

豪州ビクトリア州及びメルボルン市における歴史的環境保全制度の枠組み

The Conservation System of Heritages in the State of Victoria and City of Melbourne

今村洋一*

Yoichi Imamura*

The purpose of this paper is to clarify the outline of the conservation system of heritages in the State of Victoria and City of Melbourne from the viewpoints of the variety of heritages, the body managing the system, the evaluation and designation of the heritages, and the restriction concerning heritages. The following five points are clarified. 1) The designated heritage of each level, that is National, State and local level, is overlapped. 2) The Heritage Council of Victoria decides if the nominated place is included in the VHR. 3) The State government decides to grant the permit of the alteration of the VHR. 4) The local government designates the Heritage Places and decides to grant the permit of the alteration of the Heritage Places. 5) In case of the permit application of the works to the VHR in the Heritage Precinct, the State government assesses the influence to the VHR and the local government assesses the influence to the Heritage Precinct.

Keywords: Australia, Historic Building, Heritage, Conservation, Permit
オーストラリア、歴史的建築物、ヘリテージ、保全、許可

1.はじめに

1-1.背景及び目的

豪州の歴史的環境保全制度については、ニューサウスウェールズ州を中心に日本で紹介されているものの、それ以外の州については殆ど知られていない。そこで本研究ではニューサウスウェールズ州と同様、歴史的環境保全に積極的に取り組んでいるビクトリア州における歴史的環境保全制度の枠組みについて、基礎自治体レベルについてはメルボルン市を事例としながら、ヘリテージの種類、制度運用主体、ヘリテージの評価と指定・登録、ヘリテージに係る規制といった側面から明らかにする。なお、ビクトリア州は、豪州第二の都市メルボルン、ゴールドラッシュで栄えたバララットやベンディゴなど、多くの歴史的環境を残す都市を擁し、1960年代の保存運動を経て、1970年代半ばに歴史的環境保全制度が確立されたという経緯をもつ。また、メルボルン市は人口約400万人のメルボルン都市圏の都心部を構成する基礎自治体であり、シティにはオフィスや商業ビル、周辺のインナーサブバープにはタウンハウスやテラスハウスなど、19世紀後半から20世紀前半の建築物が多く残されている。

1-2.研究の位置づけ及び方法

豪州の歴史的環境保全制度については、各州の法制度や計画制度を概観・比較した書籍がある¹⁾²⁾。また、ニューサウスウェールズ州及びシドニー市については、制度の概要を日本で紹介したものが⁴⁾。これらに対し、本研究はビクトリア州及びメルボルン市を対象に、州レベル、基礎自治体レベルにおける制度の枠組みを整理して特徴を明らかにすることを狙いとしている。

法制度に係る文書は、ビクトリア州及びメルボルン市の Web サイトから入手した。また、ビクトリア州及びメルボルン市のヘリテージ担当職員へのインタビューをおこなっている¹⁾。

2.州レベルのヘリテージの保全制度

2-1.州レベルのヘリテージの種類

ビクトリア州の場合、州レベルの歴史的環境は Victorian Heritage Register (以下 VHR) として保全されている。ビクトリア州にとって(州レベルで)重要な場所と物、具体的には建築物、庭園、土木構造物、樹木、船舶、考古遺跡、歴史的な地区、場所に付随する物品などが VHR の対象である。

2-2.州レベルの保全制度の運用主体

ビクトリア州政府の都市計画部局 (Department of Planning and Community Development) 内のヘリテージ・ビクトリア (Heritage Victoria) が、ヘリテージ法 (Heritage Act 1995) を所管し、州レベルの保全制度を運用している。VHR の現状変更等の許可申請に対する許可判断や、後述するヘリテージ・カウンシルのためのレポート作成をおこなう。

また、州政府から独立した機関として、10人の専門家によって構成されるヘリテージ・カウンシル (Heritage Council) がある。VHR への登録審査をおこなうほか、VHR の現状変更等の許可申請に対するヘリテージ・ビクトリアの決定内容を不服とする場合の再審請求先である。

2-3.州レベルのヘリテージの評価・登録

VHR は登録制であり、誰でもノミネートでき、登録の可否はヘリテージ・カウンシルが判断する。ヘリテージの評価にあたっては、8つの評価基準があり、少なくともこのうち1つに該当すると判断される必要がある (表-1)。

