

## 1938年阪神大水害と神戸の復興計画

関東学院大学 正会員 昌子住江

A Study on the Reconstruction Plan in Kobe  
after the Hanshin Great Flood Disaster of 1938

by Sumie Shoji

### 概要

1938（昭和13）年7月3日から5日にかけての豪雨による土砂崩れと河川の氾濫は、神戸市に大きな被害をもたらした。こうした被害のでた背景として、3日間で491.2ミリに達する雨量もさることながら、背後の山地の開発や市内河川の暗渠化などに問題があるとの指摘がなされた。大正末期から昭和の初期にかけて、神戸市は人口の増加とともに経済活動が活発化し、市街地の拡大と都市基盤整備に追われていた。あわせて失業救済事業が要請されて、市内河川の暗渠化や背山開発のための道路建設が進められていた。こうした矢先に起きた水害は、それまでの都市整備のあり方を見直すきっかけとなり、復興の計画は河川の改修や砂防施設の整備のみならず、都市計画の中に水害予防を盛り込むこととなった。

すなわち、河川は原則として開渠にし非常時の防火・避難等のための沿川道路を設ける、河川の合流点、道路・河川の交会点等には公園を設けるなどの諸点である。復興計画は一部縮小を余儀なくされ、また戦時下ということから事業の実施も困難であったが、水害予防に取り組んだ数少ない都市計画が、この時期とにかく実現に移されたことは評価できる。

【昭和戦前期・神戸・水害・河川沿道路】

### 1. 昭和初期における神戸市の概況と都市計画

1935（昭和10）年の国勢調査によれば、神戸市の人口は約91万人、1930（昭和5）年からの5か年の増加率は15.8%であるが、とくに市内灘区は49.1%、須磨区は27.1%の高率を示している。当時の市域の総面積は83.03km<sup>2</sup>、平地部分は4割に過ぎない。すなわち「狭長帯の如き市街地を為すを以て、自ら海岸を埋め山地を利用するの形勢に立ち至」<sup>(1)</sup>る状況がつくられていた。1936（昭和11）年の神戸港の輸出入合計は約19億円で、全国の35%を占めて第一位にあり、横浜・大阪の両港を凌駕している。工業生産も第一次世界大戦後の不況を脱し、特に軍需産業と貿易の振興によって1935、36年は活況を呈してきた。<sup>(2)</sup>

この時期までの神戸市の都市計画について略記すると、1919（大正8）年の都市計画法施行以降都市計画兵庫地方委員会が設置され、同年より第1期道路建設事業着手（1925年完成）、1922（大正11）年4月には都市計画区域の設定、つづいて1924（大正13）年第2期道路建設事業、1928（昭和3）年第3期道路建設事業と推移している。

この第3期道路建設事業の中に、生田川の暗渠・遊歩道化があった。生田川は1871（明治4）年つけ替えられたが、上流に布引貯水池がつくられるに及んで平常時の水量は少なくなり、ゴミが投棄されるなど不衛生が問題となっていた。神戸市会ではこれに加えて、海岸と山手を結ぶ道路が少ないとの

理由から、暗渠にして上を遊歩道とするのが適当だとの建議を可決した。遊歩道は1932（昭和7）年末に竣工した（図1）。

一方昭和初期には失業救済事業の一環として、市内の河川が埋め立てられている。新湊川の埋立では、第1回埋立事業は失業救済を目的とする事業ではないが、第2回第3回が失業救済事業であり、天王川、石井川も失業救済事業として一部埋め立てられた（1930、31年）。<sup>(3)</sup>

1938（昭和13）年阪神大水害後「神戸の人は港を知っているが“生きた川”を知らない。大阪は“水都”と称するだけあって大淀をはじめ市内至るところ堀川が通じ八百八橋の河川文化を誇る。東京も江戸の昔から両国の川開きや都島の風流に市民と川の馴染が深く、鴨川の京都はいふもさらなりだが、神戸ばかりは夕涼みする川もなくて橋といえは陸橋ばかり、市民はいつか迂濶千萬にも川の存在を忘れていた」<sup>(4)</sup>と評される条件がこうして作られていた（図2）。

