

都市空間の持続可能性にむけての風致地区制度

京都での制度運用の検証から

SCENIC ZONE SYSTEM FOR SUSTAINABLE URBAN SPACE TRANSFORMATION

Through the examination of system management of scenic district in Kyoto

小浦 久子 芸術工学部環境デザイン学科 教授
長濱 伸貴 芸術工学部環境デザイン学科 教授
畑 友洋 芸術工学部環境デザイン学科 准教授

Hisako KOURA Department of Environmental Design, School of Arts and Design, Professor
Nobutaka NAGAHAMA Department of Environmental Design, School of Arts and Design, Professor
Tomohiro HATA Department of Environmental Design, School of Arts and Design, Associate Professor

要旨

地形・風土、歴史的空間利用、緑環境の相互関係が織りなす山麓とそれに続く山並みを、都市の主要な風景特性として認識し、その環境を保全活用してきた京都市に着目する。その環境の保全活用の基本制度である風致地区の運用実態について検証し、風致地区の考え方による市街地フリンジの空間マネジメントの可能性を検証する。

旧都市計画法の「風致」の概念は広がりがあり、景勝地の保全だけでなく、緑地による土地利用規制や市街地拡大の抑制なども計画目標となっていたが、次第に緑の保全へと向かう。そのなかで京都は山麓の自然と歴史文化が一体となった環境価値の保全として多様な地区の多様な風致の保全創出のため風致地区を広く都市計画として運用した。

京都市の運用から、都市フリンジの環境管理において、地域ごとの風致の内容を指標として協議を可能とする許可型の風致地区制度にポテンシャルがあるといえる。

Summary

Landscape of the mountain foot connected to Kyoto urban area is characterized as the interactive environment of natural topography, historic land use and forestry, and has been concerned as precious urban landscape. Scenic zone is widely designated covering these surrounding mountains to keep its cultural and natural value. In this paper, the potential of Scenic zone system as planning tool to manage the urban fringe transformation is examined.

The concept of “Scenic” includes the restriction of urbanization by creation of greenery as well as conservation of scenic value in the beginning and gradually has shifted to greenery conservation. Even though, in Kyoto, the scenic zone system is implemented as an urban planning tool to evaluate various urban environment developed by the interaction of nature and cultural activities.

Through the examination of Kyoto case, Scenic zone system with permission procedure based on value system besides quantitative index has good potential as the planning tool to manage the urban fringe with fluid spatial transformation.

1. 研究の背景と目的

関西の主要都市である大阪・京都・神戸では、地形条件の違いにより、市街地周縁部(フリンジ)における自然と開発の関係や土地利用の特性が異なる。京都は、三方を山に囲まれた盆地地形で南側が開放され、市街地フリンジは寺社と山の緑が一体となった山麓から東山・北山・西山の山並みへと続く。神戸では、大阪湾と六甲山系に挟まれた狭い扇状地と海岸平野に東西に長く市街地が形成され、そのフリンジの山裾には宅地造成が難しくなる勾配まで住宅地が開発され、そこから六甲山系の緑が広がる。六甲山系の北側では計画的郊外開発団地が田園地域の中に点在する。大阪は、大坂城下が同心円状に拡大した市街地であり、水域以外は隣接する市域まで市街地が続く。

人口減少や高齢化、産業構造の転換にともなう土地利用の強度の低下は、都市における空き家・空き室や空地として顕在化してきている。この動向は今後より進行すると想定されるが、地方都市と比較すると、関西圏では、その速度が緩やかで分散的であることから、空き家対策など個別事業で対応するだけではなく、都市の空間再編として計画的対応が必要である。

この計画的対応の必要については、これまでは、線引き制度の活用¹⁾や空き家対策に関わる計画の考え方²⁾のような制度論や、地方都市のフリンジの土地利用³⁾や人口減少下での土地利用動向などにもとづく市街地変容の把握⁴⁾にもとづく計画課題の検討が行われてきた。問題は現在の土地利用の変化は、都市計画区域だけでなく、農地や山林、水域も含めた環境単位で計画する必要があるが、そうした計画制度を日本は持たないところにある。

一方、ヨーロッパでは、EUの都市政策⁵⁾や各国の環境政策と連携する計画⁶⁾において空間計画および広域連携のアプローチがみられ、またエコロジカル都市の実践⁷⁾においては環境への意識の社会化が継続的に取り組まれてきた。1990年代に土地利用計画から空間計画へ移行しており、経済活動、モビリティ、空間・環境のまとまりを計画単位とする考え方は、行政区域をベースとしながらも、持続可能な地域を実現していくための課題に対しては、行政区域を越える仕組みが志向され、計画において広域と地

域をつなぐ視点の必要性を提示してきた⁸⁾。

日本においても都市と田園および自然地を総合的にとらえる土地利用管理の必要性は指摘されてきたが、その制度設計は進まない¹⁾。そのなかで都市計画区域内外を対象として一体的に計画できる景観計画制度の運用⁹⁾や自治体独自の取り組みによる地区レベルの開発管理¹⁰⁾は、現行制度の中での開発管理の可能性を検討している。

こうした課題を背景として、景観計画の運用検証でも試みたところではあるが、市街地の持続可能な土地利用管理の可能性を景観や空間計画の観点から検討する。これは、地域の地形・風土、空間利用、オープンスペースの構造に着目するものであり、ヨーロッパの計画デザインの枠組みにおいては、ランドスケープ・プランニングに位置づけられるものに考え方が近い。

そこで、地形・風土、歴史的空間利用、緑環境の相互関係が織りなす山麓とそれに続く山並みを、都市の主要な風景特性として認識し、その環境を保全活用してきた京都市に着目する。その環境の保全活用の基本制度である風致地区の運用実態について京都市を事例に検証し、風致地区の考え方による市街地フリンジの空間マネジメントの可能性を検証する。

2. 京都の風致地区適用の考え方

1) 都市計画制度としての風致地区

旧都市計画法(1919)は、市区改正に端を発することから事業法的ではあるものの、市区改正と大きく異なるところは、市街地建築物法に規定される地域地区指定の制度があるところである。そのなかで、風致地区は、法10条2項において「都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地區ノ外地ノ状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為特ニ地區ヲ指定スルコトヲ得」と規定されている。他の地域地区が市街地建築物法にもとづく建築物規制(警察権)であるのに対し、それらとは別に風致地区は都市計画法において規定され、施行令において制限等の運用が示されている。風致地区内の土地の形質の変更などは許可制であり、自然景観の維持保全に重点があるとされていた¹¹⁾。

