

문화재 주변 규제 개선

- 세계문화유산의 완충지대에 관한 한일비교연구 -

2020 년 2 월

문화재청

이 순 미

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 일본

2. 훈련기관명 : 츠크바대학대학원
(筑波大学大学院)

3. 훈련분야 : 문화재

4. 훈련기간 : 2017. 9. 20. ~ 2019. 9. 19.

훈련기관 개요

기관명 : 츠크바대학대학원 인간종합과학과 세계유산전공

- 주소(소재지) : 茨城県つくば市天王台 1-1-1
- 홈페이지 : <https://www.heritage.tsukuba.ac.jp/>

연혁

- 1967년, 도쿄교육대학(1872년 개교)의 츠크바시 이전 결정
- 1973년, 일본 최초로 전면적인 대학개혁을 거쳐, 「열린대학」, 「교육과 연구의 새로운 조직」, 「새로운 대학자치」를 특색으로 한 종합대학으로 발족
- 2004년, 국립대학법인 츠크바대학 발족
- 2020년, 대학원조직 일부개편

전공학과 소개

- 츠크바대학대학원 인간종합과학과 세계유산전공은 2004 년에 개설된 과정으로,
 - 문화유산, 자연유산, 문화적 경관의 보호까지 세계유산과 관련된 학제간 연구와 교육을 통해 문화유산 보호에 필요한 전문가 육성을 추구
- 상기 과정은 아래의 전문과정으로 구성됨
 - 국제유산학 : 국제사회의 세계유산 보호 또는 일본의 국제공헌 관련 연구
 - 유산의 평가와 보존 : 철학, 미학, 미술사학, 건축사학 등을 기초로 유산의 가치를 평가하고 유산을 복원하는 기초지식 연구
 - 유산의 관리와 계획 : 광범위한 사회적 맥락 속에서 해당 유산을 보호하고 가치를 전승하기 위한 경관계획, 개발관광계획, 유산정비계획 연구

世界文化遺産の緩衝地帯に関する韓日比較研究

- 昌徳宮と二条城を事例に -

筑波大学大学院 人間総合科学研究科

博士前期課程 世界遺産専攻

李 珣媛

目次

1章 序論	
1-1 研究の背景と目的	7
1-2 研究の方法	8
1-3 対象（昌徳宮、二条城）の選定理由	11
2章 世界文化遺産の緩衝地帯の設定及び管理に関する議論	
2-1 研究の方法	14
2-2 国際的議論（世界遺産条約・委員会）	14
2-3 韓国における議論（国、自治体）	47
2-4 日本における議論（国、自治体）	57
2-5 小結	69
3章 「昌徳宮」の緩衝地帯	
3-1 文化財と周辺地域の概要	71
3-2 緩衝地帯の規制と運用	77
3-3 空間の変化	87
3-4 新聞記事に見る関係者の活動	112
3-5 小結	118
4章 二条城「古都京都の文化財（京都市・宇治市・大津市）」の緩衝地帯	
4-1 文化財と周辺地域の概要	121
4-2 緩衝地帯の規制と運用	128
4-3 空間の変化	143
4-4 新聞記事に見る関係者の活動	170
4-5 小結	176
5章 結論	
5-1 各章のまとめ	178
5-2 昌徳宮と二条城を中心とした緩衝地帯の課題と今後のあり方 ..	179
5-3 考察	183

1章 序論

1-1 研究の背景と目的

韓国の文化財保護法には文化財の周辺地域を規制する歴史文化環境保存地域という制度がある。韓国の世界遺産の緩衝地帯の多くはこの制度によって担保されている。2015年にこれに関して改善案が発表され現在も検討中である¹。一方、同じ2015年に京都では世界遺産の登録資産である賀茂御祖神社（下鴨神社）の緩衝地帯においてマンション開発に対する住民の反対があり、世界遺産の緩衝地帯に関する特別法の制定を京都市が国へ要請した²。これらのことから、世界遺産の緩衝地帯は、世界遺産を管理する上で重要な課題であると言える。

「世界遺産条約履行のための作業指針」第104項によると、世界遺産の緩衝地帯（以下、緩衝地帯）は「推薦資産の保護を目的として推薦資産を取り囲む地域に設けられる補完的な利用・開発規制である」とされている³。韓国では「山寺、韓国の山地僧院(2018年登録)」の緩衝地帯が遺産の面積の24倍であり、日本の「白川郷・五箇山の合掌造り集落」（1995年登録）の緩衝地帯は約865倍にのぼり、両国のほぼ全ての世界遺産において資産より大きな面積が緩衝地帯に設定されている。

しかし、緩衝地帯に関する指針や研究は、面積の広さに比べるとはるかに少ない。2008年、緩衝地帯に関する国際専門家会議では、その重要性を認められた一方、緩衝地帯はOUVを有していないことを確認したが、それ以降、議論が深化しないまま、緩衝地帯に関する管理は各国のシステムに任されている。

韓国と日本は文化財保護制度上類似しているが緩衝地帯に関しては相違点が多い。そこで、両国の共通点と相違点の比較を通して緩衝地帯の管理に関する課題を明らかにすると共に今後の緩衝地帯のあり方を考察する必要がある。

¹ 文化財庁ホームページ<www.cha.go.kr>、2015. 7. 30 更新、2019. 12. 25 参照

² 京都市ホームページ<<https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000185297.html>> 2015. 7. 7 更新、2019.11.4 参照

³ 文化遺産オンライン<http://bunka.nii.ac.jp/Special_content/h_13_2F> 2019. 11. 4 参照

1-2 研究の方法

本研究は世界遺産委員会での議論を背景に、韓国と日本の事例の検討を通じて緩衝地帯の効果と役割を考察することを目的にする。

そのために「世界遺産条約履行のための作業指針」の規定と世界遺産委員会で議論された内容を明らかにする。さらに、韓国の昌徳宮と日本の二条城を事例に、緩衝地帯における制度と、空間の変化、関係者のかかわりを明らかにし、両遺産の緩衝地帯における変化を比較する。

1-2-1 既往研究

(1) 韓国

Kang, Dong-Jin(2006)⁴は、緩衝地帯を文化的景観として認識する必要があると指摘した上で、文化財を都市型・非都市型・歴史的集落に分類し、その類型による緩衝地帯の運営方を提示した。しかし、緩衝地帯の設定が必要な意義、役割には言及されていない。また、文化財の周辺地域における行政審判の事例を分析したShim Han-Byulら(2012)⁵の研究がある。

そのほか、文化財庁の政策研究がある。文化財保護法の歴史文化環境保存地域と都市計画の保存地区との統合に関する研究(2011~2012)⁶、文化財の類型別による歴史文化環境保存地域内の許容基準の改善方案(2014)⁷、歴史文化環境管理計画樹立のためのガイドライン(2017)⁸などがある。主に2010年以降、歴史文化環境保存地域の問題点からその改善方を模索した内容が大半である。

さらに、歴史文化環境に関しては都市計画・設計の分野から歴史景観の保全のた

⁴ Kang, Dong-Jin(2006): Establishment of Buffer Zone Management Concept for the World Cultural Heritage in Korea : Journal of Korea Planning Association 41(1), 7-20

⁵ Shim Han-Byul, Park So-Hyun(2012):A Study of Conflicts Over the Modification of Cultural Property and Protective-Review Zone with the Cases of Administrative Appeals from 1997 to 2006 : The Architectural Institute of Korea, 217-215

⁶ 文化財庁(2011~2012)：文化財保護法の歴史文化環境保存地域と都市計画の保存地区との統合に関する研究：文化財庁

⁷ 文化財庁(2015)：文化財の類型別による歴史文化環境保存地域内の許容基準の改善方案：文化財庁

⁸ 文化財庁(2017)：歴史文化環境管理計画の樹立のためのガイドライン：文化財庁

め建築物の高さ規制に関するChoi, Hyungseok(1999)⁹の研究、歴史環境保全の傾向と特性に関するJang Ok-Yeon , Kim Kiho (2003)¹⁰の研究、歴史文化環境の面的保全に関するJeong, Seok (2009)¹¹の研究等がある。多くの研究で文化財は固定されたものとしてその変化が考慮されていない。

(2) 日本

既往研究の数が多くはないが、まず、世界遺産条約におけるバッファゾーンの意味や位置づけに関する久世啓司(2003、2004)¹²の研究がある。次は、姫路城についてバッファゾーンのあり方を検証した西山徳明ら(2010)¹³の研究がある。西山徳明らによると、現在指定されているバッファゾーンは、城下町遺構のある範囲より小さく、遺産の保護・活用のためには不十分であり、世界遺産保護のために犠牲となるようなバッファゾーンは望ましくないと指摘した。

さらに、清水寺を事例に京都世界遺産のバッファゾーンにおける景観整備に関する山本栄一郎ら(2010)¹⁴の研究、琉球遺産群のバッファゾーン及びその周辺地域における景観形成と保全に関する宋暁晶・池田孝之(2010)¹⁵の研究、緩衝地帯から都

⁹ Choi, Hyung-seok(1999)、Control of building height to preserve urban historic landscapes in Korea、Seoul national university

¹⁰ Jang Ok-Yeon , Kim Kiho (2003) The Characteristics of Area-based Conservation in Korea, Journal of The Urban Design Institute of Korea. Vol.10 No.1, 21-37

¹¹ Jeong, Seok (2009) A Study on the Area-based Conservation System for Historic and Cultural Environments, Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design 10(4), 233-248

¹² 久世啓司(2003)：バッファゾーンの成立、制度的意味とその課題：日本建築学会関東支部研究報告集、473-476。久世啓司(2004)：バッファゾーンをめぐる諸問題－条約適用上及び議論内容上の類型：日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道）2004年8月、513-514

¹³ 西山徳明他(2010)：世界遺産におけるバッファゾーンに関する研究－兵庫県姫路市を事例として一：日本建築学会九州支部研究報告、377-380

¹⁴ 山本栄一郎、竹内萌、山崎正史(2010)：京都世界遺産のバッファゾーンにおける景観整備に関する研究：清水寺をケーススタディとして：日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集 9(0)、69-72

¹⁵ 宋暁晶、池田孝之(2010)：琉球遺産群のバッファゾーン及びその周辺地域における景観形成と保全について：首里城跡、中城城跡、斎場御嶽を事例として：日本建築学会計画系論文集 75(652), 1463-1470

市景観への保護に関する秦麗・福川裕一(2011)¹⁶の研究がある。いずれも個別の事例研究であり、景観規制に関する内容が多い。

1-2-2 論文の構成と研究の方法

論文の構成は、第2章で、世界遺産の緩衝地帯の設定及び管理に関して、世界遺産条約の履行のための作業指針における緩衝地帯が、関連会議と世界遺産委員会で議論されている内容を比較した。次は、韓国と日本において、緩衝地帯が設定された内容と、管理するにあたって抱えている議論を整理し、国際的議論と比較した。

第3、4章では、事例として、文化財保護法によって管理されている昌徳宮の緩衝地帯と、都市計画と眺望景観創生条例によって管理されている二条城の緩衝地帯において、それぞれの緩衝地帯が成立された過程を整理し、世界遺産登録後、緩衝地帯で起きた空間の変化、関係者の活動と比較し、両遺産の緩衝地帯における共通する課題に対する対応を比較した。

最後に第5章で、今後の緩衝地帯の役割、あり方について考察した。

研究の方法は、第2章の世界文化遺産の緩衝地帯の設定及び管理に関する議論は、「世界遺産条約履行のための作業指針」、関連国際会議の資料と、2008~2019年まで世界遺産委員会議事録から緩衝地帯が言及された案件を用いて分析した。

第3、4章は文献調査、空中写真の分析、現地調査、京都市関係者へのヒアリング調査(2019.9.3.)を行った。

文献調査に用いた資料は、まず、緩衝地帯に関する韓国の概況と昌徳宮に関しては『文化財庁50年史』(2011)、文化財委員会会議録、東亜日報・京郷新聞・ハンギョレ新聞・毎日経済新聞記事(1984~2018年)等を用いた。次に、緩衝地帯に関する日本の概況と二条城に関しては、『文化財保護法五十年史』(2001)、京都市ホームページ資料、京都新聞(2000~2018年)、朝日新聞(1985~2018年)等を用いた。

¹⁶ 秦麗、福川裕一(2011) : Study on protecting Cultural World Heritage in Urban Area from Buffer zone to HUL : 日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ、437-440

1-3 対象（昌徳宮、二条城）の選定理由

韓国の昌徳宮（1997年登録）と、日本の二条城（古都京都の文化財、1994年登録）はいずれも、1)世界遺産登録時から20年以上経ち、緩衝地帯の変遷を把握するに十分であること、2) 開発の圧力が高い都心部に所在し、開発に対する規制の効果を把握する意義があること、3)二条城は、京都市の世界遺産の中で唯一管理団体が公共機関（自治体）であり、同じく公共団体(国)が管理している昌徳宮と比較可能であることから、研究対象とした。それぞれの遺産の概要は以下のようである。

1-3-1 昌徳宮

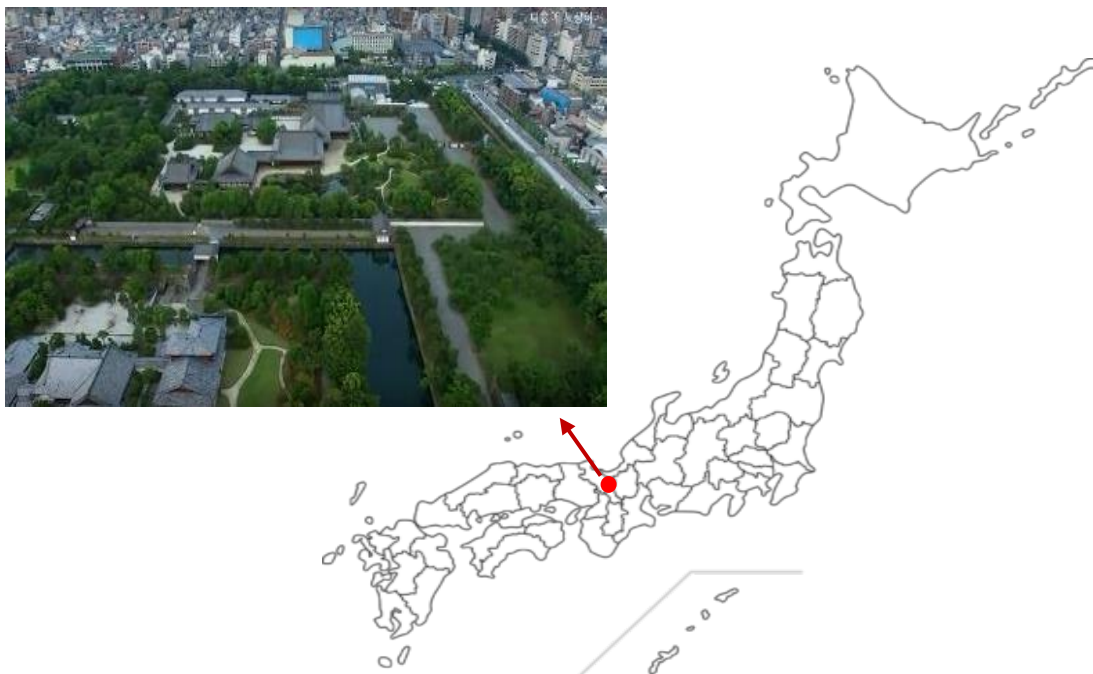
昌徳宮は、ソウル市に所在し、朝鮮王朝の宮殿の一つである。1405年に正宮である景福宮の離宮として建てられたが、1592年以降再建された後は約300年間、朝鮮王朝の中心的な宮殿として利用された。昌徳宮の建築は自然地形に従って配置され、中でも自然との調和を重視する庭園は伝統的な造園技法の代表例として価値が高い。1963年、国の史跡第122号として指定され、1997年には世界遺産に登録された。遺産の面積は55.6ha、緩衝地帯の面積は37.6haである。管理団体は国（文化財庁）である。



¹⁷ 文化財庁(2011)：『文化財庁50年史』：文化財庁、15

1-3-2 二条城

二条城は、1603年に徳川幕府が京都御所の守護と将軍上洛の時の宿泊所として造営し、1626年に大規模な拡張、修復工事が行われ現在の規模となった。1867年、二之丸御殿の大広間において大政奉還が宣告された。1939年に京都市に下賜かしされ、同年度に国の史跡に指定された。その後、建造物のうち6棟が国宝，22棟が重要文化財（1952年）に、二之丸庭園が特別名勝（1953年）に指定された。1994年には世界遺産に登録された。遺産の面積は27.5ha、緩衝地帯の面積は26.7haである。



図一1-2 二条城の全景と所在地¹⁸

¹⁸ 元離宮二条城事務所ホームページ<<http://nijo-jocastle.city.kyoto.lg.jp/introduction/sky/>>、2020.

2章 世界文化遺産の緩衝地帯の設定及び管理に関する議論

2-1 研究の方法

第2章では、まず、ユネスコ世界遺産委員会のホームページ(whc.unesco.org)から作業指針における緩衝地帯の条文の変化を分析した。また同ホームページから緩衝地帯と、完全性(Integrity)に関する国際専門家会議、宣言などを収集し議論された内容を分析した。さらに、同ホームページで公開されている世界遺産委員会会議録の「遺産の保全状況(State of the Conservation)から緩衝地帯に関する案件を検索(検索キーワード:buffer zone)し収集した495件を、遺産別に分類し議論された内容を分析した。

次に、韓国と日本において世界文化遺産の推薦書から、緩衝地帯を管理する法律を整理し、主要な法律の内容を概観した。また、両国の緩衝地帯が抱えている課題について、韓国では『文化財庁50年史』を中心に文化財庁の資料から、日本では『文化財保護法50年史』、日本ICOMOS国内委員会のホームページの資料、朝日新聞記事(検索キーワード:下鴨神社)を利用した。

2-2 国際的議論

2-2-1 世界遺産条約履行のための作業指針

「世界遺産条約履行のための作業指針(以下、作業指針)」における緩衝地帯に関する内容を確認した。緩衝地帯について最初に言及したのが1977年、その後内容に変化が見られたのは1980年、1988年、2005年の4回だった。2005年以降の改正はない。条文の変化¹⁹を表-2-1のように整理した。

(1) 1977年の作業指針

1977年の作業指針では、概念が示されたが曖昧なもので、保護の規定や範囲の

¹⁹ 世界遺産委員会ホームページ<<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>> 2019.12.21. 参照

設定についても具体的な言及はなかった。

- ・ 概念

緩衝地帯を、遺産の物理的状态だけではなく、その遺産の認識に影響を与える、自然環境または人間によってつくられた周辺環境 (the natural or man-made surroundings that influence the physical state of the property or the way in the property is perceived) として捉えている。「遺産の認識に影響を与える周辺環境」という言葉は、1988年度の作業指針の改正の際に削除され現在はない。遺産を見る人の観点から、遺産の意味或いは精神的な部分を想定していたと考える。

- ・ 保護

緩衝地帯が設定された周辺環境に適切な保護 (adequate protection) 措置を敷くことが規定された。

- ・ 方法

遺産ごとに技術的検討(technical studies)を通して設定するとのみ記載され、具体的な方法や対象は示されていない。

- ・ 設定の義務

世界遺産へ登録を申請する時、緩衝地帯を遺産の周辺に設定できるが、設定自体は締約国に任されていた。(When setting the boundary of a property to be nominated to the List, the concept of a buffer zone around the property may be applied where appropriate)

(2) 1980年の作業指針

定義が示され、遺産保護に必要な場合は緩衝地帯を設定し地図をつけること、つまり明確な境界を示す必要があることが明記された。設定の方法および、設定するかどうかの判断は締約国に委ねられている点には変化がない。

- ・ 定義

1977年度の概念がそのまま緩衝地帯の定義になった。(A buffer zone can be defined as an area surrounding the property which has an essential influence on the physical state of the property and/or on the way in which the property is perceived)

- ・ 保護

「緩衝地帯を設定する時、必要な保護措置を敷かなければならない。(should be afforded the necessary protection)」という内容で変化はない。

- ・ 方法

1977年度から変化がなく、技術的検討(technical studies)を実施するとされた。

- ・ 設定の義務

遺産の保存のため必要な場合、緩衝地帯を設定することが示された。(Whenever necessary for the proper conservation of a cultural or natural property nominated, an adequate "buffer zone" around a property should be foreseen) しかし緩衝地帯が必要であるかは、締約国の判断に任されていることには変化がない。さらに、緩衝地帯を設定する時、その規模、特性、許容用途に関する詳細と、正確な境界が表示された地図(Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating its precise boundaries)が遺産の推薦書への記載が明記された。

(3) 1988年の作業指針

全体に開発に対する規制を強化する内容に定義が変化し、それに伴い規制に関する内容があらたに追加された。

- ・ 定義

緩衝地帯は、もう一つの保護の網として「その利用に制約が加えられた遺産の周辺地域である。(A buffer zone can be defined as an area surrounding the property which has restrictions placed on its use to give an added layer of protection)」と定義

された。

- ・規制

従前の周辺環境に対する維持・保護から、新たに、緩衝地帯における開発を規制することが求められた。制度の役割に変化が見える。

- ・保護

「緩衝地帯に設定される時、必要な保護措置を敷かなければならない。」という内容で、1977、1980年度と同様である。

- ・方法

1977、1980年度と同様に、技術的検討(technical studies)を実施するとされ、変化はない。

- ・設定の義務

1980年度と同様に、遺産の保存のため必要な場合は、緩衝地帯を設定しなければならないが、その判断は締約国に任されている。また、緩衝地帯の規模、特性、許容用途に関する詳細と、正確な境界が表示された地図が、遺産の登録推薦書に含まなければならない、という点には変化がない。

(4) 2005年の作業指針²⁰

目的、定義が具体的に示され、大きく変化した。

- ・目的

緩衝地帯は、遺産の効果的な保護(For the purposes of effective protection of the nominated property)のために設定するという目的が新たに強調された。

- ・定義

²⁰ 和訳は文化遺産オンライン<http://bunka.nii.ac.jp/Special_content/h_13_2F> 2019.11.4 参照

緩衝地帯は、「遺産の周辺地域で法的又は習慣的手法による補完的な利用・開発規制を敷くことにより設けられるもう一つの保護の網である。(a buffer zone is an area surrounding the nominated property which has complementary legal and/or customary restrictions placed on its use and development to give an added layer of protection to the property.)」と明確に定義された。

- ・ 規制

緩衝地帯内の利用に制限を置くことを超え、より積極的に開発を規制することが強調された。

- ・ 保護

1988年度の作業指針上、緩衝地帯に設定される時必要な保護措置を敷くことが、2005年度では、遺産に対する、もう一つの保護の網である (an added layer of protection to the property) と条文が変わった。なお、推薦資産のセッティング(the immediate setting of the nominated property)、重要な景色(important views)やその他、資産の保護を支える重要な機能をもつ地域又は特性(other areas or attributes that are functionally important as a support to the property and its protection)が含まれるべきであるとされ、保護の範囲が具体化された。また周辺環境 (setting) の用語が新たに記された。

- ・ 方法

従前の「技術的研究」の代わりに、「個々に適切なメカニズムによって決定されるべきであるとされ (The area constituting the buffer zone should be determined in each case through appropriate mechanisms.)」、より総合的に検討することが要求されていると思われる。

- ・ 設定の義務

1980、1988年度と同様に、遺産の保存のため必要な場合は、緩衝地帯を設定しなければならないが、その判断は締約国に任されている。しかし「緩衝地帯を設定し

ない場合は、緩衝地帯を必要としない理由を登録推薦書に明示すること」になり、事実上義務化されたと考えられる。さらに、「設定された緩衝地帯が、当該資産をどのように保護するのかについての分かりやすい説明もあわせて示すこと」が新たに追加された。また、緩衝地帯と資産についても、「緩衝地帯は登録推薦資産とは別であるが、資産が世界遺産一覧表へ登録された後に緩衝地帯を変更する場合は、世界遺産委員会の承認を得ること」も要求され、設定だけではなく、境界調整においても委員会の検討事項であることとされた。また1980、1988年度と同様に、緩衝地帯の規模、特性、許容用途に関する詳細と正確な境界が表示された地図が、遺産の登録推薦書に含まなければならない。

表-2-1. 世界遺産履行のための作業指針における緩衝地帯に関する条文内容の変化

	緩衝地帯の記載	定義	保護	方法	規制	目的	設定
1977	<p>26. When setting the boundary of a property to be nominated to the List, the concept of a buffer zone around the property may be applied where appropriate. In such instances the nominations would include :</p> <p>a) a precise definition of the surface area of the property itself, including the sub-surface area where necessary</p> <p>b) an indication of the buffer zone around the property itself (i.e. the natural or man-made surroundings that influence the physical state of the property or the way in the property is perceived).</p> <p>Such buffer zones will be determined in each case through technical studies and provided with adequate protection.</p>	△	○	○	—	—	—
1980	<p>17. Whenever necessary for the proper conservation of a cultural or natural property nominated, an adequate "buffer zone" around a property should be foreseen and should be afforded the necessary protection.</p> <p>A buffer zone can be defined as an area surrounding the property which has an essential influence on the physical state of the property and/or on the way in which the property is perceived ; the area constituting the buffer zone should be determined in each case through technical studies. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating its precise boundaries, should be provided in the nomination file relating to the property in question.</p>	○	○	○	—	—	△
1988	<p>17. Whenever necessary for the proper conservation of a cultural or natural property nominated, an adequate "buffer zone" around a property should be provided and should be afforded the necessary protection.</p> <p>A buffer zone can be defined as an area surrounding the property which has restrictions placed on its use to give an added layer of protection; the area constituting the buffer zone should be determined in each case through technical studies. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating its precise boundaries, should be provided in the nomination file relating to the property in question.</p>	○	○	○	○	—	△

2005	<p>103. Wherever necessary for the proper conservation of the property, an adequate buffer zone should be provided.</p> <p>104. For the purposes of effective protection of the nominated property, a buffer zone is an area surrounding the nominated property which has complementary legal and/or customary restrictions placed on its use and development to give an added layer of protection to the property. This should include the immediate setting of the nominated property, important views and other areas or attributes that are functionally important as a support to the property and its protection. The area constituting the buffer zone should be determined in each case through appropriate mechanisms. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating the precise boundaries of the property and its buffer zone, should be provided in the nomination.</p> <p>105. A clear explanation of how the buffer zone protects the property should also be provided.</p> <p>106. Where no buffer zone is proposed, the nomination should include a statement as to why a buffer zone is not required.</p> <p>107. Although buffer zones are not normally part of the nominated property, any modifications to the buffer zone subsequent to inscription of a property on the World Heritage List should be approved by the World Heritage Committee.</p>	○	○	○	○	○	○
------	--	---	---	---	---	---	---

2-2-2 国際専門家会議及び主要宣言

緩衝地帯に関する国際専門家会議およびICOMOSの宣言は表2-2のとおりである。1999年から現在まで議論が継続しているが、大きな転換となったのは緩衝地帯そのものを対象にした会議である2005年の周辺環境に関するICOMOS西安宣言、および2008年の緩衝地帯に関する国際専門家会議である。

表-2-2. 緩衝地帯と関連する国際専門家会議・宣言に関する年表

年度	主催	会議・宣言等名
1999	UNESCO World Heritage Center	歴史都市の発展と完全性に関する奈良セミナー
2005	ICOMOS	周辺環境に関するICOMOS西安宣言
2008	UNESCO World Heritage Center	緩衝地帯に関する国際専門家会議
2011	UNESCO	歴史的都市景観に関する勧告

2012	UNESCO World Heritage Center	世界文化遺産の完全性に関する国際専門家会議
2013	UNESCO World Heritage Center	視覚的完全性に関する国際専門家会議

(1) 「歴史都市の発展と完全性に関する奈良セミナー」 (Nara Seminar on the Development and Integrity of Historic Cities, 1999年)²¹

「歴史都市の発展と完全性に関する奈良セミナー」は、1999年3月、奈良市とユネスコが共催し、1998年の「古都奈良の文化財」の世界遺産登録を記念して開催されたもので、200名を超える専門家と地域住民が参加した。

同会議では、アジアの歴史都市がその特殊性を保存するにあたって直面している課題として、急速な都市化、無制限な都市の拡大及び社会経済的問題による住民の生活の質の低下、中小都市の人口減少、歴史的構造 (historic fabric) の保存と維持に負の影響を与える住宅及びサービスに関する新しい需要と生活様式の変化、そして周辺環境 (historic environment, setting) を考慮せず、単一の記念物の保存に集中していること、観光需要への過度な対応を指摘した。

さらに、都市は建物、空間、まち、水路、庭園及び植物のような多様な物理的要素との関係から、人間の活動、機能、利用及び無形的側面からも特徴づけることができること、都市は時間と共に発展するもので、伝統的な建築群だけでなく、歴史の重層で構成されることを確認した。

また、アジアの歴史都市の中には、既に完全性が毀損された都市もあれば、まだ保護する時間が残っている都市もある。失われた完全性は、現実には回復できないことを認識し緊急な措置をとらなければならないとした。都市の完全性を保護、強化するために、歴史都市の価値を理解すること、分析し評価すること、また持続可能性と、誰もが公平に享受できることを提示した。

²¹ 世界遺産委員会ホームページ <<http://whc.unesco.org/en/documents/299>> 2019.12.30 参照

(2) 周辺環境に関するICOMOS西安宣言 (XI'AN DECLARATION ON THE CONSERVATION OF THE SETTING OF HERITAGE STRUCTURES, SITES AND AREAS、2005年)²²

「周辺環境に関するICOMOS西安宣言」は、2005年10月、中国の西安で開催された第15次ICOMOS総会で採択された。

同宣言では、遺産の重要性は、「物理的要素と歴史的構造物だけではなく、その周辺環境(setting)から由来するとし、周辺環境は、物理的・視覚的側面を超えて、自然環境との相互作用を含む。」とされた。

さらに、周辺環境は、「過去或いは現在の社会的又は精神的慣例、慣習、伝統的知識、利用又は活動、及びその他の無形遺産の側面を持つ。それは現在の文化的・社会的・経済的文脈(context)だけではなく、空間を創造し形成する。」とされた。なお、個々の建築物やデザインされた空間、歴史的都市や都市景観などを含む多様なスケールの遺産と保護地域の重要性と特徴は、それらを認識する社会的・精神的・歴史的・芸術的・美的・自然的・科学的そしてそのほかの文化的な価値に由来すると記されている。さらに遺産の重要性と特色は、それらの物理的・視覚的・精神的、その他の文化的脈絡、周辺環境(setting)との意味ある関係から導き出されることも述べられている。

同宣言では、周辺環境を保存し管理するための関連計画・政策についても言及している。周辺環境を管理する関連計画・政策は、一貫的また持続的に適用されること、またそれらが適用される地域や文化的脈絡を反映することが求められた。関連計画・政策は、法的措置、専門的な訓練(training)、包括的な保存管理計画又は体制、適切な遺産影響評価が含まれる。遺産を管理する法律・規制は、周辺環境の重要性と特色を保存するため、遺産の周囲に保護区域又は緩衝地帯(buffer zone)を設定しなければならない。また、関連計画・政策には、周辺環境において、漸進的又は急激な変化による影響を効果的にコントロールできる規定を持たなければならない。さらに、遺産影響評価は、遺産と周辺環境に影響を与える全ての新規開発に対して実施されるべきである。

²² ICOMOSホームページ<<https://icomosjapan.org/charter/declaration2005.pdf>>2019.12.30 参照

なお、同宣言は、地域コミュニティとの協力と、学際との連携を重要視していた。地域コミュニティとの協力と関与は、周辺環境を保存(conservation)し、管理するに持続可能な戦略を開発する一部分として必須要件である。また周辺環境の保存管理に学際間の関与が必要であり、その関連分野として建築学、都市・地域計画、景観計画、工学、人類学、歴史学、考古学、民俗学、博物館学などを挙げている。その協力を支援し知識を共有するため、また保存の目標や関連計画・政策の効果を高めるため、専門的訓練、解釈(interpretation)、コミュニティ教育、そして公共の認識を高めることが奨励されるべきであり、財政支援も必要である。多様な側面から周辺環境の重要性を認識するのは、専門家、関連機関、地域コミュニティの共有する責任であり、意思決定において周辺環境の有無形の側面を必ず考慮しなければならない。

(3) 緩衝地帯に関する国際専門家会議 (International Expert Meeting on World Heritage and Buffer zone, 2008年)²³

「緩衝地帯に関する国際専門家会議」は、世界遺産と緩衝地帯の関係、世界遺産の完全性(Integrity)と世界遺産保存に関する法的問題を明確にするため2008年3月、スイスのダボスで、16カ国から35人の専門家とIUCN, ICOMOS, ICCROM等の代表が参加し、開催された。緩衝地帯の意味付けが国や遺産ごとに異なることが混乱の要因の一つであるという背景があった。

同会議で議論された、主な内容は、次の通りである。

・遺産と緩衝地帯の関係

遺産と緩衝地帯の関係を明確にする必要があることを確認した。遺産は顕著な普遍的価値(Outstanding Universal Value, 以下OUV)を含む地域であり、緩衝地帯はOUVと遺産の完全性を保護するが、OUVを含んではない、と結論づけられた。さらに、緩衝地帯は遺産の一部ではないが、その境界は遺産に登録される時、公式に設定されなければならない。

²³ World Heritage Papers No.25(2009) : 世界遺産ホームページ<<http://whc.unesco.org/en/series/25>> 161~164, 2019.12.30 参照

- ・設定の義務付けについて

全ての遺産に緩衝地帯が必要ではない、とされた。緩衝地帯は、保護管理の一つの手段であり、作業指針上の法的規制および他の方法を補完し、統合されなければならない。

さらに、緩衝地帯の境界とその中の活動は、遺産に登録される時の評価および遺産の保全状況の報告段階で検討されなければならない。

緩衝地帯が特定の遺産に適用される形態は多様であり、そのためにも、締約国が適切な緩衝地帯を設定できるようキャパシティービルディングとガイダンスが必要である。危機遺産に優先されるべき事項である。

- ・地域社会との関係

緩衝地帯は、世界遺産登録による利益を、地域社会と利害関係者が共有し、持続可能に利用できるメカニズムを提供するものであり、この点は、今後より強調されるべきである。

- ・その他（緩衝地帯の外および周辺環境（setting））

遺産と緩衝地帯の外で行われる行為について、遺産のOUVと完全性に重大な影響を及ぼす可能性があるため、影響の範囲(area of influence)は、その範囲内の行為が遺産のOUVと完全性に影響を与える、より広い区域を説明するために有用である。

周辺環境(setting)は、より議論が必要であり、広範囲の関連性がある。同会議では、周辺環境がOUVの部分或いは全体である場合、遺産の一部であると見なす。一方、周辺環境が、OUVを認識するに役立つが、その自体がOUVを有していない場合は、緩衝地帯又は他の保護体制に統合されるのが望ましいと区別した。

緩衝地帯において提起された曖昧さを解決するための会議であったが、同会議で示された遺産と緩衝地帯との関係も作業指針の改正につながらなかった。しかし、同会議では、緩衝地帯に関する初めての会議であり、緩衝地帯が遺産のOUVと完全性の保護に寄与することや、周辺環境との関係も議論された。また、緩衝地帯が世界遺産登録による利益を地域コミュニティ、利害関係者と共有し、持続可能な利用

ができる重要なメカニズムであることを確認したのは、作業指針にはなかった内容であった。その一方、持続可能な利用に緩衝地帯がどのような方法で寄与できるかは、具体的に示されていない。

(4) 「歴史的都市景観に関する勧告」 (Historic Urban Landscape, 2011年)²⁴

「歴史的都市景観に関する勧告」は、2011年の第35回UNESCO総会で、都市遺産の基準を定める既存のUNESCOの規定を補完するものとして決議された。

歴史的都市景観 (HUL) は、「文化的及び自然的な価値・属性を歴史的に蓄積した結果として理解される都市の範囲であり、歴史地区や集合体 (ensemble) の概念を超え、都市の背景や周辺環境を含むものである」と定義されている。

この勧告は、「より広範な都市の文脈において歴史的地区を特定し、保全し、及び管理するための景観に依拠した取組方法を提唱するものである。」とされている。持続可能な開発という大きな目標のために行政や民間を問わず都市遺産の保全のための戦略を統合し位置付けるためのものである。物理的、空間的な構成、知覚及び視覚的關係並びに都市構造を構成するその他のあらゆる要素だけでなく自然、社会、文化及び経済的な価値、無形的側面を考慮することが示されている。

この勧告では歴史的都市景観及び関連の用語の定義の他、歴史的都市景観特有の保全上の課題や、課題の解決に活用可能な手段が言及され、特に保全のための活動と都市計画とを関連づけることの重要性を強調している。

同勧告で、緩衝地帯そのものについては明示されていない。しかし、規制に関して「地域の事情を反映しなければならず、かつ、社会的、環境的及び文化的価値を含む都市遺跡の有形及び無形の構成要素の保全及び管理を目的とした、法律上及び規則上の措置を含むことができる。」とされている。また、計画に関しては、「都市遺産の特性の一体性及び真正性の保護を支援すべきである。遺産、社会及び環境への影響の評価は、持続可能な開発の文脈において意思決定過程を支援し促進するために行われるべきである。」とされた。

加盟国は、都市遺産保全戦略を、歴史的都市景観に焦点を当てた取組方法に従っ

²⁴ 文部科学省ホームページ<<http://www.mext.go.jp/unesco/009/1351836.htm>> 2019.12.22 参照, 東京文化財研究所(2017):世界遺産用語集:オフィスHANS、59

て、国家開発の政策及び課題に組み込むべきであり、この枠組みの中で、地方公共団体は、景観及び遺産の価値並びにそれらに付随する特徴を含む地区の価値を考慮し、都市開発計画を準備するべきであるとされ、緩衝地帯を超える、より包括的で統合された取組を求めていると考えられる。

(5) 世界文化遺産の完全性に関する国際専門家会議 (International World Heritage Expert Meeting on Integrity for Cultural Heritage、2012年)²⁵

「世界文化遺産の完全性に関する国際専門家会議」は2012年3月、アラブ首長国連邦で開催され、18か国30名の専門家とIUCN、ICOMOS、ICCROM、UNESCO世界遺産センターからの代表が参加した。背景には、2005年度の作業指針の改正の時、自然遺産と文化遺産の登録基準が統合され自然遺産の登録要件であった完全性(Integrity)が文化遺産にも適用されるようになったが、より具体的に定義し、締約国と遺産保護の現場の管理者に提供する指針が必要であるとの認識があった。

同会議では、完全性に関する定義が多様であることに注目した。そこで、文化遺産の専門家達が使用した、社会機能的・構造的・視覚的完全性が採択された、La Vanoise Expert Meeting(1996年、フランス)で定義された、‘機能的・構造的・視覚的完全性(functional, structural and visual integrity)’が同会議で言及された。その他にも、‘構成の完全性’、‘構造、関係、視覚的完全性’、‘機能的完全性’(‘integrity of composition’, the ‘integrity of structure, relations and visual integrity’ as well as ‘functional integrity’)も完全性の潜在的な側面として議論された。

同会議では、文化遺産の場合、遺産と関連する他の要素を考慮し、適切な緩衝地帯を設定することにより、完全性がより保護されることを確認した。なお、完全性は、持続可能な利用と密接に関連しているので、地域社会の参加が必要であることに注目した。さらに、完全性に関しては、遺産現場の社会経済的機能を考慮し、変化を前提とした管理を考慮しなければならないと判断した。

同会議では、登録された世界文化遺産の完全性の管理において、遺産に及ぼす開

²⁵ 世界遺産委員会ホームページ<<https://whc.unesco.org/en/events/833>> 2019.12.30. 参照

発の負の影響を防ぐためには、適切な法制度、緩衝地帯、計画、モニタリング、遺産影響評価、コミュニティの関与が必要であることを確認した。

(6) 視覚的完全性に関する国際専門家会議 (International World Heritage Expert Meeting on Visual Integrity, 2013年)²⁶

・概要

「視覚的完全性に関する国際専門家会議」は、2013年、インドで開催され、20か国66名の専門家と、IUCN, ICCROM, ICOMOS, WHCの代表者が参加し、視覚的完全性 (visual integrity)、重要な眺望の保護 (protection of important views) を中心に議論した。同会議の背景には、2012年の「世界文化遺産の完全性に関する国際専門家会議」の結果をより深める目的があり、議論の中では、視覚的完全性、機能的完全性、構造的完全性という用語が作業指針にはないものの、世界遺産委員会でしばしば議論されていることが指摘された²⁷。

この会議では視覚的完全性に関する明確な定義はなされていなかったが、重要な景観、風景、眺望点そして形態を有することであり、遺産が持つ視覚的特性と、周辺環境との視覚的関係でもあることが確認された。(“Visual integrity” may pertain specifically to vistas, panoramas, viewpoints, and silhouettes. Visual Integrity can also be taken to mean the capacity of heritage to maintain visual distinctiveness and visually demonstrate its relationship with its surroundings。)

同会議では、視覚的完全性に関する事例として9件の文化遺産と1件の自然遺産が挙げられた。9件の文化遺産は、Historic Centre of Vienna (Austria)、Historic Centre of Macao (China)、Historic Centre of Prague (Czech Republic)、Mt. St.

²⁶ 世界遺産委員会ホームページ<<https://whc.unesco.org/en/events/992>> 2019.12.30 参照

²⁷ 2009年の世界遺産委員会会議録でも以下の内容がある。REFLECTION ON THE TRENDS OF THE STATE OF CONSERVATION Further noting the profusion of terms used to describe the spatial and functional relationships among World Heritage properties, their buffer zones and the areas around these properties, requests the World Heritage Centre and the Advisory Bodies to develop a glossary of terms in this respect, as well as proposed revisions to the Operational Guidelines regarding buffer zones, taking into account the results of the Expert Meeting on this issue for consideration by the World Heritage Committee at its 34th session in 2010; (下線は筆者) 世界遺産委員会ホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM>>WHC-09/33.COM/20, 179

Michel and its Bay (France)、Cologne Cathedral (Germany)、Historic Centre of Riga (Latvia)、Vilnius Historic Centre (Lithuania)、Colonial City of Santo Domingo (Dominican Republic)、Historic Areas of Istanbul (Turkey)であり、ヨーロッパの遺産が5件で、歴史的都市または都心部に所在する遺産が6件である。その遺産の緩衝地帯内外の都市開発、高層ビル開発が遺産の完全性に及ぼす影響が検討された²⁸。

結論として、視覚的完全性は、遺産の完全性と真正性、保護管理基準とも関連しているので、「視覚的完全性に対する影響」よりも、「遺産のOUVに対する視覚的影響」と捉える方が適切であると判断された。

この会議では視覚的完全性について、OUVとの関係や影響評価についても議論された。

OUVとの関係について、遺産のOUVを構成する歴史的・文化的に重要な視覚的側面、相互関連性、影響への管理が世界遺産推薦書に記載されるべきであること、さらに、重要な眺望 (view)、眺望点 (viewpoint)、パノラマ (panorama)、形態 (silhouette)の定義と保護について、マネジメントプランが推薦書に記載するべきであるとされた。

また、影響評価がOUVに及ぼす負の視覚的影響を防ぐための重要な手段であることが確認された。重要な眺望、眺望点、パノラマ、形態への負のインパクトを軽減するためには、開発計画にあたって検討できるよう影響評価を空間計画に位置付ける必要がある。また、影響評価は法制度に規定されることが望ましいとされた²⁹。

その他にも「歴史的都市景観に関する勧告 (Recommendation on the Historic Urban Landscape) (2011)を適用することや多様な影響評価技法の活用も議論された。

²⁸ また、同会議の資料によると、2004～2012年間、遺産保全状況で、視覚的完全性が世界遺産委員会で議論された案件は66件 (50か国) であり、その中文化遺産が92%を占め、地域別にはヨーロッパと北アメリカが44%、アジアが23%、ラテンアメリカが12%を占めていた。前掲注26

²⁹ Tools for assessment of visual qualities and Impact assessments should be integrated into spatial planning processes in order to assess development proposals, as far as possible within the legal system of each State Party and to avoid negative visual impacts through damage to key views, viewpoints, panoramas, and silhouettes.

