

## 銃後の災害復興計画

- 阪神大水害後の山手新国道計画をめぐって -

兒 玉 州 平

### はじめに

1938年7月5日、阪神大水害が発生した。この水害によって神戸市と阪神間を中心に兵庫県内の河川が広範囲にわたって決壊し、700名に迫る犠牲者、40名を超える行方不明者が出たほか、住居や工場、農地もまた大きな被害を受けた<sup>1)</sup>。とはいえ、本稿の目的は、この災害そのものを明らかにしようとするものではない。本稿の課題は、阪神大水害からの復興計画策定の過程を、山手新国道敷設計画を対象として検討することにある。

一般に、災害は、被災地の社会システム全体に大きな影響を与えるために、おのずからそれを復旧しようとするエネルギーが被災地内部から発生する。そのエネルギーは、災害が甚大であればあるほど巨大であり、時に従前にはなかった災害予防策が実現する。しかし、災害が発生した時点 ( $t_1$ ) から、その災害予防策が実現する時点 ( $t_2$ ) までにはタイムラグがあるために、災害予防策は、 $t_1$ 時点から $t_2$ 時点の間（たとえば $t_1$ 時点）に発生した、新たな社会的課題を解決するための手段としてしばしば回収される（兒玉（2012a）（2019））。

そればかりでない。災害からの復旧は、 $t_1$ 以前（たとえば $t_0$ 時点）に被災地ですでに浮上していた社会的課題をも克服するために利用される。 $t_1$ 時点の、あるいは $t_0$ 時点の社会的課題とは、往々にして景気の悪化であり、あるいは戦争であった。この結果、復旧は単に現状を回復することを超えて、「復興」へと向かう。被災地域の「復興」は、被災地が災害以前・以後にど

1) 阪神大水害の被害については、土木工学の分野のみならず、谷端（2009）（2012）をはじめ人文地理学の分野から、その詳細が明らかにされている。復興計画の全体像については昌子（1993）のほか、神戸市（1939）などが詳しい。

のような社会的課題をかかえていたかに強く規定される(兒玉(2012b))。

上記のことを前提として、本稿の課題が意味するところを整理しよう。阪神大水害が発生した1938年はすでに戦時であった。日中戦争勃発に伴い、為替管理が進み、1938年4月1日には国家総動員法が公布され、翌月施行されるなど、戦時体制の構築はすでに進行していたのである。地方行政もまた、戦時体制構築のうねりの中で再編を迫られつつあった。この時期( $t_0$ 時点)災害が発生した神戸市、あるいは阪神間における社会的課題は、神戸港の地盤沈下であった。紙幅の関係もあり、詳細は別項に譲るが、日中戦争勃発の結果、神戸港は輸出局面においては大阪港に、輸入局面においては横浜港の後塵を拝するようになった<sup>2)</sup>。この事態を受けて、神戸商工会議所は、ことに大阪港の急成長を強く警戒する論考をその所報に掲載するようになった<sup>3)</sup>。

神戸商工会議所が大阪港に対する警戒感を隠そうとしなかったのは、単に神戸港と大阪港が隣接するからというだけではなく、大阪港が「ドア・ツウ・ドア」の港—後背地に工業地帯を持つ港—であるのに対し、神戸港が「関西全体の人々に商品を作らして自分でそれを輸出して行くのが神戸港の特色」であり貨物を大阪港に奪われる運命にあると考えたからである<sup>4)</sup>。しかも、為替管理の強化は、原料を輸入に依存する神戸市産業を直撃し神戸港の後背地はますます縮小した<sup>5)</sup>。つまり、神戸港の機能は、戦争の深化によって弱まっていたのである。

ここで浮上したのが、「大神戸」構想である。この構想は、神戸港と大阪港の間の交通通信連絡関係を強固にすることで神戸港と大阪港の間を密接不可分のものとし、「神戸は国際港としての特徴を益々發揮」し、一方「大阪は内国港」とする、つまりは両港を「一つ阪神港とみてお互に譲り合ひ、また特長を採つて一港としての繁栄を図る<sup>6)</sup>」案であった。「大神戸」構想の

2) 大蔵省〔編〕『外国貿易年表』各年次より算出。

3) 「円ブロックと神戸港」神戸商工会議所『所報』第10号、1938年10月、14頁。

4) 谷口吉彦講述『戦時貿易振興策』、神戸市經濟部産業課、1939年、36頁。

5) 「時局下の中小商工業」神戸商工会議所『所報』第6号、1938年6月、3-4頁、神戸市産業課調査室〔編〕『物資統制と神戸市産業』(産業調査資料第12輯)、1938年、53-54頁、「伝統的産業の時局下に於ける情勢」神戸商工会議所『所報』第11号、1938年11月、53頁。

6) 「神戸港此後でよいのか」『神戸新聞』1933年2月9日付。

実現方法として強く提唱されたのが阪神運河計画と道路の新設であり<sup>7)</sup>、阪神運河計画は、神戸港と大阪港に広大な埋立地を造成し、その埋立地に運河を掘削することで両港の関係を密接不可分のものとする計画であった<sup>8)</sup>。

神戸市、あるいは阪神間が、戦時に入ってこのような課題を抱えた段階で阪神大水害が発生した ( $t_0$ 時点)。それでは、阪神大水害からの「復興」を目指すエネルギーは、 $t_0$ 時点の課題、つまり戦争の勃発による経済問題の発生にいかにして利用され、いかなる結末を迎えたのだろうか。そして、それは戦局の泥沼化 ( $t_1$ 時点) にどのような影響を受けたのだろうか。

上記の点を検討するために、本稿が主として用いるのが東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵の『関屋延之助関係文書』(以下、『文書』と略称)である。関屋延之助は第四高等学校を経て東京帝国大学法科大学法律学科に入学、卒業後に内務省に入省し1938年6月24日、兵庫県知事となった。つまり、関屋は阪神大水害発生当時の兵庫県知事であり、『文書』には、兵庫県知事時代の日記のほか、阪神大水害関係の多くの史料も含まれており、本稿の課題を明らかにするために最適の史料群である。

## 1. 水害の発生と兵庫県知事の動向

### (1) 兵庫県知事関屋延之助の赴任

関屋は1938年6月24日兵庫県知事となった。同月27日、末次信正内務大臣に面会し「兵庫ハ三部制、アリ陳情モ分レテ居テムヅカシソウダカラヨクヤツテ呉レ」という激励を受けた<sup>9)</sup>後、同月30日兵庫県に入って、前任の岡田周造から引き継ぎを受けた。その要点は「三部制トカ(中略)相当厄介ナ問題」を含むものであった(38/06/27)。

7) 熊谷伊三郎「国策として観たる阪神運河築造について」神戸商工会議所『所報』第4号、1938年4月、38-39頁。

8) 「大神戸の構想成る」『神戸新聞』1942年2月28日付。

9) 関屋延之助『昭和一三年五月一日より一五年六月三〇日までの日誌』『文書』I-28、1938年6月24日条。以下、本文中に単に(38/06/24)のように表記。

末次内相も岡田周造も注意を与えた「三部〔経済〕制」について行論との関係上若干補足しておく。三部経済制を端的に述べれば、大都市を擁する3府4県（東京府、大阪府、京都府、神奈川県、兵庫県、愛知県、広島県）において、財政（徴税・歳出）を市部（兵庫県の場合、神戸市）・郡部に分離して運用する制度であり、三部経済制を採用する府県の府県会には市部会・郡部会がおかれて、府会議員・県会議員は、選出地域によって両部会に分かれて所属する<sup>10)</sup>。なお、市・郡に共通する費目を決議するために連帯部会があわせて設置されている。

さて、関屋の赴任直後の7月4日、知事としての「通常」業務は唐突に中断される。この日、関屋は公務で大阪にいたが、伊藤謹二学務部長より市川が決壊し、「軍隊出動シテ警戒シテ居ル」との一報を受けて急遽帰県した。「帰ツテ来ルト雨ハ益々降ツテ居ル」状況で「ヒドクナラネバヨイガ」と関屋は危惧している（38/07/04）。この危惧は、翌5日現実のものとなる。阪神大洪水の発生である（38/07/05）。

## （2）復旧と復興の違い

水害に際して、関屋は復興計画を策定する必要に迫られる。ここで明確にしておきたいのは、地方行政において復興が意味するところ—具体的には、復旧と復興の違い—である。復旧と復興は財源の獲得方法によって区別される。阪神大洪水のような大洪水が発生すると、県や市町村が費用を全て負担することは難しく、国庫補助を受けて被害の回復をめざすことになる。

被害の回復のうち、災害土木費国庫補助規程（明治四十四年勅令第百九十九号）<sup>11)</sup>の範囲内で国庫補助を受けて行われる一連の救助・工事等が復旧であり、復旧には二段階ある。まずは災害発生直後の応急的な措置が行われ（応急復旧）、続いて、河川等の修復、流失した橋梁の架設工事等が行われることになる（本復旧）。なお、災害土木費国庫補助規程の範囲内で、と述べ

10) 藤田 (1949), 高橋 (1966), 金澤 (1966a), 金澤 (1966b), 亀卦川 (1967), 高橋 (1968), 金澤 (2010)。

11) 『御署名原本』明治四十四年勅令第百九十九号, JACAR/A03020908200。

たのは、同規程は「原形復旧」、すなわち、「被害工事を原形に復することを目的とする消極的施設」のみが補助の対象であり、「将来の災害を防止軽減するための積極的施設」対象にならないからである（「原形復旧の原則」）。

ただし、消極的施設といっても、腐朽した木造橋をそのまま復元する、ということをしてはならず、「少くとも技術上の常識から当然とせられる程度の施設は、最小限度に於て〔補助の対象として〕容認せられる」ことになっている（宮本1938：32-38）。どの程度までの施設が認められるかは、内務省をはじめとする所管省庁の検査官が災害検査を行ってそれを判断する。

災害検査は、通常二度に分けて行われる。一度目は、応急復旧が国庫補助の対象になるか（消極的措置にとどまっているか）の検査である（宮本

表1 復興専門委員会名簿

役職	氏名	肩書
委員長	坂本 助太郎	前内務省大阪土木出張所長
委員	青山 士 葛西 敬義 笥 斌治 村上 惠二 堀口 由巳 西 義一 村山 喜一郎	元内務技監 内務省大阪土木出張所長 内務省神戸土木出張所長 京都帝国大学農学部教授 海洋気象台技師 兵庫県土木部長 神戸市水道部長
幹事	臼井 好文 佐々木 厚義 梅原 達也 永井 重雄 小池 啓吉 富田 恵四郎 奥中 喜代一 永井 清慎 梶原 景雄 後藤 収蔵 三好 貞七 野呂 勇之助 中岡 義雄	兵庫県経済部林務課長 兵庫県土木部都市計画課長 兵庫県土木部道路課長 兵庫県土木部河港課長 兵庫県土木部工管課長 神戸市土木課長 神戸市都市計画課長 神戸市庶務課長 神戸市工務課長 神戸市嘱託山地課勤務 神戸市港湾課技師 兵庫県経済部耕地課長 兵庫県経済部林務課技師
書記	大上 安治 衣笠 卓二 井谷 榮 原田 東平 岡本 辰治	兵庫県属 兵庫県属 兵庫県属 兵庫県属 神戸市主事

