

多摩ニュータウン開発と農業との事前調整

大石 堪 山*

要 約

多摩ニュータウン計画と農業との調整が事前にもどのようにおこなわれたかについて分析を加えた。計画決定告示後、幾多の農業問題が発生し、調整が難航しているのは事前調整が十分におこなわれなかったのではないかと考えるからである。

建設省、農林省、東京都、東京都農業会議、関東農政局、日本住宅公団等で、あるいはそれらの間で新住宅市街地開発法に基づいて協議・意見交換がおこなわれ、とりかわされた文書に則って分析をおこなった。

その結果、国レベルでは計画事業と農業との調整は、二つの意味を持っている。一つは農地を速やかに転用すること、二つは農業者を速やかに離農・転職させること、すなわち生活再建であった。自治体レベルでは、日本住宅公団も含めて、「専業農家」の農業継続の意向を尊重し、必要な措置を講ずるようにしたいと述べている。しかしそれも代替地斡旋を求められれば努力する、というものであった。農業も農業者も「法」によって否定され、専業農業地区というような考えもみられないし、真の意味での農業との「調整」は考えられなかった。

それと言うのも、多摩ニュータウン開発予定地域の農業の状況についてはもっともよく知っているはずの自治体当局や東京都農業会議が十分把握していないばかりか、調査・研究が十分におこなわれていなかったからである。また、公団は委託研究に出したが、多摩ニュータウン開発予定地区についてはたんに行政区画別の統計資料と農業会議の古いアンケートに基づく分析のみで、他地区での詳細な研究が全く生かされなかったからである。現地調査がおこなわれず、したがって営農継続希望「専業農家」の数すら把握されていなかった。

計画は現実には優先性が前面に出るけれども、計画は本来人間の生存にかかわることであるから、良好な居住環境という概念と同じく総合性が要求される。したがって、事業と農業との真の意味での「調整」も総合的なものでなければならぬであろう。多摩ニュータウン建設計画は3,020haという大規模な住宅地造成であり、突如農村地域に全面買収の網をかぶせたものであり、日本の事情があるとは言え、イギリスにみられるような開発計画の段階で住民の意見を十分に聴取する機会を設けずに事を進めたのであるから、優良な「専業」農業者も否定されることになった。都市住民と農村住民とを分離し、土地や農産物や工産物という商品を通じてしか関わりを持たないように対立させたのでは、理想的なニュータウン都市の建設はできないばかりでなく、都市の衰退を招くことになるのではないかと。

1. はじめに

周知のように、多摩ニュータウン計画は、いわゆる「新住宅市街地開発法」によって2,962ヘクタール（現在は3,020ヘクタール）の計画区域を昭和40年12月28日に都市計画決定した。しかしわずか1年後に、非農業者を含む約2,000人の反対によって、計画面積の約15パーセントにあたる452ヘクタールが土地区画整理事業区域に変

更された。また、現在、計画決定後16年を経たにもかかわらず、全体の13.8パーセントにあたる416.8ヘクタールは未だ事業認可がおりないままになっている。この内には約90ヘクタールの「第19住区予定地」が含まれている。この住区予定地には10数名の酪農業者が存在するが、この人々との調整交渉が難航している。前稿までの多摩ニュータウンに関する三つの論文（大石, 1981a, 1981b, および大石他, 1980）によって、多摩ニュータウン開発・建設による農業への影響や、農村・農業者の

* 東京都立大学都市研究センター・理学部

対応についてはいちおう分析を終えることができたと考えている。また、第19住区予定地のいわゆる「酪農問題」に発するニュータウン計画と農業との調整についても、その提起している本質的な問題が何であったのかの分析も終えることができたと考えている。したがって、多摩ニュータウン建設計画が実行にうつされたのちの、この計画遂行上生じた農業との調整問題については、前三論文に示されたようないろいろ複雑な問題があったが、それについてはそれらの論文を参照していただくことにして、ここではくりかえさない。

本稿で問題にしたいと考えるのは、次のようなことである。多摩ニュータウン建設計画が実行段階になって、建設遂行に多大の時間消費、すなわち当初の計画のすでに2倍以上を経過しているのは、たんにこの計画のマスタープランがきちんと作成されていないまま、多摩ニュータウン建設計画が実行に移されたからばかりではなく⁴⁾、計画に先き立って、農業との調整が十分に行なわれなかったのではないかと考えられるからである。それ故に、いわゆる「酪農問題」のような交渉難航の事態が生じたと考えられるからである。

前三論文で、上のことについても必要に応じて断片的に筆を進めたけれども、何時、如何なる調整がおこなわれたか、また、どのような人々と折衝がおこなわれたかについては今まで分析の手が及んでいない。今後、わが国の地域開発を進めるにあたって、とくに都市的開発にあたっては、農業との「調整」を従前以上に真剣に考えざるを得ない時代に入っていることは言うまでもないことである。したがって、ここで、多摩ニュータウン開発計画の決定・告示にいたるまでの多摩ニュータウン開発と農業との調整問題を系統的にとりあげて、分析し、検討を加えておくのは、今後の研究のためにも、また、今後のわが国の地域開発のためにも無駄な努力ではないと考える。

しかしながら、ここで分析を加えるのは主に諸官庁間でとりかわされた文書の内容を中心とするものであって、検討された文書以外にも、公表されていないものが沢山存在するかもしれない。あるいは、すでに一昔以上も時間を経っているので散逸してしまっているものも多くあるであろう。もとより、それらの文書が交換される以前の会議での討論内容などは知る由もない。それ故、分析は限られた資料からのものであることは避けられない。後日、新しい資料が手に入れば、あらためて筆をおこし、解釈に誤りがあれば訂正するに吝ではない。大方の御意見、御批判、御教示を仰ぎたい。

2. 多摩ニュータウン計画と新住宅市街地開発法

戦後わが国の高度経済成長期に生じた東京都への人口

集中、都心部への企業集中による定住人口の追い出し、あるいは核家族化による世帯増によって住宅需要が急速に増大し、東京都では昭和30年代に深刻な住宅難におちいていた。その結果として地価の高騰により、都市周辺部の低廉な土地や住宅が求められたこともあって、23区の「緑地地域」ばかりでなく、多摩地域においてもスプロール現象が発生しつつあった。これら住宅難の解消と、スプロール現象の防止という観点から、大規模な住宅団地建設の構想が生れてきた。この構想を具体化するのに効あった法的根拠は、昭和38年7月11日に制定公布された「新住宅市街地開発法（法律第134号）」である。したがって、この法律に基づいて、この法の目的に合致した事業を遂行していく場合に、当然おこなわれる新住宅市街地の開発に関する都市計画、措置、あるいは諸々の調整が、どのような内容について何時、誰とおこなわれたかがポイントになってくる。以下まずこの法律の内容からみていくことにしよう。

2-1 新住宅市街地開発法

昭和38年7月11日付「官報」第10,969号によれば、この法律の目的は、その第1条に次のように述べられている。

「この法律は、人口の集中の著しい市街地の周辺地域における住宅市街地の開発に関し、新住宅市街地開発事業の施行その他必要な事項について規定することにより、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り、もって国民生活の安定に寄与することを目的とする」(傍点は引用者、以下とくにことわりのない限り同じ)。

多摩ニュータウン建設の目的も、その根拠とするこの法律の「目的」とまったく同じであって、まさに当時の住宅難がいかに深刻なものであったかを知ることができる。しかし、それだからと言って、地域開発がいったい誰のためのものであるかを忘れたような住宅地開発を進めてよいということにはならない。3,020ヘクタールという三市町村に及ぶような大規模な地域開発であればなおのこと、開発地域の住民の生活が、第1条に示されているように、まずもって「安定」されなければならないであろう。それなくしては、第14条に規定されている「新住宅市街地開発事業を施行すべき土地の区域内の土地又は土地及びこれに定着する建築物その他の工作物(以下「土地建物等」という)の有償譲渡について」「関係権利者の協力を得る」ことは困難になることは当然であろう。

この法律にもとづく多摩ニュータウン建設事業は、土地建物等の「先買権」(第15条)「取用権」(第17条)が建

設施行者に与えられて、計画区域の土地を全面的、強権的に買収することから始められたのであるが、上述の「関係権利者」の大部分は農業者であったから、まずこれら農業者を中心にした直接関係住民約2,000名の意見を十分に尊重して、計画作成に当たらねばならないのが本筋であろう。しかし、「意見を聴取」するのは計画作成のためではなく、第14条にあるごとく、第6条2項によって、「事業施行を建設大臣に申し出」たとき、「事業の施行について周知させるための措置」である。もちろん今日のわが国の一般的状況として、開発計画が事前に施行者以外に漏れれば、不動産業者の暗躍によってたちまち地価が高騰し、計画が実行に移せなくなることもあることは否定できないけれども、少なくとも現状では、囲い込まれた地域の直接関係住民の意見が計画作成の段階ではほとんど反映されることは困難である。

この法律においては、農業との調整は2つの条によって考えてよい。すなわち、直接には第44条に、「新住宅市街地開発事業と農地等の関係の調整」について、

建設大臣は、第3条（新住宅市街地の開発に関する都市計画——引用者）の規定による決定をしようとする場合においては、あらかじめ、その決定に係る区域内の農地法（昭和27年法律第229号）の規定による転用又は処分が制限される土地が新住宅市街地開発事業の用に供されることとなることについて、農林大臣に協議しなければならない。（以下2項は鉄道関係につき省略——引用者）。

とあり、また、第20条には、土地を失なった、あるいは減じた人にたいして、「生活再建のための措置」について次のように規定されている。

施行者は、新住宅開発事業の施行に必要な土地等を提供したため生活の基礎を失うこととなる者の申出があった場合においては、事情の許す限り、その者に対し、住宅のあっせんその他その受ける補償と相まって行なうことが必要と認められる生活再建のための措置を講ずるように努めるものとする。

みられるように、後者の条項は、事前の「調整」というよりはむしろ計画実施後に生じた問題処理と言ったほうがよい性質のものである。しかも当事者から申出のない限り、知らぬ振りをしておればよいというものであって、積極的に調整をおこなおうとするための条項ではないことがわかる。

それでは前者の条項によってどのような調整がおこなわれたのであろうか、次にそれをみよう。

2-2 建設省と農林省との間の折衝

(1) 新住宅市街地開発法に関する覚書

まず昭和39年3月19日に農林・建設両事務次官の間で下記のような覚書きがとりかわされている。これは、新住宅市街地開発法が成立した約8ヶ月後のことであるが、大規模な市街地開発を行なうにあたって、農業への影響が大きいことを予想してあらかじめなされた措置とみることができよう。

新住宅市街地開発法に関する覚書

昭和39年3月19日

農林事務次官 伊東 正義

建設事務次官 山本 三郎

建設農林両省は、新住宅市街地開発法（以下「法」という）の運用に関し、下記のとおり申し合せる。

記

1. 法第44条の協議を必要とする場合においては、その協議がととのった場合でなければ、法第3条の都市計画決定はしないものとする。
2. 法第3条の決定にあたって、新住宅市街地開発事業（以下「事業」という）を施行すべき区域内に、次に掲げる土地が含まれる場合においては、住宅局長は、あらかじめ農地局長（第4号の土地については、林野庁長官）と協議を了するものとする。
 - (1) 農地法第78条第1項の規定により農林大臣が管理する土地
 - (2) 土地改良法による国営土地改良事業の工事の施行に係る土地又は国営土地改良事業の工事に着手することができることとなった土地
 - (3) 土地改良法94条の8第1項の規定による公告のあった土地配分計画に係る埋立予定地
 - (4) 国有林野法第2条第1号の国有林野並びに国有財産法第5条の2の規定により農林大臣が管理する試験の用に供している林野及び苗畑
3. 事業に係る都市計画事業決定をする場合においては、当該事業が原則として5年以内に完了することとなるように配慮するものとする。
4. 事業の施行により自己の居住の用に供する宅地を失った者で、事業により造成された宅地の譲受けを希望する者に対しては、その者が、特に宅地の位置、品位等に固執しない限り、必ず造成宅地を譲り受けられるように、法第23条後段の政令において所要の規定を設けるほか、処分計画の作成にあたり十分に配慮されるように措置するものとする。
5. 法第26条の政令においては、次に掲げる者を規定するものとする。
 - (1) 用排水施設その他農地の保全又は利用上必要な

公共の用に供する施設を管理する者

(2) 森林法第41条に規定する保安施設事業によって生じた施設の管理者

6. 事業の施行者が、農地又は採草放牧地を事業の用に供するためこれらの土地について賃借人に対し適正な補償をしたうえ、農地法第20条第1項の許可を申請したときは、同条第2項の適用については、つねに同項第2号に該当するものとして措置されるものとする。
7. 法第44条の規定による協議がととのった場合には、その旨一般に周知徹底させるものとし、これに関し必要な事項は政令又は省令において規定するものとする。

