自治体独自の歴史的地区指定制度の策定状況及び運用実態
ー英国グレーター・ロンドンの Areas of special local character を事例としてー

SITUATION AND OPERATION OF SYSTEM OF LOCAL DISIGNATION FOR HISTORIC AREAS

-A Case of Areas of special local character in Greater London -

押野　友紀＊・岡崎 篤行 ＊＊
Yuki Oshino＊・Atsuyuki Okazaki＊＊＊

In England, some authorities have a local disignation "Areas of special local character(ASLC)" to manage their local historic environment. This study clarifies how many councils have ASLC in Greater London(GL) and how to disignate ASLC by reading home pages, mailng to all councils and interviews. As a result of this research, 14 out of 33 councils have ASLC in GL. The subject of ASLC are mainly residential area. Maximum disignated number is 39, and minimum disignated number is 1. It takes about 3 to 6 months to to investigate the district, consulte disignated ,areas, hear opinions to residents, etc. After the disignation, some councils reevaluates the the areas. After that, important districts can be upgraded to conservation areas. In addition, demolished districts can be canceled disignation.

Key word : *London, Areas of special local character, Conservation, HIstroric Area*
ロンドン , Areas of special local character, 歴史保全 , 歴史的町並み

1 研究の背景と位置づけ及び目的

歴史的環境は、日本の重要伝統的建造物群保存地区等の国指定の基準に満たない地区以外にも存在し、景観や地域資源等の観点から保全するべきと考えられる [1)]。このことから、歴史的環境に関する自治体独自の歴史的環境保全に関する制度導入の検討は、今後の日本の保全制度の充実において必須であると考える。早くから歴史的環境の保全に関する取り組みが行われてきた英国では、国の Conservation Areas(以下、CA) に加え、複数の自治体が Areas of special local character[(1)](以下、ASLC) を策定している (表 1)[(2)]。都市計画制度において先進的な、英国の ASLC に着目することは、今後の日本の自治体独自の歴史的環境保全制度の展開において有用と考える。また、既往研究には、英国の CA に着目し、制度内容と運用実態について明らかにした研究 [3)] があるが、ASLC に着目した研究はない。そこで本研究は、日本における制度導入の一助とするため、ASLC の策定状況及び運用実態を明らかにする。

2 自治体独自の地区指定制度の調査結果

2-1 調査方法及び調査の流れ

調査は、以下の手順で行う (図 1)。 1 次調査では、英国の行政区画である Greater London[(2)]（以下、GL）内の 33 自治体の HP を閲覧し、ASLC の策定状況を調査する。2 次調査では、策定を確認できない自治体へメール調査 (29 件) を行う。3・4 次調査は、策定を確認できた自治体に、現地踏査による地区の現状把握 (4 件)、面会によるヒアリング (2 件)(2017 年 9 月～ 10 月、調査期間 27 日) を行う。その後メールによる追加調査を行う。英国の歴史的環境保全を担う組織である Historic England(以下、HE) へ面会によるヒアリングも行う。

3 GL 内の ASLC の策定状況及び運用実態

3-1 ASLC の概要 (表 1)

ASLC は CA の基準は満たさないが歴史的環境が残る地区を対象に、自治体が策定をしている制度である。Local Government Act 2000 により自治体の権限が認められており、The National Planning Policy Framework に歴史的環境保全の取り組みに関する指針が示されている。これに基づき自治体は、ASLC を策定している。Kingston の HP では、評価・開発許可権・建築許可の 3 つの観点における CA と LASC の違いを記している (表 2)。ASLC は CA と比べ評価基準が低く、開発等に対する拘束力は弱い。ASLC の法的根拠は主に、1947 年の農村計画法によって導入されたディベロップメントプランである。これに基づき、計画許可の判断が下されている [1)]。ASLC を策定している自治体におけるディベロプメント・プランの中には、ASLC についての記載が見られる。それに従い ASLC は行政職員によって運用されている。

3-2 ヒストリックイングランド

National Planning Policy Framewor の他にも、HE は自治体の歴史的環境保全に関する取り組みを支援するための National Planning Policy Framework の補足的な書面を発行している。　HE の HP には ASLC について以下の記載が

＊ 非会員・東京工業大学大学院 (Tokyou Institute of Technology)
＊＊ 正会員・新潟大学工学部建築学プログラム (Prof, Architecture Program, Faculty of Eng, Niigata Univ, Dr. eng.)

