

東京都大田区糀谷地区 荒川区荒川地区の場合

特集
5

浅川敏克
井沢信臣

1——はじめに

大都市としての東京は、戦後の復興期から現在まで、絶えず人口集中が続いてきた。その結果住宅にはじまる全ての都市施設の不足を生じ、過密の原因となっている。しかし過密は人口集中現象が中心課題でなく、これを規定する都市構成要素とその体系に目をむけなければならない。都市は高度な社会的連帯或いは連繋の連続により成立しており、都市を構成する各要素が相互に充分リングし、複雑な関係とそれらが合理的、合目的的に作用しつつその状態が将来とも継続されているときはじめて都市本来の姿があり、その中心をなすものは人間であり、地域社会なのである。

現在の東京は経済の高度成長とともに、増々政治、経済、文化における諸活動の中心となっている。これは都市の顔であり華やかではあるが、しかし東京には一千万人を越える住民が生活しこの住民によって上の諸活動が支えられている。とするならば住民の生活が、経済的、健康的に保障されることが最低必要条件となる。これら最低条件が満たされてはじめて、都市の諸活動を更に活発化させようが、現状を考察すると充分とはいえない。都市住民の収入の増加が消費生活を表面的には豊かにさせた。しかし個々の住民の物質的な豊かさとは別に、これを都市或いは地域のレベルで見ると決して豊かになったとはいえない。単的には土地利用の混乱と同時に住宅や都市施設の立ち遅れが、地域社会の生活環境を破壊又は低下させるのみならず年々悪化する傾向をたどっている。生活環境を規定する基本的要素は土地利用にあり、異質のものが混在し密度が高くなると相互に摩擦を起すこととなる。混在の組合せは各種あるが、現行の制度の中で混在可能なもの、経済的優位に立つものは別として、最後に残るのは住宅と中小工場の混在であろう。現在まで東京の中で大規模工

場は自力移転し、混合地域を純化させる傾向もあるが、これらは今後の可能分を含めても数において全体の数%にしかならないだろう。したがって大多数は残存することとなる。とすれば、これら地域について今後の対策を講ずる必要がある。中でも工場公害からは集団化、協同化或いは公害防止事業によって現象別に規制、指導が実施されている。しかしこれら地域の中における小零細工場は、この様な施策にはのり得ないものが多い。生産と生活が同一スペースで行われたり、これに近い状態の工場については別の対策が必要なのである。生活における地域連帯と生産におけるそれとの関係が中小零細工場と住宅とが混在する地域では、日常生活の中でどの様な位置づけがなされているか。生活環境の維持についてはどうなのか。等これら地域を構成する諸要素を知るとともに、その連繋と体系を分析検討し総合的に地域環境水準を高める方法を確立しなければならない。このため東京都は、建設省より委託〈経済企画庁調整費〉をうけ、上記条件に合致するモデル地域として、大田区糀谷地区、荒川区荒川地区の2ヶ所〈注1〉を選び実態調査を実施した。続いて48年度はこれにもとづき、環境整備計画プログラムを作成する予定である。以下これら地域の概要と行政上の位置付け、更に行政施策の取り組み方について述べることにする。しかし本文にはかなり私見が入っていることをことわっておく。

注1>各地区 約80~100ha、4~6町丁目、東京にはこの他にも多くの混合地域が分布している。

2———地区の現況

東京は、我国の政治・経済・文化・情報の中心として、さまざまな都市機能が集積する大都市であ

る。都市構造は一点集中型であり、中枢管理機能の都心集中・第二次機能の城東・城北・城南地区への集積・第三次機能の散在がみられ、これらの間隙を埋める様にして住宅が立地する混在型都市である。

これまで都市環境の整備改善を目標とする都市改造計画において都市機能の適正配置を前提として多心型都市構造への再編成がとりあげられ、計画にもとづき各種の都市改造事業が進められているが、未だ明確な都市構造の転換がなされていない。ここで対象としてとりあげる地域は、大田区西糀谷地区および荒川区荒川地区であり、両地域ともに、東京都における工業地帯的性格の強い地域ではあるが、地域内に立地する工場の大部分は中小零細規模工場であり、しかもこれらは、住宅や商店等と混在する混合地域である。両地域とも東京都において一般的にみられる混合土地利用が最も顕著な地域であるとともに都市機能の混在化がなお進みつつある地域で、環境悪化も著しい地域である。

