

住工混合の問題点と都市 政策のあり方

——大阪市東部・東大阪市の調査から——



三村浩史

はしがき

よく、住工混合地域は日本の都市空間の縮図であり、矛盾のもっとも凝縮された姿であるといわれる。小零細工場とそこで働く人々の住宅が密集する「町工場街」、これが住工地域のイメージである。それは、工業地であるとともに居住地であり、かつ住宅と工場が物理的にただ共存しているだけでなく、住民の就業・生活・環境などの点で地域社会としての深いつながりを内部にもっている点に、混合地域の特徴がある。本論では、住工空間が、地域としてもつ問題は何か、またその問題を解決してゆくために、とくに、自治体の都市政策は何をなすべきかを考えたい。この論で引用する資料は、主に私たちが過去5年間にわたって、大阪市東部3区および東大阪市について行った調査研究によるものである。くわしくは文末の参考文献をみていただきたい。

1 - 大阪における工場の推移

大阪市についてみると、昭和41年から45年までの間に工場件数は36,740から57,200へと約55%の増加を示しているが、工業就業者数では、107万人から113万人へとわずか5.7%の伸びにとどまっている。とくに、44年以降、毎年2,000人程度の減少がはじまっている。これを、規模別にみると、1～4人層は、増加の傾向にあり、45年には約50%増である一方、30～99人層、100人層以上は近年大幅に減少している。このようなデータは、大阪市における工場のうち、中・大企業層で進行している市外分散と、小零細企業層の増加、全体として経営規模の縮小を示すものである。このうち、工場数、就業者数ともに増加の著しいのは、生野区、港区などである。次に、府下の都市についてみると、同じく昭和41年から45年までの間

で、工場数の伸びが著しかったのは、東大阪市142、枚方128、守口120%などで、大阪府下の東部に強い傾向がみられる。従業員の増加率をとってみても、東大阪110、守口90、枚方67%であって、就業人口の伸びよりは工場数の伸びの方が高く、その零細化を示している。たとえば、東大阪市の実状をみると、昭和42年以降の工場数増大のほとんどが小零細な民営貸工場アパートで占められており、その数も40年以前は全工場数の2%であったものが、45年には27%にも達する有様である<注1>。

近畿圏整備法、工場再配置法、公害規制、新用途地域への改正、さらに地価の急騰によって、もはや大阪府下、ことに北・東部への大中工場の新規立地はほとんどストップといってよいのが現状である。

近年、大都市地域における工業構造のあり方が、産業構成、公害問題などから再検討され、いわゆる「大都市性工業」として、印刷出版、高級衣服、高次加工機器といった、用地、用水、公害、輸送などの影響量の少ないコンパクトな業種中心

への転換が提言されている<注2>。たしかに、その傾向もあるが、近代的大都市性工業のイメージとかけ離れたところで、「町工場型」の小零細企業が年々増加し続けているのが、大都市性工業の実態であるといってよい。それらの小零細企業が、どこに立地するかというと、いうまでもなく、その大多数は、住工混合地域なのである。

2———住工密集地域の分布

表1は府下の各行政区・市別に、人口密度、工場密度、工業就業者密度をとったものである。この3つの密度が府下平均の1.5倍以上に達しているのは、大阪市内では生野区、東成区、城東区、西成区、旭区、天王子区などの周辺区であり、府下では、門真、東大阪市などである。つまり、大阪市の周辺区とその東部、一部北・南部の隣接都市の低湿地帯が、主な住工混合の分布地域であるという見当をつけることができる<注3>。しかし、これだけでは、住工地域をより細かにとり出すことができないので、さらに大阪市内について、①建物利用現況マップをメッシュ別に判定②夜間人口と昼間の工業就業人口がともにある密度以上であるメッシュのとり出しという2つの方法で分析した<注4>、<注5>。これによると、大阪市の市街地の大体25%が、町工場を多数ふくむ市街地であることがわかった<表2><図1参照>。大

