



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って～ (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。）をめぐり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、世界遺産をめぐり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