

住宅組合に関する基礎的研究

—都市計画と住宅政策の関連をめぐって—

The Basic Research on Housing Association

— On the Relation of Urban Planning and Housing Policy —

杉山貴久*1、昌子住江*2

By Takahisa SUGIYAMA*1 Sumie SHOUJI*2

1. 研究の目的

大正から昭和初期にかけての工業化、都市化の進展は、都市への人口集中と住宅難をもたらした。こうしたなかで、特に都市の中間層いわゆる中流階級以下の市民に対する持家対策として成立したのが住宅組合法である。

同法は、住宅組合による組合員への住宅供給を目的としていた。この方式は、地方公共団体による住宅供給や、民間資本による住宅供給とは別の、いわば第3の道を目指すものであった。ここに示された非営利主義、自力主義は、今日のNPOに見られるような考え方のさきがけといえるだろう。

また、住宅組合の出現は、都市計画と住宅政策の結合を実現するものとしても期待されていた。

大阪市長であった関一は、「相当規模の一団地住宅経営を可能ならしむべき新団地の発生を容易ならしむる為」に、制度の改善を要請していた。

しかしながら、僅かな事例を除いて住宅組合は期待した成果を上げ得なかったといわれる。行政学、財政学の分野におけるいくつかの研究はその制度的限界などについて言及している。

ただし、住宅組合の実態はまだ明らかにされていない

キーワード：土木史、市民参加、住宅立地

※1：学生会員、関東学院大学大学院工学研究科土木工学専攻

※2：正会員、関東学院大学工学部土木工学科教授

連絡先：神奈川県横浜市金沢区六浦町4834

〒236-8501、TEL・FAX045-786-7768

ない。本研究はこれらをふまえた上で、住宅組合の実態やその成果と課題に迫ろうとするものである。

2. 住宅組合法の成立と背景

(1) 大正期における大都市の住宅問題

第1次世界大戦後の1919(大正8)年からの好景気は、日本の資本主義経済の高度化や、商工業の急速な発展に貢献した。一方で、農村の人口を急激に都市に吸引することになった。その結果、都市部の過密と郊外地の無秩序な開発、ライフラインの整備不足などの諸問題を引き起こした。

特に、住宅難は深刻な問題となっていた。借地料や家賃の異常な高騰が、工場労働者など都市中流階級以下の住宅取得を困難にしていた。国会では政府委員によって、住宅不足数は12万戸以上とされ、内訳は東京周辺で17,795戸、横浜周辺で11,410戸、大阪周辺で23,222戸、神戸周辺で8,780戸などと報告されている¹⁾。

(2) 住宅組合法成立の経緯

当時提唱されはじめた田園都市構想は、都市中間層をとらえることによって、郊外の土地、住宅市場を形成していく可能性を示唆していた。一方で、都市中間層の住宅難は、社会政策の対象でもあった。

1921(大正10)年1月、救済事業調査会を改組して設立された社会事業調査会は、社会政策に関する調査、審議を目的とする機関であった。すでに政府は1919(大正8)年10月、社会政策の内容として、小住宅の増設、購買組合の奨励、公設市場の増設、低利資金の供給などの措置を取ることを明言していた。

一方、1917(大正6)年に後藤新平らによって設立された都市研究会では、住宅政策を都市計画の一環として位置づけ、都市住宅政策要綱を公表した。

また、1919(大正8)年に内務省は、住宅改良助成通牒要綱によって公共団体や公益法人による住宅の建設を推奨したが、実際には私的賃貸経営に依存する部分が大きく、弱い立場にある借主を保護する措置として1921(大正10)年に借地法と借家法、1924(大正13)年に借地借家臨時措置法が制定された。

これより前に救済事業調査会は、小住宅改良要綱(1918年)を答申している。社会事業調査会では、これに基づいて小住宅建設の検討をした上で1921(大正10)年2月住宅組合法案要綱を答申、同年4月に住宅組合法として成立した。

この背景には、ヨーロッパにおける住宅組合が紹介されていたこと、わが国でも産業組合等の組合設立が奨励されていたことがあげられる。

3. 住宅組合法の内容

(1) 住宅組合法の構成

住宅組合法は全16条と付則からなる。第1条では「住宅組合ハ組員ニ住宅ヲ供給スルヲ以テ目的トス」と定めており、その設立は地方長官等の許可による。組合住宅は用地の取得、造成、借入、および住宅の建設、購入を行うことができるが、借家経営や住宅以外の用途については、一切認められていない。住宅の供給は1組員につき1戸限りで、新規組員の途中加入を認めないなどの制約があった。

同法による住宅組合は、非営利主義、自力主義の住宅経営が建前であった。この点では1919(大正8)年から施行されていた公益住宅などは、おのずからその性格を異にしていた。

また、資金の少ない中産階級以下の者が相寄りて信用の増大を計り、これに対し国が資金融通し、住宅を取得させようとするものであった。その融通資金は、大蔵省預金部資金で、償還期間が15~20年、年4分8厘の長期低利融資であった²⁾。その他、課税面などで優遇策があったとされている。しかし、住宅建設資金として、国の融通資金と組員の出資金以外の使用を一切禁止していた。

