

昭和初期の神戸背山における開発と風致保護

山地開発論争と風致地区指定問題の顛末

DEVELOPMENT AND SCENIC PRESERVATION IN ROKKO MOUNTAIN IN 1930S

Controversy over the mountain development and scenic area designation

山口 敬太*

Keita YAMAGUCHI

This paper discusses the process of development and scenic preservation in Rokko Mountain in 1930s. Kobe Municipal Assembly and Kobe city led road-construction on the mountain with the intention of tourism and residential development, with provided property ward forests and a national subsidy. On the other hand, Hyogo Prefecture planned to designate Rokko Mountain as Scenic Areas under the City Planning Act with the viewpoint of scenic preservation and flood-control. These two actors were at loggerheads over designation of Scenic Areas. Kobe city gained acceptance their plan and drafted the individual development plan with the help of scholar's authority.

Keywords : City Planning Act, Kobe city, Landscape Planning, Rokko Mountain, Property Ward, Futatabi Park

都市計画法, 神戸市, 景観計画, 六甲山, 財産区有林, 再度公園

1. はじめに

本稿は、昭和初期の神戸背山¹⁾をめぐる開発を取り上げ、その山地開発計画の目的と具体的内容、その立案過程と事業化の経緯、ならびに山地開発に対して起こった風致保護論争の顛末について、各関係主体の動きに着目して明らかにすることを目的とする。

わが国の近代都市を対象とする研究のうち、1919年以降の旧都市計画法下の地方都市について、その都市形成の実態を明らかにする研究は未だ少ない。そのようななか、近代の京都については、都市計画史の枠を越えた様々な観点から、都市形成の実態に迫る研究が進められている²⁾。また、旧都市計画法下の都市形成史研究の視点としては小野が、都市の理念と主体、適用技術の問題を挙げる³⁾。この主体をめぐる問題には、計画や事業決定の権限、財源の問題、計画・設計の技術的問題などが含まれ、中嶋も指摘する⁴⁾ように、都市形成の実態の解明には、様々な主体の錯綜する意図と権限を実例に即して読み解いていくことが不可欠である。

また、開発にともなう風致保護の問題も本稿で扱うテーマである。昭和初期には国立公園運動や外客誘致のための国際観光政策のもと都市経営策としての「風致の利用」が唱導されていた⁵⁾。「風致」の利用と保護に対する考え方は時代や場所、関わる主体の意図によって様々であり⁶⁾、その内実については、歴史的事実に即して精緻に検証した上で論じ分ける必要がある。また、岩田が指摘するように、戦前の風致地区設定の検証を行うためには、非主流意見も含めて関係主体間の利害・認識の異同とせめぎ合いを捉える必要がある⁷⁾。

本稿で研究対象とする昭和初期の神戸背山・六甲山では、市民の公園としての利用、外客誘致のための観光地開発、住宅難解消のた

めの住宅地開発など、様々な目的に基づいて開発が構想される。その範囲は神戸市域、神戸都市計画区域の内外に及び、兵庫県と神戸市の双方が山地の計画案を立案するが、神戸市に移譲される広大な区・部落有林地の開発を中心に、神戸市が山地開発の主導権を握り、国庫補助を受けられる失業救済事業を活用した道路建設を中心に開発事業を進める。これに対して、風致保護と災害防止の観点から、兵庫県や登山団体との間で論争が巻き起こった。

戦前の六甲山開発に関して、拙稿⁸⁾では1920年代に兵庫県都市研究会と神戸市によって策定された二つの山地開発計画の策定経緯とその目的を明らかにしており、本稿はその後の展開を明らかにする(表1)。先行研究には「神戸市会史⁹⁾」や「神戸市史¹⁰⁾」があり、これらは山地開発に関する神戸市会の主な建議や議論の内容や、市の主な行政文書の解説を通じて、神戸市会が主導する山地開発の概要を伝える。本研究もこれらを基礎としているが、本稿で考察の対象とする山地開発計画の立案過程やその具体的内容、開発をめぐる技術者や兵庫県当局の動き、山道路建設や風致地区指定をめぐる山地開発論争等については先行研究では論じられていない。

本稿では、神戸市文書館や同図書館所蔵の行政資料、神戸市会議事速記録、「都市研究」などの雑誌等に加えて、先行研究でほとんど参照されていない新聞(主に神戸新聞、神戸又新日報)を網羅的に把握して資料とした。昭和11年3月以降の都市計画兵庫地方委員会の議事録(第二十三冊以後)や兵庫県の行政文書の多くが所在不明であり¹¹⁾、新聞が唯一の手がかりとならざるを得なかったが、新聞は山地開発の過程を詳細に伝えている。なかでも開発の是非をめぐる紙上討論の記事には関係主体の考えがよく表れている。

* 京都大学大学院工学研究科 助教・工博

Assist. Prof., Graduate School of Engineering, Kyoto University, Dr. Eng.

表 1 神戸背山の開発に関する年表

年号 昭和	西暦	山地開発と風致保護に関する主な出来事
4	1929	表・裏六甲ドライブウェイの全開通（兵庫県、以下は県）
5	1930	兵庫県都市研究会、神戸市による山地開発計画案の発表 神戸市会、裏山開発調査委員会の設置
6	1931	塩ヶ原山地開発案の発表（神戸市、以下は市）
7	1932	神戸愛山協会、風致保護の意見書・決議書を神戸市に提出 裏山開発問題座談会（神戸愛山協会、神戸又新日報）の開催
8	1933	神戸区の山林の寄付出願、山地道路諏訪山線の着工（市）
9	1934	東六甲縦走道路逆瀬川・六甲山頂間開通（県） 塩ヶ原開発要項の諮問（市区連合委員会）
10	1935	水害の発生、兵庫県災害対策委員会の設置（県） 再度公園の着工（市）
11	1936	3月 山地道路諏訪山線の開通（市） 4月 後藤らによる神戸背山の林地調査の開始（市） 7月 都市計画兵庫地方委員会の開催、風致地区指定案の審議 9月 紙上座談会「風致地区指定と背山計画の再検討」（神戸新聞） 12月 神戸市会、再度公園拡張の可決
12	1937	都市計画兵庫地方委員会の開催、風致地区指定修正案の可決
13	1938	4月 神戸市、山地開発区分調査の発表 7月 阪神風水害の発生

2. 山地開発計画の立案と推進

2-1 大正期の神戸市による山地開発構想

六甲山の開発構想は、市区改正調査委員会（1914.4-）の計画案に既に出ていた。大正5年4月、同委員会の第一部会において「公園並ニ住宅區創設ノ為市内北部開発特別調査」が開始され¹²⁾、大正6年2月2日に同部会が西部夢野線、中央湊山線、東部再度線、山の手線の4路線の計画（工費案68万円超）を可決した¹³⁾。本計画案は、山地を開発して「天然の地勢を応用して頗る変化に富める一大公園を開設して住民誘致の策を講じ」るもので、山地の各地に40万坪以上の住宅地を見込んだ。東部再度線は、塩ヶ原¹⁴⁾の道路延長と再度山付近の「遊園地計画」を見込んで選定された。

この計画に先立ち、後に市区改正委員長となる人見米次郎¹⁵⁾は、再度山一帯を開拓した住宅地経営を主張していた。この理由の第一に財源獲得を挙げ、神戸市が買収して住宅地として開発すれば「その土地は原価の幾十倍の価格を見る」、「今のうちに市の占有にして置かなければ必ず政商輩か一部事業家か或は富豪などに独占せられて了う」と、市が経営主体となることを訴えた¹⁶⁾。しかし、その後も山地開発計画は具体化をみない。

都市計画法の適用後、神戸市北部の山地が都市計画区域に編入される。その理由は、中一里山の大部分が神戸市の各区有地であることと、神戸市背後の「住宅地トシテ好適地」であることが明記されている¹⁷⁾。

2-2 民間事業者と兵庫県による開発および計画

六甲山山頂付近には、明治28年頃から外国人の別荘建設が進められていたが¹⁸⁾、阪神電気軌道が兵庫県から許可を得て、有野村の部落有地の一部251町歩の土地を購入、昭和3年10月より経営地の売り出しを開始し、その後も別荘地や観光施設の開発を進めた¹⁹⁾。

同じく昭和3年には、再度山登山電気鉄道（昭3.12.3）、宇治川電気（昭3.12.8）が神戸区有財産管理者である黒瀬神戸市長に、塩ヶ原附近一帯の開発願いを提出した。再度山登山電気鉄道が提出した開発計画は、15万坪の土地を7万5千円で買収するとともに、払い下げ地附近の私有地30万坪も買入れて、阪神電鉄の開発と同様、一大山上市街の開発を図ったものであった。このような動きに対して「利権屋が争って住宅経営、登山電車敷設など出願してくる」

と報じられている²⁰⁾。神戸市商工課は、背山を利用するこの種の企業に対しては許可せぬ方針であることを表明した²¹⁾。

これと前後して、兵庫県が山地の道路整備を開始する²²⁾。県会（1926.11.29）での山縣知事による予算説明では、六甲山を避暑地、運動場、公園或は住宅地として開発する方針が示され²³⁾、昭和4年までには表・裏六甲ドライブウェイが全開通した。この事業費には「兵庫県阪神地方開発資金」が用いられている。同資金は、「阪神電気鉄道株式会社ノ寄付金ノ内阪神間地方開発ノ為使用シタル残額ヲ基本トシ」た「特別会計」である²⁴⁾。資金の出どころ、県の道路建設と阪神電鉄による開発の時期の重なり、県による開発許可等からは、県と阪神電鉄の間での事業の強い関わりが読み取れる。

