

住工混合地域環境再整備 計画序論



川名吉エ門

都市の総合計画を検討するに先立って、まずその都市のもつ性格を見定め、将来の規模を想定することが必要となる。都市は、それぞれに発展の基盤が違い、歴史も違う。その歴史的な発展の経過にも変化が現われていないとも限らない。都市の発展を与えてきた基盤自体が崩壊しているかも知れないし、新しい発展の要因が芽生えているかも知れない。都市は、将来に向かってどのような発展を展開させてゆくことになるであろうか。いろいろな動きの中から、望ましい発展の方向を見定め、その発展を、阻害する危険性のある害悪を取り除き、矛盾を排除して、新しい発展の可能性を高めてゆくことによって、その都市が到達し得るものと想定される将来の姿を概略設定しようというのである。

この都市全体としての総体的な把握を、前提として、その都市内部の土地利用体系や交通体系などが検討され、新しい発展のための準備がいろいろと計画されることになる。しかし、ここで都市内部の個々の地域内の動きが問題になってくる。もとより地域内の動きについても、都市全体としての総体的な把握の中で、ある程度検討されてはいるのであるが、個々の地域内部にある固有の問題については、必ずしも十分には検討されていない面がある。

それどころか、地域によっては、都市全体の発展の方向とは必ずしも相容れないような動きを示したり、あるいは都市の発展に伴って機能的に変質してゆくような動きをみせるような場合もある。機能的な変質とまではゆかないにしても、都市が発展してゆくにつれて、個々の地域内部にはいろいろな変化が現われてくる。そうした変化は、必ずしも計画的に展開するというものではなく、むしろ地域内部に好ましくない影響を与えながら無

秩序に進行してゆくという場合が多いものといえよう。

そこで、この地域内部におけるいろいろな動きを把握することが重要な課題となってくる。地域内の住民が、是非このような地域になってほしいと願う、その発展の方向が、都市全体の立場から総合的に検討された計画の方向と矛盾するような場合には、どのように対処したらよいのであろうか。これらの個々の地域ごとに考えられている発展の方向と都市全体の立場からみた発展の方向についての相互調整が問題になってくる。

都市計画法は、一方において市町村を都市計画の主體的な地位にすえながらも、他方において広域的な立場から決定する計画の権限を府県に与えている。そして、市町村が定めた都市計画と府県知事が定めた都市計画とが、相互に抵触する場合には、知事が定めた計画の方が優先するものと規定している。広域圏計画と市町村計画との事前調整まで否定したものではないとしても、広域圏計画が優先するという考え方に立っているものといえる。同じような考え方が、都市の総合計画にまで受け継がれていないだろう。いささか疑念の生ずるところでもある。

とはいえ、都市内部における個々の地域ごとに、それぞれの地域内環境整備計画を検討して、それらの計画を順次積上げてゆかない限り、都市全体の計画との相互調整ということも具体的なまとまりを求めることは困難である。地域別計画の検討が重要な課題であるといわなければならない。

ことに、生活環境の改善という住民の要請に答えるためには、この地域別計画が最も基礎的な検討課題である。住民にとっては、都市全体の姿をとかやく議論する前に、自分達の居住する住宅を中心として、日常繰り返している消費活動の場が、良好な環境に改善されてゆくことが望ましいのである。

この生活環境の改善ということが最も緊急な課題となっているのは、いわゆる住工混合地域であろう。ここでは、工場と住宅とが混在しているというだけでなく、そうした地域が古い市街地であるだけに建築物も老朽化していたり、街路が狭く、建築物が建て込んでいたりして、環境衛生面における欠陥がかなり多く見受けられる。

そうした環境の中で、生産活動と消費活動とがぶつかり合っているのである。これまでのところ、生産活動の方が優先的に扱われてきたといえるのであるが、産業の高度成長による大きな波が、これらの地域内の生産活動を根底からゆさぶり始めたのである。工業近代化の波に押しつぶされて生産の転換を余儀なくされている工場もみられるなど、すでにかなり大きな変化が現われている。また、公害防止対策に悩まされ、施設面の不備や敷地の狭さから、転出を迫まられている工場もある。ともあれ、生産活動は、今大きな転換期を迎えているのである。

