
第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

近年,わが国の人口移動は,農村から都市に向つて急激な勢いで進行している。この人口の動きは,その規模においても,またその速度においても,わが国の過去の歴史はもとより諸外国にもその例をみないものである。しかも,人口移動が大都市とその周辺都市に向かつて集中的に行なわれているため,東京,大阪などの大都市地域においては,その適正な収容能力をこえて過度の人口集積が行なわれており,その結果,都市生活の面で非能率,非健全,非衛生な問題が次々と発生し,急速に重大化しつつある。

現在,このような事態に対処して,一方では,大都市の再開発や都市公共施設の整備などの施策が強力に実施されているとともに,他方では,大都市への人口集中の抑制とその地方への分散を図るため,全国総合開発計画などに基づき地域開発政策が積極的に推進されようとしている。しかし,この問題は経済,雇用,住宅,厚生などの各種の施策を総合的に講じていかなければとうていその解決を望みえないものと考えられる。本章では,以上のような背景のもとで,厚生行政がいかに都市問題に取り組むべきかその方向を明らかにしていくことにしよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

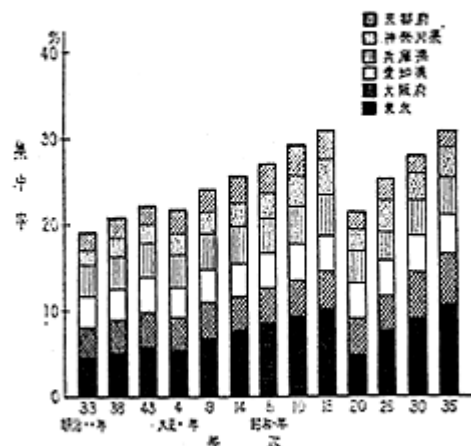
1 人口移動の現状とその要因

人口の都市集中の実態

ここではまず、人口の都市集中の実態をは握することから始めよう。第4-1図は、六大都府県の明治以降最近までの人口集中率(全国人口に対する六大都府県人口の割合)の推移を示したものである。これによれば、第一に人口の都市集中の過程は明治以来半世紀に及ぶ長期すう勢的な傾向であること、第二に第二次大戦はこの集中過程を中断させたばかりでなく、著しくそれを後退せしめたこと、第三に六大都府県のうちでも、戦後人口集中の激しかったのは、東京都と大阪府であり、とりわけ東京都への集中化は著しいものがあつたことなどいくつかの重要な事実が示されているが、ここで特に注意しなければならないのは、昭和20年から35年までの15年間の人口集中の過程が明治38年から昭和15年までの35年間のそれとほぼ一致していることであり、換言すれば戦前35年間に成し遂げた人口集中の歩みを戦後わずかに15年間ににおいて達成したということである。もちろん、戦後の人口集中のなかには戦災を免れるために一時これらの大都府県から離れていた人達が従前の場所にもどつたにすぎないという特殊な場合もかなり含まれていると考えられるが、それを差し引いて考えてもその速度の異常であつたことは否定できないであろう。また、同表によれば、人口集中率は、昭和35年においてようやく戦前昭和15年のレベルと同一になつたのであるが、これは全国人口に対する相対的な比率についてであつて、絶対数においては全国人口が大きく膨脹していることを反映して著しい増大を示していることを見逃してはならない。

第4-1図 明治以降最近までの人口集中率

第4-1図 明治以降最近までの人口集中率
(全国人口に対する六大都府県
人口の割合)



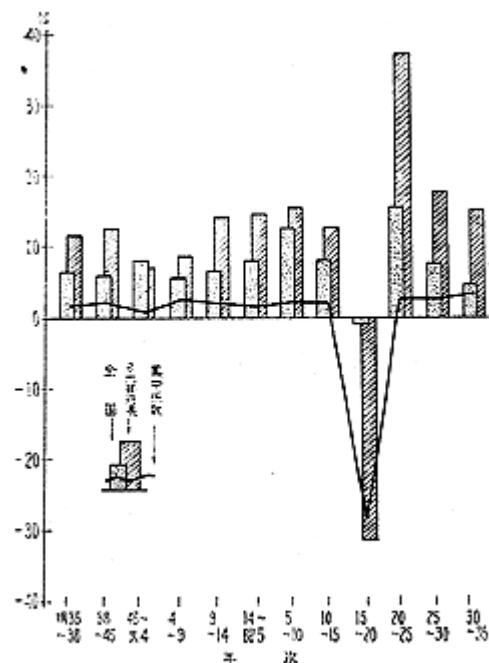
資料：厚生省研究所人口民族部「人口統計総覧(18年9月)」および総理府統計局「日本の人口(35年12月)」による。

そこで、次に六大都府県における人口増加率という面から人口の都市集中の過程をながめたのが第4-2図である。これによれば、戦後の人口増加率はいずれの期間をとつても戦前の最高水準をこえていることが明らかであるが、反面、しだいに増加のテンポが低下してきている。しかし、このような傾向は全国の人口増

加率が近年急速に低下してきたために生じたのであつて、全国の人口増加率に対する六大都府県の人口増加率の割合、すなわち、六大都府県への人口集中係数をみると逆に30年から35年までの5年間は急速に増加しており、むしろ人口集中の激しさがしだいに強まっていることを示している。

第4-2図 明治以降最近までの人口増加率および集中係数

第4-2図 明治以降最近までの人口増加率および集中係数

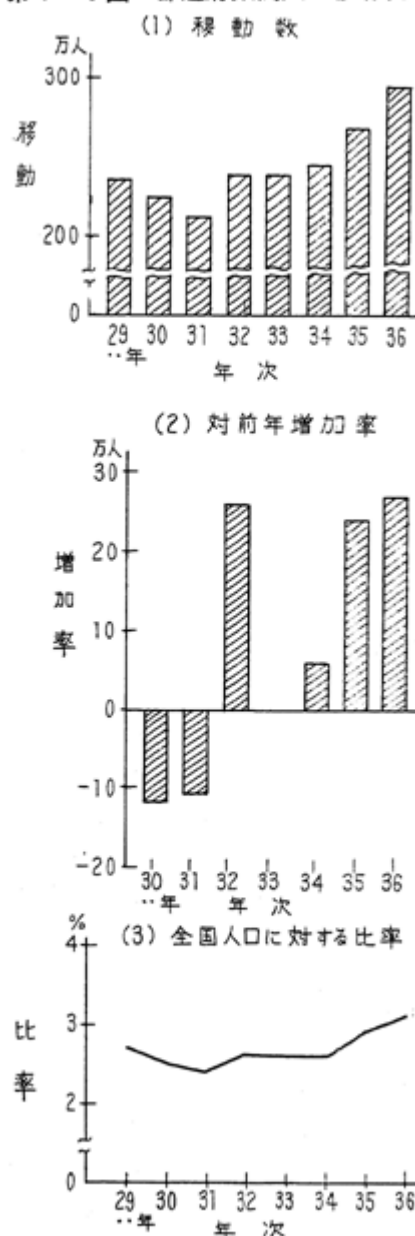


資料：厚生省研究所人口民族部「人口統計総覧（18年9月）」および総理府統計局「日本の人口（35年12月）」による。

さらに、最近における人口の都市集中の状況を年次別に詳細にみるために住民登録人口移動報告によつて人口移動の動向をながめてみよう。第4-3図は、都道府県間の人口移動の推移を示したものであるが、今回の景気上昇が始まつた34年以降急速に増大し、36年には前年を27万人も上回る295万人に達している。しかも、ここで留意すべきは、36年が新規学卒者が異常に減少した年であるということである。すなわち、前年の厚生白書でも明らかにしたように、人口移動、なかんずく府県間の人口移動が主として新規学卒者を中核とする若年労働力人口によつて行なわれていることを考えるならば、新規学卒者の異常に減少した36年においてこのような大規模な人口移動をみたことは、注目すべきことであろう。

第4-3図 都道府県間人口移動状況

第4—3図 都道府県間人口移動状況

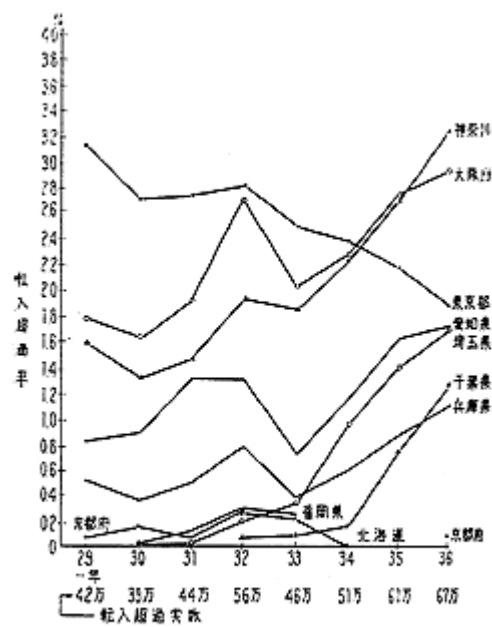


資料：総理府統計局「住民登録人口移動報告」による。

一方、転入超過府県について転入超過率をみたのが第4-4図である。36年において転入超過をみたのは全国で東京都、大阪府、愛知県とその周辺の5府県にすぎない。このうちでも神奈川県と大阪府が群を抜いて高い転入超過率となつている。また、33年以降の推移をみると、すでに人口収容能力が限界に近づいてきたと思われる東京都と36年に4年ぶりで転入超過となつた京都府を除く他の6府県は、いずれも転入超過率が上昇の一途をたどつており、これら特定府県への人口集中の激しさを示している。

第4-4図 転入超過府県の転入超過率

第4—4図 転入超過府県の転入超過率



資料：総理府統計局「住民登録移動人口報告」による。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

1 人口移動の現状とその要因

人口移動の要因

人口移動は、一般的にいつて社会的、経済的その他種々の要因が複雑に作用しあつて行なわれるのであるが、最近における急激な人口移動ではやはり経済的要因が大きなウエイトを占めているとみるべきであろう。このことは昭和30年から35年までの間における都道府県別の人口増加率と労働力人口増加率とが著しく高い相関関係にあり(相関係数+0.95)、都道府県別の人口増加が労働力人口の増加という要因によつて支配されているという事実からもうかがえることであろう。

さて、人口移動の経済的要因としては、一般に地域間の所得格差(生活水準格差)と雇用機会分布の不均衡-雇用機会が生産活動(所得)によつて作られるものであるから、雇用機会の増大は生産活動(所得)の拡大の度合によつて決定される-がある。いま、都道府県別に労働力人口の増加率と一人当たり分配所得、分配所得成長率とを対比してみると、第4-1表のとおりであつて、きわめて密接な関係が見出され、人口移動が所得水準の低い地域から高い地域へ、また、雇用機会の少ない地域から多い地域へ向つて行なわれていることを物語っている。

第4-1表 労働力人口増加率1人当たり分配所得および分配所得成長率

	30～35年 労働力人口 増加率	34年1人当 たり分配所 得指数	30～34年 分配所得 成長率
東京都	32.6	186.4	190.1
大阪府	32.3	156.4	173.0
神奈川県	28.7	136.9	180.4
愛知県	23.0	127.3	167.0
静岡県	13.5	104.0	142.4
富山県	8.5	102.3	149.9
岡山県	4.5	86.9	135.5
宮城県	2.0	84.0	150.0
山形県	0.8	78.7	137.1
愛媛県	△ 1.6	82.0	128.8
島根県	△ 2.0	76.9	130.0
鹿児島県	△ 6.0	53.8	148.6
全国	9.9	100.0	149.1

