

奨励研究助成実施報告書

助成実施年度	2021 年度
研究課題（タイトル）	関東大震災期の帝都復興事業の組織の活動実態に関する研究
研究者名※	伊藤 匠
所属組織※	中央大学大学院 文学研究科 日本史学専攻
研究種別	奨励研究
研究分野	その他
助成金額	80 万円
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

（ ）は、報告書提出時所属先。

大林財団 2021 年度奨励研究助成実施報告書

所属機関名 中央大学大学院

申請者氏名 伊藤匠

研究課題	関東大震災期の帝都復興事業の組織の活動実態に関する研究
(概要) ※最大 10 行まで 帝都復興事業とは、大正 12 年（1923 年）9 月 1 日に発生した関東大震災によって被害を受けた東京市と横浜市を対象とした災害復興事業を指す。震災当時の第二次山本内閣の内務大臣後藤新平が帝都復興事業の実施を主張した。内閣は帝都復興の最高計画を審議する帝都復興審議会や復興事業の実務を担う帝都復興院を組織した。帝都復興院は復興事業計画の立案に取り組んだが、完成した事業計画案は帝都復興審議会や帝国議会で反対され、事業規模の縮小を余儀なくされる。さらに、予算削減で帝都復興院も廃止となる。帝都復興院に代わって内務省に復興局が新設され、帝都復興事業の実施を担うことになった。帝都復興事業は昭和 5 年（1930 年）に完了する。帝都復興に関する先行研究では、帝都復興計画の立案や審議の過程や復興局による事業施工過程が研究対象となり、帝都復興院や復興局といった組織そのものの検証は十分に行われていなかった。そこで、本申請研究によって帝都復興院や復興局の組織実態の解明を行う。	

1. 研究の目的	(注) 必要なページ数をご使用ください。
本申請研究は、関東大震災の帝都復興事業を担った(1)帝都復興院と(2)復興局の組織実態を解明することを目的とする。 (1)帝都復興院を対象とした研究 帝都復興院については、総裁の後藤新平のもとに優秀な技術者たちが集められ、彼らによって事業計画案が作成されたが、計画案の審議の過程で都市計画などに理解が無い政治家たちによって、事業規模の縮小や帝都復興院廃止という事態に追い込まれた、という見解が一般的であった（越澤明『復興計画』（中央公論新社、2011 年）など）。その一方、帝都復興院幹部間で対立が生じており、後藤総裁は十分にリーダーシップを発揮できていなかったという指摘もされている（駄場裕司『後藤新平をめぐる権力構造の研究』（南窓社、2007 年））。このように、帝都復興院に関する研究は、後藤新平に対する評価が議論の中心になっていた。 ただし、帝都復興院が抱えていた問題は幹部間の対立だけでなく、帝都復興院内の組織の分断や人事をめぐる他省との衝突といった問題も生じていた。これらの問題は、災害復興を担う組織の構築や運用にかかわる問題であるが、先行研究では十分に検証されていない。そこで、本研究では、帝都復興院に深く関与した人物や、帝都復興院にて事業計画の立案作業に従事した当事者たちの証言などをもとに、帝都復興院の組織実態の解明を目標とする。	

(2) 復興局を対象とした研究

帝都復興事業計画を実際に施工したのが内務省復興局である。しかしながら、帝都復興に関する先行研究では、復興局による事業施工過程や事業に従事した技術者の功績が研究対象となりやすく、復興局という組織そのものに対する検証は十分に行われていなかった。

復興局にかかわる論点としては、土地区画整理事業における土地収用に際して発生した復興局疑獄事件がある（筒井清忠『帝都復興の時代 関東大震災以後』（中公文庫、2017 年））。この疑獄事件は災害復興を進める過程で浮上した問題であり、復興局という組織を正確に評価するためにも避けて通ることのできない課題である。そこで、復興局に関与した人物の証言や新聞報道などをもとに、疑獄事件や復興局の組織構造について検証を行い、復興局の組織実態を解明することを目標とする。

関東大震災後の帝都復興の経験を現在の災害復興に活かすためには、帝都復興に対するより正確な評価が必要である。そのためには、後藤新平のような帝都復興に関する重要人物の言動や、帝都復興事業の計画立案過程や事業施工過程に注目するだけでなく、事業を推進した組織そのものにも目を向け、災害復興組織の構築や運用にかかわる実情や、災害復興組織に生じ得る課題を調査する必要がある。

そのため、本申請研究では、(1) 帝都復興院、(2) 復興局と二つの組織の実態解明を研究の目的として設定した。この二つの研究より、災害復興事業を担う組織のあるべき姿を模索する。