第1項にある「法第3条の都市計画決定」は新住宅市街地開発事業を施行すべきことを「都市計画法」の定める手続き（都市計画法第15～28条）によって都市計画として決定することができるというものである。「都市計画法」第23条には、他の行政機関との調整に関する定めがあり、その第1項は農林大臣との協議の必要性が述べられているので、新住宅市街地開発法による都市計画は2つの法律によって二重の網がかぶせられていると言える。しかるに農林大臣と協議すべきことは、この「覚書」の第2項にあるように「土地」のみについてであって、その他のことについてはほとんど協議の対象となっていないことは注意されてよい。それではどういふ特徴をそなえた土地であるかと言うと、国有の試験林・苗地を含む国有林野や農林大臣の管理する土地、あるいは国営でおこなっている土地改良工事中、または工事決定のなされている土地ないしは埋立や干拓の予定地などすべて国がかかわっている土地についてのみであって、一般の農地については協議の対象になっていない。

ただ、宅地については、自分の居住用の宅地を失なった者が、希望すれば、新住宅市街地開発事業によって造成された宅地を優先的に譲り受けられるようにしたいというものである。しかし、新住宅市街地開発法第23条では、それらの宅地を譲り受けられる者は、「自己若しくは使用人の居住又は自己の業務の用に供する宅地を必要とある者であること」、さらに「譲渡の対価の支払能力がある者であること」という厳しい制限が加えられている。

みられるように、農業を続けて、それで生計をたてていこうという「専業農家」、真の農業者の存立基盤はないのである。農業を中止して、たとえ他の職業に転業しようという気持をもったとしても、造成された宅地の業務用地を譲り受けるには莫大な対価を支払わねばならず、買収時の地価と、造成後の地価の乖離は非常に大きいから被買収者の負担は大きく、大部分の者は、零細土地所

有者ということもあって、業務用土地を購入することは不可能である。これは土地買収から造成までの時間経過があまりにも長いことがもっとも大きな問題であることにもよる。ちなみに多摩ニュータウン建設計画は7年で完工の予定で出発したが、予定の約2倍以上の時間が経過したにもかかわらず、未だ全体の3分の1も完成していない。この「覚書」の第3項目に、「当該事業が原則として5年以内に完了することとなるように配慮」しなければ「都市計画事業決定」をしない、という「申し合せ」があったことは皮肉としか言いようがないであろう。

(2) 新住宅市街地開発事業と農業との調整要領

上述の「覚書」は、いわば農林・建設両省大臣のトップクラス間で、おもに「法」の運用について申し合せをしたものであるから、具体的に一般の土地についての取り決めはおこなわれず、それらは、さらに下位の部局によって、あらたに「調整」についての取扱い要領が取りかわされることになった。それは、新住宅市街地開発法の成立した約10ヶ月後の昭和39年5月22日に農林省農地局長と建設省都市・住宅両局長の三者間で了解されたものである。

新住宅市街地開発事業と農業との調整要領（覚書）

39農地B2, 100号

建設部発第73号

住発第170号

昭和39年5月22日

農林省農地局長

丹羽 雅次

建設省都市局長

鶴見 良一郎

建設省住宅局長

前田 光嘉

記

農林省及び建設省は、新住宅市街地開発事業と農業との調整に関し、次のとおり了解する。

1. 都道府県知事は、新住宅市街地開発事業を施行すべきことの都市計画決定の副申をする場合において、その決定に係る区域内に農地法の規定による転用又は処分が制限されている土地があるときは、あらかじめ都市計画担当部局との間において、次の事項について十分意見調整が行なわれるよう措置するものとする。
 - (1) 区域の選定が別紙の基準に照らして相当であるかどうか。
 - (2) 新住宅市街地開発事業による住宅市街地の開発に際し、その用排水と農業用排水との競合、農業用水の汚染その他周辺に農業に対して被害が及ぶおそれがないか、又は被害の防除措置がとられる見込みが

あるかどうか。

- (3) 新住宅市街地開発事業に用地等を提供したため生活の基礎を失うこととなる農民に対し、その申出があったときは、住宅のあっせん、就職のあっせん等その受ける補償と相まって行なうことが必要と認められる生活再建のための措置がとられる見込みがあるかどうか。
2. 新住宅市街地開発事業施行地区内に次に掲げる土地（農地法の規定による転用又は処分が制限されている土地を除く）があるときは、当該土地に係る事業について、新住宅市街地開発事業の施行に伴い受けるべき影響、措置すべき事項に関し、1に準じて十分意見調整が行なわれるよう措置するものとする。
 - (1) 農地法第73条第1項の規定により農林大臣が管理する土地。
 - (2) 土地改良法による国営土地改良事業の工事に施行に係る土地、又は国営土地改良事業に着手することができることとなった土地。
 - (3) 土地改良法第94条第1項の規定による公告のあった土地配分計画に係る埋立予定地
3. 都道府県知事は、前2項により意見調整が行なわれる場合において、当該調整事項について、地方農政局長（北海道にあっては農地局長）と十分協議しなければならない。
4. 農林大臣は、上記の手続きを経て新住宅市街地開発法第44条第1項の協議を受けたときは、すみやかに回答するものとする。

（別紙） 地区選定基準

1. 首都圏整備法第24条第1項の規定により、市街地開発区域として指定された区域内において施行地区を選定する場合は、農林省と関係省との間において調整された市街化区域から選定するものとする。
近畿圏整備法第11条第1項及び第12条第1項の規定により指定された近郊整備区域内及び都市開発区域内において選定する場合には、首都圏の場合に準ずるものとする。
2. 新産業都市建設促進法第3条又は第4条の規定により指定された新産業都市の区域内において選定する場合には、同法10条の規定により承認された建設基本計画（同法第11条第3号の土地利用に関する計画、第4号のロの住宅及び住宅用地の調整に関する計画をいう）の趣旨に添って選定するものとする。
3. 前2項による場合以外においては、既存の市街地に接続し又は近接して選定するか又はこれが困難な場合には、第1種農地は努めてさけて選定するものとする。

この「覚書」では、第1項で、農業との調整のため知事が行なわねばならないものが三つあることがわかる。それは都市計画区域の選定基準を遵守すること、農業への被害を防止すること、生活再建措置を確立すること、であった。第2項およびそれに付随する第3、4項は、前述の農林・建設両事務次官の間でとりかわされた覚書きと内容はほぼ同じである。したがって上述したことを考えるために、また、都市計画と農業との調整を考えるうえで、とくに多摩ニュータウン計画でのそれを考えるうえでも、もっとも重要と思われるのは、（別紙）の「地区選定基準」の第1項の前半と第3項であろう。

（イ） 首都圏整備法

「首都圏整備法」（法律第83号）第24条第1項は「近郊整備地帯の指定」であって、「内閣総理大臣は、既成市街地の近郊で、その無秩序な市街化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域を近郊整備地帯として指定することができる」というものである。したがって「地区選定基準」における「施行地区を選定する場合、近郊整備地帯のなかから、農林・建設両省で「調整」をおこなった「市街地区域」から選定されなければならないわけである。これは「地区選定基準」第1項の後半に述べられている近畿圏の場合に、近畿圏整備法の第12条第1項に規定されている「都市開発区域」内から選定することはできないようになっており、首都圏の場合それだけ選定基準あるいは選定地域が近畿圏にくらべて厳しくなっていると言うことができる。

（ロ） 第一種農地

「地区選定基準」の第3項では、「開発区域」は既存の市街地に接続し又は近接して選定することになっている。これが不可能でも、「第一種農地」は避けるようにすることが課せられているのである。

ここで「第一種農地」とはいかなるものかが問題であるが、多摩ニュータウン開発地域では、拙著前二論文でも問題にしたように、非常に重要な概念であるので、少し詳しくみておくことにしよう。

「第一種農地」というのは、農地の区分上の定義であって、農地を3つに区分したものの1つである。この他には「第二種農地」、「第三種農地」がある。

農地の区分は、昭和34年10月27日に農林事務次官から各農地事務局長（現各地方農政局長）・各都道府県知事宛に出された「通達」としての「農地転用許可基準」⁽²⁾に定義されているものに他ならない。「第一種農地」というのは、「農業生産力の高い農地、土地改良事業、開拓事業等の農業に対する公共投資の対象となった農地又は集団的に存在している農地」を言い、しかも第二種農地又は第三種農地に該当するものを除くものである。第一種農地の規定は同第二・三種農地との間接的定義である

こと、また定性的な規定の仕方である。ところで、第二種農地は、(1)街路が普遍的に配置されている地域内の農地、(2)鉄道・軌道の乗降場、貨客船発着所又は市町村役場、区役所及びそれらの支所等の公共施設から近距離にある地域内の農地（但し、この地域の総面積に占める市街地の面積が40%を超えるときは、その割合が40%となるまで1kmを限度として近距離とみなせる）、(3)市街地の近傍において孤立している小団地の農地、(4)産業用の諸施設が総合的に整備された地域内の農地、(5)建築基準法の規定された工業地域又は準工業地域内の農地で、市街地に接続し、かつ市街地と街路に囲まれた農地、(6)その他の農地で、農業生産力の高い農地や集団的に存在している農地、土地改良事業等の農業に対する公共投資の対象となった農地は除いたものが、これである。第三種農地は上述以外の農地がすべて該当するが、(1)土地区画整理事業施行地区（施行済地区を含む）内にある農地、(2)ガス、上水道の施設又は下水道の整備されている地区内にある農地、(3)前述の公共施設から近距離にある地域内の農地、(4)市街地の中に介在する農地、(5)街路に囲まれた区画で、その区画の総面積に占める宅地面積の割合が40%を超えるもののうちにある農地、(6)自作農創設特別措置法第5条第4号と農地法第7条第1項第3号の指定を受けた農地、を言うのである⁽³⁾。

このように規定された第一種農地は、農林省農地局長、建設省都市・住宅局長の三者による「覚書」では「施行地区」からできる限りはずそうというものであった。しかし、「農地転用許可基準」での許可方針は、農業以外の土地利用計画との関係において、農業以外の土地利用計画との調整を終えた地域については、第三種、二種、一種農地の順序で転用するように努めることになっていた。しかるに、多摩ニュータウン計画では、「第一種農地」の存在地域、面積などの判定に過誤があったように思われる。それはもうすこし後にみることにして、ここでは、いまずこし「農業との調整」についてみておくことにしよう。

(3) 東京都への通達

農林省農地局長と建設省都市・住宅局長との間で「調整要領」についての「覚書」がとりかわされたわずか4日後には、関係省庁との打ち合せの結果をまとめ、その取り扱い方針を以下のように各都道府県知事へ「通達」として送られ、もちろん多摩ニュータウンの施行者の一人である東京都知事へも通達された。

新住宅市街地開発事業と農地等の関係の調整について (通達)

建設都発第 75 号
住発 第 175 号
昭和39年 5月26日

東京都知事殿

建設省都市局長
建設省住宅局長

新住宅市街地開発法第44条の規定による農林大臣との協議及び運輸大臣からの意見聴取等に関し、関係省と打合せの結果、下記のとおり取扱うこととしたので、遺憾のないよう取り計らわれたい。

記

1. 新住宅市街地開発事業と農業との調整については、別紙覚書（省略——引用者、新住宅市街地開発事業と農業との調整要領にあるものと同じ）の定めるところにより措置すること。
2. 鉄道、バス等の輸送施設の配置上の問題については、都道府県知事は、新住宅市街地開発事業を施行すべきことの都市計画決定の副申をする場合において、あらかじめ、陸運局（総務部総務課を窓口とする）及び日本国有鉄道に関係があるときは鉄道管理局と十分な連絡、調整を図ること。

みられるように、第1項はさきの「調整要領」の「覚書」そのものによる、農林省・建設省間の「調整」結果であり、第2項は、運輸省と建設省との間の「調整」結果である。いわば国の方針が、国レベルの調整が終了したので、都道府県レベルの自治体との調整に入ったものと考えてよいであろう。しかし、これは「交渉」とか「折衝」とかとも言えるようなものではなく、あくまで下級機関に対する上級機関からの指示というものでしかない。

2-3 東京都における「調整」

(1) 東京都農業会議との意見交換

この「通達」を受けて、当時の東東京都知事は東京都経済局長、農政部長を経由して、直ちに東京都農業会議に対して以下のような、主として都の農林施策に関連した事項について諮問した。

多摩新住宅市街地開発に関する諮問

39経農政発第 317 号

東京都農業会議殿

農業委員会等に関する法律第40条第2項第1号の規定により、新住宅市街地開発法にもとづく多摩新住宅市街地開発について貴会の意見を問う。

昭和39年 5月29日

東京都知事 東 龍太郎

諮問説明

別紙添付図（——省略、引用者）のとおり現在主管局である都首都整備局において具体案を検討中であり、近く関東農政局長とも協議を行う段階にある。

よって、貴会に対し、次の諸点を諮問するものである。

1. 対象区域について
2. 都の農林施策との関連、特に計画の実施期間中における農林施策の段階的措置について
3. その他

これに対して、3ヶ月後の昭和39年8月29日に答申が出された。以下それについてみることにしよう。

多摩新住宅市街地開発に関する諮問答申について

39東農発第107号
昭和39年8月29日

東京都知事 東 龍太郎殿
東京都農業会議
会長 内田 秀五郎

昭和39年5月29日本会議の意見を問われた「新住宅市街地開発法にもとづく多摩新住宅市街地開発に関する件について」別紙の通り答申いたします。

(別紙)

