



## 一文化財の総合的な保護施策の確立のために一 文化審議会文化財分科会企画調査会「中間まとめ」についての意見書

### 〔概要〕

日本イコモス国内委員会  
平成29年9月21日

本文のページ

#### はじめに

-1

「中間まとめ」に対する意見のほか、特に留意すべき事項、さらに改善すべき事項を加えてこの意見書をまとめた。

#### 1 文化財保護促進に必要な基本的考え方について

-1

##### (1)文化財の保存と活用の考え方

(文化財保護の意義)

文化財保護は保存が第一義であり、適切な保存が確保された上で、文化財の価値を知り、楽しむための文化的活用を進めるもの。適切な活用が保存の必要性の理解を深め、保存への推進力となる。

(保存修理と活用事業)

文化財の保存修理は現状の意匠、部材、技法等を厳密に継承することが重要。活用等のための現状変更は最大限の配慮と努力が必要

慎重さを欠く活用は文化財を消費財へとおとしめ、地域資源、観光資源としての価値をも失しめる。

##### (2)文化財の調査と研究の必要性和指定等の充実

-2

広汎な文化財の体系的調査、台帳整備、定期的確認調査を法律事項として定めるべき。これに基づいて、指定等の保護措置、災害時等緊急時の保護措置を充実すべき。

##### (3)文化遺産保護の国際約束

-3

(文化遺産保護の国際的趨勢)

近年、国連等において、文化遺産が人間の生活環境の形成や持続的発展に不可欠な要素として、その保護の必要性をより強く主張。

(文化遺産保護の国際約束)

我が国は世界遺産条約、無形文化遺産条約等を批准しており、また国連の採択した「持続可能な開発目標」、国連防災会議「仙台行動計画」等を尊重することを表明している。我が国の文化財保護は、このような国際理解や約束の下で推進する必要がある。

#### 2 「中間まとめ」に示された事項について

-3

## (1)「地域における文化財の総合的な保存活用に係る基本計画」の策定

### (基本計画の策定のあり方)

基本計画の策定に係る基準、計画の認定、実施状況の点検等は文化庁の重要な責務であり、その遂行のための庁内の人材確保と体制整備を急ぐ必要。

基本計画の策定や実施は市町村への負担が大きく、また文化財保護の体制は市町村間で格差が大きい。このため、文化庁や都道府県は引き続き指導的役割を果たし、支援を強化すべき。国による認定と定期的審査が重要。

基本計画は他の法律や制度との連携や整合性を確保すると共に、常時供覧に付し、不動産取引等においても重要事項として参照されるべく制度整備を図るべき。

### (基本計画と災害への対応)

基本計画には防災・減災の措置や災害直後の緊急措置、復旧・復興への措置について、支援措置、体制も含めて適切に記述が必要。

なお、歴史まちづくり法による歴まち計画が未策定である市町村で、災害後に計画策定及び認定を必要とする場合は、すみやかに実施できるよう、制度整備を図るべき。

### (基本計画の推進と人材の確保、推進団体の認定)

基本計画の推進には文化財保護担当職員の増員、研修、他部門との人事交流等が必要。文化財の活用にあたっては、公共性、安全性等の面からの判断も必要。

推進団体の認定にあたってはその活動方針や事業執行体制等について適切かつ定期的な審査が必要。

### (文化財保護指導委員の活用と地方文化財保護審議会の役割強化)

文化財保護指導委員を活用するために、新たな研修が必要

地方における文化財指定や保護の推進のために地方文化財保護審議会の設置義務づけと活性化が必要。

### (歴史的建造物等の活用と建築基準法)

重要文化財建造物等以外の歴史的建造物の適切な利活用のために、建築基準法の適用除外等が必要になる場合があるが、文化財保護施策の面からも検討が必要。

## (2)「個々の文化財の保存活用計画の作成

-6

### (保存活用計画の作成)

保存活用計画の作成について法律に位置づけるとともに、保存活用の新たな主体ともなる民間団体の要件について、公益性確保の観点から、整備の必要。

保存活用計画には防災・減災、被災時の緊急措置、支援措置等を適切に記述の必要。

### (保存活用計画と指定等保護措置の拡大)

文化財の新たな指定等の準備段階で保存活用計画が作成されれば合意形成等に有効。特に近代の稼働中の建造物等の指定推進に効果的。

## 3 その他必要な事項について

-6

### (1)文化財と一体となって文化財的価値を構成する周辺地域の保全

-7

#### (文化財周辺環境の課題)

文化財周辺地域はすでに景観保全の観点から一定の保全措置がとられている地域もあるが、様々な課題が頻出。

世界遺産のバッファゾーンについては、登録資産本体との連続性や一体性、精神性の共有、市民等の関与等の必要性が強調されるようになっている。

(文化財周辺環境保全地域の設定)

文化財の広域的保護を強化するため、指定文化財の周辺に一体的に保護すべき地域—文化財周辺環境保全地域—を、基本計画の計画事項として、公聴手続き等をした上で、設定する必要。住環境保全にも有益。

(文化財周辺環境保全地域の位置付けと保全への支援)

文化財周辺環境保全地域は、文化財と同等又はそれに近い価値を有するものとし、保全のための支援を促進する。特に世界遺産周辺地区については特段の保護措置をとるものとする。