2-3 神戸市による山地開発事業の推進

昭和5年に発表された神戸市都市計画部による第一期山地開発事業は、35路線の道路計画と、水道と水源の給水計画、墓地、公園施設であった。これに要する土地は、全て区・部落有林の寄付によることが見込まれた。本節では昭和7年11月までの神戸市会ならびに神戸市当局の動きを、土地の所有と管理、事業手法、開発方針、の3つの観点から明らかにしたい。

(1) 土地の所有と管理 -区有林・部落有林の移譲-

昭和5年の山地開発計画の発表に先立つ神戸市都市計画部による調査²⁵⁾のうち主なものは土地所有関係の調査であった。神戸市北部の山地には、各区が所有する区有林や部落有林が広がっていた。中一里山が都市計画区域に含まれたのも、これが理由の一つに挙げられた。実際に、山地面積中開発予定地となる約1200万坪のうち、区有林460万坪、町村有林305万坪、村落有林314万坪、村落個人共有林17万坪という割合を占めており（図1、「神戸市裏山所有関係平面図²⁶⁾」）、山地の比較的平坦な箇所である塩ヶ原は計画対象地として特に有望視されていた²⁷⁾（図2参照）。

ここで、神戸市の区有財産について確認しておく。明治22年の市制実施以降、学区と財産区を合わせた神戸・湊西・葺合の各区会が区有財産の保管を行っていた。大正8年に市内六学区が廃止されてからは、神戸・湊西・葺合は単一の財産区となった。これらの区有財産のうち神戸市背後のロ一里山及び中一里山に属するものは、古来山田庄に属し、山田村所有の山林であったが、明治5年の地券発行の際に、神戸の各町村をはじめとする三十八箇町村が連合し、古来その地租を負担するのを理由として山林の下附を申請した。その後、連合町村と山田村との裁判を経て、明治9年に中一里山の所有は三十八箇町村に移され、各町村に分割された²⁸⁾。財産区は特別な機関を有せず、財産および営造物の管理処分方法を議決するものは市会であって、その議決に基づき市長が管理するのを通例とした。

昭和5年7月11日の市会において、市会に「裏山開発調査委員会」の設置を要望する建議が提出された。建議者は西川莊三をはじめとする29名で、同委員会の設置の目的は、当時大部分が区及び部落有財産であった土地を市に移管移譲するにあたり、所有者との交渉にあたる理事者と一致協力し、交渉を促進するためであった²⁹⁾。同日の市会では、建議者の西川が、六甲山の開発が遅れた理由は、土地の所有者が区会であり起債等の便宜を受けないためであると述べている。これに対して黒瀬弘志神戸市長は、土地を市有に移して、「市ノカヲ以テ開発シタイ」と回答し、建議案は成立した。

その後調査委員を葺合、神戸、湊西に7名ずつ割り当てて部会を

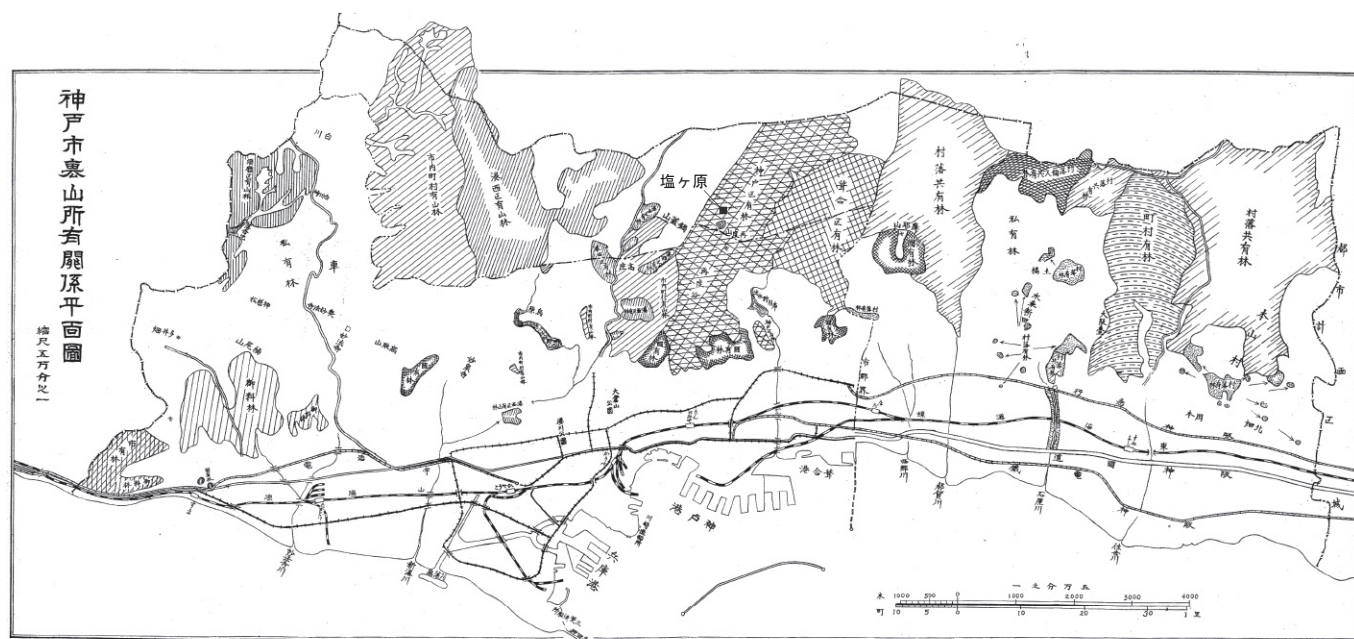


図1 神戸市裏山所有関係平面図（「山地開発ニ関スル調査及計画」（1928）附図，筆者加筆）

設け、各部会において委員の他に区の委員を加えて協議を行った³⁰⁾。昭和7年に至り、神戸区は市に対し書面で土地の提供とその他条件の申し出を行い³¹⁾、それを受けて同8年6月6日の市会において、神戸区所有の山林、約18万3千坪の土地を神戸市に寄附出願するという議案（「第五十一号議案 寄附採納ノ件（神戸区）」）が提出された。寄附地の内訳は、約3万3千坪が失業救済山地開発事業諏訪山線道路用地、15万坪が山地開発用地であった（図2）。

(2) 事業手法

昭和5年の山地開発構想発表時は、計上された総工費約780万円のうち650万円を市債発行によって支弁する計画であり、市は償還財源として、受益者負担、国有林の無償下附、地租附加税、寄付金、施設・水道使用料金、市費による繰入れを見込んでいた³²⁾。その後、市会委員会と神戸区会の連合協議会の意向を受けて、塩ヶ原の開発と山地道路建設に関する財政計画を神戸市都市計画部が立案し、昭和6年6月に発表され、山地道路建設（諏訪山、再度、布引の3路線）に約80-90万円、塩ヶ原の開墾と簡易水道の設備等に約30万円、総工費110-120万円と見積もった。受益者負担や通行税に頼ることもできず、市財政も窮乏のため、塩ヶ原盆地一帯の約15万坪を神戸区から無償で譲渡を受け、池を中心に周辺の砂地と道路敷を除く約10万坪の土地を開墾し住宅地として、この売却代100万円をもって起債の償還に充てるという案とした³³⁾。これに加えて失業対策事業として約30万円の国庫補助を見込んでいた。

裏山開発に関する神戸区の態度は、昭和7年1月15日の区会全員委員会で決定し、同19日、区会と市会の特別委員との連合協議会を開催、そこで区市の意見は完全に一致した。同年6月7日、神戸市会の裏山開発調査特別委員全委員会において、理事者側から森垣土木部長、奥中市都市計画課長らが出席し協議を進め、塩ヶ原開発を見込んでの諏訪山線の建設案が承認された³⁴⁾。同年9月の市会において、諏訪山線工事事業費を失業救済山地開発土木事業費として、55万余円の支出が可決された。失業救済事業は労力費の半分を国が

補助する規定であり、当時の市都市計画課長奥中の回想によれば、用地買収費のかからない、労力費の割合の大きい工事を選んでやれ、という事情から本道路建設は最適だとされた³⁵⁾。同年11月24日に諏訪山線が議決され、翌8年7月に工事が開始された³⁶⁾。また、神戸市都市計画課は湊西区や葺合区とも交渉を行い、それぞれ土地の提供を受けた上での山地道路案の作成を行った³⁷⁾。

一方、昭和7年6月の市会において、裏山開発の将来像について具体的な提示がなされなかったことについての付議や批判的見解が複数の議員から出された³⁸⁾。当時の新聞も、市会の委員会報告や市都市計画局の説明の限りでは、市が「開発事業についての何らの抱負もなければ具体案も持合してゐない」、「土地の値上りを利用して山林を切り売りすれば直ちに理想的な住宅地区が現出するだらうとの単純な委員長の答辯は餘りに無定見」と無計画性を断じた³⁹⁾。

