



## 北海道における

# 都市周辺の自然保護対策

田 口 鉄 三

近年、主要都市の人口集中の度合はますます高まり、都市区域の拡大は必然的にその周辺の自然の減少をもたらしています。

自然の征服は古来より人類の悲願とするところでありますが、征服が、すなわちその減少を意味するのではなく、ここに自然保護の必要が生じてくるのであります。

最近の国際的動向としても、一九六二年ユネスコ総会において採択された米国内閣に關する勅告、一昨年発表された米国内閣領教書などにおいても、自然保護の必要性が強調され、とくに後者にあつては、都市生活における自然の存在の果たす役割りの重要性を説いております。わが国においてもまた、都市における自然、風致の保護のため数年来より検討が行なわれ、昨年は土地買収、または現状保存のため生ずる損害に対する補償の規定を伴った「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」

「首都圏近郊緑地保全法」の制定など、積極的な施策がとられています。

豊かな自然を誇る本道においても自然の減少は例外でなく、札幌市など拠点となる各都市における自然の減少はいちじるしいものがあります。本道開拓の歴史も一世紀を経た現在、快適なる都市生活を確保するとともに、先人の大いなる遺産を次代に引きつぐことは、当面われわれの急務とするところであります。道としてはこれに対処すべく、ここ数年来より自然保護対策を重要施策の一つとしてとりあげ、その推進に当たっていますが、以下、その概略の説明をします。

### 自然保護の方針

自然保護の推進に際し、いかなる視野をもつてこれにあたるかという点については論が分かれるところでありますが、快適な

国民生活の確保ということが行政の最終目標である点に立脚して、いまだ開発の途上にある北海道にあつては、単なる緑の保護のみをその目的とするにとどまらず、積極的な緑地造成とともに、必要な地域における開発にあつても、また、それがじゅうぶんなる検討を加えたりえ、自然との調和においてなされるものであるならば、これも道の行なう自然保護対策の趣旨の一つとするものであります。

さらにまた、都市生活にこそ自然——緑——が必要であることは申すまでもなく、都市の自然は精神生活の安定をもたらすとともに、快適なる休息地を提供するほか、騒音、煤じんなどの都市公害からの緩衝物として、その意義は明らかであります。反面都市人口の集中は、結果として都市およびその周辺の自然に対して急激にして、かつ、広大な面積にわたる侵蝕がなされる

のが通常であります。このため、都市およびその周辺を中心とした保護対策が当面の重点としてとりあげられている次第であります。

また、本対策にあつては自然のみならず都市内における自然をとりまく人工物も、自然保護の見地よりの検討に加え、都市美維持の観点よりこれをとり扱うことも必要であるとしたところであります。

### 道の組織

都市周辺の自然保護対策の問題点の一つは、近年表面化している公害、交通問題と同じく関連行政の分野が広大多岐にわたっており、そのいずれもが対策の必要条件となつているところにあるので、このため、まず庁内における関係分野の連絡調整をより強化するため、昭和三十九年に訓令をもって那須副知事を会長に、関係七部長によ

り構成される。北海道都市周辺自然保護対策協議会が設置され、保護対策の指針の確立と、その実施の推進を図ることとした。

これとともに同年、都市計画課に自然保護係を設け、本対策に関する職務に専念することとした。本協議会は発足以来、必要に感じ合をもち、またその下部組織として担当課長により構成される幹事会、および専門事項につき審議を行なう専門部会もまた併行して設置開催され、計画の検討と実施の推進に当たっております。

## 対策の確定

自然保護対策の確立のため、一昨年度において「北海道都市周辺自然保護対策基本方針」を策定しました。この方針は、(一)自然保護を必要とする対象地域の決定、(二)対象地域内における自然保護に関する現状調査、(三)対象地域内における自然保護対策基本計画の樹立と施行についての事項について定めたものであります。

この方針に基づき一昨年対象地域を定めましたが、その決定に際しては人口集中度の高い地域、および一定規模以上の人口を有する都市における対策が急を要するものとして、札幌・小樽・函館・室蘭・苫小牧・旭川・帯広・釧路・北見市を中心と