2-2-3 世界遺産委員会で議論された内容(2008~2019年)

(1) 概要

近年の世界遺産委員会での緩衝地帯に関する議論を把握するために、緩衝地帯に関する国際専門家会議が開催され具体的な議論が深まったと考えられる2008年以降の世界遺産委員会会議録の文化遺産の保全状況の資料を対象に「buffer zone」をキーワードに検索した結果、7A(危機遺産)、7B(世界遺産)から、緩衝地帯について言及された案件総495件を抽出した。

年による変化は図-2-1のとおりである。年別に差はあるが、7Aの場合件数が一番少なかった年は3件(2008、2009年)であり、一番多かった年は17件(2018年)であった。7Bの場合、案件数が一番少なかった年は18件(2015年)で、一番多かった年は44件(2009年、2019年)である。

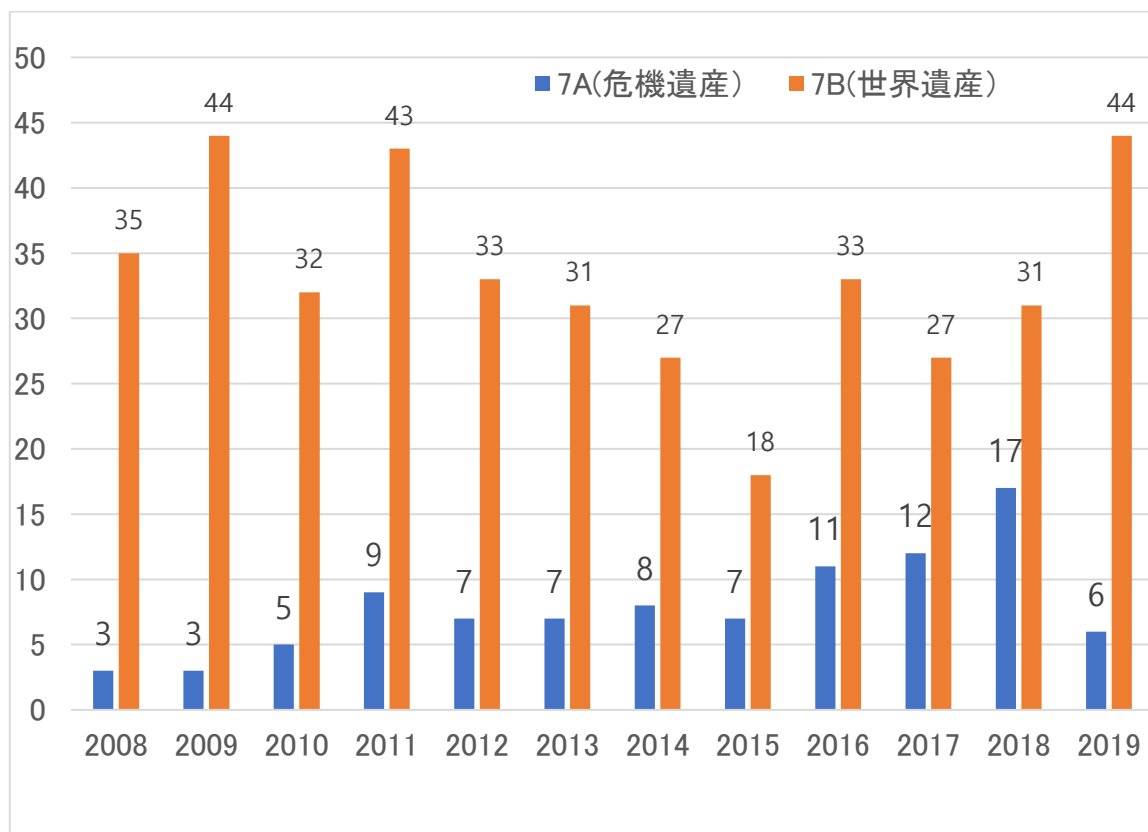


図-2-1 世界遺産委員会で緩衝地帯が言及された案件数(年度別)

同一の遺産に対し数年間議論される案件が多い。495件を遺産別に再整理した結果、7Aでは28件の遺産が、7Bでは149件、合計177件の遺産があった。地域ごとにみると、表-2-3のようである。ヨーロッパと北アメリカが最も多く、その次に多いところがアジアであった³⁰。

表-2-3. 世界遺産委員会で緩衝地帯に言及した世界遺産数(地域別)

区分	アフリカ	アラブ	アジア	ヨーロッパと 北アメリカ	ラテンアメリカ	合計
7A	4	9	5	5	5	28
7B	20	16	36	54	23	149
合計	24	25	41	59	28	177

議論の回数を見ると、最も少ないのが1回、最も多いのはKiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra (Ukraine)で、2008年度から2019年度まで10回あった。同一の遺産に対し3回以上緩衝地帯が言及された遺産は77か所であり、7Aでは14件(全体の50%)、7Bでは63件(全体の43%)あった。全体の約半数の世界遺産について繰り返し議論されたことがわかる。表-2-4は緩衝地帯が3回以上言及された遺産数が多い地域である。表-2-3に続いて、ヨーロッパと北アメリカ地域が多い。

表-2-4. 世界遺産委員会で緩衝地帯が3回以上言及された世界遺産数(地域別)

区分	アフリカ	アラブ	アジア	ヨーロッパと 北アメリカ	ラテンアメリカ	合計
7A	1	3	3	2	5	14
7B	10	10	13	20	9	63
合計	11	13	16	22	14	77

同一遺産に対し、最初は緩衝地帯が設定されていないことが指摘され、締約国の

³⁰ 議論された内容は、別添を参照されたい。

設定案に対しさらに拡大が要請されたHistoric Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments(Russian Federation)³¹のような案件があり、或いは、検討する開発行為の種類にも変化があったAncient Thebes with its Necropolis (Egypt)³²のような案件もある。

さらに、審議された内容を見ると、大きく「緩衝地帯の設定」「緩衝地帯の変更」「緩衝地帯の設定に伴う遺産範囲の変更」「包括的保存管理計画（Comprehensive Management Plan）・管理体制」「都市計画の改善」「遺産影響評価（Heritage Impact Assessment）の実施」「関係者の役割」にわけることができた。以下、それぞれの内容について概要を述べる。

(2) 緩衝地帯の設定

対象となった世界遺産のうち、議論の最初に緩衝地帯が設定されていなかったものが65件で、全体の約37%であり、設定自体が緩衝地帯において重要な課題であることがわかった。抽出したもののうち、緩衝地帯が未設定だった遺産を地域別に見ると、表-2-5のとおりである。しかし、65件のうち、審議の途中で緩衝地帯が設定された遺産は、7Aで1件、7Bで4件しかなかった。

7Aの場合は、アラブが最も多いが、7Bの中では、ラテンアメリカ、ヨーロッパ、アフリカで未設定だった遺産が多い。ヨーロッパの遺産の中では、イタリアのPortovenere, Cinque Terre and the Islands (Palmaria, Tino and Tinetto)が2013年に、またVenice and its lagoonが2014年と2016年に言及された。前者は1997年に、後者は1987年に世界遺産に登録された。イギリスのTower of Londonと、Westminster Palace, Westminster Abbey and Saint Margaret's Churchに対しても、2008年と2009年に保護の規制がある緩衝地帯が設定されていない（no buffer zone with protection）と指摘され、合意がなされた緩衝地帯の設定が求められた³³。

³¹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/32COM/>>
WHC-08/32.COM/24, 127 <<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 150, 2020.1.6 参照

³² 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 102、WHC/19/43.COM/18, 130, 2020.1.6 参照

³³ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/32COM/>>

世界遺産委員会（以下、委員会）は、緩衝地帯が設定されていない遺産に対し、一貫して緩衝地帯の範囲を確定し、保護規制を確立し、世界遺産委員会に軽微な境界変更として提出することを求めた(Petra (Jordan)³⁴、Tiwanaku: Spiritual and Political Centre of the Tiwanaku Culture (Bolivia)³⁵)。さらに、遺産、緩衝地帯、周辺環境における保護規制を定義・更新する際に、歴史的都市景観に関する勧告(HUL)を利用することも要求した(Walled City of Baku with the Shirvanshah's Palace and Maiden Tower (Azerbaijan)³⁶)。また、Archaeological Site of Leptis Magna (Libya), Archaeological Site of Cyrene (Libya)³⁷のように、遺産に対する脅威の要因が表示された地図、或いはArchaeological Site of Carthage (Tunisia)³⁸のように緩衝地帯の設定に適用した根拠の提出が要求された案件もあった。

表-2-5. 議論された中で緩衝地帯が未設定だった件数

	アフリカ	アラブ	アジア	ヨーロッパと 北アメリカ	ラテンアメリカ	合計
7A	1	7	3	0	4	15
7B	11	8	8	11	12	46
合計	12	15	11	11	16	65

(3) 緩衝地帯の変更

緩衝地帯の調整や拡大などの変更に関しても世界遺産委員会は軽微な境界の変更として公式に提出することを要求した。変更が議論された案件を表-2-6に整理した。

WHC-08/32.COM/24, 133-134、WHC-09/33.COM/20, 158-160、2020.1.6 参照

³⁴ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/37COM/>>

WHC-13/37.COM/20, 102, 2020.1.6 参照

³⁵ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/38COM/>>

WHC-14/38.COM/16, 91, 2020.1.6 参照

³⁶ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/38COM/>>

WHC-14/38.COM/16, 77, 2020.1.6 参照

³⁷ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/41COM/>>

WHC/17/41.COM/18, 53~54, 2020.1.6 参照

³⁸ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/40COM/>>

WHC/16/40.COM/19, 98, 2020.1.6 参照

7Aでは1件、7Bでは22件であった。危機遺産では設定については議論されるが、変更はほとんどないことが明らかになった。地域別に見るとヨーロッパと北アメリカが多い。7Bの22件の中で、調整または拡大の理由が確認できたのは12件の案件だった。周辺環境の保護が最も多く7件、開発行為が遺産に及ぼす影響、特に視覚的影響からの回避が3件、将来の開発からの影響の軽減が2件であった。

周辺環境の保護としては、Lamu Old Town (Kenya)³⁹と、遺産全体と周辺環境を保護するに十分な範囲で緩衝地帯を調整することが言及された Ancient Building Complex in the Wudang Mountains (China)⁴⁰、Cultural Landscape of Sintra (Portugal)⁴¹がある。

遺産に及ぼす視覚的影響(visual impact)が解消されなくて、緩衝地帯の拡大が求められた事例は、Archaeological site of Panamá Viejo and Historic District of Panamá(Panama)⁴²がある。Tipasa(Algeria)⁴³では、遺産の視覚的完全性、又は遺産に影響を及ぼす未来の開発を予防するため(2017年)、今後の開発が遺産のOUVに視覚的影響を与える可能性を予防するため(2019年) 海上区域まで緩衝地帯の拡大が求められた。

表-2-6. 緩衝地帯の変更に関する案件数

	アフリカ	アラブ	アジア	ヨーロッパと 北アメリカ	ラテンアメリカ	合計
7A (危機遺産)	0	0	0	1	0	1
7B (世界遺産)	1	3	6	8	2	22
合計	1	3	6	9	2	23

³⁹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/32COM/>>
WHC-08/32.COM/24, 84, 2020.1.6 参照

⁴⁰ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/42COM/>>
WHC-18/42.COM/18, 77~78, 2020.1.6 参照

⁴¹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/34COM/>>
2010年、34COM7B. 93, 136, 2020.1.6 参照

⁴² 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/43COM/>>
WHC/19/43.COM/18, 193, 2020.1.6 参照

⁴³ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/41COM/>>
WHC/17/41.COM/18, 152、WHC/19/43.COM/18, 128, 2020.1.6 参照

(4) 緩衝地帯の設定に伴う遺産範囲の変更

緩衝地帯の設定や変更に伴って、遺産の境界調整が求められたものが13件あった。このうち、遺産と緩衝地帯との境界を明確にすることが求められたArchaeological Ruins at Moenjodaro (Pakistan)⁴⁴などの案件が7件、遺産の境界が拡大・変更に伴い緩衝地帯の境界調整や再設定が求められたComplex of Hué Monuments (Vietnam)⁴⁵などの案件が6件あった。

また、境界の調整だけではなく、Historic Centre of Bukhara (Uzbekistan)⁴⁶のように、遺産と緩衝地帯で保存活動が同様に行われるように要求された案件もあった。

(5) 包括的保存管理計画 (Comprehensive Management Plan) ・管理体制

56件の案件で包括的保存管理計画の策定について言及された。7Aでは、28件中13件の遺産で、7Bでは総149件中43件の遺産で言及され、危機遺産の割合が高い。危機遺産に対し包括的保存管理計画策定が多数検討されたことがわかった。

大きな流れとしては、包括的保存管理計画は法的拘束力を持っていない場合が多いため、包括的管理計画を地域の他の計画へ統合させることが求められた事例が多かった。

緩衝地帯に関連する包括的保存管理計画の内容としては、周辺景観の保護と、観光戦略、来訪者管理、危機管理計画、明確な遺産の境界と緩衝地帯の設定等があった。その他にもMeidan Emam, Esfahan (Islamic Republic of Iran)⁴⁷のように、戦略的ビジョンの定義、調整に関する手続き (coordinating processes)、必要な高さ制限を決定するためのビューライン調査、遺産影響評価及び協議に関する手続き、歴史的建造物に対するモニタリング規定が求められた。

⁴⁴ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 123, 2020.1.6 参照

⁴⁵ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 126、WHC-11/35.COM/20, 117, 2020.1.6 参照

⁴⁶ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/37COM/>>
WHC-13/37.COM/20, 117, 2020.1.6 参照

⁴⁷ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/34COM/>>
2010年、34COM7B. 93, 117, 2020.1.6 参照

さらに、Bagrati Cathedral and Gelati Monastery (Georgia)⁴⁸では、観光戦略と歴史的建築物の活用に関するガイドラインを含んだ包括的保存管理計画、すべての構成資産と緩衝地帯の保存に関するマスタープラン、土地利用規制を含んだ都心マスタープランまで、包括的保存管理体制を確立することが求められた。Kizhi Pogost (Russian Federation)⁴⁹においても、土地利用規制が強化されたKizhi島のマスタープランと、観光戦略と歴史的建築物の活用に関するガイドラインを含んだ統合された保存管理計画 (Integrated Management Plan)と、世界遺産と周辺環境に関するマスタープランの提出が求められた。

また、新たな法律の立法が1件 (Kiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra (Ukraine)⁵⁰)、緩衝地帯と関連する法律の改正に再検討が求められたものが1件 (Provins, Town of Medieval Fairs (France)⁵¹)あった。OUVに及ぼす潜在的脅威を未然に防ぐため、委員会の決定を具体化した関連法令・規制措置をとることも求められた。

(6) 都市計画の改善

20件の案件で、都市計画に関する言及があり、そのうち15件の案件で委員会の審議前に開発行為又は開発計画があったものである。都市計画による規制としては、まず、地区の特性を考慮したゾーニング規制がある。その中には、建築禁止区域(non-construction)の設定を置いた規制もある。

次は、遺産のOUV、景観、重要な眺望点を考慮した建築物の高さ規制、景観規制や視覚的特徴、ファサード及び屋根に関するデザイン規制があった。高層開発による視覚的侵害(visual intrusion)を防ぐために高さを制限する計画が求められた。

⁴⁸ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/34COM/>> 2010年、34COM7B. 93, 131, 2020.1.6 参照

⁴⁹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/38COM/>> WHC-14/38.COM/16, 83, 2020.1.6 参照

⁵⁰ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/38COM/>> WHC-14/38.COM/16, 86, 2020.1.6 参照

⁵¹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/34COM/>> 2010年、34COM7B. 93, 127, 2020.1.6 参照

特殊な例として、特別区域計画(Special Area Plans)がMelaka and George Town, Historic Cities of the Straits of Malacca (Malaysia)とKiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra(Ukraine)の2件の遺産における議論がある。内容を見ると、Melaka and George Town, Historic Cities of the Straits of Malacca (Malaysia)⁵²では、遺産の社会構造の構成に関する重要な景観(view)、形態と都心構造に関する分析を基に、遺産と緩衝地帯に関するより精密な計画が提示された。Kiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra(Ukraine)⁵³では、緩衝地帯の都心構造(urban fabric)の保存に注目し建築禁止区域の設定に重点を置いたゾーニング規制や遺産のOUV、景観(landscape setting)、重要な眺望点等(important views and inter-visibility lines)を考慮し、高層ビルや不適切な建築を中止させる、厳しい制限が可能な都市計画(Urban Master plan)が示された。

その他にも、Petra (Jordan)⁵⁴の件では、緩衝地帯(計画案)内の都市計画規制を、包括的保存管理計画の観点から明確に示すことが要求された。City of Potosi(Bolivia)⁵⁵の件では、遺産と周辺地域における土地利用規制を精密にすることも求められた。

Churches of Chiloe (Chile)⁵⁶の件では、緩衝地帯に関する最終計画で定義された特性を考慮し、遺産の周辺環境を保護するための新たな規制措置の観点から、現在の都市計画を再検討することが求められた。

2019年に「歴史的都市景観に関する勧告(HUL)」を参照して都市の遺産と緩衝地帯を政策に反映させることが4件の遺産で言及された。Diyarbakır Fortress and

⁵² 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 119, 2020.1.6 参照

⁵³ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/37COM/>>
WHC-13/37.COM/20, 135, 2020.1.6 参照

⁵⁴ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/41COM/>>
WHC/17/41.COM/18, 158, 2020.1.6 参照

⁵⁵ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/40COM/>>
WHC/16/40.COM/19, 13, 2020.1.6 参照

⁵⁶ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/38COM/>>
WHC-14/38.COM/16, 92, 2020.1.6 参照

Hevsel Gardens Cultural Landscape (Turkey)⁵⁷では、遺産と緩衝地帯の都市構造 (urban dimension) の保存を遺産の保存政策に十分に反映させることが、Rabat, Modern Capital and Historic City: a Shared Heritage (Morocco)⁵⁸ではHUL勧告に従い遺産のOUV保護を都心開発で統合させることが求められた。

(7) 遺産影響評価 (Heritage Impact Assessment) の実施

緩衝地帯の開発行為があった66件の遺産のうち、32件の遺産で遺産影響評価 (以下「HIA」) の実施が求められた。開発行為の種類としては、建物の新築、大規模な都心開発、道路、橋梁、風力発電所などの建設、観光開発、再開発による歴史的建造物の撤去があった。

EIA(Environment Impact Assessment)が言及された案件もあるが、その他はHIA(Heritage Impact Assessment)であり、2011年以降は「遺産影響評価に関するICOMOSガイドライン⁵⁹」により、遺産影響評価をすることが求められた。

都心の開発に関して、Tower of London (United Kingdom)⁶⁰では、一貫した決定がなされるよう視覚的影響に関する指針を提示することがもとめられた。また、Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrassy Avenue (Hungary)⁶¹では、開発計画の全段階でHIAが実施されることが求められた。さらに、Historic Centre of Vienna (Austria)⁶²の件では、全ての高層ビル建築に対し全体的にHIAを実施することと、都市計画に遺産のOUVに関する包括的視覚影響評価ができる全般的な基準要件を統合させることも要請された。

⁵⁷ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/43COM/>>
WHC/19/43.COM/18, 181, 2020.1.6 参照

⁵⁸ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/43COM/>>
WHC/19/43.COM/18, 139, 2020.1.6 参照

⁵⁹ https://www.icomos.org/world_heritage/HIA_20110201.pdf

⁶⁰ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/33COM/>>
WHC-09/33.COM/20, 158, 2020.1.6 参照

⁶¹ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/35COM/>>
WHC-11/35.COM/20, 129, 2020.1.6 参照

⁶² 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/37COM/>>
WHC-13/37.COM/20, 119 、 WHC/16/40.COM/19, 118, 2020.1.6 参照

風力発電所の案件は2件あった。Upper Middle Rhine Valley (Germany) ⁶³において風力発電所建設計画が影響評価の結果、緩衝地帯の外に移され、最終的には建設自体が取り消しされた。委員会は締約国に対し、風力発電が遺産のOUVと緩衝地帯に及ぼす影響を測る基準をつくることを要請した。また、遺産と緩衝地帯、その他の地域において影響を受けやすい地区を示した地図を作成することが言及され、同地図には、文化的に重要な視覚的特性、核心眺望、眺望点、景観、その他OUVに関連する要素を考慮することが求められた。

Mont-Saint-Michel and its Bay (France) ⁶⁴は、緩衝地帯の外に風力発電所制限区域を設定し計画段階で実施したことが委員会で歓迎された。地形モデリング技法も使用された。また、遺産に関する包括的保存管理計画が必要であり、同計画は、OUV宣言と、遺産と緩衝地帯、周辺環境 (setting) に関する景観的観点に基づいて作られることが求められた。

さらに、開発が遺産に及ぼす影響を評価するため視覚影響研究 (visual impact study) が求められた。Tower of London (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ⁶⁵では、最近の動態的視覚影響研究 (Dynamic Visual Impact Study)、5つの選択された眺望 (view)、眺望点 (selected view) に関する追加分析が必要であるとされた。また、同遺産に対して、遺産とその周辺環境 (setting)、景観 (view) に関する具体的なスカイライン研究がなされていないため開発計画による影響評価ができないと指摘した。

(8) 関係者の役割

主な関係者および関係組織は、委員会と締約国であった。その他に、6件の案件で、緩衝地帯の設定、開発行為に関する評価を実施する際にICOMOSから専門家を招聘することが言及された。

⁶³ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/39COM/>>
WHC-15/39.COM/19, 137, WHC/17/41.COM/18, 124, WHC/19/43.COM/18, 172, 2020.1.6 参照

⁶⁴ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/36COM/>>
2012年、36COM7B.74, 116, 2020.1.6 参照

⁶⁵ 前掲注33

委員会は、条約と作業指針に基づき、遺産と緩衝地帯の設定や、開発行為が遺産と周辺環境に及ぼす影響の統制を締約国に求めている。

そのうち、Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrassy Avenue (Hungary)⁶⁶の件では、包括的保存管理計画が都市計画に反映されるまで、新規建築許可の禁止が求められた。また、Silk Roads: the Routes Network of Chang'an – Tian-shan Corridor (China /Kazakhstan / Kyrgyzstan)⁶⁷では、既に建設された道路を解体することも要請された。

しかし、委員会の要請が履行されなくても、委員会には制裁する権限がない。一例として、イギリスの Liverpool – Maritime Mercantile Cityでは、世界遺産委員会から、地域計画、都市計画、スカイライン規制が委員会で検討され承認されるまで新築を一時中止することが要請されたが、締約国が応じなかった。そこには、国内において多様な利害関係があるからだと考えられる。

委員会が締約国に対し、国内の地方政府、住民、利害関係者、関連する国家機関との関係など関係者の役割について言及したものは重複をふくめて19件あった。まず、国の法律で規制することと、関連する地方や国家機関を意思決定に参加させること、地方政府のため明確な建築基準と規制を確立することが2件あった。また、利害関係者間のコントロール、調整委員会の設立、関係機関間委員会を構成し懸案を協議すること等、調整に関することが8件あった。そのうちマレーシアの場合は、連邦政府がコントロールできるように連邦政府を入れて技術検討委員会を設立することも含まれている。特に開発行為がある場合、利害関係の調整がもっと要求された。

その他、遺産管理局に対する支援や管理組織の設立・改善も4件あった。最後に、管理計画に住民の参加を入れ持続可能な開発措置を含むこと、利害関係者の参加、地域コミュニティとの協力と参加を保障すること、開発事業者や利害関係者に遺産のOUVの意味を喚起させること等、参加と理解を求めることが6件あった。

⁶⁶ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/43COM/>>
WHC/19/43.COM/18, 174, 2020.1.6 参照

⁶⁷ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/41COM/>>
WHC/17/41.COM/18, 165, 2020.1.6 参照

(9) 視覚的完全性、視覚的影響

緩衝地帯の保護規制を通して守ろうとした対象が明示された案件からその保護対象を整理すると、表-2-7のとおりである。もっとも多かったのは、「視覚的完全性 (visual integrity) 」と「視覚的影響 (visual impact) 」の議論だった。視覚的要素に関しては、その他にも「視覚的特性 (visual perspectives、visual qualities) 」、「視覚的影響を受けやすい地域 (visually sensitive areas, visual vicinity of the property) 」、「視覚的及び機能的連携 (visual and functional linkage) 」、「視覚回路 (visual corridor) 」があった。合わせて、26件の遺産で言及された。26件の中では、ヨーロッパ地域が半分以上である。

表-2-7. 世界遺産委員会会議録(2008~2019年)から見る緩衝地帯の保護対象

区分	件数(遺産数)
視覚的完全性、視覚的影響、視覚的特性、 視覚的影響を受けやすい地域、 視覚的・空間的連携、空間的連携と視覚的通路、歴史的・視覚的特性	26件
landscape, landscape setting, panorama, view, skyline	9件
文化的景観	4件
都心構造・都心形態	6件
歴史的建築物	5件
自然	4件
歴史的脈略	3件
脈略的環境、歴史的集落、無形遺産	1件
合計	58件

また、委員会で視覚的完全性等が議論された内容を、表-2-8で整理すると、高層ビルの制限、都市計画の改善、デザイン・建築ガイドライン等が議論された。

2013年の「視覚的完全性に関する国際専門家会議」の結論では、「視覚的完全性に対する影響」よりも、「遺産のOUVに対する視覚的影響」と捉える方が適切であると判断した。「完全性」より「影響」の方が、より明確で伝わりやすいためであると考えられる。

しかし、視覚的完全性と、視覚的影響、視覚的に影響を受けやすい地域は、区別して検討される言葉であると考えられる。「視覚的完全性」は、遺産と周辺環境にまたがる問題であり、「視覚的に影響を受けやすい地域」は周辺環境を指す。一方、「視覚的影響」は、開発行為、特に高層ビルの新築による影響について用いられるが、遺産の視覚的完全性に影響を与えるのは高層ビルの新築だけではない。そこで、視覚的完全性の保護のためには、高さ規制とデザイン規制だけではなく、また他の規制や管理が必要であると思われる。

表-2-8. 緩衝地帯における視覚的完全性等に関する案件の流れ

区分	設定	計画	影響評価	統制・協力	備考
visual integrity	setting 定義 設定・拡大	高層ビル規制 ゾーニング規制 都心開発計画改正			5件
visual perspectives of the property	設定・拡大	管理計画確定、 包括的管理体制 規制強化、 HUL 勧告を統合 都市計画を再検討 都市マスタープラン再検討 明確な建築基準と規制	研究、 敏感な地域を 示す地図	新築中止、 HIA結果提出	3件
visual sensitive areas	設定	都市計画を再検討、 明確な建築基準と規制 管理計画を確定	HIA		5件
visual and functional linkages		都市計画を含め、法的・ 計画装置を改善			1件
spatial linkages and visual corridors		都市計画を補完 (高さ、パサート及び屋 根に関する規制等)			1件
visual corridor	調整	規制において視覚回 廊概念を開発			1件
visual impact (visually affect)	拡大	デザイン、建築ガイド ライン、総合計画 都心構造を保存政策に反映 都市計画にOUVを考慮 し包括的な視覚的影響 評価に関する基準を統合	視覚的影響研究	視覚影響評 価を含め情 報提出	7件
visual impact Assessment visual impact study	調整	視覚的影響に関する指針	Dynamic Visual Impact Study, 地形モデリング 技法	影響が確認 された橋梁 建設計画を 再検討	3件
合計					26件

一方、表-2-7から都心構造(urban fabric、urban dimension) と歴史的建築物が言及された案件を見ると、対策が視覚的完全性とは多少異なっている。事例として、Historic Centres of Berat and Gjirokastra (Albania)では、HUL勧告を利用し、建築物と環境的特性について調査と記録化が求められた。また、Kiev: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kiev-Pechersk Lavra (Ukraine)では、重要な眺望とともに、都心構造 (urban fabric)に関する分析を基に遺産と緩衝地帯、周辺環境に関する特別区域計画 (Special Area Plan)の樹立が議論された。Ancient City of Damascus (Syrian Arab Republic)では、緩衝地帯内の作業に伝統的方法を利用することや、放置された建築物の活用が求められた。Historic Ensemble of the Potala Palace, Lhasa (China)⁶⁸では、緩衝地帯内の伝統的な都市構造を維持するため、遺産の構成資産の間での空間的連携と視覚的通路、歴史的脈略と広範囲の周辺環境(setting)が維持できるように都市計画に関連規定を入れることが求められた。関連規定は、許容可能な高さ、視覚的特徴、パサート及び屋根に関する規制を含むが、それだけではないとされた。

他に、自然が言及された案件を見ると、Ancient Building Complex in the Wudang Mountains (China)では、緩衝地帯の拡大が、Cultural Landscape of Bali Province: the Subak System as a Manifestation of the Tri Hita Karana Philosophy (Indonesia)では、遺産と緩衝地帯において、自然遺産に関する特別規定をつくることが議論された。

今後も都心部、歴史的都心の緩衝地帯において視覚的影響への規制は重要である。しかし、視覚的影響はしばしば緩衝地帯の範囲を超えることが多く、都市景観全体の問題である。ところが、緩衝地帯を無限大に拡大することはできない。また、視覚的完全性の議論はヨーロッパの歴史的都市に多いが、それらと違う文脈で形成・発展してきたアジアの都市に適用するに充分なのかという問題もある。高層ビルの制限、高さ制限と共に、緩衝地帯ならではの役割を、特にアジアの歴史都市において考える必要があると思われる。

⁶⁸ 世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/40.COM/>>

WHC/16/40.COM/19, 100, 2020.1.1.参照

2-2-4 まとめ

作業指針の変遷を見ると、緩衝地帯は、周辺環境の保護から始まり、そこに規制が加われ、開発行為に関する規制が中心になってきた。

作業指針が、遺産と周辺環境の保護と規制を規定しているに比べ、関連国際会議や宣言では、保護規制だけではなく、地域コミュニティとの協力も強調している(表-2-9)。

表-2-9. 緩衝地帯に関する国際専門家会議・宣言の内容

年度	会議・宣言等名	緩衝地帯関連内容		
		保護	規制	協力
1997年	歴史都市の発展と完全性に関する奈良セミナー	都市の完全性		
2005年	周辺環境に関するICOMOS西安宣言	周辺環境	緩衝地帯、影響評価	地域コミュニティ、学際間連携
2008年	緩衝地帯に関する国際専門家会議	OUV, 完全性、周辺環境	他の管理法と補完、統合	地域コミュニティ
2011年	歴史的都市景観に関する勧告	都市景観	都市計画	保全活動
2012年	世界文化遺産の完全性に関する国際専門家会議	完全性	緩衝地帯、影響評価	地域コミュニティ
2013年	視覚的完全性に関する国際専門家会議	視覚的完全性	視覚的影響評価、都市計画等	

一方、世界遺産委員会で議論された内容を見ると、緩衝地帯の設定から関係者の役割まで、表-2-10のように整理することができた。

遺産のOUVと完全性、真正性、周辺環境の保護、開発からの影響を統制・予防することが中心であり、緩衝地帯の持続的な利用に関しては議論されていない⁶⁹。

⁶⁹ 1件しかないが、Auschwitz Birkenau German Nazi Concentration and Extermination Camp(1940-1945)では、遺産と周辺地域の適正な利用のため(guaranteeing the appropriate use of the property and its surroundings) 緩衝地帯が設定できるように協議と教育教材を利用することが議論され

また、保護の対象も、高層ビルを含め、建物の新築からの視覚的影響を防ぐための高さ制限、デザイン規制が強調されていることが明らかになった。

表-2-10. 緩衝地帯における一連の流れ

区分	開発行為なし	開発行為あり	備考
境界の設定	○	○	
境界の変更	○	○	
遺産の境界変更	○	—	
管理計画・体制	○	○	HUL勧告(2011年)
都市計画の改善	○	○ (規制強化)	HIAに関するICOMOS ガイドライン(2011年)
影響評価	—	○	
関係者の役割	○	○ (調整委員会)	

た。世界遺産センターホームページ<<https://whc.unesco.org/en/sessions/42.COM/>>
WHC/18/42.COM/18, 101, 2020.1.1. 参照

2-3 韓国における議論⁷⁰

2-3-1 世界遺産の緩衝地帯と韓国の制度

韓国では現在、13か所の世界文化遺産がある。世界遺産登録時を基準に、緩衝地帯の面積と規制する法律を表-2-11で整理した。韓国では緩衝地帯の設定と管理において、特に文化財保護法と、都市計画法が重要な役割を担っている。13か所遺産の中で文化財保護法は12か所の遺産に、都市計画に関する「国土の計画及び利用に関する法律」は10か所、国立公園法は3か所、景観法は1か所の遺産で適用されている。

2-3-2 文化財保護法

(1) 制度の変遷（保護区域、文化財保存影響検討区域、歴史文化環境保存地域）

韓国の文化財保護法には緩衝地帯という言葉はないが「作業指針」上の緩衝地帯に該当するものとして「保護区域」と「歴史文化環境保存地域」がある（図-2-2、表-2-12）。

緩衝地帯の設定は、1962年の文化財保護法の制定時、導入された保護区域から始まり、2000年からは文化財又は保護区域の境界線から最大500mの範囲において建設工事が文化財の保存に及ぼす影響を検討する区域（文化財保存影響検討区域）が設定され、さらに、文化財保存影響検討区域は2011年から歴史文化環境保存地域に改正され、規制を整えてきた⁷¹。

(2) 「保護区域」と「歴史文化環境保存地域」

保護区域は、指定文化財の保護のため特に必要な場合に指定できる（同法第27条）。保護区域内の行為は文化財庁の庁長の許可事項である（同法第8条、第35条1項）。

一方、「歴史文化環境保存地域」は、文化財の周辺地域で、自然景観もしくは

⁷⁰ 李珣媛、黒田乃生(2019)：韓国における文化財保護法による文化財の緩衝地帯の適用に関する考察：ランドスケープ研究82(5)、599-604

⁷¹ 文化財庁(2011)：文化財庁50年史：文化財庁、53、469、470、631

歴史的又は文化的価値の高い空間を文化財と共に保護するために設定される地域である（同法第2条6項、第13条1項）。範囲は文化財又は保護区域の境界線から500m以内で、文化財の指定と同時に設定される。歴史文化環境保存地域は幾つかの区域に細分化され、区域ごとに文化財の保存に影響を与える開発行為の範疇や程度を示す許容基準が告示される。許容基準を超える場合は文化財庁の庁長の許可事項⁷²になる（同法第35条2項）。一部例外⁷³はあるが、文化財が世界遺産に登録される時、特に歴史文化環境保存地域が世界遺産の緩衝地帯として設定され、管理されている。世界遺産の緩衝地帯は、国の指定文化財に準じて管理・支援されている。世界遺産やその周辺の景観に影響を与える恐れがある行為に対し、文化財庁の庁長は必要な措置を命じることができる。

(3) 許容基準と許可対象

区域の設定範囲の拡大と共に、2006年度からは文化財別に文化財の周辺地域における開発行為を検討するための許容基準を告示し、その許容基準を超える場合は文化財庁の許可の対象（国指定文化財の場合）になる⁷⁴。また、広域自治体（市・道）の文化財保護条例に以上の仕組みが規定され、自治体別に区域の範囲が100mから500mまで差異はあるものの、区域の設定、影響の検討、行為の許可は同様に施行されている。

⁷² 許容基準で定める、歴史文化環境保存地域において文化財の保存に影響を与える恐れのある行為として、景観を害する恐れがある建築物の設置・増設、騒音・振動の誘発、大気汚染物質・化学物質の放出、地下50m以上の掘削行為、土地・林野の形質変更行、水系に影響を与える行為、文化財と繋がっている遺跡を毀損する行為がある（文化財保護法第35条2項）。

⁷³ 例えば、安同河回村の場合は、文化財の指定区域の一部と歴史文化環境保存地域が、世界遺産の緩衝地帯として設定されている。

⁷⁴ 開発行為の多様化に対応し、審議する文化財委員会の専門性を強化するため、2007年に景観分課が新設され、文化財だけではなく都市計画、造園学、景観工学、市民運動、観光の専門家が審議に加わるようになった。景観分課は2009年から、史跡、有形、天然記念物・名勝分課に統合された。

表-2-11 韓国の世界文化遺産の緩衝地帯に適用されている法律・条例等⁷⁵

遺産名 (登録年度)	遺産の 面積(ha)	緩衝地帯の 面積(ha)	遺産： 緩衝地帯	文化財保護法等	自然公園法等	都市計画	景観法	備考
八萬大蔵經の 納められた 伽倻山海印寺 (1995)	2.18	1039.91	1: 477	Cultural Property Protection Act, Traditional Buddhist Temple Preservation Law	National Park Law	Urban Planning Law、 Law of National Land use Management	—	
宗廟(1995)	19.4	17.3	1: 0.89	Cultural Property Protection Act	—	Urban Planning Law、 Law of National Land use Management	—	
石窟庵と 仏国寺 (1995)	40.93	524.58	1: 12.82	Cultural Property Protection Act, Traditional Buddhist Temple Preservation Law	Natural Environment Preservation Law, National Park Law、 Environmental Effect Evaluation Law	Urban Planning Law, Law of National Land use Management	—	
昌徳宮 (1997)	55.60	36.56	1: 0.66	Cultural Property Protection Act	—	National Land Utilization and Management Act, Urban Planning Act	—	
華城(1997)	130	454.84	1: 3.50	Cultural Property Preservation Act	—	—	—	

⁷⁵ UNESCO World Heritage Center ホームページ <<http://whc.unesco.org/en/list/>> 2019.12.5. 参照

高敞、和順、 江華の支石墓 群跡(2000)	51.65	314.55	1: 6	Cultural Property Preservation Act	—	National Land Use Management Law、 Building Act	—	
慶州歴史地域 (2000)	2,880	350	1: 0.1	—	—	Law on National Land use Management, Urban Planning Law、 Building Law、 Urban Park Law	—	
朝鮮王朝の 王墓群(2009)	1、 891.2	4、 660.1	1: 2.5	Cultural Heritage Protection Act	—	National Land Planning and Utilization Act	—	
韓国の歴史的 集落群 ：河回と良洞 (2010)	599.6	885.2	1: 1.5	Cultural Heritage Protection Act	Natural environment conservation act	—	—	
南漢山城 (2014)	409.06	853.71	1: 2	Cultural Heritage Protection Act	Natural Park Act	—	—	
百濟歴史地域 (2015)	135.1	303.64	1: 2.2	Cultural Heritage Protection Act, Special Act on the Preservation and Promotion of Ancient Cities	—	National Land Planning and Utilization Act	—	
山寺 - 韓国の 山地僧院 (2018)	55.43	1、 323.11	1 : 24	Cultural Heritage Protection Act	—	National Land Planning and Utilization Act	Landscape Act	
韓国の書院 (2019)	102.49	796. 74	1:7.7	Cultural Heritage Protection Act	—	National Land Planning and Utilization Act	—	

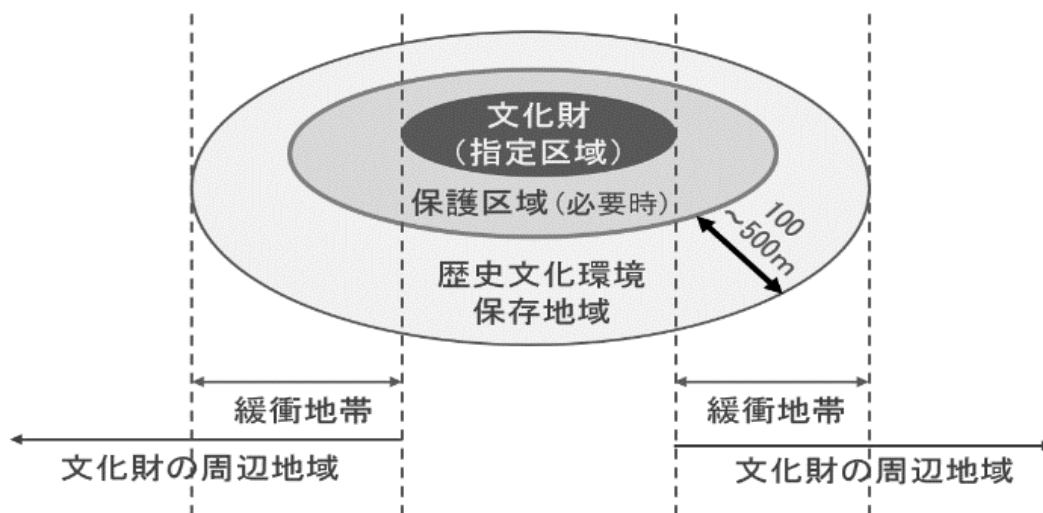


図-2-2 文化財，保護区域，歴史文化環境保存地域の概念図

表-2-12 保護区域と歴史文化環境保存地域

区分	保護区域	歴史文化環境保存地域
区域設定	必要な場合、文化財庁の庁長が指定	市・道知事が条例で規定 文化財又は保護区域の境界線から最大500m 文化財指定と共に自動的に設定
影響検討	文化財委員会で審議	許容基準等により検討後、文化財の保存に影響があると判断された場合、文化財委員会で審議
行為統制	文化財庁の庁長	文化財庁の庁長
備考	損失補償可能	損失補償不可

2-3-3 その他の制度

1978年、建築法施行令で文化財又は保護区域の境界線から300m以内における建築に対し市長・郡首が許可する時は建設部（日本の国土交通省に該当）の長官の承認を得ること⁷⁶が規定されている。同条項は、1980年に300mから100mに縮小され、1999年に規制改革の流れで「伝統建造物保存法」（1984年制定）と共に廃止された。

2000年、改正した「国土の計画及び利用に関する法律」（都市計画法と国土管理法を統合）では、保存地区（特に歴史文化環境保存地区が2011年改正）、美観地区がある。文化財の周辺地域における都市計画の内容は地域によって多様であるが、ソウル市では、「北村地区単位計画」（2010年）等、文化財周辺の歴史文化環境の管理において地区計画を積極的に活用している。詳細は3章で詳述する。

2-3-4 文化財庁の資料に見る制度運用の課題の変遷

（1）分析の方法

文化財庁のホームページから歴史文化環境保存地域に関する内容⁷⁷を見ると、規制改革を通して国民の私有財産権制限に対する負担の軽減と、都市計画との整合性に関する内容が多い。そこで、私有財産権に関しては『文化財年鑑』から世界遺産の歴史文化環境保存地域における訴訟の件数を調べる。また、都市計画に関しては、当時の報道資料などを分析の対象にする。

（2）訴訟（2000年代以降）

2000年代から文化財保存影響検討区域に関する訴訟が増加した。表-2-13では、世界遺産の歴史文化環境保存地域における訴訟をまとめた。訴訟の件数が一番多い遺産は、13か所の構成資産で登録され、ソウル市とソウル近郊に位置している「朝鮮王朝の王陵群」であった。大法院(最高裁判所)まで争った事例に、2005年の光陵

⁷⁶ 国家情報情報センター<www.law.go.kr>2019.12.22 参照 ただし、改築・再築又は既存建築物の床面積の10分の1範囲内の増築は該当されない。

