

## 第二次世界大戦直後の応急住宅対策

—— 建築資材・資金問題を中心に ——

小 野 浩

### はじめに

本稿の課題は、第二次世界大戦の終結直後に実施された応急住宅対策について、建築資材と資金をめぐる問題に焦点を当てて検討することにより、戦後住宅政策の原点を戦後復興期の社会経済的状況のなかに位置づけることである。

敗戦直後の住宅対策の最優先課題は、戦災都市を中心とする絶対的な住宅不足への対処であった。戦争による住宅の喪失戸数は推計265万戸（内訳は空襲210万戸、強制疎開55万戸である）に達する。このほか外地引揚者の需要増加分67万戸と戦時期の供給不足分118万戸を加え、戦災死による需要減少分30万戸を差し引いた420万戸が、戦後まもなく政府が発表した全国の住宅不足戸数である<sup>1)</sup>。これは1935年を基準として、敗戦時の不足戸数を推計したものである。

本稿が対象とする「応急住宅対策」とは、1945年9月4日に閣議決定された「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」<sup>2)</sup>（以下、「要綱」と称する）に基づいて供給された住宅を指す。「要綱」の目標は、戦災都市の罹災者を対象

とする越冬用簡易住宅（以下、「簡易住宅」と称する）を全国で合計30万戸建設することである（以下、「30万戸計画」と称する）。「30万戸計画」は、戦時住宅政策を管掌した厚生省住宅課によって立案され、のちに戦災復興計画を統括する戦災復興院<sup>3)</sup>に引き継がれた。

「30万戸計画」の成果を先に述べれば、越冬対策としては時機を逸しており、その効果は限定的であった。とはいえ、同計画は住宅政策史上において、「戦後初めてとられた公共住宅の直接供給策」<sup>4)</sup>として評価され、その歴史的な意義は大きい。しかし、見方を変えれば、同計画は「公営住宅制度の端緒」<sup>5)</sup>

3) 戦災復興院は1945年11月5日、勅令621号「戦災復興院官制」により設置された。同院の所掌業務は、戦災地における「市街地計画及其ノ施行ニ関スル事項」「住宅ノ建設及供給其ノ他住宅ニ関スル事項」「土地物件ノ処理ニ関スル事項」および「戦災者ノ生活安定促進ニ関スル事項」などである。1948年1月1日、内務省国土局と統合して建設院（1949年に建設省と改称）となった。

4) 建設省五十年史編集委員会『建設省五十年史』1998年、457頁。

5) 「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」に基づき供給された応急簡易住宅を「公営住宅の端緒」として住宅政策史上に位置付ける見方は、本城和彦「住宅問題の歴史的発展」（住宅問題研究会『住宅問題』相模書房、1951年）をはじめとして、前掲『住宅金融公庫十年史』、建設省『日本の住宅と建築』1973年、原田純孝「戦後住宅法制の成立過程」（東京大学社会科学研究所）

1) 住宅金融公庫『住宅金融公庫十年史』1960年、3頁。

2) 以下、「要綱」の内容については、「罹災都市応急簡易住宅ニ関スル件」1945年9月4日（『公文類集 第六十九編 昭和二十年 卷六十六』国立公文書館所蔵）に拠る。

という住宅政策史の系譜論的な観点からの評価しか行われておらず、「30万戸計画」の実施過程に即して同時代的な意義が十分に検証されているとはいえない。

したがって、戦後住宅政策の前史という捉え方をするならば、「30万戸計画」は応急住宅対策として十分な成果を得られなかったという結果のみが指摘され、半額国庫補助を受けた地方自治体による公営賃貸住宅の直接供給という戦後の公営住宅制度に繋がる側面のみが着目され、その一点のみが歴史的意義として強調されることとなる。

しかしながら、「要綱」の条文に明記されているように、「簡易住宅」は「極力罹災者各自ノ自力建設」が原則とされており、「罹災者各自」以外の建設主体として、公共団体、住宅営団、貸家組合等が併記されているのである。つまり、住宅政策史研究において強調される「公共住宅の直接供給」は、同計画の一部分を指しているに過ぎず、「要綱」の趣旨は、むしろ罹災者の自力建設を支援することに置かれていたとみるべきであろう。住宅政策史研究の通史では、公的な資材・資金の支援を受けた「簡易住宅」の「罹災者各自ノ自力建設」についてほとんど触れておらず、「30万戸計画」の歴史的な評価としては問題が残ると言わざるを得ない。

