

歴史都市の風致地区制度にみる「文化的景観」の現状と課題

Present State and Issues of “Cultural Landscape” Seen through Scenic Zones of Historic Cities

益田 兼房・板谷 直子・李 明善・福島 信夫

Kanefusa MASUDA, Naoko ITAYA,
Myungsun YI, Nobuo FUKUSHIMA

1. 研究の目的

この共同研究では、歴史都市の「文化的空間」および「文化的景観」の分布と構成について景観を軸に把握し、文化遺産と芸術作品を自然災害から防御するための知見を得ることを目的に、「歴史都市における文化的空間および文化的景観の形成と災害」の研究を、継続的に進めているところである。

今回はとくに「文化的景観」に関わって、戦前から行政的な蓄積がある風致地区制度に焦点を当てることとした。歴史的風致という概念は、平成 20 年度の国会に上程されている「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律案」であらたに定義されたように、文化的景観という文化遺産と密接に関わる。これを、日本と韓国の両方で歴史都市における事例を取り上げることで、考察したい。

まず、文化遺産が集積して地震火災等の災害を受けると大きな被害が予想される歴史都市京都と、これと密接な関係を持つ周縁地域を、主たる対象地域としてとりあげる。

今年度は、都市における風致を維持することを目的に、都市計画の地域地区に定められている風致地区に注目する¹。この制度では、都市における風致とは、都市において水や緑などの自然的な要素に富んだ土地における良好な自然的景観であり、風致地区とは、良好な自然的景観を形成している区域のうち土地利用計画上都市環境の保全を図るため風致の維持が必要な区域とされている²。しかしその歴史的展開を見ると、風致地区制度は、緑地保全に留まらず「文化的景観」を保全する先駆的な制度として機能してきたことがわかる。今年度は、去年に引き続き、京都および韓国ソウルを取り上げ、風致地区制度を切り口に歴史都市の「文化的景観」の現状を把握し、その歴史的展開を研究するための知見を得ることが、本研究の目的である。

2. 本邦の歴史都市 京都の風致地区

(1) 京都の風致地区の現状

京都は、市街地周縁を緑豊かな山々に囲まれ、山裾には古社寺や名勝・史跡等の歴史的資産が多く集積している。図 1 の景観計画図(風致地区)³ に示すように、京都市は、市街地を囲む東山、北山、西山のほとんどを風致地区で保全している。加えて、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」を根拠法とする歴史的風土特別保存地区、歴史的風土保存区域、「京都市自然風景保全条例」による自然風景保全地区、「都市緑地法」による特別緑地

保全地区、「近畿圏整備法」による近郊緑地保全区域により、重層的に手厚く保全している。

現在我が国には、全国で 757 ヶ所 169,460.1ha の風致地区がある。都道府県別にみると、京都府は、指定面積が 19,187.9ha と風致地区の 11.3%を占め、最も広い面積を有している。地区数で見ると、神奈川県が 49 ヶ所と最も多く、京都府は 22 ヶ所である。都道府県あたりの平均風致地区数は 16.8 地区であり、京都府の地区数は平均よりも多いとはいえ突出して多いわけではない。しかし、地区あたり面積で見ると、45 都道府県の平均が 223.86ha であるのに対して、京都府は 872.18ha を占め特段に広い。

現在我が国の世界文化遺産は、「法隆寺地域の仏教建造物」（奈良県生駒郡斑鳩町）、「姫路城」（兵庫県姫路市）、「古都京都の文化財」（京都府京都市、宇治市、滋賀県大津市）、「白川郷・五箇山の合掌造り集落」（岐阜県大野郡白川村、富山県南砺市）、「原爆ドーム」（広島県広島市）、「厳島神社」（広島県廿日市市）、「古都奈良の文化財」（奈良県奈良市）、「日光の社寺」（栃木県日光市）、「琉球王国のグスク及び関連遺産群」（那覇市、国頭郡今帰仁村、中頭郡読谷村、勝連町、北中城村、中城村、知念村）、「紀伊山地の霊場と参詣道」（三重県尾鷲市、熊野市、奈良県吉野郡、和歌山県新宮市）、「石見銀山遺跡とその文化的景観」（島根県大田市）の 11 ヶ所の世界文化遺産があり、これらが所在する 25 市町村は国際的な意味でも歴史都市といえよう。このうち、京都市、大津市、奈良市、廿日市市、宇治市、日光市、那覇市の 7 市町村で、風致地区の指定はなされている。

