

## 住宅政策に関する旧建設省の行政官達の認識について

——日本住宅公団設立過程分析の一環として——

上 崎 哉

- 一、はじめに
- 二、住宅問題全般に対する認識
- 三、実施中の政策に対する認識
- 四、結びにかえて

### 一、はじめに

一九五五年は、五五年体制成立の年として今後も歴史的意義を持ち続けるといえるが、住宅政策という一領域においても、公庫・公営・公団のいわゆる三本柱が出揃ったという点で、意義ある年である。これらのうち、最も遅く誕生した公団住宅に対しては、後に「遠・高・狭」とする評価が定着することとなり、三本柱の中では最も厳しい評価に曝されてきたといえる。だが、こうした評価は主に分譲住宅について妥当するものであり、賃貸住宅については、

「企業としてのパフォーマンスを示す営業利益は毎年三〇〇〇億円台を創出しており、とくに賃貸住宅部門での経営成績がよい<sup>(1)</sup>」と、肯定的な評価がなされているのである。また、公団住宅という一つの居住スタイルをわが国にもたらしただけという点でも、それなりの評価がなされてしかるべきであろう。

このように、とりわけ賃貸住宅に対する評価が高い公団であるが、果してきた役割は単に住宅の供給に止まるものではなかった。まず、設立当初から宅地供給主体という側面も有しており、新都市づくりをモットーに、土地区画整理手法が積極的に用いられたのである。更に、昭和三二年の法改正によって、水面埋立事業及び工業団地造成事業の施行権限が与えられ、住宅地以外の造成にも手を広げるようになった。また、多摩ニュータウン、筑波研究学園都市及び関西文化学術研究都市といった、日本を代表する新都市の開発にも名を連ねているのである。加えて、宅地開発公団と統合され都市・基盤整備公団へと機構改革がなされると、鉄道事業者としての顔も持つようになったのである。

このように、日本住宅公団は、住宅供給をその業務の柱としながらも、次々と新たな業務も引き受けてきたのである。拙稿において明らかにしたように、<sup>(2)</sup>「住宅建設」という制約を強く受けつつも、都市政策における便利屋として用いられてきたという側面があることも否定しえないのである。ところが、一九九九年一〇月に都市基盤整備公団へと改組されると、分譲住宅の供給からは原則的に撤退することとなった。更に、二〇〇四年に都市再生機構へと生まれ変わると、賃貸住宅の直接供給もまた、一定の条件の下においてのみ行うこととされたのである。つまり、発足からおよそ五〇年の時を経て、旧公団はその名称から「住宅」という二文字を失ったのみならず、事業としても、住宅供給からはほぼ撤退することとなったのである。

では、なぜ旧公団はこのような便利屋的な存在として扱われ、最終的には直接的住宅供給からほぼ手を引くことと

なったのであろうか。勿論、公式には、その時々为社会状況の変化に適切に対応するために、こうした機構改革がなされてきたという説明がなされるのであろう。だがその一方で、そもそも設立の経緯から、公団には社会状況の変化や政治的影響を受け易い体質が備わっていたとも理解できるのである。

このように考えられる理由を示すために、簡単にその成立過程を振り返っておくことにしよう。日本住宅公団が設立されたのは昭和三〇年の盛夏のことであるが、これは政治史的に見れば、吉田自由党政権から鳩山民政党政権への政権交代と、保守合同との丁度狭間に位置するものである。昭和二九年の暮れ、解散権行使に対する自由党所属議員たちの抵抗を打ち破ることに失敗した吉田首相は、その座を去ることを余儀なくされた。こうして、戦後一時代を築いた吉田政権は終焉を迎えることとなり、新たに発足したのは少数与党である鳩山民政党政権であった。国会で過半数を占めていないにもかかわらず政権を樹立できたのは、早期解散を条件として両派社会党が支持に回ったからであった。

このように、実質的には選挙戦がスタートしていたことから、第一次鳩山内閣は、発足当初から支持獲得を目的とした政策を次々と打ち出していった。住宅政策の推進もその中に含まれていたのであるが、当時のわが国は、衣食については何とか回復しつつあったが、住に限ってはまだまだ困窮している状況であった。そのような状況において、変化を予感させる鳩山内閣から住宅政策の推進が打ち出されたのであるから、国民の期待は否応なしに高まることとなった。更に、他党もこぞって住宅政策の推進を積極的に掲げ、それをメディアも活発に報じたことから、住宅政策は昭和三〇年三月に実施された総選挙の重要な争点になったのである。

そうして実施された総選挙の結果、鳩山民主党は何とか第一党の地位は確保するものの、単独過半数には手が届か

なかった。このため、鳩山内閣の一大看板ともいえる住宅政策の推進にも黄色信号がとまり、とりわけ、その柱として期待された新公社・公団の設立は危ぶまれたのであった。野党自由党が抵抗したのみならず、旧建設省内部にも反対の声が大きかったのである。ただ、最終的には、保守合同への流れが形成されることで抵抗も弱まり、日本住宅公団法案は成立することとなったのである。

このように、日本住宅公団の設立は、そもそも政治的な支持獲得の手段とされたという経緯を経たものだったのである。すなわち、その誕生の時点から強い政治的影響のもとにあったと考えられるのであり、旧公団が有していたこうした側面が、その後も解消されることなく、現在の都市再生機構にまで引き継がれたとも考えられるのである。そこで我々は、その設立過程において作用した政治的影響力について深い注意を払いつつ、なぜ日本住宅公団のような組織が設立されたかについて明らかにしていきたい。

では、いかにして明らかにしていくかであるが、まず先行研究を見ておくことにしよう。日本住宅公団設立過程に関する古典的研究としては、第一に、渡辺洋三のものが挙げられるであろう。渡辺によれば、戦後わが国の政府は、建設戸数主義という方針のもと、住宅政策を推進してきたとされる。建設戸数主義とはすなわち、「より多くの住宅をたてるために、より多くの公的資金を投資するということではなく、公的資金の投資額の方はあまりふやさないで、限られた一定のわく内で、建設戸数を増大させるということ」<sup>③</sup>であると考えられる。そして、こうした建設戸数主義に立脚するが故に、投資額の割に建設戸数が増加しない公営住宅の建設は手控えられることとなる。その一方で、民間資金の導入が可能となるので少なくとも建設戸数としては投資効率が良いことから、住宅金融公庫や住宅公団といった施策が重視されてきたのだというのである。「家賃が高くなっても建設戸数を増大することの方が重要である」と政

府は考えたのである。かくて、建設戸数主義のもとでは、政府施策賃貸住宅の増大政策も、公営住宅の拡充という方向にはむかわず、公団住宅の新設という方向にむかうことをよぎなくされた<sup>(4)</sup>と、渡辺は説明するのである。

ただ、ここで我々には一つの疑問が生じることとなる。その疑問とはすなわち、政府を、一定の主義に基づいて意思決定を行う単一のアクターとみなしえるかという問題である。果たして、政府によってなされる意思決定は、一個の個人的人格のそれに比すことができるのであろうか。ただ、この点について渡辺は、こうしたモデルに整合的な方法をほぼ一貫して用いていると考えられる。というのも、彼がその論文において政府の表明した意思として取り上げているのは、国会における答弁にほぼ限定されており、個々の官僚が記したものとや大臣の談話等は全く用いられていないのである。すなわち、政府内で集約された上で表明された意思のみを資料とすることで、方法論的な整合性は確保しているのである。

このように、彼は方法論の上では一貫しているといえるが、そこにはやはり限界があると言わざるを得ない。その限界がまず現れているのは、公営住宅法制定過程に関する彼の記述であろう。渡辺によれば、建設戸数主義の故に政府は立法に消極的だったが、国民により近い立場にある政党は積極的であった。そしてこのことが、議員立法として制定された点に現れているというのである。

だが、公営住宅法が議員立法とされたのは、旧厚生省との間で所管争いが生じたことから、旧建設省としては立法を急がなければならなかったという事情があったからであり、決して政党が主導したわけではないのである。<sup>(5)</sup>つまり、渡辺のように政党の果たした役割を高く評価することは難しいのであり、単に政府内の事情がそうさせただけなのである。また、先に軽く触れたように、日本住宅公団の設立に際しても政府内において対立が生じているのである。

とするならば、渡辺のように政府を単一のアクターとみなすことは、方法論として適切なものとはいえないであろう。

その後八〇年代に入ると、大本圭野による一連のインタビューの力作が発表されていった。わが国の住宅政策研究において彼の業績は高く評価されており、そうした評価は妥当なものと思われる。ただ、本稿で扱おうとしている日本住宅公団設立過程に関しては、二つの点で不十分だといえる。第一に、その設立を必要とした最大の要因について、インタビューの中で詰め切れていないのである。すぐ後に原田純孝も指摘しているように、東京都の公営住宅が抱えていた行政区域の限界を乗り越えるというのが、日本住宅公団設立を促したそもその理由と考えられるのである。ところが、大本は、インタビューでこの点について質問したにもかかわらず、ごまかされてしまっているのである。

大本の研究の第二の問題点は、住宅政策が政治課題となるにあたって重要な役割を果たした一人の政治家の名を落としていることである。「政治感覚からいって、国民のニーズがそこにあるということを知ったからです。それは鳩山さんの政治家としての力ですよ」という南部哲也の発言を、そのまま受け入れてしまっているのである。だが、我々は、この一連の研究の後半において、住宅政策が注目を浴びるきっかけを作った、鳩山一郎とは異なる一人の政治家の名前を明らかにすることになるであろう。やや大袈裟な表現をさせてもらえば、住宅政策の歴史から抹殺されていた一人の政治家の名を蘇らせることになるのである。

その後、大本の研究が単著に纏められようとしている間に、渡辺と大本の研究を総合するようなかたちで、原田の研究が公にされている。渡辺と同じく日本住宅公団の設立過程のみを扱ったものではないが、東京都の抱える公営住宅の問題が、同公団の設立を促した第一の要因であったとするのが、原田の結論である。そして、この問題を解決するために、当初は首都圏住宅管理協会という組織の設立が計画されたが、そこに、民間資金の導入と宅地開発機能の

付加という要因が働いたことから、最終的に日本住宅公団という機構が設立されたのだとされる。

こうした彼の理解は、われわれが最終的に到達する理解にかなり近いものといえる。だが、彼の研究は、特に方法論において、問題があるといえる。というのも、確かに原田は、大本の研究を踏まえ、例えば公営住宅法制定過程については、旧厚生省と旧建設省というアクターを分離した議論を展開している。だがその一方で、わが国の政府が建設戸数主義という方針を採用していたとする点で、渡辺の研究をそのまま踏襲しているのである。「政府の意図が、従来の公営のうちの上層向けのものは公団にまわし、公営住宅は低所得者向けのものであることを一層はっきりさせる——また、その方が、財政負担を抑えつつ建設戸数をかせぐ意味でも効果的である——という点にあったことは明らかである<sup>(7)</sup>」と主張しているのである。

だが、大本の研究を利用する一方で、その議論の根幹に建設戸数主義を据えるという原田の方法は果たして妥当なものといえるであろうか。先述のように、渡辺の場合、国会における政府答弁のみを資料として扱うことによって、政府を単一のアクターとして処理することが正当化されていたと言えよう。ところが、原田の場合には、旧建設省と旧厚生省をアクターとして区別しており、更に退職後の個々の行政官に対するインタビューも積極的に利用しているのである。とするならば、そこには多数のアクターが想定されていることになり、建設戸数主義の前提をなしていると思われる政府の単一性は放棄されてしまっているのである。

このように、日本住宅公団の成立過程に関する先行研究には、何れも難点があると言えるのである。そこで、こうした難点を乗り越えることが、我々の課題となる。では、先行研究の難点を乗り越える為に我々はどうな枠組みで議論を展開すべきであろうか。第一に我々に要求されることは、政権交代の影響を明らかにすることであるといえ

