

【研究ノート】

風致地区及び地区計画地区における景観形成の現状及び評価に関する調査研究

その一

I. 調査研究の背景と概要

(財) 土地総合研究所
理事兼調査部長 古倉 宗治

1. 景観法の施行と風致地区の調査の必要性

本稿は、(財)土地総合研究所が国土交通省土地・水資源局からの受託により行った標記調査研究の概要を紹介するものである。

平成16年6月に公布された景観法は、景観地区等以外に係る部分が同年12月17日に一部が施行され、また、残りの景観地区等に係る部分も平成17年6月1日から施行された。この法律は、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るため、良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観形成のための規制などを定めることや都市計画法、屋外広告物法その他の関係法律の整備等を行うとともに、都市における緑地の保存及び緑化等を推進し、良好な都市環境の形成を図るために緑地保全地域、緑化地域等の規制の導入等を行ったものである。

このように、良好な景観や緑の形成・保存等は今後の街づくりにおいて、今まで以上に重要な課題となってきた。特に、21世紀に入り、今までのインフラ整備を中心とした街づくりや防火や防災、都市の良好な住環境の形成等を目的としてきた土地利用規制などによる街づくりから、景観や緑の確保等を通じた良好な街並みの形成や街の潤い・落ち着きなどのより高次の街づくりが大きな課題となっている。

この課題に対処するためには、単なる規制等によるこれらの形成や確保だけでは、永続的かつより質の高い街並みの形成を期待することは難しい。良好な景観形成等

が街の潤い、落ち着きや住み心地などの良質な都市環境の形成を通じて、長期的に住民にとって自らのメリットになり、住民自らこれに高い評価を与えるようになることが必要である。

このため、従前の長期にわたって良好な景観や緑の維持確保がなされてきた風致地区等について、その景観や緑の確保がどのように行われてきたかを考察するとともに、これらの土地の区域について、長期にわたる良好な景観の形成が土地所有者等にとって、大きなメリットになっていることを明らかにすることが求められる。

本調査は、次世代に引き継ぐ良好な景観や緑の形成が、地域の適正な土地利用とこれを反映した土地等の長期的な価値の維持形成に資することを明らかにすることを目的として、旧都市計画法（1919年大正8年）の制定時に制度化された風致地区制度の歴史と変遷を考察するとともに、風致地区及び地区計画における景観形成の現状及び評価に関する土地所有者等に対するアンケート調査を行い、良好な景観や緑の維持・保存・形成に果たしてきた役割と現在における土地所有者等の意識・評価及び今後のあり方の考え方等について、明らかにしたものである。これにより、今後の良好な景観・緑の形成方策について、土地所有者等の住民の支持を得た規制等のあり方を検討する資料を提供するものである。

2. 計画への積極的適合性を要求する景観法の規制

この景観法等の施行により、従来の都市計画の「周辺

に対して著しく不調和」という消極的な規制から、「景観計画」又は「景観地区」の都市計画の内容に適合することを要求するいわば積極的な規制になっている点の特徴である。

景観法による景観地区の規制に関する規定は、次のとおりとなっている。

景観法

(建築物の形態意匠の制限)

第62条 景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものでなければならない。

この意味は、「景観法運用指針」(平成17年9月) vの6の(5)の3)によると、景観地区では「目標とする景観像」を設定して、建築物の部位のバランス判断などを経て、「総体的に建築物が地域の景観に適合した形態意匠となるようにもとめていくことが可能となるものである。」としている。すなわち、地域の景観に適合した内容を要求するものであると理解できる¹。

また、景観計画地区における建築物の形態意匠等の制限を定める場合の基準としては、次のような規定になっている。ここでは、「地域の個性及び特色の伸長に資するもの」とされ、積極的に地域の景観に調和することを要求する規定である。なお、同条第二号及び第三号は、建築物及び工作物以外の制限(土地の形質の変更等)であるため、積極的な適合性を求めることができず、「著しく不調和とならない」ことを基準とせざるをえなかったものと思われる。

景観法施行令

第5条(景観計画において建築物の形態意匠等の制限を定める場合の基準)

第1号イ 建築物又は工作物の形態意匠の制限は、建築物又は工作物が一体として地域の個性及び特色の伸長に資するものとなるように定めること

これに対して、従前の風致地区にかかる規制の基準は次のような書き方になっている。

風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令

第4条第1号二

二 当該建築物の位置、形態及び意匠が当該建築の行われる土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でないこと。