した対象地域を定めました。対象地域は各市の行政区画のみならず、一つの都市圏を形成するものとして、都市計画法に基づき決定される都市計画区域を自然保護対策の範囲としてとり扱うこととしました。

すなわち札幌・小樽・室蘭・苫小牧・北見の各市は、その行政区画内。函館は市の行政区画にくわえ、亀田町・上磯町・大野町・銭亀沢村の各一部の行政区画。旭川は市にくわえ神楽町・東鷹栖村・鷹栖村の一部の行政区画。帯広は市にくわえ音更町の一部の行政区画。釧路においては釧路市のほか釧路村の一部をくわえ、対象地域が構成されています。

## 対象地域内の自然保護に関する現状

自然保護に関する現状調査については、いかなる項目をその対象とするかということも、また問題点の一つとして提起されることとありますが、道としては都市住民が通常容易に利用し、かつ日常生活内において「自然」を感じているものとして、道政モニターに対するアンケート、世論調査などの結果を参考として、(一)公園緑地、(二)街路樹並木、(三)都市内およびその周辺より望見できる自然地帯、(四)対象地域周辺の主要道路より望見できる自然地帯、(五)都市内

およびその周辺を貫流している河川、(六)都市内およびその周辺における天然記念物、史跡などに指定されており、または指定されることと予想される自然地帯を、その対象としたのであります。これらの項目につきましては、対象地域内の市町村において昨

年中に、ほぼその調査を終えたところであり、またこれと併行して道としても、これから項目について自然保護を行なうに当たり生ずる問題点、ならびにそれに対応する今後の対策のあり方につきましての関連事項の調査を行ない、基本計画の樹立施行の前提としての基本構想を作製したところであります。

自然保護に関する現状調査結果の主な指数は次表のとおりです。さらに現状調査の結果、提起された問題点をあげますと、(一)公園緑地については全般的指数は高いものであります。法令上の規定に基づき設置されている公園についてみると、旭川市以外は都市公園法に定める設置基準、人口一人当たり六平方メートルを大きく下廻っている現状にある。

旭川市にあっては公園の数が少なく、広大な面積を有する公園が周辺に散在している。

法令に定める公園以外の緑地とは、主として公共団体の試験研究地、前庭など

社寺境内、民間遊園地などをその対象として調査したのであります。これらは各対象地域に数多く存在し、市民の利用度もかなり高い反面、現段階における恒久的現状保存策が、そのすべてについて確立しているものとはいいたくない現状にある。

(二)街路樹は都市のオアシスとして、都市生活の身近に存在する緑として、近年とくにその植栽についての要望が高まっている。しかしながら、既存の街路樹についてはその老令化、あるいは排気ガス、地下水位の低下などによる枯損率の増大による危険性のある樹も少なくない。

苗木の需給体制が確立していないため苗木価格が不安定であるとともに、植栽に際し、苗木の入手が円滑でない場合もあり得る現状にある。

(三)望見できる自然地帯については、都市における自然景観保存の必要性に対する積極的な理由確立の要がある。

自然景観地帯として定めるカ所についての、積極的な理由確立の要がある。自然景観地帯として現状を保存するための対策については、地帯別に個々のケースに適合した措置が必要である。

(四)河川については、河川の流域において河水の清浄化を図ることとともに、都

項目指数	対象地域の最高指数	同最低市の指数	対象地域の平均指数	札幌市の指数	備考
公園緑地（人口1人当り面積）	札幌市 64.8m <sup>2</sup>	札幌市 6.0m <sup>2</sup>	14.8m <sup>2</sup>	6.0m <sup>2</sup>	はし外該 路以し 銅帯な 広地帯 当該札 札当
街路樹など（人口千人当り樹数）	函館市 28.1本	小樽市 4.4本	15.3本	16.1本	
望見できる自然地帯（面積）	札幌市 3,230ha	札幌市 —	—	3,230ha	
天然記念物指定などの自然地帯（面積）	札幌市 408ha	札幌市 —	—	408ha	

