関東大震災以後の復旧復興における〈初期過程〉のマネジメント

－応急仮設住宅と基盤整備の関係に着目して－

建築史・建築論研究室　門間翔大

序章　序論

0-1. 研究背景

（Ⅰ）はじめに

災害時の復旧復興における〈初期過程〉のマネジメントは、①基盤整備事業、②私設バラック・自力仮設、③公設バラック・応急仮設住宅、④被災地外の他所での自力生活再建の４つのファクターの関係性によって基本的な図式に整理でき、これを日本近代の災害について歴史的に概観すると、現在までに３つのフェーズをたどっていると考えられる。

1923（大正12）年関東大震災から1945（昭和20）年戦災までのフェーズ1（図１）では、被災地内に私設のバラック（仮設建築物）を建て、自力で生活再建をすることが当然のことと考えられ、その後の被災地における基盤整備事業は、バラックと居住者が事業区域内に存在する状態で進められた。政府は、事業を円滑に進めるために被災地内での建築行為を制限する一方で、被災者の生活保障を行えるだけの経済的な余裕はなかった。結果的に、被災地内でのバラックによる自力再建を許可するほかなく、生活保障と基盤整備事業を被災地内で同時にマネジメントした。公設バラックは、困窮者等に限り供与されたため、被災地外の他所で一時的に親戚の家に仮ぐらしするなどして、生活再建を図る者も少なくなかったと考えられる。本論では、これを〈バラック令段階〉と呼ぶ。

次に、戦後から1995（平成7）年阪神・淡路大震災までのフェーズ2（図２）では、1950（昭和25）年制定の建築基準法において法制化された「被災地における建築制限」によって、発災後の最長２ヶ月間、被災地での建築行為が禁止される。その間に、基盤整備事業の事業認可を得て、建築制限は事業のための制限に引き継がれ、事業完了まで被災地は凍結された状態になる。なお、1947（昭和22）年制定の災害救助法は、1953（昭和28）年の改正によって応急仮設住宅の供与を明文化し、受給者はあくまで自力生活再建が困難な困窮者に限っており、被災者の多くは、他所で生活再建を図ったと考えられる。本論では、これを〈基準法＋救助法段階〉と呼ぶ。

最後に、阪神・淡路大震災以後のフェーズ3（図３）では、応急仮設住宅が希望する被災者全員に供与されることが前提化され、実際にも多くの被災者はこれを希望する。制度的には、災害救助法を改正することなく、運用基準が拡張されている。依然として被災地は凍結されている。本論では、これを〈救助法拡張段階〉と呼ぶ。

（Ⅱ）既往研究との関係

災害の復旧復興に関する研究は、建築の分野にとどまらず多岐にわたって行われている。

応急仮設住宅に関する研究としては、牧[注1]による一連の研究があり、応急仮設住宅の供給体制や思想的な背景、そして、物的なスペックの変遷等を通時的・体系的に明らかにしているとともに、牧自身のフィールドワークから得られた、日本のみならず世界各地の発災後に建設される仮設建築物に関する知見が豊富に提示されている。これらの研究は、応急仮設住宅について精緻にかつ多角的・網羅的に分析しているが、復旧復興過程の中でのその位置づけについての関心は希薄であるといえる。

本研究に最も近い視点を示す研究に田中[注2]による論考があり、本研究の着想・枠組みはこれを基盤としているが、対象は関東大震災から戦災復興までに限られ、通史的な見直しの提示には至っていない。

0-2. 研究目的

本論では、以下の２点を明らかにすることを目的とする。

①各フェーズにおける、＜初期過程＞のマネジメントの特性。

②各フェーズ間の移行がいかにして起きたか。

0-3. 研究方法

各フェーズについて以下の方法を取る。

(1) フェーズ１〈バラック令段階〉のマネジメントは、バラックの規模、構造、着工期限等の条件を操作することによるものであり、それによって基盤整備事業や生活再建の実情に大きな差が出た。ゆえに、操作されるバラックの条件と生じた課題を比較することで、条件のうち決定的な要因となるものを分析し、目的の①を達する。