すなわち、建築物の位置、形態及び意匠が「当該建築の行われる土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でないこと」とされており、「著しく不調和」を排するというのが風致地区の規制の基本である²。

このように、従前の建築物の規制は、「著しく不調和」を排するという消極的な規制であるのに対して、計画に対する適合性を要求する景観地区は、「建築物の形態意匠の制限に適合する」という積極的な適合性を求めている。

従前の規制では、不調和でなければ、しかも著しく不調和でなければ建築物の建築は認められる。この著しく不調和であるということは、規制する側に立証責任がありそうである。これに対して、計画に適合していることは、むしろ規制を受ける側に立証責任がありそうである。しかも、計画に適合していないことの立証は簡単であるのに対して、適合する(全部)ことを立証するのは容易ではない。

この差はどこから来るかについては、①景観法体系は、あらかじめ景観計画等により、この地区の景観のあるべき姿や像などが定められており、これに照らして適合不適合の判断ができること、②さらに、時代の要請とともに、良好な景観の形成の必要性が高まり、従前の著しい不適合という何が何でもこのような形態意匠は困るというようなものを排するという最低限規制のレベルから積極的に計画適合性を求める高いレベルの規制に変遷してきていることなどであると考えられ。

このようにして、景観法の規制は、地区の景観に積極的に適合していることを要求するものであり、よりレベルの高い景観の形成が推進されるものとする。

しかし、この景観計画及び景観地区の決定は、いまだ行われていない。このため、都市において相当の指定実績を持ち、性格的に景観地区や景観計画地区と比較的近い地域地区である風致地区の沿革とその意義について北海道大学大学院越澤明教授に研究をお願いするとともに、風致地区及び地区計画地区等を対象に、土地所有者等に対して地区の街並みに対する評価と土地利用規制の意義及び必要性についての認識、認容意識などについてアンケート調査を行った。

これが国土交通省土地・水資源局から(財)土地総合研究所が受託して行った「風致地区及び地区計画地区における景観形成の現状及び評価に関する調査研究」である。

以下本稿では、この報告書のうち、越澤教授の研究成果である風致地区の沿革の概要の紹介と(財)土地総合研究所が実施した風致地区を対象としたアンケート調査結果について概要を解説する。

II. 風致地区制度の沿革とその意義

北海道大学 大学院工学研究科
教授 越澤 明

1. 制度の沿革

風致地区は、大正8年(1919)4月に制定された旧都市計画法により創設されたもっとも歴史が古い地域地区制度である。地域地区としては、昭和6年・昭和13年の旧市街地建築物法の改正により、「高度地区」、「空地地区」、「住居専用地区」及び「工場専用地区」が創設され、昭和21年特別都市計画法で「緑地地域」(昭和43年都市計画法制定時に廃止)、昭和36・38・39年の建築基準法改正により容積地区、特定街区がそれぞれ創設されている。その後、歴史的風土特別保存地区、近郊緑地特別保全地区、緑地保全地区、伝統的建造物群保存地区という歴史や緑の保存型の地域地区が創設されている。

2. 風致地区の現状及び評価の検討の意義

風致地区は、この保存型の地域地区のひとつとして位置づけられる。また、制度制定から都市の景観緑に関する最も歴史のある法制度であり、法制度の趣旨と仕組みなどが基本的な骨格はこれまで一度も変更されておらず、約80年の歴史を有している。このような約80年に及ぶ風致地区制度の運用実績とその課題を把握し、理解することは、風致地区が指定された市街地で引き続き緑豊かな美しい街づくりを推進することに資し、新たな景観緑三法が制定されたが、この適用も含めて、緑豊かな美しい街づくりの推進を検討するために必要な政策検討作業のひとつであると考えられる。

3. 風致地区の内容

風致地区は、大正8年(1919)都市計画法第10条第2項で制定された、景観と緑に関する地域地区である。制定後全国で多数、広範囲に指定された。風致地区の定義は、法律上は明らかにされていない。飯沼一省³「都市計画の理論と法制」(良書普及会、昭和2年)によれば、「一方において市街地建築物法に依る美観地区が都市に於ける建築美を増進せんことを期したるに対し、風致地

