戦前期における風致地区の概念に関する研究

種 田 守 孝*
篠 原 修*
下 村 彰 男*

Study on The Concept of Scenic District before The War

Moritaka TANEDA
Osamu SHINOHARA
Akio SHIMOMURA

摘要: 風致地区は、制度制定当初は公園緑地計画上、その運用が比較的活発に行われていたが、東京においては現在、あまり利用されることのない曖昧な制度となっている。本論文は、東京を調査対象とし、文献資料の整理、考察から、風致地区の指定基準の変遷と実態を探り、その結果、風致地区には①名所性、伝統性の継承、②景観、街づくり行政としての先駆性、③民間による運営管理、といった豊かな概念が含まれていたことを明らかにした。

1. はじめに

東京における現在の風致地区は、公園・緑地との指定の重複や、指定当初の風致の実態の喪失により、都市計画上の位置づけが曖昧なものとなり、風致地区のあり方についての検討がされ始めている。しかしながら風致地区は、都市の緑地保全、近郊レクリエーション地の確保、自然風景の担保などの意味から、公園・緑地行政において、かつては重要な位置づけをなされていた制度であり、その運用にも見るべきものは多い。一方、現在の公園は、量的には増加し続けているが、機能性のみを追求したつまらない空間になっているとする批判も見られ、その空間概念に新たな展開が望まれている。

本論文ではそのような認識の下に、公園・緑地と関係の深かった風致地区制度が当初持っていた多様な概念を明らかにすることを目的としている。さらには、現代の風致地区、公園・緑地等を含めた、都市における自然を主体としたオープンスペース計画において、風致地区の持っていた先駆性を明らかにすることを目的としている。その手段として、東京を調査対象とし、風致地区の指定基準の変遷と指定地の実態の内容に関する文献資料の整理、考察を行うことにより、風致地区の持っていた内容と概念を明らかにする。

2. 風致地区制度

風致地区制度は、大正8年、都市計画法（以下、「旧法」）によって定められたもので、都市の風致維持のために地区を指定し、地区内の行為や建築物に対し規制を

加えることによりその目的を果たそうとするものである。このことは、昭和43年に都市計画法が全面的に改正（以下、「新法」）された現在に至っても変わっていない。

風致地区の法上の位置づけは、旧法では第10条により市街地建築物法（以下、「物法」）による地域、地区と同様に都市計画の「施設」として扱うとされていたが、新法では第8条により、他の用途地域と同様、地域地区の一つと見なされ、公園・緑地に代表される都市計画施設とは明確に区別されている。新法での都市計画施設と旧法のそれとは意味が全く異なると考えられるが、東京における風致地区の運営管理に見られるように、旧法での位置づけには単なる地区指定に留まらない意味が含まれていた点は指摘できる。

風致地区における規制の内容は、土地の形質変更、木竹の伐採等の行為規制と、建築物等に対する建築規制とに大別される。これらの規制は、旧法では勅令13条に基づく命令によるもので、各都道府県毎に特徴を持ち異なるものであったが¹⁾、新法では法第58条に基づき定める政令「風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令」（昭和44年12月26日 政令317号）に従って、各都道府県の条例によって行われることとなっている。このように標準条例が設定されたことで、全国的にほぼ一律の規制を与え、旧法における規制ほどの地域性の反映が難しくなり、そのため各地域に応じた対応をとることが難しくなっているのではないかとと思われる。

3. 風致地区指定基準の変遷

*東京大学農学部

風致地区の指定基準は、正式な基準としてだされたものは昭和8年の通牒による『風致地区決定標準』のみである。しかし、基準に準ずる内容を持ったものとして、大正8年『内務省 風致地区指定基準』²⁾、昭和2年『都市計画区域調査資料 第七 風致景勝地図』、昭和49年『建設省都市計画課 風致地区計画標準(案)』があげられる。