この点について、前田昭彦氏は「いくつかの住宅政策の通史では応急簡易住宅の建設は、地方公共団体が行ったと書かれているがそれも誤りである」<sup>6)</sup> (傍点原文) と指摘している。前田氏は「応急簡易住宅建設が各建設主体でどのようなウェイトで行われたか、ラフに検

討する資料」として、「簡易住宅」建設用木材の配給実績から「昭和二〇年末の越冬住宅対策において住宅営団は四四％、半分近くの役割を担っている」という点を挙げ<sup>7)</sup>、「30万戸計画」において住宅営団の果たした役割を強調している。同資料によれば、配給実績の内訳は公共団体が43万石(27.0%)、住宅営団が70万石(43.5%)、その他が47万石(29.5%)である。ただし、前田氏自身が断りを入れているように、これらの数値は木材(しかも木材を生産している県の自県内建設向け)の配給量であり、必ずしも「簡易住宅」建設の実績を正確に反映しているとはいえない。とはいえ、相当量の木材が「簡易住宅」建設用として住宅営団に配分されていたことは確かであろう。

ここで注意すべきは、配給された資材を用いて、住宅営団自身が直接的に「簡易住宅」を供給したとは限らないということである。配給資材の中には、住宅営団による「簡易住宅」用部品の一般向け販売が相当程度含まれていると想定できるからである。住宅営団の当初の目論見によれば、30万戸中6万戸は「住宅営団ノ経営」(年賦分譲)、残り24万戸は「一時払分譲又八部品売ノ方法ニ依リ供給スル」という計画であったが<sup>8)</sup>、結果的に前者については「罹災都市ニ於ケル応急簡易住宅八資材労務ノ面ニ於テ昨年度(1945年度)充分ノ成果ヲ得ズ相当数繰越」<sup>9)</sup>となった。後者の住宅営団による部品販売について、東京都の事例を挙げれば、「「応急簡易住宅」五万五千戸建設計画ヲ樹テ建設資材八主トシテ他府県ヨリ供給ヲ受ケテ住宅建設者ニ対シ住宅営団ヲ通ジテ資材ノ販売ヲ開始セシメツ

所『福祉国家 6 日本の社会と福祉』東京大学出版会、1985年、本間義人『現代都市住宅政策』三省堂、1983年、同前『戦後住宅政策の検証』信山社、2004年などに共通している。

6) 前田昭彦「占領期の住宅政策・住宅運動と営団閉鎖」『幻の住宅営団』日本経済評論社、2001年、220頁。

7) 前掲「占領期の住宅政策・住宅運動と営団閉鎖」220頁。

8) 住宅営団「昭和二十年度追加事業計画」[1945年] 1頁。

9) 同上「昭和二十一年度事業計画」[1946年] 3頁。

表 1 住宅営団の住宅供給実績 (東京都, 1945年度)

	戸数	割合
新築	460	1.7%
転用	3,076	11.4%
普通住宅買収	1,279	4.7%
応急簡易住宅建設	3,422	12.7%
セット販売	18,692	69.4%
計	26,929	100.0%

出典：東京市政調査会・東京都総務部調査課『東京都の住宅問題に関する調査報告』1947年、41頁。

アル<sup>10)</sup>と当時の状況が記述されており、計画が始動した段階では、住宅営団による資材販売が中心であったことがわかる。

また、住宅営団の『加工品其他販売要綱』<sup>11)</sup>によれば、「住宅ノ建設ハ集團建設ヲ原則トシ分散建設ハ真ニ止ムヲ得ザル場合ノ外指導ヲ行ハザルモノトス」、「集團建設ノ最小単位ハ概ネ一〇戸程度ノ任意組合ヲ結成セシメ加工品トセット分譲後ハ極力自力建設ヲ以テ施工ノ迅速ヲ期スルモノトス」とされ、できる限り集团的に罹災者自身の手で住宅を建設させるという方針を示している。

1945年度の東京都における住宅営団の住宅供給戸数は表1の通りで、部品の「セット販売」が全供給戸数の69.4%を占め、「簡易住宅」の84.5%は部品販売による間接供給であることがわかる。供給実績からみても、「簡易住宅」建設における住宅営団の実質的な機能は、建築資材の斡旋、販売が中心であり、

