

第4節 工場等制限法の制定と大工場の閉鎖・移転

1959（S.34）年～1972（S.47）年

（1）転入の減少

1960（S.35）年3万9千人だった鐘ヶ淵地域の人口は、1965（S.40）年には4万1千人まで増加しピークとなる。このころに人口増加が頭打ちとなったのは、鐘ヶ淵地域への人口流入の中心であった労働者（特に若年労働者）の流入が減ったためであろう。前節で述べたように好景気が続き人手不足だったため、地方からの労働者を募ってきた。しかしこの時期には、就職口が多かったため労働者はよりよい条件を求めようになっていった。低賃金で設備も整っていないなど条件の悪い中小工場より設備の整っている企業を選択したり、また工場に来たとしてもすぐに転職したりする傾向が強まっていた。人材難の打開策として、集団求人なども行なわれたし、労働局も『年少就労者の迎え方、育て方』（1959年）というパンフレットを配布したり、中小企業の従業員の定着を目的に、青少年労働者の不満などを聞く定着補導員制度を実施したりしている。しかし、前節で述べた求人のために地方に出向く例のように、人材確保は基本的には個々の工場の努力にかかっていた。当地区は中小工場が多いから当然求人に不利で、若年労働者の流入は鈍っていった。

昭和40年代に入って、流入の減少傾向はますます強まった。若年労働者の流入の停滞とともに、この時期の転入減少の一面には新規参入の工場経営者が減った事もある。（ヒアリングをした工場経営者も昭和30年代までに工場を建てたという方が多い。）また、以前は散見された空き地もこの頃にはあまり見られなくなり、地価が高騰した。工場経営者のこの地域への転入理由は、「たまたま手ごろな物件があった（ゴム金型・沼田さん）」というように、土地が余っており安価だったことで、その他の理由はあまりみられなかった。それゆえそれらのメリットが失われていくにつれ、鐘ヶ淵地域に参入して工場をたてる理由はなくなってしまった。そのため新規工場は、地域内での勤務労働者の独立によるものはあったが、他地域からの参入によるものはほとんどなくなってしまった。工場立地は、土地に余裕のあり安価な埼玉や千葉などの近郊地域へと移っていったのだ。

また、事業を起こすためには、元手が必要であるが、必要とされる経費が年々高まり、新規工場設立のための条件が厳しくなっていったことや、好景気であったため、わざわざ苦勞して事業を立ち上げなくても割合収入の良い大企業に就職できたことも工場の新規転

入を鈍らせた一因だろう。

(2) 大工場の閉鎖・移転

1959(S.34)年に東京都は、東京一極集中を緩和するため、工場等制限法を制定した。この法令は工場の規模拡大を制限することで従業員数の増加を防ぎ、人口の増加を抑制するという狙いで作られたものである。この法令の制定が、当地区の工業に大きな打撃を与えることになる。

まず最初に打撃を受けたのは、大工場だった。鐘淵紡績は1962(S.37)年、不況対策の一環として工場の操業を停止。1969(S.44)年には工場閉鎖に追い込まれ、82年に及ぶ歴史に幕を下ろした。工場跡地は、1970(S.45)年に東京都の要望により、都に売却され、その後「防災まちづくりプロジェクト」白鬚東地区防災拠点の白鬚防災団地が建設されるにいたる。輸送手段の主軸が自動車となり、地価の高騰は固定資産税など経費の増大を招き、労働力も地方のほうが確保しやすい。鐘ヶ淵地域に立地するメリットは時代の中で薄れていった。しかも、事業拡大は阻まれ、宅地化のため操業もしづらくなっていく。結局、この他にも、久保田鉄工隅田川工場、鐘ヶ淵スチール東京工場、日本電線などの鐘ヶ淵地域の大工場は、昭和40年代に軒並み閉鎖あるいは移転に追い込まれていくことになった。〈図表2-4-1〉参照。

大工場は全てを移転させていった。従業員は社宅に暮らしていた場合も多かったが、それらも全てなくなってしまった。このため商店への影響も大きく、「工場の従業員で持っていた飲食店や飲み屋は打撃を受け、店仕舞いするものも少なくなかった(金属プレス金型・松原さん)」。また、「鐘紡の社宅がなくなったせいで、人口は減りましたよ。中学の時に越して行った子で、墨田の近く(台東区や荒川区)へ移った子は、中学の間はこちらまで通ってました(ボルト製造・小山さん)」というように、当然子供の数も減少していった。

京浜地区でも同様に大工場の移転はあったが、移転の際に研究開発機能を残す傾向が見られた。というのも、京浜地区の場合は研究開発に伴う高度かつ多様な試作を行なえるだけの高い技術力を持った中小零細加工業者が集積していたからである。鐘ヶ淵地域(この傾向は墨田区全体にいえることだが)の工場は、雑貨型で加工技術が低かった事が仇となったらしく、研究開発機能も残らなかった。そしてこのことは、その後の工業の展開に影響を落とすことになる。