## (2)人材の育成と有効な専門資格制度の確立

-8

(人材の育成)

今後の文化財保護行政には、より多くの、多方面にわたる有能な担当職員が必要。まちづくりや観光部門等との連携・交流も重要。

(文化財建造物に係る専門資格の必要性)

国の主導により、他機関の支援も得て、現在の主任技術者、ヘリテージマネジャー等について、法令による専門資格制度を設けて、適切な知識・技術水準と安定した職域確保を図る必要。これにより保存修理と活用事業がしっかりした技術的担保を獲得できる。

## (3)市民や地域住民の文化財の鑑賞力を高めるプログラム開発

-9

文化財の価値を知り、楽しむための文化的活用を図るには、市民や地域住民の鑑賞力を高め、文化財をよりよく理解する手段や活動などのプログラム開発が重要。

## 結び 文化財保護の総合的施策の早期実現について

-9

中間まとめで今後検討すべき課題とされた項目は、総合的な文化財保護施策を実現するために、同時もしくは速やかに整備されるべき項目である。時期をおかずに必要な検討を進め、所要の法制度改正、体制整備等が必要。

持続的に文化財保護政策検討のための(仮称)文化財政策研究所の早期設置が必要。

さらに、文化全体の保護や振興を担う自立した行政組織として文化省の設置も視野に入れるべき。

## 付属参考資料:

「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る(予備的提言)＝」  
(平成28年7月)



## —文化財の総合的な保護施策の確立のために—

### 文化審議会文化財分科会企画調査会「中間まとめ」についての意見書

日本イコモス国内委員会

平成29年 9月 21日

#### はじめに

文化庁の文化審議会文化財分科会企画調査会は本年5月から“これからの時代にふさわしい文化財の保存と活用の方策”について集中的に審議し、このほど開催された第7回会議において制度見直しの方向性についての中間まとめを行い、公表された。

昨年7月、日本イコモス国内委員会は、「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る（予備的提言）＝」を発表した。これは、国際的に世界遺産のバッファゾーン概念が急速に発展・進化している状況の中、国内でのバッファゾーンの保護制度は不十分で、各地で開発と保全をめぐる様々な課題が頻出していることに鑑み、遺産本体と連続する周辺に、広域的、一体的に保護すべき地域として設定されるバッファゾーンの保全を中心に、文化遺産の保存・活用に関連する諸法、諸制度の改善と施策の充実等を提言したものである。

日本イコモス国内委員会は、上記の予備的提言後も、バッファゾーンの保全を中心としてさらに検討を続けてきたが、企画調査会の審議にあわせて検討範囲を拡大し、文化財保護施策の新しい展開について検討するワーキンググループを設けて、集中的に検討を深めてきた。

今般の企画調査会の中間まとめには概ね首肯できる内容が多く含まれており、深く敬意を表するが、文化遺産保護に係る専門家集団として日本イコモスは、独自の検討により特に留意すべき事項、さらに改善すべき事項等を指摘し、今回の文化財保護制度の見直しに、我が国の文化財保護施策の進展を図るとともに、その方向が国際的趨勢にも合致したものとなるよう、この意見書をまとめた。

文化庁をはじめ関係各位には、より良い文化財の総合的な保護施策の確立のために、この意見書を十分参考にしていただくよう、私たちは強く期待している。

#### 1 文化財保護促進に必要な基本的考え方

##### (1) 文化財の保存と活用の考え方

(文化財保護の意義)

- 文化財保護は、文化財の価値を将来の世代へと長く維持継承していくための保存が第一義であり、その適切な保存が確保された上で、文化財の価値を知り、楽しむための文化的活用を進めるものである。適切な活用が文化財保存の必要性への理解を深め、保存への推進力になるのであって、保存と活用を同列に考えてはならない。
- このことは、文化財保護法が「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とすること」(第1条)を普



遍の根本理念としていることから明白であり、さらに、政府・地方公共団体は、「文化財が我が国の歴史、文化等の正しい理解のために欠くことのできないものであり、且つ将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し」、「その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない」（第3条）との規定からも明らかである。保存が全うされることを前提として、積極的な活用を図るべきことが必要であることについて、文化財保護法の趣旨に則り、改めて確認すべきである。

・文化財保護施策は我が国の文化政策の根幹であり、その改善方向は関連各方面への影響、波及効果が大きいいため慎重な配慮が必要であり、また関連の諸施策と十分連携する必要がある。

#### （保存修理と活用事業）

- ・文化財の保存修理にあたっては、その価値の維持のため現状の意匠、部材、技法等を厳密に継承することが極めて重要であり、整備、活用等のため現状変更を認める場合も最大限の配慮と努力が必要である。
- ・文化財の公開・活用についてこれまで様々な創意と努力が積み重ねられ、国民の理解も深まってきたが、文化財の保存に悪影響を与えるような活用手法は厳に慎むべきである。
- ・地域の活性化や観光振興等に文化財の果たす役割はますます大きくなると予想されるが、慎重さを欠く活用は、文化財を消費財へと貶め、現在及び未来の地域資源、観光資源等としての価値をも失しめるものである。
- ・「美しい日本探訪のための文化財建造物魅力向上促進事業」や「文化財活用・理解促進戦略プログラム 2020」等、文化財の利活用による、観光促進をもねらいとした事業が進められているが、その推進にあたっては、対象となる文化財の価値やこれと一体をなす歴史的風致環境の価値を毀損しないよう、今後とも十分な準備や配慮が必要である。

