

京都市における風致地区指定の変遷に関する研究 — 風致地区が歴史都市京都の保全に果たした役割 —

A Study on the Extension of Designation of Landscape District in Kyoto City - The Role of the Landscape District in Conservation for Historic Kyoto -

福島 信夫・板谷 直子(牛谷 直子)・李 明善・益田 兼房・山崎 正史
Nobuo FUKUSHIMA, Naoko ITAYA, Myungsun YI
Kanefusa MASUDA, Masafumi YAMAZAKI

1. 研究の背景と目的

わが国では2005年6月1日に景観緑三法が全面施行されたことが契機となって景観に関する関心が高まっている。景観法によって、美観地区は景観地区に移行することとなり、美観地区の歴史的役割は終了する。この新たな状況の中で、美観地区と同時(1919(大正8)年4月)に誕生した風致地区はどのようなのであろうか。

風致地区は都市の風致を維持するため都市計画法によって定められた地域地区であり、風致地区制度は都市が発展していく時の開発と保存の調整のため、土地利用に関する全ての現状変更行為を許可に付してコントロールしようとするゾーニングの手法である。

2006年3月31日現在、風致地区は、全国228都市に757地区が決定され総面積は169,460.1haにのぼる。近年の動向としては指定面積は微増しているが、部分的な廃止の動きも出ている。制度制定から約90年を経て、風致地区制度が果たしてきた役割をトータルな視点から総括し、これからの景観施策の重要なツールとして再評価するべき時期がきている。

風致地区制度に関する研究は、平成以降急速に進んでいる。風致地区には豊かな概念があり活用の可能性があること¹⁾、美観地区と風致地区は都市の風景計画に資するツールであり、今議論されるべきは、風景計画の歩みに支えられた実行の諸問題であること²⁾が指摘されている。しかし、既往の研究は戦前期に強く関心があるものが多く¹⁾、近年の研究は、風致地区制度は市民に定着しなかったというものや緑被率の高い住宅地の形成誘導についての効果分析など、京都市の風致行政が目指してきた風致地区とは着目点が異なる。また東京都や札幌市の風致地区についての研究が進んでいるものの²⁾、最も先進的に取り組まれ、かつ最大の面積を占める京都市の風致地区についての研究は乏しい。京都市では市民のコンセンサスのもとに風致保全を都市計画の重要課題と捉え、様々な取組みを行ってきた³⁾が、既往研究では、部分的な報告にとどまり、十分には知られていない。

そこで本研究では、京都市における風致地区の指定経緯とその地区変遷を分析し、風致地区が歴史都市京都の保全に果たした役割について明らかにすることを目的とする。そして、今後、全国の自治体が地域の特色を保全・活用する際の有用な知見を得ようとするものである。

2. 研究の対象と方法

本研究は、京都市における風致地区について、1930年2月の初指定から、その後11回の都市計画決定によって指定面積が拡大され、2007年9月に約17,938haとなった時点までを対象とする。

研究の方法は、京都市における風致地区とは千年の都の特色を永遠に保持するために市民からの負託を受けたものであるとの観点から、まず、風致地区の指定経緯を、都市計画審議会等議事録⁽³⁾から読み取り、京都市風致行政史を俯瞰して時代区分する。次に、京都市の三方を取り囲む広範囲の風致地区が実現した背景と理由を考察し、最後に、京都市における風致地区制度の発展・展開及び風致地区が果たした役割の変遷を明らかにする。

3. 京都市における風致地区の指定経緯

(1) 風致地区前史

京都においては、平安京造営の時点から船岡山を基点として風水の地形が意識され、行幸の際の眺望への配慮がなされ、名勝にサクラやカエデが移植されるなど、美しく維持管理されてきた。市民生活においても借景や坪庭が日常に取り入れられ、あらゆる領域で美しく工夫する美意識が磨かれてきた。明治維新後、京都においても神仏分離令、社寺上知令によって社寺が荒廃し、当時の榎村知事は、旧社古刹の保存の必要性を訴え、府議会が名区勝地の風致林保護等を建議した³⁾。明治期の京都では名勝地を公園として整備することが計画されており、この公園都市構想が当初の風致地区指定につながったと指摘されている⁴⁾。

(2) 戦前期(図1、表1参照)

