

住宅会社法案：再考(IV)： 日本におけるドイツ配当制限会社の導入と変容

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学経済研究会 公開日: 2024-09-09 キーワード (Ja): 住宅政策, 内務省, 社会事業調査会, 住宅会社法案, ドイツ配当制限会社 キーワード (En): 作成者: 小玉, 徹 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2018841

住宅会社法案：再考（Ⅳ）

——日本におけるドイツ配当制限会社の導入と変容——

小 玉 徹

- I はじめに
- II 零細民間借家市場の問題と渡辺・関の住宅政策論
- III 住宅会社法案の形成と「大阪住宅経営株式会社」
(以上, 13巻2号, 4号, 14巻4号)
- IV 住宅組合法の成立とその実態（本号）

IV 住宅組合法の成立とその実態

1 はじめに——関一とハムステッド・ガーデン・サバープ

ビクトリア朝の後期, ボランティアな市民の結集による社会改革の必要性を訴えていた急進派と交際のあったハワードは, ヘンリー・ジョージの「単一税」という考え方に影響され, 開発した土地から生ずる利益を地域全体のために還元する仕組みを構想する. この考えは「田園都市協会」の設立(1899年), さらにジョージ・キャドバリ(チョコレート会社)とウィリアム・リーパー(石けん会社)という2人の資本家がスポンサーとなったことで実現にむけて動き出す. 他方, ハワードの運動は, 大都市生活の物的・精神的退廃にたいして批判的であった市民層(熟練職人や小店主, ホワイトカラーなど)の熱烈な支持を獲得した.

すでに言及したように関はハワードの「田園都市」を「二十世紀に起った住宅問題に関する顕著なる運動」¹⁾として高く評価していたけれども, 独立した職住近接都市の日本への導入は困難であるとして, むしろ「田園郊外」の代表的示例としてのハムステッド・ガーデン・サバープに注目し, 次のように述べている²⁾.

倫敦附近の有名なハムステッド田園郊外は此連合会(有限責任借家人協同組合 Co-partnership Tenants Ltd.——小玉)の唱導に依って設立されたもので, 茲には三箇の経営会社(Co-partnership Tenants Companies)が存在して居る. 是等の経営会社は第一に上述の政府低利年賦貸付金, 第二, 連合会の斡旋する年賦借入金若くは定期借入金, 第

[キーワード] 住宅政策, 内務省, 社会事業調査会, 住宅会社法案, ドイツ配当制限会社.

1) 関一『住宅問題と都市計画』弘文堂, 1923年, 185ページ.

2) 以下, 引用は, 同上, 179ページ.

三、年五分に配当を制限せる会社資本とを以て住宅経営をなすものであって、賃借人は幾分か会社株金を所有すべき義務がある。

このハムステッドの配当制限会社がハワードの田園都市運動の影響を受けていることは、関が「英国の進歩した雇主、例えばレーバ兄弟商会、又はカドベリー等の着眼点と全く同一であって、自助主義の住宅組合と生産増進のための雇主の幸福増進設備とは融合して新制度を実現せしめたもの」³⁾と評定しているとおりであり、ここでは都市中下層の住宅改良運動とブルジョアジーの改良主義との〈融合〉が指摘されているのである。

おりしこの時期、政府当局は「社会問題」への対応策として、これまで公益施設および個人にのみ融資していた低利資金を試行的に「民間社会事業施設」にも貸与することに決定（1920年）、大阪市は500万円を借り受けている。他方、内務省は21年に住宅組合法を制定、同時に住宅会社法案の審議も開始されることになる。関が大阪におけるハムステッド・ガーデン・サバーク実現の時期到来とみたことはまちがいないであろう。もちろん、「大阪住宅経営」の成立は、すでに論及したようにブルジョアジーの改良主義の産物ではあれ、都市中下層の住宅改良運動の成果ではなく、ましてや両者の〈融合〉形態ではなかった。しかしながら関は法案化されようとしていた住宅会社について「尚此住宅会社の経営地内に前述べた英国の借家人協同組合並に住宅組合の制度を利用し住宅建築を執行せしむることができれば最も弊害の少ない住宅の経営を実現し得るものであると信ずる」⁴⁾と主張していたように、ブルジョアジーの改良主義と都市中下層の住宅改良運動との〈補完〉性を重視していた。かりにもし、後者の組織化がなされていたならば、すでに言及した「大阪住宅経営」の業態変更は由々しき問題となっていたに違いない。同社は配当制限を課すことで、その営業から生ずる利益を何らかの形で地域住民に還元することを建前としていたのに、そうした利益の大部分は株主の配当へ、さらには私鉄資本へと吸収されるという事態が生じていたからである⁵⁾。

では、当時の借家人運動は、住宅改良にむけての組織化という点でどのような限界性を有していたのか、さらにまた法制化された住宅組合は、関のいう〈補完〉システムの一端をなぜに担いえなかったのか、この点を可能なかぎり大阪での実態に即して究明することが小論の課題である。

2 人間重視の住宅政策論と借家人運動

すでに検討したように関の住宅政策論の大きな特徴は、市場メカニズムに依拠しつつ供給さ

3) 同上、181ページ。

4) 同上、200ページ。

5) 実際、ハワードの構想を最初実現させたレッチワースでは、第2次大戦後、利潤追求に走る株主らの定款変更という事態にたいし地域住民（町議会）が執拗に抵抗、いまなおハワードの理想を堅持しつつ地道な活動をつづけている（この経緯については、猪瀬直樹『土地の神話』小学館、1988年、308-26ページを参照）。

