

自治研究 かながわ

2023 **12** No.205
(通算 269号)

CONTENTS

巻頭言 地球沸騰の時代
21世紀社会の総力戦に必要な論点

特集 関東大震災 100年

関東大震災 —東京と横浜—

関東大震災と東日本大震災をつなぐ

—昭和三陸津波の復興の位置づけ—

元神奈川県立大学特任教授 北原 糸子 …… 1

横浜の関東大震災 —大規模火災と消防体制を中心に—

横浜都市発展記念館主任調査研究員 吉田 律人 …… 15

関東大震災から百年 首都近郊の地震リスクと市民防災

—熊本地震・大阪北部地震から見えてきた課題—

神奈川大学名誉教授 佐藤 孝治 …… 24

震災100年目の横浜市街 (空撮 佐藤孝治)



公益
社団

神奈川県地方自治研究センター

地球沸騰の時代

21世紀社会の総力戦に必要な論点

今日、地球規模の温暖化による気候変動が続く中で地球沸騰の時代と言われるようになってきた。21世紀の地震災害や異常気象による激甚災害が多発する中で、自然災害から国民のいのちと暮らしを守るためには社会の総力戦としての取り組みが必要になっている。社会の総力戦でいう「総力戦」とは省略された表現であり、正式には国家総力戦（Total War）のことを指す。

国家総力戦とは、国家が戦争遂行において有する国力を総動員して戦う形態の戦争で、20世紀の第1次世界大戦や第2次世界大戦がその典型的な例である。総力戦という概念によって、たとえば戦前日本の国家総動員法による国家のすべての人的・物的資源を政府が統制運用できる強制的な動員体制のことを思い浮かべる向きもあるだろうが、この理解は必ずしも正確なものとは言えない。

総力戦とは、国力に含まれる軍事力だけでなく、経済力、技術力、科学力、政治力、思想的な力などを総動員する戦争体制のことを指している。第1次世界大戦が史上初の総力戦であり、第2次世界大戦で本格的な国家の総力戦へと移行した。

わが国でも日英同盟のもとで第1次世界大戦に参戦し、戦争における勝利は国力のすべてを軍需へと注力し、国家が総力戦体制を取ることが必須であるという考え方が受け入れられるようになってきた。このことをもって総力戦体制を国民の強制的な動員体制のことと見なすのは、様々な要因を単純化し過ぎた見方である。

このような総力戦概念成立の背景には、20世紀初頭の大量生産方式の確立と航空機などの技術革新による近代的兵器の登場があった。その結果、第1次世界大戦では約900万人、第2次世界大戦では約7,000-8,000万人の犠牲者が出たことは悲惨な人類史の記憶である。

21世紀になって、2011年東日本大震災、2016年熊本連鎖地震、2018年7月集中豪雨や台風24号、2019年の令和元年房総半島台風や令和元年東日本台風など、地震災害や気候変動の影響によって激甚災害が多発し、新型コロナウイルス感染症による世界的なパンデミックも発生したことによって、国民のいのちと暮らしを守るために、抜本的かつ総合的な防災・減災対策の確立が必要となってきた。

国土交通省の「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト—いのちと暮らしを守る防災減災」（2020年9月）は、これまでの施策だけでは対応しきれない新たな課題が顕在化したことを背景に検討が始められた。具体的な課題としては、①気候変動や切迫する地震災害等に対応したハード・ソフト対策のあり方、②防災・減災のためのすまい方や土地利用のあり方、③交通分野の防災・減災対策のあり方、④防災・減災のための長期的な国土・地域づくりのあり方について、の検討を推進することになった。

気候変動や地震災害の多発によって生じた新たな課題に対して社会の総力による取り組みを目指すものとして評価できる点もあるが、同プロジェクトから抜け落ちた重要な論点が存在する。コロナ禍で顕在化したエッセンシャルワーカーに対する評価やその人材確保の方策など、1980年代以来続いてきた「小さな政府論」への批判的な検証が必要であり、自然災害の多発や公衆衛生の危機下での自治体のあり方、広域合併、職員の非正規化などを再考することなしに社会の総力戦体制を担保することはできない。

国土強靱化政策は防災・減災にとって重要であるが、国土を支える自治体や地域社会の弱体化が進む中では地域の防災・減災の実現は困難である。今日必要なことは新たな技術革新や政策的な発想により自治体や地域社会を強靱化することである。古来、災害大国日本では地域の自治が重要な役割を果たしてきたことを謙虚に学ぶ必要があるだろう。

佐藤孝治

（神奈川自治研センター理事）
神奈川大学名誉教授

震災 100 年プロジェクト

第1回講演会 「関東大震災—東京と横浜—」

第2回講演会 「関東大震災と東日本大震災をつなぐ
—昭和三陸津波の復興の位置づけ—」

元神奈川大学特任教授 北原 糸子

本稿は、神奈川自治研センター「震災 100 年プロジェクト」として開催された 2023 年 1 月 28 日と 3 月 14 日の講演会の記録である。以下は、編集部において作成した講演録を北原氏が加筆・修正したものである。

「関東大震災—東京と横浜—」

今日は、東京の被害と比べて横浜の被害はどうであったのか、その類似性と差異について述べてみたいと思います。関東大震災は、相模トラフがズレて起こった大きな地震ですので、震源地に近い横浜が大きな被害を受けたのは当然なのですが、「帝都東京の被害に注目が集まり、横浜は顧みられなかった」との指摘が当時からありました。横浜の被害が大きいのに、関心は東京に向けられている、という 100 年前の指摘は現在にも通じるものがあると言えます。そういう意味で、横浜の被害に焦点をあてて第 1 回講演会を行う震災 100 年プロジェクトに敬意を表したいと思います。

地震発生と政治の状況

関東大震災は、1923 年 9 月 1 日午前 11 時 58 分に発生します。この時の内閣は首相の加藤友三郎が 8 月 24 日に死去して首相不在の状態でした。後任の山本権兵衛には天皇から内閣組閣の指示が下っていたのですがなかなか閣僚が決まらないという状況だったようで、実際に組閣できたのは 9 月 2 日の夜になってからでした。ですから、地震発生から 1

日経過する 9 月 2 日の段階ではまだ新しい内閣は成立しておらず、前外務大臣の内田康哉が首相代理を務めています。

ここで重要なのは、9 月 2 日の段階、すなわち前内閣の時に基本的な応急対策の組織、命令などが整ってしまうということです。

「非常徴発令」（勅令 396 号、震災救援物資の緊急調達）、「臨時震災救護事務局官制」（勅令 397 号、震災事務を司る臨時震災救護事務局の設置）は早めに決まって、「戒厳令」（緊急勅令 398 号、立法・行政・司法の権限の一部又は全部を戒厳司令官に委ねる）はやや遅く、9 月 2 日の午後 3 時頃に発令されたと言われています。この結果、9 月 5 日頃から約 5 万人の軍隊が東京に集結することになります。ともかく、震災対策に関するこの 3 つの勅令が新内閣成立以前に発令されているということです。このことについて、今井精一先生（横浜市立大学名誉教授、『横浜の関東大震災』2007 有隣堂など）は「新内閣に予定されている内務大臣の後藤新平の手足を縛るためだ」との解釈をされています。その意味するところの詳細は不明ですが。

救護対策と復興計画

新内閣の後藤新平内務大臣の日記から震災後の動きを見てみます。後藤新平はメモ魔で、大変読みにくいのですが、次のように書いてあるようです。

-
- 二日 午後六時青山東宮御所ノ御茶屋ニテ親任式 鮮人ノ報起ル
 - 三日 昨夜亀戸ノ殺傷起ル 復興議起案
 - 四日 次官 総監任命ノ議午前十一時半即決 社会局長 後任(池田宏)モ決定 直上奏裁可ヲ頼タリ
 - 五日 空白
 - 六日 内閣員 復興議ヲ内示ス
 - 七日 空白
 - 八日 横浜行
-

2日、午後6時、東宮御所のお茶屋にて親任式。「鮮人ノ報起ル」は朝鮮人に関する流言が飛び交っている、ということです。

3日、亀戸の殺傷起こる。これは、労働運動家の平澤計七ほか10名が亀戸警察署に捕らえられ殺される事件(亀戸事件)です。「復興議起案」4日の可能性もあります。

4日、「次官」は内務次官のことで、当時社会局長であった塚本清治を内務次官にします。社会局長の後任に池田宏(内務官僚、1926年から神奈川県知事)を任命します。「総監」というのは警視総監です。このように自分の意が通じる人事を行って、「直ちに裁可してほしいと頼んだ」と書いています。

6日、「内閣員 復興議ヲ内示ス」は閣議で内閣員が復興議を内示した、と読めます。帝都復興議は後藤新平が出したという理解が一般的ですが、後藤の起案があって、それに基づいて官僚が内示した、ということになるかと思えます。ただしこの解釈は傍証を固めていませので推察の域はできませんが。

7日の日記は空白ですが、6日の閣議が30億円の帝都復興予算などをめぐって大変揉めますので事後の対応にあたったのかもしれない。

8日に初めて横浜に行きます。「横浜復興誌」では「9日に後藤が来た」という記録があります。財部 彪海軍大臣が同行した、という記録もありますが、横浜に来て何をしたかは記述がないのでわかりません。

ともかく、復興議は提案しているけれども横浜に行ったのはその後だ、ということです。

「復興議起案」

9月4日の後藤新平による「復興議起案」を見てみます。

-
- 一、千葉県習志野及下志津演習廠舎二一万五千人を容ルヘキコト
 - 一、陸軍テントハ戒嚴司令官ト協議ノ上取計フヘキコト
 - 一、バラックハ工兵ニ建築ヲ託スルコト
 - 一、材料ハ救護事務局ニ於テ徴集支給スルコト
 - 一、米サヘアレハ炊出シ得ルコト
 - (中略)
 - 一、軍隊ニ於テ自治団、青年団ノ凶器携帯ヲ禁シ必要ノ場合ニハ差押ニコト
 - (中略)
 - 一、火災保険金ノ支出能否ヲ審議決定スルコト
-

「復興議起案」の内容を簡単にまとめると、(1)朝鮮人問題への対応策、(2)朝鮮人問題への対応は警察が対応、(3)食料の確保、(4)バラック建築、(5)自警団への対応策、(6)遺体処理の焼場の設置、(7)医療(軍隊と赤十字)、(8)火災保険、などです。

最初にある「下志津演習廠舎二一万五千人を容ルヘキコト」は、朝鮮人の収容のことを指しています。騒動を起こすかどうかはわからないけど、ともかく1万5千人の朝鮮人を

収容するというものです。

自警団への対応の記述もあります。「軍隊において凶器の携帯を禁止し、必要な場合は差し押さえる」などとしているので、すでに9月4日の段階で自警団の騒動の情報が届いていたということになります。実際に凶器によって殺傷が行われていたことをうかがわせる内容となっています。

また、火災保険金の支払いについては後々まで揉めることとなります。火災によって焼失したので保険金は支給すべきだという世論は高まるのですが、結果的には支給されません。後に見舞金を支給することで決着します。

「帝都復興ニ関スル根本方針」

9月4日にはまた、後藤新平による「帝都復興ニ関スル根本方針」が閣議決定しています。(1) 帝都東京を欧米の都市のごとく近代化する、(2) 公共道路や橋などは国費で行う、(3) 個人住宅は民間金融で行う、などを内容としています。ここでも帝都復興が中心であって、横浜への言及がないことは注目すべきです。

まず地震の歴史から —大正関東地震(1923)、元禄関東地震(1703)—

関東大震災は相模トラフが動いて地震が起きたわけですが、この220年前には関東大震災(大正関東地震)より大きい規模と言われる元禄関東地震(1703年11月23日)が発生しています。海洋プレート境界での地震は一定の間隔で発生すると言われていて、元禄関東地震は千葉方面に大きな被害が生じたようです。

元禄関東地震は、房総半島に6,500人余の死者が出ています。津波による被害が大きかったようで現在でも記念碑がたくさん残っています。また、小田原はほぼまる焼け状態で2,200人余の死者が出る被害がありました。被災資料もあまり残っていない状態です。

関東大震災の被害は1府6県におよんでいて、東京市と横浜市で死者が9万人を超えています。これは、震災の死者全体10万5千人の88%を占めています。全焼家屋も東京市で30万戸、横浜市で6万2千戸に上って火災の影響が大きかった。神奈川県では津波で425戸が流出、静岡県で881戸が流出しています。内務省がまとめた「大正震災誌」では、1府6県の被害状況を円グラフや棒グラフで表していますが、横浜市の被害世帯の割合が圧倒的に多いことがわかります。

東京市 —当時と現代—

当時の東京市の面積は現在の8分の1、人口は4分の1くらいですが、狭い地域に人口が密集しているので、人口密度は現在の2倍程度ありました。東京市の43%は焼失しています。発火点が当時の記録からわかります。延焼範囲は日本橋区(当時、以下同)が100%、神田区、本所区が95%、深川区が85%となっていて、麴町など高台は延焼していません。神奈川県では高台が土砂崩れ被害にあったことと対照的です。

焼死と圧死の比率を見ますと、本所区では5万4千人余が死んでいますがそのほとんどが焼死です。他方、牛込区では200人余が死んでいますが焼死ではなくすべて圧死です。建物の倒壊などによる死者よりは、火災による焼死の比率が圧倒的に大きいという被害の特徴が見て取れます。火が非常に速かったのは、台風の翌日で風は強かったからだと言われています。

横浜の震災被害

では、横浜の被害はどうであったか。当時の陸軍参謀本部の職員が歩いて焼失地域を調べて地図に残しています。陸軍が軍用と思われませんが、被災状況も書き留めています。9月5日頃の記録のようです。

- ・住民状態 目下一般ニ鎮静ニ復セルモ、夜間稀ニ鮮人騒ヲナスモノアリ
- ・中村川、掘割川ハ共ニ兩岸崩壊、道路亀裂ヲ生ジ、自動車、馬車ノ通行不可ナリ
- ・大岡川ハ兩岸崩壊甚シク河岸ニ満ツ、道路甚シク亀裂ヲ生ジタリ

箱根山中の土砂災害も記録されています。「箱根温泉付近・大平台、全戸数 380 戸、全壊焼 240 戸、死者 60 名」などの記録が地図に書き込まれています。

東京と横浜の被害の比較

東京と横浜の被害の比較をすると、東京市（当時、人口 230 万人）の約 7 割（160 万人）、横浜市（当時、人口 45 万人）の 9 割（41 万人）が被災しますので、横浜の方が圧倒的に被害の割合が大きかったと言えます。横浜の被害の特徴は、県庁・市役所が焼失し、応急手当が遅かったということにあるようです。東京は府・市庁舎（有楽町）が健在で、被災者を収容したりしたという記録が残っていますが、横浜の場合は安全だと思われていたところに火が入って夕方にはまる焼けになっているということが起こっています。市役所でも重要な書類を倉庫に入れて逃げたのですが、戻ってきたら全焼していた、ということのようでした。港も、揮発庫や石油庫の爆発があつて機能しなかったようです。

死者は 2 万 2 千人で、震度 7 の震源に近い場所だったので逃げる時間も東京に比べて短かったというようなことが「神奈川県震災誌」や「横浜市震災誌」などに詳しく出ています。100 人以上の死者が発生した場所や出火点などが調査され、地図に記録されていますが、今の横浜公園から中華街、山下町あたりまでは「調査不能」と記録されています。調査不能とは、瓦礫の倒壊が多数で遺体が多数あり

早急の救出が不可能だったということのようです。建物倒壊による集団的に発生した圧死や焼死も 4,500 人を数えています。横浜地方裁判所では 140 人、天神坂（日ノ出町近辺）で 270 人、在留外国人で 1,789 人の死者が出ています。山下町では中国人の遺体が 1,500 体余りあったと、かなり後のことですが記録されています。ともあれ、横浜の場合は被害調査も遅れ、遺体発掘にも時間がかかったということのようです。

震災の軍隊対応（東京）

首都東京には第一師団と近衛師団という軍隊が常駐しています。震災時の衛戍司令官（えいじゅ：陸軍部隊が永久に駐屯すること）は近衛師団長の森岡中将ですが地震発生時は演習で東京を離れています。衛戍司令官は衛戍地を守る使命がありますので、第一師団長の石光真臣が衛戍司令官を代行します。9 月 1 日午後 2 時に、石光衛戍司令官代行は将兵 300 人を補助憲兵として派遣しています。火災発生に対応した消火活動や遺体処理を目的としたもので、東京近県の茨城県や群馬県からも早々に警官が派遣されています。

震災情報の発信と救援要請（横浜）

横浜の場合は、情報が途絶えて何が起こったかわからない状態だったようです。震災発生の日、神奈川県警のモリオカ警察部長が海を泳いで停泊中のコレヤ丸から大阪府や兵庫県に無線電信を送ったという記録があります。ちなみに、3 日のニューヨークタイムズには「東京がまる焼けになった」という記事が出ました。アメリカ大統領のクーリッジはすぐに対日支援に動き、多額の義捐金を呼び掛けたりしました。

震災の情報を受けた大阪府などは横浜が大変だと厚く救援を続けたようです。横浜市庁舎は 1 日に横浜公園内に仮事務所を設置しま

す。2日夕には県庁が全焼していて、海外渡航検査所を仮事務所にします。

横浜市に戒厳令が交付されるのは3日です。4日には警備隊司令官の奥平少将が1千名の軍隊を連れて横浜に入ります。根岸小学校を大隊本部としました。これとは別に、震災救護事務局の横浜支部を内務省三矢事務官以下30名の職員で設置しています。

