

モダン東京の都市建築を再見する（第3回）

—先人の知恵をいかしたまちづくりに向けて：同潤会（その2）—

早稲田大学教育・総合学術研究院講師

日本大学経済学部兼任講師

市街地・寺院研究会

川西 崇行

序

前号では、急遽、現在進行形の公共建築の問題・地区計画・総合設計等の紛争を契機として地域のアイデンティティとなるべきもの—景観・町名・祭礼などの重要性についての雑考を書かせていただき、一旦、連載の主旨から逸れたので、一応今回の記事から再度、関東大震災の復興の時期の問題に話を戻すつもりである。

ただし、折しも本年3月11日には不幸にも東日本大震災が発生し、今なお、その復興が緒に就いていないことを深く憂い、温故知新の精神で先例を照らしつつ、必要に応じて現在の話題に触れることにしたい。

それゆえ、前々回の同潤会についての概要を記した原稿末尾に約した東京市内の同潤会アパートの分布地図は次号以降とし（あるいは省き）、今号では、そもそも「同潤会」とは何だったのか、復興と同潤会について、一旦遡って今一度考察をしてみたい。

前々号で財団法人同潤会のあらましを記したので若干の重複を生じる部分もあるが、ご諒承いただきたい。

1 「同潤会」の特異性

同潤会は、関東大震災（1923年）の翌年、大正13（1924）年5月に内外の義捐金等を原資に発足した財団であったことは既に記した。これは各種の救護施設の建設の終わったあとも捐金が集まり「住宅の経営その他震災に関し必要な救護施設を目的とする財団法人へ交付金」が計上されたことによる。

また、同会の仕事は上記を踏襲して財団の寄付行為（定款）に明記されたとおり、被災市街地に「必要な施設を為す」ことであった。

関東大震災後、当初は避難者・罹災者収容のバラック（注0）、その後、仮住宅を経て、普通住宅やアパートメントというかたちで本格的な住宅供給に資したことは周知かつ前号に記したとおりであるが、ではなぜ、現在の災害のように、特に今、現在進行形でなされている東日本大震災での仮設住宅供給のように、国や県等の直接の事業としてなされなかったのか、という疑問を抱かれるのがふつうであろうかと思う。

しかし、これは世上の辞書や概説書などにも欠け落ちのきらいがあり、かく記す筆者がかつて某辞書の当該項目を書いた際も書き落としたことなのであるから自省をこめて記すわけであるが、当時の官制や、旧都市計画法・市街地建築物法の制定に深くかかわる「都

市研究会」のメンバーや、当時の内務省の社会政策との関係が深く横たわっているのである。

都市研究会との関係

「都市研究会」のメンバー（池田宏・佐野利器・内田祥三ら）の名前の一部は、前回の記事にも登場するし、都市法や歴史に関心のある方ならいまさらであろうが、彼らは、当時の都市社会の貧困（いわゆる都市問題も含む）やそれに対応するべき法制度の不備、あるいは、用強美のバランスある実用建築の普及（すなわち、当然都市計画・建築法規の制定が前提となる）などに強い関心を抱いた「社会改良」の流れに与しているといっても差支えないような位置にいた（注1）。

内務省との関係

「都市研究会」の代表であった後藤新平は「救貧」「防貧」について、人道上的側面もさることながら、貧困層（のボトムアップ）は国家成長にとって潜在的なポテンシャルとなる事由であるという認識を持っていたのであるが、当時、内務省（注2）に社会局（大正9（1920）年設置：注3）が置かれたような社会状況の下で、震災復興の事業の一環として、福祉・隣保・授産といった領域と、貧困層に対して非常に衛生的で優良な住宅の供給を一体として執り行うためには、内務省内でそれを実施するのは困難であったという事情もあった。前稿で「別働隊」という表現を用いたのはそういう含みを反映したものである。

官制上も、当時の内務省には別掲のように、現在の建設省／国土交通省の「住宅局」にあたるような、住宅を専門に掌る部署はなかった。社会局も（「社会局には赤旗が立つ」と揶揄されたほど）「社会改良」の諸策に奔走するが、国直営の住宅部門や、都市計画事業と密接な関連をもつスラム改良事業に直に手を下すことはできなかったのである。

