

占領期の住宅政策 (1)

— GHQによる住宅営団の閉鎖過程とその意味 —

大 本 圭 野

I. はじめに

戦後60年、今、なぜ占領期の住宅政策を取り上げるのか。それは、占領下にできた住宅政策スキーム、システムが21世紀に入りほぼ全面的に解体されつつあるため、ここで再度、当時の政策意図を吸収し、変えるべきオルターナティブに何が必要なのか提言したいがためである。

第二次大戦が終わり日本をはじめヨーロッパ諸国に共通していたことは、総力戦による戦場となった国土は焦土となり、多くの国民の住居は破壊・焼失したことであった。そしてヨーロッパ諸国にあっては福祉国家をめざし、その一環として住宅復興、住宅対策に精力的に取り組んでいった。戦後の住宅政策の出発は国により差違がある。敗戦国日本と同じく戦災を大きく受けたドイツでは、国家政策として社会住宅の大量建設を中心とした住宅復興を経済復興の柱に据えて取り組んだ。英国では、労働党による公営住宅重視政策が取られ、フランスではドイツと同様の社会住宅建設を中心に進められた。スウェーデンでは、公営住宅のほか、住宅協同組合などを含む公的住宅中心の政策が取られた。アメリカは、国土が戦場とはならなかっただけに大きな破壊はまぬがれたが、戦後住宅政策はニューディール政策の継続である長期低利住宅融資を中心とした政策が採用された。

それでは日本にあってはいかなる政策が取られたであろうか。

この問題意識にたち小論では、戦後の出発点であるGHQによる占領期の日本の住宅政策の内実を明らかにすることである。

(1) 占領期の住宅政策研究

わが国は、戦後1945年8月から1952年の講和条約締結まではGHQ(連合軍総司令部)によって間接統治された。占領期に日本国憲法をはじめ5大改革(農地改革、経済改革=財閥解体、労働改革、女性解放、教育改革)がなされ、その改革は戦前の明治憲法体制と比べ主権在民の民主主義的改革であったといえる。しかし、あらゆる領域で完全な改革がなされたかどうかは議論のあるところである。

占領期の住宅政策 (1)

さて、占領期研究の代表的な研究および資料集成には、まず第一に竹前栄治氏、次いで東京大学社会科学研究所編集の『戦後改革』が挙げられる。

竹前氏によってGHQの内部組織、機能、戦後日本への役割、および労働改革、福祉改革について全貌を明らかにした研究がなされており¹⁾、また資料集成として占領政策に対する日本政府の関与と対応の実態に迫ったGHQ指令・来信への日本政府往信約2万3600件のすべてを収録した『GHQへの日本政府対応文書総集成』全24巻、および『GHQ指令SCAPIN-A総集成』全18巻の編集²⁾という労作がある。だが、これらの膨大な資料集成にも、こと住宅・土地政策に関する事項は一つも含まれていない。というのも焦土となった日本の国土、焼失した日本国民の住宅に対する政策をどうするかに関するGHQの意見、指令、政策が存在しないのである。せいぜい占領軍住宅建設³⁾、に対する指令が出され、それへの資材確保、資金確保、人材確保、建設システムづくりへの対応に追われていた状況にあったようである。

また、東京大学社会科学研究所『戦後改革』⁴⁾において5大改革についての詳細な研究がなされているが、こと住宅政策・土地政策および焦土となった国土に関する研究は皆無である。これらのことから言えることは、アメリカの占領政策は、日本の住宅、土地、国土に関する政策を持っていなかったと言える。そのゆえに研究対象とする資料が得られないと考えられる。

1997年に戦後の経済復興政策に関する資料『経済安定本部戦後経済政策資料 全37巻』(日本経済評論社)が刊行されたが、その中心は、経済復興政策が傾斜生産方式による重工業を中心とした生産力復興政策であって、この経済復興計画のなかにも国民の住宅を梃子にした復興計画は一つも見られない。また「生活水準と日本経済(昭和22年2月1日、外務省調査局)」⁵⁾も平和経済をめざした経済政策を構想していたが、住宅に関する項目は何も見あたらない。つまり経済政策の立案にあたり国民の住宅は射程に入っていなかったのである。近年、建築関係の研究者によって『住宅営団』資料集成全8巻⁶⁾が刊行され、戦時期の公的住宅を担った住宅営団の活動の全貌が明らかとなった。この資料を用いた住宅営団の研究が始まったばかりである。だが、住宅営団の活動は占領期初期(1946年12月まで)に限定されて占領期全般をおおうものではない。

建設省から刊行された『建設省20年史』においては占領期という位置づけはなく緊急復興期とされ戦後処理のための応急施策として機能したと位置づけているが、同時にそれは過去の資産の食いつぶしとアメリカの対日援助によって支えられたと⁷⁾指摘するにとどまっている。また当時、戦災復興院企画課長であった百田正弘氏もそのヒアリングにおいてGHQと日本の住宅政策との関係についてあまりなかった⁸⁾と述べておられる。多分、GHQの情報があまり入ってこなかったのではないかと考えられる。占領政策との関係で住宅政策をとらえた資料は皆無といっても過言でない。

住宅政策研究史では、本間義人氏の『戦後住宅政策の検証』にあっても「第2章 戦後住宅

政策の展開と住宅法制度⁹⁾において占領期の住宅政策については一言も触れられることなく、当時制定された臨時建築制限令、罹災都市借地借家臨時処理法、臨時炭坑労務者住宅建築規則などの法制度の紹介に終わっている。また、住田昌二氏は『マルチハウジング論』の「第 1 章 住宅政策 50 年の概観」において戦後直後の住宅政策を「復興期」（1945～54 年）として住宅金融公庫法、公営住宅法の成立は述べられているが、GHQ の占領政策との関係で日本の住宅政策を論究することはされていない¹⁰⁾。つまり先行研究においては、戦後住宅政策が確立された後の住宅諸制度の研究がなされているものの、これまで占領期から出発した戦後住宅政策の形成・展開をとらえた研究はなされていないのである。

以上のことからわが国の占領期において GHQ との関係に焦点をあてた日本の住宅政策研究は、空白といえる。小論は、その空白を埋める意味で戦後住宅政策の出発時に、GHQ が日本の住宅政策にどのように関与していったのか、何がなされたのかを解明しようとするものである。

戦後改革研究に関して、戦前と戦後のあいだに継続説と断絶説が提起された。といってもその観点から住宅政策はどのように位置づけられるかに関する研究もなされていない。わが国の戦後の住宅政策は戦前政策の継続部分と断絶部分の両面をもっているが、私は戦前の継承部分をベースに戦後政策が発展したという仮説を提起したことがある。継承部分とは、一つは戦前の中央集権的住宅政策が戦後も継承されたことがある。戦後、中央政府が全国を一律・統一的に住宅政策を実施し、地方自治体における政策は公営住宅にみられるように機関委任事務としてなされたにすぎなかった。第 2 は、住宅基準が戦前の基準を継承し高度経済成長を経てもその最低住宅基準は戦前のままであった。第 3 に、戦前の政策が公共的住宅政策といえどもそれが持ち家政策を中心としたものであったが、戦後もその政策思想は継承され持ち家が中心の政策である。第 4 は、住宅政策が労働力政策を中心とした対策である。戦時住宅政策が庶民住宅をつくといいながら生産力拡充政策の一環として産業労働者の住宅問題対策とした政策であり、大都市を中心とした公的住宅建設であったが、戦後も高度経済成長のなかで労働力の大都市集中への対策として、住宅公団法が制定され大都市を中心として住宅供給なされてきた。第 5 は、戦前、土地政策のない住宅政策であったが、戦後も同様にそのやり方が継承された。

