

◎東京大学 大学院 工学系研究科 教授 西村 幸夫

Yukio Nishimura Professor, The University of Tokyo

世界の先進諸国ではどのような仕組みで都市の保全をおこなっているのだろうか。本稿では、英米独仏の主要4カ国の例を採り上げて見てみたい。その結果、日本固有の都市保全のあり方も明らかになってくるかもしれない。

都市計画の一環としての古都保存：イギリス

イギリスの都市保全で特徴的なことは、単体の保存にせよ面の保全にせよ、その出発が都市計画にあるということである。つまり、都市計画を立案する際に考慮すべき重要事項のひとつとして歴史的建造物や町並み地区が挙げられてきたのである。

こうした制度の出発点は、1932年の都市農村計画法にまでさかのぼる。同法によって地方計画当局は建築的又は歴史的に重要な建造物に対して保存命令を出す権限を与えられた。

下って1944年の都市農村計画法では、第二次世界大戦による被害を把握することを直接の動機として、国の権限として建築的又は歴史的に重要な建造物のリスト作成が規定された。これが今日まで続く登録建造物 listed building の制度の始まりである。

現在、登録建造物は3段階に分けられ、その総数はイングランドだけで45万件を上回っており、イギリス全土で90万件を超えるといわれている。これだけの登録数が許容されているということは、都市計画的な視点からリストが捉えられていることによって初めて可能になっているという側面がある。

ここが非常にイギリス的なところである。なぜなら、これらのリストを文化財として評価していこうとすると、評価するための作業が膨大になるだけでなく（都市計画的観点からはエクステリアをもっぱら評価するのであって、インテリアには踏み込まない）、挙げられた建造物の保存に行政主体が責任を持たなければならないとすると、そこまで多数の物件をリストに挙げると

いうインセンティブは働かないことになるからである。

むしろ、都市計画的な観点から拾い上げられた登録建造物が、実際に現状変更を申請してきた段階で初めて本格的な文化財的価値の検討にかかることになる。したがって、登録がおこなわれた段階では所有者には実質的な制約が課されているとは見なされず、よって、所有者の同意なしで登録できることとされている。また、登録されたという事実そのものを裁判で争うことはできないという判例が確立している。

同様のことは面の保全の制度についてもいえる。保全地区 conservation area の制度は1967年のシビックアメニティーズ法によって導入されたが、同法はのちに都市農村計画法に統合された。現在では1990年計画（登録建造物及び保全地区）法が保全地区の根拠法となっている。1967年に4地区から始まった保全地区指定は、現在では全国で9,000地区を超えるに至っている。

保全地区制度の特色は、現状変更が地方計画当局の同意を要するという仕組みになっている点である。同意の可否は申請者と担当官との間の協議によってもたらされるものであって、事前に許可基準が数値として明文化されているわけではない。行政当局の裁量性が強い性格のものである。

現状変更にあたって、提案されている計画がその場所の保全や改善にどのように寄与するのか、それは現状と比較してよりよいものといえるのか、地域のアメニティにとって有害ではないか、といった定性的な判断基準によって行政の都市計画及び歴史的建造物に関する専門家によって下されることになる。

こうした裁量性の高い行政のあり方は都市の保全に特別のことであるわけではなく、都市計画一般に共通している。その意味でも、イギリスの都市保全は都市計画の仕組みの一環として実施されていることができる。逆に言うならば、制度上、都市の保全を特別視していないのである。

詳細で多様な保全施策の重層的展開：フランス

フランスの都市保全の仕組みは点としての歴史的モニュメント *monument historique* と面としての景勝地 *site* の両面からの保全を目指しているという意味で文化財保護の側面が強い。いずれも指定制と登録制の双方の仕組みを持ち、国が一元的に価値判断をおこなっている。登録は指定の予備軍の性格を有し、登録された物件も指定された物件も国が責任を持って保存することになるため、その数は限定されている。登録・指定あわせて歴史的モニュメントが約4万件、景勝地が約8,000件である。