一般的な手続きとしては、まず、ヘリテージ・ビクトリアに申請書を提出してノミネートし、その後、ヘリテージ・カウンシルに推薦される²⁾。推薦内容は新聞に掲載され、所有者や関心のある市民団体、個人は、60日以内であれば、ヘリテージ・カウンシル

*正会員・新潟大学工学部建設学科 (Niigata University)

ルに意見を提出することができる。提出された意見も踏まえて、ヘリテージ・カウンシルがVHRへの登録の可否を決定する。

2.4.州レベルのヘリテージに係る規制

VHR の現状変更等には許可が必要である(表-2, 図-1)。許可の申請を出せるのは、VHR の所有者あるいは住人(法的な占有者)⁽³⁾で、ヘリテージ・ビクトリアに申請書類一式⁽⁴⁾に申請費用⁽⁵⁾を添えて申請する。この申請内容は、基礎自治体に照会されるとともに、VHR に対して悪影響が及ぶ可能性のある提案と判断された場合、ヘリテージ・ビクトリアや地域事務所において申請内容が開示され、また、所有者は地元新聞と現地に申請内容を掲示する。それから 14 日以内に、基礎自治体や関係団体は意見を述べる。そして、申請から 60 日以内に、ヘリテージ・ビクトリアのエグゼクティブ・ディレクターによって許可の判断がなされる。なお、許可にあたって条件が付される場合がある。そして、申請者あるいは所有者は、この許可・不許可の決定に不服のある場合、決定から 60 日以内であれば、ヘリテージ・カウンシルに対して再審査を要求することができる。

ただし、軽微な変更の場合は、許可申請を要しない例外として認められる場合がある⁽⁶⁾。そのため、通常は事前相談をおこない、エグゼクティブ・ディレクターの判断を仰ぐ。

3.基礎自治体レベルのヘリテージの保全制度

3-1.基礎自治体レベルのヘリテージの種類

ビクトリア州の場合、基礎自治体レベルの歴史的環境はヘリテージ・プレイス(Heritage Place)として保全されている。当該基礎自治体にとって(基礎自治体レベルで)、歴史的に重要な建築物、土木構造物、樹木、庭園、考古遺跡などが、それらが存する土地(敷地)と一体でリストアップされている。また、面的な広がりをもつ地区を対象とするヘリテージ・プレシント(Heritage Precinct)もヘリテージ・プレイスの一種である。

3-2.基礎自治体レベルの保全制度の運用主体

基礎自治体レベルのヘリテージは、都市計画制度(Planning Scheme)の中で保全される仕組みとなっているため、各基礎自治体の都市計画部局が、基礎自治体レベルの保全制度の運用主体となっている。メルボルン市では、都市計画・社会基盤部局(City Planning and Infrastructure)が該当する。ヘリテージ・プレイスの指定、現状変更等の許可申請に対する審査と許可の決定を行う。

また、メルボルン市をはじめ、独立した機関としてヘリテージ委員会(Heritage Committee)をもつ基礎自治体もある。ヘリテージの保全に関する様々なことを議論し、市のプランナーに助言を与えることが、ヘリテージ委員会の役割である。

3-3.基礎自治体レベルのヘリテージの評価・指定

ヘリテージ・プレイスは指定制であり、基礎自治体が調査(Conservation Study)に基づいて指定する。その際、所有者の同意は不要である。メルボルン市の場合、主に 1980 年代に実施された調査⁽⁷⁾をもとに、基礎自治体レベルの重要性が認められる歴史的な建築物や地区などが、ヘリテージ・プレイスとして指定されている⁽⁸⁾。なお、連邦レベル(National Heritage)、州レベル(VHR)のヘリテージは、基礎自治体レベルでも重要なヘリテージである

