

2000年8月28日

札幌市議会 総務委員会 御中

(社) 北海道自然保護協会

会長 俵 浩三

(TEL・FAX 011-251-5465)

円山の眺望景観を無視した不当な都市計画に関する札幌市への質問状について

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。

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收拾を図る」のが当然、と北海道自然保護協会では考えております。

また用途地域が変更された当時の都市計画審議会では、「円山地区」の具体的な提案、説明がなされず、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、フリーパスしていた実態も明らかになりました。もし審議会での審議があれば、このような不当な用途地域の変更に歯止めがかかったかもしれません。その点でも札幌市の対応は不適切だったとの批判をまぬがれません。

もとより当協会は、今回の問題について何の利害関係もない立場ですが、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状を札幌市長に提出いたしました。

現在、札幌市議会総務委員会では、この問題を審議中と伺いましたので、当協会が提起した問題が、論議のひとつの参考としてお役に立てば幸と思い、僭越ながら写しをお届けいたします。

市議会議員をはじめ関係者の皆さまにコピーをお配りくださるよう、よろしくお願い申し上げます。

2000年8月28日

札幌市長 桂 信雄 様



円山の眺望景観を無視した不当な都市計画の疑義に関する質問書

このことに関連して、当協会では8月3日づけで「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」を札幌市長あてに提出いたしました。

その後、とくに「南1西28」の高層建築物計画地（以下「円山地区」という）の、用途地域の変更および高度地区の廃止について調べたところ、この部分に関しての札幌市の都市計画のあり方、および建築確認のあり方には、下記1～5のとおり重大な疑義のあることが明らかになりました。

さらに驚くべきことに、「円山地区」の用途地域の変更と高度地区の廃止の案件は、当時の札幌市都市計画専門部会の審議資料と議事録で調べたところ、「円山地区」の具体的な提案説明および質疑、審議はまったくなされておらず、他の案件とともに一括提案、一括承認され、事実上フリーパスしていた実態が明らかとなりました（下記6）。

そこで、下記1～7の事項について質問いたしますので、明確に文書でご回答くださるようお願い申し上げます。なお本件は札幌市政の根幹にかかわる部分を含んでおりますので、回答に当たっては単に担当部局が事務的に処理するのではなく、市政の最高責任者が加わって、21世紀の札幌の好ましい都市像を見据えながら、大所高所から判断されるよう併せて要望いたします。

本質問書は長文なので、問題点および質問事項の全体像を把握しやすくするため、下記1～7の「見出し」を列挙すると次のとおりです（この表現は質問形式になっていませんが、質問内容は本文に拠ってください）。

- 1 「円山地区」の用途地域変更は、都市計画法改正の主旨および札幌市長期計画の基本に反すること
- 2 「円山地区」では「土地の高度利用」よりも「低層の住環境保護」を優先させなければならない必然性があること
- 3 「円山地区」の都市計画は不当、不適切なので是正すべきこと
- 4 今回のことは札幌市の不適切な都市計画行政に起因しているので、札幌市の責任で事態の收拾を図るべきこと
- 5 「円山地区」への高層建築物導入は、「ゆたかな自然と調和した都市環境の形成」

に逆行すること

- 6 「円山地区」の用途地域変更は審議会での実質審議がなされず、フリーパスだったこと
- 7 「宮の森」に対する都市景観上の見解を示すこと

記

- 1 「円山地区」の用途地域変更は、都市計画法改正の主旨および札幌市長期計画の基
本に反すること

1996年に行われた「円山地区」の用途地域の変更は、1992年の都市計画法改正を受けて行われました。この法律改正の主旨について、札幌市は自ら編集・発行した『地区計画だより』No.10（1994）の中で、「都市計画法・建築基準法の改正により、適切な住環境を保護するため、用途地域制度が抜本的に見直されました。用途地域制度とは…」と市民にPRしています。すなわち都市計画法改正（用途地域制度の改正）の主旨は「住環境の適切な保護」だったのです。したがって札幌市が策定した「新用途地域指定の基本方針」にもとづく「住宅地における新用途地域への移行パターン」でも、旧第一種住居専用地域（高さ10m以下）は新第一種低層住居専用地域（高さ10m以下）に移行する「原則」を明示しています。

