

関東大震災から100年： 震災と被災自治体の財政を振り返る

兼 村 高 文

はじめに

関東大震災から今年の9月で100年を迎えた。奇しくも100年前も3年に及んだパンデミック（スペイン風邪：スパニッシュ・インフルエンザ1918—1921）から解放されたときであった。重なることはないであろうが、今年に入り全国で地震が頻発している。また2月にトルコとシリアの国境で5万人を超える犠牲者を出した大地震が起きた。政府は南海トラフで巨大地震の発生確率が高まっているという報告書を公表している。

こうした状況を考えると、昔の事、外国の事、では看過できない。これまでの地震の歴史を振り返ると、わが国では周期的に発生している。科学が進歩しても地震を予知することはできず、日々の防災・減災に徹するしかない。

本稿では、わが国の災害史上で最悪の犠牲者を出した関東大震災を概観し、当時の国と地方自治体は災害にどのような対応を行い、地方財政はどのような状況であったのかを振り返り、今日の地方財政は大災害にどこまで対応できるのか、東日本大震災と新型コロナウイルス感染症を参考にしながら考えてみたい。

I 明治期からの震災の記録

1 震災史

わが国は地震大国であることは言うまでもないが、記録を辿ると震災史は日本史とともにある。最古の史書である「日本書紀」には684年に南海道沖で発生した白鳳地震による津波被害が記され、さらに「日本三代実録」には869年に陸奥で発生した貞観地震でも津波による被害を被ったことが書かれていた。より詳細な史実は江戸時代から残されており、

1703年に元禄関東地震、1707年には宝永地震と翌年の富士山の宝永大噴火が起き、それぞれ相模湾トラフと南海トラフを震源とするM8クラスの巨大地震であった。その後も同クラスの地震は1854年の安政東海地震など、江戸時代はM6以上の地震は60回程度、実に5年毎に地震が発生していた⁽¹⁾。

明治期以降に発生したM7以上の地震と犠牲者の数をみよう（図表1）。この期間で最も多くの犠牲者を出したのが、1923（大正12）年の関東大震災（地震名は関東地震または大正関東地震）である。10万人を超える死者・行方不明者が記録され、史上最悪の地震被害となった。次に犠牲者が多いのが1896（明治29）年の明治三陸地震津波であり、2011（平成23）年の東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）とほぼ同じ2万2千人が津波により犠牲となった。内陸地震では1995（平成7）年の阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）が最も多く、6千人の犠牲者を出した。過去140年余りの期間に26回が記録されている。ほぼ6年毎に発生し、江戸時代と頻度は変わっていない。

日本の地震の多さは世界と比べてもわかる。国連開発計画のデータ（1980年から2000年）によると、M5.5以上の地震が発生した年平均の回数と百万人当り死者数は、中国が2.10回・0.08人、インドネシアが1.62回・1.04人、イランが1.43回・38.68人、そして日本が1.14回・2.31人であり、頻度では4位であるが死者数はイランに次いで多い。またこれまでの地震の規模を比べると、大きい順にチリ地震（1960年、M9.5）、アラスカ地震（1964年、M9.4）、スマトラ地震（2004年、M9.4）、そして東日本大震災（2011年、M9.0）で巨大地震も日本は4位である。

なお2000年以降で地震回数は世界で増加傾向にあり回数は増えていると報道されている（気象庁のデータより）。地球規模で活動期に入ったと主張する専門家もいる。しかし地震研究は研究者により見解が異なり、また地震予知もさまざまであって素人からは判断しづらい。いたずらに恐れる必要はないかもしれないが、日々の備えはしておく必要がある。

(1) 内閣府、防災情報ページの資料による。

図表 1 明治以降M7以上の地震と犠牲者数

発災年	地震名	規模	死者・行方不明者(人)	震源地(現在地名)	前回からの間隔(年)
1872(明治5)	浜田地震	M7.1	555	島根県浜田市沖	—
1891(明治24)	濃尾地震	M8.0	7,273	岐阜県本巣市直下	19
1894(明治27)	庄内地震	M7.0	726	山形県庄内平野直下	3
1896(明治29)	明治三陸地震津波	M8.3	21,959	岩手県東方の三陸沖	2
1896(明治29)	陸羽地震	M7.2	209	秋田県と岩手県境直下	0
1915(大正4)	十勝沖地震	M7.0	2	千島海溝	19
1923(大正12)	関東地震	M7.9	105,385	相模湾トラフ	8
1927(昭和2)	北丹後地震	M7.3	2,925	京都府丹後半島北部	4
1930(昭和5)	北伊豆地震	M7.3	272	静岡県伊豆半島北部、丹奈断層	3
1933(昭和8)	昭和三陸地震津波	M8.1	3,064	岩手県釜石市東方沖、日本海溝	3
1943(昭和18)	鳥取地震	M7.2	1,083	鳥取県鳥取市	10
1944(昭和19)	東南海地震	M7.9	1,251	三重県津市	1
1946(昭和21)	南海地震	M8.0	1,443	南海道沖、南海トラフ	2
1948(昭和23)	福井地震	M7.1	3,769	福井県福井市	2
1952(昭和27)	十勝沖地震	M8.2	33	北海道十勝南東沖	4
1960(昭和35)	チリ地震津波	Mw9.5	142	チリ近海	8
1964(昭和39)	新潟地震	M7.5	26	新潟県粟島南方沖	4
1968(昭和43)	十勝沖地震	M7.9	52	北海道十勝地方沖、千島海溝	4
1978(昭和53)	伊豆大島近海地震	M7.0	25	伊豆大島西岸沖	10
1978(昭和53)	宮城県沖地震	M7.4	28	宮城県東方沖、日本海溝	0
1983(昭和58)	日本海中部地震	M7.7	104	秋田県能代市西方沖	5
1993(平成5)	北海道南西沖地震	M7.8	230	北海道寿都町など	10
1995(平成7)	兵庫県南部地震	M7.3	6,437	神戸市等阪神淡路地域	2
2008(平成20)	岩手・宮城内陸地震	M7.2	23	岩手県内陸南部	13
2011(平成23)	東北地方太平洋沖地震	Mw9.0	22,312	三陸沖	3
2016(平成28)	熊本地震	M6.5 M7.3	273	熊本県熊本地方	5

注：Mwはモーメントマグニチュードの略。中規模以上の計測方法。

出所：内閣府『令和4年版 防災白書』付属資料5、気象庁「過去の地震津波被害」資料より作成。

2 震災のタイプ

以上のように日本周辺では繰り返し大きな地震が起きているのであるが、被害は地震のタイプで異なる。気象庁の資料によると、地震のタイプは2つ。1つは、プレート間の境界で生じる海溝型のタイプである。太平洋側には太平洋プレートとフィリピン海プレートが日本列島を乗せている陸のプレートの下に年数cmから10cm程度の速さで沈み込み、陸のプレートとの間に歪みが生じ、その歪みの戻りがプレート間の境界付近の日本海溝や相模トラフ、南海トラフで地震として発生する。海溝型の地震は、過去に数十年から数百年の間隔で発生しており、震源は比較的深いため揺れよりも津波による被害が大きくなる。このタイプの地震は、明治三陸地震津波、関東地震、昭和三陸地震津波、チリ地震津波など、海底で起きて津波による被害が発生している。

