

地域性を踏まえた個別の景観コントロールを考える

札幌市立大学 デザイン学部 准教授 森 朋子
もり ともこ

1. はじめに

「再生可能エネルギーと景観」に関する話題は、世界各地で事欠かない状況になってきた。筆者の身近な地域である雄大な自然に代表される北海道でも、また人類のための世界の遺産として保存する必要があるとされる世界遺産周辺も例外でなく、自然環境・景観・動植物の生息環境などの悪化による問題が生じ、生活環境や自然・景観保全等地域との共存に対する課題が各地で顕在化している。こういった景観のコントロールは、主に都市計画法や景観法に基づき、あらかじめ区域を設定したゾーニングによる規制が基本となる。一方で、遠く離れた位置からでも見える風車などは、この面的に一律にかける規制だけでは景観上のコントロールが難しく、だからと言って根拠も乏しく広範に禁止区域を設定するわけにもいかない。さらに、「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律(温対法)」で進められる地方公共団体実行計画制度の拡充と地域脱炭素化促進事業の促進に関する制度を導入した「地域脱炭素化促進区域」等を定める必要もある。地域性を踏まえた景観コントロールをどうするか、つまり、面的に一律にかける一般的な規制に加え、地域の実情を踏まえた個別の対応をどのように制度設計するか、「再生可能エネルギーと景観」を取り扱う上で重要な論点だと考える。

本稿は、地域の実情を踏まえた個別対応の事例として次の2つを取り上げ、「再生可能エネルギー

と景観」を論じてみたい。一つは筆者の身近な課題から、北海道内の動向や再生可能エネルギー発電設備等設置関連条例を独自に制定する自治体を取り上げる。特に一次産業を主体とした自然環境から成り立つ地域固有の生業、海岸沿い集落の防災対策など、これまでに培われてきた地域社会を基盤に成り立つ「生活景」の中においては、地域性を考慮して動的に区域設定を行うなど、段階的で柔軟な対応が必要であることを、襟裳岬の「風のまち」えりも町を事例で紹介する。二つ目は、フランスを代表する世界遺産「モンサンミッシェルとその湾」の周辺で生じた風車の景観上の課題を取り上げ、世界遺産委員会で議論された内容を通し、世界遺産の保全管理において近年定着しつつある遺産影響評価を紹介する。「生活景」と「世界遺産」は対極に思われるかもしれない。しかし、日常空間である「生活景」はその地域に暮らす人々にとって重要なものであり、また「世界遺産」も人類にとって重要なものであるという観点においては、異次元とはいえ同義ではないだろうか。本稿は、これらを個別対応の事例と捉え、今後の「再生可能エネルギーと景観」を考えてみたい。

2. 「生活景」への対応

2-1. 北海道内における景観計画と「太陽光発電設備の規制に関する条例(2023年4月3日更新)」の関係

一般財団法人地方自治研究機構は、2012年7月

から開始された固定価格買い取り制度を契機に発電整備の普及が進むなか、土砂災害や自然等景観への影響など新たな課題に直面して発電設備の設置に関わる規制を目的とした単独条例を制定する自治体を取り上げ概観しており、条例制定の動きは未だ活発であると言う。本稿では、まず同機構による「太陽光発電設備の規制に関する条例(2023年4月3日更新)」¹に整理された一覧表から、北海道内10町村(古平町、厚真町、浜中町、安平町、長沼町、ニセコ町、羽幌町、えりも町、鶴居村、斜里町)を抽出し、景観計画との関係を整理し、条例制定の背景等を自治体へのヒアリング調査と一部現地調査²で把握した。

景観行政団体は長沼町のみであり、他は北海道景観計画区域に位置付けられ、ニセコ町は羊蹄山麓広域景観形成推進地域に、他8町村は一般区域に属する。

北海道庁は、2015年度に「北海道太陽電池・風力発電設備景観形成ガイドライン(以下、北海道ガイドライン)」を策定した。北海道景観計画区域内の届出事務に係るフローでは、道が届出を受理して市町村から意見を聴取、市町村からの回答状況等と景観形成に関する基準適合状況を審査し、適合の場合は審査終了、基準に抵触する場合は北海道景観審議会に意見聴取して設計変更等を勧告することもできる。北海道庁によると、近年は風力発電設備の届出が多いが、2022年度末時点、同基準に抵触した届出はない。よって、届出対象設備に関し、北海道ガイドラインにある比較的大規模な届出対象には、特段の課題はないといえそうである。一方、10町村の条例の適用事業を概観すると、概ね自立型で発電出力10kW以上とし、北海道景観計画の届出規模とは大きく異なり、小規模な設備に引き下げている。地域における課題は、

この小規模な設備の設置に関することである。

2-2. 条例制定の背景と区域設定

条例制定の背景は、景観計画策定に向けてその準備を進める中、急激に太陽光発電設備が増加し、まずは太陽光発電設備等の設置に関する条例制定をした町村(浜中町、鶴居村)、住民の反対運動やトラブルが発生して制定した町村(厚真町、長沼町、羽幌町、えりも町)、防災など予防的対策として制定した町村(古平町、ニセコ町、斜里町)と、主に3つに分類できる。特に、景観行政団体である長沼町は、住宅地近辺に景観計画届出対象外の小規模設備設置が散見され、住民による反対運動を契機に新たに条例を制定していた。制定前に行った条例案に対するパブリックコメントは、主に設置に対する反対意見が100件近く寄せられ、住民の関心の高さが窺われる。

各条例では、名称による規制の強弱はあるものの、全ての条例が区域を設定している。4つの町村が設置「禁止区域」を指定したほか、一定規模以上の発電施設と地下埋設物区域を町長不同意とした古平町、住宅や道路からの離隔距離を定めた羽幌町・えりも町も実質的には禁止区域を設定している。その他3つの町村は、「抑制区域」を設けている。この区域設定は、「地すべり等防止法」「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」「農業振興地域の整備に関する法律」「森林法」「河川法」「砂防法」「自然公園法」「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」など関係法令を根拠にしつつも、地域特性を考慮した地域個別の禁止・抑制区域を設定している。

