

戦後都市の河川敷居住の生成・消滅過程：行政対応に注目して*

本岡拓哉**

本稿は行政資料・報告書をもとに、戦後日本都市の河川敷居住の生成過程と1960年代の社会的実態、消滅過程における行政対応を明らかにした。まず河川敷居住は戦後に生成されたと考えられがちであるが、戦前起源の場合もあり、都市における当該河川の社会的空間的な位置づけによって様々であった。ただし、1950年代以降に拡大していった点は共通しており、都市への新規流入者や他の「不法占拠」地区からの立ち退き者の占用によって地区人口が拡大したように、当地がアジールとして機能していたことも確認できた。社会的実態については、当地が居住地としてだけでなく、都市の下層労働の供給源としての機能も含んでいたことを示した。また、社会的混合や社会的流動性の高さの一方で、社会的周縁に位置づける人々の「抛り所」といった一面も有しており、当地は重層的な空間であった。1960年代以降の消滅過程については、居住者の経済力の向上による転出に加えて、河川整備の本格化と関連法制度の確立が大きく作用したことを指摘した。河川敷居住者への行政対応の選択肢拡大に繋がることで、居住者の自主移住は促進され、1970年代以降に河川敷居住は消滅に向かったのである。

【キーワード】 1 河川敷居住 2 行政対応 3 不法占拠・占用 4 河川法 5 戦後都市

I はじめに

古来より、河川敷は交換・交流という社会的経済的結節機能を有しており、都市の重要な場であった。中世以降は、人々の居住の機能も含み、そうした場は、障がいをもつ人々や被差別民など外部・周縁に位置づけられた人々の居場所・活動場所になることが多かった（森栗，2003）。しかし近代以降、河川や河川敷の景観は大きく変容していく。1896年に（旧）河川法が成立し、国家による河川整備事業が進み、1920年頃には主要河川の堤防建設と浚渫を中心とした改修は完成することになった。大堤防によって都市部における水害のリスクが減少する一方で、人々の生活は河川から切り離され、都市における河川敷の交換・交流、居住といった機能は衰退していくことになったのである。

そうした中、第二次世界大戦終戦直後からおおよそ1970年代までの間、都市部の河川敷は再び居住の場として存在することになる。すなわち戦災により都市部は壊滅的な被害を受け、多くの住宅が失われることになるが、それによる住宅喪失者や戦地からの引揚者たちが居住の場を求めていった先の一つが河川敷であった。戦災都市の河川敷にはセルフビルドのバラック（仮小屋）が建ち並び、「不法占拠」「スラム」というレッテルを受けながらも、河川敷は居住の場としての機能を有したのである。

近年、こうした戦後都市における河川敷居住という行為、そしてその景観や状況に注目が集まっている。たとえば、2007年に実写映画化もされた漫画『夕風の街 桜の国』（この史代，2003年）やETV特集「原爆スラム」と呼ばれた街で（2017年6月10日放送）がある。広島・旧太田川沿いに戦後存在し

* 本稿の内容の一部は、人文地理学会政治地理研究部会第15回研究会（2015年5月31日）および立正大学環境科学研究所談話会（2016年5月18日）などで報告した。本研究では、日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究（B））「戦後都市化による河川敷の変容に関する社会・政治地理学的研究」（研究課題番号：24720383）、ならびに日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究（B））「都市の河川敷の利用をめぐる社会・政治地理学的研究」（研究課題番号：15K16891）の一部を用いた。

**立正大学

た河川敷居住を対象とするこれらの作品は、「スラム」や「不法占拠・占用」, 貧困や社会問題の温床といった言説では表しきれない, 人々の生きる姿に光を当てたものであった。

また, 研究においても, 島村 (2010) が民俗学の観点から, 福岡市を流れる石堂川沿いに存在した在日朝鮮人集落の生活にアプローチしている。仙波 (2016) は広島市の旧太田川沿いに存在した「相生通り (基町地区)」が「原爆スラム」と呼称されるプロセスを解明し, 当地が政治的社会的に構築された場所であることを明示している。さらに山本 (2009) は京都市鴨川沿い河川敷居住地での住環境整備をめぐる住民運動を取り上げている。拙稿 (2006, 2015, 2016) では, 河川敷居住の生成から消滅過程において, 居住者の生活や行政当局による様々な営為が展開したことを示してきた。このように, 河川敷という空間を人々の生きる場所として措定したうえで, 戦後都市で展開した河川敷居住の諸側面に様々な資料から光が当てられ, 戦後都市史の見直しが展開していると言えよう。

本稿はこれらの研究成果によって明らかになった個別の状況をより広い観点から捉えることを目的に, 戦後都市における河川敷居住の実態と変容, さらにそれをめぐる社会的状況や行政対応にアプローチする。そのための資料として, 近畿地方建設局水政課 (1970) 「河川敷不法建築物対策研究会報告」¹⁾ を使用する。本資料は, 建設省近畿地方建設局が主導する形で, 全国の各地方建設局の河川部, 関係する工事事務所, および各県の河川管理担当者を招集し,

1970年2月に建設省淀乃寮で実施した学習会 (3日間) に関する報告書である。その内容は, 各地の河川敷「不法占拠」の状況報告ならびに法務局担当者や大学教授, 新聞社編集委員による講演内容, さらに担当間でのフリーディスカッションの記録が含まれている。したがって, 上記課題にアプローチするうえで, 各河川の河川敷居住の状況とともに行政当局の対応や意向を理解するうえで有用な資料である。

