

〔査読論文〕

# 住工混在問題と産業集積\*

—大都市自治体における先駆的取組の事例分析を中心に—

関 立 見 智 淳 宏 哉<sup>††</sup>

## 目 次

- I はじめに—現代日本の新たな住工混在問題—
- II 産業集積と住工混在—先行研究のレビューを中心に—
- III 住工混在問題に対する先駆的な取組事例—大都市自治体の取組—
- IV おわりに—住工混在地域の今後に向けて—

## I はじめに—現代日本の新たな住工混在問題—

こんにち、日本の各地において、新たな住工混在問題が顕在化している。住工とは、住居と工場であり、住工混在とは文字どおり住宅と工場がある限られた地域のなかで混在している状態を指す。住工混在問題とは、住宅と工場が混在することで生じるさまざまな問題のことであり、多くは工場側が近隣住民に与える負の影響、たとえば騒音、振動、臭気、埃などといった公害の発生や、工場の大型車の積降作業に伴う交通渋滞などである。日本経済が高度経済成長期に入った1950～60年代にかけて、住工混在問題が深刻化し、市街地など住居と工場が近接していた地域の多くの工場が、郊外に移転を余儀なくされた。そうした問題が起こりうる所在地は、主に人口が集中する大都市圏であり、問題の顕在化によって、政策的にも工場の郊外移転が促進されることになった。

ところが1980年代に入り、問題の所在が変わってくる。1980年代になると、住宅の建設が急

増し、工場の跡地の有効活用として中高層マンションや新興住宅が建設されるというケースが生じる。工業集積地は土地が比較的安く、市民からすれば、物件を安価で取得することができる。その土地のことをよく知らず、また当該地域の産業活動に関心の薄い新住民が物件を安価に取得し、その土地に居住することになる。これにより、新住民が近隣の工場とトラブルになるケースが生じる場合がある。これが新たな住工混在問題である。こうした問題が生じると、もとより立地していた工場は操業しにくくなり、他地域に移転を余儀なくされるか、ひいてはこれをきっかけに廃業するかもしれない<sup>1)</sup>。住工混在問題が製造業事業所数の存続にどの程度の影響を及ぼすかは未知数ではある。しかし、大都市圏の工業集積地域における製造業事業所数の減少は著しく、新たな住工混在問題が、製造業事業所数の減少を後押しする可能性が少しでも考えられるとするならば、新たな住工混在問題は当該地域における産業振興の観点からするとより深刻な問題であると考えられる。

そこで本稿では、産業振興の観点から住工混在問題の解決の糸口を検討していくことを目的とし、大都市において住工混在問題に対して先駆的に対応策を講じてきたと考えることのできる自治体の取組事例を紹介・分析することにした。これにより、これから住工混在問題に対して取組んでいく予定の自治体に対して参考となりうる知見を提供することができる。続く第II節では、産業集積と住工混在にかかる先行研究をレビューしながら、両者の関連について検

討する。第Ⅲ節では、住工混在問題に対する先駆的な取組事例として4つの大都市自治体の取組を紹介する。最後の第Ⅳ節では、4つの先駆的事例の特徴をまとめ、産業振興の観点からみた住工混在問題の解決の糸口を検討し、政策的インプリケーションを提示する。

## Ⅱ 産業集積と住工混在—先行研究のレビューを中心に—

### 1. 産業集積の機能

産業集積の機能を考えるうえで、まず、偶然集積と純粹集積を区別することが基本となる(ヴェーバー [1966])。偶然集積とは、加工原料の産地、製品の消費地、労働市場などに引き寄せられて、多くの企業が輸送費節約のために特定地域に立地した結果、いわば偶然に形成される集積のことである。これに対し、純粹集積とは、単独の企業では得られないような集積に固有の利益が発生している状態をいう。たとえば、分業の深化と関連産業の発展、労働者の確保、原料の仕入れと販売面での費用節約といった利益である。そうした利益のおかげで、産業集積は、経営資源の限られた中小企業にとって良好な操業環境となる。

集積利益については、100年以上前から認識されてきた。工業立地論の創始者であるアルフレッド・ウェーバー系譜の議論もあるが、ここでは近年引用されることの多い、イギリスの経済学者、アルフレッド・マーシャル(1842-1924)の「外部経済」概念を確認しておこう。周知のように、マーシャルの外部経済とは、大まかに言うと企業の外部ではたらく規模の経済のこと、つまりある産業の生産規模の拡大に伴って生じる、さまざまな費用の節約(=経済)効果のことである。これに対し、企業内部ではたらく規模の経済は、内部経済と呼ばれて区別される。ほとんどの生産が中小企業によって担われていた19世紀後半のイギリスで、マーシャルは地場産業地域の観察を通じて外部経済という概念を生み出したのである。

ものづくり地域における外部経済の具体例としては、次のようなものが考えられる。すなわち、関連産業と労働者が集積することによって、原材料の調達が容易になること、販売先が豊富かつ近くに存在することで取引が円滑に行われうること、市場・技術情報が入手しやすいこと、熟練の技能・技術を持った労働力を苦勞せず利用することができること、そして新技術・新製品を模倣(スピルオーバー)するという恩恵を得ることなどである。以上は、基本的に費用の節約効果であるが、論者によっては、イノベーションを促進するような産業雰囲気を含めて考えるなど、外部経済をかなり広く捉える場合もある。

近年では、経済環境の変化に加え、我が国においては産業集積地域が縮小傾向にあることもあって、従来のような費用節約だけではなく、イノベーションや学習の場として産業集積が目されるようになってきている(水野 [2005], 山本 [2005], 立見 [2007])。イノベーションを可能にするような、知識と情報の移転を促進し知識創造に貢献するような、企業間ネットワークの構築や連携の試みが行われるようになってきた。イノベーションと学習に適した制度的環境の整備と、コスト削減だけではない集積機能の高度化が求められるようになってきたといえる。

しかしながら、本稿のテーマである住工混在地域との関連では、近年のイノベーションをめぐる研究において住工混在が意識されることはほとんどない。むしろ、産業集積と住工混在問題を明確に結びつけて論じてきたのは、東京の城南・城東地域を主たるフィールドとした、詳細な現地調査を踏まえた研究である。以下ではこれらの研究に目配りしながら、産業集積地域における住工混在の意味について確認することにしよう。

### 2. 住工混在問題

産業集積はメリットばかりではなく、企業活動にとってのデメリットをももたらす。都市の

内部でしばしば見られるような、交通渋滞、公害の発生、工業用地の不足、地価の上昇といった問題が事業活動の足かせとなりうる。このうち、住工混在もまた、今日の代表的な集積デメリットとして扱われることが多い。

しかし注意すべき点は、住工混在自体が問題なのではないということである。企業の操業環境として、住工混在地区はマーシャルの外部経済のような集積利益の基盤となると同時に、公害や住民との軋轢などのデメリットをもたらす。

表1は、大阪市経済局[1977]が整理した住工混在地域の利点と欠点である。この整理からすでに30年の歳月が経過しているし、この表は、あくまでも住工混在地域において観察される特徴を抜き出したもので、住工混在地域に固有の集積利益／不利益を論理的に示したものではない。したがってこれらの点を差し引いて考える必要はあるが、それでもこの整理は、今日にも通じる典型的な住工混在地域の特徴を示していると考えられる(工業集積研究会[2008])。こうした利点と欠点を踏まえて住工混在問題を捉えるならば、いうまでもなく、欠点を解消し利点を促進するのが最善の解決法となろう。

まず、住工混在地域の欠点部分の解消に向けた方策としては、住と工の純化策と、住工混在

を前提とした対策の2つの考え方がありうる(日本開発銀行[1986])。住工混在問題の解決を目指すだけであれば、土地利用の純化策がもっとも有効であろう。しかし、すでに住宅と工場が密に混在している現状を変化させ、土地利用の純化を実現させるのは容易ではない。その実現可能性が必ずしも高くはない場合、住工混在を前提とした取組を行わざるを得ないであろう。加えて、東京の東田区のように、地域によっては住工混在が集積利益の基盤となっている場合がある。そうしたケースではむしろ、土地利用の純化が地域産業振興の足かせとなる。

