

ドイツエルベ川における橋の建設と世界遺産タイトルの抹消について ～世界遺産の保持、環境保全、住民投票と建設事業に関する一連の動き～

研究調整官 七澤 利明

1. はじめに

2009年6月25日、ユネスコ世界遺産委員会は、ドイツ東部の都市ドレスデンにおいて現在建設が行われているヴァルドシュロス橋 (Waldschlösschen Brücke) が景観を破壊するとの理由から、同市の文化遺産エルベ渓谷を世界遺産リストから抹消すると決定した。

橋の建設により世界遺産登録が抹消されるというニュースは大きな衝撃であった。一方、橋の建設を担う機関がユネスコ等とどのような調整を行い、どのような考え方により建設遂行を判断したのかについては、技術的な情報も含めて十分に知られていない。当研究所では、ヴァルドシュロス橋の建設を実施しているドレスデン市にヒアリングを行うとともに、橋の建設を巡る一連の動きについて地元新聞等より情報を収集したため、ここにその概要を報告する。

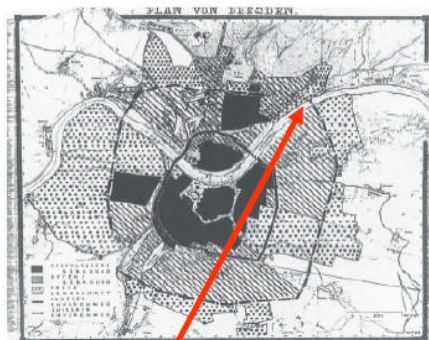
現在日本においても白神山地など3つの自然遺産、石見銀山遺跡とその文化的景観など11の文化遺産が世界遺産として登録されているが、開発行為と自然・文化的資産保護の調和を考える上でも、大いに参考になると思われる。

2. ヴァルドシュロス橋の概要

(1) 建設の目的

ヴァルドシュロス橋は、ドレスデン市の中心から東に約 3km の地点に計画された橋である。19世紀にはすでに、同市の道路計画図に外側環状道路計画区間の一部として位置づけられていた(図-1)。その後市街地がドーナツ状に拡大し、現在は建設地点周辺の北側が工業地域、

Verkehrsplan 1872



Verkehrsplan 1937



Elbquerung Brücke am Waldschlößchen

図-1 ドレスデン道路計画図 (ドレスデン市提供)

南側が人口密度の高い住宅地となっているが(図-2)、5~6km にわたってエルベ川を渡ることのできない橋の空白地帯となっている(図-3)。市の現在の人口は約 52 万人、登録自動車数は約 24 万台であるが、近年はエルベ川にかかる



図-2 ヴァルドシュロス橋建設手地点と周辺の状況
写真手前が橋南側の住宅地、奥が建設現場(ドレスデン市提供)

既設橋の渋滞が著しい状況である。また、1875 年建設のアルベルト橋や 1893 年建設のロシュヴィッツァー橋など、既設橋の多くは高齢化しており、今後老朽化に伴う障害が発生して通行機能が制限されることも予想される。



図-3 ドレスデン市街とヴァルドシュロス橋建設地点 (<http://stadtplan.dresden.de/>より作成)

ヴァルドシュロス橋は、既設橋の渋滞を緩和し交通空白地帯をカバーするとともに、市街の住宅地と工業地域を繋ぐ機能を果たす目的で建設が計画された。同市の資料によれば¹、中心市街地の東に位置しヴァルドシュロス橋建設地点に最も近いアルベルト橋は、1995 年時点の日交通量が 45,500 台であるが、ヴァルドシュロス橋

¹ Landeshauptstadt Dresden, Realierungswettbewerb - Neue Elbebrücke am Waldschlößchen - Dokumentation der Wettbewerbsergebnisse, April 1998

完成後の2015年には37,000台になると予測されている。また、災害時の避難及び輸送手段としての利用や、老朽化した既設橋の代替路としての役割への期待から早期の供用が求められている。

