

多摩ニュータウン開発事業における

事業転換期と実施施策に関する考察

— 職住近接型ニュータウンの萌芽・移行とこれを促した実施施策の変容に着目して —

A Study on the Turning points and Implementation tools
of Tama new town development from the job-creation ability

住宅・都市整備公団 高橋 賢一

Kenichi TAKAHASHI

本論は、企画構想以来1／3世紀を経て熟成段階を迎えた多摩ニュータウンを研究対象に、開発目標として希求されてきたニュータウンとこれを包含する南多摩都市地域の自立化すなわち「職住近接化のための就業地形成」に着目し、これを実現するための様々な実施施策を追跡し、長期に渉る「事業運営(Project Management)」策の変容過程を考察したものである。この考察から開発目標を具現化するための計画・事業上の実施施策(Implementation tools)の変遷つまり広義の工程管理(Construction Management)の重要性を明らかにし、幾度かに渉る事業転換期におけるエポックの存在を明らかにしたものである。衆知のようにNT開発は、息の長い事業であり、この考察で得た知見は、内外に渉る事業環境を認識・予見しつつ適宜・適切な実施施策の準備、つまり中長期的視座に立った「事業運営」と時には緊急避難的施策(Emergency Plan)の重要性も同時に明らかにした。

【キーワード】 事業転換期(Turning points)、事業運営(Project management)
実施施策(Implementation tools)
職住近接型ニュータウン(Self-contained New Town)

1. はじめに

我が国のニュータウン(以下、NT)は、50～60年代の三大都市圏への人口と産業の過集中に伴う膨大な住宅需要に応えるため住宅の大量供給に主眼を置きスケールメリットを求め大規模住宅地開発として60年代に萌芽し、70年代初頭に定着を見た。

このため、我が国のNT開発事業は、筑波研究学園都市等、一部のNTを除きNT本来の開発理念や開発目標に対比し、長い間ベッドタウン(Dormitory Suburbs)と称されてきた。

衆知のようにNTの垂範モデルはイギリスに帰結し、E. Howardの田園都市論(1898「Tomorrow: A Peaceful path to the Real reform」)を端緒に、1946年に立法化(「New Town Act」)され今日まで実施されてきたNT開発事業にある。

首都圏都市開発本部 03-3358-3615

両者共通の開発理念は、住宅政策というよりは国土・大都市圏政策や産業政策に発想の原点があり、「労働と生活の両面で“自立的な都市”(“Self-contained New Town” for work & living)」の構築を基調とするものであった。

このため、イギリスのNTは、当初より①就業地と住宅地を合わせた複合的な土地利用計画を原則とし、②1945年の「工業配置法(D.I.A.)」に基づく「工業開発証明制度(I.D.C.)」によりNTへの工業立地を誘導することとした。そして③職住を結びつけるため「労働者選抜計画(I.S.S.)」制度を併せて実施しバランスのとれた“職住の両立”を実現しようとするものであった。

また、60年代以降では、④NTの自立化をより一層促し同時に“不十分な都市的サービス(New Town Blue)”を解消するため開発面積や計画人口の拡大を図り、ロンドンから相当離れた地点(Growth-

away from London) にロンドンに拮抗する力(Counter Magnet)を付与し「拡張し得る新しい都市地域(Expansion New City Region)」を形成するという概念に転換する。そして、⑤ 従来からの工業系に加えオフィス機能の導入を図るため1965年「事務所及び産業開発規制法」(C.O.I.D.)を制定しこれに基づく「事務所開発許可制度(O.D.P.)」によりNTへの積極的誘導を促進した。⁽¹⁾

このようにイギリスのNTは、“Self-contained NT”(本論では、「職住近接型NT」と定義)形成のため、経済社会の変化に対応し政策や計画・事業上の様々な“道具立て”つまり実施施策を準備し実行してきた。この介在、つまり適宜適切な「事業運営(Project Management)」(以下、PM)が目標実現への歩みを促したといえる。そして、この実施施策の特徴は、NTの政策目標を実現するため一定の強制権が付与された政策的誘導に依拠していた点で我が国のNT開発との差異は当初より明らかであった。すなわち、我が国の多くのNT開発事業は、発想の上ではイギリスのNTを範としつつも直接の動機は、住宅供給が主体で住宅特化型の開発が主導することとなった。しかしながら、開発理念として希求されてきた“職住近接型NT”実現への執念は、いくつかのNTで行政や事業施行者等、とりわけ計画者によって綿々と継承・継続されてきたことも事実である。

その査証は、多摩NT開発事業⁽¹⁾に端的に見ることができる。多摩NTは他の多くのNTと同様逼迫する住宅需要に応えるため、良好な住宅地の即時・大量の供給を第一の目的に掲げ、これにより南多摩都市地域のスプロールの未然の防止つまりスプロールに対するアンチテーゼとして計画開発することを一次的な主目的として始動することとなった。

また、同時にこの地域を大規模開発する意味は、NTの支持人口を早期に集積させ、これにより高次の都市機能の立地を促し、これとNT周辺の既成都市群との連携強化により区部に依存しない自立圏形成という二次的目標が設定された。

すなわち、多摩NT開発事業は、住宅地供給が主導・先行し、この消費人口の集積により徐々に就業地形成が図られると共に、周辺都市の就業地と連携することで圏域の自立化が達成されるであろうこと

