

第3章 板橋区産業振興と都市計画

1 はじめに

私は大阪市立大学工学部から大東文化大学環境創造学部に着任して3年目になる。今年度から地域デザインフォーラムに参加し、板橋産業振興構想策定検討会にも参加した。板橋区についてもまだ十分な知識がなく、大急ぎで勉強中のところであるが、専門の都市計画の面から板橋産業の課題をどうとらえるか、研究したいと思う。

都市計画は、数字・文言だけでなく基本的に地図の上で理解するものである。板橋産業マップをつくること、そこから何が見えてくるか。板橋区は荒川、新河岸川沿いに工業専用地域があり、その周辺に工業地域、流通業務地域があり、さらに市街地の中に準工業地域がある。それぞれの地域で何が行われているか、何が課題かまず知りたい。また、この板橋工業集積は23区第2位の製造業出荷額であるが、他区と比べて、あるいは尼崎、東大阪などの類似した工業集積地と比べてどのような特徴と課題を持つのか興味がある。

大都市圏の工業集積地では、工業と住宅、工場と住民の共存という共通の課題がある。工場が転出した跡を住宅に転用されてトラブルになり、工場の操業環境が悪くなる、いかに共存する道を見つけるか。板橋区の舟渡3丁目の工業地域は、18年前にこの難問に取り組み地域の関係者による協議会を設立して、地区計画という都市計画手段により解決を図った。産業振興と都市計画の関わりという点で、興味深い事例である、全国的にも稀有といえる先進的成功事例である。ここに何かヒントがあるに違いないと思う。

本稿は、上記の私の興味から、用途地域からみた板橋工業集積、板橋工業マップ、舟渡3丁目地区計画について調べ、そこからの工業振興の課題をメモ書きする。

2 用途地域制の目的と変遷

1968 年制定の都市計画法では、都市計画とは「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」であり、都市計画の内容として、市街化区域・市街化調整区域、地域地区、都市施設（道路、公園、下水道など）、市街地開発事業（土地区画整理、市街地再開発など）、地区計画の 5 つの種類があるとされている。このうち土地利用に関わるのが市街化区域・市街化調整区域、地域地区、地区計画である。板橋区はほぼ全域が市街化区域に指定されている。地区計画は 1980 年の法改正により新しく導入されたもので、地区の特徴に応じ地区の関係者の合意により決められる詳細な都市計画である。板橋区では現在 9 地区に指定されている。

さて、地域地区とは、建築基準法と連携して建築物の用途、容積、高さ、構造、景観などを規制誘導する仕組みで、目的に応じて多くの種類が含まれる。その基本になるのが、現行法で 12 種類の用途地域である。用途地域は、都市機能の増進と良好な都市環境の確保のため、目指すべき都市像に基づき建築物の用途規模、配置、密度などを規制誘導する。

1919 年の最初の都市計画法で導入された用途地域は、当初住居、商業、工業と用途無指定の 4 種類である。富国強兵・殖産振興の国策により工業化が進み市街地が急拡大した昭和初期の 1938 年、住居専用地区、工業専用地区が設けられた。戦後の高度経済成長期の市街地拡大期に制定された現都市計画法制定により住居系 3 種類、商業系 2 種類、工業系 3 種類の計 8 種類の用途地域に改められた。そしていわゆるバブル経済期、地価高騰の住宅地への波及による土地利用の混乱を回避すること、特に地区の多様性に応じた住環境の保全を図ることのため、1992 年の法改正で住居系を 7 種類に細分し、計 12 種類の用途地域が実現している。4 種類の用途地域が指定されて 86 年、8 種類の用途地域が指定されて 36 年、12 種類の用途地域が指定されて

23年の用途地域の歴史がある。

この間、工業系のうち、工業専用地域は工業の利便の増進を主目的として指定され住宅、商業系施設は原則禁止される。工業地域では工業の利便増進を目的とし住居、商業の制限が緩和される。準工業地域は環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便増進を目的とするもので、住居、商業との混在が許容される。

計画的に建設された新都市や団地は例外として、歴史をもつ多くの都市では、近代化以前及び近代化初期の市街地は住、商、工の用途混在型が主流であった。この既成の住・商・工混在地は、最初の都市計画の時に、無指定地域として広く指定され、現在の準工業地域に引き継がれている。その後も幹線道路沿道地や中小住・商・工の混在を許容する準工業地域の指定が行われてきた。このように準工業地域が多く指定されているのは日本の都市計画の特徴のひとつである。都市は活動を展開し発展していく上で、住、商、工に明確に区分できない要素、要因を含んでいる。住居併用の中小工場、沿道サービス、沿道ビジネス、作業場、倉庫、多目的施設、等々である。多種あるいは異種の機能が複合することのメリットも挙げられる。準工業地域は、都市の活動、発展に不可欠なこれらの施設、メリットの場所を市街地の中に確保する働きをしてきたといえる。