(2)トンネルでなく橋梁形式を採用した理由

1980年代には旧東独の交通省が建設を決定し、構造も斜張橋形式とすることなどを決めていたが、1990年の東西ドイツ統一後にドレスデン市により計画の見直しが行われた。この際、市ではトンネル案も検討したが、以下の理由により橋梁形式を採用している。

- ①事業費が橋よりも大幅に高くなること
- ②掘削量が多く、自然に手を加える度合いが橋よりも大きいこと
- ③洪水時の避難路として使えないこと（2002年8月の洪水ではドレスデン市街地一帯が浸水したが、緊急物資の輸送に支障が生じた）
- ④自転車、歩行者が利用できないこと
- ⑤川沿いの幹線道路への接続が困難となること

(3)橋の構造

1996年から橋の構造形式を決めるための企画競争が実施された。上路式アーチや桁形式など比較的目立たない構造形式も提案されたものの、より目立つ外観を有する中路式鋼製アーチ構造が採用された。

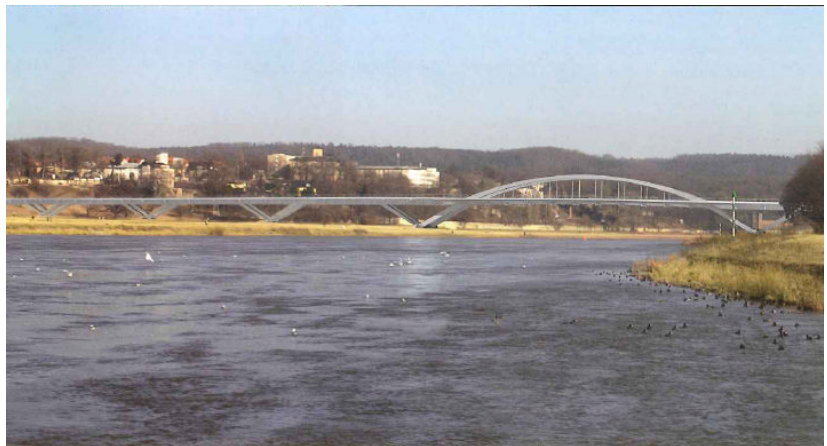


図-4 ヴァルドシュロス橋と周辺の風景のモンタージュ²

側径間部はV字型の橋脚を有する桁構造となっており、全長は635m、4車線の車道の外側に自転車道及び歩行者道を有している（図-4、5）。

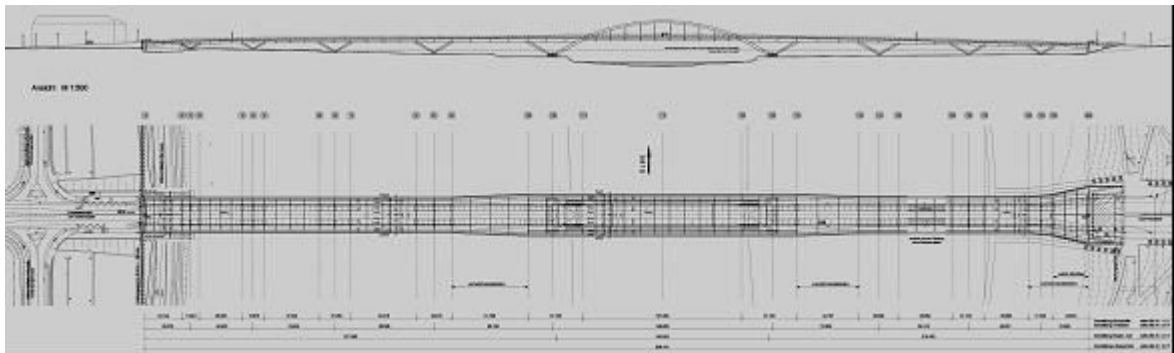


図-5 ヴァルドシュロス橋の設計図（ドレスデン市提供）

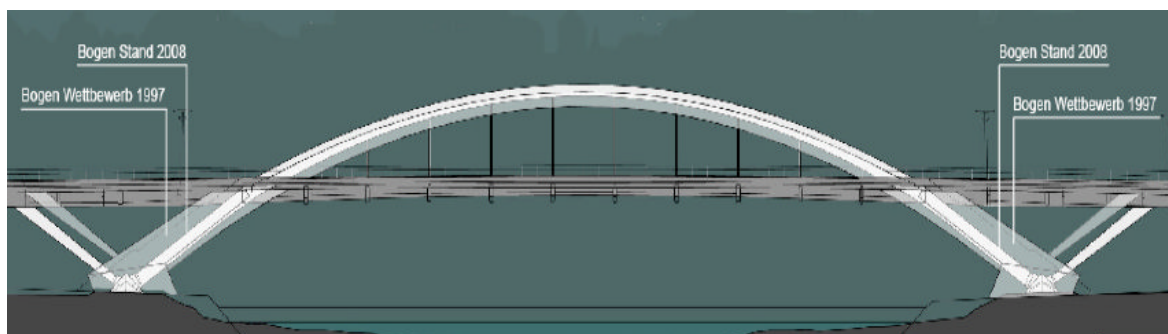


図-6 当初の構造（1997年、図中半透明）と見直し後の構造（2008年、図中白色）の比較²

（ドレスデン市提供）

2008年には付近に生息する希少種への配慮から詳細構造の見直しを行い³、照明柱の設置を取りやめるとともに、アーチリブや橋脚などの幅をせばめる、アーチ橋台を小さくするなどしている（図-6）。