れる土地・住宅の量を重視するという点にあった。かくて関は「営利主義」（民間ディベロッパー）による住宅建築を重視することになるが、このことはなんら「非営利主義」（欧州サード・アーム）の住宅政策を軽視することにつながらなかった。関は「勿論此主義に依る多数の団体が設立せられて相当に住宅を供給するとなれば、それ丈は自然に家賃の低落を促がす理であるが、非営利主義住宅建築の特色は此点に存するものではない。寧ろ住宅改良運動の先駆となって、住宅改良が社会進歩の上に如何に必要なか実物を以て教育することが此主義の特色であると思ふ」⁶⁾ と、住宅改良に向けての教育効果を期待していたのであり、その根底には、住居する人間の住宅とのかかわりを重視する視点があった。関はこうした視点をイギリスのオクタヴィア・ヒルに学んでいた。関は次のように紹介していたのである⁷⁾。

英国著名の家屋改良運動家オクタヴィア・ヒル女史は貧民窟の改良事業に力を尽し、非常なる好成績を挙げた人であるが、此人の云ふ所に、貧民窟の人間は貧民窟を自分自身に持ち歩いて居る、自分達の身体に貧民窟を背負って居る、と此説は貧民窟の根本を穿ったもので、有形的の貧民窟を逐ひ払っただけでは何もならぬ、金を掛けても益がない。すれば貧民窟を根絶するには何うしたら宜いか、所謂住宅問題なるものは家屋の問題ではない。物質的の眼に見えるところの家屋の問題ではない、無形の文化の根本となる人間の問題であって、最後の帰着点は人間であるから、住宅問題の出発点は人間を良くすることである、人間を良くすることと家屋を良くすることを同時に遣らなければならない、然らずんば如何に金を投じ、法律を作っても真正の永久的住宅改良の目的は達せられないのである。

こうした居住者の“住まい方”を重視する観点からして、関は家賃問題に収斂されていく借家人運動にたいして「如何に借家法や借地法が実施されても夫れで住宅難の解決が出来るものではない、如何に家主を攻撃したり、諸種の運動を起こしたところで適当に処理して行ける訳ではない」⁸⁾ と批判的であった。

大阪における借家人運動は、家主にたいする借家人の一時的な団結（1920年の北区の家賃不納同盟、南区の家賃値上げ調節期成同盟会など）から借家人全体を対象とする永続的な運動（21年の借家人同盟、住宅調節共安会、大阪借家人同盟など）へと発展していき、そのなかには逸見直造の借家人同盟に代表されるような組織的な活動もみられた。「借家人大会」の開催、「借家人新聞」、「借家人同盟」（月刊紙）の発行、支部（日本橋、西、北の各区および京都）、支局（玉出）の設置がなされたのである。しかしながら、こうした活動は、家賃問題をめぐる家主への対抗運動に限定され、住宅の改良や借家市場への公的介入を求める声は強くなかった⁹⁾。もちろん当時の借家人の居住水準に問題がなかったわけではない。

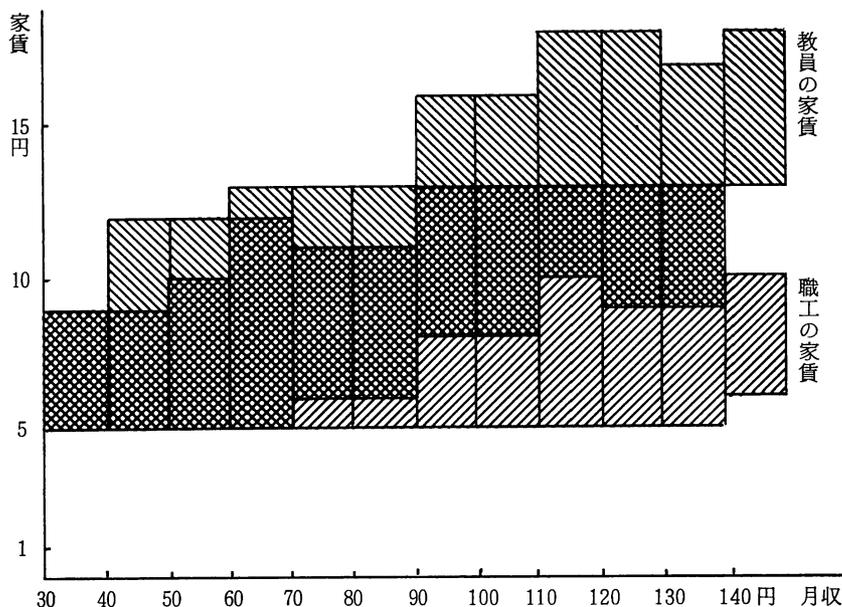
6) 関、前掲書（注1）、186ページ。

7) 関一「住宅問題の解決難」（『大阪市商工時報』第36号、1921年、17ページ）。

8) 同上、2ページ。

9) 大阪の借家人運動については、『大阪社会労働運動史 戦前篇・上』大阪社会運動協会、1986年、第7

第1図 小学校教員および職員の収入階層別家賃



出所) 大阪市役所『労働調査報告』第7篇, 1921年, 23ページより作成。

大阪市の労働調査課は、職工7847世帯3万7701人、小学校教員1274地帯5976人を対象に「住宅調査」を行っていた。その結果は、職工の平均室数は2～3室（小学校教員2～5室）、一人当たりの畳数は、職工2.5畳（教員3.75畳）とかなり狭小であり、その内訳をみると市内2.7畳、接統町村2.0畳、郡部1.8畳（教員、市内3.3畳、市外5.4畳）と、教員と対照的な分布を示していた。また収入に対する平均家賃の割合は、職工15.6%、教員の23.1%に比べて低く、その相関を第1図で具体的に検討すると、月収90円までは職工と教員とで家賃支出に格差がみられないが、90円を超えた段階で職工の家賃の上限は13円に固定され、下限・上限とも上昇傾向にある教員の家賃と大きな開きが生じていた。以上のような状況をふまえ、「住宅調査」は次のような結論を引き出していたのである。

