

札幌における1936年決定広幅員街路の計画思想*

Planning Theory of the 1936 Sapporo Parkway Plan

越澤 明**

By Akira KOSHIZAWA

Sapporo City planning streets including parkways were decided in 1936. Over half the width of each parkway was given to green open space of trees, promenade and river. Scenic zones were designated in 1939 including parkway buffer zone to create the park system. And new parks were laid out near the parkways and scenic zones in 1942-1943. Before 1945, among major cities in Japan Sapporo was the only one to adopt park system theory entirely and make street network plan link to land use control for urban landscape. These progressive plans were abolished after 1945.

1 はじめに

我が国の都市計画法は1920年(大正9年)1月、東京、大阪、名古屋など大都市に最初に適用され、次いで、1923年7月、札幌、小樽、函館、堺、新潟、豊橋、静岡、浜松、岐阜、仙台、広島、福岡、熊本など25の地方主要都市に適用されている。これらの都市では都市計画区域の決定に続いて、街路、用途地域、風致地区などが都市計画決定されるのが一般的な傾向である¹⁾。

このような戦前期の都市計画史に関する研究は、東京以外の他都市に関しては研究蓄積がまだ少なく、自治体による都市計画行政史の編集出版もほとんど実例がなく、個々の都市計画決定の内容や特徴については未解明である点が少なくない²⁾。このような状況は、札幌についても同様である。

札幌における最初の都市計画街路は1936年(昭和11)に決定された。土木史・都市計画史の研究の中で、この札幌都市計画街路に言及した論説は越澤³⁾が最初であり、その特色は広幅員街路の計画にあり、1939年決定の風致地区とも関連が深いことを指摘した。日本の公園緑地行政史にする最も詳細な研究は佐藤昌の著書⁴⁾であるが、同書は戦前の札幌の広幅員街路、風致地区、公園に関しては記述が全く無い。戦前の札幌都市計画については、その内容と特徴は研究者の間でもこれまであまり論じられてこなかった。

本研究は、1936年決定の札幌都市計画街路に関して、都市計画決定の審議過程や札幌市役所の保存文書など第一次資料にもとづくその後の研究進捗を踏まえて、その計画思想と特徴を論じ、日本の都市計画の発展の中での位置づけ、評価を行うことを研究の目的としている。

研究に使用した主な文献資料は、当時、都市計画決定の事務を行っている内務省都市計画北海道地方委員会の文献資料⁵⁾、札幌市役所所蔵の都市計画決定に関する保存文書⁶⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料⁷⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料⁸⁾、札幌市役所所蔵の都市計画決定に関する保存文書⁹⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料¹⁰⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料¹¹⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料¹²⁾、1950・60年代の札幌市役所都市計画課資料¹³⁾など内務省都市計画行政の定期刊行物を参照した。

2 札幌における都市計画の適用

戦前は、都市計画の決定は内閣総理大臣が行う国の事務であり、内務省とその出先機関である都市計画地方委員会(道府県の都市計画主管課に事務局が置かれていたが、都市計画地方委員会の職員は内務省の職員であり、府県庁の職員とは別の身分であった)が策定の職務を行っていた¹⁴⁾。

1933年3月、都市計画法改正により、都市計画を適用する市町村が全国的に拡大された。このため、内務省は都市計画決定の事務を推進するため、必要な調査資料や計画標準について、内務次官通牒「都市計画調査資料及び計画標準ニ関スル件」を発している。戦前、内務省

*keyword : 札幌、広幅員街路、ブルヴァール

**フェロー会員 工博 北海道大学大学院工学研究科
(060-8628 札幌市北区北13条西8丁目)

都市計画課に長く勤務していた木村英夫(当時内務技手、戦後は建設省公園緑地課長)は、「都市計画[の原案]として[都市計画地方委員会から本省に対して]申請する以上は、少なくとも街路計画、用途地域、公園系統計画の三者をその内容として具備すべき」「それにより初めて都市計画の総合性が認識され」と、当時の内務省の都市計画行政の方針、考え方について記述している¹⁷⁾。

しかし、当時、全国で、公園が都市計画決定される事例は少なく、1935年現在で東京、横浜、名古屋、大阪、函館、富山、岐阜、長野、長崎、鹿児島島の10都市のみであり、用途地域、街路、公園の3種類の都市計画決定を具備している都市はまだ少なかった^{4) 5)}。

街路に関しては、公園とは異なり、都市計画法が適用された大半の都市では都市計画決定されているが、その多くは既成市街地・近郊における幹線街路の拡幅・新設が主な内容であり、大多数の都市では街路の最大幅員が20数メートル程度であり、幅員44メートル以上の広路の実例は東京、大阪、函館3都市のみであった^{18) 19)}。

全国の都市計画行政の一般的な状況は、用途地域、街路、公園の三者を備えている都市はまだ少なく、総合性が不十分であり、また、街路に関しては、広幅員街路の事例が少なく、災害復興を除けば、都市計画事業の実施そのものが少ないという時代に、札幌では以下のような

一連の都市計画決定が実行されていく。

札幌は1871年(明治4)、開拓使による市街地の区画測設により、計画的に市街地が建設された。都市計画法が適用された1923年から1945年まで、札幌では次のような都市計画決定がなされている(この他、街路の追加変更、土地区画整理の決定がある)^{6) 8) 11) 12)}。

1923年7月	都市計画法適用	
1927年1月	都市計画区域	10,440ha、将来人口73万
1933年8月	用途地域	4種類、約2,347ha
1936年9月	都市計画街路	60路線(うち広路7路線)、延長247km
1939年7月	風致地区	14地区、約2,909ha
1941年4月	都市計画区域	134,884ha、圓山町を併合
1942年5月	都市計画公園	3公園、約52ha
1942年10月	用途地域	変更 ²⁰⁾
1943年5月	都市計画公園	2公園、約18ha

