

戦前の京都市計画風致地区内における 建築物等の行為許可の実態について

谷川 陸¹・山口 敬太²・川崎 雅史³

¹学生会員 京都大学大学院工学研究科 修士課程
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: tanigawa.riku.55c@st.kyoto-u.ac.jp)

²正会員 工博 京都大学大学院工学研究科 准教授
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: yamaguchi.keitai.8m@kyoto-u.ac.jp)

³正会員 工博 京都大学大学院工学研究科 教授
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: kawasaki.masashi.7s@kyoto-u.ac.jp)

戦前の旧都市計画法に基づく風致地区制度は、許可基準が明確ではなかったため、その運用は裁量によるところが大きく、建築物等の行為許可ごとにさまざまな判断がなされていた。本論文は、判断基準がまだ明確化する以前の、戦前における京都市計画風致地区内の許可申請に関する資料の分析に基づき、京都府が建築物等の現状変更行為に対して、どのような許可・不許可・行為内容に関する指導の判断を行ってきたかを読み取り、当時の風致地区制度の運用実態を明らかにした。

キーワード: 風致地区, 許可申請, 京都, 都市計画

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

風致地区制度は、大正8年の旧都市計画法制定によって成立した¹が、当時の法文は風致の定義を明らかにしておらず、風致地区制度の解釈や運用は各府県の裁量によるところが大きかった。京都では、昭和5年以降山地部を中心に風致地区が指定され、風致地区内の様々な現状変更行為が規制されてきた。本研究では、基準がまだ明確化する戦前期に着目し、風致地区内の現状変更行為に対する行政（京都府）の許可・不許可や行為内容に関する指導の内容を読み取り、当時の風致地区制度の運用実態を明らかにする。

(2) 研究の位置づけ

風致地区についての研究はこれまで様々な研究が進められてきた。風致地区一般については、風致地区制度制定における行政の意図やその運用の方法について示したもの²があり、これは風致地区制度の初期段階において運用方法の曖昧さがメリットとなり、他の制度や計画を補う多様な運用が行われていたことが示されている。種田らの研究では東京を調査対象に、風致地区制度が豊かな概念により積極性、創造性を持った制度であったが、機能性重視によりその性格が失われていったことを示している。

京都の事例としたものには、荻谷、中林、中嶋、福島、

岩田などの研究がある。中嶋は、近代における計画的操作の対象となった森林管理の一環として制度化された風致地区の側面の解釈を論じ³、福島は都市計画審議会議事録などの行政文書を用いて、京都における風致地区の指定経緯を通史的に読み取り、風致地区制度の発展や展開、果たした役割の変遷を論じた⁴。岩田は、風致地区について景観保護や風景整備といった文脈に依存せず、制度構築に至る議論の過程を確認し、その過程で切り捨てられた価値観について考察を行った⁵。

京都府における風致許可申請の詳細について明らかにした研究はないが、荻谷や中林がその一端を示している。荻谷は明治期以降の京都の景観保全の歴史や景観思潮についての分析を行っている⁶。特に風致地区の運用の実態については、京都府総合資料館に保存されている当時の風致地区内現状変更許可申請書（以下、許可申請書とする。）を参照し、①建築物は西洋趣味を排し、日本趣味（京都風）を採用するように努め、②宅地造成などによる山林地の樹木伐採の場合は軽度の伐採を許し、風致ある樹林はできるだけ残す。山林地では建築面積を制限し、又二階建てを禁ずるなど周囲から見えないようにすること、が風致地区の許可方針であったことを明らかにしている。

中林は1930年代における京都の風致地区行政の計画理念を明らかにした⁷。荻谷と同様に許可申請書を参照⁸し、京都における行政の判断や指導の考え方として、以

下の点を挙げた。①市街地からの望見性が重視されており、植栽の指令（樹種、樹高、本数などが指示される）が見られる。②色彩の制限が行われ、極端な原色が嫌われる。③建蔽率の指定が行われている。④法面傾斜の傾斜が指定され、植栽指定が行われる場合がある。⑤仮設物は厳格に対応している。具体的な事例として、看板設置の不許可事例⁹と宅地造成の変更事例¹⁰を挙げている。

