

過密地域における住宅問題の一側面

(KK)都市計画同人 代表 大熊喜昌

過密の背景

大都市圏での過密は一方で地方での過疎現象を生み出し、その背景には当然のことながら日本の経済・財政の構造が深く関わっている。

ここに「日本経済の集中と分散」(伊東光晴、華山謙)という明解な論文があるので一部引用する。

~~~~~

“昭和35年”-「所得倍増計画」が組上りのぼった年-の『経済白書』は、総説の末尾において「工業の地方分散化」をとりあげ、翌36年の「経済白書」はさらに一步進めて「産業の地域構造の変革」なる節のもとに、“都市への過剰集中”と“地域格差の是正”を問題にした。それ以前の30年代の『白書』がわが国の景気循環の問題に焦点を集中していたのに対し、成長への視点の移動が、同時に「集中と分散」問題をとりあげさせていることは興味深い。経済成長に伴う巨大都市圏への人口、所得の集中化に対し、分散政策を対置したのは、たんに政策者の意識の中だけではない。現実の政策の上でもそれは、工業の地方分散化政策となってあらわれ、新産都市の建設をはじめ、新全国総合開発計画等年を追って力点が加えられていった。それは過疎と所得格差に悩む地方にとっての切なる要望に答えるものであると同時に、地方公共団体の税収入確保という現実的な目的を背後にかくし、そのうえに企業誘致がなされていくというものであった。企業はこういう地方からの誘致のゆえに、多くの好条件をえて、地方

への工場建設を実現していった。

だが、こうした工場の地方への分散と誘致はその目的を達したのであろうか。昭和47年に入って、官庁内エコノミストを含めて問題となったのは、多くの政策的努力-地方への工場分散、コンビナート建設、新産都市建設等々-にもかかわらず、大都市圏への集中-それにもとづく、一方で過密と地方での過疎-傾向は続き、政策はその目的を達していないというものであった。その理由は何か。従来の分散政策そのものに論理的欠落がなかったか。とくに過密な首都圏への集中化傾向をひきおこしているメカニズムは何か、が問題であった。このような問題意識を背景に昭和47年度の『経済白書』は「巨大都市の混雑と生活環境」「都市集中のメカニズムとその問題」「都市機能の分散と全国的土地利用」を挿入したのである。

それでは従来の政策が見なおされなければならなかった理由は何であったか。

地方での(雇用効果の少ない)コンビナート新設→生産量増加→本社人員の増加→それによる地方と巨大都市圏との雇用人数、所得増のアンバランス-これが第一である。第二はコンビナートによって作られた基礎的物資を原料として加工し、製品化する、雇用効果の多い都市型企業は、需要地に立地する方が利益であった。逆にいえば、こうした企業はコンビナートに立地した企業とちがって、中小企業が多く、独占力は弱く、需要地附

近への立地を余儀なくさせるとともに、前者のように原料を海外におくために、海岸線立地を必要としなかったのである。この結果、地方コンビナート建設とその生産量の増加が、同時に、都市的工場の出荷額を高め、工場出荷額においても巨大都市のそれを増加させ続けるという因果関係が内在していたのである。

