

パークウェイとして整備された 夙川公園の特徴とその意義

越沢 明*

1937年に完成した西宮市にある夙川公園は、日本の都市計画史上、近代日本の都市計画の発展過程において、先駆的で優れており、意義のある事例である。それは次のような特徴と意義を持っているからである。第一に、河川全体の公園化を実現し、周囲に良好な市街地が形成されたこと。第二に、河川と公園と街路を一体化したりバーフロント・パークウェイであったこと。第三に、都市計画税と受益者負担金を事業の財源としたこと。第四は、1938年の大水害の被害を防止し、1995年の大震災後は復興計画で構想された防災帯のモデルとなったこと、である。

The Features and Significance of Shukugawa Park as a Parkway

Akira KOSHIZAWA*

Shukugawa Park in Nishinomiya City which was completed in 1937 is a significant example of excellence and forward thinking in the annals of urban planning in Japan. The unique and significant features of Shukugawa park are as follows: 1)The creation of a park along the waterway formed a pleasant urban environment. 2)The integration of the waterway, park and streets resulted in a riverside parkway. 3)Urban planning taxes and special assessments were the source of funding for the project. 4)It prevented damage from the great flood of 1938 and served as the basis for the disaster buffer zone concept which was devised as part of the reconstruction plans following the great earthquake in 1995.

1. はじめに

兵庫県西宮市の南北を貫流する夙川(しゅくがわ)は古くは河川氾濫により扇状地の市街地をつくり、その豊富な伏流水(酒水=宮水)は経済基盤である酒造業発生の源泉となったが、昭和戦前期、河川沿いの公園化*¹が実現し、西宮の特色である緑豊かな市街地環境の根幹となっている。

都市河川が上流から下流までほぼ全域、公園化された事例は日本では類例が少ない。夙川一帯には戦前から閑静で良好な住宅地が形成され、谷崎潤一郎、中村憲吉など文人・画家が居を定め、文学作品の舞台となった。現在は図書館、美術館等の多くの文化

施設が立地しており、夙川公園は西宮の緑のシンボル、緑の骨格として市民からたいへん愛され、また、河川の清掃や緑化などの市民運動が持続され、市民意識が高い地域となっている。

夙川公園は日本における河川沿いパークウェイ*²の先駆的な事例である。実現化の方策でも特徴があり、都市計画上は公園ではなく、緑樹帯と遊歩道から成る街路として決定され、街路事業により整備され、事業の主要財源を河川周辺の広範な居住者に対する受益者負担金に求めた点でも今なお他に類例を見ない社会資本整備である。

夙川公園のような河川沿いの带状緑地は震災、大火、水害など災害時には防災帯としても機能する*³。そのため、全国の戦災復興事業や阪神・淡路大震災の復興計画では、河川沿いの带状緑地の新設が復興都市計画の重要なテーマとなっている。

このように計画思想、事業手法、その効果、役割

*長岡造形大学助教授
Associate Professor,
Nagaoka Institute of Design
原稿受理 1997年1月24日

の点で先駆的、画期的な点が存在する夙川公園に関して既往研究は皆無に近く、本稿はパークウェイとして整備された夙川公園の特徴とその意義について明らかにすることを目的とする。

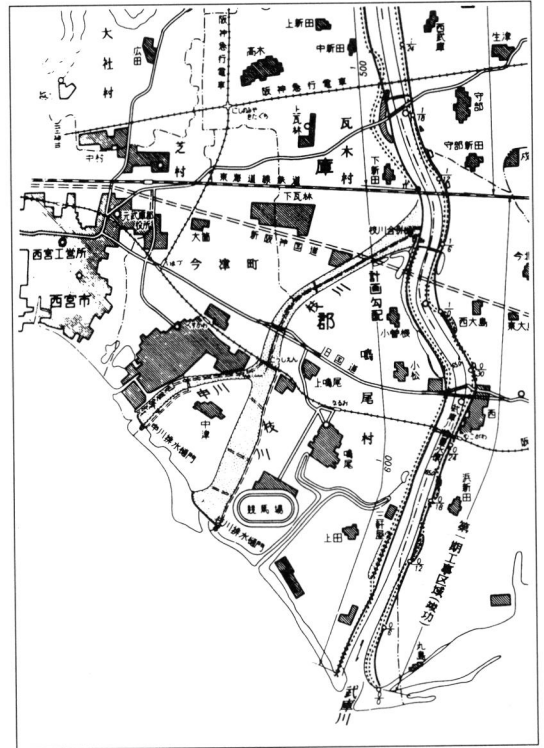
2. 夙川公園の構想の背景と国有河岸地の取扱い

夙川兩岸の鬱蒼とした松林を保存し公園化する計画は、大正末期から昭和初期にかけて兵庫県、西宮市の当局によって検討されたことに始まる。このような計画が構想された背景には、当時、阪神地域の河川の中で夙川の河川改修のみが未着手であったこと、また、阪神地域の市街化が進展し、宅地開発のために夙川の廃川敷処分、土地払い下げを出願する民間の動きが顕著になってきたためである。

大正期から昭和初期にかけて、東京、関西の大都市圏では現在のような連担した密集市街地はまだ形成されておらず、都市近郊には農地、山林が拡がり、風致景観にすぐれた景勝地も少なくなかった。そのため、都市河川のオープンスペース機能を今日のように重要視する考え方は社会通念としては形成されておらず、河川改修は単独で実施されるのが当時の建設行政としては一般的な姿であり、河川改修と同時に既存の河畔林を意識的に残したり、河川沿いを積極的に公園化する考え方・政策が、特段、存在する訳ではなかった。このような状況を反映して、阪神地域においては、石屋川では「往年既に心なき改修の犠牲となり」数百年来の松林地帯が消滅し、芦屋川では河川改修の財源を捻出するため、松林地帯の大部分が住宅用地と化してしまったと記述されている³⁾。