ここでは、東京都における混合地域の代表例としての両地域の現況をは握することによって、地域環境整備の方向づけを行なうための出発点とした。

①大田区西糀谷地区

この地域は、大田区西糀谷1・2・3・4丁目を含み、東京都における城南工業地帯の中心である。京浜東北線蒲田駅の南東約1kmに位置し、新呑川と京浜急行空港線および産業道路〈放射17号〉に隣接する面積約88haの地域である。

昭和45年センサスによれば、この地域の人口はおよそ24,000人、世帯数はおおよそ9,000世帯である。人口密度は273人/haで、区部平均154人/haおよび大田区平均157人/haと比べてかなり高密度である。最近10年間の人口増加傾向をみると昭和38年以降世帯数は漸増、人口は横ばい傾向にある。

年齢別の人口構成は、他地域に比べて15才以上の生産年齢人口のウェイトが大きく、とくに20才～40才までの基幹労働力人口比率が高い。

土地利用形態は、住居・工業・商業の混合土地利用であり、なかでも住宅の占めるシェアが大きく、用途混在率は住居53%・工業19%・商業22%・その他6%となっている。土地利用現況<注1>をみるとある程度まとまりのある工業地・住宅地が広範に混在すると同時に街区単位でも、中小零細工場、住宅、商店等が同一街区内に混在する市街地である。これを将来の地域構造を規定する用途地域地区指定<注2>からみると、まづ住・商・工の混合を容認する準工業地域があり、その中に住居地域および商業地域が併存する典型的な混合地域といえる。

この地域は、昭和の初期から戦前までに整備された市街地であり、街区平均規模は0.5～1.5ha程度で小規模な街区は区画整理済である。建築物については昭和30年以前に建設されたものがおよそ5割もあり、比較的老朽建築物のウェイトが高いため耐火率もおよそ1割にとどまっている。公共空地整備も遅れており、公園2カ所、児童遊園4カ所であり、地区の中には小・中学校が各1カ所ある。

工業をとりあげて、地域の経済活動をみると業種別分布は機械・金属中心で、産業中分類別には電気機械器具・輸送用機械・金属製品製造業のウェイトが高い。これらの業種は東京都における工業の対全国シェアが大きい都市型業種である。規模別には、従業員29人以下の小零細工場が多い。最近の工業統計によれば東京都における工業は従業員29人以下の規模で都市型業種を中心として増加傾向、30人以上の規模で減少傾向にあるが、この地域においてこの傾向が顕著である。

機械・金属型工場の分布が多いことと関連し発生公害の態様は、騒音・振動が主なものでありついで

ばい煙・臭気・粉じん等も多く発生している。季節的にも夏期<6～8月>に多発しているが、このことは工場と住宅が混在しているにもかかわらず建物を解放的にするためであろう。また、公害発生についての地域的かたよりがなく、公害発生地点が広域的に散在していることも特徴である。この地域は相当初期の段階から混合地域として市街地が形成された中で、地域工業の中心を占める小規模零細工場のほとんどは、作業場と居住スペースとの併用であるため、他の住宅地と比較して、工場件数当りの公害苦情・陳情発生率はそれほど高くない。いわば公害も私害の様相をもって、近隣当事者間で解決されている場合も多い。公害が顕在化するには、地域住民の現状に対する意識と評価が影響すると考えられ、行政に寄せられた苦情・陳情で見ると発生率こそ小さいが、立地する工業の分布、或いは京浜工業地域に隣接していることから、地域全体をみると、環境のかなり悪化している地域であるということができよう。

②荒川区荒川地区

この地域は、荒川区荒川2・4・5・6・7丁目および町屋2丁目を含み、東京都における城北工業地帯に位置する。東京都の北部における関東以北相互の貨物輸送拠点駅である国鉄三河島駅北約500mに位置し面積約89haの地域である。東側に隣接して都三河島下水処理場があり、地域の中央を補助100号線が通過している。地域人口はおよそ30,000人、世帯数は10,000世帯である。人口密度は378人/haで区部平均値を大幅に上まわる高密度地域である。人口増加は近年横ばい傾向にあり、年齢別人口構成は生産年齢人口のウェイトが高い。地域の範囲および人口の集積状況とも前例の地域と類似した地域である。

土地利用形態は典型的な混合地域であるが、前例の地域と比べて商業のウェイトが高い地域で、用途混在率も住宅43%・工業15%・商業35%・その

他7%となっている。

前地域の場合臨海工業との関連で比較的東の部分に工業の偏りがみられるが、この地域の場合は、工業の偏りはみられず、住宅・商店と工場が同一街区内でも混在する市街地である。さらに小規模零細工場の大部分は、住居併用工場の形で住・工混在している現状である。

