

貧困現象を空間的視点からとらえると見えるもの

水内俊雄 (大阪市立大学)

1 貧困の地理学

与えられたテーマについて、地理学者としての私の立ち位置をまず述べておきたい。空間的視点が地理学の専売特許ではないことは、90年代の空間研究の隆盛にほとんど地理学が貢献できていなかったことからうかがわれよう。というよりも日本の地理学にとって、空間的視点とは他学から導入されてきた異質のものという認識も存在したと思われる。どちらかという空間というタームの抽象度や表象度は高く、地理というタームは、より事物に即した地域の記述のバラエティであるという理解が強いといえる。他学で語られたこの前者の空間は、社会学や歴史学、あるいは経済学などからの、ある種ルフェーブルに触発された空間の生産や空間の表象の議論に代表されるように、具体的に地図や写真や事物に即して淡々と記述していくというようなオーソドックスな地理的手法による展開ではなかったといえよう。わたしたち地理学者も、こうした空間研究の流れに乗るべく、地理的な分析、たとえば地図という得意の表象形式をなおざりにしてきたことは否めない。

残念ながら、「貧困の地理学 (Geography of Poverty)」という下位分科は日本の地理学界には成立していない。世界の地理学の大部分をその影響下に収めているアングロフォンの地理学には、貧困の地理学は存在する。地理学が、その本拠地としている領域は、地球 (the earth) ではなく、学問上の方法論と地球を見るためのレンズである、という巧みな比喻を用いれば、貧困を見るレンズは地理学であり、そのレンズは地図というものを媒介にその機能を果たすことになる。

貧困と地理学というテーマからオーソドック

スに想定されるのは、貧困の地理学が1970年代から90年代にかけてアングロフォンの地理学において、さまざまな指標を用いて貧困状態の分布を近隣地区単位のスケーラから州単位のスケーラで地図化した状況にある。こうした地図化は社会問題の可視化という観点からもGIS (地理情報システム) が隆盛となった今日においても、一定の人々のニーズをキャッチしている。

この貧困の指標化は、たえず政策形成と関連する。ここを押さえないと「貧困の地理学」は単に与えられた指標に基づく貧困現象の描写役にとどまる。残念ながら日本の地理学界はこうした描写の役割も果たしてこなかった¹。意図は少々異なるかもしれないが、倉沢 (1986) の『東京の社会地図』²のほうが地図化によって東京の都市空間構造を知らしめたという点で、重要であったと言えよう。

本稿では空間的か地理的かのニュアンスの違いは議論しない。他学にとって、この両者のニュアンスの違いは本質的なものと思われるので、地理的というタームを使用せず空間的というタームを専ら用いることによって、その空間的視点が貧困研究の転回に何をもたらすことができるかを考えてみたい。つまり距離やスケール、ネットワーキングなどに立脚したりジッドな空間理論はここでは脇に置きつつ、地図に表現するという観点より空間的というタームを用いる。すなわち、貧困現象が地域をベースにしてどのように表現されてきたのか、地理学の得意とする表象形式である地図化、マッピングを多用して、貧困現象に対処してきた施策の系譜を空間的にひもといてみる、そしてそこから新しい貧困現象の空間的インプリケーションが地理的理想像力を喚起し、広くは社会保障を再構築するガバナンスの新しい形態を考慮する上で重要な役割を果たすことを論じてみたい。

2 貧困を計測し問題地域として発見する

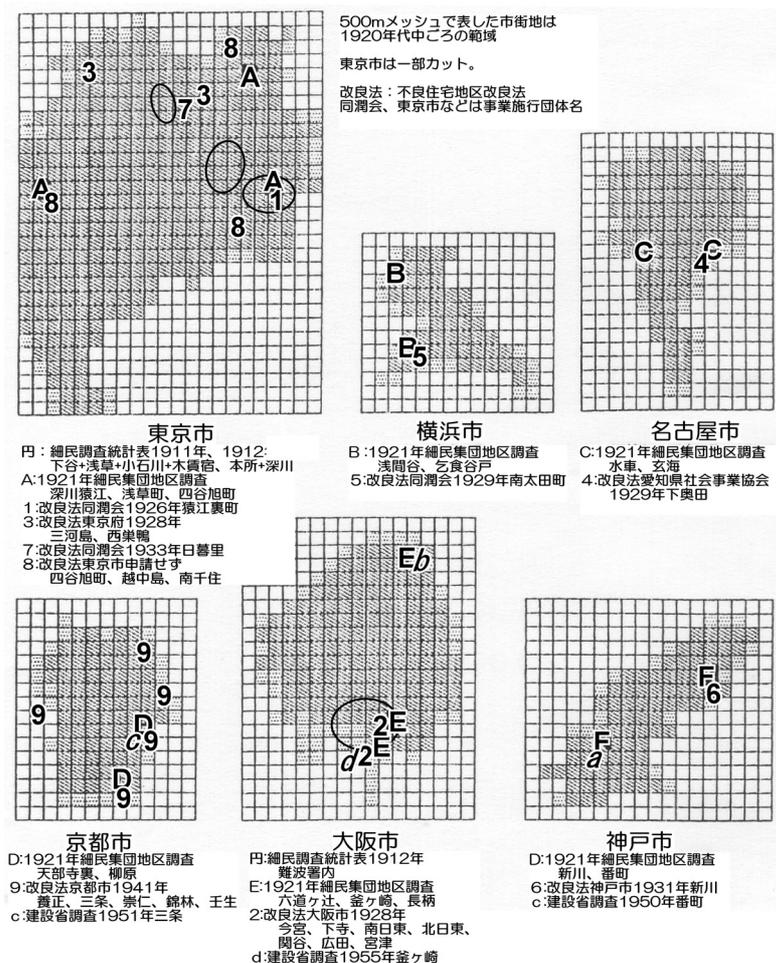
戦前期に遡ってこうしたタイトルを設定する意図は、上からの目、鳥瞰する目、権力からの目、具体的には政策実行者の目からこうした要求が発せられたというベクトルの一方向性を指摘したいがためである。そしてこの戦前期、貧困現象の計測化の背景には前例のない未知の施策を動かすプレ調査の意味合いと、対象地域を発見して施策のモデル地区を選定するというシナリオがあった。日本の貧困現象への空間的対応として、政策対象地域を線引きするという独特のマナーが生み出されるプロセスをまず明らかにしておきたい。逆に言うとどのような地域が線引きされたのかを明らかにすることで、貧困現象の日本的特質をつかむ作業にもなる。

貧困現象を計測可能した最初の調査は、1911年から1912年にかけて行われた一連の生活実態調査であろう。内務省地方局の調査で「細民調査統計表」(1912年刊行)として、細民戸別調査、木賃宿別調査などからなり、下谷区、浅草区の「貧民窟」調査となっている。横山源之助の『日本の下層社会』(1899年刊行)にて、東京の三大貧民窟として選ばれたエリアのひとつを選択しているとともに、引き続き「細民調査統計表摘要」(1914年刊行)では、東京市では隅田川を越えて、本所区、深川区、そして新たに大阪市の難波署管内が選ばれる。おおよ

