 平成の市町村合併の実証的分析(下). 自治研究 77 7 : 118-129.
- Arai, T. 2004. Relationships of change in locality in the Kashima Seaside District. *Geographical Reports of Tokyo Metropolitan University* 43 : 27-34.