厚真町では良好な住環境保全を目的にした区域(第1,2種低層住居専用地域等)を禁止区域に、浜中町は霧多布泥炭形成植物群落(天然記念物)を禁止区域に、鶴居村は釧路湿原国立公園・タンチョウ(特別天然記念物)所在地等を抑制区域に、地域における個別事情を反映した独自の区域設定が確認できる。また、風力発電設備を主対象にした羽幌町は海岸線から300mの離隔を明記してい

¹ 地方自治研究機構「太陽光発電設備の規制に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm (2023.4.11閲覧)を参照。

² 森朋子:北海道における太陽光発電設備等の設置関連市町村条例と現状課題,2023年度日本建築学会北海道支部研究報告集,96,pp.285-pp.288,2023.6

るが、これは町内の北海道海鳥センターによる猛禽類の生息・生育実態調査成果を根拠とした数字であり、詳細を後述するえりも町は「住宅等」から250mの隔離を定めるが、これは各戸に設置された防災行政無線への影響を考慮した数字である。

2-3. 「生活景」の再評価と応答 北海道えりも町

北海道主部の最南端・襟裳岬のあるえりも町は、国立公園を有す一方、「風のまち」と呼ばれる日本屈指の強風地帯にある。その強風を有効利用しようと、1996年道内初の民間風力発電施設の設置（現撤去）、「風の館」開館など、風を町おこしに新たな可能性を見出してきた。送電線の関係上、供給先はえりも町より西側の遠方地域となり、牧場跡町有地への大型風力発電設備設置の具体化は協議中である。一方、条例制定に至った問題は、推進しようとする大型風力発電設備ではなく、人家付近に乱立し始めた「北海道ガイドライン」届出対象外の小規模な太陽光（発電出力 50kw 未満）・風力（発電出力 20kw 未満）発電施設であ

る（写真1）。これに対し、2018年8月、町は独自にガイドラインを制定したが、事態の收拾には至らなかった。その後4回にも及ぶ改定や変更を行った結果、2021年9月、「えりも町再生可能エネルギー発電設備等の設置及び運用の基準に関する条例（以下、えりも町2021年条例）」及びその施行規則の施行に至っている。

次に、その改定・変更の内容に関する経緯を概観する（表1）。最初の2018年ガイドラインでは、小型風力発電を対象に掲げ、住宅等から概ね100m以上隔離し、騒音や低周波音、また日影・電波障害・自然環境・景観・光害・災害防止への配慮を求め、埋蔵文化財への事前協議を組み入れた。また、計画段階での事業説明と町への届出、建設後の維持管理にも言及した。しかし、対象外の比較的大型の風力発電設備の計画が進み、町内の航空自衛隊からの事前協議の要請、書面での同意の義務化や事業説明会開催の要望が出た。それを受け、2019年4月の改訂版では、全ての風力発電を対象

