



戦前の日本における住居法の検討過程に関する建築史的研究 — 制定の構想とその帰結 —

堀内, 啓佑

(Degree)

博士 (工学)

(Date of Degree)

2021-03-25

(Date of Publication)

2022-03-01

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8063号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1008063>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博 士 論 文

戦前の日本における住居法の検討過程に関する建築史的研究

— 制定の構想とその帰結 —

2021 年 1 月

神戸大学大学院工学研究科

堀内 啓佑

日本における住居法の検討過程に関する建築史的研究

— 制定の構想とその帰結 —

目次

序章	1
序-1 研究の背景	
序-1-1 イギリスとドイツにおける住環境の改善の道筋	
序-1-2 日本における住環境の改善の道筋	
序-2 日本における住居法の立案と既往研究における位置づけ	
序-2-1 住宅政策の史的展開に関する研究	
序-2-2 建築学・都市計画学の分野における住宅政策に関連する研究	
序-2-3 近接分野における住宅政策に関連する研究	
序-3 課題の所在と研究の目的	
序-4 対象とする時期とその区分	
序-5 論文の構成と各章における目的	
序-6 本研究における「住居法」の定義	
序-7 語句の表記	
序-8 資料の性質と本論文における取り扱い	
第1章 関東大震災以前の日本における住居法の位置づけ	15
はじめに	
1-1 日本の住宅政策の前提としてのイギリスとドイツの住宅政策	
1-1-1 イギリスの住宅政策	
1-1-2 ドイツの住宅政策	
1-2 関東大震災以前の住宅供給策	
1-2-1 救済事業調査会「小住宅改良要綱」と公益住宅の建設勸奨	
1-2-2 都市研究会「都市住宅政策要綱」と公益建築株式会社	
1-2-3 住宅組合法と住宅会社法案	
1-3 住環境の改善策に関する当時の識者の主張	
1-3-1 住宅供給策とそれを介した住環境の改善	
1-3-2 ストックの維持改善に関連する方策	
1-4 内田祥三と中村寛による住居法に関する知見の摂取	
1-4-1 1921年建築学会大会における内田祥三の説明	
1-4-2 内田祥三による法文の入手とその発信	
1-4-3 中村寛の西洋諸国への留学	
1-4-4 住宅政策史上のレイモンド・アンウィンの役割と中村の留学の意義	
1-5 内田祥三による「一団地」の計画案の作成	
まとめ	

第2章 同潤会の建設事業に見られる住居法の影響 41

はじめに

2-1 同潤会の住宅建設事業の概要

2-1-1 同潤会の設立当初における組織と計画

2-1-2 同潤会の住宅建設事業

2-1-3 同潤会住宅の設計者

2-2 同潤会の分譲住宅事業と住居法との関係性

2-2-1 分譲住宅事業の概要

2-2-2 分譲住宅の設計理念

2-2-3 分譲住宅の設計に対する中村寛の関与

2-2-4 分譲住宅の設計理念にみられる住居法の影響

2-2-5 分譲住宅の展覧会と懸賞の募集

2-3 不良住宅地区改良政策と住居法との関係性

2-3-1 同潤会の不良住宅改良事業と不良住宅地区改良法の概要

2-3-2 不良住宅地区改良政策の展開を担った人物群

2-3-3 改良法の制定に対する長岡隆一郎の役割と監督制度に関する見解

2-3-4 猿江裏町改良事業の実施に対する中村寛の役割

2-3-5 猿江裏町改良事業における試行の意義

2-3-6 改良法の制定に対する中村寛の役割と監督制度に関する見解

まとめ

第3章 国家的住宅統計調査の実現に向けた取り組み 67

はじめに

3-1 住宅問題協議会でなされた説明

3-1-1 住宅問題協議会の概要と国家的住宅統計調査との関係性

3-1-2 英・独・仏の先行事例に関する説明

3-1-3 当時の日本の状況と「家屋調査」に対する希望

3-2 論説「住宅調査」における中村寛の説明と主張

3-2-1 住宅問題協議会第二回会合とその後の関係組織における動向

3-2-2 論説「住宅調査」の内容と『建築雑誌』掲載の意図

3-2-3 中村寛による住宅調査の展望

3-3 1930(昭和5)年の国勢調査の実施とこれに伴う議論

3-3-1 方針の決定と建築学会住居統計調査委員会の設置

3-3-2 調査項目の決定と住居統計調査委員会の対応

3-3-3 「国勢調査事項中住居調査に関する建議」の内容と影響

まとめ

第4章 同潤会の調査事業と住宅制度調査委員会による住居法の立案 83

はじめに

4-1 同潤会の調査事業の展開

4-2 住宅政策に関する調査

4-2-1 抄録による調査

4-2-2 欧米の小住宅に関する政策一般調査

4-3 住宅制度調査委員会の活動

4-3-1 住宅制度調査委員会の設置の経緯

4-3-2 住宅制度調査委員会の構成員と調査の概要

4-3-3 委員会内における翻訳作業とその書籍化

4-4 「住居法」特別研究委員会の設置とその研究方針

まとめ

第5章 戦時期の住宅政策に対する住居法の影響 107

はじめに

5-1 厚生省住宅課の設置と同潤会住宅制度調査委員会との関係性

5-1-1 住宅行政機構の改組の状況

5-1-2 厚生省住宅課と同潤会住宅制度調査委員会の関係性

5-2 地代家賃統制令の制定に対する住宅制度調査委員会の寄与

5-2-1 住宅制度調査委員会に調査が委託された経緯

5-2-2 住宅制度調査委員会による調査成果の施策への反映

5-3 住宅対策委員会の経過

5-3-1 住宅対策委員会の設置

5-3-2 住宅対策委員会答申の策定と特別委員会における検討

5-3-3 住宅対策委員会の設置の経緯

5-4 住宅供給策に対する住居法の影響

5-4-1 住宅供給策全般の枠組みに対する住居法の影響

5-4-2 住宅営団法に対する住居法の影響

5-4-3 住宅営団法が優先的に立案された経緯

5-5 住宅統計調査に対する住居法の影響

5-5-1 住宅対策委員会開催当時の住宅統計の整備の状況

5-5-2 住宅統計調査に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り

5-5-3 住宅調査制度要綱の策定過程

5-5-4 工業都市住宅調査と大都市住宅調査の特徴

5-6 第二・第三部会の検討事項の提案の画策と挫折

5-7 住宅営団の住宅規格に対する住居法の影響

5-7-1 住居標準に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り

5-7-2 「住居法」特別研究委員会第二部会の最終報告

5-7-3 住宅規格協議会における営団住宅の規格検討

5-8 第三部会による住居監督制度の検討の状況

まとめ

結章 141

付録 149

参考図表

戦前における住居法に関連する動向についての略年表

史料・参考文献・参考論文リスト

図表リスト

学術論文との関連性

謝辞

序章

序-1 研究の背景	2
序-1-1 イギリスとドイツにおける住環境の改善の道筋	
序-1-2 日本における住環境の改善の道筋	
序-2 日本における住居法の立案と既往研究における位置づけ	4
序-2-1 住宅政策の史的展開に関する研究	
序-2-2 建築学・都市計画学の分野における住宅政策に関連する研究	
序-2-3 近接分野における住宅政策に関連する研究	
序-3 課題の所在と研究の目的	7
序-4 対象とする時期とその区分	8
序-5 論文の構成と各章における目的	8
序-6 本研究における「住居法」の定義	10
序-7 語句の表記	11
序-8 資料の性質と本論文における取り扱い	12

住居法は、住居監督制度を法制の根幹として、不良ストックの改善やよりよい住宅の供給など、住環境に関する幅広い方策を包含した法制である。日本では、住居法の制定が大正期から求められ、戦時期には法案の作成も着手されたものの、その立案は断念され、戦後にも法制として実現されることのないまま今日に至っている。

本研究は、戦前の日本を対象として、住居法の必要性が認識されてから、その立案が挫折に至るまでの経緯を史的に把握するとともに、こうした一連の検討の過程で得られた成果が日本の住宅政策に与えた影響の全容を解き明かすことを目的とする。

序-1 研究の背景

近代以降の急激な産業の発達やそれに伴う都市の拡張は大量の人口移動を誘発し、工場労働者を中心とした多くの人々が劣悪な環境での居住を強いられることとなった。このことは、感染症の発生や風紀・治安の悪化といった社会問題を惹起する直接的要因として捉えられ、さまざまな形で改善策が講じられていくこととなった。程度や時期の差異はあるものの、日本を含む多くの国家が同様の過程を辿り、現在、多くの先進諸国ではこのような劣悪な住環境は大局的には解消されている。したがって、近代的な住宅政策の確立の歴史は、人々が住まう住環境の改善の歴史であったとも言えよう。

序-1-1 イギリスとドイツにおける住環境の改善の道筋

それでは、近代国家において住環境を改善しようとする試みはどのように展開されたのであろうか。こういった国家のなかでもとりわけ著しい工業化・都市化と、それに伴う住宅問題の激化を経験した国家として知られるのがイギリスとドイツである。

世界で最も早く産業革命を達成し、「世界の工場」の地位を確立したイギリスでは、19世紀半ば頃からエドウィン・チャドウィック(**Edwin Chadwick**)をはじめとした文筆家や社会改良家らによって労働者の居住の実態が暴かれ、住宅問題への社会的関心が喚起された。

イギリスの住宅政策の整備の端緒となったのが、労働者向けの簡易宿泊所の供給を規定した1851年の労働者階級宿泊住宅法(シャフツベリー法)であり、同法制の制定以降、段階的に関連法制が打ち出されている。1868年の職人・労働者向け住宅改良法(トレンズ法)では、住宅の安全性や衛生面、居住状態などを監督し、不良化を未然に防止する住居監督制度が取り入れられたほか、不良化した住宅の閉鎖や除却が可能とされた。続く1875年の職人・労働者向け住宅改良法(クロス法)では、不良住宅の集積地にも同様の手法を適用し、地区単位での改良が可能とされた。さらに、1890年の労働者階級住居法では、シャフツベリー法、トレンズ法、クロス法の規定事項が整理統合され、“**Housing Act**”(以下「住居法」)として一体的運用が図られることとなった。このうち、1909年の住居・都市計画法では、典型的な低質住宅である背割り長屋の建設が原則禁じられるなど新規住宅の規制が強化されるとともに、従来自治体に対する権限とされていた不良ストックへの対処が義務化された。

第一次世界大戦後の大量の住宅需要に応えるため、1919年に制定された住居・都市計画法(アディソン法)はイギリスにおける公営住宅政策を本格化させた法制として知られる。同法制

では、住宅の建設計画の立案が自治体に義務づけられるとともに、一定の水準を満たす住宅建設に対する国庫補助が規定された。この補助金制度は1923年の住居法(チェンバレン法)や1924年の住居法(ウィートリー法)にも引き継がれた。両法制では補助対象とする住宅の水準が引き下げられてはいるものの、一定の水準を保ちながら住宅の供給量を確保するという点において住環境の改善に寄与している。

この改善は大きく分けて二つの方向性をもって進められたと言える。一つは、既に存在する住宅に向けた方策であり、不良ストックを社会から取り除くことに加えて、住居監督制度によって不良化を未然に防止しようとするものである。もう一つは、新たに供給する住宅に向けた方策であり、まず供給の円滑化によって過密居住の解消や家賃水準の引き下げを図るとともに、さらに供給の基準や計画を定めることによって、より高い水準の住宅供給を図ろうとするものである。イギリスでは、こうした既存住宅と新規供給住宅を対象とした対策が、「住居法」の体系的整備にもとづき一体的に講じられた。

行政制度の構造が異なるため単純な比較は難しいが、ドイツでも既存住宅と新規供給住宅の双方の面から住環境の改善を図ろうとする試みが見られる。前者の枠組みを持った法制として挙げられるのが1918年のプロイセン住居法である。同法制では、従来定められていた警察組織による建築物の監督に加えて、自治体の規模に応じて住宅局や監督官を置き、居住状態の監督を行うことを定めている。後者について、ドイツでもイギリスと同様に第一次世界大戦後に住宅の大量供給が求められたが、これに対応するため、1918年頃から住宅協同組合や公益住宅企業などの公益セクターに対する公的補助制度が順次整備された。この公的補助の支給に際しては、所定の基準を満たすことが求められ、その基準は極めて低いものであったが、これにより最低限の品質が担保されることとなった。

社会学の領域などにおいて、イギリスとドイツの住宅政策は、住宅保有(housing tenure)の形態や供給主体の構成の違いなどから対照的と見なされることも多い¹⁾。その一方で、上で見たように、住環境の改善という側面に着目したとき、両国家はいずれも1920年頃までに既存住宅と新規供給住宅のそれぞれを対象とした法的枠組みを整えており、この意味で同様の経過を辿ったと言える。

序-1-2 日本における住環境の改善の道筋

日本は第一次世界大戦の戦闘には直接参加しなかったが、これに伴う景気の浮揚を機に都市への工業の集積が進み、本格的な住宅問題が顕在化することとなった。これに対し、1919(大正8)年の公益住宅の建設勸奨策や1921(大正10)年の住宅組合法といった供給策が講じられたが、これらでは住宅の水準を保つための規定は設けられなかった。

1923(大正12)年の関東大震災の発生とその後の同潤会の設立は、住宅政策史上における日本独自の展開と言えるが、同潤会では復興住宅の建設に際して住宅規格の作成が試みられた。その事業範囲は被災地域に限定されていたものの、住宅供給を介した住環境の改善の端緒と見なされる。また、1941(昭和16)年に同潤会を引き継ぐ形で設立された住宅営団では、国家政策として初めて基準にもとづいて住宅が供給された。

戦後には、1950(昭和25)年の住宅金融公庫法を皮切りに、翌1951(昭和26)年の公営住宅法、

1955(昭和30)年の日本住宅公団法といった、いわゆる供給策の「三本柱」が整備された。さらに1966(昭和41)年には住宅建設計画法が制定され、その後40年にわたって同法制の建設計画に基づいて大量の住宅供給が進められた。この計画では単純な供給量だけではなく、住宅の水準に関する短期的な目標が順次定められ、その達成により住環境の改善が図られてきた。こうした政策の在り方については、従来あらゆる角度から批判的評価が下されてきたことは強調されなければならないが、現代において、単純な数値上は他の先進諸国と同水準にある側面も多い。

このように新規供給を足掛かりとして住宅の水準が引き上げられる一方で、日本では住居法にあたる法制は制定されなかった。1960(昭和35)年の住宅地区改良法や、その前身にあたる1927(昭和2)年の不良住宅地区改良法など、不良ストックの改善を意図した法制は存在するものの、これらは特定の地区を指定して行う事業的改良策である。したがって、住居監督制度を欠いており、すべての既存住宅の維持・改善を図る普遍的方策ではないという点で、イギリスやドイツの住居法と性格を異にする。

日本の住宅政策は西洋諸国を規範として形成され、特にイギリスやドイツからの影響が大きかったとされる。その一方で、住環境の改善という視点から見たとき、住居法を持たず、既存住宅に対する働きかけの手立てを欠いた形で住宅政策が展開された点に、日本の住宅政策の特徴が見出される。

序-2 日本における住居法の立案と既往研究における位置づけ

ただし、日本においても住居法がまったく顧みられなかったわけではなく、その制定を求める主張が戦前から繰り返しなされ、組織的検討へと発展した例も見られる。なかでも、戦前において、法案作成に本格的に取り組んだ組織として注目されるのが、1939(昭和14)年に設立された同潤会住宅制度調査委員会である。

同委員会は、住居法案の作成にあたって、住宅調査・住居標準・住居監督・住宅供給という四つの研究部会を設けている。ここからは「住宅調査」による既存住宅の実態把握を基礎として「住居監督」制度の確立によって住宅の不良化を防止し、他方では「住居標準(基準)」にもとづいて「住宅供給」を図るという意図が明確に読み取れ、イギリスの住居法のような包括的法制の立案が構想されていたことがわかる。したがって、少なくとも1940年頃においては、既存住宅と新規供給住宅の両面からの住環境の改善が目指されていたと言える。

以上のような同潤会住宅制度調査委員会による検討を含め、戦前における住居法の制定に向けた動向については、従来にも数多くの研究で論述の対象とされてきた。ここではまず、戦前の日本の住宅事情や住宅政策を扱った研究を概観し、そのなかで住居法がどのようなものとして位置づけられているのか確認したい。

序-2-1 住宅政策の史的展開に関する研究

まず、日本の住宅政策の展開を通史的に整理した研究として、大本圭野の『証言 日本の住宅政策』²⁾がある。同研究では「当時の住宅施策の立案・作成にかかわった当事者」として30名を超える人物に対する聞き取り調査が実施されており、それにより得られた膨大な「証言」に基づいて、住宅政策の成立過程が解き明かされている。特に、早川文夫(当時：厚生省社会局住宅課)に対するインタビューでは、早川の所持資料にもとづいて、同潤会住宅制度調査委員会による住居法案の作成経緯についての詳しい説明がなされている。また、同書の解題や大本の博士論文『日本の住宅政策の歴史的形成過程とその構造的特質に関する研究』³⁾では、早川の証言などをもとに同委員会による検討の成果の一部が戦時期の住宅政策に反映されたことが指摘されている。さらに、同博士論文では、イギリスやスウェーデン、ドイツといった諸外国の住居法について概略的な説明が加えられ、これを踏まえて日本の住居法に関連する政策的展開に対する評価が試みられている。これらの研究において、大本は、主に満州事変あるいは盧溝橋事件の勃発以後の時期以降を論述の対象としており、それ以前の時期については「住宅政策前史」・「前史形成期」と位置づけて詳しく取り扱っていない。

これに対し、本間義人は、『内務省住宅政策の教訓 公共住宅論序説』⁴⁾において、1919(大正8)年から1924(大正13)年頃までの政策的動向に焦点を当てており、その分析を通じて、この時期に日本の住宅政策が形成されたと評価している。また、本間は、のちの研究⁵⁾において、同潤会住宅制度調査委員会によって作成された住居法案を取り上げ、その内容の先進性をきわめて高く評価している。これらの研究において、本間は、大正期における住居法に関する検討が「内務省」を媒介として住宅制度調査委員会の検討へと引き継がれたとする一方で、両検討の間の時期、つまり1920年頃から1940年頃においては「放置」されていたと述べている。しかし、本間は、このような状況があったとするうえでの明確な根拠を示しておらず、歴史資料に基づいた論証はなされていない。

序-2-2 建築学・都市計画学の分野における住宅政策に関連する研究

建築学や都市計画学の分野においては様々な視点から住宅政策に関連する研究がなされているが、ここでは、以下の四つの点からそれらの論点を整理する。

一つ目は建築学の立場から住宅を扱った通史的研究であり、西山卯三の『すまい考今学 現代日本住宅史』⁶⁾や住田昌二の『現代日本ハウジング史 1914～2006』⁷⁾などがある。両研究では、戦前から戦後にかけての幅広い時期が対象とされ、住宅事情や住宅政策の展開についての網羅的な記述がなされている。ただし、両研究の主眼はあくまでも「すまい」をめぐる実態の変遷、あるいは「ハウジング・システム」の形成の過程を史のアプローチから捉えることにあり、実際の政策の形となって表出した動向の整理や評価に比重が置かれている。したがって、結果的に制定に至らなかった住居法案に関する議論や検討については、不良住宅地区改良法など、その他の政策との関係性などから部分的に触れられるにとどまる。

二つ目は、住宅組合法や同潤会、住宅営団といった戦前の住宅供給策に関する研究である。まず、住宅組合法については、水野僚子の研究⁸⁾において、その「成立から廃止までの史的経緯」の把握がなされている。同潤会や住宅営団については、関連資料が『同潤会基礎資料 近

現代都市生活調査』⁹⁾や『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団』¹⁰⁾といった復刻資料として公刊されており、さらにそれぞれの事業に関する研究が進んでいる。同潤会の事業については特に建築・都市計画や住宅史的視点から豊富な研究がなされており、佐藤滋の『集合住宅団地の変遷 東京の公共住宅とまちづくり』¹¹⁾や佐藤らによる『同潤会のアパートメントとその時代』¹²⁾、内田青蔵の『同潤会に学ぶ 住まいの思想とそのデザイン』¹³⁾などがある。住宅営団の事業については、前掲復刻資料の「解題」において複数の分野の研究者から多角的評価がなされているほか、鈴木千里の研究¹⁴⁾において、営団住宅の設計基準の作成の経緯が建築史的視点から明らかにされている。以上のような研究では、個々の供給策の運用の実態や、基準の有無などが把握される一方で、住宅供給に対する基準がどのように整備されたのかについて、個々の施策を超えた史的展開の把握は未だなされていない。

三つ目は、日本における都市計画と住宅政策の関係性を探るもので、日本住宅総合センターにおける渡辺俊一を主査とした研究^{15,16)}や、秋本福雄による研究¹⁷⁾がある。これらの研究では、主に都市計画行政と社会行政がそれぞれ独立して樹立された時期である1920年前後の時期に焦点が当てられ、片岡安や関一、池田宏といった都市計画の「オーソリティー」が住宅政策をどのようなものとして捉えていたのかが論述されている。前者の研究では、現実には都市計画と住宅政策は分離して実現されたが、彼らは両者の「一元的実現」を訴えていたとされており、後者の研究では、彼らは両者を「二元的」に「並行」して実施すべきと考えていたと述べている。このように、両者の結論には差異はあるものの、どちらの研究においても「オーソリティー」たちが住居法の制定を求めていたことが指摘されている。ただし、これらの研究の主題は、あくまで都市計画と住宅政策の一元的実現が構想されていたか否かという点にあり、彼らの住居法に対する認識やその後の政策への影響などについては、ほとんど論じられていない。

四つ目は、都市計画法や市街地建築物法、建築士法などの住宅に対して大きな影響力を持つ法制に関する研究である。まず、都市計画法や市街地建築物法については、戦後にこれらを引き継いだ新都市計画法や建築基準法を含め、石田頼房の『日本近代都市計画の百年』¹⁸⁾などにおいて、制度上の不備が数多く指摘され、批判的な評価が下されてきた。これに対し、近年上梓された『日本近代建築法制の100年』¹⁹⁾においては、制定に向けた取り組みや制定後の運用の実態など、これらの法制に関わる状況の体系的な把握がなされている。また、建築士法に関する研究には、速水清孝の『建築家と建築士 法と住宅をめぐる百年』²⁰⁾がある。同研究においても同様に、建築士法に関する研究が長年にわたって批判的なものに終始してきたことが触れられ、同法制に関連する状況の史的解明が試みられている。このように、日本の近代建築・都市法制の整備から100年あまりが経過したことを機に、近年、こういった法制に関する歴史的背景の解明が試みられている。このような研究では、単に法制度の内容についての説明がなされるだけでなく、法案の作成に携わった組織や、特に重要な役割を担った人物群の存在が明かされている。しかし、住居法については、大本や本間の研究をはじめ多数の研究においてその重要性が指摘されながらも、制定に向けた取り組みの史的展開の全容は未だ明らかにされていない。

序-2-3 近接分野における住宅政策に関連する研究

政治学の立場から住宅や都市に関する行政制度を論じた重要な研究として、福岡峻治の『東京の復興計画 都市再開発行政の構造』²¹⁾や奥住弘久の『公企業の成立と展開 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社』²²⁾がある。まず、福岡の研究では関東大震災の復興計画が遂行される中で、都市計画との整合性を欠く形で「都市再開発」に関する手法が確立された経緯が明らかにされている。その一つとして不良住宅地区改良法の制定が挙げられており、日本では同法制によって事業としての改良政策のみが施策化され、イギリスの住居法に見られるように住宅監督制度と改良政策の一体的運用が図られなかった経緯が説明されている。続いて、奥住の研究では「営団」という「公企業」の先駆的存在として住宅営団が捉えられており、その設立の状況を探ることによって、この企業形態が開発された経緯が明らかにされている。同研究では、同潤会住宅制度調査委員会の住居法案の作成過程において「政府の代行機関たる特殊法人」すなわち住宅営団の形式が「最善の方策」とされていたことが指摘されており、そうした方針に基づいて住宅営団が設立されたと述べられている。

また、住宅統計の整備の経緯についても社会学の領域などから研究がなされており、住宅調査の遷移の状況について最も体系的説明を加えたものとして吉野英岐の研究²³⁾がある。また、前田昭彦の研究²⁴⁾では、1941年に日本で初めて実施された国家規模の住宅統計調査の実施経緯が詳しく論じられており、このなかで、同潤会住宅制度調査委員会による検討がこの統計調査の実施に影響を及ぼしたことが指摘されている。

このように、住宅・都市に関連する行政制度や統計調査についての研究では、その形成史あるいは発達史の文脈で住居法についての言及がなされているが、これまで見た研究と同様に、明らかにすべき主題に対する一要素として住居法が位置づけられているに過ぎない。

このほか、本研究と直接の関係性は薄いものの、経済学や法学の分野においては、住宅の商品としての性格に着目した研究がなされている。小野浩の『住空間の経済史 戦前期東京の都市形成と借家・借間市場』²⁵⁾では、住戸・住空間の需給のバランスに変化が生じる原理とその影響が整理され、戦前の日本において、スプロールや粗悪住宅の供給、過密居住といった都市問題や住宅問題が生じた経緯が経済学的視点から解き明かされている。渡辺洋三の『土地・建物の法律制度』(上・中)²⁶⁾では、特に民法との関係から借地・借家法や地代家賃統制令などの賃貸借関連法制が取り上げられている。

序-3 課題の所在と研究の目的

従来の研究において、住居法は、大正期においては建築・都市計画法制との関係性から、また関東大震災後においては不良住宅地区改良法との関係性から、さらに開戦後においては住宅営団法や住宅統計調査などとの関係性から論じられるというように、政策として表出した動向と関係性を有する場合にのみ研究の対象とされてきた。したがって、これらの研究では、住居法の、特定の時点における特定の側面のみが断片的に取り上げられているにとどまり、住居法の制定に向けた継続的な検討が存在していた可能性は検証されていない。

本研究では、潜在的にはこうした継続的な検討が存在していたとの仮説にもとづき、政策

的には大きな効果をあげなかった状況などにも触れながら、住居法の必要性が認識されてから、その立案が挫折に至るまでの経緯の全般的な把握を試みる。また、この経緯の把握と並行して、このように住居法の検討が継続的になされたことや、その立案が断念されたことが、日本の住宅政策に及ぼした影響を改めて考察する。

序-4 対象とする時期とその区分

本研究は、大戦景気に伴う住宅問題の激化のなかで住居法の立案を求める主張が認められ始める1917(大正6)年頃から、住居法案の作成に取り組んでいた同潤会住宅制度調査委員会が解散し、住居法の立案が挫折に至る1941(昭和16)年頃までの時期を対象とする。

また、関東大震災の発生と日中戦争の開戦(盧溝橋事件の勃発)という、社会情勢や政治的方針に大きな変化をもたらした二つの出来事によってこの時期を三つに区分し、それぞれを、住宅問題現出期(1917～1923年)、震災復興期(1923～1937年)、戦時住宅政策形成期(1937～1941年)と呼称する。

住宅政策や都市計画に関連する史的研究においては、多くの場合、①第一次世界大戦が勃発した1914(大正3)年または都市計画法・市街地建築物法が制定された1919(大正8)年、②満州事変の起こった1931(昭和6)年、③終戦の1945(昭和20)年、これら三つによってこの時期が区分され、①から②にかけての時期が「戦間期」などとされ、②から③にかけての時期が「戦中期」や「戦時下」などと定義されることが多い。

本研究が関東大震災を転換点と捉えるのは、日本における住居法の検討過程において、同潤会の設立が大きな意味を持つと考えるためである。また、満州事変ではなく日中戦争の開戦によって時期を区分する理由は、日中戦争の開戦を機に、厚生省や住宅課といった行政機構が整備され、戦時住宅政策の本格的検討が開始されるためである。さらに、終戦までを対象としない理由は、1941(昭和16)年の日米間の戦闘開始後においては、住宅政策の主眼が都市防空や資材・労働力確保などに移行し、住環境の改善を目指す議論がほとんど認められなくなるためである。

なお、本論文の表題ともなっている「戦前」という表現については、戦時体制へと突入する以前、すなわち「戦中期」や「戦時下」を包含しない時期を指す場合、あるいは単純に「戦後」と対をなす、終戦以前を指す場合がある。本論文でこの表現を用いる場合は、一貫して後者の立場をとる。

序-5 論文の構成と各章における目的

本論文は、序章、第1章から第5章でなる本論、結章で構成される。本論では、主に第1章で〔住宅問題現出期〕、第2章および第3章で〔震災復興期〕、第4章および第5章で〔戦時住宅政策形成期〕をそれぞれ扱う。

第1章で扱う〔住宅問題現出期〕には、社会行政機構と都市計画行政機構がほぼ同時に整備され、そのそれぞれで住宅供給策と都市計画法制が講じられることとなる。本間や住田、渡

辺、秋本などの研究においては、これらの行政機構に関連する組織や人物によって、住宅供給策や都市計画法制とともに、住居法の制定が求められていたことが明らかにされている。その一方で、このような組織や人物群によってどういった形で住居法の実現が構想され、その実現に向けた検討がどの程度具体的に進められていたのかについて、十分な把握はなされていない。第1章の目的は、住居法の検討が開始されて間もないこの時期における検討の状況や、その構想の内容を明らかにすることである。

第2章では〔震災復興期〕における重要な動向として、同潤会の建設事業と不良住宅地区改良法の制定に着目する。本間は、本研究で定義するところの〔住宅問題現出期〕や〔戦時住宅政策形成期〕には住居法の検討が存在していたとする一方で、その間の期間である〔震災復興期〕には検討が「放置」されていたと述べている。しかしながら、同潤会の住宅建設事業では一定の規格に基づいて住宅が供給され、不良住宅地区改良法では不良ストックの改善が図られている。前者は震災復興という特殊な背景下での住宅供給であり、後者は、西山や住田、福岡などによって指摘されるように、住居監督制度を欠いた事業色の強いものであったが、既存住宅と新規供給住宅の双方から住環境の改善を図ろうとする姿勢がこれらから垣間見える。第2章の目的は、これらの動向を住居法との関係性から改めて分析することによって、本間の指摘する「放置」の状況を問い直すことである。

第3章では住宅統計調査の実施に向けた議論に焦点を当てる。前田の研究では、同潤会住宅制度調査委員会による住居法案の作成過程で「住宅調査」が研究テーマの一つに据えられ、この研究成果に基づいて日本で初めて国家規模の住宅統計調査が実施されたことが明らかにされている。ただし、前田の研究は、同委員会が活動を行った〔戦時住宅政策形成期〕の2年間の状況が整理されているのみである。第3章の目的は、同委員会による住居法案作成に至るまでの重要な状況として、その活動以前の時期にあたる〔震災復興期〕頃から住宅統計調査の実施が画策されていた可能性を検証することである。

第4章では同潤会住宅制度調査委員会が設置された経緯について論じる。従来の研究では、住宅制度調査委員会が住居法案を作成したことが自明の事実として扱われ、そもそも震災復興を目的として設立された同潤会になぜ同委員会が設けられたのか、この経緯は看過されてきた。第4章の目的は、同潤会における調査事業の展開を紐解くことによって、同委員会の設置の経緯を明らかにすることである。

第5章では主に戦時住宅供給策の諮問の場であった住宅対策委員会における議論の経過に着目する。大本や兎住、前田の研究では、住居法検討の過程で得られた成果の一部が同委員会で提案され、住宅営団法や住宅統計調査などとして実現されたことが解き明かされている。しかし、これらは実現に至った方策の源流として住居法案を見ようとするものであり、住居法立案の挫折の経過が完全には把握されていない。第5章の目的は、住居法案を軸に〔戦時住宅政策形成期〕における政策的動向を確認し、この経過の全体像を明らかにすることである。

以上の五つの章における個別の目的に加え、すべての章を貫く目的として、先進西洋諸国からの知見の摂取状況の解明がある。日本の住宅政策の特質が生じた経緯を解き明かすうえにおいても、その形成に先立ち、どの時点でどういった知見が摂取され、さらにそれらが当時どのように評価されていたのかについて把握することが不可欠である。

従来にも、日本の住宅政策を国際的視点から評価しようという試みは存在したが、その手法は主に先進西洋諸国と日本の政策的スタンスの比較にとどまっている。このため、政策的知見の摂取の状況をプロセスとして解き明かす必要がある。

序-6 本研究における「住居法」の定義

本研究で扱う「住居法」を法制の具体的内容から定義することは難しい。この理由として、①もっとも重要な参照法制であるイギリスの“Housing Act”の内容が数度にわたって変更されていること、②日本で「住居法」として認識されていた各国の法制について、国家間で相当な差異があること、③日本では最終的に住居法が制定されておらず、日本における「住居法」の法律上の定義が定められていないこと、などの点が挙げられる。

なお、戦前において「住居法」の定義を明確に示したものとして、1943(昭和18)年に建築学会住宅委員会用語専門委員会によって作成され、建築雑誌に発表された「住宅用語」²⁷⁾という記事がある。この「住宅用語」の作成には住宅制度調査委員会の構成員も多数かかわっていることから、この定義は同委員会による住居法案の作成方針をよく反映していると考えられる。この記事における住居法の定義は「住居の質的基準の設定、その維持のための住居監督、住居の需要供給の調整、賃貸借関係の規正等住宅政策に関する法規をいふ。(英)Housing Act」である。ただし、これはあくまで1943(昭和18)年時点での定義であり、本研究が対象とする時期全般における住居法に対する認識を表したものではない。また、ここでの定義も基本的性格は示されているものの、抽象的表現が多く具体像を捉えることが難しい。

このため、本研究における住居法の定義をあえて示すとするならば、本研究が対象とする時期の各時点において「住居法という枠組みで理解されていた海外法制」または「住居法という枠組みで立案が図られていた法制」となる。

住居法の現代的な位置づけを明確とするために「基本法」との関係性を確認する必要がある。現在日本には基本法を冠する法制が50以上存在し、住生活基本法もその29番目の法制として制定されている。この基本法に関する研究として塩野宏²⁸⁾によるものがあり、塩野は「基本法については法令上の定義規定は存在しない」としながらも、その特徴として、①啓蒙的性格、②方針的性格—非完結性、③計画的性格、④省庁横断的性格、⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如、の五つの点を挙げている。また、塩野は、ほとんどの基本法では「当該基本法を実施するために個別法」(=「実施法」)が別に制定されることが定められていると述べている。

この基本法と住居法の関係に触れているものとして、1979(昭和54)年の『住宅政策の提言』²⁹⁾における下山瑛二の主張がある。ここで、下山は「住居法体系確立の必要性」を主張しているが、基本法と住居法をそれぞれ異なるものとみなしており、両法制の制定の必要性を主張している。すなわち下山は、「住居に関する基本的な事項をとりあげ、住居に関する諸個別立法の基点」となる「住居基本法」とともに「少なくとも総則・住居基準・監督制度・住居費等・訴訟(賃料裁判所)等、罰則ならびに補則」を盛り込んだ「住居法」を制定すべきとしている。ここでの住居法の取り扱い、塩野の説明に従えば、基本法ではなく実施法に属す

ものであると言えよう。

その一方で、本間の研究では「住居法」には二つの意味があるとされ、「一つは住居に関する基本法という意味であり、もう一つは住居に関するさまざまな個別法を総称している場合である」と述べられている。また、本間は、同潤会住宅制度調査委員会によって作成された住居法案は前者の「基本法としての住居法」の意味を持ったものであったとしている。しかしながら、「住宅用語」で定義された住居法は明らかに基本法としての性格を有していない。このため、本研究では、戦前における住居法の立案に向けた一連の動向は、基本法的法制の立案を意図したものではなかったとの立場をとる。

序-7 語句の表記

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る。また、句読点が必要と考えられる箇所には適宜句読点を補う。

本研究で参考とする論考や議事録のなかでは「住居法」に類似する表現として「住宅法」などの語が用いられる場合がある。これらのうち、本研究で対象とする「住居法」を意味するものであることが文脈などから明らかな場合、これを「住居法」として取り扱う。また、海外法制の名称については、「シャフツベリー法」等、立案者の名前を冠した呼称が用いられる場合があるほか、当時、現在を通じて法制の名称に関する定訳が存在しない。表記の揺れによる混乱を避けるため、本論文では、引用中に含まれるものなどを除き、以下の名称を統一して用いる。

年	名称	通称	本論文で用いる名称 (場合により制定年は省略する)
1851	Common Lodging Houses Act Labouring Classes Lodging Houses Act	Shaftesbury Act	1851年シャフツベリー法
1868	Artisans' and Labourers' Dwellings Act	Torrens Act	1868年トレンズ法
1875	Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act	Cross Act	1875年クロス法
1890	Housing of the Working Classes Act	(Principal Act)	1890年住居法
1909	Housing, Town Planning, etc. Act		1909年住居・都市計画法
1919	Housing, Town Planning, etc. Act	Addison Act	1919年アディソン法
1923	Housing, etc. Act	Chamberlain Act	1923年チェンバレン法
1924	Housing (Financial Provisions) Act	Wheatley Act	1924年ウィートリー法
1930	Housing Act	Greenwood Act	1930年グリーンウッド法
1918	Preußische Wohnungsgesetz		1918年プロイセン住居法

イギリスやドイツの法制度は、必ずしも国家を単位とするのではなく、イングランド・ウェールズやプロイセンなどといった特定の地域のみを適用範囲とする場合が多分にある。その一方で、当時の資料中や従来の研究では、こうした特定の地域のみを適用範囲とする法制度の場合であっても、単純に「イギリス」や「ドイツ」の法制度として扱われることが多く、本研究でもこの認識に従う。

住居法に規定される重要な概念として **Housing Inspection** があるが、当時の文章中では、これに対して「監督」「監察」「検査」などの訳があてられている。本論文では、同潤会住宅制度調査委員会による住居法案の作成過程で「住居監督」という訳が採用されていること

から、この「住居監督」という訳を統一して用いる。

本研究で扱う資料中では「建築会社(法)」や「住宅会社(法)」、また「建築組合(法)」や「住宅組合(法)」などの表現が多数見られるが、これらに限っては「建築」と「住宅」の違いで性格に差異があるものとはみなさず、特に注記のない限り相互に同一のものとして扱う。

序-8 資料の性質と本論文における取り扱い

本研究では、公刊された書籍のほかに、東京都公文書館内田祥三文庫や国立公文書館、日本建築学会図書館などに所蔵されている資料を用いる。この際には、適宜本文中で資料の性格などを示すこととし、章末において請求番号を付した。

第4章では、同潤会出版の住宅政策に関する書籍を取り上げる。これらの多くは『同潤会基礎資料』に所収されており、すでにその存在が知られている。その一方で、その出版の経緯はほとんど知られておらず、本研究では、内田祥三文庫所蔵のその他の資料における記述などを参考にその把握を試みる。

第5章では、戦中期における諮問委員会である住宅対策委員会に着目するが、その経過の把握のため内田祥三文庫所蔵の資料を参考とする。その資料の多くは『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団』に所収されている。本研究でこれらの資料を引用する際には、参照を容易とするために内田祥三文庫のファイル名ではなく、復刻資料における記載箇所を示した。なお、内田のファイリングの方法などから当時の状況の考察を行う必要がある箇所については、内田祥三文庫所蔵のファイル名を示した。

注

- 1) Stuart Lowe: *The housing debate (Policy and Politics in the Twenty-First Century)*, Bristol, The Policy Press, 2011 (=祐成保志訳: イギリスはいかにして持ち家社会となったか 住宅政策の社会学, ミネルヴァ書房, 2017.9)など。
- 2) 大本圭野: 「証言」日本の住宅政策, 日本評論社, 1991.6
- 3) 大本圭野: 日本の住宅政策の歴史的形成過程とその構造的性質に関する研究, 神戸大学, 1994.9, 博士(学術)
- 4) 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, 1988.8
- 5) 本間義人: 同潤会研究会による「住居法案」の検討 その先見性と意義について, 現代福祉研究, Vol.3, pp.41-60, 2003.03
- 6) 西山如三: すまい考今学 現代日本住宅史, 彰国社, 1989.12
- 7) 住田昌二: 現代日本ハウジング史 1914~2006, ミネルヴァ書房, 2015.9
- 8) 水野僚子: 成立から廃止までの史的経緯にみる住宅組合法に関する研究, 日本大学, 2019.3, 博士(工学)
- 9) 内田青蔵, 藤谷陽悦, 吉野英岐, 大月敏雄編: 同潤会基礎資料 近現代都市生活調査, 柏書房, 1996.4-2004.4
- 10) 西山如三記念すまい・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, 日本経済評論社, 2000.6-2001.3
- 11) 佐藤滋: 集合住宅団地の変遷 東京の公共住宅とまちづくり, 鹿島出版会, 1989.10
- 12) 佐藤滋, 高見澤邦郎, 伊藤裕久, 大月敏雄, 真野洋介: 同潤会のアパートメントとその時代, 鹿島出版会, 1998.7
- 13) 内田青蔵: 同潤会に学べ 住まいの思想とそのデザイン, 王国社, 2004.1
- 14) 鈴木千里: 住宅営団の設立理念と事業実態に関する研究, 名古屋大学, 2007.3, 博士(建築学)
- 15) 渡辺俊一ほか: 戦前の住宅政策の変遷に関する調査(1) 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

- 16) 渡辺俊一ほか: 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, 1981.11
- 17) 秋本福雄: 「住宅問題と都市計画」再考 都市計画家は「一元化テーゼ」を提唱したか?, 都市計画論文集, Vol.53, No.3, pp.684-689, 2018.10
- 18) 石田頼房: 日本近代都市計画の百年, 自治体研究社, 1987.1
- 19) 日本近代建築法制 100 年史編集委員会編集: 日本近代建築法制の 100 年 市街地建築物法から建築基準法まで 都市計画法・建築基準法制定 100 周年記念事業, 日本建築センター, 2019.6
- 20) 速水清孝: 建築家と建築士 法と住宅をめぐる百年, 東京大学出版会, 2011.8
- 21) 福岡峻治: 東京の復興計画 都市再開発行政の構造, 日本評論社, 1991.7
- 22) 奥住弘久: 公企業の成立と展開 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社, 岩波書店, 2009.4
- 23) 吉野英岐: 昭和戦前期の住宅調査 住宅調査のセンサス化と脱社会調査化, 近代日本社会調査史(Ⅲ), 慶應通信, pp.159-191, 1994.9 など。
- 24) 前田昭彦: 解題 戦時下における住宅調査と営団調査課, 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, pp.vii-xxviii, 2001.1
- 25) 小野浩: 住空間の経済史 戦前期東京の都市形成と借家・借間市場, 日本経済評論社, 2014.3
- 26) 渡辺洋三: 土地・建物の法律制度, 東京大学出版社, 1960
- 27) 建築学会住宅委員会: 建築雑誌, Vol.57, No.695, pp.187-191, 1943.2
- 28) 塩野宏: 基本法について, 日本學士院紀要, Vol.63, No.1, pp.1-33, 2008
- 29) 下山瑛二, 水本浩, 早川和男, 和田八束: 住宅政策の提言 住宅政策研究 1, ドメス出版, 1979.10

第 1 章

関東大震災以前の日本における住居法の位置づけ

はじめに	16
1-1 日本の住宅政策の前提としてのイギリスとドイツの住宅政策	17
1-1-1 イギリスの住宅政策	
1-1-2 ドイツの住宅政策	
1-2 関東大震災以前の住宅供給策	19
1-2-1 救済事業調査会「小住宅改良要綱」と公益住宅の建設勸奨	
1-2-2 都市研究会「都市住宅政策要綱」と公益建築株式会社	
1-2-3 住宅組合法と住宅会社法案	
1-3 環境の改善策に関する当時の識者の主張	25
1-3-1 住宅供給策とそれを介した住環境の改善	
1-3-2 ストックの維持改善に関連する方策	
1-4 内田祥三と中村寛による住居法に関する知見の摂取	30
1-4-1 1921 年建築学会大会における内田祥三の説明	
1-4-2 内田祥三による法文の入手とその発信	
1-4-3 中村寛の西洋諸国への留学	
1-4-4 住宅政策史上のレイモンド・アンウィンの役割と中村の留学の意義	
1-5 内田祥三による「一団地」の計画案の作成	36
まとめ	38

はじめに

日本では、第一次世界大戦に伴う好景気を背景として、東京や大阪をはじめとした大都市で急激な人口の増加がみられた。これを受け、当時、全国における住宅の不足数が12万2000戸と推計される¹⁾など、深刻な住宅難の様相を呈していた。西洋諸国では19世紀半ば頃から既に都市住宅問題への対応を目的としたさまざまな施策が現れ始めていたが、日本でもこの頃に西洋先進諸国を追う形で都市住宅に関連する弊害が顕在化し、近代的な住宅関連の施策がはじめて講じられることとなった。本章では、こうした、第一次世界大戦中の1917(大正6)年頃から関東大震災が発生した1923(大正12)年頃までの〔住宅問題現出期〕に焦点を当てる。

本章は、主に二つのことを明らかにすることを目的とする。その論述に先立ち、まず1節ではこの時期におけるイギリスやドイツの住宅政策の展開の状況について簡単に触れる。これは、イギリスやドイツでも、大戦後のこの時期に政策的な方針に大きな転換が見られ、このことが日本の住宅政策にも大きな影響を与えたと考えられるためである。

目的の一つ目は、特に住環境の改善という視点からこの時期の住宅政策の展開を概観し、また、その背後で当時の識者と言える人物らが抱いていた構想を明らかにすることである。2節では、救済事業調査会の「小住宅改良要綱」の策定や、都市研究会の「都市住宅政策要綱」の決議など、これまでの住宅政策史研究のなかでも重要とされてきた出来事に触れながら、住宅組合法などの初期の住宅施策の立案の経緯を整理し、このなかで住環境の改善に関連する方策がどのように扱われていたのかを確認する。これに対し、3節では、渡辺鉄蔵や池田宏、関一、内田祥三といった人物の個人レベルの主張のなかで、こうした方策がどのように位置づけられていたのか把握する。

2章以降では、関東大震災後の住居法に関連する動向に焦点を当てるが、本章の目的の一つ目は、こうした動向において主導的役割を果たす内田祥三や中村寛の、震災以前の活動を把握することである。本章4節では、この時期に、内田が講演で住居法に詳しく触れていることや、中村が西洋諸国へ留学していることなどに着目し、彼らが住居法に関する知見をいかに獲得していたのかを確認する。5節では、この知見の撰取とほぼ並行して、内田が「一団地」の実践的な計画を作成していたことに焦点を当て、内田がこうした計画に取り組んだ意味を考察する。

1-1 日本の住宅政策の前提としてのイギリスとドイツの住宅政策

イギリスとドイツは第一次世界大戦後に大量の住宅需要への対応を求められ、両国家にとってこの時期は住宅政策に関する過渡期となった。

本節では、両国家の住宅政策の展開の状況について説明を加えるが、こうした状況についてはすでに多くの研究で論述がなされているため、特に政治的イデオロギーとの関連性などに関する説明を避け、日本の住宅政策の展開、とりわけ住居法に関連する動向を理解するうえで必要と思われる状況にのみ触れることとする。

1-1-1 イギリスの住宅政策

イギリスの住宅政策の重要な特徴として、世界に先駆けて公営住宅の本格的供給を開始したという点が挙げられる(表1-1)。

表1-1 ウィートリー法までのイギリスの主な住宅政策と公営住宅の性格

名称	特徴	公営住宅の性格	公営住宅の建設数
1851年シャフツベリー法	自治体: 簡易宿泊所の建設の権利	簡易宿泊所 (lodging houses)	年50~70戸
1868年トレンズ法	家主: 不良住宅の修理義務 自治体: 不良住宅の使用停止・閉鎖・除去の権利		
1875年クロス法	自治体: 1868年法の権限を地区規模に拡大 自治体: 除去対象地区の住民の再居住の義務 家主: 撤去費用の補償の義務	再居住者向け住宅 (assisted dwellings)	
1890年住居法	上記3法を整理統合 自治体: 労働者向け住宅全般の建設の権利	労働者向け住宅全般	年500~900戸 計2.4万戸(~1914年)
1909年住居・都市計画法	自治体: 不良住宅の対処を義務化 自治体: 郊外の未計画地の開発計画策定の権利		
1919年アディソン法	自治体: 住宅の建設計画の策定の義務 政府: 自治体の計画に基づいた国庫補助支出 政府: 「国庫補助マニュアル」の提示		計17万戸(~1923年)
1923年チェンバレン法	政府: 補助金の主対象を民間業者へ		計7.6万戸(~1929年)
1924年ウィートリー法	政府: 補助金の主対象を再度自治体へ		計50万戸(~1933年)

(出典) 椿建也: 大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策, 郊外化の進展と公営住宅の到来, 中京大学経済学論叢 vol.18, pp.79-122, 2006、横山北斗: 福祉国家の住宅政策 イギリスの150年, ドメス出版, 1998.6、小玉徹ほか: 欧米の住宅政策 イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ, ミネルヴァ書房, 1999.3など。

本章で扱う〔住宅問題現出期〕の住宅政策との関係性で重要と考えられる点は以下の三点である。

一点目は、広い意味での公営住宅は19世紀半ば頃から見られるものの、当初の公営住宅の性格は固定的なものであったという点である。公営住宅の建設を認可した最初の法制としては1851年シャフツベリー法があるが、同法制は主に簡易宿泊所(lodging houses)の供給を企図したものであり、ある程度長期的な居住を想定したものではなかった。また、1868年トレンズ法や1875年クロス法の制定によって、不良ストックの改善が図られることとなるが、クロス法では除去対象地区の住民の再居住が義務付けられた。こうした住民のための救済住宅(assisted dwellings)の建設を自治体が担う場合もあり、これを公営住宅とみることもできる。このように、19世紀半ば頃までの公営住宅は簡易宿泊所や救済住宅に限定されており、新規住宅の公的供給が開始されたのは、これらを整理統合した1890年住居法

の制定後である。

二点目は、公的介入によって本格的な公営住宅の建設が着手されるのは第一次世界大戦の終結後であるという点である。既に述べたように、第一次世界大戦以前にも自治体を主体とした住宅供給の手立ては整えられていたが、これらには住宅建設を財政的に支援する規定は盛り込まれておらず、またこうした建設はあくまでも自治体の権利とされていた。また、1909年に制定された住居・都市計画では、自治体よりむしろ、住宅協同組合や非営利の住宅会社などの公益事業組合(**public utility societies**)への支援が重視されていた。このため、1914年の開戦以前までの供給量はわずか2万8,000戸にとどまっていた。

これに対し、1919年アディソン法では、住宅需要の調査とそれに基づいた建設計画の策定が自治体に求められた。さらに、同法では初めて自治体の住宅建設に対する国庫補助の支給が規定され、国家による本格的な住宅供給策が確立されることとなった。

三点目は、当時におけるアディソン法の評価は芳しいものではなく、多くの場合、失敗に終わった方策と認識されていた点である。当時、同法の補助金を根拠に17万戸の公営住宅が供給されていたが、第一次世界大戦の終結当初、イギリス政府は3年間で50万戸の住宅建設を公約としており、民間業者などによる供給を合わせてもこの公約の半分を達成にしたに過ぎなかった。この背景には大きく二つの要因があり、一つは戦後インフレーションに伴う建設コストの増大があった。1920年に入札された住宅の完成時の建設コストは1940年と比べて4~5倍の水準となっており、このことは国庫への負担を著しく増大させた。もう一つは、同法による補助を受けるためには、住宅やその配置について、高い水準を満たす必要があったことである。同法では、補助対象とする住宅や住宅地の建設指針として“**Manual on the preparation of State-aided housing schemes**” (以下「国庫補助マニュアル」)が示されていた。この「国庫補助マニュアル」は当時の住宅の水準を大きく引き上げたが、このことは建設コストの増大に直結することとなった。こうした負担の増大を受けて1921年に国庫補助は停止され、結果的に公約を完遂できなかったことから、立案者であるアディソンは保健省大臣から無任所大臣に降格となり、最終的には引責辞任に追いやられている。

なお、1920年代以降には二つの助成策が並行して運用されている。一つ目は主に民間業者への補助を規定した1923年チェンバレン法であり、1929年に失効するまでに、同法の補助にもとづいて、民間業者によって36万戸、自治体によって7万6000戸が供給された。二つ目は自治体への補助を改めて規定した1924年ウィートリー法であり、1933年に廃止されるまでに、同法のもとで50万戸が建設されている。これらがアディソン法に比べ相対的に高い効果を上げた背景には、戦時インフレーションが終息したことに加えて、アディソン法よりも低い建設水準を設定していたことによって、建設コストが大きく低下していたことがある。

1-1-2 ドイツの住宅政策

ドイツの住宅政策、特にイギリスと比較した場合における特徴として、公営住宅ではなく、住宅協同組合や公益住宅企業などの公益セクターに対する公的補助制度を重視した点

が挙げられる。

住宅協同組合は組合員自身が資金を出し合い、住宅建設を行う民間団体である。1860年代には住宅協同組合による住宅建設の事例が現れるものの、この手法が盛んに用いられるのは疾病者・老年者年金法や協同組合法が制定された1889年以降である。

他方、公益住宅企業は財政的に余裕のある第三者の出資に依拠し、一定(通常5%程度)の配当制限のもとに住宅建設を進める企業であり、出資者と居住者が一致しないという点で住宅協同組合とは異なる。1850年頃にはその最初期の事例が認められるが、1867年にプロイセンによって税制優遇措置が講じられるなど、公的な支援が図られている。

このように、ドイツでは19世紀半ば頃にはすでに公益セクターによって住宅が建設され、それに対する支援策が整備されつつあった。しかし、こうした公益セクターの活動と国家政策の接続が図られたのは第一次世界大戦の終結後であり、1918年の「公的資金からの建設費補助の認可についての決定」を端緒として、公益セクターに対する国家的補助が開始された。その一方で、こうした終戦直後の補助は限定的なものであり、1924年の第三次帝国税臨時令にもとづいて「家賃税」が導入されたことによって、住宅建設に対する本格的な公的補助の道が開かれることとなった。この家賃税は1931年以降漸次解消され、1942年には廃止されることとなるが、1926年から1932年までの9年間に建設された住宅は200万戸にのぼり、その約9割が公的補助を受けた。

本論文の冒頭でも示したように、1918年にはプロイセンで住居法が制定されており、同法制には住居監督制度などイギリスの住居法とも共通したアイデアも組み込まれている。しかし、イギリスでは住居法を基礎として住宅供給策の強化が図られたのに対し、ドイツの場合、住宅供給策と住居法の結びつきは相対的に薄かったと言える。

1-2 関東大震災以前の住宅供給策

本節では、日本における最初期の国家的住宅政策の立案の経過を整理し、そうしたプロセスにおいて住居法がどのように位置づけられていたのか確認する。

1-2-1 救済事業調査会「小住宅改良要綱」と公益住宅の建設勸奨

戦前の日本では、住宅問題への対処は、内務省(昭和13年以降は厚生省)内に設けられた社会行政分野の組織により担当された。内務省の社会行政は明治初期の賑恤救済に端を発するが、大正期の米騒動などの社会不安の増大を受けて、本格的な行政機構の組織化が図られた。

1917(大正6)年8月、のちの社会行政機構の出身母体となる救護課が内務省地方局内に設けられた。さらに、翌年6月には「資本と労働との調節を全うし、或は職業と生計との均衡を得しめ、風紀を保ち、衛生を奨め、都市農村の調和を図り、救貧防貧の施設を整備し、教育宗教の啓発利導を大用する」²⁾ことを目的とする救済事業調査会が設置された。

同委員会には、関係各省局長らが名を連ねたほか、学識経験者として井上友一、小河滋次郎、神戸正雄、高野岩三郎、窪田静太郎、桑田熊蔵、矢作榮蔵、三宅鉦一、救済事業家として留岡幸助、山室軍平らが参加した(巻末参考表1-1)。

同年7月の第一回会議では、同委員会の調査項目がまとめられ、生活状態改良事業、貧民救済事業、児童保護事業、救済的衛生事業、教化事業、労働保護事業、小農保護事業、救済事業の助成監督、という八つの項目からなる事業項目が示された(表1-2)。ここでは広範な事業が示されており、このうち「生活状態改良事業」の一つに「住宅改良」が挙げられた。

表1-2 救済事業調査会の調査項目

1 生活状態改良事業	(1)小売市場 (2)住宅改良 (3)小資金融 (4)家庭職業 (5)廉価宿泊及簡易食堂 (6)其他
2 貧民救済事業	(1)救貧制度 (2)罹災救助制度 (3) 其他
3 児童保護事業	(1)幼児保育 (2)貧児教育 (3)児童虐待防止 (4)少年労働制度 (5)浮浪児、不良児の処置 (6)少年犯罪防止 (7)其他
4 救済的衛生事業	(1)救療機関の普及 (2)災害救護 (3)精神病白痴低能の救済 (4)肺結核の救済 (5)其他
5 教化事業	(1)興行物改良 (2)盲啞及低能教育 (3)出獄人保護 (4)矯風事業 (5)細民部落の改善 (6)其他
6 労働保護事業	(1)労働保険 (2)工場労働の改善 (3)補習教育及徒弟制度 (4)婦人労働 (5)労働組合及仲裁制度 (6)純益分配制度 (7)失業救済及職業紹介 (8)移住民及出稼人の保護 (9)其他
7 小農保護事業	(1)自作農の奨励保護 (2)小作農の保護 (3)農民家族制度 (4)産業組合の普及改善 (5)其他
8 救済事業の助成監督	(1)救済事業の指導監督並調査の機関 (2)救済事業の奨励助成方法 (3)救済事業の連絡及取締 (4)公共団体公益団体宗教団体等の活動 (5)其他

(出典) 内務省社会局: 救済事業調査会報告, 内務省社会局, pp.12-16, 1920 (社会福祉調査研究会編: 戦前期社会事業史料集成, 日本図書センター, Vol.17, 1985.4所収)

同調査会では、1918(大正7)年から翌年にかけて五つの議案が審議されており、その一つとして「小住宅改良要綱」という議案が含まれた。

小住宅改良要綱は1918(大正7)年8月の「細民住宅改良要綱」という内務大臣からの諮問に対し、同年11月に答申されたものであり、同要綱では以下³⁾の点が示された。

- 1 公共団体に対し相当の条件の下に住宅改良の用に供する土地の収用権を認むること並官公有地の譲渡貸付に付き便宜を図ること
- 2 住宅建築及用地買入其の他必要ある場合に於ては公共団体の起債を認め低利資金の融通を図ること
- 3 住宅巡視員を設置して住宅改良の歩を進め特に密集住居の弊を防ぐに努めしむること
- 4 公共団体又は公益団体に於ては低廉宿泊所を設けることを奨励すること
- 5 官公署等に於ては成るべく従業員の住宅を建築すること
- 6 住宅改良を目的とする公益団体建築組合等を奨励し一定の条件の下に之に保護を与ふること
- 7 会社工場等に従業員の住宅を供給することを奨励すること
- 8 住宅の所有を奨励する為め相当の資格を有する者に一定の組織を設け住宅資金の融通を図る等保護の方法を講ずること

- 9 長屋建築及会社工場等の従業員住宅の建築に付ては認可制度を設けること
- 10 衛生上又は保安上有害なりと認むる住宅の一部又は全部の修築を命じ其の使用を停止し若くは禁止し並に其の取崩しを命ずる権能を地方長官に与ふること但し其の取崩しを命ずる場合に於ては時宜に依り公共団体の費用を以て補償を与ふること
- 11 衛生上又は保安上有害なりと認むる地区の改良に付ても亦前項の例に依ること
- 12 市外の小住宅所在地に対する交通機関の普及を図り且つ賃金の割引を実行せしむること

希望事項

- 1 住宅賃借の条件に付き速に調査を遂げ相当の制限を設けること
- 2 小住宅建築に適する公有地は成るべく之を保有せしむること
- 3 小住宅改良と密接の関係ある土地増価税及借地料の増加に対する課税に関しては速に調査を遂げること

同要綱の作成の経緯については資料に乏しく、その作成にあたってどういった海外法制がどの程度参照されたのかを正確に特定することはできないが、その提案事項のなかにはイギリスやドイツの住宅政策を参照したと考えられる項目も認められる。また、イギリスの1883年の低運賃鉄道法(Cheap Trains Act)を参照したとみられる項目12など、住宅政策関連法制の提案もなされている。

提案の多くは住宅供給に関連するものであり、その担い手として、公共団体や公益団体、建築組合、会社工場のほか、「相当の資格を有する者」が想定されている。しかし、これらでは全体を通して「奨励」や「保護」などの抽象的な表現が用いられるにとどまり、施策間の優先度も不明瞭である。このほか、ストックの維持改善に関する項目も見られるが、イギリスの住居法で一体的に運用されていた住居監督制度(「住宅巡視員」の設置)の提案が項目3に挙げられているのに対し、使用停止・閉鎖・除去などの処置に関する提案は項目10、11に挙げられており、体系だった整理がなされていない。本間⁴⁾や住田⁵⁾の研究では、日本の戦前・戦後の住宅政策の原型がすでに示されているとして、この要綱の意義が高く評価されているが、その実は、当時イギリスやドイツで運用されていた施策を法文的に理解し、列挙したに過ぎないものであったと考えられる。

住宅供給に関する項目のうち、公共団体に対しては「土地の収用権」の付与や「官公有地の譲渡貸付」、「低利資金の融通」などの支援方法が比較的具体的に示されており、公共団体を介した供給が有力視されていたことが読み取れる。実際、小住宅改良要綱を受け、内務省によってはじめて講じられた施策は公共団体や公益団体による住宅供給を勧奨するものであった。この施策では、大蔵省預金部からの低利資金の融資、用地取得の際の土地収用法の利用の認可、租税の減免など、公共団体や公益団体を対象とした補助制度の整備が図られた。ただし、こうした一連の制度の運用に際しては、新規立法措置は採られず、1919(大正8)年から翌年にかけての関係機関からの通牒によって対応が図られた。

1-2-2 都市研究会「都市住宅政策要綱」と公益建築株式会社

1917(大正6)年8月、内務省地方局内における救護課の設置を機に住宅行政機構の整備が進む一方で、1918(大正7)年5月には内務大臣官房に都市計画課が設置されるとともに、同省内に都市計画調査会が置かれており、都市計画行政機構もこれとほぼ同時期に確立を見ている。都市計画課の初代課長には池田宏が就き、池田は都市計画調査課の幹事も務めている(巻末参考表1-2)。

都市計画調査会は、①計画区域を予定すること、②交通組織を整備すること、③建築に関する制限を設けること、④公共的施設を完備すること、⑤路上工作物及び地下埋設物の整理方針を定めること、⑥都市計画に関する法制及び財源を調査すること、という六つの調査要綱を定め、都市計画法、都市建築物法、市場法の整備を提案した。この提案を受け、都市計画課を中心として都市計画法ならびに市街地建築物法に関する調査研究がとりまとめられ、翌1919(大正8)年3月には両法案が貴衆両院を通過した。同年4月に両法が公布された後、翌年1月には都市計画法が施行、12月には市街地建築物法が施行に至っている。

こうした都市計画関連法制の整備に先駆け、1917(大正6)年10月、当時の内務大臣後藤新平を会長として設立されたのが都市研究会である。同研究会設置の目的は「都市経営に関する諸般の事項を研究し都市の改造発達を促し以て公共の福利を増進し国家の進運を扶翼する」⁶⁾ ことにあった。同研究会の会員には官僚や学識者など広範な領域の人物が名を連ねた(巻末参考表1-3)。設立目的からも見てとれるように都市研究会の主眼は「都市経営」に置かれていたが、同研究会内では、住宅に関する問題もたびたび取り上げられており、特に1919(大正8)年8月の「都市住宅政策要綱」の策定の前後になされた議論が注目される(表1-3)。

表1-3 都市研究会において「都市住宅政策要綱」の策定前後になされた議論の展開

7月31日	評議員会 「建築組合の問題」に関する討議着手の確認
8月15日	建築組合に関する特別委員会 渡辺鉄蔵による「建築組合に就て」の報告 特別調査委員(佐野利器、池田宏、渡辺鉄蔵、櫻井小太郎、矢野亮一)の設置
8月26日	評議員会 「都市住宅政策要綱」の決議 実行委員の指名 (第一部)建築敷地の造成 (第二部)交通機関、上下水道、電気及瓦斯等 (第三部)建築 (第四部)住宅行政
9月4日	実行委員総会 各部会協議要綱の報告
10月30日	実行委員(第一部) 公共建築株式会社法案について審議
11月6日	実行委員(第二部) 交通、上下水道、電気、瓦斯等の問題について審議
11月11日	実行委員(第二部) 公共建築株式会社・田園都市設計案等について審議
11月13日* (11月30日)	実行委員総会 各部会案について審議 渡辺鉄蔵による「公共建築株式会社法案」についての報告 内田祥三による「田園都市に関する設計図案」についての報告
12月2日	評議員会 渡辺鉄蔵による「公共建築株式会社法案」についての報告

(出典) 都市研究会：都市公論，Vol.2，No.9，pp.75-80，1919.9 ほか都市公論の複数の記事

(注) 実行委員会の四つの「部」は、「部会」に相当するものと考えられる。

異なるの記事のなかでそれぞれ「十一月十三日」、「十一月三十日」に実行委員会が開かれたという旨の記載がある。これらが別々の会合であった可能性もあるが、記事内の前後の文脈等からどちらかが誤植であり、同一のものを指すと推測される。『都市公論』内では「廿」や「卅」が常用されているため前者の可能性が高い。

議論の起点となったのは7月31日の評議員会であり、都市研究会副会長の内田嘉吉より「建築組合の問題」の討議に着手する旨が述べられた⁷⁾。

8月15日の「建築組合に関する特別委員会」では、渡辺鉄蔵より「建築組合に就て」の報告がなされた。さらに「本問題は重要案件なるを以て十分に審議するの必要」があるとの認識が共有され、「引続き調査を凝らし広く都市の住宅問題の解決に具体案を作製」することを目的として、佐野利器、池田宏、渡辺鉄蔵、櫻井小太郎、矢野亮一の5名からなる特別調査委員が組織された⁸⁾。

8月26日の評議員会では、佐野利器から「最初主として住宅組合に就て考へやうと云ふ話でありましたが、尚ほ考へみますと、住宅政策を主とした方が適切であると云ふ事で、此方面も考究する事を委託せられた」との説明がなされ、特別調査委員作成の「都市住宅政策要綱」⁹⁾が示された。同要綱では、達成すべき項目として、建築敷地の造成、交通機関の整備、上下水道の完成、電気及び瓦斯の供給、住宅の建築及建築事業の保護、住宅に関する行政、という六つが挙げられた(表1-4)。

同評議員会では、佐野の説明ならびに質疑の後、この要綱の採決がなされた。この際、会員の若林成昭より、要綱の各項目に係する「実行委員」を選出し、修正の余地がないか検討すべきとの建議がなされた。この建議は満場一致の賛成を得て、四つの「部」(本論文では便宜上「部会」と呼ぶ)が置かれ、それぞれ、第一部会が「建築敷地の造成」を、第二部会が「交通機関の整備」、「上下水道の完成」、「電気及び瓦斯の供給」を、第三部会が「住宅の建築及建築事業の保護」を、第四部会が「住宅に関する行政」を担当することとされた。

実行委員全員が参加した9月4日の実行委員総会では、池田宏を座長として各部会における協議要綱の報告がなされた¹⁰⁾。このうち、第三部会では「建築会社建築組合設立に因る法律及定款案を作製し、敷地割住宅の設計を調査して、建築会社は市制施行地に適用するの方針を以て調査する事として法律案及定款案は渡辺博士に、敷地割及住宅の設計調査は内田博士に依頼」することとされた。また、第四部会では「住宅法の要綱を作製し借地借家法の取調」を行うこととされた。

こののち、少なくとも第二部会1回、第三部会2回の審議が行われ、11月13日(または11月30日)に改めて実行委員総会が開かれている¹¹⁾。同総会では、渡辺から「公共建築株式会社法案」についての報告が、内田から「田園都市に関する設計図案」についての報告がなされた。また、12月2日の評議員会では、改めて渡辺から「公共建築株式会社法案」に関する報告がなされている¹²⁾。翌年以降、こうした実行委員による活動の記録は見られなくなる。

以上のように、都市研究会では「建築組合」に関する検討を入り口として、住宅政策に関する幅広い検討がなされた。ただし、都市住宅政策要綱において、第三部会が担当した「住宅の建築及建築事業の保護」の充実度がその他の項目と比べて明らかに高いことに加えて、その後の実行委員の活動や総会における報告もほぼ「公共建築株式会社法案」に関するものに終始していることから、あくまでも一連の検討の主眼は、住宅供給の手立ての模索にあったと推測される。

本論文の観点から特筆されるべきは、都市住宅政策要綱の「住宅に関する行政」のなかで「住居法の制定」が言及されていることである。しかし、この項目に関する「協議」を

担当した第四部会は「住宅法の要綱を作製」という方針を示しているものの、その後この要綱が作成されたという記録はなく、実行委員総会でも報告の記録は見られない。したがって、都市住宅政策要綱におけるこうした住居法への言及は、必ずしもその早急な制定を意図したものではなく、住宅供給策の立案を進めるうえで考慮すべき関連項目の一つとして触れられたに過ぎないものであったと考えられる。