1918年5月内務省に都市計画課が創設され、都市計画法を起草した池田宏が初代課長となり、6月19日付けで京都市に都市計画の範囲予定地域についての照会をした。京都市では1922年8月に都市計画区域の決定を行い、風致地区を含め地域制の予定地区の調査をはじめた。1924年4月にまず用途(住居、商業、工業、未指定)地域制が施行され、次に風致地区が予定された。ちょうどその時、池田宏が京都府知事として1924年12月から1926年9月まで在任した。

【1930(昭和5)年当初指定】都市計画京都地方委員会事務官(京都府土木部監理課長)の関口勲は「大正15年池田知事在任の当時、都市計画京都地方委員会で立案した地区指定案を同委員会に附議方内務大臣に内申した。」と池田知事の関与を伝えている⁵⁾。鴨川と三方の山地を中心とした指定案であった。このような広範囲の指定は全く創始のことであったので、特に慎重の審議を重ね、案を修正すること両三度にわたり、1929年11月11日第10回都市計画京都地方委員会により附議することとなった。風致地区は京都府市の懸案事項であり、また内務省の懸案であることから内務省都市計画課鈴木課長とともに北村徳太郎技官も出席した⁴⁾。審議においては、「京都市は古来、山紫水明の地として知られ、しかも古き歴史を有し、他に類例を見ざる優雅なる都市として、その美を誇り、もって今日に至りたるものなるをもって、その特色をして永遠に保持するは京都都市計画上最も重要なるものとす。(以下略)」と風致地区指定理由が読み上げられたあと、市会議員選出委員から「大いに京都市民としてまた府民として歓迎する⁽³⁾」という賛同の意見があり、さらに地区の追加や特別委員会設置の動議があった。そして市会議員選出全員の9名や府会議員を含めた21名からなる特別委員会が設置され、伏見桃山から東山、北山、嵐山、長岡、山崎までの約40km以上の行程を2日間かけて踏査した。特別委員会開催前日の新聞によると「市会議員委員9名は平地部も多数追加指定すべきとの動議を出すことで結束し、これに対し

会長である佐上知事は追加は差し支えなしとの意見らしく、また府会議員の委員等は市内における風致地区指定は実際問題として実現不可能であるとの見解を有している模様なので、学者側並びに純民間出身の委員の向背により大勢が決する形成にあつてその成り行きは注目に値する⁽⁴⁾と報道している。委員会の結論は、一応本省の意向を確かめて、その結果を待って審議することとなった。内務省との協議が行われ、急遽4箇所の追加が認められた。同年12月21日第11回都市計画京都地方委員会において、調査の上さらに追加、祭礼時の一時的仮設物への許可不要の2点の希望条件を付けて承認され、1930(昭和5)年2月1日に京都府で初めて風致地区3,386.9haが指定された。

【1931(昭和6)年追加指定】1年間の調査を踏まえ、また都市計画区域拡張(山科町、醍醐村、嵯峨町)に伴う山地部も加えて、1931年6月18日第15回都市計画京都地方委員会に当初指定の面積を上回る4,472.4haの追加指定が附議された。委員から「慶賀にたえない」、「深く感謝」等の賛同・感謝が相次いだ⁽³⁾。この指定では二条城や東寺などの島状に点在する歴史的な社寺が指定され、参道及び隣接地も風致地区に指定され、歴史的風致を重視する京都府市民の要望が実現した。

【1932(昭和7)年追加指定】船岡山の公園事業決定に伴って、周囲に2.0haの風致地区を拡大した。

※行政運用の特色 この3回の指定により、当時京都で一般的に名勝・景勝地とされる場所の全て⁽⁴⁾が風致地区に指定された。市議員が結束して平地における風致地区指定の追加を要望しそれが実現したということは、議会制民主主義の下に市民のコンセンサスがあったということができる。風致地区規則は1930年2月1日に制定され、具体的な運用は、現状変更行為の計画内容を相当修正させうえで許可する⁽⁵⁾というやり方であった。

(3) 戦後復興期(図1、表1参照)