このように、既往研究では風致地区の許可方針や行政の判断や指導の考え方的一端には言及しているものの、風致許可申請書を資料として用いて、具体的な許可・不許可・変更事例を体系的にまとめたものは見当たらない。

(3) 研究の手法

京都府歴彩館には戦前期の京都の風致許可申請書が所蔵されている。具体的には「昭和〇年風致地区管理課」（〇には各年度が入る）という簿冊が所蔵されており（図1）、本研究ではそれをもとに実際の指導内容を検討した。戦前の許可申請書の文書は表2の通りである。表内の書類件数とは「風致地区管理課」に記載されている許可申請の数ではなく、出願された地区の数である。（同じ場所で別の時期に出願されたものも含める。）参考文献では「昭和六年風致地区管理課二巻」のように表記するものとする。



図-1 『風致地区管理課』（左:昭和八年、右:昭和九年）

表-2 戦前における『風致地区管理課』の書類件数

年度	巻数	書類件数	年度	巻数	書類件数
昭和6年	1	92	昭和9年	4	1
昭和6年	2	83	昭和9年	5	1
昭和7年	1	90	昭和9年	6	13
昭和7年	2	85	昭和9年	7	67
昭和7年	3	61	昭和10年	1	60
昭和8年	1	57	昭和10年	2	45
昭和8年	2	9	昭和10年	3	45
昭和8年	3	64	昭和10年	4	19
昭和8年	4	64	昭和10年	5	24
昭和8年	5	35	昭和11年	1	25
昭和8年	6	77	昭和11年	2	19
昭和8年	7	29	昭和11年	3	1
昭和8年	8	1	昭和11年	4	16
昭和9年	1	30	昭和14年	1	25
昭和9年	2	70	昭和15年	1	11
昭和9年	3	100	合計	31	1319

2. 風致地区制度について

(1) 風致地区制度の理念

風致地区制度は、大正8年発布の都市計画法第10条第2項を根拠とする制度である。この都市計画法の起草を行ったのが初代内務省都市計画課長の池田宏である。池田は公園や名勝地をはじめとした「自由空地」を保存し、「社会の風紀」を維持する目的から風致地区制度を策定した¹²。この風致地区が最初に指定されるのは大正15年の東京・明治神宮外苑の神宮に繋がる4本の道の両側を約30haほど指定したものである。これは、「国民崇拜の中心」として神域の風景美の保護と美化を行ったものであった¹¹。昭和2年には内務省技師である北村徳太郎によって、「風致とは趣きで風致あることは必ずしも山川草木の勝のみを唱ふるものではない¹³」との説明がなされた。全国の風致地区を均質な性格のものと捉えることは必ずしも妥当ではない¹⁴。

京都においては、昭和5年2月1日に風致地区規則が制定され、昭和5年に山地部を中心として3,386.9haが風致地区に指定された。その後も昭和6年、7年と追加指定が行われ、名勝・景勝地の殆どが風致地区に指定された¹⁵。風致地区が拡大するにつれて、許可申請件数も増加した。風致の判定基準はあいまいであり主観的な判断も入りがちであるため、取締基準が必要になった。そこで、昭和8年4月「風致委員会」が組織され、重要案件の審議や地区別の取締基準を策定することとなった。風致委員会の答申を受けて、昭和8年6月10日には「鴨川沿岸風致地区取締二関スル件」、昭和9年4月17日には「鴨川以東比叡山ヨリ滑石ニ至ル風致地区取締二関スル件」の答申が出され、規制の内容を具体化した。

(2) 風致地区許可申請書の構成

「風致地区規則¹⁶」の「第二條」には「風致地区内の現状を変更すべき行為をなさんとするときは別に告示するものを除くの外知事の許可を受くべし¹⁷」とされている。「公衆の目に触れざる限度」のものなどを除いては知事の許可が必要であり、申請書に設計書又は施行方法書を添付したものを提出しなければならず¹⁸、付近の現況図と平面図、立面図、断面図など必要な図面を添付する必要があった。

京都府歴彩館に所蔵されている許可申請書の構成を確認すると、知事の許可・不許可・変更を判断する指令があり、それに担当者の調査意見書が添付されていた。それに施主の申請書、構造書、竣工届、図面を付した設計書又は施行方法書、その他必要書類が続いている。