区は都市の内外における自然美を維持して之を破壊せざらんことを期したりと見ることができる。而して、所謂風致は毫も名勝地と称すべき程度のものたることを要せず。苟も水流、池沼、樹林、原野、丘陵、谿谷あらば、必ずや、都市住民に慰樂を与うる自然的風致は備わっているのである。」としている。

また、風致地区の概念、風致地区制度の運用のあり方について、内務省として初めて詳細に解説したのが北村徳太郎⁴である。北村徳太郎は昭和2年、雑誌『都市公論』に「風致地区に就て」と題する長文の文章を発表した。これは今日的に言えば、風致地区運用指針に相当する。「風致とは趣で、風致あることは必ずしも山川草木の勝のみを唱うるものではない。又、奇岩怪石の景のみを対象としない。所謂俗悪反対を意味するもので、従って之より考えうれば、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であると云える。(中略)今は先ず「山川草木の景ないし其れ等が添景を与える趣」と解釈しておく。従って、所謂風致の素因ある箇所は何れも認めらるるものである。尚又更に、自然の造作物は之すなわち美とみることを得るものである。(中略)温泉都市又は遊覧都市の或物は一体の土地、之を風致と認めらるることはあり得べきことである。(中略)歴史的感興の誘致する所何れも風致ある処と認むることを得。又、公園地、別荘地、街路又は沿道等自然材料により今日の美的趣味に於ける営造物ある処之亦風致と認めらるる。従って、人工の如何を問わざるをものと思ふ。」とされている。

内務省は昭和8年7月、「都市計画調査資料及計画標準ニ関スル件」(内務次官通牒、各地方長官・都市計画地方委員会長宛)を發した。その中には、「風致地区決定標準」が含まれており、この標準は、次に該当する土地から風致地区予定図を作成することを指示している。つまり、この6種類が風致地区の候補地として例示されたことになる。

- イ 季節に於る各種の風景地
- ロ 公園、社寺苑、水辺、林間、其の他の公開慰樂地
- ハ 史的又は郷土的意義ある土地
- ニ 樹木に富める土地

ホ 眺望地

ヘ 前各号の附近地にして風致維持上必要ある地帯

その後の昭和43～44年建設省都市計画課風致地区資料によれば、「丘陵、樹林、水辺地等の自然的要素に富める土地、遺跡、曾田の郷土的意義のある土地、樹木に富める住宅地、等を含む良好な自然的景観をいう」⁵とされている。ここに、景観という言葉が使用されていることに注目すべきである。風致は、景観のひとつであると理解されていることがわかる。

4. 風致地区の規制の変遷

大正8年都市計画法第10条第2項（「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区ノ外土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区ヲ指定スルコトヲ得」）により制度化された風致地区の規制は、都市計画法施行令第13条及び第14条で規定されていた。風致地区の取締は、地方長官（つまり都道府県知事）が命令として行い、原状回復命令も可能とする強力な権限を付与されていた。このように日本では法律により風致景観の維持、環境創造のためにゾーニング制度が創設され、幅広い対象地で指定することが可能とされ、知事の命令として行為禁止や行為制限を可能としていたことは、当時の欧米先進諸国の都市計画制度と比較しても、非常に先見的な制度であったといえる。

旧都市計画法施行令

第13条

風致維持ノ為指定スル地区内ニ於ケル工作物ノ新築築増築若ハ除却、土地ノ形質ノ変更、竹木土石ノ類ノ採取其ノ他風致維持ニ影響ヲ及ボス虞アル行為ハ地方長官内務大臣ノ認可ヲ受ケ命令ヲ以テ之ヲ禁止シ又ハ制限スルコトヲ得

第14条

地方長官ハ第11条ノ規定ニ、前条ノ命令ニ又ハ第十二条ノ条件ニ違反シタル者ニ対シ原状回復ヲ命スルコトヲ得

昭和43年に都市計画法が全面改正され、それとともに、風致地区の考え方、規制内容が整理された。風致地区は用途地域等とともに、都市計画法第8条第1項第7項において、地域地区の一つとして位置づけられた。また、同法第9条第21項「風致地区は都市の風

致を維持するために定める地区とする。」とされている。

用途地域の規制内容については建築基準法で定められており、昭和45年6月、建築基準法が改正されて8用途地域の制限規定、制限対象が定められた。風致地区の規制内容については、大正8年都市計画法・市街地建築物法の当時から建築法規ではなく、都市計画法で定められている。昭和43年都市計画法では、法58条の規定が設けられ、政令にもとづき、都道府県が条例を定めて、規制を実施することとなった。