(3) 中小工場の苦境

大工場は、周辺の中小工場とは有機的関係を持たず、工業の面では自己完結した独立の生産ラインとして操業していた。もちろん中には、下請けを行っていた中小工場もあったが、それらの大工場だけが取引相手というわけではなかったところが多く、大工場の移転に伴って中小零細工場も移転していったという例は少なかったようだ。

しかし、もちろん、中小零細工場も操業が厳しくなっていたことに違いはなかった。以下のような事情から、工場の立地条件は厳しくなっていた。

まず、宅地化の進展。例えば、現在までに当地区に立地した（白鬚防災団地を除く）公的住宅のほとんどがこの時期に建てられている。〈図表2-4-2～4〉参照。また、大規模工場移転後の跡地は大半が宅地に転用されていくなど、工業系の土地利用が次第に縮小している。鐘ヶ淵地域は全体に住工混在化しているため、住宅系、工業系、商業系というゾーニングが難しく、住商工の混在を前提として地域環境整備事業を行なわざるをえない状況になっていた。

さらに、宅地化の進展は新住民との軋轢を生みだした。具体的には、騒音、振動、電波障害、悪臭など公害問題の表面化である。〈図表2-4-5〉参照。それまでは、「苦情を言うと隣人の生活そのものが脅かされるので、苦情をいうことはなかった。夕方何時までという暗黙の了解のもとに操業を行っていた（東向島町会会長・奥村さん）」というように住民と工場との間の信頼関係によって、公害問題は顕在化していなかった。

工場と関係のない新住民にとっては工場は迷惑施設に他ならない。大工場は、公害規制による操業制限に耐えられず、移転に踏み切った。しかし、資金面などから、中小工場は移転や設備投資などの対策に踏み切ることが困難だったため、経営しづらくなった。「あとから好きで引っ越してきた人たちにあれこれいわれるいわれはない（金属プレス金型・松原さん）」、「うるさいことを承知で工場の周辺に住み始めたのだから、文句をいわれる筋合いはない（ボルト製造・小山さん）」というように工場経営者の側からの不満は大きかった。しかし、1970（S.45）年にはいわゆる公害国会や公害対策基本法改正があったように、時代の流れの中で結局は「規格内じゃないと操業できないので、対応していくしかない（松原さん）」、「昔は午後10時くらいまで操業していたが、5時までになった（小山さん）」というように、何らかの対応策をとるか、さもなくば、移転・廃業に追い込まれていった。当時の東京都の「東京都長期計画」でも、住宅関連では、住宅不足

の恒久化と居住環境の悪化とが指摘されており、宅地化の進展と環境問題の顕在化が問題となっていたことがうかがえる。

公害問題のために大工場は移転し、その跡地や従業員のいた住居に（工場の新規参入が困難だから）、工業と関係のない新住民が住み、付近の工場と軋轢が生まれ、再び公害問題が起こりさらに移転・廃業する工場がでて...という悪循環。鐘ヶ淵地域の工場はその構造をぐるぐると回りながら、少しずつ振り落とされていった。

また、事業の拡大が困難となっていた。これは、大工場移転の理由にも共通する。〈図表2 - 4 - 6〉参照。用途指定が住宅系へ移行する中で、作業場の拡大、新增設が難しく、また動力の増設も難しい。工場等制限法により、500㎡以上の作業場の新增設は認められない。さらに都市計画上の用途指定により、鐘ヶ淵地域が指定されている準工業地域・第2種特別工業地域では、150㎡以上の新增設すらままならない。というように産業用の土地確保は困難となっていた。中小企業でも「工場等制限法や土地不足から、工場を拡大したい人は、現在の工場の近くに土地を買って分工場を建てています。一ヶ所で事業を行ないたい人は、郊外へ移転していきます（すみだ中小企業センター・中村さん）」というようで、力のある工場には事業拡大を目指して流出していくものもあった。

工場数も人口も飽和状態となり転入がされにくい構造になる一方、工場は内部での拡大も抑制されてしまう。また、宅地化の進行が公害問題を顕在化させる。工場や人間の流出が誘発され、地域構造は大きく揺らいでいく。続く時代には、その傾向に一層拍車がかかっていくことになる。

（４）人口の減少

前述のように転入者が減り、大小の工場の移転が進み、鐘ヶ淵地域の人口は昭和40年代に入ると人口が減少しはじめる。この傾向は後述するように昭和50年代に入っても続き、当地区の人口激減に繋がっていく。

何よりも大きな原因は工場の移転が始まったことである。例えば鐘紡の場合、約500人の従業員とその家族は郊外へと移転し、工場周辺のアパートは空き家が多く見られるようになったという。また、公害による居住環境の悪化により、工場関係者と違ってこの地域に縛られる必要性に乏しいサラリーマンなどのなかにも、よりよい居住環境を求めて郊外へ移転していく人がいたことも大きな要因のひとつだった。

