

## 財政からみた関東大震災

- 1 はじめに
- 2 背景
- 3 関東大震災による東京の被害
- 4 震災復興予算
- 5 震災前後の東京市財政
- 6 復興事業の他事業への影響
- 7 おわりに

新井邦夫\*

### 要 約

東京市の財政規模が1億円であった時点において、震災による被害は約50億円と見積られた。この災害の復興のために東京市は約6億円を必要とする計画に基く事業を実施した。財源のほとんど全ては公債の発行に頼った。このため財政は極度に逼迫したが、第2次世界大戦前後のインフレーションによって減価された。震災復興にほとんど全ての資金が費やされたために、他事業の進捗が遅れた。特に人口集中に伴う流域の都市化対策の実施は第2次大戦前においてはほんの一部で実施されたにすぎない。

### 1 はじめに

「現在、東京と横浜とに残っているものは、悉く巨大なる灰燼の塊であるが、新しい横浜と、新しい東京とが死灰の中から5年以内に勃興して来るのは、記者が確信しているところである。従来、東京と横浜には近世式下水工事がなかった。新しい都市計画には、それが容易に実行される。また東京にも横浜にも狭い不衛生な街衢があった。新計画の都会には之は再現されてはならない。非常に美しいが、然しまた非常に危険で邪魔になる横丁や急角度のない、広い街路が設計され、交通

系統は著しく改善されるだろう。建築物は、今回の莫大なる損害によって学び得たる教訓、すなわち地震と火事のために受ける危険を最小限にすることを、具体化するような設計に従って建築されるだろう。

総てこれには経費がいる。然も莫大な金額が既に失われている。それでも復興事業は行なわれなければならない。……」（世界思潮研究会，1923）

以上は、1923年9月25日の英国マンチェスターガーディアン紙に記載された記事の一部である。実際この記事の通り、ドラスティックな復興がなしとげられた、と考えてよい。しかしながら、この

\* 東京都立大学都市研究センター（非常勤研究員）千代田デニス・アンド・ムーア

記事の後段に指摘されている経費は、確かに膨大な額であった。その財源をどこに求め、どのように清算したのであろうか？

自然科学系の研究者は、この種の問題は苦手である。しかし、いかに理想的な防災施策であっても財源の裏付けなくては、それが現実とはならない。また、被害想定も、私有財と公共財とに分け、それぞれの現有資産に対する比として被害額を算出することによって、利用価値が一層高まる。

この小論は、被害想定手法に対する私論を展開する前段としてあらわしたものである。

## 2 背景

1920年代は、1918年に終了した第1次世界大戦と、1931年に開始された日中戦争とはさまれた時代である。経済的には戦時生産体制から平時体制への移行がスムーズに進行せず、不況が慢性化していた。1918年魚津から発生した米騒動、1927年の金融恐慌等有名な事件も発生している。

この間、第1次世界大戦に伴う戦争ブームによって、諸産業が急速に発展し、東京に資本と労働力が集中した。1921年現在東京には全国人口の5%、諸会社の資本の45%が集まっていたという(東京都, p41)。

都市への人口集中によって道路、上下水道、住宅などの公共財や社会福祉施策の充実が企図された。1923年6月に発表されたベアードの東京市政論では、次に示す8項目が指摘されている(ベアード 1923)。

- (1) 1都制の下に大東京地域を統合すること。
- (2) 大東京地域内に単一政庁を創設し、能う限り事務・事業の重複および権限の衝突を除去すること。
- (3) 帝都として必要なる支配権のみを国に保留し、市に対して一大自治権を賦与すること。
- (4) 一定の原則に基づき、かつ一定の限度内において帝都の改良事業に対して国庫より補助すること。
- (5) 街画図、不動産評価等を含む新不動産評

価制および新不動産税制の採用

- (6) 隣接土地建物の所有者等に、直接利益を与える全ての土木事業の財政手段として、特別賦課すなわち受益者負担金の原則を普遍的に適用すること。
- (7) 公共団体の直営または公共団体と私設会社との共営をもって全交通機関系統および地下鉄道の建設を統一すること。
- (8) 認許せる仕様書に準拠して建設し、かつこれを維持すべきことを誓約せる請負業者に新設道路の建設工事を命ずること。

