

卒業論文要旨

東京・インナーエリアにおける 生活困窮者向け自立支援施設の立地場所に関する研究

渡邊 享子

I 研究の背景と目的

寄せ場の地域再生は、路上生活者の居住保障を実現することによる解決が望ましいと考えられ、地域資源を利用した根本的な解決策が模索されてきた。この成果として、各種の民間団体や公的セクターによって路上生活者の自立支援を見据えた具体的な取り組みが行われてきた。

ところが現実に居住のための施設を設置する段階に至ると、福祉サポートや行政制度上の問題を超えて、地域主体とのコンフリクトを生み、居住施設の設置が困難になることがある。多様化したホームレス問題の解決に当たっては、誰がどのように地域ケアを行うのかという人員の問題と同時に、どこに受け入れるのかという場所の問題も顕在化しているのである(稲田 2008)。

こうした「場所」をめぐる問題の解決にあたっては、「居住」をめぐるインフォーマルな人や場所の繋がり合いを今一度見直し、相互の関係性のもとに居住空間を作り出すことが必要であると思われる。そのためにも、これまで見落とされがちであった場所に特有のインフォーマルな要因を可視化し、問題解決の表舞台に乗せていくことが現実空間における施策の円滑化につながるのではないだろうか。

本研究は、上述した居住施設が立地する周辺地域の空間変容と、実際に設置された施設の立地プロセスを分析し、地域における居住を巡るインフォーマルな要因を可視化することで、ホームレ

ス支援における「場所」の問題を解決することを目的とする。

II 対象地域概要と居住施設の位置づけ

1. 対象地域概要

山谷地域は台東区の清川・日本堤を中心とした地域に広がり、江戸時代から、木賃宿街として、栄えてきた。関東大震災、第2次世界大戦をへて、一度は焼け野原となるも、戦後、簡易宿泊所が集積した。

高度経済成長期に入ると、建設業への従事者の需要が大幅に増加し、地方からも労働者が流入して、同地域は日雇い労働者向けの宿泊所の集積地として関連商業も含めて発展した。ところが、バブル経済の崩壊を受けて建設業が低迷し、70年代をピークに日雇い労働者向けの簡易宿泊所は相



写真1 山谷地域の様子(筆者撮影)

次いで廃業した。これと同時に高度経済成長期に流入した日雇い労働者は高齢化し、居住場所を失っていく。ドヤを追われ、高齢化しケアが必要となった路上生活者の居住問題をいかに解決するかがこの地域の抱える問題だといえる。

2. 生活困窮者向け居住施設の位置づけ

このように、山谷地域は、職も身よりもなく、路上生活を余儀なくされた日雇い労働者を多く抱えている。この解決のため、近年、行政やNPO法人によって、路上生活者の居住の安定を確保し、自立を支援するため、宿泊所事業が行われている。図1のように近年多様化しつつある、ホームレスの居住問題の解決にあたり、路上生活を脱し、中間施設等を経て、地域での継続居住に至る過程で、個人の事情に応じてさまざまな支援プログラムが組まれる必要がある。本稿では、このように宿泊所事業において展開される中間通過型施設を自立支援施設と呼ぶ。特に本研究で対象とするのは次の2種類の施設（以下、単に施設と表記）である。すなわち、1）社会福祉法第2条第3項に定められる「第二種社会福祉事業」に基づき設置された宿泊所の中で、山谷地域を拠点として生活困窮者の包括的な支援を展開するNPO法人ふるさとの会によって運営され、宿泊所にサポート要員を置く経費算定方式（B方式）の施設と、2）同会が2004年に都のホームレス地域移行支援事業の委

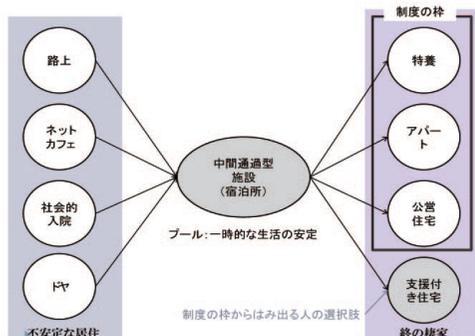


図1 自立支援施設の位置づけ
聞き取り調査より作成

託や、B方式の宿泊所のガイドライン変更を受けて展開された機能特化型の「自立支援ホーム」である。

3. NPO 法人自立支援センターふるさとの会

「ふるさとの会」の活動は、山谷地域内における路上生活者向けの炊き出しから始まっている。この活動は有志により約30年前から始まり、1990年に設立されたボランティアサークルふるさとの会により現在も続けられている。