僅かに小学校教員と比較してさえも職工の住宅は総の点に於て甚しく劣って居る。況して之を更に勝れたる階級の住宅と比較するならば、如何に大なる軒軽を見るであろう。住居の尖悪なる状態は長い間に職工の性となって、其の生活向上の欲望は此の方面に現れず、比較的一時的な方面、即ち被服とか、享樂とか謂ふ方面に現れ、住居に就いては殆んど無自覚の有様である。彼等は斯くして永久に其の不良なる住居状態を持ち続けるものと見なければならぬ。

関が市営住宅の拡充に慎重であったのも、市場メカニズムの重視とともに、居住者の“住ま

第1表 大阪市・市営住宅居住者の職業別内訳

	賃銀生活者					俸給生活者					独立生活者					無職	合計	
	労働者	職工	職人	その他	計	雇員	知識業	官公吏	その他	計	労働者	商業	工業	知識業	その他			計
桜宮	56	41	22	17	136	25	1	17	14	57	—	6	—	—	—	6	3	202
鶴町一期	5	63	9	32	109	1	8	58	4	71	1	4	—	—	—	5	1	186
鶴町二期	20	110	25	11	166	51	191	137	31	410	2	49	3	6	4	64	—	640
堀川	2	1	—	—	3	39	47	2	2	90	1	83	9	3	2	98	—	191
鶴橋	9	14	27	8	58	13	—	11	2	26	1	20	5	—	1	27	3	114
豊崎	20	23	7	1	41	17	11	11	—	39	—	13	8	1	1	23	5	108

出所) 大阪市社会部調査課『大阪市住宅年報』1928年, 128ページ。

い方”の問題に関連していた。第1表に示すように大阪市の市営住宅居住者の内訳は鶴町二期住宅、堀川住宅を例外として、労働者、職工、職人からなる賃銀生活者が大多数を占めていた。そして、これら住宅の投資総額(100戸未満の住宅地を含む)は374万9千余円、この経営維持費総額は9万8千余円にも上っていた¹⁰⁾。こうした状況をふまえ、関は日本の市営住宅の「欠点」を次のように指摘するのである¹¹⁾。

都市が仮りに数万戸の借家を経営したとすれば其管理費の巨額に上ることは云ふ迄もなく、借家人が市営住宅に住居すると云ふ考から其住ひ方に何等の注意を払はぬ現状に於ては、或期間の後には、家屋の廃頽となり、維持修繕の費用は予想外の額に上りて、仮令実費主義を採っても、家賃は普通家主の請求する家賃よりも高価に上る虞がある。現に極短き経験しか有たぬ大阪市営住宅に於ても畳替の費用が著しく巨額に上る苦き経験を嘗めて居る。之は日本家屋の脆弱にして畳の如き居住者の注意と関係多き性質に依ることも多いのであるが、市営公営住宅の欠点を暴露したものと云ふことも出来る。従来の日本家屋の戸障子の如き破壊し易き性質のものが多い場合に於ては、欧米流の堅固なる家屋より市営の困難は非常に多いもので、居住者の訓練と関係すること大なるに当って、遽に市営政策を拡張するが如きは充分に考慮すべき問題である。

3 住宅組合法の成立と社会事業調査会の「意見」

「住宅調査」では、職工と比較して小学校教員の「生活向上の欲望」が高い水準にあること、さらにその「欲望」は市外におけるより広いスペースへの指向性となって表われていることが確認された。内務省は当然、住宅組合法のターゲットを「俸給生活者」に置くことになったが、関が住宅組合に期待していたのは、新中間層がその組織化をリードしつつも一般の労働者階級も参加しうる「広義」の組合であった。関は「組合員の資金並に信用のみに依って、組合

10) 『大阪市社会事業年報』1926年, 74-5ページ。

11) 関, 前掲書(注1), 167-8ページ。

員に住宅を供給せんとする狭義の住宅組合は其成立にも、経営にも困難多くして、其適用の範囲は狭く、住宅政策として重きを置くに足らぬ」として「広義の住宅組合」の重要性を唱き¹²⁾、その特徴をすでに言及したハムステッドの住宅経営方式をふまえつつ、次のように述べるのである¹³⁾。

故に此制度の特色は、第一に自助主義共済主義に依るが同時に国家又は雇主の出資を妨げないこと、第二に組合加入者は経営会社の株金を所有するだけで、何時でも希望する住宅を占有すること得るのみならず、必要の場合には株金を譲与して容易に組合を脱会し得ることである。是等の特色は狭義の住宅組合の欠点を補正するものであるが、自助主義の色採は幾分か薄くなって、雇主の施設から発達した会社又は財団法人の経営と大差なきものである。畢竟するに、他力主義から発達したのものも、自力主義から進歩したものも其欠点を補う為に一の妥協点を見出したものと云って差支ない。