これらの基準の各項目に含まれる内容を最小の要素に分け、それぞれの要素について、その内容の継承、関連性の対応を図化したものが図-1である。例えば、大正8年『内務省 風致地区指定基準』の「地方古来よりの遊観勝区」の項目は、「地方古来」「遊観地」「勝区」の3つの要素に分けられる。この図から、基準に含まれる風致地区の内容の変化、消滅、再構成等の変遷を簡単に読み取ることができる。

以上のような方法によって基準の変遷を追ってみると次の3点が特徴としてみられる。

(i) 大正8年から一貫して基準の中心となっているものは、「風景」「景観」を意味する内容である。

(ii) 「住宅地、別荘地としての土地利用化」「宅地化」等の土地利用計画概念や、「行楽地」等の土地利用概念の消滅。

(iii) 曖昧な表現である「樹木に富む」の基準が「自然的景観」を構成する重要な要素として追加された。

当初は土地の利用という生活に密接につながる内容が、指定基準の中心的な要素となっていたが、昭和49年ではそれに該当するものは「市民意識からする郷土意識の高い土地」のみとなり、基準内容が徐々に日常生活から離れたものとなってきている。特に昭和8年から49年への基準の変化は顕著である。この背景には、戦争による風

致地区指定地の荒廃、戦後の復興による急激な宅地化、都市計画法改正による風致地区の位置づけの変化等があると考えられる。このことから当初見込まれていた風致地区の意味を比較的継承しているものは、昭和8年の基準までであるといえる。

この間の風致地区の基準の変化は、公園の基準の変化と対照させることで、より明確に理解することができる。

風致地区の基準が一貫して属地性によるものであるのに対し、公園の基準の中心は公園種に応じた機能を発揮させるための、機能的、機械的な配置の基準である。現在の公園の基準である都市公園法では、制定当初はそのような側面のための基準であったが、公園の種類は、その機能の拡大と共に増加し、公園の基準もしだいに広がりを見せている。これに対し、風致地区の指定基準からは、「宅地化」に代表される土地利用計画概念、「行楽地」に代表される土地利用概念が失われ、「自然的景観」を主とし、それを維持、形成する要素によるものへと基準内容が変化し、狭められてきている。

このように風致地区、公園・緑地の指定基準が変化してきた背景には、都市計画がより細分化し、各要素の機能を先鋭化するものへと変化してきたことがあるといえる。その現れが、現在の縦割行政となり、風致地区に関しては公園・緑地行政と建築行政に大きく分化したことが考えられる。この結果、土地利用化に関しては建築行政へ、行楽地、公開慰楽地に関しては公園・緑地行政へと、その役割を移していったといえる。そして、現在風致地区の基準として残ったものは「自然的景観」という、おもに都市内の「緑」「植物」を対象とする曖昧なものとなり、また「郷土意識」に関する基準は、他で対応することの難しい要素として現在まで残っているといえる。

図-1 風致地区指定基準の変遷

4. 風致地区の実態

東京における地区指定は大正15,昭和5,8,26,36,37,49年に行われているが,前項で述べたように風致地区が当初の豊かさを持って指定されたのは戦前のものと考えられる。そこで,戦前の風致地区についてその実態,当時の地区の利用・運営の内容を明らかにする。

(1) 指定地

各指定地における,指定理由,規程内容を表-1に整理した。指定理由については,成文として表れているもののみでなく,当時の地区指定に携わった関係者等によって,実質的に意図されていた理由も,記載文献から読み取って整理した。むしろこちらに風致地区の内容の豊かさが表れているといえる。また,地区指定にともなってだされる風致地区規程は,大正15年に公布され,昭和6年に改正されている。

