Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-12-04

「住宅対策委員会答申」策定プロセスにみられる住居法立案活動の影響：戦時下住宅政策成立過程における議論と調査活動に関する史的研究(1)

堀内，啓佑
中江，研

(Citation)
日本建築学会計画系論文集,83(746):763-773

(Issue Date)
2018

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(Rights)
© 2018 日本建築学会

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90007382

【カテゴリーⅠ】

日本建築学会計画系論文集 第83巻 第746号, 763-773, 2018年4月
J. Archit. Plann., AIJ, Vol. 83 No. 746, 763-773, Apr., 2018
DOI http://doi.org/10.3130/aija.83.763

「住宅対策委員会答申」策定プロセスにみられる住居法立案活動の影響

－ 戦時下住宅政策成立過程における議論と調査活動に関する史的研究(1) －

INFLUENCE ON A PROCESS OF FORMULATION OF "THE REPORT OF HOUSING MEASURES COMMITTEE" BY DRAFTING ACTIVITY OF HOUSING ACT

－ A study of discuss and research in the process of establishment of housing policy during WWⅡ (1) －

堀 内 啓 佑[*1], 中 江　研[*2]
Keisuke HORIUCHI and Ken NAKAE

During WWⅡ, the measures to deal with housing shortage were drafted by the HMC (Housing Measures Committee), the state organization. It is important to focus on this committee because the model of Japanese housing policy was formed then. At the same time, HPRCD (Housing Policy Researching Committee of Dojunkai) tried to draft the Housing Act including ideas of housing census, standardization, supervision and supply. This paper shows a process of formulation of "the report of HMC" and its significance in the history of Japanese housing policy by associating activity of HPRCD with "the report of HMC".

Keywords : *Housing Policy, Housing Measures Committee, Housing Act, Dojunkai, Division of Housing of Ministry of Health and Welfare, the Housing Corporation,*
住宅政策，住宅対策委員会，住居法，同潤会，厚生省住宅課，住宅営団

1. はじめに

1.1. 研究の背景

日本においては、1931(昭和 6)年の満州事変に端を発した戦時体制が 1945(昭和 20)年まで続くこととなり、特に都市部や軍需工場地を中心に深刻な住宅不足が発生することとなった。この時期の住宅政策は、軍事政策や生産政策の一部としての性格が強く、社会福祉的観点の欠如した政策であったと評価されてきた[注1)]。一方で、三輪はこのようなネガティブな側面に言及しつつも「ほとんどが紙上作業に終わったものの、「建設」にむすびつけた諸方策、諸技法方法論の取得が入念に提案検討しつづけられ、ほとんどそっくりそのまま戦後の「建設」に用いられる基盤となった」[注2)]と述べており、戦時の厳しい状況下における住宅政策に関する調査立案活動の成果が戦後政策に継承されたとしている。また、早川や川名は、この過程における組織的な調査活動の重要性を指摘している[注3)]。

戦時期以前の住宅に関連する主要な政策を眺めると、まず一つには住宅組合法(1921(大正 10)年)や借地借家法(同年)、不良住宅地区改良法(1927(昭和 2)年)などがある。これらは、主として社会政策の一部としての役割または民法の補完的役割を担うことを期待されて立案されており[注4)]、その立案の主たる目的は根本的な住宅問題の解決ではなかった。また、第二には旧都市計画法(1919(大正 8)年)及び市街地建築物法(同年)が挙げられる。本来、住宅は都市の主要な構成要素であり、これらの施策は住宅政策と不可分な関係性にあると言えるが、当時においてこういった法制は都市計画に関する限定的な調査組織によって立案されており、その運用も住宅政策に関与しない別組織で進められていたため[注5)]、住宅問題に関する調査立案作業と直接的な関係性を持ち得なかった。第三には、同潤会による住宅供給事業や不良地区改良事業がある。この同潤会による活動にあたっては実践や調査に基づいた知識の蓄積が進められ、また活動の動機や目的も住宅問題に結びついたものであった。しかし、同潤会の活動の範囲はあくまで東京と横浜に限定されており、実質的には局所的な住宅問題の対処に留まっていたという点で国全体を対象とした住宅政策とは言えなかった。

一方、これらの活動の過程、または地方行政においては、例えば関一や片岡安、池田宏、佐野利器のように、戦時以前から既に体系的な住宅政策の必要性を主張していた人物の関与を認めることができる[注6)]。しかし、戦時以前においてはこういった主張を反映し、組織的な調査研究として実行し得る政府機関が整備されていなかった。これに対し、1939(昭和 14)年に設置された厚生省住宅課は、大本に「住宅諸施策の統括機関」[注7)]と評価されたように、住宅政策を一元的に取扱うことができる行政組織であったことから、戦時期は初めて国家による体系的な住宅政策が目指された時期であったと言える。

1.2. 研究の目的と本稿の構成

本稿は、こういった戦時住宅政策の中でも重要な意味を持ちながら、これまでほとんど評価されてこなかった「住宅対策委員会答申」

*1 神戸大学大学院工学研究科　大学院生　Grad. Student, Graduate School of Engineering, Kobe Univ.
*2 神戸大学大学院工学研究科　准教授・博士(工学)　Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Kobe Univ., Dr.Eng.

に焦点を当て、その策定プロセスを明らかにするとともに、この答申が当時において持った意味を考察しようとするものである。

本稿では「住宅対策委員会答申」(以下「答申」)の全体像を把握するため、同時期に同潤会住宅制度調査委員会によって進められていた住居法の立案活動との関係性に着目する(Table1)。

この活動の、住宅対策委員会の成果に対する影響関係については、既に冨井や本間、大本、前田らによって指摘されているが、その把握は限定的な範囲に留まっており、特に「答申」そのものへの影響関係を評価するには至っていない。本間や冨井は、この答申の住宅供給策としての性格に着目しており、とりわけ「住宅営団法」への影響などについて言及している。本稿では 2 章において、こうした供給策が「答申」に盛り込まれるに至った経緯を明らかにする。一方、大本や前田は住居法立案活動が持った住宅政策への包括的な視点に着目し、その後の住宅政策に対するより広範な影響関係について述べている。この関係については 3 章で触れ、「答申」が持った重要性を考察したい。4 章では、こうした「答申」の分析を踏まえ、これまで主に「住宅営団法」の立案組織という文脈でのみ重要性が指摘されるにとどまっていた住宅対策委員会の設立目的を再検討したい。また、5 章では、住宅対策委員会で「答申」が策定された後の住居法立案活動の動向について述べることで、戦時において住居法が立案された過程を補完する。

1.3. 研究の方法

本稿では主たる資料として、復刻資料の『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団』[注8),注9)]、同潤会の復刻資料の『同潤会基礎資料：近現代都市生活調査』[注10)]、東京都公文書館蔵内田祥三文庫資料[注11),注12)]を用いる。特に、内田祥三は多くの資料を、所属団体ごとに整然とファイリングして保存していることから、資料同士の関係性から読み取れる情報も参考とする。また、当時の文書史料ではないものの、実際に住宅政策に関与していた人物の貴重な証言を集めた大本圭野著『「証言」日本の住宅政策』[注13)](以下『証言』)を考察の一助として用いる。なお、本文や図表中で引用を行う場合、読みやすさを考慮して、漢字の旧字体を新字体に、片仮名を平仮名に改めた。表中の英語表記では、組織名、法案及びその内容などは定訳が不明なものが多く、試訳に留まる。また、人名に関しては、漢字表記の特質上、正確な読みを特定できない姓名も多いため、便宜上一般的な読みでの姓のみの表記を基本とした。

Table1 Chronological table concerned drafting “The report of HMC”
「住宅対策委員会答申」策定に関わる諸団体の動向

Year (Showa)	Date	HMC (Housing Measures Committee)	Date	Division of Housing of Ministry of Health and Welfare	Date	HPRCD (Housing Policy Researching Committee of Dojunkai)
1938 (13)			Jan.	Organization of Ministry of Health and Welfare which split from the Ministry of Home Affairs		
1939 (14)			Dec.	Organization of Division of Housing	Spring	Organization of Committee
1940 (15)			8 Apr.	Preparation of “Cabinet Order of the Housing Policy Committee”	Spring	Organization of HASRS HASRS (“Housing Act” Special Researcher Society) ・Section1　Housing census ・Section2　Housing standardization ・Section3　Housing supervision ・Section4　Housing supply
	28 Jun.	Promulgation of the “Cabinet Order of HMC”				
	8 Jul.	1st general meeting				
	9 Jul.	1st Special Committee				
	11 Jul.	2nd Special Committee	11 Jul.	“Guideline of the Housing Corporation Act (unfinished manuscript)”		
	15 Jul.	3rd Special Committee				
	22 Jul.	4th Special Committee				
	24 Jul.	5th Special Committee	24 Jul.	“Draft of Housing Supply Act”	27. Jul.	“Housing Supervision Act (unfinished manuscript)”
	31 Jul.	6th Special Committee	31 Jul.	“Institution of Housing Supply”		“Draft of housing certification criteria - city (unfinished manuscript)”
	7 Aug.	7th Special Committee				
	5 Sept.	8th Special Committee			Around Aug.	“The report of HASRS” Section1-4
	9 Sept.	2nd general meeting “The report of HMC”				“Plan for Guideline of housing supply measures”
1941 (16)	Jan.	Housing census of industrial cities			Around Mar.	“The report of HASRS” Section2,3
	Mar.	Proclamation of the “Housing Corporation Act”				“Housing Act Guideline Draft Committee (reference plan)”
	Mar.	Proclamation of the “Rented House Owner Association”				
	Nov.	Housing census of great cities				