## （2）文化財の調査と研究の必要性和指定等の充実

- ・文化財保護についての国民的関心が高まり、未指定の文化財についても保護措置を求める事例が多くなっているが、その基本資料となる文化財の調査が法律事項となっていない。
- ・具体的には、広汎な文化財の体系的調査と台帳整備、定期的な確認調査（モニタリング）等を法律事項として定め、国や地方公共団体が保護すべき文化財の所在や状況を常に把握することが重要である。文化財の所在や状況を広く把握しておくことにより、災害等の場合に未指定の文化財に対する保護措置を速やかにとれるようにするとともに、保護すべき文化財についてはその態様に依じて指定等の保護措置を拡大していくことが必要である。
- ・また、文化財の価値の認定やその保存手法の開発・整備等について継続的な学術的、科学的な研究が必須であることから、文化財に関する専門的研究を推進することを法律事項として定めることが重要である。
- ・上記の調査、研究は中間まとめに記述されている「地域における文化財の総合的な保存活用に係る基本計画」の策定、「個々の文化財の保存活用計画」の作成とその推進、及び今後のすべての文化財保護施策の基本的資料となる。
- ・我が国の文化財保護にあたっては、材料、技術その他の我が国の文化財の特性に配慮する

とともに、ベニス憲章や奈良ドキュメント等に示されている、国際的な文化遺産保護の理念や手法、及びその発展趨勢等を十分考慮する必要がある。

### (3)文化遺産保護の国際約束について

#### (文化遺産保護の国際的趨勢)

- 文化遺産の保護について特筆すべきは、国連が 2015 年に採択した「持続可能な開発目標 (SDGs) 2030」の目標 11「持続可能な都市とコミュニティー」の中の項目4において「世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の努力を強化する」と唱われていることである。
- さらに、この SDGs2030 の項目 11.4 と密接な関係にある 2016 年に開催された第3回国連人間居住会議(Habitat III)では、「ニューアーバンアジェンダ(New Urban Agenda)」が採択され、この文書では、都市計画等都市の文脈における文化遺産保護の必要性について幾項目にもわたって言及がある。人類共通の目標である持続的な都市/社会を実現・維持していく上で不可欠な要素として、また、人間の生活環境の形成にかかる基本的ニーズとして遺産を捉えている。

#### (文化遺産保護の国際約束)

- 我が国は、これまでにユネスコの世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約、無形文化遺産の保護に関する条約、武力紛争の際の文化財の保護のための条約、文化財不法輸出入等禁止条約など、文化遺産の保護に関する条約を批准している。これを踏まえ、これら関連条約の我が国における適切かつ有効な適用を進め、連携を図ること、及び我が国の文化財について広く国際社会への適切な発信を図ること、そしてこれらの条約の意義等について広く啓蒙、教育等の活動を進めること等を法に記述し、関連事項を整備し、国際社会における責任を誠実に果たすことを明示すべきである。
- また、我が国は、首相を本部長とする持続可能な開発目標推進本部を設置し、上記 SDGs2030 を力強く推進することを国際的にも約束している。
- さらに、2015年に開催された第3回国連防災会議では、今後 15年間の防災政策目標が「仙台行動計画」で設定され、同時に「文化遺産と災害に強い地域社会」勧告が採択された。特に、地震活動期にある日本列島では、文化遺産の活用はその安全性確保が前提となり、被災後の再建・復旧体制の早期整備が長期的な維持活用の基礎となっていることが確認された。
- 今回の文化財保護法改正、さらには後述する都市やまちづくりに関係する諸法令の運用は、かかる国際見解や約束の下で行われていることを改めて強調しておきたい。

## 2 「中間まとめ」に示された事項について

### (1)「地域における文化財の総合的な保存活用に係る基本計画」の策定

今回示された「総合的な保存活用に係る基本計画」(以下、基本計画)の考え方、枠組み等は首肯できる内容が多いが、これらも含めて、さらに強化や充実が必要な諸点について以下に記す。

#### (基本計画の策定のあり方)

- 基本計画は文化財保護法に位置づけられるものであり、その策定にあたって全国的な基準を示し、個々の基本計画について認定し、また、実施状況の点検・評価等を行うなどの業務は、文化財保護施策の責任官庁である文化庁の重要な任務である。この任務が確実に遂行されるよう、担当人材の確保等必要な体制整備を急ぐ必要がある。
- 市町村の基本計画策定とその推進にあたり、国及び都道府県は継続的な指導と支援を行う必要がある。特に市町村による文化財の総合的な保存活用にあたっては、都道府県の指導的役割は大きく、すべての市町村において齟齬なく充実した文化財保護が行われるよう、積極的な指導助言、調整等を行う必要がある。現状において、市町村の文化財保護の体制の格差は大きいので、拙速は避け、必要な人材の確保等を見極め、段階的な対応について考慮する必要がある。
- 文化財保護法による基本計画は、都市緑地法における緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画や景観法における景観計画のように、基本計画の中で定めるべきものを明示して、他法による基本計画との整合性を確保する必要がある。
- 基本計画に関わる文化財の所在図面等は都市計画図等と同様に、常時一般の閲覧に供するとともに、不動産取引その他の場合においても重要な事項として参照されるようにすべきである。
- 基本計画は、「文化財のマスタープラン」とされているが、都市計画法における「都市マスタープラン」等と同様に、定期的な実施状況の客観的レビューとそれに基づく見直し、及び文化庁による認定の再審査システムを組み込むことが必要である。
- 基本計画の実施にあたっては、文化財保護担当部局として教育委員会が文化財の保存を全うしつつ適切な活用を行うことが基本である。その上で、この教育委員会の活動と、都市計画、観光その他産業振興等の各種施策や民間の活動等が連携し、文化財の保存・活用を総合的に進めることが重要である。
- 基本計画は、総合的かつ中長期の計画であり、国による認定制度が組み込まれることにより、首長の交代等により起こり得る急激な内容変更の動きを抑制することができ、安定的に施策が推進できる。