表1-4 「都市住宅政策要綱」の内容と各「部」の構成員

第一部 建築敷地の造成に関する件					
構成員	赤星陸治・柿沼谷雄・木下謙次郎・原忠三郎・井上秀二・佐藤功一・吉村哲三				
調査項目	<table border="0"> <tr> <td>(1) 区画整理の奨励 イ 行政庁は委託に応じ設計の任に当る事 ロ 整理費に対する公共団体の補助 ハ 前二項の費用に対する国庫の補助</td> <td>(2) 間地の利用 イ 官公有地及私有地の開発 ロ 土地増価税及間地税の新設 (3) 宅地面積最大限の制度</td> </tr> </table>	(1) 区画整理の奨励 イ 行政庁は委託に応じ設計の任に当る事 ロ 整理費に対する公共団体の補助 ハ 前二項の費用に対する国庫の補助	(2) 間地の利用 イ 官公有地及私有地の開発 ロ 土地増価税及間地税の新設 (3) 宅地面積最大限の制度		
(1) 区画整理の奨励 イ 行政庁は委託に応じ設計の任に当る事 ロ 整理費に対する公共団体の補助 ハ 前二項の費用に対する国庫の補助	(2) 間地の利用 イ 官公有地及私有地の開発 ロ 土地増価税及間地税の新設 (3) 宅地面積最大限の制度				
第二部 交通機関、上下水道、電気及瓦斯等に関する件					
構成員	若林成昭・桐島像一・松田源治・本田周一・矢野亮一・西村輝一・笠置正・山田博愛				
調査項目	<table border="0"> <tr> <td>交通機関の整備 (1) 道路の修築 イ 道路計画の確立 ロ 道路工費に対する国庫の補助 (2) 電車の敷設と割引の制度 (3) 市外通信機関を市内と同様ならしむる事</td> <td>上下水道の完成 (1) 水道敷設費に対する低利資金の補給 (2) 下水幹線築造費に対する国庫の補助 (2分の1以上) 電気及瓦斯の供給</td> </tr> </table>	交通機関の整備 (1) 道路の修築 イ 道路計画の確立 ロ 道路工費に対する国庫の補助 (2) 電車の敷設と割引の制度 (3) 市外通信機関を市内と同様ならしむる事	上下水道の完成 (1) 水道敷設費に対する低利資金の補給 (2) 下水幹線築造費に対する国庫の補助 (2分の1以上) 電気及瓦斯の供給		
交通機関の整備 (1) 道路の修築 イ 道路計画の確立 ロ 道路工費に対する国庫の補助 (2) 電車の敷設と割引の制度 (3) 市外通信機関を市内と同様ならしむる事	上下水道の完成 (1) 水道敷設費に対する低利資金の補給 (2) 下水幹線築造費に対する国庫の補助 (2分の1以上) 電気及瓦斯の供給				
第三部 建築に関する件					
構成員	桐島像一・佐野利器・櫻井小太郎・矢野亮一・渡辺鉄蔵・高木益太郎・内田祥三・笠原敏郎・福田重義				
調査項目	<table border="0"> <tr> <td>(1) 中産階級以下の住宅経営を目的とする建築会社の設立 イ 資金 ①株主の出資 ②公共団体の出資 ③低利金の供給 ④資金の運用に依る利益 ⑤少額債券の募集権の認許(資本金の3倍以内) ロ 配当の制限(8朱以内)と国又は公共団体の保証(6朱以内) ハ 税及登記料等の減免</td> <td>(2) 建築組合の設置 イ 低利資金の供給 ロ 国又は公共団体の保護 ハ 税及登記料等の減免</td> </tr> <tr> <td>(3) 公共団体の住宅供給 (4) 官公署会社銀行等の其の使用人に対する住宅供給 (5) 規格の統一を図り公共団体又は建築会社をして木工場を経営せしむる事 (6) 御料林又は国有林より木材の払下を受くる事 (7) 建築材料の運送に対し特別の便宜を与える事 (8) 一般小住宅に対する租税の減免</td> <td></td> </tr> </table>	(1) 中産階級以下の住宅経営を目的とする建築会社の設立 イ 資金 ①株主の出資 ②公共団体の出資 ③低利金の供給 ④資金の運用に依る利益 ⑤少額債券の募集権の認許(資本金の3倍以内) ロ 配当の制限(8朱以内)と国又は公共団体の保証(6朱以内) ハ 税及登記料等の減免	(2) 建築組合の設置 イ 低利資金の供給 ロ 国又は公共団体の保護 ハ 税及登記料等の減免	(3) 公共団体の住宅供給 (4) 官公署会社銀行等の其の使用人に対する住宅供給 (5) 規格の統一を図り公共団体又は建築会社をして木工場を経営せしむる事 (6) 御料林又は国有林より木材の払下を受くる事 (7) 建築材料の運送に対し特別の便宜を与える事 (8) 一般小住宅に対する租税の減免	
(1) 中産階級以下の住宅経営を目的とする建築会社の設立 イ 資金 ①株主の出資 ②公共団体の出資 ③低利金の供給 ④資金の運用に依る利益 ⑤少額債券の募集権の認許(資本金の3倍以内) ロ 配当の制限(8朱以内)と国又は公共団体の保証(6朱以内) ハ 税及登記料等の減免	(2) 建築組合の設置 イ 低利資金の供給 ロ 国又は公共団体の保護 ハ 税及登記料等の減免				
(3) 公共団体の住宅供給 (4) 官公署会社銀行等の其の使用人に対する住宅供給 (5) 規格の統一を図り公共団体又は建築会社をして木工場を経営せしむる事 (6) 御料林又は国有林より木材の払下を受くる事 (7) 建築材料の運送に対し特別の便宜を与える事 (8) 一般小住宅に対する租税の減免					
第四部 住宅行政に関する件					
構成員	竹村良貞・斎藤知二・佐野利器・岡田信一郎・藤原俊雄・吉村哲三				
調査項目	(1) 住居法の制定 (2) 住居の監督 (3) 都市住宅局の設置				

(出典) 都市研究会：都市住宅政策と本会の決議，都市公論，Vol.2，No.9，pp.81-88，1919.9

(注) 「都市住宅政策要綱」は「第一 建築敷地の造成」、「第二 交通機関の整備」、「第三 上下水道の完成」、「第四 電気及び瓦斯の供給」、「第五 住宅の建築及建築事業の保護」、「第六 住宅に関する行政」六つの項目からなり、それぞれ、第一項目を第一部が、第二・三・四項目を第二部が、第五項目を第三部が、第六項目を第四部が担当している。

1-2-3 住宅組合法と住宅会社法案

1919(大正8)年12月、内務省地方局に設けられていた救護課は社会課に改称され、翌年8月には社会行政部門は地方局から独立して内局としての社会局が設置された。なお、1922(大正11)年、社会局は内局から外局へと改組されており、1938(昭和13)年に厚生省が設置されるまで内務省管轄の外局として存在した。

一方、1921(大正10)年1月、救済事業調査会もまた社会事業調査会へと改称され、各大臣に建議することが可能な調査会へと格上げされた。構成員も大幅な増員が図られており(巻末参考表1-4)、特に先に述べた都市研究会における議論の中心的存在であった渡辺鉄蔵や佐野利器に加え、関一や片岡安などの参加が認められる点が注目される。

当時、住宅供給策としては、小住宅改良要綱を受けて実施されていた、公益住宅に対する補助政策があったが、その効果はごく限られたものであった。このため、1921(大正10)年1月の社会事業調査会の第一回本会議において、新たな供給策として、住宅組合法案要綱と住宅会社法案要綱という二つの施策の審議が開始されている¹³⁾。両法案に関する審議の経過やその内容については、水野の研究¹⁴⁾や小玉の研究¹⁵⁾で論じられているため、ここでは概略についてのみ触れる。

まず、住宅組合法案要綱については、1921(大正10)年2月に答申が策定され、翌4月には住宅組合法の公布、7月には施行に至っている。同法は、地方長官の認可を受けた組合に対して住宅建設資金を融通し、借入金の返済後に組合員に住宅を取得させるという都市中間層向けの持家促進策であった。

一方、住宅会社法案要綱は、渡辺をはじめとした都市研究会の所属者にとって本命と目されていた施策であった。このことは、「公共建築株式会社法」と名称は異なるが、社会事業調査会の設立に先駆けて、都市研究会においてその法案に関する具体的検討が進められていたことから明らかである。しかしながら、住宅組合法案要綱が社会事業調査会内での審議開始後速やかに施行に移されたのに対し、住宅会社法案要綱の答申が得られたのは1921(大正10)年11月であった。また、決定された住宅会社法案には財源を確保する規定が盛り込まれず、社会事業資金特別会計法案を別途作成し、これをもってその財源とすることとされたが、積極政策の最大の支援者であった首相原敬の横死や、大蔵省との折衝の難航を背景に、この会計法案は議会に提出されず、財政的裏付けを欠いた住宅会社法案も廃案となっている。

1-3 住環境の改善策に関する当時の識者の主張

前節では関東大震災以前の住宅政策の展開を整理したが、本節では、この時期に住宅政策の在り方について積極的に論じた人物に着目し、こうした人物らの間で住環境の改善策がどのように構想されていたのかを確認する。

1-3-1 住宅供給策とそれを介した住環境の改善

ここでは、住宅供給策に対する当時の識者の考えを読み取ることが出来る資料を分析し(巻末参考表1-5)、大きく以下の三つのことを確認する。

第一に、この時期には住宅会社法が住宅供給策の本命と位置づけられていたが、特に住環境の改善という点から見たとき、どういった点にその利点があると考えられていたのか。第二に、住宅会社によって建設される住宅や住宅地の水準のコントロールがどのように構想されていたのか。第三に、この時期、イギリスでは公営住宅の建設が推し進められてい

たが、日本における公営住宅の位置づけはどのようなものであったのか。

分析の対象とするのは、渡辺鉄蔵、池田宏、関一、内田祥三の以下の資料である。

- ・渡辺鉄蔵 1919(大正8)年 建築学会大会における講演「都市住宅問題の解決方針」¹⁶⁾
- ・渡辺鉄蔵 1923(大正12)年 『都市計画及住宅政策』¹⁷⁾
- ・池田宏 1923(大正12)年 『都市公論』所収の論考「都市と住宅問題」¹⁸⁾
- ・関一 1923(大正12)年 『住宅問題と都市計画』¹⁹⁾
- ・内田祥三 1921(大正10)年 建築学会大会における講演「文化生活と建築政策」²⁰⁾
- ・内田祥三 1922(大正11)年 建築学会大会における講演「大都市に於ける住宅の補給策」²¹⁾

一点目に関して、渡辺、池田、関、内田全員の主張で住宅会社法が重要視されている。

このうち、関や渡辺は住宅組合と住宅会社を対比させ、住宅会社の有効性を主張している。関は住宅組合を「建築金融組合」と評し、これがあくまで建設資金の確保策であると指摘する。そのうえで「小住宅に於ては如何に間取りを改め衛生工事を完全にしても、其周囲との関係、付近住宅との関係を改善するにあらざれば、永久の住宅改善でない」と述べ、住宅会社の「一団地の住宅経営」によってこれを達成すべきであるとしている。同様に、渡辺も住宅組合では「散在せる組合員が任意の場所に」住宅を建設することとなり、このため「組織的相互的金融機関」に過ぎないと述べている。これに対し、住宅会社の場合には「一定の地域に於いて集中的に建設経営」がなされるために「経済上の利益」があるのみならず、「保安、衛生、美観」の点からも有利であるとしている。すなわち、住宅会社は「集中的」に「一団地」を建設できるという点において、資金援助策である住宅組合法に対して、住環境の改善という面でも優位性があるとみなされた。

実際に施行された住宅組合法についても、制度上の問題点が多数存在することや、組合に対する融資がきわめて少額にとどまることなどに加えて、「住宅の質に就てはあまり留意せられて居ない」ことについて内田から批判が加えられている。

二点目に関して、それぞれの主張に見られる住宅会社の性格は大きく異なる。

まず、関は、住宅会社として民間の「企業組織」を想定し、これに対する「監督と保護」を主張している。「監督」の具体的内容としては、事業の性格を「一定の標準に依る小住宅建設に関係ある」ものに限定すること、「経営地の開発、道路の築造、建物の構造等に関する設計並に予算の認可を要すること」、「認可を経たる事業の遂行に対する監督」がなされることが挙げられており、これを条件として土地収用権の付与や低利融資の供給といった「保護」が与えられるとしている。また、内田の主張では、関とほぼ同様のスタンスがとられているが、公的融資ではなく、債券の発行権の付与を主張しており、より民間組織としての自立性が強調されている。

これに対して、渡辺や池田の主張では住宅会社に公的性格を付与することが提案されており、特に池田は事業の監督の面からこの理由を説明している。池田は、民間業者に保護を与える場合には「住宅の設計及住宅地区の開発計画に対し、其の都市計画法上の見地より厳密に審査する監督官庁の組織を完整」して「最敏活」すなわち迅速に「監督事務を遂

行」する必要があると述べている。しかし、こうした「監督官庁の組織」は日本では整備されておらず、こうした組織を急ぎ整備したとしても「技術者等の関係に於て民間建築士を奪ふの結果」となり、かえって「民間の建築界」を低迷させることとなるとしている。このため「有力なる建築会社」による住宅供給が「最迅速」かつ「最安全」な施策と認めつつも「粗悪なる住宅の濫設」や「無計画無理想の住宅地区」の建設、賃料の高騰といった資本主義的な弊害の発生を防ぐためには「一種の公私協同」によって経営される「一の大なる公企業」の設立が「唯一の解決策」であると述べている。

三点目に関して、渡辺や関、内田の主張のなかで公営住宅に対する考えが表明されているが、いずれも否定的な意見である。

このうち、渡辺は主に公営住宅を多数建設することの財政上の困難さのみを問題としているが、関と内田は公営住宅の役割を「貧民」や「窮民」の救済に限定している。とりわけ、関は「窮民に対して宿泊の場所を与へる為に公費を支出する必要がある」あるいは「立退きを余儀なくせらるる市民に対して市が住宅を供給する義務あることは明白」と述べている。これは、簡易宿泊所(lodging houses)の建設を規定した1851年シャフツベリー法や、再居住者向け住宅(assisted dwellings)の建設を規定した1875年クロス法にならった主張と考えられる。

その一方で、それ以外の場合における公営住宅の建設にはきわめて否定的であり、これを「無効であるのみでなく、有害」あるいは「排斥せねばならない」などの表現を用いて明確に否定している。より注目されるのは、関がイギリスの住宅政策を熟知したうえで公営住宅を否定していることである。関は、1919年アディソン法の制定後から執筆当時の1923(大正12)年頃までのイギリスの住宅政策の展開を概観したうえで、建設目標が達せられなかったことや、アディソンが引責辞任に至ったことに触れて、同法によって推し進められた公営住宅政策を「無謀なる補助政策」などとして批判している。

ただし、関は「政府の公示した各種の建築規格」によって各戸の住宅改良が図られたことや、「最新の都市計画の理想」に基づいて「住宅が一団として完全なる統一的計画に拠りて建築」されたことを高く評価しており、1919年アディソン法は「英国の財政を刻下の苦境に陥れた」一方で「将来の住居改良に一大進歩を画し新紀元を開いたものとして永久に記憶せらるべきものである」と述べている。

1-3-2 ストックの維持改善に関連する方策

1919(大正8)年8月に都市研究会で決議された都市住宅政策要綱では「住居法の制定」や「住居の監督」といった項目が取り組むべき課題の一つとされていたが、「都市と住宅」を主題とした同年4月の建築学会大会における池田宏や関一の講演でもこうした課題に関する言及が認められる。ここでは、この二つの講演と両者の震災前後の主張において、ストックの維持改善に関連する方策がどのように論じられていたのかを確認する。

以下、池田と関の主張をそれぞれ見ていくが、特に注目するのは以下の二点である。第一に、当時の住宅政策の運用上においてストックへの対応がどの程度の優先度を有するものとして位置づけられていたのか。第二に、こうしたストックへの対応について、どのよ

うな手段を用いて実施していくことが検討されていたのか。

1919(大正8)年の建築学会大会において、池田は「住宅問題に関する法制」²²⁾という講演を行っている。このなかで、池田は「最も住居の問題に対しまして肝腎のことは住居に関する所の適切なる法制を定めることであります。殊に住居の監督に関する法制を整へると云ふことが誠に必要になって来るやうに思ふのであります。」と述べ、「住居の監督に関する法制」の重要性を指摘している。さらに「住居に関する法制の整備と云ふことに付きましては全く英吉利に一籌を輸して居る訳であります」として、1851年シャフツベリー法以下、1909年住居・都市計画法に至るまでのイギリスにおける住居法の変遷について説明を加えている。また、「我国でも幸ひ都市計画法なり建築物法は通りましたが、是のみを以てしましては尚ほ足らざる所の住居に関する法制の規定を要する事項がありますから、それ等に付きましては建築家諸君に於かれまして十分御研究を願ひ、都市計画法、市街地建築物法の制定と同じやうに大に輿論を喚起せられて、当局をして再び此法案と同じやうな成績を挙げ近く成法となし得るやうに御心配を願ひたいと思ひます」と講演を結んでいる。ただし、この講演では「住居に関する法制」の具体的な運用方法などに関する池田の考えは示されていない。この講演時点では、池田が述べるように「輿論を喚起」していく段階にあり、この講演における池田の意図は、こうした法制の必要性に関する認識の共有に置かれていたと考えられる。

1924(大正13)年8月、都市研究会の主催によって開かれた「都市計画講習会」において、池田は「都市住宅問題」²³⁾と題した講演を行っている。同講演において、池田は「各地方に於て住宅委員と云ふやうな制度を設けて此手に依つて住宅問題の實際が明かにせられ、随て其適當なる対策が地方のイニシアチーブに依りて計画せられ国の力が之に加つて行くやうにしたいと切に希望する次第である」と述べ、ストックの維持改善の方法に関する具体的な考えを示している。その要点は大きく二つの点に集約される。

一点目に、池田は、こうした問題に関する法制度は「何時でも必要に応じて運用することの出来るやうに備へて居る」として、既にその整備がなされていると述べている。より詳細には、都市計画法によって「衛生上不良であり、保安上有害の所ある一団の住宅と云ふものは、之を収用することが出来る」としており、さらに市街地建築物法によって「一戸の衛生に適せないやうな場合には之が閉鎖を命ずることも出来る。又之が修補若しくは改造を命ずることも出来る。場合に依りては除却する事も出来る」と述べている。すなわち、都市計画法や市街地建築物法によって、それぞれ1875年クロス法や1868年トレンズ法に規定されるような事業が可能であると主張している。そのうえで、こうした事業の運用は「地方庁の権限」であり、また「公法上の義務」であるため、「地方の責任に於て円滑に遂行」されるべきであるとの考えを示している。

二点目に、こうした法制度が整備されながらも事業の実施が停滞している原因として、地方における「之を運用する必要なる行政組織」の欠如を指摘し、「住宅委員」の設置を提案している。池田は、この住宅委員に対して「合理的標準以下にあるやうな家屋があるか、ないか若しあったなら其の状況如何、之を如何にすべきかと云ふ調査」の実施を求めているほか、住宅不足数の調査や建設計画の立案など、広範な役割を期待している。

以上のように、池田は、地方に新たに住宅委員を設置し、その活動にもとづいて市街地建

築物法や都市計画法といった既存法制を運用することで、ストックの維持改善が可能としている。しかしながら、再居住の義務の有無や資金の問題など、事業の運用上の重要な問題には触れられておらず、こうした点について池田がどのような構想を持っていたのかについては不明瞭である。

池田は、1922(大正11)年4月の『都市公論』掲載の「軍縮問題討議に際し都市計画事業に関し政府当局に望む」²⁴⁾という論考においても、不良ストックの改善の方針について触れている。ここで、池田は「家賃の低廉にして構造設備の衛生に適する良質なる小住宅の供給策」の運用を「社会局系統の行政官庁に於て主管する問題」であるとしている。これに対して「都市計画関係の行政官庁」が「不良地区の整理を遂ぐる為め建築物の収用を断行して其の地区に対して区画整理を完成」すべきと述べている。つまり、ここでも、既存の都市計画法制の手法を用いた「不良地区の整理」が主張されているのである。さらに「社会局系統の行政官庁」と「都市計画関係の行政官庁」の業務分担を主張し、両者の協同によって「社会政策の円満なる解決」を図るべきとしているが、やはり改良事業における資金や再居住の問題などについては触れられていない。

こうした一連の池田の主張では、おそらく意図的に「住居法」の立案が求められていない。これは、池田自身が、イギリスの住居法の主に事業的側面については、都市計画法や市街地建築物法で対応することができ、両法制に欠けていた「住居の監督に関する特別制度」のみを新たに確立すべきと考えていたためであると推測される。

これに対し、関は、1919(大正8)年の建築学会大会の講演「都市住宅政策」²⁵⁾において、「住居法」の制定を明確に求めている。ただし、関は「住居法に付て新なる法律を制定し、又監督制度を設けることは無論必要なることで是非やらなければならぬ」と述べる一方で「住居法或は住居に関する所の監督と云ふことは、是は大体に於て消極的の手段に過ぎないと思はれる…(中略)…住居法に依つて消極的に、現在生じて居る弊害を除くと云ふ以上に、積極的に、住居供給を豊かにすると云ふことが非常に必要なる問題であらうと思ふのであります」と述べ、むしろ住宅供給策の立案を優先すべきとの見方を示している。

関は、1923(大正12)年の『住宅問題と都市計画』²⁶⁾でも「監督制度を実施せむが為には、其根拠となるべき法律の制定を要する。我国に於ては曩に市街地建築物法を実施したが、住居法に至つては未だ其制定の必要を議するものも少い。建築物法は将来住居状態の悪化を防ぐに必要であるが、現在の極端なる不良住宅を除去すべき住居法は一層必要で無からうか。」として住居法の必要性を認めつつも「如何に現在の住居の取締を嚴重に実行しても一般に家屋の供給が不十分であり、又新築せらるる家屋が衛生上風紀上欠点多き場合には、結局家賃は高騰し、住居の質は劣等となり、住宅難も住居の弊害も防止する能はざるの理である」と述べ、ここでも住宅供給策を優先事項として捉えている。

池田とは異なり、関は、同書において住居法の運用方法について詳しく自身の考えを示しており、「住居監督を実施すべき範囲」や「住居に対して要求すべき最低限度」、「最低限度に達せざる不適當の住居」に対する「改善の方法」、「法規の運用」にあたる「行政組織」などについて説明を加えている。このうち、行政組織については「住居状態の良否より直接に最も多くの影響を受くること等の関係から、此監督の衝に当るものは市町村

となすことが妥当であり又有効」として、さらに同じく市町村が「不良家屋に代はるべき住宅を直営し、若くは、其建築を奨励」すべきであると述べている。また、監督にあたっては「社会政策に関する十分な知識を有するものであって幾分か建築及住居衛生上の知識をも有する」吏員を選出し、加えて「大中都市に於ては特別の一局」を設置して、吏員を置く以外に「特殊の事項に関し専門の医師又は建築家の助力を要するのみならず、有給吏員以外に名誉職の協同を得る」ことが適当で、ただし「名誉職を主として専任の有給吏員を置かぬ方法は従来経験上余り有効でなく、住宅局の仕事は練達の有給吏員に依りて指揮せらるることを要する」と述べ、高い目標を掲げている。

以上のように、ストックの維持改善に関する方策について、池田が現実主義的立場から既存法制を利用した監督制度の速やかな実施を主張したのに対し、関はむしろ住宅供給策を優先しつつも徹底した住居法の立案を主張した。

1-4 内田祥三と中村寛による住居法に関する知見の摂取

ここまでで、主に関東大震災以前の住宅政策に対する住居法の位置づけを確認した。

本節では、震災後の住宅政策、とりわけ同潤会で中心的な役割を果たすこととなる、内田祥三と中村寛が、その設立の前段階ともいえるこの時期に、住居法に関する知見を積極的に摂取していたことに着目し、この摂取の状況を把握する。

1-4-1 1921年建築学会大会における内田祥三の説明

1921(大正10)年4月の建築学会大会では「建築と文化生活」が主題とされ、内田は「文化生活と建築政策」²⁷⁾という講演を行っている。同講演では、イギリスの住宅政策の展開やその内容に関する解説に時間が費やされている。

特に内田が着目しているのが、住宅市場への公的介入の起点となった1919年アディソン法と、その建設指針として示された「国庫補助マニュアル」“Manual on the preparation of State-aided housing schemes” (内田はこれを「住宅助成計画案」と呼んでいる)である。内田は主にその補助制度について条文をあげるなどして説明を試みている。このうち、補助対象となるための「制限」について以下のように述べている。

先づ家屋の密度を課題ならしめざることに大に注意を払って居りまして市内では一エーカーに付平均十二戸、郊外では一エーカーに付き平均八戸を以て限度として居る。云ひかへれば市内では平均一戸の敷地面積一〇〇坪以上、郊外では一宅地の平均面積一五〇坪以上と定めてあります。建築物の間取に就ては二階建コテージ式住宅で必要なる各室は全部家の中にとり他の家とは無交渉に自分の家だけで総てのことを始末して行けるものが最も可であるとし、室は居間、台所、肉類貯蔵室、薪炭置場、便所、湯殿及三個の寝室あるものを通常とし、尚此の他になるべく客室を付随せしめ、三室よりも多い寝室あるもの相当に計画中に含まざるを可とするが、又或る場合には寝室を二個とすることも特に必要であると定めて十数種の規格を作つて其の標準を示して居ります。…(中略)…

此の百坪又は百五十坪を最小限とする土地に、これ丈の家を建てる、これが英国労働者階

級の住宅経営の根本であります、これを見ると日本ではこれが労働者階級の住宅などであることは到底想像がつかない、日本では吾々程度のものがこれ丈けの家に住むは中々困難でありまして、日本では吾々程度のものが英国の労働者階級だけの文化的生活を営むことが困難だといふ状態にあるのであります。

…(中略)…正当の職業をもち一家族をなしてゐるものは仮令職工であつても、労働者であつても斯くの如き程度の家に住ませて現代の文化に適応した相当の生活を営ましめる、即ち人間としての生活をなして行く上に於ける最低限度の家屋の標準が斯くの如きであるといふ趣旨が明かに観察出来るのでありまして、其の計画の雄大にして且つ徹底的であることは実に羨望に堪えない次第だと思ふのであります。

このように、内田は、1919年アディソン法や「国庫補助マニュアル」に規定されるような、高水準の住宅地を建設するための法制度を「羨望」の対象として見ていた。

1-4-2 内田祥三による法文の入手とその発信

建築学会大会の内田の講演の4か月後にあたる1921(大正10)年8月の『建築雑誌』には、内務省都市計画課の訳による「英国住宅助成計画案」²⁸⁾という記事が掲載されている。後年、内田は、この記事について以下²⁹⁾のように述べている。

私はかつて、イギリスの住宅政策を調べていた際、たまたま、1919年4月に同国地方政務院から公表された住宅の建設その他の援助を受けるための計画の規準書のようなものを入手したのを機会に、当時内務省都市計画課におられた中村寛君に頼んで、これを訳してもらい、内務省都市計画課の名で、「建築雑誌」に発表したことがある。それは一団地の住宅建築の指導書として懇切ていねいを極めたものであった。

東京都公文書館内田祥三文庫には、この「英国住宅助成計画案」という記事と同名のファイル³⁰⁾が所蔵されており、その表紙には「Y. Nakamura」というサインが記されている。ここから、同資料を中村が翻訳し、内田がこれを受け取っていたことは確かであろう。先述のように、1921(大正10)年4月の建築学会大会において、内田は、1919年アディソン法や「国庫補助マニュアル」を取り上げていた。内田は「英国住宅政策の骨子と其の盛なる意気組を明かにする為に」その冒頭の2条を読み上げているが、ここで引用されている条文は『建築雑誌』掲載の訳文と一致している。つまり、少なくともこの時までには中村による翻訳は完了しており、内田は学会大会でその説明をただけでなく、同年8月には全文を「英国住宅助成計画案」として『建築雑誌』に掲載していたのである。

このように、内田は1921(大正10)年頃に住宅政策への関心を高めていたと見られるが、内田祥三文庫には、その前後の時期に内田が入手したと考えられる、海外法制に関する資料が複数所蔵されている。

一つ目は、表紙に「一八九九年 英国小住宅取得保護法」「一八七四年 英国建築組合法」「一八九四年 英国建築組合法」「一八九四年 仏国安価住宅法」と記された資料³¹⁾である。表紙には、これらのほかに「大正九年六月廿四日 内務省池田氏より 地方局社会課訳」という内田のものと思われる手書きのメモが残されている。書名が明記されていないことなどか

ら判断して、同資料は地方局における内部資料であったと考えられる。便宜上これを「地方局資料」と呼ぶこととする。

二つ目は、表紙に「一九一九年 住宅及都市計画法(蘇格蘭^{スコットランド})」と記された資料³²⁾である。これも都市計画課の内部資料であったと考えられ、内田のものと見られる「大正九年七月七日内務省都市計画課 池田氏より」というメモが残されている。便宜上これを「都市計画課資料」と呼ぶこととする。両資料に見られる「池田氏」は、当時内務省都市計画課の課長であった池田宏であろう。すなわち、内田は、地方局や都市計画課で翻訳された海外法制に関する資料を、1920(大正9)年の6月から7月頃にかけて池田宏から入手していたと見られる。

三つ目は、都市計画課によって公刊された『都市計画及住居問題に関する英独仏立法例』という書籍³³⁾である。同書表紙には、内田の手書きのサインとともに「大正十年十月十三日」というメモがあり、1921(大正10)年10月に同書を内田が入手したものと考えられる。同書には、1890年住居法、1909年住居・都市計画法、1919年アディソン法という三つの法制をはじめ、「英国小住宅取得保護法(一八九九年)」、「蘇格蘭住居及都市計画法(一九一九年)」、「独逸アヂケス法(一九〇二年)」、「新伯林市制(一九〇二年)」、「仏国安価住宅法(一八九四年)」、「仏国都市計画法(一九一九年)」という計九つの法制の訳文が所収されている。このうち、「英国小住宅取得保護法(一八九九年)」、「蘇格蘭住居及都市計画法(一九一九年)」、「仏国安価住宅法(一八九四年)」の三つについては、前述の地方局資料や都市計画課資料における翻訳と同訳となっており、前年までに両局によって翻訳されていた法文が改めて公刊されたものであると考えられる。

一方、1921(大正10)年11月、12月、翌年1月、3月の『建築雑誌』には「都市計画及住居問題に関する英独仏立法例」という、都市計画課の書籍と同タイトルの一連の記事^{34,35,36,37)}が見られる。これらの各号では、1890年住居法、1909年住居・都市計画法、1919年アディソン法、「仏国安価住宅法(一八九四年)」の四つの法制の訳文が順次掲載されている。これらはいずれも内務省都市計画課の訳であると記載されており、訳文も都市計画課の書籍に所収されているものと同様となっている。したがって、同書所収の法制のうち、これら四つのみが選択され、『建築雑誌』に転載されたものと考えられる。

注目されるのは、内田文庫所蔵の『都市計画及住居問題に関する英独仏立法例』の目次において1890年住居法、1909年住居・都市計画法、1919年アディソン法の三つに手書きの○印が書き加えられていることである。先に確認したように、建築学会大会の講演において、内田は1919年アディソン法を特に重要な法制として見ていたが、1890年住居法や1909年住居・都市計画法についても「一大法典」と述べるなど、イギリスの住宅政策史上における重要性を指摘していた。したがって、この○印は、重要法制として内田自身が付したものであると推測される。内田は「英国住宅助成計画案」を「内務省都市計画課の名で」発表したと述べているが、このことが可能な立場にあったとするならば、これらの法制の掲載にも内田が関与していた可能性が高い。つまり『建築雑誌』の記事には内務省都市計画課の翻訳である旨が記されているが、その掲載の判断は内田によってなされたと考えられる。

なお、『建築雑誌』に四番目に掲載された「仏国安価住宅法(一八九四年)」には○印はつけられておらず、その掲載までの経緯は詳らかではないが、1922(大正11)年3月までに、内田あ

るいは別の人物によって、同法制も掲載すべきとの判断がなされたものと考えられる。

以上のように、内田は、中央行政組織や池田を介して海外法制に関する法文を入手し、これを『建築雑誌』というメディアを用いて発信していた。これは住宅政策に関する社会的関心を高めることを意図した行動であったと推測される。

1-4-3 中村寛の西洋諸国への留学

内田による法文の入手と発信とはほぼ並行して、中村寛は西洋諸国へ留学している。中村に関する研究はこれまでほとんどなされていないため、ここでは、中村個人の経歴を整理しつつ、この留学の経過を確認する。

中村は、1892(明治25)年に広島県呉市に生まれ、1917(大正6)年に東京帝国大学工学部建築学科を卒業している。同年、文部省に入省しているが、これは、当時各地で小学校の建設が要請されており、その建設のため、東京帝大建築学科の教授であった佐野利器が卒業生を文部省に送ったためであるとされる³⁸⁾。旧姓は天野であるが、1919(大正8)年1月の『建築雑誌』の「会員動静」³⁹⁾には、天野から中村への改姓があった旨の記載が見られる。また、この際に住所も「日本橋四丁目ノ一〇」に変更されている。同年の『日本紳士録』⁴⁰⁾を確認すると、測量器械商の中村浅吉という人物が同住所の世帯主となっており、同家の養子となったことにより中村姓となったものと見られる。1920(大正9)年2月、中村は文部省を辞している。その際提出された辞職願⁴¹⁾によれば、その辞職の理由は「建築学修行のため約一ヶ年半の見通を以て欧米へ私費留学」する、というものであった。また、1933(昭和8)年の『高等建築学月報第十一号』⁴²⁾によれば、その留学の目的は「都市計画及住居問題調査」であったとされている。『日本紳士録』に名前が挙げられていることから判断して、義父である中村浅吉は一定の財力を持った人物であり、この資金を背景に中村寛の私費留学が可能となったものと推測される。また、中村浅吉の職業がイギリスやドイツ、フランス、アメリカなどの西洋諸国から輸入された測量器械を扱うものであった⁴³⁾ことを考えると、事前に西洋諸国に渡航するうえでの接点が形成されており、こうした西洋諸国との接点を背景に中村寛の私費留学が実現した可能性も考えられる。

東京都公文書館内田祥三文庫には、中村が1921(大正10)年8月12日に留学先から送った内田祥三宛ての書簡⁴⁴⁾が残されており、ここから私費留学の状況の一端が読み取れる。この書簡において、中村は以下のように述べている。

故国を去し早くも一年をけみしました夢の様です。独乙の見物も大約終りを告げましたし、英国のレイモンド・アンウィンから親切に色々と申して参りますので、八月廿日頃から当地を引き上げて再ロンドンで約四十日先生の引き廻しの下に見物しまして、十月廿日頃マルセイユから故国に向て出発いたすると思いたしました。神戸に着くのは十二月二日頃かと思ます。帰朝後の私の身上に関しては目算がありません。何卒此上ながら御指導御配慮下さいます様ここに重て御願申上ます。

…(中略)…ドイツと英国とのコロニーに付て少し申し上げたいと思ますが、余り永となりましたから此次にいたします。

このほか、中村は、書簡のなかで「パリ、ニューヨーク、ローマ、ライプチヒ、ベルリン、

ハンブル^マヒ等」を訪れたと述べている。また、1921(大正10)年10月の『建築雑誌』の「伯林木葉会便り」という記事⁴⁵⁾において、中村は「永らく南ドイツの旅行をして居」たと述べているが、書簡で示されているベルリンやライプツィヒ、ハンブルグは比較的ドイツの北部側に位置する都市であり、これらの都市とは別にドイツ南部にも訪れていたと見られる。

以上を整理すると、中村は1920(大正9)年2月に文部省を辞した後、同年夏頃に留学へ出発し、翌年の8月までに少なくともイギリス、フランス、アメリカ、イタリアの首都に加えて、ドイツ全土の諸都市を巡っていた。さらに注目されるのは、レイモンド・アンウィンからの申し出を受けてロンドンにもう一度戻り、アンウィンの「引き廻しの下に」40日程度ロンドンを見物する予定であると述べている点である。アンウィンが中村に対して「親切に色々と申して」きた経緯はこれまでのところ詳らかではないが、中村の私費留学以前、あるいは留学中にアンウィンと中村の間に何らかの関係性が築かれていたものと推測される。

内田への書簡は「ドイツと英国とのコロニーに付て少し申し上げたいと思ますが、余り永となりましたから此次にいたします。」と結ばれている。この「コロニー」について、中村は、後の著書『住宅経営』において「住宅を郊外に一団に経営する場合を英語で Colony、ドイツ語で Siedlung と称し、共に同意語であつて人を移植するの意である。」⁴⁶⁾と述べている。また、同書において、中村は、こうした西洋諸国における郊外住宅地の実例として Letchworth(英)、Welwyn(英)、Hampsted(英)、Heslau(独)、Forest Hill(米)、Port Sunlight(英)、Bournville(英)、Essen(独)といった諸都市の状況を紹介しているが、特に Welwyn や Hampsted について以下^{47,48)}のように述べている。

著書(中村寛：筆者補)が此の田園都市(Welwyn：筆者補)を訪れたのは1920年であつて、創業日も浅きに拘わらず、其の都市の街路割、敷地割等も既に完成し、レストラン、停車場、市場、工場数も相当出来上つて居た。尚ほ住宅に就て言へば各種の構造、例へば鉄骨造の住宅(工事期間を短縮せんとする目的)、コンクリートブロック造、鉄筋コンクリート造、煉瓦造等の新しき試みの住宅、所定の敷地割に従つて現地に計画し、之を一般公衆に展覧せしめて居た。之は一般の住宅知識の普及上極めて著しき貢献をなした様である。

著者(中村寛：筆者補)は此の土地(Hampsted：筆者補)に遊んで道路の付け方、区画割、住宅の建設方法を仔細に調査したが、此の土地の地勢は大体丘状であつて、其の地勢を巧みに応用し、森、小川等を生かして此の計画の中に入れて置く。

ここから、中村が Welwyn や Hampsted を視察していたことがうかがえる。このほか、同書では、Forest Hill における視察の様子も記述されている。その他の諸都市については明言はなされていないが、中村の留学の目的が「都市計画及住居問題調査」であつたことを考えれば、同様に視察に訪れていた可能性も十分考えられる。中村は、以上のような視察で得た情報を、帰国後に内田に報告したと見られる。

書簡によれば、中村の帰国は1921(大正10)年の12月頃の予定とされているが、その翌年8月、中村は都市計画地方委員会の技師に就いている。書簡において、中村は、内田に「私の身上に関しては目算がありません。何卒此上ながら御指導御配慮下さいます様ここに重て御願申上ます。」と述べているが、内田は以前より都市計画課と密接な関係にあっただけでなく、

1922(大正11)年5月には都市計画局事務取扱という職に就いていた⁴⁹⁾ことから、内田を介して中村も都市計画関連の行政組織に関わるようになったと考えられる。

1-4-4 住宅政策史上のレイモンド・アンウィンの役割と中村の留学の意義

前の項目では、中村がアンウィンの同行のもとに、しかもある程度の期間にわたってイギリスを視察していた可能性を指摘した。アンウィンについては、都市計画史をはじめ、その他多くの分野の研究で、その果たした役割の重要性が指摘されている。日本国内では、Letchworth や Hampsted の建設や経営などに関わったことや、“Town Planning in Practice”などの著書における理論的側面が詳しく取り上げられる一方で、住宅政策に対する関与は十分に整理されていない。ここでは、中村がアンウィンに接触していた意味を考察するため、イギリスの住宅政策の進展過程におけるアンウィンの役割を確認する。なお、本項目は Mervyn Miller の研究(1992)⁵⁰⁾に負うところが大きい。

1903年、アンウィンは、バリー・パーカー(Barry Parker)とともに、ハワードが提唱した最初の田園都市である Letchworth の設計を担当し、1905年には Hampstead Garden Suburb のマスタープランの設計などにも携わっている。1900年代頃において、アンウィンはこうした住宅地経営に関与するとともに、自身の理論を“Cottage plans and common sense”(1902)、“Town Planning in Practice”(1909)、“Nothing Gained by Overcrowding!”(1912)などの著書にまとめ、発表している。

1914年、アンウィンはバリーとの協同関係を解消し、Local Government Board(中村寛はこれを「地方政務院」と訳している。以下「LGB」)の Chief Town Planning Inspector(以下「監督官」)に就いている。この LGB の監督官の職務は、住居・都市計画法(1909)に基づいて建設される住宅地の計画の監督にあり、アンウィンは1915年の夏までに Hale, Wrexham、Cohie、Birmingham South、Stetchford and North Yardley、Mansfield、Nottingham といった地域の計画の監督を担当している。第一次世界大戦の開戦後には、Ministry of Munitions(軍需省)の Director of Housing(住宅局長)に就いており、Gretna や Mancot Village、Queensferry などの戦時住宅の建設に関与している。この際、当時軍需省の大臣であったクリストファー・アディソン(Christopher Addison)との密接な関係性を築き、この後、アディソンが Ministry of Reconstruction(復興省)や Ministry of Health(保健省)の大臣となった際にもこの関係性を継続している。

1917年、LGB 下の調査組織として、ジョン・チューダー・ウォルターズ卿(Sir John Tudor Walters)を委員長とする Tudor Walters Committee が置かれ、アンウィンも委員として参加した。この委員会の目的は「労働者階級に対する住居供給に関連する建設上の問題を検討するとともに、経済的かつ早急な供給の方法を報告」することにあつた。翌年には委員会の報告である Tudor Walters Report が報告されている。Miller は、アンウィンの著書における主張が同報告に盛り込まれていることや、住宅の平面形式の一部が Letchworth や Hampsted に使われているものと同様であることを指摘し、この報告がアンウィンの強い影響の下に作成されたものであると述べている。

1919年には Tudor Walters Report における主要な勧告を取り入れる形で、アディソン法が

立案されるとともに、これに付帯して「国庫補助マニュアル」が発表された。Miller は、この「国庫補助マニュアル」にもアンウィンの“Town Planning in Practice”や“Nothing Gained by Overcrowding!”で示された理論が明らかに見て取れるとし、Tudor Walters Reportと同様に、この「国庫補助マニュアル」にもアンウィンの強い影響を見出している。こうした経緯から、アディソン法や「国庫補助マニュアル」では、アンウィンがそれまでも主張してきた低密度な住宅地と高い水準の住宅の建設が求められ、これが国家的な補助金制度による誘導と結びつくことで大規模に実現された。

その後、この補助金政策が行き詰まるなかでアディソンは辞任へと追い込まれ、1923年にはチェンバレン法、さらに翌1924年にはウィートリー法が新たに制定された。これらの法制にも公的資金的援助の方針は引き継がれたものの、補助の対象とする水準には大幅な引き下げを見ている。アディソン法の破綻は戦時インフレーションによる建設コストの増大の影響を強く受けており、アンウィンはこの水準の引き下げに反対の立場をとりながらも1928年まで保健省における職務を果たしている。

一方、先に述べたように、中村は1920年の夏頃から翌年末にかけて西洋諸国に渡航していた。また、中村は内田の依頼により「国庫補助マニュアル」の翻訳を担当していたが、この翻訳作業は少なくとも1921(大正10)年4月までに完了していた。つまり、中村は、アンウィンの強い影響の下で作成された「国庫補助マニュアル」の全容を十分に把握したうえで、アンウィン同伴のもとにイギリスの住宅地を視察していたのである。

1-5 内田祥三による「一団地」の計画案の作成

1919(大正8)年9月の都市研究会の実行委員総会において、内田祥三は、建築会社に関する「敷地割及住宅の設計調査」の担当となり、少なくとも同年11月頃まで「田園都市に関する設計図案」の作成にあたっている。

一方、1922(大正11)年4月、平和博覧会内で実施された建築学会の特別大会において、内田は「大都市に於ける住宅の補給策」⁵¹⁾という講演を行っている。同講演において、内田は「田園都市計画」と題された計画図(図1-1)を示しており、これに関して「此の計画図は大正八年中内務技師の笠原工学士、当時大学院生であった柳澤工学士と私と三人で東京の郊外を歩いてこんな所に一団地の住宅経営をやったらよからうと思った場所に基づいて計画した所の全くの仮想的なもの」と説明している。

同年7月の東京朝日新聞⁵²⁾には「東京の郊外に内田博士が描き出した田園都市」という記事が掲載されており、ここでは「大正八年の秋から思ひ立って三年の日子を費し」てこの計画図が作成されたと述べられている。この「大正八年の秋」は、まさに都市研究会において内田が「田園都市に関する設計図案」を進めていた時期であった。また、内田は「笠原工学士」つまり笠原敏郎とともに計画図を作成したと述べているが、笠原も都市研究会の検討で内田と同じ第三部会に所属している。これらから、都市研究会において「田園都市に関する設計図案」の作成を担当したことが、その後、内田が「一団地の住宅経営」に関する計画作成に取り組んだ契機の一つになったと考えられる。

東京朝日新聞の記事によれば、内田は「此案が必ず実行し得べき信念を持って作製後二三の富豪に勧めて田園都市を我国に初めて建設するの名誉を担うやう運動した」とされており、仮想の案ではあるものの実践に耐えうるものとしてこれを計画したと考えられる。

また、内田は1920(大正9)年12月以降、大阪北港株式会社の嘱託により、大阪市の北港地区に位置する大規模な住宅地の計画(図1-2)にあたっている。この計画はほとんど実現に至らなかったが、『内田祥三先生作品集』⁵³⁾によれば、内田は「2年間にわたり、毎週、土、日曜日をつぶして現地に出掛け」この計画の作成に取り組んだとされる。

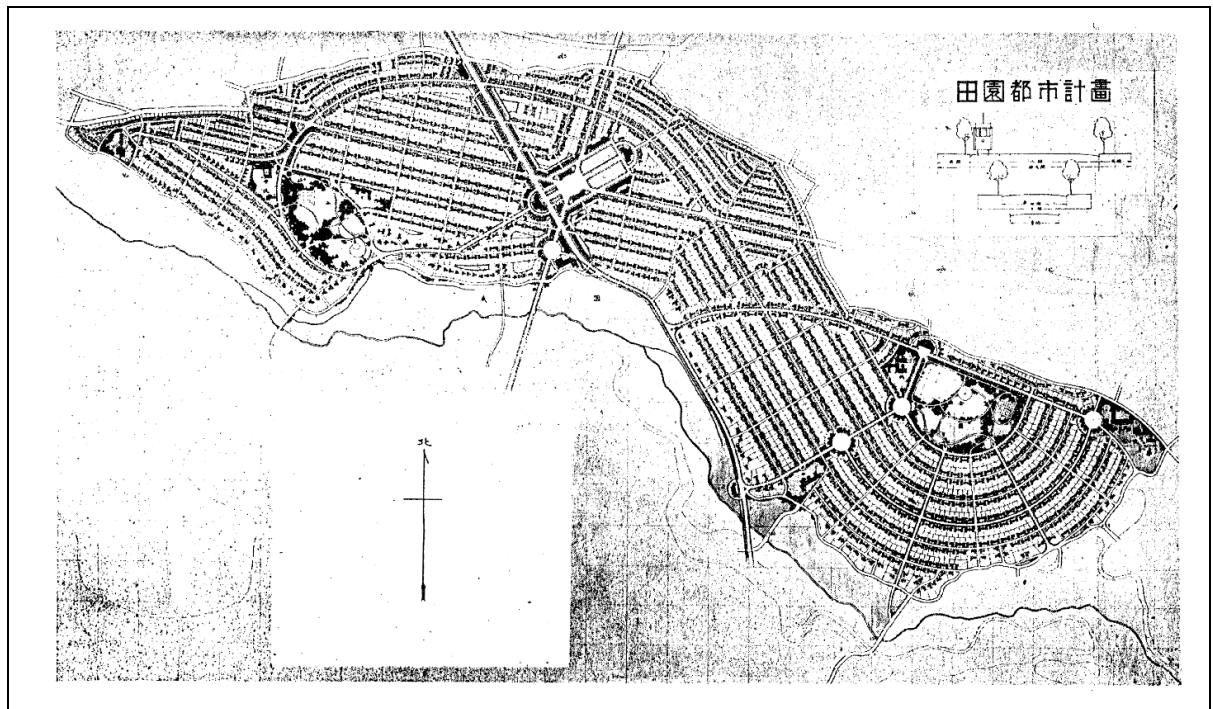


図 1-1 内田の講演「大都市に於ける住宅の補給策」で示された住宅地

(出典) 内田祥三: 大都市に於ける住宅の補給策, 建築雑誌 Vol.36, No.430, pp.223-234, 1922.5

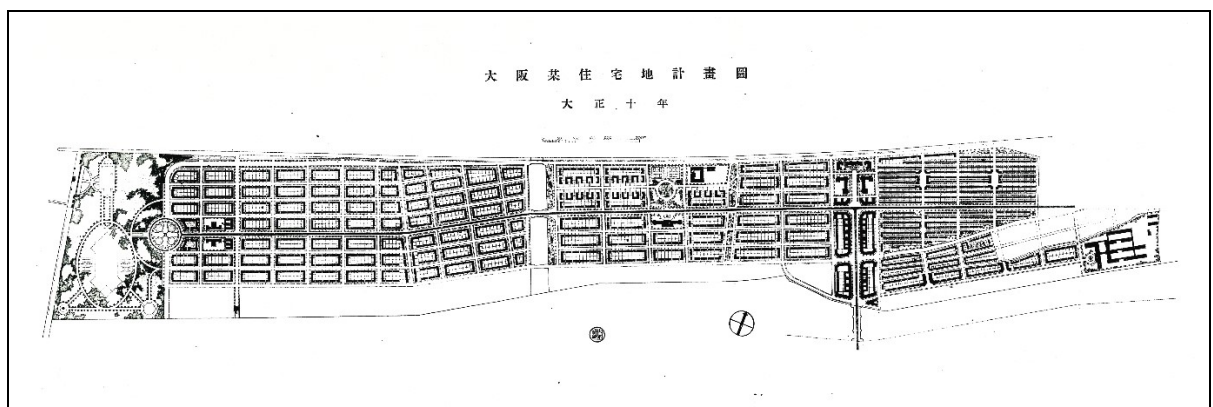


図 1-2 大阪北港株式会社の嘱託による住宅地の計画図

(出典) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「都市計画自作計画例」, 請求番号 U519.8-う-2455

つまり、内田は、こうした関東大震災の直前とも言える時期において、少なくとも二つの大規模な住宅地の計画を進めていた。本論文の視点から注目したいのは、内田がこうし

た計画に携わった時期に、西洋諸国の法制度に関する知見の摂取を進め、特にアディソン法や「国庫補助マニュアル」を羨望の対象として見ていたことである。

イギリスでは田園都市運動としての実践が先行し、その後こうした実践の成果と国家政策との結合が図られ、アンウィンを中心として本格化されていくこととなるが、内田の念頭にもこうしたイギリスの状況があったと考えられる。ゆえに、内田は自身でその実践に取り組むとともに、西洋諸国の法制度に関する知見の摂取を進め、日本における適切な法制度の運用の手立てを模索していたものと考えられる。

まとめ

本章では、第一次世界大戦中の1917(大正6)年頃から関東大震災が発生した1923(大正12)年頃までの〔住宅問題現出期〕に焦点を当てた。

イギリスでは、主にストックに対する維持改善策として住居法が発展したが、1919(大正8)年のアディソン法で補助金制度が導入されることによって、住居法の枠組みで本格的に住宅供給が図られることとなった。また、ドイツでは1920年前後に住居監督制度などを盛り込んだ住居法が制定され、また住宅供給策も整備されていくが、両者は直接的には結びつかなかった。

このため、本章で扱った〔住宅問題現出期〕の日本では、多くの場合、住居法はストックに対する維持改善策、あるいはごく限られた最下層階級に向けた救済策としてのみ理解された。

こうした方策の立案は、救済事業調査会の「小住宅改良要綱」や都市研究会の「都市住宅政策要綱」のなかでも取り組むべき課題とされたものの、その後の具体的な検討に結びつかなかった。このことは、関一の主張に象徴されるように、当時の日本においてはまず安定的な供給策を立案することが優先とみなされたためであると考えられる。これに対し、池田宏は、市街地建築物法や都市計画法を利用した事業遂行を提案しているが、結局、関東大震災後に不良住宅地区改良法を制定する必要があったことから考えても、このような既存法制ベースでの事業遂行は困難であったと言える。

その一方で、住宅供給策として支持されたのが住宅会社法である。制度上、住宅組合が個別の住宅単位でしかその水準を担保できないのに対し、住宅会社は住環境を集团的側面からもコントロールできる点に優位性があるとみられた。また、住宅会社の性格に関しては、識者の間で大きく異なる構想が持たれたが、その焦点の一つは、こうしたコントロール、すなわち事業計画の認定やその監督にあたる行政組織を現実的に確立できるか否かという点にあった。しかしながら、こうした検討にも関わらず、政策決定のプロセスにおいて住宅会社法は廃案となり、また制定に至った住宅組合法にも補助基準などは設けられなかった。したがって、この時期における住宅供給策は、供給量の確保以上の意味を持たなかったと言える。

既に述べたようにこの時期には住宅会社法の立案が目指された。その担い手としては民間大資本あるいは公益セクターが想定され、とりわけ、民間利用の立場を採る関や内田祥

三は、最下層階級向けの住宅を除き、住宅建設に対して公的資金を投入することに対しては否定的であった。この意味で、補助金制度を全面的に推し進めたアディソン法は日本では支持されなかった。その一方で、レイモンド・アンウィンを中心として作成された「国庫補助マニュアル」にもとづく高水準の住宅地建設については、非常な関心が寄せられた。特に内田は、このアディソン法や「国庫補助マニュアル」を建築学会大会で取り上げただけでなく、さらに「国庫補助マニュアル」の邦訳を『建築雑誌』に掲載させており、これらをきわめて重要視していたと考えられる。また、内田に近い人物である中村寛は、ヨーロッパ全土を巡り、イギリスではアンウィンの同伴のもとに住宅地を視察していた。このように、内田や中村によって住居法に関する経験が蓄積されたことに加え、これと並行して内田が「一団地」の実践的な計画を進めていたことも注目すべき点である。

これらを踏まえ、次章では、内田や中村が中心的役割を果たすこととなる、同潤会の事業などについて述べることにする。

注

- 1) 厚生行政調査会編：住宅問題の解決，高山書院，p.20，1941.8
- 2) 内務省社会局：救済事業調査会報告，内務省社会局，pp.9-11，1920（社会福祉調査研究会編：戦前期社会事業史料集成，日本図書センター，Vol.17，1985.4所収）
- 3) 内務省社会局：前掲2，pp.24-26
- 4) 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，1988.8
- 5) 住田昌二：現代日本ハウジング史，ミネルヴァ書房，p.113，2015.9
- 6) 都市研究会：都市研究会規則，都市公論，Vol.2，No.7，1919.7（すべての巻の表紙の裏に記載があるもの）
- 7) 都市研究会：都市研究会と建築組合，都市公論，Vol.2，No.8，p.84，1919.8
- 8) 都市研究会：前掲7、都市研究会：特別委員会，都市公論，Vol.2，No.8，p.83，1919.8。
- 9) 都市研究会：都市住宅政策と本会の決議，都市公論，Vol.2，No.9，pp.81-82，1919.9
- 10) 都市研究会：前掲9，pp.87-88，1919.9
- 11) 都市研究会：公私集会，都市公論，Vol.2，No.11，p.52，1919.11、都市研究会：本会評議員会，都市公論，Vol.2，No.11，p.88，1919.11。これら二つの記事のなかでそれぞれ「十一月十三日」、「十一月三十日」に実行委員会が開かれたという旨の記載がある。これらが別々の会合であった可能性もあるが、記事内の前後の文脈等からどちらかが誤植であり、同一のものを指すと推測される。『都市公論』内では「廿」や「卅」が常用されているため前者の可能性が高い。
- 12) 都市研究会：会報，都市公論，Vol.2，No.12，p.83，1919.12
- 13) 内務省社会局：社会事業調査会報告，内務省社会局，pp.13-34，1922（社会福祉調査研究会編：戦前期社会事業史料集成，日本図書センター，Vol.17，1985.4所収）。なお、この二つの議案に加えて、職業紹介法案要綱、部落改善施設要綱、少年法案要綱の三つの議案が提出された。
- 14) 水野僚子：成立から廃止までの史的経緯にみる住宅組合法に関する研究，日本大学，2019.3，博士(工学)
- 15) 小玉徹：住宅会社法案再考 日本におけるドイツ配当制限会社の導入と変容(1)，季刊経済研究，Vol.13. No.2，p1-24，1990.9ほか同タイトル4論文
- 16) 渡辺鉄蔵：都市住宅問題の解決方針，建築雑誌，Vol.33，No.391，pp.49-55，1919.7
- 17) 渡辺鉄蔵：都市計画及住宅政策，修文館，1923.10
- 18) 池田宏：都市と住宅問題，都市公論，Vol.3，No.4，pp.2-14，1920.4
- 19) 関一：住宅問題と都市計画，弘文堂書房，1923.8
- 20) 内田祥三：文化生活と建築政策，建築雑誌 Vol.35 No.416，pp.312-318，1921.6
- 21) 内田祥三：大都市に於ける住宅の補給策，建築雑誌 Vol.36，No.430，pp.223-234，1922.5

- 22) 池田宏: 住宅問題に関する法制, 建築雑誌, Vol33, No.391, pp.65-70, 1919.7
- 23) 池田宏: 都市住宅問題 (都市研究会: 都市計画講習録 第三卷, 都市研究会, 1925.3 所収)
- 24) 池田宏: 軍縮問題討議に際し都市計画事業に関し政府当局に望む, 都市公論, Vol.5, No.4, pp.15-33, 1922.4
- 25) 関一: 都市住宅政策, 建築雑誌, Vol33, No.391, pp.71-80, 1919.7
- 26) 関一: 前掲 19
- 27) 内田祥三: 文化生活と建築政策, 建築雑誌 Vol.35 No.416, pp.312-318, 1921.6
- 28) 内務省都市計画課: 英国住宅助成計画案, 建築雑誌, Vol.35, No.418, pp.409-451, 1921.8
- 29) 内田祥三: 「住宅建設要覧」刊行に際して (建設省住宅局編: 住宅建設要覧 昭和 28 年, 日本建築学会, 1953.7)
- 30) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「英国住宅助成計画案」, 請求番号 U520.9-え-4303
- 31) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「英国住居及都市計画法 其他」, 請求番号 U523.33-え-4074
- 32) 同上ファイル
- 33) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「都市計画及住居問題に関する英独仏立法例」, 請求番号 U519.83-とけ-3703 (公刊された書籍として、内務大臣官房都市計画課編: 都市計画及住居問題に関する英独仏立法例, 内務大臣官房都市計画課, 1921 がある。)
- 34) 内務省都市計画課訳: 英国労働者階級住居法(一八九〇年), 建築雑誌, Vol.35, No.421, pp.655-669, 1921.11
- 35) 内務省都市計画課訳: 英国住居及都市計画法(一九〇九年), 建築雑誌, Vol.35, No.423, pp.720-732, 1921.12
- 36) 内務省都市計画課訳: 英国住居及都市計画法(一九一九年), 建築雑誌, Vol.36, No.425, pp.3-18, 1922.01
- 37) 内務省都市計画課訳: 仏国安価住宅法(一八九四年), 建築雑誌, Vol.36 No.428, pp.135-144, 1922.03
- 38) 村松貞次郎: 日本建築家山脈(復刻版), 鹿島出版会, p.172, 2005.9
- 39) 建築学会: 会員動静, 建築雑誌, Vol.33, No.385, pp.48-51, 1919.1
- 40) 交詢社: 日本紳士録 大正九年用, p.401, 1919
- 41) 国立公文書館所蔵資料「文部技師中村寛外一名依頼免本官」, 請求番号 任B 00918100
- 42) 高等建築学編集部: 高等建築学月報第十一号, 常盤書房, 1933.11
- 43) 中村浅吉: 中村浅吉商店目録, 中村測量器械店, 1913.6
- 44) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「書簡」, 請求番号 U526.499-な-3345-13-
- 45) 建築学会: 伯林木葉会便り, 建築雑誌, Vol.35, No.420, p.609, 1921.10
- 46) 中村寛: 住宅経営, 常盤書房, p.31, 1933.1 (『高等建築学』Vol.25「建築行政」において、菱田厚介, 本田次郎: 建築法規, 笠原敏郎: 都市計画と同時に出版されたもの)
- 47) 中村寛: 同上書, p.191
- 48) 中村寛: 同上書, p.192
- 49) 内田祥三, 内田祥三先生眉寿祝賀記念作品集刊行会: 内田祥三先生作品集, 鹿島研究所出版会, p.24, 1969
- 50) Mervyn Miller: Raymond Unwin garden cities and town planning, Leicester University Press, 1992
- 51) 内田祥三: 大都市に於ける住宅の補給策, 建築雑誌 Vol.36, No.430, pp.223-234, 1922.5
- 52) 東京朝日新聞, 1922.7.26
- 53) 内田祥三, 内田祥三先生眉寿祝賀記念作品集刊行会: 前掲 49, pp.162-163

第2章

同潤会の建設事業に見られる住居法の影響

はじめに	42
2-1 同潤会の住宅建設事業の概要	43
2-1-1 同潤会の設立当初における組織と計画	
2-1-2 同潤会の住宅建設事業	
2-1-3 同潤会住宅の設計者	
2-2 同潤会の分譲住宅事業と住居法との関係性	46
2-2-1 分譲住宅事業の概要	
2-2-2 分譲住宅の設計理念	
2-2-3 分譲住宅の設計に対する中村寛の関与	
2-2-4 分譲住宅の設計理念にみられる住居法の影響	
2-2-5 分譲住宅の展覧会と懸賞の募集	
2-3 不良住宅地区改良政策と住居法との関係性	53
2-3-1 同潤会の不良住宅改良事業と不良住宅地区改良法の概要	
2-3-2 不良住宅地区改良政策の展開を担った人物群	
2-3-3 改良法の制定に対する長岡隆一郎の役割と監督制度に関する見解	
2-3-4 猿江裏町改良事業の実施に対する中村寛の役割	
2-3-5 猿江裏町改良事業における試行の意義	
2-3-6 改良法の制定に対する中村寛の役割と監督制度に関する見解	
まとめ	64

はじめに

1923(大正12)年9月に発生した関東大震災は、東京府と神奈川県を中心とした地域に甚大な被害を与え、死者・行方不明者は10万人以上に及んだ。また、罹災世帯も70万世帯近くに達し、住宅を失った人々はバラック住まいを余儀なくされた。翌年5月、被災者に対する安定的な住宅供給を実現するため、世界各地から寄せられた義捐金を原資に設立されたのが財団法人同潤会である。これ以後、同潤会は、1941(昭和16)年に住宅営団が設立されるまで住宅供給事業などの活動にあたっている。

同潤会は、日本で初めて公的かつ組織的な住宅供給事業を展開した組織であり、従来の研究においても、その住宅政策史上における意義の大きさが指摘されている¹⁾。また、同潤会は、建築計画や都市計画の分野でもたびたび研究の対象とされてきた。例えば、佐藤らによる『同潤会のアパートメントとその時代』²⁾では、同潤会が取り組んだ各事業の実施過程が解き明かされるとともに、住棟の配置計画やそれぞれの住戸計画などに関する詳細な分析がなされている。また、大月敏雄の研究³⁾では、同潤会アパートにおける住環境の変遷が把握されており、建設後の運営・管理の状況などにも研究が及んでいる。

本章が対象とする〔震災復興期〕については、以上で見たように、同潤会によって先駆的事业がなされたことが知られるが、1927(昭和2)年に不良住宅地区改良法が制定されたことを除き、大きな政策的な展開はなかったとされている。とりわけ、住居法の検討は〔戦時住宅政策形成期〕まで、すなわち前章で詳しく見た時期から20年近くにわたって「放置されていた」と評されている⁴⁾。

その一方で、この〔震災復興期〕においても住環境の改善への取り組みと言える動向が認められる。第一は同潤会の分譲住宅事業であり、この事業によって、規模は小さいものの一定の水準を備える住宅地が形成されている。第二は同潤会の不良住宅改良事業と不良住宅地区改良法の制定であり、これによって、不良ストックの改良に関する法的枠組みが整えられた。本章の目的は、こうした事業の実施の経過、あるいは法制の策定の経過を、特に住居法との関連性から整理し、住居法の検討が停滞していたとされるこの時期において、潜在的には住居法に関する検討が続けられていたことを明らかにすることである。

1節では、同潤会の住宅建設事業全般について触れる。2節および3節では、それぞれ、分譲住宅事業と、不良住宅改良事業・不良住宅地区改良法について論じる。

2-1 同潤会の住宅建設事業の概要

同潤会の住宅建設事業は大きく分けて、①仮住宅事業、②普通住宅事業、③アパートメント・ハウス事業、④分譲住宅事業、⑤不良住宅改良事業、の五つに分類される。

本節では、同潤会の基本的性格を明らかにするとともに、2節以降で扱う分譲住宅事業と不良住宅改良事業に先んじて実施された、仮住宅事業、普通住宅事業、アパートメント・ハウス事業について簡単に触れておきたい。

なお、本章において、同潤会の建設事業の経緯などに関する記述は、注記のない限り『同潤会十年史』⁵⁾や『同潤会十八年史』⁶⁾による。

2-1-1 同潤会の設立当初における組織と計画

同潤会の会長には歴代の内務大臣が就いた。それに次ぐ役職として理事長が置かれたが、1938(昭和13)年の厚生省設置以前においては社会局長官がこれに就任した。したがって、同潤会は独立した財団法人ではあったものの、実質的には内務省社会局の管轄下にあった。

同潤会の設立時に社会局長官を務めたのが池田宏であるが、同潤会の設立は池田によって企画されたものであるとされる⁷⁾。池田は、震災以前の住宅会社法に関する議論のなかで、「一の大なる公企業」の設立を主張しており、当然ながらこれは震災復興を想定したものではなかったが、結果的に同潤会はこれに近い性格をもつ組織として設立された。

池田は同潤会設立の約半年後にあたる1924(大正13)年12月に社会局長官および同潤会理事長を退いており、その後任には長岡隆一郎が就いている。のちに同潤会の理事長は副会長という名称に改められたが、長岡は1929(昭和4)年6月までの約4年半にわたってこの職を務めた。なお、長岡は戦時期の住居法の検討の際においても重要な役割を担うため、長岡の経歴等については後述することとする。このほか、専務理事が1名置かれ、設立当初から1941(昭和16)年の解散まで一貫して宮澤小五郎がこの職を務めている。さらに、理事として設立当初には11名(理事長池田を含む)が名を連ね、そのうちの一人として内田祥三が参加した。内田は理事と同時に建設部長にも就任しているが、建設部長は程なく辞し、その後任には川元良一が就いている。

同潤会の設立当初には、木造住宅とアパートメント・ハウスの二本立てによる供給が構想され、1924(大正13)年度に木造住宅3,000戸とアパートメント・ハウス300戸、翌年度に木造住宅4,000戸とアパートメント・ハウス700戸の建設が計画された。これについて、1924(大正13)年5月4日の報知新聞では以下⁸⁾のように取り上げられた。

住宅緩和に 市内にアパートメント 郊外に田園都市

…(前略)…市内の住宅は敷地の制限があるのでアパートメント式のものを建築する計画で各区に一箇所ずつの割合である。三階建鉄筋コンクリートの耐震耐火設備をするはずで各室とも家賃は二十円内外にし、ゆくゆくは一般貸家貸間の標準値段を設定する計画である。一階は全部商店向けの間貸に開放する模様である。市内のアパートメント施設と同時に郊外には集団住宅を設け田園都市をつくる計画で、これが敷地の選定には交通衛生方面のことを特に考慮して目下係員がそれぞれ交渉中であるから官庁の発表と同時に工事に着工することになっている。

このように、設立当初の同潤会で描かれていた青写真は、都市部に「アパートメント」、郊外に「田園都市」を建設することによって住宅の供給を図ることであった。

前章で見たように、内田は震災以前より、田園都市の実現に向けた本格的な計画案の作成に取り組んでいた。震災以前に内田が想定したのは民間大資本による経営であったが、震災という不可測の事態を経て、結果的に、同潤会という組織によって「田園都市」の建設が目指されることとなった。

2-1-2 同潤会の住宅建設事業

同潤会の実際の住宅建設事業は、当初の計画通りには進行せず、社会的要請の変化や住宅経営の経験の蓄積などを反映する形で、複数の形態が段階的に実施された(表2-1)。

表2-1 同潤会の住宅建設事業の経過

年度	仮住宅	普通住宅	アパートメント	共同住宅	勤人向分譲住宅	職工向分譲住宅	受託住宅	年度計	累計	撤廃消失 その他減	年度末 現在
1924	2,160	3,420						5,580	5,580		5,580
1925		73						73	5,653	860	4,793
1926		2	288					290	5,943	799	4,284
1927		23	1,061					1,084	7,027	537	4,831
1928			241	140	60			441	7,468	8	5,264
1929			424	114	100			638	8,106		5,902
1930		4	208	288	52			552	8,658		6,454
1931			11		36			47	8,705	17	6,484
1932		14	11		75			100	8,805	187	6,397
1933					82			82	8,887	260	6,219
1934		50	260		30	94		434	9,321	123	6,530
1935		38				96		135	9,456	29	6,636
1936			1	21	44	66		132	9,588	4	6,764
1937			1	82	26	183		292	9,880	17	7,039
1938				162	2	73		237	10,117	16	7,260
1939		5				223	10	418	10,535	13	7,665
1940		131	1			145	440	717	11,252	444	7,938
1941						242	491	733	11,985	126	8,545
合計	2,160	3,760	2,508	807	507	1,122	1,121	11,985		3,440	

(出典) 宮澤小五郎編：同潤會十八年史，一成社，pp.9-10，1942.9

(注) 住田昌二：現代日本ハウジング史，ミネルヴァ書房，p.58，2015.9 や 佐藤滋：集合住宅団地の変遷 東京の公共住宅とまちづくり，鹿島出版会，p.34，1989.10などにも同様の表がある。

まず、同潤会の事業として着手されたのは「仮住宅」の建設である。同潤会の設立当初、こうした仮設住宅の建設は計画されていなかった。しかし、震災後一年を経過した後も、1万4,600世帯もの人々が、公園や学校、神社仏閣の境内などに建設されたバラックでの生活を続けており、その撤去を目的に仮住宅が建設されることとなった。仮住宅としては1924(大正13)年度に2,000戸あまりが建設されている。

こうした仮設住宅と並行して継続的な居住を想定した木造住宅建設も進められた。こうした木造住宅は、その後の事業と区別して「普通住宅」と呼称された。報知新聞の記事に見られるように、普通住宅事業の実施に際しては、当初「一ヶ所に数千戸の小住宅を集団せしめ之れに住民の福利施設を併設し、理想的なる郊外都市計画の下に之を建設する」⁹⁾ことが計画

された。

しかし、実際には、赤羽(470戸)、十條(365戸)、西荻窪(222戸)、荏原(356戸)、大井(85戸)、砂町(354戸)、松江(568戸)、尾久(75戸)、新山下町(280戸)、大岡(124戸)、井土ヶ谷(412戸)、瀧頭(184戸)の計12か所に100～500戸前後の比較的小規模な住宅地が建設されることとなった。これは、「一ヶ町村に対して教育費其の他に俄に多額の負担を課増せしむる結果となるのみならず、地域的にも一方面に偏して一般罹災者の利用を妨げ折角建設の主旨にも添はない」¹⁰⁾たためであるとされる。すなわち、同潤会が果たすべき目的はあくまでも震災復興にあり、これを考慮したとき「田園都市」的開発は難しかった。したがって、内田が震災以前に計画していたような、大規模な郊外住宅地の実現には至らなかった。しかし、これらの住宅地には、隣保館(授産事業・託児事業を経営)、児童公園、テニスコート、娯楽室、食堂、診療所、医院などが設けられるなど社会福祉的配慮がなされた。

このような郊外における木造住宅の建設とならび、同潤会の発足当時から計画されていたのが「アパートメント・ハウス」の建設である。当初の計画では、1925(大正14)年度までに1,000戸が建設される予定であったが、敷地の取得が難航したことや当時の建設技術では冬季の施工が難しかったことなどから着工が遅れ、竣工は翌年度以降となっている。

同潤会によるアパートメントは、中之郷(101戸)、青山(137戸)、柳島(191戸)、代官山(337戸)、清砂通り(667戸)、山下町(155戸)、平沼町(117戸)、三田(67戸)、三ノ輪(51戸)、鶯谷(95戸)、上野下(75戸)、虎ノ門(64戸)、大塚(157戸)、東町(18戸)、江戸川(260戸)の15ヶ所に建設され、その総戸数は約2,500戸であった¹¹⁾。これらのアパートメントは、好立地に位置したことや家賃が低廉であったことに加え、整備の充実度も非常に高かったため人気が高く、三田で24.6倍、全体でも6倍超の入居希望者があった。

2-1-3 同潤会住宅の設計者

同潤会住宅の設計者に関する研究として、近江栄の研究(1973)¹²⁾や堀薫の研究(1984・1985)^{13, 14)}があるほか、『同潤会アパートメントとその時代』¹⁵⁾や『日本建築家山脈』¹⁶⁾のなかでも設計者に関する言及がある。これらは主にアパートメント・ハウスの設計者に関するものであり、実際に設計に携わった人物やその他関係者に対する聞き取りや図面調査などに基づくが、未だ把握されていない点も多い(表2-2)。

同潤会の設立時の建設部長であった内田祥三は、1924(大正13)年7月に川元良一(大正3年東大建築卒)を三菱地所より迎え入れ、建設部長に就任させている。次いで、鷺尾昌(大正8年東大建築卒)をはじめ、黒崎英雄、柘植芳男、土岐達人という大正14年東大建築卒の3名が加わっており、『日本建築家山脈』¹⁷⁾によれば「内田教室」の出張所の様相を呈していたとされる。なお、川元、柘植、鷺巢の3名は青山・代官山アパートメントの完成後に同潤会から退いており、建設課長の後任には黒崎が就いている。

