

多摩ニュータウン開発における事業手法の変更プロセスと要因の解析

An Analysis of Factors and Modification Process of Development Methods in Tama New Town

越川 謙太郎*・秋本 福雄**

Jotaro Kosikawa* and Fukuo Akimoto**

Tama Newtown, one of the largest New Residential-Block Construction Projects in Japan, began to be developed by Tokyo Metropolitan Government and other entities in 1965. At the beginning, the entire area was planned to be developed through new residential-block construction projects. However, later because of opposition from local land owners, parts of the area totaling 665.5 ha, turned to be land readjustment projects. This paper focuses on these districts and examines the behaviors of land owners, developers and local governments to reveal factors and modification process of development methods. It also analyzes the characteristics of these districts at the pre-development and the post-development stage.

Keywords : 多摩ニュータウン、土地区画整理事業、新住宅市街地開発事業
Tama New Town, Land Readjustment Project, New Residential-Block Construction

1. はじめに

多摩ニュータウンは、戦後の東京への人口集中による住宅不足解消のために、東京都等により建設された我が国最大の新住宅市街地開発事業（以下「新住事業」）である。1965年12月多摩ニュータウンの基盤整備は全区域に新住事業が都市計画決定（以下「都計決定」）されたが、その後666haが土地区画整理事業（以下「区整事業」）に変更された（図-1、表-1参照）。

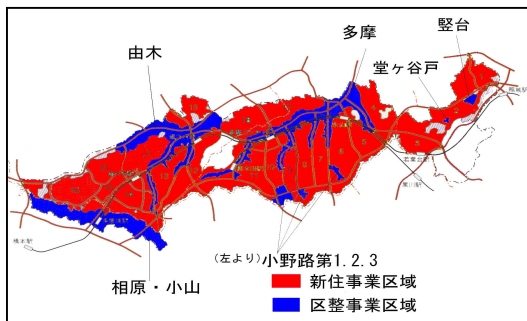


図-1 多摩ニュータウンの基盤整備
注) 『TAMA NEW TOWN 事業概要』⁴⁾より筆者作成

表-1 多摩ニュータウンの基盤整備の変遷

| | |
|------------|------------------------------------|
| 1965.12.28 | 新住事業の都市計画決定(2962.0ha) |
| | 新住事業の都市計画変更(-210.0ha) |
| 1966.12.24 | 多摩区整事業の都市計画決定(186.0ha) |
| | 小野路第1.2.3区整事業の都市計画決定(12ha、5ha、7ha) |
| 1971.07.29 | 新住事業の都市計画変更(-202.0ha) |
| | 由木区整事業の都市計画決定(202.0ha) |
| 1988.01.14 | 新住事業の都市計画変更(-174.2ha) |
| | 相原・小山区整事業の都市計画決定(174.2ha) |
| 1989.07.03 | 新住事業の都市計画変更(-8.29ha) |
| | 稲城聖台区整事業の都市計画決定(7.06ha) |
| | 稲城堂ヶ谷戸区整事業の都市計画決定(1.23ha) |

注) 『事業概要平成13年度版』⁵⁾、⁶⁾より筆者作成

多摩ニュータウンに関する既存研究は、住区オープンスペース計画の評価¹⁾、施設立地のための計画事業生成過程の解明²⁾、職住近接の視点からの開発プロセスの分析³⁾等が存在する。

研究は、新住事業から区整事業へ変更した区域に着目し、第一に、多摩ニュータウン区域外を含む2地区を抜いた8地区の施行前の特徴を地形、人口密度、道路・鉄道計画配置より解析する。第二に、事業誌等の整っている多摩区整事業区域、小野路第1.2.3地区区整事業区域、由木区整事業区域（以下「多摩」、「小野路第1.2.3」、「由木」）の5地区が、どのような経緯、要因で変更されたのかを地元住民、施行者、関係都町の行動に着目し、時系列的に解析する。第三に、8地区の施行後の特徴を減歩率、土地利用より解析する。

2. 新住宅市街地開発事業から土地区画整理事業へ変更した区域の特徴（施行前）

区整事業へ変更した区域について、標高20m刻みに表示し、地形状況を解析した¹⁾。区整事業面積の60%以上を占める多摩、由木は、その殆どが標高60~80mであり、乞田川、大栗川を中心とする谷戸部である。小野路第1.2.3、稲城聖台区整事業区域、稲城堂ヶ谷戸区整事業区域（以下「聖台」、「堂ヶ谷戸」）は、標高が160m以下の土地であり、山間に点在する平地部である。相原・小山区整事業区域（以下「相原小山」）は、標高が180m以上の丘陵地であり、新住事業区域の地形と酷似している。