表-1 VHR 登録の評価基準

基準	定義
Criterion A	ビクトリア州の文化的な歴史に係る重要性
Criterion B	ビクトリア州の文化的な歴史に係る貴重な、希少な、あるいは消滅の危機にさらされているといった側面を有する
Criterion C	ビクトリア州の文化的な歴史の理解に貢献する情報をもたらす可能性
Criterion D	文化的な場所あるいは物の典型となる原理的な特性を表すうえでの重要性
Criterion E	美的な特徴を表すうえでの重要性
Criterion F	特定の時代における創造的あるいは技術的な到達点の高さを表すうえでの重要性
Criterion G	特定のコミュニティ、あるいは社会的、文化的、精神的理由から組成されるグループとの強いあるいは特別な関係性
Criterion H	ビクトリア州の歴史にとって重要な人物あるいはグループの人生や業績との強い関係性

(注) 2008 年 8 月改訂版

(出典) Heritage Council Information Note

表-2 VHR において許可が必要な行為一覧

<ul style="list-style-type: none"> ・建築物の修理、増築、改築、内装工事、取り壊し、移転、色彩変更、マーク変更 ・敷地の分割、新築、フェンスやデッキなどの構造物の設置、歩道の設置、車道の設置、素材の変更 ・樹木及び庭園での作業・工事(通常のメンテナンス以外) ・考古遺跡地での掘削、考古的人工物への変更行為 ・物品の移転、修理、保全行為
--

(注) 同種の素材による小規模な修理の場合は許可不要。また、通常の維持管理も許可申請の例外となることが多く、通常は内部の塗装、カーペット敷設、キッチン及びバスルームの改装も例外となる。

(出典) Information Leaflet Works and Alterations to Registered Heritage Places and Objects

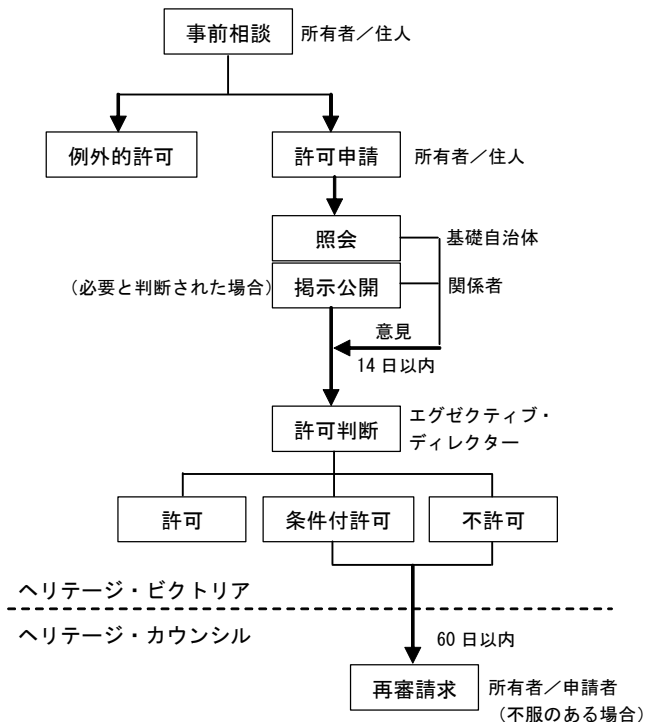


図-1 VHR の現状変更等の許可プロセス

ため、通常、ヘリテージ・プレイスともなっている。

ヘリテージの評価については、建築物の場合、スコット・マトリックスと呼ばれる建築物そのものの評価と、当該建築物が位置する町並みの評価の組み合わせで表される。個々の建築物はグレードA～Eの5段階(表-3)、町並みはレベル1～3の3段階(表-4)で評価され、この建築物のグレードと町並みのレベルが規制対象の特定の際に参照される⁽⁹⁾。

3-4.基礎自治体レベルのヘリテージに係る規制

ヘリテージ・プレイスでは、州法(Heritage Act 1995)に基づいて基礎自治体が用意するヘリテージ・オーバーレイ(Heritage Overlay)によって、現状変更等が許可制となっている(表-5)。ただし、ヘリテージ・プレイスがVHRでもある場合は、州政府への許可申請となるため、基礎自治体への申請は不要である⁽¹⁰⁾。個々のヘリテージ・プレイスには、ヘリテージ・オーバーレイの番号が付けられており(例:HO75)、ヘリテージ・オーバーレイ計画図(Heritage Overlay Map)とヘリテージ・オーバーレイ適用

