

研究ノート

京都における風致概念の変容過程に関する言説研究

岩田京子*

はじめに

日本における法的用語としての風致という概念は、近代を通じて争点であり続けてきた。しかし、今日も用いられている風致概念がいつ、どのような過程で形成されてきたのかについては、必ずしも明らかにされていない¹。

その探求に適した稀有なフィールドが京都である。近年、京都近代史という具体的な地域史の枠組みのなかで、風致概念の形成過程が一部論じられてきた²。その背景のひとつが、京都盆地を取り囲む山林の存在だと推察される。なかでも多方面から研究対象とされてきた東山に関しては、森林の伐採制限、近代初期に設置された円山公園の整備・拡張、行政による風致保存構想などに、眺める対象（＝風景）を保護する理念を読み取ることができる。これらの背景を根拠に、京都の人びとの意識のなかに風景保護の理念が通底してきたとされている [中嶋 2006]。

換言すれば、京都においては、山林や公園に関する事象が風致をめぐる議論の条件であるという理解が定着してきたといえる。また都市計画の枠組みのなかでつくられた風致地区についても、その主な設置目的が山地・山麓の風致維持だったことから [田中編 1944 : 81]、京都における山林への都市計画と風致概念とを接続させて理解する視角が提唱されてもいる [中嶋 1994]。そこでは森林にたいする自然資源としての側面の重視を含む施業の技術体系に重点をおいたうえで、森林、ひいては風景の保護政策の沿革をたどるという方法論がとられている。さらに、国有林や名勝地などの「公共空間」としての側面を第一義的に捉え、それらを管理する法が整備される（＝近代法制の発展）につれて、風景の整備と風致概念を同義のものとする考え方が京都の人びとのなかに浸透してきたとする理解を前提としていると思われる研究もある [丸山 1994]。よって、これらの見解に従えば、風景保護の理念が京都市民の中にもともと存在し、近代法の発達によってそれが今日に至るまで次第に強化されてきたという構図を描くことができる。

しかし、近代における森林や公園地といった「公共空間」に関する「官」による管理の論理を相対化しなくては、同様の論理が現代の我々の思考の中にも無批判に刻み込まれ続けてしまう。それを避けるためには、森林、公園地、風致地区に関する法の整備と関係者の言説の関連性を、国有・民有双方の領域における状況を包括する総体的な視点から検討し直す必要がある。

本稿では、「官」の論理を真に相対化するために管理者以外の人びとの言説を扱っていく準備段階として、研究史の再整理を試みる形で、風致に関する管理者側を中心とした人びとの言説を検討する。それによって風致概念の変容（展開）過程を跡付け、その影響力を明らかにする。

キーワード：京都、森林施業、公園、風致地区、所有権

* 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

1. 森林に関する法律における「官」と「民」

1-1. 森林の法的な管理体制の再編

本章では、京都で風景保護の中核とされてきた山林に関する政策を分析する。以下では明治以降、戦前までの日本の林野行政の沿革の概略を、先行研究をもとに確認する。

大政奉還（1867〔慶応3〕年）、藩籍奉還（1869〔明治2〕年）と社寺領上知令（1871〔明治4〕年と1875〔明治8〕年）によって幕府領、藩領と朱印地・黒印地だった寺社領の領有権が官有地化を主軸として大きく再編された。丸山宏〔1987, 2006〕はこれら新政府による土地整理・徴税政策のなかでも社寺領土地に焦点をあて、明治期の京都府における山林の所有の実態を跡付けている。しかし、近世以前は「重層的所有関係」のなかで「風致的な維持管理が実質的に行なわれてきた」のに対して、「近代になりその管理主体があいまいなまま、その所有関係のみが明確化され、従来、社寺林とは不可分であった風致は二義的なもの」となったという状況について、「重層的所有関係」の詳細やその後の在り方については言及がない。山林を大きな要素とする風景にまつわる研究としては、森がいかに関の管理の対象となってきたかに注目する林政史あるいは農政史的なアプローチが主なものとして挙げられる一方で〔中嶋1994〕、所有関係を研究の軸とする意義の端緒を示す丸山の研究は止目に値する³。

明治政府による林野行政は、1869年の版籍奉還により諸藩が直轄していた山林の奉還と、その官有林への鞍替えに端を発する。とはいえ、当初政府は積極的に山林の経営を行なう意図は示さず、財政の基礎固めと士族助産のために、濫伐は禁じながらもむしろ官有林の開墾や払下げを奨励していた⁴。表1の1872（明治5）年11月7日太政官第120号布告「改正地所名称区別」に明示的であるように、官有林への編入は「民有」の確証（入会慣行、冥加金の納付、売買や自費による開墾などを証明する書類）の有無によったが、官有になった土地もだれか（民間人、寺社など）が希望すれば、自由に使用することが許されていた。特に寺社の境内は特別に便宜を図られ、国有財産法（1921〔大正10〕年）においても、無期限かつ無償で使用・収益が認められていた〔渡辺1971〕。