風致地区決定標準(1933 発都 15 号内務次官通達)は、風致地区の対象地として、イ)季節に応ずる各種の風景地、ロ)公園、社寺苑、水辺、林間、其の他公開慰楽地、ハ)史的又は郷土的意義ある土地、二)樹木に富める土地、ホ)眺望地、へ)前各号の附近地にして風致維持上必要ある地帯を、風致地区として指定する場所としている¹²⁾。これに先立ち、内務省から風致地区指定標準が提示されており、風致地区に指定すべき場所として、①強度の建築利用化を期待せざる土地、②地方古来より遊観勝区、③土地の利用化が風致より招来さるる場所、④歴史的意義のある土地が示されていた¹³⁾。

風致地区決定標準が風致地区を指定する対象地の特性を示しているのに対し、当初の風致地区指定標準は土地利用上の考え方が示されている。戦前の指定では、風景地や地域にとって意味のある場所、良好な住宅地など、地域の環境価値を保全し高めることを目的とするほか、風致地区指定標準①や③などにもとづく土地利用を抑制する計画意図がみられる。線引き制度がなかったときに、市街化を抑制するグリーンベルトのような役割もみられた¹⁴⁾。

2) 京都における風致地区の考え方

京都市は風致地区決定標準が出される前の昭和 5 年(1930)に最初の風致地区指定を行っている。これに先立ち、大正 11 年(1922)に都市計画区域(23,854.51ha)を決定している(図 1)。

京都都市計画区域設定理由書¹⁵⁾によれば、人口増加の趨勢に対応できる都市の区域を設定する必要があるとし、当時の市域の約 4 倍を都市計画区域(人口約 150 万人、平均密度一人当たり約 30 坪)として設定している。30 年後の計画区域の推計人口を 120 万とし、これに少しの余裕がある区域設定とされていた。

このとき計画区域のうち平地は約 6 割に過ぎず、広大な山地を編入している。「一見徒ラニ厩大ナル山地ヲ編入スルノ感ナキニアラサルモ京都ノ特色タル風光ハ主トシテ、是等山地ニ依リ發揮セラレ、名勝旧蹟亦此ノ裡ニ存在スルモノ多キヲ以テ、一面商工業發展ヲ期スルト共ニ、他ノ一面ニ於テ公園都市タルノ特徴ヲ益々發揮セシムルノ

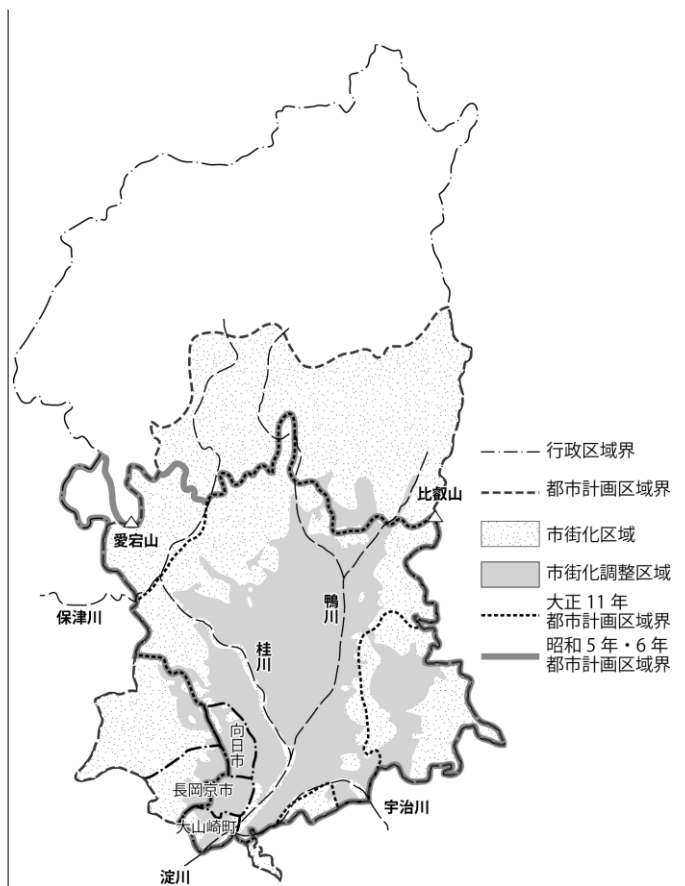


図 1. 都市計画区域の変遷

施設ヲ為スノ緊要ナルモノアルヲ認め、行政区劃又ハ河川道路等顯著ナル地物ヲ限界トシ、山地オモ計劃區域ニ編入シタリ」¹⁵⁾としている。

昭和 5 年(1930)には宇治郡山科町・醍醐村を、昭和 6 年(1931)には隣接する葛野郡花園村、西院村、嵯峨町等を市域に編入して都市計画区域を拡大させ、市街地に続く東山・西山の山麓の風致地区指定を可能とした。

都市計画区域決定の理由書からもわかるように、京都においては、市街地から見える山地は都市と一体となって京都らしさを創出するのであり、そこに「公園都市」のあり方が示され、市街地を取り囲む山々が都市計画に位置づけられた。その背景には、明治維新後の社寺上地令(1871)により長年社寺林として管理されてきた市街地山麓部の森林が政府管理になり、手が入らないことから荒廃し、京都に固有の山麓の歴史的環境を保全する必要があるが強く府・市・市民で共有されていたことがある¹⁶⁾。

昭和 5 年の最初の風致地区指定では、「京都市ハ古来山紫水明ノ地トシテ知ラレ而モ古キ歴史ヲ有シ他ニ類例

ヲ見ザル優雅ナル都市トシテ其ノ美ヲ誇リ以テ今日ニ至リタルモノナルヲ以テ其ノ特色ヲシテ永遠ニ保持スルハ京都都市計畫上最モ重要ナルモノトス」¹⁷⁾とし、風致地区指定においては景勝の地であり社寺旧蹟が多く残る山麓部の保全を重視している。

京都府は、昭和9年(1934)に「風致地区に就いて」を発行し、「京都の風景は自然景観と文化景観との渾然たる特異の統一からなっている」とし、教化、保健、経済の3つの観点から風致の意義を説明している。これは、京都府がまとめた風致行政の手引き¹⁸⁾の冒頭に示されている戦後復興にあたって「風致保存の必要」を示す内容に引き継がれている。

京都府は、戦後復興期において風致地区の規則の停止が解かれ許可制が再開されるにあたり、風致の維持助長の意義を、教化、保健、経済に大別して説明している。

教化では、多くの文化財を有するとともに風致保安林の広がりからわかるように「京都の風景は自然景観と文化景観との渾然たる統合から成るもの」であって、京都人はこの風致の理解者であり、京都人の特性である風致に対する鑑賞と愛着が、京都の風致維持を可能とする要因と指摘する。保健の観点からは、「山河襟帯の風景地でありながら京都人の健康状態は良好でないから、名勝、緑地の保存と都市林の維持を図ることは市民の保健上緊急な対策」としている。経済については、経済復興においては「外客を誘致して外貨を獲得する」かたちの1つが観光であり、市民生活とともに観光の基礎となる自然の風致の維持活用を求めている。