る。先に簡単に纏めたように、政権交代は実現したものの、近く選挙が実施されることになっていったことから、住宅政策が公約の目玉として打ち出されたのである。そして、その結果として設立されたのが日本住宅公団なのである。なるほど、可能性としては、民主党が日本住宅公団法案を既に成案として温めており、それが政権交代と共に陽の目を見たということもありえるであろう。だが、一九五五年という時代を考慮に入れると、こうした可能性は低いものと考えられる。やはり、政権交代以前から行政官達によってある程度の案が作成されており、そこに政治的な影響が作用した結果設立されたのが日本住宅公団であると考えの方が、より現実に近いといえるであろう。

そこで我々は、まず日本住宅公団成立過程の政策過程を、旧建設省の行政官という単一のアクターと、政治家を中心とする他の諸アクターによって繰りひろげられるものとして捉えることとする。更に、政権交代の影響を明確に示すために、まずは旧建設省の行政官達によってどのような案が構想されていたかを明確に示してみたい。そして、この作業はこれだけで一つの意味があるものと言えるので、本稿はこの部分に主に焦点を当てて議論を展開することにする。すなわち、日本住宅公団設立過程のうち、政権交代以前について詳細に論じることが、本稿の課題となる。

続けて方法論について論じていきたいが、次に論じなければならないのは、どういった方法で旧建設省の行政官達によって構想されていた案を明らかにするかであろう。そこでまず、大枠から示していきたいが、先述の様に、日本住宅公団は非常に多様な性格を与えられた機関だったのであり、それが旧建設省の行政官達の壮大な構想に基くものであるという可能性もありえるであろう。だがその一方で、行政官とは、明確な所掌事務の範囲内で活動しなければならぬ存在でもあるのである。すなわち、壮大な構想を描くことは妨げられないにしても、行政官としては、与えられた役割のなかで、最善を尽くすよう義務づけられていることも確かなのである。



そこで、本稿では、行政官達が抱いていた認識に関し、広く住宅問題全般について抱いていたものと、所掌事務の範囲内で抱いていたものとに分けて議論することにする。そして、前者については第二節で論じるが、そこでは、住宅問題に対し、旧建設省の行政官達が非常に幅広い関心を示し、かつ壮大な構想を抱いていたことが示されるであろう。また、所掌事務に関連する認識については、主に住宅金融公庫と公営住宅について、第三節で論じることとした。

次に用いる資料であるが、広範な問題認識は短期間で変化するものではないと考えられるので、およそ昭和二十六年から昭和三十〇年代前半までのものを用いることとしたい。なぜ、昭和二十六年以降とするかといえば、この年に公営住宅法が制定されることにより、わが国の住宅政策は一定の体系が構築されていたと考えられるからである。ただその一方で、我々のもう一つの関心が、政権交代の影響を明らかにすることにあるので、その直前期における行政官の認識を示す資料はとりわけ重要なものとなる。予め挙げておけば、師岡健四郎「新年における住宅行政の抱負」〔建設時報〕、第七巻第一号〕になるが、これは予算案がほぼ作成されようとしている時点で、次年度の構想について語っているものであり、その時点での具体的な問題認識が現れていると考えられるのである。

更に、本稿での我々の課題が旧建設省の行政官達の認識と構想を明らかにすることにあることから、論拠として用いる資料は、原則的に旧建設省の行政官が当時直接関わったものに限定することとする。すなわち、二点において資料に限定を付すことにしたい。第一に、確かに住宅問題については、行政官のみならず、市井の人物、研究者そして政治家等による発言も多くなされているといえる。ただ我々の関心が行政官の認識を示すことにあることから、行政官以外によるものは論拠を示す資料としては採用しない。更に、ここで言う行政官とは、原則的に旧建設省住宅局及

び首都建設委員会事務局の行政官に限定しておきたい。というのも、設立当時における住宅公団の主要な役割が住宅建設と衛星都市を視野に入れた新都市開発にあったからである。ただ、これらの行政官達との共同研究とみなしうる著作については、こうした限定を外すこととした。すなわち、論拠を示すために用いる資料の中には、地方公務員や研究所の研究員による著述も含まれている。

また、認識というものは時間と共に変化するものであり、とりわけ行政官の場合、公的な意思決定がなされた後は、やはりそれから逸脱した見解を示すことは回避する傾向がある。そこで、回顧的な資料もまた論拠を示すための資料からは除外することとする。先述のように、確かに大本による著作は資料的な価値は高いものであるが、こうした理由から論拠を示すために用いることはしない。また、住宅政策を担当した行政官に対するインタビューによって構成されている『昭和の住宅政策を語る』（日本住宅協会、一九九二年）もまた、大本の著作と同等の価値を持つものといえる。にも拘らず、わが国の住宅政策研究においてこれまで余り用いられてこなかったが、これも同様に、論拠を示すための資料からは外すこととする。

ただ、このように資料に限定を付すことは、その他の資料の価値を一段低いものと見るということでもないし、執筆に際してそれらを参考にしてないということでもない。個々の行政官達が当時語っていたことの意味を理解し、更にどこに焦点を当てるべきかを知るためにも、当然他の資料も参考にしなければならぬものである。だが、本稿の目的が当時の行政官達の認識を知ることにあるので、敢えて論拠に示す資料からは除外することにしたのである。

## 二、住宅問題全般に対する認識

住宅政策の推進については、他の省庁が関与がない訳ではないが、やはりその中心に旧建設省があったことは確かである。では旧建設省の行政官達は、それについてどのような認識を抱いていたのであろうか。第一にマクロな視点から、世帯数に比して住宅の数が足りない、すなわち、住宅不足の状況にあると認識していたといえる。そして、この住宅不足の解消が彼らにとって大きな課題だったのである。ところが、当時の状況はこうした課題の達成を容易に許すものではなかった。というのも、住宅の供給が中々進まない一方で、住宅の喪失や世帯数の増加によって生じる新規需要が大きかったからである。

これらのうち住宅供給については後述することとして、まずは需要面についてみていくことにしよう。年々の需要を増大させる要因としては、災害によって喪失される住宅の存在が第一に認識されていた。戦争による国土の荒廃から、「火災、風水害、震災その他によって全焼、全壊または全流失した戸数は平均して年間約二八、〇〇〇千戸<sup>(8)</sup>に<sup>(9)</sup>ばる<sup>(8)</sup>」とされていたのである。

そして、この問題との関連でしばしば指摘されていたのは、わが国の住宅構造の問題すなわち木造建築の問題であった。なぜ、木造建築が問題視されていたかといえば、それがとりわけ火災による被害拡大につながっていたからであった。わが国では、「火災に対する注意〔が〕、諸外国の例に比較して格段に行き届いている」<sup>(9)</sup>にも関わらず、「専ら日本の都市が木造建築物を主体とすることに原因して……専ら延焼により損害が大きくなっている」<sup>(10)</sup>た。このため、

「建築物の構造を逐次木造から不燃構造に切替えるだけで、火災損耗の大半を減少させることができるであろう」と、不燃化の必要性が強く主張されているのである。そして、この不燃化の促進については、旧建設省においても明確に目標として設定されており、政府施策住宅を評価する際の一指標としても用いられていたのである。

更に、木造建築物に関連して指摘されていたのは、木材資源の問題である。「戦時中以来山林殊に私有針葉樹林の過伐は、この儘の状態が進めば十年乃至十五年後には、一般用材の供給源が全く涸渇するに至るものと見られ、山林行政上の大きな問題となっているが、この事は住宅政策及び建築政策の上からも真剣に反省しなければならぬ大問題であ」<sup>(12)</sup>ると認識されていたのである。そして、こうしたこともあって、木造からコンクリート構造等への転換が主張されておられ、それによって「わが国の狭隘な国内市場を充実させ、これら〔鋼材・セメント〕の工業に企業としての弾力性を与えることになるであろう」<sup>(13)</sup>という認識までが示されていたのである。

加えて、建築物としての住宅の質の低下から、住宅戸数の減少には拍車がかけられていた。第一に、応急簡易住宅に代表されるように、戦後建設された住宅の相当数は、一時しのぎのバラックとしかいえないものであった。このため、その耐用年数も当然短いものであり、戦後十年が経過する頃になると、それらが早晩利用できなくなるであろうことは確実視されていたのである。一方、戦前に建設された住宅は建築物としては良質だったのであり、本来であれば、長期に亘って住宅の用に供されていたはずである。ところが、「戦前住宅建築の最盛期に建てられた建築物は、ちょうど戦争中に木造建築物としての要修理時期に入ったにかかわらず、当時の資金・資材の状況から修理が不能であったため、本来ならば未だ耐用命数が充分あるにかかわらず、維持修理を欠いたために構造的に耐用年限が近付き、質が低下して」<sup>(14)</sup>しまっていたのである。更に、賃貸住宅の場合には、地代家賃統制令の影響から、その家賃では修理

費用さえまかなえない状況であった。このため、多くの住宅は修理を受けることなく、その耐用年数を徒に縮めてしまっていたのである。更に、こうした住宅の質の低下が、災害の被害拡大に結びついているという問題も認識されていたのである。

このように、相次ぐ住宅の喪失が住宅不足の解消を遅らせていると考えられていたが、世帯数の増加もまた負の要因として認識されていたのである。まず日本全体という視点から、その増加は不可避であると認識されていた。では、どのような理由で世帯数が増加するとされたかといえば、第一に、敗戦による国土縮小により、海外からの引揚者を多数抱えこまざるをえなかったからである。第二に、人口増加に伴う必然的な増加も認識されていた。将来の人口については、旧厚生省人口問題研究所の予測が常に用いられており、それによれば、戦後わが国の人口は一貫して年一％の割合で増加するとされていたのである。第三に、戦後のわが国の家制度の改正という要因も指摘されていたのである。

そして、川島博が「根本的には人口問題の解決なくして住宅問題の完全な解決は望みえない<sup>(15)</sup>」と述べるように、世帯数ないしは人口の問題は、住宅問題を構成する重大な要素であると考えられていたのである。そのため、「人口増加を極力阻止する」ために「産児制限を政策として積極的且つ大胆に実行すること<sup>(16)</sup>」であるとか、移民による国際的な人口拡散政策が主張されていたのである。ただ、川島自身「(建設省のプロパーの仕事ではない<sup>(17)</sup>)」と断っているように、コントロールしたいけれども直接的にコントロールしうる変数ではないと考えられていたのである。

このように、人口問題については、第一に国全体の問題として認識されていたが、それと同時に、地域的な問題であるとも認識されていた。すなわち、既に生じている都市部とりわけ大都市への人口集中がその後も継続し、それが

種々の都市問題がもたらすであろうことが認識されていたのである。なかでも、首都東京への人口集中は問題視されており、「近年に於ける東京都の人口増加は極めて顕著で、昭和二六年度三七万人、二七年度三二万人、二八年度三三万人の夫々増加であった<sup>(18)</sup>」との現状認識がなされていた。一方将来に関しても、旧厚生省人口問題研究所による「東京都（全域）の人口は昭和三十五年九百二十四万人、同四十五年千三百三十万人、同五十五年千二百六十万人、即ちほぼ三十年後に現在人口の倍となる計算である<sup>(19)</sup>」との予測が常に参照されていたのである。