表1 地所名称区別改定

官有地	第一種	皇宮地（皇居・離宮等）／神地（伊勢神宮・山陵・官国幣社・府県社・民有ではない社地）	地券を発行せず／地租・地方税を賦課せず
	第二種	皇族賜邸／官用地（官院省使寮司・府藩県本支庁・裁判所・警視庁・陸海軍本分営・その他政府の許可を得た所用地）	地券発行（府県所用地は発行せず、帳簿に記入）／地租・地方税を賦課せず（この地にある官舎を賃貸する時は借地料を賦課）
	第三種	山岳・丘陵・林藪・原野・河海・湖沼・池沢・溝藪・堤塘・道路・田畑・屋敷等その他民有地ではないもの／鉄道線路敷地／電線架線柱敷地／燈明台敷地／各所の名所各区・公園など民有地ではないもの／人民所有の権利が失われた土地／民有地ではない堂宇敷地・墳墓地／行刑場	地券を発行せず／地租・地方税を賦課せず（人民の願によりこの地を貸渡す時は借地料を納めさせる）
	第四種	寺院・大中小学校・説教場・病院・貧院など、民有地ではないもの	地券を発行せず／地租・地方税を賦課せず
民有地	第一種	人民各自所有の確証がある耕地・宅地・山林など（開墾など大きな地形変換には官許が必要）／人民数人、一村、数村所有の確証がある学校・病院・郷倉・牧場・秣場・社寺など官有地ではないもの（売買は所有者の自由だが、潰地・開墾など大きな地形変換には官許が必要）	地券発行／地租・地方税を賦課
	第二種	官有ではない郷村社地・墳墓地／民有の用悪水路・溜地敷・堤敷・井溝敷地／* 公衆の用に供する道路（地形変換には管轄庁の許可申請が必要）	地券発行／地租・地方税を賦課せず

注）1872年11月7日太政官第120号布告より作成⁵

最右欄の「地方税」は、1879年9月11日第34号布告による改正以前は「区入費」と称された。

〔*〕の条項は1880年10月5日太政官第43号により追加された。（『太政類典』第4編第18巻）

しかし、地租改正事務局による山林の官民有区分事業が全国的に収束に向かいつつある 1879（明治 12）年の内務省山林局設置を皮切りに、それまでは各府県の管轄下におかれていた全国の官有林が省庁に直轄されるようになる。1881（明治 14）年には農商務省が設置され、山林局が内務省から同省に移動したのち、森林法を立法しようとする動きが本格化した。この法律は、政府が官有林の管理にとどまらず民有林の保護・取締や「資源培養」の統制をも明確に企図し始めたことの端的な例だといえる⁶。1897（明治 30）年の森林法公布に至るまでの十数年間、同法案は不成立となり続けたが、その間に政府は官有林の整備を急ぎ、1886（明治 19）年に勅令第 18 号によって官有林取締の末端機関である大小林区署を設置した。また同時期に、官有地を皇室領に編入し皇室財産を創設しようとする声が政府内におこり、御料林が形成され始めた。これら官有林、御料林のどちらをとっても、農民による山林の入会利用を制限あるいは極力排除するものとして機能していった〔中尾 1961：48〕。

官民有区分が行われた当初、農民は一般的に地租の負担を忌避する意図から、山林に関する所有権を確定させるより官有林への編入を願い出る場合すらあったといわれている⁷。だが明治になって 20 年を経た 1880 年代後半になると状況は一変し、官有林から締め出された農民が、行政に「盗伐」と見なされる行動や下げ戻しを求める訴訟によって⁸、官民有区分や政府の森林経営の論理に抵抗する動きが全国に広がっていった。

1-2. 森林施業としての風致保安林制度

明治期から大正期を通じて、面積においては概ね全国的に民有林が官有林を圧倒的に上回る状態が続いていた⁹。したがって、農商務省の官吏らが指導しようとする森林の施業方針は、官有林だけではなく民有林をも適用対象にしないことには、効果的に機能しなかったと思われる。しかし、そうだからといって所有権の変更（民有林の買い上げ）は容易ではない。実際には森林法における保安林制度の創設という方法がとられた¹⁰。

表 2 京都府都市別 官有保安林表 1904（明治 37）年 12 月末時点（単位＝町）

	計	風致		土砂打止	水源涵養	魚附	水害防備	衛生
		国有	御料					
京都	252.7606	252.7606						
愛宕	36.6912	36.6912	5.8618					
葛野	374.871	374.871	3.7201					
紀伊	65.8711	65.8711						
久世	193.7605	62.3417		13.14118				
綴喜	5.4119	5.4119						
相楽	145.5122	38.9315		95.5116			11.0621	
北桑田	4.432	4.432						
天田	8.29	4.7826					2.2015	1.2919
加佐	8.5919	8.5919						
与謝	111.3209	23.3927			12.4	75.5212		
中	36.5207	0			36.5207			
合計	1244.062	878.1202	9.5819	226.9304	48.9207	75.5212	13.2706	1.2919