同潤会アパートメントの設計には、以上のような同潤会在籍の構成員のほかに、岸田日出刀や中村寛、野田俊彦といった内田に近い外部の人物の関与も認められる。なかでも特筆すべきは中村であり、青山、柳島、清砂通り、大塚女子、江戸川など多数のアパートメントの設計に関わっていたと見られる。当時、中村は内務省社会局技師という立場にあったが、

これらのアパートメント・ハウス事業以外に、分譲住宅事業や不良住宅改良事業の遂行にも携わっている。この関与の状況についてはこれ以降の節で述べることとする。

表2-2 アパートメント・ハウスの設計者

	設計図面により把握されたもの			聞き取り調査により把握されたもの
	設計	製図	その他	括弧内は同潤会外の人物、波線は本人以外の証言に基づくもの
中之郷	(岸田日出刀) 柘植芳男 鷺巣昌	柘植芳男 黒崎英雄	川元良一 鷺巣昌	原案：内田祥三、デッサンデザイン：(岸田日出刀) 構造計算：(大沢邦吉)、実質的な部分：川元良一ら 現場：大橋恒・中川某
青山	柘植芳男	柘植芳男	川元良一	関与：(中村寛)、ファサードデザイン：柘植芳男・黒崎英雄 現場：野上一郎・渡辺末吉・(渡辺正範)、実施図面：(竹内芳太郎)
柳島	(中村寛)	(中村寛)	川元良一	
代官山		長澤某	川元良一 鷺巣昌	基本設計：西谷健吉、現場：野上一郎・渡辺末吉・(渡辺正範) 独身者基本設計：(野田俊彦)、独身舎実施図面：(竹内芳太郎)
清砂通り	(中村寛)	黒崎英雄 西谷健吉	川元良一 鷺巣昌	
山下町				設計：大澤義雄、現場：岡本国男
平沼町				現場：岡本国男
三田				
三ノ輪				構造計算：柘植芳男
鶯谷				配棟計画・基本設計・積算・構造計算：柘植芳男 実施図面・現場監督：(竹内芳太郎)
上野下				構造計算：柘植芳男、実施図面・現場監督：(竹内芳太郎)
虎ノ門				退職後の川元良一・柘植芳男が関与
大塚女子				関与：(中村寛)・黒崎英雄、構造計算：(野田俊彦)・上野逸衛
東町				
江戸川				関与：(中村寛)・黒崎英雄、現場：服部八十利

(出典) 近江栄：設計者の記名方式について、日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol.48, pp.1485-1486, 1973.8
堀薫：同潤会アパートメントの建設に関与した人びと、日本建築学会学術講演梗概集, Vol.59, pp.2727-2728, 1984.9
佐藤滋ほか：同潤会のアパートメントとその時代、鹿島出版会, p.85, 1998.7 などより筆者作成。

(注) 設計図面は佐藤らの研究、聞き取り調査は近江・堀の研究による。

2-2 同潤会の分譲住宅事業と住居法との関係性

同潤会によって建設された住宅地のデザインについては、西洋諸国からの影響が指摘されている。例えば、佐藤滋は普通住宅やアパートメント・ハウスのデザインを精緻に分析しており、レイモンド・アンウィンやトニー・ガルニエ、カミロ・ジッテなどの名前を挙げ、同潤会のデザインに対して、西洋諸国の近代建築・都市運動などが理論的影響を及ぼしていたことを指摘している¹⁸⁾。その一方で、こうした住宅地の計画に対する、法制度からの影響について触れた研究は未だなく、本節ではこれについて論じる。

2-2-1 分譲住宅事業の概要

普通住宅事業は工場労働者等を対象としたものの、各住宅地は勤務地から離れた郊外に位置し、工場等を併設することもできなかったため、工場労働者を中心とした庶民層が継続的に居住するには難しい環境にあった。さらに、中村寛がのちに「仮住宅、木造住宅(普通住宅：筆者補)共に粗悪なる建物で同潤会は大変評判を悪くしましたが、是も已むを得ざる過渡期の操作でございました。」¹⁹⁾と振り返っていることからわかるように、質的にも十分な

ものが供給されたとは言い難かった。このため、1934(昭和9)年時点における入居率は、松江住宅で59%、砂町住宅で61%と低く、全体でも85%にとどまった。

一方、1926(大正15)年頃になると住宅不足に解消の傾向が認められたため、横浜における普通住宅の建設計画が変更され、中産階級層以下の恒久的な住居の安定を目的とした月賦分譲住宅が建設されることとなった。これに続き、東京でも同様の形式の住宅が供給されたが、いずれの住宅も「中産階級の異常なる歓迎を受け其の申込を受付くるや希望者殺到して数十倍の多きに達」²⁰⁾するという状況にあった。分譲住宅の供給開始当初の主たる対象は「勤め人」であったため、同潤会では「勤人向分譲住宅」と呼称された。この勤人向分譲住宅としては20ヶ所で計500戸あまりが建設された(表2-3)。

1933(昭和8)年からは、勤人向分譲住宅で蓄積された経験をもとに、新たに熟練職工階級を対象とした「職工向分譲住宅」の建設が開始され、21ヶ所で計1,800戸あまりが建設された。

表 2-3 分譲住宅の建設実績

勤人向				合計	524	職工向				合計	1802
赤羽第一期	8	経堂	27	松陰	20	三好町	22	調布千鳥町第一期	86	鶴見	30
赤羽第二期	55	駒沢	41	東小松川	17	白河町	72	調布千鳥町第二期	88	川口	50
赤羽第三期	2	善福寺	34	桜台	26	千住緑町	96	調布千鳥町第三期	60	川崎塚越	135
阿佐ヶ谷	22	雪ヶ谷	31	斎藤分	20	越中島第一期	66	川崎第二期	72	浦和	45
荻窪	45	衾町	31	山手町	10	越中島第二期	94	川崎第三期	87	元住吉	166
洗足台第一期	25	堀切	20	川崎第一期	24	板橋第一期	43	鶴見末吉第一期	57	三鷹	278
洗足台第二期	36	江古田	30			板橋第二期	107	鶴見末吉第二期	68	お花茶屋	80

(出典) 宮澤小五郎編：同潤會十八年史，一成社，pp129-130 および pp.139-141, 1942.9

2-2-2 分譲住宅の設計理念

勤人向分譲住宅事業について『同潤会十年史』には以下²¹⁾の記述がある。

分譲住宅の事業は既に述べたる如く一面には中産勤労階級に対する住宅供給施設であると共に、他面には現代に於ける日本小住宅の帰趨を示すべき最も模範的なるものの建設を企図して居るのである。即ち其の設計に於いて本会の最も苦心を払いつつあるところは最少限の経済的負担を以て最大限の住宅効果を収めんとするにあり、建坪にして三十五坪以下、室数にして五室以内、此の限られたる範囲内に於いて、最も無駄のない能率的なる設計を創作し、而かも其の中に現代文明の明朗さと我が風土に適った保健衛生の条件を具備せしめ、且つ其の材料に於いて精選し、其の施工に於いても入念に、理想的にして堅牢なる住宅を建設せんと努力しつつある。

以上で示されるように、同潤会の分譲住宅事業の目的は、単純な住宅供給にとどまらず、経済性・保健衛生・材料・施工などの面において「日本小住宅」の模範となるものの建設にあった。また、職工向分譲住宅についても「我国産業界の労働条件は、時勢の進運と社会思潮の推移とに伴ひ、工場内の諸施設や従業員への待遇に関し、加速度に改善が行はれたが、労働者の生活力を培ふ根源である所の住の問題所謂インダストリアル・ハウジングに関しては、未だ殆んど顧られて居なかつた」²²⁾という問題意識から「一般社会に於ける職工住宅の模範的指導的立場を矜持」²³⁾とするとされた。いずれにおいても、モデルハウジングの作成が強

く意識されていたと言ってよい。

勤人向分譲住宅の設計理念は次²⁴⁾のようなものであった。

1. 平面計画

- イ. 従来の日本が接客本位であるのを改めて家族本位としたこと
- ロ. 各室に独立性を有たしめたこと
- ハ. 而かも二室以上連続せしめ必要に応じて仕切の建具を取払い一室として利用し得るようにせること
- ニ. 各室に押入を設け室の活用範囲を大ならしめたこと
- ホ. 各室から直接玄関、便所、湯殿等へ通ぜしめたこと
- ヘ. 各室共通風採光を十分ならしめたこと
- ト. 広縁(ベランダ)を設け、一家の団欒、子供の遊び場、日光浴室等に利用せしめ、且つ建物と庭園との連絡を得せしめたこと
- チ. 従来日本住宅の散漫なる間取を改め、各室の配置を集約的ならしめたこと
- リ. 現代の一般的生活様式を基準として和室を主とし、又型式は可及的に変化多からしめたこと

2. 配置

- イ. 敷地は建坪の四倍以上を標準とし将来増築し得るように空地を存せしめたこと
- ロ. 保健的見地より東南の陽光を多く採り入れ且つ通風を妨げぬよう敷地の西北に近く寄せて建物を配置し、又同時に各住宅相互の位置を同様の考慮の下に按配せること
- ハ. 台所付近には特に物干場、物置等のため空地を存したこと
- ニ. 一団地に似よつた住宅を多数建築することに依り所謂集団住宅が画一的な単調に陥る弊を防ぐため、道路より建物までの距離に長短を与へ、玄関の位置を変へ、又屋根の形式に変化を持たしめ且つ敷地内に於ける建物の配置を異にせしめたこと

3. 構造及び仕上

- イ. 外観は清楚を旨として虚飾を避け落付きがあつて而かも飽きの来ない様工夫したること
- ロ. 基礎工事、軸組及び小屋組、床組、屋根、内部造作及び天井、外部造作及び壁、建具等に於いて種々本会設計の特徴とも云ふべき苦心の跡が多いのであるが技術的に変するから省略する
- ハ. 台所の構造に付いては特に考究し立式として主婦の能率的な活動に便ならしめるため細部に亘つて行届いた工夫を施し入念に施工して居る

4. 付帯設備

- イ. 瓦斯水道の布設なかりし地方にも特に之を引用し来つたこと
- ロ. 下水を整備し且つ必ず下水尻問題を解決せること
- ハ. 玄関廻り其の他に適度の植樹をなし住宅に品位を添へた

2-2-3 分譲住宅の設計に対する中村寛の関与

中村寛は、1933(昭和8)年の著書『住宅経営』²⁵⁾のなかで、同書の出版当時までに建設されていた勤人向分譲住宅385戸のうち325戸の設計を担当したと述べている(巻末参考図2-1)。したがって、勤人向分譲住宅の全戸数500戸あまりのうち、その半数以上は中村によって設計されていたことになる。同書出版以降の勤人向分譲住宅や職工向分譲住宅の設計に中村が関与していたか否かはこれまでのところ定かではないが、少なくとも分譲住宅の初期の設計の大半を中村が手掛けていたと考えてよい。同書において、中村は、自身が設計した同潤会の分譲住宅の「間取の設計方針」について以下²⁶⁾のように説明している。

- a 住宅は生活の容器である。現在の日本人の生活様式が理想的の生活様式とは言ひ難い。従って理想的生活様式を想定し、それに適合する住宅を供給すると言ふも一つの案であるが、伝統と習慣は一日にして改むべからず、分譲住宅は商品である。従って一般の趣味嗜好を度外視して計画する事を得ない。従ってその改善せる点は、普通住宅より僅に一步を進めて居るのみである。一步の差を以て一般住宅の改善の指針となし、やがて一步は二歩、二歩は三歩に進まんとする。
- b 我国の気候、風土の点より考へて、構造、様式共に、開放的である。然してかかる小住宅に於ては、2室以上を連続して使用し得ると共に、各室は廊下、広間より直接に達し得せしむ。通風殊に南北の通風をはかると共に、建物の奥行の極めて浅き時は、太陽の光線の輻射、伝導等に依り、住居に適せざるを普通とする。依って建物の幅員を相当程度にせる事。
- c 在来の接客本位の室を廃し、実用的家族中心のものであって、居室と居間とに東南の方位を当て、台所、便所等に至りては、費用の許す限り改善を加へたる事。

この方針には、勤人向分譲住宅の設計理念と概ね同様の趣旨の内容が見て取れる。中村が関わったと述べるのは、分譲住宅の「設計」のみであるが、このような設計理念、あるいは設計方針の策定段階から事業に関与していたと考えられる。この設計方針のうち特筆されるべきは、分譲住宅の経営的側面に言及し、段階的な生活様式の改善を提案している点である。この経営的側面に関連して以下²⁷⁾のような主張も見られる。

分譲住宅に於ては、同潤会の事例に基き、中産階級に対し大体1戸当り22坪を標準面積とするを適當と考へ得る。之を室数に依り見る時は、大約3室、4室及5室である。而して一団地に住宅を経営する時、注意すべき事は、住宅希望者は中産階級と雖も、家族の員数、収入、職業、趣味嗜好に相違ありて、画一の設計に基き計画する時は多くは失敗に帰す。各種の住宅の形式、建築面積の変化、部屋数の変化を設くる事を絶対必要とする。若し仮りに同一形式を多数賃貸せんとする時は、空家率が大となり、其の経営は多くの場合失敗に帰す。強制収容をなす官舎、公舎の如きものには、往々にして画一計画のものが多いが、之は建築当初に於て建築費の節約、工事監督の容易等の長所があるが、単調に過ぎ、美観を阻害して、所謂家庭的雰囲気欠如するに至る。先に述べたる分譲住宅の標準22-25坪のものが一般需要大なりと述べたれ共、之は平均面積と見るを安当とすべく、その前後10坪

の範囲に於て、即ち15坪以上35坪以内に各種の面積の変化、従つて室数、間取等に於て変化を試みるべきである。同潤会に於ては、大体上記の規模17-36坪の間に於て、基本設計として40種類を定めて、是等を各敷地に順応し其の土地柄によって取捨選択して計画を行つて居る。

ここで中村は、経営的な失敗や景観の画一化を回避するため、多様な計画の必要性を主張している。こうした方針は、普通住宅の経営が低調にとどまったことも影響したものと考えられる。

2-2-4 分譲住宅の設計理念にみられる住居法の影響

前章では、内田祥三が「国庫補助マニュアル」を優れた「一団地の住宅建築の指導書」として捉え、その翻訳を中村に依頼していたことや、中村自身がイギリスの住宅地の視察に赴いていたことを確認した。一方、中村の『住宅経営』などのなかにもこれを参照したと見られる箇所が多く見られる。

内田が同潤会の建設事業の実質的な指揮を執り、また中村が分譲住宅の設計にあつていたことを考慮すると、分譲住宅の設計理念の作成の際にもこの「国庫補助マニュアル」が参照された可能性が考えられる。このため、ここでは両者の内容を比較し、これを検証したい。なお、「国庫補助マニュアル」の訳文については中村の翻訳²⁸⁾による。また、勤人向分譲住宅の設計理念や『住宅経営』における設計方針の個別の項目に対する影響関係については、上記の引用項目に付された番号および記号(「1-イ」・「a」など)を用いて指摘する。

まず、「国庫補助マニュアル」7条では「国の援助を受くべき住宅の計画は建築上に於て今日迄満足なりとせられて居る進歩の上に猶一段の進歩発達を画し他日個人住宅経営の模範標準とする」と述べられており、12の模範設計(巻末参考図2-2)が提示されている。一方、分譲住宅事業が開始された際の基本的理念にも同様の表現が認められる。また、同9条では「徒に規準に拘泥するがために其の設計が単調無味に陥らざらんことは特に当局の希望する所である」と述べられており、画一化を警戒する中村の主張や「型式は可及的に変化多からしめ」という設計理念(1-リ)とも一致する。

「国庫補助マニュアル」39条および40条では「居間の方位は南東を最も可とし他端より光線の入らざる限り北向には絶対に設けざるを可とする」、「客間には暖炉及窓の所に居心地よき場所を設けべく方位は西寄りが最も之に適する而して方位に関しては居間に重きを置かなければならぬ」と規定されている。分譲住宅の設計理念には客間の方位や設備に関する詳しい言及はないが、家族本位の配置を基本とし、居間を南東に置くべきとされている(1-イ・2-ロ・c)点に共通性が認められる。また、「国庫補助マニュアル」23条では「家屋を配置するに当り之れに日当りを宜しからしむる様にする事は重要案件である。相対する家屋の距離が七十尺(英原文では“70 ft”: 筆者補)未満なる時は日当りの時間が甚だ少くなるものである」と述べられ、採光の重要性が強調されている。これに対し、中村は『住宅経営』のなかで「イギリスの国庫補助による住宅経営に於ては、平屋の場合建物と建物との距離を70ftを標準として居る」と、同様の説明したうえで「道路を挟む対側建築物との距離及後庭を隔てて他の住宅との距離は、日光の投射角に依つて定まる。但し我国の住宅に於ては、多湿の気候関係

より、通風を殊に重要視する必要あるが故に、之に対し充分考慮を払はねばならぬ」と述べている。これを反映する形で、分譲住宅の設計理念には、採光とともに通風への配慮が盛り込まれている(1-へ・2-ロ・b)。

「国庫補助マニュアル」27条では「住宅の外観は其の周囲と調和し敷地の形状に適合したるものでなければならぬ。建築物を計画するに当っては其の敷地の方位眺望高低等の特性を充分利用して出来得る丈け其の特徴の發揮に勉めなければならぬ…(中略)…意匠は各部分の釣合に重きを置いて外形はなるべく簡単ならしめ又経済的予算の範囲内に於て其の主要部に対しては出来る丈け美観を呈する様に設計してほしい。」と述べられている。また、付録第4「家屋」10条では「意匠の簡單なる事は最も重要な事項の一であつて徒らに裝飾を目的とする設計は禁物である」とされている。これに関連して、中村は『住宅経営』のなかで以下²⁹⁾のように述べている。

一団地住宅経営の場合に個々の住宅の外観はもとより大切な事であるけれ共、全体の建物の間に色彩、形式等に於て調和を欠くる時は、個々の建物の外観が如何に良くとも全体的に見て失敗である。総括的に言ふならば、個々の住宅は寧ろその外観は簡單のものにして、要所要所の住宅の外観が全体を統一するが如き形状として、その色彩、構造、様式が統一せられたるものが成功する様である。著者は嘗て関西方面の或る住宅経営地を視察したが、1戸1戸の住宅は其の外観、形式共に非常に變化に富み凡ゆる工夫を加へられ美しいものであつたけれ共、之を一団に見る時は、そこに何等の統一無く却つて複雑煩瑣の感じしか残つて居ない。之に反しイギリスの国庫補助住宅経営地を視察するに、1戸1戸の住宅は赤煉瓦、スレート葺の構造物にして、隣寸箱の如き建築物であるが、其の建物の配置に變化あらしめ、主要の位置には切妻、破風型等を設くる等の變化を与へ、建物の配置の變化及道路を曲線にせる關係から道路の一点をより見たる展望は同一形式の建物の屋根の形が各様に望み得て、單純な屋根も相当變化あり、全体として大いに變化があり、且つ調和を見出し得たのである。

ここで、中村は「関西方面の或る住宅経営地」と「イギリスの国庫補助住宅経営地」を対比させ、前者を「複雑煩瑣」と評する一方で、後者には「調和を見出し得た」と述べている。虚飾を回避したシンプルな住宅を景觀上の工夫を加えながら配置することの重要性を、中村は自らの視察によって経験し、これが分譲住宅の設計理念(2-ニ・3-イ)にも反映されたものと考えられる。さらに「国庫補助マニュアル」の18条や29条には並木や樹木、灌木、生垣などに関する規定がある。中村が実際に住宅地を視察していたとするならば、分譲住宅の設計理念に見られる樹木に関する規定も、これらを参考としたものである可能性も考えられる。

「国庫補助マニュアル」の39条、41条、42条、43条、46条などには台所や便所、湯殿などに関する規定が見られる。他方、分譲住宅の設計理念や中村の方針では、これらの改良を試みることや各室からの連絡を可能とすることが主張されているが(1-ハ・c)、両者の内容は必ずしも一致しているとは言えない。また、分譲住宅の設計理念のなかにある、二室以上の連続的利用(2-ハ・b)や押入(1-ニ・1-ト)、物干し場などのための空地(2-ハ)に関する事項は、「国庫補助マニュアル」には規定されていない。したがって、こうした事項は、和室を基本としながら徐々に住宅の改良を進めていくという方針に基づいて設定されたものであると見るべ

きであろう。

以上のように、中村は「国庫補助マニュアル」を模範としつつ、分譲住宅の建設事業という実践を通して、これの日本の住様式への落とし込みを試みたのではないかと考えられる。

2-2-5 分譲住宅の展覧会と懸賞の募集

先に述べたように、分譲住宅の建設が取り組まれた背景には、日本の「小住宅」のモデルを作成するという目的があった。同潤会は住宅地経営を進めるだけでなく、二つのアプローチからこのモデルの周知と改良に取り組んでいる。

一つ目は分譲住宅の展覧会である。『同潤会十年史』によれば、同潤会は「分譲住宅の竣成の都度住宅展覧会を開催し、竣工住宅を一般人士の自由なる展覧に供して」³⁰⁾いた。この展覧会がどれほどの効果を持ったのか正確には確認できないが、同書によれば「僅かに数日の短期間なるにも拘らず毎回常に非常なる好評を得て四五千から方に近き参観人を集めて」³¹⁾いたようである。また、『同潤会十八年史』では、こうした展覧会の影響として「東京府下に建設せられたる小住宅にして本会の分譲住宅を模倣したるもの、甚だ少くなかった」³²⁾とされている。こうした展覧会は、例えば1915(大正4)年の家庭博覧会や1922(大正11)年の東京平和記念博覧会のように、同潤会の活動に先んじて大正期より実施されていた。同潤会の展覧会も基本的にはこれらを踏襲したものと考えられるが、中村は、Welwyn を視察した後の所感として「新しき試みの住宅、所定の敷地割に従って現地に計画し、之を一般公衆に展覧せしめて居た。之は一般の住宅知識の普及上極めて著しき貢献をなした様である」と述べており、イギリスの視察のなかでもその必要性を認識していたものと見られる。

二つ目は住宅の設計に関する懸賞の募集である。その目的は「広く衆知を集め独善を避くる」³³⁾ため、あるいは「近代的なる改良住宅のモデル」の「新規軸を開く」³⁴⁾ためであるとされた。懸賞の募集は3回にわたって実施された(表2-4)。

表2-4 同潤会主催の住宅設計に関する懸賞募集

	分譲住宅設計図案	職工向分譲住宅設計図案	工場労務者向住宅の素人設計
審査員	堀口捨巳	笠原敏郎(日大教授・工学博士)	
		中村寛(社会局技師)	
		内田祥三(東京帝大教授・工学博士)	
		山本拙郎(東京女子高師講師)	
	松平友子(東京女子高師講師)	松岡駒吉(日本労働総同盟主事)	賀川豊彦
		藤田圓一(同潤会参事)	
	古瀬安俊(社会局医療課長)		
設計要件 住宅の種類	3種類(以下の3つ) 5室(延坪34坪以内) 4室(延坪26坪以内) 3室(延坪19坪以内)	5種以上 17坪以内 13坪以内のものを2種以上 平均延坪15坪以内	15坪以内
応募資格者	「一般技術者」	「一般技術者」	「一般工場労務者」
応募数	176	284	1,151
審査後の対応	入選設計図案を『五室以内の新住宅設計』として刊行するとともに、部分的に善福寺分譲住宅に採用	入選設計図案を『新しい簡易小住宅』として刊行	懸賞と同時に生活状況に関するアンケートを実施し『工場労務者の居住事情』として刊行

(出典) 宮澤小五郎, 同潤会編纂: 同潤会十年史, 同潤会, pp.305-312, 1934.5

第1回は勤人向分譲住宅の設計要件に基づく募集となっていたが、第2回および第3回は職工向分譲住宅に近い規模設定で懸賞の募集がなされた。審査員には、松平友子や松岡駒吉、賀川豊彦などの名前もあり、家政学や社会・労働問題を扱う人物からの意見を取り入れようとする姿勢も見取れる。すべての懸賞で審査に参加したのは、中村寛、内田祥三、山本拙郎の3名である。同潤会の理事であった内田や、当時の住宅改良運動の中心人物のひとりであった山本に加えて、社会局の一技師である中村が審査員を務めている点からも、中村が分譲住宅の設計に強く関与していたことが窺える。こうした懸賞も、住宅改良会や住宅改善同盟会などの主催のものがやはり大正期から実施されているが、内田や中村もこうした活動を重要と認識していたと見られる。

懸賞の審査の終了後にも、その成果の周知が徹底された。第1回および第2回では入選設計図案がそれぞれ書籍として刊行されており、さらに第1回の入選設計図案は部分的に善福寺分譲住宅に採用された。第3回では、応募の対象者が「東京及び横浜付近の工場に於いて現に労務に従事して」いる者に限定され、応募と同時に「質問事項」への回答が求められた。この回答は『工場労務者の居住事情』として刊行されている。

同潤会の分譲住宅事業では僅か1,600戸程度が供給されたに過ぎないが、以上で示したように、この事業に基づいて理想的住宅の考案や改良、周知などが連動して進められていた。

2-3 不良住宅地区改良政策と住居法との関係性

日本の改良事業は、イギリスの住居法に基づく改良(スラムクリアランス)事業を模倣したものであることが知られ、その共通性とともな差異が指摘されてきた。住田³⁵⁾は、両国家の法制度を比較し、イギリスでは、住居法にもとづいて「住宅単体の対策、部分街区の対策、全体地区の対策という3段階の対策の柔軟な」運用が図られているのに対し、「指定した対象地区全体を掃蕩し、改良住宅を配置する」「硬直的な事業形態」しか持たないと述べている。また、福岡³⁶⁾も「英国制度の移植にさいして」「住宅地区改良事業制度だけをきりはなしてうけいれ、住宅法一住宅監督制度の導入を断念する形をとった」としている。

本節では、日本でこのような法制度が形成される過程で、その形成にどういった人物が関与し、こうした人物がこの状況をどのように認識していたのか明らかにする。

2-3-1 同潤会の不良住宅改良事業と不良住宅地区改良法の概要

都市における不良住宅の密集地区は、衛生上、風紀上の様々な弊害を引き起こし、大正のはじめ頃より社会的問題として提起されていた。震災後の1925(大正14)年6月、政府は各地方長官に不良住宅地区の実態把握を命じ、人口50,000人以上の都市および隣接町村を対象とした調査が実施された。この調査によれば、100世帯以上によって構成される不良住宅地区は、全国で217箇所、総面積にして200万9081坪にのぼった。また、地区内に所在する家屋は41,774棟、入居する世帯数は72,612世帯、居住者の総数は309,085人に及んだ³⁷⁾。

こうした調査の結果を受け、1925(大正14)年10月、当時典型的な不良住宅地区とみなされていた東京市深川区猿江裏町において、日本で初めてとなる住宅地区改良事業の実施が決定

された(以下: 猿江裏町改良事業・巻末参考図2-3)。また、その翌年には不良住宅地区改良法が制定されている。猿江裏町改良事業の実施時点では同法は制定されておらず、同潤会が土地収用法を根拠として事業の実施にあたった。その後、太平洋戦争が本格化する1942(昭和17)年までの期間において、同法を利用した改良事業が順次実施され、東京、大阪、愛知、神戸、横浜の計7地区に約4,000戸の改良住宅が建設された(表2-5)。

表2-5 不良住宅地区改良法を利用した事業

事業主体	所在地	地区面積 (坪)	地区人口 (人)	地区 世帯数	改良住宅(戸)		事業費 (円)	施行年
					中層 RC	木造		
東京府	東京府北豊島郡三河島町	4,358	1,617	422	310	199	1,337,190	1927-33
東京府	東京府北豊島郡西巢鴨町	2,354	917	234	228	50	879,930	1927-33
大阪市	大阪市天王寺区下寺町	18,796	6,072	1,688	1,388	146	5,916,867	1927-42
(財)愛知県 社会事業協会	名古屋市中区奥田町	13,930	2,459	537	203	334	1,886,786	1928-30
同潤会	横浜市中区南太田町	6,449	1,117	258	0	246	753,719	1928-30
神戸市	神戸市吾妻通5丁目	10,289	3,563	701	702	0	2,368,015	1931-40
同潤会	東京市荒川区日暮里町	3,112	940	305	0	189	740,127	1933-41

(出典) 建設省住宅局編: 住宅総覧, 住宅総覧刊行会, p.346, 1953

2-3-2 不良住宅地区改良政策の展開を担った人物群

不良住宅地区改良法の運用を担ったのは内務省社会局であるが、その成立には内田祥三が関与したとされている。その関与の状況について、高山英華や松下清夫は、『内田祥三先生作品集』において以下^{38,39)}のように整理している。

(内田祥三は: 筆者補)住宅問題やスラム問題についても、早くから関心をもたれ、親友の長岡隆一郎氏の社会局時代に中村寛氏とともに不良住宅地区改良法の成立をはかられた。また、大震災後においても、同潤会を拠点として深川区猿江裏町の改良計画など多くの不良住宅地区改良事業を実現された。

(1922年5月、内田祥三は: 筆者補)内務省より都市計画局事務取扱を嘱託された。これは当時の都市計画局長岡隆一郎氏が住宅対策に興味をもち、東京と神戸で不衛生地区の整理を行なう事業を計画したためである。

ここでは、改良事業の遂行や不良住宅地改良法の制定に対する内田の関与が示されるだけでなく、内田とともにその実施を進めた人物として長岡隆一郎と中村寛の名前が挙げられている。長岡隆一郎は、1908(明治41)年に東京帝国大学法科大学法律学科を卒業し、内務書記官や都市計画局長、土木局長、社会局長官などを歴任した人物である。高山は、内田と長岡が親友であったと述べているが、両者は年齢も一つ異なるのみであった。また、長岡の親族の証言⁴⁰⁾によれば、中村は長岡の自邸の設計を手掛けている。これに加え、同潤会大塚女子アパートメントは長岡の発案によるものであるとされるが、この設計も中村が担当したと見られる⁴¹⁾。こうしたことから、内田と長岡、内田と中村それぞれが親しい間柄にあっただけでなく、この三者は相互に密接な関係にあったのではないかと推測される。

注目すべきは、関東大震災以前、つまり同潤会の設置以前にあたる1922(大正11)年には既に、内田と長岡が都市計画局で改良事業に着手しようとしていた点である。同年、中村寛も同局技師に就いており、この事業に参画する見込みであった可能性も考えられる。

長岡の着任以前に池田宏も都市計画課長を務めているが、前章で見たように、池田は「都市計画関係の行政官庁」が「不良地区の整理を遂げる為め建築物の収用を断行して其の地区に対して区画整理を完成」すべきと主張していた。つまり、関東大震災以前には、池田に主張されるように、実際に「都市計画関係の行政官庁」による改良事業の実施が計画されていたと考えられる。

その一方で、震災発生後、内田は理事という立場から同潤会の建設事業全般の指揮を執っており、中村は社会局技師という立場から同潤会の建設事業全般の実務に携わっていた。また、長岡は池田の後任として社会局長官と同潤会理事長(副会長)に就いている。これらから、大震災の発生以後には実施主体の切り替えが図られ、内務省社会局と同潤会による改良事業の実施が目指されたものと考えられる。

以下、特に長岡隆一郎と中村寛に着目しながら、不良住宅地区改良の制定や同潤会の改良事業の実施の経過を確認する(表2-6)。

表2-6 不良住宅地区改良法および同潤会の改良事業に関連する動向

		関連する動向	動向の内容・長岡および中村の関与
1925	10	同潤会 猿江裏町改良事業の実施を議決	中村が「計画、設計、施行」に関与
1926	2	猿江裏町改良事業 土地収用法適用を内務大臣に申請	
1926	5	猿江裏町改良事業 土地収用法適用の認定	
1926	6	社会事業調査会 設置	委員の一人に長岡が参加
1926	7	社会事業調査会 第1回総会	長岡が「不良住宅密集地区改善方策」について説明
1926	7	猿江裏町改良事業 第1期工事着工	
1926	8	社会事業調査会第1回特別委員会	長岡が社会局提出の諮問事項について説明
1926	8	社会事業調査会第2回特別委員会	不良住宅地区改良法案について審議
1926	9	社会事業調査会第3回特別委員会	不良住宅地区改良法案および付帯決議について審議
1926	9	社会事業調査会 第2回総会	不良住宅改良法案要綱を可決
1927	2	第52回帝国議会(衆議院)	不良住宅地区改良法案について審議
1927	2	不良住宅地区改良法案委員会(衆議院) 第1~5回	長岡が政府委員として説明および質疑に対して回答
1927	3	第52回帝国議会(衆議院)	不良住宅地区改良法案が衆議院で可決
1927	3	不良住宅地区改良法案委員会(貴族院) 第1~2回	長岡が政府委員として説明および質疑に対して回答
1927	3	第52回帝国議会(貴族院)	不良住宅地区改良法案が貴族院で可決
1927	3	不良住宅地区改良法 公布	
1927	7	不良住宅地区改良法 施行	
1927	10	猿江裏町改良事業 第1期工事竣工	
1929	2	猿江裏町改良事業 第2期工事着工	
1930	2	猿江裏町改良事業 第2期工事竣工	

(出典) 内務省社会局: 社会事業調査会報告(第二回), 内務省社会局, 1932.3

第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記)第二回, 衆議院事務局, 1927.2

宮澤小五郎, 同潤会編纂: 同潤会十年史, 同潤会, 1934.5 などより筆者作成

2-3-3 改良法の制定に対する長岡隆一郎の役割と監督制度に関する見解

不良住宅地区改良法の制定に関する議論が初めてなされたのは、1926(大正15)年7月の社会事業調査会の第1回総会においてである。この社会事業調査会は、内務大臣の諮問機関として設置された組織であり、第1回総会が開かれるに先立ち、委員20名と幹事4名が指名されている(表2-7)。

表 2-7 社会事業調査会の構成員

委員	依孫一	内務政務次官	委員	穂積重遠	東京帝大教授
委員	川崎卓吉	内務次官	委員	末次巖太郎	東京帝大教授
委員	鈴木富士彌	内務参事官	委員	関一	大阪市長
委員	潮恵之輔	内務省地方局長	委員	田澤義輔	元東京市助役
委員	山田準次郎	内務省衛生局長	委員	二荒芳徳	貴族院議員
委員	長岡隆一郎	内務省社会局長官	委員	東郷安	貴族院議員
委員	守屋栄夫	社会局社会部長	委員	添田壽一	貴族院議員
委員	富田勇太郎	大蔵省理財局長	委員	濱口儀兵衛	貴族院議員
幹事	富田愛次郎	社会局書記官	委員	内ヶ崎作三郎	衆議院議員
幹事	安武直夫	社会局書記官	委員	有馬頼寧	衆議院議員
幹事	大野緑一郎	社会局書記官	委員	岩切重雄	衆議院議員
幹事	小濱浄鈺	社会局書記官	委員	山口政二	衆議院議員

(出典) 社会事業研究会事務所編：社会事業研究, Vol.14, No.8, p.97

なお、この社会事業調査会は、1920(大正9)年に救済事業調査会から改称される形で置かれた「社会事業調査会」(前章参照)と同一名称ではあるが、これとは異なる組織である。先に設けられていた「社会事業調査会」は、1924(大正13)年の帝国経済会議の設置と同時に廃止されており、約2年間にわたって社会事業関係の調査組織は不在となっていた。

第1回総会では、①社会事業体系に関する件、②児童扶助制度に関する件、③不良住宅密集地区の改善方策に関する件、という三つの諮問が審議された⁴²⁾。三つ目の「不良住宅密集地区改善方策」については、社会局長官であった長岡および社会部長の守屋栄夫が説明と質疑への回答を担当した。この総会では、不良住宅地区改善に関する特別委員会を設置し、引き続き審議を行うことが決定され、この決定にもとづいて同年8月から9月にかけて3回の特別委員会が開かれた。第1回特別委員会では、社会局から示された「不良住宅地区改良方法概目」を長岡が説明し、審議ののちに「不良住宅地区改良事業実施要綱」が取りまとめられている。第2回および第3回特別委員会では、社会局提出の「不良住宅地区改善改良法案要綱」に関する審議がなされ、第2回総会において同要綱が可決されている⁴³⁾。この後、社会局の重要法案として不良住宅地区改良法の法文が作成され、翌年2月、第52回帝国議会に提出された⁴⁴⁾。

同法案が両院で可決されるまでの間には、衆議院5回、貴族院2回、計7回の不良住宅地区改良法案委員会が開かれ、同法案に関する審議がなされたが、委員長などの選出のみが行われた衆議院の第1回委員会を除き、全委員会に長岡が政府委員として出席した。これらの委員会では、法案の説明や委員・政府委員間での質疑回答がなされたが、説明や回答のほぼすべてを長岡が担当している⁴⁵⁾。

以上のように、不良住宅地区改良法が制定されるまでの過程において、長岡は一貫して議論の推進に尽力している。これは単に社会局長官という職務上の役割を果たしただけとも捉えられるが、長岡や内田が関東大震災以前からの改良事業の実施を画策していたことを踏ま

えれば、同法案の成立に対する長岡の寄与は大きかったと見るべきであろう。

それでは、不良住宅地区改良法の運用や住居監督制度の導入について、長岡はどのように考えていたのであろうか。衆議院の不良住宅地区改良法案委員会の第2回⁴⁶⁾および第4回⁴⁷⁾で、長岡は以下のように述べている。

将来の計画遂行上の予算の内容を御話申上ませぬと云ふと徹底しないことと存じますが、是は申上げます迄もなく継続費にはなつて居りませぬ。随て将来の国の財政の都合に依りましては、私共の考へて居りまする腹案に増減が出来て来ると云ふことは、是は予め御含置きを願つて置かなければなりませぬが、私共の私案と致しましては、最初の十年間に、六大都市に於ける代表的不良住宅地区を改善致しまして、爾後の十年間、即ち二十年間に其他の都市に於ける不良住宅地区を改善致します。

将来出来ます貧民窟の増加と云ふことに付ては…(中略)…考慮しなければなりませぬが、市街地建築物法の活用に依りまして、将来斯る非衛生的の家屋は造られぬやうにと云ふ方針を執るより外はありませぬが、尚ほ市街地建築物法だけでは足りませぬ場合には、外国に於ける住宅検査と云ふやうな制度まで進まなければならぬと云ふことになるかも知れませぬ

ここで、長岡は、改良事業に関して継続的な予算が確保されておらず、実施計画に見通しが見つからないと前置きしたうえで、六大都市の「代表的不良住宅地区」の改良に10年を要し、その後の都市の改良にさらに10年を要すとの見解を示している。すなわち、限られた都市を群的に改善していくことにも十年単位の時間が必要となると述べている。さらに、長岡は、新たな不良ストックの発生を防ぐ手立てとして、現状、市街地建築物法の利用によりその新築を防ぐよりないとしている。これで不足する場合、「住宅検査」すなわち住居監督制度の制定にまで進んでいかなければならないかもしれないと述べているが、主に財政上の問題から改良事業の実施すら満足に進められない状況において、住居監督制度の導入は望むべくもなかったと考えられる。

2-3-4 猿江裏町改良事業の実施に対する中村寛の役割

1925(大正14)年7月、内務省社会局は『英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善』⁴⁸⁾を出版している。同書は、イギリスの衛生省が1919年に作成した“Manual on unfit houses and unhealthy areas”⁴⁹⁾(以下「改良マニュアル」)を邦訳したものであった。

東京都公文書館内田祥三文庫にもこれと同じもの⁵⁰⁾が所蔵されており、表紙に「大正十四年十月三十日 社会局中村技師より」との記載が見られる。また、これに「内田先生 過日一寸御配慮を煩はしました不良住宅地区整理の参考書とし“Manual on unfit houses and unhealthy areas”の訳が□□出来ましたから御送付申上ます 廿九日 社会局中村生」との中村からのメモが添えてられている。ここから、内田と中村の間で「不良住宅地区整理」に関する何らかのやり取りがあり、中村が内田に、社会局翻訳の「改良マニュアル」を手渡していたことがわかる。この翻訳を誰が担当したのかは不明であるが、「国庫補助マニュアル」の例を考えれば、中村自身がこれを手掛けた可能性も高い。

同年10月、同潤会で猿江裏町改良事業の実施が議決された。中村によれば、猿江裏町の選定は内田の主導によるものであったとされる⁵¹⁾。中村は、猿江裏町改良事業の完了後にあたる1930(昭和5)年7月の「我国住宅政策の近況」という講演において、改良事業に対する自身の関与について、以下⁵²⁾のように説明している。

不良住宅地区改良法の実施の前程として、一ヶ所試験的に改良事業を施行する必要を認め、先づ猿江裏町の改良を計画致しました。その実施の衝には同潤会を以て之に当らしめ、私も特に大臣の許可を得て計画、設計、施行の任に就くこと致しました。事業費としては震災義捐金二百七十万円を割いて、同潤会に交付致しました。

ここから、不良住宅地区改良法に先行する「試験的」事業として猿江裏町改良事業が実施され、中村がその計画や設計、施行(「施工」もしくは「土地収用法の適用」、「事業の遂行」等の意か)に関与していたことがわかる。また、先行研究によれば、中村は同潤会の予算措置や政府からの資金の借入れなどにも関与していたとされ⁵³⁾、猿江裏町改良事業に対する震災義捐金の交付にも中村が関わっていたと読み解くこともできる。

中村は、同講演において、改良住宅の設計について以下⁵⁴⁾のように述べている。

今日改良住宅として主として採用致します形式は開廊式、オープン、バルコニー式と言ふのを用ひて居ります。詰り真中に階段を設け外廊下に連結し、之の外廊下より各戸に出入出来る形式を取って居るのであります。此は貧民窟の整理が最も盛んであります、英国に於きましても、非常なる大きな問題として研究されて居りまして、各都市に於て各々形式があり、倫敦には倫敦の型があり、リバープールにはリバープールの型があり、バーミンガムにはバーミンガムの型があるのであります。それらのもの一つ一つの実地を見ました結果、私達の考へに於きましては此オープン、バルコニー式と云ふのが良いと思ひます。是は倫敦で採用致しました形式でありまして、真中に階段があつて一つの階段に就て四戸が利用すると云ふ形式になつて居ります。取り囲まれたる階段に比較する時は可なり気持は伸び伸びと致して居ります…(中略)…猿江裏町の改善計画に於きましては最初の試としてオープン、バルコニーに致しまして、之に八戸若くは六戸或は四戸と云ふ様に此敷地の形状に依つて配置して見ましたが、相当エフェクティブの良いもの様に私は考へるのであります。猶一室住宅は私は之を不良住宅と認め居ります。…(中略)…改善住宅には二室以上の住宅にして、台所便所玄関等総て居住に必要な設備を完全して居る。英語のセルフ・コンテインド・ハウスと云ふことを改良住宅のモットーと致して居ります。而して十二尺乃至十五尺、及十五尺乃至三十尺の各奥行及幅員の色々の面積に就て、此セルフ・コンテインド・ハウスを設計して行くと云ふことが、丁度知恵の木細工の様な工風を要します。猿江の住宅に就て御話し致しますと、全体で極く僅かづつの差でもつて四坪一合乃至九坪一合の床面積に於て十五通りの住宅を工風して見ました。而もそれがセルフ・コンテインド・ハウスであります。

ここで、中村は、改良住宅の設計について、大きく二つのポイントを挙げている。

一つ目は「オープン、バルコニー」形式(ここでは片廊下型を意味する)の採用である。この採用の理由について中村は、1933(昭和8)年の著書『建築学会パンフレット アパートメント

ハウスと其の管理法』のなかでも触れており、「外廊下連結の方式は、廊下を Open Corridor とする形式が最も多し、廊下の部分を Cantilever で持出すが故に、比較的建築費の節約を得られ、且採光通風共に良好であるが、Privacy に欠如するが故に、高級アパートメントでは余り採用しないが、労働者向アパートメントには極めて適当なる案である。筆者の設計にかかる不良住宅地区改良に依る改良住宅は、多く此の形式を採用せり。」⁵⁵⁾と述べている。ここから、中村は居住者間のプライバシー上の問題があることを認知しつつも、衛生面や経済面との兼ね合いから片廊下型の住棟形式を採用していたことがわかる。同講演において、中村は、自身が設計した猿江裏町の改良住宅の平面図と、その設計の際に参照した実例として「ロンドン カウンチー、カウンスル型共同住宅」の平面図を並置して示している(図2-1)。

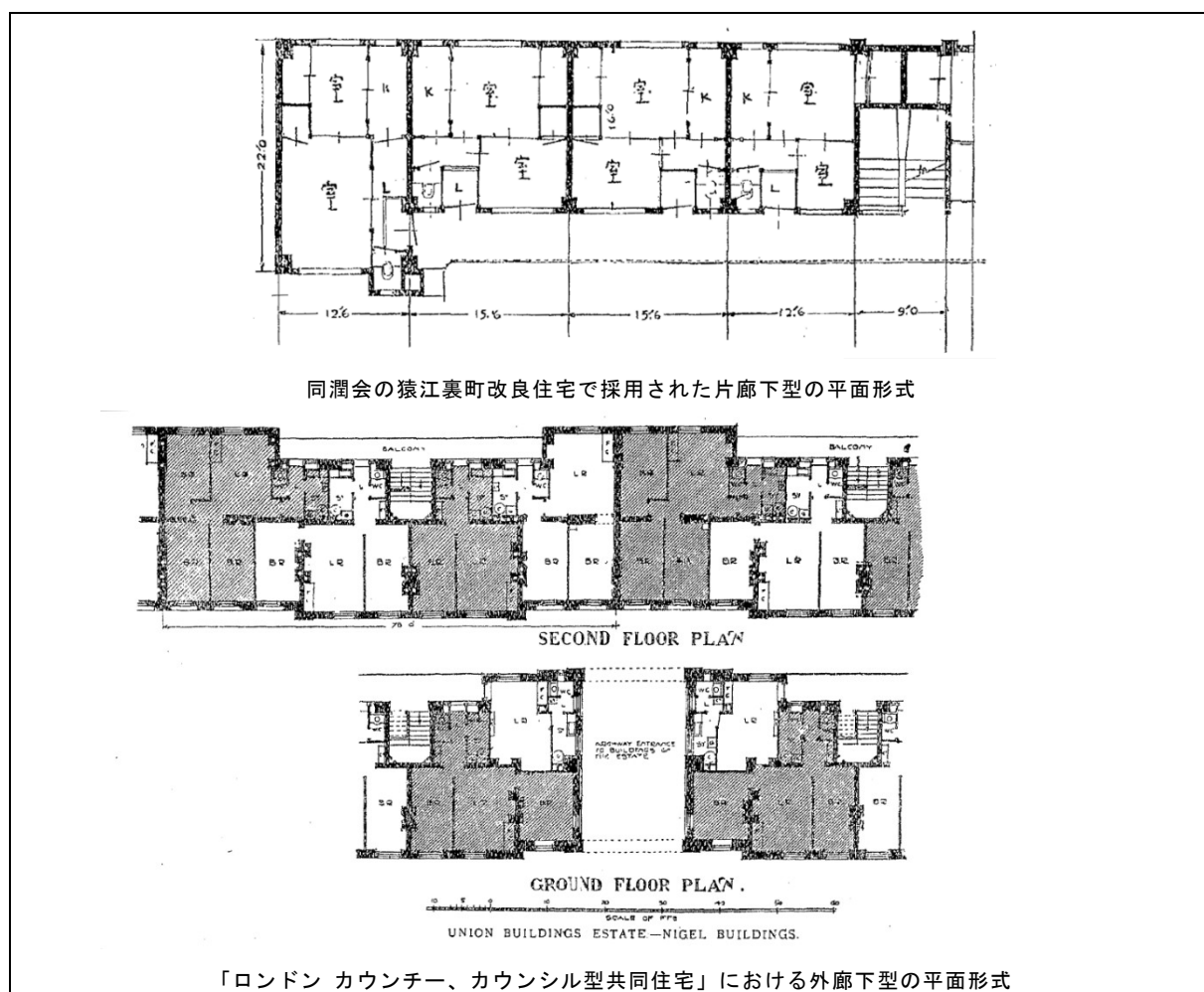


図2-1 中村の講演「我国住宅政策の近況」で示された改良住宅の平面図

(出典) 中村寛: 住宅政策の近況, 建築雑誌, Vol.45, No.544, pp.501-520, 1931.4

また、中村は「貧民窟の整理が最も盛ん」なイギリスにおいて「一つ一つの実地を見ました結果」としてオープン・バルコニー式を採用したと述べている。この「実地」の視察とは1920(大正9)年から翌年にかけての私費留学のことであろう。つまり、中村は、イギリスの改良住宅を視察し、その視察で得られた知見に基づいて、日本初の改良住宅の設計にあたったのである。

二つ目は「台所便所玄関等総て居住に必要な設備」を各戸に備えた「セルフ・コンテインド・ハウス」を実現することである。

『英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善』⁵⁶⁾には「代償住宅」という章が設けられており、これは“Rehousing”の訳である⁵⁷⁾。ここでは「共同住宅の具備すべき条件」として、複数の項目が挙げられており、そのなかに以下のような記述が見られる。

各単位住宅は前後若は側面に於て完全なる自然通風が出来なければならぬ。又共用広間、階段又は張出し椽から各自の出入口を有し、世帯本位の住宅たらしめねばならぬ。

各住宅は二、三、若は四室、炊事洗場、浴室、便所、食糧及薪炭の貯蔵所、食器棚及塵芥溜を具ふることを要す。共同住宅に設くべき住宅は通常二室、三室、若は四室の集合住宅として其割合は一、二、七の率を以てするを可とすると謂はれて居る。最も最後の率の内には僅少の五室の集住合宅を含んで居る。

ここでは「世帯本位」という表現が用いられているが、これは“self-contained”を訳したものである⁵⁸⁾。住戸については2～5室のものをバランスよく配置し、そのすべてが「炊事洗場、浴室、便所、食糧及薪炭の貯蔵所、食器棚及塵芥溜」を持つこととされた。

猿江裏町改良事業の住戸は必ずしもこの「改良マニュアル」の規定を満たしていない。しかし、中村はこれらの規定から、特に「一室住宅」の禁止、生活に要する機能を備えた「セルフ・コンテインド・ハウス」という最低限の条件を学び取り、これを「モットー」として設計にあたったと考えられる。

2-3-5 猿江裏町改良事業における試行の意義

衆議院の不良住宅地区改良法案委員会改良住宅の第3回において、長岡は改良事業の計画や改良住宅の設計について以下⁵⁹⁾のように説明している。

住宅の設計に付きましては大体社会局に於て色々な図案を作つて居りますけれども、併し御承知の通り是は府県若くは市町村の所謂公共団体が経営の主体と相成りまするので、住宅の設計に限らず総ての改良事業の計画は、大体府県なり市の当局が決めて、之を内務省に出すことに相成つて居りますから、其地方地方の事情に依りまして家屋の設計は素より其他計画に付きましても、適当な計画を具して書類を出して来ることと考へます。其内不適當の点がありますれば無論相當の注意は与へますけれども、其計画が妥當でありますればそれは認可することになるのであります。唯如何なる方法を用ひたならば建築様式として最も安く且つ美事に、又生活上便利に愉快に出来るかと云ふやうなことに付きましては、専門の技術者をして只今図案を作らせて居ります。二、三の設計は出来て居ります。是は唯府県市の当局者の参考として供すると云ふ程度でござます。それを斟酌致しまして地方公共団体の当局者に於て地方に適當した相當の計画を作つて来るだらうと思ひます。

ここで長岡は、改良事業の計画や改良住宅の設計は各地方公共団体によってなされるべきで、内務省はその認可にあたりと述べている。

その一方で、既に「社会局」の「専門の技術者」が「図案」の作成に取り組んでおり、これを「当局者の参考として供する」としている。「専門の技術者」による「図案」の作成とは、不良住宅地区改良法の審議と並行して進められていた、猿江裏町改良事業を意識した発言であろう。これらから、猿江裏町改良事業は、不良住宅地区改良法の立案に向けたパイロット事業としての役割のみにとどまらず、その後続く事業に対して、改良住宅の設計手法等を示す役割が期待されていたと考えられる。

不良住宅地区改良法の制定後、実際に猿江裏町改良事業の実践例が「当局者の参考として供」されていたかどうかは不明であるが、同潤会により公刊された『猿江裏町不良住宅地区改良事業報告』⁶⁰でこの事業の詳細が報告されているほか、これまで見たように、中村の『建築学会パンフレット アパートメントハウスと其の管理法』や「我国住宅政策の近況」(中村の講演: 1931(昭和6)年4月の『建築雑誌』に掲載)などにおいて、事業に関する説明がなされている。

2-3-6 改良法の制定に対する中村寛の役割と監督制度に関する見解

不良住宅地区改良法の法案は社会局によって起草されているが、中村は後に、法案の「起草は小濱浄鋳氏(当時社会局書記官: 筆者補)、藤野恵氏(当時社会局事務官: 筆者補)と当時社会局技師であった私が担任した」⁶¹と述べている。さらに、立案作業について「法律の立案内容は、先進国英国の立派な例があるので比較的容易であったが、法律家でない筆者(中村寛本人のこと: 筆者補)は、案文組立等に不馴れで面喰った。」⁶²と回顧している。

また、先述の講演では「(猿江裏町の: 筆者補)地区の調査をなすと共に試験的に改良事業を進めましたので、段々我々が知恵着きまして、不良住宅地区改良法が出来ます時には可なり自信を持ちまして此法律の起案に当たったのであります。」⁶³と述べている。これらから、中村が猿江裏町改良事業の実務全般に携わっていただけでなく、その事業の経験を生かして、不良住宅地区改良法の法文作成も担当していたことがわかる。

『同潤会十年史』では、猿江裏町改良事業の実施の際には「幾多の困難と辛酸を嘗め」⁶⁴たとされており、中村自身も「事業進捗に伴ふて予期せざる各般の問題に逢着して種々の経験を積むに従ひ、本事業施行のためには、事業施行者に或る程度の強制力を付与し、その助成策を講ずると共に、その維持、管理には指導、監督を加ふるにあらざれば、事業の円満なる遂行を計り難きを認め」⁶⁵たと述べているように、同事業は手探りの状況で進められていた。住居法に基づくイギリスの改良政策を取り入れ、これを日本に適合した形で制度化するというプロセスにおいて、中村は実務的経験に基づいて不良住宅地区改良法の立案に臨んでおり、その役割の重要性は注目に値する。

中村は『住宅経営』のなかで「小住宅監督制度」という節を設けており、その「序説」において以下⁶⁶のように主張している。

不良住宅地区は、不良住宅が集団して風紀、衛生及保安の点よりして、地区内住民に有害なるのみならず、ひいては社会に害毒を及ぼさんとするものであるが、集団せずして個々の不良住宅は寧ろ集団せるものの総数より多数である。而して1戸の不良住宅の発生は、周囲に同種類の不良住宅を誘致する傾向が多分にあり、将来集団の不良住宅地区を形成する

傾がある。

不良住宅地区改良事業は、現に存する不良住宅地区を、外科手術に依って改善せんとする方策であり、小住宅監督制度は、集団の不良住宅地区の発生を未然に予防すると共に、個々の不良住宅の居住者を保護せんとする方策である。…(中略)…集団不良住宅地区となれば其の改善に多額の経費を要するから、あらかじめ其の発生を予防せんとする小住宅監督制度との此の二方策は、相俟って都市の最小限住宅の改善の完璧を期し得るのである。

ここで中村は、不良住宅地区の形成を未然に予防する「小住宅監督制度」の必要性を主張し、「外科手術」たる改良事業と併せて実行する必要があるとしている。

また、中村は「序説」以下、①小住宅監督制度の対象住宅、②小住宅監督制度の試行区域、③監督制度の方法、④イギリス衛生省に於て定めたる居住適合の標準、⑤住宅委員、⑥監督官庁の権限、という六つの項目を設け、監督制度について説明を加えるとともに(表2-8)、自身の考えを示している⁶⁷⁾。

表2-8 『住宅経営』の「小住宅監督制度」の項目における中村の説明

項目	中村が参照する海外法制と条文	中村による海外法制についての説明
小住宅監督制度の対象住宅	住居・都市計画法(1909)	14条 ロンドン：賃料40£以下の住宅 人口5,000～の市町村：賃料24£以下の住宅 ～人口5,000の市町村：賃料16£以下の住宅
	プロイセン住居法(1918)	7章1条 台所を含む4室以下の住居
小住宅監督制度の試行区域	労働者階級住居法(1890)	5条
	住居・都市計画法(1909)	17・65条
	プロイセン住居法(1918)	6章1条 borough や urban or rural district などの「下位行政区画」にも適用 人口100,000～の都市：住宅局の設置 人口50,000～100,000の都市：住宅課の設置 人口～50,000の都市：検査官の任命を推奨
監督制度の方法	New York State Tenement House Act (1918)	居室に適する室の大きさ(120ft ² ・80ft ² ・成年者のベッド一つ以上が入る)の規定が定められている
	Chicago 市衛生条例	
	フランスの住宅調査	
イギリス衛生省に於て定めたる居住適合の標準	Manual on Unfit Houses and Unhealthy Areas	(a)甚だしき湿気なきこと (b)通風、採光に於て甚だしき支障無きこと (c)適当に排水設備を施し、其の他適当なる衛生的設備を具備せること (d)一般に修繕、補修の行届き居ること 尚ほ次の設備を設置する事を要す (e)充分なる給水設備 (f)適当なる洗濯場 (g)適当なる食物調理の便宜 (h)通風充分なる食物貯蔵の場所
住宅委員	労働者階級住居法(1890)	5・29条 名誉職・有給の住宅委員を設置 住宅委員は、管轄区域内の住宅の調査、標準を下回る可能性のある住宅に対する戒告、監督官庁に対する申告の義務を負う
監督官庁の権限	労働者階級住居法(1890)	32～34条 住宅委員からの申告を受けて、監督官庁は、住宅の所有者に対して維持管理上必要な処置を取るよう戒告を発し、これに従わない場合は自らこれを執行する 住宅委員からの申告を経ずに以上の措置を実施することもできる

(出典) 中村寛：住宅経営，常磐書房，pp.139-143, 1933.1

ここでは主にイギリスやドイツの住居法における監督制度の規定に基づいた説明がなされているが、中村がこれらを参照したうえで、日本において監督制度をどのような形で実施しようと考えていたのか、という点を確認しておきたい。

①小住宅監督制度の対象住宅

イギリスでは一定の賃料を下回る住宅を監督の対象としているが、賃料は流動が激しいため不適當であるとしている。このため、室数あるいは面積によって監督対象を定めるべきであり、一室の居室しか持たない住宅が多数存在している日本の当時の実情を踏まえ、「2室以下の住宅及共同長屋…之に類する建築」を監督の対象とすべきであるとしている。

②小住宅監督制度の試行区域

イギリスでは、日本に当てはめれば「村落」の規模に相当するほどの「下位行政区画」でも監督制度が実施されており、ドイツでは人口10万人を上回る都市では住宅局の設置、それ以下で人口5万人を上回る都市では住宅課の設置、それ以下の都市では検査官の任命といった形で、都市の規模に応じて段階的に調査実施がされていると説明している。一方、日本では、現に市街地建築物法が施行されている都市での実施が適當であり、特に大都市では早急に実施を進める必要があるとしている。また、これ以外にも、工業都市や鉱山都市、密集が懸念される農漁村部落(特に漁村部落)では実施を検討する必要があるとしている。

③監督制度の方法・④イギリス衛生省に於て定めたる居住適合の標準

監督制度の方法について「小住宅を監督するには先づ小住宅の保安、衛生、風紀等の点よりして、其の最低標準とする目標を定めなければならない。現行市街地建築物法は新に建設せんとする場合の、最低標準を表はして居るのであるが、現に存して居る不良住宅は、敷地と建築面積との比率、建物の高さと全面道路幅員との関係、構造、設備等は市街地建築物法に定める標準より非常に懸隔のあるものにして、之を直ちにその標準迄持ち来たさんとする場合には、幾多の困難と非常なる経費を要するから監督制度の標準は非常に緩和せられたるものでなければならぬ。又市街地建築物法に規定せられざる給水設備、例へば共同に使用する井戸1箇所若くは共用栓1箇所と住宅戸数との関係、共同便所と住宅戸数との関係等の標準を定むると共に、1戸の居室数及居室面積等に関して其の標準を定めねばならぬ」と述べている。つまり、日本には既に新築住宅の基準となる市街地建築物法が存在しているが、住宅を監督するための基準としては運用が困難な点や欠落している点が見られるため、新たに基準を設定する必要があるとしているのである。こうした基準の例として、アメリカやフランスの室の大きさやイギリスの例を示している。

⑤住宅委員・⑥監督官庁の権限

海外の法制を参照したという直接の説明はないが、おそらくイギリスやドイツの住居法に基づいて日本の監督制度の在り方を主張している。中村は「監督官庁」と「住宅委員」による運用を主張しているが、これはイギリスの「地方庁(local authority)」と「衛生委員(medical officer of health)」とほぼ同様の制度となっている。なお、例えば、住居・都市計画法(1909)などでは“public health and housing committee”などの類似の概念が示されているが、職務の内容を見ると、中村が主張した住宅委員とは、イギリスの住居法における衛生委員にあ

たるものであると考えられる。このほか、法制度の運用方法に関連して、イギリスの住居法では監督官庁の権限として不良住宅の修繕や取り壊しなどを認めるとともに、住宅の所有者等にその費用を負担させることができるが、日本では後者は難しく、何らかの補償制度を設ける必要があるとしている。

以上のように、中村は、大枠はイギリスの住居法に沿いながらも、その他の国家の法制度なども参考とし、当時の日本の実情を加味した監督制度の運用を構想していた。

なお、すでに見たように、社会局は、1925(大正14)年に“Manual on unfit houses and unhealthy areas”の邦訳を試みていたが、不良住宅地区改良法の制定後の1930(昭和5)年には『住宅監督に関する英国衛生官の職務』⁶⁸⁾を出版している。同書は「住宅の質改善を図るが為には不良住宅地区改良法の如き素より欠くべからざるものではあるが、斯かる特殊の場合を除き、一般に不衛生地区又は不健康なる住宅の発生を予防すること」が必須であるとの問題意識から「英国に於ける衛生官の住宅監督に関する職務権限及其の根拠法条の主たるものを翻訳」したものであった。同書についても、どのような過程を経てこの翻訳作業が実施されたのか詳らかではないが、上で見たように、中村もこの制度の確立を強く求めており、その作業に関わったのではないかと推測される。

いずれせよ、不良住宅地区改良法が事業法として成立するなかで、その背景で、社会局は住居監督制度を重要視し、その将来的な導入を目指していたのである。

まとめ

前章で見た〔住宅問題現出期〕には、救済事業調査会や都市研究会の活動のなかで、住居法の制定が、住宅政策に関する議題の一つとされた。ただし、その検討は具体性に乏しいものであり、その実は将来的に取り組むべき課題と位置づけられたに過ぎなかった。本章で扱った〔震災復興期〕にも住居法を法制として取りまとめていこうとする活動は認められず、この意味で、住居法の制定に向けた検討は放置されていたと言ってよい。

しかしながら、住環境の改善を図る試みそのものが停滞していたわけではなく、ある種の偶発的状況から設立された同潤会の活動を核として、住居法などの海外法制から学んだ方策が実践に移されることとなった。

まず注目すべきは、同潤会の分譲住宅事業を通して、供給すべき住宅の在り方が模索されたことである。関東大震災以前の住宅供給策は、供給量の確保のみに主眼に置き、これを直接的な住環境の改善の機会とみなしていなかった。これに対し、同潤会の分譲住宅事業では、日本の生活様式をベースとしながらも、イギリスの「国庫補助マニュアル」を模範とした理想的「小住宅」が供給された。この分譲住宅事業は、あくまでも震災復興の文脈から行われた特殊な事業に過ぎず、その設計理念も「国庫補助マニュアル」のように徹底されたものではなかったが、基準にもとづく住宅供給事業の先駆けと言えよう。

続いて述べるべきは、同潤会の猿江裏町改良事業や不良住宅地区改良法の制定を通して、不良ストックへの対応が図られたことである。日本では、関東大震災以前からこの課題が取り上げられながらも、震災後にも着手に至っておらず、改良の手法も確立されていなかった。

同潤会の猿江裏町改良事業では、イギリスの「改良マニュアル」などにもとづいて事業が遂行され、不良住宅地区改良法の制定に先立つ貴重な先行事例となった。ただし、この際にも住居監督制度の実現が主張されながらも、その導入は先送りされることとなった。

注

- 1) 住田昌二：現代日本ハウジング史，ミネルヴァ書房，pp.51-81，2015.9 など。
- 2) 佐藤滋ほか：同潤会のアパートメントとその時代，鹿島出版会，1998.7
- 3) 大月敏雄：集合住宅における経年的住環境運営に関する研究，東京大学，1997.3，博士(工学)
- 4) 本間義人：同潤会研究会による「住居法案」の検討 その先見性と意義について，現代福祉研究，Vol.3，pp.41-60，2003.03
- 5) 宮澤小五郎，同潤会編纂：同潤會十年史，同潤会，1934.5
- 6) 宮澤小五郎編：同潤會十八年史，一成社，1942.9
- 7) 福岡峻治：東京の復興計画 都市再開行政の構造，日本評論社，p.391，1991.7
- 8) 報知新聞，1924.5.4
- 9) 宮澤小五郎，同潤会編纂：前掲5，p.130
- 10) 同上書，p.130
- 11) これら15ヶ所のほか猿江にもアパートメント294戸が建設されているが、これは不良住宅改良事業の一環として建設されたものである。同潤会では、この事業によって建設されたものは「共同住宅」という異なる名称で分類されたため、アパートメント・ハウス事業には含まれていない。
- 12) 近江栄：設計者の記名方式について，日本建築学会大会学術講演梗概集，Vol.48，pp.1485-1486，1973.8
- 13) 堀薫：同潤会アパートメントの建設に関与した人びと，日本建築学会学術講演梗概集，Vol.59，pp.2727-2728，1984.9
- 14) 堀薫：同潤会木造住宅の建設に関与した人びと(RC造・住利共同住宅を含む)，日本建築学会学術講演梗概集，Vol.60，pp.759-760，1985.9
- 15) 佐藤滋ほか：前掲2，p.85
- 16) 村松貞次郎：日本建築家山脈(復刻版)，鹿島出版会，p.185，2005.9
- 17) 同上書，p.185
- 18) 佐藤滋ほか：前掲2，p.12,15
- 19) 中村寛：住宅政策の近況，建築雑誌，Vol.45，No.544，pp.501-520，1931.4
- 20) 宮澤小五郎，同潤会編纂：前掲5，p.270
- 21) 同上書，pp.273-274
- 22) 宮澤小五郎編：前掲6，p.135
- 23) 同上書，p.139
- 24) 宮澤小五郎，同潤会編纂：前掲5，pp.274-276
- 25) 中村寛：住宅経営，常磐書房，p.52および78，1933.1
- 26) 同上書，pp.79-80
- 27) 同上書，pp.72-73
- 28) 内務省都市計画課：英国住宅助成計画案，建築雑誌，Vol.35，No.418，pp.409-451，1921.8
- 29) 中村寛：前掲25，p.61
- 30) 宮澤小五郎，同潤会編纂：前掲5，p.281
- 31) 同上書，p.281
- 32) 宮澤小五郎編：前掲6，p.126
- 33) 同上書，p.127
- 34) 宮澤小五郎，同潤会編纂：前掲5，p.305

- 35) 住田昌二: 前掲1, pp.75-76
- 36) 福岡峻治: 前掲7, p.388
- 37) 中村寛: 前掲25, p.114
- 38) 高山英華: 都市計画と住宅問題 (内田祥三,内田祥三先生眉寿祝賀記念作品集刊行会: 内田祥三先生作品集, 鹿島研究所出版会, p.21, 1969所収)
- 39) 松下清夫: 略歴(内田祥三,内田祥三先生眉寿祝賀記念作品集刊行会: 前掲38, p.23所収)
- 40) 長岡嶺男, 大月敏雄, いしまるあきこ: 長岡邸, 建築雑誌, No.1668, p.44, 2015.3
- 41) 堀薫: 前掲14
- 42) 社会事業研究会事務所編: 社会事業研究, Vol.14, No.8, p.97 3
- 43) 内務省社会局: 社会事業調査会報告(第二回), 内務省社会局, pp63-67, 1932.3
- 44) 第五十二回帝国議会衆議院衆議院議事速記録第十一号, 衆議院事務局, 1927.2
- 45) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記)第二回, 衆議院事務局, 1927.2 など各委員会の会議録
- 46) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記)第二回, 衆議院事務局, p.2, 1927.2
- 47) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記)第四回, 衆議院事務局, p.3, 1927.2
- 48) 社会局第二部編: 英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善, 社会局, 1925.7
- 49) Ministry of Health Stationery Office: Manual on unfit houses and unhealthy areas, H.M. Stationery Office, 1919
- 50) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「住宅問題資料第3輯 英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善」, 請求番号 U365.38-し-253
- 51) 中村寛: 不良住宅地区改良法制定当時の追憶, 住宅, Vol.9, No.5, 1960.5
- 52) 中村寛: 前掲19
- 53) 近江栄: 前掲12
- 54) 中村寛: 前掲19
- 55) 中村寛: アパートメントハウスと其の管理法, 建築学会パンフレット 第5輯第9号, 建築学会, p.25, 1933.7
- 56) 社会局第二部編: 前掲48, pp43-45
- 57) Ministry of Health Stationery Office: 前掲49, p.21
- 58) 同上書, p.22
- 59) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記)第三回, 衆議院事務局, p.1, 1927.2
- 60) 同潤会: 猿江裏町不良住宅地区改良事業報告 (不良住宅地区改良事業報告, 第1輯), 同潤会, 1930.11
- 61) 中村寛: 前掲51
- 62) 中村寛: 不良住宅地改良論, 東京大学, p.54, 1952.12, 工学博士
- 63) 中村寛: 前掲19
- 64) 宮澤小五郎, 同潤会編纂: 前掲5, pp.226-227
- 65) 中村寛: 前掲25, p.115
- 66) 同上書, p.139
- 67) 同上書, pp.139-143
- 68) 社会局社会部編: 住宅監督に関する英国衛生官の職務, 社会局社会部, 1930.3

第3章

国家的住宅統計調査の実現に向けた取り組み

はじめに	68
3-1 住宅問題協議会でなされた説明	69
3-1-1 住宅問題協議会の概要と全国的住宅統計調査との関係性	
3-1-2 英・独・仏の先行事例に関する説明	
3-1-3 当時の日本の状況と「家屋調査」に対する希望	
3-2 論説「住宅調査」における中村寛の説明と主張	72
3-2-1 住宅問題協議会第二回会合とその後の関係組織における動向	
3-2-2 論説「住宅調査」の内容と『建築雑誌』掲載の意図	
3-2-3 中村寛による住宅調査の展望	
3-3 1930(昭和5)年の国勢調査の実施とこれに伴う議論	76
3-3-1 方針の決定と建築学会住居統計調査委員会の設置	
3-3-2 調査項目の決定と住居統計調査委員会の対応	
3-3-3 「国勢調査事項中住居調査に関する建議」の内容と影響	
まとめ	80