横浜市長・渡辺勝三郎は6日、内務大臣あてに「戒厳令下、凶徒出没、市民自衛のため武器携帯、殺伐の気全市に満つ、兵員増加を請う」などのほか、救援の電報を打ちます。こうして横浜における緊急の対応が始まるわけです。

避難場所 —東京と横浜—

東京では、宮城前広場に30万人、上野公園50万人、浅草観音7万人、芝公園5万人、靖国神社5万人、明治神宮外苑3万人が避難しました。

他方、横浜の場合は、横浜公園や山下町公園などのほか、焼失地域周辺の高台となっている戸部町や蒔田町、中村町、根岸町などが避難場所になりました。バラックなどの公設避難所もできますが収容数が極めて少ない状態でした。被災者数41万人のうち公設避難所に収容できたのが8,990世帯、34,912人ということですから、収容人数は1割にも満たない状態だったということになります。多くの被災者は県内の郡部や東京府の郡部、遠くの他県に逃れる例が多かったと言います。

関西聯合のバラック寄贈

大阪府をはじめとした関西聯合が約200戸の組立式バラックを横浜に寄贈しました。関西聯合は関西各県の義捐金を元に500戸の組立式バラックを用意して、東京に300戸、横浜に200戸送りました。大林組が請け負いました。横浜では、中村町（現在の南区）の衛生

研究所跡地に4,866世帯、21,603人が「関西村」として避難生活したようです。「関西村」のなかにはバラックの並びごとに、和歌山通りや奈良通り、兵庫通り、大阪通り、京都通り、滋賀通り、石川通り、愛媛通りなど、義捐金に協力した8県の名前が付けられ、村役場や学校、病院なども置かれました。これは、当時の大阪の都市に対する考え方、すなわち自治組織としての村づくりという考え方が明確に出ていると思います。後に横浜市に引き渡されますが、2年間くらい「関西村」として存続していたようです。その様子が「関西村記念写真帳」（1924年、横浜市立図書館蔵）に写真とともに記録されています。東京の場合は政府の意向が強いかからか自治的な組織ではなくて、寄贈されたバラック300戸もバラバラに配置したようですが、横浜では「関西村」に一堂に200戸を配置して、自治組織によって「村」の運営が担われた、ということです。

東京市の避難所バラック

東京の場合、日比谷公園や上野、九段、青山外苑、芝公園、芝離宮、神宮内苑など7か所にバラックを設置して約2万人を収容しています。一番大きい避難所は6,000人収容の明治神宮バラックです。子どもの家や図書館、病院もある避難所で、自治組織もありました。横浜でもあったことですが、朝鮮人を別囲いで収容しています。

震災救護事務局は当初10万人を被災者収容の目標にしていたようです。東京の被災者は160万人ですから、その他の人はどうなるんだということですが、鉄道省は9月3日に電車賃を無賃にして地方へ逃れるよう指令します。出稼ぎ者が3分の1くらい居ましたので、被災地に止まるより郷里に帰ってもらう、という行政的には非常にうまいことをやりました。もちろん、東京だからできたのかもしれませんが。

行政的には長い間避難所に止まってもらいたくないわけですが、最終的には1万人以上の被災者が残るわけです。同潤会アパート（義捐金を元にした公設住宅）に入るよう「手当」していると行政側は言うのですが、入居は自己資金で行わなくてはならないわけですから、十分な手当とは言えないわけです。現在でも仮設住宅をいつまで開設するのかという問題はありますが。

富豪による避難所（東京・三井家）

横浜では平沼家という富豪の邸宅が焼けなかったようで被災者を収容したということがあったようですが、東京では三井家が三井本邸（大名屋敷跡地、約1万坪）にバラックを建てて被災者を収容しました。三井家は江戸・元禄のころから大きくなった商店ですが、義捐の意気はその時代から養われたのだと思います。本邸のほかにも所有地を貸したりして131棟1531戸のバラックを建設、500万円の寄付をしています。三井家の避難所に収容された被災者が残した感謝状や絵画が残されています。

全国へ散った避難者の把握

9月3日に鉄道・客船を無賃にして東京から逃れるよう促すわけですが、11月15日に全国避難者調査を実施します。「関東震災避難者調査員」を任命して国勢調査に準じた人口調査を各県で行います。当時の調査員任命は大変名誉あることだったようです。その調査で使用した「震災調査個人票」も残されています。

東京から地方へは約70万人が避難しています。避難先を見ると、関東5県が51%、信越・北陸が29%、近畿が10%などとなっています。結局、どこから東京に来ていたかがわかるデータでもあるのですが、出稼ぎ者の80%くらいが関東5県や信越・北陸の出身者だったと

言ってもいいと思います。

横浜の場合は、横浜以外へ逃れた避難民が約11万人いますが、東京府（郡部）へは21%、神奈川県郡部へは19%、関東圏と関西圏がそれぞれ17%などとなっています。横浜は関西圏のなかでも神戸との結びつきが濃厚なので兵庫県への避難の割合が多いのではないかと思います。

震災状況の違い —横浜と東京—

横浜と東京の震災状況の違いを比較すると、まず港湾部の救援力の違いがあります。横浜の場合は、東京汽船コレア丸から各地へ無線通信をしたのをはじめとして、救護事務所としても機能しています。横浜の港湾部は汽船による被災者の移送や食料・飲料水・石炭などの物資運搬が多数行われました。東京の場合は、竹芝棧橋の陸揚げが非常に狭くて十分に機能しなかったと言われていました。

もうひとつの違いは、外国人居留者です。横浜の場合は、中国人4千名を上海に送還するとか、在留外国人8,672名を京阪地方（主に神戸と思われる）へ船で移送、朝鮮人780名は華山丸に集めて帰国させたりしています。

もうひとつは、朝鮮人についての流言が横浜からはじまったと言われてはいますが、9月4日に横浜警備隊司令官に着任した奥平少将が流言について調査を行っています。例えば、「家屋放火の風評」について「調査結果、事実ナシ」であるとか、「家屋侵入、窃盗との噂あり、在郷軍人と協力して逮捕・殺害との風評調査」に「確証ナシ」などの記録が残っています。東京でもそうですが、「井戸に毒を入れた」という流言が各地で生じたようで、「毒投入の事実なく、水を飲もうと井戸を覗いたと判明」など、流言がもととなって虐殺が行われるという悲劇が起こったことは確かです。これらは「横浜市震災誌」4冊（1932年）に詳しく記録されています。

東京の復興への道

後藤新平が9月6日に「帝都復興ノ議」を閣議提案（全焼土買上案）しますが、大変な反対にあいます。21日に帝都復興審議会がはじまって、27日に帝都復興院ができますが、12月から始まった第47回臨時議会によって復興院提案による復興案が否認され、復興院ではなく復興局という形で決着します。この臨時議会閉会後の12月27日に、第48回通常議会を予定していたわけですが、登院途上の摂政宮（後の昭和天皇裕仁）を難波大輔が狙撃するという虎ノ門事件が発生し、山本権兵衛内閣は総辞職します。こうして、後藤新平が内務大臣として帝都復興に携わることができたのは4か月程度だったということになります。

その後、清浦奎吾^{きよらけいご}内閣が成立しますが、復興案に反対していた水野錬太郎が再び内務大臣になるなど、この内閣は復興にはあまり乗る気ではなくて都市計画の実務がなかなか進展しません。復興院が否定されて、内務省の外局として復興局が設置されたのは1994年2月25日ですので、ここから東京の区画整理が始まることになります。

横浜の復興への道

横浜の場合は、民間の動きが早いのが特徴です。9月11日に第1回市会が開催され、政府への要望を決議します。16日に市会の代表が後藤内務大臣に面会して、横浜の復興を帝都復興事業の一環として取り組むよう要請、20日には「横浜復興会」が結成され、原三溪（原富太郎）が会長に就任します。ここから民間がかたまって横浜の復興を推進します。「東京はこの間、甲論乙駁ばかりで混乱していて復興が進まないが、横浜では復興会に各種の常務委員会を作って民間のさまざまな要望を行政につなぐ役割を果たす」（横浜市復興会『横浜市復興会誌』1927年）など、民間力の差が出てくるのが横浜と東京の違いと言えます。

横浜の復興計画

横浜は震災前の1919年に六大都市として都市計画法の適用を受けていますので、震災復興は都市計画法に基づいて行われなくてはならないわけですが、1924年3月に復興計画について内務大臣に正式申請し、4月に焼失全域を土地区画整理するということで許可が出ます。7月には土地区画整理事業がはじまります。12画を横浜と国の半々で執行します。東京の区画整理案は65区画で、それぞれの区画でいろいろな議論があって決着しないということがあったようです。

横浜市の復興費は総額1億7百万円で、多額の市債を発行して賄ったという事のように。国の施行事業費は総額4千万円でした。

まとめにかえて

横浜は、震源に近く、震度7で震度も大きく、東京の場合は震度6程度。被災地域については、横浜は市域全体が倒壊して焼失、東京は都市中心部に被害が集中しています。一番の違いは、横浜の港湾環境を救援・復興に活用し、市民の一体感をもって「復興会」などの役割を力強いものにしたと言えます。ですから、復興祭は東京よりも1年早い1929年4月20日に行っています。東京の復興祭は世界恐慌の余波を受けるぎりぎりのタイミングの1930年3月26日に行われました。

時間の都合で横浜の復興計画を十分にお話しすることができませんでした。関東大震災における横浜の調査・研究ははじまったばかりです。横浜の被害の大きさと多様性について、さらに調査・研究を続けていかななくてはならない課題であると思います。

※本文中の「鮮人」は朝鮮人の蔑称ですが、歴史上の差別を直視し、朝鮮人虐殺の愚行を繰り返さないため、当時の文献のまま掲載しています。

「関東大震災と東日本大震災をつなぐ—昭和三陸津波の復興の位置づけ—」

今日は、関東大震災（大正 12（1923）9 月 1 日）と東日本大震災（2021 年 3 月 11 日）、その 10 年後に発生した昭和三陸津波（昭和 8 年（1933）3 月 3 日）についてお話ししようと思います。

昭和三陸津波は研究者の間ではあまり注目されてきませんでした。関東大震災は死者が約 10 万 5 千人、東日本大震災は死者・行方不明者が 2 万 2 千人余り、昭和三陸津波の死者・行方不明者は約 3 千人で、被害者の規模から関心が薄いのかもかもしれませんが、私は昭和三陸津波に着目することが大切だと思っています。昭和三陸津波は東日本大震災復興の先行形態だと云えるからです。東日本大震災の被災地は、80 年前に同じ地域を襲った昭和三陸津波からの教訓でいろいろな工夫をしてきた地域でした。その 36 年前には明治三陸津波（明治 29（1896）年 6 月 15 日、死者 2 万 2 千人）が東北を襲いましたけれども、政府はほとんど被災後の対策を立てませんでした。

最近発行した「震災復興はどう引き継がれたか—関東大震災・昭和三陸津波・東日本大震災—」（北原糸子著、藤原書店）では、東日本大震災の前に起こった昭和三陸津波に注目することが重要であるということに重点を置いて書きました。

なぜ昭和三陸津波に注目するのか

関東大震災の前には濃尾地震（明治 24 年（1891）10 月 28 日）という大きな地震がありましたが、被災地は農村でした。関東大震災は、東京、横浜などの都市化が進んできた地域が大きな災害に襲われ、予想もしていなかったことが起きました。この震災を教訓として、これ以降災害対策が練られてきました。

まずは、①このような都市の近代復興の全

体像はどんなものだったかということに関東大震災の復興策の経緯を通して考えたいと思います。

②次に、関東大震災の直前の 1920 年に施行された都市計画法に注目してみたいと思います。震災復興は、後藤新平の主導によるとは云えますが、この都市計画法があったからこそ復興計画が成り立ったとも云えるからです。

③関東大震災で約 10 万 5 千人が亡くなった大災害の記憶が冷めやらぬ時期、震災の 10 年後に昭和三陸津波が発生します。内務省内閣官房都市計画課が出している「被害町村の復興計画報告書」（昭和 9 年）は、まさに、都市ではなく、農村を対象に都市計画法の法的精神を生かした復興計画が示されているからです。

④岩手県宮古市田老町は明治、昭和の津波被害を受けて長大な防潮堤を築いたことで有名ですが、当時の田老村の防浪堤（防潮堤）が築かれた経緯を見ておきたいと思います。

⑤最後に東日本大震災の復興と宮古市田老町の現在を考えてみたいと思います。

90 年前の昭和三陸津波

昭和三陸津波の被災 1 年後に『岩手県昭和震災誌』（岩手県、1934 年）が編纂されています。厚さ 8 センチもあるような分厚い報告書ですが、口絵には被害写真から復興の様子を伝える写真が多く掲載されています。

岩手県知事の発した「告諭第一号」として当時の状況が次のように書かれ、県民の奮起を促しています。

告諭第一號

今曉（こんぎょう：今朝）三陸沿岸ニ於ケル強震ニ伴ヘル海嘯（かいしょう：津波）並火災（釜

石が焼失したが火災はあまり起きなかった)ハ
被害甚大ニシテ往年ノ慘害(明治三陸地震、
1896年(明治29年)6月15日)ヲ想ハシ
ムルモノアリ之カ罹災同胞ノ救援ニ就テハ各
方面ニ於テ同胞共済ノ精神ニ基キ至大ノ努力
ヲ致サレツツアリト信スルモ此ノ際特ニ県民
心ヲ協セ萬難ヲ排シ罹災同胞ノ救済並被害地
町村ノ復興ニ當ラルヘシ時恰モ郷土將兵ハ熱
河掃匪(関東軍の熱河作戦、1933年2月~)
ノ爲盡忠(じんちゅう:忠義を尽くすこと)報
國ノ至誠ヲ輸シツツアリ希クハ忠勇ナル出動
將兵ヲシテ後顧ノ憂(こうこのうれい:後の心
配)ナカラシムルニ努メラルヘシ
昭和八年三月三日
岩手県知事 石黒英彦

※括弧注記は編者が挿入

「今朝の三陸沿岸の地震に伴う津波や火災は
被害甚大で、往年の災害(明治三陸地震)を想
起させるものだ。県民が心を合わせ、万難を
排して救済並びに被災地の復興に当たられたい。
ときあたかも、郷土の将兵は熱河作戦の
ため^{じんちゅうほうこくのしせい}盡忠報國ノ至誠をつくしているところな
ので後顧の憂いなきよう努められたい」と石
黒英彦岩手県知事が記しています。

時代背景として、東北に駐屯していた兵士
たちの多くが朝鮮半島や中国大陸に出兵して
いる時にこの大津波による被害が生じたとい
うことは記憶に留めておく必要があると思
います。

『岩手県昭和震災誌』には被災前後の写真が
たくさん記録されています。津波直前の釜石
港、被災後の倒壊した家屋が積みあがった釜
石町の写真もあります。釜石は復興計画の対
象となったので比較的早く魚市場や商店街な
どが復興しますが、その写真も記録されてい
ます。

「悲惨。全滅の田老村」「住宅の復旧成れる

田老村」という写真も見ることができます。

「日本赤十字社岩手支部救護班の活動」とい
う写真には赤十字の腕章をまいた看護婦の姿
もたくさん記録されています。当時、職業を
持った女性として看護婦はとても注目される
存在であったと思います。「愛国婦人会岩手支
部の活動」には多数の女性たちが手ぬぐいを
頭に被って布団を縫っている姿が写っていま
す。東北の3月は大変寒いので布団を作っ
ているわけですね。

そのほか、学者たちの調査会議の様子や被災
1年後に行われた岩手公会堂での慰霊祭の
様子も写真に記録されています。学者たちの
写真には、^{ほんだせいりく}本多静六(林学者、「公園の父」、
^{いまむらあきつね}今村明恒(地震学者)などが写っています。

関東大震災の復興策の経緯

次に関東大震災の復興策の経緯を見ていき
ますが、その前提として1920年に公布・施行
された都市計画法を見ていく必要があります。
明治時代以降の都市化の進展とともに都市の
計画的な整備のための法令がつくられていき
ます。東京の場合は、都市計画法の前身であ
る東京市区改正条例(1888年)が公布されま
すが、この時代、人口集中に対応したインフ
ラ整備が進んでいるわけでもなく、周辺の地
域への無秩序、無計画な市街地化(スプロール
化)が生じていきます。

このような無秩序に進む都市化の中で都市
計画法が考えられてくるわけですが、これを
熱心に推進したのが寺内内閣(1916年10月~
1918年9月)で内務大臣に就く後藤新平です。
1918年5月に都市計画調査会を発足させます。

この時に後藤の下で活躍したのが池田宏
(1881年生まれ)です。昭和三陸津波の時の岩
手県知事の石黒英彦とは同世代です。歩みは
違うけれども、この二人の活躍にも焦点を当
てて後ほどお話ししてみたいと思います。

池田宏は1918年に内務省大臣官房都市計画

課長に就きます。人口集中による都市化が進む中で東京市区改正条例を大阪や京都などの大都市にも準用しようという動きが強まります。そして、初代都市計画課長の池田宏を中心に内務省内で都市計画法制定への動きも強まるのですが、いろいろな文献を紐解いてみると、都市計画というのは官僚の中でも「言葉としてなじまない」、「冷眼視されていた」と最近の研究者は書いています。当時の日本は、地租で成り立っていて、農村が重要な位置を占めていたわけで、都市をきれいにするとか、都市の施設を作り替えるとか、膨大な費用が掛かる施策については大蔵省や内務省の中でも冷ややかだったということです。

後藤新平による復興計画のイメージが大きいので、この時期の都市計画というのはなにかしら華やかなものがあったように思うのですが、必ずしも政府全体の力を投じて復興にまい進したなどという事ではなかった、と書いている研究書も多く、そうだったのか、とあらためて思いました。

