

# 日本製鐵(株)広畑製鐵所の社宅街開発における住宅営団の関与と 臨時農地等管理令の影響について

A HISTORICAL STUDY FOR ROLE OF JUTAKU EIDAN, HOUSING CORPORATION  
AND INFLUENCE OF LOW FOR MANAGEMENT OF FARMLAND  
ON COMPANY TOWNS DEVELOPED  
BY NIPPON STEEL CO. LTD. HIROHATA WORKS

中江 研\*, 角 哲\*\*, 中野茂夫\*\*\*, 小山雄資\*\*\*\*

*Ken NAKAE, Satoru KAKU, Shigeo NAKANO  
and Yusuke KOYAMA*

This paper examines role of *Jutaku Eidan*, Japan Housing Corporation and influence of low for management of farmland on company towns developed by *Nippon Steel Co.Ltd. Hirohata Works*. *Nippon Steel* began to build *Hirohata Works* in 1937. At the beginning, *Hirohata Works* developed its company housing by itself. Since 1941, Ministry of Agriculture and Forestry controlled farmland conversion by the Temporary Farmland Control Order. So *Nippon Steel* could not secure lands to build its company housing on. Therefore, *Hirohata Works* had to depend on Japan Housing Corporation for its company housing.

**Keywords:** *Housing Corporation, Hirohata Works, Nippon Steel Co.Ltd., The Temporary Farmland Control Order, farmland conversion*

住宅営団, 広畑製鐵所, 日本製鐵株式會社, 臨時農地等管理令, 農地転用

## 1. はじめに

旧日本製鐵(株)(現新日鐵住金(株), 以下, 日鐵)の広畑製鐵所は, それを中心とした一帯, 現在の兵庫県姫路市広畑区周辺が戦中期に新興工業都市となった全国23の事例のひとつであり<sup>注1)</sup>, またその社宅の一部は住宅営団が建設した住宅地を買収して社宅としたことが知られている<sup>注2)</sup>。

住宅営団に関する研究は, 富井正憲による日本・朝鮮・台湾・関東東部の各住宅営団の沿革・事業・団地・住居計画についての実態解明を行った研究<sup>1)2)3)</sup>, 塩崎賢明などによる同営団の大阪支所<sup>4)5)</sup>・名古屋支所<sup>注3)</sup>が行った事業などの活動実態の把握, 鈴木千里による同営団の設立に関する研究<sup>注4)</sup>, その他建設した住宅の間取りや構法, 設計・生産体制, 住宅地の特徴, 同潤会との関連など数多くの研究がある。『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団』<sup>6)</sup>では同営団の資料群の復刻とともに解題もなされている。広畑製鐵所の社宅については, 塩崎が上述の大阪支所の住宅地開発に関する研究で触れており, 同支所が建設した社宅の事例の一つとして, 広畑製鐵所の社史を資料として各社宅の日鐵の取得年や敷地規模, 戸数が示され, またそのうち一つの社宅については自治会の記録をもとに入居状況の概要が説明されている。

一方近年, 社宅街の形成という観点からの研究が蓄積され, 個々の社宅街の成立過程やその様相が明らかになってきており, 成果と

して『社宅街 企業が育んだ住宅地』<sup>7)</sup>などがあげられる。特に, 製鐵業では角哲の日鐵が開発した釜石と室蘭の製鐵所社宅街に関する成果がある<sup>8)9)10)</sup>。広畑製鐵所の社宅街については角・中野・中江がその展開の概要を示し<sup>11)12)</sup>, また中野は新興工業都市計画との関係にも言及している<sup>13)</sup>。

社宅の立地を考えたとき, 就業地に近接した位置にある社宅は通勤による時間と体力の消耗を少なくするという観点からみればその立地に合理性がある。あるいは工場用地などとして先行して取得していた土地に建設されたのであれば, その用地選定の理由は明白である。しかし住宅営団が建設した広畑製鐵所の社宅は工場から相当の距離を隔てて, 社有地でもない土地に建てられており, そうした想定は当てはまらない。そして広畑製鐵所では住宅営団から住宅地を買収して社宅としたが, 住宅営団設立以前は工場に比較的近い場所に独力で社宅を建設していた。つまり工場近辺に独力で社宅を建設していた日鐵は, 住宅営団の設立後, 工場から距離を隔てた場所に住宅営団が建設した住宅地を購入するようになっていた。こうした方針転換がなにゆえ生じたのかは, 社宅街の形成要因を考える上で重要であるが, これについて十分な説明を与える先行研究は管見ながら見いだすことはできない。

そこで本稿はこの方針転換の理由を考察することによって日鐵にとつての住宅営団の存在意義を明らかにすることを目的とする。

\* 神戸大学大学院工学研究科 助教・博士(工学)

\*\* 北海道大学大学院工学研究院 助教・博士(工学)

\*\*\* 鳥根大学大学院総合理工学研究科  
准教授・博士(都市・地域計画)

\*\*\*\* 鹿児島大学大学院理工学研究科 助教・博士(社会学)

Assistant Prof., Graduate School of Engineering, Kobe Univ., Dr. Eng.

Assistant Prof., Faculty of Engineering, Hokkaido Univ., Ph. D.

Assoc. Prof., Interdisciplinary Graduate School of Science and Engineering, Shimane Univ., Ph. D.

Assistant Prof., Graduate School of Science and Engineering, Kagoshima Univ., Ph. D.

これは日本の住宅史や政策史における住宅営団の位置づけを考える点でも意義を持つと考えられる。

また戦中期の住宅地の開発は、その用地取得における農地転用の問題とも関係する。そのため本稿では昭和16(1941)年に公布された臨時農地等管理令の影響をみていくこととなる。同管理令と住宅営団との関係については、富井が同営団東京・横浜支所が建設した住宅地を検討するなかで、いくつかの住宅地の用地取得において同管理令の手続きがとられたことを簡略に記している<sup>注5)</sup>。また工場用地の取得における同管理令の影響については、経済史的視点で工場用地の需給関係から都市形成を考察した沼尻晃伸による研究<sup>14)</sup>や近代農業史・農政史の立場から同管理令の運用実態などを明らかにした坂根嘉弘による研究<sup>15)</sup>など、精緻な研究がなされている。しかし上記の研究においては臨時農地等管理令と住宅営団あるいは社宅(労務者住宅)との関係については触れられているものの、これら3つの連関について詳しく論究したものはみられない。よって、本稿は戦中期の農地転用問題における住宅営団の役割の一端を示すものともなりえよう。

本稿では資料として、上述の住宅営団の復刻資料である『戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団』<sup>16)~20)</sup>、社内記録である『廣畑製鐵所年誌』<sup>注6)</sup>や社史の『廣畑製鐵所30年史』<sup>21)</sup>、『同50年史』<sup>22)</sup>、廣畑製鐵所一帯の区画整理事業をまとめた『広区画整理誌』<sup>23)</sup>、『農地制度資料集成 第10巻 戦時農地立法に関する資料』<sup>24)</sup>ほか農林省関係の資料<sup>25)26)</sup>等を用い、また住宅営団の取得土地については神戸地方方法務局姫路支局所蔵の『土地台帳』で確認を行った<sup>注7)</sup>。まず住宅営団の業務における社宅建設および廣畑製鐵所の工場と初期の社宅建設を概観し、臨時農地等管理令の規定内容と制定の背景をみたく、廣畑製鐵所が住宅営団によって建設された住宅地を社宅として購入するに至る経緯について考察する。

## 2. 住宅営団による社宅の建設

昭和16(1941)年、住宅営団法が制定され、住宅営団が設立される。設立の背景には、昭和12年の日中戦争を契機として生じていた深刻な住宅不足があった<sup>注8)</sup>。厚生省は昭和14年8月に「労務者住宅供給三箇年計画」を打ち出すが、十分な効果を上げることができず、昭和15年に招集された「住宅対策委員会」(厚生大臣吉田茂会長)で審議した対策の一つとして住宅営団の設立を同年9月に厚生大臣に答申した。これをもとに昭和16年3月に住宅営団法が制定され、同年5月1日に住宅営団が設立された。これの本来の設立目的は「労務者其他庶民の住宅供給を図ること」(同法第1条)であったが、実際は軍需関連の労務者住宅供給に偏重したものであった<sup>注9)</sup>。当初30万戸の住宅供給を目指したが<sup>注10)</sup>、昭和21年の同営団閉鎖時の経営戸数は6万2千~3千戸であったとされる<sup>注11)</sup>。

住宅営団法では、住宅の建設・経営やそれらの受託をはじめ、団地内の厚生施設の建設・経営や住宅建設のための資金の貸付、住宅の売買及び賃借の仲介などが同営団の業務として規定されていた<sup>注12)</sup>。また住宅経営の方法としては分譲と賃貸があり、分譲は1人1戸とするが、必要性が認められれば公共団体、事業主等に対して一団地の住宅の全部または一部の一括分譲もあると業務規程に定められている<sup>注13)</sup>。このように「事業主等に対して」の「一団地の住宅」、つまり社宅の建設が住宅営団の事業に含まれていた。昭和18年11

月現在の住宅営団の全国の経営状況をみると、一般公募による普通分譲2.9%、普通賃貸6.6%、特定の企業への一括分譲62.0%、一括賃貸29.7%<sup>注14)</sup>となっている。一括分譲・一括賃貸は社宅と考えられるため、営団経営の住宅の9割が社宅であったことになる。