では、なぜ大都市とりわけ東京への人口集中が生じると考えられていたのであろうか。それは、「過去においてわが国農村の人口扶養力はすでに限界——戦後は限界以上に達して」おり、「将来、開拓や農地の改良による農業部門の拡大を考慮に入れても、なお可耕地に乏しいわが国では、農業部門の收容能力に限度のあることは、否めない<sup>(20)</sup>」と考えられていたからであった。すなわち、もはやわが国の農村は、増加する人口を吸収する余地を喪失しており、吸収され得なかった人口は、都市へと向わざるを得ないと認識されていたのである。更に、東日本という東京の立地条件が、その状況を一層悪化させていると考えられていた。すなわち、東京への人口集中が著しいのは、「東京（及びその連接地域）に雇よう源が存在し、東京以外にはめばしい雇よう源の存在しないためである。つまり最大の原因は、東日本の後進性、即ち工業化（が）進んでいない<sup>(21)</sup>」からであると説明されていたのである。そしてそうであるが故に、「東京への転入者の七割は年齢十七、八才から三十才前後の生産年齢人口であり、その転入理由は『求職のため』が大半である<sup>(22)</sup>」という現象が生じていたとされるのである。

このように農業がもはや人口を吸収し得ないのであれば、地域開発によって地域的な人口分散を図るべきであるとする提案が、多くの行政官によってなされていた。例えば黒田俊雄は、「治水の要諦は山にあり川口にはない。と同じ

く過大都市化防止の要諦は地方にあって東京自体にはない。即ち地方に於て雇傭機会を与えその生活水準を高める為めの方策、即ち地方振興或は地方の総合開発の促進の必要性を、東京都人口の社会層の性格が明らかに示唆している<sup>(23)</sup>」と述べているのである。だが、「何と云っても人口源地帯においては雇傭施設が貧弱であり、これの拡充は勿論必要であるが、早急には達成不可能である<sup>(24)</sup>」との言明がなされているように、地域開発の必要性は認められつつも、それが短期間に効果を挙げることの困難もまた認識されていたのである。

このように、地域開発政策を実施したとしても、首都圏への人口集中が不可避だとすれば、現実的な課題は、東京特に区部の過大都市化を如何に回避するかということになる。というのも、首都圏において雇用機会を提供しうるのが専ら東京区部である限り、何ら対策を講じなければ、「統計学上、昭和五〇年に区部人口が一、一八〇万人（昭和二五・五六〇万人）になると推定され、この場合は、人口密度がヘクタール当り二〇〇人を越し、全区高密度の状態となる<sup>(25)</sup>」と予測されていたからである。

そして、東京区部の過大都市化を回避するために、早い段階から、首都圏内での人口分散の必要性が唱えられていたのである。国際地理学会に出席した世界の諸学者の言葉を借りてのものではあるが、黒田は『地下鉄の建設を促進すること、東京の市街地建築物を高層化すること、緑地帯を市街地の外側に設定することおよび衛星都市の建設を促進すること、これが東京の病理治癒の処方箋である』<sup>(26)</sup>と述べているのである。このように、既にこの時点で、後の首都圏整備計画に通ずる都市構造は構想されていたのである。更に、緑地帯の設定及び工場の分散という「二つの方策の実施は現状では早急に具体化困難と認めざるを得<sup>(27)</sup>」ないことから、まず着手されなければならないのは、衛星都市の建設であると考えられていたのである。すなわち、旧建設省内において、衛星都市の建設は最も現実性のあるもの

として捉えられていたのである。

このように、新規需要に関する多様な分析がなされていたが、住宅不足を解消する為には、住宅供給の拡大を図ることも必要である。よって、この点についても論じる必要があるが、旧建設省ではこれをまず政府の援助を受けて建設される住宅と民間自力建設とに区別するのが通例であった。このうち、前者については後に論じることしたいので、ここでは後者の民間自力建設について論じることしたい。

まず、戦後の建設戸数を見てみたいが、表一が示すように、昭和二三年にピークを迎えた後は減少傾向へと転化し、昭和二〇年代後半においては、著しく低位で安定していたのである。では、なぜ民間による住宅建設が進まなかったのであろうか。それはまずマクロ経済的にみて、住宅に対して十分な資金が回っていないからであった。「未だ我が国の経済の現状においては……〔民間資金が〕住宅建設に流入しない状態にある」という認識が示されていたのである。

ただ、資金面の問題に関しては、一定の政府施策はなされていたのである。まず、先述のように、民間自力建設がピークを迎え、何かしらの政府援助の必要性が感得されていた状況において、GHQより特殊金融機関の設立に関する覚書が出されたのである。そしてその中に住宅金融も含まれていたことから、最終的には住宅金融公庫を通じた住宅建設資金の融資が始められたのであった。ただ、この時点では企業の給与住宅建設に対する融資は認められなかったが、その後、財政資金を呼び水として民間資金を誘い込み、その両者でもって給与住宅の建設を促進するという構想が示され、これが最終的には、産業労働者住宅資金融通法の制定へとつながるのである。同法は、住宅金融公庫の新たな業務として産業労働者住宅資金融通制度を設けようとするものであるが、これによって給与住宅の建設に対し



ても、国の援助が与えられる道が開かれたのである。

さて、こうした流れから、住宅金融公庫による融資とは、従来であれば民間自力建設に包含されていた住宅供給に対し、政府の援助を与えようとするものであったと理解できよう。すなわち、国の援助にかかる住宅の範囲を、民間自力建設の側に拡大したものであると理解しうるのである。とするならば、こうした援助を受けずに建設される民間自力建設とは、まさに民間自力建設中の民間自力建設であるともなすことができよう。そのため、著しい住宅不足の状況にあってはその建設を拒否する理由もないのであるが、旧建設省での関心は低かったのである。

なるほど、昭和二〇年代後半においても民間自力建設が振るわなかったことから、何かしらの対応の必要性が認識されていたことは確かである。そして実際、「貸家建設の場合における特別償却制度、小住宅建設に対する固定資産税の軽減措置、不動産取得税の軽減措置等」<sup>(29)</sup>といった措置が講ぜられてはいたのである。だが、この問題に対する認識の主流は、「他にこれといって妙手のない」<sup>(30)</sup>というものであった。更に、昭和二九年暮れの時点においても、師岡は「勿論民間自力建設促進策は、経済政策全般に関連する問題であるから、なかなか容易ならざる問題であるが、今年も、以上のような観点から、更に積極的有効な措置を講じた

表一 住宅建設戸数

	昭和 二〇	二一年	二二年	二三年	二四年	二五年	二六年	二七年	二八年	二九年	計
公 営 住 宅	81,130	48,805	42,096	42,852	26,562	32,083	27,436	33,377	57,940	53,006	445,287
公 庫 住 宅						62,400	48,640	55,350	55,248	41,600	263,238
厚生年金融資 住宅その他	23,937	106,364	72,523	43,739	24,509	25,998	21,023	22,609	22,502	17,342	380,523
小 計	105,067	155,151	114,619	86,591	51,071	120,481	97,099	111,336	135,685	111,948	1,089,048
民間自力建設	130,733	304,149	511,481	654,309	319,029	216,819	149,201	161,464	166,015	166,452	2,779,652
合 計	235,800	459,300	626,100	740,900	370,100	337,300	246,300	272,800	301,700	278,400	3,868,700

出典：建設省編『建設白書（昭和三〇年度版）』47頁より一部修正。

いと考え、検討をいたしている」<sup>81)</sup>としか語っていないのである。つまり、明言しうるような対策は纏められていなかったのである。やはり、自力で建設しうるものである以上、政策的には後回しにされざるをえなかったのである。

さて、昭和二〇年代後半になると、資金面での問題に加えて宅地問題もまた、深刻なものとして認識されるようになった。ただ、この問題に対する旧建設省の行政官達の姿勢は、かなり積極的なものであった。何故かといえば、第一に、民間自力建設のみならず政府施策住宅もまたこの問題に直面していたからである。更に、民間による宅地開発によって生じる問題、即ち、スプロールの発生も既に認識されていたのである。例えば南部は、「日本の住宅は木造でどこへでもドンドン建てる、上水があろうがなかるうが、或は道路があろうがなかるうが、兎に角空いた土地があれば木造バラックのようなものを建てる、それが一戸建ち、十戸建ち、百戸建って始めて道路の問題、水道の問題、下水の問題が後から追駆けてくる」<sup>82)</sup>と、都市計画がなされないまま住宅が建設され、それがスプロール現象を引き起こして行く様を描き出しているのである。

こうしたことから、旧建設省の行政官達は、宅地問題の解決に対してはかなり積極的だったといえるのである。まず、宅地難の状況については、「京浜、中京、京阪神、北九州の四大都市地域において、今後一〇ケ年で住宅難を解決するには、約八、〇〇〇万坪の住宅地の確保が必要であり、このうち……約半分程度は新規に開発しなければならぬ状態にある」<sup>83)</sup>との分析がなされており、なかでも、首都圏の宅地問題はとりわけ著しいものであると認識されていたのである。そして、この問題に対しては、「新たな土地を開発して宅地とし、低廉に供給すること」及び「既存宅地を高度利用して高価な宅地を利用しやすくするための高層住宅の促進」<sup>84)</sup>という二つの方向で対応するというが、旧建設省の方針であった。このうち、まず後者については、木造の高層住宅は技術的に困難であることから、当然そ

の構造は鉄筋・コンクリート構造になる。こうしたことから、高層化の問題は先述の不燃化の問題と結びつくこととなり、不燃耐火高層住宅の供給促進が積極的に主張されるようになるのである。

一方、宅地の新規供給であるが、先述の衛星都市の建設は結果的にはこれに結びつくことになるといえる。そして、衛星都市の建設を旧建設省の行政官達が希求していたことは先述の通りである。だが、「日本においては……：目前の住宅難緩和のための宅地造成と云うことが表面に出てくるのは、止むを得ない」と述べられているように、英国型の衛星都市の建設は一つの理想とされつつも、それが当面の住宅難の解消には直接的には結びつかないということもまた認識されていたのである。ただその一方で、民間による宅地開発が先述のような問題点を抱えていたことから、公的に開発される宅地は、「学校施設や外の生活に必要な都市施設を一切含めた理想的な都市」として開発されなければならないということが主張されていたのである。

さて、日本住宅公団の性格を理解するためには、実は、今ここで述べた点を深く追求しておく必要がある。というのも、上述のように、当面の住宅難対策としての宅地開発もまた理想的な都市建設として位置づけられているとするならば、衛星都市との相異がいまいになるからである。そして、旧建設省の行政官の中にも、この相違を意識せずに議論を展開している者も少なからず見受けられる。だが、緻密な議論を展開しようとしている論者の場合には、この両者は明確に区別されているのである。例えば町田保は、

こうした見方に立って東京都の周辺地域に於ける都市を一つは都心より三〇キロ以内に於ては人口五〇六万人を目途に通勤的性格の衛星都市に、第二は、三〇キロ乃至五〇キロ圏に於ては人口一〇万人を目途に、独立的（ここに言う独立的とは母都市との通勤関係の比較的少ない意味に用いる）な工業都市に育成することを整備方針と

すべきであると考えている<sup>37)</sup>

と、通勤的性格の衛星都市と独立的な工業都市を明確に区別しているのである。このうち、通勤的性格のものは、「衛星都市」という呼称は用いられているが、母都市への通勤人口を主な対象にしている以上、実質的には住宅都市であるといえよう。また、町田以外に今野博もまた、「首都周辺に、衛星都市（独立都市、通勤都市）を整備開発して」と、衛星都市を二つに分類しているのである。よって、我々もこれら二つを区別する必要があると思われるので、今後は今野の用語法を借用することにする。

次に、この両者をいかにして区別するかであるが、この町田の著述から、二つの基準を読みとることができよう。すなわち、都心からの距離と人口規模である。まず前者については、「都心より三〇キロ以内」という基準が示されているが、この記述に先立って、「〔通勤人口を吸収する〕場合、東京都への通勤時間は概ね一時間以内（現在の交通機関では都心から約三〇キロ以内）を必要条件とする」と<sup>38)</sup>されており、「一時間以内」という時間的距離もまた基準として用いることが出来よう。一方後者については、独立都市は通勤都市のおよそ二倍の人口を抱えるという点で、識別は容易であるといえよう。