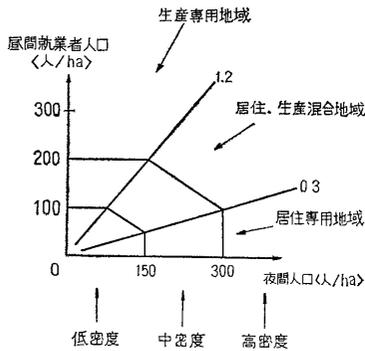
表1 大阪府下の住・工密集地帯<1971年>

| | 指標の比 | | | 備考 |
|--------|--------------------|------------|------------------|----------------------------------|
| | D I D 人口密 度比 | 工場数 密度比 | 工業就 業者密 度比 | |
| 大阪府平均 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | |
| 大阪市内平均 | ● | ● | | |
| 福島区 | ● | ◎ | ◎ | 工住密集多し 住密集、小工場 |
| 天王寺区 | ● | ● | | |
| 南区 | ● | ◎ | | 工住混合 超過密 |
| 東成区 | ◎ | △ | ◎ | |
| 生野区 | ● | △ | ◎ | |
| 旭区 | ● | ● | | 住宅、中小工場 |
| 城東区 | ● | ● | ● | |
| 阿倍野区 | ◎ | ● | | 木賃アパート街 十大工場 工住密集スプロ ール |
| 西成区 | ◎ | ● | | |
| 門真 | ● | | ◎ | |
| 東大阪 | ● | | ◎ | |

表2 大阪市内の市街地のタイプ

| | | |
|---------------------------|-------|---------|
| ①工業専用地区 | 7.9% | } 19.7% |
| ②商業専用地区 | 3.9% | |
| ③サービス業や工業、商業に よる専用地区 | 7.9% | |
| ④工住混合地区 | 22.7% | } 45.5% |
| ⑤商住及びサービス業と住宅 との混合地区 | 6.2% | |
| ⑥工業、商業やサービス業と 住宅との混合地区 | 16.6% | |
| ⑦居住専用地区 | 32.8% | |
| ⑧その他 | 2.0% | |

図 1-a 昼・夜間人口構成による分類指標



阪府下について、住工地域がどれくらいの比率を占めているのかは、まだ分析していないが、準工業地域と住居、工業地域の一部として、大体10%弱と推定することができよう。

3 小零細工場の成立プロセス

なぜ、小零細工場が、工業立地条件の低下しつつある大都市の周辺地帯で増加しつつあるのか。1968年の住工地域の小零細工場調査ではく注6>、「勤め先をやめて独立」58件、「親の後継ぎ」12件、「親や兄弟の援助で独立」9件であった。このように工場労働者であったり、関連問屋の従業員として、技術を習得し、得意先やスポンサーをみつけて独立するケースが多い。その独立時の年齢は、40才前後が多いことは、この年齢を境に賃金のカーブの頭打ちないしは伸びなやみがはじまることと無関係ではないと思われる。つまり、下請、再下請工場のより低い賃金水準が、たえず、中年層労働者をして小零細企業の創業の予備軍たらしめているのである。

一方、その成立を生産プロセスからみてみよう。大都市の工業生産は、一般に加工度の高いもの、かつ多種少量のもの、ぼう大な数の部品をもちいる集成組立てなどが多い。したがって、複雑な社会分業を成立させるために多数の工場の集積が有利であることはいうまでもないが、小零細工場の

図 1-b 昼間就業者構成による分類指標

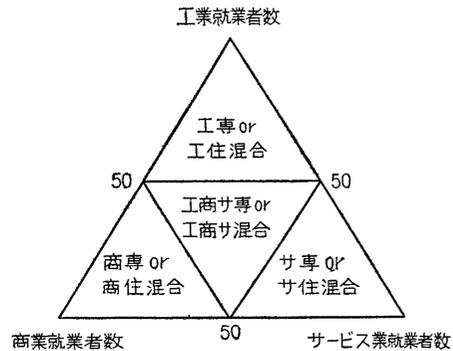
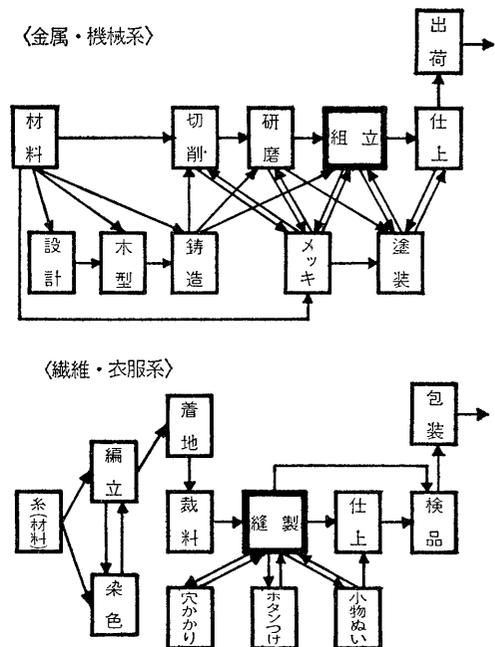