大正9～12年に兵庫県が実施した武庫川の河川改修は、この時代の廃川敷処分の典型事例である。武庫川の派川(枝川、申川)の廃川敷のうち道路、水路の用地を除く224千坪が410万円で阪神電車に売却された(Fig.1)。武庫川の改修費は総額310万円であり、剰余金100万円が生じたため、それは阪神国道の改築費に充当された。一方、阪神電車は取得した土地に甲子園線を敷設し、甲子園球場等のスポーツ施設と住宅地を開発した。河川改修、国道整備、鉄道敷設、レクリエーション開発などこれら官民の事業は阪神地域の都市化と宅地開発の促進に大きな影響を与えた⁴⁾。

河川の廃川敷処分は国有財産法(大正10年公布、翌年施行)の制定により可能となっている。明治以来、官有地は内務省が管理していたが、国有財産法の施



注) 枝川、申川が廃川敷として売却された。縮尺8万2千分の1。
方位は図の上方向が真北、Fig.2, 3, 8も同様。

Fig.1 武庫川の改修

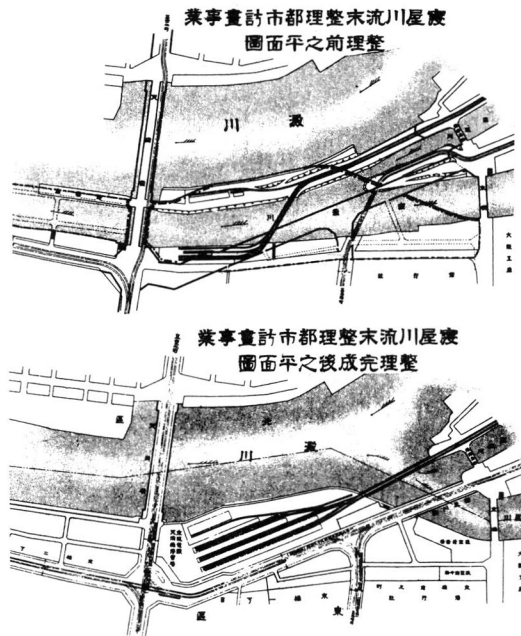
- * 1 本稿では、河川の公園化とは、河川敷、堤防、堤防沿い用地などに対して公共の利用に供するため緑化、苑地化を主たる目的とした整備が実施され、原則、行政の公園部局によって管理されること一般を指す。また、それがまとまった延長の場合、河川沿いの公園化と表現する。
- * 2 パークウェイ (Parkway) とは道路を含んだ帯状の公共緑地であり、断面構成は公園機能・オープンスペース機能を優先し、車道よりも植栽地、並木、遊歩道、自転車道、水路、自然地形等の方が大きな割合を占める。公園と公園・広場を連結したり、河川・湖沼・海浜沿い、丘陵や緑豊かな市街地に整備されることが多く、道路部局ではなく、公園部局で管理するのが本来の姿であり、車道の速度も制限されることがある。
パークウェイはオルムステッド (アメリカ近代造園の父) がブルヴァール (仏英語、Boulevard、広幅員並木道) の訳語として最初に使用しており、市街地の広幅員街路から多様に発展したり(参考文献1) 参照)。
その後、パークウェイはイギリスに逆輸入され、例えば、ウェルウィン・ガーデン・シティ (1920年) の軸線=都心の帯状公園兼並木道がこの用語で命名され、アーバークロンビー教授立案のプリストル (1930年)、エディンバラ (1949年) 等の都市計画でも導入された。…
- * 3 参考文献2) 参照。なお、帯状緑地とは公園の種別分類上の用語ではなく、形態上、文字どおり帯状となっている公園・緑地を指しており、主に戦災復興期の都市計画行政で使用されている。

行により、公共用財産、公用財産、営林財産以外は雑種財産として大蔵省の管理となり、河川改修後の余剰地、廃川敷は雑種地として管理されることになった。また、都市計画法(大正8年公布、翌年施行)の第9条、第21条、第33条は公共の用に供さない国有河岸地*4を都市計画事業を実施する公共団体に財源として下付し、公共団体はこの土地を基本財産として管理する義務があるものの、特別の事由により内務大臣の認可を受けたときはその土地を売却、貸付することを認めていた(この規定は東京市区改正条例の規定を引き継いでいる)^{5,6)}。

したがって、当時としては、河川改修を実施しても、通常の都市計画事業を河川沿いに実施しても、旧河川敷・旧堤防に存在する樹林は伐採され、その風致景観が失われ、新堤防と堤防道路を除けば、売却されて民有宅地となることは避けがたい一般的な傾向であった。飯沼一省(昭和6~9年、内務省都市計画課長)はこの国有河岸地下付の規定を日本の都市計画法制の汚点と批判している^{7,8)}。

日本では都市計画による河川沿いの公園整備は帝都復興事業の隅田公園が最初である⁹⁾。しかし、戦前、全国各地の河川・運河沿いで実施された都市計画事業では、河川・運河沿いに公園、オープンスペースを積極的に確保する発想は希薄である(大阪の寝屋川流末[Fig.2]、名古屋の中川運河、富山の神通川などが代表例)⁵⁾。

戦後は、戦災復興事業によって広島、宇部、鹿児島など諸都市で河川沿いの带状緑地が新たに創出された。また、昭和40年、政府は河川敷の公園への開放の方針を決め、同年の建設事務次官通達「河川敷地の占用許可」により公園、緑地等が不足している都市における河川敷地の公園緑地への占用許可が日本の建設行政として初めて積極的に認められ、昭和52年開設の淀川河川公園のように大規模な事例も出現した¹⁰⁾。また、昭和51年の都市公園法改正により河川、道路等との兼用工作物制度が誕生した。しかし、一方では、別府、浜松のように河川沿いの都市計画公園、緑地が長期未整備になっている事例も存在し、また、高度成長期以降は用地難もあり、河