⁷⁷ 文化財庁：報道資料(2015.7.30)「埋葬文化財の調査及び文化財の周辺地域における管理規制の改善計画」：文化財庁ホームページ<www.cha.go.kr> 2020.1.7参照

の周辺地域における住宅及び近隣生活施設の新築に対する不許可処分に関する訴訟、2006年の獻仁陵の周辺地域における農業倉庫の新築に対する不許可処分に関する訴訟がありいずれも原告が敗訴した⁷⁸。原告が勝訴したものに2007年の昌徳宮の周辺地域における近隣生活施設の新築に対する不許可処分に関する訴訟がある⁷⁹。訴訟の増加は、2007年以降、許容基準が全国为国家指定文化財に普及する契機になった。

2010年代以降、文化財保存影響検討区域が歴史文化環境保存地域に改編された後も、歴史文化環境保存地域における訴訟は2件あった。しかし、世界遺産に限っては2012年以降、訴訟が見えない。また、2件の訴訟では再開発組合が原告であるが、その他は個人と文化財庁との対立関係であった。

表-2-13 韓国の世界文化遺産の歴史文化環境保存地域における訴訟

遺産名 (登録年度)	訴訟の提起			訴訟の結果	備考
	年度	原告	件名		
昌徳宮(1997年)	2007	個人	近隣生活施設の新築に対する不許可処分	原告勝訴 (2009年)	
華城(1997年)	2011	再開発 組合	マンションの建設に対する不許可処分	原告敗訴 (2012年)	
慶州歴史地域 (2000年)	2010	個人	自動車部品工場の建築に対する不許可処分	原告敗訴 (2012年)	
朝鮮王朝の王墓群 (2009年)	2005	個人	住宅及び近隣生活施設の新築に対する不許可処分	原告敗訴 (2007年)	光陵
	2005	個人	ガソリンスタンドの建設に対する不許可処分	原告訴訟の取り 下げ (2006年)	隆健陵
	2006	個人	建物の新築に対する不許可 処分	原告敗訴 (2007年)	洪裕陵
	2006	農業協 同組合	農業倉庫の新築に対する不 許可処分	原告敗訴 (2007年)	獻仁陵
	2007	個人	農家倉庫の新築に対する不 許可処分	原告敗訴 (2007年)	長陵
	2011	個人	住宅及び近隣生活施設の新 築に対する不許可処分	原告敗訴 (2012年)	光陵

⁷⁸ 文化財庁ホームページ「文化財年鑑2006」 pp.532-533、「文化財年鑑2007」 pp.595-598

⁷⁹ 文化財庁(2009)：文化財判例集：文化財庁, 239-245 (大法院2008号20321)

(3) 都市計画との統合の検討 (2010年—2013年)

2010年から2013年にかけて、歴史文化環境保存地域を都市計画の保存地区と統合させる計画があったが、統合には至らなかった。統合しようとした理由は、目的が類似する2つの規制が重なることによる私有財産権の制限から国民の負担を減らすためであった⁸⁰。統合できなかった理由については公式に発表された内容がなく不明である。しかし、都市計画の保存地区には文化財と保護区域のみ含まれ、歴史文化環境保存地域は入っていない。文化財指定と同時に設定される歴史文化環境保存地域と異なり、都市計画の保存地区は自治体の長の指定が必要で、統合されると歴史文化環境保存地域が設定できない可能性が高いことが要因として考えられる。

(4) 規制の緩和 (2015年—)

2015年は、経済不況による全国的な規制緩和の影響で、歴史文化環境保存地域が改善すべき規制に選定された。その時期に一部の自治体では歴史文化環境保存地域の縮小を国（文化財庁）に要請した。規制改革の要求に対し、文化財庁は歴史文化環境保存地域の制度自体は維持する一方、許容基準の規制を全国的に緩和または調整する計画を発表した⁸¹。また、2015年からは歴史文化環境保存地域における景観に関する検討項目を細分化し、文化財の類型別に検討できることにした⁸²。

(5) 「都市再生」事業 (2013年—) と 「歴史文化環境管理計画」事業 (2014年—)

歴史文化環境保存地域に関する新たな動きとして、2013年から始まった国土交通部の「都市再生」事業に文化財庁も対象地域の検討段階に参加したことと、2014年から文化財保護が反映された地区計画をつくり文化財の周辺地域の総合的な管理を

⁸⁰ 国務調整室：報道資料(2013.1.11): 国務調整室ホームページ <<http://www.pmo.go.kr>> 2019.9.24参照

⁸¹ 文化財庁ホームページ「報道資料(2015.7.30)」<http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzList.do?sectionId=b_sec_1&mn=NS_01_02_01> 2018.5.29 参照

⁸² 景観に関する共通検討事項として、場所性（移転の有無・立地条件）、調和・比例（大規模施設物の制限）、眺望性（進入空間、内外部）、背景の保護、一体性（残存遺物、風水、民俗信仰、生態環境等）が文化財の類型ごとに適用されている。「歴史文化環境保存地域における建築行為等に関する許容基準作成指針（文化財庁訓令第449号）」

目指す「歴史文化環境管理計画」事業が挙げられる。

まず、都市再生事業は、企画財政部、未来創造科学部、教育部、安全行政部、文化体育観光部、農林畜産食品部、産業通商資源部、保健福祉部、環境部、雇用労働部、女性家族部、国土交通部、海洋水産部、文化財庁、山林庁、中小企業庁の16機関が参加して検討された。その結果2016年に発表した33か所の地域づくりでは、文化財とその周辺地域を活用した案件が多数含まれていた⁸³。

「歴史文化環境管理計画」事業は、歴史文化環境保存地域を都市計画と統合させようとした議論の延長線上で始まった。『歴史文化環境管理計画の樹立のためのガイドライン』⁸⁴によると、許容基準と比べた歴史文化環境保存地域の特徴は、表-2-14のようである。

表-2-14 許容基準と歴史文化環境管理計画

許容基準	歴史文化環境管理計画
文化財との距離、高さ制限が中心	文化財の特性、土地利用、都市計画上の用途地域・地区及び都市計画施設等を考慮し、文化財周辺の用途、規模、形態に関する包括的な要素を、地区単位計画を準用し樹立

2019年12月までに、3地域を対象に完了・進行中である。その中で、最初に同事業が始まった「羅州邑城(国指定史跡)」の歴史文化環境管理計画を事例として挙げる。対象地域は、「羅州邑城」を中心に周辺に他の指定文化財が所在し、それぞれの歴史文化環境保存地域の範囲が重複されている(図-2-3)。歴史文化環境管理計画では、重なった区域を一つに統合し、その中を機能(土地利用)、道路と街区、敷地と都市組織、建築物(用途、規模、密度、形態、外観、屋外広告物、敷地内の空き地及び造園、公共景観、眺望景観に関する包括的計画を樹立する。さらに、特別管理区域を定め、文化財に相応しい環境を造成することを目指す。

⁸³ 国土交通部：報道資料(2016.4.18)：国土交通部ホームページ<<http://www.molit.go.kr>> 2019.9.24 参照

⁸⁴ 文化財庁(2017)：歴史文化環境管理計画の樹立のためのガイドライン:文化財庁, 10

<計画前(現在)>

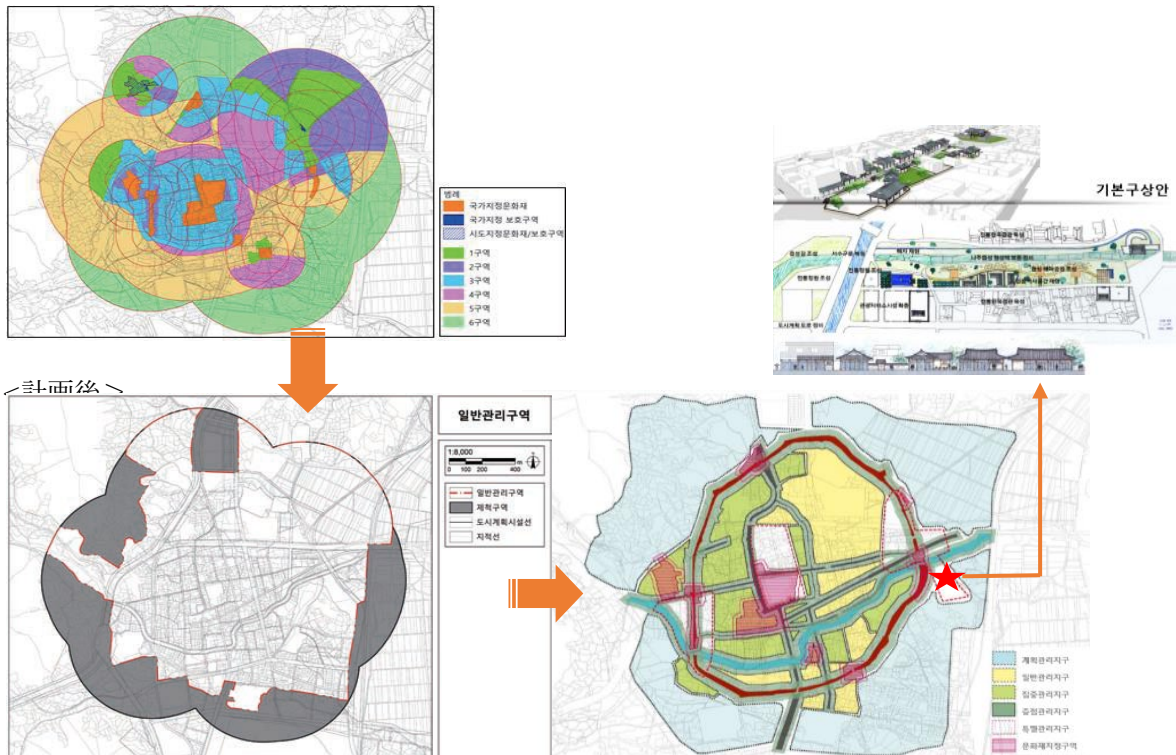


図-2-3 歴史文化環境管理計画（羅州邑城）

しかし、歴史文化環境管理計画は法的位置付けと効力に課題がある。同計画は、最終的に地区計画として告示されないと拘束力がないので、自治体の協力が必要不可欠である。文化財庁の「2019年度主要業務計画」によると⁸⁵、文化財保護法に同計画を導入することを検討している。その場合、従前より周辺地域に対する規制が拡大される可能性もあるので、住民の協力と支持が必要である。地域住民は同計画による生活への良い影響を重要視するので、住民への支援や地域活性化を考慮しなければならない。そのためには歴史文化環境保存地域において、重要なところの規制をより強化し、そうでないところを緩和すること、規制の選択と集中が必要である。自治体の都市計画部署と協議しながら、文化財規制をこれからどう選択し、集中するかは、文化財庁や文化財管理部署の課題であると考えられる。

⁸⁵ 文化財庁ホームページ、「2019年度主要業務計画」

<http://www.cha.go.kr/download/2019cha_plan.pdf> 2019.12.22 参照

2-4 日本における議論

2-4-1 世界遺産の緩衝地帯と日本の制度

日本では現在、16か所の世界遺産がある。世界遺産への登録時を基準に、緩衝地帯の面積と、緩衝地帯の規制を整理した結果を表-2-15に示す。

関係する法律は、文化財保護法、古都保存法、自然公園法、景観法・景観条例等がある。もっとも多いのは景観条例、景観法と都市計画法で、それぞれ15か所と13か所の緩衝地帯に掛かっている。

さらに、緩衝地帯の設定や規制が遺産によって多様であることがわかる。また、遺産の保存だけではなく、「農業振興地域の整備に関する法律」のような生産生活に関する法律も挙げている。

表-2-15 日本の世界文化遺産の緩衝地帯に適用されている法律・条例

遺産名	遺産の 面積	緩衝地 帯の面 積	遺産： 緩衝地 帯	文化財保護法	古都保存法	自然公園法	都市計画法	景観法・景観条例	その他	備考
法隆寺地域の仏教 建造物(1993)	15.03	571	1: 38	—	Ancient Capitals Preservation Law	—	City Planning Law	Ordinance of Nara Prefecture Scenic Landscape Preservation	—	
姫路城(1993)	107	143	1: 1.3	—	—	—	City Planning Law	Himeji City Urban Design Ordinance	—	
古都京都の文化財 (京都市、宇治 市、大津市) (1994)	1,056	3,579	1: 3.4	—	Law concerning Special Measures for the Preservation of Ancient Cities	—	City Planning Law	Kyoto Municipal Ordinance on Cityscapes, Kyoto City Scenic Zone Ordinance	—	
白川郷・五箇山の 合掌造り集落 (1995)	68	58,873.1	1: 865.8	Law for the Protection of Cultural Properties	—	Toyama Prefectural Natural Parks Regulation	—	Shirakawa-Mura Regulations Related to the Control of the Natural Environment, Taira-Mura Regulations Related to the Conservation of the Natural Environment and Cultural Landscape	—	
古都奈良の文化財 (1998)	0.4	42.7	1: 106.8	—	Law concerning Special Measures for the Preservation of Ancient Cities	—	City planning law	Nara Municipal Ordinance on Cityscapes	—	

日光の社寺 (1999)	431.2	2,634.3	1: 6.1	—	—	Natural Parks Law, the Forest Law	City Planning Law	Nikko City Townscape Ordinance	—	
琉球王国のグスク 及び関連遺産群 (2000)	617	1,962.5	1: 3.2	—	—	City Parks Law	City Planning Law	Municipal ordinance of Naha City、Municipal ordinance of Nakijin Village	—	
紀伊山地の霊場と 参詣道 (2004)	50.8	373.2	1: 7.3	—	—	Natural Parks Law, the Forest Law	—	Yoshino Historic Landscape Conservation Ordinance、	—	
平泉仏国土 (浄 土) を表す建築・ 庭園及び考古学 的 遺跡群 (2011)	54.9	559.7	1: 10.2	---	—	River Law, Forest Law	City Planning Law	Landscape Law, Ordinance for the Development of Town and Landscape of Hiraizumi in Harmony with Nature and History	Law concerning the Improvement of Agricultural Promotion Area	
富士山-信仰の対象 と芸術の源泉 (201 3)	506.4	12,100	1: 23.9	Law for the Protection of Cultural Properties	—	Natural Parks Law, Seacoast Law	City Planning Act	Landscape Act Outdoor Advertisement Act	—	
富岡製糸場と絹産 業遺産群(2014)	20,702.1	49,627.7	1: 2.4		—	Forest Act	City Planning Act	Landscape Act and municipal ordinances, Outdoor Advertisement Act	Act on Establishment of Agricultural Promotion Areas	
明治日本の産業革 命遺産- 製鉄・製 鋼,造船,石炭産業 (2015)	7.2	414.6	1: 57.6	Law for the Protection of Cultural Properties	—	Natural Parks Act、Forest Law, River Act	City Planning Act	City Landscape Ordinance、Prefectural Ordinance on Outdoor Advertisement	Port and Harbor Act	

ル・コルビュジエの建築作品－近代建築運動への顕著な貢献(2016)	98.4838	1,409.384	1: 14.37	—	—		City Planning Act	Taito City Landscape Ordinance and the Landscape Act	—	
「神宿る島」宗像・沖ノ島と関連遺産群(2017)	98.93	79,363.48	1: 809.8	Law for the Protection of Cultural Properties	—	Nature Conservation Act, Fukuoka Prefecture Marine Area Management Ordinance、Forest Act	City Planning Act	Landscape Act Munakata City Landscape Plan and Ordinance、Fukutsu City Landscape Plan and Ordinance)	Act on Establishment of Agricultural Promotion Regions	
長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産	5,569.34	12,152.43	1: 2.2	Law for the Protection of Cultural Properties	—	Natural Parks Act	—	Landscape Act	—	
百舌鳥・古市古墳群	166.66	890	1:5.34	—	—	Building Standards Act	City Planning Act	Landscape Act、Outdoor Advertisement Act	—	

2-4-2 文化財保護法

現在の文化財保護法は1975年の改正によって、建造物と「一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件⁸⁶⁾」が保護対象として位置づけられている。同時に面的な保存制度として伝統的建造物群保存地区が導入され、選定基準として「地域的特色を顕著に示している周囲の環境」が含まれた。さらに2005年の文化財保護法改正により、景観それ自体が文化財になり、一体的な景観の保護を図ることになった。

一方、史跡は、開発に対し追加指定することや、名勝の場合、重要な景観を構成する地域とそれと関連して一体の景観を構成している地域を含んで指定することがあったが⁸⁷⁾、単一記念物中心の指定・管理である。記念物の周辺環境に関しては、遡ると1919年の「史蹟名勝天然記念物保存法」第四条（「内務大臣ハ史蹟名勝天然記念物ノ保存ニ関シ地域ヲ定メテ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル施設ヲ命スルコトヲ得」）がある。その条文は、1950年の文化財保護法制定の際、重要文化財建造物まで拡大され、その周囲の風致保存、危険行為の制限禁止、危険物の設置制限等の環境保全行為をなしうることを規定した⁸⁸⁾。重要文化財の保存のため必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、禁止し、又は重要な施設をすることを命ずることができる(文化財保護法第45条1項)。なお、史跡名勝天然記念物の保存のため必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、若しくは禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができる(同法第81条1項)。しかし、同条項が適用された事例は管見の限りない。

2-4-3 その他の制度

(1) 景観条例（1968年—）と景観法（2004年—）

景観への関心は1960年代の歴史的町並み運動に始まる。開発により地域の自然や生活が大きく変わることで、伝統や歴史的環境を守る条例が、金沢市伝統環境保存

⁸⁶⁾ 文化庁(2001)：文化財保護法五十年史：文化庁、133~134、145

⁸⁷⁾ 前掲注 86, p.239

⁸⁸⁾ 竹内敏夫・岸田実(1950)：文化財保護法詳説：刀江書院、52

条例(1968年)に始まり、倉敷市や柳川市で歴史的環境保全のための条例が制定された。2004年には全国の約15%の自治体で524の景観条例が制定されていた。景観法はこうした取り組みの蓄積のうえに創設されたと言える⁸⁹。

景観法は、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする⁹⁰。

(2) 都市計画法（風致地区、美観地区など）（1968年一）

この法律は、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする⁹¹。

(3) 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（古都保存法）（1966年一）

この法律は、固有の文化的資産として国民がひとしくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき古都における歴史的風土を保存するために国等において講ずべき特別の措置を定め、もって国土愛の高揚に資するとともに、ひろく文化の向上発展に寄与することを目的とする。

(4) 自然公園法(1957年一)

この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄

⁸⁹ 伊藤雅春ら(2011)：都市計画とまちづくりがわかる本：彰国社、206

⁹⁰ 電子政府の総合窓口e-Gov <https://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=416AC0000000110>

⁹¹ 電子政府の総合窓口e-Gov <https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=343AC0000000100>

与することを目的とする⁹²。

(5) 自然環境保全法（1972年一）

この法律は、自然公園法その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、もつて現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする⁹³。

(6) 屋外広告物法（1949年一）

この法律は、良好な景観を形成し、若しくは風致を維持し、又は公衆に対する危害を防止するために、屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置並びにこれらの維持並びに屋外広告業について、必要な規制の基準を定めることを目的とする⁹⁴。

(7) 農業振興地域の整備に関する法律（1969年一）

この法律は、自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする⁹⁵。

⁹² 電子政府の総合窓口e-Gov <https://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=332AC0000000161>

⁹³ 電子政府の総合窓口e-Gov <https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=347AC0000000085>

⁹⁴ 電子政府の総合窓口e-Gov https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000189#A>

⁹⁵ 電子政府の総合窓口e-Gov <https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=344AC0000000058#A>

2-4-4 京都市の事例

京都市には、古都京都の文化財として登録された世界遺産17件のうち14件の資産がある。各々の遺産には緩衝地帯が設定され、また全体の世界遺産を取り囲む「歴史文化環境調整区域」がある⁹⁶。「世界遺産一覧表記載推薦書」によると緩衝地帯の規制は、都市計画の風致地区と美観地区が適用されている。(図-2-4)

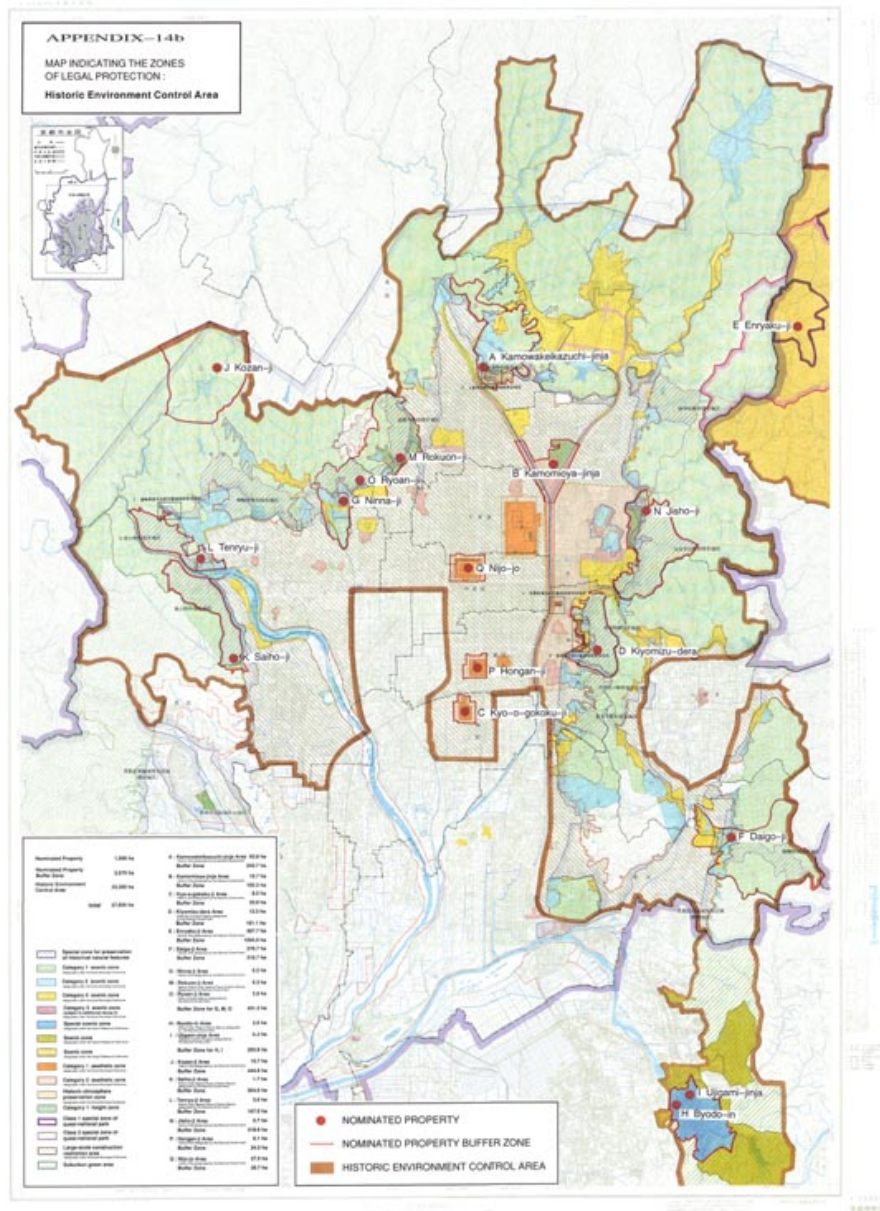


図-2-4 古都京都の文化財（京都市・宇治市・大津市）の緩衝地帯

⁹⁶ 「世界遺産一覧表記載推薦書(日本京都の文化財)(1993)」、文化遺産オンライン <<http://bunka.nii.ac.jp/suisensyo/kyoto/index-j.html>> 2019. 12. 31 参照

(1) 京都市眺望景観創生条例（2007年制定）

2007年には、新景観政策が導入され、「京都市眺望景観創生条例」（2007年制定）に基づき、優れた眺望や借景の眺めを保全するため、当該建築物等が位置する地点の標高による建築物や工作物の高さ、形態意匠の制限を行っている。同条例によって「近景デザイン保全区域」では、視点場から視認することができる建築行為などを行う場合、市長への届出が必要である（事前協議制度）。

(2) 歴史的景観の保全に関する検証事業（2014—2016年）

なお、京都市は、2014年度から「歴史的景観の保全に関する検証事業」を開始し、世界遺産をはじめとする大規模寺社とその周辺の景観に関する詳細な調査を実施してきた。背景には、「京都御苑東側の梨木神社敷地におけるマンション計画」や、世界遺産銀閣寺の緩衝地帯内で計画された「哲学の道・法然院前の保養所跡地における宅地開発計画」等、京都市内の歴史的景観に影響を与えかねない事例があった⁹⁷。

「平成26年度検証事業の報告書」⁹⁸によると、世界遺産の緩衝地帯の課題として国において「バッファゾーン」に対応する特別の法律や財政的な支援策がないこと、財政的な支援を伴わずに土地・建物の所有者に景観規制の制限のみを課すためきめ細やかな対応には限界があること、世界遺産の「バッファゾーン」であることを知らない住民や事業者も多いことが挙げられた。

なお、同事業に関する「京都市歴史的景観の保全に関する検討会」（2014~2016年）では、世界遺産の「バッファゾーン」は「遺産を保全する」だけでなく、「バッファゾーン」自体にも価値があり、「バッファゾーン」の位置付けや、何を守るのかを整理・共有すること、また、周辺の住民や建物所有者の協力が必要であると議論した⁹⁹。

⁹⁷ 京都市ホームページ「平成26年度検証事業の報告書」<<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000184/184580/H26research-report.pdf>> p.11、2019.07.23 参照

⁹⁸ 前掲注97

⁹⁹ 京都市ホームページ「第2回京都市歴史的景観の保全に関する検討会議事録」<https://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/cmsfiles/contents/0000173/173100/26minutes02.pdf> 2019.07.23 参照

(3) 京都市下鴨神社のマンション計画

下鴨神社の緩衝地帯におけるマンション計画に対する住民の反対を、朝日新聞の記事からまとめた(表-2-16)。

2015年に、下鴨神社は、境内に和風の高級マンション8棟を建設すると発表した。土地代として毎年約8千万円が神社の収入となり、21年に1度、社殿などを大規模に修復する「式年遷宮」の費用や国指定史跡の原生林「糺(ただす)の森」の環境整備にあてる計画であった。予定地は、糺の森南側に隣接する広さ約9647平方メートルの境内であった。民間の開発会社に土地を貸し、高さ10メートル以下で、日本瓦などを使った鉄筋3階建ての建物8棟を設け、50年間の定期借地権付きマンションとして107戸を分譲し、期限の50年後に更地で戻されるといった(2015.03.03)。その背景には、少子高齢化や宗教離れなどによる神社の財政難があった。神社の関係者は寄付金に頼るのも限界で、祭儀ができなくなれば、神社の存在意味がなくなってしまうと話した(2015.11.01)。購入者には、短期間での転売禁止のほか、下鴨神社と上賀茂神社の例祭の葵祭をはじめとした伝統行事の支援を求めていくといった(2015.05.28)。

それに対し、住民は「世界遺産・下鴨神社と糺の森問題を考える市民の会」を結成し、マンション建設が景観や環境、文化財の保護に与える影響を市が評価することを求めた。また、神社が市民向けの説明会の開催や近隣住民との話し合いをするよう市が指導することも求めている(2015.05.28)。反対した理由としては、マンション建設によって、住民に親しまれている糺の森の植生に悪影響を及ぼすことに対する懸念があった(2015.07.29)。その他にも居住環境が悪化することは、世界遺産の保護の担い手である住民と対立するものだと主張した(2015.10.07)。そこで、住民らは、建設地は世界遺産保護のための緩衝地帯内で「世界遺産の価値をおとしめる」として市風致地区条例に反すると反対し、京都市に開発許可の取り消しを求めて京都地裁に提訴した(2016.03.24)。

市は、「樹木や緑地の適切な管理に努め、市に定期的に報告すること」を条件に許可をした。建物の建設が規制される風致地区のため市美観風致審議会で審議され、審議会では樹木などの状況を市が把握し続けることを付帯意見とした上で計画を認める答申を市にしていた。住民の提訴に対しては、「樹木や移植で基準は満たして

おり、許可は適正」としていた（2016.03.24）。

反対する市民団体は、ユネスコ世界遺産委員会が京都市に遺産保護のため適正な措置をとるよう勧告することを求める署名を世界遺産委員会宛てに提出する方針を公表した(2016.11.08)。一方、裁判所では「風致条例には住民らの個別的な利益を保護する規定はない」等と、住民らに原告の資格はないと判断し、訴えを却下した(2017.03.31)。その後、2017年、マンションは予定地に建設された（20190106）。また、文化庁の資料¹⁰⁰によると、「同遺産の緩衝地帯において3階建て和風集合住宅新築工事中（2017年5月竣工予定）があり、資産範囲に隣接するため京都市が強く指導し、建物配置や意匠、建物の上層部のセットバック，周辺環境整備を行うこととするなど、景観に配慮した内容となった」と記されている。

一方、住民が反対したのは、親しまれる「糺の森」に影響があるかの問題であり、新築建物の視覚影響に対するデザイン規制の問題ではなかった。また、107戸のマンションが建つと、「糺の森」の植生に影響があると思われるが、景観部署ではその影響を評価できない問題もある。さらに、財政難等遺産の保存管理に問題があると、一番早めに影響を受けるのは緩衝地帯が設定されている周辺地域だと思われる。また、神社が管理主体であるが、地域住民の協力も必要である。

表-2-16 下鴨神社の緩衝地帯におけるマンション開発に関する新聞記事

日時	記事名	備考
2015.03.03	世界遺産の境内にマンション京都・下鴨神社、土地貸す。 年8千万の収入は遷宮費など	
2015.05.28	境内マンション、事業者が決まる 下鴨神社	
2015.05.28	説明会開催指導、京都市に求める 反対住民ら	
2015.07.29	建設反対の署名、市民団体が提出 下鴨神社マンション	
2015.09.26	景観審査合格、11月にも着工下鴨神社 マンション計画 ／京都府	
2015.11.01	世界遺産、窮余の土地活用	

¹⁰⁰ 文化審議会世界文化遺産部会（第1回/2017.4.24）「世界遺産一覧表記載資産の保全状況の概要について」 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/isanbukai/sekaiisanbukai_nittei/1_01/pdf/shiryo_4.pdf>、2020.1.1.参照

2015.12.11	下鴨神社のマンション建設許可、市民団体が京都市に撤回 申し入れ	
2015.12.13	イコモスで議論、小委員会が報告、下鴨神社マンション	
2016.03.24	下鴨神社境内のマンション計画で提訴	
2016.07.27	京都市争う姿勢 下鴨神社マンション訴訟	
2016.09.21	マンション計画の取り消し求め提訴 下鴨神社周辺住民ら	
2016.11.08	世界遺産委員会へ署名提出へ	
2017.03.31	境内にマンション、訴え却下京都地裁	
2017.03.31	原告ら「ゼロ回答」下鴨神社マンション訴訟判決	
2019.01.06	資金難で境内賃貸も 神社、存続に苦労	

2-4-5 世界遺産の緩衝地帯に関する日本イコモス国内委員会の提言

日本イコモス国内委員会の「日本の世界遺産の保護施策の充実のために-「バッファゾーン」をめぐって(予備的提言)」(2016年)¹⁰¹によると、世界遺産の「バッファゾーン」の概念は、登録資産の周辺地帯あるいは緩衝地帯としての機能を超えて、資産本体ではないとしつつも、資産本体との連続性や一体性が期待され、さらには精神性の共有等が要請されるようになってきている。

課題として、「バッファゾーン」を担保する都市計画や景観等の法令・条例は、「バッファゾーン」の保全に一定の効果を挙げているものの、文化遺産本体と連続する「バッファゾーン」の保全という視点を欠いたまま運用又は変更されることがあれば、資産本体との連続性や一体性、精神性の共有等との齟齬が生じ得る事態となる。その他にも、「バッファゾーン」に関わる都市計画や景観等の法令・条例が個別所有者等の合意や適切な支援措置を持たないこと、文化財保護の担当部局と都市計画等の担当部局が異なることもあり、資産と「バッファゾーン」の連続的・一体的な保全の必要性について連携が不十分なことが多いこと、市民や近隣住民の支援・協力や理解を受け入れる仕組みが整備されていないこと、また人口減少・高齢化・過疎化・宗教離れ等の社会変動の影響の中で所有者等が抱えている重い負担

¹⁰¹ 「日本の世界遺産の保護施策の充実のために-バッファゾーンをめぐって(予備的提言)」(2016年)
<<http://www.japanicomos.org/pdf/20160701subcom8.pdf>> 2019.06.22 参照

を課題として挙げた。

提言では、今後、資産のより適切な保護を図ることがまず必要であり、資産の保護と一体的、連続的に「バッファゾーン」のより適切な保全のためには、①「バッファゾーン」のより適切な設定 ②「バッファゾーン」の範囲の明示及び「バッファゾーン」が資産と一体的に保護されるべきものであることについての周知 ③「バッファゾーン」について文化財保護法の適用(史跡等の指定、「環境保全」条項の適用、文化財保護法の改正による保全措置の充実) ④都市計画法、景観法、歴史まちづくり法、河川法その他関連法の改正を求め、「バッファゾーン」の保全(文化遺産との一体的な保護)をも当該法令の目的に組み込むなど、「バッファゾーン」の保全に直接資するための改正 ⑤関連法令に基づく自治体の条例、独自条例等の充実と効果の拡大 ⑥「バッファゾーン」内の文化財指定等以外の土地・建物、景観等の保全・保護に対する所有者等への支援措置の創設・充実などについて検討を進める必要があることを示した。

2-5 小結

韓国では、世界遺産の緩衝地帯において文化財保護法（保護区域と歴史文化環境保存地域）が中心になっている。しかし、その文化財保護法に対する規制改革の要求があり、その中、規制の緩和や、都市計画との統合の議論があり、地域活性化や都市計画の手法を文化財の周辺地域の管理に導入させる新たな動きもあった。一方、特に歴史文化環境保存地域において訴訟が多く、主に個人と文化財庁の1:1の関係である。また、韓国では緩衝地帯の範囲が法律で定められており、周辺環境に関する議論は見えなかった。

日本においては、景観法・景観条例が中心になっており、文化財より住民の生活に関する法律も緩衝地帯で考慮している。また、国より自治体ごとに多様な方法で緩衝地帯を管理している。京都市の場合は、緩衝地帯において、マンション建設に対する住民の環境保全のための反対があったが、現在の景観規制としては、対応に不十分であったと思われる。また、日本ICOMOS国内委員会では、緩衝地帯に対し遺産と連続する一体的な保全が必要だと認識しており、周辺環境の保護の問題が近年議論されている。

3章 「昌徳宮」の緩衝地帯

3-1 文化財と周辺地域の概要

3-1-1 文化財

昌徳宮は、ソウル市に所在する、朝鮮王朝の宮殿の一つである。1405年に正宮である景福宮の離宮として建てられたが、1592年以降、再建された後は約300年間、朝鮮王朝の中心的な宮殿として利用された。

昌徳宮の建築は自然地形に従って配置され、中でも自然との調和を重視する庭園は伝統的な造園技法の代表例として価値が高い。1963年、国の史跡第122号に指定され、国宝1件、敦化門・錦川橋等宝物12件、天然記念物（植物）4件、登録文化財6件を有する(表-3-1)。1997年には世界遺産に登録された。

韓国において文化財の管理団体は原則的に所有者或いは自治体・公共機関であるが、昌徳宮を含め朝鮮王朝の宮殿・王陵の管理団体は国（文化財庁）である。

表-3-1 文化財の指定現況（昌徳宮）

指定名	指定番号	文化財名	指定年度	備考
史跡	第 122 号	昌徳宮	1963 年	
国宝	第 225 号	昌徳宮 仁政殿	1985 年	
宝物	第 383 号	昌徳宮 敦化門	1963 年	
宝物	第 813 号	昌徳宮 仁政門	1985 年	
宝物	第 814 号	昌徳宮 宣政殿	1985 年	
宝物	第 815 号	昌徳宮 熙政堂	1985 年	
宝物	第 816 号	昌徳宮 大造殿	1985 年	
宝物	第 817 号	昌徳宮 璿源殿	1985 年	
宝物	第 844 号	昌徳宮 測雨臺	1985 年	
宝物	第 1762 号	昌徳宮 錦川橋	2012 年	
宝物	第 1763 号	昌徳宮 芙蓉亭	2012 年	
宝物	第 1764 号	昌徳宮 樂善齋	2012 年	
宝物	第 1769 号	昌徳宮 宙合樓	2012 年	
宝物	第 1770 号	昌徳宮 演慶堂	2012 年	
天然記念物	第 194 号	昌徳宮 イブキ	1968 年	
天然記念物	第 251 号	昌徳宮 サルナシ	1975 年	
天然記念物	第 471 号	昌徳宮 桑	2006 年	

天然記念物	第 472 号	昌徳宮 エンジュ群	2006 年	
登録文化財	第 240 号	昌徳宮 熙政堂 叢石亭絶景圖	2006 年	
登録文化財	第 241 号	昌徳宮 熙政堂 金剛山萬物肖勝景圖	2006 年	
登録文化財	第 242 号	昌徳宮 大造殿 鳳凰圖	2006 年	
登録文化財	第 243 号	昌徳宮 大造殿 白鶴圖	2006 年	
登録文化財	第 244 号	昌徳宮 景薫閣 朝日仙觀圖	2006 年	
登録文化財	第 245 号	昌徳宮 景薫閣 三仙觀波圖	2006 年	

3-1-2 周辺地域

昌徳宮と隣接し、南側に宗廟（国指定史跡第125号。1994年、世界遺産登録）と、東側に昌慶宮（国指定史跡第123号）がある。

宗廟は、朝鮮王朝の王と王妃の位牌を祀った儒教の祀堂である。宗廟祭礼と宗廟祭礼楽は2001年にユネスコ世界無形遺産に登録された。昌慶宮は、王室の生活空間として造成された。昌徳宮と昌慶宮、宗廟は「東闕」と呼ばれる一つの空間であったが、1932年、昌徳宮・昌慶宮と宗廟の間に道路が建設され現在は分離されている。

また、昌慶宮の東側に、儒教の孔子に祭祀機能を持つ朝鮮時代の大学機関であった「ソウル文廟と成均館」（国指定史跡第143号）がある。昌徳宮の北西側には、1917年に設立された「ソウル中央高等学校本館」（国指定史跡第281号）、近代韓屋である「苑西洞白鴻範家屋」（ソウル市指定民俗文化財第13号）がある。各文化財の位置を、図-3-1に記した。

各エリアことの特徴は以下のようである。

（1）昌徳宮南側

西南側に朝鮮王朝の王族の家屋であった「雲峴宮」（国指定史跡第257号）がある。西南側はビルや商業施設が立地し早い段階から開発された。南側は昌徳宮の正門である享化門から王様のお出ましの道であり、宗廟周辺である南東側は、昌徳宮・昌慶宮で働いた飲食・楽器の職人が住んでいたところでもある¹⁰²。

¹⁰² ソウル特別市(2018)：「昌徳宮周辺の都心再生活性化計画」：ソウル特別市，4

(2) 昌徳宮西側

「北村」と呼ばれる昌徳宮と景福宮の間に所在するこの地域は、朝鮮時代の初期から官庁地と住居地として発展した。20世紀に入り、1930年代から1960年代に、広い敷地を分割し韓屋が高密度に建設された。このように近代的な都市空間に形成された伝統的な建築様式はソウルの近代韓屋群と呼ばれる¹⁰³。現在、北村に約900棟があり、ソウルでは一番多く残されている。また、官庁地跡の広い敷地では、1970年代まで多数の学校が所在していたが、1970年代のソウルの南部開発のため移転され、現在は、企業の社屋と、憲法裁判所等の国家機関が位置している。その他、大東税務高等学校(1925年設立)がある。

(3) 昌徳宮北側

朝鮮時代の宮殿の造営には背山臨水（後ろには山を、前には川を置く）、前朝後寢(前面には朝廷を、後面には寢殿を置く)の原則があり、北側は庭園とつながる山がある。

(4) 昌徳宮東側

東側は、朝鮮時代には住居地として開発されなかったが、20世紀初期から、都市の拡大と人口の増加につれ、新しく開発されたところである。現在、南東側にはソウル大 学 校 病 院 が、北東部には、成均館大学が広い面積を占めている。その周辺は、住宅地である。

¹⁰³ 宋寅豪(1993)：都市型韓屋の類型研究－1930年代～1960年代のソウルを中心に：建築歴史研究、231-232

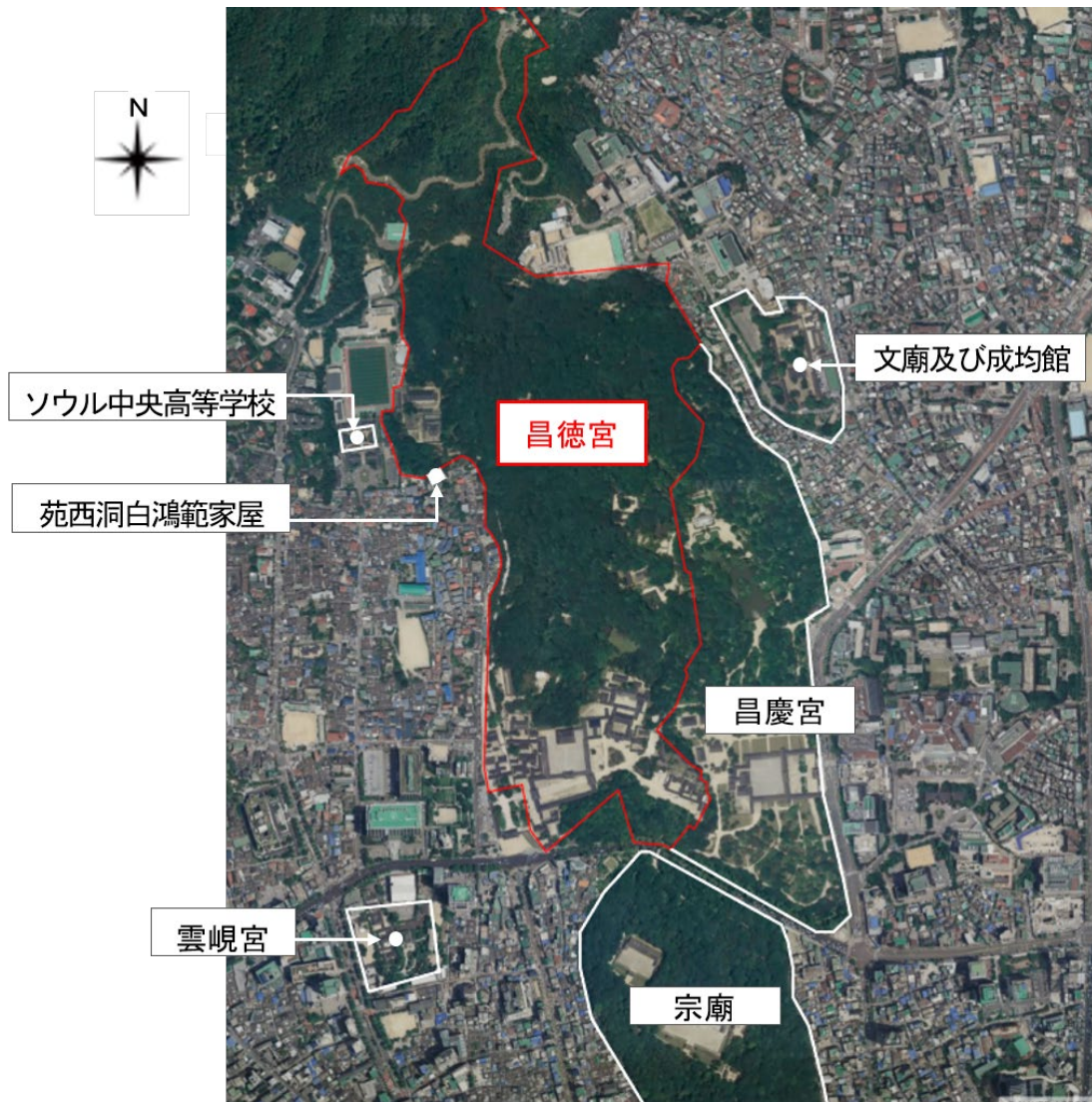


図-3-1. 昌徳宮周辺の文化財

3-1-3 文化財指定地の変化

東亜日報・京郷新聞・ハンギョレ新聞・毎日経済新聞記事(1984～2018年)から、文化財(内部)の変化に関する主な記事を50件抽出した。その中で、3回以上議論された内容は27件ある(表-3-2)。文化財の原型復原が11件、文化財の管理に企業の参加が4件であり、また文化財の活用事業の中、夜間観覧プログラムが5件、宮殿宿泊プログラムが7件であった。