多摩新住宅市街地開発に関する答申

大気汚染・交通マヒなどすでに都市的機能を失いつつある東京都として、理想的な環境の多摩丘陵地帯に近代的な新住宅都市を建設し、首都の整備をはかることは事情止むを得ないものと認める。

しかしながら、計画そのものは適切な事業であるとしても、にわかに家屋敷・耕地・山林を提供し、職業と住居とを新たに求めなければならない地域農業者にとっては、誠に重大な問題である。

また新住宅市街地開発法に基づいた事業としても、これによって都心に最も近い広大な緑地地帯2,090万坪を失いその自然条件を改造することは、関係地域農業者にとっては勿論のこと、一千万都民にとっても心身ともに影響するところ甚大なものがあると言わねばならない。

よって、これが実施に当っては特に次の各項について、万全の措置を講ずる必要がある。

記

1. 計画の周知
事業計画及び実施の方法等のPRについて充分配慮し、関係者が納得の上で対応しようその徹底を期すること。
2. 用地等買収体制の一本化
この事業は、都・公団・商社等々の機関、団体が施行者となり用地等の買収に当ることとなる。このため地元農業者に不安と混乱を招く恐れがある。
よって、東京都が直接買収に当るなどその責任ある体制を確立すること。
3. 生活再建者に関する行政指導窓口の一本化
関係地主に対して十分な補償を行うはもちろんのこと、耕地・山林等の生活基盤を失い、職業と住居

を他に求めなければならない農業者の生活再建措置について、速かに離農者ならびに経営を縮小する者が納得する具体策(例えば職業訓練など)を示すとともに、これを総合的に処理出来る行政指導の一本化した窓口を開設して、関係者の要請に応えるよう推進すること。

4. 計画地域の農林施策

(1) 指導援助の充実

開発事業は長期に亘るものとみられるので、従来とられてきた農林諸施策は直ちに中断することなく、その間計画的に農業経営の維持ないし転換について、個別経営の実状に即応した適切な指導援助を行なうこと。

(2) 園芸・畜産の集団化

農林施策充実の一環において、園芸・畜産等によって自主化ないし企業化をめざす農業者のため、域内ないし域外にその集団化計画を樹立推進すること。

(3) 残存農業地区の指導援助

事業の進展にかかわらず、残留する農業地区に対しては住宅地区と著しい格差を来たさぬよう、これと調和した環境の整備と農林施策の充実特に留意すること。

5. 周辺地域の農政拡充

新住宅都市の消費者と周辺地域の農業との結節は、新しい東京農政の在り方とみられるので、当面以下の施策を実施し、開発市街地と周辺農業地域と均衡した発展をはかること。

(1) 地域農業の近代化促進

清浄そさい、碌耕栽培・花卉・畜産経営などの指導援助を拡充し、都市農業を育成すること。

(2) 生産者と消費者の結節

農業協同組合等農業者組織を強化し、その活動の促進をはかることなどにより、生産者と消費者を直結する農畜産物の流通機構を整備すること。

6. 災害、ならびに公害の防止

工事中の土砂くずれによる災害、都市施設の汚水による被害など、計画地区内はもちろん遠く河川の流域に被害を及ぼすいわゆる公害の事例は各地にみられるので、その恐れなきよう万全の措置をとること。

諮問の第一項にある「対象区域について」とは何を意味するかにわかに判断できないけれども、恐らく計画事業の施行対象地域が良いか悪いかその妥当性を問うているものと思われる。しかしながら、このような問いの答申がどう出されるかによって、計画そのものは大いに左右さるはずであるから、答申の内容は非常に重要と言わねばならない。

諮問の文面にあるとおり、東京都農業会議の業務については、昭和26年3月31日に公布された「農業委員会等に関する法律」(法88)の第40条第2項によって定められたものがあるが⁽⁴⁾、この諮問はそのうちの「行政庁の諮問に応じて答申すること」によって求められたものである。東京都とくに多摩ニュータウン計画区域の農業や農村については、東京都労働経済局農林水産部(現農林緑政部)南多摩経済事務所、農業試験場、農業改良普及所が把握できる立場にあるが、これ以外には、東京都農業会議が、注4)に示されているように(本論文の111頁参照)その業務上からみて農業状況をもっとも良く把握できる立場にあると言って過言ではないであろう。従って、日常の東京都の農業や農業者についての調査及び研究についての成果をもとにして、答申をおこない、またおこなわれるべきであると考えられるものである。

しかしながら、この答申をみる限り、地域の実態や農業経営類型別、あるいは答申中にあるような個別経営の実状というものが十分に把握されていないのではないかと疑わざるを得ない。多摩ニュータウン計画地域について、この諮問を受けて後、あるいはその前後にどのような調査・研究がおこなわれたか今となっては知る由もないが、地域開発や都市化の影響によって農業の対応がどのように異なるのかは、少なくとも経営類型毎に大きな差違があるのだから(拙稿、1974、1979、および大石他1980)、それらについては個々具体的な計画なり施策なりを考えて諮問すべきではなかったのだろうか。

当時の東京都をはじめ首都圏域における住宅事情の悪さ、とくに住宅の絶対的不足や、スプロールを伴った近郊地域の市街化による住環境の悪い住宅地の急激な出現は、良好な自然環境下にある多摩丘陵内に大規模な住宅専用の団地を造成することによって相当程度緩和されるのではないかと期待されたに違いない。したがって、東京都農業会議でも、答申にみられるように、最初から全面的にこの計画に賛意を示しており、事業の施行対象区域の中でどのような問題がおこってくるのかを、調査・研究に基づいて予測し、それに対しての施策を要求したのではないのではないかと疑わざるを得ない。

ちなみに、のちにも述べるように、この計画施行区域内には農業者のみで約1,200戸存在しており、そのうちの約半数が専業農家であった。もちろん、当時の専業農家には自給的な色彩の強いものもあって、少なくとも商業的農業という観点からは必ずしも商業的農業専業者とは言えなかったであろう。しかし、この地域は畜産に特化した地域であって、それらの専業農家率の高さもよく知られた事実であった(大石他、1980)。そのような商業的専業農業者が、近郊地域の、しかも市街化された地区からは隔離された、純粋の農業地域と言ってよい地域に集団的に存在していたのである。この地域が大規模住宅

団地の造成事業施行地区に選定されたのは、東京都南多摩新都市開発本部の『事業概要』によれば、大規模な用地が低廉な地価で確保されること、都心から30~40キロメートル圏内にあること、地形地質など自然条件から居住環境の良好な市街地が形成できる、という3点に集約されている。しかし、面積的に雑木林が圧倒的に多くを占め、農耕地が少なく、人口の少ない地域が、まとまって存在していることが重要であったに違いない。なぜならば、かような地域こそ、ただ同然のような土地に、時価の数倍の対価を支払えば、簡単に土地が確保されると考えられたからにはかならない。しかしながら、上述したように、集団的に優良経営の専業農業者が存在している生産力の高い地区を含んでいたということが明確にされていなかったために、のちに至るまで問題を残すことになった。

答申でとくに問題を残していると考えられるのは、第4項であるが、それはのちにみることにして、まず第1項では、あくまでも事業計画は是認されたものとしてみていることである。地域計画が、それが施行されるその地域の関係者の知らないうちに決められたにもかかわらず、それを宣伝して、関係者に納得させるようにしようというものである。地域開発が本来、その住民の発展のためにこそなされるべきものであるという考えからすればまことにかけ離れた答申と言わざるを得ない。また第2項目は、実際に土地の買収に当たって、各機関・団体による大きな違いが出て、当局はその問題の処理にさうとう苦労したことは記憶に新しい。第3項については、農業経営を縮小あるいは全廃して、転職を決め、土地買収に応じた人々も沢山存在したけれども、事業が計画どおり進捗せず、長期に長びいたので、転職がスムーズにいかなかった事例も多い。

第4項でとくに問題としたのは、(2)および(3)である。まず、(3)の「残存農業地区の指導援助」であるが、答申の文面をみる限り、この多摩ニュータウン計画が「新住宅市街地開発法」にもとづく事業であるので、この法の第16条から19条によって、開発事業を施行すべき土地区域は全面買収になるものであるということをもっと理解していないとしか考えられない。全面買収であるからこそ、(2)の園芸・畜産の集団化計画をそれらの経営類型をもっと自立化し、企業をめざす農業者のため、域内ないし域外に樹立推進することこそもっと強力に要請されるべきではなかったのであろうか。土地の全面買収ということがはっきり理解されていれば、これから専業農業経営の優良農業者を、集団化して、第5項の「周辺地域の農政拡充」で、もっと確固とした要請として出すことができたのではないかと考えられる。周辺地域に計画を及ぼすのが無理であれば、計画区域内に「農業専用地域」を設定するように、法改正が要請されてもしか

るべきではなかったのであろうか。

3. 新住宅市街地開発事業と農業との調整について

3-1 農林事務次官通達

いっぽう、さきにみた農林省・建設省間で、新住宅市街地開発法の施行前後にとりかわされた「覚書」や「調整要領」によって調整がはかられたとして、あらためて農林事務次官から各地方農政局長および都道府県知事宛に「新住宅市街地開発事業と農業との調整について」の「通達」がおこなわれた。これは今までに検討されたものの言わば最終結果として集大成されたものと考えてよいであろう。次にこれをみることにしよう。

新住宅市街地開発事業と農業との調整について

39農地B第3,762号（農）

昭和39年10月1日

農林事務官

新住宅市街地開発法（昭和38年法律第134号、以下「法」という）は、昭和38年7月11日に公布、同日施行され、その後新住宅市街地開発法施行令（昭和38年11月15日政令第365号、以下「施行令」という）および新住宅市街地開発法施行規則（昭和38年12月28日建設省令第25号、以下「施行規則」という）の施行をみた。

本法に基づいて実施される新住宅市街地開発事業と農業との調整については、本法の成立に先立ち、昭和38年3月19日に農林事務次官との間に別添1のとおり「新住宅市街地開発法に関する覚書」（以下「覚書」という）を交換するとともに、本法律の施行に伴い、昭和39年5月22日農林省農地局長および建設省住宅局長、都市局長との間において別添2のとおり、「新住宅市街地開発事業と農業との調整要領」（以下「調整要領」という）について了解を行ない、これら覚書および調整要領の運用により取り扱われることとなった。

新住宅市街地開発事業は人口の集中の著しい市街地の周辺の地域において一以上の住区（法第3条第3号参照）の形成を目的とする大規模な市街地開発を行なうものであり、農地の転用およびこれに伴う地域内農民の生活再建措置、周辺地の農業および土地改良事業との関係等の点について十分調整を行ない農業への悪影響を防止しつつ、この事業の健全な運営をはかる必要がある。

よって、新住宅市街地開発事業に関する法令ならびに覚書および調整要領の運用については、下記の諸点に留意のうえ、個々の事案の処理について慎重な検討

を加え遺憾のないよう措置されたい。

以上、命により通達する。

記

1. 協議について

(1) 法第44条第1項の規定による農林大臣と建設大臣との協議は、その結果として協議がととのった区域内において行なわれる新住宅市街地開発事業については農地法第4条、第5条および第73条の規定による許可が不要となるものであって、いわば農地転用等の包括許可の意味を有しており、新住宅市街地開発事業と農業との調整の最も重要な点をなすものである。

この協議の処理については、調整要領記の1および3により地方農政局および都道府県において、あらかじめ十分調整を行なうことにより円滑な処理を期している。（なお調整要領記の4および覚書記の1参照）

なお協議のととのった区域は、上記の農地法の適用除外との関係から、関係者に対して重要な意味を持つので、建設大臣の区域指定後農林大臣が区域の告示を行なうことを予定している。（覚書記の7の政令または省令への規定は設けられなかった。）

(2) 法第44条第1項の協議のほか、覚書き記の2により施行区域内に自作農創設特別措置特別会計所属の土地等が含まれるときは、農林省農地局長と建設省住宅局長とが協議を行なうこととなっているが、この協議についての事前調整は、上記(1)の協議に準じてこれと同時に進められている。

(3) 以上行政庁間の協議のほか、法第26条により、施行者は事業計画または処理計画を定め、または変更しようとするときは、あらかじめ関係公共施設の管理者となるべき者に協議しなければならないこととなっている。

この公共施設は、法第2条第5項、施行令第1条および施行規則第17条に規定されており、農業用の導水路のほか、農業用水のため池および用排水機場が含まれる。

2. 事業施行区域の選定について

(1) 新住宅市街地開発事業の施行区域は、法第3条の規定により同条各号の要件を備える区域について都市計画として決定されることとなっており、決定の手續は、一般の都市計画と同じく、関係市町村長（二以上の市町村にわたるときは都道府県知事の副申（意見書の添付）に基づき、建設大臣が都市計画審議会の議を経てこれを決定することとなっている。

(2) 法第44条第1項に基づく協議にかかる意見調整は、上記の決定手続中特に都道府県知事の副申に併行してこれを行なうこととし、地方農政局長は、都道府県知事の協議をうけてこれに参加することとしている。(調整要領記の1~3)

(3) 施行区域の指定の要件は、法第3条の規定するところであって、具体的な区域についてこれらの要件の確認がなされるものと考えられるが、農地転用との調整については、調整要領別紙地区選定基準の定めるところにより、農地転用許可基準第2章第1節の「農業以外の土地利用計画との関係」で定める方針に準ずる。