札幌では用途地域、街路、公園の都市計画が備わっており、広路の都市計画決定は全国で4番目であった。

札幌の都市計画では、次章以下で論じるように、街路、風致地区、公園が密接に関連しており、ひとつの計画思想のもとで立案され、順に、決定されている。

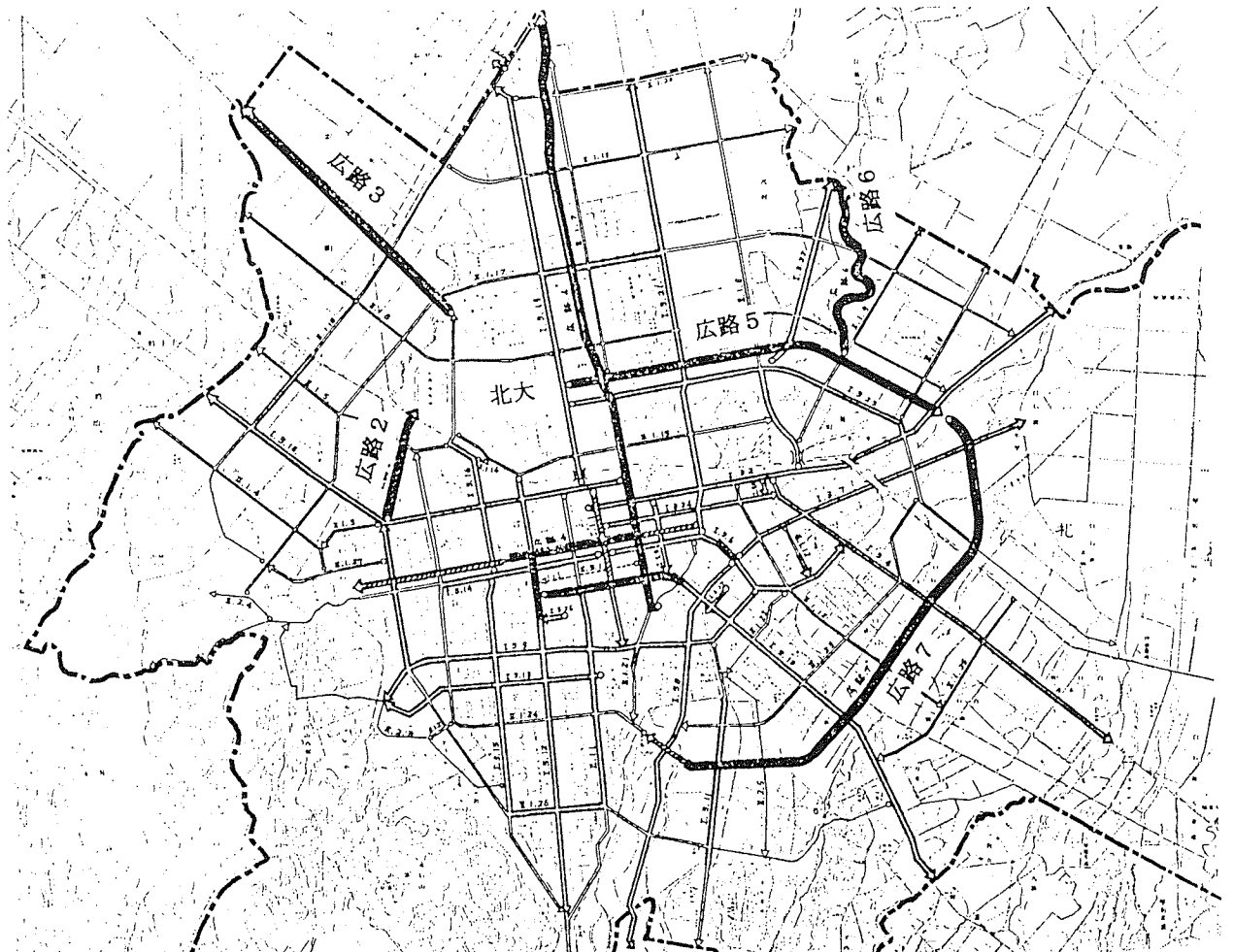


図1 札幌の都市計画街路図(1936年決定)¹¹⁾

札幌市建設部作成。図の方位は真北。図2以下も方位はすべて真北。

縮尺8万2千分の1で図示(図上の1cmが820mに相当する)。

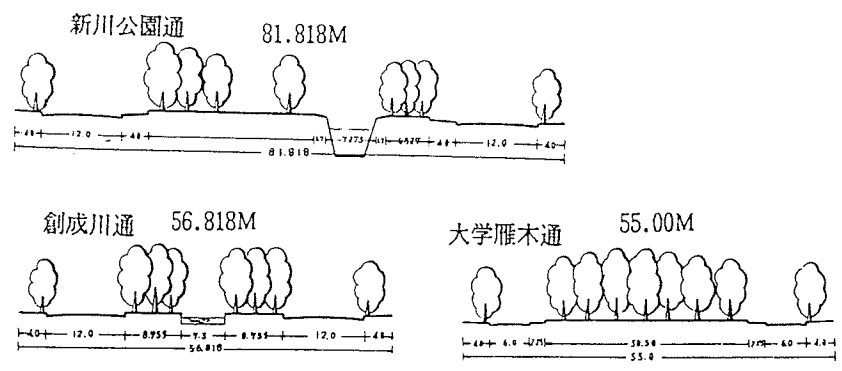


図3 札幌の都市計画街路標準断面図 (1936年決定) 11

札幌市建設部作成。数値は幅員。縮尺は1,100分の1で図示。

広路の3路線のみを抜粋。

3 札幌の都市計画街路

(1) 街路の都市計画決定^{6) 8) 9) 14)}

札幌における都市計画街路の立案作業は、都市計画法適用当時から開始されたが、当時、都市計画北海道地方委員会と北海道庁では、まず先に札幌市の隣接町村の土地調査に主力を置かざるをえず、図面をはじめとする基礎資料の収集に労力が費やされた（当時は、測量と図面調製も直営作業であり、職員自らが行っている）。用途地域の決定に次いで、1930年に都市計画道路網の最初の試案を作成し、さらに調査資料を加え、「系統的な見地から検討を加え」¹¹⁾、内務省の指示にもとづいて数度訂正を加え、1936年に原案がまとまった。

この原案は1936年9月16日、第14回都市計画北海道地方委員会（会長は北海道庁長官池田清）に付議され、原案通り可決され、1936年10月2日、内務省告示第534号をもって決定された（図1、図2）。

その決定された路線を街路の等級、幅員で区分して例示すると次のようになる²⁰⁾。なお、街路名称はすべての路線に対して命名されている。また、一等大路第一類、一等大路第二類、二等大路第三類、一等小路、二等小路として決定された路線は存在しない。

◎広路 幅員55～110m

7 路線：大通、やちだも公園道路、新川公園道路、創成川通、大学雁木通、伏籠公園通
白石平岸通

◎一等大路第一類 幅員36m（20間）以上、無し

◎一等大路第二類 幅員29m（16間）以上、無し

◎一等大路第三類 幅員22m（12間）、25m、27m

23 路線：札幌駅前通、江別街道、東三丁目通、白石国道、など

◎二等大路第一類 幅員18m（10間）、20m

26 路線：西七丁目通、藻岩山通、圓山北五条通、琴似山手通、など

◎二等大路第二類 幅員15m（8間）

4 路線：川北通、射撃場通、大蔵シャイツェ通など

◎二等大路第三類 幅員11m（6間）以上、無し

◎一等小路 幅員7m（4間）以上、無し

◎二等小路 幅員4m（2間）以上、無し

都市計画街路の計画図⁹⁾に関しては、都市計画北海道地方委員会が縮尺2万5千分の1で作成、印刷しており、それは札幌市役所で保存されている（図2はその一部分をそのまま掲載）。図2の街路網図を見ると、既存の街路配置のパターンを活かしながら、既存街路の延伸を図る一方、郊外には多数の新規路線を放射環状に、ほぼ均等に配置していることが読みとれる。

第14回都市計画北海道地方委員会の議事は次のように進められた。

委員会の冒頭で、議長である池田清会長が都市計画街路を決定する趣旨について説明している。次に、会長及

び委員の異動の報告があり、その後、札幌都市計画街路の決定に関する議案（街路の等級及び幅員、街路の番号・名称・起点・終点・幅員、都市計画決定の理由書）が書記によって朗読された。次いで、幹事である塩谷勇（都市計画北海道地方委員会事務官、委員会の筆頭職員、都市計画課長に相当する）が説明した。質疑応答は、塩谷勇と神尾守次（都市計画北海道地方委員会技師）が応答している。

この質疑応答における重要な発言を委員会議事録から引用しながら、札幌都市計画街路の基本的な考え方、計画論を明らかにしたい（引用に際しては、原文の旧漢字、カタカナを新漢字、ひらがなに適宜、改め、句読点を加えている）²¹⁾。

池田清は「都市計画街路は申す迄もなく、地域制と相並んで都市構築の根幹を成すもの」とし、適当なる街路計画を樹立、執行することは「都市の健全なる発達をはかる為に、必要欠べからざる事柄」と明確に指摘している。しかし、街路事業は多額の費用を要するため、一度に計画全部を完成させるのは不可能であるとし、「先ず全般に互り、統一ある街路計画を樹立」し、財政事情に応じて、逐次、事業化を図るとの方針を述べている。