90年代後半から、ホームレス問題の根本的な解決に向けて公的セクターとパートナーシップを築きながら包括的な地域移行支援をおこなっている。こうしたふるさとの会が行う活動の一端が先に述べた宿泊所事業である。99年に吉原跡である千束地域内に、同会初の第2種社会福祉事業宿泊所「ふるさと 千束館」を設置し、翌年以降、同様の女性向け施設や身障者向け施設を吉原地域内に設置した。2002年に、隅田川をはさんだ東側で同様にホームレス問題が顕在化していた墨田区において、区から生活寮（墨田寮）の委託をうけ、これを機に、墨田区にも進出し地域生活支援や宿泊所の運営を担うようになる。2004年には、都から、ホームレス地域移行支援事業の生活就労サポートの委託をうけ、これ以降、機能特化型の宿泊所である、自立支援ホーム・就労支援ホーム



図2 ふるさとの会のケアエリア
同会提供資料より

の運営にあたる。

宿泊所は、基本的に地域内の不動産ストックを借り上げて使用しているが、2009年に初の全面建替による自立支援ホーム「ふるさと晃荘」を開設した。ふるさとの会が行う具体的な福祉施策についてはここでは割愛する。

山谷を中心としたエリアで自立支援を行う団体の中でふるさとの会に特徴的にみられる点は、図2のように山谷地域に留まらず、台東・墨田区にまたがる隅田川の両岸に支援エリアを広げ活動を行っている点と、施設に使用する物件や福祉資源をすべてアウトソースし、地域に開かれた施設を運営している点である。地域内の低・未利用物件を借り上げ、利用者に向けた介護や医療のための人的資源も地域内に既存の主体を利用している。

4. 対象地域における居住施設

写真2は、山谷地域内でふるさとの会とは別の団体が運営する施設の建設に対して起こった反対運動の様子である。

ホームレス問題は、路上生活者だけの問題ではなく、「家に住む人々」との関係性のもとにある根深い問題である。寄せ場として日雇い労働者の再生産を担いながら歴史を刻んできた裏で、「家に住む人々」も路上生活者の存在から派生する衛



写真2 日本堤の反対運動

(筆者撮影)

生問題に苦しめられてきた。

こうした地域に、生活困窮者むけの居住空間を生み出そうとするとき、このことが外部主体には同地域の根本的な問題の解決に繋がるとわかっていながらも近隣住民との間でコンフリクトを生みやすい。困窮者の居住空間を見出すためには、困窮者への支援にフォーカスを当てるばかりでなく、人が居住する「地域」とはなにかをとらえ直す必要がある。

III 施設周辺地域の特性と変遷

1. 対象地域の10年間の変容

ふるさとの会が居住支援を始めてからの10年間の、施設立地地域全体の変化について分析し、その特徴ごとにいくつかのエリアに分類する。

まず、台東区側の立地エリアの1995年から、現在に至るまでの建物用途の移り変わりを、住宅地図と目視調査から判断し、GISを用いて土地利用の変化を詳細に地図化した(図3)。建物用途変化と土地利用の現況を分析した結果以下の点が認められた。

第1に、土地利用の状況から対象地域は吉原跡の風俗店の集積地と、山谷のドヤ街、その間に挟まれた住工混在の狭小住宅密集地域によって特徴づけられる。

第2に、建物用途の変遷からは、商店の激減、工場・旅館・風俗店など、同地域を特徴づけるような用途の建物の減少、住宅系用途・福祉施設の建物の増加が認められる。特にマンションの増加は著しい。

