

平成21年3月26日

## 「1923関東大震災第2編」報告書案について

分科会主査 鈴木 淳

当分科会が取りまとめた別添報告書案について、本委員会においてよろしくご審議頂きますようお願い致します。以下概要についても、専門調査会及び中央防災会議報告時の説明資料としても利用致しますので、合わせてご審議頂きますようお願い致します。

## はじめに

1923（大正12）年9月1日に発生した関東大震災は、首都圏に死者10万人、住居焼失者200万人を超える日本の地震災害史上最大の被害をもたらした。地震によって発生した火災が被害を拡大し、広い範囲での交通機関、上水道、電力、通信、橋梁など社会資本の機能喪失が人々の生活を脅かし、流言による殺傷事件も生じるなど、今なお関東大震災以外に参照すべき事例がない事象も多く、災害教訓として重要である。本編では震災発生直後の人々の対応を扱う。

## 第1章 消防と医療

当時の消防組織は断水や同時多発火災を想定していなかったため、一部で延焼を阻止したものの、火災の拡大を防ぎきれなかった。火災の延焼の中で避難した人々の大半、約百万人は上野公園、皇居前など焼失地域外縁部の空地に避難した。避難場所となった焼失地域内の空地では、浅草公園、横浜公園のように周囲への延焼が一方向ごと逐次で、池など容易に利用できる水や延焼を遮る樹木がある場合にのみ多くの生存者があった。医療機関が焼失した江東地区や横浜では医療救護が深刻な課題で、3日以降、地方からの来援を得て本格化し、徐々に組織化され、15日ころに伝染病予防を中心とする体制に転換した。鉄道は避難と救援の手段として復旧が急がれ、4日に東京、6日に横浜と外部との連絡が回復したが混雑は激しかった。中央線、東海道線の全通は10月下旬となり、これを補うべく艦船による旅客輸送も行われた。電灯は東京で4日、横浜では8日以後に逐次復旧した。

## 第2章 国の対応

当時前首相加藤友三郎が死去し、山本権兵衛が組閣中であった。政府首脳が事態の深刻さを認識したのは1日の夜で、2日朝の閣議で臨時震災救護事務局の設置、戒厳令の適用、非常徴発令の発令を決定したが、対応が本格化するのには2日夜の山本内閣の成立を経た3日月曜の朝からとなった。5日に食糧配給体制を決定し、7日に支払猶予令を出して当面の対応を固め、19日の帝都復興審議会官制公布で復興の段階に入った。救護と治安維持の第一の担い手であった警察は奮闘したが、庁舎の焼失、電話の途絶、そして何より人手不足のため力及ばず被災者の批判を浴びることが多かった。当時は機動隊がなく、3日以降に他府県からの応援を得るまで人的余裕がなかったため、警視總監は早くから戒厳令を適用して軍を対応の中心とすることを求めた。軍は各部隊の判断で震災直後から救護活動を開始し、2日には周辺からの招致部隊も含め東京の被災地に部隊を展開したが、十分な情報を集め伝達することができなかったため、一部で混乱を生じた。3日以降は地方部隊を招致し、戒厳司令部の統制の下で、治安維持のほか、救護や応急復旧に活躍して存在感を示した。海軍も、横須賀方面での救護のほか、艦船を利用した輸送を中心に貢献した。

## 第3章 地域の対応

被災地の府県、市町村は1日夜から食料の確保と炊き出し、避難所の整備などを進めた。

当初は区や町村ごとの対応の格差が大きく、また量的に被災者全体に行き渡る対応はできなかったため、住民のボランティア的な活動が果たした役割が大きかった。東京では6日ころから救援物資の配給が組織化され、陸軍が郡区役所まで運搬した物資を郡区役所が配給したが、調査、運搬、配給の担い手は町内会で、従来設けられていなかった町でも急遽結成された。東京市は2日から遺体を収容、4日に道路橋梁の復旧に着手し、5日から給水をはじめ、7日ころには山手の非焼失地区で水道を復旧し、また尿尿や塵芥の処理も開始した。これらの作業では地方から来た青年団、在郷軍人会などの応援団体が果たした役割も大きかった。横浜では在泊した汽船が救護で重要な役割を果たし、5日以降外国からの救援物資も到着したが、被害状況がより厳しく、遺体収容が6日、給水や道路橋梁復旧は8日からとなった。千葉県が安房郡の深刻な被害を把握したのは2日の午後以降で、食料を配給した安房郡役所では食料が底をつき、9日以降汽船での緊急輸送が行われた。この他の地方でも郡町村が救護の主体となったが、実際には住民の助け合いによるところが大きく、津波や土砂災害による被害を受けた地域や深刻な被害を受けた大規模工場では十分な対応ができず、軍隊など外部からの救援を待って対応が本格化した。