#### (基本計画と災害への対応)

- 基本計画には、人為的災害、自然災害等に対応する防災・減災の措置や災害直後の緊急措置及び事後の復旧・復興の措置について、支援措置、体制も含めてあらかじめ適切に記述しておく必要がある。
- 東日本大震災や熊本地震等の広域の災害において、文化財保護に大きな課題があることが露呈した。これら大規模災害時で被災した文化財のうち、国指定文化財に関しては補助金の上乗せなどがあり、手厚く保護されているが、地方指定文化財、登録有形文化財、未指定・未登録文化財に関しては、それぞれ被災後の復旧に関して問題が生じた。地方指定文化財については補助率が低い問題、登録有形文化財については工事費の補助がない問題、未指定・未登録文化財については補助そのものがない問題があり、多くの文化財が解体消滅の危機に瀕している。実際のところ、公費解体の進行により多くの未指定文化財が失われつつあり、ひいては歴史的景観が失われようとしている。

このような由々しき状況の中で、熊本県は「熊本地震文化財等復旧復興基金」を準備し、



民間所有者に対し、支援を行うこととした。このように、例えば、激甚災害の認定を受けた地域の文化財の復旧支援には特別の配慮が必要である。

・京都府は災害の危険性から文化財の早期保護を図るため、暫定登録文化財の制度を設け、修復・保存・防災等のための補助を実施している。すでに建造物、美術工芸品、有形民俗文化財、記念物で 434 件もの暫定登録を実施しているという。国の登録文化財制度としてもこの暫定登録文化財制度を取り入れるとともに、基本計画でも明示する必要がある。

・歴史まちづくり法による施策は、災害復旧等においても大きな効果がある。熊本地震等の災害の実状を踏まえ、基本計画との連携を取りつつ、緊急的に歴史的風致維持向上計画を認定できる仕組み（短期間での計画策定と認定、これにかかる外部専門家の活用等）の導入について、国土交通省、農水省との協議の上、早急に実現すべきである。

*（基本計画の推進と人材の確保、推進団体の認定）*

・文化財の総合的な把握とその保存活用の推進は教育委員会の本来業務と言えるが、担当職員は人数においても人材においても著しく不足しているのが実態である。しかも、担当職員の多くは専門分化しており、多種多様な文化財の総合的な保存、ましてそれらの適切な活用について十分な知識、経験を持ち合わせているとは言えない。そのため、他部局、他組織からの教育委員会への適切な人材の補充や交流の促進と、現担当職員も含めたそれらの人材の集中的な研修等により、能力向上を急ぐ必要がある。

・多様な文化財に適した保存・活用を進めていくためには、行政においても民間においてもそれを担う人材育成が急務であるが、その職務・業務の継続性も重要である。社会の変化等により、分野によっては人材の需要が変動することもあり、適切なキャリアパスを用意する必要がある。

・活用においては、文化財の価値の維持継承に留意するのは当然として、その公共性や自治体の総合的な政策との整合性等を総合的に考慮して、活用方策の適切さを判断できる仕組みとそのための人材が必要である。活用に伴う現状変更の許可にあたっては、文化財保護の観点だけではなく、公共性、公益性、安全性も含めての判断も必要であろう。

・基本計画の推進主体の一となる民間法人・事業については、すでに景観法の景観形成団体や歴史まちづくり法の歴史的風致維持向上法人、都市緑地法の緑地管理機構など、類似若しくは関連の法人等があり、これらの実状、効果等を十分把握の上、制度設計することが肝要である。基本計画に基づく事業を推進する法人等は、文化財の保存と活用に関する考え方、活動方針やスタッフの文化財に係る専門的能力、所有者等の相談に真摯に取り組む姿勢、組織体制、事業収支等について、教育委員会等が適切、かつ定期的に審査すべきである。

*（文化財保護指導委員の活用と地方文化財保護審議会の役割強化）*

・現行の文化財保護指導委員制度は、必ずしも有効に機能しているとは言えない。その制度上の位置付けを強め、機能を有効に活用できるよう、現指導委員の構成等を検討するとともに、新たな時代の文化財保護に適應できるよう十分な研修が必要である。

・基本計画の推進にあたっては、地方文化財保護審議会の役割強化が極めて重要である。地域に存在する多種多様な文化財については、国による登録文化財制度の制定等により保護措置が拡大しているが、地域にとって真に貴重な文化財についての地方自治体の文化財指定等は必ずしも著しく増加しているとは言えない。これら地方の文化財指定等の促進、ま



