

スラム清掃

アメリカのスラム 2 著と

ドヤ街考

芹沢 勇

David R. Hunter:

The Slums - Challenge
and Response <1963>

Harold Kaplan:

Urban Renewal Politics
<1963>

ハンターは扉に賀川豊彦の「スラムの歌」をあげている。賀川豊彦以来、体験アプローチによるわが国のスラム研究は終り、固定的の観念をもとにしたスラム論が目につく。ハンターは、福祉的観点からカプランは都市改造、住宅問題という物的観点からいづれも新たな取組みをしている。

まずハンターは、第1編挑戦<Challenge>においてスラムの数字的概観から入る。いわゆる豊富ななかの貧困として1960年の家族もち<平均3人弱>で年収4千ドル以下、単身2千ドル以下の貧困層<poverty>と

し、家族4千ドル~6千ドル、単身2千ドル~3千ドルを困窮層<deprivation>とし、これはそれぞれ全人口の5分の1ずつ、合わせて全人口の5分の2としている。<注 1960年国民1人当たり所得は2,288ドル、国勢調査の本土人口1億8万人弱、うち黒人1千8百万人>このうちスラム人口は1千2百万人でスウェーデン、デンマークの人口合計に匹敵し、破損したり水道施設を欠く368万4千戸の都市スラム住宅を数える。アメリカでは開放社会<open society>とはいえ事実上の身分制度<caste>の存在や、都市内白人の郊外逃避と低収入白人、黒人、プエルトリコなどの流入と人種集中によりスラムが形成される。とくに1950~60年にかけて首都圏区域への黒人増加が目立ち、人種の集中、住宅区が白人から黒人へ移ると再び逆転しない。黒人の住居拡大は市の中核部から外へ、住居流動の高い地区へ黒人は動く四つの傾向がみられている。

この現象に対し家主は、白人が去るとたとえ3室を5~8に分割貸をして収入をあげ、自身は1年の大部分をフロリダやカリフォルニアで過せるようになり、建物の保存手入は放任、倒壊すれば駐車場になるような立場におかれるが、わが国にも釜

ヶ崎のこれに近い報告例がある。

住民調査例では、世帯主の修学年数や学童の学力度と家族収入との正比例関係、高い中途退学率や、スラムの多数の低技術者は、今後の高度熟練者の不足と非熟練者過剰見込から影響をうけることを示している。またスラムに福祉ケースの多いことは論をまたないが、多問題家族<multi-problem family>に多くに注意しており、わが国でもこの研究は不足している。

さらに在籍学童や非白人の高移動率は内部流動をものがたり、犯罪はわが国の場合よりはるかに高率かつ行為種目が広いことを報告しているが、人口密度比を考慮にいれてあり、わが国の場合有責人口比など考慮したものは少ない。保健問題も引用例によると、インフルエンザ、急性肺炎、結核の増大などわが国のドヤ街と傾向を一つにしているが、ほかに社会的経済的地位と精神衛生との強い関係をのべている。これは今後われわれの課題でもある。

スラムの欠損家庭についてハンターは、連続一夫一婦制<serial monogamy>、すなわち1時1人で男から男へ<one man after another but one at a time>を特徴とし、黒人のどれい時代、男は売られたため、

今は高失業率などからこの形が残っていること、またアメリカの4家族に1家族は別居離婚があり、とくに非白人に高率なことから説明している。この連続一夫一婦制はドヤ街にもよく見られるかたちである。

アメリカスラムは、大体荒廃住宅が主であるが、別に安宿<skid-row>がある。極貧や孤独の人達は寮、ホテル、小部屋、仕切ベッドに住み、墓場以外にゆき場もなく、死亡率は高い。経済的苦境<不規則雇用など>、精神的不健康<アル中、放浪など>、低い社会適応<教養差、信仰、社会的圧力など>身体障害の四つがこの理由とされている。これは市の中央部にある立地条件や生活条件からすれば、まさにドヤ街に一致する。

このほか都市改造に伴う移転問題、政治、経済、財政、人道問題などにふれているが、これらはむしろカプランの著によるのが便宜であろう。

第2編応答<Response>としてスラム清掃の政策と実践は、人種や身分上の拘束よりその住民に生活各般にわたる自由選択できるようにすることを骨子とし、教育、経済的自給と雇用、政治と市民参加、物的環境、社会および保健事業、芸術に分け