戦前政策の断絶面としては、GHQ によって勧告された特殊金融という公的住宅金融にもとづく持ち家政策であり市場による民間自力のアメリカ型住宅政策の影響である。

戦後の住宅政策の原型は、戦前官僚機構によってつくられた戦時住宅政策の継承をベースにニューデューラーたちによるアメリカ型政策を接ぎ木してつくられた。戦後も戦前からの官僚達によって 1960 年代まで政策が担われた。佐藤内閣による 1965 年の住宅建設計画法の制定によって計画的・総合的な公共的住宅供給がシステムとして確立された。本来なら住居法をつくる予定であったが、住宅不足のなかでは不可能であるとして五カ年計画による計画的

占領期の住宅政策 (1)

な住宅供給中心の政策がなされたのである。

また、60年代前半になされた旧西ドイツの持ち家政策の影響もあり日本も高度経済成長を達成した時点で勤労者に持ち家ということで旧建設省では住宅供給公社法（1965年制定）による公的な持ち家供給、旧労働省では西ドイツから学んだ勤労者財産形成促進法（1971年）制定による持ち家促進が図られ、こうして60年代後半以降、本格的持ち家政策が始まり、その後それに代わる日本の独自の住宅政策はつくられてこなかった。持ち家政策の本格化が企業においても、公共においても進められていった。そこで大企業の福利厚生による持ち家援助政策、住宅公団における公的賃貸住宅から公的持ち家供給および住宅供給公社における公的持ち家供給がなされていった。

21世紀の現在の方向は、この断絶部分が肥大化されて市場化しているのである。

(2) 住宅政策における住宅営団の位置

大正・昭和初期の国民の住居は民間借家住まいが中心で、公共住宅は皆無であったといえる。戦時期（1937年～1945年）、総力戦のもとに国家総動員法によりあらゆる物価・物資は統制され、住宅における借家の家賃も家賃統制令により統制家賃となった。そのため借家経営は利潤があまり見込めないことから民間借家供給は減少した。他方、戦時経済政策として生産力拡充第一のもとで労働力が大都市および工場地帯に集中し、そこでは住宅不足が起こり、工場地帯の労働者の居住に、二交替制（1つの部屋を2人が時間別に交替で利用する。1人が仕事で外出中に他の1人が寝に帰るという12時間ごとの利用方法）がとられるという状況にあった。

政府も住宅不足による住宅問題に何ら対策をとらざるを得なくなり国家による住宅政策とくに直接的住宅供給が始まったのが、戦時期である。

戦時住宅政策の内容は、一つは直接供給として住宅営団を設立しての公共的住宅建設、二つは、家賃統制で民間借家家賃の値上げを押さえること、三つは、貸家組合をつくり貸家建設を援助したことであった。

住宅営団の事業目的と内容は、労働者住宅その他の庶民住宅の供給をはかることであった。業務は、①住宅の建設・経営、②住宅の建設および経営の受託、③団地の住宅の建設または経営における水道、乗合自動車、市場、食堂、浴場、保育所、授産所、集会所その他の施設の建設・経営、④住宅建設のための資金の貸し付け、⑤住宅の売買及び貸借の仲介などであったが、これらのなかで主な業務は住宅の建設・経営で、その内容は分譲と賃貸住宅の建設であった。

営団の資本金は1億円で全額政府出資であり、また政府の保証を受けて資本金の10倍のすなわち10億円の住宅債券を発行することができた。

建設地は全国を対象として、東京に本部をおきそのもとに東京市、大阪市、名古屋市、福

岡市、仙台市に支所を、また県庁所在地などの地方都市 25 カ所に出張所を設けて全国的住宅供給機関とした。

建設する住宅は、住宅規格協議会で規格統一・設計標準化された「住宅建設基準」・「敷地設計基準」にもとづいてつくられた。

従業員は 3782 人で、当初、30 万戸の建設計画を予定していたが、戦争末期には資材不足、技術者・労働者不足、資金不足などで実際には 9 万 2,399 戸の実績にとどまった¹¹⁾。

1941 年 4 月に設立された住宅営団は、戦時期のわが国における公共的住宅供給を一手に担い、しかも建設技術研究、まちづくりの実験研究、住まい方の研究、住宅調査など、住宅に関連する広範な研究・実験をおこなった機関であった。

1945 年 8 月の敗戦直後、戦争によって失った 420 万戸の住宅不足に対して、戦後直後の応急的公共住宅建設は引き続き住宅営団によって担われた。わが国の地方自治体に住宅を建設する部局がつくられてはいなかったからである。

その住宅営団に、1946 年 12 月 23 日、突如 GHQ によって閉鎖命令が下された。住宅営団がなぜ閉鎖されたのか、その理由が今まで十分明らかにされてこなかった。戦時の国策会社¹²⁾であったため GHQ (連合軍総司令部) によって閉鎖されたということが所与とされてきた。閉鎖の直接的契機は、GHQ の対日占領政策の一環としてなされたものであるが、閉鎖の本質は、日本の住宅政策の特質に由来すると考えられる。こうした経緯をふまえて、ここではまず、占領政策を担ったアメリカのニューディール住宅政策をさぐり、第 2 に、対日占領政策と住宅営団の関係を明らかにする、第 3 に、住宅営団法の廃止をめぐる国会審議過程における政府の住宅営団に対する考え方と、その背後にある閉鎖後の日本の住宅政策の方向性を明らかにするという考察手続きをとり、それらの検討によって住宅営団閉鎖の住宅政策史における意味を考えてみたい。

II. 占領政策と GHQ の住宅政策思想

日本は 1945 年 8 月 10 日、連合国に「ポツダム」宣言を受諾し無条件降伏した。降伏とともに GHQ は「降伏文書」、「日本に対する降伏後の基本政策」をもとに 1945 年 9 月から対日占領政策を開始した。占領政策の方針は、次の二つの基本指令が中心となっておこなわれた。一つは「降伏後における米国の初期の対日方針」(1945 年 9 月 22 日)の指令で、SCAP (連合軍最高司令官総司令部) の有する強大な権限とその行うべき任務が明確にされた。ついで「日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」(1945 年 11 月 1 日)によって日本国の間接統治にあたって、達すべき使命を列挙した指令が出された。

GHQ は日本政府にたいしてオールマイティーであり、日本政府は様々の国内の政治・経済

占領期の住宅政策 (1)

の状況を集約し、そのなかから GHQ の承認をとりつけ可能なかぎり有利な政策を実行しようとした¹³⁾。連合国による日本経済管理の基本原則は「経済の非軍事化」、「経済の民主化」、「平和経済の確立」の三つに要約できる。

