

多摩ニュータウン開発における 計画と事業の変遷過程に関する研究

— 職住近接型ニュータウンの萌芽過程と計画・事業手段の変遷 —

住宅・都市整備公団 正会員 高橋 賢一

A Study on Planning and Project Process in Tama New Town Development

by Kenichi TAKAHASHI

(概 要)

多摩ニュータウン開発は逼迫する東京圏の住宅需要に応え無秩序なスプロールの回避策として1966年12月に着工された。NTの性格は、当初東京都心に依存したベットタウン的性格もやむを得ずとしていたが、同時に30万人を抱える都市規模で都心直結の鉄道建設も併せ行なう新都市開発であることから逆輸送を促す施策の導入と周辺地域の雇用の場との連携による広域相互依存圏の樹立を目標としてきた。

本稿は、上記の視点に着目し開発理念の構築と再構築の過程を辿り、職住近接を促す①センター地区や特定業務施設地区等の寄与と②NT新線ルールの創設や都市インフラの高水準化等による支持人口の増加と施設立地等の「計画・事業手段(Planning & Project Tool)」の生成過程とその背景を明らかにした。また、NT市民の日常的活動の変容過程から都心集中型ではなく相互依存型に移行しNTの自立化を促す芽が育まれつつある状況を把握し、計画・事業手段の生成並びにNT市民のライフスタイルや立地企業のビジネススタイルの変化との関係を明らかにした。

【キーワード(Keywords) : 職住近接型、計画・事業手段(Planning & Project Tool)、特定業務施設】

1 はじめに

ニュータウン開発の思想的基盤は、イギリスにおいて形成されたといっても過言ではなかろう。すなわち、第一は、1898年刊行された E. ハーワード (Howard) の「明日：真に改革への平和的道程 (Tomorrow : A Peacefull Path to The Real Reform)」所謂、田園都市 (Garden City) 論である。第二は、20世紀初頭以降の急激な都市膨張を契機に設置された「バーロー委員会 (Barrow Committee)」(1938)、正式には「工業人口の地域的分散に関する王立委員会 (Royal Committee of Geographical Distribution of the Industrial Population)」を発端に、1944年の P. アーバークロンビー (Abercrombie) 等による「大ロンドン計画 (Greater London Plan)」と結合し、ニュータウン開発の制度的検討が行なわれた

「リース委員会 (Reith Committee)」を経て1946年に立法化され実践されたニュータウン開発にある。

これら両者共通の開発理念は、「自立的であること」(Self contained and Blanced Community for Work & Living) である。とりわけ大ロンドン計画で位置付けされたニュータウン開発は、母都市・ロンドンへの依存・従属を回避し“職住近接による居住者の日常的生活行動のニュータウン内自己完結”を第一の原則としていた。このため、その開発計画は、当初より大規模なタウンセンター地区を設ける他、住宅用地 (住い) と工業用地 (職場) を混成配置する等、職住が近接した自給自足的な複合型の開発コンセプトを基本に、併せて職住一体化のため「産業 (労働力) 選抜計画 (Industrial Selection

Scheme)」等の施策を講じていた。

一方、我が国のニュータウン（以下、NT）開発は、千里NT（大阪圏）、高蔵寺NT（名古屋圏）や多摩田園都市（東京圏）等、住宅・宅地の計画的な供給と無秩序な市街化の防止を主眼として1950年代の後半にスタートし、これまで全国で幾多の事業が実施され、真のNT開発への接近のため様々な計画・事業上の試行錯誤を経て、首都圏では千葉NT（69）や港北NT（74）等が、地方圏では長岡NT（75）やいわきNT（75）等がこの時期に始動し、70年代に定着を見た。しかしながら、我が国のNT開発の大方は、80年代に至るまでの間、その成立過程、法制度上の仕組みや事業化の側面から見て自己完結型NT構造の形成や総合的な地域整備と結合し都市圏の発展と地域構造の秩序構築といった観点が希薄と言わざるを得ず、イギリスのNT開発との差異は、当初より明らかであった。

多摩NT開発は、これら初期のNT開発に触発・呼応し60年代に入り企画構想の策定が開始され、65（S40）年に都市計画決定、翌66（S41）年に一部事業承認・認可を得て着工を見、四半世紀強に涉り幾多の変遷を経て今日に至っている。構想着手以来、30年強の沿革を経た多摩NTは、現在約15万人（92.10）が居住する都市に成長し都市基盤施設整備の概成とNTとして熟成段階を迎えている。

本論は、NTの自立化の主要課題でもある職住近接型NTへの萌芽・移行過程を視座に多摩NT開発事業の足跡を辿り、職住接近のため政策的な強制権に基づかず市場経済下で職住近接型のNTを形成するための「計画・事業手段(Planning & Project Tool)」に着目し、以下の観点から、これを促した時代背景とその実際（職住接近が育まれて行く過程）について考察するものである。

① 多摩NT開発事業に係る計画と事業の変遷過程から画期的事象(Epoch)及び施策転換(Turning Point)に区分し職住近接型NTを標榜する開発理念の構築並びに職住近接を促す計画内容や事業手段とその時代背景等を明らかにする。

② 上記の分析を通じ、職住近接型NTへの萌芽・移行を促す計画内容・事業手段の寄与及び相互の因果関係を明らかにする。とりわけ、広域基幹交通施設等の都市基盤施設整備の役割、必要性和その重

要性を明らかにする。

2 職住近接型NTを目指す開発理念の構築と

これを促す計画内容・事業手段の変遷

多摩NT開発事業は、三大都市圏への人口と産業の集中が急激に進んだ1955年以降の経済社会にあって、1960（S35）年より企画構想の策定が開始され、65（S40）年に新住宅市街地開発法（以下、新住法）による市街地開発事業として都市計画決定、翌66（S41）年に新住法に基づく事業認可・承認を得、工事に着手された。開発事業は、5～6住区（諏訪・永山）と17住区（愛宕）等から順次、開始され初めてのNT市民を迎え入れたのは、71年3月である。

開発事業の進捗状況は、91年度末現在、公団施行区域(1,437.5Ha.:NT区域の48.2%)で見ると、二次造成着手面積で概ね65%強、完成宅地規模で55%強の進捗である。また、NT人口は、計画目標人口の過半が居住する都市に成長し基盤整備の概成と市街化熟成の段階を迎えたことになる。

この間、多摩NT開発事業は、職住近接を図るため連合都市化、大規模なタウンセンター地区の形成、その他公益施設用地への大学・研究所等の誘致、鉄道の早期建設による支持人口の安定的増加とこれに呼応した施設立地の促進、行財政要綱制定による業務施設の拡充や留保地の確保、多機能複合化とりわけ特別用途地区や新住法改正による特定業務施設用地の創設等々、多摩NT独自の様々な「計画・事業手段」が導入されてきた。

(1) 企画構想期：1955～65年

a) 企画構想から事業化段階の開発構想と開発理念の構築

我が国は、1950（S25）年の朝鮮動乱による特需景気、引き続く神武景気を経て56（S31）年の経済白書で「もはや戦後ではない」といわしめる程の経済復興を果たし1960年以降の高度経済成長期を迎える。

この間、我が国の産業構造は、大きく転換し重化学工業を中心とする第二次産業及び都市化の進展に伴う第三次産業が成長を遂げ大都市圏における雇用の増大を誘発し、地方圏の第一次産業就業者の第二・三次産業への大量移動を促した。この過程で地方圏から三大都市圏への人口と産業の集中が急速に進み大都市圏の膨張が始動する。ちなみに地方圏から

三大都市圏への人口移動は、1956～60年の間（前期）に年間759～1,013千人、1961～65年の間（後期）に年間1,120～1,232千人に及んだ。とりわけ、東京圏への転入超過人口は、前期で264～355千人／年間、後期で324～388千人／年間におよび、この10年間に合計3,368千人の転入超過を記録した。

こうした膨大な人口流入が東京圏における住宅・宅地需要の過度な逼迫とスプロール化による郊外化、無秩序な外延的拡大を生じさせた。

東京圏の急激な都市膨張が進む過程で、1955(S30)年には、首都圏整備委員会において首都圏整備構想が策定され、より広域的な視座に立った法制の必要性が叫ばれ、翌56(S31)年に首都圏整備法が公布された。そして、58(S33)年には、大ロンドン計画を範として東京50km圏域を既成市街地、近郊地帯（所謂、Green Belt）と市街地開発区域に区分した第一次基本計画が策定された。