これらの 7 市町村の風致地区指定状況をみたのが表1である。風致地区の指定は、1919（大正 8）年に制定されたいわゆる都市計画法旧法の地域地区に基づき、1926（大正 15）年の明治神宮内外苑付近の指定から開始された。京都市では、これに次いで、1930（昭和 5）年、御所・鴨川・上賀茂・比叡山・東山・醍醐・伏見桃山・西国・嵯峨嵐山・西山・二条城・北野・紫野・船山・相国寺の各地区、約 3,400ha が指定された。その後、1950（昭和 25）年の大原・大枝大原野、1996（平成 8）年の「京都市自然風景保全条例」に伴う地区面積拡大を経て現在に至っている。他の歴史都市と比して、京都市は、指定開始が早く、積極的に地区拡大を行っている。京都市は、本邦においては先駆的な、風致地区制度を活かした歴史都市であることがわかる。

(2) 風致概念の歴史的展開

現在、都市における風致とは、都市において水や緑などの自然的な要素に富んだ土地における良好な自然的景観と解釈され、緑地保全や緑化分野の施策に位置づけられている。しかし、風致とは本来何を意味するものであったのか。

東京では 1927（昭和 2）年、最初の風致地区指定に先立ち、風致地区の都市計画における意義と役割について、内務省技師であった北村徳太郎が論じている⁴。また京都では、1930（昭和 5）年の指定に際して、実務担当者であった関口勲が風致地区について紹介している⁵。制度創設当時の論文から、風致の本来の意味を探ってみたい。

