

住工の共存条件を確保していくための 制度事例についての検討と評価

—住工混合地域の研究(その5)—

正会員 安藤元夫*

1. はじめに

現在の便利で生活しやすい混合地域のすぐれた特色を生かしつつ、健康で快適な居住地へと改善していくためには、生活環境上の阻害要因を少なくし、住宅と工場の共存条件を拡大していくという課題が不可欠である。工場による環境阻害は多岐にわたっており、局地公害のほかに自動車公・災害、搬出入時の車や製品による路上占拠、材料や廃棄物の路上へのはみだしによる景観破壊などがある。また、同様の阻害施設は、関連集積産業である運輸関連業種、卸関係の資材置場や倉庫などにもみられる¹⁾。

こうした環境阻害の有無、種類やその程度はスティックに固定したものではなく、阻害施設の動向によって変化する。住宅街のなかに新規に工場が建設されたり、隣で工場をはじめたりすると新たな阻害要因を発生するし、既存施設についても工場の増改築、設備の更新や拡大、業種の転換などで変動する。また、日々の作業時間や操業状態によってもその阻害程度は異なる。

変動する環境阻害要因をコントロールし、住宅と工場の共存条件を拡大していくというこの課題は、居住地改善の問題であるとともに、地域住民の不断の努力を必要とする混合地域に特有で重要な居住地管理の問題でもある。事業者の環境改善の努力、住民の改善要求といった居住地の管理能力をいかに高めていくかということが基本的な条件になるが、共存条件を確保していくための制度的な条件も重要である¹⁾。

そうした制度には一般的に考えると、次のような条件が必要とされるだろう。第1には、規制内容の総合性である。混合地域の多岐にわたる環境阻害要因を除去し、住宅と工場の共存条件を確保していくためには、公害防止も含めた総合的な規制内容をもつ制度が要求される。第2には経営の安定・向上と環境阻害要因改善の結合・統一の問題である²⁾。さらに第3には、変動する環境阻害要因に対処し、居住地改善や居住地管理の問題とも結びついていくためには、制度面から考えると、制度のも

つ実践性が重要な点となってくるだろう³⁾。

現在こうした条件を備えた制度は全国的には用意されていない。しかし、住工混合地域をもついくつかの自治体では、上記の条件の何点かに該当するような制度が試みられている。本論文ではそうした先進的な制度事例をとりあげて、制度の内容、実績について評価、検討を行い、制度のもつ効果と問題点を明らかにすることを目的としている。

対象としてとりあげる事例は、①住宅と工場の共存条件の確保そのものを目的とした、尾崎市の「生活環境を阻害する事業の規制」制度、②住工混合地域で環境上問題の大きい民間貸工場の立地規制を主目的に制定された東大阪市の公害防止条例、③工場主の自主的な公害防止努力を制度として位置づけている東京都墨田区の「公害自主規制工場制度」である。

2. 尾崎市の「生活環境を阻害する事業の規制」制度

本制度は、尾崎市民の環境をまもる条例中の第4章生活環境の確保、第1節生活環境を阻害する事業の規制、として昭和48年に制定された。その目的は、一定規模以上の工場、駐車場、倉庫等(生活環境を阻害するおそれのある施設)を使用して事業を行おうとするものに対して事前協議を義務づけることによって、居住者への環境阻害を事前に予防することにある。

2-1 制度の内容

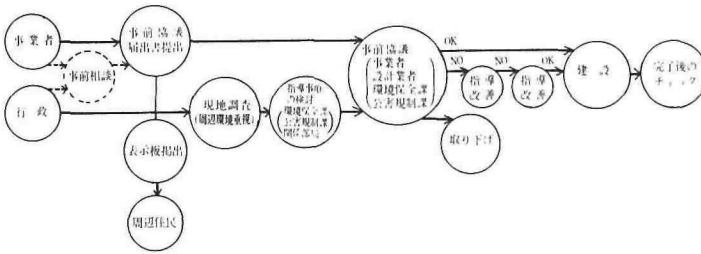
制度のしくみ、流れは、①対象事業者からの事前協議届出書の提出、同時に現地への表示板の掲出(付近住民に対する事業説明のため)→②行政による現地調査、および指導事項の検討→③行政、事業者による事前協議、改善指導→④建設→⑤完了後のチェックという形で行われている(図-1)。この中でも、阻害事業対象の包括性、事前協議の指導事項の総合性、指導事項を検討するための行政側の現地観察、付近住民の意見を申し出る場の設定などは注目すべき点である。以下、制度の具体的内容について考察していく。

(1) 対象となる事業者

事前協議の対象とされる事業者は、阻害施設の種類、規模、用途地域によって決められている。すなわち、表-1にみるように、工場および作業場、駐車場、倉庫お

近畿大学 教授・工博

(昭和58年10月18日原稿受理日、昭和60年5月7日改訂原稿受理日、
討論期限昭和61年1月末日)



図一 生活環境を阻害する事業の規制制度についてのしくみ

よび物置場（各々、床面積 50 m²以上または敷地面積 150 m²以上のもの）、トラクターミナル（敷地面積 150 m²以上のもの）、給油取扱所（すべてのもの）で、これらの施設を使用して工業、工業専用地域を除く地域で事業を行おうとするものが対象とされる。また、阻害施設の規模基準の決め方をみると、床面積 50 m²については、建築基準法別表 2 による住居地域許容限度の（は）2 項（工場）、および 4 項（自動車車庫）を、敷地面積 150 m²については、条例制定前の公害苦情として 50 坪程度以上の作業場、野積場からのものが多かったことを根拠にしている。

以上が事前協議の対象の基本であるが、注目すべきは以下の諸点が対象に含まれていることである。

①阻害施設を建築物だけに限定せず、基準法では規制できない露天の野積場や作業場、青空駐車場といった土地だけの利用も対象としていること。②既存市街地では、新規事業者よりも、制度発足以前からの既存事業者の方がより問題であるが、この点についても一定規模以上の拡張および用途変更は、事前協議の対象となる。拡張では、④既存施設が規制基準以下の場合、拡張によって基準をこえればすべて対象に含まれ、⑤既存施設が基準以上の場合、床面積 50 m²以上または敷地面積 150 m²以上の拡張が対象とされる。そして、同一棟の場合にはいずれも拡張部分だけでなく、既存部分についても規制が及ぶようになっている。③用途地域については、住宅

