

1.4 景観の保全と再生に向けた技術支援に関する研究

- 5) 公共事業の景観創出が地域のまちづくりに及ぼす効果に関する研究
【試験研究費】 31
- 6) 災害時における歴史的風致の維持に関する研究
【国営公園等事業調査費】 41
- 7) 公共事業における景観検討の高度化に関する調査
景観アセスメントシステムの改善に関する検討
【河川事業調査費・河川総合開発事業調査費・道路調査費】 51

公共事業の景観創出が地域のまちづくりに及ぼす効果に関する研究

Research on the effects of public works projects on city planning and community development
from the viewpoint of landscape

(研究期間 平成 22～24 年度)

環境研究部 緑化生態研究室
Environment Department
Landscape and Ecology Division

室長
Head
研究官
Researcher

松江 正彦
Masahiko MATSUE
阿部 貴弘
Takahiro ABE

In this study, the effects of public works on city planning and community development have been extracted from the thirteen cases, which affected the landscape of surrounding area. After that, the effects have been broken down into patterns in order to better understand. Based on such a classification of effects, the interrelationships between effects and the landscape creation methods which contribute to the manifestation of effects have been analyzed to clarify the effects manifestation process. And based on the results of such analysis, the guideline for use by field technologists implementing public works projects will be prepared.

〔研究目的及び経緯〕

国土交通省では、2003（平成 15）年の「美しい国づくり政策大綱」公表以降、事業分野別「景観形成ガイドライン」（2004（平成 16）年～）や「景観デザイン規範事例集」（2008（平成 20）年）、さらに「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針（案）」（2004（平成 16）年、2007（平成 19）年に「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」に改正）、「公共事業における景観整備に関する事後評価の手引き（案）」（2009（平成 21）年）（以下、「事後評価の手引き」）など、公共事業における景観整備に関わる施策を拡充してきた。

一方、地域においては、2004（平成 16）年に制定された「景観法」に基づき、地方公共団体が主体となった景観形成の取組みが進められており、さらに、景観法で用意された「景観重要公共施設制度」を活用し、公共施設とその周辺の建築物等が一体となった景観形成の取組みも進められている。また、社団法人土木学会は、2009（平成 21）年に「景観政策に関する提言 ～戦略的地域づくり推進のために～」を取りまとめ、戦略的な地域づくりの推進に向けて、公共事業と地域が連携した一貫性のある景観形成を要請している。このように、地域においては、地域の景観形成やまちづくりに効果を及ぼすことを意識した、公共事業の景観整備に対する要請が強まっているといえよう。

ところが、これまでの景観施策においては、公共事業の景観創出がまちづくりに及ぼす効果が、どのよう

な取組みやプロセスを経て発現するのか、十分な知見は蓄積されておらず、公共事業担当者が活用できる情報が整えられているとは言い難い。

こうした背景から、国土技術政策総合研究所では、主に公共事業の実務の現場の技術者に向けて、地域のまちづくりに効果を及ぼすことを意識した景観整備を進めるための知見や情報を取りまとめた『（仮称）美しい国づくりのためのみちしるべ』（以下、『みちしるべ』）を作成するため、公共事業の景観創出がまちづくりに及ぼす効果に関する研究を進めている。その際、i) 公共事業における景観整備が地域のまちづくりに及ぼす効果の類型化、ii) 効果の相互関係及び効果と景観整備手法との関係の分析・把握、iii) 効果の発現プロセスの分析・整理を行い、これらの研究成果を踏まえ、『みちしるべ』を取りまとめることとしている。

本論では、『みちしるべ』の作成に向けたこれら一連の研究の中間報告を行い、効果の発現を意識した景観整備の推進に資する知見を提示することを目的とする。

〔研究内容〕

本研究では、まず、事後評価の手引きを踏まえ、公共事業における景観創出事例 18 事例について事例調査を行い、事例ごとに景観創出効果及び景観創出の取組み手法等を把握・整理した。さらに、事例調査結果に基づき、公共事業における景観創出効果の類型化を行った。こうした類型化を踏まえ、効果と効果がどのような関係にあるのか、効果の相互関係を分析・把握

するとともに、効果と景観創出の取組み手法との関係を分析・把握した。

これらの研究成果を踏まえ、平成 24 年度に効果の発現プロセスを分析・整理し、そのうえで、主に公共事業の実務の現場の技術者に向けて、地域のまちづくりに効果を及ぼすことを意識した景観創出を進めるための知見や情報を取りまとめた『みちしるべ』を作成する。