年	月.日	住宅対策委員会	月.日	厚生省住宅課	月.日	同潤会住宅制度調査委員会
1938 (昭和 13)			1 月	厚生省が内務省より分離・新設		
1939 (昭和 14)			12 月	住宅課設置	春	委員会設立
1940 (昭和 15)			4.8	「住宅政策委員会官制」起案 *1	(春) *2	「住居法」特別研究員会設置 ・第一部会　住宅調査 ・第二部会　住居標準 ・第三部会　住居監督 ・第四部会　住宅供給
	6.28	「住宅対策委員会官制」公布				
	7.8	第一回総会				
	7.9	第一回特別委員会				
	7.11	第二回特別委員会	7.11	「住宅営団法案要綱(未定稿)」		
	7.15	第三回特別委員会				
	7.22	第四回特別委員会				
	7.24	第五回特別委員会	7.24	「住宅供給法案」	7.27	(「住居監理法案(未定稿)」
	7.31	第六回特別委員会	7.31	「住宅供給制度」		「住居認定基準案—都会(未定稿)」) *3
	8.7	第七回特別委員会			(8 月頃)*4	第一部会～第四部会　部会報告
	9.5	第八回特別委員会				第四部会「住宅供給対策要綱案」
	9.9	第二回総会「住宅対策委員会答申」				
1941 (昭和 16)	1 月		工業都市住宅調査		(3 月頃) *5	第二部会・第三部会　部会報告 「住居法案要綱作成小委員会（参考案）」
	3 月		「住宅営団法」公布			
			「貸家組合法」公布			
	11 月		大都市住宅調査			

←――：議論における資料提出・要綱の法制化など直接的な影響関係が指摘できる箇所　←- - -→：内容の類似など間接的な影響関係を指摘できる箇所

『戦時・戦後復興期住宅政策資料住宅営団　第一巻　形成過程(1)』pp.19-21,pp.197-571,『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)』pp.903-914，内田祥三資料「住宅問題委員会　其 1」,「住宅問題委員会　其 2」,『「証言」日本の住宅政策』pp.28-35 より作成。*1：起案の時点での委員会名は「住宅政策委員会」であったがその後「住宅対策委員会」に変更されている。*2：『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)』p. ix 前田昭彦の推測による。厚生省内で住居法の具体的検討を行うことが決定されるのは四月上旬であるとされておりこの時期に設置されたものと考えられる。*3：作成者に関する記載はないが、内田のものと思われる「平山嵩君より　同潤会住宅委員会作成　諫早君主査」というメモ書きがあることや、また扱っている内容から同潤会住宅制度調査委員会「住居法」特別研究員会の第二・第三部会に作成されたものと推察できる。*4：部会報告で実際に日付が記されているのは 1940(昭和 15)年 8 月の第四部会報告のみである。委員会の経過報告によると第一部会報告・第二部会報告・第三部会報告も連続して提出されており、8 月までに全ての報告書が提出されていたと考えられる。また、「住宅供給対策要綱案」には提出の日付が付されていないが、前掲書 p. xi 前田昭彦の推測によれば、文書内で第四部会報告の内容が引用されていることなどから第四部会報告とほぼ同時期の 8 月頃提出と考えられる。*5：具体的な作成日は記載されていないが、「住居法」特別研究員会の活動の成果として作成されているため 1940(昭和 15)年度末頃に作られたと考えられる。

2. 住宅供給策としての「住宅対策委員会答申」

2.1. 住宅対策委員会の概要と既往研究の指摘

昭和 10 年代に入ると、日本では戦局拡大に伴う住宅問題が深刻化した。この事態に対応するため、1940(昭和 15)年 6 月 28 日に「住宅対策委員会官制」が公布され、住宅対策委員会の開催が決定した。同委員会は厚生大臣であった吉田茂を会長として、関係各省庁などに所属する 30 名の委員と 6 名の臨時委員、11 名の幹事で構成されていた[注14]。官制の第一条には「住宅の供給に関する重要対策に付調査審議す」[注15]と記されており、同委員会が住宅問題の中でも特に住宅供給策の立案を目的としていたことがわかる。同委員会は 1940(昭和 15)年 7 月 8 日に第一回総会を開催しており、同 9 月 9 日の第二回総会で「住宅対策委員会答申」を採択するに至っている。この「答申」は「貸家組合(仮称)設置要綱」、「住宅供給特別措置要綱」、「住宅営団(仮称)設立要綱」、「住宅調査制度要綱」という四つの要綱と、「住宅対策実施上必要なる諸方策」という複数の方策提案で構成された(Table2)。

「答申」策定の実質的立案作業は、第一回総会と第二回総会の間に行われた 8 回の特別委員会によって進められた。1940(昭和 15)年 7 月 11 日の特別委員会の第二回においては、厚生省社会局[注16]住宅課から「住宅営団法案要綱(未定稿)」が提出されている。冨井は、この要綱に含まれる内容がほぼそのまま「答申」の一部として「住宅営団(仮称)設立要綱」にも引き継がれ、その後「住宅営団法」として実現したと述べている。ここから冨井は、住宅対策委員会が組織される以前に、厚生省で住宅営団の設置が既に予定されていたと結論付けている[注17]。この「住宅営団法案要綱(未定稿)」と同様に、同 24 日の第五回では「住宅課試案」である「住宅供給法案」が、また同 31 日の第六回ではこれの「改案」である「住宅供給制度」が提出されている。これらはいずれも各回の中心的な議題となっており[注18]、また「答申」の内容にも引き継がれる提案となっていることから、「答申」には特別委員会における住宅課の提案が色濃く反映されていたと解することができよう。一方、本間は特に「住宅営団法」の立案に関して、同潤会住宅制度調査委員会による住居法立案活動の成果が部分的に影響を与えたことを指摘している[注19]。

こうした検討より、同潤会住宅制度調査委員会の考案事項と住宅課の提案のどちらにも住宅営団法設立に対する影響が指摘できるのであれば、その間には何らかの関係があったと仮定できる。ではこれらの組織は施策をどのように考案し、住宅対策委員会の特別委員会へ提出していたのであろうか。

2.2. 同潤会住宅制度調査委員会と「答申」の住宅供給策

本節では、まず本間が指摘した同潤会住宅制度調査委員会における立案活動について確認しておきたい。

そもそも同潤会は関東大震災によって発生した住宅難に対応するため、1924(大正 13)年に設立された組織であったが、1930(昭和 5)年からは住宅供給のみにとどまらず、住宅に関する種々の調査活動にも取り組んでおり、この住宅制度調査委員会による調査もその一環として 1939(昭和 14)年の春に始められた[注20]。同委員会は貴族院の議員であり、同潤会の評議員でもあった長岡隆一郎を委員長として、厚生省職員を中心に政府各省の関係者や住宅・都市計画の専門家などによって組織されていた。立案作業に際しては四つの部会からなる「住居法」特別研究員会が結成され、それぞれが住宅調査(第一部会)、住居標準(第二部会)、住居監督(第三部会)、住宅供給(第四部会)というテーマを担当することとなった[注21]。各部会は担当テーマに関して一度または二度の報告を行っている(Table3)。この中で、住宅供給策を担当していた第四部会の報告としては「「住居法」特別研究員会第四部会報告　住宅供給」(以下「第四部会報告」)(Table4)と「住宅供給対策要綱案」があり、本節では前者に着目する。

この「第四部会報告」では八つの施策が提示されるとともに、それぞれの施策についての評価が述べられている[注22]。Table4 の(1)から(4)の民間貸家事業や地方公共団体、公益法人、個人等を対象とした援助策については「仮に住宅企業助成法等の制定を待つとするも、緊急を要する当面の住宅難緩和に著しく役立たしめ得るとは考えられず」と、即効性を持たないものと評された。また、(7)及び(8)の住宅の用途変更の禁止、家屋の一時的徴用といった方策については「最後的非常措置として採ることを得べきも、斯る方法の採用には一定の限度と慎重なる考慮とを要すべきは論を待たない」と、あくまで非常措置であるとされた。そして、(5)の住宅供給に関する特殊法人の設立、(6)の事業主による労務者住宅建設に対する援助という方策を挙げて「事業主の住宅供給義務観念の確立」と共に「政府の代行機関たる特殊法人」の設立を根幹とし、「諸他の供給機関を以って之を補うこと」が最善であるとされた。特にこの報告内では(5)の施策について詳細な説明が行われており、この「政府の代行機関たる特殊法人」として想定された組織が住宅営団であった。