と混合する場合に阻害要因となるため住居、商業系地域だけでなく、環境上問題の多い準工業地域も対象としている。なお、建築基準法では、工業地域であっても住宅の立地は許容されている。しかし、本制度では、本来的には工業のための地であるという考えから、規制対象から除外している。その代り、工業地域については、逆に住宅の側から共同住宅を阻害施設としてと

らえ、それに対する規制が本制度の中で行われている⁴⁾。

(2) 事前協議届出書の提出

事業を行おうとする者はまず事前協議届出書を提出せねばならないが、その際次のような添付図書が必要とされる。それらは、付近見取図、事業予定地周辺の現況図、建築物その他の施設の平面図、立面図、断面図、敷地内配置図、機械類の一覧表および配置図、事業概要書（原料から出荷までの生産の流れ、保管する物品、駐車自動車台数等、特に原材料、製品名等は詳しく）、公害等環境保全計画書（緑化計画、公害除去施設、建築物等の構造等環境保全に配慮する事項）等であり、事前協議で具体的な指導を行えるようになってきている⁵⁾。

(3) 表示板の掲出（付近住民への事業説明）

事業者は、事前協議届出書の掲出と同時に事業予定地に付近住民への説明のために表示板の掲出を義務づけられている。表示板は、事業概要とともに、「内容についてお知りになりたい方は、事業者または市環境公害部保全課まで御連絡下さい」と書かれ、住民が事業に対して説明を受けることや異議を申し立てることへの道を開いている。また、事業者には、住民から説明を求められたら速かに応じること、その結果を市長に書類で報告することが決められている。そして、行政では、住民から反対があった場合にも、それが合理的な理由であれば事前協議の指導内容に取り入れている。また、場合によっては立地を断念させるようなケースもある。

こうした住民への積極的な対応を行っている基本的背景には、公害被害地域のため、発生源に対する市の厳しい姿勢がある。しかし、本制度に関しての直接的な背景は、「行政が気づかない問題について住民が気づく場合がある」という過去の経験（チップ工場の立地で住民から反対があったが、行政側では大丈夫だと思い立地を許可したところ、予想外に大きい騒音がでて大きな問題になった）を生かそうとする市の姿勢からきている。

(4) 現地調査

表一 事前協議の対象事業者

種別	施設		用途地域
	種類	規模	
事業を行なおうとする場合	工場及び作業場 駐車 倉庫及び物置場	床面積の合計が50㎡以上又は敷地面積が150㎡以上のもの	第2種住居専用地域 住居地域 近隣商業地域 商業地域 準工業地域
	トラクターミナル	敷地面積が500㎡以上のもの	
	給油取扱所	全てのもの	
拡張	上記の全施設	(1) 拡張によって床面積が50㎡以上又は敷地面積が150㎡以上になる場合 (2) 床面積の合計が50㎡以上又は敷地面積が150㎡以上の拡張の場合	
用途変更	上記の全施設	施設の種類を変更する場合	

事前協議届出書が出た段階（場合によっては、届出書を出す前の事前相談の段階）で、公害部環境保全課（本制度の担当課）と公害規制課で現地調査を行う。これは、事業の施設（建築物や設備）そのものは敷地内に立地するが、阻害施設による影響は周辺との関係で発生するからで、周辺環境、とくに住宅との関係を重視して観察する。添付図書の事業計画に基づいて、敷地内の建物の位置、設備の位置、空地のとり方、公害防止施設、構造などが十分であるかどうか、どう改善すべきかをチェックする。この現地観察の結果をふまえて、両課と必要な場合には、消防、建築等の関係部局が集まって指導事項の検討を行う。

（5）事前協議に基づく指導

事前協議は、事業者、設計業者、環境保全課、公害規制課の4者で行う。指導内容としては、①条例の別表第1に定める公害等関係法令に規定する規制基準および設備基準等を遵守すること、②別表第2に定める設備等を確保すること、③緑化の推進を図ること（給油取扱所を除く）等として定められている。特に重要な点は、別表第2に定める設備等の確保である。工場、作業場についてみると、表-2のように、公害防止施設、建物構造、建物や設備の配置から、材料や製品の保管、荷役場所の確保、産業廃棄物の保管施設、作業管理にまで及んでおり、環境阻害を防止するための総合性が確保されている。これらのいくつかについて具体的な内容をみる。

- ・構造……設備機械の種類、能力、台数によって鉄骨スレートだけでよいか、木毛板、インバンド、RC何cm以上等が決められている。
- ・材料、製品等の保管……主として倉庫的要素で問題となるが、例えばコンプ製造工場などでは、臭気対策やウジがわからないような対策が求められる。
- ・荷役場所の確保……前面空地の確保。敷地計画で建物側面や後面だけに空地がとってあれば、搬出入は路上で行われ、かつ空地は屋外作業場として使われてしまう。

表-2 事業を行う場合に確保すべき設備等

1)	次のことについて、適切な措置を講ずること。
ア	原材料及び製品等の保管並びに取扱い
イ	建築物及び諸施設の配置
ウ	建築物、工作物の構造及び生産、公害防止等の施設
エ	作業管理
2)	敷地の周囲には、コンクリートブロック塀等自動車排出ガス及び騒音、粉じんの防止のために適切な柵を設置すること。この場合において、隣接家屋の配置状況等を考慮し、交通安全のため見通し等について配慮すること。
3)	粉じんの飛散等を防ぐため自動車の通路はコンクリート等で舗装し、床及び地表も必要に応じてコンクリート等で舗装すること。
4)	荷役や駐車のための場所を確保し、路上等の占拠をせず事業が行えるようにすること。
5)	産業廃棄物の保管施設を設置し、産業廃棄物が処理されるまでの間、飛散、流出、地下浸透及び悪臭が生じないようにすること。
6)	出入りする自動車等の車輪から粉じんの飛散を防ぐため、必要に応じて適切な自動車車輪洗浄施設を設置すること。
7)	屋内で行うべき作業を屋外で行ったり、敷地外の路上等で作業を行ったりしないよう、建築物及び敷地の面積は、事業を行うに十分な広さを確保すること。

