

世界遺産「百舌鳥・古市古墳群」 遺産影響評価マニュアル

目次

1	はじめに	1
2	世界遺産「百舌鳥・古市古墳群」の概要	2
	（1）名称	
	（2）世界遺産一覧表への記載日	
	（3）構成資産一覧	
	（4）構成資産の位置及び緩衝地帯の範囲	
	（5）顕著な普遍的価値	
	（6）国内法による資産の保全	
	（7）第 43 回世界遺産委員会における追加的勧告	
3	保存管理の方針	11
	（1）顕著な普遍的価値を構成する要素	
	（2）顕著な普遍的価値の保存管理方針と方法	
4	遺産影響評価の実施と対象	13
	（1）遺産影響評価とは	
	（2）遺産影響評価の実施	
	（3）遺産影響評価の対象	
	（4）遺産影響評価詳細分析の対象	
5	遺産影響評価の実施体制と手順	20
	（1）実施体制及び実施概要	
	（2）実施手順	
6	遺産影響評価詳細分析報告書等の作成	24
7	世界遺産委員会への報告	26
	（1）『作業指針』第 172 項に基づく世界遺産委員会への報告	
	（2）定期報告への記載	
	（3）報告しない場合の取扱い	

1 はじめに

遺産影響評価（Heritage Impact Assessment, HIA）とは、計画される事業などが世界遺産の価値に与える影響の可能性を事前に把握し、負の影響が想定される場合には、それらを回避又は低減する手法を導き出すために実施する評価分析作業のことである。遺産影響評価の実施は、資産を適切に保全するとともに多様な社会における経済活動との調和を図るうえで極めて重要である。

遺産影響評価に関して、イコモスは 2011 年に「世界文化遺産の遺産影響評価についてのガイダンス（Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties）」（以下「イコモスガイダンス」）をとりまとめた。これを受け、文化庁は 2019 年に「世界文化遺産の影響評価にかかる参考指針」（以下「参考指針」）を定め、我が国における遺産影響評価の実施方法を含む指針を示した。同じく 2019 年には、顕著な普遍的価値を長期的に保護するために、『世界遺産条約履行のための作業指針』（以下「作業指針」）の 118 項 bis において遺産影響評価の実施が追加された。

近年の世界遺産委員会においても、遺産影響評価の実施を求める事例が増えている。百舌鳥・古市古墳群も、第 43 回世界遺産委員会において世界遺産一覧表への記載が決議された際、追加的勧告で「すべての将来的な開発計画について遺産影響評価の手法を開発し実施すること」として、遺産影響評価の実施について指摘がなされた。

本書は「作業指針」や追加的勧告に基づき遺産影響評価を実施すべく、「イコモスガイダンス」や「参考指針」を踏まえ、遺産影響評価の実施にかかる方針と手順について示すものである。本書は百舌鳥・古市古墳群世界遺産学術委員会と文化庁の助言を基に作成し、令和 4 年 3 月、百舌鳥・古市古墳群世界遺産保存活用会議において承認された。

2 世界遺産「百舌鳥・古市古墳群」の概要

(1) 名称

百舌鳥・古市古墳群—古代日本の墳墓群—

(2) 世界遺産一覧表への記載日

2019（令和元）年7月6日

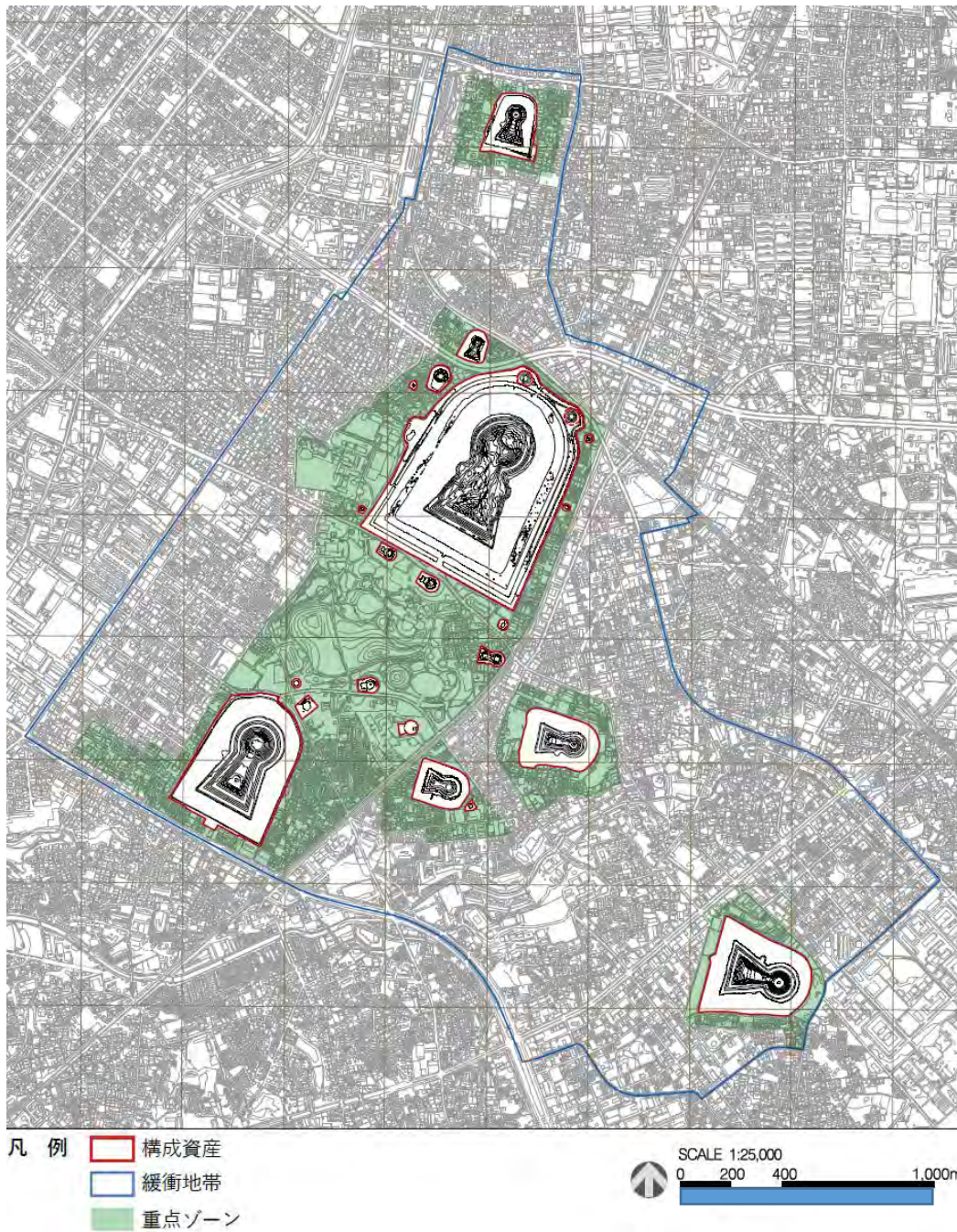
(3) 構成資産一覧

資産 No.	構成資産の名称	所在地	中心座標	
			経度	緯度
1	反正天皇陵古墳	大阪府堺市	N 34°34' 34"	E 135° 29' 18"
2	仁徳天皇陵古墳、茶山古墳及び 大安寺山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 53"	E 135° 29' 16"
	2-1 仁徳天皇陵古墳			
	2-2 茶山古墳			
	2-3 大安寺山古墳			
3	永山古墳	大阪府堺市	N 34° 34' 05"	E 135° 29' 12"
4	源右衛門山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 54"	E 135° 29' 28"
5	塚廻古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 46"	E 135° 29' 26"
6	収塚古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 31"	E 135° 29' 16"
7	孫太夫山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 36"	E 135° 29' 06"
8	竜佐山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 40"	E 135° 29' 00"
9	銅亀山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 46"	E 135° 28' 56"
10	菰山塚古墳	大阪府堺市	N 34° 34' 01"	E 135° 29' 03"
11	丸保山古墳	大阪府堺市	N 34° 34' 01"	E 135° 29' 07"
12	長塚古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 29"	E 135° 29' 16"
13	旗塚古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 24"	E 135° 28' 58"
14	銭塚古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 18"	E 135° 29' 03"
15	履中天皇陵古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 14"	E 135° 28' 39"
16	寺山南山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 22"	E 135° 28' 48"
17	七観音古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 24"	E 135° 28' 46"
18	いたすけ古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 11"	E 135° 29' 09"
19	善右エ門山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 09"	E 135° 29' 11"
20	御廟山古墳	大阪府堺市	N 34° 33' 17"	E 135° 29' 27"
21	ニサンザイ古墳	大阪府堺市	N 34° 32' 48"	E 135° 29' 58"