ある。

「一部の地方計画当局は、地元の歴史的環境を管理するために、地元の指定という追加の形式をとっている。これらは一般的に、Conservation Areas の基準を満たさない歴史的に重要な地域を保全するために指定を行う、特有の地域の特徴を持つ区域 [areas of special character] という形をとっている。そのような特有の地域の特徴を持つ区域[areas of special character] は一般に、それらの建築的又は町並みの価値に基いて地区を認定するために用いられているが、地域の重要な景観や考古学などのような、歴史的な環境に関するその他の要素も取扱う。」（参考文献 3) を筆者和訳）

上記の記述より、ASLC は CA の基準を満たさないが、重要な地区を保全するために自治体が策定していることがわかる。また、ヒストリックイングランドは ASLC に関する記録は持っておらず、現在いくつの自治体が ASLC を策定しているかは把握していないことが HE へのヒアリングにより明らかになった。しかし、ヒアリングを行った David 氏によれば、イングランドで約 300 ～ 400 ほどの自治体が ASLC を策定しているのでないかと予測すると述べていた。

4 GL 内の ASLC の策定状況

GL 内 33 自治体中 14 自治体において ASLC の策定 (2018 年 1 月時点) が確認できた (表 2)。Kingston、Croydon、Bromley、Hillingdon の 4 自治体は、HP にて ASLC についての記載より、その他 10 自治体は、メール及び HE へのヒアリングにより ASLC の策定を確認した。最大指定地区数は Croydon の 39 地区で､最小指定地区数は 1 地区であった。残りの 19 自治体においては、策定は確認できなかった (表 3)。メール調査に対する返信内容は、制度未策定の断言や、ASLC とは異なる制度に関する言及や URL の添付があり、内容確認後に、制度無しと判断した。

HE へのヒアリングより、保全に対して積極的な戦力をもっている自治体、また、ALSC を運用できる資金をもっている自治体が制度をもつ傾向にあると述べている。

また、GL はさらにインナーロンドンとアウターロンドンに分けられるが、策定自治体はアウターロンドンに多く存在していることがわかった (図 2)。14 自治体のうちアウターロンドンは 11 で、インナーロンドンは Hammersmith and Fulham, Lewisham, Greenwich の 3 自治体のみだった。これより、GL の中でもより郊外の地区の方が ASLC をもつ傾向にあると推察される。

5 ASLC の運用実態

5-1 ASLC 策定の背景 (表 6)

Kingston と Sutton の制度策定の背景には、人口、住宅需

図 -1　調査の流れ

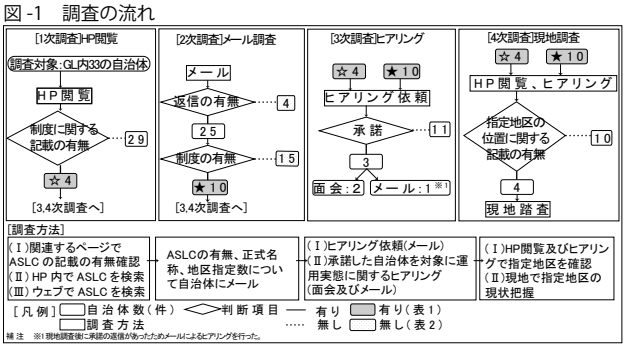

表 1　CA と ASLC の概要

項目	Conservation Areas	Areas of special local character
指定基準	歴史的に価値のある地区	CA の基準は満たさないが価値のある地区
法的根拠	Planning(Listed Buildings and Conservation Areas)Act 1990	Local Government Act 2000
策定主体	国	自治体
運用主体	自治体	自治体
地区指定主体	自治体	自治体
運用方針	Planning Policy Guidance	The National Planning Policy Framework

補注　※ヒストリックイングランドへのヒアリング及び参考文献 1) をもとに作成

表 -2　CA と LASC の違い

項目	CA 原文 (筆者和訳)	LASC 原文 (筆者和訳)
評価	outstanding environmental interest or importance (傑出した環境的重大性、重要性)	particularly good examples of environmental interest or importance (環境的重大性、重要性における特に優
	outstanding historical interest or importance (傑出した歴史的重大性、重要性)	particularly good examples of historical interest or importance (歴史的重大性や重要性における特に優
開発許可権	your permitted development rights are restricted. (制限される)	your permitted development rights are not affected.
建築許可	Permitted development rights allow you to make certain changes to a building without planning permission. (開発許可権が降りれば、計画許可がなくとも、特定の建築の変更をすることができる。)	Demolition is not prevented either. However, you do need to show that any environmental change has a positive impact on the Local Area of Special Character. (破壊は防止されない。 環境の変化が LASC に良い影響を与えるということを示す必要がある。)