はじめに

住宅統計の整備は、住宅政策の樹立に向けた基盤と位置づけられるものであり、これまでもその整備の経過に関する研究がなされてきた。吉野の研究^{1, 2, 3)}では、「住宅調査」が幅広い概念として捉えられ、その発展の過程が整理されている。同研究において、吉野は、明治20年代には既に住宅に関連する調査が見られ始めるものの、その「萌芽的形態」は都市下層民を対象とした「ルポルタージュ」であり、その後段階的に各都市を主体とする調査⁴⁾や、住宅に関する特定の状況の把握に重点を置いた調査⁵⁾がなされるなかで、統計的調査体制の確立や調査対象の拡大が図られたことを明らかにしている。また、吉野は、こうした発展過程を経て「最初の全国的な住宅統計調査」が確立されるのは、1941(昭和16)年1月実施の「工業都市住宅調査」および同年11月実施の「大都市住宅調査」の時であるとしている。前田の研究⁶⁾でも、吉野の研究と同様に、工業都市住宅調査および大都市住宅調査が日本で初めての「国レベルの住宅統計」調査であったとされている。同研究では、両調査の実施の直前に同潤会住宅制度調査委員会にて住居法の立案が検討されており、この検討が両調査の実施に影響を与えたことが解き明かされている。

以上のように、住宅統計の整備の経過に関する研究がなされる一方で、これらでは、包括的かつ全国規模の調査を求める議論が、いつ頃、どのような形で着手されたのか、把握されていない。本章の目的は、住宅制度調査委員会による検討の以前に、どのような形でこうした議論が展開されたのかを明らかにすることである。なお、本稿では、政府によって実施され、住宅に関する基礎的統計を収集することを目的とする調査を、便宜上「国家的住宅統計調査」⁷⁾と呼ぶこととする。

まず本章では、日本において国家的住宅統計調査の実施が検討された最初期の場合として1923(大正12)年の住宅問題協議会に着目し、これについて1節で説明する。1章および2章では、住居法に関連の動向に対する重要人物として中村寛を取り上げたが、国家的住宅統計調査の実現に向けた議論においても中村の関与が認められる。2節では、中村の1928(昭和3)年の論考である「住宅調査」の内容などを中心に論じる。3節では、1930(昭和5)年の国勢調査の実施に伴い、中央統計委員会や建築学会(現日本建築学会)の住居統計調査委員会などの組織で国家的住宅統計調査に関連する議論がなされていたことに着目し、この議論について述べる。

本章で扱う資料中では「国勢調査」および「人口調査」という語がたびたび用いられる。これらは異なる概念として解釈される場合もあるが⁸⁾、資料中における両者の前後の文章との繋がりから判断して、語の使い分けに明確な意図は見出されない。このため本章では、これらを同一の概念を指す語として扱い、本文中では「国勢調査」を用いる。

3-1 住宅問題協議会でなされた説明

筆者の管見の限りにおいて、日本で初めて国家的住宅統計調査が議題として掲げられたのは、1923(大正12)年の住宅問題協議会においてである。本節では、この住宅問題協議会がどのような組織であったのか確認し、同協議会における議論の展開の状況を確認する。

3-1-1 住宅問題協議会の概要と国家的住宅統計調査との関係性

まず、東京都公文書館内田祥三文庫所蔵の「第一回住宅問題協議会記録」⁹⁾の記述をもとに、住宅問題協議会がどのような組織であったのかについて確認しておきたい。

同協議会は、当時東京で住宅問題を扱っていた7組織(内務省社会局、内務省都市計画局、東京府社会課、東京市社会局、東京府社会事業協会、協調会、東京市政調査会)を「会員」とし、「密に之等諸機関の連絡を図り各般の打合をなす」ことを目的とした。協議会は隔月開催とされ、その第一回会合は、1923(大正12)年6月12日に開かれた。この会合では、東京市社会局を除く¹⁰⁾6組織の担当者から住宅問題に関する報告がなされた。

注目すべきは、第二回の会合について「ハウジングセンスを主題とす」と述べられていることである。しかし、第一回会合以降の「記録」は現在確認されておらず、第二回会合の議論の様子を把握することは難しい。そこで、内田祥三文庫所蔵の「家屋調査」という資料¹¹⁾(以下「資料「家屋調査」」)からこの把握を試みる。

同資料の表紙には、ガリ版刷りの文字で「家屋調査」および「大正十二年八月三日」と記されている。前者は資料の表題であり、後者は作成年月日であろう。これに加えて「大正十二年八月二十八日 住宅問題協議会 中村寛君説明」という、内田の手書きのものと思われるメモ書きが残されている。協議会が隔月開催であったことから判断すると、この「大正十二年八月二十八日 住宅問題協議会」とは同協議会の第二回会合のことを指しており、この資料「家屋調査」は、その際の配布資料であったと考えるのが自然である。以下、同資料の内容を整理することで、中村寛が同会合で何を説明していたのか確認したい。

3-1-2 英・独・仏の先行事例に関する説明

資料「家屋調査」は、[1]「家屋調査に関する参考資料」、[2]「家屋調査概説」、[3]「家屋調査に関する希望条件」という3章から構成される。まず、[1]では、[2]と[3]を執筆する際に用いられた参考資料として11点の資料(表3-1)が示されている。

[2]は[2-イ]「英、独、仏に於ける家屋調査例」と[2-ロ]「家屋調査と住宅不足の調査」という2節からなる。[2-イ]「英、独、仏に於ける家屋調査例」では、英・独・仏の調査の実例が紹介されており、イギリスの実例三つ(1911年・1919年・1921年実施: 以下【英1911】・【英1919】・【英1921】)、ドイツの実例一つ(1918年実施: 以下【独1918】)、フランスの実例一つ(1911年実施: 以下【仏1911】)が挙げられている。

同資料では、こうした各調査に関して、いくつかの観点から説明がなされているが(表3-2)、ここでは、(i)調査の特徴と(ii)調査項目について詳しく述べることにする。

表3-1 資料「家屋調査」で挙げられた参考資料

著者または発行所	資料名
臨時国勢調査局	国勢調査参考書(其二)
国勢院第一部	国勢調査参考書(其四)
東京市社会局	住宅調査票
京都都市計画地方委員会	建物調査票
Census Office	Census of England and Wales(1911)
Census Office	Census of England and Wales(1921)
Clanke	Housing problem in England
Ministry of Health	Housing problem in Germany
(記載なし)	Statische jahr buch, Bayern(1918)
(記載なし)	Statische hand buch, Hamburg (1919)
France	Resultats statistiques du recensement general de la population; le 5 mars 1911

(出典) 家屋調査(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其一」所収, 請求番号U365.3-う-6130)

表3-2 資料「家屋調査」における英・独・仏の先行事例に関する説明

●: 言及有り 一: 言及無し △: 限定的に言及有り			調査				調査項目			
							集計	票の	調査	室の
実施国 / 実施年 / 調査の特徴			方法	形式	費用	定義	種類	数	家	数
英	1911	国勢調査に伴って実施	●	●	●	—	●	●	△*1	勤務地
	1919	既存統計を利用	●	—	—	—	—	—	—	
	1921	国勢調査に伴って実施	△*2	△*2	●	—	△*2	△*2	△*2	
独	1918	国勢調査とは別に実施	—	—	—	—	—	—	●	追加可*3
仏	1911	国勢調査に伴って実施	●	●	—	●	△*4	●	△*4	棟数・階数

(出典) 家屋調査(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其一」所収, 請求番号U365.3-う-6130)

(注) *1: 建物種類の中に"Uninhabited Dwelling House"という分類がある。 *2: 詳しい言及はないが「調査事項及方法等も一九一一年と大差ないものである」と述べられている。 *3: 「調査事項は州又は市によりて其財力及必要に応じて加減可能とされており、「バイエル諸都市」や「ハンブルヒ市」における例が示されている。 *4: 商店や細工場に限り「現住家屋数」「空家数」「住家にして兼商家、兼細工場の数」を調査するとされている。

(i) 調査の特徴

まず、資料「家屋調査」で示されている調査の分類について述べておきたい。同資料内では「家屋調査」と「住宅不足の調査」という二種類に調査が分類されている。このうち、後者に該当する実例として挙げられるのが【英1919】であり、同調査について、以下のように説明されている。

英国は世界戦争後住宅の大飢饉に遭遇し、…(中略)…国庫補助の住宅建設を目論んだ。其れに付随する法律は一九一九年住宅及都市計画法である。其法律の最先に各地方官憲に行政区画内の住宅不足の数を法律発布後三ヶ月以内に調査すべきを命じた。…(中略)…三ヶ月と云ふ短時日の間に各住宅の調査は困難なるが故に次の報告書とに基く事とす。

ここでは、第一次世界大戦後に住宅難に直面したイギリスでは、アディソン法にもとづいて「国庫補助の住宅建設」が計画され、これに伴い「住宅不足の数」を早急に把握する必要があったとされている。そのため、「各住宅の調査は困難」であったとし、複数の既存の報告書¹²⁾の結果を用いて調査が行われたことが示されている。これに対し、この【英1919】を除く四つの事例は、実地での新規調査であったとされ、これらが「家屋調査」に分類されている。菊岡¹³⁾は、統計調査を「直接調査」と「間接調査」に分類し、前者を「対象となるべきものを直接調査する方法」とし、後者を「数多くの資料を組み合わせる一つの統計数値をつくっていく方法」と述べている。資料「家屋調査」における「家屋調査」と「住宅不足の調査」は、それぞれこれらと近い意味合いで用いられている。

次に、国勢調査との関係性を確認する。【英1919】を除く四つの調査のうち、【英1911】【英1921】【仏1911】の三つは国勢調査に伴って実施された調査であるとされている。このため、調査方法は国勢調査に準じ、国家全体で一律に実施された。これに対し、【独1918】については以下のように説明されている。

一九一八年独逸連邦参事会は一九一七年の国勢調査に於て人口五〇〇〇人以上を有する都市は家屋調査をなすべきことを命じた。…(中略)…調査事項は州又は市によりて其財力及必要に応じて加減せられてゐる。

ここでは、【独1918】は国勢調査に伴う調査ではなかったことが示されている。さらに、調査対象を人口5,000人以上の「都市」のみに限定する、また調査項目を必要に応じて増減し得るなど、上述の三つの調査とは異なる特徴が挙げられている。

(ii)調査項目

説明がある五つの調査のうち、【英1919】は既存資料を利用するものであるため、調査項目に関する説明はない。また、【英1921】は、国勢調査に伴う調査が周期的に行われたもので「調査事項及方法等も一九一一年と大差ないものである」と述べられるのみで、調査自体に関する説明はほとんど見られない¹⁴⁾。

【英1911】では、住宅に関する調査項目として二つの項目が挙げられている¹⁵⁾。一つは室数であり、これは「人口包容能力」¹⁶⁾の把握を目的とするものであるとされている。もう一つは建物の種類である。これは「高層建築が発達し一棟の中に数家族居住し、又労働者住宅も四戸建として二戸は二階にあって入口を別にする種の家が数多」となり、従来用いられていた「家」の定義では対応できなくなったために設けられた項目であると述べられている。

【独1918】については「空家の数が全体の家屋数の三%以上なる時は住宅の需給に適當なる伸縮性を与ふるとし、空家の調査に殊に重きを置いて居る」点が特殊であると述べられている。同調査では州や市ごとに調査項目が調整可能であり、その例として「バイエル諸都市」や「ハンブルグ市」における調査項目が示されている。

【仏1911】では、「室とは天井迄達する間仕切りによりて仕切られたる室にして青年者の寝台一個を置き得る室」という室の明確な定義が調査票にあらかじめ記入されており、この定義に従って室数が調査されたと述べられている。また、このほか調査員によって棟数や階数などが調査されたと述べられている。

3-1-3 当時の日本の状況と「家屋調査」に対する希望

[2-ロ]「家屋調査と住宅不足の調査」では、当時の日本における「家屋調査」(≒直接調査)と「住宅不足の調査」(≒間接調査)の状況が述べられている。後者に関して、当時既に施行されていた市街地建築物法に基づいて、建築物の用途、構造、階数、棟数、建坪、延坪、新築・改築・増築の別など、いくつかの項目が把握されたと述べられている。しかし、これらは同法施行以降の建築物を対象としたものに過ぎず、都市の大半を占める既存建築物の実態を把握することはできていないとされている。このため、「家屋調査」を実施することが必要であると主張されている。

[3]「家屋調査に関する希望条件」では、「家屋調査」の実施に向けた中村の「希望」として以下の7点が示されている。

- (1) 調査区域は少くとも現在都市計画法施行の都市にして都市計画区域内市町村に及ぶ事
- (2) 調査は市町村の共同事業とするか国の事業とするかは研究すべき事だが可及的有力の機関によってなされたき事
- (3) 調査は必要止むを得ざる事項に止る事
- (4) 用語は市街地建築物法其他既存統計と連絡統一を保つこと
- (5) 市街地建築物法に依る統計に表はれる構造別、用途別等の建物の分類に従ふこと
- (6) 調査員は建築家を採用する事、其人を建築家に得難き時は幹部には少くとも一人以上を加ふる事
- (7) 家屋調査の施行は事情の許す限り速かにすること

ここでは、都市計画法や市街地建築物法といった既存法制との関係性については詳しい言及がなされるものの、実施主体や調査方法、調査項目など調査の核心部分については曖昧な提案がなされるのみである。したがって、住宅問題協議会の第二回会合以前においては、こうした調査の具体的方針に関する議論は十分に深まっていなかったと推測される。

3-2 論説「住宅調査」における中村寛の説明と主張

前章では、中村寛が、1923(大正12)年の住宅問題協議会の第二回会合において、西洋諸国の住宅統計調査の実施方法に関する説明を行っていたことを確認した。

この約5年後の1928(昭和3)年7月の『建築雑誌』には、中村による「住宅調査」という論説¹⁷⁾(以下「論説「住宅調査」」)が掲載されている。同論説は、[1]「緒言」、[2]「英独仏に於ける住宅調査実例」、[3]「住宅調査項目の選定」、[4]「結論」の4章で構成され、当時内務省社会局の技師であった中村から、住宅問題協議会の第二回会合やその後の議論に関して説明がなされている。本節では同論説の内容を確認する。

3-2-1 住宅問題協議会第二回会合とその後の関係組織における動向

[1]「緒言」では、以下のように述べられている。

時は遡って大正十二年一月のことである。東京市政調査会の理事として、佐野利器博士の

斡旋で住宅問題研究会(傍点は筆者による)といふものを設けられた。…(中略)…其第二回目の会合の協議の中心を「住宅調査」とせられたのである。当時出席せられたる方々にして、筆者の記憶に残れる人は、司会者たる佐野利器博士、当時都市計画局長にして現に社会局長官長岡隆一郎氏、当時社会局長田子一民氏、現に復興局建築部笠原敏郎氏、内田祥三博士、野田俊彦氏等であった。筆者は其席にて「欧米に於て施行せられたる住宅調査方法」の概要を述べ、其後各自意見の交換を終へ、「住宅調査」は住宅政策確立の上に最重要事項であるから、東京市政調査会の名を以て、第二回の国勢調査に於ては、住宅調査を人口調査と共に合せ行はるる様、内閣に建議案を出して貰ふではないかと申合せして散会したのである。

越て、昭和二年の終りである。統計局より、第二回の国勢調査に就て注文が無いかと問い合せて来たので、社会局長官長岡隆一郎氏は、敢然、我が国の住宅政策の確立上、都市に於ては必ず住宅調査をも合せ施行せらる様に主張せられ、統計局も亦、かねて其必要を感じて居られた際とて大体の諒解を得られたが、何しろ、非常な煩雑と相当の経費を加えることになるので、追て調査研究することとなり、其後統計局と社会局とは第一回の打合せ会を了した。又引続き打合せ会が続行せられる事と思ふ。

ここで、中村は「住宅問題研究会」の「第二回目の会合」で「欧米に於て施行せられたる住宅調査方法」について説明したと振り返っている。前節で確認した事実を踏まえれば、「住宅問題研究会」というのは単に会名称の誤りで、住宅問題協議会について述べていると考えてよいであろう。そこで、この論説「住宅調査」における中村の述懐を参考に同協議会について補っておきたい。

中村の記憶によれば、第二回会合には、当時内務省都市計画局長であった長岡隆一郎や内務省社会局の所属¹⁸⁾であった田子一民が参加した。両局はいずれも住宅問題協議会の「会員」である。この他に、東京帝大建築学科出身の建築家や官僚であった佐野利器や内田祥三、笠原敏郎、野田俊彦という錚々たる面々の名前が挙がっている。なかでも中心的役割を担ったのが佐野であり、佐野の「斡旋」によって、同協議会は1923(大正12)年1月に設立された。第二回会合では、中村による英・独・仏の先行事例の紹介の後、参加者間で意見の交換がなされた。この議論を経て、1930(昭和5)年10月に予定されていた国勢調査¹⁹⁾と同時に住宅に関する調査を実施すべきであるとの結論が得られた。さらに、この件に関して東京市政調査会から建議することが申し合わされた。なお、この建議が実際に上申されていたか否かはこれまでのところ定かではない。

続いて、第二回会合の後の状況について述べられている。ここでは、1927(昭和2)年の末に内閣統計局より国勢調査に関する問い合わせが内務省社会局にあったとされる。これに対し、同局長官の長岡隆一郎が住宅に関連する項目を組み込むことを主張し、統計局からも「かねて其必要を感じて居られた」という見解が示された。また、「非常な煩雑と相当の経費」を要することを理由に、この執筆時まで、両局の間で一度の打合せが行われており、さらに「引続き打合せ会が続行せられる」見通しであると言うのである。この後の議論の展開については、次節で見ることにする。

3-2-2 論説「住宅調査」の内容と『建築雑誌』掲載の意図

[2]「英独仏に於ける住宅調査実例」では、住宅統計調査に関して英・独・仏の五つの先行事例が示されているが、ここで挙げられる事例は、資料「家屋調査」で説明された事例と全く同じものである。また、各事例に関する説明についても、資料「家屋調査」より詳細な箇所も部分的に見られるが、説明不足を補った程度のもので論旨に大きな違いはない。一点大きな差異を挙げるとするならば、表題を含む文章中の「家屋調査」という語がすべて「住宅調査」に置き換えられていることである。また、これ以降の議論の中で「家屋調査」という語は見られなくなる。明確な理由は不明であるが、資料「家屋調査」と論説「住宅調査」の執筆の間に、「住宅調査」の方が適当な用語であるとの判断があり、表現が改められたのであろう。

それでは、なぜ中村は、住宅問題協議会のために作成した資料「家屋調査」を、論説「住宅調査」として焼き直し、これを約5年後の『建築雑誌』で発表したのであろうか。

これに関し、中村は以下のように述べている。

昭和三年四月四日の都下の新聞紙は、第二回国勢調査、即昭和五年に施行せらるる国勢調査には住宅調査をも合せ行ふこととなり、其調査項目も大体決定したと報じて居る。吾人等が多年主唱して来た住宅調査は今や実現の機運に漸く向かって来たかの様である。

…(中略)…

初め、内閣に建議案を出さうと申合せしたが、たとへ建議をしても、多々の建議案が暗から暗に葬られると同様に此問題も亦同一の運命を辿るのではないかと、正直な話、筆者は密に恐れて居たのである。然るに最も必要なる調査と言へ、多額の経費と労力を要する此事業が、識者の間に問題になって以来僅か数年ならずして、実現への過程に進まんとする状態となった事は、時勢の進運、之を然らしめたるものであらうかと、驚異の眼を開くもの恐らく筆者一人ではあるまい。

さもあらばあれ、住宅問題の基礎的数字を明確にする住宅調査実現の徴は、正に世論の住居問題に漸く目覚めたるを語るものにして、邦家の為に満腔の喜に堪えず、旧稿を起して、将に行はれむとする住宅調査に就て卑見を述べることとする。

ここで、中村は「昭和三年四月四日の都下の新聞紙」の内容に言及しているが、東京朝日新聞の同日の記事²⁰⁾において、以下のような記述が見られる。

国勢調査の種目増加 失業住宅勤務地を追加

昭和五年に施行せらるべき第二回国勢調査については内閣統計局においてその準備を整へてゐるが、今回の調査には時勢の進展に鑑み、新たに失業、住宅および勤務地等を調査種目に加へ失業の実際の現状、空家の数、建物の種類および勤務地によって大都市の如き通勤者の多き所の昼間の現在人口を調査せんとする意向であると

記事では、国勢調査の新たな調査項目に関する内閣統計局の意向が示されており、その中には「空家の数、建物の種類」という住宅関連の項目も含まれた。こうした「住宅調査」実施への機運の高まりを受けて、中村は「旧稿を起して…住宅調査に就て卑見を述べる」としている。この旧稿とは資料「家屋調査」のことであろう。すなわち、中村が、この論考「住

宅調査」を『建築雑誌』に発表した背景には、「住宅調査」が「実現への過程に進まんとする状態」に至った経緯を、その議論に関与した立場から同雑誌の読者にも伝え、議論の成果を踏まえて自身の考えを示す意図があったと解される。

3-2-3 中村寛による住宅調査の展望

以上で見たように、1930(昭和5)年の国勢調査には、住宅関連の調査項目が組み込まれる予定であるとされ「内閣統計局においてその準備」が進められていると報じられた。一方、中村自身も、[3]「住宅調査項目の選定」の中で調査項目について検討を行っており、以下のよう

に述べている。

住宅問題は経済問題である。如何に住宅が余て居ても、御互の経済を飛離れた家賃の家が如何程あっても役に立たない。依而、家賃、敷金、権利金、借地料と住宅との関係は簡明にすべき必要がある。然しながら全国一斉に施行する調査に於ては、事項が煩雑に過ぎて、万難を排して施行すると雖も其統計は正確を期し難い。又構造種別、住宅の良、不良の調査も亦必要な調査であるが、前述の理由によって、之を暫く後日の部分的調査に譲り、人口包容能力、空家及借家と然らざるものと区別の調査に全力を尽すを賢明の策と信ず。

ここで、中村は「全国一斉に施行する調査」で「人口包容能力」「空家」「借家と然らざるものと区別」の三つを調査すべきであるとしている。この「全国一斉に施行する調査」は国勢調査と読み替えられる。また、「家賃、敷金、権利金、借地料と住宅との関係」の把握の必要性に言及し、この他にも「構造種別」や「住宅の良、不良」といった項目についても調査の必要があると述べている。ただし、これらは「事項が煩雑に過ぎて、万難を排して施行すると雖も其統計は正確を期し難い」ため「後日の部分的調査」で調査すべきであるとしている。この「後日の部分的調査」に関する具体的解説はなされていないが、「全国一斉」と対比的に捉えれば、【独1918】のような対象地域を限定した調査であると考えられる。

以下、国勢調査に組み込まれるべきであるとされた(i)人口包容能力、(ii)空き家数、(iii)所有関係、という三つの点について、中村がどう説明しているか確認する。

(i)人口包容能力

「住宅が人類をして合理的に収容し得る能力」を「人口包容能力」と位置付け、英・独・仏においては、この人口包容能力の把握に調査の主眼が置かれていると述べている。

次に、この人口包容能力は何をもって推し量られるべきか検討しており、この候補として室数、畳数、延坪数の三つを挙げている。まず、室数について触れており、英・独・仏では専らこの室数が用いられているが、日本では室数の把握だけでは不十分であるとしている。この理由として「各室の独自性を有せざる家屋構造並に生活様式が家族の各々が、一室を占有するといふ風でないから」と説明している。続いて畳数については、調査上の容易さに言及しながらも「漸次洋風家屋の増加する都会地の調査に不都合」等の理由から、採用に消極的な立場を示している。最後に延坪数については、居住者の自己申告によりこれを調査することには困難が伴うとしながらも、以上のような理由から、日本の住宅の人口包容能力を把握するために、この延坪数を用いるべきであるとしている。

(ii) 空き家数

住宅の過不足の状況を捉えるうえで、空き家数の調査は非常に有効な手段であるとしている。しかしながら、経済状況が芳しくない場合において、取得や貸借の容易な小規模な住宅は過密化し、逆に十分な規模を持つ住宅が空き家化する傾向があると述べている。したがって、空き家の調査は必要であるが、特に小規模な住宅における空き家数に焦点を当てるべきであるとしている。

(iii) 所有関係

国家や公共団体が住宅問題に関して議論するとき、まず借家人階級の保護の視点に立つべきであると述べている。都市部は、その大部分がこうした借家人階級の住宅で構成されるため、特に所有関係の実情が把握されるべきであるとしている。

前章で見た資料「家屋調査」の「家屋調査に関する希望条件」と、ここで示される内容を比較すると、前者では調査の具体像がほとんど提示されていないが、後者では実現可能性を踏まえながら調査項目の検討が行われており、明らかに内容の充実度の向上が認められる。このことは、中村のような当該問題に精通した人物の間で、国家的住宅統計調査の実施イメージが明確になっていたことを示すものと言えよう。

3-3 1930(昭和5)年の国勢調査の実施とこれに伴う議論

前章では、1923(大正12)年8月の住宅問題協議会の第二回会合において、1930(昭和5)年の国勢調査に住宅関連項目を盛り込むことが方針として定められ、その後、内閣統計局と内務省社会局による協議のなかで、住宅統計調査の実施に向けた議論が本格化していったことを示した。本章では、1930(昭和5)年の国勢調査の実施経緯を追いながら、この実施に伴って住宅統計に関連する議論がどのように展開されたのか確認する。

3-3-1 方針の決定と建築学会住居統計調査委員会の設置

まず、1930(昭和5)年以前の国勢調査について見ておきたい。日本における初めての国勢調査は1920(大正9)年に実施されており、その後、5年ごとに大規模調査と簡易調査が交互に実施され、現在に至っている。第一回国勢調査の調査項目は、①氏名、②世帯に於ける地位、③男女の別、④出生の年月日、⑤配偶の関係、⑥職業及職業上の地位、⑦出生地、⑧民籍別又は国籍別、の8項目であり²¹⁾、住宅関連の項目は含まれていなかった。また、簡易調査である1925(大正14)年の国勢調査の調査事項は①氏名、②男女の別、③出生の年月日、④配偶の関係、の4項目のみであった²²⁾。

1930(昭和5)年の国勢調査の実施に向けた本格的議論が初めて見られるのは1927(昭和2)年10月の中央統計委員会の第十七回総会である²³⁾。同委員会は「統計に関する重要事項を調査審議」することを目的として1920(大正9)年に設置された諮問機関である²⁴⁾。

第十七回総会では「昭和五年国勢調査計画準備に関する件」が諮問され、内閣統計局作成の参考案が提出された。この参考案では、①氏名、②世帯に於ける地位、③男女の別、④出生の年月日、⑤配偶の関係、⑥職業(業名・地位・従業の場所)、⑦産業、⑧失業、⑨出生地、

⑩民籍別・国籍別、⑪住居、が調査項目とされ、既に「住居」という項目が挙げられている。

注目すべきは、この総会に当時の内務省社会局長官の長岡隆一郎が参加していることである。論説「住宅調査」における中村の説明によれば、1927(昭和2)年の「終り」に統計局と長岡の間で調査項目に関する聴取と返答があったとされるが、この参考案の作成以降に聴取が行なわれたとは考えにくい。このため、実際には、同年10月以前にこのやり取りがなされ、これを受けて参考案に「住居」が盛り込まれたと見るべきであろう。

この参考案は、翌年6月の中央統計委員会の第十八回総回において、ほぼそのままの形で答申として可決されており²⁵⁾、この際には「住居」の項目も据え置かれている。この「住居」という表現は極めて抽象的であり、実質的には調査「項目」とは言い難い。これは、統計局と社会局の間で未だ調整が続けられている途上にあり、具体的な調査項目の決定に至っていないためであると推測される。

一方、第十八回総会の3か月後にあたる1928(昭和3)年9月20日、統計局は、建築学会に対し以下²⁶⁾の「照会」を行っている。

国昭和五年に施行すべき国勢調査に於ては住居に関する事項を加へ、住居の室数及畳数を質問する予定に有之候処、此の種の調査を全国に及ぼすは最初の試にも有、之調査技術上に相当の困難を伴ふべきを以て、質問の形式、答申の整理並結果の表章方法に関し広く関係方面の援助を得て、成るべく良好なる成績を収め度従来貴会に於て御研究相成候もの有之候はば、御示教を仰ぎ度。

これに対し、翌月、建築学会は以下²⁷⁾のように「回答」している。

…(前略)…当方に於ても別に之が調査研究を為したるもの無、之就ては今般住居統計調査委員会を設置して諸般の研究調査を致すことに決定致し候間、近く右委員会開会の運びと相成べく其の上にて何分の御回答致度、此段不取敢御通知旁及回答候。

ここでは、国勢調査において「住居の室数及畳数を質問する予定」であるため、学会内に関連する既往研究があれば助言を乞いたい旨が告げられている。一方、建築学会としても、研究の実績がこれまでにないとして、学会内に新たに住居統計調査委員会を設ける予定であるとの返答がなされている。なお、前節で見た同年4月の新聞記事では「空家の数、建物の種類」を追加予定であると報じられており、ここで統計局が示した調査項目とは不一致が生じている。こういった点からも、少なくとも1928(昭和3)年の夏頃までは調査項目の選定を含む検討がなされていたことが窺い知れる。

住居統計調査委員会は、この「回答」の4日後の1928(昭和3)年10月19日、早くも第一回会合を開いている²⁸⁾。同委員会は、佐野利器、中村寛、伊部貞吉、小野二郎、大熊喜邦代理下元連、笠原敏郎、川元良一、今和次郎、内田祥三、島田藤、田中大作、森井健介、鷺尾弘準(随員寺田)といったメンバーで構成され、委員長に佐野が、幹事に中村が指名されている。住宅問題協議会の参加者でもあった佐野利器や内田祥三、中村寛らに加えて、統計局人口課の課長である鷺尾弘準の参加が認められる点が注目される。

会合では、中村から「統計局本会に依頼せるに至りたるまでの過程」について、鷺尾から「住居調査に対する統計局の希望せる調査要項範囲」についての説明がなされている。両局

の所属者からこうした説明があったことから判断して、学術的立場からの関与が、同委員会に期待されていたと見られる。

3-3-2 調査項目の決定と住居統計調査委員会の対応

1929(昭和4)年12月4日の中央統計委員会の第二十一回総会では、再び国勢調査が議題とされた²⁹⁾。この際には、「昭和五年国勢調査の施行に関する件」が諮問されたが、同調査の実施に係る施行令や調査票の雛形の作成を既に完了している旨が内閣統計局より報告されており、実質的にはこれを事後的に承認する形となっている。

さらに、同年の末には「昭和五年国勢調査施行令」が正式に公布され³⁰⁾、これを根拠に国勢調査が実施されることとなった。この施行令には、1928(昭和3)年6月の第十八回総会で可決された参考案とほぼ同様の調査項目が盛り込まれたが、住宅に関する項目は「住居」から「住居の室数」に改められた。これは、1928(昭和3)年頃の検討段階で挙げられていた調査項目と比べると、必要最低限の項目に留まったと言わざるを得ない。このように、調査項目が当初の計画から縮小された理由は定かではないが、1929(昭和4)年7月に成立した濱口内閣下での緊縮財政の影響や、同年10月に端を発した昭和恐慌の影響を受けた可能性も考えられる³¹⁾。

他方、中央統計委員会の第二十一回総会が開かれる直前の同年11月16日、建築学会の住居統計調査委員会では第二回会合が開かれている³²⁾。前年10月からこの第二回会合までに一度も会合が開かれていないことを考えると、施行令や調査票の作成に対する住居統計調査委員会の直接的な関与はなかったと見るべきであろう。また、会合自体においても、国勢調査の具体的項目や方法などに関する議論はほとんどなされていない³³⁾。その一方で、同会合では、以下のような決議がなされている。

住宅政策樹立の為に住宅所有関係別家賃等の調査の必要あるも統計局に於て予算の許さざる為に之が調査を人口五万以上の都市に付帯調査を希望する旨、総理大臣、内務大臣に建議すること

すなわち、委員会としては、国勢調査内で「住居の室数」だけでなく「所有関係」や「家賃」等の調査を行うべきであると考えているが、統計局側の予算の不足からその実施は現実的でなく、このため「人口五万以上の都市」における「付帯調査」の実施を総理大臣および内務大臣に向けて建議しようと言うのである。同建議は実際に「国勢調査事項中住居調査に関する建議」という名称で上申されている。特筆すべきは、会合の議事録に「建議案は中村幹事(中村寛: 筆者補)起案のこと」と記されていることである。このため、中村の論説「住宅調査」と比較しながら、同建議がどのようなものであったか確認したい。

3-3-3 「国勢調査事項中住居調査に関する建議」の内容と影響

「国勢調査事項中住居調査に関する建議」(以下「学会建議」)は、第二回国勢調査の実施の約半年前にあたる4月に上申されており、以下³⁴⁾が要望された。

昭和五年十月一日施行の国勢調査事項中に住居に関する調査を付加せられたるは洵に欣快の至りに御座候。就ては住居調査項目に付都市に於ては今回御調査の室数以外更に左記の

調査を必要と被認候。…(中略)…

- 一 住宅の延坪数
- 二 持家、借家、借間の区別
- 三 借家、借間に就ては賃借料及敷金

…(中略)…茲に謂ふ都市とは大体人口五万以上の都市並に人口五万以下と雖も工業都市等にして住宅政策遂行上特に必要と認むる都市を指し、尚調査区域は必ずしも市の行政区画に依ることなく其の住居状況の大体同一と見做し得る近接町村を包含するものに有之候。住宅の延坪数を調査せんとするは住宅の規模を明にせんとするものにして都市形態構成の主要なるものなれば室数の調査と相俟て住居調査に関し最も必要なるものと存候。

持家、借家、借間の区別及借家、借間に於ける賃借料、敷金の調査は所謂住宅の経済関係を明にせんとするに外ならず、都市住宅問題は仍ち経済問題にして都市住宅に於て之が関係を明瞭ならしむるは住宅問題の対策考究上特に必要なるものと被認候。

…(中略)…之が実施に付政府に於て施行し能はざるときは当該都市の公共団体をして付帯調査として同時に施行相成様切望に堪えざる次第に有之候。

論説「住宅調査」と学会建議の内容を比較したとき、まず述べておくべきは、学会建議の側に目標の引下げが認められることである。論説「住宅調査」の主旨は、人口包容能力、空き家数、所有関係の3項目を「全国一斉に」調査することであった。これに対し、学会建議では、あくまで「昭和五年国勢調査施行令」で規定された室数の調査を標準としながら、「人口五万以上の都市」および「工業都市等にして住宅政策遂行上特に必要と認むる都市」においてのみ、延坪数、所有関係、家賃等の3項目を調査すべきであるとされた。これは、資料「家屋調査」や論説「住宅調査」で解説されていた【独1918】に近い調査方法ではあるが、【独1918】における「都市」の線引きは人口5,000人であり、学会建議ではこれに比べて極めて限定的な地域のみが対象とされている。

続いて、個々の調査項目について両者間の対応関係を検討する。ここでは、学会建議で選定された(i)延坪数、(ii)所有関係、(iii)家賃等、また論説「住宅調査」では選定されたものの学会建議では除外された(iv)空き家数のそれぞれについて述べる。

(i)延坪数

資料「家屋調査」の中で、日本における人口包容能力の把握に最も適切な指標とされた項目である。とりわけ、既に施行令の中で室数が選定されていたにもかかわらず、改めて延坪数を学会建議に組み込んでいる点に中村の意向が強く感じられる。

(ii)所有関係

両者において調査すべき項目として挙げられている。

(iii)家賃等

論説「住宅調査」では、「全国一斉に施行する調査」における優先項目から除外されていた。これは、調査が煩雑となることを考慮したためであり、「部分的調査」において調査されるべき項目であると述べられていた。学会建議が提案する付帯調査は「都市」のみを対象とする、言わば「部分的調査」であったため、調査可能な項目として学会建議には盛り込ま

れたものと考えられる。

(iv)空き家数

論説「住宅調査」では優先項目とされたのに対し、学会建議では除外された経緯は明確には不明である。しかし、1941(昭和16)年の『住宅問題の解決』における以下³⁵⁾の記述が参考となる。

世界的不況の荒波を、真向ふから浴びた昭和四、五年を前後に、…(中略)…中小産階級の生活は甚だしく疲弊し、中には倒産、失業するものも数多くあった。一般に家賃の負担力は衰へ、大住宅から中小住宅へ、独立住宅から同居住宅へと移住する傾向が著しく、正確な資料こそないが、一人当りの居住面積が縮小されたことは確かであった。従って大中の住宅で貸家札の貼られてみたものが夥しい数に上った。

論説「住宅調査」の中で、中村は、不況の際には小規模住宅への人口の移動が生じる傾向があると指摘している。ここでは、1929(昭和4)年に発生した昭和恐慌に伴って、実際にこうした状況が発生し、中規模・大規模住宅では多数の空き家が生じていたと述べられている。つまり、1928(昭和3)年の論説「住宅調査」の執筆時点では、空き家数は指標としての一定の有効性を持ち得たが、学会建議の作成時点では、単純な空き家数の把握は、むしろ誤った状況を示す可能性があったため、調査項目から除外されたと推測される。

以上のように、当時の社会状況を意識しながらも、基本的には論説「住宅調査」における中村の主張に沿う形で学会建議は作成されたと考えられる。しかしながら、学会建議で提案されたような調査が実施されたという例は確認されない。建議では、「政府」もしくは「当該都市の公共団体」に調査を実施するよう求めているが、こういった調査はそのどちらにも実施されることはなかったのである。

まとめ

本章では、主に〔震災復興期〕になされた国家的住宅統計調査に関する議論に着目し、こうした開戦以前の時期には既に、その実施に向けた本格的検討がなされていたことを明らかにした。前章では、これとほぼ同じ時期に、内田祥三や長岡隆一郎、中村寛が、同潤会の住宅建設事業や不良住宅地区改良法の制定に取り組んでいたことを示したが、住宅統計調査の検討過程にもこうした人物らの関与が認められた。住宅統計調査に関する一連の検討は、特定の組織内で取り組まれたと言うよりもむしろ、こうした主要な人物を中心に、複数の組織を横断する形で進められたと言える。

議論の起点となったのが、内務省、東京府、東京市等の七つの組織によって構成される住宅問題協議会であり、1923(大正12)年の会合において「ハウジングセンサス」が議題とされた。同会合では、中村よりイギリス、ドイツ、フランスにおける先行事例の解説がなされ、イギリスやフランスでも実施されていた、国勢調査の際に住宅統計調査を同時に行う方法が支持された。これ以降、1920年代には、1930(昭和5)年の国勢調査に住宅関連の調査項目を盛り込むことを目標として、議論が展開されていくこととなった。

1927(昭和2)年、当時内務省社会局長官であり、住宅問題協議会の参加者の一人でもあった長岡が、内閣統計局に対して、国勢調査に伴う住宅統計調査の実施を主張し、国勢調査の前年にあたる1929(昭和4)年頃にかけて、調査項目や実施方法などに関して調整がなされた。一方、こうした統計局と社会局を中心とした調整が続けられる間、1928(昭和3)年に建築学会内には住居統計調査委員会が設けられている。

調整を経て、1930(昭和5)年の国勢調査の調査項目に「住居の室数」が盛り込まれた。本章の冒頭で述べたように、従来、日本における全国規模の調査は日中戦争の開戦後の「工業都市住宅調査」や「大都市住宅調査」を俟たなければならぬとされてきたが、1920年代を通じた議論の帰結として、この国勢調査で全国を対象とした調査が実現されていた。ただし、調査項目は当初の想定から縮小され、この一項目のみとなっており、包括的な住宅統計の整備は達成されなかった。また、中村が当時指摘したように、日本の住宅の構造や生活様式に対して、この「室数」という指標は必ずしも有効なものではなかった。こうしたことから、住居統計調査委員会からもより充実した調査の実施が求められたが、結局これ以上の調査は実施されなかった。

以上のように、この国勢調査の際に十分な住宅統計は得られたとは言い難く、その後に課題を残す形となった。このため、戦時期に再び住宅統計調査の整備が目指されることとなるが、本章で見たような検討とこうした動向との連続性については5章で改めて論じたい。

注

- 1) 吉野英岐: 明治期の住宅調査 近代化の陰面, 近代日本社会調査史(Ⅰ), 慶應通信, pp.191-218, 1989.11
- 2) 吉野英岐: 大正戦前期の住宅調査 救済思想の限界と「すまい」の商品化, 近代日本社会調査史(Ⅱ), 慶應通信, pp.177-211, 1991.12
- 3) 吉野英岐: 昭和戦前期の住宅調査 住宅調査のセンサス化と脱社会調査化, 近代日本社会調査史(Ⅲ), 慶應通信, pp.159-191, 1994.9
- 4) 各都市における調査の例として、東京市が1930(昭和5)年度に実施した調査や、大阪市が1931(昭和6)年度に実施した調査がある。
- 5) 例えば、明治期から昭和初期にかけて多くの不良住宅地区に関する調査がなされており、その代表的なものとして内務省社会局によって1921(大正10)年に実施された「細民集団地区調査」がある。また、1938(昭和13)年およびその翌年には、厚生省社会局によって「大都市土地家屋賃貸状況調査」が実施されており、特に賃貸住宅に関連する事項が詳しく調べられている。
- 6) 前田昭彦: 解題 戦時下における住宅調査と営団調査課, 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, pp.vii-xxviii, 2001.1
- 7) 類似の表現として、吉野は「住宅センサス」を用いている。この「センサス(census)」は、狭義には人口静態の把握を目的とした全数調査を意味するが、一定の社会集団全体を対象とした大規模な全数調査を指す場合などにも用いられる。吉野はこの全数調査と言う側面に焦点を当て「住宅センサス」を用いているが、本稿では必ずしも全数調査に着目するものではないため「国家的住宅統計調査」を用いる。
- 8) 例えば、川合は「国勢調査(census)は中央政府が人口静態統計を得るために一定時点に全国いっせいに実施する人口調査(人口統計調査)である」と述べている(川合隆男: 国勢調査の開始 民勢から国勢調査へ, 近代日本社会調査史(Ⅱ), 慶應通信, pp.105-141, 1991.12)。これによれば、国勢調査は人口調査に内包される概念の一つと捉えられる。

- 9) 第一回住宅問題協議会記録(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其二」所収, 請求番号 U365.3-う-6131)
- 10) 東京市社会局は「市長更迭の所なりしを以て欠席」とされている。
- 11) 家屋調査(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其一」所収, 請求番号 U365.3-う-6130)
- 12) 既成の報告書として「衛生委員報告書」、「Local Food Control Committee」の報告書、「Register-general」の報告書、「Local War Pension Committee」の報告書等が挙げられている。
- 13) 菊岡俱也: 都市・建築の統計調査, 新建築学体系15 都市・建築政策, 彰国社, pp.325-377, 1984.2
- 14) 調査自体に関する説明はほとんどなされていないが、調査に先立ち英国統計協会から政府に提出された建議に関する説明が見られる。
- 15) このほか「日々交通運搬されし定期的移動乃量及其方向」を把握するために勤務地に関する項目があると述べられている。
- 16) 論説「住宅調査」の中で「住宅が人類をして合理的に収容し得る能力」との説明がある。
- 17) 中村寛: 住宅調査, 建築雑誌, Vol.42, No.511, pp.699-707, 1928.7
- 18) 中村は、田子一民を「当時社会局長」であったと説明している。実際には、住宅問題協議会第二回会合が開かれた前年の1922(大正11)年時点において田子は社会局長であったものの、開催時点では社会局第二部長であった。
- 19) 国勢調査は1920(大正9)年を第一回として5年ごとに実施されており、大規模調査と簡易調査が交互に実施されている。現代においては両者を通してナンバリングすることが通例となっており、この1930(昭和5)年の国勢調査を指して「第三回」とすることが多い(総務省のホームページ等)。一方、当時の資料では、簡易調査は回数からは除外されており、一貫して「第二回」が用いられている。このため、本稿では「第二回」を用いる。
- 20) 東京朝日新聞, 1928.4.4朝刊, p.4
- 21) 大蔵省印刷局編: 勅令第358号国勢調査施行令, 官報, No.1845, pp.481-482, 1918.9
- 22) 大蔵省印刷局編: 勅令第201号大正十四年国勢調査施行令, 官報, No.3823, pp.581-582, 1925.5
- 23) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.555, pp.52-69, 1927.10
- 24) 大蔵省印刷局編: 勅令第504号中央統委員会官制, 官報, No.2472, p.687, 1920.10
- 25) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.563, pp.50-76, 1928.6
- 26) 昭和五年国勢調査の調査事項中住居に付建築学会へ照会の件(内閣統計局人口課: 昭和五年国勢調査実施に関する通牒等級, 1927.4-1934.12所収)
- 27) 昭和五年国勢調査の調査事項中住居に関する件回答(内閣統計局人口課: 昭和五年国勢調査実施に関する通牒等級, 1927.4-1934.12所収)
- 28) 住居統計調査委員会 第一回(住居統計調査委員会編: 住居統計調査委員会記録, 建築学会, 1928.10所収)
- 29) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.582, pp.68-99, 1929.12
- 30) 大蔵省印刷局編: 勅令第396号昭和五年国勢調査施行令, 官報, No.900, pp.788-789, 1929.12
- 31) 緊縮財政の影響を受けて中止された調査の例として農業調査が挙げられる。同調査は1929(昭和4)年から2年間にわたって実施される予定であったが、緊縮財政により1930(昭和5)年分の実施は中止されている。
- 32) 住居統計調査委員会 第二回(住居統計調査委員会編: 住居統計調査委員会記録, 建築学会, 1928.10所収)
- 33) 第二回会合では「居室の定義」が議題の一つとなっているが、これも内閣統計局から事前に内示されていた資料中に含まれる居室の定義に関してごく僅かな修正を要望するだけのものであった。
- 34) 住居統計調査委員会: 国勢調査事項中住居調査に関する建議(建築学会: 時報, 建築雑誌, Vol.44, No.533, p.1149, 1930.5所収)
- 35) 厚生行政調査会編: 住宅問題の解決, 高山書院, pp.34-35, 1941.8

第 4 章

同潤会の調査事業と住宅制度調査委員会による住居法の立案

はじめに	84
4-1 同潤会の調査事業の展開	85
4-2 住宅政策に関する調査	86
4-2-1 抄録による調査	
4-2-2 欧米の小住宅に関する政策一般調査	
4-3 住宅制度調査委員会の活動	91
4-3-1 住宅制度調査委員会の設置の経緯	
4-3-2 住宅制度調査委員会の構成員と調査の概要	
4-3-3 委員会内における翻訳作業とその書籍化	
4-4 「住居法」特別研究員会の設置とその研究方針	98
まとめ	103

はじめに

同潤会住宅制度調査委員会は、日本が戦時下にあった1939(昭和14)年度から1940(昭和15)年度にかけて、同潤会内で住宅政策に関する調査と立案に携わった組織である。序章でも述べたように、同委員会は住居法の素案を作成した組織として知られており、その法案の先進性がこれまでも指摘されてきた。

その一方で、第2章で見たように、本来同潤会は関東大震災後の住宅供給などを目的として設立されており、なぜ住宅制度調査委員会のような調査研究組織が同潤会のなかに設置され、そしてどのように住居法の立案が図られることとなったのか、その経緯は知られていない。この経緯に関連して、当時住宅課の職員として住居法の立案に実際に関与した早川文夫は「同潤会も終わりごろになると、かなり余裕ができて、住宅の質の問題やいろいろなとりあげたのです。」¹⁾と証言している。同潤会は1941(昭和16)年に解散しているので、この「終わりごろ」の時期とは「戦時住宅政策形成期」の頃であると言える。ここから、この時期に同潤会で実施された調査研究活動が、住宅制度調査委員会の設置や住居法の立案が進められるうえで、何らかの形でその端緒となっていたと考えられる。

これまでの章では、「住宅問題現出期」や「震災復興期」の議論や実践のなかで、多分に西洋諸国の知見が参照されていたことを示した。本章は、主に「戦時住宅政策形成期」における同潤会の調査活動に着目し、そのなかでいかに資料収集や翻訳作業が実施され、またどういった経緯を経て住居法の立案へと至ったのかについて明らかにすることを目的とする。

本章では、1節で同潤会の調査活動全般を概観する。これにより、当初住宅建設を事業の主体としていた同潤会のなかで、いかに調査が「事業」の一つとなったのか確認したい。2節では、一連の調査活動のなかでも特に住宅政策に関連する調査がいかに展開されたのか把握する。3節では、住宅制度調査委員会に焦点を当て、その構成員や活動の全体像を整理する。4節では、同委員会によって作成された住居法案の内容を確認するとともに、その立案がなされた経緯について考察を加える。

4-1 同潤会の調査事業の展開

同潤会は1924(大正13)年5月に設立された。設立ときに定められた寄付行為²⁾では「本会は、大正十二年九月の震火災に関し必要なる施設を為すを以て目的とす。」とされており、具体的な事業種目として、(1)住宅の経営、(2)不具疫疾収容所並授産所の経営、(3)其の他必要と認むる施設、の三つが挙げられている。

これに対し、1939(昭和14)年3月に変更された寄付行為³⁾では「本会は、大正十二年九月の震火災関係地方の住宅施設並之に伴ふ社会施設を為すを以て目的とす。前項の施設に支障なき範囲内に於ては其の他の地方に於ける住宅施設並之に伴ふ社会施設を為すことを得。」とされ、事業種目として、(1)住宅の建設、経営並分譲、(2)住宅敷地の造成、貸与並分譲、(3)不良住宅地区の改良、(4)住宅施設の設計、工事監督、建設並管理の受託、(5)住宅に関する調査、研究並指導、(6)授産所、浴場其の他居住者に対する福利施設、(7)其の他必要と認むる事業、の七つが挙げられた。

これらを比べると、同潤会の対象地域や業務の範囲が、震災復興という喫緊の課題の解消を目的とした限定的なものものから、より一般的な住宅問題全般へと拡張されていたことが見て取れる。特筆すべきは、1939(昭和14)年の寄付行為に「(5)住宅に関する調査、研究並指導」という項目が挙げられていることである。

このように「調査、研究並指導」が、同潤会の取り組むべき事業として見なされていく過程で、その契機となったと考えられるのが1930(昭和5)年の調査課の設置である。同課の課長には、それまでも普通住宅課課長や横浜出張所所長といった要職にあった乾真介が就いており、乾はこの後、同潤会における調査セクションの課長⁴⁾を、同潤会が解散する1941(昭和16)年まで務めている。

調査課の設置について、『同潤会十年史』では以下⁵⁾のように述べられている。

本会は創立以来大震火災の善後施設として専ら関係地方の住宅建設に尽瘁して来たのであるが、昭和五年、予定計画に依る一通りの建設事業を了へて内容整備の時代に入り住宅の量的供給よりも寧ろ質的改善充実のために意を注ぐべき時期に到達するや、事務組織の改廃を行ひ新たに調査課を設け、一般住宅問題に関する調査研究に当らしむると共に本会住宅の建設並に経営の基礎資料となるべき必要なる調査を常時遂行せしむることとした。蓋し本会の事業をしてよく我が国の住宅建設並に改善に於ける師表ともなるべく充全ならしむるためには、常に其の背景となるべき基本的事実を究明し、又進んで将来其の伸展すべき指標を明瞭ならしめて、以って平時事業の進歩改善に資せなければならぬからである。即ち本会は上記の如き見地の下に既に数多の定期的諸調査を行ひ又随時的調査を実施しつつある…(後略)…

ここで示されるように、調査課では「質的改善充実」を目的とした「定期的諸調査」や「随時的調査」が実施され、同潤会の解散までに「不良住宅地区調査」(昭和5年度)、「共同住宅居住者生活調査」(同5～15年度)、「本会住宅地付近の家賃地代調査」(同7～14年度)、「アパートメントハウスの衛生学的調査」(同7～9年度)、「民間アパートメントハウスの調査」(同7,9,11年度)、「一般貸家の長期空家調査」(同8年度)、「住宅現勢調査」(同8年度)などが行われた。

1934(昭和9)年には、同潤会の創立十周年記念事業として〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉が開始されている。この研究事業について『同潤会事業報告』では以下⁶⁾のように述べられている。

小住宅の建築及び維持に関しては、従来各種の研究の公表されたのを見るが、尚、重要な事項で未解決の儘残された問題が少くない。殊に建築理論並に建築材料の推移に伴ひ、常に其の研究が要望されてゐる。而して本会の如き住宅建築の指導的立場に在る団体に於て、住宅問題の解決に対して調査研究を行ふことは、極めて有意義なることと信じ…之を実施することとなった。

同調査は審議委員の主導により進められ、審議委員のいずれかが紹介者として調査事項を発案し、担当者もしくは同潤会自身にその調査事項を委託するという形で進められた。審議委員はこの他補助費の金額の査定や報告の方法等を決定することができ、大きな裁量権を持っていた。この審議委員には、内田祥三を主査として、笠原敏郎、古瀬安俊、中村寛、乾真介の5名が就いている⁷⁾が、調査課長であった乾に加えて、第2章で見た建設事業の中心人物であった内田や中村の名前も確認される。

同調査では計27のテーマに関する調査がなされたが(表4-1)、実施の期間はテーマごとに様々であり、初年度から解散まで続くものもあれば、1年で終了するものもあった。また、事業終了後に研究の成果を書籍化するものも少なくなかった。

〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉開始の翌年にあたる1935(昭和10)年からは、日本学術振興会より「東北地方農山漁村に於ける模範住宅設計案の作製と現在住宅の改善事項調査の委託」⁸⁾を受け、これに関する調査が開始されている。同調査については、1932(昭和7)年頃の世界恐慌や1934(昭和9)年の大冷害などによる東北地方の農村の経済困窮を直接の契機として、こうした地域の生活改善を図るために実施されたものであったことが、荻原ら⁹⁾により明らかにされている。

このように、調査課の設置当初における調査研究は、従来同潤会が東京や横浜周辺で行っていた建設事業に近い枠組みのなかで実施されていたが、徐々にその枠組みを超えて住宅に関連する一般的研究へと広がっていった。こうした過程を経て、住宅に関する調査研究は、同潤会における「事業」の一つとしての性格を強めていったと言える。

4-2 住宅政策に関する調査

本節では、住宅政策に関する調査研究が同潤会でいかに実施されたのかを確認する。こうした調査研究に関する資料は多くないが、同潤会からは住宅政策に関連する内容を含む書籍が複数出版されており、その内容から調査の実態の一端を捉えることができる。以下、こうした書籍における記述を参考とし、主に、(i)調査対象と問題意識、(ii)調査体制、という二つの視点から、住宅政策に関する調査研究について説明する。

表4-1 〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉とその担当者

番号*1 / 調査名称*2		実施年度(昭和) / 年数*3	補助費	紹介委員	担当者	研究後の処理・出版書籍*5
1	アパート衛生調査	1934(9)	895円	古瀬安俊	大西清治	(同潤会の研究資料として保存)
	小住宅衛生調査	1934-解散(9-解散)	1,400円	古瀬安俊	大西清治	(報告書の執筆中)
2	小住宅に関する医学的文献の蒐集	1934-36(9-11)	680円	古瀬安俊	古瀬安俊	『住宅衛生文獻集』
3	小住宅付帯設備に関する調査研究	1934-38(9-13)	1,200円	笠原敏郎・乾真介	池田譲次	『小住宅の付帯設備管見』
4	住宅敷地割の類型調査	1934-35(9-10)	400円	内田祥三	岸田日出刀・高山英華	『外国に於ける住宅敷地割類例集』
5	換気通風に関する模型実験	1934-解散(9-解散)	1,280円	内田祥三	一柳悦三郎	(研究者病気のため研究中断)
6	鉄筋混泥土住宅火災実験	1934(9)		内田祥三	内田祥三	下記調査へ継続か
	アパートメントハウス火災試験	1937(12)	3,022円	内田祥三	内田祥三*4	『建築雑誌』に発表
7	メートル法に依る住宅設備並施行に関する調査研究	1934-35(9-10)	1,000円	乾真介	同潤会	『建築雑誌』に発表
8	住宅採光に関する研究	1935-38(10-13)	785円	笠原敏郎	渡邊要	『矩形及円形中庭の屋光能率』
	住宅の室内採光に関する研究	1939-解散(14-解散)	1,000円	佐野利器	渡邊要	(研究結果を整理中)
9	不良住宅地区の土壌及下水の汚染度に関する化学的細菌学的研究	1935-解散(10-解散)	950円	古瀬安俊	西野陸夫・大西清治	(報告書の執筆中)
10	屋コルク薄縁等の汚染度に関する細菌学的研究	1935-解散(10-解散)	290円	古瀬安俊	西野陸夫	(報告書の執筆中)
11	農山住宅衛生調査	1935-38(10-13)	1,670円	古瀬安俊	及川周	『積雪地方農村住宅衛生調査報告書』
	農山村住宅調査	1936(11)	200円	中村寛	熊谷兼雄	
12	小住宅と空気イオンの関係に関する調査	1936-40(11-15)	1,000円	古瀬安俊	大西清治	『小住宅の空気イオンの研究』
13	住宅敷地類型継続調査	1936-37(11-12)	500円	内田祥三	高山英華	『外国に於ける住宅敷地割類例統集』
14	窓と照明度との関係調査研究	1936-40(11-15)	2,530円	内田祥三	平山嵩	(報告書の提出あり)
15	小住宅の厨房に関する調査研究	1936-37(11-12)	500円	中村寛	蔵田周忠	『小住宅厨房の研究』
16	積雪地方に於ける室内採光方法の調査研究	1936-37(11-12)	500円	中村寛	木村幸一郎	『積雪地方農村住宅採光に関する調査報告書』
17	農村集落計画調査	1936-37(11-12)	100円	中村寛	小倉強	『東北地方農村集落調査報告書』
18	屋根被覆材料調査研究	1937-解散(12-解散)	3,270円	中村寛	一柳悦三郎	(研究中)
19	居住用の鉄筋混泥土建物の床材料に関する調査研究	1937-解散(12-解散)	2,000円	佐野利器	長倉謙介	(報告書の執筆中)
20	最近数年間に於ける欧米の住宅趨勢の調査	1937-解散(12-解散)	500円	内田祥三	山越邦彦	(報告書の執筆中)
21	欧米の小住宅に関する政策一般調査	1937-40(12-15)	1,600円	乾真介	同潤会	『欧米の住宅事情と住宅政策』
22	住宅建築の防暑防寒施設に関する研究	1938-40(13-15)	600円	中村寛	谷口吉郎	『住宅の防暑防寒に関する基礎的研究』
23	清砂通アパート衛生調査	1938-39(13-14)	1,200円	乾真介	中川義次	(同潤会の研究資料として保存)
24	住宅立法及行政制度調査	1939-解散(14-解散)	13,000円	乾真介	同潤会	住宅制度調査委員会へ引き継ぎ
25	小住宅建築資材に其他に関する調査研究	1939(14-15)	500円	乾真介	藤田圓一	(報告書の提出あり)
26	小住宅の建築衛生学研究	1940-解散(15-解散)	2,390円	中村寛・乾真介	平山嵩	(研究中)
27	積雪地方に於ける農村住宅の衛生学的調査	1941-解散(16-解散)	800円	中村寛	及川周	(研究に着手す)

(出典) 「同潤会小住宅の建築及維持に関する委員会の業績」 昭和9年から15年度の『同潤会事業報告』より作成。*

(注) 27番のみ「同潤会小住宅の建築及維持に関する委員会の業績」を参考に筆者が付した。*1: 番号は『同潤会十八年史』pp.166-169で付されているもの。*2: 調査名称は資料によりばらつきがある。本稿では「同潤会小住宅の建築及維持に関する委員会の業績」のものを記載した。*3: 同潤会が解散された年度である1941(昭和16)年度にどの程度の調査活動が行われたのか不明なため、同年度実施分については実施年数に含めていない。*4: 「帝大・警視庁・其の他」と記載された箇所もある。*5: 成果が書籍化されており、かつその書名が明らかかなものは書名を記述した。報告が完了していないものについては処理方法を括弧内に示した。

4-2-1 抄録による調査

まず、1938(昭和13)年8月、10月に出版された『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』¹⁰⁾とその追録¹¹⁾(表4-2)、翌年4月に出版された『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』¹²⁾(表4-3)に着目する。

表4-2 『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』と追録の全体構成と翻訳者

本誌		*1	乾真介	欧州主要国に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制の概要
	○	英	同潤会	家賃及抵当金融利子値上制限法(1920年)
	○			家賃及抵当金融利子値上制限法(1923年)
		独	我妻栄	仲裁局の手續に関する命令
				借家人保護令
				住宅欠乏救済令
			全国産業 団体連合会	経済及財政の安定並国内平和の保障に関する独逸共和国大統領令第4号 同 家賃引下に関する施行令
			*2	借家の解約保護に関する最近の命令
		仏	日本勧業銀行	家賃制限に関する法律の有効期間の延長
		独	辛島礼吉	付録 独逸に於ける正当な家賃について
追録	○	独	同潤会	使用賃貸借法
		仏	司法省調査部	家屋の賃貸借に関する法律

(出典) 同潤会編：家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制，同潤会，1938.8

同潤会編：家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制追録，同潤会，1938.10

(注) ○印はこの2冊の出版に係る新規翻訳を表し、○印が付されていないものは他団体等によって既に翻訳されたものを抄録したもの。*1: 乾真介による概説であり、海外法の翻訳ではない。*2: 翻訳者の記載がない。

表4-3 『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』の全体構成

英	英国に於ける住宅建築補助並金融制度
米	米国に於ける住宅建築補助並金融制度
独	独逸に於ける住宅建築補助並金融制度
仏	仏国に於ける住宅建築補助並金融制度
*1	欧米諸国に於ける住宅建築補助並金融制度及組織一覧
*1	付録 住宅建築補助並金融制度内外文献目録

(出典) 同潤会編：欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観，同潤会，1939.4

(注) この書籍では翻訳者が示されていない。*1: 特定の国家を対象とするものではない。

(i) 調査対象と問題意識

『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』には「欧州主要国に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制の概要」という乾真介の主張が所収されている。この主張から、同書の問題意識や調査対象に対する考え方を読み取ることができる。ここで乾は、英・独・仏等の各国における家賃制限や借家人保護に関する法制の概要を示したのちに「むすび」として以下¹³⁾のように述べている。

各国の法制の内には我国の借地借家法、借地借家調停法などに取入れられた部分も相当にあり、又今回の事変が一層重大な状態に立到れば我国の事情も此等の法制を必要とした各

国の当時と近似して来るので、重ねて此等の法制を検討する必要が生ずる。乍然此等は臨時的処置から追次拡充されて一般的な強力方策に移つては居るが何れも貸主の契約の自由及権利の行使につき制限干渉し又家屋の利用を強化統制した消極的な応急策に過ぎない、其の実際的な効果も各国共公布後屢次規定の改廃を必要とした程実施に困難が伴ふのみならず、遂には資本が逃避して貸家の新築がなくなって結局借家人が苦むことになる、されば家賃負担の困難な階級者の為には平時たると戦時たるを問はず常に国策として住宅数の増加施設を計ることが必要なことではあるまいか、されど今迄に得られた此等の経験は後世の住宅難解決対策の為に巨大な足跡を印したものなることは疑ひない。

ここでの「事変」とは盧溝橋事件を端緒とした日中戦争を指している¹⁴⁾。この勃発以降、日本の都市部では絶対数の著しい不足によって住宅の確保が困難となり¹⁵⁾、またこれに伴い家賃も「天井知らずの鰻昇り」¹⁶⁾と形容されるような状況となっていた。こうした事態を受けて、乾は家賃制限や借家人保護に関する法制の必要性を指摘しているのである。しかし一方で乾は、同書で扱ったこうした方策を「消極的な応急策に過ぎない」ものであるとも評価しており、根本的な問題解決のためには「国策として住宅数の増加施設を計ることが必要」と主張している。

これに関連し、その後引き続いて出版された『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』の「緒言」では以下¹⁷⁾のように述べられている。

本書は英・米・独・仏に於ける住宅建築費補助並金融制度に関する資料を収録したものであるが、現に支那事変は、今や長期建設の段階に入り、内地殷賑産業地の住宅難を齎し、為に産業拡充、国民保健並生活安定に重大なる不安を与へて居り、之が対策としての住宅供給こそ、刻下焦眉の問題の一となつてゐるので、之等住宅問題解決方策の研究に資する為、住宅建築資金の関係に付て、予て本会に於て蒐集せるものを、内外の文献目録と共に、不取敢謄写に代へて印行する次第である。

これと先ほどの乾の主張を比較すると、戦時という状況から問題を提起している点や住宅供給策の重要性を指摘している点に共通性を見出せる。実際、この『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』では、住宅建築を促進するための補助や融資、優遇制度などに関する海外施策が示されている。これは乾が言う「住宅数の増加施設」に寄与する施策の一つであったと考えることができ、同書はこうした一連の問題意識により出版されたと考えられる。

(ii) 調査体制

『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』の内容のほとんどは同潤会内で翻訳されたものではなく『産業経済資料』¹⁸⁾や『司法資料』¹⁹⁾等の資料の一部を再掲したものとなっている。同書の凡例では「研究に資する為、予て本会に於て蒐集せるものを、不取敢謄写に代へて印刷に付した次第である。」²⁰⁾とされている。また、これとほぼ同じ記述が『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』でも見られる。

『同潤会会報』によれば、同潤会では少なくとも1928(昭和3)年12月から国内外の雑誌や書籍の収集が開始されており、本節で扱った3冊はこうした収集作業により集められた書籍を

参照して出版されたものと考えられる。わずかに同潤会によって新規に翻訳された箇所も見られるが、「訳文の推敲に暇がなかったので未定稿の儘公表」²¹⁾されたものであると述べられており、十分な翻訳作業はなされていない。したがって、これらの書籍の出版段階では、住宅政策関連の海外資料の収集や翻訳は徐々に進められていたものの、その体制は十分に整備されていなかったと見てよい。

4-2-2 欧米の小住宅に関する政策一般調査

本節では、1941(昭和16)年3月、4月に出版された『欧米の住宅事情と住宅政策』の上巻²²⁾(表4-4)および下巻²³⁾(表4-5)に着目する。

上で見た『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』などの書籍では、特定の調査活動との関係性については触れられていなかったが、同書では〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の21番目の調査である「欧米の小住宅に関する政策一般調査」(以下〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉と表記する)の最終的な成果報告として出版されたことが明記されている²⁴⁾(表4-1参照)。

(i) 調査対象と問題意識

『欧米の住宅事情と住宅政策』の「緒言」において乾は以下²⁵⁾のように述べている。

住宅の問題は、現に国策として其の緊急対策が講ぜられて居り、時局下の問題として頓に朝野の関心を昂めつつあるのであるが、此の問題たる生活の基本であるために其の関連するところ頗る広汎且複雑多岐であって、単に一家の生活や建築、衛生学上の問題たるに止まらず、政治、産業、国防等の各分野にも相互関係するところ多く、従って之が解決は各方面に亘る調査研究と、深き而も総合的な知識と経験とに俟たなければならない。此の点よりして、先づ欧米諸国の本問題に関する諸経験を探ることは、本会の事業経営上には勿論、我住宅政策の樹立上にも参考となる点が蓋し鮮少なからざるものありと信ずる。本書は第一次世界大戦後最大量の住宅供給を実施せる英国を初め、国防的国土計画の一翼として国民住居の再編成に力を致しつつある独逸、金融活動に依り集団住宅経営に多大の援助をなしつつある米国等、最近に於ける欧米各国の住宅事情及住宅政策につき可及的広範囲に調査したものであるが、家賃統制及住居法等立法の具体的内容及其の実績に付ては、本会内に住宅制度調査委員会が別に設置されたので之を其の研究に譲ることとした。

〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉は1937(昭和12)年度に開始されている。乾によれば、この調査の着手の理由は、「広汎且複雑多岐」に渡る住宅問題の解決のために「先づ欧米諸国の本問題に関する諸経験を探る」ことが有益であると考えられたためであった。『欧米の住宅事情と住宅政策』では、各国の住宅事情や住宅政策に関する知見が収集、翻訳されているが、なかでも英・独・米・ソ連が重点的な摂取の対象とされている。

(ii) 調査体制

資料収集や翻訳の作業に関して、『欧米の住宅事情と住宅政策』や1937(昭和12)年の『同潤会会報』では以下²⁶⁾²⁷⁾のように述べられている。

本調査に当り最も困難であったのは、時局柄適当な資料の入手難であったが、幸にして外務省当局の斡旋により各国駐在大使を経て之を豊富に収集することが出来たことは本会の深く感謝する所である。…(中略)…此の調査は本会囑託小池新二及森健蔵両君の努力に負ふ所少くない記して其の労を多とする。

資料収集の国名は、英吉利、亜米利加合衆国、独逸、仏蘭西、^{オーストリア} 奥太利、^{ベルギー} 白耳義、^{イタリア} 伊太利、^{オランダ} 和蘭、^{デンマーク} 丁抹、^{スウェーデン} 瑞典、^{スイス} 瑞西、^{ノルウェー} 諾威、^{ポーランド} 波蘭、^{フィンランド} ラトヴィア、^{フィンランド} 芬蘭、チェコスロヴァキア、蘇連邦、土耳其の十八ヶ国である。この諸国からの資料収集に就いては、国際慣例によって、本会より外務省へ斡旋方を依頼したところ、同省ではこれを快諾、同省文化事業部で、海外駐在の本邦大公使館を通じて、資料収集の斡旋に着手することになった。

これらから、資料収集という面では、同調査が開始されるのと同時期に、外務省への要請により18か国分の海外資料の収集手段が確保されていることがわかる。また、翻訳の面では森健蔵²⁸⁾と小池新二²⁹⁾の両氏を中心とした翻訳体制が確立されている。

4-3 住宅制度調査委員会の活動

前節で見たように、乾は『欧米の住宅事情と住宅政策』の「緒言」において「家賃統制及住居法等立法の具体的内容及其の実績に付ては、本会内に住宅制度調査委員会が別に設置されたので之を其の研究に譲ることとした」と述べている。本節では、この住宅制度調査委員会がどのような活動を行っていたのか確認したい。

4-3-1 住宅制度調査委員会の設置の経緯

前節では〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の一つとして〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉が実施され、この成果が『欧米の住宅事情と住宅政策』として出版されていたことを示した。1939(昭和14)年度からは〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の24番目の調査として「住宅立法及行政制度調査」(以下〈24 住宅立法及行政制度調査〉も実施されている)(表4-1参照)。

両調査の紹介委員はいずれも乾であり、他のテーマは基本的に個人へ調査が委託されていたのに対し、両調査の担当は「同潤会」とされた。両調査に対する補助費について見てみると、〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉に対する交付額は1,600円と他の調査と比較しても平均的な額であったが、〈24 住宅立法及行政制度調査〉には2年度に渡り6,500円ずつが補助され、計13,000円という相対的に極めて大きな補助が充てられている。これは〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉全体の総交付額の3割近くを占める額となっており、〈24 住宅立法及行政制度調査〉がある種の特別な位置づけにあった調査活動であったことを示している。同調査について、1939(昭和14)年6月の「住宅立法及行政制度調査の件」という資料³⁰⁾では以下のように述べられている。