この地域の用途地域地区指定<注2>は主として準工業地域で、商業地域が楔状に入った地区であり、前記地域と比べると準工業地域の中に第二種特別工業地区が多くかけられていることに特徴がある。

地域の建築物はおよそ半数が昭和30年以前に建設されたもので、耐火率もおよそ1割にすぎない。地域に立地する工業の業種別分布をみると、金属製品・衣服その他繊維製品・皮革同製品・家具装備品製造業が主なものであり、典型的な雑工業型といえる。苦情・陳情受付状況により過去10年間における公害発生の推移をみると、前地域より増加率が高く、また公害種類別には、騒音・振動のウェイトがやや小さい。

この地域でも小規模零細工場が原因となる公害発生率は小さい。さらに前地域と同様地域の形成初期の段階から混合地域として発達してきた地域であるため、苦情・陳情の形での公害が顕在化してはいないが、全体としてみれば、かなり環境の悪化している地域である。

注1>都首都整備局資料

注2>用途地域の改訂作業は現在進められている。両地区は基本的には変更されず、現状維持となる模様である。

3———行政の中での位置づけ

これまで、東京都における典型的な混合地域の現

況を紹介したが、ここでは混合地域整備の行政における位置づけを明らかにしたい。

東京都は「広場と青空の東京構想」により都市構造改革についての基本的方向づけを行なった。この構想は、1980年代の東京と都民生活を展望し、そのあるべき姿と目標に至るまでの到達手段について都民への提案の形で公表されたものであり、「広場」は市民参加を「青空」はシビル・ミニマムの実現による生活環境の改善を象徴するものである。

「構想」は“都市づくりの基本は生活優先の原則に従い、都民参加によって進めるべきである”との基本原則を明示し、混合地域整備の都市改造における位置づけおよび整備の方向づけを行なっている。すなわち都市構造改革のモデル地区の1つとして混合地域をとりあげ、住居水準の向上と生活環境改善のあり方と発展の方向を追求する。ここで、住・工・商混合による過密状態の改善と、安全で快適な居住環境をつくるための手段として、①地域内工場の移転および集団化・再開発による住宅との併存化 ②工場跡地の買収および緑道・公園等公共利用 ③道路網再編整備 ④防災事業と関連した拠点内高層住宅への地区住民の優先入居 ⑤中小企業労働者・青少年・婦人・老人のためのレクリエーション施設整備等がとりあげられている。

現在の都政は「東京都中期計画」を中心として展開されているが、この計画は「構想」のうち実現可能なものをシビルミニマム達成のための実施計画としてとりあげたものである。ここでは、都市構造の改革が他の2本の柱である都民サービスおよび生活環境の向上の前提として重要な位置づけをされており、「構想」においてなされた混合地域整備の方向づけのうち、実現可能なものをもり込んでいる。「中期計画」では、再開発について、広義の都市構造の再編成と狭義の既成市街地を生

活様式の変化に再適用させるための土地利用の変更事業に分類し、過密混合の既成市街地を再開発することにより快適な生活環境を実現するための施策として、①江東デルタ地帯をはじめとする震災危険区域再開発 ②公害や日照阻害など生活環境が悪化している生活環境改善再開発 ③防災拠点整備その他既成市街地整備のための用地先行買収 ④住・工混合地域の環境改善 ⑤民間再開発への資金援助・住民の再開発意識の啓発等を取りあげている。

東京都では都民の健康と生活環境を守るとの観点から「都民を公害から防衛する計画」を策定、主要な公害のすべてについて対策の基本方針と最終目標を明らかにして公害行政の基本計画としている。

ここでは、公害現象別施策を事業計画の形で明らかにするとともに、これらの計画の前提の1つとして「工業立地基本計画」を取りあげている。これは、工場公害の発生の主な原因が、住・工混在等土地利用の混乱にあるため、これを根本的に防止するには、従来から行なわれてきた個別企業に対する法規制や個々の施設改善に対する助成などの個別発生源対策だけでなく長期的には土地利用を純化して住宅と工場・商店と工場の分離をはかることが必要であるとの基本的考え方により策定されたものである。東京都区部にはおよそ80,000件の工場が分布し、大部分は中小零細工場であり、業種の特質およびその分布状況から、地域環境悪化の原因となっているにもかかわらず、地域性が高いため遠隔地に移転困難なものが多い。これらの工場は、今後かなり増加するものと予想される。したがってこのまま放置すれば一層公害が激化するおそれがあるため、「計画」では、目標年における工業用地需要を推計しこれを①工業特化地域 ②住・工併存地域<工業の集約化をはかるべき地域と非工業化をはかるべき地域に分割>③