資料：労働力人口増加率は、厚生省人口問題研究所調べ、その他は国民所得白書による。

これと関連して、雇用の所得弾力性(所得の変動に対する雇用の反応の度合)についてみると、地域的にも時間的にもかなり異なるものであるが、25年から30年までおよび30年から33年までの雇用弾力性は、第4-2表のとおりで、全国でも六大都府県でも30年以降著しく低下してきたが、六大都府県の雇用弾力性が全国のそれよりもかなり高いことは変っていない。このことは、六大都府県が所得の増加率の高いこととあいまつて、六大都府県に強力な労働力需要をもたらしたことを示すものとして注目されよう。

第4-2表 雇用弾力性

第4—2表 雇 用 弾 力 性

	25 ～ 30 年			30 ～ 33		
	雇 用 増 加 率	所 得 増 加 率	雇 用 弾 力 性	雇 用 増 加 率	所 得 増 加 率	雇 用 弾 力 性
全 国	1.9	7.9	0.241	0.9	7.0	0.129
東 京 都	7.0	5.6	0.250	3.7	11.7	0.316
神 奈 川 県	4.1	6.3	0.651	2.8	11.7	0.239
愛 知 県	3.3	7.3	0.452	2.1	8.6	0.167
京 都 府	2.3	5.5	0.418	0.8	4.8	0.244
大 阪 府	5.5	7.8	0.705	3.3	9.7	0.340
兵 庫 県	2.8	6.5	0.431	1.5	8.1	0.185

資料：東京市政調査会首都研究所人口研究委員会算出による。

このような事実から、東京、大阪、愛知などの六大都府県では、所得水準が高かつたうえに、急速な生産活動の拡大に伴い雇用機会も豊富に存在していたことがわかるのであつて、前述したような六大都府県への激しい人口集中はこのような事情を背景として生じたものといふことができるであろう。

以上、労働力需要の面から人口移動の要因をみてきたが、人口移動の規模はこのような各地域における労働力需要量に対してその地域の労働力供給量がどの程度の大きさであるかということによつて決定される。このような意味で、次に、労働力の供給面から人口移動の分析をしておこう。労働力の供給源としては、新規労働力(このうちには、初めて生産年齢に達して労働力化したものと、すでに生産年齢にあつた非労働力が労働力化したものがある。)と既存の労働力ストックとの両者が考えられるが、その中核をなすものは新規労働力、特に初めて生産年齢に達して労働力化した労働力であるといえるだろう。そこで、このような新規労働力の供給量(予想される潜在的労働力人口)が都道府県別にいかに分布しているかを推計し、それに対する需要量(実際の労働力人口)と対比させてみると、第4-3表のとおりとなる(推計方法は同表注を参照)。これによれば、需要超過となつてゐるのは、東京、大阪、愛知、神奈川、兵庫、京都、奈良、埼玉、北海道の大都府県を中心とする9都道府県にすぎず、その他の37県では多かれ少なかれ供給超過になつてゐる。需要超過となつてゐる大都府県では、労働力の供給量も大きい、需要量がさらにいつそう大きくなつてゐるわけである。また、需要量に対して供給量が不足な場合についてはどの程度外部から吸引しているかを「吸引率」としてとらえ、需要に対して供給が過剰な場合についてはどの程度外部に排出しているかを「排出率」としてとらえてみると、東京都は39.9%、大阪府は34.4%の吸引率を示しているのに対し、鹿児島県では39・3%、島根県では27.8%の排出率となつており、人口移動が大規模に行なわれたことを示している。

第4-3表 労働力人口(15歳から19歳)の需給関係

第4—3表 労働力人口（15歳から19歳）の
需給関係
(30～35年)

	労働力 供給量	労働力 需要量	吸引率	排出率
	千人	千人	%	%
東京都	401.4	667.7	39.9	—
大阪府	262.0	399.4	34.4	—
神奈川県	156.4	199.2	21.5	—
愛知県	253.9	348.6	37.3	—
静岡県	155.3	150.5	—	3.1
富山県	57.1	49.7	—	13.0
岡山県	73.5	67.7	—	7.9
宮城県	81.5	66.3	—	18.7
山形県	70.7	54.3	—	23.2
愛媛県	73.9	55.7	—	24.6
鳥根県	40.3	29.1	—	27.8
鹿児島県	85.3	51.8	—	39.3

資料：厚生省人口問題研究所調べ

- (注) 1. 「労働力供給量」は、30年の都道府県の10～14歳階級人口が全国の10～14歳階級人口の30～35年における生残率でもつて35年に生残するものと仮定し、この35年における都道府県の15～19歳予想人口が35年の都道府県の15～19歳階級人口の実際の労働力参加率で労働力化しているものとして算出した。
2. 35年における実際の労働力人口をもつて「労働力需要量」とみなした。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

都市問題と厚生行政

一般に都市問題といつてもその内容は明確でないが,都市というものが多数の人口(産業)が集まることによつて形成されるものであることから考え,ここでは都市に生起する諸問題のうち人口(産業)の集積に伴つてもたらされる弊害についてとりあげていくこととする。

このような観点から都市問題をながめる場合,都市を大きく二つに類型化して考えることが適當であろう。一つは,東京,大阪などの大都市に典型的にみられるように,すでに巨大化し,しかもいまなお巨大化の歩みを続けている都市における問題であり,いま一つは,地域開発の中核となる地方開発都市-地域開発政策によつて急速に成長発展していく都市で,全国総合開発計画の地方開発都市や工業開発地区を有する都市をいう。-などにみられるように,今後急速に大規模化していくことの予想される都市における問題である。

このような都市問題の類型に対応して,都市問題に対する施策の方向も当然異なってくる。大都市においては,すでに弊害が発生しているわけであり,その弊害をいかに除去し,または緩和していくかということが政策の課題となるであろうし,地方開発都市においては,今後弊害が発生してくる可能性が強いので,その発生をいかにくいとめるかが政策の課題となるであろう。都市問題に対して厚生行政がいかにあるべきかをみる場合においても,この二つの類型に対応して問題の検討が行なわれる必要がある。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

大都市問題と厚生行政

大都市においては、激しい人口や産業の集中によつて、産業活動の面にも、また都市生活の面にもいろいろな弊害があらわれている。特に、都市生活の面における弊害は、住宅難の恒久化、交通難の激化と交通事故の頻発、上下水道など都市公共施設の需給のアンバランス、大気汚染、河川汚濁などの公害の激化、非行の多発など生活のあらゆる局面にあらわれており、いまや大都市において健康で快適な生活を営むことは困難な状態となつている。

ところで、大都市問題はどのようにして発生するのであろうか。結論的に云えば大都市は大規模なるが故に問題が発生するのではなく、都市の収容力-単に地域的、空間的なもののみでなく、都市公共施設の整備状況や各種行政サービスの実施態勢まで含めたものとして解されるべきである。-をこえて過大に人口が集中しているために多くの問題が発生するものといえよう。いかに多くの人口を抱えていても都市にそれを収容するだけの能力があるならば、大都市問題に伴う諸弊害を避けることができるであろう。

このように大都市問題が都市人口と都市の収容力との相対関係によつて決定されるものであるとするならば、大都市問題の解決策もこれに対応して二つの方向が考えられるであろう。すなわち、一つは都市人口の増大を抑制し、可能ならば都市の収容力まで都市人口を減少させることであり、いま一つは都市の収容力を都市人口に見合うまで拡充することである。

第一の方向の施策としては、現在首都圏について行なわれている工場、学校などの新增設の抑制、工業衛星都市の育成などがあるが、基本的には、これと同時に、人口移動の根本的な原因が地域間の所得や雇用機会の格差にあることを考慮し、全国的視野に立つた地域開発政策の推進も必要であろう。また、第二の方向の施策としては、都市機能の分散、街区の改造などの市街地再開発、上下水道その他の環境衛生施設、道路、交通機関などの都市公共施設の整備などがある。

現在の大都市については、まず第一の方向において人口の過度集中を抑制することが最も基本的な解決策であるが、地域経済の現状を前提とするかぎり増大のテンポをゆるめることはできても、直ちに人口増加の抑制を期待することは困難であろう。したがつて、その増加する人口に対処するとともに、現在の収容力の不足をとりもどすため、第二の方向の施策が推進されなければならない。ただ、都市の収容力の増大ということのみに関心が向けられた場合には、収容力の増大に応じてすぐに人口が集中してくることとなり、両者が悪循環を繰り返しながら不均衡の度を拡大していく結果になるおそれがあるので、これらの施策は必ず総合的に進められなければならない。都市の収容力の増大は、現象としてあらわれた不均衡に対する対策ではあつても、その不均衡の原因を解決する対策とはなりえないからである。

それでは、このような大都市問題の解決策のなかで、厚生行政はいかなる役割を果すべきであろうか。国民の健康と福祉の増進を任務とする厚生行政は、基本的には都市人口と都市の収容力との不均衡の結果、都市生活の面にあらわれる弊害を除去ないし軽減し、健康で快適な都市生活を確保することにその目的があることはいうまでもない。したがつて、厚生行政は、前述の第二の方向に沿つて現在生じている弊害に対処するための諸施策を行なつていくことが必要であるが、同時に、大都市人口の分散策についても地方開発都市や大都市周辺の衛星都市における生活環境施設の整備を通じて、それに協力していくことが必要であろう。このような観点から現在行なわれている施策としては、上下水道の整備、清掃事業、公害防止などの生活環境整備対策を中心として、保健衛生対策、救急医療対策、社会福祉および児童福祉対策など各分野にわたつている。このうち、特に重要な施策については次の3において、その現状と問題点を述べる(少年非行の問題については、第1章で述べる。)ので、ここでは各施策の内容に詳細に立ち入ることはしないが、厚生行政全般

を通じて今後留意すべき問題点について若干述べておこう。まず第一に大都市は日々発展変動しているものであり,それに応じて行政に対するニードも異なつてくると考えられるので,その対策も変動する現状に即応したものであるとともに,将来における人口や経済活動の動向をは握したうえ長期的な視野から検討されなければならない。第二に,大都市における生活や経済活動は,行政区画をこえた実態的な経済的大都市圏において行なわれているのであるから,その対策の策定や実施にあたつても,これに対応した広域的な配慮がなされなければならない。第三に,厚生行政は都市生活上の弊害としてあらわれた諸現象の解決にその重点がおかれるのであるが,地域開発や都市計画など,この問題を根本的に規制する要因に対しても積極的に関心を払い,広い視野に立つて他の施策との関連も考慮しながら施策を講じていく必要がある。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

最近,過大都市の過大化を防止するとともに地域間格差を是正していくという見地から地域開発政策が積極的に進められつつあるが,それに伴って地域開発の拠点となる地方開発都市の建設の気運も急速に高まりつつある。ここでは,地方開発都市の建設の過程において生ずる諸問題に対して厚生行政の立場からどのような方向で対処すべきかについて述べてみることにしよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(1) 社会開発促進の必要性