この計画では、近郊地帯での市街化を極力抑制し、市街地開発区域に工業衛星都市を建設し「あふれ人口(Over spilled popultion)」の計画的な受け入れを意図した。しかしながら、このGreen Belt構想は、大量かつ急速な市街化の圧力に抗し切れずスプロールが進行し、また、既に居住する人々や土地権利者の抵抗にあってその実現が危ぶまれていた。

一方、東京都では、1955(S30)年に東京オリンピックの開催が決定し、オリンピック施設の整備と高速道路や幹線街路の整備等が集中的に実施され、所謂、「オリンピック景気」が到来し一層、人口と産業の東京への集中に拍車がかけられた。また、同時に、抜本的な都市整備への機運が醸成された時期でもある。

他方、三大都市圏への人口と産業の集中に対応すべく、住宅・宅地の計画的供給を目的に1955(S30)年に日本住宅公団が設立された。

公団は、東京圏にあって所謂「先買方式の土地区画整理事業」により常盤平、多摩平等で中小規模の住宅地開発を実施し1955～60年の5ヶ年間に首都圏管内で合計14地区、1,270.4haの事業が進められていた。しかしながら過度な人口集中に伴う住宅需要とその結果もたらされる無秩序な市街地の外延的拡大に「焼け石に水」の状況であり、スケールメリットを求め、より大規模な計画的開発の必要性が叫ば

れていた。

こうした状況下において1962(S37)年に発足した宅地制度審議会は、「今後、8ヶ年間に73,000ha.の計画的市街地を開発し、このうち64,000ha.（年間8,000ha.）は、公的機関によって開発すべきである。」*⁽¹⁾と答申(63.1)された。そして、この政策の確実な実行のため新住法が施行され全面買収方式の宅地開発制度が創設された。しかしながら、新住事業は、収用権付与事業であることから土地利用計画や宅地処分等で様々な制約が課せられかつ開発区域の設定要件の一つに、「住区を1以上形成できる規模」とし、都市的規模の開発に対して必ずしも法制度的に完備したものとはいえなかった。

こうした動向と軌を一にして、多摩NT開発事業の準備段階とも言える構想策定作業は、1960(S35)年東京都によって着手された。翌61(S36)年に成案を見た「集団的宅地造成計画」は、冒頭、東京都における過度の人口集中に基づく住宅需要が、既成市街地からはみ出し近郊地帯を蚕食し、更に一部市街地開発区域へも浸食し、これらの地域では各種都市施設を伴わない不良市街地の形成が進行しつつあるとの認識を明らかにした。このため適正な市街地の計画的な整備を目的に多摩丘陵地帯に約450万坪の集団的宅地開発を実施し都心部への高速鉄道計画を含めた総合的開発計画をもって近郊地帯の蚕食を抑制し、新市街地としてあらゆる都市施設を整備することをその事業目的として掲げている。また、過大な住宅需要圧に 대응することを第一義に「本計画区域が……完全に自給かつ均衡を保つことは（近郊地帯内の開発であり）市街地開発区域の位置づけ・整備と異なり難しいので、居住者の日常生活……（とわけ消費活動に必要な）要求の大部分を計画区域内で充足させる必要がある」*⁽²⁾とし、NTの自立化を標榜している。

同時に単一階層による団地や過度な転出移住による定着率の低下を回避するため、各種階層の人々が居住(Blanced Community)できるよう多様な住宅の供給等の施策を講ずる必要性を強調している。

これらの調査研究は、その後も継続的に進められ開発方式、高速鉄道や緑地資源等、様々な角度から検討され63年以降、本格的な調査に移された。すなわち、国にあっては、新住法の整備と並行して東京

都はNT構想地区を包含する南多摩地域の広域都市計画の改定と地域構造のあり方を通じてNT開発の役割を明らかにする作業が進められた。この作業成果は、1964(S39)年に報告された「南多摩」である。

この報告書では、イギリス型NTを大略、「①大都市の拡大をGreen Beltという人為的な枠によって抑制したこと、②NTが母都市の魅力に匹敵する誘引力を持ちうると考えたこと及び③NTの居住者の世代交替についての十分な配慮が欠如していたこと*⁽³⁾等、その弱点を指摘し、「大都市の拡大エネルギーを正面から肯定的に捉え、拡大の方向を積極的にリードすべきだ」*⁽³⁾とした。

こうして、多摩NT開発は、独立した自己完結型の都市として考えるのではなく広域圏のいち住宅都市として位置付け近隣の諸都市を含む「連合都市」構想案が提案された。このような方向が提示された経過については、「東京23区の巨大な人口の持つエネルギーを前提として考えるならば、……(所謂、イギリス型NTというよりNTを一つの核とする広域的連合都市化が)より現実的であるとの行政的判断に立ったものである」*⁽⁴⁾とされている。また、「経過的には、当初区部方向への通勤者の住宅地として、その機能が先行するものと設定した。そして周辺都市の熟成に応じ、最終的には職場を周辺連合都市群の中にもつ通勤者の住宅市街地であり、NT内に商業業務の核を形成し関連都市群の中で相乗的に発展するものと考えた。」*⁽⁵⁾とされている。

このため、この広域圏は、区部に依存しない自立化のための地場産業を育成することが必要であり、開発の段階として住宅だけが先行しないように、当初の段階において工場、学校、研究所等を併せて積極的に誘致するような手段を講ずることが特に必要であると考えられていた。したがって、多摩NTの誘致地区と八王子・町田のI.C.周辺の軽工業地区の整備については、具体的な開発手法を当初の段階より講ずることが必要と提言している。

この広域計画の策定作業と並行して1963(S38)年に日本住宅公団で実施された「多摩ニュータウン交通輸送計画」では、NTの性格を「都心集中型」、「相互依存型」と「独立型」に区分し鉄道輸送への交通負荷の状況を予測している。この調査を通じ提言された3タイプの都市形態毎に都心との接近性によ

る類似都市比較から通勤パターンを想定している。すなわち都心集中型の場合の区部依存率と地域(周辺市町)内就業率は、各々74.6%・12.5%と設定した。また、相互依存型では、各々45.4%・49.2%(自市内:31.2%・周辺地域:18.0%)、独立型では、16.0%・75.9%(自市内:50.4%・周辺地域:25.5%)としている。

このうち独立型はあり得ないとして、前二者のタイプが現実的と結論付けラッシュ1時間の都心方向への鉄道乗車客を3.1~5.7万人/時と予測している。そして、この値については、鉄道の輸送力に比し決して少ない値ではなく「八王子、相模原等周辺地区との連携を密にした相互依存型となるように、種々の角度より(職住近接のための)施策を講ずることが必要であり、地区内事業所、学校への通勤・通学者が増加するように開発の方向づけを行なう必要がある」*⁽⁶⁾等、逆輸送の増加に努めるよう提言している。

これらの検討を経て、1964(S39)年5月東京都首脳部会議において「南多摩新都市建設に関する基本方針」を正式に定めた。同方針では、「多摩丘陵一体の無計画、無秩序な宅地造成の激化傾向に対処すると共に東京における宅地不足を解消する対策の一貫としてこの丘陵一体を計画的に開発し新文化都市を建設しようとするもの」*⁽⁷⁾と規定した。そして、開発区域については、多摩・八王子・日野及び町田の各都市計画に跨がる約6,910Ha.と定め、とりあえず第一期事業として約3,200Ha.の地区で新住法に基づく事業を実施すると共に、広域的な連合都市化のため隣接各都市を結ぶ幹線街路の整備等、関連事業を行ない、別途都心と直結する都市高速鉄道の整備を行うことと定めた。

この決定に基づき多摩NTに関する用途地域や都市計画街路の決定及び新住事業に関する都市計画(施行面積:2,962Ha.)の決定作業が進められ、前者については、64(S39)年8月、後者については、64(S39)年12月の都市計画地方審議会において議決し農林協議を経て翌65(S40)年12月に決定告示された。

これらの法手続きと並行して65(S40)年9月より、これまでの調査成果を集大成しつつ第一期事業区域に関する基本計画の策定作業が東京都と日本住宅公団において実施された。この成果が「多摩ニュー

タウン開発計画1965」(66.2)である。本文は、第1～4部により構成され、第一次案(63.10)から第五次案(65.01)までの検討過程を分析しつつ第六次案(所謂、これが多摩NTのマスタープラン)を提案している。

ここで、多摩NTの性格付け、計画フレーム、土地利用や交通計画等に関しては、大綜、次のように規定している。すなわち、

① 多摩NTを東京都心に対する独立自給型都市にすることは、不可能であってベッドタウンとして考えるほかない。但し、ベッドタウン化としても、なお、この地域を大規模開発する意味は、現状の住宅不足、それによる近郊地帯のスプロール化に対して計画開発を行なうことでありスプロール化に対するアンチテーゼとして提案すべきであること。

