

都市再開発と世界遺産—都市景観及び持続的社會資本整備の調和 (ユネスコ・ウィーン・メモランダム的事例考察)

都市研究センター 主任研究員

田中 福一郎

1. はじめに—ウィーン市ホイマルクト再開発
2. ウィーン都市開発と歴史的街区景観調和
3. オーストリア連邦政府とウィーン市当局間の調整過程
4. ユネスコ世界委員会の動向考察
5. ウィーン中駅およびケルン大聖堂の周辺高層計画事例考察
6. ドレスデン・エルベ川溪谷登録抹消事例考察
7. むすびに—危機遺産回避の一視点

1. はじめに—ウィーン市ホイマルクト再開発



出典 Stadt Wien Rathauskorrespondenz、ヴェルヴェデーレ上宮から俯瞰、左上奥に白亜の想定高層ビル。

「音楽の都」ウィーン市の中心歴史街区は、街ごと国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）世界遺産¹に登録されている。ところが現在、この「ウィーン歴史街区」が2017年7月、その「顕著な普遍的価値」が失われるとされるユネスコ「危機遺産」²に登録された。2020年着工予定のホイマルクト再開発計画で高層ビルがウィーン市中心街区の歴史的景観を壊すということが主な論点となっている。

今般、ユネスコ世界委員会³より指摘され、

¹ 世界遺産は1972年のユネスコ総会で採択された「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」いわゆる世界遺産条約にもとづいて登録された遺跡、景観、自然などで、国や民族をこえた人類の共通の遺産とされている。3つのカテゴリーがあり、第一カテゴリーが文化遺産、第二カテゴリーが自然遺産、第三カテゴリーが複合遺産となっている。

² 世界遺産条約第11条第4項にもとづき、急激な都市開発や武力紛争、自然災害などにより、重大で特別な危険にさらされている遺産については、世界遺産委員会はこれを「危機にさらされている世界遺産一覧表」に記載し公表することで、保護の必要性を国際社会に訴求する制度である。

³ 世界遺産委員会は、世界遺産に関する協議を行うためのユネスコの委員会組織であり、世界遺産条約締約国総会で選出された21か国の委員国で構成されるが、選出に当たっては地域のバランスが配慮される。

問題となっている計画用地はコンツェルトハウスに隣接する敷地で、現在はインターコンチネンタルホテルと冬季のみの野外営業のスケート場がある。ここに高さ66.3メートルの高層ビルに加え、常設のスケートリンクを備えるのが現行の計画である。ウィーン市当局は土地用途の変更を検討する等、官民一体で計画を推進してきたとしている。とくに主に東欧からの人口流入で市の人口が膨張し、都市機能の強化が課題となるなかで、中心部にあって一見さびれたこの区画を再開発したいというものである。

他方、ユネスコ側はこの高層ビルを含んだ計画に反対してきている。その主な論点は二つあり、一つは、新たなビルの高さは現在のインターコンチネンタルホテルの43メートルをこえてはならないという点であり、二つは、南側にあるヴェルベデーレ宮殿の上宮から見た歴史的景観の価値に現行の計画が影響を与えるとして、その影響を重くみているという点である。

以下、ウィーン市の景観成立の過程、歴史的経緯をふまえつつ、本稿がいわゆる都市景観保全と都市の持続可能な成長につき今後の論点を考察していく上での一つのよすがとなればさいわいである。

現在の世界遺産委員会委員国は、地域バランスが考慮されて以下の21か国(任期6年)。但し、現在は条約の下部規則により委員会になるべく多くの委員国から多岐に亘る観点を取り込むため任期を4年に短縮し、委員国任期を終えた国は、次の立候補まで6年間空けることとする措置が取られてい

る。オーストリアは現在委員国には選出されていないところ今後の発言力の動向も注視される。

2019年に任期終了

(中央アジア地域)

アゼルバイジャン

(中南米地域)

キューバ

(アジア地域)

インドネシア

(アフリカ地域)

アンゴラ

タンザニア

ブルキナファソ

ジンバブエ

(中東地域)

チュニジア

クウェート

2021年に任期終了

(西欧地域)

スペイン

(北欧地域)

ノルウェー

(東欧地域)

ボスニア・ヘルツェゴビナ

ハンガリー

(中南米地域)

ブラジル

グアテマラ

セントクリストファー・ネーヴィス

(アジア地域)

中国

(大洋州地域)