さて、住宅組合法は、1921年1月の社会事業調査会における審議（本会1回、特別委員会4回）を経て、3月の帝国議会上程、可決されている。最終的に法案化された条文は次のとおりであった¹⁴⁾。

住 宅 組 合 法

- 第一条 住宅組合ハ組合員ニ住宅ヲ供給スルヲ以テ目的トス
住宅組合ハ法人トス
- 第二条 住宅組合ハ前条ノ目的ヲ達スル為左ノ事項ヲ行フコトヲ得
一 住宅用地ノ取得、造成若ハ借受又ハ組合ニ対スル貸付若ハ譲渡
二 住宅ノ建設又ハ購入
- 第三条 本法ニ於テ住宅ト称スルハ住居ノ用ニ供スル家屋及其ノ附属設備ヲ謂フ
前項ノ附属設備ノ種類及範囲ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第四条 組合ノ供給スル組合員ノ住宅ハ一組合ニ付一戸ニ限ル
- 第五条 住宅組合ノ供給スル住宅ニ関スル坪数其ノ他ノ制限ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第六条 組合員ノ持分ハ之ヲ相続スルコトヲ得
- 第七条 組合員住宅ノ所有權ヲ取得シタル後出資払込ノ完了ニ至ル迄ノ間左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ組合ハ定款ノ定ムル所ニ依リ組合ニ対シ住宅ノ所有權ヲ組合ニ譲渡スルコトヲ得
一 出資払込ノ義務ヲ怠リタルトキ
二 組合ノ定ムル住宅使用条件ニ違反シタルトキ
- 第八条 組合員ハ前条ノ規定ニ依リ其ノ住宅ノ所有權ヲ失ヒタルトキハ組合ヲ脱退ス
- 第九条 組合員出資払込ノ完了前住宅ノ所有權ヲ取得シタルトキハ組合ハ組合員ヲシテ未払込出資金額ニ付其ノ住宅ノ上ニ抵当權ヲ設定セシムルコトヲ得
- 第十条 住宅ハ定款ノ定ムル所ニ依リ之ヲ火災保険ニ附スヘシ
- 第十一条 住宅組合ノ住宅ノ建設、購入若ハ住宅用地ノ取得又ハ組合ト組合員トノ間ニ於ケル住宅若ハ

12) 関、前掲書（注1）、178ページ。

13) 以下、引用は、同上、179-80ページ。

14) 『借家及土地建物ニ関スル調査資料』（大阪市立大学中央図書館所蔵、以下、『調査資料』と略記）に所収。

其ノ用地ノ所有權移転ニ関シテハ地方税ヲ課スコトヲ得ス

第十二条 北海道地方費、府県又ハ市町村ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ住宅組合ニ対シ住宅資金ヲ貸付スルコトヲ得

第十三条 国、北海道地方費、府県又ハ市町村ノ所有ニ屬スル土地ハ随意契約ニ依リ住宅組合ニ之ヲ売却又ハ貸付スルコトヲ得

第十四条 住宅組合ハ主務大臣、地方長官、郡長及市長之ヲ監督ス

第十五条 本法中郡、郡長トアルハ郡長ヲ置カサル地ニ在リテハ之ニ準スヘキモノトシ市町村、市長トアルハ市制又ハ町村制ヲ施行セサル地ニ在リテハ之ニ準スヘキモノトス

第十六条 (省略)

この法案では、その目的を住宅用地の取得・造成、住宅の建設・購入に限定し(第2条)、賃貸住宅の経営は認可されず、しかも供給する持家は「一組合員ニ付一戸ニ限ル」(第4条)ことから、新会員の途中参加は認められていない。逆に脱会は定款に違約したときのみ限定され、その場合「住宅ノ所有權ヲ組合ニ譲渡スルコト」(第7・8条)になる。また、建設資金は、組合員の出資以外に政府の低利資金貸付がなされるだけで(第12条)、雇主や篤志家の出資を仰ぐことはできない。

このような「狭義の組合」と特徴づけられる同法に、「広義の組合」を主張する関は大きな不満をもっていたことは言うまでもない。関は「住宅組合法の実施は我国の住宅政策に新紀元開いたもの」と評価しながらも、次のように問題点を指摘するのである¹⁵⁾。

其主要なるものは前に欧州諸国の組合に就て述べたものと同一であって、組合員のみの出資を以て各組合員に一戸宛の住宅を供給すると云ふ頗る窮屈なる主義を採って居り、組合の成立後は新組合員の加入を認めず、其脱会に就ても持分の譲受人を発見し得ざる場合には、払込済出資金の一部を失ふ処があって、加入脱退共に不使を極めて居る。斯の如き嚴重の規定を設けた立法者の意思は営利主義の跋扈を恐れたものと想像せらるるが、之は角を矯めて牛を殺すの過に陥ったものである。

この主張の主旨については、すでに言及したが、最後のセンテンスにおける「営利主の跋扈を恐れたもの」という表現は、なにを意味しているのであろうか。この点について参考となるのが、帝国議會(貴族院住宅組合法案特別委員会、1921年3月25日)における政府委員(内務書記官、田子一民)の次の答弁である。

