

研究ノート

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——

岩田京子*

はじめに

風致地区は、現代にも通じるまちづくりの手法である都市計画の法的運用が本格化した昭和初期に誕生した。風致地区の研究は全国各地の事例について進められているが、本稿では京都の事例が設定された文脈について考察を行なう。

風致地区一般については、これまで地区の構想から、指定基準の変遷や運営方法といった制度面、他政策への影響、史蹟名勝天然記念物保存政策や東京緑地計画との関係、国際的且つ全国的な広がりをもった都市美運動の展開との関連性まで、様々な側面が明らかにされている¹。

京都の個別事例についても検討が進んでいる。京都の風致地区は²、「景勝の地」で着々と進行する市街地膨張により破壊に瀕している山地・山麓の風致維持のためという謳い文句で³、1930（昭和5）年から他府県に先駆けて設定された。都市計画区域総面積の20%を超えるというその規模は、全国でも際立っていた。さらにその特徴として、山地部が圧倒的の大半を占め、御陵や離宮といった御料地が多く含まれるなどしていたため、昭和戦前期の景観思想の表れとして早くから研究者に注目されてきた⁴。

近年では、伊従勉によって、都市計画の中で公園の代用施設として風致地区の設定が行なわれた政策理論が⁵、また中嶋節子によって、近代に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が解明されている⁶。

しかし、従来の研究には不足な点もある。歴史研究の視点にたつとき、現在も存続している風致地区について、現代人は何らかの意義をあらかじめ想定しがちである。そればかりか、少なくない数の既往の研究が、この制度の成立を遡及的にみて必然とみなしているように思われる。中嶋直人は、風致地区制度を都市美運動に類する都市住民の公共的意識・審美的観念の発露と評価するが、都市計画において「美」や「風致」と表現されるものの由来や内実には検討の余地がある。また福島信夫らは、都市計画審議会議事録等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るが⁷、地区設定に対する市民全体のコンセンサスを前提とし、地区設定への反対や批判といった非主流意見の存在にあまり注意を払わないがゆえに、関係主体間の利害・認識の異同とせめぎ合い、指定地域の選定、といった風致地区設定の過程を捉えきれていない。

そこで本稿は、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するのではなく、制度構築に至る議論の経過を確認し、その過程で切り捨てられた価値観を汲み上げることを目的とする。都市計画史の文脈における研究は、往々にして風致の保全・育成を図るシステムという制度自体への注目を主眼とするあまり、地区設定自体はスムーズなものという捉え方にとどまっている。たとえば中嶋節子が分析対象とした東山における状況が、そのまま西山や北山方面の地域にも当てはまるとは考え難い。本稿では、関係主体一つひとつがもつ固有の歴史的な文脈を明らかにするには及ばないが、府会議員と洛西の町村、延暦寺による同時代の都市経営にまつわる言説に注目する。

キーワード：1920-30年代、京都、風致地区、都市計画、風景整備

*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2009年度入学 共生領域

そして、行政区域を越えた政策の必要性から生まれた都市計画が、国の事業という性格を色濃く有する一方で、実際の事業進行は地元の事情と不可分であったことに鑑み、喫緊の課題であった林業経営や衛生問題との関連など、当時の社会的文脈との関連の分析も試みる。

以下の章において、主に都市計画京都地方委員会（以下「地方委員会」）と京都府議会の会議録や行政文書、専門雑誌に掲載された主要な行政関係者の言説、及び京都日出新聞等に基づいて、戦前の京都における都市計画風致地区の成立過程に迫る。従来の研究で用いられてきた史料が新聞や専門雑誌記事等であるのにたいして、本稿では伊從勉や福島信夫らのように近年の潮流である行政文書を素材とすることによって、恣意的な問題設定を可能な限り避けた、風致地区成立経過の総論的記述を試みる。

1 風致の法制化

風致地区とは、都市計画法（1919〔大正8〕年発布）第10条第2項を根拠とする制度である。1926（大正15）年の明治神宮表参道及び内外苑連絡道路沿道への、「国民欽仰の中心」たる神域の風景美の保持を期した指定を嚆矢としながらも⁸、当初は地区の指定・取締りに関する具体的な規定は定められていなかった。ようやく1927（昭和2）年に、内務省技師北村徳太郎の論文において指定方法や管理組織などの方針について詳細に解説されると共に、「風致」概念については下記のような解釈が示された。

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ない。又奇岩怪石の景のみを対照としない、所謂俗悪の反対を意味するもので、従つて之より考ふれば都市内外何れの処にも風致を見出し得る処ある訳である。建築物により美的感興を湧起する所も亦風致あると云へる。歴史的感興をまざまざと想起し得る素因の対照物も亦風致と認めらる。時代の趣味性に適應せる作為物も亦然り⁹。（句読点は引用者が補足。）

