

将来世代に継承すべき歴史的建造物等の保存・活用のために制度改革を求める決議

わが国では、将来世代に継承すべき歴史的または文化的に価値のある建築物や工作物（以下「歴史的建造物等」という。）について、市民や市民を支援する専門家がその保存・活用を希望しても、意見を述べる手続さえないのが現状である。とりわけ近時は、モダニズム建築と称される昭和時代に建築された建築物の解体が問題となっており、市民や専門家が原告となってその解体の中止を求める訴訟に発展している例がある。

歴史的建造物等の保存・活用が困難な要因として、現行法制度上、まちづくりの基本となる都市計画において歴史的建造物等の明確な位置付けがないことがあげられる。文化財保護行政の運用上も、重要文化財の指定がいわゆる厳選主義により行なわれており、また、所有者の意向が過度に重視されるため、実際上ごく一部の歴史的建造物等しか保護されていないという問題点がある。他方、所有者がいくら保存・活用を考えても、現行法制度が歴史的建造物等の保存・活用の支援どころか支障となる場合もある。

しかし、このままでは多くの歴史的建造物等が次々と失われてしまい、貴重な文化が継承されない結果、市民が歴史的文化的環境の中で快適で心豊かに住み続ける権利や文化を享受する権利が損なわれてしまう。また、環境保全の面から、建築物を消耗品の如く扱う社会的傾向を見直して、建築物の保存・活用や再利用を積極的に行なうべきである。

よって、当連合会は、歴史的建造物等の保存・活用について市民や専門家の意見が反映され、また、歴史的建造物等の所有者がその保存・活用を推進し得るような制度改革を実施して、より多くの歴史的建造物等が保存・活用されることによって、市民が歴史的建造物等の歴史的文化的価値を享受できるようにし、市民の権利を保障するため、以下のとおり提言する。

1 都市計画・建築法制について

- (1) 都市計画法の目的として、快適で心豊かに住み続ける権利の保障と、歴史的文化的環境を含む環境保全を重視した持続可能な都市の実現を明記すること。
- (2) 地方公共団体が都市計画図を作成する際に、指定・登録有形文化財、または地方公共団体により地域の歴史や文化を象徴し世代を越えて継承されるべき重要なものとして認定された建築物など、一定の歴史的建造物等を図上に明示するよう都市計画法に規定を設けること。

- (3) 所定の歴史的建造物等を解体するときには、所有者はその理由を届け出ることとし、その届出内容を公表して、市民や専門家が意見を述べられるよう、都市計画法または建築基準法に規定を設けること。

2 文化財保護法制について

- (1) 文化財保護法の目的として、文化芸術振興基本法が定めている文化芸術享受権の尊重を明記すること。
- (2) 国または地方公共団体が所有する歴史的建造物等または公共的に利用されている民間所有の歴史的建造物等について、市民や専門家に文化財の指定・登録について申請権を認めること。
- (3) 歴史的建造物等の継続的な利用が文化財の保護にあたることを明記すること。
- (4) 国及び地方公共団体は、建造物の文化財指定・登録にあたり所有者の同意を必要とするとの運用、及び原則として築50年を経過した建造物を指定・登録の対象としている運用を見直すこと。

3 所有者支援と教育について

- (1) 歴史的建造物等の所有者を支援するため、文化財に指定・登録されている一定の歴史的建造物等については相続税納税義務を猶予し、また、建築基準法適用除外条例（建築基準法第3条第1項第3号）を積極的に制定するなどの措置を行なうこと。
- (2) 市民に歴史的建造物等の保護の意義、個々の建造物の歴史的文化的価値について学習する機会を提供すること。

以上のとおり決議する。

2014年（平成26年）11月28日

近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

第1 歴史的建造物等の保存・活用に関する現状と問題点

1 相次ぐ歴史的建造物等の解体

当連合会は、1991年（平成3年）、歴史的建造物の保存が困難な状況に対して、歴史的建造物を含む歴史的景観の保全・形成について住民主体で計画策定することなどを提言した。