戦後の混乱を乗り越えた京都府は、戦中戦後に生じたような乱伐、開墾等による風致の破壊を繰り返さないため風致地区の追加指定を行った。

【1949(昭和24)年指定】1949年3月第56回都市計画京都地方委員会において慰楽景勝地の風致を維持するためと説明し、深草、桃山、原谷周辺の529.2haを追加指定した。審議の中で、東山の途切れた部分についての質問に答えて「大亀谷あたりは戦時中に荒らされ、木も相当切られており、取締するという状態にない」ので「東山に風致地区の分断箇所が生じてしまった⁽³⁾」と説明している。質問する側にも答える側にも東山への眺めとしての風景に関する関心の高さが読み取れる。一方で原谷は景勝地とはいえず、前年に京都府が引揚者の入植斡旋をすると同時に開拓事業に着手したことを契機として、周囲の身近な緑という山容の風致維持のために指定したのである。審議の中では「観光都市として大きく取り上げられることになり、風致地区指定は当然のこと。宝ヶ池以北も指定すべきではないか」とまたしても追加の要望が出ている。

【1950(昭和25)年3月指定】市域編入地の八瀬、鞍馬の997.7haを指定した。1950年3月31日第58回都市計画京都地方委員会においては、指定基準の景勝地を指定理由に用いている。また風致地区決定標準に示された表示の標準に合致させるため京都風致地区を15地区に分割した。

【1950(昭和25)年8月特別地区指定】京都府は地域の効用を完全に保持すべき地区(東山、

嵐山、宇治)を風致地区の特別地区として指定した。

※行政運用の特色 当時の京都府は、1950年4月改正の京都府の風致地区規則について「全国に類例なく、また母法(都市計画法)の期待できる最高限度の運営を成文せしめたものである⁶⁾」と誇っている。具体的な運用としては、風致審議会の答申に基づき同年7月21日風致地区許可基準を定めた。従前の景勝地以外に身近な緑地を風致地区に指定するとともに、風致維持を強化したのである。例えば、1947年に風致地区の違反建築物を強制収用にて原状に回復せしめたこと等が京都府風致行政の記録に残されている⁶⁾。また、1951年から普通地区3割、特別地区7割の固定資産税の減賦を実施している³⁾。

(4) 高度経済成長期(図1、表1参照)

<前半期>1956(昭和31)年に風致地区制度に関する事務が京都府から京都市に移管され、京都市が許可事務を行うとともに地区指定案を作成することとなった。この頃、京都市では京都国際文化観光都市建設法(1950年特別立法)に基づいて緑地地域が指定できることとなり、1955年5月から数次にわたり9,515haの広大な環状緑地帯が形成された⁷⁾が、改正都市計画法の施行(1968年6月)によって廃止となった。

【1960(昭和35)年指定】国立国際会議場の誘致に伴う良好な環境の保全育成のための総合的施策として、岩倉方面を空地地区(平地部;第7種:建蔽率3割)、住居専用地区、緑地地域(山地部;住宅の建蔽率1割)と併せて風致地区に指定し、理想的住宅環境の育成をはかろうとする都市計画案が、1959年11月26日第80回京都都市計画地方審議会に附議された。ここでは指定基準を意識した文言は見当たらない。この特色は1,683.5haの広大な面積を指定したことであり、身近な自然的環境、歴史的環境を都市計画的コントロールの対象としたことが伺える。また、国際会議場から四方を眺めた風景への配慮が風致許可で審査されることとなった。この頃、足達富士夫は京都市の風致地区の運営実態を調査し、「風致地区の規制効果はかなり上がっているといえる。にもかかわらず地区の周辺に問題がある・・(以下略)⁸⁾」と報告し、周辺保護のため、例えば美観地区の活用等を提案している。

【1967(昭和42)年指定】1967年2月9日第104回京都都市計画地方審議会において「大原や鷹峯は昔の面影を現在に残している景勝地である。最近これらの地区にも市街化による俗化が心配される現状にあるので、これらの俗化を防止し、風致維持を図ろうとするものである³⁾」と説明された。審議内容は古都保存法に基づく特別保存地区の指定に関する意見に終始し、風致地区624.0haの拡大についての発言はない。

京都市では、1968(昭和43)年3月市会において「現在の風致地区規則は、最近の無謀な都市の発展からまちを守り、風致を維持するには、あまりに規制基準が不明確である。よって理事者(京都市幹部のこと)は、風致地区規則の目的を市民に周知徹底するとともに、規制基準を明確にすべきである」という付帯決議があり、それを受けて全面的な検討が行われ、規制基準の見直しと併せて、風致地区指定の拡大が図られた。