また、空地がない場合等は建設を認めないため、事業者は隣地に土地があれば借りる。建物を立体化し、1階を荷さばき場、2階を作業場にする等の改善努力を行っている。

・産業廃棄物の保管施設……コンクリートブロックによる小屋化など。例えば工場街でよくみる旋盤の削りかす等を軒先に置いておくと、バンクや油の地下浸透、雨による路上の油よごれ等の原因になる。

・作業管理……例えば、作業時間については、普通の時、忙しい時の作業時間、日曜日の作業の有無等を届出書に記入するようになっている。それによって、周辺との関係で問題がないかをチェックする。また、公害についても、作業管理の面から言えば作業中は出入口、窓などの開口部を閉めるなどである。

以上のように、確保すべき設備等は具体的できめ細かいものになっている。

事前協議で問題がなければ、建設工事へと進み、問題がある場合には、指導、改善が積み重ねられる。

（6）建設完了後の現場の確認

建設が完了すると、事業者は4日以内に市に完了届を出さねばならない。市はそれに基づいて協議事項が守られているかどうかを現場で確認することになっている。

（7）事前協議変更届、および地位の承継届

工事が完了すれば、環境阻害を事前に予測し、予防するという本制度の所期の目的は達せられるわけだが、建設後のフォローについても、事前協議変更届、地位の承継届が設けられている。変更届は建設後の工場の変化に対応していこうとするもので、事業者の住所または氏名、床面積または敷地面積、建築物その他の施設の構造や配置（軽微なものは除く）に変更があった場合である。また、承継届は、事業者が変わった場合にも事前協議事項を継続できるようにしたもので、事前協議の届出をしたものから、①その事業を譲り受けるか借り受けた場合、②相続または合併があった場合がそれにあたる。

2-2 制度の実績

ここでは、昭和48～55年における事前協議の届出件数、改善指導回数、改善内容を見ることによって本制度の実績を検討する。

（1）事前協議の届出、指導状況

まず、事前協議届出件数を見ると、年間約200～250件が事前協議に付されている。対象施設としては、駐車場（52%）が最も多く、しかも年々増えている。次いで倉庫・物置場（31%）で、これは減少傾向にある。工場・作業場は16%で、毎年ほぼ一定した割合となっている。

現在までの事前協議届出件数1748件に対して、指導回数は4539回と、1件平均2.6回である（指導回数には、現地調査、指導事項の検討の結果、改

表—3 事前協議に伴う届出・指導状況

対象施設 年度	届 出 件 数					平 均 指 導 回 数				
	工 場 作 業 場	駐 車 場	倉 庫 物 置 場	給 油 取 扱 所	計	工 場 作 業 場	駐 車 場	倉 庫 物 置 場	給 油 取 扱 所	計
昭和48・49年	51	136	145	4	336	3.2	1.8	2.4	2.3	2.3
50・51	93	275	154	12	534	3.1	2.3	2.6	3.7	2.6
52・53	61	285	112	9	467	3.3	2.5	2.7	2.3	2.7
54・55	69	210	125	7	411	3.8	2.6	2.7	4.1	2.9
計	274 (15.7)	906 (51.8)	536 (30.7)	32 (1.8)	1748 (100.0)	3.3	2.4	2.6	3.2	2.6

注) 昭和48年度は11月19日から3月31日まで
(資料) 公害の現況と対策(尼崎市)、各年度分

善を必要としない場合も1回に数えている)。すなわち、改善を要する協議としては1~2回が平均になっている。これは一見少ないようにもみえるが、指導以前の段階として届出書用紙交付時に、個々に確保すべき施設等についての説明を行っていること、それ以外にも届出書の提出前に事前相談に来る人も多い(例えば48年度、261回、49年度、276回)ことといった事前の積み重ね(いずれもここでの指導回数には含まれていない)があるからである。施設内容が比較的単純な駐車場(2.4回)、倉庫・物置場(2.6回)で指導回数が少なく、阻害要因の多い工場・作業場では平均3.3回と多い(表—3)。

(2) 改善状況

次に改善状況についてみる。表—4によると、制度実施後4年目にあたる昭和52年度から効果が顕著に現れている。まず、改善の必要がなかった施設の割合をみると、駐車場や倉庫・物置場は前年度までより飛躍的に比率を高め、阻害要因の多い工場・作業場でも10数パー

表—4 事前協議に伴う改善状況

対象施設・年度		工場・作業場				駐 車 場				倉庫・物置場			
		49年	50.51	52.53	54.55	49	50.51	52.53	54.55	49	50.51	52.53	54.55
改善箇所		31	73	38	45	91	214	77	78	75	105	31	45
改善の必要がない施設数		5	12	19	21	11	43	199	132	24	38	76	79
改善必要な割合(%)		13.9	14.1	33.3	31.8	10.8	16.7	72.1	62.9	24.2	26.6	71.0	63.7
改 善 箇 所	塀の設置	10	1	0	0	29	36	5	2	23	26	2	2
	ネットフェンス その他	3	3	0	0	39	49	2	2	22	7	1	8
改 善 箇 所	地表部の舗装	10	2	0	13	41	75	4	37	33	19	0	3
	その他	3	1	0	2	42	73	7	5	28	9	2	6
改 善 箇 所	荷役場の確保	1	5	3	4	0	0	0	0	16	65	4	8
	公害防止施設の設置	16	52	22	15	1	0	3	1	3	3	3	0
	建築物等の構造設計変更	18	51	18	4	0	27	12	6	8	17	4	7
	排水施設設置	5	17	7	3	1	15	1	0	3	6	0	1
	緑化の推進 その他	15	5	0	10	10	6	2	4	33	10	2	1
小 計	81	154	56	73	164	337	86	93	174	183	38	54	
1施設当たりの改善箇所数		2.6	2.1	1.5	1.6	1.8	1.6	1.1	1.2	2.3	1.7	1.2	1.2