て述べている。スラムの教育人口中15~20%の文盲、50%に達する教育の機会に恵まれなかったものの実情から、教育はまず「読み書き」にはじまり、大人に対する地域活動、福祉、雇用サービス、法律相談から音楽、コーヒーに至るまで役立つ地域社会学校<community school>をすすめている。これはむしろセツルメント活動に近い。ここで問題は、「自分に十分だったことは子供にも十分」、「どんな教育をうけても皮膚の色が多くの機会の邪魔をする」という考えが教育を阻むことであるが、地区の人を雇い、ボランティアに募ることも方法とされている。ドヤ街でもいえることであるが、子供たちを性、警察、飲酒、ギャング、家族の口論といった狭い視野から広い生活空間を与えること、クラスも固定せず時と場合に応じ、ダイナミックに一つにしたり沢山に分けて指導する“team teaching system”も必要である。また、未修了者の補習、教師、高い中退率など問題はまだまだ多いが、とくに黒人青少年には婦系家族に対する「男の理想像」が強調されている。経済的自給と雇用では、本書の他の章に比べ政策的意見が多い。たとえば一定所得以下には連邦政府が補足保障すべきであ

るとか、非差別雇用、雇用の若年層重点化、公費就労あるいは限界労働者<marginal>を雇う者への補助などである。また「老犬に芸は仕込めない」とはいえ「今からでも遅くはない」から成人への基礎または再訓練などをあげているが、われわれの場合ある程度制度化はされていても、住民の態度や可能にする条件が考えられなければむずかしい。

政治と市民参加の章では、1956年の大統領選挙で年収の低下する階層ほど棄権率の高い例をあげ、疎外感の原因を(1)住民の流動性、(2)市民参加の中産階級性、(3)住民の自己敗北的態度、(4)グループ間の緊張に求めている。社会参加の機会を与えることも大切で、ニューヨークの青少年動員計画<Mobilization for Youth すなわち非行対策>の成果とともに説明している。<1962年わたし自身調査の機会を得たが、あらゆる地区生活基盤の上で行なわれている。>物的環境の第1は住宅問題であるが、スラム住民は1950年の2千50万人が、60年には1千250万になったとはいえなお高い数である。これには1万ドル以下の売家か月家賃百ドル以下の家か、百万戸の標準住宅手入による再入居に加えて人種差別撤廃を必要としている。なお、スラ

ム財産への課税や、標準に達しない違反財産、高利潤、脱税などを問題にしているが、ドヤ街問題の一たるを失わない。ドヤ街住民の場合は高額家賃に圧迫されているが、低い住居費を前提にしたエンゲル係数より、シュワーベの法則からみる方がより適切であろう。

社会事業や保健事業について、ハンターはサービス機関の対象が中間階級に移りつつある点を警告する一方、多問題家族に適する民間機関の活動や、多くの機関部門を一つにするスーパーマーケット方式を推している。同時に機関の働きがカウンセリングとか個人治療に傾いていることを不相当として、「危機に必要な援助は、それを求める時にすぐそれを必要としているのだ」という考え方は、ドヤ街でも痛切に感じられる点である。

最後に芸術をスラムの孤立と孤独に対し利用することをいっているが、さきの「青少年動員」の例をみても、ある程度対策が進んだあとでなければ困難であろう。

カプランの著は1949年より10年間で、ニュージャージー州ニューアーク <Newark> 市の都市改造、都市再開発によるスラム清掃の高い成果の記録である。

市住宅局 <Newark Housing Authority: NHA——行政委員会> とその責任者 Louis Danzig が行政上、政治上、市民指導者、大衆との関係をいかに処理し、いかに計画を執行したかが全編を貫いている。

ニューアーク <人口40余万人> では連邦政府助成事業として、再開発の目標を中間階級への標準住宅の不足と過剰な低標準住宅におき、「政治的」というより「技術的」基準をもって「非政治的」環境の下に多くの決定が行なわれている。まず6人の市長任命理事よりなる NHA の設置経過、市庁内の自主権限の獲得、政治家たち <politicos> の干渉範囲の制限に対するダンチッヒの努力が詳述されているが、紙数の都合で主として市民指導者と大衆の動きとの関係について述べたい。