文化財の原型復原に関する記事は、主に1984、1987、1991、1996年にあり、2006年度にも1件あった。復原の対象は、昌徳宮の正門である敦化門の石階段

(1987年) から通路用の建物(1991年)、造園 (1991年) の順で行われた。2006年には、復原された建物を管理事務所として使うことが原型き損であると指摘された。

企業の参加は、2007年から始まり、2016年まで見える。記事に出た参加企業は、ガス公社、家電製品の会社が2件、建設企業であり、参加活動は掃除、広報、建物・施設物の管理への技術提供であった。

2000年代後半から、文化財の活用事業が増え、そのうち、夜間観覧プログラムに関する記事は、2010年度から2016年まであり、記事の内容も肯定的であった。一方、王様のように宮殿で宿泊を体験できる宮殿宿泊プログラムは、主に2015年に集中的に報じられた。しかし、高額の宿泊料や、文化財の保存から問題があると指摘され、議論の途中で中断された。

表-3-2 文化時の内部変化に関する新聞記事（昌徳宮）

年度	月日	新聞社	タイトル	再分類
1984	0604	京郷	文公部 1988 年までソウル 5 大宮殿を昔の姿に戻す	原型復原 (11 件)
1984	0604	東亜	李文公部長官、1988 年まで 5 大宮殿の原型復原	
1984	0604	東亜	88 年まで 5 大古宮「昔の姿」戻す	
1987	0310	京郷	昌徳宮の敦化門、石階段復原	
1991	0128	東亜	景福宮、昌徳宮、昔の姿に戻す	
1991	0121	東亜	景福・昌徳宮 原型復原	
1991	1012	毎日経済	昌徳宮 仁政殿 行閣、5 億円かけ原型復原	
1991	0403	東亜	昌徳宮 庭園復原	
1996	0830	京郷	敦化門「石階段」年内復原	
1996	0830	東亜	敦化門 90 年ぶりに原型復原。年内石階段つくる	
2006	0531	東亜	70 億円かけ復元された建物を管理所が原型き損	
2007	1025	ハンギョレ	文化財、韓屋安全守る	企業 (4 件)
2007	1129	京郷	SK 建設、故宮等で施設管理ボランティア活動	
2010	0318	毎日経済	COWAY, 5 大宮殿、井戸復原	
2016	0603	毎日経済	LG 電子、文化遺産広告	
2010	0413	京郷	故宮夜間観覧ツアー… 昌徳宮は 5 月から	夜間観覧 (5 件)
2011	0321	京郷	夜間観覧ツアー、来月から施行	
2012	0327	京郷	夜間観覧ツアー	
2015	0805	京郷	下半期、夜間観覧ツアー8 月 27~30 日まで	
2016	0804	毎日経済	夜に楽しむ王様の庭園	
2011	0502	東亜	「故宮 stay」、拡大	宮殿宿泊 (7 件)
2011	0502	毎日経済	宮殿体験…文化財庁、「故宮 stay」	
2015	0630	東亜	昌徳宮 「故宮 stay」施行	
2015	0708	東亜	文化財活用か、保存か…「故宮 stay」賛成と反対	
2015	0716	京郷	一泊に 30 万円… 誰のための「故宮 stay」なのか	
2015	0716	京郷	「故宮 stay」、各分野の意見聴取、文化財の保存と活用を同時に考慮し、実施する	
2015	1008	東亜	文化財庁、「故宮 stay」計画取消	

3-2 緩衝地帯の規制と運用¹⁰⁴

3-2-1 文化財保護法による規制

保護区域は1973年に、昌徳宮の東側と西側の石垣の一部と文化財指定された昌徳宮の正門である敦化門から約10mの空間が指定された。

2000年、文化財保存影響検討区域はソウル市の文化財保護条例によって文化財または保護区域の境界線から100mの範囲が指定された。条例には文化財の周辺に新築する際の仰角27度以内の高さ規制がある。2010年には文化財保存影響検討区域の許容基準が告示され、現在も適用中である（図-3-2, 表-3-3）。1区域は「保存区域」とされ、文化財と歴史文化環境の保護のために、地形・森林・水系等の保存や建築物の規制及び行為の制限が不可避で特別な検討が必要な区域である。「保護区域」とは別であり、「個別審議区域」とも呼ばれる。また、文化財の境界に接しているため1区域における全ての開発行為は文化財委員会の審議の対象になる。しかし、許容基準が告示される前に建築された建築物・施設物が、既存の範囲内で改築・増築する時は、検討の対象にならない。

2011年には文化財保存影響検討区域が歴史文化環境保存地域に変更され、そのまま世界遺産の緩衝地帯になった。1997年の世界遺産登録の当時、ICOMOSの意見書では保護区域に関する記述があるが、2000年代以降、保護区域は文化財とほぼ同様に扱われていたので、緩衝地帯の設定を明確にする必要があったと推測される。

¹⁰⁴ 前掲注70

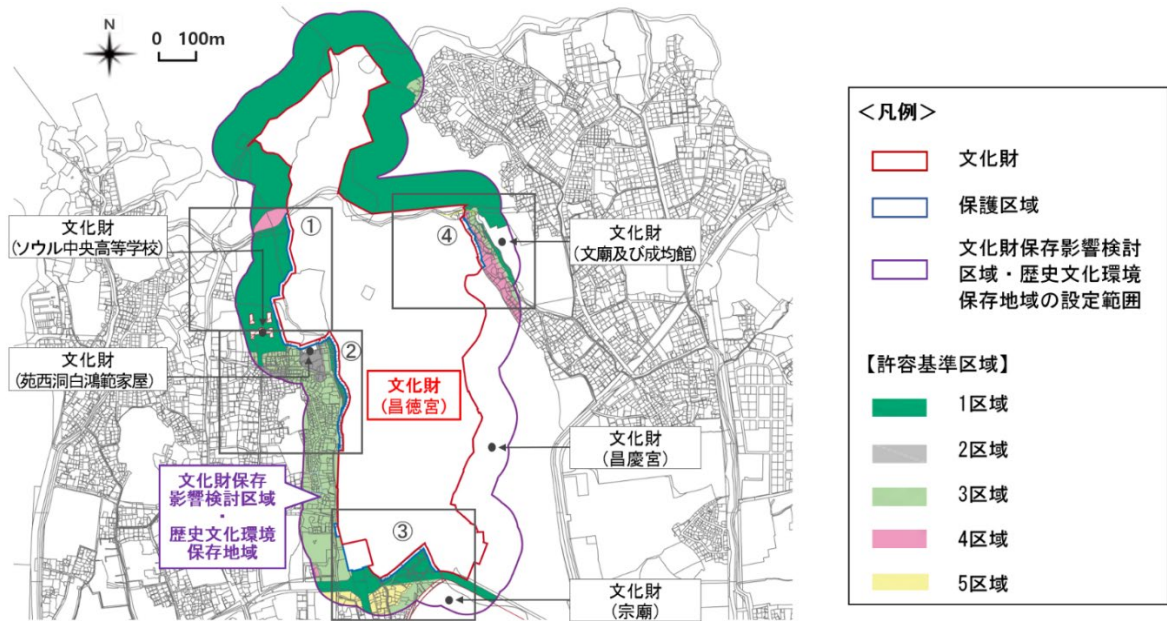


図-3-2. 昌徳宮の歴史文化環境保存地域の許容基準

表-3-3. 昌徳宮の歴史文化環境保存地域の許容基準

区分	許容基準	
	陸屋根の建築物	勾配(10:3以上)のある屋根の建築物
1区域	保存区域	
2区域	建築物の高さ：5m以下	建築物の高さ：7.5m以下
3区域	建築物の高さ：8m以下	建築物の高さ：11m以下
4区域	建築物の高さ：11m以下	建築物の高さ：14m以下
5区域	建築物の高さ：14m以下	建築物の高さ：17m以下
共通事項	既存の建築物・施設物の範囲内での改築・増築は許容する。 建築物の高さは、塔屋・階段室・昇降機塔等を含めて計算する。 昌徳宮の東北側（文廟の隣接地域）は昌徳宮の指定・保護区域の石垣より建築物の高さを制限する。	

3-2-2 文化財委員会における審議の内容

1985~2017年までの会議録をもとに、昌徳宮の指定区域及び緩衝地帯の許可申請と審議結果を中心に審議内容を整理した。その結果、総審議数が153件で、保護区域に35件、文化財保存影響検討区域・歴史文化環境保存地域に24件、文化財（指定区域）に94件の審議案件があった。

本項では、緩衝地帯に関する制度の変遷をふまえて、保護区域が唯一の緩衝地帯であった1985~1999年までを第1期、保護区域の外に文化財保存影響検討区域が設定された2000~2010年までを第2期、2011年以降歴史文化環境保存地域に改編され緩衝地帯として定着した2011年以降を第3期とした。さらに、審議案件から確認された開発行為を国（文化財庁）、自治体、住民で区分し、表-3-4のように整理した。

数字は審議件数であり、（ ）は保留・否決の件数である。（ ）の中には、保留・否決された理由を入れた（重複あり）。

表-3-4 昌徳宮における文化財委員会での審議件数と内容

時期	文化財 (指定区域)	保護区域	文化財保存影響検討区域・ 歴史文化環境保存地域
第1期 1985~ 1999年	11 (3) ●保存管理6 ★道路4、生活施設1	7 (4: 景観3、石垣1) ◎住宅の増改築 7	—
第2期 2000~ 2010年	53 (7) ●保存管理38、活用 15	26 (20: 石垣10、景観6、 地形2、意味1、その他2) ◎建物の新築・増築24 ★周辺整備2	14 (6: 景観3、地形2、 その他2) ◎建物の新築・増築8 ★周辺整備4 ●活用2
第3期 2011~ 2017年	30 (2) ●保存管理19、活用9 ★生活施設2	2 (0) ●保存管理1 ★周辺整備1	10 (3: 歴史文化環境3) ◎建物の新築8、 その他2

* 数字は審議件数、（ ）は保留・否決の件数 (総審議件数 n=153)

* ◎住民、★自治体、●国（文化財庁）

* 重複あり

(1) 第1期

保護区域はすべて住民による住宅の増改築の申請で7件の審議で4件が否決または保留された。4件はすべて西側に位置する¹⁰⁵。1960年代、文化財管理局は予算確保のために国有地だった昌徳宮の周辺地域を民間に払い下げた¹⁰⁶。その後、宮殿に隣接する一部の住宅が宮殿の石垣を自宅の壁として使っていたため、文化財委員会は、文化財の保存管理や周辺景観の保護のためそれらの住宅を整備するべきであるとした。以降、文化財委員会は昌徳宮の景観を改善しながら増改築の許容基準として、宮殿の石垣から最低3m離すこと、規模を3階以下にすること、外観を宮殿に相応しいものにすることを示した。

(2) 第2期

保護区域、文化財保存影響検討区域あわせて40件申請があり、26件が否決または保留された。

保護区域内における26件の中で、住宅等の新築・増築は24件でそのうち2002～2003年に申請された8件は否決または保留となった。昌徳宮の西の地域ではソウル市による伝統的な韓屋保存の「北村づくり」が進められていた。これに関連したソウル住宅公社による保護区域内の韓屋の修理のための申請があった¹⁰⁷。しかし、石垣から3m離すという許可条件に従えば既存の韓屋を撤去しなければならない。このため条件の再審議を要請したが、否決された。文化財庁による昌徳宮の原型保存とソウル市による伝統家屋の活用の間基準に関する合意がなかったと考えられる。昌徳宮のように文化財庁が直接管理する文化財の場合、周辺地域の管理主体（自治体）との協力が必要である。

¹⁰⁵ 文化財庁(1993):文化財委員会会議録(1992):文化財庁,599

文化財庁(1995):文化財委員会会議録(1994):文化財庁,552,656-692

文化財庁(1996):文化財委員会会議録(1995):文化財庁,377,594,762

<<http://www.cha.go.kr>>, 2019.12.7 参照

¹⁰⁶ 文化財庁(2011):文化財庁50年史:文化財庁,147

¹⁰⁷ 文化財庁(2003):文化財委員会会議録(2002):文化財庁,1223

文化財庁(2004):文化財委員会会議録(2003):文化財庁,23,381,668,761,886,1124,1236

<<http://www.cha.go.kr>>,2019.12.7参照

文化財保存影響検討区域では、2007年に訴訟があった。昌徳宮の正門の保護区域の境界線から50m離れた地点で地上5階高さ18.3mの近隣生活施設の新築に関する許可の申請があり、文化財委員会は文化財の周辺における歴史文化景観の侵害を事由に否決し、事業者が提訴した¹⁰⁸。建物の高さはソウル市の文化財保護条例に示された仰角27度と、ソウル市が2002年告示した都市計画上の高さ基準20mの範囲内であり、新築の建物周辺には同じ高さの建物がすでに存在していることを主張した。それに対し、裁判所は文化財の保存に影響があるとは言いにくく、影響があるとしても財産権の侵害に比べ極めてわずかなものであると原告の勝訴判決を下した。不許可の理由が歴史文化景観の侵害だけでは文化財の周辺に高層ビルが多い都心部の規制には不十分であるということが明らかになった。また昌徳宮の正門から眺望できる地域は都市計画上では建物の高さが20mと定められおり、当時のソウル市の文化財保護条例と文化財委員会の審議には不一致があった。



ハンギョレ新聞<<http://www.hani.co.kr/arti/culture/music/747439.html>>より

図-3-3 昌徳宮の歴史文化環境保存地域で訴訟が提起された場所

(3) 第3期

保護区域では、砂防事業と自治体による周辺整備が可決された¹⁰⁹。歴史文化環境保存地域では、建物の新築に関する文化財委員会の否決は1件のみであった。その理由として許容基準が明示され、文化財の周辺地域における高さ基準が共有されたこ

¹⁰⁸ 文化財庁(2009):文化財判例集:文化財庁, 239-245 (大法院2008号20321)

¹⁰⁹ 文化財庁(2015):文化財委員会会議録(2014):文化財庁,751
文化財庁(2016):文化財委員会会議録(2014):文化財庁,1023

とが考えられる。2010年に告示された許容基準では今まで審議件数が少なかった昌徳宮の東北側にも、建築物の高さを石垣より低くすることが示されたことは文化財の周辺景観を管理する試みであるといえる。

この時期には大きな訴訟がないが、2007年に訴訟があった場所は5区域に設定され、許容基準は高さ17m以下である。都市計画の制限高さ20mとの齟齬は継続している。17m以上20m未満の建築計画が文化財委員会で審議され否決された場合、都市計画上は新築できるため訴訟につながる可能性が高いと考えられる。

(4) 審議結果から見る規制の目的

最後に、規制の目的については、保留・否決された33件から、その規制を通して守ろうとしている目的は、文化財に相応しい景観(16件)、史跡(石垣)の保存(9件)、隣接する地形・自然環境(2件)、空間の意味(1件)、その他(2件)があり、昌徳宮の規模など遺産の持つ環境の連続的な保存を周辺地域に求めていることが確認された。また、第3期の歴史文化環境保存地域では、3件いずれも保留・否決の理由として、歴史文化環境の阻害であると判断し、景観を含むより広い範疇で「歴史文化環境」という言葉を使っていた。

3-2-3 都市計画による規制

都市計画による規制は表-3-5のとおりである。昌徳宮の西側には歴史文化美観地区と、北村地区単位計画が、南側には享化門路地区単位計画という計画がある。根拠法は、「国土の計画及び利用に関する法律」と「ソウル市都市計画条例」である。

(1) 歴史文化美観地区¹¹⁰

同地区の目的は、文化財或いは文化的保存価値のある建築物周辺の歴史文化的景観を保護又は維持・形成するためである。2000年、歴史文化美観地区に名称が変更さ

¹¹⁰ Kim, Young-soo(2013) : ソウルの歴史景観保存政策による北村の韓屋住居地の変化 : 建築と都市空間 n.12(2013-12), 46-47

れ、2018年からは歴史文化景観地区として名称変更された。

1983年に北村が同地区に設定された。当時の名称は、第4種美観地区であり、北村韓屋保存地区とも呼ばれた。第4種美観地区では、既存韓屋の変更と、新築建物の高さ、様式、形態、色彩、材料を厳しく規制した。しかし、1990年代に入り、私有財産権の制限に対し反対が高まり、1991年から規制緩和が始まった。1994年から、高さ制限が緩和され、また道路の拡張を目的に、建物が道路線から後退され建てるようになり、北村の建築物の様式や都市組織の形状を大きく変わる原因になった。2000年の歴史文化美観地区は、新築・再建築の高さ、規模、付属建築物の規模を規制するが、韓屋は対象から除外された。文化財保護法との連携はない。

(2) 北村地区単位計画

同計画の目的は、北村の韓屋及び固有の景観特性と定住環境を維持、強化しながら、北村の歴史的価値を高めることと伝統文化体験の機会を提供することである。北村を対象地域で、2010年に告示された。その背景には、第4種保存地区の制緩和によって、北村の韓屋景観は急速に変化した。そこで、北村の住民とソウル市が、韓屋の滅失と、住居地組織の毀損を防ぐため、2001年、拘束力のない行政計画として、北村基本計画を樹立した。2010年に、北村地区単位計画が樹立され、法制度上の管理計画になった。

規制対象は、対象地域を韓屋区域、一般区域、街路区域、大規模敷地特別計画で分ける。韓屋区域は、規制が強い反面、駐車場等住民に必要な施設を支援し、新築建物を韓屋に指定又は誘導する。他の区域では、新築の際、既存の韓屋との景観的調和を考慮することを義務付けている。住民の参加、住民支援も可能である。文化財保護法との連携はない。

(3) 享化門路地区単位計画

同地区計画の目的は、昌徳宮からの正門である享化門路一帯の歴史的場所性と景観的特性を活かせ、歴史文化街路に造成することであり、2010年に、昌徳宮の南側に設定された。韓屋の新築を支援し、伝統衣服・伝統楽器、伝統文化体験・教育施設を奨励用途施設として規定している。文化財保護法との連携はない。

表-3-5 昌徳宮周辺の都市計画（用途地区、地区単位計画）

区分	歴史文化美観地区	北村地区単位計画	享化門路地区単位計画
時期	1983年(第4種美観地区, 別称、北村韓屋保存地区) 2000年(歴史文化美観地区) 2018年(歴史文化特化景観地区)	2010年	2010年
目的	文化財或いは文化的保存価値のある建築物周辺の歴史文化的景観を保護又は維持・形成する	北村の韓屋及び固有の景観特性と定住環境を維持、強化しながら、北村の歴史的価値を高めることと伝統文化体験の機会を提供する	享化門路一帯の歴史的場所性と景観的特性を活かし、歴史文化街路として造成する
範囲	昌徳宮の西側	昌徳宮の西側	昌徳宮の南側
対象	韓屋保存地区 (既存韓屋の変更と、新築建物の高さ、形態制限) 歴史文化美観地区 (新築建物の高さ、形態制限)	韓屋区域 (新築は韓屋だけ可能) その他の区域	韓屋新築を支援。伝統衣服・伝統楽器、伝統文化体験・教育施設を奨励用途施設として規定
住民との関係	参加、支援不可	参加、支援可能	参加、支援可能
文化財保護法との関係	連携なし	連携なし	連携なし

3-2-4 韓屋の保存

現在、韓屋の保存に関する2つの条例がある。一つは、「ソウル特別市韓屋支援条例」(2002年制定・施行)が改正された「ソウル特別市韓屋保全及び振興に関する条例」(2009年制定・施行)である。もう一つは、国土交通部の「韓屋等建築資産の振興に関する法律」(2015年制定・施行、略称「韓屋など建築資産法」)の施行に必要な事項を定めた「ソウル特別市韓屋等建築資産の振興に関する条例」(2016年制定・施行)である。

(1) 「ソウル特別市韓屋保全及び振興に関する条例」

目的は、歴史都市としてソウル市固有の都市景観を保全・回復し、ソウルの歴史的アイデンティティを守り、文化競争力を強化することである。

同条例による策務は市長にある。

同条例は、韓屋所有者による登録を前提にする。登録の有効期限は5年である。

登録韓屋の所有者に対しては、韓屋修繕等に関する財政支援がある。特に、後述する「韓屋保存区域」内の韓屋に対しては50%以内で支援の限度額を加算できる。登録するとき、韓屋の所有者等に、韓屋を任意に撤去・滅失しないよう、用途と街路立面を維持する意思を持つことが求められる(第2条)。

ソウル市が、韓屋を買収することもできる。また、ソウル市が所有しながら一般に公開する「公共韓屋」を普及している(第2条)。

(2) 「ソウル市韓屋等建築資産の振興に関する条例」

同条例は、「韓屋等建築資産の振興に関する法律」をもとにしているので同法律から見ると、その目的は韓屋など建築資産を保全・活用し、また未来の建築資産を造成することによって、国の建築文化の振興と競争力の強化を目指す(第1条)。同法による建築資産とは、現在と未来に有効な社会的・経済的・景観的価値を持つことで、韓屋など固有の歴史的・文化的価値を有しているもの、或いは国の建築文化の振興及び地域のアイデンティティの形成に寄与しているものである(第2条)。文化財保護法による指定・登録文化財は含まれていないが、市道知事が登録する優秀建築資産が、50年以上経った場合は、(文化財としての)登録に関して文化財庁の庁長の

意見を聞かなければならない。また、優秀建築資産を増築・改築・撤去する場合は、申告する義務がある(第13条)。

同条例の策務は市長にある(第2条)。韓屋の所有者等による登録制度と共に、市長が韓屋密集地域の中で「韓屋保全区域」を指定し、地区単位計画に入れ管理することができる。また、新しく韓屋村の造成もできる。韓屋保全区域に対しては、税金の減免、大衆交通費用の一部支援、住環境に必要な道路・交通施設、駐車場等の基盤施設と図書館等住民コミュニティの活性化に必要な施設を優先的に支援できる。その他、専門人材の養成のため、ソウル韓屋職人認証制があり、建築資産の維持・補修事業者に対する支援制度がある。

2つの条例は、いずれもソウル市の積極的な介入と役割を求めている。また支援が強調されている理由として、1980、90年代の韓屋保存地区で規制ばかりの管理に住民の不満が強かったこと¹¹¹にも起因していると考えられる。一方、最近の「ソウル特別市韓屋等建築資産の振興に関する条例」では、地区計画と結び付けて地域の総合的な管理・支援をしようとする、また優秀建築資産として新たな価値の発見、韓屋村の造成を奨励し、韓屋の時間的・空間的拡大を求めている点が特徴である。

¹¹¹ 京郷新聞 1990年4月24日記事、「8年間各種規制で不満爆発」、1990

3-3 空間の変化

3-3-1 分析の概要

(1) 方法

空中写真から世界遺産登録前後から現在までの緩衝地帯の変化を把握する。空中写真は、世界遺産の登録年度に一番近い年度(1996年)を基準に、世界遺産登録前(1984年)と、現在(2019年)の写真を用いた(図-3-4)¹¹²。また、変化の要素として建築物・建築物の他(駐車場)・敷地・街区・道路に分け、緩衝地帯と、緩衝地帯に隣接する外部地域(以下、外部地域)を比較するため、街區別に番後を付けた(図-3-5)。さらに建築物を形態の変化・新築・撤去に区分し、変化の件数を集計した(表-3-7)。

(2) 結果の概要

昌徳宮の周辺地域における変化の件数は、表-3-6のようである。緩衝地帯、外部地域共に、1984~1996年に比べ、1996~2019年間の変化の件数が減少した。さらに、街區別に差異があることも明らかになった(図-3-6, 図-3-10)。

表-3-6 昌徳宮の周辺地域における変化の件数(概要)(単位:件)

区分	1984-1996年	1997-2019年	合計
緩衝地帯	396	288	684
外部地域	575	270	845
合計	971	558	1529

¹¹² ソウル特別市空中写真サービス <<https://aerogis.seoul.go.kr/app/mainfrm/agis.do>> 2次25-007の他2件(1984年)、1次29-007の他4件(1996年)、NAVER<<https://m.map.naver.com>>の航空写真(2019年)



1984年

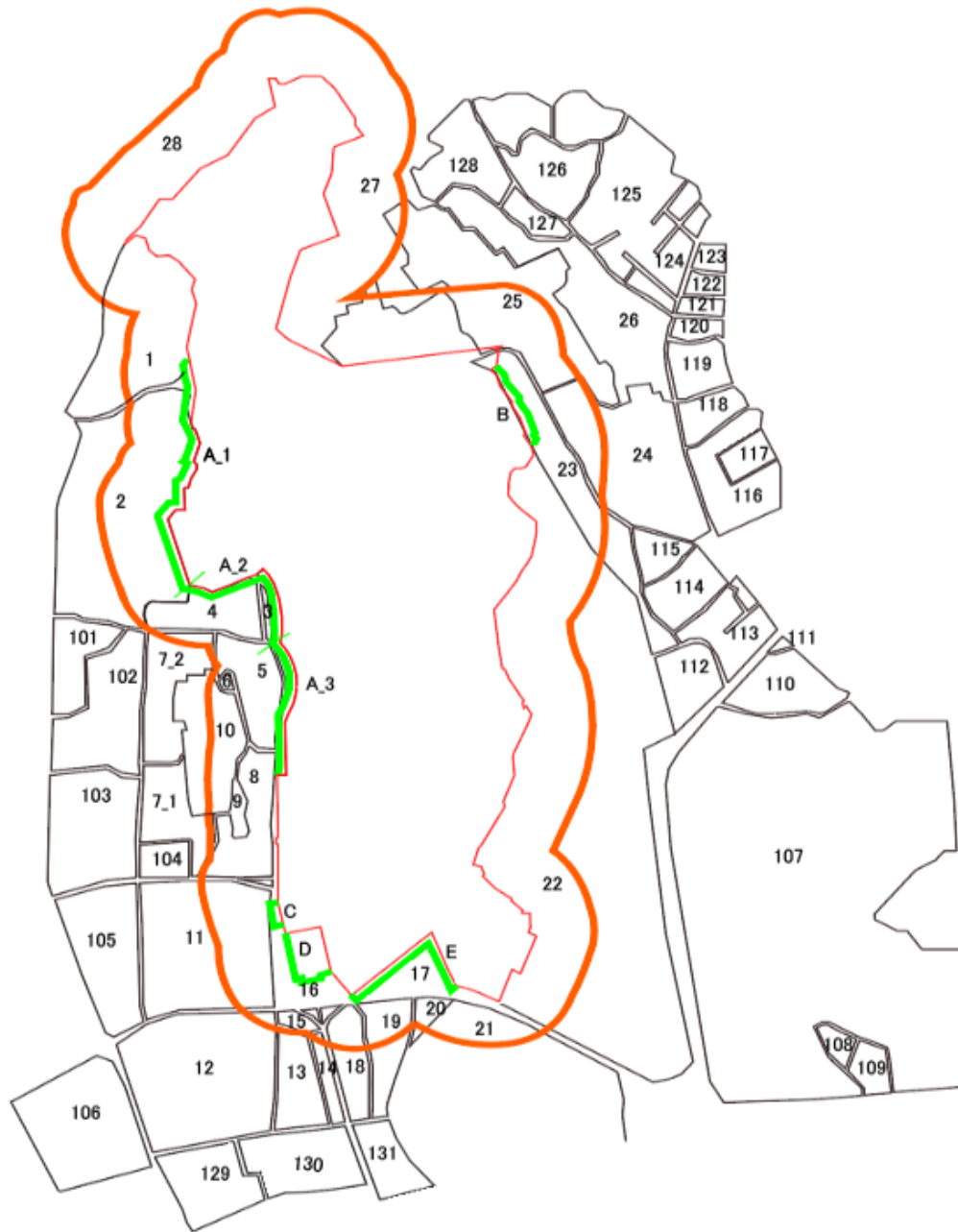


1996年



2019年

图-3-4 空中写真（昌德宮）



【凡例】

- 文化財 — 保護区域 — 緩衝地帯

図-3-5. 本研究が対象とする昌徳宮の緩衝地帯と外部地域の番号

表-3-7 昌徳宮における建築物の変化の件数

*BZ：緩衝地帯

区分	No	1996年						2019年					
		形態 (韓→ 一般)	形態 (一般→ 一般)	形態 (一般→ 韓)	新築	撤去	小計	形態 (韓→ 一般)	形態 (一般→ 一般)	形態 (一般→ 韓)	新築	撤去	小計
保護	A_1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
保護	A_2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	3
保護	A_3	1	1	0	0	0	2	3	5	0	0	1	9
保護	B	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
保護	C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
保護	D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
保護	E	0	0	0	0	16	16	0	0	0	0	0	0
BZ	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
BZ	2	9	0	0	0	4	13	1	2	0	4	3	10
BZ	3	2	0	0	1	0	3	2	0	0	0	1	3
BZ	4	18	1	0	0	2	21	5	4	0	0	3	12
BZ	5	27	3	0	0	2	32	19	2	0	4	0	25
BZ	6	1	0	0	0	3	4	8	0	0	1	0	9
BZ	7_1	4	2	0	2	1	9	0	1	0	1	0	2
BZ	7_2	9	3	0	1	2	15	7	0	0	2	3	12
BZ	8	14	2	0	2	21	39	3	2	3	4	4	16
BZ	9	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	6
BZ	10	6	0	0	0	1	7	20	0	0	0	0	20
BZ	11	14	3	0	0	5	22	1	1	0	0	0	2
BZ	12	4	0	0	0	14	18	3	1	0	0	7	11
BZ	13	7	0	0	1	7	15	7	2	0	0	2	11
BZ	14	0	1	0	0	1	2	0	0	0	1	0	1
BZ	15	0	0	0	0	2	2	0	1	0	1	1	3
BZ	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BZ	17	0	0	0	0	25	25	0	0	0	0	0	0
BZ	18	2	2	0	1	4	9	6	1	0	2	4	13
BZ	19	13	1	0	2	12	28	16	6	0	3	2	27
BZ	20	0	2	0	0	3	5	0	0	0	0	30	30
BZ	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BZ	22	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

BZ	23	11	6	0	1	2	20	11	7	0	0	4	22
BZ	24	0	3	0	1	3	7	0	0	0	0	0	0
BZ	25	0	1	0	0	3	4	0	3	0	0	0	3
BZ	26	58	10	0	2	6	76	12	7	0	2	17	38
BZ	27	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BZ	28	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合計(BZ)	201	41	0	15	139	396	131	45	3	25	84	288	
外部	101	1	0	0	1	1	3	0	3	0	1	5	9
外部	102	13	1	0	1	1	16	8	1	0	0	2	11
外部	103	16	1	0	1	0	18	4	2	0	0	0	6
外部	104	15	1	0	0	1	17	4	1	0	0	0	5
外部	105	5	2	0	2	9	18	9	3	0	6	0	18
外部	106	6	0	0	0	16	22	9	2	0	4	0	15
外部	107	19	17	0	9	5	50	4	12	0	6	14	36
外部	108	10	3	0	0	0	13	1	0	0	0	0	1
外部	109	10	2	0	0	1	13	2	0	0	0	0	2
外部	110	15	2	0	1	3	21	11	0	0	3	0	14
外部	111	1	0	0	0	1	2	0	0	0	1	2	3
外部	112	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
外部	113	16	5	0	1	1	23	1	1	0	2	1	5
外部	114	22	5	0	0	2	29	1	2	0	0	3	6
外部	115	9	4	0	0	3	16	2	4	0	1	5	12
外部	116	23	1	0	1	4	29	4	3	0	1	1	9
外部	117	0	1	0	0	0	1	5	0	0	1	1	7
外部	118	7	0	0	0	0	7	0	3	0	0	0	3
外部	119	6	3	0	0	0	9	0	4	0	1	4	9
外部	120	18	0	0	0	0	18	1	0	0	0	0	1
外部	121	10	0	0	0	1	11	1	0	0	1	0	2
外部	122	6	0	0	0	0	6	1	0	0	0	0	1
外部	123	8	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
外部	124	26	10	0	3	3	42	5	3	0	1	1	10
外部	125	62	2	0	2	1	67	3	2	0	0	2	7
外部	126	21	6	0	0	13	40	2	0	0	1	1	4
外部	127	0	12	0	0	0	12	0	0	0	0	4	4
外部	128	15	5	0	1	2	23	0	3	0	1	0	4
外部	129	7	1	0	0	6	14	20	4	0	4	1	29

外部	130	2	0	0	0	5	7	4	2	0	0	1	7
外部	131	4	0	0	0	16	20	23	4	0	3	0	30
合計(外部)		373	84	0	23	95	575	125	59	0	38	48	270

(3) 1984~1996年の変化

図-3-6を見ると、全体的に変化が激しいが、特に東北側の外部地域と、南側の三角型の街区、西側の昌徳宮に隣接した街区に変化が多いことが確認できる。

東北側の外部地域において変化が多いNo.26の変化を見ると、ロ型の韓屋が減少し街区が大きく変化したことがわかる（図-3-7）。南側では、三角型の街区が全面撤去され、公園になった（図-3-8）。



1984年



1996年

図-3-7. No.26街区の変化



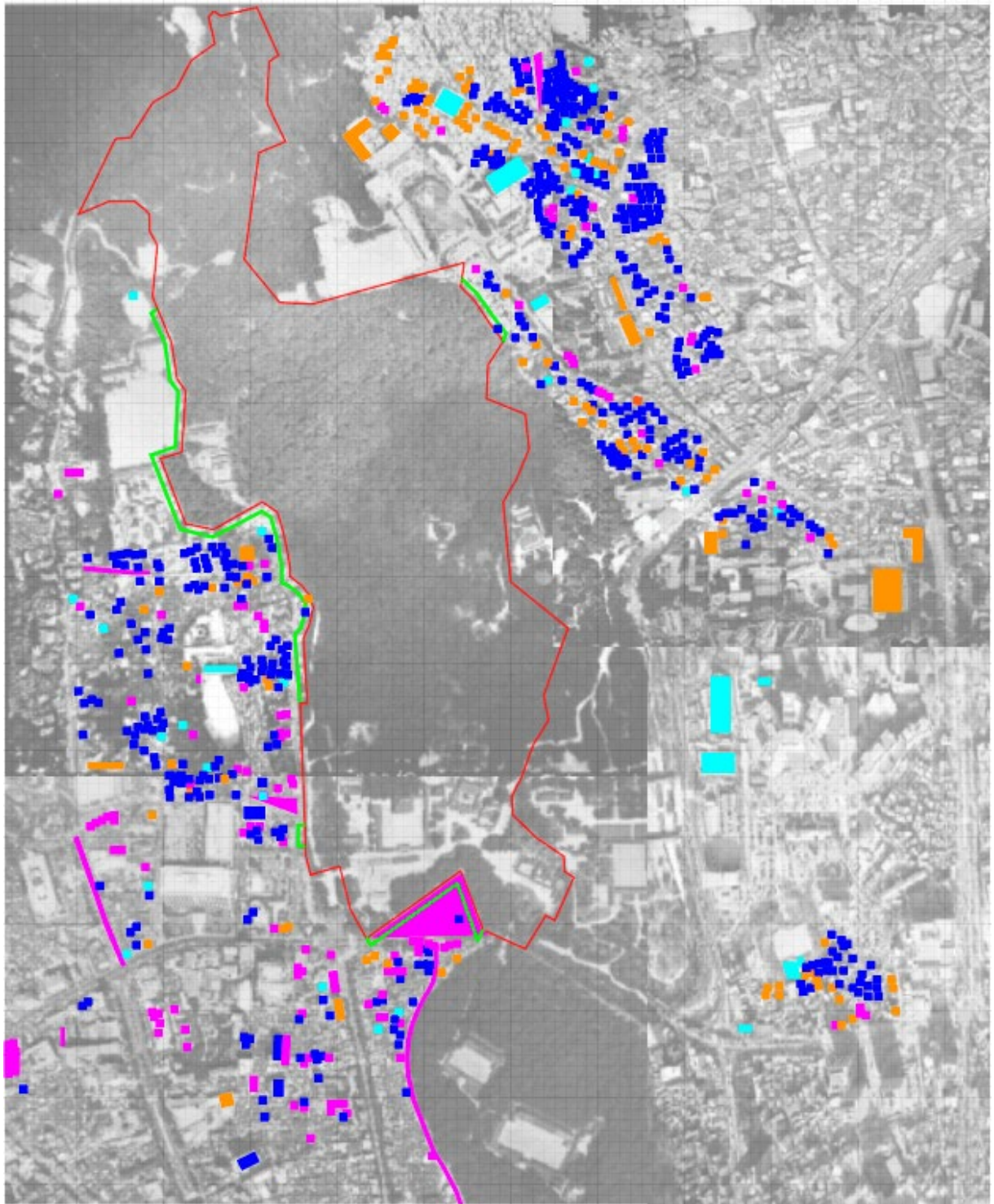
1984年







1996年

図-3-8. No.17街区の変化

さらに1996年の空中写真で変化が多かった上位10か所の街区は図-3-9と表-3-8のようである。1996年では緩衝地帯より外部地域の変化が多いことが明らかになった。



【凡例】

- | | | | |
|---|----------------|---|----|
|  | 形態の変化(韓屋型→一般型) |  | 新築 |
|  | 形態の変化(一般型→一般型) |  | 撤去 |

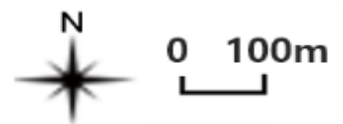


図-3-6. 昌徳宮の周辺地域における建築物の変化(1996年)

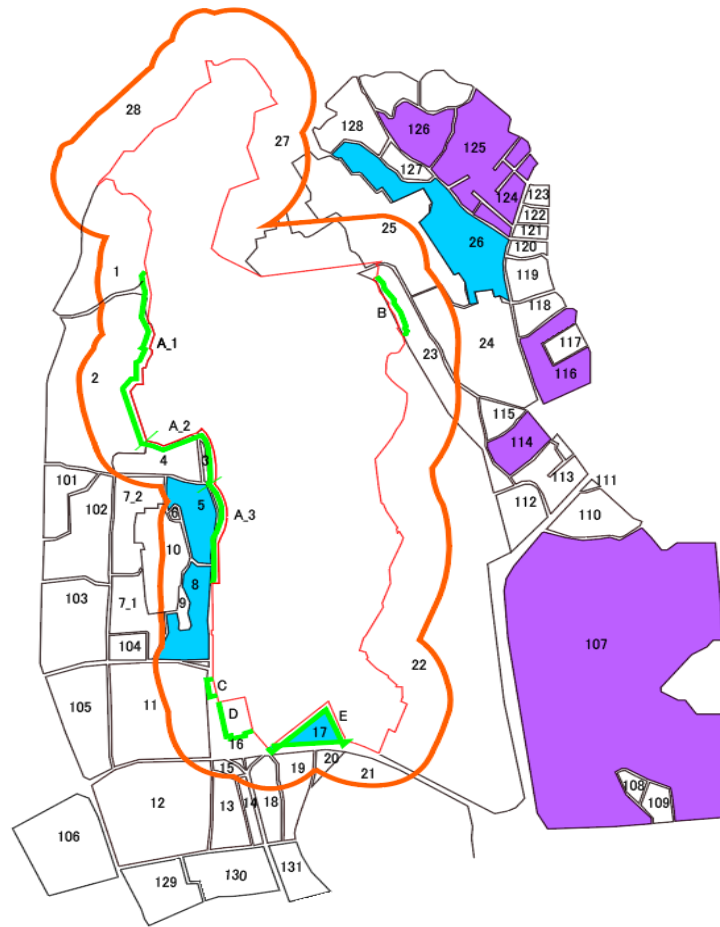


図-3-9 変化件数の多い街区（1996年）

表-3-8 変化件数の多い街区（1996年）

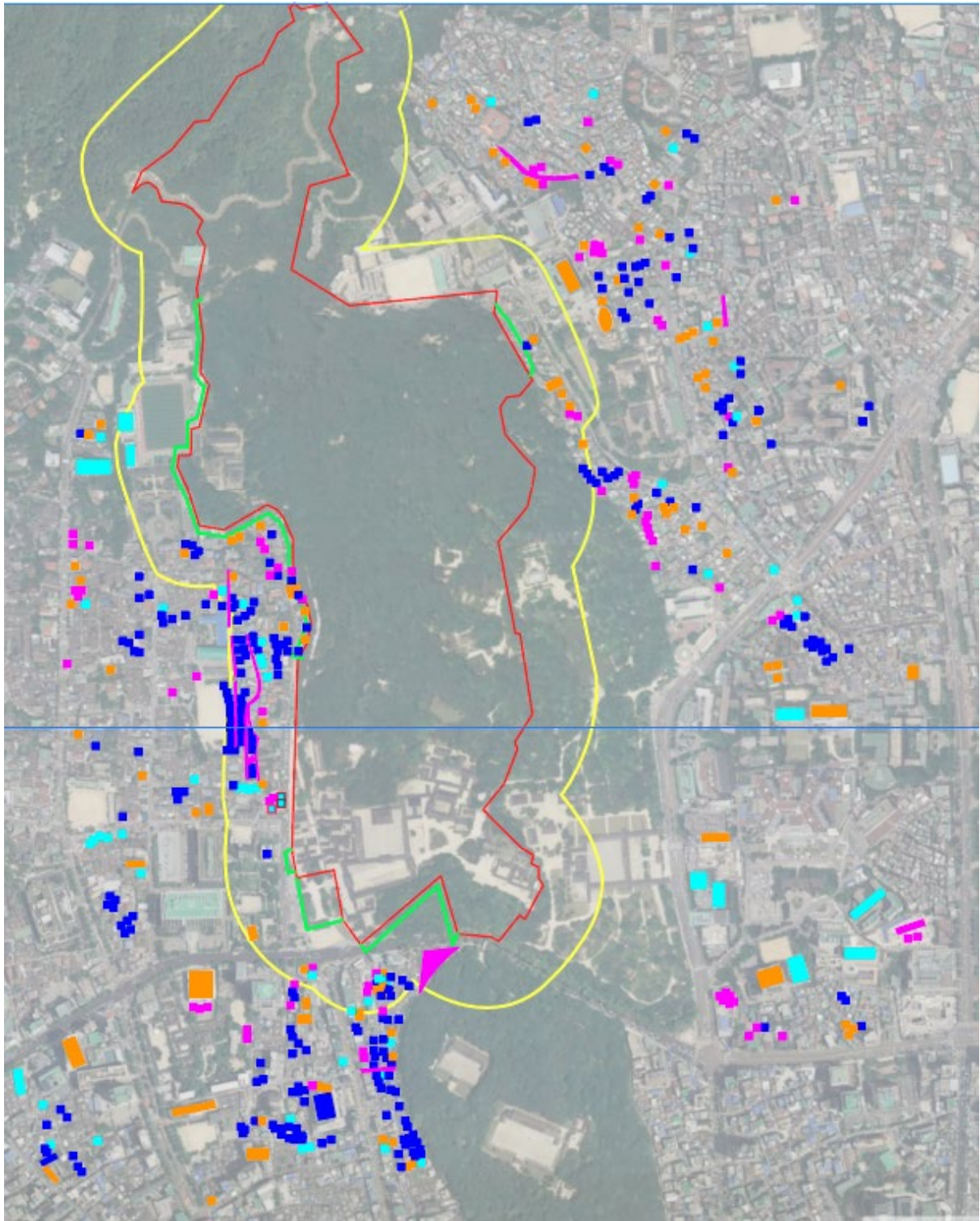
区分	No	形態 (韓→一般)	形態 (一般→一般)	形態 (一般→韓)	新築	撤去	小計
BZ	26	58	10	0	2	6	76
外部	125	62	2	0	2	1	67
外部	107	19	17	0	9	5	50
外部	124	26	10	0	3	3	42
外部	126	21	6	0	0	13	40
BZ	8	14	2	0	2	21	39
BZ	5	27	3	0	0	2	32
外部	114	22	5	0	0	2	29
外部	116	23	1	0	1	4	29
BZ	17	0	0	0	0	25	25