(7) 首都圏整備法による市街地開発区域等市街地開発にかかる土地利用計画につき関係省間の調整を了している地域内に選定するときは、関係省間の調整の趣旨に沿って選定するものとし(地区選定基準1および2)、

(イ) その他の地域に選定するとき(地区選定基準3)は、当該地域の市街化の傾向を勘案する等合理的な都市化をはかる意味から、既存の市街地に接続または、近接して選定することを建前とする。

しかしながら、既存の市街地に接続または近接して用地を選定することが困難なときにおいては、第1種農地が事業区域内に含まれないことを原則とし、区域内に含まれることとなる土地が主として第1種農地以外の土地であって、かつ、区域内に含まれる第1種農地がその他の土地に介在しているため当該第1種農地を除外することが困難である場合その他農地以外の土地または第3種農地もしくは第2種農地に立地することが困難または不相当である場合に限り、事業区域内に第1種農地が含まれてもやむをえないものとする。

3. 関係農民の生活再建措置について

(1) 新住宅市街地開発事業は、その規模が大きいことからしても、また土地等の先買いおよび収用が認められていることからしても、本事業のために用地を提供する農民に対してどのような措置がとられるかは、当該事業と農業との調整に際して重要な問題である。

これについては法第20条の生活再建のための措置に関する規定ならびに法第23条および施行令第5条に造成宅地等の優先譲渡に関する規定が設けられるとともに、覚書きの記の4により、造成宅地等の処分については処分計画作成にあたり十分配慮すべきものとされている。

(2) 区域指定の際の意見調整に際しては調整要領の

記の1の(3)により、関係農民の状況を調査のうへ、上記条項に基づく措置がとられる見込みにつき十分調整を行なうこととし、調整の時期との関連において農民の意向等につき十分は握し難い事情がある場合にあっては、生活再建措置について関係者間の了解事項を設ける等の手段により万全を期するとともに、施行区域決定後においても、買取交渉、処分計画の作成等については積極的に関係者と接衝し、必要な指導をすることにより、遺憾のないよう措置されたい。

4. 周辺農業の影響に対する措置について

新住宅市街地関係事業の施行に伴い周辺の農業に対しどのような影響が及ぶかについては、調整要領の記の1の(2)により農地転用許可基準第2章第2節第4、第5、第8及び第9を参考として十分検討を加え、周辺農業に被害が及ぶおそれがある場合はこれに対して必要な措置がとられる見込みがあるかどうかにつき調整するとともに、新住宅市街地開発事業の事業計画の作成および実施の過程においても上記生活再建措置と同様関係者との接衝ならびに指導を行なうことにより適正な措置がなされるように配慮されたい。

また、区域の選定および周辺農業への影響に対する措置に関連して、施行区域内の土地改良事業等農業関係公共投資事業については、法第26条による事業施行者との公共施設の管理者との協議も考慮しつつ新住宅市街地開発事業の施行による影響が少ないよう措置されたい。

5. 事業施行期間について

新住宅開発事業は、大規模の住宅地を供給する事業であるため、本事業の目的のため取得される農地および本事業により造成された宅地が遊休化または他目的に供することを防止することにつき特に留意する必要がある。この点については、建築物の建築義務(法第31条)造成宅地等に関する権利の処分の制限(法第32条)およびこれらの規定に違反した場合の施行者の買戻権(法第33条)の規定が設けられているが、新住宅市街地開発事業自体の実施期間については、覚書きの記の3により都市計画事業決定に際しては原則として5年以内に完了するよう配慮することとしているので、区域決定に係る意見調整等に際しては、この点についても十分留意されたい。

6. 意見調整の要領について

(1) 都道府県知事の処理

(7) 調整要領の記の1および2による意見調整は新住宅市街地開発事業の候補区域が挙げられる段階からなるべく早期に開始するものとする。

- (イ) 都道府県農地担当部局は新住宅市街地開発事業に関する都市計画決定案につき都道府県宅地担当部局から協議を受けたときは、あらかじめ地方農政局（北海道にあっては農林省農地局）あてに事業に係る地域の農業事情について連絡を行ない、農業との調整措置につき協議するものとする、
 - (ウ) 調整措置が決定したときは、都道府県知事は遅滞なく別紙様式の農業関係状況調査報告書（2部）を地方農政局長（北海道にあっては農林省農地局長）あてに送付する。
- (2) 地方農政局における処理
 - (ア) 地方農政局において(1)の(イ)による協議をうけたときは、都道府県農地担当部局の連絡に基づき、要すれば現地調査を行ない、調整措置につき検討し、都道府県あてに必要な指示を行なうものとする。
 - (イ) 地方農政局長は、(1)の(ウ)により都道府県知事から農業関係調査状況報告書の送付を受けたときは、これに意見を付し、1部を農林省農地局長に進達するものとする。
 - (3) 法第44条に基づき建設大臣あて回答が行なわれたときは、農林省農地局長および都道府県知事に通知するものとする。

（別紙） 農業関係状況調査報告書

1 地区概要

- (1) 地目別面積（田、畑、牧草採草地、その他別）
- (2) 関係農家（専業、第1種兼業、第2種兼業別、経営面積別、および用地提供面積別戸数等）
- (3) 計画地区に含まれる農用地の状況（位置、生産力、利用状況等）
- (4) 新住宅市街地開発事業の用排水計画の影響
 - (ア) 取水に関し農業用水との競合との関係
 - (イ) 廃水処理計画および農業へ及ぼす影響
- (5) 計画地内の農業関係公共投資（土地改良事業、開拓事業干拓事業その他）
 - (ア) 施行者
 - (イ) 施行面積（全体計画、地区内別）
 - (ウ) 事業の種類
 - (エ) 施行期間（同前）
 - (オ) 事業費内訳（同前）
 - (カ) 土地改良財産等土地改良施設の種類、数量（同前）
 - (キ) 関係戸数（全体、計画地区別、干拓事業または農用地造成事業にあっては、入植愚反別）
 - (ク) 開拓事業にあっては土地の取得、売渡および成功検査年月日、開拓財産の種類数量（全体、

- 計画地区内別）を付記
 - (ケ) 関係土地改良区の意向
 - (6) 農業用施設（(5)の公共投資関係施設を除く）
 - (ア) 用地内の農道、用排水、ため池等、当該事業の施行に伴い直接影響を受けることとなる農業用施設の状況
 - (イ) 当該事業の施行に伴い、例えば受益地の減少から間接的に影響を受けるため池、揚水機等農業用施設の状況
 - (7) その他周辺の農業との関係において特に留意すべき事項
2. 調整要領との関係
 - (1) 調整要領の「地区選定基準に関する事項」
 - (2) 関係農家に関する事項
 - (ア) 今後とも主として農業経営により生計を維持する農家に関する事項
 - (イ) 離農または経営を縮小する農家に関する事項
 - (ウ) その他特に留意すべき事項
 - (3) 当該事業の用排水計画と農業との調整に関する事項
 - (4) 公共投資および農業用施設
 - (ア) 受益面積減、土地改良施設の潰廃、代替施設の設置見込、間接的に影響を受ける施設に対する措置等
 - (5) その他特に問題となるべき事項
 3. 添付図

次に掲げる事項を明らかにする図面とし、都市計画決定申請書に添付される図面で共用可能なものがあればこれを使用するとともに、一枚の図面により、次の2以上の事項を表示することが可能なときは、できる限り、それによること。縮尺は用途に従い適宜とする。

 - (1) 新住宅市街地開発事業の区域、都市計画
 - (2) 附近の市街化状況、主要施設（工場、集団住宅等）の所在
 - (3) 土地利用の現況
 - (4) 用排水計画（取水地点、排水地点、取水路、排水路の位置、廃水処理施設の位置）
 - (5) 土地改良事業等農業関係公共投資事業（受益地域、幹線用排水路（計画路線を含む）、各種国有財産（種類別）、市街地建設区域との関連について）
 - (6) 農業用施設関係事項（農業用排水路、農道等の付替計画、関係するため池、揚水機場等農業用施設の位置および代替施設の設置地点を明示する）
 - (7) 建築基準法に基づく地域および地区の指定状況
 4. 都道府県知事の意見
 - 別添1. 新住宅市街地開発法に関する覚書（——前

掲につき省略——引用者)

別添2. 新住宅市街地開発事業と農業との調整要領
(覚書) (——前掲につき省略——引用者)

(1) 農林事務次官通達の精神

まず前文にあたる部分であるが、農林省と建設省との農地局長、都市局長、住宅局長の間で「新住宅市街地開発法に関する覚書」や「新住宅市街地開発事業と農業との調整要領」によって了解が得られたので、これからは新住宅市街地開発事業と農業との調整についてはこの2つを運用することによって取り扱われることが確定された。しかしながら、農林省としてはこの新住宅市街地開発事業の健全な運営をはかることに積極的であって、農地の転用やそれに伴う地域内の農業者の生活再建措置を十分におこなうことのみが、事業と農業との調整であるとしてしまっている。計画区域周辺地の農業や土地改良事業との関係についてのみ、この都市計画が悪影響を及ぼさないように調整をとる必要があるとしているにすぎない。計画地域内の農業の再編あるいは計画地域の内外に農業地区などを計画的に設定して、農業の継続を希望する優良専業経営体を維持・育成していこうという構想はなかったと考えられる。これは当時の「農業基本法」(昭和36年6月12日、法127の精神からしても、その第1条、第2条、第15条に照らしてみても、問題をも分に含んでいると考えられる。

(2) 農業との調整と農地との調整

この「農林事務次官通達」の第1項(1)にみられるように、非常にはっきりしていることは、農林大臣と建設大臣との「協議」の内容が「農地の転用」についてであって、これは言うなれば農地法に規定された手続きを省くことを目的としたものであった。すなわち「調整」のための協議は「許可不要」あるいは計画区域全域についての「包括許可」を意味し、さらに「通達」に明示されているように、このことが、「新住宅市街地開発事業と農業との調整の最も重要な点をなす」ものであった。換言すれば、この開発事業と農業との調整というのは、農業一般についてを意味するというよりは農地の転用をいかにとどこおりにおこなうか、いかに手続きを簡略化するかということに第一の主眼があったのであって、もとより、地域内の農業あるいは農業経営一般や農業者との真の意味での調整をとろうとするものではなかったのである。

(3) 事業区域の選定と第一種農地

「通達」の第2項(1)にみられるように、多摩ニュータウン計画は当時1市2町に及んでいたから、当然東京都知事の副申に基づいて都市計画決定されるものであった。都知事がどのような副申をしたかについては、残念ながら、副申書なるものがすでに散逸してしまに残され

ていないので今の時点となつては検討の余地もないが、おそらく「通達」の主旨から言っても、あるいは多摩ニュータウンの現況から判断しても、農業と事業計画の調整については、生活再建あるいは周辺農業への影響についてのみ意見を述べたにすぎないのであろう。

「通達」第2項(3)に掲げられている「施行区域指定の要件は、多摩ニュータウン計画区域という具体的な区域を定めるときには、「新住宅市街地開発法」第3条のそれぞれの要件について確認されることが建前になっていたのである。そしてなかでも最も重要な農地転用については、先に述べた「農地転用許可基準」に基づいておこなわれるべきものであった。したがって、地区選定はこの「基準」あるいは「通達」の第2項(3)のA・イにみられるように、「既存の市街地に接続または、近接して選定すること」を原則としていた。この「選定」が困難なときでも、「第一種農地」を含まないことが原則であった。「第一種農地」を含むことのできるの、それがその他の土地に介在しているためそれを除外できないか、あるいは特定の施設等で第一種農地以外に立地することが困難であるかまたは不適当な場合(例えば精神病院、火薬庫、農業用施設など)にのみ事業区域に第一種農地が含まれてもやむをえないとするものであった。しかし、多摩ニュータウン計画の場合はこのいずれにも該当しないにもかかわらず、「第一種農地」が含まれていた。

(イ) 八王子市上柚木の第一種農地

のちに詳しくみるが、まず東京都知事から関東農政局長に昭和40年11月27日に提出された「農業関係状況調査報告書」にあるように、第一種農地は八王子市上柚木(旧由木村上柚木)に5ヘクタール存在していることが明記されている。しかも「地区選定基準」の3に該当していることも明記され、当然地区から除外されるべきものであったはずである。

この上柚木の第一種農地は、この資料が管見に入るまで筆者にはその土地がこれに該当するかどうか不明であった。かつて述べたように(拙稿、1981a)昭和41年4月20日に上柚木の勝澤重治外49名によって、東京都議会に提出された「八王子市下柚木、上柚木にわたる地域の多摩ニュータウン計画区域より除外に関する請願」が示す地域がまさにここでいう第一種農地の存在する地域であることがわかった。拙稿で述べたように、この地域は、昭和33年11月東京都から清浄蔬菜栽培地区の認定を受け、さらに昭和40年度には東京都および八王子市より助成を受けて灌水施設も完備された。さらに山林についても、昭和34年東京都から初の山林利用の栗展示林の指定をうけた圃場もあって、栗や梅の優良栽培がおこなわれている。さかのぼって昭和23年には水田に土地改良事業(暗渠排水、区画整理)が実施されている。野菜類は指定産地の認定を受ける前から10数種類を年間平均3毛