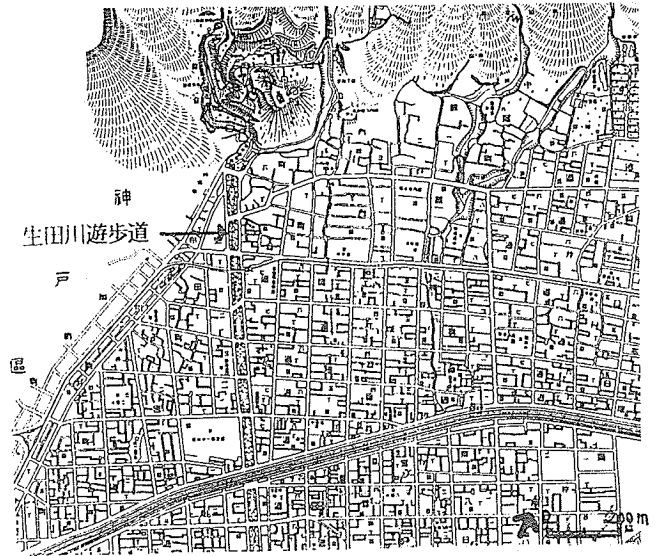
後背部の山地の開発については1930（昭和5）年神戸市会の中に「裏山開発調査委員会」が設置され、山地開発の調査と促進方法の検討に着手していた。一般に六甲山系と呼ばれる神戸市背後の山々には、六甲山、摩耶山、再度山、祇園山、鍋蓋山、鷹取山、鍋伏山などが連なっている。これらの山々から、石屋川、都賀川、西郷川、生田川、宇治川、天王川、石井川、新湊川などが流れ出ている。

1938（昭和13）年2月の市会で、背山一帯を大々的に開発する考えはないかとの議員の質問に答えて、守屋助役は「本市将来ノ発展ノ運命ハ実ニ山地ノ開発ニカカルト言ッテモ過言デナイ」として市に山地課を置き、住宅、交通、山林などに関する体系的計画を検討中であると述べた。<sup>(5)</sup> その前年には再度山に修法ヶ原公園が開園、ここに至る修法ヶ原道路（再度山ドライブ・ウエーとよばれた）が失業救済事業の一環として建設された。裏山開発にも、失業救済の期待がかかっていた。

## 2. 1938年7月阪神大水害の被害状況

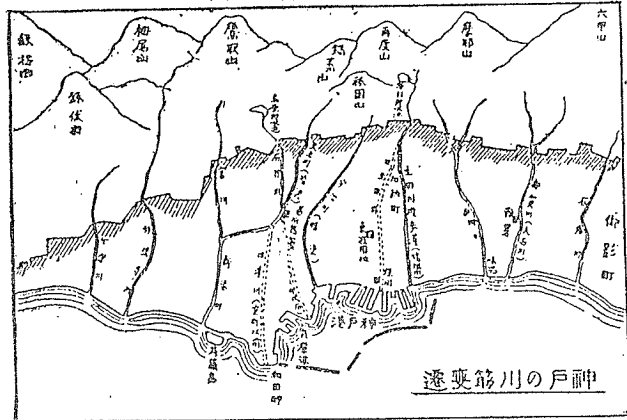
神戸は比較的気候温和な地域として知られ、あまり大きな災害に見舞われることもなかった。1934（昭和9）年の室戸台風でも、死者6重軽傷者23等の被害は被ったものの京都・大阪ほど深