表4-4 『欧米の住宅事情と住宅政策』上巻の全体構成

英国編	米国編	
<p>1 英国の住宅政策</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 問題の性質と其の重要性 2 住宅委員会 3 資金関係 4 諸国体との関係 5 結語 2 住宅建設事業 1 英国の住宅需要状況 2 住宅建設状況 3 建設資金の問題 <ol style="list-style-type: none"> 1 一般住宅建築への補助 2 スラム清掃資金の補助 3 農村住宅への資金補助 4 公益組合に対する補助 5 建築組合に対する補助 6 民間企業に対する補助 4 建設費及建築構造の問題 <ol style="list-style-type: none"> 1 建築費 2 建築費の内訳並建築費の節減 3 住宅建築標準及検査標準 4 住宅建築標準 5 住宅の経営及管理 <ol style="list-style-type: none"> 1 申込者の登録 2 住宅の賃貸借 3 住宅の維持及修繕 4 家賃の取立と徴収延期 5 社会事業 <p>3 第二次世界大戦下の住宅関係立法</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 家賃及譲渡抵当金融利息制限法 2 住居(非常権限)法 3 家主及借家人(戦害)法 4 裁判所(非常権限)法 5 市民防護法 6 キャンプ法 7 木材統制令 8 主要建築物及設備(戦時修理)法 	<p>1 米国の住宅政策</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 住宅問題の発展 <ol style="list-style-type: none"> 1 概観 2 慈善事業より州行政へ 3 州行政より国策へ 2 住居法成立の経過 3 住宅国策の枢軸 <ol style="list-style-type: none"> 1 ワグナア・スティーガル法 2 住宅国策の現状 4 連邦住居事業部(FHA)の業績 <ol style="list-style-type: none"> 1 1937年度の外観 2 保険活動 3 技術と保険の進歩 4 経済及統計課 5 他の諸機関との協力 6 不動産動態調査 7 抵当金融実績調査 8 その他の調査研究 5 連邦住宅融資銀行 <ol style="list-style-type: none"> 1 概説 2 連邦住宅融資銀行制度 3 連邦貯蓄、融資制度 4 連邦貯蓄、融資保険組合 5 住宅所有者融資組合 6 農場保証部の住宅事業 <ol style="list-style-type: none"> 1 概説 2 経費の問題 3 自治体の生活設計 <p>2 不良住宅地区</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 スラムの清掃と住宅改善 <ol style="list-style-type: none"> 1 問題の範囲 2 不良住宅の要素 3 不良住宅の影響 4 スラムの起源 5 スラム及凋萎地区の経済的効果 2 大都市に於ける住居状態 <ol style="list-style-type: none"> 1 ニューヨーク 2 シカゴ 3 フィラデルフィア 4 デトロイト 5 クリーヴランド 6 セント・ルイス 7 ベルティモア 8 ボストン 9 ビッツバーク 10 ミルウォーキー 11 ミネアポリス 12 ニュー・オルレアンズ 13 シンシナチ 14 インディアナポリス 15 デイトン 3 1934年不動産目録に於ける住居状態 <ol style="list-style-type: none"> 1 調査の目的 2 64都市の実状 4 その他各州に於ける住宅状況 <ol style="list-style-type: none"> 1 カリフォルニア州 2 デラウェア州 3 ニュージャージー州 4 農業住宅調査 	<ol style="list-style-type: none"> 5 私的企業に依る住宅改善の不可能性 <ol style="list-style-type: none"> 1 利潤より見たる私的企業 2 配当制限の住宅会社 3 世帯収入の分布状態 4 其の他の解決策 6 スラム清掃及再建の実例 <ol style="list-style-type: none"> 1 リヴァプール 2 シェフィールド 3 ヘーグ 4 グラスゴウ 5 結論 <p>3 住宅問題論考</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 住宅問題の要因 <ol style="list-style-type: none"> 1 経済的要因 2 社会的要因 3 行政的要因 2 住宅問題小論 <ol style="list-style-type: none"> 1 単一の解決策はない 2 各方面の対策が必要 3 住宅所有の現状 4 不動産所有の見解を広むる必要 5 住宅生産の現状 6 敷地割及設計の改善 7 大規模供給事業の長所 8 貨幣価値 9 公共団体に依る住宅供給 3 人口増加と住宅需要 <ol style="list-style-type: none"> 1 将来の人口の推定 2 将来に於ける年齢別人口分布 3 1930年より同55年に至る住宅需要指数 4 世帯の大きさ 5 郊外の発展 6 低廉住宅建築 7 移民 8 推定の不確実 4 住宅建築投資 <ol style="list-style-type: none"> 1 住宅所有の欲求 2 政府に依る住宅供給 3 制限配当建築会社 4 大規模住宅施設の必要 5 大規模住宅施設の長所 6 政府の役割 7 住宅問題解決私案 5 住宅設計の経済的社会的意義 <ol style="list-style-type: none"> 1 慎重なる計画を欠く例 2 ワシントン市に於ける都市設計の長所 3 ワシントン市に於ける都市設計の欠点 4 シカゴ市一予想し得ざりし都市 5 パーンハムの計画 6 都市設計と住宅建築 7 住宅設計に対する大衆の態度 8 大衆の態度に影響を与へし諸要因 9 将来の住宅設計に対する予想 6 国内移住と住宅建築 <ol style="list-style-type: none"> 1 農村移住地 2 農村移住地の住宅施設 3 農村移住地の業績 4 郊外移住地 5 郊外移住地の住宅施設 6 郊外移住地の業績 7 移住地局の業績

(出典) 同潤会編：欧米の住宅事情と住宅政策 上巻，同潤会，1941.3

表4-5 『欧米の住宅事情と住宅政策』下巻の全体構成

独逸編		国際連盟の調査報告
<p>1 独逸の都市及住宅政策</p> <p>1 都市計画と建築警察</p> <p>1 計画規定及施行規定</p> <p>2 都市計画の実施</p> <p>3 新都市及大定住地の建設</p> <p>4 国内諸都市の改造</p> <p>5 都市の健康化</p> <p>6 防空建築</p> <p>2 住宅建築</p> <p>1 大独逸国領域に於けるライヒ住居政策の目標</p> <p>2 住宅建築及定住地金融制度</p> <p>金融の変化</p> <p>金融の構成</p> <p>1 一番抵当金融</p> <p>2 二番抵当金融</p> <p>3 不足額金融</p> <p>3 1933年以降住宅及ジードルンク建築の趨勢</p> <p>一般的趨勢</p> <p>小定住地</p> <p>国民住居の建設</p> <p>農業労働者住居建設</p> <p>家賃税抵当金融償還分の参加</p> <p>其の他の住宅建設</p> <p>菜園制度</p> <p>3 住居経済</p> <p>1 家屋所有と家賃法</p> <p>2 家屋修理事業</p> <p>3 家賃税</p> <p>4 住宅経済機構</p> <p>5 公益住宅事業</p> <p>4 建築経済と四ヶ年計画</p> <p>2 第二次大戦下の住宅法令</p> <p>1 建築の制限</p> <p>1 新築禁止令</p> <p>2 新築禁止令の除外処置</p> <p>2 建物被害令</p> <p>3 改造補助</p> <p>4 戦時国民住居の建設</p> <p>5 借家人保護</p> <p>6 暖房制限家賃引下令</p> <p>7 資材の統制及節約</p>	<p>3 住宅統計</p> <p>1 独逸国内住宅数(ザールを除く)</p> <p>2 住宅建築と住宅純増加</p> <p>3 市町村順位に依る新築活動と住宅純増</p> <p>4 小、中、大住宅数</p> <p>5 小、中、大住宅別市町村による新築数</p> <p>6 国家の特別措置に基く住宅</p> <p>7 公費補助による住宅新築数</p> <p>8 国民住居</p> <p>9 政府保証を受けたる住宅数</p> <p>10 政府保証市町村順位別による助成住宅数</p> <p>11 建築主による居住建物内新築住居数</p> <p>12 住宅建築金融</p> <p>13 政府の特別措置による金融</p> <p>14 市町村順位による政府保証抵当金融</p> <p>15 政府保証抵当金融債務者及債権者</p>	<p>1 白耳義</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>2 英国</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>3 丁抹</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>4 仏蘭西</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>5 瑞典</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>6 和蘭</p> <p>1 住宅事情と需給状況</p> <p>2 建築業と住宅金融</p> <p>3 住宅政策</p> <p>7 和蘭の住宅政策</p> <p>1 住居法</p> <p>2 住居法の金融条項</p> <p>3 住居法の都市計画条項</p> <p>4 建築及住宅に関する市町村条例</p> <p>5 簡易住宅型式</p> <p>6 所要住宅数の決定</p> <p>7 国家及自治体による住宅監督</p> <p>8 建築組合</p> <p>9 住宅建築金融</p> <p>10 家賃の決定</p>
ソ連邦編		
	<p>1 総説</p> <p>1 ソ連革命の住宅観</p> <p>2 住宅制度の变革</p> <p>3 家屋修理の問題</p> <p>4 住宅組合の出現と住宅法制</p> <p>5 住宅の型式</p> <p>2 ソ連住宅法制の特色</p> <p>1 住宅占有の権利</p> <p>2 家賃支払の義務</p> <p>3 其の他居住者の義務</p> <p>4 家主の義務</p> <p>5 一時の居住と転貸</p> <p>6 住宅の交換</p> <p>7 居住権の制限</p> <p>8 占有の解除</p> <p>9 居住訓練</p> <p>10 結語</p>	

(出典) 同潤会編：欧米の住宅事情と住宅政策 下巻，同潤会，1941.4

茲に実施方御決議を得置候標記調査(〈24 住宅立法及行政制度調査〉：筆者補)は今後本会内に新に設置の住宅制度調査委員会に併合のことに変更。従って之に対し茲に支出方御決議相願候本年度経費六千五百円也は清算の上住宅制度調査委員会に補助することに変更致度候。

これは同潤会から〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の審議委員であった内田祥三に宛てられたものである。これによれば、〈24 住宅立法及行政制度調査〉に対する補助が決定した後に同潤会内に「住宅制度調査委員会」が新たに設置されることになったので、〈24 住宅立法及行政制度調査〉で行われる予定であった調査は同委員会で行い、補助費も同委員会に支払いたいというのである。

一方、東京都公文書館の内田祥三資料には1939(昭和14)年5月の住宅制度調査会に関する資料³¹⁾が存在し、同資料では以下のように述べられている。

当局の希望に基づき、欧米各国に於ける住宅に関する国策中特に金融補助、家賃制限並に住宅供給組織に関する法令の主要なるものを選びこれらを邦訳することを当面の課題となす。

この1939(昭和14)年5月という時期は、住宅制度調査委員会の新設に伴い〈24 住宅立法及行政制度調査〉の補助費の使途変更が内田祥三に通告された6月の直前にあたる。また、調査会の構成員として13名の名前が挙げられているが、その全員が住宅制度調査委員会にも参加している。したがって、調査会は同委員会の前身にあたる組織であったと考えられる。

以上から、住宅制度調査委員会の設置の経緯は以下のように整理される。まず、1939(昭和14)年5月頃に「欧米各国」の「金融補助、家賃制限並に住宅供給組織に関する法令」の翻訳が、当局から「希望」され、同潤会に住宅制度調査会が設置された。また、これとは別に〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉のテーマの一つとして1939(昭和14)年度から〈24 住宅立法及行政制度調査〉が開始されることとなっていたが、この調査と調査会による調査が「併合」されることとなった。この際、会名称が「住宅制度調査委員会」へと改められているが、これもこの「併合」に伴うものであったと考えられる。〈24 住宅立法及行政制度調査〉に対する補助費の変更は、当初の計画を変更したものであるとされているが、〈24 住宅立法及行政制度調査〉に対する補助費が他のテーマと比べてかなり大きくなっていることから、補助費の策定当初から、何らかの形で組織的に調査を実施することが想定されていた可能性も考えられる。

4-3-2 住宅制度調査委員会の構成員と調査の概要

住宅制度調査委員会は、委員長1名、常任委員2名、委員9名、研究員22名の計34名で構成された(表4-6)。委員長に長岡隆一郎、それに次ぐ立場である常任委員には中村寛と乾真介が就いている。また、1938(昭和13)年の厚生省の新設に伴って社会局は厚生省下に移管されており、この際に同潤会も厚生省の管轄下となっていたため、厚生省関連の人物の参加が多数認められる。このほか、関係省庁の職員や研究機関の関係者、佐野利器や内田祥三、高山英華、平山嵩といった学術関連の人物の参加が認められる。こうした構成員のなかでも、大正期から住居法に関連する動向に関与していた長岡や内田、中村らの存在が注目される。

同潤会は1941(昭和16)年の住宅営団の発足に伴って解散しており、住宅制度調査委員会は1939(昭和14)年度から解散までの二年度にわたって活動している。その活動の内容について、同委員会の事業経過報告書である「同潤会住宅制度調査委員会経過報告書」では、以下³²⁾のように述べられている。

昭和十四年度に於ては主として英・独・仏に於ける家賃制限並借家人保護に関する法令を翻訳し昭和十五年二月二十日第二回委員会に之が報告を了し、厚生省社会局の手に依り一括して印刷に附し…(中略)…刊行せり。昭和十五年度に於ては英・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。

表4-6 住宅制度調査委員会の構成員

委員長					
長岡隆一郎	貴族院議員・同潤会評議員				
常任委員					
中村寛(○)	軍事保護院業務局工営課長	乾真介	同潤会総務課長		
委員					
中島賢蔵	厚生省社会局住宅課長・同潤会参与 東京帝国大学工学部教授・ 工学博士・同潤会評議員	堀内信之介	司法省民事局第二課長		
内田祥三		武島一義	前厚生省社会局生活課長		
佐野利器	工学博士	物部薫郎	前厚生省衛生局保健課長		
福田重義	同潤会建設部長・同潤会評議員	秋葉保廣	前厚生省労働局指導課長		
		古屋芳雄	厚生省技師・医学博士		
研究員					
諫早信夫	▲	厚生省技師	伊藤俊夫	□	商工属
大村巳代治	▲	厚生省技師	北川一松	□	司法属
熊谷兼雄	○ △	厚生省技師	青山義武	□	東京民事地方三番所判事
早川文夫	○ □ ▲	厚生省技師	石堂正三郎	□	日本労働科学研究所研究員
有薊初夫	○ □ △	厚生省技師	桂寅太郎	○ □	日本労働科学研究所研究員
長岡道男		厚生省技師	岡島暢夫	○ □	前日本労働科学研究所研究員
伊東五郎	△	内務省技師	辛島礼吉	□ △	東京市政調査会研究員
長素連	○	内務省技師	白鳥義三郎	○	東京高工講師
池田徳真	○ ▲	外務省嘱託	高山英華	○ △	東京帝国大学助教授
濱野啓一	○ △	厚生科学研究所技師	平山嵩	△	東京帝国大学教授・工学博士
吉田倫恒	○ □ △	警視庁建築技師	小池新二	○ □	住宅制度調査委員会常任研究員

(出典) 同潤会住宅制度調査委員会事業経過(同潤会編: 欧米の住居法, 同潤会, pp.397-402, 1941.4所収)

(注) 表中○は「住宅制度調査会」の構成員、□は翻訳作業の担当者、△は「住居法」特別研究委員会の構成員、▲は同研究会各部会主査

これによれば、同委員会の一年度目には「英・独・仏に於ける家賃制限並借家人保護に関する法令」、二年度目には「英・独・米に於ける住居法」に関する翻訳作業が実施された。また、二年度目には翻訳作業と並行して「我国住居法私案要綱を作成する為」の四つの部会が設置された。この「部会」による研究については後述する。同委員会内では、上で示した作業に基づいて30回にわたって研究報告がなされている(表4-7)。

4-3-3 委員会内における翻訳作業とその書籍化

住宅制度調査委員会内における報告のうち、翻訳作業による成果の一部は書籍としてまとめられている。

一年度目の翻訳作業の成果は、1940(昭和15)年3月に『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』³³⁾として出版された。この翻訳作業において、イギリスの法制の翻訳は青山義武と北川一松に、ドイツの法制の翻訳は伊藤俊夫により担当されている。この三氏はいずれも住宅制度調査委員会に所属する研究員である。また、同書には、イギリスとドイツに加えてフランスの法制の訳文も所収されている(表4-8)。

表4-7 同潤会住宅制度調査委員会内でなされた研究報告

番号	分類	担当者		報告名(書籍所収の名称)
1	①	伊藤	独	独逸国借家法 独逸国借家法施行令 借家人保護並借家調停所に関する法律
2		早川	英	英国の公益企業組合
3	①	青山	英	1915年家賃及譲渡抵当金融利息引上(戦時制限)法 1919年家賃及譲渡抵当金融利息引上(制限)法 1919年家賃値上等(修正)法
4	①	北川	英	1920年家賃及譲渡抵当金融利息引上(制限)法 1920年家賃及譲渡抵当金融利息引上(制限)規則(民事区裁判所手続) 同規則の改正に関する1928年家賃(制限)規則
5	①	北川	英	1933年家賃及譲渡抵当金融利息(改正)法
6	①	青山	英	1918年家賃値上等(修正)法 1923年家賃及譲渡抵当金融利息引上(継続)法 1923年家賃制限(値上通知)法 1923年家賃及譲渡抵当金融利息制限法 1924年不当立退請求防止法 1925年家賃及譲渡抵当金融利息(制限継続)法 1935年家賃及譲渡抵当金融利息引上(制限)法
7	①	北川	英	1938年家賃及譲渡抵当金融利息引上(制限)法 1939年家賃及譲渡抵当金融利息制限法
8		有菌		和蘭の住居政策
9	②	吉田/北川	英	1914年住居法 1923年住居等に関する法律 1924年住居(財政的規程)法
10	②	伊藤/小池	独	戦時下独逸の借家人保護に関する法令
11	②	伊藤	独	独逸国に於ける住宅難克服の為の対策に関する法令
12	②	伊藤	独	1923年独逸国住宅難克服法
13	②	小池	英	1890年労務階級住居法
14	②	小池	英	1899年小住居取得法
15	部会	諫早/平山/有菌/濱野		住居法第三部会報告
16	②	伊藤	独	1918年プロイセン住居法
17	部会	池田/吉田/濱野		住居法第一部会報告
18	部会	大村/伊東/高山		住居法第二部会報告
19	部会	早川/熊谷/辛島		住居法第四部会報告
20	②	北川	米	1939年国民住居法
21	②	伊藤	独	1937年修正独逸家産地設定法
22	②	小池	独	独逸貸借契約統一約款
23	②	北川	米	国民住居法第203条に基く共済抵当保険に関する連邦住居行政部長官の規則及規程
24	②	青山	英	1926年住居(農村労務者)法 1929年住居(補助変更)法 1931年住居(農村労務者)修正法 1931年住居(農村当局)法 1933年住居(財政規程)法
25		伊藤/辛島	独	1931年私営保険事業及建築貯蓄金庫の監督に関する法律
26		辛島	独	独逸公益住宅法

27		石堂/桂/岡島		1933年各国社会施設調査報告
28		北川	米	米国国民住居法概要 米国中央政府住宅供給事業概要
29		濱野	英	英国住居法概説
30	部会	大村		国民住居標準案
		諫早		住居監督制度要綱
校 閲 中			英	1909年住居供給・都市計画等に関する法律 1919年住居供給・都市計画等に関する法律 1925年住居法 1930年住居法 1935年住居法
			独	小定住地奨励規則

(出典) 同潤会住宅制度調査委員会経過報告書(西山卯三記念すまい・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, pp.903-914, 2001.1)

(注) 表中①は『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』に収録された報告。②は『欧米の住居法』に収録された報告。網掛け部は「住居法」特別研究委員会の研究報告。

表4-8 『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』所収のフランスの法制

借家に関する戦時及戦後の立法概観	1925年7月6日の法律正文
1918年3月9日の法律正文	1926年4月1日の法律正文
1918年3月9日の法律の概観と立法理由	1926年4月1日の法律の内容と立法内容
1922年3月31日の法律正文	1929年6月29日の法律正文
1922年3月31日の法律の概観と立法理由	1929年6月29日の法律の概観及び立法理由
1923年12月29日の法律正文	1937年12月31日の法律正文

『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』の目次等より作成。

(出典) 厚生省社会局編: 英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制, 厚生省社会局, 1940.3

これに関してはどのように翻訳がなされたのか明記されていないが、その内容や訳文のほとんどが金融研究会³⁴⁾から1939(昭和14)年6月に出版された『仏国家賃関係法規』³⁵⁾と一致している。また、『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』出版の直前にあたる1940(昭和15)年2月に開かれた同委員会の「委員及研究員連合会」の開催通知³⁶⁾によれば、『仏国家賃関係法規』で翻訳を担当した野田良之³⁷⁾から「仏蘭西の家賃制限と借家人保護政策」に関する解説が行われる予定となっている。したがって、この法制に関しては委員会所属者による翻訳は実施されておらず、金融研究会(野田良之)の翻訳の成果が参照された可能性が高い。『仏国家賃関係法規』の冒頭では「本書は厚生省社会局の依頼に依ったもの」³⁸⁾と述べられており、社会局との関係が示されている。住宅制度調査委員会と金融研究会の翻訳作業が重複なく実施されていることを考えれば、社会局側からの依頼により両者の間で翻訳範囲の分担が図られたと考えることもできる。

二年度目の翻訳作業の成果は、1941(昭和16)年4月に『欧米の住居法』³⁹⁾として出版された。一年度目の翻訳作業ではイギリス・ドイツの法制が対象とされていたのに対し、二年度目にはこれに加えてアメリカの法制が対象とされている。一年度目に引き続き、英語圏の法制については青山と北川が、ドイツの法制については伊藤が担当するという形が踏襲されている。この三名のほかに、辛島礼吉、小池新二、吉田倫恒が新たに翻訳作業に加わっている

が、三名とも委員会の構成員であり、『欧米の住居法』の出版に係る翻訳作業はすべて同委員会内で実施された。なお、正式に報告された30号報告の後にも、1909年住居法や1919年アディソン法などが追加で翻訳されている。これらについては「仮翻訳を終了し目下校閲中」であり、「之を後日追録として刊行する予定である」⁴⁰と述べられているが、『欧米の住居法』の後にこうした書籍は出版されていない。

こうした住宅制度調査委員会による翻訳作業に先立ち、どのように海外資料の入手がなされたのかについては詳らかではない。しかしながら、同委員会が〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の〈24 住宅立法及行政制度調査〉を引き継いで実施されていたことを考えれば、〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉と同様に、各国の駐在大使などを通じた資料の収集が図られていたものと推測される。

4-4 「住居法」特別研究委員会の設置とその研究方針

前節で見たように、住宅制度調査委員会の二年度目には、住居法に関する翻訳作業と併行して、四つの研究部会によって「我国住居法私案要綱」の作成が進められている。この研究部会は「住居法」特別研究委員会と呼ばれた。

『証言 日本の住宅政策』において、著者である大本圭野は、同潤会住宅制度調査委員会の構成員の一人であった早川文夫にインタビュー調査を実施している。同書には、早川の所持資料として「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」と「住居法」特別研究委員会案」という二つの資料⁴¹が所収されている。本節では、これらの資料の内容を確認することによって、当時描かれていた住居法の全体像を把握するとともに、同研究委員会の活動方針を確認したい。

まず、「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」について、住居法案要綱作成小委員会という組織に関する言及が同資料以外で認められないことから、この組織は実際には設置されていなかったと考えられる。後述する「住居法」特別研究委員会の研究方針と重なる点が多いため、同研究委員会との関係により何らかの形で作成された資料であると考えられる。同資料では以下の内容が示された。

- 1 狭義の住居法を立案する一住居の改良、供給、助成等
- 2 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
- 3 (立法主旨の確立一例へば国民体位の向上、労働力の再生産等)

住居法の内容となるべき事項

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

住居供給の勸奨、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

一方、もう一つの資料である「「住居法」特別研究会案」では、各部会の研究範囲の分担計画などが案として示されており、ここから、同資料が同研究会の設置に先立って作成されたものであることがわかる。同資料では以下の内容が示された。

住居法特別研究会部会分担表(案)

I 住宅調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・第一部会 池田

II 住居標準

A 標準住宅(国民住居)・・・・・・・・・・第二部会 大村

a 東京

標準設計

敷地割、一団地住宅

規格統一、大量生産

b 全国 — 標準設計

B 住居監督・・・・・・・・・・・・・・・・・・第三部会 諫早

最小限住居標準

住居監督制度

III 住宅供給・・・・・・・・・・・・・・・・・・第四部会 早川

住宅会社

不動産金融

第一部会 住宅調査に関する部会(参考案)

I 主要(報告)事項

1 住宅調査項目の決定

- a 調査の目的 如何なる事項を知る必要ありや?
- b 地域の大小(全国主要都市六大都市等)に応ずる規模(調査項目の種類)の決定
- c 対象の変化(純住宅、住宅併用店舗等)による調査項目の取捨
- d 国調付帯調査項目
- e 特殊住宅調査項目(例へば鉱夫住宅調査等)

2 住宅調査表の作成 前項に対応する調査表の作成

3 調査技術に対応する提案(用語の統一・調査員の訓練・集計の方法)

II 参考事項

- 1 内外住宅調査の方法並に実績の研究
- 2 内外住宅調査に関する資料の蒐集整理
- 3 住宅関係用語の統一

第二部会 国民住居に関する部会 東京(参考案)

I 主要事項

1 標準設計案の作成(家族構成を数種予定して)

- a 建物及敷地に関し具体的な数案(入口の方向による変化)を作成
- b 都心部と都外部の各種人口密度に応ずる住居形式の変化を検討
並にその設計案の作成

2 敷地割、一団地住宅計画

- a 人口密度に応ずる敷地標準の決定(前項 b と関連す)
- b 住居近隣地に必要なる公共施設(小公園、浴場、売店等)の検討決定

3 住宅生産機構の合理化に対する提案

- a 規格統一、大量生産に関する具体案の作成
- b 其他

II 参考事項

- 1 国民住居普及方法に対する提案
- 2 現在生産機構の解明

第二部会 国民住居に関する部会 全国(参考案)

I 主要事項

1 各地方に依頼すべき項目(地方住居標準地方国民住居等)の決定

- a 地方住居の特徴—住居形式、敷地割等の伝統 — その長所と短所
(b 地方的一般庶民住居の住居標準に関する調査)
- (c 地方の気候的特徴、生活的特徴)
- d 地方的材料、地方的構造法
- e 地方の特徴を生かし欠点を補った「国民住居地方型」の決定立案

2 各地方に於ける調査、研究、立案方法(組織)の決定並にその依頼

- a 道府県建築課、営繕課、都市計画課職員

b 建築学会支部、建築協会等会員

3 各地方の報告結果の蒐集、整理

II 参考事項

1 国民住居の研究立案方法

a 用途による住宅の分類

都市住宅

住居建築物(住宅・寄宿舍・下宿屋)

住宅併用店舗

住宅併用工場

工場付属寄宿舍

農村漁村住宅(農家・漁夫住宅・鉱夫住宅)

b 地域及人口密度による住居標準(住宅面積、敷地面積)の分類

c 国民住居に関連する調査項目(生活 — 住居 — 環境)

(1)自然条件(気候・地勢)

(2)生活状態

風俗、習慣及迷信

住生活の分析

(新生活様式の創造)

(3)社会条件

(人口密度による住居形式の変化)

居住場所と労働場所の関係

公共施設、都市設備

第三部会 住居監督に関する部会(参考案)

I 主要(報告)事項

1 保安、衛生条件を満足すべき最低住居標準の決定

a 家族人員による最小限住居(室数、面積)の決定

b 住居監督の対象となるべき付帯条件の決定

(湿気、通風、採光、給水、排水、調理場、洗濯場等)

2 住居監督制度案の作成

a 住居監督の主体(主管官庁の組織)

b 住居監督の施行区域(例へば市街地建築物法適用都市)

c 住居監督の標準(第1項による)

II 参考事項

1 住居監督実施方法に対する研究

a 現在の建築監督制度の拡充

b 現在の保健省制度の拡充(或は両者(a,b)の協力)

c 補助機関として方面委員の活用

- d 補助機関として町会隣組の活用
- e 住居監督官の養成

第四部会 住宅供給に関する部会(参考案)

I 主要(報告)事項

1 住宅会社法案の作成

- a 会社の組織(例へば株式会社とし株主に優先的に住宅を取得せしめる方法等)
- b 会社の事業内容(建築物の建設、売買、貸付、管理、土地の造成、売買、貸付、管理の公共施設の経営其の他)
- c 政府の助成(低利資金の融通、配当の保証、土地取得に対する強権の付与等)
- d 政府の監督(住居標準の維持、配当の制限等)

2 不動産金融に関する提案

- a 財源に関する問題
- b 償還期限及利率に関する問題
- c 抵当に関する問題

(3 住居建築の助成に関する方策 — 補助金制度)

II 参考事項

- 1 内外住宅会社、住宅組合の組織、実績調査
- 2 各種住宅供給方法(国家、自治体、公益法人、私人)の比較—長所と短所の分析
- 3 土地問題、交通問題の検討(国土計画的、都市計画的考慮)
- 4 内外不動産金融制度の調査、検討(同潤会発行のパンフレットあり)

まず、「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」では「住居法の内容となるべき事項」として「基本事項」、「量の問題」、「質の問題」という三つの大きな項目が挙げられている。この各項目は、①基本事項として住居行政機構と住宅統計の整備を図る、②多角的な方策により供給量を確保する、③住宅に関する基準を定め、それに基づいた新規住宅の建設、既存住宅の取り締まりや改良を実施し、品質の維持向上を進めるという構成となっており、非常に体系的に住居法の実施イメージが示されていると言ってよいであろう。これに加え、「関連事項」では「住居に関連する法令」が多数挙げられており、これらを「住居法」的見地から検討修正する」ことが目指されている。

「住居法」特別研究員会案」で示されるように、同研究員会では、住宅調査、住居標準、住居監督、住宅供給という研究テーマが設定されたが、これは、以上で見たような包括的な住居法の実現に向けたものであった。

第3章では、1923(大正12)年に住宅問題協議会が設置され、以後1930(昭和5)年にかけて住宅統計調査の実施に向けた議論がなされたことを明らかにした。また、第2章2節では、1926(大正15)年から開始された同潤会の分譲住宅事業において「日本小住宅の帰趨を示すべき最も模範的なものの建設」が目指されていたことを示した。さらに、第2章3節では1925(大正14)年以降に猿江裏町改良事業や不良住宅地区改良法の立案が進められ、これに加えて将来的には住居監督制度の導入が構想されていたことを確認した。

特筆されるべきは、こうした動向に長岡隆一郎や内田祥三、中村寛の関与が認められることである。先述したように、住宅制度調査委員会の委員長は長岡であり、常任委員に中村、委員に内田が就いている。「住居法」特別研究員会案の策定にもこうした人物が関与したことは間違いないであろう。

同潤会の住宅制度調査会が「当局の希望」を受けた段階の活動方針は「欧米各国に於ける住宅に関する国策中特に金融補助、家賃制限並に住宅供給組織に関する法令の主要なるものを選びこれらを邦訳」することであり、当局からは必ずしも住居法の調査や立案は要望されていなかった。また、住宅制度調査委員会が活動した1940年前後には、戦時体制の強化を目的として住宅供給策の立案が求められていた。

これに対し、「住居法」特別研究員会案には、供給策に加えて、長岡や内田、中村などが継続的に取り組んできた課題が盛り込まれている。つまり、同研究員会は、知見の摂取やそれに基づく実践のなかで大正期から構想されていた住居法案を、本格的立案に移すための組織として設置されたのである。「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」では、補遺的とも言える形で「立法主旨の確立」が掲げられ、その例として「国民体位の向上、労働力の再生産」などが挙げられているが、ここからは、戦時期における住宅問題への関心の高まりを奇貨として、悲願であった住居法の制定を実現させようとする彼らの思惑が垣間見える。

まとめ

本章は、同潤会において調査研究活動がいかに関与され、またどういった経緯を経て住居法の立案へと至ったのかについて明らかにすることを目的とした。これは、調査体制の整備拡充と問題意識の継承という二点から整理される。

まず、調査体制について、同潤会では段階的に住宅政策に関する調査体制が整えられ、結果的にこれが住居法の本格的立案に取り組むための基盤となっていた。この過程では、1930(昭和5)年の調査課の設置と1934(昭和9)年度の〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の開始が重要な転換点となった。調査課の設置は直接的には住宅政策に関する調査の実施には結びつかなかったが、住宅供給組織としてスタートした同潤会に調査セッションが置かれたことが、同潤会内で後に本格的な住宅政策の調査が行われる遠因となったと考えられる。また、〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉においても、序盤から中盤にかけては住宅政策に関する調査は見られなかったが、1937(昭和12)年度の〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉の開始後、西洋諸国の住宅政策に関する資料の収集や翻訳が組織的に実施されている。〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉では各委託調査に対する補助制度が整えられており、この補助制度が住宅制度調査委員会の設置の際に活用されることとなった。

次に、住居法の欠落に対する問題意識は戦時期に突如として生じたものではなく、大正期から継承されたものであった。住宅制度調査委員会の中心人物である長岡隆一郎や内田祥三、中村寛は大正末期から昭和初期にかけて住居法に規定される事項の一部を実践へと移していた。しかし、これらは、彼らが参考とした西洋諸国の住居法とは異なり、不完全な形で実現された点も多く、なにより包括的な住居法の制定という形ではなく、個別解的な実践にとど

まった。1930年代には経済の低迷などによって住宅政策の充実を訴える世論は低下していたが、開戦後の住宅問題の深刻化を彼らはある種の好機と捉え、このことが住宅制度調査委員会による住居法の本格的検討の着手の端緒となったものと考えられる。

ここまででは住居法の立案が目指された経緯を把握したが、次章では、この住居法の立案過程で得られた成果が戦時施策に与えた影響を明らかにしたい。

注

- 1) 大本圭野: 「証言」日本の住宅政策, 日本評論社, p.57, 1991.6
- 2) 同潤会: 同潤会事業報告, 同潤会, p.71, 1926.6
- 3) 同潤会: 同潤会事業報告, 同潤会, p.91, 1939.6
- 4) 1936(昭和11)年4月に調査課は総務課調査係へと改組されており、この際に乾は総務課課長となっている。
- 5) 宮澤小五郎, 同潤会編纂: 同潤会十年史, 同潤会, p.295, 1934.5
- 6) 同潤会: 同潤会事業報告, pp.74-75, 1934.6
- 7) 1936(昭和11)年には笠原に代わって佐野利器が委員となっており、1940(昭和15)年には福田重義が新たに着任している。
- 8) 同潤会: 同潤会事業報告, p.68, 1935.6
- 9) 荻原正三, 黒石いずみ, 長山洋子, 前島諒子: 今和次郎の農村生活・住宅改善と東北地方農山漁村住宅改善調査, 住宅総合研究財団研究年報, vol.28, pp.107-118, 2002
- 10) 同潤会編: 家賃制限並借家人保護に関する欧洲諸国の法制, 同潤会, 1938.8
- 11) 同潤会編: 家賃制限並借家人保護に関する欧洲諸国の法制追録, 同潤会, 1938.10
- 12) 同潤会編: 欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観, 同潤会, 1939.4
- 13) 同潤会編: 前掲引用文献8, pp.11-20
- 14) 戦時においては「支那事変」、「北支事変」、「日支事変」等の語が用いられている。
- 15) 辛島礼吉: 現下の住宅問題と住宅政策, 1941によれば、1936(昭和11)年から1939(昭和14)年の4年間の間に、例えば東京市の空家率は3.36%から0.62%へと減少しており、適正値とされる3%を大きく割り込んでいる。東京市以外にも全国の都市で同様の傾向が見られた。
- 16) 厚生行政調査会編: 住宅問題の解決, 厚生行政調査会, p.60, 1941.8
- 17) 同潤会編: 前掲12, p.1手前
- 18) 筆者や編者の記載なし: 産業経済資 第7輯 独逸の経済国家管理に関する緊急法規上篇, 全国産業団体聯合会事務局, 1932
- 19) 司法省調査課編訳: 司法資料 第38号 仏国借家借地法, 司法省調査課, 1924
- 20) 同潤会編: 前掲10, p.7
- 21) 同上書, p.7
- 22) 同潤会編: 欧米の住宅事情と住宅政策 上巻, 同潤会, 1941.3
- 23) 同潤会編: 欧米の住宅事情と住宅政策 下巻, 同潤会, 1941.4
- 24) 同潤会小住宅の建築及維持に関する委員会の業績(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「小住宅の建築及維持に関する調査研究委員会」所収, 請求番号 U365.35-シ-3824)
- 25) 同潤会編: 前掲22, p.9
- 26) 同上書, p.9
- 27) 同潤会: 同潤会会報, p.2, 1937.8
- 28) 森健蔵は1936(昭和11)年12月から1938(昭和13)年5月まで「翻訳に関する事務取扱」を担当する臨時職員として同潤会に所属している。
- 29) 小池新二が同潤会自体に所属したという記録は確認できないが、小池は住宅制度調査委員会の構成員の中で唯一

「常任研究員」という役職を与えられており、同委員会と協力関係にあった「21. 欧米の小住宅に関する政策一般調査」でも中心的役割を果たしていたと推測される。

- 30) 住宅立法及行政制度調査の件（東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「小住宅の建築及維持に関する調査研究委員会」所収，請求番号 U365.35-シ-3824）
- 31) 住宅制度調査会（東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「同潤会住宅制度調査委員会〔資料〕」所収，請求番号 U365.35-ド-3537）
- 32) 同潤会住宅制度調査委員会経過報告書（西山卯三記念すまい・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，pp.903-914, 2001.1）
- 33) 厚生省社会局編：英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制，厚生省社会局，1940.3
- 34) 金融研究会は三井銀行の寄付金100万円により昭和2年に金融業務の改善進歩を目的として設置された財団法人である。
- 35) 金融研究会：仏国家賃関係法規：物価対策資料，金融研究会，1939.6
- 36) 委員及研究員連合会（東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「同潤会住宅制度調査委員会〔資料〕」所収，請求番号 U365.35-ド-3537）
- 37) 同通知では「東京帝国大学法学部助教授」と紹介されている。
- 38) 金融研究会：前掲35，p.1手前
- 39) 同潤会編：欧米の住居法，同潤会，1941.4
- 40) 同潤会住宅制度調査委員会経過報告書（西山卯三記念すまい・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，pp.903-914, 2001.1）
- 41) 大本圭野：前掲1，pp.76-80

第5章

戦時期の住宅政策に対する住居法の影響

はじめに	108
5-1 厚生省住宅課の設置と同潤会住宅制度調査委員会との関係性	109
5-1-1 住宅行政機構の改組の状況	
5-1-2 厚生省住宅課と同潤会住宅制度調査委員会の関係性	
5-2 地代家賃統制令の制定に対する住宅制度調査委員会の寄与	112
5-2-1 住宅制度調査委員会に調査が委託された経緯	
5-2-2 住宅制度調査委員会による調査成果の施策への反映	
5-3 住宅対策委員会の経過	113
5-3-1 住宅対策委員会の設置	
5-3-2 住宅対策委員会答申の策定と特別委員会における検討	
5-3-3 住宅対策委員会の設置の経緯	
5-4 住宅供給策に対する住居法の影響	117
5-4-1 住宅供給策全般の枠組みに対する住居法の影響	
5-4-2 住宅営団法に対する住居法の影響	
5-4-3 住宅営団法が優先的に立案された経緯	
5-5 住宅統計調査に対する住居法の影響	124
5-5-1 住宅対策委員会開催当時の住宅統計の整備の状況	
5-5-2 住宅統計調査に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り	
5-5-3 住宅調査制度要綱の策定過程	
5-5-4 工業都市住宅調査と大都市住宅調査の特徴	
5-6 第二・第三部会の検討事項の提案の画策と挫折	129
5-7 住宅営団の住宅規格に対する住居法の影響	130
5-7-1 住居標準に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り	
5-7-2 「住居法」特別研究員会第二部会の最終報告	
5-7-3 住宅規格協議会における営団住宅の規格検討	
5-8 第三部会による住居監督制度の検討の状況	136
まとめ	137

はじめに

日本は、1931(昭和6)年の満州事変の勃発や1937(昭和12)年の盧溝橋事件の発生を経て戦時体制へと突き進むこととなった。戦局が進展する中で、政府は軍需工業の拡大を強力に推し進め、このことは人口の急激な都市集中を招いた。さらに、戦時インフレーションの激化や資材難を背景に、住宅の供給能力が著しく低下したことで、住宅の需給のバランスは大きく崩れ、都市部を中心に深刻な住宅難が発生した。これに対応するため、日本でも他の諸国と同様に戦時住宅政策が展開されることとなった。

これとほぼ同じ時期に、同潤会に住宅制度調査委員会が設けられ、同委員会で住居法の制定に向けた本格的検討が開始されていたことを前章で指摘した。序章でも述べたように、大本圭野、前田昭彦、奥住弘久などの研究では、住居法検討の過程で得られた成果の一部が住宅営団法や住宅統計調査などの戦時政策として実現されたことが解き明かされている。しかし、これらは実現に至った方策の源流として住居法案を見ようとするものである。このため、住居法の立案が挫折に至るまでの経過を捉えようとするものではない。本章の目的は、住居法案を軸に〔戦時住宅政策形成期〕における政策的動向を確認し、この経過の全体像を明らかにすることである。

大正期から昭和戦前期の住宅行政は内務省社会局によって担当されていたが、戦時期においてその所管省庁は1938(昭和13)年に新たに設置された厚生省へと移されており、さらにその翌年、同省内に住宅課が設けられている。戦時住宅政策はこの住宅課によって担われていくこととなるが、1節ではまずこの住宅課の組成までの状況を整理するとともに、同課と同潤会住宅制度調査委員会の間にあった関係性を把握する。

前章では、同潤会住宅制度調査委員会の活動が初年度と二年度目の間で転換されており、初年度に家賃統制などに関連する調査が、二年度目に住居法に関する調査立案が実施されていたことを示した。一方、1939(昭和14)年には地代家賃統制令が制定されており、厚生省住宅課がその運用を担当している。2節では、住宅制度調査委員会の一年度目の調査と地代家賃統制令の関係性に焦点を当てる。

こうした戦時インフレーション対応と並んで戦時下の住宅政策に求められたのが供給量の確保であったが、こうした供給策に関する諮問委員会として設けられたのが住宅対策委員会である。3節では同委員会の経過を簡単に説明したい。また、同委員会による検討を経て答申が得られているが、この答申には住宅供給策のほか住宅統計調査に関する要綱が盛り込まれた。4節および5節では、これらの供給策や統計調査に対する住居法の影響を検証する。

その一方で、住宅対策委員会の答申では、住宅制度調査委員会による住居法の立案過程で検討された事項すべてが要綱化されたわけではなく、住居標準の設定や住居監督制度の実施などの目標は達せられていなかった。6節から8節ではこうした事項が住宅対策委員会やその後の議論のなかでどのように取り扱われたのかについて確認する。

5-1 厚生省住宅課の設置と同潤会住宅制度調査委員会との関係性

5-1-1 住宅行政機構の改組の状況

戦時期には数度にわたって住宅政策関連の行政機構の改組がなされている。ここでは、その状況を簡単に整理する(表5-1)。

1940年の『建築行政』所収の「住宅課の仕事・其の他」という論考¹⁾において、著者である早川文夫は以下のように述べている。

私が卒業論文を書いていた頃—昭和10年秋—には社会局の福利課に中村寛氏が居て、住宅組合や不良住宅地区改良等の仕事を取扱って居られた。昭和13年1月厚生省が出来ると同時に此の仕事は衛生局の指導課に引継がれ、其の後資材課・保健課と名称は変わったが現在も住宅の質に関する問題は衛生局の所管である。中村氏が軍事保護院工営課長に栄転されてから、此の仕事は主として熊谷兼雄氏によって担当された、其の後住宅供給の問題が急迫して来ると共に社会局生活課で之を取上げ、取敢へず昭和14年度以降3ヶ年計画を以て軍需並に生産力拡充産業に従事する労務者の為に住宅供給を行ふこととなった。此の仕事には軍需保護院からはいられた大村巳代治氏が参加された。其の後戦争の長期化に従って住宅の量の問題は益々深刻になる傾向にあり且国家総動員法に基く地代家賃統制令の事務も必要となって来たので、此の両者を合して一課を設ける事となり、昭和14年12月始めて厚生省社会局に住宅課が誕生したのである。初代の課長は奈良県経済部長から転任された中島賢蔵氏、技師は生活課から仕事を引継いで前記の大村氏、厚生省会計課営繕係から来られた諫早信夫氏、それに私の3人、事務官専任1人兼人1人と云ふ陣容である大体住宅供給の仕事は技師が受持って、地代家賃統制の仕事は事務官が担当してゐる。住宅の質に関する仕事—不良住宅地区改良事業等—は依然として衛生局の所管であるので、住宅行政の立場からは少々割切れない点もある。

これまでの章でも述べたように、1917(大正6)年の地方局救護課の設置以来、日本における住宅関連行政は内務省社会局の所管であった。早川は、1938(昭和13)年1月の厚生省の設置まで、中村寛が同局内で「住宅組合や不良住宅地区改良等」の業務を担当していたと述べている。厚生省の設置の際、社会局も内務省から厚生省へと移管されているが、「住宅の質に関する仕事」は同省の衛生局に引き継がれ、熊谷兼雄がこれを担当している。

1939(昭和14)年度には地代家賃統制令の制定に関する検討が社会局生活課内で開始されている。早川は「地代家賃統制の仕事は事務官が担当してゐる」と述べているが、この事務官は加藤陽三という官僚を指しており、同年5月から主に加藤がこの業務に携わっている。これについては2節で詳しく扱う。

同年6月には生活課により労務者住宅三ヶ年計画が策定されるが、これに関する業務を大村巳代治が担当している。さらに、都市圏では軍需産業の急速な拡大や予備役軍人の招集などを背景に住宅の不足が進行しており、これに対応するため、同年12月には生活課から分離される形で住宅課が新設されている。同課の初代課長には中島賢蔵が就いているが、後に加藤は「旧内務省のなかでも中島賢蔵氏は仕事ができるということで定評のあった人です」²⁾と振り返っている。また、同課には事務官として加藤が所属したほか、技師数名が加わっている。

早川は所属技師として大村、諫早、早川自身の3名を挙げているが、『職員録』³⁾や『厚生省職員録』⁴⁾では、このほかに先述の熊谷と伊東五郎の2名の所属が確認される。この当時、この2名はそれぞれ厚生省労働局工場監督官や内務省計画局技師などを兼務しており、こうしたことから熊谷と伊東の名前が挙がらなかったものと考えられる。また、こうした職員以外に、嘱託という形で宮澤小五郎、杉本正幸、池田徳眞が同課に参加している。

なお、その後の戦争の激化に伴い、1941(昭和16)年8月には厚生省社会局は生活局へと改組され、これに伴って住宅課も生活局下の組織となっている。このため、本稿では住宅課を「厚生省住宅課」や単純に「住宅課」などと表記することがある。また、1943(昭和18)年11月、生活局住宅課は勤労局施設課として改組されており、この後、住宅関連の施策を専門に取り扱う組織は戦後まで存在していない。

表5-1 住宅課設置前後の住宅行政機構の改組の状況と厚生省社会局の構成員

		局長	書記官	事務官	技師	嘱託	
1938年1月以前		内務省社会局福利課で中村寛が「住宅組合や不良住宅地区改良等の仕事」を担当					
1938年	1月	厚生省が設置される → 厚生省衛生局指導課の熊谷兼雄が中村の業務を引き継ぎ					
1939年	1月時点	新井善太郎	保護課長 生活課長 児童課長	堀田健男 武島一義 伊藤清	霜島潜 岡村周美 志村博	丹羽喬四郎 西野陸夫 伊佐喜久雄 谷口正弘	
	5月	厚生省社会局生活課に加藤陽三が着任					
	7月時点	新井善太郎	保護課長 生活課長 児童課長	堀田健男 武島一義 伊藤清	岡村周美 志村博 植田俟雄 中西實 加藤陽三	古屋芳雄 西野陸夫 伊佐喜久雄 谷口正弘 入鹿山勝郎	
	7~12月	厚生省社会局生活課に大村巳代治が着任 「軍需並に生産力拡充産業に従事する労務者の為」の住宅供給業務を担当					
	12月	厚生省社会局住宅課が設置される 課長に中島賢蔵が着任					
1940年	2月時点	新井善太郎	保護課長 生活課長 児童課長 住宅課長	堀田健男 武島一義 伊藤清 中島賢蔵	岡村周美 志村博 植田俟雄 中西實 加藤陽三	古屋芳雄 西野陸夫 伊佐喜久雄 谷口正弘 入鹿山勝郎 大村巳代治	
	2月	厚生省社会局住宅課に早川文夫が着任(諫早信夫も同時期に着任か)					
	8月時点	熊谷憲一	保護課長 生活課長 児童課長 住宅課長 内閣統計局 書記官	堀田健男 武島一義 伊藤清 中島賢蔵 福永與一郎	岡村周美 志村博 植田俟雄 加藤陽三 星野毅子郎 長野實 岡部史朗 河野鍊雄	古屋芳雄 西野陸夫 伊佐喜久雄 谷口正弘 入鹿山勝郎 大村巳代治 諫早信夫 早川文夫 熊谷兼雄 伊東五郎 ^{*1}	宮澤小五郎 杉本正幸 池田徳眞
1941年	8月	厚生省社会局住宅課 → 厚生省生活局住宅課					
1943年	11月	厚生省生活局住宅課 → 厚生省勤労局施設課					

(出典) 早川文夫: 住宅課の仕事・その他, Vol.4, No.15, pp.11-18, 1940.7

内閣印刷局 編: 職員録 昭和15年8月15日現在, 内閣印刷局, 1940.11 など各年度のもの

大本圭野: 「証言」日本の住宅政策, 日本評論社, 1991.6

(注) 網掛け部は厚生省住宅課に所属する、あるいは後に所属となる人物。

5-1-2 厚生省住宅課と同潤会住宅制度調査委員会の関係性

上で見たように、戦中期の日本では、1939(昭和14)年度頃から本格的に住宅行政機構の整備拡充が開始されているが、これと呼応する形で、同年、同潤会に住宅制度調査委員会が設けられている。

その翌年には、同委員会に「住居法」特別研究員会が設置され、住宅調査、住居標準、住居監督、住宅供給の各研究テーマに取り組む四つの部会が置かれた(表5-2)。各部会は3名から4名の研究員によって構成されたが、注目すべきは、厚生省住宅課所属の技師全委員が同研究員会にも所属していることである。さらに、住宅課の課長であった中島賢蔵も住宅制度調査委員会の委員を務めている。こうしたことから、厚生省住宅課と住宅制度調査委員会、とりわけ「住居法」特別研究委員会との間に密接な関係性が構築されていたことは間違いないと言えよう。

表5-2 「住居法」特別研究員会の構成員と報告

部会 研究テーマ	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	
構成員 住宅課への所属	池田徳真	嘱託	大村巳代治	技師	諫早信夫	技師	早川文夫	技師
	吉田倫恒		伊東五郎	技師	平山嵩		熊谷兼雄	技師
	濱野啓一		高山英華		有菌初夫	技手	辛島礼吉	
					濱野啓一			
中間報告 (1940年8月頃)	17号報告		18号報告		15号報告		19号報告 住宅供給対策要綱案	
最終報告 (1941年3月頃)	—		30号報告		30号報告		—	

(出典) 同潤会住宅制度調査委員会経過報告書(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「同潤会住宅制度調査委員会〔資料〕」所収、請求番号 U365.35-ど-3537)

同潤会住宅制度調査委員会事業経過(同潤会編: 欧米の住居法, 同潤会, pp.397-402, 1941.4所収)

「住居法」特別研究員会の各部会は、委員会内で一度または二度にわたって研究成果の報告を行っている。

まず、15号報告(住居監督)、17号報告(住宅調査)、18号報告(住居標準)、19号報告(住宅供給)としてすべての部会が報告をまとめている。これらのうち、資料中に報告の時期に関する明確な言及があるのは第四部会の19号報告のみで、ここでは「昭和十五年八月」との記載が認められる⁵⁾。それ以外の報告については正確な提出時期は不明であるが、報告時期がほぼ連続していることから、いずれも1940(昭和15)年8月頃の報告だったのではないかと推測される。本論文では、便宜上これらの報告を中間報告と呼ぶこととする。また、第四部会は「住宅供給対策要綱案」という資料⁶⁾も作成している。同資料についても正確な作成時期は定かではないが、資料中に「別冊研究報告第十九号参照」との記載があり、19号報告と同時に作成されたものであると考えられる。

一方、1941(昭和16)年3月には、第二部会と第三部会のみが合同の30号報告という形で報告を行っている。これは住宅制度調査委員会における最後の報告となっており、本論文ではこれを最終報告と呼ぶことにする。

5-2 地代家賃統制令の制定に対する住宅制度調査委員会の寄与

前節では、厚生省住宅課の業務を整理した。これについて、早川は「住宅供給の仕事を技師が受持って、地代家賃統制の仕事は事務官が担当して」していたと振り返っている。本節では、まず地代家賃統制令施行の経緯を確認し、この施行に対する住宅制度調査委員会の寄与について考察したい。

5-2-1 住宅制度調査委員会に調査が委託された経緯

日中戦争の長期化、また太平洋戦争の勃発などによって予想されたのが戦時インフレーションの発生であった。これに対し、政府は1939(昭和14)年9月18日、価格統制令や地代家賃統制令、賃金臨時措置令等のいわゆる九・一八停止令を発している。

こうした一連の抑制策の足掛かりとなったのが1938(昭和13)年4月の国家総動員法の公布である。同法19条では「政府は戦時に際し国家総動員法上必要あるときは勅令の定むる所に依り、価格、運送費、保管料、保険料、賃貸料又は加工費に関し必要なる命令を為すことを得」⁷⁾とされている。同年8月には「地代家賃騰貴に関する依命通牒」が発せられているが、同通牒に法的強制力がなかったために地代、家賃の高騰に歯止めがかからない事態となっていた。こうした中で、国家総動員法19条に基づく法的拘束力を持つ法制として地代家賃統制令が施行されることとなった。同令に関して、1941(昭和16)年出版の『住宅問題の解決』では「そもそも所謂九・一八停止令は戦時インフレーション抑制の為の応急的措置であって、その有効期間は一ケ年であり先述の閣議決定に於ても速やかに適正価格等による価格統制を実施することといふ決定がなされて居るのである」⁸⁾と述べられている。つまり、地代家賃統制令は当初から一年後の適正家賃の導入を踏まえて立案されていたのである。

地代家賃統制令の立案や改正の経緯について『証言 日本の住宅政策』において、加藤は以下⁹⁾のように述べている。

私は本当はそういう問題に知識がなかった。これは私というより内務省の所管事項にそういう仕事はなかったの、内務省育ちの者はだれも知識がなかったといっただけでしょう。だから、ほとんど杉本正幸さんの意見を中心に進めていったのです。役所のなかには、当時は住宅問題、土地問題の専門家はあまりいなかったんです。…(中略)…地代家賃統制令の関係の仕事は、杉本さんの意見を役所的に私が理解しながら二人でほとんど案をつくっていったといっただけでしょう。

ここで「内務省育ちの者」とされているのは、内務省時代から社会局に所属していた官僚のことであろう。また、ここで名前が挙げられている杉本正幸は「市街地価値及ヒ価格論」という論文で経済学博士を取得していたことからこの立案作業に適任と目され、嘱託職員として社会局に所属していた人物である。これらの証言から、政府が敷いた市場統制の方針に対し、立案の現場にはこうした施策に関する専門的知識を持った人物が存在していなかったことや、杉本と加藤が手探りで立案にあたっていたことがわかる。

一方、同潤会の住宅制度調査委員会では、一年度目の事業に「英・独・仏に於ける家賃制限並借家人保護に関する法令」の「翻訳」が掲げられていたが、これは「当局の希望に基づくものであったことを前章で示した。加藤の証言によれば、当時の内務省には地代家賃統制

令の立案に先立つ知見の蓄積はほとんどなかったと考えられる。政府側のこうした事情から、戦争勃発以前から既に住宅政策に関する調査を組織的に実施していた同潤会に本格的な調査が委託されたのであろう。

5-2-2 住宅制度調査委員会による調査成果の施策への反映

『証言 日本の住宅政策』の中で、加藤は地代家賃統制令の立案の過程で複数の資料を参照したと証言している（表5-3）。

表5-3 地代家賃統制令立案の際に加藤陽三が参照した資料

杉本正幸	地代家賃不動産価格評価基準	林教三	不動産賃貸借法史論
社会局社会部	英国における大戦後の住宅問題	西村信雄	土地法建物法
社会局社会部	借地借家組合の調査	大阪市社会部	欧州大戦と住宅問題
同潤会	住宅制度調査会報告	Drelich and Emery	Rent Control in War and Peace
玉塚研究所	不動産の調査		

（出典） 大本圭野：「証言」日本の住宅政策，日本評論社，p.16, 1991.6

これらの一つに、同潤会が作成した「住宅制度調査会報告」というものが見られる¹⁰⁾。ここでは住宅制度調査会の名前が挙げられているが、前章で触れたように、同会は住宅制度調査委員会の前身となったと見られる組織であり、少なくとも1939(昭和14)年7月7日には住宅制度調査委員会へと改組されている。このため、同会の段階では「報告」を実施するほどの翻訳作業は行われていなかったと考えられる。したがって、これは会名称の混同で、実際には住宅制度調査委員会の何らかの報告であると考えるのが自然である。住宅制度調査委員会の事業経過報告書を確認すると、1940(昭和15)年2月20日に委員会内で家賃制限や借家人保護に関する調査成果の報告が完了している。この直後の3月にこの成果の大部分が、厚生省社会局から『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』¹¹⁾として出版されていることから、社会局事務官の加藤が参照した報告とは、住宅制度調査委員会の一年度目の調査成果の報告であったと考えられる。

加藤は、地代家賃統制令の最初の立案作業を1939(昭和14)年の6月頃から、改正のための作業を翌年の3月25日から開始したと証言している¹²⁾。したがって、住宅制度調査委員会による報告は主に改正作業、すなわち適正家賃導入の際に加藤に参照されていたものと考えられる。ここから、同委員会による「家賃制限並借家人保護に関する法令」の翻訳は、間接的ながら地代家賃統制令の運用に寄与していたと言えよう。

5-3 住宅対策委員会の経過

続いて、住宅課で「住宅供給の仕事」がどのように実施されていたのか見る。戦時期における住宅供給に関する動向として注目されるのは住宅対策委員会の設置である。本節では、この住宅対策委員会の経過を概観する。

5-3-1 住宅対策委員会の設置

まず住宅課設置以前の動向として、1939(昭和14)年の春から、厚生省を中心として企画院、大蔵省、商工省、農林省、内務省、陸海軍の関係者による協議が開始されていた。これにより、同年8月2日には、厚生省から「労務者用住宅供給に関する件依命通牒」という通牒が関係府県知事宛てに出されている。この通牒では「軍需並に生産力拡充計画に伴ひ増加する労務者の為に必要なる住宅を昭和十四年度より昭和十六年度に至る三年間に供給せんとす」¹³⁾とされ、同通牒に基づき労務者住宅三ヶ年計画が開始されている。

一方、住宅課の設置後の1940(昭和15)年6月28日、住宅対策委員会官制が公布され、7月8日に住宅対策委員会の第一回総会が開かれている。同委員会は、厚生大臣である吉田茂を会長に、厚生省、企画院、大蔵省、商工省、農林省、内務省、陸海軍関係者などから構成され(表5-4)、「労務者用住宅供給に関する件依命通牒」の策定の際と近い体制が採られた。

表5-4 住宅対策委員会の構成員

会長	厚生大臣		吉田茂	委員	正四位勲四等男爵 従四位勲四等 正五位勲四等 正五位勲四等 正七位勲六等	松平外與麿 大久保留次郎 山本芳治 綾部健太郎 宮澤小五郎 暉峻義等 杉本正幸
委員	法制局参事官	○	入江俊郎	臨時委員	陸軍少将 海軍少将 商工省鉄鋼局長 商工省化学局長 厚生省労働局長 厚生省職業部長	山田清一 松木益吉 監谷狩野吉 永田彦太郎 藤原孝夫 内藤寛一
	企画院部長	○	中島清二			
	内務省地方局長		挟間茂			
	内務省計画局長	○	藤岡長敏			
	大蔵省理財局長		相田岩夫			
	預金部資金局長	○	廣瀬豊作			
	農林省山林局長		井出正孝	幹事	法制局参事官 企画院書記官 内務書記官 内務書記官 大蔵書記官 貯金部資金局書記官 農林事務官 商工書記官 厚生書記官 厚生書記官 厚生書記官	井手成三 石井通則 山内逸造 小林千秋 阪田純雄 大塚喜一 毛利富一 鈴木重郎 武島一義 物部薫郎 中島賢蔵
	商工書記官	○	椎名悦三郎			
	厚生政務次官		一松定吉			
	厚生次官		兒玉政介			
	厚生参与官		飯村五郎			
	厚生省衛生局長		加藤於菟丸			
	厚生省社会局長	○	新居善太郎			
	正三位勲一等	○	八田嘉明			
	正四位勲二等	○	内田祥三			
	正六位勲六等		井坂孝			
	従四位勲二等	○	添田敬一郎			
	従三位勲二等		白根竹介			
従四位勲二等	○	長岡隆一郎				
正四位勲三等	○	赤木朝治				
正四位勲三等	○	佐野利器				
正五位勲三等		堤康次郎				
正四位勲三等		坂間棟治				

(出典) 住宅対策委員会名簿(西山卯三記念すまい・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, pp.245-247, 2000.6所収)

(注) ○印は特別委員会の参加者を表す。

委員会における諮問の内容は「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」¹⁴⁾というものであった。すなわち、住宅対

策委員会の目的は「軍需充足・生産力拡充等の重要国策の完遂」のために「所要住宅の供給を図るため特段の方策」を立案することであり、住宅供給策の立案に重きが置かれた。

5-3-2 住宅対策委員会答申の策定と特別委員会における検討

1940(昭和15)年7月8日の第一回総会の後、同年9月9日の第二回総会では住宅対策委員会の答申が決議されるに至っている。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諸方策」という複数の方策提案で構成された。

答申を受けて、11月19日には住宅対策要綱が閣議決定され、これらの施策の一部は施策として実現されていくこととなる。まず、住宅調査制度要綱に基づいて、工業都市住宅調査と大都市住宅調査という二つの住宅調査が、それぞれ1941(昭和16)年1月10日と11月1日に実施されている。また、同年3月には、貸家組合(仮称)設置要綱、住宅営団(仮称)設立要綱に基づいて、貸家組合法と住宅営団法の二つが制定に至っている。

この答申の策定の過程では、会長指名の15名による8回の特別委員会が開かれ、答申案に関する審議がなされた。特別委員会における一連の審議に関する議事録は残されていないが、内田の所持資料や手書きのメモ¹⁵⁾から進行の状況が把握できる(表5-5)。配布資料の一部には住宅課作成であることが明記されており、内田の手書きのメモによれば、基本的には委員からの質疑に対して住宅課長が回答するという形が採られていた。これらから、特別委員会が住宅課の主導により進められていたことがうかがえる。

表5-5 住宅対策委員会特別委員会の日程と主な配布資料

第一回総会	7月8日	諮問第一号
第一回特別委員会	7月9日	「第一回会議に於ける意見の主なるもの」
第二回特別委員会	7月11日	「住宅営団法案要綱(未定稿)」
第三回特別委員会	7月15日	「住宅営団法案要綱(未定稿)(一五、七、一二)」
第四回特別委員会	7月22日	「庶民住宅の供給を目的とする特別機構に関する議論の主なるもの」
		「住宅供給法案(未定稿)」
		「住宅営団事業計画書」
第五回特別委員会	7月24日	「庶民住宅の供給を目的とする特別機構に関する議論の主なるもの」
		「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」
第六回特別委員会	7月31日	「住宅供給制度要綱(未定稿)」
第七回特別委員会	8月7日	
第八回特別委員会	9月5日	「答申案」
第二回総会	9月9日	住宅対策委員会答申

(出典) 西山外三記念すまい・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、pp.249-455、2000.6 所収の各資料

7月9日の第一回特別委員会では、「第一回会議に於ける意見の主なるもの」という前日の総会で出た意見を要約した資料が配布されている。加藤の手記では、この日の会議について「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、つい

に3時まで会議があった。だいたいわれわれの思う方向に進行しつつあるように思う。」¹⁶⁾とされている。つまり、特別委員会で優先的に議論されたのは「国策会社ないしは特殊法人の設置」であり、これは住宅課の思惑に沿うものであった。

第二回特別委員会では、「住宅営団法案要綱(未定稿)」が配布されているが、この法案では既に住宅営団法の概形が示されており、その後大きな変更のないまま住宅営団法として結実している。7月15日の第三回においても同要綱に関する議論が中心となっているほか、第四回、第五回でも住宅営団に関する検討が継続されている。

7月22日の第四回特別委員会では「住宅供給法案(未定稿)」という資料が配布されている。この資料には、貸家組合(仮称)設置要綱や住宅供給特別措置要綱、住宅調査制度要綱といった項目に関連する提案が認められる。したがって、答申における提案の整理の方法とは異なる点も見られるものの、この時点で既に答申の基礎的なアイデアが出揃っていたと言える。その後の第五回、第六回でも、第四回に配布された「住宅供給法案(未定稿)」に沿う形で議論が継続されているが、第六回では新たに「住宅供給制度要綱(未定稿)」という名称の資料が配布されている。

8月7日の第七回から9月5日の第八回が開催されるまでの間には約一ヶ月の期間が設けられているが、これは住宅対策委員会答申の原案の最終的な調整期間であったと考えられる。

5-3-3 住宅対策委員会の設置の経緯

住宅対策委員会の設置の経緯について、加藤陽三は「(1940(昭和15)年: 筆者補)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。」¹⁷⁾と述べており、1940(昭和15)年度の初め頃から諮問委員会の設置の本格的検討が開始されていたとしている。一方、同潤会住宅制度調査委員会に「住居法」特別研究委員会が設けられ、住居法の調査立案が開始されるのも、この住宅政策委員会の官制の起案とほぼ同時期である。この立案作業が厚生省住宅課の職員を中心として進められていたことを考えれば、この住宅政策委員会は住居法の制定を目指すものであったと見るべきであろう。しかしながら、同年の5月20日の時点では既に、住宅政策委員会の名称は住宅対策委員会へと変更されており、その住宅対策委員会で諮られたのは住居法の立案ではなく、「所要住宅の供給を図るため特段の方策」の立案であった。

このように、諮問委員会の設立目的が住宅供給策の立案のみに限定された経緯について、早川文夫は「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」¹⁸⁾と振り返っている。ここで早川は、「内務官僚」が「折衝」を行い、住宅政策に関する方針を「切り替え」たとしているが、ここで「内務官僚」と呼ばれているのは、厚生省設置以前には内務省に所属していた中島や加藤のことであろう。また、「折衝」および「切り替え」については、諮問委員会の名称や目的の変更を指していると考えられる。加藤の証言によれば、住宅政策委員会から住宅対策委員会への変更の調整も中島と加藤によって進められており、早川の証言とも一致する。つまり住宅課では、当初は住居法に基づいて広く「住宅政策」全般を扱う諮問委員会の設立が企図されていたが、「折衝」を経た結果、日中戦争下の逼迫した

住宅事情を勘案して住居法の立案は難しいと判断され、「供給策だけがクローズアップされて取り上げられ」ることになったのであろう。

以上のように、住宅政策委員会から住宅対策委員会への「切り替え」が行われた時点で、住居法の立案は断念されていたと考えられる。その一方で、先行研究で指摘されるように、住宅営団法などをはじめとする戦時政策には、住居法の立案過程で研究されたアイデアが部分的に取り入れられている。それでは、こうした施策化はどのような過程を経て実現したのであろうか。次節以下では、住宅対策委員会答申の策定の経過について詳しく見ていきたい。

5-4 住宅供給策に対する住居法の影響

住宅対策委員会答申には、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が含まれたが、本節ではまず、住宅供給に直接的に関連する項目である、住宅調査制度要綱を除く三つの要綱に対する住居法の影響について考察を加えたい。

5-4-1 住宅供給策全般の枠組みに対する住居法の影響

住宅対策委員会答申の序文では供給策の方針が示され、その方針は「現下労務者其の他庶民の直面せる深刻なる住宅難を打開し以て庶民生活の確保並に軍需充足・生産力拡充等重要国策の完遂を図らんが為には速に別記要綱に依り貸家組合(仮称)の設置其の他住宅供給に関する特別措置を講ずると共に庶民住宅の供給を目的とする特別機構として住宅営団(仮称)の設立を図り両々相俟ちて所要住宅の供給確保を期す…(後略)…」¹⁹⁾というものであった。

まず、一つ目の方策として「貸家の所有者又は管理者」を組合員とする貸家組合の設置が定められた。この貸家組合は以下の八つの事業を受け持ち、政府は融資や資材の優先的配給を行うことでこれを援助することとされた。

- (1) 組合員に対する貸家の建築及修繕に要する土地及資材取得の斡旋
- (2) 組合員に対する貸家の建築及其の敷地の譲受の為にする資金の貸付
- (3) 組合員の貸家の建築及修繕工事の受託
- (4) 組合員の貸家の賃料其の他の賃貸条件の統一
- (5) 組合員の貸家の家賃取立其の他管理の受託
- (6) 組合員の斡旋所の施設
- (7) 組合員の貸家事業に関する指導、研究、調査
- (8) 前各号の外組合の目的を達するに必要な事業

二つ目に挙げられた「住宅供給に関する特別措置」では以下の二点が示された。

- (1) 政府は住宅供給の増加を図る為必要に応じ左の措置を採り得るものとする事
1 一定数以上の労務者等を使用する工場、事業所其の他の施設の経営者に対し其の使用人の為必要な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
- 2 住宅営団(仮称)、地方公共団体等に対し住宅の建築を命ずること此の場合に於て其の命令に因り通常生ずべき損失に付ては政府は住宅損失補償審査会(仮称)の議を経て之を補償するものとする
 - 3 前二項の場合に於ては政府は建築に要する資材の配給、資金の融通等に付必要なる援助を与ふるものとする
- (2) 政府は現存の住居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
- 1 住居用建物を取壊し又は之を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あるものを住居の用に供すべきことを命ずること
 - 3 住居用建物にして現に空家若は之に準ずる状態に在るもの又は現に住居以外の用途に供せらるるものを徴用して之が管理を住宅営団(仮称)、地方公共団体等に為さしむることこの場合に於て其の徴用に因り通常生ずべき損失に付ては政府は住宅損失補償審査会(仮称)の議を経て之を補償するものとする
 - 4 前二項に依る命令又は徴用を為さんとするときは住宅管理委員会(仮称)に諮問することを要するものとする

三つ目に「庶民住宅の供給を目的とする特別機構として」住宅営団の設置が挙げられた。これに対し、「住居法」特別研究員会第四部会の中間報告²⁰⁾では、以下の八つの住宅供給策が提示されており、それぞれの施策についての評価が述べられている。

- (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) 公共団体の住宅供給方法の改善
 - イ 公共団体の住宅営団²¹⁾の設立
 - ロ 公私共同企業の経営 (例之 川崎住宅株式会社)
- (3) 住宅供給を目的とする公益法人の拡充
- (4) 住宅組合法の活用
- (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) 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) 住宅の用途変更の禁止
- (8) 家屋の一時的徴用

このうち、(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。

(7)および(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「最後の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」とされ、実施に慎重な方針が示された。

そして、「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、その中心施策として、(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、の二つが挙げられた。特にこの第四部会中間報告では「本特殊法人の組織、事業方針等に就て検討した」とされており、(5)の特殊法人が最重要策と位置づけられていたことがわかる。

この第四部会の中間報告と、上で示した答申の三つの要綱を比較すると、多くの点で共通点を見出すことができる。

まず、特殊法人、すなわち住宅営団の設置を供給策の中心に据えていることである。住宅営団は特別委員会の第二回以降最も優先的に検討されていた施策であった。加藤の証言によれば、これは住宅課の意向にも合致するものであり、第四部会の中間報告における評価を反映したものとも取れる。

次に、貸家組合の設置が提案されていることである。第四部会中間報告の(1)では「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」が提案された。これは同報告では即効性の薄い施策であるとの評価を受けているものの、提案の内容自体は共通している。