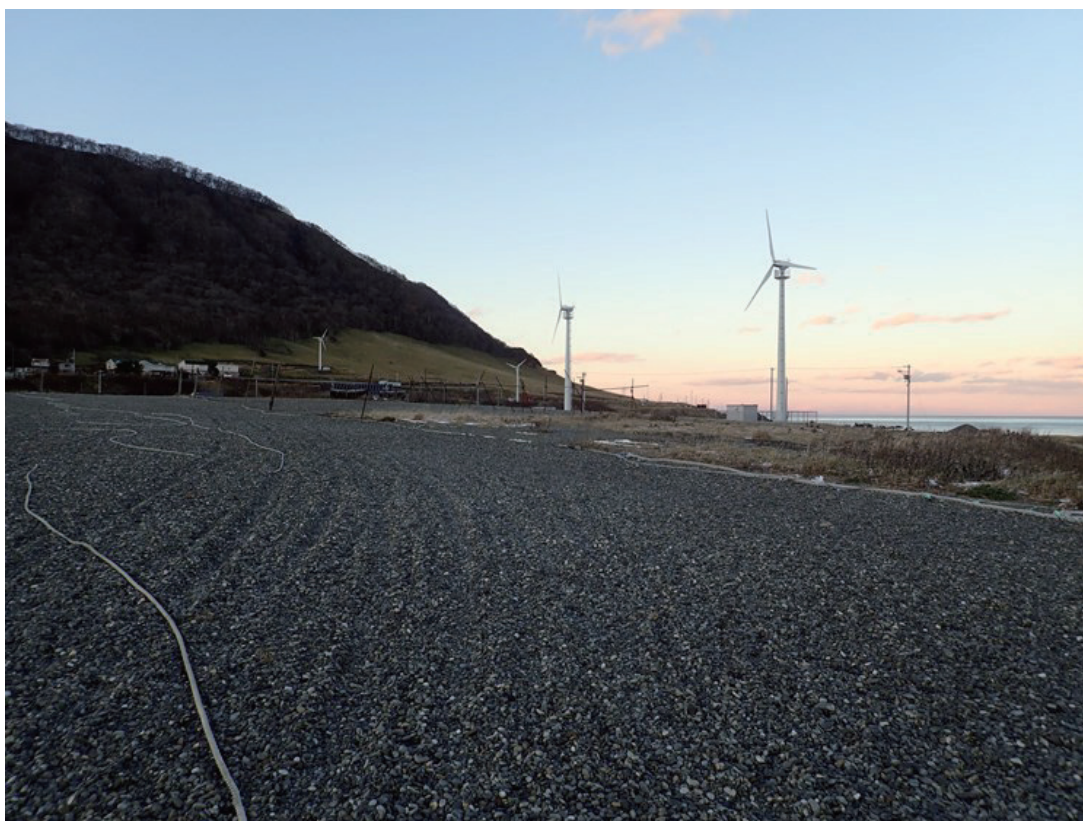


写真1 えりも町の昆布干場と風力発電施設

表1 えりも町 2021 年条例制定までの変遷

年 月	名称	対象設備	建設等における基準（抜粋）	事業の周知
2018	8	えりも町小型風力発電設備の設置及び運用基準に関するガイドライン	小型風力発電（20kw未満）施設及び付帯設備の新設・増設等 住宅等（学校・保育所・診療所・福祉施設等）から概ね100m以上	埋蔵文化財事前協議、計画段階での説明、町への提出、建設後の維持管理
2019	4	改定	全ての風力発電施設及び付帯設備の新設・増設等 住宅等（学校・保育所・診療所・福祉施設等*）から概ね風車全高の3倍以上	航空自衛隊事前協議、計画届（事業着手後可）・要請あれば開催
	11	えりも町再生可能エネルギー発電設備に関するガイドライン	再生可能エネルギー（風力・太陽光・水力・バイオマス）発電設備及び送電線・柵等の付属設備 住宅等（住宅・学校・保育所・診療所・福祉施設・店舗・漁業作業小屋・家畜舎等及びこんぶ干場・牧草地等）から概ね30m以上、風車の全高の5倍以上 道路から概ね30m以上、風車は全高同等以上（破損時影響考慮、飛散防止策等） ※自然環境・景観に対しても必要な措置を講じる	事業着手30日前までに計画届・説明会の開催・報告書提出
2021	9	えりも町再生可能エネルギー発電設備等の設置及び運用の基準に関する条例及び施行規則	再生可能エネルギー（風力・太陽光・水力・バイオマス）発電設備及び送電線・柵等の付属設備 【設置場所】 住宅等から大型風力（風車全高5倍以上）・小型風力（250m以上）・その他（概ね30m以上） 道路から風力（風車全高と同等以上）・その他（概ね30m以上） 設置不可：土砂災害警戒区域及び急傾斜地等 防災行政無線設備から250m以上 ※産業への影響、自然環境・景観に対しても必要な措置を講じる	FIT申請前に説明会実施、結果を町へ報告、合意書作成要望あれば締結に努める、工事中工予定の90日前までに事業計画を町と協議、必要な場合に立入調査・指導・助言・勧告・命令可一正当な理由なく命令に従わなければ公表

に、また住宅等から全高の3倍以上（概ね100m以上）離れ、電波障害等において襟裳分屯基地やテレビ中継局の幹事社との事前協議を入れた。それでもトラブルは続き、また太陽光発電設備の計画・建設が進み、太陽光発電パネルが強風によって倒壊するトラブルが発生したことも踏まえ、2019年11月「えりも町再生可能エネルギー発電設備に関するガイドライン」に改めた。また、このガイドラインには道路との離隔距離を設定し、飛散防止柵塀の設置も盛り込まれた。これは道路近傍への風力発電設備建設が進んだことから、倒壊時の交通障害の可能性が危惧されたためである。それでもガイドライン規定を守らない事業者がおり、町や住民とのトラブル事案が複数発生し、また津波や土砂災害が予測される中、住民の命綱となる防災行政無線への影響も確認された。最終的に2021年9月に条例化し、防災行政無線設備からの距離の確保を厳格化し、立入調査・指導・助言・

勧告・命令に従わない場合には事業者名公表を行う行政指導・処分の規定を定めるに至った。

また、条例制定までの過程において、用語の定義や基準がきめ細かくなっている。特に「住宅等」の定義に、生業への配慮を盛り込んだ点が特筆に値する。商業・漁業・農業など生業に関連する施設、とりわけ日高地域特有の昆布干場がそれに該当する。さらに、強風地帯の配慮として風力発電設備の転倒を想定し、道路からの離隔距離を設定した点、津波・土砂災害想定地域として、住民の命綱となる防災行政無線からの離隔距離を設定した点などは、自然災害も考慮した地域の日常「生活景」への応答と言えよう。

3. 世界遺産への対応

3-1. 世界遺産と再生可能エネルギー

「世界遺産」ではあるが、ここ北海道も2005年世界自然遺産「知床」、2021年世界文化遺産「北

表 2 再生可能エネルギー施設の脅威に脅かされた世界遺産

		世界遺産	保全状況報告
脅威： 再生可能エネルギー施設	文化遺産 (8)	オークニー諸島の新石器時代遺跡中心地 (1999年登録) Heart of Neolithic Orkney	2008
		ブリュージュ歴史地区 (2000年登録) Historic Centre of Brugge	2010
		モン-サン-ミシェルとその湾 (1979年登録) Mont-Saint-Michel and its Bay	2010,2011,2012年
		ライン渓谷中流上部 (2002年登録) Upper Middle Rhine Valley	2013,2015,2017, 2019,2021,2023年
		コルヴァイのカロリング朝ヴェストヴェルクとキウィタス (2014年登録) Carolingian Westwork and Civitas Corvey	2016
		シャンパーニュの丘陵、メゾンとカーヴ (2015年登録) Champagne Hillsides, Houses and Cellars	2018
		フェルテール湖/ノイジードラー湖の文化的景観 (2001年登録) Fertő / Neusiedlersee Cultural Landscape	2024
		ローマ帝国の戦線 - ドナウ・ライムス (西部区間) (2021年登録) Frontiers of the Roman Empire – The Danube Limes (Western Segment)	2024
	自然遺産 (11)	イエローストーン国立公園 (1978年登録) Yellowstone National Park	1995,1996,1997,1998,1999,2000, 2001年
		カムチャツカ火山群 (1996年登録) Volcanoes of Kamchatka	2000,2001,2002,2003,2004,2005, 2006,2007,2008,2010,2012,2013, 2015,2016,2018,2021,2023,2024年
		シュコツィアン洞窟群 (1986年登録) Škocjan Caves	2004,2005年
		バンドルギン国立公園 (1989年登録) Banc d'Arguin National Park	2013,2014,2016,2018,2021,2023年
		スマトラの熱帯雨林遺産 (2004年登録、2011年-危機遺産登録) Tropical Rainforest Heritage of Sumatra	2014,2017,2018,2019,2021, 2023,2024年
		ケニアグレート・リフト・バレーの湖群の生態系 (2011年登録) Kenya Lake System in the Great Rift Valley	2014,2015年
		ピトンス・マネジメント・エリア (2004年登録) Pitons Management Area	2014,2016,2018,2021,2023年
		グアナカステ保全地域 (1999年登録) Area de Conservación Guanacaste	2015,2017,2019, 2021,2023年
		モーン・トロワ・ピトンス国立公園 (1997年登録) Morne Trois Pitons National Park	2015,2016,2017年
		ウッド・バッファロー国立公園 (1983年登録) Wood Buffalo National Park	2021,2023年
		ワッデン海 (2009年登録) Wadden Sea	2024年
	複合遺産 (1)	ンゴロンゴロ保全地域 (1979年登録) Ngorongoro Conservation Area	2015年

