

日本共産党
京都市会議員団

いま、 京都の 世界遺産が 危ない!?

守りたい。一緒につくろう
世界遺産保護条例

9月・11月市会報告会 2025.12.22
開発の圧力から京都のまちを守るため議員提案
「世界遺産保護条例」の
審査の特徴と成果について



今、京都の世界遺産が危ない

世界遺産保護を目的とした法令がないために、顕著な普遍的価値が脅威にさらされている

【構成資産】

○総務省が平成28年1月に行った「世界文化遺産の保存・管理等に関する実態調査結果に基づく勧告」では、「古都京都の文化財」を含む3つの構成資産(3資産)3件で、現状変更の許可を得ず史跡内に建築物を設置するなどの例を指摘し、京都市などの自治体に対し、文化財保護指導委員等による巡視活動の充実等を求めました。その後も、市民の指摘を経て、現状変更関する是正が行われた事例があります。

○二条城の敷地内の駐車場建設は京都市の事業でしたが、構成資産に重大な影響があるとして紛争となり、住民側の主張をうけ駐車場面積が計画よりも少し小さくなりましたが、住民の声がなければ負の影響はもっと大きかった。

【緩衝地帯】

○緩衝地帯に関しては半鐘山、哲学の道、仁和寺門前のガソリンスタンドの計画に加え、その他、二条城前ホテル、仁和寺門前のホテル建設についての規制緩和の措置が、適切かどうかの紛争となりました。

【歴史的環境調整区域】

○都市計画の大規模な規制緩和が進められています。今焦点となっている京都駅周辺エリアに関しては、世界遺産西本願寺と東寺の周辺や京都駅までつらなる広範囲において規制緩和が進められようとしています。顕著な普遍的価値を保全する上で、新景観政策にともない西本願寺と東寺の高さ規制を引き下げたわけですが、今回、その周辺から一挙に高さ規制を緩和する動きがあります。

【全体として】

○構成資産、緩衝地帯、歴史的環境調整区域においてそれぞれ世界遺産の顕著な普遍的価値に負の影響を与える事象が今後も起こりうると考えます。

11月市会「世界遺産保護条例」の審査の特徴と成果について

世界遺産条約および作業指針に基づく議員立法(条例)を行った法的な意味合い

区分	根拠法(既存)	世界遺産保護条例の役割(付加価値)
構成資産の保護	文化財保護法	文化財保護法の枠組みだけでは守りきれていない現状を踏まえ、法を補完し、世界遺産の「顕著な普遍的価値」という観点での施策の充実、国へ要望・連携を進める根拠にする。
周辺環境の保全	景観法、都市計画法、風致地区条例など	既存法令の目的は「良好な景観」や「都市機能」。その結果、「合法」でも世界遺産の価値に影響を及ぼす開発が行われるという欠陥がある。そこで、本条例において、世界遺産の顕著な普遍的価値の継承を直接的な目的として、既存施策を再検証し、それをうけ執行機関が施策の修正・補強をはかる仕組みをつくる。
保存・管理の体制と仕組み	京都市文化財保存活用地域計画、古都京都の文化財包括的保存管理計画	計画を実態として機能させるための法的裏付け。地域コミュニティの参画を条例で規定する。

○世界遺産保護の在り方をめぐって議員間討論が深まり、次につながる質疑となった。

▼各会派とも日本共産党提案の条例を真摯に検討・質疑

自民党「共産党提出の条例案と言うことで端から否定するつもりもない、勉強会もした」、
維新・京都・国民「今日を迎えるにあたって、2月から骨子案まとめ、市民意見を聞き、市民との対話もしたことも承知。多大な時間と労力。条例提案に敬意。改めて会派で検討する」
公明党「世界遺産を保護したいという思いも伝わってきています。」

強い地域コミュニティが大事だということのもちやんと伝わっています」

「(現行法令などで)配慮できている、できていないところがある」

改新「世界遺産が貴重であり保護と継承が必要」「そこはよく理解する」

「京都の価値や文化、景観というものが、経済原理に流されて毀損されている」

▼現状の世界遺産保護の仕組みに課題があり、なんらかの課題解決が必要との認識が共有され、積極的な提起も。

公明党 「規制のありかた、守りたいものを明確にした方が良い」

改新 「直接単費まで踏み込んだ提案があっても良かったのではないかな」

今後の京都市政運営に大きなインパクト

今後、条例は必要ないとした党・議員や当局に、
条例がないもとでも世界遺産保護ができると
いうことを示す責任

- ・11月28日 リーフレット「古都京都の文化財を守るために」5000部緊急発行
- ・12月17日は「世界遺産登録の日」とネットでの発信を強化

・次は京都駅周辺の規制緩和への姿勢
が問われる！

世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」を守るために

世界遺産は、日本だけではなく世界の人々にとって、また現代だけでなく将来の世代にとっても価値があるものとして、ユネスコのリストに記載されているものです。「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」は、1994年、国内で5番目の世界遺産として、京都市・宇治市・大津市にある17の寺院・神社・城郭が1つの世界遺産としてユネスコに登録されました。