3. 橋の建設をめぐる一連の動き

ヴァルドシュロス橋の建設に関しては、エルベ渓谷の景観保護を理由としたユネスコからの建設反対以前から、環境保護団体による建設差止め訴訟や建設の是非に関する住民投票など、さまざまな立場の人々・団体の活動があった。これら一連の動きについて表-1にまとめている。経緯の詳細等について以下に示す。

（1）事業手続き

1990年の東西ドイツ統一後、ドレスデン市により旧東独時代の計画の見直しが行われた。トンネル案についても検討されたものの、1994年に橋の建設が市議会で決定された。企画競争を通じた構造決定の後、計画決定及び予算化が2002年の市議会で決議された。

その後、ザクセン州政府ドレスデン行政管区により同橋の計画確定手続きが行われた。計画確定手続きはドイツで道路事業等の事業化段階に行われ、事業の適切性や周辺地域への影響等について関連する州の法令（環境保全、水利権、文化財保護に関する法令等）への適合性などから評価される⁴。手続きの結果、2004年2月にドレスデン行政管区は計画確定決定を行った。あとは州政府の予算補助決定を受け（同年10月に補助決定が通知）、工事発注を行い建設を開始する状況であった。

² Dresden, Waldschlößchenbrücke 1997-2008, Januar 2008

³ 2007年11月の上級行政裁判所の決定では、付近に生息する希少種キクガシラコウモリへの配慮を条件に一時建設差止めが棄却された。

⁴例えば、山田他「最近のドイツにおける社会資本整備に関する行政手続の動向について」（PRI Review 第24号）

表1 ヴァルドシュロス橋建設に関する年表 (ドレスデン市提供資料より作成)

