

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	関東大震災 100 年・帝都復興の理想と現実 ～震災復興をめぐる政府、貴衆両院の考え方の相違～
著者 / 所属	山越 伸浩 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	233 号
刊行日	2024-2-13
頁	1-43
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/202423301.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

関東大震災100年・帝都復興の理想と現実

～震災復興をめぐる政府、貴衆両院の考え方の相違～

国土交通委員会調査室 山越 伸浩

1. はじめに
2. 関東大震災発生前の政治状況
3. 帝都復興審議会、復興院の設置
 - (1) 帝都復興審議会の設置
 - (2) 復興院の設置
 - (3) 理事会、評議会、参与会の設置
4. 復興院原案の経過
 - (1) 復興院原案
 - (2) 参与会における審議
 - (3) 大蔵省による復興予算の提示から予算案要領まで
 - (4) 評議会における審議
 - (5) 審議会における審議
5. 第47回帝国議会における論議
 - (1) 帝都復興予算案の修正
 - ア 帝都復興予算案の提出
 - イ 帝都復興予算案に関する主な論議
 - ウ 帝都復興予算案に対する政友会修正案
 - エ 政友会修正案に対する主な論議
 - オ 衆議院修正予算案に関する貴族院における主な論議
 - (2) 帝都復興計画法案の修正
 - ア 帝都復興計画法案
 - イ 帝都復興計画法案に関する主な質疑
 - ウ 帝都復興計画法案の修正
 - (3) 「臨時物資供給令」及び「臨時物資供給特別会計令」の不承諾
6. おわりに（「帝都復興ニ關スル決議」）

1. はじめに¹

大正12年9月1日11時58分に発生したマグニチュード7.9の「関東大地震」は、帝都²を中心とする関東一円を襲った。数多くの建物が倒壊し、台所などを発生源とする同時多発的な火災が、江戸の頃から続いた「犬牙錯雑」（犬の牙のようにギザギザな様。）と呼ばれるような狭くて複雑な道で囲まれたまちを焼き尽くした。例えば、東京市³の市域面積約79.4km²のうち4割以上の約34.7km²が焼失し、神田区、日本橋区、隅田川沿いの浅草区、本所区、深川区などの被害が顕著となった⁴。横浜市も宅地面積約16.2km²のうち約12.9km²と約8割が被災した⁵。

「関東大震災」の住家被害棟総数は、37万2,659棟（うち焼失21万2,353棟）、行方不明者を含む死者数10万5,385人（うち火災9万1,781人）となった⁶。

このような未曾有の大災害に際して、第二次山本内閣が直ちに組閣され、関東大震災からの復旧・復興という国難に対応していくこととなった。

特に復興を推進する上で、9月12日⁷の詔書と同月16日の内閣告諭が発せられた意義は大きく、帝都復興のため、帝都復興審議会と帝都復興院（以下「復興院」という。）が設置された。しかし、関東大震災の復興を審議するため臨時緊急の必要から召集された第47回帝国議会において、復興院は予算の協賛を得られず、廃止され、関東大震災からの復旧・復興は内務省内に新たに設置された

¹ 本稿では、旧法令名又はその条文、帝国議会会議録もしくは書籍名等を引用する場合、基本的に新漢字を使用する。漢字カタカナ混じり文を引用する場合は、カタカナを平仮名に訂正しない。なお、旧漢字の使用範囲は、大正12年9月12日の詔書、同月16日の内閣告諭、同年12月19日の衆議院予算委員会の「希望決議」、同月23日の貴族院本会議の「帝都復興ニ關スル決議」の引用にとどめる（ただし、旧漢字に対応するフォントが見つからないものは、新漢字に訂正。）。人名は、帝国議会会議録検索システムウェブサイト<<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/>>（本稿におけるウェブサイトの最終アクセス日は、令和6年1月5日である。）のテキスト表示による漢字表記に倣うこととする。なお、同ウェブサイトで検索できない人名は、参照文献で旧漢字表記されていても、新漢字に訂正して記載することとする。

² 本稿における「帝都」とは、帝都復興計画法案（後述）第1条で、同法における復興計画と称するものは、東京及び横浜における都市計画をいう旨定めたため、基本的に「帝都復興」の「帝都」の意味合いを有し、東京及び横浜の被災地域を全体的に網羅する言葉として使用する。

³ 当時の東京府は、小笠原諸島や伊豆諸島も含み、現在とほぼ同じ大きさであった。そのうち、東京市は、15区（①麹町区・②神田区・③日本橋区・④京橋区・⑤芝区・⑥麻布区・⑦赤坂区・⑧四谷区・⑨牛込区・⑩小石川区・⑪本郷区・⑫下谷区・⑬浅草区・⑭本所区・⑮深川区）から成り、現在の23区（約627.5km²）の約13%の広さに相当した。

⁴ 内閣府「1923（大正12）年関東大震災－火災被害の実態と特徴－」『広報 ぼうさい No. 40』（平19.7）12頁。なお、東京市の面積については、5.267方里（約81.2km²、1里＝3.927kmで計算。）とする数値もある（東京府『大正12年東京府統計書』（東京府、大正14年）1頁）。

⁵ これらの値は、横浜市の宅地面積490万坪、被害総面積390万坪から1坪約3.3m²でそれぞれ算出した。なお、当時の横浜市の総面積は、2.44平方里（約37.6km²（脚注4と同じ計算。））であった（横浜市役所『横浜復興誌 第一編』（横浜市役所、昭和7年）7、27頁）。

⁶ 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1923 関東大震災報告書－第1編－」（平18.7）2頁

⁷ 以降、大正12年中の出来事については、年表記を省略する。

復興局が引き継ぐこととなった。

第47回帝国議会から100年が経過したが、本稿では、復興院の設立と政府の大正十二年度歳入歳出総予算追加案（第1号）（現在でいう補正予算案。以下「帝都復興予算案」という⁸。）等の編成過程を概観するとともに、第47回帝国議会において行われた復興院廃止に向けた主な論議を、①帝都復興予算案の修正、②帝都復興計画法案の修正、③緊急勅令（後述）の不承諾の3点から取り上げることにした。そして、そのような衆議院の修正に対して示された貴族院の矜持とも言える「帝都復興ニ關スル決議」を紹介し、震災復興をめぐって理想と現実の間で揺れた政府、貴衆両院における考え方の相違を見ていきたい。

2. 関東大震災発生前の政治状況

日本は、第一次世界大戦期を通して連合国として参戦し、大戦初期にアジア・太平洋地域におけるドイツの脅威を速やかに排除し、海上貿易の安全を確保した。その後、欧米の戦争特需に応え、経済的にめざましく発展したことから、国際的にも主要国の一つとして認められる存在となっていた。

一方、政治は、大正10年11月の原敬⁹内閣総理大臣暗殺の影響が尾を引いていた。原敬は、それまでいわゆる藩閥政治が続いていた我が国で政党に支持基盤を置く初の内閣総理大臣であったことから、「平民宰相」などと親しまれ、人気や期待が高かっただけに、その反動も大きかった。例えば、原の後継として立憲政友会（以下「政友会」という。）総裁となった高橋是清¹⁰は、総理に親任され、原内閣に続いて政友会による単独内閣を実現したが、原内閣から留任していた3閣僚を交代させる内閣改造に失敗し、党内対立を收拾できず、同11年6月、総辞職した。また、元老政治と政友会の都合¹¹から次の総理に親任された加

⁸ 本稿において、「帝都復興予算」とは、復興院が所管・実施する帝都復興事業の経費である「帝都復興事業費」と地方公共団体への各種補助金、貸付金、利子補給金、復興院の事務経費である「復興院費」の合計を指すものとして整理する。なお、当時、地方公共団体を「公共団体」と呼ぶことが多かったが、本稿では地方公共団体に統一する。

⁹ 原敬（安政3（1856）年生まれ）は、外務省退官後、伊藤博文の政友会に参画し、第四次伊藤内閣で逓信大臣に就任した。その後、衆議院議員に当選し、3回、内務大臣を務めた。米騒動を受けて寺内内閣が総辞職（実際は、寺内正毅内閣総理大臣が健康的に続投困難。）すると、大正7年9月、内閣総理大臣に就任した。「世人は、日本最初の無爵総理大臣といふ事、純政党内閣といふ事、この二つのために夜明けの空気に触れたような爽快感を覚えた。彼らは『平民宰相』『平民内閣』或は『白頭内閣』などと呼んで原敬及び原内閣を持てはやした。」（前田蓮山『原敬伝 下巻』（高山書院、昭和18年）330～342、364、425～431頁）

¹⁰ 高橋是清（安政元（1854）年生まれ）は、子爵で、日本銀行総裁、横浜正金銀行頭取、大蔵大臣、内閣総理大臣を歴任した。当時、政友会総裁であった。明治38年、貴族院勅選議員に勅任された（貴族院事務局『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（貴族院事務局、大正12年）525頁）。なお、本稿内で存命中の人物の履歴紹介は大正12年までとする。

¹¹ 元老松方正義と清浦奎吾枢密院議長は、当時、大正天皇の「摂政」となっていた皇太子裕仁

藤友三郎¹²は、マスコミに「中間内閣」などと呼ばれ、次の政党内閣成立までの中継ぎ的存在と揶揄された¹³。加藤総理は、大腸がんと闘病しつつ政務を遂行し、関東大震災発生の約1週間前の8月25日、死去した¹⁴。

加藤総理の死去を受け、後継をめぐる政治的動きの結果¹⁵、摂政官からの後継内閣についての御下問に対し、元老の西園寺公望と松方正義は、衆議院の改選が翌年に迫っていたことから政争の激化を憂慮し、超然内閣¹⁶の成立によって選挙の公正を保つことができるとして¹⁷、山本権兵衛¹⁸を奏薦した。山本に大命降下¹⁹があったのは、関東大震災の4日前の8月28日であった。

しかし、薩摩出身の山本は、従来の藩閥政治を担う政治家とみなされ、政党内閣を期待していた政党関係者や国民から不人気だった。また、大正3年に発覚したドイツの武器会社シーメンス商会による海軍関係者への莫大な贈賄工作による汚職事件「シーメンス事件」の責任をとる形で第一次山本内閣が総辞職していたことも蒸し返されて、不人気に拍車を掛けていた。そのため、第二次山本内閣の組閣人事は難航していた²⁰。

親王（以下「摂政官」という。）からの後継内閣についての御下問に対し、加藤友三郎を奏薦（天皇（このときは、摂政官。）に奏上して推薦すること）したが、政友会の支援の取付けが不透明なために、加藤友三郎は総理就任を固辞していた。これを辞退とみた憲政会総裁の加藤高明は松方正義を訪問して後継受任の運動を始めたため、政友会は他党に政権を奪われないよう加藤友三郎を支持することとし、加藤友三郎が総理就任を引き受けたという背景があった（立憲政友会史編纂部編『立憲政友会史 第五卷』（立憲政友会史編纂部、昭和8年）121～122頁）。

¹² 加藤友三郎（文久元（1861）年生まれ）は、海軍出身で大正4年8月から同12年5月まで約8年間、海軍大臣を務め、特に、主力艦保有制限を取り決めるなど第一次世界大戦後の新たな国際秩序の構築が日米英仏伊の主要五か国により行われたワシントン会議（1921年11月～1922年2月）では、徳川家達貴族院議長、幣原喜重郎駐米大使とともに全権委員として参加した（加藤元帥伝記編纂委員会編『元帥加藤友三郎伝』（昭和3年）74～101頁）。

¹³ 『元帥加藤友三郎伝』（前掲脚注12）136頁

¹⁴ 同上231～232頁。なお、加藤総理の死去を受けて、大正12年8月25日から9月2日まで内田康哉外務大臣が内閣総理大臣を臨時兼任した。

¹⁵ 憲政会が加藤高明を総理にしようとしたほか、山本権兵衛、後藤新平らを推す動きもあった（加藤高明伝刊行会編『加藤高明伝』（加藤高明伝刊行会、昭和3年）247頁）。

¹⁶ 超然内閣とは、議会における信任の有無によって進退を決することのない内閣のこと（末川博編『新法学辞典』増補第1版（日本評論社、昭和14年）660頁）。

¹⁷ 『立憲政友会史 第五卷』（前掲脚注11）215頁

¹⁸ 山本権兵衛（嘉永5（1852）年生まれ）は、海軍出身で明治31年11月から同39年1月まで約7年間、海軍大臣を務めた。大正2年2月、内閣総理大臣に就任し第一次山本内閣を組閣したが、同3年4月、シーメンス事件で引責辞任した（故伯爵山本海軍大将伝記編纂会編『伯爵山本権兵衛伝 卷上』（山本清、昭和13年）山本権兵衛年譜1～33頁、故伯爵山本海軍大将伝記編纂会編『伯爵山本権兵衛伝 卷下』（山本清、昭和13年）963～1035頁）。

¹⁹ 大命降下とは、天皇（このときは、摂政官。）が内閣総理大臣たるべき候補者を選定し、その候補者に内閣総理大臣となること及び他の國務大臣たるべき者を奏薦することを内命すること（『新法学辞典』増補第1版（前掲脚注16）629頁）。

²⁰ 山本総理は、政党代表者の入閣が政局を乗り切る上で極めて重要であると確信し、帝国海軍軍人用の倶楽部組織である「水交社」において組閣人事を進め、立憲政友会総裁の高橋是清、

3. 帝都復興審議会、復興院の設置

(1) 帝都復興審議会の設置

9月1日11時58分に発生した「関東大地震」を受け、翌朝（同月2日）、山本の元に駆け付けた後藤新平²¹は、組閣の協力と内務大臣就任を申し出た。組閣難航中の山本を取り巻く政治環境は一変し、その日の夜、赤坂離宮敷地内の茶屋で、ロウソクを灯して第二次山本内閣の親任式が執り行われた²²。

9月6日午前の閣議において、後藤内務大臣から「帝都復興ノ議」、「帝都復興調査会官制案」、「帝都復興省官制案」などが提出された。

「帝都復興ノ議」においては、帝都復興は、一都市の形体回復の問題ではなく、帝国の発展、国民生活改善の根基を形成するものであり、震災の惨状は言葉にできないほどだが、「理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会」であり、この機

憲政会総裁の加藤高明、革新倶楽部盟主の犬養毅をそれぞれ呼び寄せ、入閣を打診したが、応じたのは犬養盟主だけで、2大政党の高橋総裁と加藤総裁からは断られてしまった（『立憲政友会史 第五巻』（前掲脚注11）215～216頁）。入閣を期待されていた前東京市長の後藤新平も、8月28日午前、山本と会見し、「挙国一致ノ健全ナル国民内閣ノ成立ヲ期スル」ことは「現下ノ国状ガ要求スル憲政ノ本道ナリ」としたが（鶴見祐輔『後藤新平伝 国民指導者時代 後期上 帝都復興編』（太平洋協会出版部、昭和22年）96～97頁）、山本が高橋総裁や加藤総裁を水交社に呼び寄せるような態度を示し、同じ薩摩出身の伊集院彦吉を外務大臣に、山之内一次を鉄道大臣に推薦したことで藩閥内閣の色彩が濃くなったと見て、入閣せずに閣外協力を行う方針に転換しつつあった（『後藤新平伝 国民指導者時代 後期上 帝都復興編』（本脚注内）103～104頁）。

²¹ 後藤新平（安政4（1857）年生まれ）は、医師出身で、日清戦争後の凱旋兵の検疫検査を陸軍次官児玉源太郎から高く評価された。児玉が台湾総督に転じると、共に台湾に渡り、同総督府民政局長（後、民政長官）として鉄道敷設、土地調査、築港など台湾経営の基礎を築いた。児玉の死後、その遺志を継いで南満州鉄道株式会社の初代総裁に就任し、大連、奉天、長春等の重要な同社附属地に文明的市街を建設する大方針を決するなどした。こうした植民地経営の手腕は、立ち後れていた我が国の都市経営にも発揮された。寺内内閣では、内務大臣兼鉄道院総裁となり、大正6年、都市問題の研究や啓蒙などを図る「都市研究会」の会長となった。また、都市計画調査会の設置（設置時（同7年5月）は、水野錬太郎内務大臣。）に努めたことは、同8年の都市計画法（大正8年法律第36号）及び市街地建築物法（大正8年法律第37号）（現代の建築基準法に相当）の成立につながった。同9年、東京市長となり、池田宏内務省社会局長らを助役に抜擢し、佐野利器東京帝国大学工科大学教授らを市政事務調査機関の名誉嘱託として市政刷新を図り、同10年4月、重要街路の新設・舗装等を始めとする東京市改造計画（「新事業及其ノ財政計画ノ要綱」（いわゆる「8億円計画」）を東京市参事会に提出した。また、同計画に賛同した安田善次郎（同10年9月28日暗殺）からの遺贈等を基礎に、同11年にはニューヨーク市政調査会を参考に東京市政調査会を発足させるなどした（鶴見祐輔『後藤新平 第二巻』（後藤新平伯伝記編纂会、昭和12年）227～254、673～677、879頁、鶴見祐輔『後藤新平 第三巻』（後藤新平伯伝記編纂会、昭和12年）683～684頁、鶴見祐輔『後藤新平 第四巻』（後藤新平伯伝記編纂会、昭和13年）211、230、243～246、314～317頁、年譜17～65頁、中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会『1923 関東大震災 報告書【第3編】』（平成21年3月）6頁）。