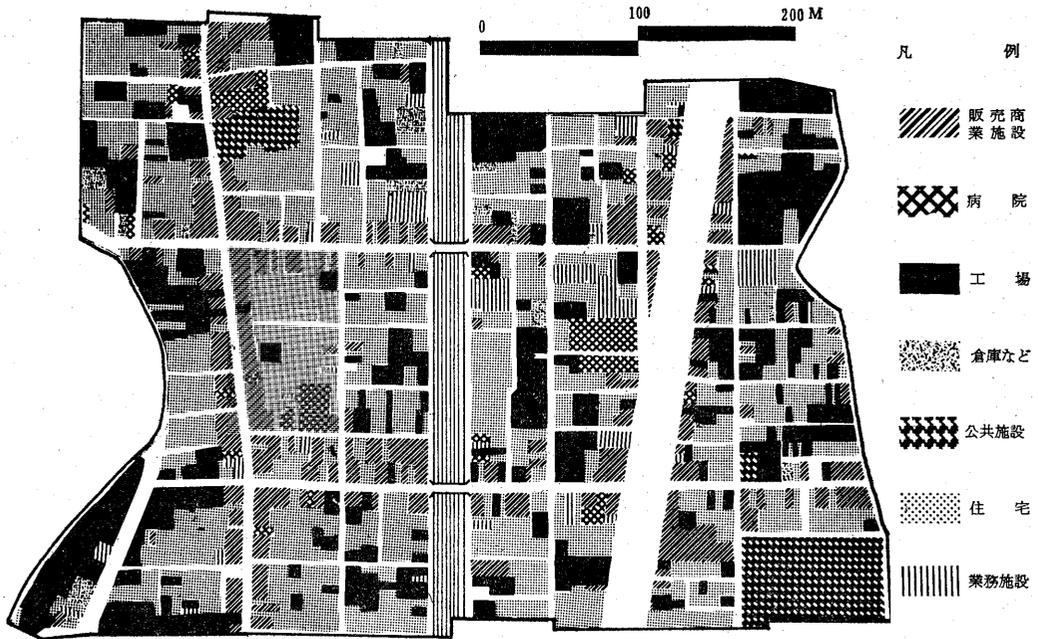
図 2 生産工程の細分業システム



場合、ふつうに考えられる社会的分業、たとえばある部品を製作するというよりも、はるかに細かく分割された工程の一部を担当しているにすぎない。図2は、機械金属、繊維衣服の場合の一例である。親企業による生産体制の支配と品質管理システムの強化が、このような細分業のコストの低減を可能にしている。

ふつうであれば、ある工場の構内で流れ工程で加工されてゆく原料・半製品・部品が、これらの細分業システムでは、小零細工場の相互間あるいは親企業との間を複雑に流通する。いわば、工業市街地全体に無数の工場群の流れ工程が重なり合っ

図3 猪飼野地区<生野区>の土地利用



て組み込まれている状態であるということができ
る<図3>。したがって、小零細企業は、独自に
こうした集積の群から脱して立地することはほと
んど不可能である。たえず、複雑な物の流れのネ
ットワークのなかに立地している必要がある。親
企業の市外移転、自家用車による行動半径の拡大
はあるにしても、やはり大都市とその周辺部から
離脱できない条件にあるといえよう。

4——住エスプロール

用地、用水、道路などの産業基盤を公共投資で整
備させる巨大企業とちがって、中小零細工場のほ
とんどは、多少の融資助成はあっても、自らその立
地を探し決定しなければならない。手頃な空地・
空屋を探して仕事をはじめ。仕事が軌道にの
りにつれて、建て増し、建て替え、隣地拡大、飛地
拡大または、周辺地への移転を行なう。こういう
立地を無数の小零細企業が、ランダムに行なっ
ているわけで、住居専用とか工業専用などのように
用途制限のかかるところ、都心や商店街などの地

