

関東大震災から100年、日銀の業務継続体制の今昔。  
— 中銀業務を止めるな！ —

2023年9月

日本銀行 決済機構局 業務継続企画課



# 目次

---

01

関東大震災の被害

---

02

日本銀行の対応

---

03

今日の業務継続体制～当時との比較～

---

# はじめに

---

- 本年は関東大震災（1923年発生）から100年の節目の年となります。その被害は当時の人口・経済規模を踏まえると大変甚大であり、日本銀行および金融システムも大きな被害を受けました。
- こうした中、日本銀行では、1営業日も中断することなく、中央銀行としての責務を果たしました。このように業務を継続できたことについて、「大規模地震」という現在も変わらぬリスクに照らして振り返ると、この間に体制が強化されてきたことが分かる一方で、当時から変わらず受け継がれている点も見られます。こうした背景を、業務継続の観点から紐解くことで、改めて気付きも多いのではないかと思います。
- 本資料では、まず当時の状況を振り返り、当時と現在それぞれについて様々な観点からの比較を通じ、中央銀行の業務継続について整理を試みました。本資料が、日本銀行の業務継続についてご理解いただく機会の一助になれば幸いです。

決済機構局 業務継続企画課

# 第1章 関東大震災の被害

# 関東大震災の被害と近年発生した大規模地震との比較

- 近年の大規模地震と比較しても、その規模と社会経済に与えた影響は非常に大きいものでした。

	関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日	1923年9月1日（土） 11時58分	1995年1月17日（火） 5時46分	2011年3月11日（金） 14時46分
地震規模 (マグニチュード※)	M7.9	M7.3	Mw9.0
直接死・行方不明者数 (対人口比)	約10万5千人 <うち <b>焼死 約9割</b> > (約4.8%)	約5,500人 <うち <b>窒息・圧死 約7割</b> > (約0.1%)	約1万8千人 <うち <b>溺死 約9割</b> > (約0.3%)
災害関連死者数	—	約900人	約3,800人
全壊・全焼住家数	約29万棟	約11万棟	約12万棟
被害額 (対GDP比)	約55億円 ( <b>約37%</b> )	約9兆6千億円 (約2%)	約16兆9千億円 (約3%)

※ 一定規模以上の地震が発生してから数日後に公表されるのがモーメントマグニチュード (Mw) です。

# 関東大震災の被害と首都直下地震（被害想定）との比較

- 首都直下地震（都心南部直下地震）と比較しても、その規模と社会経済に与えた影響は非常に大きいものでした。

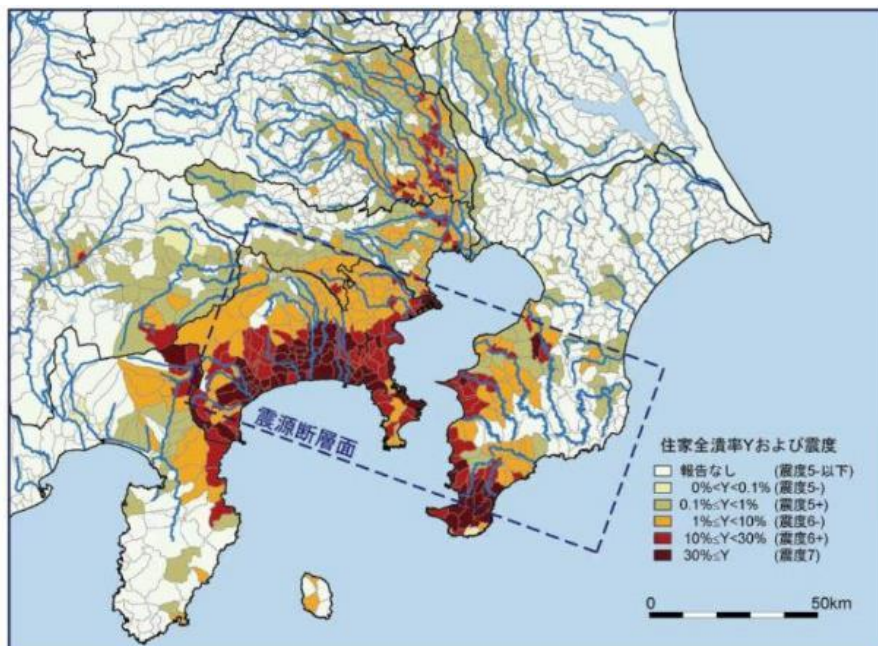
	関東大震災	首都直下地震（都心南部直下地震） 東京都の被害想定
人口	約220万人 東京市の人口	約1,400万人 東京都の人口
地震規模 (マグニチュード)	M7.9	M7.3
直接死・行方不明者数 (うち東京における人数)	約10万5千人 <b>(約7万人)</b> ＜うち <b>焼死</b> 約9割＞	約1.1万人 (6,148人) ＜うち <b>火災</b> 約4割＞
帰宅困難者数 (うち東京における人数)	—	最大約800万人 (約453万人)
全壊・全焼住家数 (うち東京における被害)	約29万棟 <b>(約20.5万棟)</b>	約61万棟 (約19.4万棟)
被害額（対GDP比）	約55億円 <b>(約37%)</b>	約95.3兆円 (約19.8%)