を当初より意図していた。そしてその後、住宅規模の拡大や多様化、住宅地の高質化によるNT市民の定住化が促され、土地利用の変更とりわけタウンセンターからリジョナルセンターへの転換及び誘致施設の拡充、特別用途地区の導入、特定業務施設の創設等々NTと圏域の自立化のため様々な実施施策が講じられ目標への接近が試みられてきた。

今日、多摩NT開発事業は、企画構想(60)以来1/3世紀、事業着手(66)以来1/4世紀強、初入居(71)以来22年の沿革を経て都市基盤施設(二次造成着手)整備で約70%強の進捗に至り、計画人口の50%強、約16万人のNT市民が住む都市に成長している。

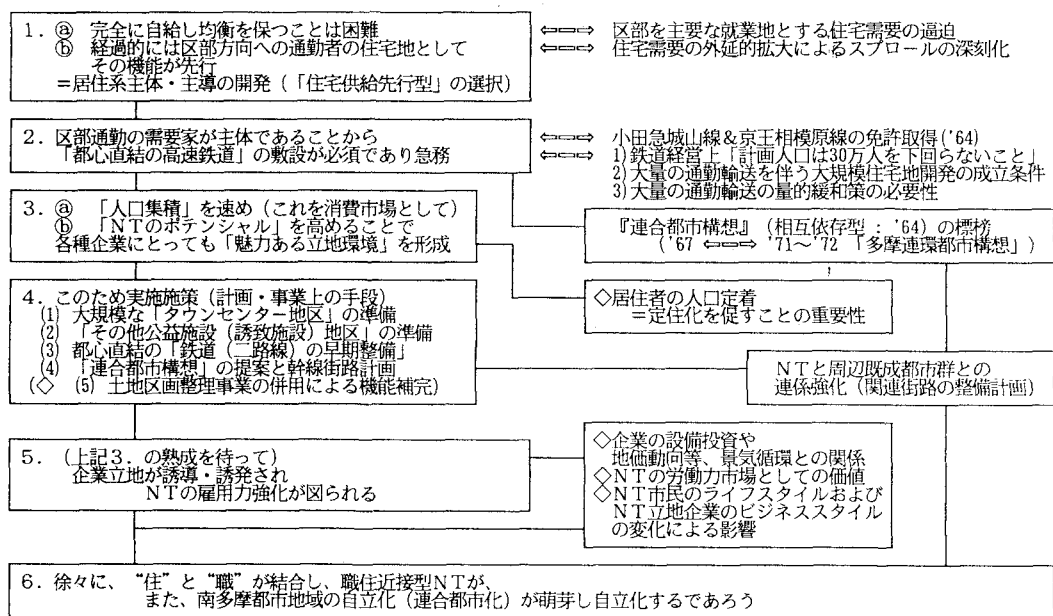
本論は、多摩NT開発事業を研究対象として「NTとこれを包含する南多摩都市地域の自立化のための就業地形成による職住近接化を図ること⁽²⁾」とする開発目標実現への施策実行過程に着目し、長期に渉るNT開発の「事業運営(PM)」の変容過程を考察するものである。また、この考察を通じ幾度かに渉る事業転換期におけるエポックの存在を明らかにし、画期毎に開発目標を実現するための計画・事業上の実施施策の変遷つまり市街地開発事業の事業目的実現への広義の工程管理(本論では事業運営)の様態とその成果に関して分析し、他の都市開発との比較により、就業地形成による職住近接化を促す事業運営方策とその類型化を試みるものである。

2. 事業転換期のエポックと実施施策の展開

(1)「初期シナリオ」の構築期(1960～65)

多摩NT開発事業は、1960(S35)年に検討が開始され、65(S40)年に都市計画決定、翌66(S41)年に新住宅市街地開発法(以下、新住法)による事業認可・承認がなされ着工された。すなわち事業の大綱を定めるまでの間のいわゆる開発計画立案の懷妊期間は5ケ年におよんだ。この時期(1955～65)の東京圏は転入超過人口が年間25～40万人にもおよび住宅・宅地の供給は緊急の政策課題となっていた。

また、このような動向を反映して1963(S38)年には新住法が公布され、多摩NTが大阪圏の千里NTと同様適用対象となった。こうした背景から、NTの性格は、「完全に自給し均衡を保つことは困難であり、……経過的には区部方向への通勤者の住宅地



図－1 多摩NT開発事業における就業地形成の「初期シナリオ」

としてその機能が先行するもの」²⁾とし「居住人口の増加とこれを促す都心直結鉄道の早期整備により人口集積を速め、夜間人口の拡大と都市インフラの拡充によるNTのポテンシャルアップつまり各種企業にとっても魅力ある立地環境が整えられ、これを梃子に企業立地が誘導・誘発され雇用力増加が図られるであろう」³⁾とする開発目標実現への事業着手時の計画的な接近プロセス（以下、「初期シナリオ」）が設定され「事業運営（PM）」の重要性が醸成された。すなわち、図－1に示すようにこの開発目標の具現化に対する初期シナリオは、次のような特徴を有していた。

① 当面の課題つまり逼迫する住宅需要に対応した住宅供給の先行と、これを始動する動因として鉄道新線の敷設が必須条件とされ、これを梃子に目標実現を図るプロセスとして「初期シナリオ」が当初より設定されていた。

② 開発目標実現への工程管理（シナリオ化）は、60年代初頭に先行した千里NTや高蔵寺NT等では見られない工程管理であり特筆される事業戦略（Strategy for the Project Management）であった。