価の高いところ以外の一般市街地の多くは、多少
なりとも住工地域となっている。

戦前には、無指定地域、戦後では、準工業地域
が、主として住工混合地域と対応する。またその
一部は、工業、住居地域に分布している。

準工、工業にしても、住宅の立地を容認している
から、①工場と直接関係のない人々の住宅②工場
に働く人々の住宅③工場を自営する人々の住宅、
この3つのタイプが混在的に工場群のスキ間に立
地することになる。戦前においては長屋住宅、戦
後では木賃アパート、文化住宅<関東でいう2室
木賃アパート>、小さな建売住宅、店舗併用住宅
などと③の自営層の工住併用住宅が低密地に密集
ししいる。併用住宅といっても、単に工場と住宅
が同一敷地にあるだけでなく、1階が作業場、2
階が自営層家族の住宅又は従業員の住み込みス
ペースという例もすこぶる多い。このような住エス
プロールの原因は、いうまでもなく、ルーズな土地
利用規制にあるとしても、②層においては、長時
間不規則筋肉労働による長距離通勤の困難さ、③
層における職場管理や同じく家族をふくむ長時間

労働などが、職住一致ないしは職住近接を生活の必要条件としている。これには、供給される住宅のタイプやコストの要素および、都心から郊外の住宅地に放射状に伸びる通勤ルートが、中間地帯に住む人々にとってきわめて不便なものであるということがつけ加えられよう。かくて、小零細工場群のスキ間へ多くの人々の住み込みが必然的になる。

5 ————— 局地公害・災害の激化

住工混合地域で何が問題であるかという点、何と云っても、人々の住生活をおびやかす公害と災害の危険をあげねばならない。「塗料工場が爆発、周辺の民家に被害」「ドブ川が燃えて民家に延焼」「1階の作業場から出火、2階の家族は逃げ遅れ」「鋼材の荷が崩れ子供が下敷き」「バックしてきたトラックに幼女がひかれる」この種の事故、災害のニュースの場所をみると、その多くは住工地域である。「ガラス工場の夜間操業で騒音苦情」「工場からの悪臭に住民が抗議」「メッキ工場周辺の井戸からシアン検出」「鍛造工場の振動か、家作がゆるむ」といった局地公害も住工地域に多い。もちろん原因は、発生源たる加害者にあるが、もし、これらの工場群が、専用地域をなして、住宅からせいぜい50メートルくらいのグリーンベルトで隔てられている程度の分離でも、ここに挙げたような、局地公・災害の大半は容易に除去することができるはずである。大型車両の進入、技術革新による新しい原材や機械の導入、さらに危険物使用量の増加と、小零細企業にありがちな敷地の狭まき、民家との近・隣接が、せいぜい半径50メートル以下の公・災害の被害人口を多くしているといえよう。さらに、住工地域で、注目しておかねばならないのは、公害や災害の危険や被害についても、そのすべてが、苦情や抗議と

して顕在化しない傾向である。何故なら、住工地域の地域社会では、工場とその労働者、同業者集団、親企業と下請、再下請といった生産における支配関係が強く作用していて、「お互いさま」「苦情が言いにくい」「多少のことはがまんする」といった傾向が調査でもはっきりとうかがわれた。したがって、住居専用地域なら、住民がすぐに抗議したり苦情件数として公害統計で示されるものの大体10倍ちかい件数について、人々ががまんしたり泣き寝入りしていることが推測されたく注7>。公害意識が高まった昨今では、もう少し、この倍率は下がっているかも知れない。

この点で、現行の用途規制や公害規則は、住工地域の公・災害の防止にどのような効果をもっているだろうか。用途規制でいうなら、少なくとも住居地域の保障はあり得ないと思われる。さらに、公害規制のうち、局地性の強い騒音については、この用途地域にあわせて騒音の環境基準や規制基準が定められているのであるから、準工や工業地域に住む人々は、多少の局地公害はがまんせよといっているのと変わりはない。これに対して、大阪の側ではないが、私たちが行った京都市の南部工業地帯住宅に対するアンケート<注7>によると、「たとえ準工や工業地域に住んでいても、人間が住める環境を保障してほしい」という声が圧倒的であった。

準工や工業地域すべてをそうせよというのではないが、少なくとも、住宅が密集しているブロックとその周辺では、住居地域並みの用途規制や環境基準の適用をきめ細かくすすめてゆくことが必要であろう。「準工業」地域は、同時に「準住居地域」であることを忘れてるのが、いまの規制行政である。