①大正15年指定

大正15年,本邦初の風致地区として,明治神宮風致地区が指定された。明治神宮といっても,指定されたものは参道と内外苑連絡道に沿った。両側10間の範囲である。指定理由は,「環境の風致を維持し神宮崇敬の意を完うせんとする」とされている。当時,天皇制故神域とみなされた明治神宮の保護がその目的で,大正8年の基準では,「高貴御用の土地付近」「風致道路」がこれにあてはまるものと考えられる。明治神宮の造営にともない周辺の道路の整備がなされたが,いずれの参道も並木が植えられ[写真-1],特に連絡道は,馬車道を並行して造られたものであった。当時造営を終えたばかりであった明治神宮自体には地区指定せず,参道のみとしたことは,神宮自体には環境の風致の破壊の恐れはなく,その周辺

写真-1 明治神宮風致地区

環境が神宮に与える影響を考慮し,周辺の環境整備を意図した地区指定といえる。この点は規程の内容にも現れている。第2条の,工作物に対する知事の除去,改修の命令では,工作物のみでなく,その意匠に関する設計に対しても同種の命令ができることとされ,第3条の広告物の規制,の内容とあわせ,景観の形成,デザインを意図したことがうかがえる。

②昭和5年指定

この年に指定された風致地区のうち多摩御陵については,史跡,風景地の要素も持ち合わせているが,大正天皇の御陵であり,明治神宮同様,神域の保護を目的に指定されたと考えられる。

洗足,善福寺,石神井,江戸川各風致地区は,指定理由の「洗足池,三宝寺池,善福寺池及小合溜井を中心とし,其の附近一帯の地域を風致地区に指定し,もって其の風致を維持せんとするものなり」にもあらわれるよう

表-1 戦前の風致地区指定地,指定理由,規程内容

指定年	指定地	指定理由		主な規程内容 (①～⑤は各内容を含む条数)
		成文	実質的	
T15	明治神宮	環境の風致を維持し神宮崇敬の意を完うせんとする	神域の保護 参道沿いの景観形成	T15以降
S5	多摩御陵		神域の保護	
	洗足 善福寺 石神井 江戸川	洗足池,三宝寺池,善福寺池及小合溜井を中心とし,其の附近一帯の地域を風致地区に指定し,もって其の風致を維持せんとするものなり	自然風景地 (水辺と一体となった) 近郊行楽地 公園予定地 郊外の宅地化に対処	S6以降
S8	多摩川 和田堀 野方 大泉	雑木林を以て覆はるる景勝地 常緑樹に富む台地 森林を以て圍繞せられ詩趣豊 東部…地形の変化極まりなく 西部…多く森林にして ～自然の風致に富める	自然風景地 良好な住宅地の形成 近郊行楽地

写真-2 石神井風致地区

に、いずれも池、川を中心とする自然風景地である。[写真-2] これらの指定地は、指定以前より市街地近郊の行楽地として利用され³⁾、風致地区指定によりさらに積極的運営が考えられていたものである。このことは、後述する風致協会の設立、活動によって明らかである。また、公園予定地、代替地としての性格も持ち合わせていた。当時の都市計画東京地方委員会事務官、西村輝一によると、「四地区中洗足、石神井及江戸川の三地区は大正十五年の頃東京府に於いて府立公園として計画せられたことがあったが之を実現するには多額の費用を要する」⁴⁾とあり、また公園としての用地買収が事実上不可能なため、風致地区としての指定により、「公園の前提としての働きを持たせた」ものであることを述べてもいる。同様の考えは、風致地区制度に深く関わっていた当時の内務技師、北村徳太郎の記述にもあらわれている⁵⁾。

善福寺風致地区の指定当初の地図を図-2 にあげる。現在の公園の核である池を中心とした樹林地だけでなく、周辺を含めて広く指定されていることがわかる。当時の指定地の面積は60.39 ha で、現在、善福寺公園として開設されている面積7.86 ha と比較すると8 倍近い広さであった。地区内には神社、水田、民家等があり、現代

図-2 善福寺風致地区(昭和7年)

