

2000年8月28日

札幌市都市計画審議会

会長 辻井 達一 様



円山の眺望景観を無視した不当な都市計画を検証し改善することの要望書

いま問題となっている円山地区の「高層マンション建設」について、北海道自然保護協会では、札幌市の都市景観のあり方という観点から、重大な関心をもっております。そこで、21世紀に向かって、「緑ゆたかな北の風土」をよりよく生かした「望ましい札幌の都市像」はいかにあるべきかという立場から、8月28日、別紙写しのような質問書を札幌市長に提出いたしました。

この問題は、ともすると「マンション事業者対地元住民の対立」という構図でとらえられ、「札幌市は当事者ではない」と見られがちです。たしかに現地で起こっている現象はそのとおりですが、しかし、その原因をつくったのは「札幌市が行った不当な用途地域変更」にあり、この問題の根源的な責任は札幌市にあるので、「札幌市の責任で事態の収拾を図る」のが当然、と北海道自然保護協会では考えております。

とくに都市計画審議会との関係で重要なことは、この用途地域が変更された当時の都市計画専門部会では、札幌市側から「円山地区」の具体的な提案、説明がなされず、したがって質疑も審議もなく、「円山地区」は他の案件との一括提案、一括承認のなかに埋没して、フリーパスしていた実態が明らかになったことです。もし審議会での慎重な審議があれば、このような不当な用途地域の変更に歯止めがかかったのではないかと考えられます。

これは単に「過去のできごと」として見過ごすことができない重大な問題です。なぜなら、円山の眺望景観を阻害する「好ましくない」「やってほしくない」大規模建築物を、「建ててもよい」と「合法化」した用途地域が、現状のままであれば、今後も、第二、第三のマンション問題が続発し、そのたびに「これは建築基準法に適合している」という行政判断が出されることが予想されるからです。

すなわち、この問題は「過去のできごと」としてではなく「将来の札幌市の望ましい都市像」という観点から、「円山地区」の旧第一種住居専用地域（高さ10m）を新第一種低層住居専用地域（高さ10m）に移行させず、新中高層住居専用地域に変更し、高さ10mの高度地区を廃止したことが、果たして妥当だったかどうか、改めて検証し、今後も「そのまま」でよいのか、改善する必要があるのか、検討する必要があります。

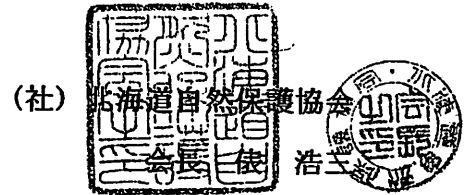
したがって都市計画審議会では、この問題を慎重に（以前の都市計画専門部会で審議がなかったことを念頭において）審議して下さるよう、お願い申し上げます。

なお、別紙質問書に対する札幌市の回答はまだ出ておりませんので、ただちに都市計画審議会のテーブルにのる案件ではありませんが、現に社会的な問題となっている円山のマンション問題が、都市計画審議会とどのような関係があるのかを、審議会委員に認識していただくことは重要と考えます。したがって本要望書と札幌市長あての質問書のコピーを都市計画審議会の各委員に配布して下さるよう、お願い申し上げます。

2000年8月8日

札幌市都市計画審議会

会長 辻井 達一 様



札幌市の都市計画において円山公園など「中央部の緑」を 良好に保全するための都市計画を明確にすることの要望書

このことについて、当協会では別紙写しのとおり札幌市長に要望・提案書を提出いたしました。

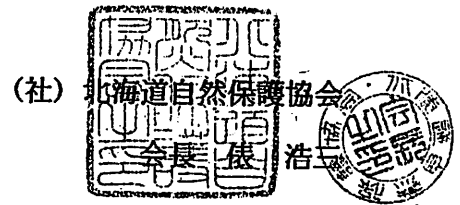
このうち、最近、円山公園周辺で顕在化した高層マンション建設問題の根源には、札幌市の都市計画で、当該地域の「用途地域」が、旧都市計画法の第一種住居専用地域から、新都市計画法の第一種中高層住居専用地域に変更されたことがあります。しかしこの変更は、都市計画の原則に反するばかりでなく（旧第一種住居専用地域は新第一種低層住居専用地域に移行するのが原則で、建設省もその方針を明示している）、円山・藻岩山などの眺望景観に対する配慮をまったく欠いたものであり、しかも札幌市が第四次札幌市長期総合計画でめざす「豊かな自然と調和した都市環境の形成」と整合しない、きわめて不適切な都市計画です。

