

第2章 国の対応

第1節 内閣の対応

1 当時の統治機構

内閣の対応について述べる前に、当時の統治機構について、簡単に解説しておく。以下は、主に伊藤隆監修（1990）、秦郁彦編（2001）による。戒厳令については大江志乃夫（1978）も参照した。

(1) 国政全般

大日本帝国憲法では、統治権の総攬者である天皇に、国政に関わる権限が集中していた。ただし、立憲主義に基づき、天皇はそれぞれの権限ごとに設けられた諸機関の補佐を受けて権限を行使し、その責任についてはそれぞれの機関が負う仕組みになっていた。

すなわち、国务大臣からなる内閣が国务（一般行政）について、貴族院（華族や、天皇が任命する議員などから構成される）と衆議院からなる帝国議会が立法・予算について、参謀本部と海軍軍令部が統帥（軍隊の指揮）について、枢密院が重要な国务について、それぞれ天皇を補佐することになっていた。

国务から統帥が独立していたことは、軍が内閣や議会の統制下にないことを意味し、昭和戦前期には軍の暴走を招くことになった。

このように戦前日本は、日本国憲法により国民主権の原則が確立され、国民の代表機関としての国会が「国権の最高機関」とされている戦後日本と大きく異なる統治構造を持っていた。天皇及び天皇を補佐して政策を事実上決定する政府・軍部の権限、つまり、国家権力が強く、国民の権利が制限されていたのである。

とはいえ、国家権力も一枚岩ではなかった。統帥権の独立が代表的であるが、権限ごとに設けられた諸機関はそれぞれ独立対等の関係にあった。他の機関に優越し、国政全体を統合するような機関は存在しなかった。なぜなら、そうした機関を公式に設けることは、明治国家の建国理念である「天皇親政」に反するからである。

そのため、内閣制度についても戦後のそれとは異なる。内閣総理大臣は各大臣の首班としての地位しか与えられず、閣僚の任免権も持たなかった。各省大臣は、その主任事務については単独で天皇を補佐（輔弼）した。

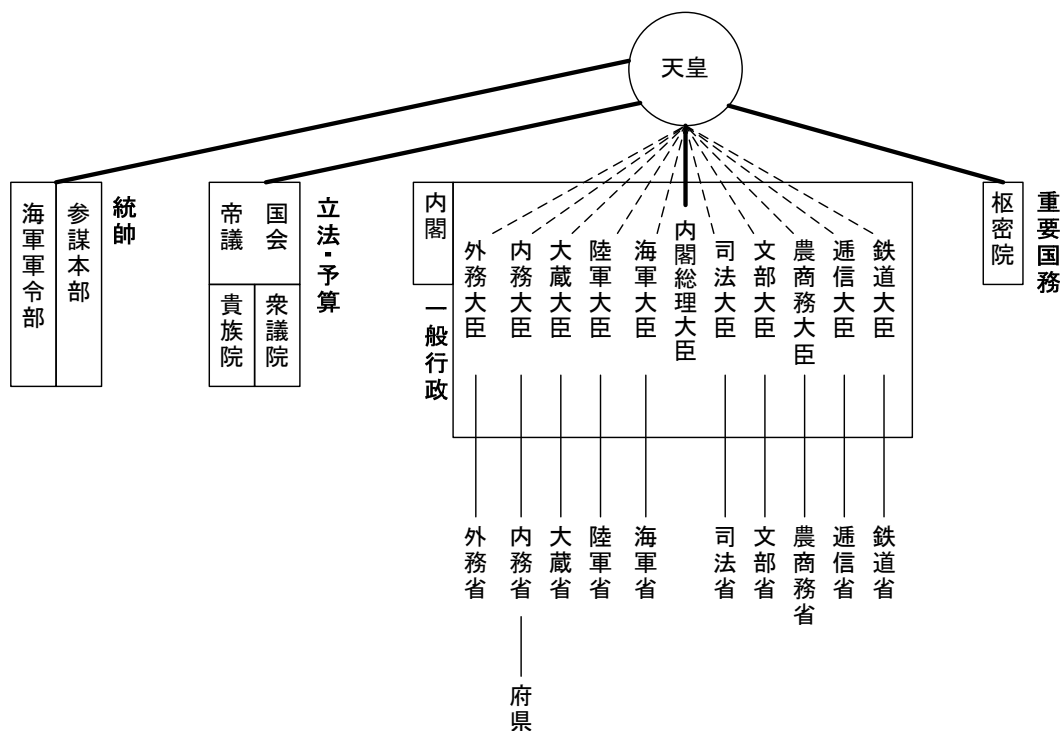


図2-1 当時の統治機構図（本節に関わるもののみ）

出典：五味文彦・高埜利彦・鳥海靖編，1998；p. 350の図と前掲した参考文献の記述をもとに作成

国政全体を統合していくのが天皇の役割であった。しかし、実際には天皇に責任を負わせないようにするためにも、天皇は積極的にそうした役割を果たすべきではなかったとされていた。よって、戦前日本は国家権力が強かったものの、その権力は分立的性格を有していた。しかも、関東大震災当時についていえば、大正天皇は健康上の理由で執務できず、天皇に代わり摂政として国政を担っていた皇太子裕仁親王（後の昭和天皇）もまだ22歳という若さであった。