(2) フェーズ２〈基準法＋救助法段階〉のマネジメントは、建築基準法による「被災地における建築制限」が可能な２ヶ月間の間に他の法制度によって建築制限を引き継ぐことによるものであり、それによって、被災地を凍結させた状態で基盤整備事業を進めることができる。ゆえに、実際に進められた事業の過程を分析することで、目的の①を達する。

図１ バラック令段階

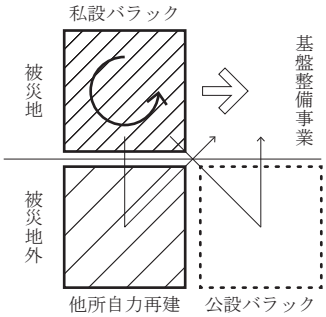


図２ 基準法＋救助法段階

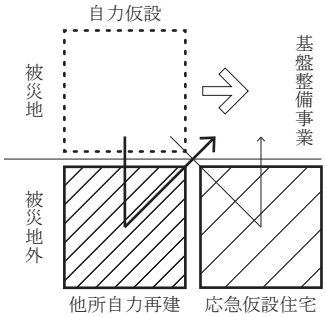
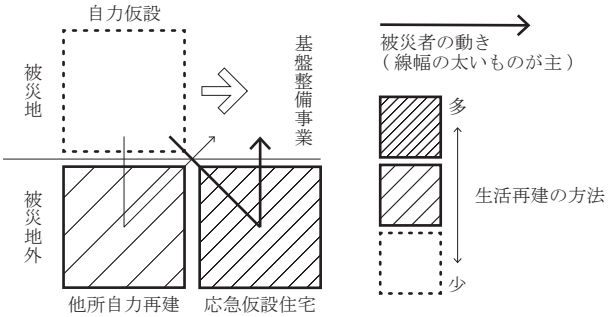


図３ 救助法拡張段階



(3) フェーズ 3〈救助法拡張段階〉のマネジメントは、災害救助法の運用によるものであり、それによって応急仮設住宅の供与の基準が変更される。ゆえに、応急仮設住宅の供与の実態を分析することで、目的の①を達する。以上の方法によって明らかになった各フェーズの特性が、次なるフェーズではいかにマネジメントされたかについて分析、考察することで目的の②を達する。