第58条

風致地区内における建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為については、政令で定める基準に従い、都道府県の条例で、都市の風致を維持するため必要な規制をすることができる。

これに基づき、昭和44年12月、「風致地区内における建築等の規制の規準を定める政令」（風致政令）が定められた。そして、昭和45年1月、建設省都市局長通達「風致地区内における建築等の規制の規準を定める政令の制定について」が出され、風致政令の趣旨と運用が詳しく説明され、通達の別添として「風致地区内の建築等の規制に関する条例」（標準条例と呼ばれる）が示された。そして、昭和45年6月から新条例にもとづき、都道府県によって都市計画法第58条の許可の運用が開始された。

この風致地区の規制基準を定めた政令は、都道府県が規制対象行為及び許可基準を条例で定めて、規準に適合しないものは許可してはならないとしており、建築物の高さについては8～15メートル、建ぺい率は20～40%、壁面の後退距離（セットバック）は1～3メートルという具体的な規制内容を数値を定めた。昭和30年代、40年代は都市化と宅地造成が進み、風致地区との調和という点で問題が生じていたため、風致政令に関する通達は詳細な内容となっている（建設省都市局都市計画課監修『逐次問答都市計画法の運用（増補改訂版）』ぎょうせい、昭和51年、471～494頁）。

昭和45年から開始された新たな風致地区制度の運用に合わせて、全国で昭和40年代後半、風致地区の都市計画決定の見直しが実施されている。その共通の傾向としては、戦前に都市計画決定されていた市街化区域内の風致地区の縮小・廃止が行われている。敷地の細分化が進行している市街地、商業系用途地域が指定されている風致地区が縮小・廃止され、また、風致地区の指定基準を

面積10ヘクタール以上として、小規模な風致地区が廃止されている。例えば、名古屋市では昭和45年6月、風致地区が6,151ヘクタールから2,450ヘクタールに縮小された（後に、昭和53年、61年に郊外の樹林地に対して風致地区の拡大が実施されている）。その理由は、宅地化の傾向や敷地が細分化している地区は風致の育成をあきらめ、高級市街地や樹林地など確実に風致が残っている地区に限定すること、10ヘクタール未満のきめ細かい風致については、宅地化を許容し、風致行政の対象外とすることなどであり⁶、風致地区の規制は補償が無く、土地所有者の受忍の範囲で行うゾーニングであるため、都市化が著しい昭和40年代においては、風致地区行政の守備範囲を限定せざるを得なかったといえる。

しかし、一方では、宅地の造成等に当たらない場合は、風致地区の規制内容が建築の規制のみであり、緑の保全・育成の規制内容が定められなかったのは、禍根を残した。つまり、壁面後退の規定は守りながら、セットバックした敷地を緑化せずに、舗装された駐車場とする例が多発したためである。そして、この教訓を踏まえて、平成13年、風致政令の改正により緑化率が制度化される等の改正がなされた。

この中で、規制する行為の種類として、「建築物その他の工作物の色彩の変更」「土砂、廃棄物、再生資源の堆積」が追加され、また、「宅地の造成等」の許可基準として10～60%の緑地率を条例で定めることとなり、1ha以下

の行為も規制されることとなった。

さらに、面積が10ha未満の風致地区に関しては、市町村（東京都の特別区を含む）が独自の条例を定め規制を行うこととなった。東京都では、全ての風致地区が10ha以上であったが、平成16年に三鷹市が独自に条例を制定し、都内第1号の指定を行っている。