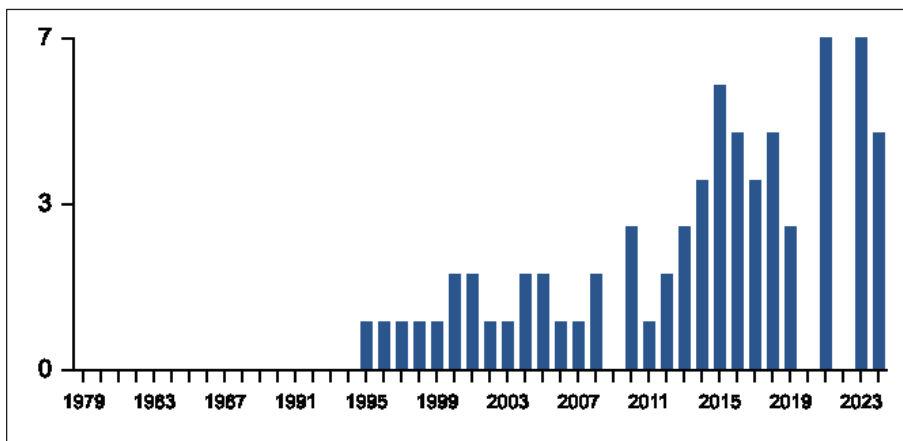


図 1 再生可能エネルギー施設の脅威のある世界遺産の変遷³

海道・北東北の縄文遺跡群」が登録され、遠く異国にある何か特別な存在から脱し、我々の身近な存在になってきたのではないだろうか。おさらいにはなるが、「世界遺産」の始まりは1972年、ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）で採択された世界遺産条約であり、2024年12月現在、196か国が締結し、我が国も1992年の締結以降、国内に「世界遺産」の登録が進んできた。2024年7月現在、世界遺産は文化遺産952件、自然遺産231件、複合遺産40件を含む1,223件に上り、そのうち日本からは文化遺産21件、自然遺産5件の計26件の世界遺産が登録されている。

周知のとおり地球温暖化対策は世界的に進められているが、とりわけ景観上も目立つ存在である風車を代表する再生可能エネルギー施設は、世界遺産に影響を及ぼす脅威であることも事実である。ユネスコが公開している情報を元に、再生可能エネルギー施設の脅威に脅かされた世界遺産を表に整理した（表2）³。自然遺産が11件、文化遺産が8件、複合遺産が1件の合計20件を数える。1995年に明るみに出て以降、近年も増加傾向にある（図1）。その脅威は、自然遺産に多くあることは想像に難くないが、海域・丘陵・湖畔・河川などに位置する文化遺産でも起きている。

「顕著な普遍的価値（Outstanding Universal Value（OUVと略される）」を有するとされる「世界遺産」の枠組み自体が世界遺産リストへの単なるリストアップというものではなく、資産そのもののOUVに基づき保護・管理するための仕組みとして、その登録後の保護・管理が各締約国の責務として重くのしかかる。世界遺産は、このモニタリングの仕組みの中に、特定の世界遺産が何らかの脅威に脅かされた状況に置かれた場合、世界遺産委員会では保全状況審査が行われ、最悪の場合はいわゆる危機遺産リストへ登録される。本稿では、表2からフランスを代表する世界文化遺産「モンサンミシェルとその湾」を取り上げ、ユネス

コの公開資料⁴と東京文化財研究所の調査報告書をもとに、世界遺産委員会での議論や締約国であるフランスの対応を見ていきたい。

3-2. 世界遺産「モンサンミシェルとその湾」と再生可能エネルギー

3-2-1. 概要

世界遺産「モンサンミシェルとその湾」は、フランス西海岸、強い潮の満ち引きにさらされた広大な砂州の真ん中にある岩でできた小島に、ゴシック様式の修道院とその大きな壁に守られて生まれた村からなる「西洋の驚異」がそびえ立ち、1979年に登録された代表的な世界遺産である。筆者もこの「西洋の驚異」の凄さを実感したことが一度だけあるが、小島に聳え立つ光景は初めて見た何物にも変え難い迫力があり、圧倒された記憶が蘇る。

この遮るものが何もない周辺環境は、皮肉にも風力発電に適す場所となる。モンサンミシェル湾で計画されている数々の風力発電プロジェクトが明るみに出て、2009年にフランスの複数の協会から景観上の懸念が提起され、この課題に対し2010年から2012年の世界遺産委員会にて経過審議が行われた。結論としては、フランス政府が世界遺産委員会からの要請を尊重しその勧告に対応することとして収束する。2018年には、緩衝地帯をそれまでの3倍以上に拡大している。

3-2-2. 世界遺産委員会での議論

一連の流れを表3に、世界遺産委員会での決議を表4にまとめ、その詳細について見ていく。

世界遺産センターはフランス政府に対し、風力発電事業が世界遺産に及ぼす可能性がある影響についての報告を要請し、2009年12月保全状況報告書が提出される。その報告書を元に、2010年の世界遺産委員会で審議された結果、景観環境に風力タービンが及ぼし得る影響が危惧され、報告書の情報では全ての風力発電事業計画案による影響を完全に把握できず、2011年2月までに網羅的情

³ https://whc.unesco.org/en/soc/?action=list&id_threats=80 (2025. 1. 10閲覧)

⁴ <https://whc.unesco.org/en/list/80> (2025. 1. 10閲覧)