当該資料を使用し分析するが, 本稿の主な分析対象として, 鶴見川 (横浜市), 安倍川 (静岡市), 旧太田川²⁾ (広島市), 白川 (熊本市) の四つの一級河川を主に取り上げる³⁾。これらの河川では, 戦後, 大規模に河川敷居住が展開したこと, また1970年前後に実態調査が行なわれていること, さらに住環境整備が実施され, 居住者の集団移住が実施されたことから, 本稿の研究課題に対する適切な研究対象と考えられる。

II 河川敷居住の生成過程と社会的実態

1. 河川敷居住の生成過程

まず戦後における河川敷居住の実態を確認する。1969年当時に河川管理主体である地方建設局および都道府県が認識していた, 河川敷上の「不法占用」工作物 (20,112件, 占用面積1,047,846㎡) には, 商店や物置なども含まれるが, 住宅 (10,855戸, 564,721㎡) が戸数及び占用面積において総計の約半分を占めていた (第1表)。

第1表 全国における河川敷「不法占用」工作物の状況 (1969年)

	住宅	非住宅			合計
		商店	物置	その他	
件数: 戸 (%)	10,855 (53.9)	699 (3.5)	3,010 (15.0)	5,558 (27.6)	20,122 (100.0)
面積: ㎡ (%)	564,721 (53.9)	22,867 (2.2)	83,464 (8.0)	376,754 (36.0)	1,047,806 (100.0)
密度: ㎡/戸	52.0	32.7	27.7	67.8	52.1

注: () 内は合計に対する割合
資料: 近畿地方建設局水政課 (1970) より作成。

第2表 全国における一級河川河川敷「不法占用」工作物の状況（1969年）

単位：戸

河川名	所管	住宅	商店	物置	その他	小計	
豊平川	北海道開発局	104	2	69	118	293	
岩木川	東北地建	179	1	66	59	305	
北上川	東北地建	222	5	72	134	433	
旧北上川	東北地建	158		59	35	252	
鳴瀬川	東北地建	47	2	27	43	119	
阿武隈川	東北地建	5		11	8	24	
雄物川	東北地建	24	4	12	12	52	
渡良瀬川	関東地建	37		8	72	117	
江戸川	関東地建	127		1	4	132	
多摩川	関東地建	159	4	6	18	187	
鶴見川	関東地建	193			16	209	
相模川	神奈川県	6			1	7	
神通川	北陸地建	3		63	119	185	
狩野川	中部地建	48	1	10	196	255	
安倍川	中部地建	421	1	49	34	505	
庄内川	中部地建	176			4	23	202
桂川	近畿地建	120			64	39	223
猪名川	近畿地建	83			5	9	97
鴨川	京都府	183			4		187
旧淀川	大阪府	263					263
大和川	近畿地建	28	6	9	6	49	
紀の川	近畿地建	442	12	138	32	624	
旭川	中国地建	36	6	45	54	141	
旧太田川	広島県	672					672
旧吉野川	徳島県	42		1			43
石手川	愛媛県	804		90	2	896	
遠賀川	九州地建	70	3	21	29	123	
六角川	九州地建	9		12	107	128	
菊池川	九州地建	36		15	172	223	
白川	九州地建	455	30	41	38	564	

資料：近畿地方建設局水政課（1970）より作成。

次にその地域的分布をみると（第2表）、日本全国の主要河川沿いに「不法占用」工作物としての住宅が存在していることがわかる。そのうち最も多く存在するのが愛媛県を流れる重信川水系の石手川河川敷上の804戸であり、旧太田川（672戸）、白川（455戸）、紀の川（442戸）、安倍川（421戸）、旧淀川（263戸）、北上川（222戸）、鶴見川（193戸）、鴨川（183戸）が続く。後述するように、1969年という時期はすでに減少傾向にはあったが、各河川において依然として多くの住宅が存在したことが認識できる。

それではこうした実態はいつからどのように生成されたのだろうか。ここで確認すべきは、各河川の社会的空間的な位置づけによって、その生成過程や実態は異なるということである。また、戦後に新たに生成されたと考えられがちであるが、たとえば安倍川の場合、「古いものは昭和6（1931）年頃から定着したものがあつた」（建設省静岡河川工事事務所1990）と言われており、拙稿（2006、2015）で示したように、神戸市を流れる新湊川沿いや広島市の太田川放水路予定地には戦前から人々が居住していた

との関係者の証言もあり、こうした事例は珍しくない⁴⁾。

とはいえ、Iで述べたように、やはり河川敷居住が大規模に存在するのは、戦後のことである。その理由として考えられるのが、終戦以降の都市で見られた絶対的住宅難の状況であった。引揚者を含む都市への過剰な流入人口が発生し、戦災による住宅不足と相まって深刻な住宅難が生じていたため、住宅を求める人々は、権利関係が曖昧な河川敷にスクワッシングを始め、バラックを自分たちで建てていった。河川敷に住宅が建てられる要因としては、そこが河川整備の遅れや戦時状態の影響で工事が停止するなか、当地が放置されていたからである。