これら基本原則の具体的実施内容は、「経済の非軍事化」では、(1) 軍需施設ならびに軍需資材の処理、(2) 軍需産業の再興防止、(3) 軍国的進出の経済的基盤にたいする処理、(4) 人事の肅正 = 戦争遂行に協力した者を経済界よりの排除、公職からの排除であり、「経済の民主化」では、(1) 財閥の解体、(2) 不正競争防止および独占禁止、(3) 民間統制機関の解体・閉鎖、(4) 農地改革、(5) 労働組合の公認。「平和経済の確立」では、(1) 戦後の経済混乱からの離脱を目的とする応急的経済安定措置、経済統制、企業再建、インフレ対策（住宅関係では、地代家賃統制令の指示）、(2) 日本経済自立促進のための措置などである。閉鎖機関の指定は「非軍事化」、「経済民主化」、「平和経済確立」の目的のためにおこなわれた。

GHQ における住宅関係の担当セクションは経済科学局であった。占領初期の経済科学局スタッフはニューディール期の政策担当者であったニューディーラー（GHQ におけるニューディーラーの本拠は、民生局につぐ経済科学局であった。『昭和財政史第 3 巻』、375～378 頁）たちが多く、彼らがアメリカでできなかった政策を日本で実験したと言われている。

アメリカの住宅政策は、社会保障政策と同じく 1930 年代のニューディール期につくられた。1934 年の国民住居法を起点に、1935 年法、1936 年法、そして飛躍的發展を画した 1937 年合衆国住居法が制定された。その内容は、長期低利の融資による資金援助を中心とする間接供給方式の住宅政策である。融資の最高限度は建設費の 90% とした。また、家賃を低下させるためには連邦が補助をして低所得階層には低家賃住宅の供給およびスラム・クリアランスをおこなうというものであった。

経済科学局における敗戦日本の住宅対策の考え方には、積極的な改革構想はなかったと考えられる。占領政策の基本原則では、日本の生活水準を維持しまた維持させる何らの義務を負わない¹⁴⁾とし、日本の非軍事化、民主化のみを占領目的としていたため、戦災による住宅の罹災、そのうえ引き揚げ者・復員者などによる住宅不足で日本の現状の住宅問題は深刻であったが、それに対する直接的な政策は GHQ 公衆衛生福祉局の「日本公共事業計画原則」命令（1946 年 5 月 22 日）のなかに住宅復興事業は経済再建方策の一環として公共事業費で実施するよう示唆され、具体的に引き揚げ者の住宅や国庫補助賃貸庶民住宅建設につながっていった。

当時の戦災復興院企画課長の百田氏の証言では「GHQ は特別に住宅をこうしろ、ああしろということはなく、一般的な困窮者対策は日本政府がもっとしっかりやれ。治安維持の問題と関連しますから。後には日本の復興を早めるため資材の横流しを防ぐために建築制限を、実にやかましくやりました」¹⁵⁾と GHQ に積極的住宅政策がなかったことを語っておられる。だが、GHQ は「平和経済の確立」における企業再建にかかわってインフレ対策として物価統

制、地代家賃統制令（1946年9月）を指示したのである。

そこで、いま、こうした状況下におけるGHQの対日住宅対策に関する考え方を知る手がかりとしてまずは住宅営団閉鎖下における数少ない新聞記事を取り上げておこう。

経済科学局建築課長のスタネック中将の記者会見¹⁶⁾によると日本の住宅不足にたいして不要不急の建築を停止して、復興院が建築材料の配給制の責任をとるようにと「臨時建築制限規則」（1946年5月）をつくったと述べているが、これは住宅の木材・資材に関する割当制限による住宅対策である。

とはいえ1947年3月にトルーマン・ドクトリンが発表され共産主義封じ込み作戦が世界的に開始され、ひきつづき日本を中国赤化の防波堤とするために占領政策の転換がはじまり、GHQは本格的に日本経済の復興に取り組むことになった。

経済科学局工業部建築課長クラス氏による記者会見¹⁷⁾では、日本の住宅建築は、許可制実施（1947年2月の「臨時建築等制限規制」によって建築行為のみならず、広告1枚にいたるまで厳しい許可制、全国に監督官を配置した）以来順調に目標を達しつつあり、建設院では耐火建築15ヶ年計画をたてており、政府が補助金を実施していることは道徳責任である、という内容を述べているが、政策そのものは間接的住宅供給方式が考えられていることに変わりなかった。

ただし、GHQ経済科学局調査統計課による「日本の住宅需要」（1948年5月）¹⁸⁾のなかに政府の任務についての指摘がみられる。そこには(1)住宅不足に対して木材の供給増大又は住宅部門に対する割当増加が必要、日本政府の住宅および宅地の研究はまだ各種の潜在的可能性に対し検討不足、(2)個人所有住宅の建設に対して前軍用地又国有地を合理的な価格で、また長期賃貸契約で利用させる努力を払うべき、(3)現在、政府評価による14億円、83,600万坪の元軍用土地が大蔵省の管理のもとに無為に温存されている。この土地は個人に売却するか、建設事業のために地方公共団体に移管する方がよい、(4)賃貸住宅への個人投資が停滞している。賃貸住宅の建設のため自己資金を投資する人々に数年間免税措置をとること。

以上の4点にわたり日本政府にアドバイスしている。GHQは日本に対して間接統治であったため閉鎖を命令したものの、住宅政策に強力な指示はしなかった様子がうかがえる。もっともその内容からすると、GHQは政府による住宅の直接供給方式ではなく、個人の活動に対する政府の土地および資金援助を中心とする間接的住宅供給方式を望ましいと考えていたと思われる。

Ⅲ. 占領政策と住宅営団の閉鎖

(1) 住宅営団の閉鎖過程

住宅営団の閉鎖はGHQによる「外地銀行、外国銀行及び特別戦時機関閉鎖方に関する総司

占領期の住宅政策 (1)

令部覚書」(Closing of Colonial and Foreign Banks and Special Wartime Institutions) (1945年9月30日)にもとづき日本政府が発行した「外地銀行、外国銀行及び特別戦時機関の閉鎖に関する省令」(1945年10月26日)により具体的に実施されていった。その覚書のうち外地銀行(Colonial Banks)とは日本の植民地および占領地における銀行であり、特別戦時機関(Special Wartime Institutions)とは戦時期の特殊法人およびそれに類する機関と考えられる。

そこで「非軍事化」一環として在外金融機関、戦時金融機関、海外開発および拓殖機関がすべて閉鎖の対象となった。そして45年10月26日の省令の追加として1946(昭和21)年1月27日の閣令で特殊機関である産業設備営団(1946年12月18日)、住宅営団(同年12月23日)、国民更正金庫(1947年1月16日)などの特殊法人の機関にそれぞれ閉鎖命令が出た。