注) 1施設当たりの改善箇所数=改善箇所数/改善施設数

セントから30パーセント強程度になっている。さらに、改善内容についても工場・作業場での公害防止施設の設置、駐車場、倉庫・物置場でのその他等一部のものを除くと改善か所は大幅に減少している。

こうした数字が意味していることは次の点である。第1には、制度の主旨、内容が徹底、普及したことである。事業者の理解が深まったこととともに、直接的には地元設計業者の役割が大きい。すなわち、確保すべき条件等の技術が蓄積されてきたため

に始めから必要条件を満足して提出されるケースが多くなっている。第2には、そうした制度の普及と一定の理解のうえにたっても、なお指導改善を要するものも多きことである。それらは、①公害防止施設のように個々の業種や設備、能力などによって必要施設に対する専門性が要求されるため、十分な対策を講じたつもりでも実際には不十分な場合、②防止施設や構造等の余分な費用を少しでも軽減したいということから簡便な対策で済まされる場合、および、③作業管理等のソフトな条件にかわる場合などである。

制度の普及、理解のうえにたつて、なおこうした改善の必要なものがあるということは、現地観察とそれに基づく指導、改善の積み重ね、完了後のチェックといった本制度のもつ特徴である「実践的制度」の重要なことを明らかにしている。事実、事前協議に基づいて改善、指導を行ったものについては、その後苦情として現れたケースは生じていない。

2-3 本制度の評価と問題点

本制度について評価すべき点は、次の5つである。

その第1は、工場・作業場、駐車場、倉庫・物置場、給油所を阻害施設としてとらえている対象の包括性である。第2には、規制内容の総合性である。はじめに述べたように混合地域では、阻害施設の種類が多く、阻害内容も多様である。個々の阻害程度は小さいが、それらが集積することによって環境条件は悪化している。そのため、住宅と工場の共存条件を確保していくためには、阻害施設に対してのきめ細かい防止、改善策を行っていくことが不可欠である。本制度の阻害対象の包括性、規制内容の総合性はこうした点からとりわけ重要である。

第3には、一定規模以上の拡張、

地位の承継にみられる既存建築物，事業者への一定の介入である。これは，現行法制度が既存建築物に規制が及ばない中で，規制対象を広げ，長期的に改善，維持，管理をはかっていこうとしている。第4には，こうした個々の建設行為に対して住民への事業説明，異議申したて権が設けられていることであり，苦情が顕在化しにくい混合地域の住民要求を啓発していく意味からも重要である。

第5には，行政の実践的な執行体制である。現地観察と完了後の現場チェック，改善指導のための関係組織の協力体制は，総合的な規制内容をはじめとする本制度を真に実効性のあるものにする要の役割を果している。

逆に，問題点として考えられることは次のような点である。第1には協議対象規模以下の施設で環境阻害が問題にならないかどうかである。尼崎市では，それらは協議対象外なので十分把握できているわけではないが，そうした新規事業所から苦情が出ているというケースはないとのことであった。しかし，零細事業所と住宅との密集混合地域などでは問題となるだろう。

第2には，事業所とくに零細事業者の負担の問題である。この点についても，現在のところでは新規開設が大部分であり，また制度の普及もあって事業者の方でそれなりの準備を整えているためあまり問題になっていない。事実，市では公害防止の助成として公害防止資金融資制度（2,000万円以内，金利年6.5%，返済期間7年）を設けているが，構造等建築物には適用されないこともあって本制度での助成希望はほとんどない。しかし，今後増えていくことが予想される既存施設の拡張にかかわる場合には，既存部分も含めて対象となるため事業者への助成が必要とされるだろう。

第3には，こうした制度によってもなお，既存事業者一般にはなかなか規制が及ばない点である。既存事業者一般に対しては，現在のところ公害苦情があった場合の対応に限定されている。しかし，その場合には本制度の規制（本条例施行前なので既存事業者には適用されない）に基づいて改善するように行政指導を行っている。

3. 東大阪市の公害防止条例

大阪市東部に連担する典型的な住工混合地域である東大阪市では，大阪市に隣接するという立地条件の良さから，昭和40年代には民間貸工場の立地が激増した⁶⁾。これらの貸工場の多くは，当初自家用倉庫として建築確認申請が出され，それをパスした後または建設後にコンクリートブロックで数コマに区画割し，貸工場に転用されるという形態をとった。自家用倉庫は住居地域や第2種住居専用地域でも許容されているため，貸工場は用途地域のいかに問わず建設された。その結果，住民からの公害苦情が多発し，行政として対応を迫られるに至った。

建築基準法第87条では，用途規制に抵触する用途への変更（ここでは住居系地域における倉庫から工場への転用）を禁止している。しかし，それらの発見が困難なこと，発見してもなかなか取り締まりが及ばないことなどから事実上建築行政では対応できないのが実情とのことである。そのため，公害防止の徹底を図ることを通じて貸工場の立地を規制していくことを直接的なねらいとして，昭和48年10月，公害防止条例が制定された⁷⁾。

3-1 公害防止条例の内容

防止条例の骨子は，貸工場を含む多くの業態の工場や生活環境を阻害する事業所を「指定工場等」として定め，それらの設置に対しては基準に基づく許可制としている点である。条例が住環境上問題の多い貸工場対策を直接の目的としているため，貸工場の入れ替わりに対する条項や貸工場家主，元請に対する責任が入っていること，さらには，問題の大きい既存建築物一般についても条例制定時に「みなし」許可を与え，それ以降の変更では条例が適用されること，公害防止指導の徹底化などの特徴をもっている。以下こうした特徴を中心に条例の内容をみていく。