もう1つは、陸のプレート内の断層で生じる内陸型のタイプである。日本列島には約2千の活断層があることがわかっている。断層はプレートの割れ目であり太平洋側でプレートが沈み込む圧力で陸のプレートが圧縮され断層に歪みとして蓄積され、強度の弱い断層が戻る際に地震となる。断層のうち、今後も活動することが予測されるものを活断層と呼んでいる。内陸型の地震の頻度は千年から数万年と海溝型に比べれば非常に長い、日本列島には多くの活断層が走っているため発生の頻度は多くなる。また震源は海溝型に比べれば地表に近いいため直下型となり、揺れによる被害が大きくなる。

日本国土は太平洋から日本列島に沈み込むプレートのその上のプレートに乗り、多くの活断層があるため地震から逃れられない。史実にも周期的に悲惨な震災の記録が残されている。関東大震災も発災からちょうど100年が経過し再び地震発生の確率が高まっているという専門家もいる。政府の中央防災会議は、南海トラフで今後30年以内にM8～9の地震が発生する確率を80～90%程度と公表している⁽²⁾。ほぼ確実に関東以南の太平洋側で巨大地震が発生することを予測している。身近なこととしてより一層の防災・減災の対策を考えなければならない状況のようではある。

(2) なおこの発生確率について疑義を提示して科学ジャーナリスト賞を受賞した小沢慧一著『南海トラフ地震の真実』（東京新聞、2023年）が興味深い。地震の発生が政治的にも重要な政策課題となっていることを指摘している。

Ⅱ 関東大震災の概要と被害状況

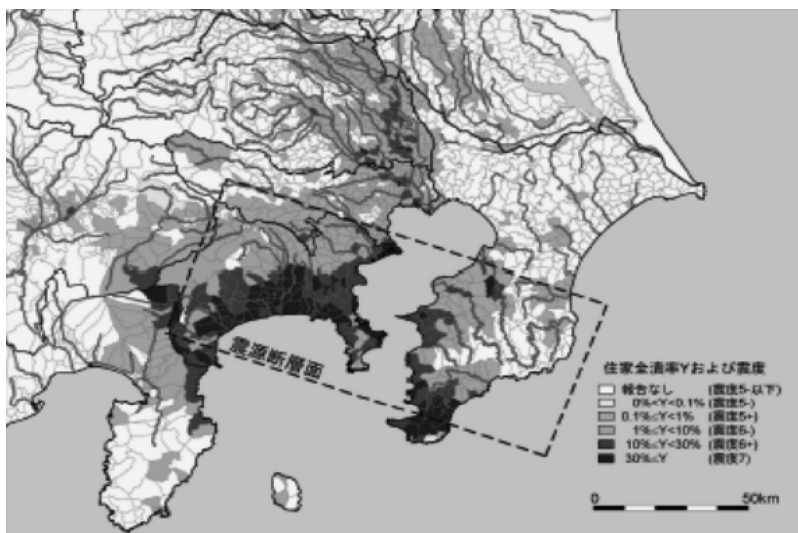
1 地震の概要

関東大震災が発生したのは、100年前の1923（大正12）年9月1日午前11時58分であった。大正年代の地震であったが、当時はすでに地震計が全国に60カ所設置され観測網が整備されており、その後の研究で詳細な分析が行われている（諸井・武村2002、武村2003）。

それらの資料をもとに地震の概要をまとめると以下のようである。地震の規模については、本震はM7.9（M8.1±0.2の調査結果もある）であった。続いて3分後にM7.3、その2分後にM7.2、さらに45分後にM7.1の大きな余震が3回、そして翌日にもM7クラスの余震が2回あり、2日間で5回の本震とほぼ同じ規模の余震に見舞われた。揺れの大きさは東京府と神奈川県、千葉県の湾岸沿いを中心に震度7から6を観測し、それ以外の地域でも震度5を超える大きな揺れであった（**図表2**参照）。

震源に関しては、日本列島の南から北上するフィリピン海プレートが陸に沈み込む相模トラフで起き、震源域は神奈川県西部から千葉県房総沖に及ぶ長さ130km、幅70kmの広範囲であり（**図表2**の破線）、地下20kmから40kmで発生したと推定された。したがって地震のタイプは海溝型であるが、震源域が内陸にも及び内陸型のタイプの特徴も有していた。余震と考えられた翌年1月に神奈川県西部の丹沢で発生したM7.3の大きな地震は、内陸型の直下地震であった。

図表 2 関東大震災の住宅被害と震度の分布図



出所：諸井・武村（2002）41頁。

2 被害状況

関東地震の被害は東京府、神奈川県、千葉県を中心に1府9県に及んだ。揺れの激しかった地域では建物の倒壊やがけ崩れ、土石流、さらに沿岸地域では津波による流出などの被害が発生した。被害は揺れによる直接的な建物の倒壊に加えて、火災による焼失が広範囲に及び焼死者も多く甚大となった。震災による犠牲者総数は死者・行方不明者105,385人に上り、自然災害では最悪となった。経済的な損失額は約55億円と見積もられた。当時の国民所得が約150億円であったので37%が消失したことになる。また1923年度の国家予算は15億円程度であり、予算の4倍近くの損失規模であった。

図表 2 は、住宅の被害と予測された震度の地域を濃淡で示したものである。全壊率が3割を超えた最も濃い地域は、神奈川県の沿岸と千葉県の房総半島の南西部で震源断層面の破線で囲まれた地域と一致している。震源から離れた東京府東部の河川沿いに濃い地域が点在しているが、ここは地盤が弱い沖積層の地域で揺れによる住宅の倒壊が他よりも多く発生したと推測された。住宅の被害は震源からの距離とともに地盤も影響していた。

住宅被害の犠牲者の府県別の状況を1府6県（政府調査対象であった震災府県）について図表 3 にまとめている。住宅被害では、震災前の1府6県の全世帯数は229万世帯でそのうち住宅の被害は37万棟に及び、全体の被災率は16.3%であった。府県別で最も被災率の高かったのは神奈川県で半数近くの45.8%が被害にあった。東京府の被災率は24.8%で

あったが内訳をみると、倒壊（全壊・半壊）よりも焼失が被害の実に9割を占めた。震災時が昼食時であったことで飲食店や家庭から火の手が上がり、密集した木造住宅の地域で強風にもあおられて2日にわたって燃え広がり大惨事となった。とくに東京市（15区で山手線内側ほどの区域）では被害のほぼ全てが焼失であった。神奈川県も横浜市では焼失の被害が多くを占めた。また津波や土砂災害による流出埋没の被害が神奈川県、静岡県、千葉県で発生した。

犠牲者については、死者・行方不明者は105,385名であったが1府6県の人口が11,758千人であったので全体の被災率は0.90%である（東日本大震災は約0.5%）。府県別の犠牲者では、東京府が70,387人で最も多く被災率は1.74%であり、神奈川県は32,838人で東京府より少ないが人口比で被災率は2.38%で最も高い。他の県の被災率は少なく、被害は東京と神奈川に集中していた。原因は住宅の倒壊と火災であるが、とくに東京府では犠牲者70,387人のうち9割を超える66,521人、神奈川県も32,838人のうち8割近い25,201人が焼死であった。これに対して千葉県はほとんどが住宅倒壊によるものであり、他の3県では火災による犠牲者はゼロであった。津波や土砂災害による犠牲者は神奈川県で多く発生した。

関東地震の被害は強い揺れにともなう直接の建築物の倒壊に加えて、二次の火災による被害が甚大なものになった。東京市では総面積の46%、横浜市では28%が消失した。それにとまって犠牲者も多くが焼死者で占められた。江戸時代に‘火事と喧嘩は江戸の華’