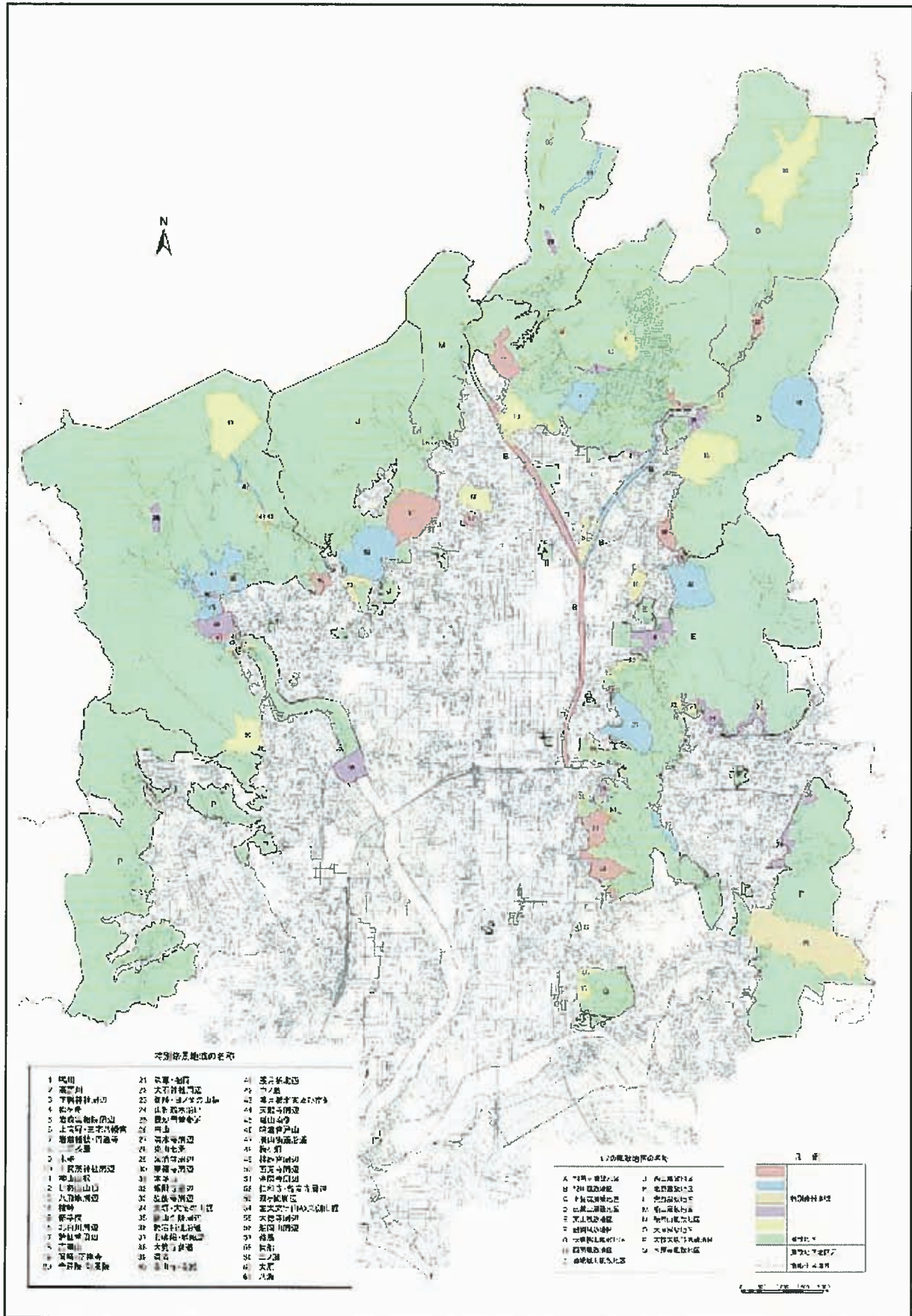


図1 京都市景観計画図(風致地区 2007年)

表 1 世界遺産所在市別 風致地区指定状況

世界遺産名	都市名	計画年当初	地区名	指定面積 (ha)			
古都京都の文化財 (京都市、宇治市、大津市)	京都市	1930(昭和 5)	*鴨川	202.00	12,582.00	17,830.60	
			*上賀茂	2,146.00			
			比叡山	1,396.00			
			*東山	2,492.00			
			*伏見桃山	164.00			
			*嵯峨嵐山	3,946.00			
			*西山	1,697.00			
		*船山	539.00				
		1931(昭和 6)	相国寺	12.00	1,130.10		
			*醍醐	1,060.00			
			*西国	2.10			
			*北野	12.00			
			*紫野	44.00			
	1950(昭和 25)	鞍馬山	895.00	2,518.00			
		大原	1,623.00				
	1996(平成 8)	大枝大原野	1,597.00	1,600.50			
		本願寺	3.50				
	宇治市	1937(昭和 12)	宇治	758.90	970.50	970.50	
			黄檗	23.30			
			三室戸	188.30			
大津市	1937(昭和 12)	比叡山	2,327.90	4,047.80	7,202.90		
		大津湖岸	193.10				
		園城寺	888.70				
		茶臼山	20.30				
		建部大社	2.30				
	1972(昭和 47)	瀬田川	615.50	3,155.10			
		奥比叡山	1,348.30				
		音羽山	1,124.80				
		伽藍山	98.70				
		岩間山	277.50				
奈良市	1937(昭和 12)	春日山	2,801.80	4,480.30	4,727.90		
		佐保山	488.80				
		平城山	576.00				
		西の京	200.50				
		あやめ池	413.20				
1965(昭和 40)	富雄	247.60	247.60				
巖島神社	廿日市市	1938(昭和 13)	巖島	3,039.00		3,039.00	3,039.00
日光の社寺	日光市	1956(昭和 31)	所野	489.00		489.00	489.00
琉球王国のグスク及び関連遺産群	那覇市	1956(昭和 31)	漫湖	43.90		43.90	111.50
		1961(昭和 36)	末吉	67.60		67.60	