(4) 1997~2019年の変化





図-3-10を見ると、1996年に比べ全体的に変化が減少したが、昌徳宮の西側と南側に変化が多い。

西側のNo.10は、1984~1996年より変化の件数も増加した（図-3-11）。真ん中の建物は、学校（大東税務高等学校）である。建物の変化と共に、街区の中に建物が撤去され、小路ができた。No.10は、昌徳宮から多少離れているが、1997年以降はここでも変化が大きくなったことを確認できる。

さらに、表-3-7から、2019年の空中写真で変化が多い上位10か所の街区を図-3-12と表-3-9で整理すると、外部地域より緩衝地帯の変化が多いことが確認できる。



【凡例】

- | | | | |
|---|----------------|---|----|
|  | 形態の変化(韓屋型→一般型) |  | 新築 |
|  | 形態の変化(一般型→一般型) |  | 撤去 |

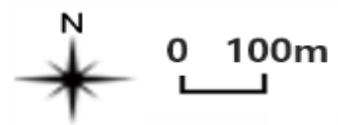


図-3-10. 昌徳宮の周辺地域における建築物の変化(2019年)



1984年



1996年



2019年

図-3-11 No.10街区の変化

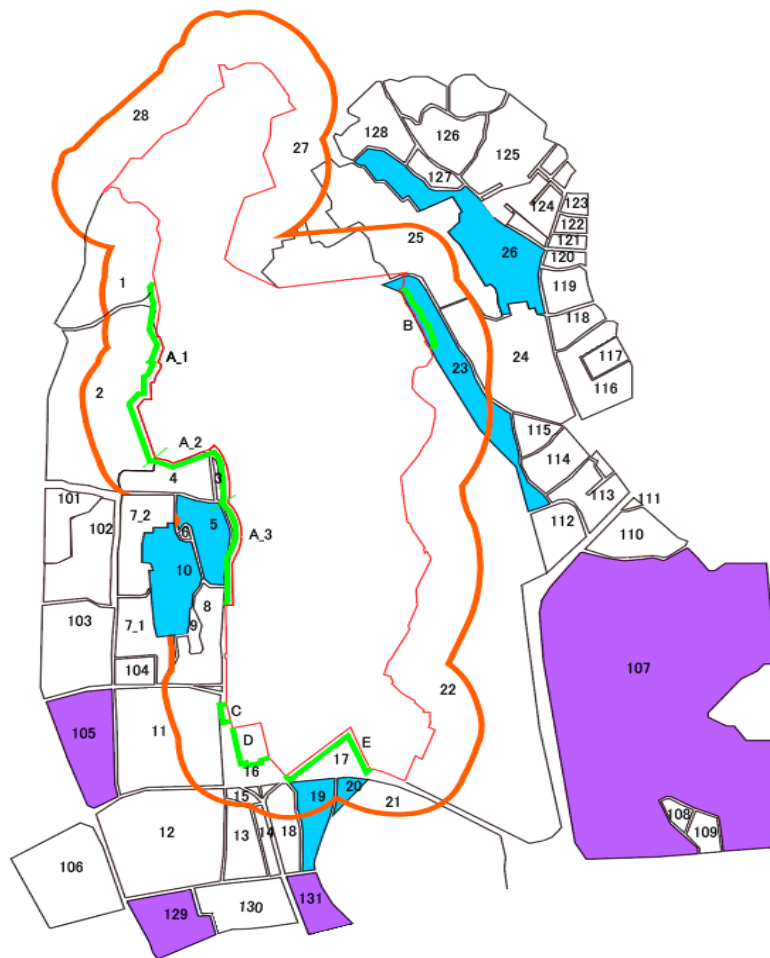


図-3-12 変化件数の多い街区 (2019年)

表-3-9 変化件数の多い街区 (2019年)

区分	No	形態 (韓→一般)	形態 (一般→一般)	形態 (一般→韓)	新築	撤去	小計
BZ	26	12	7	0	2	17	38
外部	107	4	12	0	6	14	36
BZ	20	0	0	0	0	30	30
外部	131	23	4	0	3	0	30
外部	129	20	4	0	4	1	29
BZ	19	16	6	0	3	2	27
BZ	5	19	2	0	4	0	25
BZ	23	11	7	0	0	4	22
BZ	10	20	0	0	0	0	20
外部	105	9	3	0	6	0	18

3-3-2 要素ごとの変化

(1) 建築物

建築物の変化は表-3-10のとおりである。建築物の変化を、形態の変化、新築、撤去に分け、さらに形態の変化を韓屋型から一般型への変化と、一般型から一般型への変化に分けた。新築は前期に空き地であったが今期に建物が入っているところを、撤去は前期に建物があったが今期に空き地になっているところを数えた。

表-3-10を見ると、特に韓屋型から一般型への変化の件数が、緩衝地帯と外部地域共に一番多い。ソウル市の近代韓屋群は、1930~1960年代に大量建設され¹¹³、伝統家屋に西洋式の要素が融合された形まで多様である。ここでは、屋根を基準に、主にㄱ字形、開いたㄱ字形を韓屋型に分類した。また、建物の形態の変化と共に傾斜のある屋根から陸屋根への変更や、屋根の色の変化も多く見られた。

表-3-10 昌徳宮の周辺地域における建築物の変化の件数(単位：件)

区分	1984~1996年					1996~2019年				
	韓屋型 →一般 型	一般型 →一般 型	新築	撤去	合計	韓屋型 →一般 型	一般型 →一般 型	新築	撤去	合計
緩衝地帯	201	41	15	139	396	131	48(3)	25	84	288
外部地域	373	84	23	95	575	125	59	38	48	270
合計	574	125	38	234	971	256	107	63	132	558

事例：西側のNo.5 (図-3-13)

昌徳宮から近い地区の韓屋群が、一般型に変わっている。1996年はその北の部分(赤色の四角形)が、また、2019年にはその南の部分が一般型(緑色の四角形)に変わった。

¹¹³ 前掲注103

その理由として、次の3点が考えられる。まず、北村の中心から離れていること、次に昌徳宮は一般に公開された1960年代から観光資源として活用され、さらに世界遺産観光や文化財の活用など周辺の開発圧力が高かったこと、最後に保護区域と歴史文化環境保存地域では韓屋群の保存が考慮されていないことである。

撤去

件数は234件(1984~1996年)、132件(1997~2018年)で多く、面積が広い。図-3-14を見ると、No.19街区は、1984~1996年の間、消防道路が建設され、該当区域の建物が一列に撤去された。昌徳宮と宗廟の整備、世界遺産登録と合わせて、周辺地域も整備されたと推測される。また、現在、No.20(図-3-14)は、区域全体が撤去され、道路工事と合わせて公園として整備中である。事業主体は、ソウル市である。

保護区域の建造物

図-3-15は西側の保護区域(上部がA-2,下部がA-3)である。1984~1996年の間、保護区域における変化はほとんどなかったが、1996~2019年の間、A-2、A-3街区で一般型から一般型への建物の変化と、撤去があった。撤去されたところは現在、駐車場として利用している。2018年の文化財委員会の審議内容に、A-3街区において既存の建物を撤去し韓屋で新築するための申請が2回あった。1次は否決されたが、その理由は、地下室の建設が昌徳宮の石垣の保存に影響を与える恐れがあるからである¹¹⁴。以降、設計変更し2次では、石垣から一定距離離れることで、条件付け可決された¹¹⁵。1990年代では韓屋であっても保護区域での建築は許可されなかったが、2019年には文化財の保存に及ぼす影響を最小化するという条件で許可された(図-3-16)。保護区域に関する認識の変化がうかがえる。

¹¹⁴ 文化財庁(2019):文化財委員会会議録(2018):文化財庁,253
<<http://www.cha.go.kr>>, 2019.12.7参照

¹¹⁵ 文化財庁(2019):文化財委員会会議録(2018):文化財庁,917
<<http://www.cha.go.kr>>, 2019.12.7参照

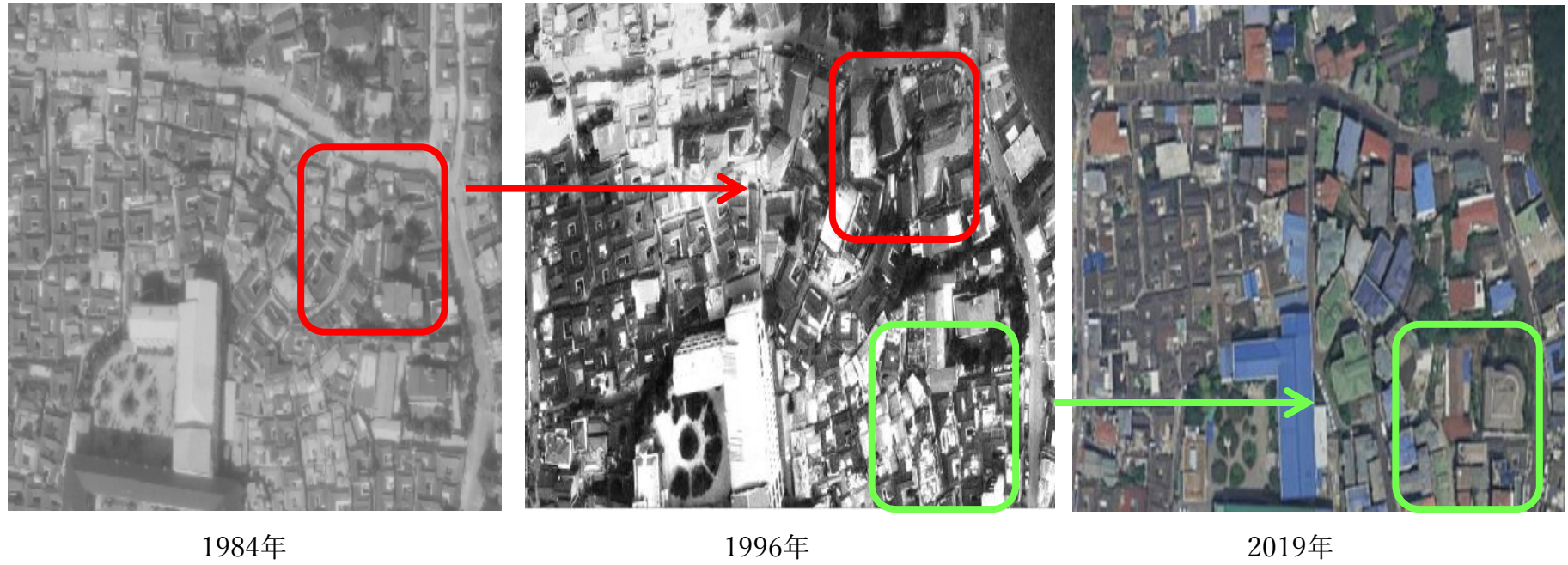
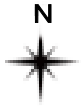
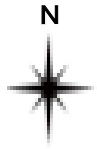


図-3-13 建築物の変化（韓屋型→一般型）（No.5）



1984年

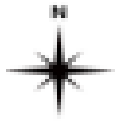


1996年



2019年

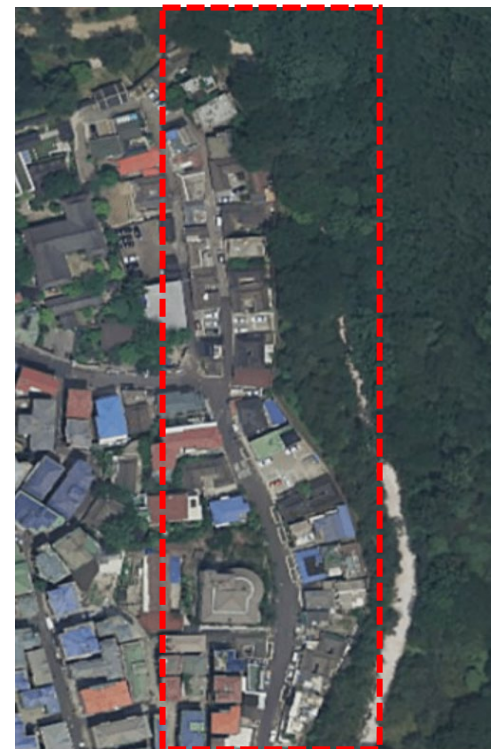
図-3-14 撤去が多かった街区 (No.19, No.20)



1984年



1996年



2019年

図-3-15 保護区域の変化 (A-2, A-3)



図-3-16 保護区域（A-3街区）における韓屋の新築

(2) 道路（図-3-17）

昌徳宮・昌慶宮と宗廟の間にある道路に変化が著しかった。1996~2019年の間、スカイウエーが撤去され、現在、その道路の一部に工事が進行中である（2020年竣工予定）。昌慶宮と宗廟をつなぐ歩道橋も撤去された。昌徳宮・昌慶宮と宗廟をつなぐ事業に関する審議の内容は、3-4-2 文化財周辺の整備で詳述する。



1984年



1996年



2019年

図-3-17 道路の変化(No.22、No.107)

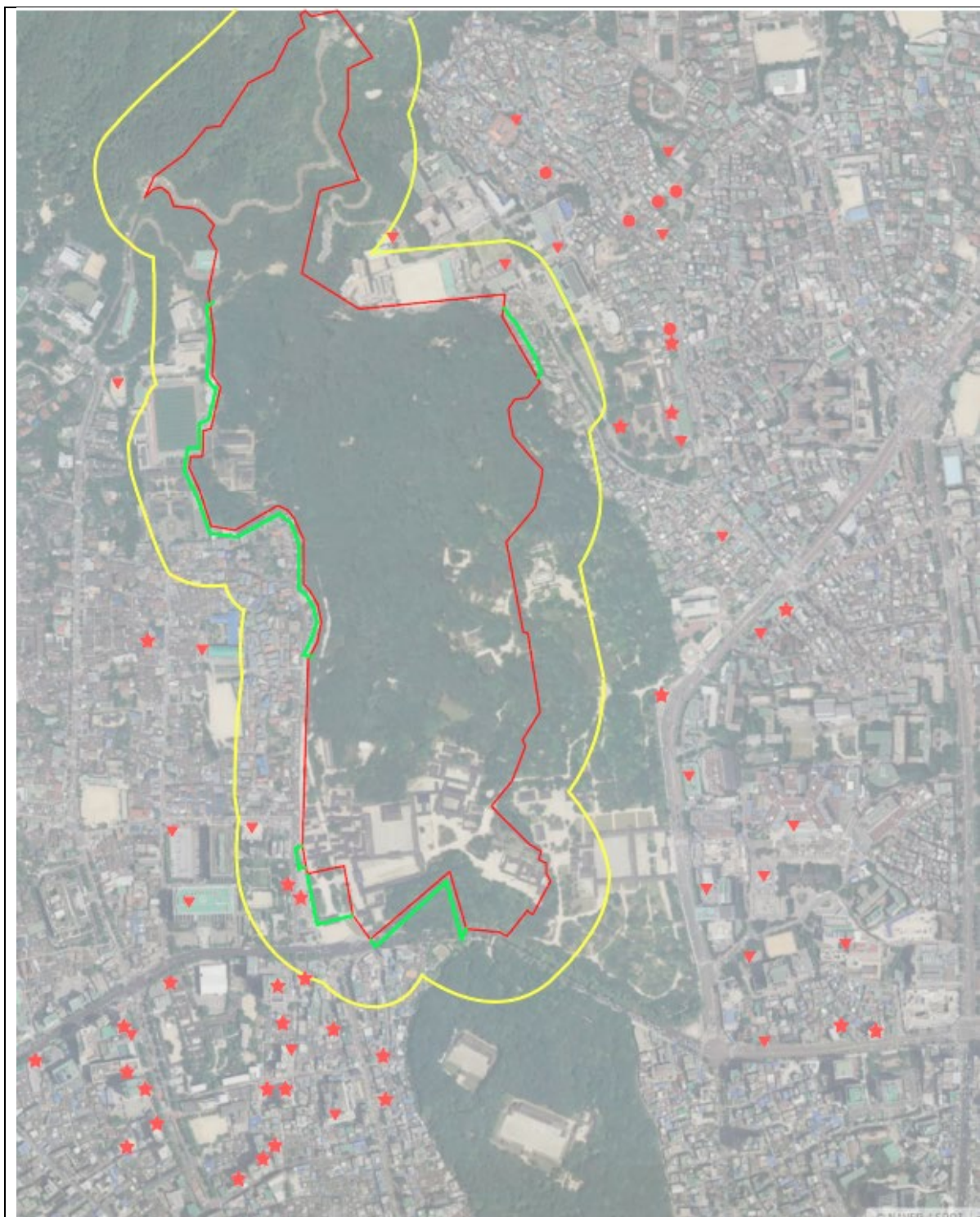
(3) 駐車場

空中写真と、行政情報公開請求に対する回答資料（回答者：ソウル市鐘路区、回答日：2019. 10. 20.）と現地調査を基に駐車場の分布を図-3-18のように整理した。現在、57か所あり、そのうち緩衝地帯に23か所ある。

利用者別（観光客・住民・専用）に分けると、観光客向け駐車場が12か所、企業・公共機関の専用駐車場が10か所、住民向け駐車場が1か所だった。緩衝地帯の23か所の中で、自治体が4か所を運営している。

図-3-18見ると、昌徳宮の正門周辺と南側に、観光客向け駐車場が密集している。南側の観光客向け駐車場の運営主体は民間であるが、正門周辺の観光客向け駐車場はソウル市が運営している。また、現地調査(2019. 9月)の結果、昌徳宮の西側では、正門を基準に、その北側は専用駐車場だけ位置している。住民向けとして、ソウル市が、別途に居住者優先駐車区域と、コミュニティバスを施行している。

一方、昌徳宮の東側は、自治体が運営する、住民向けの公用駐車場が5か所ある。それを見ると昌徳宮の東側は住宅地として、西側は観光地として地域の特徴がある。



【凡例】

● 住民向け

▼ 専用

★ 観光客向け



図-3-18 昌徳宮周辺の駐車場

3-3-3 緩衝地帯における韓屋の活用

ソウル市のホームページ¹¹⁶から、昌徳宮の周辺地域において宿泊業として許可された宿泊施設を整理した。その結果、宿泊施設が92か所（緩衝地帯32か所、外部地域60か所）あった。韓屋は50か所で、緩衝地帯に22か所、外部地域に28か所ある。緩衝地帯に所在する宿泊施設を、許可年度によってその推移を整理すると、図-3-19のとおりである。

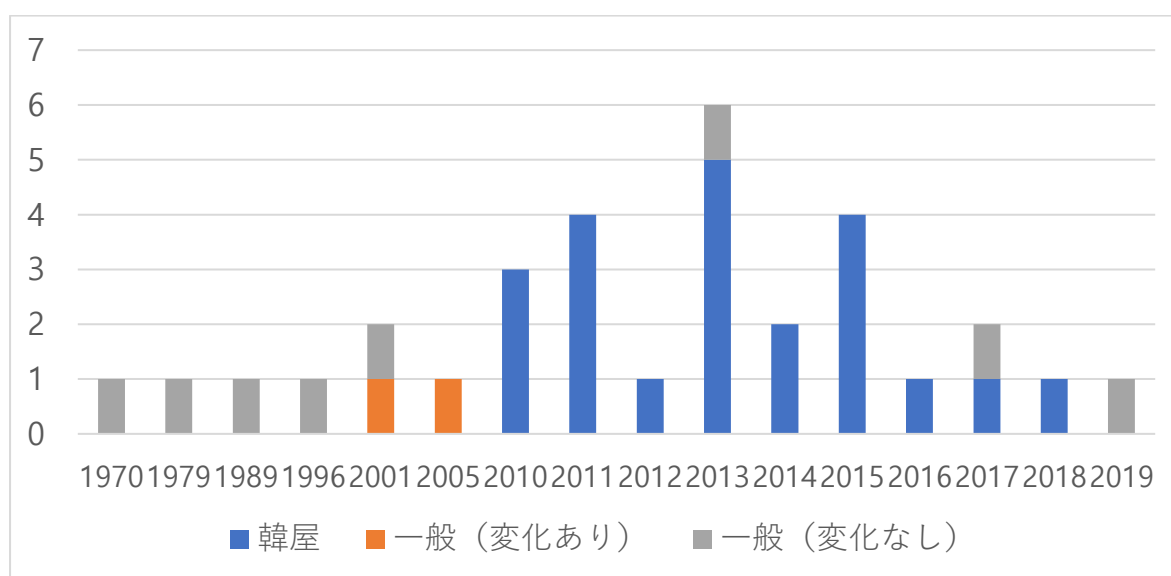


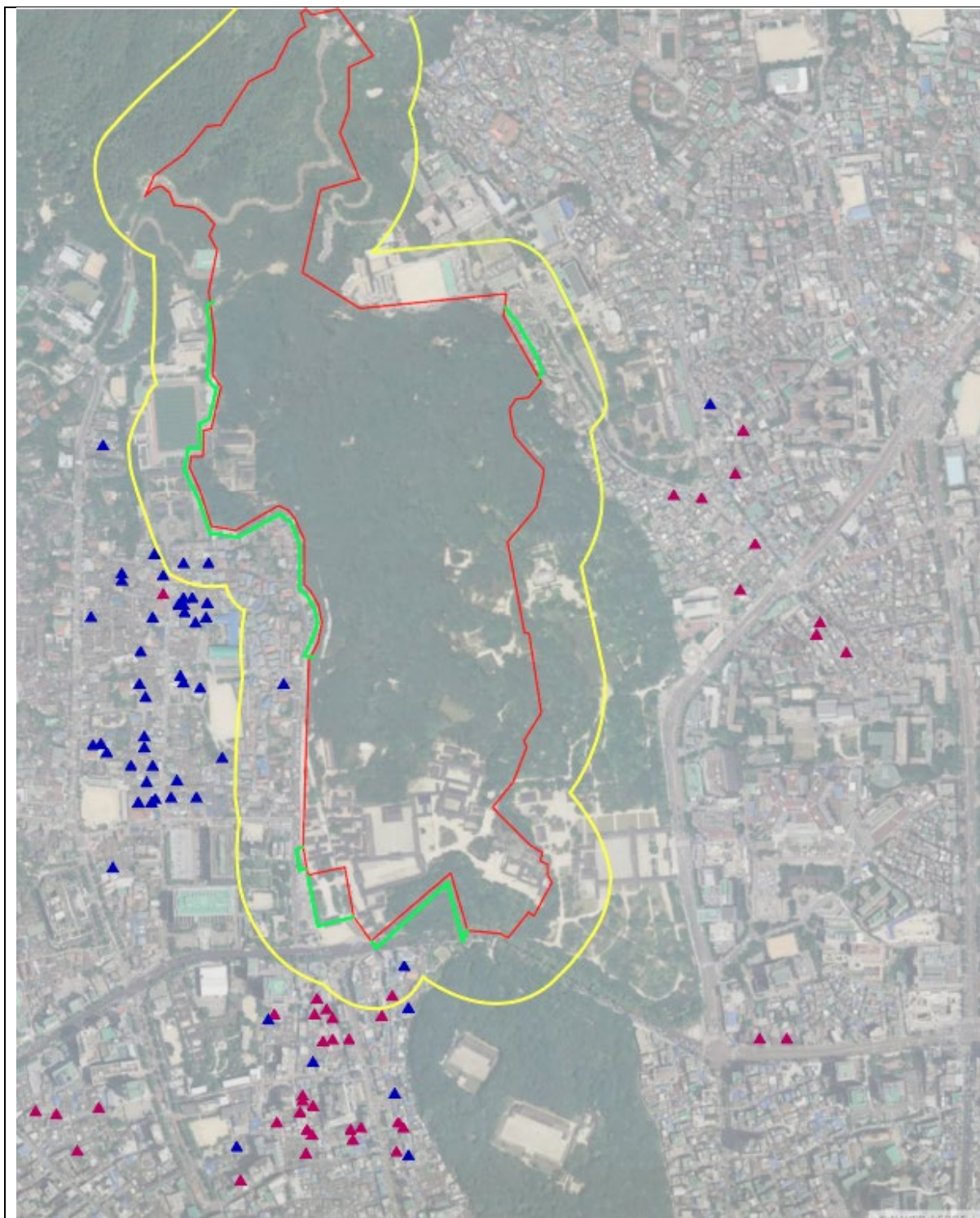
図-3-19 宿泊施設の許可年度の推移

緩衝地帯に所在する宿泊施設のうち一般型の宿泊施設に対し、新築であるかを空中写真から確認した。一般型の宿泊施設の新築は、2001、2005年に新築が2件あるが、その後はない。

周辺の宿泊施設を図-3-20に示す。一般型の宿泊施設は、昌徳宮の南側、特に外部地域（No. 129、130、131）に集中している。歴史文化環境保存地域で、建物の用途に関する制限はないが、文化財保護法による許可をもらうこと自体が負担になっていることも影響していると考えられる。

¹¹⁶ ソウル特別市ホームページ <<http://opengov.seoul.go.kr/public/18873305>>、<<https://data.seoul.go.kr/dataList/datasetView.do?infId=OA-9793&srvType=S&serviceKind=1¤tPageNo=1>> 2019.11.20 参照

一方、韓屋をそのままゲストハウスとして活用する事例は2010年以降継続している。もし西側の韓屋群が保存されなかったら、昌徳宮の周辺にホテルの新築が増えた可能性が高い。伝統的家屋群は、将来の開発需要を抑え観光開発の圧力を吸収する役割もあると考えられるため、文化財の保存のためにも緩衝地帯における韓屋群の保存は奨励される必要がある。



【凡例】

- ▲ 宿泊施設（韓屋型）
- ▲ 宿泊施設（一般型）



図-3-20 昌徳宮周辺の宿泊施設

3-4 新聞記事に見る関係者の活動

3-4-1 概要

東亜日報・京郷新聞・ハンギョレ新聞・毎日経済新聞記事(1984～2018年)から、キーワード「昌徳宮」で検索したところ、昌徳宮と周辺地域との関係を把握できる記事146件を収集した。その中、同一又は類似な内容を表-3-11のようにまとめた。

単一案件で一番多く報道された内容は、現在道路によって分離されている宗廟（昌徳宮の南側）と昌慶宮（昌徳宮の東側）との連結空間の復原が23件、享化門路（昌徳宮の南側）の周辺整備が20件で、文化財周辺の整備に関する内容が多い。また、文化財周辺の住民生活の不便や住民の努力に関する内容が24件、文化財周辺の規制に関する記事が合わせて21件であった。

表-3-11 昌徳宮の周辺地域に関する新聞記事（内容別）

区分	内容	件数(件)	内容別再分類
1-1	宗廟と昌慶宮との連結空間の復原	23	文化財周辺 整備(84件)
1-2	享化門路の周辺整備	20	
1-3	文化財周辺のソウル市主催のイベント (王様のお出まし等)	13	
1-4	探訪路、公園、観光ベルト、都市再開発	19	
1-5	北村韓屋村の整備、造成	9	
2-1	住民生活の不便、住環境の悪化	13	周辺地域の 住民(31件)
2-2	住民の努力	11	
2-3	その他(ホテル、近現代建築物の保存)	7	
3-1	規制の強化又は緩和	17	文化財周辺 規制(21件)
3-2	規制に対する反対	4	
4	その他	8	
	合計	146	

3-4-2 文化財周辺の整備

(1) 宗廟（昌徳宮の南側）と昌慶宮（昌徳宮の東側）との連結空間の復原

宗廟（昌徳宮の南側）と昌慶宮（昌徳宮の東側）との連結空間の復原に関する記事を表-3-12のようにまとめた。以下、（）は、該当記事が報道された日付である。

1986年から議論が始まり、当時のソウル市長は道路を拡幅し、道路の上にコンクリートでトンネルを作り、地上部を修景して宗廟と昌慶宮が繋がっていた元の姿を復原する案を発表した。これに伴い昌徳宮の正門の近くにある不良住宅63棟を撤去し、公園を造成する計画を発表した(1986.10.24)。以降、昌徳宮の正門付近は公園に整備されたが、宗廟と昌慶宮を繋ぐ空間の復原は実現せず、2003年に再び復原計画が発表された（2003.3.26）。2003年の内容は1986年と変化がなく、主な目的は、交通停滞を緩和することと、宗廟と昌慶宮との地上部の復原であった。同工事は、2008年、2009年、2011年、2013年、2017年に修正計画が発表され、現在、工事中である（完成予定は2020年）。文化財周辺であるが、記事を見ると、同工事を文化財の復原(2011.9.9)、宗廟と昌慶宮の石垣の原型復原（2013.4.4）等、文化財と同じ原型復原という表現を使っている。記事の内容では、文化財庁の関係者も好意的であるという表現もあり、文化財保護にプラスのように受け取られている。しかし、同事業は道路が拡幅され、交通量も多くなり、それによる振動や大気汚染による影響も増える可能性が高い。また工事中石垣に及ぼす影響もある。

そこで、宗廟周辺の開発工事として、文化財委員会で審議された内容¹¹⁷を表-3-13のようにまとめた。それによると、2003年から2017年まで12回審議され、可決・条件付け可決が8件、保留が3件、否決が1件あった。工事の各段階で審議され、内容を見ると、徹底的な考証を経て文化財委員など関係専門家の諮問を貰うこと(2003

¹¹⁷ 文化財庁(2004):文化財委員会会議録(2003):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 234
文化財庁(2009):文化財委員会会議録(2008):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 345
文化財庁(2010):文化財委員会会議録(2009):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 344, 589, 1001
文化財庁(2012):文化財委員会会議録(2011):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 765, 1056
文化財庁(2013):文化財委員会会議録(2012):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 345, 786
文化財庁(2016):文化財委員会会議録(2015):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 465, 988
文化財庁(2018):文化財委員会会議録(2017):文化財庁,<<http://www.cha.go.kr>>, 23, 2019.12.7 参照

年)、トンネルの入り口の形態、石垣の設置、地形復旧等について現地調査後再審議すること(2005年)、遺構の残存確認と関係専門家の諮問(2011年)などがあった。否決された1件は、トンネルの上部に自転車専用道路を含め追加施設の設置に関することで、文化財委員会では追加施設を最小限に抑えようとしていた。また、トンネルの入り口でのデザインの変更、展望台の設置に関しては、デザインなどに関して専門家の諮問が求められた(2015年)。文化財保存のための文化財委員会の関与と調整を確認できる。

表-3-12 宗廟と昌慶宮との連結空間の復原に関する新聞記事

年度	月日	新聞社	タイトル	備考
1986	1024	東亜	昌慶宮—宗廟の連結復原	
1986	1024	毎日経済	宗廟—昌慶宮、連結	
2003	0326	京郷	宗廟—昌慶宮、緑地軸の連結	
2003	0526	東亜	苑南高架、迂回路が撤去される	
2003	0529	京郷	宗廟—昌慶宮、緑地で連結、復原	
2003	0529	東亜	宗廟—昌慶宮、緑地ベルト、栗谷路は地下車道に	
2008	0731	毎日経済	宗廟—昌慶宮、80年ぶりの再会	
2008	0801	京郷	宗廟—昌慶宮、緑地で連結	
2009	0217	毎日経済	宗廟—昌慶宮、緑地で連結。栗谷路区間600mは地下化	
2009	0217	毎日経済	宗廟—昌慶宮、緑地軸で連結	
2009	0217	京郷	ソウル市、昌慶宮—宗廟、緑地で連結	
2009	0217	ハンギョレ	宗廟—昌慶宮、緑地で連結	
2009	0216	東亜	宗廟—昌慶宮、昔の姿を取り戻す	
2011	0502	毎日経済	宗廟—昌慶宮、80年ぶりにつなぐ	
2011	0503	東亜	宗廟—昌慶宮、80年ぶりにつながる	
2011	0505	毎日経済	故宮、緑地の復原	
2011	0909	京郷	宗廟—昌慶宮の連結工事は文化財の復原	
2013	0404	毎日経済	宗廟—昌慶宮の石垣、原型復原	
2013	0404	毎日経済	ソウル市、宗廟—昌慶宮の石垣、83年ぶりにつなぐ	
2013	0404	ハンギョレ	宗廟—昌慶宮の石垣、原型復原	
2013	0404	京郷	宗廟—昌慶宮、石垣の復原	
2017	0927	毎日経済	宗廟—昌慶宮の道、88年ぶりにつなぐ	
2017	0927	京郷	宗廟—昌慶宮の間の石垣をつなぐ道、復原	

表-3-13 宗廟と昌慶宮との連結空間の復原に関する文化財委員会の審議

番号	年度	案件名	審議結果	備考
1	2003	宗廟－昌慶宮間、道路構造改善事業	条件付け可決	
2	2008	宗廟－昌慶宮間、断絶区間の緑地軸復原	保留	
3	2009	宗廟－昌慶宮間、断絶区間の緑地軸復原	保留	
4	2009	宗廟－昌慶宮間、断絶区間の緑地軸復原	可決	
5	2009	宗廟－昌慶宮間、断絶区間の緑地軸復原	保留	
6	2011	宗廟－昌慶宮間、緑地軸復原	条件付け可決	
7	2011	栗谷路の道路構造の改善工事、仮施設位置移動 (許可事項変更許可)	条件付け可決	
8	2012	栗谷路の道路構造の改善工事、トンネル外観デザイン変更等(許可事項変更許可)	条件付け可決	
9	2012	栗谷路の道路構造の改善工事、自転車専用道路及び歩行者通路(許可事項変更許可)	否決	
10	2015	栗谷路の道路構造の改善工事 (許可事項変更許可)	条件付け可決	
11	2015	栗谷路の道路構造の改善工事 (許可事項変更許可)	条件付け可決	
12	2017	栗谷路の道路構造の改善工事 (許可事項変更許可)	可決	

(2) 享化門路の周辺整備ほか (表-3-14)

享化門路の周辺整備に関する記事は、2008年から、伝統工芸に関する街、新たな観光スポットとして造成する計画が見える(2008.8.19.)。2009年以降は、伝統音楽と伝統工芸を中心にした、歩きたい街として整備する計画が相次いだ(2010.1.7, 2010.10.28, 2018.3.8.)。特に、国立音楽堂を建立するため、昌徳宮の正門の前にあったガソリンスタンド2か所がソウル市によって買上げられ、移転された(2019.12.18.)。文化財に相応しい空間に改善したが、昌徳宮と伝統音楽堂とのつながりは不明なままである。

一方、朝鮮時代の昌徳宮からの王様のお出ましが、ソウル市によってイベントとして再現され、関連記事が表-3-15のように、10件確認できる。1986年から始まり、

盛大に行われ、良い反応であったが、2007年は当時のソウル市長が、同イベントを大幅縮小することを発表した（2017.02.24）以降、2015年から復活されたが、自治体によるイベントは変動の可能性があることを確認できる。

表3-14 享化門路の整備に関する新聞記事

年度	月日	新聞社	タイトル	備考
2008	0819	毎日経済	享化門路に「第2の仁寺洞」つくる	
2008	0819	ハンギョレ	享化門路、「第2の仁寺洞」になる	
2008	0820	東亜	ソウル都心に「第2の仁寺洞」を造成	
2009	0320	東亜	享化門路、「国楽のまち」に	
2009	1218	ハンギョレ	昌徳宮の景観を損なったガソリンスタンド2か所、移転	
2010	0107	毎日経済	享化門路、「歴史文化のまち」に整備	
2010	0107	ハンギョレ	昌徳宮の前面、伝統商店街に変身	
2010	0108	京郷	ソウル享化門路一帯、伝統商店街へ	
2010	0108	東亜	享化門路、「歴史文化のまち」として再誕生	
2010	0706	毎日経済	昌徳宮前のガソリンスタンド、移転される	
2010	0722	ハンギョレ	享化門路の裏道、「昔の道」として整備、2012年着手	
2010	1028	京郷	昌徳宮前に「享化門国楽音楽堂」建立	
2013	1224	東亜	国楽専門、「享化門国楽芸術堂」建立	
2014	0317	毎日経済	享化門一鐘路3街、国楽のメッカへ	
2014	0318	東亜	享化門一鐘路3街駅、国楽音楽のまちにつくる	
2016	0608	ハンギョレ	昌徳宮前の「享化門国楽音楽堂」	
2016	0926	毎日経済	享化門路、歩行専用道路に整備、 昌徳宮前の「歴史人文再生」	
2016	0926	京郷	昌徳宮前を「歩きたい歴史の道」として造成	
2016	0927	東亜	享化門路は歩きたい道に、 西巡邏路は工芸創作の道に	
2018	0308	ハンギョレ	昌徳宮前、「歴史の道」として都市再生	

3-4-3 文化財周辺地域における住民（表-3-15）

北村地域の住民に関する記事がほとんどであり、享化門路（昌徳宮の南側）の住民に関する記事は2件しかなかった。

1991年、韓屋保存地区が解除された後、ソウル市主導ではあるが、北村づくり会が結成された（1991.8.21.）。韓屋の保存と開発をめぐる争いに関する記事も1件あるが（1991.6.9.）、それ以降は見えない。2000年代に入り、住環境の悪化に関する内容があるが（1992.5.14）（2002.11.13.）、町に対する住民の愛着や（2004.09.05.）、若い新住民が北村に入って住み始めたこと（2008.10.3, 2008.10.9）、韓屋の価値を来訪者に紹介している住民の活動（2007.3.2）があった。

2000年代後半では、韓屋の改造工事が続き、韓屋の値段が上がり3、40年間住んでいた元住民が地域から離れたこと（2009.12.15）、韓屋に関する不動産バブルにより（2010.09.08）住宅であった韓屋が別荘、商業施設に変わったこと、住民が住んでいない町は持続可能性がないという記事があった。また観光客の増加による生活の不便、特に駐車場の問題があり（2013.02.12.）、小学校の地下に駐車場を作る計画に対する反対（2013.5.21.）があった。また、学校前のホテル建設を反対する記事もあった。その一方、観光客と共存するため住民が主催するイベントに関する記事、価値ある近現代建築物の保存（「空間」社屋）に関する努力も見える。

一方、享化門路周辺は同地域の不況の原因を規制のためだと懸念する内容があり（2013.02.21）、同じ文化財の周辺地域であっても、区域別に状況が違うことを確認できる。同記事によると、世界遺産の周辺で発展が遅れている地域を特別整備区域として指定し、国が支援する内容を含め、特別法を制定する議論があったが、立法には至らなかった。また、文化財庁は、土地買い上げ等の予算が必要であり、文化財周辺の整備主体は該当地域の自治体であるとの立場であった。

表-3-15 住民に関する新聞記事（昌徳宮）

年度	月日	新聞社	タイトル	備考
1991	0821	ハンギョレ	鐘路北村づくり会、活動開始	住民努力
1991	0816	京郷	伝統韓屋の価値、住民が保全する	住民努力
1991	0609	ハンギョレ	北村韓屋、保存か開発か、韓国建築家協会で討論会	住民努力
1992	0514	東亜	景福宮—北村間の整備、進んでいない	住民不便
1999	0420	東亜	宗廟近くにゴミ処理施設、何でここに。	住民不便
2000	0810	東亜	ソウル住宅街、騒音被害で苦しむ	住民不便
2002	1113	東亜	北村韓屋村、ゴミで悩んでいる	住民不便
2003	0211	ハンギョレ	都心駐車場、料金 30%値上げ	住民不便
2003	0421	京郷	撤去危機にさらされた高義東画家の家、保存の道へ	住民努力
2004	0905	ハンギョレ	生活は不便でも、北村に住みたい	住民努力
2007	0117	京郷	北村を歩きながら	住民努力
2007	0302	ハンギョレ	風致を活かした韓屋への招待	住民努力
2008	1003	ハンギョレ	嘉會洞を走る	住民努力
2008	1009	東亜	北村， 創作国楽音楽のメッカとして人気	住民努力
2009	1215	京郷	北村では人情がある	住民努力
2010	0908	ハンギョレ	韓屋村に不動産投機、夜になると人がない	住民不便
2010	1102	毎日経済	北村の観光客、4 年間 15 倍増えた	住民不便
2012	0822	毎日経済	北村では、静かに	住民不便
2013	0212	매일경제	北村の 30 代の住民、週末になると観光客のため苦しむ	住民不便
2013	0218	ハンギョレ	韓屋村の道路の 70%、消防車が入れない	住民不便
2013	0221	東亜	世界文化遺産宗廟—昌徳宮の周辺地域の不況	住民不便
2013	0521	東亜	小学校の地下に駐車場を？	住民不便
2013	0929	ハンギョレ	学校前のホテル、学校に影響が？	住民不便
2014	1022	京郷	北村韓屋村、3 日間、開放	住民努力

3-5 小結

昌徳宮の緩衝地帯は、文化財保護法による保護区域と歴史文化環境保存地域が設定されている。歴史文化環境保存地域における開発行為に関する許容基準では、主に高さ規制が中心になっている。許容基準を超えると、文化財委員会で景観を中心に、石垣、地形、空間の意味も含めて判断している。

一方、昌徳宮の周辺では、ソウル近代韓屋群が分布しているが、ソウル近代韓屋群は都市計画によって守られ、文化財保存との連携はなかった。しかし、多数分布

する韓屋群が宿泊施設に利用されることによって、ホテルの新築をある程度抑えていることが推測された。

また、新聞記事から、ソウル市と文化財委員会の関係、昌徳宮と住民との関係を調べた。まずはソウル市によって昌徳宮の周辺で、宗廟と昌慶宮の間の分離された空間が復元されているが、そこには文化財委員会の検討と調整があった。住民に関しては、西側では住民による韓屋の保存努力や、観光客の増加による駐車場の問題などがあったが、南側では同地域の不況の原因を規制のためだと懸念する声があり同じ文化財の周辺地域でも区域ごとに差異があることを確認した。

4章 二条城（「古都京都の文化財（京都市・宇治市・大津市）」）の緩衝地帯

4-1 文化財と周辺地域の概要

4-1-1 文化財

二条城は、1603年に徳川幕府が京都御所の守護と将軍上洛の時の宿泊所として造営し、1626年に天守、本丸御殿及び二の丸御殿に係る大規模な拡張、修復工事が行われ現在の規模となった。その後、30万人の大軍を率いて上洛した家光を最後に、幕末までは政治の表舞台に登場することはなかった。幕末、第14代将軍家茂が230年ぶりに上洛して、1867年、二之丸御殿の大広間において大政奉還が宣告された¹¹⁸。明治初期には京都府庁としても利用されたが、その後、宮内省の管理となった。