図表 3 関東大震災被害状況

	住宅被害棟数（棟）							死者・行方不明者（人）					合計	人口	被災率
	全壊	半壊	焼失	流出埋没	被害合計	全世帯数	被災率	住宅全壊	火災	流出埋没	工場等被害				
東京府	24,469	29,525	176,505	2	205,580	829,900	24.8	3,546	66,521	6	314	70,387	4,050,600	1.74	
神奈川県	63,577	54,035	35,412	497	125,577	274,300	45.8	5,795	25,201	836	1,006	32,838	1,379,000	2.38	
千葉県	13,767	6,093	431	71	19,976	262,600	7.6	1,255	59	0	32	1,346	1,347,200	0.10	
埼玉県	4,759	4,086	0	0	8,845	244,900	3.6	315	0	0	28	343	1,353,800	0.03	
山梨県	577	2,225	0	0	2,802	117,000	2.4	20	0	0	2	22	602,000	0.00	
静岡県	2,383	6,370	5	731	9,259	289,100	3.2	150	0	171	123	444	1,626,300	0.03	
茨城県	141	342	0	0	483	269,700	0.2	5	0	0	0	5	1,399,100	0.00	
合計	109,713	102,773	212,353	1,301	372,659	2,287,500	16.3	11,086	91,781	1,013	1,505	105,385	11,758,000	0.90	
うち東京市	12,192	11,122	166,191	0	168,902	483,000	35.0	2,758	65,902	0	0	68,660	2,365,300	3.03	
横浜市	15,537	12,542	25,324	0	35,036	99,817	35.1	1,977	24,646	0	0	26,623	441,600	6.03	

注：被害合計は全壊・半壊のうち非焼失の合計である。被害合計には長野県88、栃木県4、群馬県45が含まれている。

出所：中央防災会議（2006）第1編より作成。

と揶揄されていたのであるが、近代国家となっても気象条件など不運もあったが再び江戸は大火の惨事となった⁽³⁾。

東京都は2022年5月に10年ぶりに首都直下型地震の被害想定を見直した。そこではM7クラスの地震が30年以内に70%の確率で発生することが示された（東京都防災ホームページ参照）。被害状況はいくつかのケースで試算しているが、最悪の都心南部直下地震のケース（M7.3、震度7は中央区、港区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、世田谷区、荒川区、足立区、江戸川区の一部）では、死者6,148人、負傷者9万3,435人、避難者299万3,713人、建物全壊焼失19万4,431棟としている。関東地震では死者は7万人にも上りそのほとんどが焼死であったが、今回は防災対策が行き届き犠牲者は少ない。また建物の全壊焼失は19万棟余りに被害が及ぶとの想定である。現在の東京都全世帯数は約720万世帯であるが被災率で見れば2.7%と低いが、震源近くの震度7の足立区や江戸川区、大田区など木造家屋密集市街地では11万8,734棟が焼失する恐れがあるとしている。東京都は今年5月にこうした被害想定を2030年度までに半減させる目標を立てて取り組んでいる。

Ⅲ 震災時の社会経済状況

関東大震災に対する政府の対応をみる前に、震災のあった大正期の時代背景をみておきたい。大正期（1912年～1926年）は、近代国家が誕生してから重化学工業を中心に経済が大きく発展し、社会も大正デモクラシー運動に象徴されるように民主化の意識が高まり地方自治も議論され始め、地方財政は今日に繋がる制度の基礎が整えられた一つの画期でもあった⁽⁴⁾。

図表4は、大正期の15年間の人口、国民所得と国・地方財政のデータである。この間に人口は5千万人台から6千万人台へと1千万人増加し、また都市部への人口流入が若年層を中心に始まった。大正期の初めは景気低迷していたが、1914（大正3）年に世界大戦に参戦したことで戦争特需により大きく好転した。1916（大正5）年から1919（大正8）年まで2桁の伸びを記録した。その後は反動不況に加え関東大震災で低迷するものの震災の

(3) なお下町の浅草寺は銀杏の木に囲まれていたため火災を免れ、地域住民約7万人が避難して難を逃れたとの記録がある。

(4) 大正期の地方行政については、藤田（1977）、亀卦川浩『自治50年史 — 制度篇 —』（文生書院、1977年）、吉岡健次『日本地方財政史』（東京大学出版会、1981年）など参照。

図表 4 大正年代の人口・国民所得・財政の状況

	人口	対前	国民	指数	対前	国一般会計	指数	対前	国税	指数	対前	地方歳	指数	対前	地方税	指数	対前	備考
	千人	年比	所得		年比	歳出決算		年比	収入		年比	出決算		年比	収入		年比	
		%	億円		%	億円		%	億円		%	億円		%	億円		%	
1912 (大正1)	50,557	-	45.08	100	-	5.93	100	-	3.61	100	-	3.36	100	-	1.94	100	-	
1913 (大正2)	51,306	1.5	45.55	101	1.0	5.73	97	-3.4	3.69	102	2.2	3.27	97	-2.7	1.89	97	-2.6	
1914 (大正3)	52,039	1.4	42.41	94	-6.9	6.48	109	13.1	3.43	95	-7.0	3.27	97	0.0	1.90	98	0.5	第一次世界大戦、日本参戦
1915 (大正4)	52,752	1.4	42.23	94	-0.4	5.83	98	-10.0	3.12	86	-9.0	3.17	94	-3.1	1.87	96	-1.6	
1916 (大正5)	53,496	1.4	51.46	114	21.9	5.90	99	1.2	3.48	96	11.5	3.34	99	5.4	1.97	102	5.3	
1917 (大正6)	54,134	1.2	66.55	148	29.3	7.35	124	24.6	4.30	119	23.6	3.87	115	15.9	2.26	116	14.7	
1918 (大正7)	54,739	1.1	92.57	205	39.1	10.17	172	38.4	5.19	144	20.7	5.04	150	30.2	2.82	145	24.8	
1919 (大正8)	55,033	0.5	128.34	285	38.6	11.72	198	15.2	6.72	186	29.5	6.62	197	31.3	4.03	208	42.9	戦争特需、政党内閣誕生 地方事務の増加と義務教育費国庫負担金創設、地方税源拡充 都市計画、道路法制定と国庫補助金整備
1920 (大正9)	55,391	0.7	131.54	292	2.5	13.59	229	16.0	6.96	193	3.6	9.62	286	45.3	5.73	295	42.2	
1921 (大正10)	56,120	1.3	120.55	267	-8.4	14.89	251	9.6	7.85	217	12.8	10.92	325	13.5	6.37	328	11.2	反動恐慌
1922 (大正11)	56,840	1.3	121.07	269	0.4	14.29	241	-4.0	8.96	248	14.1	13.09	390	19.9	7.04	363	10.5	
1923 (大正12)	57,580	1.3	121.17	269	0.1	15.21	256	6.4	7.87	218	-12.2	12.75	379	-2.6	6.10	314	-13.4	9月関東大震災
1924 (大正13)	58,350	1.3	137.02	304	13.1	16.25	274	6.8	8.87	246	12.7	13.27	395	4.1	6.28	324	3.0	復興需要
1925 (大正14)	59,179	1.4	143.04	317	4.4	15.24	257	-6.2	8.94	248	0.8	14.29	425	7.7	6.44	332	2.5	
1926 (大正15)	60,210	1.7	133.44	296	-6.7	15.78	266	3.5	8.12	225	-9.2	16.18	482	13.2	6.64	342	3.1	