出所) 東京都防災会議「東京都の新たな被害想定（2022年5月25日）」  
中央防災会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ（平成25年12月）「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」  
中央防災会議「1923 関東大震災報告書 第2編」

# 関東大震災の被害（概要）

- 関東大震災は、相模トラフを震源とする海溝型地震でした。
- 東京での大火災による被害が甚大であったものの、神奈川県から千葉県南部を中心に震度7や6強の地域が広がっており、その範囲は1995年の**阪神・淡路大震災の10倍以上**に達するなど広範な地域に影響のある地震でした。
- 震源域が相模湾内にあったため、三浦半島から伊豆半島東岸にかけて高さ数m以上の**津波**が発生しました。早い地域では地震後5分程度で津波が襲来し、津波の高さは例えば静岡県の熱海で12m、房総半島の相浜で9.3mが観測されました。また、地震による強い揺れによって箱根、丹沢を中心に多くの**土砂災害**も発生しました。

## ▼住家全潰率と震度分布



出所) 内閣府「関東大震災100年」特設サイト

## ▼伊東海岸津波の跡

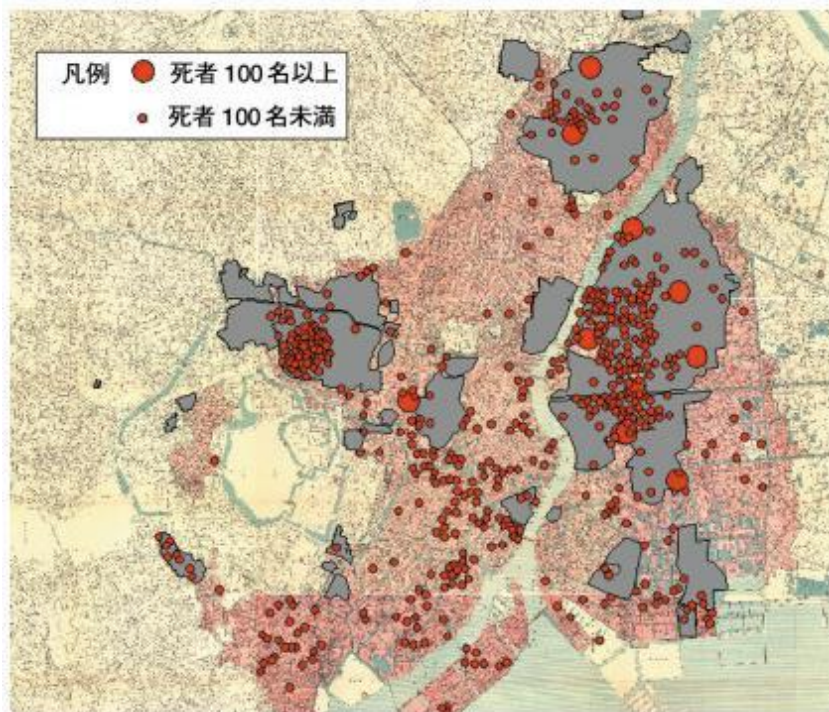


出所) 気象庁「関東大震災から100年」特設サイト 関東大震災の記録

# 関東大震災の被害（概要）

- 東京では地震発生直後から火災が発生し、最大**46時間にわたって延焼**が続きました。
- 地震のあった9月1日から2日にかけて気象の変化はかなり激しく、1日の昼過ぎまで南風であったのが、夕方には西風になり、夜は北風、2日朝からは再び南風となっていました。こうした**風向きの変化**に伴う延焼方向の変化が延焼範囲の拡大や避難者の逃げ惑いを生じさせ、逃げ場を失った避難者の犠牲が増大する要因につながりました。**火災による旋風**は、東京だけでも110個程度あり、多くの人の命がごく短時間に失われました。