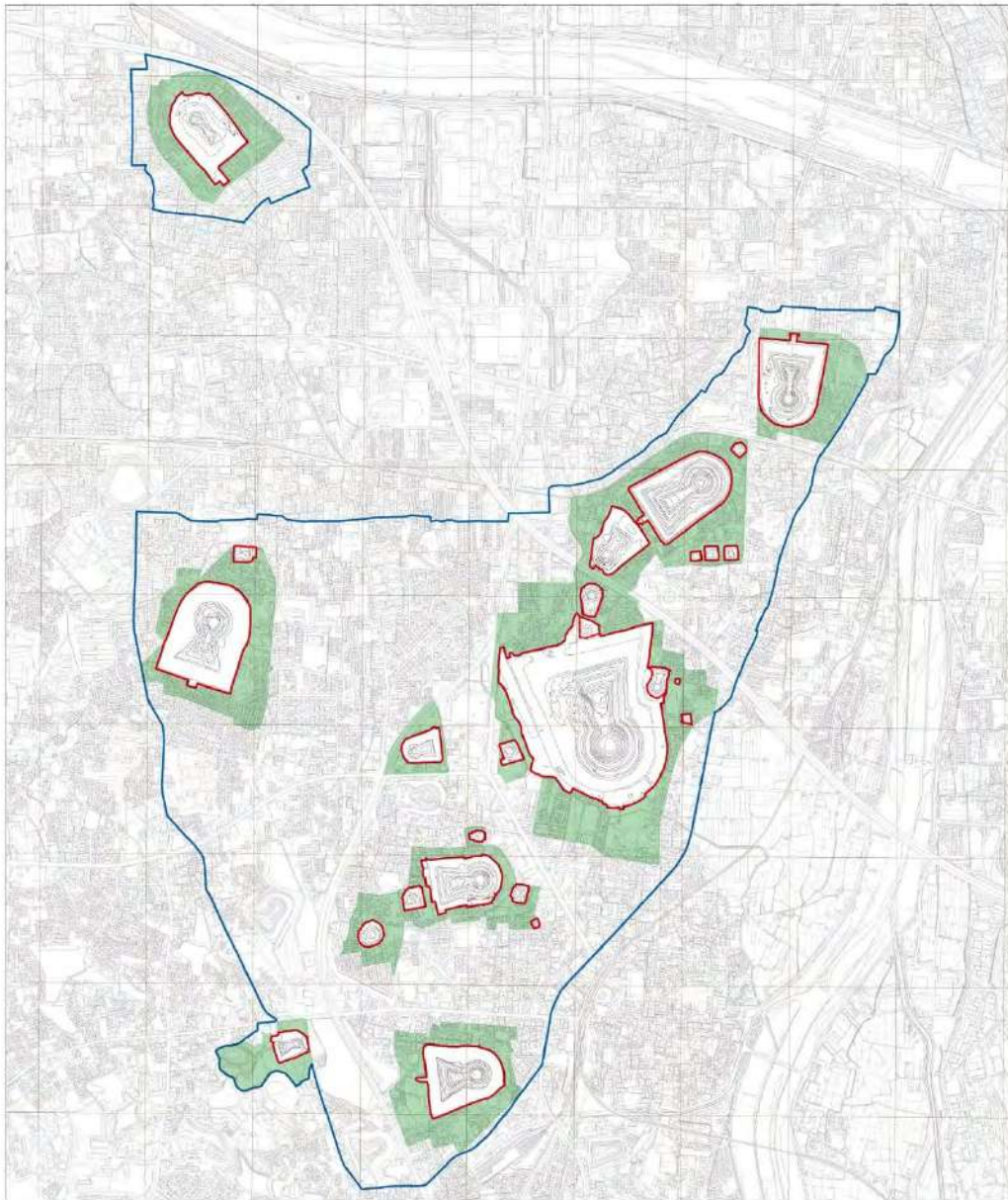
22	津堂城山古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 55"	E 135° 35' 37"
23	仲哀天皇陵古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 33' 57"	E 135° 35' 39"
24	鉢塚古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 04"	E 135° 35' 45"
25	允恭天皇陵古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 23"	E 135° 37' 00"
26	仲姫命陵古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 55"	E 135° 35' 37"
27	鍋塚古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 17"	E 135° 34' 53"
28	助太山古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 05"	E 135° 36' 47"
29	中山塚古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 05"	E 135° 36' 49"
30	八島塚古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 05"	E 135° 36' 52"
31	古室山古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 05"	E 135° 36' 34"
32	大鳥塚古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 34' 01"	E 135° 36' 32"
33	応神天皇陵古墳、誉田丸山古墳 及び二ツ塚古墳	大阪府羽曳野市	N 34° 33' 44"	E 135° 36' 34"
	33-1 応神天皇陵古墳			
	33-2 誉田丸山古墳			
	33-3 二ツ塚古墳			
34	東馬塚古墳	大阪府羽曳野市	N 34° 33' 50"	E 135° 36' 44"
35	栗塚古墳	大阪府羽曳野市	N 34° 33' 46"	E 135° 36' 45"
36	東山古墳	大阪府藤井寺市	N 34° 33' 42"	E 135° 36' 19"
37	はごみ山古墳	大阪府藤井寺市	N34° 33' 42"	E135° 36' 08"
38	墓山古墳	大阪府羽曳野市 大阪府藤井寺市	N34° 33' 28"	E135° 36' 16"
39	野中古墳	大阪府藤井寺市	N34° 33' 32"	E135° 36' 16"
40	向墓山古墳	大阪府羽曳野市	N34° 33' 26"	E135° 36' 22"
41	西馬塚古墳	大阪府羽曳野市	N34° 33' 22"	E135° 36' 24"
42	浄元寺山古墳	大阪府藤井寺市	N34° 33' 25"	E135° 36' 07"
43	青山古墳	大阪府藤井寺市	N34° 33' 21"	E135° 36' 02"
44	峯ヶ塚古墳	大阪府羽曳野市	N34° 33' 09"	E135° 35' 51"
45	白鳥陵古墳	大阪府羽曳野市	N34° 33' 04"	E135° 36' 16"

(4) 構成資産の位置及び緩衝地帯の範囲

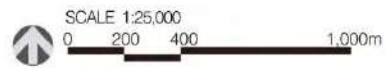
百舌鳥エリア



制限内容	緩衝地帯	
	重点ゾーン	
建築物の高さ制限	31m以下に制限 (一部 45m)	10mまたは 15m以下に制限
建築物の色彩などの形態意匠の制限	小規模を除く、建築物の形態意匠を制限	すべての建築物について、規模に応じた色彩等の形態意匠を制限
屋外広告物の大きさや高さ等に関する制限	用途地域に応じて、広告物の大きさ、高さ等の制限	原則掲出禁止



- 凡 例
- 構成資産
 - 緩衝地帯
 - 重点ゾーン



制限内容	緩衝地帯	
	重点ゾーン	
建築物の高さ制限	31m以下に制限	10mまたは 15m以下に制限
建築物の色彩などの形態意匠の制限	小規模を除く、建築物の形態意匠を制限	すべての建築物について、規模に応じた色彩等の形態意匠を制限
屋外広告物の大きさや高さ等に関する制限	用途地域に応じて、広告物の大きさ、高さ等の制限	原則掲出禁止

(5) 顕著な普遍的価値

世界遺産「百舌鳥・古市古墳群」の顕著な普遍的価値（OUV）は、世界遺産委員会決議 43 COM 8B.18 で採択された「顕著な普遍的価値の言明」において次のとおり示されている。

3. 顕著な普遍的価値の言明

総合的所見

大阪平野の台地に位置する百舌鳥・古市古墳群は、45 の構成資産から成る資産であり、49 基の古墳（“古い”“塚”）が含まれる。古墳とは、大きくて独特な墳墓である。これらの選ばれた古墳は二つの大きなまとまりで存在し、日本の古墳時代（3世紀から6世紀）の文化を最も豊かに顕示するものである。古墳時代は、日本社会が中国の法制度の影響のもと中央集権化される前の時代であった。古墳は、副葬品（武器、武具、装飾品）や、埴輪という呼称で知られる墳丘を装飾する土製品（列状に並べられた円筒形のもの、あるいはモノ・家・動物・人物を象ったもの）などさまざまなものを内包する。この時代の王たちの一族や関係者の墓と理解され、一部の古墳は陵墓（皇室の墓）として宮内庁によって管理されている。構成資産は、日本全国にある16万基もの中から選ばれた古墳であり、古墳時代の最盛期と考えられている古墳時代中期（4世紀後半から5世紀後半）を代表するものである。本資産の「属性」は、49基の墳墓、それらの幾何学的形状、築造方法と材料、濠、考古遺物と内包物（副葬品、埋葬施設、埴輪を含む）である。古墳のセッティング、大阪地域における古墳の視覚的存在感、古墳間のいまでも残る物理的・視覚的つながりは、重要な属性である。また、独特な葬送習慣と、儀礼のための使用の物証であることも同様である。

評価基準 (iii)

古墳は日本各地に16万基存在するものの、日本古代の古墳時代の文化を代表し、また類まれな物証を提供するのが百舌鳥・古市古墳群である。45の構成資産は、この時代の社会政治的構造、社会的階層差および高度に洗練された葬送体系を証明している。

評価基準 (iv)

百舌鳥・古市古墳群は、古代東アジアの墳墓築造のひとつの顕著な類型を示すものである。古墳、およびその有形の属性である土像、濠、幾何学的な段築をもち、石で補強した墳丘は、この歴史的に重要な時代における社会階層の形成のうえで顕著な役割を果たしたものである。

完全性

百舌鳥グループと古市グループの古墳は、一体的な王権を物語るものである。それは、49基の古墳の密集、さまざまな型式と規模、副葬品と埴輪、今日も続く儀礼における使用および日本社会の中で今なおたいへん重んじられていることによって表わされている。本資産の完全性は、構成資産選択の論拠、およびそれらの構成資産が古墳の顕著な普遍的価値を伝える能力に基づいている。個々の構成資産、物証としての墳墓および周辺環境が原状通りであること、そして保全状況も完全性の決定要因である。本資産の完全性に影響する課題としては、一部の特徴的な要素（例えば濠）が失われること、市街地開発に近接することからくる構成資産の用途や周辺環境（セッティング）の変化などが挙げられる。