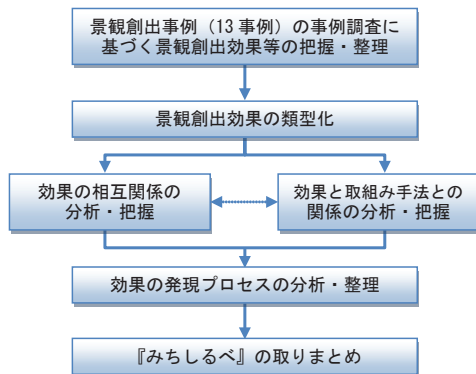


図-1 研究の全体フロー

【研究成果】

1. 事例調査

(1) 調査対象事例の選定

事例調査は、効果や取組み手法をより明確に把握することができるよう、土木学会景観デザイン賞をはじめとする受賞事例や、景観デザイン規範事例集などの文献・資料に掲載されている事例、さらに景観重要公共施設制度を活用している事例など、景観創出の取組みが行われ、周辺地域のまちづくりに効果が発現していると考えられる 18 の事例（表-1）を選定した。

(2) 調査方法

事例調査にあたっては、事前に文献・資料等の調査に基づき、事業及び景観創出の概要、想定される効果等を把握したうえで、基本的に「事後評価の手引き」の効果の考え方及び調査手法を踏まえ、現地観測調査及び関係者ヒアリングを実施した。その際、特に公共事業における景観創出が地域のまちづくりにどのような効果を及ぼしたかに着目して効果を把握するとともに、景観創出の取組み手法についても幅広く把握するよう配慮した。

ヒアリングにあたっては、事前に事業者に関わらせるなどして、事業に主体的に携わり、事業や景観創出の内容を知悉する関係者を抽出し、ヒアリング対象者とした。

(3) 調査結果

事例調査結果は、景観創出の内容及び取組み手法、景観創出効果の発現状況を事例横断的に把握しやすいよう各事例共通の様式で取りまとめることとした。ま

ず、事例概要として、事業概要、事業経緯（年表形式）、組織体制、景観創出の内容等を整理し、さらに景観創出の取組み内容、把握した景観創出効果、効果の発現状況図、景観創出にあたっての課題等を整理した。

2. 景観創出効果の類型化

(1) 効果の項目の抽出・整理

効果の類型化に先立ち、まず、事例調査に基づき把握した景観創出効果について、同様の内容を示す効果を集約し、表-2 に示す 31 の効果の項目を抽出・整理した。こうした整理を踏まえ、『みちしるべ』の作成を視野に入れ、景観創出効果の類型化を行う。

(2) 効果の類型化

抽出・整理した効果について、「効果の種類」と「効果の範囲」の 2 つの軸に基づき類型化を行った（図-2）。2 つの軸に基づく効果の種類の考え方は、以下のとおりである。

(a) 効果の種類

効果の種類については、「人々の意識として発現する効果」、「人々の行動として発現する効果」、「組織・制度として発現する効果」、「空間・都市構造として発現する効果」、「経済として発現する効果」、「外部評価として発現する効果」の 6 つに分けて整理した。

(b) 効果の範囲

効果の範囲については、「当該事業において発現する効果」、「持続的なまちづくりに向けて当該事業が地域に及ぼす効果」の 2 つに分けて整理した。

「当該事業において発現する効果」は、対象とする公共事業においてその担当者が発現をめざすべき効果である。これらの効果の発現は、当該事業において創出される空間の質も含めた、当該事業の進め方に大きく影響される。しかし、逆に言えば、当該事業の進め方次第で効果の発現が期待できる、直接的で分かりやすい効果でもある。

「持続的なまちづくりに向けて当該事業が地域に及ぼす効果」は、対象とする公共事業においてめざす効果のひとつの到達点として位置付けることのできる効果である。ただし、公共事業と連携した地域の景観形成の全体像を考えた場合には、これらの効果は通過点としても位置付けることができる。

「持続的なまちづくりに向けて当該事業が地域に及ぼす効果」としてあげた景観創出効果（たとえば、景観形成推進のための体制の構築）は、地域の景観形成を持続・発展的に推進していくための非常に重要な効果である。しかし、構築された体制が有効に機能するためには、その仕組みをうまく活用するための相応の知恵や工夫が必要である。体制ができたことだけで満

足してはいけませんが、そのための知恵や工夫は、公共事業における景観創出とは異なる次元のものとして考えられる。そのため、ここでは、これらの効果を「持続的なまちづくりに向けて当該事業が地域に与える効果」として類型化する。

3. 景観創出効果の相互関係の分析・整理

効果の相互関係分析にあたっては、Dematel (Decision Making Trial and Evaluation Laboratory) 法、及び、ISM (Interpretive Structural Modeling) 法を併用した統計的分析を行った。Dematel 法及び ISM 法を併用する理由は、Dematel 法は要素間の関係の強度の把握に優れ、ISM 法は要素間の階層構造の把握に優れた分析方法であることから、両者の併用により、効果間の関係の強度と階層構造をあわせて把握することが可能であると考えたことによる。

さらに、これらの統計的分析結果を踏まえ、『みちしるべ』としての取りまとめを視野に入れ、分析結果を整理した。

『みちしるべ』としての取りまとめを視野に入れた場合、まず、それぞれの景観創出効果が独立的なものではなく、相互に関連しあっていることを読み手に正しく認識してもらうことが重要である。また、景観創出効果の相互関係は、時間軸に対応した関係として認識されやすいが、効果の相互関係にはスパイラルアップ的な関係もあるため、時間軸との対応で示さないほうが良い面もある。