地方開発都市の建設にあたって、まず第一に留意すべきことは、地域開発に対する基本的態度の問題である。現在進行中の地域開発計画の内容をみると、いずれも国民経済的視点に立つた経済開発計画としての性格が強く、地域住民の保健福祉の向上を図るための社会開発の面に関する配慮は必ずしもじゅうぶんになされているとはいいがたい。しかしながら、経済開発の進行は、その地域の社会経済構造に変革をもたらす、住民の生活に大きな衝撃を与えることは避けられないところであり、したがって、地域社会の健全な発展を期するためには、経済開発の進行と平行して住民の生活に及ぼす有害な衝撃を除去または緩和するための社会開発の推進が図られなければならない。もし、地域開発の過程において、社会開発が軽視されることになるならば、既成大都市の現状にみられるように、財貨やサービスの生産が増加し、所得が上昇しても、その反面で公害の激化、交通事故の激発、少年非行の増大、居住環境の悪化などの弊害が生まれ、貨幣的所得の向上と反比例して所得計算に含まれない面において生活水準が低下し、保健福祉の向上が損なわれることになるであろう。

このような社会開発の重要性については、先進国であると後進国であるとを問わず、近代国家の共通の認識になりつつあることは、前述のとおりであつて、世界8か国の専門家によつて作成され、34年国連の第13回社会委員会に提出された「国による社会的サービス計画の開発」に関する報告書においても、今口の急変する世界においては、国家の開発計画のもつ社会的な側面および効果が認識されるべきであり、またいかなる開発計画の策定にあたつても、その開発をになうとともにその成果を享受すべき人間に関して正当な配慮を与えるべきことが強調されているのである。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(2) 保健福祉の計画的推進

経済開発と社会開発との均衡ある開発を図るためには、経済開発の進行によつて生じた社会的な問題に即応して社会開発が計画的に推進されることが必要なのであつて、このような観点から経済開発計画に対応した社会開発計画が樹立され、計画的に推進されなければならない。

したがつて、保健福祉の面についても社会経済の変動に対応して、上下水道その他の環境衛生施設、医療機関、社会福祉施設、児童福祉施設、休養・レクリエーション施設など国民生活の基盤となる施設の整備や、疾病予防、母子衛生、老人、児童、心身障害者などに対する福祉活動など保健福祉に関するすべての事項を総合的に体系づけた保健福祉計画を策定し、長期的な視野にたつて計画の実施を図つていくことが必要であらう。

この計画の推進にあつては、民間組織団体の活動の重要性について留意すべきである。たとえば、公衆衛生における成人病予防や健康増進の問題、また社会福祉の分野における消費者保護、健全な生活への誘導の問題などがテーマとなるとき、民間組織団体の果す役割はきわめて大きいものがある。また、現在既に工場誘致の行なわれた地域においては、企業活動に伴う公害問題や企業従事者と地元住民との融和上の問題など企業と地域社会との摩擦が新たな問題として生じつつある。このような問題を円滑に解決していくためには、企業は地域社会の重要な一員であるという認識の下に、コミュニティ・リレーションズの一環として他の民間組織団体とともに積極的な保健福祉の活動に参加し、相互の理解と協力の中で解決の方途を見出すよう努める必要がある。現代においては、企業は地域社会と共に栄えるということが、その基本的態度として認識されなければならない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(3) 保健福祉計画の問題点

次に,保健福祉計画の策定,実施にあたり特に留意すべき問題点として,予防的配慮,広域的配慮および財政的配慮の三点について述べておこう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(3) 保健福祉計画の問題点

ア 予防的配慮

地方開発都市における対策の基本的方向は、要するところ既存の大都市にみられるような弊害の発生を未然に防止するということである。このような意味において、地域開発の段階で発生する諸問題に対しては原則として、先行的ないしは並行的に解決策を講じていく必要がある。

いま、既存大都市の発展過程をさかのぼってみると、無秩序のうちに都市が形成され、上下水道などの公共施設は具体的な問題が生じた後によりやうやく整備が始められるという場合が多かつたので、現在みられるように問題は幾重にも累積し、もはや容易に解決できない段階にまで追いこまれてしまつたのである。この点、地域開発のテンポが既存の大都市に比しても著しく速い地方開発都市においては、将来の動向を未然には握し、すみやかに対策を講じていかなければ、激しい変動に追いついていくことができなくなり、今日の大都市の悩みを再び味わなければならなくなるであろう。

最近各地方で行なわれている都市づくりにおいては、このような計画的な配慮がかなり行なわれ、各種公共施設の先行的整備が強調されるようになってきたが、その内容をみると整備の重点が産業道路、港湾などの産業基盤施設におかれている傾向が強い。しかし、地域開発を摩擦なく進めるためには、工業の開発と並んで魅力ある都市、快適な生活環境をつくりあげることが必要であり、このような意味において生活基盤施設の先行的整備を図っていくことが不可欠の条件であろう。

最後に、特に上下水道の先行的整備の必要性について重ねてふれておこう。西欧先進諸国にみられるように、都市づくりの第一歩は、道路と上下水道の設置にはじまり、それに住宅の建設が続くのが本来の姿であるが、わが国のこれまでの都市づくりではまず勝手に農地などを喰いつぶして無秩序に住宅が建ち並び、その後で、道路や上下水道が整備されるという過程をたどつてきた。しかし、これらの公共施設を事後的に整備することは技術的にきわめて困難な問題を伴うばかりでなく、投資効率の点からみてもきわめて非経済的なものである。さらに、上下水道などの先行的整備は、その他の各種公共施設の配置とも相まつて、住宅地を適切に誘導し、住宅の無秩序な分散を防ぐという効果も考えられるところである。いずれにしても、今後の都市づくりにおいては、できるかぎり上下水道の先行的整備を促進することが必要であろう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(3) 保健福祉計画の問題点

イ 広域的配慮

保健福祉計画は,将来の都市の発展に対して広域的に策定される必要がある。わが国の市町村の区域は,町村合併促進法によつてかなり広域化してきたが,いまだ社会経済面の活動領域(実体的な都市圏ともいえる。)と市町村の行政区域とは必ずしも一致しているとはいひ難い。しかも,新たに都市圏の拡大が予想される場合には,両者の懸隔は一段と拡大することとなる。このように都市圏が既存の行政区画を乗り越えて発展していく場合には,これに対応して広域的な視野から保健福祉の推進が図られなければならない。

たとえば,上水道については水源確保の観点から,また下水道終末処理施設や清掃施設についてはその設置場所の決定にあたり,それぞれ広域的な配慮が必要となろう。また公害対策においては,大気汚染や河川汚濁のような広域的な問題について広域的視野からの検討が必要であり,特に大気汚染問題では住宅地域と工場地域との配置関係に特別の配慮が望まれる。さらに,医療機関や社会福祉施設,児童福祉施設についても,施設の規模や施設利用者の分布状況により広域的な性格を有するものがあるが,これらの施設の配置計画の決定にあつても都市圏全体の広域的立場からの検討が必要であろう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

地方開発都市における厚生行政の方向

(3) 保健福祉計画の問題点

ウ 財政的配慮

地方開発都市の建設には前述したように各種の都市公共施設の先行的整備を図ることが必要であり、このために要する資金はきわめて多額にのぼるものと考えられる。このため、新産業都市建設促進法においては、財政上の措置、地方債についての取扱い、資金の確保などについて特別の配慮を定めているが、実施面でも有効適切な運用が望まれるところである。

ところで、これに関連して特に注意すべき問題は、企業と地方公共団体との費用の分担関係についてである。ある施設の整備費を企業が負担すべきか、地方公共団体が負担すべきか、あるいはまた両者で共同して負担すべきかについては明確に区分することは困難な点もあるが、施設の性格などから判断して適切に運用されることが必要である。現状においては、地方公共団体が工場誘致を成功させるために本来企業が負担すべき工場経営に直接必要なものまで、地方公共団体の負担において整備するという事例も少なからず見受けられる。もちろん、工場誘致を成功させることが地域開発の成否の決定的要因であるとすれば、一時的にある程度の負担をしてもやむをえないという考え方もあるが、それが、度を越した場合地方公共団体にとって過重な負担となり、企業進出によつて必要となつた生活環境施設の整備をはじめ、保健福祉面の施策が圧縮されることも考えられるので、慎重な配慮が望まれる。なお、このような傾向については、新産業都市建設促進法の参議院審議において、「新産業都市の建設に伴う社会経済事情の変動により地域住民の福祉が害されることのないよう特に行政的指導に努めること」が要望されている。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

都市計画との関連

最後に、保健福祉計画と都市計画との関連について若干ふれておこう。都市計画は、本来、都市の発達を展望し、指導し、規制することによつて快適な都市生活と円滑な生産活動とを図つていこうとするものであり、この意味において保健福祉計画とも密接な関連を有するものである。

ところで、これまでの都市計画と保健福祉面の計画との関連をみると、保健福祉の側からの関心がきわめて薄かつたことは否定できない。たとえば、公衆衛生の例をとつてみても、従来、予防接種などによる伝染病の予防の面に重点がおかれ、上下水道の整備など都市の生活環境の改善の面にはほとんど関心が向けられなかつた。

都市計画法によれば、都市計画とは「交通、衛生、保安、防空、経済ナドニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ、又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画」であるとされ、衛生の観点からの配慮が加えられることになつており、また建築基準法によれば厚生大臣は必要がある場合には、用途地域の指定について建設大臣に意見を述べるができることとされている。このように制度的には都市計画と保健福祉をつなぐパイプが通されていたにもかかわらず、それが有効に活用されることなく、前述のように両者の関連がほとんどない状態におかれてきたのである。今後地方開発都市の都市づくりの過程においては、このような従来の欠陥を是正し、できるかぎり都市計画と保健福祉との接触を深め、健全な都市の発展を期していくことが必要であらう。

厚生行政の立場から都市計画との関連で特に留意すべき問題としては、次のようなものが考えられよう。第一に公害防止の見地から工業地域と住宅地域との配置関係に留意し、工場と住宅との混在を排除するように努めることが必要である。第二に、特別用途地区の一つとして認められている厚生地区制度を積極的に活用することが必要である。建築基準法では都市計画上必要があると認める場合には用途地域内に厚生地区を指定することができることとされているが、今後は保健福祉に関する第一線行政機関や各種の保健福祉施設の設置場所を確保し、またこれらの機関や施設の集中的な整備を図ることにより、有機的関連を強めるという観点からこの制度の活用が望まれる。第三に、土地利用計画にあつて保健福祉施設の設置場所の確保など保健福祉面から特別の配慮を講じておく必要があらう。この場合、ただちに工事に着手できないときにおいても施設設置計画のあることを明示しておき、後に問題の発生しないように留意する必要がある。特に、下水道終末処理施設、清掃施設、火葬場、墓地などについては現に各地で問題が生じているだけにいつそう配慮が望まれる。また、土地利用計画においては、緑地帯の確保に努めるとともにスラムの発生防止の面にも留意する必要がある。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

2 都市問題と厚生行政の方向

人口減少都市への配慮

以上、地域開発の中核となる地方開発都市における諸問題を述べてきたが、最後にこれと裏はらの関係を有するものとしていわゆる人口減少都市の問題にふれておかなければならない。