東京の都市計画は、このベアードの論に従って設計されていくことになるが、大震災直後、彼は再び招聘され、復興に関し重要な意見をいくつか提示した。本論の主題である公債については、その保障の基礎を次のように与えた。

すなわち、地価は都市の発達とともに上昇する。ニューヨークにおいて中央公園建設後16年でその付近の地価は8倍となった例を示すまでもなく、都市基盤の整備は地価は大騰貴する。したがって都市計画事業費はこの上昇後の地価を保障の基礎とできるので、現時点における歳入や地価にこだわる必要はない。というものであった。

## 3 関東大震災による東京の被害

震災による被害額の算定はいくつか出されているが、ここでは、東京市統計課の算定を示す(表一1)。人畜の死傷、株式低落、土地価格変動、生産中止、商取引中止、無形的財産(取引先権利)、書画骨董、失業、金銀地金、震災救済費、森林田畑、運輸交通、消耗品および印紙・郵券焼失等は算定から除外されている。これらの除外項目のいくつかについては、次のような試算がある。

- (1) 株式の暴落による損害 約2.3億円

これは主要株78種について、1923年8月中の平均価格と、10月18日の価格との差に株式数を乗じたものである。

- (2) 失業者数

東京市内における失業者総数は1923年11月15日現在68766人であった。男女別内訳は、男49,372

表一 1 関東大震災による東京、横浜の被害（東京市統計課）

単位百万円

	東京(市、郡)	%	横浜	%
河港	2.6	0.1	5.4	0.6
道路	2.4	0.1	6.8	0.8
橋梁	8.4	0.2	4.8	0.5
上水道	10.1	0.3	3.0	0.3
下水道	1.2	—	1.1	0.1
船舶	8.1	0.2	3.7	0.4
電気事業	39.2	1.0	3.8	0.4
建物	1192.4	31.6	249.0	27.9
家財什器	659.8	17.5	128.0	14.3
工場機械	164.3	4.4	40.5	4.5
商品	1601.3	42.4	428.0	47.9
在庫品	87.3	2.3	19.3	2.2
合計	3777.1	100.0	893.4	100.0

人、女19,494人であり、業種別内訳は、工業25,132人、商業24,627人、戸内使用者等19,007人であった。ちなみに内務省社会局によると全国では249,910人の失業者が計上されている。

#### (3) 在留外国人の死傷および罹災者

震災による外国人の死者数は8人で、内訳は中国人6人、アメリカ人1人、イギリス人1人であった。負傷は13人で、全て中国人であった。

総計20ヵ国1702人が被災した。最も多いのは中国人で、1416人（内女性208人）、このあと、アメリカ人114人（内女性62人）、ロシア人53人（内女性15人）、イギリス人42人（内女性19人）と続く。

#### (4) 救護費

救護費の総額は約8,300万円計上された。このうち、国庫からの2,300万円以外は、義損金であった。国外からの義損金は約2,300万円であった。

表一1に示されるように総被害額は約38億円であるが、上述の除外項目をも考慮すると、少なくとも50億円は下らなかったのではないかと考えられる。これは1921年の東京市の歳出決算額の50倍、国家歳出決算額の実に3倍もの規模である。

さて、表の内容を見ると、建物、家財什器、工

場機械、商品および在庫品によって、被害額の98%が占められる。これらは、個人もしくは法人の私有財に属するものばかりである。比較として示した横浜でも同様に、上に示した東京と同じ項目の被害は全体の96.8%を占める。

一方公共財の被害の総額は約6,400万円である。軌道事業も含めた電気事業が最も多く、上水道、橋梁と続く。横浜における公共財の被害総額は約2,500万円である。

このように被災が私有財に偏重した主要原因が火災にあることは疑いもないことである。市域面積83.7km<sup>2</sup>の実に41%が焼失したのであるから…しかし、急激な都市化の進行に比し、公共財の蓄積が著しく遅れていたとも考えられる。

## 4 震災復興予算

前項に示した被害に対し、総額591,024,528円の復興予算が計上された（東京市政概要 大正15年版）。表一2にその構成比を示した。東京市は総額の約48.8%、2億8,300万円を分担し、残りを国および府からの補助で得ることになった。

帝都復興院は被災当初、近代的大東京建設の好

表-2 帝都復興事業予算構成比(%)