(出所) 兵庫県救済協会編『昭和十三年兵庫県水害誌』, 1940年, 474-476頁。

1938 : 48)。二度目の検査は、本復旧が行われる前に復旧予算を県、市町村が算定し、それを知事がとりまとめて「目論見書」として内務省に提出したものに対して行われる（宮本1938 : 55-57）。二度目の検査は、通常十月上旬から十二月中旬までの間に行われる（宮本1938 : 59）。

なお、災害土木費国庫補助規程に基づく国庫補助率は、復旧費の8割以下とされ（被害額によっては単行勅令の制定によって、8割を上回る補助がなされることがある）、数少ない例外を除き、検査官が補助を認めれば、支出を求められた大蔵省がそれを減額する（「査定の変更」）ことはない。本復旧に対する費用は原則として第二予備金または追加予算から支出されるか、次年度予算へ計上される（宮本1938 : 78-80）。

それでは、一步進んで、原形の復旧にとどまらず「積極的施設」が必要な場合は、どのような手続きを踏むことになるのだろうか。実は原形の復旧を超えた「積極的施設」こそが復興である。復興は復旧よりも予算規模が大きくなるのが普通であり、自然、復興も同様国庫補助が前提とならざるを得ない。ところが、復興に対する国庫補助を規定した法律はない。慣例的に、県や市町村が復興計画に対する予算を概算し、それを知事がとりまとめて所管官庁に提出したものを検査官が査定するという手続きを踏む。ただし、復旧と異なり、復興計画の必要性を検査官が認めたとしても、国庫補助を認めるか、その範囲をどの程度とするかは予算案を編成する大蔵省の判断となる。復旧に比べ復興が実現するハードルは極めて高い。

### （3）兵庫県復興委員会と神戸市復興委員会の並立

（2）を前提として、復興計画の策定過程を検討する。7月12日、応急復旧が一段落すると、県会議長山口九郎以下、県会議員（以下、県議）「全体」が協議し、13日になって関屋に「復興委員会ヲ設ケヨ」と求め（38/07/12-13）、関屋もまたそれを了承した。そもそも関屋は、内務省と協議の上、復興専門委員会（以下、専門委員会）を設置して復興計画を策定しようと考えていた。しかしそのメンバーは表1に示すように、内務省、兵庫県、大学、海洋気象台の技術者と兵庫県・神戸市の部課長であり県議は含まれていなかっ

た。そこで県議団は県議をメンバーとする復興委員会を設け「県会の総意を尊重して対策に善処するやう<sup>12)</sup>」関屋に求めた。とくに郡部選出の県議にその傾向が強かったが、専門委員会の復興案が、郡部、ことに農村部をなおざりにするものになるのではないかと考えたのである。

この結果、設置が決まった復興委員会に12名選出される予定であった県議について、市部会、郡部会から何人ずつ選出するかを巡って対立が起こった。関屋は、7月17日、県議の各派代表と復興委員会の委員選出について協議し、「予定ヨリ三名ヲフヤシテ県議十五名トシテ三議長以外ノ十二名ヲ市郡六名宛トシテ折合ツキタ」。12名では三議長（県会議長、市部会議長、郡部会議長）を除く残りが9名となり、市部会、郡部会から選出される委員数が同数とならないからである。ことに郡部会側が少数派となって、復興計画において郡部が負担を強いられることを危惧した。このため県議から選ぶ委員を3名増員し、三議長を除いて12名の枠を確保することで市郡6名ずつの同数とすることとなった（38/07/17）。

神戸市もまた、別の理由から復興委員会設置に懸念をもった。関屋は神戸市長勝田銀次郎に対し、県議が復興委員会の設置を求めていることについて相談したところ、勝田は「設ケルコトニハ賛成ダガ、県議十二名ナラ市カラモ議員相当数入レヨ」と述べた（38/07/13）。勝田は、郡部会とは逆に復興委員会の設置によって、復興をめぐる議論の主導権が郡部選出の県議に握られることを懸念した。勝田は市会議員（以下、市議）を「相当数入レヨ」と述べたのはそのあらわれである。

翌14日も勝田は「〔市議を含めないままの〕復興委員会ノ案ニ付テハ（中略）マタレタシ」と要求した。同日、八木林作神戸市助役も関屋のもとを訪れて同様のことを述べて強く牽制した。復興委員会に対する市の懸念は極めて強く、関屋は「昨今ハ復興委員会ノ成立ニ付市ノ抗議アリ、ウマク成立シ得ルヤ否ヤニ付可ナリ苦心アリ。ヤ、憂ウツナリ」との所感を記している（38/07/16）。7月17日にも、関屋のもとを守屋磨瑛夫神戸市助役が訪れ、「復

12) 「災害応急、恒久対策 県会の意見細目纏まる」『神戸新聞』1938年7月14日夕刊。

表2 復興委員会委員名簿

役職	氏名	肩書	役職	氏名	肩書
会長	関屋 延之助	兵庫県知事	委員	寛 敏治	内務省神戸土木出張所長
委員	松岡 潤吉	貴族院議員(多額納税者勲任議員)		木村 隆規	大阪鉄道局長
	瀧川 儀作	貴族院議員(多額納税者勲任議員)		平岡 實	大阪営林局長
	中井 一夫	衆議院議員(立憲政友会)		古宇田 由巳	神戸高等工業学校校長
	立川 平一郎	衆議院議員(立憲政友会)		堀並 充造	神戸測工会議所会長
	野田 文平	衆議院議員(立憲民政党)		山脇 延吉	兵庫農会議長
	濱野 徹太郎	衆議院議員(立憲民政党)		小笹 耕作	兵庫県山林会副会長
	永江 一夫	衆議院議員(社会大衆党)		西岡 安左衛門	西宮市長
	山口 九郎	兵庫県会議長		藤山 敬太郎	武庫郡町村長
	大坪 茂雄	兵庫県市部会議長		玉川 岩太郎	兵庫郡町村長
	蓬萊 退蔵	兵庫県郡部会議員		古川 八木	兵庫郡助役
	衣川 濱吉	兵庫県会議員		守屋 樽次	神戸市助役
	細野 久雄	兵庫県会議員		安岡 正光	神戸市助役
	白川 三吉	兵庫県会議員		網綱 彌三	兵庫県警務部長
	浅野 秋一	兵庫県会議員		長谷川 公一	兵庫県警務部長
	加藤 光城	兵庫県会議員		伊藤 謹二	兵庫県警務部長
	西田 邦三	兵庫県会議員(参事会員)		西 義一	兵庫県土木部長
	金光 了三	兵庫県会議員		斎藤 武雄	兵庫県警務部議事課長
	森崎 直次郎	兵庫県会議員		佐々木 厚義	兵庫県警務部議事課長
	大久保 陽二郎	兵庫県会議員		田中 眞次	兵庫県警務部地方課長
	南 甚吉	兵庫県会議員		梅原 達也	兵庫県警務部地方課長
清島 甚五郎	兵庫県会議員		永井 重雄	兵庫県警務部道路課長	
伊藤 貞五郎	兵庫県会議員		白井 好文	兵庫県警務部河港課長	
上田 實	神戸市税関長		野呂 勇之助	兵庫県警務部林務課長	
光山 盛二	京都帝国大学農学部教授		大津 廣喜	兵庫県警務部耕地課長	
村上 萬一	神戸市市長		小池 啓吉	兵庫県警務部消防交通課長	
勝田 銀次郎	神戸市土木部長		山崎 英二	兵庫県警務部工務課長	
荒木 文四郎	神戸市水道管理者(元阪神土木出張所長)		龜井 光	兵庫県警務部建築課長	
阪本 助太郎	元内務技監			兵庫県警務部防空課長	
青山 士忠	神戸銀行取締役会長				

(出所) 兵庫県救済協会編『昭和十三年兵庫県水害誌』, 1940年, 470-476頁。



興委員会ニ市会議員ヲ同数入レナケレバ合同体ノ破滅トナラム。知事就任ノ第一歩ニ君ニ失敗ガアリテハ友人トシテ氣ノ毒」(38/07/17) だなどと述べ、それでも関屋が市議を加えない方針をとると7月18日、守屋は、県総務部長安岡正光を介して「市ハ別ニ委員会ヲ作ル」を通知した。安岡は「左様ナ」ガアリテハ大變故、県デ作ル委員会ヲ今日作ルノヲ中止シテ市議ヲ入レル様ニス可キダ然ラザレバ飛ンデモナイ」ニナリ、批難ガ起コラン」と関屋に意見を述べた。

そこで、関屋は神戸市長を呼んで、市会から市会議長（上田實）を復興委員会に入れることで妥結を図り、市長自身はそれに賛成した。ただし、市議が市にも別個に復興委員会を作るように主張しているから「県ト矛盾セナイ様ニ〔市にも復興委員会を〕作ルカモ知レン」と述べており、結局、復興委員会は県市に並立することとなった(38/07/18)。なお、以降、市が設置した復興委員会を市復興委員会と呼称する。

復興委員会をめぐる市の反発も、復興委員会をめぐる郡部会からの反発も、復興計画が郡部・市部双方に、県が策定する復興計画になおざりにされることに対する危機感のあらわれであった。復興委員会のメンバーは7月18日に発表された(表2)。

## 2. 復興計画の策定をめぐる

### (1) 復興委員会小委員会の設置

メンバーが確定し、第1回復興委員会が開催されたのは8月2日のことであつた。おりしも、8月2日は再度の大雨によって、市内各地で水害が発生した日でもあつた。席上、まず知事(復興委員会会長)は、「阪神間」を重視にするを鮮明にした。

西宮市長で、復興委員会委員であつた蔭山品次は、「復興対策と云ふことは、土木工事の復旧のみを意味せずして神戸及阪神間其の他水害によつて激甚な損害を蒙りましたので経済的復興を合せて意味するものと考へますが」と前置きした上で、

阪神間は洵にいゝ場所で大阪と神戸との両方の国家の最も重要な場所を継ぐ所でありまして、そこが立派に効果を奏してこそ国家の産業が盛んになり得ると思ひます（中略）五年七年のことを考へるならば阪神間を完全に致して弱点のないやうにすると云ふことは最も必要であつて又阪神間の経済力を培養する所以であると思ひます。