住工混在の土地利用と集積利益を密接に結びつけて論じる立場として、竹内淳彦の「産業地域社会」論がある。東京の製造業地域をモデルとした竹内の議論(竹内[1996])は、職住一体の住・工・商・サービスの共存からなる地域コミュニティが、ものづくり地域の強みを支えてきたというものである。小田[2005]は、竹内と類似の視点から、東京都城南地域の集積利益として、この地に独特の産業風土(industrial atmosphere)の存在を指摘している。そして、それが醸成された要因の1つとして住工一体の土地利用構造をあげる。

この住工一体という言葉には三重の意味が込められているという。第一に、同一の街区の中

表1 住工混在地域の利点と欠点

	利 点	欠 点
工場サイド	パートタイマーなど労働力が得やすい 家庭内職などの下請が得やすい 取引工程上の協力・相互依存が可能 関連サービスが得やすい 工場の管理が容易 地代や家賃が安く、小資本での経営が可能 都心への接近が容易な位置にある	拡張スペースが不足 細街路が多く輸送条件が悪い 公害対策の強化が必要 地区外からの新規労働力の導入困難 工場の老朽化が進んでいる
住宅サイド	職場に近い パート、内職などの職が得やすい 家族の労働参加が容易 生活費が安い 下町的住みよさがある	騒音・振動・悪臭等の局地公害が多い 火災・爆発などの災害の危険が多い 車輛の通行が多く交通災害が多い 住宅の老朽化が進んでいる オープンスペースや公共施設が不足

出所) 大阪市経済局 [1978] p.144

に生産機能と居住機能が入り乱れて存在する「住工混在」である。第二に、「職住一致」である。工場と同一の建物もしくは敷地内に経営者とその家族が居住することであり、小零細工場ではしばしばこのような形態が観察される。そして第三に、「職住近接」がある。経営者だけでなく、従業者も工場の近隣に居住している場合である。小田は、竹内 [1996] を引用しつつ、日本の機械工業を支えるのは底辺産業であり、底辺産業を支えるのは住工一体の産業風土であるとして、機械工業の発展における産業風土の維持の重要性を強調している。

このような地域において、住工混在問題は、操業環境の悪化のみならず集積利益の基盤の掘り崩しを意味するだけに深刻であったといえる。既述したように、1980年代半ば以降の住工混在問題が難しいのは、それが工場跡地への住宅建設によって産業活動に関心の薄い新住民の流入によって生じている点である<sup>2)</sup>。このような難問はどのような形で解決が試みられてきたのであろうか。

よく知られている行政サイドの取組は、東京において1980年代前半から実施されてきた工場アパートの建設である。工場アパートは、1982年の『東京都長期計画』の中小企業振興の中で、「工場域内再配置」のツールとして提示された。住工混在地域における産業振興と環境改善を両立させることがその目的であった(関 [1990])。各地で工場アパートが作られていくが、1980年代後半、地価の高騰によってアパート建設は一時途絶えてしまう。これに対し、東京都中小企業振興対策審議会が、1990年、城南地域における「新たな発想による工場アパート」の整備提言を打ち出し、1992年、実際に住工セット賃貸の工場アパートが建設されることになり、これ以降、分譲型に代わり賃貸型の工場アパートが主流となっていく(小田 [2005])。

この時期の東京における住工混在問題の展開と政策的対応の動向は、関 [1990] に詳しい。関 [1990] は工場アパート建設の機運の高まりの要因として次のような点を指摘している。第

一に、職住近接と取引先との近接性を考えると遠方への中小零細工場の移転は現実的ではないこと。第二に、工業等集団化事業のような従来型の工業再配置事業では、零細な企業にとって負担が大きすぎたこと。第三に、地域経済活性化における工業振興の重要性が強く認識されてきたこと、である。

もともと、工場アパートは重要な対策ではあったが物理的な限界を伴っていた。工場アパートに入居可能な企業数は全製造業事業所数のわずか50分の1にも満たず、それは包括的な対処法にはなりえなかったのである(小田 [2005])。小田 [2005] によると、包括的な産業風土保全の取組が行われるようになったのは、1990年代半ば以降のことである。大田区では、1990年代半ば以降、積極的な試みを行っている。1995年には、「大田区産業ビジョン」を策定し、それを受けて「大田区産業のまちづくり条例」を制定している。この条例では、区・産業者・区民が一体となって集積地域の維持を図る姿勢が示されている。「大田区のこの条例は中小企業振興というよりは、産業振興、特にそのための大田区産業の特色である産業集積の発展を政策的課題として強調」しているのが特徴である(植田 [2007] p.90)。加えて2002年からは、後述するように、同区の開発指針を改正して集団住宅建設に対する開発指針を行なっている。

以下の節では、大田区の事例を含め、大都市自治体における住工混在問題の解決に向けた先駆的取組について詳細にとりあげることにしよう。

### Ⅲ 住工混在問題に対する先駆的な取組事例—大都市自治体の取組—

#### 1. 事例の位置づけ

一概に住工混在問題といっても、地域のさまざまな地理的特性から、住工混在が問題になる背景や、問題それ自体の中身が異なると考える。住工混在問題の内実は、地域ごとにさまざまであり、必ずしも一様ではない。したがっ

て、住工混在問題への対策も、地域の特性に応じたかたちで適正な対策を講じていく必要があるだろう。

そこで以下では、住工混在問題に先進的に対策を講じてきたと考えられる、東京都大田区、東京都板橋区、大阪府東大阪市、兵庫県尼崎市の4つの大都市自治体の取組事例を通じて、住工混在問題とそれに対する対策の特徴を整理していく。いずれの自治体も、便宜的に大都市自治体という用語をあてているが、この定義は必ずしも厳密ではない。しかしながら、いずれの自治体に共通しているのは、工業都市であることはもちろんのこと、個々の事業所においては、域内でも受発注取引などが行われているばかりでなく、経済産業省の「元気なものづくり中小企業300社」でとりあげられたりするような、イノベーションを実現する製造業事業所が多く立地している。さらには中小製造事業所間では互いのネットワーク形成もみられる<sup>3)</sup>。つまり、4つの大都市自治体いずれにおいても集積機能の高度化がみられる工業集積地であると言える。近年、これら工業集積地において、住宅や高層マンションの開発が急速に進み、新しい住工混在問題を引き起こしており、製造事業所の事業活動の足かせとなっている。しかしながら、これら4つの大都市自治体において、いずれも住工混在問題に対して各自自治体がそれぞれ注目すべき対策を図っている。これらの先進的な事例を紹介し、特徴を整理することにより、これから住工混在問題対策を講じようとする自治体に対して取組むべき課題を明らかにすることができると思う。もちろん、ここでとりあげる事例以外にも、注目すべき取組を行っている自治体が存在しうることを否定するものではない。

事例としてとりあげる、東京都大田区、東京都板橋区、大阪府東大阪市、兵庫県尼崎市の4つの大都市自治体の工業集積の特徴を整理し、相対的な位置づけを明確にしていくことにしよう。ここでいう工業集積は工業、つまり製造業の事業所数がある特定の地域に密集している状

態を指す。工業（製造業）集積を判断するには、上でみた定性的な方法もあるが、どのくらい工業（製造業）が密集しているかという工業（製造業）の集積を定量的に判断する方法もいくつかある。その1つは、全事業所に占める製造業事業所の比率であり、もう1つは、工場密度が考えられよう。

まず、全事業所に占める製造業事業所の比率についてである。日本全国においてどの地域においても工業（製造業）は存在しているが、集積の存在を特定化するうえで、ある一定規模の工業（製造業）の存在が必要となる。そこで便宜的に、製造業事業所数が1,500以上の市区町村（都道府県のぞく）をとりあげ、そのうえで全事業所に占める製造業事業所数の比率で50位までのランキングをまとめた。これを示したものが、表2である。4つの事例のなかで製造業比率が最も高いのは東大阪市（26.3%：全国9位）であり、続いて東京都大田区（18.6%：全国20位）、東京都板橋区（13.3%：全国31位）、尼崎市（10.4%：全国44位）となる。