2. 研究の経過

(注) 必要なページ数をご使用ください。

(1) 帝都復興院、(2) 復興局ともに、資料の調査収集及び読解を繰り返し行い、その成果を研究論文として集成した。

調査対象とした資料については以下の通りである。

- ・内政史研究会による談話速記録（帝都復興院や復興局の職員を務めた新居善太郎、堀切善次郎、萱場軍蔵などの談話速記録）
- ・国立国会図書館憲政資料室所蔵資料（「新居善太郎関係文書」、「小橋一太関係文書」（小橋一太は復興局発足時の清浦奎吾内閣の書記官長）、「樺山資英関係文書」（第二次山本内閣の書記官長）、「田健治郎関係文書」（第二次山本内閣の農商務大臣）など）
- ・東京大学法学部原資料部所蔵資料（「井上準之助関係文書」（第二次山本内閣の大蔵大臣）、「結城豊太郎関係文書」（実業家で帝都復興院の参与を務めた）など）
- ・国立公文書館所蔵資料（主に復興局関係の公文書類）
- ・外務省外交史料館（主に物資供給事業関係の外交文書）
- ・伊東氏文化財管理センター所蔵「太田圓三史料」（太田圓三は復興局土木部長などを歴任した人物で、橋梁建築に貢献した）
- ・札幌市中央図書館所蔵「宮尾舜治関係文書」、国文学研究資料館所蔵「宮尾舜治文書」、上越市公文書センター所蔵の宮尾舜治に関する史料（宮尾舜治は帝都復興院の副総裁を務めた人物）
- ・上記以外に、帝都復興院や復興局に関与した人物の伝記や回顧録、当時の新聞報道などの資料を収集した。

研究状況については以下の通りである。

(1) 帝都復興院に関する研究

2022 年 11 月に「関東大震災と帝都復興院―災害復興組織の実態と意義―」という題目で、首都圏形成史研究会の学会誌『年報 首都圏史研究』に掲載されることが決定した。刊行は 2023 年夏ごろを予定している。

(2) 復興局に関する研究

2023 年 3 月に「内務省復興局の研究―組織実態と疑獄事件―」という題目で、中央史学会の学会誌『中央史学』第 46 号に掲載された。

上記の他、歴史科学協議会の会誌『歴史評論』に、「関東大震災と「帝都復興」」という題目で論文が掲載される予定（夏ごろ）である。

これら三つの論文を以って、本申請研究の成果とする。

3. 研究の成果

(注) 必要なページ数をご使用ください。

①帝都復興院を対象とした研究

帝都復興院の登場は災害復興や都市計画に画期をもたらした点で評価することができる。しかし、帝都復興院は職員間の対立や組織の分断だけでなく、人材をめぐる他省との衝突、事務系統の分立といった組織構造の歪みといった問題を抱えていた。これらの問題の発生原因として、帝都復興院が災害復興という緊急性のある課題を目的とする急造の組織であることと、災害対応という点では他省に比べて後発の組織であることを指摘することができる。

帝都復興事業計画を迅速に立案するためには、都市計画や土木事業に従事した経験のある人物が多数必要となる。その人材を確保するためには、他省からの引き抜きに依らざるを得なくなり、結果として他省との軋轢が生じた。特に、課長級の職員を何人も引き抜かれた内務省都市計画局や鉄道省の人的損失は著しく、帝都復興院に対する不満は募っていた。このように人材の引き抜きによる摩擦が、帝都復興院と他省の間で生じていた。

また、帝都復興院は他省に比べて遅れて災害対応に取り組んだ組織であった点にも注意する必要がある。これは帝都復興院の発足以前からの問題で、閣議では災害復興組織の新設をめぐって、後藤新平の「復興省」案とその他の閣僚による「復興院」案の対立が生じていた。この対立は、新設の組織の職掌範囲をめぐる対立であり、災害復興に必要な権限を「復興省」に集中することを求めた後藤新平に対する、「[従来の]路線からの逸脱をよろこばない官僚群の保身反応」という指摘がされていた（中邨章『東京市政と都市計画―明治大正期・東京の政治と行政―』（敬文堂、1993 年）240～241 頁）。

しかし、この対立は、既に各省で進めていた復旧・救護といった災害対応業務の移管をめぐる問題とも捉えることができる。帝都復興院という、遅れて登場した組織に、既に進行している災害対応業務を移管することが妥当なのかということである。移管したことによって、災害対応業務が遅延する可能性を考慮すれば、「復興省」案への反対を「官僚群の保身反応」と片付けることはできない。