建設主体は「要綱」の原則通り「罹災者各自」であったと考えられる。一方、「公営住宅の端緒」である国庫補助の都営「簡易住宅」は、1946年度の時点で3,826戸に過ぎず<sup>12)</sup>、住宅営団の「セット販売」戸数と比べて大幅に少ない。また、住宅営団のみならず、東京都も「簡易住宅」建設用の部材一式を都内6か所の引渡場所で罹災者に販売していた<sup>13)</sup>。価格は1戸型(7.0坪)4,000円、2戸型(10.5坪)5,880円、4戸型(21.0坪)1万1,760円(2戸型・4戸型の間仕切板、畳、屋根材、釘、ガラスなどは含まず)であった。

従来の住宅政策史研究では、このような敗戦直後の住宅営団や地方自治体による「簡易住宅」向け資材販売による「罹災者各自ノ自力建設」の実態については等閑視され、供給実績の点で「自力建設」より大幅に少ない公営賃貸の「簡易住宅」供給のみが、「30万戸計画」の有する歴史的意義として評価の対象とされてきた。

しかしながら、「要綱」が原則として想定したのは「罹災者各自ノ自力建設」であり、また供給実績からみても「自力建設」が中心であったと考えられる。本稿では、「30万戸計画」を「公営住宅制度の端緒」という観点から、戦後住宅政策の展開を前提として歴史的な評価を行うのではなく、第二次世界大戦直後の社会経済的な実態、特に住宅建設に大きな影響を与えた建築資材と建築資金の問題に即して同計画を再検討することを目的とする。

## 1. 戦災復興院の方針

戦災復興院は計画局建築課および業務局住宅企画課、同局住宅建設課の2局3課体制で

10) 「事業説明資料提出ノ件」(東京都庶務課庶務係起案、長官官房財務課長宛、1945年10月27日、東京都公文書館所蔵)。ただし、「之ノミヲ以テシテハ到底所期ノ目的ヲ達成シ得ザルヲ以テ今回更ニ都営応急簡易住宅「一万戸」建設ノ計画ヲ樹テ主トシテ都内ノ資材ヲ以テ急速ニ之ヲ建設シナルベク低廉ナ家賃ヲ以テ供給」する案を立てている。

11) 住宅営団『加工品其他販売要綱』1945年、1頁(西山卯三文庫所蔵)。

12) 東京都『住宅年報1956』1957年、61頁。

13) 『東京都応急簡易住宅価格清算参考表』[1946年]1頁(西山卯三文庫所蔵)。

成立した<sup>14)</sup>。このうち住宅供給・管理に関する一般的政策を管掌したのが業務局住宅企画課であり、国庫補助住宅（簡易住宅）の設計、建設および資材の調達に関する事項を管掌したのが業務局住宅建設課である。

「要綱」の原則として示された罹災者の自助努力、すなわち、罹災者自身を建設主体とする「簡易住宅」の建設に対する支援は、戦災復興院の基本方針と合致している。

戦災復興院の初代総裁である小林一三は「戦災復興諸問題の中最も重要にして焦眉の急を要するものは戦災者の生活の安定確保である... [中略] ...我々は資材、輸送、労務等確保難等その隘路を是非共解決しなければならぬと日々努力して居るのであるが、之等の隘路を打開し建設を迅速円滑に運ぶことは政府だけの指導や実行では極めて困難である。それにはどうしても民間工事力の動員と、民間の復興力とに多くを期待しなければならぬのである」<sup>15)</sup>と表明している。

また、戦災復興院は機関紙上において、「戦災復興は、断じて戦災復興院だけの独占的、官製的のものであつてはならない。国民の基盤の底から、復興意欲によつて真にモリ上がつてくる復興でなければならぬ。我々の施策もその線に沿つて発展せしめようとしてゐる」<sup>16)</sup>との意志を示している。同院2代総裁である阿部美樹志は、「各都市の自力更生」は「財政の窮乏せる我国の経済事情と国力の全貌上から見て、もとより当然である」と述べ<sup>17)</sup>、国家および戦災復興院が果たすべき役割について限定したうえで、戦災復興は

罹災者各自あるいは各罹災都市の「自力更生」を基本とする原則を示した。

戦災復興院の設立構想および設立後の実務において中心的な役割を果たした大橋武夫氏の回想によれば、そもそも住宅建設は考慮の外に置かれていたようである<sup>18)</sup>。戦災復興院としては、復興計画の立案と指揮は執るが、個々の復興活動自体は罹災者または罹災地の自治体が自らの努力においてなすべき、という姿勢をとっていた。