ただし、終戦直後、河川敷居住が大規模に存在したわけでもない。終戦から1950年代初めまでの時期に、住宅喪失者が主にスクワッシングしたのは、たとえば都市内における焼け跡や公共用地（公園、寺社境内など）、道路などの計画予定地（建物疎開地を含む）、高架下などであった。実際、住宅喪失者が選んだ場所として河川敷の優先順位はそれほど高く

第3表 主な河川敷居住の経緯と実態

河川名	地区形成経緯と概要
白川（熊本市）	終戦後に集中して居住。1953年豪雨による熊本市内大氾濫、被災者を含め、急激に不法建築が建ち始めた。世帯数は最大で583世帯。自営業が多かった。
旧太田川（広島市）	戦災者、引揚者の不法占用に始まり、都市計画支障者は約1,400戸に達した。世帯数は堤塘敷1,065戸、その他国有地1,886戸、堤塘敷は人口密度、低所得者層の割合が高い。
安倍川（静岡市）	終戦後に罹災者、引揚者が居住。1955年に台風8号により大氾濫、84戸流出。世帯数は最大で444世帯、自営業が多く、旧町地区では在日外国人世帯が20世帯を占める。
鶴見川（横浜市）	1954年ごろより日雇労働者等が居住を始めるが、台風による洪水、火災等に度々見舞われる。世帯数は最大で185世帯、港湾を控えて日雇労働者、人夫などの就業者が多く、在日外国人は90%を占める。

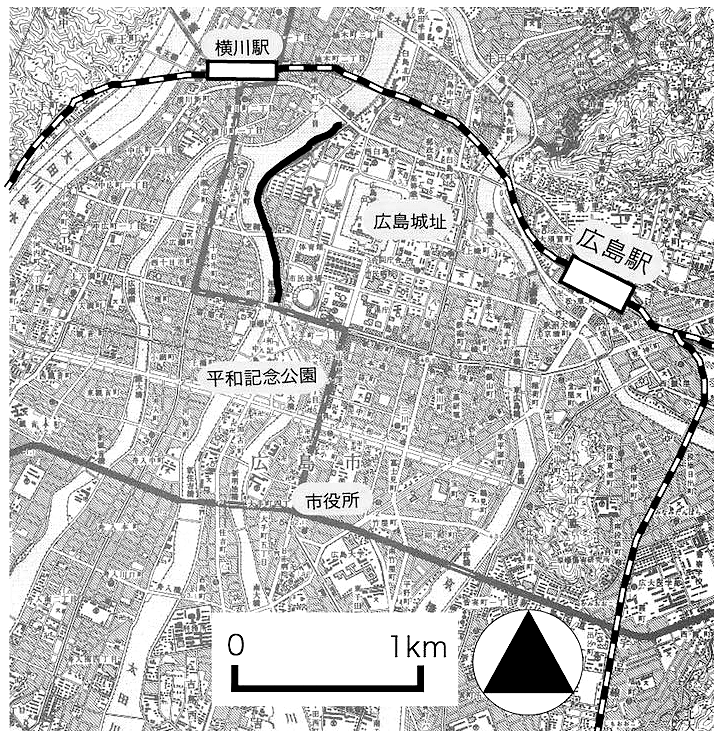
資料：近畿地方建設局水政課（1970）より作成。

なかった（本岡 2007）。

ここで各地区の形成経緯を確認してみると（第3表）、白川の場合は1953年2月26日の白川大水害以後に被災者が住み始めたのがきっかけであり、鶴見川の場合は、他の公共用地（道路、公園等）を立ち退

きになった者が1954年頃に住み始めたと報告されている。このほか旧太田川については、山代（1965）に「相生橋寄りの入口近くに、昭和23（1948）年に居を構えて住み始めた」との記述もある。