これを受けて、塩谷勇は街路計画の樹立の考え方、計画論を詳しく説明している。その要点をまとめると次のようになる。

第一に、札幌の周辺町村で乱開発が始まっており、札幌の将来人口は1942年に26万人、1974年に50万人が予想され、「相当これらに処する思い切った街路計画を樹てて、規則正しい街衢の形成を今から考えてかなければならぬ」という基本姿勢を取る。

第二に、既成市街地の街路を局部的に整正するとともに、「新市街地構築に対する正しい基準を与える」ために、「相当の幅員を有する」放射、環状の街路を配置し、将来の交通系統を確立することを目標とする。

第三に、「今回の計画の中に特殊の工夫を凝している」のは、「相当幅員の広い街路を取っている」ことである。

この広幅員街路は「交通街路として計画したものに非ずして」「交通街路にあらざる一種独特の街路」であると明言し、「主として市民の保健衛生、あるいは都市の美観を増し、火災その他の非常時における災害防止あるいは避難を容易にならしむる為の施設」であり、「大部分は植樹地帯にして通路は極めて幅員の狭い散歩道程度のもを考えて設計」した。

このような街路は「我が国における都市計画上では未だ内地において実行されていない新たな工夫」と、説明している。

塩谷勇は、このたび決定しようとしている植樹帯（「グリーンベルト」と発言）の多い広幅員街路は、札幌の大通、函館大火の復興街路（防火緑樹帯）が手本、ヒントであると説明している²⁴⁾。

しかし、札幌の広幅員街路は、大通や函館の広路とはかなり質的に異なる点がある。それは、札幌の広幅員街

路が、都市河川を積極的に取り込み、河川を広幅員街路の植樹帯、オープンスペースの一部に含めていることである（図3）。河川の用地は官有地であり、「関係当局と打ち合わせ、この際、街路の区域に編入をすることを至当と認めて計画した」と塩谷勇は述べている。都市計画北海道地方委員会における説明、質疑の中で、都市計画と河川行政との関わりについて言及がなされたのは、この発言のみであり、河川改修や洪水対策は委員会ではまったく議論されていない⁵⁾。したがって、河川用地の街路区域への編入は水と緑のオープンスペース機能確保が主目的であり、治水・洪水対策の観点から広幅員街路が立案されたものではない、と判断される。

塩谷勇の説明の多くは、広幅員街路に充てられているが、最後に、大倉シャンツェ通（計画幅員15メートル）が1940年開催予定の冬季オリンピックに向けたものであることを指摘している⁶⁾。

（2）公園緑地系統の思想⁶⁾

「札幌都市計画街路決定理由書」の後半部分には、計画理論、計画思想が明確に記載されている²⁾。

「（前略）茲において、街路網計画を決定し、都市構築の根幹を示し、交通上の欠陥を除去すると共に、系統的交通網を確立することは、実に現下の急務に属す。

今、街路計画を樹つるに当り、地勢、地域、河川、鉄道等の関係を考慮し、先づ、中央部は区画整然たるものありと雖も、多少の不規則なきに非ざるを以て、これを整正するに止め、稍々都心部を離るるに及び、漸次、放射並に環状に幹線を、更にこれら幹線を基準として補助幹線を配置し、以て土地の状況に適應せしめたり。

尚、今後の都市施設として緑地帯の存置は、独り市民の保健及都市の美観上必要なるのみならず、偶々、火災その他の災禍の突発に際しては、これら施設にまつべきもの大なるものあるを以て、現在市内及近郊に点在せる公園及自然緑地と連繋をとり、且、将来の都市計画公園の連鎖たらしむるべく、広路及緑地帯を考慮したる幹線街路を配したり。かくして得たる路線数60延長約247kmに達す。」

この理由書の後半部分は、札幌の広幅員街路は公園、自然緑地、都市計画公園との連鎖、つまり、公園緑地系統（park system）の思想、理論によって計画されていることを述べており、札幌の広路がブルヴァール、パークウェイであることを明言している。

広路7路線の内訳をみると、第1号は既設の大通を都市計画街路として、改めて位置付けを行ったものである。

広路の第2号から第7号が新規の広路であり、しかも3路線の名称は、やちだも公園道路、新川公園道路、伏籠公園通と、「公園道路」、「公園通」というパークウェイに相当する名称を使用している。このような名称で実際に決定された街路は札幌が初めてである⁷⁾。

広路の幅員、断面、線形には、緑地機能を重視した大きな特色が存在する。広路の幅員はいずれも55メートル以上であり、特に、やちだも公園道路では幅員が最大

110メートルとなっている。広路の断面は大通と同様に緑地空間が大半を占めており、特に、広路第2号～第7号は水と緑のオープンスペース機能を重視した街路構造となっている（図3）。

環状の広路は、第5号大学雁木通、第7号白石平岸通である。この2路線は繋がった1つの環状路線であり、1936年の街路網全体の基準となる軸線となり、豊平川を境に2路線に分かれている。

放射状の広路は、第2号やちだも公園道路、第3号新川公園道路、第4号創成川通、第6号伏籠公園通であり、中小河川を全面的に取り込んで、河川を広幅員街路の構成要素とし、河流を中心に水と緑の帯状緑地を形成していることが大きな特徴である（図3、図4）。

新川と創成川はすでに河川改修・開削による人工的な直線状の線形であったが、やちだも公園道路、伏籠公園通は河川改修がされていない蛇行した中小河川をそのまま広幅員街路の区域内に取り込んでいる。

札幌の1936年の街路計画の大きな特徴は、ブルヴァール、パークウェイを街路網の骨格、軸線としており、都市全体の骨格となる水と緑の空間を系統的に創り出そうとしたことである。

このような雄大な街路計画が決定された背景としては、第1に、札幌の既成市街地の都市基盤が整備済みであり、政策課題を郊外に振り向けることが可能であったこと、第2に、北海道は政府主導で殖民、開発されてきた地域であり、内務省の都市計画思想がそのまま移入されうる土壌があったこと、第3に、東京緑地計画協議会、台北や新京など、同時期に国内と外地で広幅員街路と公園緑地系統を重視した都市計画の立案と事業が始まり、その影響があったこと、などが考えられる。

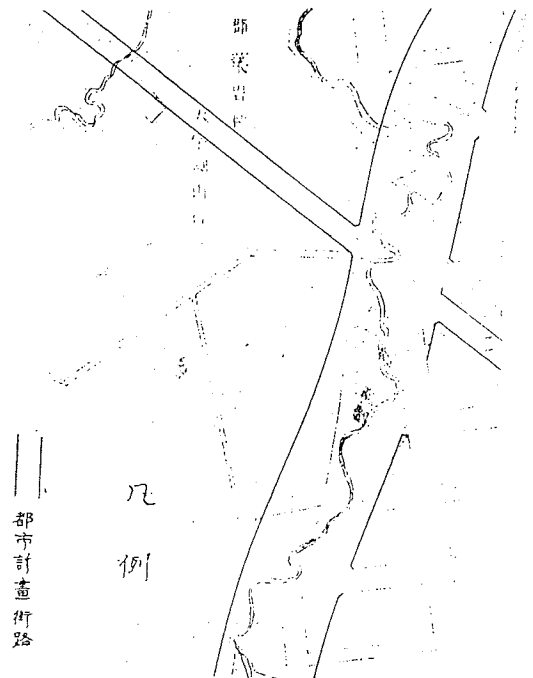


図4 やちだも公園道路の計画図（1943年現在）¹⁰⁾ 琴似公園の都市計画決定図書、都市計画区域図の一部分。札幌市作成。原図は縮尺3千分の1、青焼き張り合わせ、退色進む。