【1969(昭和44)年指定】1969年3月31日第112回京都都市計画地方審議会に市内全域にお

ける風致地区拡大が提案され、「都市化の進展に鑑み、良好な自然的環境を保全するため既定の風致地区を再検討した結果、変更する⁽³⁾」という理由で説明されている。ここでの指定基準は自然的環境の保全に変化している。この時の2,715.0haの風致地区指定は既指定の風致地区間の隙間を埋める考え方が見られる。緑地地域が廃止された直後であることも影響している。緑地地域は上原敬二が設立した東京高等造園学校の3期生で、1928年京都市職員となった加藤五郎⁹⁾が積極的に推進したものである。

※行政運用の特色 京都市は風致課を設置し、風致地区規則を強化し、内規を定めて厳重に運用を行った³⁾。高度経済成長期ゆえの開発動向が強まり、それに抗して緑地を保全し俗化を防止する狙いから風致地区が拡大された。古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(以下、古都保存法)の説明を受けた京都の風致審議会の委員が「わかりました。わかったけれども、京都は京都の住民で歴史的環境は守ります」といった¹⁰⁾ほどに、風致地区制度を土地利用に関する都市計画的なコントロールの手法として活用した。

<後半期> 1969年12月、政令第317号(以下、風致政令)が出され、建設省からの通達により全国一律の風致標準条例に準拠して、5ヶ月間のうちに風致地区条例(以下、風致条例)・規則を施行することが求められた。京都市の風致地区で運用されてきた歴史的環境への配慮や自然的環境への配慮を厳しく指導することが難しくなり、通達への対応に苦慮した。京都市では風致地区においては建築物等の形態意匠は風致と調和すべきとの考えに基づき、和風デザインを指導してきた経緯があったので、建て詰まった区域で風致地区の建蔽率規制が現実的ではない場合でも風致地区を廃止することはせず、独自の考え方として風致条例に附則を設けることとし、当面は風致地区の建蔽率規制を行わない地域(附則第2項地域、1995年廃止)を設定した。また、宅地造成時に樹林地を残させる風致保全緑地及び建築物に対する和風の意匠形態の基準を設けるなど、条例に基づかない厳しい行政指導を継続した。風致標準条例は建築物等の高さや敷地単位の建蔽率(20%~40%)等を規制の柱とした住宅地形成誘導のための規程という面が強く京都市風致行政の伝統・実態にはマッチしなかったといえる。

【1972(昭和47)年一部廃止】市街地景観条例制定のため、美観地区のコアとなるべき場所が既に風致地区であったので、4箇所合計75.5haを廃止して美観地区に移行した。

※行政運用の特色 風致政令後、京都市の風致行政は機関委任事務という制約の中で悪戦苦闘が続く冬の時代になっていく。地価が高騰する中で線引き等都市計画制限に係る土地利権に絡む種々の圧力団体が登場することもあり、補償なき制限・受忍の限度内という風致地区は、従来のような行政裁量による運用は難しくなっていき、最高の罰則が罰金10万円という風致条例は確信犯的な違反行為者から軽んじられ、一条山や比叡平西側等の大規模な違反行為も発生する。

(5) 高度経済成長期(図1、表1参照)

高度経済成長期の末期、大文字山(風致地区内)やポンポン山(風致地区外・近郊緑地保全区域)でのゴルフ場計画があった。これに対する市民の反発があり、一方で大規模な違反行為が続発するという事態が生じた。京都市が全庁体制で違反行為に対して摘発、是正命令を含めて

違反指導を強化しようとした矢先に、風致担当職員が立ち入り調査の日時を電話通知したことを「守秘義務違反」とした不当な逮捕事件⁽⁵⁾が起こった。

1991(平成3)年4月風致景観行政を強化するため、風致課が都市景観課と風致保全課に分かれ、都市景観部が設置された。諸問題を審議する「京都市土地利用および景観対策についてのまちづくり審議会」が同年6月に設置され、同年11月に第1次答申が出された。この間の状況は平成4年度日本造園学会全国大会「京都市の風致を考える一望ましいまちづくりのために」に報告がある⁽¹¹⁾。答申に基づいて三方の山々の保全強化を目指して各種の調査⁽⁶⁾が約3年間実施され、風致地区制度を全面的に見直したうえで総合的な施策が実施された。

1994年、世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」の登録があり、世界遺産の登録申請に不可欠な法的に保護されたバッファゾーン(緩衝地帯)として風致地区の範囲が大きく寄与した。