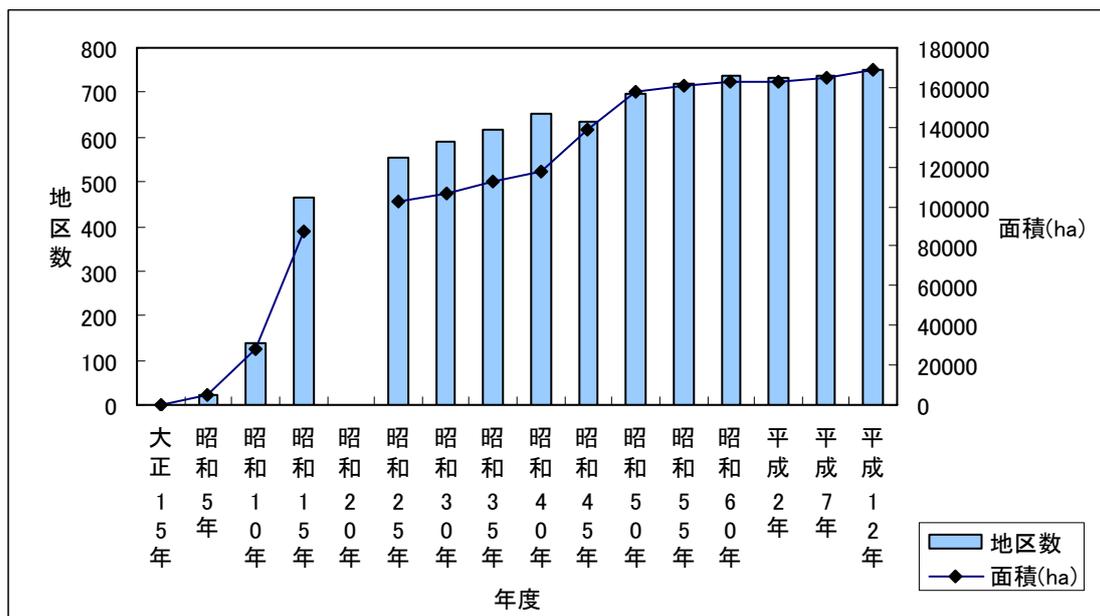
風致政令改正に伴い、平成16年までに全国の各地方自治体の条例も改正されている。全国的に風致地区制度が、より効果的に用いられるように、大きく見直されている時期にあるといえる。

なお、これらのうちの緑地率については、平成16年の都市緑地法制定の際に緑化に関する制度（緑化地域による一定の敷地内の緑地の確保の創設、地区計画における緑地保全制限、緑地保全地域の創設など）が誕生している。

5. 全国における風致地区制度の概要

風致地区の地区数、面積の変遷は図1の通りである。大正8年に制度化された後、まず昭和初期に積極的に指定が行われた。戦後も高度経済成長期が終了する昭和40年代まで、緑の保全に関する唯一の法律として、多く指定が行われた。現在でも、全体としては微増傾向にある。

図1 風致地区の推移



『公園緑地マニュアル』を参考に筆者作成

現在、風致地区は青森・高知県を除く全国230都市に748地区・169012ha（平成15年度末）が指定されている。それでもこの面積は、全国の都市計画区域の2%に相当する。

その中で東京都の風致地区は、その面積こそ全国の2%に過ぎないが、非常に特徴的である。そのほとんど

が市街化区域内に存在しており、3/4が都市化の進んだ23区内に存在している。また、用途地域が住居系のみならず商業系の地域にも指定が行われている。それゆえ、東京都の風致地区は最も厳しい運用を迫られているが、逆に良好な市街地の形成のために積極的に制度を用いていくことが期待されている。

表1 全国の風致地区

都道府県名	都市数	地区数	決定面積(ha)	都道府県名	都市数	地区数	決定面積(ha)
北海道	1	12	3,597.2	滋賀県	17	39	13,409.1
青森県	0	0	0.0	京都府	6	21	19,187.9
岩手県	2	3	323.3	大阪府	13	34	3,290.1
宮城県	3	10	438.9	兵庫県	6	31	14,715.3
秋田県	6	19	1,978.1	奈良県	8	19	12,378.5
山形県	1	2	505.0	和歌山県	2	15	735.7
福島県	7	27	2,175.6	鳥取県	1	1	40.0
茨城県	5	19	951.5	島根県	1	1	20.0
栃木県	6	14	1,623.6	岡山県	4	3	598.1
群馬県	9	18	1,471.3	広島県	4	10	3,980.8
埼玉県	1	1	284.0	山口県	5	21	1,499.3
千葉県	4	16	2,302.7	徳島県	2	7	1,220.0
東京都	10	25	3,569.9	香川県	6	9	658.3
神奈川県	13	49	15,003.9	愛媛県	4	15	696.0
山梨県	4	10	2,032.2	高知県	0	0	0.0
新潟県	4	7	2,183.3	福岡県	5	32	13,615.6
富山県	2	7	1,177.0	佐賀県	3	6	590.8
石川県	4	12	2,351.9	長崎県	8	43	5,735.8
長野県	8	24	4,191.6	熊本県	3	11	1,678.7
岐阜県	5	13	2,610.9	大分県	2	7	4,849.3
静岡県	9	45	10,556.3	宮崎県	7	14	646.4
愛知県	7	44	4,927.1	鹿児島県	2	3	1,112.5
三重県	6	21	3,629.0	沖縄県	3	7	159.0
福井県	1	3	310.6	全国計	230	748	169,012.1