世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」の価値とは 日本の木造建築と庭園

世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」の価値とは何でしょうか。世界に木造建築は数多くありますが、日本の寺院・城にある木造建築は、雨や台風、地震などの多い日本の環境に耐えられるよう、かつ日本の美意識にも沿って、独自に発達したものです。同様に、庭園も洋の東西を問わず知られていますが、風土を活かした日本の庭園は高い芸術性を有するものとして、海外の造園にも大きな影響を与えました。これら建築や庭園は京都を中心の一つとして発展し、それゆえ京都は日本の文化的伝統の形成に決定的な役割を果たしました。

日本の木造建築と庭園の芸術的価値、そして日本の文化的伝統に果たした役割という歴史的価値、それが「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」の価値です。



審議の中で浮き彫りになったこと①

条例制定による世界遺産保護の取り組み強化が「京都基本構想」の具体化の重要な柱となり得る

○条例の位置づけは？（維京国）

→世界自由文化都市宣言の下に、京都基本構想、その下に分野別計画。そのもとにある京都市地域文化財保存活用計画と景観計画によって、緩衝地帯や周辺を含め歴史都市全体を包括的に保護するもの。それらは文化財保護法と景観法などが根拠、世界遺産保護を直接の目的ではなく、今回の条例制定で法的裏付け。世界遺産条約に直結する条例。現在審査中の京都基本構想と共鳴する内容をもつ。

京都基本構想一部抜粋

「京都市が、わたしたちと世界中のあらゆる人々にとって、歴史と文化を介して人間性を恢復(かいふく)できるまち、自然への畏敬(いけい)と感謝の念を抱けるまち、そして、自他の生をともに肯定し尊重し合えるまちであり続けるために、不断の努力を重ねていく」と述べ、第二章「京都のかたち 第四節・世界有数の学藝の府」では、15箇所の寺社城がユネスコ世界文化遺産に登録されていることへの言及。

審議の中で浮き彫りになったこと② 「コミュニティ参画」の重要性

「世界遺産を保護したいという思いも伝わってきています。強い地域コミュニティが大事だということのちゃんと伝わっています」(公明党)

「合法的な開発であっても世界遺産の価値の保全のためにはふさわしくないというものが存在して、そうした開発に対して特に住民運動、市民運動で一定の歯止めをかける仕組みを作ることが条例の肝」(改新)

世界遺産条約採択40周年記念最終
会合において採択「京都ビジョ
ン」(2012年)

▼「世界遺産と地域社会との関係
は、条約の中心的位置を占める」

▼「コミュニティの関心と要望は、
遺産の保存と管理に向けた努力の
中心に据えられなくてはならな
い」

○構成資産と不可分の関係にある守るべき地域の景観を一番知っているのは、その地域の住民の皆さんであり、歴史的景観に対する尊敬の念は、その土地で長い時間を掛けて培われてきたもの……条例案では、そうした市民等が、世界遺産やその所在地等の保存・管理等の状況に関し、市長に対し意見の申し立てができることや、世界遺産保護審議会での検証や公聴会の開催を位置付け、市民等の意見表明の機会を制度的に保障しております。このことは、京都ビジョンで示された方向に沿うものと考えます。(やまね市議賛成討論より)

審議の中で浮き彫りになったこと② 「コミュニティ参画」の重要性

「懸念」に対しても丁寧に答弁

自民党： 第16条に規定される「市民等」の範囲は何か。誰でも申し立てなどができるのか。

⇒答弁： 条例の目的や第5条（市民及び来訪者）・第6条（事業者等）で示したものを想定した文言だが、世界の宝の京都を大切に守りたい方に広く門戸を開く。通勤通学の方、出身者、外部専門家も想定される。

改新： 市外在住者を含む市民等の申し立てが、排外的意見やヘイトスピーチによる不当なプレッシャーを招かないか。

⇒答弁： 申し立てはあくまで顕著な普遍的価値(OUV)を守るためのもの。京都市はヘイトスピーチ解消法等に基づき、差別に対して毅然とした措置をとる。審議会の前に、市への申し立てが必要であり、検証の中で判断される。

世界遺産条約履行のための作業指針
111「効果的な管理体制に共通する要素」

e)参加のための仕組み、様々なパートナー、ステークホルダー間の様々な活動の調整を行うための仕組みの開発。

審議の中で浮き彫りになったこと③

「自治体の体制整備や財政措置」の重要性

関係者との調整(自民)