表3 世界遺産「モンサンミシェルとその湾」の風力発電事業に関する年表

	世界遺産登録関連事項および風力発電プロジェクトに対する世界遺産委員会・フランス政府等の対応
1979年	第3回世界遺産委員会において世界文化遺産登録 (i, iii, vi)
1998年	世界文化遺産「フランスのサンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路」構成資産としても登録 (ii, iv, vi)
2006年	資産の区域設定 (2つのシリアル登録: Mont-Saint-Michel and its Bay (6,505ha)+Mill Moudrey(45ha))
2007年	緩衝地帯の区域設定 (57,510ha)
2009年	フランスの複数の協会から世界遺産周辺における風力発電プロジェクトに関する懸念の提起 フランス政府が世界遺産委員会へ保全状況報告書提出
2010年	(フランス国内) 緩衝地帯の外側で風力発電プロジェクト承認 第34回世界遺産委員会→風力タービンが景観に与える潜在的な影響に 懸念を表明 、影響評価提出を要請
2011年	第35回世界遺産委員会→リアクティブ・モニタリングの実施を要請 11月 *リアクティブ・モニタリング実施 (世界遺産センター・イコモス)
2012年	第36回世界遺産委員会にてリアクティブ・モニタリング踏まえた審議→OUVへの影響有り→ フランス対応予定
2018年	緩衝地帯の区域拡張 (191,868ha)

表4 世界遺産委員会の世界遺産「モンサンミシェルとその湾」の風力発電事業に関する主な決議

	世界遺産委員会の風力発電に関する主な決議内容
第34回世界遺産委員会 (2010年)	(締約国フランス政府への要請) ・承認済および承認予定の風力発電事業の詳細と風力発電開発区域図 ・世界遺産の普遍的価値に対する風力発電計画の影響評価
第35回世界遺産委員会 (2011年)	風力発電の世界遺産への潜在的な影響、特に「景観影響地域」を確認した上で (フランス政府への要請) ・世界遺産の保護と管理の基礎となる「遡及的な普遍的価値の言明案」 ・リアクティブ・モニタリングミッションの招聘 ・次回世界遺産委員会審査まで、承認済・進行中の全風力発電プロジェクトの停止
第36回世界遺産委員会 (2012年)	緩衝地帯を超えたエリアの風力発電設置禁止地帯の検証を歓迎した上で (フランス政府への勧告) リアクティブ・モニタリングミッションの全ての勧告の実施 (フランス政府への要請) 顕著な普遍的価値に基づく世界遺産・緩衝地帯および広域環境の管理に対する景観的アプローチに基づく計画

報の提供、また実施済み事業の影響評価も含めた提出を求めた。2011年の世界遺産委員会において継続審議され、「資産の管理および保護ならびに資産の景観環境に風車が及ぼす可能性がある影響」に留意し、フランス政府に以下を要請している。

- ・開発プロジェクトが資産に及ぼす一切の不可逆的な影響を回避すること。(風車含む)
- ・資産全体の保護およびガバナンスの強化を目的として普遍的価値 (OUV) に基づき管理計画を整理

し、資産管理のためのモニタリング委員会創設の実施スケジュールを明示すること。

- ・資産全体のコンテキストの定義に通底している論理を見直し、資産の OUV に風車が及ぼす影響に関する理解を深めるため、リアクティブ・モニタリング・ミッションを 2011 年に招聘すること。このミッションの議論に先立ち、遡及的言明の素案を足掛かりとして準備すること。
- ・2012年世界遺産委員会によるリアクティブ・モ

ニタリング・ミッションの結果が検討されるまで、資産に向かっの眺望または資産からの眺望に視覚的な影響を及ぼす可能性がある風力プロジェクト（承認済みまたは進行中）を**すべて中断すること**。

ここで言われるリアクティブ・モニタリングについて補足する。「世界遺産」の枠組みが、世界遺産リストへの単なるリストアップではなく、保護・管理の仕組みでもあることを先述した。リアクティブ・モニタリングは、「何らかの脅威に脅かされている特定の世界遺産資産の保全状況について、事務局及び他のユネスコのセクター、委員会諮問機関が行う報告」である。要するに世界遺産委員会の事務局たる世界遺産センター及び各諮問機関が実際に現地へ赴き行う保全状況の実査であり、その審査においては「危機遺産リスト」への登録が想定されている。これは、世界遺産委員会が具体的に取得する唯一にして最大の手段といわれる⁵。なお、世界遺産「モン・サン・ミシェルとその湾」に対し行われたリアクティブ・モニタリング・ミッションの報告書は、2018年度文化庁から委託を受け、2019年3月に東京文化財研究所が発行した『世界文化遺産の遺産影響評価に関する調査研究事業報告書』⁶の参考資料に日本語訳が添付されている。この報告書の「はじめに」、世界遺産が様々な開発圧力など多様な事象に直面している状況下、多種多様な世界遺産とそれが置かれている社会的・地理的状況も全く異なる中に一律の判断基準を適用することは不可能で、個々の事例に応じ十分な検証を行なった上で判断すべきであるという考えに基づき、世界遺産委員会で「遺産影響評価」を求められることが多くなった状況が述べられている。世界遺産「モン・サン・ミシェルとその湾」に対し行われたリアクティブ・モニタリング・ミッションの報告書は、「遺産影響評価」

（詳細は後述する）を行う際の手本ともいえる内容である。

3-2-3. リアクティブ・モニタリング・ミッション報告書

世界遺産「モン・サン・ミシェルとその湾」に対し行われたリアクティブ・モニタリング・ミッション（以下、ミッション）は、フランス政府および地元の代表者からの同行・案内のもと、2011年11月22-24日、文化遺産保護に関わる国際的な非政府組織（NGO）であるイコモス（国際記念物遺跡会議（ICOMOS/ International Council on Monuments and Sites）の専門家とユネスコ世界遺産センターの専門家の2名によって実施された。

おさらいになるが、ミッションは、資産全体のコンテキストの定義に通底している論理を見直し、資産のOUVに風車が及ぼす影響に関する理解を深めるために行われるものであり、その論点は「**資産のOUVに風車が及ぼす影響**」である。2011年世界遺産委員会は、フランス政府にミッション招聘に加え、世界遺産「モン・サン・ミシェルとその湾」の「顕著な普遍的価値（OUV）」の遡及的言明案を求めており、ミッション実行の数日前に提出されている。ミッションは、モン・サン・ミシェルが1998年世界遺産「フランスのサンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路」を構成する資産の一つであることに言及し、この巡礼路の道しるべの一つが「ヨーロッパ北部からの多くの巡礼者にとっての巡礼地と記され、今日では廃れている慣わしを物語る」とされるが、「中世の巡礼の重要性を理解するには、数少ない物証と変わらぬ景観—ここでは**モンジュワからの眺め**—を保全することが不可欠である」ことを加えている（写真2）。