これを踏まえて、「答申」策定プロセスにおける住宅課の意図と「第四部会報告」との対応関係を検討したい。住宅課の事務官であった加藤陽三は『証言』で「(1940(昭和 15)年)7 月 9 日、同潤会で開かれている住宅対策委員会の(第一回)特別委員会に行った。各委員とも熱心に国策会社ないしは特殊法人の設置について意見を戦わせておられ、…だいたいわれわれ(住宅課)の思う方向に進行しつつあるように思う。」と当時の状況を振り返っている[注23]。ここから、住宅課として「国策会社ないしは特殊法人の設置」すなわち住宅営団法案に関する議論を最優先事項とする意図があったことがわかり、「政府の代行機関たる特殊法人」を最善策とする「第四部会報告」の方針との共通性を読み取ることができる。その他の施策については、第五回の「住宅供給法案」では第四回までに議題に上がらなかった貸家組合の設置や住宅調査の実施についての検討が始められている[注24]。第六回の「住宅供給制度」では、これらに加え、「住宅供給特別措置要綱」の内容についての資料が配布され[注25]、この時点で概ね「答申」に盛り込まれる施策が出揃っている。

こうした議論を経て作成された「答申」(Table2)と「第四部会報告」(Table4)を比較すると、「答申」の「貸家組合(仮称)設置要綱」は民間の貸家事業者に対して土地や資材の斡旋、資金の貸付といった援助を行うもので[注26]、「第四部会報告」の(1)と同内容の提案と考えることができる。また「答申」の「住宅供給特別措置要綱」には一定数の従業員を雇用する事業主に対する住宅供給の義務付け、住居の転用禁止、空き家等の徴用といった住宅供給に関する一時的な方策が盛り込まれており[注27]、「第四部会報告」の(6)(7)(8)を複合した内容となっている。特に、「答申」の住居の転用禁止、空き家等の徴用の二つの方策に関しては、政府が「必要に応じ」[注28]適用することができるとされ、「第四部会報告」の(7)(8)の「最後的非常措置」という方策評価を反映していると捉えることもできよう。

Table2 “The report of HMC”
「住宅対策委員会答申」

1	Guideline to found Rented House Owner Association (tentative)		1	貸家組合(仮称)設置要綱
2	Guideline of special measures of housing supply		2	住宅供給特別措置要綱
3	Guideline to found the Housing Corporation (tentative)		3	住宅営団(仮称)設立要綱
4	Guideline of housing census		4	住宅調査制度要綱
5	Several methods needed for carrying out housing measures		5	住宅対策実施上必要なる諸方策
	1	To comprehensively adjust distribution of populations and lands as a fundamental solution of housing problem by establishing national land planning and regional planning	1	国土計画及地方計画を確立し住宅問題の基本対策として人口分布と土地分配との総合的調整を図ること
	2	To draft appropriate measures to use lands used in nonessential and nonurgent ways in order to solve a difficulty in acquiring housing lot	2	住宅敷地取得難緩和の為不要不急の用途に供せらるる土地の活用に適切なる対策を講ずること
	3	To secure requiring construction material and to reform the supplying mechanism of it in order to solve its shortage	3	住宅建築用資材取得難の実情に鑑み其の所用数量の確保並に之が配給機構の整備刷新を図ること
	4	To train construction engineers in order to solve its shortage	4	住宅建築技能者払底の実情に鑑み之が養成充足を図ること
	5	To draft appropriate measures to improve housing style and quality	5	住宅の様式並に質の改善を図る為適切なる方策を講ずること
	6	To draft appropriate measures which control price of land and construction materials and reduce burden of fire premium to reduce the house rent	6	家賃の低減を図る為土地、建築用資材の価格を抑制、火災保険料の軽減等に関し適切なる対策を講ずること
	7	To build houses by the government for workers who works for the governmental facilities such as the Working Agency in order to solve civil housing shortage	7	民間に於ける住宅難の実情に鑑み作業庁其の他多数の労務者等を使用する政府施設の使用人の為必要なる住宅は政府に於て之が建設を図ること
	8	To strongly promote housing policy by preparation and expansion of effective and appropriate organization to accomplish housing policy	8	住宅政策完遂上有効適切なる機構組織を整備拡充し住宅政策の強力なる推進を期すること

『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第一巻　形成過程(1)』pp.535-545 より作成。1～4 の要綱についても 5 と同様に細項目が記載されているが本表では省略した。

Table3 Members of HASRS and its reports
「住居法」特別研究員会の構成員と報告

Section	Member	Year / Month		Name of report	部会	構成員	年 / 月		報告名
1 Housing census	○Ikeda Yoshida Hamano	1940 (Showa15)	8	The report of Section 1 of HASRS	第一部会 住宅調査	○池田徳眞 吉田倫恒 濱野啓一	1940 (昭和 15)	8	「住居法」特別研究員会第一部会報告 *
2 Housing standardization	○Omura Ito, G. Takayama	1940 (Showa15)	8	The report of Section 2 of HASRS Guideline of national housing standardization	第二部会 住居標準	○大村巳代治 伊東五郎 高山英華	1940 (昭和 15)	8	「住居法」特別研究員会第二部会報告 国民住居標準要綱案 *
		1941 (Showa16)	3	The report of HPRCD Draft of Housing standardization			1941 (昭和 16)	3	同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案
3 Housing supervision	○Isahaya Hirayama Arizono Hamano	1940 (Showa15)	8	The report of Section 3 of HASRS	第三部会 住居監督	○諫早信夫 平山嵩 有薗初夫 濱野啓一	1940 (昭和 15)	8	「住居法」特別研究員会第三部会報告 *
		1941 (Showa16)	3	The report of HPRCD Guideline of Housing supervision system			1941 (昭和 16)	3	同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居監督制度要綱
4 Housing supply	○Hayakawa Kumagaya Karashima	1940 (Showa15)	8	The report of Section 4 of HASRS Housing Supply	第四部会 住宅供給	○早川文夫 熊谷兼雄 辛島礼吉	1940 (昭和 15)	8	「住居法」特別研究員会第四部会報告 住宅供給
			8	Guideline of housing supply measures				8	住宅供給対策要綱案 *

『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)』pp.903-1001 より作成。*が付されたものの報告時期については Table1 注記を参照。

Table4 “The report of Section 4 of HASRS Housing Supply”
「「住居法」特別研究員会第四部会報告 住宅供給」

(1)	Smoothing Supplying houses by individual owners' lease businesses Aiding and supervising lease businesses through organization such as association of landlords	(1)	個人的貸家主の住宅供給の円滑化 家主組合等の機構を通じて貸家経営の助成並に監督を行うこと
(2)	Improvement of methods of housing supply by public institution Establishment of housing management organization of public institution Joint management based on public and private enterprises(e.g. Kawasaki Housing Co. Ltd.)	(2)	公共団体の住宅供給方法の改善 (イ)公共団体の住宅営団の設立 *1 (ロ)公私共同企業の経営（例之　川崎住宅株式会社）
(3)	Expansion of public corporation for the purpose of supplying houses	(3)	住宅供給を目的とする公益法人の拡充
(4)	Application of Housing Cooperative Act	(4)	住宅組合法の活用
(5)	Establishment of the special corporation as a governmental agency for the purpose of supplying houses	(5)	住宅供給を目的とする政府の代行機関としての特殊法人の設立
(6)	To obligate employers to supply with their employee's houses	(6)	事業主に其の雇用する労務者の住宅供給を義務付けること
(7)	Prohibition of the change of housing use	(7)	住宅の用途変更の禁止
(8)	Temporary commandeering of houses	(8)	家屋の一時的徴用

『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)』pp.929-930，内田祥三資料「住宅問題委員会　其 1」より作成。 *1：「住宅営団」という記載があるが、提案内容からその後住宅営団として認識される方策は 5 で示されたものであると推測され、ここで示されている名称は政策検討段階における仮称として記載されたものと考えられる。

Table5 “Guideline of housing supply measures”
「住宅供給対策要綱案」

We establish the special corporation as a governmental agency for the purpose of supplying houses			住宅供給を目的とする政府の代行機関としての特殊法人を設立すること	
①	The government contributed 100 million yen to capital of the corporation		①	本法人の資本金は一億円としその総額を政府が醵出するものとす
②	The corporation can issue of bond certificates which upper limit is ten times the amount of the paid-in capital		②	本法人は払込資本金の十倍を限り社債券を発行し得ること
③	The corporation conducts operations as bellow:		③	本法人は左の如き事業を行ふものとすること
	1	Construction, buying and selling, lease, management and maintenance of houses	1	住宅の建設・売買・貸借・経営・管理
	2	Development, buying and selling, lease, management and maintenance of land	2	住宅用地の造成・売買・貸借・経営・管理
	3	Construction, management and maintenance of public facilities for collective housing management	3	一団地住宅経営の場合に於ける公共施設の建設・経営・管理
	4	Acceptance of business stated above	4	前各号の事業の受託
	5	Appurtenant work concerned with business stated above	5	其の他前各号に付帯する事業
④	The corporation can expropriate or use lands based on Compulsory Purchase of Land Act for collective housing management		④	本法人が一団地経営を為す場合には土地収用法に基き必要なる土地を収用又は使用し得ること
⑤	The government supplies materials and labor for the corporation		⑤	本法人の必要とする資材及労働力は政府に於いて之が斡旋を為すこと
⑥	The corporation is exempted from taxation and public imposts		⑥	本法人は公租・公課を減免され得ること
⑦	The government supervises scale, style, quantity and location of houses built by the corporation and business situation of it		⑦	政府は本法人の建設する住宅の規模・形式・戸数・建設位置並に経営の業務に関し之を監督すること

