

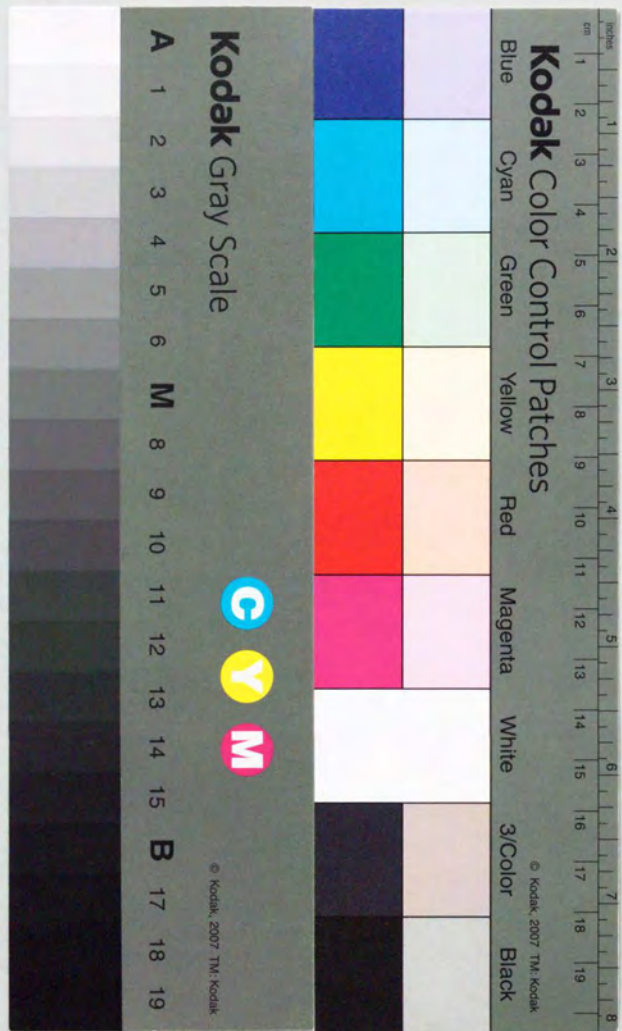
集合住宅における経年的住環境運営に関する研究

A Study on Long-Term Environmental Management  
for Collective Houses

1996年12月20日

大月 敏雄

Otsuki Toshio



①

集合住宅における経年的住環境運営に関する研究

A Study on Long-Term Environmental Management  
for Collective Houses

1996年12月20日

大月 敏雄

Otsuki Toshio

## 論文内容の要旨

### 集合住宅における経年的住環境運営に関する研究

大月敏雄

日本における集合住宅居住の歴史は浅く、多くの日本人は2世代、3世代にわたって同じ集合住宅に住まい続けるという居住経験をもっていない。ところが、都市居住者の大半が集合住宅に住まう現状にあるにもかかわらず、集合住宅に長期間住まうということがどういう現象なのかということは、あまり議論されてこなかった。また、従来の建築計画学は、どちらかといえば「新たな環境をつくる」ための研究が主流であったのに対し、「既存の環境をつくりかえる」ための研究はあまり行われてこなかった。しかし、スクラップ・アンド・ビルドという建物の経済サイクルを見直し、質の高い建物を大切に、より長く使い続けるストック型の経済サイクルが主張されつつある中、集合住宅の計画においても、時間軸を考慮した計画が行われなければならぬとつづつある。

そこで本研究では、こうした問題意識を背景にしつつ、長期間住まい続けられた集合住宅、及び、時間軸を考慮にいたれた集合住宅計画を対象として、それぞれの住環境がどのように運営・再構成・再構築されてきたかを経年的に把握し、長年にわたり居住者・居住者組織によって経験・蓄積されてきた住環境運営の実態と、その経年変化の構造を解明することを目的としている。

「長期間住まい続けられた集合住宅」の対象事例としては、ほぼ70年にわたり居住の用に供してきた戦前に建設された公共集合住宅、つまり以下に示すような、同潤会アパートの5事例、及び、同潤会アパートに先だって建設された鉄筋ブロック造（一部RC造）の東京市営住宅の合計6事例（5地域）をとりあげた。事例の概要は以下のとおりである。

1. 同潤会代官山アパート (RC造 3 6 棟、337戸)
2. 同潤会柳島アパート (RC造 6 棟、192戸)
3. 同潤会清砂通りアパート (RC造 1 6 棟、663戸)
4. 同潤会猿江共同住宅及び東町アパート (RC造 1 7 棟、294戸及びRC造 1 棟、18戸)
5. 東京市営古石場住宅 (鉄筋ブロック造 4 棟、RC造 1 棟、計224戸)

「時間軸を考慮にいたった集合住宅計画」の対象事例としては、第三世界における「コア・ハウジング」の実践例として、フィリピンのマニラ郊外で活動が続いている、公益建設会社「FREEDOM TO BUILD」による「DE LA COSTA LOW INCOME HOUSING PROJECT」をとり上げた。この事例は、フィリピンにおける低所得者層向けのロー・コスト住宅建設事業であり、コア・ハウスによる住宅供給事業である。

本論の構成は、第1章の序章をはじめとして以下のとおりである。

まず、第2章では、主として文献調査によって、本研究の対象となる戦前公共集合住宅を集合住宅計画史・住宅政策史的に位置付け、その出発点における位置付けを明らかにした。ここでは、東京における公共的な住宅供給の出発点を、社会事業的な観点から考察し、全国における公営住宅の供給を概観したあとに、同潤会の成立と、直後に成立した不良住宅地区改良事業法によってできた集合住宅を位置付けた。

第3章では、大正時代から建築界を中心とした住宅改善運動や、民間集合住宅建設運動の足跡をたどりつつ、戦前の集合住宅計画史上に同潤会アパートを位置付け、さらに、これまであまり触れられることのなかった同潤会アパートにおける管理のあり方を探ることを以て、本研究でケーススタディの対象としている戦前公共集合住宅の住環境運営の出発時の位相を明らかにした。

第4章では、現在人が居住している日本における耐火造の集合住宅の中では、最古のものである東京市営古石場住宅を取り上げ、その経年的住環境運営を論じた。同潤会アパートと比較すると、戦前における住環境の運営方法や、その後の払い下げによる居住者の動向が異なっていることが明らかになったが、70年近く集合住宅としての用に供してきた点や、階段室型を中心とした設計、戦後に払い下げられた点、やその後の住環境運営の方法など同潤会アパートと共通する点も多いことが分かった。

第5章では、同潤会アパートの中でも面積的に最大規模を誇り、戦前戦後を通じて、青山、江戸川とともに同潤会アパートの代名詞的な存在でもあった代官山アパートの経年的住環境運営を論じた。代官山は、本研究で対象とする事例中、唯一戦災を免れたところであり、調査の過程を通してたくさんの戦前、戦中、戦後すぐの町内会資料の入手が可能となった。これにより、これまであまり知られることのなかった、同潤会アパートにおける戦中生活の様子や、払い下げの様子、さらには居住者組織の詳細にわたる活動の経緯が明らかとなった。

第6章では、同潤会柳島アパートの経年的住環境運営を論じた。同潤会のアパートメント事業における初年度の事業であり、同潤会による敷地買収が初めて行われたアパートである。本研究の他の事例と比較すると、比較的まとまった整形の土地に「街路型」によって配置されており、下町型のアパートとして典型的である。また、戦災によって躯体のみを残してほぼ全壊している点は、他の下町型のアパートと変わらないが、戦後の払い下げによって

土地が一筆共有となっている点が他と異なる点である。6つの住棟のうち一つだけが、製薬会社によって1棟ごと買い取られ、最後まで賃貸住宅として経営された点は、「分譲」と「賃貸」によって、どのように住環境の運営の在り方が異なるかを知る意味で、貴重な事例である。また、本事例では、悉皆調査により、66年の同アパートの経年的な住環境の運営の在り方をつぶさに記録することができた。

第7章では、同潤会のアパートメント事業のなかで最大規模の住戸数を誇る清砂通りアパートの経年的住環境運営を論じた。この事例で特徴的なのは、敷地が大きく4つのブロックに分かれており、その間に民有地や学校・公園などがあることである。従って、長期間、人間がそこで居住していく中で、各ブロックごとの特徴が出てくるところがあり、この点が本研究の他の事例と大きく異なっている点である。また、代官山、柳島、猿江といった事例が、そのアパートごとに少数種類の住戸プランをもって設計されているのに対し、清砂通りの場合は、多種多様な住戸プランを擁している。これにより、多様な住戸プランの存在を前提とした住環境の運用がどのようなものであるかを見ることができた。

第8章では、不良住宅地区改良事業のモデル事業として同潤会により施工された猿江アパートの経年的住環境運営について論じた。不良住宅改良事業という特殊な条件のもとに出発したこの事例が、戦後他のアパートと同様に払い下げられ、現在までに至る様子を記述した。猿江アパートには、附属の社会事業施設である「善隣館」を挟んで東町アパートという、アパートメント事業による集合住宅も建設されている点もこの事例の特徴であり、アパートメント事業と不良住宅改良事業の出発点における違いがその後どのように、住環境運営に影響を与えたかが分かった。

第9章では、フィリピンのマニラ首都圏でおこなわれている「中・低所得者層でも入手可能な」「居住者の状況に応じて自ら増築できる」住宅という明確な意図をもって、建設された集合住宅(テラスハウス)の事例をとりあげ、住宅・住環境を居住者が自律的に改変し、それをコントロールしていく仕組みがどのように成立しているのかをみた。日本ではあまり実現していない、「時間とともに住環境が変化し、成長していく」ことをあらかじめ計画の射程に入れた事例として位置付けた。またこの事例を観察することにより、「時間軸を考慮した住環境運営計画」に有用な概念や手法を抽出した。

第10章では、戦前公共集合住宅における経年的住環境運営を、「戦前の住環境運営」「個々の居住者による住環境形成」「居住者組織による住環境のコントロール」の3つの側面から対比的に考察し、途上国におけるコア・ハウジングにおける住環境運営から抽出したことから踏まえた上で、今後の集合住宅計画における経年的住環境運営の在り方を考察している。さらに、従来一般的に行われてきた集合住宅の計画や供給の在り方に対して、居住者のライフステージやライフサイクルにあわせて住空間を改変できることをあらかじめ建設段階から盛り込んだ計画をこえて、既存の住環境を居住者自らが住空間をいかにコントロールし、居住者相互の利害をいかに調整していくべきかという居住サポート計画とも呼ぶべきシステムの必要性を論じた。

第1章：序章	1
1.1 研究の背景	1
1.2 研究の目的と研究対象	3
1.2.1 研究の目的	3
1.2.2 本論における住環境運営の定義	3
1.2.3 研究対象について	4
1.3 関連既往研究について	5
1.4 研究方法	7
1.4.1 集合住宅建設の政策史的背景および設計意図の解明	7
1.4.2 詳細復元および現況記録調査	7
1.4.3 経年的住環境運営の考察手法	7
1.5 研究の経緯	10
1.6 本論の構成	13
第2章：戦前公共集合住宅の史的位置付け	14
2.1 震災前の都市住宅問題の状況と対応	15
2.1.1 明治期の住宅問題	15
2.1.2 労働問題と社宅	17
2.1.3 震災前の不良住宅の実態	19
2.1.4 慈善事業から救済事業へ	25
2.1.5 慈善救済事業としての住宅供給事業	26
2.2 公共主導による社会事業としての住宅政策	28
2.2.1 救済事業調査会と小住宅改良要綱	28
2.2.2 社会事業体系の整備	30
2.2.3 社会事業調査会	34
2.2.4 住宅組合法	36
2.2.5 住宅会社法案	37
2.3 政府の低利融資による住宅供給事業	40
2.3.1 震災前の住宅不足と公共住宅供給	40
2.3.2 東京市営住宅	42
2.3.3 大阪市営住宅	53
2.3.4 横浜市営住宅	57
2.3.5 名古屋市営住宅	62
2.3.6 神戸市営住宅	63
2.3.7 京都市営住宅	64
2.3.8 東京府下の町営住宅	64
2.3.9 東京府社会事業協会による住宅供給	65

2.3.6	神戸市営住宅	64
2.3.7	京都市営住宅	65
2.3.8	東京府下の町営住宅	66
2.3.9	東京府社会事業協会による住宅供給	66
2.3.10	東京府住宅協会の住宅による住宅供給	69
2.3.11	民間建築会社に依る住宅供給	71
2.3.12	まとめ	72
2.4	関東大震災後の住宅供給活動と同潤会の住宅供給	73
2.4.1	関東大震災の予告	73
2.4.2	救護バラックの建設	73
2.4.3	同潤会の設立経緯	78
2.4.4	同潤会の事業	79
2.4.5	帝都復興事業	82
2.5	不良住宅地区改良事業	85
2.5.1	不良住宅地区改良法と住宅監督制度	85
2.6	まとめ	88
	資料1: 細民住宅改良要綱・原案	90
	資料2: 細民住宅会良案に対する委員意見摘要	91
	資料3: 小住宅改良要綱	92
	資料4: 内務省、住宅改良助成通牒要項	93
	資料5: 住宅組合法案要綱	94
	資料6: 住宅組合法	95
	資料7: 住宅会社法案要綱・原案	96
	資料8: 住宅会社法案要綱	98
	資料9: 不良住宅地区改良法案要項	100
第3章	戦前のアパートメントの計画と住環境運営	102
3.1	戦前のアパートメントに関する議論	103
3.1.1	欧米アパートメントハウスの移入	103
3.1.2	震災前の実際の民間集合住宅建設	108
3.1.3	震災後のアパートメントの流行・大衆化	118
3.1.4	日本における一団地の住宅経営・田園都市	122
3.2	同潤会アパートメントの設計	125
3.2.1	同潤会アパートメントの設計	125
3.2.2	同潤会アパートの立地	128

3.2.3	住戸・住棟の配置計画	132
3.2.4	設備計画	149
3.3	同潤会アパートの住環境運営とその後の展開	156
3.3.1	同潤会アパートの管理	156
3.3.2	営団住宅の閉鎖	164
3.3.3	営団住宅の処分	169
3.3.4	払い下げと「鉄筋アパート代表者協議会」	173
3.4	まとめ	177
	資料10: 東京市営住宅使用条例 178	
	資料11: 東京市営住宅貸付規定取扱手続 180	
	資料12: 東京市営住宅使用条例施行細則 181	
第4章	東京市営古石場住宅における経年的住環境運営	182
4.1	本研究における東京市営古石場住宅の位置付け	183
4.1.1	古石場住宅の位置付け	183
4.1.2	調査概要	183
4.2	古石場住宅前史	185
4.3	計画の概要	186
4.3.1	震災前の計画	186
4.3.2	住棟・住戸計画	190
4.4	古石場住宅の変遷	196
4.4.1	戦前期（大正15年～昭和20年）	196
4.4.2	戦中・戦後	196
4.5	個々の居住者による住環境形成	198
4.5.1	アパート内移動	198
4.5.2	増築	198
4.5.3	複数住戸使用	199
4.5.4	n戸1化	199
4.5.5	用途転用	199
4.5.6	共用空間の利用	199
4.5.7	ケーススタディ	199
4.6	居住者組織による住環境のコントロール	200
4.6.1	親交会	200
4.6.2	2号館	200
4.6.3	3号館	201
4.6.4	4号館	202

4.6.5	5号館	202
4.6.6	子供会の活動	203
4.6.7	現在の銭湯の利用状況	203
4.6.8	公園や道路の利用状況	203
4.6.9	駐車・駐輪	203
4.7	まとめ/古石場住宅における経年的住環境運営	205
<b>第5章： 同潤会代官山アパートにおける経年的住環境運営</b>		<b>206</b>
5.1	本研究における同潤会代官山アパートの位置付け	207
5.1.1	代官山アパートの位置付け	207
5.1.2	調査概要	207
5.2	代官山アパート前史	209
5.3	計画の概要	212
5.3.1	敷地・街路計画	212
5.3.2	住棟配置計画	214
5.3.3	住戸平面計画	215
5.4	代官山アパートの変遷	220
5.4.1	戦前期（昭和2年～昭和18年頃）	220
5.4.2	戦中期（昭和18年頃～昭和20年）	224
5.4.3	代官山アパート居住者組合	227
5.4.4	代官山生活協同組合の活動	231
5.4.5	建物の払い下げ	232
5.4.6	土地の払い下げ	237
5.4.7	新生・親隣会の時代	239
5.4.8	再開発期	240
5.5	個々の居住者による住環境形成	241
5.5.1	アパート内移動	241
5.5.2	増築	241
5.5.3	複数戸所有	244
5.5.4	n戸1化	244
5.5.5	途転用	245
5.5.6	保存行為	245
5.5.7	共用空間の利用	247
5.5.8	ケーススタディ1：大規模増築の例	247
5.6	居住者組織による住環境のコントロール	250
5.6.1	同潤会の管理者	250
5.6.2	代官山アパートメント居住者組合	250
5.6.3	親隣会	250

5.7	まとめ/代官山アパートにおける経年的住環境運営	251
資料13：親隣会会則		252
資料14：社団法人〇会定款（案）		253
資料15：住宅使用についての注意（昭和25年東京都発行の住宅使用許可書より）		258
資料16：住宅使用料受領書の裏の使用規則		259
資料17：（代官山アパート居住者組合委員会案）		260
資料18：代官山生活協同組合定款		262
資料19：代官山町会資料一覧		271
<b>第6章： 同潤会柳島アパートにおける経年的住環境運営</b>		<b>280</b>
6.1	本研究における同潤会柳島アパートの位置付け	281
6.1.1	柳島アパートの位置付け	281
6.1.2	調査概要	281
6.2	柳島アパート前史	283
6.2.1	関東大震災までの柳島	283
6.2.2	不良住宅地区としての本所区柳島界隈	286
6.2.3	関東大震災以降の柳島	287
6.2.4	東京帝大柳島セツルメント	288
6.3	計画の概要	292
6.3.1	区画整理事業	292
6.3.2	敷地・街路計画	294
6.3.3	住棟配置計画	294
6.3.4	住戸平面計画	298
6.3.5	柳島アパートの計画の特徴	303
6.4	柳島アパートの変遷	304
6.4.1	戦前期（大正15年～昭和20年）	304
6.4.2	戦後混乱期（昭和20年～昭和26年）	308
6.4.3	発展期（昭和32年～昭和48年頃）	312
6.4.4	再開発準備期（昭和48年頃～平成3年）	316
6.5	個々の居住者による住環境形成	320
6.5.1	柳島アパートの居住者像	320
6.5.2	アパート内移動	322
6.5.3	増築	324
6.5.4	複数戸使用	324
6.5.5	n戸1化	325