真実性

用途や景観が変化し、また大阪地域が 20 世紀に高度に市街化したにもかかわらず、古墳は今日の景観の中で重要な視覚的、歴史的存在感をもっている。構成資産に選ばれた古墳の真実性は、その形状、材料、豊富な考古学的内包物（遺構・遺物）、そしてそれらの古墳が日本社会から集めている尊崇の念によって証明されている。陵墓がおしなべて高度な真実性を証明している一方で、真実性の度合いは構成資産によってまちまちに異なる。古墳の「整備」行為／工事を遺産影響（H I A）評価の対象とし、古墳の真実性保持のため、確実に検証を行う必要がある。

保存管理と保護の要件

国および地方政府の法令によって構成資産の法的保護がなされている。陵墓である構成資産は皇室典範と国有財産法により、史跡である構成資産は文化財保護法により保護されている。一部の構成資産はその両方に該当している。市史跡は、文化財保護法に沿って制定された、市の文化財保護条例を基に指定されている。構成資産 44 については緩衝地帯の拡張措置がそれぞれ現在進行中である。緩衝地帯の保護については、複数の地方条例によって、新築建物の高さや意匠、および屋外広告物を規制している。

保存管理システムは、百舌鳥・古市古墳群世界遺産協議会（宮内庁と関係自治体から構成され、文化庁がオブザーバーとして参加する）を中心とする。協議会は、百舌鳥・古市古墳群世界遺産学術委員会からアドバイスを受ける。包括的保存管理計画に、資産および緩衝地帯の保護と保存管理の実際の概要がまとめられている。百舌鳥・古市古墳群世界文化遺産協議会が、行動計画の実行と組織間の調整の全体的な責任を負う。大阪府および関係するそれぞれの市が防災計画をもっている。博物館・ガイダンス施設が大阪府の堺市、羽曳野市、藤井寺市に存在する。堺市が百舌鳥エリアに計画中の新しいガイダンス施設については、遺産影響評価を実施する必要がある。

資産に影響を及ぼす要因としては、都市開発のごく近くに存在することに起因する事柄があり、それは緩衝地帯に深刻な圧力となる潜在性がある。土製の墳丘の浸食、管理不十分な植物の繁茂、濠の水質管理の必要性などが、保全上の主な圧力となりうる。これらは、積極的に管理されている。保全措置は適切であり、十分な予算がとられているが、各行政庁、民間所有者およびコミュニティが良い連携を続ける必要がある。経過観察（モニタリング）の手法は適切であるが、その一方で墳丘の構造的な状態についての定期的なモニタリングを、発掘を伴わない方法で行う手法を開発したり、地元住民のコミュニティの関与や支援を観察する指標を設けることを通して、モニタリングをより強化する余地がある。

これに基づき、本資産の顕著な普遍的価値の属性を下記の表のとおり整理した。属性とは顕著な普遍的価値を伝達する有形・無形の要素である。

属性の大項目	属性の細項目
a) 49 基の墳墓 (世界遺産の構成資産) 49 burial mounds	a1) 幾何学的形状 Geometric forms
	a2) 築造方法と材料 Methods and materials of construction
	a3) 濠 Moats
	a4) 考古遺物と内包物 (副葬品、埋葬施設、埴輪を含む) Archaeological materials and contents (including grave goods, burial facilities and the haniwa)
b) 古墳のセッティング Settings of the kofun	b1) 大阪地域における古墳の視覚的存在感 Visual presence in the Osaka Region
	b2) 古墳間の今も残る物理的・視覚的つながり Remaining physical and visual links between the kofun
c) 無形的 (古墳に備わった葬送文化的) な側面 Intangible dimensions	c1) 独特な葬送習慣の物証 Evidence of the distinctive funerary practices
	c2) 儀礼のための使用の物証 Evidence of the ritual uses

(6) 国内法による資産の保全

構成資産の保存管理及び緩衝地帯の保全は、法令に基づいて実施され、2018年1月に世界遺産登録推薦に際して策定した「世界遺産登録推薦書 付属資料1.a 包括的保存管理計画」（以下「包括的保存管理計画」）において以下のとおり示されている。

4-1-(1) 構成資産の適切な保存管理の継続

a. 法令に基づく保護

構成資産については、その価値を構成する要素を含む範囲を天皇及び皇族の墓所である陵墓及び／または文化財保護法上の史跡として指定し、それぞれの社会的位置づけやこれまでの保存の経緯などもふまえつつ、万全の保護措置を講じている。

陵墓は、皇室典範により「天皇、皇后、太皇太后及び皇太后を葬る及びその他の皇族を葬る所」と定められたものであり、その管理は伝統的に国が直接行ってきた。皇室による祭祀が現に行われている場であり、広く皇室及び国民の追慕の対象であるというその性格に鑑み、今後も静安と尊厳の保持を最も大切なこととして管理を行うことから、開発が行われる余地はない。

史跡は、歴史上又は学術上価値の高い遺跡として文化財保護法に基づき国が指定を行った文化財である。その管理は同法に基づき、資産の保存管理を行う大阪府・堺市・羽曳野市・藤井寺市や民間所有者が行っており、現状変更及び保存に影響を及ぼす行為は厳重に規制されている。

【「包括的保存管理計画」47頁】

4-2-(1) 周辺環境の維持・向上

c. 法令等による保全の実施

無秩序な開発の可能性を排除するため、緩衝地帯範囲内では法令による制限を設けている。緩衝地帯の開発等を規制・誘導する主たる法律は、景観法、都市計画法、屋外広告物法である。これらの法律及びそれに基づき各自治体が定める条例等の規定によって、「建築物の高さ」「建築物の色彩等の形態意匠」「屋外広告物の設置等」が規制されている。

建築等の行為を行う場合、事前に許可・認定を得ることが義務付けられており、事業者が申請段階において、申請内容が制限等に適合するかを、行政機関が適切に審査するとともに、必要な指導・助言することで古墳周辺の良好な環境が保全される。

【「包括的保存管理計画」61頁】

(7) 第43回世界遺産委員会における追加的勧告

世界遺産委員会決議 43 COM 8B.18 の 4.h)において、遺産影響評価の実施について指摘がなされた。

4. 勧告

h) すべての将来的な開発計画について遺産影響評価の手法を開発し実施すること。具体的には、公園の開発・整備の計画、自転車博物館、大仙公園整備計画、展望場所の新設・改修、南海鉄道高野線の高架化事業など。保存管理システムと、資産の法的保護の枠組みをより直接結び付けることを含め、遺産影響評価の手続きの開発を継続すること。

3 保存管理の方針

(1) 顕著な普遍的価値を構成する要素

顕著な普遍的価値（OUV）を次世代に継承するためには、OUV を伝達する属性を構成する具体的な要素を特定し、それらを確実に保全することが重要である。百舌鳥・古市古墳群の OUV を伝達する属性を構成する具体的な要素の特定にあたっては、『国指定史跡百舌鳥古墳群保存管理計画』及び『国史跡古市古墳群保存管理計画』に示される「史跡の本質的価値を構成する枢要な諸要素」を基本とした上で、新たな要素を追加し、要素を属性の細項目毎に分類した。

属性の大項目	属性の細項目	属性を構成する具体的な要素
a) 49 基の墳墓 (世界遺産の構成資産)	a1) 幾何学的形状	墳丘、濠、外堤、外溝
	a2) 築造方法と材料	墳丘、葺石、濠、外堤、外溝、 地下に埋蔵されている遺構・遺物
	a3) 濠	濠、外堤、外溝
	a4) 考古遺物と内包物（副葬品、埋葬施設、埴輪を含む）	地下に埋蔵されている遺構・遺物
b) 古墳のセッティング	b1) 大阪地域における古墳の視覚的存在感	墳丘、視点場からの眺望
	b2) 古墳間の今も残る物理的・視覚的つながり	墳丘、今も残る古墳間の見通し
c) 無形的（古墳に備わった葬送文化的）な側面	c1) 独特な葬送習慣の物証	墳丘、葺石、濠、外堤、外溝、 地下に埋蔵されている遺構・遺物
	c2) 儀礼のための使用の物証	祭祀、参拝

(2) 顕著な普遍的価値の保存管理方針と方法

3-(1)で特定した顕著な普遍的価値（OUV）を伝える属性を構成する諸要素を確実に保存するため、『包括的保存管理計画』並びに『国指定史跡百舌鳥古墳群保存管理計画』及び『国史跡古市古墳群保存管理計画』に示される保存管理の方針を踏まえ、属性ごとの保存管理の方針と方法を次のとおり定める。