よって、こうした基準に鑑みれば、今野が言うところの「相当規模（人口一・五〜二万人程度）の衛星都市」<sup>40)</sup>とは、通勤都市に含まれるものであるといえよう。そして、これに続けて、その整備手法として、「更に部分的に住宅経営をする」と云う意味において収用権をもったこの一団地の住宅経営の網を適宜かぶせつつ土地区画整理事業を行うと云う方法も考える必要がある<sup>41)</sup>と述べているのは注目に値する。すなわち、通勤都市の建設手法として、土地区画整理事業が挙げられているのである。この事業手法についてここで詳述する余裕はないが、新都市開発に用いるとすれば、

「事務能率の問題と、都市としての必要面積と両方から……扱い良く、経済的な面積は二〇―三〇万坪見当である<sup>(42)</sup>」とされているのである。そしてこの面積は、二つの近隣住区から構成されるのに相応しいものであり、その人口規模としては、およそ二万人程度になるのである。つまり、土地区画整理はこの程度の規模を対象とした開発手法と考えられていたのである。

続けて開発手法を議論して行きたいが、昭和二八年七月の時点で、

公営住宅に依る住宅供給増に多くを期待し難いとすれば、今や国営住宅が公営住宅と平行して新しくその登場を期待されて良いのではなからうか。住宅供給源として国営住宅を期待し得るものとすれば、それは当然に住宅不足の顕著な地域を重点的に指向せざるを得ないであろう。衛星都市の整備促進にはこの国営住宅の建設が有力な手段とならう<sup>(43)</sup>

といった記述を黒田が行っていることは注目に値しよう。拙稿において論じたように、そもそも公営住宅法制定以前においても、国営住宅による住宅供給は構想されていたが、所管争いの結果断念に追い込まれていたのである。だが、ここにおいて新たな役割を付与された上で、再び提唱されることとなったのである。

更に、こうした衛星都市の建設について町田は、次のように述べているのである。

なお衛星都市の育成を強力に継続的に推進する為めには衛星都市整備促進法の如き特別法を制定する必要があると思われるので、委員会としては此れが準備を行っているが、よし特別法の制定なしとしても、建設省行政の範囲内で都市建設行政と住宅行政が衛星都市の育成に協力すれば相当の効果があがるであらうし、またその気運は建設省々内に於ても今や次第に醸成されつつある<sup>(45)</sup>。

ここから、重要な点を二点指摘することができよう。第一は、旧建設省にとって手段とし易い住宅行政を梃子として、衛星都市の建設を進めようという構想が示されているということである。第二は、この町田の論述は昭和二九年九月、日本住宅公団発足のおよそ一年前のことであり、その時点において衛星都市の建設が、少なくとも旧建設省内においては、相当の現実味を帯びて議論されていたということである。

さて、戦後わが国が抱えている住宅問題は、このようにまず住宅不足の状況にあると把握されていたが、他方では、相当数の国民が住宅に困窮しているという認識もなされていた。国全体で住宅が不足している以上、住むに家なき国民が多数生ずることになるが、彼らは住宅以外の構造物を住まいとしたり、他の世帯の許に身を寄せたり、狭小過密化あるいは老朽化した住宅で我慢したりすることを余儀なくされていたのであった。また、これらの住宅困窮者の全体は、旧建設省においては「住宅需要」という概念によっても把握されていた。旧建設省の行政官の一人は、住宅需要について「(有効需要ではなく、二人以上の世帯に一戸つつの住宅を与えるに必要な戸数<sup>(46)</sup>)」との但し書きを付しているのである。先に列举した住宅困窮の簡略化版と言えるが、二人以上の世帯で一户の住宅を有していない者は、住宅を必要としていると言う意味で需要者であると考えられていたのである。

そして、ここで重要なことは、旧建設省の行政官達が定義するところの住宅需要という概念は、経済学的な定義とは意味合いが異なるということである。仮に需要という概念を経済学的に捉えるならば、市場における交換の用意のない者は排除される一方で、その用意のある者であれば、住宅困窮者でなくても需要に含まれることとなる。ところが、旧建設省の行政官達の用語法では、事情は全く逆になるのである。すなわち、自力で住宅困窮を脱している者は需要者からは外れるのであり、逆に、自力で解決する見込みのないものであっても、住宅困窮者であれば、需要者と

して把握されるのである。また、こうした旧建設省の行政官達の用語法から、彼らの問題関心の中心がいずれにあったかということも理解されよう。すなわち、自力で住宅難を解消し得るような者ではなく、まさに住宅に困窮している者が彼らの関心の中心にあったといえるのである。

こうしたことから、住宅困窮者の状況を詳細に明らかにする必要があるが、まず旧建設省の行政官達の間では、「住宅困窮状況の最も甚だしい階層は労働者階層と考えられる」<sup>(47)</sup>といった認識がなされていたのであった。そもそも、旧建設省においては、理論的に住宅問題を考察する際には、資本主義社会を前提とするのが通例であった。そして、資本主義社会においては、住宅問題は主に労働者階層に現れるものとされていたのである。何故かといえば、労働者階層の多くは、自己の蓄積資本を欠いているため、「その収入により住居費を支出」<sup>(48)</sup>しなければならず、結果的に、経済情勢や個々の家計状況の変化によって、常に住宅困窮に陥る可能性に面していたからである。また、当時は労働者階層が住宅金融を利用することは容易ではなかったため、労働者が居住しうるのはほぼ借家であると考えられていた。すなわち、労働者が持家に居住する可能性はほとんど顧慮されていなかったものであり、例えば本城和彦は、「都市に集中される人口の大部分は、労働力以外には何ももっていないので、当然住居という用益を、労賃による収入によって分割して購入することを余儀なくされる。このようにして都市においては、借家が住居の本質的な姿とな」<sup>(49)</sup>ると説明しているのである。

そして、こうした居住形態を余儀なくされていたことから、戦後、労働者が住宅困窮から脱することは著しく困難であった。というのも、まず民間による借家供給がほぼ壊滅してしまったのであり、かろうじて供給されていたとしても、それは「マーケットの権利金をとって貸す店舗（兼住宅）」<sup>(50)</sup>の類以外にはなかったのである。

では、なぜ賃貸住宅が供給されなかったかといえ、いくつかの要因が認識されていた。第一に、実質収入の低下に伴い住居費が圧縮され、それに見合う家賃では供給が困難だったのである。第二に、投資先としての貸家経営の有利さが失われていたのである。第三に、戦前の賃貸住宅に対して積極的な投資を行っていた零細な資本家が、戦後インフレによって没落してしまっていたのである。更にこれら諸要因はいずれも短期的に解決しうるものとは考えられていなかったのである。そのため、民間によって借家が供給される可能性は、短期的には著しく低いものと考えられていたのである。

更に、勤労者の家計事情も著しく悪いものであった。先述のように、勤労者は自らの生計費の中から住居費を支出しなければならぬが、「住居費の家計支出額に対する比率は、昭和二年の四・三%から昭和二七年四・八%、昭和三〇年五・八%と少しづつ上昇はしているが戦前（内閣家計調査、全都市）の一六・六%に比較すると非常に低位にある」<sup>61)</sup>との分析が示されているのである。戦後甚だしいインフレによって実質所得が低下した状況において、エンゲル係数が著しく高くなるのは必然的なことであった。だがその一方で、そのしわ寄せが他の費用に寄せられたのであり、とりわけ住居費は強く影響を受けていたのである。

では、なぜこのように圧縮された住居費で生活が成り立ちえたかといえ、一つは劣悪な住宅環境に甘んじていたからであり、もう一つは地代家賃統制令が家賃の上昇を抑制していたからである。そして、この地代家賃統制令に対しては、「一応国民大衆の住居費支出を抑え、生計費を軽減したことは大きなものがある」と評価される一方で、「住宅の喰いつぶしによって生計を維持して行くところに大きな欠陥を有している」<sup>62)</sup>との批判もなされているのである。すなわち、戦後の経済は住宅資産の食い潰しの上に成立しているのであり、そうした状況は早急に改善しなければなら



らないとされているのである。そして、この「問題の理論的な解決は、圧縮された住居費を他の費用と均衡がとれる迄に、即ち建築経済と引合う迄に回復することである。それは結局勤労者の経済を回復向上すること（換言すれば給与ベースをあげること）にほかならない」<sup>53</sup>と指摘されているのである。だが、理論的にはこうした主張をなしえるものの、昭和二〇年代においては「低賃銀釘付けの要請」<sup>54</sup>があった以上、実現の見込みは低いものと考えられていたのである。

こうしたことから、勤労者階級が住宅困窮から脱却するには、「他からの援助なしではどうにもならない」<sup>55</sup>が故に、公的関与が必要であると主張されていたのである。渡辺の議論によれば、日本住宅公団が設立される際においても「住宅政策の基本は、階層的把握をぬきにした建設戸数主義のわくを出るものではなかった」<sup>56</sup>とされている。すなわち、住宅に困窮している階層がこういった階層であり、そういった階層がどの程度存在し、更にそれぞれの階層に対してどのような政策が必要とされているかと言う点に関する顧慮が全くなされていないというのである。だが、これまで論じてきたように、住宅政策の対象として明確に勤労者階層が想定されているのである。

また、旧建設省の行政官達にとっては、勤労者に対する住宅政策にはまた別の意義もあったのである。そして、勤労者に対する住宅政策の必要性を強調するという点では、民主党の政治家達も同じであった。すなわち、この点に関しては、行政官と政治家は認識を共有していたのである。政権交代を通じて政策の転換がなされるためには、一定程度の認識の共有がそれを容易にするといえるが、住宅政策の主な対象という重要な点において、両者は認識を共有していたのである。

ただ、一口に勤労者といっても、その内実とは問われると、それ程明確ではないように思われる。また、わが国の

住宅政策を分析するに当って、どのような対象が想定されていたかを明らかにすることは、意義があるといえる。そこで、当時旧建設省の行政官達が「勤労者」という概念をどのように理解していたかを見ていきたいが、昭和二四年九月になされた公営住宅実態調査では、その居住者の職業を「個人事業主」、「会社団体の役員」、「事務雇用者」、「筋肉労働者」及び「家族従業者」に分類しているのである。そして、後藤は、これらのうち「事務雇用者、筋肉労働者、家族従業者（事業主の家族であるその事業の従業者）」<sup>(57)</sup>を勤労者としているのである。すなわち、被用されている立場の者は全て勤労者に包含されるのである。

では、こうした勤労者に対する住宅政策にはどのような意義があると考えられていたのであろうか。その目的は、『労働力』の再生産の確保<sup>(58)</sup>にあると認識されていたのである。住宅困窮が労働能率の低下をもたらし、それがわが国再建の障害となりかねないからこそ、住宅問題は解決されなければならないと考えられていたのである。すなわち、勤労者階層の「大多数はわが国の再建に大きな役割を演じている人達であるから、この人達の住生活を安定させることが、国及び地方公共団体の責務である」<sup>(59)</sup>と認識されていたのである。

拙稿において論じたように、公営住宅法制定以前においては、住宅政策一元化という観点から、全階層が住宅政策の対象として想定されていたといえる。ところが、公営住宅法制定過程において、旧厚生省の住宅政策との相違の明確化を迫られたことから、旧建設省が対象とする階層は上方にシフトすることとなった。そしてその結果として、政策の対象として勤労者が明確に認識されることとなったのである。

このように、わが国の復興という観点からも、勤労者に対する住宅政策は必要と考えられていたのである。そして、この問題に対処する為には、まず勤労者がどれだけの住居費負担をなしえるかという観点からの分析が必要となる