(1) 指定工場等の設置(新設)に対する条例のしくみ

① 指定工場等……指定工場等の種類を大別すると，
㊦ 2.25 kw 以上の原動機を使用する工場，
㊧ 0.75 kw 以上 2.25 kw 未満の原動機を使用する工場
㊨ 裁縫，印刷，金属の打抜き等10の業態の工場，
㊩ 原動機出力にかかわらず定められている28の業態の工場，
㊪ 環境阻害を伴う17の工場以外の事業があり，特別に㊫として，「他人に工場として使用させるための建築物」すなわち，貸工場が揚げられている。これらの指定工場等の決め方については，条例制定当時の先進事例であった枚方市，東京都などの公害防止条例を参考としている。

② 許可基準および許可条件……指定工場等については，「許可を与えてはならない基準」として次の3点が決められている。①公害の原因となる物質等が規制基準に適合しないとき（例えば騒音なら敷地境界線で，昼間時，準工業地域65ホン，住居地域55ホンを超える場合）。工業，工業専用地域を除く地域で，学校，病院の周辺から100m以内に立地しようとするとき，③規制で定める条件に適合しないときである。そしてこの「規制で定める条件」が公害発生源別に許可条件として定められている。

混合地域に多い騒音についてみると，許可条件を要する対象工場は，①騒音にかかる特定施設⁸⁾を収容する施設，および②貸工場である。また，許可の条件としては，①壁および屋根は，コンクリート材又はこれと同等以上の防音効果のある材料にすること，②開口部は，2重構造またはこれと同等以上の防音効果のある構造（密閉構造等）にすること，③空調設備を設置する場合は，吸吐

出口について吸音処理を施すこと、と非常に厳しい条件となっている。その理由は、貸工場のように敷地余裕がなく、かつ入居企業が決まっていない段階で、規制基準に適合させるためには、建物構造によって30~35ホンの低減が必要とされるからである。従来の民間貸工場の構造は簡易な鉄骨スレート造がほとんどであった。しかし、この許可条件によって、「コンクリートブロックの両面に各3cmのモルタル仕上げ」が新設の場合の標準的なものになっている⁹⁾。

(2) 既存建築物に対する条例のしくみ

① 既存建築物一般への条例の適用……東大阪市では条例制定時、すでに広範な貸工場の立地とそれに伴う多くの公害苦情があった。そのため新設規制だけでは、環境を守れないという理由から既存建築物一般に対しても条例が及ぶようになっている。

条例の附則では、経過措置として条例施行の際、現に指定工場等を設置している者(指定工場等に係る既存建築物)は、指定工場等既設届出書の提出を義務づけられている。そして届出をした者は指定工場等の設置許可を受けたものとみなすという「みなし許可」を与え、このことによって既存建築物一般を条例適用対象に組み込んでいる。現在の構造や設備のままでは操業を続けるかぎりでは規制を受けないが、なんらかの変更を行う時は、変更許可(新設許可と同じ基準)を受けねばならない。したがって大型プレスの導入等設備機械の拡大化に対しては、環境基準を守るための防止策を要求される。しかし、建物増築の場合には、既存部分の変更はないので、増築部分にだけ許可条件が適用され事業者の既得権を認めている。

② 既存建築物における事業者の入れ替わり……新設許可を受けた者についての事業者の入れ替わりは地位が承継されるが、「みなし許可」である既存建築物の事業者の入れ替わりは、地位の承継はできず、新設許可を受けなければならない。

(3) 家主、元請の責務

貸工場家主に対しては、「建物の構造を原因として公

害を発生することがないようにしなければならない」とされている。新設の場合は家主が設置許可を受けるため問題とはならず、この条項は既設貸工場における工場経営者(店子)の入れ替わりを考えて用意されたものである。市の家主に対する指導は、①従前より少しでも公害の少ない業種を入居させること、②構造改善を行わせることである。構造の改善は敷地境界線で環境基準を守ることから、棟中間部の工場の入れ替わりでは建物前後の改善で済むが、両端の工場の場合には、三方の改善が必要となりその負担は大きい。

条例で家主への責務を明確にした点は注目すべきだが、実際には、①負担分だけ家賃を上げる。②家賃を上げない代わりに店子入居者に改善させるケースがほとんどであり、実質的には零細事業者の負担となっている。また、元請についても、「下請工場の公害防止を図るため必要な措置を講じなければならない」とされている。しかし、元々下請は弱い立場にあるため、何とか自分で改善しており、この条項が適用された例は1件もない。

3-2 条例の実績

表-5が条例制定以降の新設、変更許可の実績である。全体では5193件、年間600件前後が許可を受けている。その内、完了検査に合格したものは3471件、許可後の取り下げは318件である(合計の合わない1404件は不況等による未着手分である)。また、許可の内訳では、新設48%、変更52%と若干変更許可の方が多い。

次に、検討の中心である貸工場についての許可実績をみる(この表で貸工場となっているのは、「貸工場家主」のことで、「貸工場入居者」は工場の欄に含まれて集計されている)。

(1) 新設の場合

まず新設では、8年半で192件と年間20件強である。これは許可を受けた家主数なので棟数はわからないが、貸工場家主のほとんどが兼業農家の1~2棟経営であることから、せいぜい年間20~40棟の建設とみてよい。昭和40年代のピーク時には100棟以上の建設があったことを考えると、著しく減少し条例のねらいである貸工

表-5 指定工場等設置許可状況の推移

年度	許 可	許 可 の 内 訳											合 格	取 下 げ	
		内 訳						変 更	内 訳						
		新 設	工 場	倉 庫	駐 車 場	貸 工 場	そ の 他		工 場	倉 庫	駐 車 場	貸 倉 庫			そ の 他
4 8	207	156	40	94	7	11	4	51	27	22	2	0	0	19	7
4 9	782	344	125	167	22	23	7	438	368	50	3	1	16	380	23
5 0	660	241	113	94	19	5	10	419	342	47	4	4	22	415	37
5 1	659	263	127	102	12	14	8	396	322	41	1	1	31	437	40
5 2	582	229	96	80	23	17	13	353	251	34	2	4	62	444	45
5 3	587	278	103	109	27	22	17	309	240	33	1	5	30	414	42
5 4	700	404	208	138	19	28	11	296	223	38	0	2	33	471	27
5 5	513	307	106	129	23	34	15	206	152	38	2	1	13	432	44
5 6	503	285	76	147	10	38	14	218	165	20	3	2	28	459	53
計	5,193	2,507	994	1,060	162	192	99	2,686	2,090	323	18	20	235	3,471	318