表 -3　GL 内の ASLC の策定が確認できた自治体

No.	自治体	地区数※1		制度名	HP 記載	返信	ヒアリング		現地踏査
		CA	ASLC				面会	メール	
1	Hammersmith and Fulham	45	2※2	special character	×	○	—	—	×
2	Hounslow	28	11※2	Areas of special character	×	○	—	—	×
3	Kingston	26	2+2+18※3	Local areas of special character	○	○	×	—	○
4	Merton	28	27※2	Areas of Distinctive Quality	×	×	—	—	×
5	Sutton	13	22	Areas of special local character	×	○	○	—	○
6	Croydon	21	39	Local areas of special character	○	×	—	—	○
7	Bromely	45	12	Areas of special residential character	○	×	—	—	×
8	Lewisham	27	1	Area of special character	×	○	—	—	×
9	Greenwich	20	2	Area of special character	×	○	—	×	×
10	Redbridge	16	10	Residential Princincts	×	○	—	—	×
11	Waltham Forest	14	1	Area of special character	×	○	—	○	×
12	Enfield	22	9※2	Area of Special Character	×	○	—	—	×
13	Harrow	29	1	Area of special character	×	○	—	—	×
14	Hillingdon	15	31	Areas of special local character	○	○	○	—	○

補注　※ 1 自治体ごとの HP の地区数の項目及び自治体からのメールを参照
※ 2 自治体の資料を基に地区数を判断
※ 3 Kingston は指定地区を 3 つに分類している。

要の増加があり、再開発の進行の観点からも歴史的環境の保全が要されたためである。Hillingdon と Waltham Forest では住民の発意がきっかけとなり策定に至ったことがわかった。策定時期は、1980 年代後半から 1990 年代前半に多くみられた。

5-2 地区指定の方法 (表 6)

地区の評価は、地区の歴史や特性の分析、写真撮影を含む現地調査を経て、地区指定に関する協議により行う。評価の際、Hillingdon では地区の景観、建築、歴史に関して合計 9 点で採点する。指定後も定期的に地区を評価し、6~9 点で CA の指定、3~5 点で ASLC の指定継続、それ未満で ASLC の指定解除となる (図 4, 表 5)。評価は景観・景観・歴史の 3 つの観点から行われる。Hillingdon 以外の他自治体である Kingston、Sutton でも、CA への格上げと、指定解除が行われていた (図 4)。

各自治体指定基準を設けており、それに従い地区の選定が行われている。Kingston では ASLC は、表 7 に示す基準を 1 つ以上満たす必要があると定めている。

地区指定には 3~6 ヶ月の期間を要し、決定前に公聴会やワークショップなどによる住民への意見聴取を行う。加えて、図書館等公共の場で行政職員が住民に対し地区指定に関する説明をする場も設けている。地区指定決定後、Sutton、Hillingdon、Waltham Forest では書面で住民及び住民組織へ通知している。

Croydon では、地区指定制度が LASC から Local Heritage Areas という制度へ移行する見込みである。移行によって地区の変化が反映されるようになる。制度は移行するが、指定の基準は LASC に基いて行われる。また、新たな地区の指定も行われる。

5-3 規制 (表 4)

対象地区は住宅地とする自治体が多く、Hillingdon や Sutton では住宅地の中に商業地を含む地区 (図 4) も指定している。水辺の緑地をを指定している自治体もある。

英国では開発行為に対して計画許可が必要で、自治体に計画許可を申請しなければならない [1)]。ASLC における計画許可の審査は、CA より緩く、一般市街地より厳しい。また、ASLC 指定地区のデザインガイドラインを定め、建築物の細部意匠を含む外観の保全を行っている。Sutton、Hillingdon、Waltham Forest では住民への認知のため、行政職員の作成した指定地区の歴史等に関するリーフレットを配布している。

5-4 問題点・課題 (表 4)

ASLC は法的拘束力がないため、CA と比較すると地区保全のための拘束力は弱い。しかし、Hillingdon へのヒアリングより、ASLC は開発による歴史的環境の破壊を防ぎ、建物のデザインを向上させる点で有効であると述べていた。その他の課題としては、資金不足、職員の人材不足等があると述べていた。