注) 大阪市天満橋の一带。鉄道は京阪電車。現在は松坂屋、OMMビルなどが立地。縮尺1万分の1。

Fig.2 寝屋川流末整理都市計画事業の前後

川沿いに带状の公園、緑地を新規に都市計画決定する事例は全国ではほとんど見られなくなった。

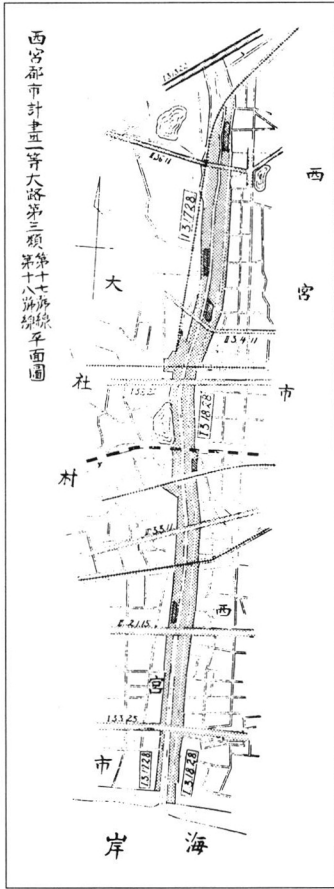
以上のことから、震災、戦災など災害時の復興事業を除くと、平時の社会資本整備では、都市河川の公園化を推進する考え方、法制度の裏付けは昭和40年代までは弱かったことが判明し、それゆえ昭和初期の平時に実施された夙川公園の先駆性が際立っている。

昭和3年8月以来、西宮市は兵庫県知事に対して、夙川兩岸の松林と風致景観を保全するため、緑樹帯と遊歩道からなる公園として都市計画決定するよう三度にわたり、上申している。一方、同時期の昭和3年11月、民間から兵庫県知事に対し、夙川の河川改修施行願い及び不用国有地無償払下げを出願するものが四者、夙川埋立てを出願するものが一者あり、この件に関して兵庫県知事より意見を徴せられた西宮市長は不許可にすべきとの意見を上申し、西宮市議会も満場一致で不許可にすべきとの意見を答申した。

その後も国有河岸地払下げを直接、大蔵省に出願する者が出現するなど、夙川に対する開発圧力がさらに高まった。これに対して兵庫県、西宮市は内務省都市計画課の協力を得て、夙川の緑地環境の永続的な保全を図るため、調査研究を進めた。その作業の中心を担ったのが森一雄(神戸市出身、大正6年東

* 4 参考文献6) 参照。国有河岸地とは明治期の官有土地台帳で使用された分類で、河川沿いの国有地として登録された土地を指し、都市計画法による下付の対象となった。

* 5 中川運河は工場・倉庫地帯の造成であり、公園は皆無である。神通川は新河川の開削と同時に旧河川敷が宅地造成、売却され、富山の中心市街地となった。



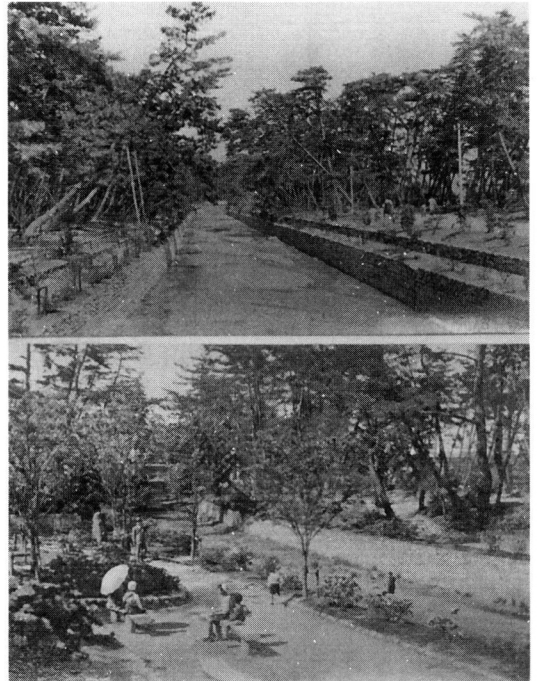
注) 右岸は第17号線、延長3,540m、幅員2~65m、標準幅員28m。
左岸は第18号線、延長3,310m、幅員6~56m、標準幅員28m。
縮尺は3万3千分の1。

Fig.3 夙川公園(都市計画道路)の全体図

京帝国大学農学科卒業、大正13~昭和9年都市計画兵庫地方委員会技師、昭和9~16年同大阪地方委員会技師、昭和16~20年大阪市公園課長)と寺戸善之(西宮市土木課長、後に満鉄勤務)である*6, 11, 12)。

一方、大蔵省は昭和初期のデフレーション、不況、国家財政難のため、雑種財産の整理に着目し、売却可能な国有地は積極的に処分する方針を採用し、昭和6年春、貴族院議員藤村義朗男爵を委員長とする雑種財産整理委員会が夙川を視察することとなった。委員会は、河川敷の両側3mを残してそれ以外の全ての河岸地7万坪を雑種地とする考えであった。

このような大蔵省と民間による夙川の国有河岸地払い下げの動きに対抗して、都市計画兵庫地方委員会、兵庫県、西宮市は雑種財産整理委員会の到着前に大至急、都市計画事業による夙川の公園化の実現案をまとめることとした。