場の立地規制という点では大きい効果を上げている。これは許可基準に基づく構造で建設すると、従来の鉄骨スレート造の1.5倍程度の建設費がかかり採費がとれにくいため、貸工場の需要自体が必ずしも減少しているわけではない。事実、貸工場の立地は、隣接する八尾市、大東市へ進出しており、手を焼いた八尾市では、最近東大阪市並の公害防止条例を制定して対策にのりだしている。

また、新設された貸工場は、建設に際しての許可および完了後の審査を受けているので、すべてが準工業、工業地域に環境基準内で建設されている。そのため、建設後の公害苦情はほとんどなく、従来の「貸工場即公害工場」という事態は一扫されている。

(2) 既存建築物の場合

一方、変更許可にかかわる貸工場をみると20件と少ないが、これは家主についての許可なので、このほかに、店子による新設、変更許可が各工場分の集計に含まれている。既存建築物に係る変更の内容は、①倉庫から貸工場への変更許可、②店子の入れ替わりによる家主の変更、または店子の新設許可、③設備の新增設に伴う店子の変更許可である。

倉庫から貸工場への変更は、倉庫で許可をとったのち貸工場に転用して是正を命じられるケースで、20件の多くがそれである。市では53年度の環境月間事業として、条例施行後許可を受けた全倉庫の410件の用途を追跡調査した。その結果、建設が終了していた263件中、大部分の227件(86%)は申請通り倉庫で使用している。しかし、工場への転用も36件(内貸工場13件)あって、一部には条例のがれがみられる。市ではこれらの違反に対し、準工業、工業地域の場合は、変更許可による構造改善措置を、2種住専、住居地域の12件の場合は、移転、機械撤去(倉庫用途への復帰)を含む強い措置を講じている¹⁰⁾。現在、市ではこうした違反を事前に予防するために、指定工場等(倉庫では100㎡以上)の許可を受けねば建築確認申請ができないこととし、また、倉庫の許可申請者に対しては、建設後の使用について念をおすなどの努力を行っている。

店子の入れ替わりについては、家主による改善は少ないが、店子による構造改善例はかなりあり、既存建築物に対しても一定の成果をおさめている。しかし、他方で、店子の入れ替わりや設備の新增設に伴う改善を行おうとすれば、場合によっては新設とあまり変わらない費用負担となる。そのため、変更許可を出さず従前のままで継続営業しているケースも多い。こうしたケースは新設の場合と違って外部からの発見が困難であり、公害苦情や住民の通報がない限りはなかなか把握できず、条例を執行することの困難性を示している。

3-3 評価と問題点

以上みてきたように、本条例は次のような点で評価できる内容をもっている。

第1には、厳しい許可基準を設けることによって環境上問題の大きかった貸工場の立地をくいとめてきている点である。第2には、許可に基づいて新設、変更されたものについては、環境基準を満足して建設しているため、ほとんど苦情が発生していないことである。第3には、既存建築物一般に適用対象を拡大し、長期にわたってねばり強く改善を進めていこうとする姿勢と一定の改善成果が表れてきている点である。

しかし、逆に許可基準が厳しいということと関連して、以下のことが問題点として指摘できる。

第1には、基準が厳しいことから条例のがれが出てくることである。それらの内容には、次のようなものがある。①倉庫や駐車場からの貸工場への転用……100㎡未満の倉庫、500㎡未満の駐車場は建築確認申請だけで建設できる。また、それ以上のものについても完了検査後の転用についてはなかなか手が及ばない。②店舗付建売住宅からの転用……悪質な建設業者が、店舗付住宅として建築確認をとったうえで、チラシには「工場もできます」として宣伝する例で、最近増加している。付近の住宅は、店舗が建設されると思っていたのに工場が入居したということで、苦情として表れるケースが多い。③貸工場の入れ替わりや設備新增設時の変更許可のがれ……変更許可を受けようとする、大幅な改善が必要なのでそのまま継続営業するケースである。これについては、条例が普及し、事業者が許可基準を知っていくほど「見つからないうちはそのままいこう」というケースが増えてくる恐れをもっている。現在、都市公害部では、公害規制課が苦情処理を、公害審査課が各種の許可行政を受けもっているが、こうした条例のがれをなくすには、各工場現場を常時パトロールできるような部門が設置されない限りは不可能となっている。

第2には、前述の尼崎市と同様小零細工場の負担力の問題である。騒音などでは敷地境界線で測定するため、条例が小零細工場ほど実質的には厳しく働いてくる。大工場では、敷地に余裕があるので、建物構造を何にするかなどはほとんど問題にならない。しかし、貸工場では作業場即敷地境界線であるため、30~35ホンの低減をすべて建物部分で行わねばならず、1棟経営の零細家主や1人親方の貸工場経営者にとっては大きい負担である。東大阪市でも、改善のための助成策として、かなり良い条件の公害防止資金を予算化している¹¹⁾。これらの利用は全体として年平均50件ぐらいあるが、貸工場では家賃の上に防止資金の返済が加わることからやはり負担は大きい。

この問題は環境改善のための負担と経営の両立の問題と関係する。高度経済成長期とちがひ、小零細企業では

現在、経営を維持していくためだけでも精一杯の状況になっている。そのため、許可基準を適用させながら経営を成り立たせていくことは、かなり困難であり、この点では条例の再検討をも迫る課題として提起されている。

第3には、こうした実態をふまえた場合、集団で建設され、借家形態をとる貸工場に対して、住宅との混合立地を許容すべきかという都市計画上の問題がある。防止技術上は、住宅との共存が一定程度可能でも事業者の負担が大きいこと。さらには、建設後の維持、管理の点からみても、専用工場であるために地域住民との関係はうすく、隣も工場であるという集団性もあいまって、一般に公害抑止力は弱い。しかも、借家であることは、公害防止を「無駄な投資である」と考えるためいっそう改善は行われにくい。こうした点をふまえると、住宅との分離といった立地方策が必要とされているだろう。

