

## 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パーフロント・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<sup>1)</sup>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<sup>2)</sup>の先駆的な事例である。実現化の方策でも特徴があり、都市計画では公園ではなく、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帯状緑地は震災、大火、水害など災害時には防災帯としても機能する<sup>3)</sup>。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、河川沿いの帯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

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。

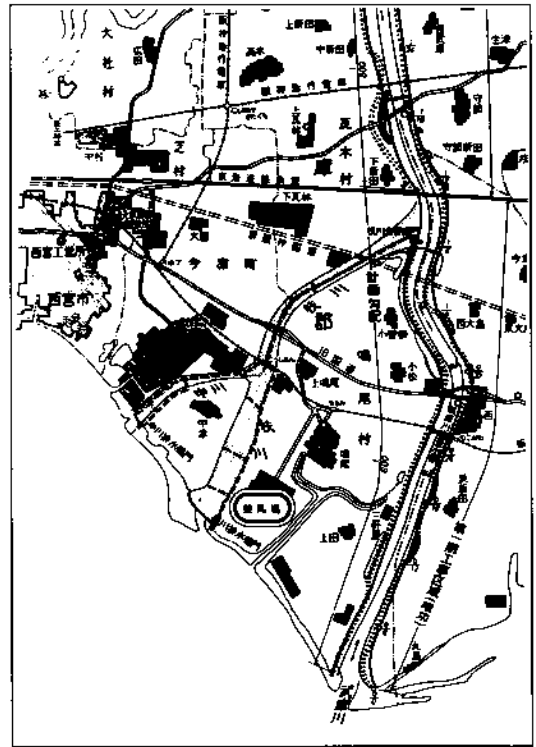
## 2. 夙川公園の構想の背景と国有河岸地の取扱い

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つたと記述されている<sup>3)</sup>。

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<sup>4)</sup>。

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

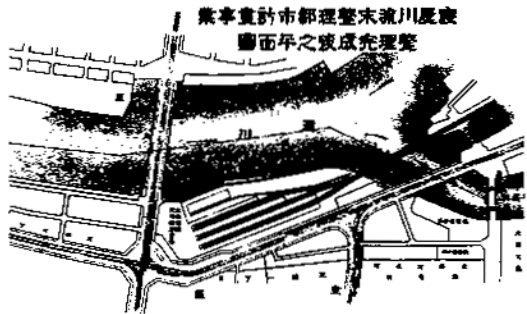
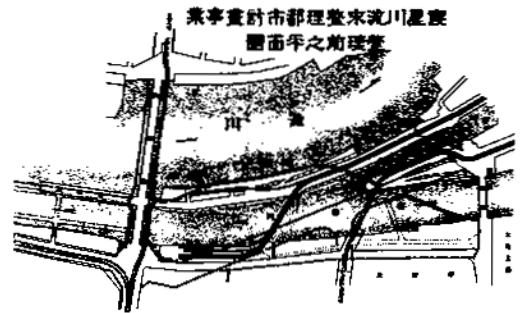
- \* 1 本稿では、河川の公園化とは、河川敷、堤防、堤防沿い用地などに対して公共の利用に供するため緑化、苑地化を主たる目的とした整備が実施され、原則、行政の公園部局によって管理されること一般を指す。また、それがまとまった延長の場合、河川沿いの公園化と表現する。
- \* 2 パークウェイ (Parkway) とは道路を含んだ帯状の公共緑地であり、断面構成は公園機能・オープンスペース機能を優先し、車道よりも植栽地、並木、遊歩道、自転車道、水路、自然地形等の方が大きな割合を占める。公園と公園・広場を連結したり、河川・湖沼・海浜沿い、丘陵や緑豊かな市街地に整備されることが多く、道路部局ではなく、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) がアールヴァール (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(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、アーパークロンビー教授立案のアリストール (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)<sup>5,6)</sup>。

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の汚点と批判している<sup>7,8)</sup>。

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<sup>9)</sup>。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)<sup>5)</sup>。

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帯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<sup>10)</sup>。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

川沿いに帯状の公園、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。

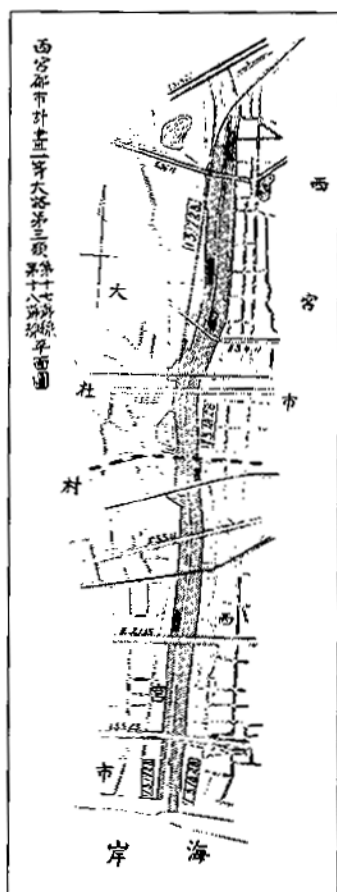
以上のことから、震災、戦災など災害時の復興事業を除くと、平時の社会資本整備では、都市河川の公園化を推進する考え方、法制度の裏付けは昭和40年代までは弱かったことが判明し、それゆえ昭和初期の平時に実施された夙川公園の先駆性が際立っている。