本稿で用いる「風致」概念は、ひとまずこのようなものと理解した上で話を進めていく。

1930年以降に全国各地で風致地区が設定されたが、全ての風致地区を均質なものと捉えることは必ずしも妥当ではない。たとえば、「国民欽仰の中心」たる神域の風景美の保持を期して設定された明治神宮風致地区にたいして、後年に成立した東京の風致地区では、開発による消失を危ぶまれる行楽地の自然風景保護に重心が置かれた¹⁰。

つまり、風致地区の理念は当初のまま貫徹されたというよりはむしろ、発足後に解釈が拡大されていったといえる。都市計画は内務官僚の理想を多分に含んで発足したことから、現実社会との矛盾が存在したとの指摘があるが¹¹、風致地区制度も例外ではなく、制度発足後に現実に即した調整が図られた。内務省の元々の論理では、風致地区は「大局より経済的利益の保護又は経済との協調及観念の進歩を目的とする」制度であるという意味で、補償の要不要を考へなければならぬような「損失を及ぼす拘束」ではないと前提付けられていた¹²。しかし、実際に各地で風致地区が設置された後は、内務省の中でも、地区指定は現実的に地価へ影響する傾向があり、経済的損失を招かない形での風致保存が現状では困難であるという課題認識が定着していったようである¹³。

ただし、解釈の変化が劇的なことだとは言い難く、そもそも風致地区指定地選定の基準は法律に明記されず、取締要件等と共に各府県の自由裁量に委ねられる部分が大きかった。とはいえ内務省による法解釈は示されていた。種田守孝らの研究によれば、地区指定基準（及びそれに準ずる内容のもの）が、確認されているだけでも3度出されているという。「自然的景観」の保護・維持が主な機能とされる戦後の風致地区とは異なる、戦前のそれは、そのような要素を含みつつも、むしろ「別荘地」「郊外」「公園」等の土地利用概念を中心に据えたものであった¹⁴。

専ら天皇制の威徳に関わる施設の保護と美化を機能とした初発の例とは一線を画し¹⁵、京都に始まる1930年以降指定の風致地区は、丸山宏によれば、都市計画法施行から数年を経て、市域外へも射程域を広げた都市計画事業がようやく具体的に着手されるようになった後、完全に「都市計画的な観点から」設けられた¹⁶。すなわち、戦前京都に始まる風致地区は、土地の活用を大いに視野に入れて議論されるようになった。その意味で、当時新聞が報じたように、京都の風致地区は「本邦初の風致地区」であった。

2 京都における風致地区設定の議論

2-1 指定時期区分

1930年に初めて風致地区が指定されてから、1932（昭和7）年に2度目の追加指定の最終案が決定されるまでの地方委員会における決定の経過については、『京都市政史』で概ね追われているが¹⁷、ここでは以下の点を重視して再確認を行なう。すなわち、京都で都市計画上風致維持の必要がある風致地区の予定地として、当初から京都府においては第1回指定、第1次追加指定（以下「第2回指定」）、第2次追加指定（以下「第3回指定」）までを合わせた範囲が想定されていたことを認識しつつ、各回の指定内容を個別に検討することである。従来の研究では、第3回指定分までを一体のものとして捉えるにとどまる見方が暗黙の前提とされる傾向があるが、後に詳述するように、追加指定希望が出されながら一旦は却下された地域が翌年指定される、といった事態等に鑑みるに、指定の却下や追加の対象となった具体例をみないと、スムーズな指定を阻んだ「利害のせめぎあい」を見落としてしまう。

よって、以下において、複数回に分けられた事実について考察するため、従来参照されてきた史料を再検討する。京都府が第3回までの指定分を当初から想定していたにもかかわらず、わざわざ繰り返し伸ばしが行なわれたことについて、その理由を分析するには至らないが、注目すべき事項の確認を行ないたい。

2-2 原案の性質

京都においては、都市計画区域の検討段階から、既に風致地区指定の計画が考慮されていたという¹⁸。京都府は1923（大正12）年から風致地区の予定地区を設定して調査を開始し、1926年には地方委員会が立案した草案を内務大臣に内申し¹⁹、諮問されるのを待つ形となる。そして、京都府が作成し内務省に内申した草案が、内務省による検討を経て、原案として1929（昭和4）年11月の第10回地方委員会へ諮問される。ここに至るまでに如何に変化したのか、残念ながら明らかではない。ただ、草案に盛り込まれていた高瀬川が原案段階では除外されたように、審査の過程で一定の選抜は行なわれたようである。

原案では、京都市街から「望見可能」な範囲の山地部を中心に²⁰、岡崎公園や植物園等の京都府や市の所有地も含まれた²¹。京都府も干渉できない御料地を敢えて含む形で風致地区が設定されたことは興味深い²²。