戦時・戦後の規制停止時に発生した乱伐と開墾で風致の破壊がみられ、風致保存の必要が強く意識されたのであった。その後も、京都では山麓および市街地の史蹟名勝の保全は風致地区指定の主要な目的となるが、しだいに開発に対する緑地保全が計画目標にと加わっていく。

また、1960年代から市街地における歴史性と都市性の折り合いが景観課題として議論され、京都市市街地景観条例(1972:1995年全部改正され市街地景観整備条例となる)が制定された。以降、京都の歴史的環境の保全創出においては、景観の観点から文化財、美観、風致、緑の保全

に関わる多くの制度の役割分担が進む。現在、各制度は個別法制にその運用が委ねられているものの、景観計画において総合化された。そのため逆に風致地区指定の計画目標がわかりにくくなっている。本来の都市計画としての目標を明確にしないと、単なる規制制度に終わってしまう。

このように時代とともに風致地区の位置づけや目標は少しずつ変化する。昭和初期から現在に至る京都の風致地区指定の変遷を通じて運用課題を確認する。

3. 風致地区指定の変遷にみる計画意図

1) 戦前期(昭和5、6、7年指定)

日本で最初の風致地区指定(1926)は、東京の明治神宮周辺を対象とするものであった。これに続いて、京都では、昭和5年(1930)に最初の風致地区指定が実施された。市街地を囲む山地山麓、鴨川、景勝地など広汎なエリア(3,386.9ha)を対象とし、風致保全を目的にした複数のもとまりから成るゾーニング型の地区指定であった。

これらの地域は、都市計画の地域制においては住居地域を指定し建築物制限をしていたものの、「近時市街地ノ膨脹ニ連レ是等景勝ノ地モ動モスレバ其ノ特色ヲ減却セラルルノ處アルヲ以テ延テ別紙図面表示ノ区域ヲ風致地区ニ指定シ風致維持ニ影響ヲ及ホス處アル行為ヲ禁止制限セントスルモノナリ」¹⁶⁾とし、風致地区指定の必要を説明している。現状変更行為に対しては、風致地区の許可制により歴史的風致と調和するように厳しく協議指導をする意思を示すものであった。

続いて1年後の昭和6年(1931)には、大規模な追加指定(4,472.4ha)を行っている。昭和5年の指定は、風致維持が緊急に必要なところを対象としたが、その後の調査結果を踏まえ、平地部に点在する寺社仏閣で、歴史的風致の保全が求められる対象の周辺地区、既に指定している地区に隣接する地区、衣笠山、双岡などの山麓を追加指定するとともに、都市計画区域の拡張とともに山科、高尾・清滝・愛宕等の景勝地を含む山地を指定している¹⁹⁾。

この回の審議会では、風致地区内に位置する道路についてもその構造によっては風致を損ねる可能性があるとの指摘があり、公共施設整備においても風致との調和を求め

ることが確認されている。

また、昭和7年(1932)、船岡山一帯を公園として整備するに際して隣接区域(2.0ha)を公園の都市計画決定と同時に風致地区に追加指定した²⁰⁾。

昭和初期の3回の風致地区指定(図2)により、名勝・景勝地のほとんどが指定対象となった。周辺との調和を厳しく求める運用により、それらは同時に、山地や周辺環境と一体となった土地利用管理となるものでもあった。

2) 戦後復興期(昭和24、25年指定)

戦時は規制停止されていたこともあり、戦時・戦後は山林の伐採と開発が進み、その後の都市の膨張と土地開発により、「慰楽景勝地の景趣が失われる」ことが危惧された。また、観光都市として注目されるようになったことから、昭和24年(1949)、既決定の風致地区の隙間をうめるように、伏見・深草・桃山・鷹ヶ峯・大北山(原谷)、鳴滝の各地区に拡大指定(529.2ha)を行っている²¹⁾(図3)。このときの指定理由書に、風致の維持とあわせて「保育」という概念が表れる。

昭和25年(1950)には、風致地区決定標準に示されている表示の標準に合わせる方向で、これまでの指定地区を15地区に区分した。これまで追加指定で33団地8,527haが1の風致地区となっており、管理上に不便があった。表示の標準に合わせるとともに地域に応じた規制の適正化を図るうえからも15地区に区分した。また、新たに市域編入されたなかで、八瀬・鞍馬地区を追加指定し、これを1地区(鞍馬)として追加した²²⁾。

この年8月、地域の効用を完全に保持すべき地区として、東山・嵐山・宇治に風致地区特別地区を指定し、「特に樹竹林の二分の一以上にわたる伐採、外観が著しく周囲と不調和なる建築物の設置、電線、水道管、瓦斯管の地上設置など」も禁じた。東山、嵐山は戦前から森林管理における風致林施業が計画的に進められているところである。

3月委員会では、林野関係、農業関係との連携、風致の維持から増進の議論など、積極的運用が議論されていた。風致の指定において景勝地の保全だけでなく、隣接する山地や緑地が視野に入ってきた。

