

1943 年鳥取地震における応急居住空間の再建と支援方策に関する研究

The Housing Recovery Process and the Supporting Programs in the Tottori Earthquake Disaster in 1943

紅谷昇平*

Shohei Beniya*

There was a great earthquake in Tottori-city called the Tottori earthquake in 1943. This paper clarified the condition of public and private temporary houses, and explained the housing reconstruction process and the support programs on this disaster. The housing reconstruction supporting programs on the Tottori earthquake disaster had some characteristics. To give sufferers temporary living places rapidly and effectively, the partially destroyed houses were mended prior to other supporting programs such as constructing public temporary houses. The private rented houses were rebuilt and the temporary houses were constructed on the private sites with public supports. These measures of housing recovery was effective against the insufficiency of building materials and labors in World War II.

Keywords: *Temporary Houses, Housing Reconstruction, the Tottori Earthquake, Disaster*
仮設住宅, 住宅再建, 鳥取地震, 災害

1. はじめに

(1) 背景

大災害における住宅の復興過程の問題点として、避難所から仮設住宅を経て恒久住宅（公営住宅や新築住宅等）に至る過程において、避難所や応急仮設住宅の住環境が不十分なことや居住地やコミュニティの連続性が確保されていないことが挙げられている。特に、応急居住段階は、現状では応急仮設住宅の供給が主な対策となっているが、大規模災害で大量の被災者がした場合、都市部では応急仮設住宅の用地確保が困難であることや、恒久住宅の完成までに時間がかかり仮設住宅住まいが長期化するなどの問題点がある。被災後の居住水準を向上させるためには、応急居住段階を様々なメニューによって支援することが必要である。

また、過去の災害対応については最近の災害、特に阪神・淡路大震災以降については多くの研究の蓄積があるが、それ以前の災害史については、関東大震災や戦災復興など一部の巨大災害を除いては研究の蓄積が限られている。現代と社会環境は異なるが、過去の災害復興史から教訓を学ぶことは重要である。

本稿では、1943年9月10日午後5時36分に発生した鳥取市西南約14km、地下15kmを震源とする震度6（マグニチュード7.4）の直下型地震である鳥取地震に着目する。鳥取地震は、鳥取市の東西50km、南北約10km程度の日本海に沿った地域に大きな被害をもたらした¹⁾。戦時遂行体制という特殊な状況下での災害であるが、県庁所在地を襲った都市直下型の震災であること、第2次大戦による物資・労務の不足から効率性を重視した復興施策が実施されたこと、内務省で関東大震災の復興に関わった吉村哲三が鳥取市長として復興にあたったことなど、現代の災害復興の参考になる点も多いと考えられる。

(2) 目的

本稿では、既往の資料¹⁾⁻⁵⁾に加えて、鳥取県立図書館、公文書館において収集した当時の行政資料⁷⁾及び新聞記事^{8),9)}をもとに、以下の3点を明らかにし、仮設住宅や住宅再建過程における支援策や課題について考察することを目的とする。

- ①戦時体制下における物資・人材の制約の下での、仮設住宅供給や住宅再建支援といった被災者の応急居住対策の体系を明らかにする。
- ②応急居住対策において大きな役割を占める公的仮設住宅の当時の状況を明らかにする。

表1 鳥取地震による人的被害（単位：人）³⁾

	死亡・行方不明	重傷	軽傷	合計
鳥取市	1,025	655	2,131	3,811
全体	1,210	828	3,032	5,070

表2 鳥取地震による建物被害（単位：戸）^{3) 2)}

	全壊	半壊	全焼	半焼	合計
住家	7,164	6,901	183	7	14,255
一般住家	6,610	6,522	159	4	13,295
非住家	6,131	7,209	106	3	13,449
総計	13,295	14,110	289	10	27,704

2. 応急居住空間の全体像

(1) 罹災者の居住空間の変遷

災害時の避難生活空間確保のプロセスについては、室崎⁶⁾により、「緊急避難」「応急避難」「応急居住」「恒久居住」へと移行すると整理されている。そのフレームに従った鳥取震災における被災者の生活空間の推移を図1に示した。

現在では、応急居住を支援する公的制度としては、災害救

* 正会員・人と防災未来センター（Disaster Reduction and Human Renovation Institution）

助法に定められた応急仮設住宅の供給が中心であるが、鳥取震災では公的仮設住宅だけでなく、半壊住宅の修理、修繕や民地へのバラック建設などを積極的に促進し、応急居住空間を確保する試みが行われた。

