

## 「帝都復興」-関東大震災とその復興-

川西 崇行（財）東京市政調査会専門調査員・早稲田大学教育・総合科学学術院講師

### 関東大震災

大正12（1923）年9月1日11時58分、相模湾を震源とした激震が南関東一円を襲った。関東大震災の発生である。震害による家屋の倒壊、山崩れ・沿岸部の津波の害もさることながら、東京下町・横浜を襲った大火災は江戸・明治以来の都市のストックを悉く破壊し去った。死者・行方不明者10万人余、罹災人数190万人以上、焼失家屋20万棟余の大被害を出した。当時「大震災」「大震大火」と称されたように、昼時の各家庭での火の使用、また化学薬品等からの出火が重なり、折からの強風に煽られて延焼を続け、3日午前になって漸く鎮火した。中でも避難民の集中した本所の被服廠跡では大規模な火災旋風が発生し3万余名が落命した。その他、明治の繁栄の象徴・浅草十二階の倒壊や、丸の内のビル群の破損（建設中の内外ビルディングでは作業員数百名が圧死）など、その主要な被害を書き綴るだけで紙面が尽きるので、大震災の概要については他稿に俟つが、首都東京と外港・横浜の機能は殆ど失われるに到ったのである。

### 「地震内閣」

第一次大戦後の不況、さらに震災直前8月24日に加藤友三郎首相が死去したこともあって、非常に不安定な政治状況下で震災に遭ったことになるが、組閣の大命が下った山本権兵衛も築地の水交社で震災に遭遇、後藤は時局を收拾しようと子息・一蔵氏ほか人を走らせ、山本らを促して赤坂離宮での組閣・認証式に持ち込む。山本内閣は有力な閣員を揃えたものの、「薩関」「シーメンス事件の張本人」などと揶揄され、政党に足場を持たない非力な内閣であった。しかしその要である内相に就いた後藤は、震災の直後から復興構想（復興を担当する特別官庁構想やその人事）を手記に綴り、また、配給・物資の手配、人身の収攬、勅令による暴利取締など震災後の応急処置に機敏に当たる。

### 「帝都復興」へ

東京・横浜の惨状から（また、海防面や当時の植民地等の経営の上で東京には難ありとして）陸軍の一部をはじめ遷都を唱える節もあったが、それらは、組閣直後9月6日、後藤内相によって閣議に付された「帝都復興ノ議」によって強く牽制される。

その内容は後述の9月12日の詔書の内容と軌を一にするもので「（略）其ノ惨害言フ二忍ビサルモノアリト雖モ、理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会ナリ（略）躊躇逡巡此ノ好機ヲ逸セシムカ（後略）」と始まり、「臨時帝都復興調査会」「帝都復興ノ計画及執行ノ事務ヲ掌ラシムル為メ新タニ独立ノ一機関ヲ設クルコト」「帝都復興計画調査会」の三機関の設置、「帝都復興ニ関スル経費ハ原則トシテ国費ヲ以テ支弁スルコト」（復興費の国負担の原則）、「罹災地域ノ土地ハ公債ヲ発行シテ此ノ際之ヲ買収シ、以テ土地ノ整理ヲ実行シタル上必要ニ応ジテ更ラニ適当公平ニ其ノ売却又ハ貸付ヲ為スコト」（所謂、焦土全部買上案）という大胆なものであった（注0）。

この「帝都復興ノ議」は内閣の方針となり、「臨時帝都復興調査会」は、総理大臣を長として枢密院・閣外・財界からも有力な委員を集めた最高機関「帝都復興審議会」として、政権基盤の弱い山本内閣をバックアップする挙国一致の象徴となることを期待され、また「独立ノ一機関」「帝都復興計画調査会」は内閣直属の「帝都復興院」とその評議機関「帝都復興評議会」として具体化する。

9月12日には「（略）東京ハ帝国ノ首都ニシテ政治経済ノ枢軸トナリ国民文化ノ源泉トナリテ民衆一般ノ瞻仰スル所ナリ一朝不慮ノ災害ニ罹リテ今ヤ其ノ旧形ヲ留メスト雖依然トシテ我国都タル地位ヲ失ハス是ヲ以テ其ノ善後策ハ独リ旧態ヲ回復スルニ止マラス進シテ将来ノ発展ヲ図リ以テ巷衢ノ面目ヲ新ニセサルヘカラス」という旨の大詔が渙発され、遷都論は完全に沙汰止みとなる。そして27日には帝都復興院が設立され、その総裁は後藤内相が兼務した。