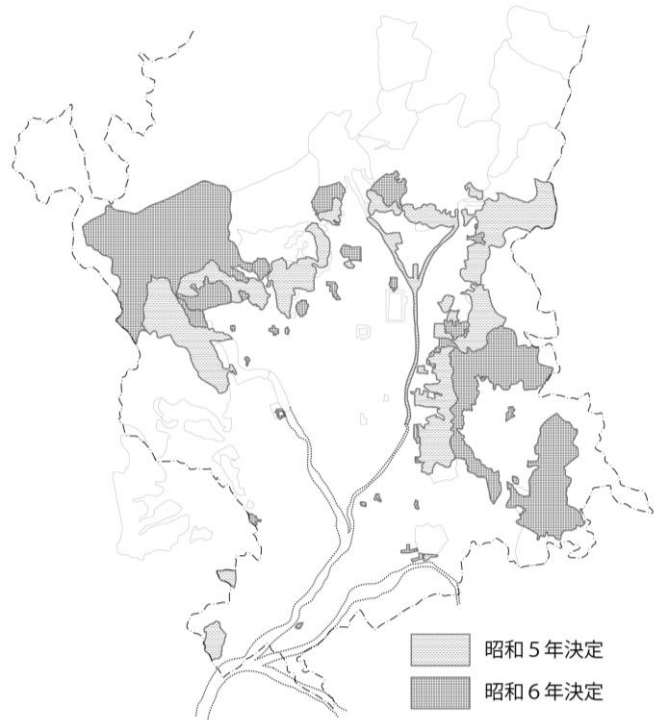


図2. 戦前期の風致地区

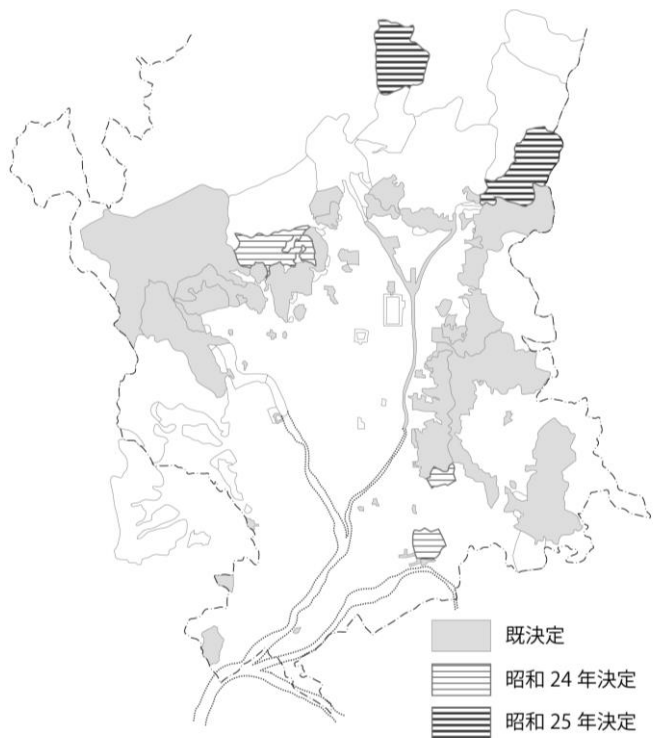


図3. 戦後復興期の風致地区

3) 開発と保全(昭和35~50年)

昭和31年(1956)、風致地区制度の事務が京都府から京都市に移管された。

この頃、京都国際文化観光都市建設法(特別都市法1950)に基づき、緑地地域(9,515ha)を指定し、環状緑地帯の形成が図られたが、新都市計画法(1968)によって廃止となった。しかし、昭和35年(1970)の国立国際会館の建設決定にともなう、周辺地区(岩倉)の風致地区変更指定(2,046.8ha)では、あわせて住居専用地区、緑地地域、第7種空地地区(建ぺい率30%)を都市計画決定している²³⁾。このときは緑地地区を連続させて指定することにより宝ヶ池から望見される山地の景観保全と良好な住宅地開発を志向しており、風致地区による許可制を運用することによる自然・歴史的環境の開発管理が期待されていた。

高度成長期の開発による歴史的環境の喪失が顕著になるなかで、昭和41年、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(古都保存法)が制定され、京都では同年から歴史的風土保存区域の指定が始まり、昭和42年から歴史的風土特別保存地区指定が拡大していった。国レベルの価値づけによる歴史的環境の保存制度が適用されることになった。

しかし、昭和42年(1967)大原地区の風致地区指定、西山地区の変更(あわせて624haの増加)が行われ、昭和44年(1969)には鴨川風致地区、上加茂風致地区、比叡山風致地区、東山風致地区、嵯峨嵐山風致地区、西山風致地区、船山風致地区、鞍馬山風致地区、大原風致地区の2,715haを指定しており(図4)、風致地区規制が京都の自然と歴史文化が一体となった都市の環境保全の基本と考えられていたことがわかる。

昭和42年の指定において、大原地区では寂光院・三千院周辺追加している。都心から離れひっそりした環境にあった大原地区が、歴史ブームと観光ブームで一般観光地に見られる俗化による風致破壊が危惧されることを理由としている。また、西山地区(鷹峯光悦寺周辺)の指定は、市街化拡大に伴う風致破壊の危惧が背景にあった²⁴⁾。

一方、昭和44年の広大なエリア指定では、自然的環境

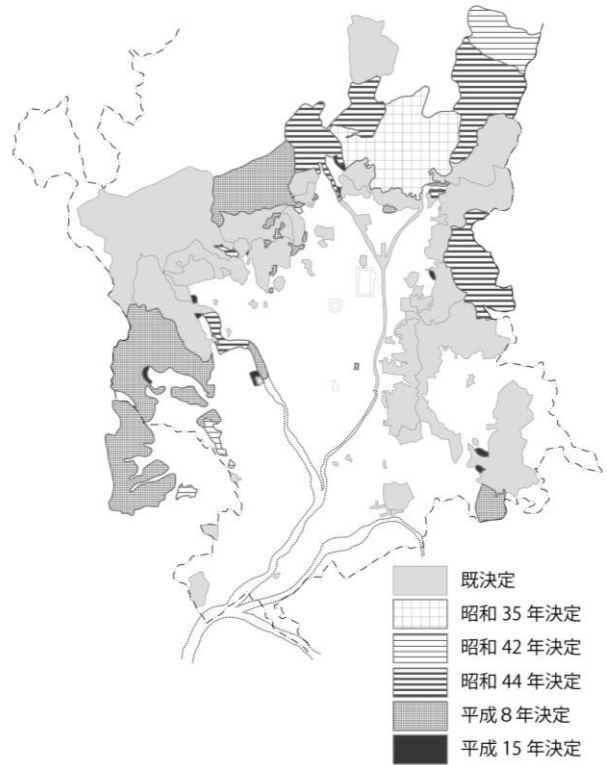


図4. 開発と保全期の風致地区

の保全が指定基準として前面にでてきている²⁵⁾。自然美の保全、山への眺望、開発圧力への危惧、風致的観光開発が意識されていた。

新都市計画法(1968)の制定にともない、風致政令(1969)に規定された全国一律の風致標準条例に準拠した風致地区条例の策定が求められた。京都では地区ごとの特性に応じて、周辺環境と調和するよう、例えば和風意匠の指導や建ぺい率の運用などを許可制により指導調整してきた。風致地区を環境管理のゾーニングとして使ってきたところであり、標準条例で示される建築物の規制基準の考え方とは合わない地区も含まれており、難しい対応を迫られた。

昭和47年(1972)、京都市市街地景観条例が施行され、市街地内の風致地区指定地のうち、御所・二条城・東寺・鴨川の今出川から下流部について風致地区を廃止し、美観地区へ移行させた²⁶⁾。この頃から景観の観点から、美観地区など他制度との役割分担が検討されるようになる。もともと京都の風致保全は地元の積極的自主的な環境保全