帝都復興の体制

そのうえ、また、関東大震災・帝都復興のプロセスにおいても、急遽勅令によって定められた臨時震災救護事務局（9月2日）、同支部（9月4日）、帝都復興審議会（9月19日）には半ば当然ながらも応急対応の組織の規定がおおまかに盛られているのみであり、帝都復興院（9月27日）の各官制であっても復興過程での市街地の建築コントロールを主眼とした「建築局」があるのみで、住宅に関してはある意味でエア・ポケット的状况にあったといつてよい（注4）。

さらに帝都復興院は第2次山本内閣の総辞職後、清浦内閣の下で大正13（1924）年2月25日廃止され、内務省の外局・復興局となり、帝都復興計画・事業の実施の段階では、局に格下げされた国の復興局と東京市が専らそれに従事した。（注5）（注6）。

以上、いくつかの視点から、なぜ内務省の外郭団体・財団法人同潤会が設けられるに至ったかの理由を明らかにするための状況を説明してみた。

上の「間隙」を埋めて、帝都復興事業の中、半官半民的に動くことによって、近代化のひずみの一端である東京や横浜の下町・都市周縁部のスラムの改良・一掃や、前稿に記したような模範的住宅の「フラッグシップ」たる、真に近代的な住宅・アパートメントを自

ら建設する事業という社会改良的な側面に加えて、**その延長線においては帝都復興事業の枠を超えて**、都市に増加しつつあった給与所得者（たとえばサラリーマン・ユニオンの成立は大正8（1919）年である）向けのアパートメントの供給も行うようになったのである。

2 同潤会の「前段」

これも前稿と、本稿の前半に記した内容と重複があるため聊かくどくなるが、この際、詳述する必要があるかもしれない。

池田宏ら、内務省の社会改良派の官僚と、佐野利器ら建築学者が、一体となって活動するようになった思想的背景を考えておく必要があるように思われる。

池田らは、前述のとおり、後藤新平を中心とした社会政策・都市政策についての我が国の近代化・問題対応の立場から、都市・建築法規の研究や、欧州諸都市の研究（特に海外の建築法規の研究）に余念がなかった。

一方、佐野らは（片岡安ら関西の動きもにらみつつも）専ら不燃化や建築の構造の問題の研究に没頭していたとあってよいだろう。

この二者は、歴史の流れを知っている現代の人間、わけても都市・建築の制度・歴史をかじった人間のイメージの上ではあまり違和感なく融合するように思われるが、当時としてはどうだったのか。

震災予防調査会

濃尾地震（明治24（1891）年）をきっかけに文部省内に設置された「震災予防調査会」という組織があるが（注7）、ここでは、地震学・物理学の方法論を中心としながらも、諸方面の学知を総合して大地震災害に対して研究を進め、被害を最小限に食い止めるための方策、予防策を検討していた。

関東大震災の直前の状況では、東京帝大地震学教室の大森房吉教授を会長とし、**その弟子筋を中心にしつつ**、幹事には、物理学から寺田寅彦、建築学から内田祥三らも名を連ねていた。まず、地震で倒壊するような脆弱・危険な建築物についての対策は国をあげて取り組まれつつあったのである。ここでいうまでもないであろうが、内田は佐野の弟子であり、側近である。

防火令・未成の建築条例

また、我が国の市街地は、木造建築の密集による大火に悩まされてきた。

特に江戸期の江戸市街の大火はその被害が大きく、明暦の大火は言うに及ばず、天和の大火（八百屋お七の火事）、明和の大火（行人坂の火事）、安政の大震大火などとても書ききれない。

この状況は明治に入っても（政体が変わっても建築実態には変化がないのであるから）変わらず、むしろ、火除地や広小路の潰廃・**宅地化**や市民の流動による被災伝承の断絶（火災時の行動の原則：例えば大荷物を持っての避難を忌む等、**経験的知識の喪失**）もあって、一層悪化した感があった。