【1996(平成8)年指定】1996年3月27日の第95回京都府都市計画地方審議会では「近年の都市景観の変貌に対し、保全、再生、創造の景観整備を進める一環として、良好な自然的環境と結びついた風致地区としての要素が存する地域について、良好な自然的景観をより一層保全していこうとするものである⁽³⁾」という理由で、地区の拡大、美観地区等への移行、都市計画地区のデジタル化に対応した線引き界線の調整など、風致地区の全面的見直しが行われ、指定面積は3,494.3ha増加した。

当時の風致地区制度で不足すると考えられた内容を補うために、土地の買取制度を有する歴史的風土特別保存地区等の積極的な拡大が建設省との協議の上実施された。さらに「京都市自然風景保全条例」を創設し、それに基づく自然風景保全地区の指定が行われた。これは市街地からの眺望チェックを行い、自然風景に悪影響のない範囲で敷地面積の3割以下の開発を認める保全型開発への誘導を制度化したものである。重要なのは、新たな条例による規制は風致地区指定以来の地域的な内在的制約の顕在化であって財産権の侵害には当たらない⁽¹²⁾と説明されたことである。

また、風致地区は多様な要素から成り立っているにもかかわらず、従来からの種別ごとの許可基準だけでは地域の将来像が表現できていないという問題があった。そこで市民にわかりやすく住民の理解や協力が進むように、地域別の風致保全計画を策定し、同時に地域別のデザイン指導のあり方をまとめた修景の指針(47箇所)を定め、これに適合することを求めた許可基準が決定された。さらに、借景空間の保全のために市内全域の社寺庭園を調査し、その結果を15m高度地区の設定に反映させている。

※行政運用の特色 京都市では、職員不当逮捕事件を反発バネとして風致条例に基づく行政代執行が実行された。また、法制度を積極活用して重層的な地区指定が行われるとともに、戦後、最高限度の運用を成文せしめたという京都府風致行政の記録⁽⁶⁾を参考として独自の工夫を行なうことによって新しい風致保全システムが形成された。

(6) 高度経済成長期(図 1、表 1 参照)

バブル経済崩壊後の平成不況期を経、京都市の都心部にマンションが林立する事態の進行を憂える声が大きくなり、2002 年の日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する提言」等がきっかけとなって京都市は京都創生策を立案し、2005 年 5 月に「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」を設置し、周囲の山並みが見える盆地景への配慮を重視した市街地全域の景観制度の見直しが提言され、これを受けて高度地区が切下げられ風致景観政策が見直された。

【2007(平成 19)年指定】2007 年 3 月 19 日の第 29 回京都市都市計画審議会に「自然景観を維持し、緑豊かな住環境を形成するとともに、世界遺産の周辺の風情ある景観を保全するため」という理由で、風致地区 107.5ha の拡大が附議され、世界遺産周辺のバッファゾーンの範囲が拡大された。同時に自主条例としての「京都市眺望景観創生条例」が制定され、眺望空間保全区域、近景デザイン保全区域、遠景デザイン保全区域が設置された。これは市内から望見される三方の山々の風景を重視してきた風致行政の伝統が新しい姿で現れたものである。また、建蔽率規制を行わないことを明確にした風致地区の拡大が行われた。これは風致地区の概念は多種多様であることを改めて示した取組みといえるであろう。

※行政運用の特色 京都は盆地景であるという地域特性に配慮して、歴史的市街地の美観地区(美観形成地区を含んで約 3,431ha)が抜本的に強化された。ほぼ全市域を取り込んだ景観計画区域において、風致地区は、美観地区と住み分けるとともに、規制内容的には類似の部分もあるという成熟を示し、それぞれが総合して歴史都市京都の特色を保全するための都市計画が構築された。