フランスの文化財保護で特徴的なのは、歴史的モニュメントの周囲に半径500m以内の区域を周辺域 *abords* と称して、景観上の規制がなされているということである。具体的には、周辺域内の現状変更物件に関して、中心の歴史的モニュメントから望み見える計画及び歴史的モニュメントとともに同時に見える開発行為に関しては現状変更が許可制となっている。

これらの規制の結果、パリ市ではほとんどすべての地区が歴史的モニュメントの周辺域に入ってしまううえ、そもそもパリ市の大部分が指定もしくは登録の景勝地となっているため、通常の都市計画上の開発規制に上乗せして文化財としての景観規制が実施されているのである。

フランスでは以上の他に、都市計画の面からの対応として、保全地区 *secteur sauvegardé* の制度が1962年に導入されている。これは建築単体の内部に至る詳細な保全活用計画 *PSMV* を立案し、保全地区内ではこれが既存の都市計画規制に替わって適用されることになる。その意味で、従来の規制を白抜きにする保全型の詳細計画が実施されているのである。これは全国で90をやや上回る地区が指定されている。指定地区がそれほど多くないのは、指定までの調査等に手間がかかることによる。

従来からの土地利用規制である土地占有計画 *POS* は2000年以降、地域都市計画 *PLU* へと改変されることとなったが、この *PLU* によっても比較的細かい高さ規制などをおこなうことができる。さらに詳細には、界限別に詳細で独自の規制メニューを持った詳細 *POS* にあたる界限プランが1990年代からパリにおいて試みられてきている。これは *PLU* の先駆けとなった。

このほか、建築的・都市的・景観的文化財保護区域 *ZPPAUP* という地域制が1983年より導入されている。当初は *ZPPAU* と呼ばれていたが、1993年に景観法が制定されたのにもない、区域対象として「景観的」というジャンルが加えられ、現在に至っている。

ZPPAUP は日本の伝統的建造物群保存地区に類似しており、地元自治体を中心となって、緩やかな景観規制をおこなうもので、手軽に利用できることから数多くの自治体で採用されている。やや古いデータではあるが、1999年現在、277区域が指定されており、538区域で策定中となっている。

このようにフランスでは文化財保護及び都市計画の両側面から詳細で多様な保全施策が実施されていることがわかる。

地方分権の中の文化遺産保存と風景計画：ドイツ

ドイツの場合、文化財保護の権限は各州にあり、国にはない。したがって、全国共通の文化財保護法のような法律は存在しない。おそらくは連邦を形成する際、文化財が各都市国家 *Land* のアイデンティティを形成する基盤としてとらえられ、これを守ることが都市国家（のちに州）の独自性を保持することと重ね合わされて施策が実施されたことによるのだろう。

19世紀前半より歴史的モニュメントのリスト化がそれぞれの都市国家において開始されている。現在では、リスト化された総数は全国合計で90万件を超えている（面的な歴史地区内の個々の建造物もカウントされている）。また、多くの州において歴史的モニュメントの周辺 *Umgebung* も同様に文化財として保護されるという規定がある。たとえばベルリン市の場合、都心部の点的な歴史的モニュメントの周辺に対して周辺保護 *Umgebungsschutz* の規定が存在している。

このうえ、さらに面としての地区も保全されている。こうした保全地区は英仏の例とは異なり、アンサンブル *Ensemble*（この用語はフランス語がそのまま使われている）や記念物地区 *Denkmalbereiche* など、州によって呼称が異なっている。

こうした文化財としての保存とは対照的に、都市計画においては、全国一律の制度が整えられている。

単体建築物の規制に関しては、20世紀前半より、大半の都市において詳細に建物配置やセットバックを規

定した建築条例が制定されており、詳細な形態規制がおこなわれている。加えて、1950年代以降、大半の州において自治体に景観条例の制定権を付与しており、詳細な形態意匠の規制も可能となっている。さらに、1976年の連邦建設法典改正によって、都市景観や自然景観を守るための保全条例を制定する権限が自治体与えられた。これらのツールを利用して、詳細な景観コントロールが実現している。

また、1976年の連邦自然保護法以降、風景基本構想、風景枠組み計画及び風景計画（Lプラン）の3段階の計画が定められ、これに州の自然保護法によって定められる緑地整備計画（Gプラン）が加わり、各レベルでの主としてオープンスペースと生態系の保全がはかられることが定められている。

