

関東大震災からの 100 年後の学び

～明日に向けての再検証～

日本災害復興学会
特別顧問 室崎益輝



1. はじめに

関東大震災から 100 年を迎えた。100 年ということで、関東大震災についての論議が多方面で展開されている。その中で、新たな資料が発見されたり、新たな知見が提示されたりして、関東大震災を新たな視点で学びなおす「良い機会」となっている。

この 100 年間に、伊勢湾台風や阪神・淡路大震災さらには東日本大震災など大きな災害を経験し、私たちの関東大震災を見る目も変わった。不易流行という言葉がある。100 年を経過しても変わらない普遍的な教訓もあれば、100 年を経過したからこそ見出される新たな教訓もある。

ところで、学びなおすという時、いかなる視点で学び直すのかが問われよう。来るべき大災害にどう備えるか、これからの防災や復興をどう進めるのかという、減災の視点あるいは変革の立場にたって、新たな教訓を引き出さなければならない。

2. 関東大震災を問い直す視点

関東大震災を、現代の視点から再検証し、新たな教訓を引きだそうとする時に、求められる視点を提示しておきたい。現代に通じる教訓を引き出すには、次の 3 つの視点がある。

(1) 課題の焦点をシフトする

社会状況が変わり、課題意識も変われば、引き出すべき教訓も変わってくる。軍備防空に向かう時代と持続可能に向かう時代とで、意識が違ってくる。都市構造が脆弱な時代と都市構造が過剰な時代とで、課題が違ってくる。科学技術が草創期にある時代と科学技術が熟成期にある時代とで、目標が違ってくる。それゆえ、引き出される教訓の内容も形も変わってくる。

(2) 知見の空白を埋める

被災や復興に関する資料が見つからないという限界、課題意識が的を射ず見落とすという限界、分析科学が未熟で事実が解明できていないという限界ゆえに、100 年たった今も、認識や知識の空白が少なからず残っている。それゆえに、未収集のデータを補うこと、見落としていた事実を発見すること、教訓の読み違いを改めることが欠かせない。

(3) 復興の原点に立ち戻る

安全の追及においても、復興の推進においても、原点を忘れてはいけない。安全では、生命だけでなく生活も生業も守らなければならない。復興では、安全だけでなく自立も改革も求めなければならない。とりわけ復興では、Revitalization が大切で、未来に向かって生きてゆく力を育まなければならない。被災者の自立が取り戻せたのか、社会の矛盾が改善できたのかを、問い続けなければならない。

3. 私たちが直面する現代的課題

いま問われている課題を、整理しておこう。明確な課題意識があつてこそ、有意義な結論や教訓が引き出せる。関東大震災を再検証する時も、何のために検証するのかという課題意識が厳しく問われる。この課題意識は、阪神・淡路大震災や東日本大震災を経験する中で醸成されている。それは、災害の時代にあつて、災害の巨大化、激甚化、多様化、複合化にどう向き合うのかという、問いかけそのものである。阪神・淡路大震災と東日本大震災を経験した目で関東大震災を見たら、100 年前とは違った結論が引き出しうる。そこでここでは、2 つの大震災から引き出される現代的課題を取りまとめ、関東大震災を再検証するテーマと

したい。

(1) 「減災」と対策の総合化

経験を踏まえての第 1 の課題は、災害が巨大化し激甚化する時代においては、多様な対策の足し合わせという総合化が必要だ、ということである。ハードウェアだけでなく、ソフトウェアやヒューマンウェアがある。都市レベルの対策や行政の対応だけでなく、コミュニティレベルの対策や住民の対応もいる。ヒューマンウェア、コミュニティレベル、住民に焦点をあてた考察があるということだ。行動心理、社会福祉、生活支援に目を向けた解析があるということだ。それゆえに、関東大震災の社会的な対策や福祉的な事業から教訓を引き出すことが求められる。