そこで本論三章では、知事の不許可・変更の理由や指導内容、またその判断基準となる調査意見書の内容を中心に、特に詳しい指導内容が示されたものを抽出し、考

察を行う(表4参照)。表4の「不許」は不許可のものを×印とした。「周」は周辺環境について、「現」は現状変更地について現場の説明について、「望」は望見・露出について、「容」は変更内容について、詳しい内容が記述されているものを●印とした。

また、詳しい出願内容¹⁹を示したものを参考に、出願内容を表-3に分類した。

表-3 出願内容の分類

1. 建築関係	住宅建築、其の他建築、修繕変更、擁壁、仮設物
2. 土木関係	道路、橋梁、鐵道、植栽
3. 山林関係	山林伐採、宅地造成、開墾、埋立
4. その他	電柱・電線、埋設施設、看板、提灯・行燈・記念碑等

3. 戦前の風致地区許可申請

(1) 建築関係

a) 住宅建設

風致地区許可申請書のうち、住宅の建設に対する許可の典型的な事例を示す。昭和5年、嵯峨村天竜寺小字長辻において、住宅建設の目的で申請書が2件(①昭和5年4月16日施行、②昭和5年4月23日施行)提出された。ここでは調査意見書に次のような「現状の説明」が書かれている。

①「新築地の北及東北の空地は皆庭園地にして多数の樹木の植栽あり。此の庭を隔て東側に平屋の和式家屋在り、北に2階建て家屋在り。敷地の西方南隣は共に宅地にして、南に2階建て西に平屋建の家屋在り。何れも多少の庭地在りて樹木予めあり新築地の西及南の外圍は共に杉の生垣なり(建物に依る支障の樹木はなし。)此の建物は東方の庭園の樹間を透して嵐山電車停留所付近の地より、二階の一部分を見得るものと予想せらる。」

②「敷地の北側は隣地の専用通路及庭園地にして、多数の庭木繁茂せり。敷地内には樹木類なし。西及南隣は共に平屋建の家屋あり。東側は平屋建にして、建築中の地盤より一尺余低し。此の家屋は東側の道路より二階の部分を主として見得るものなり。」

このように住宅建設においては調査意見書に「現状の説明」として、住宅付近の状況が書かれたものがあり、周辺からの見え方についての説明がその後に付け加えられている。京都の風致地区においては特に付近の環境を考慮した上で駅や道路などの平地部からどのように見えるかを注意していたことが分かる。また、①は建物の二階の一部が「樹間を透して」見えるものであるが、②は二階部分が樹冠から上部に突出して見えるものであった。

指導が行われた事例としては、昭和6年7月15日施行の下京区岩上三哲上る三軒智地町において、「木造二階建入母屋造、二階一部洋屋付きの住宅を建設する」目的で、「本建物は主として南方の平地方面より望見」できるた

め、「平面図(配置図)中の印の付近には杉、檜、又は適當の常緑樹高さ九尺内外のものを植栽」し、「洋室外部壁色の彩色は他の部分の色と不調和と認められるに付き之を他の壁と同様に変更する」よう植栽と色彩の変更により風致に配慮するよう指導が行われている。

b) 改築

昭和10年7月19日施行の東山区高台寺榊屋町における建物内外修繕の文書には、「本建物は北部道路より望むに4階以外は望見し難く、東北方より望めば、3階及び4階の部分を望見し得る」とある。風致に悪影響を与えるものについて、「内外部の変更は在来白壁仕上りなるを褐色壁に変更し又、東側2階及び3階の外部階段に庇を設置」することにより現状よりも風致への配慮がなされたため許可を受けている。

不許可の事例としては、昭和6年10月2日施行の比叡山上四明獄駅南方における2階増築の事例がある。「敷地は京津方面を一眸に収め比叡山の風致上重要な場所なるのみならず、付近に二階建てなく且既存建物利用状態より見るも二階建て増築の必要を認め難い。」とあり、風致上重要な比叡山において付近と不調和な建築がなされることを拒んだことがわかる。

d) 擁壁建設

昭和7年12月29日施行の日岡夷谷町において擁壁が設置された事例では、「在来法下に高さ一・五米の擁壁を新築し内部に盛土をなし法面は在来の通り張芝をなさんとするものなり。擁壁に使用せんとする仁門石は花崗岩程度の白味を帯べるものにして南側擁壁に使用せるものと同種なり。」と記され、付近との色彩の調和と張芝の配置により許可を受けている。