廣畑製鐵所の社宅を建設した住宅営団大阪支所の事業<sup>注15)</sup>においても、此花住宅(大阪市)は住友金属工業の社宅建設を受託したものであり、藤江住宅(明石市)は川崎航空機工業の社宅として一括分譲されている。また一乗寺住宅(京都市)は一部が簡易保険局京都支局員住宅として一括賃貸されている。このように一括分譲、一括賃貸、あるいは受託という形で住宅営団はさまざまな企業の社宅を建設していた。

## 3. 日本製鐵(株)廣畑製鐵所の創設と社宅建設経緯

### 3.1. 廣畑製鐵所の創設と関連都市計画

昭和8(1933)年成立の日本製鐵株式会社により、翌年2月に官営製鐵所(八幡)、民間の輪西製鐵・釜石鉱山・三菱製鐵・富士製鐵、九州製鐵が合同して日鐵が発足した。そして、昭和11年4月決定の4次拡充で阪神地区に銑鋼一貫設備の新工場を建設することが決定し、複数の候補地の中から昭和12年3月、広村が選ばれた。敷地は主に夢前川と汐入川とに挟まれた江戸時代開墾の大家新田など沿岸部全域と汐入川西岸の大津村沿岸部の水田、夢前川東岸の飾磨町の一部および南部海面で、470万㎡を予定地とし、用地造成のため夢前川と汐入川の付け替え工事が行われた。昭和12年4月に広村に臨時建設局廣畑事務所を開設、7月8日の商工省認可により建設工事に着手する。前日の盧溝橋事件勃発で日中戦争に進展し、戦時体制に入っていくなかで、建設工事は進められることとなる<sup>21)22)23)</sup>。

日鐵の単独買収の場合、買収された土地価格と買収されない近接地の地価に不均衡を生じる等の理由から<sup>注16)</sup>、用地造成は兵庫県を施行主体とした広土地区画整理(昭和12年11月30日計画決定)で進められた。土地区画整理区域は広村約14万4300坪、大津村約112万1400坪にわたり、さらに広村の東に隣接する飾磨町約118万8300坪も同時に区画整理が決定され、広、大津、飾磨に及ぶ一体的な区域(図1破線囲み部分)が設定された<sup>注17)</sup>。また広村と周辺の八幡村、大津村、勝原村、大田村は広都市計画地域に指定される(昭和12年11月26日)<sup>注18)</sup>。昭和16年開通の山陽電鉄網干線北側は、一部の商業地域を除きほとんどが住居地域に指定された<sup>注19)</sup>。昭和17年には飾磨市(昭和15年市制施行)が飾磨都市計画地域に指定され、両地域の都市計画が緊密に関連づけられ、飾磨市も北部のほとんどが住居地域に指定されることとなる<sup>注20)</sup>。

### 3.2. 日本製鐵による社宅・寄宿舎の建設

『廣畑製鐵所年誌』によると、廣畑製鐵所が設けた最初の従業員用居住施設は昭和12年11月<sup>注21)</sup>に完成の「広栄寮」(31名収容)である(表1)。同年7月の従業員数は職員46名のみで、社宅はなかったとみられる。人員増加で昭和14~15年に八幡製鐵所からの転勤者用の北河原仮工員社宅140戸、汐入構内仮社宅に応急長屋390戸、夢前に工具・職員用約300戸、高級職員用の京見社宅140戸が建設された<sup>注22)</sup>。また、単身者用に夢前第一寄宿舎も建設される。

昭和16年12月8日に太平洋戦争に突入すると、軍需関連産業の廣畑製鐵所では、国民徴用令によって翌年4月21日に第1次新規徴用工員433名が入所した。同年8月に若年養成工収容の仮寄宿舎、

11月に朝鮮半島からの徴用工専用寄宿舎、12月に夢前第二寄宿舎、翌年1月に夢前第三寄宿舎と相次ぎ寄宿舎が建設されている。姫路市内に20人ほど収容の建物3棟の借り上げも行っており、居住・宿泊施設の供給は需要に間に合わない状況にあったとみられる。

### 3.3. 住宅営団からの社宅一括買収への転換

当初、日鐵広畑製鐵所では独自に社宅・寄宿舎の建設を行っていたが、住宅営団が設立されると同営団建設の住宅地買収でまかされた。『広畑製鐵所50年史』は「当所の創業と同時に急激に増加する

表1 戦前・戦中期の広畑製鐵所の従業員数と社宅・寄宿舎

年	職員	準職員	傭員	工具	計	社宅名(完成日)[戸数]	寄宿舎名(完成日)[収容人員]	
昭和12	1937	7月	46	—	—	46	広寮寮(11.30.)[31人]*1	
13	1938	1月	101	—	84	63	248	
		7月	184	—	241	174	599	
14	1939	1月	203	—	287	296	786	夢前第一寄宿舎(3.10.)[650人]
		7月	229	—	402	1099	1730	北河原仮工員社宅(2.28.)[140戸]
15	1940	1月	260	—	557	2961	3778	汐入構内仮社宅(6.8.)[応急長屋390戸]*2
		7月	314	—	719	2927	3960	京見職員社宅(10.26.)[140戸], 夢前職員社宅(12.27.)[約300戸]*3
16	1941	1月	340	—	755	3311	4406	病院々内社宅(6.18.)
		7月	395	596	253	4097	5341	夢前第一寄宿舎増築(9.20.)[900人に増加]
17	1942	1月	451	634	295	4616	5996	中河原仮寄宿舎(8.1.)[454人若年層(養成工)], 竹の本寄宿舎(11.15.)[200人・徴用工(韓国専用)], 夢前第二寄宿舎(12.14.)
		7月	509	750	410	5327	6996	
18	1943	1月	656	741	539	6308	8244	城山社宅(営団より4.1.買収)[198戸]
		7月	725	772	868	7979	10344	中地社宅(営団より9.29.買収)[208戸]
19	1944	1月	831	822	1009	8046	10708	恵美酒社宅(営団より7.31.買収)*4
		7月	971	1103	953	8378	11405	香楽荘:出張員等宿泊所(6.25.遊休料亭香楽買収) 親和寮:海員宿泊所(6.25.遊休料亭近松賃借)
20	1945	1月	1193	1156	1056	8447	11852	町坪社宅, 営団建設, 12月完成*4
		7月	1323	1162	1298	8448	12231	
							賃借年不明(昭和17年か):日広寮,京見寮,山崎寮*5	

出所 人員数:『広畑製鐵所30年史』, p.665 第1表 社員在籍人員調/社宅名・寄宿舎名(完成日):『廣畑製鐵所年誌』/[戸数]/[収容人員]:『広畑製鐵所30年史』pp.674-675。『広畑製鐵所50年史 部門史』, pp.16-17.ただし詳細の記述のないものについては記載していない。

なお各資料で記述が異なる点については、\*で下記注を付した。  
\*1:『広畑製鐵所30年史』(p.675)では昭和14年。\*2:『広畑製鐵所30年史』(p.674)では昭和14年。\*3:『広畑製鐵所30年史』(p.674)では「夢前」に約300戸との記述のため、これを夢前職員社宅のみの戸数とすると、京見と合わせて職員社宅が約440戸となり、職員数を大きく上回るため、「夢前」に約300戸はこの前年の夢前工員社宅を含む可能性が高い。\*4:『まほろばの里 西町坪 共に歩いた四十年』, p.13. 、『広畑製鐵所50年史部門史』(pp.16-17)には「恵美酒社宅や町坪社宅も、18年から19年にかけて住宅営団から計430戸5万1000㎡を購入した」とある。\*5:『広畑製鐵所30年史』(p.675)では、昭和17年の中河原仮寄宿舎、竹の本寄宿舎に続けて「その後も寮の不足に対処して、「日広寮」「京見寮」「山崎寮」(各約20人収容)などを借り上げ」と記されている。