出典)『夙川公園竣成記念』西宮市、昭和12年5月。

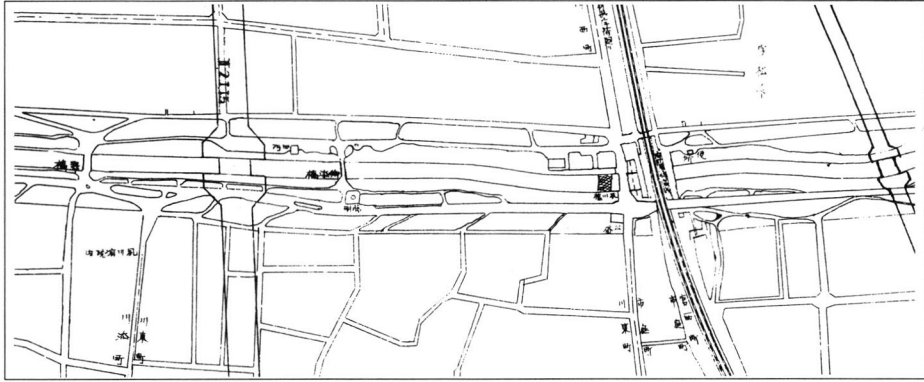
Fig.4 夙川公園の完成当時の状況

まず第一に決定すべきことは事業主体である。兵庫県としては県行政の立場上、地理的に東に偏った西宮を対象とする事業費の予算計上は困難が予想されたため、西宮市が事業費の大部分を負担することを意味する市施行とし、大社村(現在は西宮市に合併)が事業費の一部を負担する案を西宮市長紅野太郎に提議したところ、紅野市長は直ちに受入れを決断した。これは西宮市にとっては初めての都市計画事業の実施であり、その点でも市長の意志決定は英断と言える。

次に財源の問題に関しては、用地費については国有河岸地が無償で移管されるものの、護岸、道路、公園、修景の事業費が必要になるため、公園新設に対してはそれまで全国で前例のない受益者負担金制度を適用する方針が採用された¹³⁾。

この二つの課題が決着したため、兵庫県は昭和6年2月25日、都市計画決定と事業決定を内務大臣宛に申請した。その約1年半後の昭和7年6月27日および7月11日、都市計画兵庫地方委員会における議決を経て、昭和7年8月17日、都市計画決定ならび

*6 参考文献3)参照。なお、内務省都市計画事務官児玉九一、大蔵省営繕官財局事務官田中恭は夙川公園の実現に理解し、尽力した。



出典) 参考文献14)。

注) 縮尺5,600分の1。方位は図右方向が真北。

Fig.5 夙川公園の平面図（部分）

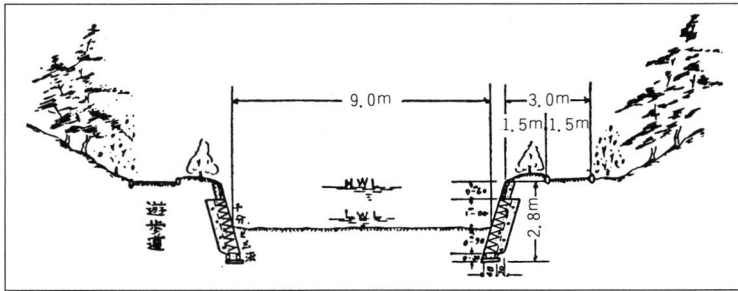


Fig.6 夙川公園の護岸の標準断面図

に事業決定(期間は5か年事業)がなされた。しかも、夙川公園(延長約4km、面積約20ha)は都市施設の分類としては都市計画公園ではなく、都市計画道路(街路)として決定され(Fig.3)、都市計画道路事業(街路事業)として実施されており、このことは、特筆すべき特徴であった。申請から都市計画決定まで1年半を要した理由は、計画の内容と事業手法がこれまで類例のない新しい都市計画であり、大蔵省との折衝を含めて慎重に内務省の内部で検討されたためではないかと推察される。

3. 夙川公園の内容と その特色

夙川公園は「街路」として都市計画決定されたものの、完成時には公式に「夙川公園」という名称を使用しており、昭和7年11月1日に起工し、昭和12年5月17日に竣工している(Fig.4)*7。

夙川公園の第一の特徴は、市街地における河川の全面的な公園化である。その基本方針は、松林を極力保存すること、また、兩岸をできる限り静かに逍遙しうること(そのため右岸は歩道のみ、左岸はバス免許路線があるため車両を通す)、また、護岸の石積は低くし、河岸で遊ぶ子どもの転落の危険を防ぎ、子どもが川で水遊びできるよう段口を設け、堤防は緩傾斜で芝生を張り、人々が腰を下ろして休息できるようにすること、また、河流の屈曲は美的に自然のままに残し、直線的な改修を避けること、などであった(Fig.5,6)。このように夙川公園のランドスケープ・デザインは、近年の全国各地の親水公園、河川公園にありがちな過剰で人工的な修景整備は一切せず、河川のオープンスペースとしての本来の魅力を尊重する設計思想を採用している。

夙川公園の事業の概要は、河川改修(河道幅員は上流で9m、下流で11m、護岸石積、堰堤)に加えて、左岸道路(西宮市側、幅員6m、コンクリート舗装)、右岸道路(大社村側、幅員3m、遊歩道)、兩岸に川沿遊歩道(数条、幅員1~1.5m)、特種遊歩道(松林の間を縫い、児童遊園等を結ぶ死路)を整備し、これらの道路が「全体を以て一の遊歩道路と

*7 参考文献14) 参照。同書は夙川公園の完成記念刊行物で、夙川公園という名称を竣工時に公式に使用していたことが判明する。また「市広報」昭和7年、71号、76号は「都市計画事業街路新設建築起工式」、「公園的設備を施したる夙川遊歩道計画」と記したが、完成時の「市広報」昭和12年、126号は「夙川公園竣工式」と題する。

「夙川公園は、遠望してはくっきりと其の青帯を示し、入っては坦々たる遊歩道松林を縫うて走り、其の間に広場、遊園、四阿等点在し、天然の美に人工の巧みが加はって居る、兩岸の花崗岩の石垣が、張りつめられた緑の絨毯と優美な調和を保って、……男女平等に此の自然美をほしいままに享受できる、保健上、精神の慰安上こよなき公園で、今日のこの快晴、此の盛典、実に多幸なる門出である。」

Table 1 夙川公園の事業費の財源内訳 (昭和7～11年度実施)