(2) 被災者への「寄り添い支援」

第 2 の課題は、被災者の自立を引き出す支援、被災者に寄り添った支援が必要だ、ということである。阪神・淡路大震災での被災者の避難生活や生活再建は過酷なものだった。震災関連死や震災障害者が多発した。それゆえに、被災者の救援救護が必須になり、被災者の生活再建が肝要になった。都市復興よりも人間復興を、インフラ復興よりも生活復興を、基本にすることが求められた。ということで、関東大震災での被災者救護や社会福祉事業の取り組みから、学ばなければならない。福田徳三のいう人間復興⁽¹⁾、渋沢栄一のいう精神復興の視点で、大震災を捉えなおすことが求められている。

(3) 復興基盤の「事前準備」

第 3 の課題は、平時からの態勢づくりを含めた復興の事前準備が必要だ、ということである。復興には、ヒト、モノ、カネ、しくみがある。しくみには、法制度や社会的関係が含まれる。阪神・淡路大震災では、それらの多くを災害後に準備したために、復興が後れをとった。住宅再建や被災者支援の財源がない、仮設住宅の資材や用地がない、といった問題が噴出した。東日本大震災では、住宅再建にあたる職人が足りないといった問題も起きている。それゆえに、事前復興の必要性が叫ばれるようになった。関東大震災で、制度

的準備、組織的準備、技能的準備、精神的準備がどうだったか⁽²⁾を問い直し、事前準備のあるべき姿を導き出したい。

4. 関東大震災復興の空白部分

補完すべき空白部分を整理しておこう。先に述べたように、資料や知見の欠落からくる空白と意識や志向の偏りからくる空白とがある。

被災事象では、火災は詳しく考察されているが、土砂災害や津波については考察が弱いという、空白がある。また、復興事象では、事業課題、復興主体、復興地域、復興領域などについて、考察や解析が不十分だという、空白がある。

(1) 社会的事業と「生活復興」

第 1 の空白は、生活や生業の復興とそれを支える社会的事業の実態である。都市復興のプロセスは語られても、生活復興のプロセスはあまり語られない。道路や公園など都市インフラについての報告は多いが、被災者の生活や被災地の暮らしについての報告は少ない。

とはいえ、北原糸子さんの「関東大震災の社会史」¹⁾など、生活再建や社会事業に光をあてる研究が、最近は増えている。

(2) 被災者行動と「人間復興」

第 2 の空白は、復興主体としての被災者ひとり 1 人の動きである。大火避難を見ても、火流や火炎という物理化学現象については詳しい報告があるが、火災からの避難という人間行動については詳しい報告はない。

大火避難だけでなく、住宅再建の行動もよくわかっていない。田中傑さんの「帝都復興と生活空間」²⁾や越山健治さんの「関東大震災復興を住宅再建から再考する」³⁾といった貴重な著作はあるが、市民の被災地内外を転々とする動き、避難場所から仮設住宅さらには恒久住宅へ住み替える動きの、全貌は必ずしも明らかでない。行政の行動を追うことに焦点が当てられ、人間の行動や復興が見落とされてきた。

(3) 地方都市と「地域復興」

第3の空白は、帝都復興の対象から外れた地域の動きである。東京と横浜以外の地方都市における復興は、必ずしも十分に明らかにされていない。それらの地方都市は、制度面でも財政面でも国の支援が十分でなく、地域の連携力に依拠せざるを得なかった。それだけに、自助や共助を軸にした復興がそこでは展開されている。現代の地方都市の復興を考えるうえでは、東京の復興よりも千葉や神奈川などの地方都市の復興から学ぶところが多い。