1939年に京都市に下賜され、翌年から市民に公開された。

1939年に、二条城の外堀を囲む道路も含めて二条城全域が国の史跡に指定された。その後、建造物のうち6棟が国宝、22棟が重要文化財（1952年）に、二之丸庭園が特別名勝（1953年）に指定された¹¹⁹（表-4-1）。

1994年、「古都京都の文化財」の構成資産として世界遺産に登録された。

¹¹⁸ 「世界遺産一覧表記載推薦書(1993)」 <<http://bunka.nii.ac.jp/suisensyo/kyoto/index-j.html>>
2019.12.31 参照

¹¹⁹ 文化遺産データベース <<https://bunka.nii.ac.jp/db/>> 2019.12.31 参照

表-4-1. 文化財の指定現況（二条城）

指定名	文化財名	指定年度	備考
史跡	旧二条離宮（二条城）	1939年	
特別名勝	二条城 二之丸庭園	1953年	
国宝	二条城 二の丸御殿遠侍及び車寄	1952年	
国宝	二条城 二の丸御殿式台	1952年	
国宝	二条城 二の丸御殿大広間	1952年	
国宝	二条城 二の丸御殿蘇鉄之間	1952年	
国宝	二条城 二の丸御殿黒書院（小広間）	1952年	
国宝	二条城 二の丸御殿白書院（御座の間）	1952年	
重要文化財	二条城 本丸櫓門	1952年	
重要文化財	二条城 本丸御殿玄関	1944年	
重要文化財	二条城 本丸御殿御書院	1944年	
重要文化財	二条城 本丸御殿御常御殿	1944年	
重要文化財	二条城 本丸御殿台所及び雁之間	1944年	
重要文化財	二条城 二の丸御殿唐門	1939年	
重要文化財	二条城 二の丸御殿台所	1939年	
重要文化財	二条城 二の丸御殿御清所	1939年	
重要文化財	二条城 東大手門	1939年	
重要文化財	二条城 北大手門	1939年	
重要文化財	二条城 西門	1939年	
重要文化財	二条城 東南隅櫓	1939年	
重要文化財	二条城 西南隅櫓	1939年	
重要文化財	二条城 土蔵（米蔵）	1939年	
重要文化財	二条城 土蔵（北）（米蔵）	1939年	
重要文化財	二条城 土蔵（南）（米蔵）	1939年	
重要文化財	二条城 鳴子門	1939年	
重要文化財	二条城 桃山門	1939年	
重要文化財	二条城 北中仕切門	1939年	
重要文化財	二条城 南中仕切門	1939年	
重要文化財	二条城 二の丸御殿築地	1939年	
重要文化財	二条城 東南隅櫓北方多門塀	1939年	

4-1-2 周辺地域¹²⁰

「京都市景観情報共有システム」上の歴史的資産周辺の景観情報（プロフィール）では、二条城について「二条城は、広幅員の道路に囲まれている。これらの道路の景観は、二条城の豊かな樹木や堀川沿い、公共施設（学校）敷地内の樹木などにより、潤いのあるまちなみとなっている。二条城は敷地の外周部には石垣、堀があり、堀と歩道の間には生垣がある。周辺の通りから、塀や石垣、櫓等の構造物と豊かな緑を望むことができる。」とされ、二条城とその周辺の豊かな緑も、二条城の重要な景観要素として捉えている（図-4-1）。

さらに、二条城の周辺地域について「二条城周辺においては、京町家から構成される歴史的な町並みを基調とし、二条城に向かう街路からは、二条城の大きな樹木や石垣又は櫓等を垣間見ることができる開放的で明るい景観が特長である。また、堀川沿いには手描き友禅の工房を中心とした職住共存の京町家を中心とした町並みが残されており、堀川通の沿道景観と融合して良好な景観を形成している。」としている。

二条城以外の文化財には、二条城の南側に、平安京の禁苑であった神泉苑(史跡)、近世の陣屋遺構である二条陣屋がある。二条城の南側を通る地下鉄東西線建設工事があり、埋葬文化財調査が1988年、1990年、1991年に実施された。発掘された神泉苑池の遺構は現地保存を、船着場の木片、石組井戸、緑釉瓦等は移築保存し、二条城前駅に展示することで、文化庁の許可を得て地下鉄工事に着手した¹²¹。

各エリアについての説明は以下のとおりである。

（1）二条城南側

近世以降、二条城の南側は城下と呼ばれ目付屋敷などが所在した。二条城の城下にあり、米両替商や生薬商を営む御用町人で、住宅は町屋風だが二条城や町奉行所で公事に関わる大名などが宿舎としたため陣屋と称する。寛文年間(1661~73年)の

¹²⁰ 4-1-2 周辺地域は全て京都市景観情報共有システムの内容をもとに作成した。

京都市景観情報共有システム <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000253/253348/14_nijyoujyo.pdf>, 2020.1.1 参照

¹²¹ 京都市交通事業振興公社(1999):「京都市高速鉄道東西線建設史」:京都市交通局、205~208

建築と伝え、大正期に改造された箇所も少なくないが、二階建ての客室部は天明8年(1788)の大火以降の再建容様をそのままのこす。

(2) 二条城西側

平安京の当エリアは、有力貴族の経営する学館が林立していた。17世紀中頃には、二条城の北部に所司代、西部および南部には京都および西日本支配のうえで重要な役割を果たした役所が密集し、またこれらの役所に勤務する役人たちの住宅も併設された。現在、それらの跡地には、府立朱雀高校などの学校施設が多く見られる。

(3) 二条城北西側

平安京にあって、当エリアは、大内裏の中心部に位置し、天皇の居所である内裏をはじめ、内裏に奉仕する諸役所があったが、その後、慶長年間以降には京都所司代下屋敷となった。現在、その跡地に二条児童公園など公共の空間が広がっている。

(4) 二条城東側

堀川通には友禅染の染色業者の同業者町が形成され、現在は染色の商店や、京染会館が位置する。堀川通を挟んで高層ホテルが立地している。(堀川通の奥の)西洞院通では、西洞院川の水を利用した染屋が出現し、黒染が始まった。現在も染物屋が点在している。油小路通は、京都では、もっとも多い十数の京屋敷が通りに沿って並んでおり、明治以降、この通りでは京屋敷の跡地を利用して、市内ではもっとも多く学校施設が立ち並んだという。現在も通り沿いに学校など大きな敷地の建物が多く見られる。



<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000253/253348/14_nijyoujyo.pdf> より

図-4-1 京都市景観情報共有システムにおける二条城周辺エリア

4-1-3 文化財内部の変化（表-4-2）

二条城のホームページと京都新聞(2000~2018年)から21件の記事を抽出した。記事の内容別に分類した（表-4-2）結果、二条城の保存管理が4件、財源確保が6件、活用事業が3件、正門整備が3件、観光客急増が4件、その他が1件であった。

二条城の保存管理に関する記事は2005~2007年に集中している。記事(2005.08.28)によると、京都市は2001年に整備計画を策定し、緊急性の高い障壁画16面について抜本的な修復を行った。しかしこのペースでは重要文化財だけでもすべてを修復するのに100年以上かかるとみられ、予算の上積みが課題となっている。国宝の二の丸御殿の傷みが目立ち始め、本丸御殿などで耐震補強が必要と判明した(2013.05.25)。

財源確保に関する記事は、2006年から始まり、2010、2011、2013年に多い。2006年にはこれまで蓄積した二条城二の丸御殿の障壁画のデジタル画像について、京都国際文化交流財団に委託し、商業利用に取り組んでいた。しかし、目標額に至らず、2010年からは本格修理事業に必要な財源(約50億円)を募金で賄おうと「世界遺産・二条城一口城主募金」に取り組んでいる(2010.09.18)。しかし、京都市は世界遺産が多く、地元あげての盛り上がりができにくいという面もあって全国へ呼びかけているという内容である(2013.05.25)。

二条城の活用事業に関する記事は、2013、2016、2017年にあった。修理のための財源確保と、文化財活用・観光振興に対応するため、国際会場や展示会場、イベント場として民間に有償で貸し出す事業(2013.11.16)や午前7時開城、未公開文化財の公開拡大等に力を入れている(2016.01.14、2017.02.25)ことがわかる。

正門整備は、正門にあった大型観光バス用駐車場を北側に移設することを含め、歩道拡幅などに取り組み、城の眺望や歩行者の安全を確保する目的で行われた。同事業は2014年に立ち上がったが、完了したのは2017年である(2017.10.21)。

二条城を訪れる観光客の増加は、2015年から2018年まで続いている。記事(2015.05.01、2016.04.08)によると、その原因として、特別公開や、城内を会議やイベント会場に貸し出すなど誘導策に力を入れたことと、外国人団体観光客が増えたことを挙げている。

表-4-2 文化時の内部変化に関する新聞記事（二条城）

年度	月日	タイトル	内容別分類
2005	0828	築400年の二条城―重文だけでも954面、修復に100年？膨大文化財対策に本腰	保存管理 (4件)
2006	0712	障壁面以外も早急に修理を、二条城保存整備懇	
2007	0710	二条城本丸が耐震不足、震度6強で破壊も。当面5年公開中止。	
2017	0324	二条城 初の石垣調査。京都市、新年度からデータ収集。熊本城教訓、修繕計画作成へ	
2006	0712	二条城障壁画 商業利用に本腰―デジタル画像、酒ラベルやついたてに、修理費捻出へ京都市	財源確保 (6件)
2010	0823	二条城障壁画の商業利用委託―随契事業収入8%のみ。09年度、24万円、京都市目標年400万円も	
2010	0918	いざ！二条城「一口城主」	
2011	0103	二条城修理の寄付 目標額に遠く―一口城主待ってます、全国へ呼びかけへ	
2011	1127	われこそが一日城主になり。二条城、改修募金イベント	
2013	0525	姫路城、名古屋城好調なのに…二条城修理募金伸びず―世界遺産多く関心分散？記念品など模索 挽回なるか。	
2013	1116	二条城借りませんか？ 来年度から国際会場や展示会場向け	文化財活用 (3件)
2016	0114	二条城貸し出し人気	
2017	0225	二条城観光シフト加速―修理費確保へ集客策。新年度から京都市。午前7時開城、朝食提供。未公開文化財 見学可能に。	
2014	0207	二条城東側駐車場再整備へ―玄関口も世界遺産級に。観光バス用移設 景観、安全に配慮	正門整備 (3件)
2016	0514	二条城整備に2億2800万円―京都市発表、補正予算など27議案	
2017	1021	二条城東側で整備 駐車場と広場完成―眺めすっきり 江戸の雰囲気。東南隅櫓や東大手門、全面に現れ。木の柵設置、舗装も土色。	
2015	0501	14年度、二条城、160万人突破―来日客効果、バブル後最大	観光客急増 (4件)
2016	0408	二条城、24年ぶり170万人突破―15年度、11万人増。外国人が後押し	
2017	1227	二条城41年ぶり入城200万人達成 外国人客増などで	
2018	0507	二条城入城者、47年ぶり最多更新 外国人が急増	
2018	1207	二条城に「プロデュース賞」、自治体管理施設で初	その他

4-2 緩衝地帯の規制と運用

4-2-1 規制の変遷

今まで二条城の周辺地域にかかわっていた規制を表-4-3で整理した。早い段階から都市計画によって高さ規制、デザイン規制が行われ、さらに拡大、強化されてきた。その中で、二条城が1994年、世界遺産に登録された時、当時の美観地区が緩衝地帯として設定された(図-4-2¹²²)。現在、二条城の緩衝地帯を管理する主な規制は、歴史遺産型美観地区と眺望景観保全地区である。

表-4-3 二条城周辺の都市計画

区分	風致地区	高度地区	美観地区 (歴史遺産型 美観地区)	眺望景観保全地域 (近景デザイン保全 区域)	屋外広告物に 関する規制
適用時期	1930~1972 年	1972年~	1972年~	2007年~	1956年~
根拠 法・ 条例	都市計画法	都市計 画 法	京都市市街地景 観整備条例	京都市眺望景観創 生条例	屋外広告物条 例
備考	—	—	2007年、歴史遺 産型美観地区に 改正	—	—

(1) 世界遺産登録前(~1994年)

1930年、京都市では都市計画法による風致地区が鴨川、東山、北山等を中心に指定され、1931年には二條離宮の周囲も追加指定された¹²³。1960年代半ばには、市街地において伝統的木造建築から鉄筋コンクリート造建築への建替えが増加するなど風致地区以外での景観の混乱が生じ、それまでの風致地区制度等を補うための制度が求められた。

¹²² 「世界遺産一覧表記載推薦書(1993)」 <<http://bunka.nii.ac.jp/suisensyo/kyoto/index-j.html>>
2019.11.4 参照

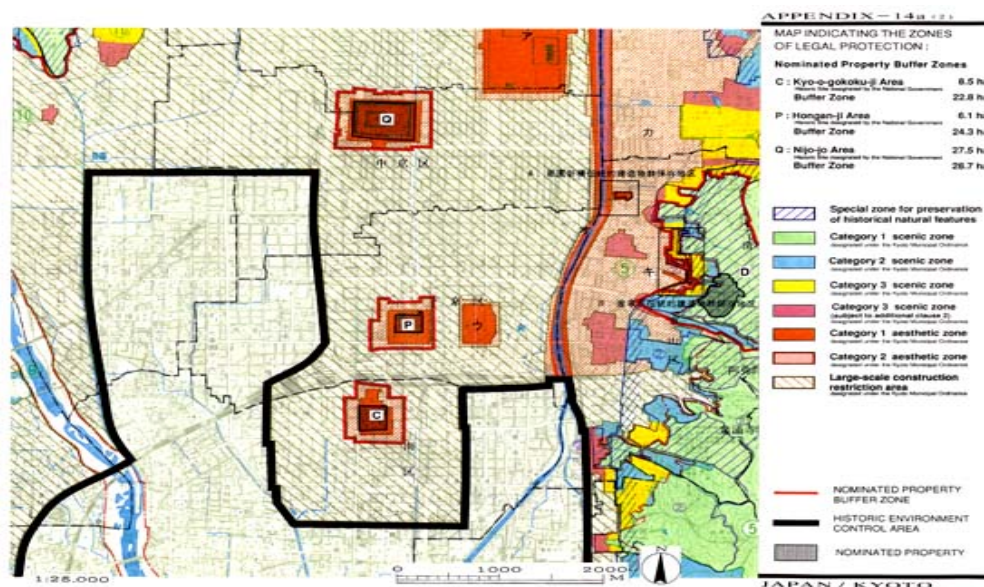
¹²³ 京都府土木部(1934)：風致地区に就いて:京都府、17~18

1972年、美観地区、工作物規制区域、巨大工作物規制区域、特別保全修景地区を含む「市街地景観条例」（1972.4.20条例第9号）が制定された。また、市街地の大部分について、建物の高さを制限する高度地区を設定した。

二条城の周辺は美観地区(第1、第2種)に設定された。制限高さは、15m(第1種)と20m(第2種)であり、形態・意匠に関して周辺の町並み、歴史的建造物と調和し均整の取れたものであることが規定された。

(2) 世界遺産登録時(1994年)

既に述べたように、1994年世界遺産登録にあたり美観地区が緩衝地帯に設定された。世界遺産の登録審査では「二条城ではその緩衝地帯の有効性についてICOMOSの専門家による京都市の都市計画担当者としばらく長い会話をを行った」という表現の報告が世界遺産委員会で示された¹²⁴。京都市の担当者へのヒアリングによると、1994年(世界遺産登録時)の二条城の緩衝地帯についてどれくらいの範囲や内容が適切かという議論は、特になかったとのことである。



「世界遺産一覧表記載推薦書(1993)」 <<http://bunka.nii.ac.jp/suisensyo/kyoto/index-j.html>> より

図-4-2. 二条城の緩衝地帯

¹²⁴ 益田兼辰(2005)：文化遺産の周辺環境保全の新しい課題：月刊文化財(2005年8月号, No.503), 34~38。Advisory Body Evaluation(ICOMOS)(1994)

<<https://whc.unesco.org/en/list/688/documents/>>、43~44、2020.1.1 参照

(3) 世界遺産登録後(1994年以降)

2007年、京都市に新たな景観施策が導入され、「京都市眺望景観創生条例¹²⁵」が制定(2007.3.23条例第30号)、「京都市市街地景観整備条例¹²⁶」が改正(2007.3.23.条例第30号)された。「京都市眺望景観創生条例」による「近景デザイン保全区域」等(第6条)と、「京都市市街地景観整備条例」による「歴史遺産型美観地区」等に関しては、別途詳述する。京都市の担当者へのヒアリングによると、二条城(または京都)の世界遺産に関して、今年度(2019年度)から2ヵ年計画で、包括的保存管理計画策定を進めているということである。

「京の景観ガイドライン」によると、京都の景観政策において5つの柱と支援策¹²⁷として、建物の高さ、建築物のデザイン、眺望景観や借景、歴史的な町並み、屋外広告物と支援策が挙げられている。以下、緩衝地帯の議論として建築物のデザイン、眺望景観や借景を中心に検討する。

4-2-2 美観地区

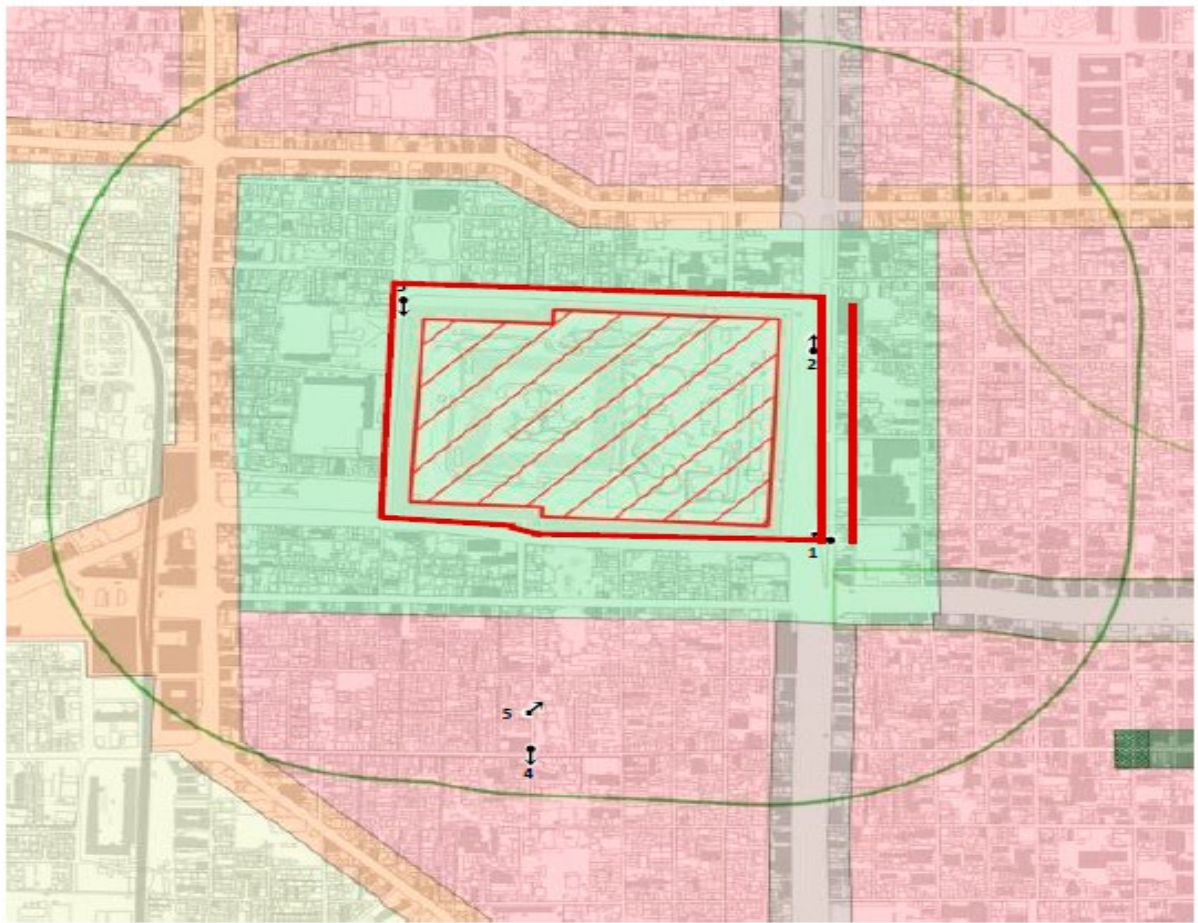
二条城は「歴史遺産型美観地区」に、二条城の周辺は「歴史遺産型美観地区」と「旧市街地型美観地区」に、堀川通が「沿道型美観地区」に設定されている(図-4-3)。また、美観地区、美観形成地区における建築物などに対するデザイン基準が定められている(表-4-4)¹²⁸。

¹²⁵ 京都市眺望景観創生条例 <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000056/56449/tyouboukeikan_jyourei300329.pdf>、2020.1.6. 参照

¹²⁶ 京都市建築物等のデザイン基準(美観地区、美観形成地区、建造物修景地区) <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000056/56458/design_kijun_2704.pdf> p.57、2020.1.6. 参照

¹²⁷ 京の景観ガイドライン、建築デザイン編 <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000146/146248/guideline_design.pdf> 序-3、2020.1.6. 参照

¹²⁸ 前掲注126、p.12



【凡例】		
眺望景観保全区域	景観地区	建造物修景地区
<ul style="list-style-type: none"> 視点場（境内） 視点場（参道等） 近景デザイン保全区域 	<ul style="list-style-type: none"> 山ろく型美観地区 山並み背景型美観地区 岸辺型美観地区 旧市街地型美観地区 歴史遺産型美観地区 一般地区 歴史遺産型美観地区 歴史的景観保全修景地区 歴史遺産型美観地区 界わい景観整備地区 重要界わい景観整備地域 沿道型美観地区 市街地型美観形成地区 沿道型美観形成地区 	<ul style="list-style-type: none"> 山ろく型建造物修景地区 山並み背景型建造物修景地区 岸辺型建造物修景地区 町並み型建造物修景地区
風致地区		その他
<ul style="list-style-type: none"> 風致地区第1種地域 風致地区第2種地域 風致地区第3種地域 風致地区第4種地域 風致地区第5種地域 風致特別修景地区 		<ul style="list-style-type: none"> 伝統的建造物群保存地区 歴史的風土保存地区 歴史的風土特別保存区域

「京都市景観情報共有システム」

<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000253/253348/14_nijyoujyo.pdf> より

図-4-3. 歴史遺産型美観地区（二条城）

表-4-4. 歴史遺産型美観地区におけるデザイン基準

低 層 建 築 物	屋根	<ul style="list-style-type: none"> 特定勾配屋根（原則として軒の出は 60cm 以上）とすること。ただし、屋上緑化等により良好な屋上の景観の形成に資するものについては、この限りでない。 原則として、塔屋等を設けないこと。
	屋根材等	<ul style="list-style-type: none"> 日本瓦，銅板又はこれらと同等の風情を有するものとする。
	軒庇	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面する 1，2 階の外壁には，特定勾配の軒庇（原則として軒の出は 60cm 以上）を設けること。
	外壁等	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面する外壁は，歴史的な町並みや伝統的な建造物と調和する形態意匠とすること。また，その他の外壁についても，町並み景観に配慮されたものとする。 道路に面する 3 階の外壁面は，1 階の外壁面より原則として 90cm 以上後退すること。ただし，道路に面する外壁面を道路から十分に後退させ，かつ，道路に沿って門又は塀等を設置することにより町並みに配慮された場合は，この限りでない。
	色彩	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的町並みと調和する色彩とすること。
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 道路や河川に面し，駐車場等の開放された空気を設ける場合は，周囲の景観と調和した門又は塀等を設置すること。
中 ・ 高 層 建 築 物	屋根	<ul style="list-style-type: none"> 特定勾配屋根（原則として軒の出は 90cm 以上）とすること。ただし，屋上緑化等により良好な屋上の景観に配慮されたものについては，この限りでない。 原則として，塔屋等を設けないこと。
	屋根材等	<ul style="list-style-type: none"> 日本瓦，金属板又はこれらと同等の風情を有するものとする。
	軒庇	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面する 1，2 階の外壁には，特定勾配の軒庇（原則として軒の出は 90cm 以上）を設けること。
	外壁等	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面する外壁は，歴史的な町並みや伝統的な建造物と調和する形態意匠とすること。また，その他の外壁についても，町並み景観に配慮されたものとする。 道路に面する 3 階以上の外壁面は，1 階の外壁面より原則として 90cm 以上後退すること。ただし，道路に面する外壁面を道路から十分に後退させ，かつ，道路に沿って門又は塀等を設置することにより町並みに配慮された場合は，この限りでない。
	色彩	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的町並みと調和する色彩とすること。
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 道路や河川に面し，駐車場等の開放された空気を設ける場合は，周囲の景観と調和した門又は塀等を設置すること。

「京都市建築物等のデザイン基準（美観地区、美観形成地区、建造物修景地区）」

<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000056/56458/design_kijun_2704.pdf> より

表-4-4を見ると、低層建築物と中・高層建築物に分け、屋根・屋根材等・軒庇・外壁・色彩などについて規定しているが、屋根に関する内容を除くと、低層建築物と中・高層建築物の間に差異がない。また、道路に面する3階の外壁面は、1階の外壁面より原則として90cm以上後退するとしている。しかし、道路に面する外壁面を道路から十分に後退させ、かつ、道路に沿って門又は塀等を設置することにより町並みに配慮された場合は、この限りではないと記されている。また、道路や河川に面して駐車場等の解放された空地を設ける場合は、周囲の景観と調和した門又は塀等を設置することを規定している。しかし、周囲の景観と調和した門又は塀のデザインに関しては、具体的に説明されていない。

4-2-3 眺望景観地区

「京都市眺望景観創生条例」(2007年制定)に基づき、優れた眺望や借景の眺めを保全・創生¹²⁹するため、当該建築物等が位置する地点の標高による建築物や工作物の高さ、形態意匠の制限を行っている。二条城においても視点場である境内地から500mの範囲が「近景デザイン保全区域」¹³⁰に設定され(図-4-4¹³¹)、視点場から視認することができる建築行為などを行う場合は市長への届出が必要である(事前協議制度)。

二条城は、眺望景観の中でも、境内の眺めが基準になっている。京都市の資料によると、「境内の眺めとは、このような神社や寺院などの境内とその背景にある空間とが一体となって形成する景観」である¹³²。一方、それは二条城から外部に向けての眺望であり、外部から遺産に向けた眺望ではない。

また、規制内容に関しては、二条城周辺の緩衝地帯に限らず、地域の景観特性を生かした建築計画を誘導するため、計画の構想段階で、京都市や専門家との協議を

¹²⁹ 「京都市眺望景観創生条例」第2条 京都の優れた眺望景観は、先人から受け継いだ京都市民にとってかけがえのない財産であるのみならず、国民にとって貴重な公共の財産であることにかんがみ、現在及び将来の市民及び国民がその恵沢を享受できるよう、市民の総意の下に、その創生が図られなければならない。2 京都の優れた眺望景観は、京都の町を取り囲む低くならかな山並みと京都の町を流れる川が一体となって山紫水明と形容される優れた自然風景の中で、世界遺産を含む数多くの歴史的資産や趣ある町並みが形成され、地域ごとに特色ある多様な形で生み出されてきたこと及びその基層となった優れた伝統や文化とともに市民生活の中に溶け込み、先人がその豊かな感性の下に、日々の暮らしの中で愛めで、今日に継承されてきたものであることにかんがみ、その創生は、自然、歴史的資産、町並み、伝統、文化等との調和を踏まえ(下線は筆者) 地域ごとの特性に応じた適切な制限の下に行われなければならない。(中略)

¹³⁰ 「京都市眺望景観創生条例」第6条によると、市長は、眺望景観を保全し、及び創出するため建築物等の建築等を制限する必要がある区域を、その建築物等に係る行為の制限の内容に応じて、次に掲げる区域(以下「眺望景観保全地域」という。)に指定することができる。

(1) 眺望空間保全区域：視点場から視対象を眺めるとき、視対象への眺望を遮る建築物等の建築等を禁止する区域

(2) 近景デザイン保全区域：視点場から視対象を眺めるとき、眺望空間にある建築物等の形態及び意匠を制限する区域

(3) 遠景デザイン保全区域：視点場から視対象を眺めるとき、眺望空間にある建築物等の外壁、屋根等の色彩を制限する区域(近景デザイン保全区域を除く。)である。

¹³¹ 京都市(2018)：京都市眺望景観創生条例基準集：京都市、39~40

¹³² 前掲注131

義務付ける事前協議（景観デザインレビュー）制度を、平成30年10月から実施している。これにより、緩衝地帯も含めて、二条城周辺の地域に対し、これまで以上にきめ細かい指導が可能になった。

「近景デザイン保全区域」と「歴史遺産型美観地区」を比べると、表-4-5のようである。二つの規制は、景観(眺望)とデザインが中心になっている。

表-4-5 歴史遺産型美観地区と眺望景観保全区域

区分	歴史遺産型美観地区(2007年～)	眺望景観保全地域の中、 近景デザイン保全区域(2007年～)
設定の目的	歴史的資産と伝統的な街並み景観との調和、町家と社寺と調和された町並み景観の保全・創出	京都の優れた眺望景観と借景の保全、創出
設定の範囲	緩衝地帯と一致	境内から500m
規制の対象	建築物・工作物（駐車場）の新築・増築	建築物・工作物（駐車場）の新築・増築 (境界線から20~30mは全て、500mまでは床面積2,000㎡以上) 工作物の中、駐車場（20~30mは50㎡以上、500mまでは500㎡以上）
検討の基準	デザイン基準	景観（眺望）
行為の許容	認定書の交付、完了届の提出 (認定内容適合証の交付)	事前協議制度（影響が大きい場合は、歴史的景観アドバイザーとの協議を実施）

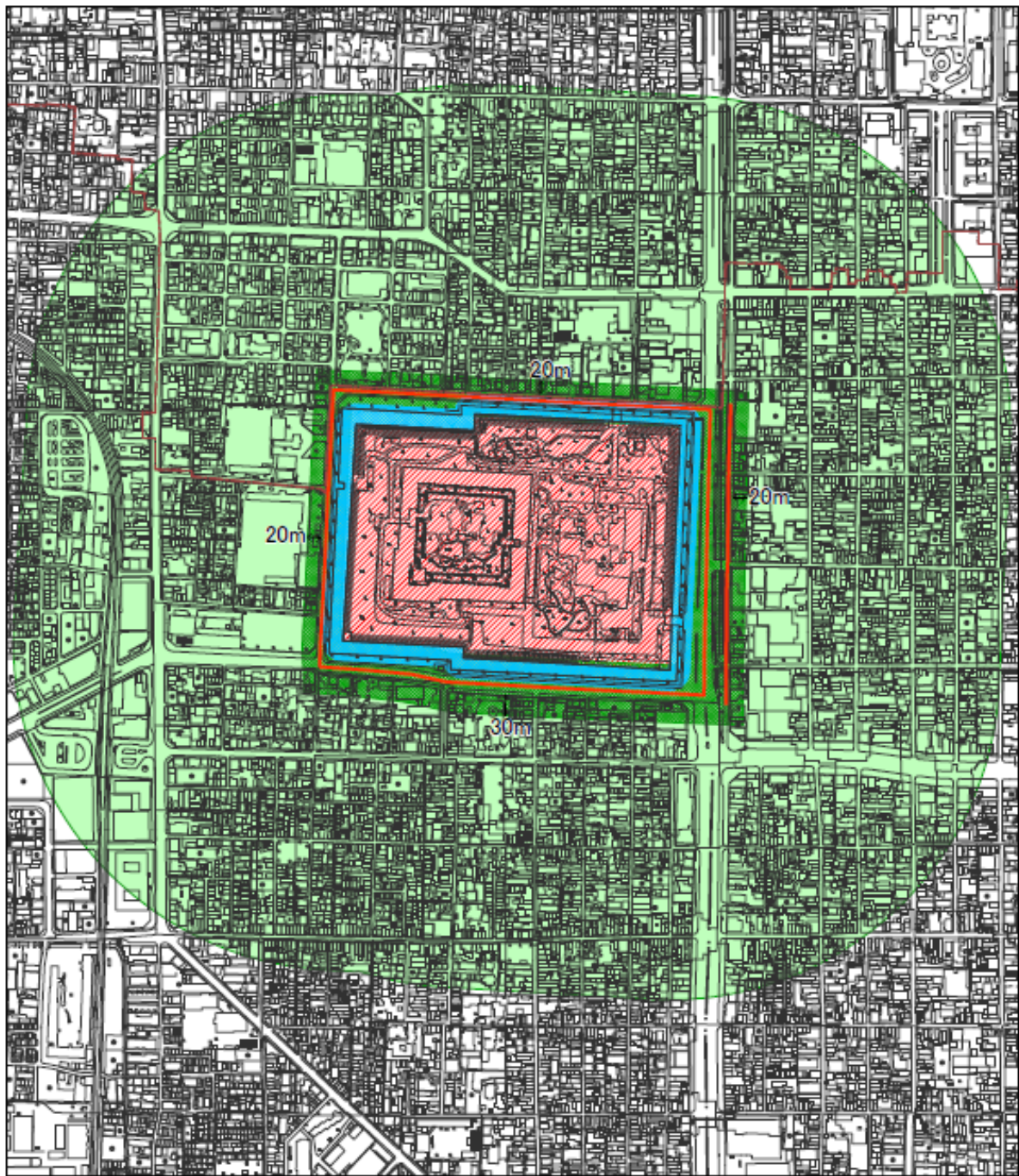
京都市の担当者へのヒアリングによると、緩衝地帯における開発の際の現状変更等の手続きについて、緩衝地帯に限った手続きはなく、緩衝地帯は、歴史遺産型美観地区（一般地区）に位置しており、建築等をしようとする者は、条例第15条の規定による事前協議（景観デザインレビュー）を行い、条例第17条の規定による協議書の交付を受けた後に、景観法第63条第1項の規定による認定申請を行う必要があるということである。

また、1994年から現在まで、二条城の緩衝地帯（美観地区、眺望景観保全地区、近景デザイン区域）における開発行為に関する審議の有無と内容に関しては、平成

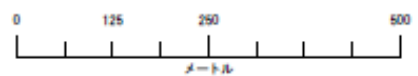
22年以降の美観認定件数は約310件であり、そのうち平成30年10月以降の美観認定件数は約20件である。事前協議（景観デザインレビュー）を行った件数は2件、その中、歴史的景観アドバイザーとの協議を行った件数は2件あるということである。

さらに、眺望景観保全地区にける視点場（二条城の境内全体と、堀川通の一部）の根拠については、「京都市眺望景観創生条例」第5条において、視点場とは、「神社、寺院、城、御所その他の歴史的な建造物又は公園、河川、橋梁、道路その他の公共性の高い場所で、優れた眺望景観を享受することができる場所」と定義している。そのため、二条城の城郭内を視点場として設定している。なお、当初は、二条城の堀や堀川通の一部、押小路通の一部等の周辺についても視点場に設定していた（世界遺産に登録されている史跡の範囲と同じにしていた）が、平成22年12月に条例を改正し、視点場の区域の見直しを行い、平成23年4月1日から現在の区域となっているということである。

なお、二条城の北の二条児童公園改修時に、元離宮二条城事務所と二条公園改修担当課(建設局みどり政策推進室)とデザインに関する協議は行っていないと思われるということだった。



凡例	区域の種別	区域の範囲(事前協議の対象範囲)	事前協議の対象行為
	視点場(境内)	世界遺産の登録資産のうち、上記に示す範囲	建築物の新築、増築
	視点場(参道等)	二条城周辺の堀川通、東堀川通、竹屋町通、美福通及び押小路通のうち、上記に示す範囲	
	視点場に近接する区域	視点場(境内)の範囲の境界線から5m以内の範囲	
	近景デザイン保全区域(参道等)	視点場(参道等)の境界線から5mの水平距離が20m又は30m以内の範囲	建築物の大規模な新築、増築 (床面積2,000㎡以上)
	近景デザイン保全区域(境内)	視点場(境内)の範囲の境界線から5mの水平距離が500m以内の範囲	



「京都市眺望景観創生条例基準集」より
 図-4-4. 近景デザイン保全区域（二条城）

4-2-4 町家の保存

京都市では2000年度から「京町家再生プラン」で町家の再生に取り組んでいる¹³³。2017年に「京都市京町家保全及び継承に関する条例」が制定された（施行2018年）。

同条例の基本理念は京町家が本市固有の趣のある町並み及び個性豊かで洗練された生活文化を象徴するものであり、魅力あるまちづくりに欠くことのできない市民の貴重な財産であることに鑑み、所有者その他多様な主体の連携及び協力の下に、推進されなければならない（第3条）とされている。

そのため、市と、所有者、事業者、市民、自治組織及び市民活動団体等の協力が必要であり、相互の協力が求めている。不動産業者は、所有者及び京町家を購入し又は賃借しようとする者に対し、京町家の保全及び継承に関する情報の提供及び助言を行うよう努めなければならないし、解体工事業者は京町家を解体しようとする者に対し、京町家の保全及び継承に関する情報を提供するよう努めなければならない（第14条）。

市長は、京町家保全重点取組地区（京町家が集積しており、趣のある町並み又は個性豊かで洗練された生活文化の保全及び継承を図るうえで特に重要な地域）と、重要京町家（趣のある町並み又は個性豊かで洗練された生活文化の保全及び継承を図るうえで特に重要な京町家）を指定することができる（第16条）。

京町家保全重点取組地区と、重要京町家に対しては、町家の外観の修理などに財政支援があり、専門家の派遣も実施している。一方、京町家を解体しようとするときは、解体着手日の1年前までに、その旨を市長に届け出なければならない。解体工事業者は所有者から京町家の解体工事を請け負おうとするときは、あらかじめ、当該所有者に対し、その届出をしていることを確認しなければならない。また京町家の解体工事に係る請負契約を締結するときは、その旨を市長に通知しなければならない（第19条）¹³⁴。

¹³³ 京都市ホームページ <<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000004241.html>>2020.1.1.参照

¹³⁴ 他にも、解体工事業者に関し、特に義務付けていることがある。重要京町家の場合、解体工事業者がその義務を違反した場合、京町家の保全及び継承に著しい支障が生じるおそれがあると認めるときは、必要な勧告をすることができる（第21条）。また前項の勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に従わないときは、その旨及びその勧告の内容を公表することもできる（第21条）。なお、届出をしないで、又は虚偽の届出をして重要京町家を解体した場合、過料が課せられる（第29条）。

住民、行政などのすべての関係者の責任と連携を重視していること、所有者だけでなく解体工事業者などにも義務があること、また事業者等と連携し活用方法の提案や活用希望者とのマッチング等の支援もしているのが特徴である。

4-2-5 住民または事業者に対する支援等

担当者への聞き取りによると、世界遺産に限らず、国指定文化財の所有者に対しては、その修理や整備等のための補助（補助率50%、大規模な災害復旧については70%）が国庫から行われている（表-4-6）。世界遺産のためだけの支援制度はない。また、緩衝地帯に限ったものではなく、全市的に以下のような支援を行っている。

表-4-6 住民または事業者への支援等

① 景観重要建造物や歴史的風致形成建造物等の指定、建造物の外観の修理などのための補助
② 歴史的建造物等を維持保全しようとする者に対し、良好な景観の保全及び創出に関する技術的な助言を行う専門家を派遣
③ 「京都市景観情報共有システム」をインターネットで公開
④ 「歴史的資産周辺の景観情報（プロフィール）」を景観政策課窓口及びインターネットで公開

(1) 歴史的建造物等の修理・修景助成制度（表-4-7）

歴史的建造物等の修理・修景助成制度は、地区を指定する制度と、建造物を指定する制度に分けられる。地区を指定する制度は、文化財保護法による伝統的建造物群保存地区と、京都市市街地景観整備条例による歴史的景観保全修景地区、界わい景観整備地区であり、外観の修理に対し、1/2から4/5まで補助する。建造物を指定する制度は、景観法による景観重要建造物、歴史まちづくり法による歴史的風致形成建造物、京都市市街地景観整備条例による歴史的意匠建造物に対し、外観尾修理に対し1/2から2/3まで補助できる¹³⁵。

¹³⁵ 京都市ホームページ「歴史的建造物等の修理・修景助成制度について」<<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000096839.html>> 2020.01.07 参照

(2) 専門家の派遣

歴史的建築物は、神社又は寺院、古民家、近代建築物その他の歴史的な由来を有する建築物又はそれらに付属する工作物若しくは樹木、庭園等を言う。所有者の申請により、歴史的建築物等の劣化状況の診断や、歴史的建築物等の維持保全又は活用に関する助言などをする。

(3) 情報の共有

「京都市景観情報共有システム」は市内に存在する文化財や、景観重要建造物等の位置や特徴、都市計画等の規制、地域のまちづくりの情報など、景観に役たつ各種情報を、市民、事業者、歴史的資産の所有者、行政などのあらゆる主体が共有することを目的としている。

(4) 事前協議

事前協議（景観デザインレビュー）の対象区域周辺において、その地域の景観特性、歴史・文化・成り立ち等の情報を「歴史的資産周辺の景観情報（プロファイル）」として作成し、景観政策課窓口及びインターネットで公開している。

表-4-7 京都市における歴史的建造物等の修理・修景助成制度一覧

区分		対象建造物	区別	補助率		補助金 上限額 (万円)	対象 範囲 ※1	根拠 法等
地区を指定 する制度	1	伝統的建造物群 保存地区	伝統的建 造物	4/5		600	外観 A	文化財 保護法
			その他の 建造物	2/3		600	外観 B	
	2	歴史的景観保全 修景地区	地区内	地区 様式	2/3	600	外観B	京都市 市街地 景観整 備条例
				準様 式	1/2	300		
	3	界わい景観整備 地区	重要界わい景観 整備地域内	地区 様式	2/3	600	外観B	京都市 市街地 景観整 備条例
				準様 式	2/3	300		
界わい景 観建造物			2/3		600	外観B		
建造物を指 定する制度	4	景観重要 建造物	指定建 造物	2/3		1,000	外観A	景観法
	5	歴史的風 致形成建 造物	指定建 造物	1/2		300	外観A	歴史ま ちづく り法
	6	歴史的意 匠建造物	指定建 造物	1/2		400	外観B	京都市 市街地 景観整 備条例

*外観 A：外観の修理・修景及び外観の保持に必要な構造補強等

*外観 B：外観のうち、道路その他の公共の場所から見える部分の修理・修景

4-2-6 二条城の緩衝地帯の課題および今後の改善の必要性（広さ、規制内容など）

京都市担当者への聞き取りによると、緩衝地帯の課題として次の点があげられた。

そもそも、日本の文化財行政においては、文化財保護法第128条に史跡等周辺的环境保全の制度が設けられているものの、実効性がないため運用実態も（知る限りは）ない。「古都京都の文化財」における緩衝地帯についても、推薦当時に、それぞれの資産に対してどのぐらいの広さが適切で、その内容はどのようにあるべきかという議論がなされないまま現在に至っており、その研究が課題であると考えている。これまでからも、京都市では全国でも類を見ない厳しい景観規制を実施しており、事前協議（景観デザインレビュー）制度を運用することにより、世界遺産を含む社寺や二条城などとその周辺の優れた歴史的景観を保全する体制整備があることから、現時点において、緩衝地帯に対し何らかの改善をする予定はない。

