

## 東京大都市の周縁部は今後どうなるか

——多摩地域の“栄光と落日”——

佐々木 信夫

これから大都市周縁部は人口急減、市町村の財政危機など限界集落化を含め、大きく変化していく。多摩地域とりわけ西多摩地域も例外ではない。それを逆手に取って新たな都市政策、まちづくりを展開できるかどうか、そこが西多摩地域の命運を握る肝となる。

とりわけ西多摩は潜在的な観光資源が多い。1都3県のリゾート地域として発展する可能性がある。首都圏民が豊かさを味わうことのできるリゾート地域の形成を、20~30万人の連携都市圏をつくることで実現したらどうか。それが幾つも連担する都市圏が東京多摩地域にでき、それが首都圏全体に広まっていくきっかけになるなら、多摩地域の都市政策はパイロット自治体の役割を果たすことになる。そうした知恵と行動が求められよう。

### 1. 明治維新から150年——右肩上がり社会の終焉

ことしは明治維新から150年にあたる。この間の日本を一言でいうなら、人口は増えるもの、経済は拡大するもの、所得は増えるもの、財政は拡大するものといった「右肩上がり社会」であった。「拡大する日本」と言い換えてもよい。戦後のベビーブーム、いわゆる「団塊の世代」が牽引した高度成長期を頂点に右肩上がり社会を謳歌した時代である。

しかし、こうした時代は終わった。人口は減る、所得は伸びない、税収は減る、総じて経済は縮小する、こうした時代が既に始まっている。ざっくり言うと「右肩下がり社会」「縮小する日本」への転換だが、私たちの体内時計はなかなかこれを認めようとしない。思考回路にはかつての右肩上がりトレンドが染みついており、このトンネルを抜けるといつかまた、経済は成長し、所得も増え、税収も拡大する社会になると思っている。実際、政治をみても「青い鳥」を求め大胆な金融緩和、財政拡大路線を選択し、成長戦略の議論が大手を振っている。事実、それを演出しようとするアベノミクスを支持する人々も多い。

だが、現実をみる必要がある。現実には安倍政権が喧伝するような成長率3%といった夢の経済を予測することはむずかしく、95年からこの20年間、日本はGDP(国内総生産)はゼロ成長であるというのが実際だ。目先の支持率、政権維持のために経済成長と景気変動を混同

したような説明が行われる。20年前まで、世界経済の18%を占めた経済大国・日本はいまやその半分のシェアまで落ちている。この事実をみずして時代状況を語ってはならない。

もちろん、筆者は右肩下がりが望ましいなどと考えている訳ではない。何のための経済か、国威発揚のために経済規模の拡大を図るのではなく、人々がどれだけ豊かにゆとりをもって暮らせるか、そのために経済規模はどれぐらいが望ましいかを考えなければならない。例えば、人口が12,000万人から8,000万人まで減っても、現在の経済規模500兆円をハイテク技術で維持できるなら、世界で一番豊かな国が実現できる。つまり量的な拡張ではなく、質的な分配に目を転じ、1億2,800万人が暮らしやすく整備した道路、橋、公共施設など各種社会資本を8,000万人で有効に使うなら豊かになる。つまり、1人当たりの住宅面積も道路面積も公園面積も大きくなり、ラッシュアワーで味わってきた非人間的な混雑現象も消えてなくなろう。少しはヨーロッパの成熟した都市国家のイメージに近づけるのではないか、そう考えるのである。

## 2. 「老いる東京」問題にどう立ち向かう

1 昨年末、わが国の出生数が年間100万人を割り込んだという衝撃的なニュースが走った。今年の報告も94万6千人（2018年6月）。世の中はそれほど騒がなかったが、筆者など団塊の世代からすると、なにしろ年間260万人も生まれた世代だから、この70年間の変化がいかに大きいかに驚きを隠せない。この事実をみると、本格的な人口縮小時代に入ったことが実感される。

この動きをどう捉えるか。東京は現在、五輪景気に沸き景気動向は上々と報じられるが、これに水を差すようだが、ポスト五輪の「東京問題」を真剣に考え将来を構想する時ではなからうか。間違いなく2020年以降、五輪施設整備の終了に伴い、反動減として景気は悪化し、国、地方とも税収は大幅に減少しよう。とくに法人2税の依存率が高い東京都の財政は極めて厳しい状況が想定される。財政再建が次期都知事選の大きなテーマにもなろう。

