

帝都復興事業について

伊東 孝祐¹・大沢 昌玄²・伊東 孝³

¹ 正会員 都市・土木史研究所（〒141-0022 東京都品川区東五反田 5-22-5-112）

E-mail: geddylee@west.cts.ne.jp

² 正会員 日本大学准教授 理工学部土木工学科（〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台 1-8）

E-mail: moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

³ 正会員 日本大学上席研究員 理工学研究所（〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台 1-8-14）

E-mail: bridge3890@yahoo.co.jp

帝都復興事業の一応の収束を迎えた 1930（昭和 5）年 3 月 26 日に開催された「帝都復興祭」から 2010（平成 22）年で 80 年となる。これを契機として土木学会と日本建築学会は共同で一次資料等の体系的調査を行うとともに、現存建造物の実態調査、評価および保全と顕彰を図るための活動を 2009（平成 21）年から行った。2013（平成 25）年は関東大震災発生 90 年にあたること、2014（平成 26）年には共同調査が一応の収束となることから、第 34 回土木史研究発表会において「関東大震災発生 90 年」と題するセッションを企画した。本稿はそのイントロダクションとして土木史研究委員会帝都復興 80 周年関係史資料調査検討小委員会の調査研究成果を踏まえて帝都復興事業の全体像を紹介するものである。

Key Words: *Grate Kanto Earthquake, imperial capital reconstruction project*

1. はじめに

帝都復興事業とは、関東大震災からの復興のために国（帝都復興院、のちの内務省復興局）、東京府、東京市、神奈川県、横浜市が行った復興事業の総称である。関東大震災では、その善後に中央省庁所管事業、府县市町村執行事業、民間（鉄道会社、電力会社など）等による事業も行われている。これら事業が帝都復興事業か否かは国の予算費目「帝都復興事業費」「復興事業費補助」の対象かどうかという点にある。

ところで土木学会と日本建築学会では 2009（平成 21）年より共同で帝都復興事業に関する調査研究ならびに顕彰活動を行ってきたが、2013（平成 25）年には関東大震災発生 90 年を迎えたこと、2014（平成 26）年には共同調査が一応の収束となることから、帝都復興 80 周年関係史資料調査検討小委員会（以下「小委員会」と称する）では第 34 回土木史研究発表会において「関東大震災発生 90 年」と題するセッションを企画した。

本稿は、そのイントロダクションとして小委員会の調査研究成果を踏まえて帝都復興事業の全体像を紹介するものである。ちなみに 2014（平成 26）年 4 月時点の小委員会のメンバーは伊東孝（委員長）、伊東孝祐、大沢昌玄、紅林章央、昌子住江、田中常義、藤井三樹夫の 7 名である。

2. 関東大震災について¹⁾

1923（大正 12）年 9 月 1 日午前 11 時 58 分、相模湾を震源とするマグニチュード 7.9 の巨大地震が発生し、南関東から東海にかけての広範な地域で被害が発生した。山間部では崖崩れや山津波等の土砂災害、沿岸部では津波被害が発生した。東京や横浜では台風の余波による強風に煽られて大規模な火災が発生した。これらによる 1 府 9 県での死者は 105,385 人、罹災棟数は 372,659 棟にのぼった。東京市では地震直後から火災が発生、延々 46 時間にわたって延焼が続き、10,340,400 坪が焼失した。これは全市域の 42.9%にあたる。罹災棟数は 168,902 棟、罹災者数は 1,700,249 人、被害総額は 36 億 6,216 万 3,172 円にのぼった。横浜市でも地震直後から火災が発生、宅地総面積 490 万坪のうち 280 万坪が焼失している。住宅の被害は甚大で、99,840 戸のうち 94,882 戸が罹災し、残存した家屋は僅か 4,957 戸に過ぎなかった。