その調査地を図1に丸囲いにして示している。

1921年に地方局の後身、社会局が各六大都市に依頼して行った「細民集団地区調査」は、全国14地区を選んで調査したものであり、図1にも大文字のアルファベットで図示しているようにこの調査で選ばれた地区が、戦後まで引き続き日本の都市の貧困現象の集中する地区として認知されるもととなった重要な調査であった。この調査には、対象地の地図が掲載されるが、この線引きにはいくつかの特徴が見られる。まず被差別部落、木賃宿街、そして名だたる裏長屋街が選ばれている。被差別部落に関してはエリアとして一括して線引き、それ以外のところは局所的に某長屋、某簡易宿所を調査ターゲットとして選んでいることがわかる。そしてその

図1 大正後期の市街地にプロットした細民、スラム関係の調査や事業の分布



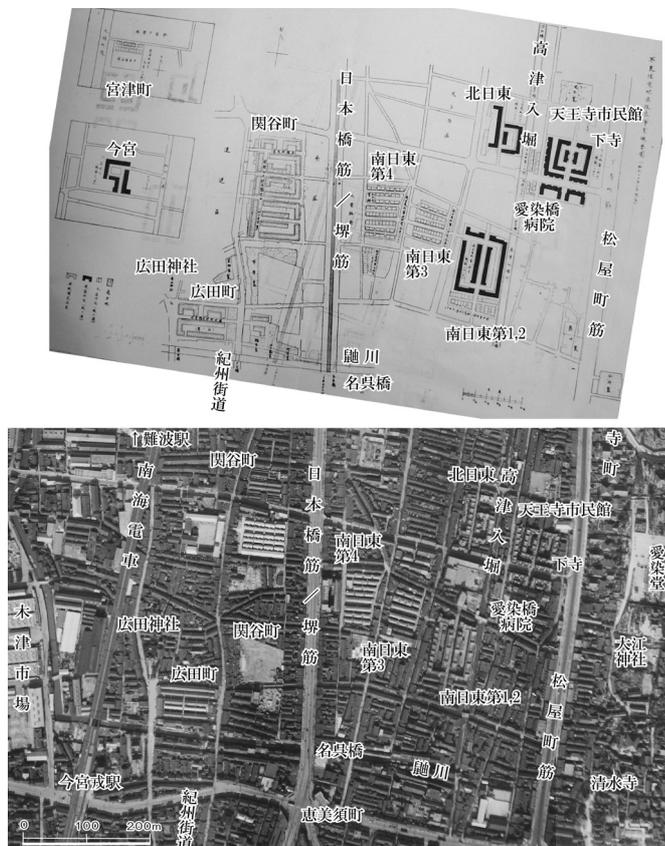
特集——貧困研究の課題

後のいわゆるスラム改善事業のモデル地区選定のプレ調査となった。

図1には、1925年から始まる不良住宅改良事業の施行地も数字でプロットしているが、同潤会による東京の猿江裏町から始まって、1927年施行の不良住宅地区改良法以降六大都市で次々に事業化されてゆく³。図2はその変遷を図示したものであるが、ターゲット長屋別に点々と現地建替えの行われたことが判明しよう。図1の大文字アルファベットは、都市空間内の貧困現象に対して施策のターゲットエリアが被差別部落、木賃宿街、あるいは名だたる裏長屋街という3類型のどれかにあてはまり、代表的な細民街が網羅されたと考えよう。ただし大阪市では被差別部落が別途融和事業の対象として動いていく流れがあり、図1でも大阪市では、被差別部落は選択されていない。

きわめて空間的変数の多く含まれる貧困現象の計測は、方面委員の統計から得られるが、1918年に最初の方面委員設置の歴史を有する大阪市の方面区別にその状況を図化したものが図3である⁴。なおかつこの図には、大阪市社会部の得意芸であった数々の社会調査実施地区もプロットしている。南北のふたつの集中エリアがあることは図1と同様分布であるが、南部の被差別部落への注視と、東西のふたつの注目エリアも登場していることが判明する。東は朝鮮人の空間的セグレーションへの着目であり、西は大規模工場労働者への着目である。この着目は政策として始動するにはいたらなかったが、貧困現象の空間的集中と施策のターゲット地のタイプが典型的に表現された図であり、戦前期都市の貧困現象の空間的構成を集約したものと言える。

図2 大阪市における戦前の不良住宅地区改良事業



資料：上図は、大阪市社会部『不良住宅地区改良事業概要』（1937）の付図より。下図は、1942年撮影 大阪市立大学都市研究プラザ管理

3 特定地域への関心の戦後の展開

戦災による滅失や引揚者の受け皿として住宅の欠乏、新築資材の不足など、住環境を基準とする貧困現象への着目は、当然のことながらいったん著しく後退した。目に見える貧困現象は、住宅ではバラック＝無断使用／不法占拠地区として、社会的な現象としては、浮浪者、浮浪児の駅前などへの集積であった。これに加え戦前からの不良住環境地区が戦災を免れそのまま状況を継続したエリアも存在したことにある。浮浪者、浮浪児に対しては施策的には、1949年施行の生活保護法（1950年）、社会福祉法（1951年）にもとづく施設の整備や、法外援護によるサービス提供により、特に東京と大阪な

どの大都市を中心にそれぞれ固有なやり方で、1950年代以降、施設収容の形をとってゆく。そしてそうした法外援護のサービスが地域的にも集中してあいりん地域、山谷地域となるプロセスについては後述する。

無断使用／不法占拠地区と戦前からの不良住環境地区の改良に関する責任官庁が戦前、内務省社会局の昇格した厚生省から戦後に誕生した建設省に引き継がれ、1951年の公営住宅法の施行により、不良住環境の物理的改善という観点が前面に出てくる。ここに空間的にビジブルな貧困現象に対して、厚生省主管の福祉サービスと建設省主管の住宅サービスは、縦割りの弊害のもと、戦前の社会局から厚生省が有していた部局内での統一を失うことになる。

