

多摩ニュータウンについて

東京問題調査会

<昭和43年10月>

解説

本資料は、東京の都市問題を美濃部知事の委託で審議中の東京問題調査会<代表者都留重人一橋大学教授>が、さまざまな問題をかかえている「多摩ニュータウン」の今後のありかたについて助言したものである。

「多摩ニュータウン」と本市の「港北ニュータウン」とは、位置的にも規模の点からも、将来首都圏30km圏内の南関東ブロックの重要拠点になることは明らかであり、また共通点をかず多くかかえている。

助言ではまず「心機一転出直せ」と都に奮起をうながし、①土地の有効利用、②開発利益の還元、③ニュータウン地域の単一自治体の創設、④資金面などの国の積極的な援助義務、などを提案している。

本格的な着手を始めた「港北ニュータウン」にあって、44年度予算編成を控えて、東京都のこの事態を対岸視することはできない。

1・多摩ニュータウン事業推進の意義

多摩ニュータウン地域は、放っておけばスプロール化することが必至であったらうから、開発のために計画性を導入しようとしたことそれ自体は時宜を得ていた。しかし、最初の計画のように6,000ヘクタールもの土地を対象とするのであれば——また、たとえ最終案のように3,000ヘクタールの場合でも——新しい町造りとしての課題に応えうような態勢を慎重に用意した上で開発事業に着手すべきであった。ところが、その面での準備が不十分であったから、現在では関係諸機関の足並揃わず、さまざまな局面に齟齬をきたしている。齟齬をきたしているからといって、新住宅市街地開発法を抛りどころにして、ここまで来た以上、東京都としては途中で投げだすわけにはいかない。だとすれば、東京都は、多摩ニュータウン開発の事業を、あらためてその気になってやりとげる必要がある。

態勢を立て直し本気になってやりとげるためには事業遂行の意義を確認しておく必要がある。事業のそのものの意義にかんしては、その重点を次の四つのいずれにおくかが問題となる。すなわち、

- A 住宅対策中心に考える。
- B 新しい町造りのイメージをもって行なう。
- C 関連公共事業について先行投資を中心に考える。
- D それ自体としては不十分にしかできないとしても、今後の首都圏地域開発計画の試験台ないしは足がかりとする。

以上四つである。また、事業そのものの性格、意義が明確にされた上でも、この事業を東京都が主体となって行なうことの意味付けもなされねばならないだろう。

以上の問題設定にたいして、われわれは次のように考える。白紙から出発して多摩ニュータウンの

計画立案をするのであれば、もっと別の考え方もありうる。また、法律改正がすぐにでもできるのであれば、もっと理想的なことも言える。また、国が計画および施行の一元的な主体であれば、かなり野心的なことができましょう。しかし、東京都が現にもつ内外の制約条件は、現実問題としてはその打開の困難なものも多く、このことを所与とすれば、東京都は、徒らに都民に幻想を与えるような態度を厳につつしむべきである。

とは言うものの、事業遂行を決めたからには、やりがいのあるイメージをもつべきであり、また、将来への布石としての意義を考えるべきであり、それなりの態勢を整え、国にたいするそして関係市町にたいする協力を求めるべきである。その上で言うことは――

(1)新住宅市街地開発法による事業として発足してしまつた以上、多摩ニュータウン開発は、東京都ないしは首都圏の住宅問題解決に資するためのものであるという視点を貫くこと。

(2)同時に、3,000ヘクタールに及ぶ土地面積を直接の対象とし、周辺にも関連の深い開発事業をやりぬくことを不可欠とし、二市二町にまがる行政区画再編の問題までも抱えている以上、これを新しい町造りの計画実験とみなし、それに関連した問題点の指摘や、その解決に最大限の努力を支払うこと。

以上2点であつて、いうまでもなく多摩ニュータウン地域は、その全体を統一的に扱うべきでありできれば周辺地域との関連をも具体的に考慮して開発事業の推進をはかるべきである。

事実、東京都が本事業の主体となつてここにあらためて態勢を整えなおす意義は、多摩ニュータウン事業を三多摩地区較差解消のための一つの契機とする点にあるといつてよい。だとすれば尚更のこと、本事業についてはそのプラスおよびマイナスの波及効果や発展性を、最初から念頭において