3. 帝都復興事業について²⁾

（1）復興の基本方針

帝都復興の基本理念を端的に表した文章として内務大臣後藤新平が震災直後の 1923（大正 12）年 9 月 4 日にま

とめた「帝都復興ノ議」（9月6日閣議決定）がある。それによると帝都復興の方針として、i) 復興ニ關スル特設官廳ノ新設、ii) 復興ニ關スル經費支辨ノ方法、iii) 罹災地域ニ於ケル土地整理策、の3点が示されていた。これに対する後藤新平の腹案は、帝都復興省ならびに帝都復興計画調査会（諮問機関）の設置、財源として長期の内外債の発行、土地整理のための罹災地域の土地の全面買収であった。その後の審議過程で帝都復興事業の枠組みは概ね「帝都復興ノ議」に沿った形となった。すなわち、特設官庁として帝都復興院等の設置、経費支弁のための公債発行（主として外国債）、土地整理策の実施であるが、土地整理策は全面買収ではなく、土地区画整理となった。

（2）復興計画

復興計画策定作業は予算案作成と同時進行で進められた。当初は内務省都市計画局、その後帝都復興院計画局に策定作業が移り、帝都復興院評議会および帝都復興審議会での審議を経て特別都市計画委員会に付議、1924（大正13）年2月以降、順次都市計画決定された。東京市および横浜市も独自に計画案策定を行っていた。帝都復興事業関連の法定都市計画は、i) 街路、ii) 河川運河、iii) 公園、iv) 土地区画整理、等があり、都市計画決定後も数次の変更が加えられている。計画決定とあわせて都市計画事業化および執行年度割についても順次決定していった。復興計画と切り離された計画として、焼失区域外の計画、東京築港、京浜運河、高速鉄道がある。

（3）復興事業

実施された事業の一覧を表-2に示す。帝都復興事業の予算措置として第47回帝国議会において大正12年度から大正17年度までに総額約4億7千万円を支出するという予算案が決定（その後、第49回帝国議会において予算および執行年度割が確定）、あわせて経費支弁のための公債発行および発行限度額も決定した。また、地方が執行する復興事業支援のために、事業費の国庫補助・低利融資、事業債の利子補給、外国債を発行する場合の元利支払いの政府保証も予算案と同時に決定していった。

帝都復興事業実施のために国においては表-1に示す組織が設置された。執行組織には中央省庁を始め、地方公共団体、民間等から広く人材が集められ、最盛期には約6,000名の職員が帝都復興事業に関わっていた。

4. 帝都復興事業の現況

本小委員会では、街路事業および河川運河事業を対象として2009（平成21）年から2011（平成23）年にかけて現地踏査を行ない、現存状況の確認を行なった。

表-1 帝都復興事業に係る国の体制²⁾

区分	名称	設置日	廃止日	備考
執行組織	帝都復興院	1923.9.27	1924.2.23	
	内務省復興局	1924.2.23	1930.4.1	
	内務省復興事務局	1930.4.1	1932.4.1	
審議組織	帝都復興審議会	1923.9.19	1923.2.23	総務府機関
	帝都復興院評議会	1923.9.27	1923.2.23	総務府機関
	特別都市計画委員会	1924.2.2	1930.4.1	
	土地区画整理委員会	1924.4.14	不明	
	補償審査会	1924.9.3	不明	

（1）街路事業

街路修築（街路樹、照明、広場）、橋梁、隧道を調査対象とした。なお、照明については復興当時のものの現存を確認できなかった。

（a）街路樹

東京幹線街路第8号（現在の補助線街路第101号／特例都道第404号皇居前東京停車場線）の和田倉門交差点から内堀通りまでの間にあるイチョウ24本が復興当時のものである。復興街路の現在の樹種を見るとニセアカシアが全く見られなくなり、ハナミズキ、トウカエデ、ユリノキ等が増え、樹種は多様化していた。

（b）広場・街庭・橋詰広場

東京においては『帝都復興事業誌 土木篇 上巻』記載の10広場を、横浜においては『横浜復興誌 第2編』記載の4広場および2街庭を対象とした。東京では全ての広場が現存し植栽が施された交通島を見ることができるが、横浜市では他用途に転用された箇所が多い。次に橋詰広場であるが、全復興橋梁ならびに土地区画整理事業区域内の復興橋梁以外の橋梁を対象に調査した結果、東京においては168橋・68橋跡に、横浜においては19橋・2橋跡に橋詰広場があった。