表 3 京都府都市別 民有保安林表 1904（明治 37）年 12 月末時点（単位＝町）

	計	土砂打止			水源涵養			風致		
		公有	私有	社寺有	公有	私有	社寺有	公有	私有	社寺有
京都	3.0129								1.1211	1.8918
愛宕	30.9913	2.9626	26.5127	1.502						
葛野	65.5803	4.2	27.2119	0.01						34.0614
乙訓	28.9624	3.5		1.05	2.95	3.9208	17.5416			
紀伊										
宇治	13.9617									13.9617
久世	40.1104	6.5604	16.78						7.221	9.542
綴喜	247.082	51.7112	32.1603		100.4714	58.0026	4.7224			
相楽	602.3812	287.592	103.4705	0.481	193.7928	5.0416				11.9823
合計	1032.1102	356.5403	206.1424	3.14	297.2212	66.972	22.271		8.3421	71.4602

注）表 2、表 3 ともに京都府庁文書「保安林移動調書」（明 38 - 58）より作成

従来の研究では、数種類の保安林のうち風致保安林の存在と、京都市域近郊の森林が多数それに編入されていた事実をもって、京都の森林には優れた風致があり、かつ営林政策が風景の保護機能をも含んでいたことの傍証ととらえられる傾向があった。確かに、表2・3からわかるように¹¹、官有・社寺有保安林の約7割が「社寺、名所又は旧跡の風致の為必要」とされた風致保安林だった。しかし、保安林は行政による森林施業（喬林事業、林産物＝国家財産の増殖などを目的とする）の文脈で理解されるべきものであり、風致概念が主要な問題にされていたとは考え難い。1880年代以降に国によって国家的利益のための森林施業の方針が打ち出され始め、その文脈において風致保安林を含む保安林制度が官有林・民有林双方に適用されるようになった。したがって、上記の傾向は現代の風致概念を投影したものといえる。

2. 公園と風致地区制度

2-1. 土地政策上の公園地

次に、京都で風景保護をめぐる議論の重要な一角を占めているのが公園である。公園とは基本的に施設ではなく、森林と同様に明治政府の土地制度上に位置づけられる官有地の一種、地目のひとつである「公園地」のことを指す¹²。表1にあるように、公園地は官有地の第3種と区分されていた。これが特徴的なのは、官有地でありながら借地料と地方税を課して貸し出すことができたからである。一方では上知令によって近世の寺社領に寺社の私的所有権