(2) 土木関係

a) 鐵道

昭和7年5月2日施行の二件の高尾鐵道敷設の事例がある。両者に共通して以下の指導が記されている。「切取り法面中土質の部分には総張芝をなし、更に松及び山檜苗を二尺間に混植すること」、「切取り法面中岩質にて張芝不能の部分には岩石を裸出せざるよう完全に粗朶伏せをなし樹木の生育を良好ならしむる為粗朶伏せの内部に相当土入れをなし松及び山檜苗を二尺間に混植すること」、「樹林中に於ける盛土法面には張芝をなしたる上更に松を三尺間に一本くらいの程度に植樹すること平坦地又は低地部に於ける盛土法面には張芝をなし法巾十尺以上の法腹には櫻又は楓樹等を適當の間隔に配植すること」とある。鐵道敷設のように特に風致の改変に関わる大規模な案件では、盛土法面の風致的配慮に加え、鑑賞樹の植栽による積極的な風致の創出が指導されていたことがわかる。

年度	事業箇所	目的	不	計	画	現	望	設	指導、その他
昭38	嵯峨小倉山田湖山町	家屋建築	×						
昭38	太宰村西峰町	家屋建設		●					
昭37	土屋町通松原上ル	家屋建設		●					始末書
昭37	東山泉通寺谷町	家屋建築		●					
昭37	深草町福福正堂町	家屋建築		●					
昭38	高台寺北門前通下河原東入鷲尾町	住宅改築		●					始末書
昭37	天竜寺芒ノ馬場町	住宅改築			●				
昭38	嵯峨村天竜寺小字長辻	住宅建設		●					
昭38	嵯峨村天竜寺小字長辻	住宅建設		●					始末書
昭38	嵯峨村天竜寺小字長辻	住宅建設		●					始末書
昭38	下京区岩上三軒上ル三軒並地町	住宅建設		●					経緯、色
昭38	松ヶ崎村井手ノ鼻	住宅建築		●					生垣
昭37	田原立本町	住宅新築		●					
昭38	乙訓郡岡田町宇向日(前日神社)	住宅新築		●					
昭38	大田崎村大字山崎接合町	住宅新築		●					
昭38	新神足村宇間田小字西陣町	一時休養所							
昭38	東山区山科西ノ宮山田町	休養所並歩道新設							
昭38	左京区南禅寺福地町	寺院用建物増築							●
昭37	左京上高野東山町	借馬遊技場							植栽
昭38	左京区南禅寺福地町外	阪上泉通寺改修							●
昭38	福宮神社境内	清明舎新築							●
昭38	乙訓郡新神足村宇間田	神樂建物新築							
昭38	七条、五条	停留場							
昭38	松尾神社	松尾神社会館設置		●					
昭38		建物移転改築、境内植栽等		●					
昭37	山陰郡嵯峨松屋山間	飲食店改築							色、植栽
昭38	宮川筋5丁目森水上	飲食店改築							色
昭38	円山公園内	屋根葺替、壁、修繕							●
昭38	山科四宮御山町	家屋新設							●
昭38	三条通川口橋東入3丁目夷町	給油所塗装							●色、植栽
昭38	左京区寺多野堀王子町	建物一部切取		●					
昭37	嵯峨大倉山御山町	建物敷土							
昭38	東山区高倉寺堀原町	建物内外修繕							
昭38	知恵光院寺ノ内下古妻通部町	高層新築							
昭37	平野島原前町	住宅増改築							
昭38	松原油木屋町東入赤通屋町	住宅表構改築							
昭38	松ヶ崎村井手ノ鼻	宿屋用客室増築							●事項書
昭38	深草坊山町	小井改築							
昭38	嵯峨釈迦堂門前大門町	石垣							●
昭38	左京区松ヶ崎城山町	石垣建造							●
昭38	北白川地蔵倉	石垣修繕							
昭38	修学院村宇高野小字下草薺	増築							●始末書
昭37	鶴川筋正面土平岡町	貸座敷改築							●
昭38	大田崎村大字山崎小字銭原	茶室増築							●始末書
昭37	左京北白川上長町	庭園及平池							●始末書
昭38	左京区一乗寺ノ内町	店門外修繕							●
昭38	木馬町四条下町寺藤町	納涼床設置							色
昭37	西条大橋西詰	売店改築							●
昭38	二ノ宮町通正面下ル二ノ宮町	物干改築							●
昭37	下西京石垣四条下ル寺藤町	物干改築、屋根葺替							●
昭38	宮川筋4丁目	物干増築							●
昭38	左京区下鴨宮町	改築改修	×						
昭38	左京区野土間町	大坂坂街廓築改修							
昭38	中京区生々町通四条上ル	内裡一部西築							
昭38	下京区西石垣通四条下ル	料理屋改修							●始末書、参考
昭38	右京区竜安寺衣笠下町	増大堀築造							●
昭38	比叡山山頂西明聖堂南方		×						●
昭38	南禅寺	神柱大修理棟樑葺		●					
昭38		方丈修理(認可指令)		●					
昭37	修学院九子育良ヶ谷	コンクリート工事(敷地内庄)				</			