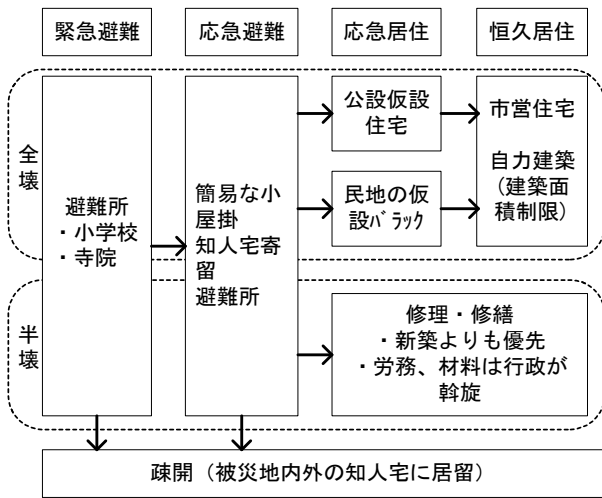


図1 鳥取震災における被災者の生活空間の推移

(2) 応急居住対策の方針

a)建物種別の応急居住対策の方針

応急居住対策は、①半壊家屋の速やかなる補強または修理、②応急住宅(公設バラック)の建設、③資力ある者の新築(本建築並びに仮設建物)を認めること、の3点に力点を置き進められた³⁾。工期が短く、資材・労力も少なくてよい半壊住宅の修理を最優先することで居住可能な住宅を早期に増やし、半壊住宅の被災者を応急避難から直接恒久居住の段階に移れるようにしている³⁾。

b)地域別の住宅再建の方針

「鳥取市内は本建築と仮設住宅を併用し、市外は本建築のみを認める方針」¹⁾とあり、被害が大きい鳥取市内では、被災者の早急な住宅復興方策として、民有地におけるバラック建設が避けられない状況にあった。

3. 公的仮設住宅

(1)供給動向

鳥取震災における公的仮設住宅の供給戸数は888戸であり、

表4 校区別の被害状況及び公的仮設住宅戸数⁶⁾

区域別	被害状況				建設状況		建設主体	適用
	被害戸数	%	被害人員	%	世帯数	%		
久松校区	1,163	13%	3,886	10%	256	29%	軍部(120世帯)大阪(100世帯)広島(36世帯)	「久松校区と醇風校区とは隣接せるを以て醇風校区の一部を久松校区に收容するものとす」
醇風校区	1,327	15%	5,673	15%	80	9%	軍部(60世帯)大阪(20世帯)	
日進校区	2,460	28%	10,240	28%	340	38%	軍部(240世帯)兵庫(60世帯)京都(40世帯)	「日進校区と修立校区とは隣接せるを以て修立校区の一部を日進校区に收容するものとす」
修立校区	1,742	20%	7,364	20%	75	8%	軍部(75世帯)	
富桑校区	898	10%	4,348	12%	105	12%	軍部(105世帯)	「富桑校区と遷喬校区とは隣接せるを以て遷喬校区の一部を富桑校区に收容するものとす」
遷喬校区	1,266	14%	5,686	15%	32	4%	広島(32世帯)	
計	8,856		37,197		888			

全壊・全焼戸数の13%であった。仮設住宅建設要領(表3)に従い、応援に来た府県の労務報国隊、及び中部軍の指導監督による姫路市他の軍建協力隊が建設にあたり、9月22日～10月3日の間に市内15ヶ所で竣工していった。隣接する2校区を単位として考えており、地元地域に居住できるよう配慮されていた。

また表4より被害率との関係を見ると、「久松、醇風」地区は戸数で約28%の被害率だが、38%の仮設住宅が建てられている。一方、「富桑、遷喬」地区は戸数で約24%の被害率にも関わらず16%の仮設住宅しか建てられていない。

表3 仮設住宅建設要領(要約)⁷⁾

建設主体	鳥取県	管理	鳥取市長が管理
建設数	888世帯 ⁴⁾	敷地	鳥取市が無償提供
規模	1戸3坪又は4坪、4戸～12戸連続建。 ⁵⁾		
家賃	原則として無償。但し負担能力ある場合、知事の承認を受け維持費程度の家賃を徴集できる。		
入居者選定方法	住宅焼失者、全壊者で軍人遺族家族、徴用家族を優先。一般市民については県の罹災救助基金の被救助者に該当する者を優先的に取り扱う		
使用期間	二ヶ年以内		