そして、業務移管による弊害が表出したのが物資供給事務である。物資供給事務は農商務省が着手していた災害対応業務であったが、帝都復興院の発足にあたってその業務を農商務省から引き継ぐことになった。その後、帝都復興院は農商務省が定めた物資供給業務の方針を強引に修正する。農商務省は外国より復興資材を輸入して、被災家屋の再建等を促進する目的があったが、帝都復興院がそれを阻害したことになる。方針修正の結果、復興資材の買付をめぐってアメリカとの間で摩擦が生じ、物資供給の開始が遅延することになった。帝都復興は日本とアメリカの外交問題まで引き起こしていたのである。

また、物資供給事務を移管したことによって、帝都復興院内では復興計画を扱う事務系統（宮尾舜治副総裁を中心とする事務系統）と物資供給を扱う事務系統（松木幹一郎副総裁を中心とする事務系統）と、二つの事務系統が分立することになる。この分立が、そのまま帝都復興事業方針をめぐる職員間の対立へ発展する。つまり、事務系統の分立という組織構造の歪みを抱えたまま、帝都復興院は発足することになったのである。

職員間の対立とは、土地区画整理事業の方針をめぐる路線対立で、単なる意見の衝突で終わらず、帝都復興院にある計画局の分裂にまで至る。立案された復興計画案が帝都復興院評議会などで審議されている最中の大正 12 年 11 月に、計画局の方針に反感を持つ建築局長佐野利器は計画局に第二技術課を新設して独自に計画立案作業を開始した。この計画局の分裂が帝都復興計画の立案作業に悪影響を及ぼしたことは、分裂を仕掛けた佐野利器も認めるところであった（「佐野利器氏談話」（東京市政調査会編『帝都復興秘録』（宝文館、1930 年））272～273 頁）。

帝都復興院の活動において、後藤新平総裁の果たした役割は限定的であった。後藤は、閣議などで帝都復興計画の概要や進捗について報告する以外、基本的に計画の立案作業を職員に任せていた。ただし、後藤が「間断なく種々雑多な諸般の調査を」命じていたことが、業務の多忙を招いた（山田博愛「復興計画の當時を顧みて」（『都市公論』第 13 卷第 4 号、都市研究会、1930 年）29～30 頁）。後藤の言動が帝都復興院の負担になっていたことは否めない。

また、後藤は内務大臣として日常的な業務を始め、当時懸案となっていた普通選挙法案の作成にも取り組んでおり、帝都復興事業だけに時間を割くことができなかった。後藤がリーダーシップを発揮できなかったのは、後藤の資質だけに原因があるのではなく、帝都復興院の細かい部分の業務に関与できる時間が少なかったこともまた一因だったと考えられる。

災害復興を一元的に行う組織は災害復興の迅速な達成のためにも必要であり、それを帝都復興院という形で遂行しようとした後藤の構想は画期的であった。同時に、従来の日本の災害復興のあり方に変化を与えたという点でも帝都復興院の意義を評価することができる。しかし、事務系統の分立という組織構造の歪みといった内的な問題や、人材をめぐる他省庁との軋轢や物資供給をめぐる外国との摩擦といった外的な問題を抱えていた。近代日本の災害史において、帝都復興院の登場には特筆する点があるが、その一方で帝都復興院の存在は、災害復興組織の構築と運用について問題を提示することになった。

②復興局を対象とした研究

大正 13 年 2 月 25 日に廃止された帝都復興院に代わって、内務省に新しく設置された復興局について、組織構造、疑獄事件、政治性の三点から検証を行った。先述したように、復興局による帝都復興事業の施工過程に関する研究が多々ある一方で、復興局そのものを対象とした研究は不

足していた。先行研究にて指摘されるように、復興局では疑獄事件が摘発されるなど災害復興の障害となる問題も発生しており、復興局という組織実態を明らかにする必要がある（筒井清忠『帝都復興の時代 関東大震災以後』（中公文庫、2017年））。

まず、復興局の組織構造の特徴として職員数の多さが挙げられる。最も職員の数が多かった大正15年7月の段階で、6,055名の職員が所属していたが、その半数以上は嘱託や雇など非正規の職員だった。そこから帝都復興事業の進捗に伴い、3年半かけて5,267名もの職員が削減されることになる。昭和5年の復興局の廃止に伴い、復興局は解職者の再雇用について便宜を計るよう要請しているが、解職者は昭和2年から昭和4年に集中（2年間で2,641名）しており、その時期の解職者に対するフォローは現状確認できていない。復興局は大量の失職者を毎年出しながら、災害復興事業を進めていたのである。