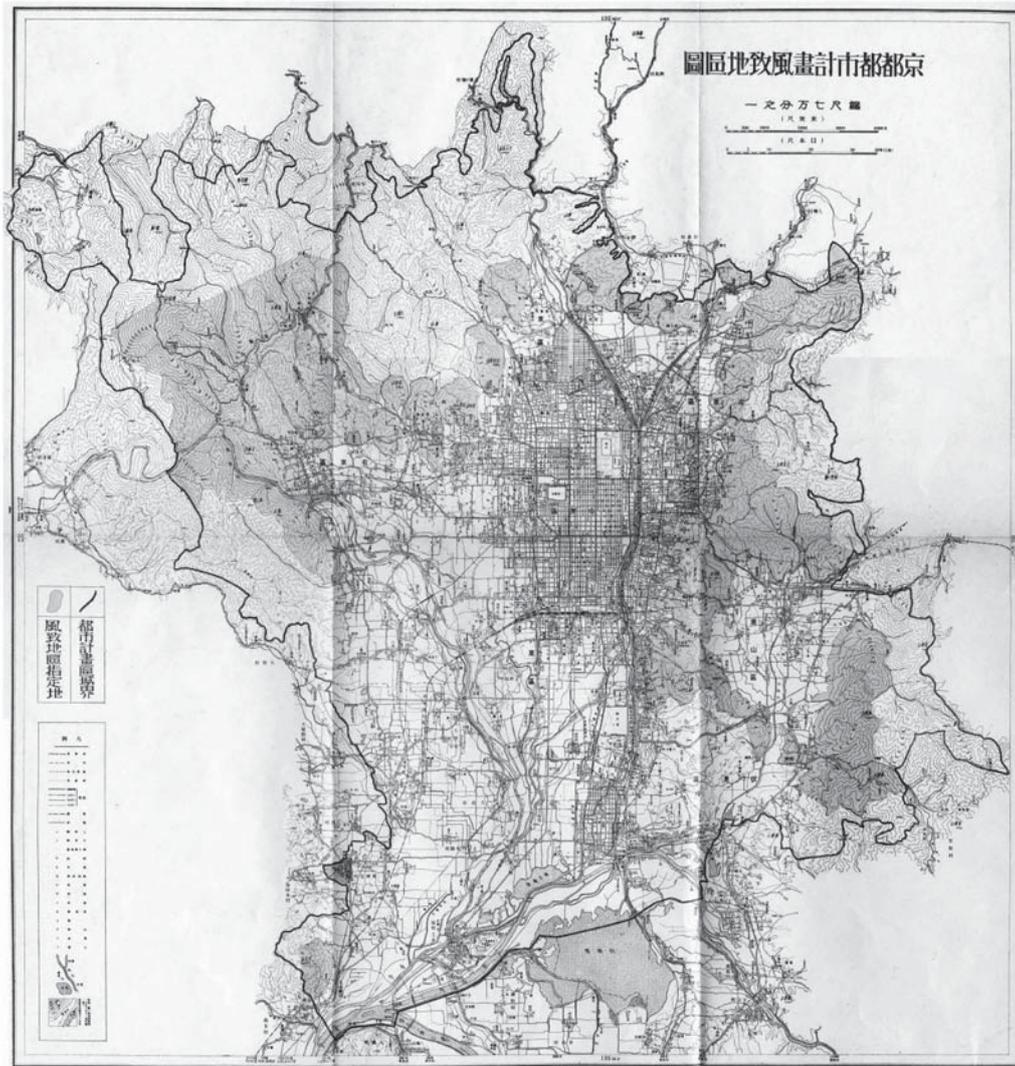


図1 戦前における京都の風致地区（京都府土木部1934『風致地区に就いて』添付地図）

を想定——財の概念を当てはめ——した上でその「権利」が取り上げられ¹³、他方では公園地が設定された。その操作の目的や遠因・近因は、旧来の「公共の遊園」の社会的機能の安堵、西洋風の都市建設など複数あったと分析されているが〔佐藤 1977 : 81-82〕、1873年の布告は名勝地の保護のみを主旨としてはいなかった。

明治初年の段階で大蔵省租税寮に所管されていた公園地に関する業務の管轄は、内務省設置後に同省地理局、同省衛生局、設置直後の厚生省体力局へと変遷する。したがって、「明治期の都市の衛生施設であるという認識から、大正期には公衆衛生という概念の広がりとともに、運動施設として国民の健康を維持するための施設として、国家的な枠組みのなかで認識されて」いたというように、「公共空間」が社会化する過程で見られた「多様な展開」を理解することができる〔丸山 1994 : 149〕。

だが土地制度の一環という性格が失われることはなかった。その意味で制度上のターニングポイントは、土地収用法の制定である¹⁴。政府の事業のため必要に応じて土地を強制的に買収可能という規定は、1919（大正8）年に公布された都市計画法にも明記された¹⁵。それが大いに実効力を発揮した代表例が1923（大正12）年の関東大震災に伴う帝都復興計画である。このなかで、公園地にたいして名勝地の保護に「一役買う」こととは明らかに異なる期待が為政者から寄せられたことに留意したい。土地区画整理と「私的所有権の唯一の例外である土地収用法」が公園地の取得にも適用されたことで〔丸山 1994 : 5-6〕、公園地（「公的」目的のための土地）取得の場面において行政の優位性が飛躍的に上昇した。

それまで国にとって官民有地の区分は、公園地の取得という場面において顕著なように、政策を実行するにあたってしばしば障害となってきたといえよう。そのハードルを下げることのできる途が、都市計画という枠組みのなかで拓かれたことの影響は大きい。公園地化＝官有地化は、所有権の私有を重視する立場からみる限りでは、土地に関する法制面での「官」の強権発動だといえるが、同様の事態が他にも起こるようになった。

2-2. 公園と風致地区との類似と相違

異なる主体による土地の所有状況をまたぐかたちでの政策の好例が、風致地区制度である。風致地区の指定は、1919年に公布された都市計画法を根拠に、1930（昭和5）年以降に本格化した。その先鞭をつけるように指定された京都における風致地区は、その領域内を単純に分類しただけでも、国有、公有、社寺有、民有、御料地がモザイク状に入り組む状態だった〔岩田 2010〕。公園地と同じく、多くの寺社官、名勝地などを含みながらも、公園地とは異なり、多様な所有形態をそのままにしながら、風致概念に基づく規制の網を被せるものだった。

都市計画事業のなかで、風致地区は公園とは別の施設形態だが、両者が語られる文脈は殆ど似通っていた。あるいは両者は、本来は都市計画行政上ほぼ同じ目的の施設であるのもかわらず、諸般の事情によって、住み分けがはかられていたのだといえる。その理論として、内務官僚の水野駿一が都市計画関係者らの雑誌『都市公論』に、公園と風致地区、風致地区と美観地区を対比的に論述した文章がある¹⁶。