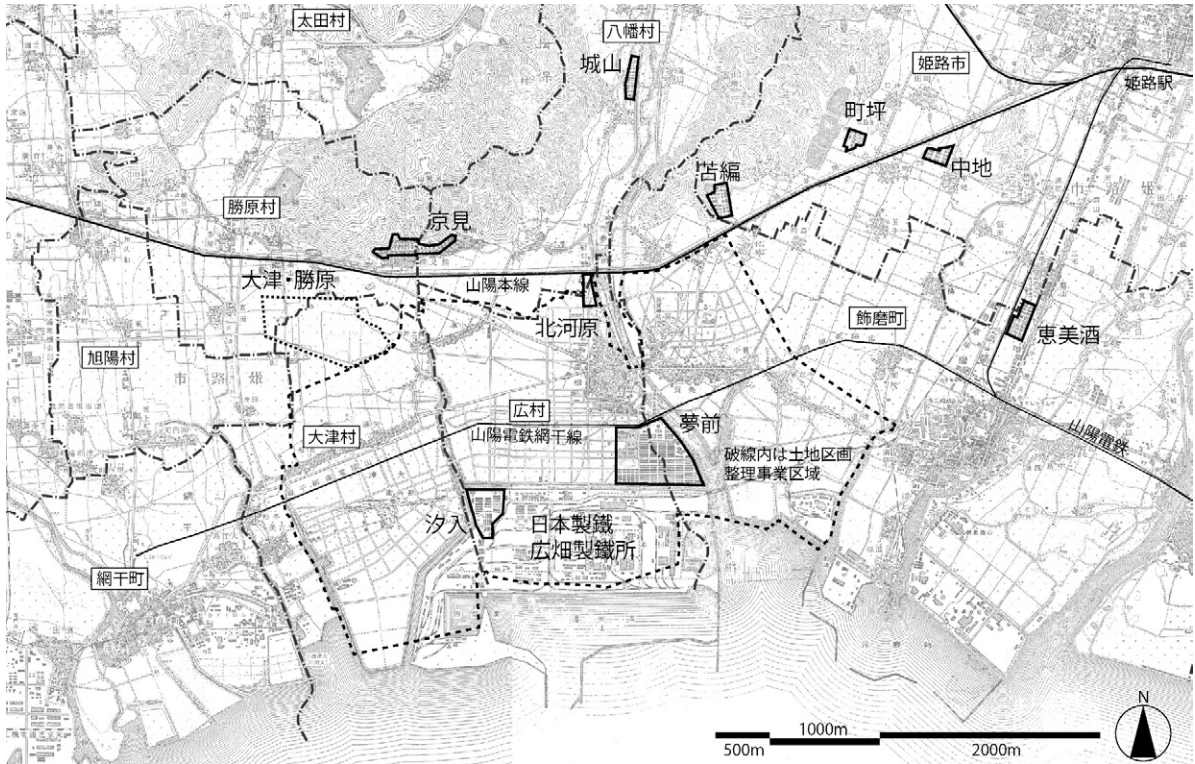


図1 広畑製鐵所と戦前・戦中期の社宅の位置図

2万5千分1地形図「姫路南部」「網干」(ともに地理調査所, 昭和22年)を集成したものに加筆。土地区画整理事業区域は「広島都市計画・飾磨都市計画地域指定図」(姫路市史 第13巻上 史料編 近現代2, 1994, 付図), 市町村境界は2万5千分1地形図「姫路南部」(昭和7年鉄補), 「網干」(大正12年側図)による。また、各社宅地の形状は以下による。京見:「京見社宅浄水管平面図(昭和49年)」(新日鐵住金(株)広畑製鐵所所蔵)/北河原, 城山:土地区画整理によって当該地区の従前の形状を把握しうる資料がないため、地形図上の当該地区の住宅群を囲った/苦編, 町坪, 中地, 恵美酒:「土地台帳」および同附属「地図に準ずる図面」(「土地区画整理地区確定図」等)(神戸地方方法務局姫路支局所蔵)/大津・勝原:「土地台帳」および同附属「地図に準ずる図面」(神戸地方方法務局姫路支局所蔵)ならびに「大津土地区画整理地区換地図」(新日鐵住金(株)広畑製鐵所所蔵)(日鐵取得後に土地区画整理によって公共用地となった部分も含む)

従業員を収容するため、その他の社宅用地などは政府機関であった住宅営団が用地を買収し住宅を建設したものを当社が一括購入する、といった方法でつぎつぎに取得していった」と記している<sup>注23)</sup>。同社の社内記録にも表1に示すように、昭和18年4月1日買収の城山(198戸)以降、中地(208戸)、苫編(287戸)、恵美酒、町坪(後2者で430戸)が住宅営団から買収されたことが記されている。住宅営団の「一般会計住宅経営状況調査 昭和十八年十一月三十日現在」<sup>注24)</sup>をみると、恵美酒、町坪の記載はないが、城山(同調書では八幡)<sup>注25)</sup>、中地、苫編がともに「一時払契約」かつ「分譲」つまり一括分譲として記載されている。

この住宅営団からの買収の背景を示唆するものが、昭和18年7月15日に開催された営団の住宅研究会例会の講演<sup>注26)</sup>にみられる。この日は工場の住宅事情がテーマで、軍需産業の代表として日鐵と日本鋼管の社員の講演会が開催された。このうち日鐵厚生課長大内経雄の「工場の住宅事情に就いて」では広畑製鐵所の社宅について次のように語られる。

「…実は社宅合宿用の土地の問題などは従来相等計画的にやってみたところもありまして、例へば廣畑製鐵所の如きは、すでにあの製鐵所を作る時に、此處にはどれだけの従業員がいる。それにどれだけの住宅面積が要る。附帯厚生施設にはどれだけの土地が要るといふことを大体予定しまして、地所を探す段取をしてみたのであります。大体〇〇万坪ぐらひ要るであろうといふので、あつちこつちに交通の便利な地価も安く而も環境のいいような候補地を見付けて片つ端からそれを交渉して行かう。談判して買収しようという計画を立てゝ居つたのであります。ところが工合の悪いことには前には一向問題にならなかつたことが、近頃になつて愈々家を建てるといふ時になつて問題になつて来たのであります。それは農地等管理令の関係でそんなに農作地に勝手に家を建てゝはいかぬというのでお役所の方から横槍が入りパチャンコになつたのであります。住宅の資材の方でも相当困つて居りますが、土地に付てはそれ以上に困つております」。

このように、広畑製鐵所の社宅建設を計画し、買収予定も立てていたにも関わらず、「農地等管理令」で頓挫したことを吐露している。

「農地等管理令」とは昭和16年2月1日公布・施行の「臨時農地等管理令」である。以下、この勅令の内容と制定の背景をみていく。

## 4. 臨時農地等管理令

### 4.1. 臨時農地等管理令制定の背景

臨時農地等管理令の原案となる農地等管理令要綱案が農林次官名で企画院次長宛に取扱いを依頼されるのが昭和15(1940)年8月であるが、これはその直前に開かれた、戦時下における農地保全と確実な農地の利用のための方策を諮問された農地審議会<sup>注27)</sup>の答申にもとづいたものである。この諮問の背景には農地の減少・荒廃があったが、その状況が「臨時農地等管理令要綱質疑事項」<sup>注28)</sup>に示されている。

国内の耕地面積(田・畑)は、昭和12年の日中戦争勃発以前は、工場、宅地、道路、鉄道、河川敷などの用途に充てたり、また荒地となつたりしたために毎年2~4万町歩の潰廢地を生じていた。しかし一方で開墾や荒地の復旧、埋め立て、干拓等によって3~6万町歩の拡張もあり、差し引きで毎年1~3万町歩の増加傾向にあった。そ

れが日中戦争勃発以後は、鉱工業の急速な発展等により、それまで年4~5千町歩内外であった工場、住宅等への転用による潰廢地が急激に増加し、昭和13、14年にはいずれも1万町歩前後に達した。一方、農村労働力の不足等を反映して、開墾面積が著しく減少した結果、総耕地面積は昭和13年においては前年に比べ2万町歩減少し、昭和14年は辛うじて1200余町歩の増加という状況にあった。

昭和14年の潰廢の多い地方として、潰廢面積1千余町歩の東京、7百余町歩の山口、6百余町歩の神奈川、5百余町歩の兵庫、愛知、大阪が挙げられている<sup>注29)</sup>。また工場や住宅の敷地とする目的で農耕地を買収したが、使われずに空地のままとなっているものや、将来工場や住宅の敷地となることを予想して農耕を放棄したものについても、東京、愛知、兵庫、大阪、神奈川、山口、埼玉等の「新興」工業地帯に多いとされている。

価格等統制令(昭和14年10月18日公布)では、農地は対象除外であったため、格好の投機対象となってブローカー等が跋扈し、将来工場敷地等となることが見込まれる場所では、付近一帯の農地が買収されるという状況が生じつつあった。買収後、工場敷地等として売却されるまでの間に耕作を継続させると、耕作者から高い離作料を要求される等の問題が生じる。それゆえ買収後すぐに離作させるために、不耕作地が生じていることも指摘されている。また工場も、将来の拡張の際には地価が騰貴して買収が困難となることを考慮して、当座は不必要でも大面積の農地を一挙に買収したり、あるいは資材不足で工場・設備が建設できないために土地が利用されないままになっていること等も不耕作地の発生要因に挙げられている。

### 4.2. 広畑製鐵所周辺の農地の状況

昭和15年3月、農林省農政局は『大都市近郊並に殷賑産業地帯に於ける農地事情調査』を行つている<sup>注30)</sup>。調査内容と調査時期から、これが上記の農地審議会の審議と関連した調査であることが推察される。対象は岐阜、愛知、兵庫、山口、福岡の5県の「殷賑産業地帯」で、兵庫県では林崎村(川西航空機工場)、荒井村(大阪陸軍造兵廠播磨製造所)と並んで「広村(広畑日本製鐵工場)を中心とする地域」が挙げられている。これはすでに広畑製鐵所近辺が上述した農地潰廢の著しい地域の代表的な存在として認識されていたことを示すものであろう。

この調査では広村周辺の地価や人口、農家戸数の変動などのデータが示されている(表2、表3)。地価変動をみると、広村は昭和12年に上田で800円であったが、昭和15年には7500円と9倍を超える上昇をみている。隣接する大津村や飾磨村も5倍を超え、高級職員用の京見社宅が建設される勝原村では8.5倍もの上昇を示す。

