

## 震災復興計画の推進体制 — 帝都復興院をめぐって

正会員 榎環境アセスメント研究室 昌子 住江

The Promotion System of Kanto Earthquake  
Reconstruction Program; Concerning the  
Board of Reconstruction

by Sumie Syoji

### 概 要

関東大震災後の震災復興事業は、山本権兵衛内閣の内務大臣後藤新平の構想の下に行われた。復興の主務機関として当初後藤の考えた復興省は他の各省等の反対でつぶれ、内閣総理大臣の管理下に帝都復興院を置くことで妥協が成立した。帝都復興院には、協議機関としての参議会、諮問機関としての帝都復興院評議会があった。復興の最高決定機関としては、内閣総理大臣の諮問機関である帝都復興審議会が置かれていた。後藤の構想では、復興計画の決定主体と執行主体、また費用負担の主体は分離されるべきではなかった。また帝都復興院評議会は単なる諮問機関であり、計画の具体的内容は帝都復興院総裁が決めるなど、当時の都市計画法制を修正した形をとっていた。

帝都復興院ではまた積極的な人材登用をはかり、行政のセクショナリズムを排するなどの試みもなされていた。議会における予算審議で、関係の経費が全面削除されたため、存続期間は約半年と短命であったが、復興に関する基本方針はほぼこの時期に決められた。大災害であったとはいえ、全面的な都市改造を計った事業が、都市計画法制によらずに企図されたのは皮肉であったが、都市計画法制定に深くかかわった池田宏は、「都市計画法制として全国大小の都市にも普及するに至らむ」ことを切望するとこの制度を評した。

〔キーワード：震災復興，行政組織，後藤新平〕

### 1. はじめに

本稿では、関東大震災後の復興事業において、後藤新平総裁の下復興の主務機関として復興計画<sup>1)</sup>の策定にあたった帝都復興院に関し、その特色と意義について、若干の考察を試みようとするものである。

1923(大正12)年から1930(昭和5)年にかけて行われた震災復興事業の中で、帝都復興院の存続期間は1923(大正12)年10月から翌年の2月までと半年に満たないものであったが、復興計画の要がこの時期に決定していること、およびこの組織が都市計画法制と別個に構想されたことなどから、その意味するところは決して小さくないと考えたためである。

なお、震災復興事業については、これまで後藤新平が「一大英断ヲ以テ帝都建設ノ大策」を立案したにもかかわらず、枢密顧問官の伊東巳代治や政友会

などの反対にあったために、「土地区画整理による街路事業以外のなにものでもない」<sup>2)</sup>ものに終わったとの低い評価を与えられることが多かった。

しかし最近になって、震災復興事業の歴史的な意義について、より積極的に評価しようとする視点が提起されている。<sup>3)</sup>議論の分れるところであろうが、本稿ではこの点にまでは立入らない。

### 2. 帝都復興院の成立から廃止まで

#### (1) 後藤新平と帝都復興院

1923(大正12)年8月24日、当時の首相加藤友三郎が死去、28日には山本権兵衛が後継首相と決った。しかし9月1日朝になって組閣はできていなかった。山本は「挙国一致内閣」を目指していたが、政党内はいずれも入閣要請を断ったし、

この時期提携関係にあった後藤新平とも、閣僚人事をめぐって対立していたからである。<sup>4)</sup>

しかし、大地震の発生はすべての行きがかりを捨てさせ、2日には山本内閣が発足したのだった。後藤は内務大臣として入閣した。しかし、内政上の懸案として普選問題をかかえ、しかも議会で足場を持たない山本内閣が、各省のなわばりを越えた復興の大事業を行うには、指導力の不足が懸念されていた。

この災厄を「完全なる新式都市を造る絶好の機会<sup>5)</sup>とみた後藤は、2日の親任式直後「帝都復興根本策<sup>6)</sup>」を起草した。その内容は、以下のとおりである。

1. 遷都すべからず

1. 復興費に30億円を要すべし

1. 欧米最新の都市計画を採用して、我国に相応しき新都を造営せざるべからず

1. 新都市計画のためには、地主に対し断乎たる態度を取らざるべからず（過去に於いて地主は市の改良工事に対し衡正の原則の要求するとき犠牲を払ふことなく不当の利益を収受したり）