作をおこなって、農業粗収入も多い、専業経営体の集中していた、生産力の非常に高い地域であった。野菜の指定産地の指定を受けるような地域は時がすこし下るが、例えば、昭和44年8月22日農林事務次官通達で「都市計画法による市街化区域および市街化調整区域の区域区分と農林漁業との調整措置等に関する方針について」にみられるように、「つとめて市街化区域に含めないもの」とするものでもある。

このように、上柚木における第一種農地地区は高い農業生産力をもっていた地域であり、しかも主要地方道を越せば計画区域外という「縁辺部」であったにもかかわらず、計画区域に参入されたという事実は、事前にキメの細かい調査が十分になされて検討されたとは考えにくいと言わざるを得ない。

(口) 八王子市堀之内の第一種農地

さきの東京都知事から関東農政局長に提出された「農業関係状況調査報告書」には上柚木地区に5ヘクタールの第一種農地があるにすぎないとしているが、実は堀之内地区にも第一種農地が存在していた。前三論文で述べたように、ここはいわゆる「酪農問題」がおこったところである。この地区から、計画区域からの除外を求めた強力な請願運動が当初から何回も繰り返えされ、さらにその運動が地区外の八王子市内における農業後継者の支援運動や、東京都など自治体の労働組合員の自治研活動と結びつき、さらに政党的支援を受け、東京都議会での闘いにまで発展した。一方で、多摩ニュータウンの自然環境破壊を訴えるニュータウン居住者、居住環境や食糧環境のひどい汚染に悩まされる大都市の住民の「多摩ニュータウン開発を考える都民会議」や「東京の農林漁業を発展させる豊かな都民生活をきずく連絡会」の運動課題の一つとして、「酪農問題」はとらえられることになった。豊かな都市の再創造のためには、生産者と消費者は連帯を強化することが必要であり、それには都市農業の確立も双方の大きな課題となって、強力な運動が展開してきた、その原点とも言うべき地区であった(大石他, 1980, 拙稿, 1981 a, 1981 b)。

この地区が「第一種農地」に該当しているということは「農業関係状況調査報告書」にはみえないけれども、1976年3月13日東京都議会予算特別委員会で、後藤マンの質問に答えて東京都の岡田経済局長が明確にしている。その部分を『東京都議会予算特別委員会速記録』からみてみよう。

- ・後藤委員 昭和39年5月22日付、農林省、建設省間で新住宅市街地開発事業と農業との調整についての覚書で、地区選定基準はどうなっておりましたか。また、当時堀之内地区は何種の農地であったか。(以下略——引用者)
- ・岡田経済局長 農林、建設両省の関係局長間の覚書

の地区選定基準の主なもの、1. 首都圏整備法の規定により市街地開発区域として指定された区域内において施行地区を選定する場合は、農林省と建設省との間に調整された市街化区域から選定するものとする。2. これ以外の場合は、既存の市街地に接続しまたは近接して選定するか、またはこれが困難な場合には、第一種農地は努めて避けて選定するものとする、となっております。

当時、堀之内地区は第一種農地に該当しておりました。

みられるとおり、上柚木地区と同様堀之内地区はまちがいがなく第一種の優良農地であり、後藤マンが指摘するように開発から外して守らねばならない地域であったにもかかわらず、上述の選定基準のあとのもので網をかけたことになる。

(4) 生活再建措置

農林省が新住宅市街地開発推進の立場にたったとしても、「事業」と農業との調整はあくまでも離農を前提にしていることは「通達」の第3項でも非常に明確である。したがって、農業地区の設定を地区の外部に求めることもまったく考えられていないのは当然であろう。それ故農業との調整は、いかに速やかに離農させ、農業以外に転職させるか、ということである。これは真の意味で「農業」との「調整」であろうか。

農林省が、事業計画区域の土地全面買収、全農業者の離農を「法」に基づいて理解し、「通達」を出しているのにたいして、先にみた東京都農業会議の「答申」では、「残存農業地区」、計画区域内の「農業集団化計画」ということがいわれているのは奇妙に対照的である。

(5) 周辺農業への影響に対する措置

これは、とくに「事業」地区内の農地転用によって周辺に被害が及ばないように措置をしようということである。しかし、地区内の農業者が周辺に代替地を求めるなどして農業を継続していくことは当然考えられるのであるが、地区内の農地転用による直接的影響のみが問題にされているにすぎない。農業継続希望の優良専業経営体の農業あるいは農地に与える、真の意味での農業と計画事業との「調整」は、全面買収が前提であれば、考慮の余地はないと言わねばかりである。

この他には、事業の施行期間などの原則があるので意見調整の時間的余裕を考慮すること、最後に意見調整の要領について都道府県知事と地方農政局長との役割が付されている。しかし、これはもっぱら農地転用についての「調整」にすぎない。

以上のように、農林省から出された「調整」についての通達は、完成されたものとみてよいが、真の意味での農業との調整ではなく、農地転用を速やかに行うための措置と農業者を速やかに転職させるための措置について述

べたもので、それを「農業との調整」と言っていると考
えてよい。

3-2 農林省と日本住宅公団との折衝

さきの農林省からの「通達」にみられるように、農林
省としても「事業」と農業との「調整」では、土地等の
先買いと取用が認められている強権的な法を背景にして
いるので、土地を提供してもらうことになる農業者にす
みやかに転職してもらうための生活再建措置を確実なも
のにしておく必要があった。そこで施行者の1つたる日
本住宅公団に具体的な生活再建措置をどのようにするか
回答を求めた結果が以下にかかげるものである。

南多摩新住宅市街地開発事業に関連する農民の生活再
建のための措置について

62—209

昭 40. 11. 22

(東京都知事経由)

農林大臣 坂田 英一殿

日本住宅公団総裁 林 敬三

新住宅市街地開発法（昭和38年法律第134号）にも
とづいて施行する南多摩新住宅市街地開発事業の都市
計画決定に関し、目下建設大臣と農林大臣において、
当該事業と農地等の関係の調整について御協議中であ
りますが、農民の生活再建対策については、かねてよ
り貴管下関東農政局から前記事業の施行予定者である
当公団に対し、具体的な生活再建策の御照会を受けて
おります。

この生活再建の措置について、将来前記事業が決定
され当公団が当該事業の施行者となった場合は、別紙
のような措置を講ずる用意がありますので、この旨念
のため文書をもって提出いたします。

以上

別紙

新住宅市街地開発法による施行者として、同法第20
条による農業を営む者に対する生活再建のため次のと
おり措置する。

記

1. 就職を希望する者には、買収地の保安全管理、団地
の清掃等の業務の委嘱、都の職業斡旋機関による就
職斡旋、職業指導、その他造成事業関係者に対する
就業の割当を考慮する。
2. 地区内で商店等の経営を希望する者に対しては、
宅地造成後その者の適性に応じ事情の許す限り商業
地等の業務用地の分譲、賃貸店舗の貸付けを考慮す
る。
3. 農業経営を希望する者に対しては、造成工事まで
の期間営農を継続させる外、一時未利用地の一時耕

作等を考慮する。

4. 営農希望者で代替地を希望する者に対しては、地
区周辺には現状として不可能であるので、都内及び
近県において農業生産上の立地条件が著しく相違し
ない土地のあっせんのできる限り努力する。
5. 生活再建の総合対策については、施行者に生活再
建相談のための機関を設け、生活再建の対策を要す
者の希望等を個別に調査し、その相談に応ずるも
のとする。

生活再建措置として5項目があげられているが、その
2つまでは転職のための措置で、いかなる部門にどのよ
うな職種で移ることが可能であるかというものである。
いずれも自営業か、清掃・管理などの簡単な単純労働し
か考えられていない。あとは失業者並みに職業斡旋機関
をあてにしたものと言うことができる。

農業経営を希望する者に対する措置が「調整措置」と
しては初めて出て来たが、それも造成工事期間中であっ
て、宅地が完成した後には不可能である。さらに注目す
べきは第4項目で、農業経営の継続希望者で、「希望す
れば」という付帯条件つきであるが、代替地のあっせん
に努力するというものである。但し、代替地は計画地区
の周辺には困難であるから、都内か近県に求めたいとい
うことである。

「農業地区」の計画が考えられたわけではないけれど
も、すくなくとも今までみてきたような農業との「調整」
が農地転用や、離農・転職を速やかに行なうことだけで
あったのにならして、真の意味での農業との「調整」ら
しいものが見られた最初の文書であると言える。

この回答は昭和40年11月22日付けでおこなわれてい
る。しかし、日本住宅公団首都圏宅地開発本部では、近
郊農政研究会に、新住宅市街地開発事業による多摩丘陵
地区内農民の生活再建措置を中心とした研究を委託し、
その報告書を昭和40年7月に『広域宅地造成に伴う農地
転用とその生活再建に関する研究（総論・実態及び分析
篇）』として発刊しているもので、これに基づいて上に述
べた生活再建措置も考慮されたであろうことは想像にか
たくない。ただ内容については、のちに述べるように、
日本住宅公団も一メンバーである南多摩開発協議会⁹⁾に
おいて協議ないし意見交換のあったものと言える。

この報告書は、近郊農業の分析からはじまり、多摩丘
陵内の農家の現状分析、個別農家の個人的な農地転用の
例として、府中、小平、町田三市から一地区づつとりあ
げ、また転用に伴う代替地取得の事例、集団的に農地転
用のおこなわれた松戸市常盤平、鹿島開発地区における
生活再建について分析をすすめて、「対策」を導びいた
ものといえる。しかしながら、個別転用、集団的転用の
事例については、詳細な実態調査がおこなわれて、それ

ぞれ生活再建についての今後の対策の方向付けが出されているのに対して、肝心の多摩地区については市町村別の統計数値と東京都農業会議のおこなった古い「農家経営の動向」調査の結果をながめたものにすぎない。他地区のような詳細な実態調査が、個別農家ごとにはいなくても、少なくとも集落別・地区別にでもおこなわれていれば、真の意味での農業との調整も近郊農業確立の方向で提言され、また、現実にはいまま少し良い方向で終始したのではないかと侮まれる。

いま手元に生活再建対策に関する文献が、上のものを除いて他に三冊ある。一つは日本住宅公団南多摩開発局が日本リサーチセンターに研究、調査を依頼したもので、『多摩ニュータウン生活再建対策調査研究』、1971年10月、二つは、同じく日本システム開発研究所へ委託したもので、『日本住宅公団土地区画整理事業における農業経営者の生活再建対策に関する調査』、1975年11月、三つは、横浜市計画局が日本リサーチセンターに委託した、『港北ニュータウン生活対策調査』、1969年3月である。

残念ながら東京都でかような調査・研究の報告書があるかどうか管見には触れないが、さきに述べたように、東京都は日本住宅公団等とともに「南多摩新都市開発事業連絡協議会施行者部会」を組織した(注5参照)ので、その方面の調査、研究は日本住宅公団にまかせたのかも知れない。

ここに掲げた三冊はいずれも多摩ニュータウン計画の事業の施行後のものであって、事前の対策や協議、調整のためになされたものではなかった。しかしながら、日本住宅公団が都知事を經由して農林大臣へ提出した前述の文書には「営農希望者」というものがはっきり把握されていること、それらの人々に対して代替地を希望をする場合には土地の斡旋に努力するということが明記されていること、また、上述の三文献の第一のものには、多摩ニュータウン計画区域の現集落部分を中心に土地区画整理事業へ変更になったことが影響していると考えられるが、彼らが「農業継続という、区画整理内の土地利用計画を望んでいることも見逃せない」(同書44ページ)としている。さらに、今後の農業に対する意識調査で、転業希望別(転業を前提しているような質問であるが——引用者)では、農業をどうしても続けたいが4.2%、一部にしる農業を続けたいが20.2%、また転業方針別には、農業継続では、どうしても続けたい20.8%、一部にしる続けたいが41.7%となっている。農業継続を何としても続けたいという4.2%は優良な「専業農家」⁽⁶⁾と考えるとよいであろう。しかし、近い将来の都市住民への食糧供給を考えると、「専業農業」経営体数がこんな低率ではとてもまかないきれない。一部にしる続けたいという農業経営体の一部を加えて10~15%は食糧生産部門として

発展していけるように考えねばならない。

第二の文献では、さきの農林大臣への提出報告にある「営農希望者」の生活再建を考えているにもかかわらず「公団が土地提供者のうち、農業継続者を全く把握していないので……」(同書37ページ)とあるように、施行者側は農業継続希望者つまり農業についてはまじめに考えていないことが証明されるのである。つまり表面上はあるいは対策上は考えているような態度をとっているにすぎず、農業については無視しているのである。