(2)入居状況

仮設住宅の入居者の選抜方針は、「震災前一家を構えていた者のうちから、全焼者全壊者の順に、次で他家に同居し得ざる独身者とし、特に出征戦役軍人遺族に対しては優先的に取扱う事」³⁾とされ、「同居家族数三人＝四畳半以下、四人～六人＝六畳以下、七人以上＝八畳以下、とし独身者は合宿せしめること」³⁾という収容基準が設けられた。

入居希望者数については、「借入希望者が忽ち殺到して二倍に余る状況であった」³⁾とあるが、全体では表5のように場所によって入居率は47%～97%と大きく異なり、特定の地域に罹災者の希望が集中したことが考えられる。

入居が進まない主な理由として、①元住宅地との距離、②家財の管理と取片づけの便利によるもの、③配給関係、④家賃入要とのデマ、が挙げられている⁷⁾。そこで入居促進のため、①配給の新町内会への切換、②家賃のデマ打消、③道路上の仮小屋撤去、④積極的入舎指導、⑤第三回割当の実施などの対策が行われた。

これらの対策のうち、②③④は町内会を通じて行われている。物資と情報を得る手段として地域の町内会が強かったが、だからこそ地域から離れた仮設住宅には移動しにくかったと考えられる。仮設住宅の管理・運営は鳥取市が行ったが、仮設住宅だけの町内会をつくり、鳥取市営仮設住宅においては計 8 つの新町内会が出来ている。また、顔見知り同士を同じ小屋にする配慮が払われるなど、コミュニティの考えが重視されていた。

表 5 昭和 18 年 10 月 12 日の仮設住宅入居状況

地域別	住宅数	入舎数	空室	入舎率
公設運動場・一中グラウンド、久松遊園地、濠端	256	129	127	50%
師範	32	15	17	47%
日本製糸跡	160	131	29	80%
二中	51	49	2	96%
修立	24	23	1	96%
醇風	80	76	4	95%
聖神社、行徳	45	42	3	93%
富桑校庭	60	31	29	50%
児童遊園地	65	63	2	97%
永楽通官長線	115	96	19	83%
計	888	655	233	74%

(3) 地震 1 年後の公的仮設住宅の状況

地震の約 1 年後の昭和 19 年 7 月 20 日に行ったアンケート調査結果⁷⁾ (635 世帯中、572 世帯から回収、回収率 90%) より当時の仮設住宅の実態について整理する。

a) 利用及び撤去状況

約 1 年後でも 635 世帯が暮らしている。表 4 と比較してみると、資料作成時に既に 10 棟以上が取り除かれている久松、富桑地区は入舎状況が約 50% と不良だった地区であり、入居率の低い地区から撤去されていることが分かる。

表 6 昭和 19 年 7 月の利用状況

総居室数	764 戸
現在世帯数	635 世帯
人員	3,540 名

表 7 仮設住宅の 1 年後の状況

区別	建設当時		其の後の状況		1 年後	
	世帯数				世帯数	
久松校区	256	64 世帯を取除く			192	
醇風校区	80	27 世帯 8 月 30 日取除く予定			53	
日進校区	340				340	
富桑校区	105	60 世帯を取除く			45	
修立校区	75	24 世帯 8 月 30 日取除く予定			51	
遷喬校区	32				32	
計	888				713	

b) 居住者特性

仮設住宅に入った原因としては、住宅の全壊を理由とするものが 7 割を占める一方で、「疎開」や「出稼」「以前より家なきもの」と言った理由もあり、震災以外の理由による入居者もいた。また職業別にみると無職が最も多い。これは戦時下であったため、表 3 入居者選定方法にもあるように軍人遺族家族の入居が優先されたため、出征家庭が多いことが影響していると考えられる。

c) 将来への展望

自己住宅建築中のものが 6 戸、自己住宅建築計画中のもの 18 戸であり、大多数の世帯が借家への入居を希望している。

表 8 仮設住宅に入った原因

理由	戸数	割合
全壊	404 戸	70.6%
半壊	112 戸	19.6%
全焼	22 戸	3.8%
疎開	12 戸	2.1%
転勤	4 戸	0.7%
出稼	1 戸	0.2%
家主より立退を命ぜられ住居なきに到りたるもの	15 戸	2.6%
以前より家なきもの	2 戸	0.3%
計	572 戸	100.0%