と述べた。西宮市としては、先に述べた「大神戸」構想を水害からの「復興」を利用して実現しようとしていた。阪神間の市町村は「大神戸」構想を好意的に受け止めていたことがわかる<sup>13)</sup>。関屋は「今の復興の要点は只今申されましたやうに重点は阪神間になるわけであります。その間に弱点がないやうにと云ふことが目標であります<sup>14)</sup>」と応じた。衆議院議員・野田文一郎（立憲民政党・兵庫1区）もまた、以下のように述べ「大神戸」構想実現に賛意を表した。

今の中に阪神間に広い所に縦に横に大きな運河を建設しその運河に添うて道路を作つて行こうかう云ふことを今から定めておかなければ先になると手がつけられなくなる（中略）日本が躍進的の飛躍に向つてゐる今日であるからかう云ふ所に目をつけて大神戸の建設が出来んものであらうか（中略）大阪は海に面する所が少く袋の所が港になつてゐるやうな感がある（中略）阪神間はずつと海が広い、こゝに目をつけて（中略）東は尼崎、宝塚、西宮之を全部包含したものが本当の神戸である、かう云ふことに一つ目をつけるべきであらうと思ふ<sup>15)</sup>。

## （2）表面化する郡部内の対立

しかし、「大神戸」構想の実現が、復興委員会全体のコンセンサスを得られたわけではない。阪神間を除く郡部を代表する委員からは、阪神間のみに復興の力点がおかれ、その他の農村部が忘却されることについて憂慮する声があがったのである。淡路島を地盤とする衆議院議員・立川平（立憲政友会・

13) 「大神戸」構想を利用して、阪神間の復旧復興へ国費・県費への投入を促進しようという意識も働いていた（西宮市長藤山品次ほか『陳情書』、『文書』/VI-60）。

14) 『復興委員会速記録第一号』（昭和十三年八月二日）『文書』/VI-37, 2-3頁。

15) 同前, 10頁。

兵庫2区)は、「今回の災害は(中略)郡部については殆んど世間に知られて居りません<sup>16)</sup>」と述べ、また古川岩太郎(兵庫県町村会会長)も「県下の郡部が忘却されると云ふこともありますまいが遅れると云ふことを余程お考へを願ひ度いと思ひます。元來農村の復旧は急には参りません<sup>17)</sup>」と述べた。さらに淡路島選出の県会議員・西田光城もまた、農村部のほうが事態は深刻である旨を発言した<sup>18)</sup>。

関屋はこれに対して「それは何ですな阪神間の河川其の他の復興だけが重点になつてつて其の他の方はどうするかと云ふお尋ねのやうですが、其の<sup>一</sup>点<sup>一</sup>は<sup>一</sup>番<sup>一</sup>に<sup>一</sup>錯<sup>一</sup>雑<sup>一</sup>し<sup>一</sup>各<sup>一</sup>方<sup>一</sup>面<sup>一</sup>に<sup>一</sup>関<sup>一</sup>連<sup>一</sup>を<sup>一</sup>も<sup>一</sup>つ<sup>一</sup>た<sup>一</sup>事<sup>一</sup>柄<sup>一</sup>と<sup>一</sup>し<sup>一</sup>て<sup>一</sup>は<sup>一</sup>阪<sup>一</sup>神<sup>一</sup>間<sup>一</sup>の<sup>一</sup>復<sup>一</sup>旧<sup>一</sup>は<sup>一</sup>一<sup>一</sup>番<sup>一</sup>の<sup>一</sup>問<sup>一</sup>題<sup>一</sup>と<sup>一</sup>思<sup>一</sup>ひ<sup>一</sup>ま<sup>一</sup>す<sup>一</sup>」と述べた<sup>19)</sup>。後に述べるように、逼迫した財政下で関屋は総花的な復興計画の提出はできないと考えていた。このため、市部にも郡部にも利する地域として最小公約数的に阪神間の復興を最も重視すべき、というのが関屋の考えだったのである。

### (3) 市部の反対

関屋の阪神間重視の姿勢は、市部からも全面的な支持を得られなかった。衆議院議員の濱野徹太郎(立憲民政党・兵庫1区)は、県復興委員会で、

経済上財政上行政上の大神戸市を如何に建設すべきかと云ふことについて吾々は意を強くうしてゐる(中略)[県の復興計画が]吾々神戸市民が考へてゐること、少くとも飛行機と鳶だけのくひ違ひがないかと云ふことを私は案じて居ります<sup>20)</sup>。

と言ひ、復興委員会において神戸市が軽視されているのではないかとの懸念を語った。注目すべきなのは、このことが着任から日が浅い関屋の能力への不信感と結び付けられて語られたことである<sup>21)</sup>。

関屋の能力を疑問視していたのは委員会に出席した濱野だけではない。神

16) 同前, 13頁。

17) 同前, 14頁。

18) 同前, 22-23頁。

19) 同前, 23頁。

20) 同前, 24-25頁。

21) 同前, 25-26頁。

戸財界を代表する存在であった平生鈺三郎は、関屋の能力不足が郡部内の対立をいたずらに深めていると認識していた。平生は、8月12日に関屋と会って水害善後策を話したが、そのときの感想を「同 [関屋] 氏ハカカル難事ニ対応スルノ見識ト手腕ヲ有セズ (中略) 為メニ何事モ独自ノ意見ヲ以テ決行スルノ自信ヲ有セズ。為メニ日々専門家ノ会議ヲ開クモ未ダ決定スルニ至ラズ」<sup>22)</sup>と書き記した。平生は、関屋の阪神間重視の姿勢こそが市・郡 (阪神間を除く) の協調を乱す原因であり、しかも、関屋が自らの姿勢を市・郡に納得させるだけの調整能力を持たないために、復興委員会の議論が混乱していると考えたのである。

関屋に対する不信任は復興委員会の議事進行にも影響した。関屋は専門委員会の作成した原案をもとに復興計画を定めるため、復興委員会内に小委員会を設置しようとした。ところが、これは復興委員から強い反発を受けた。小委員会が設置されて限られたメンバーが審議することとなれば、ほとんどの復興委員が議論に加わることのできないまま、一部の地域の利害が優先されてしまうことが憂慮されたのである。たとえば、濱野は、小委員会方式ではなく、分科会方式を主張した<sup>23)</sup>。これに県議一同が賛同したことで委員会は紛糾し、委員会を一時中断せざるを得ない状況となったが、結局「ソレデハマトマラナイト云フノデ」関屋が押し切り、小委員会方式にて行うことに決定した (38/8/2)。

### 3. 山手新国道道路敷設案の策定をめぐって

#### (1) 第2回復興委員会

8月28日臨時県会が閉会すると、復興委員会における議論が本格化し、翌29日、第2回復興委員会が開催された。関屋は、冒頭、専門委員会が策定した案 (専門委員会案) を示し、次のように切り出した。

22) 平生鈺三郎日記編集委員会 [編] 『平生鈺三郎日記』第16巻、甲南学園、1938年8月12日条。

23) 前掲『復興委員会速記録第一号』、41頁。

早く復興の案を樹てまして罹災地方に安心を与へますと共に案を政府に提示致しまして其の達成について要望致し度いと云ふやうなことから急いで成案を得度いと存じて居ります<sup>24)</sup>

関屋は、さらに「専門委員会で拵へて居ります案を提示致しまして(中略)大体に於いて特別委員会では一応の質疑応答を終つたと云ふ状況」であると述べ、このことは、専門委員会案が最終案であるかのように復興委員会には受け取られた。なお、特別委員会とは、復興委員会の小委員会を指す。

武庫郡選出の県会議員細野濱吉も、それに呼応して、復興委員からは質問も意見もないだろう、「此の位の所でくゝりをつけて一日も早く政府に向つて御申達をして貰い度い」と述べた<sup>25)</sup>。しかし、復興委員会の議論は関屋や細野が示した方向には進まなかった。というのも、特別委員に選ばれなかった復興委員は、関屋が示した専門委員会案について何ら知らされておらず、まずは内容の精査が必要であるとして、急な採決に強く反発したからである。

この背景には、市部と阪神間市町村、阪神間市町村を除く郡部の三つ巴の対立があったことは言うまでもないだろう。これは関屋にとっては「ツマラン7」(38/8/28)であったかもしれないが、当事者にとっては死活問題であり、専門委員会案が、特定の地域の利害を優先するものになっているのではないかとの疑心を相互に抱いていた。このため、結局、この日は専門委員会案の採決には進めず、議論は第3回復興委員会に持ち越された。

## (2) 関屋の再上京

8月31日の第3回復興委員会後、専門委員会案を修正して、ようやく一応の成案(以下、復興計画、表3)を得た関屋は、再度上京し、9月1日、末次内相と面会した。この上京の一つの目的は復興計画の説明にあったが、もう一つの目的は、三部制の撤廃を求めることにあった。関屋は、末次に対して、「三部制ガ県政諸般ノガシダ」と述べた。末次は、「ソレナラヤツタラヨイデ

24) 『復興委員会速記録第二号』(昭和十三年八月二十九日)、『文書』VI-38, 1頁。

25) 前掲『復興委員会速記録第二号』, 1頁。

表3 復興予算案の推移

(単位：円，%)

費目	当初案 (1938年9月)	中間案 (1939年1月)	各省査定 (1938年2月)			大蔵省への 提出案 (1939年2月)	決定事業費							
			国庫補助申請額	査定額	割合		第1次査定 (1939年3月)		第2次査定 (1939年3月)					
山地	溪流砂防計画	14,099,170				77,076,332	47,092,782	61%	10,000,000	10,000,000	67%	6,966,666	70%	
	林野関係施設計画	14,379,559												
河川	河川改修計画	46,292,200							40,536,980	32,597,688	12%	16,798,844	52%	
	溪流放水路計画	14,487,196												
道路	道路計画	1,015,000												
都市計画	都市計画事業	37,537,580							26,487,400	14,975,370	0%	3,948,031	26%	
水道	上水道復興計画	12,054,000	4,846,869	2,423,434	50%				4,846,869	4,833,864	0%	930,000	19%	
勸業	溜池・防備林計画	3,180,000	-	-	-				995,683	-	-	-	-	
合計		143,044,705	110,000,000	81,923,201	49,516,216				60%	82,866,932	62,406,922	-	28,643,541	46%

(出典) 「兵庫県水害復興計画」『文書』VI-16, 39頁／関屋延之助『昭和一三年五月一日より一五年六月三〇日までの日誌』, 1939年1月11日条／「兵庫県水害復興費調」『文書』VI-41／「兵庫県復旧復興事業費財政計画」, 「復興復旧事業費負担区分調」, 兵庫県土木部「水害復興土木事業調査」(1939年3月18日), いずれも『災害雑件』『文書』VI-63所収／神戸市『神戸市水害誌』1939年, 1092頁。