この地域復興については、本特集の吉川仁さんの論考の「復興促進会」に詳しいので、参照されたい。

(4) 経済文化と「精神復興」

第4の空白は、復興の基盤となる経済や文化の動きである。関東大震災は、第1次世界大戦後の不況の中、かつ大正デモクラシーの高揚の中で発生した。そうした時代背景が、復興にどのような影響を及ぼしたのかを、見ておかなければならない。復興の結果として、経済では金融恐慌に、芸術ではモダニズムにつながってゆく。さらに、ファシズムと昭和モダンの交錯の中で、足早に戦争に突入してゆく。関東大震災から世界大戦への流れを、精神復興の側面から考察することが欠かせない。

5. 大震火災と避難行動

南海トラフや首都直下を目前にして、関東大震災から学ばないといけないと思っている。幾つかの重要な課題について触れておこう。その第1は、地震時大火の備えである。

関東大震災の前は、仮に大火が起きても何とかするという意識が支配的であった。その「何とかする」という無警戒の状態は、現在の状態に極めて酷似している。東京や大阪などの地震火災予測を見ると、火災による被害はとて最少見積もられている。

阪神・淡路大震災で、無風状態であったことに加え、破壊消防状態であったことのために、火炎も小さかったし速度も遅かった。そのため、焼死者は少なかった。その阪神・淡路の結果を見て、火災リスクを過小に評

価する傾向にある。火災旋風は起きない、巨大な火炎は立ち上がらない、火炎に取り囲まれることはない、と思っている。

大火のリスクを考えるなら、また最悪想定に心がけるなら、関東大震災の焦熱地獄からこそ学ばなければならない。無論、100年前の東京と現在の日本の各都市との、市街地状況や消防力の違いは考慮に入れなければならないが、同時多発火災に対する無力さは、阪神・淡路や糸魚川大火を見てもわかるように、100年前とさほど変わらない。関東大震災の時のように低気圧が近くに来ていたらどうなるか、市街地内で火災旋風が起きたらどうなるかを、関東大震災をモデルに考える必要がある。

ところで、関東大震災の大火に関しては、重大な空白がある。その1つは火災旋風発生のメカニズムであり、もう1つは広域火災時の避難行動のパターンである。火災旋風は、阪神・淡路でも東日本でも小規模ではあるが発生しており、首都直下や南海トラフで起きないと断定することはできない。大火炎、強風、平坦地の3要素が揃えば、火災旋風は起こりうる。起きた場合どうなるか、起こさないためにどうすればいいか、を考えておきたい。

ここでは、人的要素を考慮するという課題意識に基づいて、関東大震災における大火時の避難行動について、考察を加える。先にも触れたように、物理化学的現象については詳しい調査がされているが、人間行動的事象については、断片的なものしかない。行動証言が手記として残されているが、その解析が不十分で全体像が見えない。

ところで、延焼の動態と避難の動態を重ね合わせてこそ、燃えと消しのせめぎ合いが見える化でき、人命等への影響がわかる。関東大震災では、阪神・淡路のような「閉じ込められ型」ではなく、函館大火のような「取り囲まれ型」⁽³⁾で多くの命が奪われている。この閉じ込められ型と取り囲まれ型とは、リスクが全く違う。この両者の混同による危険の過小評価を防ぐためにも、関東大震災における避難行動の実態をしっかりと見なければならない。

退路が断たれ取り囲まれる原因は、火点間隔や延焼速度など火炎側にもあるが、避難開始の遅れや避難路選択の混乱など人間側にもある。この人間側の原因を明らかにしなければ、大火避難時の犠牲を防ぐ対策は見いだせない。避難のソフトウェアやヒューマンウェアがあるからである。避難行動データの収集と解析がある。

関東大震災の報告の中で、救助活動を優先したがために、火災の拡大を許したとか、逃げ遅れ退路を塞がれたとかいう、記述が繰り返して出てくる。消火、救助、避難という3つの行動の優先順位をどう設定すべきか、火災発生後の行動に焦点を当てた解析がある。いずれにしても、転居先を求めての避難行動の解析もいるし、大火から身を守る避難行動の解析もいる。