264

b) 道路

昭和9年1月26日施行の上京区上賀茂ケン山における道路改修では、「本設計は切取り法面大にして且つ法勾配急に失するに付、風致上切取りを最小限に少なくし法面を緩とし且つ切取り法面とその上部の在来法面との取り合いせばその角度に応じ適當の曲面を持って取付け、切取り法面は土質に応じ張芝、粗朶伏せをなし、山體又は松苗等を植え付ける様変更し、盛土法面においても筋芝を施し、南方の平地よりよく望見し得べき部分には草木などを配植し風致を維持するよう変更せしめるを適當と認むるも本工事は竣功期日、予算、交通上などに關係あり風致上遺憾の点あるも事情やむをえざるものと認む。」としている。道路等の公共工事も風致地区の対象であったが、切り取り法面を緩やかにし「曲面」をつけるなど風致上の工夫をなすのに加え、道路造成の際に生まれる露出面への植栽による配慮と積極的な風致の創出が確認できた。

昭和8年2月15日施行の衣笠大北山宇赤阪における宅地道路新設では、「盛土土質には土留板使用の筈なるも之を変更して一割以上法面となし筋芝を張るかまたは石垣を設けること」、「法面は設計によれば垂直なるも之を七部以上の法面を付し法面には総張芝をなすこと」、「道路に適當に側溝を設けること」の三点が指導されている。

また、昭和8年3月22日の右京区太秦中野町における道路改修の事例においては、「測点二百八十米突より三百三十米突の区間における道路両側の切取面の勾配は計画に依れば約二分なるも之を五分勾配位に変更し、巾員一尺内外は犬走りを高さに応じて三段乃至四段を設け其の犬走りには松苗或いは萩苗の植栽をなし岩石の露出するを防ぐこと」と公衆に露見する小さな部分にも、細かく風致への配慮に関する指導がなされている。

昭和7年9月7日施行の上京区衣笠殿町における道路改修においては、「盛土法面は一割五部程度の勾配とし総張芝を施し尚常緑樹を植え込み東方より法面を望見し得るようになすこと」、「切取り法勾配は一割以上……但し開墾平地の北側に於ける切取り法面を一割以上の勾配に変更不可能の場合は現在切取り法肩を基準として一割土台以上に盛土をなし第一項準じて施工すること」、「法方に沿い平坦地に幅員2間以上の植樹地帯を設け常緑樹高さ15尺以上のものを2割以上密植すること」、「家屋建設の場合に於ける建坪は其の敷地面積の6分の1以内とすること」とあり、道路造成において、生じる切取法面の勾配、露出面とその周辺を隠すような配慮が行われている。

c) 橋梁

事前協議が行われた事例として、昭和5年8月9日施行

の加茂川大橋新築がある。ここでは、「付近は紵の森、遠くは比叡東山の連峰を望む四囲の景のため、深厚の注意で環境に適合させ」、「高欄は四囲に配慮し和洋折衷式」としている。周囲の森や山並みの風景との調和により、和洋折衷式が採用されたことがわかる。