この生産活動の転換は、就業者の生活にも影響を与えることになるが、その就業者の多くが、その同じ地域内に住んでいるのである。地域住民の生活にも、いろいろな影響が及んでくるものと考えなければならない。これらの地域においては、産業の高度成長、雇用者の所得向上といった大きな流れとは逆に、小さな渦が起り、淀みができ、にがりが生じているのである。

混合地域の環境再整備計画を検討するとすれば、こうした産業構造上の大きな歪が問題となり、その歪に伴って発生する社会病理現象も問題になってくる。しかも、それらの問題は、地域内部の物理的な改造事業によって解決されるものではない。それどころか、逆にそれらの改造事業の推進によって傷口をさらに広げる危険性を多分にはらんでいるのである。これらの問題は、経済社会両面からの強力な助成がなくては解決できないものであ

り、環境再整備計画もそれらの助成策と並行させて、総合的に検討されることを必要とするものである。

2 地域特性の把握

小地域の問題を検討するに当たって、全市域を対象とする統計から求めた平均値とか瀬度値、あるいは傾向を手がかりとして、何等かの推測を試みる事が極めて危険であることはふれるまでもないところである。経済が高度成長を遂げ、その都市の工業出荷額も大きく伸びているとしても、混合地域内における生産活動が同じように展開していたとは、誰しも考えないことであろう。逆に、工業近代化の動きから取残されて経営が苦しくなっている工場が混合地域には多いのではないかの疑念すらあることであろう。地域内の細かい調査を俟たない限り、その実態は判然としなない。

混合地域内の工場は、一般に中小企業ないしは零細経営によるものが多いといわれるが、計画対象となっている地域における実態はどのようなものであろうか。中規模工場が主体となっている地域と零細工場が数多く集まっている地域とでは、その地域内部の環境が全く違う。零細工場が多い地域ほどいろいろと問題が多いものと想定される。地域内における工場分布の状況によっても事情はかなり相異なる。

業種別にみても、比較的同一業種の工場が多く集まっている地域といくつかの業種が混在している地域とがあって、一様ではない。それぞれに地域の発展経過が違うからでもあろう。しかし、それらの業種混在という中にも、一連の生産上の関連がみられる場合もある。その生産工程が細かく分業化されているために種々の業種が混在しているのだとすれば、それらを業種別に分類してしまっ

たのでは、地域内の生産活動の実態は把握できない。産業関係の調査は、対象地域ごとに分析方法を検討して望まなければならない。

小規模工場や零細工場の集団による地域内分業の体系は極めて複雑である。その集団には工場のみでなく商店等も含まれていることが多い。その商店の業積も多様である。原材料関係の商店はもとより、飲食店等サービス業さえも存在する。それぞれに何等かの存在理由をもっているのである。この複合集団内部における個々の工場や商店の位置相互の関係は、全く自然発生的な立地によって形成されてきたものであって、極めて無秩序なものである。従って、その相互関係の追跡は極めてむつかしい。しかし、それぞれに何等かの機能を受持っているのであり、存在理由があるものとみられるのである。その存在理由が極めて流動的なものであることも多いだけに、慎重な調査が必要となる。

最近の20年間に於ける都市部の雇用者比率の増加は全く急速なものであった。混合地域内ではどうであらうか。自営業者と家族従業者の比率が減少方向を辿っているのであらうか。また、就業者の年齢構成はどのようなものであらうか。中高年層とくに老人層の比率が高いというような傾向がみられるであらうか。ここでも工場規模などによってかなりの違いがみられることであろう。

就業者構成の検討に続いて、住宅事情の調査も必要となる。雇用者層の増加、職住分離の傾向などが進行しているとすれば、就業者の中には他の地域に住宅を求め動きが強まってくることも想定される。地域内の生活環境の良否が関係してくる。もし、人口減少の傾向がみられるとすれば、その要因を検討しなければならない。環境整備を進めることによって、居住地としての利用が今後も続けられてゆくであらうか。

ここで、混合地域内の居住者についての分析が必

要になってくる。地域内居住者の職場が同じ地域内にあるとは限らない。居住者の職場についてみれば、地域内にあるもの、隣接地にあるもの、全く別の処にあるもの、というような区分が考えられよう。それぞれにこの地域に対する考え方が相異なることであろう。定着性を期待し得るのは、やはり地域内に職場をもつ人であろう。その比率はどの位あるのでしょうか。その比率が減少方向にあるとすれば、環境整備計画はどのように考えたらよいのでしょうか。