その後、国は、都市計画の地方分権化、景観法制定、登録有形文化財制度導入などの立法・改正を行い、若干の進展は見られる。

しかし、相変わらず、歴史を経て地域の象徴となっているものや学術的価値が高いものが解体されてしまう事態が後を絶たない。特に近時は、歴史的建造物というときイメージされやすい木造建築や明治期の赤煉瓦建築のみならず、大阪中央郵便局や京都会館といった、より時代の新しい鉄筋コンクリート造の建造物の解体についても、訴訟の場で争われたり報道されたりし、社会問題として広がりを見せている。

各地で市民や市民を支援する専門家らにより、歴史的または文化的に価値のある建築物や工作物（歴史的建造物等）の保存・活用を目指した取り組みが行われているが、実際に保存・活用に成功する例は多くない。他方、所有者自身が保存・活用したくても保存・活用できない場合も多い。

2 現行法制の問題点

現行法制度上、まちづくりの基本法である都市計画法の目的には、景観保全ないし歴史的文化的環境保全ということは謳われていないし、歴史的建造物等についての位置付けもなされていない。建築・開発行政上、建築物の建築の際に要求される開発許可や建築確認が建築物の解体自体の際には要求されていないという問題点がある。

より多くの歴史的建造物等を文化財に指定することにより建造物を保存する方法も考えられるが、文化財指定にあたっては、明文に規定されていないにもかかわらず所有者の同意が必須であるという運用がなされている。市民や専門家が重要文化財に値すると考えても、重要文化財の指定についての申請権や意見を述べる手続も与えられていない。また、近代建築を念頭に導入された登録有形文化財の制度により保護される文化財建造物数が一定程度増加する成果は得られたが、登録には所有者による申請が必要であるため、市民や専門家が登録文化財に値すると考えても、文化財登録についての申請権や意見を述べる手続も与えられていない。さらに、築50年以上経たないと文化財に指定・登録しないという運用がなされていることから、比較的築年数の浅い建造物は文化財指定・登録されないと

いう実情がある。

このように、文化財として実際に保護される歴史的建造物等は、保護されるべき建造物のごく一部に留まっている。

一方、所有者が歴史的建造物等を保存・活用しようと考えたとしても、文化財指定されるとその建造物を利用し続けることは困難であり、改修して使い続けようとしても既存不適格であるため建築確認を得るのが難しく、保存のためには多額の費用を要することなど、現行法制度が保存意欲を削ぐ状況にある。

3 制度改革の方向性

そこで、以上の問題点を踏まえ、次に述べるように、歴史的建造物等を保護する意義及び個々の歴史的建造物等の価値を明確化・視覚化して、その保護を求める市民や専門家のための制度改革を行ない、また、歴史的建造物等の所有者を支援するための制度改革を行なうべきである。

第2 都市計画・建築法制について

1 都市計画の目的

歴史的建造物等は、絵画や刀剣類とは異なり、広く人々と関わりのある公共空間に存在するものであって、生活環境や景観の構成要素を成すものである。歴史的建造物等が、地域の象徴となり、地域住民に親しまれているケースが多くあるのはその表れである。このように歴史的建造物等は、公共的側面を有するにもかかわらず、都市計画において明確に位置付けられていない。

日本弁護士連合会は「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」（2010年（平成22年））において、「快適で心豊かに住み続ける権利」を法律の目的として明記するよう求めた。当連合会の提唱する歴史的建造物等の歴史的文化的価値を享受する権利も、環境権の一側面の具体化として位置付けられており、歴史的建造物等のもたらす環境を享受することは快適で心豊かに住み続けるために重要なものである。また、景観利益という概念が、既に国立マンション事件最高裁判決（最判平成18年3月30日）など裁判所でも認められている。

もちろん、歴史的建造物等のもたらす環境を将来世代に継承させることは市民の責務でもあるが、そのためにも歴史的建造物等のもたらす環境を享受する権利の存在を確認しておくことが求められる。

そこで、都市計画法の目的規定に、歴史的建造物等のもたらす環境を享受する権利を含む、快適で心豊かに住み続ける権利の保障と、その実現形態としての持続可能な都市の実現を加えるべきである。

かつて当連合会は、「持続可能な都市づくりを目指して都市計画法等の抜本的改正を求める決議」

(2004年(平成16年))において、「都市計画法の基本理念として、環境保全を重視した持続可能性を明記すること」を提言しているが、歴史的建造物等の保護はまさに歴史的文化的環境の持続に資するものであって、今回の決議は2004年決議の内容をあらためて確認・深化するものでもある。