『戦時・戦後復興期住宅政策資料住宅営団　第一巻　形成過程(1)』pp.262-277 及び『戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)』pp.925-960 より作成。

一方で、「第四部会報告」で即効性がそれほど評価されていなかった貸家組合が「答申」では要綱化されており、逆に「第四部会報告」で住宅営団と並んで重要と位置付けられた「事業主の住宅供給義務観念の確立」が「住宅供給特別措置要綱」の一部となるに留まっている。このように一部で評価が多少異なる施策もあるものの、その基礎的なアイデアや、根幹施策である住宅営団設立を中心に複数の諸供給策を用いるという方針に関しては一致しており、第四部会が想定した供給策全体の枠組みと「答申」策定プロセスの間には一定の関係があったと考えられる。

2.3. 「住宅営団法案要綱(未定稿)」と「住宅供給対策要綱案」

前節では、第四部会の供給策評価と「答申」のいずれにおいても、住宅営団の設立が住宅供給に関する根幹施策として考えられていたことを指摘した。特に第四部会は「第四部会報告」の評価をもとに作成した「住宅供給対策要綱案」(以下「要綱案」)(Table5)において、住宅営団の基本事項や業務内容に関する具体的な記述を行っている。本節では、この「要綱案」と、住宅対策委員会第二回特別委員会で住宅課より提出された「住宅営団法案要綱(未定稿)」(以下「未定稿」)の内容を比較し、両者において住宅営団の目的や事業がどのように考えられていたか検討したい。

住宅課作成の「未定稿」は 49 個の条文で構成されており、それを総則、役員、業務、住宅債券、会計、監督、罰則、附則の八つの大項目で分類している。ここでは「要綱案」のそれぞれの項目について同一、あるいは類似している箇所を「未定稿」の条文から抽出して列挙し[注29]、内容や用語に差異が認められる場合にはそれについても言及する。

まず、組織の大きな目的また性格として「要綱案」では「住宅供給を目的とする政府の代行機関としての特殊法人を設立すること」とあるのに対し、「未定稿」では「一　住宅営団は労務者其の他庶民の住宅の供給を図ることを目的とすること住宅営団は法人とすること」とされ、「労務者其の他庶民の」という限定が加えられている。

資金に関しては、「要綱案」の①②で示される内容に対し、「未定稿」では「三　住宅営団の資本金は一億円とすること」、「四　政府は一億円を住宅営団に出資すべきこと　…　」また「十九　住宅営団は払込資本金の十倍を限り住宅債券を発行することを得ること」とされた。「要綱案」の②では「社債券」という語が用いられており、両案の債券の名称に差異があるが、内容はほぼ一致している。差異がある債権名称についても、「未定稿」の「住宅債券」に関する説明では「要綱案」の「社債券」という単語とほぼ同一の概念の説明が行われている[注30]。

事業内容については「要綱案」の③で示される項目に対して、「未定稿」では「十五　住宅営団は左の業務を行ふこと　1 庶民住宅の建築、貸付、譲受並に其の設計、建築、資材取得及管理の受託　2 庶民住宅の敷地の造成、貸付、譲受並に其の造成及管理の受託　3 庶民住宅の建築及譲受並に其の敷地の造成及譲受の為にする資金の貸付　4 一団地の庶民住宅経営の場合に於ける水道、瓦斯、道路、市場、食堂、浴場、保育所、授産所其の他の厚生施設の建設及経営　5 庶民住宅及其の敷地の売買及貸借の仲介　6 前各号の業務に付帯する事業」とされ、両者でほぼ同一のものが示されているが、表記の順番や纏め方などに違いがある。「要綱案」において記載された「経営」という事業内容が「未定稿」では述べられておらず、その後の成案の「住宅営団法案」には記載されていることなどから、特に事業内容に関しては細かい修正が繰り返されたものと思われる。

「要綱案」の④及び⑥で示された権利または義務の免除について、「未定稿」では「十六　住宅営団は其の業務を行ふ為必要とする土地に付土地収用法に基き之を使用又は収用することを得ること」また「七　住宅営団には所得税、法人税、営業税、建築税及登録税を課せざること　…　住宅営団の事業及不動産の取得に対しては地方税を課することを得ざること」とされ、後者の税に関する種別で詳細な記述がみられるものの主旨は一致している。

「要綱案」⑦の組織の監督について、「未定稿」では「三十四　主務大臣は住宅営団に対し業務及財産の状況に関し報告を為さしめ、検査を為し其の他監督上必要なる命令を発し又は処分を為すことを得ること」、「主務大臣は特に住宅営団監理官を置き住宅営団の業務を監視せしむること」とされた。ここでは、「要綱案」にみられるような建築計画や住宅地計画に関わる点に対する監督の記載はなく、監督の対象が「業務及財産の状況」となっている。

「要綱案」⑤の資材や労働力の獲得に関する記述は「未定稿」では見られないが、「答申」内「住宅対策実施上必要なる諸方策」に資材や労働力の確保に関わる言及があることから(Table2：5-3,4)、これは住宅営団法の中には組み入れずに個別に扱うという判断があったものとも解される。

以上の検討から、条文の整理の方法や内容、使用する単語などに軽微な差異は見られるものの、ほとんどの項目で、両者に同一あるいは類似の記述を見出すことができる。すなわち、第四部会の報告と「答申」策定プロセスで住宅課から提案された内容は、前節でみたような供給策全体の枠組みに加えて、本節で検討した住宅営団法案のような個別の施策のディテールにおいても、かなり共通した考えのもとに作成されたと考えられる。

しかし、本来であれば住宅制度調査委員会は同潤会の一調査組織であり、同委員会に属する「住居法」特別研究員会のこういった報告は住宅課に直接関連付けられるものではないため、第四部会の供給策が住宅課によって住宅対策委員会に提出された経緯に疑問が残る。次節では、この二つの組織の間にあった関係性を述べながら、施策立案のプロセスを明らかにしたい。

2.4. 厚生省住宅課と同潤会住宅制度調査委員会との関係性

厚生省住宅課は 1939(昭和 14)年 12 月 23 日に中島賢蔵を課長、加藤陽三を事務官として発足した。当初、住宅課には中島、加藤の他に、技師として伊東五郎及び諫早信夫が所属した[注31]。また、1940(昭和 15)年 6 月付の記録では、技師の大村巳代治、早川文夫、熊谷兼雄の所属が確認できる[注32]。これらの技師は、いずれも同潤会住宅制度調査委員会の「住居法」特別研究員会の部会に参加しており、主査など重要なポストに就いている(Table3)。第四部会も例外ではなく、住宅課から早川と熊谷が参加しており、特に早川は部会主査であった。こういった両組織の構成員の重複関係を踏まえれば、前節までで比較した第四部会の報告と住宅課から住宅対策委員会特別委員会への提案は同一の作業をもとに成ったと考えられる。

提出及び報告の時期に着目すると、住宅対策委員会の特別委員会において、住宅課から「未定稿」が提出されるのは 1940(昭和 15)年の 7 月 11 日であり、同潤会住宅制度調査委員会において「第四部会報告」及び「要綱案」が報告されるのは同年 8 月あるいはその

直後である[注33]。一方、その内容に着目すると、前節で比較したように「未定稿」でより具体的な記述が見られる。さらに、「未定稿」には「要綱案」では触れられていない役員や会計、罰則等の事務的な項目に関する詳細な記載もあり、法制として執行されることを意識した内容を持っていたと言える。これらを踏まえると、両案の間には報告時期と内容の充実度に関する矛盾があると言えるが、「要綱案」が同潤会内の一委員会内での調査報告を目的にしていたのに対し、「未定稿」が国家的な諮問機関に向けたものであったために、より充実した内容を持つに至ったと考えられる。いずれにせよ、2.2. で述べたように、第四部会をはじめとした「住居法」特別研究員会の立案活動自体は同年の春頃には既に始まっていることから、7 月の住宅課による特別委員会への提案以前に第四部会内で住宅供給策の立案作業が進んでいたことは間違いなく、いずれの案もこの作業をもとに作成されていたと言える。ここから、同潤会住宅制度調査委員会の「住居法」特別研究員会第四部会の作業の成果は、本来の住居法立案作業の一部として「第四部会報告」及び「要綱案」として住宅制度調査委員会の委員会内で報告されるとともに、一方では住宅課の試案として住宅対策委員会の特別委員会に提出されていたと考えることができる。