もちろん、この種の都市的工業も東京大阪に立地することは、地価の上昇等によって経済的でない場合が生まれている。だがその場合に生れる傾向は巨大都市附近という、いわゆる「にじみ出し傾向」であり、分散とは異り、首都圏その他の巨大都市圏の拡大と集中という問題を生み、都市問題を激化する力となっているのである。

第三に、巨大都市に人と資本を吸引する力の背後に何があるのか。もちろん巨大都市の魅力は、経済的要因以外に文化的、社会的要因がある。だがそうした要因を現実化するためのものは、巨大都市での雇用増加であり、その基礎にあるのは、企業とくに本社立地にとりなす経済力の集中である。その理由は何か、第一の理由は中央官庁の東京への集中であり、その第二は総合商社の集中である。前者は政治が深く経済を規制しているわが国において、巨大企業が、中央官庁の近くに本社をおかざるをえないことを意味し、後者はますます海外依存を強めているわが国において、情報と

## 過密地域における住宅問題

江東デルタの再開発は首都圏の地域構造の変化の中で、多様な意味を持っている。住宅問題の観点からみても防災拠点のみで約25万人の住民が居住する構想であり、その影響力は大きい。又今後展開されてくる再開発において生活環境の面から検討されることが必要であるが、その場合、住宅を軸とした都市機能の再編の視点が確立して行くことは、不可欠の条件である。そこで、展開す

る首都圏の地域構造の中で、住宅問題はどのような様相を呈しているかを概観してみることによって過密の問題の一側面を捉えてみたい。

首都圏の爆発的な膨張の直接的な原因をなす人口の増加は(図-1)に示すような構造を持っている。また人口流動のパターンは次のように分類できる

1. 全国から都市部への人口流入  
2. 都区部から周辺地区への人口流出

力とを製品販売面、原材料輸入面においてもっている総合商社の力を示している。同時に商社自身が、輸出入業務が増加すれば増加するほど、官庁の許可事項その他のために東京に集中せざるを得ないことを物語っている。つまり首都圏への集中化傾向は、明治以来の中央集権的政治経済文化の必然的結果なのであって、その是正は日本社会のあり方を改めることをしなくては不可能なことであり、過密、過疎はその結果であり、「にじみ出し現象」による首都圏の拡大は、東京過密に対する企業の適応なのである。

以上指摘されているように過密問題とは日本の経済政策の積年の結果である。又その解消について通常時の論理では現実味のある方向は打出し得なかった。しかし、近い将来、発生が予想される大震災火災という異常時のフィルターを通してみると、それが如何に焦眉の問題であるかは明白である。昭和44年に策定された東京都の江東地区再開発基本構想も、明治以来の政策の結果として作り出されたデルタの過密地帯の都市構造を洗い直し、都市整備の方向に従来の方向と違ったものを見出すとするものであった。本稿では最も中心的な課題である住宅問題の側面から、この過密地域に照明を当ててみたい。

また人口流動のパターンは次のように分類できる