以上のように、各地区の形成時期や経緯は異なる



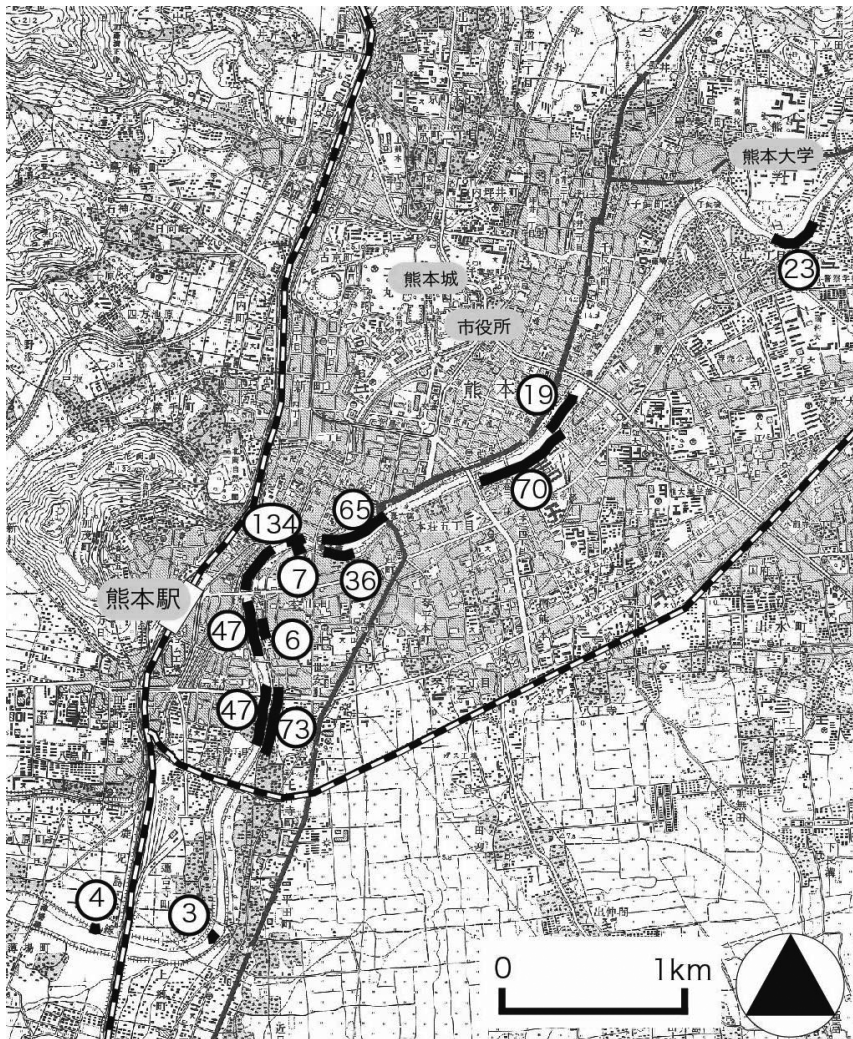
第1図 旧太田川における「不法占用」家屋の分布（1966年）

太字が「不法占用」箇所を示している。

資料：戦災復興事業誌編集研究会・広島市都市整備局都市整備部区画整理課編（1995）を参照し、筆者作成。ベースマップは2万5千分の1地形図「広島」（1969年修正測量）を使用。

が、1950年代後半以降に家屋および人口が拡大したことは共通している。拡大の背景には、1950年代以降の都市への流入人口が激増し、公的及び民間の住宅供給が遅れる中、多くの人々が河川敷に住まいを求めたことがある。また、拙稿（2007）で示したように、1950年代になると、行政による「不法占用」対策が展開する中、道路や公園予定地、高架下など他の「不法占拠」地区で立ち退きとなった者が、放

置されていた河川敷に流入していった。実際、先述した鶴見川に加えて、旧太田川沿いの基町地区でも、「平和記念公園として整備される事になった中島町の立ち退きで、昭和27（1952）年に70戸が流入し、（略）昭和35（1960）年頃には900戸」（広島市1983）になったと言われている。つまり、河川敷が立ち退き者や住宅喪失者たちのアジールとしての機能を有していたと捉えられよう。



第2図 白川における「不法占用」家屋の分布（1971年）

太字が「不法占用」箇所を示している。

資料：九州地方建設局熊本工事事務所編（1984）を参照し、筆者作成。
ベースマップは2万5千分の1地形図「熊本」（1971年修正測量）を使用。

第4表 主な河川敷居住地における世帯主の職業構成

鶴見川 (1964年)		安倍川 (1969年)		旧太田川 (1967年)		白川 (1972年)	
職種別	世帯数(%)	職種別	世帯数(%)	職種別	世帯数(%)	職種別	世帯数(%)
日雇労働者	60 (33.0)	会社員	97 (21.8)	建設業	103 (34.4)	商工業	88 (18.2)
人夫	21 (11.5)	廃品回収業 (買子)	66 (14.9)	各種製造業	28 (9.4)	飲食店	86 (17.8)
会社員	21 (11.5)	廃品回収業 (古物商)	52 (11.7)	サービス業	28 (9.4)	労働者	73 (15.1)
工員	16 (8.8)	建設業 (日雇)	37 (8.3)	運輸・通信・ 倉庫業	21 (7.0)	会社員	51 (10.5)
職人	13 (7.1)	大工・左官・ 建具	35 (7.9)	卸売業 小売業	20 (6.7)	廃品回収業	30 (6.2)
運転手	9 (4.9)	運転手	21 (4.7)	公務員	4 (1.3)	旅館	4 (0.8)
飲食業	3 (1.6)	家内工業	16 (3.6)	農林業工業	3 (1.0)	その他	152 (31.4)
商人	3 (1.6)	商工業	13 (2.9)	金融・保険・ 不動産	3 (1.0)	計	484(100.0)
会社役員	2 (1.1)	建設業 (自営)	10 (2.3)	電気・ガス・ 水道業	2 (0.7)		
教員	2 (1.1)	自由業	7 (1.6)	その他	26 (8.7)		
銅鉄業	1 (0.5)	その他	57 (12.8)	無職	61 (0.4)		
養豚業	1 (0.5)	無職	33 (7.4)	計	299(100.0)		
地方公務員	1 (0.5)	計	444(100.0)				
銀行員	1 (0.5)						
下宿業	1 (0.5)						
雑役	1 (0.5)						
無職	19 (10.4)						
生活保護	7 (3.8)						
計	182(100.0)						

資料：近畿地方建設局水政課（1970）、建設省静岡河川工事事務所（1990）、大藪（1968）、九州地方建設局熊本工事事務所編（1984）より作成。
注：表中の用語は各資料で使用されたものをそのまま表記している。