堀川筋夷川通における橋梁架換工事の事例も同様に、「西詰の道路敷となるべき位置に現存の高さ役五間一尺の黒松はもし移植せるものとせばその手続をなすこと」、「塗色については予め協議する」としている。

d) 道路植栽

昭和5年11月6日には川端通り民有地の街路沿いに植樹する例があり、「家屋の西側、道路敷に街路樹（青銅及鴨脚樹）を植栽せむとするものなるも、周山街道西側一帯の並木（柳）との調和上青銅は面白からずと被認に付、植栽樹種は鴨脚樹（イチョウ）の一種又は同種と三角楓（又は之に類する楓類）との二種或いは枝重柳の一種に変更するを適當と認め」ている。この内容から周囲との関係から風致への対応が検討されていることが分かる。

(3) 山林関係

a) 樹木の伐採

伐採の事例について、昭和8年11月13日の太秦中山町の竹林伐採において調査意見に「付近地一帯竹林並び常緑樹繁茂するを以て他方より望見し難き箇所なり。出願地の孟宗竹三十本眞竹百本余伐採し開墾後畑地となし植木苗（松、杉、木斛、木犀等）を植付くるものなり。竹林を適期に伐採せんとするものなるを以て風致上多少遺憾の点あるも事情やむを得なし」とあり、伐採する部分が周辺地より望見されにくいため、多少の問題はあるが許可を出していることがわかる。

昭和9年2月6日施行の北白川清沢口町では、無断で伐採が行われたため、「瓜生山頂上南寄りの赤松伐採により南方より露見し風致上面白からず」とされた。これに対しては「高さ八十糎以上の松苗一本を植え付けるべし、現存立木は保存」するよう指導されている。ここからも山肌の露出を防ぐ行政の意図が読み取れる。

昭和14年8月16日の梅ヶ畑奥殿町における「竹林伐採跡地植林」では、「本願地は梅ヶ畑小学校の西北方三丁のち天、周山街道の南側に近接せる北下りの緩傾斜地に生立せる苦竹林を伐採して跡地に丸太用杉苗植栽せんとするものなり。本竹林の一部は同願人に依る砥石採取場より伐採する扶養土石捨場として利用し来りたると共に、又竹林は腐葉土社石採場の隠蔽用として風致的効果ありたるも其の發育たるや極めて不良にして年々衰頽するの状況に在り。本竹林の伐採は一時的には多少風致を損ずるの虞れなきに非ざるも跡地に杉の植栽の爲伐採せんとするものに付、事情已むを得ざるものと認む。」とされ、

一時的に風致が損なわれる場合でも、将来植栽の生育によって回復することが予測されること、市民の長期にわたる「哀願」があったことにより、許可を受けていたことがわかる。このように伐採が行われる場合、風致上重要な樹木は切断をさけること、やむを得ず伐採する場合はその後に植栽などを配置するようにしていることがわかる。

b) 開墾、宅地造成

初期の風致指導の例として、昭和5年11月14日の花園村字宇多野小字音戸山外8ヶ所において「遊覧道路とも云うべき嵯峨街道」を住宅地として開墾する事例がある。これについては「現在の地盤に三間幅の風致樹林地帯を設け樹高十五尺以上の常緑樹を密植し、嵯峨街道方面より開墾地を望見し得ざるよう施設すべし。」「道路沿いの切取法面は一割、盛土の部分は一割五分以上勾配とし総て張芝をなすべし。」「各宅地の周囲に樹高一五尺以上の常緑樹を二間間隔に一本以上列樹すべし。」「各敷地に於ける建築面積は敷地面積の4分の1以内とすべし」とされた。周囲から見えないうに植栽等により工夫することとし、法面の勾配や法面への植栽を指導した。

典型的な指導の例として、昭和7年4月4日施行の左京北白川瓜生山町、一乗寺庵野町における開墾がある。これについては「西方の平地より望見でき風致上重要な部分である」とし、「切取り法面は一割以上とし張芝をし松苗坪当り四本以上植樹すること。敷地の北・西及南の境界沿いに二間巾の植樹地帯を設け樹高二間以上の常緑樹を密植すること。開墾後建築物建設の場合は建坪は敷地面積の三分の一以内とすること。」と造成地の敷地境界の部分に植栽帯を設けること、法面を1割以上にすることなどを指導している。植栽する樹木の高さを3.6m以上とするのは建築物を隠すためである。