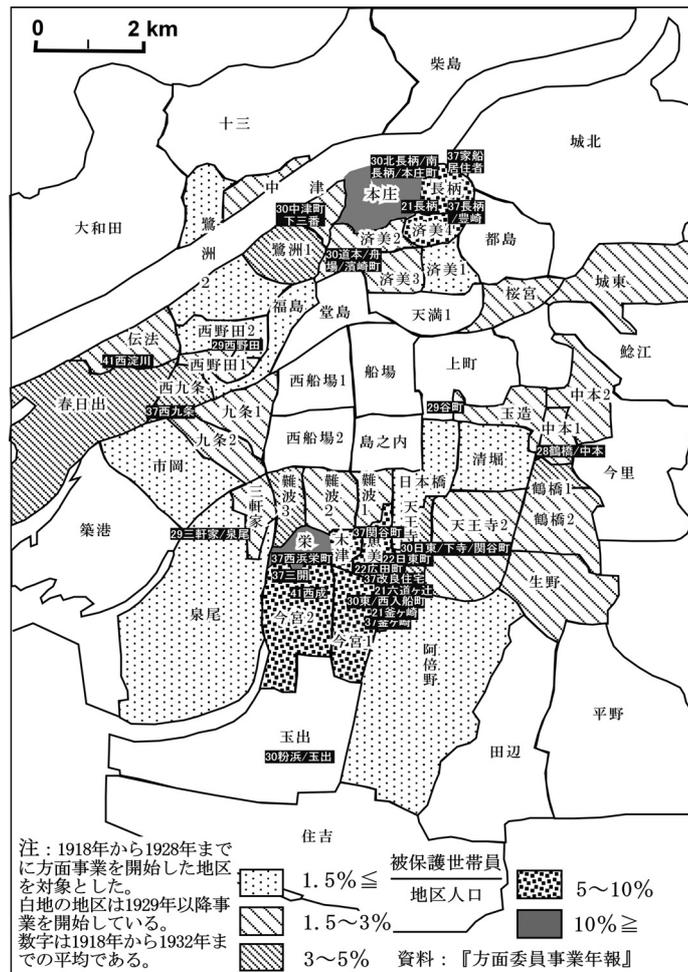
図1にも数字で施行地区を記した戦前の不良住宅地区改良法による実験的改良事業は、前述のごとく中断してしまったが、戦後最初の動きは、再度の不良住宅地区調査から始まることになる。興味深い調査は、建設省によって、1950年神戸市、1951年に大阪市、そして1952年に京都市にて行われる。図1で調査地区は小文字アルファベットで記した。その経緯は長くなるが以下の認識が、当時の都市貧困状況に対する建設省の認識がよくわかるので引用してみたい。

……その後昭和20年の都市空襲により東京、大阪、名古屋、横浜等の代表的不良住宅地区は喪失したが、いまだ従前の不良住宅地区は数多く残存しており、また戦後新に不良住宅地区を形成しつつある地区も多くみかけられる。(中略)

ここに長らく等閑に附されていた不良住宅地区の改良が緊急の問題として擡頭してきた。吾々はこの深刻な域にまで達した不良住宅地区の実態を把握し、今後その改良措置を行うに際しての基本的資料を得たく、現在残存する不良住宅地区として最大のものである神戸市番町不良住宅地区を対象にとり、その実態を調査してみた。

調査対象地区として神戸市番町地区(神戸市長田区3～5番町)を選んだのは、当地区は従来神戸市として最大の不良住宅地区であった新川地区が昭和6～10年の改良事業で生田川共同住宅として面目を一新している今日、

図3 大阪市の被保護世帯率と社会調査の分布



社会調査の対象地域地名を白抜き文字で表示、2桁の数字は調査西暦年の下2桁

神戸市として目下最も問題を多く包蔵している地区であるばかりでなく、戦前からの不良住宅地区として戦災を免かれたものうち全国で最大なものであるためである。⁵

引き続き翌年には、大阪市の調査が行われる。調査書の冒頭では、当時の不良住宅地への見方が見事に叙述されている。

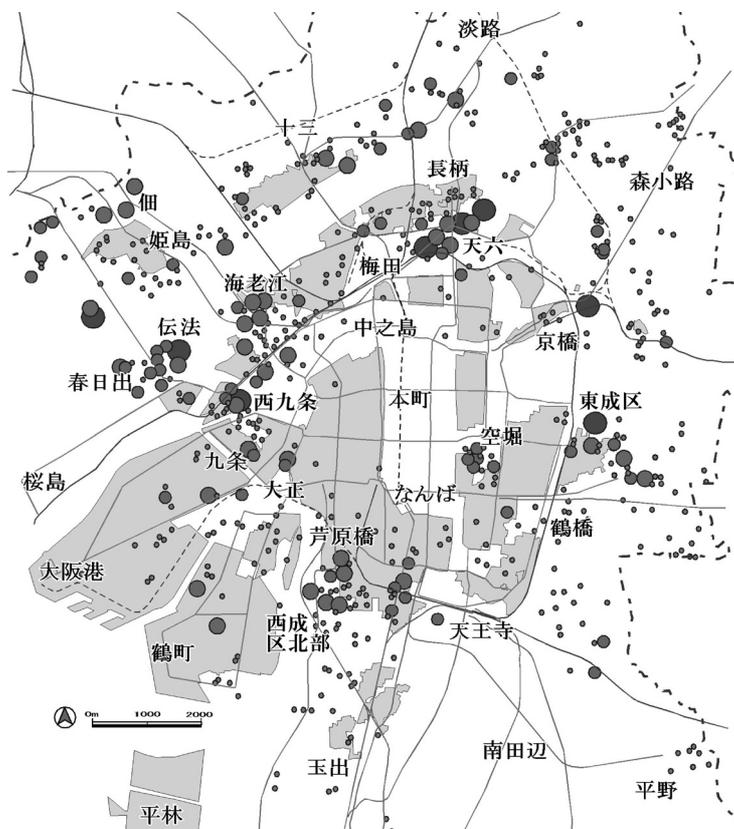
昭和13年以来中断されていた不良住宅地区改良事業は、社会的要請により、最近ようやく脚光をうけだし、27年予算にその事業予算が組み入れられようとしており、関係諸都市においても、この改良事行のための準備が着手され始めている。その気運に並行して

吾々もまた昨年秋から不良住宅地区の実態を調査しはじめ、すでに神戸市番町地区の調査を終え、今回第2回調査として大阪市長柄地区の調査を試みた。本文はその報告書である。

我国の不良住宅地区は封建時代に行政的圧力によって特殊部落として形成されたものと、初期資本主義の時代において時代の奔流に押し流された者が都市の所謂谷間に終結して形成したものとがあるが、大阪市の不良住宅地区は主として後者に属するものである。

そして半年後刊行の京都市の調査書において、戦後初めての不良住環境地区の改善について、「たとえそれが公営住宅法による第2種公営住宅として、東京、京都、神戸における不良住宅地区に僅か数十戸が昭和27年度に建設さるに