これらの風景関連の計画は土地利用に関する州計画、広域地方計画、土地利用計画（Fプラン）及び地区詳細計画（Bプラン）と対応することになる。特に1998年の建設法典改正によって、FプランとLプラン、BプランとGプランの調整規定が建設法典の中に明記された。これによって建蔽地の計画と非建蔽地の計画との整合が都市計画の中で確立されることになった。

面の保全から始まる施策のひろがり：アメリカ

ほとんどの国が点としての歴史的モニュメントの国家的保護から文化財保護施策が出発しているのに対して、アメリカでは興味深いことに、面の保全施策から文化遺産保護行政が出発している。1930年代前半に自治体による歴史地区 historic district のゾーニング指定が始まるのが発端だった。

なぜ、点としての文化財保護行政が出発点とならなかったのか。それは、点的な建造物の保存は、民間団体による買い取り保存が主流であったからである。行政が特定の建造物の保護のために規制を課すことは、財産権の不当な制限として訴えられるおそれが大きかった。

自治体が制定を急いでいたゾーニング条例の合憲性が1926年に連邦最高裁で認められ、合理的な土地利用規制を補償措置なしで行えるようになったことが歴史地区のゾーニング指定を一挙に後押しすることとなった。したがってこれらの歴史地区は地方自治体の手によって指定され、独自に規制がかけられているものである。国や州の関与は基本的にないといえる。なぜな

ら、ゾーニングを行う権限は本来、州政府に帰属しているが、各州の授権法によってその権限が自治体に分権されているからである。

一方、国も1966年に制定された国家歴史保全法 NHPA によって登録制のナショナル・レジスターの仕組みを導入し、歴史地区のみならず単体の歴史的建造物や工作物までリストアップしている。その数は7万件を超えている。

面の保全をおこなう歴史地区は地方自治体によるゾーニングに基づくものと、連邦及び州がおこなう登録制度（州もナショナル・レジスターに準じた州レジスターを創設している）とが入り交じり、相互に別々の規制内容と区画を有するという錯綜した状況にある。連邦、州、地方の各政府が対等の立場で施策を行うという地方分権の趣旨が徹底すると、このようなおかしな状況も生まれてくるのである。現在、それぞれの歴史地区の総計はおよそ8,000地区にのぼると言われている。

このほか、アメリカの都市保全で特徴的なのは、インセンティブの導入によって市場原理の中で保全施策を誘導していくためのバラエティに富んだ手法が開発されてきたことにある。その代表例として、単体の保存修理事業費に対する財産税の減免措置、保全活用に関する所得税控除、保全物件に関する資産評価方法の変更及び減価償却への定率制の導入、未使用の開発権の移転 TDR と TDR 市場の創設、保全地役権の活用などがあげられる。

もうひとつアメリカの都市保全施策に特徴的な点として、環境アセスメントとの関係がある。アメリカは1969年の国家環境政策法 NEPA において、世界で初めて総括的な環境アセスメントを導入した国として有名である。同法の中で歴史的環境の保全についても触れており、連邦政府が関与する主要な行為について、それが環境に重大な影響を及ぼすおそれがある場合、その影響評価をおこなうこととしている。ここでいう主要な行為には計画立案や立法行為なども含まれている。さらに多くの州は州環境政策法 SEPA を定めており、美観や景観を含む広範囲な環境アセスが実施されている。

欧米先進国から見た 日本の都市保全施策の課題

以上述べてきた都市保全の施策から、日本でおこなわれてきた手法の特色と課題を洗い出すと、以下のよ

うなことになるだろう。

第一に、施行40周年を迎える古都保存法の場合、関心が古都の郊外スプロール開発を食い止めることに集中しており、既成市街地内部をよりよくしていく施策に欠けていることがあげられる。これは、1960年代後半に急ピッチで進行した都市化の波を考えるとやむを得なかったと言えるが、その後も都市内部の計画的なコントロールと連動することがなかった点は反省せざるを得ないだろう。欧米の例は、文化財保護と都市計画との二面作戦（もちろん国によって優先度合いや施策の強弱はあるが）が必要なことを示唆している。