年月	事業手続き	環境保護(訴訟)に関する動き	世界遺産に関する動き
1872	市交通計画図に路線が提示		
1926-35	建設予定地・工法調査		
1988	旧東独交通省が橋の建設を決定		
1989	斜張橋形式が企画競争により選定		
1990	(東西ドイツ統一)		
1990-94	計画見直し調査; 橋梁案・トンネル案の検討		
1994	市議会が橋の建設を決定		
1996-98	現在の形式(アーチ橋)が企画競争により選定		
2002.11	市議会による計画決定、予算化決定		
2002.12			エルベ渓谷の世界遺産への登録申請を市議会で決議
2003.1			州政府がユネスコに世界遺産登録を申請
2004.2	州行政管区による計画確定決定		
2004.4		環境保護団体による建設差止め訴訟(希少種キクガシラコウモリの保護)	
2004.6	(市議会選挙; 左派系が過半数確保)		
2004.7			ユネスコがエルベ渓谷を世界遺産に登録
2004.9		市議会が予算配分見直し、入札作業停止を決定	
2004.12		市議会が橋建設の住民投票に関する住民請求の認可	
2005.2		住民投票; 住民の67.9%が橋の建設に賛成	
2005.3		市議会が橋梁建設計画の再開決定	
2005.11			ユネスコが橋建設への批判表明
2005.11-6.3	橋梁建設工事の主要工区の入札		
2006.7			ユネスコがエルベ渓谷をレッドリスト(危機にさらされた世界遺産)に登録
2006.8			市議会決議; 市長は工事委託を停止、工事延期及び対策を講じてユネスコと合意すること
2006.8			市長が市議会決議に異議申立て
2006.8			州行政管区の決定通知; 法監督部局が市長の異議申立てを認可処分
2006.8			市が行政裁判所に申立て; 州行政管区決定通知への異議及び建設一時差止めの復活
2007.6			行政裁判所の決定; 建設一時差止め復活申請は棄却
2007.6			ユネスコがトンネルによる解決を推奨
2007.6-7	主要工区受注者への委託		
2007.8		行政裁判所の決定; 2004.4の訴訟による建設一時差止め	
2007.8		州行政管区; 建設一時差止めに関する抗告	
2007.11		上級行政裁判所の決定; キクガシラコウモリの保護条件付きで建設一時差止め申請を棄却	
2007.11	ヴァルドシュロス橋の工事着手		
2008.3			ユネスコの声明; どんなデザインでも橋の建設は認めない、唯一の代案はトンネルである
2008.4			市議会決議; 「トンネルによる世界遺産の維持」の住民請求認可
2008.9			州法監督部局の通知; トンネルに関する住民請求は形式上も内容も法に反する
2008.10		行政裁判所の判決; 環境保護団体の訴訟本案手続の棄却	
2009.6			ユネスコがエルベ渓谷の世界遺産からの登録を抹消

ところが、2004年6月に市議会選挙が行われ左派系の政党連合（左翼党・民主社会党、同盟90・緑の党、SPD；社会民主党ほか）が多数派となった後、市議会の趨勢に変化が生じた。選挙直前の4月に環境保護団体が建設差止め訴訟を起こしていたこともあり、市議会は同年9月に予算配分や入札手続きの停止を決議した。

これに対して、建設推進派の政党グループ（CDU；キリスト教民主同盟、FDP；自由民主党）が橋の建設の是非を問う住民投票を計画した。翌2005年2月に住民投票が実施され、有権者の67.9%が橋の建設に賛成するという結果となった。ザクセン州憲法では、議会のほか住民が直接法を定める権利を有するとされており、そのやり方として住民投票の方法が定められ、投票後3年間は投票結果が法律と同じ効力を有する。この結果を受け、2005年3月に市議会が建設計画の再開を決定し、同年11月から翌2006年3月にかけて3つの主要工区の入札が行われた。(3)に示すように行政裁判所が建設工事一時差止め申請を棄却した後、2007年6月から7月にかけて主要工区受注者への委託が決定し、建設工事が開始されることとなった。

(2)環境保護(訴訟)に関する動き

2004年4月に環境保護団体（Grüne Ligaほか）が、計画確定を行った州政府に対して建設差止めのための訴訟を起こした。IUCN（国際自然保護連合）レッドリストにも掲載されている希少種キクガシラコウモリ（Lesser horseshoe bat; *Rhinolophus hipposideros*）の生態系に影響を及ぼすという理由である。この訴訟の関係で、2007年8月にザクセン州の行政裁判所がヴァルドシュロス橋の建設一時差止めを決定したが、ザクセン州行政管区が上級行政裁判所に抗告、同年11月に上級行政裁判所はキクガシラコウモリの保護条件付きで建設一時差止め申請を棄却した。決定を受け市は詳細構造の見直しを行い、照明柱の設置とりやめ、部材のスリム化等を行っている。なお、2008年10月には行政裁判所が本案手続きを棄却したが、トンネルによる代案を却下した理由として、1）トンネル建設はエルベ河岸の森林を危機にさらす、2）建設は魚類の生存を危うくする恐れがある、3）トンネルは橋よりも費用が高い、という3点を公表している。