市民指導者関係で、NHA の再開発、公共住宅拡大、連邦政府助成に対立したのは商業会議所とか、ニューアーク不動産協議会などで、もっぱら民間資本と有志市民参加の「住宅法令強化と監察」、連邦住宅庁の保証する世帯改善資金でスラム改善をするのが目標であった。ダンチッヒはこれに強く対立したが、1953年市長交替後の空気の中かで、二つの市民組織が生まれた。一つは不動産関係者を含む

ニューアーク隣保保存復帰委員会 <Newark Committee on Neighborhood Conservation and Rehabilitation: NCNCR> 一つは大企業を除く普通の実業界エリートよりなるニューアーク経済振興委員会 <Newark Economic Development Committee: NEDC> である。しかし NCNCR に対し、組織労働者や黒人グループ、除外された利害関係者は市民指導者の優位に反対し、NEDC の場合不活潑な多数と攻撃的少数という特色もあった。

NCNCR は後1958年公式立場を得て名称のうち Committee を Commission に変えたが、主としてダンチッヒと公共住宅と再開発、公共資本と民間資本、再開発権限を NHA におくことに反対しこの州立法上の抗争を続けたが、最終的に協議と条件付妥協によってこれを認めている。

NEDC は都市改造への参加と民間投資によるスラム清掃、独自のビジネス区域の再生計画を目標にしたが、これにはダンチッヒは協調的に収拾をすすめている。そしてこの両者とも政策論争をさげ、政策決定の経験も欠いていたので NHA と一致させた一面がある。

これらとは別に大衆 <grass root> をみると、住民による強

い反対は「堅い核スラム」の特色ではなく、スラムの表層地区であり、組織化された反対は持家の率が高く、1ないし2家族の多い比較的安定した人口の地区にあらわれ、一時的ないし不在所有の程度の高い間貸、安アパートの多い地区にはあまりあらわれていない。ニューアークのイタリア系住民の多い北区以外あまり反対は起きていないが、人種的にみて、イタリア系グループは地位保全集団であるのに対し、黒人は地位要求集団でどこへ行こうとよくなる事情にあるのも理由の一つになる。反対運動と選挙への影響もみているが、1949年と1953年のVillani<市長>選では北区の票は固定して強みは減じていない。しかし反対派のMellilo<市議>の場合一部効を奏していると思われるが、投票区変更などもありはっきりしない。問題はむしろ人種論争、公共住宅における人種的平衡保持にあった。そしてNHAへの非難は、多くの公共住宅計画は南部黒人をニューアークへひきつけたこと、黒人の多い中央区の改造が黒人を市内いたる所へ追い散らす助けになったことにある。この問題でダンチッヒは社会事業を加え、入居選考段階で問題家族を明らかにすることになっている。また後に非白人の移入は、

歳入減と援護費の増、黒人議員の増加をきたす結果となったが、NHAの計画は大きな変化を生じさせずに遂行している。あとがきにおいて、1963年以降の順調な進ちょく、全市9計画の完了状況、将来への展望に期待をかけている。なお本書ではニューアーク市の都市改造組織と1960年から63年までの追補がされている。

すでにふれたように、NHA、ダンチッヒ等スタッフのすぐれた調査、企画、執行が結局あらゆる障害の壁を突き破った記録が本書である。

いまわが国では「住宅地区改良法」をもとに、主として同和地区や小規模スラムの局地的改善が行なわれている。しかし東京、大阪、横浜などのドヤ街や神戸のごとき「安宿散在地区」の清掃は、規模からいっても都市改造計画によらなければ困難である。そして都市スラムの歴史や横浜の例は「スラム化——地域再開発——新スラム」をくり返し、スラムの追い散らしと再生を物語っている。同時に都市改造とか住宅改良といっても、要は「スラム生活」を問題としない限り、解決の核心への道は遠い。

アメリカスラムの資料はわが国のそれとの相違から、資すると

ころが少ないともいわれるが、アメリカスラムに大きい役割をはたしている人種差別も「単なる人種の偏見ではなく、合法非合法のあらゆる手段をもって黒人を第二級市民に固定化する収奪体系」<本田創造：アメリカ黒人の歴史P.150岩波新書>とするならば、また新しい理解も生まれるであろう。

<収入役・鶴見女子大講師>