市空間の確保

と都市美構成の見地より、

築堤など構築物の整備が重要とされる区域がある。

河川敷地に

あつては、砂利採取権、または既占用権との調整が必要である。

(四) 天然記念物などの自然地帯については管理体制の一層の強化が必要である。

などがあげられ、これら問題点の解決が今後の自然保護対策基本計画の樹立と施行に際しての重点的な事項としてとりあ

げられたのであります。

なお自然保護の現状について、他との比較を行なうことは他に同じ目的をもった調査がされていないため、すべてについてこれを行なうことはできないところでありますが、主な例をあげると、法令に定める公園の一人当り面積は全国平均二・三平方メートル、東京都は〇・七三平方メートルであります。米国のワシントンにあつては四五・二平方メートル、札幌市の姉妹都市ポーランドでは三六・一平方メートルであります。

街路樹については、宇部市において人口千人当り六二本、京都市にあつて三八本となつており、また望見できる自然地帯の例としては、京都市において周辺の自然景観地帯を中心に、都市計画法に定める風致地区として指定されており、その面積は約一万一千ヘクタールと、都市計画区域の約六分の一を占めています。

### 問題点の解決

自然保護に関し提起された問題点につきまして全般的な事項としては、その効果が数値をもつて表現できない、自然——風致——という、いわば抽象的事象に対応する行政のその指針のあり方、および指導調整を行ない得る限界というものが、大きな難

問として存在するのであります。

道としましては、これに対し現状調査において把握された公園緑地、自然地帯の面積、街路樹の本数など数値の確保、およびその内容の充実を図ることを第一の目的とし、第二として自然保護に関する概念をより一層明確にし、自然保護の目的を完全に達し得る法令立法などの法的措置を行なうことを当面の課題としたのであります。

後者については全国知事会において首都圏周辺緑地保全法に見られるごとき「緑地」の概念の確立と、保全の具対策などを包含した自然保護法令の立法措置、あるいは関係法令に対する自然保護概念の導入を、国に対する要請事項として要請しているところであります。

また前者につきましては、現段階にあつて現行法令の範囲内における道として施行し得る問題点の解決方法として、昨年「都市周辺自然保護対策実施上の取扱い」を定め、関係方面に対する働きかけを行なつております。この概略を項目別にあげると、

(一) 公園緑地——公園造成の促進とその配置の適正化に関する検討、および管理体制の強化を行なうこととした。

公園以外の緑地についてはこれを所管するものとの協議を行ない、現状保存に

関する積極策を講ずるものとした。

(二) 街路樹——対象地域内の道路管理者相互の連絡を強化のうえ、植栽を促進することとした。

植栽の基準を定め、歩道のある道路にあつては幅員十五メートル、歩道のない道路にあつては幅員二二メートル以上の道路のすべてを植栽の対象とすることとした。地域ごとの適栽樹種を確立することとした。苗木需給体制の確立を行なうこととした。既存街路樹の生育現況調査を行ない、その取扱い対策をたてることとした。街路樹の植栽、ならびに管理技術の向上を図ることとした。

(三) 自然地帯——各地帯ごとに当該地帯抽出の意義に合致したとり扱いを行なうこととし、これと併行して関係方面に対する趣旨の徹底を行なうこととした。

(四) 河川——河川地帯のうち、対象部分を確定のうえ、積極的緑地化、または空間の確保を図ることとした。

(五) 天然記念物など——その管理について関係者との連絡調整を行ない、現状の保存につとめることとした。

概略以上のとおりであります。これらの決定に当たつては、前述の協議会・幹事会・専門部会などにおける検討、外部に対しては北海道開発局、札幌通産局、関係管

林局などに対する連絡協議、ならびに調整を行なつたうえ決定したものであります。

### 自然保護の実施

いまままで述べてきた自然保護対策につきまして、その具体例を札幌市にとりまして現段階における対応策を概略説明いたしますと、まず一般的な動向の周知徹底が必要であるといはしまして、昨年七月、札幌市において札幌開発建設部、札幌管林局、札幌通産局、札幌土木現業所、石狩支庁、札幌市などを参集せしめ、現状調査の結果と今後の課題について説明と協議を行なうとともに、本協会・国土緑化推進委員会・新生活運動協議会などに対する働きかけを行ないました。