## 「帝都復興院」というところ—後藤という人

復興院のてんやわんやの是非を後藤に問うたところ「不統一の中に統一あり」（松木幹一郎の発言：東京市政調査会編（1930）「帝都復興秘録」—以下、本稿では貴重なドキュメントとして度々引用する）という言葉、有名な逸話—帝大教授・佐野利器が（筆者補注：後藤から松木を通して後藤の許に来る様指示があり、）「伺ったところが建築局長を勤めろということでした。「何をするのですか」と言ったところが、「復旧などではなくて是からは復興だ。此際何をするかということはソッチで考えろ、俺にわかるか」、斯ういうお話であった（笑）（略）「仕事はそっちで考えろ、何んでも思い切ってやってみろ」（前掲「帝都復興秘録」）という話を読むにつけ、帝都復興院は、後藤の面目躍如たる大舞台であったことがひしひしと伝わってくる。但し、斜に構えた世評では「復興院の組織其のものが後藤閣の収容所であるとか、或は参与、評議員を列べて大名行列風な大風呂敷であるとか、行政整理を要する際に其の職員が多すぎるとか、復興院は何時迄何をして居るのかと云う様な種々なる非難が既に出てきた」（注1）という評もあり、またそれも一面事実であった。

また議会などでも、外国の事例を唐突に出して「後藤さんだけ理解して居って、それが誰にも分からぬという訳」（井上準之助の発言：前掲「帝都復興秘録」）という状況であったともいう。

## 「帝都復興」の曲折・復興予算の問題

この帝都復興のスキームには後藤自身、相当の思い入れがあったのであろう。自身が深く関わった従前の（平時の）都市計画法制・官制（旧法体制）からの逸脱、あるいは（国の主導で）都市の自治権を制限してまでも（注2）事業を成し遂げたかった様子が、後藤の言動から見て取れる。

結果から言えば、「帝都復興の議」で唱えられた、「焼土全部買上案」は財政難から頓挫し、早晚、区画整理による（インフラ整備の）用地捻出が企図される。また帝都復興院の事業には、各省庁の復旧費は含まれなかった。さらに、弱体・山本内閣の後ろ盾となることが期待された帝都復興審議会の審議で散々な目に遭う。当時の大蔵大臣・井上準之助は予算決定のプロセスと帝都復興審議会の様子について以下のように述べている。予算策定の流れのアウトラインが非常によく判るので煩を厭わず引用する。

「一遍後藤案としてインフォーマルに閣議に出された事がありました。それは各省の震災復旧に二十億、帝都復興に十五億、合計して三十五億の案でありました。それで私は其時に後藤子爵に、案は至極結構だと思うけれども日本の財政から言うと金がありませぬ。帝都復興の為に一番最高極度にやれる金が、其時は慥か七億何千万円、八億位のものでしたろう—是でやるより外なしということで話をして、結局案の出来たのが七億二百万の計画でありました」「山本内閣の予算に対してケチが付いたというなら、あの審議会の状態だった」

（東京市政調査会編（1930）「帝都復興秘録」から）

以降、有名な伊東巳代治の「正論」（自治体に任せよ、外債に依存すべきでない等）や江木千之の京浜運河削除、無償減歩違憲論（注3）が延々と開陳される。

（井上準之助の述懐の続き）

「其で次の臨時議会には京浜運河の問題は切離して五億七千四百万円と予算を修正して出しました。ところがそれが四億六千八百万円に減額修正されました。併ながら後日に至って又それを殖して、私が最初に拵えたものと殆ど同じ六億六千万円と言う復興予算になりました。（後略）」

この帝都復興審議会での議論が政争の具として第47帝国議会で蒸し返され、衆議院では上の井上の述懐のような予算—さらに帝都復興院の事務費（＝官員の俸給がなければ役所は成立しない）が削除され、さすがに貴族院が、衆議院で決議に対して、帝都復興事業は「国家百年の長計」であるとして補正を要求した一幕もあった。後藤の周辺ではこれに抗うべきとの声も多く上がったが、後藤は復興の遅滞をおそれ

「議会を解散して民意に問うの途なしとせざるも（略）帝都の復興は事百年の大計に属し些の遺漏無きを期

すと雖も窮迫せる市民の現在に鑑み忍び難きを忍びて姑らく議会の修正に同意を表し他日を期して完きを期せんとす」と述べるに止まり、以降限られた予算のなかで、**腹心とともに復興事業**と格闘することになる。