したがって貴審議会においては、札幌市の将来を見据えた大所高所の観点から、果たしてこの「用途地域の変更」が適切であったか否か、改めて検証し、是正措置を講じてくださるよう、お願い申し上げます。

また円山公園の局部だけでなく、札幌市の都市計画において、とくに「中央部」の緑を重視するとともに、市街地背後の山並景観を保全する施策を積極的に推進してくださるよう、お願い申し上げます。

2000年8月/8日

札幌市長 桂 信雄 様



札幌市の都市計画において円山公園など「中央部の緑」を良好に保全 するための施策を明確にし、かつ実行することを求める要望・提案書

最近の新聞報道（例えば朝日新聞・7月15日および18日、北海道新聞・8月2日）によれば、円山公園の隣接地で高層マンションの建設計画が明らかになり、高層マンションの出現を望まない周辺住民との間に、相次いでトラブルが発生しているとのことです。

側聞するところによれば、このうち「宮の森」はすでに建築確認審査が終了しており、「南1西28」も建築基準法に「適合」しているから行政的には問題がないとのことです。しかし、このことは「豊かな自然と調和した都市環境の形成」（第四次札幌市長期総合計画）をめざす札幌市の将来にとって、きわめて憂慮すべき問題を内蔵しております。すなわち円山公園隣接地が、ぐるりと高層マンション群でとり囲まれ、周辺から眺める円山一帯の風致景観がいかに損なわれようとも、それはすべて行政上は「合法」という事態になってしまうからです。

この問題が発生した最大の要因は、近年、札幌市の都市計画において当該地の「用途地域」が変更され、中高層階の住宅建築が可能となる道を開いたことにあることは明らかです。しかし当該地の住民にとって、この用途地域の変更は寝耳に水とのことです。低層住宅しか建てられないと思い、その環境を享受していた住民の目前に、あるとき突然、高層マンション計画が出現し、どのような日照障害、ビル風被害、眺望景観の遮蔽などが生じても、すべて「合法」だから先住者は後発の開発行為を「受忍」せよ、といわれるとすれば、市民不在の市政としかいいようがありません。

また円山・藻岩山周辺の植生は、東亜北部の温帯林を代表するもので、とくに、このような狭い地域に多種類の樹木が生育していることは世界的にも珍しい、と百年以上も前に専門家（サージェント、1894）から指摘されました。自然植生だけでなく、円山公園内には、円山養樹園時代から先人が植えた、札幌市内では類例の少ない希少な樹木も多く生育

しています。そして、これらの植生と関連して、多くの野鳥や小哺乳類、昆虫などが生息し、とくに昆虫は、日本の昆虫学の開祖といわれる松村松年が、多数の新種を発見、記載した由緒ある場所となっています。しかし近年の都市化のなかで、これらの植物や小動物の生育・生息環境が、しだいに劣化しています。例えば円山公園内にあった小渓流や湿地では、かつてザリガニ（アメリカザリガニではない在来種）、エゾサンショウウオが多く見られましたが、近年はその環境が失われました。またヘイケボタル、ムカシトンボ、テングチョウなどが姿を消したと報告されています。そうしたなかで、近隣に高層マンションが建設されれば、基礎工事による水脈への影響、日照、風などの変化により、環境の劣化に、さらに拍車のかかることが懸念されます。

したがってこの用途地域の変更は、本当に「豊かな自然と調和した都市環境の形成」と矛盾していないのか、都市計画法の目的である「公共の福祉の増進に寄与」しているか、改めて検証されなければなりません。

そもそも円山公園、中島公園、大通公園を核とする「中央部の緑」は、別記Ⅰに記したように、札幌市の緑の原点、シンボルの意義を有しています。とりわけ円山・藻岩山を市街地から眺望する景観は、やはり別記Ⅰで明らかにしたように、明治の初期から札幌市民が、「朝夕この風致を観るもの自ずから胸襟を爽快ならしめ」る存在だったので、「官民これを守りて」尊重し、「その風致依然たり」という、百年以上の輝かしい伝統をもっています。これは世界に誇る札幌市固有の都市景観であります。