オーストラリア

(中央アジア地域)

キルギス

(アフリカ地域)

ウガンダ

(中東地域)

バーレーン

出典 日本国外務省資料をもとに筆者編集

2. ウィーン都市開発と歴史的街区景観調和



出典 worldheritagesite. xyz

オーストリア東部のドナウ川沿いに位置するウィーンは、初期のケルトとローマの入植地から中世のバロック様式の都市へと発展し、最終的にオーストリア・ハンガリー帝国の首都となっている。特に16世紀から20世紀にかけての音楽の発展において、ウィーン古典主義とロマン主義を迎え、ヨーロッパの「音楽の首都」としてのウィーンの評判を強固にし、ヨーロッパを代表する音楽都市として重要な役割を果たしてきている。ウィーンには建築アンサンブル、特にバロック様式の大邸宅や庭園、そして壮大な建物、記念碑、公園が並ぶ19世紀後半のRingstrasseのアンサンブルが見事である。

とくに1683年、ウィーンがハプスブルク帝国の首都となってから都市は急速に発展し、印象的なバロック都市となった。バロック様式は、特にヴェルベデーレ宮殿や庭園のアンサンブルなどの広い宮殿のレイアウトで表現された。多くの中世の建物、教会、そして修道院が改造され、バロック様式の特徴を与えられ、さらにいくつかの歴史的なウィーンの建物の特徴はモーツァルト、ベートーヴェン、シューベルトなどの重要な個性の住居も含まれている。この都市はヨーロッパの音楽の中心地として重要な役割を果たしてきた一環がうかがわれる。

さらに、皇帝が都心周辺の要塞の破壊を命じたとき、ウィーンの世界の中で新しい段階が起り、都市計画の歴史の中で最も重要な19世紀のアンサンブルの1つを創造する機会を及ぼし、1874年に、ホーフブルク宮殿は、ノイエホフブルクを加えて拡張

され、これまでの歴史街区と一緒に
1つのアンサンブルになった。ブルグ劇場、
国会議事堂、市庁舎、そしてウィーン大学
も、これらの構造に関連した集団を形成し
た。これに加え、破壊された城壁の線上に、
オペラハウスと Ringstrasse 沿いの多数の
公共および私有の建物が追加され、19世
紀後半から20世紀初頭にかけては、
Jugendstil（アールヌーボー）時代、
Secession 時代、そして建築における初期
の近代運動の時代に、ウィーンのデザイ
ナー、芸術家、建築家がさらに創造的な貢
献をしたことがみられる。



出典 worldheritagesite.xyz

ウィーン歴史街区は不動産の約75%が
私有、18%が公有、7%がローマカトリック
教会の所有で、連邦レベルおよび地方自治
体レベルのさまざまな法的文書がウィーン
歴史街区とその緩衝地帯を保護している。
具体的には、連邦記念碑保護法および市の
建築基準法が含まれている⁴。

⁴ 具体的な景観規制誘導手法には、地区詳細計画（Bebauungsplan）Bプラン、同建築基準法第85条外観規定などがある。

3. オーストリア連邦政府とウィーン市当局間の調整過程

上述したウィーン市当局とユネスコとの見解の違いによる危機遺産のリスト化につき、オーストリア連邦政府は危機遺産リスト解除に向け、ウィーン市当局との国内調整過程を開始している⁵。オーストリア連邦政府の立場はユネスコ側の見解を、連邦政府とユネスコという国際機関との国際合意によるものとして重視しつつ⁶、危機リストからの解除に向け、ウィーン市当局と開発側のステークホルダーを対象に説得する過程に入っている。具体的には、連邦行政裁判所に見解の調整が持ち込まれているところである。

オーストリア連邦政府による調停の申し立ての主眼は、世界危機遺産リストからの回避であり、まずウィーン市当局が連邦行政裁判所の調停結果が判事されるまで、当該都市再開発を停止することを申し立てている。

これを受けて、連邦行政裁判所は、オーストリア連邦政府の申し立てを受理し、少

⁵ 調整の分野は、a.都市の持続可能な開発と歴史文化遺産の顕著な普遍的価値の保全管理、b.危機遺産リスト基準の未来都市社会整備上におけるプロセス明確化、c.現ホイマルクト再開発プロジェクトの法的一時執行停止、同再開発プロジェクトが歴史的文化遗产にもたらすおそれのある環境影響評価調査等の分野にわたっている。

