

オーストラリアにおける歴史的環境保全に係る制度体系と開発規制計画

ーニューサウスウェールズ州及びシドニー市に着目してー

A System and Development Control Plan on Historic Environments in Australia : Focusing on City of Sydney and New South Wales

佐藤有紀*・外川雅之**・今村洋一***

Yuki Sato*・Masayuki Togawa**・Yoichi Imamura***

The purpose of this paper is to clarify the contents and the feature of Heritage Development Control Plan 2006 of Sydney after clarifying the historic environment conservation system. The following three points were clarified. 1) There are an inheritance conservation system and a planning system in historic environment conservation of Australia. The heritages of the federation and the state level are targeted for the former. The later, the heritages of the state and the local level are targeted. Double regulation has related to the heritages of the state level. 2) HDCP is a city plan, the heritages of the state level are also made into the control subject. 3) HDCP is a plan to conserve historic environment from two viewpoints, inheritance and landscapes.

Keywords: Development Control Plan, Historic Environment, Conservation System, Landscape, Heritage
開発規制計画、歴史的環境、保全制度体系、景観、ヘリテージ

1. 研究の背景と目的

オーストラリア（以下、豪州）の歴史的建造物は、1770年にシドニー近郊のボタニー湾にイギリスが入植して以降のテラスハウス等により形成され、現在でも多数残存している。しかし、それらを保全する制度は日本ではほとんど知られていない。また、日本の基礎自治体における保全制度は、保全対象が種々ある制度の内どの制度で守られているのかが分らない。

そこで本研究では、豪州の歴史的環境保全の制度体系を明らかにした上で、シドニー市（図-1）の Heritage Development Control Plan 2006（以下、HDCP）を対象に基礎自治体レベルの歴史的環境保全制度の詳細を、HDCPの規制内容と特徴から明らかにする。

2. 研究の位置づけと方法

既往文献では、豪州の歴史的環境保全や都市計画制度について紹介したもの¹⁾²⁾³⁾はあるが、保全制度を通観し体系的に明らかにしたものや、HDCPを対象とした研究はない。そこで関連HPや文献の閲覧及びHDCPの読み込み、資料収集、ヒアリング¹⁾、現地踏査²⁾を行った（2011年10月20日～11月4日）。また、補足調査として、Eメールによるヒアリングを行った。

3. 対象地概要⁴⁾⁵⁾

オーストラリアは6つの州と、北部準州、首都特別地域から構成される連邦制国家である。総人口は2100万人余りで、そのうち3割に当たる7000万人弱がニューサウスウェールズ州（以下NSW）に在住している。基礎自治体としてのシドニー市の人口は16.5万人で、一般にシドニーと呼ばれる500万人都市ではない（図-1）。また、総面積も26km²と東京都品川区の23km²よりやや大きい程度である。

連邦政府の権限は、連邦憲法の規定により連邦政府の権限は関税や憲法改正の発議等、一部に限られており、多くの公共サービス、インフラの整備は州政府の管轄となる。基礎自治体の権限は、地方自治法等の州法令で規定され、州政府が統制、監督している。日本の市町村に比べると非常に限られており、生活環境関連中心となっている。

オーストラリアの保全の歴史は第2次世界大戦後の高度成長期の開発がシドニーの最も歴史ある地区を脅かしたことに端を発している⁶⁾。また、法整備においてNSWは他の州と比較して最も早く、この遺産法 Heritage Act 1977（以下HA）による評価の対象となる文化的価値、芸術的価値等の遺産の価値の基準も多く、よりこまやかな規制がされていると考えられる。更にNSWでヘリテージとして登録されているものの約1割がシドニー市に存在し、歴史的環境が残っている市だと考えられる（表-1）。



【図-1】対象地位置、面積、人口

* 非会員・カイングホーム株式会社

**非会員・株式会社植木組

***正会員・新潟大学工学部建設学科

4. ヘリテージの種類

豪州では連邦、州、基礎自治体、3つの行政レベルそれぞれにヘリテージがあり、法律により定義、規制され、リストに登録されている。これらのリストは Australian Heritage Places Inventory⁽³⁾ または State Heritage Inventory⁽⁴⁾ でオンラインデータベースとして管理されている(表-1)。連邦レベルのヘリテージの根拠法は環境保護と生物多様性の保全に関する法律 Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (以下 EPBC) であり、州、基礎自治体レベルのヘリテージの根拠法は州法の HA である。特に連邦レベルではヘリテージとしての重要度に応じ国家遺産と連邦遺産に分かれ、前者の方がより重要であるとしている。連邦レベルのヘリテージは、文化遺産、自然遺産、複合遺産、先住民遺産の4種類⁷⁾、州、基礎自治体レベルのヘリテージは、考古学的遺産、建造物、景観、動産/コレクション、地区群/複合体の5種類に分類される。また、州、基礎自治体レベルのヘリテージは、NSW Heritage Office のガイドライン⁸⁾ に基づき更に細かく分類されている(表-1)。