こうした現代とは異なる制度的条件や時代状況を念頭に置いて、関東大震災における内閣の対応を見ていく必要がある。

(2) 中央と地方の行政組織

中央官庁には次のようなものがあつた。外務省、内務省、大蔵省、陸軍省、海軍省、司法省、文部省、農商務省、逓信省、鉄道省である。このうち、内務省は地方行政・警察・消防・神社・土木・都市計画・衛生・社会政策など内政一般を掌り、震災対策でも中心的な役割を果たした。逓信省は、郵便・電信・海運・電力などを、鉄道省は主に国鉄の経営を、担当していた。

地方行政機関には府県があつた。府県知事は、現在と異なり官選で、地方行政に対する内務省の権限は強かつた。現在の東京都にあたる地域に東京府が置かれていた。皇居を中心にしてほぼ現在の山手線の内側と隅田川の東岸部にあたる地域に東京市があり、その周囲は郡部であつた。

(3) 本節の記述に関わる法令・制度

a. 法律・勅令・緊急勅令

大日本帝国憲法下の法令には、法律、勅令、緊急勅令等があった。

法律は、帝国議会の協賛を経て、天皇が裁可する。国民の権利や義務に関わるものは法律で定められた。

勅令は、内閣の責任で発することができる天皇の命令である。

緊急勅令は、緊急の必要があり、帝国議会を開くことができない場合に、法律に代わって発せられる勅令である。震災時に問題となったのは、この緊急勅令である。震災時に取られた措置には、国民の権利義務に関わるものが多かったにもかかわらず、議会を開会している余裕などなかったからである。なお、緊急勅令は、内閣だけでなく、枢密院の審議を経る必要があった（枢密院の会議には国务大臣もメンバーとして加わる）。

b. 戒厳

戒厳とは、戦時又は事変に際し、兵備をもって全国もしくは一地方を警戒することをいう。憲法第14条で、天皇は戒厳を宣告できる、戒厳の要件及び効力は法律をもって定める、とされており、戒厳令（明治15年太政官布告第36号）がその法律とみなされていた。戒厳の宣告についても、枢密院の審議を経なければならなかった。

ただし、関東大震災では、戒厳令を直接適用せず、緊急勅令によって戒厳令の第9条（適用地域の地方行政事務及び司法事務の軍事に関係ある事件を限り戒厳司令官に委する）と第14条（戒厳司令官の諸権限が列挙されている）の規定を適用することとした（以下、法令等の条文は、原書房の復刻による内閣官報局『法令全書』による）。とはいえ、この場合も緊急勅令であるから、枢密院の審議が必要である点は同じである。

ところが、地震発生直後においては、枢密院を構成する枢密顧問官を集めて会議を開くことができず、内閣の責任で緊急勅令が出されることになった。

2 加藤首相の死去から山本内閣の成立まで

(1) 地震発生の前後

1923（大正12）年8月24日、加藤友三郎内閣総理大臣は現職のまま死去し、25日、内田康哉外務大臣が内閣総理大臣を臨時兼任することとなった。26日、内田は閣僚の辞表を取りまとめて摂政宮に提出、28日には山本権兵衛に後継内閣の組織が命じられた。だが、組閣は難航し、組閣作業中の9月1日午前11時58分大地震に遭遇した。

新内閣が未成立のため、内田臨時首相が加藤内閣の閣僚を率い、初期の救護活動にあたることになった。地震は権力の空白を襲ったのである。前述したように、もともと戦前日本の権力

は分立的性格が強いのに、首相不在では危機に臨んで必要とされる強力なリーダーシップを発揮することはますます難しくなった。また、震災前にこうした政治の不安定が国民の間に印象づけられていたことは、震災後報道が停止した中で、被災者の不安と動揺を一層大きくする要因として作用した。

その上、地震が首都・東京を襲ったために、政府自身も被災者となってしまった。震災対策の中心となるべき内務省も本庁舎を焼失し（大霞会, 1971, p. 633）、首都の治安を掌る警視庁も本庁舎を全焼、各地の警察署も大きな被害を受けた（警視庁, 1925, p. 8）。大蔵省、文部省、逓信省、鉄道省も、本庁舎を焼失している（内務省社会局, 1926, p. 180, p. 218, p. 251, p. 266）。

建物の焼失・破損に加え、地震発生直後に帰宅してしまっただ職員が多かったことも初動に悪影響を与えた。当日がたまたま半日勤務の土曜日であったことと、こうした場合に誰もが抱く家族の安否を確かめたい気持ちが重なったことであった（鈴木淳, 2004, p. 35-39）。

