

世界遺産条約における遺産影響評価(HIA)の実施現状

Current State of Heritage Impact Assessment (HIA) - Implementation under the World Heritage Convention

袁星雅
Yuan Xingya

1. はじめに

(1) 研究背景

世界的に都市化が加速する中、非持続的な開発事業が、世界遺産の顕著な普遍的価値(OUV)に不可逆的な影響を与えている。これまで開発事業が世界遺産に与える影響は、環境影響評価(EIA)の枠組みの中で評価されてきたが、文化遺産はほかの要素は「主観的な概念」とされ、十分な考慮が得られにくい。2011年、国際記念物遺跡会議(ICOMOS)により、「世界文化遺産の遺産影響評価についてのガイドンス」が発表され、世界遺産のOUVに直接関連した、よりグローバルなアプローチとして確立された。

しかし、HIAを実践していく中で、より多くの専門家や実施者からICOMOSガイドンスへの批判的な意見が寄せられており、HIAが効果的に応用されているとは言い難い。HIAの欠点や不完全さにもかかわらず、世界遺産委員会は締約国にHIAの実施勧告を求め続けてきた。今後も、HIAの実施が求められる事例が増加する傾向があると見られている。

こうした背景から、本研究は、世界遺産委員会によるHIAの勧告と各締約国の対応を整理することで、世界中のHIAの実施状況と事業の変更状況を把握するとともに、英国のHIA発展経緯と実施事例を研究し、世界遺産条約における新たな影響評価ツールであるHIAの成果と課題を明らかにする。

(2) 研究方法

本研究は、以下3つの段階で行われた：

(i)世界遺産委員会において採択されたHIA実施勧告と締約国が提出したSOCなどの資料から、HIAの実施状況と事業の変更状況を把握する。

(ii)英国における遺産保全管理の体制と発展経緯を整理し、HIAの導入経緯とその手法の内容をまとめ、英国のHIAの特徴を明らかにする。

(iii)ロンドンのウェストミンスター宮殿の周辺地域で実施されたHIAを事例として、ICOMOSが提出した勧告と批判、またそれに対する英国の対応を整理し、英国の世界遺産におけるHIAの適用状況を把握する。

(1) HIAの実施を勧告された件数及び地域分布

世界遺産委員会からHIAの実施を勧告された件数を見ると、ICOMOSガイドンスが発表されてから急速な増加が見られ、2010年に4件だったが2013年には30件になった。

HIA実施を勧告された世界遺産の数を地域別にみると、ヨーロッパ・北米が24件(32%)、アジア・太平洋地域が21件(28%)、アラブ諸国が14件(19%)、アフリカが8件(11%)、ラテンアメリカ・カリブ海が8件(11%)となっている。

(2) 締約国によるHIA報告書の提出状況

HIA実施勧告された94件の事業のうち、30件は「HIAが実施されたもの」(32%)、41件は「HIAは実施されていないが、HIAを準備中のもの、或は他の影響評価(EIAなど)は実施されたもの」(44%)、16件は「HIAが実施されていないもの」(17%)、7件は「情報不足」(7%)であった。実施されたものと準備中のものを合計すると総数の76%を占め、HIA勧告に対応したHIAの実施率は低くないことが分かった。

(3) 勧告された事業の類型とHIA勧告による事業の変化

勧告された94件の事業のうち、「建物と開発」と「交通インフラ」の類型に属する事業が、それぞれ37件で最も多く、合計すると勧告された全体の74%を占めている。勧告によって変更された事業は50件(53%)であり、そのうち、一時停止されたものが最も多く19件であった。

(4) HIAの有効性

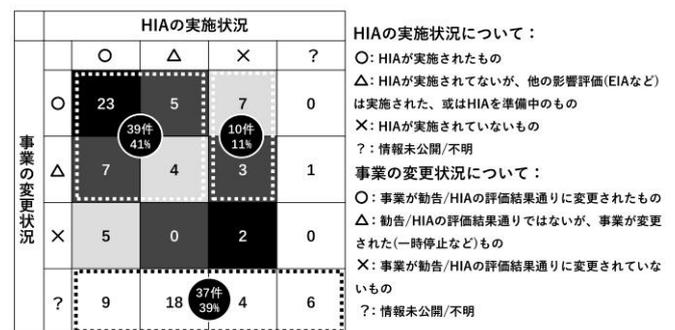


図1 HIAの有効性を分析するマトリクス図

HIAの実施、他の影響評価の実施、またはHIAの準備により、委員会勧告/HIAの評価結果の通り事業

2. 世界遺産委員会のHIA実施勧告に関する分析

が変更、または一時停止された案件は、合計 39 件(全体の 41%) を占め、「有効な案件」と判断される。この 39 件は、HIA の実施または委員会勧告により、事業が世界遺産への影響を軽減する方向に変更された案件である。HIA が実施されていないにも関わらず、事業が変更されたという特殊な案件 10 件 (11%) が含まれ、委員会による HIA 実施勧告自体が、事業の変更 に一定の効果があることを反映している。37 件 (39%) は、事業に関する情報が不明で、HIA の情報の公開度が低いことがわかった(図 1)。