1. 全国から都市部への人口流入
2. 都区部から周辺地区への人口流出

3. 都区部内での人口交流
4. 都区部内に沈澱する人口
5. 都区部から地方への人口流出  
(表-1、図-2、図-3参照)

そして、このような人口流動パターンに対応して、それぞれの住宅パターンがある。(図-4) この各段階に住宅問題が発生しているのであるが、これらは、人口の移動の各パターンが密接に関連して個々に切り離すことは、本質的に不可能であるが、解決の具体的な方法を考えるに当たっては、局面を分析し、個々に方法を立て、これを総合するプロセスが有効である。今問題は大きく次の二つに分けられる。

### (1) 既成市街地における問題

- a. 全般的な居住水準の低下
  - i. 過密
  - ロ. 土地利用の混乱—業務施設を中心とする侵蝕
- b. 住宅絶対数の不足  
居住立地限定階層の問題

木賃アパートを中心に寮住込みも含んで、狭少過密、高い家賃等

### (2) 郊外住宅地における問題

- a. スプロール
  - i. 生活環境施設の不足
  - ロ. 非効率的な市街地の形成
- b. 遠距離通勤と交通問題
- c. 住宅絶対数の不足

住宅移動のパターンを見れば、(1)は主に若年層と民間アパート等から次の段階に移れない層であり、職業構成上ではブルーカラーを中心とする部分である。(2)は公営借家及び持家に達した層であり、ホワイトカラーを中心とする部分となる。

これ等に対して原則的には次のような対策が考えられる。

### (1) 既成市街地再開発

- a. 既成住宅地の再開発整備

- b. 既成市街地の土地利用変更と住宅建設
- (2) 新市街地の計画的開発
- a. 新市街地の計画的開発
  - b. " と大量交通機関整備
  - c. " と住宅建設

すなわち、既成市街地の再開発は主に既成市街地から離れられない層を対象とすべきであろう。大都市圏において特に深刻な住宅難の様相を呈しているのが、この居住地立地限定層の部分であるといわれている。この層の特性は主に職業(労働形態)、収入によって、住居の位置が限定される層、先の人口移動で言えば4.のパターンに代表される層であり、東京都23区の労働者世帯人口の35%<sup>\*</sup>を占めているといわれている。

これを具体的にみると

- |                    |       |
|--------------------|-------|
| a. 24時間勤務型=(住込み労働) | 不明    |
| b. 家族労働型           | 16.8% |
| c. 早朝出勤・残業勤務型      | 16.1% |
| d. 交替制勤務型          | 8.7%  |
| e. 深夜帰宅勤務型         | 不明    |

等があげられる。

上記のb、c及びdの数値だけで既に35%を上廻っており、重複部分を考慮してもa、eグループの存在を考えれば、実態においては更にその数は大きなものであるに違いない。