図4 大阪市における戦災復興事業と戦後の不良住宅地区との関係



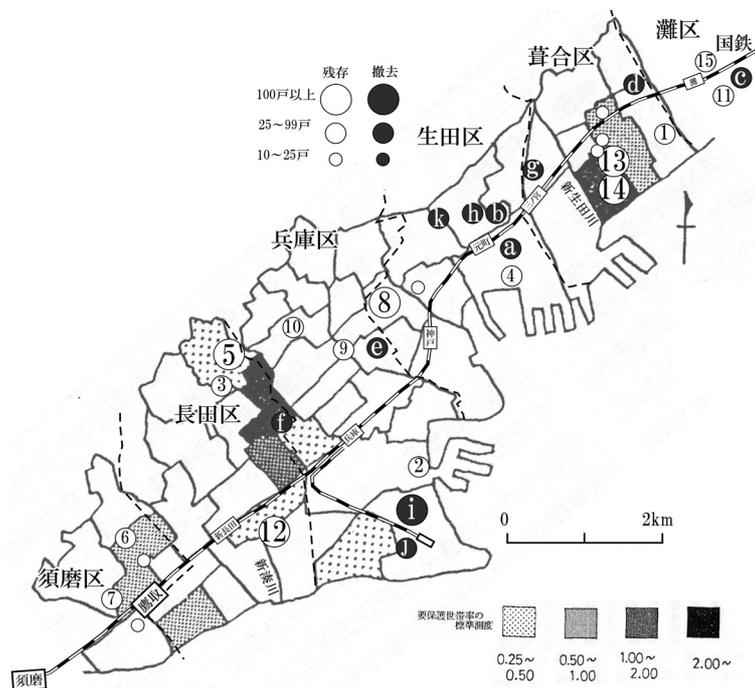
●で示した部分は、1954年調査の不良住宅地区の分布。大阪市政府「大阪市戦災復興誌」1958年。塗り地の部分は、戦災復興事業と港湾改造事業エリアにあたる

しても、これが先鞭となり不良住宅地区の改良事業が軌道に乗らんとしている（後略）」⁷という小さな一歩を踏み出す。

このあと、出版はされなかったが釜ヶ崎の調査が連動する。再び図1を見てもわかるように、少なくとも全国レベルの注視は一貫して、戦前期の不良住宅地区に強く向けられていたことが判明する。

ここでもうひとつ考慮しておかねばならないのは、戦後生じたバラックとくくられる無断利用/不法占拠住宅、あるいは応急仮設住宅などの新しい住宅貧困状況についてであった。この新旧の低水準住宅の分布については、住宅貧困の系譜を継承しているところとそうでない新興のものがあるという大きな空間的特徴が見られた。

図6 戦前神戸市の被救護世帯率の分布と戦後のバラックの分布



被救護世帯率は水内（1984）より、バラック分布は本岡（2007）より

とその規模を表した分布を重ねあわせたものである。東西のふたつの貧困度合いの高い地区の存在は図1と同じく鮮明に表れているが、これに対して東部のバラックの大集中エリアはそこに重なるが、西部ではそのような重なりはあるものの、むしろ中央の都心部での分布が目立つ形になっている。いわゆる戦前のスラムの地理的な系譜とは微妙に重なり合いつつもまた別種な空間構造が見られる。

当時のバラックの見方について、この分布を検討した本岡（2007）⁸は次のように指摘している。(1) 景観上あるいは美観上の問題、(2) 衛生的な側面、(3) 防災、なかんずく火災対策、(4) 反社会的側面である。歴史的なスラムという系譜を有するエリアにおいても(2)(3)は同様の課題であったが、(1)に関して空間構造的には周辺に排除されている、あるいは社会的に排除され、あえて見る必要がなければ見ないでもよい空間であった。その意味で、各図から窺えたように、都市空間構造の中でバ

ラックが異物と見えやすい、都市中心部の目立つ空間に戦後立地したことも問題化の大きな要因であった。(4)については、全般に貧困状況にある地域がどのように認知されていたかという社会通念の産物でもあったことに加えて、バラックの「不法占拠」が不動産の「窃盗」ないし「強盗」と位置づけられ、不動産侵奪罪の適用も進められることになる。

明らかに二つの系譜の貧困状態にある地域が目ざされることになった。『厚生白書』に最初にこうした現象が記述されたのは1958（昭和33）年版であった。

第三章 社会福祉、第一節 社会福祉一般、一 低所得階層対策の中の、(五) 不良環境地区対策（いわゆるスラム街対策と本文中に付言されている）という項目立てで登場する。説明文は以下のように、二つの空間の系譜が当時の理解水準を反映したタームでもって表現される。

不良環境地区改善対策いわゆるスラム街改善対策について見よう。都会の暗い谷間といわれるスラム街とは一般の住宅水準から見て一段と低い水準にある不良住宅が悪い環境の下に密集し、居住者の健康、安全、福祉等から見て不適切な集落をいうのである。

わが国においては、戦前には社会的、経済的落伍者ともいべき人人が都会の各所にこれらの集落をなしていたのであるが、さらに戦後に至つて戦災、海外からの大量引揚、復員等によつて未曾有の住宅難にみまわれ戦災者のための応急簡易住宅、旧軍用施設の転用住宅等が市街地に集団的に発生し、これらの

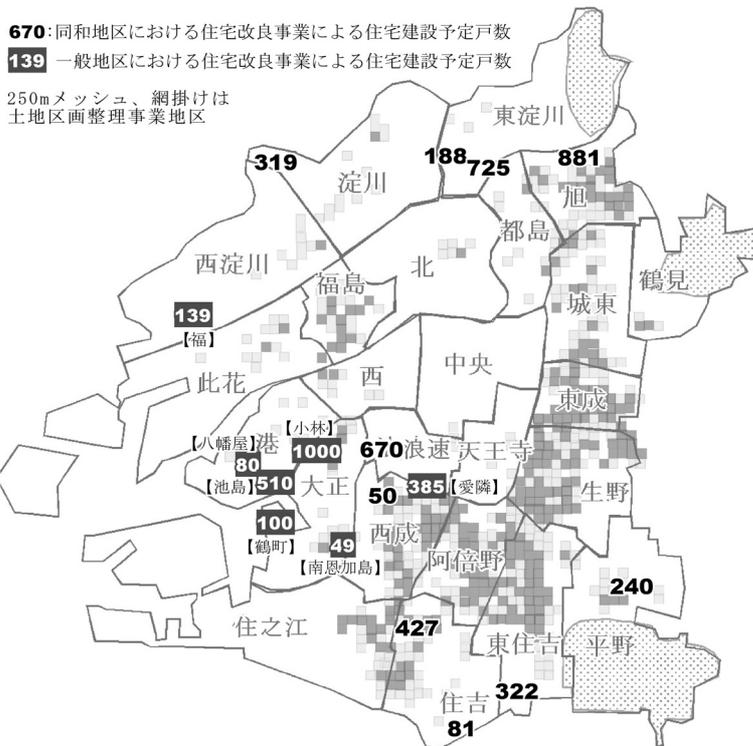
うちとくに荒廃、危険のまま今日に至っているものが現在では低所得階層の住宅となつて、戦前のスラム街に加えて新しい不良環境地区としての問題を提起している。

この時点で決定的になるのは、同和問題の中央政府による認知である。翌年の『厚生白書』からは、(六)不良環境地区の改善の項目は、「同和問題」と「スラム街」の別立てとなる。1959年の自民党の同和对策要綱、1960年からのモデル地区事業の開始、同年の住宅地区改良法の施行、自治体や運動体の政治・社会運動で、被差別部落に対する注目は俄然アップする。