ともかく、こうした中を池田宏らの努力によって1919年に都市計画法と市街地建築物法が公布され、翌年1月に施行されます。

旧「都市計画法」とは何か

今お話している成立時期の都市計画法は、戦後昭和43年に改正され、それに伴って市街地建築物法も改められ、建築基準法が成立しましたので、それ以前の法律は旧法と一般に呼ばれているようです。

さて、東京市区改正条例の背景は、都市化の進展により都市貧困層の増大や労働運動の隆盛、米騒動などの社会不安の拡大などがありました。また、人口集中による住宅難と過密化への対策として交通の整備や計画的な市街地整備が必要とされていました。

こうした都市化の問題への対応策として都市計画法を六大都市（東京、大阪、京都、名古屋、

神戸、横浜）に適用し、無計画な都市の拡大・発展を統制・管理することを目指します。都市計画法は、都市の自治を基本に、都市の自立を促します。具体的には、隣接地域を含めた都市計画区域を設定し、住宅と工場地帯の区別を明確にすることや土地区画整理、土地収用、受益者負担などを盛り込んでいます。

後藤新平は東京市長時代（1920年12月～1923年4月）、永田秀次郎（官僚、政治家）、池田宏、前田多門（政治家、実業家）らを市の助役に就任させます。後藤東京市長は東京を欧米の近代都市に劣らない都市にするための都市改造案を構想し、1921年4月に「東京市政要綱」8億円構想というものを助役の池田を中心に作らせます。「池田宏伝記」（都市計画協会、昭和61年）によれば、この「8億円構想」には、道路・舗装や工作物収容、塵芥・屎尿処理施設、上水・下水改良、住宅地経営、電気・ガス事業、河川改修など14項目の事業が挙げられていて、都市計画街路に1億4千万、街路占有工作物処理に2億、港湾修築・水運改良に1億3千万など大半が道路関係に予算が割り振られています。これによって、当時、都市計画とは道路の整備のことだとの印象を与えたと言われています。

都市再建・改造構想としての「帝都復興ノ議」

関東大震災後の「帝都復興ノ議」は、この「東京市政要綱」を基に作られたと言われています。後藤新平は、関東大震災発生の五日後の9月6日に「帝都復興ノ議」を閣議に提案します。概略は次のようなものです。【 】はその後、構想が否決されたり、廃止された顛末を記載しています。

- ・ 内閣総理大臣を総裁とする臨時帝都復興調査会を設置し、帝都復興策を構想
- ・ 復興の計画及び執行のために独立した機関を

設置する【復興省→復興院→復興局】

- ・復興計画調査会を設け、政府の諮問機関とする
- ・復興に必要な経費は原則として国費とし、その財源は長期の内外債による
- ・被災地域の土地は公債を発行して、買収する。土地の整理をした後、必要に応じて適当・公平に売却または貸付をする【焼土買上案→区画整理】
- ・復興費は総額 30 億円【結果的に 6 億円余、後藤構想は実現せず】

帝都復興調査会を設置して、帝都復興策を構想し、これを実施するために「復興省」を提案しますが、1 か月も経たないうちに「復興院」に格下げされて、結局のところ総額 30 億の予算案は否定されて、翌年「復興局」が設置されることとなります。特に反対が大きかったのが焼土買上案です。土地をすべて買い上げて改めて売却または貸付けるという構想は否決されて、65 の区画ごとに地元の地主を代表とする委員会による区画整理をまかせることとなります。結果的に 6 億円余（1923 年～1930 年）の予算となり、後藤新平の「帝都復興ノ議」の骨格となる部分は貫徹しませんでした。そして、1923 年 12 月の第 47 帝国議会で後藤案は否定された後、12 月 27 日に難波大助による摂政宮狙撃事件が発生して、山本権兵衛内閣は総辞職しました。結局、関東地震が発生した 1923 年 9 月 1 日の翌日 2 日の夜に内務大臣に就任した後藤新平は、わずか 4 カ月足らずの在任期間にすぎませんでした。

関東大震災 10 年後の昭和三陸津波

昭和三陸津波は 1933 年 3 月 3 日、釜石市の東方沖約 200km、マグニチュード 8.1 の地震により発生しました。死者 4,516 人、家屋の流出・倒壊・浸水など 10,077 件の被害が出

ました。岩手県と宮城県に大きな被害が出ました。岩手県の死者・行方不明者は 2,644 人、宮城県は 466 人で岩手県の被害の方が圧倒的に大きいものとなりました。岩手県のリアス式海岸を遡上して高くなった津波が被害を大きくしたとされています。

当時の岩手県知事・石黒英彦の強い指示によって震災後 1 年で刊行された『岩手県昭和震災誌』（1934 年）をはじめ、その元になった昭和三陸津波関係の行政文書が岩手県永年保存文書として保存されています。当時の岩手県が実施した災害対応策の記録誌として重要な文献です。

石黒岩手県知事の震災復興予算

石黒岩手県知事は、熱心に震災復興に取り組みます。震災発生後の翌 3 月 4 日の未明に県幹部を招集して復興委員会を設置して、3,800 万円の復興予算を含む復興計画を作ります。そして 1 週間後の 3 月 11 日に、宮城県知事や青森県知事らとともに上京して内務省や大蔵省などに予算要求します。大蔵省は「復興予算は認めない」と強硬だったようです。結果、復旧予算として要求額の 3 分の 1 の 1 千百万円余の震災復旧資金補助及び融資額が決定します。復旧予算の省別内訳では、内務省が 350 万円余で救護を中心としたもの、農林省が耕地復旧など 710 万円余で予算の大半を占めています。

岩手県の震災費（約 1 千万）の歳入と歳出を見ると、歳入では国庫補助金が 40%、県債が 55%、歳出では災害土木復旧費（道路、橋梁など）17%、産業復旧費（耕地復旧など）67%、住宅復旧貸付金 10%となっています。

学者による被害地調査と復興提言

今村明恒や本多清六らの学者が 3 月 26 日頃から被災地調査に入ります。今村明恒は震災予防評議会でも震災調査を行います。外洋に面

している沿岸集落と、湾内の奥に位置する集落に分けて津波襲来のパターンの違いを分類調査し、予防対策の具体像を示します。先ほど写真で見た田老村はこれらの提言に基づいて復旧計画を立てていきます。

津波被害の1年後に各町村別に復興計画を企画・実施した報告書として「三陸津波に因る被害町村の復興計画報告書」（昭和9年3月）が内務大臣官房都市計画課から刊行されました。関東大震災の復興計画は、震災前に施行された都市計画法に基づいた計画が出されますが省庁内ではとても冷遇されたとお話ししました。しかし、昭和三陸津波の復興計画報告書が内務省都市計画課から出されているのを見ますと、「復旧」予算しか認めないという大蔵省でしたが、内務省側からは都市計画を基本とする多少の見直しがあったのではないかと思います。

つまり、昭和三陸津波の復旧も、関東大震災と同様に重要な復興計画として位置付けられたということだと思います。都市計画法の基本原則が昭和三陸津波の復興計画でよみがえったとも云えます。

「時局匡救事業」とは一農村恐慌による社会不安対策—

当時、1929年の世界恐慌に端を発した不況が続いていて、特に農村が大変窮乏していました。1932年5月には陸海軍の青年将校らが犬養毅首相を殺害する5.15事件が発生するなど社会不安も広がっていました。

時局^{じきよく}匡^{きゆう}救^{きゆう}事業^{じぎょう}は、このような不況下の景気対策として、1932年から3年間、約8億6千万の予算が投じられ、各地に配分されました。予算の配分は地方からの計画に応じて配布されたので、昭和三陸津波で被災した岩手県、宮城県の農村は、時局匡救事業予算を使って復興をはかることができました。実際、当時の大蔵大臣の高橋是清は被災地復興への

予算流用を是認する発言をしています。復旧だけでない復興予算と目される予算が出たということで、内務省都市計画課は復興と位置付けて進めたと考えていいと思います。時局匡救事業は、農村の窮乏対策でもあり、被災地では被災した農村の復興対策でもあった、ということだと思います。

岩手県の漁村復興

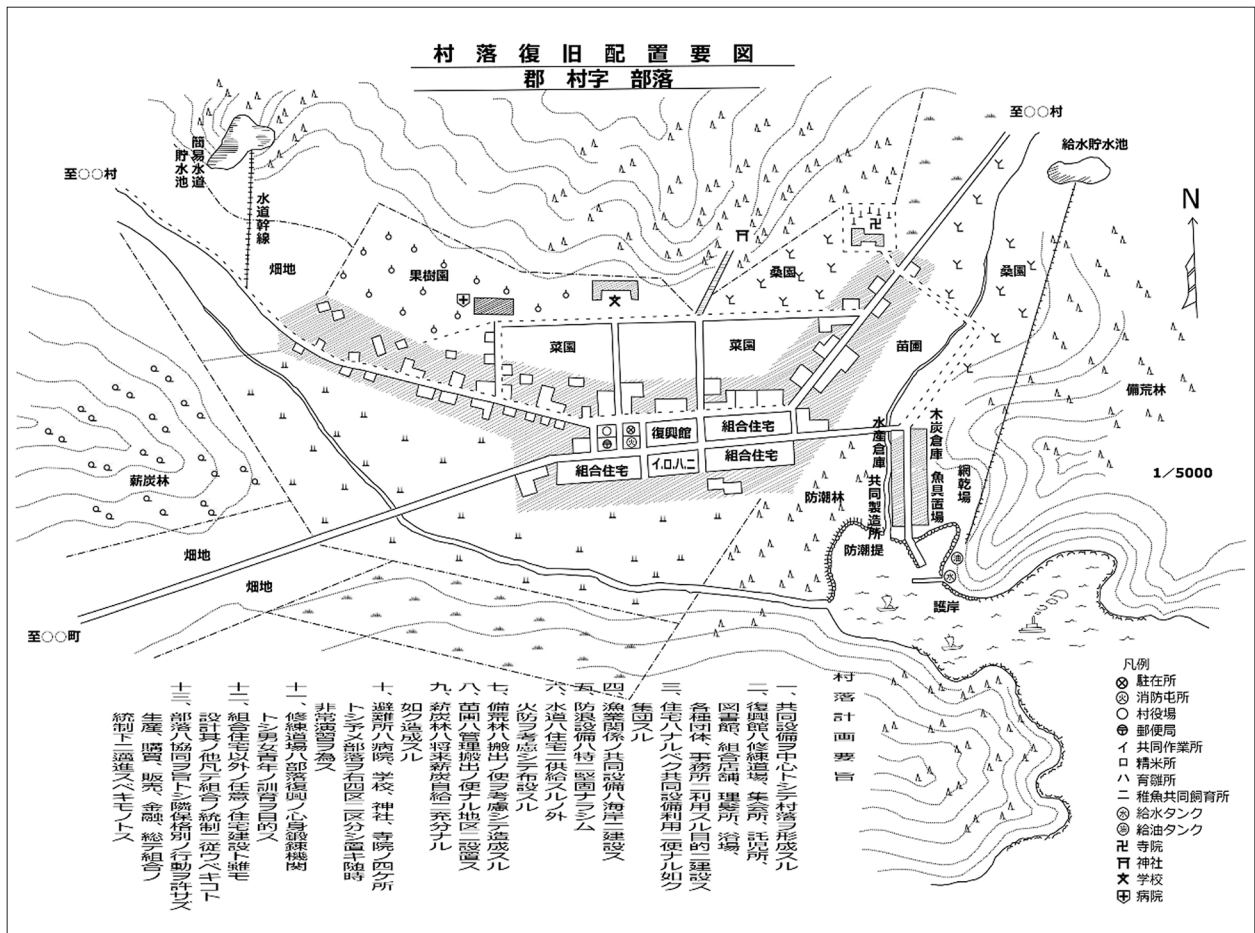
村経済の立て直しをはかることなど、村民の自立更生を促します。都市計画法では都市の自治を称揚していますが、それに通じるような村落の自治や自立を促す復興計画であったと思います。実現できたかどうかはわかりませんが、少なくとも自立できる村落の理想イメージを持っていたと言えます。実際に岩手県は職員を派遣してモデル的な村づくりを進めています。このような取り組みは、明治時代とは違う、市区改正条例とも違う、近代的な都市計画のパターンとして今につながっているのではないかと思います。

以下の「村落復旧配置要図」は岩手県永年保存文書として県庁に保管されている昭和三陸津波関係の史料「震災例規集」（下閉伊郡支庁）に綴られていた図です。ここには「復旧」要図とありますが、津波浸水の旧地ではなく、高所に移転して新しく作る村の理想的な「復興図」と読み取れます。

災害リーダーとしての石黒英彦知事

石黒英彦は1884年生まれで、東京帝国大学法科を卒業、文部官僚の後、朝鮮・台湾総督府を歴任したのち1931年から5年6か月、岩手県知事に赴任します。後に北海道長官、文部次官を歴任しています。

石黒英彦は1932年、岩手県金ヶ崎町六原の陸軍軍馬補充部支部跡地に「六原青年道場」を設立して、「皇御国^{すめらみくに}ノ根本精神^{のこんぽんせいしん}ヲ究メ」「我等日本人ノ心身ヲ鍛錬セン」と皇国精神によ



村落復旧配置要図（「震災例規集」下閉伊郡支庁より）

で青年男女を鍛えなおす鍛練を行ったり、畜産や250町歩を開墾して125戸の自作農家による模範農村を作ったりします。これらは新聞に報道して広く宣伝したようです。

この時代は、第1次世界大戦後の軍縮で将兵4万5千人の処遇問題が起り、多くの将兵が学校教練の教師として雇用されています。1938年の国家総動員法を前に時代的転換への準備は進められていたわけです。

もう一人の災害リーダー 関口松太郎

関口松太郎は1862年、宮古市花輪の生まれ。下閉伊郡役所書記、宮古町無給町長、田老村村長を経て、1927年に県会議員に当選しました。

復興に際して産業のある市街地は、たとえば、釜石、大槌、宮古、山田などは移転では

なく防潮堤の建設による防災策が施行されました。しかし、そうでない地域、農村・漁村部については、津波浸水地は住宅の再建を認めない危険地域と指定して、高所移転を行うこととしました。当時は土地の嵩上げという選択肢は資金難のためにあまり実施されなかったようです。しかし危険地域に指定されたものの、移転するような高台もなかった田老町では、防潮堤を建設するよりほかはありませんでした。そこで関口は田老町の実情を訴えるも聞き入れてもらえず、五万円ほどを村独自に短期起債をして防浪堤（防潮堤の当時の名称）を作りました。関口への感謝を示し、田老町には彼の胸像が建立されています。この「危険指定区域には住宅建設を認めない」とした点で、昭和三陸津波の復興策は東日本大震災の先行形態だと言えます。

社会局長官後の池田宏について

ここで、石黒と同時代に行政のトップであった共通点を持つ池田と石黒を比較してみたいと思います。

池田は関東大震災直後の1923年9月5日、当時の内務大臣・後藤新平に、意の通ずる人物として呼ばれ、社会局長官に就任します。同じく意の通ずる人物として警視総監には湯浅倉平、内務次官には塚本清治が就任しました。池田の任期は翌年末までの一年三ヶ月ほどでしたが、その間の功績として私が注目するのは、震災罹災者調査の実施です。これは震災後、地方に避難した被災者を把握するために、国勢調査並みの全国規模で行われました。東京や横浜で被災者の多くが出稼ぎ労働者でしたが、住居や家財を失い、鉄道省が行った無償旅客輸送に乗じて地元に戻るしかなかったのです。さらに池田は同年9月29日から、新設された復興院都市計画課長を兼務し、翌年2月25日に復興院が廃止されると内務省復興局にて復興事務にあたりました。1924年の6月には公的な住宅供給組織である同潤会の理事を務め、同年12月からは（他の知事より格が高いとされる）京都府知事に就任、内務省から転出しました。京都における市部と郡部の対立が遠因となって府知事を辞め、1926年に神奈川県知事に就任します。特に評判が悪かったわけではないようですが、1929年に依願免官しています。

その後、植民地獲得のために邁進した日本では、戦況の悪化から資金面で日本各地での都市改造事業が難しくなると、植民地の都市改造に都市計画者が参加するようになります。1938年に池田は、植民地上海の都市計画の要請を受けて上海に渡りました。もちろん、それに合わせて都市計画の技術者らも渡航しました。こうした社会経済的な事情で日本国内では不完全燃焼であった技術者は、政治的背景を担って、植民地における都市計画事業にその能力を発揮しました。それが国策に沿っていたから可能であった技術力の発揮であったことも忘れてはならないと思います。

まとめとして

1925年の北但馬地震や1927年の北丹後地震の際、関東大震災のような復興予算を狙う動きがありましたが、内務省は先の震災を例外的であるとして復旧策に止めるように指示し、復興を認めなかったのです。内務省が1923年以来の復興を明言したのは「昭和三陸津波」でした。関東大震災から10年の間に、復旧は復興へと転換したと位置付けてもよいのかもしれませんが。

一方で、池田や石黒といった技術あるいは行政センスを持ち合わせた内務官僚たち人が、危機の時代にどのような場でその力を発揮したのかについては、さらに深く検証する余地があると思います。