属性の大項目	属性の細項目	保存管理の方針	保存管理の方法
a) 49 基の墳墓 (世界遺産の 構成資産)	a1) 幾何学的形状	<ul style="list-style-type: none"> ・属性を構成する具体的な要素の保全を図るため適切な保存管理を行う ・学術的な調査研究を実施し、遺構の状況を把握するとともに、必要に応じ保存処置を講じる 	<ul style="list-style-type: none"> ・属性を構成する具体的な要素がき損若しくは衰亡している場合には、必要に応じ、学術的調査の成果等を踏まえて、適切な復旧・修理を行う ・樹木の根系などが、属性の保全を脅かす場合には、保全を優先した対策をとるものとする ・防災等の対策にあたっては、極力、地形の変更を避けるものとする ・柵や擁壁等工作物の設置が不可避である場合は、属性への影響を最小限に抑えかつ景観に配慮した工法をとるものとする
	a2) 築造方法と材料		
	a3) 濠		
	a4) 考古遺物と内包物（副葬品、埋葬施設、埴輪を含む）		
b) 古墳のセッティング	b1) 大阪地域における古墳の視覚的存在感	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な規模の古墳と調和した景観形成を図る ・巨大古墳の周辺眺望を保全する 	<ul style="list-style-type: none"> ・資産及び緩衝地帯における各種法令による規制に基づき、良好な景観を保全する
	b2) 古墳間の今も残る物理的・視覚的つながり		
c) 無形的（古墳に備わった葬送文化的）な側面	c1) 独特な葬送習慣の物証	a) と同じ	a) と同じ
	c2) 儀礼のための使用の物証	<ul style="list-style-type: none"> ・祭祀や参拝を阻害しない景観を保全する 	<ul style="list-style-type: none"> ・祭祀や参拝の場の神聖な雰囲気を持する

4 遺産影響評価の実施と対象

(1) 遺産影響評価とは

遺産影響評価とは、計画される事業などが、世界遺産の価値に与える影響の可能性を事前に把握し、負の影響が想定される場合には、それらを回避又は低減する手法を導き出すために実施する評価分析作業のことである。作業は関係者が資産の価値を理解し、事業等による負の影響を回避又は低減する手法を協議することにより、資産保全と事業実施の合意形成を目指すものである。したがって、遺産影響評価の実施は、資産を保全するとともに、多様な社会における経済活動との調和を図るうえで極めて重要である。

(2) 遺産影響評価の実施

世界遺産の価値を長期的に保護するために、「作業指針」の 118 項 bis において遺産影響評価の実施が定められている。百舌鳥・古市古墳群は、世界遺産委員会決議 43 COM 8B.18 の 4.h)において、遺産影響評価の実施を求められている (P.10)。

■ 作業指針

・118項bis

※2019年作業指針改定にて追加

作業指針 179 および 180 項にかかわらず、締約国は、世界遺産内又はその周辺で実施が計画されている開発事業および活動の前提条件として、環境影響評価、遺産影響評価および／または戦略的環境評価が実施されることを保証しなければならない。これらの評価は、開発の代替案を特定するとともに、資産の顕著な普遍的価値に対する潜在的な正・負の影響の両方を特定し、資産やより広いセッティングの中での文化遺産や自然遺産への劣化やその他の負の影響に対する緩和策を提言するのに役立つものである。これにより、顕著な普遍的価値を長期的に保護し、災害や気候変動に対する遺産の回復力を強化することができる。(仮訳)

【作業指針 (2019 年 7 月版)】

(3) 遺産影響評価の対象

百舌鳥・古市古墳群では、包括的保存管理計画において示すとおり、法令に基づき、資産及び緩衝地帯の保全が図られている。このような事業着手前に必要となる法令に基づく各種手続きにより、遺産への影響が確実に評価され、負の影響が回避される（P.17・18）。ただし、資産内及びそれに準じるものとして一体的に保存するエリア〔エリア1・2〕で実施される事業は必要に応じて、別途詳細な分析を実施する（P.19）。資産から緩衝地帯の外側にかけて事業計画地毎に開発等に際しての遺産への影響評価の方法を整理すると次のとおりである。

■事業計画地別の取り扱い

位置	エリア	事業計画地	各種法令に基づく取り扱い	詳細分析
資産	1	資産内 (価値そのものの所在地として最も慎重に保存管理するエリア)	-文化財保護法に基づく現状変更許可申請 -景観協議 ³⁾ [制限1～3 下表を参照]	-必要に応じて ⁵⁾⁶⁾ 、HIA詳細分析を実施
重点ゾーン 緩衝地帯	2	資産に準じるものとして一体的に保存するエリア 史跡第3種地区等 ¹⁾ 大仙公園の特別なエリア ²⁾ (資産外でも特に丁寧な取扱いを要するエリア)	-文化財保護法に基づく現状変更許可申請 -景観協議 ³⁾ [制限1～3 下表を参照] -環境影響評価の評価項目 ⁴⁾ “文化財”で属性に基づき世界遺産への影響を評価	
	3	上記以外 (巨大古墳の巨大さが感じられ、多様な古墳の静寂さや雄大さが感じられる景観を保全するエリア)	-景観協議 ³⁾ [制限1～3 下表を参照] -環境影響評価の評価項目 ⁴⁾ “文化財”で属性に基づき世界遺産への影響を評価	
	4	重点ゾーン以外の緩衝地帯 (遠越しに巨大古墳を眺望する際の景観、多様な古墳の静寂さや雄大さに調和する景観を保全するエリア)	-景観協議 ³⁾ [制限4～6 下表を参照] -環境影響評価の評価項目 ⁴⁾ “文化財”で属性に基づき世界遺産への影響を評価	
緩衝地帯外	5	緩衝地帯の外側	-景観協議 ⁷⁾ -環境影響評価の評価項目 ⁴⁾ “文化財”で属性に基づき世界遺産への影響を評価	

■緩衝地帯の制限区分

制限内容	緩衝地帯	
	重点ゾーン	
建築物の高さ制限	10mまたは15m以下に制限 [制限1]	31m以下に制限（百舌鳥エリアの一部で45m） [制限4]
建築物の色彩等の形態意匠の制限	すべての建築物について、規模に応じた色彩等の形態意匠を制限 [制限2]	小規模を除く、建築物の形態意匠を制限 [制限5]
屋外広告物の大きさや高さ等に関する制限	原則掲出禁止 [制限3]	用途地域に応じて、広告物の大きさ、高さ等の制限 [制限6]

註

- 1) 史跡指定地・陵墓治定地外において資産に関する遺構が広がる可能性があり、将来的に史跡の指定や範囲拡大等の保存の措置を検討する範囲。
- 2) 大仙公園基本計画のエリア設定のうち、陪塚及び小規模古墳が分布し、古墳自体の確実な保全措置を行うエリア（エリア2）。
- 3) 都市計画法、景観法、景観条例、建築基準法、屋外広告物法、屋外広告物条例による事前協議、認定、許可及び審査等の手続きを総称。
- 4) 大阪府告示『環境影響評価及び事後調査に関する技術指針』、堺市告示『環境影響評価技術指針』により規定。
- 5) 学術委員会の助言の下に幹事会において検討し、百舌鳥・古市古墳群世界遺産保存活用会議で実施を決定。
- 6) 資産に直接関るもの以外の重要遺構は、文化財保護法に基づき史跡指定や範囲拡大の措置を検討する。
- 7) 市域全域にかかる景観計画により、大規模建築物等の新築、増築、改築等の行為においては届出が必要であり、行為の制限（景観形成の基準）を設けて景観誘導を行っている。広告物については、用途地域に応じて広告物の大きさ、高さ等を制限している。