図1 生田川遊歩道



神戸市葺合区市街地図（1937年）（部分）

図2 神戸の川筋変遷



資料：「神戸の水害」『水利と土木』Vol.11 No.8 p.54

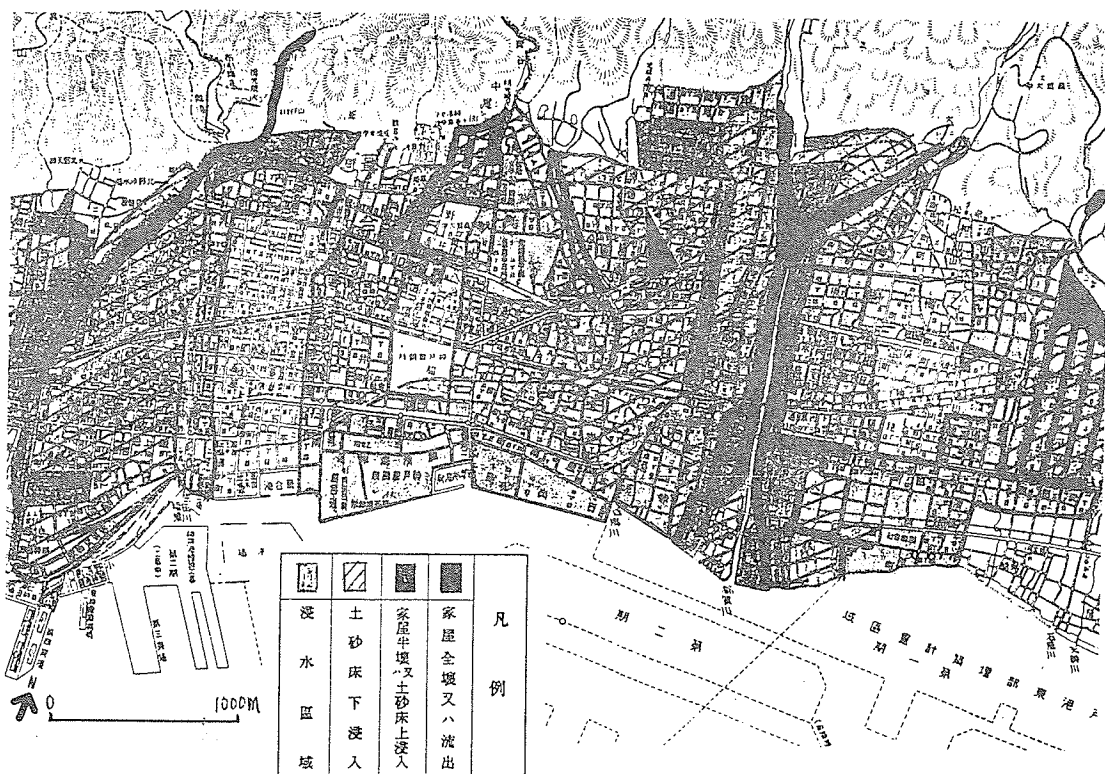
刻ではなかった。それでも1896（明治29）年9月の水害は、神戸市の大水害として記録されており（死者38、負傷者57、流失家屋117、全壊43、破損548、浸水7,922）、浸水被害をもたらす台風・豪雨もないではなかったが、1938（昭和13）年7月の豪雨はそれらを遙かに越えた。3日から5日にかけて降った雨の雨量合計は491.2ミリ、この地方の一カ年の雨量にも相当する量で、明治以降の降雨の記録を塗り替えた。この水害による被害は、兵庫県下で死者379名、行方不明134名、負傷者2,669名、家屋の流失2,846戸、全壊3,115戸、半壊26,921戸（1938年7月17日現在兵庫県警察部調査）、最も被害の大きかった神戸市では、被災人口が総人口の7割強（約69万人）、被害面積は平地部の約6割にのぼった。