②このため、多摩周辺5都市(八王子、相模原、町田、府中、日野)と連合都市化して生活に必要な施設の支持人口を拡大し、これによって発生する事業所による雇傭を、これら連合都市内に吸収することが必要であること。

③したがって多摩NTの性格は、「普通の住宅地の場合、副都心まで行かなくては得られない高級の商品、娯楽文化施設を成立させるだけの支持人口を急速に集中させると共に施設を集中させたOne Center Systemをとって、将来の連合都市化によるヒンターランドの拡大に合わせて、成長し得る建築用、交通用のスペースを完全に準備し切った中心地をもつ住宅都市である」*⁽⁸⁾と規定した。

この考え方を具現化するため、(1)都心乗り入れの強力鉄道の敷設が重要であり、連合諸都市に対する交通は、自動車交通によることとし高速性を第一義として計画すること。(2)都心的施設や諸サービス業種が一応ワンセット揃って成立させるために、また、新設鉄道の経営上、NT計画人口は、30万人を越すことを目標として掲げている。

また、NT区域(3,061Ha)を含む広域都市計画(7,604Ha)の計画人口は、約45.0万人と想定し、職住近接に必要な誘致施設用地をNT区域を含め計911.6Ha。(広域都市計画に対して12%)、NT内に商業業務施設用地を11Ha。(対NT区域で3.6%)確保する計画フレームを提案している。そして、NTの主要な雇用の場としては、「タウンセンター地区(39.1H

a.:1.3%)と「誘致施設地区」(328.6Ha.:10.7%)等を計画的に配置することとした。この結果、NT内労働力(総人口の40%を想定)のNT外への流出率は、75%つまり都心集中型が実態的であるとし、25%が地区内雇用に充てられるものと予測している。しかしながら、「都市を維持するための地区内総雇用率は、総人口の15%程度(つまり内一内の雇用率を37.5%)と想定し、地区内の充足率を高める必要性*⁽⁹⁾も同時に強調している点に留意する必要がある。

(2)事業始動期：1965～75年

b)事業始動期の開発計画と事業手段

新住事業の実施過程は、概ね、「新住事業の都市計画決定」⇒「事業認可・承認申請/認可・承認」⇒「施行(事業)計画の届出」⇒(造成工事開始)⇒「処分計画の認可申請/同認可」⇒「工事完了公告」⇒(処分開始)⇒(市街化)⇒(事業の終了)という流れを辿る。

1965(S40)年12月の新住事業の都市計画決定後、マスタープランの具現化、つまり新住法に基づく初回の事業認可・承認申請作業が、都及び公団によって鋭意進められた。この間の最大の課題は、既存集落の取り扱いであった。すなわち、NT開発区域の中軸を成す部分、つまり東西を貫通する平地部とこれから南北に分岐する谷戸部は、土地への強い愛着を有する約2,000戸におよぶ農家集落があり、これを全面買収することは、不可能であり区域除外をせざるを得ない状況にあった。しかしながら、これらの部分はNT開発の骨格を形成する鉄道、幹線街路、幹線下水道や改修河川等が枢要な位置を占めていたことから、これらの基幹施設の単独事業化ないしは、土地区画整理(以下、区整)事業化が必須となっていた。

1966(S41)年1月の地元住民からの区域除外要望を受けて、同年11月の都首脳部会議で「……地元市町の財政力、技術力をもって短期間に整備することは困難である。しかも(これら根幹的都市基盤施設は)新住事業との関係から施行が急がれる……」ので、この区域は、東京都が施行者となって区整事業によって整備する。*⁽¹⁰⁾という方針を決定した。

このような経過を経て、同年12月新住事業区域の変更(2,962⇒2,752Ha.)と区整事業を施行すべき区

域（多摩、小野路第一・二・三地区の計210Ha.）の都市計画決定が行なわれ、併せて新住事業として開発区域の約40%に相当する1,152.8Ha.について事業承認・認可（この時の計画が第七次案）がなされ、多摩町域内で本格的な工事に着手された。

この時期、職住近接のための計画・事業手段としては、大別して2つあったといえよう。第一は、土地利用計画への反映であった。すなわち、雇用の場の形成のため「大規模なタウンセンター地区」の形成であり、尾根幹線沿いに配置された「その他公益施設用地」であった。

このうち、多摩センター地区は、当初、57.2Ha.（72年案）であったが、その後61.2Ha.（82年案）に拡大され、今日、新住法の一部改正を契機に、特定業務施設の導入が図られ新宿副都心区域（約96Ha.）に近似した規模（76.2Ha.：90年案）に拡大され、多摩地域の“心”として、またNT市民の雇用の場としての役割を担うこととなる。

第二は、事業手段に相当するものであった。すなわち、多摩NT開発事業は、丘陵部を新住事業、既存集落の存する平地・谷戸部を区整事業で開発・整備するという事業手法の選択によって進められることとなった。これは、他のNT開発では見られない特徴であり、新住と区整事業の併用により土地利用上制約の多い新住区域を区整事業区域が補完する効果をもたらした。すなわち、区整区域は、NT幹線街路に沿い京王・小田急両線の多摩センター駅や永山・堀ノ内駅等の地区センターに隣接する好立地条件から区整で造成された民有換地や保留地は、市場原理下で沿道型・駅前型の施設等多様な機能立地を可能としより自由な土地利用の形成が図られつつある。その結果、職住近接型のNT形成に有効な事業手段となったといえる。

c) 第一次入居に伴う鉄道建設・財政問題の顕在化

多摩NTに初めての入居者を迎入れたのは、事業承認後4ケ年を経た1970年度末（71.03）であった。すなわち、第一次入居のための住宅建設は、諏訪・永山地区（第5～6住区）で実施され、公団・都営住宅合わせ、2,691戸が建設・供給された。その後も東京都の新住区域の愛宕・和田地区（第17住区）でも建設が進み、1970～72年の3ケ年間に計9

,098戸もの住宅が建設され大量の入居者を迎え入れた。このような大量の住宅建設は、旺盛な東京圏とりわけ東京23区の住宅需要に対応したものであり順次進められた。

しかしながら同時に2つの難題が顕在化することとなった。第一の課題は、大量入居による歪ともいえるもので小・中学校等の建設に代表されるように行政需要の急激な拡大が税収増加を大幅に上回り自治体財政を圧迫したことである。尚、この財政問題は、住宅建設が開始された1968年頃、既に顕在化していたが、1970（S45）年の暫定措置によって抜本的解消は後送りとなっていた。

第二の課題は、大量に発生する通勤輸送への対処つまり鉄道の早期建設問題であった。すなわち、当初第一次入居に合わせ京王、小田急両線を開業することであったが、鉄道建設は、初期投資が膨大であることから輸送需要つまり料金収入がそれに比し必ずしも大きくは期待出来ないことで遅々として進捗しなかった。このため約10,000人（1972年には約10,000世帯、約35,000人）にも及ぶ通勤輸送需要は、既設の京王八王子線聖蹟桜ヶ丘駅までの約4Kmをバス輸送によって対応することとなり、関連する街路事業も進展していなかったことからその限界性は明らかであった。

第一の課題については、開発者による公共施設の立替等関連公共公益施設整備制度（以下、関公）の改善（69）が図られると共に、1974（S49）年の「多摩ニュータウンにおける住宅建設と地元市の行財政に関する要綱」（以下、行財政要綱）の締結によって切り抜けられた。また、第二の課題については、1973（S48）年の「大都市高速鉄道の整備に対する助成措置に関する覚書」等（以下、NT新線ルール）の創設によって建設が進み、小田急多摩線は1974（S49）年6月に新百合が丘から永山駅まで、1975（S50）年4月に多摩センター駅まで、また、京王相模原線は、1974（S49）年10月に京王よみうりランド駅から多摩センター駅まで開業した。

前者の「行財政要綱」では、財政支援の他、概略次のように計画内容と事業手段の改変を示した。

すなわち①居住人口を既定計画（後述するように67年に発足した革新都政下で計画人口を41万人に改定）に比し20%減または120人/Ha.に変更、②緑

とオープンスペースを施行面積の30%以上確保、③都営住宅は全体の20%に止め、賃貸・分譲住宅の比率を45:55とする。更に重要なことは、④「住民の利便と職住近接を図るため業務施設用地を既定計画の他に用意するものとする」、⑤その他公益的施設用地については「将来に備え住宅地の10%程度をリザーブ用地として確保する」*⁽¹¹⁾等、職住近接に向け直接・間接な施策として土地利用計画や事業運営上への配慮が図られた。