くわえて日本経済の民主化を目的に、「初期の基本的指令」(1945年11月1日)に指示されている「日本経済制度の民主化 第25節(3) 統制団体を解散する。従来これらの団体によって行われていた公的機能であって必要なものがあれば、機関の承認し且つ監督する公的機関に移管されるべきである」¹⁹⁾という方針にもとづき、1946年8月6日付の「統制会の解散、ならびに特定産業内における政府割り当て機関および所要統制機関の配置認可に関する覚書」(SCAPIN 1108)によって戦時期に設立された経済統制機関もまた閉鎖された。だが、それと同時に特定産業においていったん閉鎖された旧来の営団が「公団」という名称で再度認可されていったのである。

特別戦時機関の閉鎖は、総司令部の指揮下に日本の大蔵省が監督に当り機関の管理人として「閉鎖機関保管人委員会」(昭和21年2月～22年5月1日)が設立され、そこで閉鎖対象機関の管理をおこない、住宅営団もそのなかで取り扱われた。のちに「閉鎖機関整理委員会」(昭和22年4月18日～27年3月31日の解散まで)と名称変更されるが、もとに行政委員会の機能をもって閉鎖機関の管理処分をおこなった。

その実施は1945年10月26日から始まり、閉鎖機関整理委員会が解散する1952年3月31日までに1091の機関が閉鎖された。住宅営団は昭和21年12月23日に閉鎖命令を受けるが、全閉鎖機関のうち55番目にあたり、閉鎖の比較的初期の段階におこなわれた。

いま、これら閉鎖された機関の性格をみると、第一に日本の旧植民地にあった在外活動関係機関(金融関係16機関および開発関係45機関)がもっとも初期の段階で閉鎖された、第二に、太平洋戦争を遂行した日本国家のその意思を直接反映させることのできた直接統制機関である特殊法人22機関(国家資金が法人に100%～50%投入された機関：金融関係6機関、その他16機関)が対象とされ、第三に、国家資金は投入されていないが間接統制の行われた統制経済関係1,008機関(農林水産業、鉱工業、貿易関係、交通関係、その他)に及んだ。ともかくGHQはこれらの機関を閉鎖することによって日本における経済の非軍事化・経済の民主化・平和経済の確立を狙ったのである。

(2) 特殊機関の閉鎖・復活と住宅営団

それではここで「特殊機関」(営団, 公庫, 公営企業)がなぜ閉鎖の対象となったのか, またなぜ閉鎖されたのち復活したか, この問題の検討に進もう。

ここで使われている「特殊機関」とは営団, 公庫及び公営企業を指している。戦時期には総力戦のもとで経済統制が敷かれ全国土がそして全産業・全企業が直接的・間接的に国家の中央指令のもとにおかれていた。だがこの特殊機関には, 第1に, 国家資金あるいは補助金が資本金あるいは経営費の全額あるいは50%以上投入されており, 第2に, 国家の指揮・監督権が付与されており, 第3に, 資材, 物資, 資金, 労働など業務領域において独占的機能をもっていたのである。すなわち, 国家の直接的支配が行われるパイプであった。それゆえに, 閉鎖の指定は非軍事化および集中・独占排除=民主化の二重の意味をもって行われたと考えられる。

しかし, GHQは, 経済民主化を目途に閉鎖をおこなったものの, 他面戦後直後の日本経済の復興にかかわって特定産業に関して閉鎖の解除をおこなわざるおえなかった。例えば, 戦前の「産業設備営団」は「産業復興公団」へと, 「東亜海運株式会社」が「船舶公団」へ, 「日本石炭株式会社」が「石炭公団」へ, 「交易公団」が「鉱工品公団」, 「日本蚕糸統制株式会社」・「日本蚕糸業会」が「繊維公団」へ, 「日本輸出農産物株式会社」が「食糧貿易公団」へ, 「日本木材株式会社」・「大平木材株式会社」が「原材料貿易公団」へ, 「日本肥料株式会社」が「肥料公団」へ, 「中央食糧営団」が「食糧配給公団」へ転換, そして新たに「酒類公団」, 「食糧品配給公団」, 「飼料公団」, 「油糧砂糖公団」, 「石油公団」, 「価格調整公団」, などが設立されていった。

上にみられるように戦後直後の統制経済期に衣・食・エネルギー・肥料・飼料および産業基盤などにかかわる日本の必需的な産業において15公団が設立されたが, これらの公団には戦前の営団を引き継ぐものが多く見られた。そのうちでも国民生活にとって住は必須であり, また個人では再起が最も困難を要する領域でもあり, 政府にとっても復興の基盤づくりのもっとも重要な機関であるはずである。しかし, 住宅営団は復活あるいは閉鎖解除の認可団体にはならなかった。

閉鎖はGHQの命令とはいえ, 軍政から民政への転換に際し政府および関連機関が嘆願, 請願, 事情説明を行うことによって, 住宅営団を住宅公団あるいは住宅公社などとして復活は可能であったと考えられる。しかし, それはなされなかった。なぜであろうか。その理由を次節の国会審議過程をとおして探してみよう。

閉鎖機関整理委員会の解散後, 『閉鎖機関とその特殊機関』を編集するにあたり, 歴代委員長をまじえて座談会が行なわれている。そのなかに以下のような発言があり, 衝に当たった委員長の面々自ら住宅営団の閉鎖に関して疑問を投げている。

鈴木祥枝氏(前閉鎖機関保管人委員会委員長)——「しかし住宅営団を閉鎖した時なんか,

占領期の住宅政策 (1)

ぼくはがっかりした。あんなものは閉鎖すべきものじゃないのですよ、あの時はなさげなくなった。あんなものをやらされた日には、どうにもならぬと思った」²⁰⁾。

また前委員長は、住宅営団の閉鎖に当たり大正期から存在していた借家人組合のリーダーが直接、委員会にやってきて圧力をかけたことを語っている。

小林正一郎氏（同前委員長）は「あれでもってご承知の借家人組合なんか何回かやって来まして、溝口敏磨（閉鎖委員会委員）さん、大変なんですよ。私もやはり、委員長出て来いというので、よく行っては先生達と議論した。しまいには会議の大蔵委員会でも、いろいろと質問を受けたのです。」²⁰⁾。

この座談会は12頁ほどの短いものでありながら住宅営団に関する事項が比較的多く言及されている。歴代の委員長にとって1091機関の閉鎖を取り扱ったなかで、住宅営団の閉鎖および借家人組合の運動が強く印象に残ったものと思われる。

住宅営団の処分をめぐる小林正一郎氏（前委員長）——「住宅営団はすでに会社ができたのですからね。建財株式会社、そこに住宅営団の余り物を一切売っちゃたのですから……」。鈴木氏（前委員長）——「一ヶ月に家賃が20円とか、その家の修繕費の見積りが三千円とかいうのは、今どうしますかな」。小林氏——「そのまま売っちゃったから、買った人は大変でしょう」。鈴木氏——「借地借家法がなくなってしまえば、それを立ち退かせて、高い代金で買わせるけれども、あれがある間はどうにもならぬと思うのです」²⁰⁾。