6.5.6	用途転用	325
6.5.7	保存行為	326
6.5.8	共用空間の利用	327
6.5.9	ケーススタディ1：増築・複数戸居住によって3世代居住を実現した例328	
6.5.10	ケーススタディ2：上下の住戸を増築部分で結んだ例	331
6.5.11	ケーススタディ3：地下に増築した例	332
<b>6.6</b>	<b>居住者組織による住環境のコントロール</b>	<b>333</b>
6.6.1	同潤会の管理	333
6.6.2	昭和会	333
6.6.3	横川5丁目北部町会	333
6.6.4	階段室・住棟ごとの住環境のコントロール	336
<b>6.7</b>	<b>まとめ／柳島アパートにおける経年的住環境運営</b>	<b>337</b>
<b>第7章</b>	<b>同潤会清砂通りアパートにおける経年的住環境運営</b>	<b>338</b>
<b>7.1</b>	<b>本研究における同潤会清砂通りアパートの位置付け</b>	<b>339</b>
7.1.1	清砂通りアパートの位置付け	339
7.1.2	調査概要	339
<b>7.2</b>	<b>清砂通アパート前史</b>	<b>341</b>
7.2.1	深川区東大工町地区	341
7.2.2	震災復興区画整理事業との関係	342
<b>7.3</b>	<b>計画の概要</b>	<b>344</b>
7.3.1	敷地・街路計画	344
7.3.2	住棟配置計画	346
7.3.3	住戸平面計画	351
7.3.4	施設計画	352
7.3.5	住戸の計画寸法・仕様	352
<b>7.4</b>	<b>清砂通アパートの住環境の変遷</b>	<b>354</b>
7.4.1	戦前（昭和2年～昭和16年）	354
7.4.2	戦災から払い下げまで（昭和20年～昭和32年）	358
7.4.3	浅沼稲次郎と生活協同組合	359
7.4.4	払い下げ（昭和21年～昭和32年）	360
7.4.5	払い下げ後から再開準備開始まで（昭和32年～平成元年）	362
7.4.6	再開準備開始以降（平成元年～）	362
<b>7.5</b>	<b>個々の居住者による住環境形成</b>	<b>364</b>
7.5.1	アパート内移動	364
7.5.2	増築	365
7.5.3	複数戸使用	369

7.5.4	n戸1化	370
7.5.5	用途転用	373
7.5.6	保存行為	373
7.5.7	共用空間の利用（中庭）	374
7.5.8	共用空間の利用（屋上）	378
7.5.9	ケーススタディ1：隣合う2戸をつないだ例	381
7.5.10	ケーススタディ2：同一階で4戸を使用する例	381
<b>7.6</b>	<b>居住者組織による住環境のコントロール</b>	<b>383</b>
7.6.1	同潤会の管理者	383
7.6.2	棟ごとの管理組織の整備	383
7.6.3	自治会の分離	384
7.6.4	住棟ごとの住環境運営	384
<b>7.7</b>	<b>まとめ／清砂通アパートにおける経年的住環境運営</b>	<b>385</b>
<b>第8章</b>	<b>同潤会猿江アパート及び東町アパートにおける経年的住環境運営</b>	<b>386</b>
<b>8.1</b>	<b>本研究における同潤会猿江アパート及び東町アパートの位置付け</b>	<b>387</b>
8.1.1	猿江アパート及び東町アパートの位置付け	387
8.1.2	調査概要	387
<b>8.2</b>	<b>猿江アパート・東町アパート前史</b>	<b>388</b>
8.2.1	近代東京の不良住宅地区と猿江裏町	388
8.2.2	方面委員制度と猿江裏町	389
8.2.3	震災前から住む地区外居住者によるアパート建設までの地域の様子393	
8.2.4	善隣館の活動	396
8.2.5	震災後の様子と区画整理事業	397
8.2.6	事業の変遷	398
<b>8.3</b>	<b>計画の概要</b>	<b>402</b>
8.3.1	敷地・街路計画	402
8.3.2	住棟配置計画	405
8.3.3	住戸平面計画	407
<b>8.4</b>	<b>猿江アパート・東町アパートの変遷</b>	<b>409</b>
8.4.1	戦前期	409
8.4.2	戦中戦後	410
8.4.3	土地・建物の払下げと住江アパート借家人組合・住利町会	411
8.4.4	再開発	414
<b>8.5</b>	<b>個々の居住者による住環境形成</b>	<b>415</b>
8.5.1	増築	415



8.5.2	複数戸使用	417
8.5.3	n戸1化	419
8.5.4	用途転用	420
8.5.5	保存行為	421
8.5.6	外部空間の利用	421
8.5.7	ケーススタディ1：増築によって隣合う2戸を連結した例（猿江アパート）	421
8.5.8	ケーススタディ2：子供部屋をはなれに持つ例（猿江アパート）	424
8.5.9	ケーススタディ3：40年間増築をしなかった例（東町アパート）	426
8.6	居住者組織による住環境のコントロール	428
8.6.1	同潤会の管理	428
8.6.2	居住者組織	428
8.7	まとめ／猿江アパート・東町アパートにおける経年的住環境運営	430
<b>第9章： 途上国におけるコア・ハウジングの試み</b>		<b>431</b>
9.1	本研究における途上国のコア・ハウジングの位置付け	431
9.1.1	研究事例の位置付け	431
9.1.2	調査概要	432
9.2	公益建設会社によるコア・ハウジング—FREEDOM TO BUILD	433
9.2.1	サイト・アンド・サービスとコア・ハウジング	433
9.2.2	フリーダム・トゥ・ビルド	434
9.2.3	デ・ラ・コスタ・プロジェクト	435
9.2.4	増築を前提とした住宅計画	435
9.2.5	増築・住生活に関するガイドライン	438
9.2.6	居住者組織とまちの運営	440
9.2.7	個々に成長していく住居	441
9.2.8	ケーススタディ1：全く増築していない例（図■）	441
9.2.9	ケーススタディ2：近隣と様々に交渉しつつ増築した例	442
9.2.10	ケーススタディ3：2階に増築した例	444
9.2.11	住宅供給主体の役割と可能性	445
9.3	まとめ／時間のファクターを取り込んだ住環境運営	446
<b>第10章： まとめ及び今後の課題</b>		<b>447</b>
10.1	各アパートの対比的考察	447
10.1.1	戦前の住環境運営	447
10.1.2	戦災のダメージ	447
10.1.3	払い下げ期の住環境運営	447

10.1.4	払い下げによる住環境運営の分割	447
10.1.5	戦後の住環境運営	447
10.1.6	居住者の住環境運営に置ける都市生活的成熟度	447
10.2	時間の要素を考慮に入れた住環境運営	448
10.2.1	戦前公共集合住宅の経年的住環境運営から学ぶもの	448
10.2.2	途上国のコア・ハウジングから学ぶもの	452
10.2.3	日本における今後の経年的住環境運営についての考察	452
10.2.4	まちとしての集合住宅の運営	452
10.3	今後の課題	453

第1章：序章

## 第1章：序章

### 1.1 研究の背景

現在、日本で建設される住宅の多くは、建設された瞬間に一番質の高いものとなっている。つまり、新しく建設されたときにその性能が最も高く、住んでいるうちに、次第に劣化してゆき、建設当初の性能を維持・回復するために様々な努力が傾けられるというのが一般的である。逆に、建設されて時を経ながら性能を増していくような建物の計画や住まい方は、なかなか見かけることはない。特に集合住宅の場合であれば、入居後に行われる増改築といった、居住者自身による住宅の質の改善のための努力は、一般的には、住宅の資産価値に対する損耗とみなされるのが現状である。最近でこそ、リニューアルが目ざされつつはあるものの、やはり一般的には、住宅は成長・変化するものではないという感覚が支配的である。

一方、阪神・淡路大震災をひとつの契機として、ストックとしての集合住宅の在り方が大きな社会問題として台頭しつつある。1992年末には分譲集合住宅ストックは約250万戸に達したが、建替えを実現したものは全国でわずか50例に満たず、ダウン・ゾーニングによる容積率オーバーや居住者の合意形成の困難のために、今後の分譲集合住宅の建替えはこのままでは困難であることが予想される。また、公共賃貸集合住宅の多くは築後わずか30数年で全面建替えが行われている。こうした全面建替えによるストック更新は、近年の高齢化社会・経済活力の低下・少子化問題（将来的な人口減少）・産業廃棄物による環境問題・既存コミュニティの崩壊といった社会的背景のもとでは、抑制すべきであるという提言も多い。

今や、都市生活者の大半が集合住宅に住み、今後集合住宅の寿命が必然的に長期化していく中、集合住宅に幾世代にもわたって住まうという経験の殆どない日本人の生活にとって、これから起こりうるであろう集合住宅の長期的な運営に関わる諸課題（高齢化、増改築、設備の改善、相隣関係の調整など）を先駆的に経験してきた長期経過集合住宅の経験を把握・分析し、今後の集合住宅の運営の在り方を考えなければならない時期にきている。

しかし、実情として一般的に集合住宅では、居住者が入居した後に、そのライフステージやライフスタイルにあわせて、住戸の内外を問わず、空間を改変して住まい続けていくことは頗る困難である。居住者のライフステージやライフスタイルに空間が適合しなくなると、たいてい住み替えが行われ、住み替えの能力がない者は、その場に「沈殿」してしまいがちである。個々の居住者の経済的状況や異常な土地の高騰はあるにせよ、「定住」の持つ意味と、それをサポートする「集合住宅ストック」をいかに構築していくかが議論されなければならない。しかしながら、数十年のスパンにわたってある一定の地域や建物に住まい続けていくことを考えた場合、やはり家族構成の変化や社会状況の変化に対応するためには、住み替えに頼りしかたないのが一般的現状である。住み替えが盛んに行われるような集合住宅に、ある固有のサブカルチャーを持った自律的な存在としての「まち」が果たして形成されるのかという問いは、住宅ストックに占める集合住宅の割合が三分の一を超える現在、重要な意味を持っている。

これまでの日本における住宅政策の主流は、「住宅双六」に象徴されるような、「住み替え」の論理を前提としたものであったことは間違いないだろう。しかし、現実には、住宅双六を全うするような社会経済的前提は既に失われつつあるといつてよい。農村部から都市部に出てきた世代は既に、都市に根付き、そこを終の住処にしようとしている。これは、都市のインナーエリア、長期経過集合住宅における高齢者の「沈殿」、都市近郊における建替えによる「二世帯住宅化」、という現象に現われている。

一方、従来の建築計画学研究分野では、「新たにつくるための計画」研究が主流であり、既に計画されたものに関する経年的な評価に関する研究はあまりなされてこなかった。上述のような集合住宅のストックにおける問題以外にも、ニュータウンなどにおいて社会構成員が時と共に変化し、既存のコミュニティ施設をどのように再構築していくかが大きな問題になりつつあり、例えば、学校建築においては、社会における少子化を反映して、空き教室の運営をこれからどうしていくかが問題となっている。

また、従来の建築計画学では、いったん建設された構築物に対する事後評価があまり行われることはなく、竣工直後の評価がそのまま、その構築物・構築環境の評価として、数十年間固定的に受け継がれていく傾向があった。本来、建築物・構築環境は、いうまでもなくそこを利用する人間の行為と共に時間を経るにしたがって変化するものであり、その時点時点ごとの適切な評価にもとづいて、構築環境は議論されなければならない。

## 1.2 研究の目的と研究対象

### 1.2.1 研究の目的

本研究では、こうした、集合住宅をとりまく社会的背景をもとに、長期間住まい続けられた集合住宅、及び、時間軸を考慮にいれた集合住宅計画を対象として、それぞれの住環境がどのように運営・再構成・再構築されてきたかを経年的に把握し、長年にわたり居住者・居住者組織によって経験・蓄積されてきた住環境運営の実態とその経年変化の構造を抽出することを目的としている。

### 1.2.2 本論における住環境運営の定義

本論で使用される集合住宅における「住環境」という言葉は、単に物理的空間だけをさすのではなく、居住者相互の社会関係をも含む、社会的空間を含める。一方「運営(Management)」とは、そうした住環境を、ある制約条件のもとで様々な生活目的のための手段として使用・利用あるいは再生・保全する行為、さらにはそれらの行為を制御する行為をもさすことにする。したがって、日常的に、ある住戸に居住することも、ここでは「住環境運営」として捉えることにする。

また、集合住宅における住環境を運営する主体を、本論では、「家族を単位とした個々の居住者」と「様々な単位で存在する居住者組織」に分けている。つまり、前者は住空間、増築・改築・複数住戸使用・住み替え、などといった行為(住環境形成行為)によって、生活していく上での手段として運営する主体である。一方後者の居住者組織は、階段室単位・住棟単位・街区単位・全体といった様々な単位において存在し、個々の居住者の住環境運営を相互調整し、個々の住環境運営の蓄積として出現する全体的な住環境に対するコントロールの役割を担うとともに、共用空間の運営を担うものである。

したがって、本論で使用される「住環境運営(Environmental Management)」という言葉は、単に、分譲集合住宅で行われているような管理組合による住宅の維持・管理(Maintenance)という意味にとどまらず、

「社会的空間を含めた住空間を、自らの生活手段として活用・保存・再生していくために行われる、家族を単位とした個々の居住者の行為、および、それらの行為の相互調整あるいは制御として居住者組織が、住環境を運営すること。」

と定義する。

### 1.2.3 研究対象について

本研究では、「長期間住まい続けられた集合住宅」、及び、「時間軸を考慮にいたれた集合住宅計画」を研究対象としている。

「長期間住まい続けられた集合住宅」の対象事例としては、ほぼ70年にわたり居住の用に供してきた戦前に建設された公共集合住宅、つまり以下に示すような、同潤会アパートの5事例、及び、同潤会アパートに先だって建設された、鉄筋ブロック造（一部RC造）の東京市営住宅の合計6事例（5地域、下の1から5まで）をとりあげる。

1. 同潤会代官山アパート
2. 同潤会柳島アパート
3. 同潤会清砂通りアパート
4. 同潤会猿江共同住宅及び東町アパート
5. 東京市営古石場住宅

これらの戦前公共集合住宅は、長期間にわたる環境と人間とのかわりあいの歴史を有し、自律的な定住環境を形成してきた集合住宅ストックとして、ほぼ70年の長きにわたって住まい続けられてきた。また、一般の集合住宅ではなかなか実現しにくい、個々の居住者による増改築や複数の住戸を使用することによって、多くの居住者が半世紀近く定住してきた。物理的に限定された一つの住環境が、長い時間の中でいかに生活主体である居住者の行為と関わってきたのか、逆に、生活主体がそれぞれの時代状況の中でいかに住環境に対して働きかけてきたのかという問題に迫るための重要な資料を提供してくれる事例である。

一方、「時間軸を考慮にいたれた集合住宅計画」の対象事例としては、第三世界における「コア・ハウジング」の実践例として、フィリピンのマニラ郊外で活動が続けている、公益建設会社「FREEDOM TO BUILD」

による「DE LA COSTA LOW INCOME HOUSING PROJECT」を取り上げる。この事例は、フィリピンにおける低所得者層向けのロー・コスト住宅建設事業であり、コア・ハウスによる住宅供給事業である。

もちろんこうした海外の事例は、同潤会アパートなどの事例と比べると、建設年代も大幅に異なるし、建設計画における社会経済的状況・理念も大幅に異なり、また、住まい手の文化的状況も大きく異なっているが、住み手が時とともに増築・改築という手段をとって「定住」することを計画的にサポートしようとしている点で、今後の日本における「時間軸を考慮にいたれた集合住宅計画」を模索していく上でも参考となるとと思われるので、本論の事例研究の一部とした。

### 1.3 関連既往研究について

同潤会アパートに関する研究は、次節に見るように、建築計画・都市計画・建築史の立場から、さまざまな角度で調査・研究されてきた。

戦前において、同潤会アパートに言及したものとしては、自身が同潤会アパートの設計に携わっていた内務省社会局技師である、中村宏のものがある。彼は、同潤会アパートの設計に携わる一方で、盛んに海外の集合住宅の事例を紹介しつつ、あるべき集合住宅の計画の在り方を論じた。<sup>1</sup>また、清水一は、建築計画学的な立場から、集合住宅の計画を論じ、特に海外のアパートメントの形態的特徴などを統計的に押えようとしている。<sup>2</sup>このほかにもアパートメントを同潤会に絡めて論じたものには、佐藤功一<sup>3</sup>などによる評論的なものもある。

戦後、同潤会アパートを建築史的側面から捉えた研究としては、マルク・ブルディエ<sup>4</sup>の研究が有名である。これは同潤会アパートの質の高さを設計図面や聞き取り調査などを通して明らかにしたものであった。また、堀薫<sup>5</sup>による同潤会組織や同潤会に携わっていた人々に関する一連の研究では、アパートの設計者を特定する試みを行っている。

また、都市計画学的側面からの研究としては、高見沢邦郎<sup>6</sup>によるものがその先鞭を付けているといっただろう。彼は、都内の同潤会アパートの歴史を都市計画学的見地から調査し、アパートの再開発問題にも触れており、先駆的な研究であった。また、アパートメントではないが、同潤会の木造住宅地の都市計画学的研究としては、佐藤滋によるものがあげられる。佐藤は、主に木造住宅団地の住戸群の配置計画の分析を通して同潤会の住棟配置の計画技術的業績を評価している。また、佐藤研究室の真野<sup>7</sup>は同潤会のアパートメント事業と、特に震災復興区画整理の関係を詳細に検証しており、同潤会アパートメント研究の新たな分野を開きつつある。

本論文に近い建築計画的研究としては、終戦直後に行われた、建築技術研究所の谷重雄らによる、代官山アパートと江戸川アパートにおける居住者の生活実態調査が、かなり早い段階の研究として有名である。また、松本恭治<sup>8</sup>によるものも有名である。松本は、建物という

1. 1933、中村寛、「建築学会パンフレット第五集第九号、アパートメントハウスと其の管理法」、建築学会など
2. 1933、清水一、「アパートメントハウス」、「高等建築学第14巻」、常盤書房など
3. 佐藤功一、「住宅建築」、「アルス建築講座」など
4. 1992、マルク・ブルディエ、「同潤会アパート原景 日本建築史における役割」、住まいの図書館出版局など
5. 1982、堀薫「創設より第三回組織改正まで 同潤会組織の変遷」、「日本建築学会大会学術公演梗概集」
6. 1984、堀薫、「同潤会アパートメント・ハウスの建設に関与した人々」、「日本建築学会大会学術公演梗概集」など
7. 1972、高見沢邦郎、川崎和裕、鈴木克、「同潤会アパート調査報告-共同住宅の維持管理・更新問題に関する研究その1」、東京都立大学都市計画研究室
8. 1994、真野洋介、「同潤会アパートメントのプロトタイプ研究-雑多な視点からの考察-」、早稲田大学卒業論文
9. 1972、松本恭治、「生活史・同潤会アパート」、「都市住宅」7月号

施設を通して展開された居住者の生活に関する生活史関連の研究であり、長期経過集合住宅の、特に維持・管理の仕組みについて詳しい。

しかし、これらの論考はいずれも、一つの集合住宅を時間軸にさかのぼって、特に、そこに住む居住者の生活動向と住環境の関係を真正面から論じたものではない、本研究の意図しているところはまさにこの点である。

同潤会アパートとは直接関係ないが、近年、建築史・建築計画史的に重要な集合住宅が再開発によって取り壊されるケースが増え、そうした集合住宅の記録保存的な調査・研究も重要なテーマになりつつある。そうした研究では、小柳津醇一・初見学らによる、都営高輪アパートや公団の晴海高層アパートに関する研究があげられよう。