注1) 「費目」のうち, 山地・河川・道路・都市計画は内務省管轄, 水道は厚生省管轄, 官業は農林省管轄。

注2) 「中間案」の費目別内訳は不明。

注3) 「決定事業費」の「第1次査定」「第2次査定」は国庫補助率および国庫補助額。

ハナイカ」と述べ館次官もまた「此際何トカウマクヤメタラヨカロウ」と述べたという (38/09/01)。関屋は, 末次と館の発言に勇気づけられたようで, 9月3日, 坂千秋地方局長と面会した際にも, 三部制廃止を依頼している (38/9/3)。市部会・郡部会の存在が, 復興計画の実現を妨げると関屋が考えたことは明らかだろう。

ともあれ, 関屋の上京の主目的は, 復興計画を, 関係する内務省幹部, 農林省幹部, 大蔵省幹部に対して説明することであった。9月2日には安藤狂四郎土木局長以下土木局の幹部, 9月3日には松村光磨計画局長, さらに農林省の小平権一次官, 大蔵省の石渡荘太郎次官, 谷口恒二主計局長を訪ね, 復興計画の説明を行っている (38/9/2-3)。

内務省側の対応は, 「今日聞イタ復興計画ハトテモボウ大デ国庫助成ガ出来クイモノガアルガ, アマリ県民ニ期待モタシ過ギルト知事トシテ苦境ニ陥ルヲガアルダロウ」というものであった。災害の規模に対して, 復興計画が過大であると考えたのである。それでも, 関屋は「自分デモ稍無理ナモノ

モアルト思フガ、此ノ際或程度理想的計画ヲ立テルヲモ必要ダロウ。ホ助ガ得ラレナイデモ県民ハ観念スルダロウ」(38/9/2) と考えた。復興計画が過大となった原因の一つに、次項(3)で触れる山手新国道のように、「大神戸」構想を実現させるための計画が含みこまれていたことがある。関屋は阪神間の復興を通じた「大神戸」構想の実現こそ、県民一すなわち市部・阪神間・阪神間を除く郡部一のコンセンサスを得る上で重要だと考えていたことになる。

### (3) 山手新国道をめぐる

復興計画をめぐることは、復興の範疇で、どこまで都市機能を拡大することが許されるのかについては明確な定めがない。このため、復興の名のもとに「大神戸」構想の実現を図る兵庫県と、費用を抑制したい省庁、とくに内務・大蔵両省との間で齟齬が生ずる。その齟齬が最も大きかったのが、復興計画に含まれていた山手新国道の建設に対する国庫補助の可否であった。まず、山手新国道計画がどのようなものであったか確認しておく。

山手新国道は、1931年には計画があったもので<sup>26)</sup>、神戸市上筒井から武庫郡大社村、十三、神崎川を経て大阪市へ至る路線であったが、財政上の理由から建設が見送られていた。阪神間を接続する道路としては、阪神電気鉄道と東海道線の間に設けられた阪神国道(1926年竣工)があり、鉄道貨物輸送を代替するほどの機能をもった(北原2007)。しかし、阪神国道は1930年代にはすでに飽和状態にあることが指摘されており<sup>27)</sup>、1936年になると再び山手新国道建設の機運が高まった。このきっかけとなったのが、阪神上水道市町村組合の設立である。これは淀川水系から阪神間13市町村へ一括した給水を目指すもので(神戸市水道局1973:311-391)、導水管敷設道路として利用するために、山手新国道の敷設をあわせて進めようとしたのである<sup>28)</sup>。その後、大阪側が神崎川までの路線を完成させ、一方神戸市も上筒井から石屋川

26) 「阪神間の都計路線」『神戸又新日報』1931年7月8日付。当該期の神戸市の都市計画については、(新修神戸市史編集委員会2005:第二章)を参照。

27) 内務省大阪土木出張所『阪神国道なかりせば』、1940年、25-30頁。

28) 「停頓から急展開」『大阪毎日新聞』1936年5月22日付。

までの道路の設置を計画した<sup>29)</sup>。ところが石屋川から神崎川の間には敷設の見込みがたっていなかった。

#### (4) 兵庫県都市計画課「水害ニ関スル恒久的対策」

水害直後に策定されたと目される兵庫県都市計画課「水害ニ関スル恒久的対策」には、早くも「山手高架道路ヲ築造スルコト」の項目がある。その理由は、「現在阪神国道ハ阪神両都ノ交通此ノ一路線ニ集中セラル、ヲ以テ一度遮断セラル、トキハ両都ノ連絡途絶スル」ため、「高架式ニ依リ一路線ヲ設クルコト」が必要である、というものであった<sup>30)</sup>。兵庫県が各部局からの意見をとりまとめた『災害復旧復興施設計画書』にも高架式の新設道路の新設が盛り込まれた。そのルートは従来の山手新国道案をそのまま踏襲したものであった<sup>31)</sup>。同年9月に作成された『水害復興ニ関スル陳情書』では、おそらく予算上の都合から「高架式」という条件が削除されたものの、山手新国道を建設するよう要求する項目がある。石屋川と神崎川を接続するという方針にも変更はなく<sup>32)</sup>、専門委員会の原案にもそのまま採用された。

#### (5) 復興委員会と神戸市復興委員会における議論

専門委員会の原案にも採用された山手新国道道路敷設計画をめぐって、復興委員会、市復興委員会で興味深い議論が交わされている。まずは、1938年8月28日第2回復興委員会において、森崎了三（湊東区選出・立憲民政党）が次の提起を行った。

阪神国道一本では交通量が非常に多いから緩和する為に山手線を設けると云ふことでありますが、只交通量の緩和の為に一線を設ける必要があると云ふことだけで道路を一本新設されるのでしたら海岸の方につけて貫ひ度いと云ふことが要望されてゐるのでありまして（中略）海岸線国道が安全で又交通緩和、将来の発展の為に其の実現を急ぐべきでない

29) 『神戸市復興委員会議事速記録 第六回（小委員会）』1938年9月1日、『文書』VI-40, 401頁。

30) 兵庫県都市計画課「水害ニ対スル恒久的対策」（1938年7月か）、『文書』VI-23。

31) 兵庫県『災害復旧復興施設計画書』（1938年7月）、『文書』VI-17。

32) 兵庫県『水害復興ニ関スル陳情書』、1938年9月、7-8頁。



かと思ひます<sup>33)</sup>。

また9月1日第6回市復興委員会に、榎並充造神戸商工会議所会頭の代理として出席していた熊谷伊三郎は、次のように発言している。

私共ノ考ヘカラ申シマスト、其ノ山手ノ道路ニハ私ハ理想モ主張モナイモノト、斯様ニ私ハ考ヘルノデアリマシテ、私共ハ結局経済ノ上ニ立脚致シマシテドウシテモ将来是非共ナケレバナラヌ阪神国道ヲ海岸ニ設ケテ貫ヒタイ（中略）今日ノ神戸市ノ状態ハ独り神戸市ノミナラズ、港湾及ビ貿易ト云フ上カラ考ヘマシテ独り神戸ノミヲ考ヘルコトハ出来マセン、大阪ト協調シ、所謂阪神大港湾ト云フコトニ考ヘラ及ボサナケレバナラヌノデアリマシテ、即チ其ノ見地カラ致シマスト大阪ト神戸ヲ最も近イ距離ヲ繋グトコロノ国道線ガ欲シイノデアリマス<sup>34)</sup>

熊谷は続けて海岸線とともに運河を建設すれば、神戸の工業地帯と大阪の工業地帯もまた接続することが可能になると述べた。熊谷は日中戦争勃発後に阪神運河の敷設を強く訴えた張本人であり<sup>35)</sup>、神戸市復興委員会の席上開陳した発言内容もまた、従来の彼の主張そのものであった<sup>36)</sup>。

山手新国道の敷設が、単に水害対策ではなく、戦時という環境下で神戸経済をいかに発展させるか—つまり、「大神戸」構想をいかに実現するか—という目的を含みこんでいたことが明らかであろう。この目的を実現するためには、市としてはむしろ海岸に新国道を敷設したほうが良かった。復興計画に、水害に対する「積極的施設」にとどまらず、兵庫県振興策を包含しようとしたことで、どうすればより確実に兵庫県の振興を行いうるか、という新たな対立軸が生じたのである。

両者の問題提起に対し県土木部長は、山手新国道は、すでに「都市計画として是非共之をやることに決定<sup>37)</sup>」されていると述べ、勝田もまた「県当局

33) 前掲『復興委員会速記録第二号』、23-24頁。

34) 前掲『神戸市復興委員会議事速記録 第六回（小委員会）』、397-398頁。

35) 前掲「国策として観たる阪神運河築造について」。

36) 前掲『神戸市復興委員会議事速記録 第六回（小委員会）』、399頁。

ノ方ノ御意向、専門委員会等ニ於テハ所謂災害ニ余リ関係ノナカツタ所ノコト迄モ此ノ機会ニ於テ入レテ政府ニ迫ルコトハドウダカト云フ懸念ガアル<sup>37)</sup>」と述べて主張を退けた。

#### 4. 「沈黙」する隣県、競合する被災「他県」

##### (1) 災害科学研究所の対応

兵庫県に隣接する大阪府は、兵庫県が、自県の発展を牽制する内容の復興計画を策定しつつあったことに対して、どのように反応していただろうか。この点を検討するのに格好の機関として、1937年1月に発足したばかりの災害科学研究所がある。災害科学研究所は、日本学術振興会直轄の機関で、2部構成となっており、第1部は大阪測候所、第2部は大阪帝国大学工学部におかれていた。そもそも、同研究所は、1934年9月に発生した室戸台風を契機に設立が準備されたものであり、日本ではじめて主に風水害の被害を軽減することを目的に設立された研究機関であった。それでは、災害科学研究所は、阪神大水害に際してどのような研究活動を行い、復興に関してどのような建議を行ったのだろうか。

日本学術振興会にあって災害科学研究所設立にあたり、主導的立場にあったのは財部彪（海軍大将）である（兒玉2012a）。ところが、設立直後に発生した阪神大水害に対して財部は非常に淡泊であった。水害発生から3日後、1938年7月8日、財部は被災地入りしたものの滞在時間は数時間に過ぎず、兵庫県庁に安岡総務部長を尋ね、その後神戸海洋気象台で災害科学研究所常議員の堀口由己（海洋気象台技師）に会い、その際に災害科学研究所第1部長の和達清夫と「邂逅」して「被害ニ関スル科学的ノ観察談ヲ聞キ」、「大倉山附近ノ惨状ヲ見」帰途についた。翌9日、東京の水交社で藤井真透（内務省土木試験所長）と「神戸地方水害ニ付研究ノ事ヲ相談」して以降は財部の関心は阪神大水害から離れたようである<sup>38)</sup>。