出所：大蔵省『明治大正財政史』、東洋経済新報社『明治大正財政詳覧』より作成。

翌年には復興需要で再び2桁の成長となった。大正期をとおして国民所得は約3倍増になった。

大正期の経済は戦争特需に支えられながら重化学工業が隆盛して都市を中心に近代化が進んだのであるが、その一方で小作争議や労働争議など社会問題が表面化した。政治では1918（大正7）年に原敬首相の政党内閣が誕生し、大衆民主化の運動が高まりをみせ普通選挙の実現など、大正デモクラシーとして進展をみた。しかし軍部による韓国併合やシベリア出兵など軍拡が戦時体制を強め、実態は官治的自治であった。

地方制度は明治期に創られた府県制郡制・市町村制が整理され、今日に続く地方行政サービスの教育や土木、衛生、水道、交通などが法整備とともに整えられた。こうした地方行政の近代化は地方事務の増大となり、地方財政を大きく膨らませ窮乏化させた。その

ため小中学校の義務教育化では初めて国からの補助金として義務教育費国庫負担金が創設され、公共施設の整備には水道事業や交通事業などで公営事業が始められた。大正期に国の財政は2.6倍となったのに対し、地方財政は4.8倍と大きく膨れた。これに対して税収はそれぞれ、2.2倍と3.4倍であった。地方財政の窮乏に際して、国税地租・営業税の地方税委譲が議論されたが実現することなく国税付加税の制限率の緩和で済まされ、その後は国税中心の戦時税制へと移っていった。

明治期からの戦時体制は、大正期においても第一次世界大戦参戦により準戦時体制のもとで続いており、軍事費は財政に大きな地位を占めていた。国は日清戦争から一般会計とは別に軍事費特別会計を設けてきたが、大正期には大正3年8月から14年4月までを1会計期間とした臨時軍事費特別会計を置き、この間の歳出決算は8億8,200万円であった。軍事費は一般会計でも計上され、軍国主義が財政に色濃く反映されていた時代でもあった。

IV 政府の関東大震災への対応

1 国の対応

(1) 震災前後の財政

震災時に国の対応は遅れた。多くの中央官庁や警視庁の本庁舎が倒壊・焼失したことに加えて、震災当日は首相の急逝により組閣中で首相が不在であったこともあり、それまでの閣僚により閣議が開かれ厳戒令、非常徴発令、臨時震災救護事務局官制が公布され、救護、警備、復興への対応が急ぎ始められた。震災翌日の9月2日夜に山本権兵衛内閣が誕生し、山本内閣は当面の救護活動を軍部の支援に加えて海外からの援助も受けながら、国民に皇室の温情を伝えて進められた⁽⁵⁾。

大正期の国家財政は、前述のように準戦時体制下であったため特別会計を抜きにしては語れない。1912（大正元）年からの15年間で一般会計歳出決算は5億円台から15億円台に3倍増となったが、特別会計は事業会計に軍事会計、外地会計などすでに30を超える会計があり、同期間で特別会計歳出決算は一般会計規模を超える7億円台から26億円台へ4倍近い増加となり、一般会計と特別会計を合わせると12億円台から41億円台であった。

(5) 当時の政府の大震災への対応は中央防災会議（2006）に詳しい。

震災前後の一般会計の歳入歳出決算の状況をみると（図表5）、歳入歳出ともに大きな変化はみられない。ただ震災年度の税収が約1億円の減収となり、翌年度に公債を0.9億円増やして調達している。歳出も指数でみても大きく変化はしていない。国は震災対応として追加（補正）予算を組んで首都の復旧復興を推進したのであるが、生産活動が中断され税収が落ち込む中で財源は公債の発行で賄われた。公債発行は外債も実施され、日銀は震災手形の融通や日銀貸出しの条件緩和など資金援助と信用不安の払拭に努めた。震災年の1923（大正12）年度は第一次世界大戦後の経済停滞にあったが、震災対応のため公債発行により資金調達して1.3億円の追加予算を計上して歳出決算は15.2億円となった。震災により1923年度は税収が落込んだが翌1924（大正13）年度には回復し、公債発行とともに16.2億円の予算となった。復興事業は1926（大正15）年度までに約13億円が支出されたのであるが、経常部の予算が削減されていた。

なお当時の予算は経常部と臨時部に区分され、歳入の経常部は税収、印紙収入、官業および官有財産収入、免許および手数料、預金利子繰入れ等の収入であり、臨時部は官有物払下代、地方分担納付金、公債募集金、一時借入金、償金繰入れ、その他特別会計からの繰入れ、献納金等であって、歳出の経常部は毎年経常的に支出される項目であり、臨時部は建築費、営繕費、公共土木費等の支出（維持補修的な支出は経常部）、各種の補助費（特に土木費関係）、災害復旧費、臨時的軍事支出等の投資的・臨時的経費であった⁽⁶⁾。

図表5 震災前後の国の一般会計歳入歳出決算

(千円)

	歳 入											歳 出								
	税収		財産収入		公債金		前年度繰入金		その他		歳入合計			経常部		臨時部		歳出合計		
	構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	指数	構成比		構成比		構成比	指数	構成比	指数
1921 (大正10)	785,851	38.0	333,784	16.2	53,052	2.6	640,694	31.0	252,330	12.2	2,065,711	100.0	100	841,749	56.5	646,105	43.4	1,489,855	100.0	100
1922 (大正11)	896,403	42.9	360,185	17.3	26,925	1.3	575,855	27.6	227,977	10.9	2,087,345	100.0	101	891,257	62.3	538,452	37.7	1,429,689	100.0	96
1923 (大正12)	787,203	38.5	342,686	16.8	35,041	1.7	657,655	32.2	222,713	10.9	2,045,298	100.0	99	960,593	63.2	560,456	36.8	1,521,050	100.0	102
1924 (大正13)	887,257	41.7	383,137	18.0	127,969	6.0	524,247	24.6	204,781	9.6	2,127,391	100.0	103	1,051,010	64.7	574,014	35.3	1,625,024	100.0	109
1925 (大正14)	894,808	43.2	427,615	20.6	46,589	2.2	502,348	24.3	200,009	9.7	2,071,369	100.0	100	1,016,289	66.6	508,699	33.4	1,524,988	100.0	102

出所：大蔵省『明治大正財政史』第4編より作成。

(6) 経常部・臨時部の区分は財政法が制定される1947年までであった。

(2) 復興財政

首都の復旧復興事業については、前東京市長で山本権兵衛内閣で内務大臣となった後藤新平の発議により帝都復興院が震災直後の9月27日に設置され、後藤が総裁に就任して進められた。後藤総裁は40億円の復興事業計画を立てたが、12月に内閣が総辞職するなど政治的な混乱で帝都復興院は翌年2月には内務省外局の復興局となり、最終的には復興事業費は5億円まで大きく削減されてしまった⁽⁷⁾。それでも土地区画整理事業等の実施により多数の公園（隅田公園、浜町公園、錦糸公園等）が整備され、また東京の幹線道路が景観と防災の面から再建された。

実際の帝都復興事業は、復興局が中心となって被災した東京府、東京市、横浜市、神奈川県が加わって行われた⁽⁸⁾。復興計画は街路、河川運河、土地区画整理等について策定され、事業費は1923（大正12）年から1926（大正15）年まで4.7億円の予算が決められた。地方が執行する事業費については、国庫補助や事業債の利子補給、外債の政府保証などの支援が行われた。それぞれの自治体の復興事業は後述するように、1924年度から増加し、とくに東京市は大きな伸びを示した。

帝都復興事業の成果は、公共緑地や都市空間の再配分等が行われて一定の成果を見せたと評価がある一方、復興事業の裏で被災から逃れて移り住んだ郊外では無秩序な開発が進められ、再び木造住宅の密集地域を生み出すなどの問題もみられた。しかし準戦時体制のなかで開発が優先された当時としては、首都とは言え復興事業として災害を活かした都市づくりは財政的にも難しい状況であった。