また、本論はある意味で、戦前に供給された集合住宅団地の変遷をたどるいわゆる「地域史」としての側面もあるが、集合住宅団地を中心とした地域史的研究はあまり行われていない。ただ、地元住民有志による、例えば、東京都北区赤羽にある日本陸軍の弾薬庫を戦後の引き揚げ者用住宅として転用したものを、都営桐ヶ丘住宅にした経緯を描く『桐ヶ丘三十五年史』<sup>9</sup>や、東京都によって終戦後の応急住宅として昭和24年に建設された武蔵野市「都営八幡町住宅」のドキュメント<sup>10</sup>などがある。特に、『八幡町ものがたり』は、都営住宅団地として出発したものが、払い下げや増改築を経ながら時代とともに変容していった様子が、克明に記録されている。

9. 1981、桐ヶ丘三十五年史編纂委員会編、『桐ヶ丘三十五年史』、北郊文化  
10. 1988、塩坂勇、『八幡町ものがたり—ある都営住宅の戦後史』、河出書房新社

## 1.4 研究方法

本研究は、以下に示すような主として3つの手続きに沿って進められた。

### 1.4.1 集合住宅建設の政策史的背景および設計意図の解明

本研究の第一段階として、対象とする集合住宅が建設された社会的背景と計画的意図を把握するとともに、建設当初に計画されていた、建物と居住の管理計画を明らかにし、建築計画史上・住宅政策史上に位置付ける必要がある。この調査は、主として文献研究となるため、対象となる集合住宅の建築計画の経緯についてまず把握しなければならない。具体的には、内務省、東京市、同潤会の各資料と共に、当時の社会状況を探るための、新聞・雑誌に関する関連記事の調査を行い、また、公的記録のみに頼らず、居住歴の長い住民等による聞き取りや、近隣住宅地に住む古老に対する聞き取りで実際の住宅計画・住環境運用計画を同時に探り、より立体的な位置づけが可能となる。

### 1.4.2 詳細復元および現況記録調査

戦前の集合住宅については各種資料に建設当初の図面が掲載され、一部図書館等で保存されているものの、実際建設されたものは設計変更がかなり行われていることがこれまでの研究によって分かっている。従って、実際に建設された空間がどのような空間であるのかは実測調査を行ってみなければ分からないのが現状であり、詳細な実測調査に基づいて当初の建築形態を復元することは、建築史的な記録を残すことはもちろん、住環境運営の前提を探るための不可欠の作業となる。こうした調査と共に、長い間に大幅に改変された現況の住環境を併せて記録として保存することにした。この調査は、実際にできるだけ多くの住戸内外の空間を実際に実測するという方法を探るが、戦前公共集合住宅のいずれの事例も既に取り壊されているか、あるいは再開発計画中であつたので、緊急を要する調査であつた。

### 1.4.3 経年的住環境運営の考察手法

各集合住宅について、その概要・建設までの経緯と計画内容・住まわれた歴史・コミュニティ活動の変遷・特徴的な住みこなしの事例、等の項目ごとに、アパートにおける空間と生活の変容過程を明らかにするために、個々の居住者、住棟の責任者、自治組織の責任者など

に対してインタビューを行ったほか、住環境運営に関する資料（町会誌や町会名簿の経年的収集）の収集を行った。

こうして収集した情報をもとに、集合住宅の住環境運営の在り方が、長期間にどのように変容してきたのかをまとめた上で、それぞれの調査対象事例における個々の居住者とその集合体である組織（住棟、街区、町会等）が、住環境運営上どのような役割を担ってきたのかを解明するために、以下のような手続きで研究を進めた。

#### 1. 住環境運営の経年的変容の把握

対象としている事例について、それぞれの住環境の経年的変容を全体的に把握する。

#### 2. 個々の居住者による住環境運営の実態把握

できるだけ多くの居住者に対する聞き取りにより、各住戸に住む家族や、複数の家族が、どのような住環境の運営をしてきたのかを把握する。

#### 3. 居住者組織による住環境運営の実態把握

1で把握された各居住者のこれまでの空間への働きかけが実現する際に、どのような手続き（家族内、住戸間、階段空間、住棟間、アパートと近隣間等）が必要とされたのかを明らかにする。

特に、居住社からの働きかけとして、

- ・アパート内移動
- ・増築
- ・複数住戸使用
- ・n戸1化
- ・用途転用
- ・保存行為
- ・共用空間の運営

といった現象に着目し、その事例を挙げながら、各事例における居住社が主体となった住環境形成の実態を明らかにする。

#### 5. 各事例における住環境運営の構造の解明

環境に働きかけて、環境を形成していく個々の主体、及びその相互調整の役割を持つ自治会などの居住者組織が、その環境形成過程でどのように結び付き、その働きかけ同士が結果としてどのような環境・景観を産んできたのかを把握し、住環境運営の主体相互がどのように結びつきながら今に至っているかを考察する。

#### 6. 経年的住環境運営計画の可能性

以上のプロセスにより、一つの集合住宅団地の内部に、初期の計画的意図と生活状況、社会状況のギャップが生じた場合に、どのような住空間運営計画が必要となるのかについて検討する。

特に、居住者による個々の住環境形成過程で、「アパート内移動」「増築」「複数住戸使用」「n戸1化」「用途転用」「保存行為」「共用空間の運営」といった現象に着目するが、ここでこれらの現象について若干の補足が必要となる。本研究で調査の対象とした戦前公共集合住宅では、長年居住者が集合住宅に住み続ける上で、さまざまな、住環境に対する働き

かけが生じている。これらは、家族の成員数の拡大やライフステージ、ライフサイクルに応じて、身の周りの住空間を改変しつつ、個々の生活要求に、空間を適合させようとしたものであり、一般の住宅地でも見られる現象手はあるが、特に戦前公共集合住宅手は、これらの行為が幾層にもわたって、時間的に蓄積しているのが大きな特徴である。以下に、本研究で着目する居住者からの住環境への働きかけの現象について、定義的な説明を附すことにする。

#### ・増築

住んでいる住戸に、新たに居室などを付け加えること。調査事例の多くは出窓をしているが、本研究では出窓程度のものは含めないようにしている。

#### ・複数住戸使用

1つの世帯、あるいは1つの親族が、アパート内に2戸以上の住戸を購入あるいは賃貸して使用すること。店舗用住戸と住居用住戸の両方をアパートにもっている場合も、個々に分類する。

#### ・n戸1化

同じ階で隣接する住戸、または、上下階の同じ位置にある住戸間の界壁を取り除き、内部でつなぎ、一体となった居住空間とすることをいう。住戸間の界壁を取り除かなくても、増築した部分によってつなぐことも、n戸1化に含めることにする。具体的には、2戸1化、3戸1化などがある。

#### ・アパート内移動

アパート居住者がそれまで住んでいた住戸を売却または家主に返却して、新たな住居をアパート内で購入または賃貸して使用すること。複数住戸使用の、1特殊形態でもあるが、本研究では、単純な移動のことを特にこう称する。

#### ・用途転用

建設当初に計画されていた用途とは異なる用途に使われる現象をさす。住居から店舗、店舗から住戸、住戸から集会所、娯楽室から住戸、などさまざまな用途転用が実際に見られる。

#### ・保存行為

アパート内のある部分や部位を意識的に保存し、維持・継承すること。何の維持管理行為も行わずにたまたま放っておいた結果保存されているものは原則として含まない。例えば、増築した部分の窓に、建設当初のサッシをそのまま移し替えるといった現象が見られる。

#### ・共用空間の運営

以上の行為は、基本的に家族を単位とする個人の、住環境への働きかけの現象であるが、共用空間の運営とは、階段室単位、住棟単位、街区単位などで構成される居住者の組織が、中庭や前庭、街路や屋上といった共用空間に集団的に働きかけることをさす。具体的には、駐車場や駐輪場の設置や街路樹の手入れなどがこれにあたる。

以上が、本論における調査手法であるが、対象となる各アパートにおける歴史的資料の残存状況や、インタビュー・実測調査の密度は、事例によってまちまちであることを断っておかなければならない。これは、次節の研究の経緯で明らかにしておく。

## 1.5 研究の経緯

筆者はこれまで6年にわたり同潤会アパートを中心として、戦前の公共集合住宅における居住者主体の住環境形成過程（増改築、団地内住み替えなど）を研究してきた。また、同時期に、第三世界（特に東南アジア）の都市貧困層地域の住宅建設事業の調査も行ってきた。しかし、必ずしも同一のフォーマットにもとづいて調査を行ったわけではないので、ここでは、本研究において対象とした事例の調査の概要と経緯を、それぞれの対象事例ごとにせつめいする。ここで説明する調査概要は、時系列に沿ったものであり、本論文中の章立てとは順番が異なっていることに留意されたい。

### 1. 同潤会猿江共同住宅及び東町アパート

【調査時期】1990年

【経緯】筆者が卒業論文で取り組んだ事例である。実際にインタビューができた事例は4世帯にとどまるが、戦前から住む地区外居住者家などに、戦前からの地区での生活の様子を開けたのが大きな成果であった。また、地区全体の外部空間のマッピング調査を行い、集合住宅における共用空間の計画と実際の生活の在り方のずれを読み取ることができた。再開発組合から資料を提供していただき、複数住戸使用の世帯の分布や、増築の分布と住棟配置の関係が読み取れた。しかし、インタビューの数が少なく、また、質問項目に、あまり居住者の過去の住生活に関する事項を入れていなかったために、時間軸にさかのぼって住環境の変容と居住者の生活の在り方の関係を探るまでには至らなかったが、全体的な住環境の変化については会長へのインタビューで補っている。

### 2. 同潤会柳島アパート

【調査時期】1991-3年

【経緯】筆者が修士論文で取り組んだ事例であり、東京工芸大学清水研究室、九州大学菊地研究室との共同研究であった。調査内容は、猿江アパートで行った方法と大差なかったが、猿江アパートの経験を生かし、なるべく多くの居住者の住生活と環境の変容の様子を、時間軸をたどるようにインタビューした。結果として、現住者のほとんどの、これまでの個々の住生活史が明らかとなった。これにより、猿江の調査ではあまりはっきりしなかった、増改築や複数住戸使用に至るまでの過程や、そうした住空間への働きかけについての居住者どうしの「小集団の合意形成」が、階段質レベル、住棟レベル、町会レベルに必要なプロセスとして存在していることが明らかになった。しかし、この調査では、個々の居住者による「住空間の拡大」に焦点を当てすぎたために、日常レベルの細々とした、居住者と環境の間のやり取りや、住環境の運営における各レベルの小集団や町会の役割といったことにあまり注目していなかった店が課題となった。

しかし、猿江も柳島も戦災によりほとんど戦前居住者がおらず、戦前の様子を把握するのは困難であったところ、町会長に近隣の古老や、昔住んでいた居住者を紹介してもらい「座談会形式」で、戦前の様子を把握できたことは大きな成果であった。

また、柳島では、再開発によって取り壊されるために「記録保存」という別の目的もあった。ここでは、東京都公文書館に残る裏焼きの図面と、実際に建設されたものの比較を行い、公文書館に残っている図面が必ずしも実際に建てられたものと同じではないことが明らかになった。

### 3. 東京市宮古石場住宅

【調査時期】1995年

【経緯】この調査と、同潤会清砂通りアパートの調査は、日本女子大高橋研究室、東京理科大学伊藤研究室との共同研究であった。古石場住宅は、同潤会より以前に建設されたものであり、また、構造も鉄筋コンクリートブロック造であったため、千葉大学玉井研究室と合同で、コンクリートブロック工法の調査も行っている。

他の調査は、ほぼ柳島で行った調査を踏襲しているが、インタビューを、各住棟の責任者にしぼったため、幅広い居住者層の住生活史を開けてはいないうらみがある。

しかし、柳島と比べると、居住者間の住環境運営のコントロールに関するルールなどを細かく聞くことができたのは、研究手法として進歩であった。

### 4. 同潤会清砂通りアパート

【調査時期】1995年

【経緯】この調査は、古石場住宅の調査と相前後して、同じメンバーで行った。そのため、調査内容はほぼ同じであり、インタビュー調査も各住棟の代表的な居住者に対して行っている。

清砂アパートは特に、さまざまなタイプの住棟都外部空間、それと大規模な増築に特徴があるので、外部空間のマッピングに加えて、屋上の利用形態を把握するための調査も行った。特に、清砂通りではさまざまな中庭があるのでこれらの外部空間の運営状況を把握できたことは大きな成果であった。

### 5. 同潤会代官山アパート

【調査時期】1995-6年

【経緯】代官山も同じく再開発が本格的に始まるのでその前に調査しなければというので、東京都立大の高見沢邦郎教授によって呼びかけられた研究者（早稲田大学佐藤滋教授、及び研究室、東京理科大学伊藤裕久助教授、及び研究室）で組織された「代官山アパート研究会」で行った調査にもとづいている。ここでは、再開発事業がナイーブな進捗状況にあったので、居住者へのインタビューは悉皆という訳にはいかなかったが、自治会長や役員をはじめ、伝手を頼ってのインタビューとなった。結果、インタビューできた居住者は20人に満たなかったが、戦前から住む居住者に集まってもらい、5回ほど座談会を開き、戦前からの住生活及び居住環境の変容過程が明らかとなった。

また、戦時中からの町内会関連の資料も膨大に発見されたため、同潤会アパートの払い下げの過程をつぶさに知る手がかりとなった。

また、代官山アパートは、高見沢教授の呼びかけによって、渋谷区の郷土資料館と住宅都市整備公団の八王子技術研究所に、部分的に移築保存する計画も同時に進行していたために、居住者の退去後に、詳細な記録保存調査を行う一方で、大幅に改竄されてしまった各タイプの住宅の復元調査も緒も行った。これは20分の1、あるいは原寸の縮尺による記録保



存・復元であり、同時にガスメーターや、住戸内備品、建具詳細、設備関連の復元研究も行っている。

#### 6 フィリピン・公益建設会社によるコア・ハウジング

【調査時期】1991-3年

【経緯】上智大学ホルヘ・アンソレーナ師、東洋大学内田雄造教授らとともに、フィリピンのマニラ近郊で行われている、コア・ハウジングによる住宅供給の実態調査を行った。この調査は「アジア居住ネットワーク」の研究部会で行われたものだが、筆者は特に、このハウジング計画の「時間とともに住環境が成長していく」という側面に、日本の戦前公共集合住宅における居住者のさまざまな住空間への働きかけと同種の行為を発見することができた。

日本でも、順応型住宅、フリー・プラン、メニュー方式、二段階供給方式、などの住宅供給方式がしばらく前から議論されてきて、近年ようやくさまざまな形で実現しつつあるが、増築や自由な間取の再編成を前提としているものの、実際に増築や間取の再構成に至っている居住者は少ないのが現状であるのに対し、フィリピンのコア・ハウジングでは、本当に住みはじめてからすぐに増築を開始しており、これに対してさまざまな住環境コントロールの手だてが用意されていた、ということを知ることができた。

## 1.6 本論の構成

まず、第2章では、主として文献調査によって、本研究の対象となる戦前公共集合住宅を集合住宅計画史・住宅政策史的に位置付け、その出発点における位置付けを明らかにする。ここでは、東京における公共的な住宅供給の出発点を、社会事業的な観点から考察し、全国における公営住宅の供給を概観したあとに、同潤会の成立と、直後に成立した不良住宅地区改良事業法によってできた集合住宅を位置付ける。

第3章では、戦前の集合住宅に関する議論の中で、特に政策として取り上げられなかった、生活改善運動における集合住宅に関する事柄をまとめた上で、同潤会アパートの計画的な特徴を検討し、さらに、戦前の公的管理下での公共集合住宅の住環境運営の様子を探っている。

第4章から第8章では、戦前公共集合住宅を対象に、それぞれの住環境の変容の過程を明らかにするとともに、そこで行われた住環境運営過程における、各居住者や居住者組織の役割を明らかにする。それにより、各事例ごとの経年的住環境運用の特徴を検討する。

ここで取り上げる事例はまず、同潤会に先だって供給された東京市宮古石場住宅である。続いて、同潤会のアパートメント辞儀として、代官山アパート、柳島アパート、清砂通りアパートを事例として取り上げている。日本の戦前公共住宅事業の事例の最後は、不良住宅地区改良事業のモデル事業として同潤会が建設した猿江アパートである。また、猿江アパートに隣接して建てられた東町アパートは同潤会のアパートメント事業であるが、その住環境の歴史は猿江アパートと分ち難く結び付いているので、同一章で論じることにした。

第9章では、フィリピンにおけるコア・ハウジングの事例を観察することにより、「時間軸を考慮した住環境運営計画」に有用な概念や手法を抽出する。

第10章では、それまでの事例における考察を踏まえ、今後の「時間軸を考慮した住環境運営計画」の可能性と方向性、およびその課題と限界について論じる。

以上が、本論文の構成である。

## 第2章：戦前公共集合住宅の史的 position 付け

## 第2章：戦前公共集合住宅の史的位置付け

この章では、本論の対象である、同潤会アパートや東京市営住宅が、日本における集合住宅史の中でどのように位置けられるのかを、建築計画史のみならず、建築史、都市史、社会政策史と関連づけて論じることとする。

明治後期から大正期にかけてのいわゆる「住宅問題」は、スラム・細民窟・貧民窟と呼ばれるような「不良住宅地区」<sup>1</sup>に関わる問題と中流以下の人々の住宅難という問題、また、一般の都市中流階層の住宅困窮問題・生活改善問題に大きく分けることができる。前二者の不良住宅地区問題、住宅不足に対しては、この章で述べるように、主として政府の主導で行われた。また、後者の生活改善運動は、次章で述べるように主として民間の知識階級により先導されていった。

本章では、まず震災前における都市の住宅問題の一般的状況を概観し、次いで「不良住宅地区」の改善問題と一般都市中流層の住宅問題とその実践について考察した上で、それらの流れが震災後から戦前期においてどのような流れに変わっていったのかをみることにする。これにより、本論の対象とする同潤会アパートと東京市営住宅、および不良住宅改良事業による住宅建設を相対化しようとするものである。

また、従来の日本近代建築史学においては、住宅政策史と社会事業史が分かち難く結びついている点にあまり重きが置かれてこなかった。どちらかといえば、池田宏を中心とする「都市研究会」などの都市計画事業史の一部として議論されるのが普通であった。<sup>2</sup>そこで本章では特に、社会事業（都市貧困層へのハウジング）としての公共集合住宅供給を位置付けたいと思う。

1. 明治後期から昭和初期までに、いわゆるスラムは、「細民窟」「貧民窟」「不良住宅地区」の名称で時代ごとにその名称が変化している。本論では、これらをまとめて「不良住宅地区」と記すことにする。

2. 1991、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  
1981、『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

1988、本間義人、『内務省住宅政策の教訓—公共住宅論序説』、お茶の水書房 など

## 2.1 震災前の都市住宅問題の状況と対応

### 2.1.1 明治期の住宅問題

江戸時代の東京における、貧困層は、過酷な租税徴収や封建的弾圧によって農村部から「流民」とし手流入してきた人々が主であり、その人口は江戸中期ごろから増えはじめていた。<sup>3</sup>明治維新を境として、封建制度から資本主義制度への移行にともない、農村部から都市部への人口流入はますます多くなり、それに加えて下級武士の身分的・経済的転落が、都市における貧困層の増加に拍車をかけた。明治2年の東京市戸籍調査によると、当時の東京の人口は、次のようなものであった。<sup>4</sup>