への働きかけから始まっていたのである。ところが戦後の開発が進むなかで、47年の委員会では地元の自主的取り組みの必要が言及されるようになった。

昭和50年(1975)、醍醐地区で、開発により地形と風致地区の区域境界が合わなくなったところを造成地形に合わせて区域変更を行う²⁷⁾。

4) 景観における風致(平成7年～)

1970年代は市電が廃止され、モータリゼーションが進むなか、伝統的建造物群保存地区(1975)による町並み保存が始まる。80年代後半からは、バブル経済の影響により市場性を追求する外部資本の参入が増え、折り合いのつかない景観問題が健在化した。そうしたなか、平成7年(1995)、京都市市街地景観整備条例の全部改正、京都市風致地区条例の改正による地区別の風景保全計画策定が位置づけられ、自然風景保全条例が制定された。自然風景保全条例は、市街地から望見される山並みの奥に折り重なる山々までを自然風景保全地区に指定し、その自然風景の保全継承を図るものである。

このように景観施策が、保全、再生、創造へと大きく動いた時期に、「良好な自然的景観をより一層保全していこうとする」ことを目的とし、風致地区の全面的見直しが行われた。全面的見直しは、歴史的風土特別保存地区・緑地保全地区・美観地区の一括変更および歴史的風土特別保存地区の拡大指定と一括で調整されたものである。京都市の風致地区は、自然環境と建築物等との調和を図り、都市全体の良好な景観の保全を目的とし、市街地景観の背景となる緑豊かな山々、歴史的遺産の集積地である山麓、山麓につながる緑の多い住宅地に指定してきたと説明され²⁸⁾、3,494.3haが追加指定された。地区ごとに多様な構成要素と特性を示す京都の風致地区をわかりやすく伝えるため、地域別の風致保全計画(地区の概況、風致特性及び維持すべき風致の内容、建築物等における修景の重点)を策定している。

平成16年(2004)景観法が制定され、翌年、京都市景観計画(2005)が告示された。景観の保全・再生・創造を基本としつつ、自然・歴史的景観の保全のための風致地

区、歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保存地区、自然風景保全地区、特別緑地保全地区(近郊緑地特別保全地区を含む)、近郊緑地保全区域および、市街地景観の整備のための美観地区(景観地区)、建造物修景地区、伝統的建造物群保存地区、歴史的景観保全修景地区、界わい景観整備地区を、景観施策として総合的に景観計画で位置づけ、それぞれの根拠法にもとづく運用を行うしくみとした。風致地区も景観保全の観点から総合化されることになったが、運用は風致地区条例により独立している。

平成19年(2007)には、世界遺産に登録されている文化財のうち山麓部にある寺院、桂離宮・修学院離宮、景勝地嵐山周辺の市街地などについて、景観形成と生活環境の保全のため、拡大指定(107ha)を行った。風致地区は世界遺産のバッファゾーンに対する保全制度として機能しており、19年の指定では高さ規制に重点が置かれた。一方、風致地区を拡大したところでは、制限を一律に適用するのではなく、建ぺい率等の基準の一部を適用しない、緩和する取扱を検討することが示されている²⁹⁾。こうした地域特性に対応する運用は戦後の厳しい許可制時代からの方針であり、環境管理を目的として風致との調和を求め都市計画のゾーニング規制と位置づけ、風致地区指定の拡大を選択してきた。

平成28年に風致保全計画が改定されたが、その時点での風致地区指定は、17地区で指定面積は約17,943ha、市域面積の約20パーセントにも及んでいる。

5) 京都における風致地区運用の特徴

盆地地形の京都では、市街地に隣接する山麓に多くの景勝地があり、市街地からの山並みの眺めと山麓の歴史的風致の保全は、都市計画上の重要課題である。これに対し、都市計画区域を山地まで含めて広く設定し風致地区指定により対応を図った。指定当初から、名勝・景勝地という価値を、その周辺環境と一体で保全することが目指されており、風致地区は建築規制とともに山麓の開発管理でもあった。東山国有林の風致計画³⁰⁾もこうした山麓の都市的環境管理の必要から要請されたと考えられる。

戦後は、景勝地の保全に加えて、山地や緑地の整備によ

る風致の増進が視野に入る。これは、旧法の風致地区が、自然地や住宅地、田園地など多様な価値の保全からグリーンベルトとしての使い方まで、「風致」の概念で幅広い使い方が試みられてきたのに対し、改正された都市計画法(1968)において風致地区が緑の保全に特化していく動きと相似している。

現行の都市計画法(1968)での風致地区の運用においては、標準条例に基づく条例規定が求められ、建築物の規制基準では標準条例で高さ、建ぺい率、外壁後退距離などについて数字基準が示されている。しかし、京都では、京都の風景を「自然景観と文化景観との渾然たる統合から成るもの」と認識し、自然(市街地を囲む山地)と人の営み(寺社・歴史的風致・生活)が一体となった環境である山地や景勝地、山麓につながる住宅地の保全のために風致地区の指定を拡大してきた。

その中には、必ずしも基準条例で想定する基準に合わない地区も含まれる。風致保全計画において地区特性を明確にし、地区特性に応じた建ぺい率緩和などの柔軟な運用を指向しており、風致地区では、市街地フリンジの土地利用管理と自然環境の保全を都市構造上の位置づけにおいて取り組んできたといえる。

近年は、景観計画(景観法)において風致地区が景観施策に総合化されたことで、建築規制型の運用になりがちである。しかし、都市計画局が「京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン」(風致保全課所管)を作成し、人の営みのある市街地と共生する山地のあり方を模索しており、市街地フリンジの山地は、今も都市環境の計画課題とされていることがわかる。都市的土地利用と連続するところに風致地区がある。

現行の都市計画の地域地区制のなかで、多くが建築基準法により規制基準が示され建築確認の対象となるのに対し、風致地区は都市計画法の委任条例で運用される許可制度である。基準への合理的な適合性判断を求める近年の制度運用の考え方は、数値基準を求める傾向が強く、地域や場所に依じたそれぞれの「風致」との調和を判断基準とし