表 1　被災地における建築制限・仮設建築物に対する制限の変遷（田中[注3]による研究を参照し、筆者加筆作成）

災害名	発災の年月日	「建築制限」開始時期・内容	バラックの規模・構造		バラックの着工・移転期限		根拠の勅令・地方令規など	注・備考
			規模	構造	着工	移転		
関東大震災	1923/9/1	1924/3/27 区画整理の施行区域が告示、同区域内での建築の可否は地方長官が許可判断	2 階建て以下 建築面積 50 坪以下または坪単価 120 円未満	―	換地処分認可の告示日	1924/10 月着手 1930/7 月移転完了[注1]	1923/9 月勅令第 414 号（バラック令）、同内務省令第 33 号、同警視庁令第 42 号、1925/1 月復興局「本建築以外ノ工作物築造願処理方針」	注 1: 東京市 (1931)、帝都復興区画整理誌第 3 編、各説各地区データより
洲崎大火	1925/3/5	時期不明 防火地区内のため市街地建築物法規定の耐火・準耐火構造であるべきだったが、関東大震災後の状況を鑑み、条件を満たす建築物を許可	敷地後半部に建築、建築面積は後半部の八割以下（防火地区内もしくは防火地区に亘るもの）	市街地建築物法の規定（防火地区の規定除く）	―	1926/3/4 までに除去	不明	山内嘉兵衛「日暮里町及洲崎大火調査報告」（日本建築学会『建築雑誌』, 1925/7/25, pp. 16-27）
日暮里町大火	1925/3/18	同月 20 日 条件に適合し、除去期限に関する誓書を提出した者のみ建築を許可。	平家 敷地面積の三割以内	バラック	同年 4/15	同年 6/30 までに除去	不明	前掲「日暮里町及洲崎大火調査報告」(1925/7/25, pp. 16-28)
函館大火	1934/3/21	同月 26 日 区画整理の施行区域において仮設建築物のみ許可	不明[注1] （平屋建てに制限されていたと傍証[注2]）	―	（予定） 約 6 ヶ月 （実際） 約 7 ヶ月目[注3]	1935/2 月着手、1936/9 月下旬完了予定[注4]	1934/3 月北海道庁告示第 358 号	注 1:『函館大火災害誌』に明記なし。注 2: 静岡新報 1940/9/3『函館市復興状況（三）』。注 3:1934/11 月、北海道庁告示第 1573 号。注 4: 前掲書、pp. 714-715。
静岡大火	1940/1/15	同月 16 日 知事指定の被災地内で発災から 3 ヶ月以内に着工する場合（1935 年静岡県令第 9 号市街地建築物法施行細則第 22 条 1)「地方長官ノ認可ヲ受クベシ（1932 年内務省令第 1 号同法施行規則第 143 条）」	・床面積 （坪） 10 住宅 20 併用住宅 30 特殊建築[注1]	バラック	約 2 ヶ月 (1940/3/20)	1940/12/24 着手[注2]、1944/3/25 現在で 83% が移転完了[注3]	1940/1 月静岡県告示第 31 号、同月静岡県令第 3 号（静岡市火災地区バラック建築規則）	注 1: 静岡新報 1/26 付記事。注 2: 静岡市役所『静岡市都市計画復興事業概況』(1942, p. 20)。注 3:「静岡市（推定）作成メモ」（『静岡大火復興見学ノート』内田祥三旧蔵）。
戦災	1945/8/15	1946/8/15 内閣認可の都市計画事業による都市施設や区画整理の区域内で仮設建築物以外原則禁止	・2 階建て以下（屋階含む） ・建築面積 100 ㎡以下 ・建蔽率商業地域 50%、他 30%[注1]	容易に移転、除去可能な構造[注1]	―	―	1945/7 月勅令第 411 号（戦時罹災土地物件令）、1946/8 月勅令第 389 号（戦災都市における建築物の制限に関する勅令）	注 1: 前掲勅令第 389 号第 3 条 (1946/8 月内閣告示第 23 号で全国 99 市町村に適用）。

第一章　市街地建築物法とバラック令

1-1. 市街地建築物法とバラック

1919（大正8）年に市街地建築物法が制定・施行された。この法体系のもと最初に起きた大規模災害は、1923（大正12）年の関東大震災である。広く知られるように、関東大震災後、被災地内でのバラックによる自力再建が認められ（いわゆるバラック令）、復興における基盤整備事業は、事業区域内に仮設建築物と居住者が存在するまま進められることになり、それは容易なことではなかった。

本章では、上記の関東大震災時のバラック令と同様に、バラックであれば被災地内に建設することが許可され、そのバラックの制限がなされた災害を対象とし、それらバラックに対する制限の内容の比較分析を行うことで、フェーズ1〈バラック令段階〉の特性を明らかにする。

1-2. 1923 関東大震災 /1-3. 1925 洲崎大火 /1-4. 1925 日暮里町大火 1-5. 1934 函館大火 /1-6. 1940 静岡大火 /1-7. 1945 戦災

上記の6節では、それぞれ(1)災害の概要(2)制限の内容(3)事業の実態を記した。そのうち(2)については表1にまとめた。これらの復旧復興過程におけるバラックと基盤整備事業の関係性については、田中[注4]による論考に詳しく、これをもとに各災害で生じた課題を概観する。

帝都復興下では、20数万棟の建物が失われた状況下でバラックを全面的に容認したことは、被災者の生活を早期に安定させた点で評価できるが、バラックは安全面に問題があり、区画整理事業の事業費や手間、時間もかさんだ。