1945年度の30万戸という数値目標は「焼失又は壊滅住宅居住者の二割が仮小屋に住み、其中七割が冬を越すに堪へないであらうと云ふ推定」を算出の根拠としており、「需要の方面より決定したもので、それ丈建設出来ると云ふ能力の方面から決定したのではなく、実際三十万戸をこの冬迄に建てるには各種の難点がある」<sup>19)</sup>と指摘されていた。また、「30万戸計画」の立案者のひとりである百田正弘も、数字の根拠について、「資材がいくら必要で、どこからどうもってくるとか必ずしも完全な見通しがついてやったわけではないのですが、少なくともそのくらいは応急的にやらなくてははいけない... [中略] ...つまり

18) 大本圭野『[証言] 日本の住宅政策』日本評論社、1991年、149-152頁。戦災復興院の応急住宅対策に関する証言は以下の通り。

大本「... [前略] ...国家的に住宅をどうしようかというようなことは、戦災復興院をおつくりになられる段階では入ってなかったということですね。」

大橋「そう、全然、住宅なんて。」

大本「それはやはり戦災で家を焼かれてなくなつたけれども、それは個人で住宅を建てればいいという考え方だったんでしょうか。」

大橋「その時分はみんなそうです。建てられる人は、焼けトタンがどこにでもあるんだから焼けトタン拾ってきてみんな家を建ててたんです。」

19) 加藤恭平「罹災都市に於ける住宅復興」『復興情報』1号、1945年12月、9頁。

14) 建設省住宅局『住宅年鑑1951』彰国社、1951年、57-58頁。

15) 小林一三「戦災復興について」『復興情報』2巻1号、1946年1月、1頁。

16) 「巻頭言」『復興情報』2巻1号、1946年1月、1頁。

17) 阿部美樹志「戦災復興に関する一考察」『復興情報』2巻4号、1946年4月、1頁。

三十万戸のほうが先に決まり、それから（必要な資材の量を）割り出したわけです<sup>20)</sup>（括弧内筆者）と証言している。

したがって、「30万戸」という数値は、百田が証言するように資材、資金、労働力等の明確な裏付けがあったわけではなく、越冬対策としての必要戸数から導出された目標であり、机上の計画に過ぎなかった。実際、住宅建設に必要なあらゆる資源が不足しており、目標の達成は困難な状況であった。東京都には30万戸中5万5000万戸の建設戸数が割り当てられたが、1945年11月26日時点で完成したのはわずか320戸に過ぎず、建設の進行は予定より大幅に遅れていた<sup>21)</sup>。特に地方と比較すると、東京をはじめとする大都市では資材、資金、労働力の制約が相対的に大きく、復興の進捗は遅れていた。1946年3月時点の復興率をみると、全国平均9.5%に対して、東京都は6.1%に止まっていた<sup>22)</sup>。

次に、建築資材・資金の斡旋による「簡易住宅」の「罹災者各自ノ自力建設」が想定通りに進まなかった理由を検討したい。

## 2. 「簡易住宅」の建築資材

「簡易住宅」の建設にとって最大の隘路は、建築資材に関する諸問題であった。建築資材の確保については、「軍需並に軍需工場向に予定せられたものを充当する<sup>23)</sup>」という目論見であった。また、設計については、「最も

簡素ニシテ且大量生産ニ適スルモノ」とすることが「要綱」に定められた。具体的には、2間（3畳・6畳）6.25坪の木造平屋住宅をパネル工法で建築する計画であった。

パネル工法とは「決定セル規格ニ基キ政府ノ一元的統制ノ下ニ柱、梁、板材等住宅部品ノ大量製作」を行い、「自力ニ抛リ建設セントスル者ニ対シテハ右ノ加工シタル住宅部品ヲ供給シ之ガ組立建築ニ当ラシムル」というものである<sup>24)</sup>。パネル工法は規格住宅を大量かつ効率的に生産するために考え出された方法であるが、伝統的な日本住宅の建築手法と大きく異なるため「作る方も建てる方も充分慣れていない」という技術的な問題があり、実際には従来通りの「現場建設」が多かったようである<sup>25)</sup>。1946年2月時点においても、「工場で柱及び版（パネル）を加工して現地で組立てる方法が大規模に採用されたが、未だその成果は明瞭になつてゐない<sup>26)</sup>」と報告されており、「簡易住宅」の建設において、パネル工法の利点は十分に発揮されなかった。