(2) 運用と実績

住宅組合法による住宅組合は都市中間層の関心を集め、産業組合法による住宅組合、店舗向住宅組合などの類似したものを除いても、表1の示すように組合数、組員数ともに順調に伸び、1924(大正13)年には10,000戸を突破し、十数年間に約35,000戸が建設された³⁾。

特に、都道府県別では東京都、大阪府、長崎県、兵庫県、神奈川県に多く、上位5都府県で全国の組合数のおよそ半分を占めていた。

1923(大正12)年に発生した関東大震災の影響もあり、申し込み者は当初の予想を遙かに越えた。その結果、各組合の請求金額の半分以上しか貸付されなかったり、設立の許可を抽選によって決定し数を絞り込んだりせざるを得ない状況になっていた。そのため実際に許可を受ける際には、組員7名以上20

表1…住宅組合法による住宅組合の設立状況

	全 国 ^{※1}		東京都内		神奈川県内		横浜市内 ^{※2}	
	組員	人数	組員	人数	組員	人数	組員	人数
1924年9月	710	10,905	112	1,704	36	344	48	346
1925年12月	1,055	14,430	260	3,183	100	961	48	346
1926年12月							81	652
1927年12月			333				103	866
1931年12月	2,802	28,879	517	4,577	428	4,104	104	868

※1：1931年12月には、宮城県分は含まれない。※2：1924年9月には、関東大震災復興目的のものを含む。

※3：大原社会問題研究所『日本社会事業年鑑・大正15年版』等より作成。

名以下の同一職業者または同一勤務地の者で、組合員の毎月の払込額が月収の25%以下となることが好ましいなどの条件が求められていた⁴⁾。

なお、住宅組合の仕組み自体の問題点として、①組合員のまとまりが必ずしも充分でなく、年月を経過するとともに、組合員の死亡、離散に伴い組合の団結力を失い、償還不能となったものが続出したこと。②住宅を必要とする者だけの参加に限定していたので、いわゆる素人の自然発生的な集まりで規模が大きくものが少なかったこと。③いわゆる単発組合で住宅の供給目的を達すると消滅してしまい、途中においての参加を禁止していたため恒久的なものになれなかったことの3点があげられる⁵⁾。

(3) 住宅組合法の廃止

戦後の住宅組合を知る手がかりとして、1962(昭和37)年の建設省住宅局の調査がある。これによれば、存在しているものは460組合で、その内、実質活動しているものは僅か324組合に過ぎない⁶⁾。この住宅組合方式が、伸びずに後退していった理由はどこにあったのだろうか。

まず、繁雑な手続きが組合員の負担を大きくしていたことや、1924(大正13)年に設立された同潤会(後の住宅営団、戦後の住宅公団)が当時の住宅政策に取って代わられたこと、1939(昭和14)年に政府の低利資金の貸付が中止されたことがあげられる。

さらに、1950(昭和25)年に住宅金融公庫が設立されたことで、組合でなく個人の住宅建設でも長期低利融資が得られるようになったことなどが考えられる。

そして、住宅組合法は1971(昭和46)年に廃止された。

4. 住宅組合の実態

本研究では、まず東京と横浜から住宅組合の実態を明らかにしようとしたが、公文書類の記録も少なく、資料の収集は非常に困難であった。

(1) 東京の住宅組合

概況は表1の通りだが、多少なりとも内容を把握

表2…営友住宅組合の概要

正式名称：有限責任英友住宅組合
 本部所在地：東京府東京市芝区白金今里町84番地
 代表者：河原松太郎
 構成員：東京帝国大学営繕課職員8名
 設立許可日：1925年2月25日
 全戸完成日：不明
 貸付内容：1925年1月6日、21,000円に内定
 住宅建設地：東京府東京市小石川区丸山町
 (18坪×1戸)
 東京府北豊島郡王子町十条
 (18坪×1戸)
 東京府北豊島郡王子町大字上十条
 (18坪×1戸、22坪×2戸)
 東京府豊多摩郡杉並町大字阿佐ヶ谷
 (16坪×2戸、23坪×1戸)

表3…大正時代の横浜市内の住宅組合

設立許可日	組合名称	戸数	設立許可日	組合名称	戸数	設立許可日	組合名称	戸数
1922.05.06	公民合同	9	1924.03.31	共 宿	7	1926.02.01	鶴山相互	9
26	親 友	7		甲 子	7		港 島	9
29	正久共同	8		文 明	7		存 和	9
	金 港	7		漢 南	8		護 浜	9
	根 岸	7		ヒコシマ	7		北 斗	9
06.01	桜 木	6		浜 港	9		横浜中央	9
07	横浜文化	8		横浜共栄	7		栄 港	9
	横浜相互	7		岡 野	7		第二護国	9
	辛 酉	7		榎 井 沢	7		清 善 多	9
15	横 浜	7		復 興	7		大正甲子	9
21	七 兩	7		緑 友	8	07.14	帷 子 欄	11
22	大 正	7		正 信	7	11.01	エスエム	9
07.05	協 立	7	05.11	サクラ	7		共 隆	10
	銀行組合新員	7	16	富 戸	7		紋章選抜	10
	横浜網業	7		大正発安	8		大 平	9
25	瓦 斯	7	26	雪 友	8		港	9
08.30	興 信	7		港 友	7		横 神	11
1924.03.31	有 信	7		三 光	7		平 松	9
	心 友	7		神 工	8		國 寺	9
	栄 進	7		校 医	7		幸 友	10
	丘 北	7	06.16	横浜自治	7		大 橋 組	9
	渡 辺 山	7	1926.02.01	横 戸	9		西戸部町	9
	港 北	7		郵 船	9		建 栄	11
	工 友	7		互 助	9		曙	9
	七 曜 会	7		温 交	9		共 盛	11
	親 和	7		共 栄	9	12.20	鶴見町見見	8
	大 子	7		八 幡 橋	9		鶴見海岸	8