5 制度体系の概要

5.1 法体系と HDCP の位置づけ

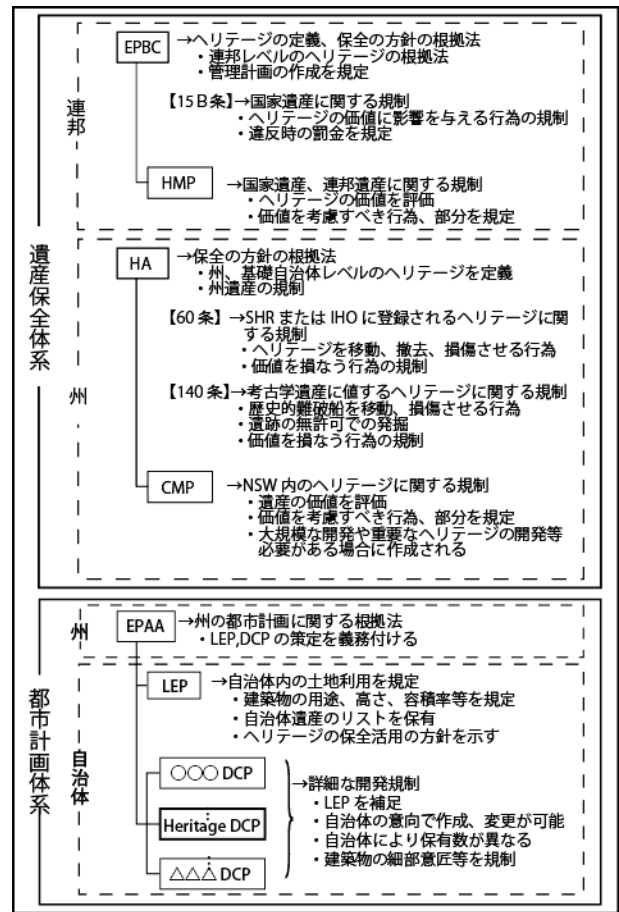
豪州の保全制度は、どの行政レベルにおいてもブラチャーター⁽⁵⁾ を基本とし、連邦レベルでは EPBC を根拠とする規制、州、基礎自治体レベルでは HA と Environmental Planning and Assessment Act 1979 (以下 EPAA) を根拠とする2種類の規制がある。州、基礎自治体レベルにおいて、HA の規制対象は州遺産のみであるが、EPAA では基礎自治体が都市計画による保全を行うように規定しており、州及び基礎自治体レベルのヘリテージが規制の対象となる。つまり、遺産保全体系で連邦、州レベルのヘリテージが保全されており、都市計画体系で州及び基礎自治体レベルのヘリテージが保全されていることが特徴としてあげられる(図-2)。

遺産保全体系では、法律により開発行為を規制し、それを補うように管理計画を定めることで保全を図っている。

都市計画体系では、EPAA により都市計画マスタープランとしての Local Environmental Plan (以下 LEP) 及び、開発規制計画としての Development Control Plan (以下 DCP) の作成を自治体に義務付けており、これらの計画に従い保全を図っている。LEP は市町村合併時等を除き原則1自治体に1つを作成し、DCP は1自治体に1つ以上を作成することが義務付けられている。

5.2 各ヘリテージに係る規制の内容

全ての連邦レベルのヘリテージは管理計画である Heritage Management Plan (以下 HMP) を個別に定めることが EPBC で義務付けられている。HMP では、ヘリテージの候補として選定された場所、建物ごとに、グループで登録される大学等は1棟ごとにその価値を評価し、価値を損なわないように考慮すべき部分や、開発行為の種類を定め、厳しく規制している。更に国家遺産に指定されると EPBC15B 条により、国家遺産の価値を損なう行為は厳しく規制され、違反した際は罰金が科せられる。罰金は最高で個人の場合 50 万豪ドル、組織の場合 500 万豪ドルが科せられる。連邦遺産については EPBC に規制内容は明記されていないが、湿地や生物多様性が存在する場所等には EPBC による規制がわかり、それらの自然遺産が連邦遺産に登録されることがある。