広路の幅員は85m。縮尺7千分の1で図示。

4 風致地区と都市計画公園

(1) 札幌の風致地区^{8) 12) 16)}

1939年7月8日、内務省告示第387号により札幌都市計画風致地区が決定された。これは札幌における全市の風致地区を定めたものであり、14地区、面積2,909haが都市計画決定された(図5)。このとき指定された風致地区は、札幌の都市計画区域全体の28パーセントの面積に相当している。

風致地区には、3つのタイプがある。第1のタイプは、藻岩山、円山、月寒台など札幌の外周の樹林地、原始林、丘陵地を保全するために指定された風致地区、第2のタイプは、広路(ブルヴァール)や河川に沿って、両側に指定された路線型の風致地区(広路の両端から各30メートルの民有地に指定)、第3のタイプは、清華亭(借楽園の跡地)のように市街地の景勝地に指定された風致地区である。

指定された風致地区は、大規模な神社、天然記念物の原始林・保安林、既設公園、公園墓地に加えて、「計画中の公園予定地約6を擁擁している。」⁷⁾

札幌の街路網(図1)と風致地区(図5)の図面を並べると、街路と風致地区が一体となり、系統的に配置されたことが明瞭に読みとれる。

放射環状に配置された風致地区は西北方向で穴があくように途切れてた箇所があるが、この場所は北海道帝国大学と競馬場であり、緑地機能を有している。この場所を公園緑地系統の一部を構成すると見なすと、清華亭、大学雁木通、新川公園通、やちだも公園通の4つの風致地区は北大キャンパスをはさんで連結することになる。

7本の広路は街路網と風致地区を一体のものとして繋ぐ重要な役割をしている。これは、広幅員街路(ブルヴァール、パークウェイ)が街路と緑地の二重の機能と役割を持っているためである。

広路と河川沿いの路線型風致地区は、当時、作成された風致地区の予想断面図(図6)から明らかのように、沿道の建物をコントロールし、緑化を推進し、広路の植樹帯と相まって、帯状の緑化空間を創り出し、防災帯を兼ねた緑豊かな風致景観の創出を意図している。

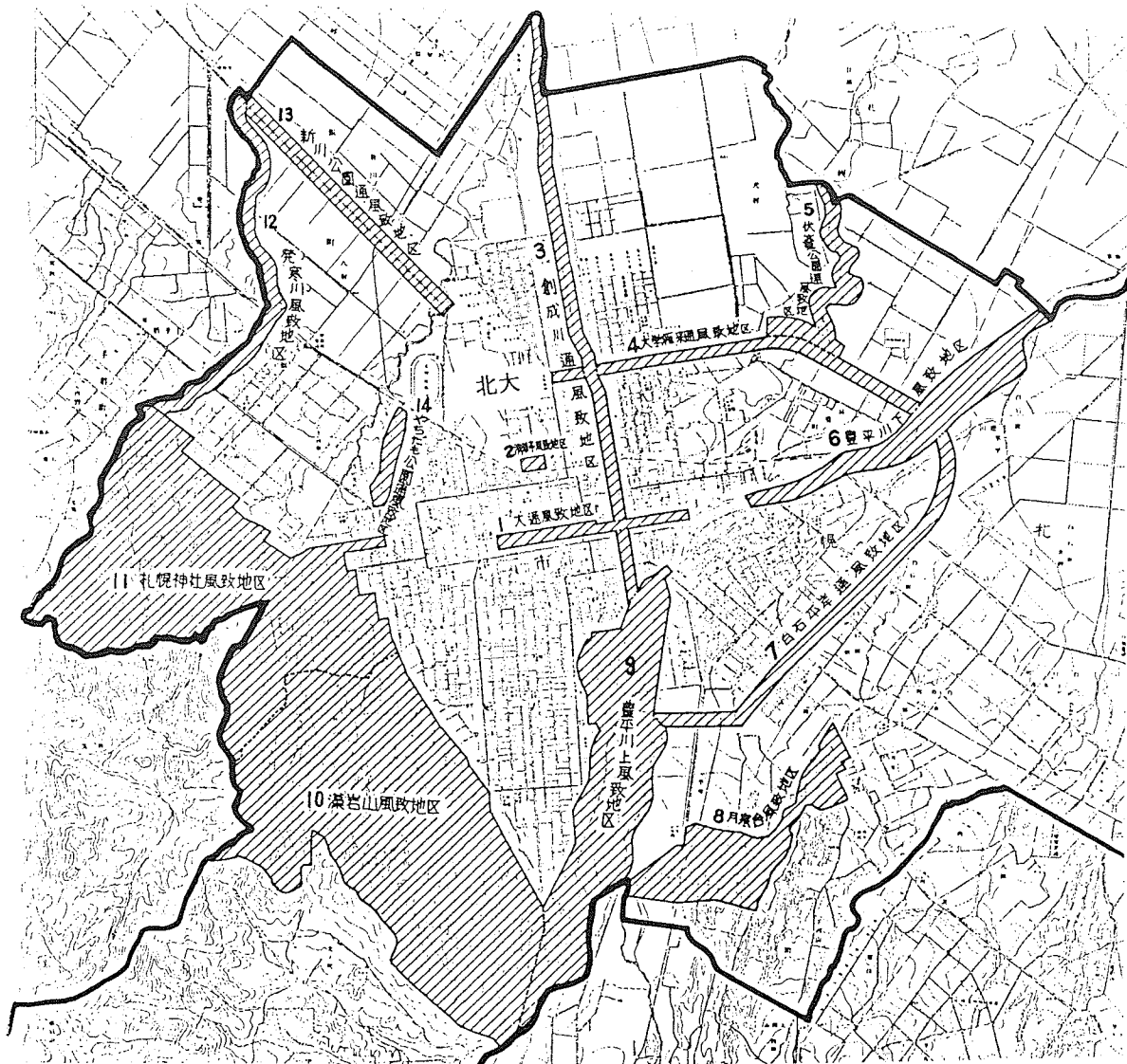


図5 札幌の風致地区指定図(1939年決定)⁷⁾

都市計画北海道地方委員会作成。縮尺7万7千分の1で図示。

風致地区の決定理由は、次のように述べている⁸¹⁾。
 「(前略) 豊平川、創成川、発寒川、伏籠川等と共に流水沿岸、何れも独特の景趣を有す、(中略) やちだも公園通、大学雁来通、白石平岸通等は何れも樹林蛇蜒、環状の翠帯は市街地を抱擁し、前記各所と共に、市民の保健、慰楽上、密接になる関係にあり、よって、これらを風致地区に指定し、市街地の発展に伴う風致景勝の毀損を防止し、併せて、その保育を図らむとする。」

風致地区の立案を担当した宮地常助(都市計画北海道地方委員会技師、1922年東京帝国大学園芸学第二講座卒業、戦後は京都市風致課長、西日本短期大学学長に就任)は、広路沿いの風致地区について、次のように解説している¹⁶⁾。

◎大学雁木通風致地区

「…現在園圃の間に家屋点在し、特記すべき景観も無いが、将来、緑樹帯を有する幅員 55 米の保安的風致道路が設けられたとき、初めてその沿道一帯の緑地が価値を發揮する訳である。」