そして、工業系用途地域に今異変が起きている。いやかなり以前から起きていると言うべきである。ひとつは、工業の撤退・転出に伴う空洞化、遊休地化という問題。これは工業専用地域で特に問題が大きい。もうひとつは、撤退・転出跡地への住宅の侵入に伴う操業環境、生活環境の悪化の問題である。これは、工業専用地域とちがって住宅の許容される工業地域及び準工業地域での問題が大きい。

3 用途地域からみた板橋工業集積の特徴

図表 3-1 は、23 区における工業集積状況を、工業系用途地域の面積、事業所数、従業者数、出荷額の観点から見たものである。(第 1 章の図表 1-1 及び図表 1-2 から加工したもの)

板橋区には、工業専用地域 88ha、工業地域 79ha、準工業地域 586ha、合計で工業系用途地域は 754ha がある。23 区中第 7 位である。一方、従業者数 29,733 人や出荷額 6,811 億円は、23 区中第 2 位を占める。第 1 位の大田区と比べると工業系用途地域面積は 4 分の 1 であるのに、出荷額は 85% に達する。従業者一人当たりの出荷額も大田区を上回る第 2 位である。このことから、板橋区の工業集積度は 23 区第 1 位であるとともに、板橋区の工業系用途地域は十分有効に機能していると言えるのである。また、事業所数の順位が第 8 位であることから見ると、板橋産業には生産効率の高い有力、優良な大企業が多く、この数値が現れているといえよう。

300ha 以上の工業系用途地域をもち工業用地率も高いのは、大田・品川・港・江東の臨海工業区、足立・葛飾・江戸川・墨田の下町工業区、板橋・荒川・北の城北工業区、3 地域グループに分けられる。

単年度でなく時系列分析を必要とするが、あえてこの表から推測すると臨海工業区は工業系面積の大きさに関わらず遊休地化、空洞化が進行しているとみられる。下町工業区は中小・零細工場が多く、一人当たりの出荷額が低い傾向がある。城北工業区のうち、板橋・北の工業集積が高いのは、用途地域に占める工業専用地域、工業地域の面積割合の大きさによるものと考えられる。

内陸部にセットされた板橋の工業専用地域、工業地域が工業集積の中核としての役割を果たしている。地勢的にみると、大田の工業集積は臨海にあるとともに多摩川河口に位置し多摩川流域の集積拠点の位置づけが大きい。一方、板橋は新河岸川・荒川流域の内陸集積拠点である。北・荒川、埼玉南部とのつながりの中で発展性を見る必要がある。

図表 3-1 23 区の工業集積状況

区	準工業	工業	工業専用	工業計	工業比率	事業所数	従業員数	出荷額	出荷額／人
	ha	ha	ha	ha	%	ヶ所	人	億円	億円
千代田	0	0	0	0	0	427	4,311	733	0.17
中央	71	0	0	71	7	832	6,723	1,297	0.19
港	396	0	0	396	19	671	5,467	1,156	0.21
新宿	117	0	0	117	6	1,276	17,175	3,758	0.22
文京	76	0	0	75	7	1,193	10,894	1,757	0.16
台東	8	0	0	8	1	2,881	12,576	1,751	0.14
墨田	602	52	0	654	48	4,195	24,237	3,944	0.16
江東	1,830	181	580	2,591	65	2,687	19,347	3,971	0.20
品川	861	68	0	929	41	1,924	13,313	2,198	0.17
目黒	81	0	0	81	5	645	4,861	777	0.16
大田	2,425	178	361	2,964	50	5,040	39,976	7,936	0.20
世田谷	58	0	0	58	1	620	4,675	786	0.17
渋谷	34	0	0	34	2	286	3,187	506	0.16
中野	27	0	0	27	2	378	2,422	288	0.12
杉並	53	0	0	53	2	375	2,838	605	0.21
豊島	54	0	0	54	4	728	5,683	983	0.17
北	327	100	0	427	21	1,359	13,154	3,232	0.25
荒川	588	56	0	645	63	2,765	14,789	1,918	0.13
板橋	586	79	88	754	23	2,534	29,733	6,811	0.23
練馬	143	3	0	146	3	858	6,484	1,025	0.16
足立	1,134	177	26	1,317	25	3,470	21,786	3,161	0.15
葛飾	758	248	0	1,005	29	4,090	22,193	3,281	0.15
江戸川	684	117	0	801	16	3,280	20,379	3,328	0.16
23区計	10,893	1,261	1,056	13,209	21	42,514	306,203	55,202	0
	(82.5)	(9.5)	(8.0)	(100)					