しかし、さらに悲運であったのは、虎の門事件という奇禍によって山本内閣自体が瓦解し、後藤も内相の任を離れ、以降、復興の表舞台から去らねばならなかったことである。

#### 計画案の変遷（注4）

現在、(財)都市計画協会に「甲案」「乙案」「実施案」の図面、水沢の後藤新平記念館に由来不明の試案、また『帝都復興事業大観』には東京市案などが残されているが、これらに関する関係者の述懐を、同じく「帝都復興秘録」によって追ってみたいと思う。

まず、正嫡というべき内務省―帝都復興院―復興局案の流れであるが、山田博愛によれば、震災直後、

「四十一億（注5）の理想案は理想案として置いて、二段、三段の計画を立ててみようとするので三十億、二十億、十五億、十億の四つの案を作った（略）そう多くも取れるようにも思わぬから、大体十億見当に纏めよう」

「(筆者補注：復興院の組織後)十月十八日頃になりまして、色々の案も出来たが兎に角甲案、乙案の二つで関係の会議に臨むようにならなうではないか、そうして甲案を第一案としようということが理事会で決定した訳であります。其の甲案というのが十三億案、乙案というのが十億案であります。(略)一方、甲案乙案で進むのも宜しいが何か基礎案というものを作って置けば、それに依って予算を更正して行くにも楽になるから基礎案を作ろうではないか」

というプロセスをたどったという（注6）。

また、宮尾舜治によれば、

「焼失地の復興ですら金の点で不安を感じつつある際、到底山の手郡部に及びそうもないから、之は単に金も計画も伴う計画草案を残して、将来特別都市計画委員会の仕事とした」

とあり、実際、「基礎案」などの後期の図面になると郊外の街路は白抜きで示されるに到る。

その後の記述等によれば「甲案」を骨格に、「乙案」の予算枠で計画を進め、最終的にこの「基礎案」が大體承認されたかたちとなった。**実際**、実施された案と比較すると、神田駿河台付近の湾曲（既存街路に拠ったとの地形的制約か）や壱岐坂と蔵前橋通の不連続（計画案を追っていくとどんどん歪に、**また本郷通との結節点がおかしな形状**になっていく）、日本橋浜町付近の街路形状が現存の甲案とは一致しないなど、現場なり、区画整理の難易などの諸事情で変容を遂げたものと思われる。

一方、別の系統―市による試案に属するものがつくられたのは確かのように、前掲書の池田宏の述懐によれば、

「(筆者補注：長岡、山田氏の手になる)内務省都市計画局で調査された所謂復興院案の外に、永田案、即ち東京市の復興計画案があったかと思えます。其復興計画案の出来るに付きましては、丹羽君(筆者補注：丹羽鋤彦)なり福田君(筆者補注：福田重義)なりが、永田君(筆者補注：永田秀次郎)の下にあつて計画されたことのように考えられます」

とあり、石田頼房編(1992)『未完の東京計画』の第4章で指摘されている、水沢・後藤新平記念館の試案図面(放射環状道路と隅田河岸に楯状に埠頭を設けた築港を企図したもの)と、東京市案の類似は、東京市の技師であった福田らの関与に起因することはほぼ間違いないようである。

#### 帝都復興事業

実施された帝都復興事業については復興局・東京市による各種の事業誌や、越澤明氏他の先行研究が多数存在するので此处では詳細を省くが、大正13(1924)年から昭和5(1930)年の7箇年間に(当初より延長)に、3600平米の区画整理、52路線114キロの幹線街路、国施行の3公園、市施行の52小公園、117の復興小

学校、復興六大橋含め 425 の橋梁、建築の不燃化・共同化事業、中央卸売市場や公営食堂その他各種の社会事業—また直営ではないが、腹心・池田らを通して実現した財団法人同潤会による近代的な住宅供給などがなされた。

## 顛末

この帝都復興事業によって、東京・横浜両都市の近代化・整備は飛躍的に進み、結局のところ、現在まで都市の骨格・基盤として機能しているが、国の復興予算削減の煽りによって東京市の負担が増大し、以降の市財政の硬直化を招く。国全体としても復興の負担は重く、いわゆる震災手形問題や復興資材等の輸入超過問題など深刻な経済問題を内包することにもなった。また、この帝都復興事業の埒外とされた被災地・神奈川県下の鎌倉・小田原、千葉県下の内房地域の諸町村はその再建に呻吟することになる。