2-3 原案への追加希望

風致地区の建議は、地方委員会内に設けられた21人からなる「京都都市計画風致地区に関する特別調査委員」において継続審議されるが、ここにおいて市会議員選出の委員9人から追加希望の修正案が申し込まれる。その内容は、市内の平地部数箇所も編入する必要があるというもので、結果的には追加修正に消極的だった内務省が京都府側の顔を立てる形で、平安神宮や建仁寺、下鴨神社などについて認可が出された²³。しかし、相国寺、梨木神社、護王神社、北野天満宮、平野神社、大徳寺、蚕ノ社、本圀寺、東寺、安楽寿院、城南宮、御香宮、仁和寺、大覚寺、大沢池及びその周辺については、不許可となった²⁴。新聞が報じたところによれば、追加編入が認められたのは、原案に含まれている範囲の延長ととれる周辺地だった²⁵。不許可分も順次追加指定される可能性が示唆されたためか、同年12月の第11回地方委員会は特に異議も質問も出ないまま可決される。1930年1月24日に内閣の認可を得て、同年2月1日に第1回指定が公告され、同時に風致地区規則が公布・施行された。

2-4 二度の追加指定

そののち、追加指定に向けた調査も程無く始まった。1931（昭和6）年2月末に一旦まとまり、765万坪の指定案が内務省へ内申されるが²⁶、同年4月1日に行なわれた京都市と周辺町村との大規模な合併に伴い、更なる風致地区追加の必要が生じたため、同年5月中旬に535万坪を上乗せした指定案が内申し直され²⁷、同年6月の第15回地方委員会において内務省諮問が付議・可決された。第2回指定案は、前回の不足分に加えて、御苑など平地部にある御料地の周辺、新市域の山地部、そして公園・公園道路の造成候補地を追加する方針の下で起草されたという²⁸。この案は同年7月7日に内閣の認可を得、同月14日に第2回指定が公告された。

さらに翌年の第23回地方委員会において、船岡山公園附近への更なる追加（第3回）指定案が付議可決され、同

月 28 日に内閣認可を得て翌月 2 日に公告された。第一次大戦後の好況をうけて、大正末期から昭和初期にかけて拡大した西陣機業地帯の北縁地にあたる大徳寺・船岡山周辺地（待鳳学区南部）は、のどかな田園地帯が急速に市街化すると同時に、零細な賃織業者の大量流入によって貧困問題が深刻になっていた²⁹。そんな地域における風致地区の設定がどのような意義を有したのかは、公園設置の経緯を勘案した上で検討していく必要がある。

京都府にとって、地区内での現状変更行為が制限される制度である以上、当然反対や編入範囲縮小の要望が出ると考えていた予想に反して積極的な追加指定希望が出る展開は、驚きだったようである³⁰。京都府は、史蹟名勝法等だけでは十分でない「風致」保護の機能をカバーするべく風致地区制度を必要としたというが、史蹟名勝法で指定されているものがすべて指定案に入っていたかといえ、そうではない。たとえば大徳寺は、原案に含まれて居なかったため修正案で追加が提案されており、南禅寺と醍醐寺に至っては追加修正案ですら触れられず、第 2 回指定でようやく編入される。このような、指定される／されないの差を生んだ要因は何だったのかについては、行政の方針ではなく、上記例でいうところの大徳寺や南禅寺等、指定される側の事情を精査していく必要があるだろう。

3 風致地区をめぐる多様な文脈

3-1 従来の法体系との連続性

風致地区指定にあたっては、何の前提もなしに、いちから地域・地点が選定された訳ではない。少なくとも京都の場合は、当時の官吏らが記しているように³¹、1898（明治 31）年公布の森林法及び国有林野法に基づく風致保安林と、史蹟名勝天然記念物保存法（1919 [大正 8] 年公布、以下「史蹟名勝法」）に基づく史蹟や名勝（指定物件の内容・種類を定めた「保存要目」³²）、古社寺保存法（1897 [明治 30] 年制定）に基づく特別保護建造物といった、都市計画法施行以前から風致保全の役割を果たしてきた先行法令に依る例が下敷きにされていた。

3-1-1 営林—放置から整備へ—

京都周辺の山林景観を考える際に看過できないのは、林野行政と名勝地活用論の推移である。社寺境内地が少なく、しかもそこに名勝地が多分に含まれているというのが京都周辺山林の特徴である以上、このような論点は風致地区設定の背景として非常に注目されてきた。中嶋節子は、周辺民に入会地・里山として利用される近世までの社寺林を中心とする維持管理体制から近代的土地所有制度への移行に伴う変革を画期とする。とりわけ 1871（明治 4）年公布の社寺上地令による社寺境内地・名所旧蹟の荒廃と、その対策に端を発する林野保護政策の流れを論証し、大正から昭和初期にかけての営林における〈放置から整備へ〉という動向を明らかにした³⁴。