図-1 京都市の風致地区指定変遷図

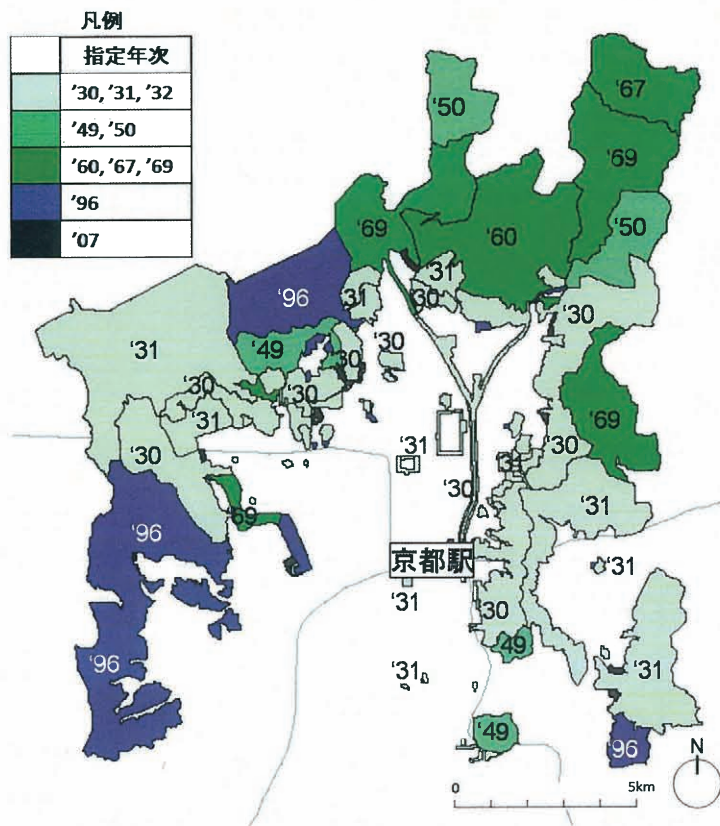


表-1 京都市風致地区時代区分及び凡例

凡例	社会状況	風致地区指定				京都市風致行政史の時代区分			担当
		西暦	指定年月	風致地区指定された場所等	指定面積 ha	風致行政の区分	地区指定の特徴	行政運用の特色	
		(史蹟名勝指定、風致保安林指定、公園都市構想等)			-	前史	明治維新後の歴史的風致の荒廃に対する危機感		京都府
30 31 32	戦前期	1930	S 5.2	山地部+鴨川+追加4箇所	3386.9	景勝地重視期	名勝・景勝地指定	現状変更行為の許可申請に対して、歴史的風致に調和するよう個別に厳しく指導	
		1931	S6.7	平地部+都市計画区域拡張部	4472.4				
		1932	S7.12	船岡山の周囲	2.0				
49 50	戦後復興期	1949	S24.6	桃山+深草+原谷周辺の3箇所	529.2	身近な緑地への拡大期	慰楽景勝地及び身近な緑地指定開始	都市計画法の期待できる最高限度の運営、違反建築物の強制収用等厳しく運用	
		1950	S25.7	市域編入で八瀬+鞍馬の2箇所。15地区に分割	997.7				
		1950	S25.8	東山、嵐山を特別地区	-				
60 67 69	高度経済成長期 前半期	1960	S35.1	国際会議場誘致で岩倉・静市・上高野の1箇所	1683.5	緑地保全重視期	俗化防止及び緑地保全のための指定拡大	急激な開発圧力に抗する都市計画的なコントロール手法として積極的に活用し、厳しく運用	
		1967	S42.2	大原+鷹峯光悦寺の2箇所	624.0				
		1969	S44.5	西賀茂+大原戸寺+大文字山裏側+桂川他6箇所	2715.0				
	後半期	1972	S47.9	鴨川(一部)・御所(一部)・二条城・東寺の4箇所を廃止	-75.5	運用苦慮期	一部美観地区へ移行、一部界線調整	風致政令、風致標準条例の基準の下で、従前からの厳しい運用が困難に	
		1975	S50.12	醍醐宅地造成で界線調整1箇所	1.1				
96	平成不況期	1996	H 8.5	全域見直し、大枝・大原野と本願寺地区新規指定、市街地部での部分廃止	3494.3	風致地区制度の独自発展期	良好な自然的景観の保全のための指定拡大	法制度の積極的活用、重層的な地区指定による風致保全システム構築。市民に分かりやすいルールへ	京都市
07	地方分権期	2007	H19.3	金閣寺、天龍寺、醍醐寺、上賀茂神社等世界遺産の周辺で拡大	107.5	成熟期	風致建築率規制をしない風致地区を指定	世界遺産周辺での指定拡大、周辺の山並みが見える盆地景への対応(高度地区切下げ、眺望創生条例)	
面積合計 (平成20年3月末日現在)					17938.1				