余談ではあるが、当時（奇人としても有名であった）長岡外史の主張した都市の危機管理—機能分散、飛行場計画や、「太田君（注7）は道路であれ橋梁であれ総てのものを造るに際して、単に土木の技術的の見地からだけではなく、都市美術という方面に着眼されて、そうして総ての芸術家或は建築家、或は公園の方の人、或は造園の技師、総ての方面の意見を徴してやられました」（注8）という、都市美・景観まちづくりをめぐる問題は今日もお色褪せない問題でもあり、帝都復興でなされた議論のレベルの高さと普遍性を垣間見る思いがする（注9）。

—注—

（注0）出典が失われているが、『後藤新平』第四巻の鶴見祐輔の記憶によれば、後藤の当初からの構想として、有名な次の4原則があげられている。

- 一、遷都すべからず
  - 二、復興費に三十億円を要すべし
  - 三、欧米最新の都市計画を採用して、我が国に相応しき新都を造営せざるべからず
  - 四、新都市計画実施の為には、地主に対して断固たる態度を取らざるべからず
- これは具体性を伴って「帝都復興の議」の骨格となっている。

（注1）東京市議員・小滝辰雄「山本内閣の成立とその後」『憲政公論』3巻10号

（注2）「総て金の事は心配するな。俺がやっつてやる。東京横浜の両市は当分市制は中止だ。市会など顧慮せずにやれ」（横浜市長・渡邊勝三郎の発言：東京市政調査会編（1930）「帝都復興秘録」から）

（注3）区画整理では減歩1割まで無償とされた

（注4）越沢明による甲案等の分析（『東京人』1989年9月号付録）を参考にしている箇所がある。

（注5）同発言中、世に言う「五十億案」のこととの補足がある。

（注6）これは、山田（1930）「復興街路費が決定するまで」『都市問題』10巻4号 pp. 3-199 の内容とほぼ一致している。

（注7）太田圓三のこと

太田圓三（おおた えんぞう、明治14（1881）年～大正15（1926）年  
通信省鉄道作業局に入省。関東大震災後、帝都復興院土木局長。いわゆる復興局疑獄で命を絶つ。

（注8）笠原敏郎の発言：前掲「帝都復興秘録」

※基礎的参考文献は、拙稿「『都市研究会』から近代都市法制の誕生へ」章末のものも参照のこと。

（注9）最後になるが、第三回都市計画講習会（大正14（1925）年）の後藤の講演（「都市計画と地方自治」）では（略・筆者補注：都市計画、街路の必要を難じた政府高官の弁を承けて）

これは一体に区画整理の如何なるものかということも少しも理解がない。決してこれは悪意をもって東京市民に災するために議論をしたものではなく、ただこの点に無智なることを憐むのであって、それが為に東京市民に災する所、如何ということの思うだけに、赤裸々に諸君が攻究せられたならば、都市計画ということは如何に考慮し、如何なる信念をもって進まなければならぬかということに、まず膝を固める必要があろうと思います。斯くの如き

一時のことが、将来に災を為して困難を引き起すが、場当たり主義、当座勘定が都市計画を妨げるようなことが起る。今日は先刻申し述べたように一年経たぬうちに東京の自動車の番号は倍以上になるということが判らなかつたというだけでありますが（略）この震災ということがある点においては非常に市民生活の発展を喚び起しているということになります。これらの点から考えてみますと、この帝都復興ということは、東京にお出になるうちに幾多の成功幾多の失敗の跡を御研究になるということは、都市計画の研究に最も必要なる問題であつて（略）名講師より述べられる所の材によって、現在、帝都の震災の曼陀羅をお読み下さってみるという非常にご理解に便なるものあらむと私は信ずるのであります。それ故にその当時のことの一部を赤裸々に諸君にお話して、諸君が将来の都市計画というものについては、攻究と英断と勇気が必要であるということを申し述べて、諸君のご参考に供します。

と述べており、これもまた、現在の都市計画の「場当たり」と停滞。乱開発と耐震・木密問題など防災領域の突出（補強・耐火建築の更新のみが前面に出、都市計画の総合性が発揮できない）に、時代を超えて、後藤が活を入れている様に思われてならない。