表-3 ヘリテージ・プレイスである建築物単体の評価

グレード	定義
A	連邦レベルあるいは州レベルの重要性。オーストラリアの建築遺産にとってかけがえのないもの。 連邦レジスターあるいはVHRに含まれるか推薦されるもの。
B	地域レベルあるいは首都圏レベルの重要性。首都圏の建築の発展にとって重要な位置を占めるもの。 連邦レジスターに含まれるか推薦されるもの。
C	当該地区の歴史的あるいは社会的発展を示し、重要な美的あるいは景観上の貢献をするもの。 様々な様式やビルディングタイプのものを含む。 変更はあっても復元可能で、実質的に損なわれていない。 歴史的、科学的あるいは社会的な重要性の高い建築物だが、大幅な変更のあるもの。
D	当該地区の歴史的、科学的、建築的あるいは社会的な発展を示す典型。 しばしば特定の時代、様式、ビルディングタイプのよい典型となっている。 多くの場合、変更は復元可能。同じ時期、様式あるいはビルディングタイプのもの、あるいは元々の特性を多く残す通りにおいて改変例でもある。 通り沿いに集積し、個々の建築物の価値が増幅されている。
E	一般的には実質上改変され、同時期の他の建築物と比較的離れて立地している。そのため地区の特性に貢献するものとはみなされないが、維持し復元することは、なお有益である。

(出典) Incorporated Document Heritage Places Inventory 2008; Clause 81 of Melbourne Planning Scheme

表-4 ヘリテージ・プレイスの位置する町並みの評価

レベル	定義
1	傑出した価値のある建築物の集積する町並み。 同じ時期あるいは様式で保存状態のよい建築物群、あるいはそれだけで非常に重要性の高い建築物によって構成される。
2	重要な町並み。 同じ時期あるいは様式の優れた特徴とスケールを保持しているか、単体で重要な建築物を含む。
3	重要な建築物を含むが、様々な時代あるいは様式であり、単体の建築物の重要性あるいは保存状態は低い。

(出典) Incorporated Document Heritage Places Inventory 2008; Clause 81 of Melbourne Planning Scheme

一覧表(Schedule to the Heritage Overlay)を参照することで、その位置と適用される規制や例外規定などが分かるようになっている。なお、ヘリテージ・プレシメントでは、区域内の全ての建築物、敷地に対しヘリテージ・オーバーレイが適用され、また、新築も規制の対象である。

許可申請の手続きは、他のオーバーレイが適用される場合と同様であり、一般的な建築許可手続きの中でおこなわれる(図-2)。許可申請は所有者の同意があれば誰でもでき、市の都市計画部に申請書類一式⁽¹¹⁾に申請費用⁽¹²⁾を添えて申請する。申請が受理されると、市役所にて申請書の閲覧がされるとともに、市役所内の他部署や市役所外の関係機関にも照会される。また、必要と判断された場合、申請者は書面の送付、あるいは現地での掲示によって、所有者や近隣住民らに申請内容の周知を図らねばならない(14日以上)。市のプランナーは、関係者や他部署・他機関の意見も考慮して、申請内容を審査し、許可の可否を判断する。なお、許可にあたって条件が付される場合がある。申請者あるいは所有者が、この許可・不許可の決定に不服のある場合、決定から60日以内であれば裁定機関(VCAT: Victorian Civil and Administrative Tribunal)に対して再審査を要求できる。また、意見を述べた関係者には、正式な許可の決定がなされる前にその予告通知が送られ、不服ならば21日以内にVCATに再審査を要求できる。再審査の要求がなかった場合は、正式に許可がなされる。