2.5. 小括

従来、同潤会住宅制度調査委員会、特に同委員会「住居法」特別研究員会第四部会の成果が「住宅対策委員会答申」に与えた影響については、主に住宅営団の設立に関係する点から評価されてきた。本章ではさらに「答申」に含まれる住宅供給策全般に対する第四部会の活動の貢献を指摘した。また、この成果が「答申」に反映されるに至った経緯についても詳細な検討が行われていなかったが、本章により、住宅制度調査委員会の検討事項を、組織的関係性の強い住宅課の職員が取り纏め、「官制」による国家機関の住宅対策委員会で要綱化するというプロセスを見て取ることができた。

こうした関係性があったとすれば、住宅課の職員は第四部会以外の部会においても中心的な役割を果たしていたため、これらの部会の活動も「答申」の策定に影響していたと考えられる。次章では、全ての部会の検討事項と「答申」との関係性について考察する。

3. 「住宅対策委員会答申」と住居法

住宅対策委員会の主たる目的は住宅供給策の立案であり、前章では「住宅対策委員会答申」を戦時住宅供給策という観点から評価し、その立案の過程に同潤会住宅制度調査委員会の関与があったことを明らかにした。しかし、住宅制度調査委員会の本来の目的は住居法の立案であり、その対象は住宅供給策に限定されていなかった。大本や前田は、この住居法立案活動の成果が部分的に戦時住宅政策に反映されていることを指摘しているが[注34]、それらがどのように部分的に組み入れられるに至ったのか、またなぜ限定的な範囲に留まったのかについては詳しく言及していない。本章は、この経緯を探る手がかりとして「答申」策定プロセスを捉え、住居法立案活動との関係性を述べたい。

3.1. 統一法としての住居法

本節では、まず同潤会住宅制度調査委員会の住居法立案活動がどのようなものであったかについて述べる。この活動について委員会の事業経過報告書では「英・独・米に於ける住居法の翻訳を主とし之と併行して我国住居法私案要綱を作成する為左の四部会を設け前後十ヶ月、二十回屢次に亘って研究審議をなしたり。」[注35]と述べられており、英・独・米国などの海外諸国の法制の翻訳と先述四部会による立案が主な活動となっていたことがわかる。ここで翻訳調査の対象となったのは、英国の例を挙げれば、労務者住居法(Working Class Dwellings Act)、あるいはその継承法である住居・都市計画等に関する法律(Housing Town Planning etc. Act)等の住居に関する法的な基準・規制を包括した統一法[注36]であった。

また、内容について詳しくは 5 章で述べるが、「住居法」特別研究員会の四部会の調査立案活動の成果をもとに作成された「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」では、住居法立案の目的について「狭義の住居法を立案する―住宅改良、供給、助成等」、「広く住居に関連する法令を「住居法」的見地から検討修正する」と述べられている。ここでは住宅に関係する種々の法制度の一般総称という意味で「広く住居に関連する法令」という単語が用いられており、統一法の固有名詞としての住居法という意味で「狭義の住居法」あるいは「「住居法」」という表現が用いられている。すなわち、住居法立案を目指す活動は、日本において体系化された統一法が存在していなかったという問題意識から、海外諸国のような住居法を基礎とした住宅政策を目指したものであったとみなすことができる。そして、その住居法の構成要素として設定されたのが住宅調査、住居標準、住居監督、住宅供給というテーマであった。

次節では、同潤会住宅制度調査委員会の委員長であった長岡隆一郎の住宅対策委員会の第一回総会における発言に着目し、このようなテーマがどのように扱われたのかを検討する。

3.2. 第一回総会における長岡隆一郎の発言の意味

住宅対策委員会の第一回総会には同潤会住宅制度調査委員会から委員長の長岡隆一郎、委員の中島賢蔵、武島一義、物部薫郎、内田祥三、佐野利器の計 6 名が参加しており、特に長岡が多くの事項に関して発言している。

まず住宅調査と住居法全般に関して、長岡は厚生省社会局長である新居善太郎に対して「住宅調査を行ひ、又住宅法を制定せられる意志ありや否や」という質問を行っている[注37]。ここで長岡は住宅調査を「緊急対策」ではなく「根本対策」と位置付けており、「羅針盤である所の住宅調査が行はれなければ根本方針は立てられぬ」と主張している[注38]。また、住居法に関しては「内閣の更迭と同時に住宅に対する政策が変ると云ふことは国民としては甚だ迷惑千万」と述べているが[注39]、これは政権ごとに応急的な個別法がたてられるよりも住居法による一貫した住宅政策が執られることが望ましいという旨の主張であると解釈されよう。同様に住居標準に関して「現在日本の住宅は気候の如何、風土の如何を問はず、従来の慣習以外に改良したる形跡が見られない。又近来の文化住宅等に於ても非常な欠陥がある。…費用を増せば立派な住宅が出来ませうが、費用を増やさずして日本人の生活に適当なる住宅様式を研究し、而して之を発表すると云ふことに付て当局は何等かの御準備若くは既にそれに御着手になって居るや否や」という質問を新居に対して行っている[注40]。これらはいずれも住宅対策委員会の目的とするところの住宅供給策とは直接関連付けられ得ないが、長岡はどのような意図でこのような質問を行ったのであろうか。

そもそも、住宅対策委員会の参加者は厚生省関係者の他、企画院、

内務省、大蔵省、農林省、商工省、軍関係者など様々であり、住宅問題を正確に把握していない委員も多かったものと思われる。これに対し、質問者の長岡、回答者の新居はいずれも都市計画局、土木局、社会局など内務省、厚生省関係の役職を歴任しており[注41]、住宅政策に近い領域で活動してきた人物であった。また、同潤会の組織内の役職としては、この時期において両者はどちらも同潤会の評議員であり[注42]、相互に事情をよく理解した上で質疑応答が行われていたと考えるのが自然であろう。すなわち、この二人のやり取りには、質疑応答形式の議論を行うことによって、参加者の住宅問題についての幅広い理解を促す意図があったと解される。さらに踏み込むならば、長岡の発言には、同時期に同潤会住宅制度調査委員会で検討が進められていた供給策以外のものを含む住宅政策全般にわたる事項を議論の俎上に載せ、法案化するための布石とする意図があったと解することもできよう。

その一方で、成案である「答申」で要綱化されたものは、第四部会考案の供給策を除けば、住宅調査に関するもののみで、第二・第三部会が検討した住居標準及び住居監督に関する事項は直接的に「答申」には反映されていない。これらはなぜ「答申」に盛り込まれるに至らなかったのであろうか。

3.3. 供給策以外の部会研究の反映状況

ここでは、住宅対策委員会特別委員会及び同潤会住宅制度調査委員会の両組織に所属していたために、そのどちらの議論に参加でき、かつ資料を入手できる立場であった内田祥三の所持資料[注43]から当時の状況を検討する。

住宅対策委員会で住宅調査に関する提案がみられるのは 1940(昭和 15)年 7 月 24 日の第五回の特別委員会で、住宅課から「昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱」及び「昭和十六年住宅調査施行要綱」という資料が提出されている。前田が指摘するように[注44]、これも、第四部会の場合と同様に「住居法」特別研究員会の第一部会(住宅調査)の調査作業を参考に考案されたものであろう。

内田祥三資料内には、この住宅調査に関する資料とともに「住居認定基準案―都会(未定稿)」、「住居監理法案(未定稿)」といった資料がファイリングされている[注45]。「住居監理法案(未定稿)」には「平山嵩君より　同潤会住宅委員会作成　諫早君主査」[注46]という内田のものとみられるメモ書きがある。諫早は第三部会(住居監督)の主査であり、平山も同部会の構成員であることから(Table3)、これは第三部会の手に成ったものであろう。「住居認定基準案―都会(未定稿)」もこれと同一の書式である一方、その内容は基準作成に関するものであり、第二部会(住居標準)が作成したものと考えられる[注47]。

これらの資料に記されている日付が特別委員会の第五回と第六回の開催日の間の 7 月 27 日になっていることから、これらは特別委員会の議題として取り上げられたものではなく、先述した同潤会住宅制度調査委員会の事業報告で「二十回屢次に亘って研究審議をなしたり」とされている「住居法」特別研究員会の立案作業の中で作成されたものとみられる。つまり、内田は特別委員会の席上ではなく、別の機会にこれら「同潤会住宅(制度調査)委員会作成」の資料を「住居法」特別研究員会研究員であり、かつ住宅課技師でもある「平山嵩君より」受け取ったとみられるのである。

実際に「住居法」特別研究員会の第一部会や第四部会の調査事項が住宅対策委員会の特別委員会に提出されていたことを踏まえれば、内田が本来別の組織が作成したはずのこれらの資料を住宅対策委員会特別委員会の資料と関連させて保存していたことは、特別委員会が開催されている裏で、同潤会住宅制度調査委員会及び厚生省住宅課が、これらの調査検討事項を政策に盛り込むための活動を行っていたということを示唆するものと言えよう。