地震発生後、加藤内閣の閣僚たちは首相官邸の庭に集まり、内田臨時首相の下で臨時閣議を開いた。被災者の救済に必要とされる食糧などの物資を確保するための非常徴発令の発布や、諸官庁にまたがる救護事務の連絡と調整を行う臨時震災救護事務局を設置するなどの対策が協議された。非常徴発令は緊急勅令で定めねばならなかったが、そのためには枢密院の承諾が必要とされた。しかし、震災の中で枢密顧問官を集め、会議を開催するなど不可能であった。連絡を受けて駆けつけた枢密顧問官の伊東巳代治は、内田に対して非常事態であるから内閣の責任で決定すべきだと助言した（鈴木淳, 2004, p. 40；東京市政調査会, 1930, p. 15-17）。

この間、各地で発生した火災は延焼を続け、たちまちのうちに大火災になっていた。警視庁にも火の手が迫ってきた。ここに及んで赤池濃警視総監は、帝都全体が一大混乱に陥ることを恐れ、この際は警察のみならず国家を挙げて治安を維持し、応急の処理をしなければならないと考え、陸軍に出兵の要求をすると同時に、後藤文夫内務省警保局長に切言し、内務大臣に戒厳令の発布を建言した。1日午後2時ごろのことであったという（赤池濃, 1923, p. 210；姜徳相・琴乗洞編, 1963；琴乗洞編, 1996にも採録）。

陸軍の東京警備の責任者である東京衛戍司令官代理・石光真臣第一師団長（本来の衛戍司令官である森岡守成近衛師団長は千葉に出張中）は、既に午後1時10分に「非常警備ニ関スル命令」を発し、在京の近衛師団と第一師団の担任区域を定めていた。そして、隷下部隊を逐次、警備・救護活動にあたらせた（東京市, 1926, 「陸軍省及陸軍の活動」, p. 15）。

警視庁の本庁舎が焼失したのは、午後4時ごろのことであった（警視庁史編さん委員会, 1960, p. 428）。閣議に同席していた伊東は、各地で大火災が起これ、警視庁さえ火を出したと聞き、戒厳令の施行を提案した（東京市政調査会, 1930, p. 17）。

しかし、それを審議するための枢密院会議を開こうにも、顧問官の出席が困難であったので、1日午後7時ごろの時点では、政府は戒厳令の適用を見送っていた（当時枢密顧問官だった倉富勇三郎の9月1日の日記。佐野眞一, 2007, p. 333に引用）。

本格的な救護・警備体制が整えられていったのは、明るる2日になってからのことである。東京を焼き払った大火災が、大体鎮火したのが2日午前6時ごろであったこと（完全に鎮火し

たのは3日午前10時ごろ。宇佐美龍夫, 2003, p. 278)、その他にも前述したような困難な諸事情があったことはもちろんである。

しかし、そればかりではなく、地震発生直後においては、多くの人々が火災による被害がこれほどまでに拡大していくとは予想していなかったようである。

後藤文夫内務省警保局長は、震災の大きさを認識し、既に地震直後に戒厳令施行の必要を感じていた。ところが、その後藤でさえ、後に次のように述べているのである。1日の日没に至るまでは火災の惨禍がここまでに至るとは予想し得なかった、夜になって火焰猛々として全都の空を覆い、帝都をほとんど焦土と化そうとする状況を呈したので、「震災そのものゝ被害より推想したる応急処置は根本より其計画を建て直さねばならないと感ぜざるを得なかつたのである」(後藤文夫, 1923, p. 207; 姜徳相・琴乗洞編, 1963; 琴乗洞編, 1996にも採録)と。

時間の経過にしたがって火災が延焼したことに加え、夜空を焦がす大火災の無限の広がり、人々に事態の本当の深刻さを認識させたのである。

(2) 初期救護・警備体制の成立

1日、内務本省を焼け出された一部内務官僚たちは、内相官邸に移動、飛んでくる火の粉と格闘しながら徹夜で対策を協議していた(震災当時内務省会計課長だった堀切善次郎の戦後の談話。大霞会, 1977, p. 304-305)。そして、2日午前9時臨時閣議において協議の結果、非常徴発令、臨時震災救護事務局官制、戒厳令の公布が決定された(東京府, 1925, 第1編, p. 3)。

非常徴発令(勅令第396号、緊急勅令)は、被災者の救済に必要な食糧、建築材料、衛生材料、運搬具その他の物件、又は労務について、内務大臣が必要と認めるときは非常徴発を命じることができる、とするものであった。本勅令は、緊急勅令であったが、枢密院の審議を経ない異例の形式で発せられた。

臨時震災救護事務局官制(勅令第397号、通常の勅令)により、内閣総理大臣の管理の下に「震災被害救護ニ関スル事務」を掌る臨時震災救護事務局が設置された。総裁には内閣総理大臣、副総裁には内務大臣、参与には関係各省次官・社会局長官・警視總監・東京府知事・東京市長(9月17日神奈川県知事・横浜市長を加える)、委員・事務官には関係各省・府県の高等官等が任命された。4日には横浜に事務局支部が設置された。

臨時震災救護事務局には、総務部、食糧部、収容設備部、諸材料部、交通部、飲料水部、衛生医療部、警備部、情報部、義捐金部、会計経理部の11部が置かれた。

そこに内務省を中心として当初500余名、後に700余名の関係官庁の官僚が、本官在任のまま事務に就くことになった(大霞会, 1971, p. 631-633; 内務省社会局, 1926, p. 1-2, p. 7)。