【図-2】 歴史的環境保全制度の体系

【表-1】 豪州におけるヘリテージの種類及びリスト

行政のレベル	根拠法	ヘリテージ	ヘリテージの種類	ヘリテージリスト	データベース	ヘリテージの数		
						豪州	NSW	シドニー
連邦	環境保護法 (Environment Protection & Biodiversity Conservation Act 1999)	国家遺産 (National Heritage)	【文化遺産 (Cultural)】 【自然遺産 (Natural)】	国家遺産リスト	ヘリテージ総覧 (Australian Heritage Places Inventory)	97	21	5
		連邦遺産 (Commonwealth Heritage)	【複合遺産 (Complex/Group)】 【先住民遺産 (Indigenous)】	連邦遺産リスト		382	120	24
州	遺産法 (Heritage Act 1977)	州遺産 (State Heritage)	【考古学的遺産 (Archaeological)】 - 海中 (Maritime) - 陸上 (Terrestrial) 例) 難破船、埋蔵物等 例) 総督官邸、水路等	州遺産レジスター	州ヘリテージ総覧 (State Heritage Inventory)	1621	405	
基礎自治体		自治体遺産 (Local Heritage)	【建造物 (Built)】 例) 商店、裁判所、倉庫、教会等 【景観 (Landscape)】 例) 森林地、国立公園、田園風景等 【動産/コレクション (Movable/Collection)】 例) 家具、電車、バス、骨董品等 【地区/群/複合体 (Area/Group/Complex)】 例) 保全地区、*街並み、*街区等	自治体遺産リスト		25111	2698	

* □ で囲んだものが HDCP の規制対象

州遺産は HA 及び、HDPC による規制を受けるが、HA 第 60 条では、State Heritage Register (以下 SHR) または Interim Heritage Order に登録されるヘリテージの一部または全部を取壊す、損傷させる、移動させる行為等が規制されている。同法第 140 条では歴史的難破船を移動、損傷させる行為、特定の状況での掘削行為が規制されている。つまり HA では、文化財としての視点から単体として保全を図っていると考えられる。ヘリテージの開発は HA に付属するフォームの他、必要な書類⁹⁾、複雑な開発の場合は CMP⁷⁾を届出た上、計画大臣の許可を必要とする。

HDPC による規制は自治体遺産にもかかり、ヘリテージ単体の保全の他、保全地区内の一般建造物の外観に関する規制等、景観の視点から面として保全していることも考えられる。次章で規制の内容を詳説する。

LEP では、ゾーニングや、高さ規制、建蔽率や容積率の規制等、一般的な都市計画手法を用いて建物の用途、サイズを誘導すると共に、駐車場整備等の交通計画、ヘリテージの保全、開発の方針等を示している。さらに、地方遺産リストが付属する。

6. Heritage Development Control Plan 2006⁹⁾

6-1. HDPC の概要 (表-2)

現行の HDPC は、2006 年に施行され、運用主体はシドニー市の都市計画・ヘリテージ課 (Urban Design & Heritage) である。規制対象は、1) SHR または LEP で建造物として認定されているヘリテージ単体、2) LEP で認定されている保全地区や街並み内の建築物、3) ヘリテージ影響声明書を要する築 50 年以上の建築物である。HDPC は市が策定、運用する計画だが、規制対象は市だけでなく州レベルのヘリテージにまで及んでいる。

HDPC は、歴史的環境を構成する建築物と道に関する規制及び手続きに関する事項で構成される (図-3)。建築物に関する規制はヘリテージ単体に係る点的規制と保全地区等に係る面的規制、両者に係る規制により構成される。道に関する規制はヘリテージの環境を補完する為に定められており、手続きに関する事項では建築物の新築、増改築、取り壊しの際に必要な書類を規定している。

6-2. 建築物に関する規制の適用状況 (表-3)

HDPC で定められている建築物に関する規制に着目すると、規制が定められているものは、単体のヘリテージと、保全地区内のヘリテージ以外の一般建築物である。保全地区内の既存建築物は、地区の重要性に寄与する建築物、中立の建築物、価値を損なう建築物、新規建築物に分類される。

分類した各建築物に係る規制内容を見てみると、ヘリテージ単体には、保全地区内外に関わらず建築物の内部及び外部の重要な構造、建築要素の維持または復元及び本来の間取りや用途が解釈され得る範囲での増改築を奨励している。また、増改築に関して屋根やフェンスなどの要素⁸⁾毎の細かい規制が適用される。取り壊しは禁止される。増改築に関する要素毎の細かい規制の一例を図4に示す。屋根の要素であるドーマー窓については特に細かい規制が定められている。