* 非会員 東海大学大学院工学研究科土木工学専攻

**正会員 東海大学工学部土木工学科

表-2 土地区画整理事業へ変更した8地区の概要

| | 新住区域 | 区整区域 | | | | | | | | |
|-------------|--------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 多摩 | | 小野路 | | | 由木 | 相原・小山 | 稲城整台 | 稲城堂ヶ谷戸 |
| | | 第1工区 | 第2工区 | 第1地区 | 第2地区 | 第3地区 | | | | |
| 都市計画決定 | - | 1966.12.24 | 1970.04.30 | 1966.12.24 | 1966.12.24 | 1966.12.24 | 1971.07.29 | 1985.01.14 | 1989.07.03 | 1989.07.03 |
| 事業計画決定 | - | 1969.02.08 | 1972.04.24 | 1976.11.30 | 1973.08.17 | 1973.08.17 | 1973.07.07 | 1985.03.31 | 1992.06.03 | 1993.01.04 |
| 換地処分 | - | 1993.09.10 | 1990.01.26 | 1982.02.15 | 1977.02.15 | 1977.02.15 | 1996.06.14 | 2003年度予定 | - | - |
| 施行者 | 東京都等 | 東京都 | 東京都 | 東京都 | 東京都 | 東京都 | 東京都 | 東京都 | 組合 | 公団 |
| 施行面積(ha) | 2225.6 | 194.8 | 27.2 | 18.1 | 4.5 | 6.9 | 2020 | 174.2 | 7.1 | 1.2 |
| 人口(約人) | 1300 | 2800 | 600 | 165 | 57 | 83 | 1957 | 260 | 68 | 14 |
| 人口密度(約人/ha) | 1 | 14 | 22 | 9 | 13 | 12 | 10 | 1 | 9 | 11 |

注) 『事業概要平成13年度版』^{5), 6)}より筆者作成

区整事業へ変更した区域について、「多摩ニュータウン開発計画1965²⁾」より、当時の道路、鉄道計画配置を解析した(図-2参照)。多摩、由木は鉄道計画沿線に位置しており、道路計画も多く存在する。小野路第1.2.3は、センター位置に付随する道路が多く計画されている。整台、堂ヶ谷戸は、鉄道計画北側に隣接して位置し、道路計画が1本存在している。相原小山は、鉄道計画が横断し、道路がかすめる形で計画されている。

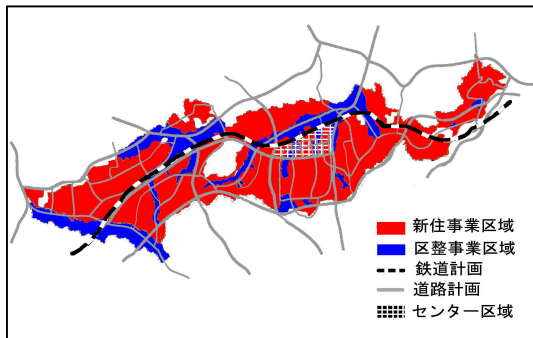


図-2 多摩ニュータウン開発計画1965と基盤整備

注) 『TAMA NEW TOWN事業概要』⁴⁾より筆者作成

区整事業へ変更した区域について、事業計画決定時の人口密度を解析した(表-2参照)。新住事業区域は1人/haとなっており、区整事業区域は、多摩が15人/ha、由木が10人/ha、小野路第1が9人/ha、小野路第2が13人/ha、小野路第3が12人/ha、整台が9人/ha、堂ヶ谷戸が11人/haとなっている。相原小山は1人/haとなっており、新住の人口密度と類似している。

以上より、地形は、相原小山を除いた7地区が、谷戸若しくは山間の平地部

である。「多摩ニュータウン開発計画1965」での道路・鉄道計画は、多摩、小野路第1.2.3、由木に多く道路・鉄道計画が配置されている。人口密度では、相原小山を除いた7地区が、9人/ha以上である。

3. 5地区の新住宅街地開発事業から土地区画整理事業への変更の経緯と要因

3-1. 多摩土地区画整理事業区域

多摩の新住事業から区整事業への、変更経緯と要因を解析した(表-3参照)。1965年12月の新住事業の都計決定以前、東京都は、当時の新住法に詳細な公告の規定がなかったため、地元住民に対し十分な説明を行なわな