現在、地域開発政策が強力に推進されており、その中核となる地方開発都市は明るい将来を約束されているのに対し、この地域開発進展のかけに、しだいに人口が減少し、衰退していく都市群が発生する可能性のあることを忘れてはならない。そして、地域開発の必要性が強く叫ばれ、地方開発都市の発展がはなやかにとりあげられているなかで、この人口減少都市に対する一般の関心はきわめてうすいものとなつてい

いま、参考までに昭和30年から35年までの5年間における都市の人口増減率をみると、第4-4表のとおりであつて、556市中人口の減少をみた市が235市に達し、全都市の4割以上に及んでいる。この減少をみた都市を規模別にみると、人口5万未満の都市で172市、5万から10万の都市で60市、10万～30万の都市で3市となつており、大部分が人口5万未満の弱小都市である。これらの都市のなかには、地理的条件などから当面経済的発展の見込みのうすい都市が少なからず含まれているといつてもよからう。

第4-4表 都市の規模別人口増減率

第 4 — 4 表 都市の規模別人口増減率						
	総数	100万人以上	30～100	10～30	5～10	5万人未満
総 数	556	6	15	92	156	289
20%以上	34	1	3	10	15	5
15～20%	33	3	4	10	6	10
10～15	39	1	5	12	11	10
5～10	80	1	3	27	20	29
0～5	135	—	—	30	44	61
—5～0	189	—	—	3	52	134
—10～—5	44	—	—	—	8	36
—15～—10	2	—	—	—	—	2

資料：総理府統計局「国勢調査」による。

このような人口減少都市においては、地方開発都市の出現によって、従来の大都市への労働力人口の流出のほかに、地方開発都市への流出が加わつて基幹労働力の確保はきわめて困難になるであろう。この結果、人口減少都市における中小零細工業は労働力の不足から急速に経営が困難になつてくるとともに、人口の流出、消費購買力の減退に伴つて第三次産業も大きな打撃を受けることとなる。かくして、人口減少都市においては、適切な雇用の場はなくなり、被扶養人口のみが残され、農村の当面していると同様の問題に直面してくるであろう。しかも、都市住民は農民と異なり最終的な生活手段である土地を所有していないことを考えれば、問題は農村以上に深刻なものとなるであろう。

このような人口減少都市に対しては全国総合開発計画においてもけつして考慮が払われていないわけではない。同計画において採用された拠点開発方式は、地方開発都市を開発拠点とし、これに中規模、小規模の開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によつてこれをじゅう状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林事業にも好影響を及ぼしながら連鎖反应的に地域全体に均衡のとれた発展をもたら

そうとするものである。しかしながら、この方式によつて地域全体の均衡のとれた発展が実現するまでの経過的、摩擦的状态として人口減少都市の発生してくることは避けられないところであろう。当面、経済開発のベースに乗りにくいこの人口減少都市に対しては、農村に対すると同様の方向において、地域のニードを適確には握し、住民の生活保障、保健福祉の向上を積極的に図つていくことが必要であり、このため財政面などで特別の配慮が講じられなければならない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備の現状

近年急激な人口の都市集中に伴って給水人口が増加し、また消費生活の向上などにより1人当たり給水量が増加してきたため、都市の水道需要量は著しく増大し、東京をはじめ多くの都市において断水あるいは給水不良の現象を露呈するに至っている。ここでは、この間の事情を主として都市に布設されている上水道(給水人口5,001人以上の水道)を中心に述べてみよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備の現状

(1) 給水人口

昭和36年3月末現在における給水人口は,上水道,簡易水道,専用水道を含めて約5,000万人(総人口の53.4%)となつてゐるが,そのうち上水道の給水人口は4,000万人で全体の8割を占めている(第4-5表参照)。最近における上水道の給水人口は,上水道の普及および人口の都市集中を反映して逐年著しく増加しているが,上水道の布設可能な地域の人口(上水道地区人口)に比べれば,まだ72.5%にすぎず,今後なお給水人口は増加していくものと予想される。

第4-5表 水道普及の現状

第 4 — 5 表 水道普及の現状				
(36年 3 月31日現在)				
	地区人口 (A)	施設能力	給水人口 (B)	(B) / (A)
	万人	万人	万人	%
総 数	9,342	6,461	4,992	53.4
上 水 道	5,521	5,218	4,002	72.5
簡易水道	3,559	981	726	20.4
専用水道	262	262	262	100.0

厚生省環境衛生局調べ

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備の現状

(2) 1人当たり給水量

上水道の整備状況をみる場合には、普及率と並んで給水人口に対してじゅうぶんな給水をしているかどうかという給水量の問題が重要である。いま1人1日当たり平均使用量(上水道)を示したのが第4-6表で、水道の規模が大きくなるほど、いいかえれば都市の規模が大きくなるほど各種用途別の使用量も多くなっている。これは、都市の規模が大きくなれば、社会活動全般が活発になり、たとえば家事用水では下水道の布設に伴う水洗便所の普及や洗たく機、冷房装置などの水使用の機器の普及度が高くなり、またその他の用途でも官公署、文教施設、娯楽施設などの規模や数も大きくなるであろうし、第二次および第三次産業の活動も活発になるなどの原因によるものと考えられる。また、この1人当たり使用量の年次別推移は各都市各様であるが、全体的にいつて最近著しく増大している。第4-7表は家事用の水使用量の推移を見たものであるが、おおむね1人当たり4リットルの伸びが見られる。今後も水使用の機器が増加し、水洗便所が普及していくのに並行して、当分増加の傾向をたどることはまちがいないであろう。

第4-6表 規模別・用途別1人1日上水道平均使用量

第4-6表 規模別・用途別1人1日上水道平均使用量							
(単位：リ)							
	家事用	官公署 学校用	営業 用	工業 用	湯屋 用	その 他	計
大規模	83.2	24.6	49.8	41.2	13.5	15.7	228.0
中規模	62.3	21.7	25.1	19.8	3.5	11.6	144.0
小規模	49.6	13.0	20.9	13.3	2.8	6.4	106.0
全国{平均	85.8	23.2	27.2	24.2	8.2	10.4	179.0
国{比率	48.0	13.0	15.0	13.5	4.6	5.7	100.0

資料：水道協会「上水道統計(34年度)」による。

(注) 1 大規模は実給水人口 20 万人以上の 10 都市、中規模は3万～10万人の都市、小規模は1万人以下の15都市のそれぞれ加重平均値をとった。その抽出にあたってはこの表の分類と著しく異なるものは除外した。また、各都市の用途別使用量はその平均値に対していずれも著しく散らばった。

2 東京都は、家事用と官公署学校用が一本になつていて、そのまま平均値を求めると影響が大きいため、3：1の比率で比例配分した。

第4-7表 1人1日当たり平均家事用使用量

第4—7表 1人1日当たり平均家事用使用量（全国）

	給水人口	年間家事用 使 用 量	1人1日平 均家事用使 用量	1か年平均 び
	千人	千m ³	ℓ	
27 年	23,144	477,701	56.5	4.26ℓ/年
32	31,466	893,607	77.8	
34	36,258	1,136,000	85.8	4.00ℓ/年

資料：水道協会「上水道統計」による。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備の現状

(3) 需給アンバランスの激化

このような水道に対する需要の増大に対して最近における上水道の給水能力の推移をみると、投資額の増大とともに給水能力もかなり増加しているが、需要量がそれ以上に増大しているため需給関係は急速に不均衡の度を強めてきた。このことを反映して、多くの都市で市内の高所や配水末端地区に、断水や時間給水あるいは給水不良の現象が現われ、住民の生活上、衛生上あるいは防火上憂慮すべき状態が急速に増大している。特に、東京はこのような事態が最も典型的に現われており、各所に給水不良地区(昭和36年夏には140万せんに10万せんが給水不良)を有するほか、37年の春から夏にかけてはついに広域にわたり長期的な制限給水を余儀なくされている。また大阪市においては、夏季には給水人口の50%が水圧不足、5%が給水不良を示しており、このほか大都市水道は一様に施設能力の不足が目だち、中都市でも門司市、長崎市、伊丹市、大阪府下の各都市、豊橋市、日立市など多くの都市で需給の不均衡を訴えている。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備対策の現状と問題点

前述のように都市における水不足は大都市から中都市にまでかなり広範に及んでおり,この際なんらかの抜本的対策を講ずる必要に迫られている。そこで,この問題に対する対策の現状と問題点を述べておこう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備対策の現状と問題点

(1) 水道の緊急整備

さきに厚生省では所得倍増計画と並行して昭和36年度から45年度に至る水道整備10か年計画を策定し、以後2年間その計画の推進にあたってきたが、前述のように最近における人口の都市集中や1人当たり水使用量の増加は予想以上に急速度で、大都市を中心として著しい水不足があらわれている。したがって当面の方向としては、断水あるいは給水不良の全面的解消を最優先にとりあげ、施設の急速な整備を図ることとし、事業実施のため起債などのわくの拡大と水資源の開発を強力に進めることが必要である。

今回厚生省が各地方公共団体の資料をまとめたところによると、当面の水不足を解消し、都市住民の水需要に対処するためには、少くとも5年間に第4-8表に掲げる整備目標を達成することが必要であるとされている、すなわち、給水人口では37年度末の4,723万人を5,763万人にまで約1,000万人増やすとともに、また1人1日当たり最大給水量では大規模水道(大都市水道を中心として19水道)で437リットルから482リットルへ、中小規模水道で306リットルから330リットルへとそれぞれ増大させる必要がある。

第4-8表 水道整備の目標

	37 年 度 末			42 年 度 末		
	給水人口	1日最大給水量	1人1日最大給水量	給水人口	1日最大給水量	1人1日最大給水量
	万人	千m ³	ℓ	万人	千m ³	ℓ
大規模上水道	2,013	8,792	436.8	2,389	11,513	481.9
中小規模上水道	2,710	8,280	305.5	3,374	11,117	329.6
合 計	4,723	17,072	361.5	5,763	22,630	392.7

厚生省環境衛生局調べ

(注) 大規模上水道は、19団体で、東京都、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、阪神上水道市町村組合、北九州水道組合、札幌市、川崎市、横須賀市、新潟市、堺市、尼崎市、広島市、福岡市の水道および千葉県営水道、神奈川県営水道、大阪府営水道である。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

水道整備対策の現状と問題点

(2) 今後における問題点

今後の水道行政は、長期的な視野にたつて社会経済事情の変動に即応した施策を講じていくことが必要であるが、ここで今後における問題点とそれに対する対策の方向をまとめておこう。

まず第一は、施設整備を促進するための資金の確保を図ることである。現在水道整備が遅れている最大の原因は、施設整備に要する資金の不足にある。上水道事業の工事費は、起債と地方公共団体の自己資金によつて捻出されるが、総額の約90%は起債に依存している。昭和37年度の地方債計画における上水道の起債額は425億円(これに対して市町村の起債要望額は692億円にのぼっている。)であるが、前述のような施設整備を積極的に推進するためには、毎年その約2倍に達する起債額が必要となる。しかし、水道は道路と並んで最も基本的な都市施設であるばかりでなく、都市の保健衛生の確保、さらには国民の生命の維持という観点からも必需的な施設となつている現在、思いきつた措置が講ぜられなければならない。