（c）橋梁

東京都内の復興橋梁428橋（うち1橋は神奈川県と共同架設）のうち、架設位置が確認できた426橋の現況を調査した結果、現存88橋、架け替え104橋、撤去234橋であった。神奈川県内の復興橋梁180橋（うち1橋は東京府と共同架設）のうち、現存35橋、架け替え58橋、撤去86橋であった。

（d）隧道

山手隧道、愛宕隧道とも小規模の改修は行われているものの、坑門や隧道内面形状は当時のままである。

（2）河川運河

河川運河事業箇所の現況を表-3に示す。東京では公有水面が存在するものの護岸整備により埋没している箇所が多いが、一部区間で間知石張護岸をみる事が出来る。横浜でも間知石張護岸や鉄筋コンクリート擁壁護岸を見ることができるが、所々コンクリートで嵩上げされている。都市計画外の堀割川では所々補修が行われているものの、帝都復興時の姿を現代に伝えている。

表-2 帝都復興事業一覧

事業種類	地域		東京	横浜	
街路	国		幹線街路 52 路線，橋梁架設 (97 橋)，共同溝 3 箇所，地下埋設物の整理，一部路線への舗装・街路樹植樹・街灯設置	国	13 路線，橋梁架設 (25 橋)，隧道新設 (山手)，地下埋設物の整理，一部路線への舗装・街路樹植樹
	府		国道 4 路線，府県道 9 路線，橋梁架設 (3 橋)，一部路線への舗装・街路樹植樹	県	国道 1 路線 (舗装・街路樹植樹を含む)，橋梁架設 (2 橋)
	市		補助線街路 122 路線，橋梁架設 (129 橋)，隧道新設 (愛宕)，地下埋設物の整理，一部路線への舗装・街路樹植樹	市	11 路線，橋梁架設 (14 橋)，地下埋設物の整理，一部路線への舗装・街路樹植樹，議定街路以外の在来街路への舗装・街路樹植樹
河川運河	国		新鑿 1，改修 11，埋立 1，共同物揚場 65 箇所，橋梁架設 (18 橋)	国	改修 2，共同物揚場 20 箇所，橋梁架設 (12 橋)
				市	改修 2，護岸修築 (6 川および地先海岸) 橋梁架設 (44 橋)
公園	国		3 公園 (隅田，浜町，錦糸)	国	3 公園 (野毛山，山下，神奈川)
	市		小学校に隣接した小公園 52 箇所		
土地区画整理	国		15 地区 (6,10,12～14,16,17,31,34,36,49,58, 63～65)	国	6 地区 (第 1 地区～第 5 地区,第 13 地区)
	市		50 地区 (上記以外の第 66 地区まで,第 27 地区は次番.)	市	7 地区 (第 6 地区～第 12 地区)
道路橋梁の 復旧改築	市		新設 57 橋，改築 88 橋，改築的復旧 36 橋 応急復旧橋梁 158 橋 (復興橋梁には含まない)	市	改築 52 橋，復旧 16 橋，市単独負担復旧 11 橋
上水道	市		上水道復旧工事 (玉川上水新水路，淀橋浄水場内設備・市内配水管修理，橋梁添加設備の復旧)，上水道拡張工事 (村山貯水池下堰堤上半分・取水塔残部・余水吐，和田堀～新宿間鉄管敷設，境浄水場濾過池築造)	市	導水管工事，浄水場工事 (川井，野毛山)，配水管工事 (西谷配水池～滝頭町間幹線水路，その他被害配水管附設替，配水管橋の架替)，量水器補給など
下水道	市		下水道復旧工事 (三河島污水処分場設備修築，浅草ポンプ場・排水管修理)，下水道改良工事 (砂町污水処分場新設，銭瓶町・芝浦・業平橋・三の橋・木場ポンプ場新設，排水管敷設)	市	管渠敷設
塵芥処分	市		塵芥取扱所 25 箇所，塵芥処理工場 1 箇所		
中央卸売市場	市		築地本場，神田分場，江東分場	市	本場，分場
教育施設	府		府立第三中学校，府立第一高等女学校，府立工芸学校，府立実科工業学校，府立化学工業学校	県	県立女子師範学校並同附属小学校，県立横浜第一中学校，県立横浜第一高等女学校，県立工業学校，県立商工実習学校，
	市		小学校 117 校 (うち市直轄事業 8 校，区事業 109 校)	市	小学校 31 校 (うち復旧 26 校，新設 5 校)
社会事業	市		職業紹介所 13 箇所 (質屋，食堂併設含)，託児並児童健康相談所 14 箇所，婦人授産場 6 箇所，智識階級授産場 1 箇所，公衆食堂 10 箇所，簡易宿泊所 10 箇所，質屋 7 箇所，浴場 2 箇所	市	職業紹介所 3 箇所 (授産場，公衆食堂併設含)，公設市場 4 箇所，簡易食堂 2 箇所，託児場 2 箇所，公設浴場 1 箇所，授産場 3 箇所
衛生施設	市		広尾病院，大久保病院，大塚病院，深川病院，駒込病院	市	横浜十全病院，伝染病院 (万治病院)，肺結核療養所
電気事業	市		軌道事業 (軌道復旧改良新設，発電所復旧，変電所開閉所改良復旧，電線路地中線電話線復旧等)，供給事業 (変電所・出張所の復旧新設，電線路工事，変電所開閉所工事，電灯取付等)	市	軌道の復旧移築改良撤去新設，変電所・倉庫・出張所の増設，車両新造など 橋梁架設 (4 橋)
瓦斯事業				市	瓦斯製造・副生物精製並瓦斯貯蔵装置その他付帯設備の新設移設，導管の新設埋替修繕など
建築補助	国		防火地区建築補助規則による補助費の支出		
	市		復興建築助成株式会社への出資		