なお建設省はこの用途地域の運用について、「安易な規制緩和とならないよう、十分留意」することを、札幌市長あて通達しています（1993、建設省都計発第92号）。

ところが「円山地区」は、旧第一種住居専用地域から、原則を大きく逸脱した新中高層住居専用地域に変更し、同時に低層としての高さ10m以下という高度地区を廃止してしまったのです。これは明らかに「住環境の悪化」をもたらすものですから、都市計画法改正の主旨である「住環境の適切な保護」に反しています。

また当時の「第三次札幌市長期計画」の「基本課題」には「北の風土特性を生かす」ため、「札幌の都市個性を形成」している「自然的特性を、今後のまちづくりに積極的に生かす」ことを掲げていました。

札幌市街地から眺望する円山は、8月3日づけの要望書に詳しく記したように、明治のはじめから札幌市民が「朝夕この風致を見るもの自ずから胸襟を爽快ならしめ、閑鬱（びんうつ）を払わざるなし」と、「心のより所」にしていた、「札幌の都市個性を形成」する「北の風土特性」の代表的な景観です。その円山の眺望景観を阻害するような高層建築物を導入することは、「北の風土特性を生かす」どころか「殺す」ことになりますから、明らかに「第三次札幌市長期計画」の「基本課題」に反しています。

それにもかかわらず札幌市は、「円山地区」の用途地域の変更と高度地区の廃止を行ったのですから、これが都市計画法改正の主旨である「住環境を適切に保護する」と合理的に合致しているという根拠、および「第三次札幌市長期計画」の「基本課題」として

掲げられている、「札幌の都市個性を形成」している「自然的特性を、今後のまちづくりに積極的に生かしていくこと」に寄与するという根拠を、明確に示してください。

2 「円山地区」では「土地の高度利用」よりも「低層の住環境保護」を優先させなければならない必然性があること

「第三次札幌市長期計画」には、「地下鉄沿線の住宅整備については、住宅の中高層化の促進により…、高度利用住宅地を形成する」とあり、さらに同計画の「第二次五年計画（1992～96）」には、「経営の重大な危機に陥っている市営交通事業の再建は、当面する札幌市最大の課題となっている。そこで本計画においても交通事業の再建に向け、特に地下鉄需要喚起につながる施策については、できる限り計画化を図る」とあります。

ですから地下鉄沿線などで「土地の高度利用を図る」ことは、一般論としては理解できます。したがって用途地域の再編にあたって、「土地の高度利用」と「住環境の適切な保護」が競合した場合には、どちらがより大きく「公共の福祉の増進」に寄与するか、という観点から比較し、判断することが重要になります。

ところで「円山地区」においては、明らかに「土地の高度利用」よりも「住環境の適切な保護」を優先させなければならない根拠があるのです。なぜなら、旧第一種住居専用地域の「低層の住環境」は、「札幌の都市個性を形成」している円山の眺望景観を妨げることがないのに対し、「土地の高度利用」による新中高層住居専用地域の高層建築物の導入は、円山の風致景観を阻害することが明らかだからです。それは「公共の福祉の増進」に逆行します（3参照）。

つまり「円山地区」は「低層」であるべき必然性が厳然として存在しているのに対し、同地区に「高層」がなければならない必然性はないのです。

その必然性がないのに、「北の風土特性を殺す」ことまでして、高層建築物の導入を図ったのは、建設省からの通達、「安易な規制緩和とならないよう、十分留意」することにも抵触します。

それにもかかわらず札幌市は、用途地域の変更と高度地区の廃止を行ったのですから、「円山地区」に高層建築物を導入しなければならない合理的な必然性がどこにあるのか、明確に示してください。

3 「円山地区」の都市計画は不当、不適切なので是正すべきこと

前記1、2で明らかのように、「円山地区」の用途地域の変更と高度地区の廃止は、都市計画法改正の主旨に背くばかりでなく、札幌の都市計画の上位計画である「第三次札幌市長期計画」の「基本課題」にも反します。