表 9 公的仮設住宅入居者の職業 (主な職種のみ抜粋)

種別	戸	
無職	152	26.6%
重工業	136	23.8%
商業	60	10.5%
事務員	51	8.9%
軽工業	50	8.7%
計	572	100%

表 10 公的仮設住宅入居者の家庭種別⁸⁾

種別	戸	
忠魂家庭	15	2.6%
出征家庭	123	21.5%
応徴家庭	32	5.6%
疎開家庭	12	2.1%
転勤家庭	10	1.7%
一般罹災家庭	380	66.3%
特殊家庭	1	0.2%
計	573	100%

(4) その後の撤去の過程

仮設住宅は昭和 19 年末には漸次撤去せられて 492 室まで減っている。その後、公設グラウンドの仮設住宅は昭和 20 年に撤去されたが、寺町、堀端、吉方、東品治遊園地の建物はその後も長く残存し、21 年には引揚住宅として醇風学校横にも仮設住宅が建てられている。これらは後に昭和 27 年の大火の

遠因となった。

4. 自力仮設住宅

被災者の手による仮設住宅の築造に当たっては「仮設住居の取扱方」⁹⁾に従い、県が労務の需給調整を図り、指定書の発行によって所要資材の入手を斡旋する事となっていた。なお建設費用については各戸の負担であった。ただし賃金は、価格統制のため業者への直接払をやめ建築組合連合会を通して払った。

約1,500戸が建築され、市民の応急居住の場として大きな役割を果たした自力仮設住宅だが、戦中戦後の物資難の時代では使用が続き、公設仮設住宅と同様、後に鳥取大火の遠因となった。

5. 本建築の再建対策

(1) 半壊家屋等の修繕

戦時中における資材や労力の制約や本建築の新築における築造面積の制限、本建築に比べて工期が短いため迅速な住宅対策となることなどの理由から、半壊家屋の修繕が最優先に位置づけられた。

震災直後から県技術官が残存建物の判定検査を行い、危険な建物は解体し、修繕可能なものについては具体的に補強工作进行を指示し、勤労奉仕隊・建築団・勤労挺身隊などを組織して、工事に当たさせた。また、補強方法については、建築学会震災調査隊が鳥取県に提出した「半壊家屋復旧対策要項」¹⁾が取り入れられている。

(2) 新築

新しく本建築を行う場合、都市計画事業の妨げとならないことが必要とされた。昭和18年9月15日の震災対策本部全体会議では、本建築は都市計画が決定するまで建築を認めず、自己の宅地に急速に建築する場合は都市計画に支障が出た場合撤去するという条件で建築を認めることが決定されている。

昭和18年9月25日の復興計画案発表以降は、原則として県指定の新幹線道路に面する家屋に加えて震災に残った家も計画線まで後退させるよう規制している。ただし、県庁～御弓町間および鹿野街道は新築のもののみ計画線まで後退させ、既存のものは突出していてもよいとされている。

さらに戦時中であるため、資材・労力の節約という観点から、新築建物については規模制限が実施された。

表11 本建築(新築)の規模制限

種類	規模制限
一般家屋	15坪以下
5人家族以上家屋	20坪以下
店舗兼住宅	30～35坪以下
工場など	許可制

(3) 低利資金援助

預金部資金、簡易保険積立金など政府の低利資金の斡旋な

どの財政的な対策が行われた。一般住宅では1戸当たり5,000円を最高限度額として、利率3分6厘・据置期間2年以内の20年以内の年賦償還という条件で貸し出された。なお、貸出窓口となった指定金融機関(勸銀、山陰合同、市街地信用組合)に対しては、貸倒れなど総損失額の5割が市町村から補填(その半額は県からの再補填)された¹⁰⁾。

(4) 借家への支援

a) 民間借家

鳥取市には、震災前に約4,000戸の借家があり、その再建が大きな問題となった。震災のため発生を予想される家屋の賃貸借、立退、建築および土地の賃貸借、使用その他土地家屋に関するあらゆる紛争につき道義的解決をはかろうと県警察部、鳥取署が10月13日より震災土地家屋問題相談所を設けている。