表 1 と表 2 は、複数の史料に記載されていた風致地区の内訳面積を総合して筆者が作成したものである。京都府において、森林法に基づく制度である風致保安林は三山に亘って指定され、所有の面では大半が国有林であった³⁵。とはいえ、表 1 からわかるように、風致地区総面積の 8 割強が山地部だった中で、風致保安林の面積は 2 割余にすぎなかった³⁶。それに対して、注目すべきは民有林の圧倒的広さである。表 2 において、総面積から国公有地の面積を引いた「民有地」の欄を新たに設けてみると、国公有地が全体の約 26% なのに対して、全体の 7 割以上を占めていたという計算になる。風致保安林ではない、あるいは民有林だからといってむやみに伐採されていた訳ではあるまいが、木材需要の高まりなどによりいつ濫伐されても不思議ではない状況下で、山地部を包括的に保護する法規制の必要性が意識されていたと考えられる。

表1 京都市計画風致地区面積（地形別）

	第1回指定（坪）	第2回指定（坪）	第3回指定（坪）	合計（坪）	比率（%）
山地	9,017,000	10,950,000	—	19,967,000	82.53
〔風致保安林〕	[2,290,000]	[2,810,000]	[—]	[5,100,000]	[21.08]
平地	1,077,000	2,610,000	6,000	3,693,000	15.26
河川・沿岸	534,000	—	—	534,000	2.21
総面積	10,628,000	13,560,000	6,000	24,194,000	100

表2 京都市計画風致地区面積（所有別）

国 公 有	御料地 -a	544,800	37,000	—	581,800	2.40
	官有地 -b	3,002,100	2,410,000	—	5,412,100	22.37
	公有地 -c	212,000	51,000	—	263,000	1.09
	民有地	6,869,100	11,062,000	6,000	17,937,100	74.14
※ abc 合計		3,758,900	2,498,000	—	6,256,900	25.86
総面積		10,628,000	13,560,000	6,000	24,194,000	100

注1) aは御料地、離宮地、御料林、bは社寺境内地、河川、道路、国有林、cは府・市有地、abc合計は「国公有地」を示す³³。

注2) 表1、表2ともに、数値は田中清志編『京都市計画概要』京都市役所、1944年、81頁、関口勲「京都市計画風致地区に就て」（『都市公論』13（7）、1930年）、岩澤修一「京都風致地区の指定と其の後」（『公園緑地』1（6）、1937年）を参照

その背景にあったのは大正期頃からの林学・造園学の進展に伴う風致施行への学問的・技術的裏づけの確立と、自然風景整備を都市全体の中での「計画」の一部と捉える認識の台頭である。風致地区の計画時期は正にこのような森林施業方針の転換と機を一にしており、運用開始期も含めて、技術者の意識変化と連動していた側面を有するのではないだろうか。

3-1-2 古社寺保存、史蹟名勝保存とのすみわけ

原泰之らは、内務省の都市計画行政に関わる主要人物の、専門誌における言説を主な史料として、風致地区が欧米由来の自由空地論に照らして構想された側面を有し、東京においては広域的な緑地計画への布石としての機能と共に、史蹟名勝天然記念物保存政策との補完的役割を期待されていた、と指摘する³⁷。これは一理あり、京都府社寺課では地方委員会に歴史学や考古学の専門家を入れ、史蹟名勝の保存に配慮した都市計画を講じる必要性が早くから意識されていた³⁸。風致地区成立以前、古社寺保存法や史蹟名勝法によって文化財・名勝保存が担われていた時には、史蹟や庭園などの単体指定しかできないため「風致維持上に大なる作用をなさぬ」既存法の課題として、借景や周囲の環境に配慮した広範囲の指定ができる風致地区の必要性が感じられていたのだ³⁹。

内務省内の考え方の面でも、1928（昭和3）年に史蹟名勝法関連事業の内務省から文部省への移管を機に、風光保存の役割は同法から風致地区制度へ大きく傾いたとされる⁴⁰。そして、風致地区制度は、現状変更を禁じるという規定や、指定範囲内に工作物を設ける場合は内務大臣から史蹟名勝天然記念物保存委員会への諮問という手続きを経て許可がなされるなどの運用方法、文化財保存という効果の面で、史蹟名勝法と類似点を多く有していた。史蹟名勝天然記念物やその周辺地域がすべて風致地区に編入された訳ではないが⁴¹、多くは地区に含まれた。

3-2 多様な問題群

京都における風致地区設定の文脈の多様性は、地方委員会内に設けられた「京都市計画風致地区に関する特別委員会」の構成員——市会議員と府会議員、京都日出新聞社社長のほか、京都府の内務部長、警察部長、土木部長、京都市の助役、京都帝大経済学部・建築学部・医学部教授——に明示的である。

風致地区による環境管理に期待されたことのひとつに、鴨川の水質改善が挙げられるが⁴²、背景には、都市における煤煙や過密住宅による劣悪な空気環境、下水道整備遅延等の社会問題ある。また、学問的関心の反映という点では、たとえば、建築学からも衛生学からも「都市の緑化」の重要性が説かれるが、やや単純に図式化すれば、前者が主として防火や都市美観の観点に立つのに対して、後者は公衆衛生保健の観点に立っていた。このような現象を、関係者間の同床異夢と捉えることは適切ではないかもしれないが、少なくとも、都市計画風致地区が複数の問題の兼合いの中で議論されていたことを確認しておく。