*は 1996(平成 8)年に指定面積拡大
国土交通省都市・地域整備局都市緑化データベースをもとに板谷作成

最初の風致地区の指定が東京で行われた 1927(昭和 2)年当時、北村は、“風致とは趣きである”との認識に基づき、風致は山川草木の勝るところだけでない、つまり緑地保全にとどまることなくでないことを述べている。風致概念には、建築物により美的感興を湧起ところ、歴史的感興をまざまざと想起し得る素因の対象物、時代の趣味性に適応せる作為物なども含まれ、例えば、「山川草木と社寺仏閣城壁の如き各々添景となり相依り相俟ちて益々風致美を稱へなる」歴史的感興を誘致するところも風致ある處としている。また、風致地区指定地として、土地の利用化が風致より招来さるる場所、例えば別荘地・高級住宅地など造園を多く有する住宅地、開放風致道路・公園緑地等、また歴史的意義のある土地を上げている。森林法の風致林は風致地区に指定すべきところに該当するが、風致の鑑賞地点はその地自体が風致の認めざる場合には地区指定は不穩当であるとしながらも、明治神宮内外連絡道路付近地の指定の例をあげ、風致形成の可能性を示唆している。

このような初期における風致の概念は、自然だけでない多くの要素を含むこと、また積極的に形成される物としてとらえるなど、まさに冒頭で触れた今年度国会上程の「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律案」の定義に通じるところがあり、興味深い。

京都ではどうであったか。関口は、京都の風景を“自然景観と文化景観との渾然たる特異の統一から成っている”との認識を示し、風致の維持助長の意義を、古典的風光を維持し現代人の精神的欲求に応じる教化、山河襟帯の風景地でありながら決して健康状態の良好でない京都に国民保健の対策をもたらす保健、観光客誘致がもたらす経済の 3 つに大別し、その都市計画的意義を述べている。そして、地区選定の方針について、東山等風致の最も破壊され易いと認められる山麓部とその周辺、鴨川およびその沿岸等、風致上最も考慮を要すると認められる平地部やその周辺等を示している。風致地区では、制度開始期から土地形質の変更や建築等現状変更行為に対して制限が加えられた。この制限について関口は、風景維持のために自然を保存するとは、徒に現状を墨守することではない。大切なのは、その風景の型あるいは性質等をよく理解することで、現状変更行為は四囲の風景に調和しなければならないとして、嵐山保勝会等が地元において風光名勝の保存に有意義な事業をなしている例を上げ、このような事業を後押ししていくことこそ風致地区制度の目的であるとしている。

戦前期の京都の風致地区は、戦後の市民的な古都保存運動が「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」に結実した歴史的風土特別保存地区等とは異なり、国主導によって定められたものであるが、風致の維持に経済的な貢献が意識されていたこと、京都の風景に対する地元市民の合意を形成できたことから、補償に欠けるにも関わらず、拡大をみたといえる。その後、風致地区は景観形成の有効なツールとして発展していく。

3. 韓国の歴史都市 ソウルの風致地区

ソウルにおける風致地区制度は、日本による植民地時代に始まるが、その背景及び目的を引用すると以下のとおりである。「…都市の発展に伴ひ、近郊地の田野は漸次開発せられ市街地化され、地価昂騰するに従ひ山林は伐採せられて宅地と化し私有権の存する所、史蹟其の他

景勝地と雖次第にその跡を失ひ延ては都市の風致を存し空気の浄化作用上必要なる緑地は極度に減殺され、府民の保健衛生は勿論、情操上の頹廢を来し洪水の原因となり、空襲時にはその被害又増大する結果となり、保安上に及す影響重大なり。・・・」(『京城府都市計画要覧』京城府、pp32、1939年)

風致地区は、朝鮮市街地計画令(1934年制定)に基づいて1941年指定されたのが最初である。このとき、ソウル市(当時の京城府)の合計2,926.8haの面積が風致地区に指定された⁶。指定された地区内では、空地保存、風致維持に影響を及ぼす一切の行為を禁止、または制限をすることとした。京城府は山水両態の風致に恵まれ、四囲天然の容姿相貌は大都市として稀に見る景観と評価された⁷。