また、第三の文献においては、農家意向調査において港北ニュータウンの中に設けられる「農業専用地区」で農業を続けるという人が57.8%に達するが、開発と農業対応を考えるうえで重要な調査と言える。これと比較する意味で、同書には「多摩ニュータウンの場合にも、生活再建措置の必要から、同様の趣旨の調査を行ったと聞いているが、その場合の数字が公表されていないので正確なことは分らないが、南多摩開発局の話では、農業継続希望は全体の10%程度であり、約半数は営業を希望し、15%ほどは就職を希望するということである。すでに20%ほどの人が安定した職業についているという事情もあるが、われわれの港北ニュータウンの場合とは、まことに対象的であり、注意をひく点である。もちろん、同じくニュータウンといってもそれぞれに個有な特殊事情もあり、このようなアンケート結果だけで、軽々しく判断することは避けねばならないが、当事者にとっても解明されるべきいくつかの重要な問題ないし契機を示唆するものとして、今後の検討と配慮を必要とする点と思われる」とのべられているように、港北ニュータウン計画区域では転業を考えたいという農家は全体の10%にもみえない少数派で、大部分は何らかの形で農業を続けるという意向を示している。このことは開発にとまって、生活再建、対策を考えるうえで非常に重要な問題点であり、「農業専用地区」の設定された港北ニュータウンとそれが無い多摩ニュータウンとでは当然条件が違うが、後者の場合とくに留意しなければならない点ではなからうか。現に第一の文献で農業を続けたいができないのでしかたがないという人は42.7%に達するのである。

3-3 東京都による多摩ニュータウン計画地域の農業関係状況調査報告

上述した昭和39年10月1日付農林事務次官通達では、農業との調整措置について都道府県と地方農政局レベルの意見調整ないし協議のための要領を定めたものであったが、東京都は多摩ニュータウン計画区域の調整措置について関係部局や日本住宅公団なども協議をおこなったとして、次のような報告書を関東農政局長へ提出した。

農業関係状況調査報告書の提出について

40経農政収第 837 号
昭和40年11月27日

関東農政局長 殿

東京都知事

東 龍太郎

このことについて、昭和39年10月1日付39農地B第3,762号(農)「新住宅市街地開発事業と農業との調整について」の農林事務次官通達記の6の(1)のイによる調整措置事項につき協議を了したので、同通達記の6の(1)のウによる農業関係状況調査報告書を別紙のとおり提出しますのでよろしくお取計らい願います。

農業関係状況調査報告書

1. 地区概要

(1) 地目面積

田	288.7ヘクタール
畑	606.5
採草放牧地	45.4
山林	1,387.2
その他	634.2
計	2,962.0

(2) 関係農家

ア. 農家戸数

専業	550戸
第一種兼業	307
第二種兼業	282
計	1,139

イ. 経営面積別農家戸数

10アール未満	43戸
10~30アール未満	139
30~50 " "	206
0.5~1ヘクタール未満	470
1~1.5 " "	231
1.5~2.0 " "	39
2.0~3.0 " "	11
計	1,139

ウ. 用地提供面積別農家戸数

10アール未満	52戸
10~30アール未満	134
30~50 " "	198
0.5~1ヘクタール未満	467
1~1.5 " "	241
1.5~2.0 " "	36
2.0~3.0 " "	11
3.0ヘクタール以上	0
計	1,139

(3) 計画地区に含まれる農用地の状況

ア. 位置

本地区は東京都の南西部に位置し稲城町、多摩町、八王子市(旧由木村)及び町田市の一部にまたがる地域で、東西約12km南北約4.5kmに及ぶ多摩丘陵の中心部である。

東端は都心から25km圏内に入り多摩川を隔たてて、府中市に接している。一般に起伏が多く標高150m以下の広葉樹林に覆われた山林及びその斜面に点在する畑地並びに地区内を北東に流下して多摩川に合流する大栗川、乞田川に沿って水田が連なり、出す所に部落が形成されている。

イ. 生産力

多摩丘陵はおおむね洪積層であるが稲城町、多摩町及び旧由木村のうち、多摩川沿いの一部に沖積層の地帯がある。

表土はほとんど埴土で稲城町の一部に埴壤土、旧由木村の一部に軽埴土がある。

水田の多くは、いわゆる谷戸田で丘陵からの湧水に依存するため冷害、早ばつ害を受けやすく全般的に生産力は低い。

畑は水田から尾根に向かって散在しているものが多く平坦な圃場は少ない、表土は礫を含むものが多く一部に赤土の地帯がある。

表 1 主要農産物の作付面積、収穫量、反当収量

(昭和37年農林水産統計)

地区名		稲城町	多摩町	八王子市 (旧由木村)
水 稲	作付面積	216.4	185.0	183.2
	反当収量	371	375	380
	収穫量	805	694	696
陸 稲	作付面積	56.0	88.9	134.2
	反当収量	102	104	112
	収穫量	57	92	150
小 麦	作付面積	123.0	138.1	134.1
	反当収量	268	271	301
	収穫量	330	374	374
大 麦	作付面積	37.3	20.6	65.6
	反当収量	310	308	299
	収穫量	116	63	196
ビ ール 麦	作付面積	31.3	22.2	19.1
	反当収量	302	300	318
	収穫量	95	67	61
裸 麦	作付面積	13.0	13.6	15.4
	反当収量	285	294	302
	収穫量	37	40	47

注) 1) 単位：ヘクタール、キログラム、トン。

2) 地区は行政区域であって、計画地区を含んでいる。

3) 町田市の区域に一部計画区域があるが、ほとんど山林である。

ウ. 利用状況

この区域の総経営面積は1,254.4町歩で前年(1,282.7町歩)からみると28町3反の減少である。耕地面積のうち田は475.9町歩(38%)、畑、樹園地は778.5町歩(62%)で、一戸当り耕地面積は6.2反で北多摩郡の7.2反、西多摩郡4.1反に比しその中間にある。

表2 昭和39年東京都農業経営基本調査

地区	稲城町	多摩町	八王子市(旧由木村)	計
田	総数 15,519 不作付地 304	14,349 262	17,726 142	47,594 708
畑	総数 12,558 不作付地 1,738	18,358 1,445	31,074 2,534	61,990 5,717
樹園地	総数 5,916 果樹園地 5,855 茶園 29 桑園 1 庭園樹林 7 その他 25	1,350 272 47 969 42 20	8,596 286 194 7,978 24 114	15,862 6,413 270 8,947 73 159
総計	33,993	34,057	57,396	125,446

- 注) 1) 単位：畝。
 2) 地区は行政区域で、計画地区を含んでいる。
 3) 町田市の区域に一部計画区域があるが、ほとんど山林である。
 4) 不作付地はこの一年間全く作付しなかった田畑である。

(4) 新住宅市街地開発事業の用排水計画への影響

(ア) 取水に関し農業との競合関係

取水は東京都水道給水新計画(別記2(3)(ア)参照)により朝霞浄水場より境浄水場経由、稲城～多摩及び八王子の2系統によって給水する計画であるので農業用水との競合は考えられない。

(イ) 廃水処理計画及び農業への及ぼす影響

開発される各住区から発生する廃水は街路、幹線通路下に埋設される本管に集水し、多摩町関戸橋下流の地区外に計画されている終末処理場に誘導され高度な処理を行ない多摩川に放流する計画であるのでその水質如何によっては下流域農業用水に影響を及ぼすおそれがある。

(5) 計画地域内の農業関係公共投資

別紙1及び2(略—引用者)

(6) 農業用施設

(ア) 地区内の農道、用排水、ため池等当該事業の施行に伴い直接影響を受けることとなる農業用施設の状況

地区内の農道は農地の全般的な転用によって、その必要性を失うこととなるが、地区外との連絡道については街区街路に接続し利用者支障なきを期する必要がある。

地区内の井せきは必要性を失ない河川の改修によって廃用される。

地区内のため池7箇所(下表)についても同様に必要性を失うこととなり廃用される。

地区外に及んで受益地を有する、ため池、井せきはないが「宮竹の池」(下表)は地区外にあって地区内に受益地がある。しかしその規模は小さく受益地が半減しても今後の維持管理に問題は無い。

- (イ) 当該事業の施行に伴い間接的に影響を受ける農業用施設の状況。
 該当事項がない。

表3 ため池調書

名称	位置	かん漧面積	水面積	最大水深	備考
岩の入池	多摩町乞田	4.0町	0.32町	2.5m	
瓜生の池	貝取	5.0	0.26	2.0	
中沢の池	中沢	7.0	0.39	2.5	
築池	旧由木村 別所	6.0	0.35	4.2	
長池	〃 〃	6.5	0.33	2.0	
柳沢の池	〃 上柚木	5.0	0.10	2.5	
犬吠池	〃 〃	4.0	0.18	3.0	
宮竹の池	〃 堀之内	1.0	0.08	2.0	地区外
計8		38.5	2.01		

(7) その他周辺農業との関係において特に留意すべき事項

(ア) 地区外に流出する雨水及び土砂の影響について。

この地区の丘陵は大栗川、乞田川を集水河川とする多くの尾根筋と、沢筋によって形成された山林地帯であるから宅地の造成によって著しく地形の変更又は排土の処理を行うことにより地区外に向うこれら河川、排水路への急激な表流水の流下及び土砂を伴う流下水が農地に浸入するおそれがあるので、河川の改修に万全を期する必要がある。

(イ) 廃水の地区外農業への影響について

終末処理場予定地の多摩川関戸橋下流地点には大丸用水(かん漧面積320ha)の取水せきがあるので放流水の水質基準については特に留意して農業への悪影響が生じないよう万全を期する必要がある。

2. 調整要領との関係

- (1) 調整要領の「地区選定基準に関する事項」
 地区選定基準3に該当し、集団農地は少なく第1種農地は八王子市上柚木(旧由木村上柚木)所在の5haがあるにすぎない。

(2) 関係農家に関する事項

(ア) 今後とも主として、農業経営により生計を維持する農家に関する事項

地区内における農業経営は稲城町の梨、酪農、養鶏、旧由木村の畜産経営に商品生産農家が一部にみられる程度で自給的経営が多い。

今後農業経営により主として生計を維持する農家は専業農家のうち一部であると推定され、然も都市近郊における自立農家の形態は主として施設園芸または酪農、養豚、養鶏に指向されつつある現況から見て、今後継続を希望する農家は主としてこれら業種の専業的方向で行われるものと考えられる。

都は、農業経営の継続を希望する農家の意向を尊重し、施行者に必要と認められる措置を講ずるよう努めしめる。

(イ) 離農または経営を縮小する農家に関する事項

離農農家については既にその態勢のできている農家と、そうでない農家になるが、都は就職を希望する者については、就職のあっ旋、職業訓練等を行い、また地区内に開設される自営の業種に優先的に就業を考慮する等施行者に対し生活再建のため必要と認められる措置を講ずるよう努めしめる。

(ウ) その他特に留意すべき事項

地区内の小作農地の取扱いについては特に留意し、地主に対しては部落の慣習によって円満に解決するよう話し合いを進めて行きたい。

(3) 当該事業の用排水計画と農業との調整に関する事項

(ア) 用水

用水は朝霞浄水場から上井草配水池経由取水することとなるので農業用水との調整事項はないものと考えられる。

用水計画

(A) 東京都水道給水新計画により昭和41年までに利根川水系により朝霞浄水場から上井草配水池経由、境浄水場→調布市→稲城町→多摩町→町田市に導入される原水量70,000トンである。

(B) 昭和43年度までに境浄水場→府中市→日野市→八王子市(旧由木地区)に導入される、原水量35,000トンである。

「注」原水量については昭和39年2月29日総理府告示水資源開発基本計画により利根川水系より取水することとなっている。

(イ) 下水

計画地区の排水は下水道法にもとづく公共下水道事業として、都が施行する計画である。雨水は大栗川、乞田川、三沢川に集水して多摩川に流入せしめ、廃水は住区街区街道及び都市計画道路に埋設される下水道を経て終末処理場に導入される。

(A) 雨水

山林、農地等の宅地造成に伴なう保水力の減退により地区内の大栗川、三沢川の洪水時間の短縮に対応できるように、都は関係河川の改修を行ない、周辺及び下流の地区外農地等に対する影響が発生しないよう措置する。

(B) 廃水

都は開発される住区から発生する廃水を街路下に埋設する下水道によって、多摩町関戸橋下流地点に導入し、同時に設置される、終末処理場において下水道法にもとづく高級処理をしたうえで多摩川に放流するので農業及び漁業に悪影響があるとは考えられないが、下流域大丸用水土地改良区並びに多摩川漁業協同組合とは、別添のとおり協議を了している。

(4) 公共投資及び農業用施設

地区内の公共投資の受益面積は、ほとんどなくなり関係土地改良施設はすべて壊廃されるので格別の措置をする必要は認められないが当該施設の壊廃に当たっては、法第26条、施行令第7条、及び規則第18条の規程により事業施行者をして、これら施設の管理者とあらかじめ協議することとなっているので、問題はない。

(5) その他特に問題となるべき事項

なし、

3. 国有農地等

計画地区内には開拓財産として、地区内道路1箇所があり、国有農地で農地貸付中の農地が2件ある。

(1) 所在及び数量

別紙図面及び表のとおり(—図省略、引用者)

表 4 地区内国有農地

市町村	所在地	面積	摘要
多摩町	多摩町貝取字3号260-1	反歩 1.104	農耕貸付地
〃	多摩町乞田字久保谷281-8	400	〃
計		1.504	

(2) 調整措置

開拓財産である地区内道路は不用地認定し、農地法第80条の規定によって処分する必要がある。また、農地貸付中の農地は周囲が宅地化する場

合はこの農地を除いて施行することは難かしいので農地法第80条の認定売払いをする必要がある。

4. 添付図

- (1) 新住宅市街地開発事業の区域、都市計画別紙（——省略、引用者、以下同じ）
- (2) 附近の市街地化状況別紙
- (3) 土地利用の現況別紙
- (4) 用排水計画別紙
- (5) 土地改良事業等関係公共投資事業別紙
- (6) 農業用施設関係事項別紙
- (7) 建築基準法に基づく地域及び地区の指定状況別紙