3-5.ヘリテージ・プレシメント内のVHRの許可申請

ヘリテージ・プレシメント内のVHRである建築物については、現状変更の許可申請はヘリテージ・ビクトリア(州政府)に対し

表-5 ヘリテージ・プレイスで許可が必要な行為一覧

<ul style="list-style-type: none"> ・敷地の分割 ・建築物の取り壊し又は移転 ・通り(路地(路除く)や公園から見える位置での住宅設備、太陽光発電設備、雨水タンクの設置 ・柵の設置 ・道路工事及びストリートファニチャーの設置(信号、標識、消火栓、パーキングメーター、郵便ポスト、シート、ハンブ、歩行者避難帯、分岐帯を除く) ・プール、スパ、及び付帯設備の設置 ・バーゴラ、ベランダの設置(床面高さ800mm以下、最高高さ3m以下の住宅に付く片持ち形式を含む) ・デッキの設置(床面高さ800mm以下の住宅に付くデッキ含む) ・家族向けでない身障者用アクセスの設置 ・自転車路の設置 ・建築物の外観変更(構造体への行為、下塗り、サンドブラスト、他の如何なる方法による場合も) ・看板の設置・表示 ・建築物外壁への塗装(一部のヘリテージ・プレイス) ・元々塗装されていない外壁への塗装 ・建築物外壁への宣伝のための塗装 ・建築物内部の変更(一部のヘリテージ・プレイス) ・外観を変更することになるか、同じ意匠、仕様、材料によらない修理及び日常的なメンテナンス ・樹木の移転、伐採、枝打ち(一部のヘリテージ・プレイス)(電線を守るためにElectricity Safety Act 1998に沿って行われる行為、人や不動産を傷つける恐れがある時は適用除外)

(注) この他に例外規定がある。

(出典) Clause 43.01 Heritage Overlay of Melbourne Planning Scheme

ておこなわれる。ヘリテージ・ビクトリアは、VHR 単体の価値に対する現状変更の影響は審査するが、基礎自治体が指定したヘリテージ・プレシメントつまり面的な歴史的景観への影響は審査しない。しかし、先述したように申請内容は基礎自治体に照会されるため、基礎自治体がヘリテージ・プレシメントへの影響を検討することができる。そして、この検討結果はヘリテージ・ビクトリアにフィードバックされ、許可判断の際に考慮されることになっている。

4.まとめ

- (1)歴史的環境保全制度によって保全されるヘリテージには、連邦レベル、州レベル、基礎自治体レベルの3階層あり、重複して登録あるいは指定されている。
- (2)州レベルのヘリテージ (VHR) は登録制で、誰でもノミネートできるが、ヘリテージ・カウンシルが登録の可否を判断する。現状変更等の許可決定はヘリテージ・ビクトリア (州政府) のエグゼクティブ・ディレクターがおこない、決定内容を不服とする場合の再審請求先がヘリテージ・カウンシルである。
- (3)基礎自治体レベルのヘリテージ (ヘリテージ・プレイス) は指定制で、調査に基づいて指定されるが、所有者同意は不要である。指定にあたって個々のヘリテージは、建築物そのものの評価 (5段階) と、位置する町並みの評価 (3段階) の組み合わせで価値づけされるとともに、このグレーディングが規制対象の特定の際に参照される。
- (4)基礎自治体レベルのヘリテージの現状変更等の許可決定は、市のプランナーがおこない、決定内容を不服とする場合の再審請求先はVCAT (裁定機関) である。重複してVHR に登録されている場合の許可申請は、ヘリテージ・ビクトリアに対しておこない、基礎自治体に対しては不要である。
- (5)州政府と基礎自治体が連携して歴史的環境を保全する仕組みが確立されており、ヘリテージ・プレシメント内のVHRの現状変更等の許可申請については、建築物単体への影響は州政府が、周辺の町並みへの影響は基礎自治体が、それぞれ検討する。

補注

- (1)ビクトリア州政府3名 (2012年8月24日)、メルボルン市役所1名 (2011年3月16日) に対しておこなった。
- (2)ヘリテージ・ビクトリアのエグゼクティブ・ディレクターが推薦する。登録を推薦する場合と、登録しないよう推薦する場合とがある。
- (3)所有者の同意は必要。
- (4)許可申請書、計画図面 (平面図、立面図、断面図)、現状を示す図面及び写真、工事の工程、塗装色・仕上げ・保全措置の詳細、ヘリテージへの影響文書 (Heritage Impact Statement)、考古遺跡への影響文書 (必要な場合のみ)。
- (5)見積工事費により、110豪ドル〜7,160豪ドル (14分類)。
- (6)ヘリテージ・ビクトリアの許可担当者によれば、2011-2012年度 (2011年7月〜2012年6月) は、許可申請229件、例外的許可531件。
- (7)調査は地区ごとに実施された。Carlton, Fremington&Kensington, Central Activities District, Parkville, South Yarraは1984年、East Melbourneは1985年、South Melbourneは1997年に実施。North and West Melbourneは不明である。さらに1999年に全市的な追加調査としてCity of Melbourne Heritage Review が実施された。

