

平成19年4月23日 衆議院決算行政監視委員会

○斉藤（鉄）分科員 公明党の斉藤鉄夫でございます。

私は、文化芸術、また文化財保護ということについて質問させていただきます。大臣がお忙しいようですので、きょうは池坊副大臣としっかり議論を深めていきたいと思っておりますが……（発言する者あり）不規則発言には反応しちゃいけないですね。

平成十三年十二月に文化芸術振興基本法ができました。六年目を迎えます。憲法の前文にあります、国際社会で名誉ある地位を占めようとする、その憲法の理想を実現するため、日本が文化国家として世界に誇る日本の文化を発信するということは、私は非常に重要だと思っております。これまで経済一辺倒で来ましたけれども、文化国家としての我々の思いを世界に発信するというのは非常に大切だ、また、経済そのものも、今や文化芸術と経済が離れて存在できるという時代ではなくなってきた、その文化や芸術という裏打ちのある経済こそ付加価値の高い経済で、日本が生き残っていく上でこれから欠かすことのできない視点だろう、このような観点から文化芸術振興基本法をつくって、大きく日本の文化政策、芸術政策が変わってきた、このように評価をしております。

この文化芸術の振興についてはさまざまな視点があるわけですがけれども、きょうはその中の一つ、文化財の保護ということについて質問をさせていただきます。

特に、いわゆる大都市部での再開発、都市開発が進む、その中でいわゆる歴史的建造物の保存、保護をどうするかという問題でございます。

東京を例に挙げますと、古くは明治四十四年に指定を受けたものから、新しいものと平成十七年、二年前に指定を受けたものなど、時を経る中で、その建物の価値が認識され、国宝、重要文化財に指定されている建造物は、この東京で六十あるそうでございます。

そのときに、その建造物をめぐって大切なのは、再開発、建てかえということで、次々にその周辺部が変わっていく、高層ビルが建てられる、マンションが建てられる、また道路等の建設もあるでしょう、そういう歴史的建造物といわゆる近代的建造物、この両立が非常に重要だと思います。どちらが大事かという話ではなくて、どちらも大事、両方を共存させていくというバランスのとれた政策、方策が文

化行政の中で必要だと思います。

まず最初に、歴史的建造物の保護、保存と都市開発の推進というこの二つの関係性について、文部科学省、文化庁はどのように考えているかをお伺いします。

○池坊副大臣 文化芸術振興基本法を齊藤委員の主導のもとに御一緒につくることができましたことは、二十一世紀の国際社会の中に生きていく日本のアイデンティティを確立することができると思います。私は大変誇らしく思っております。

今齊藤委員がおっしゃいましたように、文化財保護と二十一世紀にふさわしい都市開発の推進をどうしていくかというのは、これからの日本の課題であると思います。

都市開発の中で歴史的な建造物が失われていく状況は、昭和三十年代の後半から顕著に見られるようになりました。このため、文化庁では、都市部に残る近代建築や住宅建築について調査を行い、歴史的、学術的価値の高い建造物について、所有者や管理者の同意を得て重要文化財に指定し、保護の措置を講じてきております。所有者や管理者の同意を得ませんと、重要文化財になりますといろいろな規制がございますので、ただやみくもに私どもが重要文化財に指定というわけにはいかないと考えています。

また、平成八年には、近年の都市開発の進展や生活様式の変化等により消滅の危機にさらされている多種多様の多くの近代の文化財建造物を後世に幅広く継承していくため、文化財保護法を改正いたしました。文化財建造物の登録制度というのを創設いたしまして、現在までに約六千件が登録されております。東京二十三区では百七十四件、都市部の歴史的建造物も数多く含まれております。

さらに、地方公共団体においては、都市開発の中で歴史的建造物の保存や活用を図ったり、景観の保全を図るための独自の取り組みが進められております。私が住んでおります京都では、特に、市民の希望によって、看板の色をきちんと、余りきつい赤は使わないとか、あるいは高層ビルは建ててはならないというようなのが、市の条例で決められております。