2. 各エリアの近年の変容

1) 特殊地域における近年の変容

特殊業種集積地域として、吉原地域と吉野通り沿いのドヤ街(日本堤・清川周辺地位)に分けて変遷を分析する。

まず、吉原エリアにおいては風俗店の立地の変

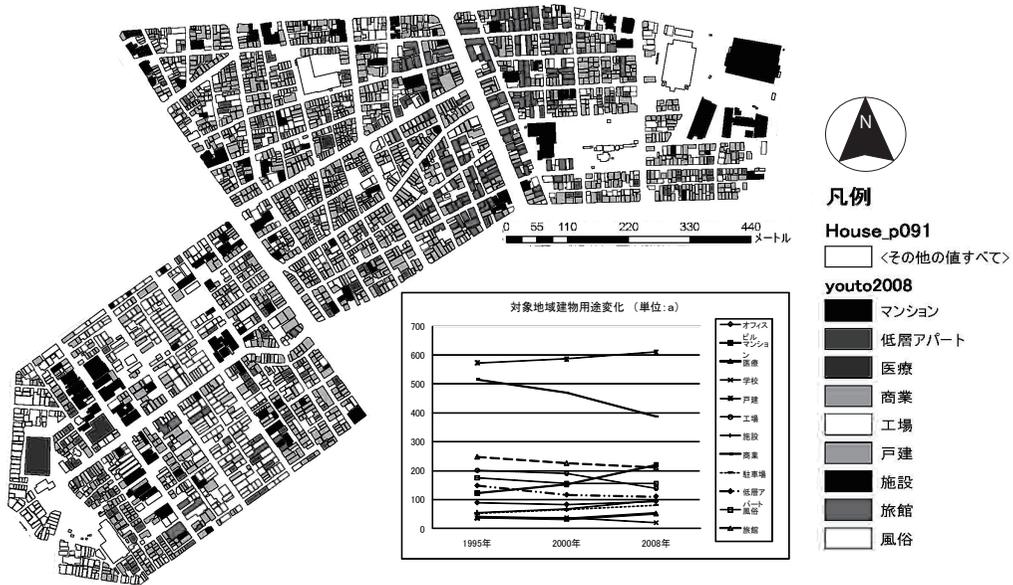


図3 施設立地エリアの土地利用 (ゼンリン住宅地図台東 2008より作成)

化と住宅開発の動向(立地と床面積)をGISによって分析した。この結果、吉原地域の変化は、図4のように赤線廃止時の吉原の敷地割に影響されていることがわかった。施設が立地するのは、吉原時代に大見世が立地し、敷地割が大きかったために大規模住宅開発の対象となったゾーンと、赤線廃止時に土地が払い下げられソーブランドの集積地となったゾーンの間の漸進的なゾーンである。すなわち、自立支援施設が立地するのは画一的な機能を有する2つのゾーンに挟まれて、機能が多様化している空間であるといえる。

続いて、ドヤ街エリアについて分析した。ドヤ街では、旅館業・木賃アパートの立地の変化と、住宅開発の動向を分析した。このエリアでは、ドヤの属性の多様化にも着目し、エリア内における旅館業の料金の分布と建物更新の状況についても目視調査と住宅地図によって詳細にしらべた。この結果、近年ドヤ街は縮小傾向にあるが、その中で、吉野通沿いの一部のゾーンでは、ドヤの廃業後、マンション・福祉施設・駐車場の3通りの転換が起きていることが分かった。

すなわち、高度利用か、社会的マイノリティの

包摂を担うか、低利用のまま放置するかの3つに分極化しているのである。この地域は住宅開発の波を受けつつも、地域の現実的な需要や既存の場所性がそれに対抗する力となってせめぎ合い、地域を特色づける主体が多様化しているといえる。以上のように、対象地域の特殊業集積エリアはもともと風俗店や日雇い労働者向けの簡易宿泊所などごく限られた対象に土地利用が向けられ、それらの生業を軸に地域が成り立っていた。ところが近年、高齢化や都市の高度(再)開発の波をうけ、

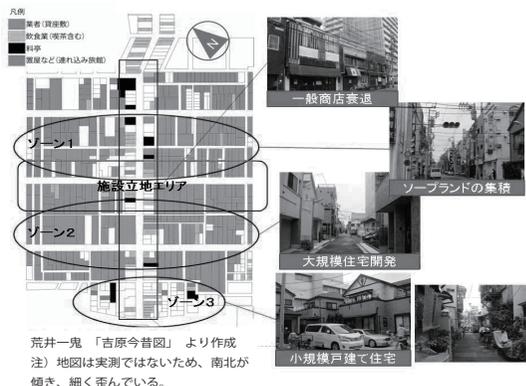


図4 吉原地域の土地利用変化 (荒井一鬼「吉原今昔図」より)

さまざまニーズが絡み合い、せめぎ合いながら空間や主体の多様化が多層的に展開している。生活困窮者向けの自立支援活動は、こうした地域のダイナミックな多様化のプロセスの一枝として読むことができるのである。

2) 住工混在地域における変容

ここでは、東京の周縁部に多くみられる、小規模な町工場と狭小な戸建てが狭隘な路地に軒を連ねる住工混在エリアの近年の変容を分析する。

具体的には、台東区側では、日本堤2丁目地域を、墨田区側では八広1丁目地域を分析の対象とした。この結果、両地域では、急激な宅地の更新が行われている。日本堤2丁目は都心へのアクセスの良さから、小規模な工場や住宅の中に高層の1Rマンションが乱立し、従来の景観が激変しつつある。八広1丁目では、新東京タワーの建設、都立日本橋高校の移転を受けて都市整備が行われ、ミニ戸建てや、低層の1Rアパートが急激に新築されていた。このように、開発ポテンシャルの高い土地であるにも関わらず、何らかの要因から家主によって、敢えて自立支援施設という用途が選択されたことになる。