また、特別委員会において、東山区の夢浮橋のような「実に不潔でありまして風致どころではない」地域についても何らかの規定を設けるのかという質問が出たことにも留意したい⁴³。風致地区設定をめぐる議論の過程で、衛生行政から生み出された「貧民部落」の存在が想起されたことは、この制度が管轄すると想定されていた課題の範疇を見定めるにあたって、無視すべきではないだろう。

4 風致地区計画への反応—開発制限への期待と反発—

4-1 都市計画風致地区への批判

風致地区制度に対する批判が表立って言明されることは稀で、そのような発言は管見の限りほとんど見当たらない。しかし、＜非主流＞意見をすくい上げることは重要である。

1929（昭和4）年11月16日の府議会において、新聞を通じて報道されていた風致地区指定の動きに対し、和田安三郎（上京区・憲政会）は縮尺5万分の1の風致地区指定参考図を持参して、早速批判している。

勿論東山であるとか、嵐山であるとか云ふやうなものを風致地区にすると云ふことは、新聞紙を通じて聴いて居りますが、何人も疑ひを起さぬ所である、併ながら若し是が誤つて此都市計画の風致地区に編入されたならば其附近に住んで居る者は、非常に法律の制裁を受けるのであります（中略）官有地もあり私有地もあり御宮さんもあり寺有地もある、斯様な所を何の為に風致地区に編入しなければならぬか（後略）⁴⁴

船岡山と鴨川流域への地区指定を土地利用制限や、現状が（浄水場ができ、禿山・崖所になっている松ヶ崎のように）風致維持の必要があるとは思えない箇所への指定は技術者の理想だ、と不満を表明する。郊外電車の沿線観光開発計画が持ち上がっているにもかかわらず、風致地区を制定して「一木一草も開くことの出来ない」と云ふことに制限すると云ふことは、少し考へなければならぬ」と主張する、このような和田の見解は風致地区制度にまつわって始まったものではなく、前年にも、新京阪電車の嵐山虚空蔵山の名勝区域内乗り入れ問題に関連して⁴⁵、史蹟名勝法を管轄する社寺課による風致保全を建前とした営造行為制限を、法的根拠さえない価値観の押し付けであると批判している⁴⁶。つまり、和田に言わせれば、風致地区もまた「価値観の押し付け」だったのであろう。

和田は都市計画と史蹟名勝法に共通した、その立案を大学教授へ頼んでも府民の利害を代表する府議会がそれと没交渉であるという構造をも問題視したが、立案のみならず、風致地区も含めた都市計画に関わる議事は内務省と地方委員会で完結しており、地方議会に予算審議以外の権限は一切付与されていなかった⁴⁷。したがって、和田の発言があったからといって風致地区指定が変更される可能性はないに等しいということは当然承知されていたはずであるが、和田の質問に対する府の回答が、風致地区の必要性と妥当性、市民が蒙る不利益の小ささなどを論じる程度に止まったという事実は、このように踏み込んだ問題提起が実効的影響力を持ち得なかったことを如実に物語っている。

4-2 地元意見

風致地区編入地域——第1回指定時に京都市及び周辺の1町12村、第2回指定時に京都市と周辺2町に亘っていた——の制度に対する反応は残念ながらほとんど明らかではないが、ごく一例として、適度な現状維持を期しながら「開発」を求める洛西地域の意向は、1931（昭和6）年の市域編入にかかる言説から推測できる。

すなわち、嵯峨町をはじめとする洛西地域は遊覧都市・京都を支える「西山の中心」を自負し⁴⁸、景勝利用に対して並々ならぬ意欲を持っていた⁴⁹。興味深いのは、嵯峨町の動機が主に洛東への対抗意識だったことである。嵐山は、史蹟名勝法適用によって長年補修もままならないために、雑木雑草が生い茂り、由緒ある松や桜の枯死も相次ぐという状態になっており、「廃滅」の嘆きすら聞かれる有様は、まさに現状変更禁止規定の欠点を痛感させる事態であったと思われる⁵⁰。そんな当地は、同じく史蹟名勝豊富な地域だが、西山とは打って変わって岡崎、円山などの公園施設も発展している東山と、同等かそれ以上の観光誘致施策を待望していた⁵¹。

つまり、少なくとも上記町村の言説を見る限り、風致地区指定による保護価値を公的に認定した上での土地の利

用化推進は、都市的開発を伴う形での史蹟名勝の整備と観光誘致施策を望む立場と整合的であったといえよう⁵²。

4-3 観光資本化

神社仏閣や名所旧跡が数多く、国内有数の遊覧地として名をはせてきた京都では、第一次世界大戦を境とする国際的な観光事業の隆盛を背景とした1930年の全国初の観光課設置に象徴されるように、大正大札及び昭和大札を契機として、京都市による観光行政が本格化する⁵³。工業と遊覧の対立図式ではなく、観光が産業の重要な一角として認識されるようになるに及び、旧来の「史蹟保存」に留まらない積極的な観光資源・施設の整備が推進され、観光都市化を都市政策において強く意識する意見が主流となっていった⁵⁴。