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下付け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下付けを直接、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。



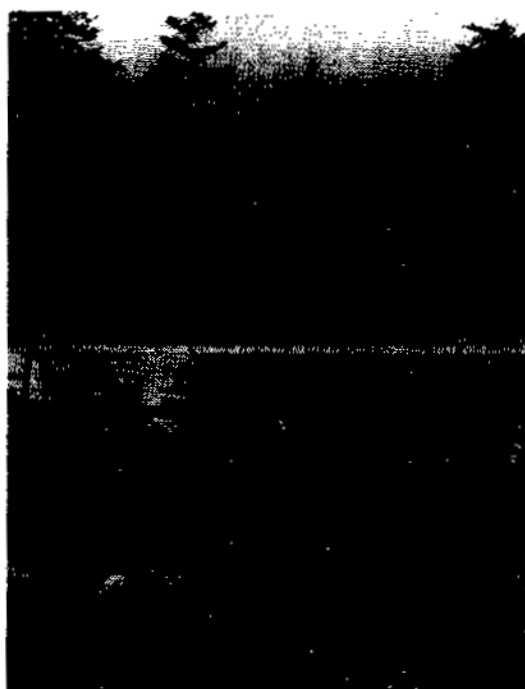
注) 右岸は第17号線、延長3,540m、幅員2~65m、標準幅員28m、  
左岸は第18号線、延長3,310m、幅員6~56m、標準幅員28m、  
縮尺は3万3千分の1。

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、後に漢鉄勤務)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)「夙川公園竣工記念」西宮市、昭和12年5月。

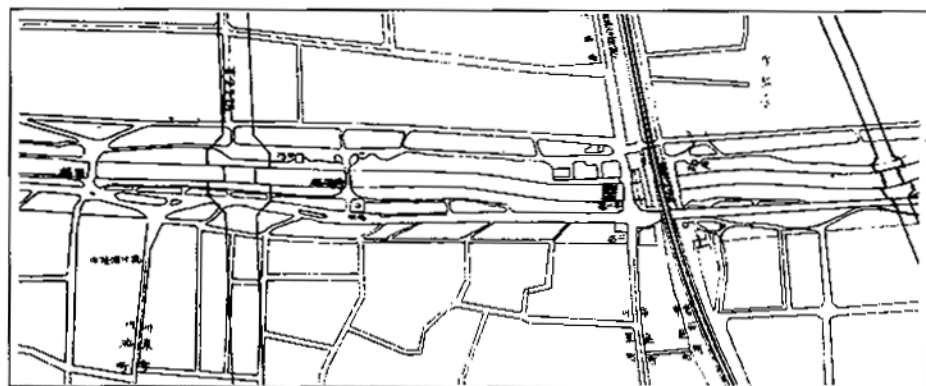
Fig.4 夙川公園の完成当時の状況

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制度を適用する方針が採用された<sup>13)</sup>。

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、大蔵省宮務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）

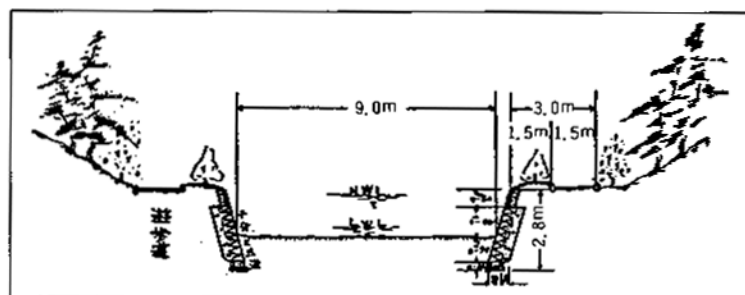


Fig.6 夙川公園の護岸の標準断面図

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)は都市施設の種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。

\*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拡築起工式」、「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きままに享受できる、保健上、精神の慰安上こよなき公園で、今日のこの快晴、此の成典、実に多幸なる門出である。」

### 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、児童遊園等を結ぶ苑路)を整備し、これらの道路が「全体を以て一の遊歩道路と