昭和7年4月8日施行の東山今熊野町南谷本多山における開墾では、「敷地の中央に南北両平地を連絡せしめる巾員約四米突（側溝付き）の道路を設け、其の道路縦断勾配は敷地の南北両端より中央に向い約十分の一にて昇らしめること。」「東西両側切取法面の勾配は一割以上とし、法面中土質の部分は張芝をなし、岩質の部分には粗朶状せをなし、夫々坪当り四本の割を赤松及び山楡苗を混植すること。」「道路及び階段地の法面は張芝をなし、平坦地の周囲には樹高二間以上の常緑樹を一間間隔で列樹すること」という風致配慮の指導がみられる。

また、昭和7年6月1日施行の左京一乗寺松原町における宅地造成を目的とする土砂切取りでは「切取り法面は一割以上とし、其の法面には総張芝をなし、更に松苗を坪当り四本以上を植樹すること。敷地内の道路沿いの部分には巾員二間の植樹帯を設け常緑樹高さ二間以上のものを密植すること。開墾後建築物建設の場合は建坪は敷

地面積の三分の一以内とすること。西下り傾斜地約二十度乃至三十度の山麓にして敷地内及付近地には樹高一間乃至二間内外の赤松疎生す。願地の西方一帯はく内なるを以て西方一帯の平地よりよく望見せらるる箇所に付き前記の通り変更せしめるを適当と認む。」と指導する。以上のように複数の指導で、造成地の敷地境界の部分に植栽帯を設けること、法面を1割以上にして芝を張ること、植栽の高さを3.6m以上に指定することなどが共通している。

(4) その他

a) 電柱、電線

電柱、電線の事例については、昭和8年9月20日施行の鳴滝音戸山町の事例において、「赤松伐採の必要なし、不用土石棄場を隠蔽する樹木伐採は風致上面白くない、東北方の周山街道を望むも地形の関係上スカイライン上に突出が少きものと認める。」と記されており、スカイライン上への突出を基準にしていたことが読み取れる。また、昭和14年9月26日施行の清滝発電所取入口の電線路延長の事例がある。調査書には、「樹木又は樹枝の伐採をなさず、其の大部分は樹間を通過するものに有之已むを得ざるものと認む。」と記されている。

電柱建設の目的で樹木が伐採されることや周辺の道路などから望見されることを風致上遺憾と考えていたことがわかる。また「スカイライン」を重要とし、電柱によって分断されることを恐れ、「樹間を通」すなどの配慮が行われていたことがわかる。

b) 埋設施設

昭和5年12月23日施行の東大路馬町～七条間の電纜（ケーブル）埋設の事例においては、「埋設物の位置は出来る限り軌道側へ接近せしめ、掘削に際しては樹木の根を大切に保護するものとす……掘削土石は必ず片側に揚げ置き埋戻に際しては相当の余盛を為し置くものとす」と記されている。また、昭和14年9月8日施行の右京御室小松野町におけるガス引込管布設の事例では、「松並木の樹根ありたる場合は瓦斯管埋設の進捗を加減し樹根を切断すは損傷せざる様特に注意すべし」とされ、樹根についても切断しないように配慮が行われていたことがわかる。

c) 看板

昭和5年10月29日施行の川端通三条上ル法林寺門前町における住宅の屋根看板取替えの事例では、「家屋との調和上、蛇腹の色彩を鼠色又は淡基色類に変更……風致上面白からざるも、本件は在来看板取替をなすものにして色彩意匠等普通のものにして、且つ在来の大屋根上看板を撤廃するもの故、看板取替は、許可不已得るものと認む」としている。また、昭和6年1月5日施行の上賀茂