明治末から昭和初期にかけて、都市部と郊外を結ぶ電気鉄道に加えて、参詣者や観光客が多数訪れる京都市周辺の山の多くで、平坦線に加えて鋼索線（ケーブルカー）の開発、さらに付随して沿線に遊園など誘致施設も建設されるなど、従来は洛中から足を延ばすことが困難であった所にまで移動手段が整備されていく状況があった。

そのような観光開発の動きに対しては、社寺から反発もおこった。たとえば比叡山延暦寺は、山麓一帯の遊興施設開発と、それに伴う人出の多さに対して、宗教的威厳を損なう「異常なる俗化」を問題視し、1926年9月に京都府知事宛に山麓の保勝を陳情している⁵⁵。このような反対論は、1919年の地方鉄道法施行以降のケーブルカー建設計画増加をうけて、各地で見られた事態であった⁵⁶。

しかし、同時期に行政によってつくられた風致地区については、観光産業に資するため盛り立てられた側面が否定できない。風致地区制度は現状変更禁止を原則としながらも、設定当初から府によって、必ずしも地区内における必要な開発は否定されず、1934（昭和9）年に発行されたパンフレットでは、地区指定の目的は「風景を資本化する」ことだとまで説明された⁵⁷。風致地区が早い時期から土地利用概念を指定基準の中心に据えたものであったとはいえ、「資本化」とはかなり露骨な表現である。なぜこのような表現が用いられたのかを推して図るに、洛西町村のような立場への配慮があった可能性は高い。

おわりに

以上のように、風致地区の成立過程には編入地の選抜や先送りがあり、何らかの利害調整が推測できることが明らかになった。先行研究で論じられてきた林野経営や史蹟名勝保存の観点のみならず、公衆衛生や保健衛生の観点も「風致」の論理に包含され、風致地区が多様な文脈で語られていたことが明らかになった。また後半においては、府会議員と洛西の町村、延暦寺による同時代の都市経営にまつわる言説は、地区の構成主体毎に編入にある際しての歴史的な微妙な違いと、それを考慮する展望として提示した。

戦間期とも呼ばれる1920年代～30年代の京都における都市経営の大きな流れを描くには到底及んでいないが、風致地区の成立過程を確認するにつけて浮かび上がるのは、明治期のような京都復興という目標でも、景勝保存か産業開発かというような単純な対立図式でも捉えきれない、それぞれの目的に沿って風致地区が機能することを期待した多様な主体の存在感である。風致地区は制度的に客観性を有していた訳ではなく、理念と現実のギャップを埋める形で、ある程度柔軟に各地で求められる「風致」に沿う地区設定がされていくが、その過渡期にあったのが京都の風致地区であるという見方ができる。

本稿で言及した、史蹟名勝法との兼合いや衛生、観光といった問題群については、各々膨大な研究蓄積があり、詳細に論じるには稿を改める必要がある。今後、風致地区の議論に関わる主体毎の状況を個別でより精緻に検討する作業と共に、今後の課題としたい。

[附記]

本稿執筆にあたり、京都市歴史資料館の方々、京都市役所都市計画局都市景観部風致保全課の方々、京都府立総合資料館の方々、ならびに諸先達に、資料のご提供・ご教示をいただいた。末尾ながら深謝申し上げます。

