

1911年[明治44年]—1927年[昭和2年]

不良住宅地区改良事業と細民調査 大月敏雄 [東京理科大学助教授]

おおつきとしお

1967年生まれ/東京大学卒業/同大学院博士課程単位取得退学/建築計画、ハウジング/博士(工学)
共著に『消えゆく同潤会アパートメント』ほか/2001年学会奨励賞受賞ほか

014

Special Feature

あらゆる国で、近代住宅政策の展開はいかに不良住宅をなくすかというテーマから出発している。日本では、そのテーマへの国家的・法的対応が、1927(昭和2)年に成立した不良住宅地区改良法であった。不良住宅地区改良法成立のためのテストケースとして、同潤会が手がけた深川区の猿江裏町不良住宅地区改良事業は、1925(大正14)・1926(大正15)年度の事業として実施された。そこでは、毎年1回の生活状態調査の結果に基づいて所得額のほぼ1割を家賃として徴収し、家計の状況に応じてさらに減額が考慮されていた。毎年1回行われた生活状態調査は、「共同住宅居住者生活調査」[1]として、1930(昭和5)年から同潤会解散の1941(昭和16)年まで11回にわたって継続して行われた。さらに、1933(昭和8)年には「居住者が改良住宅に居住したことによっての変化を究明」[2]することを目的に、「不良住宅地区改良後に於ける地区内居住者生計調査報告書」が刊行された[3]。まさに、今の建築計画学でいうところのPOE(Post Occupancy Evaluation)に相当する事後評価調査でもあった。こうした調査がどれほど

同潤会ならびに関係機関のその後の事業展開に影響を与えたかについては未解明であるが、ここでは、不良住宅地区改良法が、明治から大正にかけて連続と行われ続けた不良住宅に関する一連の調査の上に成り立っていることに着目したい。

東京における不良住宅の集積地は江戸時代にさかのぼる[4]が、明治前期の不良住宅(この時期は「貧民窟」などと呼ばれた)は江戸末期の貧民窟の位置と多く変わっておらず、時とともに市の周辺に移っていき、やがて産業革命の到来による近代的工場の行員住宅と隣接するようになった[5]。こうした貧民窟への最初期の着目として、『朝野新聞』に連載された「東京府下貧民の真況」(1886[明治19]年)がある[6]。また、有名なものに『最暗黒の東京』(1893[明治26]年)[7]、『日本之下層社会』(1899[明治32]年)がある[8]。このように、都市の下層社会については明治20年代から一部ジャーナリズムの話題に上ったが、日清戦争が終わって明治30年代になると労働組合の結成が盛んになる。それまで単に、都市内の貧しく悲惨な人々が群れ住む家々として認識されていた不良住宅問題は、労働問

題の一部としても認識され始める。横山源之助による『日本之下層社会』は、こうした不良住宅観の転換点の一部を形成することになった。横山が調査に加わったものとして、農商務省『職事情』(1903[明治36]年)[9]がある。女子労働者の保護を主目的とする工場法案策定過程で職工の実態を調査する必要が叫ばれ、農商務省内に臨時工場調査掛が置かれ、横山もそこに嘱託として招かれたのである。ほとんど事実を歪曲することなく、あるがままに、当時の労働者の劣悪さむる状態を調査し、抽出した点において極めて重要な調査であった[10]。