これ以降の経緯は大阪市を事例にして後述するが、法律的にはこの住宅地区改良法がキーとなった。実施対象地区として、「都市部におけるスラムがどのような分布を示しているかについては必ずしも明らかでないが、三五年度の建設省の行なつた不良住宅地区の現況調査によれば、人口三万以上の市域で、一定地区内に不良住宅が五〇戸以上の地を有する市の数は二四八市、地区数にして八七五、戸数一五万戸である」(昭和36年度版)という調査の後、「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」(昭和37年度版)。

もうひとつの貧困現象の空間的着目として、『厚生白書』昭和36年度版では、「東京山谷の

図7 1970年台半ばの大阪市の市営改良住宅の分布



基図は、1970年代老朽木造住宅密集・区画整理地区の分布。数値は建設予定戸数で、大阪府建築部『76 住宅年報』より算出

騒動から一年、昭和三六年八月に大阪釜ヶ崎は、六、〇〇〇の警官に囲まれ、数日間にわたつて無法地帯と化した」という記述が登場し、ここに寄せ場という空間に対する注目がナショナルなレベルで明確に見られることになる。その内部の空間構成は、「この騒動の発生地、東田町付近一帯の人口は、三万五、〇〇〇、住民の大部分は単身の男子日雇労働者を中心とし、行商、くず商、無籍者などによつて構成され、また人々の大半は、四〇〇に上る一泊一〇〇円内外の簡易宿泊所や日払アパートあるいは五〇〇のバラック住宅を生活の根拠としている」という記述から窺われるし、この簡易宿所、アパート、バラックへの注視は、貧困現象の集積する当時のそうした空間への見方を見事に表象することになる。

このように、空間的視点から戦後の貧困対策を切ると、まずはバラック状況、不法占拠地区

に注視が向けられ、同時並行的にいくつかの都市住宅スラム調査が進められる。1957年11月に行われた「東京都地区環境調査」の分類、「一般老朽住宅集団」(54%)、「仮小屋住宅集団」(25%)、「引揚者定着寮地区」(10%)、「都営住宅地区」(8%)という状況に、土地所有の合法、不法の違いに加え、西日本の都市には被差別部落であるという項目が大きく付加されることになる。そして西日本諸都市で、この後かなりの部分が同和対策事業として大展開し、住環境は著しく改善されるという展開が控えていた。

大阪の事例に絞れば、図7は1975年までの住宅改良の事由別分布を示している。多くの部分が被差別部落の住宅改良であるのは、西日本都市の特質である。一般地区のクリアランス型改良事業は、大正区の鶴町、南恩加島、港区の八幡屋、池島、西淀川区の福地区は、いずれも戦後の応急仮設住宅地区の建て替えであった。ユニークな事例として、釜ヶ崎のあいりん総合センター建設に伴うバラック除去の代替、また部落解放運動にならった関西沖繩解放同盟(準)の活動から生まれた大正区の沖繩出身者バラック除去の代替がある。⁹

被差別部落は、大阪市内に十数ヶ所存在するが、水準以下の住宅の多さや、戦災復興過程での数多いバラックについては、その改良、改善は1950年代後半から要望されていた。当時は個別に立ち退き、若干の補償という形で、そうした地区は撤去されていったが、被差別部落の場合には、こうしたバラックに住むこと自体が差別の証であるとして、住宅要求闘争をはじめ。1957年に浪速・西成住宅要求期成同盟が結成され、強制立ち退き反対、補償および低家賃の公営住宅建設を要求する。スラムバラックの改良事業としては画期的な要求であり、結局1959年当初に、西成区で80戸の改良住宅が建設されることになる。そしてその後の大々的な、同和地区の住宅改良事業が行われることになる。

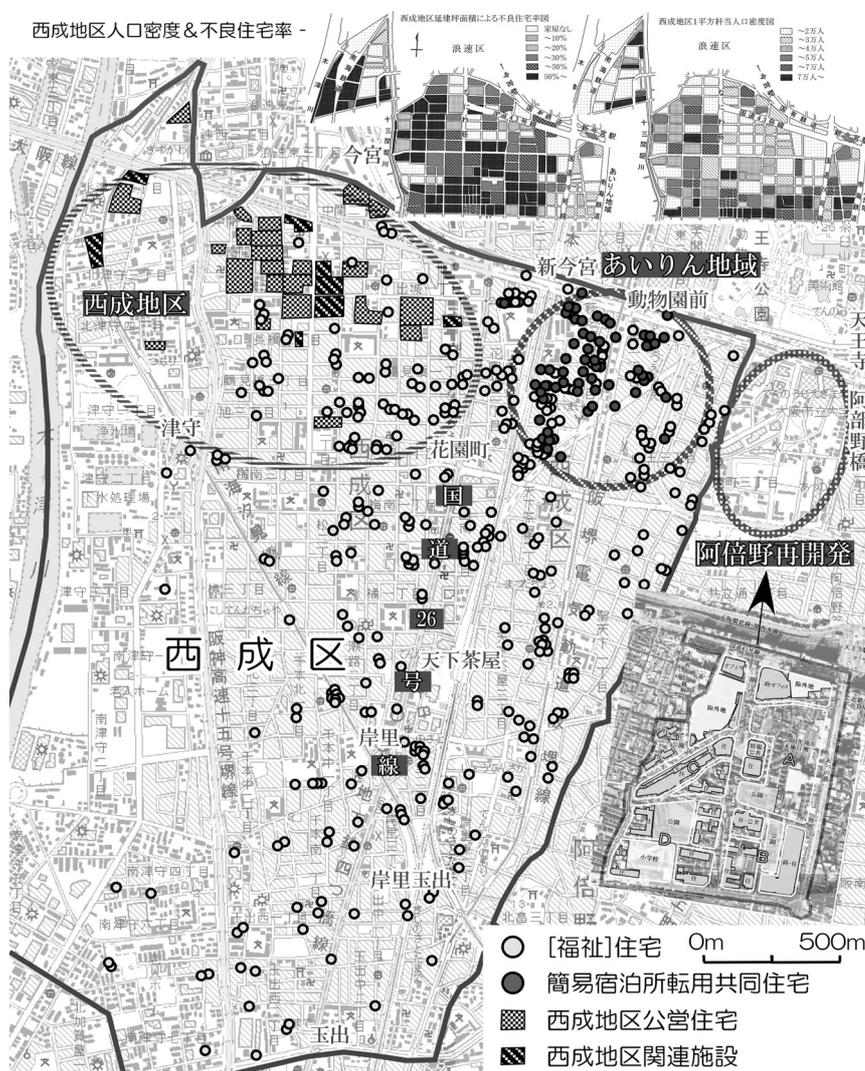
では、同和地区でもない、応急仮設住宅地区

でもないようなバラックや不法占拠地区の帰趨はどうなったであろうか。本岡(2007、2008)¹⁰によれば、(1)バラック地区が消滅することで「不法占拠」状態の解消⇒1950年から1970年ごろまで都市内で展開、(2)地区を放置することで「不法占拠」状態の残存(京都市南区松ノ木町40番地、宇治市ウトロ、伊丹市中村、川崎市川崎区戸手など)、(3)地区を移転することで「不法占拠」状態の解消⇒1965年以降、大規模河川敷で展開、住民との移転交渉(横浜市鶴見川、静岡市安倍川、広島市太田川、熊本市白川、ほかに福岡市博多区馬出や広島市南観音)と整理されている。更なる成果を本岡から期待しているが、これらの多くの地区が在日スクォーターであったという事実と、図7に見られるように、日本で最大の在日コリアンの集住地である大阪市生野区が、老朽の木造住宅密集地区であり、良好でない住環境の改善について、公的セクターの介入が、この時期以降も見られないということも指摘していく。