1	受益者負担金	92,554円	27%
	公共団体負担金	8,405	2
	沿道受益者負担金	84,149	24
2	特別市税(都市計画特別税)	212,156	61
	地租割	9,335	3
	営業収益税割	50,102	14
	営業税割	4,324	1
	雑種税割	92,797	27
	家屋税割	55,588	16
	特別地税割	10	—
3	国庫補助金(失業応急事業)	19,058	5
4	雑収入	4,629	—
5	寄附金(阪神、阪急電鉄)	19,500	6
	合計	347,897	100

注) 当初の事業費は303,500円、昭和11年度に44,397円が追加された。出所) 参考文献14) より作成。

して其の効用を完からしめむものとする」(寺戸善之の説明)との設計方針にもとづいている。また、広場(5カ所)、歩行者専用橋梁を設け、これらの施設整備を除くと、大部分の用地は夙川公園設置の使命である緑樹地帯として保存するというものであった。西宮市は竣工に際して「在来の老松を活用することに務め、補植樹には灌木を選び、四季の花を取り混ぜたり。(中略)工事の全般に亘り、四圍の風物との調和に最新の考慮払い、特に明朗なる設計工法を採用せり」と説明している*8。

夙川公園の第二の特徴は、都市計画上は街路(西宮都市計画一等大路第三類第17号線と第18号線)として決定されたことである(Fig.3)。

当時、河川沿いのパークウェイ(公園道路)*9は隅田公園を除けば類例がなく、昭和8年、内務省都市計画課が定めた「公園計画標準」*10では「公園道路

主トシテ散歩、遠足、登山、乗馬、ドライブ等ノ用ニ供スルモノ、幅員3m以上」が位置付けられていたが、実際の適用例はまだ存在しなかった(夙川公園とはほぼ同時期、海浜沿いで湘南海岸公園道路が着手、但し、道路扱い)。また、帝都復興事業を除けば公園事業に対する国庫補助を大蔵省が認めていないこと(昭和15年の防空法による緑地が帝都復興事業以来の国庫補助の実現)、また、昭和10年現在、公園の都市計画決定は全国で10都市、事業決定は4都市(東京・横浜の帝都復興、昭和9年の函館大火復興、京都)のみであり、そのため、受益者負担金の適用事例も公園事業についてはまだ皆無であった。このような公園整備に関する当時の厳しい社会情勢が、都市計画公園事業という選択肢を採用しなかった理由である、と考えられる*11。

夙川公園の第三の特徴は、事業費の財源と財政計画である(Table 1参照)。総事業費約35万のうち約24%を沿道受益者の負担とし、また、阪神電鉄、阪急電鉄も夙川公園の受益者であるため、寄付金の形で総事業費の約6%を負担した。また、大社村区域内の事業費については公共団体負担金として大社村が約2%を負担した。

夙川公園の総事業費の61%を占める主要財源は、都市計画第8条で課税が認められた都市計画特別税(目的税)である。この都市計画特別税は都市計画法の制定の際(都市計画調査会の審議過程)、大蔵省との論争の中でようやく獲得した貴重な自主財源であり、今日の都市計画税よりも課税対象が広がった*12)。

Table 1の都市計画特別税の内訳をみると、現行の都市計画税に相当する地租割・家屋税割は都市計画特別税徴収額全体の3割未満であり、残りの7割以上は、戦後のシャウプ税制改革の結果(昭和25年に都市計画税の全廃、昭和31年に一部復活)、現在は都市計画税として課税することが認められていない商工業の事業所得に対する課税であった。すなわち、昭和25年以降であれば、夙川公園の事業化は財源の点で不可能であった。都市計画事務の市町村への移管を勧告したとされるシャウプ税制改革は、実際は、貴重な自主財源の廃止という点で日本の都市計画に大きな打撃を与えている。

Table 1の国庫補助金については昭和7～8年度に、都市計画事業の国庫補助としてではなく、失業応急事業として受けている。

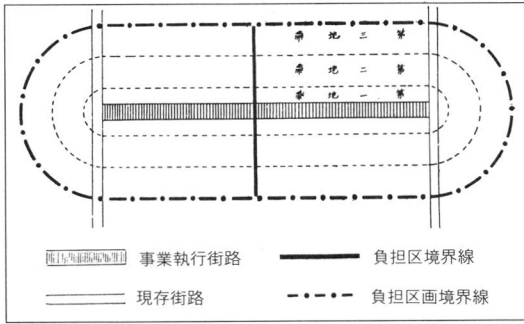
*8 参考文献11)、15)参照。当時の西宮市土木課長中山千秋の説明、西宮市建設局資料。

*9 パークウェイ、ブルヴァールは日本では大正12年、内務省都市計画局が公園を近隣公園、運動公園など8種類に分類した際、その一つとして「道路公園」と命名され、関東大震災の帝都復興事業の隅田公園、浜町公園の一部分で具体化された。その後、昭和8年の公園計画標準と昭和21年の緑地計画標準では「公園道路」という名称が使用された。

なお、「緑道」はパークウェイの訳語として、昭和14年に石川栄耀(都市計画東京地方委員会技師、後に早稲田大学教授)が造語したものであるが、今日では広幅員のニュアンスが失われて使用されている。

*10 参考文献16)参照。なお、都市計画公園の決定に際して、公園道路に相当する名称が初めて使用されたのは、大屋霊城(都市計画大阪地方委員会技師)による昭和3年決定の大阪全市の公園計画における「公園道」10本(約20km、約9.7ha、平均幅員約5mと狭い)であるが、実現しなかった。

*11 参考文献9)、17)、18)参照。都市計画事業に対する国庫補助は大災害の復興事業を除けば、昭和8年の国府県道改良事業が最初であった。



注) 第1地帯(街路幅員の1倍)は負担金額の45%、第2地帯(街路幅員の2~3倍)は30%、第3地帯(街路幅員の3~5倍)は25%を負担する。

出典) 飯沼一省『都市計画の話』昭和8年。

Fig.7 街路の受益者負担区画の概念図

都市計画事業における受益者負担金は戦前は大阪の御堂筋、地下鉄の建設をはじめとして都市計画事業の自主財源としてかなり広く活用されており、個々の都市計画事業毎に負担区画、負担金額、間口負担、分割延納年限などが内務省令として定められている。