復興局疑獄事件の発端は、大正14年12月12日に発覚した品川町町有地の不正買収事件であった。その結果、復興局の部長級からも起訴される人物が出ることになり、一大事件へと発展する。その後も復興局を舞台とする贈収賄事件が続発し、土地区画整理を担当する整地部から多くの摘発者が出ることになる。

疑獄事件発生の背景には、復興局による土地収用を斡旋する仲介業者の存在があった。品川町町有地の不正買収から始まり、芋づる式に贈収賄が摘発されたことは、仲介業者を介して土地収用を行うという構造が復興局内に既に確立されていたこと、不正買収が発覚した後もこの構造から復興局が脱却できなかったことを示す。なお、大正15年7月の隅田公園疑獄を受けて、復興局は土地買収に仲介業者を挟まない方針を決定した。

土地収用をめぐる贈収賄として捜査されていた復興局疑獄事件は、次第に政治的色彩を帯びるようになる。大正15年3月から取り沙汰される南千住のあかちが原の買収問題は、最終的に立件されなかったが、土地買収当時の政権担当者など有力政治家が取り調べを受けることになった。復興局疑獄事件が捜査されている当時、松島遊郭事件など政治家による汚職事件が続発し、それを口実とした政権争いが激化していた。その時代背景が、復興局疑獄事件にも影響していたと考えられる。

なお、疑獄事件とは別に、土地区画整理事業に対する反対運動の一環で、復興局を相手取った行政裁判が頻発していた。ただし、大正15年5月27日には、土地区画整理における換地処分を不当とする行政訴訟について、今後一切取り上げないとする判決が下されている。土地区画整理事業の進展の背景に、復興局の強権的な姿勢があったことにも注意する必要がある。

復興局に対する政治的な介入が少なかったことも復興局という組織の特徴と捉えることができる。ただし、清野長太郎が政党人事で復興局長官に就任したように、まったく影響を受けなかったわけではない。しかし、政争と一定の距離を保つことができたのは、帝都復興事業にとってプラスであった。そのため、災害復興を政争の場にしないことが重要であることがわかる。

以上二つの研究より、帝都復興のような災害復興事業を行政が主体となって実施する場合、都市計画や土木など技術面に関する要素を充実するだけではなく、他省庁との調整や職員同士の協調といった組織操縦、災害復興を具にした不正や政争といったリスクの回避にも注意する必要がある。後藤新平が提唱した帝都復興は、たしかに理想的な災害復興事業計画であったが、帝都復興院という組織の構築や運用という現実的な問題との折り合いをつけることができなかった。ま

た、その後継の復興局も、帝都復興事業という大規模事業を進める途上で、大規模な人員整理や大規模な贈収賄事件の発生といった問題を抱えることになる。災害復興の事業規模が大きくなればなる程、組織の運用も困難になることがわかる。

4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

本申請研究では、組織実態の解明を中心に調査研究を行ったため、帝都復興事業の具体的な内容まで踏み込むことができなかった。本申請研究にて浮上した具体的な研究課題としては、①復興資材の買い付けや輸送といった物資供給事業の実態について、②帝都復興院における業務について、③土地区画整理事業への反対運動とそれに対する復興局側の動向について、が挙げられる。

①について、物資供給事業は震災発生当初、農商務省の管轄だったが、帝都復興院の発足にあたり業務を移管することになった。そのため、物資供給事業の業務に支障が生じ、また、主たる供給先であったアメリカと摩擦が起きるなど外交問題にも発展した。物資供給事業の研究は、復興資材の供給事情を把握といった研究テーマだけではなく、帝都復興の外交的側面を示す数少ない研究テーマとなり得る。

②について、国立国会図書館憲政資料室所蔵の「小橋一太文書」や「新居善太郎文書」に含まれる帝都復興事業関係の資料の調査を行った際、これらの資料に帝都復興院や復興局の内部文書や引継文書が多く含まれていることが判明した。帝都復興院や復興局の業務実態を探る手掛かりとなるが、従来の帝都復興研究ではあまり活用されていなかった。そのため、これらの資料を活用した形で帝都復興事業研究を行う必要がある。

③について、土地区画整理事業への反対運動に関する先行研究はあるものの、反対運動に対する復興局側の動きについて触れられることが少ない。復興局がどのような手法で土地区画整理を始めとする帝都復興事業を推進していったのかを把握するためにも、復興局の土地区画整理反対運動への対処について検証する必要がある。