また、後者については、鉄道の早期建設が図られ、1975年以降、居住人口の安定的な定着が進展する。これは、当初想定した開発運営指針、つまり、NT人口が増加することでこれを支持人口に多様な施設立地が図られ、結果として雇用力の増加を達成する道筋となったと考えられる。

(3) 施策転換期：1975～85年

d) 多摩センター地区の開発始動と 企業立地の進展

1974～75年にかけて京王・小田急二線がNTへ乗り入れたことで副都心新宿とのアクセスが実現し、1976(S51)年の第二次入居以降の住宅建設は、順調に進められた。また、その後、京王相模原線と小田急多摩線の延伸計画の始動(82)により、また、営団地下鉄千代田線の小田急線への相互乗り入れ(79)、都営地下鉄新宿線の京王線への乗り入れ(80)による輸送力増強とアクセスの拡がりが図られたことで、NTの市街化は一層順調に進展し支持人口を増加させた。

すなわち、NT人口は1976(S51)年に約5万人、80(S55)年に約7万人、85(S60)年に約10万人と順調な成長を辿る。こうした人口定着が支持人口となり、また、NT市民の高次の消費活動に応えるために、1980(S55)年には、多摩センター地区で駅前広場、ペデストリアンデッキや幹線街路等、第一期の都市基盤施設整備が概成し、同時に新都市センター開発KK(70年設立)によって大型量販店「丘の上プラザ」(延床面積22,200㎡)が開設された。

その後、82～83年に掛けて、郵便局、東京ガス東京電力やNTT等、公益事業者のサービスステーション(計16,500㎡)が逐次開業した。また、85(S60)年には、オフィスビル「新都市センタービル」(計9,000㎡)が開設し多摩センター地区は、開発

始動期を迎えた。

また、NT市民の増加と多様な消費ニーズに応えるべく、日常生活への支援と生活利便の向上に資する「サービスインダストリー地区」の検討が継続的に進められた。しかしながら、その必要性が認められながらも新住法の制約条項との関係から容易に実現するに至らなかった。しかし、1973(S48)年に多摩市議会より4住区を業務施設地区とする意見書が提出*⁽¹²⁾され、これを契機に本格的な検討が開始された。その発端を画したのは、「多摩NTにおける業務施設誘致に関する調査」(74.10)である。

その結果を踏まえ81(S56)年5月、6～7住区の南端、尾根幹線道路沿いの20.8Ha.を都市計画法9条の9(特別用途地区)に基づき「特別業務地区」に指定する決定がなされた。この特別業務地区は、82(S57)年の第一次募集を皮切りに86(S61)年まで実施され11業種、36社、延床面積で約90,000㎡(93.10現在)の誘致を果たした。

一方、尾根幹線道路沿道地区は、当初より予定されていた誘致施設地区(その他公益施設地区)であるが、1984(S59)年末、恵泉女子学園大学の進出(86.9開校)が決定し、86(S61)年には大妻学園短大(88.4開校)が、翌87(S62)年には多摩大学(88.4開校)が進出を決定した他、第二電々(86.10開校)等の大規模な施設立地が図られ多様な企業の立地が活発化する契機となった。

e) 都市基盤施設整備の高水準化・高質化と 住宅計画の変容

新住事業による造成工事と都市基盤施設整備は、順次段階的に進められている。公団施行区域における街びらき(第一次入居)は、1971(S46)年の5～6住区(諏訪・永山)を皮切りに、76(S51)年に7～8住区(貝取・豊ヶ丘)、82(S57)年に10～11住区(落合・鶴牧)、84(S59)年に4住区(聖ヶ丘)、88(S63)年に1住区(向陽台)そして、90(H2)年に12住区(堀之内・長池)と進められてきた。今後2～3住区及び12～13、19住区において基盤整備が進められ、住宅建設を経て入居が進められて行く予定である。

このように工区毎に開発が進められたため、各住区は、NTの全体フレームに準拠しつつも計画内容に修正が加えられ施行計画の届出を経て段階的な基

盤整備が実施されてきた。その結果、経済社会状況や計画・設計技法の革新等により初期の住宅地との間に道路や公園等、都市基盤施設の整備水準や住宅規模と形態に差異が生ずることとなった。

すなわち、公団施行区域内で見ると初期の住宅地の代表であるB-1地区(5~6住区)とその後の住宅地、つまり70年代前半に着工し80年代の前半に入居したB-3地区(10~11住区)、70年代後半に着工し80年代の後半に入居したB-6地区(1住区)と90年に入り入居したB-4(12住区)では、表-1に示すような差異を生じさせている。

このような差異は、住宅需要や需要家のライフスタイルの変化、地元公共団体によるNT開発事業への諸要請と施行者自らの創意工夫や事業環境の変化等々に伴うものであり次のような特徴を有している。(表-1、参照) すなわち

第一は、公共用地率の増加傾向である。とりわけ、公園緑地率は大幅な増加(B-1: 11.5% ⇒ B-3: 15.4% ⇒ B-6: 23.6% B-4: 18.6%)と示し、社会資本ストックの水準向上による居住環境の量的・質的な拡充傾向を如実に示している。

第二は、集合住宅用地率の減少傾向であり、代わって戸建住宅用地の増加傾向(B-1: 3.7% ⇒ B-3: 6.6% ⇒ B-6: 7.1% B-4: 10.9%)が見られる。

第三は、センター用地、特定業務施設用地やその他公益施設用地等、主要な雇用の場となる土地利用構成比の増加傾向(B-1: 14.3% ⇒ B-3: 24.9% ⇒ B-6: 15.4% B-4: 16.8%)であり、今後共増加の傾向を辿るものとされている。

第一の特徴についてその具体例を示すならば、1974(S49)年度に着工されたB-3地区が典型といえよう。ここでは、近隣・児童公園、緑地や歩行者専用道路等のオープンスペース系の空間を既住の計画標準に捕われずに集約し環状に配置している。その結果、公園緑地率そのものは、10.8% (但し、多摩センターの中央公園は除く) で差程高い比率とは言えないが、多様な住棟間を纏まりのあるオープンスペースが帯状に拡がりコミュニティ形成に欠かせない基幹空間として人々の間に定着し極めて特徴的で効果的な街の装置となっている。こうした試みは、その後においてもB-4、B-6地区等で実施され他の住宅地との明らかな差異性を有し居住者にとっ

表-1 地区別土地利用構成比の変遷

主要地区 (所在地)	B-1 (多摩市)	B-3 (多摩市)	B-6 (稲城市)	B-4 (八王子市)
(住区) *着工時期	(5~6) 1966(S41)・12	(10~11) 1974(S49)・2	(1~3) 1977(S52)・2	(12,13,19) 1977(S52)・2
公共用地				
道路用地	19.2%	23.8%	18.0%	14.1%
公園緑地用地	11.5	15.4 (10.8)*2	23.6	18.6
小計	30.7	39.2	41.6	32.7
住宅用地				
集合住宅用地	36.7	21.7	27.7	34.5
戸建住宅用地	3.7	6.6	7.1	10.9
小計	40.4	28.3	35.4	46.6
施設用地				
センター用地 *3	3.3 (永山D.C.)	14.9 (多摩C.)	3.8 (稲城D.C.)	2.6 (堀内D.C.)
特定業務施設用地	-	6.6	1.6	3.1
その他公益施設用地	11.0	3.4	10.0	11.1
計	14.3	24.9	15.4	16.8
教育施設用地	12.3	7.2	12.1	11.1
小計	69.3	60.8	58.4	67.3
合計	100.0 (254.7ha.)	100.0 (199.5ha.)	100.0 (292.4ha.)	100.0 (292.2ha.)
入居時期	1971(S46)・3 諏訪・永山	1982(S57)・3 鶴牧	1988(S63)・3 向陽台	1990(H1)・21・3 長堤

*1 施行計画の届出時期 *2 () は中央公園を除く *3 D.Cは地区センター

て一つのステータスとなりつつある。

また、供給される住宅形態も初期の段階と比べ規模の拡大と共に極めて多様性に富んだものとなっている。例えば、宅地分譲や建物付き宅地分譲等の戸建住宅を増加することで、定着率を高めることとなっている。他方、都営、公社、公団等の公的施策住宅も、この20年間に大幅な変化を遂げ今日に至っている。代表的な公団住宅の供給タイプに着目し、その変遷を辿ると次のような特徴を有する。

① 60年代後半から70年代までの公団住宅は、B-1地区(71.3入居)に端的に見られるように工業化工法による大量建設の時代であり、平均専用床面積は、概ね48~52㎡程度であった。

② 70年代後半では、「第3期住宅建設5ヵ年計画」(76~80)を受け規模の拡大とタウンハウスやメゾネット等多様化の時代であり、B-2地区(76.3入居)では、賃貸住宅で平均60.8㎡、分譲住宅で平均81.2㎡にまで改善された。