○質疑：構成資産の所有者である社寺城の理解、および関係自治体との整合性について。

⇒答弁：骨子案の作成時や市民意見募集の際に世界遺産所有者にも直接意見を伺った。改修や森林保全とかの経済的負担が非常に大きい等の困りごとについても意見を伺った。私たちとしては条例で保全の取り組みを後押しできると考える。今のところ明確な反対のご意見はうかがっていない。条例案は、文化庁、京都府、滋賀県、宇治市、大津市にも送付済みで、現在のところ特段のコメントはいただいていない。

財政上の措置: (改)

○質疑：財政上の措置について、具体的にどういう部分に投入すべきと考えているか。直接単独費まで踏み込んだ提案があっても良かったのではないか。

⇒答弁：条例により生じる費用は主に審議会運営のための経費や市民申し立てに基づく調査費用を想定。二条城以外の遺産への国の補助は少ないため、国への要請が不可欠。本条例は既存施策を充実する観点であり、特別新しい費用が必要になるものではない。※二条城運営修復等9億6千万円(うち国庫補助6350万円)

体制整備の必要性: (維京国)

○質疑：包括的保存管理計画があるにもかかわらず、本条例で改めて体制整備を謳うのはなぜか。

⇒答弁：総合的に施策を推進し、計画を進展させるためには、国の文化審議会の答申にもある通り、専任の専門人材を置くなど、京都市の中に特化した体制が必要とされている。

審議の中で浮き彫りになったこと④ 「周辺環境の保全」の重要性

**やはり最大焦点は周辺環境
(歴史的環境調整区域、緩衝
地帯)の保全に**

世界遺産への影響と条例の役割(自民)

○質疑：半鐘山、哲学の道、仁和寺門前などが例示されているが、これらの緩衝地帯が、構成資産の保全にどう影響するのか。文化財は文化財保護法で守られており、景観の保全のための条例。

⇒答弁：世界遺産条約履行のための作業指針では、構成資産本体ではない箇所であっても、緩衝地帯を保護すること自体が世界遺産の価値を守るとしているおり、緩衝地帯の保護は厳しく監視する対象。

対象区域の定義: (維京国)

○質疑：構成資産(仁和寺など)の具体的な定義と、条例の対象となる区域(緩衝地帯など)はどこまでか。

⇒答弁：構成資産はコアゾーン、本体。条例の対象は、構成資産、バッファゾーン(緩衝地帯)、および古都の文化財としての一体性・連続性を証明するために示した歴史的環境調整区域も含む。

審議の中で浮き彫りになったこと④ 「周辺環境の保全」の重要性

各党の懸念にも丁寧に答弁

「必要な措置」財産権・私権への懸念（自民）

○質疑：「必要な措置を講じるものとする」という表現がたびたび出てくるが、所有者の所有権や財産権が侵害され、財産上の不利益を被る懸念はないか。

⇒答弁：所在地等に影響がある場合、都市計画の変更などを想定。財産上の不利益は起こらない。

答弁：オーバーツーリズム対策を想定。世界遺産と周辺の環境を守るために必要。

緩衝地帯の住民への影響：（維京国）

○質疑：緩衝地帯の住民の努力義務が、金員の提供や私有財産の不当な規制にならないか。規制内容が不明確な義務を課すことは適切か。

⇒答弁：明確な規制や金員の強制まで求めるものではない。地域コミュニティの関わりの重要性が世界遺産委員会でも指摘されており、価値を損なう事業が生じた場合の市民的議論などがポイント。

⇒答弁：民法では財産権は私権濫用の場合公共の福祉が優先される。世界遺産保全は公共の福祉に適う。新たな私権制限は示していない。

文化審議会がとりまとめた「我が国における世界文化遺産の今後の在り方（第一次答申）」では・・・「緩衝地帯を含む世界文化遺産の周辺の環境は、遺産が顕著な普遍的価値を形成するに至った文化的背景を物語るものであり、遺産と連続する文化的なつながりを有する場所であることが多く、その保全の方策は今後の課題」・・・文化審議会答申の具体化ともいえる。（やまね市議賛成討論）

審議の中で浮き彫りになったこと④ 「周辺環境の保全」の重要性

課題があるとしても既存の法令の改正を検討してはどうか

公明党：現行の都市計画法・風致地区条例を一層検証し議論を深めるべきではないか。条例が前に来ると景観規制が見え隠れする。規制のあり方を明確にした方が良くはないか。

⇒答弁：もちろん現行法令の改正も重要。本条例は世界遺産保護の基本を定め、地域コミュニティの参画を中心とするもので、市会の関与、審議会を定める。地域コミュニティが様々なレベルで参画することが重要。保存と開発のバランス難しい。遺産影響評価については包括的保存管理計画に定められているが、その保護の仕組みが適切に機能しているか検証し、総合的に推進するために一本筋を通す。

課題：緩衝地帯保護への意義の市民的な「共有」と明確化の努力の必要

→条例としては実現しないが市民との共同で今後挑戦したい