地域内における住宅の需給関係についても調査が必要となる。世帯分離は、ここでも進行しているのであるか。家族構成別・年令階層別などを中心として、住宅事情を検討してみない限り、将来の住宅供給計画のめどもたちにくい。

産業構造からみても、社会構造からみても、いろいろな問題を抱えているものと考えられるだけに、それらの問題の解明が必要である。それが環境整備計画の立案に対して、苦しい条件を与えることになることが想定されるだけに、その分析は重要な課題であるといわなければならない。

3 - 地域内土地利用の変化

都市が発展してゆくにつれて、都心部に高層の建築物が建ち並び、市街地が拡大してゆくとともに、既成市街地の内部にもいろいろな変化が現われてくる。ことに都心部周辺における土地利用上の変化はかなり大きい。住工混合地域の多くが都心周辺部にあるだけにその地域内にはいろいろな影響が及んでいるものと考えなければならない。

一方、住工混合地域は工業地の背後地にも形成されている。ここでも工業地の変化の影響を受けて、いろいろな変化が現われている。そうした地域内部の変化について、実態を把握する必要があるが、

それは混合地域の位置により、また発展経過によりかなり差異があるものと考えなければならない。

ここで、住工混合地域の形成経過にみられる類型についての検討が必要となるが、それは大ざっぱに2つに区分することができる。都心部ないしはその周辺に立地している問屋集団の背後地であって、いわばその生産部門を受持っている地域がその一つである。ここでは、問屋の生産企画に従って、加工・組立が行なわれるが、原材料関係の商品をも含めて、工場・作業所の類が立地し、住宅がいろいろな形で入り混んでいる。生産の全工程は地域ぐるみで細かく分業化されているが、その建築物の配置は無秩序であって、生産工程の秩序との関係も余りはっきりしていない。地域内の複雑な経路を通して製品が出来上ってくる。

こうした地域には、対企業サービス業はもとより、対就業者サービス業も入り込んでくる。住宅も混在することから各種の商店等も立地する。つまり、問屋の業種に対応して、それぞれの製品の生産機能が中核となって、それに関連サービス機能が加わり、さらに就業者や居住者を対象とするサービス機能まで入り込んだ極めて複合的な機能をもつ集団を形成しているのである。

この種の混合地域内においては、企業相互間はもとより、居住者相互間にも、また企業と居住者相互間にも、かなり緊密な関係が結ばれていて、地域内における団体意識も相当に高いものとみられる。

いわゆる地場産業の生産地もまた、こうした地域構成に似ており、同じ範疇に入れて考えることができよう。これらの地域とは全く違った事情をもつのが、重化学工業化の推進に伴って形成されてきた中小工場群の集まる地域である。河岸ならびに臨海部に大工場が立地し、その背後地に中小規模の工場が集まり、それらの工場に狭まれた形で

住宅の小集団が入り込んでいる。大工場の敷地内あるいはその隣接地にも独身寮や社宅が建てられている。

小規模工場の一部には自営業者の住宅が建てられていることもあるが、これらの地域内にある住宅に居住する者は大部分雇用者層である。その住宅を所有別にみれば、給与住宅がかなりの比率を占め、借家がそれに続く。これらの居住者や就業者を対象とするサービス業が入り込んでくるが、中小工場の下請部門とか対企業サービス業が混在するようになってくると、地域内の様相は一段と複雑なものとなってくる。さらに、下請部門やサービス部門が順次発展して独立企業としての活動を展開させるようになっていたり、あるいは関連部門の中から新しい企業が育てられたり、それらがさらに下請部門を従属させたりするようになってくると、地域は順次その領域を拡大させるとともに、複雑さの程度を増してくる。地域がこのような発展を示すようになってくると、その居住者階層も多様化してくるが、同時にその数も多くなっていく。人口が増加するにつれて、商店街も発展し、地域はさらに拡大するようになってくる。