広村での耕作面積の推移では、昭和10年333町、同11年333町、同12年248町、同13年244町、同14年205町と、昭和12年の製鐵所の建設決定以後に減少しはじめ、昭和14年までに約130町と38%減少している。これは広畑製鐵所創設の影響であるが、近隣でも他の工場による耕地買収が行われ、網干町の東京芝浦電気工場敷地(66町7反)をはじめ各町村で種々の工場などによる農地潰廢が生じていた。また周辺に位置する工場の職工数も飾磨市の日本砂鉄工場、山陽製鋼工場は併せて約10000人、東京芝浦電気工場が完成すれば普通職工のみで10000人となる見込みなど、増加していた。表3の、特に広村、大津村にみられる農家戸数の減少や広村、網干町にみられる兼業農家の著しい増加、そしてそれに占める工場

表2 広村および周辺町村の地価の変動

年次	地価(円/反)							
	広村	大津村	網干町	御津村	旭陽村	勝原村	八幡村	飾磨町*
昭和12年	上田800 下田300	1250	—	上田1500 下田700	上田1000 下田700	600	—	1050
昭和13年	—	4500	—	上田2300 下田1900	—	—	—	—
昭和14年	—	6600	—	上田9000 下田4500	—	—	—	—
昭和15年 5月現在	7500	—	—	—	3000	5100	—	6000

出所 大都市近郊並に殷賑産業地帯に於ける農地事情調査、農林省農政局、昭和16年3月、広村(広畑日本製鐵工場)を中心とする地域 第八表 地価趨勢(各村役場及び民間側よりの聴取りの平均値による)、—はデータが掲載されていないものを示す。

\*：昭和15年2月飾磨市制

表3 広村および周辺町村の人口および農家戸数の変動

地域	年次	世帯数 (世帯)	人口 (人)	農家 戸数 (戸)	農家 人口 (人)	耕地 面積 (町)	面積 (反)	農 業 専 業 戸 (戸)	農 業 兼 業 戸 (戸)	農 業 兼 業 兼 業 戸 (戸)	農 場 (農 業 者 より 工 場 の 労 働 者 )
広村	昭和10年	509	2463	365	1756	333.1	9.1	320	45	—	—
	昭和14年	2700	13000	298	1437	205.3	6.9	90	280	180 (女)300	
大津村	昭和10年	704	3417	527	2566	361.3	6.9	260	267	—	—
	昭和14年	950	4606	*459	2110	354.1	7.7	211	248	150	—
網干町	昭和10年	2127	9520	617	2764	364.5	5.9	278	339	—	—
	昭和14年	2255	9020	662	3493	296.2	4.5	55	607	—	—
御津村	昭和10年	991	4567	634	2904	468.4	7.4	446	188	—	—
	昭和14年	1011	4584	615	3125	467.6	7.6	430	192	130	—
旭陽村	昭和10年	682	3271	433	2083	258.5	6.0	244	189	—	—
	昭和14年	701	3462	461	2222	258.6	5.6	225	239	180	—
勝原村	昭和10年	448	2119	378	1788	243.2	6.4	225	153	—	—
	昭和14年	550	2440	385	1829	238.5	6.2	190	195	250	—
八幡村	昭和10年	450	2187	344	1672	228.6	6.7	—	—	—	—
	昭和14年	550	2640	341	1637	215.0	6.3	—	—	—	—

出所 大都市近郊並に殷賑産業地帯に於ける農地事情調査、農林省農政局、昭和16年3月、広村(広畑日本製鐵工場)を中心とする地域 第十三表 農村別工場労働者数(昭和14年度)(役場統計による)、第十五表 各町村人口動態(兵庫県統計表及び各町村統計より作成)、第十六表 農業専業と農業兼業との年次別比較(兵庫県統計表及び各町村役場統計より作成)(八幡村は記載なし)、第十七表 町村別耕地現象趨勢(兵庫県統計表及び各町村役場統計より作成)、—はデータが掲載されていないものを示す。

\*：第十五表では449、第十七表では459

労働者の多さが示すように、労働力の農家から工場への移行が広村周辺で顕著であったことがわかる。

#### 4.3. 臨時農地等管理令の規定内容

臨時農地等管理令制定の目的は農地の潰廃を可能な限り抑制することであり、そのために農地を耕作以外の用途に使用しようとする農地所有者、賃借権者、地上権者、永小作人等や、その目的で譲り受けようとする者に対して用途変更時の行政官庁の許可を義務づけることを規定する。また必要時には、不耕作地に対し耕作目的に使用することを勧告・命令する権限、さらに耕作すべき農作物の種類を指定する権限を行政官庁に与えることも規定している。

農地転用における許可についての規定をみると、第3条は農地の所有者や賃借人など、農地の権利を持っている者みずからが農地の用途転用をする場合、第5条は農地の権利を持たない者がその権利を取得した上で、用途転用する場合を規定するもので、いずれの場合も地方長官(府県知事、北海道庁長官)の許可が必要となる。

一方、第4条、第6条にその免除規定があり、(1)国や道府県が農地の権利者か、権利を取得して行う転用の場合、(2)主務大臣や地方長官の命令・許可等による事業のうちで農林大臣が定めるものの場合、(3)土地収用法その他の法令により農地又は農地に関する権利を収用又は使用した場合、(4)上記以外で農林大臣の定める場合には第3条、第5条における地方長官の許可が免除される。(2)は同管理令施行規則第5条で定められているが、それには旧都市計画法第3条、つまり内務大臣が決定し、内閣が認可した都市計画事業等が

含まれる。(4)は同管理令施行規則第6条で定められているが、その一つとして「当該農地が土地区画整理を施行したるもの又は施行中のものなるとき」が挙げられている。ただし第7条の規定により、その面積が5千坪を超えるときは、これらの免除規定に該当する場合でも、主務大臣が農林大臣と協議することが規定されていた。またこれらに該当しない場合は、農林大臣の承認が必要であった。このほか「軍機保護上支障ある事項」については農林大臣との協議・承認は不要であった。

土地区画整理との関係については昭和16年12月8日に国土局長・農政局長通牒「土地区画整理施行と臨時農地等管理令の運用に関する件」<sup>注31)</sup>が出されている。土地区画整理区域内の農地の面積が5千坪を超える場合は、土地区画整理の認可申請に際して、臨時農地等管理令で規定される承認申請も必要なことが通達されている。この通牒でより重要なのは、「都市の合理的発展を期するとともに、一方で臨時農地等管理令制定の目的を達するため、土地区画整理を施行した土地または土地区画整理を施行中の土地に近接し、工場、住宅等各種建築物を建築するために行う農地の潰廃に関する同令第3条または第5条の規定に依る許可申請に対しては特別の事由があると認められる場合以外は努めてこれを抑制すること」があわせて通達されていることである。つまり土地区画整理施行完了あるいは施行中の地区の近隣での工場・住宅への農地の転用には、それを行わせないように圧力がかけられるということになる。

さらに昭和18年2月8日には農政局長通牒「臨時農地等管理令運用に関する件」<sup>注32)</sup>が出される。戦局の進展にともない、国内での食糧増産確保の必要性が差し迫るなかで、(1)工場敷地はなるべく山林原野などを主体として農地を除外することに努め、特に良田良畑の立地はこれを避けること、(2)立地条件等のため、やむを得ず農地を含む場合においても、労働者住宅等の厚生施設は農地以外の土地を選定すること、(3)主として農地に立地することがやむを得ない場合で5千坪以上の場合には地元の交渉等の実際の手続きに着手する前に、あらかじめ必ず係官または業者に当省との打ち合わせをさせること、(4)工場敷地面積は特別の場合をのぞき具体的に決定した施設建坪の2倍半ないし3倍を標準とすることなどについて、今後格段の配慮を願う旨が通達されていた。

## 5. 広畑製鐵所の社宅用地取得における臨時農地等管理令の影響

### 5.1. 社宅用地取得に対する臨時農地等管理令による抑制

上記をふまえ、ここで広畑製鐵所による住宅営団建設の社宅の取得時期を経時的に確認したい。

昭和16(1941)年2月1日に臨時農地等管理令が公布・施行される。一方で住宅営団法が同年3月7日に公布され、5月1日に住宅営団が設立されている。同年12月8日の国土局長・農政局長通牒で土地区画整理施行完了あるいは施行中の地区の近隣での工場・住宅への農地の転用抑制が通達される。

そして昭和17年から広畑製鐵所に関連した住宅営団の動きが顕在化する。住宅営団は同年1月～3月に広畑町(旧八幡村)西蒲田<sup>注33)</sup>、2月に姫路市中部<sup>注34)</sup>、3月ごろに姫路市苦編で用地を取得、4月には苦編の住宅配置図を作成し、6月には苦編で進行中の苦編土地区画整理事業からの営団取得地の除斥に同意している<sup>注35)</sup>。昭和18年2月の農政局長通牒により、労働者住宅等の厚生施設は農地以