IV 施設の立地プロセス

ふるさとの会への聞き取り調査にもとづき、施設の立地プロセスを物件の権利関係の動きを軸に分析した。

1. 特殊業種集積エリアの立地プロセス

特殊業種集積エリアにおける立地プロセスをまとめると、いずれにしろ、ミクロに地域を切り分けると、特殊業種の経営者の第2世代が地域外に転居したあと、経営形態や土地の活用法が多様化していく段階にある。その中で、伝統的な機能を担ってきた業種の建物は、一般的な戸建住宅や商店への転用が難しい一方で、また、立地場所の周

辺環境の場所性を考慮すると高度利用にはリスクが伴う。こうした中で、「置屋」や「ドヤ」というこのエリアに特有の性格を持つ建物は、構造上、そのままの形で困窮者の支援を行う場所に適していた。つまり、建て替えを行わず、そのまま施設として活用できるからである。これが、家主のリスクを抑える要因となった。また、場所性の問題から、用途が限られる中で、困窮者向けの居住施設は社会的需要が高いために家賃収入源として持続的であった。このように、マクロな地域の機能や景観の変遷を背景とした家主による資産活用の合理的な選択の結果、「施設」が立地することになった。地域の既存の「意味」を生かしながら資産を活用していくことが権利者にとって最も合理的な選択肢だったのである。

2. 住工混在エリアの立地プロセス

住工混在エリアでは、建物の用途転換の道筋としていくつかの選択肢がある中で、開発のリスクを加味した権利者の合理的な選択に、極めて属地的な要因が絡み合って施設の立地が実現したと言える。このプロセスの中で、第三者による投資の誘発や家主の私財によるストックの全面建替が成立し、私有財産によって社会福祉が実現された。また、周囲で大規模住宅開発が行われるなか、このように小規模な施設として活用されることが景観の保全につながっている。

3. 小括

ふるさとの会の運営による施設の立地プロセスには以下の点が特徴的である。

第一に、社会的利益を個人的利益に結び付けて実現することで地域の公共の利益を実現しこれをまちづくりにつなげている点である。施設は、家主の利益を考えた合理的な選択の結果として施設が立地している。また、利用された物件は、置屋、ドヤ、工場、木賃アパートといった当該エリアに特有の物件である。つまり、最もリスクが低い物

件の活用方法が、既存のストックの特性を生かしながら、社会的需要の高い生活困窮者の施設として活用することであるのがわかる。

第二に、生活困窮者むけに支援付きの居住場所を提供することが、居住スタイルの一つの選択肢を創出すると同時に多様化する空間変容の一側面となっていることである。ドヤが廃業しビジネスホテル化すると職を失った労働者の居住空間が縮小されてしまうように、地域の変遷からこぼれ落ちてしまう主体がいる。こうした主体の受け皿として、非営利セクターが居住施設を運営することは地域の多様化の文脈にそっているのである。

第三に、不動産権利者の個人的でインフォーマルな要因が施設の立地につながっている点である。このような、ミクロでインフォーマルな要因を掬いとるためには地域に不動産のネットが網の目のように張りめぐらされることが必要となろう。この不動産のネットは地域を拠点に小規模な事業実績を着実に積み上げていった結果実現した信用関係によるネットである。持続可能で着実な実績の積み上げが、地元の不動産業との関係性を創り上げ、地域に関係性のネットが張り巡らされていった結果、権利者が迎えるライフコースの局面において発生した空き物件が同会のネットにかかった様子がうかがえる。これは、「借家」という、経済的に持続的で、地域の主体と関係を切らない不動産の仕組みのために実現しえたことであると言える。

V 施設の立地をめぐるアクターの分析

立地をめぐる主体は、大きく2軸によって分けられる。一つ目の軸は、その主体が地域の「内側」にあるか「外側」にあるかである。前者は、地域に個人的な利害をもつ主体である。この主体には町会や住民と、地主や家主が該当する。後者は、居住施設の立地を介して地域に交わる主体であり、これにはNPOと施設の利用者が位置づけ