札幌市民と円山・藻岩山の好ましい関係は、札幌市内の多くの小・中学校の校歌に、これらの山が歌いこまれていることに象徴されています。多くの札幌市民にとっての円山・藻岩山は、石川啄木が「ふるさとの山に向かひて 言ふことなし ふるさとの山はありがたきかな」と詠んだ心境に通じるものがあり、それは、もはや札幌の歴史的風土、「心のふるさと」といってもよい存在となっています。

したがって札幌市内の主要な地域、とりわけ円山・藻岩山の隣接・近接地では、これらの眺望景観が確保できるように、公園と一般市街地の間に緩衝地帯を設け、緩衝地帯では高層建築物などを規制する処置を講ずることこそが、都市計画関係者の責務です。現に京都市や金沢市では、別記Ⅱで記したように、市街地背後の山並み景観に配慮した町並み形成をはかる施策が、実行されつつあります。

ところが前記の用途地域の変更は、札幌の緑のシンボルの重要性を忘れ、「官」が率先して、市街地背後の山並み景観を遮蔽することを「合法化」したのですから、「豊かな自

然と調和した都市環境の形成」に矛盾するばかりか、都市計画法の目的である「公共の福祉の増進に寄与」することに逆行する、むしろ愚挙とさえいふべき施策です。ここには規制緩和の時流に沿った安易な姿勢（例えば、地下鉄駅周辺に高層マンションが建てば市営交通の経営にも寄与するというような考え）は見え隠れしても、21世紀を見すえ、札幌が誇るべき個性を伸ばすような、都市計画の理念は残念ながら感じられません。

最近、金沢市では「まちづくり条例」を制定しました。それは、「高層マンションの建設など都市化の進展が『古都金沢』の景観の脅威になっている。こうした現状に対応するため、同市は市民主導で街づくりを進める条例を今月施行した。市民が町単位で街づくりの方針を決め、区域内の建物の用途や高さ、面積などを定めた『街づくり計画』を策定。それをもとに市長との間に協定を結ぶ。協定区域内の開発事業は届け出が必要となり、市長は協定に基づき開発計画に必要な指導をし、無秩序な開発に歯止めをかけることができる」（日本経済新聞、7月24日）というものです。これが新しい時代の都市計画の潮流です。

したがってNGOとしての（社）北海道自然保護協会は、別記Ⅱのとおり、札幌の都市計画のうち、円山公園など中央部の緑の保全にかかわる緊急施策、および中長期にわたる施策の一部を提案いたしますので、ご検討のうえその施策を明確にし、かつ実行されるよう、強く要望いたします。

なお別記Ⅱの要点は、次のとおりです。

1 緊急に実施すべきこと

- (1)中央部の緑の保全の観点から、「用途地域の変更」を抜本的に見直し是正すること
- (2)「コア」と「バッファー」の考え方を導入して、札幌の緑のシンボルを守ること
- (3)当該マンションの建設に当たっては、地域住民の合意が得られるように、また円山の眺望景観が確保できるように、札幌市の責任で企業を行政指導し設計変更させること

2 中長期的視野で実施すべきこと

- (1) 札幌の中央部の緑を良好に保全し、拡大するビジョンを、幅広い市民の参加を得て固め、行政はその施策が実現できるように努力すること
- (2) 具体的に検討すべき課題の例示（大通公園の拡幅など10項目）

別記

1 札幌都心部の緑が有する意義

1 円山は札幌の街づくりの原点であり、円山・藻岩山は札幌の緑のシンボルである札幌市役所1階のロビーには、島義勇判官の大きな立像が設置されています。なぜでしょうか。それは明治はじめ札幌が無人の原野だったころ、島判官が円山の一角に立って原野を見下ろし、「宜しく府を開くべし、他日、五州の第一都たらん」と、札幌の街づくりの構想を練った事績を顕彰しているからです。この像が建てられたのは島判官の事績から百年後ですから、それは同時に、「百年の大計の初心を忘れるな」と語っている姿に他なりません。