(3) 開発方針

山地開発方針については、昭和5年までには都市計画兵庫地方委員会から囑託を受けた兵庫県都市研究会が山地開発調査と計画案の作成を実施した⁴⁰⁾が、その原案を作成した森一雄（都市計画地方委員会技師兼県技師）は風致保護を唱えていた。たとえば計画案の「風致地区及風致保安林」の項には、「山地へ開発スルト共ニ風致ノ保存ヲナシ此ノ天景ヲ失ハザル様 都市計畫區域内ハ全部風致區ニ指定シ區域外ニ渉ル部分ハ風致保安林トシテ土地利用ニ相當ナル制限ヲ加ヘントス」と、風致地区を利用して建築制限をかける案を示している⁴¹⁾。その前年にも「神戸市では裏山一帯を風致地区に指定しようといふ計画がある。案は目下県市都市計画課で研究中⁴²⁾」とあり、風致地区指定の意志は開発案作成当初からあったことが確認できる。

しかし、昭和5年まで山地開発を調査立案の面から主導してきた兵庫県都市研究会は、昭和6年の春、事務所を県庁から市役所に移転され、このとき同研究会は機能の刷新が図られた⁴³⁾。その後の新聞や雑誌の記事から把握する限り、山地開発の主導権は、神戸市側（市理事者・市会）へと移っている。

市の理事者や市議員らは、山地開発を観光事業の発展や市の繁栄策として期待していた⁴⁴⁾。神戸市の技師らの風致保護の考え方は、風致の利用のための開発と、開発統制による風致維持の二つに分かれていた。森垣亀一郎・神戸市土木部長は開発に重きを置いており、天然の風景を觀賞することが主目的であるとはしながらも「山地開発の目的を達する為には、先づ道路を築造することである」として、市会と一致協力して開発計画を主導していく⁴⁵⁾。一方、奥中喜代一・神戸市土木部都市計画課長は、「山姿保護と山地開発とは衝突する傾向がある」ことを認め、開発には統制が必要であり、風致を維持するための方法として、「国立公園としての案」、「風致地区の指定」、「區有林、共有林、國有林の統一管理」、「水源地の保護」等を挙げた⁴⁶⁾。このとき垣間見えた、開発と保護の方針の相違は、昭和 11 年の風致地区指定論争で表面化する。

3. 神戸愛山協會による風致保護運動

3-1 開発案に対する神戸愛山協會の態度

昭和 5 年の山地開発案の発表以前から、雑誌「都市研究」には神戸愛山協會会長河西善兵衛のほか、愛山家らが背山開発に対する意見を寄稿していた。神戸愛山協會は、河西善兵衛の提唱で大正 12 年に 59 の登山団体と千人の参加者のもと設立した一大市民団体であり、神戸裏山の愛護や毎日登山の奨励と、登山団体の統合機関となることを目的として活動していた⁴⁷⁾。河西は六甲山の「天地自然の風光」およびその「美観」、「清境」の保持を主張していた⁴⁸⁾。

昭和 5 年に発表された市の計画についても、愛山協會から正式に意見が出された。その大要は、自然の風致を害せぬことを第一義とするというから根本の方針を誤ってはいないが、山岳美や林相を重視し、「裏山全体を市の大森林公園として設計を誤まらぬため」林学・造園の大家である上田、田村のような権威者に実地踏査を依頼し、「道路の一本、休憩所の一軒に至るまで四囲の景觀にそれぞれ調和したものをつくり両者相映発して一層景色を引立たせるようにする」ことが第一であるという主張であった⁴⁹⁾。

諏訪山線の事業案が発表された直後の昭和 7 年 5 月 24 日には、愛山協會の加盟団体が臨時総会を開き、既に建設されたドライブウェイが風致を害していることを挙げ、風致を害する道路の開設には反対であるとの内容の意見書を黒瀬神戸市長に提出した⁵⁰⁾。また、市会に提出された諏訪山線建設の建議に対して、神戸愛山協會は 9 月 19 日に再び臨時総会を開いて、愛山協會代表河西善兵衛と五十余団体代表の連署で、以下の決議書を市役所に提出した。

決議「(略) 神戸市の背山施設に當り何等觀光的基礎を有せず只道路のみを開設せしむる市の計畫に對し愛山愛護上本協會は之れが善導の責任を感じるを以て該案の根本的改正を要求す(略) かかる認識不足の議案に賛成する市會議員に對し愛山協會加盟團體一同は向後断然信任せざる事を表明す⁵¹⁾」

この決議に先立ち、愛山協會は新聞の寄稿⁵²⁾で、市当局の道路第一主義と風致設計の軽視を強く批判し、なかでも「ツエンテイクロス」より徳川道に至る道の風景の保護を訴えた。

3-2 本多静六の招致と座談会の開催

前述した決議提出から約二週間後の昭和 7 年 10 月 3 日、神戸愛山協會は神戸又新日報社との主催で「神戸裏山開発問題座談会」を開催した。これは「斯界の権威」本多静六などを迎え、裏山一円を



図 2 「背山開發道路諏訪山線關係圖」(一部)
(「失業應急山地開發諏訪山線道路新設工事報告」
附図(1936)の一部を抜粋、筆者加筆)

2 日間視察し、意見交換を行うものであった。愛山協會としては「保勝の上からもまた八十万市民の保健と言う大問題をさしおいてこの計画には絶対に反対である」という立場で、「この解決を我が國林学界の泰斗本田(ママ)静六博士に一切を委任した」と報じられた⁵³⁾。

視察は徒歩で行われ、諏訪山公園から再度山周辺を主に踏査した。翌日の座談会には、国立公園委員長でもあった本多のほか、關口鉄太郎・京都帝大造園科教授、小林義秀・大阪宮林局技師が列席し、神戸市当局からは森垣、奥中、土師俊次らの関係技師、神戸市会裏山開発委員の 5 名とその他登山会代表者などが参加した。

本多の講演の論旨は、風景の問題を第一として林相の保護を主張するものであったが、論点となるドライブウェイの是非については「私は何も申しあぐることは出来ませぬ」と明言を避け、市の立場も登山家の言い分も理解できるとした上で、風致の関係を念頭において十二分に専門的知識を応用すべきだとした。主目的の遊歩道については、「流水、風致及び林相を十分調査」することと、林相の害になるところは専門的研究の結果を待ち、林相の保存に努め、「折角の翠山の風致を害さぬやう造つて行くべきだ」と進言した。そのほか、技師らと禿山の造園的対策、歩道と車道の分離、道路沿いの植樹などについて意見交換を行い、市の技師は風致的な処理を行うことを約束した⁵⁴⁾。ここで議論された林相の保護に関する専門的研究の必要性が、後の神戸市独自の調査の実施へとつながっていく。

4. 塩ヶ原開発計画と再度公園の開設

4-1 神戸市会裏山開発委員会の活動

神戸市会の裏山開発委員会は、昭和 5 年 7 月の設置以降、裏山開発の根本計画の策定、市内の区・部落有財産の市への移譲、塩ヶ原・六甲山頂間等の道路の新設等について進めるよう、理事者等に対してはたらきかけてきた⁵⁵⁾。昭和 7 年 11 月 22 日の市会における裏山開発委員会の委員長報告では、西川莊三委員長が積極的開発を自身の構想とともに訴えた。すなわち、「此ノ山ヲ開キマスレバ雲仙ヤ屋島以上ノ絶景ヲ持つテ居ル處デアリマス」、「(諏訪山線の) 只一本ハ端緒デアリマシテ、ソレデ之ヲ開イテ、之ニ就テ漸フ逐フテ、即チ神戸ノ背山ヲ殆ド全部ヲ開發シタイト云フ考ヲ持つテ居ルノデアリマス」と、全山開発というきわめて積極的な開発構想を標榜し、別

荘地開発による収入についても熱弁した。これに対する強い反対意見もあり、たとえば中亥歳男議員は、「(西川委員長が) 貴公一人御熱心ノ様ニ決シテ神戸市民ハ歓迎シテ居ラス」と批判し、裏山に外客を誘致する程度までに設備を設けるのに必要な予算と財源、得る利益についての現実的な計画を立てるべきだと主張した。西川はその後も市議として山地開発を積極的に訴え続けた⁵⁶⁾。

4-2 開発事業の具体化 -塩ヶ原開発計画-

昭和 7 年 11 月の市会で議決された山地開発道路・諏訪山線(図 2)は、労力費が総工費の約 6 割を占めるため、失業応急土木事業として事業化が認められ、昭和 8 年 7 月に着工された。総工費約 55 万円のうち国庫補助は約 15 万円(約 27%)、市債は約 39 万円に及んだ⁵⁷⁾。本路線の建設の意図は、「諏訪山線道路新設工事報告(1936)」に「住宅地域トシテ利用セバ過群生活緩和ニ資ス」、「山地ノ一犬観光道路完成セラレ、内外観光客ノ誘致ハ勿論沿道土地開発ノ大動脈トナルベク」とある通り、住宅難の解消と観光振興のため、塩ヶ原やその他沿道地域の住宅地開発を促進することであった。