外の土地を選定すること等が通達される。そうしたなか、広畑製鐵所が住宅営団<sup>注36)</sup>から同年4月1日に城山(八幡)社宅198戸6万1000㎡を、9月29日に中地社宅208戸2万3000㎡を、昭和19(1944)年7月に恵美酒社宅<sup>注37)</sup>を、そして9月14日<sup>注38)</sup>に苦編社宅287戸3万1000㎡を買収し、使用を開始している。10月31日には工場構内の汐入構内仮社宅に居住する従業員を苦編等の社宅に移住させている。また町坪社宅も買収し、町坪と恵美酒、あわせて430戸5万1000㎡であったことが社史からわかる。社史には時期が記されていないが、町坪の自治会の記録によれば、昭和17年に宅地造成開始、同19年12月完成となっている<sup>注39)</sup>。

一方で、上述の昭和18年7月15日に開催された住宅営団での日鐵厚生課長講演直後の7月23日、日鐵による大津村・勝原村での買収予定用地13万坪のうち、8万坪について臨時農地等管理令による農林大臣の許可が下り、12月17日に日鐵と土地所有者の間で買収契約が成立した<sup>注40)</sup>。

先にみたとおり、城山(旧八幡村西蒲田)、中地、苦編、町坪は昭和17年には用地取得している。恵美酒の用地取得時期は不明ながら、住宅営団の用地取得から日鐵の住宅買収まで、中地は1年7ヵ月、苦編は全体で2年半、先行取得分で1年8ヵ月を要していることから逆算すると、恵美酒の用地取得も大津・勝原に対して農林大臣の許可が出る前とみられる。つまり大津・勝原の農地転用に対する農林大臣の許可以後は、住宅営団による日鐵社宅のための新規用地取得は生じていないと考えられる。日鐵は臨時農地等管理令により独力で用地取得ができなかった期間においてのみ、営団から買収していたこととなる。

そしてここで注目したいのは、農地転用の許可が下りた土地である。昭和18年12月27日以降、大津村の『土地台帳』には天満字東河原、宇大野、字五反長などをはじめとして連担する多数の土地を日鐵が取得した記録が残り、また土地区画整理事業の終戦後の処理関係書類<sup>注41)</sup>に含まれる土地区画整理地区の図面の当該部分には「日本製鐵大津社宅敷地」と記されている。そしてこの時期に取得した字五反長の土地の隣接地の一部は、すでに臨時農地等管理令の公布前の昭和15年9月20日に日鐵によって取得されている<sup>注42)</sup>。つまり日鐵厚生課長が頓挫したとする社宅の計画地は、これら大津村の土地を含むものと考えられるのである。社宅の建設計画に従って昭和15年9月に先行的に字五反長の土地取得をはじめたところで、昭和16年2月の臨時農地等管理令公布という「役所の横槍」によってやむなく計画は中断させられる。その間、住宅営団から住宅地を買収して社宅にしつつ、改めてこの土地の農地転用を申請し、ようやく許可を得て、再度大津・勝原で社宅の計画を進めることとなったと考えられるのである<sup>注43)</sup>。

## 5.2. 住宅営団からの社宅一括買収の理由

では、なぜ日鐵は社宅を住宅営団から買収することとなったのであろうか。前章の通り臨時農地等管理令の規定では、民間の事業の場合は面積にかかわらず農地転用に許可が必要である(同令第3条、第5条)。それに対して主務大臣の命令・許可等による事業のうち「農林大臣が定めるもの」については、農地の転用に地方長官の許可は必要なく(同令第4条第2号、第6条第2号、同令施行規則第5条別表)、土地の面積が5千坪を超える場合に主務大臣と農林大臣との協議のみが求められている(同令第7条)。同管理令に関する農林省

の解説では、第7条で「農林大臣と協議」と規定されるのは、他の関係法令で行政官庁が取り扱う場合、すでに主務大臣である農林大臣に一応の協議をするか、官庁内部の部課間で連絡協議をして、ある法令に基づいて必要な処分をしているので、改めて農地潰廃の手続きは不要であることがその趣旨であると説明されている<sup>注44)</sup>。一方、住宅営団法第35条は、住宅営団は毎事業年度の初めに事業計画を定めて主務大臣の認可を受けるべきことを規定している。これを臨時農地等管理令に照らせば、住宅営団が住宅地建設を計画して主務大臣である厚生大臣に事業認可をうけたものは、認可の時点でその事業における農地の宅地転用は農林大臣と協議が済んだもの、政府内部の調整を経たものであり、転用が可能となることを意味する<sup>注45)</sup>。土地台帳等においては広畑製鐵所社宅の住宅営団取得時の主たる地目は、城山は畑・宅地、中地は田、苦編は田・畑、町坪と恵美酒は戦前の台帳がないが、町坪については「昭和25年10月31日付耕地整理事業完了届」とある。つまり詳細不明の恵美酒以外はすべて農地から住宅地に転用されたものである。

先にみたように日鐵厚生課長は「住宅の資材の方でも相当困つて居りますが、土地に付いてはそれ以上に困つております」と、社宅建設における用地取得の困難さを強く訴えている。それに対して住宅営団は法規定においても、手続きにおいても民間よりもはるかに容易に農地を宅地に転用できる機関であり、日鐵が住宅営団から社宅を一括買収することとなった理由をここに見いだすことができる。

## 6. 住宅営団における用地取得の方針と買収交渉

先に2章で住宅営団設立の経緯を概観したが、用地取得についての同営団の方針をここで確認しておきたい。昭和15年9月9日開催の第2回住宅対策委員会総会では、先に同委員会内の特別委員会で検討された原案を審議し、「住宅対策に関する件」として、「庶民住宅の供給の為特に講ずべき具体的方策」を決議し、厚生大臣に答申している。その答申では「現下労働者その他庶民の直面せる深刻なる住宅難を打開し以て庶民生活の確保並に軍需充足・生産力拡充等重要国策の完遂を図らんが為」として、「住宅営団(仮称)設立要綱」のほか「住宅対策実施上必要なる諸方策」なども示されていた<sup>注46)</sup>。

この第2回住宅対策委員会総会において委員の堤康次郎衆議院議員は農林省の立場を代弁するような農地の潰廃を危惧した意見を述べている<sup>注47)</sup>。堤は「住宅対策実施上必要なる諸方策」に「一、国土計画及地方計画を確立し住宅問題の基本対策として人口分布と土地配分の総合的調整を図ること」、「二、住宅敷地取得難緩和の為不要不急の用途に供せらるる土地の活用に関し適切なる対策を講ずること」とあることを評価しつつも、どのような土地を住宅地にすべきかという点が不明確であることを指摘している。彼は住宅営団が5箇年で30万戸の住宅建設を計画していることに対し、1戸50坪として5千町歩、収量として30万俵もの食糧生産地を潰すことになるため、「成べく不毛の地を之に充てることに努める」という一文の挿入を求めている<sup>注48)</sup>。

しかし原案を作成した特別委員会委員長で後の営団理事長となる委員の添田敬一郎から、その点は特別委員会でも触れられたもので、田畑を潰さないようにしたいのは無論やまやまでであるが、工場等を設置する必要のある場所及びその工場地と住宅地との関係等をも考えなければならず、どこにどのような労働者住宅を建てるかという

具体的な計画は予め立てることができないということで上記のような文言であると説明がなされている。堤はなおも食い下がるが、最終的には原案がそのまま議決された。

この添田の見解が示すように厚生省側はその設立前段階ですでに住宅営団の住宅建設用地取得が農地潰廃の問題を、つまり堤が指摘するような年千町歩規模の農地潰廃を引き起こす可能性を十分認識し、しかも農地潰廃がやむを得ない場合もあるという前提の上で「住宅営団設立要綱」を含む「庶民住宅の供給の為特に講ずべき具体的方策」を策定していたのであった。

住宅営団設立後の昭和17年度業務報告書<sup>注49)</sup>には、「事業の実施及進捗状況」として「建設事業の実施遂行に当りては専ら重点的に直接戦争目的遂行上必要なる会社工場の要望に応ずることとし之が用地に付ても成るべく需要会社工場の提供に係るものに依ることとせるが之が取得に関する交渉又は諸般の手續に付ては相当の困難を伴ひたるも大体に於て順調なる進捗を示し…」とある。このように住宅営団が社宅を建設する場合、その企業・工場からの用地提供を前提としながらも、それが不可能な状況もあったことがこの報告書の「成るべく」という語から読み取れよう。営団の敷地選定では「大体一箇所一万五千坪以上ニシテ、成ルヘク造成工事容易ナル敷地ヲ選定買収スルモノトス」<sup>注50)</sup>という方針があったが、これに従えば、敷地として山林や水面埋立は避けるべきものとなり、造成が容易な1万5千坪以上の土地となると、工場が先行取得した用地がない限り、農地に目を向けざるを得ない。富井の研究によれば実際、住宅営団の東京・横浜支所管内では臨時農地等管理令施行後さほど間をおかず農地転用が進められており、上大岡（横浜市）で昭和16年9月、妙蓮寺台（横浜市）で同11月に農地転用について農林大臣と協議済みとなっている<sup>注51)</sup>。