37) 前掲『復興委員会速記録第二号』、24頁。

38) 神戸市復興委員会議事速記録 第六回（小委員会）、401頁。

災害科学研究所もまた1938年8月、災害科学研究所の報告第1号として『昭和13年7月5日阪神大水害調査報告』を刊行したが、その内容は「災害科学」研究を旨とする研究所報告書の第1号としては簡単なものであった。その後追加の調査が行われた形跡もない。むしろ神戸高等工業学校校長の古宇田實や兵庫県建築課長の山崎英二らの報告（古宇田ほか1939）が詳細であり、兵庫県、神戸市、その他市町村がまとめた『風水害誌』の類は、災害科学研究所の報告書とは比べるべくもないほど詳細である。

## （2）阪神運河をめぐる

災害科学研究所が、水害に対して大きな関心を示さなかった理由としては、それが大阪府に影響を及ぼさなかったこと—水害の被害がおおむね兵庫県内にとどまったこと—にあったと考えられる。災害科学研究所は、設立の過程で、全国の災害に対応する機関ではなく、あくまで大阪の災害に対応する機関、すなわち、大阪の他地域に対する競争力強化の一環に位置付けられていたからである（兒玉2012a）。

このことを前提に、同研究所の「阪神運河」建設をめぐる言説もみてみよう。災害科学研究所が開所し、それを記念して大阪帝国大学医学部大会堂で開催された講演会の席上、災害科学研究所所員の日高孝次（海洋気象台技師との兼任）は、「阪神運河」について、「災害科学」の見地から、その計画に消極的な姿勢を示した<sup>40)</sup>。

すでに述べたように、阪神運河計画は、神戸の競争力強化という側面があった。実際に、室戸台風からの復興過程で、神戸実業協会<sup>41)</sup>は、「大阪港の補強又は附近の防波堤に多大の国費を投じて他を顧みざるが如きは断じて災害の苦い経験に善処する所以ではない<sup>42)</sup>」と主張し、大阪港の国際港化を強く牽制していた。大阪港と神戸港の間にある対抗意識が、大阪側の消極的な姿勢につながり、延いては災害科学研究所のある意味「無関心」な姿勢を

39) 『財部彪日記』（国会図書館憲政資料室蔵）、1938年7月8日-9日条。

40) 「大阪を中心に災害防止の研究」『大阪毎日新聞』、1937年6月20日付。

41) 神戸実業協会については、武井（1958）参照。

42) 「二重投資は不可 一港主義で進め」『神戸新聞』、1934年10月26日付。

惹起したといえよう。結果として大阪府は阪神大水害からの復興に関して、ほとんど「沈黙」ともいえる姿勢を貫いた。

### (3) 被災「他県」との競合

1938年度は、全国的に水害が多発した年であった。紙幅の関係から、その詳細に触れることは難しいが、関東地方<sup>43)</sup>、あるいは鹿児島県でも台風や低気圧の影響で甚大な被害が出ていた（鹿児島県1940）。兵庫県は被災「他県」と予算を「奪い合う」関係にあったのである。

事実、内務省検査官である宮本武之輔が応急復旧費に対する査定結果を内務省に報告直後<sup>44)</sup>、関屋は、内務省に応急復旧費に対する国庫補助率について「宮本〔武之輔・内務技師〕、沢〔重民・河川課長〕、橋本〔甚四郎・土木事務官〕、安田〔正鷹・土木事務官〕ノ四氏ニ強ク八割五分ホ助」を求めたが、「他県トノ関係モ考慮シ之以上致シ難シ」というのが内務省上層部の認識であった（38/08/06）。また、本復旧費をめぐって再度検査官として兵庫県に赴いた宮本は、新聞記者に対して「内務当局としては出来るだけのことをしようという肚なんだが、全国各地からの災害補助申請額の三分の一が神戸市〔兵庫県〕なんだから大蔵省もうんといってくれない」と語っている<sup>45)</sup>。内務・大蔵両省としては、兵庫県以外からも多くの国庫補助申請があり、兵庫県だけに多額の補助を割り当てるわけにはいかなかった。

それを裏付けるように、関屋のもとには、狭間茂茨城県知事が「上京シテ〔国庫補助の増額陳情を〕盛ニヤツテ居ル」とか、「大蔵省ハ茨城丈ケ特別ホ助ヲ認メ」、兵庫県は原則として国庫補助率を四割、さらに「査定の変更」によって復旧費を一割減額するとかの情報が次々と入り「ヒドイ連中ダ」と日記に記している（38/12/12）。被災「他県」との関係は、応急復旧費・本復旧費のみならず、大蔵省の裁量が大きく作用する復興費についても及ぶも

43) 内務省警保局「昭和十三年六月二十九日三十日関東附近ニ於ケル水害状況」（JACAR/A05020217100）。

44) 『宮本武之輔日記』（電気通信協会東海支部、1971年、以下『宮本日記』）、1938年8月6日条。

45) 『宮本日記』1938年11月19日条に挟み込まれた新聞記事（新聞名、発行年月日不明）

のとお考えるのが自然であり、関屋は、被災「他県」の存在が、兵庫県の復興計画の実現を危うくするという危機感を持ったのである。兵庫県の復興は隣県の沈黙、被災「他県」との競合の中で、全国的課題というよりは一地方の問題として埋没しつつあった。

## 5. 議論は東京へ

### (1) 復興案の決定と砂防費をめぐる攻防

1938年9月23日の復興委員会特別委員会で復興案が「原案通り」可決され(38/9/23)、同26日、本会議においても満場一致で可決された(38/9/26)(表3)。以降、焦点は、1億4千万円予の復興予算に対し、国庫補助をいくら得ることができるかに移った。当面の問題は、復興計画が、内務省・農林省・厚生省からどのような査定を受けて大蔵省に回付されるかであった。ここからは、主として内務省による査定の経緯を検討する。

関屋は29日、上京し、内務省、農林省、大蔵省の当局者と会談を重ね、さらに兵庫県出身の在京有力者、本庄繁(陸軍大将・傷兵保護院総裁)、塚本清治(貴族院議員)、吉益俊次(東京控訴院検事)らにも会って、援助を依頼した(38/9/30)。関屋は、帰神後、林市蔵、安宅彌吉ら阪神間の財界人に後援を依頼した(38/10/6)<sup>46)</sup>。これは復興計画の如何が戦時下における神戸市産業の帰趨を決定するものとして、大蔵省への働きかけを依頼するためであった(38/10/8)。

1938年11月に入ると査定をめぐって厳しい情報が届くようになる。しかも、問題になったのは山手新国道のような都市機能の拡大—兵庫県振興策—ではなく、水害そのものに対する「積極的施設」である六甲山系砂防費であった。内務省における議論は、山手新国道のはるか手前で滞っていた。18日には、計画では1,400万円余を計上した六甲山系への砂防費が5ヶ年で250万円と査定されたとの新聞報道があった(38/11/18)。関屋はすぐさま上京

46) 安宅彌吉らは、1938年7月24日、「政府ニテ万全ノ措置ヲ取ラルルコト」を求めて、阪神水災善後会を結成していた(〔阪神地方の水害に関して〕『文書』VI-3)。

し、内務省に館次官、安藤土木局長、勝田永吉政務次官らを訪問し、その足で大蔵省の石渡荘太郎次官、太田正孝政務次官、谷口恒二主計局長らを訪ねて砂防の必要性を説いた(38/11/19)。帰県後の11月28日、内務省が大蔵省と折衝の上、六甲山の砂防が10ヶ年で1,000万円に増額されたこと、初年度の1939年度は55万円と査定されたことを知った。初年度の割当額が過少であるという不満が地元市町村から上がったが、関屋はこれに対して以下のように述べた。

イロ、ヽナイキサツノ后決定シタ、故トテモ内ム省モ云ハレナイダロウシ、ツツテモ無駄ダロウ、マダ、ヽイロ、ヽ接渉シナケレバナラヌ、ガアルノダカラ気ヲ悪クスル様ナ、ヲスルヨリモ礼デモ云フ方ヨカラム(38/11/28)

その一方で、関屋は内務省の赤木正雄第三技術課長とも連絡をとった。赤木は内務・大蔵両省の間で「全ク協議決定シタ」から変更は難しいと返答したが、関屋が「危ケンダカラ明年度百万円ニシテホシイ」と言うと、赤木は石渡次官も来年度から100万円を計上してもよいようなことを言っていたように思うと述べたため、関屋は、内務次官・大蔵次官および土木局長・主計局長に打電した(38/11/28)。すると、翌日、赤木から大蔵省との間で1939年度から100万円計上することが決まったとの連絡があった(38/11/29)。

ここから関屋は二重の制約のもと陳情活動を行っていたことが分かる。最も大きな制約は大蔵省に対する遠慮である。すでに述べたように、復興計画が実現するかどうかは、大蔵省の対応如何にかかっていた。大蔵省の意向に背くような陳情を行えばかえって復興計画の実現が危うくなることを関屋は恐れた<sup>47)</sup>。第2の制約は、内務省首脳部に対する遠慮である。兵庫県の利害を大蔵省に対して主張する権限を持つのは内務省首脳部であり、知事ではな

47) 大蔵省の意向に背くことなく、かつ復興計画の必要性を理解させるために、関屋は、同年12月5日所用によって来阪した大蔵大臣池田成彬に対し、「明朝一時間丈ケ水害地ヲ見テ呉レ」と頼み(38/12/5)、6日、勝田神戸市長、山口県会議長と同道の上、被災地を案内した。関屋は、「災害ノ状況ヲ大臣ニ見セタノデ満足シタ」。つまり、大蔵省の態度軟化が期待し得ると考えたのである(38/12/6)。一方、池田も後日、「先般兵庫ノ水害地ヲ实地視察シタ、ハ非常ニヨカッタ。アノ時見テ居ナケレバ實際ワカラナカッタ」と関屋に語った(39/1/14)。

い。そこで、関屋としては、内務省首脳部の意向も十分汲みながら行動しなければならなかった。さて、この点で関屋の頭を悩ませたのは、関屋自身の行動以上に、県議団の陳情であった。県議団は、市部、郡部にわかれて内務省に対して盛んに陳情を行っていたが、内相にも内務省官僚にも煙たがられていた(38/8/8, 38/12/28)。戦時下財政が逼迫するなかで、内務省としては市部・郡部に分かれて繰り返される陳情を汲んで、大蔵省に対する予算要求額が無軌道に拡張することはできなかったからである<sup>48)</sup>。