諏訪山線の開通を見越して、昭和 9 年 5 月 15 日、裏山開発に関する市・区連合委員会にて「塩ヶ原開発計画要項」が諮問された。その開発内容(奥中市都市計画課長が説明)は、諏訪山線に続く失業救済事業として総工費 26 万円(21 万円は起債、5 万円は国庫補助)をもって約 15 万坪の塩ヶ原を開発するというものであった。この財政計画は、諏訪山線の道路工事費(既決)約 41 万円と塩ヶ原開発工事費(既決)約 21 万円の起債の償還総額約 93 万円を、同地開発後の土地売却によって得るものであった⁵⁸⁾。そのため、計画案では塩ヶ原に総面積約 7 万 2 千坪の売地又は貸地を造り、そのうち池の公園に接する西南部約 3 万 3 千坪は住宅地とし、東北部の約 3 万 9 千坪は住宅の他に旅館、温泉その他遊楽施設の予定地とするとした。神戸市自ら塩ヶ原・六甲山頂間の道路と開発内の道路整備、給水設備、池を中心とする公園施設整備等を行う案であった。

神戸市とともに開発計画を立てた神戸区は、塩ヶ原の将来像を以下のように描いている(昭和 10 年 6 月時点)。

「市の観光事業たる背山開拓の暁は當修法ヶ原高原楽園を中心として一大歓楽境を現出し、中央の大池を圍繞して住宅、遊園、歓楽の地帯を設定し、断崖又は岡の斜面を巧みに利用したる文化的住宅の数々、或は緑蔭に嶄然として聳ゆるホテルの尖塔、歓楽地帯には溪間に臨める温泉場あり、映画館、ダンスホール等々々位地の宜しきを得、大池には端艇を浮べて操遊を擅にし…⁵⁹⁾」。この記述からは遊興地としての開発が見込まれていたことが読み取れる。

4-3 再度公園の拡張

実際に昭和 10 年 6 月 29 日の市会において、山地開発調査委員会では、再度公園を除いた 7 万坪の土地を「適宜利用する」ことが決められ⁶⁰⁾、再度公園内の幹線道路(延長約 1100m)と延長 6km の逍遙道路が着工された⁶¹⁾(昭 10.12.1)。しかし、昭和 11 年 12 月 5 日の市会で議案「再度公園地域拡張ノ件」が可決され、神戸区より寄付を受けた 15 万坪のうち、既に再度公園地域に編入した 8 万坪と外人墓地 2 万 2 千坪を除いた残地は、住宅地・遊興地ではなく、再度公園の拡張のために使用されることとなった⁶²⁾。

なぜその後、塩ヶ原の開発が進められなかったかを直接的に示す資料は見つけられていない。仮説として、開発のための資金不足(起債の不許可)や、昭和 10 年の夏以降頻発した水害への対策、市に

よる開発区分調査、県による風致地区指定運動等の関係で事業化を先延ばしにしたことが考えられる。

5. 林地調査の実施と水害への対応

5-1 神戸市による林地調査の実施

昭和 10 年の 6 月から 8 月にかけて大規模な水害が四度発生した。家屋田畑の浸水および流失倒壊、道路の損壊などに見舞われた⁶³⁾。六甲山も「六甲全山のごときは道といふ道は殆んど壊滅に近く到る⁶⁴⁾」状況となり、莫大な費用を投じて竣工した六甲縦走道路も、その大半を押し流され、復旧には百万円を要する見込みとされた⁶⁵⁾。

このとき、神戸市の山地開発は道路建設のみが進み、背山全体の開発計画は都市計画課が示した昭和 5 年のものから進展がなかった。その後年数を経過して事情も変化しており、市当局は「造園の専門的立場から新規に綿密な踏査をなし、今後の大方針を樹立する必要を痛感」し、「適当な専門家を求め裏山開発の根本調査をなし、その実施計画を決定す」の方針を打ち出した。そして、「斯界の最高権威者として知られる田村剛博士とならび称せられる造園學の泰斗林學博士後藤收藏氏を招くことに決定」し、昭和 10 年 7 月 15 日に神戸市囑託とした⁶⁶⁾(商工課ならびに観光課の囑託、年俸千五百円)。同 15 日には、土師観光課長、塚野技師らの案内で須磨浦公園、布引溪谷、再度公園等を視察している。

同時期に、職制改革に伴い公園事務が土木課より観光課に移管された(昭和 10 年 7 月)。再度山や鉢伏等の山岳公園は、神戸市観光課の主管に属することとなり⁶⁷⁾、山林の調査は産業課が行うなど、調査計画の主導権が都市計画課の手から離れることとなった。

神戸市の囑託となった後藤收藏は、大正 4 年東北帝国大学農学部林学科を卒業し、朝鮮総督府の技手、満鉄の技師等を経て、大正 15 年北海道帝大の副手となり、昭和 9 年 6 月より奈良県吉野林業学校の教授であった⁶⁸⁾(当年 47 歳)。後藤は早速、9 月に「神戸市背山の経営」と題する論考を紙上に発表した⁶⁹⁾。その要点は、山はあくまで森林の施業を主とし、洪水の原因となる林相の破壊と土砂の流出を防ぐため、群状混雑林を造り、天然更新法による造林を行うことにあった。また、森林公園または休養林として扱いながらも、同時に近代的施設の要求(植物園、動物園、墓地、ホテルなど)を満たすようにし、「之を如何に調和するかが最も必要なる事項」とした。

その後、須磨鉄拐山から六甲山三國池に至る市区有林 2800 町歩の基礎調査は「開発に不可欠のもの」として 6200 円の予算が計上され⁷⁰⁾、昭和 11 年 4 月から 9 月にわたり調査が進められた。市の囑託である後藤收藏と村上恵二京都帝大教授を首班とし、京大助手二名、吉野林学校生徒約 20 名の調査隊が測量を行い、詳細な林相図や測量基本図を作成し、同年 10 月 2 日に完成した⁷¹⁾。この調査をはじめとして、神戸背山の林相、水源涵養機能などの調査が重ねられ⁷²⁾、昭和 13 年に開発区分調査の結果が発表される。

5-2 兵庫県による災害対策の推進と風致地区指定案の立案

兵庫県は、昭和 10 年の夏に発生した災害に対して、根本的災害対策を樹立すべく各権威者や有識者を集めた兵庫縣災害対策調査會を設置した。会長は湯澤三千男兵庫県知事、委員には県、内務省、神戸市の関係各部課長、各市の首長を網羅し、幹事は県職員の全 26 名という委員構成であった。9 月 4 日に第一回の調査会が開催され、水害対策の協議を行った⁷³⁾。その際、湯澤知事は、災害の要因とし

て六甲山開発に伴う各種施設工事の実施、住宅建設のための山林濫伐、乱墾、山林火災の頻発、水路の擁塞などの人為的原因が少なくないことを指摘した⁷⁴⁾。同日、特別委員 13 名を任命し、委員長には田邊朔郎（京大名誉教授）が選ばれ、特別委員には神戸市長である勝田も名を連ねた。

その後、災害地視察と委員会での協議を重ね、同年 10 月 14 日の災害対策調査会特別委員会において、対策案が審議され承認された。都市計画関係については、風致区(マ)の指定及び取締、土地區画整理の助成及び監督、の方針が決定された⁷⁵⁾。すなわち、「無統制な開発」が、一大風景地である六甲山系一帯の諸山を壊す恐れがあるため、神戸、西宮都市計画並びに将来都市計画法を適用される有馬町、良元村、小濱村の各区域における山地又は海浜を風致地区に指定し、無統制な開発を防止することが示された。案では、神戸都市計画区域内の指定面積は、2380 万 5 千坪（7843 ヘクタール）（全体では約 5088 万 9 千坪（約 16800 ヘクタール））に及んだ⁷⁶⁾。また、土地區画整理については、無許可の施工や「無系統」「姑息な」実地造成により、土砂の流出や排水の不整を来し、下水の氾濫を生じさせることがあるため、この指導助成に力を注ぐこととした。この決定が翌年の兵庫県による風致地区指定運動の直接的なきっかけとなる。

6. 風致地区指定問題

6-1 風致地区指定をめぐる県と市の対応

(1) 兵庫県による風致地区指定申請

兵庫県は災害の防止並に背山の風致維持を目的として、神戸市背山一帯（2300 万坪）の風致地区指定を内務省に申請し、内務大臣の諮問を受けたため、昭和 11 年 7 月 9 日に都市計画兵庫地方委員会を開き答申案を作成することとなった⁷⁷⁾。一方で、兵庫県が風致地区指定と併せて六甲山開発の基本計画を樹立し、この根本方針に基いて各般の開発計画を指導、統制する準備を進めていることが報じられた⁷⁸⁾。県の目的は、「地區指定に引續いて六甲山一帯に亘って都市計畫事業として遊覽地域、住宅地域、山林地域等にそれぞれ適當に地域を指定し、風致地區による取締りと兩々相俟つて理想的な開發地六甲を建設しようといふ」もので、正式に「六甲開發委員會」を組織することも視野に入れながら、風致地区指定を足がかりに、六甲山の総合計画の主導権を引き寄せようというものであった。

(2) 神戸市による風致地区指定反対の意見

県によって申請された神戸都市計画区域内の風致地区指定は、神戸市にとっては「重大な問題」であり、地方委員会開催前の 7 月 4 日に幹事会を開き協議した。その結果、「将来住宅地は背山開発によつて求められるべきであるにも拘らず（略）背山のほとんど全部が風致地區によつて縛られることは開發上少からず支障を来し、また地價の暴落を見るため風致地區指定區域を布引附近、大龍寺を中心とした再度山、市章山、錨山、或は須磨浦公園附近など要所々々を指定すべきである」との意見をまとめた⁷⁹⁾。当時、市会においても、花房健市議を中心に、市の住宅難の解消と財源獲得の観点から山地開発が主唱されており⁸⁰⁾、新聞も「縣市の意見に相當の懸隔がある模様」と報じた。