公園と風致地区の関係について、水野は風致の維持が特に必要な土地を、「現在の風致が特に秀逸」であるが故に保存の必要性がある土地と、これから「都市計画上得て風致を改善、助長」する必要がある土地との二パターンに分類する。そして後者は「公用徴収に依って公園となし、之れに公園施設することは最も望ましいところ」だが、一方で「この公園にせんが為めの公用徴収は帝都に於ける過去六十年に互る公園史を回顧して何人も直ちに首肯し難いところであらふと思ふ」と注意書きを添えている。これに対して「公園施設に必ずしも適当でない状況の土地」の存在を示し、それこそ風致地区に指定されなければならないところだとしている。具体的には「皇城、神社、仏閣、史蹟、陵墓等の環境」（＝「其の森厳、崇高を保持するの必要を認むる土地」）や「河岸、海岸、池畔、濠畔、堤塘、若しくは主要交通機関に属する幹線街路、鉄道、軌道、航路等の沿線、沿岸に属する地帯」（＝「国土の美観上特に風致の改善助長を必要とする土地」）である。水野は「風致地区は風致地区の全区域を公園の如く公用徴収によって公園的施設を実施するものでは決してない」〔傍点筆者〕と書いているが、この点は「実施できるもの」ではなかったと解するべきであろう。なぜなら、風致地区にすべきと認識された上記のような領域は、一律の所有形態に変え、囲い込むことが決して容易ではなかったことが窺えるからである。

3. 風致概念の拡大

森林や公園地、両タイプの領域にまつわる当事主体（具体的な利害をもつ者）には、確かに風致概念が胚胎されていた。だが、森林と公園のどちらに関しても、主要な争点は風致概念ではなく、土地所有権に関することだった。それは風致地区に関しても同様である。たとえば、風致地区が設定されて間もなく、風致地区指定に伴う地区内の地価下落への懸念と、それを回避するために「森林法の風致保安林の如く権利を制限する反面に於ては国家が無租の保護を与へ或は補償の途を講ずる如く」するべきだという批判の声が巻き起こった〔小栗 1933〕。

しかし、風致地区誕生に至った時点での風致概念は、それまでとは一線を画する大きな特徴を有していた。その一端を、京都における第1次風致地区指定（1930年）の直後、日本建築協会が刊行した雑誌『建築と社会』の「建築と風致」特別号から読み取ることができる。

本誌に掲載された各論考の間でおおむね共通認識となっていたものは、「建築物の美観は風致の環境に恵まれて益々其価値観を發揮するものであり、かつ「建築物の設計に際し風致との調和を最もよく考究し、其環境の美化を十分に計る」必要があるという考え方である〔片岡 1930〕。建築物（の外観）と風致が不即不離の関係にあるという感覚に起因して、建築活動は風致（周囲の環境）と調和するものでなければならない、という問題意識が抱かれるようになっていた。さらに「風景の開発、自然の装景、建築美の統制と云ふことが趣味を離れて産業政策としても考へられる時代となって、各自が主観的な横暴を風景美の上に加へることは国家的に或は社会的罪悪であると云ひ得る」と論じられてさえいた〔井上 1930〕。

一方、京都府会議員からは、風致概念に基づく広告物取締りにたいする批判が相次いだ¹⁷。1930年の京都府会において産業委員の井上治三郎が、市中最も繁華な商業地である四条の橋の袂でのネオンサインの規制に対して緩和を要求したのを皮切りに、同様の発言が続いた¹⁸。

これらのことを、前章まで確認してきた森林と公園に関する法整備の流れを総合すると、森林（＝山）から公園（＝山麓）、そして風致地区（＝住宅地、都市）へと、風致概念にまつわる言説の発言者の領域が変遷してきたということが理解できる。風致概念の担い手も目的も変化し、1930年代の都市計画の文脈における風致概念へと着地したといえよう。

おわりに

公園の整備、山林の維持、風致地区の運用は、管理者からみた課題解決のベクトルという点では類似、あるいは同一のカテゴリーに属する事項だったが、各々の問題の外延は重ならず、根本的に分離している。それにもかかわらず、管理者という主体の視点に沿って、これら異なる問題群を集約する風致論が形成されてきたといえるのではないか¹⁹。

さらに、風致概念は、土地や空間の物理的な管理にとどまらず人びとの視線の管理を指向する管理者の理屈へと次第に変容したともいえる。公園も山林も風致地区も、法文に明記された規則そのものは物質的なレベルに対する規制だが、それが本質的に対象としたのは人びとの視線、「かくあるべき」風景を自覚あるいは模索する思考回路、すなわち非物質的なレベルに及んでいた。すなわち、1930年代に風致地区が制度化されるに至って²⁰、「官」による「民」のコントロールが静かに社会の中に刻み込まれていったと考えることができる。誤解を恐れずにいえば、1930年代に至り次第に拡大されてきた風致概念のもとで、人びとは「かくあるべき」風景を自覚あるいは模索するように仕向けられてきたというべきだろう。このような側面は、先行研究のように行政の言説を事実として捉えるに止まる見方や、管理を重視する観点からは指摘され難いと思われる。

先述した水野は、「風致地区は、規程の条文を杓子定規に解釈してただ厳守すればよいという訳ではなく²¹、一般の人びとが「審美心に醒め、審美的の境地に立脚して風致地区内の汎ゆる行為を」するようになることを目標とすべきであると解説している。興味を引くのは、「風致地区に対する開発改善の諸事業は夫々所管するところの行政官庁又は公共団体を統括する行政庁に於て執行すると共に行政庁に非らざる者」が行うべきだという主張である。水野は具体的な提案として、「公益法人たる社会組織の風致協会」を各地の風致地区毎につくればよいと論じる。その