◎新川公園通風致地区

「…人家極めて希薄なるために…新川公園道路を設定したが…その沿道一帯の風致を維持開発せんとする。」

◎伏籠公園通風致地区

「…緑圃の間を蛇行する伏籠川を抱擁せしめ、公園通の

指定を見た。茲にこれが風致の維持開発を行わんとする。」

◎やちだも公園通風致地区

「…北西郊外の田園の間を不規則の緩流する小川……の沿岸はヤチダモ、ハンノキ、ニレノキの密林に蔽われ、蜿蜒として蛇行している。……沿岸の美林を保護しようとする。」

宮地常助は伏籠川、やちだも公園通の小川について、「蛇行」「不規則に緩流」と表現しており、文章からは、中小河川の改修を実施する様子は感じられない。

宮地常助の説明から明らかになることは、広幅員街路の新設と風致地区の規制により、良好な市街地形成と緑の保全・育成を共に達成することを意図していたことである。

札幌市役所は「このように系統的に配置された風致地区は公園系統のような観があり、都市内外の自然美を維持しようとする[従来の風致地区の]一般的概念を超えて、さらに準公園的な自然美を造成し、かつ防火線の役目を果たさせようとしている」と説明している¹¹⁾。

札幌の風致地区は、広幅員街路と一体となり、公園緑地系統の思想を取り入れたという点で、全国各地の風致地区の中でも異彩を放っており、セット方式を全市的に決定した事例は戦前は札幌のみである^{4) 5)}。

路線的風致地区開發豫想断面圖

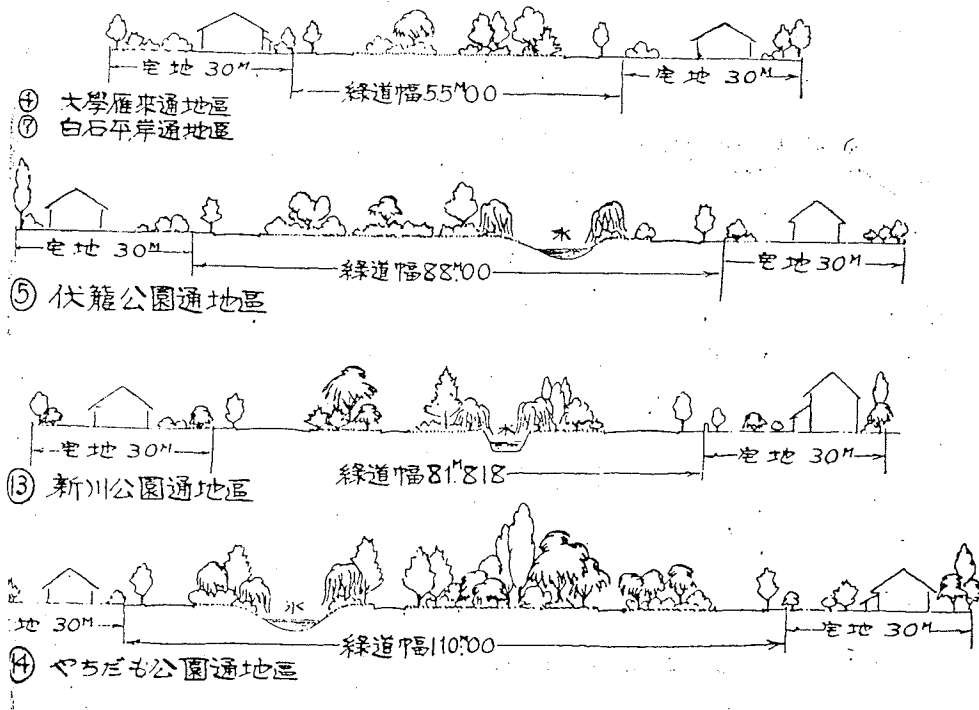


図6 路線型風致地区の予想断面図(1939年決定)¹⁵⁾
 都市計画北海道地方委員会作成。原図名は「路線的風致地区開發予想断面図」。
 原図はノースケール。「緑道幅」が広路の幅員を示す。縮尺 1,270 分の 1 で図示。

(2) 札幌の都市計画公園¹⁰⁾ 11)

札幌の都市計画公園は、1942年5月14日に美香保(約5.2ha)、白石(約39.2ha)、豊平(約7.8ha)の3公園、1943年5月8日に琴似(約6.6ha)、伏籠(約11.4ha)の2公園が都市計画決定された(図8)。これらは、明治初期の大通遼地(約8.2ha)、中島公園(約5.1ha)、円山公園(約57.7ha)の開設以来、久しくなかった公園の新設計画である。

1942年の都市計画決定における「公園計画理由書」原案は、次のような公園配置の考え方を述べている¹¹⁾。

「……市の近郊にして遠からず市街地化せむとする北部及び豊平川の東部を見るに、1つの公園緑地施設の見るべきものなし。ここにおいて都市計画広路5号線及び7号線の環状緑地帯に沿い、平戦両時の利用を考慮し、約2キロメートル間隔に4ヶの公園を配置」する。

この4公園のうち、伏籠公園は実際には1943年の都市計画決定となった。そのため、公園計画理由書は1942年の都市計画決定時には「4ヶの公園」は「3ヶの公園」に修正されている。

1942年に決定された3公園と1943年に決定された2公園は戦時下でありながら、都市計画公園の事業が開始され、用地買収が実施された。1944年3月、都市計画事業戦時措置に関する内務省の方針により、札幌の一般の街路事業(札幌駅前通、白石圓山通、東八丁目通の3路線が着手済み)は中止されたにもかかわらず、公園事業については続行されている¹⁰⁾。

伏籠公園は広路第5号と伏籠川に挟まれた地区に計画されており、風致地区は伏籠公園予定地を包含するよう指定されており、広路、風致地区、公園、河川が一体で計画されたことを示す好例である(図5、図8)。