#### 第4章 混乱による被害の拡大

関東大震災時には横浜などで略奪事件が生じたほか、朝鮮人が武装蜂起し、あるいは放火するといった流言を背景に、住民の自警団や軍隊、警察の一部による殺傷事件が生じた。流言は地震前の新聞報道をはじめとする住民の予備知識や断片的に得られる情報を背景に、流言現象に一般的に見られる「意味づけの暴走」として生じた。3日までは軍隊や警察も流言に巻き込まれ、また増幅した。

#### おわりに－関東大震災の応急対応における教訓－

関東大震災は当時の人々の想定を超えた大災害であったうえ、技術進歩への過信から災害への備えが軽視されていたため、被害が拡大した。最初の3日間ほどは被害の大きさと通信の途絶からだれも災害の全貌が把握できず、救護の不手際や流言による混乱が生じた。救護に利用できる施設が偏在し、一部は焼失したことも救護の遅れをもたらした。実際の救護活動では炊出し、避難場所提供、労力奉仕などボランティア的な人々の果たした役割が大きかった。国内外、古今の災害を参照して、建造物・施設の耐震防火、応急対応のための物質面の備えを進め、災害に対応できる制度組織を整えるほか、一般市民の大規模災害に際して起こりうる事態への理解を深めておく必要がある。

## 1 分科会の開催状況及び今後の予定

H18. 12. 5	第1回開催（内閣府）	構成及び執筆分担の検討
H19. 2. 20	第2回開催（内閣府）	担当原稿の検討
H19. 2～11	原稿執筆	
H19. 11. 8	第3回開催（内閣府）	担当原稿の検討
H19. 12. 20	第4回開催（内閣府）	担当原稿の検討
H19. 12～H20. 2	原稿執筆	
H20. 2. 29	第5回開催（内閣府）	報告書案の検討＜最終回＞
H20. 2～	原稿執筆	
H21. 3. 11	小委員会で報告書案を審査	
H21. 3. 26	専門調査会で報告案を審査	
	最終原稿確認を経て、校了を予定	
	報告書（200部）完成を予定	

## 2 分科会委員

○鈴木 淳	東京大学大学院人文社会系研究科准教授
関沢 愛	東京大学大学院工学系研究科教授
西田 幸夫	東京理科大学総合研究所COE技術者
佐藤 健二	東京大学大学院人文社会系研究科教授
*北原 糸子	神奈川大学大学院教授
武村 雅之	鹿島建設（株）小堀研究室プリンシパル・リサーチャー
岡田 直	横浜都市発展記念館調査研究員
土田 宏成	神田外語大学講師
加藤 智康	國學院大学大学院文学研究科
嶋 理人	東京大学大学院人文社会系研究科
中澤 俊輔	東京大学大学院法学政治学研究科
吉田 律人	横浜市史資料室専門職員

（○：分科会主査、※：専門委員会座長、\*：専門調査会小委員会座長）

（執筆協力者）

金子 浩之	伊東市教育委員会生涯学習課市史編さん係長
栗木 崇	熱海市教育委員会生涯学習課学芸員

事務局

<内閣府>

山崎 速人	政策統括官(防災担当)付災害予防担当企画調整官
相澤 竜哉	政策統括官(防災担当)付災害予防担当参事官付主査
大石 真裕	政策統括官(防災担当)付災害予防担当参事官付

<(財)日本システム開発研究所>

山田美由紀	研究部第二研究ユニット
前田 裕美	研究部第二研究ユニット