消火か避難か、救助か避難かの選択に関わって、バケツリレー神話がある。何時も市民消火に専念ということではない。ここで、関東大震災における神田佐久間町の市民消火の神話について、言及しておきたい。扇動的意図を持った発信は、政治動向の影響を受ける。それがゆえに、一面的な教訓あるいは間違った教訓が、時として抽出される。このバケツリレーによる延焼防止については、市民が犠牲的に奮闘したことだけが強調され、ポンプ車や耐火造が大きな役割を果たしたことはあまり語られていない。戦時体制下の自警団への思惑が、バケツリレー神話を生んだといえる。市民消火の装備や態勢を科学的に検討しなければならない。

6. 超過大需要への向き合い方

私が呻吟している課題の第2は、事前準備や対応能力を超えるニーズが発生した時の備えである。

超想定外やシナリオの空白にいかに向き合うかが、問われている。次の南海トラフ沖で地震が発生すると、死者が20~30万人、全壊家屋が200~300万棟、経済被害が200兆円を超すと、予測されている。その時、お葬式はどうするのか、仮設住宅はどうするのか、財政破綻をどうするのか。答えをみつけておかなければならない。

この超過大需要にどう対処すればいいかのヒントをくれるのが、関東大震災である。10万人を茶毘に

付した経験、150万人の避難者を受け入れた経験、30万棟の住宅再建をはかった経験を、関東大震災は有している。その経験に学んで、通常の対応能力を超える天文学的な被災が生じた場合の、解決方向を見出さなければならない。1755年のリスボン地震では、ご遺体を川に流して葬送をはかっている。次の南海トラフ沖では、どうすればいいか。東日本の時のような一時埋葬の対応は、物理的にも心理的にもできない。

関東大震災の被服廠跡では、重油をかけての集団火葬を、3日でやり切ったといわれている。ひとり1人の火葬では追い付かないことは確かである。集団火葬の技術開発も含め、関東大震災から学ばなければならない。

震災直後、大火からの避難者を中心に150万人を、さらに生活の場を求める避難民を中心に数十万人を受け入れている。この経験は何よりもまず、広大なオープンスペースの確保が欠かせないことを、教えてくれている。大火で焦土と化した時は、分散避難や在宅避難という綺麗な言葉では、片付けられない。スペースと雨露をしのぐ装備と食料がある。

小学校の体育館での避難や、標準化されたプレハブ仮設での仮住まいでは、数量的にも時間的にも対応できない。関東大震災では、天幕とバラックでその急場を凌いでいる。天幕を活用できるのは、スペースがあつてのことであるが、海外の被災地や難民キャンプなども参考に、テントを活用した避難場所の設営、簡易な資材を活用した仮設住宅の設置を考えなければならない。

その場合、関東大震災に学ぶべき避難支援の教訓が3つある。第1は被災者や避難民の全貌を名簿等によりつかむこと、第2は被災者自身の自力解決を誘導すること、第3はニーズの分散と移転をはかることである。

巨大災害になればなるほど、被害の実態や被災者の全貌はつかみにくい。とはいえ、その後の対応やケアを考えれば、巨大災害ほど実態や全貌の把握に注力しなければならない。現在の混沌かつ遅延な住家被害認

定システムを見るにつけ、調査の態勢や能力の改善を急がねばと思う。この被災者全数調査については、国や東京市などが実施した、避難場所での罹災人口調査や全国を対象にした一斉避難民調査が、非常に参考になる。すべての被災者を網羅し捕捉していること、加えて被災者のニーズを的確に把握していることに、学ばなければならない。形だけにこだわった現在の被災者台帳の取り組みより、はるかに優れている。

公的支援が受けられないために、自力でバラックを建てるといった自力解決が、住宅再建や生活保護の主流になっている。ここでは、建設資材を提供する、再建費用を補助する、面的な社会事業を強化するといった形で、被災者自身の意欲と実践を引き出す対応が多面的に行われている。行政の責任転嫁という解釈も成り立つが、与える支援ではなく引き出す支援が功を奏したといえよう。大災害時の公的サービスのあり方を、ここから学ぶ必要がある。