文部科学省といたしましても、関係省庁や地方公共団体との連携協力を一層深め、また民間支援による保護の促進を図り、都市開発の中で歴史的建造物が守られていくよう環境の充実に努めてまいりたいと思っております。これは、行政だけで

はなく、やはり市民のみんなの願いというものも反映していくのではないかというふうに思っております。

○斉藤（鉄）分科員 歴史的建造物の保護、保存と都市開発の推進、非常に両立というのは難しいんですけども、そこら辺、行政、市民と連携しながら頑張っていくという御答弁だったと思います。

先日、あるレポートを読みましたところ、東京都心部での事例が掲載されておりました。東京の日本橋にあります三井本館、これは平成十年に国の重要文化財に指定されているんだそうですが、この三井本館周辺に開発計画が検討された際、建物の保存を強く要望する声がある一方、撤去はもう既定路線だということで開発したいという開発業者との間で平行線になっていた中で、三井本館解体を防いだのは東京都が新たに創設した制度であった、このようなレポートでした。

東京都は、平成十一年に、重要文化財と高層の建物を一体のものと考えて、重要文化財とその周辺の地域を一体のものと考えて、重要文化財を保存する一方で、同じ街区内に建てるビルの容積率の割り増し上限を五〇〇%まで認めるという重要文化財特別型特定街区制度という制度を創設して、この三井本館周辺の再開発がこの制度を適用した第一号となったというレポートでした。周辺も含めて全体で見ると、この部分、開発できない部分、その周辺で、同じ街区ですけども、容積率を認めて、高層建築物を認めてここを守る、開発業者さんも納得するというものだったそうでございます。

このように、地方自治体独自で、文化財や町の景観保護のために、マンションやオフィスビルの高さを制限するなどの動きが広がっております。

二番目の質問ですが、文化庁としては、東京都のこのような制度は御存じだったでしょうか、また、どのように評価されているか、このことについてお伺いします。

○高塩政府参考人 今斉藤先生の方からお話のございました東京都の重要文化財特別型特定街区制度は、平成十一年四月に、それまでの東京都特定街区運用基準を改正したものでございまして、先生から御紹介がございましたように、歴史的建造物を生かした町づくりを促進するため、重要文化財の指定の建造物の保存に伴う特定街区についての容積率の最高限度を引き上げる、これによりまして歴史的建造物が解体、撤去されるのを防ぎまして、新たなビルを建築するよりも近隣に収益性の高

い建物を認めることによりまして歴史的建造物を残すということが目的だというふうに伺っております。適用した例といたしましては、先生御指摘の三井本館のほか、明治生命保険相互会社の本館があるというふうに承知をいたしております。

この制度によりまして、民間におきます歴史的建造物の保存意欲というものが醸成されまして、先生御指摘のごございました、都市の開発と歴史的建造物の共存を図るという方策として評価をいたしているところでございます。

○齊藤（鉄）分科員　こういう制度を自治体独自でやっているということですが、ぜひ文化庁としても、いいものは全国に展開させるというようなことを考えていただければ、このように思います。

文化財保護法第四十三条には、「重要文化財に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。」このように定められておりますが、過去にこの条文が適用された事例があるかどうかをお伺いします。

問題意識は、重要文化財がある、それが例えばある方の生活の一部になっているという場合に、そこを変更する場合には当然文化庁なり所定の行政の許可を受けなければならない、このように認識しております。

ところが、そのものではなくて、その周辺で、例えばほんの一メートルも離れていないようなところに高層マンションが建つというような事例もたくさん、たくさんかどうかわかりませんが、あると聞いてございます。その場合は、一応敷地は別。ほとんどの場合は、相続税対策で、昔は一体だったんだけども庭だけ売り払って、その庭にマンションが建つというようなことのようにございます。しかし、今は一応敷地は別で、重要文化財に指定されている。そこに高層建築物が建つ、そうすると、風が吹く、日照の問題、景観の問題等、非常に大きな影響が出てくるわけです。文化財保護法の条文、「その保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、」と。周辺であっても影響が出てくるわけで、この文化財保護法四十三条の条文が適用されるのかなとも思うわけですが、こういう問題意識でお聞きしているということでございます。