2 地方自治体の対応

(1) 震災前後の地方財政

大正期の地方財政は図表4に示したように、地方事務の増大により国家財政に比して大きく歳出を増やした（国の歳出規模が2.6倍に対して地方は4.8倍）。これは前述のように、地方事務が大正期に大きく増えて支出を膨張させたためであり、地方財政は国からの補助金が創設され地方税の拡充も行われて地方財源の拡充が行われ整備されてきた時期でもあった。

(7) 帝都復興計画の詳細については「1923年関東大震災報告書・第3編」第1章を参照。なお帝都復興に関わった後藤新平など政争の詳細については、五百旗頭・御厨（2016）、筒井（2017）に紹介されている。

(8) 復興事業の詳細については伊藤・大沢・伊藤（2014）を参照。

震災前後の地方財政をみると（図表6）、歳出規模は大きな変化はなく、震災の影響は顕著にはみられない。しかし1923（大正12）年度の歳入では国と同様に税収が1億円弱の減収となり、翌年度に公債発行で補われていた。歳出では土木費が若干増加しているが、復興事業は4年間で4.7億円であり地方財政全体では大きな支出ではないため歳出を膨らませるほどではなかった。

被災自治体で復興事業を進めた東京府、東京市、横浜市および神奈川県は、財政規模で東京市を中心に大きな規模を占めていたが、地方財政全体への影響はそれほどみられない。ただ首都が壊滅的な打撃を受けたことで地方税収は大きく減り、その後は復興需要で経済は持ち直したが税収は伸びなかった。また復興事業は国の復興局と東京市が中心となって地方債の発行などの財源で行われたため地方財政は公債負担が生じた。

関東大震災においては、東日本大震災とコロナ感染症で国が財源を調達（赤字国債）して全面的に交付金等で財政支援してきたのとは対照的に、復興財源は主にそれぞれの自治体が起債して財源を調達して行われなければならなかった。この背景には、準戦時体制下で軍事費に予算が割かれ、特別会計が一般会計の2倍近い予算が毎年度組まれていたことがあった。

図表6 震災前後の地方の歳入歳出決算

（千円）

	歳 入						歳 出													
	税収		税外収入		歳入決算		教育費		土木費		衛生費		公債費		その他		歳出決算			
	構成比		構成比		構成比	指数	構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	指数		
1921 (大正10)	606,980	46.9	687,832	53.1	1,294,812	100.0	100	160,743	15.5	287,401	27.6	70,630	6.8	61,394	5.9	459,862	44.2	1,040,030	100.0	100
1922 (大正11)	694,951	44.3	872,290	55.7	1,567,241	100.0	121	219,078	17.0	347,551	27.0	86,055	6.7	83,133	6.4	553,079	42.9	1,288,896	100.0	124
1923 (大正12)	600,472	39.0	940,583	61.0	1,541,055	100.0	119	194,497	15.5	358,015	28.6	84,524	6.7	95,958	7.7	520,759	41.5	1,253,753	100.0	121
1924 (大正13)	617,838	38.3	995,751	61.7	1,613,589	100.0	125	204,600	15.7	375,914	28.8	89,355	6.8	125,049	9.6	511,182	39.1	1,306,100	100.0	126
1925 (大正14)	633,911	37.0	1,078,879	63.0	1,712,790	100.0	132	201,140	14.3	381,791	27.1	103,516	7.3	175,791	12.5	546,958	38.8	1,409,196	100.0	135

出所：大蔵省『明治大正財政史』第4編より作成。

(2) 東京府・東京市のケース

震災時の東京府と東京市の人口はそれぞれ、約356万人と約250万人であり、東京市のエリアはほぼ山手線の内側で15区（現在の23特別区の8分の1程度）に分けられていた。当時の日本の人口が約6千万人と現在の半分の規模であったが、首都の中心部にはすでに人口の5%が住み密集地区が誕生していた。

現在の千代田区丸の内にあった東京府庁舎は東京市と同じ構内にあり、幸いにも庁舎は火災を免れ多くの職員が勤務していたため被災直後から救護活動が行われた。しかし警視庁は火災により焼失した（写真50頁）。また東京市では約150万人が火災で家を失った。主な焼失地域は、港区から台東区にかけての住宅密集地であるが、上野公園、皇居、日比谷公園、靖国神社が延焼を食い止めた。また銀杏に囲まれた浅草寺も焼失を免れ、多くの人々を救った（写真51頁）⁽⁹⁾。東京市は避難場所として市立小学校を用意したが全195校のうち112校が消失し、提供できたのは83校、そこに収容できたのは約3万人で被災者のわずか2%程度であった。被災者の多くは縁故や知人先に避難し、行き先のない人々は献身的な人々によって引き受けられた例も多く報告された。また食料の提供は区役所や警察署等とおして公助の支援が行われたが非常に限られたものであった。焼失が激しかった江東区などでは、震災直後に開通した総武線で千葉方面へ避難が行われ、千葉県とともに軍部隊の協力も得て救護が進められた。震災の規模が大きすぎたため自治体の対応は限られ、国や軍などあらゆるところからの支援が必要であった。

東京府の震災前後の財政をみると（図表7）、1923年度は予算であるので震災の影響は受けてなく税金は増収を見込んでおり歳入予算は3,120万円であった。しかし翌年度の予算では税金は約700万円の減を見込みその分を780万円の公債発行で補っていた。歳出については警察費が最も多く4割を占め、次いで土木費が2割、教育費が1割程度である。この期間で東京府財政のデータは決算と予算が混じっているので比較はできないが、震災による影響は税金減程度で歳出には見られなかった。

(9) 浅草浅草寺は延焼を免れたのは銀杏の木に囲まれていたからと言われている。東京都は公害と火に強い銀杏を街路樹として植えてきた。

図表7 東京府の震災前後の財政状況

	歳 入											
	税 収		国庫補給金等		寄付金		公 債		前年度繰越金		その他歳入計	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
1921 (大正10)	16,734	47.9	8,316	23.8	352	1.0	1,991	5.7	3,095	8.9	34,958	100.0
1922 (大正11)	15,383	32.3	11,193	23.5	280	0.6	2,530	5.3	6,014	12.6	47,568	100.0
1923 (大正12)	17,238	55.3	9,956	31.9	253	0.8	358	1.1	2	0.0	31,200	100.0
1924 (大正13)	10,102	32.0	10,234	32.4	49	0.2	8,733	27.7	0	0.0	31,576	100.0
1925 (大正14)	13,670	36.0	12,896	33.9	491	1.3	5,610	14.8	0	0.0	38,015	100.0

(千円)

	歳 出													
	教育費		土木費		勸業費		衛生病院費		警察費等		公債費		その他歳出計	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
	2,994	10.3	4,263	14.7	1,852	6.4	1,031	3.6	13,225	45.7	177	0.6	28,944	100.0
	4,496	12.6	5,476	15.3	4,012	11.2	809	2.3	14,941	41.9	651	1.8	35,676	100.0
	3,632	11.6	5,908	18.9	548	1.8	874	2.8	14,085	45.2	3,706	11.9	31,193	100.0
	4,837	15.2	7,419	23.3	429	1.3	947	3.0	13,668	42.9	1,951	6.1	31,872	100.0
	5,062	13.3	4,883	12.8	570	1.5	1,684	4.4	17,045	44.8	2,155	5.7	38,010	100.0