夙川公園に対しては、昭和7年8月17日に内務省令第31号「西宮都市計画事業街路新設拡築受益者負担ニ関スル件」として公布された。ちなみに、受益者負担金者制度の全国における適用件数は、昭和16年までに道路新設拡築に75、路面改良に10、下水に9、運河新設拡築・河川改修に11、公園新設に2、防潮堤に3、高速道路には1、合計して111件である*12。

街路事業における受益者負担の負担区画の設定方法については、道路境界線の両側に道路幅員の1倍、3倍、5倍、7倍などの範囲で設定されるのが当時としては一般的であった(Fig.7)。しかし、夙川公園では、両側それぞれ150間(約270m)という非常に広い範囲を公園の受益範囲であるとして負担区画を設定している。また、夙川公園は、その実態がパークウェイ(公園道路)であるため、一般街路のような接道することによって

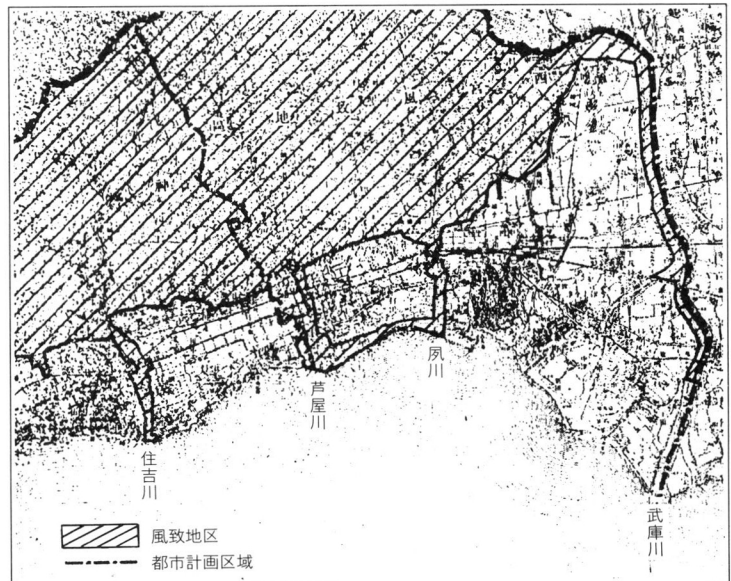
*12 参考文献20)、21) 参照。公園新設の例は京都の船岡山公園(昭和9年)、川崎の富士見公園(昭和11年)。

生じる間口利益が存在せず、間口負担を設定していない、という二つの点で全国で類例のない特異な受益者負担の適用事例であった。

このことから、夙川公園は財源の点で夙川沿いの広範囲の居住者と市内の商工業者の費用負担が大きな役割を果たしていることを指摘できる。そして、夙川公園の完成後、受益者負担金を徴収された周辺の居住者は実際に二重の受益、恩恵を受けている。そのひとつは阪神地域における有数の良好な生活環境の形成であり、今日までその受益を市民は享受し続けている。また、公園完成の翌年に発生した阪神大水害に際して、夙川公園は防災帯として氾濫を防ぎ、罹災を免れる恩恵をもたらした。

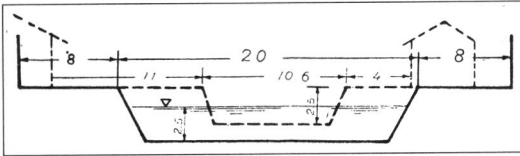
夙川公園の第四の特徴は、風致地区の指定であり、水準の高いインフラ整備(施設としての緑地)と土地利用コントロール(地域制の緑地)をセットにしていることである。昭和12年5月、西宮都市計画区域(現・西宮市、芦屋市の区域)の六甲山系、武庫川、夙川、芦屋川、香櫨園浜、芦屋浜約3,746haで風致地区が指定された(Fig.8)。この結果、夙川沿いの市街地では緑豊かな都市環境が維持され、六甲山系、夙川、芦屋川、海浜を結ぶ公園緑地系統(パークシステム)、緑のネットワークが、都市計画として位置付けられた²²⁾。

続いて昭和12年9月に神戸都市計画区域内の六甲山系と住吉川、須磨浦約5,704haに風致地区が指定



注) 夙川、香櫨園浜、芦屋浜、芦屋川と六甲山系が繋がっている。縮尺14万分の1。

Fig.8 風致地区の都市計画決定(昭和12年)



注) 都賀川の例。数値の単位はm。川幅を10.6mから20mに上げ、その両側に幅員8mの道路を整備。

出典) 参考文献26)。

Fig.9 阪神大水害の復興計画における河川改修

されたが、河川沿いの風致地区は住吉川のみである。

阪神地域において、昭和12年に河川沿いの風致地区が指定された地区とそれ以外の地区では今日、市街地の環境、土地利用、緑化の点でかなりの差異が生じている。

4. 阪神大水害、戦災復興と現在

昭和13年7月5日、阪神大水害が発生した。豪雨により六甲山系が崩壊し、土石流によって阪神地域の河川は当時としては河川改修をしていたにもかかわらず、いずれも氾濫し、神戸市、芦屋市、西宮市の市街地の多くが甚大な被害を受けた(死者557名、家屋流失1,955戸、全半壊10,750戸、床上土砂堆積13,406戸)。この中で西宮市では床上浸水の被害はかなり広範囲に及んだものの、床上土砂堆積は皆無、家屋流失は4戸、死者9名という軽い被害で済んだ。その理由は前年の昭和12年に夙川公園が完成していたため、夙川が決壊せず、土石流に耐え、濁流を流し切ったからである*13。