たそれらの保存や活用等について、地域が主体的、積極的に取り組む必要がある。特に現状変更を伴う活用等にあたって、個別の価値維持の判断など、地方文化財保護審議会の役割は大きい。このため、地方文化財保護審議会の設置義務を法的に位置づけるとともに、地方文化財保護審議会による適切かつ適時の審査、判断を進めるべく、委員構成、開催頻度、諮問すべき項目等についても検討する必要がある。

*(歴史的建造物等の活用と建築基準法)*

・重要文化財建造物等のほか、文化財保護に関する条例その他の条例によって現状変更の規制や保存の措置が講じられている建物であって建築審査会の同意を得て指定された建造物(保存建造物)は建築基準法の適用除外とされている。しかし、実際には安全性の確保等の観点から、この適用除外措置は簡単には得られない。このため、文化財としての価値の維持と十全な安全性を確保した上での用途変更や一部改修など、活用のために必要な行為が困難になっている。いわゆる「その他条例」が京都市や横浜市、兵庫県等のいくつかの地方自治体で制定され、建築行政サイドで歴史的建造物の利活用についての努力が続いているが、文化財保護施策としても、文化財的価値の維持継承に留意しつつ、適切な活用推進のための検討を行う必要がある。

## (2)「個々の文化財の保存活用計画の作成」について

*(保存活用計画の作成)*

・個々の文化財について適切な保存活用計画が策定されていれば、各主体がその保存活用計画の計画範囲内で主体的に取り組むことができ、適時・適確な事業を行うことができる。

・中間まとめに記述があるように、個々の文化財の保存活用計画の作成について法律上に位置づけるとともに、保存活用の新たな主体ともなる民間団体の要件について、地域社会にとつての公益性確保の観点から、制度的枠組みを整備する必要がある。

・保存活用計画には人為的災害、自然災害等に係る防災・減災の措置や災害直後の緊急措置及び事後の復旧・復興の措置について、被災各種文化財への総合的な支援措置、体制も含めて適切に記述しておく必要がある。文化財は災害直後だけではなく、復旧・復興時においても失われがちであることに十分留意が必要である。

*(保存活用計画と指定等保護措置の拡大)*

・文化財の新たな指定や指定範囲の拡大に際して、準備段階で保存活用計画が作成されれば、所有者等は保護の義務や現状変更の規制など保存活用の措置の範囲についてあらかじめ理解することができるため、指定等への合意をしやすくなる。このことにより文化財の指定等が一層促進されることが期待される。

・特に近代の文化財について指定等保護措置の充実が必要であるが、これら近代の文化財、中でも稼働中の建造物等については、操業継続等に関わる規制についての見通しが得られないと所有者等が考える場合があるが、事前に適切な保存活用計画があれば、指定等に向けての合意が得られやすくなる。文化財保護法による適切な保護措置の網が近代の稼働中の文化財などにも広くかけられることにより、活用を図りつつ、後世に確実に継承していくことが可能となる。

・近代の文化財に対する指定等の保護措置の拡充を図ることは急務であり、文化庁は、所有

者等に対し、保存すべき価値を明確にしつつ、柔軟な取扱い方を広く認める方向で協議し合意を図る姿勢を持つ必要がある。

### 3 その他必要な事項について

ここでは、中間まとめで、Ⅳ 中長期的観点から検討すべき課題 とされている項目も含めて特に必要な項目について記述する。これらの項目は、基本計画、個々の文化財の保存活用計画の実施に直接関わるものであり、早急な施策化が必要である。

#### (1)文化財と一体となって文化財的価値を構成する周辺地域の保全

##### (文化財周辺環境の課題)

- 指定文化財周辺には未指定であっても文化財としての価値あるものが多数存在するが、これらが周辺地域の開発等によって、中心の文化財とともに価値を低下する可能性がしばしば指摘されるなど、広域的な保護の要請が強まっている。
- 文化財周辺地域については、すでに、都市計画法、景観法、歴史まちづくり法その他の法令や計画によって、眺望や景観保全の観点からの一定の保全措置がとられている地域もあるが、その趣旨や開発等の規制効果をめぐって地域によっては様々な軋轢などが生じている。
- 世界遺産においては構成資産の周辺に、一体的、広域的に保護すべき地域を緩衝地帯(バッファゾーン)として設定することが事実上の要件とされているとともに、その構成資産の保護のために補充的に果たすべき機能の拡大が図られつつある。すなわち、登録資産の緩衝地帯としての機能を超えて、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をも要請されるようになってきている。そして、構成資産の保護はもちろん、緩衝地帯の保全についても、所有者や行政、専門家だけでなく、市民、地域住民の関与の必要性がより強調されるようになってきている。

##### (文化財周辺環境保全地域の設定)

- 文化財の広域的、立体的な(眺望、景観などの観点)保護を強化するため、指定文化財(史跡等記念物、文化的景観、伝統的建造物群保存地区等を含む)の周辺に文化財と一体的に保護の措置を取るべき地域を以下の理由により文化財周辺環境保全地域として設定する必要がある。
- 現行法の環境保全に関する規定を発展させ、基本計画の計画事項として文化財周辺環境保全地域を指定することによって、都市計画法等の他法令をも援用しつつ、文化財保護の措置をこれまで以上に有効に講じることができる。地域の指定にあたっては公聴手続きを行うなど、住民その他関係者の意見を聴く必要がある。この中で、周辺を一体的に捉え保全措置をとることが、中心の指定文化財等にとっても、周辺の住環境保全等にとっても有益であることの理解を深めることが重要である。