出 項 資 体 目	政府	府	市	計
街路	43.6	—	11.4	55.0
道路	—	2.9	—	2.9
橋梁	—	—	2.7	2.7
運河	4.8	—	—	4.8
公園	2.0	—	1.7	3.7
土地区画整理	1.5	—	5.7	7.2
防火地区建築補助	3.0	—	—	3.0
教育施設	—	0.6	—	0.6
上水道	—	—	1.7	1.7
下水道	—	—	7.4	7.4
塵芥処理	—	—	0.3	0.3
中央市場	—	—	2.5	2.5
衛生施設	—	—	0.5	0.5
社会事業	—	—	0.8	0.8
電気事業	—	—	6.8	6.8
計	54.9	3.5	48.4	100.0

(注) 予算総額 591,024,528円

機到来とし、総額230億円にのぼるほう大な復興計画を提示したが、財源が得られず、上記の金額に縮少された。しかし、これでも前項に示した東京における公共財の被害額の約9倍にも達する。とりわけ街路・道路については240万円にすぎない被害に対し、復興計画では実にその142倍、3億4,100万円の予算が計上された。これは、新しい街路に作り直す計画だと考えてもおかしくない。

「帝都復興事業は焼失区域における土地区画整理・街路・橋・運河・公園等の施設ならびに上下水道・市場・教育・衛生および電気事業等の施設を為すものなり」との設計思想に基づくと、当然の帰結であるかもしれない。

一方、東京市が負担する286百万(48.4%)の財源として、1億1,400万円を国家から借り入れ、1億6,300万円を市債に頼り、残りのわずか900万円を一般市費から流用する計画となった。

## 5 震災前後の東京市財政

第1次大戦に伴う工業化によって、急激に膨張した市街地に、水道、電気等の公共施設を設置する資金を得るために上下水道公債、電気事業債、普通経済事業債等が1915年以来発行されていた。表-3には1921年から10年間の東京市における歳入歳出の項目別構成比を示した。1921年における歳入および歳出の総額は1億円であるから、表中に示した指数から各年度の歳入・歳出の総額は容易に推算できる。

さて、区分別に少し詳しく見てみよう。1921年当時の租税収入および電車等の利用料の合計は全体の57%にすぎない。極めて脆弱な財政基盤であると言える。この年以後、さらに悪化し、1928年には、上と同じ比率は23%に低下している。実数では5,700万円から6,300万円に微増したにすぎない。

表-3 関東大震災前後の東京市財政

## A 歳入構成比 (%)

年 区分	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
租税	21	17	8	9	14	9	6	6	9	11
使用料	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2
補助金	2	2	4	9	13	9	14	19	10	6
財産繰入	7	6	12	4	6	6	2	2	2	2
受益者負担	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
水道使用料	4	3	2	2	3	2	2	3	3	3
財産収入	2	1	1	1	2	1	1	1	1	2
電車、電気、 自動車使用料	32	24	21	21	28	17	13	14	16	18
市債収入	21	34	37	42	19	48	55	44	46	46
寄付金	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
その他	8	7	10	9	11	5	4	8	10	8
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
指数	100	140	130	176	131	212	281	276	248	220

## B 歳出構成比 (%)

年 区分	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
役所費	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
教育費	10	9	10	9	10	11	10	8	8	6
土木費	10	13	13	14	21	21	23	28	13	9
衛生費	4	3	4	3	4	3	2	2	2	2
墓地公園費	—	—	—	2	2	1	1	1	2	—
勸業費	—	—	—	—	1	2	1	1	2	1
水道事業費	12	18	8	8	5	3	3	5	6	6
社会事業費	2	2	6	2	2	1	1	1	2	1
電気、電車、 自動車事業費	45	33	39	30	26	18	14	13	25	23
市債費	8	10	10	21	22	29	38	31	30	42
財産造成費	1	7	2	2	3	8	3	5	2	1
その他	5	4	4	5	2	2	1	3	7	6
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
指数	100	128	141	152	164	213	276	327	265	240

い。これに対し、1924年以後の政府補助金および市債収入の比率はそれぞれ約10%および40%以上と高率となる。実数でみると補助金は、1921年における200万円から、1929年の2,500万円に増大したことであるし、市債収入は、1921年の2,100万円から1929年の実に1億1,400万円にまで増大している。