それだけではありません。最近、札幌市は「大規模建築物等景観形成指針」というガイドラインを策定しました。そこでは、藻岩山、円山、手稲山を札幌の「主要なランドマーク」に位置づけ、「山の頂などのランドマークは、札幌の地形的特徴を象徴的に見せ、街の方向性を与えてくれます」として、大規模建築物は、「山並やランドマークへの見通し

に配慮する」ことを求めています。すなわち「山並やランドマークへの見通し」を阻害する大規模建築物を建てることは、「好ましくないこと」「やってほしくないこと」と札幌市が公に認めているのです。

「円山地区」に高層建築物を導入することは、明らかに円山の眺望景観を阻害します。それは札幌市にとって「好ましくないこと」「やってほしくないこと」なのですから、当然のこととして「公共の福祉の増進」に寄与することがなく、むしろ「公共の福祉」に逆行することです。

それにもかかわらず札幌市は、「円山地区」へ高層建築物を導入することを合法化する用途地域の変更と高度地区の廃止を行ったのですから、このことは都市計画法の目的である「公共の福祉の増進」（都市計画法第1条）に寄与しない、不当、不適切な都市計画とう他ありません。

したがって札幌市は、この事実を謙虚に反省し、「円山地区」の都市計画を是正すべきが当然と考えますが、それに対する札幌市の見解を明確に示してください。

4 今回のことは札幌市の不適切な都市計画行政に起因しているので、札幌市の責任で事態の收拾を図るべきこと

今回「円山地区」で問題となっている高層建築物は、建築基準法に適合しているから行政的には何の問題もないといわれています。しかし、そのような単純な事務的処理で建築確認を終了させることは、札幌市の将来に大きな禍根を残すことが確実です。

なぜなら「円山地区」での高層建築物は、「好ましくないこと」「やってほしくないこと」なのに、建築確認を事務的に出して、実際に高層建築物ができてしまえば、少なくとも21世紀前半の数十年は、円山の眺望景観が阻害されつづけるからです。

「好きですサッポロ」という言葉があります。札幌市が行った「市政与論調査」（1998）によれば、札幌が好きな市民は約72%、その「好き」の最大の理由は「緑が多くて自然が豊富」ということです。多くの札幌市民は、地下鉄円山公園駅を降りて、円山公園、動物園、野球場などに向かって歩くとき、円山の風景を眺めながら円山公園に近づき、公園入口付近で「緑が多くて自然が豊富」なことを実感するに違いありません。ところが、こともあろうに公園入口隣接地に高層建築物が建ち、背景の円山の眺望が阻害されれば、「嫌いですサッポロ」に転向してしまう市民が多いのではないかと懸念されます。

ところで、その高層建築物が建築基準法に適合するといっても、実は「円山地区」が旧第一種住居専用地域だった時代には、高さ10mを超える建築物は「建ててはいけない」ことだったのです。それが高層建築物を「建ててもよろしい」ことになったのは、札幌市が「円山地区」の用途地域を新第一種中高層住居専用地域に変更し、高度地区を廃止し、それを合法化したからです。（都市計画決定の手続きは札幌市長の権限でない部分もありますが、実質的なことはすべて札幌市が行ったものです。）

今回のことは、ともすると「マンション企業者対地元住民の対立」という構図で見られ

がちで、札幌市は「傍観者」となっている印象を受けます。しかし円山の眺望景観を阻害する、「好ましくないこと」「やってほしくないこと」である高層建築物を、「建ててもよろしい」と合法化したのは、札幌市の都市計画に他ならないのですから、その根源的な責任は札幌市にあることが明白です。