居住立地限定層の概念の範囲は、従って住民の生産構造をも含む生産形態の様々の現象に及び、その意味ではひとつのコミュニティーを示す概念であると言える。

この場合、この層における職住近接は、郊外に住み、都心に職場を持つ層のそれとは意味が異なり、生活の成立の重要な要因となっている。即ちこの層においては、この職住近接の条件が満たされていない場合、既にその存立基盤は崩壊していると言え、それだからこそ、他の一般的な居住条件を犠牲にしても絶対に確保しなければならない条

\* 「都市再開発と居住立地限定階層の問題」  
牛見 章氏：ジュリスト414号による

件になっているのである。こうした背景のもとに居住環境の悪化は、もともとの相対的低水準に上げて加速化し、この現象を軸に住宅難は相乗的に深刻化していくことが容易に想像される。従って居住立地限定層の「職住近接」は、比較的長距離の通勤に公共交通機関を利用している労働者の平均通勤時間が13.6分であり、その標準偏差が6.4分であるところから、通勤時間の限度は20

分とみることができるであろう。ドルショック、石油危機以来、経済の高度成長には限界が見え、地価の上昇のピッチも停滞する状況において、都心部における零細、中小企業のブルーカラーを主体とした下町地区の過密状況は今後も長期間存続することが予測され、増々根本的な経済政策に立脚した整備対策を立案する必要性が高くなって来ていることを指摘して稿を了る。

(表-1) 地域別住宅難世帯数

| 地域    | 普通世帯総数    | 住宅難世帯数  | 難率    | 構成比     | 特化度  |
|-------|-----------|---------|-------|---------|------|
| 東京都区部 | 2,439,510 | 918,650 | 37.6% | 100.00% | 1.00 |
| 千代田   | 15,390    | 4,230   | 27.4  | 0.41    | 0.72 |
| 中央    | 22,840    | 7,300   | 31.9  | 0.79    | 0.84 |
| 港     | 57,140    | 15,930  | 27.9  | 1.73    | 0.74 |
| 新宿    | 117,040   | 38,130  | 32.5  | 4.15    | 0.86 |
| 文京    | 59,020    | 18,220  | 30.9  | 1.98    | 0.82 |
| 台東    | 63,120    | 21,810  | 34.6  | 2.37    | 0.92 |
| 墨田    | 74,380    | 31,120  | 41.8  | 3.38    | 1.11 |
| 江東    | 81,520    | 38,230  | 46.9  | 4.17    | 1.24 |
| 品川    | 125,710   | 51,460  | 40.9  | 5.60    | 1.09 |
| 目黒    | 88,140    | 29,700  | 33.7  | 3.23    | 0.90 |