安価な清算について。鈴木氏（前委員長）——「日本政府が、また変なことをして、復活してはいかんとというようなことを考えて、自分たちの手でとどめをさして置こうというようなつもりなんでしょね。おしまいには何百というものを閉鎖することになったわけで、まるで意図も何もわからない。しかし、非常に経費が少なく清算がおこなわれたということは事実でしょう」²¹⁾。

Ⅳ. 住宅営団法廃止をめぐる議論 —— 政府による営団の復活拒否 ——

閉鎖にあたって最も問題となったのは、第一は、営団組織の復活の可否、第二は営団職員の処置、第三は、居住者の居住保障の問題、第四は、住宅、資材など営団資産の評価とその処分先をめぐる問題であった。

住宅営団に閉鎖命令（1946年12月23日）が出てただちに「閉鎖機関保管人委員会」に（1947年3月10日から「閉鎖機関整理委員会」に名称変更）よって閉鎖の処分が執行され、「閉鎖機関整理委員会」が解散（1952年3月31日）するまで整理が行われた。住宅営団は閉鎖命令を受けた時にはいまだ建設中の住宅があり、それらが完了しすべてが処分されるまで整理委員会において取り扱われていた。

その間、住宅営団法の廃止が第6回衆参両国会において審議され、1949年11月20日に衆

議院本会議を通過した。閉鎖に関し衆議院建設委員会において政府委員と建設委員会委員との間の質疑・応答で論点となったことを以下に取り上げてみよう。引用にあたり資料を尊重しつつ筆者による若干の補足をおこなった。

(1) GHQ の集中排除、独占禁止理由による閉鎖

鈴木仙八政府委員（建設政務次官）の提案——「住宅営団解散と同時に母法を廃止することは、閉鎖機関住宅営団の清算に種々支障を及ぼすこととなりますので、廃止の時期は清算終了の見通しのつき次第すすめることとした。しかし、精算業務の進捗に伴い、昭和 25 年度末をもって清算終了の見通しがつき、たまたま連合最高司令部経済科学局反トラスト・カルテル課よりの示唆もありましたので、住宅営団法の廃止する等の法律を提案します。」（衆議院建設委員会議録 2 号 1 頁、昭和 24 年 11 月 11 日）

政府の説明によると GHQ から住宅供給の集中排除、独占禁止の理由で廃止を迫られた可能性が考えられる。GHQ にかぎらず当時中小業者の間にも住宅営団が土木建築市場を独占しているという認識はあったようであり、日本協同建設組合が結成され、そこで住宅営団、木材統制会社の改組の決議²⁹⁾がおこなわれている。

(2) 住宅営団の復活および国家管理案への大蔵省の反対

国民生活に必須の領域について日本政府の要望があれば GHQ は必ずしも閉鎖を強要しなかったことは前述したが、焼け出された人々にとって当時住居を確保することは至難の業であった。日本政府が営団閉鎖の解除を申し入れれば閉鎖を免れることは可能であったと考えられるが、最終的に建設省は営団復活、営団の国家管理を選択しなかった。

① 住宅営団の国家管理の検討

池田峰雄建設委員の質問——「まず建設省の住宅局に質問したいのですが、昭和 23 年 9 月ごろ、住宅営団の住宅は国家がこれを全部引き受けて、管理して、そして適当な家賃で貸し与えるというような国家管理に傾いたが、大蔵省がこれにたいして強硬に反対したという事実があるのだということを聞いたのですが、そういう事実があるかどうか。」（衆議院建設委員会議録 4 号 1 頁、昭和 24 年 11 月 17 日）。

伊東五郎政府委員（住宅局長）の答弁——「営団住宅の処分につきまして、当初いろいろ案を立てまして、大蔵とを折衝したことは事実でございます。その一つの案としまして、国が引き受けるという案もあったのでございます。これは大蔵省が反対。政府全体としまして、財政の関係上引き受けることは困難だという見通しで、別な案をいろいろと進めて参ったのでございます」（同 4 号 2 頁）。

池田峰雄建設委員の質問——「昭和 23 年の 9 月ごろ大蔵省がそれに反対したという事実があるかどうかというのですが、……」（同 4 号 2 頁）。

占領期の住宅政策 (1)

伊東五郎政府委員（建設省住宅局長）の答弁 —— 「そのころそういう案を検討いたしましたして、別な案でいこうということに結論はなったわけでありまして。」「今年（昭和 24）の 3 月ごろ、さらに司令部からも、財政が許すなら国で引き受けるという案も含めて、至急に処分の案を立てろというお話はございました。財政が許すならそういう案も含めて考えてみよ、こういうことがございました。」「建設省の住宅政策の面からみますと国が引き受けてやるというのが最もいいわけでありまして、これは財政との関係もありまして、建設省の希望通りに行くかどうか、必ずしもわからないわけですし、結局建設省としましては、次善の案でやるということにおちついてきたわけです」（同 4 号 2 頁）。

② 住宅営団の復活拒否についての政府の見解

浅利三郎建設委員長の質問 —— 「住宅営団は、公共福祉事業として住宅政策には非常に貢献したものだと思えます。戦後においても日本の住宅政策から見れば必ずしも不当なものではない。もし悪い点があれば、これを改組してやるということも考えられますが、政府当局としては住宅営団を特に解除の対象とするというようなことについて何らかの措置をとったか。またそれが何ゆえ至難であったか。その点についてはっきり説明していただきたい。」

伊東五郎政府委員（建設省住宅局長） —— 「われわれとしては戦時中としてはああいう方法も適当だと思いますが、ただいまの状態から考えますと、むしろ建設は民間の団体なり、公共団体なりにやってもらうのが適当である。資金の供給についても、むしろ特別の政府機関をつくるという方向に進んだ方がよいのではないかという結論から、あえて営団の復活をはからなかったわけでありまして」（衆議院建設委員会議録第 3 号 6 頁、昭和 24 年 11 月 15 日）。

V. 次善策としての住宅営団の閉鎖と二本立て住宅政策方針

—— 公営住宅と住宅金融公社 ——

当初、建設省は営団を国家管理にし公的住宅供給の機関とすることも考えていたようであるが、大蔵省の反対もあり、また GHQ から特殊金融の設立を指令されており特殊金融としての住宅金融公社を設立せねばならないこともあって、次善の策として住宅営団を廃止していった。その過程は、以下の政府委員の国会答弁によって明らかである。

(1) 公営住宅と長期低利資金供給の住宅政策方針

田中角栄建設委員の質問 —— 「閉鎖機関指定当時の整理方針の樹立その他に対して、建設行政の主管大臣に、何らかのご相談があったかなかったかということをお聞きしたい思います」（衆議院建設委員会議録第 5 号 6 頁、昭和 24 年 11 月 19 日）。

益谷秀次建設大臣の答弁 —— 「清算の方法についてはよく存じておりませんから、局長から答弁いたさせます」（同第 5 号 6 頁）。

伊東五郎政府委員（建設省住宅局長）の答弁——「大蔵省から建設省へご相談があったわけでございます。できれば建設省としては住宅政策という面を強調いたしまして、国が一括してこれを買って、適当な方法で処分したいという希望を持っておったのでありますが、いろいろ折衝いたしました結果、どうしても国としてはこれだけの財政の負担ができないということになって、次善の策として今回のような処分の方法をとることになったわけであり、具体的な処分の方法は、清算の面からなるべく安い価格で、しかも現在居住している人に優先的に払い下げたい。また安い価格でありましても、できるだけ長期の融通もはかりたいという面で努力しており、現在までそういう方針で処分を実施しております」（衆議院建設委員会議録第 5 号 4～5 頁、昭和 24 年 11 月 19 日）。