6 ————— 住宅の低質性

住工地域であるから、住宅が低質であるとはいえ

ない。しかし、住工の多い東部3区と大阪市とくらべてみると、狭少過密率、老朽率とも、3区の方が10~30%程度高くなっている。とくに、工住地区のかなりの部分は、戦後の長屋住宅地区であって、その老朽化がすすんでいる。また戦後の住宅でも木賃アパート、文化住宅は、建築後10年にして早くも老朽化している。すなわち、住工地域の住宅水準は、自営層の一部と被用者において、全体の平均よりも低水準であるといってよい。しかし、もっと注目しなければならないのは、いくつかの住工混合地区の悪化である。昭和44年の不良住宅概況調査<一般地区><注8>をみると、市町村からの申告による大阪府下の不良住宅地区85地区のうち、老朽住工混合地区は15地区、18%を占めている。従来、不良住宅地区というと不法占拠のバラックとか、スラム、不良住宅居住などが主であったが、今回の調査の特徴は、工住地域や文化住宅・木賃アパート地区の一部が不良住宅地区として登場したことである。その意味は、居住環境改善の意識の前進であるという一面と、新しい問題地区の拡大という面とで理解されよう。

住宅の低質性で、とくに見逃がせない第一の点は零細自営層の併用住宅である。1階が作業場2階が住宅といった場合に、火災や「自家公害」による住環境の低下とともに、作業スペースや資材置場による居住部分の圧迫がみられる。もともと狭い敷地で増改築をしようにも限界があり、かといって郊外にも移ることが出来ないために、やむなく過密居住を続けざるを得ないといったケースも少なくない。第二に、長時間労働、深夜や交替性労働、家族労働力の参加や主婦のパートタイムなどからみて、通勤限定階層が多く、既成市街地内の割高な家賃の負担やスペースの切りつめに追いこめられている点に問題がある。

結局のところ、住工混合地域は、わが国の工業生産のピラミッド構造の底辺におかれる多数の小零

細工場が集積して、細分業化された工程を安い賃料でこなし、それらの零細工場群のすき間に、自営層や労働者が住み込み、街路は工場の通路であり、河川は工場の排水路となり、最終的には、工業生産の外部経済が住民の住生活や生活環境にシワ寄せされるメカニズムをもった工業市街地であるということができる。

7———推移する地域

これまでに描き出した住工地域は、いわば静的な姿であり、構造であった。それは、住工地域の成り立ちと実態が、静的な状態の方が説明しやいからである。しかし、実際に、これらの大都市の周辺地域は、現在さまざまな原因によって、推移し変化しつつある。一方では、住工地域は解体されつつあり、他方では、いよいよ停滞沈澱化の様相を深めつつある。その第一の変化の原因は、中小企業の再編成と、工場の大都市外移転である。高度成長のなかで、昭和37、8年頃から、わが国の中小企業政策は、保護温存から、大企業が必要とする関連中堅・成長企業の育成と小零細企業の切り捨てへと方向転換したといわれる。この考え方は、大都市政策に反映されて、中堅企業を中心とする近代化、集団化、いわゆる中小企業団地造成が積極的にすすめられる。また中堅企業や成長企業はより安い土地、よりよい交通条件を求めて、大都市圏の外縁部に新規立地してきた。親企業の大都市圏周辺部や地方追出について、協力工場や下請工場が市外移転を行なうなかで、成長の波にのれない小零細企業は、地価が高く、公害防止も困難な狭い敷地、交通マヒや駐車規制など輸送条件の悪くなる既成市街地のなかに取りのこされる。その結果、工場数はふえても、零細化がさらにすすみ、全体としての停滞化、沈澱化現象が顕著になっている。とくに中高年層の自営層や労働者に

とって、企業の拡張や新規立地、転業などは大へんに困難であって、立地条件が悪くなっても、容易に新しい立地を求めることができないでいる。このような工業の停滞地域をどう考えるかは、かつての産炭地域ほどでないにしても、大都市地域が当面している重要な問題であろう。