また、借家の建設を促進するため、10月27日から鳥取市内の家主500名を集めて借家協議会を開催、県兵事厚生、保安勤労各課長はじめ勸銀係員ら出席の上、家賃および地代、復興資金、資材、労力など借家復興に関する各方面にわたっての相談を受け付けている。その背景には戦時体制下で実施されていた家賃統制があり、県としては、採算のとれる程度に家主側の家賃引上を認める代わりに、家主による倒壊家屋、半倒壊家屋の修理、新築を促進させる方針であった。

b) 市営住宅

借家対策の一つとして公営住宅が取り上げられ、昭和18年9月時点では、①住宅営団で提供する案、②市営住宅として建築する案、③住宅営団で建てて市で貸し付ける案、の3案が検討されていた。最終的には市営住宅として、昭和19年に湯所町に15坪の規格住宅が20戸、昭和20年に吉方町に13坪20戸、吉成新田に32戸、計72戸が建てられた。

表12 罹災一般住宅状況(鳥取市)の復旧状況⁷⁾

		罹災戸数	新築・改築・修理・引起完了数	同左未完了数	完了率	摘要
鳥取市内	全壊・全焼	5,109	1,985	3,124	38.9%	注1
	半壊・半焼・其他破損	4,249	3,864	385	90.9%	注2
	市営住宅		20			
	計	9,358	5,869	3,509	62.7%	
郡部	全壊	1,659	781	878	47.1%	注1
	半壊・其他破損	2,277	2,046	231	89.9%	注2
	計	3,936	2,827	1,109	71.8%	

注1) 建築許可を受けたものは完了数に加算している。

注2) 十分に復興できていなくても、相当年数生活に差支えなき程度に修理できているものは完了数に加算している

備考: 建築未完了は市営住宅、個人建築仮設住宅、他家に同居、市外避難等により生活中である

(5) 1年後の住宅の再建状況

本建築の再建対策がとられた結果、震災約1年後の鳥取市内の住宅復旧状況は、全壊全焼家屋が39%、半壊一部損壊家

表 13 住宅再建支援対策の整理 (建物の建設)

	種類	対象地	戸数	規模	建設主体	供給スケジュール
バラック	公的仮設住宅	公有地	888戸	4.5～8帖	軍, 近隣府県報国隊	9月中旬～10月3日
	申込制仮設住宅	民有地	約1500戸	4.5～8帖(トイレ, 押入等)	建築組合連合会建設団等(但し費用負担は自前)	～昭和18年12月頃
本建築	半壊等の修繕	民有地	約2500戸	原則15坪以下	低利融資制度有り	～昭和18年12月頃
	本建築	民有地	不明	原則15坪以下		仮設住宅, 半壊住宅等の修理終了後～
	市営住宅	公有地	72戸	13坪～15坪	鳥取市	19年20戸, 20年52戸

屋が91%であり, 半壊家屋に比して, 全壊家屋の新築が進まなかったことが分かる。

6. まとめ

(1) 成果

- ①戦時中の都市型震災である鳥取震災の応急居住の実態及びその支援策を明らかにした。なお, 支援策のまとめを, 表13, 表14に示す。
- ②戦時下の強力な体制を背景に, 優先順位を明確化した資材の効率的配分や, 価格統制, 規模制限の存在を示した。
- ③半壊住宅の修繕を最優先とすることにより, 応急居住支援と恒久住宅再建支援を同時に行っていたことを示した。
- ④公営住宅の供給よりも, 被災者の自力再建や家主による借家供給など民間の住宅再建を重視したことを示した。

表 14 住宅再建支援対策の整理 (ソフト的な支援)

種類	支援内容
低利資金融資	○通常1戸当たり5,000円を上限とする。貸付総額500万円。 ○利率3分6厘 ○据置期間2年以内で, 20年以内の年賦償還。
民間借家の家主支援	○震災土地家屋問題相談所の設置 ・土地家屋に関する紛争の解決を図る。 ○借家協議会の開催 ・家賃, 地代, 資金, 労力, 資材などに関する相談の受付。 ・家主に対し, 戦時統制されていた家賃の適度な引き上げを認める代わりに, 借家の修理, 新築を促す。

(2) 考察

応急居住支援としては, 「迅速性」「効率性」「快適性(物的環境+コミュニティ)」「安全性」などが求められる。鳥取震災では迅速性・効率性の面では優れていたが, 戦時中の資源不足という制約があったため, 快適性(家屋の規模制限)や安全性(残存したバラックが昭和27年の大火の原因となった)においては, 問題を残したと考えられる。