4 特定地域への特別施策

部落解放運動は、不良住環境という空間の差異を武器として最大限に使って、住環境改善の成果を勝ち取ったといえよう。図8の上2図はその状況を西成区の被差別部落を含む密住エリアを対象に調査したものである。同和対策事業がいよいよ本格化する1970年代中ごろの調査と思われるが、他地区との比較はないものの、人口密度がもっとも低いところでも2万人前後であり、高いところでは7万人を超えるという、当時の大阪市の平均の1.5万人という密度をはるかに超える超密住状態が表されている。また不良住宅率もそうした人口密度の高い地区において、半数以上が不良住宅という街区が集中的に現れる状況の厳しさは地図上で鮮明に表現されている。実際の同和地区指定は、図8の西成地区のように、かなり広範囲に設定されることになる。図8に見られるような密集度も高く不

図8 西成区およびその周辺区にみられる3種の特別対策の対象地域



良住宅率の高い一部のブロックでは、結局のところ同和対策事業としては着手されず、北部の戦災復興区画整理事業の地区で、アパートへの建て替えや福祉関連施設の立地が進んだといえよう。日本最大の同和地区人口を有するだけに、特にほかの大阪市の同和対策事業の進行に関して、住宅改良率などについては低い数値となったが、大阪の現実に即して言えば、住環境的には標準以上の水準に達し、子供から老人までの福祉に多くの資源が投入された。しかし、一般市街地空間に包摂されたというよりは、被差別部落から同和地区という新たな線引きされた

特別措置法下の国費補助金をベースにして、住宅改良、生活関連・福祉施設が集中的に投下された。片やあいらん地域では、住民というよりは簡易宿所を利用する宿泊者への労働と健康を日雇い労働の継続を保証するという観点から、直接依拠する法律がない中で大阪市、大阪府独自のいわゆる法外の財政支出をベースにした施設・サービス導入が行われた。宿泊者を住民として認知しないかわりに、居住施設については図9下図のように民間の簡易宿所にほぼ100%依存し、あいらん総合センターと市立更生相談所をもって、労働、福祉、保健サービスを分担

空間が、明瞭に存在することになった。

人工的につくられた同和地区という空間の功罪については種々議論されているが、むしろここで強調しておきたいのは、この西成地区という同和地区に隣接する形で、同じ時期に寄せ場の釜ヶ崎が、あいらん地域として線引きされ、あいらん対策と呼ばれる特別施策が講じられたことにある。図8のように、国道26号線をはさんで、線引きされた特別施策のエリアが隣接するが、片や同和地区では、住民がずっと暮らしている街として、特別

更生施設と宿所提供施設となる)を積極的に活用せず、簡易宿所への住宅保護や、大田区の民間宿泊所を利用するという、あいりんとは異なる体制をとった。これは寄せ場寿町(一部、松影町、扇町を含む)を有する横浜市の中区の体制とも似通っている。

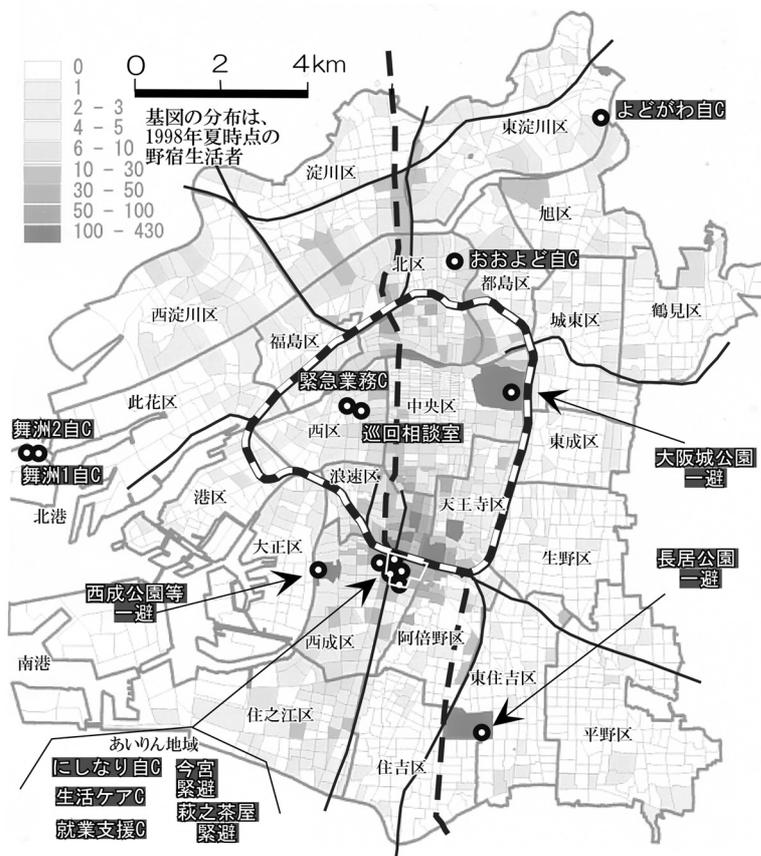
歴史的系譜も含めて、貧困現象の空間的な集中地区への注視の到達点が、どちらも線引きを前提とした、同和対策と寄せ場施策となって1970年代に成立したといえよう。線引きすることにより受給・受益の対象の画定を容易にし、特別措置法や法外の自治体独自施策による特別施策を開発した。高度成長期の右肩あがりの相対的に潤沢な財政を

背景にした、いわゆる55年体制下の福祉・労働・住宅行政のもとに、ハコモノ中心の施策が空間的に顕著に見られたと総括できよう。図8では、西から同和地区、あいりん地域、そして最初にして最後の、そして最大の既成市街地の総合的な都市再開発であった阿倍野再開発エリアと、ナショナルかつ固有の特色あるプロジェクトが空間的に連鎖し、ある種衝撃的な空間的構成の成立したことが見てとれる。

5 空間的に見える貧困、見えない貧困

同和地区の形成、あいりん対策の導入が大阪の文脈からすると55年体制下で実現したとすれば、1990年代から急激に着目されることに

図10 大阪市のホームレス自立支援施設の分布と野宿生活者の分布



自C：ホームレス自立支援センター、ケアC：ケアセンター
一避：仮設一時避難所(すべて閉鎖)、緊急：臨時夜間緊急避難所
緊急業務C：緊急入院保護業務センター、就業支援C：ホームレス就業支援センター