工業（製造業）の集積をみるもう1つの方法である、工場密度について各地方自治体の位置づけについてみていく。ここでいう工場密度とは、1km<sup>2</sup>あたりの製造業事業所数である。本節でとりあげる4つの大都市自治体について、工場密度を計算し、整理を行った。これを示したものが、表3である。4つの大都市自治体の事例のなかで工場密度が最も高いのは東大阪市（工場密度：119.5）である。続いて、東京都大田区（同：100.1）、東京都板橋区（同：87.4）、尼崎市（同：39.5）、となる。

表2 全事業所に占める製造業比率のランキング(市区町村)

	市区町村名	全事業所数	製造業事業所数	製造業比率
1位	京都府京丹後市	5,650	2,209	39.1%
2位	新潟県燕市	6,546	2,492	38.1%
3位	埼玉県八潮市	4,827	1,714	35.5%
4位	大阪府八尾市	12,807	3,625	28.3%
5位	大阪市生野区	10,532	2,949	28.0%
6位	岐阜県関市	5,769	1,605	27.8%
7位	埼玉県三郷市	5,722	1,558	27.2%
8位	大阪市平野区	8,245	2,240	27.2%
9位	大阪府東大阪市	28,053	7,388	26.3%
10位	大阪市東成区	6,158	1,610	26.1%
11位	東京都墨田区	17,940	4,656	26.0%
12位	東京都荒川区	11,933	2,945	24.7%
13位	新潟県三条市	6,666	1,580	23.7%
14位	群馬県桐生市	7,423	1,739	23.4%
15位	栃木県足利市	9,218	2,150	23.3%
16位	愛知県一宮市	16,938	3,781	22.3%
17位	埼玉県川口市	20,829	4,568	21.9%
18位	東京都葛飾区	19,690	4,085	20.7%
19位	名古屋市中川区	9,659	1,925	19.9%
20位	東京都大田区	31,950	5,953	18.6%
21位	群馬県伊勢崎市	8,956	1,502	16.8%
22位	東京都江東区	18,681	3,126	16.7%
23位	東京都足立区	28,608	4,717	16.5%
24位	名古屋市西区	9,374	1,514	16.2%
25位	群馬県太田市	10,939	1,762	16.1%
26位	東京都江戸川区	22,984	3,524	15.3%
27位	横浜市港北区	10,085	1,544	15.3%
28位	静岡県浜松市	37,194	5,405	14.5%
29位	東京都台東区	25,189	3,640	14.5%
30位	愛知県春日井市	11,062	1,577	14.3%
31位	東京都板橋区	21,138	2,813	13.3%
32位	静岡県富士市	12,379	1,614	13.0%
33位	広島県福山市	23,660	2,989	12.6%
34位	愛知県岡崎市	15,038	1,894	12.6%
35位	京都府京都市	78,333	9,383	12.0%
36位	新潟県長岡市	15,420	1,801	11.7%
37位	愛知県豊田市	14,213	1,655	11.6%
38位	大阪府大阪市	201,462	23,163	11.5%
39位	大阪府堺市	29,978	3,402	11.3%
40位	東京都品川区	21,638	2,446	11.3%
41位	東京都文京区	16,332	1,826	11.2%
42位	愛知県豊橋市	16,105	1,793	11.1%
43位	静岡県静岡市	38,771	4,210	10.9%
44位	兵庫県尼崎市	18,957	1,968	10.4%
45位	愛知県名古屋市	130,013	13,247	10.2%
46位	岡山県倉敷市	18,849	1,906	10.1%
47位	福井県福井市	17,381	1,738	10.0%
48位	東京都北区	15,767	1,568	9.9%
49位	神奈川県川崎市	40,260	3,791	9.4%
50位	岐阜県岐阜市	24,308	2,288	9.4%

注) 製造業事業所数が1,500以上の市区町村を全事業所に占める製造業事業所数の比率で50位までのランキングを表でまとめたもの  
出所) 2006年度事業所・企業統計調査による

表3 事例の位置づけ—人口、面積、製造業の事業所数・従業者数、工場密度

事 例	人 口	面 積	製 造 業 事業所数	製 造 業 従業者数	工 場 密 度
東京都大田区	675,914人	59.46km <sup>2</sup>	5,953	17,387	100.1
東京都板橋区	529,477人	32.17km <sup>2</sup>	2,813	38,069	87.4
大阪府東大阪市	509,157人	61.81km <sup>2</sup>	7,388	71,342	119.5
兵庫県尼崎市	461,202人	49.77km <sup>2</sup>	1,968	46,016	39.5

注1) 人口は2008年1月1日の推定人口、面積

注2) データはいずれも2006年のものである。

注3) 工業密度とは、1km<sup>2</sup>あたり製造業事業所数である。

出所) 各地方自治体のホームページおよび2006年度事業所・企業統計調査より

## 2. 事例紹介

4つの大都市自治体における住工混在問題の内実とその対策について紹介をしていく。

以下でとりあげる4つの大都市自治体の業種(中分類)別にみた事業所数ならびに従業者数、

そして1事業所あたりの従業者数をまとめたものが、表4、表5、表6である。これらの表については、以下で紹介する各事例のなかで詳しく説明していく。

表4 業種別にみた事業所数と比率

製 造 業	大田区		板橋区		東大阪市		尼崎市	
	事業所数	比率	事業所数	比率	事業所数	比率	事業所数	比率
食 料 品 製 造 業	121	2.0%	102	3.6%	95	1.3%	81	4.1%
飲料・たばこ・飼料製造業	8	0.1%	3	0.1%	7	0.1%	2	0.1%
織 維 工 業	8	0.1%	10	0.4%	39	0.5%	8	0.4%
衣服・その他の繊維製品製造業	54	0.9%	102	3.6%	210	2.8%	50	2.5%
木材・木製品製造業(家具を除く)	19	0.3%	6	0.2%	48	0.6%	13	0.7%
家具・装備品製造業	116	1.9%	52	1.8%	219	3.0%	28	1.4%
パルプ・紙・紙加工品製造業	51	0.9%	112	4.0%	301	4.1%	50	2.5%
印 刷 ・ 同 関 連 業	333	5.6%	777	27.6%	508	6.9%	79	4.0%
化 学 工 業	49	0.8%	72	2.6%	133	1.8%	82	4.2%
石油製品・石炭製品製造業	5	0.1%	4	0.1%	2	0.0%	3	0.2%
プラスチック製品製造業	351	5.9%	146	5.2%	669	9.1%	87	4.4%
ゴ ム 製 品 製 造 業	24	0.4%	14	0.5%	112	1.5%	14	0.7%
なめし革・同製品・毛皮製造業	1	0.0%	14	0.5%	99	1.3%	4	0.2%
窯業・土石製品製造業	48	0.8%	31	1.1%	55	0.7%	41	2.1%
鉄 鋼 業	72	1.2%	25	0.9%	180	2.4%	67	3.4%
非鉄金属製造業	85	1.4%	49	1.7%	117	1.6%	36	1.8%
金属製品製造業	1,280	21.5%	287	10.2%	2,012	27.2%	487	24.7%
一般機械器具製造業	1,769	29.7%	311	11.1%	1,570	21.3%	510	25.9%
電気機械器具製造業	443	7.4%	89	3.2%	301	4.1%	124	6.3%
情報通信機械器具製造業	101	1.7%	19	0.7%	39	0.5%	18	0.9%
電子部品・デバイス製造業	260	4.4%	43	1.5%	43	0.6%	43	2.2%
輸送用機械器具製造業	290	4.9%	77	2.7%	205	2.8%	54	2.7%
精密機械器具製造業	276	4.6%	275	9.8%	96	1.3%	27	1.4%
そ の 他 の 製 造 業	189	3.2%	193	6.9%	328	4.4%	60	3.0%