²² 『後藤新平伝 国民指導者時代 後期上 帝都復興編』（前掲脚注20）111頁。なお、9月2日に親任されたのは、山本内閣総理大臣兼外務大臣、後藤新平内務大臣、井上準之助大蔵大臣、田中義一陸軍大臣、財部彪海軍大臣、田健治郎農商務大臣兼司法大臣、犬養毅逓信大臣兼文部大臣、山之内一次鉄道大臣の8名で、同月6日に平沼騏一郎司法大臣、岡野敬次郎文部大臣が、同月19日に伊集院彦吉外務大臣がそれぞれ親任され、第二次山本内閣の閣僚がそろった（『伯爵山本権兵衛伝 巻下』（前掲脚注18）1037頁）。

に一大英断を以て帝都建設の大策を確立し、これを実現しなければならないとし、臨時帝都復興調査会を設置し、帝都復興の最高政策を審議決定させようとするものであるとした。そのための大方針（及び腹案）として、①復興に関する特設官庁の新設（帝都復興の計画及び執行の事務を所掌する独立の1機関の設置のほか、復興計画に関する当局の諮問機関である帝都復興計画調査会の設置）、②復興に関する経費支弁の方法（帝都復興に関する経費は、原則として国費をもって支弁し、その財源は内外債の発行によること）、③罹災地域における土地区画整理策等（罹災地域の土地は公債を発行して買収し、土地の整理を実行した上で、必要に応じて適当公平に売却又は貸付を行うこと）が提案された。閣議において、①、②については異議がなかった一方、③については大蔵省と交渉するなど容易に決定に至らなかったが、その後、全焼失区域に土地区画整理を実施する案の基礎となり、立案審議の結果、確立されることとなった²³。

9月12日には、詔書が発せられた。その中では、大被害を受けても東京が首都であることは変わらない²⁴という考えと、復興事業を単なる復旧とせず、将来の発展を見据えた都市の一新を図らなければならないとする方針が示された²⁵。そして、政府に速やかに「特殊ノ機関」を設立し、帝都復興について審議調査させることを命じ、その成案は、「至高顧問ノ府」（枢密院）や「立法ノ府」（帝国議会）に諮って、綿密に計画、運用し、全てにおいて見込み違いのないことを期待する旨が述べられた²⁶。

9月16日、山本総理は、詔書を受けて「内閣告諭」を発した。その主な内容は、聖旨を奉戴し、単なる復旧に止まらず、将来の発展を予想した計画を立て、政府は、まず、帝都復興審議会（以下「審議会」という。）を設け、様々な意見を集めて重要案件を審議し、別に「適當ノ機関」を設け、緩急の順序をしっかりと位置付けて、着々とその成案を実施させ、東京を国都とすることを完遂しようと決意するものであった²⁷。

²³ 復興局『帝都復興院事務経過』（復興局、大正13年）9～12頁

²⁴ 「抑モ東京ハ帝國ノ首都ニシテ政治經濟ノ樞軸トナリ國民文化ノ源泉トナリテ民衆一般ノ瞻仰（せんぎょう／せんごう）スル所ナリ一朝不慮ノ災害ニ罹リテ今ヤ其ノ舊形ヲ留メスト雖依然トシテ我國都タルノ地位ヲ失ハス」（『官報号外』第12号（大12.9.12）1頁）

²⁵ 「獨リ舊態ヲ回復スルニ止マラス進ンテ將來ノ發展ヲ圖リ以テ巷衢（こうく）ノ面目ヲ新ニセサルヘカラス」（『官報号外』第12号（前掲脚注24）1頁）

²⁶ 「朕ハ宰臣ニ命シ速ニ特殊ノ機関ヲ設定シテ帝都復興ノ事ヲ審議調査セシメ其ノ成案ハ或ハ之ヲ至高顧問ノ府ニ諮ヒ或ハ之ヲ立法ノ府ニ謀リ籌畫（ちゅうかく）經營萬遺算ナキヲ期セムトス」（『官報号外』第12号（前掲脚注24）1頁）

²⁷ 「聖旨ヲ奉戴シ啻（ただ）ニ舊時ノ盛觀ヲ回復スルノミニ止マラス更ニ進テ將來ノ發展ヲ豫想シ之カ計畫ヲ立テサルヘカラス之カ爲政府ハ先ツ帝都復興審議會ヲ特設シ朝野ノ衆智ヲ集メテ重要ノ案件ヲ審議シ別ニ適當ノ機関ヲ設ケ緩急序ヲ逐フテ著々其成案ヲ實施セシメ以テ國都タルノ實ヲ完ウセシムコトヲ期ス」（『官報号外』第17号（大12.9.16）4頁）

後藤内務大臣の「帝都復興調査会官制案」は、9月19日に、「帝都復興審議会官制」（大正12年勅令第418号）として発せられた。審議会は、総理の諮詢に応じて、帝都等の復興に関する重要案件を審議する組織で、総理に建議することができることとされた。総裁は内閣総理大臣で、委員は国务大臣、国务大臣経験者、親任官、学識経験者の中から勅命することとされた。閣僚以外からは、高橋是清、加藤高明、伊東巳代治²⁸、江木千之²⁹、澁澤榮一、市來乙彦、和田豊治、青木信光、大石正巳が命じられた³⁰。うち、高橋、加藤、伊東、大石は閣僚経験者で、高橋は政友会総裁、加藤は憲政会総裁でもあった。伊東は枢密顧問官として長くその職にあり、宮中における政治的発言力が強かった。澁澤、和田は財界の重鎮、市來は日銀総裁、青木は貴族院の最大会派研究会の幹部であった。江木は、貴族院で茶話会に属していたが、自らが審議会委員を命じられたことについて、「自分を之に加へたるは、自ら研究会以外諸派の代表たらしむるの意なりと察せられたのである。」とした³¹。また、審議会委員は、宮中席次も朝鮮総督の上で、国务大臣と同等の扱いとされた³²。

なお、審議会については、震災前に山本が構想し、失敗した「挙国一致」を改めて実現したと言うべき組織であったという見方もなされた³³。

（2）復興院の設置

組閣からしばらくの間、どのような復興機関を設置するかが焦点となった。

後藤内務大臣からは新たに帝都復興大臣を設置し、帝都復興に関する各省の

²⁸ 伊東巳代治（安政4（1857）年生まれ）は、工部省、内務省などに属したが、伊藤博文の秘書兼通訳として、役所の序列に関係なく異例の出世を重ねた。特に、第二次伊藤内閣では日清戦争の下関条約の批准書交換のため、全権弁理大臣に任じられて清国に赴き、帰国後、男爵となって華族に列せられた。伊東は43歳から38年にわたって枢密顧問官に在職した。帝都復興のため、審議会委員となったときは67歳で、枢密顧問官の在職も25年目となっており、伯爵に陞爵していた（晨亭会『伯爵伊東巳代治 上』（晨亭会、昭和13年）2～47頁）。なお、伊藤博文が行った帝国憲法の起草に参画したことから憲法問題に詳しく、自他共に「憲法の番人」として称せられていた（晨亭会『伯爵伊東巳代治 下』（晨亭会、昭和13年）143頁）。

²⁹ 江木千之（嘉永6（1853）年生まれ）は、明治7年に文部省に出仕して同24年まで勤め、同25年から内務省に出仕した。茨城県知事、栃木県知事、愛知県知事、広島県知事、熊本県知事を歴任し、同37年、貴族院勅選議員に勅任され、同40年から錦鶏間祇候となった。大正12年には、臨時法制審議会委員となり衆議院議員選挙法調査主査委員に選任されていた（江木千之翁経歴談刊行会編『江木千之翁経歴談 下巻』（江木千之翁経歴談刊行会、昭和8年）629～667頁）。

³⁰ 『官報号外』第22号（大12.9.19）2頁

³¹ 『江木千之翁経歴談 下巻』（前掲脚注29）457頁

³² 『官報』第3328号（大12.9.25）。当時の宮中席次令（大正9年改正）によると、第一位が大勲位有勲者、第二位が内閣総理大臣、第三位が枢密院議長、第四位が元勲優遇のため大臣の礼遇を賜りたる者、第五位が元帥、国务大臣、宮内大臣、内大臣、第六位が朝鮮総督とされていた（衆議院事務局編『大正13年6月 衆議院要覧 甲』（衆議院事務局、大正13年）324頁）。

³³ 『江木千之翁経歴談 下巻』（前掲脚注29）462頁

事務と地方公共団体の権限を移す「帝都復興省」の設置案が、内閣からは内閣総理大臣の下で復興計画とその執行事務の考査を所掌するものの、実際の事務の執行は関係省に委任する復興院の設置案がそれぞれ示された³⁴。

最終的に、9月27日、帝都復興事業を管掌する機関の設置について、「帝都復興院官制」（大正12年勅令第425号、以下「復興院官制」という。）が発せられ、内閣の提案どおり名称を「帝都復興院」とし、内閣総理大臣の管理に属す一方、組織や権限については後藤内務大臣が提案した帝都復興省の性格を帯び、東京及び横浜における都市計画の策定とそれらの事業の執行、市街地建築物法の施行等の事務などの復興関係の事務を所掌し、臨時物資供給令の施行に関する事務も所掌する組織が設置された。復興院職員として、総裁1人、副総裁2人、技監1人、理事7人など661名が定められた。組織は、総裁官房、計画局、土地整理局、建築局、土木局、物資供給局、経理局の1官房6局体制となった³⁵。

総裁官房は機密、人事、文書その他各局に属しない事項に関する事務を（復興院官制第4条）、計画局は都市計画その他復興計画に関する事務を（同第5条）、土地整理局は土地区画整理その他土地の整理に関する事務を（同第6条）、建築局は市街地建築物法の施行その他建築に関する事務を（同第7条）、土木局は都市計画事務その他の復興事業の執行に関する事務を（同第8条）、物資供給局は臨時物資供給令の施行その他復興事業に要する諸材料の調達に関する事務を（同第9条）、経理局は予算、決算その他諸会計に関する事務を（同第10条）それぞれつかさどることとなった。

総裁には後藤内務大臣が親任された。副総裁兼理事の宮尾舜治は土地整理局長を、同じく松木幹一郎は物資供給局長を命じられた。また、技監兼理事の直木倫太郎は土木局長を、理事の池田宏は計画局長を、同じく佐野利器^{としかた}は建築局長を、書記官の十河信二^{そごう}は経理局長心得をそれぞれ命じられた³⁶。

（3）理事会、評議会、参与会の設置

復興院においては、総裁、副総裁、技監、理事の幹部職員による議論の場として理事会又は幹部会が頻繁に開かれたほか、評議会、参与会も開かれた。

評議会は、復興院官制第21条に基づき、総裁の諮詢に応じ、重要事項を調査

³⁴ 復興事務局『帝都復興事業誌 緒言・組織及法制編』（復興事務局、昭和6年）組織編9～10、14頁

³⁵ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）27～28頁

³⁶ 同上33～34頁。なお、10月6日、宮尾副総裁と直木技監はそれぞれ土地整理局長と土木局長を免じられ、新たに理事となった稲葉健之助と太田圓三がそれぞれ土地整理局長と土木局長を命じられた。幹部人事では、宮尾、池田、佐野等の後藤が培ってきた人材がいかされるとともに、太田、十河等の若い人材も抜擢された（『後藤新平 第四巻』（前掲脚注21）604～605頁）。

審議するために設置された機関であった。

評議会は、評議会会長と評議員から成り、内閣総理大臣の奏請により、内閣が命じることとされた。評議会会長には阪谷芳郎³⁷が命じられた。なお、復興院官制では評議員は若干名とされていたところ、67名も命じられた³⁸。

参与は、復興院官制第11条に基づき、内閣総理大臣の奏請により、関係各庁高等官又は学識経験者の中から内閣が命じることとされ、勅任官の待遇とし、内閣書記官長、内閣法制局長官、宮内、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信、鉄道の各省次官に加え、内務技監、内務省社会局長官、陸軍参謀次長、海軍軍令部次長、警視總監、東京府知事、神奈川県知事が命じられた。次官以外の参与(学識経験者)については、東京市、横浜市の幹部³⁹や、財閥の幹部⁴⁰が命じられるとともに、震災における保険金の支払も重要課題とされていたことから矢野恒太⁴¹も加えられた⁴²。

なお、参与会については、復興院官制における特段の位置付けはなされなかったが、第1回参与会における後藤復興院総裁の挨拶では、他の会議と異なり、院務に参画し、その完成を期するために協議を願うものとした。また、後藤総裁は、各次官について主管事務に局限されることなく意見を述べて欲しい旨や、次官以外の参与について豊富な学識経験を理想実現の上にも、実際利便の上にも十分な意見を吐露して欲しい旨述べた⁴³。

³⁷ 阪谷芳郎(文久3(1863)年生まれ)は、大蔵官僚として栄達し、日露戦争時に大蔵次官、戦後も大蔵大臣(第一次西園寺内閣)の任に当たり、男爵となった。その後、東京市長も歴任した。大正6年から貴族院男爵議員として在職していた。なお、澁澤榮一(審議会委員)の娘を娶っており、義理の親子の間柄であった(故阪谷子爵記念事業会編『阪谷芳郎伝』(故阪谷子爵記念事業会、昭和26年)700、703~705頁)。

³⁸ 評議員のうち代表的な人物としては、古市公威(ふるいちこうい)、長岡外史、渋沢元治、林博太郎(はやしひろたろう)、鳩山一郎、原富太郎、藤山雷太(ふじやまらいた)、平沼亮三らが挙げられる(『帝都復興院事務経過』(前掲脚注23)44~48頁)。なお、後藤内務大臣は、一人の優れた専門家に任せるのではなく、「システム」を立てるならば、多くの有識者の意見を受け入れなければならないとし、「サイエンス」が複雑化する一方、よほど人を少なくしようとして、評議員がそれだけの人数になったとした(第47回帝国議会衆議院帝都復興計画法案外二件委員会議録第1回7頁(大12.12.15))。

³⁹ 東京市では永田秀次郎(東京市長)、桐島像一(東京市議会議長)、丹羽鋤彦(にわすきひこ)(東京市道路局長、土木工学)、長尾半平(東京市電気局長、土木工学)が、横浜市では渡邊勝三郎(横浜市長)がそれぞれ命じられた。

⁴⁰ 安田財閥から結城豊太郎、三菱財閥から加藤恭平、三井財閥から米山梅吉も加わった。なお、東京市議会議長の桐島像一も三菱出身であった。

⁴¹ 矢野恒太(慶応元(1866)年生まれ)は、我が国初の相互主義生命保険会社である第一生命保険相互会社を創設した。大正12年当時は、同社社長であるとともに、生命保険会社協会理事会会長でもあった(財団法人矢野恒太記念会『矢野恒太伝』(財団法人矢野恒太記念会、昭和32年)61頁、年譜1、7、9頁)。

⁴² 『帝都復興院事務経過』(前掲脚注23)42~44頁

⁴³ 同上52~53頁

4. 復興院原案の経過

(1) 復興院原案

復興院では、10月2日から理事会が開かれ、復興の根幹となる都市計画の方針などについて意見交換が行われ、同月23日に示された概算経費は約13億円⁴⁴に達した。東京の復興等に関しては合計10億9,500万円⁴⁵、横浜に関しては2億円が概算された。

また、参与会に提出された復興院原案は、以下の6件であった⁴⁶。

議案第1 主要街路の施設及びその規格に関する件

交通システムの整備のため、主要幹線の規格は15間⁴⁷(約27.3m)以上24間(43.6m)とすること。また、あらかじめ高速鉄道の敷設に備えて幅員6間(約10.9m)以上の街路を整備すること。電気軌道網を成す路線の規格は11間(約20m)以上とし、地域の状況交通の系統に応じて各路線の規格を定めること。

議案第2 各種営造物の配置に関する件

中央官庁、学校その他官公の庁舎、市場等の営造物の配置に留意し、被災した庁舎、兵営、学校、寺院、墓地、工場など利用上強いて在来の位置に存する必要のないものは、これを郊外などに移転させ、その跡地は公用、街路、公園のほか市街宅地として開発を図ること。

議案第3 建築に関する件

市街地建築物法には適当な修正を加え、特に保安に備えるものとし、一切の建築物は復興計画に従うもののほか、あらかじめ建築線の指定を受けたものでなければ建築を不可能とし、建築敷地であっても宅地としての利用が完全でないものに対しては、土地区画整理を、必要により街路と併せて実施し、所在地域の性質に適従させる場合があること。