記録的な雨量もさることながら、この水害を特徴づけていたのは、流木、土砂、岩石の流出・堆積の多さだった。神戸市産業部山地課の調査によれば、全市の山崩れは、十坪以下の小崩壊も含めると千数百箇所150万 $m^2$ に達し、下流に搬出された土砂の量は33万立方坪とも50万立方坪とも言われるほどであった。<sup>(6)</sup> 六甲山系は花崗岩から成っているが、その表面が風化して崩れやすくなっている。逆にいえば、神戸の市街地は六甲山のもろくなった表面が洪水で流失し、堆積して出来たものと言うことができる。

神戸市の山地課が、3反歩以上の崩壊箇所（約680箇所、323町歩）原因別崩壊面積を調査したところ、山地開発に基づく工作物が原因とされる崩壊は全体の42%、特にドライブ・ウエーを設けた再度山では75%に達することが判明した。<sup>(7)</sup>

山から流れてきた岩石・土砂・流木は、暗渠化された河川でその入り口ふさいだ。生田川では第3期都市計画事業で暗渠にすると、河口までを約2km流出時間を約2時間と見て、2時間連続の最大雨

図3 神戸市内の被災状況



資料：「神戸市災害概況図」（『神戸市水害誌』付図）

量を1903（明治36）年以降で35ミリと想定し、両岸市街地よりの流入量をも加算して毎秒85m<sup>3</sup>と計算した。さらに若干の余裕を見込んで暗渠取り入れ口は内法幅3.1m、深さ3.3mとし、途中を幅3.6m、深さ2.5mの二連暗渠、下流を一連とした（図5-a参照）。しかし阪神大水害の雨量は1時間61ミリを記録していた。

市内東部の西郷川では、かつては8～9mあった川幅が、阪神電鉄開通の2、3年前（1917～1918年）より同電鉄の買収地に家が建ち始めた時期以降、川の兩岸の土地所有者が石垣を築いたりして川幅を狭めたため、わずか2m程になってしまっていた。<sup>(9)</sup> このように暗渠になったり、川幅を狭められたりした河川では、大量の土砂と岩石と流木を含んだ流れが一気に氾濫した。

氾濫した河川は六甲山系から発する十数河川に上るが、生田川のほか、被害の大きい川筋としてあげられた宇治川も下流が暗渠に、新湊川も上流部の天王川と石井川を含め一部が暗渠になっていた。

市内に多量の土砂・岩石・流木が堆積するという未曾有の災害であったため、その復旧には困難が多かった。後に神戸市長となった原口忠次郎はこの時旧満州にあったが、大水害後の神戸の復興に当たるよう翌年5月、内務省から帰任を勧められる。大陸への残留意志を残しつつ内務省神戸土木事務所長として内地に戻った原口は、災害から1年を経た神戸を見たのであるが「住吉川の河原には山から流出した大きな原石がゴロゴロしており、市内や山麓のあちこちに災害のツメ跡が残っていた」<sup>(9)</sup>と書き残している。

### 3. 原因の究明と復興計画の立案

災害復旧を進めるかたわら、この大災害の原因を調査し、再びこうした被害に遭遇しないよう復興計画の検討が始められた。

兵庫県では、7月18日付で復興委員会並びに水害復興専門委員会が発足した。復興委員会は、兵庫県会議員、兵庫県・神戸市・西宮市・幹部、内務省神戸土木出張所長、同大阪土木出張所長、神戸税関長、大阪鉄道局長、大阪営林局長等50人で構成され（なお青山 士が委員に連なっている）、水害復興委員会は、主として兵庫県・神戸市幹部、内務省神戸土木出張所長、同大阪土木出張所長等13人で構成されていた。

7月20日の第1回専門委員会懇談会において、特に出席を求められた内務省の宮本技師<sup>(10)</sup>より、今回の災害の原因は山の斜面の開発と、河川の幅員狭小化・暗渠化の2点にあるとの指摘があった。したがって災害対策の根本問題は、1. 山の問題（溪流工事または山腹の砂防工事）、2. 生田川・湊川等の開渠化、3. 暗渠でない川も河積を拡大すること、4. 河のルートを考慮すること等であるとまとめられた。<sup>(11)</sup>