注

- 1 後掲注 14、後掲注 37、皆方訓久「戦前の東京の風致地区における風致保全の実態とその評価」(『ランドスケープ研究』60-5、1997年)、中島直人『都市美運動——シヴィックアートの都市計画史』東京大学出版会、2009年、328～332頁
- 2 本稿では、必ずしも京都市又は京都府を行政主体として限定できない事象について論じる場合、京都という用語を用いる。
- 3 『第10回都市計画京都府地方委員会速記録』京都市歴史資料館所蔵、43頁
- 4 伊東孝「昭和戦前期における美観思潮とその機能性格・機能——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 昭和58年度研究発表会論文集13、1978年)、中林浩「1930年代における景観・都市美についての計画理念——京都府における風致地区行政をつうじて」(『都市計画』別冊 都市計画論文集13、1982年)、荻谷勇雅「都市景観の形成と保全に関する研究」(京都大学学位論文)1993年など。
- 5 伊從勉「都市計画史からみた景観—近代京都の都市景観政策の両義」(日本建築学会 京都の都市景観特別研究委員会『京都の都市景観の再生』2002年)
- 6 中嶋節子「昭和初期における京都の景観保全思想と森林施業」(『日本建築学会計画系論文集』459、1994年)、同「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」(『日本建築学会計画系論文集』496、1997年)、後掲注34
- 7 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年)
- 8 水谷駿一「都市計画風致地区」(『造園雑誌』1-1)、1934年)
- 9 北村徳太郎「風致地区に就て」(『都市公論』10-4、1927年)以下同様に、資料引用箇所では漢字の旧字体を新字体に、送り仮名の片仮名を平仮名に改める。
- 10 前掲注8
- 11 渡辺俊一「『都市計画』の誕生 国際比較からみた日本近代都市計画」柏書房、1993年、184頁
- 12 北村徳太郎「風致地区に就て」(『都市公論』10-8、1927年)
- 13 小栗忠七「風致協会の設立に就て」(『都市公論』16-2、1933年)
- 14 種田守孝・篠原修・下村彰男「戦前期における風致地区の概念に関する研究」(『造園雑誌』52-5、1989年)
- 15 柳五郎「風致地区に与えた創建神社の影響」(『造園雑誌』53-5、1990年)
- 16 丸山宏「守られた東山——名勝保護政策をめぐる」(加藤哲弘・中川理・並木誠士編『東山／京都風景論』昭和堂、2006年、98頁)
- 17 京都市市政史編纂委員会『京都市政史 第1巻 市政の形成』京都市、2009年、517～520頁
- 18 前掲注2
- 19 関口勲「京都市計画風致地区に就て」(『都市公論』13-7、1930年)
- 20 「京都市の風致保存問題」(『都市問題』5-4、1929年)
- 21 『京都市新聞』1930年1月29日
- 22 実質的には規制の対象外であることが暗黙の了解だった(前掲注2、50頁)。なお、京都市歴史資料館所蔵の「御陵墓位置記入図」(1924(大正13)年に大丸呉服店において開催された京都市計画展覧会の出陳品である「御陵特別保護建造物位置記入図」とほぼ同一のものであると推測できる)には、御陵の位置と、都市計画区域を示す境界線と共に、風致地区が描きこまれており、風致地区の審議過程における御陵という要素の考慮が如実に伺える。(京都市歴史資料館の秋元せき氏のご教示による。)宮内省は風致地区指定に際して、自らの立場にたった御料地の管理経営に支障がない限りにおいて、地区指定の目的に配慮するとの協定を1935(昭和10)年に内務省との間で結んでいる。(帝室林野局編『帝室林野局五十年史』帝室林野局、1939年)
- 23 「第11回都市計画京都府地方委員会議事速記録」(近現代資料刊行会『日本近代都市社会調査資料集成4 京都市・府社会調査報告書 [I] 27 昭和4年(2)・5年・6年』近現代資料刊行会、2001年)
- 24 『京都市新聞』1929年12月21日、京都市都市開発局『京都市風致地区条例について』1970年、4頁。建仁寺と伏見桃山三夜荘付近についての原案追加認定は、新聞、第11回地方回委員会速記録共に記載していないが、計3回に亘る風致地区指定の中で編入されたことは明らかである(京都府土木局『風致地区に就いて』1934年、付録地図)。そこで、『京都市風致地区条例について』に建仁寺が第1回指定時に編入されたという記載があり、また第15回地方委員会速記録において、三夜荘への風致地区指定を前提にしていると思われる発言があることから、筆者はこれらが第1回指定の際に追加編入を認められていたと判断した。
- 25 『京都市新聞』1929年12月17日
- 26 『京都市新聞』1931年2月25日
- 27 『京都市新聞』1931年5月12日
- 28 田中清志編『京都市計画概要』京都市役所、1944年、56～57頁
- 29 高野昭雄『近代都市の形成と在日朝鮮人』人文書院、2009年、50～52頁