ミッション実施時の風力発電事業は、2005-2007年以降申請の内、却下10件、承認4件の内、実施済み事業1件であった。ミッションは、建設された23km離れた風力発電施設（2MW/125mで6基）を現地から水平線上に数ミリの高さで視認しており、望遠レンズで撮影した写真（写真3）が添付され、「ひとたび存在に気付いて正体を確かめると、羽根の動きによって6基の風車はさらに目立つよ

⁵ 西和彦：モニタリング—遺産の状況を把握する仕組み、西村幸夫・本中真編，世界文化遺産の思想，東京大学出版会，東京，pp.73-82，2017

⁶ 東京文化財研究所：世界文化遺産の遺産影響評価に関する調査研究事業報告書，2019.3



写真2 モンジュワ Saint-Martin からモン-サン-ミシェルの眺め (2014年「保全状況報告書」抜粋)



写真3 モン-サン-ミシェルから 23km 離れた地点にあるトレムウの風力発電施設
モン-サン-ミシェルからの望遠 (望遠レンズで撮影した写真)
(2011年「リアクティブ・モニタリング・ミッション報告書」から抜粋)

うになる」ことを指摘している。一方、施設の設置場所からは、霧に包まれて世界遺産が視認できなかったとのことである。

ミッションは、最終的に「視覚包絡線」の内側に風力発電施設を設置することを「脅威」とし、極めて有害かつ深刻な影響をもたらすと結論づけた。また、フランス政府がモン-サン-ミッシェルの海洋環境復元プロジェクトを実施したばかりの状況下も踏まえ、その投資と風力発電施設の設置によって損なわれる景観との矛盾も指摘し、年間350万人の観光客を引きつける世界遺産のOUVを両立させることは非常に困難であり、風力発電施設設置によるエネルギー収益性の方がおそらく小さいだろうとしている。同時に、風力発電施設に関して主に3つの勧告を行っており、その内容を以下に抜粋する。

- ・高さ50m以上の風力発電施設の排除区域を画定するため、文化遺産法典及び都市計画法典との関連において新たな規定を設けること。
- ・「視覚包絡線」を算定し、視覚的影響の分析に影響調査において徹底すべきこと。

・写真および専門的統計処理を用い、世論の理解また観光客からの反応を確認するため、250名程度による意見公聴を行うこと。

本報告書を受け、2012年世界遺産委員会の審議において、フランス政府は緩衝地帯の外側のより広域なエリアにおいて、風力発電施設排除区域を検証することを公約し、事態は収拾する。

3-2-4. 緩衝地帯の拡大

世界遺産「モン-サン-ミッシェルとその湾」の緩衝地帯は、2018年に従前の約3倍の広さに拡大されることとなった。緩衝地帯とは、世界遺産に対して「追加的な保護を加えるために、利活用及び開発に対する法的規制又は慣習上の規制を伴う」世界遺産周辺の地域とされ、法令に基づく行為規制を伴うことを基本とする。緩衝地帯の中には、「資産に隣接する直近の環境・背景(setting)、重要な展望・眺望、資産の立証及び保護にとって機能上重要な区域及び属性などを含む」とされ、その範囲とともに許認可された土地利用の用途・機能等を示し、「当該資産の適切な保護にとって、緩衝地帯がいかに機能するのかについて明確に述