一方で高齢化の進行で医療、介護など社会保障費は急速に膨らんでいく。同時に50年前に東京五輪当時にいっせいに整備した道路、橋、ほか様々な社会資本が急速に耐用年数を失い寿命を迎える。ヒト、インフラが老いる、いわゆる「老いる東京」問題が急速にクローズアップしよう。これは東京の政治行政にはもとより、日本全体が負う最大のリスクとなるのではないか。この時、東京はどうするのか。

これまで「東京をどうするか」の議論は、大きく2つあった。

1つは、国際社会における東京の地位を問題視する見方だ。グローバル化が進む中、世界都市はおろか、すでに極東アジアの1拠点都市になりつつあるといった、国際都市間競争で劣位に立つ東京の現状を危機意識で捉える見方だ。現在その議論は五輪景気に押されて少し

稀薄化しているが、ともかく極東に1都市になり下がる可能性に危機感を持ち、その解決として東京機関車論を提唱される。東京は今後も日本経済の機関車であるべきで、より拠点化を図るためには東京一極集中は是認する方がよい。東京をより強化するため、法人税を大幅に値下げし、より投資を増やし、より規制を緩和することで経済成長を図り、世界に伍して行くべきだとの政策論が生まれる。

もう1つは、国内社会における東京の突出を問題視する見方だ。国際競争を強めるための一極集中は是認ではなく、逆に国内的に一極集中を止めるべきだという議論だ。人口や産業、雇用、情報、大学などの東京一極集中は依然止まらず、このままだと日本の半分近くが東京圏に飲み込まれてしまう。東京一極集中への危機を問題視する見方である。

その解決として地方分散論を唱えられる。人口も企業も地方への分散が望ましく、それを後押しする政策をより加速すべきだ。安倍政権の「地方創生論」もその線上にある。最近では東京23区部への大学集中を抑えるべきだという法改正で10年間の抑制が決まっている。企業の地方移転を進め、若者のUターンを促進しそれを税制上の優遇策で後押しする。ここから集中ブレーキ政策論が生まれる。

この方向の全く違う2つの捉え方には、それぞれ理があり、論の立て方にもそれぞれ根拠がある。しかし、そこにこれまで避けてきたエアポケットがある。「老いる東京」「劣化する東京」を問題視する視点の欠落である。国民誰もが、そして政治も行政も「東京は豊かだ！」と確信し、巨大な人口と企業の集積するマンモス大東京の内部構造に大きな変化が起きていることを見落としているのだ。これを問題視する捉え方を「第3の東京論」としておこう。

この老いる東京の視点から東京のあり方を考える捉え方は極めて重要で、東京全体もそうだが、東京多摩地域という大都市周縁部を考える場合、より重要となる。

国民の1割が住む東京都は、既に団塊世代のいっせい退職により東京の郊外、周縁地域から市民税が激減し、さらに少子化や高齢者死亡増で多くの空き家が発生し固定資産税も入らなくなり、周縁市町村から崩壊の危機が迫っているからだ。

この先、これまで大量の人口を集めてきた大都市だが、人口減少が始まり、人口減少以上に膨大な数の高齢者層が大きな問題となろう。20年先には都民の3人に1人が高齢者だというのが、現在でも高齢者の4割が借家住まいだ。急増する高齢者ももし年金の給付水準が切り下げられたら、貯蓄の乏しい高齢者は家賃も払えず、街に溢れよう。

今でも老人ホームが足りず待機老人が多いなか、新たに発生する大量の高齢者難民を吸収できるだけの新規建設は望めまい。あまりに地価が高く土地が少ない。加えて、整備から50年以上経つ道路、橋、上下水道、地下鉄、地下道、公共施設などハードな都市インフラの劣化も進む。「老いていく東京」への対応を誤ると、東京崩壊すら危惧される。東京の政治行

政が最も心血を注ぐべき問題は老いる東京問題へどうソフトランディングを図るかである。

### 3. なぜ、東京へ東京へと草木もなびく

とはいえ、東京圏(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)は依然人口増加が続いている。あたかも右肩上がりのように見え、何も問題がないように思われがちである。しかし、国土のたった1%という狭い東京都に国民の1割が集中している。1つ首都直下型地震などの大災害が起こったら取り返しがつかない。これまで日本の機関車として地方を支えてきた東京が一転し、地方が東京を支えることができるのか。その道筋は見えない。東京リスクが国土の均衡ある発展を妨げ、地方の行政サービスも縮小される、とみられる。

なぜ東京圏に人が集まるか、その最大の理由はやはり「雇用が多い」「日本経済の中心」だからとみられる。この点からいうと、言い古されたことではあるが、日本の構造改革は地方でも「働ける場」をどう多く生み出すかということになる。地方圏を大きくくりにし、相互が競争する道州制移行など、大胆な改革なくしてパラダイム転換はむずかしい。