明治の防火令（1882年）以降、不燃化・路線防火の推進が進められ、一旦改善の兆しを見せたのであるが、古来の防火技術である土蔵・塗家や瓦葺は、防火被覆である土や瓦あ

ってこそであって、地震でそれらが剥落しては何の意味ももたない。

~~そういう~~このような時代状況で、舶来の建築学の咀嚼が始まり、不燃建築の技術として、新たに煉瓦造や、大正期からは半ば試行錯誤的に、鉄骨増（S造）、鉄筋コンクリート（RC造）が導入されるが、外来の技術と地震国日本という独特の問題の接点・解決の最前線に佐野利器らがあり、その周辺では、こうした地震などの災害、日本家屋の宿痼である火災についての総合的研究、それに加えて明治を経て本格的な都市化の時代を迎えて、たとえば尾崎行雄東京市長の下での「東京市建築条例」の建議や、1919年の旧法への研究が進められていくのである。

また、我が国は、上述のとおり、近代化プロセスで様々な都市問題に直面していた。

具体的には、都市基盤未整備の地への貧困層のスラム形成であり、水はけ不十分、堅固ならざる地盤への不良住宅の建築であり、また都市への人口の社会増が招いた交通はじめインフラのパンクである。これに注目し抜本的な解決を試みようとしていたのが池田らの社会改良派の官僚である。

近代化の恩恵を受けることの乏しいまま疲弊しつつあった農村部もさることながら、表層的には、近代化の様相を帯びていた都市部もまた、不衛生の問題や治安の問題を抱え、都市・国家の体幹の近代化が進まぬ最中に、関東大震災を迎えることとなったのであった。

その復興のなかで住宅部門の改良というミッションを担わされた同潤会がいかなる性格をもつことになったかは、この「円環」をたどればおのずと判ろうかと思われる。

また前稿で、不燃化事業、とりわけ都市部における集合住宅について述べ、東京市古石場住宅の事例に言及したが、この古石場住宅や造成中の月島への~~応急仮住宅~~・小住宅建設などは、実はその後、関東大震災の事後対応、~~応急の仮住宅供給事業~~として市によって事業がすすめられた側面があるのである（注4参照）。

次いで同潤会の関東大震災後の応急時の動きについて記して一旦、本稿をまとめたいと考える。

3 震災後の対処—同潤会による「仮住宅」「福祉事業」

同潤会は、大正13（1924）年9月29日、社会局長官から仮住宅2000戸の建設命令を受ける（本住宅の段階ではない）。

この住宅は頭記のように、バラックと（一部、二次的バラックを含む）本建築の中間的な位置づけのもので、とにかくも莫大な人数にのぼる上野・日比谷の集団避難者（集団バラック居住者）の分散、避難地の不衛生の解消を念頭においたものであった。

市内に用地を得ることの困難は東京市の仮住宅・小住宅事業の渋滞をみてもあきらかで、同潤会は専ら、砂町など市群境界周辺にそれらの建設を進めた。また、大正14（1925）年になると、同潤会には、授産場・託児所などの福祉事業が追加される。

上に記したように、同潤会は、市・府と並んで、臨時震災救護事務局や社会局の指示を承け震災後の仮設的住宅の供給を進め、実際、市・府・同潤会三者が建設した応急の仮住宅等によって、（現在の東京都内の広域避難場所に相当する）日比谷・上野などの集団バラックから、徐々に移転が進んだものの、しかし、史料によれば、設備的には良好であった

はずの同潤会が建設した仮設住宅群は、その立地の不便さゆえに罹災民から忌避され、**まだ多数の罹災者は、まだ避難先の劣悪なバラックから立ち退こうとしなかった**のである。実際、帝都復興事業の中後段の時期に当たっても、例えば日比谷公園内には、数多くの集団バラックにとどまった人々と、**その人々を商いの対象とした俄かづくりの商店街が形成され、不衛生な集住や風紀の乱れた避難地の問題は解消されなかった**のである。