議案第4 復興計画の統制及び復興事業の執行に関する件

一切の復興計画は、復興院において企画を統制し、これに基づく事業はで

⁴⁴ 後藤内務大臣が最初に内務省都市計画局にまとめさせた案が40億8,300万円であった。後藤自身も財政的概念のない理想案として、その後複数の案を作らせ、9月22日、内務大臣官邸における予算会議で、10億円見当の意向が示されたとされている。一方、この40億円が一気に10億円に縮小されたわけではなく、依然として30～35億円は掛かる計画であったが、約20億円を各省の事業に分配し、新たに設立された復興院が取り扱う残りの10～15億円が狭義の「復興費用」と称せられることとなったとされている(『後藤新平 第四巻』(前掲脚注21)594～597頁)。

⁴⁵ 10億9,500万円の内訳は、街路費6億5,000万円、橋梁費5,000万円、市内河川費6,000万円、京浜運河費1,500万円、港湾費3,500万円、上水道費500万円、下水道費1億1,000万円、塵埃処分費1,000万円、建築助成費6,000万円、公園費3,000万円、土地整理費4,000万円、事務費3,000万円であった(『帝都復興院事務経過』(前掲脚注23)49頁)。

⁴⁶ 『帝都復興院事務経過』(前掲脚注23)58～60頁

⁴⁷ 1間の長さは、約1.82mである。

きる限り地方自治制の運用に期待することを原則とし、復興院は特に委託を受けたもの又は特に必要あるもののほか、主として帝都構成の基幹となすべき施策を担当することにとどめること。

議案第5 復興事業費の負担区分に関する件

国の事業費に対して関係地方公共団体に一定の負担を負わせ、地方公共団体の事業費に対して国庫からの一定の補助を実施すること。

議案第6 復興事業費の財政計画に関する件

帝都復興のために要する経費は、起債によること。また、地方費の負担に属するものについては必要に応じて国より資金の貸付を行うこと。この資金は復興事業が完了するまでの間は無利息とし、復興に応じてなるべく短期間で償還させる方針によって、財政計画案を確立すること。

(2) 参与会における審議

参与会は、11月1日から9日まで2回開かれ、その間に、上記の原案を精査するために第一委員会（議案第1から第3までに関する事項）、第二委員会（議案第4から第6までに関する事項）、第三委員会（物資供給に関する事項）が設立された。

第一委員会では、主要幹線街路の幅員は15間以上30間（約54.5m）とするとともに、路面電車敷設の道路の幅員は13間（約23.6m）以上を原則とすること、土地収用は土地区画整理の方法によること、海嘯（津波）に対する防御方法を考慮すること、航空機による空中からの攻撃に対する防御方法を講ずることなどが提案された⁴⁸。

第二委員会では、おおむね復興院原案に賛成するとされた⁴⁹。

第三委員会では、復興計画案の審議という性質のものではなく、松木物資供給局長から諸外国に注文した木材、鉄材等の経過報告がなされ、松本局長と各委員との間に、政府による物資供給の目的、民業圧迫のおそれの有無、供給価格の基準の設定、注文品の到着場所についてのやりとりがなされた⁵⁰。

(3) 大蔵省による復興予算の提示から予算案要領まで

11月7日、復興院において理事会が開かれ、大蔵省から復興予算を12億円とし、そのうち5億円を他省に配分し、残額7億円を復興院の予算としたいとの

⁴⁸ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）67～69頁

⁴⁹ 同上75頁。議案第5、同第6について微調整的な修正があったが、本稿では省略する。

⁵⁰ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）75～76頁

意見が提出された。

大蔵省の復興予算の編成方針の主な内訳は、①復興事業予算 合計6億2,100万円（街路4億3,000万円、運河3,800万円、京浜運河1,500万円、港湾3,500万円、上下水道500万円、建築補助費6,500万円、公園3,000万円、土地区画整理300万円）、②復興院事務費3,000万円、③横浜市1億円、④東京府及び東京市への補助2億円、⑤国以外の方は、無利子融資を実施すること、⑥建築物及び下水は東京市において施行することなどであった⁵¹。

そして、11月21日に、大蔵省と宮尾復興院副総裁の間で交渉が行われ、予算案要領が作成された⁵²（後出の図表3参照）。

（４）評議会における審議

11月15日、後藤総裁から、復興院官制に基づき、評議会に対して、①復興計画区域及び復興事業の規模に関する件、②復興計画の統制及び復興事業の執行に関する件、③復興事業費の負担区分に関する件について、諮問がなされた⁵³。

同日、第1回評議会が開催され、議案を3部に分けることとし、第一委員会は街路、公園、市場、防火地区、建築助成、土地区画整理に関する事項、第二委員会は港湾、運河に関する事項、第三委員会は横浜に関する事項を担当した⁵⁴。

第一委員会は、その決定要領において、復興事業についての意見を次のとおり盛り込んだ⁵⁵。①地下鉄道をなるべく多く整備すること。②道路計画については高速鉄道建設に支障なきを期すること。③放射線、環状線その他都市計画として決定している路線を実施すること。④公園及び市場はできる限り増設すること。⑤街路に面する建築線及び宅地間の境界線は6か月以内に決定し、買収の必要ある土地は1か年以内に終了すること。⑥防火建築助成のため必要な法律を定め、補助総額は少なくとも1億円を希望すること。⑦土地区画整理の結果として街路敷地の一部は無償収用することにより⁵⁶、その費用を防火建築補助費及び土地整理費に充当すること。⑧全焼失区域にわたり土地区画整理を徹底的に断行すること。

⁵¹ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）126頁

⁵² 同上127～129頁

⁵³ 同上77～78頁

⁵⁴ 同上83～84頁

⁵⁵ 同上91～92頁

⁵⁶ 当時の都市計画法や耕地整理法において、道路整備のための土地は全て無償で収用できるとされていたことから、復興計画では、道路敷地に要する土地について宅地面積の1割は買収ではなく無償提供させることとした（稲葉健之助「帝都復興と区画整理」東京市編纂『区画整理と建築』（至誠堂書店、大正13年）96～98頁）。

第二委員会は、東京築港と京浜運河について、復興院原案をほぼ承認した。なお、東京築港は、港門を大森地先に設け、航路を芝浦地先に導き、係船用の岸壁を築造し、永代橋から隅田川下流を浚渫し、船溜まりを建設するなどの内容であり、経費は約3,500万円が見込まれた。京浜運河は、神奈川県鶴見地先から六郷川を横断し、大森地先に至る延長約8,900間（約16.2km）、幅員100間（約182m）の運河の建設が見込まれていた⁵⁷。

第三委員会は、その決定要領において、横浜の復興についての意見を次のとおり盛り込んだ⁵⁸。①横浜港が帝都の関門であるという使命を全うするため、横浜港震災復旧工事費の執行は大正13年度中に完了すること。②①に加えて、横浜港の第三期拡張計画を同16年度中に完成させること。③鶴見川口から新山下町に達する防波堤を新設すること。④京浜運河の速成を期し、幅員及び水深はなるべく大きくすること。⑤土地区画整理はなるべく全焼失区域にわたり施行すること。⑥横浜市の被害が甚大なのでその負担を特に低減すること。

11月21日の第2回評議会では、大橋新太郎評議員⁵⁹は、東京市の土地区画整理の好機はほかになく、その必要性は道路の築造に劣らないとし、街路費は4億600万円を計上する一方、土地整理費は875万円に過ぎず、不足していると考えた。土地区画整理事業については、一歩進んで全焼失区域にわたって私有地の1割を無償提供させ、市有地・官有地を整理すれば、土地買収費用の大部分を使用せずに、事業を完成できるかも知れないとした。仮に1割提供しても地価の上昇で土地所有者は損をせず、衛生環境改善によって借家人もメリットを受けるとした。そして、国家財政及び東京市財政への負担の軽減、蒸気ポンプ自動車が入る道路の確保、火災保険料の軽減など様々なメリットがある旨述べた。そうした意見が出されたものの、復興院原案が可決された⁶⁰。

⁵⁷ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）93～94頁

⁵⁸ 同上100頁

⁵⁹ 大橋新太郎（文久3（1863）年生まれ）は、当時の大手出版社博文館の経営者で、関東大震災では、本邸、大橋図書館（私立の公開図書館。館長は、後藤新平を児玉源太郎に紹介した元軍医総監石黒忠恵（ただのり）。）、傘下の出版社である東京堂、博進社洋紙店を焼失する中、評議会の評議員を命じられた（坪谷善四郎『大橋新太郎伝』（博文館新社、昭和60年）209～217頁）。

⁶⁰ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）101～107、111～112頁。このほか以下の7件の建議が提出された（第1号から第7号）。そして、第1号から第6号を審議するために第四委員会が、第7号を審議するために第五委員会が、それぞれ設置された。第1号から第6号の建議の後に付けた丸括弧内の可決や否決は、第四委員会での審議の結果である。

（第1号）四谷見附と新橋（烏森）との間を連結する鉄道の敷設（否決）

（第2号）東京市内高速度鉄道の速成への希望（一部可決）

（第3号）街路用として買収される幅員12間（約21.8m）未満の路線について市民に周知することと関係地方公共団体の実施する復興事業への補助率の引上げ（可決）

（第4号）耐火建築助成のための長期低利融資の実施と東京市の下水道工事を完成させる方法を講ずること（修正可決）

(5) 審議会における審議

一方、審議会は、参与会や評議会と全く趣を異にした。11月24日の第1回審議会においては、江木委員と伊東委員から、また、政友会総裁の高橋委員から復興院原案に対する批判が強かった。

江木委員からは、次期臨時議会は、帝国憲法第43条に定める臨時緊急の必要ある場合に開会すべきものであり、付議すべき案件も緊急施行を要するものに限定すべきであるが、京浜運河、東京築港は緊急の事業と認めるべきではない旨意見があった⁶¹。

伊東委員は、復興院原案について主に次のような理由から批判した⁶²。①財政上実現可能なものか疑問であり、帝都を新造するかのよう誤解し、理想に偏り、9月12日の詔書の御趣意にも反する疑いがあること。②国防の必要に加え、巨額の貿易赤字と財政赤字の問題がある中で、震災で150億円を超える損害を被った今、更に巨額の公債を発行すること自体、我が国の経済、財政状況を踏まえていないこと。③地方公共団体の経営に属する東京市の道路の拡幅を国の全力を挙げて行うことに疑義があること。④低利資金貸付、学校設備の回復など市民の奮発自励によるべき事業をなおざりにしていること。⑤憲法で財産権が保障されているにもかかわらず、復興院は、土地収用法よりも簡単な手続で土地収用を行おうとし、高価な土地を安価で取り上げるような買収方法であること。⑥道路の拡幅により沿道の商業が衰退するおそれがあること。

高橋委員は、都市計画に関しては、都市計画法に基づいて行うべきであるとして、復興院官制を定めるよりも、現行法下で速やかに行うべきだとした。そして、まず、上下水道は都市計画の重要な基礎であってその計画をなし、その後、民心の安定をはかる衣食住の道を得させ、そのためには通信、運輸機関を速やかに回復することが必要だとして、政府の復旧・復興の優先順位が異なっていると批判した。そして、道路拡張後の維持費が相当多額に上るので地方公共団体がその負担に耐えられるか一考することが必要だとして、江木委員、伊東委員の意見を支持する旨表明し、復興院案の修正を希望した⁶³。政友会による復興院批判は、審議会において高橋委員が意見を表明した時点から始まっていたと言える。

(第5号) 隅田川河口付近に水陸飛行場を設置し、陸上部を16万坪(約53万㎡)とすること(可決)

(第6号) 横浜市焼失区域の平面測量の速やかな着手と遂行(可決)

(第7号) メートル法の実施促進

⁶¹ 『帝都復興院事務経過』(前掲脚注23) 114～115頁

⁶² 同上115～117頁

⁶³ 同上121頁

11月27日には第2回審議会が開かれ、「帝都復興審議会特別委員協定」（以下「審議会協定」という。）が議決された。その内容は10項目からなり、うち6項目については次のような意見を付した。①品川から三ノ輪までの道路⁶⁴、九段坂下から亀戸までの道路⁶⁵の新設は認めるが、幅員は収縮し、他の道路も拡張は必要やむを得ない箇所に限ること。②東京市の上下水道工事等は、一時的に国費をもって速成を図らせること、③市街宅地割の整理は、東京市、横浜市に一任すること。④東京築港と京浜運河は、震災復興事業から切り離し、当局の措置に一任すること。⑤復興計画事業年度及び財政方針は、完成期限を7か年から5か年に改めること。⑥「帝都復興法」の制定については、審議会の諮問を経ずに制定され、しかも現行の市制、都市計画法、道路法（大正8年法律第58号）等の諸法と抵触するものと認められる復興院官制と関連するものであるため、審議会としては意見を留保すべきこと。その他4項目は、公園、市場、防火設備、運河について復興院原案にほぼ賛成することを表明するものであった⁶⁶。

復興院は、審議会協定に基づき原案を修正したが、11月29日に開会された評議会の第四委員会においては、道路整備の縮小、東京築港と京浜運河の震災復興事業からの切離しなどについて、審議会への批判と、評議会の決定を復興院が軽視しているのではないかなどの批判がなされた。

これに対し、後藤総裁は、審議会協定の①については、100年の大計から見ると望ましくないが、都市計画の骨子である高速鉄道を将来設置し得る範囲において数本の幅員を減少して1,000万円の削減を認めたとした。②については、本来、地方公共団体において行うべきものだが、審議会の趣旨を尊重し、地方公共団体への補給金を増額したとした。③については、事の性質上、国において実施することに決定したとした。④については、東京築港と京浜運河が不必要とされたのではなく、審議会は臨時議会に提出することを不穏当としているだけであり、政府としては審議会の意見を尊重して通常議会に提出する予定であるとした。⑤については、政府としても復旧・復興は可及的速やかに行うべきとしていたところでもあり、審議会の意見による街路その他の予算削減で短縮できたとした。⑥については、審議会は帝都復興計画法案に対し意見を留保したが、政府としては審議会が同法案に反対しているとは解していないとした⁶⁷。

⁶⁴ 現在の第一京浜道路の一部、昭和通り、日光街道の一部。

⁶⁵ 現在の靖国通りの一部、京葉道路の一部。

⁶⁶ 『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）123～125頁

⁶⁷ 同上108～109頁

5. 第47回帝国議会における論議

関東大震災からの復旧・復興を図るための予算案や法律案を審議することを目的とした第47回帝国議会が開会されたのは、震災から約3か月後の12月11日であった。会期は、同月23日までの13日間であった。

第47回帝国議会では、特に衆議院において、山本内閣の帝都復興政策に対する政友会の批判が顕著であった。本稿で取り上げた論議のほかに、脚注68③の予算案に関連した「保険会社ニ対スル貸付金ニ関スル法律案」と「保険会社貸付資金公債法案」が衆議院で廃案となり、田健治郎農商務大臣が辞任した。

貴族院では、審議時間が不足する中、帝都復興予算案などについて、政府の原案も衆議院の修正も十分なものとは言えないが、早期復興のために賛成せざるを得ない状況を憂え、政府に対し、「帝都復興ニ關スル決議案」を議決した。

(1) 帝都復興予算案の修正

ア 帝都復興予算案の提出

12月11日、政府から帝国議会に帝都復興予算案が提出された⁶⁸。

帝都復興予算案等に関して、井上準之助大蔵大臣は、大正12年度総予算及び同13年度総予算の状況説明を行い、同12年度総予算の実行予算については、約12億9,200万円となり、当初成立予算13億7,500万円より約8,300万円減少しているとした。これは、減少額約2億1,400万円（関東大震災の影響による歳入減少約1億7,900万円⁶⁹、公債発行の見合せによる歳入減少約3,000万円、歳

⁶⁸ 第47回帝国議会では、12月11日、政府から帝都復興予算案のほかに、①予算外国庫ノ負担トナルヘキ契約ニ関スル件（追第1号）（大正12年度から後年（最長で同17年度）にわたり、⑦東京市・横浜市の起債する復興事業市債への政府保証・利子補給、④東京府・神奈川県への地方復興事業費貸付金の貸付、⑦防火地区建築費補助、④地方復興事業費補助の実施を可能とする議案）が提出された。また、同月12日、②大正十二年度歳入歳出総予算追加案（第2号）、大正十二年度特別会計歳入歳出予算追加案（特第1号）（第2号及び特第1号は、大正11年度剰余金を財源として震災で被害を受けた東京帝国大学とその図書館の復旧のため約175万円を計上し、「東京帝国大学臨時政府支出金繰入ニ関スル法律案」をもって東京帝国大学特別会計に繰り入れることとされた文部省関係予算案であった。）、③大正十二年度歳入歳出総予算追加案（第3号）、大正十二年度特別会計歳入歳出予算追加案（特第2号）（火災保険契約における地震火災の免責事項の周知が徹底されておらず、関東大震災で被災した火災保険加入者が保険会社に保険金支払を求めて社会問題化していた。保険業法（明治33年法律第69号）の主務大臣として田農商務大臣は、火災保険会社と協議し、火災保険加入者に損害高の1割を「見舞金」を支払うよう要請したが、保険会社も資金不足で支払困難であるため、政府が支払財源を貸し付ける仕組みが求められ（田健治郎伝記編纂会編『田健治郎伝』（田健治郎伝記編纂会、昭和7年）543～546頁）、「保険会社ニ対スル貸付金ニ関スル法律案」と「保険会社貸付資金公債法案」が提出された。第3号及び特第2号は、この仕組に基づき、政府が保険会社に貸し付ける公債金約1億8,000万円を調達するために必要な農商務省関係予算案であった。）がそれぞれ提出された。