## ▼死者分布と9月1日17時の延焼範囲



ピンク色部分は最終的な焼失地域、灰色部分は1日17時までの延焼範囲

出所) 内閣府シリーズ「過去の災害に学ぶ」(第14回) 図表

## ▼東京駅前の焼け跡、日本橋方面



出所) 気象庁「関東大震災から100年」特設サイト 関東大震災の記録



# 関東大震災の被害（日本銀行）

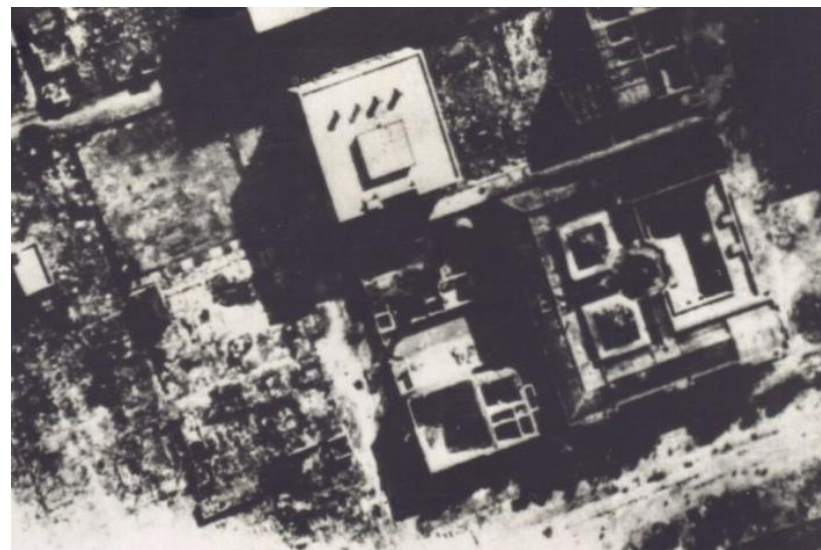
- 本店建物は堅牢で、**地震そのものによる被害は受けません**でした。もっとも、火災のために本館3階の内部は、調査局を中心とする図書、雑誌、資料のほか、帳簿類から、器具、什器に至るまで**ほとんどが焼失しました**。
- 2階は役員室関係の資料、調度類が焼失ないし水浸しにあったほか、**金庫内の銀行券が被害**を受けました。
- 1階は営業局と来客スペースが類焼したにとどまらず、巨大な石柱が焼けそがれました。このほか、**レンガ造りの東分館は全焼**、行員食堂等に使っていた**木造の北別館は完全に焼失**、新築中だった**北分館も使用不能**に陥るといった、甚大な被害を被りました。

▼被災時の本店配置図



出所) 日本銀行広報誌「にちぎん」2011年秋号

▼上空から見た本店被災状況



出所) 日本銀行金融研究所アーカイブ

# 関東大震災の被害（日本銀行）

▼震災で類焼した本店本館



▼本館営業場丸柱



▼本館正面玄関



▼本館3階廊下



▼北分館（南側立面）



▼東分館（室内）



▼西分館（東側立面）



# 関東大震災の被害（金融機関）

- 被災地所在の銀行（普通銀行・貯蓄銀行）では、店舗等で大きな被害を受けました。
- 具体的には、東京市内に本店が所在する138行のうち**121行（87.7%）が焼失**したほか、東京市内に所在していた銀行支店310店舗のうち**222店舗（71.5%）が焼失**しました。
- こうしたもとで、被災地に所在する銀行のうち、1行を除くすべての銀行が、9月7日に支払猶予令が施行されるまで休業しました。

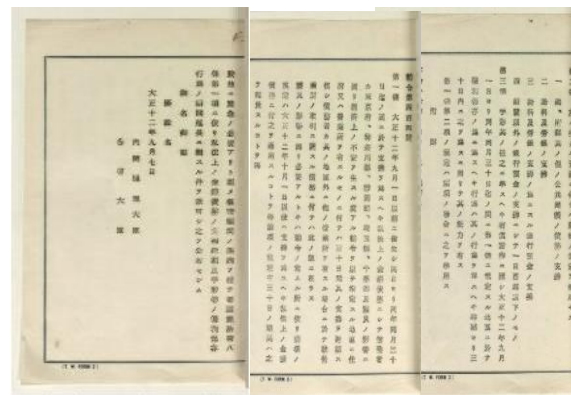
## ▼震災直後の日本橋付近



出所) 日本銀行金融研究所アーカイブ

## ▼支払猶予令（モラトリアム）の施行

・9月7日に緊急勅令第404号（**支払猶予令**）を公布・施行。この勅令は震災地に住所または営業所がある債務者が**金銭債務の支払いを30日間延長**し、また手形等有価証券の権利保存行為をなすべき期限についても同一期間延長することを認めたもの（ただし、一部を除く）。