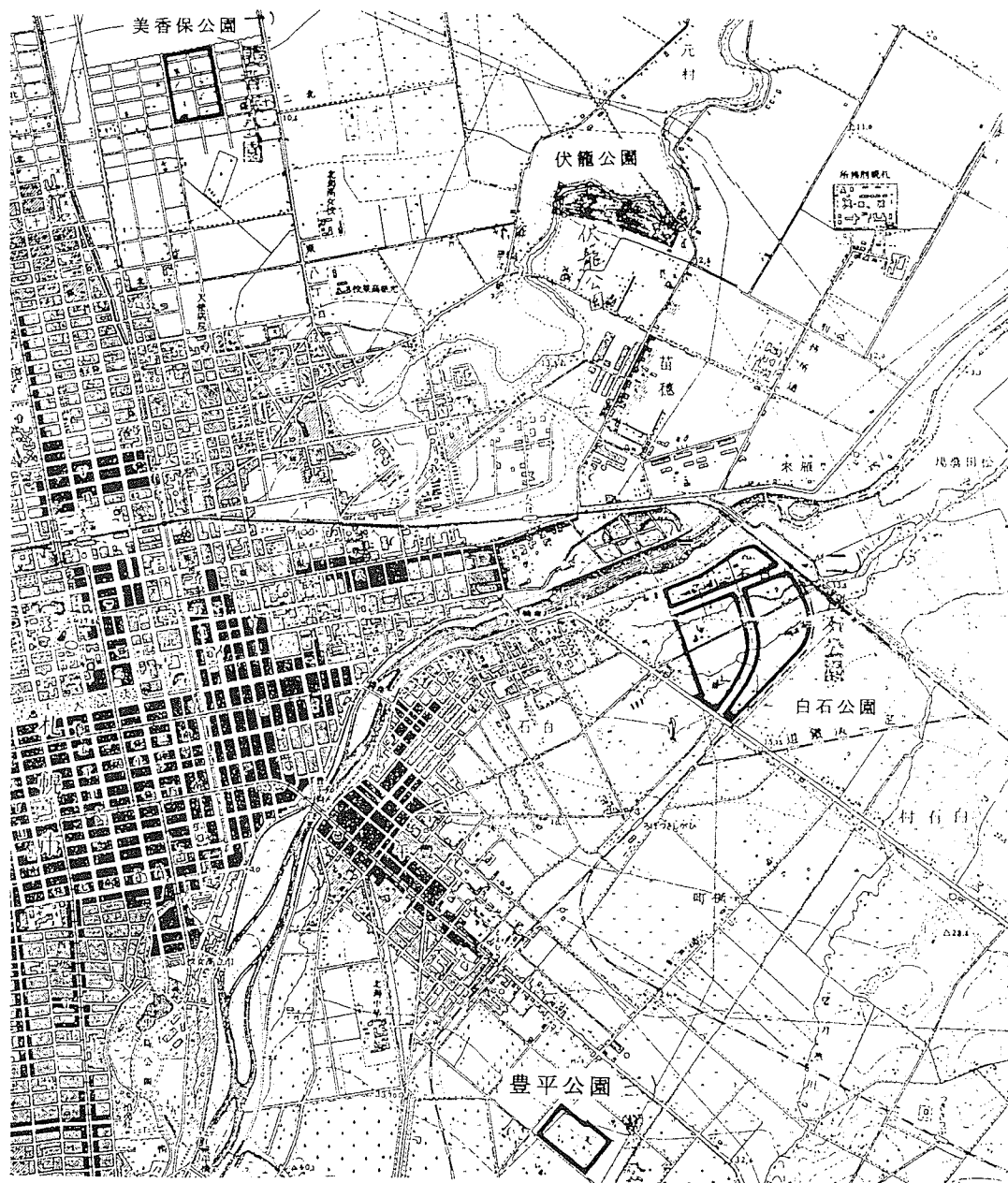


図7 札幌の都市計画公園配置図(1942年、1943年決定)¹⁰⁾

都市計画北海道地方委員会作成。越澤加工。原図名は「札幌都市計画公園配置図」。基図は1937年測量。1942年配置図に1943年配置図(伏籠公園のみ)を重ね合わせ。縮尺3万9千分の1で図示。

豊平公園も広路第7号に面しており、白石公園は豊平川下風致地区に接するよう計画されている。美香保公園と琴似公園は広路そのものには接していないが、広路と都市計画区域界に囲まれた将来市街地の中心部に公園が配置されている。伏籠公園と豊平公園は、用地買収の際、広路の予定地内に残地が生じた場合、残地も合わせて買収すると公園事業の計画書には記載されている。

これらの公園の事業決定の際、設計予想図が作成され

ており、公園や隣接する広幅員街路の完成イメージを知ることができる貴重な文献資料となっている。

伏籠公園は都市計画決定の際に、隣接する広路（伏籠公園通、大学雁木通）を含めて計画図が作成されている（図5）。伏籠公園の設計予想図（図9）を見ると、屈曲した伏籠川は曲がりくねった状態のまま公園を整備する設計となっており、その下流の伏籠公園通内においても河川の取り扱いは同様に考えていた可能性が高い。

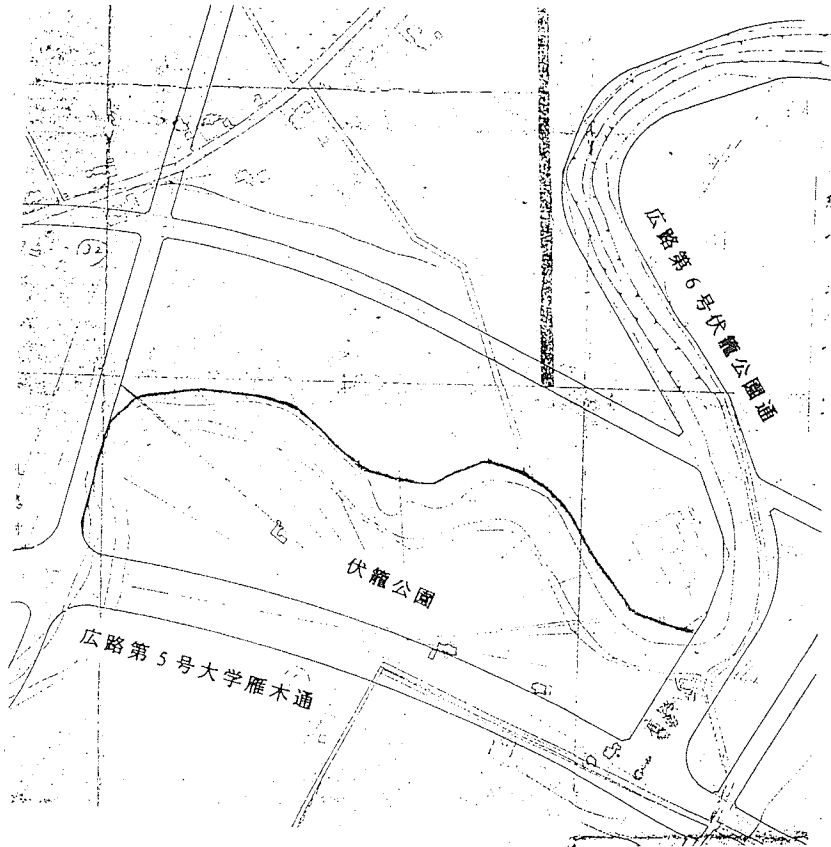


図8 広路第5号、第6号と伏籠公園（1943年決定）¹⁰⁾
伏籠公園の都市計画決定図書、区域図。札幌市作成。原図は縮尺3千分の1、青焼き張り合わせ、退色進む。縮尺8,200分の1で図示。図9とは同一縮尺。

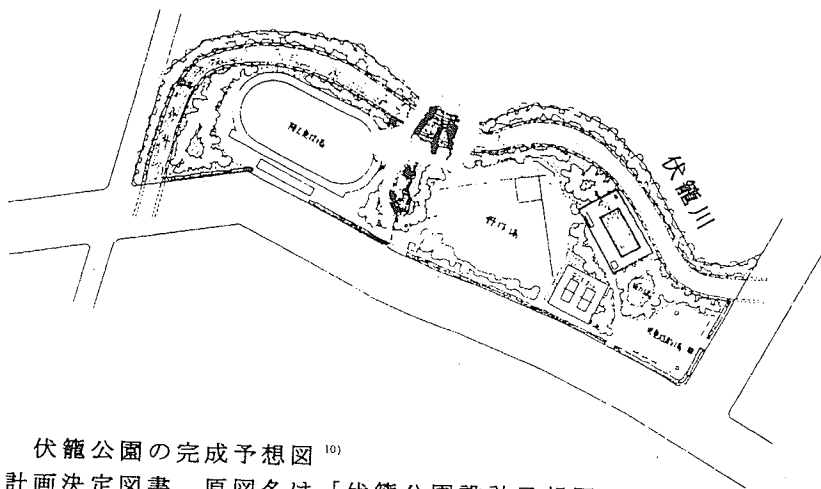


図9 伏籠公園の完成予想図¹⁰⁾
都市計画決定図書、原図名は「伏籠公園設計予想図」。札幌市作成。原図は縮尺3千分の1、美濃紙、中央部に欠損あり。公園は陸上競技場、野球場、児童遊戯場を予定。公園の北側を伏籠川が蛇行して流れる設計となっており、図8の現況の河流とほぼ同一であることが判明する。

