

関東大震災百年の教え —地震火災を風化させていないだろうか—

東京都立大学 名誉教授

中 林 一 樹

1923年「関東地震」と直前の直下地震

2023年9月1日は相模湾の相模トラフを震源とするM7.9の海溝型地震である大正関東地震の100年目である。そして9月2日からは百一年目が始まる。その被災状況の体験を記憶している人はもはやいないであろう。しかし我々には刻々と首都直下地震が迫っている。

100年前には、嘉永小田原地震(1853)からの70年間に、安政江戸(1855)、明治東京(1894)、東京湾(1894)、茨城県南部(霞ヶ浦：1895)、同(龍ヶ崎：1921)、浦賀水道(1922)と、M7級の首都直下地震が7回発生していた。1782年の天明小田原地震からみると、140年間に8回の直下地震である。一方、大正関東地震以降の100年間に首都圏を襲ったM7級の直下地震は1987年の千葉県東方地震のみであり、この地震からの140年間つまり2127年頃までには首都直下地震が連発し、その後に関東地震が再び発生すると考えられている。つまり、これから首都圏には5～6回ほどM7級の内陸直下地震がどこかで発生すると想定されている。その最初の直下地震が30年以内に70%の確率で発生するのである。

地震はこのように地球物理学的に繰り返し発生しても、その被害は全く様相を異にしていく。首都圏の土地利用や都市空間のみならず地域社会の構造も大きく変容してきたし、これからも変貌し

続けるからである。

10万人に命を奪った関東大震災の脅威

100年前の日本の人口は現在の半分以上の約5800万人で、東京府も1/3以下の400万人のうち230万人が東京市に集中していた。そこを襲った関東地震は、揺れの被害よりもその後に発生した東京・横浜・横須賀市などで発生した火災が被害を拡大し、55万戸以上が焼失し、全壊は8万戸弱であった(内務省「大正震災志」)。その結果、行方不明を含む犠牲者は10万5000人に達し、その9割は火災によるものとなった(諸井・武村2004)。

特に東京市では全世帯48万300戸の約3/4、30万5000戸が被災し、火災による焼失は30万戸以上に達した。火災は強風により次々と飛び火し、出火点を増やし続ける同時多発火災で、出火点178カ所を数え、1/3ほどは初期消火したものの、多くが延焼拡大し、風向きの変化とともに燃え広がって人口稠密な木造密集市街地であった京橋、日本橋、神田、浅草、本所区など東京の都心を焼き尽くした。運河や河川に架かる木橋も500橋以上が焼失し、人々は逃げ道を失った。

最も犠牲者が集中したのが、本所区の2万坪(7ヘクタール)を超える広さの陸軍被服廠跡(現都立横網町公園・東京都慰霊堂や国技館等)であった。本所や深川から逃げ場を失った避難者

がここを目指し、広場は避難者と持ち込んだ家財道具で溢れかえっていたと推測できる（参考 写真1）。そこに火の粉が降りそそぎ、荷物や家財道具、避難者の着衣も引火して、避難場所が火災現場と化し、その上昇気流は竜巻のように“火災旋風”となって、荷物や家財、人間や馬、荷車ま

で空中に巻き上げた（絵図1）。火災が収まると、そこには約4万人もの犠牲者が折り重なっていた。

関東大震災の二つのレガシー

関東大震災は東京に2つのレガシーを残した。



写真1 地震発生後、皇居前広場に避難した人々（東京都復興記念館所蔵資料）※



絵図1 伝聞によって描かれた本所・被服散跡の火災旋風の情景

※ 写真1は2023年6月15日に差し替えたものです。

(1) 帝都復興事業による都心形成

ひとつは、3,120ヘクタールの焼失市街地を取り組んだ帝都復興事業である。3,600ヘクタールの東京都心の都市構造を、重機のない時代に7年間で大改造し、今日まで100年間も東京のみならず日本を支えてきた首都東京の基盤構造である。1930年には、都心を自動車時代に対応できる都市構造を整備したビル街と変貌させ、同時にその街路ネットワークが今日の東京を支えている地下鉄網の整備を可能としたのである（絵葉書2）。

(2) 木造住宅密集市街地の形成

この都心形成を正のレガシーとすると、もうひとつは負のレガシーで、今日でも東京の都市防災で最大の課題となっている木造住宅密集市街地の形成である。人力で帝都復興事業を進めるために、被災者のみならず全国から東京に人々が集中した。その住いとして、都心の帝都復興事業区域に近接する農地や林地を切り拓いて、長屋などの借家が市街地としての基盤整備をしないままに建て込んでいった木造住宅密集市街地が都心の復興市街地を取り囲んだのである。

帝都復興のリーダーとなった後藤新平は、関東

大震災の4カ月前まで東京市長であり、来たる自動車時代と東京の成長に備えるべく8億円計画と言われた都市改造計画の実現を目指したが果たせず、市長を辞した。その4か月後に震災は発生した。後藤は、都心での帝都復興のみならず周辺に拡大する新市街地の都市計画整備を忘れてはいなかったと思うも、現実には都市計画の人材も財源も不足し、手が回らなかった。

この木造住宅密集市街地は、帝都復興の完了から14年後の東京大空襲で大部分を焼失した。東京都は戦災復興計画でこれら2万ヘクタールの焼失市街地の土地区画整理を目指したのである。しかし、敗戦後の財政切迫下の戦災復興は地方優先と、国家財政の改革「ドッジライン」は東京の戦災復興事業の中止を勧告した。その結果、戦前からの木造密集市街地の再生のみならず戦後の経済回復・高度経済成長期に流入する人口の受け皿となって、広大な木造住宅密集市街地が都心・副都心区域を取り囲んだのである。