4日の閣議では「帝都復興ノ議<sup>7)</sup>」を提唱し、後藤の考える復興方針をより具体的に示した。ここでは、復興費用の国費支弁、罹災地域の土地の買収（いわゆる焼土全部買上案）とともに、復興の計画及び執行の事務を管掌するための特設官庁の新設が挙げられていた。閣議では、国費支弁と特設官庁の新設は大体において了承されたが、焼土買上げについては検討の要ありとして決定を留保した。

12日に出された「復興詔書<sup>8)</sup>」は、遷都論を排するとともに、復旧にとどまらず進んで将来の発展を図るべしとする方向を明確化にし、さらに「特殊ノ機関ヲ設定シテ帝都復興ノ事ヲ審議調査センメ」との方針を示したことから、復興の主務機関の設置が具体的な問題とされるようになった。

「帝都復興ノ議」では、最高政策決定機関として、内閣総理大臣の下に臨時帝都復興調査会を設けるとともに、計画及び執行のための独立の機関を置き、さらに復興計画に関する当局の諮問機関として帝都復興計画調査会を設置するという構想が示されていた。

このうち臨時帝都復興調査会に関する部分は、帝都復興審議会（以下「審議会」と略す）として実現

された。審議会は、委員長山本首相以下全閣僚から成る閣内委員11名と、高橋是清（政友会）、加藤高明（憲政会）らの議員、渋沢栄一、和田豊治らの財界人、その他枢密顧問官伊東巳代治らの閣外委員9名計20名<sup>9)</sup>から成る、挙国一致の機関であった。

計画及び執行の機関として、当初後藤が考えたのは帝都復興省の創設であった。帝都復興に関する限り、各省主管に関する事務も、自治団体の権限に属する事務も、ともにこの機関に集中させようとするものであった。しかし、この構想によって固有の事務を奪われる各省はこれに反対し、帝都復興院案を提起した。その要旨は、内閣総理大臣管理下に帝都復興院を置き、「帝都其ノ他ノ震災地復興ノ計画」とその執行事務の考査のみに当らせ、その執行については関係各省に任せるというものである。

後藤の復興省案のねらいは、既存の都市計画法制における決定機関と執行機関の分離を解消しようとしたところにあったといえるだろう。

周知のように、1919（大正8）年の都市計画法では、都市計画、都市計画事業及び毎年度執行すべき都市計画事業は、都市計画委員会の議を経て主務大臣が之を決定し、内閣の認可を受けるものとされていた（第3条）。事業の執行は行政庁が行うことを原則としたが、特別の場合は「行政庁ニ非サル者」の執行も認めていた（第5条）。このことは、国の行政官庁や、地方公共団体、特許事業企業者が執行する場合があることを示しているが、一般には市を統轄する行政庁としての市長が執行するのが通例であった。

費用負担も、執行者に対応して定められ、行政官庁執行の場合は国、地方公共団体の長が国の行政庁として行う場合は当該地方公共団体、「行政庁ニ非サル者」が執行する場合は「其ノ者」というように定められていた（第6条）。即ち、計画と執行と費用負担における主体の分離が見られたわけである。<sup>10)</sup>

後藤は「帝都復興省設置ニ関スル理由書<sup>11)</sup>」において、直接都市計画法制には触れないものの、復興事業ではかかる分断を排すべきことを述べた。まず「帝都復興事業ハ国家事業トシテ之ヲ執行シ之ニ要スル経費ハ之ヲ国庫ニ於テ負担」すべきであり、「計画ノ決定機関ト其ノ執行機関トヲ分チ特設復興機関ノ権限ハ単ニ計画ヲ定ムルニ限定セラレ其ノ定メ

タル計画ハ之ヲ移シテ各省ヲシテ其ノ執行ニ当ランメ、自治団体ニ於テ執行ヲ要スルモノハ各省ヨリ更ニ之ヲ自治団体ニ移シテ其ノ執行ニ俟ツトイフ如キ緩漫繁鎖ナル組織手續ヲ以テシテハ事務ノ敏捷徹底ハ到底之ヲ期スヘカラス」として、「一省統一制」を主張し、帝都復興院案と対立した。