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』547－548頁より作成。

つぎに東京市の財政をみると（図表8）、震災の影響は1924年度予算で約800万円の税収減を見込み、その分を含めて復興事業が始まったことで市債の発行が前年度から大きく膨れて1億円近くが次年度も計上され、歳入予算は1923年度の1億5,569万円から翌年度は2億2,825万円に1.5倍近く膨れた。歳出では土木費に震災時から大きな支出が計上され、復興事業を東京市が担っていったことが示されていた。

復興事業の分担は、国は街路整備、橋梁架設（18箇所）、公園整備（3箇所）、国道舗装、土地区画整理（15区画）等、東京府は一部街路樹整備、府立学校整備等、東京市は補助線街路整備、道路橋梁整備（新設57他）、土地区画整理（50地区）、公園整備（52箇所）、上下水道復旧、小学校整備（117校）、病院整備等である。分担を見て分かるように、東京市が多く事業を担い復興事業に大きな役割を果たしてきた。ここでの財源は主に市債の発行で賄われた。

図表8 東京市の震災前後の財政状況

(千円)

	歳入								歳出											
	税金		税外収入				歳入計		教育費		土木費		衛生費		市債費		その他		歳出計	
	額	構成比	額	うち市債	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	
1921 (大正10)	22,179	18.2	99,357	81.8	17,303	14.2	121,536	100.0	9,083	9.1	5,692	5.7	15,760	15.8	7,774	7.8	61,742	61.7	100,051	100.0
1922 (大正11)	24,841	14.3	149,264	85.7	51,052	29.3	174,105	100.0	3,936	3.0	552	0.4	1,898	1.5	3,512	2.7	120,882	92.4	130,780	130.7
1923 (大正12)	19,426	12.5	136,269	87.5	40,872	26.3	155,695	100.0	13,425	9.5	16,189	11.5	20,980	14.9	16,188	11.5	74,328	52.7	141,110	141.0
1924 (大正13)	11,330	5.0	216,923	95.0	98,995	43.4	228,253	100.0	22,396	9.9	47,140	20.8	31,253	13.8	32,420	14.3	93,734	41.3	226,943	226.8
1925 (大正14)	17,071	5.9	272,992	94.1	92,644	31.9	290,064	100.0	20,847	7.6	47,554	17.3	18,532	6.7	31,461	11.4	156,599	56.9	274,993	274.9

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』570頁より作成。

〔警視庁日比谷庁舎〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

〔銀杏に囲まれ火災を免れた浅草寺と仲見世の避難者〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

（3） 横浜市のケース

震災時の横浜市は、現在の中区、西区、神奈川区、南区、保土ヶ谷区、磯子区の一部で人口は約44万人であった（現在は都市で最大の約376万人）。横浜市は図表2でみたように、震源地のほぼ上に位置していたため全域で震度6以上の強い揺れとなり、南部では震度7を記録した。そのため住宅の密集した地域では倒壊に加えて多くの焼死者も出た。神奈川県内では死者・行方不明者3万人を超える大きな犠牲者が出た。

横浜市は当時から横浜港を中心に生糸などの輸出港として栄え、外国人の居住も多く洋風のレンガ造りの建築物も多く立ち並んでいた。これらの建物も多くは倒壊し、港湾施設も大きな損害を被った。県庁と市役所は倒壊は免れたが、海岸沿いの山下町から元町にかけての埋立地では8割の家屋は倒壊・焼失した。横浜駅も駅舎が残ったが周辺は消失した（写真53頁）。また官庁は港近くの関内地区に位置していたため市庁舎も倒壊し多くの職員が犠牲となった。当時の詳細な被害状況は横浜市役所が1926年にまとめた『横濱震災誌』（1926）に記されているので参考になる⁽¹⁰⁾。

横浜市の被害状況は、住宅の被害は35,036棟でそのうち焼失は25,342棟で東京市に

(10) 横浜市役所市史編纂係編（1926）『横濱市震災誌』（全5冊）。横浜市HPより入手可能。

比べれば少なかったが、犠牲者のうち焼死者は9割を超え、東京市と同様に多くが火災により犠牲となった。罹災者の避難先をみると、避難者の総数は114,301人であり、避難先は東京府が最も多く24,271人（うち東京市は7,634人）、神奈川県郡部と横須賀市・川崎市が21,406人、兵庫県が11,711人などである。兵庫県が多いのは貿易港の関係と推測される。

横浜市の震災前後の財政をみると（図表9）、予算であるが震災の翌年度の税収は約260万円ほど落ち込み、構成比で10%を超える減少を見込んだ。税収は2年後には回復するもののその他の収入とともに減少し予算規模は1千万円を割り込んだ。一方、歳出は税収の落ち込みを市債で賄ったため市債費が大きく膨れた。貿易港として栄えてきた横浜市であったが、港湾施設が大きな被害を受けて復興には時間を要し、財政は厳しい状況が続いた。

図表9 横浜市の震災前後の財政状況

(千円)

	歳 入								歳 出													
	税収		税外収入			歳入計			指数	教育費		土木費		衛生費		市債費		その他		歳出計		指数
	構成比		うち市債	構成比		構成比		構成比			構成比		構成比		構成比		構成比		構成比			
1921 (大正10)	4,642	21.1	17,401	2,948	78.9	22,043	100.0	100	1,410	7.3	1,121	5.8	2,112	10.8	2,073	10.8	12,505	65.1	19,221	100.0	100	
1922 (大正11)	5,414	28.8	13,371	1,270	71.2	18,786	100.0	85	1,455	8.6	945	5.6	1,712	12.7	2,163	12.7	10,740	63.1	17,015	100.0	89	
1923 (大正12)	4,471	24.3	13,964	4,228	75.7	18,435	100.0	84	1,579	8.6	2,688	14.6	2,502	14.5	2,676	14.5	8,990	48.8	18,435	100.0	96	
1924 (大正13)	1,859	13.1	12,341	1,034	86.9	14,200	100.0	64	2,292	16.2	1,513	10.7	1,195	18.8	2,662	18.8	6,518	46.0	14,180	100.0	74	
1925 (大正14)	3,560	39.2	5,518	1,900	60.8	9,078	100.0	41	1,347	14.8	445	4.9	746	8.2	6,392	70.4	148	1.6	9,078	100.0	47	

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』571頁より作成。

〔焼失した横浜駅舎〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

（４） 神奈川県鎌倉町のケース

相模湾に面した古都鎌倉町（現在の鎌倉市）は、1920（大正9）年の国勢調査で人口18,252人、3,716戸であったが、すでに横須賀線が明治中期に開通し宅地開発も進み震災時には人口は2万人を超えていた（現在は約17万人）。

鎌倉町は横浜市と同じ震源の上に位置し、相模湾にも面していたため揺れと津波による大きな被害を受けた。鎌倉町がまとめた『鎌倉震災誌』（1930）によれば、当時の鎌倉町の全戸数は4,183戸でそのうち被害は家屋の全壊は1,455戸（全戸中34.8%）、半壊は1,549戸（同37.0%）、埋没家屋は8戸、津波による流失は113戸であった。また地震直後の火災で全焼した家屋は443戸、半焼は2戸であった。死者は412名（人口比2.1%）、傷病者は1,737名（同8.7%）（うち重傷者は341名）であった。また3丈（9m）の津波が由比ガ浜海岸に押し寄せ、震災当日が9月の第一土曜日であったことからまだ海水浴客が訪れていたと考えられ、付近の住民を含めて大きな津波の被害が発生していた。震源が近かったため津波の到達時間は短く海岸付近では逃げる時間もなく、流出による被害が発生した。海岸に近い観光名所の鎌倉大仏も被害を受け、本体が50cmほど沈み20cm西に傾いた記録が残っている（『鎌倉震災誌』より）。