総計	503,703人
富民	196,670人程
貧民	201,760人程
極貧民	103,470人程
極々貧民	1,800人程

これを見て分かることは、江戸末期には100万を超えた東京が明治維新を経てその人口が半減し、なおかつ、その内の貧困者が6割を超えていたということである。

これに対し、政府は明治7年12月、「恤救規則」を發布した。この規則の目的には、「済貧恤救は人民相互の情誼（情誼＝愛情、親しみ、筆者注に因って其の方法を設くべき音に候得共目下難差置無告の窮民は今各地の遠近に依り五十日以内の分左の規則に照し取計置き委曲内務省へ伺出此旨相違候事」とある。つまり、貧困者の救済は人民相互の「情誼」によって行うことを原則とし、それが及ばない者のみを政府の救済の対象とするというものであった。この恤救規則の対象となる者は、「極貧にして独身者たる者」で、かつ、（1）癩疾者、（2）70歳以上の重病または老衰者、（3）疾病によって職に就けないもの、（4）13歳以下の幼弱者、に限定し、国庫の負担をもって、癩疾および老衰者には1年に米1石8斗、病者に1日男3合、女2合、幼弱者に1年に7斗を与えるというものであった。<sup>5</sup>しかし、この限定的な国家による貧者救済も、明治41年5月の改正より大幅な財源圧縮によって、さしたる成果をあげないものとなった。

一方、こうした状況に対して、ジャーナリズムでは報知新聞の社説に、明治8年の箕浦勝人による「貧富論雑纂」や明治9年の矢野文雄の「貧民救助法ヲ論ズ」などが載っていたが、「世に壯健なる貧民を見るに概ね遊惰にして職事を勉めざるものなり」とする論調であ

3. 1980、久保田芳太郎、「解説」、『最暗黒の東京（復刻版）』、pp.193、現代思潮社

4. 1980、神郡周、「校注」、『最暗黒の東京（復刻版）』、pp.8、現代思潮社

5. 1923、生江孝之、『社会事業要綱』、pp.72-73、巖松堂書店

り、社会の構造的解決を問題とするのではなく、貧民自身の不勤勉による問題とするものが支配的であった。<sup>6</sup>

都市貧困層に対するこうした受け止め方が一般的であった明治25年11月から『国民新聞』に松原岩五郎による、都市下層社会の様子がルポされている。このルポルターージュは、明治後期から盛んになるいわゆる「細民探訪」の最初期のものであり、松原はこの動機を、

いづくぞ独り読書稽古のことに耽るべけんやと、すなわち大事は人に秘し、  
独りみずから最暗黒界裡の光明線たるを期し、細民生活の真状を筆端に掬はんと約  
して、羸心に鞭うち飄然と身を最下層肌寒の窟に投げぬ。<sup>7</sup>

と記している。つまり、最暗黒である下層社会を探訪するのがその主たる目的であった。当時既に、東京では三大貧民窟として、下谷万年町、四谷鮫河橋、芝新網町が有名であり、次いで、本所吉岡町、深川始町に多くの都市貧困層が集中していた。松原岩五郎の『国民新聞』の連載は、『最暗黒の東京』と題した、主に東京三大貧民窟の探訪記であり、明治26年に出版された。

また、この書の中で松原は、当時から活動を続けていた一部「慈善家」による貧民救済活動について、以下のように評している。

もしも汝等が世界に向かって大いなる目を開くならば、かの貧民救助を唱えて  
音楽を鳴らすところの人、または慈善を名目として幟を樹つところの尊き人々等  
の、常に道徳を語りまた慈善をなすことの其れが、必ずしも道徳、慈善であらぬか  
を見るであろう。<sup>8</sup>

すでに、慈善家や篤志家によってこうした都市貧困層に対する援助があったことが分かるが、それも、道徳や慈善という言葉の意味する範囲を超えたものでなかったことが明らかである。

その後の明治27、8年の日清戦争は、終戦後から明治30年までの間に日本に好景気をもたらした。これは、近代日本始まって以来の、国際関係による好況であり、この好景気により日本における産業革命は多いに進展した。しかし、産業革命による労働力の農村部から都市部への大幅流入と、それに追い付かない、都市インフラ整備の軋みの中で、多数の都市貧困層が都市部に出現した。この頃、毎日新聞の横山源之助などによるジャーナリストによる、スラム探訪記が明治末期の大衆の好奇心の対象となった。明治32年に出版された横山の『日本之下層社会』では、

細民は東京市中孰れの区にも住み、其の数幾何なるや知るべからずと雖、東京市全体の上にて、細民の最も多く住居する地を挙げれば山の手なる小石川、牛込、四谷にあらずして本所深川の両区なるべし。蓋し本所深川の両区は他の十三区に比して旧幕の時代より自ら風習を異にし、封建時代の特色たる武士の住居せること少なく、純然町人より成り、特に商人の類にあらずして職人及人足日傭取の一般労働者より成り立ち、地形の上に隅田川を以て区画せると等しく、人情風俗も一般と異なるものありたり。<sup>9</sup>

6. 1980、久保田芳太郎、「解説」、『最暗黒の東京（復刻版）』、pp.193、現代思潮社

7. 1980、松原岩五郎、『最暗黒の東京（復刻版）』、pp.8、現代思潮社

8. 1980、松原岩五郎、『最暗黒の東京（復刻版）』、pp.48、現代思潮社

としており、当時、本所深川が新たに工業地帯として栄え、それまでの三大貧民窟に代表されるような、明治初期以来の低所得者層地区とは趣を異にした地域になりつつあったことを示している。しかし横山は同書で

東京の最下層とは那處ぞ、曰く四谷鮫川橋、曰く下谷万年町、曰く芝新網、東京の三大貧窟即ち是なり。

とも記しており、やはり三大貧民窟には変わりなかったことが分かる。また、この書で目されるのは、こうした貧困層の問題が、労働問題として取り上げられ、「社会問題」として解決されなければならないとしていることである。従って、『日本之下層社会』では、「東京の貧民状態」のほか、「桐生足利地方の織物工場」「阪神地方の隣寸工場」「生糸会社の趨勢」「綿糸紡績工場」「鉄工場」における職員の窮状状況をルポし、さらに「小作人生活事情」として、小作人の窮状をも訴えている。また、付録として「日本の社会運動」を著し、労働組合の結成を訴えており、単なる「探訪記」にとどまらず、日本の下層社会の問題を社会問題として捉え、改善していこうという意図がそこにはあった。

## 2.1.2 労働問題と社宅

こうした、近代的労働運動は明治30年代に起こり、婦人労働者の結核疾患、職員の疾病率の増大、36時間労働、監禁された寄宿女工の焼死、工場における懲罰などが、横山源之助も囑託として参加していた調査結果の報告、つまり、明治36年の農商務省商工局の手による『職事情』によって明らかとなり、一般大衆の同情を喚起した。『職事情』では、綿糸紡績、生糸、織物、鉄工、硝子、セメント、隣寸、煙草、印刷、製綿、組物、電球、隣寸軸木、刷子、花苳、麦稈真田（麦藁で編んだ織物の一種、筆者注）などの多岐にわたる近代工場で働く職員の生活状況が克明に記録されている。この中には、職員の住宅事情も記録されている。職員の住居としては、指定下宿（会社と契約を結んだ大家が賃貸するもの）、寄宿舎、社宅などがあつた。紡績職工の場合の居住割合を関西16工場において調査したところ、指定下宿が8%、寄宿舎が39%、社宅が16%、通勤者が37%であった。<sup>10</sup>当時、会社が社宅を建設することはあまり一般的ではなく、『職事情』では産業別に実態を記録しているが、当時の日本の基幹産業である紡績産業では比較的恵まれた社宅が建設された。ここでは、わざわざ「社宅」の定義<sup>11</sup>について記していることから、当時社宅は一般的ではなく、比較的新しい試みであったことが分かる。

9. 1899. 横山源之助、『日本之下層社会』、PP.1-2、教文館

10. 1903. 農商務省商工局、『職事情』、PP.145（1947年生活社復刻版）

11. 社宅の定義＝社宅の制は職員の住居として稍可かなると云うべし社宅とは工業主が自費にて工場付近に於て職工のために建築したる貸家を云うなり社宅に住居する職工は単独の職工にあらざりて家族を有するもの多し

図1. 鐘淵紡績東京工場社宅



ここで、明治33年に建設された鐘淵紡績東京工場社宅（図1）<sup>12</sup>をみることにする。これはノンスケールで書かれており、図面とは言い難い資料であるが、各室のつながりと方位が分かる。社宅は、甲乙丙の3種に分かれ、このうち甲、乙号は、会社社員を中心に貸与されていたが、丙号社宅は専ら職工に貸与しており、その経済状況や家族の人数を斟酌して貸与していた。いずれも、木造平屋建2居室の構成による間取で、基本的に田の字型プランとなっている。一般の不良住宅地区や会社宿舎と比べると非常に恵まれたものであった。

また、この社宅の建設当初には、特に監督者（管理人）を置いていなかったところ、居住者が畳表を破り、あるいは密かにそれを売ったり質入れする者もあり、または酒を飲んで暴れ近所の安眠を妨害する者、窃盗、論争、喧嘩が絶えなかったため、会社側は社員2名に社宅全体の管理を任せることにした。この管理人家族は社宅に居住し、それ以降は夜10時を過ぎて酒を飲み高談することを禁じたりするようになった。また、社宅内には、請負の巡査2名を置いて、社宅の風紀を間接的に監督していた。

こうして、社宅に居住する職工には長く勤続する傾向が出てき、一度社宅に入ったらよほどの事情がない限り他へ転出することはなくなったとしている。

こうした背景を受けて、労働者の年齢・性別・労働時間に制限を加えて、その保護を目的として、イギリスのそれを模した「工場法」が公布されたのは、明治44年であったが、それが実施されたのは5年後の大正5年であった。しかし、紡績工場に働く女性労働者を対象として、大正14年に発行された細井和喜蔵の『女工哀史』<sup>13</sup>や大正から昭和にかけての東京小石川の印刷工場労働者を描いた徳永直の小説『太陽のない街』<sup>14</sup>などといったプロレタリア文学を引き合いに出すまでもなく、工場労働者の生活状況は、一向に向上していく気配は見られなかった。

12. 1903. 農商務省商工局、『職事情』、PP.147（1947年生活社復刻版）

13. 1925. 細井和喜蔵、『女工哀史』（1954年岩波書店復刻版）

14. 1929. 徳永直、『太陽のない街』（1950年岩波書店復刻版）

2.1.3 震災前の不良住宅の実態

大正6年12月末に行われた警視庁の調査によると、当時東京府下のいわゆる細民と称される貧困者の住戸数は、約30,744戸で、その内市部が15,254戸、郡部が15,490戸であった。その人口は府下の総数で129,445人、市部が63,590人、郡部が65,855人であり、それぞれ一戸当りの居住者数が、市部で4.2人、郡部で4.3人であった。また、この調査にあげられた不良住宅地区は以下の通りであった。

(表1)<sup>15</sup>これによると、東京市部の不良住宅の立地特性は、「所謂新開の町で無論隣寸箱のように並んで居るのである。又自然に工業に伴うて其地方に集中しているのが当然である。」として折り、明治後期から新たに工業地帯として開けた地域に集中的に立地していたことが分かる。また、後に見るように同潤会アパートの特に下町方面に建設されたもの多くは、近くに不良住宅地区があった(表1の網部分)。

表1：大正6年警視庁調査による東京の不良住宅地区

		具体的な町名									
東京市部	深川区	東大工町	壺岸町	東扇橋	富川町	本村町	猿江裏町	石島町	千田町	海渡町	
	小石川区	氷川下町	白山御殿下町	戸崎町	西丸町	西原町	大塚下町	宮下町			
	下谷区	万年町	金杉下町	三ノ輪町	山伏町	入谷町	龍泉寺町	豊住町			
	本所区	中ノ郷	柳島	松倉町	横川町	花町	長岡町	押上			
	四谷区	鮫ヶ橋									
	浅草区	玉姫町									
東京郡部	北豊島郡	南千住	日暮里	三河島	王子町						
	南足立郡	千住									
	北豊島郡	板橋	巢鴨町								

不良住宅地区を構成する住宅としては、普通長屋、棟割長屋、トンネル長屋などがある。これらの用語は大体以下のような意味で使われていた。

下谷区龍泉寺町及深川区猿江裏町附近の細民窟には、普通長屋の外棟割長屋及共同長屋(隧道長屋)と称する細民の共同住宅あり、棟割長屋とは棟を中心として、其の左右に数箇の各独立の生活をなし得べき部屋を区画せるものを云い、又共

15.1918、東園基光(東京府内務部長)、「東京府下貧民の狀態並に其救済」、「社会と救済」、pp.9、大正6年10月号

同長屋と称するは、建物の中央に廊下又は路地を設け、長屋の各室は之を以て対する構造を云う。<sup>16</sup>

また、神戸で活動していた宣教師、基督教青年会名誉幹事のヂム・エム・デビスは、「本所の貧民窟たる横川町に行つて一時間許り歩いて各戸に就き、其所に住んで居る人々に就いて色々聞いたり、或は調査をした。其時に種々の面白き印象を受けたのである。」として、以下のような事柄を記述している。<sup>17</sup>単に不良住宅地区の悲惨さのみを語るのではなく、大正6年当時の、その中に暮す人々の相互扶助的な心理などが記述されているので、少々長くながるが引用することにする。

○住宅は僅かに畳三枚

先ず重なる印象の一は非常に小さい場所に多人数が固まって居ることであつた。家の畳の数は平均唯の三枚に過ぎない、甚だしき家などは二畳か二畳半に過ぎない所もあつたが、先ず平均三畳で其中に平均五人位の家族が住んで居るのである。そうして此の家族の所有品たる蒲団、着物、台所の道具なども此の三畳の中に重なつて余程苦しんで居るようである。夜になるとお父さんが働きから帰り、子供も集まり共に夕食をなし、其後又一緒に三畳一杯に寝る。此等は勿論種々の立場から非常に悪い影響を及ぼすであらうと信ずる。

○トンネル長屋

第二の印象は運動場のないことであつた。子供の運動場というもの少しもない。此の町の戸数は約二百戸許りで、其中央は道路で、其両側は小さい家がならんでいる。恰も其の状況が「トンネル」の如きもので、所謂トンネル長屋と称せられている。家屋は西と東との側に向かつて居る家は幾分か宜しいが、南と北とに面して居るものは非常に悪い。其の北に面する家は少しも日光が這入らないで暗くて実に酷い有様である。此長屋の中には色々困つて居る人が沢山住んで居る旨のおばあさんや、弱い子供などの大抵外へ出ない人も多数居つた。

○共同便所と共同台所

第三の印象は同じ便所や同じ台所を多くの家族が一緒に使用することであつた。この事は非常に悪いと思う。若し一人が病気に罹り、又汚い人が其団体の中にあると、一般の衛生の爲めには非常に危険であるのである。そして其の便所や台所の周囲が大変汚くて、色々の残り物や、食物や塵埃などが散乱され堆積され腐敗され放任されて居る。殊に便所が思いの外悪い様に思われた。警察官などは此貧民窟を巡回しない様にも思われる。こんな所が東京のような立派な町にあるのは、一寸不思議に思われるのである。

○自然の愛好と同情心

第四の印象は普通の人が見ようことまでも人にすっかり見せて了うようなことであつた。これは隠れ場所がなく、人に見られて恥づかしいことや、或は人に公然としめすべきことがない為でもあらう。例えば寝て居る状態も他の人から直

16.1923、東京市社会局、『共同住宅及ビルディングに関する調査』  
17.1917、ヂム・エム・デビス、「東京市に於ける貧民状況所感」、「社会と救済」、pp.36-38大正6年11月号

ぐに見える、着物を着替える状態も他の人から総て見える。という有様である。斯様なことは其家族や子供を育てる為に非常に悪いと思う。

斯様の中にも此の貧民窟に就いて快感を与えたことは、自然の美しさに接する設備がしてあることである。植木鉢に花を植えて置いたり、或は金魚などを飼って置いたり、或は鳥を飼って置いたりしてある。植木を植え鳥を飼うということは甚だ面倒なことであるが、そういう面倒なことをして花を咲かせたり、鳥を養って行くということが此れ等の人々に取っては誠に誇るべき所である。兎に角そういうことがある為にそういう所に居っても慰安を得て行くことが出来るのであると思う。

又大層賞賛すべきことと思つたことは、此等の人々が唯自分の為にばかり物を乞わないことである。私がある家族に少しの物を上げた所が、其周囲に居る所の人々が私の所へ来て、自分の為に何か呉ということを言わずにあちらに斯い困難をして居る者があるから、あの人にやってみれば、こちらには寡婦があつて幾人の子供を育てて居た筈に可哀そうであるから、あの人にやってみれば、自分の為に要求しないで他人の為に、苦しんで居る人の為に物をやってみればと要求したのである。

又家庭の状況に就て色々聞き合わせた中に、或は十六年間盲目である者もあり、或は夫が病んで居る者もあり、或は夫が死んで六人子供を育てている者もあった。其他夫が兵隊に行つて家には家族を養う者が無い為に、夫が一週間に一日づつ出て来て鉢掛屋をして其賃金を以て家族を養っている者や、或は体の病氣とか心の病氣とか一何とかいふか兎に角体の病氣や心の病氣に犯されて居る者が此貧民窟の中には至る所にあることを認めたのである。

デム・エム・デビスは、こう述べた上で「富有層の貧民層への援助」「医療施設・教育施設の充実」を訴え、さらに

私が横川町へ行って見た時に、此所の総ての部分といつても宜い位掃除されるということがないのである。殊に古着や食物や腐つた藁や其他腐つたものが堆く台所の方に積んであるのである。台所には竈が三つも四つもあつて前述の様子が積んで少しも注意を払われて居ない、のみならず子供等は平氣に其処に遊んで居るのである。<sup>18</sup>

として、「遊園地」つまり子供の遊び場を確保することを訴えた。これを見ると、それまで、伝染病の温床であり、社会悪である不良住宅の中には、植木や鳥や金魚などを飼ひ、狭い空間を精一杯使いこなしている居住者の様子が分かる。

その後デム・エム・デビスは、この横川町の改善を数度にわたつて試みては失敗していたが、大正8年になり、「外人部僑風会」の援助によつて横川町内のトンネル長屋の近くの「四棟七十餘戸を二千餘円にて買収し其処に二階建長屋を新築することに決し、幼稚園母の

18.1917. デム・エム・デビス、「東京市に於ける貧民状況所感」、『社会と救済』、pp.39大正6年11月号

会等を設け」の計画が、大正8年8月の『住宅』に載っている<sup>19</sup>が、それが実現したのかどうかは定かではない。

この様な不良住宅地区の実態に対し、制度の面からは、すでに明治21年に大阪府で「長屋建築規則」「街路取締規則」「宿屋取締規則」が公布・施行されており、明治40年には警視庁令として「長屋構造制限に関する件」が公布され、非衛生的な住宅の修繕改築又は使用禁止を規定していた。2年後の明治42年には「大阪府建築取締規則」や「建物保護に関する法律」が相次いで公布され、翌明治43年には、「貸長屋構造制限令」が公布され、その翌年には日本における初の社会政策的法律である「工場法」により、寄宿舍の男女寢室の区別、非難所・非常口の設置、1人1畳半以上の寢室確保などが義務付けられるようになった。

このうち、明治40年に定められた「長屋構造制限に関する規則」に絡んで、行政裁判所評定官で、後の「救済事業調査会」委員となる、法学博士、窪田静太郎は大正6年に、以下のように記している。