最後に、住宅供給特別措置要綱と第四部会中間報告の間に同様の提案が見られることである。同要綱では、新築住宅と既存住宅の両者に対する特別措置が定められたが、前者の経営者に対する住宅建設の義務付けは第四部会中間報告の(6)でも立案すべき施策に挙げられた。また、後者では、住宅の用途変更の禁止や制限、空き家の徴用などが規定されたが、第四部会中間報告の(7)および(8)でも同様の方策が提案されている。同要綱における提案事項は「必要に応じ」「措置を採り得る」とこととされ、施策の実施に留保が設けられたが、これは第四部会中間報告における「一定の限度と慎重なる考慮とを要すべき」という評価と同様の考えに基づくものと見てよいであろう。

このように、住宅対策委員会答申では複数の方策による包括的な住宅供給が示された。一方、その全体像は「住居法」特別研究員会の第四部会の中間報告で描かれており、これが厚生省住宅課を通して答申へと盛り込まれていた²²⁾。

5-4-2 住宅営団法に対する住居法の影響

以上では、答申の供給策の枠組み全体に「住居法」特別研究員会第四部会の中間報告が影響を与えていたことを指摘した。一方、第四部会からはこの中間報告と同時に「住宅供給対策要綱案」という報告がなされており、このなかでは「特殊法人」に関する詳細な記述が認められる。ここでは、住宅対策委員会の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:「住宅課営団案」)(表5-6)と、この第四部会の「住宅供給対策要綱案」(以下:「第四部会法人案」)(表5-7)の内容を比較し、同一あるいは類似の箇所を指摘する。また、内容や用語に差異が認められる場合にはその点にも触れたい。

表5-6 厚生省住宅課提出「住宅営団法案要綱(未定稿)」

総則	1	住宅営団は労働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	住宅債券	19	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
	2	住宅営団は主たる事務所を東京に置くこと 住宅営団は主務大臣の認可を受け必要の地に從たる事務所を設置することを得ること		20	住宅債券は額面金額五十円以上とし無記名利札付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 住宅債券は割引の方法を以て之を発行することを得ること
	3	住宅営団の資本金は一億円とすること		21	住宅営団は住宅債券借換の為一時十九の制限に依らず住宅債券を発行することを得ること 前項の規程に依り住宅債券を発行したるときは発行後一月以内に其の発行額面金額に相当する旧住宅債券を償還すべきこと
	4	政府は一億円を住宅営団に出資すべきこと 前項の出資は国債證券を交付して之を為すことを得ること 前項の規程に依り交付する国債證券の交付価格は大蔵大臣之を定むること		22	政府は住宅債券に付額面金額現在最高五億円を限り其の元本の償還及利息の支払を補償することを得ること 政府が元本償還及利息の支払を補償したる住宅債券の借換の為前条の規定に依り住宅債券を発行する場合に在りては其の住宅債券分に付ては前項の制限を超ゆることを得ること
	5	住宅営団は定款を以て左の事項を規定すべきこと 1.目的 2.名称 3.事務所の所在地 4.資本金額及資産に関する事項 5.役員及會議に関する事項 6.業務及其の執行に関する事項 7.住宅債券の發行に関する事項 8.會計に関する事項 9.廣告の方法 定款は主務大臣の認可を受け之を変更することを得ざること		23	住宅債券は売出の方法を以て之を発行することを得ること
	6	住宅営団は勅令の定むる所に依り登記を為すことを要すること 前項の規程に依り登記すべき事項は登記の後に非ざれば之を以て第三者に対抗することを得ざること		24	住宅営団に於て住宅債券を発行せんとするときは主務大臣の認可を受くべきこと
	7	住宅営団には所得税、法人税、營業税、建築税及登録税を課せざること 北海道、府県、市町村其の他之に準ずべきものは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		25	住宅債券の消滅時効は元金に在りては十五年、利子に在りては五年を以て完成すること
	8	住宅営団に付解散を必要とする事由發生したる場合に於て其の処置に関しては別に法律を以て之を定むること		26	所得税法及有価證券移転税法中国債以外の公債に関する規定は住宅債券に之を準用すること
	9	住宅営団に非ざる者は住宅営団又は之に類似する名称を用ふることを得ざること		27	本章に規定するものの外住宅債券に関し必要な事項は勅令を以て之を定むること
役員	省略				
業務	15	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. 一団地の庶民住宅經營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經營 5. 庶民住宅及其の敷地の売買及貸借の仲介 6. 前各号の業務に付帶する事業	會計	省略	
	16	住宅営団は其の業務を行ふ為必要とする土地に付土地取用法に基き之を使用又は取用することを得ること	監督	31	住宅営団は厚生大臣及大蔵大臣之を監督すること
	17	政府は毎年度の予算の範囲内に於て住宅営団の行ふ事業に対し補助金を交付することを得ること		32	住宅営団は主務大臣の認可を受くるに非ざれば剰余金の処分を為すことを得ざること
	18	住宅営団は左の方法に依るの外業務上の余裕金を運用することを得ざること 1. 国債、地方債、又は主務大臣の認可を受けたる有価證券の取得を為すこと 2. 大蔵省預金部若は銀行への預金又は郵便貯金と為すこと		33	住宅営団は毎事業年度の初に於て事業計画を定め主務大臣の認可を受くべきこと之を変更するとき亦同じ
				34	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命令を發し、又は処分を為すことを得ること
				35	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
			36	住宅営団監理官は何時にても住宅営団の業務及財産の状況を検査することを得ること 住宅営団監理官は必要ありと認むるときは何時にても住宅営団に命じて業務及財産の状況を報告せしむることを得ること 住宅営団監理官は住宅営団の諸般の會議に出席して意見を陳述することを得ること	
			37	役員が法令、定款若は主務大臣の命令に違反し又は公益を害する行為を為したるときは主務大臣は之を解任することを得ること	
			罰則	省略	
			付則	省略	

(出典) 住宅営団法案要綱(未定稿)(西山卯三記念すまい・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), 日本經濟評論社, pp.262-277, 2000.6所収)

(注) 會計・罰則・付則についても詳細な記述が見られるが、施策の性格に大きく関係するものではないため、本稿では省略した。

表5-7 「住居法」特別研究員会第四部会「住宅供給対策要綱案」

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	本法人の資本金は一億円としその総額を政府が醸出するものとする
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	本法人は左の如き事業を行ふものとする
1	住宅の建設・売買・貸借・経営・管理
2	住宅用地の造成・売買・貸借・経営・管理
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	前各号の事業の受託
5	其の他前各号に付帯する事業
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取用又は使用し得ること
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	本法人は公租・公課を減免され得ること
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

(出典) 「住居法」特別研究員会第四部会報告 住宅供給対策要綱案 (西山卯三記念すまい・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, pp.961-966, 2001.1所収)

まず、組織の大きな目的また性格として「第四部会法人案」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、「住宅課営団案」1条でも「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ものの、ほぼ同様の内容が示されている。

資金について「第四部会法人案」では「本法人の資本金は一億円としその総額を政府が醸出するものとする」、「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」とされた。これに対し、「住宅課営団案」3条、4条および19条では「住宅営団の資本金は一億円とすること」、「政府は一億円を住宅営団に出資すべきこと」、「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。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、「住宅課営団案」の「住宅債券」に関する記述では「第四部会法人案」の「社債券」という単語とほぼ同一の説明がなされている。

事業内容について「第四部会法人案」では、「住宅の建設・売買・貸借・経営・管理」、「住宅用地の造成・売買・貸借・経営・管理」、「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」、「前各号の事業の受託」、「其の他前各号に付帯する事業」の五つが挙げられた。これに対し、「住宅課営団案」の15条では、「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」、「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」、「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」、「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」、「庶民住宅及其の敷地の売買及貸借の仲介」、「前各号の業務に付帯する事業」の六つが挙げられている。表記の順番や纏め方などに違いがあるものの、両者でほぼ同一のものが示されていると言ってよい。「第四部会法人

案」において記載された「経営」という事業内容が「住宅課営団案」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推測される。

特殊法人の権利または義務の免除について「第四部会法人案」では「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」、「本法人は公租・公課を減免され得ること」とされた。これに対し、「住宅課営団案」16条および7条では「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」、「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…(中略)…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」とされた。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。

組織の監督について「第四部会法人案」では「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」とされた。これに対し、「住宅課営団案」34条および35条では「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、「第四部会法人案」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。

また、「第四部会法人案」には「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」という資材や労働力の獲得に関する記述がある。一方、「住宅課営団案」ではこうした規定は見られないが、答申内の「住宅対策実施上必要なる諸方策」に「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」、「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」という類似の項目がある。ここから、住宅営団法案ではなく、その他の方策として別途定めるという判断があったものと解される。

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「住居法」特別研究員会の第四部会は、前項で見たような住宅供給策全体の枠組みに加えて、住宅営団法のような個別の施策のディテールの作成についても深く関与していたと言える。

5-4-3 住宅営団法が優先的に立案された経緯

ここまでで、「住居法」特別研究員会の第四部会で特に住宅営団の設立が重要な施策と位置づけられ、具体的内容の検討が進められていたことや、これが住宅対策委員会答申にも反映されていたことを示した。ここでは、戦時期においてなぜ住宅営団の設立が最も有効な施策とみなされたのか確認する。

先述したように、住宅課の設置以前にあたる1949(昭和14)年度のはじめ、厚生省生活課を中心に供給の方針が打ち出されていた。この根拠となったのが、同年8月の「労務者用住宅供給に関する件依命通牒」である。同通牒では、以下²³⁾の方策が示されている。

- (1) 労務者住宅の中共同宿舎の建築は関係工場会社等をして之を行はしむること
- (2) 世帯向住宅も関係工場、会社等に極力推奨して之を建築せしむること

- (3) 関係工場、会社等の規模大ならずして格別には実行困難と認められるときは之等工場会社等の出資に因り特殊の住宅会社を設立せしめて此の事業に当たらしむる等適当なる方策を講ずること

備考 川崎住宅株式会社为例参照

- (4) 同潤会其の他の公益法人をして本計画に依る建築を行はしむることを得
- (5) 住宅会社、建築会社、交通会社等も一定の公益的条件を付するに於ては本計画の実行に当らしむることを得
- (6) 前各号に依り難き特別の事由存する場合は地方公共団体も亦世帯向住宅の建築に当ることを得るものとす…(後略)…
- (7) 前号に依り地方公共団体に於て住宅の供給に当らんとする場合は其の事由並に計画の概要を具申し厚生大臣の承認を受くべきものとす

同通牒ではこうした複数の方策が挙げられているもの「住宅の建築は原則として関係工場、会社等をして行はしむ」とされた。これは(1)と(2)に該当するが、(1)は大規模な工場や会社に向けたものであり、それらに雇用する労務者に対する住宅供給を求めるものであった。一方、(2)はこうした供給が難しい中小工場などに向けたもので、それらが出資して住宅会社をつくり、その会社による住宅供給を狙うものであった。この時期の方針について、加藤陽三は「当時はまだ会社案で進めていたんです。」²⁴⁾と証言しており、特に後者の法制化が狙われていたことがわかる。特筆すべきは、この通牒の時点では住宅営団のような国家による直接供給が想定されていないことである。

同通牒に基づき労務者住宅三ヶ年計画の一年度目が開始されているが、加藤はこの計画について「円滑にいくはずはなかったと思います。というのは、たとえばこれだけのクギとか木材を割り当ててくれても、実際にそれを入手するのが時期的にずいぶん遅れたり、困難があったりして、思うように手に入らなかったという記憶があります。だから、できたとしても、予定よりもだんだん遅れていったのではないのでしょうか。工場のほうは資金もあってやりたい気持ちはもっていたけれど、実際に資材がなかなか手に入らなかった。」²⁵⁾としており、計画が期待通りに進んでいなかったことを証言している。

一方、加藤は、住宅対策委員会答申について「これまでに国自身が住宅をつくることはなかった。それをたまたま同潤会の宮澤さんがやってきて、国で法人をつくってやったらどうかという献言があつて、これなら資材でもなんでもわれわれの思うとおりに割り当てて仕事をやらせることができますから、対策委員会のときに答申に入れたと思います。」²⁶⁾と振り返っている。つまり、戦時期の資材難を背景に「会社案」から「特殊法人」へと中心政策が転換されていたのである。ここで「宮澤さん」と呼ばれているのは同潤会の設立時から専務理事を務め、当時住宅課の嘱託職員でもあった宮澤小五郎である。これまでに見た「住居法」特別研究員会などの立案作業とあわせて考えるならば、この特殊法人への転換は宮澤個人の発案であると言うより、同潤会内部で検討されたもので、宮澤は同潤会専務理事、あるいは住宅課嘱託という立場からこの転換を後押ししたものと考えるのが自然である。

5-5 住宅統計調査に対する住居法の影響

前節では、住宅対策委員会答申に含まれる要綱のうち、住宅供給を目的とした三つの要綱に着目した。一方、四つ目の要綱である住宅調査制度要綱は、直接的に住宅供給に係るものでなく、必ずしも住宅対策委員会の諮問の主旨と一致していない。本節では、住宅対策委員会の経過から、この要綱が答申に盛り込まれた経緯の把握を試みる。

5-5-1 住宅対策委員会開催当時の住宅統計の整備の状況

第3章では、1930(昭和5)年頃までの住宅統計をめぐる議論の状況を整理したが、ここでは、その後から住宅対策委員会の開催当時頃までの状況を確認したい。

まず着目したいのは、1940(昭和15)年の国勢調査である。同調査における調査項目は、①氏名、②世帯に於ける地位、③男女の別、④出生の年月日、⑤配偶の関係、⑥所属の産業及職業、⑦内閣総理大臣の指定する技能、⑧兵役の関係、⑨出生地、⑩本籍地、⑪民族又は国籍、の11項目であった²⁷⁾。1930(昭和5)年の調査では「住居の室数」が調査項目に組み込まれていたが、同調査では住宅に関する項目は設けられなかった。

続いて見ておきたいのは、大都市土地家屋賃貸状況調査である。同調査は、地代家賃統制令に関する統計を得るため、厚生省社会局を主体として1938(昭和13)年度および翌年度にわたって実施された。調査の単位は六大都市では区、その他の都市(35都市)では市であり、計85の調査単位が調査の対象とされた²⁸⁾。調査項目は、所在地、用途別、家主、借主といった基本的項目のほか、居住人員(3項目)、建物(21項目)、家賃(14項目)、敷地(15項目)など、計59項目に及んでおり、密度の高い調査が実施された。一方、調査員の任意選択による標本調査の形が採られ、対象も賃貸住宅に限定された。このため、同調査の報告書の中でも「各都市間の実情比較の妥当性につきても議論の余地があり、更に一般的概況を見る基礎資料とすべく粗雑の誇りを免れえない。」²⁹⁾との断りが見られる。

一方、住宅対策委員会後の1941(昭和)年1月、11月には工業都市住宅調査と大都市住宅調査が実施されている。このうち、後者の報告書である『大都市住宅調査統計表』には以下³⁰⁾のような記述が認められる。

我国に於ける住宅統計資料は、唯昭和五年度国勢調査に於ける簡單なる室数の調査結果あるのみであって、総合的住宅調査は未だ実施せられて居らない。茲に今回新に全国主要都市に於ける住宅調査の行はれた所以である。

…(中略)…昭和十六年一月十日現在に依り人口十万以下の工業都市の住宅調査(工業都市住宅調査: 筆者補)が実施せられて居るから、その結果をも併せ見れば、我国都市住宅の現況を略々明かに為し得ると信ずる

ここから、大都市土地家屋賃貸状況調査は実施されていたものの、住宅に関する包括的な統計は、1930(昭和5)年の国勢調査で調査された「住居の室数」を除き、十分に得られていないと認識されていたことがわかる。

5-5-2 住宅統計調査に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り

住宅対策委員会の第一回総会では、社会局長の新居善太郎や住宅課長の中島賢蔵から諮問内容や配布資料などに関して説明がなされており、委員からの質疑には厚生大臣の吉田茂や新居が応じている。こうした議論のなかでは、委員である長岡隆一郎と新居の間で、住宅統計調査に関して、以下³¹⁾のようなやり取りが見られる。

【長岡の質疑】

根本対策として伺いたい点は、当局に於て「ハウジング・センサス」を行ふ御積りがあるかどうかと云ふことであります。是は無論相当な費用を要することであるから大蔵省との関係もあるので、必ず実現すると云ふ御答の得難いことは能く承知して居ります。併しながら空家率と云ふやうなことの調査に依って住宅の不足を測定すると云ふことでは不十分である。現在住んで居る状態を私共実際に見ても、六畳の部屋に七、八人も住んで居る、又一つの部屋に二家族住んで居ると云ふやうな、風俗上から申しても衛生上から申しても洵に心を寒くするやうな状態にありますので、此の「ハウジング・センサス」と云ふことは従来度々持出されて、度々潰れた問題であります。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、私不敏にして未だ其の確信を持ち得ない。…(中略)…兎に角羅針盤である所の住宅調査が行はなければ根本方針は立てられぬ。又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なことである。住宅法と云ふものを制定せられる意思ありや否や。

【新居の回答】

実は吾々自身も住宅の対策を立てるの上に於て、是なくして立てると云ふことは不満足に思ふのでございまして、…(中略)…さう云う資料のないことを非常に遺憾に思っているであります。実は国勢調査の時に一緒にとも思ひまして色々話合ひしましたが、是が出来ませぬのであります。又家屋賃貸価格の調査に関連して行ひたいと云ふやうにも思っているのであります。今までに家屋の調査と云ふことに付ては地代、家賃と云ふことからして一般的のものはございませぬので、去年此の抜き調査をする上に於ても原案もなく又費用もございませぬので、実は各市当局或は警察当局に御願して漸く抜き調査の或る種類のものを得たと云ふ次第でありまして、其の必要なるにも拘らず今日欠除して居ることは極めて遺憾に感じて居ります。将来是非とも住宅調査を初め、又之に基く対策と云ふことに進んで行かなくてはならぬと考へて居る次第でございまして。住宅法の問題も、住宅の供給或は其の前提たるべき調査等色々な観点から立法事項を従って必要とすると云ふやうな事柄があらうと思ひますので、さう云ふ点に付ても皆様の御審議を得まして、必要と云ふやうな御意見となりますれば、さう云ふ方向に向って行くと云ふことになるのではないかと云ふ風にも考へて居るのであります。

新居は内務省土木局など経て、この住宅対策委員会の開催時に社会局長の職にあった人物であり、住宅課に中島賢蔵や加藤陽三を招集した人物³²⁾でもある。また、この時長岡は貴族院議員という立場にあったが、内務省では社会局長官を務めた。さらに、長岡と新居はいず

れも同潤会の評議員も務めている。したがって、両者はお互いに内務省や厚生省、同潤会の内情を十分に理解した官僚であったと言えよう。

ここで長岡は「ハウジング・センサス」の必要性を主張しており、過去にもその実現が目指されながらも「度々潰れ」てきたと述べている。第3章で述べたように、長岡は1923(大正12)年頃から住宅統計調査の実施に取り組んできた張本人であり、これは当然、1930(昭和5)年の国勢調査で十分な調査が実施できなかったことを念頭に置いた上での発言と見てよい。

一方、新居は「国勢調査の時に一緒にとも思ひまして色々話合ひましたが、是が出来ませぬ」と述べており、ここから1940(昭和15)年の国勢調査でも住宅統計の収集が試みながらも挫折していたことが窺える。また、新居は「家屋賃貸価格の調査」すなわち大都市土地家屋賃貸状況調査に「関連して」行うことも検討しているが、同調査についても「警察当局に御願して漸く」「抜き調査(=標本調査)」の形での実施が可能になったと述べ、その実施の難しさを吐露している。住宅対策委員会の構成員は、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、必ずしも住宅政策に精通した委員ばかりではなかったと考えられる。両者の住宅統計に関するやり取りには、全委員に住宅統計の欠如の状況を示し、その整備の必要性を訴える意図があったものと解される。

さらに、長岡が「住宅法」すなわち住居法の立案を求めている点も注目される。これは住宅制度調査委員会の委員長からの主張と見るべきであろう。

5-5-3 住宅調査制度要綱の策定過程

住宅対策委員会答申における住宅調査制度要綱では以下が定められた。

- (1) 調査は昭和十六年を第一回とし五年毎に之を行ふものとする
前項の調査の外必要ある時は臨時調査を行ふことを得るものとする
- (2) 調査は主務大臣の指定する地域に於ける住居用建物に付之を行ふものとする
- (3) 調査は建物の用途、構造、階数、戸建数、建物延坪数、敷地面積、室数、畳数、居住関係、所有関係、賃貸料、敷金等必要な事項に付之を行ふものとする
- (4) 調査は市町村長をして之を行はしむるものとする
- (5) 調査に要する経費は全額国費を以て之を支弁するものとする

同要綱の策定に向けた本格的議論が開始されるのは、第四回特別委員会からである。同委員会では、厚生省住宅課から「昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱」³³⁾と「昭和十六年住宅調査施行要綱」³⁴⁾という二つの調査に関する資料が配布されている。

一方、同潤会住宅制度調査委員会の「住居法」特別研究員会第一部会の中間報告³⁵⁾では、後者の「昭和十六年住宅調査施行要綱」と似通った内容が示されている。以下では、「昭和十六年住宅調査施行要綱」(以下:「住宅課調査案」)と比較しながら、この中間報告の内容を確認したい。

まず、調査項目として、①用途、②構造、③階数、④戸建数、⑤延坪、⑥室数、⑦畳数、⑧許限定員、⑨世帯数の職業、⑩賃貸借の有無、⑪月賦賃貸料が挙げられた。これらは「住宅課調査案」に挙げられる項目と一致する点も多く、細項目や注記などでも同一の記載が見られる箇所も多い(表5-8)。

表5-8 「住居法」特別研究員会の報告と厚生省住宅課の提出資料における調査項目

「住居法」特別研究員会第一部会報告	昭和十六年住宅調査施行要綱
1. 用途	1. 建物の用途
1. 世帯住宅 1. 住宅 2. 店舗住宅 3. 作業場住宅	1. 世帯住宅 1. 住宅 2. 店舗住宅 3. 作業場住宅
2. 準世帯住宅 1. 工場寄宿舎 2. 寄宿舎 3. アパート 4. 下宿屋	2. 準世帯住宅 1. 工場寄宿舎 2. 寄宿舎 3. アパート 4. 下宿屋
3. その他 1. 旅館 2. 料理店 3. 待合、貸座敷 4. その他	3. その他 1. 旅館 2. 料理店 3. 待合、貸座敷 4. その他
2. 構造*1	2. 構造
1. 木造	イ. 木造
2. 鉄骨鉄筋コンクリート造及鉄筋コンクリート造	ロ. 鉄骨、鉄筋コンクリート造及鉄骨コンクリート造
3. 煉瓦造、石造、コンクリート造及びその他	ハ. 煉瓦造、石造、コンクリート造及びその他
3. 階数	3. 階数
イ. 一階建て ロ. 二階建て ハ. 戸建	イ. 一階建て ロ. 二階建て ハ. 戸建
4. 戸建数	4. 戸建数
イ. 一戸建 ロ. 二戸建 ハ. 戸建	イ. 一戸建 ロ. 二戸建 ハ. 戸建
5. 延坪	5. 建物延坪数
イ. 主要建物 何棟 何坪	
ロ. 付属建物 何棟 何坪	
6. 室数	6. 室数
7. 畳数*2	7. 畳数*2
8. 許限定員(空屋にて居住人員零なるものも調査す)	
9. 世帯主の職業	
10. 賃貸借の有無	
	8. 居住関係
	イ. 現住家屋 ロ. 居住人員 ハ. 空家
	9. 所有関係
	イ. 持家 ロ. 貸家 ハ. 空家
11. 月賦賃貸料	10. 月額賃貸料
	イ. 円

(出典) 「住居法」特別研究員会第一部会報告 住宅調査要項案(西山卯三記念すまい・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, pp.915-9918, 2001.1所収)

昭和十六年住宅調査施行要綱(西山卯三記念すまい・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, pp.409-413, 2000.6所収)

(注) *1: 「一棟の建物が若し二種の構造分類に属する場合は、一方のものの床面積が棟の総面積に対して三分一未満なるときは之を無きものと看做し、三分の一以上のものが二種あるときは之を混構造とす」という注記がある。*2: いずれにも「畳を敷き得る板の間は一坪を二畳に換算し畳数に加算する」という主旨の注記がある。

調査の対象は「人口三万人以上の市町村」の「住宅全部」であるとされた。一方、「住宅課調査案」では「人口三万以上の市町村に於ける住居の用に供する建物全部を調査」とされており、両者で同様の記述が認められる。また、調査方法として「各市区役所町村役場を通じ町会、隣組の役員を動員して調査する」ことが示されているが、「住宅課調査案」でも全く同一の記述が認められる。さらに、調査は「五年に一回」実施されることとされ、「住宅課調査案」のなかではこうした記述はないが、住宅制度調査要綱で同様の調査周期が示されている。

これらから、第一部会の研究成果が住宅課を通して住宅対策委員会の特別委員会に提案され、これに基づいて住宅制度調査要綱が作成されていたことは間違いのないと言えよう。

なお、第四回特別委員会で厚生省から提出されたもう一つの資料である「昭和十六年土地

家屋賃貸事情調査施行要綱」では、調査の目的として「都市に於ける家賃地代の現状を明にし家賃地代騰貴対策に関する資料」を作成することが示されている。これは、1938(昭和13)年度とその翌年度に厚生省社会局によって既に実施されていた、大都市土地家屋賃貸状況調査の「昭和十六年」分の実施計画であったと考えられる。しかしながら、実際には1941(昭和16)年度にこの調査は実施されていない。これは、住宅制度調査要綱に基づき、工業都市住宅調査と大都市住宅調査という、より大規模な調査が実施される見込みとなったためであると推測される。

5-5-4 工業都市住宅調査と大都市住宅調査の特徴

ここまでで見たように、工業都市住宅調査と大都市住宅調査は、住居法立案の過程で得られた成果により実現に至った調査であった。ここでは、両調査がいかに実施されたのか確認するとともに、1920年代に目指されていた住宅統計調査と対比させたとき、どのような特徴を有したと言えるのか考察したい。

工業都市住宅調査は「人口10万以下の都市にして近時工業の発達著しき」都市を対象に実施された³⁶⁾。対象とされた「工業都市」は、室蘭市、釜石市、新津町、日立市、太田町、川口市、立川町、挙母町、四日市市、東舞鶴市、飾磨町、玉野市、宇部市、新居浜市の14市町である。調査は対象都市の全住戸で実施され、総調査戸数は15万戸弱であった。調査項目は、①市町名、②世帯主の姓名、③所在地、④世帯主の職業(家内商業生活者・家内工業生活者・工場労務者・其の他の労務者・俸給生活者・其の他から選択)、⑤用途別(世帯住宅・住宅併用店舗・住宅併用作業場・工業寄宿舍・アパート・下宿屋・其の他から選択)、⑥構造別(木造・其の他から選択)、⑦延坪数、⑧建坪数、⑨階数別、⑩戸建別、⑪室数、⑫畳数、⑬現住者数、⑭敷地面積、⑮所有者別(持家・社宅・借家・其の他から選択)、以下借家の場合：⑯月額家賃、⑰敷金、⑱畳建具の所有者(家主持・借主持から選択)、以下貸間・下宿屋・アパートの場合：⑲借間人の世帯数、⑳借間人の総数、㉑貸している室数、㉒貸室の畳数、㉓貸間料の総額、㉔空間室数、㉕空間畳数であった³⁷⁾。

大都市住宅調査は「六大都市及人口二十万以上の都市の全部並に人口十五万以上の都市中の数市」を対象に実施された³⁸⁾。対象とされた「大都市」は函館、札幌、仙台、東京、横浜、横須賀、川崎、新潟、金沢、岐阜、浜松、名古屋、京都、大阪、神戸、尼崎、岡山、広島、呉、福岡、八幡、小倉、長崎、佐世保の24市である。この調査でも全住戸が対象となり、総調査戸数は345万戸以上に上った。調査項目は、①所在地、②空家なりや否や、③用途(専用住宅・店舗併用住宅・工場併用住宅・其の他の併用住宅から選択)、④階数、⑤戸建数、⑥建坪、⑦延坪、⑧所有種類(持家・借家・官舎社宅等の供給住宅から選択)、⑨月額家賃、⑩貸間せるや否や、⑪居住人員、⑫居住室数、⑬居室の畳数であった。

これらから導かれる両調査の特徴は、都市偏重のうえに実現した詳細調査であるという点である。両調査で完全に調査されたのは人口20万人以上の都市までであり、この人口に満たない地域については、いくつかの「工業都市」が選択的に調査されるにとどまった。このような対象地域の絞り込みは、建築学会住居統計調査委員会によって作成された「国勢調査事項中住居調査に関する建議」や「住居法」特別研究員会第一部会の中間報告などにも見られたが、その線引きは5万人あるいは3万人であり、両調査では大幅な切り上げが見られた。1940(昭

和15)年の国勢調査に住宅に関する項目が含まれていなかったことを考えれば、こうした「都市」以外の実情を知る手立てはほぼなかったと言える。住宅対策委員会第一回総会における長岡や新居のやり取りからも明らかなように、両調査の実施以前にも数度にわたって住宅統計調査の実施は挫折しており、この経緯を踏まえれば、このような切り上げは財源や人材の不足に起因するものと見てよいであろう。

調査項目に目を移すと、延坪数、所有関係、家賃のほか、空き家³⁹⁾や建物種類、室数、畳数など、過去の議論のなかで検討された項目が多数盛り込まれており、調査の密度には飛躍的な向上が認められる。加えて、大都市土地家屋賃貸状況調査のような標本調査ではなく、全数調査の形式が採られた点も注目される。

こうした特徴から、住田⁴⁰⁾は両調査を「典型都市の全家屋を対象とした住宅詳細調査」と評している。また、大本⁴¹⁾は「調査結果は、戦時のみならず、戦後の住宅施策作成の基礎データを提供することになる。」として、実際の施策立案に対する寄与を指摘している。それでは、両調査はなぜこのような形で実施されたのであろうか。戦時下において、住宅に求められた最も大きな役割は、軍需産業に従事する労働力の再生産の場を提供することであった。したがって、当時における優先課題は、こうした軍需産業が集積する「工業都市」と「大都市」に存在する住宅の詳細な実態把握であったのである。

5-6 第二・第三部会の検討事項の提案の画策と挫折

ここまででは、住宅対策委員会答申の策定の過程で、「住居法」特別研究会の第一部会や第四部会の研究成果が提案されていたことを明らかにした。これに対し、同委員会では、第二部会や第三部会の研究が取り上げられることはなかった。本節では、両部会の検討事項が、住宅対策委員会における議論の過程でどのように取り扱われていたのか確認したい。

住宅対策委員会の特別委員会における審議は、会長指名の15名の委員によってなされたが、この委員には、同潤会住宅制度調査委員会にも所属する長岡隆一郎、佐野利器、内田祥三も含まれた(表6-4参照)。また、こうした委員のほかに中島賢蔵も住宅課長として答申案の説明など行っている。これらの人物らは、住宅対策委員会と住宅制度調査委員会の双方の議論に参加でき、かつ資料の入手が可能な立場にあったと言える。一方、東京都公文書館には内田祥三が所持していた資料がファイル形式で体系的に保存されており、このなかには両組織に関する資料も多数存在する。ここでは、これらの資料から、第二部会と第三部会の検討事項の取り扱い方の把握を試みる。

内田祥三は住宅対策委員会に関する資料を「住宅対策委員会 其1」⁴²⁾、「住宅対策委員会 其2」⁴³⁾という名称でファイリングしている。このファイル内において、先述の「昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱」および「昭和十六年住宅調査施行要綱」の直後には「住居監理法案(未定稿)」、「住居監理施行案(未定稿)」、「住居認定基準案一都会(未定稿)」などの資料がファイリングされている⁴⁴⁾。これらはいずれも「厚生省」と印字された同一規格の用紙に記入されたもので、すべてに「一五. 七. 一三」という日付の記載があることから、同様の文脈のもとに作成されたものであると考えられる。

このうち、「住居監理法案(未定稿)」には「昭和十五 七 二十七日 平山嵩君より 同潤会住宅委員会にて作成 諫早君主査」という内田のものと思われるメモ書きがある。ここでは、住宅委員会という会名称が用いられているが、諫早は「住居法」特別研究員会の第三部会(住居監督)の主査であり、平山も同部会の構成員である(表5-2参照)。ここから、これは同研究員会の第三部会によって作成されたものであり、内田はこれを1940(昭和15)年7月27日に入手したものと推測される。一方、「住居認定基準案一都会(未定稿)」は住居標準に関連する内容を有しており、第二部会(住居標準)が作成したものと考えられる。

内田が同資料を入手したと考えられる日付が、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に提出されたものではなく、第二部会や第三部会の何らかの報告として作成されたものであろう。内田が本来別の組織で作成されたはずのこれらの資料を住宅対策委員会の資料と関連させて保存していたことは、第一部会や第四部会の場合と同様に、これらの研究成果についても、住宅対策委員会に対する提案が画策されていたことを示唆するものと言えよう。

5-7 住宅営団の住宅規格に対する住居法の影響

5-7-1 住居標準に関する長岡隆一郎と新居善太郎のやり取り

5節では、住宅対策委員会第一回総会において、長岡隆一郎と新居善太郎が、住宅統計調査や住居法に関する質疑応答を行っていたことに触れた。このほか、この総会では、第二部会が対象としていた住居標準に関係する以下⁴⁵⁾のようなやり取りがなされている。

【長岡の質疑】

住宅様式の研究と云ふことに付て、従来同潤会等に於て研究された結果は私は拝見致しました。要するに現在日本の住宅は気候如何、風土の如何を問はず、従来 of 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。同潤会に於ては小住宅の模範設計図或は農漁村住宅の改造と云ふことに付て相当御研究になって居るやうであります。併しながら同潤会は何分にも震災後の住宅不足を緩和する目的を以て生れ出でたる公益法人であります。故に十分とは言へない。それは費用を増せば立派な住宅が出来ませうが、費用を増さずして日本人の生活に適當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。

【新居の回答】

唯住宅を作っただけでは一早い話が此の事変勃発当初或る会社で住宅を作ったが、労働者が之に入らぬで困った、なせかと云ふ点に於きまして労働者が之に入っても非常に不便だとか、色々労働者の心理状態或は生活様式にそぐはない結果、さう云ふことになると実例もありますので、是は労働者の生活様式或は会社に於ける能率の増進、又経済的に住宅を作ると云ふ各方面から致しまして極めて重要な問題で、何とか研究しなくちゃならぬ。御話のやうに同潤会も従来やって居りますし、又東北地方に付きましてはそれに向くやうな

住宅様式と云ふことも研究して居りますが、之を全般的に国民住宅の研究とでも申すべき目標の下にやらなければならぬ。斯う思ひまして御承知の通り厚生省に昨年未住宅課が新設されますと同時に、此の方面の研究にも既に著手致しまして、資材の節約とか或は斯う云ふ時勢でありますから、代用品を如何に利用して住宅を作るかと云ふやうなことも研究に着手致して居りますが、まだ逆も其の成果を見ると云ふ段階にはなつて居りませぬので、御意見の通りの方向で努力しなければならぬと思つて居ります。

ここでは、長岡から「日本人の生活に適當なる住宅様式を研究し、而して之を発表する」見込みがあるかという質問がなされている。「住居法」特別研究員会の第二部会では、「国民住居」の「標準設計案の作成」や「国民住居地方型」の開発が目標に掲げられていたが、これに近い考えに基づく質問であると言つてよいであろう。

これに対して新居は、こうした研究を「全般的に国民住宅の研究とでも申すべき目標の下にやらなければならぬ」と述べ、肯定的に回答している。このやり取りにも、住宅統計調査の場合と同様に、住宅の最低水準の設定の必要性を委員に訴える意図があつたと推測される。

5-7-2 「住居法」特別研究員会第二部会の最終報告

これまでには、主に住宅対策委員会で議論が進められていた1940(昭和15)年の夏頃の動向に焦点を当ててきたが、翌年3月には、「住居法」特別研究員会の第二部会と第三部会のみが委員会内で改めて報告を行っている。これは、住宅統計調査の実施や住宅供給策の立案については、住宅対策委員会答申の策定によって実現の道筋が立ったものの、住居標準の設定や住居監督制度の確立についてはその見通しがついていなかったためであると推測される。ここでは、このうち第二部会の最終報告に着目したい。

第二部会の最終報告⁴⁶⁾は、「国民住居標準案」、「小住宅供給助成最低標準案」、「付録」という三つの資料で構成される。「国民住居標準案」には22の条文が設けられ、1条から3条では「公共団体、住宅営団に於て建設せらるる一般勤労者向小住宅の設計は本要綱によること」、「一般民間の貸家住宅の建設に於ても成可本要綱に準拠して建設せしむる様指導誘掖すること」、「本要綱の外市街地建築物法並に時局諸立法に準拠すること」と述べられている。つまり、ここでは公的かつ直接的供給における「標準」が示され、民間による供給のモデルとすることが想定されている。一方、「小住宅供給助成最低標準案」は8条で構成され、その序文では「政府または公共団体等の助成に依り建設せらるる一般勤労者向小住宅の最低標準は本要綱によること」と述べられている。これは、間接的な補助によって供給される住宅の順守すべき最低基準を規定するものであると言えよう。

こうした基準(標準)の性格の差異は両者の条文からも明確に見て取ることができ、前者では「国民住居」として満たすべき比較的細やかな規定が設けられたのに対し、後者ではまさに最低限の項目の設定にとどまっている(表5-9)。

表5-9 「住居法」特別研究員会第二部会の最終報告

	国民住居標準案		小住宅供給助成最低基準案	
床面積(1人当) ^{*1}	4	10㎡～20㎡・標準15㎡	1	敷地15㎡・建物8㎡以上
床面積(1世帯当)			2	敷地45㎡・建物25㎡以上
居住室 ^{*2} の室数	5	3人未満 ^{*3} : 2～3室 5人未満 ^{*3} : 3～4室 7人未満 ^{*3} : 4～5室		
居住室の床面積	6	標準6㎡ or 12㎡(70㎡以上の家屋16㎡可)	3	4㎡以上
居住室の天井高	7	2.3m～2.5m・標準2.4m・16㎡の居住室: 2.7m	3	2.2m 以上
居住室の条件			3	開口で外気と接する
間取・開口部	8	採光・通風・地形・その他特殊事情を考慮 3室以上の場合1室は独立使用		
日照上必要な空地	9	少なくとも1室が主要開口部で接する	4	少なくとも1室が主要開口部で接する
開口部	10	庇・建具(硝子・障子・雨戸)を設置		
その他	11	押入(居住室総面積×10～20%)の設置 縁側(濡縁を含む)・床の間の設置		
	12	神棚・仏壇・家具類の位置の想定		
付属室	13	玄関・台所・便所等(共同住宅: 共用可)	5	玄関・台所・便所等(共同住宅: 共用可)
玄関	14	簡素・必要最小限とする		
台所	15	立式・広さの確保・流竈台と給排水設備の設置 採光と排気の確保・床下の物置利用		
汲取便所	16	外気に接する場所に設置 居住室に直接接続しない 汲取便槽と台所の隣接を極力避ける		
浴室 洗面洗濯場・物置	17	設置しない場合は洗面洗濯場を設置 母屋に設置しない場合は別に設置		
家屋の最小規模	18	独立住宅: 敷地150㎡・建物50㎡ 二戸建て: 敷地75㎡・建物30㎡ 長屋・共同住宅: 敷地50㎡・建物25㎡	6	独立住宅: 敷地120㎡・建物50㎡ 二戸建て: 敷地70㎡・建物30㎡ 長屋・共同住宅: 敷地45㎡・建物25㎡
長屋	19	トンネル長屋・棟割長屋の完全禁止 原則建設禁止 特殊な地方・店舗併用住宅のみ可: 1棟4戸以下・間口5m 以上	7	トンネル長屋・棟割長屋の完全禁止 1棟5戸以下・間口4m 以上
建物の形状	20	凹凸の少ない東西に長い平面 屋根は単純形		
設備(電灯)	21	居住室に1つ以上(1㎡あたり5W)・其他要所	8	居住室に1つ以上・其他要所
設備(井水)	22	飲用の場合: 汲取便槽・下水溜から6m 以上		
設備(防火・防空)	23	防火性の高い樹木・窓・井戸を極力設置		

(出典) 同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案 (西山卯三記念すまい・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, pp.975-992, 2001.1所収)

(注) *1: 満6歳未満の場合は0.5人換算。 *2: 「就寝に供し得る居室」とされている。 *3: 「未満」ではなく「以下」か。

それでは「住居法」特別研究員会が置かれた時点から目標の一つとされていた「国民住居」とはどのようなものであったのか。これについて、早川文夫は1940(昭和15)年9月の「国民住居の提唱」⁴⁷⁾という論考内で以下のように述べている。

国民住居とは？

現在日本国民の大多数が住むべき家を仮に名付けて国民住居と呼ぶ。それは現存する家の単なる平均では無く、かかる家にこそ住むべきであると云ふ *sollen*(独・*should*(英): 筆者補)を意味する。併し同時にそれは究極の理想を示すものではなく、当面の問題として取上げられなければならぬ。それは机上の遊びごとではなく、現実に行はれる事によってのみ意義がある。従って今考へる国民住居は物資の窮乏した非常下のそれである。10年後には又別な形態を取るかも知れない。併し国民住居も時と共に生長するのだと考へればそれでよい。

ここで早川は、国民住居を「現在日本国民の大多数が住むべき家」と定義する一方で、あくまでこれは「物資の窮乏した非常下」におけるモデルであることを強調している。このように、第二部会では、戦時下におけるモデル住宅の基準と、新たに供給される住宅の最低基準という二つの基準が考案されていた。

5-7-3 住宅規格協議会における営団住宅の規格検討

1941(昭和16)年3、4月、住宅営団法が公布、施行され、さらに同5月には住宅営団の設立に至っている。これと並行して、営団住宅の規格作成を目的として住宅規格協議会が同4月16日、4月22日、4月26日にわたって開かれている。

同協議会には、厚生省住宅課の職員を中心として関係各省の技師などが参加した。このほか、佐野利器や内田祥三の参加も認められる(表5-10)。

表5-10 住宅規格協議会の構成員

企画院第四部	企画院技師	村田一常		住宅営団設立委員	佐野利器
内務省計画局第二技術課	内務技師	中澤誠一郎		住宅営団設立委員	内田祥三
東大工学部建築学教室	帝大助教授	高山英華	厚生省	社会局長	川村秀文
農林省山林局木材統制課	農林技師	桑田治	厚生省	住宅課長	中島賢蔵
商工省化学局無機課	商工技師	伊藤憲太郎	厚生省	厚生事務官	加藤陽三
鉄道省建築課	鉄道技師	太田和夫	厚生省	厚生理事官	杉田祖馨
厚生省予防局結核課	厚生技師	山岡克己	厚生省	厚生技師	大村巳代治
保険院経理課	保険院技師	市浦健	厚生省	厚生技師	諫早信夫
保安部建築課	警視庁技師	小林隆徳	厚生省	厚生技師	早川文夫
同潤会	建設部長	福田重義	厚生省	厚生技師	伊東五郎
同潤会建設部	第二技術課	新名種夫	厚生省	厚生技師	熊谷兼雄
株式会社島藤組	取締役	島田藤	厚生省	厚生技師	有菌初夫
大倉土木社	参事	清水一			

(出典) 住宅規格協議会員名簿(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収、請求番号 U365.35-じえ-3698)

同協議会では複数の資料が配布されているが、ここでは、それらの中でも営団住宅の規格の原案ともなった資料として「住宅設計基準」⁴⁸⁾と「設計基準平面図案」⁴⁹⁾という二つの資料に着目し、これと「住居法」特別研究会第二部会作成「国民住居標準案」の内容を比較する。これら資料の作成者は厚生省社会局となっているが、協議会の構成員から住宅課の作成であると見てよいであろう。

表5-11 厚生省住宅課作成の住宅設計基準と第二部会作成の国民住居標準案との対応関係

1	本基準は住宅営団の建設する住宅に之を適用するものとする		
2	本基準は「メートル」整数値(柱真々)制に依ること但し経過的に実情に応じ従来の基準に依ることを得ること		
3	本基準に付ては□に左記事項に留意すること 1 統制資材の節約を期し努めて代用品を活用すること 2 大量生産を期し努めて規格品を活用すること 3 労力の節約を期し努めて簡易工法を利用すること		
6	平面の外形は成べく凹凸少き矩形とすること	20	○
8	居住室の配置は各個に独立使用し得ると共に一部共通使用し得るものとし特に日照、採光及通風を重視すること	8	○
9	神棚を設け且成べく床の間を設くること	12	○
10	居住室にはその総床面積の十五%程度の押入を設くること	12	○
11	縁側の類を設くること	12	○
12	玄関は踏込(土間)及広間(板敷)とすること	14	△
13	台所は踏込(土間)及板の間(一部揚板)とし炊事方式に相応する家具の配置箇所を考慮すること	15	△
14	便所は居住室及台所より直接に連絡することを避け二穴とすること	16	○
15	浴室は原則としてほ号型以上に之を設くること	17	△
16	洗面洗濯を為し得る場所は炊事流場と別個に之を設くること	17	△
17	物置は床下等を之に利用すること但し不潔とならざる様構造を考慮すること ほ号型以上に在ては物置を特設すること	15 17	△ △
18	基礎は地業を堅牢に為し床下の通風乾燥を完全にすること		
19	壁には圧縮繊維板の類をも利用すること 二戸建、四戸建、共同建及立体建の各戸の界壁及火器を用ふる箇所に接する壁は耐火力成べく大なる構造とすること		
20	屋根は切妻、寄棟等の簡単なる外形とし成べく谷を避くること	20	○
21	天井板には成べくベニヤ板又は圧縮繊維板の類を利用すること但し共同建及立体建に在りては一階天井を耐火力成べく大なる構造とすること		
22	居住室の外部開口には成べく雨戸を付設すること	10	○
23	居住室、縁側及台所には換気窓を設くること	15	○
24	電灯は居住室には各室の中央に其他の箇所には必要に応じて設備すること	21	△
25	水道供給を為し難き場合に於ては井水利用とし水質に応じ浄水方法を考慮すること	22	△
26	成べく瓦斯を設備すること		
27	台所汚水は土管排水とし、手洗所排水は吸込又は土管排水とすること		
28	便器は成べく水洗式とすること但し止むを得ざる際は改良便所とすること		
29	植栽は専ら防火性大なる常緑潤葉樹を用ふること但し日照を妨ぐる植栽は之を避くること	23	○
30	塙塙は日照及通風に支障なきものとし成べく生垣とすること		

(出典) 同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案 (西山卯三記念すまい・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, pp.975-992, 2001.1所収)
住宅設計基準 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号 U365.35-じえ-3698)

(注) 表中の数字は、第二部会作成の「国民住居標準案」の番号に対応。○印は類似の内容が示されている項目。
△印は内容に差異があるもの。

「住宅設計基準」は30の条文で構成され、全体の方針、住宅の型式、平面計画、構造や仕上げ、付帯設備などに関する規定が設けられている。これと「国民住居標準案」と比較すると共通した項目が多数見出される(表5-11)。

それらのなかには、類似の内容が示されている項目(表5-11 ○印)だけではなく、内容に差異がある項目(表5-11 △印)も見られるが、概ね同一の住宅像が示されていると言ってよい。

この「住宅設計基準」では、い号型(30㎡)、ろ号型(40㎡)、は号型(50㎡)、に号型(60㎡)、ほ号型(70㎡)、へ号型(80㎡)という形で規模の設定がなされた六つの規格が構想されている(表5-12)。また、「設計基準平面図案」では、い号型、ろ号型、は号型、に号型を想定したフリーハンドの平面図が複数示されている(巻末参考図5-1)。これらも、「国民住居標準案」で示された基準に沿った提案となっている。

表5-12 厚生省住宅課作成の資料に示された営団住宅の性能

		い号型	ろ号型	は号型	に号型	ほ号型	へ号型
総床面積	4	30㎡	40㎡	50㎡	60㎡	70㎡	80㎡
床面積(1人当) ^{*1}		10㎡	13.3㎡	11.1㎡	10～10.9㎡	—	—
居住者数の想定 ^{*2}		3人	3人	4人	5～6人	—	—
家族構成の想定	図面	夫婦+子1	夫婦+子1	夫婦+子2+幼1	夫婦+子3+幼1 夫婦+子4	図面なし	図面なし
室数	7	2	2～3	3	3～4	4	4～5
室構成(数字は畳)	図面	6+3	6+4.5 4.5+4.5+3 6+3+2	6+4.5+3	6+4.5+3+4.5	図面なし	図面なし
形態	5	賃貸	賃貸	分譲・賃貸	分譲・賃貸	分譲・賃貸	分譲
型式	一戸建	5	—	—	平屋	平屋・二階建	二階建
	二戸建		平屋	平屋	平屋	平屋・二階建	二階建
	四戸建		平屋	平屋	平屋	平屋・二階建	二階建
	共同建・立体建		二階建	二階建			

(出典) 住宅設計基準(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号 U365.35-じえ-3698)

設計基準平面図案(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号 U365.35-じえ-3698)

網掛け部分の数字は参照した「住宅設計基準」の条文。*1:幼児の場合は0.5人換算。*2:幼児を除く。

まず住宅の床面積について、「国民住居標準案」では、共同住宅の場合25㎡、二戸建の場合30㎡、独立住宅の場合50㎡が最小規模とされた。これに対して「住宅設計基準」では、独立住宅(一戸建)が想定されているのは、50㎡規格のは号型以上であり、50㎡を下回るい号型とろ号型では独立住宅(一戸建)での建設は想定されていない。また、「国民住居標準案」では幼児を0.5人として1人当たりの床面積を10㎡～20㎡としているが、「住宅設計基準」の全ての規格でこれが満たされている。

次に室数について、「国民住居標準案」では、居住者が3人未満の場合2～3室、5人未満の場合3～4室、7人未満の場合4～5室の居住室を設けることとされた。この居住室は「就寝に供し得る居室」と定義されているが、この基準によれば、例えば居住者1～2人に対して2～3室の居住室を想定することとなり、当時の実情に対して乖離が大きいものと考えられる。この

ため、実際には「未満」ではなく「以下」を意図したものであった可能性が高い。この仮定に従えば、居住者が1～3人の場合2～3室、4・5人の場合3～4室、6・7人の場合4～5室となる。

「住宅設計基準」において、幼児を除いた居住者の想定人数は、い号型とろ号型では3人、は号型では4人、に号型では5人ないし6人とされ、これらはいずれも「国民住居標準案」の基準に沿っている。

以上で見たように、住宅規格協議会では、「住居法」特別研究員会第二部会の検討の成果に基づいた「住宅設計基準」と「設計基準平面図案」が提出され、これが住宅営団の住宅規格という形で施策に反映されていた。ただし、同部会の「小住宅供給助成最低基準案」で構想されたような、間接的供給に対する最低基準の設定は達成されていない。

5-8 第三部会による住居監督制度の検討の状況

前節では、「住居法」特別研究員会の第二部会と第三部会合同の最終報告のうち、第二部会の成果物に焦点を当てた。本節では、第三部会の検討事項について見ておきたい。同部会の最終報告である「住居監督制度要綱」⁵⁰⁾では以下が示された。

第一 住居監督の目的

住居監督の目的は常時住居を監督することによりその衛生保安状態の悪化を予防し、進んで其の改善を図り、以て生活能率の増進及民族の増強に寄与するに在り

第二 住居監督の対象

住居監督は別に定むる基準に基き左記住居及住居地域に対し之を行ふものとす

- 1 不良住宅(保安衛生上居住に適せざる住居)
- 2 障害建築物(他の住居に障害を及ぼす建物及工作物等)
- 3 不良住宅地区(保安衛生上居住に適せざる地区)

第三 住居監督の機関及方法

- 1 住居監督は厚生省の所管とす
- 2 地方庁の所管課に住居監督を配置すること
- 3 地方庁に住居監督委員会を設け諮問機関となすこと
- 4 方面委員及保健所所員に住居監督上必要なる事務を担当せしむること
- 5 地方庁は居住者、家主、隣保団体、公共団体に住居監督上必要なる処置を命じ得ること
- 6 地方庁は居住者又は家主に対し住居監督上必要なる資料の提出を命じ、又は関係官をして必要ある場所に立入り検査を為さしめ得ること
- 7 地方庁は住居委員会に諮問して住居基準を定むること

第四 住居改善

- 1 方面委員は地区内の不良住居、障害建築物、不良住居地区に就き公共団体並びに地方庁に報告すること
- 2 公共団体は前項の報告に基き地方庁と協議して改良計画を樹て之を実施すること

- 3 地方庁は必要と認むるときは住居の使用制限、使用禁止、改造、除去、修繕等の処置を命じ得ること
- 4 前項の命令に基き生ずべき損失に対し政府並に公共団体は之を補償すること
此の場合居住者並に家主に対し受益者負担金を課し得ること

第五 居住密度監督

- 1 各住居には戸外の見易き場所に戸標を掲げしめ、戸標には住居の規模、許限定員等を記載せしむること
- 2 方面委員は定期的に地区内を巡廻し、その居住状況を地方庁又は公共団体に報告すること
- 3 住居に許限定員以上の人員が居する場合は不良住宅と認定し前条の処置を取ること

第4章で見た「住居法案要綱作成小委員会(参考案)」の序文では「立法主旨の確立一例へば国民体位の向上、労働力の再生産等」という項目が挙げられていた。一方、この「住居監督制度要綱」の冒頭では「住居監督の目的は常時住居を監督することによりその衛生保安状態の悪化を予防し、進んで其の改善を図り、以て生活能率の増進及民族の増強に寄与するに在り」とされており、まさに戦時期の住宅問題の深刻化を奇貨として、これまで停滞していた住居監督制度の制定を進めようという姿勢が窺える。

しかし、その内容については、例えば中村寛の『住宅経営』で述べられた内容と比較しても目新しい点は見られない。とりわけ、同要綱の二番目の項目では「別に定むる基準」に基づいて監督を実施するとされているが、少なくとも第三部会の最終報告のなかではこうした別資料は見出されず、「基準」に関する具体的検討を進める段階には至っていなかったと推測される。

まとめ

本章では、同潤会住宅制度調査委員会の活動、とりわけ住居法の立案に向けた検討に焦点を当て、この動向との関係から戦時住宅政策の策定の経過の把握を試みた。このプロセスは大きく以下の四つの段階により整理される。

第一段階においては、戦時体制への直接的な寄与を意識した動向が表れた。日本では、1937(昭和12)年7月の盧溝橋事件などを機として戦時体制の強化が図られ、翌年1月には厚生省が新設されている。1939(昭和14)年度からは、厚生省を中心に戦時インフレーションへの対応や住宅供給策の立案が開始された。これとほぼ同時期に、同潤会には住宅制度調査委員会(設立時名称は住宅制度調査会)が新たに設置され、政府からの「希望」に基づいて「金融補助、家賃制限並に住宅供給組織に関する法令の主要なるもの」の翻訳に着手している。同年8月、9月には「労務者用住宅供給に関する件依命通牒」の発布や地代家賃統制令の施行を見ている。

第二段階には、住宅問題への意識の高まりを好機と捉え、質的改善を含む包括的政策の樹立を目指す動向が見られた。1939(昭和14)年12月、厚生省内に住宅課が設けられ、住宅行政機構の拡充が図られた。1940(昭和15)年度に入ると、同潤会住宅制度調査委員会では、調査

の対象が政府の要望にはなかった住居法へと移行されるとともに「住居法」特別研究委員会による立案作業が開始された。この立案作業は住宅課の技師らによって進められ、住居法の本身として住宅統計調査の実施、住宅の基準作成、住居監督制度の確立、住宅供給策の立案が目指された。また、この立案作業と並行する形で、住宅課課長の中島賢蔵らによって、こうした施策を諮る場として住宅政策委員会の設置が画策された。

第三段階には、統一法としての住居法の立案が断念され、実現可能な方策のみを個別に実現するという方針への転換が図られた。1940(昭和15)年6月、関係機関との「折衝」を経て、住宅供給策の立案を目的とする住宅対策委員会が設置された。同委員会では、「住居法」特別研究委員会によって検討された個別の事項が住宅課を通して提案され、住宅営団法をはじめとした住宅供給策の制定や住宅統計調査の実施が答申に盛り込まれた。注目すべきは、住宅対策委員会における審議対象とは必ずしも一致しない、住宅基準や住居監督制度といった方策の提案も画策されていたことである。

第四段階においては、住宅対策委員会で得られた答申に基づいて戦時政策が実践に移された。まず1941(昭和16)年1月、11月には工業都市住宅調査と大都市住宅調査の実施により住宅統計の整備がなされた。さらに、同年3月には住宅営団法や貸家組合法が公布され、供給量の確保が図られた。住宅営団の設立に先立ち、営団住宅の規格作成を目的とする住宅規格協議会が厚生省住宅課を中心に開かれたが、この際には「住居法」特別研究委員会による研究成果が活用された。

このように、戦時期の住宅政策の策定のプロセスは、住居法の立案に象徴される理想的住宅政策の樹立への志向と、戦時体制下の現実的視座の折り合いの中で進行したと言えよう。それゆえに、戦時期の住宅政策は両面から評価され、一方では統計調査の実施や住宅営団の設立が実現されることで日本の住宅政策史上の画期となったが、他方では大正期から求められ続けていた住居監督制度の確立や関連諸政策の一体的運用は断念され、戦後にも大きな課題を残すこととなった。

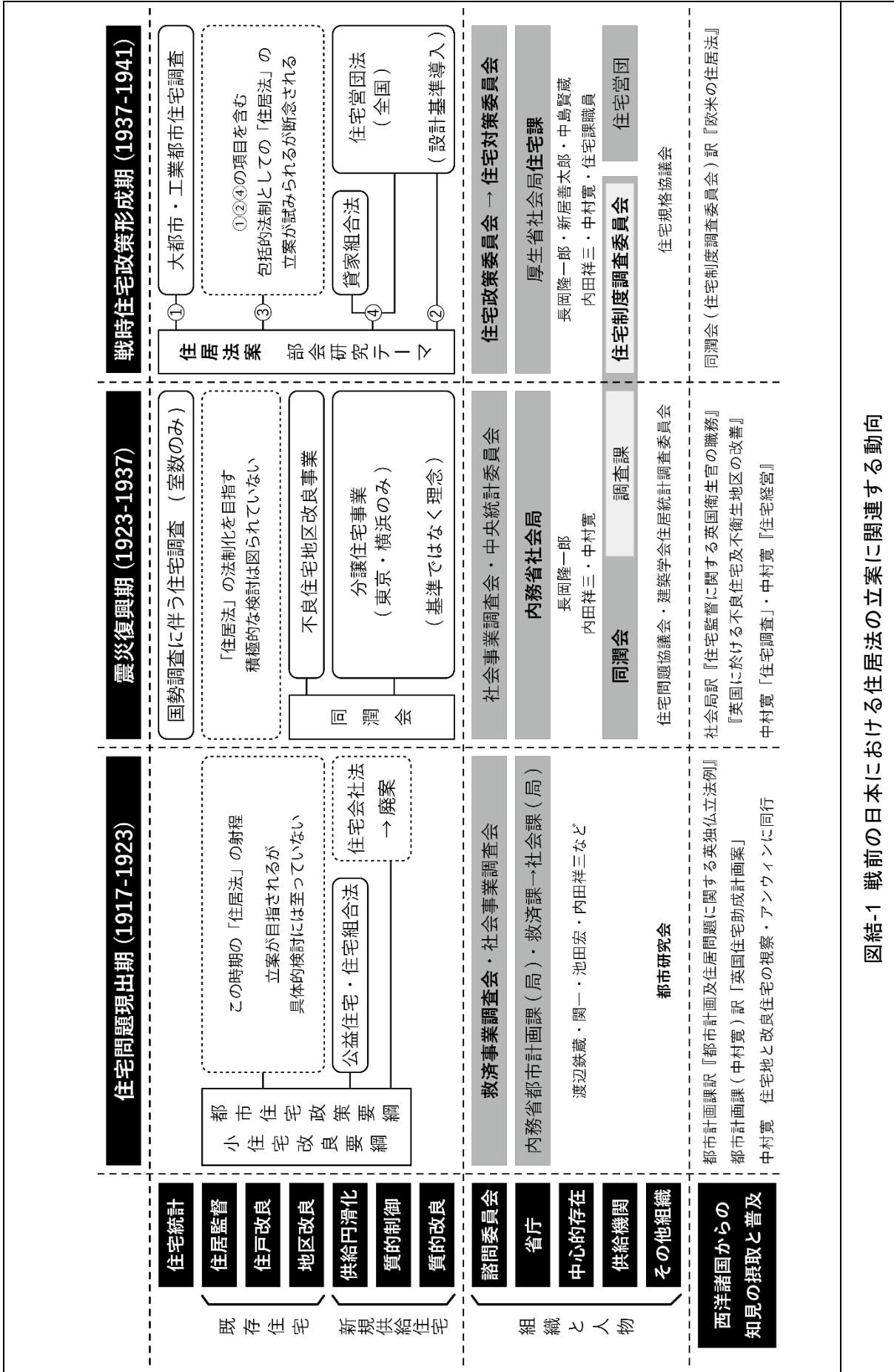
注

- 1) 早川文夫: 住宅課の仕事・其の他, Vol.4, No.15, pp.11-18, 1940.7
- 2) 大本圭野: 「証言」日本の住宅政策, 日本評論社, p.6, 1991.6
- 3) 内閣印刷局 編: 職員録 昭和15年8月15日現在, 内閣印刷局, 1940.11
- 4) 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, 厚生省, 1940.8
- 5) 「住居法」特別研究委員会第四部会報告(未定稿)(西山卯三記念すまい・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, pp.925-960, 2001.1所収)
- 6) 「住居法」特別研究委員会第四部会報告 住宅供給対策要綱案(西山卯三記念すまい・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, pp.961-966, 2001.1所収)
- 7) 大蔵省印刷局編: 法律第55号国家総動員法, 官報, No.3371, p.1, 1938.4
- 8) 厚生行政調査会編: 住宅問題の解決, 高山書院, p.79, 1941.8
- 9) 大本圭野: 前掲2, p.15
- 10) 大本圭野: 前掲2, p.16
- 11) 厚生省社会局編: 英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制, 厚生省社会局, 1940.3
- 12) 大本圭野: 前掲2, p.9および p.11

- 13) 労務者用住宅供給に関する件依命通牒（厚生省社会局編：前掲8, pp.269-277所収）
- 14) 諮問第一号（西山卯三記念すまい・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, pp.41-42, 2000.6所収）
- 15) 西山卯三記念すまい・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, pp.249-455, 2000.6 所収の各資料
- 16) 大本圭野：前掲2, p.30
- 17) 同上書, p.28
- 18) 同上書, p.58
- 19) 住宅対策委員会答申（西山卯三記念すまい・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, pp.513-524, 2000.6所収）
- 20) 前掲5
- 21) ここでは「住宅営団」という名称が用いられているが、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)の「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」であると推測され、この資料における名称は政策検討段階における仮称として用いられたものと考えられる。
- 22) 住宅対策委員会の特別委員会で答申案の検討がなされていたのは1940(昭和15)年7月頃である。一方、「住居法」特別研究員会の中間報告は1940(昭和15)年8月頃になされている。したがって、この中間報告の内容が特別委員会で提案されたとすると、わずかであるが時期的な矛盾がある。おそらく中間報告の以前に、その報告内容の原案は既に部会内で作成されており、これが先に特別委員会で提案され、その後住宅制度調査委員会内で報告がなされたものと考えられる。
- 23) 労務者用住宅供給に関する件依命通牒（厚生省社会局編：前掲8, pp.269-277所収）
- 24) 大本圭野：前掲2, p.29
- 25) 同上書, p.26
- 26) 同上書, p.29
- 27) 大蔵省印刷局編：勅令第343号昭和十五年国勢調査施行令, 官報, No.4013, pp.985-987, 1940.5
- 28) 調査対象となった「大都市」は、函館、札幌、小樽、仙台、東京(20区)、横浜(5区)、横須賀、川崎、新潟、金沢、甲府、岐阜、浜松、静岡(大火の為実施されず)、名古屋(6区)、豊橋、京都(4区)、舞鶴、東舞鶴、大阪(10区)、堺、布施、神戸(5区)、尼崎、姫路、和歌山、岡山、広島、呉、下関、徳山、徳島、高知、福岡、八幡、小倉、門司、大牟田、長崎、佐世保、熊本、鹿児島である。
- 29) 厚生省社会局：本邦大都市に於ける土地建物賃貸状況調 昭和13年度, 内閣印刷局, p.1手前緒言, 1939.5
- 30) 厚生省生活局編：大都市住宅調査統計表, 厚生省生活局, p.1手前緒言, 1942.1
- 31) 住宅対策委員会総会議事速記録（西山卯三記念すまい・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, pp.197-241, 2000.6所収）
- 32) 大本圭野：前掲2, p.6
- 33) 昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱（西山卯三記念すまい・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, pp.405-408, 2000.6所収）
- 34) 昭和十六年住宅調査施行要綱（西山卯三記念すまい・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, pp.409-413, 2000.6所収）
- 35) 「住居法」特別研究員会第一部会報告 住宅調査要項案（西山卯三記念すまい・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, pp.915-918, 2001.1所収）
- 36) 厚生省生活局：工業都市住宅調査, 厚生省生活局, 1941.9
- 37) 「空間室数」と「空間畳数」はそれぞれ「イマアイテキルカシマノヘヤカズ」と「イマアイテキルカシマノタタミカズ」と説明されている。
- 38) 厚生省生活局：前掲30
- 39) 工業都市住宅調査では空き家調査は行われておらず、貸間・下宿屋・アパートにおいてのみ、室および畳単位での「空き」が調査されている。
- 40) 住田昌二：現代日本ハウジング史, ミネルヴァ書房, p.113, 2015.9

- 41) 大本圭野: 前掲2, p.852
- 42) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅対策委員会 其1」, 請求番号 U365.3-じ-3757
- 43) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅対策委員会 其2」, 請求番号 U365.3-じ-3756
- 44) 西山卯三記念すまい・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, pp.414-433, 2000.6 にも同様の資料が所収されている。
- 45) 住宅対策委員会総会議事速記録(西山卯三記念すまい・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, pp.197-241, 2000.6所収)
- 46) 同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案(西山卯三記念すまい・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, pp.975-992, 2001.1所収)
- 47) 早川文夫: 国民住居の提唱, 建築雑誌, Vol.54 No.666, pp.690-694, 1940.9
- 48) 住宅設計基準(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号 U365.35-じえ-3698)
- 49) 設計基準平面図案(東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号 U365.35-じえ-3698)
- 50) 同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案(西山卯三記念すまい・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, pp.993-996, 2001.1所収)

結章



図結-1 戦前の日本における住居法の立案に関連する動向

本研究では、戦前の日本を対象として、住居法立案の着手から挫折までの経緯の全容把握と、その一連の検討が日本の住宅政策に与えた影響の解明を試みた。

ここでは、その総括として、本研究で提示した三つの時期のそれぞれにおいて、いかに住居法の立案が構想され、そして実際の施策とどのような関係を持ったのかについて整理する(図 結-1)。さらに、この整理を踏まえ、①住居法に関する検討の連続性、②先進西洋諸国との関係性、③既存住宅を対象とした政策の不完全な実現、という三つの点について考察を加え、最後に今後の展望を述べたい。

(1) 住宅問題現出期 (1917~1923年)

この時期において、「住居法」は、主に不良ストックの改良策とその発生を防止する住居監督制度のみを意味するものと考えられ、のちに同潤会住宅制度調査委員会によって作成された住居法案のように、広く「住宅政策に関する」方策を含む法制としては認識されていなかった。

最も早い時期に、こうした住居法の必要性を提起したのが、救済事業調査会の「小住宅改良要綱」や都市研究会の「都市住宅政策要綱」である。しかし、これらの策定ののち、救済事業調査会のような諮問組織、あるいは都市研究会のような調査研究組織のどちらにおいても、その制定に向けた具体的検討はなされず、むしろ急がれたのは住宅供給策の整備であった。また、当時の識者の間でも住居法の早急な制定は求められておらず、例えば関一はストック対策を「消極的手段」とみなして住宅供給策の優先的な立案を主張し、池田宏は既存法制の応用と住居監督制度の速やかな導入による拙速な対応を主張した。

これに対し、関や池田のほか、渡辺鉄蔵や内田祥三といった識者が優先的課題として掲げていたのが住宅(建築)会社法の制定であった。彼らは、住宅会社の運用方法についてそれぞれ異なる構想を持っていたが、いずれも共通して、一定のコントロールのもとに集団的な住宅建設が可能であるという点において、住宅会社法に方策としての優位性を見出していた。しかしながら、政策決定の過程で住宅会社法案は廃案となり、一方で成案に至った公益住宅の建設勸奨制度や住宅組合法には住環境をコントロールする手立てが盛り込まれた。

したがって、この時期の住宅政策は、既存住宅と新規供給住宅のどちらの面からも、住環境の改善に積極的に取り組むものではなかったと言える。ただし、これ以前の時期には、住居法の必要性そのものが十分に認識されていなかったと考えられ、二つの「要綱」や識者の主張によってこれが提起された点に住宅政策史上の意義が見出される。また、のちに住居法の射程は住宅供給策などにも拡大されていくこととなるが、このことから逆算して評価したとき、住宅会社法の制定に向けて継続的な議論がなされていたことは、住居法立案の一つの起点となったとみなせる。これらの意味で、この〔住宅問題現出期〕は、住居法の立案に向けた啓発的段階、あるいは萌芽的段階にあったと言える。

(2) 震災復興期 (1923~1937年)

この時期には、内務省社会局や同潤会を核として、四つの注目すべき展開が見られた。

一つ目は住宅統計調査の実施に向けた議論の着手である。日本では、この時期までに全国

規模の住宅統計調査が実施されておらず、ストックの状況を正確に把握することが困難な状況にあった。このため、住宅問題協議会の会合において、1930(昭和5)年の国勢調査の際に住宅関連の調査を同時に行うことが目標として設定された。この後、内務省社会局や内閣統計局をはじめとした複数の組織間での調整を経て、同国勢調査において、はじめて全国規模の住宅統計調査が実施されることとなった。

二つ目は同潤会の分譲住宅事業に伴い、一定の質的水準を備えた住宅の供給が図られたことである。同潤会の建設事業の実質的なリーダーであった内田祥三は、1919年アディソン法にもとづくイギリスの補助金政策については否定的立場をとったが、その補助基準として示された「国庫補助マニュアル」を「一団地の住宅建築の指導書」として重要視した。しかしながら、これはあくまでイギリスの風土や生活様式に基づいて作成されたものであり、単純にこれを模倣することはできなかった。このため、この分譲住宅事業では、日本の生活様式をベースとしながらも、「国庫補助マニュアル」の理念を取り入れた理想的「小住宅」の在り方が模索された。

三つ目は同潤会による猿江裏町改良事業の実施と、不良住宅地区改良法の制定である。関東大震災以前より課題とされていた不良ストックの改良を進めるにあたっては、法的枠組みを整えるとともに、各自治体の事業に先立つ模範事業を実施する必要が生じ、同潤会がこれを担当した。その実施の際には、イギリスの「改良マニュアル」が参照され、単純な事業手法の面からだけでなく、改良住宅の計画などの面においても、これにならった事業の遂行が図られた。

四つ目は住宅に関する調査研究の強化である。同潤会は震災復興事業にあたる一方で、以上で示した分譲住宅事業や不良住宅改良事業のように、住宅の質的向上を意識した建設事業に着手している。これに加え、1930(昭和5)年には調査課を設置しており、この設置以降、同潤会は調査組織としての性格も帯び始め、1934(昭和9)年の〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の開始を機に、建設事業からほぼ独立した調査体制を構築している。