なったホームレス問題は、こうした55年体制下の貧困現象に対するナショナルな歴史ある取り組みに一定の空間的な結実をもたらした施策システムそのものの機能不全を痛感させることになる。空間的側面に限って言えば、不定住貧困対策が住民票を前提にはせず運用されてきたが、線引きすることで特定の地域に囲い込み、あるいは関連施設を利用してもらうことで、住民票なしでも成り立っていた。しかしホームレスという図10のような都市空間全体を利用する居住パターンの登場に直面して、住民票をベースにした施策が通用しない想定外の状況に見舞われた。空間的という観点からも、既成の統計データからでは、対象となる人の何たるかがつかめないことにも直面した。

特集——貧困研究の課題

1998年の大阪市の野宿生活者の分布を示した図10の分布の潜在的なサービス受給希望者に対して、たとえば福祉事務所という窓口で利用者が来るのを待ってでは、ニーズはつかめない。そこで1999年に設置した巡回相談室を拠点に市内各地にアウトリーチ型の総合相談事業を実施し、希望者には巡回相談員の認証のもとに当該区の福祉事務所の扱いで、市内に点在する4カ所のうちのいずれかのホームレス自立支援センターを利用する仕組みを開発した。そして半年前後の施設利用の後、いろいろな理由で退所し、就労できた場合には、市内、市外にアパート居住を開始する。不安定な就労の場合が多く、失職、転職もたびたび生じるため、居住支援などのアフターケアが望まれる。そのアフターケアのサービスも施設近隣でない限り、空間的な移動を含むために困難なものとなる。

一方野宿地から居宅保護の場合には主に高齢者であるが、NPOなどの支援も得て図10にある生活ケアセンターを短期間利用後、居宅を設置しての地域生活に移行となる。あるいは、図9の保護施設を経由しての居宅保護による地域生活のルートも用意される。ただし、あいりん地域は、図10の巡回相談室が唯一担当しないエリアとされる。不思議なすみわけであるが、生活保護の施設保護のルートを確認した図9のいわゆるあいりんルートと、ホームレス自立支援の法律にもとづいた図10の巡回相談ルートという、大阪市では、生活保護とホームレス支援のダブルスタンダードによる生活困難者の支援が動いているというのが実情である。そしてそうしたサービスの受給者の地域での受け皿として、大阪市では簡易宿所での生活保護は認められていないため、低廉な単身生活者用のアパート、マンションが比較的多いところが利用される。そうした地域での自立支援をバックアップする仕組みづくりは、空間的な観点からすると、物理的にたいへん手間ひまのかかることになる。

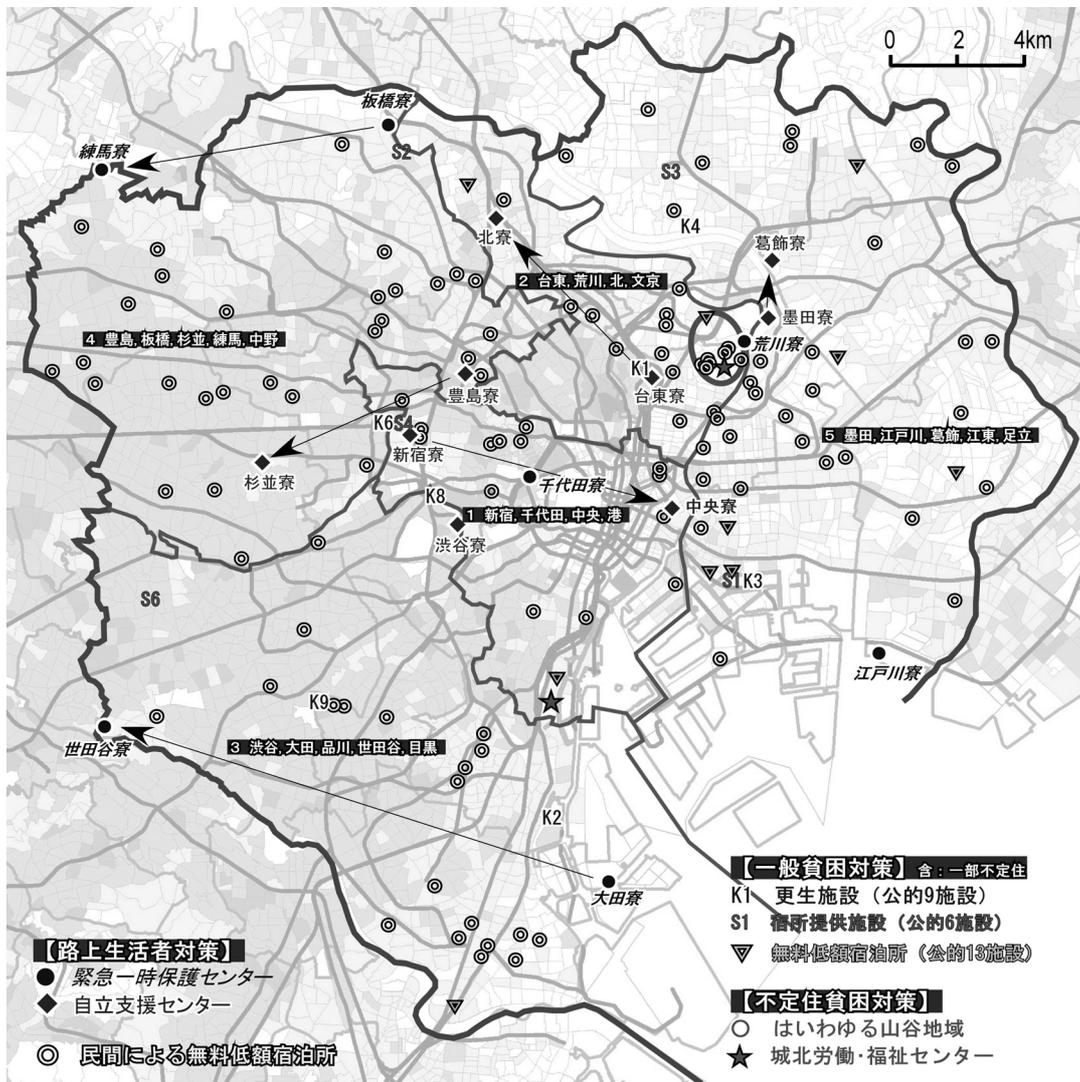
図8は、居宅保護でアパート生活をはじめた

世帯が10以上の物件（〔福祉〕アパートと通称される）を西成区においてプロットもしている。図9においても失業率は1995年時点でも西成区は突出した高さを示しているが、生活保護率との相関も高いと想定される。これほどの集積は全国他地区では見られないので、こうした集積を逆手にとった地域での居住者の自立に対するアフターケアという支援は不可能ではないが、全国に汎用できる事例とは言いがたい。