労働者住宅の構造設備を改善し、若くは住宅の容積に応じ、居住人の数に制限を加へることは建築費の増加を來たし、家屋所有者の負担を増すと同時に借家賃の騰貴を來たし、居住者の負担をも大ならしめるとは或程度までに免れ難きことと見ねばならぬ。故に之を實行することは何れの時代如何なる地方でも多少の困難はある。明治四十年前に記すの警視庁令を制定する際にも、右等の心配から多に躊躇し、遂に微細的のものを以て満足するの止むなきに至つたことは当時仄聞した所である。<sup>20</sup>

このように、特に明治40年代に入ると、次々に長屋や工場の宿舎に対する建築制限令が公布されていった。しかし、いずれの規制も抜本的に、住宅の改善に直接的につながるようなものではなかつた。つまり、貸家における建築制限は家主にとって大きな経済的負担であり、それが居住者の経済的負担にはねかえつて来るという、資本家側の反対によつて、抜本的な改善が望めないような状況に於つたのである。大正期に入つても、不良住宅地における伝染病の蔓延に氣を病む窪田は、労働者住宅（長屋）に対する規制を以下のように要望した。

我国に於ても住居に要する法制を漸次完成し、一面法制の力に依つて改善を図るの必要がある。（中略）東京大阪等に於ては貸長屋に関する規則に適當なる改正を加へ、其の他未だ此種の規則なき都市に於ては之を設け、以て貸長屋等労働者住宅（木賃宿も之に準ず）の構造、設備、建築、地盤等を今一層完全なるものとし、且つ住宅の容積と居住人数との關係に就いても或程度までに之に制限を加ふるの必要あるものと信ずる。<sup>21</sup>蓋我國細民窟の現状を泰西諸国に對比するときは其の慘状必ずしも彼が如く甚しからずと雖も、今後時運の趨勢に伴い社会の競争愈々激甚を

19.1919. 「外人の奮起」、『住宅』大正8年8月号、pp.27、住宅改良協会

20.1917. 窪田静太郎（行政裁判所評定官）、「労働者取得の増加に就きて 労働者住宅改良の議」、『社会と救済』、pp.17大正6年12月号

21.1917. 窪田静太郎、「労働者取得の増加に就きて 附労働者住宅改良の議」、『社会と救済』、pp.16大正6年12月号

加るに従い一層多数の落伍者を出すべきは推想するに難しからざる所にして、細民住宅問題の如き今に於て須く研究せざる可からず。<sup>22</sup>

と述べ、この主張は後に内務省の諮問機関である「救済事業調査会」の諮問事項として取り上げられることにある。また、不良住宅居住者ばかりではなく、都市部においては貧民窟ならずとも、一般労働者階級の住居も悲惨な状況であった。

本邦に於ては未だ一家屋内の現住者数を制限せざるが故に、近時同一建築物に同居するの風が大に行われて居る。二階と下座敷と別々の家族が住居して居る如きは極めて普通であって、尚お二階に二家族同居し、下座敷に三家族同居せるが如き類が甚だ多い様である。下級の労働者等は三畳敷に二家族五六人居住せるが如き实例もないではない。<sup>23</sup>

というものであった。

次に、大正9年11月に東京市社会局調査掛によって行われた、震災前の東京における不良住宅地区の分布状況をみると、明治時代には三大貧民窟と呼ばれていた、下谷万年町、四谷鮫ヶ橋、芝新網町ではいずれも不良住宅が減少し、代りに隅田川より東の工業地帯に集中的に立地していることが分かる。また、浅草区の吉原を囲むような形で、多くの不良住宅が立地していたことが分かる。(図2)

22.1917、岡田次郎作(内務省嘱託)、「欧州列国に於ける細民住宅問題と其起源」、『社会と救済』、pp.32大正6年10月号

23.1917、窪田静太郎、「労働者取得の増加に就きて 附労働者住宅改良の議」、『社会と救済』、pp.16大正6年12月号





図2. 震災前の東京の不良住宅地区分布



大正9年の不良住宅  
分布状況

東京市細民地区  
並 社会事業分布図  
大正9年11月調査  
東京市社会局調査掛  
より

0 500 1000m

## 2.1.4 慈善事業から救済事業へ

明治36、7年に日露戦争が起り、一時期好景気に見えたものの明治40年には再び不況となった。それともない、ますます悪化してくる一方の貧困層の生活状況に対して、政府も対応を迫られていた。この頃までは、今でいうところの社会福祉事業は、「慈善事業」と称されていた。つまり、貧困者への援助は基本的には篤志家による慈善がまずあって、政府はそれでも救われないものを救済するという方針であった。経済学者の大河内一男は、こうした明治期の社会事業の趨勢を以下のように記述している。<sup>24</sup>

明治初期の社会事業施設は、単なる慈善救済だけを目的としたものでなく、封建的旧制度の解体の中からこぼれ落ちた多数の下層の貧困者や浮浪者の中から、労働に耐えるものと然らざるものを区分し、前者を賃労働者へ駆り立てるとともに、後者を救済事業の中に収容しようとしたのであった。

明治初年以降の社会事業行政の中央事務は、内務省地方局の所管であったが、明治33年より、内務省地方局府県課内に救済事業の嘱託2、3名が置かれることになった。次いで明治41年には、「社会事業に関する知識を普及せしめ斯業の健全なる発展を図る為」<sup>25</sup>に内務省主催の「第1回感化救済事業講習会」において、盛んになってきた慈善家・篤志家・宗教家による慈善事業をまとめる意味で「中央慈善協会」が設立された。会長は経済界の大御所の渋沢栄一であった。同協会は、翌年7月に季刊である『慈善』を刊行した。またこのころ、井上友一<sup>26</sup>などの内務省官吏を中心として「貧民研究会」が設立されている。このように、明治40年頃からそれまで「慈善事業」と呼ばれていたものが公に「感化救済事業」と呼ばれるようになったのである。

こうした背景には、欧米における社会事業の事例が報告されるようになり、「救済的施設」から「防貧的施設」を国が率先して行わなければならないという気運があった。政府もようやく重い腰を上げ始めたかに見えたが、欧米諸国の社会事業（Social Work）を熱心に学び、日本に導入しようとしていた若手の内務官僚は、「感化救済」という消極的な名前ではなく「社会事業」として積極的に推進していくべきだとしていた。しかし、明治43年の大逆事件（幸徳秋水らによる天皇暗殺未遂事件、冤罪の説もある）によって「社会」という言葉がタブーとなってしまった。また、大逆事件の対策として、皇室から下賜された150万円をもとに、恩師財団済生会が翌年に設立されている。

後に内務大臣となり、同潤会の初代会長になった水野錬太郎は、内務次官であった頃の大正6年に、「慈善救済事業」の在り方について、その実施主体を三段階に分けて考えていた。つまり、個人的慈善救済を第一期、つまり「心ある者が孤独哀れむべき者に対して衣食

24. 1957、大河内一男、「日本経済と社会事業—回顧と展望—」、『社会事業』、pp.6、全国社会福祉協議会、昭和32年8月号

25. 1922、内務省社会局、「本邦社会事業概要」、pp.11

26. 井上友一（明治4～大正8）内務官僚で後に大正4年に東京府知事となる。主著「救済制度要義」は、田子一民などの内務官僚のバイブル的存在となっていたが、終生、「社会」という言葉を忌み嫌ひ、「感化救済」としての社会福祉事業を推進した。

や資金を援助する」段階であるとし、社会的慈善救済を第二期つまり「組合とか法人が、孤児院・養老院・感化院などを設ける」段階であるとし、国家的慈善救済を第三期としている。この第三期では、「養老院」「職業紹介所」「感化院」「慈善病院」「貧民長屋の建設」「不具者を収容する特殊教育所」というものを、府県や市町村といった公共団体に行わせることとしている。ここにおいて、低所得者層向けの「貧民長屋の建設」として国家的政策として実現されなければならないと述べていることは、注目に値する。しかし、水野はここで

国家或は公共団体が斯かる事業を行う時は、一面被救護者に対し、救護が国民の権利なるかの如き、或は之を救済するのは国家の義務であるかの如き思想を発生せしめ、甚だ憂慮すべき現象を生ずるに至る虞れがある。(中略)元來慈善救済事業は所謂個人個人の人道上の同情の心惻隱の心から生ずべきものであって、之を与うる者に此精神あり、又之を受くる者に厚き同情の恵みであるということを感じずるに於て、始めて慈善救済事業の美しき事業が行われるのである。<sup>27</sup>

という、留保を行っている。つまり、国家的事業といってもあくまでも「国民の基本的人權の遂行のため」にやっているのではなく「哀れみと施し」による事業であることを明確にしている。この態度は、明治以来続いていた上からの救済事業の流れを汲むものであることは明らかであるが、大正デモクラシーという背景の中で「社会事業を国民的人権」として強く要求していた、社会思想に対して釘を刺しておくという意味もあった。

## 2.1.5 慈善救済事業としての住宅供給事業

明治時代の事前事業としては、明治5年設立の東京市養育院のような公営の事業もあったが、そのほとんどは篤志家や宗教家たちによる、場当たりの事業がほとんどであった。しかも公営の感化院<sup>28</sup>が明治33年以来建設されるようになると、慈善事業とは、一般的にはいわゆる「孤児救済事業」のように思われていた。<sup>29</sup>民間団体による救済事業は、昼間保育所、職業紹介所、日用品の廉売所、授産事業所、特殊学校、医療施設、無宿者の収容所、などが具体的に進められていたが、住宅供給事業は、大正の半ばまでは散発的にしか行われていなかった。

明治も終りに近づいた頃に僅かに、慈善事業として、あるいは救済事業としての住宅供給事業が現われ始めていた。<sup>30</sup>

27.1917、水野健太郎、『救済事業の三大時期』、『社会と救済』、pp.5大正6年12月号

28.孤児を救済し、再教育する施設

29.1923、生江孝之、『社会事業要綱』、pp.35、巖松堂書店

30.1923、生江孝之、『社会事業要綱』、pp.184、巖松堂書店

1922、内務省社会局、『本邦社会事業概要』、pp.74-75

明治44年4月9日、吉原遊廓を含む浅草区、下谷区にまたがる大火が起こり、6,500戸の住宅が焼失した(信街の火災)。これに対して、寄せられた義捐金をもとに同年11月発足した「辛亥救災会」によって浅草玉姫町に7棟、128戸の住宅建設がなされた。これは木造の貸長屋であり、住宅供給と同時に、託児場、共同浴場が附設されていた。「本邦社会事業概要」では、これを「我邦に於いて細民に対し公益的なる小住宅供給事業が始めて行われ」たものとしている。「中央慈善協会」発行の『現時ノ細民住宅改良問題』では、「公設細民住宅の建設」のところで

東京市に於ては、辛街の火災の際、其の義捐金の一部を割て、浅草玉姫町に、百戸内外の家屋を建築し、細民に貸与しつつあるも、未だ純然たる市営と称するを得ず。<sup>31</sup>

と述べており、「辛亥救災会」がこの火災によって寄せられた義捐金をもとにできた東京市の外郭団体であったことが想像できる。こうしてできた玉姫町住宅は、関東大震災後に東京市に引き継がれ、東京市営住宅となるのであった。

また、翌年にはこの大火に対して明治45年4月に「特殊小学校後援会」によって「玉姫長屋」「橋場長屋」と称する小住宅が計56戸建設された。特殊小学校後援会はさらに翌々年の大正2年には、東京三大貧民窟の一つである四ツ谷区鮫ヶ橋に「鮫ヶ橋長屋」24戸を建設している。いずれも、特殊小学校に通う児童の保護者に限ってその貸付を行っていた。

また、「東京出獄人保護所」の主管であった菅原胤昭は、個人経営として大正3年に東京市外田端に「原貸長屋」約50戸を建設した。

この中で、特殊小学校後援会による住宅建設に関して、東京府内務部長であった東園基光は、大正6年に以下のように記している。

特殊学校の後援会(是は阪谷男爵が会長)が設けて居る貸長屋が三箇所在。其家数が九十二戸、是に四百三十四人這入って居る、辛亥救済会の長屋が一箇所、戸数が百三十二戸、人員が四百五十四人、総計戸数が二百二十五戸、人員八百九十一人という状況になって居る。

是は将来是非共模範的施設を作る必要がある。我々は実際の今の状態を見て、或は家というよりも一つの町の広がったような風に、其町全体を一つの特別な機関として、衛生に於ても教育に於ても総ての点に於て完備し、其中に入浴場とか、理髪所とか、児童保育所とかいうものを引括して市街を形造るということにしてはどうかという考えをもって居る。何れにしてもまだ住宅研究に就ては不十分である。将来益々専門家の御援助を頼って攻究し実行しなければならぬと思つて居る。<sup>32</sup>

このように、慈善事業としての住宅供給事業は明治末期から大正初期に始まりつつあったが、それは基本的には、緊急非難的な対応であったといつてよい。単なる散発的な住宅供給(=貸長屋建設)ではなく、町を一体として改善していく方策が、社会事業担当者の中から要望されていたのである。

31.1914、中央慈善協会、『現時ノ細民住宅改良問題』、pp.19

32.1918、東園基光(東京府内務部長)、『東京府下貧民の狀態並に其救済』、『社会と救済』、pp.17、大正6年10月号

## 2.2 公共主導による社会事業としての住宅政策

### 2.2.1 救済事業調査会と小住宅改良要綱

すでに見たように、明治40年代から大正初期にかけて、社会福祉事業は、「救済事業」と位置付けられていたが、その管轄は明治33年から内務省地方局府県課に置かれた2、3名の救済事業嘱託によって細々と行われていた。大正6年8月に、傷痍軍人の保護を主たる目的とした、「軍事救護法」が制定されるに伴って、内務省地方局内に「救護課」が誕生し、これまでの慈善事業は同課の管轄下になった。

さらに政府においては、大正7年5月に「社会政策上の各種問題に関する根本的の調査審議と時勢に適應する社会施設の攻究」を目的として、救済事業の調査機関として「救済事業調査会」が設置された。同調査会は、大正7年6月25日に勅令第263号を以て交付され、内務大臣（設立当時の内務大臣は水野錬太郎）の監督に属し、内務大臣の諮問に対して、救済事業に関する事項を調査審議するものであった。調査会の会長は内務次官であり、定員20名の委員は関係各庁高等官および民間の学識経験者の中から内閣において任命された。救済事業調査会の第一回会議は、大正7年7月3日から4日間行われ、調査事項について以下のように決定した。（\*は緊急を要する事項）

#### 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) 廉価宿泊および簡易食堂 (6) その他

#### 2. 貧民救済事業

(1) 救貧制度 (2) 罹災救助制度 (3) その他

#### 3. 児童保護事業

(1) 嬰兒保育\* (2) 貧児教育\* (3) 貧児虐待防止\* (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) その他

#### 4. 救済的衛生事業

(1) 救療機関の普及 (2) 災害救護 (3) 精神病白癡低能の救済 (4) 肺結核の救済

#### 5. 教化事業

(1) 興業物改良 (2) 盲啞および低能児教育 (3) 出獄人保護 (4) 矯風事業 (5) 細民部落の改善 (6) その他

#### 6. 労働保護事業

(1) 労働保険 (2) 工場労働の改善 (3) 補修教育および徒弟制度 (4) 婦人労働 (5) 労働組合および仲裁制度 (6) 純益分配制度 (7) 失業救済および職業紹介\* (8) 移住民および出稼人の保護 (9) その他

#### 7. 小農保護事業

(1) 自作農の奨励保護\* (2) 小作農の保護\* (3) 農民家産制度 (4) 産業組合の普及改善 (5) その他

#### 8. 救済事業の助成監督

(1) 救済事業の指導監督並びに調査の機関 (2) 救済事業の奨励助成方法 (3) 救済事業の連絡および取り締まり (4) 公共団体公益団体宗教団体等の活動 (5) その他

このように、多岐にわたって事業をあげつらったものの、実際に諮問された事項はほんの少しに過ぎなかった。しかし、当時の政府が社会事業として想定していた範囲を知る重要な手がかりとなり、今後の大正・昭和初期の国策としての社会事業に与えた影響は大きかった。救済事業調査会では、多岐にわたる事業が検討されることになったが実際に、救済事業調査会で議論された議案は以下のとおりであった。

表2：救済事業調査会答申案処理過程\*

調査会に付したる議案	議案に対する調査会答申	答申に対する処理結果
小売市場設置要綱 (大正7年8月)	大正7年11月 希望条件付にて答申	大正7年12月 内務次官通牒
小住宅改良要綱 (大正7年8月)	大正7年11月 希望条件付にて答申	大正7年12月 内務次官通牒 大正9年2月 土木局長通牒 大正9年4月 地方局長通牒 大正10年 住宅組合法制定 大正10年 借地借家法制定 大正12年 借地借家調停法制
失業保護施設要綱 (大正7年12月)	大正8年3月 答申	大正9年4月 内務次官通牒
労使強調施設要綱 (大正7年12月)	大正8年3月 答申	大正8年12月 財団法人協議会設立 大正11年 社会局第一部の設置
児童保護施設要綱 (大正8年10月)	大正8年12月 答申	大正9年 児童保護委員法及幼 児保護法案の審議 大正14年 感化法改正及扶 助法

\*. 1928、内務省社会局社会部、『本邦社会事業概況』

この間、大正7年7月に富山県で起こった、米騒動が全国に波及し、9月17日までに、37市・134町・139村で検挙者数万、起訴7700人あまりを出す結果となった。したがって、救済事業調査会の役割は、国民による暴動を未然に防ぐ意義が急速に強まり、そうした意味で公設の小売市場の設置が第一に論議されたのであった。

またこの中で、「細民住宅改良要綱」は「小売市場設置奨励の件」と同時に諮問された。(資料1) この要綱原案の要点をまとめると以下のようになる。

- ・公共団体に住宅改良のための土地収用権を認める
- ・住宅改良を目的とする建築会社等の奨励
- ・細民住宅を建設する公共団体の記載を認め低利資金の融通を図る
- ・細民住宅巡視員を公共団体に設置させる

この原案に対し、矢作榮藏(法学博士)・神戸正雄(法学博士)・小河滋次郎(法学博士)・大阪市社会課嘱託)・高野岩三郎(法学博士)・道家斎(農商務抄撰局長)・窪田静太郎(法学博士・行政裁判所評定官)の各委員から以下のような意見が出た。(資料2)

- ・中流以上の住宅改良をも考慮すること(矢作)
- ・細民住宅について「細民」「下級従業員」「下級」などの文字を避けること(神戸)
- ・建築会社他建築組合も奨励すること(神戸)
- ・「細民住宅」を改めて「庶民住宅」にすること(高野)

こうした意見に基づき、さらに7名の特別委員会(委員長=窪田静太郎)がこれを検討することになった。これにより「細民住宅」としていたものを「小住宅」と改称し、最終的に「小住宅改良要綱」という名称に変わり、以下のように決定された。(資料3) 主な改正点は以下の通りである。

・住宅の所有を奨励するため、一定の資格を有する者に組織をつくらせ、住宅建築資金の融通を図る。

この結果、大正8年6月11日に、内務省により「住宅改良助成通牒要項」(資料4)が発表され、次節にみるように、全国各地で公益団体による公営住宅が次々と建設され、中には、横浜市や東京市などの地方自治体による集合住宅が直接供給されるに至るのである。