出所) 2006年度事業所・企業統計を筆者が加工

表5 業種別にみた従業者数と比率

(単位：人)

	大田区		板橋区		東大阪市		尼崎市	
製 造 業	67,583	100.0%	38,069	100.0%	71,342	100.0%	46,016	100.0%
食 料 品 製 造 業	3,825	5.7%	2,370	6.2%	3,034	4.3%	2,814	6.1%
飲 料 ・ た ば こ ・ 飼 料 製 造 業	160	0.2%	15	0.0%	177	0.2%	9	0.0%
織 維 工 業	38	0.1%	162	0.4%	325	0.5%	57	0.1%
衣 服 ・ そ の 他 の 織 維 製 品 製 造 業	463	0.7%	473	1.2%	1,225	1.7%	325	0.7%
木 材 ・ 木 製 品 製 造 業 (家 具 を 除 く)	111	0.2%	12	0.0%	241	0.3%	109	0.2%
家 具 ・ 装 備 品 製 造 業	730	1.1%	237	0.6%	1,878	2.6%	301	0.7%
パ ル プ ・ 紙 ・ 紙 加 工 品 製 造 業	466	0.7%	1,423	3.7%	3,182	4.5%	1,648	3.6%
印 刷 ・ 同 関 連 業	3,457	5.1%	12,350	32.4%	5,602	7.9%	922	2.0%
化 学 工 業	1,655	2.4%	2,249	5.9%	2,162	3.0%	3,856	8.4%
石 油 製 品 ・ 石 炭 製 品 製 造 業	151	0.2%	94	0.2%	5	0.0%	145	0.3%
プ ラ ス チ ッ ク 製 品 製 造 業	2,582	3.8%	1,202	3.2%	7,226	10.1%	1,552	3.4%
ゴ ム 製 品 製 造 業	320	0.5%	80	0.2%	930	1.3%	140	0.3%
な め し 革 ・ 同 製 品 ・ 毛 皮 製 造 業	21	0.0%	100	0.3%	521	0.7%	19	0.0%
窯 業 ・ 土 石 製 品 製 造 業	459	0.7%	598	1.6%	894	1.3%	1,140	2.5%
鉄 鋼 業	995	1.5%	1,057	2.8%	2,192	3.1%	3,748	8.1%
非 鉄 金 属 製 造 業	567	0.8%	444	1.2%	1,466	2.1%	1,855	4.0%
金 属 製 品 製 造 業	8,775	13.0%	2,163	5.7%	14,746	20.7%	6,200	13.5%
一 般 機 械 器 具 製 造 業	21,175	31.3%	2,791	7.3%	12,424	17.4%	9,437	20.5%
電 気 機 械 器 具 製 造 業	5,055	7.5%	817	2.1%	3,472	4.9%	3,454	7.5%
情 報 通 信 機 械 器 具 製 造 業	2,811	4.2%	221	0.6%	785	1.1%	3,382	7.3%
電 子 部 品 ・ デ バ イ ス 製 造 業	3,740	5.5%	484	1.3%	987	1.4%	1,750	3.8%
輸 送 用 機 械 器 具 製 造 業	3,008	4.5%	718	1.9%	3,456	4.8%	2,232	4.9%
精 密 機 械 器 具 製 造 業	3,608	5.3%	6,542	17.2%	1,489	2.1%	497	1.1%
そ の 他 の 製 造 業	3,411	5.0%	1,467	3.9%	2,923	4.1%	424	0.9%

出所) 2006年度事業所・企業統計を筆者が加工

表6 業種別にみた1事業所あたり従業者数

(単位：人)

	大田区	板橋区	東大阪市	尼崎市
製 造 業	11.4	13.5	9.7	23.4
食 料 品 製 造 業	31.6	23.2	31.9	34.7
飲 料 ・ た ば こ ・ 飼 料 製 造 業	20.0	5.0	25.3	4.5
織 維 工 業	4.8	16.2	8.3	7.1
衣 服 ・ そ の 他 の 織 維 製 品 製 造 業	8.6	4.6	5.8	6.5
木 材 ・ 木 製 品 製 造 業 (家 具 を 除 く)	5.8	2.0	5.0	8.4
家 具 ・ 装 備 品 製 造 業	6.3	4.6	8.6	10.8
パ ル プ ・ 紙 ・ 紙 加 工 品 製 造 業	9.1	12.7	10.6	33.0
印 刷 ・ 同 関 連 業	10.4	15.9	11.0	11.7
化 学 工 業	33.8	31.2	16.3	47.0
石 油 製 品 ・ 石 炭 製 品 製 造 業	30.2	23.5	2.5	48.3
プ ラ ス チ ッ ク 製 品 製 造 業	7.4	8.2	10.8	17.8
ゴ ム 製 品 製 造 業	13.3	5.7	8.3	10.0
な め し 革 ・ 同 製 品 ・ 毛 皮 製 造 業	21.0	7.1	5.3	4.8
窯 業 ・ 土 石 製 品 製 造 業	9.6	19.3	16.3	27.8
鉄 鋼 業	13.8	42.3	12.2	55.9
非 鉄 金 属 製 造 業	6.7	9.1	12.5	51.5
金 属 製 品 製 造 業	6.9	7.5	7.3	12.7
一 般 機 械 器 具 製 造 業	12.0	9.0	7.9	18.5
電 気 機 械 器 具 製 造 業	11.4	9.2	11.5	27.9
情 報 通 信 機 械 器 具 製 造 業	27.8	11.6	20.1	187.9
電 子 部 品 ・ デ バ イ ス 製 造 業	14.4	11.3	23.0	40.7
輸 送 用 機 械 器 具 製 造 業	10.4	9.3	16.9	41.3
精 密 機 械 器 具 製 造 業	13.1	23.8	15.5	18.4
そ の 他 の 製 造 業	18.0	7.6	8.9	7.1

出所) 2006年度事業所・企業統計を筆者が加工

(1) 東京都大田区<sup>4)</sup>

東京都大田区（以下、大田区とする）は、日本でも有名な工業集積地が形成されている大都市自治体である。しかし、製造業事業所数は多いが、表2でも示しているように、東京都内では、墨田区や荒川区の方が、全事業所に占める製造業の割合が高くなっている。とはいえ、日本で重要な工業集積であることを否定するものではない。大田区は、業種（中分類）では、金属製品や一般機械器具が多い。1事業所あたり従業員数でみると、金属製品と比べて一般機械器具の方が高い数値を示していることから、一般機械器具では、従業員規模の大きな事業所が存在していることがわかる。

高度経済成長に伴う工業の増加に伴い、日本の工業が形成されている地域で公害問題が深刻化していった。しかしながら、工場が生み出す公害問題については、一企業の力では限界があり、とりわけ中小零細の工場にとって深刻な事態を引き起こした。そこで大田区は公害を生み出す工場を沿海の埋立地に分散させる必要性を認識し、1964年に埋立地である昭和島、京浜島、城南島において工場団地を建設し、内陸部の工場の分散を図った。

1967年の公害対策基本法、そして1969年の東京都公害防止条例の公布は、国の工場分散政策と相まって、大田区内の内陸部に立地する工場の操業をより困難なものにしていった。1973年、1978年の二度にわたるオイルショックを経験した中小零細の工場は、徹底的な合理化と特定工程の特化、そして多品種少量、短納期、高精度の生産体制を構築し、「ナショナル・テクノポリス」と称される高度加工技術の集積地として脚光を浴びた。そうした中小零細の工場は、働く場と住む場が一致かもしくは近接するという、いわゆる職住近接であり、住工混在地域を形成していた。沿海の埋立地に建設した工業団地に内陸部のすべての工場を移転できるわけではない。中小零細の工場の多くが未だ内陸部に存立していた。工場を沿海の埋立地に移転させる住工分離策では、もはや一定の限界があ