伊東五郎政府委員（建設省住宅局長）の答弁 —— 「戦後の住宅対策は住宅営団と地方公共団体（都道府県市町村）の二本立てで供給してきた。住宅供給は地方公共団体一本で行く方針で行っております。営団の復活を取りやめた、営団を復活してという考えを持っておりません。なお公共団体が建設しております公営の住宅のほかに、一般の民間の建設希望者に対して資金を供給して行く方法をとって公共団体の住宅経営の弱いところを補うことができるという見方から、建設の機関でなく、長期低利資金の供給のための住宅金融公社といったようなものを現在考えております。これによって公営の住宅と資金の供給の機関、こういう二本建てで将来の住宅問題の解決は十分いけるものというふうに考えております」（衆議院建設委員会議録第 2 号 3 頁、昭和 24 年 11 月 11 日）。

（2）住宅金融公社法構想

田中角栄建設委員の質問 —— 「住宅営団法の廃止のみではなく、将来もこのようなものがたくさん出ると思うのですが、このような場合、法律的処置を講ずる意思はないのかどうかということに対する大臣のお考えを承りたいと思います」（衆議院建設委員会議録第 5 号 4 頁、昭和 24 年 11 月 19 日）。

益谷秀次建設大臣の答弁 —— 「近く通常議会において御審議を願うことになるのでありますが、いわゆる住宅金融公社法ですか、これは政府の出資による住宅に対する融資でありまして、大体 50 億円が決定いたしております。……これは住宅難を緩和する、政府の重大なる社会政策的な立法であります。公社法案は建設大臣と大蔵大臣との共管になるかと思いますが、中心は建設大臣がこれに当たるものと存じております。従ってこれに対する責任は、建設大臣となる私が負わなければならぬと思います。営団の廃止法は、閉鎖機関でありますから、これは大蔵大臣の所管であります。従って、住宅政策の面からは強く発言をいたしますが、解除その他のことについては、私は容喙することはできないのであります」（同 第 5 号 4 頁）。

VI. 住宅営団の清算処理

(1) 住宅営団の清算資産と処理

堀込聰夫説明委員（大蔵事務官）の説明——「業務解除になった昭和22年4月1日現在の資産、取立て債権4億3,300万円、業務用不動産4,200万円、営業用不動産6億1,900万円、資材什器機械など2億2,300万円、預金現金など1億3,900万円、合計14億4,600万円。昭和24年8月25日現在の取立て債権の回収状況は22%、業務用不動産の売却による処分47%、営業用不動産（住宅）の処分81%、資材・什器・機械などの処分85%。住宅の処分の内訳は、地方公共団体への売渡し3,066戸、個人への売却4万1,000戸、居住者団体への売却498戸」（衆議院建設委員会議録第2号2頁、昭和24年11月11日）。

住宅の売却価格の決定方法は以下のようになされることになった。

堀川正彦説明委員（大蔵事務官）——「住宅政策上あるいは社会政策上相当な問題を惹起するという懸念がありまいしたので、整理委員会において住宅処分促進補助会というものをくりまして、そこで大体の処分価格を決定した。住宅処分促進補助会の構成は、戦災復興院、現在の建設省、大蔵省、日本勧業銀行、及び閉鎖機関整理委員会の各関係者であり、補助会が価格の決定にあたった。住宅営団の住宅を日本勧業銀行並びに戦災復興院、住宅営団の三者の評価を基準として、促進補助会が決定した。鉄筋アパートは、建設簿価が坪当たり169円58銭であるが、これを坪当たり2,000円から6,000円で売却。木造住宅では昭和15年以前の建設のもの坪当たり簿価が約31円66銭、これを坪当たり800円で売却、昭和16年度型木造は、坪当たり簿価266円97銭を坪当たり1,600円で売却、同様に昭和17年度型、簿価234円50銭を1,400円で、昭和18年度型、簿価480円35銭を1,100円で、昭和19年度型、簿価820円69銭を800円で、昭和20年度型、簿価1,172円22銭を600円で、昭和21年度型、簿価2,466円78銭を1,500円で、売却。決定は昭和23年の春頃決定しこの価格で売却」（同、2号2頁、昭和24年11月11日）。

美馬説明委員（建設事務官）——「住宅営団が設立されて閉鎖までには、22万6,900戸の住宅事業（新築16万5,087戸、移築・補修1万5,859戸、部材加工による3万9,663戸）と4,896戸の同潤会からの継承があった。閉鎖時に残った住宅は、経営住宅（賃貸住宅）が6万3,627戸で、そのうち個人、公共団体、居住者団体に売却され処分されたものが4万5,099戸で、未完成の仕掛け住宅が2,678戸残り、仕掛け住宅完了後官庁、地方公共団体、公益団体および個人に売却された。結局、未処分住宅が1万8,145戸残り（昭和24年11月段階の国会審議までに）、以後、閉鎖機関整理委員会が解散するまでに残った住宅は5,639戸であった。それは一括競売処分かけられ、建財株式会社を設立して、そこにその後の処分を任せただのである」（同、3号2頁、昭和24年11月15日）。

(2) 住宅資産の評価と営団赤字の国庫支払い

敗戦直後、罹災都市 120、戦災・疎開により失われた家屋 300 万戸、罹災者 1,000 万人という状況にあって、住宅営団は終戦後の昭和 20 年度として、罹災者越冬住宅対策として国庫補助住宅である簡易応急住宅 30 万戸の計画をたてたが、実際は 3 分の 1 の約 10 万 8,000 戸しか建たなかった。21 年度は戦災復興院の住宅対策要綱にもとづき戦災者、引き揚げ者の住宅需要に応じるため都市住宅 7 万戸、転用住宅 1 万 2,000 戸、給与住宅 2,500 戸の計 7 万 2,000 戸の建設計画をたてた。しかし、21 年 4 月に GHQ より政府資金の使用が禁止（1946 年 4 月 3 日、SCAPIN-856）され、営団の経営も大きな転換期にたっていた。その後して昭和 21 年 2 月 16 日、4 月 11 日に住宅営団は、GHQ に対して大蔵省預金部が資金援助してくれるようお願い出ている（GHQ/SCAP Records RG331）。

閉鎖時の払い下げ譲渡資材として 2 億 6,200 万円が計上されているが、在庫資材をどのように評価したのか。国会審議ではマル公価格で払い下げたと、政府委員は答えている。

完全閉鎖時（昭和 22 年 3 月 31 日）に営団は、3 億 5,600 万円の赤字をだし、国庫財政から支払われた（建設委員会議録第 5 号 6 頁、昭和 24 年 11 月 19 日）。