③ 80年代前半では、住宅戸数が世帯数を大幅に上回る時代(1.10世帯/戸)となり「4期五計」(81~85)によりメニュー方式、身障者対応や老人同居等、住性能水準と住環境の向上が図られ質的な転換が図られる。この時期の代表的な住宅地であるB-3地区(鶴牧:82.3入居)では、66.2~97.2㎡の規模となっている。④ 80年代前半では、「5期五計」(86~90)によりストリート型、フリープラン

、三世帯住宅等、生活提案型、ライフスタイル対応型住宅の供給が実施され賃貸住宅でも70㎡を越え、分譲住宅では100㎡を越える規模の住宅を供給する時代となった。その代表は、B-6（向陽台：88.3入居）、B-4（長池：90.3入居）である。

このような住宅規模の拡充や住宅タイプの多様化は、都市基盤施設の高水準化・高質化と相まってNT市民の転出率を緩和・安定させ定住指向を高めコミュニティ活動の増幅・増進に寄与することとなる。また、併せて初期のB-1地区では、賃貸住宅の比率が高く当初転出率を高めていたが、その後の分譲比率の高まりと住宅規模の拡充によってB-1地区から他の住区に転出する等NT内移動によって徐々に定着率を高め地域社会との関わりを深める素因となっている。また、既に制度化されていた入居時の「地元優遇制度」（62.11東京都に適用）は、当初より多摩NTにも適用されていた。この制度は、公団住宅の存する都県市に勤務又は現住所を有する者（地元申込者）に特枠を設け当選率を高める措置で、これによりNT内の移動が容易となり職住接近を促す一因となったとも考えられる。

（４）概成・熟成化期：1985 ～ 95 年

f）多機能複合化前史：

（開発理念再構築の機運と政策転換の芽）

遡ること1967(S42)年の革新都政の発足を契機に住宅団地の集合体ともいえる初期のNT開発に対して各方面から様々な助言や提言が行われた。

その一つは、1968年の東京問題調査会による第二次助言「多摩ニュータウンについて」であり、1969(S43)年のW.A. ロブソン(Robson)による「都政に関する第二次報告」等であった。

前者は、NTの人口規模について「……住宅はできる限り大衆性を確保する観点から中高層の賃貸共同住宅とし、人口密度を従来の計画よりも1割ないし3割程度高め、総人口40万ないし45万にすることが妥当である」*⁽¹³⁾と提案した。また交通施設は、「NT完成時の物理的輸送力、採算性及び初期投資の過多から見て……仮に30万人に止めると採算面でかなり困難が予想され、逆輸送量の増加措置……に関する特別な配慮が必要となろう」*⁽¹⁴⁾と指摘した。そして、これらの助言を受けて東京都等は、1970(S45)年NT人口を41万人、新住事業区域の

計画人口を38万人に変更した。尚、この計画人口は、74(S49)年の行財政要綱の締結により再度修正され当初計画に近似したフレーム値となっている。

また、後者の報告では、「NTの基本理念は、その都市の内部に職場、住居、社会サービス施設、レクリエーション施設を完備し雇用を併せ持つことにある……」*⁽¹⁵⁾と述べている。また、「行政需要の総合的な把握による適正な行政水準の確保と全域を一つの地域社会に纏めあげていくために、単一の地方公共団体の創設が是非とも必要である」*⁽¹⁶⁾とも指摘した。

一方、1968(S43)年最初の住宅建設に当たり地元市（多摩町）は、長期的な財政援助の基本方針を求め協議が整わず遅々として着工するに至らなかった。しかし、都と公団は、この局面を打開するため1969(S44)年12月都知事と公団総裁間で「南多摩における新都市の建設と経営について」の覚書が締結されたことで第一期の住宅建設に限り着工されることとなった。この覚書では、①都市経営の最終責任者が東京都であること、②極力職住近接を図ること及び③NTの開発と経営に関する基本方針等を確立するため「南多摩開発計画会議」を設置することが確認された。第一回開発計画会議は、1970(S45)年1月「新都市の基本計画及び当面の課題について」を主題に開催された。この会議の冒頭都知事は、区部の都市計画との関連を密に無秩序に発展しつつある三多摩とりわけ南多摩地域全体の問題とも関連付けながら多摩NTを「職住一体化を目標として一つの衛星都市を開発する（このため、この）目標で関係者が協力し努力する。……NT内に職場を作ることとは、種々の制限があるが、区域内に限定せず近傍の地域、日野、八王子等の職場とも関連させ実現してゆく」*⁽¹⁷⁾必要性を強調している。

こうした動向と前述の助言や提言をふまえ、東京都は、1969(S44)年に「これまでのNT計画は単なるベッドタウンに留り好ましくなく職住近接の方向を取入れる等考え直す」*⁽¹⁸⁾ことを再確認し開発継続への積極的な意義付けの観点から基本方針の再検討を進めることとなった。この再検討は、都の開発続行の位置付けとして「第一に70年代の都市づくとして意欲的なモデルを実験的に建設すること、第二にそれが三多摩格差への刺激となって格差是正の

突破口となること、第三に都心部からの業務機能の移転により“副核都市”を形成すること、第四に東京圏を囲む副核都市連担を創出して都市集中を緩和すること」*⁽¹⁹⁾等の方向を提起した。

こうした提案を受け東京都は、1971(S46)年の「広場と青空の東京構想」、これを踏まえ72(S47)年には「多摩連環都市基本計画」により、職住近接型のNTの構築を目指した自立化構想が提示された。しかしながら、これらの提案(各種企業の誘致促進)は、都市計画上の特別用途地域の導入や大学の誘致等に発展してゆくが、この時点では、新住法の建前から実現を見ず職住近接のための土地利用の改定や本格的な企業誘致策は、1986(S61)年の新住法の一部改正を待つこととなる。

g) 多機能複合化の始動と新住法改正

1983(S58)年に開始された首都改造構想は、85(S60)年の首都改造計画を経て86(S61)年の首都圏整備第四次基本計画に結実する。

これらの構想と計画は、東京一極依存構造を是正し多核多圏域型地域構造の形成を謳い近郊都市群を連合都市圏として再構築することを提起している。

そして、このため八王子、立川業務核都市の他4つの業務核都市と戦略的に育成する都市(副核都市)による自立都市圏の形成を意図した。

多摩NTを含む多摩自立都市圏については、「大学、産業等の集積を生かし、学術・研修機能を育成すると共に東京大都市圏西部地域の産業軸の一端を担うものとする。更に立川、八王子・青梅を中心とする整備を進め、圏域の一体性を向上させ諸都市の特性に応じ機能分担及び相互連携を深めることにより、圏域の自立性を図る」*⁽²⁰⁾こととした。

一方、東京都は、鈴木都政(79.4)の発足により都政運営の柱として「マイタウン東京構想」(80.12)を策定した。この報告では、多摩NTの今後の方向について「住機能の他、商業・業務・文化・教育機能を併せ持った都市を目指し……広域的都市機能の充実と他都市との連携によって多摩地域の自立化を図る」*⁽²¹⁾と規定している。これを受けて1982(S57)年に策定を見た「東京都長期計画(第一次)」では、「多摩NTは、30万人を目指して商業・業務サービス機能や教育文化施設の誘致、充実に務め、職と住の調和した自立性のある都市として総合的な

街づくりを行なう」*⁽²²⁾としている。次いで「第二次長期計画」(86)では、複合的な都市計画の導入や先端技術産業等の立地誘導を進め、都市の自立化、活性化を図ることとし多摩地域の“心”(Regional Center)の一つとして多摩センター等を位置付け複合的機能を有するNTの整備を目指すこととなった。

これら国や都の政策動向と軌を一にして第二次石油危機(79)以降、東京圏では、住宅需要の質的・構造的変化、人々のライフスタイルや産業構造の変化と相まって人口集中が低迷(1975～80)し三大都市圏ではマイナス成長を記録した。こうした状況下で住宅需要が減衰する等、都市開発事業を取り巻く事業環境は、極めて厳しい選択に迫られていた。

この時期「厚木森の里地区」(公団施行:285Ha./80年着工)では、開発区域の1/3を誘致施設地区とし企業誘致により資金回収を図る観点から住宅供給に先駆けて大学(青山学院)、研究所(NTT、富士通等)の誘致(80～)を図り、多機能化によって活路を見出すこととなる。こうした動向も一つの動機付けとなって都市開発事業の多機能複合化は80(S55)年以降、本格的に推進されることとなる。