4. 広範囲の風致地区指定の背景と理由

(7) 京都府市民の要望と国策が合致

都市計画法を起草した池田宏が京都府知事となり、風致地区を広範囲に指定したいという京都府市民の希望を受け入れた。都市計画課技官である北村徳太郎が 1927 年に風致地区についての詳細な論文を発表し「風致地区を巧妙に活用することは都市計画技術上緑地問題解決の鍵を握るものというて差し支えない、更に都市発展の傾向を察すれば風致地区(の指定が広範囲に;筆者注)あることが必要だとまでいえる¹³⁾」と広大な風致地区指定を認める方向を打ち出した。そして広大な風致地区指定は「啐啄(そったく)の出来事」として実現した。

(8) 京都府市民の強いコンセンサス

都市計画京都地方委員会の審議は市民参加(間接民主主義)の運営であり、また、その上で関口勲は審議の状況について、「円満に原案が認められたのみならず、追加があり、さらに今回追加できなかった部分やその他平地部を調査の上、提案してほしいとの希望条件を決議したことは風致地区決定史上特筆すべきである⁵⁾」と報告している。京都風致地区は京都府市民の強いコンセンサスのもとに誕生したのである。

(9) 身近な緑地の保全のための拡大

戦前期に市民の強いコンセンサスがあったことが原動力となって、戦中戦後に樹林地が荒廃したことに危機感を持った京都府が身近な緑地を風致地区に指定し、その後は京都市が緑地保全を主眼とする拡大を行ない、結果として三方を取り囲む広範囲の風致地区となった。

5. 京都市における風致地区制度の発展・展開

(10) 風致地区制度の深化・制度内的発展

‘景勝地重視期’に、歴史的風致への配慮として建築物等に対する和風デザイン指導を許可基準に取り入れそれを定着させた。‘緑地保全重視期’に入ると、緑地保全に配慮した保全型開発への誘導として機能し、例えば、住宅地造成計画に対して、緑豊かな高級住宅街への形成誘導を行った。‘独自発展期’には、地域ごとにその場所の京都らしさを守るために、風致保全計画及び許可基準が策定され、風致地区制度が新しく活用され制度内での発展が確認できる。

(11) 風致地区制度の分岐・制度外的展開

高度経済成長期において、古都保存法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律、都市緑地保全法等との重複指定により、コアは、史跡・名勝や特別保存地区等の現状凍結的で補償(買取)を有する法規制、バッファゾーンは補償制度のない風致地区という新しい役割分担となった。また、歴史的なまちなみの保全に美観地区を活用しようとした時、一部の風致地区を美観地区に移行して市街地景観条例の生みの親となった。‘独自発展期’には、風致地区制度の限界が自主条例制定への創意工夫を生み、自然風景保全条例、眺望景観創生条例が制定され、制度外的な展開を生んだ。

(12) 風致地区が果たした役割の変遷

当初は、史蹟名勝天然記念物保存法および森林法による風致保安林の指定区域の狭さを補完する役割⁵⁾、戦後の高度経済成長期には、開発圧力に抗して緑地を保全する役割を担った。

現在、一般的には風致地区は自然的景観の保全が目的とされている。しかし、京都市の風致地区制度はそれにとどまらず、歴史都市京都が保持すべき自然的環境・景観、歴史的環境・景観の保全を目的としている。市街地を取りまく山々とその山麓部、寺院、河川沿い、住宅地など幅広く指定するに至った京都市の風致地区では、風致地区全域において、場所別に風致保全計画が策定され、各風致地区の指定の目的や風致の特性、中核となるコア部分また周辺部分の保全の意義が明らかにされている。これを実現するために、コア部分では、厳しい地区指定を重複指定し、それぞれの法律を運用しつつ保存を図っている。また、周辺部分は、風致地区を単独で運用しているか、あるいは届出制にとどまる地域指定を風致地区の許可制度で補って風情ある景観を保全し形成している。

このように、京都市の風致地区は、場所別の風致保全計画に基づき、環境や景観に関する他の法律と重層的な構造を持たせることで、歴史都市京都のあるべき姿を保全する仕組みに制度を進化させてきたといえる。これに伴い、京都の風致地区制度は、それぞれの法の理念を活かしながら統合的に運用するという、風致地区全体を統括する役割を果たすに至っている。