工業化の初期段階における給与住宅や借家の質は極めて悪かった。その後の工業発展期においても、住宅の質的向上は余り進展しなかった。最近の高度成長期にあっても、住宅の質的向上はみられなかった。それどころか、逆に住宅は質的に低下したとさえいえるような状態にある。このため現存する住宅には低質なものが多く、老朽化したものも多い。これに工場との混在ということと、都市施設の不備という事情が加わり、さらに多くの場合デルタ地帯という悪条件が伴う。いわゆるゼロ・メートル地帯に形成されていて、地盤沈下で悩まされている地域もある。

以上、大ざっぱに2つの類型についてみてきたが、同じく住工混合地域とはいっても両者の間にはか

なりの相異がある。さらに、工業が軽工業か、重工業か、それとも化学工業かによっても、その地域環境は違ってくる。問屋につながる地域では、軽工業が主体となっている場合が多く、工場とはいっても、重工業や化学工業の場合ほど環境が悪化しないといえよう。これに対して、重化学工業化の推進に伴って発生してきた混合地域における環境は、その景観においても生活の場としてのうるおいなど求めようもない状況にあるといつてよいであろう。

しかし、何れの地域も産業との関係は極めて密接である。その地域の母胎となっている産業が、高度成長の波をどのように受けたかによって、地域の発展の様相は相異なる。産業が停滞方向を辿っている地域にあっては、雇用力も低下し、居住者は他の地域に職場を求めようになり、職住近接という条件は失われてゆく。さりとてその地域がそのまま住宅地に変容してゆくことは期待できない。たとえ外部からの力によって、住宅地として再開されたとしても、もとの居住者達とその住宅地に受入れられるとは限らない。むしろ追い出される結果となってしまふことであろう。

一方、産業が発展方向をとっている地域にあっては、工場の増築や新設が続き、住宅は次第に取払われて、僅かに裏路地などに追い込まれてゆく危険性をはらんでいる。住宅の小集団が孤立した状態になると、生活の場としての基礎的条件を失なうて、全くのねぐらの存在になってしまう。そして、公害の発生が激しくなると、公害地帯の中に埋没した形になる。

何れにしても、産業の高度成長の波を直接的に受けている地域である。その影響によって、地域内の土地利用にどのような変化が現われているであろうか。それは今後どのように変わってゆくであろうか。そうした変化の中で、地域内の居住者層にも変化が現われていないであろうか。さらに、家

族制度の崩壊が、これら地域内においてどのような問題を生み出しているであろうか。それらの変化も、また地域によって相異していることであろう。現在までの変化過程とともに、さらに今後の動きについての見透しも十分に検討されなければならない。

今後公害防止計画の推進に伴って、工場移転が順次具体化してくるものと想定されるが、それによってこれらの混合地域内の産業構造はかなり大きな影響を受けることになるであろう。工場移転ということは、かなりの資金を必要とするものであるだけに、経営面においてそれだけの余力のある企業だけが転出して、そのあとに経営の苦しい小規模零細工場が残留するというようなことになった場合には、その地域はどのような方向に変わっていくのであろうか。それは、もはや環境再整備というような考え方では望み得ない状況であるかも知れない。ともあれ、地域の将来への見透しについては慎重な配慮が必要である。

4 整備事業の可能性

混合地域の物理的な環境についてみれば、工場と住宅とが混在していて、生産活動と消費活動とが同じ場所でおつかり合っている状態が問題になるが、同時にそれらの個々の建築物の中に老朽化しているものが多いことにも問題がある。これに加えて、道路が狭く、建築物が建込んでいて、採光、通風の条件が悪く、排水路が十分でないことから汚水が停滞している等、環境衛生面からみても多くの欠陥がみられる。こうした事情は一般に指摘される通りであるが、同時に、住宅地区改良事業のように地区全体をとりこわして、新しく建て直すということが極めて困難な事業であり、その事業を全域に拡げてゆくことができないということ

も、また指摘されているところである。

そこで、生活環境面に重点をおいて、局部的な改修を順次繰り返してゆくことについての検討が必要となる。環境衛生面からみれば、特に密集の程度がひどい地区内にある老朽建築物を買収して、その跡地を小広場として、整備したり細街路や下水道を整備する事業と並行して、住宅の補修に対する助成策を講ずるといようなことが、総合的に推進できるようになることが要請されるであろう。

しかし、住工混合の状態を少しでも整理して、住宅と工場とを分離させ、その間に緩衝緑地帯を配置したり、あるいは産業廃棄物の共同処理施設を設置したりすることが必要であるとすれば、それに伴う移転問題についても検討しなければならない。ここで大きな問題に直面する。