(3) 都市計画兵庫地方委員会の開催

昭和 11 年 7 月 9 日、風致地区指定に関する答申案決定の都市計画兵庫地方委員会が開催された。諮問された風致地区指定の区域は、

須磨区の北部奥妙法寺、車、白川、多井畑の一部を除く神戸市都市計画区域内全部に亘る山地及び須磨海岸、新生田川遊歩道、住吉川の兩岸、芦屋川西の都市計画区域界線に沿う南永井を含む総面積約 7843 ヘクタールであった。面積、箇所共に兵庫縣災害対策調査會が示した案と同様であり、同案が下敷きになっているとみられる。地方委員会は、「神戸市側に早くも原案修正の空氣濃厚なものあり緊張裡に」開かれ、風致地區の範圍と取締り事項に関して「議論百出した⁸¹⁾」。特に、指定の区域については、「開發の豫定地又は開發しても風致乃至は災害の防止上さしたる支障なしと認めらるる所を豫め指定區域より除外するのが開發を容易ならしめ、之を助長する所以であつて原案そのままでは賛成し難い⁸²⁾」等の意見が出た。結論は出ず、本件は「事極めて重大であり、實地についても充分の調査を遂げ慎重の態度を以て進まねばならぬといふに一致」し、岡田会長（知事）指名の 15 名の特別委員に附託されることに決定した。特別委員会の委員長には満場一致で勝田神戸市長が任命され、花房ほか 5 人の市会議員が委員に選ばれた⁸³⁾。

実はその前日の 8 日、地方委員会における神戸市の態度を決定するために神戸市會都市計畫委員會が開催されていた。花房を含む 9 名の市会議員、県会支部会議員の三木と藤村、委員側から勝田市長、八木・守屋両助役および説明役として奥中市計畫課長が出席した。このとき風致地区問題について慎重に審議を重ねる必要があることを確認したが、既に「全面的に指名されるわけにはならぬので恐らく委員附託になる」ともみられていた⁸⁴⁾。

(4) 地方委員会開催後の兵庫県当局の対応

地方委員会における風致地区指定については、「豫め市の技術當局と打ち合せ充分の諒解を遂げた結果によるものであつて縣當局としては今さら市の反對的空氣に寧ろ意外の感を抱いてゐる模様」と報じられた⁸⁵⁾。県当局と了解に至ったのは、風致地区指定に積極的であった奥中市都市計画課長であったと考える。

県当局は、地方委員会開催後も山地一帯の風致地区は「一括指定の他なし」との方針を堅持した。県の考え方は、山地は「一般小住宅としては絶対に不向きであり、遊樂地、避暑地、別荘地乃至は中産階級以上の住宅地としてのみ開發に意義がある」というものであった。県が示した取締方針は、1) 法面の防護工事、雨水の処理、切取盛土等の土地施工等の技術的側面で、風致と保安を主眼に取締る、2) 大規模な山地の開發利用の際には、「相當纏つた大面積に亘るもののみを許し風致、保安の關係から同様工事に特に留意せしめ」、「一團として開發利用に適當な土地（例へば東六甲の阪神、阪急の經營地、摩耶山頂附近、修法ヶ原、鍋蓋山南麓、山田村柿ノ木塚附近等その他）」については、「成るべく一團として利用せしむ」という方針であった。ただし、「開發地として豫め認められた土地については、都市計畫法に基く區画整理の形式で開發を實施する場合風致地區としての許可の手續を省略せしめると云ふ格段の用意を」しており、統制ある開發であれば可能なように、かなりの苦心を払っていた⁸⁶⁾。実際にその後公布された「兵庫縣告示第四百三十一號⁸⁷⁾」をみると、この考え方が反映されていることが確認できる。

(5) 地方委員会開催後の神戸市技術当局の対応

地方委員会開催から 6 日後の 15 日、神戸都市計畫風致地区指定案についての第一回特別委員会が開催されたが、修正案については結論が出ない。その後も特別委員会での議論が進捗しないなか、奥

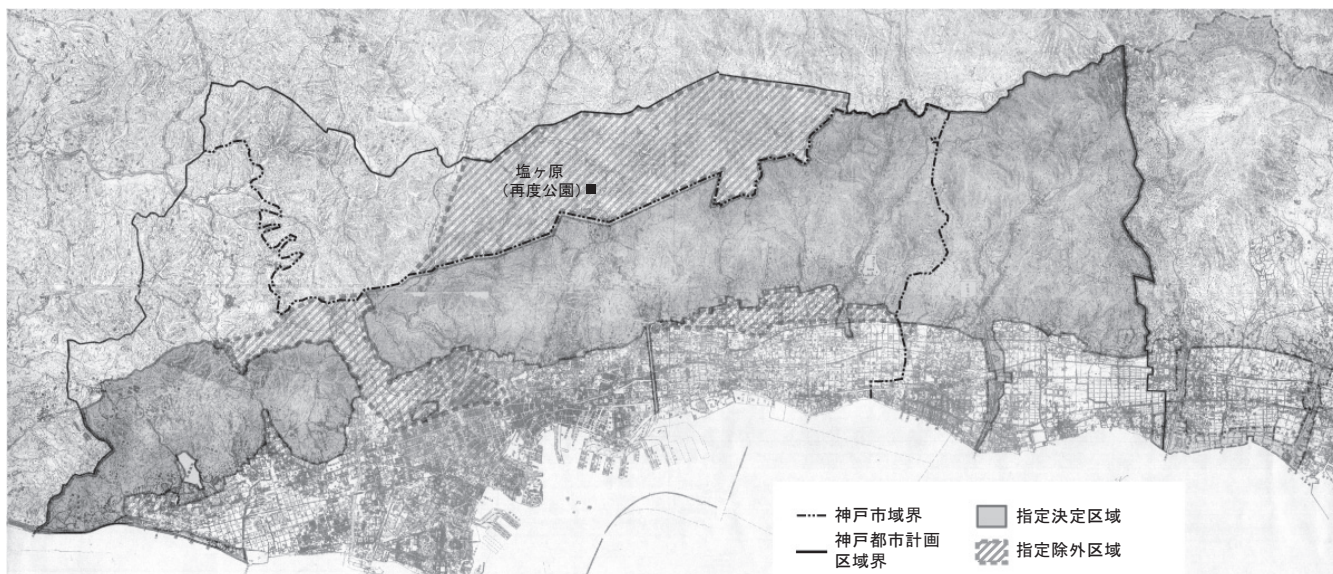


図3 神戸都市計画風致指定区域図（原案と原図を基に、指定除外区域を加筆修正）

中喜代一・神戸市都市計画課長は「都市研究」誌上において、風致地区の指定に関する論説を発表し⁸⁸⁾、その意義を訴えた。なかでも地主家主の反対意見を想定し、「風致地区内の人たちは困って居るか」、「風致地区となつた土地は値上がりするか値下がりするか」と題する章においては、風致地区指定が東京や京都などの他都市では歓迎されていること、地区指定によって地価が下がるどころか騰貴している都市もあることを、17都市の調査結果を基に示した。

6-2 県市の意見対立の表面化

風致地区指定をめぐる県と市の見解の相違は、神戸新聞の紙上座談会において表面化する。「風致地区の指定と背山計画の再検討」と題する紙上討論は、昭和11年9月1日から20日まで、全20回にわたって神戸新聞に掲載された⁸⁹⁾（図3、風致地区指定区域図⁹⁰⁾）。その趣旨は、背山の「開発計画を如何なる観点から定めるのが妥当であり適切であるかの根本に遡って検討する」ことにあった。これらの計画の是非をめぐる議論が一般紙上で行われていたこと、すなわち市民一般に開かれていたことは特筆すべきことである。本討論の内容から、県側と市側のそれぞれの主張を読み取りたい。

(1) 兵庫県側の主張－風致地区の一括指定－

兵庫県側の主張は主に風致地区の意義の説明に費やされた⁹¹⁾。その申請理由としては、吉岡県土木部長が、昭和10年の大水害が山地部の掘鑿や破壊行為によるところが大きいことを災害対策調査会特別委員会が認め、風致地区指定によって水害防止の一策とすることを全会一致で承認したことを説明した。県の対応は、この結果を受けたものであり、「風致地区本来の目的のほかに、風水害を出来るだけ防止して市民大衆の人命財産の保護といふ治安上の大きな目的が存してゐる」と防災面を強調した。また、山地の一括指定については、「六甲連山が神戸の市街地に對して纏つた風致を有し、而も山地全體が治水に重大な関係のある悉くの川の流域であつて、その一部分々々を切り離すことは観念的にも、實際的にも到底出来ない」とし、あくまで一括指定を強調した⁹²⁾。