函館大火では、バラックの着工期限を7カ月と関東大震災に比べ、短く設定したが、規模や構造の規定が不明確であったため、2階屋が立ち並び[注5]、撤去期限がなかったことも影響し、結局関東大震災のときと同じ轍を踏んだ。

やがて、空襲対策が国策として意識されるようになったころ、静岡大火が発生。技術官僚たちにとって、防空という「国策」はまさに渡りに船だった。内務省計画局第二技術課長の中澤誠一郎は、大火から7年が経過したのにバラックが立ち並んでいた函館の状況を植民地的・応急的であると不満げに表現する一方、静岡の状況を函館に比べてノーマルであると賞賛した[注6]。静岡市議のなかには函館の状況を「…空地なしに建物ができた」と積極的に評価する一方、静岡では建築制限や仮設建築物の許可基準が厳しかったために「…復興が非常に遅れなければならぬと言ふ結果になった」と嘆く者もいた[注7]が、「国策」の前では被災者の生活安定など二の次であった。

戦災復興では、建築資材こそ自由に入手できなかったが、建築行為自体への縛りはなかった。終戦によって「国策」は反古となり、「仮設建築物はなるべく建てさせない、建てさせる場合には最小限のものに限る」という方針も影を潜めた。被災面積が小規模だった函館や静岡と異なり、戦災による焼失面積は震災の18倍で、これに復員や引揚が重なり、膨大な数の住宅が不足したためであろう。

1946年8月に公布された勅令第389号も、内閣の許可した都市計画事業による都市施設や区画整理の区域において仮設建築物以外の建築を禁止しながら、その仮設建築物を「2階建て（屋階を含む）、建築面積100㎡以下、建ぺい率は商業地域内で50%、商業地域外で30%以下」と緩やかに規定した。「屋階を含む」と明記したとはいえ、これで戦災復興事業の出鼻は挫かれた（撤去期限なし）。

1-3. 1925 洲崎大火 /1-4. 1925 日暮里町大火では、新たな知見として、関東大震災と同じ被災地でありながら、バラックの規模や着工期限などが厳しく定められたことから、バラックの除去を積極的に行う局面を迎えていたと考えられる。

1-6.〈バラック令段階〉の特性

関東大震災では、やむなくバラックによる自力再建を認めたが、以降では、発災後すぐに建築制限が開始され、バラックの規模等は、関東大震災と戦災を除き、平屋で比較的小さいものに限られた。

基盤整備事業が円滑に進んだ静岡大火では、バラックの規模・着工期限が厳格に規定されたことから、この2つの項目がバラックの制限において決定的な要因になっていると考えられる。

第二章　建築基準法と災害救助法

2-1. 建築基準法と都市計画事業

1950（昭和25）年に建築基準法第84条「被災市街地における建築制限」が法制化された。これにより「特定行政庁は、市街地に災害のあった場合おいて都市計画又は土地区画整理事業が必要であると認めるとき」最長で2ヶ月間、指定された被災区域内での建築行為を制限、もしくは禁止できるようになり、発災後すぐに被災市街地に私設バラックが建つことは法的には無くなったが、基盤整備事業を事業区域内に建築物や居住者がいない状態で速やかに進めるためには、制限が解除される2ヶ月までの間に、事業計画を決定し、事業認可を得る必要がある。そうすることにより、土地区画整理法第76条「建築行為等の制限」が可能となり、制限が引き継がれ被災地は凍結された状態で、事業の開始を待つことになる。

本章では、発災から2ヶ月の間に復興のための基盤整備事業がいかにしてスタートするのかを主な分析の対象とし、そのあり方の実態を検証することで、フェーズ2〈基準法＋救助法段階〉の特性を明らかにする。

2-2. 災害救助法と応急仮設住宅

1953（昭和28）年、災害救助法に応急仮設住宅の供与が明文化される。1947（昭和22）年制定の災害救助法は、2013（平成25）年10月に内閣府に移管されるまでは厚労省によって管轄され、応急仮設住宅の設置基準は運用基準で定められていた。なかでも供給戸数については、当初、「全壊・全焼及び流出戸数の3割」、1965（昭和40）年以降は、「全壊・全焼及び流出世帯の3割」であった。