##### (文化財周辺環境保全地域の位置付けと保全への支援)

- 指定文化財と一体的に保全すべき地域として、適正な手続きを経て、文化財保護法に基づき文化財周辺環境保全地域が指定されると、文化財と同等又はそれに近い価値を有することが明確になる。これにより、当該地域に課される一定の制約については、指定された文化

財を貴重な国民的財産として保存するために受忍すべきものと捉え、また、保全のための支援が促進されることで、現在の環境保全の規定の損失補償は原則として不要になると考えることができないか、検討を進めるべきである。

- 文化財周辺環境保全地域における一定の行為規制と環境整備等に関して、特に世界遺産周辺地区については特段の保護措置をとることができること、環境整備等には補助を行うことができる等の規定を盛り込む必要がある。

- 京都市は、歴史都市としての伝統的景観と文化財保護のため都市計画による厳しい高さや容積の制限、幾重もの景観規制誘導施策を実施していることで知られているが、今般、新たに重要社寺等の文化財周辺 500m内の区域の建築計画について景観協議義務を付する「眺望景観創生条例改正案」を2018年2月市議会に提出予定と聞く。文化財保護法による「文化財周辺環境保全地域」の規定は、他の市町村も含めて、このような、地方公共団体の努力に法的根拠を与えるものと言えよう。

## (2)人材の育成と有効な専門資格制度の確立

### (人材の育成)

- 既述の通り、今後の文化財保護行政には、より多くの、多方面にわたる有能な担当職員が必要であり、その確保と継続的な研修・育成が重要である。まちづくりや観光部門等との連携・交流も重要である。

- 行政内部だけでなく、基本計画の民間の推進主体となる法人にも、また個々の文化財の保存活用計画の作成や計画推進においても、文化財保護にかかる専門家は今後さらに多数必要となる。

- 自治体の文化財担当者は、考古学専攻出身者であることが少なくないが、近年、団塊世代の退職による欠員補充においても、人材が集まらない由々しき状況がある。すでに関西では2府5県の教育委員会と25大学が共同し、考古遺産マネジメント、文化財専門職の説明会などが開催され、大学間、大学と行政間の連携が始まったが、こうした組織横断的な新たな協力関係・交流により、人材育成を進めることも重要である。

### (文化財建造物に係る専門資格の必要性)

- 文化財建造物の修理等については、相当年数の経験を持ち文化庁による継続的な研修を受けた者を文化庁が主任技術者と認定し、国の修理補助金が交付される事業については、この主任技術者の使用を義務づけている。これにより、文化財建造物の国が補助する保存修理事業は高い技術水準で実施され、充実した内容の修理報告書が刊行されており、国際的にも高く評価されている。

- 主任技術者として認定されるには相当年数の重要文化財建造物等の修理経験と継続的な研修が必要なため、結果的には一部の県の教育委員会の担当技術職員や一部の財団法人の技術職員等に限られている。

- 主任技術者は、国宝や重要文化財建造物の修理にはほぼ充足しているとも言えるが、今後とも増大が見込まれている近代の建造物、土木構造物も含め、多様かつ多数の指定や登録の建造物、伝建地区の建造物等の修理事業、まして活用事業には対応しきれない。



- しかも、主任技術者は独立した専門資格ではなく修理事業ごとに認定されるのが原則であるため、当該者が修理事業を受託する組織から離れると、実態上主任技術者とは認定されなくなり、主任技術者の立場でその知識や経験を生かす場を失うことになる。
- 一方、多種多様、多数の文化財建造物の調査や修理等を担うとして、全国の建築士会等が実施するヘリテージマネジャーの養成講座が進み、建築士のうちで文化財建造物についての一定の知識や技術を持つ者が増えている。しかし、これも法的な資格ではなく、またその後の継続的な研修等が位置づけられていないため、技量や知識について客観的な評価ができず、今後の文化財建造物の修理等にどのような役割を果たすことができるのか位置付けが不安定である。
- このような状況を考慮すると、国の主導により、他機関の支援も得て、現在の主任技術者、ヘリテージマネジャー等について、法令による専門資格制度（例えば、国家資格である技術士の中に文化財部門を設けるなど、欧米のコンサベーションアーキテクトに匹敵する資格）を設けて、その技術水準等に応じて等級をつけて移行を図り、適切な知識・技術水準と安定した職域確保を図る必要がある。これにより保存修理と活用事業がしっかりした技術的担保を得ることができる。
- いくつかの大学、大学院、専門学校、財団法人等で文化財保護に関する研究や技術者・技能者の教育・研修を行っているが、必ずしも体系化、組織化されているとは言えない。京都工芸繊維大学は大学院に建築都市保存再生学コースを設置して、ヘリテージマネジャーの育成に直結するプログラムを展開しており、近々には社会人コースも設ける予定という。国は、これらの努力を踏まえて、今後の文化財保護分野の拡大充実をめざし、次世代の研究者、技術者等の養成を支援し、層の厚い専門家集団の確立を急ぐべきである。