いまま、新住事業の都計決定を行なった。地元住民は用地買収が始まった後、ようやく土地収用権の存在を知り、1966年2月に「先祖伝来の土地を手放せない」等の理由から、多摩町に新住事業区域からの除外陳情を行なった。

しかし、東京都は、既に新住の都計決定がされているという理由からこれを却下したが、地元住民は、引き続き新住事業区域からの除外の要望を多摩町に行なった。これに対し、東京都は、先行して整備すべき河川や道路・鉄道計画等の公共施設が存在する当地区を、ニュータウン区域から除外することのできず、これを却下した。同年11月、東京都は、代替案として区整事業の施行を提案し、住民にこの説明会を行なった。この区整事業は、新住区域に先駆けて早期に整備する必要があったため、仮換地指定に先行して工事に必要な土地を金銭により借り上げる借地方式、地区内の家屋を集団で移転し完全に建物が除去できた後一斉に工事を行なう集団移転方式を採用した。これらは住民にとって金銭補償、施行期間の面で救済措置となり、同意を得る為の条件ともなった。同年12月、区整事業の都計決定が行なわれた。

表-3 多摩土地区画整理事業への変更経緯・要因

| 年 | 1965年12月 | 1966年2月 | 1966年12月 | 1969年2月 | 1970年4月 | 1972年4月 |
|----------|--|--|----------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| 都市計画 | ①先祖伝来の土地を手放せない ②営農の為の土地を手放せない ③現状に満足 | 先行して整備を行なうべき、河川・道路、また鉄道計画等が多く存在している区域であったため開発区域からの除外はできなかった。 | 新住事業の都計変更及び区画整理事業の都計決定(第1) | 多摩土地区画整理事業第1工区の事業計画決定 | 新住事業の都計変更及び区画整理事業第2工区の事業計画決定(第2) | 多摩土地区画整理事業第2工区の事業計画決定 |
| 地元住民 | 多摩町へ新住事業への反対陳情、およびニュータウン区域から除外願 | 更に反対陳情や、陳述・請願を繰り返す。 | 不安は残るものの、大賛成はできないがやむを得ず賛成。 | 地元住民から「第2工区でも土地区画整理をやって欲しい」と追加を要請。 | | |
| 関係者(多摩町) | 多摩町は土地の収容率等の周知を十分にしていなかった。 | 多摩町は「反対陳情」を却下 | 都は区整事業に関する説明会 | ①借地方式 ②集団移転方式の採用 | 都はこの要請を承諾。 | |

注) 『ふるさと多摩みらいTAMA多摩土地区画整理事業誌』⁷⁾より筆者作成

3-2. 小野路第 1.2.3 地区土地区画整理事業

小野路第 1.2.3 の新住事業から区整事業への、変更経緯と要因を解析した(表-4 参照)。1965 年 12 月の新住事業の都計決定以前、施行者である東京都は、当時の新住法に公告・縦覧の規定がなかったことから、地元住民に対し用地収用について曖昧な説明のまま、新住の都計決定が行なわれた。これに対し、地元住民は「事業の説明不足」等の理由から、農林省に新住事業区域(ニュータウン区域)からの除外陳情を行なった。

しかし、東京都は、「周辺区域に対し、当区域のみ整備されないことは、将来の乱開発の原因につながる」とし、当区域をニュータウン区域から除外することができなかった。この結果、除外陳情を却下した。

その後、東京都は、多摩と同様の集団移転方式を盛り込んだ区整事業を、新住事業の代替案として勧めた結果、地元住民から同意が得られ、1966 年 12 月に区整事業の都計決定が行なわれた。

3.3. 由木土地区画整理事業

由木の新住事業から区整事業への、変更経緯と要因を解析した(表-5 参照)。1965 年 12 月の新住事業の都計決定後、地元住民は「土地の全面買収には反対」等の理由から、東京都及び東京都議会对し、新住事業区域(ニュータウン区域)からの除外陳情を行なった。

しかし、東京都は、多摩と同様に「先行して整備すべき重要公共施設等計画の存在」等の理由から、当区域をニュータウン区域から除外することができず、この陳情を却下した。

その後、多摩と同様の借地方式や集団移転方式を盛り込んだ区整事業を提案した結果、地元住民からの同意が得られ、最終的に八王子市長から東京都宛に、区整事業実施の請願書を提出し、1971 年 7 月に区整事業の都計決定が行なわれた。