また、工法のみならず、部品を現場まで運ぶための小運送費用の高さが問題であった。住宅営団による部品の販売においても、「一戸（一セット）ヲ単位」とする「加工品セットノ引渡シ場所ハ建設地ノ最寄駅ホーム又ハ港湾荷揚場付近」であり、引渡場所から建設現場までの輸送手段を確保することが前提となり、大運送（主に鉄道輸送）の問題と合わせて小運送の困難が資材供給上の制約要因となっていた。

1945年12月10日現在の神奈川県を例に挙げると<sup>27)</sup>、「簡易住宅」建設用木材の部品1万4,370戸分が契約済みであったが、そのうち

20) 前掲『証言』日本の住宅政策、213頁。

21) 業務局住宅建設課「越冬対策としての三十万戸計画及びその進捗状況」『復興情報』創刊号、1945年12月、11頁。

22) 建築局住宅課「昭和二十一年三月末に於ける住宅の復興状況」『復興情報』2巻7号、1946年7月、24-25頁。復興率は罹災戸数に対する供給戸数の割合である。

23) 前掲「越冬対策としての三十万戸計画及びその進捗状況」11頁。

24) 前掲「罹災都市応急簡易住宅ニ関スル件」。

25) 前掲「罹災都市に於ける住宅復興」9頁。

26) 業務局住宅建設課「復興住宅建設基準作成に関する基礎資料」『復興情報』2巻3号、1946年3月、8頁。

27) 「復興現地報告 神奈川県」『復興情報』2巻

加工完了発送済みの部品は737戸分に止まり、現地で既に完成した戸数は約100戸に過ぎなかった。一方、部品に加工せずそのまま供出された木材の量は約44万石であったが、入荷量は約4万石に止まり、割当量の11%に過ぎない。割当量と入荷量のギャップは「輸送の不円滑が第一の隘路」であり、「(横浜)市内に見かける六坪二合五勺も屋根を葺いただけで「パネル」が取付けてない有様で、東京等でもこの板材の出回り不円滑に苦しめられて」(括弧内筆者) いたということである。

日本国内の木材の生産量は、1944年の1億662万石から1945年の6,491万石へ減少した<sup>28)</sup>。前年比4割の大幅な減少であったが、在庫をみると1944年から45年にかけての時期は、その前後と比べて余裕がみられる。特に敗戦後不要となった「軍用材に充てた木材の利用に依つて(簡易住宅の)需要量を充たす見積りで居る」(括弧内筆者)と住宅営団理事長は1945年11月19日に貴族院において説明していたが、「之も仲々思ふ様に行かない」と述べており<sup>29)</sup>、軍用材を「簡易住宅」の建設に転用することはできなかったようである。

1945年9月13日、「要綱」に基づき農林省山林局長は各都道府県長官に対し、木材供出の通牒を発したが、同年12月27日現在において、報告のあった27府県の「簡易住宅」用木材の供出量は、供出割当量の46%に止まり、そのうち3分の2は木材の生産県内に配給されていた<sup>30)</sup>。したがって、「自県に於て木材を生産し得ない大都市に於ける建設状況は著しく悪く、建設の隘路が木材及輸送にあることを示している」<sup>31)</sup>と報告されるように、木

材生産量自体の減少にくわえ、輸送力不足が都市部の資材不足に拍車をかけていた。

この問題に関して、商工省輸送課長の田中伸一は「戦災者住宅の建設計画も木材の輸送計画との関連に於て策定せらるべきである」<sup>32)</sup>と主張したが、実際には、両者は別個に策定されていた。木材は「数量が石炭に次ぎ庞大であるのと長距離輸送の関係で免角問題となり勝ちである... (中略) ...これほど輸送によつて需給が左右される物資は他にあるまい」<sup>33)</sup>と指摘されるように、「大運送」(生産地 消費地の長距離輸送)と「小運送」(消費地内の短距離輸送)の不円滑が、「簡易住宅」建設の基盤である資材配給計画を足下から崩していたのである。