上級行政裁判所の決定後、ヴァルドシュロス橋の建設工事が開始された。工事再開に際しては建設に反対する市民が市の中心部に集まりデモを行っている(図-7)。また、環境保護団体は建設現場で抗議活動を行い、木の上へのテント設置、クレーンへのぶら下がりなど工事の妨害を行った。市によれば、過激な反対運動を行った環境保護団体のメンバーの多くはスイスや南ドイツなど域外の者であり、建設現場付近の住民もインタビューでこうした抗議行動は大変迷惑であったとコメントしている。

2.000 Dresdner demonstrieren gegen den Brückenbau



Hoffen auf den Tunnel: Rund 2.000 Demonstranten haben sich gestern Abend auf dem Neumarkt für den Erhalt des Welterbittels stark gemacht. Dabei forderten sie die Verwaltung auf, eine Tunnelvariante zu prüfen. Heute soll der Bau der umstrittenen Waldschlößchenbrücke beginnen. Fotos: Steffen Füssel (2)

図ー7 工事開始に反対する市民のデモを伝える地元紙 Sächsische Zeitung (2007/11/19)

(3)世界遺産に関する動き

ドレスデン・エルベ渓谷は、エルベ川沿いに約 18km にわたって広がる 18～19 世紀の文化資産等を有する貴重な文化的景観として、2004 年 7 月に世界遺産に登録された。

2003 年のユネスコへの申請の際、ヴァルドシュロス橋の建設は申請書の内容に含まれていた。市によれば、当時ユネスコからの調査委員が現地を視察したが「発展する文化都市の風景には、建設等による変化は不可避だ」という理由から、橋の建設に理解を示していた。

ところが、世界遺産委員会での審議にあたって申請書類を審議用の概要版にまとめる際に、橋の建設位置に関する記述に翻訳ミスが生じた。架橋地点が中心市街地の川上 3km 地点（世界遺産の申請範囲内）から川下 5km 地点（同申請範囲外）と誤訳された⁵（図ー8）。このため委員会では橋が指定区域外に建設されると認識しており、建設が実施される段階になり、ドレスデン市が橋を建設すれば世界遺産タイトルを抹消すると伝えてきた。市では橋を別のデザインにすればユネスコが受け入れる可能性があると考え様々な代案を挙げたが、ユネスコ側は「橋をこの場所に建設するのであれば、どんなデザインであってもタイトルは抹消する」と却下したとのことである（以上、ドレスデン市へのヒアリングから聞き取り。）。なお、世界遺産の登録範囲である中心市街地には 1970 年供用の現代的な PC 箱げた橋（カラー橋）が既に架けられており、どのようなデザインも却下という意見は整合性を欠くという主張もある。

⁵ ICOMOS, UNESCO World Heritage Convention World Heritage Committee - Evaluations of Cultural Properties, 2004



図－8 中心市街地（写真手前）と橋建設地点の状況²

ユネスコ世界遺産委員会では、2006年にエルベ渓谷をレッドリスト（危機にさらされた世界遺産）に登録した。これを受け市議会は「市長が工事を停止し対策を講じてユネスコと合意すること」を決議したが、市長が異議申立を行いザクセン州法監督部局がこれを認めた。市（議会）は、州政府の決定に対する異議及び建設一時差止めの復活を行政裁判所に申立てたものの、翌2007年6月に行政裁判所は建設一時差止めの復活申請を棄却すると決定した。

2007年6月に世界遺産委員会は、橋の代わりにトンネルを建設するよう推奨した。建設工事開始後の2008年2月には、ユネスコ及びイコモス（国際記念物遺跡会議）の専門調査員により現地調査が行われたが、トンネルの方が景観への影響が少ないとの調査結果から、世界遺産タイトルを維持するためには橋の代わりにトンネルを建設すべきと声明している。