4 板橋工業集積マップにおける課題

板橋工業のルーツは、成増近辺に展開していた伝統的な伸銅工業並びに 1876 年に操業開始した陸軍火薬といわれ、第一次世界大戦にかけて軍需産業として板橋区に展開した。1923 年の関東大震災後の震災復興過程で、志村地区を中心に都心地域から疎開した化学系工業が立地し、その後新河岸川沿岸に火薬、双眼鏡、鉄鋼、機械などの軍需産業の集積が進み、敗戦後これらが解体、平和産業への転換が図られ、1950 年に始まる高度経済成長期に工場が急増、素材産業、光学・精密機械工業、化学工業として復興が図られた。現在の新河岸川沿いの工業専用地域・工業地域、中山道沿い準工業地域がその展開の場所となった（図表 3 - 3 板橋区工業系用途地域マップ）。1960 年代には都心から印刷関連業が次々と展開拡大し、板橋工業の主力を形成する。

以上の板橋工業形成史を踏まえ、板橋工業集積マップを示したのが図表 3 - 4（横田昇氏作成）である。

さて、図表 3 - 2 にみるように、板橋工業のピークは、事業所数で 1975 年、従業者数で 1970 年、出荷額で 1990 年となっている。2003 年現在、ピーク時に比べ、事業所数で 48%、従業者数で、36%、出荷額で 63%に減少している。

図表 3 - 2 板橋工業の経年推移（工業統計による）

年次	事業所数 (ヶ所)	従業者数 (人)	製造品出荷額等 (億円)
1970	4,527	82,211	4,730
1975	5,231	69,421	6,903
1980	5,080	60,334	9,762
1985	4,709	54,596	10,782
1990	3,927	47,104	10,848
1995	3,519	43,141	9,088
2000	2,952	34,109	7,666
2003	2,534	29,733	6,811

板橋工業は、石神井川、新河岸川、中山道への立地により都心からの工業移転の受け皿として発展し、三田線、埼京線の鉄道開設、笹目通り、首都高速道路の幹線道路整備の進捗により内陸工業地としての基盤を強化してきた。住宅立地との競合が強まる中で、工場の用地拡大は難しく、最初は近県への転出、最近では中国等国外への転出の傾向が続いている。業種別に良く見てみる必要があるが、価格競争の厳しい汎用品製造業の転出は避けられない。

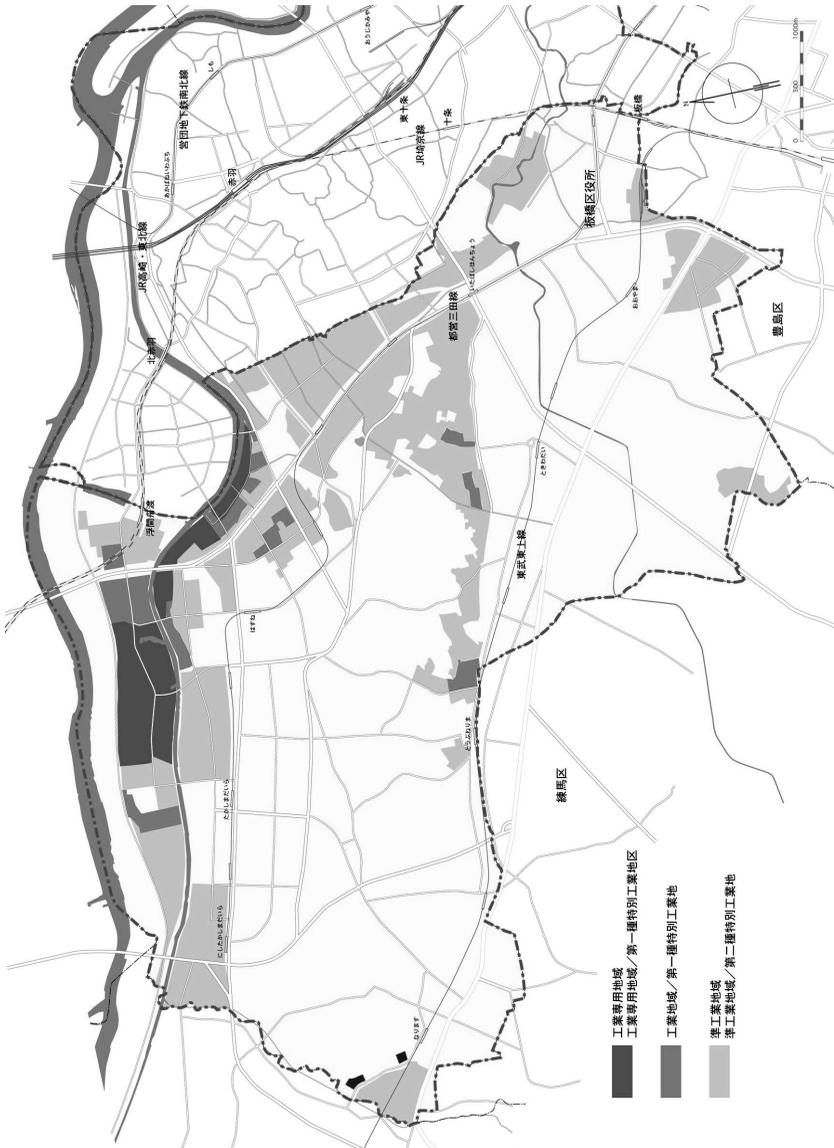
今後の板橋工業集積は、大都市立地の利点を生かした、研究開発、商品企画・デザイン、新産業創出に特化する方向であろう。この方向をうけて今回の板橋産業振興構想では、光と色彩、福祉・医療・健康、環境の3プロジェクトを提案することされたのである。