○高塩政府参考人　お答え申し上げます。

先生から御指摘ございました、文化財保護法の四十三条第一項は、重要文化財に

関しましてその現状を変更し、また保存に影響を及ぼす行為を行うときには、私ども文化庁長官の許可を受けなければならないということでございます。

今、現状変更の許可と保存に影響を及ぼす行為という二つの条文がございますけれども、建造物の場合、現状変更の許可と申しますのは、例えばいわゆる重要文化財の屋根をもともとあったカヤぶきに復元いたしますとか、部屋の間取りを少し変えますとか、また、重要文化財をそのまま活用している例がございます、その中に必要に応じてエレベーターを設置するなどのことがございます。こういった建造物の重要文化財の現状変更の許可というのは、平均いたしまして年間に約十五件ほど申請がございまして、私どもも、許可をしているということでございます。

それともう一点、先生から御質問ございました、いわゆる保存に影響を及ぼす行為ということにつきましては、直接建造物に手を加えるものではないものですが、やはり経年変化を促進するなど保存上何らかの影響を与える行為ということでございまして、建造物の周辺でいわゆる掘削工事を行うというようなのが一つの大きな例でございます。保存に影響を及ぼす行為の許可につきましては、この法改正は昭和五十年に行われておりますけれども、今日まで必ずしも多くなくて、今まで許可件数は四件ということでございます。

と申しますのは、この四十三条のただし書きの中で、現状変更、または保存に影響を及ぼす行為につきましていわゆる軽微である場合は、この限りではないということで、多くの場合、そういった開発が隣接地で行われる場合に、事前に所有者側とまさに開発業者、開発側と協議というのを行いまして、いわゆる軽微なものになるようにして、許可が行われなかったということでございます。

これまであった四件というのは、いずれも重要文化財の近接地域に掘削や地下トンネル、排水トンネルなどを掘るという件につきまして、もう三十年以上たっておりますけれども、これまで四件、保存に影響を及ぼす行為というものの許可を行ったというのが実態でございます。

○斉藤（鉄）分科員 文化財が被害に遭うというケース、一つは、自然災害によって被害に遭う。私、広島ですが、国宝厳島神社は台風のたびに被害に遭って、そのたびにすぐ修理をするということを繰り返しておりますけれども、最近、本当に台風の被害も大きくなったり、水かさも増して、被害の度合いも昔より大きいと言われております。これはきょうのテーマではありませんので、ちょっと横道にそれましたけれども。

もう一つ、人為的な、そういう周辺のいろいろな経済行為や開発行為によって被害が存在するということも考えられるわけでございます。

そこで、文化庁といたしまして、国宝や重要文化財に指定されているそういう建造物等が、周辺のそういう開発行為や経済行為によって解体の危機、また何らかの外的損傷が想定される、それから何らか保護するというふうな法的な整備が整っているのか、考えられているのかということをお聞きしたいと思います。

世界遺産の場合は、世界遺産が真ん中であって、その周辺にバッファゾーンというのを必ず置かなくてはならない、その外側のいろいろな行為がその世界遺産の価値を減ずることがないように、また損傷等を及ぼすことがないように、こういう考え方にのっとっているというふうに認識しておりますが、いわゆる日本のそういう建造物や国宝等も同じような考え方、そういう法整備がなされているのかどうかという問題意識での質問です。

○高塩政府参考人 今先生からお話のございました世界遺産につきましては、御指摘のように、いわゆるバッファゾーンの維持というものが世界遺産に認定される際の一つの条件のようにされていることはもう御指摘のとおりでございます。そういった世界遺産の多くの場合は、先生、本日の建造物ではなくて、いわゆる史跡というのがございまして、史跡というのも当然指定地というのがございまして。その指定地をどの範囲までにするかというのは、当然歴史上、学術上の見地からさまざまに行われるわけで、史跡の範囲を、どの程度まで保護することによってその文化財が守られるかということ、指定の際に逐一判断をしていくわけでございます。