札幌市政に携わる者は、「円山地区」の都市計画が不当、不適切なものであったこと、トラブルの種をまいたのは札幌市だったことを自覚し、認識しなければなりません。

したがって今回のことは札幌市の責任で事態を收拾し、「円山地区」に高層建築物が導入されないような措置を講じるべきです。

このことに対する札幌市の見解を明確に示してください。

5 「円山地区」への高層建築物導入は、「ゆたかな自然と調和した都市環境の形成」に逆行すること

「円山地区」に高層建築物が導入されることは、今年から始まった「第四次札幌市長期計画」の主テーマである「ゆたかな自然と調和した都市環境を形成する」ことに逆行することが明白です。

「第四次札幌市長期計画」では、「札幌の特徴を伸ばし、魅力と活力をさらに高めるために」、「ゆたかな自然と調和した都市環境を形成する」と高らかに謳っています。「円山地区」に高層建築物が導入されれば、円山の眺望景観を阻害しますから「自然と調和した都市環境」にはなりません。したがって建築確認に際して、「円山地区」への新たな高層建築物の導入を「合法」だからと杓子定規に可とする道を、札幌市が選択するのであれば、それがどのように「ゆたかな自然と調和した都市環境を形成する」ことになるのか、どのように「札幌の特徴を伸ばし、魅力と活力」を高めることになるのか、札幌市民が素直に納得できるような根拠を明らかにしてください。

6 「円山地区」の用途地域変更は審議会での実質審議がなされず、フリーパスだったこと

「円山地区」の都市計画が、あまりにも不当、不適切なので、都市計画審議会では「円山地区」について、どんな論議が交わされたのだろうかという疑問がわきました。そこで情報公開制度によって関係資料を閲覧しました。

ところが驚くべきことに、札幌市都市計画専門部会の「平成6年度第6回都市計画専門部会」の議案書、議事録などの資料、およびそれ以前に行われた予備的審議会の諸資料を仔細に見ても、「札幌圏都市計画用途地域の決定」および「札幌圏都市計画高度地区の変更」の中で、「円山地区」の具体的案件は、文字文書として記載がなく、わずかに簡単な略図（地名も番号もいっさい記入がなく、どこがどこか認識することが困難な略図）に当該箇所が小さく載っているだけで、口頭による提案説明でも「円山地区」への言及がまったくありません。したがって質疑応答もなく審議もされず、「円山地区」は一括提案、一括承認の中に埋没し、フリーパスしていた実態が明らかになりました。

もし審議会で「円山地区」の具体的提案、説明がなされれば、そこでチェックされ、このような不当、不適切な都市計画に歯止めがかかったかもしれません。これは審議会側の責任というよりも、具体的提案、説明をしなかった札幌市側の責任が重大です。

「円山地区」は都市計画制度としての風致地区に隣接しており、その風致の中心である円山は、札幌市固有の優れた都市景観要素でありランドマークです。その眺望景観を配慮しなければならないのは都市計画の基本です。ところが「円山地区」ではそれが無視されました。異常なことです。

また旧第一種住居専用地域から新第一種中高層住居専用地域に移行した「円山地区」の用途地域の変更および高度地区の廃止は、すでに述べたように、都市計画の「原則」から大きく逸脱しています。ちなみに札幌市の旧第一種住居専用地域は約7530haあり、その大部分は新第一種低層住居専用地域に移行しており、新第一種中高層住居専用地域に移行したのは、わずか36ha、0.5%以下に過ぎません。きわめて例外的なことです。

本来は、原則に反すること、例外的なこと、異常なことこそ、審議会で慎重審議しなければならないのです。それにもかかわらず議案書に「円山地区」を記載せず、その説明を怠ったことは、都市計画の「原則」から逸脱した不当な用途地域の変更を、あえて審議させないよう「隠した」と疑われかねません。当時は札幌市全域にわたる用途地域の変更だったので、膨大な案件があったことは理解できますが、だからといって、この異常な原案を説明せず、フリーパスさせて良いということにはなりません。

したがって、この不手際だった審議会に対する札幌市の見解を明らかにしてください。また、もしも審議会で具体的な審議が行われたというなら、その根拠と内容を示してください。

7 「宮の森」に対する都市景観上の見解を示すこと

いままで触れませんでした。が、「宮の森」で問題となっている高層建築物の件は、「円山地区」と多少は事情の異なる点がありますが、都市景観の問題としては、基本的に「円山地区」と同様です。