## 6. 内閣の交代と復興予算案

### (1) 平沼騏一郎内閣の誕生と陳情活動

1939年1月5日、近衛文麿内閣が総辞職し、かわって枢密院議長平沼騏一郎が組閣した。この政変には、奇しくも蔵相・内相の対立の対立があった<sup>49)</sup>(松浦1995:205-206)。平沼内閣では両相とも交代となって、蔵相には石渡が、内相には木戸幸一が就任した。

内閣交代の時期、砂防費に続いて内務省で問題となっていたのは、山手新国道を復興事業に含めるかということと、乙河川の改修費用およびその沿岸道路<sup>50)</sup>敷設費用に対する国庫補助問題であった(昌子1993)。乙河川に関する問題をクリアすれば、ようやく山手新国道の是非にまで議論が進む段階にあった。そこで、関屋はまず乙河川問題の解決を急いだ。なお、乙河川とは、河川法の適用も準用もうけない小河川(放水路)を指す。阪神間市町村は乙河川の改修と沿岸道路敷設を行う財政的余裕はなく<sup>51)</sup>、国庫補助を求めざるを得なかった。乙河川のうち、いくつかの河川が内務省の査定によって

48) 新聞報道においても、復興計画自体が、戦時という状況では「政府において容認の見込なきものまでを便乗的に計画に組入れてやることはなるべく排撃し十分実現性のある計画たらしめる点に主眼が注がれた」ものであると指摘されている(「災害復興専門委員会大体結論に到達」『神戸新聞』1938年9月10日付)。

49) 原田熊雄述『西園寺公と政局』、第7巻、1938年11月23日口述(207頁)、1938年11月29日口述(211頁)。

50) 岡崎忠雄「意見書」(1938年8月30日)、『文書』VI-57。

51) 西宮市長他各町村長『陳情書』(1938年7月15日)、『文書』VI-60。

国庫補助の対象から漏れそうであることを知った関屋は、1月11日上京すると内務省の土木局に対して乙河川を国庫補助に含めて大蔵省に回付するよう求めた(39/1/11)。一方、上京して乙河川への国庫補助を求めて内務省に対して陳情を行っていた県議団に対して、「物ニハ程ガアル。ソナナヲヲシテハ却ツテ〔内務省の〕感情ヲ害」してしまう、と注意した(39/1/11)。関屋が内務省首脳部の「感情」を損ねることを恐れていたのは前節に述べた通りである。

1月14日、西義一土木部長から、要玄寺川、天神川などがなおも内務省国庫補助の対象とならないことを知らされた。関屋は、自身で内務省で狭間茂土木局長、佐藤利恭第二技術課長、沢重民河川課長らに乙河川の国庫補助を依頼した(39/1/14)。さらに、1月16日に帰神、1月18日再上京すると、ふたたび佐藤第二技術課長、沢河川課長に「阪神国道間ノ三乙河川ノ交通確保スル為是非〔国庫補助の対象に含めることを内務省として〕承認スル様力説シタ」(39/1/18)。ここでいう三乙河川は、高橋川、西瀬川等を指すものと思われる<sup>52)</sup>。その甲斐あって、翌19日、内務省で、河川課長が「阪神間ノ河川ヲ入レルヲニ同意」したことを聞いた。

関屋は、乙河川に関しては内務省の査定をクリアするだろうという感触を得ると(39/1/25)、ようやく山手新国道についても本格的な陳情を開始し、「相当効果ガアツタ様ダ」と感じた(39/1/26)。翌27日、関屋は陸軍省整備局交通課長の鎌田詮一を訪ねた。山手新国道は「三都連絡且飛行場道路故」助力を頼んだものであった。鎌田は、すぐさま松村計画局長に電話かけ、関屋は「相当キ、メガアツタ」と感じた(39/1/17)。関屋は、戦争の遂行のための施策が、他の事項に優先されつつある戦時という環境を、山手新国道実現のためのエンジンとして利用しようと考えたのである<sup>53)</sup>。

この段階に至ると、関屋は「大神戸」構想の実現に不可欠な山手新国道計

52) 「昭和十三年七月五日並八月二日大水害ニ依ル河川別被害調(阪神間)」、『文書』VI-64。

53) むしろ、平素の関屋は軍に対する不満を抱えていた。たとえば中部防衛司令部が高射砲陣地用地として一万坪を要求した(39/1/13) ことに対して、谷壽夫中部司令官と会談した後、「必要以上ノ高射砲陣地ヲ要求シタ世間見ズノ軍人サンモ困ツタモノダ」という感想を記している(39/1/24)。



画も、内務省の査定をクリアし、大蔵省に回付されるという見込みを持つようになった。1月26日、貴衆両院の県出身議員16名、財界人の参集を求めて、協力を依頼した際に、「復興計画ハ今ヤ内ム省議ヲ経テ大蔵省ニ回付サレムトシテ居ル、而シテ内ム省トシテ採用サレムトシテ居ル此ノ程度ナラバ大体ニ於テ辛棒セネバナナルマイ」と述べたことから明らかである。ところが、参集したメンバーの反応は関屋の期待とは異なるものであった。たとえば、平生鈺三郎は「南北ノ川沿道路ヨリモ川ト川トノ中間ノ道路ガ災害時ニハ一層必要ダ。東西ノ道路〔山手新国道〕ノ如キハ余リ災害対策トシテハ必要ナカラム」と述べた(39/1/26)。山手新国道は、この時点に至ってもなお、市部の利益を代表した案とは認められなかったのである。

## (2) 第七四回帝国議会における議論

おりしも1938年末から1939年3月にかけて第七四議会が開かれていた。関屋は、山手新国道計画を、戦時という環境を利用して実現しようとしていたが、議会においては、戦時という環境が復興計画の阻害要因となりつつあったことは指摘しておかなければならない。その発端は、1939年1月26日の衆議院予算委員会、本復旧費(1939年度予算に計上)をめぐる中島彌團次(立憲民政党)の発言にあった。

私共考ヘテ見マスルニ、根本的ニ此ノ予算ガ便乗主義ノ性質ノモノガ大變ニ多イノデアリマシテ——ドウ云フモノガ多イカト申シマスルト、大体三十六億九千四百万円ニナツテ居リマスルガ、此ノ中デ平時的ナモノガ非常ニ多イ、治水、砂防費ノ如キ一億三千一百万円モ見積ツテ計上シテアル

中島は、「治水、砂防費」(本復旧に相当)が、戦時における予算の膨張に「便乗」した、「平時的」なものであると指摘したのである。これに対して石渡は、

今御指摘ニ相成ツタ治水工事ニ付テ、余リ莫大ナ経費ヲ認メ過ギテ居ルデハナイカ、斯ウ云フ御尋デゴザイマス(中略)結局此ノ砂防工事ノ進マザルガ為ニ災害ガ逐次ニ起リマシテ、寧ロ此ノ銃後ニ於テ各所ニ不安

## ガアル

と述べた<sup>54)</sup>。つまり戦時であるからこそ、「銃後」の不安を取り除くことが必要である、戦時においては、予算を惜しんで対策をしても、それが「水が出テ来テ〔そのたびに〕之〔治水・砂防施設〕ヲ押し流スト云フコトデハ、是ハサツパリ埒ガ明」かない、だからこそ、十分な予算をつけるべきだ、と反論したのである。しかし、関屋が「議会ニ於ケル中島彌團次等ガ禍シテ大蔵省ハ非常ニ消極的ニナツテ居ル」と懸念した(39/2/1)通り、議会で本復旧のための治水・砂防予算が攻撃の対象となったことは、復興計画に対する大蔵省の態度に大きな影響を与えた。

関屋は、2月2日、兵庫県選出委員を東京ステーションホテルに集め、「院内ニ災害対策ニ対スル積極的空氣ヲ起コシテ呉レト依頼」した。同日夕刻、中井一夫内務省参与官(1区選出・立憲政友会)らと「今后ノ空氣振興ヲ打合せた。あわせて、陳情を行う際のロジックを再構築した。石渡の答弁に沿って、復興が銃後の防備にダイレクトにつながることを明確に打ち出そうとしたのである。実際に、打ち合わせ後、関屋が館次官と会った際に、「六甲山ロクノ都市防備ノ為ニハ是非少クトモ今両局〔土木局・計画局〕デ査定サレタ程度ノ施設ヲイレナケレバナライ旨」を伝えている。都市防備という観点はそれまでの陳情にはなかったものである。

なお、関屋と館の会話では、復興計画総額が7,700万円とされており、内務省の査定の結果、当初1億4,000万円相当だった復興計画が、内務省の査定段階でおおよそ半額にまで削減されていた。加えて館は、7,700万円に対する国庫補助額として4,500万円の予算申請を大蔵省に対して行うとも話した。しかし、内務省大臣官房会計課長の加藤於兔丸は、関屋に対して「大蔵省ニ瀬ブミヲシテ居ル、一千万円見当シカ云フテオラン。ソレヲ四千五百万円モデハトテモ問題ニナラム」という現状を話しており、館の見込みと大蔵省との交渉を担当する会計課長との認識にはだいぶ差があった(39/2/2)。

54) 帝国議会会議録検索システム (<https://teikokugikai-indl.go.jp/>, 閲覧日2020年9月15日)。以下、議会議事録は、すべて同サイトを閲覧した。

さて、関屋の依頼を受けた兵庫県選出議員は、議会でどのように「空気振興」を行おうとしたのだろうか。衆議院予算委員会における議論を中心にみていこう。兵庫県選出議員のうち、衆議院予算委員会で復興予算について発言したのは、永江一夫（1区・社会大衆党）、野田文一郎（1区・立憲民政党）、前田房之助（2区・立憲民政党）、立川の4名である。口火を切ったのは、前田で2月3日の予算委員会第三分科会が舞台となった。

前田は、石渡蔵相に対し、兵庫県の復興計画は国家財政を勘案した「最小限度」のものであり、神戸および阪神間は、国家にとって重要な港湾、「軍需工業地」である。神戸や阪神間が被災することは「兵庫県一地方ノ問題デハナイ」上に、「軍需工業ニモ莫大ナル損害ヲ来ス」、すなわち戦争の継続にも大きな影響を与えると述べた。前田は、いまや「地方問題」となっている神戸および阪神間の復興を、日本全体の問題として位置づけなおそうとした。これに対し石渡は、被害について十分承知しているが、「御承知ノ如キ時代」で、十分予算措置がとれるかどうか分からない、と言うに留まった。