6. 結論

(1)GL 内の 33 自治体の内 14 自治体が、ASLC を策定している。最大地区指定数は Croydon の 39 地区で、1 地区しか指定していない自治体もある。

表 -4　GL 内の ASLC の策定が確認できない自治体

No.	自治体	CA※1 地区数	返信	返信内容	
				制度なし	備考 (添付されていたリンク内容)
1	City of London	26	○	○	—
2	Westminster	56	○	○	—
3	Kensington and Chelsea	38	○	×	(CA、Listed building、Tree Preservation Order)
4	Wandsworth	45	○	○	—
5	Lambeth	62	○	○	CA の中に 22 の local historic space と designed landscape を指定している。
6	Southwark ※2	48	×	—	—
7	Tower Hamlets	45	○	×	(CA)
8	Hackney	30	○	×	(Conservation and urban design)
9	Islington ※2	41	○	○	—
10	Camden	39	○	○	—
11	Brent	22	○	×	(CA のデザインガイドライン、Listed building)
12	Ealing	29	○	×	Listed building のある地区の紹介
13	Richmond ※2	75	×	—	—
14	Bexley	23	○	○	以前は Residential Areas of Special Character があったが、2007 年に廃止された
15	Havering ※2	11	×	—	—
16	Barking and Dagenham	4	○	○	—
17	Newham ※2	9	×	—	—
18	Haringey	29	○	○	—
19	Barnet	16	○	×	(CA)

補注※ 1 自治体ごとの HP の地区数の項目及び自治体からのメールを参照
※ 2 Southwark, Richmond, Havering, Newham からは策定状況に関する調査のメールに返信がなかった。

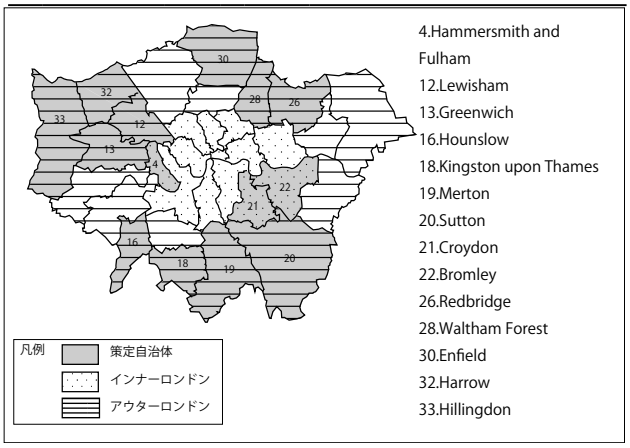

図 -2　GL 内の ASLC の策定が確認できた自治体

図 -3　現地踏査先の指定地区

(2) 制度策定の背景は、人口、住宅需要の増加、再開発等があり、住民の発意により策定が検討された自治体がみられた。1980 年代後半から 1990 年前半に ASLC を策定した自治体が多い。

(3) 指定までは、地区の調査、協議、住民への意見聴取等に約 3~6 ヶ月を要する。指定決定後は住民らに書面による通知を行う。地区指定決定後も定期的に再評価を行い、CA への格上げ指定や、ASLC 指定の解除を行っている自治体もみられた。

(4) 主な対象地区は住宅地で、商業地を含む住宅地や緑地を指定している自治体もある。計画許可申請後の審査は、CA、ASLC、一般市街地の順に厳しい。デザインガイドラインを定める自治体もある。ASLC の策定は、歴史的環境の破壊を防ぎ、建築デザインの向上に繋がる。

(5) 日本では、歴史的環境保全を目的とした郊外住宅地の地区指定は、今のところほとんど無いと思われるので、ASLC の事例は、将来参考にできる可能性がある。

補注
(1)自治体ごとに名称が異なるため、本研究では総称してASLCとする。
(2)CAの基準は満たさないが価値のある地区を保全している。
(3) 英国の首都ロンドン全域を指す名称。ロンドン市と 32 のロンドン特別区からなる。
(4) 英国の歴史的環境保全を担う組織。

参考文献
1)大橋竜太：英国の建築保存と都市再生, 鹿島出版会, 2007.2
2)Histroric England. "Local Designation". Histroric England. https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/local/(2017.10.20 参照)
3) 菅野優美：歴史的地区保全の量的拡充のための制度のあり方ー英国・イングランドにおける保全地区の運用実態に着目してー , 新潟大学工学部建設学科建築学コース修士論文 , 2011.3