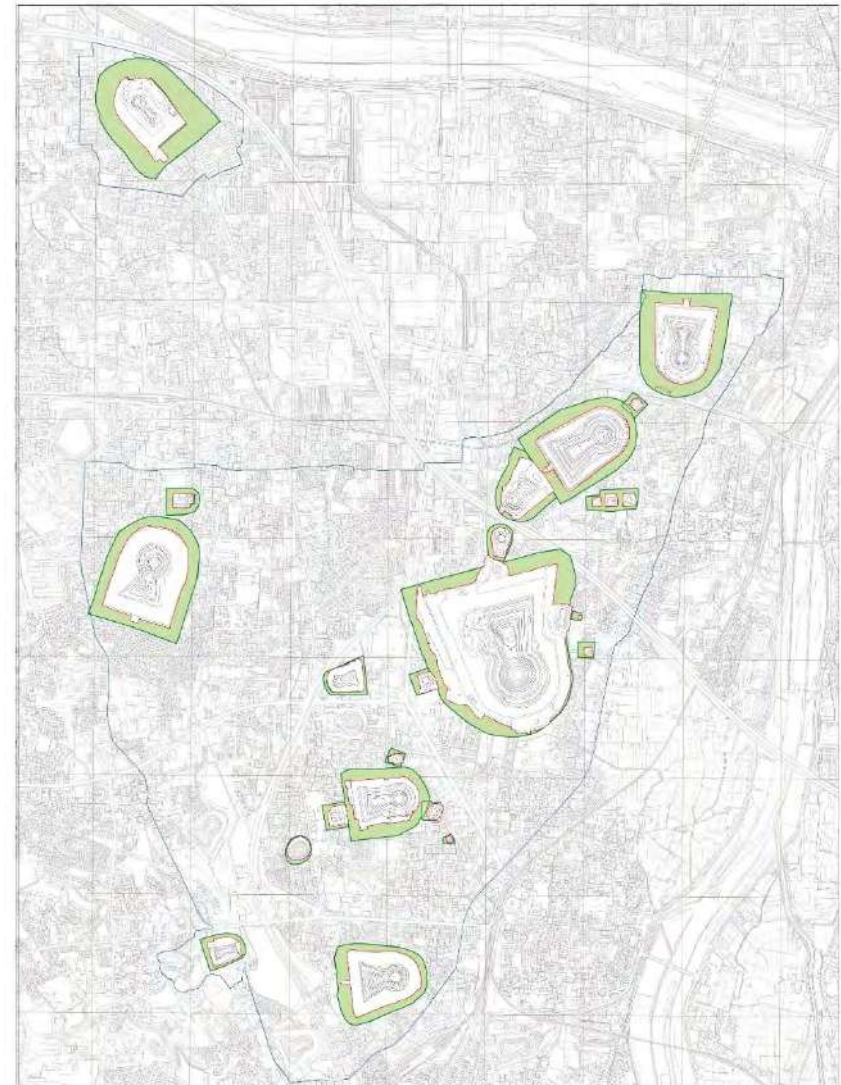
【エリア2】資産に準じるものとして一体的に保存するエリア



- 凡例
- 構成資産
 - 緩衝地帯
 - 資産周辺の埋蔵文化財包蔵地



大仙公園の特別なゾーン（エリア2）

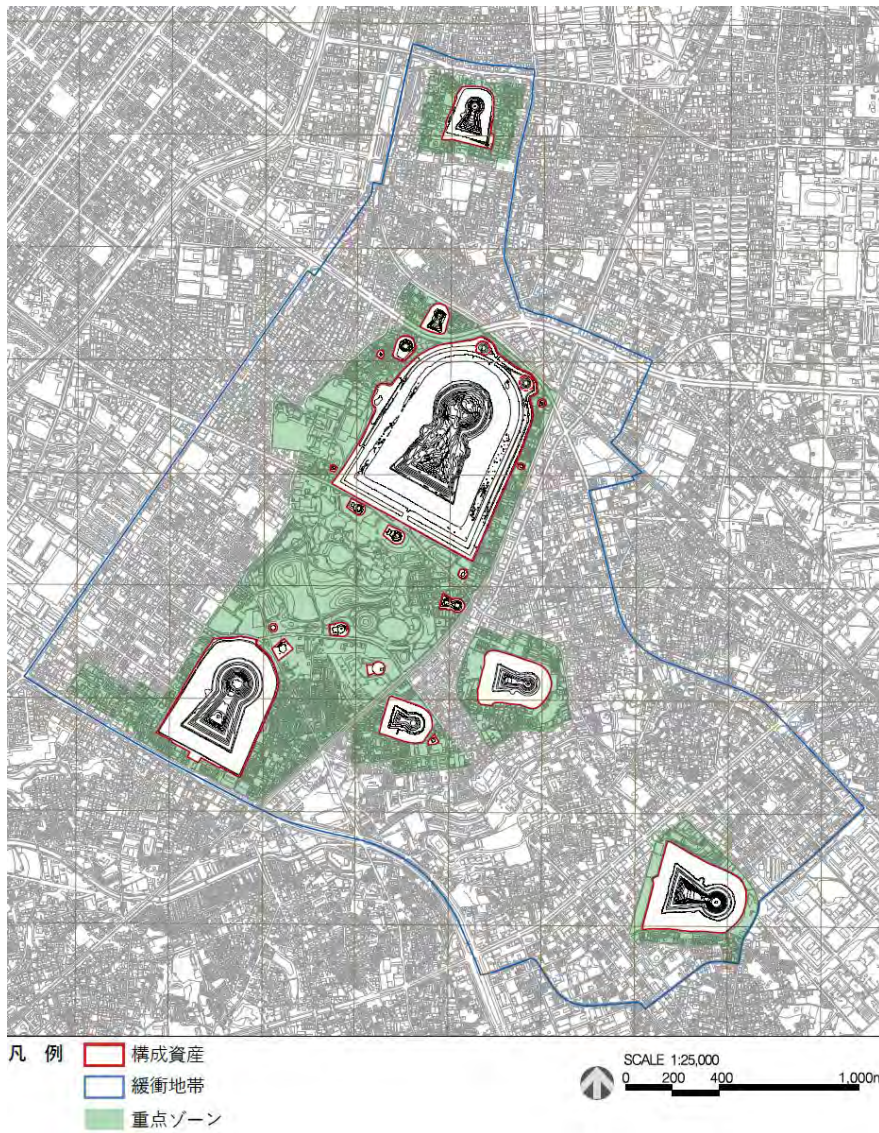


- 凡例
- 構成資産
 - 緩衝地帯
 - 資産周辺の埋蔵文化財包蔵地

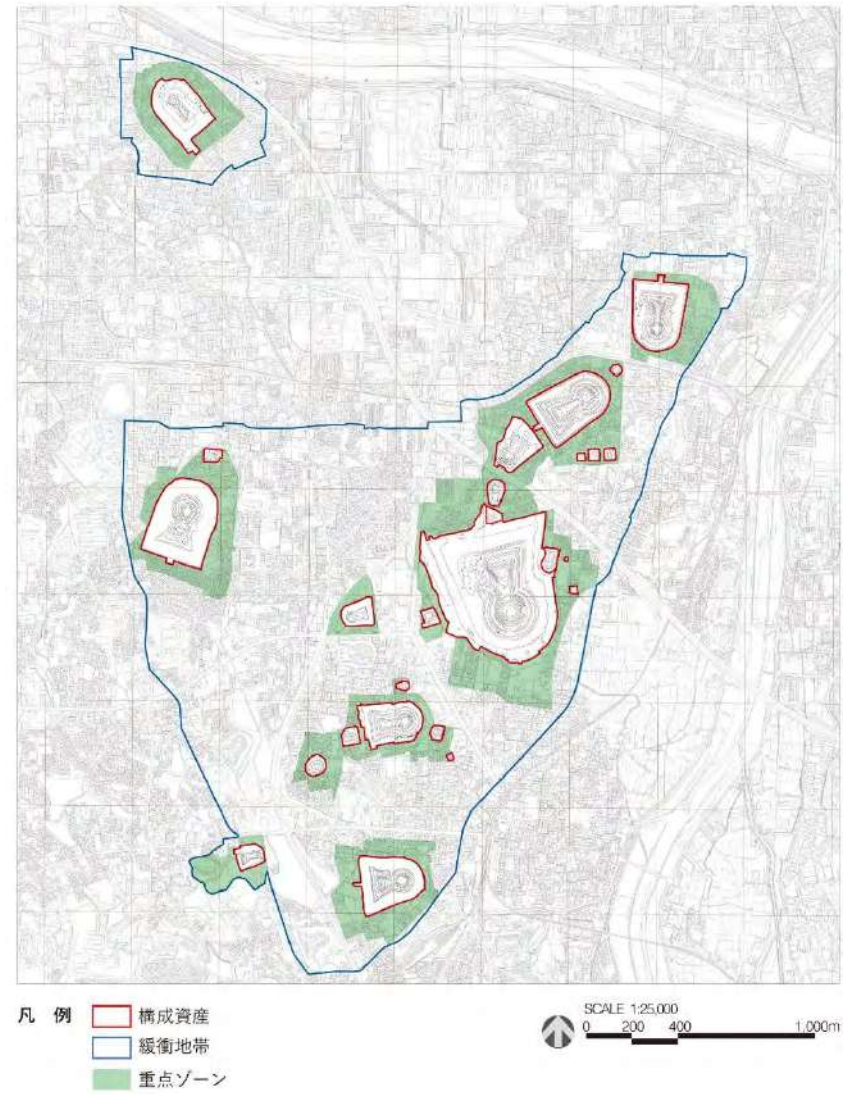


史跡・陵墓（予定）の第3種地区等

【エリア3】緩衝地帯重点ゾーン（第3種地区等及び大仙公園エリア2を除く）

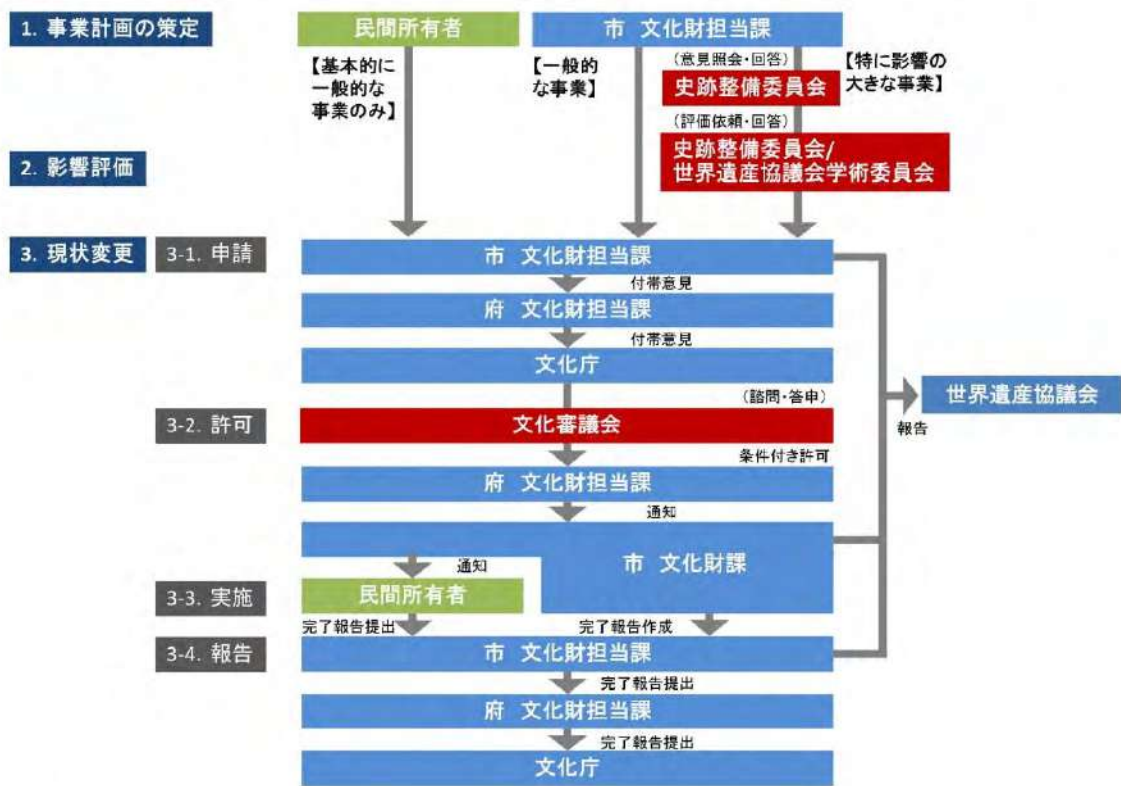


百舌鳥エリアの重点ゾーン



古市エリアの重点ゾーン

* 本図は P.15 エリア2 を含む



1 事業計画の策定

- ・ 一般的な事業 事業計画者（民間所有者及び各市において史跡を所管する文化財担当課等*）が、資産の価値を十分にふまえて、各自治体等と協議を行ったうえで、計画策定及び現状変更許可申請書作成を行う。
- * 陵墓において史跡としての指定がなされている範囲については、宮内庁が事業計画を策定し、文化庁に対し、現状変更についての協議を行ったうえで事業を実施する。
- ・ 特に影響の大きな事業 関係市の文化財担当課が素案を作り、史跡整備委員会の有識者の意見を踏まえ、計画策定を進める。

2 影響評価

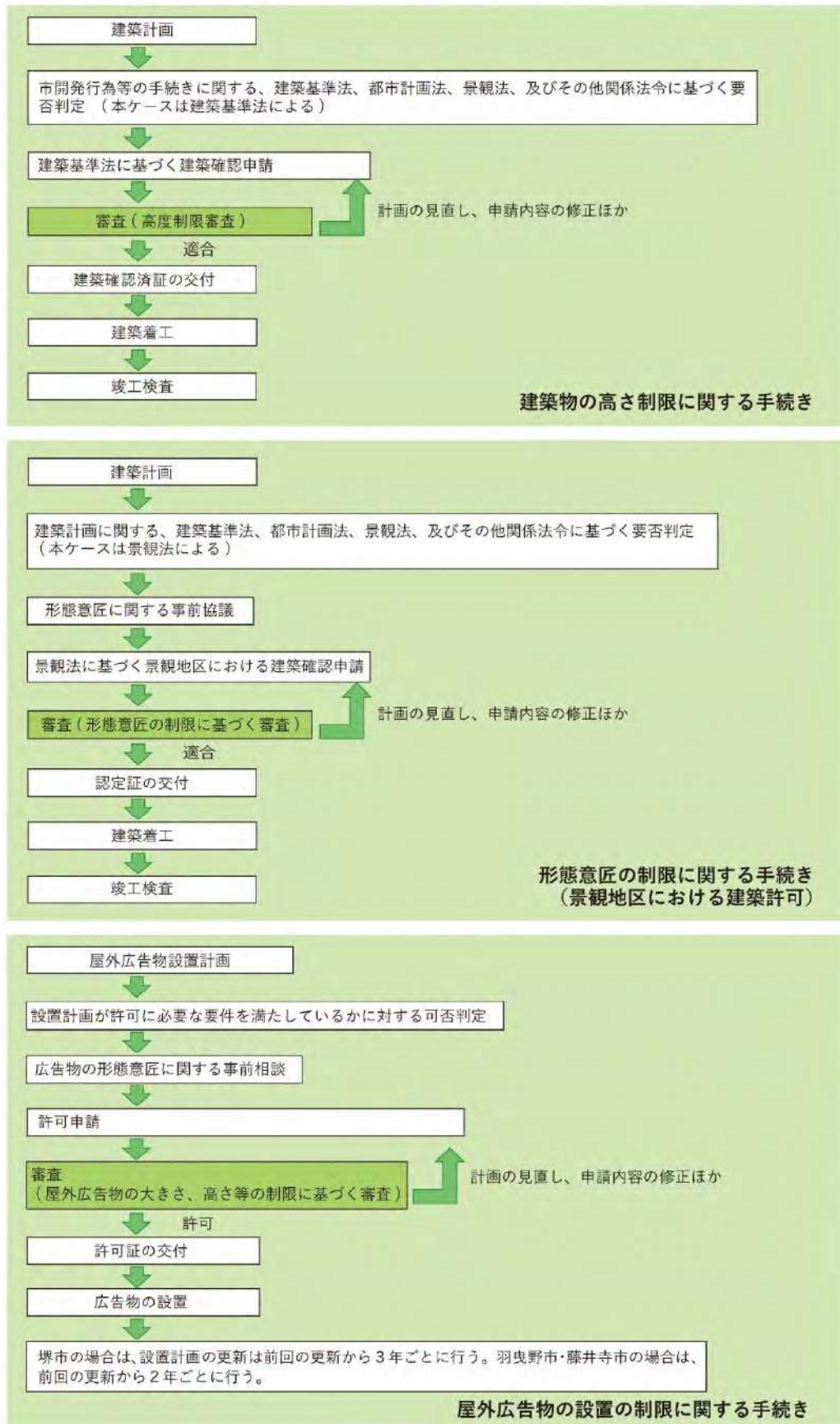
特に影響の大きな事業について、計画策定過程の一環として、史跡整備委員会／世界遺産協議会学術委員会の有識者による評価を実施し、資産の顕著な普遍的価値及び価値を伝達する属性に対する影響の有無及び改善策等を検討する。事業計画者は、この結果にしたがって、事業計画の成案化及びそれに基づく現状変更許可申請書の作成を行う。

3 現状変更

- 3-1 申請：事業計画者が、市の文化財担当課を窓口として、現状変更許可申請書を提出。
- 3-2 許可：市・府の文化財担当課の意見を副えて文化庁に進達。文化庁は有識者等からなる文化審議会に当該事業の許可に関して諮問。これに対する答申に基づき、条件を付した回答が、文化庁から府・市を通じて事業者に通達される。