被災者の4割が一時的にしる、被災地から郊外や地方に転出している。圏外に出る旅費を無料にする、地方での受け入れを万全にすることで、圏外への避難が加速されている。被災者を分散することにより、被災地内での需要の緩和がはかられている。コミュニティの持続あるいは従前居住の魅力から、被災地を離れようとしないう傾向がある中で、受け入れ不可能な被災者が発生した場合に、疎開避難をいかに軌道に乗せるのか。関東大震災の挑戦に学ぶ必要がある。

7. 都市復興と人間復興の融合

次に向けて解決が急がれる課題の第3は、人間復興への正しい備えである。

「地震は自然現象、被災は社会現象、復興は政治現象」といわれる。応急から復興さらには伝承にいたるまで、バケツリレー神話にも示されるように、否応なく政治意図や社会風潮に支配されるからである。その結果、被災者の人権が侵害され、生活再建や社会変革が後回しにされてしまう。ここでは、都市復興と人間復興の融合を如何にはかるか、人間復興や社会改革の道筋をどう作るかが、問われている。

1755年のリスボン地震は、フランス革命につながった。1854年の安政南海地震は、明治維新につながった。その一方で関東大震災は、海外侵略につながっている。大規模な災害は、その時代その社会の矛盾を顕在化させる。その矛盾は、社会改革の未来を指し示す。その未来が、戦争であってはならない。

関東大震災では、貧困層の拡大、近代化の破綻、市街地の疲弊といった歪みが顕在化した。それらを、復興の中で解決しなければならなかった。

凌雲閣（浅草12階）などの倒壊に代表される近代建築の脆弱性は、耐震基準の見直しによって改善された。超過密の密集市街地の危険度は、部分的ではあるが都市計画事業の実施により改善された。その一方で、貧困にあえぐ市民の生活苦は、生活福祉のために設置されていた社会局により改善されるはずであった。だが、それは叶わなかった。

震災直後の復興の方針では、都市復興と人間復興の両立が目指されていた。デモクラシーの追い風を受けてのことである。政府は臨時震災救護局を設置し、被災者の救護や生活の支援に、当初は積極的にあたっている。被災者の生活支援のために、公衆浴場、公衆食堂、簡易宿泊所などの施設が整備された。

被災者の住宅再建を支援するために恩賜金を使っただけの資金提供も行われている。食堂や浴場だけでなく、職業紹介所、婦人授産所、児童健康相談所などもつくられている。すべての被災者を対象に、その生活環境を整え、救護や支援につなげようとしている。寄り添う支援、引き出す支援の展開を見ることができる。

ただ、国防への流れが強まる中で、被災者支援の流れが弱められ、人間復興はとん挫してしまった。福田徳三をして「後藤が企てる復興は形式復興に偏し、道路、建物、公園等に主として着眼している」と言わしめたように、人間復興が政府レベルで切り捨てられてしまった。上述の臨時震災救護事務局は半年後の3月に廃止されている。

関東大震災の人間復興の芽が摘まれたことを、失敗の教訓として学び取る必要がある。モダニズムやデモクラシーとファシズムや軍国主義が拮抗する中で関東大震災が起きたが、復興の取り組みが蛇行するなか

で、軍国主義に軍配が上がる。コミュニティの核として、共助や救護で大きな役割を果たしていた町内会も思想善導運動の波に飲み込まれ、戦争のお先棒を担ぐことになってしまった。

なぜ、戦争に流れていったのか。復興で軍部が被災者に寄り添い信頼を得たこと、震災への恐怖感が戦争への恐怖感にすり替わったこと、誤った精神復興が強制されたことなど、その原因は多岐にわたる。経済的な危機が、侵略の背中を押したことも確かである。自由の確保、画一性の排除、そして何よりも平和の追求がいる。

