

大都市区域における居住環境上の諸問題について

石田 頼 房*

居住環境上の諸問題の特集にあたって

多摩ニュータウン計画と「多摩地区総合調査」

本誌前号の古屋野正伍論文(古屋野, 1980)において都立大都市研究センターが進めている3つの研究プロジェクトの内、「大都市居住問題の総合的研究」(Aグループ)と、その中の3つのサブグループの研究内容について述べられているので、ここでは繰り返さない。本号に収録した論文は3つのサブグループの内「居住環境上の諸問題」の研究計画によって進められて来た諸研究の報告および中間報告である。

本号に掲載された論文は「多摩地区総合調査」に関連する、都市センター研究員による3編の論文と、研究会において報告された2つの報告の記録及び多摩地区関連以外の3論文である。前者、即ち「多摩地区総合調査」に関連するものは、当然の事ながら本誌9号に掲載された3論文とともに、1978年度から1981年度までの予定で進められている「多摩地区」での総合的実態調査の前半の成果をまとめた中間報告である。我々は、これらの前半の総合的実態調査を進める中でも、研究会で相互に批判検討を行って来たが、印刷された中間報告を基礎に、今後更に研究会で深めてゆきたいと考えている。

「多摩地区総合調査」以外の3編も、いずれも「居住環境上の諸問題」のサブグループの研究計画の一環として進められて来たものであり、都市の居住地における物質循環を扱った半谷他の論文は、この分野の研究計画が1979年度で終了しているので一応最終的研究報告となっている。他の2編は、いずれも居住地環境の変容と細街路の問題を扱っている。建築線制度に関する石田他の論文は、本誌6号に掲載されたその1に続くものである。この研究は都市計画の1つの技術手法である「建築線」制度を都市計画史的方法で研究し、その教訓を今後の都市計画技術のあり方に反映させようというねらいのものであるが、その1は、制度史的検討に着眼して「都市研究方法論」グループの「東京史の方法」の一環として発表された。

本号に掲載した「多摩地区」に関連するものの内、東京都南多摩新都市開発本部北条晃敬氏及び筑波大学社会学系教授川手昭二氏の報告は両氏が多摩ニュータウン計画の草創期から深く関わって来られた(川手教授は、当時日本住宅公団南多摩開発局事業計画課長)だけに貴重である。北条氏の報告は、多摩ニュータウンの計画が首都圏整備計画をめぐって東京大都市圏に住宅開発地をどう配置し、どう増加する人口を収容するのかという問題を検討する中で発想されたことを始め、事業を推進するに当たって行政当局・計画当事者として解決して来なければいけなかった諸課題、例えばニュータウン用地の買収と農民・土地所有者の生活再建問題、生活環境施設整備と自治体財政問題、緑・文化財保存の問題等々について率直に述べている。川手教授の報告は、計画の諸段階で、様々なレベルの土地利用計画が、プランとして如何なる事項の決定に役立ちつつ計画事業を進めて来たのかを分析され、大規模ニュータウン計画に関する都市計画技術上の幾つかの論点を提供された。我々がこの報告の問題提起が貴重だと考えるのは、我々の「多摩地区総合調査」が、この様な多摩ニュータウン計画・事業の過程にあらわれた課題・論点と無関係ではあり得ないからである。古屋野(1980)でも述べられているように都市研究センターにおける研究は基礎的研究であると同時に大都市における居住問題の解決の一助に貢献することを願っておこなわれているものであるから、「多摩地区総合調査」も多摩ニュータウンを含む多摩地区の開発の過程で提起されている課題と直接・間接に関連のある研究課題をとりあげるようになっていても不思議ではない。勿論、これらの計画・事業の過程で提起された課題に対しては、その時々調査研究が企画され、一定の結論を得て問題の解決をはかって来たことは、北条・川手報告で述べられているとおりである。又、私自身も、北条報告が「八十島レポート」(八十島他, 1964)と呼んでいる交通輸送計画の調査の他、自治体財政収支に関する研究(川名吉エ門他, 1968)などにも参加した。し