⁶⁹ 租税の免除、軽減、徴収猶予等政府が特に実施した施策（当時、「施設」といった。）の結果と一般経済の打撃に加え、通信収入、官業収入等の減少もあったとしている（第47回帝国議会

出整理による減少が約400万円）と増加額約1億3,000万円（自然増収約1億500万円、同11年度剰余金の繰入れ約2,500万円）の差引きであるとした⁷⁰。また、同13年度予算の見込みについても、歳入歳出が約12億9,800万円で、同12年度の成立予算より約7,700万円減少しているとした⁷¹。

帝都復興予算案による大正12年度分の歳入及び歳出は約1,469万円とされ、歳入は公債金（復興公債及び繰替借入金）を財源とし、歳出の内訳（図表1）は、国が直接執行する帝都復興事業費が885万円、東京府及び神奈川県に帝都復興事業の財源として貸し付ける地方復興事業費貸付金が約128万円、地方復興事業費補助が約382万円、東京市及び横浜市が復興事業の財源とする市債の利子補給が約4万円、復興院費が約70万円とされた。

図表1 大正12年度分の帝都復興予算案と衆議院修正予算案の内訳

(単位：円)

	帝都復興予算案	衆議院修正予算案
復興院費	702,410	削除
俸給	126,447	削除
事務費	460,518	削除
調査及研究費	115,445	削除
帝都復興事業費	8,850,000	6,291,800
東京復興費	7,981,000	5,705,600
横浜復興費	869,000	586,200
復興事業費貸付金	1,283,356	修正なし
地方復興事業費貸付金	1,283,356	修正なし
復興事業費補助	3,816,817	修正なし
地方復興事業費補助	3,816,817	修正なし
復興事業債利子補給	38,812	修正なし
地方復興事業債利子補給	38,812	修正なし
大蔵省所管合計	14,691,395	11,430,785

(出所) 衆議院事務局編『第47回帝国議会衆議院議事摘要』(衆議院事務局、大正13年)180～181頁より作成

図表2 帝都復興事業費（継続費の総額）の推移

(単位：円)

年度	帝都復興予算案	衆議院修正予算案
大正12年度	8,850,000	6,291,800
大正13年度	119,732,000	87,607,000
大正14年度	117,790,000	86,855,400
大正15年度	84,121,000	66,190,800
大正16年度	71,411,167	56,235,934
大正17年度	46,665,833	39,011,866
合計	448,570,000	342,192,800

(注) 帝都復興事業費は、東京復興費と横浜復興費から成るが、本図表ではその内訳は省略する。

(出所)『第47回帝国議会衆議院議事摘要』(図表1の出所と同じ。)181～183頁より作成

衆議院議事速記録第3号15頁(大12.12.13))。

⁷⁰ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号16頁(大12.12.13)

⁷¹ 同上

図表3 復興院予算案要領、帝都復興予算案、衆議院修正予算案の比較

(単位：円)

	復興院 予算案要領	帝都復興予算概算 (帝都復興予算案)	衆議院修正 予算案
復興院費(注1)	28,400,000	22,931,000	全額削除
帝都復興事業費	554,552,000	448,570,000	342,192,800
東京復興費	488,370,000	402,793,000	306,678,400
街路費	406,400,000	321,823,000	257,458,400
港湾費(注2)	32,750,000	—	—
運河費	28,570,000	28,570,000	28,570,000
公園費	11,900,000	11,900,000	11,900,000
土地整理費	8,750,000	40,500,000	8,750,000
横浜復興費	52,432,000	45,777,000	35,514,400
街路費	42,300,000	31,728,000	25,382,400
運河費	5,612,000	5,612,000	5,612,000
公園費	1,959,000	1,959,000	1,959,000
土地整理費	2,561,000	6,478,000	2,561,000
京浜運河費(注2)	13,750,000	—	—
地方復興事業費貸付金	10,325,402	15,325,402	15,325,402
東京府復興事業費貸付金	7,749,698	12,749,698	12,749,698
神奈川県復興事業費貸付金	2,575,704	2,575,704	2,575,704
復興事業費補助(注3)	80,941,569	89,225,917	89,225,917
防火地区建築費補助	20,000,000	20,000,000	20,000,000
土地整理費補助(注4)	2,775,000	—	—
地方復興事業費補助	58,166,569	69,225,917	69,225,917
東京府復興事業費補助	5,083,506	7,583,506	7,583,506
神奈川県復興事業費補助	742,371	742,371	742,371
東京市復興事業費補助	41,579,209	50,156,707	50,156,707
横浜市復興事業費補助	10,761,483	10,743,333	10,743,333
地方復興事業債利子補給	28,759,010	21,694,730	21,694,730
東京市復興事業債利子補給	21,990,688	17,408,274	17,408,274
横浜市復興事業債利子補給	6,768,322	4,286,456	4,286,456
合計(注5)	674,577,981 (702,977,981)	574,816,049 (597,747,049)	468,438,849

(注1) 復興院費は、継続費とされなかったが、比較のため見込額を計上している。なお、以後、帝国議会議録内で復興院費について別の数値が述べられていても、こちらの数値を優先的に使用する。

(注2) 審議会協定に基づき帝都復興予算案として計上されなかった。

(注3) 「復興事業費補助」は、内務省復興局が作成した『帝都復興院事務経過』(復興局、大正13年)とその後継の同省復興事務局が作成した『帝都復興事業誌 計画編・監理編・経理編』(復興事務局、昭和7年)とでは、前者が「地方復興事業債利子補給」を含めるのに対し、後者は含めないなど出所により整理内容が異なっている。本稿では、後者の整理の仕方を参考としている。

(注4) 土地区画整理は、提出時点では、政府が全てを行うこととしていたので、帝都復興予算概算には、土地整理費補助の項目が置かれなかった。また、衆議院修正予算案でも土地区画整理組合によることが基本とされ、土地区画整理に関する地方公共団体への補助は設けられなかった。

(注5) 合計は、上段の丸括弧のないものが復興院費を含まず、下段の丸括弧内が含んでいる。

(注6) 衆議院修正予算案の欄において、帝都復興予算案から変更された金額は四角で囲っている。

(出所) 復興局『帝都復興院事務経過』(復興局、大正13年)127～129頁、『帝都復興事業誌 計画編・監理編・経理編』(上記注3と同じ)724、742～746頁より作成

帝都復興事業費については、大正12年度から同17年度までの6か年度の継続費として4億4,857万円が計上された(図表2、3)。

なお、地方復興事業費貸付金1,532万5,402円⁷²、防火地区建築費補助2,000万円、地方復興事業費補助6,922万5,917円⁷³、東京市、横浜市が復興事業の財源調達のために発行する市債1億6,813万円の利息を事業年度だけ補給するため地方復興事業債利子補給2,169万4,730円は、脚注68①に基づき、各年度割で予算外国庫負担による契約で国庫負担することとされた⁷⁴（図表3）。

このほか帝都復興事業の施行に伴う給与や事務費である復興院費の大正17年度までの見込額は2,293万1,000円とされたが（図表3）、これも継続費とされず、井上大蔵大臣は、毎年度の予算で協賛を得たいとした⁷⁵。

帝都復興予算案は、帝都復興事業費（6か年の継続費）と復興院費の約6億円であるが、さらに、復興予算全体の財源を賄うため15億円の公債を発行することが予定された。なお、15億円の内訳は、上記約6億円の復興に脚注68③の火災保険会社への貸付金1億8,000万円を加えた7億8,000万円のほか、残額の7億2,000万円で各省要求の復旧費に充てることとした⁷⁶。

イ 帝都復興予算案に関する主な論議

（ア）復興院の是非をめぐる主な論議

詔書の「特殊ノ機關」に復興院が該当するかどうかについては、衆議院の本案議や予算委員会で、政府と政友会の間での見解の相違が大きかった。

復興院は詔書の「特殊ノ機關」に該当しないのではないかとする政友会の秦豊助議員⁷⁷からの質問に対し、山本総理はすべて含蓄していると政府は信じている旨答弁した⁷⁸。後藤内務大臣は、詔書でいう「特殊ノ機關」は「審議」の機関と「調査」の機関の二つがあり、「審議」を行う機関が審議会であるのに対して、「調査」を行う機関が復興院だとした。また、詔書の「(其ノ成案

⁷² 東京府及び神奈川県の実行すべき復興事業費約2,365万円から国庫補助予定の約832万円（第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第1回4頁（大12.12.15））を差し引くと、この額となる。

⁷³ 東京市及び横浜市の実行すべき復興事業費が約2億2,900万円であり、そのうち国が約6,090万円を補助する計画であるとの説明がなされた（第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第1回4頁（大12.12.15））。

⁷⁴ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第1回4頁（大12.12.15）。「予算外国庫負担の契約」は、金額、期間を確定して計上する継続費と異なり、それらが確定できずとも数年にわたって国庫負担となるべきことを契約する場合に、帝国議会の協賛を経て、予算とは別に歳出義務を負うことができる旨定めた帝国憲法第62条第3項に基づく会計制度である。内務省の各種補助金や借入金利子補給などでも行われた（岸田愿『会計法規辞典』（文英閣、昭和8年）443頁）。

⁷⁵ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第1回4頁（大12.12.15）

⁷⁶ 同上18頁。なお、各省要求の復旧費とは、逓信省の電話回線回復、鉄道省の鉄道復旧、文部省の大学施設復旧などである（第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号29頁（大12.12.13））。

⁷⁷ 秦豊助（明治5（1872）年生まれ）は、内務省出身で秋田県知事、徳島県知事、逓信次官等を歴任し、第14回衆議院議員総選挙（以下「第14回衆院選挙」という。）で埼玉県第1区から選出された（衆議院事務局『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（衆議院事務局、大正12年）132頁）。

⁷⁸ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号42頁（大12.12.13）

ハ、) 或ハ之ヲ至高顧問ノ府ニ諮ヒ或ハ之ヲ立法ノ府ニ謀リ籌畫經營萬遺算ナキヲ期セムトス」としている部分の「經營」は、すなわち調査執行の機関を意味するものであると政府として解釈している旨述べた⁷⁹。

また、秦議員は、帝都復興予算案のうち東京復興費が約4億円、横浜復興費が約8,000万円で合計約4億8,000万円となっているが⁸⁰、このうち約2億5,000万円が用地費及び補償費として土地所有者(地主)に引き渡す費用であり、これを差し引くと復興院が実際に工事等で取り扱う予算は約2億3,000万円となる。一方、その実施のための復興院費が約2,200万円であるので、政策経費に対する事務費の割合として1割も要する役所はないのではないかと批判した⁸¹。これに対して後藤内務大臣は、帝都復興事業に対する復興院費の割合は、4%あるいは4.5%でしかなく過大なものとは思われないと反論した⁸²。なお、事業費と事務費の関係については、様々なものと比べられており、治水事業の事務費で5.3%、港湾改良費で6.5%、鉄道改良費で5.2%、鉄道建設費で6.7%、陸軍で1.6~2.4%、東京市役所の復興事業で6.3%とされた⁸³。

さらに、秦議員は、震災で被災した横浜港について、復興計画の中で、東京港を内港、横浜港をその外港として位置付けたのであるから、横浜港の復旧を帝都復興予算案に加え、全力を注ぐべきであるはずなのに、同港の港湾機能の回復や第三期拡張計画⁸⁴の工事は内務省で行い、税関の復旧工事も大

⁷⁹ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回27頁(大12.12.17)

⁸⁰ 秦議員は、横浜復興費を約8,000万円としているが、実際は約4,600万円。本稿では、これを特に修正せず、会議録の数字のまま議論を進める。

⁸¹ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号38頁(大12.12.13)。秦議員は、「1割以上」としたが、それでは計算が合わなくなるので、表現を少し変えている。

⁸² 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号41頁(大12.12.13)。帝都復興事業費4億4,857万円に対する復興院費2,293万円の割合は約5.1%(帝都復興事業費と復興院費の合計に占める復興院費の割合だと約4.9%)となっており、後藤内務大臣の答弁の割合は若干低いと思われる。なお、12月14日の本会議では、設立から年月を経過した役所の予算でさえ事務経費は5%以上になっているが、復興院費はこれに比べるとよほど緊縮して編成しており、最近の行政整理の考えに逆行するものではない旨答弁した(第47回帝国議会衆議院議事速記録第4号67頁(大12.12.14))。なお、「行政整理」とは、現代の「行政改革」とほぼ同義である。

⁸³ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第1回42頁(大12.12.15)

⁸⁴ 横浜港の第三期拡張計画は、第一次世界大戦後の貿易の拡大、臨海地域の工業化の進展に伴い、①外国貿易設備として北水堤内外にわたり約31万㎡を埋立て、延長950mの水深10m岸壁(1万5,000t級5隻に対応。)と延長309mの水深9m岸壁(8,000t級2隻に対応。)、②内国貿易設備として山内町地先約11万㎡を埋立て、山内町横棧橋(延長401m、水深8m、6,000トン級3隻に対応。)、表高島町1号棧橋(延長130m、水深7.3m、4,000トン級2隻に対応。)、表高島町2号棧橋(延長145m、水深8m、6,000トン級2隻に対応。)と、これらに関連する陸上設備等を中心とする港湾整備事業であった。第44回帝国議会の協賛を経て、内務省横浜土木出張所が大正10年に着工し、昭和6年までの10か年継続事業の予定であったが、震災復旧と外防波堤を追加し、事業期間は同12年度へと延長された(横浜市土木局『横浜港』(横浜市土木局、昭和9年)18~24頁)。

蔵省で行う一方、内港である東京築港は復興院で行うことを計画しており、不統一であると批判した。これに対して、宮尾復興院副総裁は、横浜港が横浜の生命であることは認めつつ、震災が発生した直後は、復興院が成立しておらず、第三期拡張計画の工事を実施していた内務省にその復旧を行わせ、税関については直接関係のある大蔵省に行わせるなど主務官庁がそれぞれの設備について復旧することが最も適当であると判断したと答弁した⁸⁵。

(イ) 土地整理費及び街路費に関係する主な論議

秦議員は、「ウ 帝都復興予算案に対する政友会修正案」につながるような質問を多く行った。帝都復興予算案の各費目についての積算の根拠を事細かに質問した。例えば、東京の街路費について、用地費及び補償費⁸⁶で432万円が計上された理由を質問した。これに対して、稲葉復興院理事は、大正12年度において日本橋、京橋、麴町、芝という順序で街路整備のための土地区画整理を行いたい方針だが、実際に実施できる地区は決まっておらず、帝都復興計画法案に定められる地区内の土地区画整理委員会（後述）の議論がうまく進めば、同年度内での事業が可能であることを前提として、2万1,600坪（約7万1,280㎡）分の予算を計上したとした⁸⁷。

また、秦議員は、街路費の中の工事費57万円の根拠について質問したが、直木復興院技監は、土地区画整理によって土地所有者との間に協定が結ばれて可能なところがあれば実施するが、それが遅れた場合でも、橋梁のように急ぐ必要のあるものは工事し、道路工事ができるようになるまで砂利採集やローラーの購入など準備に使うとした。これらの答弁に対して、秦議員は、街路に係る土地区画整理の協定が早く結ばれれば街路を整備し、そうでなければ道路工事の準備に使うというのでは、予算が自由自在に使えることとなり、帝都復興予算案の算出の基礎が分からないと批判した⁸⁸。

さらに、秦議員からは、土地区画整理において土地所有者が全てを負担する場合、街路費中にある用地費や補償費は不要になるのではないかと質問した。稲葉理事は、地主に全部負担させることになっても、買収をしなければならぬ箇所もあるが用地費は減少するとした。そして、運河については全

⁸⁵ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回14頁（大12.12.17）

⁸⁶ 土地区画整理を行って1割以上を超過して土地を収用する場合に土地所有者に支払う金額が「補償費」、土地区画整理によらずに買収しなければならない場合に土地所有者に支払う金額が「用地費」とされ、それぞれ坪単価200円の支払が想定されていた（第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回2～3頁（大12.12.17））。