しかしながら、住宅対策委員会は官制に示されるように、あくまで住宅供給策を講じることが目的であった。こういった委員会の性格から、第二・第三部会のテーマである住居標準や住居監督といった事項を住宅対策委員会の特別委員会の議題にあげること、まして要綱化もしくは法案化することは難しかったものと思われる。一方、第一回総会で長岡が「恒久対策として必要なる将来の住宅の増加数と云ふものは、一体何処から割出して来るのであるかと云ふことに付て、…確信を持ち得ない」と当時の現状を問題視しているように[注48]、住宅調査は必要な供給数の把握や予測という意味で住宅供給策とも結びつけやすく、その結果「答申」に盛り込まれたと考えられる。

3.4. 小括

住宅対策委員会の設置目的、そして「住宅対策委員会答申」に盛り込まれた内容のみから評価した場合、この「答申」は紛れもなく戦時における住宅難に対応するための供給策に特化したものであった。しかし、前章で指摘した同潤会住宅制度調査委員会と厚生省住宅課との関係性を考慮したうえで検討すると、この「答申」の策定プロセスにおいては、「住居法」特別研究員会の統一法を構成する個々の検討事項のうち、住宅供給には直接的に寄与しない方策に関しても要綱化を図ろうとする動向が見られた。これを当時の厳しい社会情勢を考慮した妥協と捉えることもできようが、一方で、実現可能な範囲でできる限りの検討事項を施策に盛り込もうとした努力の表れと評価することもできる。

4. 住宅対策委員会の目的

前章の検討により「答申」が住宅供給策であっただけでなく、本来的には住宅政策全般に対する視点をもとに作成されたものであったことが明らかとなった。本章ではこの観点から住宅対策委員会の設置目的を改めて検討したい。

住宅対策委員会の設置に関して、厚生省住宅課事務官の加藤は、『証言』内で「(1940(昭和 15)年)4 月 8 日、本年度予算に計上してある住宅政策委員会の官制案を、課長と相談して起案にかかる。」[注49]と述べている。この住宅政策委員会は後に住宅対策委員会と名称を変えて開催されることとなる。この住宅政策委員会から住宅対策委員会への名称変更について、加藤の手記[注50]によると、5 月 20 日の時点では既に「住宅対策委員会」という名称に変更されており、ここでの調整は主に中島や加藤によって進められていたとされている。委員会の名称の変更は当然扱う内容の変更も伴っていたと考えられるが、この変更にはどのような意味があったのであろうか。

先述の加藤の証言によれば、住宅政策委員会の設置は 1940(昭和 15)年の春頃から本格的に検討され始めていた。同潤会住宅制度調査委員会内で住居法の立案が始まるのも同じく 1940(昭和 15)年度の初めである。また、この証言の中で「課長」と称されているのは住宅課長であった中島賢蔵のことであるが、中島は住宅制度調査委員会にも委員として参加していた。住宅課の技師が「住居法」特別研

究員会の主要構成員であったことは既に述べたが、このように住宅課の課長及び技師が積極的に住居法立案に関与していたことを踏まえれば、住居法の立案と住宅対策委員会の「官制」の起案が全く別の目的のもとに行われたものとは考えにくく、ある程度同一の文脈の中で進行されていたものと考えられる。すなわち、住宅政策(対策)委員会の性格の変更にも住居法の立案が関与していたと仮定できる。

住宅課技師であった早川は、住居法が成立に至らなかった当時の状況について「供給策だけがクローズアップされて取り上げられたんですね。そういうことで折衝して、むずかしいと思うと、内務官僚はなかなか鋭いからパッと切り替える」[注51)]と述べている。早川は住宅課に参加する以前は都市計画地方委員会東京地方技師であったので、ここで「内務官僚」と呼ばれているのは、1938(昭和 13)年に新設された厚生省の母体の内務省官僚であった中島や加藤のことであろう。ここから、彼らは当初、広く「住宅政策」全般を扱う委員会を企図したが、「折衝」した結果、「委員会」設置の目的を、時局の問題として切迫していた住宅供給に限定した「住宅対策」とせざるを得なかったものと理解できよう。

そして、この折衝により実現した住宅対策委員会に対する「委員会諮問第一号」の内容は「今次事変の進展に伴ひ産業地帯を中心として惹起せられたる住宅難は最近に至り頓に深刻の度を加へ労務者其の他庶民住宅の生活を脅威し延て軍需充足・生産力拡充等の重要国策の完遂を阻害せんとする実情に在り而かも住宅建築用の資材及労力等の払底並に其の価格の昂騰は愈々住宅の供給を困難ならしめつつあるを以て此の情勢に鑑み速に所要住宅の供給を図るため特段の方策を講ずるの要切なるを認む仍て右に付調査審議を遂げ其の具体的方策に関する意見を求む」[注52)]というものであった。この諮問を素直に解釈すれば、本稿冒頭で述べたように、「答申」は軍事政策や生産政策的思想に基づいて形成されたと言えよう。しかしその裏には、早川が住宅課幹部を「鋭い」と形容したことからもわかるように、体面上の目標として「軍需充足・生産力拡充等の重要国策の完遂」を掲げることで、部分的にでも住宅政策を実現できるという思惑があったのであろう。したがって、ここまで見てきたような、住居法の検討事項を分離して「答申」に組み込む努力はこういった事情のもとに行われていたと理解でき、住宅対策委員会開催の本来の目的は住宅政策の実現にあったと考えることができる。

5. 住宅対策委員会後の住居法立案活動

前章では、住宅政策委員会が住宅対策委員会へと変更された経緯に着目することで、住居法が統一法ではなく個別法として「答申」に部分的に盛り込まれるに至った理由を検討した。ここで、先述の早川の証言を参考にすれば、「住宅政策」に関する議論を意図していた「折衝」以前の時点で中心に据えられていたのが住居法であると考えられ、おそらくは名称が「住宅対策委員会」となった時点で、この住宅対策委員会で住居法を統一法として成立させることは断念されていたものと言える。また 3 章では、同潤会住宅制度調査委員会の「住居法」特別研究員会第二・第三部会が担当した住居標準や住居監督に関する調査研究が「答申」に反映され得なかったことを指摘した。では、こうした統一法、住居標準、住居監督といった事項はその後どう扱われたのであろうか。住宅制度調査委員会は1941(昭和 16)年 3 月をもって解散されているが、本章では、住宅対策委員会で「答申」が策定された後、解散を控えた住宅制度調査委員会が作成した資料に着目する。

Table6 “Committee to draft Housing Act Guideline (reference plan)”
「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」

Framing Housing Act in a narrow sense - Housing improvement, supply, promotion and so on	
Reconsidering and amending laws relevant to housing from the viewpoint of “Housing Act”	
Establishment of the point of drafting - Improvement of national physique, reproduction of manpower and so on	
Fundamental matters	Housing administrative organization
	Housing census
Quantitative matters	Establishment of organization of housing supply - (Housing Company Act) Housing Cooperative Act
	Adjustment and supervision of organization of housing supply
	Encouragement and obligation of housing supply
	Aid for housing supply
Qualitative matters	Housing standardization(Standard)
	Spread of national style housing (Construction)
	Housing supervision (Prevention)
	Improvement of existing houses (Remodel) … Poor Housing Area Improvement Act
Other related matters	
Property finance Provision of local loaning by department of deposit Provision of management of summary life insurance reserve fund	
Article of constructional technology Urban Building Act, Regulations of Air-raid Building	
Housing environment City Planning Act, Arable Land Rezoning Act (Regional Planning Act)	
Land problem Land Expropriation Act, Road Act (National Land Planning Act)	
Leased house and land Leased Land Act , Leased House Act , Lease Adjustment Act	
Land and house rent Land and House Rent Control Order (Price Control Order)	
Construction materials (constructional production) Wooden Building Control Regulations, Construction Materials Production Control Regulations	
Construction manpower (construction worker) Association of landlords	

狭義の住居法を立案する―住居の改良、供給、助成等	
広く住居に関連する法令を「住居法」的見地から検討修正する	
（立法主旨の確立―例へば国民体位の向上、労働力の再生産等）	
基本事項	（住居行政機構に関する件）
	住居調査に関する件
量の問題	住居供給機関の設立 … （住宅会社法）住宅組合法
	住居供給機関の調整、監督
	住居供給の勧奨、強制
	住居供給に対する補助
質の問題	住居標準に関する件（基準）
	国民住居普及に関する件（建設）
	住居監督に関する件（予防）
	既存住宅の改良に関する件（改造） … 不良住宅地区改良法
其他の関連事項	
不動産金融に関する件 … 預金部地方資金貸付規程、簡易生命保険積立金運用規定	
建築技術に関する件 … 市街地建築物法、防空建築規則	
住居環境に関する件 … 都市計画法、耕地整備法（地方計画法）	
土地問題に関する件 … 土地収用法、道路法（国土計画法）	
借家借地に関する件 … 借地法、借家法、借地借家調整法	
地代家賃に関する件 … 地代家賃統制令（価格統制令）	
建築資材（建築生産）に関する件 … 木造建物、建築統制規則、用材生産統制規則	
建築労働力（建築従業者）に関する件	
家主組合に関する件	