2. 1960年代における河川敷居住の社会的実態

ここでは最も大規模に河川敷居住が見られた1960年代の各地区の社会的実態にアプローチする⁵⁾。まず、立地状況を確認しておく、それぞれの河川が都市の中心部の近くを流れているということもあり、各地区とも都市内の至便な場所に存在していることが多い。そして、特定の地区に集中するケースもあれば、旧太田川のように約2キロにわたり連続して形成される場合もあり（第1図）、また兩岸で複数の地区に分かれて立地することもあった。第2図に示した白川では、占有戸数において大小さまざまであるが、13の地区が散在している様子が認識できよう。

次に、各地区の河川敷居住者の社会的状況のうち職業構成をとりあげる（第4表）。各地区で多い職種を見ていくと、鶴見川は日雇労働者（33%）、安倍川

は廃品回収業者（古物商と買子あわせて26.6%）や会社員（21.8%）、旧太田川は建設業（34.4%）、白川は商工業（18.2%）や飲食店（17.8%）であり、それぞれ独自の構成となっている。

一方、共通して多く見られるのが、建設業関係の職種である。上記の旧太田川のほか、安倍川のもでも10.6%が建設業となっており、そして鶴見川の日雇労働者や白川の労働者（15.1%）の多くも建設業に従事していたようである。建設業は都市開発やインフラ整備を支えるためには欠かせない労働であるが、河川敷居住者が当時の建設労働市場に組み込まれていたことがわかる。また、1967年の旧太田川沿い基町地区のみのデータであるが、月収3万円未満の世帯がおよそ40%となっており（大藪、1968）、相対的に収入の低い層が多く含まれている。このように、

第5表 河川敷「不法占用」住戸の撤去数の推移

(単位：戸数)

河川名／年度	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	計
安倍川	45	70	156	19	10	20	9	7	6	2	10	354
白川			99	26	187	34	12	46	15	10	77	506
旧太田川	201	203	506	219	336	398	402	176	159			2,600

資料：九州地方建設局熊本工事事務所編（1984），建設省静岡河川工事事務所（1990），
戦災復興事業誌編集研究会ほか（1995）より作成。

河川敷居住地が安価な労働力供給源として機能していたことも考えられる。

さらに、安倍川および白川で多く見られたのが廃品回収業である。この職種は、当時パタヤと呼ばれ、廃品を取り扱う古物商経営と回収を生業とする拾い屋に分かれる。河川敷居住者が廃品回収業に従事した理由は、都市内に出る様々な廃品への近接性ととともに、回収品を保管できる土地が河川敷地内に確保出来たことである。このように、廃品回収業は河川敷居住者にとっての現金収入獲得のための生業であるとともに、都市内の様々な資源のリサイクルにとっても重要な社会的役割を有していたことも考えられる。

このほか各地区の職業構成で注目すべきは、様々な職種が存在していたことである。たとえば会社役員や銀行員、教員、地方公務員なども居住者に含まれているように、各地区の職業構成は多様であり、社会的混合（ソーシャルミックス）の状態であったとも言えよう。また、安倍川では居住歴が5年未満の世帯が全体の約4割（建設省静岡河川工事事務所1990）、旧太田川の場合は、居住歴10年未満の世帯が全体の約65%（大藪1968）と、地区の社会的流動性の高さが示されるように、河川敷居住地が特定の人々を隔離するような「閉じられた」空間ではなく、むしろ「開かれた」空間になっていたことも考えられるのである。

さらに、居住者の国籍を確認すると、鶴見川は41%（清水1968）、安倍川では居住者のおよそ15%（建設省静岡河川工事事務所1990）、旧太田川では21%の

世帯が外国人で（大藪1968）、それぞれそのほとんどが韓国・朝鮮籍であった。もちろん、全ての居住者が該当しないので、当地区を「在日朝鮮人集住地区」と表現することは適切ではないが、地区内に民族団体の支部・分会が立地している場合もあり、在日朝鮮人の一部にとっては「拠り所」になっていたことも考えられる。

以上、河川敷居住者の社会的実態を確認すると、河川敷がまず居住地としての側面だけではなく、廃品回収業や日雇労働など特に都市の下層労働の供給源として機能していたことが確認できた。また、社会的混合や社会的流動性の高さが見られる一方で、特に在日朝鮮人をはじめ、障がい者や母子世帯、戦災被害者や被爆者など社会的周縁に位置づける人々のための「拠り所」としての一面も有していたことも考えられよう。たしかに各地区で無職者や生活保護受給者が含まれていることもあり（第4表）、これまで河川敷居住については、同時に貧困者や社会的逸脱者の「吹き溜まり」して語られ、時に「犯罪の温床」として表象されることもあった。しかし、以上指摘してきた社会的実態を踏まえれば、それらはほんの一側面に過ぎず、むしろ河川敷居住地は重層的な空間であったと言えるのである。

Ⅲ 河川敷居住の消滅過程とその背景

1960年代後半に入ると、それぞれの河川敷居住戸数は減少し始める。第5表に示すように、安倍川、旧太田川、白川では、1970年代にかなりの家屋が撤

去されていることがわかる。

1960年代後半以降の河川敷居住の減少要因として考えられるのが、高度経済成長による居住者自身の経済力向上に加えて、公的および民間における住宅供給が進み、戦後以来続いていた都市の量的な住宅不足が解消されるなか、居住者自身が河川敷を離れたことである。そしてもう一つの大きな要因が、河川管理者による河川敷居住者対策の進展である。すなわち行政当局によって、河川敷居住者の移住が促進され、住宅の撤去が進んだのである。それが実現した背景には、1960年代における国土開発の展開において関連諸制度が確立し、各地で河川整備が本格化したことがあった。