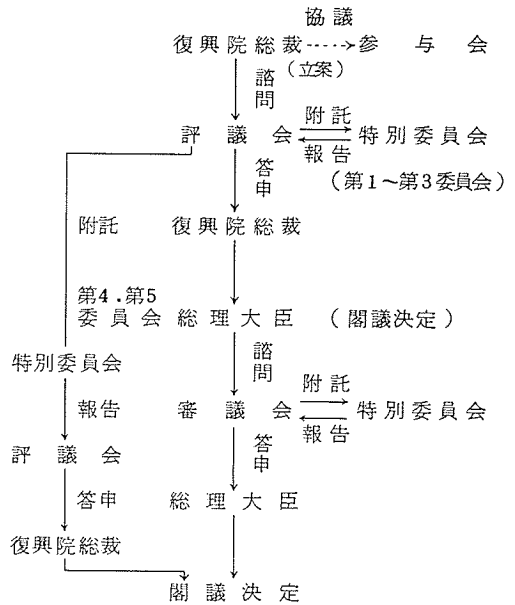
両案をめぐる閣内の論争は、結局帝都復興院案を原則としながら、復興省案も加味するという折衷案<sup>12)</sup>に落ち着いた。そして9月27日には帝都復興院官制(勅令第425号)が公布され、29日には総裁、副総裁以下主要職員の任命がなされて、帝都復興院(以下「復興院」と略す)が成立した。総裁には後藤新平が就任した。

(2) 復興院体制の内容と特色

復興院官制第一条によれば、復興院は「内閣総理大臣ノ管理ニ属シ東京及横浜ニ於ケル都市計画、都市計画事業ノ執行及市街地建築物法ノ施行其ノ他復興ニ関スル事務」及び「臨時物資供給令ノ施行ニ関スル事務ヲ掌ル」機関であった。

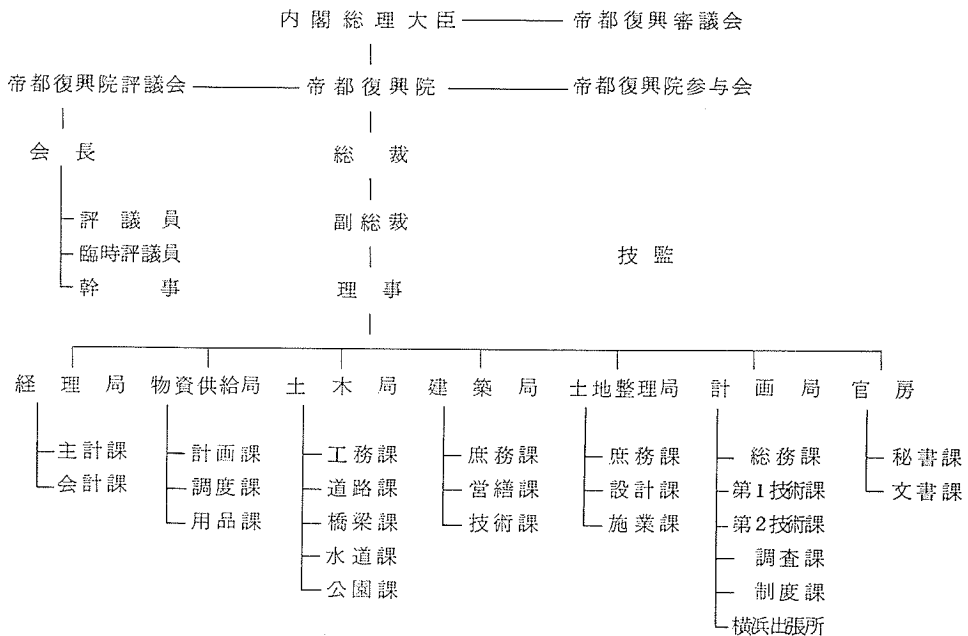
職員は、総裁以下副総裁(2名)、技監、理事お

図-1 復興計画決定手続



福岡峻治, 「大正期の都市政策」.(三・完)  
P.19.を一部修正

図-2 帝都復興院体制



資料: 「帝都復興事業誌 計画・監理・経理編」

よび専任の事務官や技師などによって構成されていた(第2条)。復興院には、総裁官房の他計画局、土地整理局、建築局、土木局、物資供給局、経理局の6局が置かれ(第3条)、各局はまたいくつかの課に分かれていた(図-1)。総裁の諮問機関として帝都復興院評議会<sup>13)</sup>(以下「評議会」と略す)があり、専門的・技術的内容に関する調査審議を行う場となっていたし(第21条以下)、主として各省庁との調整を行うための参与・参事が置かれ(第11条)、復興計画の立案にあたっては、参与で構成される参与会と協議することになっていた。