③ 更に、この「初期シナリオ」の準備は、行政

や事業施行者の日常的な努力目標が示されたことを意味し「事業運営（PM）」の指針と行動の重要性が当初より付与されていた。

④ また、多摩NTは、1966（S41）年に新住事業の全面的な適用を所念し土地区画整理（以下、区整）手法の併用を導入した。この選択は、結果として土地利用の柔軟性をNTに持込み目標実現への貢献を果たすこととなり、他のNTには見られない特徴となった。

（2）エポックと実施施策の変節（1966～90）

多摩NT開発事業は、1966年大規模住宅地開発から出発し様々な法制度上の制約条件、とりわけ新住法による土地利用計画や宅地処分上の制約から長い間、ベッドタウン的性格を余儀なくされていた。しかしながら、初期シナリオに沿って職住近接への試みが継承されいくつかの転換期を経て80年代以降、多機能複合型NTに移行する。また、これを担保・保証する新住法の一部改正によって、今日、就業地形成によるNT内雇用力が徐々に強化され、NT内ないしは南多摩都市地域内での職住近接への道を歩みつつある。⁴⁾

本節では、このような道程に着目し、就業地形成

による職住近接型NTへの萌芽・移行を画したと考えられる転換期(Turning Points)におけるエポック(Epock)をレビューし、その都度、実施された様々な計画・事業上の「実施施策(Implementation tools)」との因果関係に関して考察するものである。

多摩NT開発事業は、開発区域の78%を占める新住事業の他、区整事業や関連公共施設整備等によって都市基盤施設の整備が実施された。とりわけ新住事業は、マスター・プランにもとづき都計計画の決定、同変更→新住事業の認可・承認、同変更→施行(事業)計画の届出→(造成工事等基盤整備)→(宅地の完成)→処分計画の認可→(住宅等上物建設)→工事完了公告等、時間軸に沿って、いわゆる「街びらき」を迎える。

このプロセスに照し合せるなら、1992年度末現在、都市基盤施設整備で約60%の概成、対計画人口比で約50%強の進捗状況にある。

事業着手から約25年を経た今日、就業地形成に着目し包括的にそのプロセスを概観するなら概ね5ヶ年毎ないしは10ヶ年毎に事業転換点といえるエポックが見てとれる。

すなわち、後述のように第Ⅰ期(1966~75)は、鉄道二路線の多摩センターへの乗入れを画した時期、第Ⅱ期(1976~85)は、NTの多機能複合化への助走・準備段階といえる時期であり、第Ⅲ期(1986~)は、景気の拡大期で設備投資機運に合致した多機能複合化の本格的始動時期に区分される。

a) 第Ⅰ期：事業始動から初期入居期

この時期は、前・後期に区分されて2つのエポックが想起される。第一のエポックは、1971(S46)年の諏訪・永山地区での“街びらき”であり、第二のエポックは、74(S49)年から75(S50)年にかけての“鉄道二路線の一部開業”であった。

第一のエポックは、時代の要請から3ヶ年間に約10,000戸弱にもおよぶ住宅供給がなされた。しかしながら、このことが行政需要の逼迫をもたらした。また、通勤輸送需要の大幅な増加により鉄道の早期開業の必要性が緊急課題となった。こうした課題に対処するため前者については、都・公団等による「行財政要綱の制定」(74)により解消された。また、後者については、建設・運輸両省による「NT新線建設ルールの創設」(73)等の実施施策が講じられ、

第二のエポックを喚起することとなった。この間のエポックは、75年以降の円滑な住宅建設に寄与するものであるが、必ずしも初期シナリオで想定されたものではなく、この2つの実施施策は緊急避難の施策であったといえる。(表-1参照)

b) 第Ⅱ期：施策転換から多機能複合化始動期

この時期の起動力は、京王・小田急鉄道二路線の多摩センターまでの一部開業によって住宅地としての立地ポテンシャルが高まり2つのエポックが想起される。すなわち第三のエポックは、1974(S49)年以降の“住宅地の高水準化・高質化と住宅規模の拡大・多様化”であり、第四のエポックは、81(S56)年の“特別用途(特別業務)地区の指定によるサービスインダストリー地区の事業化”と83(S58)年の“東京都立大学の移転構想の発表”を契機としたプロジェクト連鎖であった。

第三のエポックは、地元優遇制度の活用により南多摩都市地域やNT内の転居を容易にし結果としてNT市民の定住化を促進し地域の就業地とNTの居住地を結びつける施策効果をもたらした。第四のエポックは、前者と同様、都市計画や事業計画の継続的な変更手続きを伴い実施され直接NTの雇用力強化に貢献することとなった。とりわけ都立大の移転構想(83)は、NTの文教環境としてのポテンシャルを高め大学立地の主要な動因となった。

c) 第Ⅲ期：活況な企業立地から熟成化始動期

この時期では、3つのエポックが想起される。第五のエポックは、1986(S61)年の新住法の一部改正による“特別業務施設地区の創設とその指定、事業化”である。第六のエポックは、90(H02)年から92(H04)年にかけての広域基幹交通体系の一部概成と計画決定・事業の始動である。すなわち、“京王・小田急二路線のNT内概成(90)”“多摩都市モノレールの着工(91)”と“NT幹線街路の全線開通(92)”並びに“多摩広路1号線の新調布ICとの直結(政策IC)決定(92)”である。また第七のエポックは、“バブル崩壊(91)”を迎えたことによる企業の設備投資意欲の沈静化といえる。