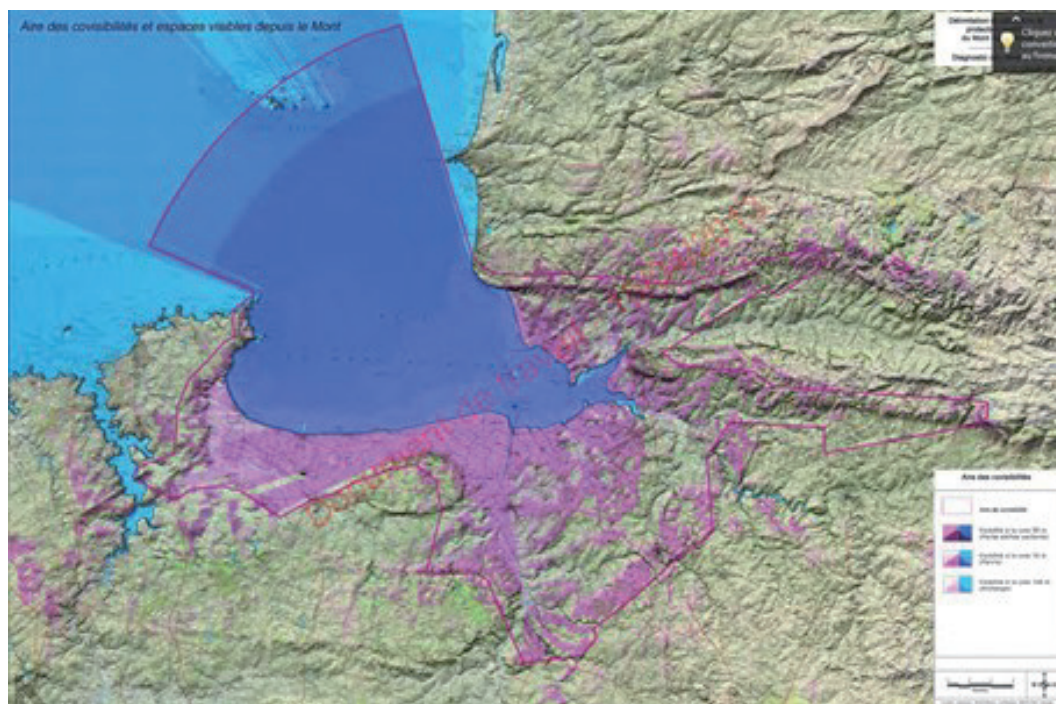


図2 可視領域（2014年「保全状況報告書」より抜粋）⁴

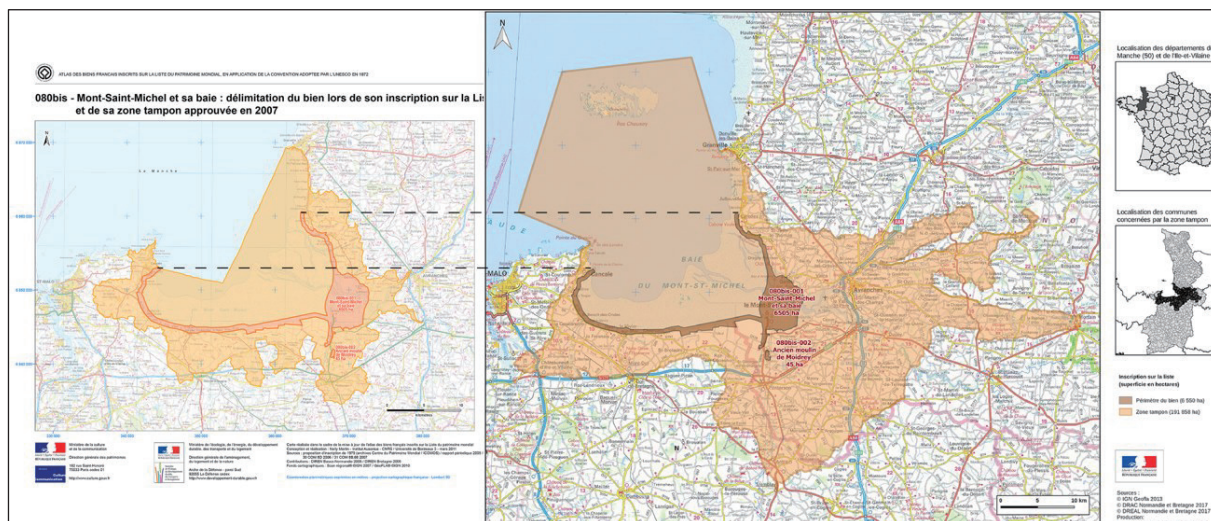


図3 緩衝地帯の拡大 (左図：2007年、右図：2018年)⁴

べること」が求められる。最後に、2018年の拡大経緯について、図を示して見ていきたい。

緩衝地帯の設定は、「資産に隣接する直近の環境・背景 (setting)、重要な展望・眺望、資産の立証及び保護にとって機能上重要な区域及び属性などを含む」とされることから、先述したOUVの遡及的言明を踏まえリアクティブ・モニタリング・ミッションの勧告にある「視覚包絡線」算定を主な根拠に、モンジュワからの眺めを含む可視領域が策定されている (図2)。2018年、緩衝地帯を57,510haから191,858haへ海域・陸域における可視領域をカバーする区域へと拡大させ、法的規制がなされている (図3)。

3-3. 遺産影響評価 (HIA: Heritage Impact Assessment)

3-3-1. 概要

一般に、遺産影響評価 (HIA: Heritage Impact Assessment) は、開発などの各種事業が世界遺産の資産そのものの「顕著な普遍的価値 (OUV)」に影響を与えることが懸念される際の事前の影響評価をいう。先に取り上げた世界遺産「モンサンミ歇尔とその湾」の風力発電事業に対するリアクティブ・モニタリング・ミッションの報告書で

見た影響評価と主旨は変わらないが、これがより一般化し、昨今の世界遺産委員会では、世界遺産の登録時やその後のモニタリングにおいて、資産やその緩衝地帯内は当然のこと、さらにその外側の地域についても景観や眺望など広域的・立体的視点で世界遺産を見る必要から、遺産影響評価の実施が厳しくいわれるようになっている (図4)。

遺産影響評価の位置付けであるが、世界遺産条約に基づいて詳細が書かれているのが「世界遺産条約履行のための作業指針」 (通常、オペレーショナル・ガイドラインまたは「作業指針」と呼ばれる) であり、条約締結国は最善の努力をして自国の世界遺産を保全管理することとなる。この作業指針第118段落の2に、世界遺産やその周辺環境における開発事業等の前提として、環境影響評価・遺産影響評価、(あるいは) 戦略的環境影響評価を確実に実施すべきとしている。

「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイドランス及びツールキット」が2022年に世界遺産リソースマニュアルシリーズとして公表された。属性 (attribute) の特定、広範な周辺環境 (wider setting: 図4) の考慮、持続可能性 (SDGs) の観点、影響評価のプロセス (特に scoping の扱い、

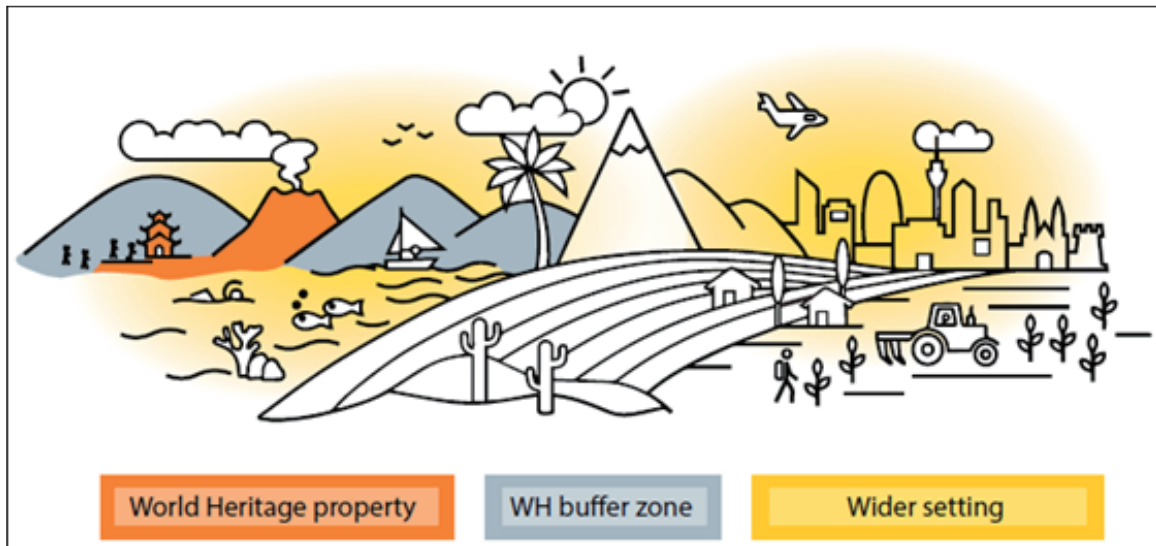


図4 世界遺産（オレンジ）緩衝地帯（グレー）より広範な周辺環境（イエロー）
[\(https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/より抜粋\)](https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/)