出所) 日本銀行金融研究所アーカイブ

## 第2章 日本銀行の対応

# 日本銀行の対応

- 発災当日9月1日（土）から翌営業日9月3日（月）までの間、当時の日本銀行員の奮闘もあり、中央銀行として業務の継続を実現しました。時系列による対応状況は以下のとおりです。

時系列	9/1 (土)	日本銀行の対応状況
発災〜当日の営業終了	11:58	<b>関東大震災発生</b>
		<b>被害状況・総裁報告</b> ・行外ではほとんどの家屋が倒壊し、火災がここかしこで起こり始めていたが、 <b>日本銀行の被害は軽微で、事務には全く支障はない旨</b> 、部局長が井上総裁に報告。
		<b>手形交換戻決済が未完了ながら特例で処理</b> ・来行予定の取引銀行の関係者が現れなかったり、交換戻決済の小切手を窓口に戻り投げ捨て逃げ帰る者もいて、 <b>手形交換戻決済が完了しなかった</b> 。交換戻の未払込銀行が多く、正規の手続きによれば交換不成立となる所「 <b>交換戻は仮に成立したものとして処理する</b> 」ことを深井理事が提案し、交換所委員長が了承した。
		<b>国債利払業務（営業局）</b> ・当日は国債の利払い日（年に4回）。朝から利払いを受ける顧客で混雑していたが、地震発生時は支払事務も終わりかけ、利札を整理し算盤を置いていたところで発災。激震により <b>利札が散乱したほか、余震があるたびに算盤が動いてしまい、最後の締めまでに通常より2、3時間余計</b> にかかった。
		<b>文書局による貯水</b> ・文書局の食堂担当係の機転により炊事場のありとあらゆる <b>器物に貯水</b> 。そのうちに電気や水道が停止。

# 日本銀行の対応

時系列	9/1 (土)	日本銀行の対応状況
当日の営業終了後翌営業日の開店		<b>宿直・臨時宿直員</b> ・月曜日以降の緊急措置の手はずを整えたうえで、 <b>正規の宿直員</b> に加えて、総員約60名（事務職員、守衛等）を <b>臨時宿直員に任命</b> し、その他の役職員は一旦帰路についた。
	17:00	<b>引き続き日本銀行建物は火災の影響なし</b> ・市内10数か所で発した火災は、市街地一帯に猛威をふるい始めていたものの、この時点では日本銀行は危険を感じる状況ではなかった。
	19:00	<b>西分館の内部焼失と延焼を防ぐための宿直員の機敏な行動</b> ・17時半過ぎ頃、 <b>帝室林野管理局（現在の和田倉門周辺）から出た火</b> は大手町の大蔵省、印刷局、内務省を焼きつくし、火の粉が突風に吹き上げられ、 <b>日本銀行西分館の日よけに引火し、19時頃には内部焼失</b> 。しかし、宿直員の機敏な行動により本館につながる廊下の鉄扉を閉鎖することで <b>本館への延焼は免れた</b> 。
	21:00	<b>本館を包む火の海</b> ・北別館の木造の行員食堂等に飛び火し、またたく間に全焼。さらに東分館、南分館ならびに本館南側の空き地に積まれていた建築資材や避難者の持ち込んだ荷物等にも火が付き、延焼。これも鉄扉の閉鎖による防火に成功したものの、 <b>本館は四周を火の海に包まれ</b> 、内部にいる約60名は一時的に外に逃れられなくなった。