出典 『公園緑地マニュアル』

6. 東京都の風致地区行政

全国初の風致地区が明治神宮内外苑に指定されて以来、東京では風致地区制度が積極的に活用され、成果を生み出してきた。それは都市計画、景観緑の政策にとっては

大きな財産になっていると言える。しかし、同時に、風致地区行政の運用という点では、巨大都市の過密市街地においては、行政としての苦勞が多いのも事実である。

東京都の風致地区行政の歩みは、表のように、大きく3つの時代区分に分けることができる。戦前・戦後の積

極的な「指定拡大期」、高度経済成長期以降の都市化の中での「運用苦慮期」、そして近年環境への意識の高まりの中での「制度改革期」にわけることができる。

(1) 指定拡大期

東京都では、大正15年に全国に先駆けて明治神宮風致地区を指定し、続いて、昭和5年5月に武蔵陵風致地区を指定したが、これらは、神域の保全を目的としていた。同じく、昭和5年10月には、善福寺、石神井、洗足、江戸川、昭和8年には多摩川、和田堀、野方、大泉の郊外に8地区を指定した。これらの指定の目的は武蔵野の景観保全である。

昭和14年には東京緑地計画が策定され、環状緑地帯が郊外の8地区の風致地区の大部分を包含した。また、昭和17年には、各風致地区内で緑地が都市計画決定され、風致の保全の施策を展開された。しかし、太平洋戦争の時局悪化に伴い、昭和18年には都市計画戦時特例が發布され、風致地区取締規定が廃止され、また、食料増産のため風致地区内が農地化され、又は、軍事資材供出のため樹木が伐採されるなどし、風致の荒廃はますます進んだ。しかし、戦後の昭和26年には、東京都は全国に先駆けて風致地区の指定拡大を行い、都心地の風景美保全の

ため5地区を指定した(芝、弁慶橋、市ヶ谷、御茶ノ水、上野)。昭和36、37年には多摩地域の特徴的風景を保全するため10地区を指定した(霞丘陵、玉川上水、五日市街道、廻田、小山田、七国山、北山、東京道、青梅街道、鈴木道)。

これらとともに、風致地区内の既存の都市計画公園の整備も進み、石神井公園、善福寺公園、洗足公園、和田堀公園などが開園し、風致地区の枢要部の永続的な保全が達成された。

(2) 運用苦慮期

昭和38年には初めて風致地区区域の大規模な見直しが行われた。この理由として、当時の都市計画審議会の理由書には、風致地区指定後の水路の改修、耕地整理の施行、市街化の進行等の諸要因から指定当時と環境が著しく相違しているとの記述がある。ここから読み取れることは、東京都の都市計画局全体としては、公園化された地区以外の住宅地における風致地区の意味や、積極的に緑豊かな市街地を創造・維持する方策としての風致地区の必要性を重視していなかった、ということができる。この時は、野方風致地区は廃止されている。

表2 東京都の風致地区行政の歴史

	国の動き	東京都の動き	時代区分
大正 8	旧都市計画法	全国初指定：明治神宮内外苑 善福寺、石神井、洗足、江戸川 多摩川、和田堀、野方、大泉 戦後初の指定（以降36、37年） 風致地区範囲の大幅見直し	「指定拡大期」 戦前に左記の地区を、 戦後もさらに指定を行い合計25地区に
昭和 15			
昭和 5			
昭和 8			
昭和 26			
昭和 38	新都市計画法	東京都風致地区条例 建築物許可取扱要領	「運用苦慮期」 条例で建築規制を行うが、都市化の中で運用が困難になった
昭和 43			
昭和 44			
昭和 45			
昭和 57			
平成 7	風致政令改正	風致地区資源及び検討基礎調査 風致地区許認可の審査基準作成 許認可事務の区移管 条例・審査基準の改正	「制度改革期」 調査を行い、それを基に審査基準を作成し、運用の改善を図る
平成 12			
平成 13			
平成 16			