⁸⁷ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回2～3頁（大12.12.17）

⁸⁸ 同上4～5頁

額不要になり、街路については即答できない旨答弁した⁸⁹。

秦議員は、都市計画法によれば、都市計画委員会の決議を経て主務大臣がこれを決定し、内閣の認可を受ければ、街路、港湾、運河等の都市計画が法的な確定力を持つとし、道路の整備事業の着手に至らずとも、その場所は道路とみなして警視庁が建築許可を行わないとしていた当時の仕組みを説明した上で、被災地の市民が最も急いでいるものは、帝都復興予算の確定ではなく、街路等の建設予定が都市計画において法的に確定することであるとした。一方、復興計画における街路費などは継続費とされていることから具体的な整備が何年先になるか分からないのではないかと質問した。これに対し、宮尾復興院副総裁が、市街地の建築線は、事業予算をもって測量を行い、実際の場所を特定した後でなければ、単に都市計画で道路整備の方向性を示すだけでは困難であると答弁したので、秦議員は、路面電車の開通のための道路拡張が都市計画上決定された場所を知っており、そこでは、「バラック」などの位置もずらされており、都市計画による決定が確定力を持っていると改めて主張した⁹⁰。

政友会の小泉策太郎議員⁹¹は、復興院が当初、評議会に諮問したときは、土地所有者から1割の土地の提供を受けて行う街路の土地区画整理の在り方として、財産権の保障の観点から、建築敷地としての利用が完全にできないものなど土地の状況により必要がある場合に限り行うなど抑制的に捉え、東京の土地整理費については875万円を計上したに過ぎなかったとした。また、審議会でも、国民の財産を法的に無償で没収するようなことは不穏当とされ、そのようなことを行う場合については、土地所有者と地方公共団体との妥協的交渉によって成し遂げるべきとする穏やかな見地から審議会協定が議決されたとした。それにもかかわらず、審議会協定に基づくことなく、政府は、全焼失区域の土地区画整理を自ら実施することにして、その予算も5倍の4,050万円に拡大させて議会に提出してきたと批判した。さらに、土地所有者に無償提供させる土地も、坪単価200円として金銭換算すれば約1億8,000万円となり、当初875万円だったものが総額2億円の規模に膨れ上がったのはどのような経緯かと質問した⁹²。

⁸⁹ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回13頁（大12.12.17）

⁹⁰ 同上15～16頁

⁹¹ 小泉策太郎（明治5（1872）年生まれ）は、新聞記者を経て、九州新聞社長、経済新聞社長、朝鮮瓦斯電気株式会社取締役、東京商業会議所議員等を歴任した。東京市会議員も務めた。第14回衆院選挙で静岡県第10区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）272頁）。

⁹² 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回29～31頁（大12.12.17）

これに対し、後藤内務大臣は、審議会は内閣総理大臣の諮問機関であって、最終決定権は内閣総理大臣にあるとし、内閣総理大臣は審議会の議長として、可能な限り審議会の意見に沿うようにするが、審議会協定に絶対に従わなければならないものではないと反論した。また、100年の長計を考えると、全焼失区域の土地区画整理ができる機会を逸するべきでなく、多くの東京市民も望むことから、土地区画整理における1割の土地の無償提供は合理的な範囲であり、875万円の経費を4,000万円に拡大したとしても、国も東京市民も両方得るところがあると答弁した⁹³。

また、小泉議員は、審議会協定に基づき、政府は街路費を1億円以上削減したとするが、道路計画は44路線から6路線の削除だけでほとんど変わっておらず、土地整理費を約4,000万円に拡大し、土地所有者から合計56万坪（約1.85km²）、1億1,200万円分の土地を無償提供させることで実質的な街路費は約1,000万円増加しているとし、土地区画整理に名を借りた街路整備の方策が疑われると批判した。特に、土地区画整理による地価の上昇は、借地料や借家賃を上昇させ、消費者全般にも影響を与えることから、土地区画整理と街路整備は切り離して行うべきだと主張した⁹⁴。

後藤内務大臣は、そのような了見があるべきはずもなく、土地所有者から土地を強要して取り上げるなどというようなことはしないとされた。また、土地区画整理も非常な利益をもたらすものだと反論した⁹⁵。

ウ 帝都復興予算案に対する政友会修正案

復興院に関する政府と政友会の見解の違いは、衆議院本会議や予算委員会の論議の中で埋まることはなく、12月19日、衆議院予算委員会で政友会の島田俊雄議員⁹⁶から提出された帝都復興予算案に対する修正案（以下衆議院通過までは「政友会修正案」といい、衆議院通過後及び図表1～3は「衆議院修正予算案」という。）が提出された⁹⁷。政友会修正案は、①土地整理費3,566

⁹³ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第3回31～32頁（大12.12.17）

⁹⁴ 同上33～35頁

⁹⁵ 同上36頁

⁹⁶ 島田俊雄（明治10（1877）年生まれ）は、東京帝国大学法科大学卒業後、東京市吏員（勸業課長、臨時市政調査局長心得）を経て、第14回衆院選挙で島根県第5区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）321頁）。

⁹⁷ 同日の予算委員会では、庚申倶楽部の守屋松之助議員からも帝都復興予算案に対する修正案が提出されたが、その主な内容は、行政整理の観点から復興院費中4万4,261円、全焼区域の土地区画整理事業における土地所有者の無償提供部分を1割から1割5分に引き上げることによって帝都復興予算案中311万400円の削減（合計315万4,661円）を図ろうとするものであった。これは、その場で否決されており、本稿では脚注での紹介にとどめる（第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第4回12～13頁（大12.12.19））。

万7,000円の削減、②街路費7,071万200円の削減、③復興院費2,293万1,000円（大正12年度分70万2,410円）の削減を内容とするものであった⁹⁸。

①の土地整理費の削減については、後述する帝都復興計画法案の修正と連動するものであった。同法案では、全焼失区域の土地区画整理を政府が実施することが前提とされたが、政友会は、所有権との関係において疑義のある仕組みだとして、政府が実施する土地区画整理を、街路の修築において必要やむを得ない箇所限定し、基本的には土地区画整理組合に行わせる仕組みに修正するとした。そのため、東京復興費の土地整理費4,050万円のうち8割近い3,175万円、横浜復興費の土地整理費647万8,000円のうち6割近い391万7,000円、合計3,566万7,000円を帝都復興予算案から削減するとした。これにより、土地整理費4,697万8,000円は、1,131万1,000円へと約4分の1に削減された。

②の街路費の削減については、審議会で認められた2大幹線のように幅員が広い街路は国が自らその復旧・復興を行うのが当然である一方、地方公共団体の自治権の尊重と、街路事業の難易度という観点から12間未満の道路については地方公共団体（東京府、東京市、神奈川県、横浜市）が行うべきだとした。なお、地方公共団体が改めて実施することについて何らかの援助を行うことは当然だが、予算上は、国費の2割、すなわち、東京復興費の街路費のうち6,436万4,600円、横浜復興費の街路費のうち634万5,600円、合計7,071万200円を帝都復興予算案から削減するとした。

③の復興院費の削減について、政友会は、震災の復興に莫大な経費を要するため、帝都復興事業については、なるべく勤儉節約を旨とし、復興計画も縮小し、少ない人員で能率的に行うのが一般原則であるとした。その上で、復興院は、大正13年度において1,486名の定員を予定しており、組織がより大きくなる一方、街路整備事業と土地区画整理事業を主な事業とするが、土木事業の執行については、既に内務省が存在しており、復興院を存続するよりも、内務省内に一局を新設するべきではないかと主張した。また、復興院総裁を兼務する後藤内務大臣が指揮・監督するのであれば、差し支えはないのではないかとし、詔書や内閣告諭の精神にも適合するとした。

さらに、大正12年度予算において削減される復興院費は1か月分の費用に過ぎず、政府は責任支出⁹⁹によって、既に同13年2月末までの費用を確保して

⁹⁸ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第4回7～9頁（大12.12.19）

⁹⁹ 責任支出とは、予算によらない支出であって、前年度の歳計剰余金のうち、用途未定の現金によって、帝国憲法の明許する方法によらず政府の責任をもってなされる支出をいう（清宮四郎『新憲法と財政』（国立書院、昭和23年）39頁）。政府は、憲法に定められていないが、禁じ

いるので、修正案が可決されてもすぐさま復興事務が中断するようなことはなく、同年3月以降の事務費について追加予算を提出して要求する時間的余裕もあったとした。

そのため、復興院を廃止し、大正12年度の復興院費70万2,410円を削除し、復興期間6か年で見込まれる約2,300万円の復興院費を削減するとした。

エ 政友会修正案に対する主な論議

政友会修正案に対する質問は、12月19日の予算委員会と、同日、予算委員会散会後に開会された本会議の場で行われた。

予算委員会で、憲政会の三木武吉議員¹⁰⁰は、国費総額約1億600万円の削減を行っても、その分、地方公共団体の復興事業の負担が増大するが、地方公共団体にそれらを負担する能力があるのかと質問した¹⁰¹。

また、与党の革新倶楽部の近藤達児議員や田川大吉郎議員は、政友会修正案の計算根拠が不明確であると批判した¹⁰²。

一方で、政友会の鳩山一郎議員は、政府に対し、復興院費を全て削減された場合、今後、帝都復興事業に関する事務が遂行できなくなるかどうかについて質問した。これに対し、宮尾復興院副総裁は予算が通過すれば大正13年1月から測量事業に関する事務に着手することが可能だとしながらも、政府側の答弁の歯切れは悪く、山本総理は本会議で自らの決心を述べるという旨の答弁にとどめた¹⁰³。

同委員会で政友会修正案が可決された後、島田議員が提出した「希望決議」が全会一致で可決された。その内容は、「政府ハ速ニ行政整理ヲ斷行シ確實ナル財源ヲ得以テ財政ノ基礎ヲ鞏固ニスルト共ニ勤儉節約ノ範圍ヲ示シ同時ニ經濟復興ニ關シ更ニ進ンテ適當ノ施設ヲ爲スヘシ」とするものであった¹⁰⁴。

本会議では、革新倶楽部の湯淺凡平議員が政府の政友会修正案に関する賛否の意思を質問した。これに対して、山本総理は、帝都復興予算案とは多大の差異を生じるが、非常時であり、多少の差し障りがあっても、東京市民（被災者）に一日も早く応急策を講ずるほかないとの決心を答弁した¹⁰⁵。

られているわけではないので、責任支出は違憲ではなく、帝国憲法第64条第2項に基づいて、帝国議会による事後承諾によってその正当化を得ていたが、帝国憲法下の憲法学者の議論の種になっていたとされる（河田烈『帝国歳計予算の話』（朝陽会、昭和2年）91頁）。

¹⁰⁰ 三木武吉（明治17（1884）年生まれ）は、早稲田大学卒業後、弁護士となり、第14回衆院選挙で東京府第11区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）310頁）。

¹⁰¹ 第47回帝国議会衆議院予算委員会議録第4回11頁（大12.12.19）

¹⁰² 同上15頁

¹⁰³ 同上14～15頁

¹⁰⁴ 同上17頁

¹⁰⁵ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第6号134～135頁（大12.12.19）

三木議員は、復興院費の削除に異論はないとしつつ、政友会修正案で削減された土地整理費について土地区画整理組合が、街路費について地方公共団体がそれぞれ負担することになるが、その負担力があるのかと質問したが、島田議員から答弁はなされなかった¹⁰⁶。

憲政会の下岡忠治議員¹⁰⁷は、三木議員とは異なり、帝都復興予算案に賛成だとし、特に、帝都復興事業の実施において、内閣総理大臣の下に統一的に事務を実施する機関を設置した方が非常に便利だとして、それを廃止する政友会修正案に反対した。シベリア出兵に6億円を投じた結果が無意味であったことを踏まえると、復興計画のために5億円や6億円を出し惜しみするべきではなく、山本総理が政友会修正案を受け入れるような弱腰な態度で臨むならば、憲政会は逆にこれに賛成すると主張した¹⁰⁸。

政友会の三土忠造議員¹⁰⁹は、政友会修正案の趣旨を改めて説明した。特に、政府の復興事業は、今後、千葉県、静岡県、埼玉県等の被災地の復旧費も相当巨額の補助を要すると思うとし、復興予算の財源となる15億円の公債発行が予定されるに当たり、地方公共団体も緊縮財政を奨励され、地方債の新規募集がほぼ禁止されているとした。地方への資金供給が差し控えられるだけでなく、逆に地方の貯蓄が公債資金に回されることで、全国の地方の産業発展、農村振興の財源は全て中央に吸収され、帝都の復興・復旧が図られる計画となっていると批判した。東京の経済回復については慎重な見方を示し、将来の東京市民の負担を考慮して、帝都復興事業の街路費を2割削減したとした。土地区画整理については、現行の都市計画法の精神にのっとり、基本的に土地区画整理組合が行うとともに、全国民の多大な負担で復興事業を成し遂げるのであるから、東京の土地所有者も相当な犠牲として土地整理費の負担についてできるだけ努力を払うべきだとした。復興院については、名は復興としながら実際は東京・横浜両市の都市計画を実施するに過ぎず、そのような官省を内閣総理大臣の管理に属させる意味はないとした。また、自らが所属している省庁から離れて復興院職員になろうという希望もほとんどなく、多数は各省庁からの兼務となっているので、内務省の組織とすればよい

¹⁰⁶ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第6号135～137頁（大12.12.19）

¹⁰⁷ 下岡忠治（明治3（1870）年生まれ）は、内務省出身で、農商務次官、内務次官、内務省参政官等を歴任し、第14回衆院選挙で兵庫県第5区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧下巻』（前掲脚注77）317頁）。

¹⁰⁸ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第6号137～140頁（大12.12.19）

¹⁰⁹ 三土忠造（明治4（1871）年生まれ）は、東京高等師範学校教授、大蔵省参事官、内閣書記官長等を歴任し、第14回衆院選挙で香川県第5区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧下巻』（前掲脚注77）314頁）。

とした。財政、経済、市民の負担に厳正公平な態度をもって修正した上で、地方の問題がある中で、多大な犠牲を払うことに耐え忍びながら、帝都復興に賛成するのだと主張した¹¹⁰。

憲政会の横山勝太郎議員¹¹¹は、三土議員が政友会修正案に政府が賛成している今、憲政会は帝都復興予算案に賛成する必要がないと発言したことに対し、冒頭、「暴論」も甚だしいと反論した。憲政会は政府が遠大な理想の下に偉大な計画を樹立することを希望していたが、非常かつ急変の時でもあり、不満足ながらも帝都復興予算案に好意を持ち、賛成の意見を述べるのは、自分たちが有する権能であるとした。また、政友会修正案による土地整理費の削減と、土地区画整理を土地区画整理組合に行わせることは、復興計画を遅延させるに違いないとし、その責任は政友会及び現政府が負うべきだとした。さらに、政友会修正案における街路の2割削減の積算根拠を説明できないことは「大失態」であり、政友会が「一部ノ政府者」に反感を抱きながら、そのようなことを断行する結果、被災者が困ることは承服できないとした。復興院費の全額削減についても、復興院は詔書の特殊機関だと山本総理は言明しており、詔書を曲解して被災者に迷惑を及ぼすような削減を行ってはならないとした。加えて、全国民が帝都の惨状に同情を寄せ、寄付や見舞いという最高の美德を示す中で、政友会が帝都復興予算案を1億円以上削減することは、「地方」（政友会の主な支持基盤）に対する「土産物ニデモナルカノ如キ考」で、「政治上許スベカラザル罪悪」と断言し、そのような政友会の暴挙には賛成できないとした¹¹²。

だが、当時、圧倒的議席数¹¹³を誇っていた政友会の賛成により、衆議院本会議では、委員長報告のとおり可決し、論議の場は、貴族院へと移った。

オ 衆議院修正予算案に関する貴族院における主な論議

貴族院予算委員会における主な論議のうちから、特に復興院に関する特徴的なものを選んで取り上げる。

研究会の勝田主計議員¹¹⁴は、政府が詔書の趣旨により帝都復興を推進する

¹¹⁰ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第6号140～144頁（大12.12.19）

¹¹¹ 横山勝太郎（明治10（1877）年生まれ）は、日本大学卒業後、弁護士となり、東京市会議員を務めた。第14回衆院選挙で東京府第3区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）179頁）。

¹¹² 第47回帝国議会衆議院議事速記録第6号144～148頁（大12.12.19）

¹¹³ 第47回帝国議会の衆議院定数は464名で、各会派所属議員数は政友会280名、憲政会102名、革新倶楽部43名、庚申倶楽部25名、無所属9名であった。また、欠員は5名であった。（衆議院、参議院編『議会制度百年史 院内会派編 衆議院の部』（大蔵省印刷局、平成2年）290頁）。

¹¹⁴ 勝田主計（明治2（1869）年生まれ）は、大蔵省出身で、大蔵次官、朝鮮銀行総裁、大蔵大臣（寺内内閣）等を歴任した。大正3年、貴族院勅選議員に勅任された（『大正12年12月増訂 貴

ため、政府が復興院の設置に当たって大権の発動を願い、勅令によって復興院官制を定め、帝都復興予算案を提出したにもかかわらず、復興院を廃止する衆議院修正予算案に突如として賛同し、復興院に代えて、内務省に一局を新設するために、改めて大権の発動を促さなければならないことについて政府の責任が問われることだとして質問した¹¹⁵。