そして検討の結果、9月26日復興委員会は総額1億4千3百万円にのぼる復興計画を決定し、市長に答申した。その骨子は以下のとおりである（資料より主要部分を抜粋、なおカタカナ表記は読みやすいよう平仮名表記に改めた）。<sup>(12)</sup>

#### 第1. 山地

##### 1. 砂防施設関係

溪流工事においては、溪の下流部、山地より平坦地の出口付近の咽喉部に頑丈な砂防堰堤を設け市街地防御の第一線とすること。次いで上流に向かい順次堰堤を系統的に築造し、溪床勾配の緩和を計るとともに山脚を固定せしむること等。

##### 2. 山地の現況の改良関係

今回崩壊せる山腹面の状態を斟酌し将来危険の俱ある箇所特に急峻なる山腹褶局の凹部に対しては床固の挿入その他適当なる方法により地盤の補強を行なうこと等。

##### 3. 山地開発関係

山地の開発に対しては関係諸法規により厳重取締ること等

## 第2. 河川

### 1. 河川

各河川計画高水量は下記雨量により決定すること（表六甲：時間雨量80ミリの100%が同一時間内に流入するものとする、但し東川、妙法寺川、新湊川支流荻藻川は70%、夙川は85%とす 裏六甲：時間雨量70ミリの70%が適時河川に流入するものとする）。水深を出来るだけ深くすること。河床は原則として床張をなすこと。河川の両側に水防用として幅員5.0乃至6.0mの道路を設けること。橋梁は原則として単径間を以て架設すること等。

### 2. 溪流放水路

計画水路は河川流域外の山地排水を受くる在来の排水路にして今回の豪雨により被害甚大なりし水路なるを原則とし適当なる排水路なきところには新水路の開鑿も併せ計画すること等。