* 東京都立大学都市研究センター・工学部

かし、これ等の研究は、極めて実践的に、特定の課題(例えば前者の場合、多摩ニュータウンを或規模で開発した場合に、どれだけの通勤交通需要が発生し、それを輸送しきるにはどれだけの輸送力の交通機関をどのルートで敷設すれば良いのかという)に答える性格の調査研究であった。或意味でいえば事業推進が大前提となつて、それを可能にするための処方箋を求める調査研究であった。我々が現時点多摩地区を調査対象として取りあげて研究するのは、この様な事業実施に必要な直接的回答を求めて行なうものではない。もし交通輸送問題を扱うとすれば(我々は現在まで交通輸送問題を取り上げていないし、今後ほとんど取り上げられないと思うが)、多分次のような研究内容となろう。①いわゆる「八十島レポート」の諸推計(定着人口、発生交通需要等)と現実との乖離とその要因、②提案された交通機関の構想と現実の交通機関整備の相違とその原因、③これらにともなう社会経済的問題の発生などであろう。又、これらから導かれる教訓も、直接多摩ニュータウンその他の大規模ニュータウンの計画・事業に反映するというよりは、大都市地域の居住問題解決における「大規模ニュータウン」政策の是非の検討に役立つというような性格のものを目ざすことになろう。

この様な観点から、「総合都市研究」9号、10号の多摩地区総合調査関連の論文を見てみると、それぞれ基礎的研究ではあるが、多摩地区の計画課題と一定の関連があるといえよう。例えば、10号の渡辺良雄他の論文(「東京大都市地域の土地利用変化からみた居住地の形成過程と多摩ニュータウン開発」)は、人口・土地利用の変化を通じて東京大都市圏の地域構造の変遷を追求しており、丁度、北条報告で多摩ニュータウン計画が首都圏整備(第一次基本)計画の地域構造に関する想定、増加人口収容・居住地配置計画に對置される形で発想されたと述べている点と照応している。多摩ニュータウン計画の発想には、東京の住宅地の発展は基本的に西ないし西南へ向つての膨脹の傾向が強く、多摩丘陵地区は放置すれば宅地開発で蚕食されてしまう。又、イギリスの Green Belt 政策のように、それを阻止する手段がない以上、先行的計画的に公共の手により開発しておくことが望ましいとする考え方があった。渡辺他の論文にこのような発想を検証する上で、先に発表されている諸論文(渡辺, 1978a; 同, 1978b; 中林, 1978)とともに基礎的視点を提供している。10号の波多野憲男他の論文(「民間住宅地開発による住宅地形成と居住環境整備」)は、多摩ニュータウン隣接の丘陵地における民間住宅地開発事業の実態を分析したものであり、もし多摩ニュータウン地区が放置されたら、この様になったかもしれないと言える様な民間住宅地開発の実態を明らかにしている。民間開発の集積による住宅地形成の問題は、ミクロには

個々の宅地レベルの質(宅地の区画形質、接道、供給処理サービスの状況など)、開発地区レベルの環境整備の質(公共・公益施設整備、宅地利用等)及び住区・広域レベルの環境の質(教育施設等地域施設の整備、幹線の施設整備、広域的土地利用等)の全ての面にわたって存在していることが示されたが、ひきつづき多摩ニュータウン地区の同様調査を行なうことによって(1980・1981年度実施予定)、大規模ニュータウン方式の利害得失の検証の基礎的視点を提供することとなろう。同じく、10号の武内和彦論文(「多摩丘陵の緑地現況に関する植生学的考察」)は、多摩丘陵長沼地区に残存するコナラを中心とした二次林と、自然が大きく改変された南平地区造成地の雑草群落の植生学的考察をもとに、都市周辺丘陵地区における緑地保全にかかわる検討課題を提示しているが、川手教授の報告にある「自然地形尊重案」の登場と、それが高度経済成長を背景とする住宅の工業生産化と人口の大量収容の要請の前に廃案となる過程とつきあわせてみると、緑地保全の理論が開発の側の論理に打ち克つための理論武装の必要性を感じずにはいられない。なお余談であるが、川手教授の報告の中でもふれられているストックホルム郊外のニュータウンの中で、もっとも人気のないのが、高度経済成長時代に住宅の工業生産方式を導入し大造成方式をとったテンスタ(Tensta)等のニュータウンであり、最近ではその反省の上に立って、多様な変化に豊んだ建築形態に対応出来る現場打コンクリート方式、自然地形を残す造成方式が北イェルバフェルト(Järvafältet)のニュータウン群でとられている事は示唆に豊んでいる。

なお「総合都市研究」9号に掲載された大石他(1980)もニュータウン開発にともなう地域農業の変遷を克明に分析することにより、大規模ニュータウン計画において単に生活再建問題として近郊農業・農家の問題を考えるのではなしに、農村計画あるいは農業計画をともなった都市計画の問題として考えることの必要性を提起しており、北条報告と対比して興味深い論点を提起している。