本章ではまず、1960年代の河川整備の展開を辿ることで、いかにして河川敷居住が行政施策上のターゲットになったのかを明らかにする。

1. 1960年代以降の河川整備の本格化と法制度の確立

1960年に閣議決定した「治水事業十箇年計画」は、戦後停滞していた河川整備に大きな影響を与えるものであった。本計画では、「国土の保全と開発を図り、もって国民生活の安定と向上に資する」ことを目的に、1960年度以降の10か年間に、大規模な治水投資を行なう基本方針が立てられた。実際、1960年代に入ると、建設省による治水事業の実施額は大幅に増加し、なかでも河川の治水に関する経費については、1960年には約330億円であったが、1972年には3,000億円を超え、この間およそ10倍に増額されたのである（河川行政研究会、1995）。

こうしたなか、河川整備をめぐる法律も改めて整備されることになる。1964年に改められた新河川法は、公共の安全（防災）および河川の適正な利用を目的とすること、またそれらを実現するための河川管理のあり方を明示する内容となっている。すなわち、河川の公物性が提示されるとともに、河川管理の総合性⁶⁾が明確となったのである。そして河川敷

をめぐるのは、翌年に制定された「河川占用敷地許可準則」の影響が大きく、特に本準則第4条（占用許可の基本方針）において、「その地域における土地利用の実態を勘案して公共性の高いものを優先させなければならない」と規定されているように、河川敷では公的な利用および機能のみが許容されることが示された（河川利用研究会、1995）。

また1964年の東京オリンピックとの関連の中で立てられた、「『国民の健康・体力増強対策』の閣議決定に基づいた河川敷地の活用方針」（1964年）では、遊歩道や河川公園・スポーツ施設としての河川敷利用が進められることになった。田中（1994）が指摘するように、当時の建設省は特に都市河川における営利企業による河川敷占用を排除し、それらを過密化の進んだ都市内部では得られにくくなった公園、広場、運動場として市民に「開放」する政策を推し進めたのである。こうしたなか、まさに河川敷居住は行政にとっての障害物であり、河川整備上の明確な整理対象になったのである。

2. 河川敷居住の消滅へ向けた行政対応

それでは各自治体および建設省地方建設局の河川関係当局は、どのように河川敷居住への対応を行なったのだろうか。まず確認しておく、各地の河川敷居住が増え始めた1950年代中葉から、自治体河川局や各地方建設局は河川敷占用家屋居住者の自主移転の促進および撤去勧告⁷⁾を行なっていた。しかし、これらはあくまで勧告や指導であり、罰則規定は存在せず、その法的根拠も曖昧であった⁸⁾。また、居住者への移転補償費が捻出されることもほとんどなかったために、自主的に移住する者は非常に少なかったのである。そして、たとえ居住者が移住したとしても、その後の河川敷管理の甘さから、再度占用を許してしまうなど、河川敷居住が消滅に向かったとは言い難い状況であった。

そうしたなか、新河川法が適用される1965年以降、

第6表 河川敷居住地で実施された住環境整備の内容と整備主体

	協議会／住環境整備主体	住環境整備の内容
白川	白川不法占用協議会（1968年発足） 建設省：建設局，行政監察局，法務局，財務局 熊本県：知事，各部長他	地区指定：1971年，不良度100% 建設戸数：350戸（県市で分担）
旧太田川 （基町）	基町地区再開発促進協議会（1968年発足） 広島県，広島市	地区指定：1969年 建設戸数：長寿園1,904戸，基町694戸
安倍川	静岡県安部川総合対策協議会（1966年発足） 建設省：中部地建 静岡県：副知事，部局長 静岡市：市長，部局長	改良住宅建設：1968年 地区指定：1970年 建設戸数：改良住宅230戸，福祉住宅30戸 店舗28戸，作業所28戸
鶴見川	建設省：関東地方建設局長 神奈川県：知事 横浜市：市長	改良住宅地区指定：1968年 建設戸数：180戸 建設地：県より廃川敷を借用（7,722㎡）

資料：近畿地方建設局水政課（1970），九州地方建設局熊本工事事務所編（1984）より作成。

河川法第24条（土地の占用許可）や第26条（工作物の新築等の許可），さらには河川敷占用規則第4条の違反が勧告文書に加筆されることで，その法的根拠が示されることになった。また，河川法第75条第1項の規定に基づく監督処分（除却命令等）が含まれる場合もあり，行政代執行による強制撤去の可能性も提示された。たしかに行政代執行法第2条に「他の手段によってその履行を確保することが困難であり，かつその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」に執行されるとあり，実行までのハードルが高かった。監督処分や強制執行の用語が勧告文に含まれることによって，強制撤去の正当性や根拠が居住者に提示されたのである。