これと併行し、札幌市としては数年来より緑化推進委員会を設置して、関係事項の審議を行なうとともに、市民憲章に自然保護をあげて市民憲章推進委員会緑化対策分科会の設置などを通じて、自然保護の推進を図っているところであります。

これらを項目別にあげますと、

(一) 公園——市立公園として旭山公園の新設のほか、国立琴似農事試験跡地などの公園造成計画をもって、将来においては面積約四〇〇ヘクタールの増を行ない人口一人当り面積を一〇平方メートルと

する計画をもっているところであります。また道においても真駒内ゴルフ場跡地の公園化を行なうほか、野幌自然公園設置計画などによる公園造成計画があるところであります。

(二) 公園以外の緑地——月寒種羊場・月寒学院敷地を都市計画法に定める風致地区として指定し、現状の維持保全策を講ずるとともに、風致地区の維持管理を強化するため風致地区取締規則を改訂し、各地区の現状に応じた適正な維持基準を定めるべく検討中のところであります。さらに豊平川下流の河川敷地の準公園化、所要経費三分の一道費補助による青少年広場の設置（昭和四十一年度においては二カ所）などが行なわれております。

(三) 街路樹の植栽——まず道路管理者ごとの連絡調整を行なうべく、昭和四十一年度より道における所要経費の予算化を図り、北海道・北海道開発局・対象地域の市町村により構成される連絡会議の開催を適宜行なっており、今年度よりこれを定期的なものとして植栽計画、維持管理などについての連絡調整の強化を計画しております。植栽につきましては、前述植栽基準の対象道路は当市において約百キロありますが、市道においては昭和四十六年までに約二万三千本、道道におき

ましては昭和四十三年までに四千二百本国道におきましては昭和四十六年までに札幌開発建設部管内において、六千七百本の植栽計画の樹立中であります。維持管理につきましては、市内における老令樹、枯損危険樹などについての実態調査を早急に行なうべく、前述連絡会議の重要審議事項としてとり扱う予定であります。また道としては、市内において街路樹のみならず、並木・花壇などを重点的に植栽する散策地としての要素を持った緑道の設置を計画しております。

(四) 自然地帯——当市は南は真駒内丘陵地を起点として、藻岩山・旭山・円山・幌見峠・神社山・三角山を結ぶ一連の景観帯を、その対象としてとり上げたところであります。真駒内丘陵地のうち、道有地については、真駒内ゴルフ場跡地公園計画の一環としてこれをとおり扱う方針とし、これと併行して札幌市としても、周辺の公園の整備を図ることとしました。

藻岩山南部については、すでに建築基準法に定める住居専用地点として指定された地域でありますので、今後調和ある開発を行なうべき地帯として、宅地造成事業に関する法律および宅地造成など規制法による規制区域の指定を行ない、その適正な運用を図っていくところであり

ます。藻岩山山頂およびその北部、円山については、文化財保護法に基づく天然記念物、森林法による風致保安林、都市計画法による風致地区の指定がなされ、その維持保全策が講じられているところであります。旭山については前述のとおりであります。幌見峠、神社山については、風致保安林、風致地区の指定がなされておりますが、今後関係法規の管理運用を強化する方針であります。三角山については現在風致地区として指定されており、その現状変更は知事の許可を要するものとされておりますが、現段階においては関係者における自然を中心とした観光開発計画を認め、その一環としての採石を許可している現状にありますが、今後同地区に関する規則の適切な運用により、当該地区の自然保護の目的の達成を図っていく方針であります。

以上、道の自然保護対策についてその概略のみを述べたところでありますが、前述のごとく、自然保護の対象、その対策の態様については種々の見解があるところであり、自然保護における本来の目的達成のため、今後とも各方面のご指導、ご意見をたまわりたく、誌上をもっておねがいする次第であります。

(北海道土木部長)