り、さらに内陸部の集積のメリットを活かしたまちづくりにも取り組むことができなかった。そこで、大田区は1980年代から、区内の内陸部で操業する工場と住居との混在を活かしたまちづくりを進めるといふ住工調和策へ転換することとなった。

大田区の住工調和策とは、具体的には、1つには、工場から生じる音や振動を防止する建物を建設し、そのなかに工場を集積させることを目的とした「工場アパート」の建設である。2008年2月現在において、大田区内に4つの「工場アパート」があるが、それぞれ異なった特徴を有している（表7）。1つは、最も古い歴史をもつ「大森南工場アパート」であり、1985年に完成した。これは、1階10ユニットの分譲型の工場で、2階から8階までが公団住宅になっている。2つは、「下丸子テンポラリー」と呼ばれる「工場アパート」であり、1994年に完成した。これは文字通り、工場を建て替える事業者のために、一時操業場所として利用可能な2階建て4ユニットとなっている。3つは、「本羽田2丁目工場アパート」であり、1997年に完成した。「大森南工場アパート」が分譲であるのに対して、この「工場アパート」は1階と2階で8ユニットの賃貸工場であり、3階から8階までは区民住宅となっている。最後は、「本羽田2丁目第2工場アパート（テクノWING）」<sup>5)</sup>であり、2000年に完成した。これは、大田区の住工調和環境整備事業の一環であり、5階建て48ユニットの工場棟と、7階建て28戸の従業員のための住宅棟（ウィングハイツ）で構成される。

大田区が取組んでいるもう1つの住工調和策は、工業地域ならびに準工業地域の工場跡地において、マンションなどの集団住宅の建設について、一定の開発指導を行うというものである。これは、「工業地域・準工業地域における集団住宅建設事業に係る開発指導～あらまし～」というかたちでまとめられており、計画戸数が15戸以上の集団住宅を開発しようとする開発事業者を対象に、区役所（産業振興課）との

表7 大田区における工場アパートの概要

名称	完成年	施設の特徴
大森南工場アパート	1985年	分譲 1階10ユニット 2～8階公園住宅
下丸子テンポラリー	1994年	2階建て4ユニット
本羽田2丁目工場アパート	1997年	賃貸 1, 2階8ユニット 3～8階区民住宅
本羽田2丁目第2工場アパート (テクノ WING)	2000年	5階建て48ユニット (工場棟) 7階建て28個 (住宅棟)

出所) 筆者作成

間で事前協議を開始した後、工場主及び工業団体へ、さらには建設予定の集団住宅の入居予定者に対して建築計画や騒音や振動などに対する適切な措置、工業の生産環境の保全に関する事項などの説明をするよう指導するものである<sup>6)</sup>。

## (2) 東京都板橋区<sup>7)</sup>

東京都板橋区(以下、板橋区とする)は、東京都内でも屈指の工業集積が形成されている大都市自治体である。業種では印刷・同関連が最も多いことが他の大都市自治体と大きく異なっている。1事業所あたり従業者数も、比較的高い数値となっていることから、従業者数の多い事業所が比較的多く集積していることがわかる。

板橋区舟渡1丁目にJR埼京線の浮間舟渡駅が1985年に開設した。舟渡1丁目や2丁目など周辺地域の用途地域は準工業地域であり、新駅の開設に伴い地価が上昇し、マンションの建設が計画された。舟渡3丁目は主に工業地域であり、当該地域には数こそ多くないけれども、古くから化学系業種の工場が多く集積しているが、浮間舟渡駅の開設に伴い、地域住民の側から用途地域を準工業地域に変更してほしいという要望がなされた。しかし、地元工場主からすれば、準工業地域に用途地域を変更されると、危険性や環境悪化の恐れが大きい業種については建設の制限がつくことから、設備投資などが大きく制約されるなど、工場の操業環境が大きく悪化することは避けられない。こうして用途地域の変更を希望する地域住民と、用途

地域の変更を希望しない地元工場主との間で、まちづくりをめぐる問題が顕在化することになり、両者の間で、板橋区に対し、用途地域の変更と堅持をめぐる陳情合戦が繰り返されることになった。しかしながら、行政からすれば、陳情合戦に対応することは困難であった。そこで、板橋区は、当該者間で協議をすることを薦め、地元の自治会である舟渡町会、地元商店主である舟渡商栄会、地元工場主の連合会である産業連合会、そして行政である板橋区との間でまちづくりに関する検討会がもたれることになった。

まちづくり検討会は、まちづくり計画案の提案を目指し、24回ほど開催された。途中、住民側と工業主側との間で対立が深まり、検討の進展が留まったりもしたが、行政主導により、反対派のメンバーも検討会に加えながら、検討会は拡大・発展し、用途別の案がいくつか提示され、修正を重ねながら、最終的に1995年3月に「舟渡3丁目地区地区計画」として決定された。その間に、「舟渡3丁目地区まちづくりニュース」が10号まで刊行され、検討会での検討内容を広く公開し、意見を集めた。最終的にまとまった地区計画によれば、工業地域から準工業地域への用途地域の変更は指し止めになったことから、工場主側の一定の意見は受け入れられたように見える。しかし、工場に於ける危険物の取扱いについては一定の制限が設けられたため、準工業地域に近い内容になっている。具体的には、産業育成街区と商業育成街区とを、つまり工業と商業とのそれぞれの育成地域として

用途地域が指定された。このうち、産業育成街区については、「生産環境の保全・育成を図るとともに、活力ある地区環境の形成を図るため、防災面で支障のある工場や一定規模以上の共同住宅及び長屋の立地を制限する」という内容が、他方で、商業育成街区については、「沿道型商業地として、また地域へのサービスを行う商業地としての環境を保全・育成するため、商業地の形成に支障のある工場等の立地を制限する」という内容が、建築物の整備の方針として打ち出された。具体的には、産業育成街区では、戸数15戸以上又は敷地面積500平方メートル以上の共同住宅の禁止、「爆発、有毒ガス発生など危険のある工場」の禁止、建物の高さ制限、産業育成街区・商業育成街区ともに倉庫の禁止や、道路側の生垣・フェンスの設置規定、などが主な内容である。また、舟渡3丁目地区内において、建築物を新たに建築したり、用途を変更したりする際には、事前の届出が必要になった。これらにより、もともと準工業地域であった新駅前の舟渡1丁目は、住宅や高層マンションの建設が進んだが、その一方で、舟渡3丁目については、マンションも建設されているけれども高層マンションは建設できないことからペイが合わず、工場の跡地は工場主に買ってもらうことで、産業集積を維持可能とする一助となっている。

舟渡3丁目の成功事例を受け、板橋区新河岸地域で、工業を保全しようという動きが出た。新河岸地域の多くは工業専用地域であるが、一部は準工業地域であり、マンションが乱立している。そこで、産業振興の担当者が中心となり、産業活性化の観点から、工場の操業環境を守るという取組がなされている。2005年4月に、板橋区は区内の産業の活性化を目指した「板橋区産業活性化条例」を施行し、同年11月に条例を受けたかたちでの産業振興構想として「産業文化都市いたばし」を打ち出した。このなかで舟渡地域と新河岸地域とそれらの周辺を含む地域が、「健康、環境、光・色彩」の3つの「象徴的な拠点」となる「新産業育成ゾー

ン」として指定し、新産業の創出を目指している。

### (3) 大阪府東大阪市<sup>8)</sup>

大阪府東大阪市（以下、東大阪市とする）は、西日本でも有数の一大産業集積が形成されている大都市自治体である。製造業全体のなかで、業種（中分類）では金属製品ならびに一般機械器具が多い。1事業所あたりの従業者数は9.2人（2005年の工業統計調査による）であり、比較的規模の小さな事業所が多いことが特徴的である（金属製品や一般機械ではさらに小さくなる）。東大阪市は、ものづくりの振興を図るべく、2003年3月に「ものづくり経済特区構想」を打ち出した。2002年7月に当選した新市長の公約でもあった。