一方で、1911(明治44)年・1912(明治45年/大正元年)には内務省地方局によって「細民調査」が2回実施された[11]。それまで「貧民」と呼ばれていた人々は「細民」と呼ばれるようになった。この調査は国が本格的に都市下層の現実をとらえようとした初めての調査であった。そこでは東京・大阪の不良住宅地区のいくつかにおいて居住者データが収集された。第2回目調査では猿江裏町も取り上げられている。その後、内務省地方局に救護課(1917[大正6]年)が設置され、地方行政においても同様の部署が設置されていた。1917年、米騒動が政府を揺るがす直前には、内務大臣の諮問機関として救済事業調査会が設置され、答申のひとつとして「小住宅改良要綱」が示され、公営住宅供給が始まった。しかし、不良住宅地区の抜本的な改良には手がつけられなかった。1919(大正8)年には救護課が社会課となり、翌1920(大正9)年には社会局に昇格し、都市計画法・市街地建築物法を前年に起案した池田宏が初代社会局長となってから弾みがついた。内務省では1921(大正10)年に救済事業調査会を社会事業調査会と改め、「住宅組合法案」、「住宅会社法案」などの法案・要綱を次々と答申した[12]。こうしたなか、第3回目の内務省細民調査が実施されるのである。これは、六大都市と共同で実施され、それまでの細民調査とは趣を異にしていた。すなわち、この調査では具体的な改良事業の前提となるような調査項目が仕組まれていた。その調査報告である「細民集団地区調査」(1923[大正12]年)[13]の内容は、道路・上下水等のインフラ整備状況が客観的に示され、あわせて詳細な地区現況図が作成された。明らかに、スラム改良事業実施を前提とした調査のようである。これを受け、1925

(大正14)年に再び全国の不良住宅地区調査が行われ、不良住宅地区数217件・同世帯数72,600件・同人口309,000人という数値がはじき出された。この数値的裏づけが、不良住宅地区改良法の後押しとなったのである[14]。

これら一連の細民調査に東京市社会局嘱託として携わっていた布川孫市が同潤会の「不良住宅地区改良後に於ける地区内居住者生計調査報告書」の企画を委嘱されていたことを考えると、不良住宅地区改良事業と細民調査が、一直線上にあることがうなずけるのである。

参考文献

- 1—本調査は、猿江裏町地区だけでなく、不良住宅地区改良法の初適用を受けた横浜市南太田地区(1930[昭和5]年完成)、日暮里地区(1938[昭和13]年完成)についても行われた。
- 2—『不良住宅地区改良事業後に於ける地区内居住者生計調査報告書』/同潤会/pp.10-11/1933
- 3—同潤会ではアパートメント事業についても同様の調査報告書を刊行している(『アパート居住者生計調査報告書』/同潤会/1936)。
- 4—『東京市細民沿革紀要』/警視庁衛生部/1919
- 5—西田長寿/『明治前期の都市下層社会』/『生活古典叢書第2巻 明治期の都市下層社会』/光生館/p.4/1970
- 6—西田長寿(編)/『都市下層社会』/生活社/1949、ならびに西田長寿(編集・解説)/『生活古典叢書第2巻 明治期の都市下層社会』/光生館/1970所収
- 7—松原岩五郎/『最暗黒の東京』/民友社/1893
- 8—横山源之助/『日本之下層社会』/教文館/1899
- 9—農商務省/『職事情』/1903
- 10—土屋喬雄/『職事情』/『職事情(全三巻)』/生活社/p.1/1947
- 11—津田真澄(解説)/『細民調査統計表』/慶應書房/1971。内務省細民調査の3回分の主要な報告書が収録されている。
- 12—両法案のなかで、住宅組合法は1921(大正10)年に制定されたが、住宅会社法案は議会に提出されなかった。同潤会は、震災の混乱のなかで住宅会社法案未提出のリベンジとして池田宏が構想したものであるというのが定説である。
- 13—『細民集団地区調査』/社会局第二部/1922。これ以外にも大正時代半ばから各地方公共団体の社会課・社会局では独自の細民調査が精力的に行われていた(『東京市内の細民に関する調査』/東京市社会局/1921など)。
- 14—これら数字は衆議院・貴族院における同法案提出理由でも取り上げられている(『不良住宅地区改良法』/新法令理由及要綱』/東京中央社/pp.4-7/1927)。

写真1 芝新網町の細民地区での調査の様子

(出典:『東京市内の細民に関する調査』/東京市社会局/1921)