他に法定外の組織として、総裁、副総裁、幹部職員による幹部会があって、復興院における事実上の意思決定機関になっていたとみられる。<sup>14)</sup>

復興計画の決定手続における各機関の関係は図-2に示すとおりである。即ち、評議会、審議会の二段階にわたる審議を経て終結するわけである。したがって本稿では、復興院および参与会、評議会、審議会を合わせた、復興計画の立案、審議、決定、執行に関する一連の体制を、「復興院体制」と名づけることとする。

復興院体制の特色の1つは、復興計画の具体的内容を復興院総裁が決めるところにあった。評議会の位置づけについては、「東京及横浜ニ於ケル都市計画委員会ニ代位」<sup>15)</sup>させようとの意図があったが、都市計画委員会が都市計画法上議決機関として、内務大臣はその決定を承認するか否認するかで修正は許されなかったのに対し、評議会は単なる諮問機関とされていた。

一方内閣総理大臣の諮問機関である審議会は、復興の最終的政策決定機関として位置づけられていたが、後藤のねらいとしては、弱体といわれる山本内閣をバックアップする、「政党政派を超越したトップレベルでの政治的調整を意図したもの」<sup>16)</sup>だったといわれる。ただ、復興の最高機関をもって任ずる審議会と、実質的な計画決定を復興院総裁のもとに集権化しようとする後藤との間に問題がないわけではなかった。それはまず帝都復興院官制に対する伊東巳代治の批判となって表われた。帝都復興院審議会官制によれば、復興の主務機関の決定は重要案件として当然に審議会の諮問事項となるべきであったという点を突いたものだとされる。<sup>17)</sup>

一方復興計画の遂行のため、再び後藤から招聘を受けたC・A・ヒートは、「帝都復興に関する建議書」<sup>18)</sup>の中で、原則として新機関を創設することは望ましくないと述べた。そして、国および市の現存機関を十全に利用すべきであり、帝都復興院の活動は技術者達が未経験の分野等に限定すべきであると付け加えた。

しかし、1920(大正9)年混乱する東京市政を引き継いでから、震災のおよそ半年ほど前まで東京市長の職にあった後藤には、市政への不信があったのではないか。確かに、震災により「此等ノ事業ノ執行ノ責ニ任スヘキ都市ハ其ノ主力ヲ奪ワレタ」<sup>19)</sup>という面もあったが、「市役所のやうに各方面からの苦情の多い所では、到底この仕事は完成を見ることは難しかつたろうと考へるのであります。---後藤さんが市長をして居られて、この辺の内面の事情をよく知って居られましたために、細心の注意を払って、今のやうな組織にされたのであると思はれるのであります。」<sup>20)</sup>と堀切善次郎が述べたような理由も、新機関創設の背景にあったと推察される。

復興院体制の特色の第二は、意欲的な人事にあった。制度上は、「官民ノ間ニ簡捷シテ有能練達ノ士ヲ登庸」<sup>21)</sup>するため、文官任用令、奏任文官特別任用令を改正し、特別任用の途を開いた。大正末期は政党勢力の伸長した時期であり、官吏任用の資格要件が緩和される方向にあったという事情も考えられるが、<sup>22)</sup>人材を重視した後藤らしい措置といえるだろう。

実際の人事においては、副総裁に宮尾舜治(当時北海道庁長官)、松木幹一郎(同東京市政調査会理事、元鉄道院理事)、計画局長池田宏(同内務省社会局長官)、建築局長佐野利器(同東京帝国大学教授)、技監には直木倫太郎(同大阪市都市計画部長)、さらに鉄道省から若い人材をとということで、十河信二、太田 圓三、金井清の3人を引き抜いて、それぞれ経理局長、土木局長、官房長に抜擢した。

宮尾は台湾総督府、松木は鉄道院、池田は内務省-東京市以来の後藤とのつながりがあった。<sup>23)</sup>

実務スタッフは、内務省都市計画局の殆どどの部分や鉄道省等各省からの人々、さらに東京市からも「下水関係とか水道関係とか或は橋梁関係」<sup>24)</sup>の人材を集めて構成された。