戦略的環境（影響）評価（Strategic Environmental Assessment: SEA）、累積的影響、緩和策（特に相殺）などが強調されている。

遺産影響評価においては、世界遺産の景観や眺望などを広域的・立体的視点で見る必要がある。開発事業による土地利用の改変や建設行為はもとより、例えば緩衝地帯の保全に対し、法的根拠としている景観計画等の変更についても影響を評価し、普遍的価値の属性（attribute）に照らし合わせ、当該事業や計画変更のもたらす影響を体系的に見て、負の影響をもたらすものについては軽減策を講じ、許容範囲を超える場合には、事業そのものの中止を視野に入れる必要がある。

HIA は個別対応の強化であり、一律規制を課す必要のない個別性が最大の利点である。また、視覚的分析の際の視点場設定根拠など、客観性や合理性の確保が鍵となる。一方、計画に基づく明確なルールとは異なり所要時間を見通すことも難しいため、HIA のフレームワークやプロセスのメタレベルでのルール化と地元への普及啓発とその理解が重要となる。

3-3-2. 日本の現状

26の世界遺産（2024年7月時点）を有する日本でも、遺産影響評価の取り組みは、特に昨今の積極的な再生可能エネルギー発電施設整備事業計画により、現実的に切実なものとなっている。文化庁は2019年4月、参考指針を出した。遺産影響評価分析の必要性の判断、分析作業の実施、報告書の取りまとめなどの基本的な流れに沿い、関係自治体・遺産の所有者・事業者などが的確に対応することが重要となるが、遺産影響評価実施の法的根拠が不明確といった課題も指摘されている。また山間部や海岸部での広域自治体連携も必要となり、さらには地球温暖化対策と世界遺産保全との狭間に立った難しい判断が必要とされる。

世界遺産委員会の個別資産に対する決議でも遺産影響評価を求める事例が増えており、我が国では各資産の「包括的保存管理計画」に遺産影響評価を位置付け、個別マニュアルを作成して対応することとしている。文化庁文化審議会世界文化遺産部会は、2021年3月30日、我が国における世界文化遺産の今後のあり方（第一次答申）として、

「HIA は、世界文化遺産のある地域において望ましい開発事業等のあり方を検討するプロセスとして、積極的に運用されるべきである。また、地域住民や企業の自発的な協力は遺産保護への貢献として評価されるべきである」としている。

しかし、原則にある「世界遺産に影響が及ぶ可能性がある予定された行為を検討する前に、ユネスコ世界遺産センターに通知する義務を負う」について、早期段階でHIAプロセスのスクリーニングをする必要があるが、ある程度事例を積み重ね、各資産の経験則から数量的に捉える方法が現実的ではないか、またHIAの国内的根拠として、環境影響評価法・自治体条例の既存枠組みを活用し、環境影響評価の中にHIAを位置付ける案が出されるなど、議論は尽きない。HIAの原因者負担と第三者実施の原則、初期登録遺産への遡及適応など、幅広く課題が多いこともわかっている⁷。

4. まとめ

本稿では、地域の実情を踏まえた個別対応の事例として、えりも町の「生活景」と再生可能エネルギー、フランスの世界遺産「モンサンミッシェルとその湾」と再生可能エネルギーを取り上げ論じてきた。

襟裳岬の「風のまち」えりも町では、生活環境へ唐突に侵入してきた小規模設備の乱立に端を発し、適用事業範囲を広げて協議の場を設け、地域固有の環境や実情に合わせ柔軟に区域を設定して景観計画等を補っていた。この過程には、生業空間の安全な確保、また住民の命綱となる防災行政無線からの離隔距離の確保など、地域社会の日常の像である「生活景」を守ることが主眼にあった。世界遺産「モンサンミッシェルとその湾」と再生可能エネルギーの議論においては、単に景観の問題を問うのではなく、世界遺産の「顕著な普遍的価値(OUV)」とは何か、またそれに対する影響が

論点であった。どちらも、皮肉にも再生可能エネルギーを契機に、その地域にとって大切なものは何かが問われていたのではないだろうか。

「生活景」においては、固定的な区域設定に加え、地域の生業や防災対策など地域社会を反映した動的な区域設定を行うなど段階的で柔軟な対応が必要となり、日本における「世界遺産」においては、我が国の世界遺産の「顕著な普遍的価値(OUV)」を保全管理する責任感、また周辺開発等が計画された際には遺産影響評価を行うこと、それらの一般社会からの理解が不可欠となる。特に、遺産影響評価は課題も多く、都市計画・景観計画の視点からの研究が必要とされている。

参考文献

- 1) 地方自治研究機構「太陽光発電設備の規制に関する条例」
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm(2023.4.11閲覧)を参照。
- 2) 森朋子：北海道における太陽光発電設備等の設置関連市町村条例と現状課題, 2023年度日本建築学会北海道支部研究報告集, 96, pp. 285-pp. 288, 2023.6
- 3) https://whc.unesco.org/en/soc?action=list&id_t赫reats=80(2025.1.10閲覧)
- 4) <https://whc.unesco.org/en/list/80>(2025.1.10閲覧)
- 5) 西和彦: モニタリングー 遺産の状況を把握する仕組み, 西村幸夫・本中眞編, 世界文化遺産の思想, 東京大学出版会, 東京, pp. 73-82, 2017
- 6) 東京文化財研究所: 世界文化遺産の遺産影響評価に関する調査研究事業報告書, 2019.3
- 7) 森朋子: 第8小委員会 遺産影響評価に関わる研究会報告: 「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット」について, Japan ICOMOS Information, Vol. 12, No. 9, p. 20, 2024.3.7

⁷ 森朋子: 第8小委員会 遺産影響評価に関わる研究会報告: 「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット」について, Japan ICOMOS Information, Vol. 12, No. 9, p. 20, 2024.3.7