このように、救済事業調査会は公益団体による低利融資という形で、直接的住宅供給の道を開いたが、深刻化する一方の住宅問題に対しては、社会事業調査会を経ての立法措置が必要となってくるのであった。

## 2.2.2 社会事業体系の整備

救済事業調査会によって示された、政府が担う幕、住宅政策を含めた社会事業を担う組織として、それまでの内務省地方局「救護課」は大正8年12月に、「社会課」と名称変更され、政府組織内にはじめて「社会」という冠を付けた組織が誕生した。しかしその掌握事務は、

1. 賑恤救済に関する事項
2. 軍事救護に関する事項
3. 道府県立以下の救貧院に関する事項

### 4. 瘋癲院、育兒院、感化院其の他の事項

というものであり、特に住宅問題については賑恤救済の範疇内での、不良住宅地区の改良というきわめて範囲の狭い対応であった。

そして大正9年8月24日、内務省地方局内にあった「社会課」が独立し、「内務省社会局」として再発したのである。この新社会局長には池田宏が就任し<sup>33</sup>、社会局内には一課と二課が置かれ、田子一民が両方の課長を兼任することとなった。その掌握事務は、

#### 第一課

1. 賑恤救護
2. 軍事救護
3. 失業救済防止(職業紹介授産事業疎他)

#### 第二課

1. 児童保護
2. 其他の社会事業

というものであったが、「内務省に社会救済事業を主管する局を設ける」ことは、井上友一、後藤新平、水野錬太郎などの内務官僚たちが以前から主張していたことであった。これについて、社会局有志による「社会局同人」は以下のように述べている。

社会事業が嘗て極めて狭き範囲のもので、慈恵救済事業なる名称の下に、府県課の一般行政事務に附庸視され、社会の『シャ』の字を口にしても一種の葉ばかりを感じた当時の世態を回想して、実に隔世の感を起さずには居れない。<sup>34</sup>

社会局の管掌事務は以下の通りであった。

1. 賑恤救済に関する事項
2. 軍事救護に関する事項
3. 失業の救済及び防止に関する事項
4. 児童保護に関する事項
5. その他社会事業に関する事項

さらに、大正11年11月には社会局官制が發布され、内務省の外局として独立し、独自の活動を行う基盤ができた。新社会局は、2部に分かれ、第一部に労働課、監督課の2課を、第2部には第一課、第二課、保護課の3課が設けられた。

#### 第一部

1. 工場監督
2. 鉱夫保護
3. 船員保険

#### 第二部

1. 旧社会局の所管事務
2. 社会保険

33.しかし、在任期間はわずか3ヵ月であり、直後に東京市助役となっているが、後の大正12年の震災復興内閣であった後藤新平内閣の下に、社会局長官兼復興院計画局長となっている。

34.1920、社会局同人、「社会局の新設に際して」、「社会と救済」、pp.52、大正9年9月号

その後第二部には、職業課（大正12年6月）が設置され、関東大震災以降には同じく第二部に救護課（大正13年4月）、住宅課（大正13年9月）が設けられ、我が国の中央政府組織にはじめて「住宅」を掌握する課が出現したが、わずか3カ月後の大正13年9月には、第一課、第二課、住宅課が、複利課として合併された。

こうした中央行政に置ける社会事業への対応の変化に対して、地方行政に置いても社会事業を管轄する部署が設置されてきた。大正7年6月設置の大阪府をはじめとして、各地方自治体に次々と「社会事業」を掌握する「救済課」（後に「社会課」と解明）が設置されていた。（表3）

表3：大正10年度までに「救済課・社会課」の設置された道府県\*

道府県・市	設立年月
大阪	大正7年6月
大阪市社会課	大正7年7月
横浜市社会課	大正8年1月
神奈川	大正8年7月
兵庫	大正8年7月
東京	大正8年11月
東京市社会局	大正8年12月
茨城	大正9年4月
岡山	大正9年5月
三重	大正9年6月
愛知	大正9年7月
静岡	大正9年8月
京都	大正9年9月
宮城	大正9年9月
和歌山	大正9年10月
長崎	大正9年11月
北海道	大正10年1月
滋賀	大正10年2月
埼玉	大正10年4月
石川	大正10年4月
富山	大正10年4月
福島	大正10年4月
愛媛	大正10年4月
山口	大正10年5月
長野	大正10年11月
岐阜	大正11年1月

\*.1922、内務省社会局、「本邦社会事業概要」、PP.14-15より

また、社会事業を担っていく、民間機関もこの時期に次第に整備されていった。明治36年、大阪市で行われた内国勸業博覧会の開催を契機として、大阪府下の社会事業経営者の提唱によって、「第1回慈善事業大会」が開かれ、そこで全国における社会事業の連絡機関の設置を決議した。この決議によって官民合同して、明治41年10月に東京に設立されたのが「中央慈善協会」であった。

中央慈善協会は、機関誌『慈善』を季刊で刊行するとともに、社会事業に関する調査や、「全国社会事業大会」を開催した。これが日本における初の社会事業の全国規模の連絡組織であった。この種の連絡組織としては、明治44年にできた「大谷派慈善協会」などの宗教的社会事業連絡組織のほかに、各道府県には、地域ごとの連絡組織が次々と設置されていった。いずれも設立当初は「慈善協会」の名称であったものを後に「社会事業協会」と変更している。この中で、「東京府社会事業協会」と「埼玉県共済会」は、法人組織であったが、その他は会員組織であった。また、これより先に社会事業研究の私的機関として、大正2年に設立された「大阪社会事業研究会」や東京の「仏教徒社会事業研究会」をはじめとして、いくつかの団体が設立されている。これらの中で大阪社会事業研究会と、大原社会問題研究所のみは大阪に設置され、それ以外は東京に事務局が置かれていた。また、財団法人協調会は、内務省の胆敢りにより「事業主と労働者との協調を図り、社会政策的施設の調査とその実行を促進する」という目的で設置されたものであり、主に労使関係・労働問題を中心に研究する機関であった。

表4：社会事業に関する研究機関

公的機関	私的機関	設立年
	大阪社会事業研究会	大正2年
	仏教徒社会事業研究会	大正2年
北海道慈善協会		大正3年3月
群馬県慈善協会		大正3年11月
大阪社会事業同盟会		大正4年4月
愛知県救済協会		大正4年7月
東京府社会事業協会		大正6年2月
兵庫県救済協会		大正6年3月
三重県慈善協会		大正6年11月
	宗教大学社会事業研究室	大正6年
	東洋大学救済学会	正6年
愛知県救済事業同盟会		大正7年6月
京都府慈善協会		大正7年7月
新潟県慈善協会		大正7年8月
埼玉県共済会		大正8年4月
滋賀県救済協会		大正8年7月
岡山県社会事業協会		大正8年8月
函館救済協会		大正8年11月
石川県救済協会		大正8年12月
横浜慈善協会		大正8年12月
	大日本仏教慈善財団社会事業研究所	大正8年
	財団法人協調会	大正8年
	大原社会問題研究所	大正8年
栃木県社会事業協会		大正9年6月
静岡県社会事業協会		大正9年8月
長崎県社会事業協会		大正9年8月

こうして、社会事業の受け皿となる政府機関、民間機関が充実する中、戦術的政府低利融資による住宅建設が少しずつ行われ、次にみるような「住宅組合」などの受け皿機関としても機能するようになったのである。

大正11年の『本邦社会事業概要』によると、震災直前の社会事業は以下のように体系づけられ、住宅供給事業は、「経済的保護」事業として位置付けられていたことが分かる。

1. 窮民並びに旅行病人の救助
2. 特別救護（災害救助、軍事救護）
3. 医療的保護
4. 経済的保護（職業紹介事業、授産事業、宿泊保護、住宅供給、公設市場、簡易食堂、公益浴場、小資融通）
5. 社会教育（偷風事業、弱保事業、民力涵養運動、部落改善）
6. 児童保護（育児事業、昼間保育所、感化教育、貧児教育、異常児保護）

### 2.2.3 社会事業調査会

こうして、救済事業調査会により、政府が担うべき社会事業の体系が整いつつあった大正10年1月13日、「社会事業調査会」が、内務大臣を会長として発足し、同時に救済事業調査会は廃止された。救済事業調査会は単に内務大臣の諮問機関であったが、社会事業調査会は関係各省大臣の諮問に応じる機関であり、内務大臣を会長として、委員は30名を定員とし、特別事項を審議するために必要ならば臨時委員を置くことを可とした。同調査会の設置以来、内務大臣から諮問された事項は以下のようなものであった。

1. 職業省會法に関する件
2. 住宅組合法に関する件
3. 住宅会社法に関する件
4. 部落改善に関する件
5. 公設市場改善に関する件

また、救済事業調査会の下では政府による公共団体への低利資金の融通によって、いくつかの公共住宅が建設されたが、さらなる住宅問題解決のための法体系の整備はまだ途上であった。特に、「小住宅改良要綱」に示された、「建築組合（住宅組合）」「建築会社」「不良住宅の強制的な改良」については、実質的には名目だけで終わっており、それを担保する法制度の成立が急がれた。

社会事業調査会の下では、具体的な法案が審議されていた。まず、社会事業調査会は大正10年1月20日に第一回総会を開き、内務大臣により諮問されていた「職業紹介所法案

要綱」「住宅組合法案要綱」「住宅会社法案要綱」「部落改善要綱」について審議した。その審議過程は次表のようなものであった。

表5：社会事業調査会答申案処理過程\*

調査会に付した議案	議案に対する答申	答申に対する処理結果
職業紹介法案 (大正10年1月)	大正10年2月 希望事項付にて答申	大正10年4月 職業紹介法制定 大正11年4月 船員職業紹介法制定 大正14年 營利職業紹介取締規則
住宅組合法案 (大正10年1月)	大正10年2月 答申	大正10年4月 法律第66号を以て制定
住宅会社法案 (大正10年1月)	大正10年11月 社会事業資金特別会計法制定の条件付にて答申	社会事業特別会警報の制定を見るに至らず
部落改善要綱 (大正10年1月)	大正10年2月 答申	大正10年6月 内務次官依命通牒 大正10年以降 12府県に専任職員設置 大正12年以降 地区整理事業育英奨励及融和事業団体の助成 大正12年8月 融和促進に関する内務大臣訓令
少年法案審議 (大正10年1月)	大正10年1月 調査会特別委員会に於て決議（答申及建議案）	少年法制定の参考資料となる
公設市場改善要綱	大正11年9月 中央市場設置の希望条件付にて答申	大正12年 中央卸売市場法制定 大正11年 通牒

\*. 1933、内務省社会局社会課、『本邦社会事業概要』

一方、「自助的組織の下に住宅建築をなさしむるの必要を認め」、大正10年に「住宅組合法」を成立させ、さらに、「住宅政策完成の目的を以て」、「住宅会社法」の制定を図ったが、実現には至らなかった。社会事業調査会は、大正13年4月に「帝国経済会議社会部」にその機能を移したが、同年11月に廃止された。そこで、「今や各般の社会事象は積極的施設の現実を促すもの益々多からんとす。ここに朝野有識の士を集め広く社会事業に関する諸種の事項を審議せんが為社会事業調査会を設置するに至れり。」<sup>35</sup>として、新たに大正15年6月に社会事業調査会が再発足している。そこで、「不良住宅改良法」が成立することになる（後述）。

35. 1928、内務省社会局、『社会事業調査会報告（第一回）』、PP.1

## 2.2.4 住宅組合法

大正10年当時、全国における住宅不足数は約12万戸に達し、大正8、9年においては、北海道地方費や府県などの地方団体に対して住宅経営を目的とした低利子の融資が行われ、それによる住宅建設戸数は約1万5千戸に達した。しかし、低利融資による住宅建設は遅々としており、住宅組合法によって、比較的余裕のある北海道地方費や府県市町村などの地方公共団体に、住宅建設資金を融通させる道が模索された。この法律の目的はこの様な住宅不足を背景とした居住者組合による自立的住宅建設の推進にあったが、特に、市街地建築物法が適用されたばかりの六大都市にあっては、非衛生地区の自立的な改善が期待され、他方、六大都市以外の地方にあっては、奨励によって建築物や設備の規制を図ることにより住宅取得を取り巻く環境の改善が期待されていた。

こうした狙いの中発布された法律の概要は以下のようなものであった。<sup>36</sup>

1. 組合の設立：後に述べる組合員の資格条件を満たす7名以上で設立できる。設立者は定款を作り、これを地方長官に提出して設立の許可を得ることになる。
2. 組合員の資格：法規中に明示されていないが、要項として以下の条件を組合の定款に入れるように指導された。
  - ・満20歳以上の者
  - ・独立の生計を営む者
  - ・男女職業別を問わない
  - ・組合の区域内に居住すること
  - ・組合で中産以下の階級と認定された者
  - ・組合所定の出資金と組合費を完納する資力があると認められた者
  - ・組合によって適当と認められた者
3. 供給住宅：組合員の出資によって建設される住宅は、家屋とその設備を含み、組合員一人につき一戸の建設に限られ、組合員以外のための貸家の建設は禁じられた。また、中産階級以下のための組合であるので、大規模邸宅などの建築も禁じられた。
4. 事業内容：住宅組合の事業内容は、まず用地を取得し、造成し組合員の出資額に相当する住宅を建設する。
5. 住宅組合の特典：以下のような優遇措置がとられた。
  - ・所得税、登記税、不動産所得税、建築税等の免除
  - ・低利融資＝これは従来地方公共団体向に行っていた住宅経営の低利融資を地方公共団体経由で住宅組合に転貸するものである。また、財政上余裕のある地方公共団体からは、特別融資もあった。

36.1921、『社会事業』、社会事業協会、pp.52-55、大正10年4月号

## 2.2.5 住宅会社法案

住宅会社法案は、大正10年1月に社会事業調査会に答申され、結果的に廃案になっている。この法案の実質的作成者であり、<sup>37</sup>後に同調査会の理事となっている渡辺鐵蔵は、大正8年1月号の『中央公論』に、「公共的建築会社」の設立の必要性を述べている。<sup>38</sup>渡辺によれば、公共的建築会社とは、

市、資本家、一般市民の三方面より資本を集中して、特権を有する株式会社を設立し住宅、公共的設備の建設管理及び或場合にはその経営資金の貸付をもなせしめ且つ必要がある場合には都市計画事業の包括的又は部分的請負をなせしめんとするのである。

とし、公共的建築会社の事業組織を以下のように規定している。

### (一) 目的

- 甲、住宅の建設経営
- イ、細民住宅
- ロ、中流住宅
1. 独身者のため
  2. 家族を有する者のため
- 乙、公益的設備の建設、管理並びに特に必要ある場合には其経営
- ＝食料品、日用品市場、屠場、簡易食堂、中流独身者のためにする食堂浴場等
- 丙、公に指定されたる都市計画事業の包括的又は部分的請負
- 丁、乙及び丙に属する建設事業に対する資金の貸付

### (二) 資本

- 甲、株式を発行し、市及び資本家をして之を引受けしむること、但、市は土地を以て出資となすことを得
- 乙、小額債券を発行し中産以下の階級より零細の資金を集中すること

### (三) 特権

- 甲、割増付債券の発行を許可すること
- 乙、官有地及私有地を無料又は低料にして使用せしむること。但、使用許可の時より五年間を無料とし次の五年間は付近の一般借地料の六割を徴収し其後は八割を徴収す
- 丙、家屋税を免除すること、但建設家屋登記後三年間
- 丁、会社設立後七年間配当率五分に達する迄政府より補給金を与うる事

### (四) 制限及監督

- 甲、貸料の制定、変更は監督官庁の許可を要す
- 乙、営業要不動産の処分をなす場合には監督官庁の許可を要す
- 丙、利益配当の方法は普通株に対して政府補助金を受けずして先ず年五分の割合にて配当をなし得たる後なお利益金ある場合に於てのみ市の持株に対して年五分

37.1991、福岡峻治、『東京の復興計画—都市再開行政の構造』、PP>71、日本評論社

38.1923、渡辺鐵蔵、『都市政策及住宅政策』、PP.296、修文館



の割合に達するまでの配当をなし、なお余剰ある時は普通株に対してのみ貸借対照表作成当時の日本銀行利子歩合を超えること、年二分の割合に達するまで配当をなすことを得

丁、利益金の積立を以て増資することを許さず

#### (五) 設立地

現在人口三十万以上の都市に各一個

渡辺のこの「特種建築会社案」は、政府による低利融資による住宅供給が始まる直前の大正8年1月に発表されたものでおそらく、大正7年11月に「救済事業調査会」によって答申された「小住宅改良要綱」を受けてのものであると想像できるが、その目的は「直接都市の財政と能力の及び難き点につきて代って、之を完成せしめ或は助力を与えしめん」とするものであるとした点は、翌年の低利融資による公益住宅建設という直接住宅供給の限界を、あらかじめ察知して提案したものだと思われる。渡辺によれば、「営利を主眼とせず共益的に住宅建築をなす組織の形式は大別して資本的な会社組織と人的な組合組織との二種に」<sup>39</sup>分けることができ、「資本的な会社組織」として「建築会社」を、「人的な組合組織」として「建築（住宅）組合」を想定していた。渡辺は、すでに大正10年に「住宅組合法」として成立していた「建築組合」に対しては、「組合員の家屋購入<sup>40</sup>若くは建築の組織的相互的金融機関となるに過ぎない」としているのに対し、建築会社については「自ら家屋の供給を増加し、主として公衆に対して低廉に之を賃貸するもの」であると同時に、当時佐野利器が主張していた「規格住宅」としての利益を挙げ、広範に規格住宅を建設することによる建設コストの削減という利点を強調していた。

さて、「住宅会社法案」の原案は、資料7のごときものであったが、このために特別委員会が設置された。委員は委員長松田源治のほか、小河滋次郎、渡辺鐵藏、神戸正雄、窪田静太郎、福田徳三、美濃部達吉、佐野利器、山県治郎の、計9名であった。

これに対し、「住宅建築会社法案要綱修正項目」では以下の4点が修正された。<sup>41</sup>

- ・原案には住宅会社を許可するに特許主義であったのを免許主義に改正す
- ・住宅会社は其の資金中少くとも払込の百分の六十以上は小住宅及其の用地の費用に充つべし
- ・住宅会社の自ら経営する住宅は其の百分の六十以上は小住宅とすべし
- ・一団地の住宅会社とは一万坪に百戸以上集団せる住宅の経営を以て一団地と見做す

このようにして最終的には資料7、8のような住宅会社法案ができたのだが、「会社の財源が利子補給によるもの」という部分については、財政緊縮のため棚上げされてしまい、

「社会事業資金特別会計法案」の成立を前提として、法案提出ということになっていた。<sup>42</sup>

この「社会事業資金特別会計法案」は、

- ・住宅組合に対する低利資金の融通
- ・住宅会社の配当補償

39.1923、渡辺鐵藏、『都市政策及住宅政策』、PP.199、修文館

40.1923、渡辺鐵藏、『都市政策及住宅政策』、PP.222-223、修文館

41.1991、福岡峻治、『東京の復興計画—都市再開発行政の構造』、PP.83、日本評論社

42.1991、福岡峻治、『東京の復興計画—都市再開発行政の構造』、PP.86、日本評論社

- ・細民住宅建築費
- ・部落改善費
- ・職業紹介所法実施に伴う費用
- ・救済賑恤費

の全てを附う法案であり、その審議は内務省より大蔵省に一任されてしまった。しかし、あろうことか、この書類は、社会局に来ていた雇人が引出に仕舞い込んでとうとう議会に出すのが送れてしまったというエピソードを残して、結局この法案は議会に提出されることはなかった。こうして、住宅会社法案は、日の目を見ずに頓挫してしまうのである。