東京23区については、図11は多くのことを物語ってくれる。山谷対策は大阪のあいりん対策とは大きく異なり、簡易宿所に生活保護を打っていたことに加えて、生活保護法にもとづく保護施設は山谷の労働者には大阪ほどには開かれず、法外援護の宿泊券制度を導入した宿泊所利用が主であった。ホームレス問題に関しては、保護施設の利用機会が大阪より著しく小さいこともあり、また23区が独立の自治体でもあったため、図11のように5ブロックがそれぞれ、野宿から中間施設への入り口としてのアセスメントセンターである緊急一時保護センターと、その後、出口として就労につながることを目的とした自立支援センターの1+1セットを5つ用意し、公設民営の中間施設部分の機能を発揮するシステムをこれまた独自に開発した。大阪市とは異なり、アウトリーチ活動がながらく導入されず、巡回相談員によるホームレスの認証制度がなかったこと、保護施設が不定住貧困に門戸を開く伝統を有していなかったこと、無料低額宿泊所の生活保護費が都負担であること、地域での居宅保護を各区福祉事務所があげるより宿泊所に通すほうが区負担分が減少するなど、民営の中間施設である無料低額宿泊所の利用が際立って多く見られることになる。

図11は、1995年国勢調査による専門管理職従事者率の分布を基図に中間施設群をプロットしている。前者の分布自身は山の手と隅田川以東地区の大きな空間的相違を示しているが、中間施設の分布には、台東区や墨田区に山谷を背景としたやや濃い分布はみられるが、総じて5

図 11 東京 23 区のホームレス自立支援施設と保護施設、宿泊所などの分布



ブロックとも比較的均等に分布している。公的な保護施設や民営、公営民設の宿泊所は、ホームレス支援施設とあわせて、23区内各所に散在し、23区の都市空間構造の一般的な特徴とは少々異なる分布を示すことになる。また退所者は施設立地の区にかかわらずさまざまなエリアに居住したり、中間施設間を往還したり、野宿生活を送ったり、社員寮やネットカフェなどの利用もはさまれたり、新たな貧困現象の空間的な同定はたいへん困難となってきている。これに加えて大阪市が公園テント居住者に対していわゆる図 10 のように公園シェルターを用

意したのに対して、23区は地域生活移行支援事業なるものを開発し、2004年より5大公園（都立戸山公園、区立新宿中央公園、区立隅田公園、都立代々木公園、都立上野恩賜公園）のテント居住者に対して、月3000円のみ個人負担であるとは都の家賃補助という形で、アパート居住の選択肢を提供した。いくつかのNPOや社会福祉法人による23区のみにとどまらない、都下にも居住する利用者へのアフターケアが空間的広がって行われることになった。

乱暴なくくり方かもしれないが、55年体制が空間的な貧困現象への対処として、同和対策

事業や寄せ場対策、バラックに対しては個別交渉→補償（在日コリアンの多いバラックに関しては放置という事例も）という形で、ある種財政力に任せて公営住宅や保護施設を、間接的には生活保護費の支給という形で問題の解決を図ってきた。ところが1990年代以降の、特に都市空間におけるホームレスに代表される新たな貧困状況の現出は、社会的関係性の貧困状態も重合し、地域に目に見えてあった空間的に接近した貧困状態から、貧困が今までに見られたことのない空間にテント生活者として確認されたり、もはや通常では当事者の貧困状態が視覚的には確認できないような居住不安定な状況を送っている人々、かくまわれるべき場所をうしなった刑事施設からの出所者などによって構成されるようになった。個人的にはその貧困状態が進行し、自らの名乗りやNPOなどの支援により、中間施設などの社会資源に到達するような、見えない貧困が急速に認知されはじめたのである。

掘り起こさない限り見えてこない貧困状態に対して、公的セクターにとってその掘り起こし作業というスタイルを採ることはきわめて不得手である。また近年のさまざまな社会保障の分野で聞こえる地域での自立支援という掛け声は、民間・NPOによる掘り起こしを公的セクター自体が期待している。ポスト55年体制の都市ガバナンスのひとつのありようを、本稿で述べた広義のホームレス支援は皮肉にも先取りしてしまっているといえよう。

現象に対する空間的視点は、マクロなレベルからはどうしても鳥瞰的な視線を有してしまい、権力を持つものから当事者へという一方的な視点になりがちである。本稿はそうした一方向性のベクトルしか有さない空間的視点から、貧困現象に対処する施策の歴史を概観した。そうした一方向のベクトルを保障したガバナンスを55年体制と大胆にも解釈してみたが、欧米的なニュアンスの、ポストモダン、ポストフォーダイズムという表現に対してあえてポスト55年体制というタームを導入して、この新しい貧

困現象に対する、広義のホームレス現象に対する都市ガバナンスの構築が公民双方に求められていることを照射したつもりである。

そして空間的視点は、権力性を有する鳥瞰的な研究を前提とする限り、社会地図あるいは進化型のGISマッピングを生み出しはしようが、1で紹介した現象記述型の「貧困の地理学」を乗り越えることは難しいであろう。手段としての「貧困の地理学」は必要であろうがそれは研究者の生きるプロセスのときどきの産物であり、社会的関係性の広がり空間に分け入り関係性の貧困を掘り起こし、そうした現象を双方にとって「見える化 (visualization)」してゆくようなミクロスケールな空間での格闘を、時には鳥瞰のために空に舞い上がることはあっても、継続して取り組んでゆく必要があろう。

[付記] 本稿は、同和地区、被差別部落、あいりん地域などの地図等での表示を行っているが、学術的な研究に寄与する目的のものとご理解いただきました。また西成地区の地図表示については、部落解放同盟西成支部の了承を得ている。

注

- 1 福祉の地理学という観点からは、宮澤仁編（2005）『地域と福祉の分析法—地図・GISの応用と事例』古今書院がある。
- 2 倉沢進編（1986）『東京の社会地図』東京大学出版会、305頁。
- 3 水内俊雄（1984）「戦前大都市における貧困階層の過密居住地区とその居住環境整備事業—昭和2年の不良住宅地区改良法をめぐって」人文地理 36(4)。
- 4 旧東京市と神戸市においても次章で方面委員の統計を使用する。
- 5 新海悟郎、三輪恒、松岡春樹（1951）「不良住宅地区の実態（神戸市番町地区現況調査）」『建築研究報告』No. 8。
- 6 新海悟郎、三輪恒（1952）「大阪市不良住宅地区（長柄地区の現況調査）附不良住宅地区判定要因の分析」『建築研究報告』No. 10。
- 7 新海悟郎、三輪恒、松岡春樹（1952）「京都市不良住宅地区（三條地区地区現況調査）」『建築研究報告』No. 11。
- 8 本岡拓哉（2007）「戦後神戸市における不法占拠バラック街の消滅過程とその背景」『人文地理』59-2。
- 9 水内俊雄（2001）「大阪市大正区における沖縄出身者集住地区の『スラム』クリアランス」『空間・社会・地理思想』6。
- 10 本岡拓哉（2008）「在日朝鮮人集住地域と立退き問題—神戸・広島・熊本の事例」科研・基盤研究（B）（代表：島岡恭則）「地方をフィールドとした朝鮮半島系住民のネットワークと生活世界の多声性に関する研究」による研究発表レジュメ。