本章では、次章への布石として、応急仮設住宅の供与の実態についても併せて分析する。

2-3. 1976 酒田大火

1976（昭和51）年10月29日発災。宇都宮[注5]によると「防災都市建設」をめざした土地区画整理事業による復興計画案は、市議会、市都市計画審議会との調整、地元説明などを経た後、都市計画法に基づく諸手続きを終え、発災後1ヶ月を待たない11月26日に決定告示された。この間、11月4日には建築基準法による建築制限を適用（2ヶ月の延長を前提にとりあえず1ヶ月）、都市計画が決定された日の翌27日より事業計画の縦覧を開始された。

県は、県施行による土地区画整理事業を推進する意向を固め、12月1日には県市職員で構成される「山形県酒田火災復興建設事務所」が開設、事実上のスタートをきり、12月28日事業認可、翌日、決定告示が行われた。発災からちょうど2ヶ月であった。

応急仮設住宅については、当初、供給戸数の目標が罹災世帯の1/3に当たる300戸とされ、すぐに建設場所の選定が開始されたが、被災区域に近いところを、という住民の強い要望を受け、建設場所の選定に遅れが生じた。最終的には、12月20日までに198戸が設置された。これは、罹災世帯数に対して、2割ほどの戸数である。

上記の目標数を定めた背景には、酒田は地方都市であることから、多くの被災者は、親戚縁者が近くに住んでいるため、そこに身を寄せることができると見込んでいたことがあった。最終的に目標数を下回ることになったのは、実際に親戚縁者のところに身を寄せた被災者が多かったなどの理由により需要が無かったことと、仮設住宅の用地選定、建設の過程で、会社の寮やお寺等で空いている部屋を使ってもよいとの申し出が多数あったことの2点による。

2-4.1979 福光大火（＊紙面の都合上省略）

2-5.〈基準法＋救助法段階〉の特性

建築基準法による建築制限が可能な2ヶ月間に、事業計画の決定と告示が行われた。これにより、基盤整備事業を事業区域内に建築物や居住者がいない状態で速やかに進めることに成功している。

応急仮設住宅の供給戸数はいずれも運用基準の3割の範囲内で行われたことから、多くの被災者が他所での自力生活再建を図ったと考えられる。

第三章　災害救助法の運用拡張

3-1. 災害救助法の運用

前章2-2で述べた通り、応急仮設住宅の供与戸数について、運用基準は厚労省によって管轄され、1965（昭和40）年以降、「全壊・全焼及び流失戸数の3割以内」とされていた。

本章では、各災害における応急仮設住宅の供与方法・供与戸数を主な分析の対象とし、その変遷過程を考察することで、フェーズ3〈救助法拡張段階〉の特性を明らかにする。

3-2.1991 雲仙・普賢岳噴火災害 /3-3.1995 阪神・淡路大震災

3-4.〈救助法拡張段階〉の特性

応急仮設住宅の供与基準は、緩和され最終的に希望者全員が供与可能になる。応急仮設住宅のスペックも次第に向上していく。被災者の生活再建に対する保障が手厚くなる傾向が確認された。