混合地域内にある建築物は、その用途が工場であっても、住宅であっても、すでに建築物の耐用年限を過ぎてしまっているものが多い。つまり、減価償却費が零になってしまった建築物を辛うじて利用して、生産活動が続けられ、あるいは消費活動が行なわれているのである。したがって、新しく資金を投入して生産を再開することに耐えるだけの力もなく、またそれに伴う家賃の上昇に応ずることも苦しいという事情がひそんでいることに注目しなければならない。

こうした事情を前提として移転を推進させようとするれば、何等かの助成策が必要になってくる。住宅については、改良住宅なり第2種公営住宅なりの導入ということも可能であろう。しかし、同様な手法が工場についても実施され得るであろうか。つまり公共団体が貸工場を低家賃で賃貸することが容認されるであろうか。それは、結果においてこれらの小規模零細工場の生産活動を背景として経営を続けている親企業を援助することになるものといえよう。従って、その費用負担は、

当然に親企業が責任を持つべき性格のものであると考えられよう。

中小企業に対する資金融資も実施されているが、何れも企業診断の結果、経営面において償還能力があるものと判定された場合に限られている。すでに減価償却費が零になってしまっているような建築物を辛うじて利用している零細経営を対象として、移転資金の融資が実施されるであろうか。実施されたとしても、借入金の返済に耐え切れないとすれば、融資策に依存することはできない。高度経済成長の蔭にこのような事情に苦しめられている企業群が存在し、しかもそれらの企業群にとり囲まれて、多くの住民が不良環境に悩まされ、公害にいためつけられているのである。

そこでは、生活環境が悪いというだけではなく、そこにある多くの工場や作業場における労働環境も、また望ましい状態ではないのである。つまり、職場も住宅も、ともに不良環境の中におかれているのである。こうした地域を対象として、その環境改善のための方策が準備されていないということなどをどのように理解したらよいのであろうか。

しかし、ここで同時に検討しなければならないことは、地域内の環境整備計画に関して、地域住民の総括的な意志を決定するための体制やその手続である。この面においても、また大きな問題に直面する。

すでに指摘されているように、都市ことに大都市においては、住民の間に共同体的な性格が乏しい。職場を求めて、そこに集まってきた人々の単なる集合体に過ぎないとさえいえるような危険性を十分に持っている。その上、高度経済成長は、人口の流動を一段と激しいものとした。昭和45年の国勢調査の結果は、わが国の総人口の約7割が、出生時と異なる場所に居住しているということを示している。これには、世帯分離の急激な進行ということも関係していることであろう。それにして

も、同じ地域内に2代、3代と居住している人々がどの程度いるのであろうか。これだけ人口流動が激しいということは、地域社会の中における一員としての自覚が、はぐくまれる条件が、それだけ欠けているものといわなければならないであろう。

職場と住宅とが、接近している混合地域においても、同じように人口が、移動しているのであろうか。同じ地域内で働らき、かつ生活している人々が、共同で自分達の生活環境を清潔にし、必要な共同施設の整備に努め、生活環境を楽しいものにしてゆくということは、期待できないことなのであろうか。

道路や下水路の掃除をし、ごみの集積所を清潔にし、軒下に草花の鉢を並べ、狭い路地を楽しく共同で利用している姿は、随所に見受けられる。こうした共同体としての意識が、もう少し広い地域の中に育ってゆくことはできないものであろうか。路地をつなぎ合せる道路やそこにある排水路になると清掃が行き届いていなかったり、自動車の駐車が目立ったり、自動車が通り抜けてゆくために安全性までそこなわれたりする。どうやら居住者には解決しにくい問題のようである。お互いの活動が相互に矛盾しないように適当な規律をつくらせたり、共同施設を設けたり、あるいはそのための共同理解を求めたりすることは、区域が広くなるほどむづかしくなってくる。

こうした小地域における問題解決のための配慮が行政面においても欠けていないだろうか。公共団体の職員の間から「ドブイタ」行政という言葉さえ聞かれる。このような考え方がある限り、問題の解決は望み得ないであろう。改めて地域環境再整備計画のむづかしさに戸惑わざるを得ない。

<東京都立大学教授>