『「証言」日本の住宅政策』pp.79-80 早川文夫氏所持資料より作成。

まず、1941(昭和 16)年 3 月に住宅制度調査委員会内で報告された「同潤会住宅制度調査委員会研究報告　第 30 号　住居監督制度及び住居標準に関して」[注53)]という報告について述べる。これは、第二部会作成の「住居標準案」及び第三部会作成の「住居監督制度要綱」という二つからなっており、同委員会の最後の研究報告となっている。住宅対策委員会が開催されていた 1940(昭和 15)年夏ごろには全ての部会がそれぞれ報告を行っていたのに対し、ここで報告を行っているのはこの二つの部会のみである。これは、住宅対策委員会において住宅供給や住宅調査といった個々のテーマを要綱化させることには成功したものの、住居標準や住居監督に関する法制を

かたちにするには至らなかったことから、部会の成果として改めて文書化しようとした結果と推察される。

さらに、住宅制度調査委員会では 3.1.で触れた「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」(Table6)の作成も進められていた。この要綱には具体的な作成時期についての記載はないが、これが全ての部会の調査立案活動の成果を総合したものとされていること[注54)]や、先述の第 30 号報告が解散前の 3 月に報告されていることから、この要綱も同時期に作成されたものと考えられる。この要綱では種々の施策が「質の問題」や「量の問題」、「其他の関連事項」という観点から体系的に整理されながら、他方では「(立法主旨の確立―例へば国民体位の向上、労働力の再生産等)」とされており、「立法主旨」のみがこれから「確立」されるものとして補遺的に扱われている。ここから、住宅対策委員会に対する諮問の際と同様に、「国民体位の向上」や「労働力の再生産」という、当時の状況に沿い、かつ住宅の質的改善を伴わなければ達成できない目的を表向きの「主旨」とすることで、住宅対策委員会において「量の問題」的観点からしか提案することができなかった種々の事項を、「質の問題」や「其他の関連事項」も含めたあくまで統一的な住居法として実現する試みが続けられていたと見ることができる。

6. まとめ

ここまで「住宅対策委員会答申」が戦時期の住宅政策立案過程の中でいかに策定されたかを検討した。この「答申」の策定プロセスを整理すると、大きく三つの段階に分けられる。

まずその第一段階においては、後に「答申」の策定に関与することとなる諸組織によって住宅政策の構想がなされた。ここで中心的な役割を担ったのが 1939(昭和 14)年の 12 月に厚生省内に設置された住宅課であり、この設置により、総合的に住宅行政に取り組むことができる国家的官僚組織の基盤が形成された。そして、この構想の中核を為すものとして住宅課がめざしたのが、住居法という統一法の制定であり、1940(昭和 15)年の春には、この法案化を諮問するために「住宅政策委員会」の組織が試みられた。一方、その実質的な調査研究の作業は、住宅課技師が研究員でもあった同潤会住宅制度調査委員会の「住居法」特別研究員会の四つの部会によって進められていた。この四つの部会はそれぞれ住宅調査、住居標準、住居監督、住宅供給に関する調査立案を担当しており、この活動の成果を一にすることによって住居法の立案を図っていた。

第二段階においては構想の実現が目指された。政府内での折衝の結果、「住宅政策委員会」は「住宅対策委員会」と名称を変えて設置され、その目的も住宅供給策の立案に限定されることとなった。1940(昭和 15)年 7 月からの住宅対策委員会においては、住宅制度調査委員会の住宅調査や住宅供給に関する調査立案の成果が、住宅課を通して提出されており、それらに基づいて同年 9 月に「答申」が策定されることとなった。また、結果的に「答申」に直接反映されることはなかったものの、この法案化の段階で、住居標準や住居監督に関する項目を盛り込もうとする動向も見られた。

最後に、住宅対策委員会後の段階では「答申」に基づいて住宅調査の実施や住宅営団の設置が進められた。一方で、この策定が完了してもなお、統一法としての住居法の立法化への望みが完全に捨て去られた訳ではなく、調査研究に基づいて参考案が準備されていた。

こうした策定プロセスの整理により、本稿では、当時において「答申」が持った意味を以下のように考察した。

当初、厚生省住宅課は諸外国に倣った「住宅政策」を樹立すべく、同潤会住宅制度調査委員会を介して統一法としての住居法の立案を目指していた。しかし、当時は日中戦争期であったことから、国家的方針の下に都市部や軍需工場地を対象とした住宅不足の問題に最優先に取り組まねばならず、これに関わらない事項を法案化することは極めて困難であった。こうした状況のなかで、住宅課は、戦争遂行に直結する住宅供給方策を諮問内容とすることで住宅対策委員会の設置を実現させた。ここにおいて、住居法を統一法として実現することは一旦断念されており、この点で住宅課は妥協したとみることもできよう。しかし彼らは、供給策の立案を主目的とする諮問の主旨に沿いつつも、住居法の構成要素の中から実現可能なものを個別の要綱として盛り込もうと画策していた。これにより、「住宅営団法」など住宅供給上有効と判断された施策は「答申」に盛り込まれ、法制として実現するに至っている。

従来、この「答申」は、その中に含まれる個々の要綱がどういった意味を持ったか、あるいはそれがその後の住宅政策にどのような影響を与えたかという観点から評価されてきた。一方、本稿では、策定プロセスそのものに着目することによって、「答申」が組織的な調査研究に基づくものであったということに加え、当時における政策決定の手法が強く反映されたものであるということを明らかにした。確かに同潤会住宅制度調査委員会で進められた調査研究は優れたものであったが、仮に住居法の立案がそのまま推し進められていたとするならば、住宅対策委員会の設置にすら至らず、住宅営団等の供給策を持たないままに太平洋戦争に突入した可能性もあった。すなわち、当時構想されていた「住宅政策」のごく限定的な範囲に留まるものの、調査研究の成果が実際の政策として実現されたものであったという点で「答申」は重要であった。

逆の視点から捉えれば、「答申」は、彼らが本来目指した住宅施策が半ば意図せぬ形で実現したものであった。したがって、実際に彼らが目指した住宅政策がどのようなものであったかを明らかにするためには、その立案に先立つ調査過程を詳しく分析する必要がある。本稿では、この調査研究の段階に触れることができなかったため、これについては別稿で論じたい。

謝辞

本稿は JSPS 科研費 JP15H04106 の研究助成の成果の一部である。執筆にあたり、石田潤一郎先生、中野茂夫先生、中島直人先生、小山雄資先生、中島伸先生にご助言を頂いた。ここに記して感謝いたします。

注

注 1) 西山夘三: 日本の住宅問題, 岩波書店, p.143, 1950.10 や渡辺洋三: 土地・建物の法律制度, 東京大学出版社, pp.419-420, 1960- などで、そういった評価がされている。

注 2) 三輪恒: 都市論・住宅問題, 彰国社, p.361, 1960.9

注 3) 川名吉衛門: 都市構造と都市計画, 東京大学出版会, p.338, 1968.2, 早川文夫: 現代住居論, 有斐閣, p.144, 1971.9

注 4) 例えば、 住田昌二: 現代日本ハウジング史 1914～2006, ミネルヴァ書房, pp73-74, 2015.9 や日本住宅総合センター: 戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅱ) 内務省社会局の住宅政策, 日本住宅総合センター, p.23,

1981.11 などでこうした指摘がなされている。

注 5）本間義人：内務省住宅政策の教訓　公共住宅論序説，御茶の水書房，pp.51-52, 1988.8 などによる。大正期において住宅関連法案を考案していたのは内務省内の救済事業調査会あるいは社会事業調査会であり、旧都市計画法や市街地建築物法の立案は都市計画調査会で進められた。また、その後の組織改編においても、住宅政策に関わる社会局は、内務省から厚生省が分離・新設される際に厚生省へと引き継がれたが、旧都市計画法の執行組織である都市計画地方委員会等は内務省下の組織とされていた。

注 6）例えば、住田昌二：注 4 前掲書, pp.38-49 や日本住宅総合センター：戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅰ)　都市研究会のオピニオン・リーダー達，日本住宅総合センター, 1980.11 、本間義人：注 5 前掲書, pp.128-131 などで、こうした関与が説明されている。

注 7）大本圭野：「証言」日本の住宅政策，日本評論社, p.851, 1991.6

注 8）西山夘三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編：戦時・戦後復興期住宅政策資料住宅営団　第一巻　形成過程(1)，日本経済評論社, 2000.6

注 9）西山夘三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編：戦時・戦後復興期住宅政策資料　住宅営団　第四巻　調査・研究(6)，日本経済評論社, 2001.1

注 10）内田青蔵，大月敏雄，藤谷陽悦編：同潤会基礎資料　近現代都市生活調査Ⅲ第 2 巻，柏書房, 2004.4

注 11）東京都公文書館蔵内田祥三資料：ファイル「住宅対策委員会　其 1」

注 12）内田資料に関しては、句読点を付けずに文章を連ねている箇所があるが、読みやすさを考慮し適宜句読点を補っている。また、内田文庫ファイルに関しては頁数が記されていない箇所もみられたため頁数の表記を省略する。