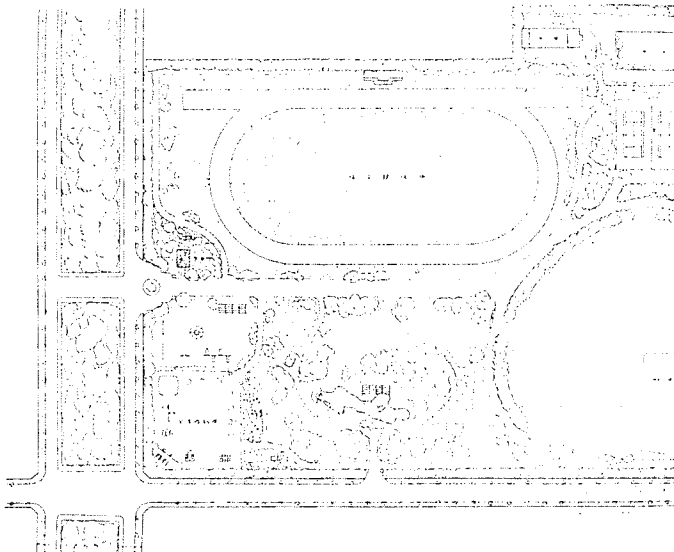


図 10 広路第 7 号と豊平公園の完成予想図¹⁰⁾
都市計画決定図書、原図名「豊平公園設計予想図」。札幌市作成。原図縮尺 1 千分の 1、青焼き、退色。広路 7 号の幅員は 55m。縮尺 4,200 分の 1 で図示。公園は陸上競技場、野球場、児童遊戯場を予定。

豊平公園の設計予想図(図 10)にも隣接する広路(白石平岸通)が描かれており、中央に幅の広い植栽帯を確保している様子が見て取れる。

5 結び

(1) 戦後の計画の推移^{11) 12) 13)}

戦後、札幌の都市計画街路は 1952 年の再検討、1957 年、1965 年、1973 年等の全面変更を通して、広路は大通を除いて、幅員が狭められ、プールヴァール、パークウェイの思想はなくなり、公園道路という名称も変更された。例えば、広路第 5 号・7 号線は都市計画道路 3・2・10 環状通となったが、幅員は 55 メートル(うち、植栽帯 30.5 メートル)から 36 メートルに縮小された。

このような変更が生じた背景としては、第 1 に 1949 年以降、緊縮財政のため、戦災復興事業が見直され、閣議決定により広幅員街路が全国的に廃止されたこと、第 2 に 1958 年に街路構造令が廃止され、道路構造令に一本化され、街路の緑地機能を重視する考え方が失われたこと、第 3 に、上記の 2 つの政策は北海道の土木行政にも反映したと考えられ、街路事業は一般の幹線街路が優先されたこと、が考えられる^{2) 19) 23)}。

札幌の風致地区については、戦時中、既存の森林や大通沿いでは樹木が乱伐されたり、耕作により畠と化し、戦後は、風致地区の規制は有名無実化し、いたる所で建築活動が進行した。

1954 年に札幌市は「一度破壊された風致の復活は困難であって…平坦地においては、全く施すすべもないまでに建蔽され、風致地区の目的に逆行する存在となっている。一方、まだ風致価値の発生していない都市計画街路広路を主体とした計画風致地区についても、風致造成

の見透しの困難、或いは街路事態の位置変更等風致地区の指定が現状にそぐわないための支障が度々発生し、民意の協力を得られない部分もあって、既定風致地区の再検討を必要とする段階にある」と悲鳴に近い、記述をしている¹¹⁾。

この結果、1966 年 12 月、札幌の風致地区の全面見直しを実施され、広幅員街路沿いの風致地区については、大学雁来通、伏籠公園通、白石平岸通、やちだも公園通の 4 風致地区は廃止された。わずかに、新川公園通り風致地区のみが維持され、今日に至っている。

札幌の都市計画公園は 1945 年まで事業が継続され、用地買収がほぼ終了し、美香保公園は一部開園していた。しかし、戦後、未開設の公園用地は農地解放の格好の対象となり、自作農創設のために国有化され、周辺の旧小作人に分譲された。美香保公園のみは当初の計画面積通りに完成したが、周辺の市街化が進む中で、豊平公園は 1960 年に計画を断念し、廃止された。琴似、伏籠、白石の 3 公園は 1960 年代から 1970 年代にかけて、大幅に面積を縮小する形で都市計画を変更し、開設されて今日に至っている。

(2) 札幌の広幅員街路計画の意義

札幌の 1936 年の広幅員街路の計画は次のような特色と意義を持っている。

①札幌の広幅員街路の計画は、公園緑地系統の思想を全面的に取り入れた我が国初の都市計画として、意義が大きい。

1930 年代、日本の旧植民地では新京、ハルビン、大東港、台北などで広幅員街路と公園緑地がセットで系統的に計画されており、特に新京では計画通りに事業が完成している²⁴⁾。これらの計画には日本の内務省が深く関わっており、その意味では、札幌の広幅員街路の計画も同様に当時の内務省の都市計画思想が反映されている。

戦災復興の都市計画は、広幅員街路と河川沿いの带状緑地の創出とこれによる都市全体の防火区画の形成を目指す点に、大きな特徴が存在している。その後、ドッジラインの緊縮財政により戦災復興事業は圧縮されたが、仙台、前橋、豊橋、名古屋、神戸、姫路、岡山、広島、宇部、徳島、鹿児島など各都市で当初の計画思想を伝える広幅員街路や河川沿い緑地の遺産が存在している²⁵⁾。

関東大震災の帝都復興事業から戦災復興事業までの日本の都市計画の発展過程を考察すると、1930 年代の札幌の都市計画は、函館大火・静岡大火など災害復興計画、旧植民地における都市計画と共に、戦災復興都市計画の思想・理論(広幅員街路や公園緑地系統の考え方を積極的に取り入れた街路計画標準、緑地計画標準など)^{25) 26) 27)}の準備段階を担ったものであると評価することができる。

②札幌の広幅員街路の計画は、街路と緑地・オープンスペースに関する都市計画(公園、風致地区、都市内河川)を一体で、一連のものとして都市計画決定を行ったことに特色があり、その点で先進的な都市計画であった。

河川と街路、公園緑地の複合的な空間の先駆けは帝都復興事業の隅田公園であり、都市計画公園として整備された¹⁹⁾。緑地機能に特化した河川沿いの都市計画街路の最初の実例は、1932年に計画決定され、1937年に完成した西宮の夙川公園である²⁰⁾。1936年の札幌の広路はこれに次ぐ計画事例であり、しかも全市的な広路と風致地区、公園の組み合わせが計画されている点の特徴である。

③街路構造令の規定に示されるように、戦前の街路の設計思想には4列並木、植樹帯、橋詰広場、街苑など街路の緑地機能・景観への配慮が存在する(東京を例にとると表参道、昭和通り、行幸道路など)^{18) 19)}。

札幌の1936年街路は、街路の緑地機能をより強化し、断面は過半以上が水、緑などのオープンスペースとなっている。また、幅員も100mを超えるものが実際に都市計画計画されるなど、広路の概念を発展させており、戦災復興事業における幅員80～100mの街路の先駆けとなっている。

④日本では広幅員街路と風致地区がセットで計画された最初の事例は1926年、明治神宮の表参道、裏参道沿いである²¹⁾。

札幌の広幅員街路も風致地区とセットになって計画されており、上記の例に続くものである。しかし、単独の路線ではなく、都市の将来発展を見越して、都市全体に系統的に配置されており、この点で先駆的であり、意欲的な計画であった。