⁶ 現下の主権国家が並存する国際社会においては、すくなくとも、各国憲法、国際法、法律という効力順位が認められるのが現実的であろう。ここでいう国際法はいわゆる条約や確立された国際慣習法であり、法律に優位する国内法的効力を有するものと解される。

なくとも向こう2年の審理を要すること、その間再開発プロジェクトの停止を関係当局に命じているところである。

ウィーン市当局はこれを受け、連邦政府レベルとの将来的な都市景観プランに合意するまで、その後に連邦行政裁判所の調停判決が出るまでは、いかなる高層ビルの建築に対しても市の法的認可を開発側ステークホルダーに与えないことを、連邦政府経由で2018年のユネスコ世界委員会報告に回答したところである。市当局は、そもそも連邦政府の具体的な歴史景観保全計画の欠如を指摘しており、市当局の計画段階に法的瑕疵はないことも指摘しており、2020年以降のはやい段階での開発再開をのぞむこともあわせ要望している。

4. ユネスコ世界遺産委員会の動向考察

世界遺産委員会は、おおむね上述のオーストリア連邦政府とウィーン市当局の両者間の取り組み、連邦行政裁判所が連邦政府の申し立てを受理した措置を評価し、本年の段階ではウィーン市中心歴史街区の世界遺産登録解除はひとまず回避されている。

同委員会は、しかしながら、世界遺産の顕著な普遍的価値を背景に、具体的な高層ビル計画の高さの緩和を示唆しているため、オーストリア連邦政府とウィーン市当局間の調整の採るべき選択肢は狭められていると考察される。

なお、同委員会は、本件の顕著な普遍的価値を守るべく、連邦政府、市当局等における具体的な3段階に及ぶ検討については評価している。すなわち第一段階における

独立した専門家会合、第二段階における本件遺産の包括的影響評価アセスメント、第三段階における諮問ミッション視察という段階を踏んだプロセスである。

5. ウィーン中駅およびケルン大聖堂の周辺高層計画事例考察

歴史的な文化遺産の景観と現代都市の高層化の調和の先行事例として、ウィーン中駅の高層計画の事例を考察したい。

冷戦が消滅し、東西ヨーロッパの統合が進展するとともに、地政学的にウィーン中駅が欧州東西交通の要衝となり、1999年には旧来の駅舎を撤去し97メートルの高層駅ターミナル計画が浮上した。ユネスコにおいて、ウィーン歴史街区の世界遺産登録抹消に至る議論がおきたところで、2003年にいったん断念。2007年、本件駅高層計画は高さ70メートルに規制されたことで、工事は2011年に完成されている。危機遺産リスト化を未然に回避したウィーン市側の調整行政行為が評価される。

つぎに、もう一つの先行事例考察対象として、ドイツのケルン大聖堂が周辺の都市高層ビル計画、具体的には103メートルから、120メートルにいたる合計5棟の建築申請を2003年ケルン市が許可した事例を対象として考察してみたい。



出典 worldheritagesite.xyz

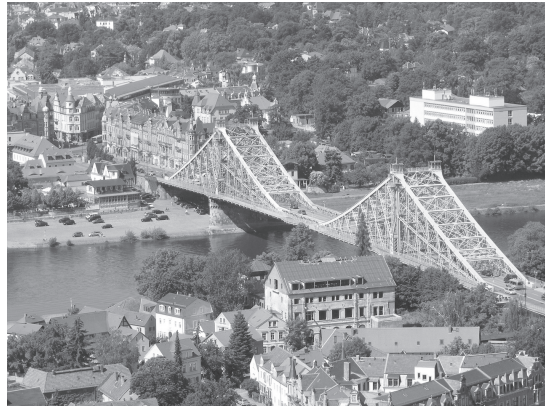
こうした 2003 年におけるケルン市の高層ビル建築許可事例にもとづきユネスコ世界委員会は翌 2004 年、ケルン大聖堂をユネスコ危機遺産リスト登録することを決定した。

これに対し、ドイツ連邦政府は危機遺産リスト解除に向けケルン市側へ調整を開始した。市側は都市開発権限が自治体固有の権限であることを主張し、調整は難航したが、最終的に、世界遺産条約を締結した連邦政府が、国際法としての同条約第 34 条第 1 項の条項により、連邦政府が同条約の履行義務を負うこと、同第 2 項により、加盟各国の自治体にその履行を勧告する義務も負っていることが明示規定により定められているため、最終的に市議会が最高 120 メートルのビルの高さを 60 メートルに規制することを条件に建築許可を修正することを議決した。これを受けて 2006 年ユネスコ世界委員会は危機遺産リストからケルン大聖堂を解除した。本件は国際法を国内法より上位の位置の法的拘束力があることも示唆された事例とも解することができる。