加えて富井は、住宅営団によって東芝、日本鋼管、富士電機等の社宅が建設された古市場（川崎市）の土地売買の実態について、地主たちにとっては強制的な土地収用と変わらなかったことを指摘している<sup>注52)</sup>。これによれば古市場では同営団はまず畑からの地目変更について厚生省を通じて農林大臣との協議を進めて問題ないとの確認を得ている。その上で昭和16年11月に開催された地主たちの買収交渉について、町の古老は「土地の人たち約80名が軍の命令で集められ、…（略）…サーベルを抜いて脅かされ、泣く泣く売った人もおりました」と語っている。住宅営団法で同営団には土地収用権限が付与されているが、それを行使するまでもなかったのである。こうした住宅営団と農地地主との土地売買は、住宅営団が「国土計画及地方計画を確立し住宅問題の基本対策として人口分布と土地配分の総合的調整を図ること」を前提としつつも、厚生大臣を通じて農地という食糧生産に必需の土地を潰廃する合意を農林大臣から得て、場合によっては軍部も関与して実質的に強制収用に近い形で土地を取得して主に軍需関係の社宅を建設するという、強権的に軍需優先の国土利用を進める国の代行機関であったという側面を示すものと言えよう。

一方で、昭和17年度の事業計画においては「前年度ニ於テハ大体一万五千坪以上ヲ標準トシタルモ、本年度ニ於テハ諸般ノ事情ニ鑑ミ、工事実施、管理経営ニ支障ナキ限り更ニ小ナル団地ヲ選ブトモアルモノトス」と「標準」つまり1万5千坪に満たない規模での敷地選定を認める方針が出されている。これは昭和18年度にお

いても継続される<sup>注53)</sup>。上記のように強権的な優位性を持っている住宅営団にしてなお一団地の規模を小さくせざるを得ない「諸般ノ事情」が生じていたのである。この「諸般ノ事情」についての説明はないが、全国的な工場近辺での地価高騰、そして地方長官の許可は不要とはいえ、農林大臣との協議が必要な臨時農地等管理令の規定が営団の大規模な一団地の用地取得に影響していたことは容易に推察できよう。

広畑製鐵所の社宅においても上述の通り住宅営団が農地を転用して宅地化しているが、「標準」とされる1万5千坪以上のものは城山（八幡）社宅のみである。住宅営団が建設した広畑製鐵所の社宅が大規模な一団地とならず、同営団の「標準」にも満たない規模で分散して建設されることとなったのは、このように一団地として十分な規模の用地が確保することが困難となっていたことがその理由の一つとして考えられるのである。

## 7. 兵庫県における臨時農地等管理令の運用状況

ここまで臨時農地等管理令によって広畑製鐵所の社宅用地の取得が困難となった状況を見てきたが、坂根が精緻に整理した同管理令の全国的な運用状況と照らし合わせてみたい。

臨時農地等管理令第3条、第5条で昭和17、18年の両年で許可を受けたものの事業別面積をみると<sup>注54)</sup>、兵庫県では許可面積の総計1337反のうち労務者住宅が499反と圧倒的に多く、次いでその他260反、工場建設196反となっている。また全国では労務者住宅の面積は全体5527反のうち、神奈川の970反に次いで兵庫は2番目に多く、それに愛知484反、福岡395反、北海道322反が続く。このように兵庫県は労務者住宅への農地転用が多かったことがわかる。

一方で第5条の不許可率をみると、これも兵庫県は全国的にみてかなり高い。昭和17年の上位は長崎34%、東京28%、奈良23%、京都19%、富山・石川17%、兵庫・青森14%で、10%以上は10府県、他方0%は12県である。昭和18年の上位は長崎28%、京都25%、秋田・青森24%、宮城20%、石川・山口19%、福岡17%、兵庫・奈良16%で、10%以上は19府県、他方0%は11県である。全国の不許可率がなぜこれほどの幅を持ったのか——許可になる可能性の低い申請を行っていたのか、あるいは行政側の許可基準が厳しかったのか——について、坂根は、個別事件ごとの処理状況が分かる資料がなく、具体的な状況は分からないとする。その上で、行政側の対応差によるところが一因であろうことを指摘している<sup>注55)</sup>。

坂根は都道府県文書のうちで得られた臨時農地等管理令関係の少ない資料である滋賀県と茨城県の文書から両県における運用実態を詳しく調べ上げている。滋賀県の状況として、臨時農地等管理令施行直後に不許可が集中しているのは、市町村役場の段階で申請するかどうかの、いわば内部審査が行われたような形で、それをパスした申請書のみが県庁に送られるという手順の中で<sup>注56)</sup>、どのようなものが許可・不許可になるかどうかの感触が申請者にも村役場にも十分持っていないことによると推測している<sup>注57)</sup>。

また沼尻も、具体的ではないものの農地転用の許可条件が曖昧であったことを指摘している<sup>注58)</sup>。沼尻の注目点として興味深いのが、許可申請条件についての農林省の法令解説である。条件のひとつに農地の転用目的が「時局に緊要」であることが求められるが、農林省の解説ではこれを「非常に抽象的に書いて居ります」と述べ、「時

局に緊要の事業の顕著なもの」として「例えば臨時資金調整法施行令9条に列記されているような事業」を挙げるにとどまっている<sup>注59)</sup>。しかしその臨時資金調整法施行令9条を参照すると製鉄事業も入っているのである。つまり農林省の法令解説に即すならば、広畑製鉄所の事業は「時局に緊要」なものとなり、本来許可されてよいはずのものとなる。

一方で先にみたように、農林省からは、土地区画整理施行完了あるいは施行中の地区の近隣での工場・住宅への農地の転用を抑制すべきこと（昭和16年12月）、労務者住宅等の厚生施設は農地以外の土地を選定すべきこと（昭和18年2月）が通達されてもいた。昭和18年に転用許可がおりた大津・勝原の買収予定用地には、日鐵が昭和15年に買収を開始した社宅計画地が含まれるとみられるが、この土地は広土地区画整理地区に隣接する（図1）。ゆえにこの通牒に従って転用は不許可とならざるをえない。また農林省は製鉄事業を臨時資金調整法施行令9条に列記されている「時局に緊要」な事業だと認識し、「解説」していたとしても、法令としてあえて「抽象的に書いて」いる以上、明確な指示として出されたものではない。また製鉄事業の中に工場の労務者社宅が含まれるかについてはよりいっそう不明確である。こうした曖昧な判断基準のもとで、なおかつ広畑製鉄所周辺が4章の通り全国的に見ても農地潰廃が著しく進んでいる地域と認識されている状況では、地方行政における許可／不許可の判断が政府の意向と異なることも容易に起こりえよう。

昭和18年7月に一転して転用の許可が出された理由については資料を欠くが、昭和17年7月に約7000人であった従業員が1年後の昭和18年7月には1万人を超えるという爆発的な増加をみせるとともに（表1）、太平洋戦争の戦況悪化により、「時局に緊要」な事業であるとの認識がより高まったことが考えられよう

沼尻は、農地転用の許可を認める条件の曖昧さゆえに、実際には軍需工場の建設など戦争目的に関連する内容を理由とすれば、多くの場合許可されたと考えられるとの見解を示している。しかしこの広畑においては、まったく逆に、曖昧さゆえに不許可となったと考えられるのである。

## 8. まとめ

日鐵は昭和11年の広畑製鉄所建設決定以後、昭和13年から工場構内、夢前、北河原、京見といった工場近辺に独力で社宅を建設してきた。しかし昭和17年からは一転して、城山、中地、恵美酒、苦編、町坪といった工場から距離を隔てた場所に住宅営団が用地取得・住宅建設したものを一括買収し、社宅とするようになる。本稿では、まずその転換を生じさせた主たる要因が昭和16年の臨時農地等管理令公布であったことを示した。

日鐵の当時の厚生課長は住宅営団における講演で、上記の独力でおこなった社宅建設以後もさらなる社宅建設を計画し、工場近辺で用地買収の予定を立てていたことを述べていた。その予定地の一つがのちに大規模な開発がなされる大津の社宅地であったことが昭和15年9月の大津村での農地の取得が確認できたことで裏付けられた。

日中戦争勃発後の鉱工業の急速な発展等によって農地の潰廃が急激に増加したことに対応するために、昭和16年2月、臨時農地等管理令が公布・施行され、農地の転用には地方長官の許可が必要となる。さらに同年12月には土地区画整理施行完了あるいは施行中の地

区の近隣での工場・住宅への農地の転用を抑制する国土局長・農政局長通牒が出されたことにより、工場周辺一帯で土地区画整理事業が行われている広畑製鉄所の近辺では社宅の建設が不可能な状況となった。さらに昭和18年2月には農政局長通牒により、労務者住宅等の厚生施設は農地以外の土地を選定すべきことも通達される。臨時農地等管理令によって農地の宅地転用に厳しい制限がかけられたために、用地買収計画が頓挫したのであった。

臨時農地等管理令の運用実態の点からみると、これまでの研究では、同管理令の公布後も「時局に緊要」な戦争遂行に関連するものについては、そのほとんどが許可されていたこと、そしてそれは農地転用の許可条件の曖昧さゆえに生じたことが指摘されてきた。しかし製鉄事業というきわめて「時局に緊要」なはずの企業においても、労務者住宅用地への農地転用の許可は容易に得られず、企業が苦慮する状況があったことをこの広畑製鉄所の事例は示している。