震災 100 年プロジェクト

第3回講演会 「横浜の関東大震災
—大規模火災と消防体制を中心に—」

横浜都市発展記念館主任調査研究員 吉田 律人

はじめに

1923 (大正 12) 年 9 月 1 日午前 11 時 58 分、神奈川県を震源とするマグニチュード 7.9 の地震は、南関東一帯の大地を大きく揺らしただけでなく、様々な災害を誘発した。神奈川県内では、横浜市や横須賀市、鎌倉郡鎌倉町、足柄下郡小田原町などの市街地で大規模な火災が発生したほか、山間部では土砂災害、沿岸部では津波による被害も生じた¹⁾。今日、「関東大震災」と呼ばれるこの災害の犠牲者数は全体で約 10 万 5,000 人、そのうち東京市では推定 6 万 8,660 人、横浜市では推定 2 万 6,623 人が亡くなっている。そして最も多い死因は火災で、推定 9 万 1,781 人と、犠牲者数のおよそ 9 割に上った²⁾。土砂災害や津波による犠牲者も 1,000 人を超えるなど、決して被害は小さくないが、火災による被害が圧倒的に多い。そうした状況にもかかわらず、歴史学の分野において関東大震災時の火災の発生状況と³⁾、それに対する消防組織の活動は等閑に付されてきた⁴⁾。特に横浜市における消防の活動は史料的な制約もあり、ほとんど明らかになっていない⁵⁾。

従来、歴史学の関東大震災研究は、朝鮮人や中国人に対する迫害、殺傷行為など、「人災」の実態解明に重きを置く傾向にあり、自然災害に起因するそれ以外の事象に関しては、復興事業の研究などを除き、関心がむけられてこなかった⁶⁾。また、研究対象の地域も約 3

万 8,000 人が犠牲となった陸軍被服廠跡の火災旋風に代表されるように、首都である東京に集中していた。つまり、関東大震災の災害像は「人災」の問題と、東京の事例から形づくられており、震源に近いにもかかわらず、横浜の状況は不透明であった⁷⁾。当然、「人災」の部分は忘れてはならない重要な問題だが、災害の全体像を把握するためにも、当時の社会構造、制度的な背景を踏まえつつ、発災後の人々の行動を分析していく必要がある。

このような課題は 1995 (平成 7) 年 1 月の阪神淡路大震災以降に浮上し、「人災」以外の関東大震災研究も登場する。その代表の一つが消防や医療、ボランティア等の活動を検証した鈴木淳の研究である⁸⁾。鈴木は震災時の社会構造や人々の行動に焦点をあてながら災害教訓の検証という新たな方向性を示した。この流れは内閣府中央防災会議の「災害教訓の継承に関する専門調査会」の編集した『1923 関東大震災報告書』へと繋がっていく。また、今井清一は横浜市役所市史編纂係編・発行『横浜市震災誌』全 5 冊 (1926-1927 年) を中心に、被災状況の体系的な分析を行っており、横浜の関東大震災研究の基盤を築いた⁹⁾。さらに 2011 年 3 月の東日本大震災を契機に、災害に対する歴史学の姿勢は大きく変化、北原糸子による精力的な研究を中心に、災害史研究は大きく進展し¹⁰⁾、『史学雑誌』も特集「20 世紀日本の防災」を組むなど¹¹⁾、歴史系の学会も「災害史」に関心をむけるようになった。

以上のような背景を踏まえつつ、本稿では、各種資料を複合的に検討することで、関東大震災時の横浜の大火災と、それに対する消防組織の対応を明らかにする。横浜市を管轄する神奈川県警察部は1925年7月に『大正大震火災誌』を刊行したが、警察官の活動に重きを置くため、消防に関する体系的な叙述を行っていない¹²⁾。また、同書の編纂作業を指揮した高等課長の西坂勝人警視も1926年8月に『神奈川県下の大火災と警察』をまとめているものの、消防の活動に関しては限定的な記述にとどまっている¹³⁾。この点を様々な歴史資料から補うとともに、関東大震災の災害教訓についても考察を加えていきたい。

1. 横浜の市街地形成と大規模火災

最初に横浜の地理的な状況を確認する。江戸時代前期、現在の中区や南区など、横浜の市街中心部は底の浅い入海となっており、その周囲には下末吉台地が広がっていた。ここに注目した材木商の吉田勘兵衛は、幕府の許可を得て新田開発に着手、入海の干拓を進めていった¹⁴⁾。以後、幕末期にかけて新田の開発が行われたほか、1859（安政6）年の開港以降は、市街地形成のため、埋立事業も進められていく。その後、国際的な貿易都市として発展を始めた横浜には、国内外から多くの人々が移住、生糸貿易を中心に活発な経済活動を展開していった。それに伴い、最初、東西にのびた砂州、宗閑嶋しゅうかんじまの上に形成された市街地は、次第に南部へむかって拡大し、明治時代に入ると、かつての新田地帯は市街地へと変貌する。つまり、横浜の市街中心部は地盤の弱い干拓地や埋立地の上に発展した。また、下末吉台地の一部である野毛や山手の丘でも開発が進み、特に外国人たちの居住区となった後者では、地均しが不十分な場所に大規模な洋館が次々と建てられていった。

こうした市街地形成に伴う人口の増加は火災発生危険性を高め、横浜はたびたび大火に襲われてきた。その最大のもは関東大震災だが、それ以前にも1866年11月26日（慶応2年10月20日）の慶応の大火や、1899（明治32）年8月12日の雲井町大火、1919（大正8）年4月28日の埋地大火など、特筆すべき火災があった¹⁵⁾。ここでは明治維新以降に発生した雲井町大火と埋地大火から横浜における消防上の教訓を押さえておきたい。

外国人居留地を抱えた横浜では、日本人と外国人の消防組織が併存していた。明治維新以降、日本人の消防組織、消防組は破壊消防の道具のほか、外国製の腕用ポンプを装備していたが、1887年10月に日本初の近代水道が開通すると、水道消火栓に依存する防火体制を構築していった。各消防組は新たにスタンドパイプと水管絡車を装備することで、水道消火栓を活用した放水が可能となり、火災による被害は急速に減少していった。これによって従来の腕用ポンプは廃止されることになる¹⁶⁾。一方、外国人と日本人によって構成される居留地消防隊は、高性能な2台の蒸気ポンプを運用しており、居留地以外の火災にも出場していた。

1899年8月12日午後8時30分、雲井町から出火した火災は強風に煽られて急速に燃え広がり、最終的な焼失戸数は約3,200戸、犠牲者数は15人に上った。被害が拡大した背景には、夏季の断水によって水道が使用できなかった点が挙げられる。破壊消防の技術や腕用ポンプを失った状況では、消防手たちは何もできなかった。ここで活躍したのが居留地消防隊の蒸気ポンプで、市内の河川から水利を得て延焼を防いでいった。この火災を教訓として、横浜市は水道消火栓を基本としつつも、蒸気ポンプや腕用ポンプの再配備を進めていく。一つの消火技術に依存する危険性が窺える。同年の居留地撤廃後、居留地消防隊

は消防組規則に基づき¹⁷⁾、薩摩町消防組と改称し、加賀町警察署の指揮下に置かれたが、費用は外国人たちの寄付によって賄われた。それ故、最先端の消防技術を装備しており、1914年6月には日本初のガソリンポンプ式消防自動車「メリーウェザー号」を導入する。

その後、第一次世界大戦が勃発すると、薩摩町消防組の指揮、運用は日本人によって担われていく。同時期、全国の警察・消防行政を統轄する内務省警保局は横浜を含めた大都市への消防署（常備消防）の設置を計画するが、1918年12月、神奈川県では財政難を理由に県会議員が反対し、横浜市における常備消防の整備は停滞していった。そうしたなかで、翌年、埋地大火が発生する。

1919年4月28日午後1時30分、千歳町から出火した火災は南風に煽られて急速に燃え広がり、派大岡川の西側、関外地区の各町に拡大していった。さらに午後3時40分には、派大岡川東側に位置する関内地区の南仲町通でも火災が発生、各消防組は複数の火災に対処しなければならなかった。神奈川県警察部は東京の警視庁に応援を要請し、東京市内の消防署から消防ポンプ自動車が来援したほか、海軍の横須賀鎮守府も防火隊を派遣した。また、横浜市と隣接する町村からも消防組が来援し、火災に対処していった。そうした外部からの応援を得た結果、火災は約3200戸を焼いて午後8時40分に鎮火した。この火災を契機に、常備消防整備の反対論は消滅し、消防署の設置と消防ポンプ自動車の増強が図られることになった。

埋地大火からおおよそ4ヶ月後の9月1日、特設消防署規程に基づき¹⁸⁾、横浜市内に神奈川県警察部の第一消防署（戸部町）と第二消防署（薩摩町）が開設される。前者は現在の横浜市西消防署、後者は同中消防署である。このうち第二消防署は薩摩町消防組の施設と装備を引き継いだものであった。二つの消防署

は管轄下に複数の分署や出張所を配し、消防ポンプ自動車2台、蒸気ポンプ5台、消防艇1隻、水管自動車2台、水管絡車48台、腕用ポンプ20台を運用した¹⁹⁾。一方、従来、横浜市内の消防を担っていた各消防組（非常備消防）は大幅に縮小され、腕用ポンプの数も減少していく。

以後、消防署の機械化が急速に進展し、関東大震災時には、消防ポンプ自動車7台を中心に、水管自動車や蒸気ポンプを装備する一方、消防組の腕用ポンプはさらに減少、主力装備はスタンドパイプと水管絡車となっていた²⁰⁾。消防組は再び水道への依存を強めていくのである。

2. 大火災の発生

関東大震災の発生する大正時代は京浜地域が大きく発展していく時期であった。1914（大正3）年7月に勃発した第一次世界大戦を背景に、日本の重化学工業化が進み、横浜市の人口もおおよそ44～46万人前後で推移していった²¹⁾。神奈川県の政治・経済の中心地である関内地区には、横浜市役所や神奈川県庁、開港記念横浜会館のように耐震・耐火のレンガ建築が登場したほか、外国人の働く山下町には、石造の商館が建ち並んでいた。一方、横浜を代表する繁華街である伊勢佐木町を中心に、かつての吉田新田、日本人の集住する関外地区では、町屋など木造の建築物が密集する状態となっていた。『大正十二年神奈川県統計書』によれば、1922年12月末現在の横浜市の現住人口は441,048人だった。そうした状況のなかで、1923年9月1日の関東大震災を迎えることになる。

地震発生の前日である8月31日、台風が九州の有明海に上陸、その後、勢力を弱めつつ、日本海を北上していった。また、翌1日、関東地方では、秩父方面から小規模な低気圧が

東に進んでおり、東京付近では未明にやや激しい風雨もあった。気象条件は横浜も同様で、フェリス和英女学校に通っていた女学生たちの体験記にも、早朝に雨が降った後、蒸し暑くなり、風も吹いていたと記録されている²²⁾。この日は土曜日で、官公庁をはじめ、多くの勤め人は午前中に勤務した後、午後から休日に入ることになっていた。さらに市内の学校は夏休み明けの始業日となっており、大部分の児童・生徒は午前中に帰宅していた。

時計が正午を告げる2分前、午前11時58分、神奈川県を震源とするマグニチュード7.9の地震が発生する。さらに本震から3分後の午後0時1分、東京湾北部を震源とするマグニチュード7.2の余震、続いて同0時3分に神奈川県、静岡県、山梨の県境付近を震源とするマグニチュード7.3の余震も発生した。つまり、大規模な地震が5分の間に連続して発生したのである。地盤の弱い横浜中心部は激しい震動に襲われ、多くの建物が倒潰、また、市内289カ所から出火し、火災は強風に煽られて急速に燃え広がった²³⁾。東京市の出火点は134カ所だったので、横浜市のそれは2倍以上であった。多くの家庭や飲食店では、昼食の準備のために火を用いており、それが火災の原因となった²⁴⁾。

風向きは時間とともに変化し、市内では低気圧にむかって強風も吹いていた。火災はそれに煽られて四方八方へと燃え広がり、午後3時頃には、市街地の大部分は火の海と化した。加えて、高温によって上昇気流も発生、積雲が発達し、風も強まっていく。午後1時頃、宮川町の河岸で発生が確認されたのを皮切りに、午後8時40分までの間に30個の旋風が発生し、さらに被害を拡大させていった。炎は建物を焼いただけでなく、その煙は人々を巻き込み、多くの生命を奪っていった。急速に燃え広がった火災は市街地を焼き尽くし、翌2日未明には鎮火したようである²⁵⁾。

そうした状況に対し、横浜市内の各消防署や分署、出張所は消火活動を展開していく。関東地震発生時、神奈川県第一消防署（戸部町）と同第二消防署（薩摩町）を中心とする常備消防のほか、その管轄下には、非常備消防として、伊勢佐木町、戸部、平沼、南太田、神奈川、子安、関内、寿、山手、加賀町、中村、磯子、北方、特置の14の消防組があった。既述のように、各消防組は水道消火栓を活用するスタンドパイプと水管絡車を主力としたほか、一部の消防組は腕用ポンプも備えていた。これらの組織を神奈川県警察部の警察部長が統轄し、同部の保安課は消防行政を担うことになっていた²⁶⁾。当時の警察部長は森岡二郎、保安課長は小山知一警視、同課消防主任は佐藤周治郎警部であった²⁷⁾。

発災時、横浜市本町1丁目、神奈川県庁と隣接する警察部庁舎で被災した森岡は、直ちに小山に災害状況の調査と消防隊の出場を命令した²⁸⁾。しかし、すでに市内各所から火の手が上がり、水道管も各所で破裂している様子が確認できた。さらに建物の倒潰によって消防ポンプ自動車が進めない状況も伝わってくる。森岡は警察や消防の力では対応できないと考え、東京の陸軍（第一師団）への出動要請を決定したが、電話線も不通となっていた²⁹⁾。東京などの軍隊所在地では、軍隊は有力な災害対処機関として機能しており、師団司令部条例や地方官官制に基づき、横浜にも来援することが可能だったものの、連絡手段を失った状況では、どうすることもできなかった。現実的な問題として、東京の陸軍部隊も被災しており、鉄道が使用できない状況では、その即応展開も不可能であった。実際、第一師団司令部は神奈川県警察の出動要請を一度断っている。このように警察部が混乱するなか、現場の消防署や分署、出張所はそれぞれの判断を求められていったのである。

3. 第二消防署の活動

山下町 238 番地を中心に横浜市街中心部から東の本牧方面、南の蒔田方面までを管轄地域に置いていた第二消防署（本署）は、山手町方面を管轄する地蔵坂、谷戸坂、見晴の 3 出張所、消防艇（蒸気ポンプ搭載）を運用する水上出張所のほか、北方分署や中村町分署、蒔田町出張所を指揮していた³⁰⁾。その主力装備は本署に配置された大型のガソリンポンプ自動車「メリーウェザー号」のほか、中村町分署と北方分署、蒔田町出張所にそれぞれ 1 台配置された消防ポンプ自動車であった。また、本署と中村町には水管自動車各 1 台、地蔵坂、谷戸坂、見晴の 3 出張所には水管絡車各 1 台が配備されていた³¹⁾。第二消防署管下の山手、山手本町、加賀町の各消防組は水管絡車を主要装備とし、火災が発生した場合は、消火栓にホースを繋いで消火活動を展開していた。発災時、第二消防署管内の水管絡車の数は出張所を含めて 33 台であった。この状況が地震発生直後の消火活動にも影響を及ぼすことになる。

先に述べたように、第二消防署の施設や装備は旧居留地消防隊の後身である薩摩町消防組の所有物を引き継いだもので、庁舎は煉瓦造 2 階建ての建物であった。地震発生時、署員たちは昼食をとっていたが、震動で建物は外壁から崩壊、署員たちは慌てて外に出て難を逃れた³²⁾。また、建物に隣接する火の見櫓は震動で転倒、見張りについていた署員 1 人が負傷した。建物が倒潰したため、メリーウェザー号など、車庫にあった各種消火器具も瓦礫の中に埋もれてしまった。第二消防署は激震で大きな被害を受けたのである。

そうした状況に対し、第二消防署の署員たちは消防機関士の金子仁太郎を中心に応急対応にあたっていく。当時、署長の高橋春太郎消防士は帰省中だったため、次席の金子が陣

頭指揮を執ることになった。直ちに金子は人員の点呼を行った後、消防署周辺で発生した火災の消火を命じた。署員たちは二手に分かれ、一つは山下町 202 番地アーレンス継続社の火災、もう一つは税関方面の火災にむかったが、消防ポンプ自動車が使用できなかったため、ホースのみを携帯して現場にむかった。しかし、水道管の破裂によって消火栓は機能せず、また、道路も瓦礫で塞がれた。行動を制限された署員たちは破壊消防を試みたものの、強風に煽られた火の勢いは強く、撤退せざるを得なかった。こうした状況は水管絡車を主力とする各消防組も同様で、地震発生の段階で放水能力を奪われることになった。

倒潰した第二消防署に戻った署員たちは周囲の建物から生き埋めになった被災者を救助すると同時に、車庫の瓦礫を撤去してメリーウェザー号を救出した。これを中心に山下町および中華街方面から迫ってきた火災に対応していく。メリーウェザー号は吸水管を構内の井戸に下ろし、そこから水を吸い上げて放水を開始した。放水管は 3 つで、一つを山下町 70 番の三菱商事株式会社、もう一つを同じく 70 番のカメロン商会、そして最後の一つを 90 番のシーベル・ヘグナー商会に延ばして消火活動を展開していった。それと同時に救助隊を編成して要救助者の捜索にもあたった。

ここから約 1 時間、火災との攻防戦を繰り広げたが、次第に炎の勢いに押され、消火活動の範囲は狭められていった。活動拠点であった第二消防署は次第に火の壁に包囲される形になった。後退した署員たちは再びメリーウェザー号の近くに集結、負傷者とともに、午後 3 時に横浜公園に退避することになった。だが、移動できないメリーウェザー号は構内に残され、最終的に炎に包まれていった。