表1. 京都市風致地区指定の考え方

風致地区			計画の考え方
指定時期	面積 (ha)	対象地の特徴	
大正11年 都市計画区域指定 (山地まで広く指定)			
昭和5年	3386.9	山麓・川	名勝・景勝地の保全 許可制にもとづく歴史的風致との調和 周辺環境と一体で広く指定する土地利用管理型
昭和6年	4472.4	名勝・景勝地	
昭和7年	2	歴史的風致(寺社等)	
戦時・戦後に風致地区規制の停止期間(伐採・開発による荒廃)			
昭和24年	529.2	慰労景勝地	観光都市としての景勝地の保全と「保育」の概念による山地・緑地の整備が視野に入る 風致の増進における林野や農業分野との連携
昭和25年	997.7	15区分(決定標準) 特別地区指定	
昭和25年 京都国際文化観光都市建設法とそれによる緑地地域指定(新法で廃止) 昭和31年 風致地区制度の事務が京都府から京都市へ移管			
昭和35年	2046.8	緑地保全	開発に対する都市計画的コントロール
昭和41年 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法			
昭和42年	642	俗化の防止	開発調整による歴史的環境保全 自然的環境保全のための手法
昭和44年	2715	自然的環境保全	
昭和44年 新都市計画法+風致標準条例 → 昭和45年 京都市風致地区条例 昭和47年 京都市市街地景観条例			
昭和47年	-75.5	美観地区移行	景観の見方の導入
昭和50年	1.1	区域界調整	開発との調整
平成7年 京都市市街地景観整備条例(全部改正)、風致地区条例改正(風致保全計画) 自然風景保全条例(自然風景保全地区指定)			
平成7年	3494.3	自然的景観保全	自然環境と建築物の調和のための地区拡大
平成17年 京都市景観計画(景観法)			
平成19年	107	世界遺産・住宅地	地区特性に応じた基準運用による環境管理
平成23年 京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン			

てきた戦前からの京都の許可制による運用の考え方が認められにくい状況にある。人口減少期に入り、京都市では局所的な更新型の開発や観光関連の開発や用途更新など、これまでとは異なる変化が発生してきており、風致地区の計画目標と許可制の運用のあり方を再確認することが必要となってきている。

4. 京都山麓の環境価値

東山は本来寺社と一体となった山地で、洛中からの京都の風景を象徴するものである。当初の風致地区指定はこうした景勝地の価値保全が目的であった。それは寺社と森林が一体となった歴史的風致の保全であり、京都という都市に固有の眺めを守り育てることででもある。制度としての風致地区が緑の保全に向かうなかで、京都でも「保育」の概念が導入されるが、必ずしも緑の量的確保を求めるものではなく、その場所の歴史や生活から必要な緑のあり方や量の保全創出であった。森林施策との連携は、都市の風致としてどのような山をつくっていくかを問うているのであり、現在の「京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン」は風致施策として取り組まれている。これらはいずれも京

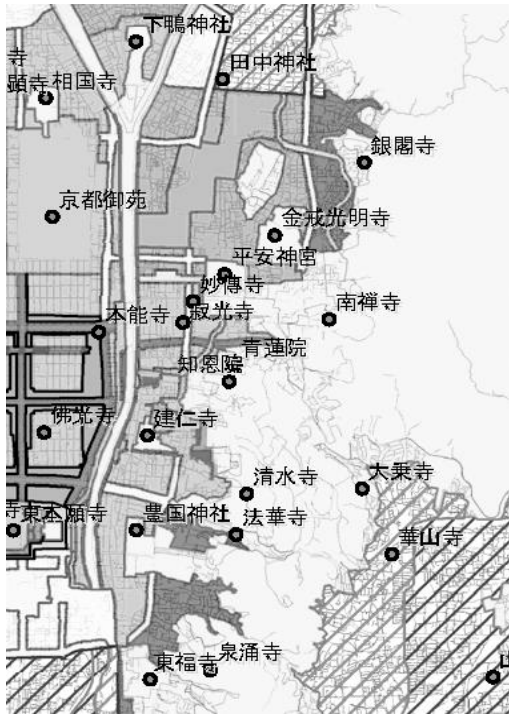


図5. 東山山麓部の寺社 (京都市作成資料から抜粋加工)
* 白い部分が風致地区・その他は景観地区の区域に
寺社の位置を表示

都の風景の基盤で山地のあり方を求めている。

こうした東山の山麓部には、銀閣寺から南に向かって多くの史跡・名勝に指定されている寺社が風致地区内で市街地と隣接する位置に立地する(図5)。現在、東山国有林となっているところは、明治4年の社寺上地令により旧社寺領を国有化したもので、明治30年の森林法施行にあわせて風致保安林に指定されている。東山は、江戸期には集約的利用によりアカマツの疎林であったが、国有化後の禁伐で逆に森林が荒廃し、昭和5年に風致保全を禁伐では達成できないとして風致施業計画の調査が始まり、東山風致計画につながる。

京都における風致地区は、歴史的都市の都市性と地形風土が一体となった環境の価値の保全を目指すものであり、土地利用や建物が変化しつつも価値が保全されるために許可制が有効であった。風致保全計画(2016)においても「京都市の風致地区は、伝統ある京都をこれからも自然美を豊かに取り入れたまち—緑のなかの京都—として発展させるために指定」としており、変化することを前提としている。このとき、風致地区がただ緑を保全創出するだけならば、京都の山麓の緑とは言えない。それぞれの場所

にある「風致」の意味を価値づけ、その保全が目標とされるべきである。

5. 市街地フリンジの都市性

関西の三都市においては、都市計画区域が行政区画の意味しかない大阪市と異なり、神戸市と京都市は都市計画区域を山地や田園部を含めて広く指定し、一体の都市として山地や田園部を計画することを選択している。その市街地フリンジに位置する六甲山系や京都三山といった山地は、常に市街地からの開発圧力を受けてきた。

人口減少期に入り、市街地の拡大は不要となるなかでも、開発が局所的、分散的に発生する。こうした開発に対処するには、今後の市街地およびフリンジのあり方が問われる。

1) 都市の環境単位と風致地区

神戸と京都のフリンジに位置する山は、都市の環境基盤であり、景観基盤である。いずれも、それぞれの時代の都市の必要に応じて利用され今に至る。それらは近代の都市計画において、都市との関係で位置づけられ、風致地区が指定されてきた。

京都では、主に風致地区は市街地に続く山麓から山地に指定されてきた。盆地地形における山並みと水系が生み出す「山紫水明」は京都の風景を特徴づける表現であり、山は眺めの文化を形成してきた。この地形を選んで都市をつつたのである。山々に囲まれた市街地が都市のまとまりであり、三山はその都市のまとまりを構造化する地形にもとづく自然基盤としてとらえることができる。

風致地区は、この三山のまとまりを都市構造の主要な構成要素と位置づけ、自然基盤であると同時に歴史文化が積層することにより価値づけられる意味のある環境のまとまりとして保全の対象としている。

神戸西宮都市計画(昭和12年)の風致地区も同様に都市的環境のまとまりが対象となっていた。神戸・阪神間都市においては、六甲山の緑と「白砂青松」と呼ばれる瀬戸内の海浜、その山と海を直線的につなぐ河川が、狭い市街地空間を構造化する。山地開発による住宅地化が無秩序に進むことに対して、都市の発展と背山との重要な関係を保