1937年、京城府土木課都市計画係によって風致地区指定のための調査報告書が発行されたが、これを見ると、京城府内の林野、宝物・古蹟・天然記念物、その他の史蹟、公園などの調査を行い、その風致状況を、12地区に分け、それぞれの自然風景、簡単な沿革由緒と散在する歴史的建造物などを詳述している。

1941年風致地区指定後の指定事実は見当たらず、また、地区指定の範囲やその運営に関する史料が見つかっていないため、計画と実施の比較が困難であるが、1937年の調査報告書を見る限りでは、京城府による風致制度は自然風致のみならず、歴史的文化的景観を対象としていたことが窺える。

1962年都市計画法の制定の際にも、風致地区はそのまま存続したが、ソウル市の行政区域の拡張をうけての追加指定が行われたこと他には、既存景観の保存維持のための、一定の高さの建築物建設を禁じるなどの、消極的な規制が主な内容であった。70年代の住宅改良再開発事業と80年代の都市開発事業の影響により風致地区の解除が加速した⁸。

90年代に入っても、風致地区は維持より解除の方向に向かっていましたが、その主な理由として近隣公園の景観保存のため指定された風致地区での不良老朽住宅の再開発を名目とした解除傾向が大きく目立つ。これにより丘陵地に超高層マンションが立ち並ぶ現象が起きた。1997年のソウル市風致地区管理計画をみると、基本方針として、住居環境改善に必要な場合でも風致維持に支障のない範囲で低層開発を誘導することをあげている。しかしながら、風致地区の周辺地域の開発と継続的な規制緩和、風致地区の面積縮小の動きは止まらず、風致地区の指定意義自体を疑問視する声が大きくなった。都市の歴史、文化、自然を保全する空間、文化環境の総合的な質を高めるために、従来の自然緑地及び風致保全のイメージが強い風致地区に代わるものとして、2000年都市計画法の改正の際には新たに景観地区が制定された。

すなわち、2000年7月、都市計画法の改正によって風致地区は景観地区に名称変更し、ソウル市の場合、景観地区を6つに分類した。旧風致地区に替わる、自然景観地区、市街地景観地区、市界景観地区のほかに、文化財周辺景観地区、水辺景観地区、眺望景観地区が新たに新設された(表2参照)。

文化財周辺景観地区は、文化財保護区域(文化財保護法に基づく)との関係を整理し、市街地に散在する歴史的建造物とその周辺地域を一体化した景観の保全に用いる。水辺景観地区は、

漢江の周辺地域に超高層マンションの過剰な建設による景観の破壊を防ぐ措置である。眺望景観地区は、眺望点の選定、眺望規制範囲を設定し、眺望権を確保することを最大の目的とする。

景観地区は、以前の風致地区の概念とは異なる部分がある。風致地区は、自然風致の保全、開発抑制が中心であるが、景観地区は、良好な景観の保護と維持の性格が強く積極的立体空間計画を含んでいることが大きな特徴ともいえよう。戦後、開発抑制の都市緑地計画の手法として強調された風致地区については、都市の文化的歴史的景観を保全維持する、もっと広い概念(景観地区)の枠組みのなかで、様々な試みが始まっている。

表2 ソウル市における景観地区の分類及び指定現況(2005年12月現在)

名称		箇所	面積(m ²)
自然景観地区	山地・丘陵地など、自然景観の保護、または都市の自然風致を維持するため必要な地区	20	12,733,144
市街地景観地区	住居地域の良好な環境造成と市街地の都市景観を保護するために必要な地区		
市界景観地区	都市の無秩序な拡散を防止し、都市外郭地域の良好な住居環境を保護するために必要な地区	3	714,767
文化財周辺景観地区	都市の歴史と文化を保全・維持するために、文化財周辺の景観維持が必要な地区		
水辺景観地区	地域内主要水界の水辺自然景観を保護・維持するために必要な地区		
眺望景観地区	自然景観の眺望を確保するために、視覚的景観の保護管理が必要な地区		