こうして平時における縦割りの行政組織間を連絡・調整する機関をつくり、非常事態に対処する仕組みを整えたのである。しかし、本省を焼失して移動していた各省への連絡には手間取った(前掲の堀切の談話。大霞会, 1977, p. 306)。事務局の第1回の会合が開かれたのは2日午後3時のことである(東京府, 1925, 第1編, p. 3)。

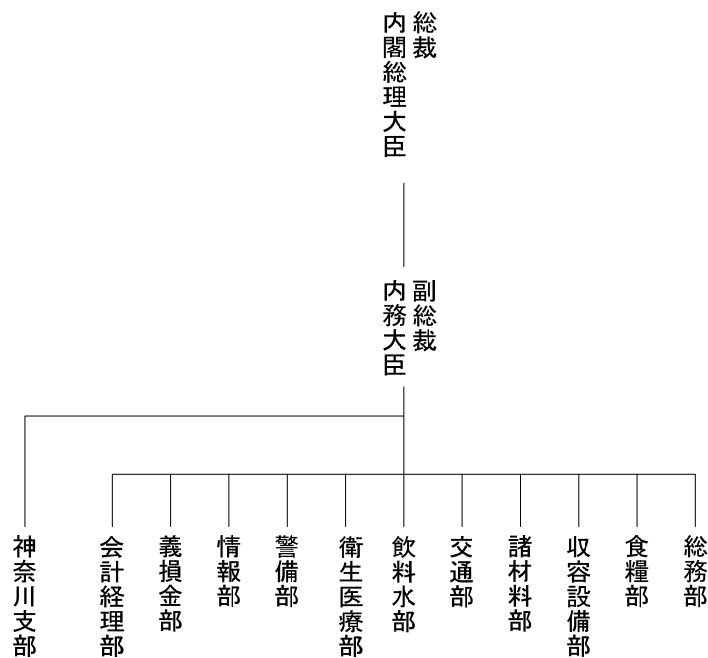


図 2 - 2 臨時震災救護事務局の組織

出典：内務省社会局, 1926, p. 1-3, 8の記述をもとに作成

臨時震災救護事務局は、次のような活動方針を定め、活動を開始した。

1. 治安の維持は陸海軍・警察、相協力してこれにあたること。
2. 罹災民の直接救護、炊出米・飲料水の供給、小屋掛け等には、府県市の罹災救助基金を充て、その不足はすべて国費により支出し、府県市に実行させること。
3. 食糧品・小屋掛け材料、その他の必要物資は時を移さず、地方長官がこれを徴発し、市より罹災民に配給すること。
4. 自動車・荷馬車・荷車・ガソリン等は、手近なものを出来得る限り多く徴発して物資の輸送にあたらせること。
5. 罹災民の地方に移動するものには、鉄道省において無賃輸送を行うこと。
6. 食糧その他生活物資の暴利を取り締まること。
7. 薪炭・木材と食糧等は大蔵省・農商務省・宮内省において払い下げの手段を講ずること。
8. 政府にて新聞を発行し、事実の真相を伝えて人心の動揺を防ぐこと。
9. 赤十字・済生会等を督励し、速やかに救済を開始させるとともに、避難中の医師を利用して小学校等に仮病院を開かせること。

方針を受けて早速決定された被災者に対する食糧供給計画には、東京・埼玉にある米の徴発・購入、大阪にある政府保管米約50万石の東京への輸送、約50万石の米穀・副食物の買収・配給、専売局の保有する食塩の配給が盛り込まれた（内務省社会局, 1926, p. 1-2, p. 21）。

同じく2日の午後、勅令第398号（緊急勅令）が公布・施行され、一定の地域に勅令の定めるところにより戒厳令中の必要の規定を適用することとされた。本勅令も緊急勅令であったが、

やはり枢密院の審議を経ない異例の形式で発せられた。勅令第398号を受け、勅令399号（通常の勅令）により、東京府下の東京市、荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡に戒厳令の一部が適用され、東京衛戍司令官・森岡守成近衛師団長が戒厳司令官となった。

前述のように、戒厳令の適用は1日から治安当局者を中心に主張されていた。しかし、そのための枢密院会議が開催できないことを理由に見合わされていた。それが今、枢密院の審議を経ない緊急勅令により適用されたのであった。内閣がこうした異例の形式で戒厳令の適用や非常徴発令の施行に踏み切った背景には、時とともに拡大していく被害と、被災地一帯に急速に広まりつつあった朝鮮人や社会主義者による放火・暴動の流言が関係していると考えられる。

(3) 震災発生直後における情報通信の状況

震災直後、報道・通信機関は機能を停止した（なお、日本でラジオ放送が始まるのは、震災から2年後の1925（大正14）年のことである）。臨時震災救護事務局の情報部では、治安の維持や救済に関する政府の措置など、正確な情報を市民に伝えるため、印刷設備を非常徴発し、『震災彙報』を発行することとした。2日午後7時に第1号を発行し、陸軍伝令と警察伝令に托して市内各所に配布した（10月25日第67号まで発行。内務省社会局, 1926, p. 88-89）。