また、公正会の阪谷議員（評議会会長）は、復興院費が帝国憲法第67条の「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出」に当たり、政府の同意なくして削除できないのではないかと質問した。これに対して、松本丞治内閣法制局長官は、同条の「既定ノ歳出」とは、議会との関係において、既に予算の協賛、あるいは財政上の緊急処分の承諾等により、議会の承認を経ている歳出であるとし、次年度においては歳出として政府の同意なしに削除できない趣旨と解釈することが妥当である旨答弁した。阪谷議員は、復興院費が詔書に基づく先例のないものではないかと質問したが、松本長官は、復興院官制は勅令によるものであり、復興院費は勅令によるものと解釈している旨答弁した¹¹⁶。

貴族院予算委員会で行われた討論では、研究会の八條隆正議員¹¹⁷は、衆議院修正予算案に対して賛成するが、完全なものとして賛成するわけではないという旨述べた。特に、12間未満の街路の土地区画整理を土地区画整理組合に行わせることは容易であると思われず、速やかに完了させるのは国の方が適当であると思うとした。また、12間未満の街路整備事業を東京市等に行わせることで街路費を削減したものの、結局、東京市等へ補助を行うことになり、復興予算はそれほど削減されないことになるのではないかとした。一方で、政府が復興事業費の全貌を明らかにしないため、財政状況等を踏まえた上での適切な復興事業の規模が判断しがたいとした。さらに、帝都復興予算の規模が評議会、審議会の度に関わり、衆議院の修正でもたちまちに同意してしまうので定見がないように見えると批判した。一方、帝都復興予算案の研究が必要だが、会期が迫って時間もなく、修正を加えて衆議院と協議しても不成立となれば、通常議事に先送りされ、復興がますます遅れることを憂え、12間未満の道路整備には国から相当の補助を行うことを希望し、衆議院修正予算案に不備の点はあるが貴族院を通過させるために賛成するとした¹¹⁸。

族院要覧（乙）』（前掲脚注10）554頁）。

¹¹⁵ 第47回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第1号4～6頁（大12.12.21）

¹¹⁶ 同上30～31頁

¹¹⁷ 八條隆正（明治16（1883）年生まれ）は、子爵で、京都帝国大学法科大学卒業後、大蔵省税務監督局勤務等を経て、大正4年から貴族院子爵議員として在職していた。評議会評議員も務めた（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）458、460、500～501頁）。

¹¹⁸ 第47回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第2号3～4頁（大12.12.22）

一方、阪谷議員は、衆議院修正予算案が議題となっているが、憲法は貴族院の自由な討議を許しているのもあって、議題は衆議院修正予算案だけでなく、衆議院による修正前の帝都復興予算案などもあるとした上で、会期がいかに切迫しているからと言って是とするとところはどこまでも主張して他の一院の反省を求めることは至当だとした¹¹⁹。そして、帝都復興については、一地方ではなく国家の利害から考えるべきだと主張し、国の首都や貿易港は最も経済的で安全でなければならないとした。我が国は、地震地帯にあるにもかかわらず、天災に対する計画が甚だ不十分であるとした。例えば、建築については、明治24年の濃尾地震の経験を踏まえて建築した「東京中央ステーション」のような建物が残る一方、そうした経験に疎い欧州の技師などが建築した建物は多くが破壊されたとした。消防についても、道路が狭いので蒸気ポンプなどが備えられても運べなかったとし、そうした経験から、道路も相当に広くし、建物も耐火建築として今度のような大損害を被らないようにすべきとした。また、平和が破られ、他国から空襲を受けた場合、この度の地震火災のような被害を受けないとは言えないとし、それを防ぐために市中を縦横に対空砲や兵隊を自由に移動できる道路を整備するなど、防災と防衛を推進すべきだとした。さらに、日々の経済活動においても、道路が悪ければ、人も車も損をして経済的損失は莫大になるとし、そのような問題こそ帝都復興において改善すべきだとした。しかし、衆議院修正予算案では、12間未満の道路事業を国の事業から地方公共団体の事業としたことについて、政府内からも東京市等の負担力を心配する声が上がっており、衆議院修正予算案は帝都復興の在り方を了解せず、国家のために親切な修正ではないので、元の帝都復興予算案に戻す修正を行うよりほかはないとした¹²⁰。

だが、阪谷議員の修正案は否決され、衆議院修正予算案が可決された¹²¹。

¹¹⁹ 第47回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第2号5頁（大12.12.22）。なお、無所属の岡田良平議員も、同日の予算委員会での阪谷議員の修正案への賛成討論の中で、会期切迫の際に大切な法案が貴族院に送られてきて、貴族院がその権能を発揮しようとするや法案が不成立となるので、泣く泣く賛成することがこれまでもあったが、これは極めて悪例であり、将来、これを防がないと貴族院の権能が大いに傷付けられるとした。そして、たとえ貴族院が衆議院修正予算案に同意しなくても、交渉の余地があるなら、その余地を十分尽くすべきであり、両院協議会が成立するかどうかを心配して、貴族院の権能を自ら毀損することは貴族院議員として不忠だと主張した（第47回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第2号10頁（大12.12.22））。

¹²⁰ 第47回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第2号5～7頁（大12.12.22）

¹²¹ 貴族院予算委員会衆議院修正予算案に賛成する討論を行ったのは、研究会の八條議員と渡邊千冬（わたなべちふゆ）議員、茶話会の服部一三議員であった。阪谷議員の修正案に賛成する討論を行ったのは無所属の阪本鈺之助議員と岡田良平議員、茶話会の大谷嘉兵衛議員であった。予算委員長を除く58名の出席議員のうち、阪谷議員の修正案への賛成者は14人であった。なお、第47回帝国議会の貴族院の定数は394名で、研究会170名、交友倶楽部47名、公正会42名、

翌23日の同院本会議でも、同議員は30名の賛成者¹²²を募って、同様の修正案を提出したが、こちらも否決され、衆議院修正予算案が可決された。

ただ、林博太郎貴族院予算委員長は、衆議院修正予算案への賛成意見をまとめてみると、衆議院修正予算案を完璧であるとして賛成しているわけではなく、未だ議論は尽くされていないが、やむを得ず賛成するという意見を述べた議員が多かったと委員長報告の中で述べた¹²³。

(2) 帝都復興計画法案の修正

ア 帝都復興計画法案

帝都復興計画法案の提出の理由について、後藤内務大臣は、復興計画の確定とその事業の遂行が緊要であることは論を待たず、同計画のより所となる法制として既に都市計画法が定められているとはいえ、同法は大災害を予想したものではなく、その規定のみでは十分な運用ができないとした。復興計画の多くは土地区画整理の方法をもって遂行するため、これに関する規定を「補充」する必要があるとした。そして、「帝都復興計画法案」の名称については、広い意味において同法案を表し尽くしたものでなく、復興計画全てを含んでいるものでもないが、その中でも土地に関する政策が第一に必要であったので、そのことを提案したものとした¹²⁴。

10か条から成る同法案の主な内容は、以下のとおりであった¹²⁵。

第1条においては、同法における復興計画と称するものは、東京及び横浜における都市計画をいう旨定めた。第2条においては、行政官庁が復興計画事業を執行する場合に、勅令の定めにより、関係地方公共団体にその費用の一部を負担させることができる旨定めた。第3条から第8条においては、土地区画整理事業に関する規定を定めた。第9条においては、内閣総理大臣の直属の機関として補償審査会(会長1人、委員14人¹²⁶)を設置する旨定めた。

土地区画整理事業に関する規定の詳細は、次のとおりである。行政庁又は地方公共団体が施行する土地区画整理については、耕地整理法(明治42年法

茶話会39名、無所属26名、同成会23名、各派に属しない議員47名であり、衆議院のように第一会派が圧倒的多数を占めていたわけではない。ちなみに「無所属」は、正式な会派名である。

¹²² 賛成者は、阪谷議員が属する公正会の議員のほかは同成会の議員であった。

¹²³ 第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号178頁(大12.12.23)

¹²⁴ 第47回帝国議会衆議院帝都復興計画法案外二件委員会議録第1回1~2頁(大12.12.15)

¹²⁵ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第4号75頁(大12.12.14)

¹²⁶ 会長は関係各庁高等官又は学識経験ある者の中より内閣総理大臣の奏請により内閣においてこれを命じ、委員は①関係各庁高等官3人、②関係府県高官等2人、③関係府県市参事会員6人、④学識経験ある者3人とされている(第47回帝国議会衆議院議事速記録第4号75頁(大12.12.14))。

律第30号)¹²⁷第43条の規定¹²⁸にかかわらず、建物のある宅地を土地区画整理施行地区に編入することができ(第3条第1項)、土地区画整理については耕地整理法第31条の規定¹²⁹にかかわらず換地処分することができる旨定めた(第3条第2項)。土地区画整理における設計、換地処分、補償金の配当に関する事項については、土地所有者及び借地権者をもって組織する土地区画整理委員会の意見を聞いて、それらを定める旨定めた(第4条)。また、必要があるときは、換地予定地を指定して土地区画整理施行地区内にある建物その他の工作物の所有者に対して移転を命ずることができる旨定めるとともに(第5条第1項)、それによる損害に対する補償ができる旨定めた(第5条第2項)。さらに、土地区画整理の施行により、道路、広場、運河その他の公共の用に供すべきものとなった土地は、その施行に要する費用を負担する国又は地方公共団体の所有地になるとともに(第6条第1項)、土地区画整理施行地区内における土地区画整理の施行後の宅地の総面積が1割以上減少したときは、1割を超える部分に対し補償する旨(第7条)などを定めた。

イ 帝都復興計画法案に関する主な質疑

衆議院では、12月14日の本会議において帝都復興計画法案の第一読会¹³⁰で趣旨の弁明と質疑が行われ、付託委員の選挙が行われた。衆議院の主な質疑については、そこで行われた衆議員の質疑を取り上げたい。

¹²⁷ 耕地整理法とは、土地の農業上の利用を増進するために行う耕地整理の方法を取りまとめた法律であり、始め明治32年法律第82号として制定されたが、後に明治42年法律第30号として一新された。なお、昭和24年に制定された土地改良法施行法(昭和24年法律第196号)により廃止された。

¹²⁸ 耕地整理法第43条では、耕地整理組合の地区に編入できない土地として①御料地、国有地、②官の用に供する土地、③府県、郡、市町村その他勅令をもって指定する地方公共団体の公用又は公共の用に供する土地、④名勝地、旧跡地、⑤古墳墓地、墳墓地、⑥社寺境内地、⑦鉄道用地、軌道用地、⑧建物のある宅地が挙げられた。ただし、①から③については主務官庁又は地方公共団体の認許、④から⑧については土地所有者、関係人及び建物について登記している権利を有する者の同意を得たときはその限りではないとした。

¹²⁹ 耕地整理法第31条では、整理施行地の全部につき工事完了後でなければ換地処分を行うことができない旨定めるとともに、ただし書きとして、規約に別段の規定がある場合はこの限りでない旨定めていた。

¹³⁰ 帝国議会は議院法により三読会制度を採用していた。貴族院規則及び衆議院規則を参考に、当時の同制度をおおまかに説明すると次のとおりである。各議員への議案配付後(原則2日後以降)、本会議で議案の第一読会が開かれ、議案を朗読した後(議長により省略可。)、國務大臣、政府委員又は発議者は議案の趣旨説明(衆議院は、「趣旨の弁明。')ができた。第一読会の趣旨説明後、議案は委員に付託される。委員会での審査後、本会議で第一読会の続きとして委員長報告を待って第二読会開会の可否が決定された(否決の場合、議案は廃棄。)。第二読会では議案の逐条朗読(議長により省略可。')が行われ、議案に対する修正動議が提出できた。第三読会では第二読会の決議を議案とし、議案全体の可否を議決した(字句修正以外、内容の修正は原則不可。)(貴族院事務局『大正10年12月増訂 貴族院要覧(甲)』(貴族院事務局、大正10年)45~47頁、衆議院事務局『大正12年1月 衆議院要覧 上巻』(衆議院事務局、大正12年)60~63頁)。

秦議員は、「帝都復興」の概念について、住居の安定、経済機能の復活、交通・通信機能の改善など全ての機能を元通りにするのみならず、将来の発展に備えるための諸施策を実施するものであるとした。それにもかかわらず、政府の復興計画は東京、横浜の道路、港湾、運河を拡張、新設する都市計画に過ぎないと断じ、その都市計画も土地区画整理が主となっている旨述べた。そして、第47回帝国議会議を復興議会議と例えて経済機能、通信機能、交通機能の発達を十分に行う方法を議論しているもののように世間の人々は思っているが、政府の提案は都市計画のうちの土地区画整理に過ぎず、その予算も土地買収費が大部分を占めているとした。さらに、土地区画整理は、土地所有者（地主）が組合を設けて行うことが都市計画法で定められているが¹³¹、その仕組みを無視し、地方公共団体にも委ねることなく、国が強制的に行う仕組みとするのかと批判した。特に、これまで宅地等の障害物があって土地区画整理が困難だったときには、東京市や横浜市といった地方公共団体に任せおきながら、それらが焼失し土地区画整理の実施が容易になったとたん、焼失面積が広大で、莫大な予算が必要であるからという理由で国が行い、地方公共団体に任せないことの是非についても質問した¹³²。

後藤内務大臣は、大災害を想定していない¹³³従来の都市計画法では円満に運用できず、帝都復興計画法案によらなければ街路、公園、運河等の整備を速やかに施行することができない旨発言するとともに、地方公共団体に任せずに、都市計画を改めて国において行うということが、復興事業を迅速かつ容易に実行するために必要だからであると反論した¹³⁴。

¹³¹ 当時の都市計画法第12条第1項において、都市計画区域内における土地についてはその宅地としての利用を増進するため土地区画整理を施行することができるとし、同条第2項において前項の土地区画整理に関しては都市計画法に別段の定めのある場合を除くほか、耕地整理法を準用するとされていた。

¹³² 第47回帝国議会議衆議院議事速記録第3号38～39頁（大12.12.13）。帝都復興計画法案第3条には、「行政庁又ハ公共団体カ施行スル土地区画整理」と書かれているが、具体的には、東京市の土地区画整理については、焼失面積約1,049万坪のうち1,000万坪（約33km²）について測量を行い、そのうち700万坪（約23.1km²）を区画整理区域とし、1区域を3～5万坪に分け、各区域の状況を勘案して適当な設計を定めて施業する方針が立てられた。土地区画整理の施行により道路、広場、運河その他の公共の用に供すべきものとなった土地を全て国の所有地に編入する制度を定め、その区画整理後の宅地の総面積が区画整理前の総面積より1割以上減縮する場合、その1割を超える部分に対し勅令の定めるところにより補償するとし、その予算として合計4,050万円を計上していた（『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）140～141頁）。

¹³³ 都市計画法が関東大震災のような災害を想定したものではなかったということは、これ以外の場所で何度も繰り返し議論されていたため、当時の関係者間では、既に共通認識化しており、後藤内務大臣は、会議録上は発言していない。ただし、この部分を入れないと意味が伝わらないので筆者の方で意図的に追加している。

¹³⁴ 第47回帝国議会議衆議院議事速記録第3号41頁（大12.12.13）

次に、秦議員は、帝都復興計画法案を見ると都市計画法に関して土地区画整理に関する特別規定を設けたに過ぎないとし、帝都復興においてそのような特別規定が必要であるとするならば、東京、横浜以外の都市で大火災が発生したときにも同様の仕組みが必要となるので、大火災に対応する特別規定として都市計画法を改正するにとどめれば良く、「帝都復興計画法案」という題名を付けること自体が問題ではないかと批判した¹³⁵。

後藤内務大臣は、街路と運河と公園は帝都復興の基礎であり、土地区画整理ができなければ建築の基礎ができないとした。また、復興院が行う事務も土地区画整理を第一としており、一見すると都市計画法の土地区画整理だけ実施するよう見えるが、これは一部を見て全体を見ないものだと反論した。そして、復興院も一部と全部の関係を持っていて¹³⁶、帝国の政治の中心、文化の中心たる帝都を構成しているために、これらの全部と一部を善くして帝都復興を完成するものであるから帝都復興という名があり、その実が小さいものだという事は、誠に了解を徹底していないと質問者を批判するとともに、帝都復興は帝国の復興という力によってできるものであり、詔書の内容を肝に銘じて、その完成を期することは明瞭なことだと主張した¹³⁷。

ウ 帝都復興計画法案の修正

帝都復興計画法案外二件委員会¹³⁸では、15日から同法案に対する審査が行われた。同月20日の同委員会（第4回）において政友会の小橋一太議員¹³⁹から修正案が提出され、その主な内容は以下の4点であった。

第一点は、法律の名称を「帝都復興計画法」から「特別都市計画法」に改め、第1条の「復興計画」を「特別都市計画」に改めたことであった。その理由は、帝都復興計画法案の内容のほとんどが土地区画整理に関する規定で