第二に、地域構造の変化がある。都心部における業務商業地区の拡大は、地下鉄網や都市内高速道路網の建設によって、駅やICの周辺を中心にして、これら中間地域にもおよんでいる。とくに大阪市が万博を前後としてすすめてきた地下鉄網の整備はようやくこれらの中間地帯に及んでいる。駅前やその近接地では、ビルやマンションの立地が旺盛である。その対象には住工混合地区もふくまれており、そこで登場するのは、工場跡地の利用問題である。中小規模で多数に分散する工場の推移、その跡地利用のあり方は、現にある小零細工場やそれを取り巻く住宅群に大きな影響を与えるだけでなく、その跡地の利用転換のあり方が、こんご数10年間の次の市街地の性格や環境を方向づける。

比較的規模の大きい中・大規模工場の跡地は、公共団体による買上げや、民間ディベロッパーによって、ビル、高層住宅、商業、レジャー施設用地として転用されている。ここでの問題は、そうした利用転換が、大都市の長期的な改造のプラン、プログラムに適合しているかどうかであろう。この論文では、その点にくわしく触れる余裕がないが、現状はそれだけの計画と必要なコントロールがないままに、ただ、市街地の高度利用のみが、個々に追求されているとあってよい。まとまった工場地とその跡地は、これからの大都市周辺部の計画的改造の重要な戦略手段であるという認識が欠けている。

小零細企業でも、土地利用の動きはかなりはげしい。たとえば、大阪市内の東部3区の土地利用転

換を昭和41年と46年について分析してみたが<注9>、6年間で、全面積の5%が変化している。工場数では41年の17%が、土地利用転換している。そこでみられる傾向は、①敷地の細分割 ②住宅・商業・小工場のより粒の細かい混合化 ③全体としてみられる過密化傾向である。このことから推論すると、小零細工場の一部は、市外移転や廃業、倒産などで跡地化するが、それは、地域政策の対象となる前に、より小規模、高密の住商混合パッケージへと利用転換される傾向があるといえよう。

住工混合地域が、こうした推移のなかで、大都市圏の中間地帯として、新しい都市機能と、居住人口をもちつつ、よい生活環境をつくり出せるかという、現在のところその保障はなく、新しい過密と混乱の様組を示しているところに、推移地域のかかえる将来にわたる問題の深刻さがあるといえよう。

8———都市政策のエアーポケット

住工地域の存在は、都市計画では、いわば何ともできない資本主義体制の必要悪としての混乱地域としてあつかわれてきた。新都市計画法、新建築基準法も、準工や工業地域における混合問題については、せいぜい準工をへらし、住居地域にかえてゆくという適用上の努力以上に、新しい提案をふくむものではない。

一方、大都市の中小企業政策も、近代化再編路線を中心に展開されてきた結果、こうした小零細企業問題に対して、素通りしてきたことは否定できない。すでにみてきたように、住工地域の小零細企業問題は、産業政策とともに、自営層をふくむ労働問題、労働者の生活問題につながっている点が見すごされてきたといえよう。今春、東京都が出した<中小企業と労働者><注10>は、ようやく

く都市政策が、その問題の解明にのり出したという点では評価されるが、まだ具体的な政策イメージとして結晶しているとはいえない段階にある。さらに、公害対策の重点は、大企業による大気汚染、水質汚濁の規制におかれたことは当然といえるが、くもっとも大阪市の西淀川区などはなお全国最多数の公害認定患者を数えている>、住工混合地域では、苦情処理にとどまり、潜在的な公害被害の実態すら調査できていない。

いうなれば、住工地域とは、従来の都市計画、産業、労働政策、生活環境行政のエアポケットとして、放置されてきた地域であるといえよう。この数年間の私たちの調査活動は、主として、住工地域の環境改善、できれば土地利用の再編成に、都市計画で何ができるかを追求することに主眼がおかれてきたが、調査研究の結果は、住工地域のもつ地域、産業、社会的な複雑さの理解にとどまり、かえって都市計画的な提案の空しさを感じさせる。

住工地域の問題を解決してゆくためには、都市計画の役割りを軽視するものではないが、やはり、産業政策、公害対策、生活・労働福祉政策を地域的に総合した都市政策をもって当たらなければ、その実際的な効果は期待できないというのが、当然すぎるかも知れないが、重要な結論であろう。この点は、中央集権的なタテ割り行政に慣れた行政にとって、基本的な発想の転換を必要とする課題となる。たとえば、都市計画の面からは、用途規制、街路や公園の整備、不良住宅地区の改良、地区再開発、跡地利用、中小企業団地や工場アパートの建設、防災グリーンベルトの整備といった各個別の事業の手段・制度・事業化の条件がないわけではないが、そこで、共通していえることは、①わずかな事業予算で、優先的に投入すべき分野と地区は何かというプログラムの不明確さ②タテ割り単独事業として実施する場合の効果