# 日本銀行の対応

時系列	9/2 (日)	日本銀行の対応状況	
当日の営業終了〜翌営業日の開店	01:00	火災による本館の被害	・突風にあおられた火炎が、 <b>本館ドームの銅板を溶かし、木製の裏板と木骨を焼いて墜落</b> 。そのまま火勢はとどまることを知らず、内部を席卷して2、3階部分を焼失。
		職員の犠牲者は無し	・宿直員は、最初バケツでの消火を試みたが、押し寄せる火煙に手の施しようもなく、むしろ身の危険を感じ、1階、地下室と逃げ回ったが、危ない状況だったので、1階の営業局事務室の窓から西側空き地に避難し一夜を明かした。火の手はその窓からも侵入して <b>営業場の一隅を燻した</b> 。しかし、営業場の構造上、約30㎡の空間があり、可燃物が何もなかったため、火の手はそこで止まり、出納局は難を逃れた。 <b>職員に犠牲者が出なかった</b> ことは不幸中の幸いであった。
	13:00	本館の消火活動	・ <b>井上総裁と深井理事が本店へ駆けつけ</b> 。ポンプ車1台で濠の水を窓から注いでも建物内部には届かず全く効果がなかったため、警視庁消防隊の協力を得て、消防車3台が対応。井上総裁を先頭に <b>要所の火を消して回った</b> ほか、駆けつけてきた <b>職員の消火活動が功を奏して、13時過ぎには一応鎮火した</b> 。
		食糧確保に奔走	・食事に関しては、近所の守衛等の家からの握り飯の提供を受けたほか、井上総裁、深井理事宅から米、梅干し、バナナ等の提供を受けた。

# 日本銀行の対応

時系列	9/3 (月)	日本銀行の対応状況	
翌営業日の開店	早朝	金庫に問題発生	・地中金庫室の外壁と中央要部との間の回廊に消防の水が流れ込んでいて <b>金庫を開けることができない</b> ことが判明。 <b>職員によるバケツリレーで水をかき出す</b> のに時間がかかり、定刻開業はできなかった。
	12:00	業務開始	・正午頃に業務開始したものの、日本銀行は中央銀行としての機能を1日も停止することなく対応できた。地下金庫内の営業局の帳簿類を入れてある区画の扉が焼けており、直ちに取出すことができなかったため、営業局調査役は自分の記憶する取引先当預残高の計数に基づいて支払処理をする、異例対応だったが、後刻取り出した帳簿と対照すると問題がなかった。また、後方部局の職員も出納事務経験者は全員動員され、 <b>現金の支払、焼損札、焼損硬貨の引換え等に従事</b> して、その他の者は文書局の応援に回り業務継続。
		支店長への連絡	・本店の被害状況や今後の対策を支店に連絡しようとしたが、首都の通信網は全て途絶していたので、急遽職員を高崎まで派遣し、 <b>各支店宛てに「本店半焼、通信困難につき、業務ほか臨機応変に対応すべし」旨の電報</b> を打った。
		各支店からの支援	・本店の窮状を知って、福島支店では、米288俵、ガソリン30缶、算盤80挺、ローソク2,520本、便箋等を職員2名に託して発送したほか、同店では小樽・函館・秋田・新潟・松本の各支店と相談し、職員が棒給の1割を拠出して <b>救援物資</b> を送った。また、名古屋支店では本店からの連絡事項を知り、 <b>救援隊を派遣</b> することとなった。
		海外中銀からの支援	・ <b>イングランド銀行</b> からは震災に対する同情の詞とともに、義損金として5千ポンドを受け取った。



## 第3章 今日の業務継続体制～当時との比較～

# 業務継続体制に関する今昔比較

- 本章では、業務継続体制を含めた様々な今昔比較を行いました。当時は業務継続という概念が今ほど体系立っておらず、事前の準備は現在の目線で見ると必ずしも十分とは言えない状況でした。そうしたもとでも、**行員一丸となって業務の継続に奮闘した姿**が確認できます。
- 関東大震災をはじめ、過去の災害等を踏まえて、この間、政府では**各種災害関連法令等の整備**や、**耐震基準、防火・消火設備基準の設定・強化**を進めており、日本銀行もそれに従い取り組みを進めています。
- このほか、日本銀行では、設備、通信手段といったハード面とともに、ソフト面においても、**業務継続要員制度の整備**を通じ、初動対応等に当たる業務継続要員の確保を実現するなど、業務継続上の体制整備を進めています。加えて、被災状況によっては、**真に必要な業務への絞込みを行う**ほか、大阪支店による**バックアップ**なども想定しています。
- また、取引形態が、書面取引から、オンライン取引へと大きく変化したことを背景に、**システム面での業務継続体制も整備**を進めています。