以上、Ⅳ）～Ⅵ）までの引用により明らかになったことは、1 つは、建設省は住宅営団の閉鎖に対して、当初営団を公営化しようと構想したが、大蔵省交渉によって財政的に無理であるという理由で閉鎖に踏切り、GHQ へ閉鎖解除の働きかけをしなかった。つまり営団の資産である住宅と土地に対して国庫補助住宅として再利用する構想はなかった。

2 つは、地方公共団体である都道府県も資金がなく営団を引き受けることは不可能であった。第 3 に、建設省は、営団閉鎖とともに新たな住宅政策構想である住宅金融公社法の制定と国庫補助住宅の 2 本立て計画をもっていた。第 4 に、最終的に営団のかかえる赤字が膨大なものであったといった事情である。

(3) 閉鎖と住宅営団職員のゆくへ

営団職員数は「閉鎖時（昭和 21 年 12 月 23 日）には約 5000 人であったが、昭和 24 年 11 月には 342 人になった」と議会（衆議院建設委員会議録 4 号 2 頁、昭和 24 年 11 月 17 日）で報告されているので、それに従う。『閉鎖機関とその特殊清算』によると、昭和 20 年度の職員総数は 3,782 人となっているが（同 562 頁）、当時営団は、国庫補助住宅を建設していたため昭和 21 年度は職員増がみられたかもしれないが正確な数字は不明である。それにしても数字の食い違いが大きいのが、この約 5000 人の職員はどのように再就職していったのか、当時の労働組合および戦災復興院課長の証言を手がかりに探してみよう。

閉鎖とともに住宅営団労働組合は「中央労働委員会に提訴して、完全雇用を実現した。営団のやっていた仕事は地方自治体でやることになった」と閉鎖時の住宅営団労働組合委員長であった中島博氏が証言²³⁰している。当時の戦災復興院企画課長（昭和 21 年 3 月～22 年 11

占領期の住宅政策 (1)

月まで)の百田正弘氏は「営団の労働組合は中央労働委員会に斡旋申請をしましたが、私は、住宅営団監理官も兼務していましたので、監督庁として中労委に労使の交渉にもいかなくはなりません、……当時2・1ストの時で……何とか政府の了解も得て、ある程度の退職金も出しましたし、就職のほうは、さいわい営団は全国に散らばっていますから、できるだけ地元の府県で建築、住宅関係のほうにやってくれとって、営団の支所のあるところをほうぼうの府県をまわったんですよ。それともうひとつは、司令部の命令で臨時建築制限令によって建築監視官制度というのでできることになったので、資格のある者はできるだけ採用しようじゃないかということで、局長の了解を得て、それである程度の日処がつかしました。半分以上ぐらい。大工さんなんかは府県で採ってくれないわけですよ。気の毒でね。資格がどうのこうのというでしょう。そういう人を知事や副知事に頼んだりしました。それで大部分就職できました」²⁴⁾と当時の営団職員の就職斡旋に全国を飛び回ったことが語られている。

以上から営団職員は、営団の支所および出張所のある都市(主に県庁所在地のある都市)の地方自治体などの公的機関、および民間企業の職員・技術者として再就職していき、そこで戦後の住宅・建築技術を担っていったのである。

(4) 政府の住宅政策および住宅運動のはじまり

1946年12月23日に住宅営団が閉鎖されることによって日本における公共的住宅の建設機関を失うことになるが、他方、日本経済復興と正常化の課題のもとに石炭・電力・輸送の危機の打開に傾斜生産方式がとられ、その一環として1947年1月に「臨時炭坑労務者住宅建設規則」がつくられ炭坑労働者の住宅建設に復興金庫から膨大な住宅融資がなされた。これはあくまでも企業が建設する社宅への資金融資であった。

住宅営団に閉鎖命令が下される前後に住宅運動が起こった。一つは、住宅復興会議であるが、他方では、閉鎖命令直後に営団居住者である阿部磯雄氏(1865年生、当時82歳で、戦前日本最初の社会主義政党・社会民主党を結成した日本の社会主義のパイオニア)などが中心となり住宅営団借家人組合が結成(昭和22年1月11日)され、全国的借家人組合へ発展することを申し合わせている²⁵⁾。

またGHQの特殊金融政策の一環として、本格的な住宅政策を取り組む契機となる住宅金融の指示があり²⁶⁾、住宅金融公庫法がつくられることになった。

Ⅶ. 戦後住宅政策史における住宅営団閉鎖の意味

1. 戦後日本の住宅政策の出発は住宅営団閉鎖によって性格づけられる。

敗戦により焦土となった日本国土では、住宅をはじめ都市が破壊された。戦後の復興はド

イツではアデナウアー首相のもとで住宅の復興を経済復興の中心にすえられたが、日本は、産業復興が優先され住宅は等閑視された。戦後復興の住宅対策は積極的なものではなく、応急的国庫補助住宅を住宅営団と地方公共団体が建設したにすぎない。その住宅営団がGHQにより閉鎖され、日本政府は営団の復活あるいは公営化を財政難を理由に認めずひたすら売却に走った。住宅営団の所有する土地資産はかなりなものがあったが、なぜ国庫補助住宅に引き継がれなかったのか、また住宅営団は、社会政策的性格を持った機関であることを国会審議過程で各建設委員方々は認めている。そのため、資産の売却を民間企業に払い下げることに反対しており、払い下げ資産を購入できない低所得居住者に対する配慮が議論されている。それにもかかわらず公共的住宅として再利用されずに解散される。ここに政府の住宅政策に対する思想が如実に現れているといえる。

2. 日本の戦後住宅政策の特徴は、一つは、戦前の住宅営団の政策思想を継承している。そこで戦前継続説を採りたい。戦前の住宅政策の特徴は、住宅営団による住宅供給政策に体现され、国家政策とはいえ持ち家分譲、企業の社宅の比重が大きかった。初期には庶民住宅と名うっていたが、戦時末期には賃貸住宅といっても軍需工場の労働者確保のためであり、さらに労働者の自己負担による持ち家であった。それは国家資金の節約を意味している。

第2は、占領期の住宅政策思想はニューディールの影響を受けている。つまり公共住宅による直接供給政策は二次的で、間接供給を中心とする政策がつくられた。営団閉鎖後とられた政策は、まず特殊金融による住宅政金融公庫の持ち家政策であり、他方、地方自治体による低所得者のための国庫補助住宅の2本立ての構想であった。これは、アメリカのニューディール期の住宅政策と類似している。この方向が戦後の起点となり、また戦後の住宅政策のルールが引かれたことを意味する。日本の住宅政策は、住宅営団の性格継承とGHQの影響を受けているという点で二重の意味で持ち家政策を中心とする政策的特徴をもつものとなったのである。

戦後、半世紀を経た今日の住宅政策は、まさにこの住宅金融を主力として低所得者に特化させた公営住宅の二本立て政策であり、その継承である。

3. 住宅営団閉鎖によって、約5,000人の職員と技術者がそれぞれ中央および地方公共団体、公益団体、民間企業などに再就職していった。職員は、住宅営団によって形成された住宅に関するあらゆるノウハウをひっさげ、次の職場に持ち込んでいった。戦後日本の住宅建設技術、町づくりの政策立案技術は、営団人によって担われ形成されたといっても過言ではないであろう。