### (3) 市民や地域住民の文化財の鑑賞力を高めるプログラム開発

- 文化財の価値を知り、楽しむための文化的活用を図るには、市民や地域住民の鑑賞力を高め、文化財をよりよく理解する手段や活動などのプログラム開発が重要である。それは、説明板の設置や文化財ウィークなどの諸活動にとどまらず、文化財の保存と運営のプロセスの中に適切に位置づける必要がある。イコモスでは、2008年に「文化遺産の解釈とプレゼンに関するイコモス憲章」を制定して、7つの基本原則（アクセスと理解、情報と情報源、文脈と背景、真正性の保存、持続性の計画、包括性、調査・トレーニングおよび評価）を設定している。我が国においても、説明や解釈、プレゼンの原則などを定めながら、さまざまな媒体物やコミュニケーション手段を駆使・開発して、市民や地域住民の文化財に対する理解を深め、鑑賞力を高める努力が求められる。その努力が、市民や地域住民の文化財に対する強い支持基盤になるとともに、今後への文化財保護のより広い展開を可能にするといえる。

### 結び 文化財保護の総合的施策の早期実現について

- 文化審議会文化財分科会企画調査会の今回の「これからの時代にふさわしい文化財の継承のための方策」等の中間まとめは、基本計画や保存活用計画の法定化など、時宜を得た方針が打ち出されていることについて、高く評価したい。
- 今回の中間まとめは、主として“地域の文化財やその取り巻く環境を一体的に捉えた取組



と地域振興について”検討したものとし、そのほかの項目については、中長期観点から検討すべき課題としている。しかし、これら今後検討すべき課題とされた項目も、本意見書に記述したとおり、中間まとめの内容を実現するためにも、さらに総合的な文化財保護施策を実現するためにも、同時もしくは速やかに整備されるべき項目である。時期をおかずに必要な検討を進め、所要の法制度改正、体制整備等を進めるべきである。

- 今回の中間まとめは、今後の文化財保護において主として地域の自主性、主体性を重んじる内容であるが、地域によっては存続の危機に瀕しつつあるところもあり、国や都道府県の直接的な管理や支援が必要な場合も少なくないことに留意すべきである。

- 今後の文化財保護施策の充実強化のためには、今回の企画調査会のような外部専門家や関係団体等からの意見聴取等も非常に重要であるが、日常的に多くのデータや事例等を国内外から収集し、持続的に政策検討を行う国の研究機関、例えば、(仮称)文化財政策研究所の早期設置が必要である。

- さらに、文化財保護を含めた我が国の文化全体の保護や振興を担う自立した行政組織として文化省の設置も視野に入れる必要がある。



INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES  
JAPAN ICOMOS NATIONAL COMMITTEE  
c/o Japan Cultural Heritage Consultancy  
2-5-5-13F, Hitotsubashi, Chiyoda-ku, Tokyo Japan 101-0003  
Tel & Fax: +81-3-3261-5303  
E-mail: jpicomos@japan-icomos.org

平成 28 年 7 月 1 日

## 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る～ (予備的提言)

日本イコモス国内委員会 第 8 小委員会  
主査 崎谷康文

これまで、日本イコモス国内委員会は、日本の文化遺産（世界遺産を含む。）をめぐる周辺環境の保護に関わる個別の事項について、必要に応じ、意見を述べ、提言を行ってきたところである。

日本イコモス国内委員会は、近年、世界遺産のバッファゾーンに関連して種々の課題が生じている状況にかんがみ、文化遺産の保護をより適切に行うためのバッファゾーン（緩衝地帯）の在り方について検討するため、第 8 小委員会（バッファゾーン）を設置し、バッファゾーンに対するユネスコの国際的議論と国内の問題についての論点整理や日本の世界遺産のバッファゾーンの具体的案件に関する当事者・関係者からの意見の聴取などを行ってきた。

バッファゾーンに関する課題については、日本の文化財保護施策や都市計画・景観等関連施策の状況の把握と今後の充実策、また財産権の尊重との調整、市民・住民の参加・協力の具体的仕組みづくり等、検討すべき事項が多く、また、範囲が広く、これらの課題が複雑に絡み合っている。

第 8 小委員会は、これまでの議論と検討をさらに深め、国際動向や国内世論をも踏まえつつ、文化遺産の保護がより適切に行われるよう、バッファゾーンの在り方について提言を行っていきたいと考えている。

### 1 世界遺産のバッファゾーン概念の発展・進化について

世界遺産登録のオペレーショナルガイドライン（OG）に記載されるバッファゾーンの概念は、世界遺産登録の件数や類型の増加、世界遺産をめぐる状況の多様化等にあわせて議論がなされ、『World Heritage Papers』25 号に「World Heritage and Buffer Zones」としてまとめられるなど、その登録資産の保護のために補充的に果たすべき機能の拡大が図られつつある。すなわち、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。また、登録資産の保護はもちろん、バッファゾーンの保全についても、所有者や行政、専門家だけでなく、市民、地域住民の関与の必要性がより強調されるようになってきている。

## 2 バッファゾーンの保全にかかる課題について

これまで、日本の世界遺産登録に当たって設定されるバッファゾーンの保全は、都市計画や景観等に関する法令・条例で担保されることが通例であり、文化財保護に関する法令・条例はほとんど適用されていない。