こうした一連の取り組みで中心的役割を担ったのが、内田祥三、長岡隆一郎(当時社会局長官)、中村寛(当時社会局技師)の三者である。内田の役割は明確ではない点も存在するが、各種証言や文献から推測すれば、同潤会の建設事業や調査事業の発案や指揮、監督全般を担っていたと考えられる。長岡は、諮問委員会や議会での審議など立法プロセスに関連する業務にあたっている。中村は、同潤会の分譲住宅の設計や猿江裏町改良事業の改良計画の策定、不良住宅地区改良法の法文の作成など、実務レベルの業務全般を手広く担当しているほか、後述するように海外の知見の摂取という面でも中心的役割を果たしている。

以上のように、内田や長岡、中村らによって実践的な取り組みがなされる一方で、この時期には、〔住宅問題現出期〕に見られたような、法制として住居法を取りまとめようとする動向は見られなかった。しかし、この時期に得られた問題意識が、明らかに次の〔戦時住宅政策形成期〕における住居法案へと継承されており、この時期は、包括的住居法の立案に向けた助走段階にあったと見るべきであろう。

(3) 戦時住宅政策形成期(1937~1941年)

日中戦争の勃発後、戦時体制が強化される中で内務省から厚生省が分離新設され、住宅行政にも戦時インフレーションへの対応や軍需工業都市への住宅供給が求められた。これを受け、既に組織内部に調査体制を構築していた同潤会に、こうした問題に関する調査研究が委託された。これに伴い〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉の一調査から発展する形で住宅制度調査委員会が設けられた。その委員長には長岡が就き、中村が常任委員を、内田が委員を務めている。設立初年度の1939(昭和14)年度には、政府からの要望に沿い、地代家賃統制令関連の海外法制が翻訳されている。

その一方で、〔震災復興期〕における取り組みでは、以下のような課題が残されていた。まず、住宅統計調査に関して、国勢調査に住宅関連の項目を盛り込むことには成功したが、その項目は「住居の室数」の一項目のみにとどまり、統計資料として決して充実したものとは言えなかった。これに対して、内田や中村が委員として参加した建築学会住居統計調査委員会が建議を提出するなど、より充実した調査の実施が訴えられていたが、その実現には至っていなかった。次に、不良ストックへの対応について、不良住宅地区改良法は、体系的改良政策のうち、地区改良事業のみを法制化したものであり、住居監督制度や単体の住宅の取り締まりの方策を欠いていた。最後に、基準にもとづいた住宅供給について、同潤会による分譲住宅事業は、東京と横浜という限られた地域において、ごく小規模な事業として展開されていた。またその設計・計画技術も、普遍的な住宅供給事業を想定した「基準」のようなものではなかった。

こうした課題を背景に、1940(昭和15)年、住宅制度調査委員会は、組織的に西洋諸国の住居法を対象としたきわめて網羅的な翻訳作業を開始している。この翻訳作業と並行して、住居法の立案作業に当たる研究部会として「住居法」特別研究員会が設置された。同研究員会は、住宅調査、住居標準、住居監督、住宅供給を研究テーマとする四つの部会から構成されていたが、これらは上で見たような課題を反映したものであった。

この住居法の立案への着手とほぼ同時期に、厚生省社会局内には住宅課が設置された。この住宅課の課長には中島賢蔵が就き、技師として大村巳代治、諫早信夫、早川文夫、熊谷兼雄、伊東五郎が所属したが、この全員が住宅制度調査委員会にも参加し、技師全員が「住居法」特別研究員会の構成員となった。このことは、住宅課の目標として住居法案の制定が目指されていたことを端的に示しており、課長であった中島は、このための諮問委員会として住宅政策委員会の設置を試みている。

しかしながら、戦時体制下の日本には、住宅制度調査委員会で構想されていたような包括的住居法を制定する余裕はなく、その立案は断念されることとなる。その一方で、その検討段階で得られた成果は、住宅政策委員会に代わって設置された住宅対策委員会で提案され、戦時政策に極めて大きな影響を与えた。

まず、住宅統計調査について、大都市住宅調査や工業都市住宅調査という二つの国家的統計調査が実施され、同調査で得られた基礎的統計は戦時・戦後住宅政策の立案に活用された。両調査では住宅の性能に関する多数の項目が設定され、当時までに実施されていた調査と比べて調査の密度に飛躍的な向上が見られた。ただし、〔震災復興期〕の議論の段階では、国

勢調査を活用して全国に存在する全住戸の実態把握が目標とされていたのに対し、両調査では「工業都市」や「大都市」に存在する住宅のみに対象が絞り込まれ、軍需工場地域以外の実態把握は見送られた。

次に、住宅供給と基準の面では、住宅営団を核とした供給体制が構築されるとともに、営団住宅の規格の作成がなされた。住宅営団が採用された背景には、民需に対する資材配分が困難であることなどの問題などがあり、この問題を最小化できる手法として、国家による直接的な供給方式が選択されることとなった。この直接供給の住宅に対象は限定され、戦況が悪化するなかで基準は引き下げられていくこととなるが、住宅営団の設立によって基準にもとづく住宅供給体制が確立された。

以上のように、この時期には、〔震災復興期〕に個別の実践として取り組まれた課題を統合し、住居法の立案によってそれらを全般的に解決することが構想された。しかし、その立案が挫折に至る過程で、再度問題は個別化され、社会情勢や政治情勢との折り合いのなかで実現可能な施策のみが講じられることとなった。したがって、この時期は住環境に関する法制度の収束と発散の段階であったと言え、住居法はその中心をなす法制であった。

① 住居法に関する検討の連続性

本間の研究では、1919(大正8)年の「都市研究会提言の住居法と住居監督制度の検討」が「内務省に引き継がれ」、1939(昭和14)年に内務省が「同潤会に対しこれの検討を命じた」と述べられており、この間の期間には検討が「放置」されていたとの見方が示されている。

これに対し、本研究では、救済事業調査会や都市研究会によってその必要性が提起されてから、同潤会住宅制度調査委員会の住居法案の作成に至るまで、住居法の制定に向けた検討が明確な連続性をもって続けられていたことを示した。また、この継続的な検討の担い手として、内務省という抽象的な存在ではなく、むしろ内田祥三や長岡隆一郎、中村寛といった個人の役割が重要であったことを明らかにした。

〔震災復興期〕において、内田や長岡、中村は、同潤会における活動などを武器として、住居法の立案に向けた土壌を整えた。内田の経験から推測するならば、〔住宅問題現出期〕には住宅会社法の法案が作成されながらもあっけなく廃案とされており、このことから、法案を練る以上に実践の積み上げを図ることの重要性が自覚されたのではないかと考えられる。すなわち、住宅制度調査委員会によって作成された住居法案は、内務省の命を受けたものであったと言うより、彼らの自発的な取り組みを起点とし、その成果と問題意識を集大成した法案であったと言えるであろう。

② 先進西洋諸国の法制度との関係性

〔住宅問題現出期〕には、当時の識者によって一斉に西洋諸国の法制度が紹介されており、それらのなかで住居法に関する言及も多数見られる。このほか、この時期に都市計画課から出版された『都市計画及住居問題に関する英独仏立法例』には、1890年住居法や1909年住居・都市計画法、1919年アディソン法の邦訳が収録され、さらにこれらの法制は『建築雑誌』に

も転載された。こうしたことから、この時期にも、少なくとも住宅政策に対して一定の関心を持つ者の間では、住居法についての法文的な理解は進んでいたと推測されるが、実質的にはその制定に向けての世論の喚起が図られたにとどまると考えられる。

これに対し、この〔住宅問題現出期〕から〔震災復興期〕にかけての期間に、こうした法制度とそれに付随する技術を本格的に学び取り、これを模範として日本での応用に取り組んだ存在と言えるのが中村寛である。中村は、イギリスでアディソン法が制定されて間もない時期に西洋諸国を視察し、そのなかで同法制の立案を主導した張本人であるレイモンド・アンウィンにも面会していた。これに加え、イギリスの補助金制度の運用の手引きである「国庫補助マニュアル」の翻訳を担当したほか、不良ストック改良政策の手引きである「改良マニュアル」の翻訳にも関与したと見られる。これらはイギリスで当時までに開発されていた、住環境の改善に関する技術を一般化したものである。中村は、同潤会の分譲住宅事業や猿江裏町改良事業において、事業計画の策定から個別の住宅の設計まで、実務的な役割を一手に担っているが、その実施にあたっての理論的根底には、マニュアルで示された技術や視察での経験があったと考えられる。

住宅統計調査の実施に向けた議論においても西洋諸国の状況の説明を託されていることなどからも、日本の住宅政策の形成過程における知見の摂取という面において、中村の果たした役割は大きかったと言える。

〔戦時住宅政策形成期〕には、同潤会住宅制度調査委員会によって組織的な翻訳作業が開されるが、その調査の密度はそれまでの時期とは一線を画すものと言ってよく、同委員会の住居法立案に対する意欲の高さを示すものである。

以上のような一連の知見の摂取のプロセスでは、イギリスをはじめ、ドイツ、フランス、アメリカ、その他多数の国家の法制度に関する知見が収集されている。その一方で、個別の実践のなかでイギリスの技術が積極的に用いられたことや、戦前の住宅政策の検討の帰結として、包括的な方策を取り込んだ住居法の立案が目指されたことにも裏付けられるように、住環境の改善を進めるために目指すべき法制の軸に据えられていたのはイギリスの住居法であった。

③ 既存住宅を対象とした政策の不完全な実現

不良ストックを住戸単位・地区単位で改良し、また住居監督制度によって不良化を未然に防ぐことは〔住宅問題現出期〕の時点から重要な課題として捉えられていた。しかし、池田宏の主張などにも見られるように、当時の日本では、イギリスやドイツなどと比べて、これらの運用を担う各自治体の行政機構が未発達であり、これらの制度化の大きな障害となっていた。

〔住宅問題現出期〕の終わりから〔震災復興期〕にかけては、都市部の住宅需要が相対的に低下したことから、不良ストックの改良が本格的に取り組まれることとなったが、監督体制の大規模な整備を必要としない、代表的な都市スラムの事業的改良という手法が採用されることとなった。ただし、不良住宅地区改良法の制定ののちに、社会局が『住宅監督に関する英国衛生官の職務』をまとめていることにも象徴されるように、こうした実践への着手を

契機として、改良事業と住居監督制度の将来的な一体化が構想されていた。

同潤会住宅制度調査委員会の住居法案はまさにその具現化と言ってよく、住宅統計の整備や住宅供給策の確立などの課題解決とあわせて、事業偏重のストック改良策を正そうとするものであった。しかし、戦時体制が強化され、建設従事者の確保すらままならない状況下にあっては、いかに「国民体位の向上、労働力の再生産」という大義名分を掲げようとも監督体制の確立は困難であった。

以上のような経過のなかで、本来的には住居法の根幹をなす、住居監督制度と個別の住戸を対象とした改良策という二つの方策の実現は、戦前を通して見送られ続けることとなった。

今後の展望

本研究では、戦前における住居法の検討に関する史的展開を整理し、それが日本の住宅政策に与えた影響を考察した。

戦後にも住居法を求める動きが見られ、例えば1949(昭和24)年に建設省住宅局内には住居最低基準研究会という組織が設けられている。同研究会の目的は「住居の質を測る基準を作り、この基準により現在の住居を判定し、実地に住居調査を行い、その結果を「住居法」や「住居監督制度」の基礎資料に」¹⁾することであった。同研究会には、同潤会住宅制度調査委員会の構成員であった、中村寛や伊東五郎の参加も認められる。ここに、戦前に達成されることのなかった住居法の立案や住居監督制度の確立を改めて目指そうとする意図が明確に読み取れる。さらに、こうした住居最低基準研究会における研究に携わった斎藤竹生は、この研究の成果が1960(昭和35)年の住宅地区改良法の立案に際して一定の影響を持ったと証言している²⁾。このように、戦前に醸成された住居法への志向は戦後へ引き継がれ、戦後政策にも影響を与えていたと考えられるが、その状況の史的把握は未だなされていない。したがって、本研究で得られた成果を踏まえながら、戦後政策への影響についても詳しく検討される必要がある。

また、〔戦時住宅政策形成期〕に住居法の立案に携わった人物の多くは、戦後、建設省住宅局などの住宅行政機構のほか、住宅金融公庫や日本住宅公団においても主導的役割を果たしている。上の例で見たような直接的政策的影響に加えて、こうした個人にもとづく間接的な影響についても把握されるべきであろう。

注

- 1) 建設省大臣官房広報室：住居最低基準研究会，建設月報，Vol.3, No.1, p.20, 1951.1
- 2) 大本圭野：「証言」日本の住宅政策，日本評論社，pp.481-503, 1991.6

付録

参考図表	150
参考表 1-1 救済事業調査会の構成員	
参考表 1-2 都市計画調査会の構成員	
参考表 1-3 都市研究会の役員	
参考表 1-4 社会事業調査会の構成員	
参考表 1-5 住宅供給策に関連する渡辺鉄蔵・池田宏・関一・内田祥三の主張	
参考図 2-1 同潤会の勤人向分譲住宅の配置図(中村寛『住宅経営』所収)	
参考図 2-2 住宅助成計画案における参考案	
参考図 2-3 猿江裏町改良事業関連図	
参考図 5-1 厚生省住宅課作成「設計基準平面図案」	
戦前における住居法に関連する動向についての略年表	171
史料・参考文献・参考論文リスト	174
図表リスト	179
学術論文との関連性	180
謝辞	182

参考表 1-1 救済事業調査会の構成員

会長	小橋一太	内務次官	委員	井上友一*	法学博士
委員	阿部浩		委員	小河滋次郎	法学博士
委員	添田敬一郎	内務省地方局長	委員	神戸正雄	法学博士
委員	永田秀次郎*	内務省警保局長	委員	高野岩三郎	法学博士
委員	川村竹治	内務省警保局長	委員	窪田静太郎	法学博士
委員	杉山四五郎*	内務省衛生局長	委員	桑田熊蔵	法学博士
委員	潮恵之輔	内務省衛生局長	委員	矢作栄蔵	法学博士
委員	岡実*	農商務省商工局長・法学博士	委員	三宅鉦一	医学博士
委員	道家齐*	農商務省農務局長	委員	留岡幸助	
委員	四條隆英	農商務省工務局長	委員	大谷栄韶	
委員	岡本英太郎	農商務省農商務局長	委員	和田豊治	
委員	赤司鷹一郎	文部省普通学務局	委員	山室軍平	
委員	天岡直嘉	為替貯金局長	幹事	丸山鶴吉*	内務書記官
委員	谷田三郎	司法省監獄局長・法学博士	幹事	川村貞四郎	内務書記官
			幹事	田子一民	内務書記官

(出典) 内務省社会局: 救済事業調査会報告, 内務省社会局, pp.5-7, 1920

(注) *印は 1920(大正 9)年 10 月時点で退任していた人物

参考表 1-2 都市計画調査会の構成員

会長	水野錬太郎	内務大臣	委員	井上友一	東京府知事
委員	小橋一太	内務次官	委員	田尻稻次郎	東京市長
委員	水田秀次郎	内務省警保局長	委員	藤原俊雄	東京市参事
委員	堀田貢	内務省土木局長	委員	関一	大阪市助役
委員	杉山四五郎	内務省衛生局長	委員	緒方正規	医学博士
委員	上山満之進	農商務次官	委員	松岡均平	法学博士
委員	内田嘉吉	逓信次官	委員	渡辺鍔蔵	法学博士
委員	田所美沼	文部次官	委員	北里柴三郎	医学博士
委員	市来乙彦	大蔵次官	委員	片岡安	工学博士
委員	長谷川謹介	鉄道院副総裁	委員	近藤虎五郎	工学博士
委員	山田隆一	陸軍次官	委員	佐野利器	工学博士
委員	堀内会次郎	海軍次官	委員	中島鋭治	工学博士
委員	岡田文治	警視總監	委員	藤山雷太	
委員	矢橋賢吉	臨時議院局技師			
委員	馬場三郎	内匠頭	幹事	池田宏	内務書記官

(出典) 国立公文書館所蔵資料「鉄道院副総裁長谷川謹介外二十八名都市計画調査会委員臨時委員並幹事被仰付の件」, 請求番号 任B 00847100

参考表 1-3 都市研究会の役員

会長	後藤新平	理事 庶務部	池田宏	理事	片岡安
副会長	水野錬太郎	理事 会計部	桐島像一	理事	永井環
副会長	内田嘉吉	理事 交通部	近藤虎五郎	理事	藤原俊雄
幹事常務	阿南常一	理事 建築部	佐野利器	理事	佐竹三吾
幹事常務	八田五三	理事 衛生部	内野仙一		
		理事 經濟部	渡辺鍔蔵		

(出典) 都市研究会: 都市公論, Vol.2, No.7, p.前 3, 1919.7

(注) 2 巻 7 号以前の『都市公論』の原本は散逸しており、現存するなかで最も早い段階での役員を示した。

参考表 1-4 社会事業調査会の構成員

会長		水野鍊太郎	内務大臣・法学博士	委員		大喜多寅之助*	
委員		小橋一太*	内務次官	委員		大久保利武	
委員		川村竹治	内務次官	委員		黒田清輝	
委員	●	田子一民	内務省社会局長	委員	□※	鈴木梅四郎	
委員		塚本清治	内務省地方局長	委員	□※	鈴木富士弥	
委員		湯地幸平*	内務省警保局長	委員		添田敬一郎	
委員		後藤文夫	内務省警保局長	委員	○	田邊熊一	
委員		潮惠之輔	内務省衛生局長	委員	□○	中島久嘉吉	
委員	□○	松田源治*	内務省参事官	委員	□○	和田豊治	
臨時	●	山縣治郎	内務監察官	臨時		井上準之助	
委員		田中隆三*	農商務次官	臨時		宇佐美勝夫	
委員		岡本栄太郎	農商務次官	臨時		大谷栄韶	
委員		四條隆英	農商務省工務局長	臨時	●	片岡安	
臨時		村上隆吉	農商務省水産局長	臨時		桐島像一	
臨時		鶴見左吉雄	農商務省商務局長	臨時		串田萬蔵	
臨時		石倉忠篤	農商務書記官	臨時		久保田政周	
委員		桑山鉄男	逓信省簡易保険局長	臨時		窪田文三	
委員		赤司鷹一郎	文部次官	臨時		倉知誠夫	
委員		別府丑太郎	鉄道省經理局長	臨時		三枝萬吉	
委員		神野勝之助*	大蔵次官	臨時		櫻井鉄太郎	
委員		西野元	大蔵次官	臨時		留岡幸助	
委員	□○	小野義一	大蔵省理財局長	臨時		永田秀次郎	
委員		谷田三郎*	司法省監獄局長	臨時		濱口吉右衛門	
委員		山岡萬之助	司法省行刑局長	臨時		林愛作	
臨時		宮城長五郎	司法事務官	臨時		藤瀬政次郎	
委員	○	松村真一郎	法制局参事官	臨時		馬淵鋭太郎	
委員		織田萬*	法学博士	臨時		村木喜助	
委員	□○	神戸正雄	法学博士	臨時		山室軍平	
委員	□●	窪田静太郎	法学博士	臨時		山本条太郎	
委員	□●	福田徳三	法学博士				
委員	□○	美濃部達吉	法学博士	幹事		瀧正雄*	内務大臣秘書官
委員	□○	矢作栄蔵	法学博士	幹事		加藤象四郎	内務大臣秘書官
委員	□●	渡辺鍊蔵	法学博士	幹事		湯澤三千男	内務書記官
臨時	□●	小河滋次郎	法学博士	幹事		富田愛次郎	内務書記官
臨時		河田嗣郎	法学博士	幹事		大野緑一郎	内務書記官
臨時		桑田熊蔵	法学博士	幹事		斎藤樹	内務書記官
臨時	□●	関一	法学博士	幹事		笠原敏郎	内務技師
委員		三宅鉦一	医学博士				
臨時		額田豊	医学博士				
臨時		佐伯矩	医学博士				
臨時		稻垣乙丙	農学博士				
臨時	●	佐野利器	工学博士				

(出典) 内務省社会局：社会事業調査会報告，内務省社会局，pp.4-10, 1922

(注) *印は 1922(大正 11)年 9 月の時点で退任していた人物。□印は住宅組合法案要綱に関する審議の際の特別委員。○印および●印は住宅会社法案要綱に関する審議の際の特別委員または小委員会参加者(※印は特別委員であるが「鈴木」という名字のみ表記のためどちらの人物を指すのか判断できないもの)。

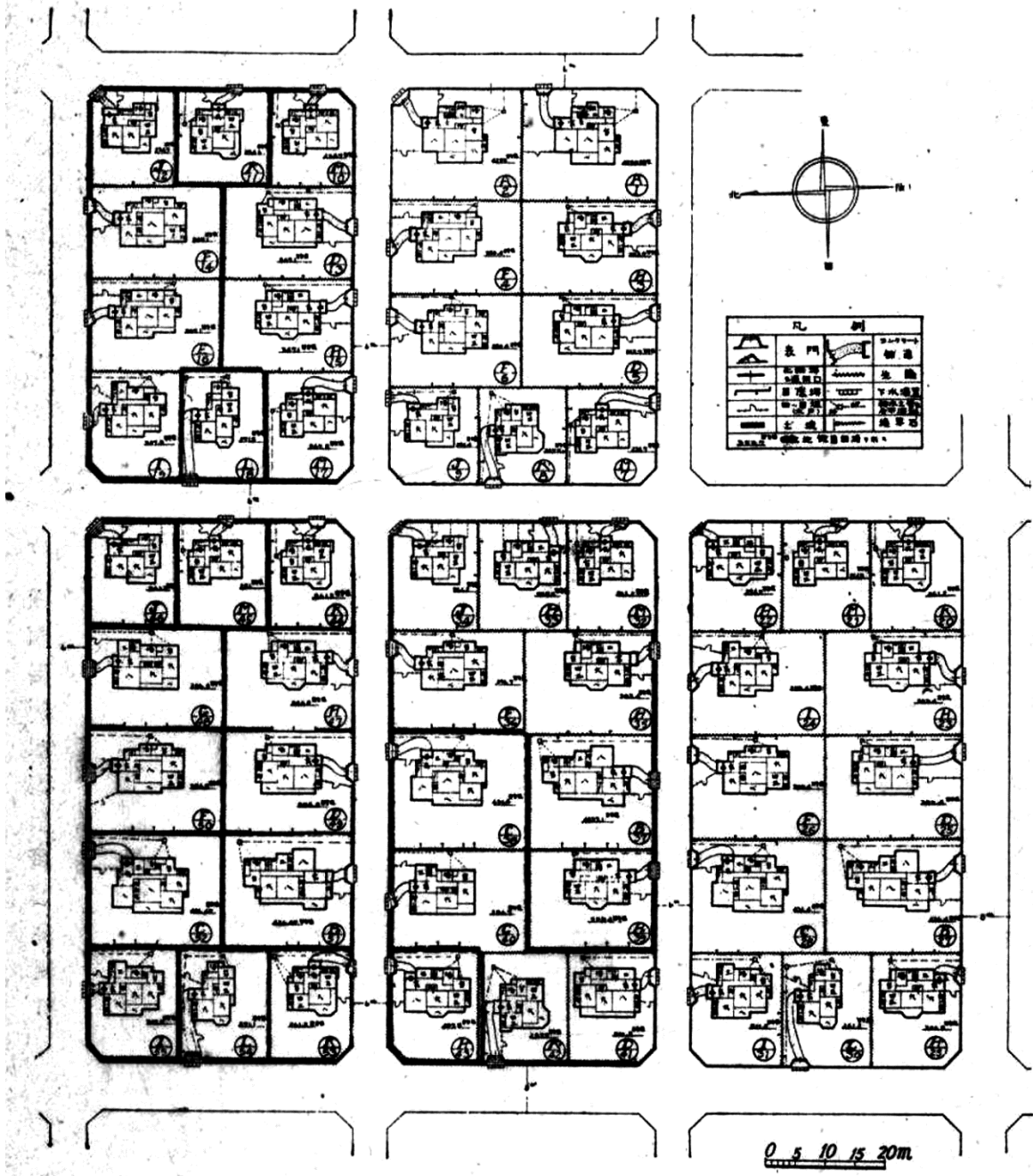
参考表1-5 住宅供給策に関連する渡辺鉄蔵・池田宏・関一・内田祥三の主張

住宅組合 に対する 評価	関	1923	当初より住宅供給の目的を以て設立せられた建築組合(Building Society)も結局建築金融組合に過ぎない。…(中略)…住宅組合が自助主義の最も発達した英国に於てすら成功困難なる所以は、第一に住宅建築が多額の資金を要する事業であって、零碎の金の貯蓄に依って、組合員を満足せしむべき相当の住宅建築を容易に実現し得ないこと。第二に、労働者は職業の移動等の関係から十年、二十年の長期間に亘りて一定の住居を占むること能はずして、必要の場合に損失を招くことなく住居を変更する必要あること等の理由に拠るものである。
	渡辺	1923	建築組合は組合員の家屋購入若しくは建築の組織的相互的金融機関になるに過ぎない…(中略)…建築組合は多くは散在せる組合員が任意の場所に不動産を獲得することを援助するものである…(中略)…建築組合には忠実なる管理者と、数理的知識を有する経営者を必要とする故に我国内に多数迅速に普及せしむるには困難なる事情があるかもしれぬ。
現行の住 宅組合法 に対する 評価	内田	1921	住宅組合法が發布せられましたが其の住宅の質に就てはあまり留意せられて居ない様であるのみならず、此の法律に依りて現在不足を感じて居る住宅の数丈だけでも建築して行けるかどうか大なる疑問である様な次第であります。
		1922	数年以前から低利資金を僅かながら住宅建築の為に供給し初め、昨年四月には住宅組合法を出して…(中略)…居りまするが、其の資金が東京中で年二百万とか三百万とか少額でありますから殆んど何にもならないので、寧ろ資金を借り得たものは特別に幸運だといふ不公平の結果を招来するのみであります。
	関	1923	組合の建築資金は現今の法律に依れば政府の低利資金に仰ぐの外全く供給の途なく、英国の公益組合の如く雇主又は特志者(ママ)の出資を許さず、且つ、新加入者を認めないとすれば結局当初の設立者の貯金のみを以て建築するの外なく、如何に堅忍不拔の精神を鼓吹しても斯様な組合が多数に成立する見込は絶望である。又七人位の組合に対して組合法の規定に依る煩雑なる手続を経て理事とか監事とか役員を選挙して総会を開き毎年度予算の調製(ママ)とか総会の決議とか面倒なる手続を強ゆることは滑稽に類する嫌を免れぬ。
住宅会社 に対する 評価と その性格	池田	1920	住宅の建築に対して投資と為す公私の企業者に対して一般的に住宅の不足数を補って行く迄必要なる資金の補助を為さむとする英国の主義の如きも亦一の有力なる解決策たるを失はず、我国に於て一時的応急策として案出したる不徹底なる低利資金の供給策のみに優ること萬々なるを疑はずと雖もこの主義は英国の採れる方針の如く住宅の設計及住宅地区の開発計画に対し、其の都市計画法上の見地より厳密に審査する監督官庁の組織を完整ならしめ、此の組織をして最敏活に其の監督事務を遂行し得べきものと為すに非ざれば到底適当なる住宅の供給策を徹底せしむる訳には行かぬ…(中略)…英国の如き主義を採るとすれば事前に於ける住宅行政監督は実に偉大の価値を有するもので必ず並び行はるる事が絶対の必要あるものと謂はねばならぬ。 然るに急に我国に於て、斯の如き組織を採用することは技術者等の関係に於て民間建築士を奪ふの結果と為る等為に、却て民間の建築界を厭するが如き処なきに非ざるが故に到底不可能の事情あるものと謂はねばならぬと事と思ふ。若し有力なる建築会社をして大企業組織の経営上に於ける種々の長所を利用せしむる事とせば…(中略)…之が最迅速に最安全に住宅問題を解決する方法と思ふ。乍併是れは建築会社の経営が甘く行った場合の事で、若し之を以て純然たる営利事業なりとし普通会社の為す所に放任するに於ては、其の自覚せる企業者及資本家の力に俟つに非ざれば資本家主義の採算方面に奔りて却て粗悪なる住宅の濫設となり、無計画無理想の住宅地区が矢鱈に開設せらるる事と為り、其の賃料亦必ずしも低廉なるを期する事が出来ぬ処のある事は想像に難からぬ事と思ふ。…(中略)…一種の公私協同の経営と為し、以て一の大なる公的企業として健全なる発展を遂げしむるが急務中の急務にして是れが殆んど徹底せる住宅問題唯一の解決策ではあるまいか。
		内田	1922
	関	1923	小住宅に於ては如何に間取りを改め衛生工事を完全にしても、其周囲との関係、付近住宅との関係を改善するにあらざれば、永久の住宅改善でないことを認むるに至った。従て自助主義の住宅組合よりも、相当の資金を得て一団地の住宅経営をなし得べき組織の必要を感じることとなり、…(中略)…此目的を達し得べき制度の発生を促しつつあると云ふて差支ない。
		1923	将来我国に行はるる如く小住宅建設を小地主、小資本家の手に放任し無計画無秩序の借家

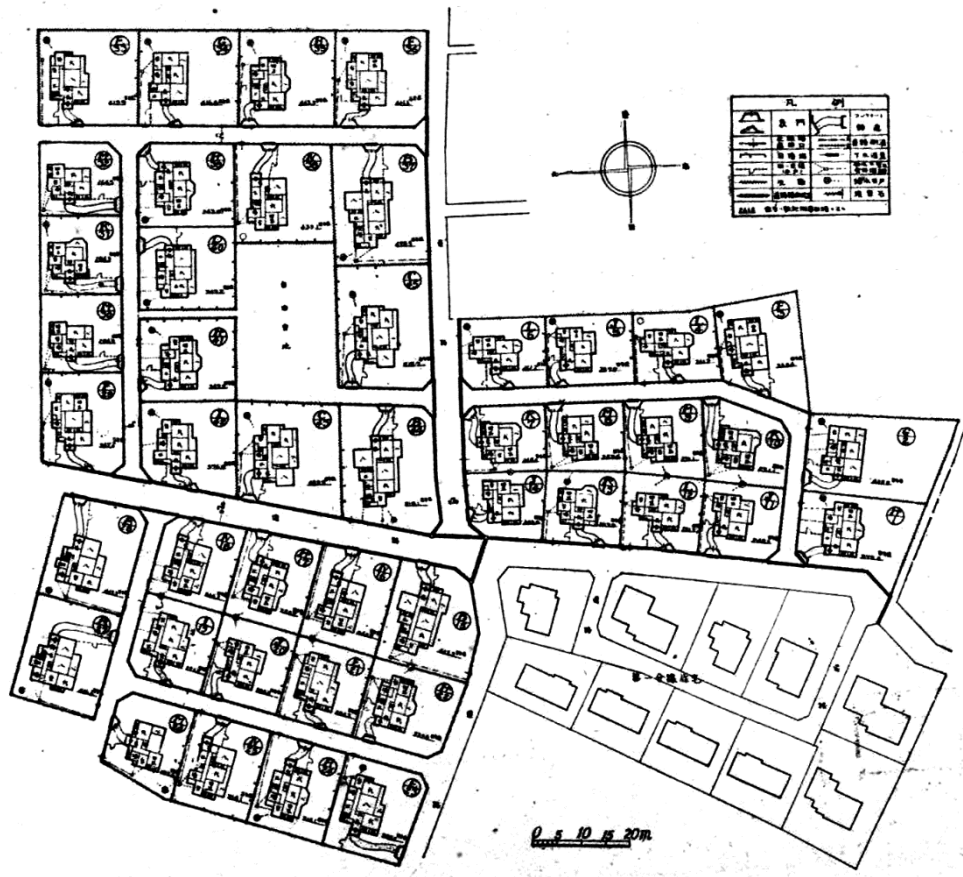
			<p>建築を濫設せしむるが如きは富利主義の欠点を極端に現出せしむるものであって、将来到底救済すべからざる住宅の弊害を誘起することとなる。世人或は建築物法の実施を以て此欠点を救済し得る如く考へるならば、非常の誤謬であって建築の取締は単純なる消極的の取締に過ぎないもので、将来の住宅供給を豊富ならしむるには発達したる企業組織を利用して集团的の改良住宅の建築を助長することを必要とし、是等企业に対し国家及公共団体の監督と保護とを併せ行はねばならぬ、是れ住宅会社法の必要なる所以である。</p>
		1923	<p>住宅会社に関しては一団地の住宅経営をなすものにして、其事業が一定の標準に依る小住宅建設に関係あるものとし、其経営地の開発、道路の築造、建物の構造等に関する設計並に予算の認可を要することとし、此認可を経たる事業の遂行に対する監督をなすべく、之に要する資金は低利を以て供給する途を開かざるべからず。</p>
	渡辺	1923	<p>建築会社は多くは一定の地域に於いて集中的に建設経営をなすものである。従つて建築会社は材料の購入、利用に於いて経済上の利益あるのみならず、都市計画、建築法規の適用、実行等に便宜であつて、保安、衛生、美観等の点より或程度の実現することを得べく、此点より保健上並びに建築の技術上の利益があると考へる。</p>
		1923	<p>建築会社は之を純然たる営利事業として自然に放任する場合は資本家の収益採算のために成立困難となり、或ひはたとへ成立するも収益主眼のために賃貸料は個人の供給する家屋の賃貸料に比して必しも低からず、或ひは又粗製の住宅を濫造する等住宅問題の理想的解決より遠ざかる憂もある。…(中略)…建築会社には公共的の性質を帯びしめ且つ之に特権を与へて近世的に改良せられたる小住宅の建築を奨励すると同時に営利企業の弊害を除去するの必要があると思ふ。</p>
公営住宅に対する評価とその役割	渡辺	1919	<p>市営事業と云ふことは市に於て、就中日本の都市の様現在他の各種の設備に費用の要する所でありましては家屋建築まで費用を出すのは事実上恐らく出来まいと思ひます、或規模の市営家屋建築は宜しいと思ひますが、それ以上は実行不可能と思ひます。</p>
	内田	1922	<p>誠に世の中には随分気の毒の人がありまして正直に一生懸命にはたらいても相当の家賃を払うことが出来ない人もあります…(中略)…是等の人に対しては其の土地の公共団体なり公益団体なり、国なりが相当の方法を以て家を建て、如何に下級の人であつても人間である以上著しく非衛生ならざる而して危険ならざる家屋に住はせてやる必要があるのは当然のことであり、然しながら普通の人の、と申しましては私は可なり下級の人をも含む、つまり所謂貧民を除いた全部の人を含むつもりであります、この普通の人に対しては物質上の補助政策はあまり感心しないと思ふのであります</p>
	関	1923	<p>住宅建築の奨励方法として第一に数ふべきものは国家、公共団体の補助補給の政策である。…(中略)…併し、此政策は現今住居難の為に苦しんで居るものの全部を救済し得るか云ふと、それは非常に疑問であり、実行不可能のことであると思ふ、即ち、補助政策は極少数のもの利益となるに過ぎずして、一般に家賃を引下げる目的を達することはできない。従つて、此少数者の利益の為に多数の納税者が負担を増加することとなり、結局不公平なる負担をなさしむるものであるから、此政策は無効であるのみでなく、有害のもの云はなければならない。勿論社会の一部には資産もなく労働能力もない窮民があつて、社会全体の負担を以て、此階級を扶養する必要がある。此窮民に対して宿泊の場所を与へる為に公費を支出する必要のあることは争ひのない所であるが、建築住宅の補助政策は窮民の問題ではない、独立独行の市民の住宅建築費を補助することの当否である。此補助は一般的に家賃引下げの目的を達することが不可能であつて、国民負担の不公平を生ずるに過ぎないものとして排斥せねばならない。</p>
		1923	<p>都市保健政策上廢類地区が伝染病の巢窟となり、其周囲の住民を脅威する虞ある場合に其改造を要し、此改造の為に立退きを余儀なくせらるる市民に対して、市が住宅を供給する義務あることは明白であつて、貧民窟の住民は之に相当なる住宅を供給しても、尚容易に密集住居の習癖を脱却せしむることの困難なるものである以上はただ従来の不健康地区の取払のみを以て住宅改善の目的を達することは到底不可能であり、且つ、此種の事業は民間資本家の着手しない事業であるから、都市の如き公共団体の直接経営を必要とする訳である。</p>

(出典) 渡辺鉄蔵：都市住宅問題の解決方針，建築雑誌，Vol.33，No.391，pp.49-55，1919.7、渡辺鉄蔵：都市計画及住宅政策，修文館，1923.10、池田宏：都市と住宅問題，都市公論，Vol.3，No.4，pp.2-14，1920.4、関一：住宅問題と都市計画，弘文堂書房，1923.8、内田祥三：文化生活と建築政策，建築雑誌 Vol.35 No.416，pp.312-318，1921.6、内田祥三：大都市に於ける住宅の補給策，建築雑誌 Vol.36，No.430，pp.223-234，1922.5

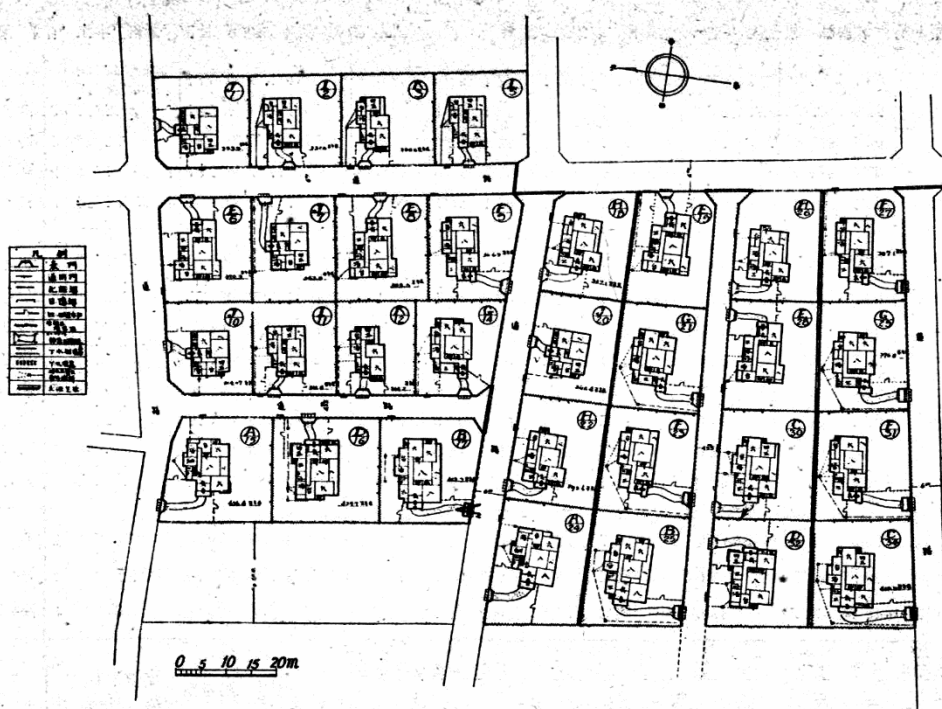
参考図 2-1 同潤会の勤人向け分譲住宅の配置図



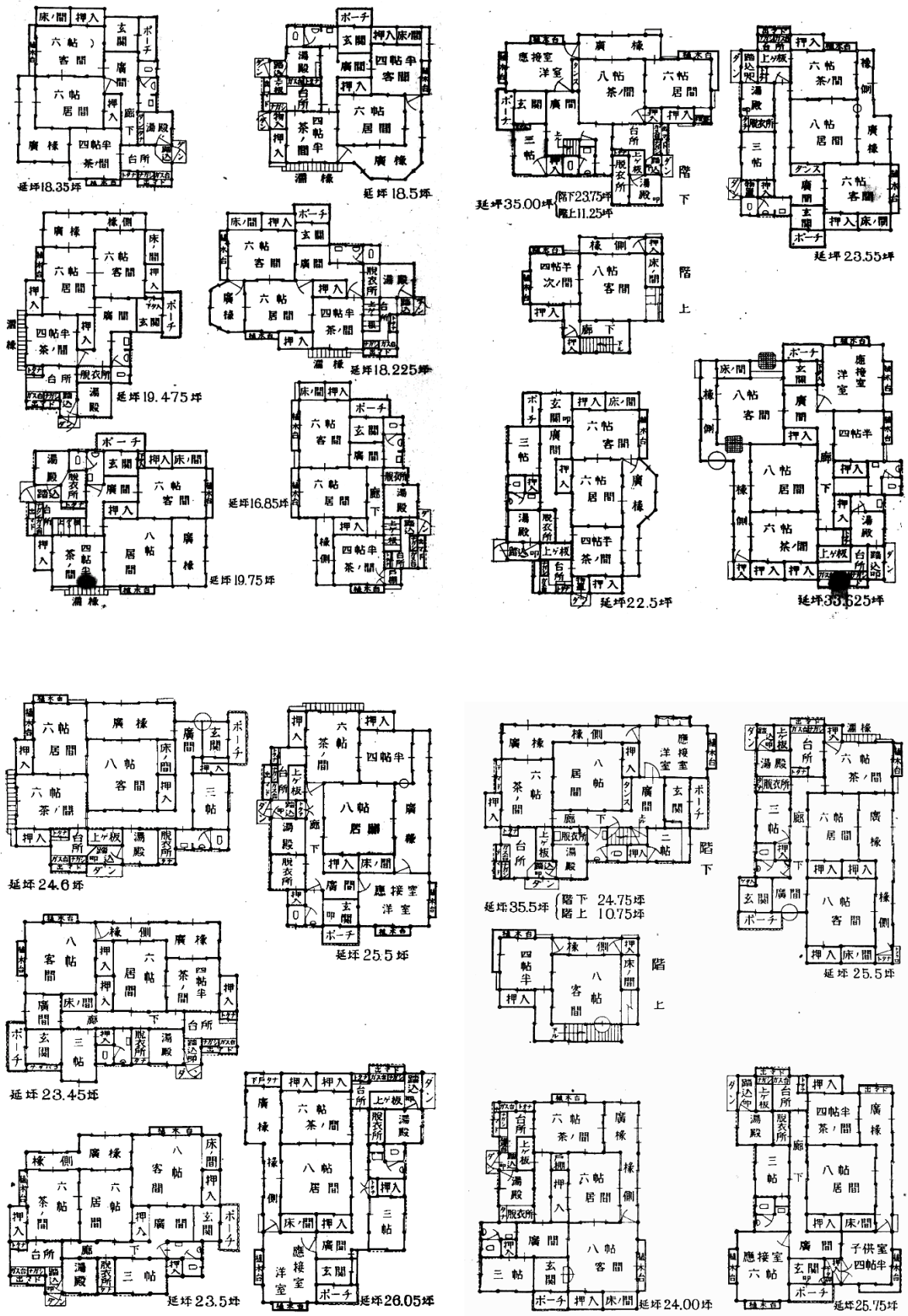
赤羽第二期分譲住宅配置図



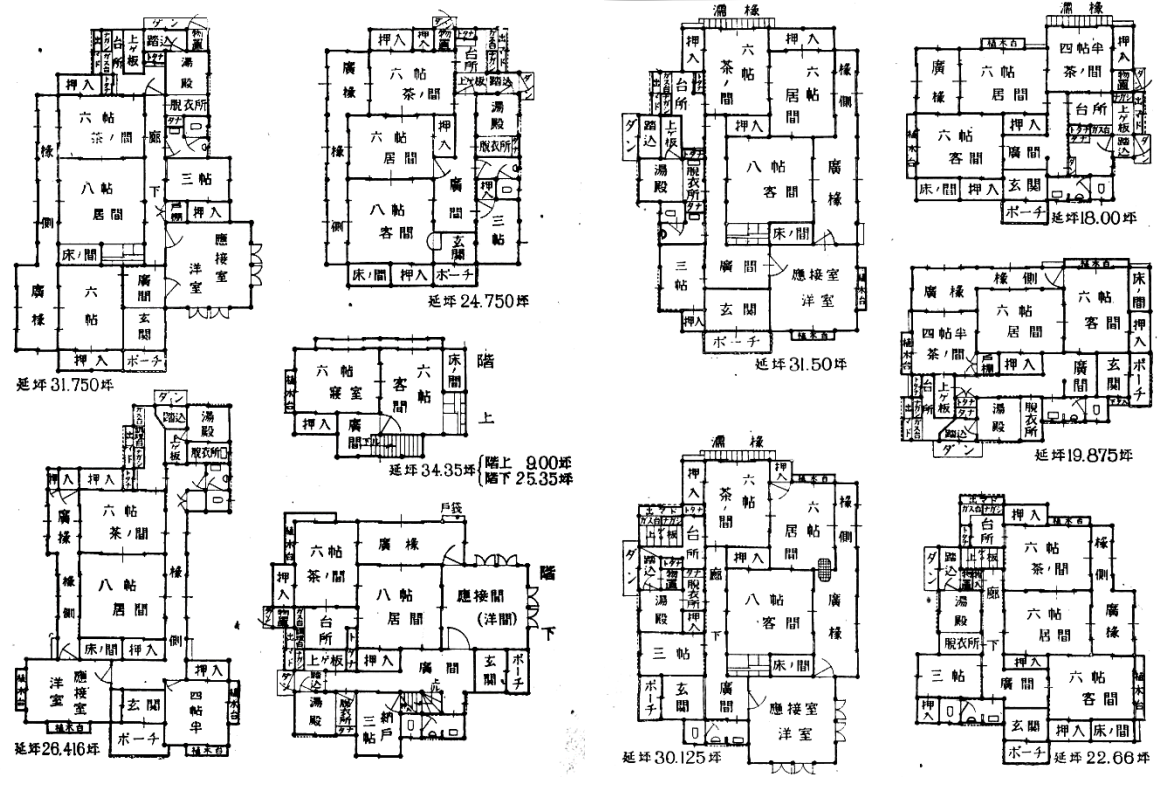
会町讓住宅配置図



荻窪第二期分讓住宅配置図

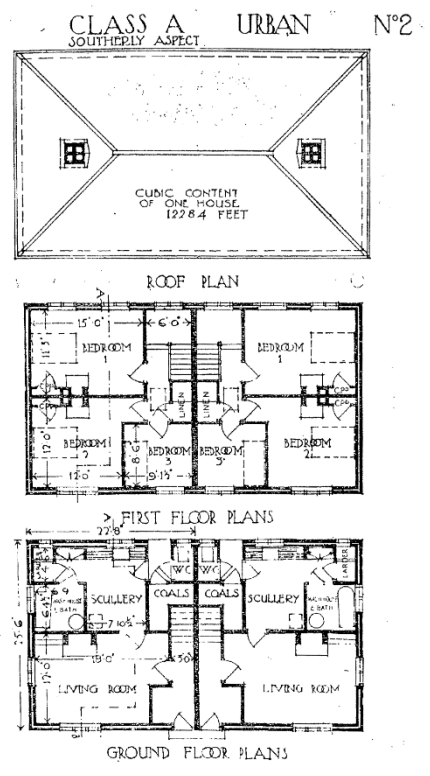
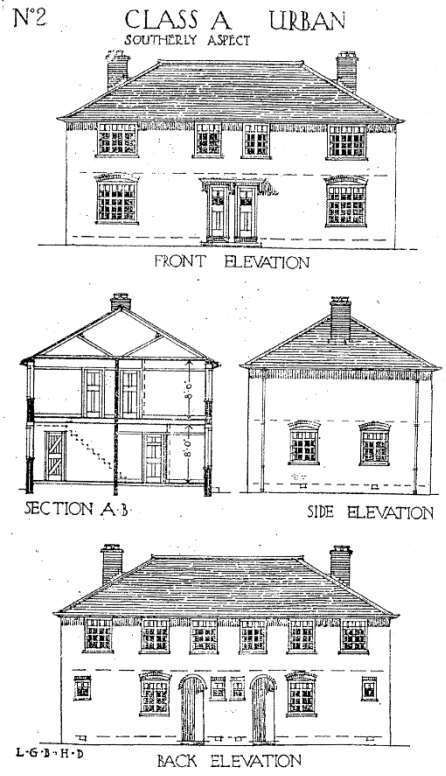
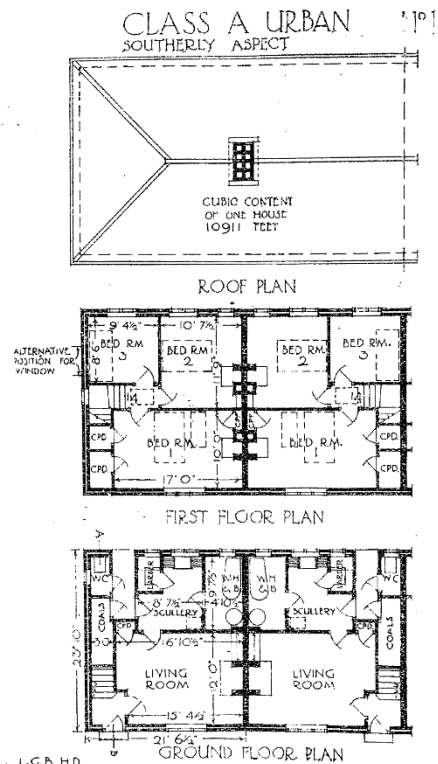
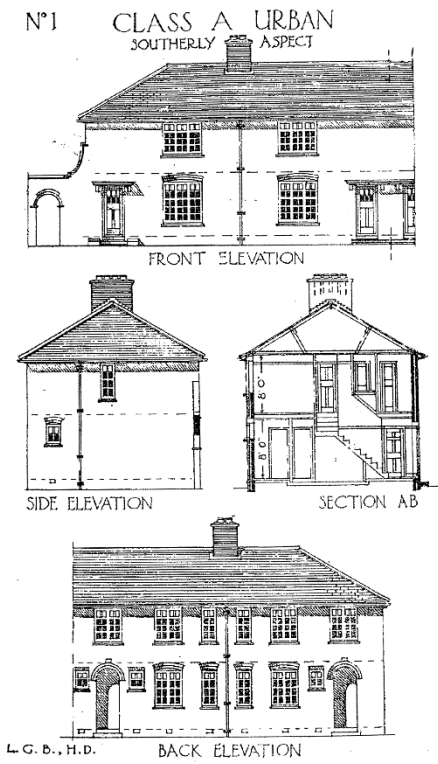


同潤会住宅間取図

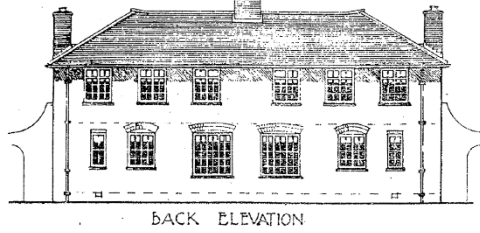


同潤会住宅間取図

参考図 2-2 住宅助成計画案における参考案



N°3 CLASS A URBAN
NORTHERLY ASPECT

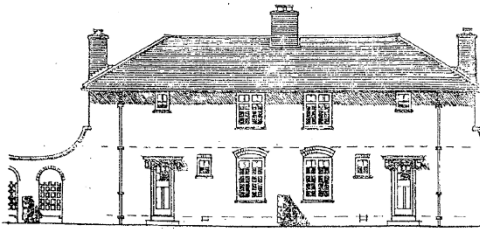


BACK ELEVATION



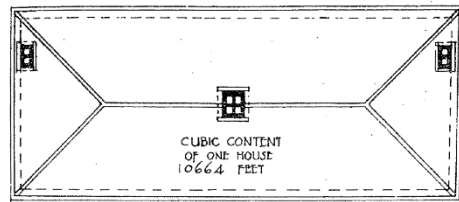
SIDE ELEVATION

SECTION A-B

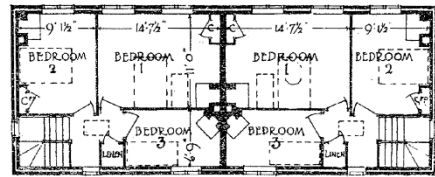


L.G.B. H.D. FRONT ELEVATION

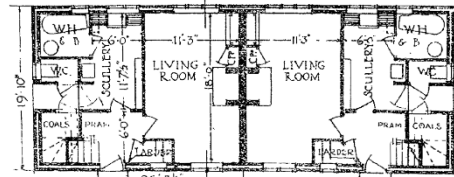
CLASS A URBAN N°3
NORTHERLY ASPECT



ROOF PLAN

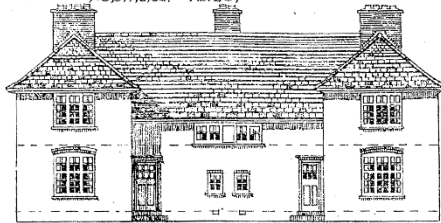


FIRST FLOOR PLAN

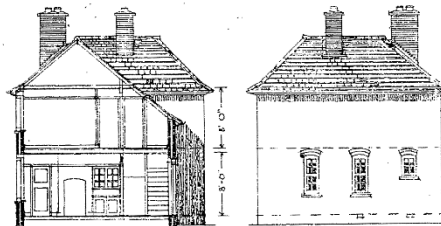


GROUND FLOOR PLAN

N°4 CLASS B4 URBAN
NORTHERLY ASPECT

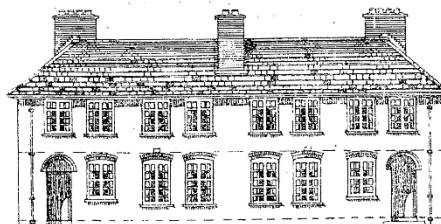


FRONT ELEVATION



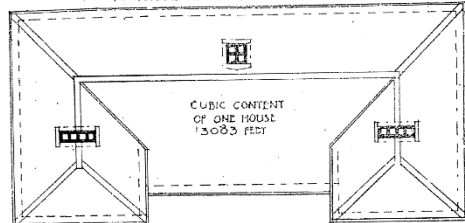
SECTION A-B

END ELEVATION

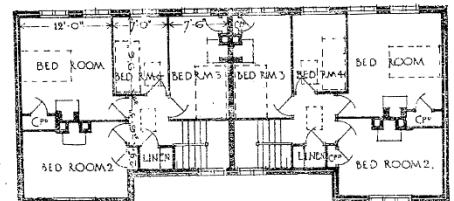


L.G.B. H.D. BACK ELEVATION

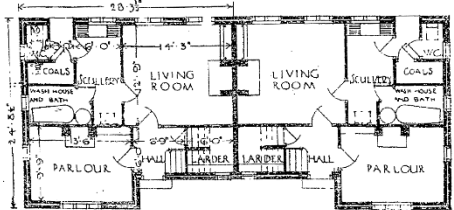
CLASS B4 URBAN N°4
NORTHERLY ASPECT



ROOF PLAN

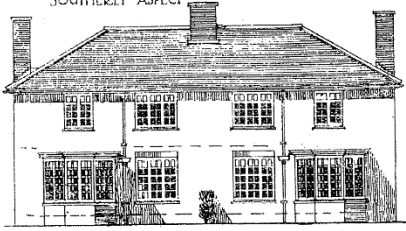


FIRST FLOOR PLAN

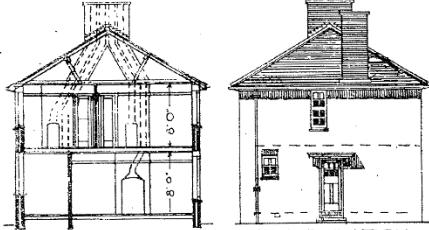


L.G.B. H.D. GROUND FLOOR PLAN

N^o5 CLASS B⁺ URBAN
SOUTHERLY ASPECT

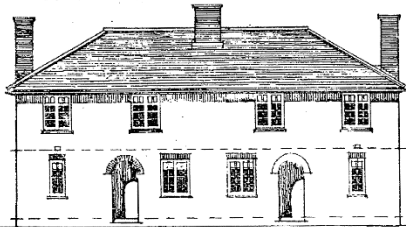


FRONT ELEVATION



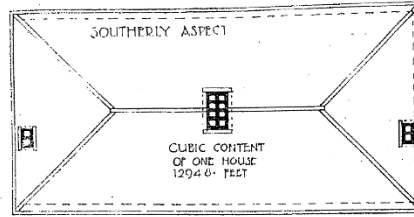
SECTION AB

SIDE ELEVATION

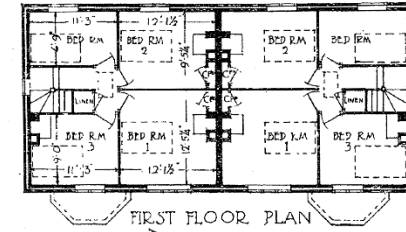


L.C.D.H.D. BACK ELEVATION

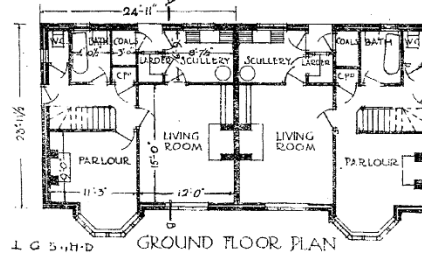
CLASS B⁺ URBAN N^o5



ROOF PLAN

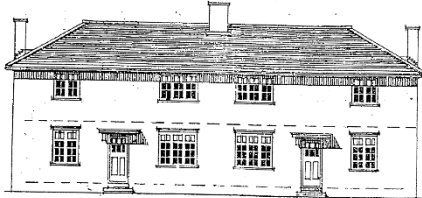


FIRST FLOOR PLAN

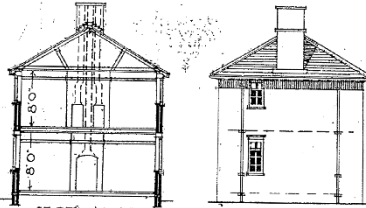


L.G.S.H.D. GROUND FLOOR PLAN

N^o6 CLASS B URBAN
SOUTHERLY ASPECT

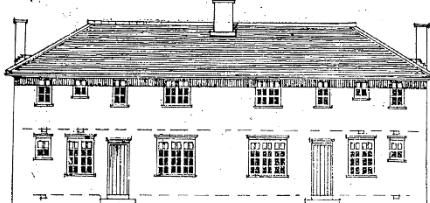


FRONT ELEVATION



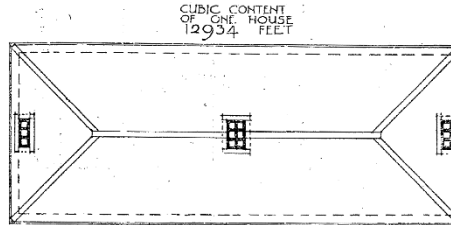
SECTION AB

SIDE ELEVATION

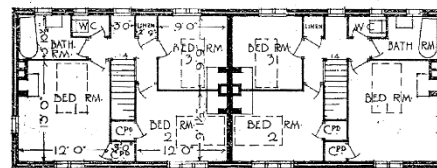


BACK ELEVATION

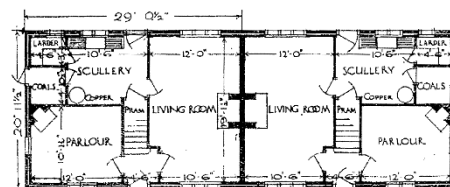
CLASS B URBAN N^o6



ROOF PLAN

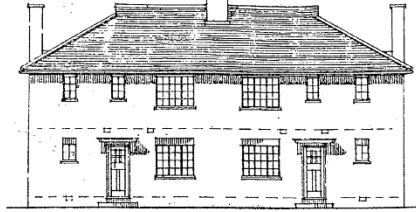


FIRST FLOOR PLAN

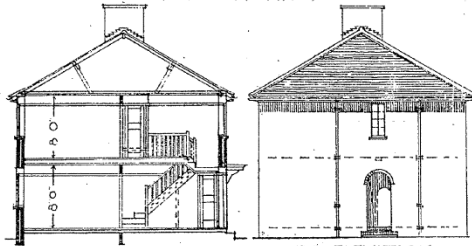


GROUND FLOOR PLAN

N^o7 CLASS B URBAN
NORTHERLY ASPECT

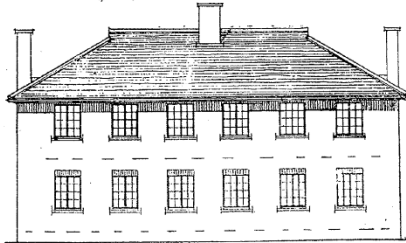


FRONT ELEVATION



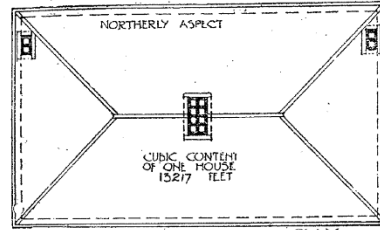
SECTION AB

SIDE ELEVATION

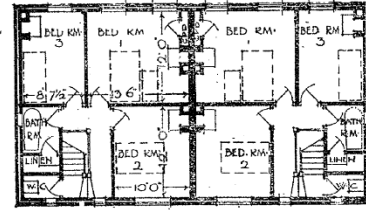


L.G.B.H.D. BACK ELEVATION

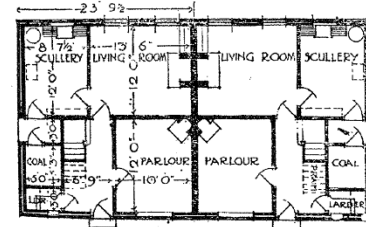
CLASS B URBAN N^o7



ROOF PLAN

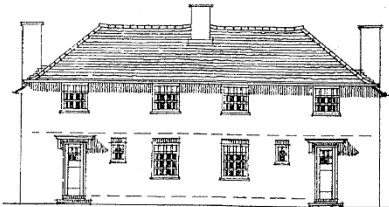


FIRST FLOOR PLAN

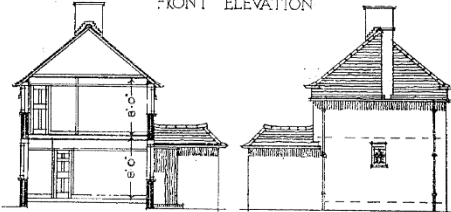


L.G.B.H.D. GROUND FLOOR PLAN

N^o8 CLASS A RURAL
NORTHERLY ASPECT

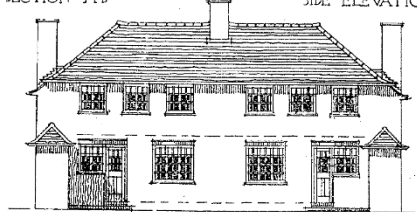


FRONT ELEVATION



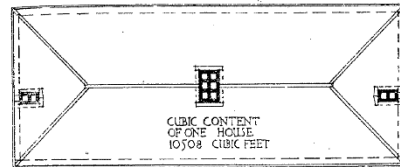
SECTION A-B

SIDE ELEVATION

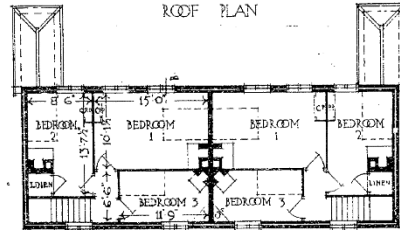


L.G.B.H.D. BACK ELEVATION

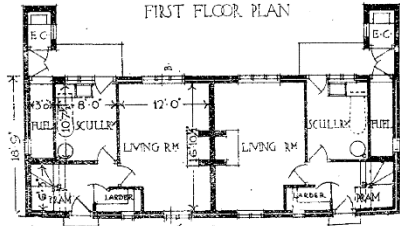
CLASS A RURAL N^o8



ROOF PLAN

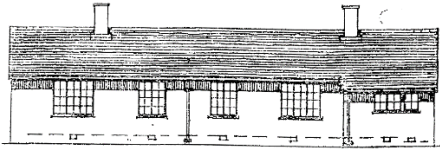


FIRST FLOOR PLAN

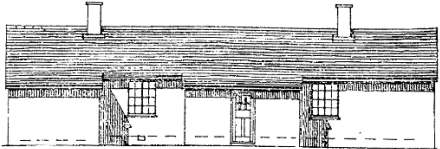


L.G.B.H.D. GROUND FLOOR PLAN

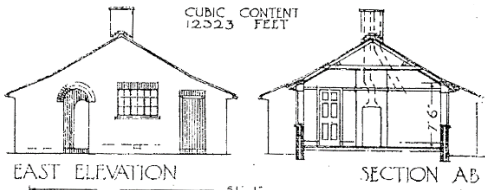
N^o9 CLASS A BUNGALOW



SOUTH ELEVATION



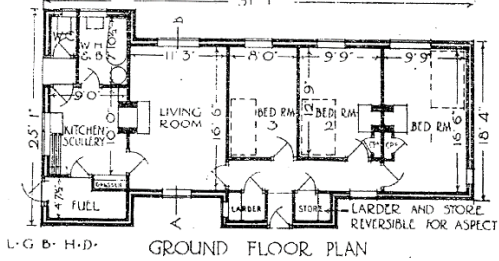
NORTH ELEVATION



EAST ELEVATION

SECTION AB

CUBIC CONTENT
1252.3 FEET

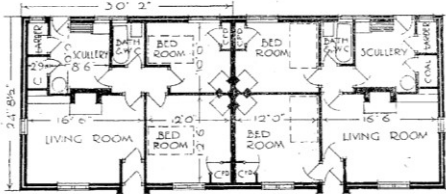


L.G.B. H.D. GROUND FLOOR PLAN

CLASS A2 BUNGALOW TYPE ILLUSTRATION N^o IN REPORT [CD

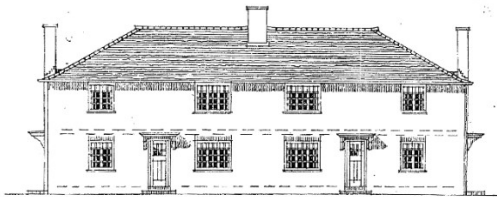


FRONT ELEVATION



GROUND FLOOR PLAN

CLASS A2 FLATTED TYPE

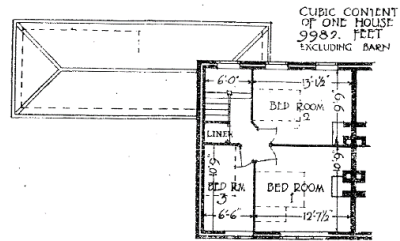


FRONT ELEVATION

L.G.B. H.D.