注) 1: 表内の国 (内務省復興局)，府 (東京府)，県 (神奈川県)，市 (東京市および横浜市) は事業の執行者。

2: 横浜の議定街路は 22 路線であるが，同一路線を国および市が執行している路線があるため，合計は 22 路線より多くなる。

3: 橋梁は，街路，河川運河 (改修に伴い架設するもの)，道路橋梁の復旧改築，電気の各事業によって架設されている。

出典) 1) 復興事務局:『帝都復興事業誌 計画篇・監理篇・経理篇』, pp.585-676, 1932.2 2) 復興事務局:『帝都復興事業誌 建築篇』, pp.181-234, 1931.3 3) 復興事務局:『帝都復興事業誌 公園篇』, pp.22, 26-28, 41, 1931.3 4) 復興事務局:『帝都復興事業誌 土木篇 上』, pp.16-21, 29-36, 42-43, 45-46, 68-71, 75-85, 100-105, 210-214, 222-224, 251-259, 1931.3 5) 復興事務局:『帝都復興事業誌 土木篇 下』, pp.12-13, 39-43, 450-459, 1931.3 6) 復興事務局:『帝都復興事業誌 土地区画整理篇』, pp.55-74, 1931.3 7) 横浜市:『横浜復興誌 第 2 編』, pp.684-690, 719-720, 735-742, 809-812, 884-896, 1932.3

表－3 河川運河事業箇所 の現況（2010 年末時点）

	名称	現況		備考
		水面	護岸	
東京	連絡運河	干拓	一部	首都高速道路用地
	小名木川	現存	埋没	耐震護岸整備
	横十間川	現存 埋立	埋没	鋼矢板補強護岸整備 横十間川親水公園
	大島川	現存	埋没	耐震護岸整備
	神田川	現存	埋没	高潮対策として護岸整備
	日本橋川	現存	埋没	高潮対策として護岸整備
	楓川	干拓	一部	首都高速道路用地
	桜川	埋立	埋没	公園・公共施設用地
	京橋川	埋立	埋没	自動車専用道路用地
	築地川	干拓 現存	一部	首都高速道路用地
	汐留川	埋立	埋没	自動車専用道路用地
横浜	東堀留川	埋立	埋没	公園、民地
	大岡川	現存	一部	護岸嵩上げ／高潮対策整備
	帷子川	現存	埋没	高潮対策として護岸整備
	滝ノ川	暗渠 現存	埋没	公共下水道化 護岸の嵩上げ
	千代崎川	暗渠	埋没	公共下水道化