第五のエポックは、多摩NTの多機能複合化の本格的始動を促しオフィス、研究・開発機能、システム機能や研修機能の立地を大幅に増加させる誘因となった。また、同時にNTへの立地希望企業の選考

にあたって準備された企業選考基準は、地元雇用への貢献やNT市民の利用にも供する市民開放施設の付置義務化等、職住近接化に少なからず影響を与えているかに伺える。第六のエポックは、小田急・京王両線への営団(79)・都営(80)地下鉄の相互乗り入れにより東京都心との直結と輸送力の強化が既に図られていたが、NT内の鉄道建設の概成を契機に、初期シナリオで示された居住人口の集積とその定着に弾みを駆けた。同時にNT関連街路事業の本格的な始動により企業の立地環境が大幅に向上し、景気好転(86～)もあって、商業用地、その他公益的施設用地や特定業務施設用地への企業立地が促進された。

第七のエポックは、今日の経済状況を示す。すなわち、景気低迷によりNTへの企業進出が一時滞っているが、今後、小田急多摩線の相模原への延伸、多摩都市モノレールの町田等への延伸、多摩広路1号線や第二関戸橋と国立ICとの接続等々、NT関連幹線街路は、2000(H12)年を目処に事業化されつ

つあり、多摩NTを取り巻く交通至便性が益々高まり、企業立地も円滑に進展するものと考えられる。

(3) 就業地形成の誘因と成果

就業地形成による職住近接化の視点から多摩NT開発事業を見てみると前述したように5年ないし10年の画期毎に課題が生じ、エポックメイキングな事象が存在している。

そしてこの期に発生した課題への対応を通じて講じられた計画・事業上の施策実行とその効果は次の画期以降に顕在化しているかに伺える。

こうしたプロセスを画期毎に図式化し説明するなら図-2に示す通りである。

第一の転換点は、70年代に遭遇する二度の石油危機(1973と79)を契機に開発事業の管理運営とりわけ収支構造の改善から大きな曲がり角を迎え、厚木森の里地区⁽³⁾を先駆的事业として多機能複合化へシフトし新住法の一部改正により本格化する。

第二の転換点は、80年代に入り首都圏にあっては首都改造計画(1983～85)を契機に東京一極集中は

表-1 事業転換期と実施施策(第I期～第III期)

画期 (年次)	「事業転換期」		計画・事業上の実施施策(Implementation Tools)
	経済社会背景	多摩NT開発事業を取り巻く 事業環境(課題とエポック)	
初期 シナリオ (1960～65)	60所得倍増計画 60～61第一の地価上昇期 64東京オリンピック開催	【企画構想期】 ○東京圏の膨大な住宅需要への対応が緊急課題	○区部と直結した鉄道計画 ○連合都市構想による圏域内相互依存型を指向
I 事業 始動 から 初期 入居 期	前期 1965 ～ 70 ? 66地価下降(第一の底) 66～いざなぎ景気	【事業始動期】 ○65都市計画決定、66事業認可承認を経て事業に着手 ① 諏訪・永山で初期入居(71)	(1) 大規模なタウンセンター地区の配置 (2) その他公益施設用地(誘致施設用地)の配置 (3) 区整事業の併用による新住事業(土地利用)の補完
	後期 1970 ～ 75 72日本列島改造論 73第一次石油危機 73～74第二の地価上昇期	【初期入居期】 ○大量入居に伴い「通勤輸送問題」「自治体財政問題」が顕在化 ○71革新都政再選を契機に施策転換の芽 ② 鉄道二路線の開業(74～75)	(4) 行財政要綱の制定 ① 緑とオープンスペースの拡充(30%以上)等 ② 業務施設用地の拡充 ③ リザーブ用地の10%確保 (5) ニュウタウン新線建設ルールの創設による鉄道の早期建設
II 施策 策転 多機 能複 合化 期	前期 1975 ～ 80 75沖縄海洋博 76地価下降(第二の底) 79第一次石油危機	【施策転換期】 ○鉄道開業により住宅建設促進 ○開発事業の再検討機運 ④ 特別用途地区の指定(81)と都立大移転構想(83)による大学立地	(6) 都市計画法9条9に基づく「特別業務地区」の指定(B-1、B-2地区サービスインダストリー計画の始動) (7) 新都市セカ-開発KKの設立によるセンター地区の建設
	後期 1980 ～ 85 (80地価上昇小さな山) (84地価下降小さな底)から	【多機能複合化始動期】 ③ 住宅地の高質化(住宅と環境・74) ○80鈴木都政誕生により「多摩地域の自立化」検討開始、多機能複合化始動・本格化	(8) 住宅地の都市イワの水準化と高質化 (8) 供給する住宅規模の拡大と多様化(定着率の上昇) (9) 都立大移転構想による大学立地 (10) 「地元優遇制度」の活用 (11) 営団・都営地下鉄相互乗り入れ
III 活 況 な ら な 企 業 成 立 地 始 動 期	前期 1985 ～ 90 86円高ショック(G5) 86ブラックマンデー 86～平成景気 88～90第三の地価上昇期	【企業立地活況期】 ○新住法一部改正(86)によりNT内企業立地活発化 ⑥ 基幹交通インフラの概成と更なる拡充の始動	(12) 職住近接化から多機能複合化構想(68～86) (13) 新住法改正による「特定業務施設」の創設 (14) センター地区等の拡充計画(68～86) (15) 鉄道延伸計画始動 (16) 「企業選考基準」による地元雇用・地域開放施設等 (17) 多摩モノレール等関連基幹交通インフラの整備促進
	後期 1990 ～ 91都庁新館移転 91バブル崩壊:地価下降	【熟成化始動期】 ○バブル崩壊(91)による影響の顕在	(18) 広域交通インフラの整備計画、事業化推進と周辺開発始動 (19) 京王・小田急線NT内概成、NT幹線(府中～橋本間)概成

