

救済事業資金に基づく初期大阪市営住宅事業
—戦前期における市営住宅事業に関する研究—

日大生産工（院） ○加藤 貴子
日大生産工 藤谷 陽悦

1 はじめに

大正 8 年(1919)頃から日本の都市部では、市営住宅事業が活発に行われはじめた。¹⁾これは、内務省が住宅難緩和のために低利資金を融通し、市町村単位での住宅事業を推奨したことを契機としている。²⁾しかし、大阪市ではそれ以前の大正 7 年(1918)に大規模な市営住宅事業が開始されている。本稿では、戦前期に日本各地で展開された市営住宅事業の模範となったと考えられる初期大阪市営住宅について、事業経緯と事業内容について考察する。

2 大阪市救済事業資金

大阪市では、大正 5 年(1916)頃より住宅問題回避のための財界人・学者らによる欧米都市を模範とした都市政策および住宅政策構想に関する記事が、定期的に新聞や雑誌に掲載されている。³⁾大正 6 年(1917)4 月には法学博士関一を委員長とした大阪市

都市改良計画調査会が設置されている。⁴⁾学者らの意見に刺激を受けた大阪市が、都市・住宅問題を政策として捉えるようになったものと考えられる。さらに、大正 7 年(1918)5 月 11 日の大阪新報には、「労働者の家屋 官営長屋建設計画」が発表されている。それによれば、大阪府が社会政策および下級労働者のための住宅改良に関する諮問機関として救済事業調査会を設置したことを紹介しており、政策を意欲的に取り組んでいたことが窺える。⁵⁾

一方、この頃日本各地で深刻化した住宅難問題を重要視した政府は同年 6 月 26 日に救済事業調査会を設立した。⁶⁾調査会には、同年 8 月に住宅政策に関する事項として、小住宅改良要綱の議案が附議され、議会に対して同年 11 月 5 日に希望条件付きの答申を行っている。⁷⁾

表-1 大阪市と内務省における住宅事業史

年月日	大阪市の住宅政策関連事項	内務省の住宅政策関連事項	備考
明治34年	慈善団体懇話会の発足		内務省史
明治41年10月		中央慈善協会の結成	内務省史
大正5年10月28日	欧米諸国の都市を例に挙げ都市計画について6回連載(～11月3日)		大阪毎日新聞
大正6年2月11日	大阪市の場合に言及した住宅問題について6回連載(～2月16日)住宅の公営化論の出現。		大阪毎日新聞
大正6年4月	大阪市都市改良計画調査会を設置		
大正6年8月		救護課の設置	内務省史
大正7年1月3日	関一が、大阪市助役として「市民住居の改善問題」について談話を発表。		大阪時事新聞
大正7年5月11日	大阪府において救済事業調査会を設置ならびに、「官営長屋建設計画」を発表。		大阪新報
大正7年10月7日	大阪府方面委員を設置。		新修大阪市史
大正7年10月30日	大阪の住宅難について5回連載(～11月5日)住宅公営化論高まる。		大阪毎日新聞
大正7年6月26日		救済事業調査会の設立	社会と救済 第2巻第4号
大正7年8月		小住宅改良要綱が調査会に附られた。	戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅱ)
大正7年9月	大阪救済事業後援会の設立		社会と救済 第2巻第12号
大正7年11月5日		小住宅改良要綱について調査会が希望条件を付き答申を行う。	戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅱ)
大正7年11月16日	市営住宅建設に関する議案の可決		大阪市会議録
大正8年1月1日	大阪市助役が住宅・宿泊所を建設中と公表。		大阪時事新聞
大正8年4月5日	都市の家屋政策について5回連載(～4月18日)		大阪朝日新聞
大正8年4月8日	建築中の市営住宅(櫻宮・築港)について、規模や建築費を公表。		報知
大正8年5月6日	「櫻の宮の二百軒は月末より貸す」と住宅の詳細、進行状況を報告。		大阪新報
大正8年5月18日	櫻宮住宅が23日に竣工すると発表した。敷地や間取りなど詳細に渡って公表した。		大阪時事
大正8年6月1日	大阪市営(櫻宮・築港)住宅開設		大阪市社会事業概要(大正9年1月)
大正8年6月8～9日	櫻宮住宅の居住者を選定(予定)		大阪毎日新聞
大正8年6月11日		内務省の住宅改良助成通牒要綱	日本社会事業年鑑 大正8年版
大正8年6月11日	借家料が破格の廉価であり、各方面の団体が視察にきているとの報道。		大阪毎日新聞
大正8年6月15～16日	築港住宅の居住者を選定(予定)		大阪毎日新聞