他方、第二消防署管下の分署や出張所の被害も大きく、中村町分署、地蔵坂、谷戸坂、見晴の各出張所は倒潰、中村町分署配備の消

防ポンプ自動車は瓦礫に埋もれて使用不能になった。しかしながら、難を逃れた署員たちは救助隊を編成、消防分署や出張所の周辺で生き埋めになった人々を救出したほか、中村町分署の署員は破壊消防を展開して中村橋付近の住宅を火災から守った。一方、倒潰を免れた蒔田出張所は消防ポンプ自動車を出場させて火災に挑んだが、消火栓が使えなかったため、破壊消防を行いながら転戦、最終的に中村町に到達する。そこで町内の池から水利を得た消防ポンプ自動車は同方面で消火活動を展開していった。ここに中村町分署の署員も合流、延焼を防ぐことに成功したのである。

第二消防署の管轄区域、東部の本牧方面に目をむけてみよう。北方町箕輪下 253 番地に所在した北方分署は倒潰を免れ、直ちに建物の周辺で救助活動を展開した。その後、本牧方面から火災が迫ってくると、消防ポンプ自動車を出場させ、消火活動を展開していく。この時、消防ポンプ自動車は千代崎川から水利を得て放水を実施、一時退却しつつも、午後 2 時 20 分、林などの地形を利用しながら消火していった。同じ頃、反対の千代崎町方面からも火災が迫ってきた。これに対し、北方分署は消防組の協力を得ながら対応したが、すでに千代崎川の水は本牧方面の消火活動で使い果たしていた。だが、北方町天沼に所在したキリンビール工場の貯蔵庫が破裂、下水溝から千代崎川に生ビールが流れ始めた。北方分署の消防ポンプ自動車はそれを活用して鎮火に成功したのである。これによって北方方面の家屋は救われることになった。

4. 第一消防署の活動

1922 年 6 月 16 日改正の「消防署管轄区域」(神奈川県告示第 196 号)によれば、第一消防署は西戸部町 330 番地に所在し、南の桜木町から北の平沼町までを管轄区域としていた。

同署の庁舎は 1920 年 11 月 24 日から運用が始まった木造 2 階建ての建物で³³⁾、米国フランス社製の消防ポンプ自動車 1 台、水管自動車 1 台、オートバイ 1 台を配備していた。また、その下には、伊勢佐木町、初音町、浅間町の 3 つの出張所があり、初音町は水管自動車 1 台、伊勢佐木町と浅間町は蒸気ポンプを各 1 台運用していた³⁴⁾。さらに出張所から格上げとなった神奈川町 24 番地の神奈川分署は、米国製のノーザン式ポンプを搭載した消防ポンプ自動車 1 台と、水管自動車 1 台を運用し、高島町の北端から漁師の集住する子安町、工業地帯化が進みつつあった埋立地方面などの消防を担っていた。

地震発生直後、古い煉瓦造の建物だった第二消防署が倒潰したのに対し、新しい建物だった第一消防署は倒潰をまぬがれた³⁵⁾。署長の泉升太郎消防士(兼警部)は、直ちに車庫から消防ポンプ自動車と水管自動車を屋外へ避難させ、待機を命じた。すると平沼町の製薬会社の出火を確認、すぐに車両をむかわせたが、道路の陥没や橋梁の落下によって現場に到着することはできなかった。そうしている間に藤棚方面からの出火を確認、車両はそちらへむかったものの、途中で道路の亀裂に車輪が落下してしまい、行動不能の状態となった。火災が広がるなか、署員たちは消防ポンプ自動車を救出し、一時的に後退する。その後、桜川を水利として一部の火災の鎮火に成功した。だが、ホースが焼けるなどして水圧は低下、万策尽きた泉は車両を退避させ、人力による消火活動に切り替えた。この間、午後 4 時頃、第一消防署は隣接する戸部警察署とともに焼け落ちていった。

第一消防署管内では、浅間町出張所は無事だったものの、伊勢佐木町と初音町の出張所は本署と同じ運命をたどる。地震直後、初音町出張所は水管自動車を出場させたが、断水によって水道消火栓が使用できなくなったた

め、放水活動はできなくなった。おそらく水管絡車を主力とする各消防組も機能不全に陥ったと推察できる。しかし、消防手たちは試行錯誤を重ねながら、それぞれの場所で消火活動を展開していく。また、神奈川分署は無事で、周辺道路の被害も比較的軽微だったため、消防ポンプ自動車の機動性を発揮することができた。神奈川分署の署員たちは、地震発生から17分後、午後0時15分に柳町の日本リネット紡績会社で発生した火災に出場、以後、翌9月2日の午前4時30分まで転戦を重ねていった。これによって神奈川方面の被害は抑えられた。

最終的に横浜市内にあった12の消防拠点のうち、残存したのは第一消防署の神奈川分署と浅間町出張所、第二消防署の北方分署の3ヶ所のみであった。主力の消防ポンプ自動車も半数以上が失われ、横浜市の消防力は急速に低下していったのである。

おわりに

火災が拡大するなか、第二消防署の署員たちが横浜公園に避難すると、すでに園内は多くの被災者で溢っていたほか、神奈川県警察部や横浜市役所なども同所へ避難していた³⁶⁾。横浜公園の周囲では旋風も発生しており、火の粉が園内に入ってきた。その一方で、破裂した水道管から水が噴き出し、公園内は泥水に浸かっていた。被災者たちが火と水に攻められるなか、署員たちは飲料水の確保や負傷者の救護にあたったほか、中村町分署や北方分署に連絡員を派遣して情報の収集に努めた。その過程で北方分署の無事を知ると、金子仁太郎機関士は署員一同の移動を判断、危険を冒しながら北方方面にむかい、午後7時に奮闘する分署員と合流した。以後、北方分署が仮の第二消防署として機能していくことになる。

市街地の大部分を焼き払った横浜の大火災は、石油タンクや石炭置場を除き、自然鎮火する。9月2日、消防行政を担う神奈川県警察部の保安課は、課長の小山知一警視、消防主任の佐藤周治郎警部を中心に、残存家屋の調査を実施し、それらを守る防火計画を立案する³⁷⁾。そして6日に消防力の再編に着手、市街地では燃えるものがなくなったので、残存した消防ポンプ自動車や蒸気ポンプを周辺部に配置していく。第一消防署では、泉升太郎署長の機転によって守られた消防ポンプ自動車を神奈川分署に移し、そこを同署の仮庁舎としたほか、焼け残った浅間町出張所に神奈川分署で運用していた消防ポンプ自動車を配備する。また、焼けた初音町出張所の再建を図っただけでなく、子安出張所を新たに設けた。一方、第二消防署も焼失した各出張所の再建を進め、磯子方面にも出張所を新設した。その後、第二消防署は1924（大正13）年1月8日に薩摩町の旧庁舎跡に復帰し、市街中心部での活動を再開させていった。

1月23日、神奈川県会では、関東大震災時の横浜市の防火体制が問題となった。消防の対応を批判する県会議員に対し、神奈川県知事安河内麻吉は、①崩壊した建物や電線で道路が塞がれたこと、②消防庁舎の倒潰で消防自動車等が埋没したこと、③水道消火栓が使えなかったことなどを反省点としつつも、「此の横浜市の消防が全く働けなかったと云へばさうでない。随分働いたけれどもが、現に神奈川署の如きは、神奈川消防の如きは非常に働いた。さうしてあの地方の焼けたことを防いだ。それはもう明かな事実であります」と反論している³⁸⁾。また、1月25日の市部会において新任の保安課長である三輪義明警視は、水道消火栓を補うものとして、破壊消防の道具や腕用ポンプの導入に言及する一方、「併ながら昨年震災と火災と云ふものは稀に起るべきものでありまして、平時の場合に於て予

想することの出来ない非常な場合であったのであります。現今の趨勢に於きましては水道を極力利用すると云ふことが消防の本道であらうかと思ひます」と結論づけた³⁹⁾。

以後、横浜市では、水道消火栓を基本としつつも、消防ポンプ自動車の増強が図られ、複数の部隊で火災に対処することになった。しかしながら、過去の横浜の大火を考えた場合、雲井町大火のように、水道消火栓が使用できない前例はいくつもあり、一つの消火技術に依存する危険性を示している。大規模災害後は改善が図られたものの、時間の経過とともに教訓は忘れられていった。また、埋地大火では、市外から応援を得ることができたものの、関東大震災では、東京市や横須賀市でも大規模な火災が発生していたため、その対応で手一杯であった。

最終的に孤立した横浜への陸軍部隊の来援は9月3日となった。横浜市会はそれを教訓に、軍隊の誘致を進め、保土ヶ谷町の神戸原に横浜警備隊が設置されたが、同警備隊は宇垣軍縮の影響で廃止されている⁴⁰⁾。そのため地震や火災の被害が広範囲に及んだ場合、横浜の消防組織は独力で対処しなければならなかった。

関東大震災で発生した消防上の問題点は1995（平成7）年1月の阪神・淡路大震災でも浮上しており、悲劇が繰り返されている。大災害の教訓を忘れず、後世に伝えていくためにも、過去の災害を振り返りとともに、幅広い視点から災害史の研究を進めていく必要があるだろう。特に災害対応の時間的なサイクル、各方面における政治的、社会的な動きを歴史資料の批判的な分析から検証していくことが重要だと考える⁴¹⁾。

1 神奈川県内の被害の概要は神奈川県編『神奈川県震災誌』（神奈川県、1927年）を参照。

- 2 諸井孝文・武村雅之「関東地震（1923年9月1日）による被害要因別死者数の推定」（『日本地震工学会論文集』第4巻第4号、2004年）。以下、関東大震災の被害概要は災害教訓の継承に関する専門調査会編『1923関東大震災報告書』第1編（中央防災会議、2006年）を参照。
- 3 関東大震災時の火災に関する自然科学系の研究は前掲『1923 関東大震災報告書』第1編の第5章「火災被害の実態と特徴」を担当した菅原進一、関沢愛、篠原雅彦、西田幸夫の諸研究を参照。
- 4 近年、鈴木淳が警視庁消防部編『帝都大正震災記録』（警視庁消防部、1924年）などを用いつつ、東京市における消防組織の活動を分析している（「関東大震災と消防」、『東京消防』第102巻第2号、2023年2月）。
- 5 関東大震災と消防の関係については神奈川県会の会議録等を分析した直島博和「近代消防制度の展開と関東大地震—横浜市を事例として—」（『神奈川地域史研究』第25号、2007年12月）があるものの、防空体制への移行が論点の中心で、横浜市における大火災と消防の対応について踏み込んだ検証は行っていない。
- 6 「人災」、すなわち虐殺問題に関する研究史の整理は田中正敬「近年の関東大震災研究の動向と課題」（関東大震災80周年記念行事実行委員会編『世界史としての関東大震災』日本経済評論社、2004年）、同「『関東大震災100年』と朝鮮人虐殺研究」（『歴史評論』第881号、2023年9月）などを参照。
- 7 虐殺問題以外の研究史の整理は吉田律人「『関東大震災』研究の現在」（『年報首都圏史研究』第1号、2011年）、同「関東大震災90周年の成果と課題」（『災害・復興と資料』第6号、2015年）などを参照。
- 8 鈴木淳『関東大震災』（筑摩書房、2004年）。2016年に講談社学術文庫から再版。
- 9 今井清一『横浜の関東大震災』（有隣堂、2007年）。
- 10 北原糸子『震災復興はどう引き継がれたか』

- (藤原書店、2023年)など。
- 11 『史学雑誌』第127編第6号、2018年6月。
 - 12 神奈川県警察部編『大正大震火災誌』(神奈川県警察部、1926年)。
 - 13 西坂勝人『神奈川県下の大震火災と警察』(警友社、1926年)。
 - 14 横浜の土地形成の過程は齊藤司『横浜吉田新田と吉田勘兵衛』(岩田書院、2017年)などを参照。
 - 15 以下、横浜市における消防の変遷及び大規模火災の発生状況は吉田律人「横浜消防の近代史」(横浜開港資料館編『横浜の大火と消防の近代史』公益財団法人横浜市ふるさと歴史財団、2019年)を参照。
 - 16 「消防隊解散」(『神奈川県公報』第125号、1888年4月4日)。
 - 17 1894年2月9日、勅令第15号。以下、国レベルの法令は『官報』及び『法令全書』、県レベルの法令は『神奈川県公報』を参照した。
 - 18 1919年7月16日、勅令第350号。
 - 19 消防官及消防器具配置(1919年8月29日、神奈川県告示第192号)。
 - 20 栗原梅葉「震災前の特設消防と復興状況」(神奈川県消防協会『消防』第1巻第1号、1928年12月)。
 - 21 人口の推移は各年度の『神奈川県統計書』を参照。
 - 22 フェリス女学院150年史編纂委員会編『関東大震災 女学生の記録 大震火災遭難実記』(学校法人フェリス女学院、2010年)。
 - 23 前掲『1923 関東大震災報告書』第1編。
 - 24 神奈川県測候所「横浜震災前後の気象並に火災の火道」、同「横浜大震大火当時の旋風」(横浜市役所市史編纂係編『横浜市震災誌』第1冊、横浜市役所市史編纂係、1926年)。
 - 25 前掲『横浜の関東大震災』30～32頁。
 - 26 「神奈川県庁処務細則」(1917年2月1日、神奈川県庁訓第1号)第5条。
 - 27 神奈川県警察部編『大正大震火災誌』(神奈川県警察部、1926年)1157～1158頁
 - 28 森岡二郎「阪神方面から救護船が」(遠藤至道『補天石』水月道場、1924年)。
 - 29 吉田律人『軍隊の対内的機能と関東大震災』(日本経済評論社、2016年)。
 - 30 「消防署管轄区域」(1922年6月16日、神奈川県告示第196号)。
 - 31 前掲「震災前の特設消防と復興状況」。
 - 32 第二消防署の被災状況と活動は吉田律人「第二消防署の関東大震災—建物被害と消火活動—」(『横浜開港資料館館報 開港のひろば』第147号、2020年2月)を参照。なお、第二消防署の記録に関しては、主に『横浜第二消防署消防史料』(横浜開港資料館蔵、請求番号：市史稿写本-Ad3-570)を使用した。
 - 33 「新庁舎に移った喜」(『横浜貿易新報』1920年11月25日)。
 - 34 前掲「震災前の特設消防と復興状況」。
 - 35 第一消防署の被災状況と活動は吉田律人「神奈川県第一消防署の関東大震災」(『よこはま都市消防』第59号、2023年7月)を参照。
 - 36 前掲「第二消防署の関東大震災」。
 - 37 吉田律人「横浜市の大火災と特設消防署の対応」(『近代消防』第752号、2023年6月)。
 - 38 『大正十二年十二月 神奈川県通常県会・市部会・郡部会会議録』156～163頁。
 - 39 同上市部会49～53頁。
 - 40 横浜警備隊の設置及び廃止の過程は前掲『軍隊の対内的機能と関東大震災』を参照。
 - 41 吉田律人「災害と歴史学—「防災史」研究の視座—」(前掲『史学雑誌』第127編第6号)。

関東大震災から百年 首都近郊の地震リスクと市民防災

—熊本地震・大阪北部地震から見えてきた課題—

神奈川大学名誉教授 佐藤 孝治

自治労神奈川県本部では、自治研集會を神奈川県地方自治研究センターと共催で行っている。本年の第 58 回自治研集會では、今年が関東大震災の発生から百年の節目となること、また、21 世紀になってから全国各地で地震や風水害など大規模な自然災害が多発していることから「災害に強いまちづくり」をメインテーマに掲げた。過去の災害を振り返るとともに、防災・減災に向けた自治体の対応、災害発生時の現場の課題などについての報告や議論を行った。神奈川大学名誉教授で、当センター理事の佐藤孝治氏が第 58 回自治研集會の基調講演「首都近郊の地震リスクと市民防災—熊本地震・大阪北部地震から見えてきた課題」をもとに書き下ろしたのが本稿である。

1. 首都圏にとっての地震災害

2023 年は 1923 年 9 月に発生した大正関東地震（関東大震災）からちょうど百年という節目の年である。メディアの関心も高くテレビや新聞などでも取り上げられる機会が多くなってきた。一方、2011 年東日本大震災から 12 年が経過しても、地震活動が沈静化することもなく全国的に地震活動が活発化している。

5 月 31 日から 6 月 4 日の地震活動を見てみると、トカラ列島近海、石川県能登、岐阜県飛騨、和歌山県北部、宮城県沖、新潟県中越、浦河沖（北海道）、千葉県北西部、福島県沖、紀伊水道、瀬戸内海中部、千葉県東方沖、奄美大島近海、三重県東方沖、津軽海峡、三陸沖などと発生地点は全国に広がっている。

私たちが生活する首都圏では、首都直下地震の発生が懸念されている。首都圏に影響をもたらす地震災害としては、①断層型の直下地震、②関東の海溝型地震、③東西日本の海溝型地震という 3 つのタイプがある。内閣府・中央防災会議の首都直下地震についての最終

報告書では、断層型の直下地震と関東の海溝型地震の 2 つを首都圏にとっての地震災害として取り上げている。

しかし、関東の海溝型地震については、その発生間隔からまだ時間的猶予があると見られている。これらの地震災害の特徴を見てみよう。

①断層型の直下地震

関東平野で発生した断層型の直下地震は数多くあるが、1855 年 11 月に関東地方南部で発生した安政江戸地震（M7）がよく知られている。この地震については、江戸時代末期であったために古文書記録も多く残されており、歴史地震としての姿がよく伝えられている。

被災した地域は、断層型の直下地震であったために関東平野南部の狭い地域（大都市江戸）に限られていたが、軟弱地盤の沖積層の地域が広がる江戸の被害は甚大なもので、江戸市中の犠牲者約 4,700 人、倒壊家屋 14,346 戸であった。これ以外の寺社領や武家屋敷の被害を含めると、死者数は 1 万人程度であったと推計されている。江戸市中で多く