一方，1960年代の河川整備の予算が拡大し，各河川で堤防整備計画が進展することで，河川敷居住者への対応も本格化することになる。あくまで居住者による自主移住が前提のなか，具体的な対応として実施されたのが，見舞金支給であった⁹⁾。当初，見舞金支給をめぐるのは，「不法行為者」に国庫金を支出することの妥当性及び各自治体間における支出金額の平等性をいかに確保するかという課題が存在して

いた。それに対して，各行政当局は独自に「移転費または生活再建費の一部補給としての見舞金」といった支出根拠や世帯人数や困窮状況などに照らし合わせた算定基準¹⁰⁾を提示するとともに，各自治体や地方建設局の担当者間で連絡調整をはかることで，積極的に見舞金支給を活用したのである¹¹⁾。また，見舞金とともに，たとえば，公営住宅や近隣の民間住宅など移転先のあっせんを行う行政当局も存在した。1960年代以降，徐々に公民ともども住宅供給が増加する中，アフォーダブルな住宅が増えてくることで，居住者の自主的な移住は促進されたようである。

そして，新河川法の成立以降の大きな変化として，いくつかの一級河川において，国（建設省），都道府県，市町村の連絡調整が行なわれ，総合的な河川敷居住者対策が実施されることとなった。1966年に静岡県と静岡市，中部地建静岡河川事務所が中心となり「安部川総合対策協議会」（会長：静岡県副知事）を設立して以降，鶴見川，旧太田川，白川でも同様の対策協議会が立ち上げられた（第6表）。こうした協議会では，国／県／市といった行政間の垣根を解消することで¹²⁾，各自の能力を十分に発揮できる体

制が整うとともに、民生上の問題（福祉問題・住宅問題）と河川工事の促進の両面を結実し取り込むという点において画期的であった。

これらの協議会で河川敷居住者対策として共通して実施されたのが、払い下げ用地の確保や仮設住宅の供給に加えて、住環境整備を目的とする住宅地区改良事業¹³⁾を適用による改良住宅供給であった。1968年の安倍川を皮切りに、鶴見川（1968年）、旧太田川（1969年）、白川（1971年）で地区指定が行われ、実態調査を踏まえて、それぞれ必要な改良住宅の供給がなされた（第6表）。それまではほとんどが個別交渉であったため、居住者の移住は小規模なものであったが、改良住宅の供給を行うことで、多くの河川敷居住者が集団的に移住することとなった。

以上のように、1960年代における河川整備の本格化とその関連法制度の確立によって、河川敷居住者への行政対応の選択肢は広がった。それにより居住者の自主移住は促進され、1970年代以降に河川敷居住は消滅に向かったと考えることができよう。

IV おわりに

本稿では、戦後日本の都市における河川敷居住の生成過程と1960年代の実態、そして消滅過程について、行政対応に注目して明らかにしてきた。本稿の内容は以下の三つにまとめられる。

まず河川敷居住は戦後に新たに生成されたと考えられがちであるが、戦前起源の場合もあり、その都市における当該河川の社会的空間的な位置づけによって様々であった。ただし、1950年代以降に拡大していった点は多くの河川で共通している。都市への新

規流入者や他の「不法占拠」地区からの立ち退き者の占有によって地区人口が拡大したのである。ここから河川敷空間がアジールとして機能していたことも認められよう。

次に1960年代における河川敷居住地の社会的実態については、居住地としての側面だけではなく、都市の下層労働の供給源としての機能も含んでいたことを示した。また、社会的混合や社会的流動性の高さが見られる一方で、特に在日朝鮮人をはじめ社会的周縁に位置づける人々のための「拠り所」といった一面も有しているなど、当地が重層的な空間であったことを認識できる。

そして、1960年代以降の消滅過程については、居住者の経済力向上による移住に加えて、河川整備の本格化とその関連法制度の確立が大きく作用したことを指摘した。特に後者については、河川敷居住者への行政対応の選択肢拡大に繋がることで、居住者の自主移住は促進され、1970年代以降に河川敷居住地は消滅に向かったと考えられる。

以上のことを踏まえ、個別の地区に焦点を絞り直すためには、より一層の資料の探索とその「見直し」が必要であろう。そして本稿でほとんど出てこなかった、河川敷居住者たちの「声」にもアプローチしなければならない。