神戸市都市計画課長の奥中も、他地区の風致地区の事例説明を行うとともに風致保護の意義を訴えた。奥中は傾斜の緩い所、田畑地

等の広いところ⁹³⁾を挙げた上で、ここを開発したところで到底これによって住宅地難を解消すべくもない、と主張した。積極開発派の市会議員の主張に対しても、「山には山の使命がある、開くならば山らしく開かねばならない、造林経営、植物園、公園、公園墓地、學校園、各種観光施設等は結構だが、人家は別荘風のもの山頂、山腹、谷間に點綴して建つ程度であつて所謂一般の住宅街といったやうなものは川西さんのお説の通り事實において困難と思はねばなりませんまい」と、神戸市側で唯一、市の開発方針に対して真っ向から反対意見を述べた。その他、河西（神戸愛山協会会長）、岡崎（商工会会頭、特別委員）らも、市の住宅地経営方針を強く批判した。

(2) 神戸市側の主張－風致地区指定の一部除外－

神戸市側は市会議員、理事者、奥中以外の技術者が一致して、風致地区の意義は認めながらも、風致地区指定の範囲に異を唱えた⁹⁴⁾。まず、風致地区指定の特別委員会の委員長に任命された勝田銀治郎神戸市長は、市街地に住宅地がなければ背山を削って家を建てるのもやむを得ないとし、極端かもしれないがとしながらも「場合によれば山の二つや三つくらゐ取り除けても差し支へないのではないか」、「うしろには幾らでも山があるでないか」との考えを述べた⁹⁵⁾。風致地区指定の範囲についても、「慎重に諸般の事情を精査し」、必要のない箇所は除外してこそはじめて「妥當の措置」であり、一括指定に改めて異論を唱えた。

神戸市第一助役の八木林作は、「市の発展はどうでもよい、風致と保安のため成るべく現状さへ維持すればいいのだと云つたやうな節には到底承服できない」とし、「無謀な所謂開発工事をやつて背山を壊してはならぬが、背山そのものに充分科學的の調査検討を加へ、然る後に開発の方針を樹立して風致と發展との間に適當な調和を得ることが最も大切な規ひ所であると信ずる」と科學的根拠に裏付けられた開発区分の必要性を訴えた⁹⁶⁾。この見地から後藤博士に調査を依頼しており、あらゆる角度から綿密な調査をし、この「正確な權威ある調査」の結果に立脚して、開発の基本計画を定める方針であることを述べ、「これらの手續なしにただいたずらに急いで早く地區を指定するだけが強ち能ではないと信ずる」と県の対応を批判し

た。花房市議も同様に、独自の立場からの調査に基づいて、裏山全般にわたり「住宅地帯、公園、廣場、保安林帯等都市計画に準じて一定の大計画を確立する」ことの必要性を説いた。

その当人である後藤収蔵も「事前に用意周到な調査を実地について遂げた上で指定すべきである」と主張し、その開発区分の考え方として、林学の定説では花崗岩地質なら 15 度以上の急傾斜地は絶対林地として植林しなければならないが、それ以下の緩傾斜地は林地以外の用途に利用して差し支えないことになっているとして、「市ではこの緩傾斜地を大いに開発する計画らしいが、これは林学の立場からも公然認めてゐる所であります」と述べた⁹⁷⁾。これに対し、県都市計画課主任の大上も、兵庫県は十餘年を費やして独自の調査をなしたと反論したが、後藤は利害関係のある神戸市としては、「独自の立場から別に精確な権威ある調査を必要とする、これによつて風致地区に就いての考へ方を決める、これは市として當然の態度でないかと思はれる」と市側の権利を擁護した。

以上のように、兵庫県と神戸市の開発方針の相違が明らかとなった。風致地区指定によって統制のある計画を実現しようとする兵庫県に対して、利害関係のある市が独自の立場から権威ある学術調査を行い、これに裏付けられた開発方針を示そうとした。見方を変えれば、ここには神戸市が自らの主張を認め支えてくれる後藤を利用して自らの計画を権威づけようとした構図がみられる。

6-3 風致地区指定問題の決着

神戸の風致地区指定が遅々として進まないのと対照的に、昭和 11 年 11 月 27 日の都市計画兵庫地方委員会において、西宮都市計画風致地区の指定案が「圓滿に」即決可決された。県当局は、苦楽園、甲陽園、西宮南郷山、上ヶ原一帯など、「阪神間第一の高燥住宅地としての将来を約束されてゐる」ため、これら一帯の風致維持に努めるとともに、さらに積極的に理想的な高燥住宅地の開発計画に乗り出す方針を示した⁹⁸⁾。

一方、神戸都市計画風致地区指定については、神戸市側の修正意見にもとづいて県市当局の間に折衝を重ね、昭和 12 年 2 月 6 日、荒木市土木部長が県庁に吉岡土木部長を訪問、協議の結果、1)市郡境以北、有馬電鉄以東の山田村地内通稱中一里山五百二十一萬四千坪、2)明泉寺以北大日土地區劃整理組合の區劃整理地域五十四萬六千坪、3)會下山の大部分、4)山麓の既開發地、を指定から除外することで、ほぼ合意が成立した。同月 10 日に特別委員会を開いて意見をまとめた⁹⁹⁾。

3 月 18 日、都市計画兵庫地方委員会が開催され、会長以下各委員全員出席、神戸都市計画風致地区指定に関する修正案が答申された。修正案では、指定面積が約 1700 万坪（5704 ヘクタール）（原案の約 73%）に削減された。特別調査委員長である勝田市長が修正の理由を以下のように述べた¹⁰⁰⁾。「山麓の一部分並に土地區劃整理組合地域の大部分其他部分的に修正したのは原案調査後に於ける土地區劃整理の施行又は諸種の事情の變化により除外を適當と認めた」、「武庫郡山田村中一里山の部分を除外したのはこれに接續する六甲山北側一帯と共に詳細なる調査研究を遂げて指定するを適當と認めこの部分は一次留保せんとするものである」。

これに対して、指定区域の削減に反対していた古宇田、岡崎、吉川ら委員は、「原案が適當であると信ずるが大勢が修正に傾いた」以上仕方ない、と譲歩した。ただし、除外又は留保した地区について

も、県当局としては慎重な態度で適宜取締りを行うように特に留意するよう、またこの意見を記録に留めておくよう希望を附して、委員会は満場一致で委員長報告通り¹⁰¹⁾可決した。

譲歩することとなった兵庫県当局は、「根本的の解決を将来に保留する」意味において市の修正意見を一応容認する方針をとったが、それは原案から削除した地帯であっても砂防指定地又は開墾制限地に属する部分については法の精神を尊重し取締りにさえ注意すれば、ある程度まで開発統制は出来るとの見込みの上であった¹⁰²⁾。しかし神戸市は都市計画地方委員会の決定に、なぜこれほどの発言力を持ち得たのか。市が区有林の市への移譲を予定しており、開発の直接的な利害関係者であったため、県はその主張を抑えきれなかったことが要因であろうと現時点では推察するととどめる。

7. 学術調査に基づく開発区分の設定

7-1 開発区分の設定

風致地区指定の決定直後の昭和 12 年 3 月 27 日の市会において、神戸市会において開発方針の転換が発表される。それは昭和 11 年 7 月 29 日の市会で付託¹⁰³⁾された山地開発調査についての、花房健の委員長報告で語られた。本調査委員会は神戸市の「人口密集状態ノ緩和」と「市将来ノ發展」に重点を置き、「裏山開発ニヨル健康住宅地ノ建設」についての調査を行った結果、南面の山腹は急峻であり開発に適さないこと、これを開発して住宅を建設することは「却ッテ市全体トシテノ景觀ヲ害スル」ために適當でないという結論を出した¹⁰⁴⁾。一方、一山越えた北西面（旧・山田村中一里山柿の木塚北方）に相当開発し得る地域を認め、約 10 万人の人口をも抱擁し得る「集団の大健康住宅街」建設の可能地を発見した。

その後の昭和 12 年 12 月の神戸市会において、開発可能地である神戸区有林の神戸市への移譲に関する議案が可決され、神戸区の口一里山の約 3800 反、中一里山の約 500 反など約 434 ヘクタールの市への移管が決定した。市はこの価格約 25 万円を償却するまで毎年 7500 円を神戸区に交付を決め¹⁰⁵⁾、湊西区有山林も同様に市への移譲が決まる。しかし、区有林の多くの部分が属する山田村との合併は進んでいなかった。その理由として、隣接町村の合併には相当の金がかかること、交通道路が未整備であることが挙げられている¹⁰⁶⁾。山田村が神戸市に合併されるのは昭和 21 年 3 月 1 日である。

昭和 13 年 4 月、神戸市側の「権威ある」学術調査として行われた神戸市背山の開発区分調査の結果が、報告書「神戸市近郊ノ區分調査ニ就テ¹⁰⁷⁾」として完成した。本調査の結果、傾斜 15%未満でかつ大面積の住宅地開発可能地として、長田方面の風致地区指定除外区域内（645ha）、六甲水車新田（63ha）、多井畑方面（97ha）、山田村中一里山地区の鈴蘭台付近（56ha）を挙げ（図 4、區分図¹⁰⁸⁾）、これ以外の地域の開発には多くを期待できないという結論を出した。また、山田村域については、「保健的な住宅地として経営すべきこと」とし、具体的には、「建築物と空地との割合を先づ以て制限」し、一戸あたり百坪平均、建物と空地との割合が 1:2 を理想とする「田園都市又は郊外住宅地區としての特性を充分に發揮せしむる」と結論付けた。