2 都市計画図上での明示

現行法上、地方公共団体は、地域地区を定める都市計画図を作成することになっているところ、上述の都市計画の目的の実現に資するため、また、同じく歴史的建造物等の保護を図る都市計画法制と文化財保護法制の連携を図るため、そうした図上で歴史的建造物等を明示することが必要である。具体的には、指定文化財や登録有形文化財、また地方公共団体により地域の歴史や文化を象徴し世代を越えて継承されるべき重要なものとして認定された建造物(以下「保護建造物」という。)など、公的に価値を認められた一定の歴史的建造物等を明示することが考えられる。

都市計画図へ明示すれば、建造物の保護・解体やその建造物の存する地域の再開発が問題となる場面において、市民や専門家が議論する上での前提資料となり、広く歴史的建造物等の存在意義について想起され、認識が共有されることが期待できる。

3 解体時の届出

現行法上、重要文化財、伝統的建造物および景観法上の景観重要建造物こそ解体に許可を要するが、他の建造物は所有者の一存で解体を決められる。

しかし、歴史的建造物等の公共的性格からすると、その保護について所有者以外の市民や専門家が意見表明する機会を設け、議論がなされることが望ましい。

具体的には、①所定の歴史的建造物等(都市計画図に明示されている一定の歴史的建造物等のうち解体に許可を要する建造物以外のもの)について解体する場合には、予め所有者が解体の必要性に関する説明を付して地方公共団体に届け出る、②届出を受けた地方公共団体は、届出のあった旨及び所有者による説明内容を公表し、住民からの意見聴取の機会を設ける、③意見聴取期間中は解体できないこととする、という仕組みが考えられる。

なお、当連合会は、2004年決議の中で、徹底した住民参加のもと住区レベルで法的拘束力のある「地域まちづくりプラン」策定を義務付ける法改正を提言しており、そうした制度が導入された暁には、そのプラン策定にあたり保存すべき建造物を指定することにより、解体を許可制にすることもあり得る。

しかし、そのようなプラン制度を待たずとも、上述のような届出制を設けることにより、歴史的建造物等の解体に一定の歯止めをかけることができる。

第3 文化財保護法制について

1 文化財保護の目的

文化法制の頂点に位置する文化芸術振興基本法は、第2条第3項において、「文化芸術を創造し、享受することが人々の生まれながらの権利である」として文化芸術創造享受権を規定している。この権利は、憲法第13条の幸福追求権を具体化したものとして位置付けられる。また、憲法第25条や第23条、第26条に基づき社会権的側面をも有する権利と解される。いずれにしても、歴史的建造物等の存在を享受することは、環境権の一環として位置付けられると同時に、こうした文化芸術創造享受権の一側面の具体化としても位置付けられる。

しかしながら、歴史的建造物等の保護が議論される際、そのことはあまり意識されず、趣味・郷愁の問題として片付けられることが多い。

そこで、文化財保護法において、国及び地方公共団体の任務として、文化芸術享受権の尊重を明記することで、歴史的建造物等の歴史的文化的価値を享受する権利の尊重、そのための歴史的建造物等の保護の重要性を示すべきである。

2 文化財の指定・登録申請権の拡大

現行法上、重要文化財の指定・国の登録有形文化財の登録については、文化審議会に諮問することとされており、地方公共団体の場合も、その大半が教育委員会の中に審議会を置き、その審議結果をもとに指定・登録を行っている。もっとも、重要文化財については所有者の同意があつて初めて指定の検討に入る運用がなされており、登録文化財については所有者の登録申請が前提とされている。そのため、市民や専門家から見れば価値の高い建造物であっても、所有者が指定・登録を望まなければ、それら審議会に諮問され審議されることすらない。

しかし、絵画や刀剣類とは異なり建造物が広く人々と関わりのある公共空間に存在することからすると、文化財指定・登録について市民や専門家が意見を述べる機会を設けるべきである。

また、地方公共団体によっては、指定・登録文化財ほどの価値は認められないものの、または価値についてまだ評価が定まっていないものの、地域の歴史や文化を象徴し世代を越えて継承されるべき重要な建造物（保護建造物）を認定する制度を設けている。こうした制度は、保護すべき文化財建造物を段階分けしながら裾野を広げるものであり望ましいものであるところ、保護建造物の認定についても市民や専門家が意見を述べる機会があつてしかるべきである。