工業排除地域を想定し計画的適正配置をはかることとしている。これには地域別に導入される施策が示されているが、具体的な土地利用確保の手段として、都市計画による用途地域地区制がとりあげられている。

現在進められている地域・地区改正の基本的考え方は、①生活環境の保護・改善②都市公害の防止③都市防災の強化④都市機能の回復におかれているが、とくに②については、①工業地は大規模工場の移転を誘導しながら再編成し順次縮少②工業専用地域の指定<住・工分離>③特別工業地区の積極的指定が示されている。この中で住・工混合地域については、住生活の保護と中小工場の育成をはかることを目的とする特別工業地区指定について充分配慮される必要がある。

以上のように、従来から混合地域整備は、都市改造計画において重要な位置を与えられてきたが、計画を実施に移していくためのプロセスを確立することが現在の大きな課題であるといえよう。

4 - - - 行政課題

これまでの行政計画において、混合地域整備は都市構造を改革していくうえで重要な戦略的位置を与えられてきた。混合地域は各種都市機能が混在する場であり、集中した人口と産業、その活発な活動が生み出す需要のすべてを民間の自由な活動から充足されると期待すべきではなく、行政もまたそれらを充足し、公害等の発生を未然に防止することがより必要な地域である。ここでは、混合地域整備推進上の主要な行政課題を取りあげることとする。

混合地域に居住する住民にとって地域は働く場であるとともに生活の場である。したがって地域整備においては地域住民の生活を守るという側面が

重視されなければならない。このような観点から今すぐ実行すべきものに、公害防止があげられる。しかしながら地域における主要な公害発生源は中小零細工場であるため、資金力も弱く公害防止施設の設置等強力な対策をとることが困難で、しかも根本的な公害防止対策としての工場移転も用地・労働力・企業関連等の要因から実現困難である。都においてはこれらの地域に立地する公害発生型工場について市街地から隔離された埋立地等へ移転・集団化する施策を推進中であるが、用地確保・移転資金の手当などの問題も多く事業推進も容易でない。

したがって今後の対策としては、大工場の移転跡地等を利用してこれらの公害発生型工場の中でも特に地域性の高いものについては、地域内で集約化する方策を考えてゆく必要がある。従来混合地域の環境整備において、公害発生型工場を遠隔地へ移転する方向が重視されてきた。しかし職住近接や、他の都市機能との関連から混在によるメリットを重視し、地域内における住・工の建築的・街区的分離についても考慮されるべきであろう。このための政策実現過程として、必ずしも大規模な地域を当初から設定する必要はなく、当面は先駆的事業として工場跡地等を核とした地域内公害工場の集約化による拠点整備計画を策定し、順次これら拠点を拡大して地域全体の環境整備水準を引き上げつつ、都市改造を推進していくことが望ましい。

第二に地域住民の生活防衛の見地から重視されるべきものとして、公害防止対策と関連した中小企業対策があげられる。地域に立地する中小零細工場に対して、大工場と同様規制を行なうとすれば中小企業振興上マイナスの結果をまねく。従来都における中小企業対策は主として企業に対する融資あっせん、貸付等資金助成に重点がおかれてきたが、最近では、都市構造の改革の中での位置づ

けとして、中小企業振興策を重視する傾向にある。第三には混合地域には各種都市機能の併存がみられ、地域の形成要因としては、それらの機能相互の関連における混在の利点を重視すべきである。混合地域に形成される地域社会は、生活機能中心の地域社会と生産機能中心の地域社会の二つの側面をもっている。混合地域における生産機能の中核をなす小規模零細工業やサービス業の実態からも明らかなように大部分は生業の形態において、生産を営んでおり未だ経営と家計が未分離の状態である。したがってここでは、地域住民は公害の加害者であると同時に被害者である。地域社会は、日常生活における構成員相互の連繋により成立しており、公害の発生はこれを破壊するものとして防止すべきであるとすれば、加害者に対する公害規制の強化は同時に被害者の生活基盤をゆるがす可能性を持つことを意味する。したがって当地域における公害対策は他地域におけるよりも一層生活優先の原則により、社会政策的配慮をもって推進されるべきものである。