と、事業の困難さ、たとえば、住工地域に住宅地区改良法を適用するとして、地域内の小零細工場の再配置をどうするか、住宅単独事業として直面する困難さがあること、③工場分散や集約化再配置にしても、基本的な地域ポリシーがなく、かつ経営や労働政策からの条件づくりに欠けている、といった問題が生じていることである。

これは、別に、住工地域に限った問題ではないかも知れないが、わが国の都市政策が、各地域ごとの問題を地域で総合してゆくという体制をもっていない点に基本的な欠陥があることを示すものであり、そのもっとも稀薄なエアポケットが住工地域の問題であるといつてよい。

9———住工地域における基本政策

まだ十分に固ったものではないが、こんごの住工地域に必要な地域政策の基本ポリシーについて、若干の提言をつけくわえておこう。

<1>公害・災害の除去・防止、土地利用の純化は必要な対策であろうが、その早急な実現はとうてい期し難い。そこで、まず第一にとるべきは、公害・災害の発生源対策の徹底化である。準工・工業地域であっても、それが<準住居地域>である現実に立って、少なくとも1世帯でも居住者世帯が居住している限り、<住居地域なみ>の公害規制と環境整備を強めねばならない。この場合、公害・災害対策に必要なコストに対する技術指導、測定、融資対策は、中小企業政策として助成を強める必要はいうまでもない。発生源対策が技術的に困難であり、そのためのコストが、移転コストを上まわる場合には、計画的な公害工場の移転を考える。これには、追い出し型の規制と跡地買上げ対策とともに、必要な移転先の準備とあつ旋がある方がよい。中小企業団地や臨海埋立地<既成>の活用をはかることができる。この場合、問題に

なるのは業種と地域の関係である。ある一定地域をとった場合の小零細企業の集団というものは、集団というような組織力をもたない雑多な業種の集合でしかない。いくらかの地域では業種の特化がみられるが、その業種特化率が産業中分類で見ても50%をこえる地域はまれである。ところが、実際には、業界という業種ないしは企業集団の方が、地域集合よりも優越した組織である。反面、業界とは同業者集団であるとともに、タテ割りの支配機構のもとにおかれているので、下請・再下請関係になると小零細企業はその末端でしか位置づけられていない。地域における小零細企業の公害・災害対策を強めてゆくために必要となるコストを、公共機関が、一部の面倒をみるのは、社会政策、労働政策、環境政策の上から肯定し得るところはあるにしても、基本的には企業が負担すべきであり、その負担の追求が、再下請から下請、元請け親企業、協力工場、さらには大企業まで及んでゆかねば、小零細企業の公・災害は解決できないといえよう。住工地域の問題、ことに公・災害問題は、地域問題として出発するが、その責任は、業界の共同・連帯責任として追求されることが必要となるのではなからうか。この点で、小零細企業の公・災害対策は、地域別にたて、その実施責任は、業界がもつという方針と政策プログラムについて、さらに検討することが必要である。

<2>住宅および生活環境対策、現存する専用・併用住宅の増改築・改善について、一定の住水準<シビルミニマム>を基礎に、必要な援助・技術指導をつよめる。低質、老朽住宅群は、クリアランスし、公共住宅の供給とクリアランス地区の住民の優先的な取得や住みかえを考える。住みかえによる家賃の上昇については、何らかの家賃補助政策が必要である。作業場や小零細工場をふくむ地区の改良では、住宅事業とともに、局地的な工場の建設、できるなら集約化を平行的にすすめね

はならず、これには現行の地区改良制度の再検討が不可欠である。作業場やよりゆとりのある住宅を改良方式、一部再開発方式によって実現できるように、事業方式と条件を改善する必要がある。公園、下水道、安全街区と交通規制も、<準住居地域>として各個に充実されることをのぞみたい。できるなら優先プログラムによる一定期間の公共投資の集中が必要と思われる。