6. 結論

以上により、風致地区が歴史都市京都の保全に果たした役割について本研究で明らかにした要点は次の2点である。

・京都市の三方を取り囲む広範囲の風致地区が実現した背景には、指定当初から市民の強いコンセンサスがあった。それが原動力となって、その後に景勝地のほか身近な緑地等の多様な風致要素の存する土地を順次指定し、その面積が拡大した。そして洛中は主として美観地区、洛外は主として風致地区によって歴史都市京都の保全が図られていることを明らかにした。

・京都市の風致地区は、多様かつ独自の展開・発展を遂げ、他の法制度と重複指定されることにより、千年の都の特色を永遠に保持するという目的に、今日においても寄与している。加えて、場所別に風致保全計画や許可基準を作成することにより、さらに地域の風致を維持し、地域の将来像を実現するための都市計画上の手法として活用されていることを明らかにした。

付記

この論文は、2008年都市計画学会に提出した筆者らによる「京都市における風致地区指定の変遷に関する研究－風致地区が歴史都市京都の保全に果たした役割」日本都市計画学会 都市計画論文集 No.43-3 2008年10月 pp667-672を再録したものである。

【補注】

- (1)戦前期の研究は参考文献以外に中林浩、高野研太郎、西重隆、野中勝利、皆方邦久、阿部伸太、原泰之、新屋沙織らのものがある。
- (2)近年の研究は、東京都について中島直人、長沢真也、竹内智子、堤大輔ら。札幌市について西大輔、岡本浩一、高木聡未、鈴木依理子らのものがある。
- (3)都市計画京都地方委員会議事速記録(昭和4年～31年分)、京都都市計画地方審議会議事録(昭和42年～44年分)、京都府都市計画地方審議会議事録(昭和47年～平成8年分)で、京都市都市計画局都市企画部都市計画課の資料による。
- (4)京都日出新聞昭和4年11月～12月、昭和5年1月1日の名勝紹介。
- (5)1990(平成2)年10月30日に、元風致課長と風致第一係長が守秘義務違反容疑で(別件)逮捕され、1997(平成9)年1月13日差戻し審京都地裁で完全無罪判決が出た。
- (6)平成4～6年度で風致保全計画策定・風致基準見直し調査、三山自然風景保全基本計画策定調査、風致借景調査、GIVSシステム構築調査が委託され、行政内部でも古都特別拡大指定、緑地保全地区指定、界線見直し等の検討が行われた。

【参考文献】

- 1) 種田守孝(1989),「戦前期における風致地区の概念に関する研究」,平成元年度造園学会研究発表論文集 No.7, pp300-305
- 2) 中島直人・鈴木伸治(2003),「日本における都市の風景計画の生成」,西村幸夫+町並み研究会,『日本の風景計画』,pp16-31,学芸出版社
- 3) 荻谷勇雅(1993),「都市景観の形成と保全に関する研究」,pp165-188,京都大学学位請求論文
- 4) 中嶋節子(1997),「近代京都における市街地近郊山地の「公園」としての位置付けとその整備-京都の都市環境と緑地に関する研究」,建築学会計画系論文集 No.496, pp247-254
- 5) 関口勲(1930),「都市計画風致地区に就て」,都市公論 No.13 昭和5年7月号, pp107-117
- 6) 京都市都市計画局風致課(1990),「復刻資料 京都府都市計画課編 風致行政の手引き」1990年4月10日, pp1-113
- 7) 京都市都市計画局計画課(1962),「京都の都市計画 1962年版」昭和37年3月, pp1-85
- 8) 足達富士夫(1966),「風致地区の問題」,日本建築学会論文報告集. 号外, 学術講演要旨集 No.41, p651
- 9) 中村一・平井昌信(1984),「加藤五郎氏に聞く(第一回上原敬二賞受賞者)」,造園雑誌 Vol.147, No.3, pp189-192
- 10) 川名俊次・平野侃三・角南勇二他(2006),「座談会 古都保存法制定前後を語る」公園緑地 Vol167, No.3, pp13-23
- 11) 福島信夫(1992),「京都における自然景観の保全と風致地区制度の歴史」 「京都市の風致行政の現場から」平成4年度造園学会全国大会シンポジウム・分科会講演集, pp11-14, pp26-34
- 12) 福島信夫(2001),「古都の風景、自然風景の積極的な保全」,関西支部設立10周年記念事業『関西都市計画100年の歩みとまちづくりの知恵』, pp110-111, 都市計画学会関西支部
- 13) 北村徳太郎(1927),「風致地区に就いて(其の三)」昭和2年8月号, pp 12-32