7-2 阪神大洪水後の対応

この開発区分が発表されて間もなく、神戸阪神間に未曾有の被害をもたらした阪神大洪水が発生した¹⁰⁹⁾（昭 13.7）。兵庫県水害復興



図4 「区分圖」(一部、「神戸市近郊ノ區分調査ニ就テ」附図を基に作成)

専門委員会の山地部会は、神戸市の林地調査に後藤とともに関わった村上恵二京大教授主査のもと案が作成された。部会において決定した山地対策の根幹は、林相の改善、山地に住宅地を設けることを絶対に避ける方針で取り締まりを厳重にすること、六甲山系一帯を自然の森林公園とする、というもので、災害前の後藤らの方針を踏襲しながらもより保護色の強いものとなった。後藤は「大体調査を終わってイザ実行という一歩手前にこの大災害を被り、この機会にかねての調査の結果によって問題が解決されることとなった」と述懐している¹¹⁰⁾。同年、経済部内に山地課が創設され、昭和14年中には2200haを越える広範な面積が保安林に指定されるに至った¹¹¹⁾。昭和15年には、区から移譲を受けた市有林の一部に、神戸市営の森林植物園が設置された(図4のロ)¹¹²⁾。

8. 結論

昭和5年の六甲山開発計画の発表以後、風致を利用した山地の公園化や住宅地、別荘地、遊興地の開発などの様々な動機に基づき、神戸市会と市当局が一致協力して、道路事業を中心とする積極的な山地開発を推進した。再度公園は、神戸市による塩ヶ原をはじめとする大規模な山地開発構想を背景に開設された。この山地開発の原動力は区・部落有林の無償提供、開発地の売却益の見込み、失業救済事業による国庫補助と起債許可であった。ここに公共デベロッパーと後に称される神戸市の都市経営手法の源流がみられる。開発案に対しては、全体計画なしの事業の無計画性や風致の破壊が批判を受けた。特に神戸愛山協会(登山団体の代表者ら)が山の風光美の観点から積極的な風致保護運動を展開した。しかしこの運動は市の開発方針を変えるには至らなかった。

山地の風致をめぐる対立が表面化したのは昭和10年の水害後であった。兵庫県が災害対策調査会特別委員会の決定を受けて、未だ

総合的な開発方針が定められていなかった神戸背山に対して、風致保護と災害防止の観点から山地全域にわたる風致地区指定を計った。県の全山一括指定の主張に対して、神戸市は理事者、市議員らのほとんどが反対した。都市計画兵庫地方委員会の決定は、特別委員の附託となり、神戸市は風致地区指定の一部除外(保留)に成功した。その直後、市は独自の立場からの権威ある調査として位置づけた後藤収蔵らによる山地調査の結果と具体的な開発区分を発表した。

以上の経緯の詳細を明らかにしたことで、開発計画の立案、推進における各主体間の関係とそれぞれの意図を明らかにした。神戸市が都市計画法(旧法)の枠組みの外で、道路事業を中心に山地開発を進めたのは土地と事業(財源を含む)の決定に関する権限を握っていたからにはほかならない。土地所有者となった市が自ら開発事業を行うことに対して、兵庫県は風致地区の指定を通じ、都市計画法(旧法)の枠組み内で山地開発を統制しようとした。この両者の風致に対する見解には大きな相違がみられた。一方、この問題は風致保護にとどまらず、都市建設をめぐる計画および事業の決定権限の所在の問題、ひいては自治の問題を含んでいる。開発をめぐる計画の決定に際しても、その主導権を握るため、兵庫県が災害対策調査会特別委員会を設けたのに対して、神戸市は後藤ら学識者と協力し、神戸市独自の調査や開発区分の計画を権威づけようとした。この権威利用の構図は、神戸愛山協会が本多静六を招致したことにもみられた。以上、各主体の言動を詳らかにすることで、昭和初期における神戸背山の「風致」の利用と保護の実体を示した。

注

- 1) 六甲山一帯は行政文書等において、神戸背山、裏山と呼ばれていた。
- 2) 京都市政史編さん委員会：京都市政史 第1巻，京都市，2009。
丸山宏，伊従勉，高木博志編：近代京都研究，思文閣出版，2008
- 3) 小野芳朗，興津洋佑：戦前期の岡山市都市計画街路の形成，日本都市計画学会計画系論文集，第76巻第667号，pp.1735-1743，2011.9
- 4) 中嶋節子：書評・近代京都研究，人文学報 98，pp.327-333，2009.12
- 5) 加藤哲弘，中川理，並木誠士編：東山／京都風景論，昭和堂，2006。
中島直人：都市美運動 シヴィックアートの都市計画史，東京大学出版会，2009
- 6) 村串仁三郎：国立公園成立史の研究—開発と自然保護の確執を中心に，法政大学出版会，2005
- 7) 岩田京子：風景整備政策の成立過程—1920-30年代における京都の風致地区の歴史的位置—，Core Ethics Vol.6，2010
- 8) 山口敏太：戦前の六甲山における公園系統の計画と風景利用策に関する研究，都市計画論文集 45(3)，241-246，2010
- 9) 神戸市会事務局編：神戸市會史 第3巻昭和編1，神戸市会事務局，1968
- 10) 新修神戸市史編集委員会：新修神戸市史 行政編 3 都市の整備，神戸市役所，2005。神戸市役所編：神戸市史 第二集本編，1937
- 11) 兵庫県公館県政資料館職員によると、戦前の兵庫県の行政資料の多くが焼けたという。近代の兵庫県の行政史研究は、兵庫県史編集委員会編：兵庫県百年史，兵庫県，1967。などに限られ、研究の蓄積が極めて乏しい。
- 12) 神戸市：神戸市区改正調査委員会及市区改正委員会業績概観，1923
- 13) 神戸又新日報 大正6年2月4日付，「北部開発計畫案」
- 14) 修法ヶ原とも呼ぶ、現在の再度公園一帯を指す。位置は図2を参照。
再度公園は2007年2月に国の名勝に指定された。
- 15) 大正6年5月より市区改正委員長、市参事会員となる。
- 16) 大阪朝日新聞 大正5年8月26日付，「市区改正研究三 人見米治郎氏談」
- 17) 内務省：都市計画要鑑 第二巻 大正11年刊，p.164-168，柏書房，1988
- 18) 棚田真輔他著：プレイランド六甲山史，出版科学総合研究所，pp.50，1984
- 19) 阪神電気鉄道株式会社臨時社史編纂室編集：輸送奉仕の五十年；阪神電気鉄道百年史，阪神電気鉄道，pp.172，1955
- 20) 神戸新聞 昭和4年8月18日付
- 21) 兵庫県都市研究會編：都市研究 5巻2号，pp.85，1929
- 22) 前掲，戦前の六甲山における公園系統の計画と風景利用策に関する研究

23) 兵庫県会事務局県会史編纂室：兵庫県会史 第三輯 一卷上，兵庫県議会，pp.969-975，1953

24) 大正 10 年 1 月より設置された．兵庫縣編：兵庫縣會史 第二輯 下巻，兵庫縣，pp.2247，1924

25) 神戸市役所都市計画部：山地開発ニ関スル調査及計画 第一輯，1928

26) 神戸市裏山所有関係平面図，前掲 25)「山地開発ニ関スル調査及計画」

27) 神戸新聞 昭和 5 年 8 月 2 日付，「神戸裏山の開発計畫 五」

28) 神戸市役所編：神戸市史 本編 各説下，pp.377-379，1921

29) 神戸市会議事速記録 昭和五年第六号，pp.399

30) 神戸市会議事速記録 昭和五年第六号，pp.360-361

31) 神戸市会議事速記録 昭和七年第六号，pp.360-361

32) 前掲 25)「山地開発ニ関スル調査及計画」．
神戸新聞 昭和 5 年 7 月 27 日-8 月 2 日付，「神戸裏山の開発計畫」全五号

33) 神戸市会議事速記録 昭和七年第十二号．における森垣土木部長の答弁，pp.891． 神戸新聞 昭和 6 年 6 月 28 日付，「裏山開発の財政計畫成る」

34) 神戸又新日報 昭和 7 年 6 月 8 日付

35) 阿部環：戦前の都市計画事業・奥中喜代一氏に聞く，神戸の歴史 3，1981

36) 神戸市土木部都市計画課編：失業應急山地開発諏訪山線道路新設工事報告，神戸市土木部都市計画課，1936.4

37) 神戸又新日報 昭和 7 年 5 月 29 日付

38) 豫第十二号議案「昭和七年度神戸市歳入出追加予算の付議」，神戸市会議事速記録 昭和七年第六号，pp.371，382-385.