注 13）大本圭野：「証言」日本の住宅政策，日本評論社, 1991.6

注 14）「住宅対策委員会委員、臨時委員、幹事名簿」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.27-30

注 15）「住宅対策委員会官制（勅令第四百三十八号、昭和十五年六月二十八日）」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, p.33

注 16）社会局は 1920(大正 9)年 8 月に内務省内に設置され、1938(昭和 13)年 1 月に厚生省が設置されると同時に厚生省に組み込まれている。また、1941(昭和 16)年 8 月 1 日をもって社会局は生活局へと改組され、住宅課も生活局内に置かれることとなるが、本稿に関わる範囲では住宅課は厚生省社会局内に所属している。本稿では「厚生省住宅課」あるいは単に「住宅課」という表記を基本とする。

注 17）冨井正憲：解題 住宅営団の設立の背景と経緯（住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.9-21 所収）

注 18）第五回特別委員会の開催通知では、開催の主題について「住宅課試案「住宅供給法案要綱」に付て審議可相成候…」と述べられており、第五回での審議内容を踏まえた「住宅供給制度」が第六回での審議資料となっている。

注 19）本間義人：注 5 前掲書, pp.131-137

注 20）「同潤会十八年史」，内田青蔵，大月敏雄，藤谷陽悦：注 10 前掲書, pp.327-334

注 21）「同潤会住宅制度調査委員会経過報告書」，住宅営団研究会編：注 9 前掲書, p.906

注 22）「「住居法」特別研究員会第四部会報告(未定稿)住宅供給　一九号」，住宅営団研究会編：注 9 前掲書, pp.929-930

注 23）大本圭野：注 13 前掲書, p.30 。文中括弧内は筆者が補ったもの。

注 24）「(通牒)家主の組合組織に関する件」，「昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱」，「昭和十六年住宅調査施行要綱」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.390-413

注 25）「住宅供給制度要綱」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.438-446

注 26）「住宅対策委員会答申　昭和十五年九月」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.516-519

注 27）同上, pp.519-520, 「一定数以上の労務者等を使用する工場、事業場その他の施設の経営者に対し其の使用人の為必要なる住宅の建築を命ずること此の場合に於て其の命令に違反し住宅の建築を為さざるときは当該施設の使用を制限又は禁止することを得るものとすること」、「政府は現存の住居用建物を有効に利用する為必要に応じ当該建物の所有者に対し左の措置を採り得るものとすること　1 住居用建物を取毀し又は住居以外の用途に供することを禁止又は制限すること　2 住居用建物にして現に空家又は之に準ずる状態に在るものを住居の用に供すべきことを命ずること」等の記述がある。

注 28）同上, p.519

注 29）「住宅営団法案要綱（未定稿）」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.262-277

注 30）住宅債券に関しては「住宅債券は額面金額五十円以上とし無記名利札附とすること。但し応募者又は所有者の請求に依り記名と為すことを得ること。…」とされ、住宅営団専用の社債券と言ってよいものであった。

注 31）大本圭野：注 13 前掲書, pp.5-6

注 32）厚生大臣官房秘書課編：『厚生省職員録 昭和 15 年 6 月 1 日現在』，厚生大臣官房秘書課, 国立国会図書館デジタルアーカイブ・コマ番号 43-44, 1940.8

33）「住宅供給対策要綱案」には提出の日付が付されていないが、住宅営団研究会編：注 9 前掲書, p.xi の前田昭彦の推測によれば、文書内で第四部会報告の内容が引用されていることなどから第四部会報告とほぼ同時期の 8 月頃提出と考えられる。

注 34）大本圭野：注 13 前掲書, p.871 及び 前田昭彦：戦時下における住宅調査と営団調査課（住宅営団研究会編：注 9 前掲書, p.vii-xxviii 所収）

注 35）「同潤会住宅制度調査委員会経過報告書」，住宅営団研究会編：注 9 前掲書, p.906

注 36）内田青蔵，大月敏雄，藤谷陽悦編：同潤会基礎資料　近現代都市生活調査Ⅲ第 5 巻，柏書房, p.13, 2004.4 の「欧米の住居法概説」で示されている英国における一例。法の表記は和文・英文ともに原文ママ。

注 37）「住宅対策委員会総会議事速記録（第一回）　昭和十五年七月」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, p.225

注 38）同上, p.225

注 39）同上, p.225

注 40）同上, pp.221-222

注 41）秦郁彦：日本近現代人物履歴事典，東京大学出版会, p.24 及び p.364, 2002.5

注 42）「同潤会十八年史」，内田青蔵，大月敏雄，藤谷陽悦：注 10 前掲書, pp.362 -367

注 43）東京都公文書館蔵内田祥三資料：注 11 前掲書

注 44）前田昭彦：解題 戦時下における住宅調査と営団調査課（住宅営団研究会編：注 9 前掲書, pp.vii-xxviii，所収）

注 45）「住居監理法案（未定稿）（一五、七、一三）」，「住居認定基準案―都会（未定稿）（一五、七、一三）」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.414-415, 428-433。本稿では参照を容易とするため、住宅営団研究会編：注 8 前掲書を参考としているが、東京都公文書館所蔵の内田祥三ファイルにおいても同一の整理方法が採られている。

注 46）同上, p.414

注 47）左下に「厚生省」という表記のある同一規格の原稿で統一されており、また作成日も同じ日となっている。

注 48）「住宅対策委員会総会議事速記録（第一回）　昭和十五年七月」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, p.224

注 49）大本圭野：注 13 前掲書, p.28 。文中の括弧内文字及び傍点は筆者が補ったもの。

注 50）同上, p.28

注 51）同上, p.58

注 52）「諮問第一号」，住宅営団研究会編：注 8 前掲書, pp.41-42

注 53）「同潤会住宅制度調査委員会研究報告　第三〇号」，住宅営団研究会編：注 9 前掲書, p.975-1002

注 54）大本圭野：注 13 前掲書, pp.870-872

INFLUENCE ON A PROCESS OF FORMULATION OF "THE REPORT OF HOUSING MEASURES COMMITTEE" BY DRAFTING ACTIVITY OF HOUSING ACT

− A study of discuss and research in the process of establishment of housing policy during WW Ⅱ (1) −

Keisuke HORIUCHI[*1] *and Ken NAKAE*[*2]

[*1] Grad. Student, Graduate School of Engineering, Kobe Univ.
[*2] Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Kobe Univ., Dr.Eng.

Japanese city fell into the housing shortage, which was caused by intensification of war during WWII. To deal with this situation, Division of Housing in Ministry of Health and Welfare held HMC (Housing Measures Committee) and drafted "The report of HMC". Researches of the past pointed out its aspect of housing supply measures.

On the other hand, HPRCD (Housing Policy Researching Committee of Dojunkai) tried to draft the Housing Act at the same time. It was drafted by four sections in HASRS ("Housing Act" Special Researcher Society), the research group of HPRCD that have researching themes as follows: Section 1 (Housing census), Section 2 (Housing standardization), Section 3 (Housing supervision) and Section 4 (Housing supply).

This paper shows a process of formulation of "the report of HMC" and its significance in the history of Japanese housing policy by associating activity of HPRCD with "the report of HMC". We reveal facts as follows;

Officials of Division of Housing tried to hold Housing Policy Committee to establish housing policy that modelled after Western countries. They also took part in activities of HPRCD and intended to enact Housing Act as uniform law about housing. However, they could not hold Housing Policy Committee because of intensification of war. Actually, they had to follow political line that contributes to production expansion and solve housing shortage in areas of munitions factories and urban cities the highest priority. Given this situation, they decided to hold HMC and incorporate ideas gotten thorough research of HPRCD with "the report of HMC"

"The report of HMC" was composed of as follows;

(1) "Guideline to found Rented House Owner Association (tentative)"
(2) "Guideline of special measures of housing supply"
(3) "Guideline to found Housing Corporation (tentative)"
(4) "Guideline of housing census"
(5) "Several methods needed for carrying out housing measures".

The measures of (1), (2), (3) and (5) were drafted based on evaluation that was shown from the research by Section 4 of HASRS. Especially, establishment of Housing Corporation was discussed first of all at HMC because it was considered as most effective way by Section 4. Moreover, matters had been researched by Section 1 was strongly reflected on (4). Section 2 and Section 3 couldn't incorporate their ideas into "the report of HMC" because the measures concerning housing standardization and supervision did not directly contribute to solving housing shortage. However, they made effort to realize their ideas during HMC.

"The report of HMC" played important role in proposing housing supply measures at WWⅡ such as the Housing Corporation Act. Moreover, this paper shows its significance that it was product of compromise of activity of drafting Housing Act. Therefore it partially included ideas gotten thorough comprehensive research about housing policy.

（2017 年 8 月 10 日原稿受理，2018 年 1 月 16 日採用決定）