一方、パネル生産に関連する要素のひとつである製材能力についてみると、戦時中の企業整備と転廃業により、戦前と比較して、戦後の製材業の工場数は約35%、馬力数は約45%に落ち込んでおり<sup>34)</sup>、「簡易住宅」用の「パネル」生産の縮小を招いた。ただし、製材業は諸産業の中で最も回復が早く、1946年4月には戦前の生産水準に至った。したがって、東京をはじめとする戦災都市における建築資材不足の根本的な原因は、原木の生産不足と輸送力不足であり、特に後者が建築資材の偏在と復興率の地域間格差を促す一因であった。

ところで、事務次官会議で決定された「要綱」の原案と閣議決定された「要綱」とを校合すると、後者からは「一般建築ノ抑制...本要綱二抛ル住宅建設ヲ促進スル為当分ノ間他ノ一般住宅建設ハ極力之ヲ抑制スルモノト

2号, 1946年2月, 22-23頁。

28) 農林省大臣官房経済課『資材統制と農林産業』(第二分冊)1950年, 297-298頁。

29) 前掲「罹災都市に於ける住宅復興」9頁。

30) 「越冬対策応急簡易住宅建設用木材の供出配給状況」『復興情報』2巻2号, 1946年2月, 31頁。

31) 前掲「越冬対策としての三十万戸計画及びそ

の進捗状況」11頁。

32) 田中伸一「再建日本の輸送動態」新紀元社, 1948年, 29頁。

33) 前掲「再建日本の輸送動態」118頁。

34) 日本勧業銀行調査部『事業調査第四号 製材工業』1949年。

ス」<sup>35)</sup>の一文が削除されていることがわかる。「簡易住宅」30万戸の建設に必要とされる資材の量は、木材を例に挙げると、付帯の厚生施設（公衆浴場、食堂等）を除いても750万石に上る。先に述べたように、木材の生産量は1944年から45年にかけて大幅に減少しており、少なくとも次官会議の時点では、一般建築を抑制することによって、限られた資材を最も緊急性の最も高い罹災者の応急的シェルターである「簡易住宅」に配分する必要性が認識されていたようである。ところが、1945年9月4日の閣議の段階では、「一般建築ノ抑制」の一文は削除されている。

結果的に当該項目の削除が「簡易住宅」建設の不振をもたらす一因となった。すなわち、「政府斡旋の簡易住宅の建設の進捗せざるは、価格安き為め価格高き闇のものに木材も労務も流るるに依ること。特に製材能力ある場合に於ても、製材業者が高き価格又は高き闇賃金ものを取扱ひ、政府斡旋ものを取扱ふを好まざる傾向の存する」という問題があり、地方木材会社、木材業者、山林所有者は政府の施策に協力するどころか、むしろ「木材統制の廃止を見込み売り惜しみ、又は横流しを為す等の傾向」にあった<sup>36)</sup>。「一般建築ノ抑制」と「簡易住宅」の促進は表裏の関係にあったが、建築資材の中心である木材は、輸送力不足によって需要地である都市部への入荷量が減少するばかりではなく、入荷した限られた木材は利益率の低い「簡易住宅」ではなく、高値で売れる「闇建築」に流れてしまったのである。

### 3. 「簡易住宅」の建築資金

「簡易住宅」に対する資金供給は、国庫補助および大蔵省預金部による低利資金融通という2つの経路を通じて行われた。

「簡易住宅」建設に対する国庫補助は、1945年11月22日、戦災復興院が各地方長官宛てに発した通牒である「罹災都市緊急住宅対策費国庫補助要綱」<sup>37)</sup>に基づいている。「国庫補助要綱」によれば、「簡易住宅」に対する国庫補助の目的は、「戦災者、引揚者等ニシテ生活困難ナル為自力ニ依リ住宅ヲ取得シ得ザル者ニ対シ急速ニ低廉ナル家賃又ハ間代ノ住宅ヲ供給」することであり、対象は地方自治体や住宅営団等の建設主体であった。国庫補助の対象となる事業は「応急簡易住宅建設事業」のほか、「罹災堅牢建物ノ住宅化事業」「既存建物（工員宿舎等）ノ住宅転用事業」であり、建設費の半額以内（1坪あたり600円、1戸あたり2,250円を限度とする）を補助するというものであった。この国庫補助により建設された「簡易住宅」が、戦後住宅政策史上における「公営住宅制度の端緒」に該当するものであり、入居資格は戦災者等で「高額ノ家賃負担ニ堪ヘザル者」に限定された。