39) 神戸又新日報 昭和 7 年 6 月 18 日付，「論説 神戸裏山の開発計畫」

40) 前掲，戦前の六甲山における公園系統の計画と風景利用策に関する研究

41)「六甲山系山地開発調査並計画の概要」，兵庫縣都市研究會編：都市研究 23 号，1930.8

42)「雑報欄」，兵庫縣都市研究會編：都市研究 5 卷 3 号，1929.12

43) 丹下兵庫縣都市研究会副会長の発言，兵庫縣都市研究會編：都市研究 29 号，1933.8

44) 兵庫縣都市研究會編：都市研究 26 号 -山地開発特集号-，1932.1

45)「開発には連絡道路新設」，前掲 44)，都市研究 26，pp.8-9
森垣亀一郎は、大蔵省技師兼内務省技師を経て、大正 12 年神戸市技師として港湾部長兼都市計画部長となり（年俸七千円）、港湾並都市計画事業を主導、勲任官であり、市会からも一目置かれたという。昭和 6 年より土木部長を兼ねる。昭和 9 年 1 月 23 日死去。
森垣博士功績顕彰会：森垣亀一郎伝，天理時報社，1967

46)「山地開発と風致維持策」，前掲 44)，都市研究 26，pp.13-15
奥中喜代一は、大正 9 年に発足後間もない都市計画部に入り、大正 12 年以降は森垣亀一郎の下で都市計画に従事し、大正 13 年に調査課長、昭和 3 年に工務課長を兼務した。同 6 年に土木部が新設され都市計画課を包含し、奥中は都市計画課長に、同 8 年に土木課長を兼務した。（前掲 神戸の歴史 3，pp.88-91）

47) 前掲 18)，ブレイランド六甲山史

48) 河西善兵衛：山地開発に関する基礎的意見，「都市研究」3 卷 3 号，pp.40，1927.5

49) 神戸新聞 昭和 5 年 8 月 2 日付，「神戸裏山の開発計畫 五」

50) 神戸又新日報 昭和 7 年 5 月 26 日付，「風致を害する道路開設は反対」

51) 神戸又新日報 昭和 7 年 9 月 23 日付，「我等の山を壊す」

52) 神戸又新日報 昭和 7 年 9 月 21 日付，「我等の山を守れ」

53) 神戸又新日報 昭和 7 年 10 月 5 日付，「開発か保勝か 背山の運命は？」

54) 神戸又新日報 昭和 7 年 10 月 8 日-16 日付，「本多博士をめぐる座談會」

55) 神戸市会議事速記録 昭和七年第十三号，pp.1002-4

56) 前掲 8)，神戸市会史 3-1，pp.257-262， 前掲 43)，都市研究 29

57) 前掲 36)，失業應急山地開発諏訪山線道路新設工事報告

58) 神戸又新日報 昭和 9 年 5 月 16 日付，「溜池を中心に六萬坪の公園」

59) 神戸區觀光協會：神戸觀光要覽，神戸区，神戸區觀光協會，1935.6

60)「第五十八号議案 再度公園新設ノ件」，「第三十六号議案 昭和十年度神戸市歳入出追加豫算公園道路工事費」，神戸市会會議録 第十二号，昭和 10 年 6 月 29 日

61) 神戸市編：失業應急山地開発再度公園道路新設工事報告，神戸市，1937.3

62) 神戸市会會議録 昭和十一年第十四号，pp.1016

63) 神戸又新日報 昭和 10 年 8 月 16 日付，「目もあてられぬ戦慄下の水地獄」

64) 神戸又新日報 昭和 10 年 7 月 2 日付，「壊された六甲山」

65) 神戸新聞 昭和 10 年 8 月 15 日付

66) 神戸新聞 昭和 10 年 7 月 16 日付，神戸又新日報 昭和 10 年 7 月 16 日付

67) 神戸又新日報 昭和 10 年 7 月 7 日，神戸又新日報 昭和 12 年 1 月 7 日付

68) 神戸新聞 昭和 10 年 9 月 21 日，神戸又新日報 昭和 10 年 7 月 16 日付

69) 神戸新聞 昭和 10 年 9 月 21 日-30 日付，全七回

70) 神戸新聞 昭和 11 年 5 月 23 日付

71) 神戸又新日報 昭和 11 年 4 月 26 日，神戸新聞 昭和 11 年 10 月 3 日付

72) 神戸市役所産業課：神戸市背山植物調査書，産業研究資料 第 3 輯，1936.
神戸市役所産業課編：林地測量調査書，産業研究資料 第 5 輯，1937.
神戸市役所産業課：神戸市背山ノ水源涵養機能ニ關スル研究，産業研究資料 第 11 輯，1938

73) 神戸又新日報 昭和 10 年 8 月 30 日付

74) 神戸又新日報 昭和 10 年 9 月 5 日付

75) 神戸新聞 昭和 10 年 10 月 15 日付，「縣の災害根本対策成る」

76) 神戸又新日報 昭和 10 年 10 月 15 日付

77) 神戸新聞 昭和 11 年 7 月 4 日付，「裏山風致區の全的指定は困る」

78) 神戸又新日報 昭和 11 年 7 月 1 日付，「風致地區の指定と併せて理想的な六甲を建設 根本方針確立に進む」

79) 神戸新聞 昭和 11 年 7 月 4 日付

80) 神戸新聞 昭和 11 年 6 月 26 日-29 日付，「裏山開發論」，全四回

81) 神戸新聞 昭和 11 年 7 月 10 日付，「背山風致地區指定 特別委員に附託」

82)「都市計畫彙報」，兵庫縣都市研究會編：都市研究 第 32 号，pp.64，1936.8

83) 神戸又新日報 昭和 11 年 7 月 10 日付

84) 神戸又新日報 昭和 11 年 7 月 9 日付，「風致地區問題で市側は慎重審議」

85) 神戸新聞 昭和 11 年 7 月 12 日付，「山地全體として統制ある開發へ」

86) 神戸新聞 昭和 11 年 7 月 12 日付，同上

87) 昭和 12 年 5 月 12 日，県報で風致地區規則を縣令として交付實施．知事の許可を要せぬ行為として，六項目が告示された．兵庫縣告示第四百三十一號には、知事名で「都市計畫法第十二條及第十三條ノ規定ニ依ル土地區劃整理事業」については、「昭和十二年五月十二日兵庫縣令第二十號風致地區規則ニ依ル知事ノ許可ヲ受クル事ヲ要セズ」との旨が明記された。
公園緑地協会：公園緑地 1 卷 10 号，1937.10

88) 奥中喜代一：「風致地區に關する諸問題」，都市研究 第 32 号，1936.

89) 神戸新聞 昭和 11 年 9 月 1 日-20 日付

90) 原図は、「神戸都市計畫風致地區圖」神戸市土木部都市計畫課，陸地測量部，1937. を参照。兵庫県による指定区域案については、神戸新聞（昭和 11 年 9 月 1 日付）に掲載の図と、その他の記事を参考にした。

91) 井本都市計画地方委員会技師、斎藤縣都市計画課長から説明があった。

92) 神戸新聞 昭和 11 年 9 月 1 日-20 日付

93) 具体的には、多井畑、妙法寺、車の附近一團、高取山東麓の明泉寺一帯、高取山南麓即ち長田、西代、池田の山手一帯を挙げている。

94) 本文中に取り上げた以外に反対を唱えた者は、神戸市議の花房健、西川莊三、神戸市の守屋第二助役や西産業課長である。

95) 勝田神戸市長の言述，神戸新聞 昭和 11 年 9 月 9 日付

96) 八木神戸市第一助役の言述，神戸新聞 昭和 11 年 9 月 14 日付

97) 後藤収蔵の言述，神戸新聞 昭和 11 年 9 月 20 日付

98) 神戸又新日報 昭和 11 年 11 月 18 日付，「住みよい健康住宅地の建設」

99) 神戸又新日報 昭和 12 年 2 月 6 日付，「神戸都計風致區 除外區域決定」

100) 神戸新聞 昭和 12 年 3 月 19 日付，「神戸市修正通り 背山風致地區決る」

101) 留保となったのは、中一里山約 500 万坪と、大日土地区画整理組合の地区の大部分、妙法寺川尻及び上流溪谷の一部、山陽電鉄須磨線の北部高台、夢野墓地附近、會下山下、石井町、北野町、熊内町、青谷上野町の山麓部、六甲篠原及び同縣公舎から曾和町にいたる山麓部一帯（総面積約 670 万坪）である。（神戸新聞 昭和 12 年 3 月 19 日付）

102) 神戸新聞 昭和 12 年 3 月 18 日付，「背山風致地區の修正意見に反対」

103)「各區並部落有山林開發ニ關スル建議」によるもの

104) 神戸市会會議録 昭和十二年第七号，昭和 12 年 3 月 27 日

105) 神戸新聞 昭和 12 年 11 月 2 日付，「區有山地を神戸市に移管」．
神戸市神戸財産區編：神戸區有財産沿革史，神戸市神戸財産區，1941

106) 西川莊三による市会の発言，神戸市会會議録 昭和十三年第四号，昭和 13 年 2 月 23 日

107) 神戸市役所産業課：神戸市近郊ノ區分調査ニ就テ，神戸市，1938.4

108)「区分圖」，前掲 107)「神戸市近郊ノ區分調査ニ就テ」附図

109) 兵庫縣救済協會編：昭和十三年兵庫縣水害誌，兵庫縣救済協會，1940，
神戸市役所編：神戸市水害誌，神戸市役所，1939

110) 神戸新聞 昭和 13 年 8 月 5 日付，「六甲山系の一帯を森林公園に改造」

111) 兵庫縣治山林道協會：六甲山災害史，兵庫縣治山林道協會，1998

112) 伊吹健一：紀元二千六百年記念 神戸市森林植物園設置計画について，庭園と風光 第二十二卷八号，1940

（2012 年 5 月 8 日原稿受理，2012 年 8 月 27 日採用決定）