少子化・核家族化の波も人口減少に拍車をかけた。もちろん、少子化・核家族化は日本

全体の傾向だが、鐘ヶ淵を含む墨田区北部ではその傾向が特に強い。1世帯当りの人員は、1960(S.35)年には4.45だったが、その後10年間で激減して、1967(S.42)年には3.45人、わずか7年で1人減少している。〈図表2-4-7〉参照。

核家族化して親兄弟と別住まいになり、転出していったり、「区営の住宅は、区民の入居を優先していました(西町買物通り商店会会長・鈴木さん)」というように近隣の集合住宅に入居するケースも少なくなかったようだ(新住民の入居枠が減るわけだから、その分の人口が増えない)。

また、1世帯当たりの人員数は、墨田区北部は東京都よりはるかに多かった。しかし、この時期の激減で、その差は大きく縮まりあまり差がなくなってくる。それほど急速に減少したのは、当地域の特殊性にも大きな原因があるとみられる。年齢別構成員の変化が当地区では顕著だ。それまでの鐘ヶ淵地域の子供の比率は、日本全体の傾向と比較してとても高かった。当地区の人口増加の主因は「金の卵」とよばれた若い労働力であった。子供がいるかこれからできるくらいの若い世代である。このことが若年層の割合を他地域より比較的高いものにしていた。実際、鐘ヶ淵地域では昭和30年代から昭和40年代前半までの25才以下の全人口に対する割合が、40%を超えていた時期があり、子供と若年労働者が多かったことがわかる。しかし、労働者の転入は激減した。また、よりよい仕事、環境を求めて、転出する若者も増えた。子供のいない世帯より、子供のいる世帯が転出も転入減少も激しいのだから、世帯人員は急激に減少した。

(5) 商業

墨田区の商業は、高度経済成長期においても、大きく伸びたとはいえない。1960(S.35)年から1972(S.47)年までの推移をみってみる。商店数は都区部が27.7%の増加であるのに、墨田区は10.7%の増加にすぎない。また、都区部では従業者数が44.4%増加、年間販売額にいたっては約7倍にもなっている。しかし、墨田区では従業者数は20.2%増加、年間販売額も約4倍に留まっている。このように都区部と比較してみると、ある程度の伸びは示しているが、その伸び率は低調であったといえる。〈図表2-4-8〉参照。

しかし、都区部との比較で伸び率が低調とはいっても、経済成長のなかで需要は拡大し消費者の購買力は高まっていたから、商業が活況を呈していた事は事実だ。墨田区南部地区が衣服や時計など買回品を主体とした商店街が多いのに対して、鐘ヶ淵地域を含む北部

地区は食料品など日常生活に密着した最寄品中心の商店街が多く、高い人口密度のこの地域を支えていた。「当時は同業の店が商店街内にあっても、食い合うどころか、競い合うことで、周辺地域から客を引き寄せましたよ。時には、買い物客の賑わいで自転車が買物通りを通れないこともありました（鈴木さん）」というように、景気はまだ良かったようだ。また、玉の井の赤線地帯周辺では、1957（S.32）年の赤線の廃止による商店街の活力の低下への対策として、例えば「商店街の通りを午後1時45分から4時15分まで通行止めにして3日間開催する」という「ビックリ市」のようなイベントも始まった。もっとも鐘ヶ淵地域は、1965（S.40）年をピークに人口が減少し始めており、地域的衰退が起り始めていたことも低調な伸びの一因であり、工場移転による工員の減少で特に飲食業には陰りが見えはじめ、活力が低下し始める。

（6）交通と商店街、市街地

モータリゼーションが進み主要道路では通過交通量が激増し、鐘ヶ淵通りなど歩道のない主要道路沿いの商店街では、買物時の危険性が高まってきていた。（ちなみに、自動車・自転車小売業はこの時期に急成長している。）むしろ狭い道に面する商店街のほうが「買物の時間には、まだ通行止めの認可がとれたので、たいへん買物がしやすかったです（鈴木さん）」というように、活気があったようだ。また、交通量の増加は、踏み切りでの交通渋滞も引き起こしたため、東武伊勢崎線の高架化が切実な問題となった。様々な経緯を経て、1965（S.40）年には着工するが、鐘ヶ淵通りは踏み切りが残されることになってしまった。（高架問題の詳細は第7節を参照のこと。）

ヒアリングを通じて、高度経済成長期の1960（S.35）年頃から1970（S.45）年頃が「活気のあった時代だった」という人が多かったが、当時は人口が現在の倍近くあったことと共に、若者が多かったことも活気があったと感じた1つの理由かもしれない。とはいえ、工場労働者で、経済力の高くない人が多かったから、家族の人数が増え、郊外へ移転したり、大きな家を建てる余裕もなかった。1955（S.30）年を100としたときの人口密度は、墨田区の他地域では1965（S.40）年において90～110だが、当地域では120と高い。区内でもっとも伸びたのは、立花地区の135だが、立花も鐘ヶ淵同様、中小工場の集積地であり、同様の構造が理由と考えられる。1970（S.45）年以降転入も減り地域の構成員が固定化していった。