一方、「簡易住宅」建設に対する大蔵省預金部の低利資金の融通については、地方公共団体等と戦災者個人の両方に対して行われた<sup>38)</sup>。前者に対しては、1戸あたり1万円を限度額として、大蔵省預金部より直接の貸付けが行われた。後者に対しては、庶民金庫等を介して年利3.6%で貸付けが行われたが、融通限度額は1戸あたり2,000円に過ぎなかった<sup>39)</sup>。戦後の急激な物価上昇のなかで、

35) 「罹災都市応急簡易住宅建設要綱二関スル件（廃案）」1945年9月（『昭和二十年 公文雑纂 内閣・次官会議関係（一） 巻七ノ一』国立公文書館所蔵）。

36) 「復興現地報告 東海・北陸」『復興情報』2巻2号、1946年2月、24-25頁。

37) 「罹災都市緊急住宅対策費に対する国庫補助」『復興情報』1巻1号、1945年12月、7-8頁。

38) 「住宅復旧資金融通二関スル件」『復興情報』1巻1号1945年12月、18頁。

39) 「庶民金庫ニ於ケル簡易住宅建設資金融通要

「現在二千元ばかりにては犬小屋も入手不可能」<sup>40)</sup>であり、融通限度額は不十分であった。のちに限度額は1戸1万円まで増額されたが、「本資金ノ借入ニ当リテハ可成多額ノ自己資金ヲ充当セシメ預金部資金ノ借入ハ最低限度ニ止ムル様取扱フコト」と「特別融資要綱」に明記されている<sup>41)</sup>。つまり、相当の自己資金が存在することを貸付けの前提としており、補填的な性格の強い融資であったといえよう。

したがって、「資材斡旋ニヨル個人建設住宅ハ一部資産アル者ノ外一般市民大衆ニ於テ到底ソノ経費負担ニ耐ヘ難キ所ナリ」<sup>42)</sup>と指摘されるように、「簡易住宅」の自力建設は資材面のみならず、資金面においても大きな困難に直面していた。「破綻してゐる現下の国家財政力と資材力との現状」を鑑み「民間の復興力」に期待ないし依存するという戦災復興院の方針の下で、「簡易住宅」の数値目標と実際の建設戸数に乖離が生じたのも当然の結果であった。

#### 4. 住宅緊急措置令

「簡易住宅」の質は狭小かつ粗悪であり、東京都内に建設された4,600戸に対する調査によれば、建築当初から「悪い」と答えた割合は基礎部分25.1%、建付72.3%に及ぶ<sup>43)</sup>。その後建設された分も含め、「昭和二〇年、二一年間に国家の強力な援助の下に建築された応急簡易住宅等一万戸の殆ど大部分は既に

スラム化しつつある」<sup>44)</sup>というのが実状であった。

このように「簡易住宅」は品質の点から概して不評であり、罹災者の自力建設も資材の輸送問題や資金の制約から難航していた。実際に供給された戸数は失われた膨大な住宅ストックに比して過少であり、「30万戸計画」は罹災者自身による自力建設の支援という点では十分な成果を得られなかった。しかし、国庫補助による公営賃貸形式の「簡易住宅」建設は、敗戦直後におけるほぼ唯一の「借家」供給であったという点において特筆すべきである。

復興院初代総裁の小林は「住宅問題の中目下一番の急務は、借家を如何に増設すべきかという点に達着してゐる... (中略) ...今日戦災都市の住宅復興を考へる上には、この借家住まぬの人々に一日も早く住宅を与へるといふことが、何より大きな問題となる」<sup>45)</sup>と指摘しているが、家賃統制により民間の貸家供給が途絶している状況において、都市住民の大部分を占める借家需要層に対する救済措置として、公営賃貸形式の「簡易住宅」が一定の役割を果たしたこともまた事実であろう。

とはいえ、絶対的に住宅が不足している状況に変わりはなく、また「30万戸計画」はその成立時点において、目標の達成が困難であることが予見されていた。戦災復興院は「簡易住宅の建設に当つては先づ自家建設に主眼を置いて推進してきたが、各地共貸家貸間の要求も強く、地方公共団体又は住宅営団等に於いても之が建設経営を計画するに至つた」<sup>46)</sup>のである。