<3>零細工場の立地基盤の改善。この問題に公共的な政策がどのように働くべきかはかなり複雑な問題である。スペース上の問題からいうなら、貸工場専用ブロックや工場アパート、小零細企業団地の建設を考えられないわけではないが、用地の入手と建設コストからみて、現行の中小企業融資のワクでは、ほとんど経営が成立しない。また小零細企業の構造をそのままにして、その立地基盤に公的助成をはかることは、小零細企業対策というよりも、下請体制の強化という性格にすり変えられることが明らかである。したがって、小零細企業が集団として、工賃、半製品のコスト、原料の仕入れ、技術開発、市場の開発、公害対策、従業員の厚生福祉、立地基盤改善に対する親企業への負担要求や公共助成の要望などの点で共同化ないしは共同活動をすすめてゆけるような組織づくりがなければ、単に個別スペースの供給のみでは解決にならないのではないかと思われる。ほとんどすべての小零細企業が下請機構のタテ系列の底辺にバラバラに組み込まれている現状では、それは実際にむづかしい問題であるけれども、業種別をベースにした、たとえゆるいつながりであっても小零細企業の組織化がなければ、その立地基盤の改善はできないであろう。

<4>土地利用の将来構想。住宅、工場、公・災害、生活環境などについての個別対策には、現在でも多くの制度がある。それらは予算や仕組みの上で不十分であるが、もっと有効に活用されるべ

きである。また個別タテ割り対策のワクを超えて他の方式と結合することでその効果をいっそう高めることができる。

そのために必要なことは、住工地域の将来について、明確なイメージを与えるさまざまな対策に対するガイドポストとなるような地区総合計画、または中期整備計画といったプランが必要である。住工地域のすべてを住工分離する必要もなければ、またすぐに実現できるものではない。当面、公害や生活環境対策を強めながら、中期的には、①非工業化地区 ②工業専用化地区 ③住工共存再編成地区の三つのタイプを基本としく注2><注11>、問題激化地区から市街地の改造の優先プログラムをつくる必要がある。優先地区には、一定期間、さまざまな事業、たとえば、都市施設、改良住宅、工場アパート、工場移転と跡地利用、公園や生活施設などの諸対策を地区総合プランに沿って集中してゆくことがのぞまれる。単独の地区改良や再開発事業では、住工地域の問題を解決することができない。

10 むすび

比較的せまい地域の範囲で公災害・住宅・中小企業・都市計画などの諸問題が住民の暮らしを中心にもっとも複雑にからみあっているのが住工地域である。各問題領域別のタテの努力とともに問題のヨコのつながりの理解と地区レベルでの総合対策をもっとも必要としているのは、この種のタイプの地域である。この種の対策は、従来の都市行政がもっとも不得手としてきた分野である。これを、住民、小零細企業とその労働者の地域改善とプランづくりの組織化を通じて、長期にわたるプログラムへと発展させてゆくには、自治体は自ら問題提起や基本的な調査活動をすすめつつ、かつ、住民のさまざまな組織に対する学習・研究の援助

を強めてゆかねばならないであろう。たとえ、はじめに実現された成果が小さなものであったとしても、そうした住民主体の地域づくりのみえない土台が築かれているなら、それからあとの地区の整備・改造への重要なステップとして評価することができる。

<京都大学助教授・都市計画>

<参考文献>

- 注1> 安藤元夫他「民間貸工場アパートの成立条件」
<1972年日本建築学会大会論文集>
注2> 大阪市総合計画局「大阪市都市性工業報告書」
1969年
注3> 大阪府「大阪府下における環境保全の長期的課題」1972年
注4> 前掲<2>
注5> 三村研究室「大阪市内の工住混合地域に関する研究1~4」,「都市問題研究」1970年11月,1970年1,2,8月
注6> 大阪市総合計画局「大阪市内工住混合地域における中小工場と住宅の立地条件」1969年
注7> 阿部成治他「京都市南区における局地公害と苦情処理」<1971年日本建築学会大会論文集>
注8> 大阪府建築部「大阪市不良住宅地区実態調査」
1972年
注9> 海道清信他「住工地域の土地利用転換に関する研究」<1971年日本建築学会大会論文集>
注10> 東京都「東京の中小企業と労働者」1973年
注11> 東京都「都民を公害から防衛する計画」1972,1973年

<その他の引用文献>

- <12> 三村浩史「工場移転政策と公害問題」大阪経済61号,1972年
<13> 三村浩史「都市を住みよくできるか」日刊工業新聞社:1972年
<14> 三村浩史「都市計画と公害」岩波都市政策第VI巻,1973年