有線電信と電話については、震災直後、軍用のものを在京の主要官庁間に仮設した（内務省社会局, 1926, p. 76-77）。

市外との連絡については、立川飛行第5大隊所属の陸軍飛行機が2日払暁から連絡や偵察のための活動を開始した（東京市, 1926, 「陸軍省及陸軍の活動」, p. 72-73）。

2日午後11時には、東京北部の千住郵便局と天皇が滞在している日光御用邸との間に電話回線が復旧した。そして、3日早暁、千住から大阪、名古屋、仙台への電信線が開通した（日本電信電話公社関東電気通信局, 1968, p. 400-402）。

こうした場合に威力を発揮するはずの無線通信については、次のようであった。陸軍の中野電信第1連隊に属する無線隊は1日より活動を開始していたが、東京内外との安定的な連絡はなかなか確保できなかった。4日夕方に電力の供給を受けられるようになり、中野に通信所を開設、5日から本格的な通信が可能になった（東京都公文書館所蔵, 「関東戒厳司令部詳報」第三卷, 6ノ11；松尾章一監修, 1997b, p. 190-191にも採録）。

東京周辺で唯一大きな被害がなく、地震発生直後から通信が可能であった公的施設は、東京海軍無線電信所船橋送信所であった。しかし、震災直後は東京との有線・無線いずれの通信も途絶し、2日以降ようやく徒歩又は騎馬による連絡が可能となった。船橋送信所は、地震発生直後における被害状況の通報や救援依頼などに力を発揮したが、後述のように朝鮮人暴動のデマを広めてしまうことにもなった（防衛省防衛研究所図書館所蔵, 「大正12年 公文備考 卷155 変災災害3 震災関係2」, 「大正12年 公文備考 卷156 変災災害4 震災関係3」所収の文書。姜徳相・琴乗洞編, 1963, p. 18-38；松尾章一監修, 1997c, p. 63-85にも採録）。

3 山本内閣の成立

(1) 警備体制の強化

震災という想定外の事態に直面し、それまで滞っていた新内閣の組織が進んだ。このころ、震災前からの政情不安と震災の衝撃から、山本権兵衛新首相の暗殺や襲撃の流言すら広まっていた（新聞資料ライブラリー監修, 1992所収の各地新聞）。2日夜、第2次山本権兵衛内閣の親任式が行われた。被害と混乱が拡大する中、ここによりやく正式の内閣が発足したのである。

しかし、被災地では朝鮮人暴動の流言に基づいて民間の自警団による朝鮮人に対する暴行、虐殺など殺傷事件が起きていた。混乱の中、真偽を確かめられないまま、官憲も流言を事実と誤認し、行動した。このことが官憲自身の手による朝鮮人殺傷事件を引き起こし、また、自警団の暴走を助長する結果となった。3日朝、海軍の船橋送信所から呉鎮守府副官宛に打電された、内務省警保局長名の各地方長官宛電文では、東京附近の震災を利用して朝鮮人は各地に放火し、「不逞」の目的を遂行しようとしている、現に東京市内において爆弾を所持し、石油を注いで放火するものがある、既に東京府下には一部戒厳令を施行したので、各地においても充分周密な視察を加え、朝鮮人の行動に対しては厳密な取締を加えてもらいたい、と述べられていた（防衛省防衛研究所図書館所蔵、「大正12年 公文備考 卷155 変災災害3 震災関係2」所収の文書。姜徳相・琴乗洞編, 1963, p. 18にも採録）。流言は官憲が認定する形で、被災地はもとより、全国に拡大してしまったのである。

かくして、混乱はさらなる拡大の様相を見せた。また、東京以外の軍隊も続々と応援に到着し、被災地に展開する兵力も膨れあがっていた。3日、山本内閣の手によって出された最初の勅令は、前日施行された戒厳令を有効に機能させることを目的とした関東戒厳司令部条例（勅令第400号、通常の勅令）であった。関東戒厳司令部は、東京府及びその附近の「鎮戍警備」を担当する特設機関であった。同時に戒厳令の一部を適用する区域が東京府全域と神奈川県に拡大された。そして、神奈川県横須賀市及び三浦郡については横須賀鎮守府司令長官が、その他の区域については関東戒厳司令官が、それぞれ戒厳司令官の職務を行うことになった（勅令第401号、通常の勅令）。天皇直属の関東戒厳司令官には福田雅太郎陸軍大将が任命された。

関東戒厳司令部は、いうまでもなく統帥に関わる機関であり、臨時震災救護事務局は国務に関わる機関である。両者の連絡・調整は、主に救護事務局の警備部を通じて行われた。警備部の委員には、内務省警保局長、陸軍省軍務局長、海軍省軍務局長、外務省情報部長、司法省刑事局長、憲兵司令官、内務監察官、大審院検事局次席検事、陸軍省法務局長、海軍省法務局長とともに、関東戒厳参謀長も加わっていた。警備部所属の委員・事務官は3日以降毎日午前には協議会を開き、情報交換、警備の打ち合わせを行った（東京市, 1926, 内務省及臨時震災救護事務局の活動」, p. 3-4, 6）。