¹³⁵ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号39頁（大12.12.13）

¹³⁶ 秦議員は、帝都復興と称しても都市計画のうちの土地区画整理を行うに過ぎず、復興院の業務も内務省都市計画局から東京と横浜だけを抜粋したに過ぎないと批判しているので、おそらく、後藤内務大臣は、その一部にしか見えない土地区画整理事業が帝都復興の各事業全体と深くつながっていると言いたいのではないかと思われる。

¹³⁷ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第3号41頁（大12.12.13）

¹³⁸ 帝都復興計画法案のほかは、①「復興事業ノ施行ニ伴ヒ支払フヘキ金額ヲ国債証券ヲ以テ交付スル等ニ関スル法律案」、②「震災善後公債法案」であった。①は復興事業の施行に伴い土地所有者その他の利害関係人に支払うべき補償金その他の金額について5分利付き国債証券をもって交付することを主な内容としており、②は震災に伴う復興事業に関する経費支弁のため政府が5億9,800万円を限度に公債を発行し、又はこの繰替支弁のため借入金を行うことができることを主な内容とした。

¹³⁹ 小橋一太（明治3（1870）年生まれ）は、内務省出身で、内務省衛生局長、同地方局長、同土木局長、内務次官等を歴任し、第14回衆院選挙で熊本県第1区から選出された（『大正12年1月衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）276頁）。

あり、それらは都市計画法の特別規定であって、「帝都復興計画」という大きな名前の下に表現する必要がないからだとした。むしろ、その内容にかなうよう、都市計画法から独立した意味を明らかにするため、「特別都市計画法」に改めたとした¹⁴⁰。

第二点は、第3条第1項において土地区画整理の施行主体について行政庁又は地方公共団体と限定的に規定している部分を削除し、土地所有者又は土地区画整理組合が特別都市計画法によって土地区画整理を行う場合を法律上明らかにしたとした。その理由は、衆議院修正予算案において行政庁の土地区画整理を最小限にとどめる修正を行った関係もあり、土地区画整理の性質上、土地所有者の利益を増進する関係から、その精神は土地所有者や土地区画整理組合の自治自由にあることを踏まえ、土地所有者や土地区画整理組合が特別都市計画法によって耕地整理法の規定に制限されることなく、土地区画整理を行えるようになるからだとした¹⁴¹。

第三点は、新たに第4条（新第4条）を追加し、第1項で土地区画整理を施行するため土地区画整理組合を設立しようとする場合において、土地所有者が同意をするに当たっては、勅令の定めるところにより借地法（大正10年法律第49号）にいう借地権者の同意を得ることを要する旨、第2項で第1項の借地権者は登記がない場合でも耕地整理法第2条の2の規定¹⁴²により第1項の土地区画整理組合の組合員となることができる旨をそれぞれ定めたとした。その理由は、都市計画法制定当時は借地法が公布されておらず、借地権が法律上認められていなかったが、今回、土地所有者が土地区画整理組合を作って土地区画整理をする場合には、借地権者の権利を尊重して、その同意を得させることが適当であるからだとした¹⁴³。

第四点は、旧第9条（新第10条）の内閣総理大臣の監督の下に属していた補償審査会について、主務大臣の監督の下に属することに改めたとした。その理由については、帝都復興予算案の修正がなされ、復興院を廃止する代わりに、土地区画整理事業の主務官庁である内務省に復興計画事業を遂行する機関（内務省復興局）が設置されるからであるとした¹⁴⁴。

¹⁴⁰ 第47回帝国議会衆議院帝都復興計画法案外二件委員会議録第4回2～3頁（大12.12.20）

¹⁴¹ 同上

¹⁴² 耕地整理法第2条の2第1項「登記シタル地上権、永小作権、土地賃借権ヲ有スル者又ハ国有林野法若ハ官有地取扱規則ニ依ル予約開墾者ハ土地ノ所有者及賃貸人ノ同意ヲ得タルトキハ其ノ土地ニ付第三条ノ規定ニ依ル整理施行者又ハ耕地整理組合ノ組合員ト為ルコトヲ得」（耕地整理法中改正法律（大正3年法律第32号）（『官報』第499号（大正3年3月31日）774頁）

¹⁴³ 第47回帝国議会衆議院帝都復興計画法案外二件委員会議録第4回2～3頁（大12.12.20）

¹⁴⁴ 同上3～4頁

憲政会の作間耕逸議員¹⁴⁵は、小橋議員の修正案では地主、借地人を加えた組合を設立し、12間未満の道路に関係する土地の土地区画整理をさせることになっているが、焼失区域の地価は「金一升、土一升」と称されるように高く、利害の複雑に絡んだ地域で、地方の耕作地と同様の方法では、かえって紛擾を頻発させ、復興の促進が阻害されるとして反対し、革新倶楽部の湯淺議員も同様に反対したが¹⁴⁶、同委員会で小橋議員の修正案と残り原案が可決された。同日開会された本会議における同法案の第二読会では、委員会での同修正について討論が行われたが、政友会の圧倒的多数を背景に可決された。

貴族院では、12月21日の本会議において帝都復興計画法案の第一読会で趣旨説明と質疑が行われ、付託委員の選挙が行われた。そして、同月22日、帝都復興計画法案外二件特別委員会で審査が行われることとなった。

22日の同特別委員会では、例えば、茶話会の若槻禮次郎議員は、衆議院の修正案によって、12間未満の道路については、国ではなく土地区画整理組合が土地区画整理を行うことになるため、それら道路の幅員が不統一あるいは現状のままとなるおそれがあるのではないかと質問したが、後藤内務大臣は、国はその部分の指導ができず、道路の幅員の変更の是非については土地区画整理組合の理解により進む可能性がある旨答弁した¹⁴⁷。

質疑の後、公正会の斯波忠三郎議員¹⁴⁸から、世界の五大国の一国である日本の帝都を復興させるには、経済的な都市計画を徹底的にやらなければならないが、政府原案の第3条から「行政庁又ハ公共団体」を削除し、新第4条を改めて定めると、土地区画整理組合が土地区画整理を断行することは困難であり、帝都復興の趣旨を没却するものとなるとして、帝都復興計画法案に反対し、衆議院による修正前の政府原案に戻す修正案が提案された¹⁴⁹。

また、同成会の伊澤多喜男議員¹⁵⁰からは、土地区画整理によって土地所有

¹⁴⁵ 作間耕逸（明治13（1880）年生まれ）は、弁護士となり、東京市会議員、東京市参事会員を歴任し、第14回衆院選挙で東京府第8区から選出された（『大正12年1月 衆議院要覧 下巻』（前掲脚注77）289頁）。

¹⁴⁶ 第47回帝国議会衆議院帝都復興計画法案外二件委員会議録第4回5頁（大12.12.20）

¹⁴⁷ 第47回帝国議会貴族院帝都復興計画法案外二件特別委員会議事速記録第1号21～22頁（大12.12.22）

¹⁴⁸ 斯波忠三郎（明治5（1872）年生まれ）は、男爵で、東京帝国大学工科大学教授兼特許局技師であり、航空工学の権威で同大学航空研究所長であった。大正6年から貴族院男爵議員として在職していた（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）459、461、511頁）。

¹⁴⁹ 第47回帝国議会貴族院帝都復興計画法案外二件特別委員会議事速記録第1号24頁（大12.12.22）

¹⁵⁰ 伊澤多喜男（明治2（1869）年生まれ）は、内務省出身で、和歌山県知事、愛媛県知事、新潟県知事、警視總監、大礼使参与官等を歴任し、大正5年、貴族院勅選議員に勅任された（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）559～560頁）。

者は地価の高騰の恩恵を被るので、土地区画整理における土地の提供は無償で良く、1割を超える提供部分に対して補償する必要はないため、政府原案に戻した上で旧第7条を削除すべきとする修正案が提案された¹⁵¹。

討論においては、交友倶楽部の和田彦次郎議員は、帝都復興計画法案に賛成するものではないが、政府が衆議院修正予算案に賛成しており、12間未満の街路整備費と土地整理費が削減されている状況では政府原案に戻しても早期復興に支障が出るので賛成せざるを得ないとして帝都復興計画法案に賛成する旨述べた。無所属の永田秀次郎議員や研究会の藤山雷太議員も同様に賛成に回り、若槻議員のみ斯波議員の修正案へ賛成する旨述べた¹⁵²。

そして、伊澤議員の修正案は賛成者がなく採決もされず、斯波議員の修正案は否決され、衆議院で修正された帝都復興計画法案が可決された¹⁵³。

23日の本会議では、第二読会で異論も出ず、同法案が可決された。

(3) 「臨時物資供給令」及び「臨時物資供給特別会計令」の不承諾

臨時物資供給令（大正12年勅令第420号）は、関東大震災による地震被害のために国内産業による物資供給が停滞してしまい、生活必需品を始め、住宅等の諸材料の供給の見通しが全く立たなくなったことから、政府において、物資の円滑な供給を図るために発せられた緊急勅令¹⁵⁴であった。その主な内容は、次のとおりであった。①米穀以外の生活必需品、土木又は建築の用に供する器具、機械及び材料の供給を円滑に行う必要があると認められるときに、政府がそれらの物資を命令により指定し、その買入れ、売渡し、交換、加工、貯蔵を行い、又は他人に委託して買入れ若しくは売渡しを行うことができること。②期間を定めて①の物資の輸出を制限又は禁止できること。③①の物資の生産者、取引業者、倉庫業者等に対し必要な報告を命じ、官吏又は吏員をして営業所、倉庫等に立入り、帳簿や物件を検査できること。④③の命令に違反し、又は官吏若しくは吏員の職務の執行を妨害した者は、500円以下の罰金とすること。

同時に、臨時物資供給特別会計令（大正12年勅令第421号）も発せられた。その主な内容は、次のとおりであった。⑦臨時物資供給令の①の買入れ、売渡し等に関する歳入歳出については、一般会計と区別した特別会計を設置すること。

¹⁵¹ 第47回帝国議会貴族院帝都復興計画法案外二件特別委員会議事速記録第1号24～26頁（大12.12.22）

¹⁵² 同上26～27頁

¹⁵³ 同上27頁

¹⁵⁴ 緊急勅令とは、帝国憲法第8条に基づき、天皇が公共の安全を保持し又はその災厄を避けるため、緊急の必要により、帝国議会閉会の場合、法律に代るものとして発する勅令であり、次期帝国議会に提出して承諾されないときは将来に向かってその効力を失うとされた。

④同特別会計に属する経費の支弁のため、政府は同特別会計の負担において1億円を限度に借入れができること。⑦大正14年3月31日までの期間を通し一会計年度として整理¹⁵⁵しつつ当該年度限りで廃止すること。

臨時物資供給令の①の物資の品目については、9月22日、農商務省令により、①魚介類、②綿毛製衣類及び夜具類並びにその材料、③薪炭、④木材、⑤亜鉛板及び薄鉄板類、⑥釘及び鉄線類、⑦屋根葺材料及び畳^{たたみむしろ}類が指定された。臨時物資供給令及び臨時物資供給特別会計令（併記する場合は以下「両令」という。）は、復興院官制が定められて後の10月4日、農商務省から復興院に引き継がれ、11月7日には、閣令¹⁵⁶により指定品目は、①薪炭、②木材、③亜鉛板及び薄鉄板類、④釘類とされ、7品目から4品目へと削減された¹⁵⁷。

両令はともに、帝国憲法第8条第1項の規定に基づき、天皇が公共の安全を保持し又はその災厄を避けるため、緊急の必要により帝国議会閉会の場合において法律に代る勅令として発せられたものであった。そのため、臨時物資供給特別会計令に定められた大正14年3月31日の廃止の期日まで両令を有効なものとするには、帝国議会での承諾を得る必要があった。第47回帝国議会において、後藤内務大臣は、将来においても現下の事情を鑑みて、臨時物資供給令を維持する必要があると説明した¹⁵⁸。

両令の承諾を審査するため、衆議院に「臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会」が設置された。同委員会は、12月15日から22日まで5回にわたり開会されたが、同月19日開会の同委員会（第3回）で採決の結果、両令は不承諾とされ、同月20日開会の同院本会議でも不承諾と決せられた。また、衆議院における不承諾を受け、その後、両令は、貴族院で議題とされなかった。

なお、「臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外1件委員会」で討論を行ったの

¹⁵⁵ 臨時物資供給特別会計の期間を大正14年3月31日までの1年半とした理由について、大蔵省は、物資を注文して国庫に代金が入るまでに10か月ぐらいかかる（大部分の物資は海外から購入するため、注文から日本に現品が届くまでに3～5か月かかり、物資を売り渡したとしても被災地の商業機関が打撃を受けており、直ちに現金で取り立てることができないため、数か月の延納を必要とする。）ので、そのぐらいの期間としておけば、震災後の差し迫った必要に応じることができるためとした。また、それを一会計年度で行うことについては、始めの半年だけで決算を行うと会計の経理の様子がわからなくなるので、物資供給の経理結果についてわかりやすくするための利便性の追求と、1年半程度なら会計検査院の監督に弊害がないことを主な理由とした（第47回帝国議会衆議院臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会議録第2回15～16頁（大12.12.17））。

¹⁵⁶ 閣令は、その主任事務につき行政官庁である内閣又は内閣総理大臣が発する命令のことである（『新法学辞典』増補第1版（前掲脚注16）98頁）。

¹⁵⁷ 第47回帝国議会衆議院臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会議録第1回（大12.12.15）2～3頁

¹⁵⁸ 第47回帝国議会衆議院議事速記録第4号（大12.12.14）95頁

は、政友会の一宮房治郎議員^{いちのみや}と矢野丑乙議員^{うしおと}、憲政会の藤井啓一議員と高田耘平議員^{うん}であった。政友会は兩人とも不承諾の討論であったが、憲政会は藤井議員が承諾で高田議員が不承諾となって同じ会派でも意見が分かれた¹⁵⁹。

討論における主な不承諾の理由は、次のようなことだった¹⁶⁰。①震災から数十日を経て、交通、通信などが平時に近い状況に復旧しつつあり、物資の供給を信用も経験もある民間事業者任せでも問題ないと思われること。②政府が物資の買入れと売渡しを行う場合、輸入税等が免除され、無利子で調達した国費を原資とするなど有利な条件で行われるので、それだけで民業圧迫のおそれがあること。③買入れや売渡しの経験がない政府がそれらを行うことは、各方面において不便を生じること。④政府がどのような価格で買入れて、売渡しを行うのかあらかじめ公表されないので、民間の商業者に不安を与えていること。⑤一時的な相場の変動を防ぐ理由のほかにその必要性が認められないこと。⑥商人が不安がって東京や横浜の被災地への物資の供給をし難くしていること。

これに対して、松木復興院副総裁からは、特に民業圧迫については、政府としても注意を払っていたとし、政府による物資の買入れ量と到着時期を公表し、民間事業者にあらかじめ考える時間を与えるとともに、買入れ量や価格を公表することで市価が下落に向かった旨説明がなされた。卸売業者などからは配給の任に当たることが熱望されており、政府の買入れ方法が民間の事業者を困惑させ、圧迫しているという非難は多く受けていない旨反論もなされた。そして、復興院には民間からも知識経験豊富な参与が参画しており、衆知を集めて事業を実施している旨や、被災した市民の需要物資を少しでも十分に、容易に、安価に供給できるように最善の努力を尽くしている旨説明がなされた¹⁶¹。

両令の帝国議会における不承諾を受け、12月24日、両令は将来に向かってその効力を失った¹⁶²。これは、復興院官制に定められた物資供給局の事務、すなわち、臨時物資供給令の施行その他復興事業に要する諸材料の調達に関する事務の廃止を意味した。

¹⁵⁹ 第47回帝国議会衆議院臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会議録第3回3頁（大12.12.19）。衆議院本会議（大12.12.20）の日程第5「臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）」、同第6「臨時物資供給特別会計令（承諾ヲ求ムル件）」における、「臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会」の委員長報告では、「採決の結果、1名を除くほか全部、本案は承諾を与える必要なしと決定したのであります」としており（第47回帝国議会衆議院議事速記録第7号170頁（大12.12.20））、同委員会で承諾したのは藤井議員だけであった。