この事態を受け、同年4月に市議会在「ヴァルドシュロスのエルベトンネルにより世界遺産を維持」という住民請求を採択したが、ザクセン州法監督部局が同住民請求は形式上も内容も憲法に反すると判定し、住民投票の実施や橋の建設停止には至らなかった。

2009年6月のユネスコ世界遺産委員会において、タイトル抹消の決定に先立ち、ドレスデン市長が世界遺産タイトル維持のために委員への要望を行った。25日付の地元紙 *Sächsische Zeitung* に市長の発言内容が掲載されているが、住民投票の結果及び裁判所の決定から、橋の建設を停止しトンネルを建設することは法的に不可能であり、この点を配慮してほしいと主張している。

結局、6月25日に世界遺産委員会はドレスデン・エルベ渓谷の世界遺産タイトル抹消を決定した。声明の中で委員会は、範囲を限定すれば新たな申請は可能であるとしている。この結果に対してドイツ国内では様々な関係者がコメントを行った。メルケル連邦政府首相は、希望があれば連邦政府が合意に達するための調整を行う用意があると発言している。

4. 現在の状況、今後の動向

ヴァルドシュロス橋は 2011 年半ばの完成を目指し工事が進められている。2009 年 10 月現在、現地ではアーチ橋台等が完成し、付近の架設現場で上部工の組立等が行われている（図-9）。範囲を限定した再申請は可能という世界遺産委員会の意向



図-9 ヴァルドシュロス橋工事の状況（アーチ橋台）

を受けて、ドレスデン市は現在ヴァルドシュロス橋を含まない形での再申請を調整しているが、どこまでを申請地域とするかなど申請範囲でもめることが予想され、市民が合意できる案は容易にはまとまらなるとみられている。

地元紙 *Sächsische Zeitung* は登録抹消前の 6 月 19 日と抹消後の同 27 日に、世界遺産タイトルを放棄してよいかを問う市民への電話アンケートを実施した。抹消前には 57% の市民がタイトルを放棄してよいと回答する一方、抹消後には 64% が新たなタイトルの申請を望む、と趨勢が変わる結果となった（図-10）。18~29 歳の若者層では 74% と、新たな申請を望む割合が最も高くなっている。

ドイツ連邦政府は世界遺産に対する自治体への補助を行っているが、タイトル剥奪によりドレスデン市は補助要件を満たせず、補助を申請していた城及び教会の修繕工事实施が困難になるであろうとみられている。

登録抹消はドイツ国内にも大きな波紋を広げている。ラインラント・ファルツ州ライン川沿いの世界遺産区域でも大規模な橋の建設が計画されているものの、今後の状況が不透明となっている。今年度新たに世界遺産として登録された北海沿岸の干潟に関しては、州環境大臣が開発の権利は地元側にあることを



図-10 地元紙 *Sächsische Zeitung* による市民への電話アンケート結果上(6 月 19 日)では、世界遺産タイトルを放棄してよいか、下(27 日)では、もう一度タイトルを求めるべきか質問

ユネスコに伝えている、と 6 月 27 日付の日刊紙 FAZ でコメントしている。

5. まとめ

成長する都市やインフラの不足を問題として抱える地域の開発行為と、環境や景観との保全との調和は洋の東西を問わず大きな課題である。特に世界遺産など世界的にも貴重な資源を有する地域では、様々な意向や利害関係も絡まり解決策を導き出すのは難しい。今回調査したドレスデンでは住民投票及び裁判の結果から、結果的に世界遺産のタイトルを失いながらも橋の建設を遂行した。この背景には、現に渡河部の交通渋滞が発生していることや老朽橋の代替路の必要性から、早急に渡河手段を完成させる必要があったことがあげられる。日本においても、こうした状況下において事業を検討していく際の参考として、今回の事例から得られるものは少なくない。

なお、今回の調査ではユネスコへのヒアリング等はできなかったため、ユネスコと地元との調整について、一方からの見解のみを示していることに留意願いたい。

キーワード： ドイツ、ドレスデン、橋、開発行為、世界遺産、環境保全、住民投票