5 住工共存を目的とした「舟渡3丁目地区・地区計画」

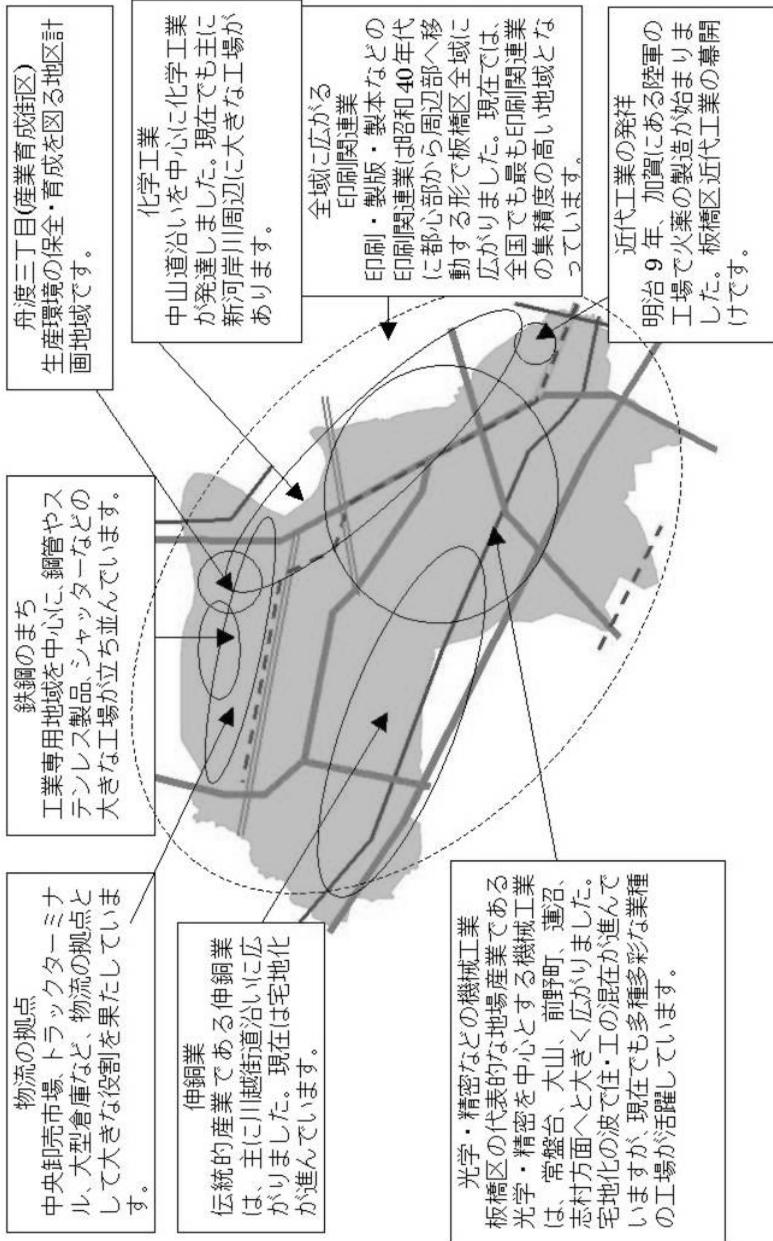
舟渡3丁目地区は、荒川と新河岸川に挟まれる面積約 19.5ha の区域である。地区の東端を国道 18 号線（中山道）が走る。国道沿い 30m の区域に路線状の近隣商業地域、その他は工業地域が指定されている。当時の土地利用は工業地が 58%、住宅地 16%、商業地 5%、公益施設 9%、空地等 12%であり、大きな工場の中に小さな住宅・アパートが混在する状況であった。1985年に埼京線が開通、近くに浮間舟渡駅が開設され、都心に便利になったことにより工場転売地へのマンション建設や人口の増加が始まりつつあった。工場とマンション新住民とのトラブルも発生していた。