大規模ニュータウン開発方式の今後

以上述べて来たように、都市研究センターにおける多摩地区総合調査は、基礎的研究ではあるが多摩ニュータウン計画が当面しなければならなかった課題と一定の関連を持ったものとなっている。勿論、都市研究センターの研究員だけでは、多摩ニュータウン及びその周辺地域の計画的課題のすべてに係わりを持つことは不可能であつて、他の研究組織で行なわれている研究との交流が不可欠であろう。

ところで、この様な大規模ニュータウン開発は今後も次々におこなわれる方向にあるのであろうか。又、大都

市地域の住宅地整備として、その様な方向をめざすべきであろうか。私自身は否定的な見方を持っている。

第一にあげなければいけないことは、多摩ニュータウンの様な開発方式、即ち、交通機関の不備な未開発地において、住宅地開発と通勤鉄道建設とを同時に進める方式の開発適地が東京大都市圏（東京50km圏）内においては既に見出せなくなっている点である。北条報告の中で多摩ニュータウン計画発想時に考えられていた新線建設に伴う大規模開発適地として、現田園都市線沿線、多摩ニュータウン、東北線方面、柏・千葉方面の地域をあげている。この中、多摩田園都市（東急電鉄+組合施行区画整理）、多摩ニュータウン（住宅公団・東京都）、千葉ニュータウン（宅地開発公団・千葉県）などは大規模開発と新線建設の方式で開発が進捗しており、東北線方面はニュータウン建設は実現しなかったが、東北・上越新幹線に伴う通勤新線と大小の個別開発によって代替されてしまっている。この他、1960年代以後、通勤鉄道新線の建設によって開発された地区は、港北ニュータウン（横浜市営地下鉄他）、横浜いずみ野地区（相鉄）、横浜港南台・洋光台地区（国鉄桜木線）、川崎黒川地区（小田急多摩線）、八王子めじろ台地区（京王高尾線）、拜島砂川地区（西武上水線）、高島平地区（都営地下鉄三田線）、千葉葛西浦安地区（営団東西線）など、大小多数にのぼり、50km圏内でこの様な開発が可能と思われる地区のほとんどがすでに開発されたと見て良いであろう。過去に大規模開発可能地と目されながら手がつけられていない地区は、ほんの1~2か所に過ぎず、これらも地価、個別開発の浸透状況からみて開発可能性はもう無いといって良いであろう。要するに、東京の50km圏に関する限り、大規模ニュータウン開発の時代は終わったと見られるのである。ただし、これは新しく開発に着手するものはないということであって、従来計画され着手された事業地区で今後もつづくものは多摩ニュータウン、千葉ニュータウン、港北ニュータウン等数多く存在することに留意する必要がある。

大都市地域における居住環境整備の課題

郊外大規模ニュータウン開発が再検討され、既成都市内部における住宅建設・人口収容問題が見なおされていることは欧米諸国でも一般的傾向である。アメリカでは従来の既成市街地におけるスラムクリアランス、都市再開発を更に進めて、大規模で、丁度郊外のニュータウンと同じような性格とまとまりを持った“New-Town-In-Town”という概念が1966年頃すでに提起され（Perloff, 1974）、その後実際のプロジェクトとして、ニューヨークのWelfare Island計画など幾つかの計画例があらわれた（Turner, 1974）。前にあげたストックホルムの場合

でも、郊外開発型のニュータウン計画は北イェルバフェルトで終り、荒廃した既成市街地（室数の少ないサニタリーのないアパート、保育園・児童公園等の不足、住宅の事務所化などが問題としてあげられている）の整備による人口（特に、幼児を持つ若い世代）の収容が課題となりつつある。

我国の場合、大規模ニュータウン型プロジェクトの行きづまりは明らかであるが、その打開の方向は必ずしも一つにまとまっていなかった。一つの方向として提起されているのは、従来50km圏に限られていた大規模ニュータウンの立地を70km圏にまで展開し、3万haの住宅用地を確保するという第三次首都圏基本計画（国土庁、1976）の政策、或いは市街化調整区域における特例的大規模開発の政令基準（都市計画法34条10号、同施行令31条）を引下げ、20ha程度の住宅地開発を認めようとする動きなどに見られるような、従来の大規模住宅地開発方式をより広域に展開しようとする考え方である。第2の方向は、これは我国の市街地形成の特徴であるが、大都市圏市街化区域のおよそ3分の1を占める既スプロール地域の空閑地（農地を含む）の存在に注目し、その充填（infilling）を今後の居住地整備の課題と考えるものであり、政策的には農地の宅地並課税、借地方式による開発などの市街化区域農地の宅地化を進める政策と、その市街化過程を計画化するための地区計画制度などが提起されている。第3の方向は、いうまでもなく既成市街地における住宅地再開発の方向である。既成市街地における住宅地再開発にも、大別して2つの流れが考えられる。1つは、工場跡地等の既成市街地内に生ずる大規模空地を利用して、新規の住宅地を開発するもので、「面的市街地住宅」と呼ばれていたものから、更に周辺地域を含めて“New-Town-In-Town”の形をとるもの（最近の例でいえば、東京の木場地区、名古屋の神宮東地区、大阪の淀川リバーサイド地区）などがある。他の1つは、既存の荒廃した住宅地を、直接的に対象にして修復（Rehabilitation）又は再開発（Redevelopment）し、居住環境の優れた住宅地に再生させる方向であり、大規模な地区修復の例としては大阪豊中市庄内地区の例がある。