The study on Municipal Housing Development based on a relief working fund in Osaka.
—Basic Study on the Municipal Housing Development Before World War II—
Takako Kato, Yoetsu Fujiya

この内務省の動きと相互して、大阪市では同年 9 月より大阪市救済事業後援発起人と称する篤志家らによる救済資金の募集が行われた。⁸⁾発起人には、在阪新聞会社をはじめとする民間団体および学者、財界人が名を連ねている。有志によって集められた資金 49 万 6577 円は、大阪市救済事業資金として大阪市に寄付された。⁹⁾同年 11 月 16 日には、その寄付金を用いて 2 ヶ所の市営住宅と 1 ヶ所の共同宿泊所を建設する議案が市議会にて決議されている。¹⁰⁾大阪市は、その決議の際に、労働者の労働能率を高めるため、労働者に適切な住居を与えることを述べている。また、諸工業会社には従業員およびその家族のため長屋建設およびその経営を推奨している。これらの住宅政策の理念は、先の小住宅改良要綱に含まれており、答申から間もない時期であることから、内務省の方針を受けて本格的な事業に入ったものと考えられる。

大阪市では本格的な事業開始に伴い、住宅貸与規程¹¹⁾や併設施設の使用条例¹²⁾を審議した。また、新聞などを通じて、市民へ事業進行状況の報告を頻繁に行っていた。それらには住宅の詳細や住宅貸与条件などについての記述¹³⁾がある。市営住宅竣工にあたって、当時の新聞には東京・神戸・名古屋などの各公共団体が、大阪の市営住宅事業を視察に訪れているとの記述¹⁴⁾が多数見られる。大阪市の初期市営住宅事業は、他の都市に少なからず影響を与えたと考えられる。

こうして日本で初めての市営住宅は、大阪市にて大正 8 年(1919)6 月 1 日に開設された。¹⁵⁾竣工日が異なるため、応募者の選定は同月 8・9 日と 15・16 日にかけて日時を変えて行われている。選定にあたっては、会社員には一切貸与せず、貸与者は労働者・市区吏員に限定していた。¹⁶⁾その選定方法は、住宅の等級毎に申込者を分け、¹⁷⁾さらに市関係労働者、一般労働者、市区吏員に区別をして、それぞれに対して抽選を行っている。¹⁵⁾これは理想的な住宅地を維持していくために、居住者の階層に偏りが生じないように配慮した処置であった。同年 12 月末日の居住者統計¹⁵⁾によれば、労働者 51%、市区吏員 24%を占めて

おり、大阪市では当初の計画通りに労働者を対象とした事業を展開していったものと考えられる。

3 初期大阪市の市営住宅

【櫻宮住宅と築港住宅】

ここで初期大阪市の市営住宅の実施内容について紹介する。大阪市救済事業資金で建設された市営住宅地は、北区中野町に位置する櫻宮住宅地と西区新千歳町に位置する築港住宅地(後：鶴町第 1 期住宅地)の 2 ヶ所であった。¹⁵⁾

櫻宮住宅地(図-1)は、総建設費として 17 万 8245 円が計上され、総敷地 3694 坪に 120 戸の住宅と店舗 2 戸、浴場 1 戸が建設されている。住宅の種類は、甲・乙・丙の 3 タイプが設けられ、その内訳は甲住宅 20 戸、乙住宅 40 戸、丙住宅 60 戸である。¹⁵⁾

築港住宅地(図-2)は、総建設費として 21 万 5652 円が計上され、総敷地 3977 坪に 127 戸の住宅と店舗 3 戸、浴場 1 戸が建設されている。住宅の種類は、櫻宮住宅の 3 タイプに加え、さらに良質な特住宅を設けている。戸数内訳は、特住宅 23 戸、甲住宅 15 戸、乙住宅 48 戸、丙住宅 41 戸である。¹⁵⁾