すなわち円山は、札幌の街づくりの原点なのです。札幌の都市計画に携わる者はもちろん、札幌市民は、その原点の円山を大切にすることを忘れてはなりません。

それだけではありません。開拓使時代の『札幌郡官林風土略記』（1881・北海道立文書館所蔵）には、円山から藻岩山に連なる緑の景観が次のように記されています。「札幌市街より西に望む山岳あり総称して円山という。春は千種の花美麗にして、夏は緑陰麗を極め、秋は紅葉錦をなし、冬は連山雪を頂き白玉の如し。四時の景趣欠くるものなし。朝夕この風致を観るもの自ずから胸襟を爽快ならしめ、閔鬱（びんうつ）を払わざるなし。これ禁伐令の由って起こる所以にして官民これを守りて斧を入れず。その風致依然たり。その山脈中もっとも高きものを『エンカルシベ』という。」

円山・藻岩山一帯の緑の景観は、明治はじめから札幌市民の「心のより所」だったのです。だから「禁伐林」が当然のこととして「官民これを守り」、受け継がれてきました。それが現在の「天然記念物・原始林」に結実し、札幌が世界に誇るべき都市林となっているのです。ここには札幌市民と円山・藻岩山の間「百年以上の好ましい伝統」が、脈々と生きつづけています。もはやこれは「歴史的風土」として認識されるべき存在となっています。

円山・藻岩山、さらに加えれば手稲山を仰ぎ見る景観は、札幌の緑のシンボルです。だからこそ札幌市内の多くの小・中学校の校歌に（さらにいえば北大の寮歌に）、これらの山が歌いこまれているのです。その「原風景」「百年以上の伝統」の眺望が無思慮な都市開発によって、失われることは、あってはならないことです。しかし現実には札幌市内のあらゆる地点から、これらの眺望を確保することは、今日では不可能になっています。したがって主要な地点から（例えば円山公園周辺からの円山、藻岩山周辺からの藻岩山、中島公園からの藻岩山、真駒内公園からの藻岩山、北大構内からの手稲山など）、これらの

山の眺望が確保できるような施策を講ずることこそが、都市計画に携わる者の責務であるといえます。

しかし残念ながら、前記の「用途地域の変更」は、円山公園周辺に高層建築物を林立させ、円山の眺望景観を遮蔽してしまうことを「合法化」したのですから、札幌固有の都市景観や、歴史的風土の重みを見失った、不合理、不適切な施策であることは明白です。

札幌市政の責任者、都市計画関係者は、このことを謙虚に反省すべきです。

2 中央部の緑は「明治の遺産」であるが、20世紀の都市開発はこれを痛めつづけてきたので、21世紀は「明治の遺産」を良好に保全し拡大する努力が必要である

札幌市の住民1人当たりの都市公園面積は約10㎡（平成10年度）で、これは全国の政令指定都市のなかでも上位の値であり、札幌市の誇りのひとつとなっています。島義勇がうたった「他日、五州の第一都たらん」が、現実のものになりつつあるのかもしれませんが。

ところでJR札幌駅から1km圏内には大通公園（および北大植物園）、3km圏内には中島公園、4km圏内には円山公園があって、札幌中央部（主として中央区）の大公園網を構成しています。これらはまさに「札幌の顔」となっています。しかしながら、これらはいずれも「明治の遺産」です。大正、昭和、平成の時代を通じて、この地域には残念ながら新規に大公園がつくられることがありませんでした。

現在の札幌市民は、中央部の緑について「明治の遺産」のうえに安住しているのです。そればかりではありません。明治時代には「偕楽園」という由緒ある公園が、札幌駅の北側にありましたが、都市開発のなかでそれを失いました。（偕楽園は日本の都市公園の先駆けを誇る存在でした。日本の公園は明治6年（1873）の太政官布達により基礎づけられたのですが、偕楽園はそれ以前の明治4年、すでに「遊観の所」として設置されていたのです。）また中島公園は、昭和戦前までは豊平川に接続し約60haの面積を有していましたが、現在は半分以下に縮小されています。さらに大通公園では地下鉄東西線工事のため、老木が多くが失われてしまいました。