参与会は、各省等との調整という役割を担っていたため、内閣書記官長、法制局長官、各省次官、関係知事・市長等が主要な構成員であったが、行政関係者以外に本多静六、矢野恒太、桐島像一等を加えて総勢36名であった。<sup>25)</sup> 本多、矢野、桐島等も後藤に近い人々と考えられていた。<sup>26)</sup>

復興計画に対する専門的・技術的検討を要請された評議会は、総勢74名(臨時評議員、幹事を含む)、政界、官界、財界、学界から有力メンバーを集めていた。この中には、古市公威、伊東忠太、広井勇、関一、渡辺鉄蔵、片岡安といった名前が見られる。<sup>27)</sup>

復興院体制のもう一つの特色は、セクショナリズムを克服しようとする試みの見られることにあった。参与会では、各省の立場を離れた自由な討論が求められた。当初理事を7人とし、一名は局長とせず、院務全体の統轄に当らせようとしたのも、その一つの現われであった。

以上の諸点を通してみると、復興院体制の特色は各種の横断的組織と各方面からの人材の登用にあったといえるが、それがまた復興院総裁＝後藤に集約されるというのも、特徴的なことであった。

### (3) 復興予算の削減と復興院の廃止

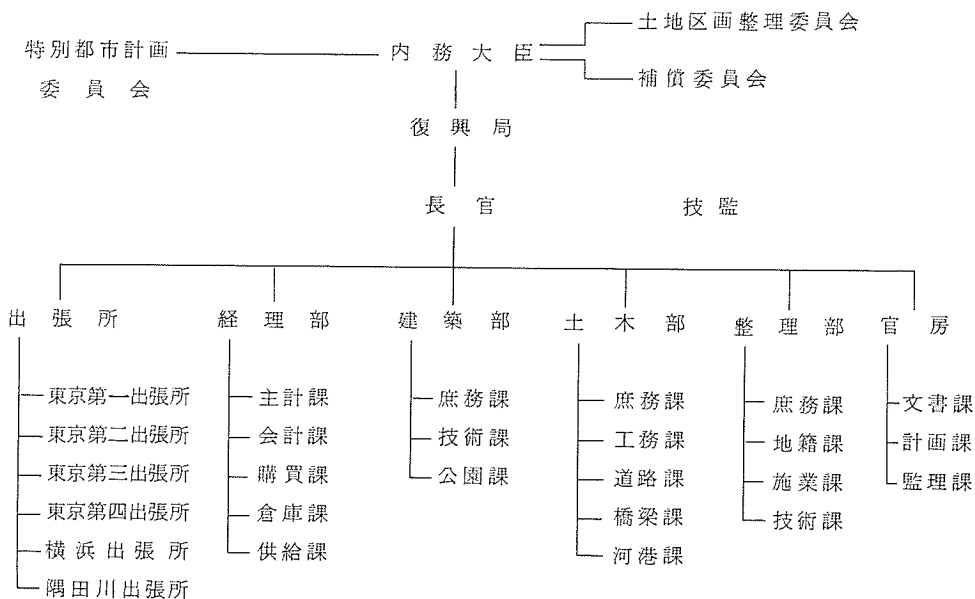
10月に入り、復興院における計画案の作成は本格化した。まず、13億円、17～18億円、30億円の諸案が出され、討議の結果甲案(13億円)、乙案(10億円)の2案に集約された。そして幹部会で検討の結果「帝都復興事業ノ規模、所要経費ノ概算並事業ノ施設方針ニ関スル件」と題する復興計画の大綱がまとめられた。11月には参与会の審議が始まった。参与会ではいくつかの付帯意見がつけられたが、おおむね復興院の計画には好意的だった。<sup>28)</sup>

一方、宮尾副総裁と財務当局との間で予算枠をめぐる折衝が行われ、11月初旬には総額12億円、内5億円を各省に配分し、7億円を復興院予算とする旨の提示があった。これをもとに7億5千万円の評議会諮問案が作られ、11月15日からの評議会にかけられた。評議会では、計画の狭小、不徹底を批判する意見が相次いだ。<sup>29)</sup>