おくべきであり、いわばそれなりの射程を視野に入れて、事業展開の段階性を計画しておく必要がある。多摩ニュータウン事業は自己完結的な事業ではないのである。それにしても、このさい特に問題となるのは、東京都が現にかかえている火急の課題との関連で、その限られた財源の中から、はたしてどの程度を多摩ニュータウン関連事業のために割くべきかという点であつて、原則的には一般財源に頼ることなしに必要な事業の完遂をはかる可能性を探究することが望ましい。

2・収容人口の規模

多摩ニュータウン事業が、新住宅市街地開発法による事業であるということは、既定の事実であつて、いまさら変更を許すことではなく、また、同法の各条項の解釈にかんしても、自由拡張の限界は限られている。この点に関し、特に問題となるのは、

(1)同法の目的が「人口の集中の著しい市街地の周辺の地域における住宅市街地の開発に関し……健全な住宅市街地の開発及び住宅に困窮する国民のための居住環境の良好な住宅地の大規模な供給を図る」〈第1条〉という点にあること。

(2)同法による事業の施行者が「地方公共団体、日本住宅公団又は地方住宅供給公社」に限られている〈第6条〉ということ。〈ただし、第45条に特例が認められてはいる。〉

(3)同法による処分計画の際の処分価格がいわゆる原価主義によつてしぼられている〈第24条〉こと。

の三点である。

この第一の点を前提とするなら、多摩ニュータウンの住居密度は、約10年後の日本人の生活水準を考慮しながらも、平均水準をこえない大衆性を確

保するよう計画されなければならない。そのさい利用すべき計画収容人口の基準は、一応は、ヘクタール当り人口密度でもって表現できるが、この種の基準は、住宅形式を無視して一律に決めうるものではない。多摩ニュータウンの中央以東の地区に関していうならば、住宅は、できうるかぎり中高層の共同住宅で賃貸形式とすることが望ましく、更には地価並びに家賃との関連を考慮して計算すれば、1ヘクタール当りの人口密度を現在の計画よりも1割ないし3割程度<住区により異なる>高めることが望ましい。公共施設、公益施設とのバランスを考えても十分これは可能である。中央以西の地区にかんしても同様の論理が当てはまるとはいうものの、ここには別個の考慮事項も介入する。すなわちこの地区にかんしては、

(1)多摩ニュータウン外の隣接地域には未開発の部分が多いこと。

(2)少なくとも開発の初期においては、東京都心へ向う通勤交通施設の便が少なく、そのような施設が早急にその経営的効果を挙げるためにも、逆輸送を発生させるような開発がそこでは望ましいこと。

(3)多摩ニュータウンを新しい町造りの一実験として考える以上、職住近接のニュータウン方式を実現するよう配慮すべきであること。

等の理由により、たとえば、大学、公立や民間の研究機関、病院、計算センター等の誘致を、かなりの程度まで考慮する必要があると思われる。それでも、この種の誘致地区は西部地区全体面積のほぼ三分之一をこえるべきではないと思われるから、この地区全体としては、1ヘクタール当りの人口密度は100人以下にはなりえないであろう。以上のように考えるならば、多摩ニュータウン全体としては、平均して1ヘクタール当り150人程度の計画収容人口が想定でき、合計、40万ないし45万人の人口定着を予想することが妥当と思わ

れる。なお、現在は事業計画区域から除外されている府中カントリー・クラブも、本来はニュータウン計画の中に編入することが望ましいが、それが出来ないとすれば、少なくとも、その用途はニュータウンの全体計画と矛盾しないよう、誘導の措置をとることが必要である。

3・交通施設の見通し

多摩ニュータウン内の計画収容人口をこのように考えるとすれば、そのかなりの部分が東京都心へ向うの通勤人口となるであろうことは不可避であり、交通施設がこれを可能とするか否かは、多摩ニュータウン成功の鍵を握ることとなる。

交通施設の見通しにかんしては、(1)多摩ニュータウン完成時<かりに昭和55年とする>の最混雑時1時間当りの物理的輸送力、(2)交通企業の経営上の採算性、(3)ニュータウン完成時までの経過措置見通し、および(4)開発利益還元と関連した初度資本費用負担の問題が検討されねばならない。