実際にそれら罹災者の群れを解消するには、区画整理の進捗＝帝都復興事業の進捗と、同潤会の事業でいえば、**各種の本住宅やアパートメントの建造がさかんとなる**時期にまでずれ込んだのである。

一般に、関東大震災とその復興を語る上では（震災直後の自警団らの混乱は別として）、初動や計画の迅速性と構想・理念の高邁さに注目がいく場合が多いが、そうした背景の中でも、もともとの都市の困窮層、震災によって貧困に陥った人々は、やはり「未熟な近代システム」の中で呻吟し、避難先で最悪数年の間、行く当てもなく滞留した。

（規模縮小・予算的な圧縮は余儀なくされたものの）帝都復興計画・事業の速やかな策定、同潤会や市の必死の努力にもかかわらず、やはり、未曾有の都市大震災の前では魔法のような解決策はなく、劣悪な環境におかれた当初百万単位、爾後漸減して十万単位となった罹災民の手当には、一年後で半減（万単位）、数年でようやく解消という時間・日数と、地道な取り組みによらねばならなかったのである。

（参考文献は、逐次の引用・注を除き、関係稿の最終回に掲出）

—注—

（注0）

震災直後、避難者の多い場所に応急的に建設されたものには、当然市・府直営のもの多数あったが、その多くはバラックとしてもきわめて簡易なもの（多くは集団バラック）であった。

しかし、日比谷や上野などの当初の集団バラックの類からの罹災者の移転はなかなか困難で、具体的な人数をあげると震災後の11月には九万人→翌10月五万人となったが、これ以降が膠着傾向を示した。

同趣旨の内容は本文中でも言及した。

（注1）

「社会改良」「社会改良派」の軽着について厳密に検討を加えれば様々な分析・意見があることを承知の上で、本稿では雑駁にまとめさせていただく。

（注2）

当時の内務省の概要であるが、大臣官房（都市計画課は1915年に局。さらにその後官房に戻る）、地方自治を一般を掌る地方局、治安を掌る警保局、土木局、保険行政を掌る衛生局などがあり、そこに社会局が設けられた。

（注3）

労働運動（具体的には各種の労働争議）、農民運動（具体的には米騒動など）などの頻発と、近代化による社会問題の惹起を反映して新設。

(注4)

臨時震災救護事務局でも、義捐金を原資に応急小住宅を数千の単位で計画した。このうち、東京市には約2000戸の建設が命じられたが（これは復興事業と並行して行われ佐野利器も市当局者として従事している）用地難にあえいだ。また阪神淡路の事例でもみられたように移転先の立地（遠隔地忌避）による問題もこの折りにも生じている。

(注5)

帝都復興院官制でも、総裁官房、計画局、建築局、土木局、土地整理局、物資供給局、経理局。復興局となつてからも、長官官房、整地部、土木部、建築部、経理部。

(注6)

東京市では、後藤新平（1920年12月17日～1923年4月27日）以降、永田秀次郎（1923年5月29日～1924年9月8日）：関東大震災の発災・帝都復興事業体制へ→中村是公（1924年10月8日～1926年6月8日）→伊沢多喜男（1926年7月16日～1926年10月23日）→西久保弘道（1926年10月29日～1927年12月12日）→市来乙彦（1928年1月7日～1929年2月14日）→堀切善次郎（1929年4月24日～1930年5月12日）：帝都復興事業の終了年度→永田秀次郎（1930年5月30日～1933年1月25日）と市長が推移。1926年・1927年の混乱を除くと、永田・中村ら後藤新平の腹心が市長をつとめていることがわかる。

また、震災後、永田市長の下で東京市には特別に建築局が設置され、そこには帝都復興院建築局長（兼東京帝大教授）であった佐野利器が招請され、同じく兼任でその長となる。これによって、区画整理の完遂、小学校や中央卸売市場、区役所、病院などの公共施設の建設が強力に推進された。

(注7)

震災予防調査会（1892年6月27日～1925年11月14日）。地震研究所の設置により解消。