(1) 新住法改正による「特定業務施設」の創設

多摩NT開発の多機能複合化は、都市開発事業を取り巻く環境の悪化を背景に首都圏整備や都長期計画等と結合して80年代に入り検討が進められ1986(S61)年5月の新住法の一部改正により本格化する。

新住法改正の機運は、事業環境の変化を背景に建設省内で制度改善の必要性が指摘され検討が開始されたことにある。当時、公共団体の宅地開発に対する姿勢は、人口急増に伴う行財政負担の急増等の課題から抑制的な対応であった。また、多くの宅地開発が大都市への通勤者のためのベッドタウンづくりに留り、総合的な地域整備への寄与が必ずしも大きくなかったことも消極的な姿勢を執る素因とも考えられていた。こうした背景から、1983(S58)年、住宅宅地審議会に対して「新しい住宅事情に対応する住宅・宅地政策の基本体系について」が諮問され、85(S60)年に答申がなされた。

答申は、良好な宅地供給の円滑な推進のため宅地開発を地域整備の一環として位置付け積極的に推進を図るとの認識に立って「計画的宅地開発において

は、単なるベッドタウンづくりにとどまることなく必要に応じ、雇用の場や大学、文化施設等複合的機能を有する街づくりのため業務施設用地の整備や業務機能の誘致等について税制・金融の特別措置を講じると共に……適切に配置できるよう制度の改善を図るべきである」*⁽²³⁾と指摘した。この答申を受けて1985(S60)年9月に「複合的機能を有するニュータウン開発に関する懇談会」が発足し、制度上の特別措置について報告がなされ、次のような提案が示された。すなわち

1) 施設立地を住宅、公共施設及び公益施設に限定することは、機能的な都市活動を阻害し街としての自然な発展を妨げること。

2) 勤労者の遠距離通勤を解消するため、極力、職住近接を実現することが求められている他、就業意欲の高まりの見られる主婦等からは、住宅の近くに適当な雇用の場を求める声が強くなっていること。

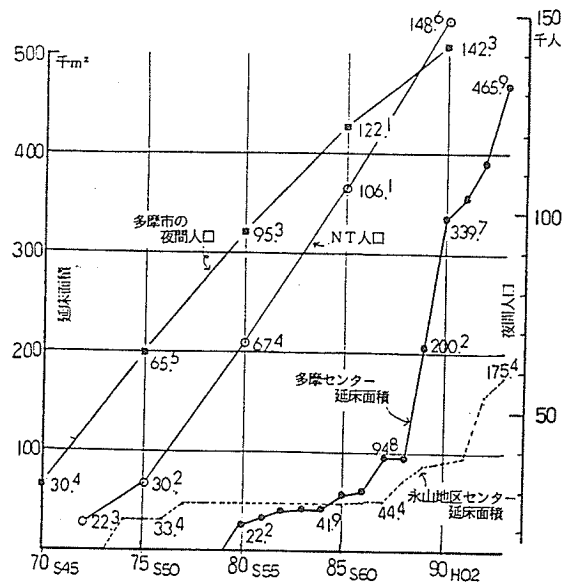
3) 公益的施設以外の一定の業務施設についても、「特定業務施設」として新たな事業地区内に立地できることとし居住者の雇用機会の増大及び昼間人口の増加による都市機能の増進に寄与すること。等々が提起され、新住事業における多機能複合化が積極的に推進できる制度創設がなされた。

(2) 多摩センター地区の成長と

特定業務施設の立地

多摩センター地区成長の契機は、図一1に明らかにように1987(S62)年10月に開設した「パルテノン多摩」(多摩市: 15,400㎡)以降といえる。この複合文化施設が、多摩中央公園内に立地したことで多摩センター駅前から南に伸びる40m幅員の大プロムナード(ペデストリアンデッキ)は、パルテノン通りと名付けられ、その後の施設立地が急速に進展することとなった。(図一1、参照)

また、多摩NT内を東西に貫通する京王相模原線は、88(S63)年に多摩センター駅より南大沢駅まで、次いで90(H2)年に橋本駅まで開通すると共に小田急多摩線も多摩センター～唐木田駅間が開通し、NTの西側の入居を促進し後背圏を拡大したことも多摩センター成長の動機付けとなった。この期の成長の軌跡をトレースして見ると1989(H1)年に、百貨店(多摩そごう: 60,000㎡)が、大規模立体駐車場(800台収容)と共に開設しNT人口の伸びに比しビ



図一1 多摩センター地区の市街化過程

ルトアップに拍車がかけられた。その後90(H2)年には、総合レジャー施設(マグレブ: 15,700㎡)、ホテル(京王プラザ)、社会教育文化施設(サンリオ: 44,600㎡)や美術館(ジェイコ: 4,800㎡)等が第二期立体駐車場(800台収容)と共に開設し91(H3)年には、「特定業務施設」の第一号でもある朝日生命多摩本社ビル(44,500㎡)が開設し多摩センターに活況をもたらした。

多摩センター地区の延床面積は、現在、約465.9千㎡(93.10)となり霞が関ビル3棟分の規模を有するまでに成長を遂げ、1993(H5)年末には、東京海上火災ビル(53,000㎡)や福武書店ビル(24,000㎡)が開業することになっている。

一方、多摩NT内の企業立地は、多摩センターの成長と軌を一にして87～88年頃を境に急増している。多摩センター、永山・堀内両地区センターの他、サービスイダストリー地区、尾根幹線沿道地区や唐木田・長池地区等、公団施行区域内に限って見ても、93(H1)年9月現在、92施設(敷地約80Ha., 延床面積1,050千㎡)におよび約20千人(公団推計)の従業員を抱える規模となっている。

また、前述した86年の恵泉女子学園大学の立地を契機に多くの大学立地が進展したのは、83(S58)年の都立大学移転構想が一契機となっているかに伺える。こうした大学の立地は、NT内はもとより域外

からの通学者を吸着しNT市民や他の施設との連携により相互依存圏形成への貢献が期待される。

住宅・都市整備公団は、これらの施設立地をより効果的に地域整備に寄与するよう誘導するため、進出企業の選定に際して「大規模業務用地譲受人選考基準」(90.6)を設けた。この基準は、内規であり立地企業の選定に当たり「資力・信用等」の他、「建設計画等」で土地利用、操業開始時期、募集業種との整合を検討し、加えて「開発貢献度」として「地元雇用」と「施設の公開性」等を評価項目としている。地元雇用では、建設される施設に地元住民の雇用を予定しているか否かであり、新たな雇用創出への貢献度を問うものである。また、施設の公開性は、建設される施設の一部を地元住民に開放・利用に供する他、企業自らの文化活動等によりコミュニティ活動への寄与を期待したものである。

(3) 広域基幹交通施設の整備と熟成化

多摩NT開発事業の成立条件の一つであった京王相模原線と小田急多摩線の建設は、90(H2)年にNT内で既成を見た。また、周辺都市との主要なアクセスとなる幹線街路の大方は、NT内で概ね整備されつつある。すなわちNTを東西に貫通する府中街道とNT幹線は、92(H4)年に府中～相模原間が開通し都市間活動を活発化させつつある。しかしながら、これらの整備による地域間交通量の増加等の効果測定は、現時点では時期尚早といわざるを得ない。

一方、自動車による区部とのアクセスは、先の一路線のみであり、91(H3)年に決定を見た第二多摩川原橋と開発IC(調布)の早期開業や第二関戸橋による中央自動車道路との接続及び尾根幹線道路の事業化が急がれる。

また、立川、八王子や町田等、南北都市とのアクセスの確保は、小田急多摩線の相模原への延伸、1989(H1)年に都市計画決定され91(H3)年に着工された多摩都市モノレールの建設促進の他、NT関連街路事業の広域的な事業展開に委ねられている。とりわけ、小田急多摩線や多摩都市モノレールの延伸計画と併せて実施が期待されているNT周辺地域の開発事業は、そこで展開される都市基盤施設の広域展開と新たな宅地供給により多摩NT開発事業を強化・補完し新住事業の熟成を促し「多摩地域の自立化に寄与しつつ、……区部では望めないような環境を備

えた高次な生活を実現する」*(24)ものと期待される。

3 職住近接型NTの萌芽・移行過程とその要因

多摩NT開発の今日的な役割は、地域整備の一環として東京区部とりわけ都心部に依存・従属することなくNTの真の開発理念でもある「自立性」に着目し広域相互依存圏の形成による「地域自立化」を達成することに主眼が置かれてきた。