図6. 神戸西宮都市計画 風致地区配置図³¹⁾の部分

全する必要から、神戸西宮都市計画では六甲山系と夙川、芦屋川とその間の海浜をひとまとまりの風致として地区指定(昭和12年)した³¹⁾(図6)。

現在は、海浜部の風致地区指定は解除されている。山系と河川との環境的一体性は維持され、都市生活の自然基盤となっているが、海浜部は埋立てが進み、本来の風致の意味的つながりを喪失している。

このようにみると、風致地区の指定範囲の基本に都市的自然の環境的まとまりを1つの単位とすることができる。いずれも市街地フリンジに位置し、都市生活とその歴史によって意味を獲得している都市性の高い環境である。

2) 地域制緑地と風致地区

京都や神戸西宮の風致地区は、都市空間を構造化する自然基盤であり、都市的な意味をもつ環境のまとまりとしてみることができる。都市の変化のなかで環境価値の継承が論点となる。一方、風致地区は、緑地保全系の概念では、地域制緑地の始まりと考えられ、近代過程の都市化や戦後の開発のなかで、緑地地域(1946)、初めての補償制度をもつ古都保存法(1966)、都市圏での補償制度をもつ近郊緑地特別保全地区(1967)、都市緑地保全法(1973)、同意地域制とされる生産緑地保全法(1974)と、緑地保全の制度が目的別に創設されてきた³²⁾。

新都市計画法(1968)では、風致地区は緑の保全に重点が置かれるようになった。しかし、京都市の風致地区運用では、京都の市街地フリンジにある山麓の環境特性を反映し、単なる緑地保全の建築規制にとどまらない考え方が

あった。京都がめざした都市的緑環境の価値にもとづく風致地区の運用には、量的指標によるだけでなく環境保全として、フリンジの空間管理の手法となる可能性がみえる。

6. 空間管理における風致地区の可能性

1) 京都市の風致地区の運用の特徴

戦前の風致地区に関する研究は多い³³⁾。風致の概念に広がりがあった戦前の風致地区運用にあっても多くが自然景観(緑地)の保全育成を目的とするなかで¹³⁾、京都の風致地区の運用は自然景観と歴史的景観(山麓の寺社)の一体的保全をめざすところに特徴があった³⁴⁾。

京都市では当初から市民のコンセンサスを得て景勝地だけでなく身近な緑地や多様な風致要素をもつ土地を指定し、地区面積を拡大させ、風致保存計画で地区ごとの価値づけと許可基準により都市計画手法として使ってきた³⁶⁾。

現在、全国225都市765地区(2017年3月国交省)で風致地区が指定されており、指定面積は170,105ha(地区平均指定面積222ha)。京都市の指定面積は17,943ha(地区平均1055ha)であり、京都府を除く都道府県で最も指定面積の大きい神奈川県(14,976ha)より大きい。京都市の運用は、三山と歴史的な山麓の保全といった都市の風景構造にもとづく広域指定(市域の約20%)という点で全国に類を見ない。

都市計画運用指針³⁵⁾では、都市の風致は「都市において自然的な要素に富んだ土地における良好な自然的景観」とされ、小規模で身近な緑地を含む多様な「樹林地」と「郷土意識の高い土地」を指定対象としている。都市レベルでの風景の地形構造と歴史的認識にもとづく京都の風致地区指定は、この2つの指定対象が一体化した広域指定といえる。戦前に指定された風致地区の多くは「地方古来より遊観勝区」¹³⁾であり、京都の指定とも共通するところであるが、都市レベルの風景構造につながる視点はない。都市の空間計画を担うところに京都の風致地区の先進性があるといえる。

京都の風致地区は風致保全計画で17地区に区分され、地区ごとに、地区の概況、緑地・緑被状況、指定の目的・経過、風致の特性と維持すべき風致の内容、建築物等の修

景の重点を示している。他制度と組み合わせることで、自然(緑)環境の量的保全育成だけでなく、地区の特性に応じた自然と人の営みの環境形成を調整することを目指す。これらは風致条例で示される基準の地区ごとの意味を示し、定性基準の協議指導の基となる。

戦後の都市計画法の改正に伴う風致政令により、自然環境の保全に風致保全の概念が限定され、規制基準が明確に求められるようになった³⁴⁾。風致地区は都市計画法の委任条例により必要な規制を決め許可制(行政処分)による運用ができる制度⁽²⁾である。京都においても戦前期のような強力な協議指導や委員会による許可判断の裁量が難しくなっているが、法定の景観計画および風致保全計画で示す地区特性に応じた協議は維持している。

2) 都市フリンジの空間管理と風致地区

京都市では景勝地だけでなく身近な緑地や多様な風致要素をもつ土地を指定し、地区面積を拡大させ、風致保存計画で地区ごとの価値づけと許可基準により都市計画手法として活用してきた³⁶⁾。17地区のうち戦前の指定が13地区(76.5%)、市街化区域内6地区、市街地区域と市街化調整区域にまたがる指定が10地区、調整区域内は1地区である。5地区は商業系用途地域を含む。都市フリンジである市街化区域と市街化調整区域にまたがる指定が多い(地区ベースで58.8%)。

全国765地区では、昭和18年までの指定が403地区、昭和23年~44年51地区、昭和45年以降311地区であり、市街化区域と調整区域にまたがる指定は、それぞれ33%、35.8%、22.5%である(表2)。こうした傾向と比べると、京都市の両区域にまたがる指定割合は高く、都市

表2. 全国風致地区指定と市街地条件

	~S18	S25~44	S45~	合計
市街化区域	161 40.0%	46 28.4%	22 11.0%	229 30.0%
市街化区域+調整	133 33.0%	58 35.8%	45 22.5%	236 30.8%
非線引き	82 20.3%	43 26.5%	69 34.5%	194 25.3%
調整区域	27 6.7%	15 9.3%	64 32.0%	106 13.9%
計	403	162	200	765

フリンジにおける山麓部の環境の保全形成を風致地区が担ってきたといえる。

現行の開発促進型の都市計画制度は、現在の課題である市街地空間の再編や地域特性に応じた更新などにおいて求められる計画意図を明確にした誘導には非力である。その中で、景観地区(認定)と風致地区(許可)は、処分性を有することから、運用を工夫することで計画許可の考え方を進める可能性をもつ。

京都市が風致地区により当初から許可制にもとづき厳しく行為を規制誘導することで風致の価値保全を図っていたように、目的を明示することで、制度上は風致地区の運用には判断の裁量がある。風致保全計画に示す地区ごとの風致の特性と内容が、風致条例で示す「行為地および周辺の土地の風致と著しく不調和でないこと」という定性基準の判断のよりどころとなる。しかし現在の社会状況では、同じ基準への適合性が地区ごとの実現すべき風致に応じて判断されることへの抵抗が強い。