また、本件はウィーン・メモランダムとの効力を解釈する観点からの補強材料でもあ

ると考えられる。

6. ドレスデン・エルベ川渓谷世界遺産登録抹消事例考察



出典 worldheritagesite.xyz

エルベ川上流のドイツ東部に形成された渓谷であり、都市ドレスデンを擁して市域は川を挟んでおり、優れた文化的景観を有しているところ、2004 年世界遺産に登録された。

一方、この事例では 2005 年に住民投票で 7 割の賛成で以前から都市計画されていた橋の建設が可決された住民自治の尊重がなされたため、2006 年のユネスコ世界遺産委員会で危機遺産にリスト化された事情があったことが指摘される。連邦政府もこうした事情、住民の都市社会資本整備への大幅に過半数を超える支持を考慮せざるをえず最終的にリスト回避に至らず、2009 年、ユネスコ世界遺産から登録抹消となっている。国際法は最終的には主権国家が並存する国際社会における規範であり、当該国家が地方分権による決定を尊重する法的意思を表明する場合は国際社会もこれを超越する法的強制手段はもちえず、国際法はいまだ国際

社会の法の支配構造としてはいまだプリミティブな段階であり、右に従い、世界遺産委員会は登録抹消をもって制裁する他はないことが、ユネスコという国際機関にもともと内在する世界遺産管理上の限界とも考えられる。

なお、この2009年世界遺産委員会議長声明では、ドレスデンのエルベ川渓谷には、橋から離れた周辺でいまだ世界遺産としての顕著な普遍的価値を有する箇所もあるのでドイツ連邦政府は、異なる登録基準と境界線のもとでの新登録の推薦書類を提出することはできるとの見解が示されたことは、ユネスコ世界遺産条約の普遍性を追求する上で意義のないことではないと考察される。

7. むすびに一危機遺産回避の一視点

ユネスコ世界遺産条約締約国は、自国内に存在する遺産を保護する義務を認識し、最善を尽くす（第4条）国際的義務を負っている。特にユネスコでは2005年に歴史的な都市景観の管理に関する国際的に認められた「ウィーン・メモランダム」が同年オーストリア政府の協力のもとウィーンで開催されたユネスコ世界委員会で決議が採択されているところ⁷、それ以来、前述5.

⁷ウィーン・メモランダムは歴史的な都市景観における現代建築により持続可能な経済開発に対応しつつ、歴史的な世界遺産都市の保全に関する方針として、ユネスコ世界委員会、ユネスコ締約国に対して以下勧告をまとめている。勧告の要論つぎのとおり。

勧告 A

すでに世界遺産リストに登録されている歴史的都市エリアをふくめて歴史的都市保全

のように、ウィーン市の計画当局も、世界遺産の持続可能な観光ブランドおよび観光経済成長も考慮しつつ、適切な保全政策にこれまで特に注意を払ってきたことは、ユネスコでも評価されてきている。右にかんがみれば、今次都市再開発計画は同メモランダムの趣旨に従って、新しい社会資本整備としての都市整備開発によるウィーンの持続可能な成長と、ウィーン歴史的市街地の世界遺産基準である顕著な普遍的価値との一貫性を確保するための調和された努力を続けなければならないと考えられる。

この「ウィーン・メモランダム」勧告 B 項では、世界遺産条約締約国において、世界遺産リストに登録のために挙げた遺産の運営計画の評価に際し、歴史的都市景観保全の概念を盛り込むことの明確な推奨がなされていることが、今後のウィーン市再開発の論点の解決すなわち、具体的な高層ビル計画の緩和に向けての一つの示唆であろう。

参考資料

外国文献

のための包括的計画の作成を勧告する。

勧告 B

歴史的都市エリアの世界遺産リスト登録及びその後の評価検討において、申請及び評価段階で歴史的都市景観の概念が十分踏まえられるよう勧告する。

勧告 C

ユネスコが歴史的都市景観を扱った既存の勧告を補足し、新しい勧告の策定に向け調査することを勧告する。

An analysis of the results of the survey was examined by the World Heritage Committee at its 41st session (Krakow, 2-12 July 2017).