これに対して、法案作成に携わった渡辺鐵藏は、「関東大震災の惨害の教訓を、世に伝えたいと考えて、之に関する当時の研究の成果を一括して」<sup>43</sup>、『都市計画と住宅政策』を関東大震災の年の大正12年に出版し、そのなかに、大正8年に「中央公論」に掲載した「公共的建築会社」に関する論文を再び掲載している。この論文は、同じく渡辺の大正8年の著「社会問題批判」<sup>44</sup>にも掲載されていたのだが、渡辺の建築会社（＝住宅会社）に対する期待の大ききのほどが伺える。その後、渡辺の提唱し続けてきた「建築会社」は、震災の後にできた「同潤会」や、佐野利器が震災復興のために設立した「復興建築会社」として、部分的に日の目を見ることになるのである。

43.佐野博士追想録編集委員会、『佐野博士追想録』、PP.123

44.1919、渡辺鐵藏、『社会問題批判』、修文館

## 2.3 政府の低利融資による住宅供給事業

### 2.3.1 震災前の住宅不足と公共住宅供給

第一次世界大戦の影響により、物価は急騰し、特に大正7年ころから都市部において著しい住宅難が起こった。大正9年5月の内務省社会局の調査によれば、全国における住宅の不足数は12万戸、このうち最も多いのが大阪の2万3千戸、次いで東京の1万7千戸、福岡の1万3千戸であった。<sup>45</sup> 東京市においては、大正8年には人口が年々10万人ほど増えているのに対して、全住宅戸数が65万戸、新築戸数が年に2万戸強という状況であり、<sup>46</sup> 急増する人口に対しては住宅が不足していたかが分かる。また、大正8年4月7日の「報知新聞」によると、当時の東京市内における住宅費は収入総額の4割前後となっており、第一次世界大戦前と比較した場合、戦前から居住している貸家では2、3割の値上げ、新規契約の場合は5割から10割の値上げであった。さらに家賃が2倍になっても空き家を探すのが困難であるという状況であった。

また、東京市社会局において、市内の代表的な81戸について家賃を調査したところ、畳一枚当りの家賃の最高額は麹町5丁目と麻布区新広尾町の2円50銭で、最低は小石川区高田老松町の69銭で、平均は1円43銭であった。敷金は4ヵ月分が一般的であった。<sup>47</sup>

こうした状況の中、すでに見たように、大正8年6月、内務省は地方長官に対し、「小売市場設置」とともに「住宅改良助成」の通知を渡し、かつ公共団体等に低利資金供給を開始するようになった。また、「公設住宅」の建設促進を図るために、御料林や国有林の払い下げや住宅建設に必要な木材の鉄道運賃を無料にするなどの直接的な方策を講じた。また、公共団体が住宅不足を補うため住宅経営を行う場合には土地収用法の適応を可能とし、公共のための小住宅を建築する場合には免税を行うなどの通牒を地方長官に発し、間接的にも公設住宅の促進を図っていた。

低利資金融資の利率は昭和5年10月までは4.8%、昭和7年10月までは4.2%、それ以降は3.2%となっていた。その運用方法は、各市町村が住宅経営の計画案をたて、府県を通じてその所要額を内務大臣に申請し、内務大臣がその必要の程度を審査し、配当額を決定し、大蔵省預金部より融通を受けるシステムとなっていたが、東京市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、の六大都市は大蔵省預金部から府県を経由せずに直接貸付を借りられるようになっていた。この低利融資は、府県の市長村では「起債」の形をとっていた。この他にも、各道府県において集められていた災害対策の準備基金である「罹災復旧

45.1922、内務省社会局、『本邦社会事業概要』、pp.76

46.1919、田沼稲次郎（法学博士）、「貸家の不足」、『住宅』大正8年5月号、pp.5、住宅改良協会

47.1920、『社会事業』、pp.77、大正10年4月号

基金」を、大正11年11月から公営住宅や住宅組合に対し貸し付けるようになり、又、通信省管轄の「簡易保険積立金」の一部を公営住宅及住宅組合に貸し出す制度も整うようになったが、大蔵省預金部の政府低利融資に比べるとわずかなものであった。<sup>48</sup>

こうした低利融資による住宅供給は、単に地方自治体において活用されたのみならず、いくつかの民間のあるいは半官半民の社会事業団体や、民間建設会社においても活用され、「公設住宅」が建設されていった。

これにより、全国各地に漸次公共の住宅建設が始められていった。この低利融資による住宅建設のうち、代表的なものを内務省社会局が調査している。<sup>49</sup> これには、代表的なものとして以下のような地方公共団体や公益団体が低利融資による公益住宅の建設に携わっていたことが分かる。

表6：政府低利融資による公設住宅\*

経営主体	経営地	戸数	住宅タイプの数
東京府住宅協会	府下下落合	151戸	
々	府下淀橋十二社	22戸	9種
々	府下笹塚	63戸	14種
々	府下世田谷	140戸	13種
々	市内広尾	18戸	3種
東京市	市内月島	180戸	4種
東京府渋谷町	字猿楽	47戸	住宅3種、店舗3種
々	字四反町	62戸	住宅3種、店舗3種
	字向山	63戸	4種
東京府戸塚町	戸塚	46戸	3種
々	源兵衛	41戸	4種
々	諏訪	27戸	2種
東京府小松川町	西小松川	12戸	3種
々	逆井	19戸	4種
々	下平井	3戸	2種
々	中平井	37戸	2種
大阪市	市内鶴町	652戸	6種
大阪住宅経営株式会社	府下田辺町松原	152戸	5種
大阪安治川土地株式会社	市内池田町	274戸	1種

\*.1922、内務省社会局、「公営住宅状況一斑」

48.1933、中村宏、「住宅経営」、『高等建築学第25巻』、pp.165

49.1922、内務省社会局、「公営住宅状況一斑」

このように、政府による低利融資は、さまざまな団体によって活用されていたことが分かる。結果からみると、大正8年から昭和7年までの政府低利融資による公営住宅と住宅組合の住宅建設は以下のようにになっている。(表7)<sup>50</sup>

表7：大正8年から昭和7年までの政府低利融資による公営住宅と住宅組合建設戸数\*

年度	融通額(円)	建設戸数(戸)
T8-14	67,955	33,482
T15-S元	9,256	5,175
S2	13,737	8,748
S3	10,603	6,036
S4	2,418	2,034
S5	3,163	5,525
S6	1,532	1,330
S7	1,072	1,077

\*. 金額の端数は四捨五入した

昭和7年度は11月までの予定額

この表では、初期の7年間で合算されているので年度ごとの詳細な経過は分からないが、昭和3年頃までは年間1万円の融資によって5万から8万の住宅が建設されたが、昭和4年からは融資額が3分の1、さらには10分の1までに減額されていったことが分かる。これは決して住宅不足の緩和から来るものではなく、世界恐慌のあおりによる、政府の緊縮財政の結果と見てよい。

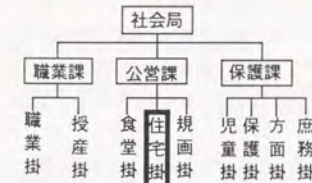
以下に、自治体、社会事業団体、民間建設会社、の順に、どのような住宅が建設されていたのかを見ることにする。特に、六大都市については、どのような組織体系のもとで、いかにかして、「住宅供給事業」が地方自治体の「社会事業政策」のなかに位置付けられていたかを見ることにする。

### 2.3.2 東京市営住宅

東京市社会局は大正7年8月の米騒動に対する対応として、大正9年10月に市会に建議され、12月に発足した。東京市社会局内は、総務・公営・救護の3課に分かれ、公営課の中には「市場掛」と「住宅掛」が設けられた。

50.1933、中村宏、「住宅経営」、『高等建築学第25巻』、PP.164

図3. 東京市社会局の組織(昭和2年3月現在)<sup>51</sup>



この住宅掛の掌握事務は、以下の4点であった。

1. 市営住宅の経営管理に関する事項
2. 住宅紹介に関する事項
3. 住宅組合に関する事項
4. 簡易宿泊所に関する事項

政府低利融資の通牒を受けて、大正8年7月2日、東京市議会では、「公設市場、公設貸家、簡易食堂、児童受託所、其他都市社会政策急施に関する建議案」が提出された。その内容は

物価暴騰による日常生活の不安を緩和し衣食住に関する市民共同生活の安寧幸福を図り社会健全なる発達を期する為市理事者は速かに日用品販売の公設市場、公設貸家、簡易食堂、児童受託所、其他都市社会政策の方針を確立し之が設立を急務せられんことを望む。

というものであり、満場一致をもって即決している。東京市では、この建議に先立ち住宅問題に関する調査を既に行いつつあったが、この建議案可決後直ちに小住宅建設計画に着手した。

しかし、はじめ検討されていた市営住宅は、目黒を建設地としたものであった。東京市営住宅の設計を手がけていた福田重義は、大正8年5月に「東京市の初の試みとして労働住宅を建造する郊外は、府下荏原郡目黒大塚と決定したのである。私が主としてその設計の任にあっている<sup>52</sup>」とし、目黒区祐天寺に660戸の市営住宅団地の計画を発表し、これを7月の建築学会大会で発表している。福田は、続く8月に「現在の住宅を緩和するには少なくとも1万軒の家屋を必要とするがそれだけ大きい土地がない、勢い市の近郊目黒、玉川、鴻の台付近などはそれに最も適していると思う<sup>53</sup>」と語り、目黒以外にも、東京の西の郊外の広い土地に集団的に市営住宅を建設することを検討していたことが分かる。しかし実際には、東京の西郊に市営住宅が建設されることはなかった。

その後、大正8年9月号の『住宅』には、東京市会に「住宅問題の建議」を行った市議員根岸右衛門の言として、

内務省は東京市には二万戸あれば好いと云って居るが真に徹底的効果あらしむるにはどうしても五万戸見当の家が必要である、何故なれば此市営住宅の建設は単

51.1927、東京市文書課、『都市社会行政に関する調査』

52.1919、福田重義、「市営の住宅と其の一例」、『住宅』大正8年5月号、PP.12、住宅改良協会

53.1919、「市営の住宅」、『住宅』大正8年8月号、PP.27、住宅改良協会

に中流並びに三流階級の救済の許りではなく之が建設によって貸家の無謀なる高賃を牽制し進んで之が値下げをも期そうという遠大な策謀から割出されたものである。而して自分共の理想は日本在来の棟割長屋式ではなく外国に於て行われている竊窟式で都市に於ける土地の経済から徒に地面を多く取らず上へ上へと空中へ突出せんとするもので、少なくとも一つの家に二百家族を収用するの一大建物たるを要する。<sup>54</sup>

と報じている。ここではじめて、市営住宅に「集合住宅」を導入することが検討されていることが分かる。この時期には、横浜市でも市営住宅を「集合住宅」にすることが検討されているが、結果として横浜市の方が早く竣工を見たのであった。

大正8年12月3日には東京市長より「近時本市民の増加に伴い、住宅の不足を生じ急激なる物価労働の高騰は、住宅建設の数を減じ、益々住宅難を甚大ならしむるものあり、故に之が調節を図るは目下の急務なり」<sup>55</sup>として東京市参事会に議案を提出し、大正9年2月10日に市会においてこの議案を即決した。これが「京橋区及本郷区に適當なる土地を選び小住宅を建設する議案」であった。この議案成立にもとづいて東京市は大正9年2月に住宅建設資金として政府低利資金100万円を、次いで大正10年3月さらに48万円の起債許可、大正11年3月に通信省簡易保険局低利資金10万円の起債許可を得て、市営住宅の建設に乗り出したのであった。

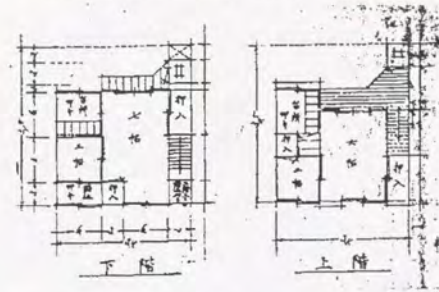
これにより、まず京橋区月島二号地の市有地に、大正12年6月までに70棟344戸の住宅と付設浴場1棟が建設された。(いずれも大正12年9月1日の関東大震災のため、建設中のものも含め、灰燼に帰している。)月島では既に、大正7年に東大法科教授であった高野岩三郎を中心とした詳細な調査が行われていた。これは後の大正10年に内務省衛生局から「東京市京橋区月島における実地調査報告」として発表されており、その序文の中には「多数の熟練職工家族の団聚する地域は東京の一代表地と見て正当」とし、いわゆるブルーカラー層の集住地としてすでに月島が有名であったことを示している。

さて、月島における東京市初の公営住宅建設に関して、翌大正10年の『新住宅』9月号には、月島と真砂町の東京市営住宅の建設経緯が報じられた。<sup>56</sup>

東京市ではさきに職工階級のため京橋区月島へ第一期工事として小住宅百十戸を建設しましたが、第二期工事に属する百二十戸の建設工事も去る5月中旬に着手され近く竣成する筈です。これは大体第一期工事と同じく複式即ち階上と階下に別々の家族を居住せしめるものと、単式即ち階上階下を同一家族に使用せしめるものと各六十戸で、前者は二室(階上六畳二畳、階下七畳二条)、後者は四室(階上六畳三畳、階下六畳三畳)です。

54.1919.『理想的共同住宅』、『住宅』大正8年9月号、PP.26.住宅改良協会  
55.1930.東京市社会局、『東京市施設社会事業要覧』、PP.31  
56.1922.『東京市営の小住宅』、『新住宅』、pp.11.洪洋社、大正11年9月

図4. 東京市営月島住宅(震災前)(1/200) 57



実質的に月島住宅の設計を行ったと推測される、東京市の技師福田重義は、

大正10年頃私が市に在職中、月島に沢山の2階建住宅を建設の際、急速工事であったため行届かぬ点もあり、特に下見板に抜け節が多かったので、当初に依り市会の審査会でやかましく議論される事になりました。手直し工事の最中に(佐野利器)先生は後藤市長の御話で色々現場を見に来られましたので、私も間が悪い事並大抵ではありませんでしたが、隔々まで御案内を致したのであります。但し構造だけは、先生の家屋耐震構造法に御教示の通りやって居ましたので此点は心配して居ませんでした。結局私は謹言の辞令と共に調査課に移されましたが、多分構造の点で助かったでしょう。<sup>57</sup>

としており、当時、佐野利器が構造的側面からアドバイスしていることが分かる。また、佐野利器が「規格住宅」として提案していた、「重ねて4戸長屋(階上階下別世帯)」<sup>59</sup>も震災後に建てられた「月島」「本村町」「玉姫」の3地区に置いて実現していることを考えると、単に構造的な部分のみならず、平面計画的な部分にも佐野利器がタッチしていたことが想像できる。

また、同じ大正10年の『新住宅』9月号真砂町住宅についても次のように報じている。

尚中流階級のため本郷区右京ヶ原へ新設する住宅は合計四十四戸で既に土工に着手しましたが、全部竣工を告げるのは明春だろうとの事です。その種別間取等は左の通りです。

(一階建) 十一戸、建坪二十六坪、階上八畳六畳、階下八畳六畳二畳の五室、家賃三十六円

(二階建) 三十三戸、建坪十八坪、階上六畳三畳、階下四畳半四畳二畳の五室、家賃二十二円

57.1922.内務省社会局、「公営住宅状況一斑」

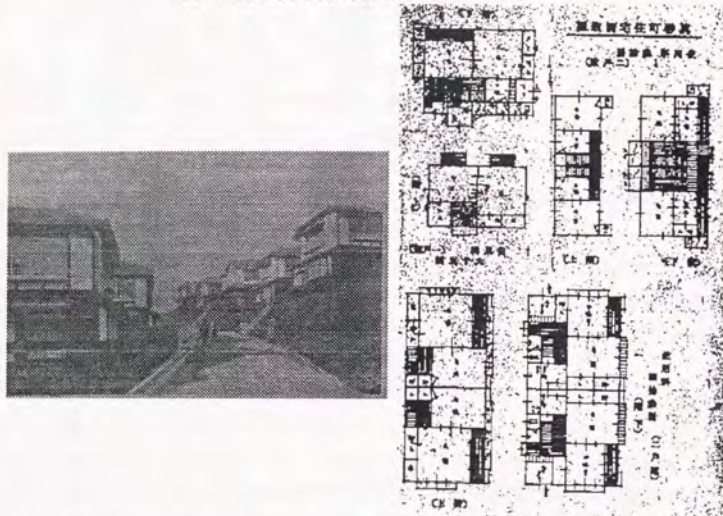
58.1957.秋紗重義、「佐野先生の思出かれこれ」、『佐野博士追想録』、PP.103.佐野博士追想録編集委員会

59.内田祥三は「大正の初め、わが国にもそろそろ、近代の意味の住宅問題が起りかかった際、先生は規格住宅の集団的建設を主張され、その一例として、2階建1棟4戸で、各戸毎に外部から別々の出入り口を有する住宅を立案、これを模型に作製して啓蒙宣伝に使われた。この模型は先頃まで東大建築学科の列品室に置かれてあった。」と回想している。

(建築費) 坪三十七円 (土工費及付属設備費を除く)

こうして本郷区真砂町の右京ヶ原では帝国大学用地の買収地に、大正14年3月までに46棟75戸の普通住宅が建設された。これは戦前に居住者に払い下げられたが、そのうちの何棟かは現存している。(1996年現在)

図5. 東京市営真砂町住宅 (ノンスケール)<sup>60</sup>



一方、東京市初の集合住宅として、深川区古石場では、鉄筋ブロック造アパートメント4棟99戸と付設の食堂・浴場が大正12年3月までに建てられた。(これは震災後RC造の1棟が加えられ、現存している)

図6. 古石場住宅1号館<sup>61</sup>



前述のように、市営住宅を「集合住宅」とする考えは既然大正8年から出ていたが、集合住宅建設の話が現実のものとして議論されはじめるのは、大正10年からであった。この大正10年5月には、後に見るように横浜市営の鉄筋コンクリートブロック造の集合住宅が竣工していた。<sup>62</sup>これを大正10年5月30日の「市営住宅建設事業計画の変更案」、第80号議案の調査委員会で視察しており、水沼は、「横浜市の市営住宅事業としての共同住宅館建設が直接影響を及ぼしていた」としている。<sup>63</sup>実際に古石場住宅の施工を担当したのは中村町第一共同住宅館と同じ日本セメント工業株式会社であった。

大正10年6月号の雑誌「社会事業」には「東京市社会局の新事業」として、市営住宅の建設計画を以下のように報じている。<sup>64</sup>

- ・月島剩余敷地50坪に、3棟、1万円
- ・(本郷真砂町) 右京原剩余敷地489坪に、29戸、8万円
- ・深川古石場町に、8戸建15棟、4戸建8棟、21万円
- ・深川古石場町アパートメント3階鉄筋混凝土、28万円