5. 知事の意見

南多摩新住宅市街地開発事業の実施にあたっては、周辺残存農地の保全について万全を期するとともに住宅地造成の過程における施行地区内外の被害防除対策について、十分措置せられる見込みであるので問題はない。

なお、新住宅市街地開発法第20条にもとづく、生活再建のための措置については、同法第6条にかかげる事業施行者として予定される者によって構成する「南多摩新都市開発事業連絡協議会施行者部会」において別添のとおり（省略、3-2を参照せよ、一引用者）措置することに決定し、日本住宅公団は本都經由文書のとおり提出されたので申し添える。

そして、この「農業関係状況調査報告書」は関東農政局長から意見がつけられてわずか2週間後には農林省へ以下に示されているような文書によって提出されている。

新住宅市街地開発事業と農業との調整について

40関政第6,294号(地)
昭和40年12月14日

農地局長 殿

関東農政局長

このことについて、昭和39年10月1日付け39農地B第3,762号(農)「新住宅市街地開発事業と農業との調整について」農林事務次官通達記の6の(2)の(イ)により別添のとおり東京都知事から農業関係状況調査報告書の提出をうけたので、内容検討の結果、下記のとおり意見を付し、これを進達する。

記

- (1) 地区選定について

昭和39年5月22日付け、39農地B第2,100号建設都発第73号、住発第170号「新住宅市街地開発事業と農業との調整要領(覚書)」(以下調整要領という)に定める地区選定基準の3に該当する。

- (2) 関係農民の生活再建措置について

東京都は別添「南多摩新住宅市街地開発事業に伴う土地等の提供者の生活再建措置に関する要綱」を新住宅市街地開発法第6条にかかげる事業者および地元市町村長をも構成員に含めた南多摩新住宅市街地開発事業連絡協議会(別添)において協議決定するなど関係農民の生活再建について遺憾のないよう期している。

かかる措置は、調整の時期との関連において、現段階では関係農民の意向を十分把握することが困難な事情があると認められるので、昭和39年10月1日付け39農地B第3,762号「新住宅市街地開発事業との調整について」通達の記の3の(2)の後段の定めに従いとられた措置であるので事情やむをえないものと認められる。

- (3) 当該事業の用排水計画と農業との調整について
調査要領の記の1の(2)に定める事項については、次のとおり措置されることとなっている。

ア. 用水

用水は朝霞浄水場から上井草用水池経由で取水するので農業用水との競合はない。

イ. 下水

計画地区の排水は下水道法にもとづく公共下水道事業として、都が施行する計画である。

(A) 雨水

大栗川、乞田川、三沢川に集水して多摩川に放流する計画である。

なお、都は関係河川の改修を行ない、周辺および下流の地区外農地等に影響のないよう措置することとなっている。

(B) 廃水

住区街路および都市計画道路に埋設される終末処理場に導入し、下水道法所定の基準に従って処理された処理水を多摩川に放流することとなっている。

なお、関係土地改良区および漁業協同組合とは別添のとおり協議を了している。

(報告書2の(3)の(イ)参照)

- (4) 国有農地等について

農地法第80条の規定による認定売払いに關し所定の手続きをすることとなる。

(報告書の3参照)

- (5) 結論

南多摩新住宅市街地開発事業の実施にあたっては

地域内農民の生活再建措置、周辺農業および土地改良事業等との関係について、上記のとおり調整措置がとられることとなっているので、やむをえないものとする。

しかしながら、関係農民の生活再建措置については南多摩新住宅市街地開発事業連絡協議会で協議決定した事項が事業施行者等において農民の意向を十分尊重しつつ完全に実施されるよう事業施行者等を十分指導する必要があると考える。

みられるように、計画地区に含まれる農用地は生産力が低いと認識され、また、さきに検討したように、第一種農地も上柚木にわずか5ヘクタールあるのみとされている。堀之内についてはまったく見落されている。この上柚木も含めて、事業地区の選定基準は3に属していると判断し、これら第一種農地が開発からはずされるべき条件をみたした場所に立地しているにもかかわらず、了としたことは理解できない。十分な現地調査がなされていないのではないかと考えざるをえない。

「調整要領」との関係述べた第2項(2)のAに述べられている関係農家に関する事項のうち、今後とも主として農業経営により生計を維持する農家については、専業農家の一部であると推定されている。このこと自体は日本農業とくに大都市の近郊農業地域において一般的傾向であるから否定はしないが、報告にみられるように、多摩ニュータウン計画地域では、施設園芸、畜産に指向した専業経営が今後の農業継続を希望する農家の経営類型であることは理解されている。そして、東京都は、これら農業経営の継続を希望する農家の意向を尊重し、かつ施行者に必要と認められる措置を講ずるよう努力させる、というものである。

こうして、東京都は、農業継続希望農家については、農業継続に必要な措置を、また離農あるいは経営を縮小する農家については、生活再建のための措置を考えるために、施行者と予定される者によって構成する「南多摩新都市開発事業連絡協議会施行者部会」を設けて協議をし、対策をたてることにしたのである。

そしてその結果は、さきにみたように、日本住宅公団から農林大臣に提出された文書であるが、営農希望者に対する措置として、ニュータウン計画区域の周辺から離れた都内ないしは近県に代替地を斡旋するというものであった。しかしながら、日本住宅公団の委託研究報告にもあり、代替地の取得の困難性、個々バラバラに取得した場合の営農継続上の問題点、あるいは都市周辺の地価の強力な上昇要因の一つになることが懸念されている。また、施設園芸や、畜産が継続希望農家の営農類型ではあるが、これらの経営が成立するのも、出荷体制組織や特定の市場との関係で成立しているものであって、

たんに経営農用地面積が代替できたからそれでよいと言うものではなく、営農上の諸環境が整備されなくては「継続」は不可能なのである(拙稿, 1979, 1981 a, b, および大石他, 1980)。

いずれにしても、事前に調査・研究が十分におこなわれなかったにもかかわらず、時間的余裕のないことを理由に、また、その同じ理由のために「現段階では関係農民の意向を十分把握することが困難な事情があると認められる」として、とられた再建措置が事情やむを得ないとして処理されているのは、地域開発の本質を忘れたものと言っても過言ではないであろう。

4. むすび

前三論文において指摘したように、多摩ニュータウン都市建設計画の計画決定告示後わずか1年で「土地区画整理事業」が導入されたり、当初から数多くの請願が東京都議会や八王子市議会に出された。なかでもいわゆる「酪農問題」で知られる八王子市堀之内地区からのものは現在まで請願更新・継続がなされ、この地区は未だ事業認可さえおいていないまま、土地買収が進められた。このように計画告示後数多くの農業問題が発生し、調整が難航しているのは、事業計画と農業との事前調整が十分におこなわれなかったのではないかと考えられる。

そこで本稿では「新住宅市街地開発法」が公布されてのち、多摩ニュータウン新都市計画決定の告示までに、事前にどのような調整が事業計画と農業との間で取りおこなわれたか、「調整」のどこに問題があったのかの分析をこころみた。建設省や農林省、東京都、関東農政局、日本住宅公団などとの間で調整された事項について、おもに往復文書を中心に分析をすすめた。しかしながら、それらの文書は管見に触れたものだけであって、これ以外にも重要なものがあるかもしれない。現に、公表を拒否されたものも少なからずある。従って、解釈は資料の範囲を越えてはできないことは言うまでもない。しかし、限られた資料だけからも、かなりの疑問が解けたように思われる。

すくなくとも国政レベルでは、新住宅市街地開発法に基づき、先買権、取用権等の強権を背景に、土地は当然全面買収ということ強い前提とした。したがって、ここでは農業との「調整」というのは、二つの意味を持っている。すなわち、第一は農地の転用をいかに速におこなうか、ということであり、第二は農業者の生活再建についてである。この生活再建というのは、農業者を速かに離農・転職させることを意味している。そして、「農業を何としても続けていきたい」という優良な「専業農家」は完全に否定され、その存在を認めるものではなかった。

いっぽう、自治体レベルにおいては、「調整」には農業経営の継続・維持を含めて考えていたようであり、このことは国と自治体レベルとの間のくい違いのもっとも大きくあらわれている点である。そしてまた、いくつかの事実認識のあったことが指摘されねばならない。さらに、このことのために、「調整」を難しくしたし、計画事業遂行の見とおしをあやまる結果を導いたとも言える。

東京都農業会議では「新住宅市街地開発法」という法律そのものの理解ないし認識に不十分な点があったと思われる。それは土地が全面買収になるということに対する認識の不十分さと言ってよい。そのために東京都知事の諮問に対する回答で計画地区内外に「農業者の集団化計画」あるいは「残存農業地区」などということ述べていることから明らかであるように、「調整」について見とおしが狂う原因となった。

東京都では、第一種農地の把握に不十分なところがあり、そのために地区選定が不適当な結果をひきおこすことになった。生活再建については、東京都は、「農業経営の継続を希望する農家の意向を尊重し、施行者に必要と認められる措置を講ずるよう努めしめる」と言いながら、実際には、やむなく土地区画調整事業を導入せざるをえなかったほかは、優良「専業農家」の農業経営発展を促進するような具体策は何一つ出さなかったし、また出せなかった。

同様なことは、日本住宅公団についても言えるが、この機関は、生活再建対策を打ち出す以前に、従前の開発事例を調査研究してから、農業継続希望農家についての対策を考えている。しかし「新住宅市街地開発法」を容認し、土地全面買収を前提としていたので、代替地方式以外には有効な方策は出せなかった。ところが問題は、「調査・研究」の内容である。「調査・研究」は公団外部への委託によってなされたけれども、多摩ニュータウン計画区域の農業に関する調査は、たんに市町村別の統計を掲げたものにすぎず、個別農家についても、東京都農業会議の「農家経営の動向調査」の古いアンケート結果によるのみであった。したがって多摩ニュータウン計画地域の農業を詳細に調査研究しておらず、他地区の詳細な研究の成果を多摩ニュータウン計画地域に使うことができずほとんど無力ということになってしまった。

東京都は農業関係の調査が可能な関係部局をもってはいたし、東京都農業会議もその業務上から都下の農業については調査・研究を重ねてきていたはずであるから、日本住宅公団も含めて調査・研究を実施しようと思えば、計画区域の農業については、個別農家ごとに具体的な詳細データを求めて、対応策を考えることができたであろう。これだけの大規模なニュータウン計画でありながら、東京都議会の問題にされたように、マスタープランが明確になっていなかったばかりではなく、組織そのもの

のきわめて貧弱であり、現状把握すら満足におこなわれていなかった。それが調整を難行させたのである。結局、自治体レベルでも、農業継続についてはあたかも考慮しているようにみうけられたけれども、それは外見上であって、実際には、農地転用の問題に、あるいは、離農・転職者の生活再建のみを考慮するというに解消されてしまった。「専業農業」を継続して、それを職業としていきたいという人々にたいしては、何らの施策もなく、無視し、放置してしまうというのでは農業ばかりでなく都市にとってもあまりにも損害が大きいのではないか。(拙稿, 1980, 1981 a)。

日本住宅公団に限らず、大規模開発を行なう計画主体者側には、往々にして農地転用を急ぐあまり、代替地さえ提供すればそれでよいと考えているふしがあるように思える。しかし農業経営は各農業者のそれぞれの土地において永年の経験と技術によって築きあげてきた総合的な環境条件に適応するかたちで成立しているのである。土地買収によって失なわれるのは土地だけではなく、そういう環境条件も失なうことである。新しい土地に移転した場合には、まったく新しくそれらを開拓せねばならない。新しい土地の自然状態や土地条件を修得するだけでもかなりの年数を要する。まして市場取引や出荷体制などは、人間や組織関係で形成されていることもあってそう簡単にできるものではないのである。それらも園芸と畜産とでは天地の差ほどあり、農業経営類型ごとにちがっている。まして知らない土地で単独では困難をきわめる(大石他, 1980)。

戦後の都市における住宅不足とこれに伴う住宅の需要が大規模な宅地開発を大都市の周辺部に求め、高度経済成長期以降は純農村部にも突如として開発の手が及んだ。この開発は宅地開発ばかりでなく工業開発についても言えることである。大規模な住宅地造成の場合に、都市の住宅難、住宅困窮者を救うためなら、開発区域の住民はどう対処しようとするか知らない、申出があれば、生活再建については考えよう、但し施行者の事情の許す限りにおいてである、また、土地は全面買収し、時価で買うからその代金で対処してもらいたい、農業継続は、生活再建としては考えないから認めない、継続したければ自分で地区外の好きなところへ行ってやってほしいということであるが、これではまさに新住宅市街地開発法の第1条で規定する目的にも抵触するであろうし、また第5条のこの事業は都市計画事業として施行するという「都市計画法」第1条の目的、第2条の都市計画の基本理念にも悖ることになるのではなからうか。

また、都市経営的な観点から、あまりにも機能的な側面や交換価値追求の側面が強調されすぎたため、都市にとって農業や農村あるいは農業者は、不必要なもの、否、邪魔なものであるという考え方まであらわれ、それらは