この3日あたりから朝鮮人暴動の流言が虚報であることを、治安当局もようやく掴みだした。検挙した朝鮮人を取り調べても暴行の事実が疑わしく、殊に流言にあるような集団での暴動の事実など全く認めることができなかつたのである。3日、警視庁は約3万枚のビラを撒き、一部の朝鮮人の「妄動」はあつたが、今や厳重な警戒によって跡を絶っていること、朝鮮人の大部分は順良であつて、みだりに迫害し暴行を加えることがないよう、注意を与えた。しかし、興奮した自警団に対して効果は小さかつた（警視庁, 1925, p. 32-33）。そもそも、警察もなお、この時点においては、一部朝鮮人の「妄動」はあつたとしていたのである。

(2) 山本内閣の救護方針

3日、皇室から1千万円が下賜され、山本首相に対し、摂政官より御沙汰が下つた。御沙汰は、大地震とそれに伴う火災による被害が甚大であることを憂い悲しんでおり、殊に罹災者に対しては心を深く痛めている、ここに皇室の財産を分ちその苦痛の情を慰めたい、官民が協力して適宜応急の処置を為し、遺憾なきを期すように、とのものであつた（東京市, 1926, 「皇室の御活動」, p. 2）。

これを受ける形で、4日、山本内閣は閣議において、震災について「不取敢」（とりあえず）次のような事柄を決定又は確認した（1923年9月4日閣甲第143号「震災ニ付テノ処置ヲ為スコトノ件」）。

1. 千葉県習志野及び下志津演習廠舎に1万5千人を收容すること。
2. 陸軍のテントは戒厳司令官と協議の上で取り計らうべきこと。
3. バラックは工兵に建築を托すこと。
4. 材料は救護事務局において徴集、支給すること。
5. 米さえあれば炊き出しができること。
6. 近傍の師団より軍隊の食糧パンを給与すること。
7. 焼残米は食用とする見込みがないこと。
8. 宮城前のテント設置に至急着手すること。
9. 暴利取締は厳重に施行すること。
10. 警察の力にて朝鮮人を一団として保護、使用すること。
11. 軍隊において自治団、青年団の兇器携帯を禁じ、必要の場合には差し押さえること。
12. 臨時火葬場を設置し、機宜の処置として軍隊の力で戒厳的衛生の処分に任ずること。
13. 近傍の軍隊より軍医・衛生隊を差遣するよう取り計らうこと。赤十字社を派出すること。
14. 火災保険金の支払が可能かどうか審議決定すること。
15. 銀行を開くについては軍隊の援助を求めること。
16. 皇室より宮城前のほか、新宿御苑、深川宮内省用地等を開放するとの思召があつたとのこと。
17. 土地の選択は戒厳司令官に任せること。

18. 朝鮮人や定住地を持たない者は習志野に集めること。
19. 外国人は大公使館員に限りパンを供給すること。
20. 宮内省の木材は一般的に材料として下賜すること。
21. 朝鮮総督、台湾総督及び関東長官へ実情及び経過を電報すること。追って詳報すること。
22. 下関において朝鮮人入国を拒絶すること。朝鮮総督にこの旨を通報すること。
23. 朝鮮人保護の方法を講じ、一団として習志野に安全に居住させ、任意労働に従事させる方法を講ずべきこと。
24. 金融機関の一か月限支払臨時停止（モラトリアム）施行について関係省において攻究すること。

食糧や物資の確保、被災者の収容、負傷者の救護、衛生上の理由からする遺体の処理、朝鮮人の「保護」、自警団の取締、経済の混乱防止策など、取り組むべき課題や集まってきた情報が列挙されている。未曾有の大災害の中で、政府が対策に追われている様子が見て取れる。

政府も、ようやくにして朝鮮人暴動（少なくとも集団での暴動）の流言が虚報であるとの認識に達し、朝鮮人の「保護」と、朝鮮人の殺傷に走っている自警団の取締に乗り出した。しかし、多数の殺傷事件は既に起きてしまっており、なおも続いていたのである。

そのほか、ここに挙げられている対策は、ほぼこのまま実施されたが、3の工兵については、その特殊技能が重視され、バラック建築よりも道路、水路、電車、橋梁、通信、鉄道などインフラの復旧、建物残骸の爆破処理などに投入された（東京市, 1926, 「陸軍省及陸軍の活動」, p. 133-163）。12の軍隊の力による多数遺体の戒厳的衛生処分についても、実際には東京では東京市が、横浜では臨時震災救護事務局と横浜市が協力して実施した（内務省社会局, 1926, p. 48-49）。このことは逆に当初、政府が軍隊にかけた期待がいかに大きかったかを示している。