したがって、東京圏の住宅需要に応えつつ、初期の段階でのベッドタウン化は、やむを得ないものとし23区の巨大なエネルギーを前提に人口定着を図ることとした。このため都心と直結した高速鉄道を早期に敷設することとした。つまり始動期では都心集中型を是認しつつも都市的規模であることや鉄道経営の観点から逆輸送を促す土地利用計画上の配慮も併せ実施した。また、支持人口の増加が一定量に達した段階で様々な法制上の制約の下で大学や各種住民サービス施設等の積極的な誘致を図りNT市民や地域との連携強化策を講じ相互依存型の地域構造への接近を試みてきた。

多摩NTの職住近接型へのこうした試みは、表一2に示すように、筑波研究学園都市やイギリスのNT等に見られるような「政策誘導型」ではなく、多くのNTと同様、市場原理下で就業人口を増加させ職住近接型NTに接近させようとした典型例といえよう。また、この場合、厚木森の里地区の例に見られる「誘致施設先行型」ではなく、「住宅供給先行型」である点も大きな特徴であり、他の多くのNTと同様の軌跡を辿っているかに伺える。(表一2、参照)

表一2 職住近接型NT構築のタイプ

A. 市場原理型	1) 住宅供給先行型	多摩NT等
	2) 施設誘致先行型	厚木森の里
B. 政策誘導型		筑波・英国NT等

本項では、職住近接型NTの萌芽・移行を把握すると共に、これを促した要因を明らかにする。すなわち、その第一は、前項で触れた「計画・事業手段」との関係であり、第二は、「NT市民のライフスタイルと立地企業のビジネススタイルの変化」

との関係を明らかにするものである。

(1) 職住近接型NTの実態

多摩NTの所在する多摩市等の通勤パターンは、1978(S53)年と88(S63)年に実施された東京都市群パーソントリップ(以下、PT)調査と国勢調査(以下、国調)によりマクロ的に見ることができる。

前者のPT調査(多摩市・稲城市を含むゾーン)では、夜間人口の増加が1.47倍であるのに対して、従業人口は、1.66倍(88年の段階では稲城市の街開きはなされていないのであるが)であり、この地域での事業所立地が急速に進展していることが明らかである。但し、通勤トリップは、1.44倍で夜間人口の伸びに相関していることが読み取れる。

また、区部への通勤トリップのシェアは、40.2%から41.9%に増加しているものの、当初の想定値(都心集中型)に比し、大幅に低位な値で区部への依存度合いは緩和され、どちらかといえば「相互依存型」に近似した状況といえる。

一方、初期入居時の1972(S47)年2月に実施された「多摩ニュータウン及び周辺住民の生活行動並びに相互意識の調査」によれば、5～6住区の居住者(5,300世帯)の区部への通勤シェアは、40.5～55.9%(うち、都心3区:11.3～23.4%)であり、NT内は初期の段階であるが故に2.5～3.2%と低く、NTを含む近隣都市へのシェアは約30～45%で、当初想定した「都心集中型」より「相互依存型」に近似した通勤流動であることを示している。

同様に、都施行区域である17住区(2,500世帯)のPT調査によれば、区部への通勤依存は、45%(内、都心3区:17.5%)で、NT内(2.5%)を含む近隣都市とのシェアは、50%強であり区部依存を上回りまた、5～6住区に比しても高い値となっている。これは、この住区が、都営・公社住宅で占められており入居条件の違いによるものと思われる。

次に後者の国調データ「常住地による従業・通学」から、多摩市の通勤・通学パターンの経年変化を追って見る。

1970(S45)年の国調では、多摩NTの居住者がゼロの段階であり、75(S50)年以降にその影響が表われることとなる。すなわち、図-2に明らかなように70年から90年の20年を辿ると、区部依存率は、70～75年の間、一時的に高まるが80年以降、若干で

はあるが低下の傾向にある。また、都心3区との依存率は、確実に低下傾向にあり“都心離れ”が読み取れる。(図-2、参照)

これに対して、多摩市域内の流動シェアは、年々低下傾向にあったが、85～90年では、25.7%から27.5%に上昇し自立化の芽が育まれつつあることを示している。また、隣接都市間とのシェアは、75年以降上昇し多摩市域内を含む値(「広域相互依存型」の指標)では、85年から90年にかけて急激に上昇し「地域自立化」の萌芽過程を示す傾向と解される。

一方、多摩市の昼夜間人口比は、街開き以前の1955(S30)年で0.86、1970(S45)年で0.75であったのに対して、75(S50)年では0.78、80(S55)年では0.76、85(S60)年では0.73と低下傾向にあり東京都下ではもっとも低位な都市に属していた。しかしながら、90(H2)年では0.76に上昇し、雇用の場の増加傾向がこの値からも読み取れ職住近接型への移行の芽が育まれつつあるかに見られる。

(2) 職住近接型NTの形成と計画・事業手段

多摩NT開発事業は、当初より自己完結型の新都市開発を目指したとはいいいがたいが、理念的には本来「都市」が有すべき多様な機能を具備した都市づくりを潜在力として保持しつつ事業化が図られてきた。

併せて、「新たな生活の場の提供」は、真の「都市づくり」によって達成されるものであり、職場を併せ持った「職住近接の自立した都市づくり」が、結果として「良好な住環境の提供と定住を促進する」という理念の追求とその実践が綿々と継続されてきた。その査証は、初期の段階で、NTの自立化のため、多様かつ高度化する生活活動とりわけ消費活動の充足支援という観点から、大規模なタウンセンターや誘致施設地区等、土地利用計画や公益施設計画の準備に端的に見ることができる。

住宅都市としてスタートした多摩NT開発にとって、事業成立の最大の課題つまり、計画・事業手段は、大量に発生する区部への通勤通学交通の処理つまり23区と直結する鉄道計画の具体化であった。

このために新宿を起点とする京王・小田急の2路線を、また幹線道路については、3路線の放射幹線

道路をNTの骨格的ネットワークして1966(S41)年に概ね決定を見、順次事業化が図られた。これに対して広域依存型NTにとって必須であった周辺諸都市群との網体系としては、南北の幹線道路系(5路線)のみであり、その事業化は、多摩都市モノレールと共に今後の整備に委ねられている。しかし、事業の成否を担う鉄道が開業(75)して以降、市街化は着実な増勢を辿る。この支持人口を母体として「生活支援施設(サービスイダストリー)」の立地(82~)が図られ、「誘致施設地区」に大学の立地(86~)が進展する。同時に「多摩センター地区」では、パルテノン多摩の開業を契機に、良好な景況に支えられ急激な成長(87~)を遂げることとなる。また、80年代以降の住宅地計画に見られるように、都市基盤施設の高水準化と高質化及び住宅規模の拡充と多様化は、入居時の「地元優遇制度」とも結合しNT市民の定住性を高め職住近接型への足掛かりを画したものと評価される。

最大のエポックは、新住法の一部改正(86)による「特定業務施設」の創設であり、NTの多機能複合化を推進する大きな契機となったといえる。併せて、NTへの企業立地に際して採られた「進出企業選考基準」(90~)で地元雇用への貢献やNT市民への一部施設の開放等が進められたことも、NT市民の生活行動を地元に着める効果を持ち、ライフスタイルの変革にも寄与するものと考えられる。

先に明らかにしたように多摩NTは、徐々にではあるが地域内相互依存によって職住近接の芽が育まれつつあるかに伺えるが、これとの関係で多摩NTの開発計画と開発事業を追跡して見ると、職住近接型NTへの接近に直接・間接的に寄与した要因なり素因が浮かび上がってくる。

表-3は、これらの要因なり素因を年代別に整理したものである。(表-3参照)

職住近接型NTへの接近を促す要因と考えられる道具立ては、大別して

- ①土地利用計画等による「計画内容」
- ②円滑な事業推進を図るため採られる施策や内規の創設・変更等による「事業手段」
- ③NT市民や立地企業のライフスタイル・ビジネススタイルの変化による「生活価値観等」であり、これらが、相互に関連しながら職住近接型NT