寄与する建築物は、主要な面の外観の著しい変更や取り壊しは

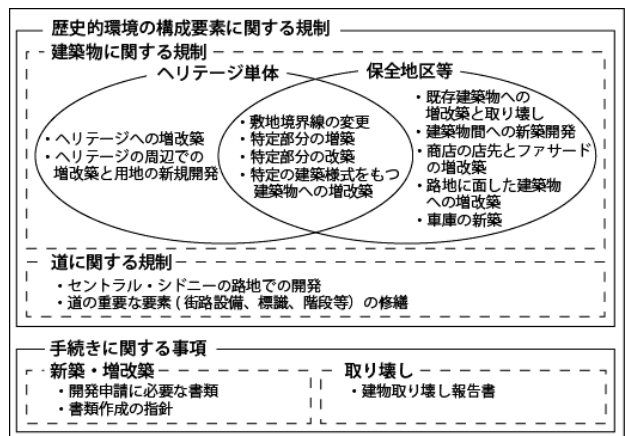
禁止される。また、ヘリテージ単体同様、増改築に関する要素毎の細かい規制が適用され、取り壊しも禁止される。外観に関してはヘリテージ同様の扱いを受けると言える

中立の建築物は、増改築の際の重要な要素の維持及びふさわしくない要素の撤去といった現状維持または改善の方針のみで、取り壊しに関しては、建築物の修復の費用が高い、代替の建築物が保全地区または街並みの価値を損なわないと立証される場合のみ許可の検討が行われる。

【表-2】 HDPC の概要

制定年	2006年
運用主体	シドニー市 都市計画・ヘリテージ課 (Urban Design & Heritage)
規制対象	1) 州指定ヘリテージ・レジスター又は LEP で認定されているヘリテージ 2) LEP で認定されているヘリテージ保全地区やヘリテージの街並み内の建築物や要素 3) ヘリテージ影響声明 (Heritage Impact Statement) *を要する築50年以上の建築物
規制範囲	シドニー市内全域、ただし NSW の政府機関であるシドニー港湾当局が管理する土地は対象とならない。

*提案された開発が、建築物のヘリテージの重要性に与える影響を評価する文書



【図-3】 HDPC の構成

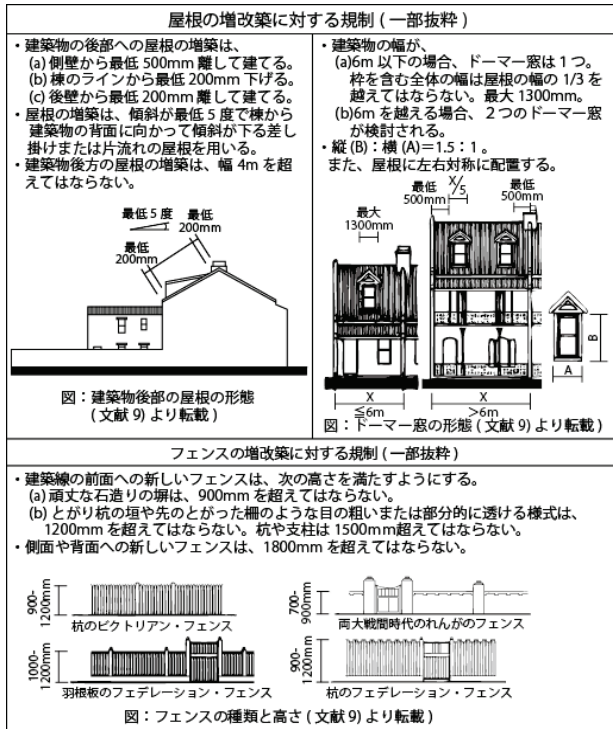
【表-3】 HDPC で定められている規制が適用される建築物

建築物タイプ	規制			写真	分類
	新築	増改築	取り壊し		
既存建築物 保全地区内	ヘリテージ	—	○	○	寄与する建築物 中立の建築物
	寄与する建築物 (Contributory buildings)	—	○	○	
	中立の建築物 (Neutral buildings)	—	△	○*	
	価値を損なう建築物 (Detracting buildings)	—	△	×	
新規建築物 注)	○	—	—		
既存建築物 保全地区以外	ヘリテージ	—	○	○	価値を損なう建築物
	ヘリテージ以外	—	×	×	
	新規建築物 注)	×	—	—	