都市的開発を歪めるものであると考えられてきたきらいがある。しかし1970年代に入るや、産業主義、機能主義の弊害が巨大な自然の復讐を予想させるほど、ひどい公害をはじめとする環境破壊・環境汚染となってあらわれ、さらに資源の枯渇、経済の低成長の時代を迎えることになって、農業や農村の再認識が叫ばれるようになった。これは、都市が都市たろうとして、農村を急速に都市化してきた矛盾の激化には違いないが、最近のインナーシティの問題や都市衰退の問題を考えるまでもなく、都市の維持・発展のためには農業や農村の本質を都市に導き入れなければならない。そうすることによって都市が都市によって生み出した矛盾というものを止揚する方向に進まなければならないと考える。

さらに言えば、私たち日本人の今日の物質的繁栄は、日本人の古来からの勤勉と努力によっても築き上げられたことは勿論のことであるが、同時に第三世界の人々を収奪することによって成りたっているということに気がつかず、また気づこうともしない態度の、まさに国内版とも言うべきものが、日本の地域開発の一般的状況であり、多摩ニュータウン開発もその例外ではないのである。

人間が生きていくということは有機的な営みであるから、本来何かを優先するというような性質のものではなく、総合性の強いものである。多摩ニュータウンの開発という一つの計画も、実際には良好な居住環境の住宅地を造成するという一つの優先性を前面に出したものであるが、計画は本来人間の生存にかかわることであるから当然総合的なものでなければならない。居住環境という概念もかかる意味では強い総合性をもっており、たんに物質的なものが満足されればそれでよいと言うものではなく、精神的な側面をも加味されたものでなければならないであろう。

かかる意味でも、イギリスでは早くから、開発の計画段階で住民の意見聴取を十分におこなう機会が設けられており、いわゆる「事前手続」が発達していることは注目すべきである。開発を進めるにあたって、計画段階で、開発予定地域の住民の意見に耳を傾けないでは、計画遂行後に紛争がおこることは当然予想されることである。そのうえ、計画事業と農業との事前の「調整」が本文にみられるような、ある特定のことを意味するようなものであっては、紛争の発生は未然に妨げない。

都市市民と農業者である農村の住民が、商品としての土地、商品としての農産物・工産物を媒介してしか関りがなく、換言すれば、分離・対立しているような世界には、人間の幸福などは永久に形成されないのではないかと考える。開発計画地域の住民に対しても、都市市民と同様、生命や生活の保障、生きた人間生活ができるように「計画」は進められねばならない。優先性の原

理ではなくつねに有機的、総合的でなければならないであろう。

〔謝辞〕

資料を収集するにあたって、いちいちお名前を明記しないけれども、東京都南多摩開発本部企画室、同管財部施設管理課、東京都労働経済局農林水産部農政課、東京都議会図書室、東京都農業会議、関東農政局、農林省、建設省、東京都区職員労働組合経済支部の関係各課の方々に大変お世話になった。末筆ながら、これらの方々に記して厚く感謝の意を表したい。

注)

- 1) 1965年3月4日の東京都議会第1回定例会での今泉太郎の質問で、「……多摩団地は、……本年度からすでに事業に着手し、この事業は住宅局の本年度最重要事業として行っています。その計画の概要は、本年から昭和45年度までの7年間に山林、原野、田畑等を開発して、公共施設を整備完了するものであると発表しております。しかるに、その最も基本となる重要な造成計画である道路配置図をはじめ、上下水道計画、住宅配置図等の大まかなものさえ何一つとしてできていないのであります。そればかりでなく、着手2年目を迎えようとしている今日、工事総額も算定されておられません。また用地買収に着手しながら、宅地造成費等も皆目見当がつかない……」と述べている（東京都議会、1965、または、大石、1981b, 91）。
- 2) 農地の転用は、当時「農地法」(昭和27年7月15日公布、法229)に基づいて、農業委員会を通じて、特別の場合を除いて都道府県知事の許可（5,000坪以上の場合は農林大臣の許可）を受けなければならない。しかし、「農地法」のおもに第4・5条による転用の許可は、「農地法施行規則」(昭和27年10月20日制定、農林省令79)の第4・5・6・7条に基づいておこなわれた。しかしながら、許可基準が明確でなかったこと、高度経済成長による農業以外への転用が急激に増大したため、農業ばかりでなく農業以外の土地利用においても不合理な側面が激増してきた。そのため、農林省農地局長は許可基準を明確にするべく、東畑二郎を会長とする農地転用許可基準対策協議会へ、昭和34年3月27日に「農地転用許可基準の策定」について諮問し、昭和34年6月18日にその答申を得た。これに基づいて定められたものが「農地転用許可基準」である。
- 3) 農地の区分については、この他に、現在では「甲種農地」および「乙種農地」の区分がある。これらは「都市計画法」(昭和43年法律第100号)第7条第1項

で規定されている「市街化調整区域」(市街化を抑制すべき区域)における農地転用の許可に関する基準において使用されているものであって、さきの「農地転用許可基準」の農地の区分に代えて使用されるものである。したがって、「新都市計画法」以降に「市街化区域」と「市街化調整区域」の区分が設定された後のものである。それ故現在では「市街化区域」における農地転用は制限がないが、「市街化調整区域」においては、「市街化調整区域における農地転用許可基準について」(昭和44年10月22日農林事務次官から各地方農政局長、各都道府県知事にあてた「通達」)によって、農地を「甲種」「乙種」にわけ、「乙種農地」についてはさきの「許可基準」による農地区分によって「第一種農地」から「第三種農地」に区分することになった。これらはもちろん、「都市計画法」の施行にともなっており、区域、区分と農林漁業との調整が緊急を要することになり、昭和44年8月22日に農林事務次官通達として出された「都市計画法による市街化区域および市街化調整区域区分と農林漁業との調整措置等に関する方針について」に基づいて設けられたことは言うまでもない。

「甲種農地」は「農地転用の許可に関する処分時において措置方針の第一の1または第一の2に該当する農地」と「措置方針の第一の3の(1)により市街化調整区域に含まれることとなった土地の区域内の土地」で「乙種農地」は甲種以外の農地をいう。前者は、簡単に言えば、集団的な優良農地や集団的農地、国の直轄、補助、特定の公庫資金などによる土地改良など土地基盤整備事業のおこなわれている、あるいは計画中の農地や、野菜指定産地区域など主産地形成のための公共投資などがおこなわれている農地、あるいは農林漁業の維持保全施設用地などである。

- 4) この「法律」による都道府県農業会議の業務は6つある。すなわち、(1)農業及び農民に関し、意見を公表し、行政庁に建議し、又はその諮問に応じて答申すること。(2)農業及び農民に関する啓もう及び宣伝を行うこと。(3)農業及び農民に関する調査及び研究を行うこと。(4)農業委員会の委員等の講習及び研修を行うこと。(5)第6条第2項に掲げる事項(農業委員会の事務——引用者)に関し農業委員会に協力すること。(6)前各号の業務に附帯する業務。
- 5) 3-3参照。「農業関係状況調査報告書」の第5項目、「知事の意見」中には、「南多摩新都市開発事業連絡協議会(施行者部会)」とあって、これが正式名である。但し、1965年3月4日の東京都議会第1回定例会での今泉太郎の質問では、4つの質問が出され、その第二で、「事業運営の骨子ともいえる機構の問題」で「現在39年度に25万坪、40年度に100万坪の用地買収の予算

を計上しておきながら、その機構は実に弱体きわまりないのであります。私の知る限りにおいては、首都整備局の中に新住宅市街地係がただ1人であり、その後わずか2名が増員されたのみで、合計3名のみで現地に行ったり、あるいは各局間を走り回ったりしている現状であります。また南多摩開発協議会という機関が本年に入ってようやく設立されましたが、今回までただの1回も開かれたことがないのであります。この運営は多分公団、公社のほうで運営しているというのでありましようけれども、もしそうであるとするならばだれが責任を持って仕事に当たっているのか」

また、これに答えて、当時の東都知事は「土地買収は多摩町は90%見込みがついたが、由木村は政治問題のために、計画を25万坪から10万坪に変更した。また大規模な計画であり、都も初めてであるから、計画なり実施に対しては、強力な体制を必要とするので、東京都ではとりあえず、南多摩ニュータウン連絡協議会を去る1月に発足させた」と述べている。ここに傍点を付したところに出てくるのも上のものと同じと考えてよいであろう。しかし、1月に発足し、3月4日まで1回も開かれていないことを知ることができる。

- 6) 筆者の新しい農家区分による概念(拙稿、1974、1979他参照のこと)。
- 7) 今回の資料発掘によって、前に「多分確実である」と書いた(拙稿、1981a、151)、八王子市上柚木地区の第一種農地についてはそれが誤りでなく事実だと言うことも証明された。

文献一覽

大石堪山

- 1974 『個別住宅地化による都市化と近郊地域の変貌およびそれに付随する2・3の問題』東京都立大学都市研究委員会 207p. p.
- 1978 「非計画的市街地形成に伴う居住環境の諸問題」『総合都市研究』4号、79—102。
- 1979 「都市農業と農家の都市的土地利用」『総合都市研究』7号、47—72。
- 1981 a 「請願運動からみた都市問題としての農業・農村問題——多摩ニュータウン開発におけるいわゆる「第19住区問題」の意味するもの」『総合都市研究』12号、145—166。
- 1981 b 「大都市居住環境保全と都市市民運動——多摩ニュータウン開発における酪農問題に発する都市と農村の諸関係」『総合都市研究』13号、79—128。

大石堪山・山川充夫・石村満宏・小金沢孝昭・片岡 務
1980 「大規模ニュータウン開発と近郊農業——多摩ニュータウン開発地域を事例として」『綜

- 合都市研究』9号, 93—137。
 大蔵省印刷局
 1963 『官報』第10, 969号。
 建設省計画局宅地開発係編
 1968 『宅地開発関係法令集』大成出版社, 154p. p.
 国土庁監修・新日本法規出版株式会社
 1976 『国土六法, 昭和52年版』2, 155 p. p.
 国土庁土地局土地利用調整課監修・国土利用研究会編
 1975 『土地利用小六法, 51年版』2, 303 p. p.
 鈴木 昇
 1979 「多摩ニュータウンはいらない——大規模開発と闘う酪農民」薄井 清編『現代の農民一揆』たいまつ社, 259—289所収。
 東京都議会
 1965 『東京都議会会議録』
 1976 『予算特別委員会速記録』
 東京都・日本住宅公団・東京都住宅供給公社
 1979 『多摩ニュータウン』
 東京都南多摩新都市開発本部
 1978 『事業概要, 昭和53年版』
 日本住宅公団首都圏宅地開発本部
 1965 『広域宅地造成に伴う農地転用とその生活再建に関する研究——多摩丘陵地区内の農民等の生活再建措置に関する研究(総論・実態及び分析編)』331 p. p.
 日本住宅公団南多摩開発局
 1971 『多摩ニュータウン生活再建対策調査研究』128 p. p.
 日本住宅公団・日本システム開発研究所
 『日本住宅公団土地区画整理事業における農業経営者の生活再建に関する調査』112 p. p.
 日本リサーチセンター・横浜市計画局
 1969 『港北ニュータウン生活対策調査』128 p. p.
 農林省監修・学陽書房編集部
 1963 『農業小六法, 昭和38年度版』602 p. p.
 1966 『農業小六法, 昭和41年度版』。

THE PRELIMINARY ADJUSTMENT OF THE TAMA NEW TOWN DEVELOPMENT PROJECT AND AGRICULTURE

Taizan Oishi

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

Comprehensive Urban Studies, No.15, 1982, pp. 89—112

The purpose of this article is to clarify and analyze how to adjust in advance the so-called Tama New Town Development Project and agriculture. It is doubtful whether the adjustment between them would be done well beforehand or not, because many agrarian problems arose and the adjusting has experienced hard sailing ever since the project was made public.

The analysis was done in strict conformity with the official documents or records which were exchanged by the Ministry of Construction, the Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery, Tokyo Municipal Government, Tokyo Prefecture Agricultural Conference, Kanto Agricultural Administration Bureau, the Japan Housing Corporation, and so on. They negotiated in order to come to an agreement based on the New Residential Town Development Law.

The adjustment has two meanings at the national level. They are to convert agricultural lands to urban lands quickly on the one hand, and to have the farmers remove from their agricultural management and to have them change their occupations on the other, that is to say, it was an embarkation on another new business or enterprise.

At the Tokyo self-governmental level, including in Japan Housing Corporation, they insisted on respecting the intention that some full-time farmers would like to continue their farming management, and on hoping to devise some proper measures. However, efforts were made to help the farmers find substitute lands when such requests were made. Both agriculture and farmers were denied by "Law". There is no view of "lands for the exclusive use of farming", in others, there is no view of adjustment of the New Town Project and agriculture in their real meanings.

It is because the Tokyo Municipal Government and Tokyo Prefecture Agricultural Conference did not fully recognize the conditions of agriculture in the Tama New Town Project area, and also because they didn't research and survey them in detail. Nor could the Japan Housing Corporation put their detail research results from other regions to practical use in the Tama New Town Project area.