3-4. まとめ

以上より、変更経緯、及び要因は、以下の 3 段階に分けることができる。

第 1 に、住民からの新住区域(ニュータウン区域)除外陳情がされたこと。多摩住民は、多摩町に対し「先祖伝来の土地は手放せない」とし、小野路第 1.2.3 住民は、農林省に対し「新住事業の説明不足」等とし、由木住民は、東京都及び東京都議会对し「土地の全面買収には反対」として、新住事業区域(ニュータウン区域)からの除外を求めた。

第 2 に、東京都がニュータウン区域からの除外をできなかったこと。多摩及び由木に対し「新住事業に先行して整備すべき道路・河川等の公共施設、及び鉄道計画が存在している」とし、小野路第 1.2.3 に対し「周辺に対して未整備なことは、将来の乱開発の原因にもなる」として、ニュータウン区域からの除外はできなかった。

第 3 に、東京都が代替案として提案した区整事業に、様々な方式を盛り込んだ結果、住民から同意を得られたこと。先行して整備をすべき公共施設の多く存在する多摩及び由木に対し、借地方式と集団移転方式を、小野路第 1.2.3 に対し集団移転方式を採用した。

表-4 小野路第 1.2.3 地区土地区画整理事業への変更経緯・要因

| 年 | 1965年 | | | 1966年12月 | 1973年8月 | 1976年11月 |
|-----------|------------------------|---|---|-------------------------------|----------------------|------------------------------|
| 都市計画・事業計画 | 新住事業の都計決定 | ① 営農可能為現状維持 ② 新住事業の説明不足(計画区域等を具体的に示し、事業を進めること) | 周辺で新住事業が行なわれ、当区域のみ開発が行なわれないと、将来の乱開発につながる。 | 新住事業の都計変更及び、第 1.2.3 区整事業の都計決定 | 小野路第 2.3 区整事業の事業計画決定 | 小野路第 1 区整事業の事業計画決定 |
| 地元住民 | | 新住事業区域からの除外を農林省に陳情する(第 2)。 | | 条件付で区整事業に賛成。 | | |
| 関係市町村 | 多摩ニュータウン開発計画 1965 年の発表 | 新住事業に対する説明会を行なうが、用地買収に関する説明が曖昧な表現であった(第 3)。 | 区整事業の代替案(中断移転工法等の救済措置含)を提示。 | 集団移転方式の採用 | | 第 1 工区では、都市ガス導入や行政界の問題により遅れる |

注)『区画整理事業誌(多摩市小野路地区)』⁸⁾より筆者作成

表-5 由木土地区画整理事業への変更経緯・要因

| 年 | 1965年12月 | | | | 1971年7月 |
|-------|-----------|--|---|--------------------------------|------------------------------|
| 都計決定等 | 新住事業の都計決定 | ① 全面買収には反対 ② 引き続き営農希望 | | ① 借地方式 ② 集団移転方式の採用 | 新住事業の都計変更及び区画整理事業の都計決定 |
| 地元住民 | | 「既存集落のある区域では全面買収方式はなじまない。」と反対の陳情・請願を東京都や都議会对し申し出る。 | 主に幹線道路沿いは賛成、の意見が多かった。営農を行なっている地区等では反対の意見が多かった。 | 多摩区画整理事業区域の前例、説明会により賛成者が多数となる。 | 八王子市長から東京都宛に、区画整理事業実施の請願書を提出 |
| 関係市町村 | | 都は新住事業からの除外を認め、区整事業による代替案を提示。 | 先行して整備すべき、河川・道路計画が多く存在し、また鉄道計画も存在している為、当区域をニュータウン区域から除外することはできない。 | | 区画整理事業実施を承諾する。 |