⑤札幌の街路、風致地区、公園の都市計画は戦後、縮小または廃止された。

環状の広路は緑地機能は失われ、幹線街路の環状線となったが、依然として札幌の都市計画街路網の骨格となっている。また、創成川、新川沿いの風致地区は概ね維持されている。また、伏籠公園は大幅に縮小され、伏籠川跡の緑化道路(中央部は植樹緑と遊歩道)は、規模は小さくなったものの、当初計画の思想を今日に伝える社会資本の遺産となっている。

⑥阪神・淡路大震災の教訓と復興計画の中で、広幅員街路、河川、公園、公共施設等が一体となってつくられる広域防災帯の重要性、広域防災帯による都市全体の防災区画の形成が再び、認識され、重視されるようになった(例えば、1996年に建設省が公表した「震災に強いまちづくり構想」)²⁷⁾。また、1998年10月、都市計画中央審議会は「水と緑の環境デザイン」を報告し、街路、公園緑地等と一体となった河川空間の創造を強調している²⁹⁾。

これらのことを踏まえると、札幌において風致地区、公園と組み合わせて計画された1936年の広幅員街路の計画思想の先駆性は今日、再認識され、その意義が再評価されてよいと考える。

注

(1) 東京については、越澤明『東京の都市計画』岩波書店、1991。名古屋市は都市計画史編集を準備中であるが、まとまるには至っていない。各都市の市史における都市計画の記述は断片的であり、図版は収録されていないのが、一般的な傾向である。

(2) 都市計画街路の等級と幅員は街路構造令、街路計画標準によって規定されている。幅員44m以上は広路(ひろぢ)という等級となる。参考文献18)、19)。

広路の実例は、帝都復興事業による行幸道路と昭和通り、函館大火の復興事業による防火緑樹帯13路線、平時としては大阪の御堂筋1路線である。参考文献2)。

(3) 用途地域変更の理由は都市計画街路の決定に伴う路線型商業地域の指定、合併した圓山町への指定である。

(4) 大通に関しては参考文献30)、函館に関しては参考文献31)。

(5) 札幌における都市計画区域、街路、風致地区、公園など都市計画決定理由書、審議の内容を検証したが、河川改修、治水の問題が議論された形跡は見あたらない。したがって、戦前の札幌の都市計画行政は河川行政とは関連が希薄と判断される。なお都市計画北海道地方委員会には北海道庁土木部長、拓殖部長が委員となっており、長官の出張時は土木部長が委員会の議長を勤めている。

戦前、河川事業の範疇に属するものが、都市計画事業として実施された例としては、東京の中小河川の改修、室戸台風後の堺の防潮堤、神都計画による五十鈴川の改修などがあるが、実例は少ない。

(6) 第14回都市計画北海道地方委員会における質疑応答ではオリンピックに関する質問は全く無く、オリンピック開催に対応した都市基盤整備の全体構想の有無や関連は委員会議事録からは不明である。

また、射撃場通(豊平七条十一丁目)についても質疑は皆無であり、射撃場をはじめ軍施設との関連は、委員会記事録からは詳細は不明であるが、委員会開催前に軍とは調整済みであったとみるのが自然である。なお、都市計画北海道地方委員会には、軍を代表して第七師団参謀長の横山臣平大佐が委員に就任している。

軍施設と関連した都市計画変更が白石駅通である。1941年3月に白石駅通と白石六条通が変更されたが、その理由は白石駅通の計画街路上に北部軍司令部が建物を建築したためであり、変更を余儀なくされた。

(7) 公園道路の名称を使用した都市計画街路は戦前は札幌のみである。戦後は戦災復興の当初計画では、河川沿いの緑地帯に対して公園道路の名称が使用された。例えば、前橋の広瀬川公園道路、神戸では12路線に使用、西宮の夙川公園は公園道路夙川線として再度、都市計画決定された。1949年の戦災復興事業の見直し以後、このような名称は廃止された。参考文献23)、28)。

なお、1928年の大阪都市計画公園の決定の際、公園道12路線が決定されたが、これは幅員が狭く、現代用語では都市公園の「緑道」に相当する。参考文献5)。

(8) 東京では1930年と1931年、郊外の河川沿いに風致地区が指定されたが、風致地区の単独決定である。その後、1940年、1943年に保健防火道路という名称の河川沿い歩行者専用道が都市計画決定されたが、戦後、廃止された。(参考文献2)、27)。

参考文献

- 1) 『都市計画年表』都市計画協会、1991年。
- 2) 越澤明：日本における広幅員街路とブルバールの計画・設計思想史、中村良夫・篠原修・越澤明・天野光一、『文化遺産としての街路』国際交通安全学会、12-57、1989。
- 3) Akira Koshizawa: Avenues and Boulevards in Japan, The 5th Conference on Transport Research
- 4) 越澤明：公園緑地計画の展開と近代日本都市計画、都市計画、176、1992。
- 5) 佐藤昌『近代日本公園緑地発達史』上下巻、都市計画研究所、1977。
- 6) 『都市計画北海道地方委員会議事速記録』都市計画北海道地方委員会。1929年5月の第5回～1937年10月の第15回の各冊。
- 7) 札幌風致地区の都市計画決定に関する都市計画北海道地方委員会の議案書の原本、1939年5月。委員である高岡熊雄(北海道帝国大学総長)旧蔵。
- 8) 『都市計画関係法規』都市計画北海道地方委員会、[1930]。
- 9) 札幌市役所保存文書『札幌都市計画街路網図・街路事業路線図』都市計画北海道地方委員会、1930年3月調製、縮尺2万5千分の1。欄外に昭和11年10月2日、内務省告示第534号と加筆。
- 10) 札幌市役所保存文書『札幌都市計画公園計画及事業決定ニ関スル件』1943年。
- 11) 『札幌都市計画の概要』札幌市建設部計画課、1954。
- 12) 『札幌総合都市計画資料編』札幌市都市計画協議会、1958。
- 13) 『札幌の都市計画』資料編、札幌市、1965。
- 14) 『都市公論』20(7)、北海道特輯号、1937。
- 15) 宮地常助：札幌の風致地区、公園緑地、3(1)、1939。
- 16) 竹重貞蔵：内務省時代の都市計画の回想、都市計画、144、1986。
- 17) 木村英夫：内務省時代の都市計画の回想一本省、都市計画、144、1986。
- 18) 篠原修：日本の街並と近代街路設計、土木学会誌、69(8)、1984。
- 19) 越澤明：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(1)、1996。
- 20) 『第十四回都市計画北海道地方委員会議事速記録』7-12頁。
- 21) 『第十四回都市計画北海道地方委員会議事速記録』13-30頁。
- 22) 『第十四回都市計画北海道地方委員会議事速記録』12-13頁。
- 23) 建設省『戦災復興誌』全10巻、都市計画協会、1957-1963。
- 24) 越澤明『満州国の首都計画』日本経済評論社、1989。
- 25) 戦災復興院計画課『特別都市計画法関係法規集』都市計画協会、1947。
- 26) 越澤明：戦災復興事業における公園緑地計画の計画標準について、都市計画、41(2)、1992。
- 27) 越澤明：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(7)、1995。
- 28) 越澤明：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、国際交通安全学会誌、23(1)、1997。
- 29) 越澤明：水と緑による都市づくりとその思想、新都市、21(12)、1998。
- 30) 佐藤馨一：札幌の百メートル道路、国際交通安全学会誌、23(4)、1998。
- 31) 越澤明：函館大火を契機とした都市改造、住宅、41(9)、1992。