一方、歳出においては、水道等の事業費比率の減少と土木費および市債費の増大が顕著である。

事業費の実数はほとんど変わっていないから、歳出の増大は、市債償還と、学校等の建設に伴う経常費の増大によって生み出されたと言える。

しかも、この10年間のうち、6ヵ年がいわゆる赤字決算となっている。自治体財政としては、ほとんど破綻している。このような場合、国家による強力な援助が得られるものであるが、国家財政もまた、1928年に発生した金融恐慌に至る慢性的不況の為に余裕がまったくなかった。1921年の国

表-4 関東大震災前後の市債および借入金の年度別起債額

(百万円)

年 種類	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	計
上下水道	—	34	—	20	—	8	43	53	—	158
電気事業	10	—	20	20	22	18	27	60	—	177
震災復興	—	—	9	7	7	38	47	1	—	109
転貸	—	—	—	2	—	1	4	6	8	21
河海土木	—	—	—	—	—	—	—	8	—	8
その他	—	—	—	4	8	5	14	14	17	62
計	10	34	29	53	37	70	135	142	25	535

家予算は14億9,000万円であるのに10年後の1930年ですら、それは15億5800万円となったにすぎない。

東京市は、震災復興と通常事業の遂行のために市債を次々と起債していった。表-4に1921年から10年間の年度別事業別起債額を示した。上下水道および電気事業の中には震災復興分も含まれている。不況が深刻となった1927および1928年をピークに毎年多額の公債が発行されその総額は5億3,500万円にも達した。

問題は、このような多額な公債発行をしてもなお単年度赤字となるということばかりでなく、その償還をどうするかということであった。仮りに利率を5%とし、25年賦とすると、5億3,500万円の元利合計は18億1200万円となり、均等にすると、7200万円/年の償還となる。このように多額な償還を長期間続けることが可能であろうか？

東京市は、これを不可能とみて、国に対し利子補給を要請する一方、1929年に、金庫税および商品切手発行税を新税とし、家屋税、不動産所得税、遊興税、地租付加税および所得税付加税を増税した。

震災関係の国庫貸付金および復興費債の償還は、1962年まで継続したが、第2次世界大戦直後のインフレーションによって、著しく減価した。

## 6 復興事業の他事業への影響

表-4にもどるまでもなく、焼失地の街路修築および土地区画整理を主目的とする復興事業に専心することによって、他の事業の進捗が遅れることは止むをえないことかもしれない。以下に河川改修事業について示す。

市域およびその周辺への人口集中によって、今日で言うところの都市河川水害もしくは内水水害が1920年前後から頻発しはじめた。このため、下水道の付設と、中小河川改修計画が立案されたのであるが、震災によってその事業実施が著しく遅延した。以下に文京区を流れる千川筋の問題を東京市議会における議論から抽出してみる。

まず1921年9月21日の議会において次のような建議が13名の議員の名で提出され異議なく可決された。

「本市小石川区指ヶ谷町……等いわゆる白山下一帯の土地は、其の東西に高台を控え、其中間に介在するの地勢に在るを以て、汚水、雨水の排泄は、此の低地に集中す。然るに此の地域における下水の設備不完なるが為め、一度び降雨到れば、付近一帯は濁流渾々として溢れ、本年における家屋の浸水既に7回に及ぶの状況に在り。これに加え交通は全く杜絶するの惨状を呈す。故にこの付近の住民は、降雨に際すれば危惧の念にかられ、終夜枕を高うする能わず。ことに該区域は同区内

における商業段賑を極むるの地域なるをもって、之等におよぼす影響もすこぶる大なるべく、又、之を衛正上よりするも、看過すべからざる事実にして、はなはだ寒心に堪えざる所たり、此故に之が災害防遏は須臾も忽諸に付すべからざることに属す。よりて理事者は相当調査を遂げ、速に是等の惨害を除去せらるるの措置を講せられんことを望む。」(東京市会史, 53号, p483)

次に千川が議会史に登場するのは1926年である。この間、1922年9月の議会においては、江東地区の内水防止が建議されている。また、震災直後の1925年には古川筋の改修事業が開始されている。

1926年2月22日の議会において大正15年度市歳入出総予算が可決されたが、次に示す意見が付帯されていた。

「千川および江戸川の氾濫に因する沿岸住民の生活上の脅威は言語に絶するものあり、之が浚渫拡充を図り、本市山ノ手方面における禍根を絶つは焦眉の急務なりと信ず、当局者は深くこの点に思を致し、速に計を樹て、之が完成を期せられんことを望む。」