当面の対策を決定した山本内閣は、同日内閣告諭第1号を発し、政府が救護活動に全力を尽くしていること、官民協力して御沙汰の貫徹を期すべきことを訴えた。これは新旧内閣を通じて地震発生後初めて発せられた、震災に対する政府声明であり、皇室の権威と恩情を背景に人心の安定を目指したものであった。

しかし、人心の動揺は収まらなかった。避難民の移動により混乱と、朝鮮人に関する流言及び流言に基づく殺傷事件は、さらに地域的拡大を見せていた。この日、戒厳令の一部適用区域に埼玉県・千葉県が加えられた（勅令第402号、通常の勅令）。ところが、こうした措置は、かえって市民の不安を煽る危険性もあった。6日、関東戒厳司令官は、戒厳令適用区域が拡張されたのは、「別ニ新ニ恐ルヘキ事柄カ起ツタ為テハナイ」、罹災民が流入するに従って広まる虚報や流言を取り締まるためである、とわざわざ告諭を発しなければならなかった（官報号外）。

5日、山本内閣は、流言と流言に基づく自警団の殺傷行為を抑えるため、内閣告諭第2号を発した。告諭では、今次の震災に乘じ一部朝鮮人の「妄動」ありとして朝鮮人に対し頗る不快の感を抱く者がいると聞く、朝鮮人の所為がもし不穩にわたる場合は軍隊、又は警察官に通告

して、その処置をまつべきなのに民衆自らみだりに朝鮮人に迫害を加えるようなことは、「日鮮同化」の根本主義に背戻するばかりでなく、諸外国に報じられて決して好ましいことではない、として国民に自重を求めた。前掲した3日付の警視庁のビラとは異なり、「妄動」の事実があったかどうかは不明確な表現になっている。政府の事件に対する認識の揺れが見て取れる。

(3) 民生と経済の安定化

このように、震災に加え、流言に基づく人災にも対処を迫られながら、被災者救済が進められた。

震災後、被災者は上野・浅草・日比谷・馬場先・芝などの広場に充満し、また、多くの人々が都心部から郡部に移動しつつあった。臨時震災救護事務局では、まずは応急措置として、被災者を学校・官公衙・社寺等の公共の建物に收容した。また、大邸宅所有者と交渉してその邸宅を開放させた。続いて、既設建築物の加工利用とテント張りによる被災者の收容を計画した。そして、明治神宮外苑内に陸軍や民間から調達したテントによる1万人規模の收容施設の建設を始めた。応急措置と並行して、4日以降は復興に至るまでのやや永続的な收容施設となるバラック建設にも着手した（内務省社会局, 1926, p. 34-36）。

全国から集められた食糧については、5日に配給組織が定められ、陸海軍が陸揚・荷卸を担当し、臨時震災救護事務局から東京府・市に配給、府・市から被災者に交付することになった。10日以降は、公設市場や一般米穀商を通じて販売を行わせた。食糧と並行して、バラック建築用資材、被服や寝具の配給も行われた（東京市, 1926, 「内務省及臨時震災救護事務局の活動」, p. 14-30）。

日本人被災者だけでなく外国人被災者に対する救済も進められた。外務省は、3日、臨時外交団掛を設置し、諸国の外交団、領事団、在留外国人の救護に着手することとなり、京浜その他外国人の滞在している各地に省員を派遣し、調査と救護にあたらせた。8日には、応急事務の拡張と変更を行い、外務省の欧米局は外交団・領事団・外国人（中国人は別）に関する事項を、亜細亜局は中国人と朝鮮人に関する事項を、通商局は外国より寄贈された義損金品に関する事項を、それぞれ分掌することとした（内務省社会局, 1926, p. 171）。

7日、内閣はデマの根絶を図るため、勅令403号（緊急勅令）により「治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」を公布し、出版、通信その他の方法を問わず暴行、騷擾その他生命、身体、もしくは財産に危害を及ぼすべき犯罪を煽動し、安寧秩序を紊乱する目的をもって治安を害する事項を流布し、又は人心を惑乱する目的で流言浮説を為した者は、10年以下の懲役、もしくは禁固、又は3千円以下の罰金に処すこととした。本勅令は緊急勅令であったが、これ以降の緊急勅令は枢密院の審議を経た正式な形で出されるようになっている。枢密院会議が開けるまで事態が安定してきていた。

7日を境にして、初期の救護及び警備活動は一段落を告げ、被災地の生活や経済の安定を目指した施策に重点が移っていく。同日、勅令第404号（緊急勅令）により、震災の被害を受けた

債務者を保護するため、30日間の支払延期を認めた。また、勅令第405号（緊急勅令）により、暴利を得る目的で、生活必需品の買い占めや売り惜しみ、又は不当な価格での販売を為した者を3年以下の懲役、又は3千円以下の罰金に処すこととした。そして、勅令第406号（通常の勅令）により、震災に対して機動的な支出が行えるよう、大蔵大臣は会計規則その他の命令の規定に特例を設けることができるようになった。