の公園のように単に視点場、活動の場を保全するだけに留まらず、周辺の風景をも含めたトータルに環境を保全する広い概念を持った空間であったことがこの図からもうかがえる。現在では宅地化のため地区の一部廃止があり、面積は29.2 ha に減少している。

地区指定に伴い、昭和6年に改正された「風致地区規程」では、第3条により風致地区内の区域の区分を行ったことが特徴としてあげられる。この区分は、甲種、乙種、その他一般の区域の3区分で、これにより禁止行為の規制内容に差をつけるものである。甲種区域では、ほとんどの行為が禁じられるかなり厳しいものとなっていたが、前述、西村輝一により「その指定については、その風致地区中最も主要なる部分に止め且つなるべく官公用地、社寺境内地、保安林又は之に類する土地に限定し」⁴⁾とされ、風致地区中枢部、つまり公園計画地にも通じる土地の権利制限としての区域指定ともとれるものである。このことは、後の昭和13年、「内務省計画局主催、六大都市及九州五都市緑地計画協議会」において、都市計画東京地方委員会事務官、高橋登一が公園計画地の権利制限として風致地区制度等により法令上の制限をしよう⁶⁾、としていることから明らかである。

工作物の規制については、その基準として建坪率(規程では 建築面積/敷地面積)、階数の制限(乙種区域)ができたことも注目すべき点である。各地域の建坪率は、表-2 にまとめられる。風致地区における規制値はいずれも物法によるものより厳しいものとなっている。特に甲種区域では現在の第一種住居専用地域に近い性格を持たされていた。また都市計画区域と物法適用区域が必ずしも一致しておらず、都市計画区域内、物法適用区域外では建築物の規制については無法地帯となり、それを補う制度としても風致地区は位置づけられていた。このように風致地区は、物法による制限の補助の性格も持っているものといえる。この背景には、この当時指定地の区域のほとんどで、急激なスプロール化が始まり、将来住宅地として開発利用される運命にあった⁴⁾ことがある。

第5条は、知事の除去、改修命令についてだが、この内容から大正15年の規程で特徴的であった「意匠に関する設計」が抜け落ちている。これは、風致地区の性格が規程の上で、景観形成的な積極性を持ったものから、単

表-2 各用途地域における建坪率規制値

用途地域 規制種		工業地域	商業地域	住居地域	未指定地
風 致 地 区	市街地 建築物法	7/10	8/10	6/10	—
	一般 区域	5/10	7/10	5/10	5/10
	乙種 区域	3/10 (2階を越える新築の禁止)			
	甲種 区域	建物その他の工作物の新築及び増築の禁止			

に風致の保護、維持という消極的なものによってきた表れとみることができる。

③昭和8年指定

昭和8年指定地である多摩川、和田堀、野方、大泉の指定理由は、いずれも当時の武蔵野の自然風景地としてであるが、住宅地としての要素も多分に含んでいる。特に多摩川と大泉にはその傾向が強くみられる。都市計画東京地方委員会技師、横山信二は「多摩川、大泉になりますと、所謂名所賞蹟保護の域を脱して思ひ切つて武蔵野の風景保存に邁進した心算であります」⁷⁾と、これ以前の風致地区とは性格の違うものであることを述べ、また風致協会の機関誌『風致』の編集者、吉田真夫は「豊かな武蔵野の郷土風景を保存し之を基調とする理想的住宅地を構成せしむる」⁸⁾と、住宅地の開発、形成を目的としていたことを語っている。多摩川風致地区の多摩川台（現在の田園調布）、大泉風致地区の大泉学園町などはその好例であり、当時の良好な住宅地や、既に宅地化の決定している場所を地区指定している⁹⁾。〔写真-3〕大泉では大正13年に大泉学園都市として開発が始まっており、また多摩川台では大正7年に渋沢栄一らにより創立された田園都市会社により大正12年に売り出しが開始されている⁹⁾。昭和5年の指定地についても住宅地の要素は持っているが、積極的に宅地としての利用を見込んだものではなく、スプロール化による急激な宅地化に対処するためのものであった点、この年の指定地とは性格が異なる。またこれらの地区は行楽地としての要素も併せ持っており、昭和5年の指定地同様、風致協会によってその運営、利用の促進等の活動が行われていた。