鎌倉町の震災前後の財政はデータは限られているが『鎌倉震災誌』にまとめられて

いる（図表10）。1923（大正12）年度の歳入と歳出の決算をみると、それぞれ33.5万円と20.4万円であった。震災対策として1923年度に臨時部で対前年度で3.8倍の支出を行い、財源は所得税付加税や家屋税付加税など国税と県税の付加税の増税を認めてもらって賄った。その後1924年度から25年度にかけて付加税の増税により歳入を確保し、被災した海岸沿いの整備等に充てられた。

市町村財政はまだ国・県からの補助金がなく、地方税も付加税と零細な雑税で賄っていた中では、市町村で対応できる復興事業は限られ、民間も含めて公的団体等の支援が必要とされた。鎌倉町の復興でも地元の篤志家の温情に支えられたところが大きかった。写真（55頁）は地震により倒壊した役場と2カ月後に地元の支援で建てられた仮庁舎である。

図表10 鎌倉町の財政状況

(円)

年度	歳入決算	指数	歳出決算					指数
			経常部	構成比	臨時部	構成比	歳出計	
1922（大正11）	201,675	100	126,451	83.9	24,260	16.1	150,692	100
1923（大正12）	334,860	166	111,096	54.5	92,374	45.4	203,671	135
1924（大正13）	589,901	293	113,420	50.4	111,545	49.6	224,965	149
1925（大正14）	696,659	345	127,577	26.5	353,161	73.5	480,737	319
1926（昭和元）	493,536	245	178,618	49.0	185,825	51.0	364,442	242

出所：『鎌倉震災誌』より作成。

〔津波で流された鎌倉由比ガ浜海岸〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。

〔鎌倉町役場停車場前・奥は倒壊した町役場〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。

〔2カ月後に再建された鎌倉町役場仮庁舎〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。

V 現在の大災害で地方財政はどう対応しているのか

1 東日本大震災と地方財政

東日本大震災は首都ではないが関東大震災と同様に地域を襲った大震災であり、また原発事故を引き起こした複合災害となって関東大震災に次ぐ犠牲者を出した。今世紀の大災害における地方財政の対応をみよう。

はじめに国の財政対策をみると、地震発生直後に災害対策基本法により首相を本部長とする緊急災害対策本部を官邸に設置して対応に当たったのであるが、そこでは復興期間は10年間とし、最初の5年間を集中復興期間と位置付けて復旧復興作業を始めた。また復興行政を担う復興庁を設置し、2031（令和13）年度まで置くことが決められている（2021年に10年間延長）。復興に関わる資金については、新たに東日本大震災特別会計が設けられた。国の本格的な予算措置は2011（平成23）年度から始められた。当初予算は92.3兆円であったが4次の補正予算で合計15.2兆円が増額され、予算総額は107.5兆円となった。財源は既定経費の削減と政府保有株式の売却に加えて復興債を11.5兆円発行し、新たに復興特別税を創設した。復興特別税は所得税の税額に2.1%上乘せして25年間、法人税の税額に10%追加徴収して2年間、住民税を1,000円引き上げて10年間それぞれ徴収し、2022（令和4）年度までに5兆円超の税収を上げた。

国の災害復旧復興事業は予定通り進み、原発事故による復興事業を除いてはほぼ完了している。復興事業の資金は、被災自治体へは必要な資金を国が一括化して交付する震災復興特別交付金を新設して国が全面的に財政支援した。これにより震災からの復興はほぼ完了したが、原発事故からの復興・再生は現在も継続している。原発事故に関する経費は今後も除染の費用や賠償、廃炉作業などが必要であり、国の支援が継続されている。

こうした国の全面的な財政支援により、被災自治体の財政は困窮することなく原発被災自治体を除いて直接的な被害からは復興して大災害を乗り切ったと言えよう。しかし問題も抱えている。それは新たに建設された震災復興住宅や新設された各種集合施設の維持管理コストが、今後の財政運営で負担となる懸念である。東北の被災自治体では過疎化と少子高齢化が止まらず財政の先行きは厳しい。この問題は被災自治体に限ったことではないが、復興にともなう施設整備が今後の財政運営の懸念となるのは皮肉なことでもある。

2 新型コロナウイルス感染症の災禍と地方財政

新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ感染症）は、2020（令和2）年1月から3年にわたって世界を感染症の恐怖に陥れた。コロナ感染症は2023（令和5）年5月に感染症法の指定がそれまでの2類から5類になるまでに感染者数3,354万人（人口比26.8%）、死者は7.4万人（同0.0%）に上った（厚労省公表数値）。この世界的なパンデミックに国は過去最大の予算で対応した。3年間でコロナ感染症対策予算は約90兆円を計上し、地方財政をとおして支出された。

国は緊急事態宣言等により国民の行動を制限したことから、生活支援のために支出制約の緩い地方創生臨時交付金等を創設して地方財政をとおして支援が行われた。支援の過程で不正受給の問題等が発覚して批判も行われたが、生命に関わる事態でもあったため必要十分な感染症対策に力が注がれてきた。結果として2020年度予算は補正予算を含めて175.7兆円という最大規模の予算となった。このうちコロナ対策予算は61.7兆円であった。地方財政には交付金等が支出され、感染症対策が行われたのであるが、支出内容については緊急時でもあり厳しいチェックは行われなかったためさまざまな事業に支出が行われ、その後の検証の必要性が指摘されている。

ここでは地方財政全体としてどう変化したかを地方債残高と積立金残高の推移で確認したい。図表11は、コロナ感染症の前後の地方債残高と積立金残高の推移である。コロナ対策が行われた2020年度の地方債残高は、前年度から約1兆円増加したものの2021年度は減少している。地方は赤字地方債の発行は認められていないためコロナ対策として地方債の発行はなかったのであるが、適債事業は若干抑えられた数値である。これに対して積立金残高は、2020年度は若干の減少であったが2021年度は3.2兆円も増加している。そのうち自治体の貯金に当たる財政調整基金は1.7兆円も増加している。コロナ感染症が騒がれた当初は財政調整基金の多い自治体では独自に支援が行われ、そうでない自治体との不公平が問題となったが、国は直ぐに補正予算で支援して財政力に関係なく平等に感染症対策が実施された。

こうした結果をみると、地方財政は国から支援された交付金等をその後の感染症対策として財政調整基金として積み立てたことが1つの要因とみることができる。また地方財政の経常収支比率は、2020年度の93.8%は2021年度には88.1%と大幅に改善している。この結果をどうみるかは他の指標等も調べて判断する必要があるが、国のコロナ感染症対策の財政支援は地方財政に弾力化を結果としてもたらしたかもしれない。

図表11 地方財政の地方債残高と積立金残高の推移

	2019年度末	2020年度末	2021年度末	2020→2021
地方債現在高	143兆4,429億円	144兆6,062億円	144兆5,810億円	▲252億円
積立金現在高	22兆9,446億円	22兆6,005億円	25兆8,079億円	3兆2,074億円
うち財政調整基金	7兆5,407億円	7兆2,837億円	8兆9,630億円	1兆6,793億円
うち減債基金	2兆2,106億円	2兆1,480億円	2兆8,843億円	7,363億円
うち特定目的基金	13兆1,933億円	13兆1,688億円	13兆9,606億円	7,918億円