村御蔭における家屋上看板については鴨川沿岸の風致上支障ありとされ不許可とされている。調査書では「広告物は其の巾十八尺高さ六尺。生子板張り、白ペンキ塗り地に黒文字及赤文字記入のものにして、其の設置箇所は小屋根上二階南側壁部にして広告物第なる為その上部は二階軒高以上に突出し、其の大きさ及び設置の位置共に風致上遺憾あるのみならず、家屋は鴨川堤防に接近せるを以て、本広告物は鴨川の対岸及び南方上賀茂橋方面よりも望みせらるるものにして風致維持上本広告物の設置は支障有之ものと被認候」という評価がなされている。これらから、現状よりも風致上好まれる方向で行われたものについては許可され、新設された風致上悪影響を与えるものについては厳しく不許可とされている。

d) 照明設備、記念碑等

昭和6年3月25日の七条、四条、三条、嵐山駅における提灯吊下に見られるように、「短期間の施設にして風致を損するの処なし」のものは許可を受ける傾向にあった。

4. まとめ

本研究では、京都都市計画風致地区を事例として、風致地区現状変更許可申請書における指導内容の典型事例に関する分析を行い、京都らしい風致を保存していくために行政が指導した風致への配慮の具体的な内容を明らかにした。その成果は以下の通りである。

申請内容を分類し具体的な事例を挙げることでそれぞれの行為における行政の指導や判断基準の傾向を示した。(1)建築物については、住宅の周辺環境に配慮し、道路や駅などからどれくらい望みされるかが考慮されていた。その基準として、樹間から建物の一部が見える位のものは許容されていた。指導の内容としては、植栽や色の変更、生垣の設置、擁壁の高さの変更などが見られた。(2)土木関係においては、大規模な工事による露出面が周囲からどのように見えるかが考慮されていた。法面勾配や地形処理、風致樹の植栽、石垣設置、側溝、盛土工法、建蔽率などの指導が確認できた。(3)山林関係においては(2)と同様に、露出する部分を周囲の山の風致とどのように調和させるかが考慮された。指導内容としては、植栽、建蔽率、法面勾配、樹林保存、植樹地帯設置、移植、石垣高さなどが確認できた。

今後の展開としては、さらに詳細な内容を検討し、現在の風致行政との比較を行うとともに、現在に至るまでの風致行政の変遷を明らかにする予定である。

参考文献

- 1) 平成28年3月31日現在で、全国762地区で合計170,096.9ha、京都府19,295.4ha（うち京都市17,938.1ha）を指定している。
- 2) 原 泰之、小野良平、伊藤弘、下村彰男：戦前期における風致

地区制度の位置付けに関する歴史的考察、ランドスケープ研究 No. 5, pp813-816, 2005

3) 中嶋節子：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、日本建築学会計画系論文集 No. 496, pp247-254, 1997

4) 福島信夫、板谷（牛谷）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, Vol. 43. 3, pp. 667-672, 2008

5) 岩田京子：風景整備政策の成立過程—1920-30年代における京都の風致地区の歴史的位置、『Core Ethics』, No. 6, pp. 519-528

6) 荻谷勇雅：都市景観の形成と保全に関する研究、京都大学学博士論文、2010

7) 中林浩：1930年代における景観・都市美についての計画理念—京都市における風致地区行政をつうじて—：第17回都市計画学会学術研究論文集, pp. 433-438, 1982

8) 昭和六年風致地区管理課、昭和八年風致地区管理課、昭和十年風致地区管理課

9) 昭和六年風致地区管理課第二卷

10) 昭和十一年風致地区管理課第二卷

11) 「第四一回帝国議会議院委員会議録」都市計画法案外一件（臨川書店復刻版）において、池田は「都市の状況に依りまして公園の空地であるとか、或は宮殿の神聖であるとか、有名な神社等の空地を維持する為めに、…….社会の風紀を維持する為めに指定する地区とか云ふやうな目的から、其他の為に特に出来た都市計画に於て設けることが出来る事と致した訳であります」と風致地区制度の目的を述べている。

12) 復興局編「特別都市計画委員会議事速記録」第七号において、川崎卓吉内務次官の説明に「国民崇拜の中心であります明治神宮の内外苑付近に於て、……風致地区の指定を致しまして、……神宮崇拜も意を完うしたいと思ふのであります」とある。

13) 北村徳太郎：「風致地区に就て」、都市公論、一〇巻四・七・八号、1927

14) 前掲注(5)

15) 前掲注(4)

16) 「京都府令第六號 風致地区規則」昭和五年二月一日

17) 「風致地区規則第二條に依る告示」京都府告示第四百三十八號、昭和五年六月十七日

18) 「京都府令第六號 風致地区規則」第三條

19) 岩澤周一：京都風致地区の指定と其の後、公園緑地、1-6, 1937