筆者作成

(3) 東京都風致地区条例

昭和43年、新都市計画法及び風致政令にもとづいて、東京都風致地区条例が制定された。樹木・樹林の被度が大きく、地形や水面の構成する景観が特に優れた地域を第1種風致地区とし、それ以外を第2種風致地区に分類した。また、許可を要する行為を以下のように定めている。

- ①宅地の造成、土地の開墾その他の土地の形質の変更
- ②木竹の伐採
- ③土石の類の採取
- ④水面の埋立て又は干拓
- ⑤建築物その他の工作物の新築、改築、増築又は移転
- ⑥建築物等の色彩の変更（平成13年風致政令改正で新たに規制）
- ⑦屋外における土石、廃棄物又は再生資源の堆積（平成13年風致政令改正で新たに規制）

このうち、①の基準で緑化率は、「木竹が保全され、又は適切な植栽が行われる土地の面積の宅地の造成等に係る土地の面積に対する割合が、十パーセント以上であること。」とされ、また、⑤の建築物の許可の基準を、第1種・第2種風致地区それぞれに表3のように定められている。

しかし、実際の運用には、但し書きの規定が適用され、東京都の風致地区は市街化の進んだ地域が多いため、担当者の裁量の範囲が広いことに起因するあいまいな運用により、混乱が生じた。また、このために住民や業者から財産権の侵害であるなどの苦情が多かった。これに対処するために、昭和57年に「東京都風致地区条例に基づく建築物許可取扱要領」を定め、一律の規制を3地域に分類して、緩和要件（狭小、不整形地、角地等）を項目化し、緩和の場合の植栽を条件とする画期的な内容である。しかし、現実には緩和の上限が明確でなく、運用の改善に至らなかった。

表3 条例の規制

	建蔽率	高さ	壁面後退（道路側）	壁面後退（他）
第1種風致地区	20%以下	10m以下	3m以上	1.5m以上
第2種風致地区	40%以下	15m以下	2m以上	1.5m以上

「東京都風致地区条例」を基に筆者作成

(4) 制度改正期

こうした中で、東京都は風致地区制度の運用の改善を図るため、平成6から7年に東京都風致地区資源及び検討調査を実施し、これを受けて、その趣旨のままの審査基準が制定された。平成12年には「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」を制定し、延べ床面

積1万平米以下の建築物等の許可については、区で行うこととされ、これに合わせて、「東京都風致地区条例に基づく許可の審査基準」を東京都が作成した。地域の実情に合わせて4地区に区分して、次のような指定要件と審査基準（角地緩和の場合）で設けられた。このようにして、制度改正がなされ、運用の基準が明確にされた。

表4 地域区分の選定要件

	選定要件
A地域	風致地区の核として位置づけられ、優良な風致を特に保全すべき地域
B地域	核として地域をとりまくなど風致地区の美観、雰囲気を守る役割を果たすべき地域 例) 第一種低層住居専用地域
C地域	住宅を中心として一定程度の風致が維持されている地域 例) 第一種中高層住居専用地域、第1種住居地域
D地域	特に土地利用上配慮すべき地域で、風致が相当失われている地域 例) 近隣商業地域、商業地域
S地域	公共的な街づくり手法等の適用を受けた地区で、特殊な位置づけを与えるべき地域

「東京都風致地区条例に基づく許可の審査基準」を基に筆者作成

表5 審査基準（角地緩和の場合）

	後退距離		建蔽率	緩和の条件 (緑化基準)	緩和の上限
	道路側	隣地側			
A地域	緩和 可能	緩和 不可	緩和 可能	30%	建蔽率:都市計画建蔽率との差の1/4+40% 道路側後退距離:1.0m
B地域				30%	建蔽率:都市計画建蔽率との差の1/2+40% 道路側後退距離:1.0(単独緩和0.7)m
C地域				20%	建蔽率:都市計画建蔽率との差の3/4+40% 道路側後退距離:0.7(単独緩和0.5)m
D地域				10%	建蔽率:都市計画建蔽率まで 道路側後退距離:0.5m