出所：総務省資料より作成。

3 国の支援の後始末

関東大震災、東日本大震災そして新型コロナウイルス感染症の災害は、わが国史上で大災害であった。しかし東日本大震災とコロナ禍は、国と地方の財政調整制度が整い地方自治を支える仕組みが出来上がった現代の災害であったため、前述のように地方財政には災禍が及ぶことなく乗り切ることができた。このことは適切な政策であり、結果からも肯定されるであろう。

しかし地方財政を支えた財源は国の赤字国債である。危機を救う責任は国・地方ともに果たしたが、その後始末はまだ終わっていないし、ツケを残していたままである。今懸念されるのは、財政危機の災禍が今後に襲ってこないかということである。自然災害に全力で立ち向かって何とか日常を取り戻したのであるが、その対価を支払っていないということである。このことについては、財源を国債発行で賄ったとしても日本国債は9割が国内で消化され、これまでのところ国内に買い手がいるため財政危機とはならないという見方がある。果たしてそうであろうか。感染症の危機が一応落ち着いて、その代償をどう支払うかの議論はしておくべきと考え、最後にまとめてみた。

感染症対策の徹底やワクチン開発等によって、コロナ感染症のパンデミックはようやくエンデミックへと向かって一応は安堵してきたところである。それゆえ国の財政支出に批判はこれまでのところ向けられていない。しかし国は巨額のコロナ対策を支出した結果、2022年度末で国債・借入金・政府短期証券を合計した「国の借金」は1,270.5兆円にまで膨れた。前年度より30兆円近く増え、7年連続で過去最大を更新している。GDP比では250%を超えて世界最悪であり、今後の見通しも基礎的財政収支の黒字化は2025（令和7）年度も見込めない。それどころか岸田内閣は、異次元の少子化対策や今後5年で43兆円の防衛費の確保を財源の目途を付けないまま進めている。財政危機が迫っているとは全く考えていない。

ここで財政危機とは何かを考えてみたい。財政危機とは、一般的に政府が借金するのが難しくなる、あるいは借金が膨らみ返済に懸念が生じた状態と説明される。これに対して財政破綻は、債務不履行（デフォルト）となった状態である。財政危機は財政破綻の一手前である。

財政危機の懸念が現実となって国が財政破綻した例はいくつかある。1997（平成9）年のアジア通貨危機では、韓国が国際通貨基金（IMF）に資金支援を要請した。隣国で起こった財政破綻として印象に残っている。また2000（平成12）年にかけてロシアとアルゼンチンがデフォルトを起こした。デフォルトではないがギリシャの財政危機はEUを巻き込んだため記憶に新しい。また地方では、2013（平成25）年に米国デトロイト市に連邦破産法第9条が適用され債務整理手続きが行われた。日本では破綻の法規はないが、夕張市が2007（平成19）年に当時の地方財政再建促進特別措置法による準用財政再建団体の指定を受けて財政破綻と騒がれ、現在も自治体財政健全化法の財政再生団体に指定され国の指導で再建に取り組んでいる。

財政破綻は特異な事例ではあるが起きている。その要因について近代史からまとめた『国家は破綻する — 金融危機の800年』（日経P B社、2011年）を読むと、政府債務がGDP比で90%を超えると経済成長率が大きく減速し財政悪化することをデータでまとめている。この条件ではドイツを除いて全て90%を超えているので財政悪化となる。中でも日本はまさに財政危機をとおり越して財政破綻に向かっていることになる。

では日本は財政危機なのか。財政破綻とはならないまでも、財政危機の状況であることは確かである。理由を述べるまでもなく、2007年度から財政収支赤字が続き、債務残高も世界最悪が続いている。それでも破綻に至らないのは、1つは国が課税権を有しているからである。デフォルトは増税すれば避けられる。いよいよとなったら増税すれば済む。もう1つは、国債の9割が国内の投資家によって保有され（ギリシャ国債は国外保有が3割超）、低利であっても安全資産として購入が見込まれているからである。

しかしこうした状況が今後も続く保証はなく、日銀の異次元の金融緩和が出口に向かって動き始めている現状では、金利が上昇すれば国債費が大きく膨んで財政収支をさらに悪化させ国民に大きな犠牲を強いることになる。その時点でも増税できなければ、IMFの支援を受けざるをえなくなるが、だれも今はそこまでになるとは想像だにしていないのであろう。

気候変動で不可逆点をティッピングポイントと呼んでいるが、財政危機を放置しておくといつかは回復できないこうしたポイントに到達するかもしれない。その時点がどのよう

な状態なのかはわからないが、少子化や人口減少を政策で容易に止められない現状を考えると、国民に不人気でも将来世代のことを考えて負担の先送りをせずに財政危機の対策を早急に打つべきであろう。

おわりに

関東大震災から100年を迎えた今日、地方財政は大災害への対応は整っているのだろうか。近代国家が成立して幾度も災害に遭遇してきた。これまでの経緯からみれば、規模の大きい災害ほど国の支援が重要な支えとなってきた。その支援によって、東日本大震災やコロナ感染症を乗り切ってきた。大災害では国の財政支援が不可欠ということがわかった。地方財政が備えるところは、引き続き積立金の確保や効率的な財政運営により経常的な経費の節減に努めることは必要であるが、多くの自治体では年々硬直化する財政から備えを確保するのは難しい。そのためには災害時の共助の制度構築が必要であり、その1つの具体的な方策が‘レジリエントな社会’の構築であろう。強靱で回復力のある社会構造の構築を自治体が民間等との協働で共助の体制を作り上げていくことが災害への備えとなるように思われる。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長、金沢学院大学講師)

キーワード：関東大震災／震災復興事業／地方財政

【参考文献】

- 荒井邦夫（1986）「財政からみた関東大震災」『総合都市研究』第29巻、143－151頁。
- 五百旗頭真監修・御厨貴編著（2016）『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房。
- 伊藤孝祐・大沢昌玄・伊藤孝（2014）「帝都復興事業について」『土木史研究講演集』Vol. 34。
- 今井清一（2007）『横浜の関東大震災』有隣堂。
- 岡田知弘・自治体問題研究所編（2013）『震災復興の自治体——「人間復興」へのみち』自治体研究社。
- 兼村高文（2023）『地方財務』2、7、8月号、ぎょうせい。
- 鎌倉町（1930）『鎌倉震災誌』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 清川来吉編纂（1930）『鎌倉震災誌』鎌倉町役場。

- 政策研究大学院大学比較地方自治研究センター（2010）「旧地方自治制度の発展（1909—1929年）」自治体国際化協会。
- 武村雅之（2003）『関東大震災 — 大東京圏の揺れを知る』鹿島出版会。
_____（2008）『地震と防災』中公新書。
- 筒井清忠（2017）『帝都復興の時代 — 関東大震災以後』中公文庫。
- 中央防災会議・災害教訓の継承に関する専門調査会（2006）「1923年関東大震災報告書・第1編、第2編、第3編」。
- 東京市（1930）『東京市制概要』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 東京府（1925）『東京府大正震災誌』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 東洋経済新報創刊30年記念出版（1926）『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社。
- 内務省社会局（1926）『大正震災志』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 諸井孝文・武村雅之（2002）「関東地震（1923年9月1日）による木造住家被害データの整理と震度分布の推定」『日本地震工学会論文集』第2巻、第3号、35—71ページ。
- 藤田武夫（1977）『日本地方財政発展史』文生書院。
- 吉村昭（2004）『関東大震災』文春文庫。
- 御厨貴編著（2016）『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房。
- 横浜市（1926）『横浜市震災誌』（横浜市HP）。