計画案の作成と並行して、帝都復興法案の原案づくりが進められていた。これは都市計画法の特別法とはせず、独立の法規として準備されていた。

11月24日には審議会が開かれ、復興計画案の大綱及び財政方針、法制案の要綱が諮問された。審

図-3 復興局体制



資料：「帝都復興事業誌 計画・監理・経理編」

議会で、閣外委員の政府案に対する風当たりが強かった。特に伊東は、計画案が過大で財政の現状にそぐわないこと等について熱弁を振った。

結局審議会では、協定案と呼ばれる10カ条の修正案をとりまとめて、計画の縮少を迫ったのである。協定案第10条は帝都復興法案に対する審議会の留保を記したもののだが、この中で復興院官制を「曾って本会の諮問を経ずして制定せられ而も現行の市制都市計画法、道路法等の諸法律と抵触するもの」<sup>30)</sup>と批判した。当初の疑義がここまで尾を引いたとみられる。

審議会の結果から、復興院では計画案及び予算案の修正を行い、帝都復興法案を都市計画法の特別法としての帝都復興計画法案に変更し、12月の第47帝国議会へ提案した。

議会で友友会が反対に回った。復興院に対しては、「東京、横浜ニ於ケル所ノ都市計画、其都市計画事業ノ執行、之ヲ掌ル――内務省都市計画局ト同シヤウナ、否寧ロ都市計画局カラ東京横浜ノ分ダケヲ抜イテ来タ所ノツノ事務局」<sup>31)</sup>にしては、その経費が膨大に過ぎると非難した。<sup>32)</sup>

「若し現在の内務省或は東京府の官吏等に之を一任すれば、此の大業が果して何年後に成就するかその結果を予測し難い。」<sup>33)</sup>（憲政会 横山勝太郎）との意見は少数派であった。

結局、復興院に関する経費を削除し、内務省に一局を設けて事業を執行すべしとする政友会の修正案が可決された。この修正案には、事業総額を4億6千万円余に縮少し、街路事業に関しても、12間以上の幹線道路は原案通り国執行とするが、それ以下の補助線は自治体の事業とするなど、国の負担を軽減する内容が盛り込まれていた。<sup>34)</sup>

こうして全面的に予算が削除された復興院は、1924（大正13）年2月に廃止され、内務省の外局として復興局が発足した。さらに内務大臣の諮問機関として特別都市計画委員会が置かれ、東京、横浜における都市計画に関しては、都市計画委員会の機能を果たすと定められた。<sup>35)</sup>都市計画法制への回帰であった（なお、復興局体制については図-3参照）。<sup>36)</sup>

ただ、復興局への改組があっても、直木倫太郎、

太田圓三、十河信二等復興院の主要な人々は残っており、渡辺鉄蔵、片岡安、矢野恒等は特別都市計画委員会の委員となった。<sup>37)</sup>復興院体制は、実質的に引き継がれたと見てよいだろう。

### 3. 結 語

日本の都市改良は、自然災害に対する緊急措置を軸として進められたといわれることが多い。<sup>38)</sup>関東大震災の復興事業はその代表例であり、当初復興の主務機関として設置された復興院は、既述の如く都市計画法体制を修正するものとして構想された。当時から説明されたように、平常時に対応した都市計画法が、非常災害には十分に対処し得ないという側面もあっただろうが、「総合的」な都市改造が、都市計画法と別個の体制でなされようとしたのは、一つのパラドクスであった。

後に池田宏は帝都復興院官制の長所を、「帝都復興の計画調査及其事業の執行は単に之を在来の官庁事務とのみ見ることなく、之を以て一の大なるビジネスなりと看做して、其之を克くするの組織を整へたるの点」<sup>39)</sup>にあると述べ、「其趣旨の存する所都市計画法制として全国大小の都市にも普及するに至らむことの切望」<sup>40)</sup>を記した。

都市計画法の生みの親ともいふべき池田のこの発言をどう評すべきかは、その後の都市計画行政の展開と合わせて考察したい。

### 謝 辞

本稿については、トヨタ財団昭和58年度研究助成「東京における震災復興橋梁の土木史的研究」の研究費より一部援助を受けた。またとりまとめに関しては、「東京の橋研究会」の会員諸氏に多大の御教示をいただいた。ここに深く感謝の意を表する次第である。

### <注>

- 1) 本稿において、震災復興事業全体のうちで、計画内容と計画立案に関するものを「震災復興計画ないし「復興計画」と呼ぶ。なお、「震災復興と合わせて「帝都復興」の呼称を用いることもあるが、当時の慣用に従った場合が主であ