建築物を建てないことも選択肢となるような土地利用が流動的な都市フリンジでは、数値基準では地域のあり方を示せないことが多く、地域の役割や目標を位置づけ、個別の変化を調整する許可制の意義は大きい。田園住居地域が創設されても数値基準が基本の用途地域である。

京都市が風致地区で試みてきた場所や地域のあり方や保全すべき価値(風致の特性や内容)にもとづく許可型の土地利用管理は、現状では課題は多いものの、少なくとも協議の場をつくっており、調整力は維持している。こうした観点と風致地区の指定状況から、都市フリンジの環境管理において、地域ごとの風致の内容を指標として協議を可能とする許可型の風致地区制度にポテンシャルがあると考えられる。

(本論中の図表で出典記載のないものは筆者作成)

<文献>

- 1) 大平啓太・浅野純一郎、「地方都市における暫定逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究」、『都市計画論文集』、48-3、2013、pp.549-554
- 2) 富永麻倫・姥浦道生、「自治体空き家管理条例による空き家の管理対策に関する研究 -横手市空き家等の適正管理に関する条例を中心として-」、『都市計画論文集』、48-3、2013、pp.723-728

- 3) 松川寿也・岩本陽介・中出文平、「線引き都市計画区域外縁部での土地利用規制格差とその是正手法の可能性と課題」、『都市計画論文集』、42-3、2007、pp.793-798
- 4) 高柳誠也、「国土数値情報土地利用細分メッシュデータを用いた人口動態と土地利用変化の関係性 -メッシュ人口密度・メッシュ人口変化率に着目して-」、『都市計画論文集』、52-3、2017、pp.459-466
- 5) 岡部朋子、「サステナブルシティ-EU の地域・環境戦略」、学芸出版社、2003
- 6) 松行美帆子「オランダにおける戦略的環境アセスメント制度と空間計画への適用事例」、『日本不動産学会誌』、27(1)、2013、pp.96-103
- 7) 神吉紀世子・阿部成治・小浦久子、「ドイツのエコロジー都市施策における協働型プロジェクトに関する研究 -ノルトライン・ヴェストファーレン州未来のエコロジカル都市モデルプロジェクト対象都市を事例に-」、『都市計画論文集』、39-3、2004、pp.445-450
- 8) Transforming City Region : Polycentric City Regions in Transformation, INTERNATIONAL CONFERENCE Proceeding, 2015
- 9) 小浦久子、「景観と土地利用の相互性にもとづく景観計画の開発管理型運用の可能性」、『都市計画論文集』、48-3、2013、pp.585-590
- 10) 佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀、「景観法を活用した地区レベルの土地利用管理手法に関する研究 -準景観地区と景観協定に着目して-」、『都市計画論文集』、49-3、2014、pp.447-452
- 11) 伊藤孝、「昭和戦前期における美観思潮とその機能性格・機能一主として東京における美観地区・風致地区の指定と都市美運動による考察」、『都市計画. 別冊 : 学術研究発表会論文集』、13、1978、pp.295-300
- 12) 内務省国土局計画課編纂、『改訂増補都市計画法令集』、都市研究会発行、1952 : 第六章第一・都市計画調査資料及計画標準ニ関スル件(昭和8年発都15号)
- 13) 保川一歩・十代田朗・津々見崇、「戦前の風致地区指定の特徴に関する研究」、『都市計画論文集』、49-3、2014、pp.1065-1070 (佐藤昌(1977)『日本公園緑地発達史』473-478、都市計画研究所で「風致地区指定標準」が確認できる)
- 14) 舟引敏明、「風致地区制度の問題点と今後の方策についての検討」、『都市計画論文集』、28、1993、pp.1-6
- 15) 田中清志編、『京都市都市計画概要』、京都市役所、1944
- 16) 中嶋節子、「明治初期から中期にかけての京都の森林管理と景観保全 - 京都の都市景観と山林に関する研究」、『日本建築学会計画系論文集』、第481号、1996、pp.213-222
- 17) 「第十回都市計画京都地方委員会議事速記録」(昭和4年11月11日)、1929、京都府
- 18) 京都市都市計画局風致課、『復刻資料 京都府都市計画課編 風致行政の手引き』、1990
- 19) 「第十五回 都市計画京都地方委員会議事録」(昭和6年6月)、1931、京都府
- 20) 「第二十三回 都市計画京都地方委員会議事速記録」(昭和7年11月)、1932、京都府
- 21) 「第五十六回 都市計画京都地方委員会議事速記録」(昭和25年3月)、1949、京都府
- 22) 「第五十八回 都市計画京都地方審議会議事速記録」(昭和25年3月)、1950、京都府
- 23) 「第八十回 京都都市計画地方審議会議事速記録」(昭和34年11月)、1959、京都市
- 24) 「第104回 京都都市計画地方審議会議事録」(昭和42年2月)、1967、京都市
- 25) 「第112回 京都都市計画地方審議会議事録」(昭和44年3月)、1969、京都市
- 26) 「第12回 京都府都市計画地方審議会議事録」(昭和47年7月)、1972、京都府
- 27) 「第26回 京都府都市計画地方審議会議事録」(昭和50年11月)、1975、京都府
- 28) 「第95回 京都府都市計画地方審議会議事録」(平成8年3月)、1996、京都府
- 29) 「第29回 京都市都市計画審議会議事録」(平成19年3月)、2007、京都市
- 30) 『東山国有林風致計画』、昭和11年9月、大阪営林局
- 31) 齋藤武雄、「六甲山系の風致保存」、『公園緑地』、1(10)、日本公園緑地協会、1937、pp.8-15
- 32) 阿部伸太・蓑茂寿太郎・平野侃三、「地域制緑地思潮の変遷に関する研究」、『造園雑誌』、54(5)、1991、pp.311-316
- 33) 原泰之・小野良平・伊藤弘・下村彰男「戦前期における風致地区制度の位置づけに関する歴史的考察」、『ランドスケープ研究』69(5)、2006、pp.813-816
- 34) 中島直人・鈴木伸治「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』、2003、pp.16-31
- 35) 国土交通省「第10版都市計画運用指針」、2018
- 36) 福島信夫・板谷直子・李明善・益田兼房・山崎正史、「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-」、『都市計画論文集』、43-3、2008、pp.667-672

<注>

- (1) 2017年都市計画法・建築基準法の改正により「田園住居地域」が創設され、田園地域の土地利用についてのコントロールが一定可能となった。
- (2) 都市計画法第三節「風致地区内における建築等の規制」法第五八条第1項・2項で規定されている