- 3-3 実施：通知された条件が確実に遵守されるよう、文化財担当課が立会等を行ったうえで事業を実施。
- 3-4 報告：事業実施にかかる報告（完了報告）を、市・府を通じて文化庁に提出する。

※現状変更の各段階（申請・許可・完了報告）において市文化財担当課から世界遺産協議会へ情報提供を行う。

なお、陵墓については、国有財産法に基づき管理を行っている。



(4) 遺産影響評価詳細分析の対象

前節の整理に従い、資産及び資産に準じるものとして一体的に保存するエリア [エリア1・2] において計画された事業のうち、資産の整備計画策定や各種法令手続きの対象外かつ顕著な普遍的価値 (OUV) に対する影響が明らかに軽微とは判断できない事業については、詳細分析を実施する¹。これにかかる判断の基準は、下表のとおりであり、属性の細項目毎に影響が一つでも想定される事業を対象とする。その他、世界遺産委員会決議 43 COM 8B.18 の 4.h)において、遺産影響評価の実施について指摘された事業²については詳細分析を実施する。

属性の大項目	属性の細項目	属性を構成する 具体的な要素	属性への影響
a) 49 基の墳墓 (世界遺産の構成資産)	a1) 幾何学的形状	墳丘、濠、外堤、外溝	直接的かつ大規模な改変 (軽微な現状変更 ³ は除く)
	a2) 築造方法と材料	墳丘、葺石、濠、外堤、外溝、地下に埋蔵されている遺構・遺物	
	a3) 濠	濠、外堤、外溝	
	a4) 考古遺物と内包物 (副葬品、埋葬施設、埴輪を含む)	地下に埋蔵されている遺構・遺物	
b) 古墳のセッティング	b1) 大阪地域における古墳の視覚的存在感	墳丘 視点場からの眺望	存在感を著しく阻害 (一時的なものは除く)
	b2) 古墳間の今も残る物理的・視覚的つながり	墳丘 今も残る古墳間の見通し	つながりを著しく阻害 (一時的なものは除く)
c) 無形的 (古墳に備わった葬送文化的側面)	c1) 独特な葬送習慣の物証	墳丘、葺石、濠、外堤、外溝、地下に埋蔵されている遺構・遺物	直接的かつ大規模な改変 (軽微な現状変更は除く)
	c2) 儀礼のための使用の物証	祭祀、参拝	祭祀や参拝を著しく阻害