この状況下で、区は 1988 年にまちづくり調査を実施し、地元によびかけてまちづくり検討会を発足させた。検討会は町会 3 名・商店会 3 名・産業連合会 4 名・区 4 名の 4 者 14 名から構成され、会長に町会長、副会長は産業連合会から選出された。検討会が発足して足掛け 7 年、地区計画が都市計画決定されたのは、1994 年 3 月である。検討会による検討結果の内容はまちづ

図表 3 - 3 板橋区工業系用途地域マップ



図表 3 - 4 板橋区工業集積マップ



くりニュースとして 1989 年 2 月に第 1 号から 1994 年 3 月の第 10 号までにまとめられ、全地元配布された。この間、区の提示した計画案に対しては常に活発な議論が行われ、修正案が重ねられたという。しかし、検討会は粘り強く合意形成に努力し、まちづくりニュースにより地元への周知を図って計画決定に至ったのである。アンケートによる地区環境の問題点は、大型車交通、路側駐車による危険性、歩道の未整備、災害危険性、少ない緑地、工場と住宅の立地区分など多く挙げられていた。

決定した地区計画の内容は 4 ページに及ぶ。地区を産業育成街区、商業育成街区に区分し、地区の大半を占める産業育成街区を、住宅系の土地利用との協調に配慮しつつ、生産環境の保全・育成を図り、活力ある地区環境の形成を方針としている。具体的には、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、倉庫・危険物を扱う工場の禁止、建物の高さ制限、道路側の生垣・フェンスの設置規定、などが主な内容で、10 年経過した現在、地区の環境は改善されつつある。

図表 3-5 に明らかなように、この 15 年間人口・世帯の増加が見られるとともに、工場についても活動を維持しており、区全体に見られるような減少はない。

図表 3-5 舟渡 3 丁目地区の推移

	人 口	世 帯	工場数	従業者数	出荷額
1988 年	1158	532	77		
2003 年	1501	748	75	1085	1611

今回、検討会の副会長を務められた産業連合会代表の日本無機化学工業松沢敏社長に、この間の経緯を聞くことができた。地区内にある舟渡小学校の校歌にはかつて地域の工場を讃える歌詞があったが、高度成長一公害問題激化の時代を経てそれもなく、新住民の工場への苦情が多くなっていった。検討会発足後、住民側の工場側に対する苦情、反対意見が強く会議は難航したようであ

る。産業連合会側の委員は欠席が多くなった。それでもお互いに諦めないで粘り強く、住と工を共存させる地区計画をまとめた。バブル期の地価高騰やマンション開発の当時の状況の中で、住民側の環境問題への要求を受け入れつつ工業地域としての存在を守ったことは大きく評価されるものである。今また二つ目の波が来ているという、中国等への工場の転出である。工場の抜けた後をどのようにすれば守れるか、新たな課題が生じている。

6 今後の研究課題

前項までの考察から、今後の研究課題を4つ挙げる。

- ①板橋工業集積の特徴である、内陸における工業専用地域、工業地域を中核とする工業ゾーンの維持再編と強化のあり方。
- ②広い面積をもつ準工業地域における、住と工の共存、調和のあり方。特に地域における工業者、住民間のコミュニケーションの重要性。地域ごとの実態にちがいに応じての対応策。
- ③後背地である埼玉県を中心に外郭環状、圏央道などの整備が進んだことによる産業発展性。
- ④大都市圏の広域交通・物流拠点としての可能性や環状八号線開通の効果の受け入れ。板橋流通業務地区と板橋工業の連携のあり方。