此一戸ニ限りマシタ理由ハ、本組合ハ産業組合ノ如ク營利的ノ組合ニアラズシテ、公益的中間組合ト称スル組合デアリマシテ住宅ノ低利資金ノ融通或ハ免税ノ点ニ於テイロイロノ保護ヲ加ヘテ居ルノデアリマス、若シ此組合員ノ取得スベキ戸数ヲ限ラナケレバ、特別保護ノ下ニ或ハ数戸ノ家屋ヲ取得致シマシテ、ソレヲ転売イタシマストカ、サウ云フヤウナ弊害ヲ生ズルト考ヘマスノデ、此戸数ハ一組合一戸シカ取得出来ナイ、結局自分ノ經營シカ取得出来ナイ、斯ウ云フ趣旨デー戸限リト云フヤウニ致シマシタノデアリマス

15) 以下、引用は、関、前掲書(注1)。182-3ページ。

じつは、農商務省は同じ時期、産業組合法の一部改正を目的とした法案（産業組合法中改正法律案）を成立させようとしていた。その主旨は産業組合の事業範囲を拡張することにあつたが、これによって住宅の売却（これは現行法でも技術的に可能）のみならず賃貸もできるようになっていた。かくて改正されようとしていた産業組合法案は、関のいう「広義の住宅組合」をも内含しうる可能性をもつことになったわけで、当然、社会事業調査会でも住宅組合を産業組合法のコロラリーに位置づけるべき、との主張（「住宅組合法案要綱ニ対スル意見」）が出されていたのである¹⁶⁾。

現行産業組合法ハ名ハ産業ナリト雖其ノ実ニ於テハ母法タル独逸産業及経済組合法ト同シク産業及経済組合法ニ外ナラス而シテ住宅ノ経営ハ第一購買組合ニ於テ住宅ノ購入若クハ建設ヲ為シ之ヲ年賦其ノ他ノ方法ニヨリ組合員ニ売却スル方法及第二信用組合ニ於テ住宅ノ購入若クハ必要ナル資金ヲ組合ニ貸付シ組合員ヲシテ自ラ購入建設ヲ為サシムルノ方法ノ二アルノミナルカ目下今期議會ニ提出セントシテ農商務省ニ於テ審議ヲ了セル産業組合法中改正案ニ依レハ産業組合ニ依ル住宅建築事業経営ハ著シク便益ヲ加ヘラルルコトトナル即チ組合ニ対シ住宅ノ貸付ヲモ為スコトヲ得ルコトト為ルモノトス

翻テ住宅組合法案要綱ヲ見ルニ住宅組合ノ目的トスル事業ハ産業組合ノ購買組合及生産組合ノ事業ト大体ニ於テ大差ナキノミナラス産業組合法ニ依レハ信用購買生産等各組合ハ原則トシテ事業ノ兼営ヲ為スコトヲ得ルヲ以テ資金ノ融通上便益少ナカラス故ニ住宅組合法ヲ制定スルハ二重ニ法制ヲ設クル結果ニ陥リ徒ニ煩瑣ヲ加フルコトトナリ実益ナキモノト認ム

（後略）

このように組合方式による住宅供給は、産業組合法によって技術的には可能であるにもかかわらず、内務省が別途に住宅組合法を成立させなければならない理由は、すでに言及したように産業組合法が「営利」を容認しているという点であり、政府委員（内務次官・小橋一太）も「住宅組合ハ組合員ノ各自ガ住宅ヲ得テ了ヒマスレバソレデ組合ノ目的ヲ達シテ居リマスノデ、組合ハ永続的ノ性質ヲ有シナイノデ、組合員ノ住宅ヲ低廉ニ得タナラバ目的ヲ達スル、配当ト云フヤウナコトハサセヌ積リデアリマシテ、産業組合ハ剰余金ガアレバ組合員ニ配当シ得ルノデアリマスガ、サウ云フ点ニ於テモ違ヒマスシ」¹⁷⁾と説明していたのである。

関の「営利主義の跋扈を恐れたもの」という表現は、産業組合法を積極的に活用しようとしていない内務省の姿勢を暗に批判したものと考えられるが、それにしても住宅組合はなぜ「狭義」のものでなければならなかったのか。労働者用住宅でなく「中産階級ノ方ヲ先キニ御ヤリニナルノハ如何ナモノデアルカ」という批判にたいし、小橋一太は「英国ニ於テハ住宅組合ハ労働者階級ニ限ツテ居リマスガ、今日我国ニ於キマシテ此相当ナ給料取デ、或ハ学校ノ教員トカ、

16) 以下、引用は『調査資料』による。

17) 「貴族院住宅組合法案特別委員会議事速記録」1921年3月22日。

或ハ小サイ会社ノ俸給取、吏員ト云フヤウナ所ニ於テ、相当ナ範圍ヲ組合ヲ造ツテ、自分ノ所有家屋ヲ造ラセルト云フ事ハ、住宅難ヲ救ウツノ緩和策」¹⁸⁾ であると答弁している。

欧州において住宅組合が「狭義」から「広義」の方式へと発展していった背景には、中間層のみならず労働者階級をもその構成員にしようとする運動があった。関も「広義」の組合の必要性として「第一に住宅建築が多額の資金を要する事業であって、零細の金の貯蓄によって、組合員を満足せしむべき相当の住宅建築を容易に実現し得ないこと。第二に、労働者は職業の移動等の関係から十年、二十年の長期間に亘って一定の住居を占むること能はずして、必要の場合に損失を招くことなく住居を変更する必要あること」¹⁹⁾を挙げていたのである。