2003年度と2004年度の2カ年において、国土交通省の全国都市再生モデル調査<sup>9)</sup>に大阪府の案件が選定された。この案件は、東大阪市と八尾市の住工混在問題についての解決策を探ることを目的としたものであり、案件が認定されたことをきっかけに、東大阪市と八尾市の工業の調査が行われることになった。テーマは2003年度が「ものづくり産業を再生する都市戦略調査」、2004年度が「地域再生を支援する住工共存型都市環境創造に向けた実践調査」であった。2003年度は、市域での調査であったが、2004年度は工場が多く集積していた高井田地域のみの調査を行うことになった。

高井田地域は<sup>10)</sup>、都市計画法により、多くが工業地域に指定されており、多くの工場が集積しているが、住居も多い。工場跡地にマンション建設もでてきている。そこで、高井田地域に住んでいる住民はもちろん、工場の事業者に対して、高井田地区が工業地域であるという共通認識をもってもらうことを目的に、2004年度には、話し合いの場を持つことが検討された。まず高井田地域の自治体と行政との話し合いの場をもったり、高井田地域の事業所に対してアンケートを実施したりした。そして2005年度には、「高井田まちづくり集会」を設置し、2006

年3月に「高井田まちづくり協議会準備会」を立ち上げた。そして高井田地域が工業地域に指定される「工業のまち」であることを周知させる記述のある「高井田まちづくりニュース」を発行した。2007年度には、「高井田まちづくり協議会」を設立し、「高井田まちづくり構想」やそれに基づく具体的な取組内容をまとめた。

この「高井田まちづくり構想」は、「モノづくりのまち高井田」の地域文化を次世代へ継承と「企業と住民が相互に安心して操業・居住できるまち」を目標とし、1「産業用地ストックの継承」、2「入居前の相互理解」、3「住みよい環境の整備」、4「ビジネスの創出」、5「コミュニティの形成」という5つの方針をおいている。なかでも注目すべきは1「産業用地ストックの継承」と2「入居前の相互理解」である。1「産業用地ストックの継承」とは、工場と住居や店舗とが共存していることを認めたいうえで、工場の跡地をできる限り工場にするというルールを意味する。具体的には、工場の跡地の土地利用について、工場や低未利用地のオーナー同士で取り決めを行う。2「入居前の相互理解」とは、工場主と戸建やマンションなどの開発者やそれらに入居予定の新住民との間で、工業地域であること、また周辺の工場の操業内容ならびに基準騒音などに対して苦情を申し出ないというルールを意味する。具体的には、あらかじめ、周辺企業の操業内容など地域の情報を提供し、理解してもらったうえで事前に工場主と、開発者との間で覚書を締結する。

#### (4) 兵庫県尼崎市<sup>11)</sup>

兵庫県尼崎市（以下、尼崎市とする）は、兵庫県東部の大阪府と隣接する大都市自治体であり、工業集積が形成されている。業種（中分類）では、東大阪市と同様に、金属製品ならびに一般機械器具が多く、東大阪市と比べて、製造業事業所数の数では大きく差が開いているものの、産業構造的には類似している。しかし、1事業所あたりの従業者数は23.4と、本節でと

りあげる他の大都市自治体と比べて最も値が大きいことが特徴的である。

尼崎市では、2000年7月に「第2次基本計画」を策定し、そのなかで市が土地利用に関する基本的な考え方として、「本市の特性である企業の集積を生かし、産業都市として企業の操業環境を維持するとともに、企業立地に適した工場跡地については、新しい技術産業等の立地の誘導に努めます」と明言した。

臨海部については工業専用地域であり、基本的には工業（製造業）の立地しかできない。しかしすべての工業（製造業）が臨海部に立地しているわけではなく、JR福知山線周辺を中心に多くの工業（製造業）が内陸部に立地している。問題は、内陸部の工業地である。内陸部については、市役所内における土地利用の基本的な考え方として、「土地利用誘導指針」を策定した<sup>12)</sup>。これは、工業地域及び準工業地域内における土地利用の誘導方向と方途を示したものである。工業地域・準工業地域の別に一定の区域に細区分し、各地区における土地利用の状況や動向をもとに、「工場が集積し、今後とも工業地として保全する地区（工業保全ゾーン）」と「工業保全ゾーンの中でも広大な敷地を有する工場及びそれらが一団なった地区（大規模工場立地ゾーン）」ならびに「工業地と住宅地等が混在し、今後、共存又は分離を目指す地区（工業複合ゾーン）」の3つに区分し、区分ごとに、地区の状況の例示とともに土地利用誘導にあたっての基本的な考え方を示している。

しかしながら、工場の跡地に大規模商業施設が立地したことをきっかけに、工場跡地に工場などの立地促進を図りたいというねらいから、用途地域の指定とは別に、大規模商業施設などの立地を抑制する「尼崎市商業立地ガイドライン」を2004年に策定した。尼崎市内を「広域型商業集積ゾーン」、「地域型商業集積ゾーン」、「近隣型商業集積ゾーン」、「工業保全ゾーン」、「住工共存ゾーン」、「駅周辺商業・業務ゾーン」、「大規模工場立地ゾーン」、「複合住宅ゾーン」という8つのゾーンに区分している。特に工業

系のゾーンには、基本的には商業機能の導入を指向しないことをガイドラインとして示すとともに、店舗面積で高いレベルの規制項目が設定されている。

内陸部の住工混在問題への対策については、用途地域を補完する「特別用途地域」に指定するという取組を行った。これは、「ベースとなる用途地域との関係を十分に考慮した上で、当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等実現を図るべき特別の目的を明確に設定して定める」ものであり、「用途地域による用途規制について、制限を加重したり緩和したりすることによって、当該地区の特別の目的を果たそうとするもの」である<sup>13)</sup>。現在、「都心商業・業務特別用途地区」、「工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）」、「中央・三和商店街特別用途地区」の3つが指定されている。なかでも2007年3月に工業地域である扶桑町が「工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）」に指定された。工業地域では、工場以外にもマンションなど住宅なども建設することができることから、工場の操業環境を保全するために地権者などの同意を経て指定された。工場側にとっては、操業環境の保証になる。

尼崎市は、1984年に施行された尼崎市住環境整備条例を拠り所にして、工業地域におけるマンションなどの住宅の建設規制を実施した。これは、マンションなど住宅を建設する開発者に対して、住宅の敷地の境界に沿い、その周辺に幅が6mでかつ面積が当該開発事業の事業施行地積に100分の25を乗じて得た面積以上の用地を確保し、広大な緑地帯を置かなければならない。違反件数は数件に留まり、さらに建設を抑制するのに大いに効果を発揮することとなった。

また、尼崎市では工場数の減少に歯止めをかけるべく、企業の立地施策を展開していくために、2003年に産業立地課を設立した。2005年に企業立地促進のための優遇制度として「企業立地促進条例」を施行した。これは6つの重点分野・事業14)を対象に固定資産税など税の優遇

措置を整えている。さらに10億円を上限とした企業の立地を支援するための低利融資制度も導入している。特に、松下電器産業株式会社のプラズマディスプレイパネルの工場が建設されたことにより、既存企業が尼崎市の立地優位性を再考するきっかけにもつながり、現実に市外への移転を決定し工場の廃止までしていた企業が、逆に尼崎市に集積に至ったケースもでており、その効果は大きいと考える。

また2006年3月には「ものづくりのまち「あまがさき」再生特区」が国の構造改革特区の指定を受けることになり、地方への工場移転を促進する「工場再配置促進法」の適用除外を受けることになった。

#### Ⅳ おわりに—住工混在地域の今後に向けて—

##### 1. 事例の整理

本稿では、住工混在問題に先進的に対策を講じてきたと考えられる、大田区、板橋区、東大阪市、尼崎市の4つの大都市自治体の事例を通じて、住工混在問題とそれに対する対策の特徴を整理することを目的としていた。前節の内容を要約すれば、次のようになる。