3. 英国における HIA の発展

英国での HIA は、都市計画の政策によって導入された。1994 年の PPG15 では、考古学的影響評価と歴史的環境への視覚的影響評価は開発事業の申請書類の一部として提出されるべきだと規定された。2010 年の PPS5 では、「資産」と「重要性」の 2 つの概念が提出され、開発者は、資産の重要性に与える影響を評価する義務があると強調された。2012 年の NPPF の内容は PPS5 とほぼ一緒だが、PPS5 のような、すべての資産を保護対象とするのではなく、資産の重要性が高いものを保護すべきであると指摘し、合理的な理由があれば、資産に対する損害が認められるなど、開発には有利な計画政策である。

4. 英国における HIA の事例研究ーウェストミンスター宮殿を例としてー

(1) 眺望管理フレームワーク

19 世紀から、ロンドン市は建物の高さを制限する法律があったが、1960 年代になり初めて「特定の場所から見える景観」の概念が提案された。その後、一連の研究や政策の発展により、「視点(viewpoint)」の概念が提案された。2004 年のロンドン計画はさらに 10 の戦略的視点を指定し、2007 年に発表された「眺望管理フレームワーク(LVMF)」では、ウェストミンスター宮殿を含む 3 つの「戦略的重要なランドマーク」が提案された。2012 年、LVMF SPG が発表され、視点の景観の近景、中景、遠景、およびその中のランドマークとなる建物を理解し、保護するた

めの方法を提供した。

(2) ウェストミンスター宮殿が勧告された経緯

ウェストミンスター宮殿が勧告された経緯は、初期(視覚的研究を要請)、中期(LVMF への批判)と後期(エリザベス・ハウスに関する論争)という 3 つの段階を経ている(図 2)。

勧告経緯をみると、英国と ICOMOS の間で HIA の対象範囲に対する認識が違ふことが明らかとなった。英国は、HIA を都市計画の一部として考え、各開発事業に適用できる枠組みを構築した。一方、ICOMOS は、HIA は世界遺産の OUV に特化すべきだと指摘し、ロンドン市の LVMF を批判した。ICOMOS からのプレッシャーにも関わらず、事業許可が出された理由は 3 つあり、(i) 事業者が HIA の実施主体であるため、影響についての解釈に主観が入る、(ii) 現在の英国の計画政策(NPPF)は開発事業に有利である、(iii) 地方自治体が主な決定権を持っており、事業者と地方自治体が開発に合意した場合、政府や専門機関はその決定を否定しにくい。

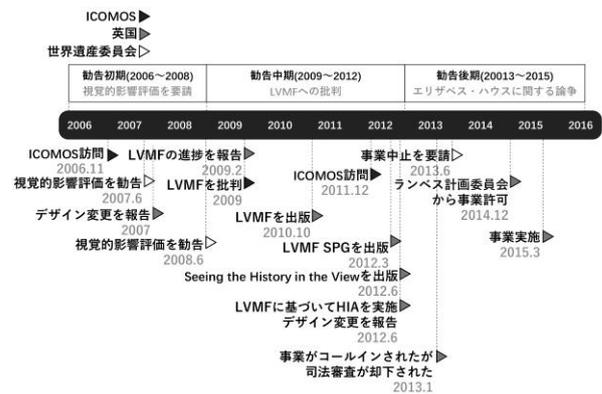


図2 ウェストミンスター宮殿が勧告された経緯

5. 結論

国際レベルでの HIA の実施率は低くないが、国レベルでの既存制度と調和させることは容易ではない。また、現在 HIA は定量的評価が困難で、評価結果に実施者の立場により、主観的判断が入り込む可能性がある。HIA をどのように効果的に導入し、実施すべきかが喫緊の課題となっている。

Abstract: In recent years, how to implement HIAs in a reasonable and effective way has become a challenge for every State Party. This study provides an analysis on the current status of HIA implementation under World Heritage Convention, and the HIA implemented for the Palace of Westminster World Heritage Site is used as an example to analyze the interaction between the UK and the ICOMOS. The result shows that, as a relatively new impact assessment tool, HIA faces two challenges: (1) harmonization with existing systems, and (2) subjective approach. The issue of how to effectively introduce and implement HIA in both developed and developing countries is urgent.