この様な大都市地域の居住地整理に関する方向のうちいずれを基本的な方向とすべきかは議論のわかれるところであろうが、どの方向をとるにせよ、或いはどの方向もとるといふやり方をとっても速効性のあるものとはなり得ない様に思われる。都市研究センターの「大都市居住問題の総合的研究」プロジェクトでは、川名（1978）で基本的に考慮すべき点が明らかにされているほか、古屋野（1978）で、公共高層集合住宅形式こそ都市の居住形式として基本的方向ではないかという点が仮説的に示されているに止まっており、全体的検討は今後の課題となっている。

ここで、やや大胆に問題提起的に述べるならば、大都市地域における居住環境上の諸問題における第一課題は悪化の防止である。過去において行なわれた大小の新規居住地開発はそれなりに一定の水準の住宅地を開発して来たし、再開発・修復事業は僅かではあるが住宅地区を再生させて来たかもしれないが、その間、それを上廻る量の水準以下の新市街地の形成を許し、既成市街地の荒廃を許して来たのではなかったか。その意味で悪化の防止が第一課題でなければならぬのである。そして第二課題はそれ以後の諸課題を進めてゆく場合の基本的条件(それは土地問題の解決であると考えるが)の確立のための筋道を明らかにすることである。過去、日本の土地政策はその場しのぎの対症療法であった。同じニュータウン政策でも一般的な土地問題の解決の展望を持たず、当面するニュータウンの用地取得のみを考えて来た日本と、まず公有地化政策を先行させ、その中で着実にニュータウン建設を進めたスウェーデン等とは大きなへだたがある。土地問題解決の基本的展望(例えば、土地利用転換の権利の公有化という様な)を持った上で、第三課題以後(具体的な居住地環境整備の課題)については、基本的展望へ向けて前進させることを評価の基準として実施に移すべきだろう。私が大規模ニュータウン計画の広域への展開に疑問を持つのも、土地問題の解決への展望と結びついていないと考えるからに他ならない。

文 献 一 覧

- 大石堪山・他
1980 「大規模ニュータウン開発と近郊農業」『総合都市研究』9号。
- 川名吉=門
1978 「大都市地域の居住地環境整備計画上の問

- 題」『総合都市研究』4号。
- 川名吉=門・他
1968 『多摩ニュータウン建設にともなう自治体財政収支の研究』日本住宅公団南多摩開発局。
- 古屋野正伍
1978 「大都市住宅の課題と現実」『総合都市研究』3号。
- 1980 「大都市の集合住宅をめぐる共同研究」『総合都市研究』9号。
- 国土庁(編)
1976 『第三次首都圏基本計画』
- 中林一樹
1978 「大都市地域の建築密度分布からみた居住地形成の動向と居住環境の現状」『総合都市研究』4号。
- 八十島義之助・他
1964 『多摩ニュータウン計画交通輸送計画』日本住宅公団首都圏宅地開発本部。
- 渡辺良雄
1978 a 「最近の東京の膨脹と都市問題への1・2の視点」『総合都市研究』3号。
- 1978 b 「大都市居住と都市内部人口移動」『総合都市研究』4号。
- Perloff, Harvey S.
1966 "New Towns In Town" Journal of the American Institute of Planners. Vol. 22. No. 3.
- Turner, Alan
1974 "New Communities in the United States" Town Planning Review, Vol. 45 No. 3 & 4.

SOME PROBLEMS IN THE IMPROVEMENT OF RESIDENTIAL AREAS
AND THE "NEW-TOWN" POLICY IN THE METROPOLITAN AREA:
AS A NOTE FOR THIS SPECIAL ISSUE.

Yorifusa Ishida*

Comprehensive Urban Studies, No.10. 1980, pp.3-6.

* Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University.