4. 墨田区の公害自主規制工場制度

近年、企業と地域社会(住民)をめぐる動きは活発だが、小零細工場を中心とする混合地域においてはみるべき成果を上げているとはいえない。そうした中で、ここにとりあげる東京都墨田区の公害自主規制工場制度は、企業による自主的な公害防止努力を制度化したものとしてユニークな取り組みである¹²⁾。制度のねらいは、①企業者に公害防止意識を普及し、その定着を図ること、②企業と住民が連帯を深め、ともに地域の環境改善につとめることにおかれている。

4-1 制度の内容

公害自主規制工場の対象は、区内で引き続き1年以上同一事業を営み、かつ積極的に公害防止に努めている工場である。自主規制工場の指定は、事業主の申し出(公害自主規制工場指定申込書)に基づき選定委員会(区公害課職員で構成)の審議を経て区長が決定している。

公害自主規制工場の任務は、①公害防止について区および地域住民との連絡を行うための連絡責任者を置くこと、②月1回以上「公害防止自主規制の日」を設け、公害自主規制工場点検表に結果を記入し、3年間その記録を保存すること、③常時、公害および災害の発生防止に努め、また区が行う公害防止事業に協力することの3点である。

上記の点検項目は、①従業員教育、②環境整備状況(作業場、製品置場、廃棄物置場、およびそれらの周辺)、③危険物置場等(薬品置場で飛散、流出等の恐れはないか、管理状況)、④操業、作業状況(窓の開放、屋外作業等で不必要な音の発生、ガスの発生はないか等)、⑤機械施設(施設の故障、油切れ等)、⑥公害防止施設(処理方法、能力は適切か、施設の故障はないか、公害・災害の緊急時体制等)からなり、その内常に点検する必要があるものを届出ようになっている。

自主規制工場に対する区長の任務は、①自主規制工場

である旨を記入した表示板および点検表を交付すること、②公害関係法令の改正等自主規制に必要な情報を提供すること、③その他、公害防止についての指導・助言を行うことである。表示板は、「公害自主規制工場」と書かれたもので、これを門前に掲示することによって、企業自ら公害防止に努力していることを付近住民に知らせていく意味をもっている。

4-2 制度の実績

区では当初年間100工場、10年間で全工場の10%を指定目標としたが、52年から58年までの実績は297工場で目標の40%強である¹³⁾。規模的にみると、自主的な努力の下に公害連絡責任者を置き、一定の防止体制を必要とするため1~4人といった零細家内工業層での指定は少ない。しかし優良大工場に限定されているということではなく、混合地域の主要層で公害苦情も多い5~20人程度の小規模企業が指定の中心となっている¹⁴⁾。

現在までの自主規制工場指定数では区内全工場に係る公害苦情の影響について評価することはできない。しかし、指定した工場に対する公害苦情はほとんどなく、たまにあっても電話一本ですぐに対策が行える体制が作られている。とくに、行政側では工場との信頼関係の増進を評価している。今までの規制一本やりの公害行政では、区と工場は必然的に対立する関係にあった。しかし、自主規制工場との間では、工場から区へ気軽に公害防止相談におどづれる等の変化が生まれている¹⁵⁾。

逆に問題点としては、まず第1に自主申告制度の限界の問題がある。公害対策上問題の大きい工場が必ずしも指定工場になるわけではなく、事実はむしろ逆でそうした工場ほど公害防止の意識も低い。この点については、当然、公害防止指導の徹底という規制行政が第一であることはいうまでもないが、本自主規制工場制度としては、企業者への制度の普及、普遍化を図ることによって接近しようとしている。企業との不信感を除いていくために、区内の全企業団体54組織と最低年1回の定期的な会合をもち、そこでメッキ、プレス等公害型業種を中心に指定工場への加入を積極的に呼びかけている。その結果、最も問題となるメッキでは、区内240工場中50工場が指定工場に加入するなど一定の成果を上げている。

第2には行政の組織力の問題である。これは制度の普及とは裏腹の関係にあり、指定工場が多数になってきた場合、現在のように個別指導が行えるかどうかということで、将来的な課題となっている。

5. まとめ

住工混合地域の整備、改善のためには、一方で土地利用の再編成や再開発といったハードな手法があるが、他方より重要な点として、現在の集積条件やまちのしくみを生かしながら、工場による環境阻害条件をコントロールし、住宅と工場の共存条件を日常不断に維持、拡大し

ていく努力，方策が必要である。しかしながら，こうした方策は机上で検討しているだけではあまり意味がなく，制度として現実に適用され，どのような効果があり，どこに問題，限界があるのかを検討，検証していくことが，重要となる。

本論文は以上のような視点から取り組んだ研究で，各制度事例の評価については，それぞれ本論の中で考察した通りであるが，ここで要約的にまとめておく。尼崎市の「生活環境を阻害する事業の規制」制度で評価すべき点は，①規制対象の包括性(工場・作業場，駐車場，倉庫・物置場，給油所)，②規制内容の総合性(工場を例にとると，構造，公害防止施設，建物配置，荷役場の確保，廃棄物の保管，作業管理等)，③制度の実践性(現地観察によって周辺環境，とくに住宅との関係で指導，改善事項をチェックし，建設完了後現場検査を行う)といった点である。東大阪市の例では，厳しい許可基準を設けることによって環境阻害問題の大きかった貸工場の立地をくいとめてきたこと，また，立地する場合には公害を出さない構造で建設されていることが，墨田区の例では，公害規制行政では得られなかった信頼関係の増進が評価されている。逆に，問題点としては，尼崎，東大阪市の例では条例対象外や条例のがれの問題，零細事業所の負担の問題が，墨田区では自主申告制度の限界の問題等が出されている。