このように混合地域の環境整備においては“生活優先”の基本方向を重視しつつ、公害および中小企業対策が強力に推進されねばならない、したがってその前提として、必要な財源の確保および実現を確保するための関係法令の整備が重要な行政課題となる。前者については、整備において必要な膨大な財源を都財政の枠内だけに求めることは不可能であり、国の財政も充分ふりむけられることが必要となろう。

又これら計画を推進する組織体は、合理的な柔構造のものにすべきで、自由な発想と財源的運用も全ゆるものに対応可能なものが用意されるべきだ。

つぎに関係法令の整備については、立地に関する法令を先づ整備する必要がある。地域における住環境、生産環境の悪化の主原因が、住・工混在等

混乱した土地利用にある以上、これら地域に立地する住宅・工場・商店等について適正配置を実現するための関係法令と、地域による特性については新しい考え方の条例等を考慮すべきである。現行の用途地域制は一般的に混合用途を認めているので、とくに工業立地の上で適正配置が実現されるための、強力な手段として作用していない。よってこの面での効果的手法も検討されてゆかなければならない。

5 計画と住民参加

①計画のレベルについて

住民が参加する都市の計画は、次の3つの各レベルに応じた参加を求めるべきだ。第1は広域な都市圏又は各都市間との関係を重視する計画。都市を構成する基幹的要素は、都市の内的要素と外的要素の相剋の結果決まるが、このときそれら各要素間のバランスが政治・経済・社会・文化等の広い分野と生活における安全・保健・利便・快適の面から満足できる条件の検討が必要となる。都市の計画で住民がその主体であることが常に意識されることが重要である。第2のレベルは都市内部の地域間を関連づける、準基幹的要素が対象となる。都市内部の諸活動のバランス、各地域ごとの特性が充分調和しかつ、地域社会形成に寄与するもので、不調和・画一的は原則として排除してゆく。第3のレベルは地域社会を形成する内部の問題である。この中では住民の日常生活の全てとその生活基盤に関わるもの全てが対象である。混合地域における計画の主目標は、生活環境の向上と経済的基盤の確立にあり、このことは前にも述べたとおり、加害者と被害者が同居し、常に二律背反の矛盾を保持し、このことが問題を複雑にしている。

②各計画レベルと住民参加

現代の多様化した社会では何事においても住民の意思と無関係ではあり得ない。前記レベル1の広域的、レベル2の地域間のいずれも集団的意思の表明の方法が考慮されるべきで、たとえば現行の制度の活用とくに審議会・公聴会等或いは、東京構想で提案された都市計画市民会議がある。これらの運用に当っては手続や意思決定を重視しないこと、参加の過程において住民のエネルギーと創意工夫を充分取り入れることなど、住民の不信感をなくしてゆく。このため関係する情報の公開も公正・適時性により対象・内容・量を考えながら行い、作画的に操作すべきでない。レベル3は地域住民全員参加により、個人個人の理解と意思表示が問題となる。環境整備計画にあつては、この計画部分或いは全体が理解されることが第一のステップである。

理解は合意ではない。目的・必要性が概括的に理解され、次のステップでは内容について理解を求める。このとき地域の全ての構成要素の目標水準を確認する。更にこの目標水準の範囲で地域をブロック化し、この中で各要素と全体で協定を作ってゆく必要がある。協定は内容が現実との距離が短かいと比較的守られる。しかし理想に近いと困難となる。地域の町づくりは住民自からが、考え実行することが基本であり、行政はこれを側面的に援助をしてゆくことが望ましい。そのため、環境整備水準目標と遵守協定により、住民間の利益、不利益がブロック内で生ずるものはその中で、外部に影響を与えるものはその対象となるものを含めて解決すべきである。また行政側は、協定をできるだけフォローアップさせるために、組織・法制・財政等の整備をはかってゆかなければならない。今回調査を実施している地域については、これらのテストケースとして住民参加を求め、地域のシビルミニマムを決め、住民側の努力と行政における現行制度の活用及び問題の提起等により当

初の目標達成が可能となる様関係方面に働きかけてゆきたい。尚今後問題別に検討し住工混合地域における、環境整備と小零細企業を都市性工業としてとらえ、あらゆる面から問題解決の方法を探ってゆきたい。

<浅川敏克—東京都首都整備局地域計画部・井沢信臣—同公害局防止助成部>