正機運が醸成され多核多圏型大都市圏構造の構築に向け業務核都市の育成とNTとの連携等地域政策的観点から多機能複合化が一層推進された。また、こうした動向は、86年以降の景気好転に支えられ各種企業の郊外立地を促進しNTの就業地形成に寄与することとなる。その典型例は、東京都第二次長期計画（1986）で「多摩地域の自立化の“心”」として位置付けられた多摩NTだったといえる。

第三の転換点は、1991年のバブル崩壊つまり地価水準が下落期に入り第一の転換点とは異なる厳しい事業環境を迎え新たな試練に立たされている。このような時期では、一層需給マッチングと競争力付与のための地域政策的視座が必須であり、多摩NT等で見られるようにNT関連交通インフラの構造的強化が求められている。

すなわち、都市開発事業を取り巻く経済社会の諸動向や潮流（A）による事業環境の変化と課題（B）が発生し、これへの対応策として計画・事業上の各種実施施策（C）が講じられている。これらの施策は、概ね数年間の懐妊期間を要し実行・事業化に移され、その効果は次の画期以降、つまり一定のタイムラグを伴って顕在化している。

こうしたプロセスを2～3の事例より説明するならば、施策立案からその具現化は、一般的に数年間におよび懐妊期間の長さが明らかである。

第一の例は、1983（S58）年の「都立大学移転構想」をトリガーとしたプロジェクト連鎖のプロセスであり、誘致施設地区への大学立地の主要な動因とな

ったと考えられる。すなわち、その後、恵泉女子大（86）、大妻女子大（88）、多摩大（89）等が開校し、多摩NTの大学都市化が進展し昼間人口の増加を担うこととなる。また、都立大の開校は、1990（H02）年であり、構想発表より7ヶ年の歳月を見ている。

第二の例は、1986（S61）年の新住法の一部改正により「特定業務施設」が創設されNTの多機能複合化が本格化したプロセスである。このきっかけは、1980（S55）年に認可・着工された厚木森の里地区の土地利用の三分割案が契機となり、83（S58）年の住宅宅地審議会の議を経て85（S60）年の答申と「複合的機能を有するNT開発に関する懇談会」の報告を受けて制度化されたものであり、6ヶ年間の懐妊期間を有している。

第三の例は、1987（S62）年に開設された「パルテノン多摩」（多摩市）であり、多摩センターの性格を高質化し企業の立地ポテンシャルを高める主要な動因となったと考えられる。この施設の建設計画は、87（S62）年に開設された「サンピア多摩」（社会保険庁）と同様、多摩センター地区の第二次整備計画の策定（83）と相前後して構想されたもので5～6年の歳月を見て具現化されている。

加えて、実施施策の多くは、相互に関連し合い具体化の効果は、就業地としての環境条件が整えられる、つまり間接的効果（D-①）が最初に現れ、次に職住近接化が促される直接的効果（D-②）が顕在化するプロセスが見て取れる。

併せて、就業地形成への誘因は、初期シナリオで想定し得なかった事柄やその後の実施施策では予見・予期し得なかった事柄の発生も見られる。すなわち、

第一は、景気循環（好況・不況）への対応であり住宅地需要や地価動向に対する予見の困難性である。とりわけ就業地形成は、企業の経営環境と設備投資動向に左右され、税制や助成策の有無・変動からも微妙に影響され、企業の立地促進の主要な要因でもあり、中長期に渉る景況判断の重要性を物語っている。

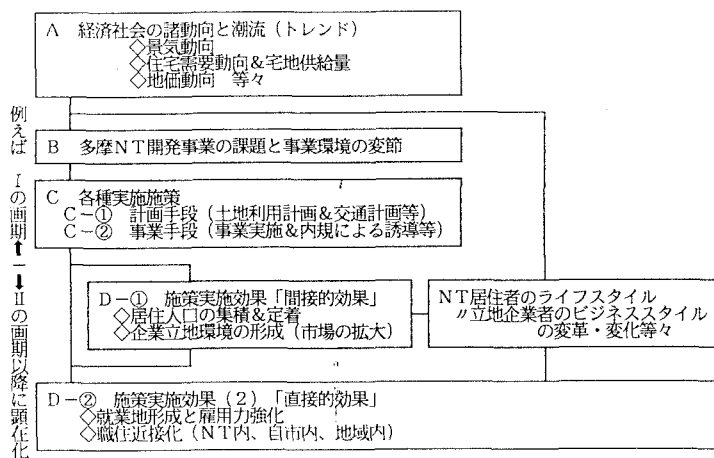


図-2 市場経済型NTにおける画期毎の就業地形成のプロセス

第二は、NT内の居住環境の水準向上と高質化によってNT市民の定住化が促され、生活者のライフスタイルの変化と相まって、NTへの愛着や要求（NT内就労等）の高まりが立地企業と結び付き徐々に「住と職との結合」を促し、職住近接型NTに移行する誘因となっているかに伺える点も見逃すことができない。しかしながら、こうした点も初期シナリオでは予見出来なかった誘因の一つといえる。