第一に、大田区では、埋立地に移転することができなかった、内陸部の中小零細の工場の活力を生かすために、工場と住居とがうまく調和したかたちでのまちづくりを進めるべく、工場と住居とが同居することができる工場アパートの建設に取り組んできた。また、工場跡地にマンションなど集団住宅の建設を未然に防止すべく、開発指導を設けている。

第二に、板橋区（舟渡3丁目）では、新駅開設に伴う地価の上昇から、地元住民と工場主との間で用途地域の変更をめぐる見解がわかれたことから、工業地域の用途について、地元の自治会、地元商店主、地元工場主、そして行政との間で設立した協議会において検討を重ね、互いに歩み寄るかたちで用途項目を設計し、高層マンションの建設については一定の制約を設

表8 大都市自治体における住工混在問題への対策

		住工混在問題の契機	具体的取組
大田区	住工調和	内陸部の中小零細の工場の活力を生かしたまちづくりを進める	・工場アパート ・集合住宅の開発指導 など
板橋区 (舟渡3丁目)	住工調和	新駅開設に伴う用途地域を見直したい	・協議会を通じた用途地域の項目開発 など
東大阪市 (高井田)	住工調和	工業地域であるということを、地元住民・工場主が互いに認識してもらう	・協議会を通じたニュース発行など周知活動 ・覚書の締結 など
尼崎市	住工分離	内陸部における工業地域を保全する	・土地利用の誘導 ・ゾーニング制度 ・マンション建設の抑制 など

出所) 筆者作成

けている。

第三に、東大阪市（高井田）では、工業地域であるということを、地元住民に対して、また工場主についても互いにきちんと認識してもらうことを目的に「まちづくり協議会」を設立し、ニュースの発行など周知活動に取組んでいる。さらに、事業所の操業内容などについて苦情を申し出ないということを、事前に工場主と、開発者や新住民との間で協定を締結する取組を行っている。

最後に、尼崎市では、内陸部における工業地域を保全することを目的として、土地の利用について誘導する取組を行った。また各地域の用途を示したゾーニング制度を設けたり、工業保全型特別工業地区を指定したりしている。また、住環境整備条例を抛り所とし、工場跡地におけるマンションの建設の抑制に取組んでいる。

もちろん、以上で示したように、本稿で紹介してきた取組がすべてではなく、他にも注目すべき取組を多数行っていることを軽視してはならない。

このように、一概に住工混在問題といっても、地域のさまざまな地理的特性から、住工混在が問題になる背景や、問題それ自体の中身が異なり、住工混在問題への対策もそれぞれの自治体で異なっている。地域の特性を見直し、地域の特性に応じたかたちで適正な対策を講じて

いく必要があるだろう。

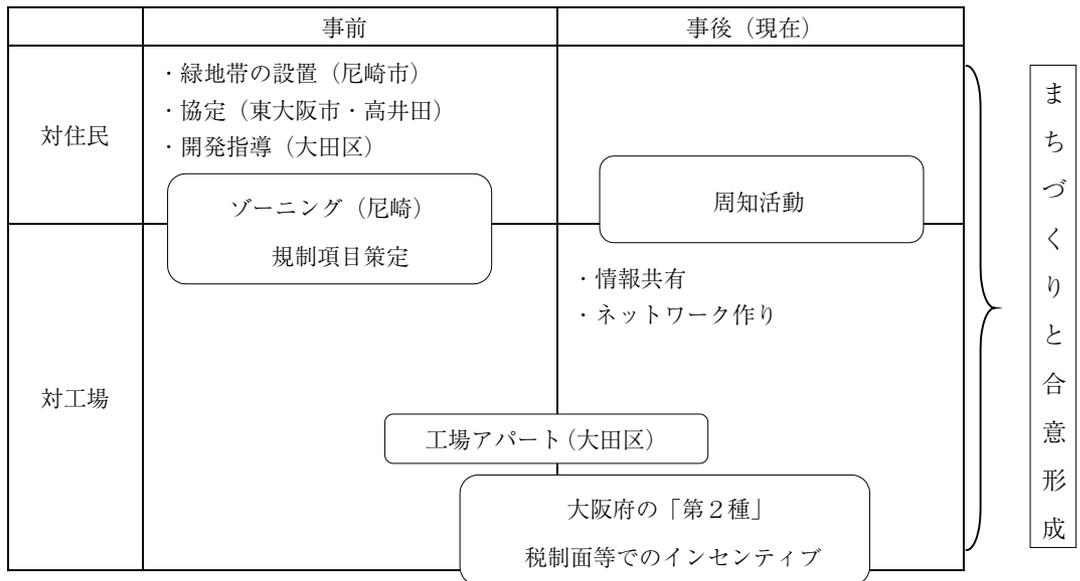
## 2. 政策的インプリケーション

最後に、以上の事例の整理を通じて導かれる政策的インプリケーションを提示することにした。

住工混在問題への対処と産業集積の機能強化・高度化に貢献しうるいくつかの手法を整理したものが、次の表9である。対住民と対工場、そして住工混在問題を未然に防ぐための事前の対処と、事後の対処にわけて整理してある。

まず、対住民についてであるが、住宅・工場間の緑地帯の設置、協定、開発指導などが考えられる。尼崎市では、住環境整備条例に基づいて建築誘導を行っており、工業地域に新たに住宅建築する場合は、一定の緑地帯を設置しなくてはいけない。こうした措置は、住宅規制と、工場とのトラブル緩衝として有効であろう。また東大阪市高井田地区「まちづくり協議会」の取組のように、マンションの開発業者と覚書を交わし、新住民の入居時には工業地域であることの周知を徹底する試みも考えられる。さらに、大田区のように、工業地域・準工業地域の集合住宅建設に対し、区との事前協議に基づく開発指導を実施することでマンション建設を抑制する方策もあろう。中長期的には、ゾーニングを行い地区の性格を明確化することが求められる。また、当該地域が工業地区であることの

表9 住工混在問題の解消に向けた方策



\*括弧内は参考事例  
出所) 筆者作成

周知活動が、さまざまな機会を通じて行われなくてはならない。

次に、対工場については、具体的な形で、工場を当該地域に立地させる誘因を生み出すことが、第一に必要となる。ハード面の対応としては工場アパートの建設が考えられる。収容能力には限りがあるが、住工調和のシンボリックな役割を果たすことも期待される。また、集合工場の建設もハード面での誘因となろう。たとえば、東大阪は、産業活性化のために賃貸集合工場の建設を予定している<sup>15)</sup>。新たに工場を域内に立地させることに加えて、既存の生産設備・工場の更新のための再投資を促し、域内の工場の設備面での活性化と域外流出防止を図ることも、重要である。こうした既存の産業集積の維持にかかわる法的制度としては、大阪府による「第2種産業集積促進地域」<sup>16)</sup>の指定が参考になる。現在、この指定を受けているのは、堺市、八尾市、高石市、東大阪市の特定地域である。この制度は、不動産取得税の軽減に加えて、工場の新増築のための建築費のうち最大10%を補助するというものである。

これらはハード面での集積維持・活性化の支援であるが、産業集積の機能そのものを高めていくことが根本的には重要となる。住工混在を形成する産業集積地域の中には、企業間のつながりが弱く集積利益を十分に発揮できていない地域が少なくないが、企業の集積を偶然集積にとどまらせてはならない。取引先の開拓についても、上述したような外部資源の活用という点でも、企業間の知識・情報共有を進めることが必要である。販路開拓や技術支援等を行う諸制度や異業種・同業種ネットワークのような活動を通じて、重層的な企業間のネットワークがいつそう構築されることが期待される。

産業集積の政策的支援に際しては、まず実態把握を行うことが前提となる。近年では、製造業実態調査（悉皆調査）を実施する自治体も現れてきている。しかしながら、取引関係は周辺の自治体にわたるものであり、隣接した自治体群を1つの産業集積としてとらえる意義は大きい。したがって、実態把握については、本来的にはいくつかの自治体の実態調査の質問項目を統一し、何らかの形でデータの共有を行うな