兵庫県、神戸市が内務省の支援を得て策定した阪神大水害の復興計画により、六甲の砂防工事(内務省の直轄)、河川の改修(川幅・断面の拡大、Fig.9)が実施された。しかし、河川合流点での公園新設、河川沿いの区画整理という都市計画事業については県市の陳情にもかかわらず、大蔵省は財政措置を認めず、見送りとなり、河川沿い都市計画道路(幅員5~10m)については当初計画の約2割が主に県市の負担で実施された*25,26)。

戦後、全国で開始された戦災復興事業では、河川沿いの带状緑地*14と広幅員街路(幅員100~50m)の実現が大きな目標であった。しかし、昭和24年のドッジラインによる見直し以降、带状緑地の多くは縮小・廃止され、その際、公園道路、緑地帯という名称も廃止され、小規模な公園に変更された(その典型が東京)。その中で広島、鹿児島、徳島、宇部、前橋などでは带状緑地の計画を基本的に維持し、それらは今日、市街地における緑のシンボル空間とな

っている。また、姫路(運河公園、旧称は公園道路)、浜松の馬込川公園のように、都市計画決定を廃止せず、近年、周辺の区画整理の具体化と連動して約50年ぶりに計画が具体化している事例も存在する。

神戸、西宮、芦屋、姫路など阪神地域における戦災復興事業では、阪神大水害の教訓を生かして、河川沿いの多くは幅員70~50mの「公園道路」等として都市計画決定されており、平時の公園、大火の延焼阻止に加えて、水害防止(洪水敷、遊水林)という三つの目的を併せ持っていた。これら带状緑地は部分的に整備された(芦屋川、都賀川、新生田川、新湊川、妙法寺川など)。しかし、神戸では一部区間が高速道路、幹線道路に使用され、本来の計画意図とは異なった姿となっている*15,30)。

戦後、夙川公園は昭和26年3月に戦災復興事業の一環として「公園道路第3号夙川線」(幅員65m、面積約20ha)という名称で都市計画決定され、都市計画上の位置付けが道路から公園に変更された。その後、昭和36年3月、名称が夙川公園(一般公園、面積約18.7ha)に、昭和60年2月、夙川河川敷緑地(風致公園、面積約23ha)に再度、変更され、今日に至っている。

これらは都市計画上の名称変更であり、夙川公園の実態には基本的に変化がなく、竣工当時の姿が大事に維持されている(なお西宮市は現状では代替の生活道路が無いため、車道としている左岸の一部区間は将来的には歩行者専用とする方針である)。戦後の主な工事としては、昭和24年、辰馬卯一郎市長の

*13 参考文献23)、24) 参照。南野武衛は「谷崎の『細雪』に克明に描かれた阪神大水害のさいに住吉川、芦屋川などが致命的な打撃を受け、大きな被害をもたらしたのに、この夙川だけは濁流を受け止めて、西宮を守り通してくれた。これこそ、幅広い堤とそこに根をはった豊かな大松原のおかげである」と記す(『西宮文学風土記』下、神戸新聞出版センター、pp.83~84、1982年)。

*14 参考文献27) 参照。例えば、前橋は広瀬川公園道路(幅員15m)、岐阜は四ッ屋公園道路(延長約2.4km、幅員20m)、広島は東部・西部河岸緑地(約23ha)、宇部は真締川公園(約10ha)、長崎は中島川公園(約1ha)、宮崎は橋公園(大淀川沿いに「一大河畔公園を計画」、延長約1km、面積約16ha)、鹿児島は甲突川左岸・右岸緑地(延長約3.4km、幅員25m、面積約8ha)などが計画された。

*15 参考文献28)、29) 参照。例えば、神戸は公園道路12本(幅員70~20m)、西宮は公園道路新川線(幅員50m)、東川線(幅員100m)、夙川線(幅員65m)、芦屋は芦屋公園(芦屋川左岸の带状公園)。明石は公園道路明石川右岸・左岸線(幅員各15m)。姫路は公園道路船場川線2本(幅員50m)、三左衛門線(幅員80m)。



注) 筆者撮影。

Fig.10 夙川公園の堤防の現状



注) 『阪神・淡路震災復興ニュース』11号、建設省近畿地方建設局、1996年4月。

Fig.11 震災後の夙川の桜

考えにより1,000本の桜の若木が植樹され、今日、阪神地域を代表する桜の名所に発展した。また、伊勢湾台風後、大阪湾全域で防潮堤工事が実施され、夙川も兩岸の堤防が嵩上げされたが、松の植樹も同時に行われ、竣工当時の雰囲気と景観が回復再現されている (Fig.10)。現在、夙川公園における桜は約2,300本、松は約1,600本を数え、毎年、さくら祭りが開催され、平成2年に全国の「さくら名所100選」の一つに選定されている (Fig.11)^{*16}。

夙川公園は戦後、西宮市民の緑化・美化運動、コミュニティ活動の拠点となっている。例えば、市民団体のひとつ「夙川の環境をよくする会」は昭和54年に結成されて以来、清掃活動のボランティアを継続している³¹⁾。また、周辺地域には図書館、美術館、ミュージアムが集積し、阪神地域で有数の良好な地域環境と地域イメージが形成されており、これ

は夙川公園の整備の当該地域に与えたインパクトと言える。

5. 結語

日本全体の都市計画、都市計画の社会資本整備の発展過程の中で、夙川公園の特徴とその意義を考察すると次のような諸点を指摘することが出来る。

第一は、都市河川の公園化、河川沿いのパークウェイ(公園道路)の先駆的な事例であったことである。しかも、隅田公園とは異なり、夙川公園では竣工当時の姿と計画思想が行政と市民の努力、協力により維持されている。質の高い社会資本整備が良好な生活環境、コミュニティ、文化、地域イメージの形成に大きく寄与し、官民パートナーシップを生み出す良い事例である。