「東京都風致地区条例に基づく許可の審査基準」を基に筆者作成

風致地区指定一覧

	名称	指定面積 (ha)	指定年月日	第1種 (ha)	第2種 (ha)	地域区分	所在	内容
区	1 明治神宮内外苑付近	274.00	T15.9.14	69.80	204.20	A B C D	新宿区、渋谷区、港区	神宮参道
	2 洗足	26.40	S5.10.27		26.40	A B C D	大田区	洗足池、桜山
	3 江戸川	323.30	"		323.30	A B C D	-I飾区	水元緑地、山王台公園
	4 善福寺	29.20	"		29.20	A B C D	杉並区	善福寺池、井草八幡
	5 石神井	96.70	"		96.70	A B C D	練馬区	石神井公園、三宝寺池
	6 多摩川	1182.60	S8.1.24	9.50	1173.10	A B C D S	大田区、世田谷区	公園、浄水場、六郷用水
	7 和田堀	151.30	"		151.30	A B C D	杉並区	公園、大宮八幡
	8 大泉	359.60	"		359.60	A B C D S	練馬区	八坂神社、稲荷山
	9 芝	47.70	S26.12.17		47.70	A B C D	港区	公園、愛宕山、東照宮
	10 弁慶橋	31.00	"		31.00	A B C D (S)	千代田区、港区、新宿区	外濠、清水谷公園
	11 市ヶ谷	27.00	"		27.00	A B C D	千代田区、新宿区	外濠公園
	12 お茶の水	12.20	"		12.20	A B C D	千代田区、文京区	外濠公園、湯島聖堂
	13 上野	102.00	"		102.00	A B C D	台東区	公園、東照宮、寛永寺
	14 関口台	11.00	S46.12.1		11.00	A B	文京区	新江戸川公園、椿山荘
(区部計)		2674.00		79.30	2594.70		11 区	
市	15 多摩陵	36.10	S5.4.10		36.10	A B	八王子市	多摩陵参道、古戦場
	16 廻田	47.00	S36.10.5	15.00	32.00	A B	東大和市	武蔵野の野趣
	17 五日市道	11.98	"		11.98	A B C	立川市	"
	18 小山田	60.00	"	60.00		A B	町田市	丘陵、武蔵野の野趣
	19 七国山	125.00	"	112.00	13.00	A B	町田市	"
	20 霞丘陵	383.14	"	383.14		S	青梅市	丘陵、国宝艦舟観音
	21 玉川上水	74.75	"		74.75	A B C D	立川市、小平市、小金井市	武蔵野の野趣
	22 東京道	30.00	S37.7.26		30.00	B C	小平市、東久留米市	"
	23 青梅街道	52.15	"		52.15	A B C	小平市	"
	24 鈴木道	19.70	"		19.70	B C D	小平市	"
	25 北山	56.00	"	35.00	21.00	A B	東村山市	丘陵、武蔵野の野趣
(市部計)		895.82		605.14	290.68		9 市	
計 25箇所		3569.82		684.44	2885.38			

1 倉敷市美観地区景観条例（平成12年3月21日条例第5号）では「周辺の町並みの景観に調和しているものであること。」を定めるなど最近制定の条例ではすでにこの傾向がある。

2 同様の規定は文化財保護法施行令第4条第3項(「伝統的建造物群保存地区内における現状変更の規制の基準」のうちの建築物の新築)について、「当該建築物等の位置、規模、形態、意匠又は色彩が当該保存地区の歴史的風致を著しく損なうものでないこと」、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法施行令第6条第1号イ(3)、二及びホ(6)、第二号ハ等において「形態及び意匠が、新築の行われる土地及びその周辺の土地の区域における歴史的風土と著しく不調和でないこと」などがある。

3 旧内務大臣官房都市計画課長

4 旧内務大臣官房都市計画課の技師、公園緑地行政の責任者。

戦後、戦災復興院及び建設院の施設課長（＝初代の国の公園緑地課長に相当する）で退官。東京大学教授、日本都市計画学会長などを歴任。その活動と主な論考は『生誕百年記念北村徳太郎公園緑地論集』（日本公園緑地協会発行、平成7年、同書の編集担当の一人が越澤）に集大成されている。

5 昭和45年1月の風致政令都市局長通達を定めた当時、建設省都市局公園緑地課で風致地区検討会を開催して、各方面から意見を聴いたという（佐藤昌『日本公園緑地発達史』上巻、都市計画研究所、1977年、482頁）。その際、建設省都市局としては「風致とは都市計画区域内に存在する樹林地又はこれと一体となった水辺地若しくはその状況がこれらに類する土地で、良好な自然的環境に富んだ土地の状況である」という定義を行った。

6 これを審議した昭和45年4月開催第3回名古屋都市計画審議会の審議を要約