▼当時の本店本館



出所) 日本銀行金融研究所アーカイブ

▼現在の本店新館



出所) 日本銀行ホームページ

# 業務継続体制に関する今昔比較

	当時（1923年頃）	現在（2023年）
建物・設備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・堅牢な建物</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・十分な耐震性の確保</li> <li>・電力は自家発電機を設置</li> </ul>
通信手段	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電報</li> <li>・電話</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・TV会議システムの活用</li> <li>・災害時優先電話、衛星通信電話・FAX</li> <li>・安否確認システム等の活用</li> </ul>
物資	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政等の協力や近隣店舗の応援を得て食糧等を確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常用物資(食料・飲料水・簡易トイレ・寝具類)の備蓄</li> </ul>
人員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宿直制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務継続要員制度</li> <li>・宿直制度</li> </ul>
対外公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「災害に対する日本銀行の覚悟」発表（9月11日）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害発生直後から適時、業務継続状況を対外公表 —— 東日本大震災（2011年）や熊本地震（2016年）等</li> </ul>
近隣店舗からの業務応援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都度連携し対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本店や近隣店舗等が応援する枠組みを予め整備</li> </ul>
代替拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>（無し）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪支店等で必要不可欠な業務を継続し得る体制を整備</li> </ul>
ノウハウ	<ul style="list-style-type: none"> <li>（体系立ったものは無し）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合防災訓練実施計画に基づく、組織だった定期的な訓練</li> <li>・情報の収集・蓄積・共有（行内だけでなく、政府や地方自治体、海外中銀、金融機関等とも連携）</li> </ul>

# 日本銀行における取引形態の変化と業務継続体制の整備

- 日本銀行の取引について、当時と現在を比較すると、**書面取引→オンライン取引への移行**が認められます。当時は企業間の資金決済は主に手形に依っていました。

	当時（1923年頃）	現在（2023年）
日本銀行 当座預金	・手形交換戻決済などの取引結果を 帳簿上で記録	・日本銀行金融ネットワークシステムで 電磁的に記録
資金決済規模	<日本銀行当座預金における決済> — <手形交換高> ・2.3億円（1923年1営業日平均） <sup>(注1)</sup> <手形交換戻> ・3,700万円（ ” ） （注1）大正2年勅令第259号等を参考に営業日を299日として算出	<日本銀行当座預金における決済> ・206.8兆円（2022年1営業日平均） <手形交換高> ・4,000億円（ ” ） <日本銀行当座預金における決済> <sup>(注2)</sup> ・2,500億円（ ” ） （注2）決済金額は受超額および払超額の合計
日本銀行当座 預金取引先数 <sup>(注3)</sup>	・295（1923年9月時点）	・484（2023年7月末時点）

（注3） 当時については、当座預金取引や手形割引取引等、日本銀行との間で何等かの取引をしている先の数を記載

出所 「決済動向」、「当座預金取引の相手方一覧」、「明治以降本邦主要経済統計」、大蔵省「金融事項参考書 昭和四年調」

- 現在では、こうしたシステム処理の比重が高まっていることも踏まえて体制整備を進めています。例えば、**システムのバックアップセンターを整備**しているほか、大阪支店といった**本店以外に必要な業務を継続**できる体制を整備し、**訓練などを通じて実効性を確保**しています。

- 関東大震災当時を振り返り、様々な観点からの比較を通じ、①日本銀行員の業務継続に対する姿勢（現場力と使命感）、②有事に向けた事前の備えなど、今日も受け継がれている点を確認できました。
- 他方、政府による災害関連法令等の整備や防災体制の充実・強化が進んだことに加え、日本銀行としても、この間、取引形態が書面取引からオンライン取引へと変化したことを背景に、システム面を始めとして各種整備を進めるなど、当時と比べて、業務継続体制は充実・強化されてきました。具体的には、(a) 日本銀行防災業務計画等の策定、(b) 業務継続要員制度の導入、(c) 大阪支店やシステムバックアップセンターといったバックアップ体制の整備、(d) 各種訓練やリスク点検を通じた体制の見直し・強化、などが挙げられます。
- 昨今では、激甚化・頻発化する風水害、新型インフルエンザ等の感染症やテロ等、日本銀行を取り巻くリスク環境は大きく変化しています。そうしたもとでも、日本銀行は業務継続体制の充実・強化に向けた取り組みに努め、中央銀行としての継続業務を止めることなく、その責務を果たしていくことが重要と考えます。今後とも、関係者の皆様方とともに業務継続体制の充実・強化に取り組んで参ります。