特に、国または地方公共団体の所有する建造物は、その建築に際し多額の税金を用いており、本来、

市民から信託された財産であるし、国または地方公共団体には公物のあり方について説明責任がある。したがって、その保存・活用に資するよう、市民や専門家に文化財の指定・登録・認定（以下「指定等」という。）の申請権を認めるべきである。

他方、民有の場合であっても、もともと駅舎、百貨店、劇場、校舎、郵便局、銀行など公共的に利用されている建造物は、多数の市民が利用することを前提につくられたという建造物自体の属性があるから、その保存・活用についても利用者である市民の意見が反映できる手続を設けるべきである。これら公有建造物と同等の公共性を帯びている建造物については、一定範囲の者に指定等の申請権を認めることが市民の文化芸術享受権に資するし、所有者もその歴史的文化的価値について再認識する契機となる。申請権者の範囲としては、オランダの制度を参考に、利害関係人、例えばその建造物のもたらす景観を享受する景観利益を有する周辺住民や、定款で建造物保存及び町並み保存を目的としている非営利団体が考えられる。

申請があった場合、国または地方公共団体は、文化財や都市計画の学識経験者などで構成される審議会に諮問することとし、審議会における歴史的文化的価値の検討を踏まえた答申を基礎に、民有の場合は所有者の意向を聴取し、必要と認める場合には公聴会を開催して第三者の意見をも聴取して、最終的な結論を出す。その上で、指定等されたこと又は指定等されなかったことに対して異議のある所有者又は申請者は、不服申立て及び行政訴訟を行うことができるとする仕組みが考えられる。

3 所有者の同意について

歴史的建造物等の公共的性格からすると、文化財指定等に際して、所有者の同意を必須の条件とすべきではない。現行の文化財保護法を見ても、文化財の所有者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、公共のために大切に保存するとともに、その活用に努めなければならない、と規定されている（第4条第2項）。

もちろん、指定等の手続の中で、所有者の意見を聴取する機会を設け、所有者の意向を尊重する必要はある。

しかし、明文の規定があるわけでもないのに、同意が必須だという実務運用の結果、文化財指定等のハードルを高くしている現状は、文化財保護法の法目的（第3条）を充分理解していないものと評価せざるを得ない。

4 築年数にかかわらず指定等をできるようにすること

国は、原則として築50年を経過した建造物を文化財指定・登録の対象とするという運用をしている。

しかし、築年数すなわち歴史が浅くても、文化的価値を有し、地域の象徴として住民に愛されている

建造物もある。また、市民にはありふれていると認識されがちであっても、専門家が一致して学術的価値を認める建造物もある。にもかかわらず、現状では、築50年以下であるために指定・登録対象から外されて解体されることが少なくない。

そもそも、文化財保護の目的からして築年数により制限を設ける合理的な理由はなく、欧米諸国を見ても、築年数による制限は緩和されてきている。

文化的価値の高い建造物が築50年を経ずして解体されてしまうことを予防するため、築年数にかかわらず文化財指定等できることとすべきである。

5 歴史的建造物等の継続的な利用が文化財の保護にあたること

現行法上、文化財の保護とは保存及び活用を指すとされている。文化財の公共性確保のため活用が求められているわけであるが、ここで言う「活用」の方法として法が定めるのは公開のみである。登録有形文化財については道路などから外観を通常望見できれば公開にあたるという解釈が通達で示されているが、重要文化財には解釈が示されていない。

しかし、公開というと、その所有する建造物の内外を不特定多数に見学させることを意味すると一般に解されがちであり、その背景には文化財保護の主な対象として長年にわたり神社仏閣が想定されてきたという経緯がある。このような意味での公開は営利法人や個人にとって負担も大きく抵抗が強いのはやむを得ないところであり、事業所や個人住宅の文化財指定・登録が進まない一因となっている。

欧米諸国では文化財とされた建造物に公開が求められることは稀である。適切な形で利用し続けるのであれば、まさに保存・活用していると言えるのであるから、事業所であれば事業を営み続けること、個人住宅であれば居住し続けることが、つまり継続的な利用が文化財建造物の保護にあたることを明記すべきである。