第二は、広域防災帯の先駆的な事例であったことである。河川沿いの带状緑地は災害時には防災帯として機能し、しかも夙川公園は実際に阪神大水害の被害を防止している。夙川公園は隅田公園と共に先行事例として各地の戦災復興の河川沿い带状緑地の計画に影響を与えたことはまず間違いない。

阪神・淡路大震災の復興計画では広域防災帯(標準幅員75m)の構想が打ち出された。河川、幹線道路、六甲山麓に計画された広域防災帯のうち夙川1か所のみがすでに整備済みとなっている。約60年前に廃川敷処分をせずに、公園化を選択したことが、今日、阪神地域全体の大きな社会資本の遺産、ストックとなっている³²⁾。

第三は、夙川公園の実現化手法、特に法制度の運用と財源の工夫である。河川沿い全域の公園化という前例のない新しい社会資本整備を実現するために、手持ちの法制度を駆使し、前例のない柔軟で果敢な行政運用を実践したことである。

公園整備の財源がきわめて不十分な中で適用された受益者負担金、鉄道会社の負担、都市計画税徴収の方法は、社会資本整備の費用負担を居住者、訪問者、商工業者で適切に分担する社会的ルールの具体化を意味している。

最後に、河川沿いの带状緑地、パークウェイは河川、公園、道路などの組み合わせによる複合的な公共空間である。したがって、法制度、計画・技術標準、管理の面で都市計画、公園、河川、道路の連携がなければ実現が困難であり、夙川公園はその実現の好例である。また、今後、社会的な期待が強まると考えられる環境を重視した都市河川の整備のあり

*16 勸日本さくらの会が会設立25周年と国際花と緑の博覧会を記念して選定した。

方、歩行者交通とオープンスペース機能を特に重視した道路整備のあり方を追求する上で、注目すべき実例である。

阪神・淡路大震災による防災帯と水と緑のネットワークの再認識、河川法や道路構造令の改正検討、一方では不況下での国有地・国鉄跡地の処分など、現在の社会情勢の中で、良好な都市の社会資本整備を推進する上で、夙川公園の計画思想、具体化の手法等は現行の社会資本整備の法制度、財源措置等の方向に対してさまざまな示唆を与えている。

[謝辞]

夙川公園竣工記念の貴重な資料を御恵贈下さった木村英夫先生(当時、内務技師)、現地調査に御協力いただいた西宮市の舟引敏明前技監(現、建設省)、長尾研一前建設局公園緑地部長に謝意を表します。

参考文献

- 1) Norman T. Newton: Design on the Land, Cambridge, Harvard University Press, pp.596~619, 1971
- 2) 越沢明「都市の緑と災害に強いまちづくり——防災帯と防災区画の思想」『新都市』49巻7号、pp.29~32、1995年
- 3) A・B生「夙川公園(遊歩道)は如何にして出来たか 計画当時の思い出と事業に与つた人々」『公園緑地』2巻6号、pp.21~22、1938年
- 4) 『第二阪神国道工事誌』建設省近畿地方建設局阪神国道工事事務所、pp.32~35、1975年
- 5) 佐藤昌『日本公園緑地発達史』上巻、都市計画研究所、pp.134~140、1977年
- 6) 飯沼一省『都市計画』自治行政叢書第10巻、常磐書房、pp.29~30、54~55、339~342、1934年
- 7) 飯沼一省『地方計画論』P.270、1933年
- 8) 前掲書5)、P.175
- 9) 越沢明「都市計画における並木道と街路樹の思想」『国際交通安全学会誌』22巻1号、P.17、1996年
- 10) 前掲書5)、pp.619~623
- 11) 寺戸善之「公園の設備を施したる夙川遊歩道計画に就て」『都市公論』13巻12号、pp.51~53、1932年
- 12) 佐藤昌『公園文化の歴史——公園文化を築いた人々』日本造園修景協会、pp.21~22、1985年
- 13) 前掲書3)
- 14) 西宮市『夙川公園概要』pp.4~5、1937年5月
- 15) 同上、pp.10~24
- 16) 昭和8年7月、内務次官通牒「都市計画調査資料及計画標準ニ関スル件」内務省国土局計画課編『改訂増補都市計画法令集』都市研究会、pp.271~282、1942年
- 17) 越沢明「戦時期の住宅政策と都市計画」近代日本研究会編『戦時経済』山川出版社、pp.275~281、1987年
- 18) 越沢明「公園緑地計画の展開と近代日本都市計画」『都市計画』176号、pp.19~20、1992年
- 19) 越沢明『東京の都市計画』岩波書店、pp.15~19、236~237、1991年
- 20) 大野連治、星敏雄『都市計画編』土木行政叢書第12巻、好文館書店、pp.135~194、1940年
- 21) 前掲書16)、pp.39~49、84~86
- 22) 齊藤武雄「六甲山系の風致保存」『公園緑地』1巻10号、pp.8~15、1937年
- 23) 『昭和13年兵庫県水害誌』兵庫県救済協会、pp.71~76、付図1神戸市及付近被害状況図、1940年
- 24) 石井健雄「西宮市夙川河川敷緑地の松林を守る」『グリーン・エージ』262号、P.40、1995年
- 25) 前掲書23)、pp.468~608、691~704
- 26) 『神戸市水害誌』神戸市、pp.1059~1223、1939年
- 27) 建設省編『戦災復興誌』全10巻、都市計画協会、1957~1963年
- 28) 草野茂『復興誌』兵庫県土木部計画課、pp.41~53、82~85、129~130、150~151、1950年
- 29) 神田秋夫「神戸市における公園緑地計画」『公園緑地』12巻2号、pp.2~3、1950年
- 30) 越沢明「街路と緑地の思想——災害に強い都市構造に向けて」『地域開発』377号、pp.33~34、1996年
- 31) 『15周年記念誌』夙川の環境をよくする会、1994年
- 32) 越沢明「社会資本としての緑」『建設月報』557号、pp.38~43、1995年