このうち、上記(1)の問題を独立に検討した結果、われわれは、多摩ニュータウン内および既設線との分岐点以後の駅を利用する可能性のある人口をかりに50万人と想定した場合、京王及び小田急の両線が複々線を完成しておれば、混雑率200%ないしはそれ以下で輸送可能との判断を得た。しかし、物理的輸送力が存在するということと、交通企業が経営体として採算を確保しようということとは違う。輸送量には、採算面からみての下限があり、これは最混雑時1時間当りの通過人員数というような単一の指標だけであらわしうものではないとしても、複々線工事にふみきるかどうかについては、そのような指標が重要な参考条件になるであろうことには変りはない。この点について言えば、上記の想定人口50万人が、かりに30万人

に止まるとすると、採算面でかなりの困難が予想され、これを償う意味で逆方向輸送量の増加措置や初度設備費中特に用地代に関する特別の配慮が必要となろう。

昭和55年に予定されているニュータウン完成時までの経過的需給の見通しにかんしては、いくつかの具体的な問題がある。その主なものについて結論だけをここに言えば、(1)聖蹟桜ヶ丘へのバス輸送およびニュータウン地域内鉄道工事用の資材輸送のために乞田川周辺の道路整備を急速に行なうこと、(2)そのためにも、目下遅れている区画整理事業を促進し、区画整理地区内の鉄道予定地<保留地45,650m²>は東京都が一応買収しておいて、交通企業への開発利益還元に資する途を開いておくこと、(3)多摩ニュータウン内人口がほぼ20万人をこえる前に京王・小田急両線共が最混雑区間において複々線化を完了しうよう措置することが必要である。

4・「新しい町造り」の問題点

交通施設にかんし開発利益還元と関連した初度資本費用負担の問題があることに言及したが、この問題は新しい町造りにあたってきわめて重要な一側面をなしている。

多摩ニュータウンほどの規模の町造りには、いくつかの種類の社会資本的施設がかなりの規模で創出されることを不可欠とする。それらの施設創出には、一方では費用を要するが、他方では、それが出来たおかげで関連地域の土地の価値は高まりしたがって売買されるときには地価が上昇する。売買されるか否かにかんせず土地の価値の上昇分すなわち開発利益は、社会資本的施設創出に負っているのだから、その開発利益は同施設創出の起業者に費用を償う意味で還元されることが望まし

い。

ここでいう社会資本的施設の中には、宅地造成事業・関連公共事業だけでなく、学校やゴミ焼却場のような関連公益施設建設も含めて考えるべきであって、更には通勤用の交通施設についても、部分的には考慮されるべきである。

この点に関連して言えば、新住宅市街地開発法第24条による原価主義の原則は、社会資本的施設創出の費用を総合原価的に含めるという意味に解して、調整費を十分に用意しておくべきものと思われ、現行法の解釈がそれをゆるさないとすれば、法律改正を要する。また、ここに示した原則的な考え方は、施行者が住宅公団である区域にかんしても適用されるべきで、同公団の慣行はこの場合再検討を要するから東京都はこの点についての公団の協力を要請すべきである。

新しい町造りの実験台とするという観点で問題となる重要ないま一つの点は、関係市町の行政的再編成の問題であるが、これについては節をあらためて論ずる。行政区画再編成の問題を別とし、社会資本的施設創出の初度費用の問題を別としても諸施設維持補修費用の問題と周辺地域との行政水準較差の問題がのこる。このうち、前者にかんしては、予想される多摩ニュータウン入居者および流入者の所得水準が必ずしも高くはなく、したがってその担税力もさほど大ではないだろうし、また、固定資産税も、公的住居には一定の制限があって、もっとも財政需要が集中する入居に引続く数年間には、その税収には多くを期待できないだろうから、さしあたりは関係市町の負担分額については、特別の配慮が必要となろう。だとすれば、その負担能力の有無の測定は不可欠の準備作業であると言わねばならず、この種の作業は今日までに完了しているべきであった。この点の調査の不備は早急に補完すべきである。

後者の問題、すなわちニュータウン区域内外の行

事
易
さ
る

政水準較差の問題は、具体的には、三多摩地区較差の問題として、東京都が将来にかかえている重要課題であることを東京都は認識し、長期的な改善策の立案を直ちに始めるべきであろう。