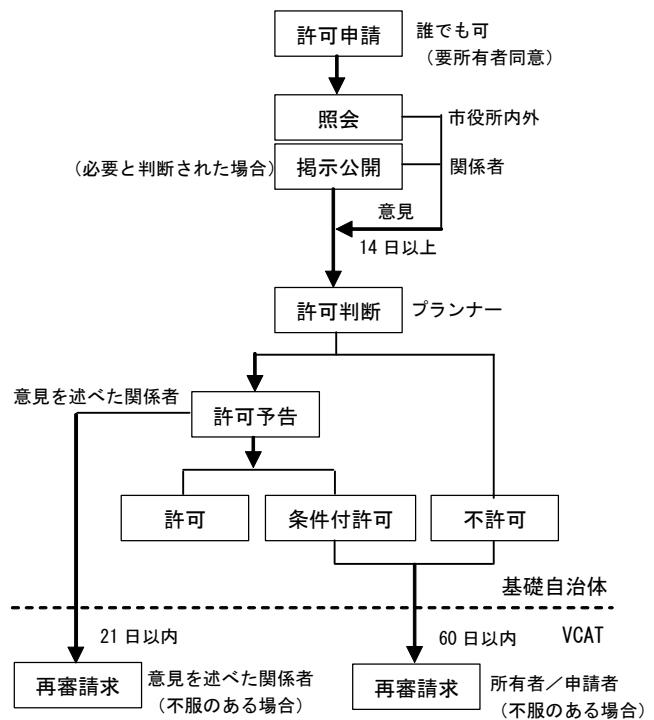


図-2 基礎自治体における建築許可プロセス

- (8)Schedule to the Heritage Overlay; Clause 43.01 of Melbourne Planning Scheme からカウントすると、ヘリテージ・オーバーレイ単位で、建造物等745か所、ヘリテージ・プレシメント20か所、樹木・庭園11か所。
- (9)例えばメルボルン市では、グレードA及びBの建築物を傑出した建築物 (outstanding building)、グレードCの建築物とレベル1あるいはレベル2の町並みにあるグレードDの建築物を貢献する建築物 (contributory building) と定義し、キャピタルシティゾーン外での外観の修繕行為については、前者は如何なる部分も保存、後者は通りから見える部分を保存しなければならぬとしており、建築物と町並みの評価が参照されている (Definitions of Words Used in the Performance Standards 及びClause 22.05 Heritage Places outside the Capital City Zoneによる)。
- (10)当該ヘリテージ・プレイスにヘリテージ・オーバーレイ以外のオーバーレイがかかっている場合は、基礎自治体への許可申請が必要である。
- (11)許可申請書、法的な権利書など、計画書等関係書類、計画図面 (必要な場合、平面図、立面図など)。
- (12)見積工事費により、102豪ドル〜16,130豪ドル (10分類)。敷地分割については386豪ドル〜541豪ドル (7分類)。用途変更は502豪ドル。

参考文献

- 1) Ben Boer & Graeme Wifien, 2006, Heritage Law in Australia, Oxford University Press
- 2) Productivity Commission 2006, Conservation of Australia's Historic Heritage Places, Report No. 37, Canberra.
- 3) Susan Thompson, 2007, Planning Australian Overview of Urban and Regional Planning, Cambridge University Press
- 4) 宮澤織江 (2003) 「オーストラリアにおける歴史的建築物の保存と活用」CLAIR REPORT 第239号, 財団法人自治体国際化協会 (シドニー事務所)
- 5) 佐藤有紀・外川雅之・今村洋一 (2012) 「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 ―ニューサウスウェールズ州及びシドニー市に着目して―」都市計画報告集 No.10-4, pp.224-227

注

本研究は、Deakin 大学客員研究員としての研究成果の一部であり、渡航に際して(財)新島工学振興会の助成を受けている。