うえで行政は「夫々これを設立せし統制の下に指導し、援助し官民協力協心以て開発改善^(ママ)の実蹟を挙げることこそ現下の急務と謂ふべきである」という〔水野 1933〕。実際に、1930 年以降全国各地で風致協会がつくられ、風致地区の運用に大きな発言権を有するようになっていった〔阿部 2006〕。土地を所有、あるいは管理する主体が複数あることが前提にある以上、そのような管理の形態がより適切、あるいは効果的だというのは、ある意味当然の論理だといえよう。

人びとの視線をコントロールしようとする志向は、京都市土木局長の任にあった技師高田景が以後の都市計画の方針、「大京都」策を表明した書における記述からも見て取れる。広告物取締規則により「広告万能の現代にあって、之に伴ふ風致破壊の弊害より京都を救ふことが出来るであらう」という考え方である。そして「京都の風致を維持し、京都の美を保つことは、京都に住むものの当然の義務であると思ふ。京都に住んで京都の風致に関心を持たないものは、京都に居住の資格なきものと云つても過言ではあるまい」〔高田 1931: 44〕とまで断言するのである。

以上のように、風致めぐる言説は必ずしも連続してはいなかった。このことを踏まえて、「官」の論理による風致概念と向き合った、管理者以外の人びとの概念受容の在り方についての考察は、別稿に向けた課題としたい。

〔謝辞〕

本稿執筆にあたり、京都府立総合資料館の方々、京都府建設交通部都市計画課の方々に資料のご提供をいただいた。末尾ながら深謝申し上げたい。

注

- 1 戦前の風致地区が含んでいた概念を明らかにする試みは、風致地区指定基準を分析した種田守孝ら〔1989〕、京都における公園都市計画との関連を分析した伊徳勉〔2001〕をはじめとして数多い。しかし、それらは景観保全思想や公園・緑地政策との関係性という現代的な枠組みを前提としており、風致概念自体は考察対象としていない。
- 2 〔京都市市政史編纂委員会 2009〕。なお本稿では、必ずしも京都府また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 丸山の研究の中で、社寺有林に関する研究と、後述する公園に関する研究とのつながりは必ずしも明示されていないように思われる。
- 4 当時の山林は大半が入会（いりあい）状態にあったため、「私下によって所有者を確定し、私下収入の増大をはかりながら地租収納の基礎を確立するという一挙両得の方策がとられた」と解することができる〔中尾 1961: 44〕。なお中尾は入会の形態を「地盤に対する私所有意識」が「未成熟」な状態と記している。このように所有概念が（西洋起源の）近代的なものとして浸透しつつあったものであり、入会（前近代）と対称的だという理解が適当か否かについて、さらに入会権をめぐる法律上の議論については膨大な研究蓄積があり、検討を深めるためには稿を改める必要があるため、ここでは踏み込まない。
- 5 「地所名称区別」〔『目賀田家文書』第 5 号〕
- 6 1897（明治 30）年に公布された森林法には、官有林や民有林という表現がない。民有は私有という名称に改められ、同法第 1 条において、森林の所有別区分は御料林、国有林、部分林（1907〔明治 40〕年の改正後は記述がなくなる）、公有林、社寺有林、私有林、と規定されている。しかし日常的には官有林（＝御料・国有）、民有林（＝公有・社寺有・私有）という表現の使用が継続されていたことから（たとえば〔松波 1919〕）、本稿でも便宜的にこの区分を用いる。
- 7 官民有の区分はただちに旧来の入会慣行を否定したわけではなく、官有に編入されたのちも肥料となる下草の刈取りを基本的には尊重され、許可されている〔中尾 1961: 46-47〕。
- 8 1899（明治 32）年に公布された国有林野法及び国有土地原野下戻法によって、「公共」的な使用のための土地や社寺土地などの還付の途が開かれてはいたが、農商務大臣を相手取った国有林下戻訴訟（不当処分取消・山林下戻訴訟）はやまなかった。なお、国有林野法によって「官有林」と改称されるまで、国が管轄する林野は、法文上は「官林」と称されていた。本稿では「官林」と表記すべきところも便宜的に「官有林」に統一している。
- 9 時期は若干ずれるが、京都府の統計によれば、1883（明治 16）年の時点で京都府内の官有林は 4792.5018 町（のちの京都市域とその周辺の郡——愛宕・葛野・紀伊・乙訓・宇治郡——に限れば 2787.9316 町）、民有林は 112081.9106 町（同じく、29073.1754 町）である〔丸山 1987〕。単純に数値を比較すると、民有林は官有林の 20 倍以上の面積であったと確認することができる。官有林が民有林よりも相対的に著しく少ないのは、おそらく現代まで続く、他府県と異なる京都の山林の特徴だといわれている〔四手井 1978: 194〕。全国的にも概ね官有林が民有林に比べて少なかった〔松波 1919: 上巻付録〕。
- 10 保安林制度は、国土保安上必要な役割を担うべき森林を保安林に編入し、そこでの皆伐や開墾を原則として禁じるという内容。府県知