- り、内容的には同義である。
- 2) 中邨章, 震災復興の政治学—試論・帝都復興計画の消長—, 政経論叢, 明治大学政治経済研究所, 第50巻, 第3・4号, 昭和57年3月, P. 85
  - 3) 持田信樹, 後藤新平と震災復興事業—「慢性不況」下の都市スペンディング—, 社会科学研究, 東大社会科学研究所, 第35巻第2号, 昭和58年8月, および小玉 徹, 震災復興と区画整理—東京再開発をめぐる財政・土地問題と諸階層(その2)—, オイコノミカ, 名古屋市立大, 第20巻第1号 昭和58年; 震災復興事業の歴史的前提, オイコノミカ, 第21巻, 第1号, 昭和59年,
  - 4) 鶴見祐輔, 「後藤新平」第4巻, 勁草書房, 昭和42年 7月, P557.
  - 5) 同上, P. 586.
  - 6) 同上. P. 587.
  - 7) 復興事務局編, 「帝都復興事業誌」緒言, 組織, 法制編, 昭和6年3月, PP5—7.
  - 8) 同上, 巻頭
  - 9) 構成メンバーについては, 復興調査協会編, 「帝都復興史」第1巻, 興文堂書院, 昭和5年5月, PP91—92.
  - 10) この問題に関しては, 赤木須留喜, 都市計画の計画性, 「都市構造と都市計画」, 東大出版会, 昭和43年2月, 所収が詳しい。
  - 11) 「帝都復興事業誌」緒言, 組織, 法制編, PP12—14.
  - 12) 復興省案では, 「第1条, 帝都復興大臣へ帝都ノ都市計画並其ノ執行, 帝都ニ於ケル市街地建築物法ノ施行, 諸官庁庁舎ノ建築其ノ他帝都ノ復興ニ関スル事務ヲ管理ス」となっていた。同上, P10.
  - 13) 「帝都復興ノ議」における帝都復興計画調査会にあたる。
  - 14) 「帝都復興史」第1巻, P. 110.
  - 15) 「帝都復興院官制ニ就テ 六」, 「帝都復興事業誌」緒言, 組織, 法制編 P. 25
  - 16) 福岡峻治, 大正期の都市政策(三・完), 法学会雑誌, 都立大学, 第13巻1号, 昭和47年10月, P. 12.
  - 17) 中邨, 前掲論文, P. 332.
  - 18) 「帝都復興史」第1巻, P. 94以下
  - 19) 「帝都復興院官制ニ就テ 一」
  - 20) 堀切善次郎, 帝都復興事業に就て, 大日本連合火災保険協会, 昭和6年7月, PP12—13
  - 21) 「帝都復興院官制ニ就テ 九」
  - 22) 人事行政調査会, 「公務員人事行政の変遷」, 昭和47年3月, P. 34
  - 23) 後藤と復興院幹部とのつながり, 特に植民地統治経験との関係を重視したものに, 持田, 前掲論文, PP. 15—17.
  - 24) 東京市政調査会, 「帝都復興秘録」, 宝文館, 昭和5年3月, P. 267, 山田博愛の談話
  - 25) 復興局, 「帝都復興院事務経過」, 大正13年3月, PP. 42—44.
  - 26) 中邨, 前掲論文, P. 341.
  - 27) 「帝都復興院事務経過」PP. 44—48
  - 28) 鶴見, 前掲書, P. 634.
  - 29) 「帝都復興院事務経過」, P90以下参照
  - 30) 同上, P. 125.
  - 31) 「帝都復興事業誌」緒言, 組織, 法制編, P. 39. 政友会秦豊助の発言
  - 32) 政府原案における復興院費は約2.400万円であった。
  - 33) 「帝都復興史」第1巻, P. 225
  - 34) 政友会修正案については, 「帝都復興事業誌」緒言, 組織, 法制編, P. 43以下参照
  - 35) 特別都市計画委員会官制(大正13年2月1日勅令第14号)第1条
  - 36) 土地区画整理委員会と補償委員会は, 特別都市計画法(大正12年12月24日法律第53号)に基づく機関である。
  - 37) 東京市役所, 「東京震災録」, 大正15年3月, PP. 1153—1154.
  - 38) 赤木, 前掲書, P. 538. なお, 持田, 前掲論文, P. 60にも同旨の見解が見られる。
  - 39) 池田宏, 帝都復興計画の由来と其法制, 都市問題, 第10巻第4号, 昭和5年4月, “帝都復興記念号”, P. 79.
  - 40) 同上, P. 83.