第二は、上水道の水源の確保を図ることである。都市における水需要が近年著しく増大してきたことに対応して、大都市をはじめその他の諸都市においても適切な水源の確保が重大な問題になつてきている。しかも、この傾向は将来いつそう深刻化することが予想されるので、今後は水道施設の整備と表裏一体となつて水源の開発を推進することが必要である。水原開発の基本的方向としては、広域的な視野にたつて地域における水需要の長期的な見通しと、地域内の水道施設の総合的な関連性を考慮して推進することが必要であろう。

ところで、水資源の開発については、36年末水資源開発促進法と水資源開発公団法とのいわゆる水資源二法が制定され、水資源の総合的な開発と利用の合理化が促進されることとなつた。その後の施行状況をみると、37年4月に利根川水系と淀川水系が水資源開発水系として指定され、8月には両水系の水資源開発基本計画も決定された。これらの計画ではかんがい用水や発電用水とともに、東京都や近畿地方の上水道用水、工業用水の確保が図られることとなつており、今後の推進が期待されている。

なお、水源開発と関連して既得水利権特に慣行水利権との関連があるが、水道用水についてはその公共性のきわめて強い点にかんがみ、なんらかの調整策が検討される必要がある。

第三は、広域水道の推進を図ることである。最近の新しい傾向として、大都市を中心にいわゆる広域水道の建設の動きがあげられる。このような傾向が生じたのは、都市の発展に伴い市街地がしだいに拡大し、隣接市町村の市街地が相互に接続するような事例が多数生じてきたこと、水源地を遠くに求める場合各市町村が共同して導水した方が効率的であること、あるいはいくつかの小規模水道を別個に経営するよりまとめた方が経営面で合理的であることなどが大きな原因であると考えられる。既設水道の広域化には多くの困難な問題が伴うが、水資源の合理的開発と水道事業の経営管理の合理化のため、今後広域水道は積極的に推進される必要がある。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理の現状

最近における都市への急激な人口集中と国民生活の向上,生活様式の変化に伴つて,都市におけるし尿やごみなどの汚物処理事業は行きづまりをきたし,その解決が各都市の共通の悩みとなつている。ここでは,このような汚物処理の行きづまりの現状を特別清掃地域(主として市街地的性格を有する区域)における清掃事業の実態からながめてみることにしよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理の現状

(1) し尿処理の現状

特別清掃地域におけるし尿処理状況の推移をみると、第4-9表のとおりである。これによれば、特別清掃地域からの総排出量は、都市への激しい人口集中と市街地区域の範囲の拡大とを反映して逐年著しい伸びを示している。一方その処分方法をみると、下水道やし尿浄化そうによる処分(12%)と肥料などの自家処分(15%)を除き、残り74%が市町村の清掃事業により収集されている。その収集し尿の大部分は農村還元、海洋投棄、不衛生処分(素堀投棄)などの原始的な処分に依存しており、し尿処理施設による処理は排出量全体のわずかに10%にすぎない。

第4-9表 し尿処理状況

第4—9表 し尿処理状況

(1) 排出量の処理内訳

		30 年		33		35	
		実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合
特別清掃地域の総排出量		42,019	100.0	47,796	100.0	55,231	100.0
内 訳	下 水 道	2,697	6.4	3,296	6.9	3,501	6.3
	し尿浄化そう	1,402	3.3	3,161	4.5	3,202	5.8
	くみ取り収集量	25,453	60.6	32,761	68.5	41,109	74.4
	自家処分	12,467	29.7	9,578	20.0	7,419	13.4

(2) くみ取り収集量の処分内訳

		30 年		33		35	
		実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合
収 集 量 処分の内訳		kl/日	%	kl/日	%	kl/日	%
		25,453	100	32,761	100	41,109	100
	マンホール投入	2,270	9	3,361	10	3,753	9
	し尿消化そう	787	3	2,424	7	5,749	14
	農村還元	15,010	59	12,628	39	13,423	33
	海洋投棄	4,106	16	6,248	19	9,798	24
	不衛生処分	3,280	13	8,100	25	8,386	20

厚生省環境衛生局調べ

さて、都市におけるし尿は、欧米諸都市の例からも明らかなように、本来下水道を通じて処理されることを理想とするが、少くともし尿浄化そうやし尿処理施設によつて衛生的に無害化したうえで放流されることが必要である。さきの第4-11表から下水道、し尿浄化そうおよびし尿処理施設によつて衛生的に処分されている割合を求めると、昭和30年の17%から、33年に24%さらに35年には29%にまで増大してきたが、全体的にみればまだ7割が不衛生またはこれに近い方法で処分されているわけである。しかも、今後は農村におけ

る肥料としての需要がいよいよ減少していくものと考えられるので,下水道(終末処理施設)やし尿処理施設の処理能力がし尿排出量の増加速度以上に整備されないかぎり,不衛生処分の割合はますます増加していくであろう。このようなし尿処理の行きづまりは,都市の生活環境を悪化させることはいうまでもないが,さらに大都市周辺の海域を汚染し,海水浴などを危険にしていると同時に,また沿海漁業に与える打撃も無視できない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政
3 都市における厚生行政の現状と問題点
し尿およびごみ処理の現状
(2) ごみ処理の現状

し尿の場合と同様に、特別清掃地域におけるごみ処理状況の推移をみると、第4-10表のとおりである。これによれば、特別清掃地域から排出されるごみの量もし尿と同様急速に増加しているが、これは都市人口の増大、市街地区域の範囲の拡大と並んで1人当たりごみ排出量の増加も大きく影響しているものと思われる。たとえば、東京都の場合1人当たりごみ処理量は、32年の約400グラムから35年には約500グラムにまで増大している。一方、排出されたごみの処分方法をみると、肥料などの自家処分(18%)を除きすべて市町村の清掃事業によつて収集処分されるが、その処分の大半は埋立処分と焼却処分によつている。

第4-10表 ごみ処理状況

第4-10表 ご み 処 理 状 況

(1) 排出量の処理内訳

		30 年		33		35	
		実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合
特 別 清 掃 地 域 の 総 排 出 量		t/日 17,022	% 100.0	t/日 20,671	% 100.0	t/日 24,399	% 100.0
内 訳 {	収 集 量	12,621	74.1	16,485	79.7	19,949	81.8
	自 家 処 分	4,401	25.9	4,185	20.3	4,450	18.2

(2) 収集量の処分内訳

		30 年		33		35	
		実 数	割 合	実 数	割 合	実 数	割 合
収 集 量		t/日 12,621	% 100	t/日 16,485	% 100	t/日 19,949	% 100
内 訳 {	焼 却	3,686	29	5,392	33	7,577	38
	埋 立	7,431	59	9,431	57	10,465	53
	た い 肥 料	1,100	9	1,114	7	865	4
	飼 の 料	141	1	195	1	230	1
	そ の 他	263	2	353	2	812	4

厚生省環境衛生局調べ

ごみ処理の理想は、排出したすべてのごみを焼却処分することにある。このような観点からすれば、最近における焼却処分の著しい増加はきわめて喜ぶべき傾向であるが、その排出量全体に占めるウエイトは35年においてわずかに31%にすぎない状況である。今後のごみ処理事情は、適切な埋立地が急速に減少しつつあるので、焼却施設を増設しないかぎり、不衛生な処分方法がますます増大していくことが予想される。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理の現状

(3) 下水道終末処理施設および清掃施設

以上,わが国のし尿およびごみ処理の現状をみてきたが,衛生的な方法によつて処分されている割合はいずれも30%にすぎない。このことは,衛生的な処分を行なうための施設の整備が著しく立ちおくれていることを意味している。そこで,これらの処理施設の整備状況をみてみよう。

昭和37年6月現在における下水道終末処理施設およびし尿処理施設の設置状況は第4-11表のとおりで,その立ちおくれの状況がよくわかる。特に,下水道終末処理施設については,運転中の都市がわずかに45都市で全都市の1割にも満たない状況である。

第4-11表 下水道終末処理施設,し尿処理施設の設置状況(37年6月現在)

第 4 - 11 表 下水道終末処理施設, し尿処理施設の設置状況(37年 6 月現在)			
		下水道終末処理施設	し尿処理施設
総 数	95都市	349か所	
運 転 中	45	138	
建 設 中	32	107	
37年度実施計画数	18	104	

厚生省環境衛生局調べ

次に,都市の規模別に下水道の処理面積(終末処理場により処理可能な地区面積)の市街地面積に対する割合をみると, 第4-12表のとおりで,都市が大規模になるほど大きくなっているが,六大都市でも20%に満たない状況である。一方,この処理面積を排水面積(管きよ布設地区面積)に比べると5割程度となっており,管きよが布設されながら終末処理施設が整備されないためにし尿処理の機能を果たしえない地域の多いことを示している。したがつて,終末処理施設の整備を行なえば下水道による処理人口が増加し、し尿処理事情もかなり緩和されるものと考えられる。

第4-12表 都市規模別下水道の普及状況

第 4 - 12 表 都市規模別下水道の普及状況 (35年度末)				
	都市数	処理面積 市街地面積	排水面積 市街地面積	処理面積 排水面積
		%	%	%
100万以上	6	18.5	28.5	65
30~100	14	4.2	18.8	19
10~30	74	2.9	11.5	25
10万未満	57	1.5	5.2	29

厚生省環境衛生局調べ

なお,現在下水道の処理区域内人口は700万人とされているが,下水道による実際の水洗化人口は処理区域内人口のほぼ6割にあたる400万人程度にすぎない。このことは,下水道が布設されながらくみ取便所をいぜんとして使用している家庭が少なくないことを示しており,し尿処理問題に無用の負担を課しているといえよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理事策の現状と問題点

現在、都心における汚物処理事情はきわめてひつ迫しており、各種処理施設の整備を中心とする現状打開策が各方面から要請されている。そこで、この問題に対する対策の現状と今後における問題点を述べてみよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理対策の現状と問題点

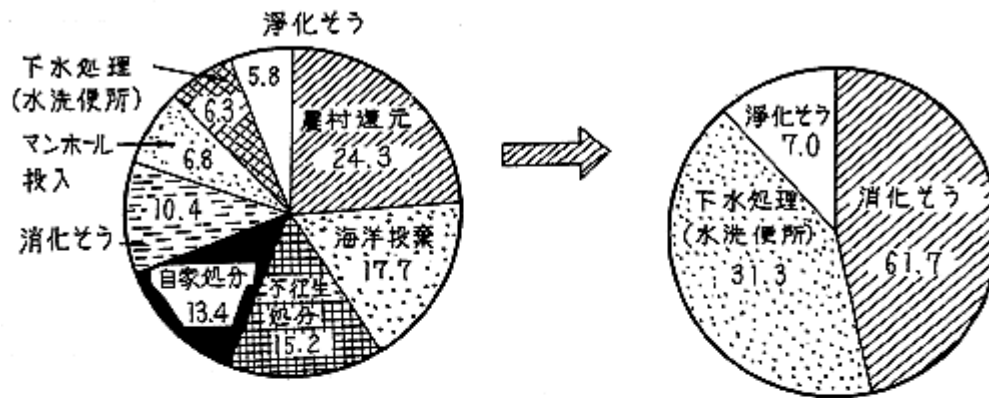
(1) し尿処理施設等の緊急整備

当面するし尿およびごみ処理問題の解決を図るためには、緊急に下水道やし尿およびごみ処理施設の整備を行なうことが必要である。いま当面緊急に整備を必要とされている施設能力を地方公共団体の資料に基づいてまとめると第4-5図のとおりとなる。すなわち、し尿処理対策においては、42年度におけるわけが国の推定人口9,976万人のうち、特に緊急に処理を必要とされる約8,000万人から排出されるし尿について、すべて下水道(終末処理施設)、し尿浄化槽またはし尿処理施設によつてそれぞれ衛生的に処理することが必要であり、このため下水道終末処理施設1,800万人分、し尿処理施設約3,000万人分の整備を行なわなければならない。