- 事の許可を得れば、「土石切芝の採取、樹根の採掘又は牛馬の放牧」は認可された。具体的には土砂打止（土砂の崩壊・流出の防備）、飛砂防止、水害防備、防風、潮害防備、積雪防止、墜石防止、水源涵養、魚附、目標（航行の目印となる）、衛生、風致の12の名称がある。
- 11 表2・3は詳細にみると、各項目の数値と合計には齟齬がある場合も散見される。よって資料の数値の正確さには疑問が残るため、京都における保安林の大まかな割合を把握する史料として用いるに留めたい。
- 12 公園地の法文上の成立根拠は1873（明治6）年3月25日に公布された太政官布告第114号（地所名称区別）にある。公園という制度が法律に基づき確立するのは第二次世界大戦後の1956（昭和32）年に公布される都市公園法による。
- 13 寺社領に寺社の排他的所有権を想定する考え方は自明ではない[大石1999]。たとえば社殿や堂宇などの境内地と、境内に付属する山林、田畑や宅地といった境外地とを区分し、後者は耕作者たる百姓に所有権があり、寺社は租税徴収権を有するにすぎなかったという解釈がある[名武2007:34]。とはいえ、当然ながら、近世の状況を近代以降の所有権の概念を踏まえて判断することには慎重を要する。
- 14 土地収用法（1888〔明治22〕年施行）は1872年10月31日大蔵省布達第159号（地券渡方規則改正）の規定に由来する。のちに廃止された。
- 15 第16条1項「道路、広場、河川、港湾、公園其他勅令を以て指定する施設に関する都市計画事業にして内閣の認可を受けたものに必要なる土地は之を収用又は使用することを得」、同条2項「前項土地付近の土地にして都市計画事業としての建築敷地造成に必要なものは勅令の定むる所に依り之を収用又は使用することを得」[内務印刷局1990a:40]
- 16 美観地区は市街地建築物法の第15条（「主務大臣は美観地区を指定し其の地区内に於ける建築物の構造、設備又は敷地に関し美観上必要な規定を設けることを得」）に規定されている。これに対して風致地区はそれ自体が法文上に規定されている訳ではなく、都市計画法の第10条第2項（「都市計画法区域内に於ては市街地建築物法に依る地域及地区の外土地の状況に依り必要と認むるときは風致又は風紀の維持の爲特に地区を指定することを得」）を根拠としてつくられた[内務印刷局1990a:39,43]
- 17 広告物取締規則（京都府令第70号、1931年7月1日に改正施行）に基づく。
- 18 1930『昭和5年京都市会・市部会・郡部会会議録』11月26日
- 19 京都における風致をめぐる論争を扱ってきた多くの先行研究も、このような「管理者からみたベクトル」に規定された歴史認識から自由になりきれないといわざるを得ない。
- 20 制度化という用語に関しては、フィリップ・セルズニックが主唱した方法論など参照すべきものがあるが[西尾1988:8-15]、ここではそれらに基づく厳密な分析枠組みは設定していない。
- 21 規程の内容は、都市計画法施行令第13条「風致維持の爲指定する地区内に於ける工作物の新築改築増築若は除却、土地の形質の変更、竹木土石の採取其他風致維持に影響を及ぼす虞ある行為は地方長官内務大臣の認可を受け命令を以て之を禁止し又は制限することを得」、同第14条「地方長官は〔中略〕前条の命令に〔中略〕違反したる者に対し原状回復を命ずることを得」を原則とする[内務印刷局1990b:408]。

【引用参考文献】

- 阿部伸太 2006 「風致地区制度創設期における風致育成概念の存在と風致協会の意義」『東京農業大学集報』50-4
- 石田頼房 2004 『日本近代都市計画の展開 1868 - 2003』自治体研究社
- 井上清 1930 「風景美より建築を見る」『建築と社会』13-4、pp.19-21
- 伊従勉 2001 「都市計画史から見た景観——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——21世紀の都市景観形成ビジョンを探る』日本建築学会、pp.25-36
- 岩田京子 2010 「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』6、pp.519-528
- 大石眞 1999 「いわゆる国有境内地処分法の憲法史的考察——その合憲性の問題に寄せて」『法政研究』66-2、pp.703-732
- 大阪営林局 1933 『嵐山風致林施業計画書』
- 1936 『東山国有林風致計画』三有社
- 大場修 2006 「近代京都における上知令による寺社境内地の変容と番組小学校への転用」『日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系』46、pp.797-800
- 小栗忠七 1933 「風致協会の設立に就て」『都市公論』16-2、pp.59-60
- 片岡安 1930 「建築と風致」『建築と社会』13-4、pp.9-10
- 北村徳太郎 1927 「風致地区に就て（其の2）」『都市公論』10-7、p.2-17
- 京都府山林会 1909 『京都府山林誌』京都府材木業組合連合会
- 京都市 1974 『京都の歴史 第7巻 維新の激動』学芸書林
- 1975 『京都の歴史 第8巻 古都の近代』学芸書林