ただ、先生今御質問のございますのは建造物、重要文化財の建造物につきましては、その建造物本体を私どもは適切に守るということでございまして、その意味におきまして、先ほど先生の方から御指摘のございました、文化財保護法の四十三条の現状変更及び保存に影響を及ぼす行為の制限規定というものを設けておきまして、この規定によりまして国宝、重要文化財建造物を解体や損傷から守るというための法整備を行っているという認識でございまして、私どもとしては、この条文の適切な運用というものに努めてまいりたいというふうに考えているところでございます。

○斉藤（鉄）分科員 建造物の場合、例えばこういう例があったそうです。すぐ近くに高層マンションが建って、風の状況が全然変わった、いわゆるビル風で、古

い、これも国宝級の建造物の屋根が吹き飛んだというようなこともある、このように聞いております。そういう視点も今後文化財を保護していく上で重要なのではないかと、今私は申し上げているわけです。

文化芸術振興基本法第十三条に、国として、文化財の保存、活用を図るために必要な施策を講ずるものとする、こういうふうに記されておりますし、また、それに基づいて制定されたいわゆる基本方針、文化芸術振興に関する基本方針の中に、建造物、史跡等の文化財の周辺環境や文化的景観などの保存、活用方策について検討を進める、このように書いてございます。ここで言う周辺環境、基本方針で言うところの文化財の周辺環境というところですけども、先ほど申し上げたような視点での施策の遂行が必要ではないかと思っております。

ここで尋ねますが、独立行政法人文化財研究所というものがございまして。周辺にいろいろな建物が建つ、経済行為や開発行為が行われる、そのことによって文化財にどんな影響があるのかということを経済学的に立証できれば、また論究できれば大いに役立つのではないかと。

今は、敷地が別であれば何をやってもいいというふうな状況に現実としてはある。世界遺産についてはバッファゾーンというものが決められておりますけれども、建造物等についてはそういう考え方では行われていないということですので、周辺環境のいろいろな行為が文化財にどのような影響を与えるかということを経済学的に立証できれば、また論究できれば大いに役立つのではないかと、このように考えますが、この点についてはいかがでしょうか。

○高塩政府参考人 先生から御指摘ございましたように、去る二月九日に、文化芸術の振興に関する基本的な方針、二次方針が制定されまして、その中で、御指摘ございました第二の基本的施策の文化財等の保存及び活用の中で、文化財研究所のお話がありました。これは基本方針でもございまして、この三月末に法律をお認めいただきましたいわゆる博物館法の一部改正で、文化財研究所は現在国立文化財機構というものに改組、転換をいたしておりますけれども、その中で、御指摘ございましたように、「科学的・技術的な調査研究に基づく保存修復において、引き続き中心的な役割を果たす」ということが明記されているところでございます。

従来の文化財研究所、現在は文化財機構でございまして、ここには東京文化財研究所、それから奈良文化財研究所がございまして、主に科学的調査等は東京の方でやっております。こちらの東京の方につきましては、どちらかとい

ますと、カビの研究ですとか、いわゆる美術工芸品を中心とした研究をやっております。また、奈良の方では、埋蔵文化財を初め、建造物を含めた研究というものもやっておりますけれども、本日御指摘の社寺等の歴史的建造物につきましては、現在のところ、いわゆる大気汚染や酸性雨などの周辺環境が文化財にどのような影響を与えるか、その状況調査や劣化の要因解明などの調査研究を行っているところでございます。

風の研究というのは、専門家もまだそろっていないということでございます。また、そうした研究につきましては、私どものみならず、国土交通省関係の研究所等との連携も深めまして、私どもは、やはり文化財の保全というものに努めてまいりたいというふうに思っております。