¹ 公共事業または公有地で実施する事業が対象として想定される。

² 公園の開発・整備の計画、自転車博物館、大山公園整備計画、展望場所の新設・改修、南海鉄道高野線の高架化事業

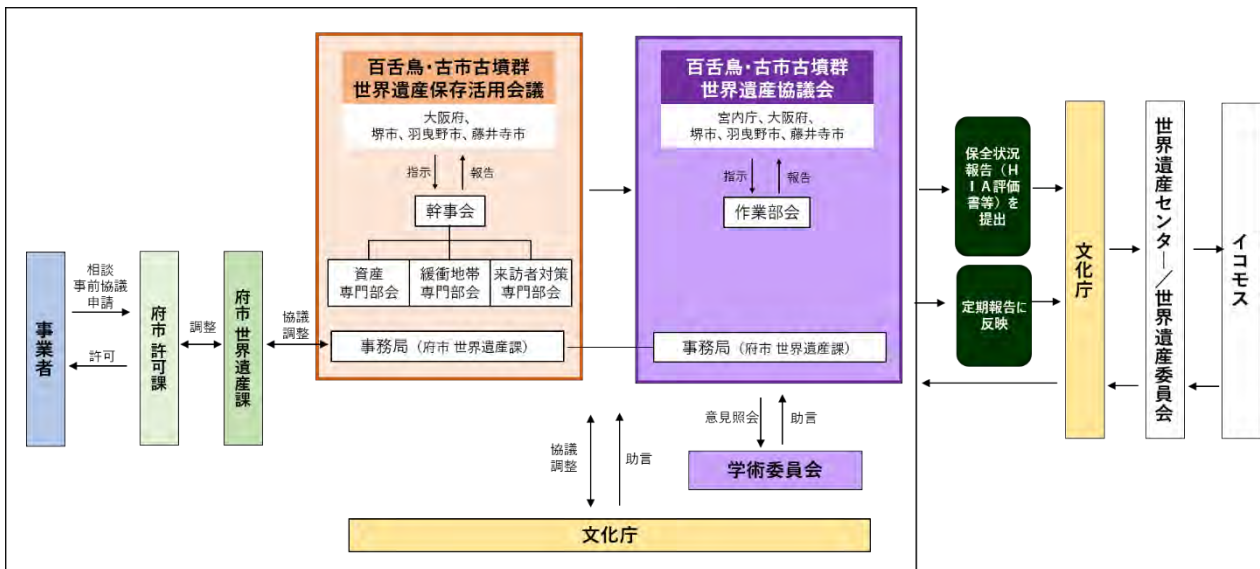
³ 文化財保護法施行令第5条文化財保護法施行令第5条第4項第1号イからルまでに掲げる史跡の現状変更

5 遺産影響評価の体制と手順

(1) 実施体制及び実施概要

遺産影響評価（HIA）の詳細分析は事業者が実施する。詳細分析を実施する場合は、百舌鳥・古市古墳群世界遺産保存活用会議（以下「保存活用会議」）ならびに百舌鳥・古市古墳群世界遺産協議会（以下「協議会」）の協力のもと、百舌鳥・古市古墳群世界遺産学術委員会（以下「学術委員会」）の意見を踏まえつつ事業者がこれを実施し、遺産影響評価詳細分析報告書（案）を事務局に提出する。保存活用会議は学術委員会の意見を踏まえつつ報告書（案）の審査を行い、その内容が適当と認められる場合は、承認を行った後、協議会へ報告を行う。これを受けて協議会は、協議の上、報告書を文化庁に提出する⁴。

■ H I A実施体制図



(2) 実施手順

実施手順はフロー図（P.23）のとおりである。

- ① 府市の文化財、都市計画、景観等の関係法令所管課（以下「府市所管課」）は、事業者から相談や申請等が行われた場合、法令に基づき手続きを進める⁵。ただし、構成資産及び緩衝地帯のうち資産に準じるものとして一体的に保存するエリア [エリア1・2] において計画されている事業のうち、資産の整備基本計画策定、環境影響評価（EIA）対象事業及び各種法令手続きの対象外かつ OUV に対する影響が明らかに軽微とは判断できない公共事業については、府市の世界遺産担当課（以下「府市世界遺産課」）に情報提供する。府市世界遺産課は、情報提供された事業について、事業者及び府市所管課の協力のもと、必要に応じて関係法令を担当する審議会等との協議の上、事業概要書（様式①）を作成し、保存活用会議に情報提供する。

⁴ ユネスコへの報告に際し、評価書等の英訳が必要となる場合は、これを保存活用会議が実施することとする。

⁵ 事務局・府市世界遺産課は関係機関に照会等を行い、事業の早期把握に努め、府市所管課と連携を図る。

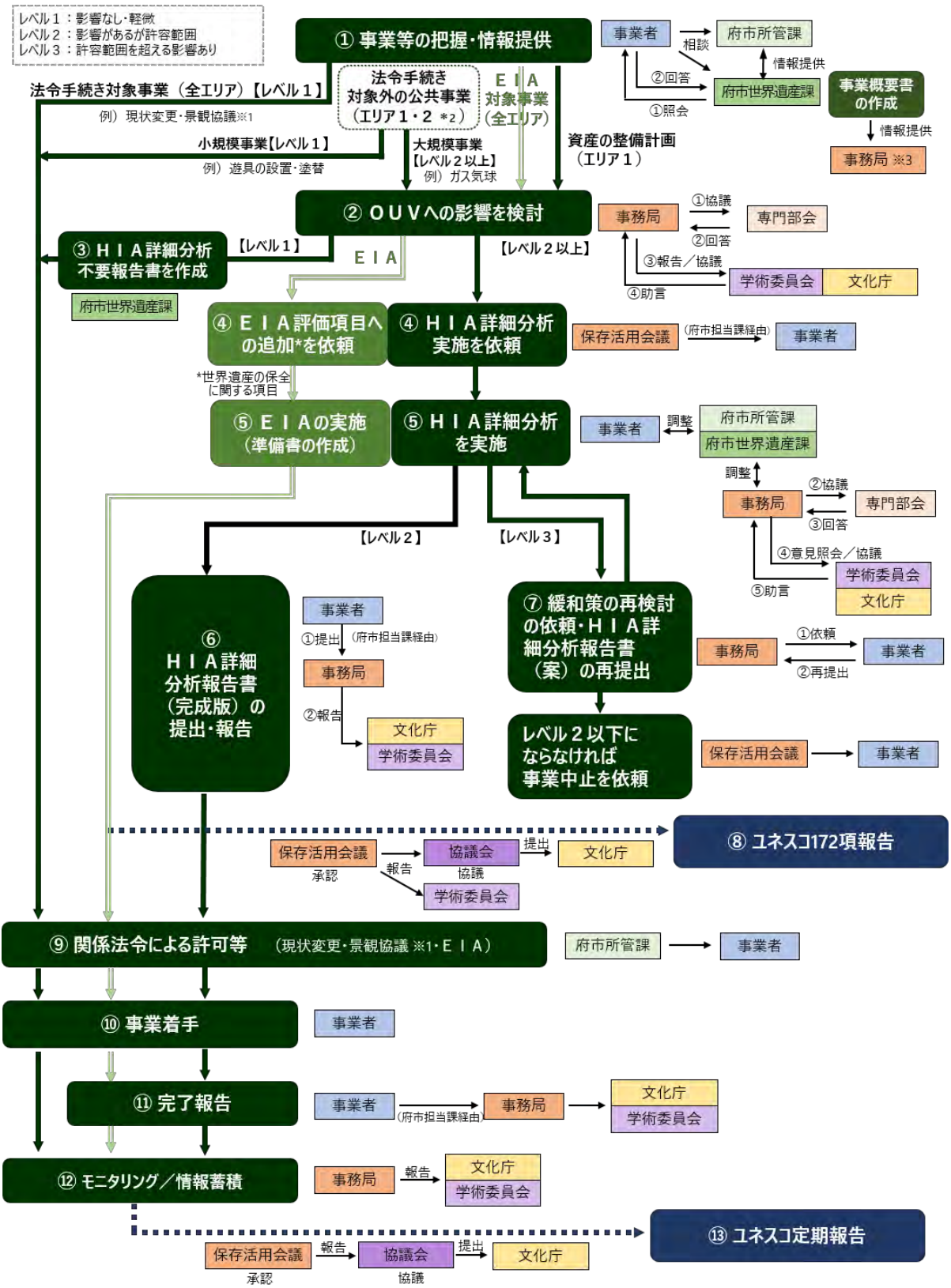
- ② 保存活用会議は、資産専門部会、緩衝地帯専門部会または来訪者対策専門部会（下表参照）にて協議し、O U Vへの影響を属性の項目毎に検討する。必要に応じて保存活用会議は、協議会を通して学術委員会への報告または付議（意見聴取）を行う。

属性の大項目	属性の細項目	影響を検討する専門部会
a) 49 基の墳墓 (世界遺産の構成資産)	a1) 幾何学的形状	資産専門部会
	a2) 築造方法と材料	
	a3) 濠	
	a4) 考古遺物と内包物（副葬品、埋葬施設、埴輪を含む）	
b) 古墳のセッティング	b1) 大阪地域における古墳の視覚的存在感	緩衝地帯専門部会
	b2) 古墳間の今も残る物理的・視覚的つながり	
c) 無形的（古墳に備わった葬送文化的）な側面	c1) 独特な葬送習慣の物証	資産専門部会
	c2) 儀礼のための使用の物証	緩衝地帯専門部会 来訪者対策専門部会