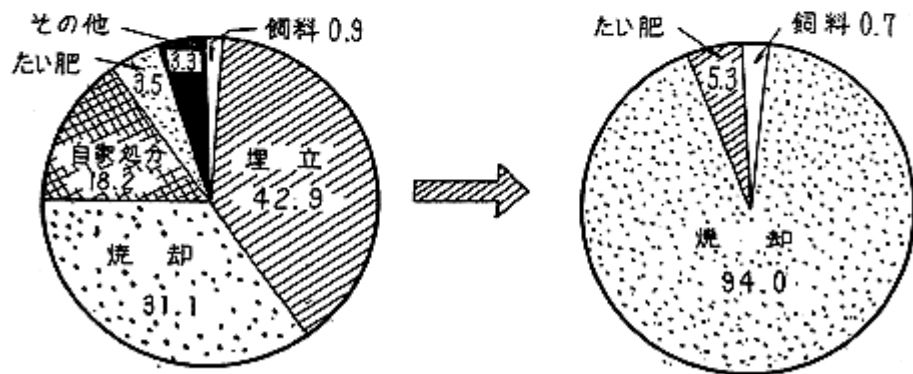
第4-5図 し尿およびごみ処理の目標

第4—5図 し尿およびごみ処理の目標

(1) し尿処理



(2) ごみ処理



厚生省環境衛生局調べ

(注) 単位は%。

また、ごみ処理対策においては、し尿処理の場合と同様に8,000万人分のごみ排出量をごみ焼却施設、高速たい肥化処理施設(コンポスト)などによつて衛生的に処理することが必要であり、このため1日3,000トン(約6,000万人分)のごみ処理施設を整備しなければならない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

し尿およびごみ処理対策の現状と問題点

(2) 今後における問題点

今後の汚物処理行政は、長期的視野にたつてし尿およびごみ処理施設の整備の推進を図っていくことが必要であるが、ここで今後における問題点とそれに対する対策の方向をまとめておこう。

第一は、水道行政の場合と同様施設整備のための資金確保を図ることが必要である。現在、施設整備の最大のあい路が資金の不足にあることにかんがみ、その資金確保は汚物処理問題解決のカギである。各種処理施設の整備費は、国庫補助金、起債、地方公共団体の自己資金の3種類によつて捻出される。国庫補助金、起債額ともに近年急速に増加してきたが、施設の緊急な整備を図るためには毎年昭和37年度の額の数倍を要するものとされている。しかし、汚物処理施設が都市における健康で快適な生活環境を確保するための最も基礎的な施設であることを考慮し、この際思いきつた措置を講ずる必要がある。

第二に、清掃事業の運営の合理化を積極的に推進する必要がある。これには、今後労働力のひつ迫化に伴つて清掃事業従事職員の確保が困難化するという面からの強い要請もあることを忘れてはならない。このため、し尿処理事業の機械化(バキューム・カーの整備など)を促進するとともに、ごみ処理事業についてもごみ容器の改良などにより収集運搬の効率化を図ることが必要である。また、各種処理施設について処理方法の改善などの技術開発を行なうことも必要である。なお、デイスポザーによるごみの下水への廃棄の可否についても積極的に検討する必要がある。

第三に、各種処理施設の設置場所の確保を円滑にするための措置が必要である。現在各種処理施設の建設が付近住民の反対によつて停滞している事例がしばしばみられる。たとえば行政管理庁が行なつた公共用地の取得不調原因調査をみても第4-13表のとおりで、調整不調件数の割合はし尿処理施設が73%で調査事業(全平均16%)の最高を示し、また下水道終末処理施設が53%、ごみ焼却施設が20%に達している。不調原因としては事業計画について地元民の賛成を得難いことが圧倒的に多くなつている。この解決策としては、施設から発散される悪臭やばい煙の防止についての研究を推進するとともに、用地取得を容易にするための措置も考究すべきであろう。

第4-13表 用地取得不調原因調べ

第4-13表 用地取得不調原因調べ					
(単位：%)					
	調整不調割合	不 調 原 因			
		A	B	C	D
下水道終末処理施設	53.3	62.5	12.5	75.0	0
し尿処理施設	72.7	62.5	0	25.0	50.0
ごみ焼却施設	20.0	100.0	0	0	0
全事業平均	15.9	18.5	18.9	64.0	12.8

行政管理庁行政監察局調べ

(注) 「A」は、事業計画についての地元との調整難、「B」は関係行政機関との調整難、「C」は、補償評価の不調、「D」は、生活再建または環境整備についての調整難である。

なお、設置場所の選定にあたっては、全体的な汚物処理計画の一環として決定される必要があるとともに、また放流先の河川の水質保全(特に水道水源の確保)の面の配慮も必要であろう。

第四に、下水道の機能がし尿の処理に果たす役割がますますウェイトを増している現状にかんがみ、清掃行政と下水道行政との関連を一段と深めることが必要である。特にし尿消化そうの設置にあたって、その設置場所や規模を将来の下水道計画と調和させて決定することが必要であろう。

最後に、水洗便所の普及の必要性にふれておこう。現行制度では、下水道処理区域として指定された地域ではくみ取り便所の新設が禁止されているが、その地域が処理区域に指定される以前にすでに設けられていたくみ取り便所は所有者(または占有者)の自発的な改造を期待するほかないこととなつている。このような事情から前述のように下水道処理区域内での便所の水洗化が著しく遅れているが、今後は環境衛生の向上、清掃事業の負担の軽減という見地から処理区域内の完全水洗化が必要である。このため、現在国民年金積立金の特別融資に基づき市町村が改造資金の貸付を行なっているが、今後はそれとともに下水道処理区域内における水洗便所設置の義務づけに関する制度の確立を検討する必要があるだろう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

公害の現状

近年における第二次産業特に重化学工業の発展は、交通の発達、人口の急激な都市集中などとともに、大気汚染その他の公害を激化せしめ、公害の問題を急速に社会問題化せしめるに至った。一般に都市公害といわれるもののなかには、騒音および振動、ばい煙、粉じん、排ガスなどによる大気汚染、廃液や汚液による水質汚濁などが、また最近においては地下水くみ上げによる地盤沈下あるいは高層建築による日光しやへいの問題も新たに公害問題として考えられてきた。そして、これらの公害は都市生活を不快にするばかりでなく、時には人々の健康すらおびやかすような事態を招くに至っている。

最近における公害の発生状況を東京都における公害苦情陳情件数によつてみると、第4-14表および第4-15表のとおりで、総数で4,000件をこえ、その内訳では騒音および振動と大気汚染が圧倒的に多くなっている。公害の種類別の特徴としては、騒音では中小企業や個人業主に発生源が集まり、件数が多いが範囲が比較的狭いのに対し、大気汚染ではその逆の現象が現われている。また、工場公害の発生源を業種別に見ると、金属、機械、化学などの重化学工業に発生源が集中していることも注目される。もちろんこの資料は都民からの陳情件数を集計したものであるから、陳情という形に現われにくいものは過少評価されているきらいはあるが、公害問題の深刻性を物語っていると解してよからう。

第4-14表 公害苦情陳情件数

第4—14表 公 害 苦 情 陳 情 件 数 (35年)								
		総 数	騒 音・振 動	ばい煙 粉じん 悪 臭			廃 液	その他
合 計		4,219	2,064	2,025			101	29
工 場 公 害		1,981	971 187	401	120	221	43	29
一 般 公 害		2,238	986	1,274			58	—

東京都首都整備局公害部調べ

(注) 工場公害とは東京都工場公害防止条例によるものを示し、一般公害とは東京都ばい煙防止条例ならびに東京都騒音防止に関する条例によるものを示す。

第4-15表 工場公害の実情

第4—15表 工場公害の実情(35年)

			総数	百分比	騒音	振動	有臭ガス	廃液	粉じん	ばい煙	その他
総 分 金 機 化 電 気 ガ ス 業 織 工 品 刷 の 他	数 比 属 械 学 ス 業 織 工 品 刷 他	比 属 械 学 ス 業 織 工 品 刷 他	1,981		971	187	221	43	120	410	29
				100.0	49.1	9.4	11.1	2.1	6.1	20.7	1.5
			533	27.0	313	64	52	8	19	71	6
			431	21.8	259	51	33	5	24	56	3
			401	20.2	81	13	86	21	36	161	3
			67	3.4	32	3	13	—	5	13	1
			27	1.4	11	2	—	—	2	9	3
			38	1.9	19	4	2	—	4	9	—
			79	3.8	53	2	4	—	7	8	5
			59	3.0	18	—	3	—	5	33	—
			144	7.3	108	25	1	2	1	7	—
			202	10.2	77	32	27	7	17	43	8

東京都首都整備局公害部調べ

次に、公害問題のうち特に最近深刻化の度を強めてきた大気汚染の現状をみてみよう。大気汚染の原因となる汚染物質には、粗粒子からなる降下ばいじん、健康に密接に関連する細かな浮遊ばいじん、エネルギー源の転換に伴ってしだいに問題化してきた亜硫酸ガス、自動車の排気ガス中に含まれる一酸化炭素など種々のものがあり、これに対応して大気汚染度の指標もいく通りも考えられるが、ここではわが国の都市で一般に行なわれている降下ばいじん量を用いることとする。第4-16表は、調査実施都市における降下ばいじん量の測定結果を示したものである。これによれば、1平方キロ当たり月13トンから39トンまで広く分布しており、都市によりかなりの差があることが認められる。しかし、他方欧米諸都市における調査結果をみると第4-17表のとおりであつて、二ニュー YORK の25.7トンを除けば、いずれもわが国の調査都市の最低水準ないしそれ以下となつており、このことからわが国の都市における大気汚染がいかに深刻化しているかがわかるであろう。また、各都市の用途地域別の降下ばいじん量をみると、当然のことながら、工業地域が他の地域よりかなり多くなつている(東京都の場合は例外で都心の商業地域が最高になつている。)ことが示されている。なお、各都市の測定結果を詳細にみていくと、大気汚染状況は、地理的条件、気象条件、都市計画による工場配置状況などからみあつて、その都市のさまざまな特性を示しており、対策もまた多岐にわたるざるをえないことが暗示されている点に注目すべきであろう。

第4-16表 最近におけるわが国主要都市の降下ばいじん量

第4—16表 最近におけるわが国主要都市の
降下ばいじん量
(単位：t /km²/月)