そしてこの状況を打開することのできる機関が住宅営団であった。臨時農地等管理令の規定では、主務大臣の命令・許可等による事業については地方長官の許可は免除され、農地の面積が5千坪を超える場合にのみ主務大臣と農林大臣との協議を求められることとなっていた。一方、住宅営団は住宅営団法により事業年度ごとに主務大臣である厚生大臣の事業計画の認可を受けることが規定されている。そのため住宅営団の事業であれば、農地の宅地転用は政府内部の調整を経て可能となる。住宅営団が農地転用における法規定上の優位性を持った機関であったがゆえに、臨時農地等管理令によって用地取得が困難になった企業は、同営団を通してはじめて社宅建設が可能になるという状況が生じていたのである。日鐵にとっての住宅営団の存在意義はこうした点にあった。

一方、住宅営団では一団地の大きさについて「大概一万五千坪以上ヲ標準」としていたが、昭和17年度以降、「諸般ノ事情」を理由として「標準」以下の規模での敷地選定を認める方針が出された。実際の土地売買の交渉においては、軍部の介入によって農地地主へ圧力をかけるという強権的な側面も住宅営団は持っていたことがすでに指摘されている。しかしそうした強権の実行力をもってしても、大規模な用地取得が困難な状況となっていたことがこの方針変更から伺える。「諸般ノ事情」について具体的には記されていないが、本稿でみてきたように工場地帯の地価高騰や臨時農地等管理令などが「諸般ノ事情」として影響していたことは想像に難くない。こうした「事情」によって、広畑製鉄所の社宅において工場から離れた場所に営団の「標準」に満たない規模で200～300戸程度の社宅地が分散して建設されることとなったと考えられるのである。このような経緯により、日鐵が継続して独力で建設を計画していた社宅街はその開発を阻まれ、日鐵がまったく意図していなかった工場から離れた土地に分散する社宅街の形に大きく変容させられたのであった。

新興工業都市として内務省が認可した都市計画が進む中、農林省による臨時農地等管理令制定によって農地の転用が制限されたことで、その工業都市の枢要な企業は従業員を住まわす宅地を得ることができない一方、厚生省管轄の住宅営団であれば農地を転用して住宅地建設を行うことができるという政策の錯綜が、この広畑製鉄所における住宅営団建設の社宅街を生じさせたものと言えよう。



## 謝辞

本稿を執筆するにあたり、谷川博昭氏をはじめとする新日鐵住金(株)広畑製鐵所のみならず、出田昭仁氏をはじめとする(株)新日鐵都市開発のみならず、神戸地方法務局姫路支局、兵庫県公館県政資料館のみならず多大なるご協力を頂いた。また、本稿は公益財団法人旭硝子財団平成24年度研究助成(第3分野(建築・都市工学)研究奨励、代表:中野茂夫)および科学研究費助成事業(基盤研究(C):課題番号25420664、代表:角哲)による成果の一部である。ここに記して感謝いたします。

## 参考文献

- 1) 富井正憲:日本・韓国・台湾・中国の住宅営団に関する研究, 東京大学博士論文, 1996
- 2) 富井正憲: 解題 住宅営団設立の背景と経緯, 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第一巻 形成過程(1), 日本経済評論社, pp.9-21, 2000.6
- 3) 富井正憲: 解題 同潤会の営団への吸収と厚生省住宅課, 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第一巻 形成過程(2), 日本経済評論社, pp.1-9, 2000.6
- 4) 塩崎賢明: 解題 住宅営団大阪支所の住宅地開発, 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第二巻 組織と事業(2), 日本経済評論社, pp.1-20, 2000.9
- 5) 塩崎賢明, 三宅毅, 田中貢: 住宅営団による住宅地開発と住環境の形成 大阪支所開発団地の特定と尼崎富田住宅の形成・変容過程, 住宅総合研究財団研究論文集, 35号, pp.25-36, 2008
- 6) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 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, 2000-2001
- 7) 社宅研究会: 社宅街 企業が育んだ住宅地, 学芸出版社, 2009
- 8) 角哲, 角幸博, 池上重康: 新日本製鐵(株)釜石製鐵所の社宅街について 小佐野社宅(1936~37), 小川社宅(1940~41), 日本建築学会計画系論文集, Vol.67, No.557, pp.319-325, 2002.7
- 9) 角哲: 室蘭における日本製鐵を中心とした鉄鋼業社宅街の拡大と施設配置について 室蘭における鉄鋼業社宅街(その1), 日本建築学会計画系論文集, Vol.75, No.657, pp.2701-2708, 2010.11
- 10) 角哲: 日本製鋼所と日本製鐵の福利厚生施設整備と室蘭の都市形成における役割について 室蘭における鉄鋼業社宅街(その2), 日本建築学会計画系論文集, Vol.78, No.689, pp.1613-1619, 2013.7
- 11) 角哲, 中野茂夫, 中江研: 進来要『建設ヲ顧ミテ』にみる日本製鐵の工場・社宅街開発, 企業経営都市の盛衰とその空間構成, 日本建築学会, pp.85-88, 2011.3
- 12) 角哲, 中野茂夫, 中江研: 日本製鐵(株)広畑製鐵所社宅街の展開と京見社宅街の施設配置について, 日本建築学会大会学術講演梗概集 F-2 建築歴史・意匠, pp.293-294, 2011.
- 13) 中野茂夫: 戦時下の法定都市計画と工業開発—企業城下町日立と広畑を事例に一, 企業経営都市の盛衰とその空間構成, 日本建築学会, pp.36-37, 2011.3
- 14) 沼尻晃伸: 工場立地と都市計画, 東京大学出版会, 2002
- 15) 坂根嘉弘: 臨時農地等管理令に関する基礎研究 臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条を中心に, 広島大学経済論叢, Vol.31, No.1, pp.83-122, 2007.8.31
- 16) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第一巻 形成過程(1), 日本経済評論社, 2000.6
- 17) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第一巻 形成過程(2), 日本経済評論社, 2000.6
- 18) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第二巻 組織と事業(1), 日本経済評論社, 2000.9
- 19) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第二巻 組織と事業(2), 日本経済評論社, 2000.9
- 20) 西山卯三記念すまい・まちづくり文庫住宅営団研究会編: 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第四巻 調査・研究同(2), 日本経済評論社, 2001
- 21) 新日本製鐵(株)広畑製鐵所: 広畑製鐵所 30年史, 新日本製鐵(株)広畑製鐵所, 1970

- 22) 新日本製鐵(株)広畑製鐵所: 広畑製鐵所 50年史 総合史/部門史, 新日本製鐵(株)広畑製鐵所, 1990
- 23) 兵庫県: 広区画整理誌, 兵庫県, 1960
- 24) 農地制度資料集成編纂委員会編: 農地制度資料集成 第10巻 戦時農地立法に関する資料, 御茶の水書房, 1972
- 25) 農林省農政局: 大都市近郊並に殷賑産業地帯に於ける農地事情調査, 農林省農政局, 1941.3
- 26) 中央物価統制協会編: 臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令解説, 中央物価統制協会編, 1941.5

## 注

- 注1) 中野: 参考文献13, pp.36-37.
- 注2) 塩崎: 参考文献4, 5; 角ほか: 参考文献11, 12
- 注3) 清水崇史, 塩崎賢明: 住宅営団名古屋支所による住宅地の建設実態に関する研究, 日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系, 44号, pp.5-8, 2004.5.24; 同: 住宅営団名古屋支所による住宅地の建設実態に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集 E-2 建築計画II, pp.363-364, 2004.7.31
- 注4) 例えば, 鈴木千里: 住宅営団の設立理念に関する考察: 建築学会・住宅問題委員会の果たした役割を中心として, 日本建築学会計画系論文集 594号, pp.191-198, 2005.8など.
- 注5) 富井: 参考文献1, p.140, p.288
- 注6) 富士製鐵(株)広畑製鐵所: 廣畑製鐵所年誌(創設時代・建設時代・操業時代の3分冊), 1961, 東京大学経済学部図書館所蔵.
- 注7) 後述するように, 日鐵取得地の『土地台帳』は土地区画整理や耕地整理の際に更新されて履歴が不明なものもある.
- 注8) 富井: 参考文献2, pp.10-13.
- 注9) 富井: 参考文献3, p.1.; 昭和十六年度事業計画, 参考文献18, pp.116-147, pp.164-165.
- 注10) 住宅営団事業計画書, 参考文献16, pp.306-307; 住宅営団事業計画書案, 同上, pp.333-340.
- 注11) 森本信明: 解題 住宅営団の事業とその実績, 参考文献18, pp.1-12,
- 注12) 住宅営団法 第三章 業務, 参考文献19, p.38.
- 注13) 住宅営団業務規程 第一章 住宅ノ経営, 参考文献19, p.69.
- 注14) 塩崎: 参考文献4, p.3
- 注15) 塩崎: 参考文献4, pp.8-13. また富井によれば古市場住宅(川崎市)は東芝, 日本鋼管, 富士電機等の社宅, 炭稻保作住宅(埼玉県蕨町, 戸田町)は被服廠, 造兵廠, 民間軍需工場など24社の社宅であった. 富井: 参考文献1, p.287, pp.294-295
- 注16) 兵庫県: 参考文献23, p.29.
- 注17) 中野: 参考文献13, pp.36-37.
- 注18) 兵庫県: 参考文献23, p.30.
- 注19) 広畑都市計画・飾磨都市計画地域指定図(縮尺1:25000), 姫路市史 第13巻上 史料編 近現代2 附図, 1994.
- 注20) 飾磨都市計画地域指定ノ件, 公文雑纂 昭和十七年 第三百三十巻 都市計画二十一 所収, 国立公文書館蔵.
- 注21) ただし『広畑製鐵所30年史』(参考文献21), p.675では昭和14年完成とされる.
- 注22) 新日本製鐵(株)広畑製鐵所: 参考文献21, pp.674-675.
- 注23) 新日本製鐵(株)広畑製鐵所: 参考文献22, pp.16-17.
- 注24) 一般会計住宅経営状況調査 昭和十八年十一月三十日現在 経営局経営課, 参考文献19, p.799.
- 注25) 城山社宅については, 住宅営団の資料「一般会計住宅経営状況調査 昭和十八年十一月三十日現在 経営局経営課」(参考文献19, p.799)に「八幡」分譲198戸の記載があり, これを塩崎は日鐵城山社宅と同一している. 塩崎, 参考文献4, p.5. p.16.
- 注26) 住宅研究資料 第十六輯 工場の住宅事情に就いて 経営局調査課 昭和十八年八月, 参考文献20, pp.383-405.
- 注27) 農地審議会は会長を農林大臣, 委員としては法制局参事官, 企画院部長, 大蔵省主計局長, 国会議員などが名を連ねる.
- 注28) 臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答, 参考文献24, pp.492-524. これには日付などは記されていないが, その内容から『臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令解説』(参考文献26)として刊行された, 昭和16年3月18日に中央物価統制協会が開催した官民懇談会における農林省の解説および農林関係団体や不動産関係各社等の出席者との質疑応答をまとめたものとみられる.
- 注29) なお兵庫県の昭和13年の潰瘍面積は1784町歩, 昭和15年772町歩, 昭和17年697町歩となっている. 兵庫県農地改革史編纂委員会編: 兵庫県農地改革史, 兵庫県農地林務部農地開拓課, p.357, 1953.3. これについては, 工場用地への潰瘍が戦争初期に集中して行われたことがうかがわれ