○斉藤（鉄）分科員 現在、全国の至るところでとまでは言いませんけれども、かなり多くの箇所で、いわゆる文化財の保護か開発かということで住民が真っ二つに割れていがみ合っているというところがございます。そういう意味では、私、文化という分野でありながら、それが地域の人間社会の一つの分裂をもたらしているというのは非常に悲しい思いをするわけです。オール・オア・ナッシング、AかBかではなくて、文化財を保護し、発展を願いながら、かつ、開発行為も行っていく、その両立というのは必ず人間の知恵としてできる、このように思うわけです。

文化庁として、このようなイデオロギー対立のような形で住民がいがみ合っているような現状を解決するような何らかの新しい考え方なり、法律というところまではなかなかいかないかもしれませんが、文化行政としてそれを打ち出していくような方向性というのは必要だと思っておりますけれども、副大臣、いかがでしょうか。

○池坊副大臣 開発されることによって周辺の環境が破壊される、これは大きな問題ではあると思います。特に京都などですと、古い建造物がたくさんございますから、日本古来の旅館の横にマンションが建つと、旅館そのものは別に破壊されなくても、その雰囲気そのものが旅館の存在そのものでもあるんだということで、これもいろいろな市民を巻き込んだ運動になっております。また、高層のマンションが建ちますと、その前にございます寺院の何百年と続いたクスノキが枯れるのではないかと、枯れたらこれはどうなのか、みんながそれをシンボルとしてそこのお寺にやってきた、それがマンションによって枯れるということを防いでほしいというようなクスノキを守る会などもできまして、いろいろところでさまざまな問題を提起していることは確かでございます。

確かに、法律もたくさんあるんですね。先ほど事務局から御説明いたしましたように、例えば文化財保護法においては、重要文化財の現状を変更したり、保存に影響を及ぼす行為を行う場合には、文化庁長官の許可が必要でございます。また、指定された文化財の保護を図るための必要な措置がある。これはそのものじゃないか、周辺には適用できないじゃないかとおっしゃるかもしれませんが。

また、例えば都市開発に関しましては、都市計画法とか景観法などもございます。都市計画法では、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。」公共の福祉の増進というのはどういうことを言っているのか、これの解釈によっても随分分かれてくるのではないかと思います。

景観法にも、「都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もつて国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。」では、地域社会の健全な発展というのはどういうことか。経済的な発展だけでなく、潤いがある古い建造物を大切にすることが地域社会の健全な発展ではないかというような解釈もあったりして、きちんとした、それらを守る法律なり何らかの措置があつたらいいじゃないかとおっしゃる御意見もわかります。ですが、今のところ、屋上屋を重ねるようなことがあつてはならないというふうに思っております。

どちらにいたしましても、文化財そのものの保護ということとともに、その周辺も文化財だとして一体的にとらえることが必要だと思いますから、環境の整備が図られていくことが重要という観点から、私どもも、ほかの省庁とも連携をとり合いながら、開発かそれとも保存かというのではなくて、国民のコンセンサスを得ながら工夫をしていく、そういう努力を図っていきたいというふうに思っております。

○斉藤（鉄）分科員 副大臣が最後におっしゃった保存か開発か、そういうイデオロギー対立みたいなことではなくて、それを包含した、アウフヘーベンしていくような、そういうリーダーシップを文化庁はもっととるべきではないか。そういう問題が生じているところでは文化庁の顔が見えない、このように言われております。

文化庁ですと保存の方に偏るのではないかというふうに思われがちですが、いろ

いろなお話を伺っていると、必ずしもそうではありません。本当に両方の立場から、その両方を満足するようなものを何とか考え出していこうと頭にはおありになるんだけど、ではそれが世論形成といいましょうか、解決策を住民全体が合意して、その解決に向かって頑張っていこうというリーダーシップはほとんどとられていない、文化庁はとるべきだというような意見もあるということを最後に御紹介させていただきます、私の質問を終わります。

ありがとうございました。