この段階では、古石場住宅は木造住宅と鉄筋コンクリート住宅の2種が建設される予定であったが、大正10年9月号の雑誌「新住宅」には、「蜂窩式建築出現するか」と題して、古石場住宅の建設経緯を以下のように報じた。

東京市会の調査委員会では、深川に蜂窩式建築をつくることに決定したそうです。どういふわけかというに、深川区古石場町に最初木造小住宅十八棟百二十戸を建てる筈でしたが、同地は風水害のため其の維持修繕が困難であるところから、其れを見合わせ、十二万六千円以内の予算で同所に鉄筋混凝土三階建蜂窩式建物をつくることになったのです。建築費は坪当たり二百七十円だそうです。そして此比較的

60.1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』

61.1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』

62.1986、水沼淑子、『大正10年建設の横浜市営「中村第一共同住宅館」について』、『日本建築学会計画系論文報告集』昭和61年11月

63.1989、水沼淑子、『横浜市の市営住宅事業における共同住宅館建設の意義と東京市に及ぼした影響について』、『日本建築学会計画系論文報告集』1989年4月

64.1920、『社会事業』、pp.76、大正10年6月号

下階階級を収容する蜂窩式建物にあっては、日常の慰安的設備をなし、且つ修養刺激の途を講じ、惰民に陥るの弊を防止することという条件付だそうです。私共は本郷真砂町右京原の木造住宅建設も見合わせて、其の代わりサラリーメン向きのアパートメントハウスを建てて貰うことを希望します。<sup>65</sup>

として、東京市会において正式に古石場に「集合住宅」建設計画が決定したことが分かる。またこの他に、『第四回東京市社会局年報』によると、東京市では震災前に、浅草馬道七丁目に三階建の共同住宅館及び宿泊所を、本所区横網町一丁目元陸軍被服廠跡地内の2カ所に鉄筋コンクリート三階建の共同住宅を、本郷区真砂町にアパートメントハウスの建設を計画していた。同じく大正10年の『新住宅』10月号には、古石場住宅の他にも集合住宅として馬道住宅の建設が計画されていたという経緯が以下のように報じられた。<sup>66</sup>

東京市では深川の古石場町と浅草の馬車町とにアパートメント・ハウスを経営するようで目下建築中です。深川の方は鉄筋コンクリートの三階建てで、室数が合計九十五、これを六畳、六畳と三畳、六畳と四畳半の三種類に分け、家賃は畳一帖が約二元位の見当で十一月月上旬に出来上がり本年中に移転の見込みだそうです。建物内には食堂や浴場の設けもあるので世帯持ちにも独身者にも適するでしょう。

浅草の方は来年の六月中に出来る予定のもので、鉄筋コンクリートで固め総坪数八百余坪、総工費三十万円の三階建てで、階下の道路に面した部分は商店向けで家賃は三十円から四十円止り。住宅には二階と三階の一部を当て総て四十戸、二階の方は八畳に三畳、三階の方は六畳に三畳で、いずれも家賃は十七円見当だそうです。尚お三階には自由労働者の宿泊所を設けて定員二百名を収容することが出来ます。その他浴場、食堂、娯楽室等をも設けて新聞雑誌を始め諸種の室内遊戯をも備えつけるとの事です。

東京府にては今回第二回低利資金七十二万円の融通を受け、其内五十万円を住宅設計変更に依る不足額並十年新築百四十七戸の建築費に充当し、残額二十万円を以て社会事業を営むこととせり。右第一着手として予算九万円を以て市内細民地域に鉄筋ブロック木造二階建て三百三十坪の蜂窩式住宅（アパートメント）を建設し、更に十万円を以て建坪二百三十坪の公衆浴場、三万円を以て公益質屋、蒲団月賦交付業などに充つる計画なりと。<sup>67</sup>

ところが、震災後の時点では、馬道7丁目の共同住宅は工事施工準備中、横網町及び真砂町の共同住宅は設計中であって、結局建設されなかった。最終的に集合住宅として実際に建設されたのが、古石場と震災後に建設される真砂町の独身寮「清和寮」のみであった。しかし、この馬道共同住宅では、店舗と家族向住宅と単身者用住宅を一つの住宅にまとめようという画期的な議論がなされていたことは、震災後の同協会アパートの施設複合計画が、全く斬新的なものであるとは言い切れないことを示しているということに注目したい。

また、大正11年7月に東京市会が委員会を開いて『東京市の市営住宅建設方針』という10項目を決議した。そこには、

65.1921、『新住宅』、pp.16、洪洋社、大正10年9月

66.1922、『市営のアパートメント』、『新住宅』、pp.16、洪洋社、大正11年10月

67.1920、『社会事業』、pp.76、大正10年4月号

・将来の市営住宅には多数の借家人階級を標準とし其自治生活に適するようにし、現在の如き中流階級に向かず又救済事業にもあらざる不徹底に終らざる事。

・家賃は成る可く低廉にすること、但し善良なる貸家経営を圧迫せざる事。

・永年の維持経済より見れば之を民間事業に移し、又は借家人に払い下げる場合もあるべきを以て、其の設計者等も之を考慮する事。

といった項目があった。<sup>68</sup>これを見ると最初期に建設された、月島・真砂町といった市営住宅は、その位置付けとして、救済事業として見れば立派過ぎ、中流階級への住宅供給として見れば物足りない、どっち付かずのものと受け止められていたことが分かる。また、市営住宅の中には、将来的に居住者に払い下げることも考えられており、実際に真砂町住宅は既に戦前に居住者に払い下げられている。

大正12年9月1日の関東大震災後、震災義捐金の一部を割いて罹災者に供給する目的で、東京府市、その他に小住宅の建設を依頼した（後述の震災救護施設の「第三次計画」の小住宅5000戸計画）。これに対し東京市は、政府に委託された震災義捐金の一部883,000円で、大正13年5月から翌大正14年11月までの間に、月島、三ノ輪、本村町、横網町の4カ所に合計1,886戸の小住宅を建設した。その後大正15年9月6日には、それらの小住宅を内務省から無償譲渡され、市営住宅として経営するようになった。これらの小住宅の中で、最大規模のものが、震災によって完全に焼失してしまった月島住宅の敷地に建てられた小住宅であった。（これは部分的に戦災にあったものの、ほぼ現存しているが、近年建替えが急増している）

さらに、大正15年9月15日、市は我が国はじめての公益住宅建設とされる辛亥救済会が経営していた浅草区玉姫町及び橋場町に建てられていた小住宅及び仮住宅の寄付を受けて、これを市営住宅として経営していた（これを「玉姫住宅」という）が、仮住宅は区画整理のため昭和2年5月に撤去し、小住宅は敷地内で移転改築した。（玉姫住宅は昭和38年に「住宅地区改良法」によって、現在石浜アパートに建替えられている）その他、本所区横網住宅は区画整理のため撤去され、三ノ輪住宅では、5棟56戸を月島住宅敷地内に、12棟94戸を浅草区玉姫町（後述）に移築した。また、深川区本村町住宅では、これまた区画整理のため、35棟あったもののうち、12棟44戸を15棟134戸（うち店舗向住宅10戸）に改築し、隣地に移築した。

68.1987、平野正秀、「戦前の東京における公営住宅（その1）—東京市営住宅ものがたり—（月島、古石場、真砂、玉姫、清和）」、『もんけん』41号、PP.197、東京都建設技術協会

図7. 月島住宅（震災後）<sup>69</sup>



月島平取町住宅月島  
同町平取町住宅月島  
（町長藤三・町材本）

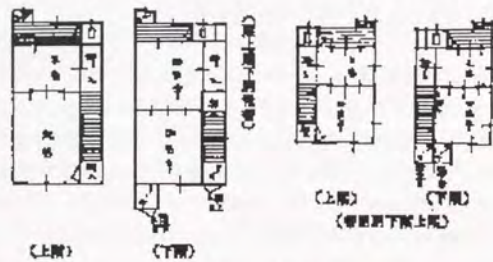
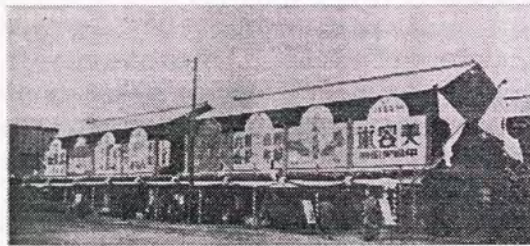


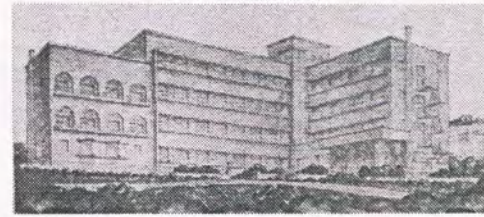
図8. 本村町住宅<sup>70</sup>



震災による区画整理や敷地買収の困難により、古石場にRC造の住宅1棟24戸（大正15年2月）の増設と、真砂町にRC造の独身者向けアパート1棟（「清和寮」昭和5年12月竣工、昭和6年1月貸付開始、施工：鹿島建設）を建設したのみであった。この清和寮は、昭和5年に「共同住宅簡易宿泊所」建設のために政府から借り入れた232,500円によって建設された。住戸数は140戸で、屋上には洗濯場と干場、1階には事務室・宿直室・浴室・社交室があった。（戦後も都営住宅として使われていたが、1996年3月に解体され、現在更地）

69.1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』  
70.1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』

図9. 清和寮透視図<sup>71</sup>



こうして、震災復興のために建てられた多くの小住宅を、移築・改造、もしくは撤去して住宅経営を行ったのが、東京市の「第二期」の住宅事業であった。これらの複雑な経緯を経て、昭和5年1月1日現在、東京市が経営する住宅は表8のとおりとなった。

表8：東京市営住宅一覧（昭和5年1月1日現在）\*

名称	所在地	総戸数	構造	棟数	1棟の戸数	戸数	貸付開始	従業員
真砂町	本郷区 真砂町 36	75戸	木造瓦葺 2階建	2	2	40	大正12年 2月	管理人 1人 (玉姫住 宅兼務)
				8	1	8	大正12年 7月	
				9	1	9	大正14年 4月	
				3	2	6		
				6	2	12		
古石 場町	深川区 古石場 町 22	120 戸	鉄筋プロ ック造 3階建	1	54	54	大正12年 5月	事務員 1人 (福利課 兼務)
				1	6	6		
				2	18	36		
			鉄筋コン クリート 3階建	1	24	24	大正14年 4月	管理助手 1人

71.1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』

表8：東京市営住宅一覧（昭和5年1月1日現在）\*

名称	所在地	総戸数	構造	棟数	1棟の戸数	戸数	貸付開始	従業員
月島	京橋区 月島 2号地	660戸 内 店舗 12戸 住宅 648戸	木造スレート葺 2階建 (店舗)	3	4	12	大正14年 6月	管理員 1人 管理助手 2人
				1	8	15		
			木造亜鉛 板葺 2階建 (階上階 下別世 帯)	1	4	40	大正13年 12月	
				4	6	24		
				8	8	64		
				1	12	14		
			木造ス レート葺 2階建 (階上階 下別世 帯)	3	8	24	大正14年 3月	
				1	12	14		
				2	4	8		
				4	12	48		
本村 町	深川区 本村町 24- 26	410戸 内 店舗 10戸 住宅 400戸	木造ス レート葺 2階建 (階上階 下別世 帯)	3	12	37	大正14年 3月	管理人 1人 管理助手 1人
				1		2		
				3	8	24		
			木造ス レート葺 2階建 (店舗)	2	4	8	昭和4年 10月 144戸を 134戸と して移築	
				1	2	2		
玉姫	浅草区 玉姫町 126 - 130 および 浅草区 橋場町 136	100戸	木造ス レート葺 2階建 (階上階 下別世 帯)	4	8	32	昭和2年 10月	管理人 1名 (真砂町 住宅兼 務)
				2	12	24		
				1	4	4		
				2	4	8		
				2	8	16		
			木造亜鉛 板葺 2階建	1	10	10	三ノ輪町よ り移築	
				1	2	2		
				1	4	4		

\*. 1930、東京市役所、『東京市営住宅要覧』

東京市営住宅事業を概観してきたが、東京市営住宅事業は住宅供給のターゲットにより二分される。まず、少額所得者向けの住宅として「小住宅」、「アパートメントハウス」、次に、中産階級向けの「普通住宅」、「店舗向住宅」（月島、本村町のみ）がある。

小住宅はいずれもブルー・ワーカー層の集中する下町地区に建てられ、市の住宅政策を底上げする役目を担っていた。本論のケーススタディの一つとして取り上げる古石場住宅は、アパートメントハウスに区別されており、『東京市営住宅要覧』に「一般少額所得者の住宅に貸付をしたのである」とある通り、アパートメントハウスは、少額所得者層向けにつくられていたと考えられる。一方、普通住宅は「洋服細民」と称される中流の俸給生活者、つまり、都市中流ホワイト・カラー層をターゲットとし、『東京市営住宅要覧』にあるように「市営住宅中の最上位を占むるもの」として建設された（真砂町のみ）。また、東京市は、敷地の周囲の状況に応じて、居住の対象となる者階層をこまかく計画していたことは、次の『東京市営住宅要覧』の表「職業別一世帯平均収入調」の解説文に読み取れる。曰く、

各住宅の職業別によれば大体に於て各住宅の周囲の事情或は各住宅の設立趣旨を窺知することが出来る。即ち中産階級に対する真砂町住宅に一名の労働者を見ないのは当然であるが、等しく小住宅であっても古石場住宅に労働者が比較的に少ないのは該住宅がアパート式なる為と、使用料が他に比し幾分高価なる為とである。また玉姫町住宅は職人多きに反し、月島、本村町住宅に工場労働者が比較的多数であるのは、附近に工場地を控えていることを自ら暗示していることとなる。

このように、小住宅と、アパートメントの事業は同じく低所得者層をターゲットにしながら、結果として小住宅の方にアパートメントより上の階層の人々が入居したと分かる。更にこの違いの一端を、東京市は「アパート式」の集合形式に求めているところが興味深い。

しかし、このように精力的に行われてきた東京市営住宅の供給事業に対する批判もないわけではなかった。毎年東京市政調査会によって行われていた市民賞論文の昭和3年（第5回目）のテーマは、東京市社会局10周年を振り返り、「東京市に於ける社会事業の批判並に其の改善策」で、その優秀作を『東京市社会事業批判』として発行しているが、その中の優秀論文のなかでは、この市営住宅事業が以下のように批判されていた。<sup>72</sup>

昭和2年4月現在に於ける東京市営住宅は五箇所、総数一千二百八十三名であるが、其の中四畳半と三畳を一戸として階上階下夫々を別個としたもの実に一千十二戸あり、宛然一般貧民窟と何等異なるものがないのであって、如何に地震後の応急施設であったとは云えこの一千十二戸の中四百二十四戸は大正一三年一二月に、五百八十八戸は大正十四年三月に竣工しているのを見れば其の無定見の甚だしき是非難せられても亦已むを得ないのである。

とし、佐野利器の主張していた「重ね建て4戸」を応用した住宅計画が批判された。皮肉なことに、この懸賞論文の審査員は、当時東京市政調査会の理事であった、池田宏、岡実、岡野昇、渡辺鐵蔵、鶴見祐輔、前田多門、松木幹一郎、小林丑五郎、宮島幹之助に混じって、佐野利器の名もあった。批判者の牧はさらに続けて、

而して総数一千二百八十三戸の残り二百七十一戸の中百四十八戸は表通りの店屋であるから別として、他の百二十三戸に至っては之は又甚だしく進歩した三階建鉄筋コンクリート洗淨式便所付のアパートメント・ハウスである。其の一戸当りの

72. 1928、牧賢一、「東京市に於ける社会事業の一般を批判し其のセツルメント事業を論ずー公私社会事業の關係並に調査連絡統制機関の設置提唱に及ぶ」、『東京市社会事業批判』、PP.175、東京市政調査会



畳数はと見れば六畳一間より六畳二間までの間に七種類あり、之に公衆食堂及び浴場、公益質屋まで付設してあるからには所謂貧民階級を其の対象として居ることは明らかであるが、之果たして適当なる施設と云い得るのであるか。近き将来に於いてそれは小月給取階級にとって代られるのではあるまいか、見る者自ら説の異なる者はあるとしても確かに問題なきを得ないであろう。

と今度は、低所得層地区に不釣り合いに建てられた、古石場住宅が批判されている。牧は、さらに「人稱して前者を『文化的貧民窟』後者を『貧民窟の宮殿』と云う、又宜べなるかなである。」として、市営住宅事業の理念と実際の間のギャップを痛烈に批判している。

### 2.3.3 大阪市営住宅

大阪市では、政府低利融資の前すでに、大正8年に39万円をもって市内2ヵ所に約400戸の住宅を建設していた。大阪市が「本邦初の市営住宅」としてして建設したのは、大正区鶴町1丁目の「鶴町第一住宅」191戸と、北区中野町1丁目の「櫻宮住宅」208戸、であった。他に日用品商店4戸を附設し、中流以下の俸給生活者と労働者に貸し付けられた。いずれも「中産階級以下の市民に対して、低廉な使用料を徴して、清楚な小住宅又は小店舗を提供し、居住の安定を与えとともに生活の改善に資すること」<sup>73</sup>を目的としたものであり、大正8年6月に貸付を開始している。ともに、職業紹介所、託児所、理髪所および共同浴場、実費診療所、人事相談所を配しており、「本邦社会事業概要」はこれを「模範的なる施設なり」と評している。しかし、「(共用施設などの=引用者注)設備の点では可なり慎重な研究と意を用いているようであるが肝心の住宅に至っては、その材料、構造、様式共に貧弱不便で到底旧式たるを免れない」<sup>74</sup>とする、生活改善運動の分野からの批判もあった。

政府による低利融資が開始されたのはこの大阪市営住宅の竣工した大正8年6月のことであった。

大阪市営住宅建設は大阪市社会部内で行われていたが、そのころの行政組織の変遷を見ると、まず、大阪府においては、『社会事業と方面委員制度』の著書で有名であった小河滋次郎を囑託し、全国に先駆けて大正7年6月に救護課が設置されると同時に、大阪市内に「救護課」が設置された。その後救護課は「社会課」と改名され、東京市に社会局が設置されるのと同じく大正9年4月に社会課を「社会部」に昇格させている。社会部の中には、庶務課・事業課・調査課の3課があり、事業課の中に「住宅係」が置かれた。

73.1936、『大阪市政』、PP.374-375

74.1921、日戸味生、「市営住宅の当時に望む」、『住宅』大正8年10月号、PP.2、住宅改良会

図10. 大阪市社会部の組織(昭和2年3月現在)<sup>75</sup>



住宅係の掌握事務は以下の7点であった。

1. 市営住宅並人事相談所実費診療所及理髪所等の附設事業に関する事項
2. 市民浴場に関する事項
3. 貸家貸間紹介に関する事項
4. 住宅組合及住宅建設資金貸与に関する事項
5. 共同宿泊所青年宿舎共同宿舎及食堂に関する事項
6. 地方改善に関する事項
7. 其の他住宅に関する事項

さて、大阪市営住宅には賃貸の「貸付住宅」と「分譲住宅」の2種があった。

75.1927、東京市文書課、『都市社会行政に関する調査』