第二に、点としての文化財の周辺を守る手だてが日本の場合ほとんどないことがある。文化財保護法には環境保全の条項（たとえば重要文化財に関しては、文化財保護法第45条）が存在しており、これらをうまく使いこなせば文化財の周辺のコントロールも不可能では無いが、今までに適用されたことは一度もない。ドイツの周辺保護やフランスの周辺域などのような制度がないと、歴史的な建造物や史跡の指定地内は厳密に守れるとしてもすぐその外側はほとんど野放図だということになる。これが現在の日本の実情である。文化財側で守れないのであれば、都市計画上の景観地区や風致地区をかけるといった施策のほか、各種の自主条例によっても保護策は考えられるだろう。

第三に、点の保存、面の保全ともに総数が日本の場合貧弱であるということ。重要伝統的建造物群保存地区やそれに準じるものがたとえば300地区（現状は78地区）、登録有形文化財の建造物は20,000件（現状は今年8月現在、5,428件）くらいないと、欧米と較べて遜色がないとはいえないだろう。日本の方が充実しているのは40万超を誇る周知の埋蔵文化財包蔵地数くらいのものである。

第四に、ドイツにならって非建蔽地の計画を都市計画へと連動させることが課題となるだろう。景観計画の中にうまく緑化率の値を地区ごとに書き込んでおくなどといったことが日常的におこなわれることからまずは始める必要があるだろう。日本では建蔽率や容積率は都市計画決定されるので多くの人に関心を持っているが、建物が建っていない土地の使われ方については建築基準法でも都市計画法でもほとんど意識してこなかったと言っている。駐車場用地でも緑の芝生でも非建蔽地という意味では同じだった。それが建蔽地の

計画と連動することによって、緑化率とそれに関する計画とが土地利用計画のペアとなるのだ。考えれば当然なことともいえるが、こうした調整規定などを学ぶことによって、日本の都市計画法制、文化財保護法制に慣れきっている身にも、ほかの制度設計の可能性があると気付かされることになる。

第五に、環境アセスメントを景観の保護や歴史的環境の保全、良好な都市景観の創造にまで拡げて運用できるように改善していくという課題があげられる。当面は景観アセスを環境アセスの主要な項目として重視していくこと、計画立案段階でのアセスメントすなわち戦略アセスを推進していくことなどが課題である。

第六に、都市保全における経済施策の位置づけをはっきりさせておく必要があるだろう。アメリカのように税制上の優遇措置やTDRによるインセンティブを用いた市場重視型の都市保全策を推進すべきなのか、欧州のように計画規制主導で都市保全をおこなうべきなのかを判断しなければならない。これまで自治体では補助金によるインセンティブを用いて誘導型の保全施策によって合意形成を図ってきた側面が強かったが、これからはまずベースとなる計画規制が存在するところから計画協議が開始されるような仕組みが構築される必要があるだろう。

こうした課題が解決されて初めて、古都保存は都市保全といいかえることができるようになる。特別な「古都」からあたりまえの「都市」へ、緊急避難的な凍結的「保存」から柔軟かつ創造的な「保全」への道を辿るのである。古都保存法施行40年という節目の年にこうした将来展望を期待したい。

【主要参考文献】

- ・窪田垂矢「界隈が生きるニューヨークのまちづくり—歴史・生活環境の動態的保全」（学芸出版社、2002年）
- ・東京文化財研究所国際文化財保存修復協力センター「叢書【文化財保護制度の研究】ヨーロッパ諸国の文化財保護制度と活用事例・ドイツ編」（独立行政法人文化財研究所、2003年）
- ・【同上・フランス編】（同、2005年）
- ・島海基樹「オーダー・メイドの街づくり—パリの保全的刷新型「界隈プラン」」（学芸出版社、2004年）
- ・西村幸夫「年保全計画—歴史・文化・自然を活かしたまちづくり」（東大出版会、2004年）
- ・西村幸夫「環境保全と景観創造—これからの都市風景へ向けて」（鹿島出版会、1997年）
- ・西村幸夫+町並み研究会「都市の風景計画—欧米の景観コントロール手法と実際」（学芸出版社、2000年）