表 -7　Kingston 指定基準 (筆者和訳)

原文	筆者和訳
an area or group of building possessing an overall character with indentifiable or distinctive features (eg details decoration and materials) that are worthy of preservation.	保存に値する独特な特徴（細部、装飾、材質等）といった全体的な特色を有する地区または建築物郡
or, an area or group of buildings which can be considered as a good and well preserved example of a particular style of architecture and or of historical interest	建築的また歴史的に価値のある特定の建築様式の例として良好な保存状態と考えることができる地区または建築物郡
or, an area or group of buildings of particular character, built as a single development over a short period of time	短期の単一開発によって建設されたという特徴を持つ地区または建築物郡
or, an area or group of buildings representative of a good example of a particular style or age of housing	特定の様式や時代の住宅の優れた例を有する地区または建築物郡
an urban area that is distinguished by the quality or extent of its landscape	景観の質や程度によって区別される都市部の地区
or, an area that is distinguished from the surrounding area by the planned layout of its road pattern combined with a consistent style of architecture	一貫した建築様式と組み合わされた道路様式の計画された配置によって周囲の領域と地区される地区

写真		
場所	Hillingdon Northwood(Hillingdon)	Clarence road(Sutton)
備考	指定地区に住宅地の他商業地を含む。	CA への格上げが検討されている。

図 -4　ヒアリング及び現地踏査対象地

表 -5　Hillingdon 評価項目 (筆者和訳)

評価基準	評価基準	点数
景観的重要性 (合計 3 点)	空間的な階級と特徴、木々の間や建築物の間からの優れた眺めを提供するさまざまな地形を有する。	1
	植栽を含む明白な景観の特質、樹木や植林、その他のの自然的特徴を有する。	1
	魅力的な公共街路設備を伴ったハード、ソフト両方における公共空間の質を有する。	1
建築的重要性 (合計 3 点)	建築物郡が建築的特性と良好なデザインを持つ。	1
	優れた建築的重要性があり、特定の建築様式や期間を表す良好なの残存状態の例となるもの、著名な建築家に設計されたものであるなど	1
	そのエリアの重要な建築物郡において建築デザインの一貫性がある。	1
歴史的重要性 (合計 3 点)	地区の起源と歴史的発展を立証する。	1
	敷地境界の配置、道路、小路が地区の特質に寄与する。	1
	その地区が地域または国の社会経済的、文化的、文治的歴史の重要な側面を明らかにする特徴を有する。	1
合計		9

表 - 6　GL 内の自治体ごとの ASLC 運用実態

※ No.	自治体	制定年	制定のきっかけ	対象地区	地区指定プロセス	CA への格上げ、指定解除	デザインガイドライン	配布用リーフレット	意見聴取の形式	指定に要する期間	市民組織	課題・問題点
1	Kingston	1987	人口と住宅需要の増加、再開発	住宅地	委員会での決定後、21 日間の協議を経て、Director が最終決定を下す。	有	不明	不明	不明	不明	有	不明
2	Sutton	1988	開発による地域性の破壊の防止	住宅地 / 商業地	コンピューター、ストリートビューによる地区の調査、現地調査、写真撮影	有	不明	有	書面の送付、電話相談、公共の場での会合、1 対 1 の個別相談	3 ～ 6 ヶ月 (指定地区の規模による。)	有	資金不足により金銭的支援が不可であること。
3	Enfield	1994	不明	水辺の緑地等	デジタルマッピング、歴史的地図の作成、社会経済的なデータや計画方針を含むコンピューター上の地区の詳細分析、広域的現地調査、広域的写真分析	不明	不明	不明	重要事項や地域性、場所性についてのワークショップ	不明	不明	不明
4	Hillingdon	1989	住民からの発意	住宅地 / 商業地	評価、現地調査、指定範囲の検討、報告書の作成、住民へ送付する書面準備、送付、公開相談、報告書の作成、住民やその他組織への送付書面、リーフレットの作成、HP の更新	有	有	有	決定前の協議、全住民、住民組織への書面での通知、図書館等で職員との面談	約 6 ヶ月	有	法的拘束力がなく、規制に限界がある。資金不足、職員の人出不足
5	Waltham Forest	1988	住民からの発意	住宅地		可能性はあるが前例は無	有	有		約 6 ヶ月	有	

※ 14 自治体のうちヒアリングを行った 3 自治体及び HP に制度詳細の記載がある 2 自治体について記述。