¹⁶⁰ 第47回帝国議会衆議院臨時物資供給令（承諾ヲ求ムル件）外一件委員会議録第3回2～4頁（大12.12.19）

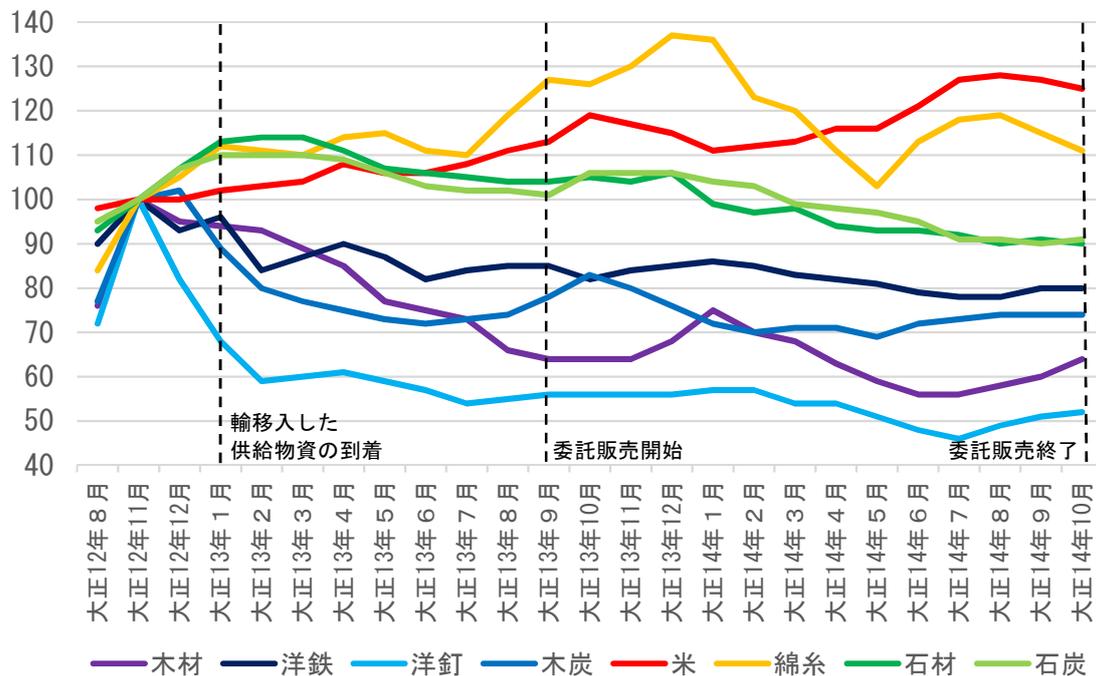
¹⁶¹ 同上4～5頁

¹⁶² 臨時物資供給令ノ効力ヲ将来ニ失ハシムルノ件（大正12年勅令第509号）及び臨時物資供給特別会計令ノ効力ヲ将来ニ失ハシムルノ件（大正12年勅令第510号）が裁可された。

なお、臨時物資供給特別会計の残務は、一般会計に承継され、復興院廃止後の事務処理は、内務省復興局経理部で行われた。新たな購入契約が結ばれることはなかったが、予約も含め既に契約した物資に対する支払そのものは大正14年度まで続き、政府の最終支払額は約4,803万円となった¹⁶³。

ところで、図表4は、臨時物資供給令の対象となった供給物資（木材、洋鉄、洋釘、木炭）と、11月の閣令で外された綿糸、その対象とならなかった一般物資（米、石材、石炭）の市価変動表である。

図表4 震災前後の供給物資及び一般物資の市価変動表



(注) いずれの物資も大正12年11月の市価を100としている（日銀調べ）。
 (出所) 復興局経理部「臨時物資供給事業誌」（大正15年9月）470～471頁より作成

図表4によると、松木復興院副総裁が言ったとおりに供給物資については価格下落効果があったことがわかるが、一般物資の米や綿糸は驚くほどには上昇していない。その理由としては、震災に際して暴利を得る目的で生活必需品¹⁶⁴を買い占め、売り惜しみ、不当な価格で販売した者を懲役や罰金に処す「暴利

¹⁶³ 復興局経理部「臨時物資供給事業誌」（大正15年9月）118～119頁

¹⁶⁴ 9月7日の農商務省令臨第1号により生活必需品として、①食料品、②炊爨具（すいさんぐ）及び食器、③薪、炭、油その他の燃料及び照明用品、④船車その他の運搬具及びこれに使用する消耗品、⑤建築材料（錠、畳、建具及び家具を含む）及び建築用具、⑥薬品その他の衛生材料、⑦綿、毛、綿糸、綿毛糸、綿毛布及びその製品、⑧紙類、⑨梱包用材料、⑩履物、雨具及び掃除用品、⑪筆墨その他の文房具が指定された。

取締ノ件」(大正12年勅令第405号)¹⁶⁵によることも考えられる。

また、震災前の市価よりも大幅な値下がりを示している洋釘については、第47回帝国議会で矢野議員が、政府の力で価格抑制した品物の値段が生産費よりも低い「投売り相場」となっても、そのまま抑制し続けるのであれば民業圧迫となるのだと指摘していたように¹⁶⁶、臨時物資供給令の継続でもう一段強い価格下落を招いていれば、そのような事態になっていたかも知れず、結果的には、物資供給局の役割が既に終了していた可能性は否めない。

6. おわりに(「帝都復興ニ關スル決議」)

このように見てくると、衆議院では、政友会の圧倒的多数をもって、復興院は予算面から全額削減されただけでなく、法制上の権限からも業務の削減が行われた。特に、秦議員や小橋議員のような内務省出身の政友会所属議員が議会における復興院の廃止に向けて大きな役割を果たすこととなった。一方、貴族院では、帝都復興予算案や帝都復興計画法案などについて、政府の原案にも衆議院の修正にも納得はできないが、復興を遅らせるわけにいかないので仕方なく賛成しようという雰囲気が強かった。

それに関して、12月23日の貴族院本会議において「帝都復興ニ關スル決議案」が発議された。同決議案の趣旨は、次のようなものであった。すなわち、政府が提出した復興計画は、審議会、衆議院での議論を受けてその都度改変されており不安がある。政府に、定見や方針も確立していないようである。しかも、復興事業の全体像が示されず、今回示されたのは土地区画整理と街路整備という復興事業の一部だけで、交通、衛生、通信など現代都市の趨勢に沿うようには充実していない。政府は、東京大帝都の100年の将来を見通して、いかに都市が膨張しても、それに順応するようにその基礎を樹立するようお願いしたい。すなわち、この度提出した復興計画を第一歩として、将来財政の許す限度において、これを充実し、完璧なものとして欲しいというものであった¹⁶⁷。

同決議案では、衆議院修正予算案や帝都復興計画法案などでお互いに賛否を異にしていた議員が一同に賛成し¹⁶⁸、まるで、貴族院の矜持を示すために行わ

¹⁶⁵ 第47回帝国議会では、本緊急勅令については承諾された。

¹⁶⁶ 第47回帝国議会衆議院臨時物資供給令(承諾ヲ求ムル件)外一件委員会議録第3回5頁(大12.12.19)

¹⁶⁷ 「帝都復興ニ關スル決議案」の本文は、「帝都復興ノ計畫ハ須ラク帝都百年ノ計ヲ根基ト爲シ而シテ其ノ遂行ハ國家財政ノ實狀ニ鑑ミ緩急其ノ宜シキニ從フヲ要ス今次ノ復興計畫ハ數々變改ヲ重ネテ尚未タ盡サルノ憾アリ政府ハ克ク慮ヲ遠キニ致シ補正以テ其ノ大成ヲ期スヘキモノト認ム」であった(第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号195頁(大12.12.23))。

¹⁶⁸ 発議者は、蜂須賀正韶(はちすかまさあき)議員、佐佐木行忠議員、前田利定議員、江木千

れたかのようにであった。

「帝都復興ニ關スル決議案」の趣旨を述べた研究会の前田利定議員¹⁶⁹は、山本総理が突然に衆議院修正予算案を認めたことは、憲法上類例のないことで、遺憾であるとした。また、予算については、衆議院は先議の府であるが、貴族院と衆議院の権能には差異がないとし、衆議院で議決した修正加除については、貴族院が更に慎重審議を行えば、これに修正を加えられることは憲法が認めているところだとした。さらに、たとえ衆議院で修正されようとも、貴族院の審議の結果次第では帝都復興予算案に復活する場合もあり得るわけで、政府は自らの案を信じ、実行する勇気があるなら、「刀折レ矢尽クルマデ」原案を維持する責任を果たすべきだとした。政府が衆議院修正予算案に賛同したことについては、貴族院を無視するような考えはなかったとしても、その事実に対し、貴族院としては沈黙しているわけにいかず、苦言を述べる次第であるとした¹⁷⁰。

さらに、公正会の藤村義朗議員¹⁷¹、研究会の大河内正敏議員¹⁷²、同成会の西久保弘道議員¹⁷³から同決議案への賛成討論が行われた。藤村議員は、衆議院修正予算案は復興計画を多数党による党利党略のための政争の具にしたものであると批判し、現行の復興計画は「姑息不備不完全又不満足ノモノ」であるとして、同決議案は貴族院の意思の在る所を明白に表示したものであるとした¹⁷⁴。大河内議員は、復興計画で処理すべき第一は鉄道で、横浜については港湾であるが、審議会でその根本を覆されたことに政府が応じたことが最も遺憾であったとし、予算の削減に遭う度に根本が覆る政府の復興計画の在り方を主義や方針がないと批判した¹⁷⁵。西久保議員は、帝都復興においては精神の復興が重要

之議員、河村讓三郎議員、阪谷芳郎議員の6名であった。賛成者は、例えば、衆議院修正予算案の修正をめぐる発議者の阪谷議員と意見を異にした八條議員、渡邊議員、服部議員や、帝都復興計画法案の修正をめぐる互いに意見を異にした斯波議員、和田議員などを含め、総勢59名に上った（第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号194～195頁（大12.12.23））。

¹⁶⁹ 前田利定（明治7（1874）年生まれ）は、子爵で、陸軍出身であり、逓信大臣（加藤（友）内閣）を務めた。明治37年から貴族院子爵議員として在職していた（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）448、454、460、495頁）。

¹⁷⁰ 第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号195～199頁（大12.12.23）

¹⁷¹ 藤村義朗（明治3（1870）年生まれ）は、男爵で、ケンブリッジ大学留学後、九州学院及び済々黌（せいせいこう）教授、上海共同租界参事会員等を歴任した。大正7年から貴族院男爵議員として在職していた（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）461、517頁）。

¹⁷² 大河内正敏（明治11（1878）年生まれ）は、子爵で、東京帝国大学工科大学教授（工学博士）であった。大正4年から貴族院子爵議員として在職していた（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）458、460、499頁）。

¹⁷³ 西久保弘道（文久3（1863）年生まれ）は、内務省出身で、福島県知事、北海道庁長官、警視總監、大礼使参与官等を歴任し、大正5年、貴族院勅選議員に勅任された（『大正12年12月増訂 貴族院要覧（乙）』（前掲脚注10）560頁）。

¹⁷⁴ 第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号202～203頁（大12.12.23）

¹⁷⁵ 同上204～205頁

であり、党勢拡大のためなら何でもする多数党と妥協することをやめ、多数党を圧伏するぐらいでなければ、政府は本当の神聖な仕事は出来ないとした¹⁷⁶。

貴族院の理想を掲げた「帝都復興ニ關スル決議案」に対し、山本総理はその精神に敬意を表し、復興予算を執行するに当たっては、政府は帝都100年の大計を案じて万一にも累を将来に残さないよう、必ず適当な機会にこれを補正する余地を存することにすると述べ、同決議案は過半数で議決された¹⁷⁷。しかし、注文を付けられた第二次山本内閣は、この4日後に発生した摂政官暗殺未遂事件である虎ノ門事件の責任をとって総辞職に追い込まれ、震災復興の指揮は、清浦内閣へと引き継がれていった。

復興院は帝国議会の議決に従って、大正13年2月23日に廃止されると同時に、同日、内務省復興局が発足した¹⁷⁸。その後、昭和金融恐慌や、世界恐慌の荒波にもまれながらも帝都復興事業は進んでいき、その完了を記念して、昭和5年3月に帝都復興祭も開催された。

例えば、東京市の土地区画整理事業は、昭和4年度までの7か年に延長され、全焼失区域約1,049万坪（約34.7km²）のうち約90%の約943万坪（約31.1km²、66区に分けられ国が15区、東京市が50区¹⁷⁹を施行。）で実施された¹⁸⁰。街路事業は、昭和5年度までの8か年に延長された¹⁸¹。街路は、幹線街路、補助線街路、区画整理街路に分けられ、国が52の幹線街路と15区内の区画整理街路を、東京市が122の補助線街路と51区内の区画整理街路をそれぞれ担当した¹⁸²。この結果、11.7%に過ぎなかった東京市の総面積に占める道路の割合は、18%になった¹⁸³。

しかし、第二次世界大戦では、阪谷議員が懸念したように、空襲による大火

¹⁷⁶ 第47回帝国議会貴族院議事速記録第9号205～206頁（大12.12.23）

¹⁷⁷ 同上206頁。山本総理の発言は、同決議案を真摯に受け止めたのか、更なる「變改」を重ねようとするのか伝わりにくいところがあるが、少なくとも後藤内務大臣は、削減された帝都復興予算を通常議会で復活し、政友会と一戦を交え、応じなければ衆議院解散に踏み切るべきとの考えを有していたとされる（『後藤新平 第四卷』（前掲脚注21）734～737頁）。

¹⁷⁸ 復興局の官制は、長官1名、技監1名など1,038名の職員が置かれた。復興局には長官官房のほか整地部、土木部、建築部、経理部が置かれた（『帝都復興院事務経過』（前掲脚注23）207～208頁）。

¹⁷⁹ 当初51区であったが、うち赤坂溜池方面第27区（約6.6万坪（約0.2km²））は後に除外された（東京市役所『帝都復興区画整理誌 第一編 帝都復興事業概観』（東京市役所、昭和7年）407頁）。

¹⁸⁰ 『帝都復興区画整理誌 第一編 帝都復興事業概観』（前掲脚注179）407頁

¹⁸¹ 同上413頁。なお、種々の支障により予定の進捗ができず残工事を生じたものに対しては、既定予算の範囲において昭和6年度も事業が行われた（同413頁）。

¹⁸² 『帝都復興区画整理誌 第一編 帝都復興事業概観』（前掲脚注179）406頁

¹⁸³ 同上414頁。なお、昭和5年10月時点で、大都市と道路における面積割合は、ワシントン54%、ウィーン35%、ニューヨーク35%、ベルリン26%、パリ25%、ロンドン23%とされていた（同415頁）。

災によって関東大震災と同様に多くの町が灰燼に帰した。これは、市街地建築物法第26条において認められる道路の幅員が9尺(約2.7m)のままで据え置かれたこともあり、若槻議員が懸念したように土地区画整理事業で幹線街路のブロック内の道路の幅員が震災前と同様に据え置かれ、木造密集市街地の解消に至らなかったことが大きな原因であった。

市街地建築物法における道路の幅員が4m以上に引き上げられたのは¹⁸⁴、帝都復興祭から8年後の昭和13年であった。市街地建築物法中改正法律案の末次信正内務大臣からの提案理由説明においては、自動車交通上、火災延焼防止上、採光通風等保健衛生上の必要と防空の見地からの必要によるとされた¹⁸⁵。

戦後定められた建築基準法第42条でも、道路の幅員は原則4m以上とされている。耐震建築や耐火建築の技術はこの100年間で大きく向上してきたが、道路の幅員の基準は85年以上もほとんど変わらぬままとなっている。

令和6年能登半島地震でも輪島市等で大規模火災が発生したが、地震時の大規模火災の抑制は未だに全国的な課題であり、十分な消防活動が行える道路の拡幅が必要だとした阪谷議員が貴族院予算委員会や同本会議で示した課題は、100年経っても残されていると思われる。首都直下地震や南海トラフ地震の発生が懸念される中、地震時に円滑な消火・救援活動が実施できるよう、6m以上の幅員の道路¹⁸⁶の整備や消火栓の断水対策等が全国的に一層必要となろう。空き家や所有者不明土地がもたらす負の影響が各地で深刻化しつつあるが、それらを道路へ吸収する取組を一層進めるなど、地震火災による大規模な延焼を防ぎ、人々の命や財産を救うことが必要である。火災旋風の脅威は消えておらず、本所区の旧陸軍被服廠跡¹⁸⁷のような大規模延焼による大量死を防ぐためには、阪谷議員が示した課題に一步でも近付くことが防災の理想と言えよう。

(内線75287)

¹⁸⁴ ただし、行政官庁が市街地の状況により認めたものや、土地区画整理設計又は行政官庁の指定した建築線に基づき築造したものは2.7m以上の幅員があれば道路とみなされた(『官報』第3367号(昭13.3.28)857頁、『官報』第3601号(昭14.1.9)98頁)。

¹⁸⁵ 第73回帝国議会貴族院市街地建築物法中改正法律案特別委員会議事速記録第1号1頁(昭13.3.4)

¹⁸⁶ 例えば、地震防災対策特別措置法第3条第1項の規定に基づく避難地等に係る主務大臣が定める基準(建設省告示第1029号)では、「消防活動が困難である区域の解消に資する道路」(市街地において幅員6m以上の道路からホースが到達しない区域において新設し、又は改築される道路)の幅員は6m以上とされている。また、東京都「防災都市づくり推進計画」においても、主に消火・救援車両の通行、円滑な消火・救援活動を考慮する「防災生活道路」の幅員も6m以上とされている(東京都「防災都市づくり推進計画」(令和2年3月改定)3-10、資-4頁)。

¹⁸⁷ ここでは、東京市の焼死者数約52,000人のうち約38,000人が亡くなった(『広報 ぼうさい No. 40』(前掲脚注4)13頁)。