しかし、一方で、緩衝地帯は、世界遺産の登録資産と異なり、緩衝地帯に特化した国の規制や支援などがいないため、現行制度以上の制限を課すことに限界がある。したがって、世界遺産とその緩衝地帯を一体的に保全し、魅力を向上させるため、緩衝地帯のあり方や特別法の制定、財政的な支援制度の創設など、国策としての取組が必要である¹³⁶。

¹³⁶ 世界遺産の緩衝地帯に関する特別法の制定を京都市が国へ要請したことは、同ヒアリング調査の前もあった。京都市ホームページ<<https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000185297.html>>
2019.11.4 参照

4-3 空間の変化

4-3-1 分析の概要

(1) 方法

空中写真は、国土交通省国土地理院の「地図・空中写真閲覧サービス¹³⁷」から世界遺産の登録年度（1994年）に一番近い年度(1990年)を基準に、世界遺産登録前(1982年)と、google mapの航空写真(2019年)を用いた(図-4-5)。また、1981年、1991年、2019年の住宅地図¹³⁸を参考にした。

また、変化の要素として、建築物・建築物の他（駐車場）・敷地・街区・道路に分け、その中で形態の変化がほとんどなかった街区を基準に、緩衝地帯と、緩衝地帯に隣接する外部地域（以下、外部地域）を比較するため、街區別に番号を付けた（図-4-6）。さらに建築物を、形態の変化、新築、撤去に区分し、変化の件数を集計した（表-4-9）。

(2) 結果の概要

二条城の周辺地域における変化の件数は、表-4-8のようである。緩衝地帯、外部地域共に、1982~1990年に比べ、1991~2019年の変化の件数が増加した。しかし、昌徳宮同様、緩衝地帯の地区ごとに差異があることが明らかになった。（図-4-7, 図-4-9）

表-4-8 二条城の周辺地域における変化の件数(概要)（単位：件）

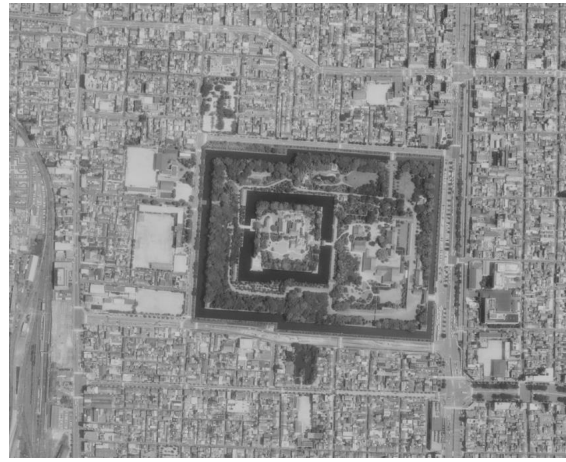
区分	1982~1990年	1991~2019年	合計
緩衝地帯	154	467	621
外部地域	248	697	945
合計	402	1164	1566

¹³⁷ <https://mapps.gsi.go.jp/maplibSearch.do#1>。CKK-82-02_06B_0007(1982年)、MKK-90-3X_C12A_0013(1990年)を分析した。

¹³⁸ 京都市精密住宅地図：中京区(吉田地図、1981年)、京都市精密住宅地図：中京区(吉田地図、1991年)、ゼンリン住宅地図(2019年)を利用した。



1982年

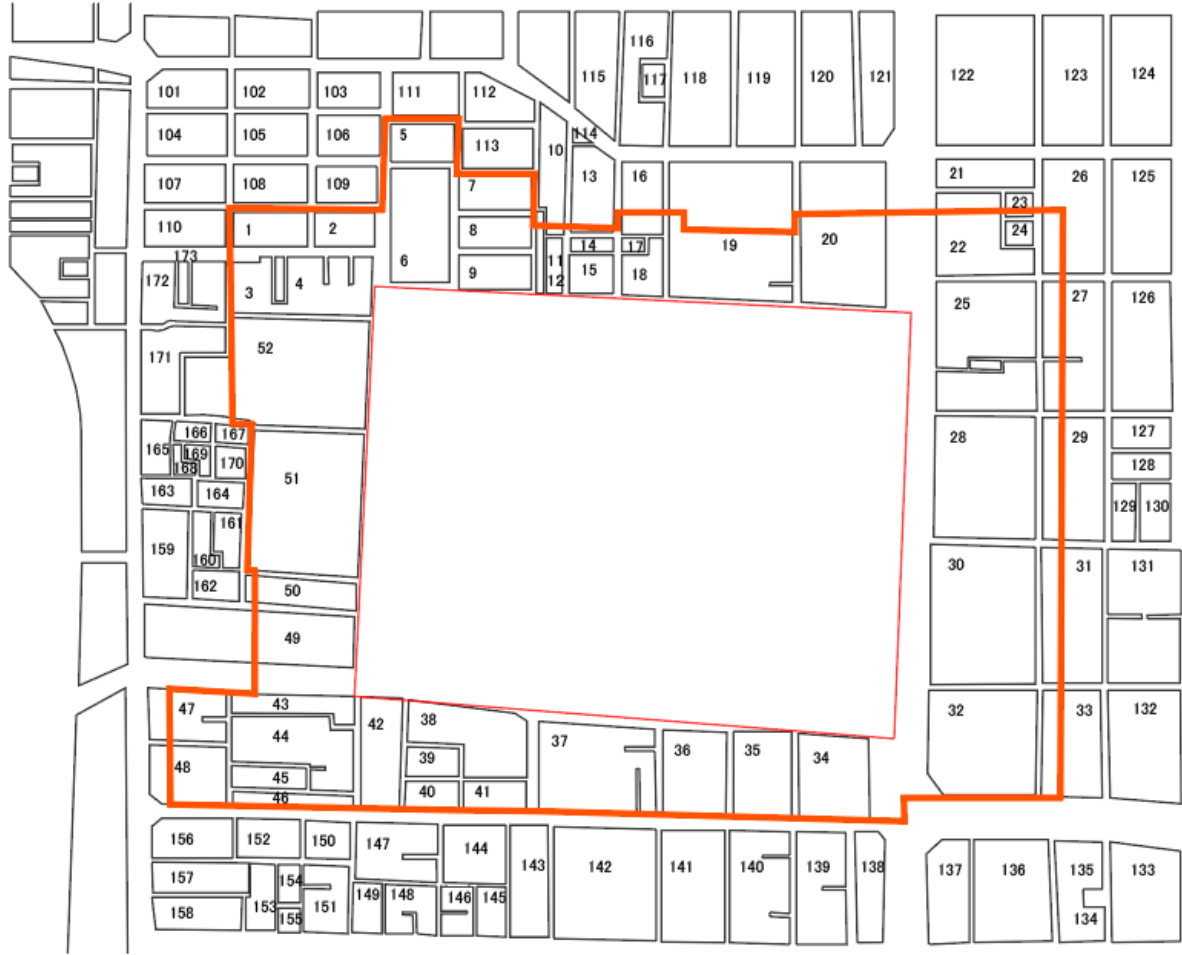


1990年



2019年

図-4-5 二条城の空中写真



【凡例】



文化財



緩衝地帯

図-4-6 本研究の対象とする緩衝地帯と街区の番号

表-4-9 二条城の周辺地域における変化の件数 (単位：件)

区分	No	1982~1990年							1991~2019年						
		形態 (町→ 一般)	形態 (一般→ 一般)	新 築	撤 去	小 計	後 退	備 考	形態 (町→ 一般)	形態 (一般→ 一般)	新 築	撤 去	小 計	後 退	備 考
BZ	1	0	0	0	1	1	0		0	0	0	0	0	0	
BZ	2	1	0	0	0	1	0		6	1	2	2	11	2	
BZ	3	1	3	0	0	4	0		7	3	0	2	12	0	
BZ	4	0	0	0	0	0	0		0	1	0	1	2	0	
BZ	5	0	0	0	0	0	0		0	0	0	1	1	0	
BZ	6	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	
BZ	7	0	1	0	0	1	1		7	0	2	0	9	5	
BZ	8	0	0	0	1	1	0		12	1	0	1	14	7	
BZ	9	0	0	1	0	1	1		0	5	1	0	6	0	
BZ	10	3	1	0	1	5	0		7	0	0	3	10	2	
BZ	11	0	0	0	1	1	0		4	0	1	0	5	1	
BZ	12	0	0	0	0	0	0		10	0	0	1	11	5	
BZ	13	2	0	0	0	2	0		8	3	4	4	19	5	
BZ	14	0	0	0	0	0	0		1	0	0	1	2	1	
BZ	15	1	0	0	0	1	0		3	1	1	2	7	2	
BZ	16	0	0	0	0	0	0		9	1	0	1	11	3	
BZ	17	1	0	0	1	2	0		1	1	0	0	2	0	
BZ	18	1	0	0	0	1	1		3	0	0	3	6	0	
BZ	19	0	0	1	1	2	0		4	4	0	3	11	4	
BZ	20	1	1	0	1	3	0		4	6	1	4	15	1	
BZ	21	2	0	0	0	2	0		3	0	0	2	5	0	
BZ	22	0	2	0	2	4	0		8	1	1	1	11	1	
BZ	23	1	0	0	0	1	0		1	0	0	0	1	0	
BZ	24	1	0	0	0	1	0		1	1	0	2	4	0	
BZ	25	5	3	0	6	14	4		4	8	5	4	21	2	
BZ	26	5	2	0	1	8	0		8	2	0	3	13	1	
BZ	27	5	2	1	3	11	0		18	10	1	2	31	7	
BZ	28	3	1	1	3	8	0		7	3	2	4	16	0	
BZ	29	2	0	0	3	5	0		4	3	9	3	19	3	
BZ	30	1	2	0	0	3	0		2	1	0	3	6	1	
BZ	31	3	0	1	3	7	0		11	1	2	3	17	3	
BZ	32	2	1	2	2	7	0		5	3	0	1	9	0	
BZ	33	1	0	2	3	6	0		5	3	1	1	10	4	
BZ	34	0	2	0	4	6	0		3	4	3	1	11	0	

BZ	35	2	0	1	2	5	1		6	2	0	3	11	5	
BZ	36	2	2	0	3	7	0		6	2	1	1	10	5	
BZ	37	1	1	1	0	3	0		6	7	0	4	17	1	
BZ	38	0	1	0	0	1	0		0	2	0	1	3	0	
BZ	39	0	1	0	1	2	0		0	2	0	0	2	0	
BZ	40	0	1	0	0	1	0		0	0	0	2	2	0	
BZ	41	2	0	1	1	4	0		3	3	2	0	8	1	
BZ	42	1	0	0	2	3	0		1	3	2	2	8	2	
BZ	43	1	1	0	1	3	0		3	2	0	0	5	2	
BZ	44	4	1	0	3	8	0		1	1	1	7	10	1	
BZ	45	0	0	0	0	0	0		1	1	0	2	4	0	
BZ	46	1	0	0	1	2	0		2	1	2	0	5	0	
BZ	47	1	0	0	1	2	0		4	6	6	2	18	0	
BZ	48	2	0	0	1	3	0		3	2	1	3	9	0	
BZ	49	0	0	0	0	0	0		0	2	0	0	2	0	
BZ	50	1	0	0	0	1	0		4	9	0	3	16	0	
BZ	51	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	
BZ	52	0	0	0	0	0	0		8	0	0	1	9	0	
合計(BZ)		60	29	12	53	154	8		214	112	51	90	467	77	
外部	101	0	1	0	0	1	0		1	3	0	2	6	0	
外部	102	1	2	1	1	5	0		2	2	1	1	6	0	
外部	103	0	0	0	0	0	0		3	4	0	2	9	0	
外部	104	2	0	0	1	3	0		6	0	0	1	7	2	
外部	105	0	2	0	1	3	0		5	4	2	1	12	1	
外部	106	3	1	0	0	4	2		4	0	1	2	7	0	
外部	107	2	2	0	0	4	0		3	3	1	1	8	0	
外部	108	0	1	0	0	1	0		4	3	0	1	8	0	
外部	109	1	0	0	0	1	0		3	0	0	3	6	0	
外部	110	0	0	0	1	1	0		0	4	0	0	4	0	
外部	111	0	0	0	1	1	0		2	3	2	1	8	0	
外部	112	1	0	0	0	1	0		0	0	1	1	2	0	
外部	113	0	1	0	0	1	0		3	0	0	1	4	0	
外部	114	0	0	0	1	1	0		0	0	0	0	0	0	
外部	115	1	2	0	0	3	0		5	5	0	3	13	3	
外部	116	1	1	0	3	5	0		7	2	0	1	10	1	
外部	117	0	0	0	0	0	0		2	0	0	0	2	3	
外部	118	2	3	8	3	16	1		2	13	4	1	20	0	
外部	119	5	5	0	4	14	2		5	5	1	0	11	0	
外部	120	0	1	1	0	2	0		6	3	1	2	12	0	

外部	121	1	0	0	0	1	0		0	1	1	2	4	0	
外部	122	2	1	2	0	5	0		13	3	2	4	22	0	
外部	123	3	1	0	0	4	0		12	1	4	1	18	2	
外部	124	2	2	4	2	10	1		6	3	7	4	20	0	
外部	125	6	0	0	0	6	1		9	1	1	2	13	1	
外部	126	2	0	1	0	3	0		8	1	0	2	11	0	
外部	127	0	1	1	0	2	0		5	1	0	1	7	3	
外部	128	2	0	0	0	2	0		3	0	0	1	4	0	
外部	129	0	0	0	0	0	0		1	3	0	0	4	0	
外部	130	0	0	0	1	1	0		4	0	3	1	8	0	
外部	131	2	0	1	2	5	0		13	15	1	4	33	1	
外部	132	1	1	1	3	6	0		7	4	1	2	14	0	
外部	133	1	3	0	0	4	1		5	4	0	0	9	0	
外部	134	0	0	0	1	1	0		0	1	2	0	3	0	
外部	135	2	0	0	0	2	0		2	0	0	2	4	0	
外部	136	0	1	0	0	1	0		5	1	1	7	14	1	
外部	137	4	0	0	0	4	0		4	0	0	1	5	0	
外部	138	0	0	1	0	1	0		0	0	0	0	0	0	
外部	139	3	1	1	5	10	0		10	1	4	2	17	2	
外部	140	1	3	0	1	5	0		19	17	0	3	39	1	
外部	141	4	2	1	2	9	0		14	3	3	5	25	4	
外部	142	0	2	1	1	4	0		8	2	1	4	15	0	
外部	143	5	1	0	2	8	0		11	0	2	2	15	0	
外部	144	4	5	0	0	9	0		2	1	1	2	6	0	
外部	145	0	0	0	0	0	0		7	1	0	1	9	0	
外部	146	3	0	0	1	4	0		6	1	4	0	11	0	
外部	147	1	1	1	0	3	0		3	28	0	4	35	0	
外部	148	3	3	0	0	6	0		11	3	0	0	14	0	
外部	149	1	0	0	0	1	0		1	0	0	2	3	0	
外部	150	0	0	0	0	0	0		2	2	0	3	7	0	
外部	151	4	0	0	3	7	0		8	0	3	0	11	0	
外部	152	0	0	0	2	2	0		5	3	4	2	14	0	
外部	153	3	0	0	0	3	0		2	0	0	1	3	0	
外部	154	1	0	0	0	1	0		2	1	0	0	3	0	
外部	155	1	0	0	1	2	0		1	0	1	0	2	1	
外部	156	0	1	0	0	1	0		4	6	0	2	12	0	
外部	157	1	1	0	2	4	0		4	4	0	0	8	0	
外部	158	2	2	0	1	5	0		2	3	7	0	12	0	
外部	159	5	4	0	0	9	0		0	2	0	2	4	0	

外部	160	1	0	0	1	2	0		2	0	0	0	2	0	
外部	161	1	0	0	1	2	0		3	1	0	0	4	0	
外部	162	1	0	0	2	3	0		7	0	0	1	8	3	
外部	163	3	0	0	0	3	0		9	0	0	0	9	2	
外部	164	0	0	0	1	1	0		5	0	0	1	6	0	
外部	165	2	0	0	0	2	0		1	1	2	0	4	0	
外部	166	3	0	0	0	3	1		3	0	0	0	3	2	
外部	167	0	0	0	0	0	0		5	0	0	0	5	0	
外部	168	0	0	0	0	0	0		2	0	0	0	2	0	
外部	169	0	0	0	0	0	0		3	0	0	0	3	1	
外部	170	0	0	0	0	0	0		8	0	0	0	8	1	
外部	171	1	7	0	1	9	0		2	9	0	1	12	0	
外部	172	2	2	0	0	4	0		7	7	1	2	17	2	
外部	173	0	1	0	0	1	0		0	1	0	0	1	0	
合計(外部)		103	68	25	52	248	9		339	190	70	98	697	37	

4-3-2 街区の変化

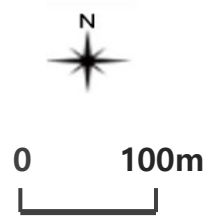
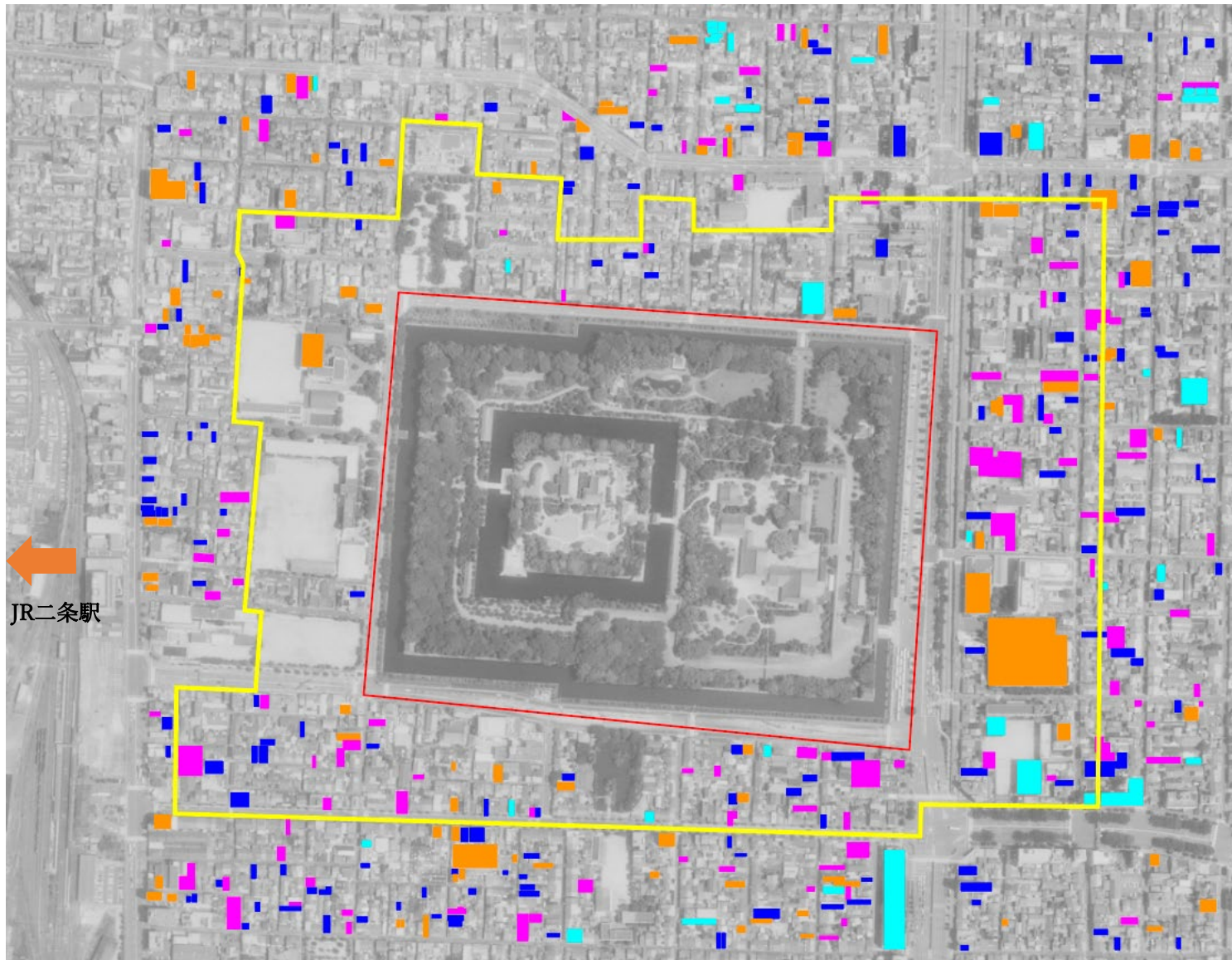
(1)1982~1990年

図-4-6を見ると、1982年に比べ、全体的に変化が多くはないが、二条城の正門（東側）付近と、南側の変化が激しい。特に、正門の向こうに大きい敷地に建物の変化（一般型→一般型）があった。

一般型から一般型への建物の変化は、件数は少ないが、規模が大きい。また、一般的に撤去が多い。

JR二条駅に面した西側に変化が見えるが、北西側は変化の件数が少ない。

さらに、表-4-9から、1990年の空中写真で変化が多い上位20か所の街区を図-4-7と表-4-10で整理すると、外部地域と緩衝地帯の変化がほぼ同じであることが確認できる。



- 【凡例】
- 形態の変化
(町家型→一般型)
 - 形態の変化
(一般型 →一般型)
 - 新築
 - 撤去

図-4-7 二条城における建築物の変化 (1990年)



図-4-8 変化の多い街区 (1990年)

表-4-10 変化件数の多い街区（1990年）

No	区分	番号	形態 (町家型→一般型)	形態 (一般型→一般型)	新築	撤去	合計	
1	外部	118	2	3	8	3	16	
2	BZ	25	5	3	0	6	14	
3	外部	119	5	5	0	4	14	
4	BZ	27	5	2	1	3	11	
5	外部	124	2	2	4	2	10	
6	外部	139	3	1	1	5	10	
7	外部	141	4	2	1	2	9	
8	外部	144	4	5	0	0	9	
9	外部	159	5	4	0	0	9	
10	外部	171	1	7	0	1	9	
11	BZ	26	5	2	0	1	8	
12	BZ	28	3	1	1	3	8	
13	BZ	44	4	1	0	3	8	
14	外部	143	5	1	0	2	8	
15	BZ	31	3	0	1	3	7	
16	BZ	32	2	1	2	2	7	
17	BZ	36	2	2	0	3	7	
18	外部	151	4	0	0	3	7	
19	BZ	33	1	0	2	3	6	
20	BZ	34	0	2	0	4	6	

(2) 1991~2019年

図-4-9を見ると、1986~1990年に比べ、全体的に変化の件数が増加した。正門付近、南側はもちろん、西側、北側の変化に差異が見えない。

緩衝地帯にも変化の件数が増え、二条城の北側では、広い面積に撤去されたところが2か所ある。

さらに、表-4-9から、2019年の空中写真で変化が多い上位20か所の街区を図-4-10と表-4-11で整理すると、外部地域と緩衝地帯の変化が同じであることが確認できる。

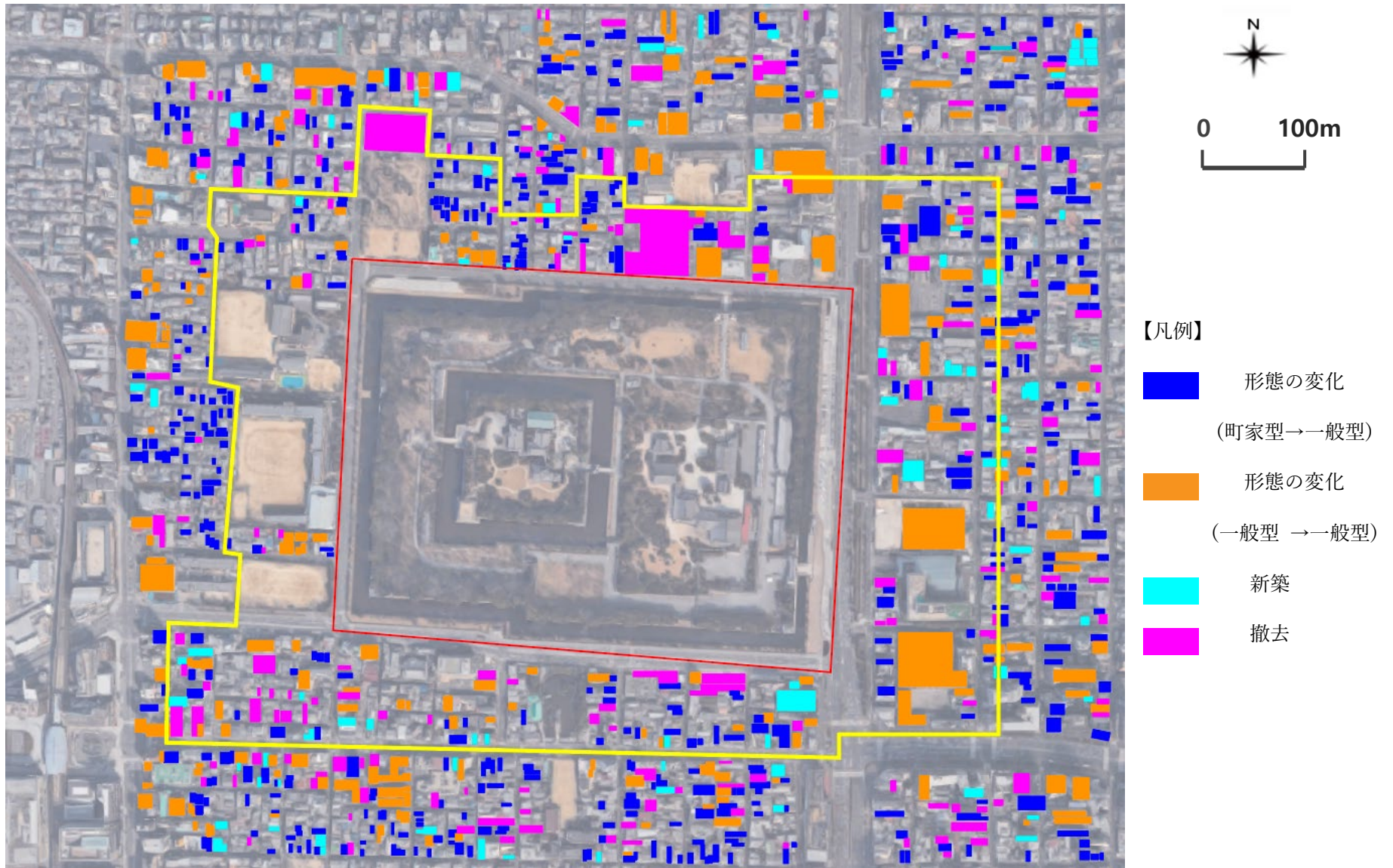


図-4-9 二条城における建築物の変化 (2019年)



図-4-10 変化の多い街区 (2019年)

表-4-11 変化件数の多い街区（2019年）

No	区分	番号	形態 (町家型→一般型)	形態 (一般型→一般型)	新築	撤去	合計	
1	外部	140	19	17	0	3	39	
2	外部	147	3	28	0	4	35	
3	外部	131	13	15	1	4	33	
4	BZ	27	18	10	1	2	31	
5	外部	141	14	3	3	5	25	
6	外部	122	13	3	2	4	22	
7	BZ	25	4	8	5	4	21	
8	外部	118	2	13	4	1	20	
9	外部	124	6	3	7	4	20	
10	BZ	13	8	3	4	4	19	
11	BZ	29	4	3	9	3	19	
12	BZ	47	4	6	6	2	18	
13	外部	123	12	1	4	1	18	
14	BZ	31	11	1	2	3	17	
15	BZ	37	6	7	0	4	17	
16	外部	139	10	1	4	2	17	
17	外部	172	7	7	1	2	17	
18	BZ	28	7	3	2	4	16	
19	BZ	50	4	9	0	3	16	
20	BZ	20	4	6	1	4	15	

4-3-3 要素ごとの変化

(1) 建築物

建築物の変化の数は表-4-12のとおりである。建築物の変化は、形態の変化、新築、撤去に分け、さらに形態の変化を町家型から一般型への変化と、一般型から一般型への変化に分けた。新築は前期に空き地であったが今期に建物が入っているところを、撤去は前期に建物があったが今期に空き地になっているところを数えた。

建築物の変化は町家型¹³⁹から一般型への変化の件数が、緩衝地帯と外部地域共に一番多い。京都の町家は、間口が狭く奥行きが深い矩形の敷地を持つ。本研究では屋根を基準に「平入り」の「瓦葺」を町家型とした。

1990～2019年の間、変化の一番多かったNo. 140を見ると、街区の四方を囲むように高密度に建てられた町家が、一般型の建物に変わっていることが確認される(図-4-11)。敷地によって「せんべいビル」という奥が長いビル¹⁴⁰もあるが、敷地が合併されより大規模の建物も現れた。

表-4-12 二条城における建築物の変化の件数 (単位：件)

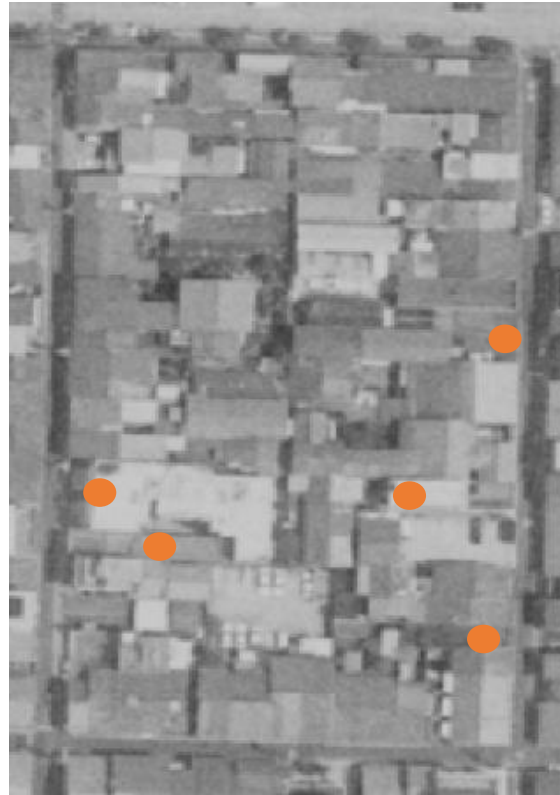
区分	1982～1990年					1990～2019年				
	町家型 →一般 型	一般型 →一般 型	新築	撤去	合計	町家型 →一般 型	一般型 →一般 型	新築	撤去	合計
緩衝地帯	60	29	12	53	154	214	112	51	90	467
外部地域	103	68	25	52	248	339	190	70	98	697
合計	163	97	37	105	402	553	302	121	188	1164

¹³⁹ 「京都市京町家保全及び継承に関する条例」によると、「京町家」は 建築基準法の施行の際、現に存し、又はその際に現に建築、修繕若しくは模様替えの工事中であった木造の建築物であって、伝統的な構造及び都市生活の中から生み出された形態又は意匠（平入りの屋根その他の形態又は意匠で別に定めるものをいう）を有するものをいう。

¹⁴⁰ 水野和則他(1982)：「京都都心地区における個別建て替えに関する研究」：日本建築学会近畿支部研究報告集



1982年



1990年



2019年

【凡例】 ● 建築物の変化

図-4-11 建築物の変化の多い街区 (No.140)

セットバック

建築物の形態と共に、道路からのセットバックが131件確認された。（表-4-13）

表-4-13 新築建物においてセットバックされた建築物の件数

	1982~1990年	1991~2019年	合計
緩衝地帯	8	77	85
外部地域	9	37	46
合計	17	114	131

道路からのセットバックに関して、水野らは、都心3地区及び西陣1地区におけるせんべいビル化現象と増改築による建て詰まり現象を統計的に明らかにしながら、非木造建物に更新される際に建物のセットバックを伴い、その原因がパーキング確保であることを指摘した¹⁴¹。また、伊従らは、京都市の町家において1987年の道路斜線制度の緩和と、1997年の集合住宅床面積のうち廊下や階段等の共用部分の容積率不算入制度の導入により、建物の高層化、道路からのセットバック、街区中央部の建詰まりが進行したと指摘した¹⁴²。

緩衝地帯で変化の多かったNo. 27（図-4-12）においても、町家型から一般型への変化と、建物のセットバック現象は同様である。セットバックはほぼ全ての街区で起きている。

撤去

撤去されたところは i) 空地のまま残されている、ii) 駐車場に利用、iii) 1991～2019年に建物が建てられたいずれかであった。

No.140街区（図-4-11）では1990年に撤去が1件あったが、2019年の空中写真を見ると、空地になっている。一方、No.27街区（図-4-12）では、1990年に撤去が3件あったが、2019年の空中写真を見ると、1件は1990年から駐車場として利用しているが、他の2件では新築建物があった。

¹⁴¹ 前掲注140

¹⁴² 伊従勉他(1999)：京都都心部における町家と街区の空間構成の変容について：戦後の都市計画法制が歴史都市にもたらしたもの：人間・環境学8, 25-56



1982年



1990年



2019年

【凡例】 ● 建築物の変化

図-4-12 建築物の変化の多い街区 (No. 27)

(2) 道路

1990～2019年の空中写真を見ると、堀川通において水辺空間の整備、二条城正門において駐車場の移転があった(図-4-13)。



1982年



1990年



2019年

図-4-13 二条城周辺の道路の変化

(3) 駐車場

1981年、1991年、2019年の住宅地図と現地調査を基に、緩衝地帯と外部地域に作られた駐車場を把握した（表-4-14、図-4-15、図-4-16、図-4-17）。その結果、1981年時点で145か所であった駐車場が、2019年度には219か所に増えた。

219か所の中で、緩衝地帯には98か所があり、それを観光客・住民・専用で利用者別に分ける¹⁴³(表-4-15)と、住民向けの駐車場の件数が減少している。またほぼ全ての駐車場が民間によって運営されている。

表-4-14 二条城周辺の駐車場の件数（単位：か所）

年度	1981年	1991年	2019年
全体	145	193	219
緩衝地帯	64	87	98

表-4-15 二条城周辺の利用者別駐車場の件数（単位：か所）

	1981年	1991年	2019年
住民	60	82	61
専用	4	5	10
観光客	-	-	27
合計	64	87	98

¹⁴³ 住民向けはガレージ、月極駐車場を、専用は専用が入っている駐車場を、観光客向けは、24時間
或いは(p)がつけている駐車場を対象にした。

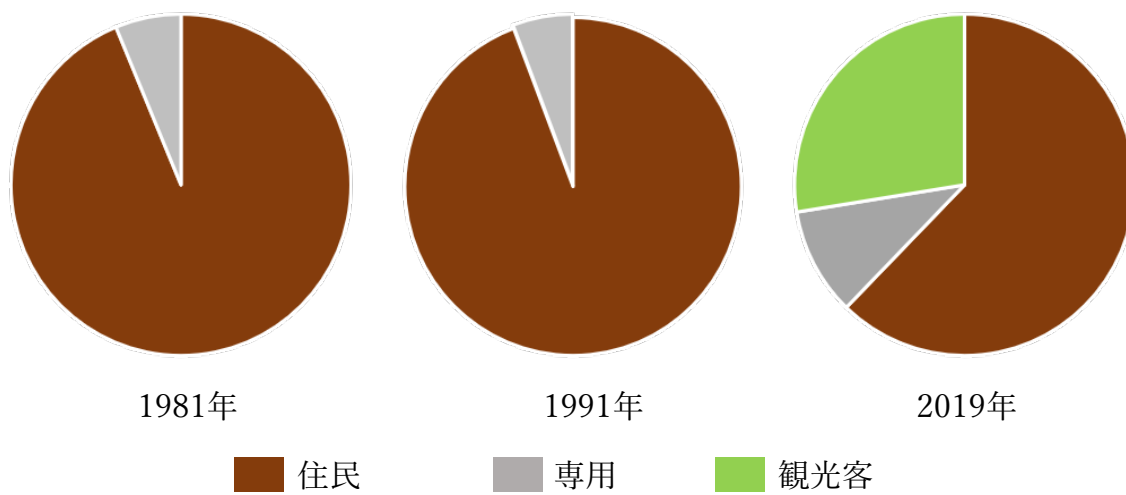
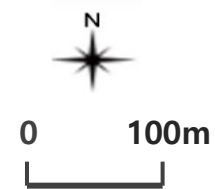
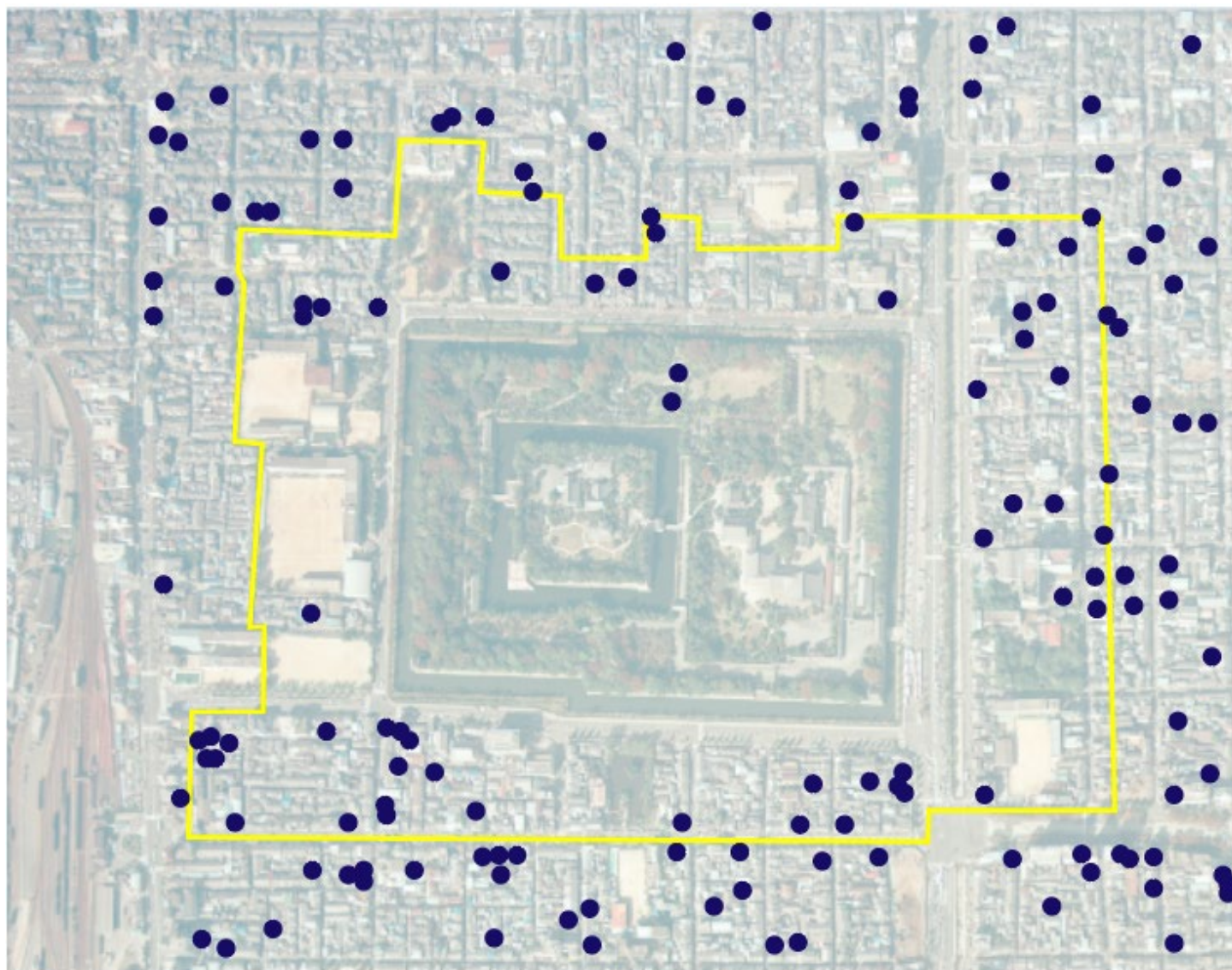