- 30 前掲注 19
- 31 北村徳太郎「風致地区に就て」(『都市公論』10-4・10-7、1927年)、前掲注 20、前掲注 19、高田景「京都市の都市環境とその改善策に就て」(『京都市に於ける土地区画整理』(全国都市問題会議事務局『全国都市問題会議総会 第4回第1冊研究報告第1議題甲編其一 都市環境の改善』全国都市問題会議事務局、1934年)。
- 32 「史蹟」11、「名勝」12、「天然記念物」(「動物」9、「植物」17、「地質鉱物」14、「地区」)の項目が示されていた。(文化財保護委員会編『文化財保護の歩み』1960年、246～252頁)
- 33 都市計画京都地方委員会「京都府に於ける風致地区取締に就て」(全国都市問題会議事務局『全国都市問題会議総会 第4回第1冊研究報告第1議題甲編其一 都市環境の改善』全国都市問題会議事務局、1934年、274頁)には、国有地の内訳として「御料林、国有林、公有林」と書かれているが、併記されている具体例から推測すると、それぞれ「御料地、国有地、公有地」の誤りであると思われる。
- 34 中嶋節子「管理された東山——近代の景観意識と森林施業」(加藤哲弘・中川理・並木誠士編、前掲注 16)
- 35 岩澤修一「京都風致地区の指定とその後」(『公園緑地』1-6、1937年)
- 36 風致地区に編入された風致保安林の面積について、前掲注 19に「風致地区予定地の約1割余」との記述があるが、この数字は第1回指定段階での値だと思われる。
- 37 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』69-5、2006年)
- 38 「社寺史蹟保存竝ニ都市ノ風致ト都計法及市街地建築物法トノ関係ニ関スル件」(京都府行政文書「池田前知事浜田知事事務引継演説書」(大15-15))
- 39 前掲注 19
- 40 前掲注 14
- 41 一部(新熊野神社の樟、頼山陽書齋、明治天皇行幸所木戸邸、伊藤仁斎宅跡並びに書庫、天皇の杜古墳、西寺跡、御土居)は地区から外れている。(京都市産業部観光課編『京都市の史蹟名勝天然記念物』似玉堂、1937年)
- 42 都市計画京都地方委員会、前掲注 33
- 43 前掲注 2、48頁
- 44 『昭和4年京都府会・市部会・群部会会議録』1929年11月16日
- 45 和田は叡電乗り入れ問題に際しては、鴨川河岸地売却に反対の立場をとっており、郊外電車の伸張を遍く推進していたという訳ではないが、新京阪には利害があったのか、熱心である。
- 46 『昭和3年 京都府府会・市部会・郡部会会議録』1928年12月27日
- 47 伊從勉「都市改造の自治喪失の起源—1919年京都市区改正設計騒動の顛末—」(丸山宏・伊從勉・高木博志『近代京都研究』思文閣出版、2008年、34頁)
- 48 「京都市編入への請願」1928年2月3日(京都府行政文書「京都市近接市町村編入一件」(昭6-41-1))
- 49 「京都市編入ノ義ニ付答申書」1930年9月23日(京都府行政文書「京都市近接市町村編入一件」(昭6-41-1))
- 50 『京都日出新聞』1933年4月3日
- 51 前掲注 48
- 52 第1回指定が成った後の第15回地方委員会において、市会議員選出の竹内嘉作は、風致地区指定と、意図的に風致を害しない程度の道路建設をセットで行なうべきだと主張する。都市計画街路とは別物の、たとえば毎年何万人もの参詣者が訪れる稲荷山や泉涌寺の方面などへの行路を整備するということは、つまり、景勝地の単なる保存・放置ではなく、観覧対象としての活用が求められていた。
- 53 工藤泰子「御大典記念事業にみる観光振興主体の変遷」(丸山宏・伊從勉・高木博志『近代京都研究』思文閣出版、2008年)
- 54 前掲注 17、530～541頁
- 55 前掲注 20
- 56 篠田真理子「開発と保存——戦前期の史蹟名勝天然記念物制度の場合」(石弘之ら編『環境と歴史』新世社、1999年、233頁)
- 57 京都府土木局、前掲注 24

The Process of Forming Scenery Management Politics: The Historic Position of Landscape Districts in Kyoto in the 1920s and 1930s

IWATA Kyoko

Abstract:

This paper examines the historical significance of the landscape district system of Kyoto and how it was actually carried out in the 1920s and 1930s. Based on municipal proceedings, newspapers and magazines, the paper discusses the development of arguments about designing the landscape districts, and it analyzes the reactions of people, such as prefecture councilors, scholars, temple priests and residents, focusing on non-mainstream opinions that opposed or criticized the creation of landscape districts. The study found the following results. The district administration came up with flexible policies to fill the gap between the original ideal of the national government and the local reality in Kyoto. The national government aimed to preserve the landscape, while the Kyoto government aimed to conserve areas as far as land development allowed. In Kyoto, some people believed that new regulations were urgently needed to preserve forests, beautiful scenery and historical sites, while others wanted development. While the landscape preservation policies were designed to preserve beautiful scenery, historical sites, forestlands, Imperial lands, to develop tourism and to improve public sanitation, the people affected by the policies tried to manage their daily lives, struggling and compromising in a variety of contexts.

Keywords: 1920s and 1930s, Kyoto, landscape district, city planning, scenery management

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——

岩田京子

要旨:

本稿は、1920-30年代の京都における都市計画風致地区の成立過程について考察する。

都市計画京都地方委員会や京都府議会の会議録、行政文書、雑誌、新聞等を用いて、地区指定に至る議論に関わる議員、寺、地域住民など様々な関係主体の言説を分析し、地区指定の過程を、反対や批判などの非主流意見に注目しながら検討する。

それにより、関係主体間の利害のせめぎあいや、行政による制度的規定と地域の実情との懸隔を埋める形で、京都で求められる「風致」の在り方に沿うよう地区運営方針が柔軟に解釈された流れと、風致地区設定に対する人々の反応の一端を確認した。京都では、山地部あるいは史蹟名勝を保護する新たな法規制と共に、「開発」の是認もが求められていた。

風致地区は衛生や観光といった問題群、御料地の管理、史蹟名勝保存や森林経営など多様な文脈を背景としながら、様々な要求の兼合いの中で機能することが期待されていたと考えられる。