注)『由木 潤いと安らぎの活きづく街』⁹⁾より筆者作成

表6 土地区画整理事業へ変更した区域の減歩率と現状の土地利用割合

単位：%

| 項目 | 区域 | 新住区域 | 区整区域 | | | | | | | | | |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|--|
| | | | 多摩 | | 小野路 | | | 由木 | 相原・小山 | 豎台 | 堂ヶ谷戸 | |
| | | | 第1 | 第2 | 第1 | 第2 | 第3 | | | | | |
| 減歩率 | 公共 | - | 28.3 | 21.6 | 26.5 | 25.8 | 24.8 | 27.6 | 30.3 | 20.1 | 32.0 | |
| | 保留地 | - | 2.7 | 4.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.2 | 17.7 | 11.9 | 0.0 | |
| | 合算 | - | 31.0 | 26.1 | 26.5 | 25.8 | 24.8 | 28.8 | 48.0 | 32.0 | 32.0 | |
| 土地利用割合 | 宅地 | 住宅施設 | 34.6 | 31.2 | 9.5 | 14.0 | 17.1 | 38.5 | | | | |
| | | その他 | 26.8 | 32.9 | 59.1 | 56.9 | 50.8 | 24.2 | | | | |
| | | 小計 | 61.4 | 64.1 | 68.6 | 70.9 | 67.9 | 62.7 | 58.8 | 72.9 | 78.0 | |
| | 公共用地 | 道路 | 18.3 | 27.2 | 26.0 | 25.3 | 27.2 | 25.1 | 17.5 | 23.5 | 19.0 | |
| | | 公園 | 20.1 | 3.3 | 3.0 | 3.8 | 4.9 | 3.6 | 11.2 | 3.6 | 3.0 | |
| | | その他 | 0.3 | 5.4 | 2.4 | 0.0 | 0.0 | 8.6 | 12.5 | 0.0 | 0.0 | |
| | 小計 | 38.6 | 35.9 | 31.4 | 29.1 | 32.1 | 37.3 | 41.2 | 27.1 | 22.0 | | |

- 注1) 土地利用割合は、予め保留地を除いた面積（宅地+公共用地）を100%として計算。
 注2) 宅地のその他には、教育施設用地、商業業務施設用地、社寺境内などが含まれる。
 注3) 参考引用文献^{4)、5)、6)、7)、8)、9)}より筆者作成。

4. 新住宅市街地開発事業から土地区画整理事業へ変更した区域の特徴（施行後）

区整事業へ変更した区域について、減歩率を解析した（表6参照）。保留地減歩率は、8地区中4地区が0%である。合算減歩率は、相原小山を除き20~30%程度に集中している。

区整事業へ変更した区域について、現状の土地利用割合を解析した（表6参照）。宅地割合では、多摩、小野路第1.2.3のその他の割合が新住区域と比べて高く、住宅以外の土地利用が行われていることが伺える。公共用地割合では、相原小山を除き、新住区域より区整区域の小計割合が低い。

5. 結論

以上より次のことが明らかになった。

第一に、区整事業へ変更した区域の施行前の特徴は、相原小山を除き、新住区域に比べ、地形が平地であり、人口密度が高く、かつ道路等の公共施設が計画されていた傾向がある。

第二に、変更の要因及び経緯は、①住民から「先祖伝来の土地は手放せない」、「新住事業の説明不足」、「用地の全面買収には反対」等の理由より、新住（ニュータウン）区域からの除外陳情がされた。②東京都は「重要公共施設計画の存在」、「乱開発の防止」等の観点からの除外をできなかった。③東京都は、住民に対し借地方式や集団移転方式、減歩率の軽減等をもりこんだ区整事業を代替案として提案し、同意を得られた。

第三に、区整事業へ変更した区域の施行後の特徴は、減歩では保留地減歩なしの区域が4/8区域存在し、土地利用割合では新住に比べ住宅以外の用途が多く存在している。

補注

- 文献10第1編付図1に、図-1を重ね合わせて解析した。
- 「多摩ニュータウン開発計画1965」は、1965年12月の新住事業都計決定の元となった計画であり、殆どが現在に受け継がれている（文献10.11）

参考・引用文献

- 宮城俊作(1996),「地域環境構造を内化する集合住宅地のオープンスペース計画」,日本都市計画学会学術論文
- 高橋賢一(1993),「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」,土木史研究
- 高橋賢一(1993),「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」,建設マネジメント研究論文集
- 住宅・都市整備公団南多摩開発局「TAMA NEW TOWN 事業概要」
- 東京都多摩都市整備本部(2002),「事業概要平成13年度版」
- 東京都多摩都市整備本部「事業概要別冊資料編平成13年度版」2002
- 東京都多摩都市整備本部南多摩区画整理事務所(1994),「ふるさと多摩みらいTAMA 多摩土地区画整理事業誌」,pp62-71.76
- 東京都南多摩新都市開発本部東部区画整理事務所(1982),「区画整理事業誌(多摩市小野路地区)」,pp48-53.155-167
- 東京都多摩都市整備本部南多摩区画整理事務所(1997),「由木潤いと安らぎの活きづく街」,pp54-65.78
- 東京都南多摩新都市開発本部(1977),「多摩ニュータウン開発の歩み」
- 越川謙太郎・秋本福雄(2002),「多摩ニュータウン建設における構想段階のマスタープランの変遷に関する考察」,第29回土木学会関東支部講演概要集