- ③ ②により、O U Vへの影響がない、または軽微であると判断された場合、府市所管課は許認可等の手続きを進める（⑨へ）。府市世界遺産課は事業概要書に検討結果を追記し、H I A詳細分析不要報告書として保管する。
- ④ ②により、O U Vへの影響が懸念される場合、保存活用会議は事業者に対して、H I A詳細分析の実施を依頼する。一方、環境影響評価（E I A）を実施する事業では、評価項目に世界遺産の保全に関する項目を追加し、それをH I A詳細分析とする。
- ⑤ 事業者は府市所管課・世界遺産課を通して保存活用会議と協議しながら、H I A詳細分析を実施し、H I A詳細分析報告書（案）（様式②）を保存活用会議に提出する。保存活用会議は報告書（案）について、文化庁と協議するとともに協議会を通して学術委員会への付議（意見聴取）を行う。保存活用会議は学術委員会の意見を踏まえ、報告書（案）を審査する。E I Aを実施する場合も、同様の手順で準備書のうち世界遺産の保全に関する項目の提出、協議、審査等を行う。
- ⑥ ⑤で審査された報告書（案）によりO U Vへの影響が許容範囲であると判断された場合、事業者はH I A詳細分析報告書（完成版）を保存活用会議に提出する。E I Aの場合は、準備書（完成版）のうち世界遺産の保全に関する項目及び準備審査書を保存活用会議に提出する。保存活用会議はこれらを文化庁及び協議会事務局を通して学術委員会に報告する。

- ⑦ ⑤で審査された報告書（案）によりO U Vへの影響が許容範囲を超える可能性があると判断された場合、保存活用会議は事業者に対し、影響緩和策の再検討を依頼し、事業者は府市所管課及び世界遺産課と協議・調整の上、再検討した緩和策を踏まえた遺産影響評価詳細分析報告書（案）を事務局に提出する。この工程をO U Vへの影響が許容範囲に収まるまで繰り返す。許容範囲に収まらない場合、保存活用会議は事業者に対し、事業中止について協力を依頼する。
- ⑧ 保存活用会議は報告書（完成版）の承認を行った後、協議会へ報告を行う。これを受けて、協議会は協議の上、これを文化庁に提出する。文化庁は『作業指針』第 172 項に基づき、必要に応じてユネスコ世界遺産センター（世界遺産委員会事務局）に保全状況報告としてH I A 報告書を提出する。（P 26）
提出資料の翻訳は文化庁と協議しながら、保存活用会議が行い、費用を負担する。なお、世界遺産委員会がO U Vへの影響が重大であると判断した場合、影響の懸念が完全に払しょくされるまでかなりの時間と慎重な対応が求められる可能性があることから、世界遺産委員会への報告については関係者間で十分な協議・調整が必要である。
- ⑨ O U Vへの影響がない、または軽微である場合、あるいはH I A 詳細分析を実施し、イコモス・ユネスコ等から指摘がなかった場合、府市所管課は関係に法令に基づき許認可等を行う。
- ⑩ 事業者は事業に着手する。
- ⑪ H I A 詳細分析及びE I Aを実施した事業については、事業者は保存活用会議に当該事業の完了を報告する。保存活用会議は文化庁及び協議会を通して学術委員会に報告する。
- ⑫ O U Vへの影響がない、または軽微であると判断された事業については、協議会が毎年実施するモニタリングにおいて現状変更及び発掘通知・届出の件数と内容、建築確認申請及び景観地区における申請の件数を把握する。H I A 詳細分析を実施した事業については、⑪の完了報告を蓄積する。
- ⑬ 保存活用会議は⑫で集積した情報について、必要に応じて協議会に報告する。協議会は文化庁を通して定期報告の一部としてユネスコ世界遺産センターへ提出する。（P 26）

■ H I A実施フロー図



※1 都市計画法、景観法、景観条例、建築基準法、屋外広告物法、屋外広告物条例による事前協議、認定、許可及び審査等の手続きを総称
 ※2 資産内及び資産に準じるものとして一体的に保存するエリア (史跡第3種地区等、大仙公園基本計画エリア2)
 ※3 保存活用会議事務局および/または協議会事務局

6 遺産影響評価詳細分析報告書等の作成

実施手順に示した事業概要書（様式①）、H I A詳細分析報告書（様式②）の標準章立ては次のとおりとする。H I A詳細分析報告書の章立ては、標準章立てを基本としつつ学術委員会や文化庁の意見・助言を踏まえ、事業ごとに柔軟に構成するものとする。

【様式①】 事業概要書

1	影響を考慮すべき 構成資産の名称	
2	事業名称	
3	事業場所	
4	事業主体者	
5	事業概要	
6	事業期間	
7	事業実施にかかる 関係法令	
8	HIA 取扱いエリア	
9	属性への影響	a) 49 基の墳墓 【説明】
		b) 古墳のセッティング 【説明】
		c) 無形的（古墳に備わった葬送文化的）な側面 【説明】
10	専門部会の検討	
11	学術委員会の検討	
12	記録作成者	
13	記録作成日	

【様式③】 遺産影響評価詳細分析報告書

- 1 要約
- 2 目次
- 3 はじめに
- 4 世界遺産「百舌鳥・古市古墳群」の概要
 - (1) 名称
 - (2) 世界遺産一覧表への記載日
 - (3) 構成資産一覧
 - (4) 構成資産の位置及び緩衝地帯の範囲
 - (5) 顕著な普遍的価値
 - (6) 国内法による資産の保全
 - (7) 第43回世界遺産委員会における追加的勧告
- 5 評価の経緯
- 6 評価の方法及び実施主体者
- 7 事業の概要
- 8 事業による資産への影響
 - (1) 「顕著な普遍的な価値」への影響
 - (2) 「緩衝地帯の保全」への影響 → 事業地が緩衝地帯に及ぶ場合のみ
- 9 緩和策の説明
- 10 評価
- 11 参考文献
- 12 添付資料

7 世界遺産委員会への報告

(1) 『作業指針』第 172 項に基づく世界遺産委員会への報告

『作業指針』第 172 項では、OUV に影響する可能性のある大規模な復元または新規工事を実施する場合、世界遺産委員会が解決策の検討を支援できるようにするために、できる限り早い段階又は変更不可能な決定を行う前の段階において、締約国は世界遺産委員会に報告するよう要請されている。

遺産影響評価報告書を上記の『作業指針』第 172 項に基づく報告書（以下「172 項報告書」）として世界遺産委員会に提出するか否かの判断にあたっては、OUV への影響の程度が最も重要な観点となる。しかし、同様の事業等が今後発生し問題となる可能性をはじめ、登録時及びその後の保全状況審査等における世界遺産委員会での議論、ICOMOS 評価書及び委員会決議との関連性についても考慮しつつ、172 項報告書としての提出の必要性について判断することとする。

ただし、172 項報告書は、OUV への影響が懸念される事業について予め締約国が提出するものであり、非常に重みのある報告書であることについても留意を要する。ユネスコ世界遺産センターが世界遺産委員会に対して当該事業の OUV への影響が甚大であると報告した場合には、当該事業の中止はもちろんのこと、影響の懸念が完全に払拭されるまでの間、かなりの時間と慎重な対応が求められることにも留意が必要である。そのため、172 項報告書の提出に関する検討の過程においては、事業者及び関係自治体は、学術委員会の意見を踏まえつつ、文化庁と十分な協議を行うものとする。

・172 項

世界遺産委員会は、条約締約国が、資産の顕著な普遍的価値に影響する可能性のある大規模な修復／復元(major restorations)または新規工事(new constructions)を、条約の下に保護されている地域において実施する場合もしくは許可しようとする場合は、その旨を事務局を通じて世界遺産委員会に通知するように促す。資産の顕著な普遍的価値の十分な保存を担保するための適切な解決策の検討について世界遺産委員会が支援することが可能となるように、できるだけ早い段階で(例えば、具体的な事業の基本文書を起草する前に)、また、変更不可能な決定を行う前の段階で、通知することが求められる。

【作業指針（2019 年 7 月版）】

(2) 定期報告への記載

事業の OUV への影響が軽微である等の理由により、世界遺産委員会へ遺産影響評価書を提出する必要がないと判断される場合、又は初期の段階で分析作業の実施が必要ないと判断される場合についても、必要に応じて概ね 6 年に 1 回のサイクルで実施される世界遺産委員会への定期報告の機会を捉えて、概要を報告することとする。

このことは、問題となる可能性が低い事業等であっても、定められたプロセスに従い適切な処理が行われていることを、世界遺産委員会に示す機会を確保することを意味する。

■ 作業指針

・199項

締約国は自国の領土における世界遺産の保全状況を含む、本条約の適用に関しこれまで採択してきた立法的、行政的規定及び実施してきたその他の行動に関する報告書を世界遺産委員会経由にてユネスコ総会に提出するよう望まれる。

■ 定期報告の仕組み

・定期報告作業は6年周期で、アラブ諸国、アフリカ、アジア・太平洋、ラテンアメリカ・カリブ、ヨーロッパ・北アメリカの順に実施。

・条約を適用するために自国がとった立法措置、行政措置やその他の措置に関し、質問票*を提出。

* セクション I : 締約国における世界遺産条約の適用 →文化庁が作成

セクション II : 特定の世界遺産の保全状況 →各世界遺産の管理者が作成し、文化庁がとりまとめ

(3) 報告しない場合の取扱い

定期報告時に報告するに至らない事業についても、継続的に記録・蓄積していくことにより、世界遺産の保全手法を時代に応じて再検討していくための重要なデータとして活用することが可能となる。これらの事業については、「百舌鳥・古市古墳群包括的保存管理計画」に基づき毎年実施するモニタリングの結果をとりまとめた年次報告に記載することで、関係者間の情報共有を図ることとする。