	降下ばいじん量			測定年次
	不溶解性成分	溶解性成分	総量	
釜石(6)	34	5	39	昭35. 8～36. 7
札幌(10)	25	6	31	35. 4～36. 3
大牟田(10)	15	13	28	35. 5～36. 4
戸畑(8)	18	9	27	34. 6～35. 5
若松(10)	18	9	27	#
八幡(14)	18	9	27	#
東京(26)	16	7	23	35. 4～36. 3
川崎(16)	16	7	23	35. 1～35. 12
大阪(15)	15	6	21	35. 1～35. 12
小倉(10)	15	5	20	34. 6～35. 5
小野田(10)	9	11	20	35. 7～36. 6
宇部(19)	8	10	18	35. 4～36. 3
尼崎(15)	13	4	17	35. 4～36. 3
門司(10)	8	7	15	34. 6～35. 5
四日市(11)	8	6	14	35. 11～36. 10
横浜(20)	8	6	14	34. 1～34. 12
神戸(20)	9	5	14	35. 1～35. 12
名古屋(13)	10	3	13	35. 3～36. 12

宇部市調べ

(注)1. 札幌市は、35年8月、9月が欠測のため10か月の平均を示す。

2. かつこ内の数字は測定か所数である。

第4-17表 世界各都市の降下ばいじん量

第4—17表 世界各都市の降下ばいじん量
(単位：t /km²/月)

	降下ばいじん量
ベルリン	4.8
ロンドン	11.5
マンチエスター	6.4
ロサンゼルス	7.7
ピッツバーグ	16.4
デトロイト	14.8
ニューヨーク	25.7

厚生省環境衛生局調べ

次に、大気汚染と密接な関連を有するスモッグの発生状況は、第4-18表に示すとおりで、東京、大阪ともその発生日数が年々増加の傾向をたどっている。特に、37年12月には、東京、大阪におけるスモッグ発生の頻度と持続時間が急速に増加し、東京では12月17日と18日に視程2km以下のスモッグが13時間余にわたり継続し、SO₂(亜硫酸ガス)の濃度(1時間値)でも17日には最高0.23ppm(1ppmは大気中に有害ガスが100万分の1含まれている濃度をいう。)に達した。大気汚染に関する事故は、欧米諸都市における事故例に見られるようにスモッグが発生したときに危険性が大きいことを考えると、右のような傾向は特に注意を要すべき問題であろう。

第4-18表 東京都および大阪市におけるスモッグ発生状況

第4—18表 東京都および大阪市におけるスモッグ発生状況

	23年	25	27	29	31	32	33	34	35
東京都	31	43	44	59	62	61	65	56	68
大阪市	1	7	16	31	88	112	131	134	—

資料：東京都は気象庁観測部調べ、大阪市は大阪管
区気象台調べによる。
(注) 東京都では、視程1Km以内のスモッグ、大阪
市では視程2Km以内のスモッグである。

最後に、大気汚染の保健衛生面への影響にふれておこう。まず、欧米諸都市の事故例として昭和27年12月にロンドンに発生した大気汚染事故では、全年齢層(特に45歳以上層)に心肺性疾患が生じ、死亡者も約4,000人に達している。また、23年10月ドノラ(アメリカ)に発生した事故では、せき、呼吸困難、悪心、はきけ、発熱などが生じ、死亡者20人、患者約6,000人を出している。わが国でも工業密集地域において発育不良、ぜん息、肺炎、肺がん、トラホームなどの疾患が多いことが報告されている。しかし、公害問題は健康に直接影響を与えるに至らなくても、都市における快適な生活を妨害するという面だけですでに大きな問題であり、不快な都市環境をなくすという方向で解決が図られる必要があろう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

公害対策の現状と問題点

最近における公害問題の深刻化と対応してわが国の公害防止対策は、下水道の整備や清掃事業などとともに重要な環境衛生施策として取り上げられるようになってきた。ここでは、その現状と今後における問題点を大気汚染防止対策を中心に述べてみよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

公害対策の現状と問題点

(1) 現状

公害問題は特定の地域における特別な問題として発生してきたという特殊性から,わが国の公害防止対策も地方公共団体の行政事務条例の形で出発した。終戦後の沿革を見ても,昭和24年に東京都が東京都公害防止条例を制定したのを契機に,大阪府,神奈川県,福岡県などがあいついで同様趣旨の条例を制定し,それぞれ公害防止にあたつてきた。しかしわが国経済の発展とともに,公害問題はしだいに複雑化大規模化の傾向を示し,特に河川汚濁や大気汚染のように広域的な問題については,個々の地方自治体かぎりの施策ではその解決が困難となるに至つた。また,公害防止対策には厳密な科学的調査研究に裏付けられた高度の技術的能力が必要であり,この面からも国が直接対策に乗り出すことが必要となつてきた。このような事情を背景として,33年には水質汚濁防止対策が,また,37年には大気汚染防止対策が立法化されるに至つた。

ところで,37年5月に制定された「ばい煙の排出の規制等に関する法律」は,公衆衛生上の危害を防止するとともに生活環境の保全と産業の発展の調和を図ることを目的とし,大気汚染地域におけるばい煙発生施設の規制などを中心として規定されている。この法律は,37年12月から施行されるが,大気汚染地域が指定されるのは,38年春ごろになる予定である。

また,水質汚濁防止対策では,「公共用水域の水質の保全に関する法律」に基づき34年度から37年度までに28水域の調査が行なわれ,37年4月には江戸川が水質汚濁地域に指定され,同時にその水質基準も定められた。また,遠賀川,石狩川,淀川,木曽川,渡良瀬川についても現在検討が進められている,生活環境という面からみた水質汚濁の最大の問題点は飲料水の汚染であろう。今回制定された江戸川の水質基準においても,東京都の水道水源の保護が主要目的の一つであつたし,現在審議中の河川も同様の観点から検討されている。今後,工場が既成工業地帯の内陸部へ進出することが予想されるので,水道水源の確保はいよいよ重大化していくものと予想される。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

公害対策の現状と問題点

(2) 今後における問題点

今後の公害防止対策の推進にあたっては、まず、公害の現状や防止措置に関する調査研究態勢をすみやかに確立することが必要である。公害防止対策は、公衆衛生の確保と企業経営の健全性との調和点において樹立されるものであるから、その適切な運営を図るためにはどうしてもしつかりした調査研究に裏付けられていなければならない。また公害問題は新技術の採用、エネルギー源の転換などに伴いその様相を著しく変化させるものであるから、経済の技術革新の進行に対応して適切な対策を確立していくためにも調査研究態勢の確立は必要である。これに対し、わが国の公害に関する調査研究は著しい立ちおくれの現状にあり、公害の実態は握もじゅうぶんに行なわれていないし、またその保健衛生面への影響に関する研究もきわめて不じゅうぶんである。公害防除に関する技術開発についても同様である。したがって、このような現状を打開するため国が中心となつて公害に関する調査研究態勢を確立し、地方公共団体や企業の協力を得て早急に調査研究を推進していく必要がある。

第二に、公害問題の未然防止への配慮を深めることであろう。現在とられている公害防止対策は、公害が一定の基準以上に悪化してきた事態に対処するためのものであり、工場や事業所の現在の配置を前提としたうえで弊害をなるべく軽減するというどちらかといえば消極的な対策である。これは、特定の地域に工場や事業所が密集してしまつた現状においてはやむをえない方策ではあるが、公害防止対策の基本的方向は公害の発生するような事態を未然に防止するということではなければならない。一般に、既成工業地帯における公害問題が現状のように激化してきたのは、都市における土地利用の混乱、すなわち住宅地域と工業地域との混交ということが最大の原因であるとされている。特に、公害防除施設の費用負担能力に乏しい中小企業や家内工業が住宅地域に混在し、公害に関する陳情の対象の大半を占めていることは、公害問題の解決を著しく困難にしている。したがって、今後は以上のような事情を考慮し、既成工業地帯はもちろん、特に今後開発の進む地域においては、公害問題の未然防止という点から適切な措置を講ずる必要がある。

第三に、いわゆる規制外公害の防止対策を国が強力に推進する必要がある。すでにみたように現在法律により規制措置が講ぜられているのは、河川汚濁と大気汚染の二種類で、騒音、振動、交通機関の排気ガス(前述のばい煙防止法では今後技術的な検討を必要とするという理由で規制対象から除外されている。)などについては、法律の規制外におかれている。このうち騒音や振動についてはすでに一部の地方公共団体において防止条例に基づきある程度の規制がなされているが、今後はこれらの防止対策を適正、円滑に行なうため国において必要な措置を講じていかなければならない。特に、最近における自動車交通量の増大に伴いその排気ガスによる街路の汚染が激化してきたことにかんがみ、その排気ガスに関する対策を早急に確立する必要がある。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラムの現状

スラムは、普通、不良住宅地区あるいは不良環境地区と考えられている。確かにスラムは不良住宅地が密集し、日当たりや排水が悪く、保安、衛生、風致などに関し危険または有害のおそれのある地域であるが、住民のほとんどが貧困階層に属し、社会病理的現象が集積され、まわりの地域とは多かれ少なかれ隔離した地域社会を形成している点を見逃してはならない。このような特性のためにスラムは社会問題、都市問題の根源地域として特別の配慮が必要とされるのである。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラムの現状

(1) スラムの実態

わが国では、現在のところスラムの現状を示す適切な統計資料が整備されていないので、ここでは得られる資料から類推してその概要をまとめてみよう。

まず、不良住宅地区という観点からとらえたものとして、住宅地区改良法における住宅改良指定地区をみると、昭和37年4月現在全国で100地区（うち同和地区は25地区）にのぼり、これらの地区にある不良住宅戸数は全部で1万6,600戸となつている。

次に東京都が32年11月に行なつた東京都地区環境調査によつて東京都内の不良環境地区（不良住宅50世帯以上の地区）の実態をみると、第4-19表のとおりで、都内に273地区存在しているが、その8割以上が区部に集中している。また、その地区内の居住者は、約2万世帯（東京都全世帯の0.94%）、人口にして約8万人（東京都の人口の0.93%）となつている。

第4-19表 東京都不良環境地区の状況

第4-19表 東京都不良環境地区の状況 (32年11月1日現在)				
	地区数	住宅数	世帯数	人 口
総 数	273	18,786	(0.94) 19,752	(0.93) 78,788
区 部	231	16,925	(0.97) 17,958	(0.97) 71,623
市 部	26	1,132	(0.82) 1,137	(0.78) 4,639
郡 部	16	729	(0.59) 657	(0.49) 2,526

資料：東京都民生局「東京都地区環境調査」による。
(注) 世帯数及び人口欄のかっこ内の数字は、各地域の全世帯および全人口に対する割合である。

一方、不良環境地区の一般的な属性として居住家屋の悪質なこと、便所、台所などの家屋設備の低質なこと、居住者の生活水準がきわめて低いこと、保健衛生上有害のおそれのあることなどが認められる。要するに、不良環境地区は現象的には不良住宅の地域的集団であるが、内容的には居住者の貧困性、生活の停滞性などの諸問題が潜んでいることがわかる。

最後に、不良環境地区を、その形成過程などによつて、類型別に分けてみると、第4-20表のとおりであつて一般老朽住宅集団が半数以上を占め、これに仮小屋住宅集団(概してパタヤ部落)が続いている。

第4-20表 東京都類型別不良環境地区数

第 4—20表 東京都類型別不良環境地区数
(32年11月 1 日現在)