N^o12 CLASS A RURAL SOUTHERLY ASPECT

ILLUSTRATION N^o 30 IN REPORT [CD. 919]

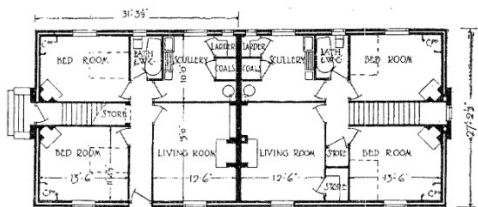


FIRST FLOOR PLAN

CUBIC CONTENT
OF ONE HOUSE
998.2 FEET
EXCLUDING BARN

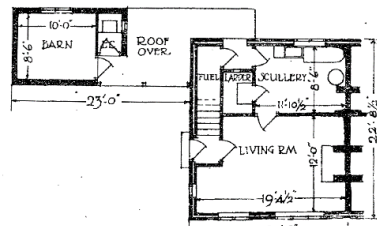
CLASS A2 FLATTED TYPE

ILLUSTRATION N^o 16A IN REPORT [CD 919]



GROUND FLOOR PLAN FIRST FLOOR PLAN

B. H.D.

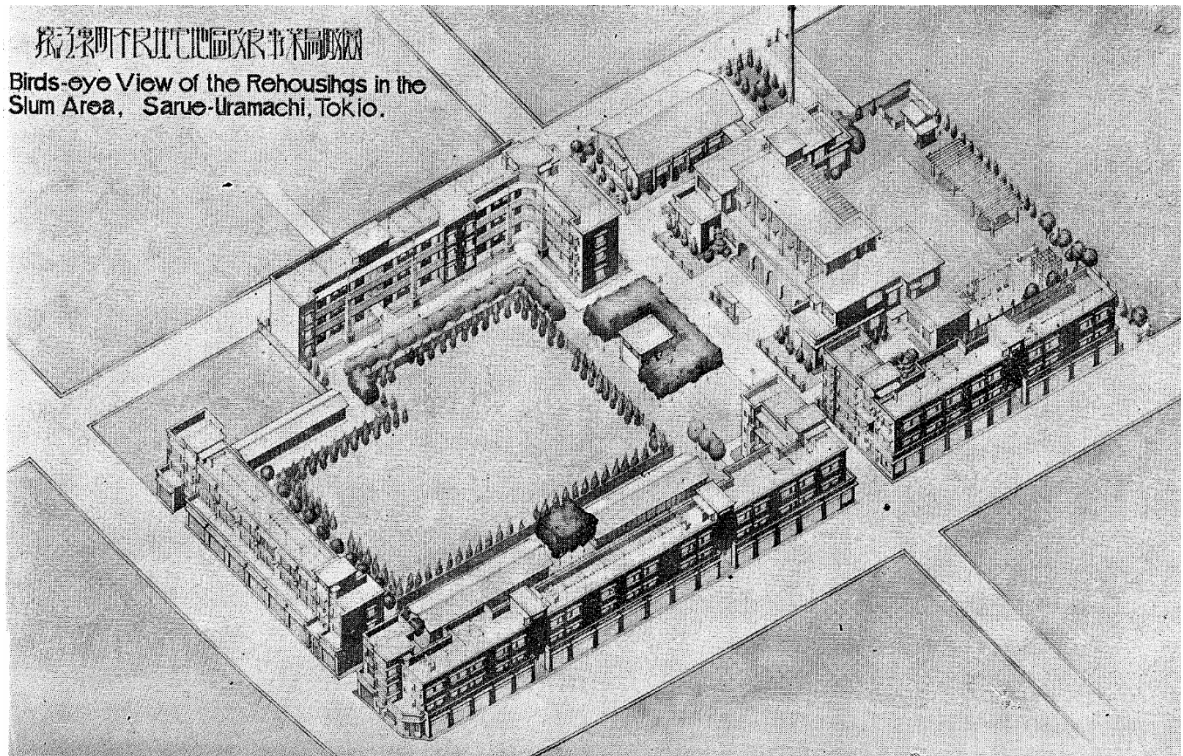


GROUND FLOOR PLAN

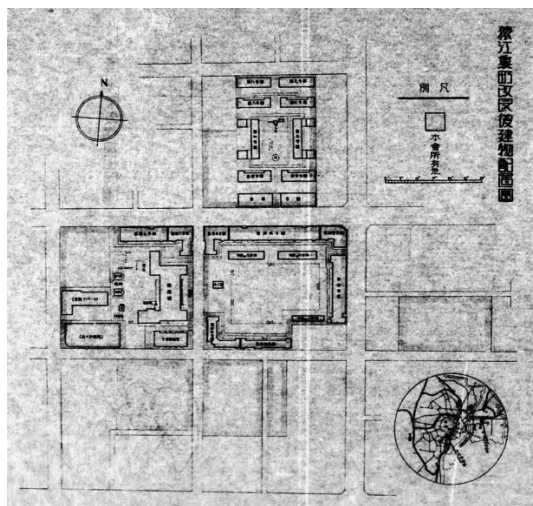
N
||
N

N
||
N

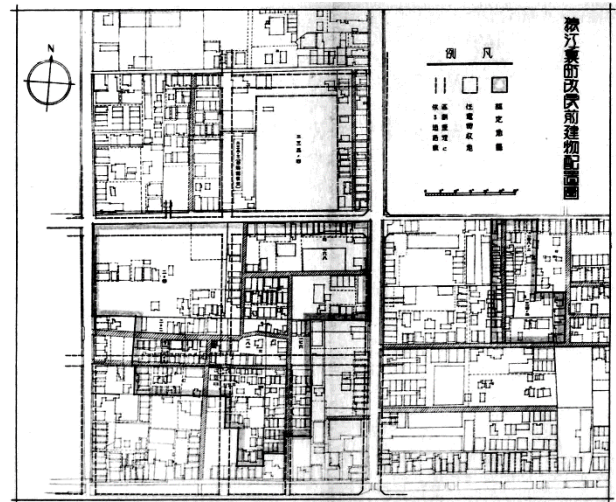
参考図 2-3 猿江裏町改良事業関連図



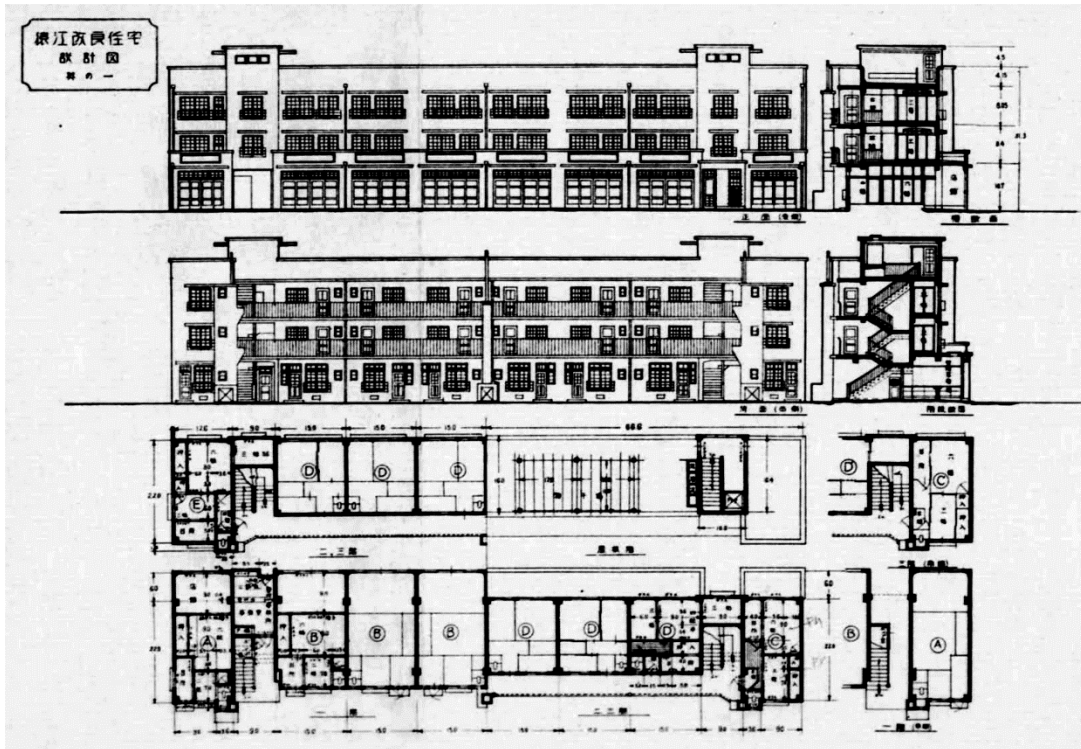
猿江裏町不良住宅地区改良事業鳥瞰図



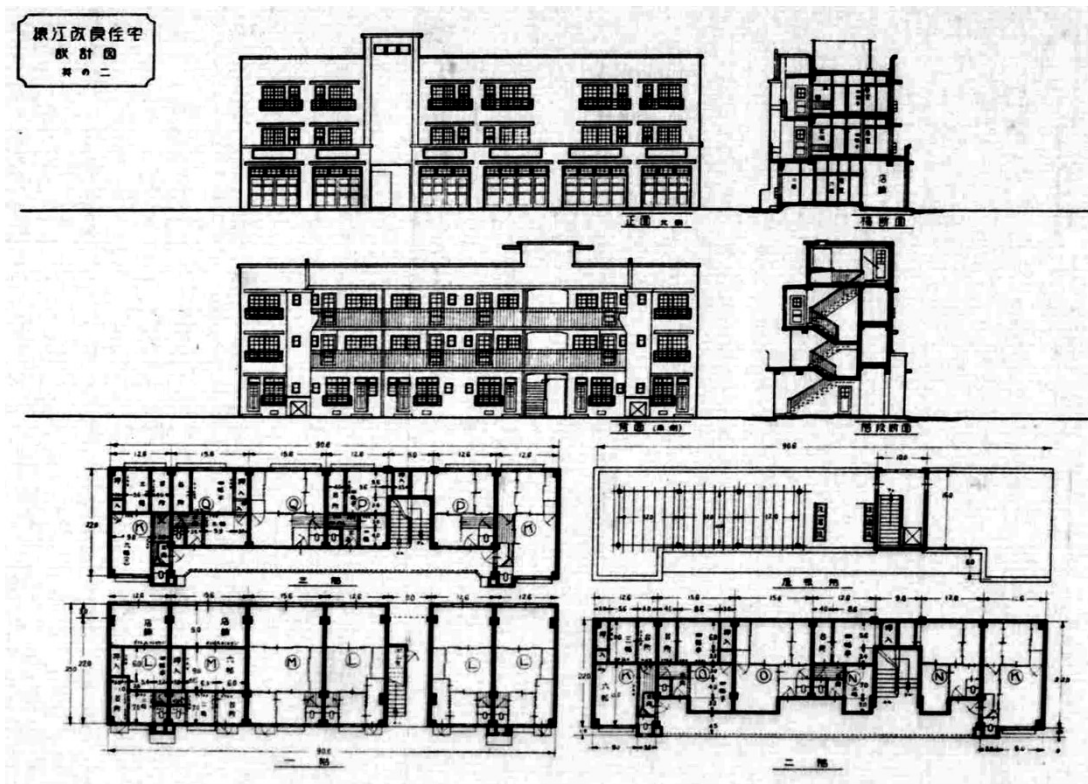
猿江裏町改良後建物配置図



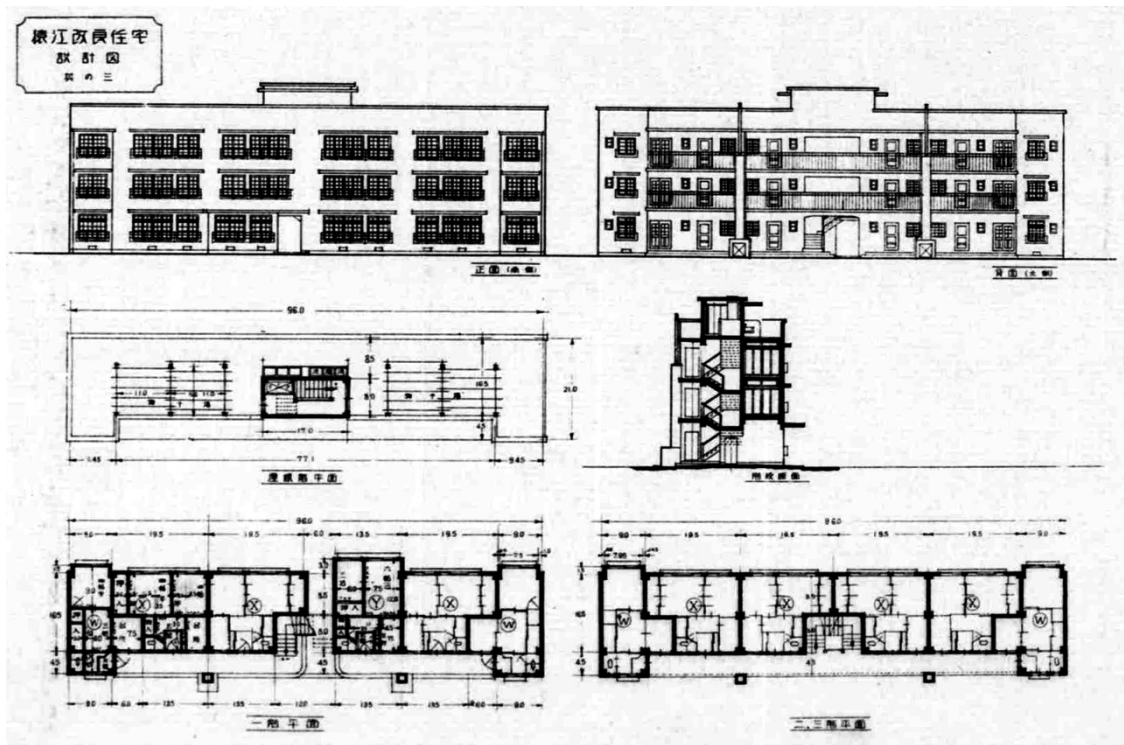
猿江裏町改良前建物配置図



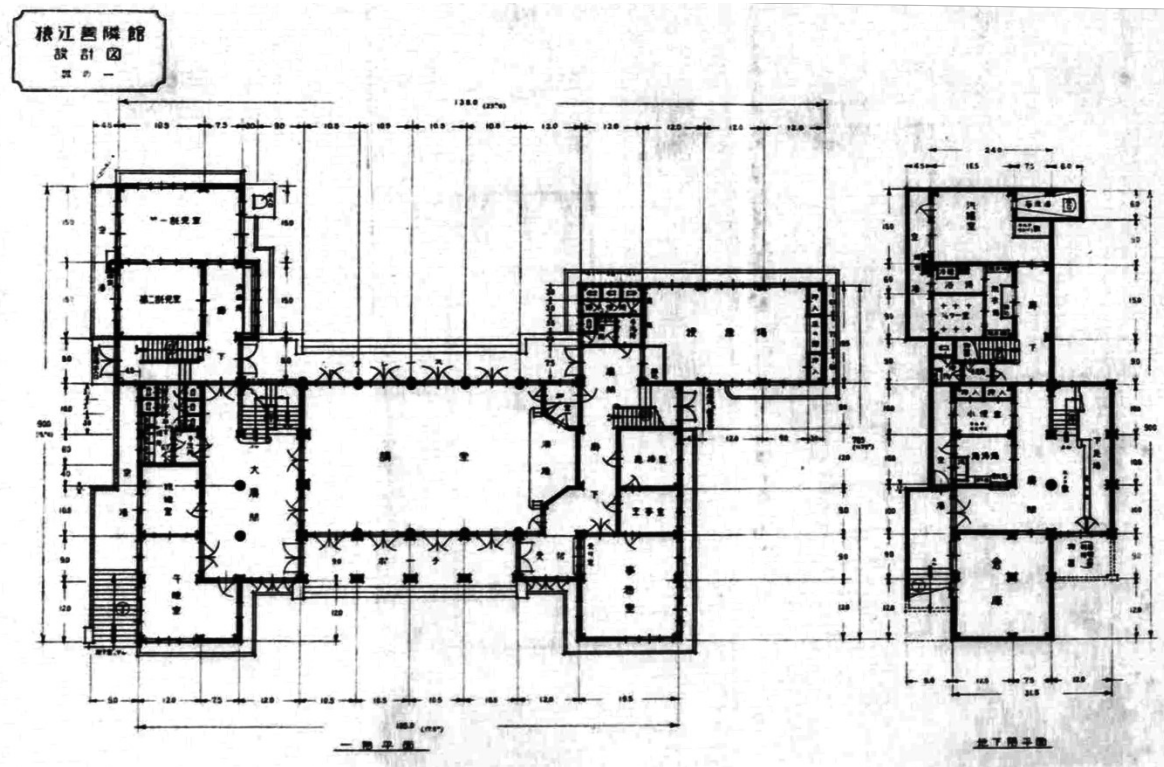
猿江改良住宅設計図 其の一



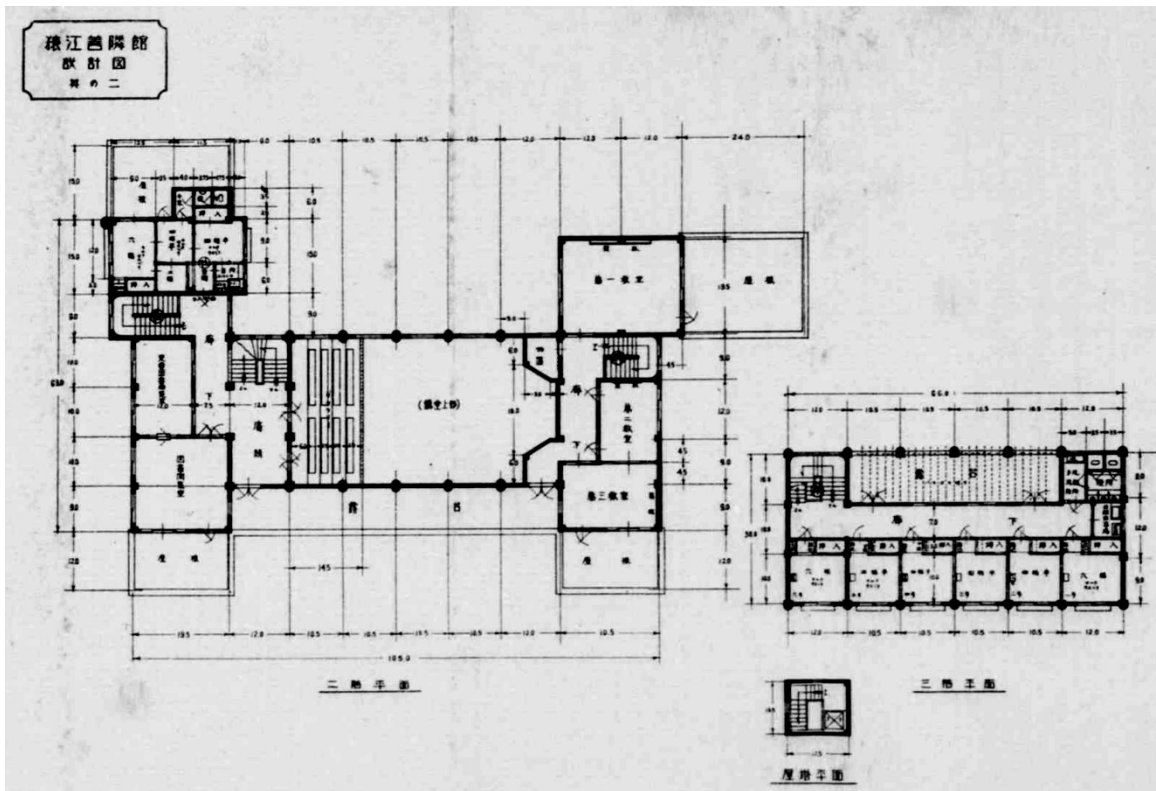
猿江改良住宅設計図 其の二



猿江改良住宅設計図 其の三

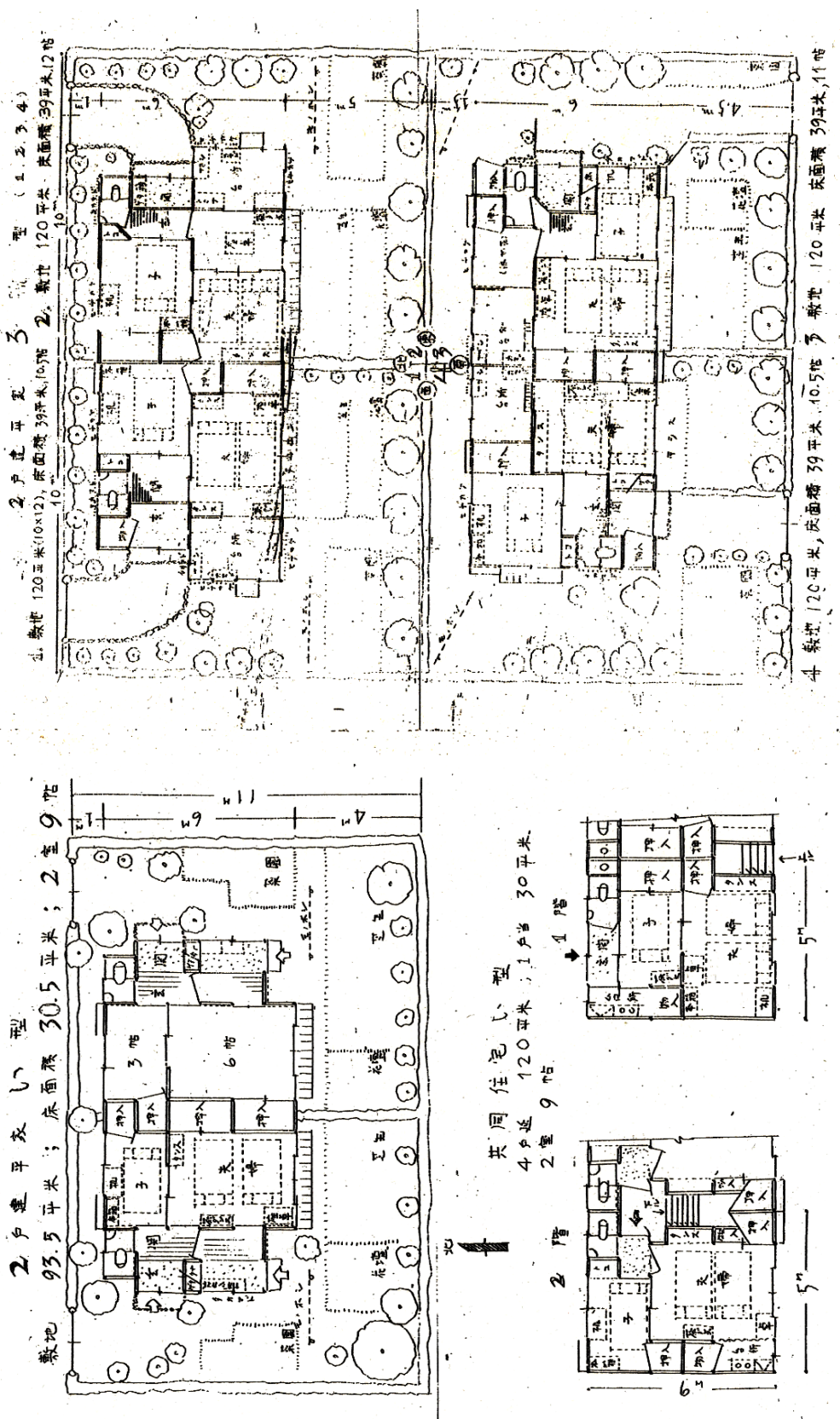


猿江善隣館設計図 其の一



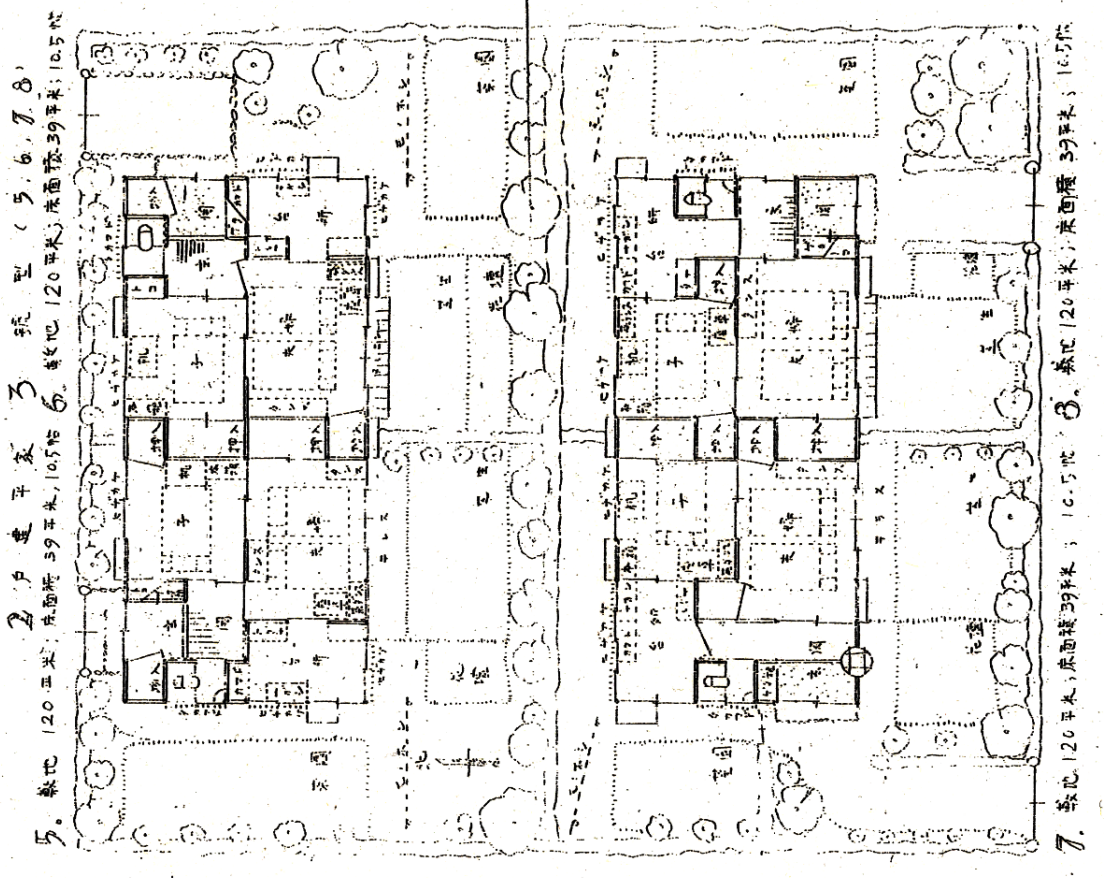
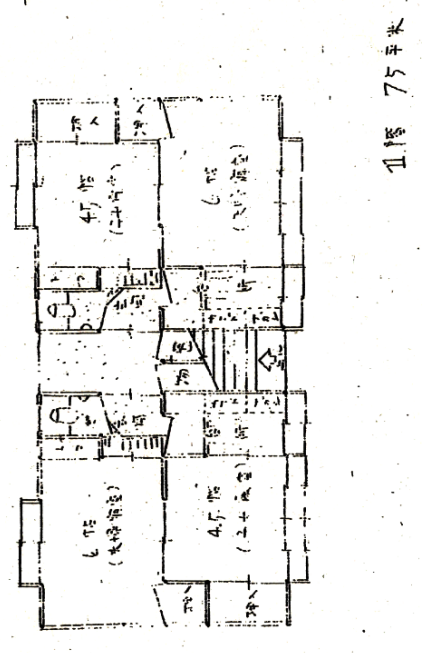
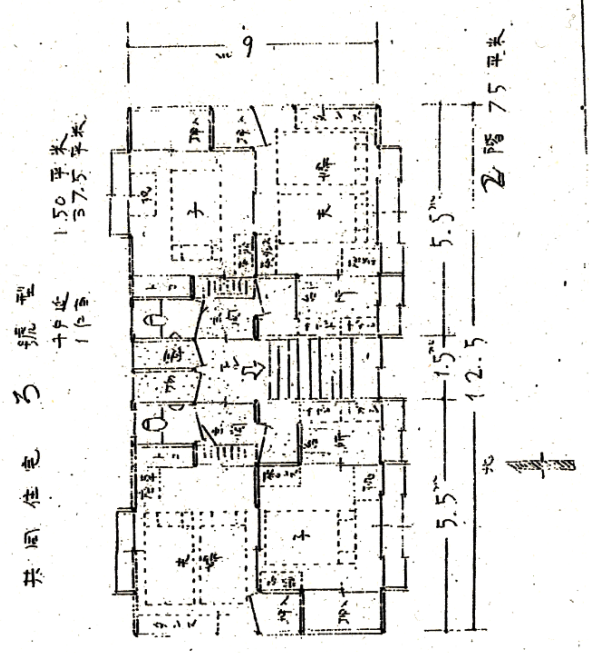
猿江善隣館設計図 其の二

参考図 5-1 厚生省住宅課作成「設計基準平面図案」



ろ号型 2戸建平屋

い号型 2戸建平屋

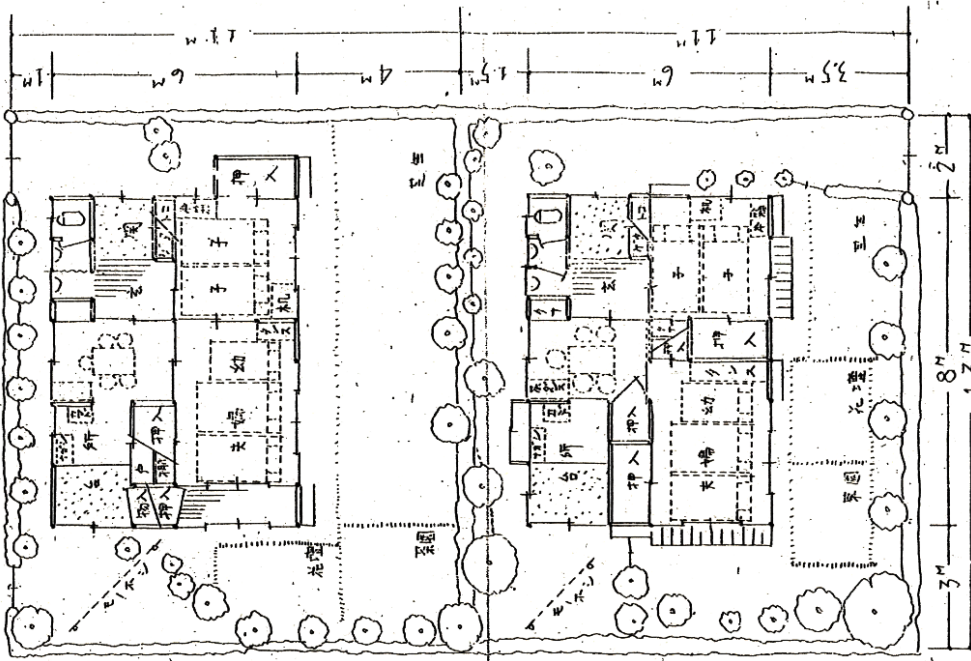


3 户型 共同住宅 二階建

3 户型 2 户建 平屋

獨立建平家は型

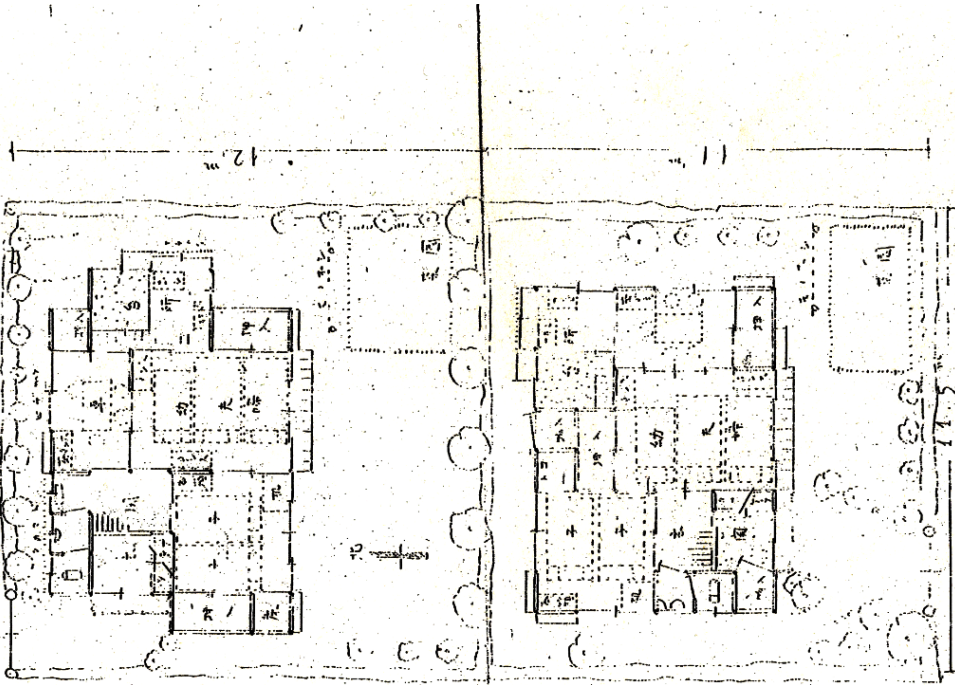
1. 敷地 143 平米；床面積 50 平米；3室 17.5帖



2. 敷地 143 平米；床面積 50 平米；3室 17.5帖

獨立建平家は型 (1, 2)

1. 敷地 138 平米；床面積 48 平米；13.5帖



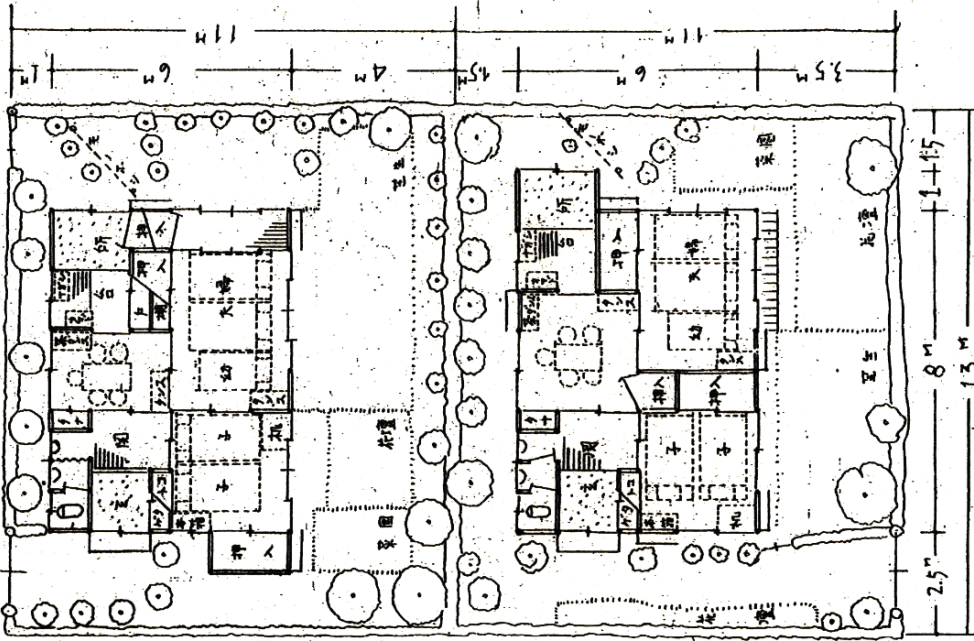
2. 敷地 126.5 平米；床面積 44 平米；13.5帖

は号型 独立住宅 平屋

は号型 独立住宅 平屋

獨立建平家住宅型

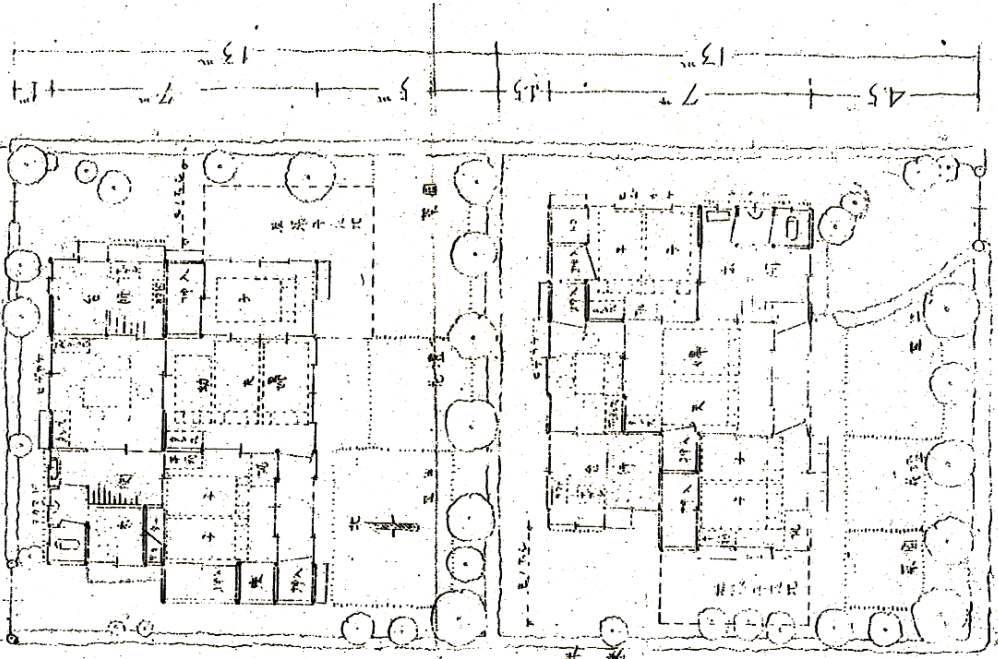
1. 基地 143 平米；床面積 50 平米；3 室 13.5 帖



2. 基地 143 平米；床面積 50 平米；3 室 15 帖

は号型 独立住宅 平屋

1. 基地 169 平米；床面積 60 平米；3 室 17 帖 4 室 (1, 2)



2. 基地 169 平米；床面積 60 平米；3 室 17 帖 4 室

に号型 独立住宅 平屋

戦前における住居法に関連する動向についての略年表

1917	大正6	8	内務省地方局救護課 設置
		10	都市研究会 設立
1918	大正7		英 Tudor Walters Report
		5	都市計画調査会 設置
		5	内務省大臣官房都市計画課 設置 (初代課長: 池田宏)
		6	救済事業調査会 設置
		8~11	救済事業調査会「小住宅改良要綱」諮問・答申
		11	第一次世界大戦 終戦
1919	大正8		英 アディソン法
			英 “Manual on the preparation of State-aided housing schemes”
			英 “Manual on unfit houses and unhealthy areas”
		4	市街地建築物法・都市計画法 公布
		4	建築学会大会「都市と住宅」 池田宏・関一・渡辺鉄蔵などの講演
		6~	「公益住宅」建設に関する補助 関係各省からの通牒
		7	都市研究会「建築組合の問題」に関する討議着手
		秋	内田祥三「一団地の住宅経営」に関する計画着手
		8~9	都市研究会「都市住宅政策要綱」決議・実行委員の指名
		11	都市研究会「公共建築株式会社法案」「田園都市に関する設計図案」についての報告
12	内務省地方局社会課 設置		
1920	大正9	4	『都市公論』池田宏「都市と住宅問題」
		8	内務省社会局(内局) 設置 (初代局長: 池田宏)
		夏頃	中村寛 西洋諸国への私費留学に出発
		12	内田祥三 大阪北港株式会社への囑託による住宅地計画着手
1921	大正10	1	社会事業調査会 設置
		1	社会事業調査会 住宅組合法・住宅会社法の議案提出
		4	建築学会大会 内田祥三「文化生活と建築政策」
		8	『建築雑誌』内務省都市計画課訳「英国住宅助成計画案」
		2~5	住宅組合法 答申・公布・施行
		10	内務省都市計画課訳『都市計画及住居問題に関する英独仏立法例』
		11	住宅会社法 答申・廃案
		11~翌3 12頃	『建築雑誌』内務省都市計画課訳「都市計画及住居問題に関する英独仏立法例1~4」 中村寛 西洋諸国への私費留学から帰国
1922	大正11	4	『都市公論』池田宏「軍縮問題討議に際し都市計画事業に関し政府当局に望む」
		4	建築学会大会 内田祥三「大都市に於ける住宅の補給策」
		5	内田祥三 都市計画局事務取扱に着任 (中村寛も同年に同局技師に着任)
		11	内務省社会局 内局から外局へ改組
1923	大正12	1	住宅問題協議会 設置
		8	住宅問題協議会 第二回会合 配布資料(中村寛「家屋調査」)
		8	関一『住宅問題と都市計画』
		9	関東大震災
		10	渡辺鉄蔵『都市計画及住宅政策』

1924	大正13	5 8 9	同潤会 設置 (田園都市とアパートメント・ハウスの建設を計画) 都市研究会主催「都市計画講習」(池田宏などの講演) 内務省社会局住宅課 設置 → 直後に廃止
1925	大正14	6 7 8 10	不良住宅地区の実態調査 内務省社会局『英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善』 同潤会 アパートメント・ハウス事業 着工 同潤会 猿江裏町改良事業の実施を議決
1926	大正15	6 7~9 7	社会事業調査会 設置 社会事業調査会 不良住宅地区法案に関する審議 同潤会 猿江裏町改良事業 着工 同潤会 勤人向分譲住宅事業 開始
1927	昭和2	2~3 3 ~10 10	帝国議会 不良住宅地区改良法に関する審議 不良住宅地区改良法 公布 内閣統計局から内務省社会局に対して国勢調査に関する問い合わせ 中央統計委員会 第二回国勢調査に向けた議論 着手
1928	昭和3		金融恐慌 4 新聞報道 国勢調査に住宅関連の項目を設ける 7 『建築雑誌』中村寛「住宅調査」 9 内閣統計局 建築学会に対する問い合わせ 10 建築学会 住居統計調査委員会 第一回会合
1929	昭和4	11 12	建築学会 住居統計調査委員会 第二回会合 「昭和五年国勢調査令」公布
1930	昭和5		昭和恐慌 同潤会調査課 設置 3 内務省社会局『住宅監督に関する英国衛生官の職務』 4 建築学会「国勢調査事項中住居調査に関する建議」 7 中村寛 講演「我国住宅政策の近況」 10 第二回国勢調査
1931	昭和6	9	満州事変
1932	昭和7	5 7 9 9	同潤会 懸賞「分譲住宅設計図案」募集 不良住宅地区改良法 施行 同潤会 懸賞「職工向分譲住宅設計図案」募集 同潤会 懸賞「工場労務者向住宅の素人設計」募集
1933	昭和8		同潤会 職工向分譲住宅事業 開始 7 中村寛『建築学会パンフレット アパートメントハウスと其の管理法』 11 中村寛『住宅経営』
1934	昭和9		同潤会〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉開始
1937	昭和12	4頃 7	同潤会〈21 欧米の小住宅に関する政策一般調査〉開始 盧溝橋事件 (日中戦争へ・戦時体制が本格化)
1938	昭和13	1 4 8~10	厚生省 設置 (内務省社会局の業務は厚生省社会局・衛生局へ) 国家総動員法 公布 同潤会『家賃制限並借家人保護に関する欧米諸国の法制』・追録 大都市土地家屋賃貸状況調査 実施 (翌年度も実施)

1939	昭和14	4 4頃 4頃 5 6 6 7 8 9 12	同潤会『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助制度概観』 住宅供給策に関する関係各省による協議 開始 同潤会〈24 住宅立法及行政制度調査〉開始 住宅制度調査会 設置（直後に住宅制度調査委員会へ改称か） 〈24 住宅立法及行政制度調査〉の補助金の使途変更 加藤陽三(厚生省住宅課事務官) 地代家賃統制令 立案作業着手 同潤会住宅制度調査委員会 第一回委員会 「労務者用住宅供給に関する件依命通牒」 地代家賃統制令 施行 厚生省社会局住宅課 設置（初代課長：中島賢蔵）
1940	昭和15	2 3 3 4 4頃 6 7 7～9 8頃 9 11	家賃制限や借家人保護に関する翻訳成果の報告完了 加藤陽三(厚生省住宅課事務官) 地代家賃統制令 改正作業着手 同潤会『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』 中島賢蔵・加藤陽三 住宅政策委員会 官制起案 同潤会 住宅制度調査委員会「住居法」特別研究員会 設置 住宅対策委員会官制 住宅対策委員会第一回総会 諮問 住宅対策委員会第一～八回特別委員会 同潤会 住宅制度調査委員会「住居法」特別研究員会 中間報告 住宅対策委員会第二回総会 答申策定 住宅対策要綱 閣議決定
1941	昭和16	1 3 3 3 4 5 8 11	工業都市住宅調査 実施 同潤会 住宅制度調査委員会「住居法」特別研究員会 最終報告 同潤会『欧米の住居法』 貸家組合法・住宅営団法 公布 住宅規格協議会 第一～三回委員会 住宅営団 設立・同潤会 解散 厚生省社会局住宅課 生活局住宅課へ改組 大都市住宅調査 実施
1943	昭和18	11	厚生省生活局住宅課 勤労局施設課へ改組
1945	昭和20	9	終戦

史料・参考文献・参考論文リスト

[史料(東京都公文書館内田祥三文庫・国立公文書館所蔵)]

- 1) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「都市計画及住居問題に関する英独仏立法例」, 請求番号U519.83-とけ-3703 (公刊された書籍として、内務大臣官房都計画課編: 都市計画及住居問題に関する英独仏立法例, 内務大臣官房都計画課, 1921がある。)
- 2) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「書簡」, 請求番号U526.499-な-3345-13
- 3) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「英国住宅助成計画案」, 請求番号U520.9-え-4303
- 4) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「英国住居及都市計画法 其他」, 請求番号U523.33-え-4074
- 5) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「都市計画自作計画例」, 請求番号U519.8-う-2455
- 6) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵資料「住宅問題資料第3輯 英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善」, 請求番号U365.38-し-253 (公刊された書籍として、社会局第二部編: 英國に於ける不良住宅及不衛生地区の改善, 社会局, 1925.7がある。)
- 7) 第一回住宅問題協議会記録 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其二」所収, 請求番号U365.3-う-6131)
- 8) 家屋調査 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅問題参考資料其一」所収, 請求番号U365.3-う-6130)
- 9) 同潤会小住宅の建築及維持に関する委員会の業績 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「小住宅の建築及維持に関する調査研究委員会」所収, 請求番号U365.35-し-3824)
- 10) 住宅立法及行政制度調査の件 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「小住宅の建築及維持に関する調査研究委員会」所収, 請求番号U365.35-し-3824)
- 11) 住宅制度調査会 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「同潤会住宅制度調査委員会〔資料〕」所収, 請求番号U365.35-ど-3537)
- 12) 委員及研究員連合会 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「同潤会住宅制度調査委員会〔資料〕」所収, 請求番号U365.35-ど-3537)
- 13) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅対策委員会 其1」, 請求番号U365.3-じ-3757
- 14) 東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅対策委員会 其2」, 請求番号U365.3-じ-3756
- 15) 住宅設計基準 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号U365.35-じえ-3698)
- 16) 設計基準平面図案 (東京都公文書館内田祥三文庫所蔵ファイル「住宅営団 其1」所収, 請求番号U365.35-じえ-3698)
- 17) 辞職願 (国立公文書館所蔵資料「西大条寛外十名任免ノ件○文部技師中村寛外一名依願免本官、通信属兼通信省臨時調査局属高世一郎外一名任免」所収, 請求番号 任B 00918100)
- 18) 昭和五年国勢調査の調査事項中住居に付建築学会へ照会の件 (国立公文書館所蔵資料「昭和5年国勢調査実施に関する通牒等級」所収, 請求番号 平15総務00146100)
- 19) 昭和五年国勢調査の調査事項中住居に関する件回答 (国立公文書館所蔵資料「昭和5年国勢調査実施に関する通牒等級」所収, 請求番号 平15総務00146100)

[史料(公刊されているもの)]

- 1) 中村浅吉: 中村浅吉商店目録, 中村測量器械店, 1913.6
- 2) 大蔵省印刷局編: 勅令第358号国勢調査施行令, 官報, No.1845, pp.481-482, 1918.9
- 3) 交詢社: 日本紳士録 大正九年用, p.401, 1919
- 4) Local Government Board: Manual on the preparation of state-aided housing schemes, H.M. Stationery Office, 1919
- 5) Ministry of Health Stationery Office: Manual on unfit houses and unhealthy areas, H.M. Stationery Office, 1919
- 6) 建築学会: 会員動静, 建築雑誌, Vol.33, No.385, pp.48-51, 1919.1
- 7) 渡辺鉄蔵: 都市住宅問題の解決方針, 建築雑誌, Vol33, No.391, pp.49-55, 1919.7
- 8) 関一: 都市住宅政策, 建築雑誌, Vol33, No.391, pp.71-80, 1919.7

- 9) 池田宏: 住宅問題に関する法制, 建築雑誌, Vol.33, No.391, pp.65-70, 1919.7
- 10) 都市研究会: 都市研究会規則, 都市公論, Vol.2, No.7, 1919.7
- 11) 都市研究会: 都市研究会と建築組合, 都市公論, Vol.2, No.8, p.84, 1919.8
- 12) 佐野利器: 都市の住宅政策綱領, 都市公論, Vol.2, No.9, pp.75-80, 1919.9
- 13) 都市研究会: 公私集会, 都市公論, Vol.2, No.11, p.52, 1919.11
- 14) 都市研究会: 本会評議員会, 都市公論, Vol.2, No.11, p.88, 1919.11
- 15) 都市研究会: 会報, 都市公論, Vol.2, No.12, p.83, 1919.12
- 16) 内務省社会局: 救済事業調査会報告, 内務省社会局, 1920
- 17) 池田宏: 都市と住宅問題, 都市公論, Vol.3, No.4, pp.2-14, 1920.4
- 18) 大蔵省印刷局編: 勅令第504号中央統計委員会官制, 官報, No.2472, p.687, 1920.10
- 19) 内田祥三: 文化生活と建築政策, 建築雑誌 Vol.35 No.416, pp.312-318, 1921.6
- 20) 内務省都市計画課訳: 英国住宅助成計画案, 建築雑誌, Vol.35, No.418, pp.409-451, 1921.8
- 21) 建築学会: 伯林木葉会便り, 建築雑誌, Vol.35, No.420, p.609, 1921.10
- 22) 内務省都市計画課訳: 英国労働者階級住居法(一八九〇年), 建築雑誌, Vol.35, No.421, pp.655-669, 1921.11
- 23) 内務省都市計画課訳: 英国住居及都市計画法(一九〇九年), 建築雑誌, Vol.35, No.423, pp.720-732, 1921.12
- 24) 内務省都市計画課訳: 英国住居及都市計画法(一九一九年), 建築雑誌, Vol.36, No.425, pp.3-18, 1922.1
- 25) 内務省都市計画課訳: 仏国安価住宅法(一八九四年), 建築雑誌, Vol.36 No.428, pp.135-144, 1922.3
- 26) 池田宏: 軍縮問題討議に際し都市計画事業に関し政府当局に望む, 都市公論, Vol.5, No.4, pp.15-33, 1922.4
- 27) 内田祥三: 都市に於ける住宅の補給策, 建築雑誌 Vol.36, No.430, pp.223-234, 1922.5
- 28) Henry R. Aldridge: The National housing manual, a guide to national housing policy and administration, National Housing & Town Planning Council, 1923
- 29) 関一: 住宅問題と都市計画, 弘文堂書房, 1923.8
- 30) 渡辺鉄蔵: 都市計画及住宅政策, 修文館, 1923.10
- 31) 司法省調査課編訳: 司法資料 第38号 仏国借家借地法, 司法省調査課, 1924
- 32) 池田宏: 都市住宅問題 (都市研究会: 都市計画講習録 第三卷, 都市研究会, 1925.3所収)
- 33) 大蔵省印刷局編: 勅令第201号大正十四年国勢調査施行令, 官報, No.3823, pp.581-582, 1925.5
- 34) 同潤会: 同潤会事業報告, 同潤会, 1926.6
- 35) 社会局第二部編: 英国に於ける不良住宅及不衛生地区の改善, 社会局, 1925.7
- 36) 第五十二回帝国議会衆議院衆議院議事速記録第十一号, 衆議院事務局, 1927.2
- 37) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記第二回), 衆議院事務局, 1927.2
- 38) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記第三回), 衆議院事務局, 1927.2
- 39) 第五十二回帝国議会衆議院不良住宅地区法案委員会議録(速記第四回), 衆議院事務局, 1927.2
- 40) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.555, pp.52-69, 1927.10
- 41) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.563, pp.50-76, 1928.6
- 42) 中村寛: 住宅調査, 建築雑誌, Vol.42, No.511, pp.699-707, 1928.7
- 43) 住居統計調査委員会 第一回 (住居統計調査委員会編: 住居統計調査委員会記録, 建築学会, 1928.10所収)
- 44) 住居統計調査委員会 第二回 (住居統計調査委員会編: 住居統計調査委員会記録, 建築学会, 1928.10所収)
- 45) 大蔵省印刷局編: 勅令第396号昭和五年国勢調査施行令, 官報, No.900, pp.788-789, 1929.12
- 46) 東京統計協会: 彙報, 統計集誌, No.582, pp.68-99, 1929.12
- 47) 大蔵省印刷局編: 勅令第396号昭和五年国勢調査施行令, 官報, No.900, pp.788-789, 1929.12
- 48) 住居統計調査委員会: 国勢調査事項中住居調査に関する建議(建築学会: 時報, 建築雑誌, Vol.44, No.533, p.1149,

1930.5所収)

- 49) 社会局社会部編: 住宅監督に関する英国衛生官の職務, 社会局社会部, 1930.3
- 50) 同潤会: 猿江裏町不良住宅地区改良事業報告(不良住宅地区改良事業報告 第1輯), 同潤会, 1930.11
- 51) 中村寛: 住宅政策の近況, 建築雑誌, Vol.45, No.544, pp.501-520, 1931.4
- 52) 筆者や編者の記載なし: 産業経済資 第7輯 独逸の経済国家管理に関する緊急法規上篇, 全国産業団体聯合会事務局, 1932
- 53) 内務省社会局: 社会事業調査会報告(第二回), 内務省社会局, 1932.3
- 54) 中村寛: 住宅経営, 常盤書房, p.31, 1933.1(『高等建築学』Vol.25「建築行政」において、菱田厚介, 本田次郎: 建築法規, 笠原敏郎: 都市計画と同時に出版されたもの)
- 55) 中村寛: アパートメントハウスと其の管理法, 建築学会パンフレット 第5輯第9号, 建築学会, p.25, 1933.7
- 56) 高等建築学編集部: 高等建築学月報第十一号, 常盤書房, 1933.11
- 57) 同潤会: 同潤会会報, 1937.8
- 58) 大蔵省印刷局編: 法律第55号国家総動員法, 官報, No.3371, p.1, 1938.4
- 59) 同潤会編: 家賃制限並借家人保護に関する欧洲諸国の法制, 同潤会, 1938.8
- 60) 同潤会編: 家賃制限並借家人保護に関する欧洲諸国の法制追録, 同潤会, 1938.10
- 61) 同潤会編: 欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観, 同潤会, 1939.4
- 62) 厚生省社会局: 本邦大都市に於ける土地建物賃貸状況調 昭和13年度, 内閣印刷局, p.1手前緒言, 1939.5
- 63) 金融研究会: 仏国家賃関係法規:物価対策資料, 金融研究会, 1939.6
- 64) 厚生省社会局編: 英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制, 厚生省社会局, 1940.3
- 65) 池田宏: 池田宏都市論集, 池田宏遺稿集刊行會, 1940.4
- 66) 大蔵省印刷局編: 勅令第343号昭和十五年国勢調査施行令, 官報, No.4013, pp.985-987, 1940.5
- 67) 早川文夫: 住宅課の仕事・其の他, 建築行政, Vol.4, No.15, pp.11-18, 1940.7
- 68) 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, 厚生省, 1940.8 など
- 69) 早川文夫: 国民住居の提唱, 建築雑誌, Vol.54 No.666, pp.690-694, 1940.9
- 70) 内閣印刷局編: 職員録 昭和15年8月15日現在, 内閣印刷局, 1940.11 など
- 71) 同潤会編: 欧米の住宅事情と住宅政策 上巻, 同潤会, 1941.3
- 72) 同潤会編: 欧米の住宅事情と住宅政策 下巻, 同潤会, 1941.4
- 73) 同潤会編: 欧米の住居法, 同潤会, 1941.4
- 74) 厚生行政調査会編: 住宅問題の解決, 高山書院, 1941.8
- 75) 労務者用住宅供給に関する件依命通牒(前掲74, pp.269-277所収)
- 76) 厚生省生活局: 工業都市住宅調査, 厚生省生活局, 1941.9
- 77) 厚生省生活局編: 大都市住宅調査統計表, 厚生省生活局, p.1手前緒言, 1942.1
- 78) 中村寛: 不良住宅地改良論, 東京大学, p.54, 1952.12, 工学博士
- 79) 内田祥三: 「住宅建設要覧」刊行に際して(建設省住宅局編: 住宅建設要覧 昭和28年, 日本建築学会, 1953.7 所収)
- 80) 中村寛: 不良住宅地区改良法制定当時の追憶, 住宅, Vol.9, No.5, 1960.5
- 81) 内田祥三, 内田祥三先生眉寿祝賀記念作品集刊行会: 内田祥三先生作品集, 鹿島研究所出版会, 1969
- 82) 高山英華: 都市計画と住宅問題(前掲81, p.21所収)
- 83) 松下清夫: 略歴(前掲81, p.23所収)
- 84) 社会福祉調査研究会編: 戦前期社会事業史料集成, 日本図書センター, 1985.4
- 85) 西山卯三記念すまい・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

- 86) 西山卯三記念すまい・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
- 87) 諮問第一号 (前掲85, pp.41-42 所収)
- 88) 住宅対策委員会総会議事速記録 (前掲85, pp.197-241 所収)
- 89) 住宅対策委員会答申 (前掲85, pp.513-524 所収)
- 90) 昭和十六年土地家屋賃貸事情調査施行要綱 (前掲85, pp.405-408 所収)
- 91) 同潤会住宅制度調査委員会経過報告書 (前掲86, pp.903-914 所収)
- 92) 「住居法」特別研究会第一部会報告 住宅調査要項案 (前掲86, pp.915-918 所収)
- 93) 同潤会住宅制度調査委員会研究報告 住居標準案 (前掲86, pp.975-992 所収)
- 94) 「住居法」特別研究会第四部会報告(未定稿) (前掲86, pp.925-960 所収)
- 95) 「住居法」特別研究会第四部会報告 住宅供給対策要綱案 (前掲86, pp.961-966 所収)
- 96) 昭和十六年住宅調査施行要綱 (前掲86, pp.409-413 所収)
- 97) 村松貞次郎：日本建築家山脈(復刻版), 鹿島出版会, 2005.9
- 98) 建築夜話 対談 内田祥三・関野克, 2006.3 (建築学会図書館所蔵資料, 日本短波放送(現日経ラジオ社)における内田祥三と関野克の1966年1月から2月にかけての対談を速水清孝らが書き起こしたもの)
- 99) 社会事業研究会事務所編：社会事業研究, Vol.14, No.8

[参考文献・参考論文]

- 1) 西山卯三：日本の住宅問題, 岩波書店, 1950.10
- 2) 渡辺洋三：土地・建物の法律制度, 東京大学出版社, 1960
- 3) 三輪恒：都市論・住宅問題, 彰国社, 1960.9
- 4) 川名吉衛門：都市構造と都市計画, 東京大学出版会, 1968.2
- 5) 早川文夫：現代住居論, 有斐閣, 1971.9
- 6) 近江栄：設計者の記名方式について, 日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol.48, pp.1485-1486, 1973.8
- 7) 下山瑛二, 水本浩, 早川和男, 和田八束：住宅政策の提言 住宅政策研究1, ドメス出版, 1979.10
- 8) 渡辺俊一ほか：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
- 9) 渡辺俊一ほか：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, 1981.11
- 10) 菊岡俱也：都市・建築の統計調査, 新建築学体系15 都市・建築政策, 彰国社, pp.325-377, 1984.2
- 11) 堀薫：同潤会アパートメントの建設に関与した人びと, 日本建築学会学術講演梗概集, Vol.59, pp.2727-2728, 1984.9
- 12) 堀薫：同潤会木造住宅の建設に関与した人びと(RC造)・住利共同住宅を含む日本建築学会学術講演梗概集, Vol.60, pp.759-760, 1985.9
- 13) 石田頼房：日本近代都市計画の百年, 自治体研究社, 1987.1
- 14) 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, 1988.8
- 15) 佐藤滋：集合住宅団地の変遷 東京の公共住宅とまちづくり, 鹿島出版会, 1989.10
- 16) 吉野英岐：明治期の住宅調査 近代化の陰画, 近代日本社会調査史(I), 慶應通信, pp.191-218, 1989.11
- 17) 西山卯三：すまい考今学 現代日本住宅史, 彰国社, 1989.12
- 18) 大本圭野：「証言」日本の住宅政策, 日本評論社, 1991.6
- 19) 福岡峻治：東京の復興計画 都市再開発行政の構造, 日本評論社, p.391, 1991.7
- 20) 吉野英岐：大正戦前期の住宅調査 救済思想の限界と「すまい」の商品化, 近代日本社会調査史(II 慶應通信), pp.177-211, 1991.12
- 21) Mervyn Miller: Raymond Unwin, garden cities and town planning, Leicester University Press, 1992

- 22) 住宅問題研究会：住宅問題事典，日本住宅総合センター，東洋経済新報社，1993.9
- 23) 大本圭野：日本の住宅政策の歴史的形成過程とその構造的特質に関する研究，神戸大学，1994.9，博士(学術)
- 24) 吉野英岐：昭和戦前期の住宅調査 住宅調査のセンサス化と脱社会調査化，近代日本社会調査史(Ⅲ慶應通信)，pp.159-191，1994.9
- 25) 内田青蔵，藤谷陽悦，吉野英岐，大月敏雄編：同潤会基礎資料 近現代都市生活調査，柏書房，1996.4-2004.4
- 26) 富井正憲：日本・韓国・台湾・中国の住宅営団に関する研究：東アジア4カ国における居住空間の比較文化論的考察，東京大学，1996.9，博士(工学)
- 27) 大月敏雄：集合住宅における経年的住環境運営に関する研究，東京大学，1997.3，博士(工学)
- 28) 横山北斗：福祉国家の住宅政策 イギリスの150年，ドメス出版，1998.6
- 29) 佐藤滋，高見澤邦郎，伊藤裕久，大月敏雄，真野洋介：同潤会のアパートメントとその時代，鹿島出版会，1998.7
- 30) 小玉徹，大場茂明，檜谷美恵子，平山洋介：欧米の住宅政策 イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ (Minerva福祉ライブラリー27)，ミネルヴァ書房，1999.3
- 31) 西山卯三記念すまい・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，日本経済評論社，2000.6-2001.3
- 32) 前田昭彦：解題 戦時下における住宅調査と営団調査課，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，pp.vii-xxviii，2001.1
- 33) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編：幻の住宅営団 戦時・戦後復興期住宅政策資料目録・解題集，日本経済評論社，2001.7
- 34) 荻原正三，黒石いずみ，長山洋子，前島諒子：今和次郎の農村生活・住宅改善と東北地方農山漁村住宅改善調査，住宅総合研究財団研究年報，vol.28，pp.107-118，2002
- 35) 本間義人：同潤会研究会による「住居法案」の検討 その先見性と意義について，現代福祉研究，Vol.3，pp.41-60，2003.3
- 36) 内田青蔵：同潤会に学べ 住まいの思想とそのデザイン，王国社，2004.1
- 37) 椿建也：大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策，郊外化の進展と公営住宅の到来，中京大学経済学論叢 vol.18，pp.79-122，2006
- 38) 鈴木千里：住宅営団の設立理念と事業実態に関する研究，名古屋大学，2007.3，博士(建築学)
- 39) 塩野宏：基本法について，日本學士院紀要，Vol.63，No.1，pp.1-33，2008
- 40) 奥住弘久：公企業の成立と展開，岩波書店，2009.4
- 41) 大月敏雄：集住計画 (住宅総合研究財団編：現代住宅研究の変遷と展望，丸善，2009.9所収)
- 42) Stuart Lowe: *The housing debate (Policy and Politics in the Twenty-First Century)*, Bristol, The Policy Press, 2011 (=祐成保志訳：イギリスはいかにして持ち家社会となったか 住宅政策の社会学，ミネルヴァ書房，2017.9)
- 43) 速水清孝：建築家と建築士 法と住宅をめぐる百年，東京大学出版会，2011.8
- 44) 小野浩：住空間の経済史 戦前期東京の都市形成と借家・借間市場，日本経済評論社，2014.3
- 45) 長岡嶺男，大月敏雄，いしまるあきこ：長岡邸，建築雑誌，No.1668，p.44，2015
- 46) 住田昌二：現代日本ハウジング史 1914～2006，ミネルヴァ書房，2015.9
- 47) 秋本福雄：「住宅問題と都市計画」再考 都市計画家は「一元化テーゼ」を提唱したか？，都市計画論文集，Vol.53，No.3，pp.684-689，2018.10
- 48) 水野僚子：成立から廃止までの史的経緯にみる住宅組合法に関する研究，日本大学，2019.3，博士(工学)
- 49) 日本近代建築法制100年史編集委員会編集：日本近代建築法制の100年 市街地建築物法から建築基準法まで 都市計画法・建築基準法制定100周年記念事業，日本建築センター，2019.6
- 50) Artizans and Labourers Dwellings Act 1868・Housing of The Working Classes Act, 1890・Housing, Town Planning, &C. Act, 1909・Housing, Town Planning, &c. Act 1919 など、イギリスの関係法制の各条文の内容についてはlegislation.gov.uk や The electronic Irish Statute Book (eISB) を参考とした。

図表リスト

[図]

- 1-1 内田の講演「大都市に於ける住宅の補給策」で示された住宅地
- 1-2 大阪北港株式会社の囑託による住宅地の計画図
- 2-1 中村の講演「我国住宅政策の近況」で示された改良住宅の平面図
(参考2-1) 同潤会の勤人向分譲住宅の配置図(中村寛『住宅経営』所収)
- (参考2-2) 住宅助成計画案における参考案
- (参考2-3) 猿江裏町改良事業
- (参考5-1) 厚生省住宅課作成「設計基準平面図案」
- 結-1 戦前の日本における住居法の立案に関連する動向

[表]

- 1-1 ウィートリー法までのイギリスの主な住宅政策と公営住宅の性格
- 1-2 救済事業調査会の調査項目
- 1-3 都市研究会において「都市住宅政策要綱」の策定前後になされた議論の展開
- 1-4 「都市住宅政策要綱」の内容と各「部」の構成員
(参考1-1) 救済事業調査会の構成員
(参考1-2) 都市計画調査会の構成員
(参考1-3) 都市研究会の役員
(参考1-4) 社会事業調査会の構成員
(参考1-5) 住宅供給策に関連する渡辺鉄蔵・池田宏・関一・内田祥三の主張
- 2-1 同潤会の住宅建設事業の経過
- 2-2 アパートメント・ハウスの設計者
- 2-3 分譲住宅の建設実績
- 2-4 同潤会主催の住宅設計に関する懸賞募集
- 2-5 不良住宅地区改良法を利用した事業
- 2-6 不良住宅地区改良法および同潤会の改良事業に関連する動向
- 2-7 社会事業調査会の構成員
- 2-8 『住宅経営』の「小住宅監督制度」の項目における中村の説明
- 3-1 資料「家屋調査」で挙げられた参考資料
- 3-2 資料「家屋調査」における英・独・仏の先行事例に関する説明
- 4-1 〈小住宅の建築維持に関する調査研究〉とその担当者
- 4-2 『家賃制限並借家人保護に関する欧州諸国の法制』と追録の全体構成と翻訳者
- 4-3 『欧米諸国に於ける最近の住宅建築補助並金融制度概観』の全体構成
- 4-4 『欧米の住宅事情と住宅政策』上巻の全体構成
- 4-5 『欧米の住宅事情と住宅政策』下巻の全体構成
- 4-6 住宅制度調査委員会の構成員
- 4-7 同潤会住宅制度調査委員会内でなされた研究報告
- 4-8 『英吉利独逸及仏蘭西に於ける家賃制限並借家人保護に関する法制』所収のフランスの法制
- 5-1 住宅課設置前後の住宅行政機構の改組の状況と厚生省社会局の構成員
- 5-2 「住居法」特別研究員会の構成員と報告
- 5-3 地代家賃統制令立案の際に加藤陽三が参照した資料
- 5-4 住宅対策委員会の構成員
- 5-5 住宅対策委員会特別委員会の日程と主な配布資料
- 5-6 厚生省住宅課提出「住宅営団法案要綱(未定稿)」
- 5-7 「住居法」特別研究員会第四部会「住宅供給対策要綱案」
- 5-8 「住居法」特別研究員会の報告と厚生省住宅課の提出資料における調査項目
- 5-9 「住居法」特別研究員会第二部会の最終報告
- 5-10 住宅規格協議会の構成員
- 5-11 厚生省住宅課作成の住宅設計基準と第二部会作成の国民住居標準案との対応関係
- 5-12 厚生省住宅課作成の資料に示された営団住宅の性能

学術論文との関連性

査読論文	本論文該当箇所
(1) 堀内啓佑, 中江研: 「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), 日本建築学会計画系論文集, vol.83, No.746, pp.763-773, 2018.4 【上記論文を英訳し査読論文として再投稿したもの】 Keisuke Horiuchi, Ken Nakae: Effect of Housing Act drafting activity on the formulation process of the “Report of the Housing Measures Committee”, A study on the discussion and research in the process of establishing housing policy during World War II (1), Japan Architectural Review, Volume 4, Issue 1, 2021.1	第5章
(2) 堀内啓佑, 中江研: 同潤会における住宅政策に関する調査活動の進展, 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(2), 日本建築学会計画系論文集, vol.84, No.758, pp.965-975, 2019.4	第4章 (一部第5章)
(3) 堀内啓佑, 中江研: 日本における国家的住宅統計調査の実現に向けた議論の展開, 日本建築学会計画系論文集, Vol.85, No.776, pp.2233-2243, 2020.10	3章 (一部第5章)

口頭発表

- (4) 堀内啓佑, 中江研: 同潤会住宅制度調査委員会による住居法に関する調査立案活動の経緯, 日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系, Vol.58, pp.533-536, 2018.6
- (5) 堀内啓佑, 中江研: 同潤会住宅制度調査委員会による海外法調査活動, 2018年度大会(東北)学術講演梗概集・建築デザイン発表梗概集, pp.925-926, 2018.7
- (6) 堀内啓佑, 中江研: 「住宅行政機構の整備拡充に関する建議」により目指された行政機構の具体像, 日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系, Vol.59, pp.621-624, 2019.6
- (7) 堀内啓佑, 中江研: 住居法の立案が目指された経緯に関する研究 中村寛の経歴に着目して, 2019年度大会(北陸)学術講演梗概集・建築デザイン発表梗概集, pp.697-698, 2019.7
- (8) 堀内啓佑, 中江研: 日本における不良住宅地区の質的評価方法の確立の過程, 2020年度大会(関東)学術講演梗概集・建築デザイン発表梗概集, pp.179-180, 2020.7

序章・第1章・第2章・結章については書き下ろし
第1章と第2章には(7)の成果の一部が含まれる

謝辞

本論文をまとめるにあたり、多くの方々のご指導とご支援を賜りました。ここに記して感謝の意を表します。

まず、神戸大学大学院工学研究科准教授 中江研先生、同教授を昨年度ご退職された黒田龍二先生には、神戸大学建築史研究室というこの上ない研究の場を与えていただき、つねに適切なご指導と温かいご援助を賜りました。とりわけ、本博士論文の主査である中江先生には、筆者が学生として研究室に配属されてから現在に至るまでの六年間にわたってご指導いただきました。中江先生には、建築史研究の初歩的な進め方から論文の取りまとめに至るまで、数多くのご示唆やご助言を賜りました。研究をはじめた当初には、住宅や政策といったテーマにそれほど関心を持っていなかった筆者が、その奥深さに気づくことができたのも先生のご示唆があったからこそであり、先生のご助力なしに博士論文の執筆を成し得ることはできませんでした。心より御礼申し上げます。

神戸大学大学院工学研究科教授 山崎寿一先生、同教授 末包伸吾先生、同准教授 近藤民代先生、神戸大学人間発達環境学研究科教授 平山洋介先生には、博士論文の審査の過程で貴重なご指導、ご示唆を賜りました。山崎先生、末包先生、近藤先生には、学部生の時分より講義や演習などにおいてもご指導を賜りました。平山先生には、他の研究科の学生であるにもかかわらず快く審査をお引き受けいただきました。この場を借りて深く御礼申し上げます。

多くの研究会に参加させていただいたことも自身の研究を深めるうえで大きな刺激となりました。とりわけ、近隣住区論などに関する研究会では三度にわたって研究発表のご機会を与えていただきました。京都工芸繊維大学名誉教授 石田潤一郎先生、大阪市立大学大学院生活科学研究科教授 中野茂夫先生、東京大学大学院工学系研究科准教授 中島直人先生、東京都立大学都市生活学部准教授 中島伸先生をはじめ、ご出席いただいた先生方には、さまざまな角度から数多くのご助言を賜り、未熟な一大学院生である筆者にとって得難い経験となりました。また、比較住宅都市研究会では、主催者である海老塚良吉先生、元東京経済大学経済学部教授 大本圭野先生より、自身の研究の方向性について貴重なご示唆を与えていただくとともに、叱咤激励の言葉を賜りました。格別のご配慮を賜りました諸先生方に深く御礼申し上げます。

研究の基礎をなす資料蒐集の際には、東京都公文書館、国立公文書館、国立国会図書館、日本建築学会図書館、東京大学工学部図書室などを利用させていただきました。とりわけ、東京都公文書館の職員の皆様には、調査のたびに親身にご対応いただきました。また、新型コロナウイルスの影響により現地へ足を運ぶことができなかった本年度には、少なくない量の資料の複写と郵送をお引き受けいただきました。各種資料の本学への取り寄せにあたっては、石黒様や佐藤様をはじめ、神戸大学自然科学系図書館の職員の皆様に多大なご協力をい

いただきました。並木克敏先生には中村寛の経歴に関する資料をご提供いただきました。資料蒐集にご助力いただきました皆様に深謝の意を表します。

そして、本研究は東京都公文書館所蔵の内田祥三資料を大きな拠り所としました。住居法に関する歴史の一端を紐解くことが出来たのも、ひとえに故内田祥三先生が膨大な資料を整然と保存し、今日に引き継いでくださったからこそと言え、敬服の念に堪えません。

研究資金の面では、いくつかの機関からご援助をいただき、不安を感じることなく研究を進めることができました。特に、本論文の成果は、大林財団2017年度奨励研究助成や日本学術振興会特別研究員奨励費20J10112の助成にもとづくところが大きく、資金面から円滑な研究の遂行を後押しいただきましたことに感謝申し上げます。

幸いにして、本論文を書き上げるまでの間に、日本建築学会より優秀修士論文賞と奨励賞という二つの賞をいただき、このことは研究に取り組むうえで大いに励みとなりました。このような評価の場を設けていただいた日本建築学会、審査に携わっていただいた皆様に感謝申し上げます。

建築史研究室の諸先輩方、同期、後輩にも感謝の言葉を申し上げます。特に石川雄大、唐木拓己の両氏とは研究対象は全く異なっていたものの、二人とさまざまなテーマで議論を交わしたことが自身の研究を深めるうえで良い刺激となりました。

学部生時代からの友人たちには私的な立場から常に励まされてきました。とりわけ、栗根悠太、上野貴之、岡野さくら、勝山晃裕、竹内直広、谷大蔵、平野公大、松村健司は、それぞれが社会人として活躍しながらも、一人大学に残った私のことを気にかけてくれ、自宅に引き籠りがちな私にとって心の支えとなりました。また、高橋樹は、一番の理解者としてこの数年にわたって私を励まし続けてくれました。

最後に、ほとんど孝行することができなかった今は亡き祖父母、大学での生活をあたたかく応援してくれた二人の姉とその家族に感謝します。そして、博士課程進学を快く承諾し、経済的な面からも精神的な面からも支援を続けてくれた両親に心から感謝の意を表します。

2021年1月21日

堀内 啓佑

神戸大学博士論文

「戦前の日本における住居法立案の経緯とその影響に関する研究」

全184頁

提出日 2021年1月21日

本博士論文が神戸大学機関リポジトリ **Kernel** にて掲載される場合、
掲載登録日(公開日)はリポジトリの該当 ページ上に掲載されます。

© 堀内啓佑

本論文の内容の一部あるいは全部を無断で複製・転載・翻訳することを禁じます。