の火災が発生したが、小雨で風も強くなかったために、大規模な延焼は発生しなかった。

前年の1854年に発生した安政東海・南海地震（南海トラフ地震）によって多くの藩が被災した。江戸幕府は各藩に対する復興資金の貸付や復旧事業に多額の出費を強いられていたが、安政江戸地震による被災者への支援や江戸市中の復興にさらに多くの出費を重ねざるを得なかった。これらの自然災害によって、幕府の財政悪化がさらに深刻化していき、徳川幕藩体制の終焉にもつながる大きな要因となった。

②関東の海溝型地震

関東の海溝型地震とは、関東地方に近い相模トラフで発生する巨大地震のことで、1703年元禄関東地震と1923年大正関東地震（関東大震災）のことが想起される。大正関東地震については後述するので、元禄関東地震を見てみよう。

元禄関東地震は、1703年（元禄16年）12月31日午前2時頃、関東地方を襲った巨大地震で、その震源地は千葉県の房総半島南端の野島崎付近であったと見られている（推定M7.9-8.2）。1923年に発生した大正関東地震と類似タイプの海溝型地震で、震源分布も類似していることから、相模トラフ巨大地震である。

元禄関東地震は規模、震源域、地殻変動などの点で、大正関東地震よりもはるかに規模の大きな地震であった。震源域にあたる南房総では海底が隆起して形成された段丘が分布しており、元禄関東地震で野島崎は沖合の小島だったものが隆起して地続きの岬となった。

元禄関東地震では、江戸の被害は比較的軽微であったが、相模湾沿岸や房総半島南部での被害が大きかった。小田原城下では地震後に大火が発生し、同城天守閣が焼失、小田原領内の倒壊家屋約8,000戸、死者約2,300名という壊滅的な被害が発生した。

地震による江戸の直接的な被害が比較的軽かったのに対して、川崎から小田原までの地域での被害が甚大であった。しかし、地震後に江戸市中で発生した火災によって多数の犠牲者が出たことが記録に残っている。このように、江戸市中よりも相模湾沿岸や房総半島南部に家屋の倒壊が集中した。

野島崎灯台と元禄関東地震などの段丘



（佐藤空撮、2017年5月）

地震によって、房総半島先端が3.4m隆起、三浦半島先端が1.7m隆起した。房総半島南部に広がる海岸段丘の調査によって、大正関東地震クラスの地震と元禄関東地震クラスの規模の大きな地震（数回に1回の頻度で）が繰り返し発生してきたことが判明している。

また、相模湾から房総半島までの沿岸地域で津波の被害も多数発生した。記録によれば、静岡の熱海で7m程度、千葉の九十九里浜付

近で5m、三浦で6-8mの波高に達したと見られ、鎌倉の材木座海岸では鶴岡八幡宮二の鳥居まで津波が押し寄せ由比浜大鳥居が破損した。江戸湾（東京湾）にも津波が押し寄せしており、入り口の浦賀で4.5m、横浜で3m、本所、深川、両国で1.5m、品川、浦安で2mなどの波高が記録されている。

津波が河川を遡上したことも記録として残っており、静岡の伊東では川を遡上した津波による水害、隅田川の遡上や九十九里浜では海岸から5km程度内陸まで津波が到達して多くの犠牲者が出た。

このように、元禄関東地震はその規模も大きく甚大な地震被害をもたらしたが、1923年大正関東地震の被害様相とは異なるものであった。それは、220年という発生間隔の間に生じた経済発展、大都市市街地の形成、人口増加などの多くの要因によって災害の姿そのものが変化してきた。

③東西日本の海溝型地震

海溝型地震には、20世紀になって発生したのものとして、東日本の東日本大震災（閣議決定の呼称）と呼ばれている2011年東北地方太平洋沖地震（M9.0）、西日本の1944年昭和東南海地震（M7.9）や1946年昭和南海地震（M8.0）があげられる。

東日本大震災は、人口減少・高齢化が進行した東北地方や北関東などの東日本を襲った巨大地震であり、2011年東北地方太平洋沖地震が正式名称である。東日本大震災はM9.0という世界観測史上4番目の大きさの地震で、複数の海溝型の巨大地震が連続発生したもので甚大な津波被害をもたらした。これは平安時代の869年に発生した貞観地震の再来と呼ばれている。津波被害は甚大かつ広域的で、被害総額は16.9兆円であった。

海溝型地震は、プレート境界域で起きる巨大地震である。東北地方太平洋沖地震のように東北地方に甚大な被害をもたらしただけで

なく、北関東から首都圏にかけても深刻な社会的影響と被害をもたらした。東南海地震や南海地震などの西日本のプレート境界域で発生する巨大地震が南海トラフ地震である。

海溝型地震はある程度の時間間隔で発生することがあり、1944年と1946年に続けて発生した南海トラフ地震からすでに約80年が経過しているため、西日本における次の巨大地震への対策が急務となっている。

本稿では、首都近郊の地震リスクや市民防災のあり方を主に検討するが、◇神奈川県民にとっての関東大震災の意味、◇2016年4月熊本連鎖地震から見えてきた課題、◇2018年6月大阪北部地震からの教訓、◇関東大震災百年目に考える市民防災の課題、を考えていきたい。

2. 神奈川県民にとっての関東大震災

(1) 1923年関東大震災から百年

2023年は関東大震災から百年目にあたる節目の年である。関東大震災（1923年大正関東地震）は、1923年9月1日午前11時58分に起きた相模トラフを震源域とする海溝型地震で、帝都東京や神奈川県などの関東南部で甚大な被害と犠牲が発生した。

関東大震災による犠牲者数は約10万5千人で、火災旋風のために約3万8千人が犠牲となった本所被服廠跡の火災などによって当時の東京市の惨状はよく知られている。だが、神奈川県でも甚大な被害が発生していたことは余り知られていない。

また、関東大震災の発生後、流言飛語によって日本人の手で6千人以上の朝鮮人が虐殺されたと見られるが、その他にも中国人華僑や地方出身の日本人の犠牲者もいた（福田村事件など）が、流言飛語による虐殺は東京だけでなく、当時の横浜市内でも多数発生していた。

関東大震災による東京の被災



出所：北原糸子編「写真集 関東大震災」より

このように関東大震災による被災は東京だけの問題ではなかったが、私たちには関東大震災が大正時代に東京を襲った大地震というイメージが強すぎるというのが実態としてある。このイメージは果たして正確なのか。

現在、小学校で使われている教科書で、関東大震災と朝鮮人虐殺がどのように記述されているのかを数社の教科書で見てみよう。

◇A社の教科書

「1923（大正12）年9月1日、関東地方を大きな地震がおそい、東京では約10万人もの人がなくなりました。地震の後の混乱の中、「朝鮮人が暴動を起こす。」というあやまったうわさが流れ、警察や軍隊、うわさを信じた人により、数千人の朝鮮の人々が殺されました。また、社会運動の指導者なども、混乱の中で弾圧を受けたり殺されたりしました。」

◇B社の教科書

「1923年（大正12年）年9月1日、関東南部を中心に大地震がおこり、東京・横浜などは、大きな被害を受けました。多くの人たちが命を落とし、家を失いました。この混乱の中で、「朝鮮人が暴動を起こす」などのうわさが流れ、日本人によって、数千人もの朝鮮人が殺されるという悲しい事件もおこりました。」

これらの教科書では、東京での被害や朝鮮人虐殺を中心にした記述となっていることが

よく分かる。このことから、子どもの頃から教育現場では「関東大震災は東京の地震」というある意味で不正確な情報やイメージが刷り込まれてきたことが分かる。

また、本年9月2日と3日に放送されたNHKスペシャル『映像記録関東大震災 帝都壊滅の3日間』前編・後編は、帝都壊滅の記録としているために、東京の地震災害の映像やその解説を中心にせざるを得なかったことは理解できるが、その番組では関東大震災がもたらした帝都東京以外の被害状況について言及されることは基本的になかった。

このようなことであれば、小学校の教科書などよりも映像というさらに直感的に強い影響を与えるメディアの力により、関東大震災が東京の地震というイメージがさらに増幅されていくことは疑いようもない。

（その点で、神奈川のローカル局であるTVKが8月27日に放送した『関東大震災から100年 震源地・神奈川の傷跡と教訓』はバランスのとれた番組だった）

(2) 横浜・神奈川の関東大震災

関東大震災の実像を知るために、当時の内務省社会局と現在の総務省人口統計資料を通じて、関東大震災の被害状況を見てみよう。

関東大震災による犠牲者数は104,619人となっており、その内訳は東京府70,497人(67.4%)、神奈川県31,859人(30.5%)、千葉県1,420人、埼玉県316人、静岡県492人、山梨県20人、茨城県15人であった。そのうち東京市が68,660人、横浜市が23,335人で、東京市と横浜市の犠牲者数だけで全体の87.9%を占めていた。横浜以外の神奈川県内の犠牲者数は8,524人で、その多くは相模湾沿岸の地域での犠牲者であった。

東京市と横浜市の犠牲者数を人口との比較で見ると、東京市の犠牲者数68,660人は人口199万5,500人の3.4%、横浜市の犠牲者

1923年関東大震災の被害実態

府県	死者	全焼	半焼	全壊	半壊	流失	人口(1923年)
東京府	70,497	311,962	366	16,684	20,122		3,859.4千人
(東京市)	68,660	300,942	239	4,222	6,336		1,995.5千人
(其の他)	1,837	11,038	127	12,462	13,789		1,863.9千人
神奈川県	31,859	68,634	146	46,719	52,859	425	1,353.9千人
(横浜市)	23,335	62,608		9,800	10,732		446.6千人
(其の他)	8,524	6,026	146	36,919	42,127	425	907.3千人
千葉県	1,420	478		12,894	6,204	84	1,382.1千人
埼玉県	316			4,562	4,348		1,367.7千人
静岡県	492	16	5	2,241	5,216	881	1,626.7千人
山梨県	20			562	2,217		592.5千人
茨城県	15			157	267		1,389.2千人
合計	104,619	381,090	517	83,819	91,233	1,390	

(1925年)
(1925年)

出所：『大正震災史』上（内務省社会局、1925年）、総務省人口統計資料から佐藤作成

注1 東京市の死者数 68,660 人は人口 199 万 5,500 人の **3.4%**、横浜市の死者数 23,335 人は人口 44 万 6,600 人の **5.2%** である。

注2 東京市・横浜市の全焼家屋と死者数には相関関係がある。

注3 流失家屋は津波による被害である。

数 23,335 人は人口 44 万 6,600 人の 5.2% となっており、横浜市の犠牲者の割合は東京市よりも大きかった。当時の横浜地域は現在の 8.5%、人口は 11.3% 程度しかなかったため、狭い範囲内で多くの火災が発生し、甚大な犠牲者が出た。

火災による全焼数を見ると、全体で 381,090 棟が全焼したが、東京市 300,942 棟（79.0%）、横浜市 62,608 棟（16.4%）であった。火災によって焼失した建物の 95% が東京市と横浜市で占められていた。

全壊した建物数は 83,819 棟で、その内訳は東京府 16,684 棟（19.9%）、神奈川県 46,719 棟（55.7%）、千葉県 12,894 棟（15.4%）、埼玉県 4,562 棟（5.4%）、静岡県 2,241 棟（2.7%）などとなっていた。一方、半壊の建物数は 91,233 棟で、東京府 20,122 棟（22.1%）、神奈川県 52,859 棟（58.0%）、千葉県 6,204 棟（6.8%）、埼玉県 4,348 棟（4.8%）、静岡県 5,216 棟（5.7%）などであった。

関東大震災による横浜の被災



出所：北原糸子編「写真集 関東大震災」より

神奈川県の全壊・半壊の合計 99,578 棟の割合は関東大震災により被災した建物棟数 175,052 棟の 56.9% を占めていた。なお、神奈川県の全壊・半壊棟数のうち、横浜市以外の割合が 79.3% であった。

このように神奈川県の全焼棟数の割合は全体の 18% 程度であったが、全壊・半壊棟数の割合は過半数を大きく上回っていた。海溝型

地震である大正関東地震の震源近くに位置する横浜市や相模湾沿岸の地震被害の実態は帝都東京よりもはるかに深刻なレベルであった。

(3) 関東大震災の実像から考えること

これまで見てきたように、関東大震災の実像は東京の地震災害ということではできず、神奈川県の実態を見ると東京をさらに上回る地震災害が発生していたことは疑いようもない事実である。現在では、横浜市民の憩いの場となり、内外の多くの観光客を惹きつけている横浜港の山下公園は関東大震災の瓦礫を埋め立てたものである。

ここで関東大震災の地震被害の実態について、これまで述べてきた内容を整理しておこう。

- ◇神奈川県（そして千葉県）は、相模湾から房総半島沖の海溝の震源域に近いために甚大な被害が発生
- ◇全壊・半壊の建物被害の過半数以上が横浜や神奈川県で発生。特に横浜の被害は甚大で、小田原などの相模湾沿岸地域では壊滅的な被害が発生
- ◇震災の犠牲者数では東京市がもっとも多かったが、人口当たりの犠牲者の割合では横浜市が東京市をはるかに上回っていたこと（横浜市 5.2%、東京市 3.4%）
- ◇関東大震災発災時の横浜市の市域や人口は現在の 10 分の 1 程度しかなく、現在の横浜市や周辺の自治体の人口規模から当時の被害規模や犠牲者数を評価することは不適切
- ◇神奈川県では津波による流出家屋が相当あり、犠牲者数の中には津波による犠牲者も含まれていること（千葉県や静岡県でも同様）、など

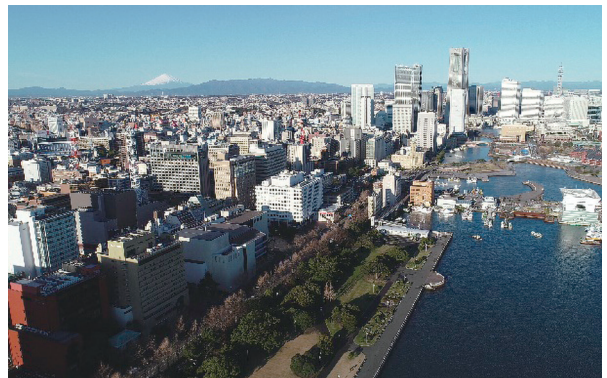
横浜市や神奈川県では関東大震災によって壊滅的な被害が発生したことを客観的に捉える必要がある。関東大震災発災時と比べて、神奈川県は人口が 922 万 7,901 人（震災時の 135 万 3,900 人から約 6.8 倍増）、横浜市の人口

は市域も 10 倍近くに拡大したが 376 万 9,595 人（震災時の 44 万 6,600 人から約 8.4 倍増）となっている（2023 年 1 月 1 日現在の推計）。

わが国の高齢化・人口減少の趨勢のもとで、神奈川県や横浜市の人口は 2 年続けて減少したが、高度成長期を経て進んだ都市化と人口集中による市街地の災害リスクはかつてなく高まってきている。今後想定される首都直下地震や南海トラフ地震のような海溝型地震の発生を考えると、行政による取り組みだけでなく市民防災のために市民の立場で取り組まなければならない課題が数多くある。

今井清一著『横浜の関東大震災』（有隣堂、2007 年 9 月刊）では、関東大震災が横浜にとって未曾有の大地震であったことが詳細に記述されているが、同書の最後で、今井は巨大都市へと成長した横浜の防災上の懸念を表明した。

関東大震災の瓦礫で作られた山下公園



山下公園、氷川丸、ホテルニューグランド



（佐藤空撮、2019 年 1 月）

「横浜について見ても、大空襲までに市域が大きく拡大し、貿易都市から重工業都市へと変わったが、それから 60 余年で広がった市域は市街地で埋まった。いま予想される大地震が、広大な市街地にもたらず危険のある、予想外のものも含む物理的な被害や、そのなかで昂進されるおそれのある社会的な不安に、どのように対処するのか。容易ならぬ課題を心に留めておく必要がある。80 余年前の関東大震災もできるだけ広い視野から、タブーをつくらずに見てゆかねばなるまい」(同書 303 頁)

今井が示唆した防災上の課題をどう受けとめていくのかが問われているが、21 世紀の都市化した横浜や神奈川県地震災害を考えていく上で 2016 年熊本連鎖地震や 2018 年大阪北部地震の経験が有益であり、これらの地震災害から見えてきた課題や教訓を見てみよう。

3. 熊本連鎖地震から見えてきた課題

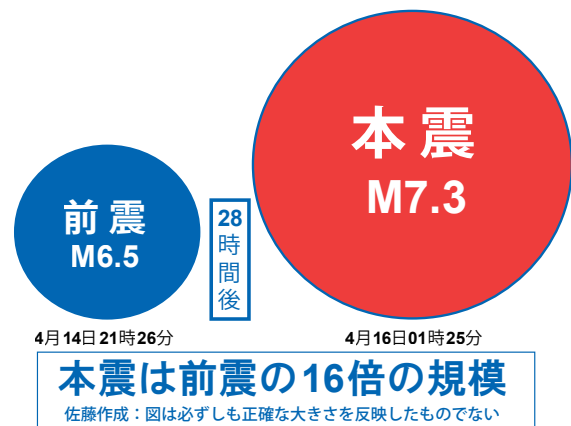
(1) 熊本連鎖地震の特徴

熊本地震は、2016 年 4 月 14 日午後 9 時 26 分の前震 (M6.5) と 28 時間後の 4 月 16 日午前 1 時 25 分に発生した本震 (M7.3) による連鎖地震であった。この連鎖地震ということが第一の特徴であるが、日奈久断層帯と布田川断層帯という二つの断層が交わることで連続して地震が発生して甚大な被害をもたらした。本震は前震の約 16 倍の規模の地震であったが、前震で大きな地震は収まったと考えて自宅へ戻った人々の中で致命的な被害が発生した。歴史上、連鎖地震の発生は想定しておくべきことであり、熊本連鎖地震以降、気象庁は本震と余震という表現をほとんど使わなくなった。