第三は、企業から見たNTへの立地環境とりわけ市場としての魅力の変容プロセスに対する予見の困難性である。例えば60年代に百貨店の郊外化に見られたようにNTの消費市場としての魅力（初期シナリオでは想定済）であるが、80年代以降では、NT市民が高学歴階層の集積地であることから労働力市場としてもまた、広域交通インフラの整備による圏域の拡大が消費・労働力の両面で魅力度を増し、他企業のビジネススタイルの変化を伴い企業の進出機運を高めたが、これらの点は、初期シナリオでは全く予見し得なかった点でもある。

前述したように、多摩NT開発事業は、多岐に渉る都市基盤施設の効果的な整備を実施するための工程管理に加え、事業目的の一つである就業地形成による職住近接化を促すため四半世紀間、適宜適切な実施施策を講じてきた。

最も有効な実施施策の第一は、NTの就業フレーム、これにもとづく非住居系土地利用の計画的準備と居住人口の早期定着を促す施策等、初期シナリオの設定であった。第二は、住居系土地利用を主体としたマスタープランの改定つまり第Ⅰ期から第Ⅱ期にかけてのその他公益的施設用地とセンダー用地の拡充であった。第三は、新住法の一部改正をもたらした就業地形成の本格化を促す多機能複合化施策であった。第四は、NTと東京区部及び周辺都市との接近性を高めポテンシャルアップを醸成する広域基幹交通施設の整備であった。

これら実施施策の持続的な展開によって、93年1月現在、多摩NTの企業立地は、公団施行区域内で約100社、延床面積で約100万㎡、従業員数で約23,500人となっている。すなわち、公団施行区域内の居住人口が約84,600人であることから就住比は約55%であり、就業地形成により目標値達成への一層の推進が求められている。

3. 開発計画と実施施策の差異

（1）他の都市開発地区との比較

ここでは、就業地形成のプロセスを実態として把握し、居住人口の推移との関係を分析すると共に、多摩NTとの差異が著しいと考えられる筑波研究学園都市⁽⁴⁾と厚木森の里の2つの都市開発事業との比較により類型化を試みる。

多摩NTの場合、明らかに居住地形成が先行したが、逆に就業地形成が先行した典型例として厚木森の里地区が挙げられる。また、筑波研究学園都市の場合、国立大学（東京教育大学）や国の研究機関の集団的移転構想に伴う政策的な受け皿整備であり、自ら就業地と居住地とが一定の強制権を付与し並行して実行されたもので、イギリスのNT開発に近似したプロセスを辿ったといえよう。従って、前二者は、住宅地の需給関係において「市場（経済）原理型」といえるのに対して、後者は、「政策誘導型」と解され両者の差異は明らかである。

次に3地区の土地利用計画上的特徴を見てみると、就業の場と目される非居住系の土地利用構成は、多摩（但し、新住区域内）が25.8%（住居系：36.5%）である。これに対して、筑波は、58.4%（同：24.7%）、厚木森の里（但し、県立公園等を除く）は、48.5%（同：10.3%）であり、後二者が現行の土地利用計画で多摩NTの1.9～2.3倍の施設用地を計画している。

この点でも明らかなように多摩NTは、多機能複合型NTに移行したとはいえ現状においてはまだ筑波や厚木森の里と異なり住居系主体の開発計画（現行）といえる。

また図-3は、3地区の居住地と就業地の形成プロセスを図化したものである。ここでは、居住地の形成プロセスを「居住人口の目標達成度」（現居住人口／計画目標人口）と就業地の形成プロセスを「立地企業の集積密度」（立地企業の延床面積／施行面積）として指数化し「街開き」（初めての入居ないしは企業立地）以降、画期毎の推移を示したものである。尚、画期点を結ぶ“線の長さ”や“折れ線の角度の大きさ”が急激な変化を示すと言える。

この図からも明らかなように、多摩NTは、1971（S46）年の初入居以降、85（S60）年までの15ヶ年間

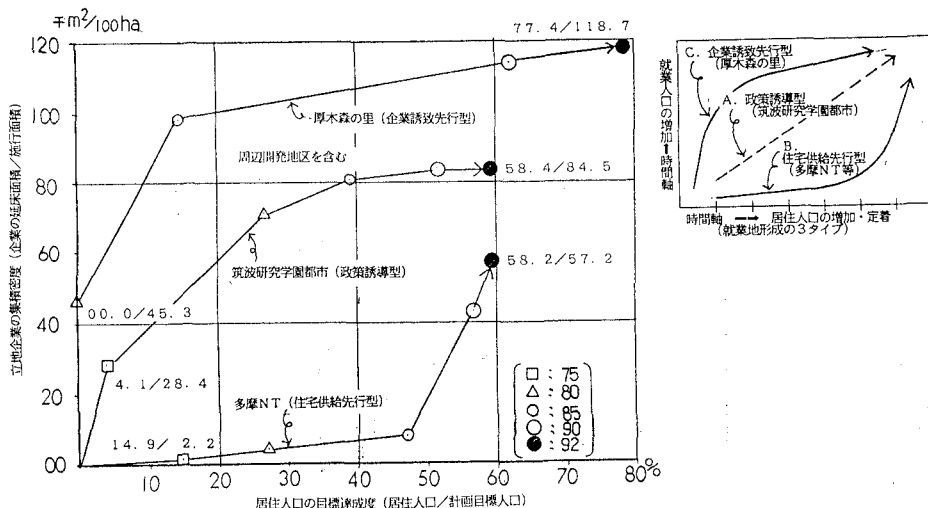


図-3 多摩・筑波・森の里地区の人口定着と就業地形成プロセス

、居住地形成が先行つまり「住宅供給先行型」で推移し、その後就業地の形成が進展する軌跡を辿っている。これに対して1979 (S54)年に工事着手した厚木森の里は、企業誘致を市街化の先導材とするコンセプトであることから、誘致施設用地の分譲を先行し、82(S57)年青山学院大学、83(S58)年富士通研究所、NTT開発センター等の企業立地により就業地形成が先行つまり「企業誘致先行型」で進み、その後(85)、居住地形成が進み市街地として熟成段階に至っている。