一方, 大規模な都市型災害においては, 鳥取震災でみられたように公共が半壊家屋の修繕支援や民間借家の再建支援を積極的に行うことで, 応急居住段階と恒久居住段階を連続させるべき支援方法が, 有効性が高いと考えられる。

鳥取地震の復興過程を明らかにすることで, 阪神・淡路大

震災等の現代の課題が, 過去の災害においても同じように問題となったこと, また公共が積極的に関与して半壊住宅の修理や民有地での仮設住宅建築が実施されていたことが明らかになった。民有地の仮設住宅については, バラックとして鳥取大火の遠因となったことから, 長期的な影響について今後評価することが必要である。今後も復興史から学ぶことによって, 様々な教訓を引き出し, 現代における実現性を検討していくことが求められる。

補注

- (1)参考文献1)によると, 鳥取市では半壊も含めると85.1%の家屋が倒壊し, 全域的に大きな被害を受けた。
- (2)参考文献1)では, 鳥取市及び郡部をあわせて家屋倒壊7,485, 家屋半壊6,158, 全焼251, 半焼16とある。
- (3)「地震以来, 建築組合連合会建設団は大工, 左官などの緊急要員300名を動員, 家屋の応急復旧工事にあたってきた。さらに5日から県内の大工300, 左官240, 人夫1200のほか県外応援部隊の大工300, 左官100名を繰り出して本格的な家屋復旧に乗り出すことにした。中でも被害地の残置家屋2500戸の補修強化は最も優先的にし, 次いで5日現在までに申し込まれた仮設1500戸の急造にかかるが本建築は第2段として引き続き倒壊全家屋約9千戸の復旧仮設を行う。」(朝日新聞1943年10月7日)とあり, 明確な優先順位の下, 再建作業が行われたことが分かる。
- (4)建設棟数については建設要領には184棟とあるが, 123棟(参考文献3)), 117棟(参考文献1))とする資料もある。
- (5)仮設住宅のプランは, 参考文献1)に紹介されている。
- (6)市内の被害の僅少な区域は除外しているため, 被害戸数, 罹災者数は鳥取市全体の調査とは一致していない。また, 罹災戸数は一般住宅のみであり, その他の建物は含んでいない。
- (7)参考文献1)においても同様の記述がみられた。「仮設住宅の利用状況に就いては其の後の武藤博士の御調査に依れば余り良好でない様である。而して其の原因としてあげられている所を見るに, 罹災現場に家財道具が埋没している事と日常物資の配給が罹災前の所属隣組を通じて行われている事等のためと解される」
- (8)家庭種別の合計573は, 他の572と異なっているが, 参考

文献 7) の値のままにしている。

(9) 仮設住居の取扱方 (参考文献 7) より)

- 1) 同居家族数 3 人以下は居室 4.5 帖以下
- 2) 同居家族数 4 人以上 6 人迄は 6 帖以下
- 3) 同居家族数 7 人以上は 8 帖以下
- 4) 上記何れの場合と雖も別個 (第 4, 5, 6 図) 仮設住宅建物規格設計に従うものとする
- 5) 仮設住宅附属建物は 2 坪以下とし且設置場所は仮設住宅の後部等可及的体裁保持に留意すると共に, 仮設住宅の採光, 換気に支障なき様努むること。
- 6) 県に於て必要と認めたる時は何時にても取壊し又は移転を為さしむるものとする。

(10) 住宅資金融通条件 (参考文献 7) より

参考文献

- 1) 「鳥取県震災調査報告」建築雑誌, 昭和 19 年 2・3 月号, 1944
- 2) 「鳥取地震災害資料」米子工業高等専門学校, 鳥取県建築士会, 日本建築学会中国支部鳥取支所, 1983
- 3) 「鳥取県震災小史 復刻版」, 小橋正男, 1982 (初版 1944)
- 4) 「鳥取市七十年」, 鳥取市, 1962
- 5) 「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」, 牧紀男, 京都大学博士論文, 1997
- 6) 「大災害時の応急仮設住宅供給に関する研究 その 1 応急仮設住宅をめぐる問題」, 室崎益輝他, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 1994
- 7) 「震災関係資料 (被害状況, 仮設住宅等被災者支援, 復興対策)」, 鳥取県内政部兵事厚生課, 1943
- 8) 朝日新聞 (1943.9.12~1944.7.26)
- 9) 日本海新聞 (1943.9.13~1945.9.11)