- 京都市政史編さん委員会 2009『京都市政史 第1巻 市政の形成』京都市
- 工藤泰子 2008「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・高木博志共編『近代京都研究』思文閣出版、pp.226-257
- 佐藤昌 1977『日本公園緑地発達史 上巻』都市計画研究所
- 四手井綱英 1978『山と森と人生と』スキージャーナル
- 高田景 1934a「京都市の都市環境とその改善策に就て」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
- 1934b「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
- 田中清志編 1944『京都都市計画概要』京都市役所
- 種田守孝・篠原修・下村彰男 1989「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、pp.300-305
- 中尾英俊 1960「林野関係法（法体制確立期）」鶴飼信成・福島正夫・川島武宜・辻清明編『日本近代法発達史9』勁草書房、pp.41-98
- 中嶋節子 1994「昭和初期における京都の景観保全思想と森林施業——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』459、pp.185-193
- 1996「明治初期から中期にかけての京都の森林管理と景観保護——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』481、pp.213-222
- 1997「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』496、pp.247-254
- 2006「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『東山／京都風景論』昭和堂、pp.127-153
- 内務印刷局 1912『法令全書』第106冊、内閣官報局
- 内務印刷局 1990a『大正年間法令全書』第8巻-2、原書房
- 内務印刷局 1990b『大正年間法令全書』第8巻-3、原書房
- 名武なつ紀 2007『都市の展開と土地所有——明治維新から高度成長期までの大阪都心』日本経済評論社
- 西尾隆 1988『日本森林行政史の研究』東京大学出版会
- 丹羽邦男 1989『土地問題の起源』平凡社
- 原泰之・小野良平・伊藤弘・下村彰男 2006「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、pp.813-816
- 松波秀実 1919 (=1990)『明治林業史要 上・下巻』大日本山林会 (=原書房)
- 松村圭一郎 2008『所有と分配の人類学——エチオピア農村社会の土地と富をめぐる力学』世界思想社
- 丸山宏 1987「明治期京都における社寺土地林の風致」『京都大学農学部演習林報告』59、pp.233-247
- 1994『近代日本公園史の研究』思文閣出版
- 2006「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、pp.81-101
- 水野駿一 1933「帝都に於ける風致地区に就て（其の三）」『都市公論』16-4、pp.42-49
- 林業発達史調査会 1960『日本林業発達史——明治以降の展開過程』林野庁
- 林業経済研究所 1971『大正・昭和林業逸史 上巻』日刊林業新聞社
- 渡辺喜作 1971「新憲法の施行に伴う社寺保管林制度解消の顛末」林業経済研究所『大正・昭和林業逸史 上巻』日刊林業新聞社、pp.471-486

A Study of Discourses Showing the Development of the Landscape Conservation Concept in Kyoto

IWATA Kyoko

Abstract:

Previous research about modern Kyoto takes it for granted that a natural sentiment always existed among the public for landscape conservation. To clarify how and when the concept of landscape conservation developed in Kyoto, this paper reviews discourses on the ownership and management of land from the early Meiji period to the 1930s, focusing on documents of the Kyoto prefectural and municipal assemblies, as well as professional journals related to city planning. When the national government created parklands, from the 1870s, and forestlands, from the 1880s, it did so using land transferred from private owners. However, this study finds that, during the 1930s, the creation by the government of landscape districts, which included forests, parks, and urban areas, involved a greater number and variety of stakeholders, so it was difficult for the government to gain management control over them only through ownership. Consequently, in a meandering process, the concept of landscape conservation developed to cover the management of forestlands and parks and urban areas, and to get widespread approval for land to be managed regardless of who owns it. Thus, in the 1930s, Kyoto's landscape policy expanded from managing land to also leading people's minds towards accepting the concept of landscape conservation.

Keywords: Kyoto, forestry management, park, landscape district, conservation of landscape, ownership

京都における風致概念の変容過程に関する言説研究

岩田京子

要旨：

日本における法的用語としての風致という概念は、常に争点であり続けてきた。

本稿では、官有・民有地双方の状況を包括する総合的な視点から、京都府会・市会の議事録、雑誌などを史料に、明治初年から1930年代までの森林、公園、風致地区をめぐる言説を再検討し、風致概念に関する言説が展開してきた経緯について考察した。

まず、先行研究を再検討した結果、1870年代以降の官有林、1880年代以降の公園地の設定はいずれも土地政策の性格が強いことを確認した。そして、これらに関する風致をめぐる言説は必ずしも連続的ではなく、都市を管理する行政の志向に沿って風致概念が変容したことが明らかとなった。1930年代以降の風致地区制度は、土地の所有権の操作や管理形態の工夫と異なり、土地の背景を問わずに適用される「官」による「民」のコントロールであり、その規制は物理面のみならず人びとの精神的なレベルにまで及んでいた。