また、筑波研究学園都市は、政策的な誘導もあって就業地と居住地の形成が並行しながら進展している状況が見て取れる。但し、つくば科学博覧会(83)以降、学園地区の周辺地区に進められている研究・開発団地や工場団地の開発による立地企業は含んでいない。

以上の分析で明らかのように、多摩NTは、住宅供給先行型の典型例であり、80年代以降多機能複合化に移行した千葉NTや港北NT等も同様と考えられる。この場合、住宅供給先行型NTによる就業地形成は、多摩NTの初期シナリオで提示された目標実現への接近方策と同様「居住人口が増加し一定の集積が達成された段階で居住人口見合いで施設(企業)立地が促される。そして、その傾向は、広域交通インフラ(鉄道の開設、新駅の開設、輸送力の強化や高速道路の開設等)の整備により企業立地環境

が大幅に整備・改善され、相対的な比較優位が芽生え一層企業立地ポテンシャルが向上する」ことの査証と解釈される。同時に、就業地形成のため持続的で適宜・適切な施策の準備とその実行等「事業運営(PM)」の重要性が指摘される。

(2) 住宅供給先行型NTの実施施策とその評価

60年代に始動した多摩NTを典型例として70年代初頭に定着を見た住宅供給先行型の我が国のNT開発は、その後、包括的には3つの大きな転換期と様々な実施施策の展開により職住近接型NTへの接近が試みられ今日に至っている。

前述したように我が国の多くのNTは、住宅地主体の土地利用計画で始動するのであるが、併せて人口規模が10~30万人にもおよぶ大規模開発であるが故に一定規模のタウンセンター地区や誘致施設地区を同時に計画していた。

しかしながら、その後、住宅需要の量的・質的変化や産業構造調整等、経済社会の諸動向への対応により、また、NTと地域社会との結び付きや地域整備への貢献が問われ、かつ、都市開発事業を取り巻く事業環境の変化も相まってその都度、事業展開の改変・強化が図られてきた。すなわち、

その第一は、80年代以降の土地利用計画の大幅な変更(例えば、幕張等)ないしは緩やかで持続的な改変(例えば、多摩、港北、千葉等)を伴って多機能複合型NTに転換したことである。第二は、多摩

N Tの初期シナリオでも明らかにされていたように、広域基幹交通計画による実施施策（鉄道新線や高速道路の開業・開設等）により広域圏におけるN Tの立地ポテンシャル、つまり住宅や企業の立地環境の大幅な向上が図られたことである。例えば、多摩N Tでは、鉄道二路線の一部開業（74～75）とN T内概成（90）、筑波では、常磐自動車道の一部開設（82）と常磐新線の事業化（90）、千葉N Tでは、N T鉄道の一部開業（84）と都心直結（91）、幕張では、JR京葉線の全線開業（90）、港北N Tでは、市営地下鉄の一部開業（93）等々により住宅や企業の立地環境の「比較優位」が大幅に高まり就業地形成に拍車を駆けたことである。第三は、何よりもまずN T市民の定着率を高めた実施施策の遂行であった。すなわち、70年代以降の居住環境の高水準化と高質化によりN T市民が地域に根つきN Tを生活基地として生活価値観の変化を醸成し新たなライフスタイルを勃興させつつある。こうした事象が、N Tへの企業の吸着を促すと共に地域と企業との結びつきを高め間接的に生活行動の地域内完結を促し職住近接化に寄与しつつある。

しかしながら、就業地形成による職住近接型N Tへの道程は、必ずしも平坦なものではなかった。その理由は概ね以下の点である。すなわち、① 根拠法が区整法や新住法等であることから、都市基盤施設整備に主眼が置かれていたこと。② これらは、必ずしも都市的規模の開発を前提としたものではなく都市建設のための総合的・補完的法制度が欠如していたこと。③ とりわけ鉄道新線の建設に代表されるように、事業主体の違いによる相互利害の調整等、開発目的との整合のための事業調整に時間を要したこと。④ 80年代までの間、地域・大都市圏政策というよりは、どちらかといえば住宅政策が主導的であったこと。⑤ したがって住宅宅地の大量供給が第一義の使命で住宅系土地利用に特化せざるを得ず、また事業収支上住居系以外の機能導入に対する需要不安から居住人口対応つまり生活密着型の施設に限定されていたこと。⑥ 都市開発事業の多くは、投下資金の回収つまり事業収支からの判断が極めて重要であり需給のマッチングによる安定した事業経営との兼ね合いを見定めつつ事業運営を図ること。及び⑦ イギリスのN Tが「政策誘導型」であ

るのに対して、我が国の多くのN Tは、住宅立地はもとより商業業務系施設の立地においても、経済市場原理下で進められ企業の設備投資機運等、景況に左右され計画性の枠組を越え「市場経済型」で推移したこと。等々が挙げられる。