への接近が図られていくものと考えられる。

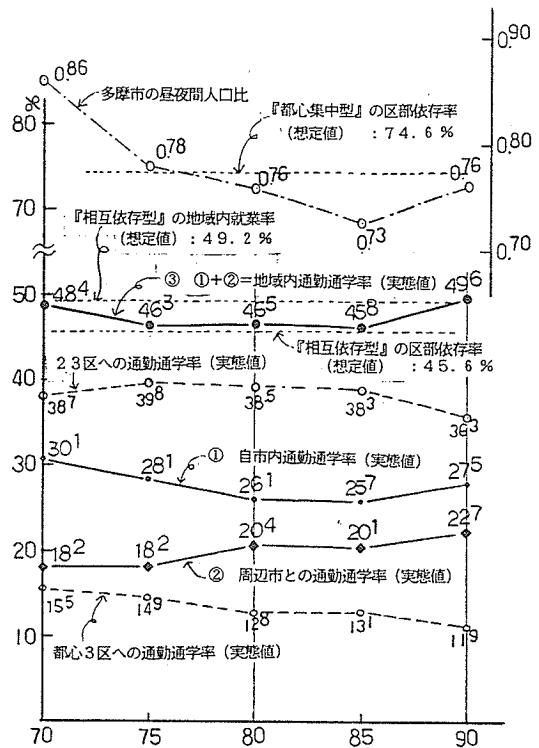


図-2 国調に見る多摩市の通勤パターン

表-3 年代別計画・事業手段

年次	計画・事業手段	
	計画内容/Planning Tool	事業手段/Project Tool
60/S35 ~	①区部と直結した鉄道計画 ②連合都市構想による圏域内相互依存型を指向	
65/S40 ~	③大規模なタウンセンター地区の配置 ④その他公益施設用地(誘致施設用地)の配置	⑧区整事業の併用による新住事業(土地利用)の補完
70/S45 ~	⑤緑とオープンスペースの拡充(30%以上)等 ⑥業務施設用地の拡充 ⑦リザーブ用地の10%確保	⑨ニュータウン新総ルール創設による鉄道の早期建設 ⑩行政要綱の制定(関連:⑤、⑥、⑦)
75/S50 ~	⑧都市計画法9条9に基づく「特定業務地区」の指定(B-1, B-2地区サービスイダストリー計画)	④新都市センター開発KKの設立によるセンター地区の建設
80/S55 ~	⑨住宅地の都市インフラの高水準化と高質化(⑤)	⑥供給する住宅規模の拡大と多様化(定着率の向上) ⑦「地元優遇制度」の活用
85/S60 ~	⑩職住近接化から多機能複合化構想(68~86) ⑪センター地区等の拡充計画	④新住法改正による「特定業務施設」の創設(⑩、⑪) ⑤「企業選考基準」による地元雇用等 ①多摩モノレール等関連基幹交通インフラの整備促進

(3) NT市民のライフスタイルと立地企業者の ビジネススタイルの変化に見る職住近接型 NTへの芽

多摩市民約150千人は、その殆どが転入者(94.4%)によって占められている。従前の居住地は、約69.4%が区部及び都下となっている。また、居住年数では20年を超える世帯が、17.6%で、15年以下が69.7%で圧倒に多い。また市民の平均年齢も若く、潜在的労働力の多さと共に高学歴率も極めて高く、高資質な労働力の舞台となっている。

「多摩市政世論調査」(92.2)によれば、「ずっと住み続けたい」と「当分住み続けたい」とする定住派は、84.5%(前者:47.2% 後者:37.3%)で転居派を大幅に上回っている。81年の前回調査との比較では、定住派が84.4%であったことから定住志向の安定性を如実に示している。

また、都市の住み良さに対する市民意識は、「住み良い」と「どちらかといえば住み良い」とを合わせた肯定的評価値で、90.5%(前者:54.1、後者:36.4)となっている。前回調査との比較では、85.4%(41.7, 43.7)で、この10年間で約5ポイント程の上昇となっており、これが先の定住志向の裏付けともなっている。

一方、「多摩市高齢者生活実態調査」(90.3)によれば、高齢者のうち「仕事をしている人」は、23.6%で、雇用機会にもよるが「今後仕事をしたい」という人は、33.3%にもおよんでいる。こうした動向が動機付となって、1992年に多摩市と立地企業者によって設立された「シルバー人材センター」は、職住近接への一つの間接的な貢献策といえよう。

他方、多摩NTの立地企業は、活況な経済に支えられ1968年以降急激に増加させ就業人口を拡大し地元雇用への配慮や地域開放施設の積極的な導入によってNTの職住近接化に貢献しつつあるかに伺える。例えば、多摩センターに立地した朝日生命は、情報基盤の整備・拡充のためシステム開発・事務企画部門等、本社機構の内6部、約800人(本社要員の1/3)を移転し1992(H4)年二本社体制をスタートさせた。

同社の多摩NTへの進出理由は、本社(新宿)とのアクセスの良さと資産価値の将来性であり、多摩地域の市場性の高さとしている。また、移転に伴う

最大の課題は、社宅の確保としているが配置転換や多摩地域からの採用により通勤事情は、かなり解消されているという。今後、区整区域内での社宅の手立てや周辺開発地区での社宅受け入れによって、一層、職住近接型へのシフトが期待される。

このような動向による効果の表われは、1991(H3)年10月に公団によって実施された「新市街地立地企業者の就業者の通勤形態についての調査」(調査対象11社)に見ることができる。すなわち社員の居住地分布では、NT内が23.0%、自市内が28.4%であり職住近接の姿を浮き彫りにしている。また隣接都を含めると70.7%であり、相互依存型を如実に示している。しかしながら、通勤時間を見ると30分以内が20.4%で、30~60分が25%であることから、通勤時間で見ると必ずしも職住近接とは言えない。

これは、NT域外の関連街路が完工を見ていない段階であることによるものと考えられる。

また、先に示した朝日生命のような特徴は、現在建設中の東京海上火災、三菱銀行、大和証券、福武書店や読売テレビ等においても同様である。とりわけ福武書店は、在宅勤務職員やパートタイマーとして高質なNT市民や高学歴主婦層等に期待している。また、読売テレビは、多摩NTや周辺に立地している大学生(学生アルバイト)の活用に期待しているという。このような動向は、職住近接型への道を促す潜在力といえよう。

4 結びにかえて

本論は、多摩NTを職住近接型NTに接近させるための様々な道具立て、すなわち、計画・事業手段の変遷をトレースしたものである。そして、この計画・事業手段の展開等による職住近接型NTへの接近度合(萌芽・移行過程)を明らかにしたところである。

しかしながら、今後、計画・事業手段と市街化プロセスとの関係並びに職住近接を示す指標との関係について以下に示すような観点から新たな分析を行う必要がある。すなわち、

① 多摩NTの基本戦略であった「鉄道の開設が居住人口の増加を促し、この支持人口の定着を背景に施設立地の促進が図られ、雇用の場の形成による

就業人口の増加によって、これと居住人口とを結び付け職住近接を図ること」とする道筋と計画・事業手段及びその相互関係等から詳細な分析が必要と考えられる。

② また、広域相互依存圏の形成と計画・事業手段との関係及びNT市民と立地企業による生活価値観・企業活動の変革との関係等々について、今後、詳細な分析を試みる必要がある。

【 引用文献 】

- (1) 東京都多摩都市整備本部「事業概要」、P11/H3年版
- (2) 東京都首都整備局「集团的宅地造成計画 概要(案)」、P6～7/S36 年度
- (3) 都市計画協会「南多摩―南多摩都市計画策定委員会報告―」、P5/S39.3
- (4) 櫛田光男・川手昭二『土地問題講座⑤都市開発と土地問題』、P95/鹿島出版会、S45.9
- (5) 同上(4)、/ P96
- (6) 日本住宅公団「多摩NT計画：交通輸送計画」、P12/東大 八十島研究室、S39
- (7) 東京都南多摩開発本部「多摩ニュータウン開発の歩み：第一・二編」、P30～31、S62.3
- (8) 日本都市計画学会「多摩NT開発計画1965報告書：要旨」、P/S41.2
- (9) 同上(8)、/ P7
- (10) 同上(7)、/ P58
- (11) 同上(7)、/ P29
- (12) 同上(7)、/ P162
- (13) 東京問題調査会「多摩ニュータウンについて」、P3
- (14) 同上(13)、/ P7
- (15) 同上(7)、/ P84
- (16) 同上(7)、/ P85
- (17) 「東京都南多摩開発計画会議 議事録(第一回～第十回)」 P11～13
- (18) 同上(7)、/ P86
- (19) 「多摩ニュータウン事業計画資料集 事業概況'90」、PA-1-(9)-1
- (20) 国土庁「首都改造計画」、P130～140 /S60.7
- (21) 同上(7)、/ P158～159
- (22) 同上(7)、/ P159～160
- (23) 稗田昭人「新住宅市街地開発法の一部改正等について」(「宅地開発 No.101」、日本宅地開発協会)、P52 /S61.9
- (24) 東京都・住宅都市整備公団「南多摩新都市開発計画1990」、P5 /H2.3

《 参考文献 》

- ① Peter HALL 「Urban & Regional Planning」、1974 Pelican Books (P44～56)
- ② 下總 薫 「イギリスの大規模ニュータウン」、1975.12 東京大学出版会(P29～31)
- ③ 共著「土木工学体系 31 ケーススタディ 土地開発」、S52.11 彰国社 (P251～310)