大都市圏は人口吸引力が強く、何も問題がないように言われるがそうではない。逆に人口規模、ボリュームが大きいだけに事態はより深刻かもしれない。大都市集中の議論で大きく欠落しているのは、大都市圏の郊外自治体が今後急速に限界集落化するという問題だ。

かつて日本では高度成長期の人口移動(増加)の受け皿対策として、大都市圏郊外に多くのニュータウンを開発してきた。ニュータウンと呼ばないまでも、住宅機能、人口の受け皿を期待し郊外開発を進めてきた。いまやその大都市圏郊外、ニュータウン圏がオールタウン、シルバータウンの様相を強め、子供、若者の少ないまちになり始めている。

特に団塊の世代の大量退職に伴い、住民税を納める所得階層が急激に減り始め、一方で増える社会保障需要などに対応しきれず、財政危機が襲っている自治体も出始めている。自治体行政の構造的危機は今後より深刻度を増すのではないか。「限界集落化」は地方の過疎地だけの問題ではなく、大都市圏郊外にも巢食う構造的な問題なのである。

### 4. 大都市東京の周縁部から限界集落化が始まる

東京の問題はややもすると23区部に目が偏りがちだが、この先、大きなリスクを背負うのはもう1つ、東京都の人口の3分の1を集めている多摩地域ではないのか。現在、多摩地域には26市3町1村の計30の自治体がある。人口は都民の3分の1にあたる450万人だが、面積的には細長く東京都の3分の2を占める。東京で唯一、過疎法の指定を受けている檜原村などは人口こそ2千人足らずだが、多くの山林が都民の水源地として重要な役割を果たしている。この地域はこんごの東京をみていくうえで重要なところである。

日本では経済優先の高度成長期、ひたすら地方からの人口集中の受け皿として郊外にニュー

ータウン開発を進め、団地が形成されてきた。じつは今、それが壮大なムダを生み大きなツケとなって外縁部を襲っている。遠・高・狭と言われながらも、都心から30～50キロ圏で大量に供給された住宅団地に住宅を求め、ひと時の幸せを味わった。特に高度成長を支えた団塊の世代を中心とする企業戦士らがそれである。そのニュータウン圏は、団地がオープンして50年近くが経ち、街も人も老いてオールドタウン、シルバータウンと揶揄されるところが多い。少子高齢化が進む大都市周縁部ではこの先、どうすれば輝けるか。

この先、大都市圏周縁部は、住民税が減るだけでなく、高齢化に伴い空き家(室)が目立ち、結局、土地、家屋の評価が急落し、固定資産税も入らなくなる可能性がある。市町村の有力財源である住民税と固定資産税を失う郊外自治体(市町村)はどのようにして行政サービスを維持していけばよいのか。日本の大きなリスクを抱えていく問題だ。

それに拍車をかけるのは、学校、公民館、コミュニティセンター、図書館、博物館、美術館、体育館、老人福祉センター、保育所、市役所、消防署、環境センターといったハコモノ(公共施設)が急速に老朽化し、道路、橋梁、河川、公園、駐車場、市営住宅、水道、下水道、公立病院などのインフラが一気に更新期に入ることである。それに加え、医療、年金、介護・福祉といった社会保障の需要はうなぎ上りとなる。

ある関西のニュータウンでは、長らく住んできた人たちが立ち上がり、研究会をつくり再生への試みを始めている。戸建て住宅街では、例えば庭にレモンの苗木を植えてもらい、まち全体を一大果樹園にする。収穫をしたら生や加工品で売り、収益は再投資に回す。いずれ規模を広げて特産品として地場産業に育て上げ、「〇〇レモン」で商標登録を済ませ、販路を複数確保する。原則は「自分が楽しめる」「まちの課題を解決できる」「採算性があり事業を継続できる」の3点が会を継続させる条件とされる。

楽しいボランティアで終わるのではなく、持続性がポイントだ。メンバーは毎年追加募集し、すでに8つの事業が具体化している。市役所はPTの大柱を示し、広報を手伝うだけで、各事業の企画と実行は市民の役目とし、市からの補助金は一切なしでやっている。

また、このニュータウンの話ではないが、スマホを使って地域の輪を広げている試みも注目される。公的な需要を満たす民間のビジネスと自治体がタッグを組めば、公的財源に頼ることなしに、生活の質を向上させることができるという話だ。ある市のシルバー人材センターは、ベンチャーの「ANYTIMES(エニタイムズ)」のシステムを使いビジネスを始めている。利用者は同社のサイトを通じて、シルバー人材センターに日常の困りごとを依頼する。エニタイムズには今後手数料が入る。今は高齢の利用者が多いということである。