この傾向は、核家族化の進展により、他所での自力再建が一般的に考えにくくなると共に、行政が被災者が地元から離れることを危惧することも背景にあると考えられる。

また、阪神・淡路大震災では規模が甚大な都市型の災害であったことから、特措法による復興が図られた。

フェーズ2〈基準法＋救助法〉で作られたマネジメントの枠組みは、災害救助法の拡張により延命されているといえる。

結章　結論

本論を通して得られた知見は以下の通りである。

(1) 関東大震災以後、建築制限の開始時期は、発災後1週間を経ない早い段階で行われるが、戦災では再び1年後まで遅れる。

(2) バラックの制限においては、規模と着工期限が重要な項目であり、どちらも建築基準法第85条によって明確に規定される。

(3) 酒田大火以降、応急仮設住宅の運用基準が緩和された。また、雲仙普賢岳噴火災害以降には、その他にも被災者の生活再建に対する保障制度が設けられた。

(4)3つのフェーズは、いずれも基盤整備事業の実施を前提に進んでいくが、被災者の意志決定は、事業計画の決定のタイミングに限られる。

以上より、日本近代の復旧復興における〈初期過程〉のマネジメントは、基盤整備事業をいかに円滑に進めるかという試行錯誤によって進展してきたと考えられる。被災者の意志が反映される唯一のタイミングは、事業を行うかの判断のみに限られるが、その場面で反対が出ることは一般的に考えにくく、基本的に事業は開始され、被災者はその間、事業完了を待つための生活の場を被災地外に求めることになった。

本来、困窮者への救済措置であった応急仮設住宅は、そういった被災者の主な受け皿として扱われるようになったと考えられる。生活保障をすることは、基盤整備事業への障壁を除くことと同義になったともいえるのではないだろうか。

しかし、人口減少が決定的になり、経済的にも成熟期を迎えた現状の日本においては、基盤整備事業でまちを改造し、成長を目指すことは一部の大都市を除いて、現実味が薄くなった。

よって基盤整備事業を前提とすることなく、復旧復興を果たすための試みが必要であると考える。

最後に、本研究に残された課題を以下に記す。

(1) フェーズ1の各災害において、分析を行った対象は制限の内容に限られるため、実態として基盤整備事業に影響があった問題を把握できていない。ゆえに、当時の新聞記事などから、バラックの実態を把握することが必要である。

(2) 建築基準法については、制度の内容を検証するにとどまり、被災地における建築制限が何故2ヶ月という期限に定められたのかについては定かではない。ゆえに、建築基準法の成立過程において行われた議論について、当時の関係各所の資料を分析する必要がある。

(3) 災害救助法の運用については、運用の結果の分析にとどまったため、その運用が何故行われたかについては明らかになっていない。ゆえに、当時の関係者へのインタビューや議事録、報告書等を詳細に検証する必要がある。

参考文献

田中傑『帝都復興と生活空間　関東大震災後の市街地形成の論理』（東京大学出版会，2006年11月）
田中傑「現地仮設の位置付けの変遷」（日本建築学会『建築雑誌』2012年7月）
田中傑『1940-60年代の静岡市中心部の再形成における戦前期都市計画との連続性・不連続性－都市計画の手法と建物再建の背景となった思想・制度に着目して－』（都市計画論文集48(1)，2013年4月）
宇都宮啓史「酒田大火とその後の課題」（日本建築学会『建築雑誌』，1978年8月）
山内嘉兵衛「日暮里町及洲崎大火調査報告」（日本建築学会『建築雑誌』，1925年7月25日）

注

注1）牧紀男による応急仮設住宅の研究には『自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究』（京都大学博士論文，1997年）、『災害の住宅誌』（鹿島出版会，2011年6月）などがある。
注2）田中傑によるバラックの研究には、主要なものとして著書『帝都復興と生活空間　関東大震災後の市街地形成の論理』（東京大学出版会，2006年11月）や「現地仮設の位置付けの変遷」（日本建築学会『建築雑誌』，2012年7月，pp16-17）がある。
注3）田中傑「1940-60年代の静岡市中心部の再形成における戦前期都市計画との連続性・不連続性－都市計画の手法と建物再建の背景となった思想・制度に着目して－」（『都市計画論文集』，2013年4月，pp94-99）
注4）前掲「現地仮設の位置付けの変遷」（2012年7月）
注5）「函館市復興状況［三］大石森太郎」『静岡新報』1940年9月3日
注6）「防空建築都市として正に模範的の静岡　市民の素晴らしい復興意力に一驚」『静岡新報』同年8月8日
注7）「函館市復興状況［三］大石森太郎」前掲
注8）宇都宮啓史「酒田大火とその後の課題」（日本建築学会『建築雑誌』，1978年8月，pp6-10）を参照。なお、宇都宮啓史は、建設省住宅局建築指導課所属。