が、旧建設省の行政官によるこうした観点に立脚した研究として、後藤の研究を挙げることができる。その研究において後藤は、「世論調査による希望家賃」と「戦前の家賃からの推定」<sup>(61)</sup>によって、戦後世帯の家賃負担能力を算定したのであった。更にそれを踏まえて、後藤は家賃負担能力に応じて階層を四つに区分し、階層の低い方から順に、

A 支出一四、〇〇〇円以下の階層（類型世帯比率六七・三％）に対しては国庫補助による賃貸住宅（家賃一、七〇〇円以下）を供給する。その内

a 支出八、〇〇〇円以下の階層（類型世帯比率二四・六％）に対しては極低家賃のもの（家賃平均四〇〇円程度）を供給する。

b 支出八、〇〇〇円—一四、〇〇〇円の階層（類型世帯比率四二・七％）に対しては、現在程度の公営住宅（家賃は木造で八〇〇円、コンクリート・アパートで一、二〇〇円程度）を供給する。

……

B 支出一〇、〇〇〇円—二〇、〇〇〇円の階層（類型世帯比率三九・三％）に対しては、現状の住宅金融公庫の融資による住宅及びアパート（毎月負担一、六〇〇円乃至二、五〇〇円）が供給されるべきである。

……

C 支出二万円以上の階層は全然独力で自宅を建設し得るだろう<sup>(62)</sup>

という方式で住宅供給することを提案しているのである。

ところが、わが国の財政状況は、こうした分析に立脚すれば相当の問題点を抱えるものであった。まず、財政全体としては、そこに占める住宅関係予算の比率の低さが問題として認識されていた。例えば後藤は、「ひるがえって我国

の国庫補助の各種住宅の予算は、公共事業費総額の三・六％の間（最近になる程低率になっている）且つ国の一般会計歳出予算に比すれば、〇・六％程度にしかないのだから、戦敗国とはいえ、住宅に対する力の入れ方が諸外国と較べて少い<sup>63</sup>と主張している。また、同じく後藤は、「現在固定資産税の住宅を対象として課される額だけでも、国及び地方公共団体より住宅に投資される額の三倍以上に達し、一方的な資金の流れのみである<sup>64</sup>」と、住宅経済から吸い上げられた資金が、還流することなく他の分野に流されている点についても批判しているのである。

更に、住宅政策の枠内においても、その配分比率が旧建設省の行政官達にとっては不満であった。後藤の著述からの引用が続くが、彼は、

今後しばらくの住宅供給において、国庫補助公営住宅を約六〇％、低利金融による住宅を約二五％、独力によるもの約一五％が建設されているならば、極めて住宅市場に適応しているのである。しかしながら現状は、年間住宅建設量四〇万戸程度中、公営住宅は三万戸たらず、公庫融資の住宅が昭和二五年度に約八万戸であるから、比率は全く住宅需要とは逆の結果になっているのだから政府施策は全く不充足である<sup>65</sup>。

と主張しているのである。ただ、財政資金についても、旧建設省の意向通りに操作しうるものではなかったことは確かである。

本節で議論してきたように、旧建設省の行政官達は、住宅問題に関し多様な分析を行い、多様な問題認識を抱きそして多様な対策を構想していたといえる。だが、それら対策の多くは、旧建設省の操作可能性と言う点では乏しいものであり、また、短期的な問題の解決にも繋がらないものであった。そのため、構想の域を超えるものにはならなかったのである。

ただその一方で、旧建設省にとって明確な活動の指針とされたものもあったといえる。まず、不燃耐火高層化住宅建設の促進は、大切な指針の一つであったといえよう。また、衛星都市の建設については、独立都市の建設が一つの理想とされ、その実現可能性についても悲観的な見方はされてはいない。だが、当面の実現可能性という観点から、通勤都市の方がより具体性を帯びて考えられていたといえよう。更に、住宅政策の対象としては、住宅困窮状態にある勤労者が明確に想定されていたのであり、彼らに対しては公営住宅の供給が積極的になされなければならないとする認識もまた示されていたのである。

### 三、実施中の政策に対する認識

昭和三〇年に日本住宅公団が加わる迄、わが国の住宅政策は住宅金融公庫と公営住宅という二本柱が担ってきた。すなわち、この両者が旧建設省住宅局の所掌事務の中心であったのである。そこで、本節では、この両施策について旧建設省の行政官達がどのような認識をしていたかを明らかにしていきたい。

昭和二五年、わが国の住宅政策の三本柱のトップバッターとして登場した住宅金融公庫であるが、公庫に関連する問題としてはどのようなものが認識されていたのであろうか。第一にその融資条件を挙げることができよう。立法当時の一般の住宅建設融資の条件は、融資率七五％利率年五・五％であったが、これに対して、「(一)申込者に頭金二五％(後二〇―一五％)の自己調達を要請していること、(二)利率が割高であり、償還期限が比較的に短いため償還金の負担が相当に達することのため、これらの融資条件では庶民住宅金融としての一般性をかく得しえないうらみがある」<sup>66)</sup>

との批判がなされているのである。ただ、この問題点については、昭和二六年の法改正によって、「木造および木骨防火構造については八割、簡易耐火および耐火構造については八割五分<sup>(67)</sup>」と改善されていたのであった。

そして、このように制度が改善された後においても、融資割合の増大を求める声もあったようであるが、次のような理由からこの問題については決着をみていると認識されていたのである。すなわち、

先ず公庫貸付金の限度を考えて見るのに、現行の八割乃至八割五分が妥当であるかという点、何人にも容易に家が建てられるためにはこの割合が多い方が望ましいことは勿論であるが、融資住宅の建前からいって少くとも元金及びその資金コストを割らない程度の利子は確保されなければならない。従って十割貸付は後述する償還能力との関係及び自己投資部分の存在による償還意欲の確保のためにもとるべき処ではない<sup>(68)</sup>

というのである。つまり、融資条件に関しては、既に問題点はある程度改善されていると認識されていたのである。

では、次なる問題として認識されていたのは何であろうか。それは、相次ぐ融資の返上であった。昭和二七年頃から、抽選に当たったにもかかわらず、融資手続きを取らない人が増大していたのである。「公庫某支所においては、申込者のうち約四十%が所定の期日までに設計審査申請書を提出しないという現象がおり、支所においては、早速書類の提出期間を延長して漸く予定戸数に達せしめた<sup>(69)</sup>」ということが生じていたのである。そして、その最大の原因としては、「以下の数字が示す如く宅地取得に起因するものが、その大部分を占めていることが判明している<sup>(70)</sup>」とされているのである。

このように宅地問題が公庫住宅の隘路となっていたことから、昭和二九年一月二三日住宅対策審議会より建議がなされ、そこでは「未開発地の開発により宅地の取得難を緩和、宅地の再開発を行い宅地の高度利用促進」と謳われて

いたのである。そして、この建議を受けて住宅金融公庫法が改正され、宅地造成融資及び基礎主要構造部融資が開始されることとなった。前者は、宅地造成全般に対して融資しうるものではなく、その敷地に公庫住宅を建設する場合に限って、融資が認められたに過ぎないものであった。また、こうした制約があったことから、その「致命的欠陥は、大規模な団地が確保し難いことおよびそれによって事業的な行き詰りが予想される点であって、更に都市計画的な配慮が公団のように完全に行われ得ないことも重大なマイナス面であり、従来の住宅建設に対する都市計画上の批判がそのままではまるであらう<sup>(7)</sup>」という批判もなされていたのである。一方後者は、いわゆる下駄履き住宅の建設を促そうとするものであり、一階部分が住宅以外の用途に供されていたとしても、その構造部を宅地とみなして、融資を行うというものであった。よって、いずれも制約の多い制度ではあったものの、公庫の抱える宅地難に対する当面の対策は講じられていたのである。

また、これに加えて、公庫住宅に関しては管理上の問題も認識されていた。すなわち、回収の問題と、建設された住宅が他人に貸与されていたり他の用途に転用されていたりする問題であった。そして、後者の問題については、公庫融資の趣旨に外れることから、昭和二十九年の法改正によって、「新たに貸し付けられるもののこの法律に対する違反や貸付契約違反の場合には、未償還分について弁済期日が到来する前に償還請求ができることと<sup>(7)</sup>」されていたのである。

このように、個人住宅に対する融資については、認識されていた種々の問題点に対する当面の解決策は講じられていたのである。では、公庫のもう一つの柱である産業労働者住宅資金についてはどうだったであろうか。先述のように、同融資は財政資金を呼び水として民間資金の住宅建設への導入を図るという目的で導入されたものであった。こ

のため、「貸付割合を耐火構造住宅建設費の六割（木造住宅の場合は五割五分）に」<sup>73)</sup>制限するということが行われていたのであった。すなわち、六割ないし五割五分に相当する財政資金は投下されるが、残りの四割ないしは四割五分については民間資金に賄ってもらおうとするものだったのである。また、同様の理由から、公務員や公社職員のための給与住宅建設は対象外とされ、名称も産業労働者が用いられることとなったのである。というのも、勤労者という概念では、公務員等も含まれてしまうからである。

そして、この産業労働者住宅資金融通法に関しては、財界から「融資割合を上げて貰いたい」<sup>74)</sup>という要望が出されていたようである。だが、こうした財界の要望は、財政資金を増額させる一方で民間資金を減少させるものであり、制度の趣旨にはそぐわないものであった。このため、「大蔵省あたりでは強硬な反対が」<sup>75)</sup>なされることとなり、要望の受け入れは困難という判断が下されていたのである。

このように、住宅金融公庫に関しては、問題点に対する当面の対策は講じられていたのであり、早急に手を打たなければならぬ問題は、昭和二九年末の時点では認識されていなかったのである。その証拠に、住宅金融公庫に関する昭和二九年暮れの師岡の記述は次のようなものであった。

昭和三十年度融資計画……の配分については、次のような構想に基いている。即ち、土地の高度利用と住宅の不耐耐久化を考慮して不燃率を総戸数の四十％に引上げることとし、また、分譲住宅、賃貸住宅及び産業労働者住宅の戸数を増加するとともに、耐火共同住宅等土地利用度の高い住宅の配分率を高めることとしている。

さらに、大都市における共同住宅の敷地取得難に対処するため、多層家屋の基礎主要構造部に対する融資を拡充するとともに、宅地造成融資についてもこれを拡充し、三十年度以降毎年百万坪程度の造成宅地を供給する恒



常計画に基いて実施したいと考えている。<sup>(76)</sup>

このように、住宅金融公庫に関しては、大きな制度改革は構想されていなかったと言えるが、もう一つの柱であった公営住宅についてはどうだったであろうか。先述のように、勤労者が利用しえるのはほぼ公営住宅に限定されていたことから、それに対する期待は大きいものであった。ところが、同法は、旧厚生省との所管争いの故に急遽取りまとめられたものでしかなかったことから、旧建設省の行政官としても十分に納得の行くものではなかった。例えば川島は、立法直後に公営住宅法の問題点を二点指摘しているのである。第一に指摘しているのは、「地方公共団体の住宅経営について、国がいかに関与すべきかという問題」<sup>(77)</sup>である。具体的には、建設費補助という手法が問題視されているのであり、「低家賃をカバーするための家賃補助」<sup>(78)</sup>として、「建設費補助の形式以外に経営費補助の方法を考慮する必要がある」<sup>(79)</sup>としているのである。