4. 結語

我が国のN T開発の大方は、住宅・宅地の大量供給という時代背景下で住宅供給先行型N Tから就業地形成による職住近接型N T開発を標榜し多機能複合型N Tへの転換が80年代に図られた。このことは、理念的にはイギリスのN T思想を継承しつつも、現実の計画・事業においては、① 政策的な強制権付与によってN Tの自立化を達成するのではなく、② 市場経済に委ねつつ、複合的土地利用の実現つまり住宅や企業立地の需給の結合をシナリオ化し、また、N T市民のライフスタイルや立地企業のワークスタイルの変化に期待しつつ職住近接を実現しようとする試みであった。したがって、何よりも① 住宅供給が主体・主導で② 居住人口の集積を支持人口とする施設立地を図り③ 鉄道の同時一体的整備による更なる企業立地を促し④ 地域との結び付き強化という観点が一層重要と考えられる。

本研究により得られた知見は、開発目標への接近を促す適宜適切な“実施施策”の展開とこれを支える“事業運営”の重要性を明らかにした。また、“予期せぬ事象”への予見力と即応策の準備等、緊急避難的事業運営の重要性についても明らかとなった。具体の知見については、以下に示す通りである。

第一は、開発目的、ここでは就業地形成による職住近接型N Tの形成を図るため、例えば就住比等のフレームと土地利用構成を当初より確定しておくことが重要である。

第二は、先取り的な試行・実験による運用とモデル化の重要性である。このためには、何よりもまず柔軟な土地利用計画の策定と事業化の目処を見極めその都度、計画の変更や事業の変更認可を持続的に進めることが重要である。

第三は、鉄道・道路等広域交通インフラの整備促進によるN Tのポテンシャルアップ（企業の立地環境の向上）を持続的に図ることの重要性である。

第四は、住み続ける市民つまり定住化への寄与を念頭に置いたNT内都市インフラの量的・質的水準向上であり、併せて住宅供給の多様化・規模水準と質的水準の向上策の重要性である。

第五は、景況の変動、ライフスタイルやビジネススタイルの変化、世代交替等、予期せぬ事象やクリテカルパス（障害事象）等々の予見とこれへの対応策であり、時には、緊急避難的施策の準備とその実行が重要である。

第六は、企業の立地環境整備による立地促進と地元優先入居や企業選考基準等に組み入れた職と住を結び付けるソフトな施策の重要性である。

第七は、目的実現のため持続的で合目的な個別プロジェクトの継続的な投入が必須である。しかし、これら個別プロジェクトは、企画・構想、計画・設計と事業化への工程には、長期間を要しタイムラグが伴うことからプロジェクト連鎖の重要性を念頭に置きつつ継承・実施することが重要である。

今後の課題としては、(1) NTの開発規模にもよるが、住宅供給先行型NTの場合、NTを含む広域的相互依存圏等“圏域内自立化”が必須と考えられ、NT開発事業とNTを含む広域圏を研究対象に取組むことが必要と思われる。

また、(2) 市場経済型のNT開発において雇用力強化と職住近接化を促すための事業運営手法の一般化と体系化、すなわち、① 他のNTとの対比（立地条件、事業手法、土地利用計画等）の深化から、更にその一般化を試みると共に、② 多摩NT開発事業における特殊性を除去し蓋然性の高い実施施策（計画・事業手段）と事業運営方策を抽出する必要がある。

更には、(3) 開発理念や開発目的を実現するための実施施策の確実な展開は、組織・機構や人事・人員等の執行体制の果たす役割も極めて重要な要因であり、このような観点からの分析も必要と考えられる。

【 補注 】

- (1) 開発面積約 3,000ha（計画人口30万人）の内 2,350haを新住法に基づき東京都、住宅・都市整備公団、と東京都住宅供給公社により開発され、残りの約 650haを都・公団施行による区整事業等で都市基盤施設の整備が実施されている。
- (2) 「多摩NT開発計画 1965」（1966.02）によれば、NT内の雇用量は、総人口の15%、内一雇率の37.5%、つまりNTの雇用力は、約45,000人（30万人×0.15）から約16,000人程度と想定していた。また、「南多摩新都市開発計画 1990」（90.03）によれば、域外通勤流出率の抑止、域内通勤流入の引き上げを目指し、就住比を0.90程度に引き上げ、NTの雇用力を13万人（南多摩都市地域で21～22万人）とする目標値（2,000年）が設定された。
- (3) 神奈川県厚木市に所在。開発面積約 285haで、特定区整事業（公団施行）により1979（S43）年に着手。開発地区を誘致施設ゾーン（80ha：40%）、住宅ゾーン（50ha：20%）と、公園緑地ゾーン（120ha：40%）に三分割し多機能複合化の先駆的事業を画した。
- (4) 茨城県つくば市に所在。開発面積約 2,700ha（但し、研究学園地区）で新住・区整事業（公団施行）等により1968（S43）年に着手。開発地区は、つくば大学や国等の研究機関用地（1,453ha：54%）、公益的施設等用地（117ha：4%）と住宅用地（665ha：25%）で構成されている。

【参考文献】

- 1) 下總 薫：イギリスの大規模ニュータウン、東京大学出版会、PP 19～31、1985.10
- 2) 日本都市計画学会：多摩ニュータウン開発計画 1965、PP 7～8、S4.10
- 3) 同上：PP 8
- 4) 高橋賢一：多摩ニュータウン開発における計画と事業の変遷に関する研究（土木史研究No.13）、PP 130～140