これにたいして、小橋は「其会社法ハ相当ノ家ヲ造ツテ、貸家ヲ造ラセル、或ハ貧民窟、或ハ労働者ノ集ツテ居ル場所等ニ於キマシテモ、大長屋式ニ依ツテ衛生的若クハ簡易ニ生活ガ出来ルヤウナ家ヲ造ル方法ヲヤラセタイ」²⁰⁾と、住宅組合—新中間層、住宅会社—労働者というように両者の役割分担を主張していた。しかるに前者は法案化され、後者はされなかった。

このように新中間層に「自分ノ所有家屋ヲ造ラセル」ことが重視された背景には、単に量的に住宅難を緩和させるのみならず、借家人運動の戦列から新中間層を引き離す、という政治的ねらいが込められていたように思われる。それほどまでに労働者と同様に借家住いを余儀なくされ、借家争議を激化させていく主体となりつつあった新中間層の台頭にたいする内務官僚の危機意識は大きかった。彼らは、それを次のように訴えていたのである²¹⁾。

若しこれらの中等階級にして次第にその勢力を失ひ、社会の大勢にして顯然と上下の二階級に分れんか、極端なる労働者専制社会の現出をも夢想し得ざるに非らず。されば現時の中等階級の存在は穩健なる社会発達のため重大なる意義を有す。而して、旧中等階級の減少に伴ひて、日々に増加しつつある新中等階級、即ち有識無識の精神的、技術的労働者、換言すれば俸給生活者階級、此等の擁護は、現時特に緊急の問題なりとす。

3 大阪における住宅組合の実態

産業組合法の改正案は1920年に可決され、これによって住宅の分譲のみならず賃貸も組合方式でできることになった。帝国議会の法案主旨説明でも「先程申シマシタ如ク、組合ガ自分デ住宅ヲ経営シテ組合員ニ貸付スル、貸付ケルト云フコトガ此度ノ改正案ニ依リテ出来ルノデアリマス、而シテ産業組合ノ方ニ於キマシテ、住宅ノ供給ガ出来ナイカト申シマスト、ソレハ出来ルノデアリマス、ソレハ今日ノ法律デモ出来ルノデアリマス」²²⁾(政府委員、農商務省農務局長・岡本英太郎)と言明されていたのである。

18) 同上、3月24日。

19) 関、前掲書(注1)、177-8ページ。

20) 注18)に同じ。

21) 以下、引用は、東京府内務部社会課『東京市及近接町村中等階級家計調査』、1922年、1ページ。

ただし、住宅組合法に準拠して支出される低利資金は内務省の管轄下にある以上、それを産業組合に流用することは主務大臣の「許可」を必要とした。のみならず内務省が産業組合の「営利」性を問題としている以上、関係当局もこの点を配慮せざるを得なかった。大阪市が自らに課した「注意事項」には次のように記載されていたのである²³⁾。

産業組合ニ低資貸付ニ付注意事項

- 一 十年度末借入ノ低利資金ハ住宅組合ニ対シ住宅建築資金ノ貸付ニ充当スヘキコトヲ借入ノ目的トシテ市会ノ決議ヲ経主務大臣官庁ノ許可ヲ受ケタルモノナルカ故ニ右資金ヲ産業組合ニ貸与スルモノトセハ市会ノ議決ヲ更正シ主務官庁ノ許可ヲ受クルヲ要ス
- 二 産業組合ハ住宅組合ノ如ク其ノ組員タル資格及住宅建築事業ニ付特別ノ制限ナキヲ以テ比較的富者ニ資金ヲ貸与シ得ヘク低利貸付ノ場合ノ回収ノ便宜上ヨリセハ之ニ貸与スルコト一方法ナルヘン但シ住宅組合ノ如ク法令上市長ニ組合ノ監督權ナキカ故ニ左ノ点貸付上ノ注意ヲ要ス
 - (一) 組合設立行為又ハ定款ノ設定、変更其他組合ノ債権債務關係ニ付、貸付上特別ノ条件ヲ付スルコト
 - (二) 組員ノ資格ヲ一定限度ニ制限シ社会政策ノ趣旨ニ背反セサルコト
 - (三) 産業組合ノ目的ヲ住宅建設事業ノミニ限定スルカ然ラサル場合ニ在リテハ其収支ヲ他ノ事業ト明瞭ニ区分セシムルコト

以上のような産業組合への低利資金供給上の制約とともに、需要サイドからみれば、住宅組合法には地方税の免除（第11条）、公有地の売却または貸付という産業組合にはないメリットがあった。いずれも産業組合法による住宅組合の普及にマイナスに作用したことは言うまでもない。第2表で1931年3月までの住宅組合の状況を検討すると、産業組合法による組合は全国で111、組員数で5千余り、全住宅組員数3万3940人の14.9%を占めているにすぎない。地域的には東京が3900人ときわ立っており、次いで長崎457人、香川145人、大阪130人、群馬130人、愛知110人という分布となっている。以上のことから産業組合が都市部の住宅供給に一定の役割をはたしていたことが推察されるが、その実態は不明である。

他方、住宅組合法による組合数は2802、組員数は2万8879人に及んでいる。地域的には関西（京都2632人、大阪918人、兵庫1434人）に比べて関東（東京8477人、神奈川4174人）の組織化が進んでいる。もちろんこうした数字は都市部の持家需要に見合ったものではなかった。住宅組合法の実施をまえに各府県によせられた申請は、組合数2939、組員数5万6705人、低利資金所要額は1億4千万円と算定され、まさに「当局をして呆然たらしむるの状況」²⁴⁾であった。しかし、予算の制約から実際に認可された貸付額は962万円、申請額の10分の1に満たず、同年の認可組合数は298、組員数は5739人であった²⁵⁾。かくて残余については次年度以降にもちこされることとなったが、その後10年を経ながらも組合数は当初需要の半分を占める