	総 数	区 部	市 部	郡 部
総 数	273	231	26	16
一般老朽住宅集団	148	140	7	1
仮小屋住宅集団	68	59	6	3
都営住宅地区	21	19	2	—
引揚者定着寮地区	27	5	10	12
その他の地区	9	8	1	—

資料：東京都民生局「東京都地区環境調査」による。
(注) このほか調査不能地区 9 か所があり、また
いわゆるドヤ街は必ずしも全部入っていない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラムの現状

(2) スラム住民の生活実態

スラム住民の生活実態についても調査上の困難から総合的な調査資料はきわめて乏しい。また、スラムの類型によつてその生活実態もかなり異なっているものと考えられるが、ここでは前述の東京都の調査によつてその特徴的なものを要約しておこう。

まず、居住水準からみると、不良環境地区における1世帯当たり使用室数は1室が49%、2室が31%と2室以下で80%となつており、1世帯当たり使用畳数でも12畳未満が80%を占めている。

また、一人当たり占有畳数では、いわゆる過密居住と目される2.5畳未満の世帯が約70%に達しており、居住水準の低さを如実に物語っている。

次に、世帯主の職業は、賃金給料生活者と零細自営業主が大半を占めているが、反面无職者が8%を占め、またおよそ不安定就労層と考えられるいわゆる家内労働者、くず拾い、臨時的家事手伝などの者が13%になつているのが特徴的である。その収入が少ないことはいふまでもなく、被保護世帯率も全世帯平均のその2ないし4倍の高率となつている。

一方、その生活環境の劣悪なことは多言を要しないであろう。特に、家屋設備の共同利用の傾向が強く、共同施設を利用する世帯の割合は水道で63%、炊事場で24%、便所で47%となつている。これを、共同施設の管理の不衛生、不じゅうぶんなことと考え合せると、これらの地区に適切な共同施設を整備する必要性はきわめて強いといえよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラム対策の現状と問題点

スラム対策の複雑さ,困難さは前述したスラムの実態からもしゅうぶんにかがえるところであるが,「都市の谷間」といわれるスラムの解消を図ることは,ひとリスラム住民の福祉のためのみならず,都市の健全な発展という面からも強く要請されている。以下,スラム対策の現状と問題点について述べてみよう。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラム対策の現状と問題点

(1) スラム対策の現状

今日までとられてきたスラム対策は,昭和2年に制定された不良住宅地区改良法以来一貫して不良住宅地区改良事業によつて代表される。戦後においては,27年度以来第2種公営住宅予算の中に特別のわくを設けて改良住宅の建設が行なわれ,34年度までに全国81か所4,500戸の住宅の建設をみた。そして,35年には新たに住宅地区改良法が制定されるに至り,不良住宅地区改良事業も新たな段階に入つた。新法によれば,近隣社会形成についての配慮も加味されることになり,改良事業のマスタープラン中に児童公園,共同浴場,共同作業場など住民の共同の福祉のために必要な施設の設置が事業内容の一つとしてとりあげられている点で,それまでの不良住宅地区改良法よりはるかに前進した内容のものとなつている。なお,スラム・クリアランスが都市における土地の効率的利用という面から大都市の市街地再開発事業の一環に加えられるようになつてきたことは,新しい傾向として注目される。

一方厚生行政の側からの施策としては,35年度までは民間社会事業家のセツルメント運動や個々の都市の施策を別とすれば,同和地区改善対策というかたちで行なわれてきたにすぎない。ようやく,36年度からスラムプロパーの対策として生活館,共同浴場などの共同利用施設の設置について国庫補助のみちが開かれるに至り,以後施策の拡充強化が図られているが,そのたちおくれの感は否めない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

スラム対策の現状と問題点

(2) 今後における問題点

スラム対策の第一の問題点は、不良住宅環境の解消とならんで低所得階層対策を進めることである。スラム対策に不良住宅環境の解消は必要条件であるが、それのみではじゅうぶんではない。過去のスラム・クリアランスの歴史が示すように、一つの場所からスラムが消滅しても他の場所に再びスラムが形成さたるなど抜本的解決はなされていない。前述したように、スラムは不良住宅の地域的集団であるとともに、低所得者の集団であることから考え、不良住宅を一掃する環境改善と地区居住者の生活水準を向上する生活改善の両面から総合的な施策が講ぜられなければならない。したがって、今後の方向としては、不良住宅環境の解消と並んで生活改善や職業あつせんなども含めた幅広い低所得階層対策を強力に推進することが必要である。また、これと関連して、スラムの諸特性が住民にとって都市的刺激を緩和し、避難の場所を提供していたという機能を特に考慮する必要があるだろう。この意味から、スラムにおける問題の発生を防止し、さらにスラムの解消を図っていくためには、住民の保護、更生の機能を果す福祉施設を導入することが必要であろう。

第二に、既存のスラムの解消を図るとともにスラムの発生を未然に防止する措置を講ずることが必要である。このためには、まず低所得階層への転落を防止する各種社会保障施策の充実が必要なことはいうまでもないが、またスラム人口の再生産を防止するという観点からスラム地区の児童に対する保護育成策について特別の配慮がなされなければならない。この意味からスラムに不就学児童の多いことは重大な問題である。なお、スラム発生 of 立地条件を解消することにもじゅうぶんな考慮を払う必要があるだろう。

いずれにしても、スラム問題は厚生、建設、労働、文部、法務などの各行政領域の有機的な提携が図られなければ抜本的な解決は期しえない。その意味で、今後の厚生行政は視野を広げ、関連分野との接触を深めるよう努めなければならない。

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政
3 都市における厚生行政の現状と問題点
都市の精神衛生の現状

都市生活は、精神的緊張と疲労を増加させ、これに企業のオートメーション化、分業化、専門化の進展なども加わり、ややもすれば都市における適応障害の発生を促し易い。また、就業構造の変動により農村を離脱して都市に流入する人たちの生活環境の激変に伴う適応障害の発生も無視しえない。

まず、国立精神衛生研究所が国立国府台病院および群馬大学医学部と協力して調査したところによると、ノイローゼによる外来患者および入院患者の地域別構成割合は大都市58%、中小都市16%、近郊農村9%、純農村17%となっており、明らかに大都市にノイローゼ患者の多いことを示している。またノイローゼの発病の機縁となつたもののうち葛藤の明らかなものについてみると、都市においては家族的(夫婦間および親子間の問題)、経済的、職業的な問題によるものが農村より高くなつており、都市と農村における社会的経済的な生活条件の違いが大きく影響しているものと思われる。

都市における精神衛生の悪化は、単にノイローゼの増加のみにとどまらない。たとえば自殺、親子心中、非行、犯罪、売春などの多発傾向もその具現形態とみるべきであろう。第4-21表は、これらの事象の発生状況をみたものであるが、これによれば六大都市の発生率が全国水準よりかなり高いことがうかがわれ、都市化の進展とともに精神衛生問題も深刻化していくことを示している。

第4-21表 精神衛生関係諸指標

第4-21表 精神衛生関係諸指標			
	六 大 都 市	全 国	全国に対する六大都市の割合
犯 罪 発 生 件 数 (刑法犯)	44.6万件	153.0万件	29.1%
(特別法犯)	154.3万件	387.2万件	39.9
自 殺	0.8万人	2.9万人	28.4
集 団 自 殺	236 人	937 人	25.1
少 年 非 行	28.3万件	85.9万件	32.9
売 春 検 挙 件 数	1.1万件	1.8万件	62.6

資料：警察庁刑事局「犯罪統計書（36年）」による。

なお、企業体における精神衛生問題の発生状況についての調査結果は一般に公表されていないので、はつきりした傾向をつかむことは困難であるが、全従業員の中に職場不適応の疑いのある者が23.8%、また専門家のなんらかの処置を要するとされた明らかな不適応者が8.5%を占めており、とにかく、職場においてなんらかの問題のある者が約32%もいるという企業の例も報告されている。

以上のような都市の精神衛生問題の悪化傾向にかんがみ、都市生活や産業における精神衛生の向上を図ることがきわめて重要な問題となつてきた。精神衛生対策については、第1章(人口資質の向上)においても触れたところであるので、ここでは詳述することを避けるが、精神衛生相談所の整備や企業体におけるカウンセリング体制の確立などの諸施策を強力に推進することが必要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第4章 都市生活における諸問題と厚生行政

3 都市における厚生行政の現状と問題点

レクリエーション需要の増大

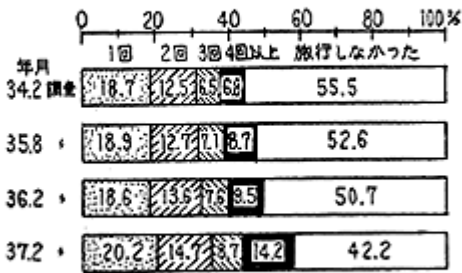
近年,所得水準の向上や余暇時間の増大に伴い都市住民の間にレクリエーションに対する需要が急速に増大しつつあるが,その顕著な特色の一つとして日常生活の場を離れて自然環境の中でレクリエーションを楽しもうとする傾向が強くなってきたことがあげられる。この特色は都市における人口の異常な膨脹と生活環境の汚濁化,より複雑化した社会生活における精神緊張などがもたらしたものであると考えられ,今後一段と強まっていくものと予想される。

そこで,最近における余暇利用旅行の推移を各種の調査から分析してみよう。まず,国鉄調査によつてみると,国鉄による旅客輸送量のうち消費性旅行(レクリエーションと関連の深い旅行で,登山,スキー,温泉利用,帰省などの旅行が含まれる。)のための輸送客は34年において3億6,100万人であり,毎年16.2%から18.7%の割合で増加している。この国鉄調査に基づいて国民一人当たり年間旅行回数と年間個人可処分所得とを対比させてみると両者の間に密接な相関関係が認められ,所得水準の上昇とともに消費性旅行回数が増加していくことを示している。

次に,消費者動向予測調査の結果により都市世帯における1泊以上の旅行を行なつた世帯の推移をみると,第4-6図のとおりで,34年2月調査のときは,全世帯の44.5%が旅行を行なつたにすぎなかつたが,以後逐年著しく増加し,37年2月調査(36年2月から37年1月までの1年間)においてはこの割合が全世帯の57.8%にまで達した。

第4-6図 1泊以上の旅行世帯の分布(都市世帯)

第 4 - 6 図 1 泊以上の旅行世帯の分布 (都市世帯)



資料：経済企画庁「消費者動向予測調査（37年2月）」による。

また,片道25キロ以上の日帰旅行をした世帯についても同様の推移がみられ,37年2月調査では全世帯の43.3%にのぼっている。一方その調査後1年間の旅行回数の増減計画をみると,旅行をふやす世帯が19%,変えない世帯が30%であるのに対し,減らす世帯はわずかに3%にすぎず,旅行ブームは今後もなお継続していくことが予想される。

このように自然環境の下におけるレクリエーションは,いまや都市住民が健全な心身を維持し豊かな生活を保つていく上に必需的なものになりつつあり,自然公園などを中心として適切なレクリエーションの場

を確保し,その正しい利用をはかつていくことがきわめて重要になつてきた。これに対する厚生行政の方向は第1章(人口資質の向上)で触れたところであるが,都市住民のレクリエーションの確保という観点からも積極的に推進されなければならない。