| 大田    | 212,020   | 87,210  | 41.1  | 9.50    | 1.09 |
| 世田谷   | 213,610   | 64,880  | 30.3  | 7.06    | 0.78 |
| 渋谷    | 84,170    | 24,770  | 29.5  | 2.70    | 0.78 |
| 中野    | 117,010   | 39,250  | 33.5  | 4.27    | 0.89 |
| 杉並    | 159,480   | 48,560  | 30.5  | 5.29    | 0.81 |
| 豊島    | 103,240   | 38,460  | 37.2  | 4.19    | 0.99 |
| 北     | 125,590   | 50,980  | 40.5  | 5.55    | 1.08 |
| 荒川    | 69,860    | 32,320  | 46.3  | 3.52    | 1.23 |
| 板橋    | 133,420   | 55,640  | 41.7  | 6.09    | 1.11 |
| 練馬    | 134,850   | 44,870  | 33.2  | 4.89    | 0.88 |
| 足立    | 145,060   | 66,210  | 45.6  | 7.21    | 1.21 |
| 葛飾    | 122,200   | 55,340  | 45.2  | 6.03    | 1.21 |
| 江戸川   | 114,720   | 55,560  | 48.4  | 6.05    | 1.29 |

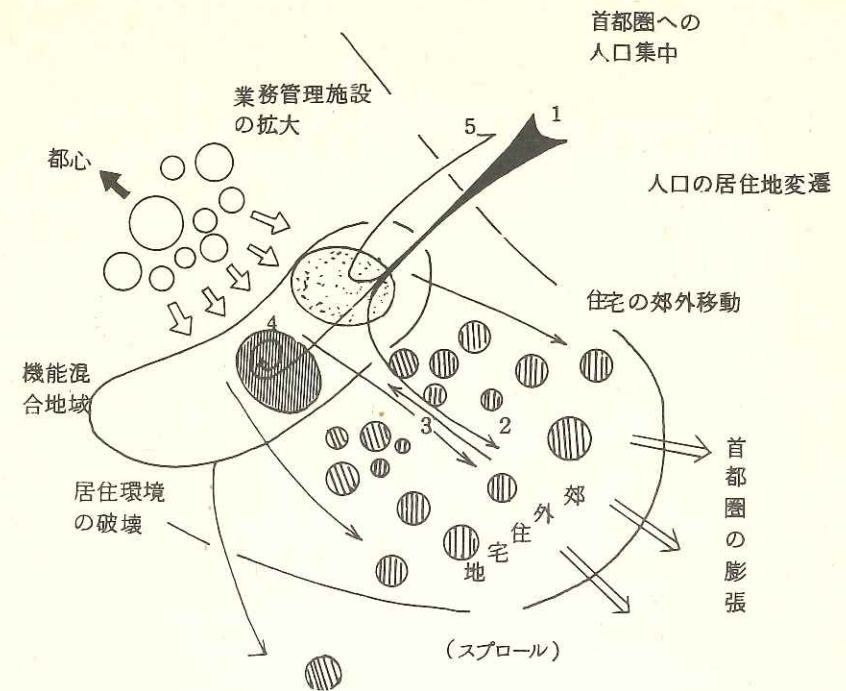
使用資料：住宅統計調査(昭43)

住宅難の定義 東京都中期計画1970における住宅不足数算定を準用

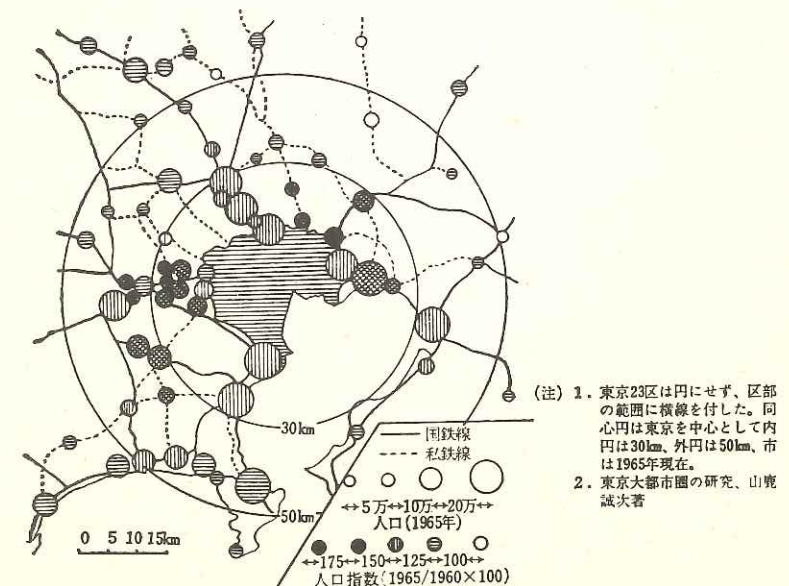
- (1) 狭少過密 2人 9畳未満  
3人 12"  
4人以上 15"

- (2) 老朽 腐朽破損の程度が「大修理を要する」「危険または修理不能」同居非住宅

(図-1) 居住地からみた都市構造の変化

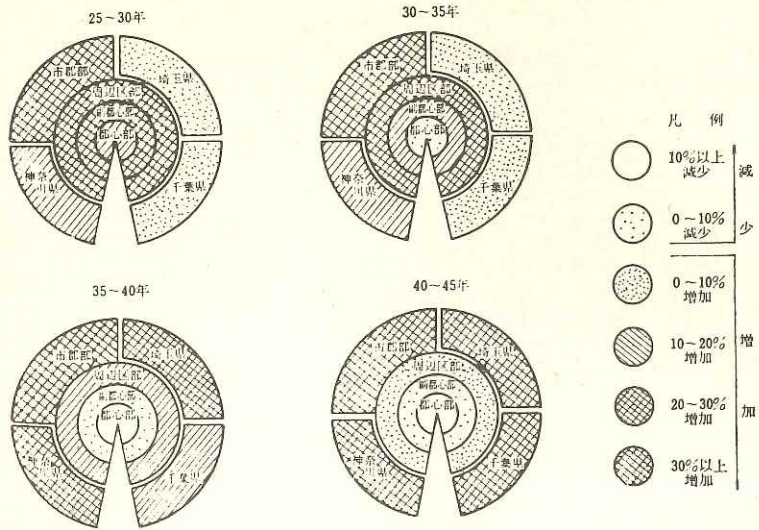


(図-2) 東京を中心とする市別の人口増減



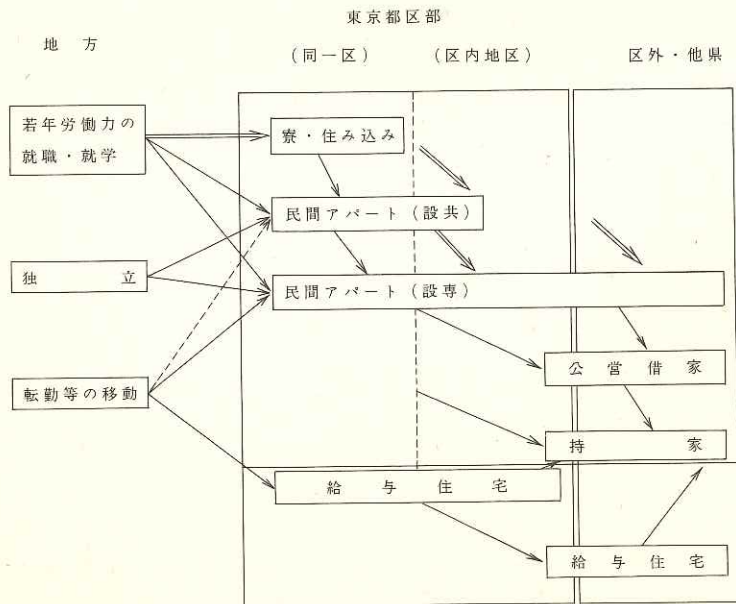
(図-3) 東京都およびその周辺三県の人口増減による

ドーナツ化現象(25~45年)



- (注) 1. 国勢調査結果にもとづき作成  
 2. 都心部とは千代田、中央、港の都心3区をいう。副都心部とは台東、文京、豊島、新宿、渋谷、目黒、品川の7区をいう。周辺区部とはそれ以外の区部13区をいう。

(図-4) 東京における住宅移動のパターン



- (注) 民間木造アパート(2室)の居住・経営実態調査  
 (45年)・日本住宅公団