『日本被害地震総覧』の中に、1683 年 6 月に発生した日光地震では二度続けて大きな地震が発生したが、二度目の地震の方が大きかったという記録が残っている。また、大正関



2016 年熊本地震の比較



東地震も連鎖地震としての特徴を持っている。震度 7 が益城町、震度 6 弱以上になると熊本県の天草も含めた広範な地域だけでなく、大分県別府市や由布市なども含まれていた。地震の被害は中九州から四国愛媛県にも及んでいた。その意味で、本来九州中部地震と呼ぶべき広域地震だった。

連鎖地震の特徴ということで、県人口の 8 割を超える 148 万人が震度 6 弱を経験して、避難者はピーク時 18 万 3,800 人強であったが、統計上の避難者数というのは正確な数字ではない。これは自治体の指定した避難所に入った人数だけであり、公園のテントや車の中にいた方、あるいは農家でビニールハウスの中で避難生活を送っていた人たちは入っていない。これらの人数を考えると、熊本地震の避難者というのは、約 182 万人の県人口の約 28

%にあたる約 50 万人が避難生活を行った。

避難所に指定されていた体育館などの耐震性に問題があったために、照明器具などが落下する等の事故が発生して住民を受け入れることができなかった。自治体が指定した避難所が機能不全に陥ったというところに深刻な問題があった。避難所として使えなかった公共施設などの指定避難所が非常に多かったということが熊本地震の第二の特徴である。

行政による避難者の実態把握というのは十分にしかできなかった。2004 年新潟県中越地震でも同様の問題が発生したが、首都直下地震を想定すると、東京 23 区、横浜市、川崎市などの首都圏の都市では車中泊や公園にテントを張って避難生活を行うというのは物理的に不可能である。そういう意味で、熊本の避難スタイルを首都圏で想定するのは非現実的である。

2017 年末の段階で、熊本地震の死者は 247 人だったが、直接死が 55 人、震災関連死が 4 倍の 192 人であったということが熊本地震の第三の特徴である。

震度 1 以上の有感地震が 4 千回を突破、震度 4 以上だけでも百回以上あったということで、非常にしつこい揺れが続いた地震であったことが第四の特徴である。地盤に与えた被害が甚大で、液状化や斜面崩壊などが非常に多かったことが第五の特徴である。

亀裂などの危険地域と指定された場所が約 2,700 ヶ所あったが、その半分の 1,233 ヶ所が益城町に集中していた。ただ、益城町の場合も神戸と同じで、断層のずれから少し外れるとほとんど建物に被害が出ていなかった。そういう意味では、軟弱地盤の地域で活断層が通っているところで集中的に被害が出た。

(2) 連鎖地震から見えてきた課題

①地震防災対策と自治体の役割

1995 年阪神・淡路大震災や 2011 年東日本

大震災と同様に、犠牲者の 6 割が 65 歳以上の高齢者だった。熊本における犠牲者の人数は少なかったが、熊本と同じような地震が首都圏で起こった場合にどうかと考えると、高齢者の犠牲が大幅に増えてくる可能性がある。

高齢者などの災害弱者にどう対応していくのかということを普段から検討していくことが問われる。阪神・淡路大震災と同じ M7.3 の地震規模で、直接的な犠牲者が 50 人とどまったのは火災の発生が抑えられたことや住民同士の共助精神などが影響したことも考えられるが、人口密度の低さも大きく関係しているのではないか。熊本市には 1km²に 1,900 人、横浜市にはほぼ 1 万人、熊本市の約 5.2 倍の人口が住んでいる。地震の被害という点で、飛躍的に犠牲者が増える可能性がある。

しかも、熊本市内にはまだ田園風景の残っているところが非常に多い。その意味で横浜とは少し違っている。横浜では都市化と人口集中が進んでおり、人口規模や人口密度が違うことによって被害が飛躍的に増える可能性が大きい。

本来避難所となるはずだった市役所、町役場、体育館、学校などの公共施設が多数被災した。耐震性のない公共施設が多かったので、指定避難所が使えず、避難所に行けないで取り残される多くの高齢者や障がい者を生み出してしまった。公共施設や指定避難所などの耐震性の点検・強化や建替えの促進が必要であるが、神奈川県内の市町村にとっても同じような問題に直面することを想定する必要がある。

②災害弱者への対応

防災対策の不備と災害弱者への対応ということでは、病院や福祉施設などの拠点が被災したことで、災害弱者がより深刻な状況に直面せざるを得なかった。熊本地震では、熊本県立病院や多くの診療所の建物が被災して、地域医療の機能不全が発生した。

機能不全に陥った医療機関



入所する介護老人保健施設が被災したため、系列の病院に移った高齢者
=5月13日、熊本市中央区
熊本市市民病院の1階に避難し、生まれたばかりの乳児を抱く女性
=4月16日午前4時5分ごろ、熊本市東区



出所：熊本日日新聞『熊本地震 連鎖の衝撃』

東日本大震災の石巻市を考えると、同市の沿岸部にあった医療機関はすべて壊滅状態に陥って、津波被害を受けなかった石巻赤十字病院だけが地域医療を続けることができた。熊本の場合は、地震によって過半数の医療機関が機能不全に陥ったので、災害関連死が増加する大きな要因になった。

共同通信社の調査によれば、全国に約700ある災害拠点病院のうち、災害時に医療活動を続けるためのマニュアルを整備済みの施設が45%しかないことが明らかになっている。災害の発生時に対応するためのマニュアルがなく、日常的に訓練をしてこなかった状態で、医療機関としてきちんと動けるのかどうか疑問である。

首都直下地震が発生した場合、医療の機能不全に陥る可能性が大きい。腎臓の人工透析などを考えると、医療機関のセーフティネットの脆弱さは深刻な問題である。災害時に発電機などが準備されているのかどうかという議論は必ず出てくるが、断水対策の議論はほとんどない。

医療機関は断水になれば機能維持することがほとんど不可能になる。そういう意味では、

断水対策があるのかどうかという点も重要な問題である。発電機があってもそれはやはり半日も使えずに5～6時間で止まってしまう可能性が大きい。その上で水もないとなると、医療機関は機能維持ができなくなる。医療機関のセーフティネットが脆弱であるが故に、そこからこぼれ落ちる人たちが大量に出てくることになる。

福祉避難所の本格的な運用が高齢者施設などの被災によりできなかったことも重要な問題である。そのような状況下での熊本学園大学の取り組みが全国的にも注目を浴びた。熊本学園大学は福祉避難所でも指定避難所でもなく、大学の経営方針としてバリアフリー化を進め、障がい者の受け入れを実践してきた大学である。

熊本学園大学の実質的な「福祉避難所」



出所：熊本学園大学花田昌宣教授

福祉避難所や指定避難所が使えない状態で、障がい者の方たちが熊本学園大学や熊本大学などのキャンパスへ入ってきた。熊本学園大学の場合は、障がい者のための避難所として45日間大学施設を使い、その結果として授業ができなかった。その点は、行政や教育関係者にとっては重い課題を提起している。障害者差別解消法が施行されて、差別禁止分野と

して医療や教育などとともに防災分野も対象に入っており、実際の法律の運用にあたっては行政や教育関係者にとって検討すべきことが多くある。

防災に関連して情報のバリアフリーと交通・建物のバリアフリーも対象に入っている。これらをセットで考えると、大学の施設は障がい者などを受け入れる施設として機能する可能性が非常に大きい。ただ、大学だけでその機能を担うのは、当然限界があると考えられる。その意味では、障がい者差別解消と防災の関連を突き詰めていく必要がある。

熊本学園大学の教職員がまとめた『平成28年熊本地震 大学避難所45日』では、障がい者、要配慮者、要援護者を含めて、地域の人たちを受け入れるインクルーシブな(包摂的な)避難所が必要であると述べている。これは健常者と障がい者を区別しないということで、大学の施設としてバリアフリーで障がい者受け入れができる施設であれば、実質的な福祉避難所としての役割を果たそうという考え方である。

このようなルールにとらわれない柔軟で臨機応変に対応できる避難所運営をする考え方が注目され、内閣府はこれを「熊本学園モデル」と評価して広めようとしている。熊本学園大学の取組みをまとめた同書は、大学の避難所だけでなく、福祉避難所のあり方や概念を考える上でも非常に役に立つ内容である。

障害者差別解消法の理念、災害初期における福祉避難所の立ち上げという問題について、首都圏でもきちんと考えなければいけない。

③避難の混乱と災害弱者

避難者の実数は想定よりもはるかに多かったことやエコノミッククラス症候群、感染症リスクの拡大ということも取り上げる必要がある。地域防災計画の想定と大きく乖離する事態が発生したことをどう考えるのかが問われる。

自治体の担当者として地域防災計画を作っていればそれで安心と考えていないかどうか。現実というのは常に変化し、動くものだという認識を持つ必要があるし、時間軸とともに災害の現場から考えていくことが行政の政策的な判断の中でも非常に重要になる。

障がい者や持病のある被災者は、避難所に行かなかった方が非常に多かった。自閉症などの発達障害のある人の中には、環境の変化に対応するのが難しくパニックを起こす可能性があるため、家族が最初から諦めたり、てんかん患者でけいれんや発作が頻発する場合には、家族の方あるいは患者本人も避難所に行くという選択肢は取りづらい。このような人々が災害弱者になっていった現実が熊本地震では顕著であった。

犬や猫などのペットを連れて被災者への対応もなかなか難しい問題であった。動物アレルギーの方もいるが、ペットを一律禁止にするということでは災害時に対応できるだろうか。

自主避難や車中泊、在宅被災者などの存在や所在の確認方法も大きな課題である。指定避難所にいなかったがために、水や食料品などの必要物資の配給を受けられなかったということが東日本大震災や熊本地震で起きていた。

日本経済新聞の記事(2017年2月6日朝刊)によれば、仙台弁護士会が東日本大震災の在宅被災者が公的支援を受けられなかったことに関して報告書を発表した。このように支援物資を受けとることができない被災者、支援の枠組みから外れてしまう被災者が出てくるという問題は深刻な問題であり、首都近郊の地震災害を考えると事態はより深刻である。

④建物の耐震化促進の必要性

耐震化を後回しにしてきた市役所などの庁舎が使用できなくなったことで、本来であれば災害時の拠点になるべき公共施設が拠点になり得なくなったということも深刻な問題である。

被災した宇土市役所本庁舎



出所：佐藤撮影、2016年5月

耐震基準は地域によって違う。神奈川や東京であれば厳しい耐震基準が適用されるが、熊本、大分、福岡などの比較的地震が少ない地域では、耐震基準が低く設定されている。そうすると、大地震が発生すれば、建物の強度が非常に弱いものになるので、防災上は深刻な問題を提起することになった。

⑤行政機関の防災意識

熊本地震で行われたプッシュ型の支援は、被災地が要請したものでなく政府が勝手にどんどん支援物資を送り込むという支援の方法であるが、ニュースなどで熊本市役所などに支援物資が山積みされていた光景が映し出されていた。

在庫管理や支援物資の仕分けと配給は、手慣れた流通業者やコンビニやスーパーに任せて、公務員は余り手を出さない方が賢明だろう。餅は餅屋にという言葉通りである。普段から流通業者、宅配業者、コンビニ等の親会社と話し合いをして、日常的に地域的なネットワークの中で防災をどうやって進めていくのかということと一緒に考えていくことが必要になってくる。

ローソンやセブンイレブンなどのコンビニ業界では、東日本大震災の時にも迅速な被災地支援に動いた。流通関係の企業としてのノ

ウハウの蓄積には目を見張るものがある。首都直下地震や南海トラフ地震などの発生時に、企業としてどう社会貢献して社会的評価を高めることができるか、経営方針の中にきちんと位置づけている。流通業者や倉庫業者と自治体は協力しながら支援物資の管理や配給などの支援業務を進めることが重要である。

4. 大阪北部地震からの教訓

(1) 大阪北部地震と大都市の脆弱性

2018年6月に発生した大阪北部地震(M6.1)は、大阪府北部を中心に大きな被害をもたらした。大阪北部地震は午前7時58分という通勤・通学の時間帯に起こったが、高槻市周辺を震源にして大阪市北区、枚方市、茨木市、箕面市で震度6弱の揺れを観測した。

この地震によって停電、断水、ガス供給停止といったライフラインに深刻な被害が発生した。また、鉄道網や高速道路にも長時間の混乱が起きた。大規模な火災は発生しなかった。建物被害は、全壊4棟、半壊50棟、被災家屋2万2千棟と、それほど多くはなかった。

また、大阪北部地震では、空き家の被害が非常に多かった。大阪市北区、高槻、枚方、茨木、箕面の5市区だけでも約34万戸の空き家があり、全体戸数の16%を占めている。空き家の倒壊が防災上のネックになってきたことが、大阪北部地震で出てきた重要な問題である。

(2) 大阪北部地震からの教訓

①インフラ被害

停電、断水、ガスの供給停止などライフライン被害が深刻だったが、大阪府は水道管の耐震化率が非常に低く、老朽化した水道管が非常に多い地域である。

大規模な火災は発生しなかったが、エレベーターの停止や閉じ込めが東日本大震災よりはるかに多かった。この被害から言えること

は、物理的な被害以上に大都市の脆弱さが浮き彫りになっていることである。

阪神・淡路大震災の場合には、神戸の三宮などの繁華街はまるで空襲で破壊された都市のようになったが、大阪北部地震では比較的軽度の被害でも大都市機能が停止するということを示した。

交通インフラの問題としては、大規模な被害は発生しなかったが、鉄道網の復旧に時間が非常にかかった。その理由としては、通勤や通学の時間帯に乗客を降車させる作業に長時間を要し、線路や列車などの目視による点検、車両を車両基地に収容するための調整などに時間がかかった。その結果として鉄道路線の被害が出ていないのに機能マヒしてしまうことになった。

通勤・通学時間帯の547万人の足に大きな影響が出たが、これは東日本大震災時の首都圏における通勤・通学困難者の数にほぼ匹敵するものであった。交通機関の混乱は夜になっても継続して帰宅困難者が大量発生した。

企業の業務継続判断にも影響する大都市災害としての問題も明らかになった。民間企業での事業継続計画の作成はかなり増加してきたが、事業継続計画の中身としては、仕事に災害が起こったらどう対応するかという問題意識となっており、通勤時間帯に災害が起こった時の対応については入っていない。

②金融機関などへの影響

金融機関などへの影響という点で、信用金庫や損害保険会社などの被災地での対応が非常に迅速であった。東日本大震災時から金融機関、損保、生保などの対応が早くなってきた。これは何故かという、阪神・淡路大震災の時に対応が遅くて、社会的な批判を受けたことによる企業の対応変化である。阪神・淡路大震災を教訓として、企業の社会的責任を果たすということで、災害時に被災者にどうスピーディーに対応をするのかということが非

常に重要になってきた。

大阪北部地震の場合、ATMなどの被害が非常に軽微で、大阪証券取引所にも被害がなかった。阪神・淡路大震災を教訓として大阪証券取引所のデータセンターは関東圏に立地しており、東京の証券会社などのデータセンターは西日本に立地している。阪神・淡路大震災の教訓が活かされている。

企業の事業継続という点で、地震が朝の通勤・通学時間帯に発生したために、出社の可否をめぐる判断をどうするかということが企業を悩ませた。事業継続計画を策定済みの企業でも、通勤時の災害発生を想定したケースはなかった。今後、事業継続計画の中で、従業員を無理に出勤させない企業風土の醸成やテレワークによる在宅勤務なども危機管理の方法として検討していく必要がある。

③エレベーターの停止・閉じ込め問題

大阪北部地震では、エレベーターの停止や閉じ込めが関西5府県の合計で339件発生した。その内訳は、大阪267件、兵庫41件、京都25件、奈良5件、滋賀1件となっているが、東日本大震災210件の1.6倍も発生した。

エレベーターの復旧が長期化する理由は、地震などによって一旦停止したエレベーターが復旧するまで保守要員による安全確認まで2、3日かかる。法令では、震度4以上の揺れで一度停止すれば、保守要員の技術的な点検で問題なしと判断されるまでエレベーターを動かすことができないことになっている。

それ以外に、保守要員の点検作業の範囲が余りにも広くて、交通渋滞によって移動が容易にできなかったこともエレベーターの復旧が遅れた原因としてあげられる。

東日本大震災の時、84件の長時間閉じ込めが発生して、救出までに9時間以上を要した事例もあった。エレベーターの中に身動きできないまま9時間も閉じ込められていたので、トイレも行けず、水も飲めない状況になった。多

利用中の地震遭遇を想定する訓練も大事

地震などでエレベーターが停止すると、閉じ込めが長時間化する可能性が大
その場合、**緊急装備品**をどう活用するか



手回し充電ライト、非常用飲料水（50ml×10）、非常用食料×10、袋式トイレ（自立タイプ）×10、ポンチョ、アルミブランケット（静音タイプ）×2、ホイッスル、救急用品、ケミカルライト×2、プラスチック扇子×2、ポケットティッシュ×5

出所：佐藤撮影、2018年5月

くのエレベーターには鍵付きの箱が設置されているが、箱には閉じ込められた場合のために簡易トイレなど様々な防災グッズが入っている。緊急時にそれらを活用することを知識として持っておくことも大事である。