この場合も、札幌市固有の優れた都市景観、ランドマークである円山の眺望景観を阻害し、「大規模建築物等景観形成指針」のガイドラインに反する「好ましくないこと」「やっほしくないこと」であることは明白です。しかし、それを「合法化」したのが札幌市の不当、不適切な都市計画だったことは間違いのないことです。札幌市の責任で事態を収拾し、当該地に高層建築物が導入されないようにすべきです。

したがって「宮の森」に対する札幌市の見解を示してください。

(社)北海道自然保護協会

会長 俵 浩 三 様

札幌市長 桂 信 雄



時下、ますますご清栄のこととお喜び申し上げます。
また、平素より市政の推進に数々のご協力を賜り、厚くお礼を申し上げます。
さて、平成12年8月28日付で貴台からいただきました質問書につきまして、下記のとおり回答いたしますので、ご理解をいただきますとともに今後ともご協力を賜りますようお願い申し上げます。

記

- 1 「円山地区」の用途地域変更は、都市計画法改正の主旨および札幌市長期計画の基本に反すること。

平成8年の新用途地域指定は、第3次札幌市長期総合計画の実現や土地利用動向への対応としての定期見直しも併せて行っており、円山地区については、都心から近距離に位置し徒歩圏内に地下鉄駅があるなど優れた利便性を備えていること、また戸建住宅以外の土地利用状況も多く見受けられることから、土地の高度利用を図ることとしたものであります。

一方、住環境の混乱を防ぐ必要もあることから、用途制限の厳しい第1種中高層住居専用地域を選定し、地域の特性に応じた適切な住環境の保護を図ることとしたものであります。

- 2 「円山地区」では「土地の高度利用」よりも「低層の住環境保護」を優先させなければならぬ必然性があること。

土地の高度利用を図ることとした理由については、前記1のとおりであります。

- 3 「円山地区」の都市計画は不当、不適切なので是正すべきこと。

札幌市都市景観条例は、パートナーシップの精神に基づき、市民・企業・行政が相互に協力し、それぞれの主体的な活動を前提として協議を重ねながら価値を共有していくもので、景観条例の施策のひとつである大規模建築物等景観形成指針もこの趣旨と同様に、価値や目標を強制するものではなく、配慮項目をもって調和のとれた景観形成を協議誘導するものであります。

- 4 今回のことは札幌市の不適切な都市計画行政に起因しているので、札幌市の責任で事態の收拾を図るべきこと。

円山のみどりと景観を守る市民の会から提出された陳情が市議会で採択されており、今後はこれをふまえて対応することとなりますが、地区住民その他利害関係者の方々の合意をもとに地区計画制度を活用することが有効と考えており、このことについては、市議会総務委員会の審議の過程でもご説明させていただいているところです。

- 5 「円山地区」への高層建築物導入は、「ゆたかな自然と調和した都市環境の形成」に逆行すること。

「ゆたかな自然と調和した都市環境を形成する」というテーマは、第4次札幌市長期総合計画において設定された、各分野の施策体系にまたがる重点テーマのひとつですが、眺望景観に関する具体的な評価については、社会的合意を見出し得る段階に至っていないものと考えております。

- 6 「円山地区」の用途地域変更は審議会での実質審議がなされず、フリーパスだったこと。

平成8年の新用途地域の指定は、新制度にもとづく土地利用規制の強化または緩和を伴う指定替えを全市域にわたって行う必要があったものであり、したがって札幌市長期総合計画審議会都市計画専門部会への説明にあたっては、局所的な取り上げ方で対応することは困難なため、基本型について説明し、指定の具体については、全市の指定案が半読可能な大型図面及び新旧対象説明図を配布するなど、可能な工夫を加えることにより対応したものです。

- 7 「宮の森」に対する都市景観上の見解を示すこと。

宮の森地区に関しては、宮の森の環境を守る会から提出された陳情が市議会で採択されており、今後はこれをふまえて対応することとなりますが、基本的には上記4の円山地区と同様と考えております。