※1：店舗向住宅組合、産業組合は含まない。

したものに営友住宅組合(東京都港区)がある。この組合は、東京大学営繕課関係者で構成していたもので、組合員数が8名など、表2に示すようなものであった。

営友住宅組合を設立する際、7章50条からなる独自の定款、設計図以外にも使用材料や植木の内容、工事期間や建設費用などを記載した見積書を、東京府に提出している。その他、1924(大正13)年11月29日に東京府会議事堂で行われた抽選会へ出席をしなければならず、設立許可後も東京府住宅組合法施行細則、内務省住宅組合法施行規則などによる、細かい規則に縛られていた。

この営友住宅組合の代表者であった河原松太郎氏は、住宅組合の設立から住宅建設までの経験をまとめた書物を発行している。また、住宅組合に興味を持った者への相談などを中心に活動していく、住宅協会(東京都千代田区)を設立している。興味深い団体ではあるが、詳細は今のところ不明である。

(2) 横浜の住宅組合

表3に示すように、大正時代に横浜市内で設立された全ての住宅組合に関して調査を行い、ある程度状況を知ることができた。

その一例として、軽井沢住宅組合(横浜市神奈川区)がある。組合員数が7名、設立の許可が1924(大正13)年3月31日、低利貸付の許可が1925(大正14)年5月7日、全戸の完成が1926(大正15)年1月19日ということなどまで分かった⁷⁾。

しかし、他の事例についても具体的な住宅建設地は、残念ながら確認できなかった。

(3) 住宅組合についての考察

以上のように、組合員数が10名程度と小規模なうえ、それぞれの組合員が、なんの連携もなく個別的に、用地の取得、住宅の計画と建設を行っていたというのが、日本の住宅組合の典型的な例といえる。

大阪についても同様の傾向が報告されている⁸⁾。

1924(大正13)年に設立され、豊島園周辺にあった構成員42名の城南田園住宅組合(東京都練馬区)や、海軍村の水交住宅組合(東京都世田谷区)、野間文化村の野間住宅組合(福岡市南区)などのように、一団の土地を開発することにより、直接まちづくりにつながったという活動の例は、非常に少ないといえそう

だ。したがって、イギリスの住宅組合が自ら田園都市

の建設にあたり、ドイツでは共同住宅の建設や住宅地の造成を通じた活動が、良好な住環境の維持を目的としたコミュニティ形成につながったりという例とは対照的であり、「免に角今日の儘では住宅組合は住宅を量に於て増加することが出来ないと同時に、統一的計画に依る集团的住宅の発生を促がすこともなく、質の上の改善も望み難い無用の長物となる虞がある」という関一の危惧は、残念ながら現実となったといわざるを得ない⁹⁾。

5. 結語

今回の調査では、まだ住宅組合の実態を明らかにするには至らなかった。まちづくりにおけるNPOの役割や、阪神・淡路大震災後コーポラティブ住宅が注目されていることから、かつての非営利主義、自力主義による住宅建設、住宅地形成の試みについて、さらに研究する必要があると考える。

【参考文献】

- 1) 帝国議会貴族院編『第44回帝国議会貴族院議事録』住宅組合法案特別委員会議事速記録大正10年3月22日(183頁～)、1921年
- 2) 横浜市社会課編『横浜市住宅組合ノ現況附住宅組合関係法規及一般手続』住宅組合及店舗向住宅組合取扱方式及書式、1926年
- 3) 福地稔編著『地方住宅供給公社逐条精義』1～6頁、1965年、全国加除法令出版
- 4) 河原松太郎著『住宅組合の話』15～17頁、1925年、創造社
- 5) 福地稔編著『地方住宅供給公社逐条精義』1～6頁、1965年、全国加除法令出版
- 6) 福地稔編著『地方住宅供給公社逐条精義』1～6頁、1965年、全国加除法令出版
- 7) 横浜市社会課編『横浜市住宅組合及住宅建築ヲ目的トスル産業組合要覽』1930年
- 8) 小玉徹著『欧州住宅政策と日本—ノン・プロフィットの実験—』97～101頁、1996年、ミネルヴァ書房
- 9) 関一著『住宅問題と都市計画』163～186頁、1921年、帝国地方行政学会