## 第3. 道路並鉄道軌道

### 1. 道路

国道2号線及府県道西宮御影線における橋梁の改築、府県道神戸豊岡線及神戸有馬線の改修。

### 2. 鉄道及軌道

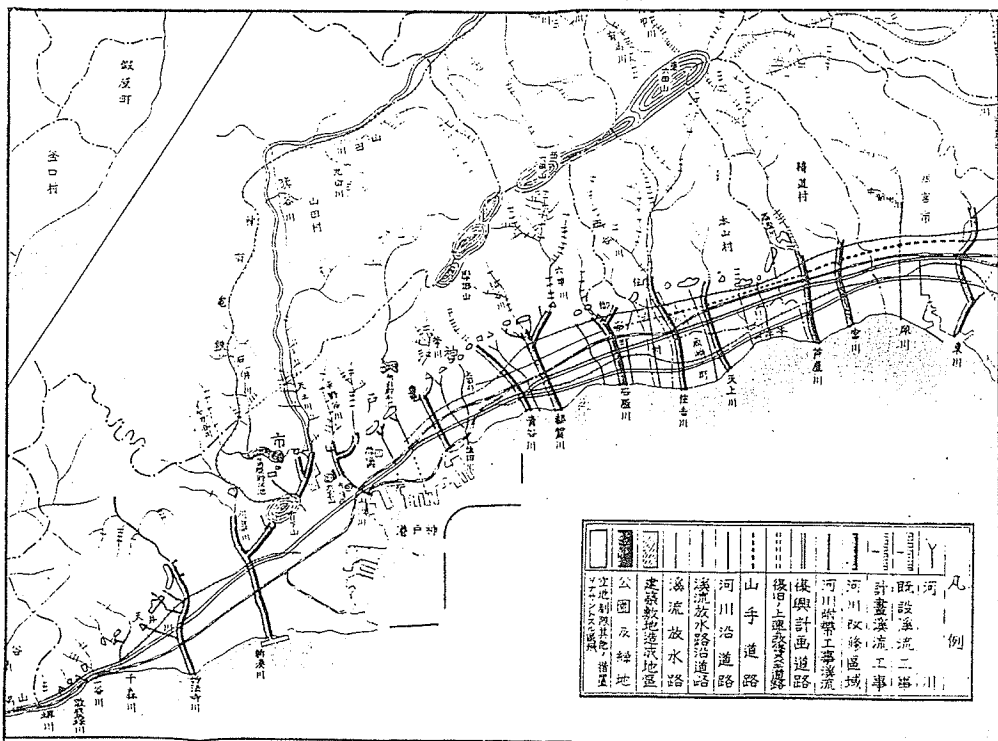
鉄道及軌道の橋梁溝渠は本復興計画に準拠して改築すること

## 第4. 都市計画

### 1. 道路

山手新阪神国道の新設（阪神間の国道がただ一本であることは非常災害時に問題であるし、通常時の交通量も飽和状態である）。河川沿道路・溪流放水路沿道路の新設（河川・水路維持上必要な

図4 復興計画一覧図（部分）



資料：『昭和13年兵庫県水害誌』付図

道路の外、非常時の防火、防空、避難等の用に供するため、また南北交通の幹線または補助線とするための相当幅員の道路を都市計画事業として新設する）。

## 2. 空地

山麓地にして山崩等の災害の虞れある区域内に於ては、空地の制限、建築敷地の造成・工作物の設置等につき都市計画並びに保安上充分監督すること。溪流の出口、河川の合流点または道路・河川の交会点等に空地を設け非常時に備えるとともに、平時は公園として利用されるよう都市計画事業として執行すること。

## 3. 建築敷地造成

被害の甚大なる地域については、その復興に関し都市計画並びに保安上充分なる統制を必要とし、さらに河川・道路の復興事業と密接に関係するため、土地区画整理事業により執行すべし。

## 4. 注意事項

既定の都市計画は根本的に再検討すること、河川沿いの建築については防空・防火特に防水に留意すること、背山の利用については厳重なる取締と充分なる指導監督をなすこと等。

## 第5. 水道並溜池（略）

神戸市でも、独自の復興計画を策定するため、7月27日に至り市長を会長とする神戸市復興委員会を組織した。委員としては、京都帝国大学名誉教授大井清一ほか69名を委嘱、庁内委員として八木助役以下5名、外に顧問として関屋兵庫県知事ほか6名が加わっていた。そして検討の結果、兵庫県より少し早い9月21日神戸市復興計画案がとりまとめられた。<sup>(13)</sup>

その内容は、山地関係（砂防施設、山地の現況改良）、河川関係（各河川の計画高水量、水深を深くし幅員を広げる、原則として床張等）、道路並びに都市計画関係（河川沿道路の新設及び拡築、阪神国道の新設、河川合流点等における公園の新設、河川沿の建築計画への配慮等）基本的には県市が連絡ととりあって作成されたため、県の復興計画と共通する点が多い。市の復興計画の総額は約1億3千5百万円、神戸市内が対象である。

基本的には県と同じとはいえず、なかには市独自の要望もある。それらを列記すると、河川の復興改修は内務省の直轄施行をのぞむ<sup>(14)</sup>、山麓都市計画道路の新設、中小河川沿道路での緑地帯の設置、神戸都市計画区域を速やかに市に併合すること等である。上水道と溜池に関する部分は、市の計画案にはない。