られる。いま一つの軸は施設の設置に能動的に関わる主体と、生活者として施設の立地を受け止める主体である。前者にはNPOや家主・地主が該当し、後者には町会や住人、施設の利用者が位置づけられる。第1象限と第3象限にまたがるのが不動産業者であり、両者をつなげる役割を担っている。

筆者の聴き取り調査の結果によれば、前段で定義した4つの主体の利害や目的はばらばらの方向を向いている。地域に個人的な利害が直接からむ「内側」の主体にとっては、最終的な目標は自分の生活水準が保たれ、向上することであるので内側の主体同士でもなかなか重なりづらい。さらに、NPOが目指すマクロな視野における社会的利益の実現は、個人的利害を関心事とする主体にとっては自分とのつながりが実感しづらい。

個人の利益をうまく社会的利益の実現につなげ、近隣との関係性のもとにある「居住」の空間を創出するためには、施設の立地が、それを受け止める主体が地域に見出す意味の体系の延長上にあるべきであり、これを切断するものであるとコンフリクトを起こしやすい。

ふるさとの会の施設は、IV-3でも述べたように、賃貸という仕組みを利用することで地域の「内側」の主体である地主や家主の意向を汲み取り、さらにエリアごとにあるストックに既存の機能の特性(意味)を生かして困窮者への居住支援を行っている。このようにして、地域の住民が形成してきた価値の枠組みにうまくアプローチしているのである。

VI まとめ

本研究は、ホームレスの地域移行支援のプロセスにおいて浮上する「場所」の問題への打開策をまちづくりの視点から模索した。この結果、明らかになったことは以下の点である。

第一に、社会的に特殊な役割を背負い、様々な

主体が共存するインナーエリアにおいては、地域に既存の機能・景観（意味の体系）を生かし、身の丈に合った小規模な更新を行うことが、リスクが低く、持続的である。ふるさととの会の事業展開システムはこの文脈上にあり、賃貸という形態を利用し個人の利益の増進によって社会的利益を実現している。

第二に、施設の立地をめぐる主体の位置づけである。地域に居住空間を見出そうとする時、まずその「地域」において、個人的な利害をもつ主体、施設を通して地域に関わる主体、設置に積極的に関わる主体、受け止める主体のそれぞれが別の論理をもち、ぶつかり合うことを意識する必要がある。「居住」の性質を考えると、個人的利害の絡む主体と、マクロな社会的利益の実現を目指す主体がいかに価値の枠組みを共有するかがカギとなる。

第三に、以上の2点をうまく生かした着実な事業の積み上げによる、地域主体との関係性の連鎖が重要である。持続可能な事業モデルをつくり上げ、施設の立地にあたって直接の利害が発生する不動産業者や権利者との関係をつくり、個人的なつながりを築く。これによって、個人的な背景から不動産を活用したいと考える権利者が、会と地域が形成するネットにかかるのである。ふるさととの会の施設は小規模で個人的な所有物であることが多い。このため、地域主体と個人的な関係を築くことにより、インフォーマルな舞台で事業を展開できる。この意味において、「地域」と人との相互の関係性のうえにある「居住」という営み

の本質をとらえた事業展開システムであるといえる。そして、自立支援の活動を通じた権利者の生活や人生との接点の積み重ねが、地域における価値の枠組みを共有する機会をつくり、困窮者救済のための事業を地域生活における意味の体系に組み込んでいくのである。

文献

稲田七海 2008. 大阪インナーエリアにおける病院退院者および施設退所者の地域移行支援の展開—NPO 法人による宿泊所事業を事例に一. 厚生労働科学研究費補助金『医療・介護制度における適切な提供体制の構築と費用適正化に関する実証的研究』平成19年度総括・分担執筆報告書 147-172.

謝辞

本稿は、平成21年度地理学コースに提出の卒業論文の概要をまとめたものです。執筆に当たって大変多くの方々のご協力を賜りました。まず、秋山雅彦様・古木大介様・川越一恵様はじめ、NPO 法人ふるさととの会の皆様。(有) 建築工房匠屋 大崎元様。大阪市立大学都市研究プラザ 稲田七海様。東京工業大学社会理工学研究科准教授 真野洋介先生。その他、ヒアリング調査にご協力いただいた総ての方々に感謝申し上げます。最後に、ご指導くださった栗原尚子先生・水野勲先生はじめ地理学コース全ての先生方、GIS 技術指導矢部直人先生に厚く御礼申し上げます。

わたなべ・きょうこ

お茶の水女子大学文教育学部人文科学科地理学コース

The study on the place of shelters in the inner area of Tokyo

WATANABE Kyoko