このような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、文化財保護の観点による規制をするものではないこともあって、それらの法令・条例の目的や基準等に合致すれば、行政部局はバッファゾーン内の現状変更行為の許可等をせざるを得ない状況にある。その場合、文化財保護の対象である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。そして、これらの法令・条例及びその基準等が、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され、また変更されることがあれば、その保全に大きな支障となることが推測される。

日本の法制は、財産権・所有権の制限には極めて慎重である。文化財保護法に基づく、重要文化財、史跡等の文化財の指定は厳しい行為制限に対する所有者等の確実な合意と補助金や税制措置等の比較的厚い支援措置を前提に実施されている。これに対し、バッファゾーンに関わる都市計画や景観等の法令・条例の施行は必ずしも個別所有者等の合意や適切な支援措置を持たないことから、結果的には十分な保全措置とはなり得ていない。

一般に、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。

さらに、資産の保護、バッファゾーンの十全な保全には市民や近隣住民の支援・協力や理解が重要であるが、現状において、これを受け入れる仕組みは整備されておらず、それに向けた意識も育っていないとされている。

なお、比較的厚い支援措置を期待できる文化財指定資産であっても、その維持・修理に要する経費の増大にもかかわらず、全般的な景気低迷、人口減少・高齢化・過疎化・宗教離れ等の社会変動の影響もあり、所有者等は重い負担を抱えている。

このような日本特有とも言える状況が、世界遺産の保護、バッファゾーンの保全に大きな課題を投げかけている。

## 3 世界遺産地域の保護・保全のための総合的な法制度・行財政制度の必要性

上述のように、現行の制度は、世界遺産地域(資産及びバッファゾーン)の保護・保全を効果的に行うためには、不十分であり、様々な問題を抱えている。世界遺産の資産となる地域とバッファゾーンである地域の設定については、常に検証し、必要に応じ適切な拡充等の措置を取ることが求められる。このような運用の改善だけでなく、資産とバッファゾーンの確実な保護・保全を図るためには、総合的な法制度・行財政の確立が急務である。その際、考慮すべきことの一つは、所有者等の過大な負担を軽減することである。

このように考えると、資産のより適切な保護を図ることがまず必要であり、そのための施策として、

- ①文化財保護法による現状変更規制の厳格化とこれに見合う支援措置の拡大(補助率の嵩上げ、税制優遇の増大等)

②バッファゾーンを含めた保存管理計画等の充実と適切な運用

③防災施設の強化、耐震対策の充実

を進めることが求められる。

資産の保護をより強化するとともに、これと一体的、連続的にバッファゾーンのより適切な保全を図ることが必要である。そのため、

①バッファゾーンのより適切な設定（範囲の拡大や精査等）

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

- ・ バッファゾーンについて文化財保護法による史跡等の指定
- ・ 文化財保護法の「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

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。

世界遺産地域の保護・保全に関する法制度の改正については、文化財保護法の改正により世界遺産を含む日本の文化財保護の仕組みに資産と周辺環境をより一体的に保全するという考え方を取り入れていくことに加え、「世界遺産特別法」の立法を含む総合的な法制度・行財政制度の確立を図ることが考えられる。どのような制度が望ましいか、その具体的内容については、今後集中的な検討が必要である。

このような総合的な法制度・行財政制度を確立するに当たっては、該当する資産及びバッファゾーンについて加えられる規制に関し、どのように、所有者等の合意を得、また、協力を得るのかなどの手続き等について検討する必要がある。

さらに、遺産本体とバッファゾーンとの連続的、一体的な保全の重要性などを始めとする、世界遺産保護についての住民や一般国民の関心をより深く喚起することが必要である。それにより、文化遺産に対し日常的な維持管理への協力や寄付の機会が増えていくようにすることが重要である。そのためにも、国や地方自治体において、各種専門担当者（文化財専門担当者と都市計画等専門担当者など）を含む総合的な担当部署を設置し、世界遺産保護に向けた専門担当者の研鑽・研修の機会を拡充するとともに、世界遺産の保護がより強化して適切に行われ、普及啓蒙に関わる活動が積極的に進められるよう配慮すべきである。

また、文化遺産とバッファゾーンを一体的、広域的に保全することの重要性が広く認識され、適切な措置が進められることは、文化遺産の保存がこれまで以上に強化されるとい



うだけではなく、同時に、過度の商業的利用に傾くことのないよう留意しつつ、文化遺産が観光の対象などとして合理的かつ適切に活用されることなどによって、多くの人々が文化遺産への幅広い関心を高め、文化遺産が未来の世代へ受け継がれていくことをより確実にすることにつながることを確認しておきたい。

なお、以上述べた措置は、法制度の改正によって初めて実現できるものもあるが、現行制度の充実・改善によって実現可能なものも少なくないと考えられるので、これらの点の検討を進めることは急務となっている。

以上は、これまでの第8小委員会において議論し検討してきたことを中間的に整理したものである。第8小委員会としては引き続き議論を深めていく考えであり、忌憚ない意見を各方面からいただければ幸いである。

日本イコモス国内委員会事務局  
〒101-0003  
東京都千代田区一ツ橋 2-5-5  
岩波書店一ツ橋ビル 13F  
文化財保存計画協会気付  
日本イコモス国内委員会  
FAX: [03-3261-5303](tel:03-3261-5303)  
E-mail: [jpicomos@japan-icomos.org](mailto:jpicomos@japan-icomos.org)  
事務局長：矢野和之