関東大震災で7万人を超える犠牲者を出し、東京大空襲では9万人を超える犠牲者を出してしまった東京の木造住宅密集市街地は、結局今日まで、最大の都市防災の課題を積み残している。そ



絵葉書2 東京市への郡部「併合祈念大東京写真帳1932」にみる数寄屋橋界限

ここでは、建築基準法では建築の条件としている幅員4メートルの道路に幅2メートル以上接した敷地にのみ建築することが許可されるのであるが、その接道条件を満たさない敷地が少なからず現存したまま、建築可能な敷地でのみ老朽木造住宅の建て替えが進んできた。その結果、阪神・淡路大震災(1995)を契機に東京都が目指している防災都市づくり推進計画では、「緊急に整備を要する木造住宅密集市街地」は1995年の28,300ヘクタールが、2019年には8,500ヘクタールまで縮減した。しかし、市街地としての基盤整備が進んだわけではないことを忘れてはいけない。

新しい東京都の「都心南部地震の被害想定(2022)」では、揺れによる全壊8万2200棟に対して、焼失が11万9000棟と、2012年の被害想定に比べておよそ2/3に被害が軽減した。火災による犠牲者は、約2,500人と関東大震災時の1/30に想定された。100年前の関東大震災時に比べると、確かに東京は安全になっている。建物が燃えにくくなり、耐震性も向上したからである。しかし、本当に安心できる都市になっているだろうか。

東京の震災対策の展開と震災予防条例

戦後に東京が「防災都市づくり」に目を向けたのは、1964年の東京オリンピックの100日前に発生した新潟地震であった。関東大震災の主たる被災地である下町と同じ沖積地盤上にある新潟市の市街地は全域が液状化し、ゼロメートル地帯には津波が浸水し、そこに石油精製工場からの流出原油に火がついて漂い市街地火災となっていた。その様子を都民はテレビで見ていた。その前年には、河角 廣 東京大学地震研究所長は「南関東地震69年説」を公表していた。また、浜田 稔 東京理科大学教授は江東デルタの地震火災による死者は最悪30万人との報告書も出していた。そして、ポストオリンピックの東京都は都市づくりの柱を震災対策としたのである。

30万人とも想定された地震火災の犠牲者の軽減には、時間のかかる都市改造を待つのではなく、安全な避難場所に速やかに避難する「広域避難計画」が不可避である。しかし、そのような計画や避難指示をする権限も義務も災害対策基本法には規定も記述もないため、東京都は1971年に「震災予防条例(現震災対策条例)」を制定した。それが、今日まで、東京の都市づくりにおける震災対策を推進してきたエンジンである。地震に強い都市づくりを推進するために5年毎に取り組んでいる「あなたのまちの地域危険度」も「広域避難場所の指定」も、この条例に基づいて継続してきた。2022年には、それぞれ第9回の地域危険度と避難場所の指定を公表している。

地震火災から命を守る「広域避難計画」の確立を

しかしこの100年、1945年の空襲を除いて誰も巨大な地震火災を経験していない。阪神・淡路大震災の直接死は5500人で、そのほとんどが建物倒壊による圧死であった。地震火災は焼失7000棟で焼け跡から500体の遺体が収容されたが、それは火災前に自宅が倒壊して亡くなっていた方が大部分であったと考えられる。また、東日本大震災は、1万8500人を超える犠牲者のほとんどが津波による溺死である。

次の巨大災害として南海トラフ地震や首都直下地震が切迫している。それらの被害想定(2013)では、津波よりも圧倒的に揺れによると建物倒壊と地震火災による被害が想定されている。にも拘らず、地震火災から人命を守る避難問題、火に取り囲まれて路上や広場で命を落とすかもしれないという恐怖、初期消火に尽力するも消火不能の時は一目散に避難するという心構え、何よりも高齢者等の要援護者を支援しつつ火も煙も見ずして早めに避難するという地震火災時の避難のあり方、そのための自治体からの避難情報の発出、その時

のために一時避難場所に集まり避難指示とともに要支援者を地域ぐるみで支援して指定された避難場所に避難するという避難体制とその運用、このような関東大震災の教えは、東京都民にも、東京以外の大都市の市民にも、伝承されているのだろうか。自分事として考えられているだろうか。

関東大震災は、忘れられてはいないだろう。でも首都圏以外の人に、どれくらいその教えが伝えられ、捉えられているであろうか。東京にとっても、新しい被害想定で被害が大幅に減ったとはいえ、11万棟以上もが火災で燃えてしまう東京とは、安心どころか、安全でもないのだということを考え直してみること、どうしたら誰一人取り残さない避難ができるのか、それをこの高齢社会におい

て考えていくことが自治体にも我々にも“関東大震災100年の教え”なのである。それが出来なければ、関東大震災は忘れていないかもしれないが、“関東大震災の教えは風化されている”と、私は考える。

<参考文献>

- 石塚裕道・成田龍一(1986)「東京の百年」山川出版社
石田頼房(編)(1992)「未完の東京計画ー実現しなかった計画の計画史ー」ちくまライブラリー
諸井孝文・武村雅之(2004)「関東地震(1923年9月1日)による被害要因別死者数の推定」日本地震工学論文集、第4巻第4号、21-45頁