るが、これは京阪神の工場地帯に近接していたため、初期の重工業立地として役立ったあとは、いわゆる工場疎開によってむしろ遠隔地へその立地が移動したことにもづくものと思われるとの指摘もある。

注30) 広村(広畑日本製鉄工場)を中心とする地域の農地及び農村事情調査、農林省農政局、参考文献25、pp.346-394。

注31) 土地区画整理施行と臨時農地等管理令の運用に関する件、参考文献24、pp.535-536。

注32) 臨時農地等管理令運用に関する件、参考文献24、pp.536-537。

注33) 飾磨郡広畑町西蒲田字北河原、字夢前川、字下松河原(昭和16年4月、飾磨郡広村、同郡八幡村合併により飾磨郡広畑町、現姫路市広畑区西蒲田、同区城山町、同区西夢前付近)の『土地台帳』において住宅営団の土地取得が確認できる。字北河原では昭和17年1月24日、26日、2月4日、3月6日に畑を、字夢前川では同年2月2日に畑、宅地を取得している。また昭和18年4月の城山社宅建設後も字夢前川で昭和18年5月と11月に山林を、字下松河原で同年12月9日に畑を取得している。取得地の大部分が昭和38年に土地区画整理によって現姫路市広畑区城山町となったとみられるが、区画整理前後の地番の照応ができないため、取得地の範囲は判然としない。

注34) 姫路市中地字釈迦堂、字中地後の『土地台帳』において昭和17年2月14日～23日に売買による住宅営団の土地取得が確認できる。地目はほとんどが田である。

注35) 社宅地となった姫路市苦編字藪ノ下、字鎗戸、字向山の当該地番については『土地台帳』に戦前の帳票はないが、戦後の住宅営団の閉鎖による住宅営団の登記の抹消と、昭和27年6月の富士製鐵による保存登記の記録が残る。また多くの地番に「昭和25年10月31日付耕地整理事業完了届」とある。一方で姫路市苦編字藪の下で昭和17年3月27日に住宅営団の取得地がある。これは社宅地のごく近くの土地で、一帯を社宅とするために買取していたものとみられる。さらに未完了となった民間施行土地区画整理事業が苦編で進行していたことを示す資料『苦編地区区画整理関係書類綴』(兵庫県政資料館所蔵)がある。この土地区画整理地区内において住宅営団が土地を取得したため、住宅営団取得地を従前の土地区画整理事業とは切り離して事業を進めることが記されている。これに含まれる「苦編住宅配置設計図」は住宅営団大阪支所作成の縮尺1/600の配置図で昭和17年4月の日付がある。また住宅営団の取得地について、昭和17年6月8日付の住宅営団大阪支社長名で作成された土地区画整理地区からの除斥同意書の写しが綴り込まれている。これらを勘案し、社宅となった土地は3月ごろに取得したと推測される。またこの綴り中の記録によれば、除斥地の地目は9割近くが農地(田・畑)である。この『苦編地区区画整理関係書類綴』については上記のように住宅営団大阪支所の活動に関する重要な資料が含まれるが、本稿の主題を外れるため割愛する。

注36) 以下の取得時期、戸数、宅地面積については、前掲、廣畑製鐵所年誌、(注6); 廣畑製鐵所30年史、参考文献21、p.674.; 廣畑製鐵所50年史 部門史、参考文献22、p.17。

注37) 飾磨市恵美酒、現姫路市飾磨区恵美酒。姫路市飾磨区恵美酒字中田、字小瀬の土地については、苦編と同様に、『土地台帳』に戦前のものがないが、戦後の住宅営団の閉鎖による住宅営団の登記の抹消と、昭和26年12月4日の富士製鐵による保存登記の記録が残る。すべての地番の地目は宅地で、「昭和25年12月4日区画整理」とある。

注38) 前掲書『廣畑製鐵所年誌 操業時代』(注6)では、本文中で9月14日、一覽で8月14日となっているが、一覽には巻毎の相違も多いため本文中の9月と記した。

注39) 姫路市西町坪自治会編:まほろばの里 西町坪 共に歩いた四十年、同自治会p.13、1986.12。町坪社宅は昭和19年の末に竣工したが、入居が始まろうという矢先に敗戦となる。終戦直後、工場が休止となったため、社宅として用いる必要がなくなり、県、市の要請により、市営住宅として代用され、のちに払い下げられた(同書p.1)。姫路市町坪字釈迦屋敷、字棚田の土地については、苦編、恵美酒と同様に、『土地台帳』に戦前のものがないが、戦後の住宅営団の閉鎖による住宅営団の登記の抹消と、昭和27年6月に富士製鐵が保存登記した記録が残る。すべての地番の地目は宅地で「昭和25年10月31日付耕地整理事業完了届」とある。

注40) 前掲書『廣畑製鐵所年誌』(注6)。姫路市大津区の『土地台帳』でも昭和18年12月27日に日録による多数の土地の取得を確認できる。またその後昭和19年に入っても随時、用地を取得しているのが確認できる。

注41) 高砂土地区画整理事業一件書類(簿冊番号1268、簿冊名:高砂土地区画整理事業)、兵庫県政資料館所蔵

注42) 大津村天満字五反長の200番台の地番20筆程度がこれにあたる。これらの土地の『土地台帳』はあるが、土地区画整理のために字限図上の個々の区画が消えてしまっている。そのため、その位置を確認することはできない。しかしこれらの地番はすべて枝番付きのものであり、昭和18年

12月27日以降取得されたのは枝番違いの同一の番地であることから、それらが隣接地と判断できる。

注43) ただし管見の限りでは終戦までにこの地での社宅建設の記録はない。

注44) 中央物価統制協力会議編、参考文献26、p.36。

注45) 住宅営団法は臨時農地等管理令に約一月遅れて公布されたものであるため、臨時農地等管理令公布時の「農林大臣が定めるもの」である同令施行規則第5条別表には記されていない。昭和19年3月の同管理令および同令施行規則の改正時に、「住宅営団法第35条」が明記される。

注46) 答申案、参考文献18、p.480-497。

注47) 住宅対策委員会総会議事速記録(第二回)、参考文献18、pp.533-569。

注48) 前掲「住宅営団事業計画案」(注10)において、敷地規模はそこに建設される住宅の型によって定められており、甲型50坪、乙型40坪、丙型30坪となっている。計画された建設戸数が各型10万戸であるので、堤の想定よりは低いものの、必要な敷地面積は4千町歩となる。

注49) 第二回決算報告書、参考文献18、p.444-445。

注50) 昭和十六年度事業計画(案)、参考文献18、p.121。

注51) 富井:参考文献1、p.140。

注52) 富井:参考文献1、p.288。

注53) 昭和十七年度事業計画、参考文献18、p.269、昭和十八年度事業計画、参考文献18、p.397。

注54) 全国的な状況を把握できる「道府県別申請事件処理状況一覧表」は昭和17、18年の2カ年分のみが残されている。詳しくは坂根:参考文献15。

注55) 坂根:参考文献15、p.91。

注56) 坂根:参考文献15、p.121。

注57) 坂根:参考文献15、pp.98-99。

注58) 沼尻:参考文献14、p.199。

注59) 中央物価統制協力会議編:参考文献26、p.34。

(2013年5月10日原稿受理、2013年9月30日採用決定)