続いて1927年6月28日の会議においては、6名の議員による小石川区千川改修実行に関する建議が提出され、原案通り可決した。

「小石川区における千川の氾濫により沿岸10万の住民が其の経済上に其の衛生上に多年蒙る所の惨害は筆者の能く尽す可きにあらざりて生命財産の安全得て期す可からずして真に生民塗炭の苦に号泣するの実状たり、之単に小石川一区の問題に止まらずして、実に東京市の大問題たらざるばならず。当局者は速に其の案を市会に上程し其の改修の実行を期せられんことを望む。」

1928年3月30日千川改修予算が議会を通過した。しかし事業は実施されず、1929年10月18日の議会において、1議員と市長の間で次のような質議が交わされた。

「……千川改修予算の通過を見るに至りたるが、……当依然として着手せず、……復興費事業費利子補給問題に絡み、千川改修に関する起債を囿に使い居れりと云うに非ずや。……千川に関する起債認可は頗る望み薄の状態にあるという。……望

み薄の起債認可を待たず、他に借入金等の方法を講じて着手するの途なきにあらざるべし」

これに対し市長は、「囿に使うというのは事実無根である事、借入れの場合も認可が必要であるので、このまま起債認可を得るよう努力して行く。」と答弁している。復興事業の影響が出ていると読みとれよう。

この千川の浸水問題については、1932年に上流を石神井川へ瀬替する放水路および、第2下水道速成事業の完成とによって、解決に到った。

ここに示した千川は都内河川では最も早く都市化対策が完了した河川で、他のほとんどの河川は、第2次世界大戦による影響も加わって、1970年代まで本格化にはほとんど手がつけられない状態となった。

## 7 おわりに

関東大震災後の復興事業を東京市の財政を通して概観した。社会経済的には不況時であったとはいえ、一つの自然災害が自治体財政をこれ程まで疲弊させたとは予想もしていなかった。

昭和60年の東京都一般会計歳入予算は、38700億円であった。その75%は税収入で、都債収入は4.4%にすぎない。また歳出に占める公債費も8.1%にすぎない。

上に述べてきた関東大震災をこの今の東京に当てはめると次のようになる。

被害総額	200兆円	予算の50倍
第1次復興院予算	920兆円	予算の230倍
最終復興院予算	24兆円	予算の6倍
年平均償還額	4,000億円	

上記24兆円を利率5%、25年・均等払いとした。

いささか極論には違いないが、過去の事実立脚すれば、第2次関東大震災において、上の数値が計上されることもありうるということであろう。

被災を最小限に押さえるための研究・調査そして防災諸施策の遂行が重視されねばならない所以である。

## 文 献 一 覧

- C. A. Beard
- 1924 「東京復興に関する意見」 市政調査資料No 5  
市政調査会
- 世界思潮研究会編
- 1923 「世界は日本の震災を如何に見たか」  
東京市
- 1924 「震災による日本の損失」
- 1930 「東京市政概要」 昭和4年版
- 1931 「東京市統計年表第27回」
- 1934 「震災関係国庫貸付金および復興事業費分担  
金に関する調査」
- 1935 『東京市会史』 vol.5, vol.6, vol.7  
東京都
- 1971 「東京の財政100年の歩み」  
時事新報社
- 1924 「大震災経済史」  
山口忠夫監
- 1978 「財政学」 学文社



THE IMPACT OF THE KANTO EARTHQUAKE  
AGAINST PUBLIC FINANCE

Kunio Arai\*

\*Chiyoda-Dames & Moore Co., Ltd.

*Comprehensive Urban Studies*, No.29, 1986, pp.143-151.

The amount of damage by the Kanto Earthquake in 1923 — were estimated about 5 billion yens. At that time, the settled accounts of expenditure of the city of Tokyo were estimated about 100 million yens. To reconstruct, the City of Tokyo had expended about 600 million yens and the almost all funds were raised by means of setting new public debts. Thereafter the financial condition of the City of Tokyo was extremely stringent. But this condition had been gradually improved by the inflation during and/or after the second world war.

The other public operations such as water supply work and sewerage system construction work and so on some were delayed to begin the work because of fund drain.