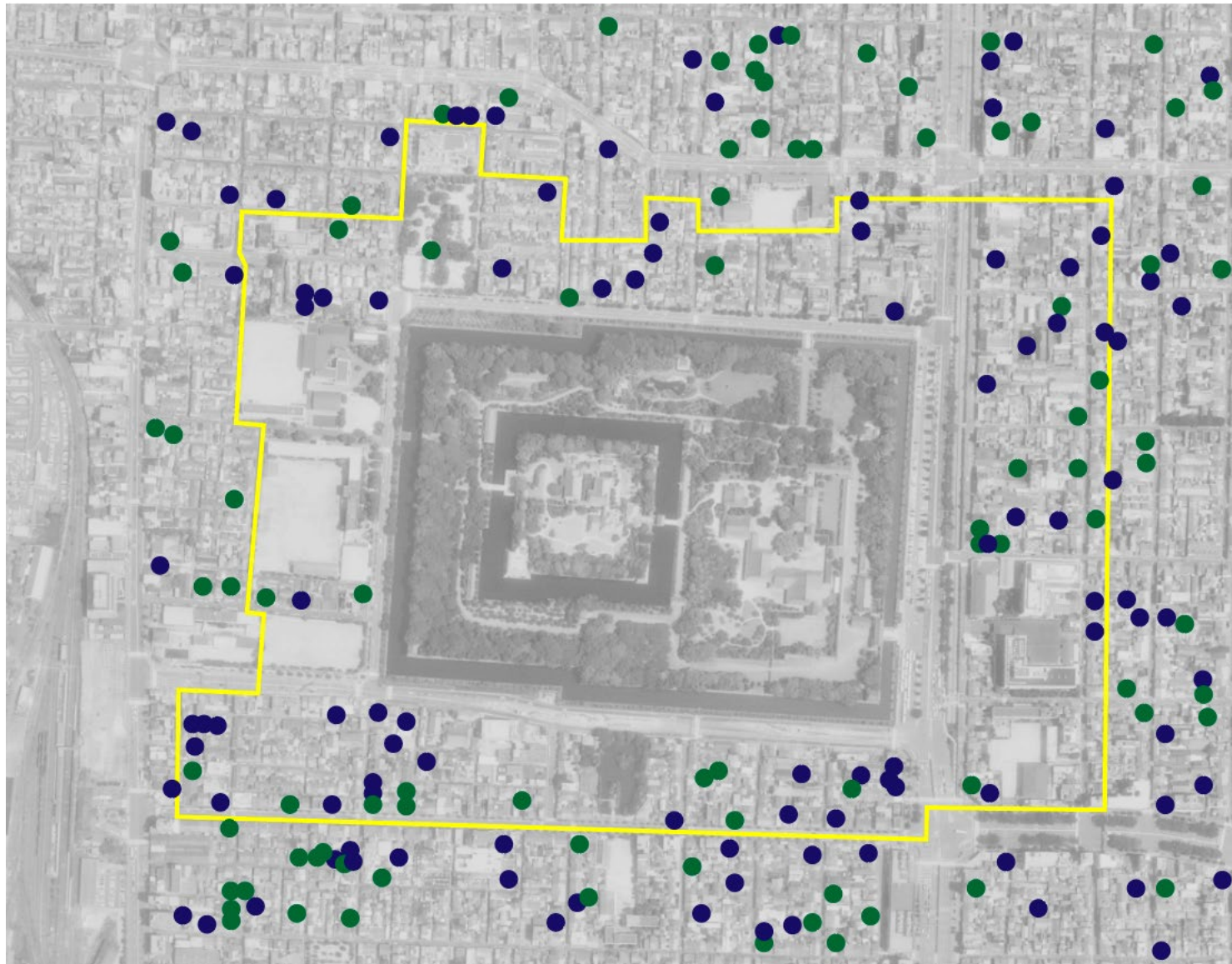
図-4-14 二条城周辺の駐車場の利用者比率の変化



【凡例】

● 1981年から存在

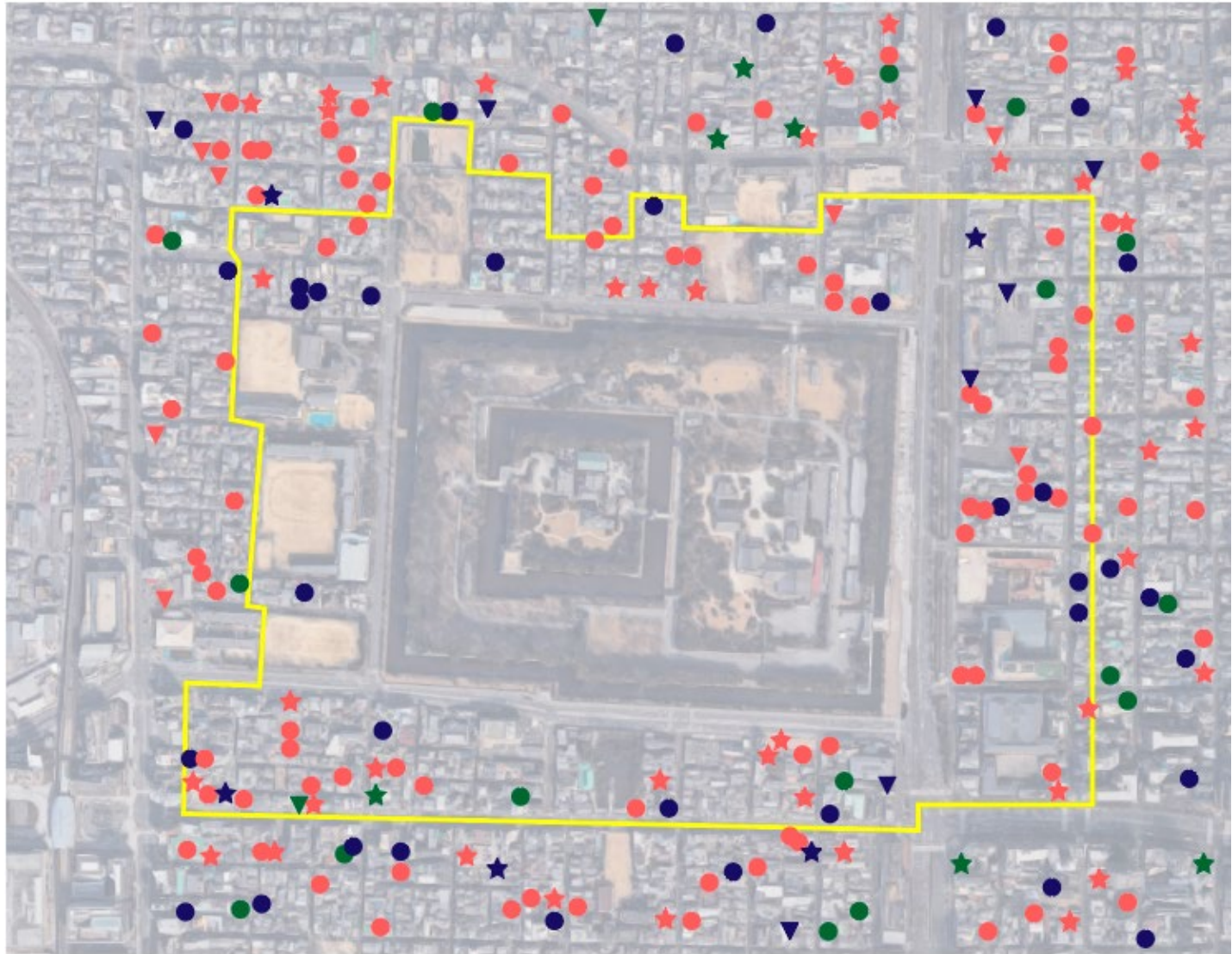
図-4-15 二条城周辺の駐車場の変化（1981年）



【凡例】

- 1981年から存在
- 1981~1990年間新設

図-4-16 二条城周辺の駐車場の変化（1991年）



【凡例】

- ★ 現在、観光客向け駐車場
(1992-2019年間新設)
- 現在、住民向け駐車場
(1992-2019年間新設)
- ▼ 現在、専用駐車場
(1992-2019年間新設)
- ★ 現在、観光客向け駐車場
(1982-1991年間新設)
- 現在、住民向け駐車場
(1982-1991年間新設)
- ▼ 現在、専用駐車場
(1982-1991年間新設)
- ★ 現在、観光客向け駐車場
(1981年から存在)
- 現在、住民向け駐車場
(1981年から存在)
- ▼ 専用駐車場
(1981年から存在)

図-4-17 二条城周辺の駐車場の変化 (2019年)

4-3-4 町家の活用

京都市の「旅館業施設一覧（令和元年7月31日現在）¹⁴⁴」から、緩衝地帯と外部地域における宿泊施設を整理した。その結果、宿泊施設が94か所（緩衝地帯28か所、外部地域66か所）あり、町家¹⁴⁵は緩衝地帯に16か所、外部地域に39か所あることがわかった(図-4-19)。

緩衝地帯に所在している宿泊施設を、許可年度によってその推移を整理した。さらに、緩衝地帯に所在する宿泊施設を対象に、町家でない宿泊施設に、形態の変化（町家型→一般型）或いは新築なのかを空中写真から確認し、形態の変化或いは新築された場合は「変化あり」として集計した（図-4-18）。

2012年以前は、新築のみだったが、2012年から宿泊施設として町家の活用が増えている。規制の観点から見ると、韓屋同様、町家が観光の圧力からホテルの新築を抑え大規模な新築を防ぐ効果があると思われる。

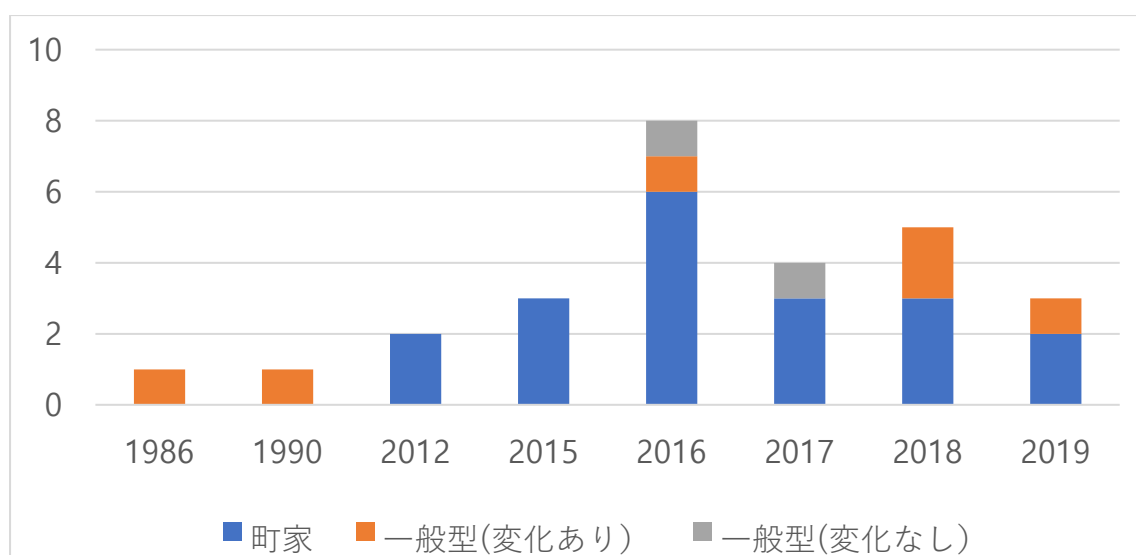


図-4-18 二条城周辺の宿泊施設件数の年度別推移

¹⁴⁴ 京都市ホームページ「旅館業施設一覧（令和元年7月31日現在）」<<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000193/193116/201907shisetsuichiran.pdf>> 2020.1.6. 参照

¹⁴⁵ 町家の可否は、空中写真と、各宿泊施設のホームページ、ホテル予約サイトから確認した。

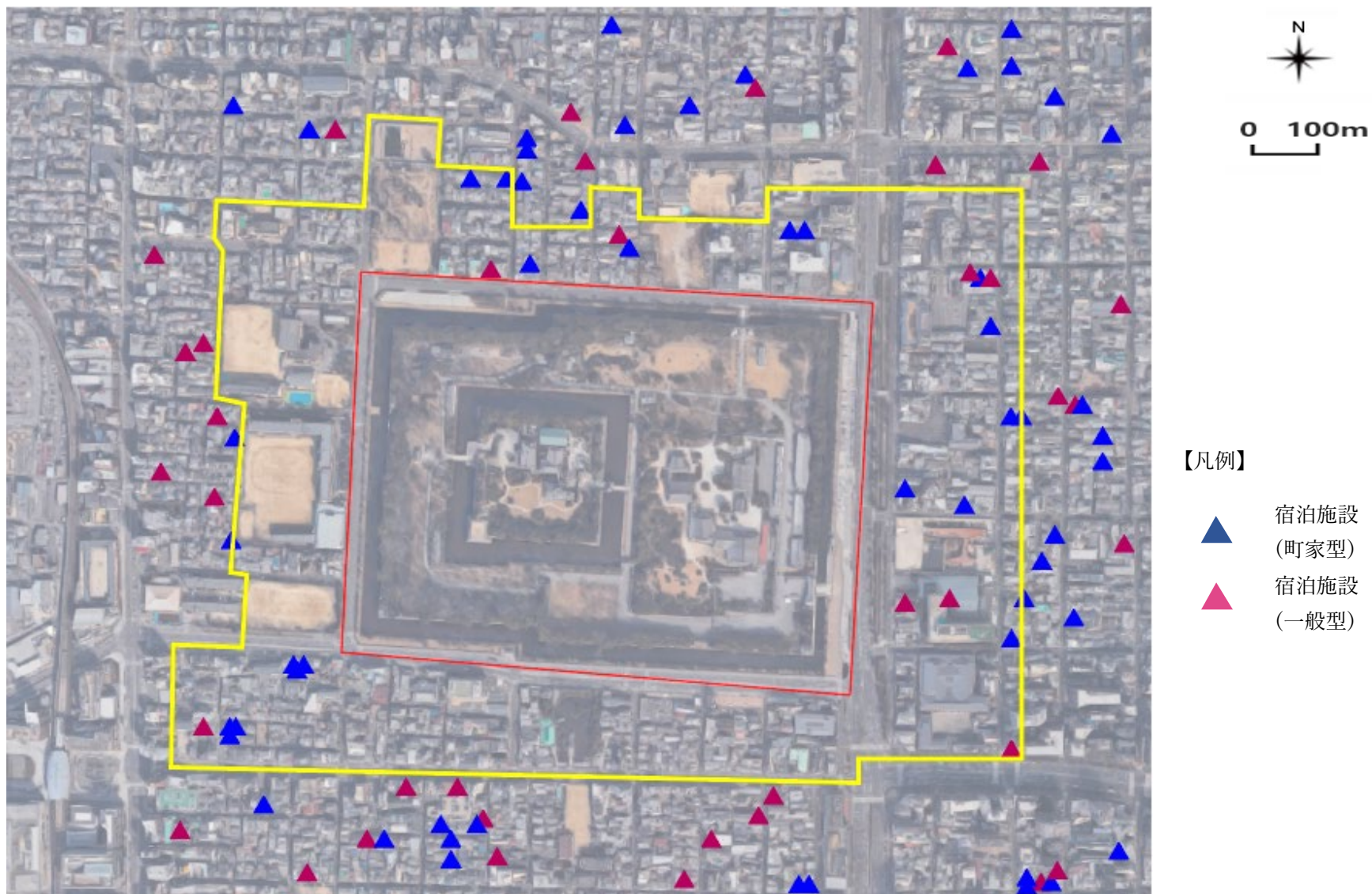


図-4-19 二条城周辺の宿泊施設の分布図 (2019年)

4-4 新聞記事にみる関係者の活動

4-4-1 概要

京都新聞(2000~2018年)から二条城と周辺地域との関係を把握できる記事53件、朝日新聞(1985~2018年)から36件を収集し、整理した。検索キーワードは「二条城」である。その中、同一又は類似な内容を表-4-16のようにまとめた。一番多く報道された内容は、住民の自発的な努力が18件、二条城と住民・地域社会との連携が14件、住民からの反対が18件である。一方、緩衝地帯の用語は見えなかった。

表-4-16 二条城の周辺地域に関する新聞記事（内容別）

内容	京都新聞	朝日新聞	合計
住民の努力	13	5	18
二条城と住民・地域社会との連携	14	0	14
住民からの反対	17	1	18
景観規制	3	10	13
周辺整備、地下鉄工事	1	10	11
町家、マンション	2	7	9
観光	3	3	6
合計	53	36	89

4-4-2 二条城周辺の地域住民の努力

関連記事は、2002年から2007年に集中している(表-4-17)。以下、()は、該当記事が報道された日付である。

対象地域は、二条城から東南部の商店街が中心である。同地域は二学区にまたがっているうえ、商店街組織もなかったが、2003年に二条城の築城400年を契機に、京都二条城城下町振興会会長の小泉光太郎氏が中心になり、竹の灯で城下町を演出するイベントを開催し、商店や民家など30件が参加した(2002.03.23)。これを契機に、町づくりについて研究している佛教大の遠州助教授らの協力を得て約30人の有志が会合し、二条城を中心にした観光型商店街をテーマに、二条城周辺のマップ作りの準備を進め、商店街振興組合を発足した(2002.6.27)。

主要活動としては、二条城をテーマにし、絵手紙を募集したこと(2003.10.10)、二条城周辺の散策を楽しむリーフレットの作成(2005.2.23)(2006.4.13)があった。

2011年には、二条城周辺の商店や寺社、住民が地元の新しい観光ルートを策定しようとする研究会があり、会合に周辺住民や商店街、二条城、壬生寺、武信稲荷神社などの代表ら約20人が出席した。観光面と住民生活の両立が課題として挙げられ、住民の安全を前提にした観光ルートの研究会を近くたち上げることを決めた。京都二条城・城下町振興会によると、観光バスで二条城を訪れた人たちはそのままバスで別方面に向かうケースが多い。二条城を訪れる観光客がより長く地域に滞在することを望んでいた(2011.04.06)。

他の団体として、2005年で発足した「文化・芸術・アートで御城界地域活性 仲良し会」があった。同会では、画廊やギャラリーのほか、テキスタイルや文化財修復などに携わる約20人が出席した。発起人の阿部氏は、「この地域はもともと、琴の家元や染色や刺しゅうの職人さんが多く、文化や伝統の香りが濃い。そのよさを生かしたい」としていた(2005.11.8)。

表-4-17 住民の努力に関する新聞記事(二条城)

年度	月日	タイトル	備考
1992	0523	日本建築学会、JR二条駅の保存を要望 明治の和風駅舎で最古	
1994	0316	木造二条駅保存して 京都弁護士会が市とJR西日本に意見書	
2002	0323	春ライトアップ、竹の灯で“城下町”演出―「二条城」照明に合わせ、御池通民家軒下に	
2002	0627	にぎわう城下町商店街を―二条城近くの御池通千本―堀川間	
2002	0916	二条城築城400年、観光柱に町おこし―住民、商店街、城が連携	
2002	1228	まちづくり―二条城の魅力 再発見	
2003	0802	「染めの街」に手作りあんどん―中京・下丸屋町住民。路上に点々”癒しの灯”	
2003	1010	二条城テーマ、絵手紙を募集。築城400年記念。	
2005	0223	二条城周辺の散策楽しんで―城下町振興会がリーフレット作成	
2005	1108	京都御苑～二条城かいわい、文化・芸術でまちづくり。画廊、ギャラリーが結束	
2006	0316	御池通の堀川―千本間ライトアップ、二条城城下町振興会。足下灯ほんのり、にぎわいある街に	
2006	0413	二条城かいわい英、韓、中国語で案内	

2006	1028	ぶらり文化・歴史触れて 二条城や堀川通界隈の散策地図、商店主ら作製 / 京都府	
2007	0202	京都二条城城下町振興会会長 小泉光太郎さん	
2009	0420	堀川、せせらぎ再び 55年ぶり、市民24年の運動実る	
2011	0406	二条城～壬生寺の名所生かそう	
2016	0924	二条城周辺を活性化へー商店街や大学20団体が協議会	
2019	0112	京都三条会商店街 中京区 歴史も長～い、晴れの街 / 京都府	

4-4-3 二条城の周辺地域住民の反対(表-4-18)

関連記事は、主に2015年から2017年まで、二条城の正門を整備しながら駐車場の移転に関する、二条城から北西側の住民の反対である。住民団体は「元離宮二条城東側空間基本整備計画を考える住民の会」を作り、同計画の白紙撤回を求める2250人分の署名を市に提出した。反対した理由として、駐車場予定地は世界遺産の指定区域内で、環境保全が厳しく課せられているので、樹木130本を伐採するのは許されないこと、近くの二条公園は子供の遊び場で危険性が高まること、市の「歩きまち」の方針にも逆行することをあげて計画中止を求めている(2015.09.15)。

住民団体は、ICOMOSにも文化庁にも計画の中止を求める書簡を発送した。

京都市(二条城管理事務所)は、住民向けの説明会で、予定地は城内で枯れ木が出た場合の植え替え用樹木を育成する場所であるので、駐車場を整備しても歴史的価値は損なわれないという立場であった(2015.07.24)。それに対し、住民側は「東大手門前の普通車120台分は多すぎるためバス駐車場に転用を」と提案したが、市は「修学旅行の観光タクシーや高齢者などの受け入れもある」と拒否した。また、住民側から二条城周辺は一般家屋にもデザインなどに厳しい景観規制がかかっているだけに、「市民には規制をかけ、市の土地なら何をしてもいいのか」との批判も出た(2015.09.10)。

市は、北西部のバス駐車場を当初計画の半分の10台分とし、二条城が閉門している夜間は使わない方針を明らかにした(2016.11.16)。

それに対し、住民は公害調停申請と(2016.4.15)と、下鴨神社と共に、保全署名をユネスコで提出することを発表(2016.11.18)した。

同件は、市が地元自治会と協定書を結んだことで一段落した。新駐車場については、既存のバス駐車場が満車状態になってから使うとした(2017.01.11)。



図-4-20 二条城の北西側に移転されたバス用駐車場(筆者撮影)

表-4-18 住民の反対に関する新聞記事（二条城）

年度	月日	タイトル	備考
2015	0724	京都市バス駐車場新設、二条城樹木 130 本伐採へー地元住民は反発	
2015	0731	「団体客受け入れ大事」 二条城樹木伐採で京都市長	
2015	0910	「景観崩れる」 批判続出ー二条城バス駐車場計画で住民説明会。樹木伐採 地元が犠牲	
2015	0915	二条城バス駐車場、住民らが反対署名。京都市に提出。	
2015	0917	二条城駐車場 見直し検討ー京都市長、住民反対受け	
2015	1022	新二条城バス駐車場、10 台に規模を半減へー京都市方針、樹木は維持	
2015	1103	撤回訴えイコモスに要望。二条城駐車場計画、市民団体勧告求める。	
2015	1107	二条城駐車場計画、不許可へ要望書。住民団体、文化庁へ	
2016	0303	「地元速やかな説明を」 二条城バス駐車場計画、京都市会が付帯決議	
2016	0311	二条城駐車場 10 月着工へ。京都市、樹木伐採 40 本に。住民ら反発	
2016	0415	二条城バス駐車場新設に近隣住民、撤回求め公害調停申請	
2016	1101	二条城バス駐車場”着工”ー発掘調査開始。住民反発も来春運用へ	
2016	1116	二条城バス駐車場、夜間使用は禁止。京都市方針	
2016	1118	下鴨神社と二条城、保全署名を提出へ。市民団体、ユネスコに。	
2016	1118	世界遺産委員会へ署名提出へ / 京都府	
2017	0111	二条城バス駐車場整備ー京都市 自治会と協定。4 月にも使用へ。住民、交通量増を懸念。	

4-4-4 二条城と住民との連携（表-4-19）

関連記事は2002年の、築城400年記念プレイベント「二条城国際音楽祭台所コンサート」に向けて、会場を掃除するボランティアへの参加を住民に呼びかけたことから始まる。これまで、城と地元住民のかかわりはほとんどなかったが、地元や周辺住民の協力が不可欠で、京都は、文化財や歴史資産が多いがゆえに、一つ一つの史跡の存在があまり目立たないと、市の関係者は説明した（2002.09.16）。以降も、京都市（二条城管理事務所）は、城内の土を地域住民に配るイベント（2007.9.11.）や、二条城の梅を地元商店街の関係者が収穫し、加工、販売などに取り組む「梅プロジェクト」が開催された（2015.06.02）。京都三条会商店街と京都二条城城下町振興会、三専会に呼びかけて実施された。2013年には、休城日を活用して区民を無料招待する「中京区民デー」が初めて開かれた（2013.12.04）。

市と住民との関係は良好で、二条城の修理費募金に自治会が寄付したことが記事になった（2013.04.03）。

2016年には、外部専門家が参加し、二条城の活用促進策を市民目線で話し合う「二条城の価値を活かし未来を創造する会」が発足した。京都市（二条城管理事務所）はこれまで保存中心だった文化財行政を見直すため、市民から意見を聞く場として会を立ち上げたと説明した（2016.05.30）。同会では、江戸時代に存在した天守閣の復元や、後水尾天皇を迎えた寛永の行幸行列（1626年）や、将軍が天皇に政権を返上して武家政治に幕を下ろした大政奉還などの歴史的な行事の再現、国宝・二の丸御殿を用いた国際会議や学会、イベントといった「MICE」の誘致促進を提案した（2016.07.28）。

表-4-19 二条城と住民との連携に関する新聞記事（二条城）

年度	月日	タイトル	備考
2007	0911	二条城の土お庭にいかが。好評の腐葉土プレゼント、今年は500袋	
2008	0607	二条城御殿台所、市民ら床磨きー井上八千代さん「濡の会」の舞台、きょう100回公園。つや出し丹念に	
2009	0511	100人委、京活性化へ知恵ー二条城 駅とのアクセス向上、動物園と美術館の連携企画。政策委、市に9月提出	
2009	0625	“竹炭力”二条城お堀浄化ー地元と精華大教授が協力	
2010	0608	二条城すっきりー老ク連など150人掃除に汗	
2013	0403	市の二条城修理費募金ー城巽自治連147万円寄付	
2013	0607	「美しい二条城守る」中京の老人ク連が掃除	
2013	1204	二条城見学 地元愛深めー「中京区民デー」800人超える	
2014	0924	二条城を取り囲む生け垣ー四隅を低く、見通し良く。ランナーや自転車、衝突事故増え対策	
2015	0602	二条城の梅、関心高まれー地元商店街協力、プロジェクト開始。30人、期待を込め収穫、加工・販売へ。	
2016	0530	二条城 地域に開放をー市民目線の「創造する会」初会合	
2016	0728	二条城 天守閣復元をー歴史行事再現、会議誘致も。観光・文化活用へ、京都市有識者会議	
2016	0917	天守復元、可能性を検討。二条城活用で京都市長、有識者会議提言に。	
2016	1029	二条城ー岡崎間観光コース化へ。情報発信強化で合意	

4-5 小結

二条城の緩衝地帯に関する規制には、1972年からの美観地区と、2007年からの眺望景観保全地域(近景デザイン保全区域)を中心に、高さ規制、屋外広告物の規制、町家の保存に関するきめ細かな支援政策があった。美観地区のデザイン基準は屋根・屋根材等・軒庇・外壁・色彩を規制していた。また眺望景観保全地域は、遺産から山までの眺望であり、外部から二条城に関する眺望ではなかった。

二条城周辺の変化を見ると、町家が一般型の建物に建て替え、撤去された面積も広がった。変化の様相は街区別に差異があった。また、町家の消滅や、町家によってある程度ホテルの新築を抑えていることは、昌徳宮と類似している。その一方、駐車場は全体的に増加したが、住民向けの駐車場の割合は減少したことも確認した。

新聞記事から見ると、二条城の正門整備による駐車場の移転に住民の反対があり、それによって文化財内部管理にも影響があった。それに関する説明会で、住民側から二条城周辺はデザインなどに厳しい景観規制がかかっているだけに、市の土地なら何をしてもいいのかとの批判も出た。また、住民に親しまれていた景観は、二条城の代表的なイメージとは距離があった。一方、他の地区では二条城と連携し町おこしをしようとする活動があることは、昌徳宮との相違としてあげられる。

5 章 結論

5-1 各章のまとめ

第2章では、「世界遺産条約履行のための作業指針(以下、作業指針)」の簡潔な規定に比べ、世界遺産委員会会議録から、周辺環境(setting)の保護、包括的保存管理計画と都市計画との連携、遺産影響評価の実施、調整委員会設立の要請や住民の参加等が議論されていることを確認した。特に都心部、歴史的都心の緩衝地帯において視覚的完全性、視覚的影響が強調され、高層ビルの制限、都市計画の改正、視覚的影響の評価・研究が要求されている。

特に都心部、歴史的都市の緩衝地帯において視覚的影響の検討と規制は今後も重要だと考えられるが、次の3点に課題がある事が明らかになった。i) 空間的完全性、機能的完全性に関する議論が少ないこと、ii) 視覚的完全性の議論はヨーロッパの歴史的都市に多く、違う文化で形成・発展したアジアの都市に適用できるか検討されていないこと、iii) 視覚的影響はしばしば緩衝地帯の範囲を超えることが多く、都市景観全体の問題となるため、緩衝地帯の役割は何かについて考える必要があることである。

また、韓国(文化財保護法)と日本(都市計画、景観条例)の緩衝地帯は、世界遺産委員会の議論とは多少異なるが、両国ともに高さ規制、景観中心の規制をしていることから、視覚的要素が緩衝地帯の設定と管理に重要視されているといえる。

第3章、第4章の空中写真と新聞記事等の分析からは、昌徳宮では文化財周辺で施行されている公共事業の背景にそれを遺産の保存という立場からコントロールしようとした努力があったが、住民との関係、都市計画との連携に改善が必要であることが考察された。二条城では、京都市のきめ細かな規制があり、遺産と住民との連携も強いが、周辺地域の観光化が進んでいる。しかし、いずれも周辺地域の変化が街区別に差異があること、韓屋や町家の伝統的家屋が消えていること、文化財内外の管理に住民の反対があることに共通点があった。

5-2 昌徳宮と二条城を中心とした緩衝地帯の課題と今後のあり方

出発点であった第2章に戻ると、緩衝地帯に関する国際的議論は、周辺環境の保護から始まり、開発に関する規制が加え、かつ、国際専門家会議では、地域コミュニティを含め関係者との協力が重要であると指摘されたことを確認した。一方、昌徳宮と二条城において緩衝地帯における課題は、1) 生活への影響と合意形成の不足(昌徳宮、二条城)、2) 住民に親しまれていた景観の消失(二条城、下鴨神社)、3) 街区による特徴(昌徳宮)に分けられる。以下では、その課題に対する改善方案を探しながら、さらに作業指針と世界遺産委員会における緩衝地帯の議論とも比べ、緩衝地帯の今後のあり方を検討した。

5-2-1 生活への影響と合意形成の不足

昌徳宮

韓国では、昌徳宮を含め、文化財の周辺地域が制度で担保されているため許可を得る必要がある。許可に関しては、住民、開発事業者の申請が増えている。規制の効果を高めるためにも、文化財管理の側から規制の内容を誰でもわかりやすくする必要があり、そのために開発行為が文化財の保存に与える影響をより客観的に評価することも必要である。しかし説明だけでは解決できない限界もある。その延長線上に歴史文化環境管理計画も議論され都市計画との連携がより重要になった。2000年から導入された地区単位計画では、従前の美観地区、保存地区ではなかった、住民の参加が大幅に拡大された。住民が、一定の条件の下、地区計画を自治体に提案することも可能である。

二条城

二条城を含め、京都市の眺望景観保全地域における事前協議制度は、協議自体は義務付けられているが、協議した結果を反映させる強制力はない。しかし「京都市景観情報共有システム」を通して、事前に規制の内容や、歴史的資産周辺の景観情報を共有し、開発事業者にその場所にふさわしい良好な景観を創出するため、設計

上工夫することを要求しているのは、問題が起こるのを事前に防ぐしくみだと考えられる。

二条城の駐車場の移転は文化財指定地内の問題ではあるが、世界遺産登録後、文化財の活用が増えることによって、正門付近を整備する過程で、駐車場の移転が推進された。来訪者が多い世界遺産の場合、駐車場の整備は重要である。文化財指定地であっても外部に影響を与える場合は、周辺の協力が必要であることを確認した。一方、駐車場の件は二条城管理事務所と住民だけの問題にとどまらなないと考える。他のところで二条城の駐車場を確保したり、バスなどほかの交通手段を増やしたりするという対策も考えられる。今後も、世界遺産観光と活用によって文化財が抱える負担は増えると思われるので、それをすべての関係者の問題、市の問題として取り上げる必要があると考える。

世界遺産委員会

近年の世界遺産委員会の審議では、開発行為に対し遺産影響評価の実施が求められている。開発計画の全段階で、全ての開発に対し包括的な影響評価が求められているが、遺産内部の開発と緩衝地帯における開発に関する遺産影響評価は、どのように差異があるか、影響評価の具体的方法に関しては明確ではない。規制をするためには、より客観的で納得できる影響評価方法の開発が、これからも重要になると考える。また、遺産の周辺で起きている開発、特に観光開発は、遺産が世界遺産に登録され、整備するにつれ活発になったと思われる。世界遺産に登録される時、その後の開発需要も入れ、規制の設計を考慮しなければならない。

また世界遺産委員会では、締約国に対し新築の中止又はすでに建設された施設の撤去も要求された案件がある。その面では、韓国の文化財保護法による規制が世界遺産の緩衝地帯により近い制度だと思われる。しかし、その過程で訴訟があり、新聞記事を見ると規制のため遺産の周辺がスラム化されているという声もあった。緩衝地帯が規制だけ強調されると、その設定さえ難しくなると思われる。今後、規制だけではなく、利用・活用される方法も、世界遺産委員会で議論される必要がある。

5-2-2 住民に親しまれていた景観の消失

二条城

二条城では観光客はあまり通る事がない北西側の樹木が、下鴨神社では緩衝地帯の森がなくなること住民が反対した。住民が反対し理由は、新築建物のデザインではなく日常生活で親しんだ景観を失うことであるとしたら、住民が大事にしている景観のイメージを把握することも視覚的影響評価で必要だと思われる。

その面で、二条城における住民の活動は評価されるところがある。二条城南側の二条城城下町振興会や2016年に地域住民・大学・民間 事業者・行政が協働し発足した二条城周辺地域活性化協議会は積極的に二条城周辺地域の魅力を探している。

昌徳宮

住民との連携が足りない昌徳宮においては、このような緩衝地帯の日常も含む景観の特徴を探す住民のとりくみが必要である。

さらに、昌徳宮も二条城も、現在の景観の価値だけでなく、今後は緩衝地帯を含む周辺地域がどのようなものになれば良いかを検討することも必要である。昌徳宮は、都心部のビルに囲まれた緑の空間として紹介されたことがある。文化財と周辺地域が分離され、周辺地域はどこにでもあり得る無個性な空間にして文化財だけを非日常的な空間にするか、それとも世界遺産や文化財の雰囲気や豊かな緑が周辺地域までつながる空間に修景がなされた方がいいのかを議論する必要があると考える。文化財とつながる空間としては、現在、二条城と昌徳宮の周辺にある街路樹や公園を拡大、整備することを含め、町家又は韓屋のような伝統的な家屋群の保存と活用、世界遺産に入る前から遺産の雰囲気を感じられる空間やイベント、さらに昔の価値と近現代の新しい価値もあわせて文化的な価値があふれる空間を提案したいと思う。世界遺産登録の効果が周辺地域に還元される制度づくりが必要である。

世界遺産委員会

作業指針を見ると、緩衝地帯は周辺環境の保護から始まり、開発に関する規制が規定されたのは1988年の改正の時からである。景観の保護は、視覚的完全性の議論ともつながり、世界遺産委員会においても重要視されてきた。世界遺産委員会でも、昌徳宮と二条城の規制においても、建物の新築に対する視覚的影響を防ぐため高さ

規制やデザイン規制が中心になっているが、空間の変化を見ると、撤去や伝統的建造物が消えていくことが著しかった。また建築だけではなく、自然環境の喪失も影響を与えている。作業指針において、緩衝地帯に関する最初概念が、遺産の物理的状态だけではなく、その遺産の認識に影響を与える、自然環境または人間によってつくられた周辺環境であったことを考えると、周辺環境の物理的保存だけではなく、愛着のような精神的な繋がりも重要であると考えられる。

遺産の周辺は、絶えず変化している。その変化をどう管理するか、管理が現状を凍結させることではないと思われる。また、景観においては、世界遺産委員会の議論とは違う、アジア特有の議論も必要だと考えられる。

5-2-3 街区別による特徴

昌徳宮、二条城

昌徳宮でも二条城でも緩衝地帯やその外部地域の街区別に変化が異なることが明らかになった。このことから、緩衝地帯の規制は全ての街区に一様に同じものであってもいいのかという問題がある。緩衝地帯の設定にあたって周辺環境 (setting) に関する分析が、両遺産ともなかった。現在の規制から見れば、二条城では、近景デザイン保全区域が設定されている500mまで、昌徳宮の場合は、北村や、南側まで入れて拡大できると思われるが、世界遺産としての完全性と周辺環境を保護するためにどこまでが適切であるのかは、今後検討が必要だと考えられる。また、街区別に規制をどうすべきか、必要などころに必要な規制をするための制度設計が求められる。

昌徳宮も、二条城も正門付近で整備が多いというのは、そこを視覚的にも機能的にも重要な地域として認識していると思われる。また、正門付近は、いずれも宿泊施設、駐車場が多く立地している。前述したように、昌徳宮では2007年、正門の南側で近隣生活施設の新築の件に関する不許可処分に関する訴訟で国(文化財庁)が敗訴した。正門の南側が文化財の保存に重要であれば、該当区域をそのまま残せるよう都市計画に反映させる努力が必要だったと考える。しかし、判決がなされた2009年は、ソウル市による南側の整備が始まって、世界遺産観光と文化財活用が進んで

昌徳宮の周辺、正門近くに観光施設が増えたのは必然だったと思われる。そうであれば、地域経済や住民生活を考慮し、文化財の保存に及ぼす影響を回避するための対応が必要だった。

今後、世界遺産の周辺地域として相応しい街に関するイメージを基に、文化財の保存に必要な区域と、地域活性化や住民生活が共存できるよう、街区ごとに異なる規制、総合的な管理が必要だと思われる。その前、適切なところまで周辺地域を定め、総合的な管理が、保活的管理計画に規定され、最終的には文化財の保存が都市計画に反映させることを提案したい。

世界遺産委員会

遺産の視覚的要素だけではなく、今後、遺産の空間的、機能的要素に関しても議論されると、遺産の周辺環境の特徴がより明確に理解され、その周辺環境の特性によってより精密な保護管理ができると思われる。

一方、機能的要素は、遺産の保護だけの問題ではなく、現在の社会経済的な利用とも関係あると考える。緩衝地帯も世界遺産管理の一部なのに、作業指針を見ると、緩衝地帯は遺産の保存のための制度であり、持続可能な利用に関しては、議論されなかった。今後、緩衝地帯において、良い事例（best practice）が紹介されると、昌徳宮と二条緩を含め緩衝地帯の管理に役立つと思われる。

5-3 考察

昌徳宮と二条城は、その遺産がつくられ、維持されてきた環境が違うので、同一線上で比較するには限界があったかもしれない。しかし、いずれも遺産の維持管理のためには財源が必要であり、また世界遺産という点で活用され、多くの来訪者が訪れるが、その分消費されているには類似していると思われる。また、遺産の内部は整備され、来訪者によって賑やかであり、周辺地域に影響を与えている。

遺産だけではなく、遺産の保存の観点からその周辺地域まで考える契機を与えるのが、緩衝地帯の大きな役割だと思われる。韓国と日本は、一早くから緩衝地帯が設定されているが、全世界に見るとまだ緩衝地帯が設定されていない遺産も多い。また、世界遺産ではない多くの文化財は、開発の圧力に直面し、きえていくことを考えると、緩衝地帯は、世界遺産ならではの特権だと思われる。

最後になるが、これから両国において世界遺産の観点から、緩衝地帯がより議論されるためには、世界遺産委員会でも緩衝地帯に関する議論の内容や指針が拡大される必要がある。緩衝地帯を通して守ろうとしている、遺産のOUV又は、視覚的完全性が、世界遺産の現場でどれくらい伝わっているのかについては疑問がある。規制を含め、緩衝地帯を管理するのは、利害関係があり、しばしば経済的損失にもつながる。経済不況のため規制改革が要求されている韓国において、遺産ではなく、その周辺地域まで保護規制するのは、難しくなったと思われる。そこで、緩衝地帯の役割や、制度を維持する意義が、より明確になる必要があると考えた。

韓国と、日本において、世界遺産の緩衝地帯に対し、あまり議論が進んでいなかったことには、緩衝地帯の概念に曖昧なところが多く、また最近では、開発による視覚的影響を規制することが重視され、規制だけ浮き彫りになっていることにも原因があると思われる。今後、緩衝地帯はもちろん、遺産の完全性に関しても、多くの専門家達によって、緩衝地帯の意義、価値や、保護規制方法について議論され、世界遺産の現場において緩衝地帯の管理者たちに共有されることを願う。//終//

参考文献

1) 書籍

(1) 韓国

- 文化財庁(2011)：文化財庁50年史：文化財庁
- 文化財庁(2011~2012)：文化財保護法における歴史文化環境保存地域と都市計画における保存地区との統合に関する研究：文化財庁
- 文化財庁(2015)：文化財の種類別による歴史文化環境保存地域内の許容基準の改善方案：文化財庁
- 文化財庁(2017)：歴史文化環境管理計画の樹立のためのガイドライン：文化財庁
- 文化財庁(2009)：文化財判例集：文化財庁
- ソウル特別市(2018)：「昌徳宮周辺の都心再生活活性化計画」 ソウル特別市

(2) 日本

- 文化庁(2001)：文化財保護法五十年史：文化庁
- 竹内敏夫・岸田実(1950)：文化財保護法詳説：刀江書院
- 東京文化財研究所(2017)：世界遺産用語集：オフィスHANS
- 伊藤雅春ら(2011)：都市計画とまちづくりがわかる本：彰国社
- 京都市交通事業振興公社(1999)：京都市高速鉄道東西線建設史：京都市交通局、205~208
- 京都府土木部(1934)：風致地区に就いて：京都府、17~18
- 京都市(2018)：京都市眺望景観創生条例基準集：京都市

- 益田兼房(2005)：文化遺産の周辺環境保全の新しい課題：月刊文化財(2005年8月号, No.503), 34~38
- 京都市精密住宅地図：中京区(吉田地図、1981年)、京都市精密住宅地図：中京区(吉田地図、1991年)、ゼンリン住宅地図(2019年)

2) 論文等

(1) 韓国

- Kang, Dong-Jin(2006): Establishment of Buffer Zone Management Concept for the World Cultural Heritage in Korea : Journal of Korea Planning Association 41(1), 7-20
- Shim Han-Byul、 Park So-Hyun(2012):A Study of Conflicts Over the Modification of Cultural Property and Protective-Review Zone with the Cases of Administrative Appeals from 1997 to 2006 : The Architectural Institute of Korea、 217-215
- Choi, Hyung-seok(1999)、 Control of building height to preserve urban historic landscapes in Korea、 Seoul national university
- Jang Ok-Yeon, Kim Kiho (2003) The Characteristics of Area-based Conservation in Korea, Journal of The Urban Design Institute of Korea. Vol.10 No.1, 21-37
- Jeong, Seok (2009) A Study on the Area-based Conservation System for Historic and Cultural Environments, Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design 10(4), 233-248
- 宋寅豪(1993)：都市型韓屋の類型研究—1930年代~1960年代のソウルを中心に：建築歴史研究、231-232
- Kim, Young-soo(2013)：ソウルの歴史景観保存政策による北村の韓屋住居地の変化：建築と都市空間 n.12(2013-12), 46-47

(2) 日本

- 久世啓司(2003)：バッファゾーンの成立、制度的意味とその課題：日本建築学会 関東支部研究報告集、473-476
- 久世啓司(2004)：バッファゾーンをめぐる諸問題－条約適用上及び議論内容上の類型：日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道）2004年8月、513-514
- 西山徳明他(2010)：世界遺産におけるバッファゾーンに関する研究－兵庫県姫路市を事例として－：日本建築学会九州支部研究報告、377-380
- 山本栄一郎、竹内萌、山崎正史(2010)：京都世界遺産のバッファゾーンにおける景観整備に関する研究：清水寺をケーススタディとして：日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集 9(0)、69-72
- 宋暁晶、池田孝之(2010)：琉球遺産群のバッファゾーン及びその周辺地域における景観形成と保全について：首里城跡、中城城跡、斎場御嶽を事例として：日本建築学会計画系論文集 75(652)、1463-1470
- 秦麗、福川裕一(2011)：Study on protecting Cultural World Heritage in Urban Area from Buffer zone to HUL：日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ、437-440
- 李珣媛、黒田乃生(2019)：韓国における文化財保護法による文化財の緩衝地帯の適用に関する考察：ランドスケープ研究82(5)、599-604
- 水野和則他(1982)：「京都都心地区における個別建て替えに関する研究」：日本建築学会近畿支部研究報告集
- 伊従勉他(1999)：京都都心部における町家と街区の空間構成の変容について：戦後の都市計画法制が歴史都市にもたらしたもの：人間・環境学8、25-56

3) URL

(1) 世界遺産委員会

- 世界遺産委員会ホームページ <<https://whc.unesco.org>>
- ICOMOSホームページ<<https://icomosjapan.org/charter/declaration2005.pdf>>

(2) 韓国

- 文化財庁ホームページ <www.cha.go.kr>
- 国家法令情報センター <www.law.go.kr>
- 国土交通部ホームページ<<http://www.molit.go.kr>>
- ソウル特別市空中写真サービス
<<https://aerogis.seoul.go.kr/app/mainfrm/agis.do>>
- NAVER <<https://m.map.naver.com>>の航空写真(2019年)
- ソウル特別市ホームページ <<http://opengov.seoul.go.kr/public/18873305>>、
<<https://data.seoul.go.kr/dataList/datasetView.do?infId=OA-9793&srvType=S&serviceKind=1¤tPageNo=1>>

(3) 日本

- 文化遺産オンライン <http://bunka.nii.ac.jp>
- 文化遺産データベース <<https://bunka.nii.ac.jp/db/>>
- 文部科学省ホームページ<<http://www.mext.go.jp/unesco/009/1351836.htm>>
- 文化庁ホームページ <<https://www.bunka.go.jp>>
- 電子政府の総合窓口e-Gov <<https://elaws.egov.go.jp/>>
- 日本ICOMOS国内委員会ホームページ <<http://www.japan-icomos.org>>

- 京都市ホームページ <<https://www.city.kyoto.lg.jp>>
- 京都市景観情報共有システム< <https://keikan-gis.city.kyoto.lg.jp/keikan/>>
- 元離宮二条城事務所ホームページ<<http://nijo-jocastle.city.kyoto.lg.jp>>
- 国土交通省国土地理院 地図・空中写真閲覧サービス
<<https://mapps.gsi.go.jp/maplibSearch.do#1>>