以上のような各条例の評価，問題点を本論文のはじめに述べた，住工の共存条件を確保するための制度として一般的にもつべきと考えられる条件，①規制内容の総合性，②経営の安定・向上と環境改善の結合・統一の問題，③制度の実践性という点と照らして考えると次のようにいえるだろう。

まず，規制内容の総合性では，尼崎市の例にみることができ，公害をはじめとする多様な環境阻害要因をコントロールしようとしている。第2の経営の安定・向上と環境改善の結合・統一の問題については，尼崎市，東大阪市の制度があてはまる。これは制度の基本が，事業の新設時や一定規模以上の拡張，用途変更といった経営の変化に伴って表れる工場空間の更新時をとらえて環境改善に結びつけていくというしくみをとっていることからきている。しかしながら現実には，零細企業での負担力の問題，環境改善のための負担と経営の両立の困難性という問題が出されている。また，墨田区の例は，事業主の自主的な公害防止努力を制度化するということによって環境改善と経営との両立をはかろうとしている。第3の制度の実践性という点では，いずれの事例とも住工の共存条件を確保するために環境阻害要因をコントロールし，改善していくことに主旨があるため，共通した特徴になっている。

大都市に広範に展開している住工混合地域の整備，改

善のためには，こうした自治体での地道な努力，きめ細かい制度を研究的にもとりあげ，検討，評価していくことが重要であると考えられる。

注

- 1) 本報告は，前々報(論文報告集第343号)の注2)で述べたように，住工混合地域を特徴づけている工場サイドからの制度的検討を行った一連の研究の一環である。住工の共存条件を確保するための制度事例の内容として，工場側からの努力を扱っているのは，工場が共存にとつての主たる阻害要因だからであるが，そのことは本来的には工場側だけに片務的な努力を行わせるべきことを意味するものではない。後に述べる尼崎市の例における工業地域での住宅側からの規制等は，双務的な努力の一つであると考えている。
- 2) この点については，拙稿，特別工業地区制度の実態と評価に関する調査研究，日本建築学会論文報告集第276号，昭和54年2月に詳しくふれている。
- 3) 実践性については，当然制度を運用，担当する主体の問題と密接に関わっているが，ここでは，制度の内容としても，後述する尼崎市の例にみるように現地調査，事前協議にもとづく指導，完了後の現場チェックといった実践的なしくみをもつ必要性について言おうとしている。
- 4) 「工業地域における共同住宅(1000㎡以上，文化住宅・長屋を除く)の建設事業」を事前協議の対象としている。この制度は共同住宅(主にマンション)建設業者に，騒音に対する遮音対策，悪臭・大気汚染に対する遮蔽窓対策等の規制を行うことで，周辺企業の生産環境を保護し，合わせて共同住宅居住者の居住環境を守ろうとしている。
- 5) 事前協議以前の問題として阻害施設の位置制限がある。それは，①学校，保育所，児童館，病院，老人福祉施設の敷地周囲からの距離制限(工場・作業場は30m)，②自動車の出入口に接する道路の幅員制限である。
- 6) 三村浩史，北条蓮英，安藤元夫：民間貸工場の立地・空間形態とその成立条件，『都市計画と中小零細工業』新評論，1978年
- 7) こうした用途規制に抵触する用途変更に対して，建築行政で対応できない場合に公害行政でカバーすることは法理論上から考えれば問題となる。しかしながら，公害を防止し，環境上問題のないような措置を講じることは，現実問題への対処としては必要である。
- 8) 特定施設は，騒音規制法，大阪府条例で決められている。
- 9) なお，本文では重複するのでふれないが，東大阪市の条例でも，表示板の掲出，完了後の騒音測定等の現場審査，指定工場等の変更許可，承継届等尼崎市と類似の内容をもっている。
- 10) 用途地域違反の場合は，建築指導課へ照会しそこでは正措置をとるが，建築の場合，既成事実弱いこともあって，周辺条件等の考慮から工場の存続を許容する場合もある。
- 11) 無担保で500万円まで，実質金利は，従業員20人以下資本金300万円以下の小企業で0.5%，それ以上の中小企業で1%，1年据置の5年返済の防止資金を年間1.5億円予算化している。
- 12) 墨田区は東京都23区中最も工場数多く(昭和56年事業所統計，9995工場)，典型的な住工混合地域である。
- 13) 昭和52～58年における指定工場数の推移は，93，51，24，

- 45, 24, 31, 33 工場である（自主規制工場指定後に移転した工場等があるので、各年度の合計は現在の指定工場数 297 と若干合わない）。
- 14) 【墨田区中小製造業基本実態調査報告書のあらまし（要約版）】昭和 54 年 1 月。墨田区の悉皆調査によると、「住民から何等かの公害苦情を受けた」事業所の規模別比率は 1～4 人 10.4 %，5～9 人 13.9 %，10～19 人 23.2 %，20～49 人 31.5 %，50～99 人 27.1 % である。
- 15) この墨田区の公害自主規制工場制度と東京都の公害防止条例の関係についてふれておくと、本制度は当然都の公害防止条例のうえに成立している。区では、公害防止条例に基づく工場認可届が提出される際に、自主規制工場加入のよびかけを行っている。そのため、公害自主規制工場であれば、公害防止条例は積極的に順守しているといった関係にあることになる。

SYNOPSIS

UDC : 711.554

A CONSIDERATION ON THE EFFECTS OF THE LOCAL LAWS TO BE IN GOOD CONDITIONS FOR COEXISTING WITH RESIDENSE AND FACTORY

—Study on housing and industrial mixed land use areas (No. 5)—

by Dr. **MOTOO ANDO**, Proffessor Kinki University,
Member of A. I. J.

Most of housing and industrial mixed land use areas are convenient and easy to live, but the environment of these areas is not so good.

Therefore, at these areas, it is necessary to be in good conditions for coexisting with residence and factory.

In this paper I consider and evaluate local laws to be in good conditions for coexisting with residence and factory. I picked up some local laws treated with the coexistence.

They are the law on the regulation of facilities to worsen their living environment in Amagasaki City, the law on the prevention of environmental pollution in Higashi-Osaka City and the law on the self-control of environmental pollution in Sumida Ward.