翌2月4日、予算委員会第二分科会で立川、野田、永江の3名が集中して質疑に立った。立川は「中島〔彌團次〕代議士ハ砂防其ノ他土木工事が如何ニモ不急ノ事業ノ如クニ申サレマシタガ、大変ナ間違デアラウト思フ」、と中島を名指しして批判した。立川は、1935年度予算において、大蔵省が六甲山系の砂防費を170万円から20万円に減額した事実を指摘した上で、150万円予算を削った結果、阪神大水害によって推定数億円の被害が生じた、つまり「今日数千万円或ハ数億円掛ツテモ、眼ノ前ニ直グニ其ノ効果が現ハレルノデアリマスカラ不急ドコロデハナイ、不要ドコロデハナイ」予算だと述べた。

さらに、野田は、前田と同様「此ノ問題ハ単ナル地方問題デナイ」と指摘した。実際に、水害直後は神戸港が機能せず、軍事上にも重大な影響を来している。「日本ノ玄関トモ称スベキ阪神間」でふたたび水害が起これば、その影響は計り知れない。中国での長期建設も重要かもしれないが「ソレヨリモヨリ以上ニ吾々ノ建設ガ大事」であると述べた。水害対策が、即ち戦時体

制の構築であることを強調したのである。野田は、木戸内相から「此ノ地方ノ重大デアルコトニ付キマシテハ、勿論内務省ト致シマシテハ十分ニ了解シテ居ル」という答弁を引き出している。

最後に、永江は「災害復興ノ予算は、或ハ陸海軍ガ軍事予算ヲ要求スルト同ジ態度ニ於テ内務当局ガ要求セラレルコトガ、私ハ妥当デアルト信ジテ居ル」、と述べ、木戸も「軍事予算ト同ジヤウナ熱意ヲ以テ、内務省トシテハ編成スベキデアルト云フ点ニ付キマシテハ、全ク其ノ通り」と応じた。

兵庫県選出議員は、戦時において復興費が軍事費と同等に重要であることを確認し、復興予算が不要不急の予算であるという中島彌團次の発言が与えた「空気」を払拭しようとしたものであった。加えて、4節で確認したように、戦時において、兵庫県の復興が一地方の問題に埋没しつつあるという「空気」も同時に払拭しようとした。神戸港と工業地帯を抱える兵庫県が、他の地域に比べ重要であり、兵庫県の復興は、単なる「地方問題」ではなく、他の被災「他県」より多くの復興費を獲得し、振興策をも含めた大規模な復興計画を実現することは当然である、と指摘したものであった。

## 7. 大蔵省の査定

### (1) 第1次査定

2月6日、内務省議が開かれ、乙河川、および山手新国道計画を含んだ復興計画が原案通り決定され(39/2/6)、2月8日内相の決裁を得た<sup>55)</sup>。審議の舞台は大蔵省へ移ったのである。関屋は2月17日上京して大蔵省への陳情を開始した。さらに2月18日、大蔵省で、大野龍太大蔵省次官、河野通一事務官、谷口主計局長、氏家武予算課長に会い、衆議院で松村光三政務次官(立憲政友会)に対しても陳情した(39/2/18)。さらに2月19日には石渡蔵相に対しても陳情をするなど(39/2/19)連日大蔵省に対する陳情を重ねた。また21日、三上参次、塚本清治ら兵庫県出身の貴族院議員、兵庫県選出の衆議院議員に対しても協力を要請した(39/2/20, 21)。

55) 『木戸幸一日記』(東京大学出版会、1966年、以下『木戸日記』)、1939年2月8日条

3月7日には大蔵省議が開催され、復興案の査定が行われた、ところが、加藤会計課長から知らされた省議の結果は、山手新国道はおろか甲乙河川沿岸道路もすべて国庫補助の対象とならず、河川改修にしても、百万円以上必要とされた六河川のみ国庫補助の対象とするものだった(39/3/7)。国庫補助額はわずか470万円であった(神戸市1939:1092)。

関屋は8日、「県干係ノ貴衆両院議員」の参集を求め、協力を要請、政友会・民政党の幹事長(砂田重政・勝正憲)に対しても助力を依頼した(39/3/8)。9日、勝田市長および陳情団と共に大野大蔵次官に対して陳情した。この陳情を受けて、大蔵省からきた内示には、河川改修費をほぼ全額認めるという譲歩はあったものの、道路(沿岸道路を含む)は一切認めないというものだった。関屋は大蔵省に対してただちに道路敷設費の復活要求をするよう内務省に依頼した(39/3/9)。

## (2) 露呈する市部・郡部間、郡部内対立

3月10日、前田ら「代議士団」が大蔵省に陳情に向かったが、「財政ヲ説カレテ(中略)山ノ手国道モ出来ナイ」と言われ、「仕方ガナイト御辞儀ヲシテ帰ツタ」。これに対して、「市部ノ代議士其ノ他が大ニフンガイシテ居タ」という(39/3/10)。復興計画策定段階であらわれた市部・郡部間、郡部間(阪神間とそれ以外)の対立がここで表出したのである。前田自身は兵庫2区、すなわち阪神間選出議員であったが、前田が強く出られなかった背景には、山手新国道について郡部代議士団に一致した見解がなかったからである。

同日、関屋は内務省の館次官、松村計画局長、加藤会計課長と会い、大蔵省に対し、山手新国道を国庫補助の対象とするよう要求するよう求めたが、これは次官らに受け入れられなかった。関屋は「之ハ郡部ニ属スル故、郡部ノ議員ハ苦情ヲ云フ」と食い下がったが、次官らは「今日大蔵省へ陳情ニ行ツタ代議士ガ(中略)放キシテ行ツタノダカラ強イテ出テ持ツテ行ツテモ内ム省ハ地元スラアキラメテ居ルモノヲ面目ノ為ニ固執スルノダトシテテモ入レラレソウデナイカラ」と反駁し、関屋はこれに反論できなかった。郡部内の意思統一の欠如は、大蔵省が予算を充当しない理由として利用されたの

である。結局、山手新国道は復活要求の対象から外れた (39/3/10)。

ところで市部選出 (すなわち兵庫1区選出) 議員も一致して山手新国道や猪名川の復活を望んでいたわけではない<sup>56)</sup>。山手新国道等をめぐっては市部内部にも路線をめぐって対立があったことはすでに述べたが、市部選出議員、とくに内務参与官の要職にある中井一夫 (立憲政友会) は、山手新国道等は復興計画に必須ではないと考えていた。郡市内の対立、郡部・市部間の対立がこのタイミングでふたたび表出したことは、これが全ての理由ではないにせよ、山手新国道等への国庫補助の実現を遠のかせたのである。

### (3) 第2次査定

3月10日深更、3月9日の復活要求に対する回答があった。それは、

道路ハ復活要求シタモノ全部入レル。ホ助率ハ川ハ県費支弁ノモノ五割  
市長村費支弁三分ノ一、道路ハ甲河川沿道路ハ受益者負担ヲ引カズシテ  
三分ノ一、乙河川沿道路ハ受益者負担ヲ引イテ三分ノ一ホ助、且河モ道  
路モ総工費カラー割五分ヲ引イタモノヲホ助対象トスル。此ノ一割五分  
ハ施工者ニ於テ単独デヤツテ然ル可シ

というものであった。

関屋は、これに「ホ助率ハ縣市町村平等デナケレバナラナイヲ、且五割以上タル可キヲ。但シ道路ニ対スル率ハ別ト要求アツテ可然」と反論した。補助率五割以上については次官、土木局長、計画局長の賛成を得られず、しかも兵庫県選出議員である中井参与官は、「強ク増額主張スルカト思フト仕方ナカロウト云フタ」。結局、県支弁と市町村支弁を平等に五割補助ということで再度大蔵省に要求することに決し、内相の決裁を経て、12時過ぎ、土木局長、計画局長、会計課長が大蔵省との再折衝に臨んだ。深夜2時、大蔵省との再折衝が終わった。大蔵省の氏家予算課長が関屋の主張に理解を示し、県支弁と市町村支弁の補助率を同等、五割とすることに決した (39/3/10)。

56) 後述するように、山手新国道への国庫補助は見送られる形で復興予算案は決定するが、中井は、山手新国道および猪名川が補助を受けられなかったことを残念がっている様子がなかった、むしろ「痛快ガツテ居ル様子」であったと関屋は記している (39/3/12)。

#### (4) 大蔵省査定後の動向

大蔵省の査定を経た復興予算は、表3に示した通り当初案の半額以下となったが、それでも6,000万円を超える巨額なものとなり、国庫補助額もまた3,000万円に迫った。むろんこれだけ巨額な予算が、1939年度予算に一括計上されるのではなく、7ヶ年の継続費として計上された（神戸市1939：1096-1097）。ここで議論は、直近の1939年度予算として、いくら計上するかに移った。ところが、関屋がこの点について加藤会計課長と話したところ「十四年度ノ額ニ付テハ自分ガ充分気ヲツケルカラ大臣ヤ、次官ニアナタカラ申上ゲン方ガヨイ。貴所トシテハ可ナリ云ヒ過故位ニ大臣ヤ、次官ニ申シテ居ラレルノダカラ」と告げられた（39/3/11）。兵庫県各所が競って大臣や次官に対して陳情を繰り返していたことを木戸や館がどのように考えていたかを伺うことができる発言である。

兵庫県にとってこの大水害は極めて大きな出来事であったが、内務省、ことに内相は、兵庫県の大水害には大きな関心は持たなかった。たとえば第2次査定であった3月10日、木戸は京大出身貴衆両院議員の宴会に出席、「愉快なる一夕」を過ごしていた<sup>57)</sup>。3月14日、関屋が感謝を伝えるため木戸を訪ねた際も、木戸は「少シ〔予算を〕取り過ギタ」と言い放ったという（39/3/14）。木戸にとっては、むしろ、大蔵省に「借り」ができたと認識したのだろう。だからこそ加藤は関屋に対して、これ以上大蔵省との折衝が必要となるようなことを関屋から木戸に言うな、自分に一任してくれと述べた。

一方、関屋もまた大蔵省の第2次査定に完全には満足をしていなかった。関屋の不満は、予算を削った大蔵省というよりも別の方向に向いた。松村大蔵政務次官よれば、石渡は、3月9日の省議の際、「川以外ハドウアツテモ認めナイ」という強硬姿勢をとっていたが、各所からの陳情によって態度を軟化させた。特に10日、兵庫県選出の代議士団が陳情に訪れた際に、松村から強く沿岸道路を国庫補助の対象とするように求めたところ、石渡が折れて

57) 『木戸日記』1939年3月10日条。

道路も国庫補助の対象となったという経緯があった。それを聞いた関屋は、「内ム省ガモツト強ク頑張ツテ呉レルト山ノ手モ入ツタカモ知レン。郡部代議士ノ弱サト、内ム省ノ大蔵省ヘノ氣兼ガ千ジンノ功ラーキニ欠イタノダ」(39/3/12)と振り返った。