注）一部：一部で目視確認可 埋没：現存するものの埋没により目視確認不可

5. 災害復興史からみた帝都復興事業

（1）復興に関する特設機関の設置

被災後、復興のために組織を設置した事例はいろいろ見られるが、基本的に職員は既存組織と兼務であり、帝都復興事業における帝都復興院、内務省復興局、東京市復興事業局等のように内外から集めた専任職員による特設機関の設置事例は、戦前は函館大火における函館市復興部（のちに復興事務局）、静岡大火における静岡市臨時復興局の2例しか確認できなかった。これら2例は既成市街地で大規模な土地区画整理を実施していること（函館市423.6ha、静岡市101.6ha）、帝都復興事業で土地区画整理に携わった職員が在籍しているという共通点がある。戦後に目を向ければ戦災における戦災復興院、阪神・淡路大震災における総理府阪神・淡路復興本部、東日本大震災における復興庁があり、これらに共通している点は大規模な土地区画整理を実施している災害である。事例数からみれば特異性のある事象ではあるが、大規模災害における特設機関設置という流れが存在し得るとも言える。

（2）市町村執行復興事業に対する国の財政支援

帝都復興事業では東京府、神奈川県、東京市、横浜市が執行する復興事業に対して、国が様々な財政的支援を行なっている。事業費の国庫補助・低利融資、事業債の利子補給（東京市、横浜市のみ）、外国債を発行する場合の元利支払いの政府保証（東京市、横浜市のみ）である。帝都復興事業以降戦前期に行なわれた災害復興において、災害復旧事業を除く、復興事業に対する国の財政的支援が行なわれた災害は、昭和三陸地震、函館大火、阪神大

水害、静岡大火、鳥取地震、東南海地震の罹災規模の大きい6事例にすぎない。しかし逆に言えば罹災規模が大きい場合は帝都復興事業が前例となつて大蔵省を説得し、復興のための予算を確保できたと言えなくもない。特設機関と同様、事例数から見れば特異性のある事象ではあるが、帝都復興事業の影響は大きいと考えられる。

（3）都市復興手法としての土地区画整理

帝都復興事業では“罹災地域ニ於ケル土地整理策”として土地区画整理が導入され、換地と減歩の手法を活用して公共用地の確保ならびに宅地の利用増進が図られた。大沢の研究³⁾により、既成市街地における様々な災害復興において土地区画整理が導入されたことは明らかとなっており、土地区画整理は災害復興の基本手法であるとも言える。帝都復興事業は、耕地整理法の準用では事業実施上不便な点が多いことから、特別都市計画法が制定され、この法律に基づく土地区画整理であったということは、後の災害復興とは大きく異なる点ではある。しかし既成市街地における都市空間の再配分に対して土地区画整理の有用性を示し得たことは非常に大きな出来事である。一方で、国の直接施行による土地区画整理の事例は、帝都復興事業以降見られず、その点から言及すれば孤高の事象であるとも言える。

6. むすび

帝都復興事業で整えられた都市の骨格は関東大震災以降の人々の生活活動を支えたとともに、震災以降現在までの様々な都市の変化を受け入れる素地となった。この帝都復興に込められた先人達の知恵や工夫を理解し、新たな都市活動に活かしていくとともに、後世に継承していくことは今後とも重要である。

謝辞

帝都復興事業一覧作成にあたっては、日本建築学会建築歴史・意匠委員会帝都復興事業調査研究WGの山崎鯛介氏、栢木まどか氏のご協力をいただいた。この場を借りて厚くお礼を申し上げる。

参考文献

- 1) 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会：災害教訓の継承に関する専門調査会報告書 1923 関東大震災 第1編、2006.7
- 2) 復興事務局：帝都復興事業誌 緒言・組織及法制篇、1931.3
- 3) 大沢昌玄・岸井隆幸：災害復興土地区画整理事業の実態、土木計画学研究・講演集、vol.32、2005

（2014.4.7 受付）