8. 災害ボランティアと連携協働

関東大震災でも、内外から財政支援はもとより人的支援がよせられた。この支援なくして、関東大震災の復興はなかった。財政支援では、海外から4,000万円、国内から6,000万円の約1億円の義捐金が集まっている。国際交流がさほど活発でなかったこの時代に、アメリカやイギリスなど海外の40カ国ほどから多額の支援を受けている。

人的支援では、官民入り乱れての多様な組織や団体が、被災者の救護や支援にあたっている。数量的な実態は明らかでないが、全国各地から救護団が駆けつけている。濃尾地震で活躍した日本赤十字は、医療救護の先頭に立っている。避難所や被災地での救護活動には、町内会と共に青年団や在郷軍人会が大きな役割を果たしている。こうした官の組織や団体と共に、宗教団体や学生組織などの民の組織も支援活動を展開している。いわゆる災害ボランティア活動が、関東大震災時において既に存在していた。

そのなかでも特記すべきは、学生たちを中心としたセツルメントの活動である。東京大学の学生たちは、避難所での被災者支援に取り組んでいる。東京大学や上野公園に避難してきた被災者の相談活動や名簿作りに取り組んでいる。そこには、ひとり1人を大切に作る姿勢がくみ取れる。東京罹災者情報局をつくって、避難者カルテをつくっている。現代の被災者台帳の原形をそこに見ることができる。関西学院大学の学生た

ちも、被災地に駆けつけて炊き出し活動を展開している。

賀川豊彦は、震災後すぐに東京に駆けつけ、本所に拠点を構えて、学生たちとセツルメント活動を展開している。被災者に対して、職業指導や法律相談さらには編み物教室などを行って、自立を引き出す支援活動を多角的に行っている。ボランティア活動を物資提供や労力提供にとどめず、知的情報の提供も含めた総合的で自律的な支援活動として展開している。

次の巨大地震では、阪神・淡路大震災を質量ともに上回る災害ボランティア活動が、間違いなく必要となる。その阪神・淡路の支援活動が風化し、比較的小規模な災害においても必要なボランティアが集まらない。この状況下で、災害ボランティアの再構成をはかることが求められており、その再構成に関東大震災のセツルメント活動の教訓を生かしたい。

なお、関東大震災時のこの支援活動の経験は、1935年の台湾の新竹台中地震の際に移転されている。台湾の人々から東日本大震災に多大な支援を受けたが、その支援活動の源流に、この台中地震の際の、日本からの学びがあるといわれている。現代の私たちも、関東大震災のボランティアに学ばなければならない。

補注

- (1) 経済学者の福田徳三は、後藤新平の都市復興は道路や建物に偏しており、人間の生きる権利を保障する人間復興に敵対していると、厳しく批判している。福田「復興経済の原理及若干問題」(関西学院大学出版会)を参照。
- (2) 事前の都市復興では、後藤新平が大学教授の佐野利器や内務官僚の池田宏らと、1917年に結成していた「都市研究会」が果たした役割が大きい。シカゴ大火で定着したパークシステムを含め、都市計画の技法や制度の多角的な検討をはかっていた。組織の事前復興では、社会事業を実施するために設置されていた、官の組織として社会局が、民の組織として共済会と協調会が果たした役割が大きい。
- (3) 風速が強いと、火炎は時速100~300mの速さで拡大する。その速さゆえに左右両側から拡散してくる火炎に取り囲まれて退路を断たれ、大量の人が逃場を失って焼死する。

参考文献

- 1) 北原糸子(2011), 関東大震災の社会史, 朝日新聞出版
- 2) 田中傑(2006), 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
- 3) 越山健治(2023), 関東大震災復興を住宅再建から再考する, 都市計画, 363号, 日本都市計画学会