次に川島の指摘した問題は、供給主体の問題である。「公営住宅の供給機関として現在の地方公共団体が適当であるかどうか」<sup>(80)</sup>と、疑義を呈しているのである。そしてその上で、「地方公共団体とは別の人格をもつ公共企業体を設けて、これに住宅企業の経営に当らせ」<sup>(81)</sup>という案を示しているのである。先にも軽く触れたように、国庫補助庶民住宅が抱えていた種々の問題を、国営化によって解決したいというのが、旧建設省の行政官達の本来の願いであった。ところが、早急に立法化を図る必要が生じたことから、国営化を盛り込む余裕は無かったのである。だが、あくまでも住宅建設機関の設立により住宅供給を行っていきたいというのが、旧建設省の行政官達の考えだったのである。そして、先の黒田の論述にも見られるように、そうした構想は旧建設省内において、連綿と引き継がれていたと言えるのである。

また、公営住宅に関しては、規模の面でも問題点が指摘されていた。まず戦後直後、「戦争の遺産である木製飛行機・木造船等の工場を動員して組立式工法によって」建設された応急簡易住宅は、六・二五坪の規模でしかなかったために、良好な住宅資産として残されるものではなかった。更にその後の国庫補助庶民住宅の平均床面積は、ほぼ一〇坪で固定されていたのであり、この点については、「一戸当りの面積が平均一〇坪乃至一二坪という制限は、居住者の過密性を再び繰り返す結果となり、憂慮される」との意見が表明されているのである。では、どの程度の規模が必要と考えられていたかといえ、旧建設省の行政官達の判断では、「戦前建築学会で研究された最小限住宅はたしか平均一八坪であつたし、最近の公営住宅階層の家族構成から見ても平均一五坪程度は」必要というものであつた。こうしたことから、標準規模もまた、公営住宅に関する重要な指標の一つとされたのである。更に質という点に関しては、「廿七年度、廿八年度は共同施設の予算は計上されず、廿九年度の最小限の要求も遂に実現を見なかったことは眞に遺憾に耐えない」と、共同施設の建設がほとんど行われていない点も問題視されていたのである。

公営住宅については、こうした問題点が認識されていたのであるが、最も深刻なのは、計画通りに公営住宅の建設が進まないことであつた。公営住宅の供給に当っては、それに先立って公営住宅建設三カ年計画が策定されるのであるが、昭和二七年度から始まる計画では、計一八万戸の公営住宅が建設される予定であつた。つまり、平均して年六万戸の公営住宅を建設しなければならなかつたのであるが、その初年度である二七年度本予算においては、二万五千戸分の予算しか認められなかつたのである。その後、同年度の補正予算において残る三万五千戸の予算要求がなされたが、結果的にそれも認められなかつた。つまり、計画達成の爲には、残る二年間において、一五万五千戸を建設しなければならなかつたのである。こうしたことから、翌二八年度本予算においては、「今年（二七年度）の遅れた分

三万五千戸と、二十八年度の分六万、合計九万五千戸の建設<sup>86)</sup>に必要な予算要求がなされたが、最終的に認められたのは五万戸分にしか過ぎなかった。更に、計画の最終年度である二九年度においては、未達成分一〇万五千戸分の予算の実現が目指されたが、認められたのは四万六〇〇〇戸分にしか過ぎなかったのである。よって、政府の予算に基づいて計算するならば、計画一八万戸に対して実績一二万一千戸、達成率はおよそ三分の二にしか過ぎないものだったのである。

このように、政府全体としての計画目標の達成が難しい状況であったが、建設及び管理を担う各自治体においても、問題が現れつつあった。というのも、昭和二七年度を終えた時点で早々と、「割当を返上する自治体も出て来て<sup>87)</sup>」おり、その中には、甚だしい住宅難を抱えていた東京都も含まれていたのである。では、これらの自治体が何故割当を返上しなければならなかったのであろうか。その大きな理由として、財政と用地問題を挙げることができよう。

まず、財政問題であるが、当時の公営住宅の場合、第一種は二分の一、第二種は三分の二の国庫補助が与えられていたが、残る費用は自治体の負担であった。だが、自治体としても毎年度これだけの財政負担をすることは困難であることから、起債に頼る傾向が強かったのである。そして、自治体の中には、公営住宅の建設に際して、九〇%程度を起債に頼っているものもあったようである。ところが、東京都の場合には、財政に困窮していないという理由から、起債が承認されなかったのである。こうしたことから、中島義平東京都建築局総務部長は、「起債が皆無ということになりますと住宅政策は絶対に進まない<sup>88)</sup>」と訴えているのである。

だが、こうした自治体側の訴えにもかかわらず、起債問題の解決に対する旧建設省の行政官達の腰は重いものだったようである。というのも、住宅建設計画作成に際しては自治体の意向を踏まえていること、旧建設省として予算獲

得に尽力していることそして起債に関しては旧自治庁の所管であったことという三つの理由があったからである。旧建設省の行政官達としては、我々に要望する前に、自治体自身で解決すべき問題だと認識されていたのであろう。その証拠に、先の中島の発言がなされたのと同じ座談会の席で、前田光嘉は、「国の場合も大体同じことで、やはり総花的ではありますが、住宅はやらなければならないという決議によってある程度ふやしました。起債を論ずる前に財源は適当にやってくれ、住宅の歳出はこれだけだということを強く財務当局なり、市長、知事なりに主張したら、なんとかなる問題じゃないですか」と反論しているのである。<sup>(89)</sup>

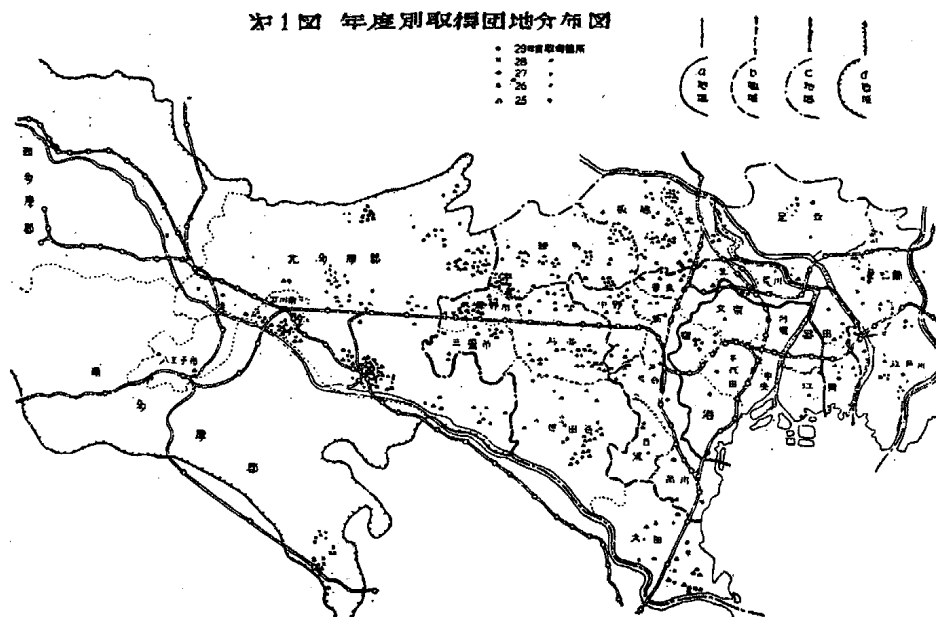
次いで、公営住宅建設に関して認識されていたのは用地問題であったが、この問題については、価格上昇と立地という二つに分けて論じることができよう。まず地価については、公営住宅に限らずあらゆる住宅の建設の隘路になっていたが、それに加えて公営住宅は、用地費が現実に即していないという問題を抱えていたのである。そして、この問題に対しては、用地費の増額という対策は取られてはいたが、「最近の宅地価格の上昇は著しいものがあり、都市においては、この単価では、適当な土地を容易に取得し難いであらう」と<sup>(90)</sup>、その不十分さを旧建設省としても認識していたのである。更に、地価については「特に大都市に於ける騰貴は甚しい」という認識もなされていたことから、全国一律に用地費を増額させるのではなく、「地域差もつけない」というのが旧建設省の意向であった。<sup>(91)</sup>

次に立地の問題であるが、これは公営住宅全般というより、特に東京都が抱えていた問題であった。先述のように、地価が上昇する一方で用地費が十分に認められなかったため、必然的に公営住宅の立地は都心から遠方へと向かわざるをえなかった。やや読み取り難いが、図一は、「都営住宅の用地取得状況を都心に近い方から四つのブロックに分けて見たものであるが、昭和二十五年から昭和二十八年における曲線は漸次 a ↓ b ↓ c ↓ d 地区へ、すなわち都心部から

外郊へ増加を示している<sup>93)</sup>のである。そして、都心から遠隔化するにつれて空家率も上昇していたのである。すなわち、「ことに所要時間が一時間をこえると空家発生団地数が急増し、それが一時間三〇分をこえると、すべての団地で一〇〜二〇%の空家を発生している<sup>94)</sup>」ことが認められていたのである。

また、こうした立地上の問題は、単に地価と用地費の問題から生じていたわけではなかった。同じく図一から読みとれることであるが、「東京都はどうも幅が狭い<sup>95)</sup>」という問題も認識されていたのである。都心からの距離という点では、より近接している地域も残されているのであるが、それらの地域は都の行政区域からは外れるものであった。そのため、それらの地域に都営住宅を建設することは困難だったのであり、いきおい、用地を確保しようとするれば、西進する以外に道は残されていなかったのである。更に、その西進すらも、限界に達しようとしていたのである。

また、問題点というわけではないが、日本住宅公団設立過程を追っている我々としては、公営住宅に関する認識として一つ言及しておかなければならないことがある。それは、第一種と第二種



図一 年度別都営住宅用地取得状況

出典：畑市次郎「都市住宅難の現状」(『都市問題』、第四八巻第四号)二三頁。

公営住宅の位置づけに関するものである。確かに、いずれも住宅に困窮する低額所得者を対象とする点で相異はないが、まず制度面において差が設けられていたのである。すなわち、先述の国庫補助率の差に加えて、標準床面積についても、前者が後者より二坪程度広くなっていたのである。すなわち、第一種はある程度高い家賃を徴収する一方で、質に関してはやや高いものとなっているのである。

そして、こうした制度面での相異に加えて、旧建設省の行政官達の認識も相違していたのである。彼らとしては、それなりの家賃が

表二 第一期公営住宅建設三カ年計画都道府県別実績

事項別 県名	計画戸数	建設戸数	不足戸数	充足率	事項別 県名	計画戸数	建設戸数	不足戸数	充足率
北海道	11200	7584	3616	68.0	三重	1820	1458	362	80.0
青森	2400	1199	1201	50.0	滋賀	700	668	32	65.5
岩手	2000	1080	920	54.0	京都	3640	2076	1564	57.0
宮城	3510	2809	701	80.0	大阪	20150	16717	3433	83.0
秋田	1420	932	488	65.8	兵庫	10640	6415	4225	47.0
山形	1260	773	487	61.4	奈良	620	690	+70	112.0
福島	2500	2421	79	97.0	和歌山	1260	1064	196	85.50
茨城	1630	2062	+432	126.0	鳥取	800	628	172	78.5
栃木	850	621	229	73.5	島根	1040	666	374	64.0
群馬	1440	1280	160	89.0	岡山	1800	1480	320	83.0
埼玉	2120	1320	800	62.2	広島	4210	4041	169	96.0
千葉	1840	1360	480	74.0	山口	3750	3268	482	87.2
東京	33000	15077	17923	45.8	徳島	1330	1257	73	94.5
神奈川	11140	7103	4037	64.0	香川	1570	1447	123	92.5
新潟	2350	1787	563	76.0	愛媛	2380	1700	680	71.7
富山	1150	1059	91	92.0	高知	1190	924	266	78.0
石川	1420	1087	333	77.0	福岡	10850	7274	3576	67.2
福井	1200	811	389	67.5	佐賀	1390	934	456	67.2
山梨	1100	1235	+135	112.0	長崎	3010	2215	795	73.5
長野	1560	2882	+322	121.0	熊本	2470	1446	1024	58.7
岐阜	2220	1465	755	66.0	大分	1540	937	603	60.8
静岡	3880	2292	1588	59.0	宮崎	1630	1470	160	90.5
愛知	8890	6605	2285	74.5	鹿児島	2130	1102	1028	52.0
					計	100080	64844	56279	70.0