【住宅タイプと居住者】

住宅タイプにおける平面計画は、両住宅地ともに共通であり、図¹⁸⁾に示す通りである。丙住宅(図-3)は、2 竈 2 階建構造¹⁹⁾であり、上下階ともに 6 畳の座敷を基本とし、3 畳室と台所を付随させ、玄関・便所を上下階居住者の共同利用とする構成を取っている。乙住宅(図-4)は、4 タイプのうち唯一の平屋建構造である。玄関から 3 畳室、床の間を持つ 6 畳座敷、便所、裏庭へと連なり、座敷は台所につづく 2 畳室にも接している。甲住宅(図-5)は、丙住宅と同様に 2 竈 2 階建構造であり、上下階ともに 6 畳座敷と 2 畳室を備えている。1 つの玄関に対して、上下階居住者がそれぞれの居室に直接出入りができるように、2 方向に扉が設けられている。また上階居住者が下階便所を利用する際は、下階の居室空間に交わらないように、玄関利用に用いる階段とは別に、便所に続く階段が設けられている点が特徴である。特住宅(図-6)は、1 竈 2 階建構造である。乙住宅と同様に 6 畳座敷に床の間を有しており、2 竈建タイプよりも質が

高められている。また、特住宅を改良した角地に建つ店舗付タイプ(図-7)も計画されていた。

以上のように、各住宅上下階のいずれもが6畳座敷に3畳ないし2畳の側室が付設されている。2竈建では、それらに加え、上下階ともに2畳の台所を設けている。2竈建タイプではその違いは甲住宅で上階居住者専用の玄関を設けている点、住宅の表側と裏側両方に庭を設けている点などであり、内容的な大差は認められない。しかし、甲・乙・丙の3タイプにおいては設計者が異なる²⁰⁾ことから、平面形状としては小差があったものと考えられる。

住宅タイプでの居住者構成¹⁵⁾は、特・乙タイプで大半が市区吏員によって占められていることであり、特に特住宅においてはその構成が83%にも上る。これに対し、労働者は丙住宅に集中しているが、それらの比率は、圧倒的多数を占める程ではない。各住宅地における職種構成では、築港で船員が5%、櫻宮で事務員・店員・会社員が合わせて19%を占めてい

る。これは、築港が港の近くに位置すること、櫻宮が市の中心付近に位置する立地性による居住者の特性がそのまま居住者の構成に表れていたためと考えられる。

【配置計画と付属施設】

両住宅地における住戸配置は、図¹⁸⁾に示す通りである。両住宅地とも先の付属施設のほか、店舗(住居なし)・託児所・実費診療所・人事相談所・理髪店が設備されている。築港住宅地においては、簡易食堂・職業紹介所・共同宿泊所が敷地内に併設されている。¹⁵⁾それらは1つの区画の中央部に公園とともに配置され、住戸は各タイプごとに集中して配置されている。各住宅地における住棟配置は、櫻宮住宅地(図-8)では公園を中心に住戸が平行に、築港住宅地(図-9)



図-1 櫻宮住宅地



図-2 築港住宅地

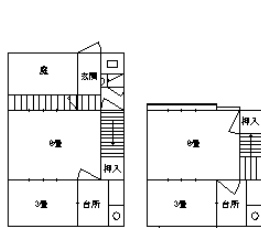


図-3 丙住宅



図-4 乙住宅

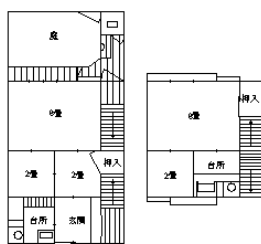


図-5 甲住宅

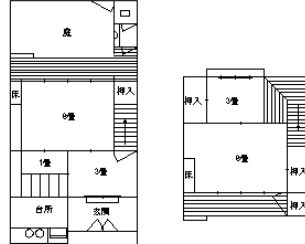


図-6 特住宅

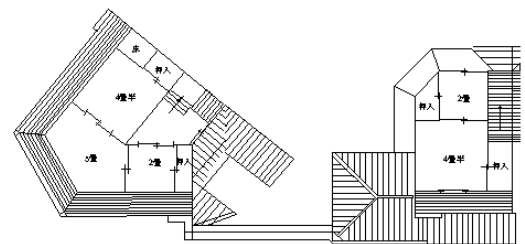


図-7 特住宅(店舗つき)