そして驚くべきことに、今回のマンション建設計画に関連して円山公園では、公園境界線沿いの針葉樹の並木、それも先人の植えた、札幌では他に例を見ない珍しいサワラの枝が、惜し気もなく早々と（建築確認審査に先立って）切り払われてしまいました。円山の緑が、百年以上の伝統を引き継ぐ市民の貴重な共有財産、「明治の遺産」という認識があれば、公園境界線沿いの並木の枝くらいは、企業に「受忍」（例えば建築線を後退）させる行政の姿勢があってもよかったと惜しまれます。

大通公園、円山公園、中島公園などでは、公園整備の努力がつけられてきたことは評価できますが、その反面で、20世紀の札幌は、「明治の遺産」を食い潰したり、痛めつけ

たりしてきたのが現実の姿です。

したがって札幌の都市計画に携わる者はもちろん、札幌市民は、大通公園、円山公園、中島公園が「明治の遺産」であることを自覚し、これを大切にするとともに、21世紀に向けて、よりよい緑の環境を復権させ、拡大することを目ざさなければならないのです。

それでは今後、どうしたらよいのでしょうか。

II 中央部の緑の良好な保全、拡大に向けて必要なこと

1 緊急に実施すべきこと

(1)中央部の緑の保全の観点から、「用途地域の変更」を抜本的に見直し是正すること
すでに明らかなように、前記の「用途地域の変更」は、札幌の緑のシンボルである円山の眺望景観を妨げる高層建築物の出現を可能にし、また先住者の居住環境に悪影響を与えるものですから、札幌の都市計画の基本である「豊かな自然と調和した都市環境の形成」とは相容れないものであり、また都市計画法の目的である「公共の福祉の増進に寄与」することもありません。不合理、不適切な施策であることは明白です。

したがって市政の責任者および都市計画関係者は、このことを謙虚に反省し、「用途地域の変更」を抜本的に再検討し、是正しなければなりません。またその際には情報公開、住民参加が保障されなくてはなりません。なお是正の方向として(2)を提案します。

(2)「コア」と「バッファー」の考え方を導入して、札幌の緑のシンボルを守ること

円山や藻岩山の景観は平坦な公園緑地と異なり、立体的なものですから、公園区域外からの眺望景観がきわめて重要となります。したがって例えば円山公園は、公園区域内さえ守れば、その景観が保全されるという性質のものではありません。公園区域外に隣接ないし近接して高層建築物が建てば、公園区域外からの眺望景観は決定的なダメージを受けます。

そこで公園区域外の建築物などに対して、どのようなコントロールをすべきかで参考となるものに、「コア」(核)と「バッファー」(緩衝地帯)の考え方があります。ご承知のように、世界遺産の自然地域は、コア、バッファー、人間活動地域という3つの段階的区分がなされています。また日本の国立公園も、特別保護地区、特別地域(第一種~第三種)、普通地域の区分がなされ、開発行為に段階的な規制が行われています。

この考え方を円山・藻岩山などの眺望景観の確保に応用すれば、公園区域内(藻岩山の場合は国有林)を核として厳正に守り、公園区域外の隣接・近接地域を低層建築物による緩衝地帯、さらにその外側に高層建築物も可能な一般市街地とする段階的な地域区分が考えられます。

札幌市が先に行った「用途地域の変更」は、緩衝地帯がなく、公園区域をむき出しのま

ま一般市街地に隣接させたのですから、今回のような問題が引き起こされたのです。札幌の緑のシンボルを守るため、例えば円山や藻岩山の隣接・近接地一帯、中島公園から藻岩山を眺望する方向の一帯などには、この緩衝地帯の考え方を導入し、高層建築物を規制する都市計画が実現されるべきです。都市景観条例や緑化推進条例の有効な活用も、検討されなくてはなりません。

ちなみに京都市では、東山など市街地をとり囲む山並みの眺望景観を確保するため、京都市都市景観形成条例で、「山並みを背景とする市街地の区域で、当該区域の特色を生かした趣のある景観を形成する必要がある」地区の建築物については、「規模及び形態が周辺の町並みまたは山並みの景観と調和している」ことが求められ、高さも低層に制限されています。また金沢市でも、伝統環境の保存および美しい景観の形成に関する条例で、特定地区からの「山並みの眺望にも配慮した町並みの景観形成」が配慮されています。

