

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
特別地租割	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、四囲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、都市計画では街路(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、戦後のシャープ税制改革の結果(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ープ税制改革は、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。

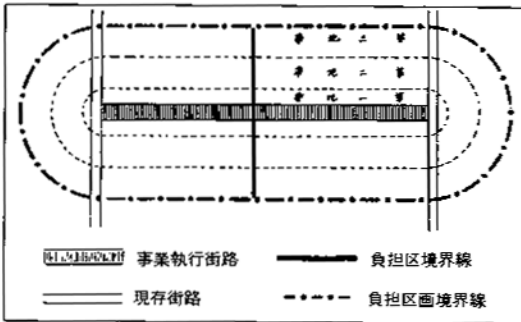
*8 参考文献11)、15) 参照。当時の西宮市土木課長中山千秋の説明、西宮市建設局資料。

*9 パークウェイ、プー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年に石川栄雄(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、大塚霊城(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)は負担全額の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二関スル件」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、高速鉄道には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

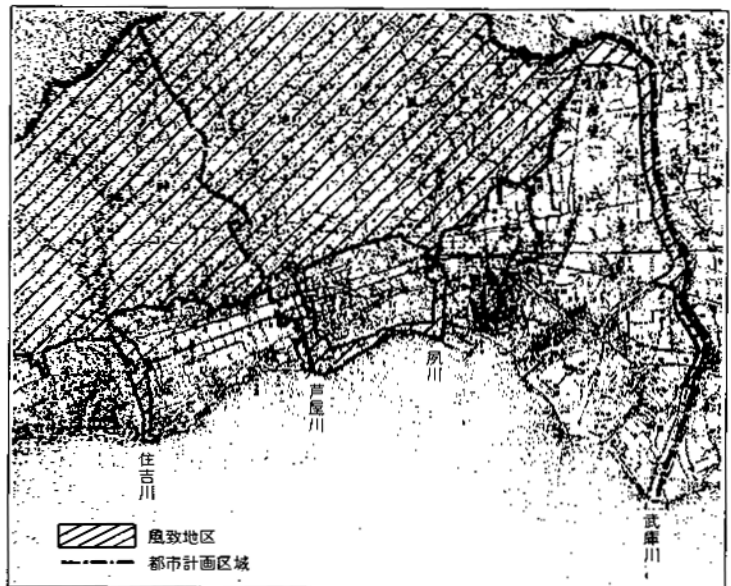
*12 参考文献20)、21) 参照。公園新設の例は京都の船岡山公園(昭和9年)、川崎の富士見公園(昭和11年)。

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。

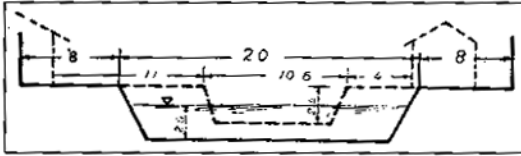
夙川公園の第四の特徴は、風致地区の指定であり、水準の高いインフラ整備(施設としての緑地)と土地利用コントロール(地域制の緑地)をセットにしていることである。昭和12年5月、西宮都市計画区域(現・西宮市、芦屋市の区域)の六甲山系、武庫川、夙川、芦屋川、香櫨園浜、芦屋浜約3,746haで風致地区が指定された(Fig.8)。この結果、夙川沿いの市街地では緑豊かな都市環境が維持され、六甲山系、夙川、芦屋川、海浜を結ぶ公園緑地系統(パークシステム)、緑のネットワークが、都市計画として位置付けられた²²⁾。

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に拡げ、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)。

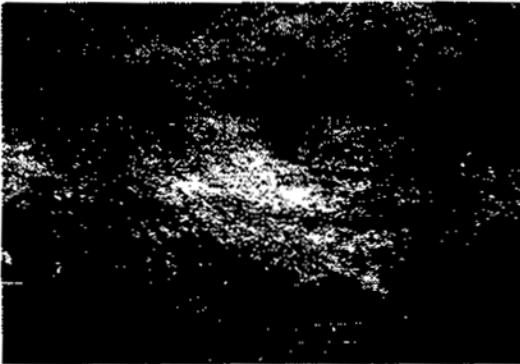
*14 参考文献27) 参照。例えば、前橋は広瀬川公園道路(幅員15m)、岐阜は四ツ屋公園道路(延長約2.4km、幅員20m)、広島は東部・西部河岸緑地(約23ha)、宇部は真緒川公園(約10ha)、長崎は中島川公園(約1ha)、宮崎は橋公園(大淀川沿いに「一大河畔公園を計画」、延長約1km、面積約16ha)、鹿児島は甲突川左岸・右岸緑地(延長約3.4km、幅員25m、面積約8ha)などが計画された。

*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)、姫路は公園道路給場川線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実例である。

第二は、広域防災帯の先駆的な事例であったことである。河川沿いの帯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震災復興の河川沿い帯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实践したことである。

公園整備の財源がきわめて不十分の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具体化を意味している。

最後に、河川沿いの帯状緑地、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) 斎藤武雄「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