7日午後には、翌8日に摂政官による被災地巡視を行うことがいったんは決定された。被災者を励ますとともに、治安の回復をアピールしようとしたものと考えられる。しかし、その日の夜になって田中義一陸軍大臣の反対により中止となっている。福田雅太郎関東戒厳司令官は巡視を可能としていたが、田中陸相は取締上の理由からまだその時機ではないと判断していた（波多野澄雄・黒澤文貴編, 2000, p. 384 ; 伊藤隆・広瀬順皓編, 1990, p. 87-88）。

11日には、食糧の安定確保のため、勅令第407号（通常の勅令）により米穀の輸入税免除を決め、勅令第408号（通常の勅令）により生牛肉と鳥卵の輸入税免除期間を延長することにした。

12日には、勅令第410号（緊急勅令）により、被災者に対する租税の減免・徴収猶予を決め、勅令第411号（緊急勅令）により、生活必需品や土木建築用器機材の輸入税を減免できることとした。

4 復興への道筋

(1) 復興へ向けた人心の安定化

このように、まずは目の前の震災に対処することが最優先課題であったが、地震発生直後から山本内閣の後藤新平内務大臣は復興計画の立案にも着手していた。後藤は、かねてより都市計画に強い関心を持ち、東京市長を務めたこともあった。

6日午前の閣議において、後藤内相は「帝都復興ノ議」を提唱した。「帝都復興ノ議」では、東京は「帝国ノ首都」であり、「国家政治ノ中心」、「国民文化ノ淵源」である、したがってその復興は一都市の問題ではなく、国家・国民の問題である、今回の震災による惨害は言うに忍びないものであったが、「理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会」である、として、内閣総理大臣を総裁とし、国务大臣級の人物を委員とする「臨時帝都復興調査会」を設け、帝都復興の最高政策を審議決定させることを訴えていた。

また、①帝都復興を担当する官庁の新設、②長期の内外債を財源とした国費による復興経費の支弁、③公債発行により罹災地域の土地を買収した上での土地整理、を提案していた。閣議は、③については留保したが、その他は大体において異議なく承認した（帝都復興事務局, 1931, p. 5-7）。

いまだ震災による混乱が収まっていない中で、後藤はいち早く復興計画の策定に動いた。こうした事業は、被災者たちが復旧に動き始める前に着手した方が有利ということはもちろんで

ある。だが、復興のビジョンを提示することには、廃墟の中で将来に不安を感じている被災者を安心させる効果もあった。大地震とその被害の大きさに衝撃を受け、より安全な場所に首都を移すべきであるとの遷都論も取り沙汰されていた。そうした噂が広まれば、人心の不安は再び大きくなる恐れもあった。

10日の閣議では、田健治郎農商務大臣から、復興に用いられる材木・鉄類についての今後3年間の需要予測が報告された（国立国会図書館憲政資料室所蔵、「田健治郎関係文書」中の1923（大正12）年9月10日の日記；田健治郎伝記編纂会, 1932, p. 537-541）。

そして、12日に「帝都復興に関わる詔書」が出された。そこでは、こうした非常の際には「非常ノ果敢」が必要であり、「平時ノ条規」にこだわってはいけないうこと、「個人若ハ一会社ノ利益保障」のために多くの被災民の安固を脅かしては人心の動揺が止まらないこと（16日に発せられた内閣告諭と合わせ読むと、主に暴利を得ようとする行為の防止を念頭に置いていたことがわかる）、東京は「帝国ノ首都」であり「政治経済ノ枢軸」、「国民文化ノ源泉」であって、震災によって破壊されてしまったが「我国都」である地位を失わないこと、その善後策は旧態を回復するに止まらず、進んで将来の発展を図らなければならないこと、内閣に命じて「特殊ノ機関」を設定して帝都復興について審議調査させること、政府と国民が協力して「興国ノ基」を固めるのを望むこと、などが述べられていた。その後半は後藤の「帝都復興ノ議」の影響が濃い。

(2) 帝都復興審議会の成立

11日、12日には、京浜以外で大きな被害を出した地域にも勅使が派遣されている。11日には千葉県の館山・北条・船形（いずれも現・館山市）、12日には伊東・熱海・小田原等である。都市部だけでなく、地方のことも国家は忘れていないことを示したのである（内務省社会局, 1926, p. 122）。

15日早朝には、延期されていた摂政官の被災地巡視が都心部で行われた。18日、摂政官による2度目の被災地巡視が行われた。今度は震災の被害が最も大きかった下町地域への巡視であり、一箇所でも多くの犠牲者を出した本所被服廠跡も訪れた（東京市, 1926, 「皇室の御活動」, p. 3-5）。19日、摂政官が震災の実況を親しく見聞し、心を傷めたため、今秋に予定されていた結婚式は延期する、と宮内省から発表があった（『大阪毎日新聞』号外, 1923年9月19日）。被災者のことを思い、自分のことは後にするという精神を、皇室が進んで示したのであった。

こうして復興に向けた環境整備が行われ、19日勅令第418号（通常の勅令）により、帝都復興審議会官制が公布された。内閣総理大臣を総裁とし、国务大臣級の人物を委員に集め、帝都復興に関する重要案件を審議する機関であった。以後、復興が具体化していく。