さらに、1945年11月20日、「住宅緊急措置

綱」『復興情報』1巻1号、1945年12月、18頁。

40) 「国民の声 特殊預金を住宅資金に」『復興情報』1巻1号、1945年12月、23頁。

41) 「個人ニ対スル住宅復興資金特別融資要綱」『復興情報』1巻1号、29頁。

42) 「五大都市市長懇談会より政府へ陳情」『復興情報』1巻1号、1945年12月、19頁。

43) 建設省住宅局住宅建設課『昭和21、22、23年度木造新築庶民住宅実態調査』1951年、140 141頁。

44) 前掲『住宅資金の諸問題』1頁。

45) 小林一三「住宅問題(三)」『復興情報』2巻2号、1946年2月、9頁。

46) 住宅企画課「公共団体等による貸家貸間の供給計画」『復興計画』2巻1号、1946年1月、8頁。



令」<sup>47)</sup>が発せられ、「30万戸計画」とは別の方式で、引揚者を含む「戦災者等」に対する応急的な住宅の創出が図られた。その手段は旧軍用建物の払下げ、罹災堅牢建物の補修および工員寄宿舍の転用による既存建物の住宅化である。具体的には、空き住宅を含むあらゆる建物に対して「(地方長官が) 使用権を設定して、之が住宅転用を急速に実現し戦災者等に対する住宅の確保を図らんとする」(括弧内筆者) ことを目的としており、使用権の設定対象は「公共的性格を多分に持ち住宅供給を目的とする団体」(住宅営団等) に限定された。1945年度の計画では、東京都内に建設する国庫補助の公営賃貸住宅(住宅営団を含む)は「簡易住宅」1万4,000戸、「既存建物転用住宅」は3万5,000戸であった<sup>48)</sup>。

## おわりに

本稿は第二次世界大戦の敗戦直後に決定された「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」に基づく30万戸の「簡易住宅」供給計画について、戦後住宅政策史の系譜に連ならない側面に光を当て、その実像を明らかにすることを課題とした。

1945年度後半期の「簡易住宅」供給において中核的な役割を期待されたのは、戦後住宅政策史研究で「公営住宅制度の端緒」として評価される「簡易住宅」ではなく、住宅営団等の資材販売を通じて罹災者自身の手でなされた「簡易住宅」の自力建設であり、建設戸数の実績からみても後者の貢献が大きい。これは戦災復興院の「民間の復興力」に期待するという基本方針とも合致するものである。

結果的に30万戸という当初の目標を達成することはできなかったが、そもそも、「30万

戸計画」は供給面の裏付けがない机上の計画であり、実現可能性は当初から度外視されていた。敗戦直後の社会不安の増大を抑え込むための一種のスローガンとして、罹災者に一縷の希望を与える役割が期待されたのではないかとと思われる。

戦災復興院は限られた各種資源を最も効率的に配分するべく復興計画の立案と実施に当たったが、「簡易住宅」建設の原則的な担い手は罹災者自身であり、罹災者自身の経済的困窮が「簡易住宅」建設を制約する一因であった。「簡易住宅」のパネル部品が公定価格で販売されたとしても、それを建設地まで輸送する小運送費用や建設費用の高騰がハードルとなったのである。低利融資の限度額の枠内で「簡易住宅」を建てることは不可能であり、相当の手持ち資金がなければ建設に着手することはできなかったのである。

ゆえに、「公営住宅制度の端緒」としての公営賃貸形式の「簡易住宅」が、敗戦直後の多くの罹災者が要望する住宅供給の形式となった。しかし、実際には、公的支援を受けた罹災者の自助努力に依存する「簡易住宅」の建設が、敗戦直後の応急住宅対策の中核に据えられていたのである。この点は戦後住宅政策史の原点を再評価するうえで、注目すべき事実であると思われる。

以上のように、1945年度の応急住宅対策は「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」に基づく「30万戸計画」と「住宅緊急措置令」による「既存建物の住宅化」の2本柱で進められたが、当初の目標を達成することはできず、計画の修正が要請された。1946年5月3日、「昭和二十一年度第一次住宅対策要綱」が閣議決定され、中期的な視点に立つ住宅供給計画が立案された。しかし、この計画も罹災者自身の自力建設を軸に設計されており、同計画成立後に出された進駐軍向け住宅の建設命令により破綻を余儀なくされる。1946年度以降の展開については今後の課題としたい。

47) 建設院総裁官房弘報課編『住宅緊急措置令の解説』1948年。

48) 前掲「公共団体等による貸家賃間の供給計画」8頁。