List of Participants / Liste des participants.

Ruth Veronika PROECKL Head of Department for UNESCO World Heritage Federal Chancellery of Austria Concoridaplatz 2 1010 Wien Austria.

Mona MAIRITSCH Programme Specialist Austrian Commission for UNESCO Universitätsstrasse 5 1010 Vienna Austria.

René PLOYER Archaeologist Bundesdenkmalamt (Federal Monuments Authority) Hofburg-Säulenstiege 1010 Vienna Austria.

Erich MAYRHOFER Direktor Nationalpark Kalkalpen Windnerstrasse 2a 4451 Garsten Austria.

Viktoria HASLER Deputy Director Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management Stubenbastei 5 1010 Vienna Austria.

Conference "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape".

<http://whc.unesco.org/en/activities/48>

UNESCO. (1972). Convention Concerning the Protection of the world Cultural Heritage.

UNESCO. (2010). Guidance on the preparation of retrospective Statements of Outstanding Universal Value for World Heritage Properties.

UNESCO. (2011). Recommendation on the Historic Urban Landscape.

Stadt Wien und in Zukunft Wien. (2011). Report on the state of conservation of the World Heritage properties of the Historic Centre of Vienna and the Palace and Gardens of schoenbrunn to the World Heritage Centre and a Visual Impact Study fort the two UNESCO World Heritage properties supplementing the assessment submitted to the UNESCO World Heritage Centre in January 2010.

UNESCO World Heritage Historic Centre of Vienna (C1033), 11.06.2018.

UNESCO World Heritage Centre and City of Vienna. (2005). World Heritage and Contemporary Architecture.

UNESCO. (2017). Operational Guidelines for the Implementations of the World Heritage Convention.

City Administration of the City of Vienna MA19 Architecture and Urban Design(2006).

City Administration of the City of Vienna MA21 District Planning and Urban Land

Use(2014). Step2025 Thematic Concept for High-Rise Buildings, Vienna.

City Administration of the City of Vienna, Municipal Department 21- District Planning and Urban Land Use(2013).

City Administration of the City of Vienna(2014). MA19-Architektur und Stadt Weltkulturerbe und lebendiges Zentrum.

City Administration of the City of Vienna(2017) Zoning and development plan no 7984.

City Administration of the City of Vienna(2017) zoning plan and construction sites map(24.04.2017)

City of Vienna/Wien Voraus(District Planning Urban Land Use). (2015). Magistrat der Stadt WIEN MA21-District Planning and Urban Land Use, Glacis Master Plan.

City of Vienna/Wien Voraus(2016) . Fotomontage Projekt MEV /Hotel InterContinental Stand November 2016.

City of Vienna/Wien Voraus. STEP2025, Fochkonzept, Strategien zur Planung und Beuteilung von Hochhausprojekten

City of Vienna. Heumarkt HIA Mehewerte_Kloos Version 6th July 2018.

City of Vienna. Municipal Department 21(November2016), Umweltbericht zur Darstellung der mit der Festsetzung und des Bebauungsplanes verbundenen Umweittauswirkungen , Am Heumarkt, Wiener Gemeindebezirk.

City of Vienna. Stadtvermessung. Das diditale 3d Stadtmodell. In Zukunft:Wien.

Expert Workshop - Historic Centre of Vienna, 14-15 March 2018

FAQ List Urban development project Hotel InterCont-Heumarkt(Vienna Ice Skating Club):Status quo of the project development and relationship with the UNESCO World Heritage “Historic City Centre of Vienna” .18 April 2016.

UNESCO World Heritage Centre State of Conservation SOC 2019 Historic Centre of Vienna (Austria).

和文文献

J-STAGE トップ/都市計画論文集 / 31 卷 (1996) / 書誌

<https://doi.org/10.11361/journalcpj.31.217>

PRI Review 38 号 (2010 年秋季)

PRI Review 39 号 (2011 年冬季)

Geographical Space 1 - 2 114 - 127
2008

A Geographical Approach towards the
Sustainable Relationship between
World Heritage Site and Tourism

ウィーン日本人会協会会報誌 2018.3.
26 発行

MINTO 一般財団法人・民間都市開発推進機
構 Vol.46 P53 参照

世界遺産データ・ブック（世界遺産総合研
究所編集）及び危機管理編（同世界遺産総
合研究所編集）参照