出典：南部哲也「第一期公営住宅建設三カ年計画の回顧」(『建設時報』第六巻第四一号)三七頁。

注：充足率の数値など明らかな誤りも存在するが、訂正せずそのまま掲載した。

徴収されていることから、第一種には実験的な性格も持たせたいと考えていたようである。例えば鎌田隆男は、「只今中島さんのおっしゃったように、公営住宅は社会事業なりと考えているわけではないんです。第二種はあるいはそう言えるかもしれませんが、第一種はかならずしも社会事業とだけ考えているわけではないのです」と語っている<sup>96</sup>のである。そして、「この住宅形式の建築費が高価につき些か庶民性を失う嫌がある」と認識されながらも、「廿九年度予算にテストケースとしてではあるが、高層耐火住宅三〇〇戸を計上し、先づ東京大阪の大都市に建設すること」が構想されたのである<sup>98</sup>。

このうち、大阪については「市内西区長堀の交通至便の地に敷地が定ま<sup>99</sup>」っていたが、「地方財政逼迫の理由により実現を見るに至らなかった」のである<sup>100</sup>。だがこの第一種公営住宅の建設計画は、その後、「東京晴海、大阪西長堀に建設された公団高層アパート計画の端緒となった」のである<sup>101</sup>。また、「とも角、公営住宅の主力である第一種住宅は全部不燃住宅にしてしまおうと当局は意気こんでいる」とされていることから、住宅の質の向上を先導させる役割を第一種住宅に与えようとしていたことが読みとれるのである。

公営住宅に関してはこのような問題が認識されつつ、三カ年計画の期間は終わりを告げようとしていた。そして、最終的な確定値ではないが、昭和二九年の時点では、計画戸数一八〇、〇〇〇戸に対して、建設戸数一二四、三三三戸、充足率七〇％にしか過ぎない実績であるとされたのである。更に、都道府県別の実績を示したものが表二であるが、充足率の高い都道府県と低い都道府県とがあり、なかでも、東京都の不足戸数の桁違いの多さが目立つ結果となっていたのである。

ただ、そもそも昭和二七年に始まる公営住宅建設三カ年計画は、二十カ年という長期計画の最初の三年間という位

置づけであった。このため、引き続き第二期計画を策定する必要があったことから、昭和二九年八月二七日には、小沢左重喜建設相より住宅対策審議会に対して、「公営住宅法第六条に基く『第二期公営住宅建設三箇年計画』はいかにすべきか」という諮問がなされているのである。同審議会は、設置当初は住宅金融公庫設立に関して審議することが目的であったが、後には住宅政策全般について審議するようになっていたのである。そして、昭和二九年度における住宅対策審議会に対する諮問が上記の内容であることから、やはり旧建設省住宅局にとって、その時点での最大の課題は第二期公営住宅建設三カ年計画であったと言えるよう。

このように、諮問は第二期計画に関するものであったが、第一期計画が先述のような実績しか残すことが出来なかった以上、審議会の議論が計画の立案に止まることは許されなかったといえよう。その後の公営住宅建設にとって障害となると考えられる問題点を明らかにした上で、その解決策を講ずることも必要となるのである。そこで、審議会において、公営住宅に関連して如何なる議論が展開されていたかを明らかにしていきたいが、この課題に応えるためには住宅対策審議会の議事録を入手するのが最も望ましいといえよう。ところが、その議事録については、「住宅難は本当に『緩和』されつつあるか」(『住宅』、昭和三〇年一月号)に部分的に所収されているものが発見できたのみで、残念ながらその全ては入手できていない。そこで、他の資料から類推せざるをえないことをお断りしておく。

さて、第二期公営住宅三カ年計画の策定に当って、まず問題とされていたものとして、起債の問題を挙げることができよう。先述のように、旧建設省の行政官としては、起債の問題は各自治体自身が解決すべき問題と考えていたが、いざ新たに計画を立案する段階になると、放置するわけにはいかない問題と考えられたのであろう。まず、普段出席率の良くないとされる旧自治庁の行政官の出席も見られた住宅対策審議会の場で、起債に関する議論が展開されてい



るのである。<sup>(109)</sup>更に、昭和二九年暮れの時点において師岡は、「第二期三箇年計画の円滑な実現を期するためには、特に大都市における公営住宅関係の起債について、その建設を促進するような方策が講ぜられることが必要であると考えている」と述べているのである。よって、旧自治庁との間で何かしらの調整が進みつつあったことが伺われるのである。

公営住宅に関連して次に問題とされたのは、東京都の抱える公営住宅及び宅地の問題であった。この点については、回顧的に類推するしかないのだが、まず資料として昭和二九年一〇月四日の『毎日新聞』を挙げることができる。この記事は、第二期計画をかなり詳細に報じているが、そのうち我々の関心を惹くのは次の内容である。すなわち、

△大都市における宅地対策△大都市の住宅建設のあい路となっている宅地問題の解決を図るため宅地造成や、衛星都市の土地区画整理を推進することになり、三十二億円の資金を見込む。

△首都圏住宅協会の設立△東京都への人口集中を抑制するため、その衛星都市を中心として、住宅建設および宅地造成を行う特殊法人の本協会を設け、差当り明年度は前期計画のうちから公営住宅三千戸、公庫住宅一千戸を委託施工させる予定で、本協会の初年度経費として二億五千万円を見込む。<sup>(110)</sup>

という内容である。

更に、これまで幾度となく取上げてきた師岡の一文であるが、そこにおいても同様の言及が見られるのである。すなわち、

住宅対策としては、従来の行政区域をこえた広域圏にわたる住宅供給方式を採用して、東京都及びその周辺地域（大体都心から半径四十五キロの範囲内の区域で、一般的に「首都圏」と称されている）の人口の適正配分を図

るため、この区域内の人口の推移、交通事情、産業構成等を考慮し、首都建設委員会において策定している首都圏の構成に関する構想の線に沿い、今後の都への流入人口を吸収するに必要な住宅を都の周辺部の適地に供給することが必要であると考えている。そこで、その実施機関として、政府及び関係地方公共団体の共同出資により、政府の監督の下に責任体制を明確にした公企業体としての首都圏住宅管理協会（仮称）を設立して、この目的を實現いたしたいと考えている。

更に、「現在宅地難の最も甚しい東京都周辺においては、前述の首都圏住宅管理協会の設立や、これに応ずる土地区画整理の方策等について検討されている」といった記述もなされているのである。

この二つの資料でまず関心と呼ぶのは、首都圏住宅管理協会という公企業体の設立が明らかにされている点である。日本住宅公団もまたその一つであると考えれば、そのプロトタイプとも言うべきものが、既に政権交代以前の段階で構想されているのである。では、なぜ協会の設立が必要とされたかといえば、やはり東京都の抱える行政区域の問題が第一に考えられていたことが、師岡の資料から読み取れよう。先述のように、都営住宅の抱える立地面の問題は既に限界に近付きつつあったが、それは行政区域の制約が乗り越えられれば解決可能であった。そこで、この問題の解決のために、首都圏住宅管理協会が設立されようとしていたのである。

次に関心と呼ぶのは、いずれにおいても、土地区画整理事業の推進が述べられている点である。先述のように、旧建設省において衛星都市は二種類構想されており、そのうち通勤都市の開発手法として想定されていたのが土地区画整理事業であった。よって、『毎日新聞』の記事では、「衛星都市の土地区画整理」と述べられているが、その内実は通勤都市であったと理解するのが妥当であろう。先述のように、独立都市の方が望ましいと考えられつつも、当面の

必要性という点では通勤都市の方が優っていたのであり、まずこれを建設しようというのである。

更に、これは政権交代のことであるが、「首都圏住宅管理協会が都下日野町、千葉県松戸市、埼玉県大宮市などの衛星都市に不燃耐火住宅二千戸を建てることになっている」<sup>(10)</sup>との報道記事があるのである。よって、これらのことを総合すると、首都圏住宅管理協会について、かなり具体的なイメージを抱くことができよう。まず、協会が主に建設しようとしていたのは公営住宅だったのである。更に、それを「不燃耐火」住宅として建設しようというのであるから、担当するのは第一種公営住宅だったといえよう。

更に、このような実験的な性格を有する第一種住宅を、土地区画整理事業と併せて供給しようというのであるから、まちづくりという面でも、先駆的な試みをなしたいという旧建設省の行政官達の意図を読みとることが出来よう。この時点で協会の直接施行が考えられていたかどうかについては判然としないところもあるが、土地区画整理によって都市基盤が整備された地域に、公営住宅を建設しようというのである。また、このようなまちづくりという面での先駆性を考慮に入れば、「公庫住宅一千戸」の供給も行うとされていた点もより容易に理解しえよう。というのも、通勤都市とは言ってもその人口は数万に達するのであり、その全てを公営住宅居住者とするのは、決して望ましいものではない。そこで、公営住宅のみならず、公庫住宅も建設することで、階層が限定されないまちを作ろうとしていたと考えられるのである。また、この段階においては、「政府及び関係地方公共団体の共同出資」とされ、民間による出資は考えられていなかったということも明記しておく必要がある。

このように、日本住宅公団が設立される直前の段階において、旧建設省にとって最も重要な課題は第二期公営住宅建設三カ年計画の作成であった。更に、当時の公営住宅は多くの問題点を抱えていたことから、計画作成と平行して、

その妨げとなる問題点の解消に努めなければならなかったのである。起債問題はその一つであったが、最も深刻に考えられていたのは東京都の抱える問題であった。特に、その立地問題については、現行制度の枠内では早晩限界に達することが予測されていたのであった。そのため、行政区域の制約を回避し、通勤都市建設の一翼を担わせるという目的のもと、首都圏住宅管理協会の設立という案が具体化されていたのである。

#### 四、結びにかえて

これまで、昭和二九年の政権交代以前において、旧建設省の行政官達が抱いていた問題認識や構想を明らかにするという観点から議論を展開してきた。まず、第二節において、住宅問題全般に対する認識を分析したが、そこで明らかにされたように、旧建設省の行政官達は住宅問題に対して幅広い関心を示し、更に、それに対する構想としても、旧建設省の所掌事務の枠をゆうに超えるものを着想していたといえる。ところが、主に二つの要因から、そうした構想が具体的な施策として取りまとめられることにはならなかったといえる。

第一に挙げられるのは、旧建設省住宅局としての操作可能性である。住宅問題をより理想に近い形で解決しようとするれば、旧建設省が直接的に操作しえない変数まで操作する必要があったのは確かである。ところが、産児制限や移民政策などは、とても旧建設省が操作しうるものではなかったし、地域開発にしても、住宅局としては直接的には手が出しにくいものであった。また、わが国の経済情勢や家計状況についても、操作は困難であった。そのため、これらの変数を操作する必要性は認識されてはいたものの、それは断念せざるをえなかったのである。ただその一方で、

操作可能と思われる方向には施策を積極的に展開しようとしているのである。不燃耐火高層住宅の供給の促進はその一つと言えようし、「都市建設行政と住宅行政」を通じた衛星都市の建設も、旧建設省の行政官達が積極的に推進しようとしたものであった。

第二の要因として指摘しうるのは、当面の実現可能性あるいは即効性に対する判断であろう。例えば、旧建設省の行政官達にとって、英国型の衛星都市の建設が理想として描かれていたことは確かである。また、その実現可能性についても、短期はともかく長期的には、低いものとはみなされていなかったといえる。ところが、わが国の住宅難の解決の為には、宅地難は早急に手を打たなければならない問題であり、英国型の衛星都市の建設はこの問題に対する即効薬とはならないものであった。こうしたことから、わが国においては、英国型を規範とする衛星都市とは別に、通勤的な衛星都市という類型が生み出され、その建設によって当面の宅地難を緩和するという方向を優先せざるを得なかったのである。