そのような景観施策を講ずるのは、都市計画関係者の当然の責務といえます。

(3)当該マンションの建設に当たっては、地域住民の合意が得られるように、また円山の眺望景観が確保できるように、札幌市の責任で企業を行政指導し設計変更させること
今回のマンション建設計画は、仮にそれが「合法的」であっても、その前提となった用途地域の変更が不合理、不適切なのですから、たとえ建築確認審査の手続きをパスしたとしても、マンション工事を計画どおり着工させることは将来に大きな禍根を残します。

21世紀に向けた札幌の街づくりという大所高所に立った見地からすれば、また札幌固有の都市景観を保全する見地からすれば、今回のマンション建築は明らかに好ましくないのですから、またその原因をつくったのが札幌市の用途地域の変更なのですから、札幌市の責任による行政指導で、地域住民のコンセンサスが得られるように、また円山の眺望景観の妨げが最小化できるように、設計変更をさせるべきです。

2 中長期的視野で実施すべきこと

(1) 札幌の都心部の緑を良好に保全し、拡大するビジョンを、幅広い市民の参加を得て固め、行政はその施策が実現できるように努力すること

従来の都市計画は、多くの市民が知らないところで決定されてきました。都市計画の主役は行政だったのです。しかし本来の都市計画の主役は市民であるべきです。今後は行政と市民の共同（共働）で都市計画が考えられ、論議され、決定されなくてはなりません。このことは、先に紹介した金沢市の「まちづくり条例」が、基本理念（第3条）として、「まちづくりは、市民自らが主体となってこれに参画し、及び推進するものであることを認識し、市、市民および事業者の相互の信頼と理解のもとに、共働して行わなければならない」とうたっていることから明らかです。

今回の円山公園周辺のマンション建設問題も、市民不在のうちに用途地域の変更が進行

したことが要因となっており、しかも都市計画に携わる者が、円山・藻岩山の緑の重要性や、歴史的な重みを認識していなかったことに起因しています。

したがって、このような事態を再び繰り返すことがないようにするため、また21世紀に向けて、札幌の中央部の緑はいかにあるべきかというビジョンを明確にするため、幅広い市民の参加を得て、その方向性を固めることが必要です。

もちろんこれには、複雑な権利や利害関係などがからむでしょうから、直ちに実現できないものが含まれるかも知れませんが、少なくともその方向性が示されていれば、行政はその方向に矛盾する施策を行うことがなくなるでしょうし、企業も無思慮な開発計画を立案しなくなるでしょう。現状では実現が困難だからとビジョンを示さなければ、いつまでたってもそれが実現することはありません。

札幌市政（とくに都市計画）に携わる者は、札幌市役所のロビーに立つ島義勇の像を仰ぎみて、もう一度、「宜しく府を開くべし、他日、五州の第一都たらん」という言葉をかみしめるべきです。21世紀を目前にひかえたいま、まさに「百年の大計」が必要とされているのです。

(2) 具体的に検討すべき課題の例示

- ①大通公園の南北車道をアンダーパス化するなどして公園を拡幅させること
- ②大通公園を東西方向に拡大して（緑道でも可）、円山公園、豊平川に連結させること
- ③創成川の河川緑地を拡大し、大通公園に連結させること
- ④市内主要地点からの円山・藻岩山、手稲山の眺望景観を確保すること（一部は緊急施策で提案済み）
- ⑤円山公園、中島公園内など市内各所に、ピオトープを積極的に導入すること
- ⑥藻岩山頂の巨大な人工物を撤去し「自然の山頂」を復権させること
- ⑦豊平川の河川緑地を充実させること
- ⑧市内の「メム」などの水環境を復元（再現）させること
- ⑨最近、JR札幌駅前に出現したコンクリートとガラス主体の無機的広場に、緑を増やすよう改善すること
- ⑩将来、大規模公共施設の移転が生じたときは、跡地の土地利用を「緑の拠点」とする努力目標を明確化すること