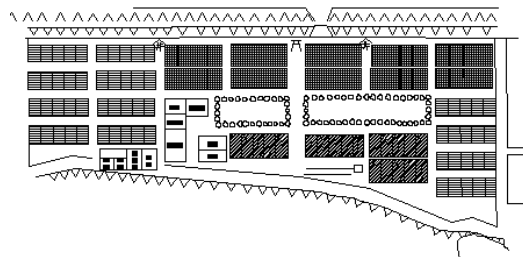


図-8 櫻宮住宅地

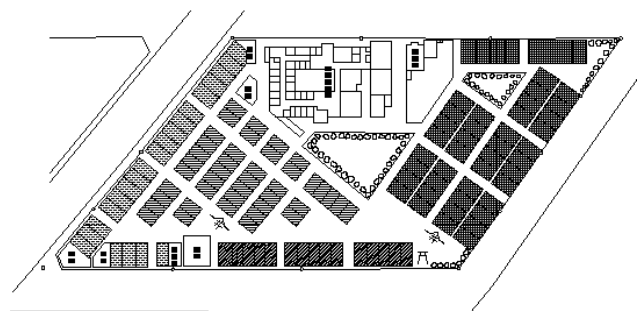


図-9 築港住宅地

では公園・共同宿泊所を中心に、住戸が半面を囲むように配置されている。いずれの住宅地においても洗濯所が2ヶ所あり、鳥居が1つ設けられている。

このように、居住者に対して「住居の安定 生活の改善」¹⁵⁾がなされており、労働以外の大半の生活が住宅地内で行えるように配慮されていたと考えられる。託児所において労働者の「生産能率の増進を促す」¹⁵⁾など、居住者の労働時間中は無料とする、市側の構想通りに事業が実施されていた様子を見ることが出来る。市側では、このほか郵便貯金・簡易保険の推奨、住民相互の親睦を目的とする自治団体の設立、毎月1回以上の講演を行うなど、住居の提供のみならずに居住者への精神修養とサービスを行っている。¹⁵⁾大阪市では市営住宅事業が全国で初めての試みであることを意識して、後に行われる同種事業のモデルプランとなるように、労働者問題対策全般にわたるサービス向上に努めていたと考えられる。

4 まとめ

大阪市では、大正5年頃より活発になる財界人・学者による住宅問題回避論に刺激を受け、大正7年から財界による資金援助のもとで市営住宅事業を開始した。

また大阪市では、市営住宅事業が全国で初めての試みであることを意識して、後に実施される同種事業のモデルとなるように事業内容を充実させていた様子を見ることが出来る。

市営住宅の開設後、大阪には各公共団体が視察に訪れている。このことから考えて、大阪市初期市営住宅事業は後に実施された各都市での市営住宅事業に大きな影響を与えたものと考えられる。大阪市におけるその後の事業展開、他都市に与えた具体的な影響については稿を改めて報告する。

【註】

1) 神戸市については加藤貴子・藤谷陽悦「神戸市の市営住宅事業と初期計画案について」2004年度日本建築学会学術講演会、2004.8.29名古屋市については藤谷陽悦・渡辺まゆみ「大正中期から昭和初期にかけて計画された名古屋市の市営住宅事業について」日本建築学会計画系論文集、2002.4 東京市については内田青蔵「東京市営住宅事業について」 横浜市については水沼淑子『大正10年建設の横浜市営「中村町第一共同住宅館」について』日本建築学会計画系論文集、1986.11 において事業の詳細が考察されている。

2) 低利資金とは、内務省が大正8年より大蔵省預金部資金を財源として、公共団体の住宅および社会事業施設建設に対して貸付を行っ

た資金である。

3) 記事より抜粋し、表-1にまとめた。

4) 大阪市『新修大阪市史 第6巻』1994.12.1：大阪市都市改良計画調査会は、「緊急調査事項」として①商業・工業・住宅地区の決定、②建築条例の制定・労働者への衛生的家屋供給の方法、③各種市中心の決定・研究、④街路計画、⑤それら事項に関する財政・法制などを掲げている。関一は、大正3年大阪市政助役、大正12年大阪市長に就任、社会政策的視点で都市経営を推進した。