陳情団が大蔵省を動かしたにもかかわらず、もう一押しできなかったのは、「郡部代議士」内の意見の懸隔を最後まで埋めることができなかったからであり、しかもこの「郡部代議士」のまとまりの無さが、市部選出議員の熱意も奪った<sup>58)</sup>と関屋は考えたのである。

### おわりに：「復興の模範例」イメージの醸成と「正史」の編纂

本稿は、主として兵庫県知事関屋延之助の視点に立ち、表3に示される、兵庫県復興計画が、策定され、所管官庁の査定をうけ、さらに大蔵省の査定を受けるまでの推移を検討してきた。なお、大蔵省の査定を経た復興計画を組み込んだ追加予算案は、3月20日、衆議院本会議で可決され<sup>59)</sup>、3月25日、貴族院でも可決された<sup>60)</sup>。

本稿でたびたび確認したように、復興計画に含まれた「大神戸」構想は、そもそも妥協の産物であった。日中戦争勃発後の神戸港の輸出入取扱量が相対的に低下し、隣接する大阪港の輸出入取扱量は相対的に増大した。それに伴って、兵庫県産業の地盤沈下が発生していた。日中戦争の勃発は、この事態を加速させた。神戸財界は、大阪に対して強い警戒感を持つようになっており、巻き返しの機会をうかがっていた。

日中戦争勃発から1年後に発生した阪神大水害は、一方で神戸市や阪神間に甚大な被害を及ぼしたが、片方で災害からの復旧のエネルギーを利用し

58) 関屋は、中井参与官が山手新国道等が含まれなかったことについて、特段の不満を内務省首脳に対して訴えなかったのは、「前田〔房之助〕ガツマラン補足的ノコヲ云フカラダ」と感じた(39/3/12)。

59) 『木戸日記』1939年3月20日条、および帝国議会議録検索システム(閲覧日：2020年11月5日)。

60) 『木戸日記』1939年3月25日条、および帝国議会議録検索システム(閲覧日：2020年11月5日)。



て、神戸や阪神間の地位を向上させようという動きを誘発した。阪神大水害ほどの大きな災害が発生すれば、応急復旧→本復旧→復興の過程で莫大な予算が投入されることが予想される。その財源をエネルギーとして、神戸および阪神間の大阪に対する競争力強化を図ろうとしたのである。

実際に、復興計画の策定にあたった復興委員会および市復興委員会においては、単なる災害からの復旧にとどまらず、神戸および阪神間の振興につなげようという議論がなされていた。山手新国道計画はその代表的な事例である。

しかし、復興委員会が、満場一致で可決するような振興策を立案できたわけではない。復興委員会では、神戸および阪神間の振興策として、山手新国道だけでなく、阪神運河や、海岸沿いに新国道を敷設する案も審議された。しかしそれらの振興策実現によって蒙る恩恵の大きさは、兵庫県内でも一様ではありえない。さらに、戦時、財政が逼迫する中では、振興策をすべて復興計画に盛り込むわけにはいかない。そこで、復興委員会では、振興策の取捨選択が行われることとなって、結果として残ったのは、振興策のうちもっとも資金がかからず、かつ市部・郡部に共通して恩恵をもたらすだろう山手新国道計画だった。

しかし、山手新国道の恩恵は阪神間を除く郡部には及ばず、市部においても、神戸港振興を重視する勢力（神戸商工会議所など）は、むしろ路線を海岸沿いに敷くよう求めたように、兵庫県が一致して実現を目指す計画にはなり得なかった。

復興計画は、1938年9月に作成され、1938年の12月内務省の査定を受けた。翌1939年2月、大蔵省へ回付され、3月に予算案として議会に提出される過程で、国庫補助の対象となる事業総額は、大幅に減額された。山手新国道計画も財政が逼迫する中で国庫補助の対象から外れた。戦時を契機とした振興策としての復興計画は、戦時を理由に認められなかったのである。

復興計画が振興策としての側面を失ったことに対し、兵庫県は復活要求をめざして一枚岩となって行動することができなかった。兵庫県の県議団・

「代議士団」は、三部経済制の影響で、郡部・市部に分かれて行動をしていたが、山手新国道は郡部のごく一部に恩恵を与えるに過ぎないと考えられ、県議団・「代議士団」内部に大きな温度差が生じていたのである。結果として陳情活動は十分に展開されず、山手新国道の実現は絶望的となった。

多くの要求が容れられなかったにもかかわらず、復興計画をめぐって、戦時にはあたかも「官民一致」となって復興に邁進したようなイメージが醸成された。これには、『水害誌』の類が大きな役割を果たしたと考える。水害後に兵庫県内では多くの『水害誌』が編纂された。県みずからも（兵庫県1939）を刊行したが、神戸市も、それとは別に（神戸市1939）を編纂した。県市だけではない。（神戸区復興委員会1939）（住吉村1939）（湊区1939）（本山村1940）など、区、町村レベルでも『水害誌』が刊行されたのである。

このうち、兵庫県や神戸市と内務省、大蔵省との交渉過程について記述が充実しているのは、（神戸市1939）であるが、陳情運動の再終盤の3月9日を「蓋し<sup>市</sup>一<sup>団</sup>となれるこの緊張は<sup>未</sup>曾<sup>有</sup>」の出来事であったと描写した（神戸市1939：1094-1095）。大蔵大臣にあてて県民・市民から多数の陳情が寄せられたことを「蓋し<sup>全</sup>県<sup>民</sup>の熱意を十分に反映したものであつた」（神戸市1939：1096）と記録している。

神戸市ばかりではない。（神戸区復興委員会1939）は、復興計画に対して内務省による査定が行われた1938年年末から、予算が成立する1939年3月までを「三ヶ月に亘る力闘—<sup>官</sup>民<sup>一</sup>致<sup>の</sup>総<sup>力</sup>運<sup>動</sup>」と総括した（神戸区復興委員会1939：257）。

「<sup>市</sup>一<sup>団</sup>」,<sup>全</sup>県<sup>民</sup>の熱意,<sup>官</sup>民<sup>一</sup>致による復興計画の樹立は、『水害誌』では、「<sup>東</sup>亜<sup>新</sup>秩<sup>序</sup>の<sup>新</sup>段<sup>階</sup>」の「<sup>粉</sup>骨<sup>淬</sup>励,<sup>協</sup>心<sup>戮</sup>力」（神戸市1939：3）、あるいは「<sup>銃</sup>後<sup>の</sup>美<sup>しい</sup>国<sup>民</sup>性」（神戸区復興委員会1939：序）の模範例として取り上げられたのである。そして、そのイメージは、1945年3月17日の神戸大空襲に際して持ち出されるほど固定化した（写真1）。

兵庫県の大部分を師管とする第十師団、第四師団は、中国戦線で多大な損害を出していた。関屋は、1938年8月以降、たびたび慰霊祭に列している



写真1 神戸大空襲の際の立て看板

(出所) 毎日新聞社提供

(38/8/21, 10/21, 10/22, 12/23)。とくに10月22日、豊岡における慰霊祭は「五百何十人余戦死者」を祀るものであり(38/10/22)、12月23日の神戸における慰霊祭は、「遺骨三千余」を祀るものであった(38/12/23)。銃後が日常を侵襲するなかで「朝野協力一丸となり、克く扶助の実を挙げ、銃後の守を弥々堅く<sup>61)</sup>」することがたびたび訴えられており、復興計画に至る経緯は、その模範的事例にする必要があった。

この結果、地域間の対立、その結果としての「振興策」実施の失敗は糊塗され、あくまでも「官民一致」「縣市一団」のなかで復興計画が実現されたという物語が『水害誌』として上梓された。少数の関係者を除く大多数は、それをあたかも「正史」として受容せざるを得なかったのである。そのイメージは、『水害誌』以上の戦時が深化するなかで固定化した。1945年の神戸大空襲に際して、固定化したイメージが再度噴出し、復興の模範例としての神戸大水害のイメージが完成したのである。

#### [附記]

本稿は、クリタ水・環境科学振興財団研究助成(14C017)、日本学術振興会・科学研究費補助金(基盤研究(C):18K00980)の成果の一部である。

#### <参考文献>

- 古宇田實・山崎英二・置鹽章 1939 「昭和13年7月5日神戸地方水害調査報告」『建築雑誌』646
- 鹿児島県 1940 『昭和一三年鹿児島県肝属郡地方風水害誌』
- 金澤史男 1981a 「日本府県財政に関する『三部経済制』の形成・確立(1)」『神奈川県史研究』43
- 金澤史男 1981b 「日本府県財政に関する『三部経済制』の形成・確立(2)」『神奈川県史研究』44
- 金澤史男 2010 『自治と分権の歴史的文脈』, 青木書店

61) 神戸市社会課『銃後援護事業参考資料』, 1938年, はしがき。

- 亀卦川浩 1967 『明治地方制度成立史』, 巖南堂書店  
 北原 聡 2007 「戦前期関西西地方における貨物自動車輸送の展開」『交通史研究』 64  
 神戸開港百年史編集委員会 1970 『神戸開港百年史』建設編, 神戸市  
 神戸区水害復興委員会 1939 『神戸区水害復興誌』(神戸大学人文科学図書館蔵)  
 神戸市 1939 『神戸市水害誌』  
 神戸市水道局 1973 『神戸市水道局五十年史』  
 神戸市湊区, 神戸市湊区教化協同会 1939 『湊区水害誌』  
 兒玉州平 2012a 「災害科学研究所の設立とその研究」『歴史と神戸』 51-6  
 兒玉州平 2012b 「災害展示の方法を考える」『日本史研究』 604  
 兒玉州平 2019 「日中戦争期風水害保険の展開とその背景」『九州経済学会年報』 57  
 昌子住江 1993 「1938年阪神大水害と神戸の復興計画」『土木史研究』 13  
 新修神戸市史編集委員会2005 『神戸市史』行政編3 都市の整備  
 住吉村 1939 『昭和十三年大水害誌』  
 高橋 誠 1966 「『三部経済制』の研究(1)」『経済志林』 34-4  
 高橋 誠 1968 「『三部経済制』の研究(2)」『経済志林』 36-1  
 武井勇二 1958 『神戸実業協会史』, 神戸実業協会  
 谷端 郷 2009 「1938年阪神大水害における被災社寺の空間的特徴」『歴史都市防災論文集』 3  
 谷端 郷 2012 「1938年阪神大水害における家屋被害分布と地形条件・都市化との関連性」  
 『歴史地理学』 54-3  
 兵庫県救済協会 1940 『昭和十三年兵庫県水害誌』  
 藤田武夫 1949 『日本地方財政発展史』, 河出書房  
 松浦正孝 1995 『日中戦争期における経済と政治』, 東京大学出版会  
 宮本武之輔 1938 『災害読本』山海堂出版部  
 本山村役場 1939 『本山村水禍録』