この種の考え方は、今後多摩地域のニュータウンなどにも広めることができるのではないか。多摩ニュータウンが「輝く都市」として蘇っていく道、それは他都市、他の人々の動きにも学びながら自立の再生をめざすことではないだろうか。

多摩ニュータウン等に限らず、多摩地域全体についてよく議論されて来たのが「多摩格差」という話だ。これは東京都の区部と多摩地域の様々な差を問題にする議論である。特別区の区域は昔の東京市の名残りで、施策は23区均一で行うものも多く、整備されているが、多摩地域は旧神奈川県であったこともあり、整備が遅れ、区部との格差が大きい。

身近な例でいうと、例えば学校のエアコンの設置率だ。23区ではほぼ全校設置されているが、多摩地域は20%程度に止まる。消防業務は東京都へ委託料を払って委託している状況。子供の医療費無料化も区部では中学生以下全て実現しているが、多摩では各自治体任せなのでバラバラで差が大きい、といった具合にである。

人口はざっと23区850万人、多摩地区450万人と人口割合では2対1、しかし面積では1対2と多摩地域が倍を占める。だが、同じ東京都といっても公共サービスやインフラの整備状況には格段の差がある。いろいろな数値をみるとうなづける。

ただ筆者は、ただ多摩地域と区部の比較差より、多摩の地域としてのまとまりに大きく欠ける点があることが問題だとみる。道路や鉄道の整備は都心区へ便利なように放射状に整備されているが、多摩地域をヨコに移動しようとする道路も鉄道も極めて不便な状況だ。多摩モノレールでその解消をと試みているが、採算の議論から途中で止まっている。450万という普通の県の3倍もの人口を抱える多摩地域をまとめた地域として整備し、自立性をどう高めていくか、このことの方が「多摩格差」を問題視するよりはるかに重要ではないのか。

## 5. 西多摩“きずな都市”構想——輝く「リゾート地」

もう少し地域を絞り、3多摩のうちの1つ、西多摩地域はどうかである。西多摩地域(約40万人)は福生市、あきる野市、羽村市、青梅市、瑞穂町など8市町村からなる面積の広い地域である。ここは東京都心から約1時間(青梅線河辺駅～東京駅)という通勤圏内にあるが、通勤通学の流れはつねに東京区部、都心方向に向かう。もとより一方で、土日、休日は逆の流れもあり、奥多摩などは首都圏民のリゾート地として栄える様相を呈している。

この地域は自然環境を備え、交通の利便性も高い環境にあることから、開発に多くの投資を要することなく今後より整備できる。首都圏民のふるさと創生と海外からの観光客を誘致出来る環境にある。自然環境の維持や農業・林業のシステムをグリーンツーリズムシステムで労働滞在型リゾート圏や週末滞在型リゾート施設として期待できる。

大都市周縁地域の特徴として例にもれず既に人口減に入っていることもあり、学校や公共施設の統廃合が始まっている。ただ、統廃合されて空いた公共施設や民家などの空き家の活用といった現在ある地域財産を有効に活かすと、元気で生き活きとしたふるさと創りが可能な状況を垣間見ることができる。自然、水源を活用した首都圏民のオアシスを提供し、市

民が健康で安心して生活できる社会の実現が可能となる要素は既に西多摩地域には用意されていると筆者はみる。まさに、地方創生東京版が可能な地域といえる。

西多摩地域では日帰りの観光客が増加している。宿泊客こそ大きな伸びはないが、今後は日帰りリゾート地として伸びる可能性が強い。西多摩地域の観光のどんな分野に強みがあるのかといえば、圏央道沿いのあきる野インター近くにある東京サマーランドは夏場に大きな集客力をもつ。青梅市の御岳山、御岳溪谷、塩船観音寺など。あきる野市の秋川溪谷、瀬音の湯など。檜原村の数馬の湯や日の出町では弘沢の滝、都民の森など。奥多摩町ではもえぎの湯、奥多摩湖、日原鍾乳洞などが大きな集客力を持っている。

筆者も中央大学の都市経営研究会のメンバーとよく西多摩の現地を視察する機会があった。そこで見聞きしたが、西多摩地域の観光の特色は、登山、ハイキング、温泉など「自然」を活かしたもので、他の自治体にはない大自然を生かした観光資源があるということ。これを活かすことが西多摩地域の強みといえる。