5) 「大阪新報」大正7年(1918)5月11日付

6) 救済事業調査会とは、救済事業に関する事項を調査・審議し、意見を答申するものである。8つの調査項目(①生活状態改良事業、②貧民救済事業、③児童保護事業、④救済的衛生事業、⑤教化事業、⑥労働者保護事業、⑦小農保護事業、⑧救済事業の助成監督)を課題としていた。財団法人日本住宅総合センター『戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅱ)』1981.11より抜粋

7) 小住宅改良要綱とは、救済事業調査会において住宅改良の基本方針を定めた要綱であり、12項目と希望条件3項からなる。以下要約①不良住宅の改善と取壊し②住宅改良を目的とする土地収用権、③公共団体の起債権とそれに対する低利資金の融通、④住宅巡視員の設置、⑤低廉宿泊所の設置、⑥公益的建築会社・建築組合の奨励と保護、⑦住宅建築資金の融通、⑧官公署従業員住宅の供給、⑨会社工場の従業員住宅の認可制度、⑩長屋建築・従業員住宅の供給、⑪市外小住宅地に対する交通機関の整備と運賃の割引、財団法人日本住宅総合センター『戦前の住宅政策の変遷に関する調査(Ⅱ)』1981.11より抜粋

8) 大阪市救済事業後援発起人は、米騒動の後の大正7年9月に設立された。朝日新聞社ほか7社と山岡順太郎をはじめとする財界人19名によって構成された。

9) 大阪市会 議案第249号「寄付収受の件」大正7年11月16日可決

10) 大阪市会 議案第250号「長屋及び共同宿泊所建設の件」大正7年11月16日可決

11) 大阪市会 議案第83号「住宅貸与規程制定の件」大正8年3月29日可決 「第一條 住宅ハ労働者ニシテ業務ニ勉勵シ一家經營ノ能力アリト認ムル者ニ之を貸與ス」全13条からなる。

12) 大阪市会 議案第86号「市立浴場使用条例」大正8年3月29日可決 「第一條 浴場ハ市設住宅居住者及一般労働者ノ入浴ニ供スルモノトス 第二條 入浴セムトスル者ハ左ノ料金ヲ納付スベシ……一回一人七歳以上 金貳錢 七歳未満 金壹錢」全4条からなる。

13) 「大阪新報」大正8年5月6日付 「貸し與いられる資格者は労働者で一家を経営し得る能力あり業務に勵精なる者と規程されてある」

14) 「大阪毎日新聞」大正8年6月11日付 「と云う破格廉価で貸付けると云ふので発表と共に東洋紡績を始め国立工業試験所、日本綿花、藤田組、名古屋市役所など殆ど毎日のように各方面から市役所に対して其設計其他の関係書類を見せて貰いたいと申込んで来るので市ではこれらに對して夫々設計の青寫覽や見積書などを公開して居る」

15) 大阪市役所「大阪市社会事業概要」1920.1 p46~p53

16) 「大阪毎日新聞」大正8年6月7日付 「櫻の宮の二百竈は九、十の兩日に抽籤を行ひ、…、築港の百八十七竈も十五、六の兩日に抽籤を終り」、「申込者の種類は社宅から移りたいといふ會社員等の月給取階級や職工、工夫、人夫の労働者等など網羅してあるが市では労働者を収用すると云ふ當初の目的に基いて會社員連は調査の上何れも斷つてゐる」

17) 大阪市会 大正8年11月8日 議案第255号 など審議の際に、既設の市営住宅に関しては「家ノ種類毎ニ申込者ヲ分ケマシテ抽籤致シマシタ」との説明がある。

18) 大阪市役所「大阪市社会事業概要」1920.1 より作成

19) 二竈建とは、一戸の住宅において上下階それぞれに台所を持ち、二世帯が住まう住戸構造である。当住宅地においては、櫻宮の甲住宅20戸・丙住宅60戸、築港の甲住宅15戸・丙住宅41戸がこれにあたる。よって、それぞれ戸数の2倍の居住者を収容できる。甲住宅では、甲(40)・乙(40)・丙(120)の計200家族、築港住宅では、特(23)・甲(30)・乙(48)・丙(82)の計183家族を収容できる。

20) 「大阪時事新聞」大正8年5月18日付 「櫻宮の方の工事費は十五六萬建て方は三通りでそれく設計者が異なっておるの」とある。