ど、協力することが望ましい。そして、当該地域に共通する問題に対しては、共同での政策的取組を行い、ミクロな問題に対しては、各自治体がきめ細かな対応を行うことが理想となる。

以上、住工混在問題を解消するための方策と集積活性化支援について手短かに言及した。とりわけ住工混在問題への対策については、これらがすべての手法ではないし、実際の運用については住民・工場・行政との合意の中で柔軟に講じられるべきである。住民と工場が対話と交流を進め、合意を生み出していくことが求められている。

### 注

\*本稿の執筆分担は、第Ⅰ節（関・立見）、第Ⅱ節（立見）、第Ⅲ節（関）、第Ⅳ節（関・立見）である。

† 阪南大学経営情報学部専任講師

†† 大阪市立大学大学院都市創造研究科専任講師・阪南大学非常勤講師

- 1) 現実的に、筆者らが訪問調査した数名の中小製造業者からは、新規に居住してきた新住民からの苦情を恐れて、他地域に移転を考えたことがあったり、実際に移転を計画しているところもあった。この点に関しては、より綿密な調査分析を行い問題の所在を明らかにすることが必要であろう。
- 2) 日本開発銀行整備投資研究所 [1986] は、それを「新たな住工問題」とし、工場跡地に建設される中高層マンション問題として位置づけている。
- 3) 工業集積におけるイノベーションの実現やネットワーク形成については慎重に評価しなければならないが、ネットワーク形成については、たとえば、21研（21大田中小企業政策研究会（大田区）や城南ブレインズ（大田区）、板橋中小企業グループ連絡会（板橋区）、ロダン21（東大阪市）、協同組合阪神精密工業センター（尼崎市）などがある。これらのうち、協同組合阪神精密工業センター（尼崎市）については、植田・松永・田中・関 [2005] を参照のこと。
- 4) 以下の記述は、2007年8月6日13:00~14:00にかけて、大田区産業経済部産業振興課工業振興係長の本木毅氏に対して実施したヒアリングに基づく（役職はヒアリング時のもの）。
- 5) <http://www.techno-wing.net/>（2008年2月閲覧）
- 6) 開発指導ならびに事前協議について、具体的には、<http://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/sumaimachinami/machizukuri/youkou/danchi/index.html>を参照のこと（2008年7月閲覧）。
- 7) 以下の記述は、2007年10月18日16:00~17:30にかけて、板橋区産業経済部産業活性化推進室産業活性化推進担当係長の吉濱哲雄氏に対して実施したヒアリングに基づく（役職はヒアリング時のもの）。
- 8) 以下の記述は、2008年1月24日10:00~12:10にかけて、東大阪市経済部参事の生澤克彦氏と東大阪市経済部ものづくり支援室次長の朝日常夫氏に対して実施したヒアリングに基づく（役職はヒアリング時のもの）。
- 9) 都市再生モデル調査については、都市再生本部のホームページ（<http://www.toshisaisei.go.jp/>）を参照のこと（2008年2月閲覧）。
- 10) 高井田地域の住工混在問題は、古くから認識されてきたが、1990年代初頭から、東大阪市商工会議所を中心に、取組まれたこともあった。
- 11) 以下の記述は、2008年1月30日10:00~12:10にかけて、尼崎市産業経済局産業労働部産業振興課課長の梅村仁氏と同じく産業振興課の井上雅文氏に対して実施したヒアリングに基づく（役職はヒアリング時のもの）。また記述の一部は、主に梅村仁 [2007] を参照している。
- 12) 市役所内の指針なので、非公表である。
- 13) [http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/tosi\\_seibi/gaiyou/074\\_cp/074\\_tokuyoh.html](http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/tosi_seibi/gaiyou/074_cp/074_tokuyoh.html)（2008年2月閲覧）による。
- 14) 6つの重点分野とは、1「医療・福祉関連分野」、3「情報通信関連分野」、3「製造技術関連分野」、4「環境・エネルギー関連分野」、5「バイオテクノロジー関連分野」、6「ビジネス支援関連分野」である。この重点分野に認定された企業は、2008年2月現在で、43社ほどある。
- 15) 東大阪は、産業活性化策として中小製造業を

対象とした賃貸集合工場の建設を予定している。建物は4-5階建ての2棟からなり、総事業は50億円を見込んでいる(2008年3月8日付『日本経済新聞』)。

- 16) 大阪府の産業集積促進地域指定は、企業の新規立地を目的とする「第一種」と、既存企業の域外流出防止と空地への再誘致を目的とする「第二種」があり、いずれも市町村が産業集積に対して独自に施策を展開していることが指定条件となっている。なかでも「第二種産業集積促進地域」の指定には、工場等の再投資等促進に向けた取組が行われる、工業地域や工業専用地域における工業の集積地である、市町村の優遇措置が講じられている、ことなどが対象地域に指定される要件となっている。詳しくは、<http://www.pref.osaka.jp/fumin/html/17133.html> (2008年7月閲覧)を参照のこと。

### 参考文献

- 植田浩史 [2007]『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』自治体研究社。
- 植田浩史・松永桂子・田中幹大・関 智宏 [2005]「小規模製造業の存在意義と今後の役割—大阪・兵庫地域を対象に—」国民生活金融公庫『調査季報』2005年8月号, pp.27-49.
- ヴェーバー, A., 日本産業構造研究所訳 [1966]『工業立地論』大明堂。
- 梅村 仁 [2007]「尼崎市における企業立地施策とまちづくり施策の融合」財団法人ひょうご経済研究所『ひょうご経済』第95号, pp.23-29.
- 大阪市経済局 [1978]『住工混合地域における中小企業の立地環境整備に関する調査報告書』。
- 大阪府企画調整部統計課 [2006]『平成15年工業統計地域メッシュ報告書』。
- 大田区 [2006]『大田区工業ガイド』大田区産業経済部産業振興課・財団法人大田区産業振興協会。
- 小田宏信 [2005]『現代日本の機械工業集積—ME技術革新期・グローバル化期における空間動態』古今書院。
- 近畿通商産業局 [1994]『大都市産業の活性化に関する調査報告書—住工共生型社会の実現を目指し

て—』。

- 工業集積研究会 [2008]『大東市住工混在地域実態調査報告書産業集積編』大東市。
- 関 満博 [1990]『地域産業の開発プロジェクト—住工混在地域と中小零細工場—』新評論。
- 竹内淳彦 [1996]『工業地域の変動』大明堂。
- 立見淳哉 [2007]「産業集積への制度論的アプローチ—イノベーション・ミリュー論と『生産の世界』論—」『経済地理学年報』第53巻第4号, pp.369-393.
- 水野真彦 [2005]「イノベーションの地理学の動向と課題—知識, ネットワーク, 近接性—」『経済地理学年報』第51巻第3号, pp.205-224.
- 三村浩史・北條蓮英・安藤元夫 [1978]『都市計画と中小零細工業—住工混合地域の研究—』新評論。
- 山本健兒 [2005]『産業集積の経済地理学』法政大学出版社。
- 日本開発銀行設備投資研究所 [1986]『大都市の再生—インナーシティ問題と住工混在地域活性化, 都市型産業振興について—』。

### 付 記

本稿の内容は、大東市が取組んできた住工調和モデル地区プロジェクトにおける地区発展計画づくりのために、筆者が参加し、執筆をした報告書である『大東市住工混在地域実態調査報告書産業集積編』に基づいている。報告書の作成にあたっては、筆者の一人である立見と大阪市立大学大学院経営学研究科准教授本多哲夫が大東市から委託を受け、両者が所属している工業集積研究会(代表慶應義塾大学経済学部教授植田浩史)が行った。筆者のもう一人である関は、工業集積研究会のメンバーである。

本稿を作成することができたのは、大東市のプロジェクトに参画させていただく機会を頂戴し、報告書の執筆においても絶えず叱咤激励をくださった三浦純一氏(元・大東市産業労働課)のおかげである。記して感謝したい。

(2008年8月1日掲載決定)