近年は、御岳溪谷周辺でカヌーやラフティングをはじめとするリバースポーツや河川周辺の岩場でのボルダリングなどが人気の的となっている。特にラフティングに関する年間の来場者が3万人を超える勢いで、集客力のあるソフト面での新たな動きといえよう。

東京は外国人旅行者数も年間1,000万人を超える動きで、中国・韓国・台湾・香港からだけでなく、成長著しいタイ、マレーシア、インドネシア等 ASEAN 諸国からの旅行客も多い。それが多摩地域でも大幅に増えている。さらにこの先、この外国人観光客をどれだけ西多摩地域に呼び込めるかも、西多摩リゾート構想を進める上で重要なポイントとなろう。

西多摩地域を低迷・衰退から、新たな東京のオアシスへ、今が大転換期にあるとみる。確かに危機は忍び寄っている。バブル経済期まで栄えた工場団地等からの企業撤退が相次ぎ、JR 青梅線も減便を余儀なくされている。しかし発想を変えれば、東京からすると軽井沢と対抗できるポジションにあるということ。青梅から続く奥多摩も、あきる野から続く檜原村も、いまやハイキング等、休日のオアシスになってきており、これをより滞在型リゾートが可能な地域としてインフラ整備に行政が力を注ぐと素晴らしい地域となろう。

これから郊外自治体は住民税、固定資産税が激減し、「郊外危機」が襲来するが、筆者は西多摩の潜在的可能性を引き出す政策転換を図れば、再生できると見ている。そこで提案しておきたい。仮称だが、「西多摩“きずな都市”構想」である。

まず連携都市宣言（4市3町1村の首長）をし、連携協約の締結、都市圏ビジョンの策定、西多摩が東京のオアシスにとどンドン宣伝すること（軽井沢より近く、素晴らしいと）。

そのねらいは、①圏域全体の経済成長のけん引力、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活サービス機能の向上、④西多摩アイデンティの確立（発信）にある。将来は、首都圏オアシス宣言で、昼間人口500万都市をめざしたらどうか。圏央道を活用し、東京都のみな

らず、1都3県が共有する首都圏のオアシスへ飛躍する。

## 6. その先には「東京圏州構想」の実現

ただ、3多摩地域も、ほっておくと「郊外自治体」として団塊世代の退職で住民税が減り、やがて5年もすると固定資産性が減るなど大幅な税取減の事態が起きる。そこで、従来の住宅機能特化（ベッタウ的なまちづくり）のまちづくりの転換を誘導したらどうか。例えば、平成26年に都市計画法に密接に関連する都市再生特別法が改正され、立地適正化計画制度が導入されている。これまでの都市計画はもっぱら規制的手法を政策手段としていたのに対し、立地適正化計画では主に経済的手法が政策手段として採用されている。また、これでの都市計画は都市の膨張を前提として合理的な土地利用を目指していたのに対し、立地適正化計画は都市の縮減の必要性を前提とした合理的な土地利用を目指している。

都市のコンパクト化をめざす法措置だが、多摩地域の場合、これらの制度も活用しながら、都心、区部の機能を3多摩地域に移す努力をしたらどうか。高齢者でも女性でも職住近接で「働ける都市」へ転換したらどうか。首都圏内（1都3県）での移住も進めたらどうか。この先、確実に高齢者は増える。介護施設も不足する。介護難民をつくらない。これは待機児童をつくらないのと同じ発想だが、実際は用地不足もありそう簡単ではない。首都圏連合を早急に立ち上げ、首都圏民が豊かさを味わうことのできる連携中枢都市圏を20～30万都市を核に幾つも連担させる都市政策を東京多摩地域から始めたらどうか。それが首都圏全体に広まっていくきっかけになるなら、多摩地域の自治体はパイロット自治体の役割を果たすことになる。

東京都はそのため知恵もカネも出す。もちろん、その圏外へ移住したい方々も、地方との共存で応援する、そうした東京減反政策が進められてもよいのではないだろうか。

西多摩はリゾート地として発展できる、一方で豊かな高齢社会の一翼を担う移住地としても発展できる。そうした新たな都市政策を構想する時代に東京多摩地域及び西多摩地域は入ったというのが筆者の見方である。こうした都市の機能分担を実現していくには、その先に1都3県を1つの州としてまとめマネジメントしていく東京圏州構想がある。

## 参考文献

- 佐々木信夫（2017）『老いる東京』角川新書。
- （2013）『新たな「日本のかたち」』角川新書。
- （2018）『廃県置州』新潮新書（2018年10月刊行予定）。