(ソウル市都市計画局データベースをもとに李作成)

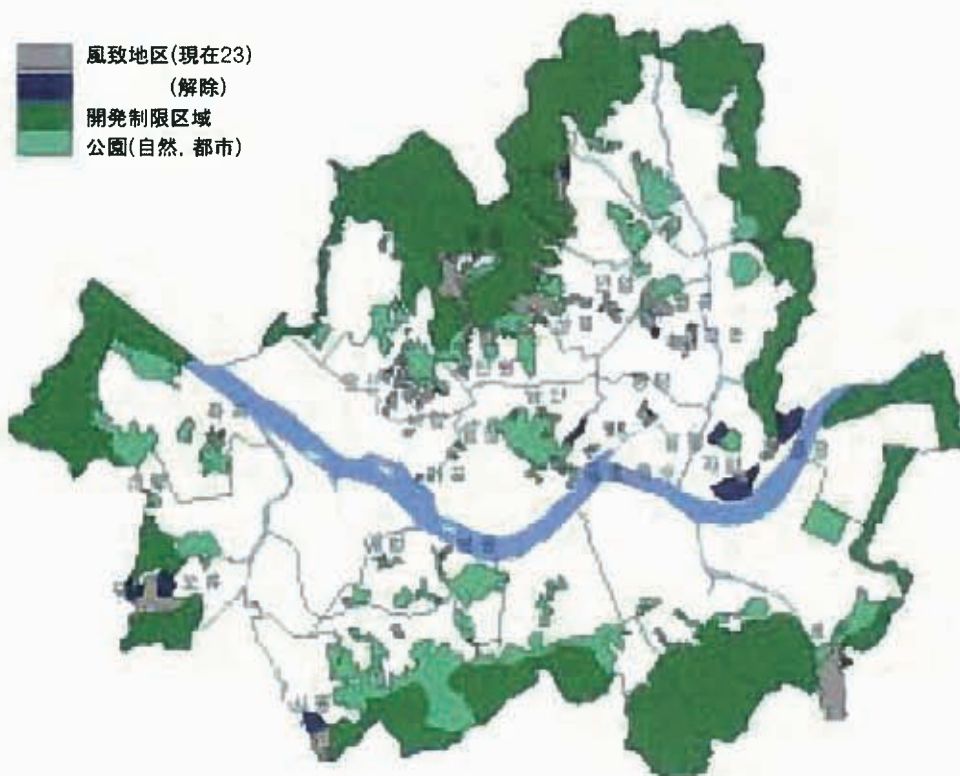


図2 ソウル市風致地区指定現況

(『ソウル市用度地区再整備方案研究』ソウル市 市政開発研究院、2000、図3-4 引用)

4. まとめにかえて

このレポートは、歴史都市防災研究センターにおいて、益田、板谷、李、福島(元京都市景観部長、9月まで客員研究員、9月以後総合理工学専攻博士課程)が、2007年度から理工学部山崎正史教授、韓国慶州大学趙ヨンギ教授を招いて不定期に開催している、京都景観研究会の成果の一部をまとめた小論である。京都景観研究会は、最近の京都市における新たな景観対策、また国レベルでの歴史的風致に関する新法などの新状況を踏まえて、今後の歴史都市における文化遺産のあり方と、その災害からの防御と伝承について、さらに議論を深めていきたいと考えている。

¹ 都市計画法第8条第1項第7号

² 国土交通省 都市・地域整備局公園緑地課 HP 緑地保全・緑化 風致地区制度

³ 京都市景観計画 2007(平成19)年

⁴ 北村徳太郎「風致地区について(其の一)」都市公論, Vol.10, No.4 (1927) pp. 2-13

⁵ 関口勲「京都都市計画風致地区に就て」都市公論, Vol.13, No.7 (1930) pp. 107-117

⁶ 朝鮮総督府官報 昭和16年3月25日, 告示

⁷ 『京城府都市計画要覧』京城府, 1939年, pp.33

⁸ 『ソウル市用度地区再整備方案研究』ソウル市政開発研究院, 2000, pp.81