第4 所有者への支援策など

1 税制上の優遇

個人所有の建造物が相続の際に解体される例は、枚挙に暇がなく、その理由として相続税納税の必要が挙げられることも多い。指定文化財の家屋等の相続税については軽減措置が取られてはいるものの、相続税納税のため相続人が文化財指定解除を求め、やむなく解除が認められ解体された事例が存するようになり、相続税は重荷となっている。

この点、建造物は住み続け利用し続けること自体が文化財の保護であるから、その見返りに相続税の

優遇をすることは、公共の利益にかなうものである。もっとも、相続税を減免した後には解体を制限することも併せて行うべきである。この点、生産緑地制度を参考に、所有者が歴史的建造物等を保存している限りは、相続税の納税を猶予するという制度が考えられる。

また、現行法上、重要文化財については固定資産税・都市計画税が非課税とされているが、登録有形文化財については、家屋の固定資産税を減額する措置が取られているのみである。しかし、通常、歴史的建造物等の固定資産評価額は非常に低いため、実質的な経済的負担の軽減にはつながっていない。登録有形文化財についても敷地の固定資産税を非課税とすべきである。

その他、オランダのように、歴史的建造物等の維持管理費・修繕費について、所有者の所得税申告に際し経費算入を認めることも考えられる。

2 建築基準法適用除外条例

大半の歴史的建造物等はいわゆる既存不適格であるところ、既存不適格建築物の改修に際しては、建築基準法の求める最新の基準に適合させなければならないこととなっている。

そのため、所有者が、不便な箇所や老朽化した箇所は改修した上で建造物を継続的に利用したい、または新たな用途に転用して再生させたいと考えたとしても、改修が事実上困難となってやむなく解体せざるを得ないケースも多い。

この点、建築基準法第3条第1項第3号は、「条例により現状変更の規制及び保存のための措置が講じられている建造物であって、特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定したもの」については、建築基準法を適用しないと規定している。この規定を利用した条例（以下「適用除外条例」という。）は、全国で僅か数市しか設けていないが、近畿では、神戸市と京都市が設けている。両市の先駆的な条例を参考に、他の地方公共団体も積極的に条例を制定すべきである。

とりわけ20世紀に建築された近代建築については、「リビング・ヘリテージ」の視点、すなわち、建造物を日常的に使いながら歴史的文化的な価値を守るという考え方が重要である。そのためには、無思慮な改変により歴史的文化的価値を損なうことを避けつつ、また、建築基準法の求める安全性を無視して危険を招くことを避けつつも、改装・用途変更自体は積極的に認めていくべきである。この考え方は、国連教育科学文化機関（UNESCO）の諮問機関である国際記念物会議（ICOMOS）内の下部組織が作成した「マドリッド・ドキュメント2011：20世紀建築遺産の保存のための取り組み手法」に現れている。また、20世紀建築の保存と活用を国策としているオランダでは、徹底した外観保存の一方で大胆な内部の改装・用途変更を認めている。

3 その他の助成手法

歴史的建造物等の保存・活用が公共的意義を有することに鑑み、保存・活用に伴う経済的負担を軽減するため、維持管理につき助成を行うことも一層求められる。

また、税の減免や公的助成といった公による直接的な支援の仕組みとは別に、例えば、法定容積率を超えて建築したい所有者に若干の容積率上積みを認める代わりに一定額を拠出させ、その資金を当該地域に存する歴史的建造物等の保護のために回す仕組み等、資金を回りやすくする仕組みが提案されている。資金さえ手当てできれば保護できる歴史的建造物等も多いことから、直接的な支援の仕組みとあわせて、何らかの制度設計に向けて議論を進めることが必要である。

4 教育

歴史的建造物等の保護に関し、市民が重要文化財の指定申請等を行なうための前提となる基礎的知識を得る機会がほとんどないのが現状である。とりわけ、神社仏閣や様式建築と異なり、まだ市民が文化財としてイメージしにくいモダニズム建築と称される昭和時代に建築された建築物の文化的価値については、市民が最先端の学問的知見に接する機会を多く設けることが肝要である。

すなわち、歴史的建造物等に関する理解を深めるため、また、歴史的建造物等の所有者が置かれている状況について市民が理解するためには、日頃から文化財保護の意義や個々の建造物の歴史的文化的価値について学習する機会が提供されていなければならない。

以 上