中央防災会議が2005年に出した「東京湾北部地震におけるエレベーター被害の想定」の中で、1万人以上のエレベーター内閉じ込めが発生すると想定している。これは保守要員が点検に対応できるような数ではなく、非常に深刻な状態が生まれてくる可能性が大きい。

④ブロック塀の倒壊

大坂北部地震では、ブロック塀などの危険性が改めてクローズアップされた。9歳の小学4年生の女の子がブロック塀の倒壊で犠牲になったことはメディアでもたびたび取り上げられたが、熊本地震でもブロック塀の倒壊による死傷者が出た。

小中学校周辺のブロック塀だけが危険な訳ではない。大都市には小中学校の通学路以外にも危険なブロック塀や石垣などが多数存在している。なお、マンホールの蓋の老朽化によっても被害が出たことに注目する必要がある。

⑤訪日外国人・観光客への影響

訪日客への影響が非常に深刻な問題になっていた。外国人は情報過疎に陥りやすいとい

うことがある。大阪北部地震の発生後、訪日客へ災害情報が届かなくて対応できなかった。

大阪府はホームページに英語のメッセージを掲載して、英語による24時間の電話相談窓口も開設したが、当然英語のわからない外国人観光客もいるのにその対応はなかった。大阪観光局は、府内の5千ヶ所でWi-Fiの利用時間の制限を撤廃してコールセンターでの対応を行うと発表していたが、極めて利用が低調だった。

電車の運行情報などに関する英語や中国語の情報はほぼなかった。大阪、東京、横浜のような大都市できちんとした対応ができるのかどうかという点を考えると心細いといえる。訪日外国人が情報過疎に陥るとともに、情報にアクセスできないことによって災害弱者にもなり得るということをきちんと押さえておく必要がある。災害大国日本にとって、災害時にインバウンド客にきちんと対応することは、オーバーツーリズムなどと同様に喫緊の課題でもある。

5. 震災百年目に考える市民防災の課題

(1) 首都圏に迫るリスク

首都圏にとっての地震災害として、断層型の直下地震（1854年安政江戸地震）、関東の海溝型地震（1703年元禄関東地震と1923年大正関東地震）、東西日本の海溝型地震（2011年東日本大震災や南海トラフ地震）があることは冒頭で述べた通りである。これを整理すると以下の「首都圏にまつての地震災害」の表のようになる。

首都圏で想定すべき地震災害は、主に断層型の直下地震と関東の海溝型地震であるが、大正関東地震（関東大震災）のような海溝型地震はその発生間隔から考えてまだ緊急性はないものと基本的に考えられている（関東の海溝型地震は、約200年から220年間隔で発生すると言われてきた）。

首都圏にとっての地震災害

①断層型の直下地震 (安政江戸地震)

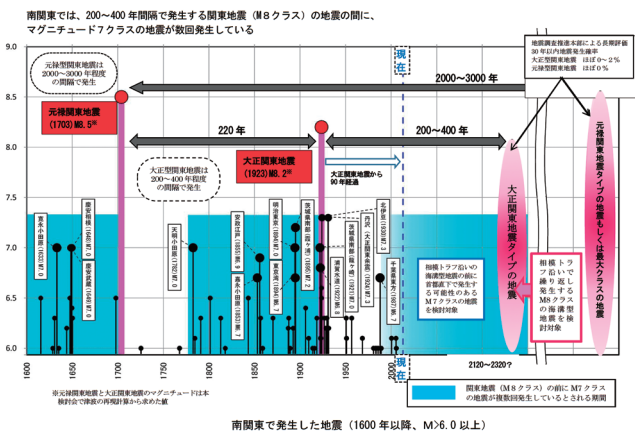
②関東の海溝型地震 (元禄と大正の関東地震)

1) 関東の海溝型地震は、従来200年から220年間隔と言われてきたが、東日本大震災などの影響でその間隔が短くなっている可能性

2) 関東の海溝型地震発生前の約百年間に周辺地域で断層型地震が増加傾向
 ・天明小田原地震 (1782年) ・嘉永小田原地震 (1853年)
 ・安政江戸地震 (1855年) ・明治東京地震 (1894年)
 ・東京湾地震 (1895年) ・茨城県南部地震 (1895年)
 ・茨城県南部地震 (1921年) ・浦賀水道地震 (1922年)

③東西日本の海溝型地震 (東日本大震災・南海トラフ地震)

首都圏の過去の地震 (過去400年間)



出所：中央防災会議

しかし、中央防災会議の「首都圏の過去の地震 (過去400年間)」を見ると、関東の海溝型地震の発生前の約百年間に周辺地域で地震が増加した顕著な傾向が明らかとなっているので、関東大震災から百年が経過した21世紀半ばから後半にかけて首都圏などの地域では地震の発生頻度が高くなる。つまり、首都圏とその周辺地域では次の関東の海溝型地震までの間に様々な地震災害が増加するリスクが大きくなってきたと考える必要がある。

東日本大震災から12年が経過した今日、首都直下地震や南海トラフ地震の発生確率は30年間で70%などの表現が巷に溢れているが、次の大規模地震までそれほど時間がない可能性もあることを考える必要がある。9世紀に発生した平安時代の東日本大震災・貞観地震 (869

年) から海老名周辺を震源とする関東直下地震・元慶地震 (878年) まで9年、さらにその9年後に平安の南海トラフ地震・仁和地震 (887年) が発生した。

平安時代の東日本大震災から南海トラフ地震まで約18年間の短い間隔しかなかったことは念頭においておくべきことであり、次の大規模地震の発生までまだ30年あると都合よく考えるべきではないだろう。

(2) 首都直下地震のリスク

2013年12月に中央防災会議が首都直下地震の被害想定と対策についての報告書「首都直下地震の被害想定と対策について (最終報告)」を公表して、M7の都心南部直下地震の被害想定が明らかにされた。同報告書の中で、甚大な被害が発生して首都中枢機能がマヒし、首都圏全体では死者が1万6千人から2万3千人、被害額約95兆円、国家予算の1年分より若干少ない程度の被害額になることを想定した (最近になって同報告書の修正版が公表)。

首都圏直下地震のリスク

- 1) 中央防災会議の「首都直下地震の被害想定と対策について (最終報告)」(2013年12月) で首都直下のM7の都心南部直下地震が発生した場合の被害想定を公表
- 2) 甚大な被害の発生によって、首都中枢機能も麻痺する可能性。首都直下地震では死者1万6千~2万3千人、被害額約95兆円となり、特に、首都圏では火災多発を想定
- 3) 首都直下地震によって極めて広範囲で多面的な社会経済的な影響が出て、建物・人的被害だけでなく、ライフライン、交通施設、石油タンクなどに非常に深刻な被害
- 4) 阪神・淡路大震災 (1995年)、新潟中越地震 (2004年)、東日本大震災 (2011年)、熊本地震 (2016年) と比較すると、首都直下地震の被害想定は720万人という避難者を想定

インフラなどの広範な被害が発生して多面的な社会経済的な影響が出ることを想定しており、報告書の特徴的な内容は「首都直下地震のリスク」にまとめたが、この中で1995年阪神・淡路大震災、2004年新潟中越地震、2011年東日本大震災、2016年熊本連鎖地震などと比較すると、首都直下地震の被害想定で

720万人というとてつもない数の避難者が発生するとしているところは実に深刻な問題である。

720万人という避難者の数は、首都圏一都三県の人口3,647万人（2016年1月現在）の実に19.7%、約2割の人々が避難者になるという割合である。これだけでも自治体にとって深刻な問題を提起しているが、避難者の中に約197万人の高齢者、約43万人の障がい者、約55万人のLGBTqなどの人口が含まれるということは、災害弱者の多様性を無視した政策の推進や避難所運営などできないということである。

これら以外に、多数の犠牲者が発生すると想定していながら、遺体処理の問題についてはひと言も言及されていなかった。犠牲者の問題を自治体まかせにしてしまうようなことでは公衆衛生の維持はできない。

首都圏人口と潜在的な災害弱者

首都圏一都三県の避難者人口（2016年）
3,647万人（100.0%）→ 720万人（19.7%）

首都圏の高齢者人口（2016年）
996万人（27.3%）→ 約197万人（推定）

首都圏の障がい者人口（推定）
219万人（6.0%）→ 約43万人（推定）

首都圏のLGBTq人口（推定）
277万人（7.6%）→ 約55万人（推定）

災害弱者の存在を想定外にできない

(3) 市民防災の課題

震災百年目に考える市民防災の主な課題をこれまで検討してきたことから整理しよう。

- ①行政機能喪失時の危機管理や災害支援体制
- ②病院・福祉施設などの耐震性
- ③福祉避難所の地域連携による運営
- ④男女共同参画・女性視点での避難所運営
- ⑤自然災害と停電・断水対策（令和元年房総半島台風を教訓として）

- ⑥ SNS を利用したフェイクニュース・デマ対策
- ⑦海溝型地震と津波避難対策

なお、停電の影響やサプライチェーン寸断対策については以下の表にまとめている。

停電で発生し得る様々な影響には、市民生活や医療機関への深刻な影響だけでなく、通信障害、燃料不足、物流停止などの経済活動の停滞・麻痺の原因となるものもある。

停電で発生し得る様々な影響

断水（市民生活や医療機関への深刻な影響）

医療機関・福祉施設などの機能停止

通信障害（スマホや自治体広報・防災無線への影響）

燃料不足 ⇒ 物流や通勤などへの影響

信号停止 ⇒ 交通事故の多発・物流停滞

物流停止 ⇒ 経済活動の停滞・麻痺

サプライチェーン寸断や停電対策

- ①食料・飲料水は1週間分を備蓄（3日分では不十分）
- ②赤ちゃん、高齢者、持病がある人は、災害食2週間分を備蓄
- ③常用薬は残り1週間分で次の処方薬を入手すること
- ④女性の生理用品は常に予備を確保しておくこと
- ⑤犬・猫などペットの餌や水は2週間分を備蓄
- ⑥車のガソリンは燃料計が半分で給油
- ⑦非常用発電設備や様々な機材による工夫

サプライチェーン寸断や停電対策には市民防災の対策として市民の手で行われる必要があるものが多い。

おわりに

市民防災を考えていく上で、自治体と市民の協業で復旧・復興政策を考えていく必要がある。

これは具体的には、東日本大震災の復旧・

復興プロセスで明らかになった・合成の誤謬の防止、・事前復興計画の立案、・防災タイムラインの作成、・市民参加による防災・減災、などを検討していくことである。

今日、自然災害と闘うために必要なことは、◇大規模災害対策として「防災」ではなく「減災」を基本とすること、◇20世紀の戦争が国家の総力戦となったように、21世紀の自然災害との闘いには社会の総力戦として取り組むこと（この内容については本号の巻頭言を参照）、◇不都合な真実と歴史地震を知ること、である。

これらのことを踏まえながら自然災害との闘いを進める必要があるが、市民自治のもとでの防災の基本は「脅かす防災」ではなく「理解される防災」を目指すことが肝要である。

（なお、熊本連鎖地震などの詳細については拙稿「熊本連鎖地震からの警告―大規模災害のリスクと災害弱者の現実」（自治研かながわ月報 No.163）や「熊本地震・大阪北部地震から学ぶこと―首都圏に迫るリスクと災害弱者への対応」（自治研かながわ月報 No.176）を参照のこと。

また、災害の犠牲者の問題については、同じく拙稿『大規模災害と犠牲者への対応―首都圏斎場の能力と広域火葬の課題』（自治研かながわブックレット No.4）を参照のこと）

【参考文献】

- ・伊藤一男、『房総沖巨大地震 元禄地震と大津波』、崙書房出版、1991年9月（再版）。
- ・今井清一、『横浜の関東大震災』、有隣堂、2007年9月。
- ・今井清一、『関東大震災と中国人虐殺事件』、朔北社、2020年1月。
- ・宇佐美龍夫・石井寿他、『日本被害地震総覧 599-2012』、東京大学出版会、2013年9月。
- ・関東大震災80周年記念行事实行委員会編、『世界史としての関東大震災 アジア・国家・

- 民衆』、日本経済評論社、2004年9月。
- ・北原糸子編、『写真集 関東大震災』、吉川弘文館、2010年4月。
- ・北原糸子、『震災と死者 東日本大震災・関東大震災・濃尾地震』、筑摩書房、2022年1月。
- ・北原糸子、『震災復興はどう引き継がれたか 関東大震災・昭和三陸津波・東日本大震災』、藤原書店、2023年1月。
- ・熊本学園大学、『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』、熊本日新聞社、2017年11月。
- ・熊本日新聞社編集局編、『熊本地震 連鎖の衝撃』、熊本日新聞社、2016年10月。
- ・熊本日新聞編、『熊本地震 あの時何が』、熊本日新聞社、2018年4月。
- ・後藤和久、『巨大津波 地層からの警告』（日経プレミアシリーズ）、日本経済新聞出版社、2014年5月。
- ・武村雅之、『関東大震災 大東京圏の揺れを知る』、鹿島出版会、2003年5月。
- ・武村雅之、『関東大震災がつくった東京 首都直下地震へどう備えるか』、中央公論新社、2023年5月。
- ・中央防災会議、『1923 関東大震災報告書 第2編』、中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会、2009年3月。
- ・辻野弥生、『福田村事件 ー関東大震災・知られざる悲劇』、五月書房新社、2023年7月。
- ・楡井久監修、『検証・房総の地震 首都機能を守るために』、千葉日報社、1997年9月。
- ・野口武彦、『安政江戸地震―災害と政治権力』（ちくま新書）、筑摩書房、1997年3月。
- ・平田直、『首都直下地震』（岩波新書）、岩波書店、2016年2月。
- ・吉村昭、『関東大震災』（文春文庫）、文藝春秋社、1977年8月。
- ・渡辺偉夫、『日本被害津波総覧（第2版）』、東京大学出版会、1998年2月。

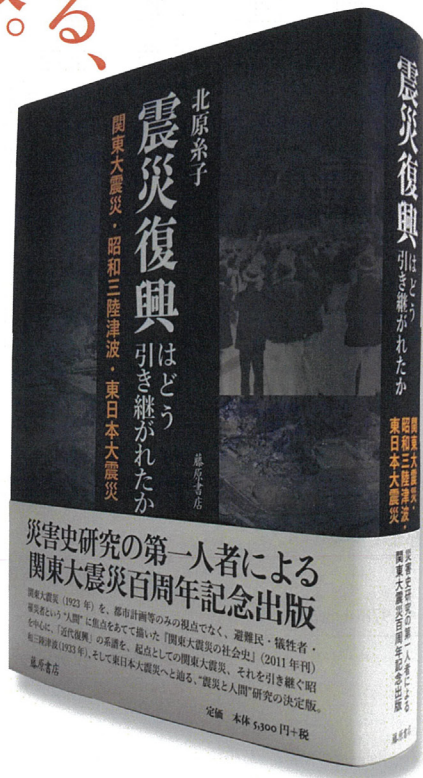
北原糸子

Kitahara Ieko

震災復興 はどう引き継がれたか

関東大震災・
昭和三陸津波・
東日本大震災

災害史研究の第一人者による、
関東大震災百周年記念出版。



関東大震災（一九三三年）を、避難民・犠牲者・罹災者という「人間」に焦点をあてて描いた『関東大震災の社会史』（二〇一一年刊）を中心に、「近代復興」の系譜を、起点としての関東大震災、それを引き継ぐ昭和三陸津波（一九三三年）、そして東日本大震災へと辿り、震災復興の歴史的経緯のあり方を追究する決定版！

A5上製 512頁 【カラー口絵12頁】
●定価＝本体 5300円＋税 2023年1月刊

【発行・問合せ】

〒162-0041 東京都新宿区早稲田鶴巻町 523

Tel. 03-5272-0301 / FAX03-5272-0450 info@fujiwara-shoten.co.jp

藤原書店

編集後記

■月報205号は、当センターが年初から進めてきた「震災100年プロジェクト」の講演記録をお届けする。関東大震災では約10万5千人の人的被害が出たが、当時の横浜市でも2万6千人が死亡した。人口規模が東京市の5分の1程度だった旧横浜市（人口約40万人）の死亡率はなんと6.6%、東京市の2倍だったという。旧横浜市の被害の甚大さが本特集を通じてよくわかる。■内閣府を事務局とする中央防災会議の報告書「関東大震災（第2編）」には、「官憲、被災者や周辺住民による殺傷行為が多数発生した」「殺傷の対象となったのは、朝鮮人が最も多かったが、中国人、内地人も少なからず被害にあった」と記されている。福田村事件は、関東大震災の発生から5日後、千葉県福田村（現野田市）で起きた香川からの行商団15人が村の自警団に襲われ、幼子を含む9人が殺害された事件。事件を題材とした書籍や映画も公開された。流言飛語による朝鮮人や中国人の虐殺がなぜ起こったか。関東大震災が発生した1923年とはどんな時代だったのか。今を生きる私たちには、知ること、忘れないことの責任がある。■今年の7～9月の月平均気温が3カ月連続して統計史上最高値を記録し「最も暑い夏」となった日本列島。2023年は世界の平均気温も、史上最も暑い1年となるとのこと。「地球沸騰の時代」にあって、住民のいのちとくらしを守る自治体はなにをなすべきか、地域社会はどのようにあるべきか、課題は大きいけれども考え続けていかなくてはならない。

(野坂 智也)

2023年12月25日

自治研かながわ月報第205号（2023年12月号，通算269号）

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	佐野 充	編集人	野坂 智也	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721		FAX 045(251)3199	
	https://kanagawa-jichiken.or.jp/		E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp	

☆センターのウェブサイト (<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>) をご利用ください。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 762 円+税) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。