一方、当時旧建設省が所掌事務として抱えていた施策についてであるが、まず、住宅金融公庫については、種々の問題点が認識されていたことは確かである。ただ、そのそれぞれについて当面の対策は講じられていたのである。よって、住宅金融公庫に関する問題は、その時点で最も優先して解決されるべき課題とは認識されていなかったのである。これに対して、もう一つの施策である公営住宅については、第一期公営住宅建設三カ年計画が終了の時期を迎え、新たに三カ年計画を立案しなければならない状況にあった。更に、第一期の実績が芳しいものではなかったことから、旧建設省の行政官に第一に要求されたのは、公営住宅の建設を阻んでいた問題点の解決であった。そして、東京の抱えている問題が最も重視された結果として、首都圏住宅管理協会の設立が提案されるに至ったのである。

よって、日本住宅公団設立過程の分析という我々の主題から言えば、ここで一つの成果を主張することが出来よう。すなわち、政権交代後に新たな機関の設置という案が登場してきたわけでは決してなく、既に政権交代以前の段階において、そのプロトタイプとも言うべき機関は構想されていたのである。また、そうした機関の設立を促した第一の要因としては、東京都の抱えていた行政区域の限界という問題を指摘することができよう。よって、こうした当初の構想がどのように変容したかを明らかにすることが我々に残された課題といえるが、この課題に答えるためには稿を改める必要がある。

また、この研究から、行政官達の行動様式の一端が明らかにされたといえるであろう。個々の行政官もまた国民の一人である以上、社会問題に対する自らの認識を広範に示し、更にその対策を自由に描き表明する資格は当然有しているといえる。というよりむしろ、一人の専門家として、そういった責務を果すことが積極的に期待されているとも言えよう。そして、本稿において描き出してきたように、実際においてもそういった行動様式を示しているのである。ところが、その一方で、行政官とは、明確な所掌事務を与えられ、その遂行について第一義的に責任を負う存在でもあるのである。このため、何よりもまず、所掌事務に関連する問題の解決に取り組まざるをえないのである。更に、その解決策としては、所掌事務の範囲を超えたり短期的な解決に繋がらないものは敬遠され、弥縫策にしか過ぎないものであっても、短期的な実現可能性及び効果の高いものが優先されるのである。

〈注〉

- (1) 本間義人『戦後住宅政策の検証』（信山社、二〇〇四年）二二五頁。

- (2) 拙稿「都市政策領域における『住宅建設』概念の意味と作用について(一)——公庫、公団、千里・多摩ニュータウン等を手がかりとして——」(『早稲田政治公法研究』、第七〇号)、一三四～一四六頁。
- (3) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度 中(東京大学社会科学研究所叢書五)』(東京大学出版会、一九六二年)五四七頁。
- (4) 前掲、五四七頁。
- (5) 原田純孝「戦後住宅法制の成立過程——その政策論理の批判的検証——」(『東京大学社会科学研究所編『日本の社会と福祉(福祉国家 第六巻)』、東京大学出版会、一九八五年)三四〇～三五三頁。拙稿「住宅政策の政治過程——応急簡易住宅から公営住宅法制定まで——」(『早稲田政治公法研究』、第六三号)一七一～二〇二頁。
- (6) 大本圭野『証言 日本の住宅政策』(日本評論社、一九九一年)三五〇頁。
- (7) 原田、前掲、三六六頁。
- (8) 建設省住宅局編『公営・公庫・公団 住宅総攬』(住宅総攬刊行会、一九五七年)一〇頁。
- (9) 長沢誠「建築災害」(住宅問題研究会編『住宅問題』、相模書房、一九五二年)二五〇頁。
- (10) 前掲、二五〇頁。
- (11) 前掲、二五〇頁。
- (12) 伊東五郎「住宅問題の展望——不燃化、立体化の促進必要——」(『新日本経済』、第一五卷三月号)二九頁。
- (13) 本城和彦「資材」(住宅問題研究会、前掲)一七五頁。
- (14) 長沢、前掲、二五七～二五九頁。
- (15) 川島博「住宅問題とその解決——一つの基本的考察——」(『建設月報』、第四卷第一〇号)一頁。
- (16) 前掲、二頁。
- (17) 前掲、二頁。
- (18) 町田保「首都建設の構想」(『国土開発』、第三卷第九号)四頁。
- (19) 黒田俊雄「首都建設委員会の歩み」(『建設月報』、第五卷第八号)九頁。
- (20) 山東良文「大都市の抑制と地方開発——国土政策の基調として——」(『都市問題』、第四三卷第三号)一〇七頁。
- (21) 黒田俊雄「首都建設はどう進められているか」(『ダイヤモンド』、第四四卷第四七号)五五頁。
- (22) 黒田、前掲「首都建設委員会の歩み」、八頁。
- (23) 黒田俊雄「首都建設の諸問題——過大都市に於ける問題の所在——」(『国土』、第二七号)一九頁。

- (24) 今野博「衛星都市開発を中心とした宅地開発事業計画について」(『国土開発』、第四巻第七号) 二七頁。
- (25) 前掲、二七頁。
- (26) 黒田俊雄「リージョンとしての首都圏の諸問題」(『都市問題』、第四九巻第六号) 四七頁。
- (27) 町田、前掲、五頁。
- (28) 師岡健四郎「新年における住宅行政の抱負」(『建設時報』、第七巻第一号) 一七頁。
- (29) 前掲、一七頁。
- (30) 前田光嘉「昭和二十八年度住宅関係予算について」(『住宅』、昭和二八年三月号) 七頁。
- (31) 師岡、前掲、一七頁。
- (32) 南部哲也「労働者住宅政策と給与住宅について」(『日労研資料』、第七巻第四三三号) 九頁。
- (33) 今野、前掲、二七頁。
- (34) 野崎清敏「公庫住宅の土地取得難を打開——土地の開発造成と高層住宅の促進——」(『時の法令』、第一三四号) 一二頁。
- (35) 今野、前掲、二七頁。
- (36) 「財源と土地問題——昭和二八年度住宅予算を中心とした座談会——」(『住宅』、昭和二八年三月号) 一五、一六頁。発言者は鎌田隆男住宅局住宅建設課長(当時)。
- (37) 町田、前掲、一三頁。
- (38) 今野、前掲、二七頁。
- (39) 町田、前掲、五頁。
- (40) 今野、前掲、二七頁。
- (41) 前掲、二七頁。
- (42) 前掲、二八頁。
- (43) 黒田、前掲「首都建設の諸問題——過大都市に於ける問題の所在——」、一九頁。
- (44) 拙稿、前掲「住宅政策の政治過程——応急簡易住宅から公営住宅法制定まで——」、一八一、一八九頁。
- (45) 町田、前掲、一三頁。
- (46) 川島、前掲、一頁。
- (47) 山崎広明「産業労働者住宅の必要性和その対策」(『建設月報』、第六巻第二号) 二〇、二二頁。



- (48) 梶山晃「生計費と住居費」(住宅問題研究会、前掲) 八四頁。
- (49) 本城和彦「住宅問題の歴史的発展」(住宅問題研究会、前掲) 九〇頁。
- (50) 前掲、三一頁。
- (51) 建設省住宅局編、前掲、二五頁。
- (52) 佐々波秀彦「戦後の住宅政策」(住宅問題研究会、前掲) 二六七頁。
- (53) 後藤典夫「住宅の供給と経営」(住宅問題研究会、前掲) 一九二～一九四頁。
- (54) 本城、前掲、三二頁。
- (55) 近江哲男・長素連「昭和二十七年の住宅問題回顧」(『住宅』、昭和二八年一・二月号) 一五頁。
- (56) 渡辺、前掲、五四六頁。
- (57) 後藤、前掲、二二二頁。
- (58) 佐々波、前掲、二六二頁。
- (59) 鬼丸勝之「公営住宅法要説(一)」(『自治研究』、第二七卷第一〇号) 六七～六八頁。
- (60) 拙稿、前掲「住宅政策の政治過程——応急簡易住宅から公営住宅法制定まで——」、一七一～二〇二頁。
- (61) 後藤、前掲、一九四～一九五頁。
- (62) 前掲、一九六～一九七頁。
- (63) 前掲、一九九頁。
- (64) 前掲、一九八頁。
- (65) 前掲、一九七頁。
- (66) 川島、前掲、三頁。
- (67) 住宅金融公庫総務部編『住宅金融公庫一〇年史』(住宅金融公庫、一九六〇年) 七四頁。
- (68) 鈴木敬一「住宅金融公庫における当面の問題」(『住宅』、昭和二九年三月号) 九頁。
- (69) 鮎川幸雄「住宅と土地——家は建てたいが土地がない——」(『建設月報』、第七卷第二号) 一頁。
- (70) 前掲、二頁。
- (71) 小西是夫「日本住宅公団の宅地開発計画」(『建設時報』、第八卷第三号) 二三頁。
- (72) 野崎清敏「公庫住宅の土地取得難を打開——土地の開発造成と高層住宅の促進——」(『時の法令』、第一三四号) 一六頁。

- (73) 鮎川幸雄「産業労働者住宅資金の融通について」(『国土開発』、第三巻第一号)二七頁。
- (74) 南部、前掲、一〇頁。
- (75) 前掲、一〇頁。
- (76) 師岡、前掲、一五、一六頁。
- (77) 川島、前掲、四頁。
- (78) 前掲、五頁。
- (79) 前掲、四頁。
- (80) 前掲、四頁。
- (81) 前掲、四頁。
- (82) 本城、前掲、二八頁。
- (83) 佐々波、前掲、二六八頁。
- (84) 鎌田隆男「廿九年度 公営住宅の予算について」(『住宅』、昭和二九年三月号)四頁。
- (85) 前掲、六頁。
- (86) 昭和二七年一月九日衆院建設委員会での前田光嘉住宅局住宅企画課長の発言。
- (87) 近江・長、前掲、一五頁。
- (88) 前掲、「財源と土地問題——昭和二八年度住宅予算を中心とした座談会——」、九頁。
- (89) 前掲、一二頁。
- (90) 前田光嘉「昭和二八年度住宅関係予算について」(『住宅』、昭和二八年三月号)四頁。
- (91) 鎌田、前掲、四頁。
- (92) 前掲、「財源と土地問題——昭和二八年度住宅予算を中心とした座談会——」、一四頁。
- (93) 畑市次郎「都市住宅難の現況」(『都市問題』、第四八巻第四号)二一、二二頁。
- (94) 前掲、二三頁。
- (95) 前掲、「財源と土地問題——昭和二八年度住宅予算を中心とした座談会——」、一七頁。
- (96) 前掲、一三頁。
- (97) 鎌田、前掲、四頁。

- (98) 前掲、四頁。
- (99) 「住宅難は本当に“緩和”されつつあるのか」(『住宅』、昭和三〇年一月号) 一〇頁。
- (100) 前掲、『公営公庫公団 住宅総攬』、一五二頁。
- (101) 上野洋『日本の住宅政策』(彰国社、一九五八年) 一六六頁。
- (102) 前掲、「住宅難は本当に“緩和”されつつあるのか」、七頁。
- (103) 前掲、一二、一三頁。
- (104) 師岡、前掲、一五頁。
- (105) 昭和二九年一〇月四日付『毎日新聞』。
- (106) 師岡、前掲、一六頁。
- (107) 前掲、一七頁。
- (108) 昭和三〇年一月五日付『毎日新聞(都内中央版)』。