## 4. 水害予防と都市計画

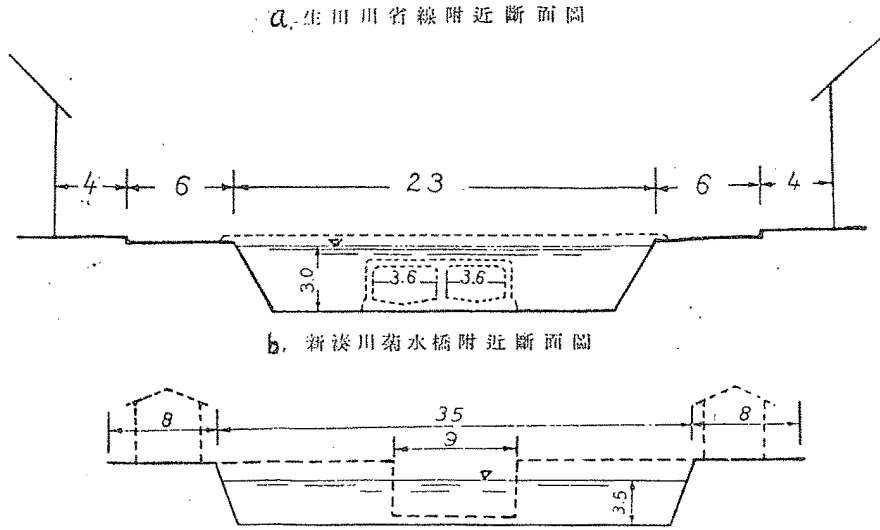
都市計画事業として施行される河川改修事業は数多いが、ほとんどが護岸の改修など河川のみならず、都市計画のなかに河川を位置付け、道路・公園等その他の施設整備と有機的に結びつけられる例はそれほど多くなかった。昭和戦前期の東京を例にとっても、関東大震災後の帝都復興事業で実現した隅田公園等の河川沿公園や、1939（昭和14）年の東京緑地計画に関連して計画された東京保健道路があるが、前者は当初の構想よりかなり縮小されたし、後者は全く実現しなかった。<sup>(15)</sup>

阪神大水害後の神戸の復興計画で、水害予防を都市計画の柱にして再検討を加え、河川を原則的に開渠とし、河川沿道路の新設や河川合流点等での公園の設置（災害時への対応、平時の市民の慰安・休養）、建築敷地造成時の配慮などを明記したことは注目される。

図5は生田川と新湊川の神戸市による河川改良案である。暗渠の生田川は開渠とし、下流部は幅員を23mに広げて兩岸に6mの道路をとり、さらに4mの緑樹帯を設置してかつての遊歩道の名残を残した。<sup>(16)</sup>幅員を狭められていた新湊川は、幅員を広げやはり兩岸に道路をとった。

図5 河川断面の現状と計画の比較

河川断面現状と計画の比較 凡例 現状 ..... 計画 ———



資料：『神戸市水害誌』付図

#### 5. 復興予算の確定と事業のその後

応急復旧及び復興計画への支援をもとめて、関屋兵庫県知事勝田神戸市長はじめ、県・市の関係者はしばしば上京して、内務省・大蔵省その他への陳情を重ねていた。11月になると復興計画案への内務省の査定が始まった。そして1939（昭和14）年1月早々、兵庫県災害復興予算5年継続約6千7百万円、砂防費別途1千万円、復旧費3百万円が提示された。県市側は、縮小はあったもののほぼ要求は容れられたと判断したが、3月の大蔵省の第一次査定は、兵庫県災害復興費中重要6河川改修費1千万円、これに対する国の補助額約3分の1（約470万円）、道路・水道関係は全滅という厳しいものであった。

これに県・市関係者は危機感をもち、さらに陳情を続けた。最終的に大蔵省は復興予算総額6783万円（砂防費1千万円は既定、かねてより内務省が10カ年継続事業として予算請求していた）を認めた。河川改修、河川沿道路新設拡築、山麓都市計画道路は通ったが、第二阪神国道と公園（時局がらみで防空の見地からも必要と主張していた）は認められなかった。<sup>(17)</sup>

こうして昭和14年度から20年度までの7カ年継続事業として、復興事業が着手された。このうち河川改修は内務省の直轄事業として、河川沿道路は県の都市計画事業として、山麓都市計画道路は市の事業と区分された（国営工事、県営工事にもそれぞれ市負担金がある）。