(2) 運営

①風致協会

風致地区は運営管理に特色があり、主に戦前に、地域住民を中心に構成された法人組織である風致協会によって行われていた。風致維持に対するこのような民間の団体の必要性や、この会による地区の運営管理については、風致地区の本格的指定の始まる以前から考慮されていたもので、史蹟名勝の保存等については、すでに同種の団体の存在があった。協会の必要性は、北村徳太郎により、風致維持の目的達成のために民間の力が必要であること、その効果を期するために市民の自覚を促す必要があること等があげられている⁹⁾。

東京においては、昭和7年に江戸川風致地区に江戸川風致協会が設立されたのがはじまりである。設立には東京府の働きかけがあり、同年、府において「風致地区改善費」が、風致地区の施設整備のために創設されていることから、行政側からも民間の参加が必要であるという考えのあったことがうかがえる。その後、順次各風致地区に協会が設立され、協会相互の連絡と提携を図るため、昭和9年3月18日、東京府風致協会連合会が成立、東京

写真-3 多摩川風致地区（多摩川台）

府土木部土木庶務課分室におかれた。その事業内容には、

- ・風致地区の保護、開発に関する調査、計画、助成
- ・建築物の建設、工事に関する相談、助言指導
- ・動、植物の保育
- ・風致維持のための施設整備

等があげられている¹⁰⁾。この内容から、協会が施設としての地区の運営管理全般に係わっていたことがわかる。

実際の風致協会の活動内容は、連合会の活動の一端でもある機関誌『風致』¹¹⁾に書かれ、利用のための施設整備（植樹、追道路、プール、便所等の整備）、住民意識を高めるための講演会の開催、ボート場等施設の経営、芋掘り等民間によるレクリエーション活動の運営、等が行われていた。この風致協会による地区の運営は、会員からの「会費」「寄付金」「府からの助成金」その他施設経営による事業収入によってまかなわれ、これらはおもに施設整備に使われていた。

風致協会が正常に活動、機能していたのは、大戦前までであり、戦中、戦後にはその時局から協会活動どころではなくなった。その後の活動は徐々に衰退しており、現在では名称のみが残り、ほとんど活動は行われていない状態となっている。

②利用

風致地区はその指定以前から近郊行楽地として利用されていたものが多く、指定後もその利用は踏襲されている。特に昭和5年の指定地ではこの傾向が強く見られる⁹⁾。当時の利用形態は、自然風景地の逍遙、散策といったもので、季節性、植生、地形、史蹟名勝等の歴史性など、属地性に基づく利用が行われていた。これは、日本古来よりのレクリエーション形態である名所地の利用形態に通じるものであるといえる。

風致地区としての指定後も、元来利用のあった場所であるが、さらに利用を促進するため、風致協会により施設整備、イベントの主催等が行われた。風致協会の主催するイベントは『風致』¹²⁾に「行事案内」として紹介されているが、観桜、新緑、摘草、紅葉、芋掘等、地区内

の自然を対象としたもので、季節に応じた利用を行うものであった。このような利用のされ方は、現在の公園の利用形態が属地性によらないものが多いのに対し、風致公園の利用のされ方が主になっていた点で異なっている。

5. 当初の風致地区が有していた概念

以上にあげた風致地区の内容から、当初の風致地区の概念には以下のような諸点が含まれていた。

①名所性、伝統性の継承

公園が、期待される効用、規模により、おもに誘致距離に基づいて、機能的、機械的に配置されるのに対し、風致地区は、歴史性、眺望性等、土地の持つ魅力、すなわち属地性により指定される。このことは、近世以来、日本人の生活様式になじみの深いレクリエーション形態であった四季の名所の伝統を受け継ぐもので、より豊かなレクリエーション空間として運営してゆくといった展開の可能性を持ったものであった。