4. サンフランシスコ講和条約により日本は独立国となった。その後、占領政策の評価と反省にたち日本独自の政策立案をしていくが、そのうち1956年に日本住宅公団が設立される背景には、住宅営団の復活が底流にあったとも考えられる。

5. 戦時期には、住宅営団が設立され日本の本格的住宅政策を担っていった。そして、敗

占領期の住宅政策 (1)

戦後は、政府の手により閉鎖された。閉鎖は新たな日本の住宅政策および住宅運動の基点を定めるものとなった。

6. 住宅営団閉鎖をめぐる、当初 GHQ によって閉鎖命令がだされるが、GHQ は理由如何によっては閉鎖を取りやめることもした。住宅営団所管である建設省は、閉鎖を取りやめなかったが大蔵省が認めなかった過程が明らかとなった。営団閉鎖の真因に関し、前田昭彦氏は、占領軍家族の住宅建設を日本の政府が負わなければならず、その資材、技術者、資金が膨大で日本国民の住宅に回せなかったのだと解釈している²⁷⁾。敗戦直後の物資不足のなかで確かにその側面があるとしても、私見によれば、それ以上に日本政府が国民の住宅をどうするか明確な方針をもっていなかったこと、それから、限られた資源・資金・人材のなかでの住宅のプライオリティ（優先順位）が低かったことによるものであると考える。

なお、先行研究との関係で小論が明らかにしたことは、一つは、住宅営団の閉鎖は、当初 GHQ によって指令されたが、それは GHQ の強制命令ではなかった。日本政府の要請があれば閉鎖をまぬがれることができたが、政府は存続を選択しなかった。二つは、営団の担当省である建設省（現、国土交通省）は、国家管理機関として存続を望んでいたが、大蔵省（現、財務省）が財政難の理由で存続を認めなかった。第3に、当時の建設省は、次善の策として以後の住宅政策を住宅金融公庫と公営住宅の二本立ての政策で進んでゆくことを選択した。第4に、GHQ の占領政策のなかには、日本の焦土となった国土、焼失した住宅に対する積極的な政策は存在しなかった。むしろ、アメリカは、ニューデール政策を原型とする住宅金融をもととした市場から漏れ落ちた低所得層に公営住宅を供給する方式の住宅政策をとっていたが、その方式が日本に持ち込まれた。第5に、戦前との継承説・断絶説との関係でいえば、断絶部分のアメリカ方式は、当時の日本の政府も望むところと一致していたため、無理なく取り入れることとなった。

以上を一言で総括すると、営団閉鎖によって日本は権利としての住宅保障を政策原則として形成する機会を喪失し、その空白は戦後一貫して埋められることなく 21 世紀までもち越されてきているとも捉えられる。

注

- 1) 竹前栄治『占領戦後史』双柿舎、1980。同『日本占領』中央公論社、1988。同『GHQ』岩波新書、1983。
- 2) 竹前栄治監修『GHQ への日本政府対応文書総集成』全 24 巻、エムティー出版、1998 年。同『GHQ 指令 SCAPIN-A 総集成』全 18 巻、エムティー出版、1998 年。
- 3) 小泉和子編『占領軍住宅の記録上・下』住まいの図書館出版局、1999 年。
- 4) 東京大学社会科学研究所『戦後改革』全 7 巻、東京大学出版会、1975 年。
- 5) 有沢広巳監修、中村隆英編集『日本経済再建の基本問題 —— 資料・戦後日本の経済政策構想』

- 第一巻』東京大学出版会，264 頁～273 頁。
- 6) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団』全 6 巻，日本経済評論社，2001 年。
 - 7) 建設省『建設省 20 年史』大蔵省印刷局，1960 年，10～11 頁。
 - 8) 大本圭野『証言 日本の住宅政策』日本評論社，1991 年，219 頁。
 - 9) 本間義人『戦後住宅政策の検証』信山社，2004 年，40～42 頁。
 - 10) 住田昌二『マルチハウジング論 —— 住宅政策の展開』ミネルヴァ書房，2003 年，39～40 頁。
 - 11) 前掲『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団第 1 巻「形成過程」』、『同 住宅営団第 2 巻「組織と事業」』日本経済評論社，2001 年。
 - 12) 高田源清『営団と統制会』東洋書館，1942 年，255～262 頁。
 - 13) 中村隆英『SCAP と日本 —— 占領期の経済政策形成』『占領期日本の経済と政治』東京大学出版会，1979 年，3 頁。
 - 14) 「日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期初期の基本的指令」(1945 年 11 月 1 日)，第 2 部 経済 13 節「日本の経済的復興又は日本の強化についてなんらの責任をも負わない。貴官は，次のことを日本国民に明らかにする (a) 貴官が日本にいずれの特定の生活水準を維持し又は維持させるなんらの義務をも負わないこと。(b) 生活水準は，日本がどれだけ徹底的にすべての軍国主義的野望をみずからすて，その人的及び天然資源の利用を全く且つ専ら平和的生活の目的に転換し，適当な経済的及び財政的統制を実施し，且つ占領軍及びその代表する諸政府と協力するかにかかっていること。
日本がその努力及び資源によって第 11 節に特記されている目的に合致する日本における生活状態を終局的に実現するのを妨げるのは，米国の政策ではない」。外務省特別資料課編『日本占領および管理重要文書集 第 1 巻 基本編』1949 年，134～138 頁。
 - 15) 前掲『証言 日本の住宅政策』219 頁。
 - 16) 1947 年 1 月 22 日『朝日新聞』。
 - 17) 1948 年 2 月 19 日『朝日新聞』。
 - 18) 住宅復興同盟『住宅通信』第 1 号～第 23 号，1948 年 6 月～1949 年 5 月。GHQ/SCAP Records RG331, 1. Japanese Housing Requirements, JUNE 1948. 経済科学局調査統計課。
 - 19) 外務省特別資料部編『日本占領及び管理重要文書集 第 1 巻 基本編』東洋経済新報社，1949 年，146 頁。
 - 20) 閉鎖機関整理委員会編『閉鎖機関とその特殊清算』在外活動関係閉鎖機関特殊清算事務所発行(非売品)，1954 年，DATA157～272 頁。
 - 21) 前掲『閉鎖機関とその特殊清算』273 頁。
 - 22) 「土木建築業界の財閥独占を排して，中小業者と労務者の生活確保，生産意欲の促進を目的に日本協同建設組合が結成され，土建会の戦犯追放 —— 住宅営団，木材統制会社の改組」(昭和 21 年 4 月 7 日『朝日新聞』)。
 - 23) 前掲『証言 日本の住宅政策』619 頁。
 - 24) 前掲『証言 日本の住宅政策』224～225 頁。
 - 25) 1947 年 1 月 12 日『朝日新聞』。
 - 26) 1948 年 12 月 29 日『朝日新聞』。
 - 27) 前田昭彦「占領期の住宅政策・住宅運動と営団閉鎖」前掲『住宅営団 第 6 巻 閉鎖と住宅運動』231～234 頁。