謝辞

本稿作成に当たり、資料収集・閲覧において静岡県法務文書課の方々にお世話になりました。

（受付2018年1月29日）

（受理2018年2月14日）

注

1) 当該資料は、静岡県法務文書課が公開する「安倍川総合対策」関係資料群に含まれている。本資料群の閲覧・複写については、静岡県庁の「歴史資料として価値のあ

る公文書の閲覧制度」を利用した。

2) 旧太田川は太田川水系の分流で、本川とも呼ばれる。なお旧太田川の河川敷居住のうち、本稿では基町地区（相生通り）を主に取り上げる。

3) 補足資料として、清水（1968）や建設省静岡河川工事

事務所（1990）、広島市（1983）、大藪（1968）、九州地方建設局熊本工事事務所編（1984）などの報告結果も利用する。

- 4) 近世以前の集落が近代以降の河川整備や流路の付け替えで、堤外地に位置づけられる事例も多いが、ここでは特に近代以降に新たな形成された事例のみを扱っている。
- 5) 本稿が対象とする4地区の実態調査については、調査時期・手法・内容の違いがある。なお、各地区の調査時期は鶴見川（1964年）、安倍川（1969年）、旧太田川（1967年）、白川（1972年）である。
- 6) 河川をその水系としての重要度に応じて一級河川、二級河川に区分し、それぞれの河川管理者を一級河川は建設大臣、二級河川は都道府県知事と定められている（日本河川協会、1965）。
- 7) 建設省静岡河川工事事務所（1990）によれば、安倍川の管理者であった静岡県は、1950年代中頃から「河川視察職員（旧河川法第57条）」による監視や不法占用建築物防止警告板を設置するなどに加えて、口頭での指導や取り締まりを実施してきたが、効果はあまり見られなかった。
- 8) 1961年の兵庫県武庫川河川敷のように（飛田、2001）、警察権力を動員した強制撤去が実施された事例も存在したが、人員および予算の確保が困難であったこと、また強制撤去に対する社会的合意を得ることが難しかったため、断念した行政当局も存在したようである。
- 9) 大阪府や兵庫県など、1960年代以前から自主移住者への見舞金を支給していた自治体もある（近畿地方建設局水政課、1970）。
- 10) たとえば大阪府では3人世帯60,000円、2人世帯48,000円、1人世帯30,000円であり、兵庫県は3人世帯50,000円、2人世帯40,000円、1人世帯30,000円とその支給額は様々である（近畿地方建設局水政課、1970）。
- 11) 1970年2月開催の「河川敷不法建築物対策研究会」では、①建築物の移転で済むような場合には支払うべきではない、②不法占拠者が生活困窮者である場合に限って支払うのが原則、③不法建築物に現実に生活している者を支給対象とすること、という基本方針が立てられた（近畿地方建設局水政課、1970）。
- 12) 安倍川総合対策協議会の事務組織として安倍川対策室が静岡県河川課内に設置され、建設省2名（出向）、静岡県4名、静岡市2名（出向）の計7人の専任職員で構成された（建設省静岡河川工事事務所1990）。
- 13) 本事業は、不良住宅が密集し、保衛生等に関して危険又は有害な状況にある地区において、環境の整備改善を図り、健康で文化的な生活を営むに足る住宅の集団的建設の促進を目的とするもので、住宅地区改良法（1960

年公布）で定められた「不良住宅」が50戸以上密集していることが地区指定の要件となる。

参考文献

- 大藪寿一（1968）：原爆スラムの実態（上）、ソシオロジ、14-3、1-58。
- 河川行政研究会編（1995）：『日本の河川』建設広報協議会。
- 河川利用研究会編（1995）：『新しい河川敷地占用許可準則の解説』ぎょうせい。
- 九州地方建設局熊本工事事務所編（1984）：『白川不法占用是正の記録写真集』、九州地方建設局。
- 近畿地方建設局水政課（1970）：『河川敷不法建築物対策研究会報告』。
- 建設省静岡河川工事事務所（1990）：『安倍対一安倍川不法占用是正22年の記録一』。
- こうの史代（2004）：『夕風の街 桜の国』双葉社。
- 島村恭則（2010）：『“生きる方法”の民俗誌—朝鮮系住民集住地域の民俗学的研究—』関西学院大学出版会。
- 清水久雄（1968）：鶴見川河川敷不良住宅改良事業について、住宅、17-9、37-39。
- 仙波希望（2016）：「平和都市」の「原爆スラム」：戦後広島復興期における相生通りの生成と消滅に着目して、日本都市社会学会年報、34、124-142。
- 田中滋（1994）：近代日本における河川環境行政史—〈河川の近代化〉から河川環境問題の事業化—、平成5年度・河川管理における環境保全型社会の形成過程の研究』滋賀県琵琶湖研究所。
- 日本河川協会編（1965）：『新しい河川行政』建設総合資料社。
- 飛田雄一（2001）：一九六一年・武庫川河川敷の強制代執行、むくげの会編『新コリア百科 歴史・社会・経済・文化』明石書店、196-213。
- 広島市編（1983）：『広島新史 都市文化編』、広島市。
- 戦災復興事業誌編集研究会・広島市都市整備局都市整備部 区画整理課編（1995）：『戦災復興事業誌』広島市。
- 本岡拓哉（2006）：神戸市長田区「大橋の朝鮮人部落」の形成—解消過程。在日朝鮮人史研究、36、207-230。
- 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、20-40。
- 本岡拓哉（2015）：戦後、集団移住へ向けた河川敷居住者の連帯—広島・太田川放水路沿いの在日朝鮮人集住地区を事例に—、社会科学、45-3、25-53。
- 本岡拓哉（2016）：戦後、集団移住へ向けた河川敷居住者の行政交渉—広島・太田川放水路沿いの在日朝鮮人集住地区を事例に—、社会科学、46-1、197-238。

森栗茂一（2003）：『河原町の歴史と都市民俗学』明石書店。
山代巴編（1965）：『この世界の片隅で』岩波書店。
山本崇記（2009）：「不法占拠地域」における住民運動の条

件—京都市東九条を事例に一。日本都市社会学会年報，
27，61-76.

Formation and Disappearance Process of Riverbed Settlements in Postwar Japanese Cities : Focusing on the Administrative Response

MOTOOKA Takuya *

[Keywords] 1 riverbed settlement 2 administrative response 3 illegal occupation
4 river law 5 postwar Japanese city

* Rissho Univ.