22) 「貴族院産業組合法中改正法律案特別委員会議事速記録」1921年3月22日。

23) 以下、『調査資料』による。

24) 『日本社会事業年鑑』1922年、121ページ。

25) 同上、63-4ページ。

第2表 全国における住宅組合の状況(1931年)

	組 合 数	組 合 員 数		組 合 数	組 合 員 数
北 海 道	89	846	三 重	45	459
青 森	57	494	滋 賀	15	174
岩 手	48	493	京 都	108	2,632
宮 城	40	402	大 阪	91	918
	(3)	(23)		(4)	(130)
秋 田	7	210	兵 庫	155	1,434
山 形	20	229	奈 良	20	168
福 島	79	700	和 歌 山	14	236
茨 城	44	354	鳥 取	14	420
栃 木	32	320		(4)	(88)
群 馬	33	417	島 根	46	611
	(6)	(130)	岡 山	8	98
埼 玉	13	186	広 島	103	929
千 葉	46	493	山 口	29	299
東 京	547	8,477	徳 島	4	37
	(30)	(3,900)	香 川	16	292
神 奈 川	431	4,174		(2)	(145)
	(3)	(70)	愛 媛	42	348
新 潟	31	424	高 知	37	306
富 山	46	655	福 岡	93	842
石 川	43	371	佐 賀	19	189
	(1)	(8)	長 崎	47	457
福 井	34	296		(47)	(457)
山 梨	27	205	熊 本	23	293
長 野	53	464	大 分	23	234
岐 阜	60	594	鹿 児 島	17	165
静 岡	53	536	沖 縄	15	121
愛 知	96	938	計	2,913	33,940
	(11)	(110)		(111)	(5,061)

注) 1) 宮崎県については「未報告」とあるため除外した。

2) () 内は産業組合法によるもの。

出所) 『日本社会事業年鑑』1932年, 93-4 ページによる。

にすぎなかったのである。

ところで、関が「狭義の住宅組合」である住宅組合法に大きな不満をもっていたことはすでに紹介した。こうした法制の不備のゆえに、大阪市において実施されつつあった住宅組合についても次のように手厳しい評価を下していた²⁶⁾。

従って大阪市に於て今日迄設立した組合を見ると組合員は其最少限度七人のものもあり多くは十人位迄の少数であって、其設立者の真意は組合の設立を以て政府低利資金借入の便

26) 以下、引用は、関、前掲書(注1)、183ページ。

第3表 大阪市における住宅組合の状況¹⁾

単位：円，坪

組合名	組合員数	出資総額	一戸当 建築費	一戸当 敷地	貸付額	経 営 地
真 誠	20	78,400	3,920	38.0	70,000	港区
福 町	7	26,000	3,714	48.4	24,230	港区
北大阪	12	48,000	4,000	120.0	41,660	豊島郡
協 栄	8	22,800	2,850	43.3	21,100	港区6, 東成区2
浪 速	9	42,600	4,733	118.0	36,207	住吉区8, 港区1
旭	9	30,600	3,400	50.1	24,826	港区
勝 山	10	34,000	3,400	33.6	30,640	東成区
天王寺	14	37,400	2,671	33.8	28,690	港区9, 住吉区5
同 志	7	32,400	4,629	45.6	23,870	港区
臨 港	8	28,800	3,600	49.9	25,887	港区
津 陽	9	39,200	4,371	47.5	35,140	港区
合 意	13	43,400	3,315	44.9	37,450	港区
四貫島	16	55,120	3,433	37.3	48,200	此花区, 港区
清 美	9	31,000	3,444	47.9	27,261	港区
共 福	8	32,000	4,000	20.3	24,100	西淀川区
永住会	15	51,200	3,413	41.3	45,880	港区
天 南	10	63,600	6,360	105.4	46,132	住吉区9, 三島郡1
互 譲	9	40,000	4,444	67.3	29,353	東淀川区, 港区, 住吉区, 豊能郡, 三島郡
文 化	8	39,600	4,950	56.6	30,321	港区7, 三島郡1
玉 出	54	220,000	4,074	50.2	144,236 ⁴⁾	西成区
南百済	12	29,700	2,475	36.2	28,000	住吉区
三 国	31	72,000	2,323	28.0	65,000 ⁵⁾	東淀川区
成 豊	14	37,800	2,700	25.5	30,000	同上
合 計	312	1,135,620	3,640 ²⁾	48.1 ³⁾	918,183	

注) 1) 1922～24年までに設立認可され、すでに完成している組合。

2) 平均の数字である。

3) 同上。

4) 市97,686円，府46,550円の合計。

5) 市20,000円，府45,000円の合計。

出所) 『大阪市社会事業概要』1929年，48-9ページ。

法として居るのであって、何等の自助共済の観念を認めない。故に政府が低利資金の貸出を中止すれば組合の設立も全く中止されるものと考えて間違なく、住宅組合の将来は悲観せざるを得ない。何故なれば、組合の建築資金は現今の法律に依れば政府の低利資金に仰ぐの外全く供給の途なく、英国の公益組合の如く雇主又は篤志者の出資を許さず、且つ、新加入者を認めないとすれば結局当初の設立者の貯金のみを以て建築する外なく、如何に堅忍不拔の精神を鼓吹しても斯様の組合が多数に成立する見込は絶望である。