②景観、街づくり行政としての先駆性

現行の公園・緑地行政、建築行政、他の縦割り行政を克服するための、近年の景観、街づくり行政等の内容を先駆的に実施していたといえる。良好な住宅環境の維持、形成のため、現在では、建築協定、景観条例等の制度が活用されるようになってきているが、風致地区は、おもに建築物規制と郷土意義を持った自然景観の保全によって形成されるものであり、風致地区制度によっても、同様の目的を持った活用がなされていた。

③民間による運営管理

民間、おもに地区内住民の積極的な参加により風致地区が運営されていた。

このことは、①②にも関わりのある内容である。古来の名所地は、民間の手によって経営されていた。当初の風致地区も経営から施設整備等の運営に形を変えてはいるが、民間参加の伝統を受け継ぐものである。現在公園の積極的な運営は国営公園等において試みられ始めているが、風致地区制度によりその概念は含まれていた。現在公的管理のなされている公園・緑地における“民活”であったと言える。また、街づくり行政が、快適な住宅環境の形成という住民意識から生じてきたものであり、風致地区においても住民参加によりその意識を高め、風致維持に努めてきた経緯がある。

6. おわりに

以上のような風致地区の概念から、風致地区制度は当初、レクリエーション空間、街づくり等の面で、非常に積極性、創造性を持った制度であったといえる。しかし現在、東京を始め風致地区はその運営に曖昧さも見られ、一方公園は、量的には増加しているが、そのような機能のみならずでは消極的な施設となってしまっている。

風致地区の概念に含まれる以上のような諸点は、現在の都市計画に欠けている、あるいは見直されようとしている点であるといえる。このように多様な内容を含んでいた風致地区制度が、都市計画上曖昧さを含む制度となってきたのは、行政技術上の限界から、行政サイドの考え方が都市計画の個々の機能性を充実させる方向に進んできたためといえ、風致地区制度は、その内容の多様さ故に、時代と逆行する形となり、徐々にその性格を狭められてきたといえるだろう。しかしながら、現在の都市計画で対応しきれない分野に、新たな制度、考えとして加えられてきたものが、実はすでに風致地区制度により含まれていた概念であり、依然その活用の可能性を持ち続けているといえる。

最後に、資料収集等に多大な便宜をはかって頂いた、東京都の布施、大内両氏に深く感謝いたします。

引用・参考文献

- 1) 内藤勲(1967): 風致地区について: 公園緑地27-3, 4
- 2) 佐藤昌(1977): 日本公園緑地発達史: 都市計画研究所
- 3) 水谷駿一(1933): 帝都に於ける風致地区に就て: 都市問題16-2, 3, 4
- 4) 西村輝一(1932): 東京に於ける風致地区の維持改善に就て: 都市問題15-2
- 5) 北村徳太郎(1927): 風致地区に就て: 都市公論10-4, 7, 8
- 6) (1938): 内務省計画局主催, 六大都市及北九州五都市緑地計画協議会: 公園緑地2-5
- 7) 横山信二(1933): 東京に於ける新風致地区: 都市問題16-1
- 8) 吉田真夫(1936): 風致地区の常識: 風致1-2
- 9) 山口廣 編(1987): 郊外住宅地の系譜 東京の田園ユートピア: 鹿島出版会
- 10) 東京府(1935): 風致協会の現況: 都市計画風致地区改善叢書 第五号
- 11) 東京府風致協会連合会(1936~42): 風致

Summary : The aim of this study is to make the concept of scenic district clear, by consideration to the changes of standard and to the realities of scenic district. And the results are next three points;

- 1) succession to the character of scenic beauty
- 2) advance of townscape design policy
- 3) private management