六甲山の砂防ダムや市内の川の護岸はこの時期造られたものが多いが、途中戦争末期の混乱とも重なりすべて完成には至らなかった。<sup>(18)</sup> その後の戦災復興においても、市内を流れる小河川の両側に緑地を設け、水害防止と防火、緑の確保をはかるという設計思想は受け継がれたが、1950（昭和25）年の戦災復興計画の見直しで縮小された。<sup>(19)</sup>

#### 6. 結語

かねて行政学、政治学の研究者から、都市計画法（ここでは1919年法をさす）が市民と都市行政に有機的対応関係を持たず、また財源の裏付けと保証を持たない以上、現実の都市計画事業が既成の縦

割り行政に委ねられることになり、「都市計画の『総合性』の欠如と既成事実の放置、その拡大再生産は」<sup>(20)</sup> 不可避の現象であるとの指摘がある。河川や道路が単独で事業化され、相互の関連を意識されないのはまず常態なのであった。「したがって我が国の都市改良は、都市計画⇔都市計画事業という対応過程を辿って進展するのではなく、逆に、天災・大火災・震災・戦災の衝撃によって可能になる、という皮肉な結果になっている」<sup>(21)</sup> ことを認めざるをえない。すなわち、これを契機とする特別立法や緊急措置がなければ、縦割り行政の仕組みに沿った個別立法や個別事業によってのみ都市計画事業が可能になるということである。

阪神大水害後の神戸の復興計画も、転禍為福の類であった（水害後という例は少ないが）。ただ確かに相当の財政的援助はされたが、補助金支出の仕組みは個別縦割り行政に則っている。そのなかで、水害防止を中心に据えた都市計画という「総合性」の追及がどのようになされたのか、なお検討すべき課題は残されている。

- 注（１）『神戸市水害誌』神戸市役所、１９３９年７月、p. 115  
（２）同上、p. 112  
（３）『神戸市会史』第３巻、神戸市会事務局、１９７３年、p. 765以下参照  
なお湊川の付け替えは、１８９６（明治２９）年の大水害をきっかけに具体化し、１９０１（明治３４）年竣工した。旧湊川の上流部は埋め立てられて湊川公園となり、新開地などの歓楽街も出現した。  
（４）大阪毎日新聞、１９３８年７月２１日付  
（５）『神戸市会史』第３巻、p. 811  
（６）『神戸市水害誌』p. 170  
（７）神戸区復興委員会編、『神戸区水害復興誌』、１９３９年１０月、pp. 156～157  
（８）安田正麿、「神戸の水害」『水利と土木』11巻8号、１９３８年８月、p. 58  
（９）原口忠次郎伝編纂委員会編、『技術に生きて 原口忠次郎伝』、１９８３年１１月、p. 91  
（１０）姓のみであるが、『神戸市水害誌』の記述によれば宮本武之輔と考えられる（p. 1082）  
（１１）『昭和13年兵庫県水害誌』（財）兵庫県救済協会、１９４０年５月、pp. 477～479  
（１２）『神戸区水害復興誌』、p. 193以下  
（１３）『神戸市水害復興誌』、p. 1101以下  
（１４）なおこの時まで市内の河川に河川法は適用されなかった。阪神大水害後、内務省は、都市計画区域内の河川、工業地域を貫流する河川または鉄道・軌道・国道その他重要交通路に障害を及ぼす虞れのある河川等に対しては、河川法の規定を準用するむね通達した。これにより神戸市内の13河川は準用河川となった。  
（１５）『東京都市計画概要』1973年版、東京都、1974年3月、p. 226以下参照  
（１６）『神戸市水害誌』、p. 1122  
（１７）同上、p. 1098  
（１８）『技術に生きて 原口忠次郎伝』、p. 93  
（１９）建設省編、『戦災復興誌』第10巻都市編Ⅶ、都市計画協会、1961年3月、p. 606  
なお神戸市の戦災復興計画立案の中心も原口忠次郎であった。  
（２０）赤木須留喜、「都市計画の計画性」『都市構造と都市計画』、東大出版会、1968年2月、p. 538  
（２１）同上