○: 規制あり △: 方針のみ ×: 規制なし
 ○*: 適用される場合とされない場合有 —: 非該当
 注) 空地に新たに建てる建築物

価値を損なう建築物は、増改築の際のふさわしくない要素の撤去及び地区の優勢なデザインの尊重といった改善の方針のみで、取り壊しに関する規制はない。中立の建築物と価値を損なう建築物への細かい規制は HDCP では定められていないが、提案されたデザインは市が判断する⁽⁹⁾。ヘリテージと寄与する建築物は規制によって、中立の建築物と価値を損なう建築物は裁量によってコントロールし、保全地区全体が保全されていると言える。

新規建築物は、保全地区内であれば近隣の建築物への調和といった定性的な規制が定められている。保全地区以外での新規建築物や保全地区外のヘリテージでない既存建築物に対する規制は HDCP では定められていないが、LEP 等で定められている。



【図4】HDCP で定められている規制内容

7. 結論

- (1) 豪州の保全制度は、遺産保全体系と都市計画体系とがあり、前者では連邦、州レベルのヘリテージ、後者では州、基礎自治体レベルのヘリテージを対象としており、州レベルには二重の規制が係っている。
- (2) 連邦政府は、特に価値が高いものをヘリテージに指定し、個々のヘリテージに対し管理計画を定め、ヘリテージの価値を損なう開発は禁止している。
- (3) 州政府は、州、自治体レベルの各保全制度の根拠となる法律を定め、州遺産の開発を規制すると共に、自治体が定める保全施策に対し助言、勧告を行っている。
- (4) 基礎自治体であるシドニー市は、HDCP によって開発を規制しヘリテージを保全しており、HDCP は市の計画にも関わらず規制対象が上位の州レベルのヘリテージにまで及んでいる。
- (5) HDCP では、ヘリテージは建築物の内外に対し規制が定められており、文化財の視点で保全されている。
- (6) ヘリテージ以外の保全地区内の建築物は、寄与する建築物で

あれば外観に関してはヘリテージ同様の扱いを受ける。中立の建築物と価値を損なう建築物、新規建築物に対しては方針を定め誘導しており、保全地区は景観の視点で保全されている。

(7) HDCP は、基礎自治体が運用する単体の文化財と面的な景観の二つの視点から歴史的環境を保全する計画であると言える。

補注

- (1) シドニー市役所職員、NSW州政府職員各1名を対象に行った。
- (2) 14の保全地区、セントラル・シドニー、パラマタで行った。
- (3) Australian Heritage Places inventoryの略。連邦、州レベルのヘリテージのウェブ上の総覧。
- (4) State Heritage Inventoryの略。州、基礎自治体レベルのヘリテージのウェブ上の総覧。
- (5) 1979年に南オーストラリア州ブラ市において採択されたオーストラリアICOMOSの憲章。ヴェニス憲章の哲学をオーストラリアにとって有意に活用できるように書いたもの。
- (6) Heritage Impact Statementの略。開発図面、CMPのコピーのこと。
- (7) Conservation Management Planの略。必要に応じて定める管理計画、内容はHMPと同様。
- (8) 屋根、ベランダ・バルコニー、日よけ、外壁、フェンス。
- (9) シドニー市役所職員へのヒアリングによる。

参考文献

- 1) BEN BOER & GRAEME WIFFEN(2006), 「HERITAGE LAW IN AUSTRALIA」, OXFORD UNIVERSITY PRESS
- 2) SUSAN THOMPSON(2007), 「PLANNING AUSTRALIA AN OVERVIEW OF URBAN AND REGIONAL PLANNING」, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
- 3) 財団法人自治体国際化協会, オーストラリアにおける歴史的建築物の保存と活用, 日本語, http://db.clair.or.jp/j/forum/_c_report/pdf/239-1.pdf, 2011-05-06
- 4) 藤川隆男(2004), オーストラリアの歴史 多文化社会の歴史の可能性を探る, 有斐閣アルマ
- 5) 在日オーストラリア大使館, もっと知りたいオーストラリア, 日本語, http://repository.australia.or.jp/embassy/files/aib/TellMeAboutAustralia_all.pdf, 2011-05-06
- 6) Meredith Burgmann, Verity Burgmann(1998), Green bans, red union: environmental activism and the New South Wales Builders Labourers' Federation University of New South Wales Press
- 7) Australian Government Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities, Australia's Heritage, 英語, <http://www.environment.gov.au/heritage/>, 2011-11-09
- 8) NSW Heritage Office, Heritage Types, 英語, http://www.heritage.nsw.gov.au/software/shi_appendices_v3.pdf, 2011-11-10
- 9) City of Sydney, City of Sydney Heritage Development Control Plan 2006, 英語, <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/Development/documents/PlansAndPolicies/DevelopmentControlPlans/ApprovedHeritageDCP2006.pdf>, 2011-05-06