具体的に第3表で大阪市の住宅組合の状況をみると、たしかに23組合中、10人位下の組合が13と過半数を占めている（さきの第2表による全国レベルの平均値は10.3人）。大阪市の場合、玉出54人、三国31人とやや規模の大きい組合もあり（その実態は不明）、すべてについて「自

助共済の観念」の欠如を言うことができないにしても²⁷⁾、おおむね「組合の設立を以て政府低利資金借入の便法として居る」という評価については首肯できよう。他方、当局もこうした状況を容認していた。協栄、浪速、天王寺、西貫島、天南、互譲、文化のように経営地が2つ以上またがり、組合としての体裁をとっていないものにまで融資していたのである。

このような組合が、冒頭に述べた関のいう〈補完〉システムを担うべく「大阪住宅経営」の経営地に組織化されたとしても、それは同社の賃貸から分譲への業態変更を、あるいは開発利益の株主と私鉄資本への流出を防遏できなかったであろう。すでに言及したように新中間層は郊外居住による「生活向上」への強い指向性を有していた。関も「統計によれば官吏教員の如き自由職業者は何れの所得階級に於ても労働者より比較的多い家賃を支払って居る。此れ前者が後者よりも生活上に於ける住居の重要な意義を理解すること大なりに依る」²⁸⁾として中間層に多くを期待していた。ただし客観的にみればビクトリア朝後期のように分厚い都市中間層が形成されていたわけではなく、また第1次大戦後の不況から昭和恐慌へとよるめく脆弱な日本資本主義において、こうした階層がけって安定した生活基盤をもちえなかったことも事実であった。「生活向上」への指向性は、「協同の営為」による住宅改良運動へと発展していくことなく、中間層の住宅への不満は、むしろそうした運動の沈静化を意図した内務省の持家政策によって徐々にではあれ慰撫されていったのである。

4 むすびにかえて

関は住宅組合法の欠陥を是正すべく、①「私は出資組合員を認むることと、加入脱退に関し現行法規の制限を緩和することが将来の住宅組合発達の要件である」と言明する一方、②「七人位の組合に対して組合法の規定に依る繁雑なる手続を経て理事とか監事とか役員を選挙して総会を開き毎年度予算の調整とか総会の決議とか面倒なる手数を強ゆることは滑稽に類する嫌を免れぬ。之に依って僅に七戸の住宅が増加するに過ぎずとせば余り形式に流れて実質を忘れたものと云ふべきである。斯の如き面倒なる手続を重ずるよりも、政府の低利資金を私人に貸与へて、其新築家屋に抵当権を設定して年賦貸付をなす方法が、簡便であって有効ではないかと思われる」²⁹⁾と主張していた。

イギリスであれドイツであれ、住宅組合運動は関のいう①の方向、すなわち「狭義」から「広義」の組合へと発展していった。イギリスの場合、ハムステッド・ガーデン・サバープの例で示されるように「有限責任借家人協同組合」は、国家の低利資金のみならず雇主の出資を

27) 個々の住宅組合の実態は不明であるが、たとえば、東京の「城南田園住宅組合」(42人)は、理事会、評議員会、委員会(交渉、土木建築、交通通信、経理、衛生、庶務、警備、親睦の8部門で構成)、総会を開催し、「良い住環境を維持してきた典型的な組合活動の一つである」と評価されている(山口廣編『郊外住宅地の系譜』鹿島出版会、1987年、220ページ)。

28) 関、前掲書(注1)、19ページ。

29) 同上、199-8ページ。

あおぐことで、配当制限会社という性格を帯びることにもなった。ドイツの場合、1898年の産業組合法の改正以降、有限責任の住宅組合が急速に普及する。同国にあっては、配当制限会社（公益建築会社）は、住宅組合とは別個のものとして存在していたけれども、前者（ブルジョアジーの改良主義）が興起したことで、自助＝共済主義による住宅運動の活性化という事実は、決して無関係でなかったと思われる。

以上にたいして日本の場合、関のいう②の方向で1950年に住宅金融公庫が設立、個人対象に低利資金の融資ができるようになった。このため、住宅組合法は、71年に廃法となるまで存続したものの、忘れられた存在となってしまう。他方、郊外における住宅供給の主体として戦後、浮上してきたのは、「大阪住宅経営」の変質をもたらした私鉄資本を中心とする民間ディベロッパーであった。このため住宅取得はいわば“個人の甲斐性”の問題となり、広域的な都市計画への住民参加や開発利益の還元という課題は背後にしりぞいてしまった。かくて、所得分位の上階層ほど容易に持家を獲得できることとなったが、全体的にみれば土地・住宅問題の解決は今日までもちこされ、高家賃、加重ローンは中・低所得者層の家計を直撃している。にもかかわらずその解決がのびのびとなっているのは、まさに内務官僚の意図した利害の“分断”政策がますます功妙に作用しているからなのであろうか。

（1992.8.17 受理）

〔付記〕 以上、これまで連載してきた都市専門官僚の主導による住宅政策の今日的評価については、『大正の都市住宅政策——欧州サード・アームの導入と変容——』（近刊）を、また近年、“国家”と“市場”にかかわって都市住宅供給の有力な主体として台頭しつつある英・米におけるサード・アームの動向については、「都市リストラクチャリング時代の住宅政策——英・米におけるサード・アームの台頭と日本——」（当研究所『現代大都市のリストラクチャリング』東京大学出版会、1992年）を参照されたい。