5・東京都庁内の体制

われわれは、以上のような考え方の上に立って、多摩ニュータウン計画の促進をはかるべきだと考えるが、そのためには事業推進のために、次のような体制固めが必要であると考え。

(1)東京都の多摩ニュータウン事業には、直ちに企業会計を設定し、同時に相当額の起債を行なって事業の円滑な推進をはかる。

(2)東京都庁内の体制としては、現在の南多摩新都市開発本部を強化し、それを事業を行なう企業局的部門と、自治体や公団との調整にあたる企画調整的部門とに分け、後者は都庁内の関連部局に対し、多摩ニュータウン事業についての統轄・調整の権限を十分に発揮しうるようにする。

6・新しい行政区画の問題

多摩ニュータウン計画は、二市二町<八王子市、町田市、多摩町、稲城町>にまたがっており、このために事業推進にさいしても関係市町相互の協力関係を確保する必要を生じているが、さらに事業が進捗をみ、実際に多数の人びとが移り住むようになれば、この地域における公共団体のあり方がいっそう大きな問題として浮び上がってくる事が予想される。

この場合、選択しうる方向は、大別すれば、(1)現行行政区画を維持しながら、一部事務組合や、事務委託などの共同処理方法を活用して関係四市町

間の協力関係を強化発展させる。(2)多摩ニュータウン地域を包摂する新しい単一の公共団体を創設する、のいずれかであると考えられる。こうした問題について選択を行なうさいの基本的な視点が住民自治・住民福祉の原理の尊重に求められることはいうまでもない。

この場合、「住民」には、(イ)現に居住する住民と(ロ)これから移り住んでくる住民とが含まれているが、事業の実施にともなって多摩ニュータウン地域においては、後者の住民が圧倒的な比重を占めるようになることを考えると、かれらを含む関係全住民が同一水準の行政サービスを享受することができ、かつ、等質・平等の自治への参加が可能となるような方向、すなわち単一の公共団体を創設することが望ましい。事業の規模がこれほど大きくなく、また関係市町の数をもっと少なかったり、あるいは境界線の位置がごく少数の住民にしか影響を与えないようなものであれば、現行区画を維持し、必要な行政協力確保の手段を講じるという行き方で足りるかも知れない。だが、多摩ニュータウンの場合には、そうした行き方では、十分でないと思われる。

関係市町および都は、経過措置についても十分配慮しながら、新公共団体設置のための準備にできるだけ早く着手すべきである。

7・国に対する要望

最後に、国に対して要望すべき点をとりあげる。一般的には、東京都という首都のはらむ問題が多摩ニュータウンのようなものを必要とするにいたっているのであるから、この新しい町造りを成功させるためには、中央政府が行財政面で適切な援助を行なうことは当然であった。かりに現行法体系による制約で十分のことができないとした場合

でも、(1)多摩ニュータウン企業会計のための起債を直ちに認めること、(2)縦割り行政の弊害が事業推進の阻害要因とならぬよう特別の配慮を払うこと、(3)多摩弾薬庫跡の返還を早急に実現させること、(4)西部地区開発に関連しての研究機関等誘致に積極的に協力すること、および(5)鉄道の複々線化が円滑に進むよう支援すること、等については国が東京都の要望を受け入れるよう望みたい。

殊に、多摩弾薬庫跡にかんしては、最初は多摩ニュータウン計画地域内に入っていたのであるが、昭和39年9月30日に防衛施設庁施設部長からの要請で除外されることになったという経緯がある。このためにニュータウン計画区域そのものが東北端で変則的な形をとることとなり、さまざまの不便を生じている。

東京都がかかえている住宅問題の深刻さを考えるなら米軍による現在の多摩弾薬庫跡利用状況は、そこに施設維持の必要性を納得させるていものとは言いがたい。

まして、返還されないまま、かりにも、ニュータウン東部にヘクタール当り200人の密度の人口が居住することとなれば、それとの対比で、米軍用施設利用状況の問題性は、一段と尖鋭化せざるをえないだろう。このさい日本政府は、多摩弾薬庫跡米軍施設返還を早急に発議し、返還後はそれが多摩ニュータウン計画内に編入されて首都圏過密対策の一助となりうるよう処理すべきであると考え。したがって、東京都はこの点を国に向かって強く要望するよう、われわれは提案する。