そこで、景観創出効果の相互関係については、時間軸との対応イメージが強くなる発現プロセスとしての表現は避け、景観創出効果の相互関係図として表現することを基本とした。その上で、相互関係に係る効果の考え方として、「当該事業において発現する効果」は、良好な景観整備の成果に係る効果の関係と、事業の進め方に係る効果の関係の2つに大きく区分してとらえることができること、さらに、これらの効果の関係が総合的に作用し、ひとつの到達点である「持続的なまちづくりに向けて当該事業が地域に及ぼす効果」が発現することを相互関係図において表現することとした(図-3)。

4. 景観創出効果と取組み手法との関係の分析・整理

(1) 効果の発現に資する取組み手法の抽出

事例分析結果をもとに、効果の発現に資する17の取組み手法を抽出した(表-3)。

(2) 効果と取組み手法との関係の分析・整理

『みちしるべ』としての取りまとめを視野に入れると、取組み手法については、事業段階との対応で示されていることが有効である。しかし、取組み手法と事業段階との対応関係は、ある段階での取組み手法が他の段階では必要が無いといった誤解を生じないように配慮する必要があることから、固有の事業段階に限定的なものではないことに注意して表現する必要がある。そのため、取組み手法と発現効果との関係についてもその対応関係を示すことは有効と考えられるが、その場合にも、取組み手法と発現効果との関係が1対1的に限定的なものではないことに注意して表現する必要がある。また、取組み手法については、公共事業の実施にあたっての取組みのポイントとなる事項の全体像を把握したうえで、それぞれの事業担当者が自ら考え、それぞれの段階に相応しいと考える取組みを実施することができるよう、『みちしるべ』において表現する必要がある。

そこで、取組み手法については、まず、各取組み手法と事業段階との対応を示すこととした。また、その表現についても、事業段階との対応を星取表的に示し、取組み手法と事業段階との関係が限定的な関係であるとの誤解が生じないよう配慮した(表-4)。そのうえで、取組み手法と発現効果との関係についても星取表的に示すこととした(表-5)。

[成果の活用]

本論では、『みちしるべ』の作成に向けた一連の研究のうち、事例調査により抽出された景観創出効果の類型化と、類型化を踏まえた効果と効果の相互関係、さらに、効果と景観創出の取組み手法との関係について報告した。

今後、これらの研究成果を踏まえ、効果の発現プロセスを明らかにしたうえで、各分析結果を踏まえ、地域のまちづくりに効果を及ぼすことを意識した景観創出を進めるための知見や情報を取りまとめた『みちしるべ』を作成する。

表-1 調査対象事例の概要

記号	事業分野	景観創出事例名	所在地	竣工年	写真	事業及び景観創出の概要
イ	道路	夢京橋キャッスルロード	滋賀県彦根市	1999年3月		【市事業】 城下町に相応しい街路整備(街路拡幅)と沿道建物修景
		四番町スクエア		2007年3月		【民間事業(土地区画整理組合)】 土地区画整理事業による、「大正ロマン」をコンセプトとした賑わい空間・交流施設の整備
ロ	道路	馬堀海岸 (うみかぜの路)	神奈川県横須賀市	2006年10月		【国事業】 護岸(高潮対策事業)と国道(緑陰道路事業)の一体整備
ハ	道路	青葉通・定禅寺通	宮城県仙台市	青葉通:1951年 定禅寺通:1957年		【市事業】 戦災復興事業を契機とした、継続的な街路整備(広幅員街路, ケヤキ並木, 景観形成地区指定等)
ニ	橋梁	萬代橋	新潟県新潟市	2004年10月		【国事業】 75周年記念事業(改修事業)の一環として環境整備を実施(橋梁本体, 橋詰を建設当時に近い形で復元)
ホ	橋梁	大瀬橋	宮崎県延岡市	2008年		【市事業】 景観に配慮した橋梁整備(橋梁本体デザインの洗練, 橋上施設のデザインの高質化等)
ヘ	河川	水都大阪 (道頓堀川リバーウォーク)	大阪府大阪市	2001年		【市事業】 とんぼりリバーウォーク等の各種親水設備の整備等の河川環境整備
ト	河川	新町川	徳島県徳島市	1997年7月		【ボードウォーク:民間事業(商店街振興組合), 公園・護岸:市・県事業】 ボードウォーク整備, 河畔公園整備を中心とする河川環境整備
チ	河川	遠賀川 (直方の水辺)	福岡県直方市	2006年7月		【国事業】 市民参画による河川環境整備(緩傾斜護岸, プロムナード, カヌー乗り場等)
リ	公園・緑地	富岩運河環水公園	富山県富山市	1997年7月(部分共用開始)		【県事業】 自然と人が調和した親水公園整備(天門橋, 芝生広場, バードサンクチュアリ等)
ヌ	公園・緑地	首里城公園	沖縄県那覇市	1992年(部分共用開始)		【県事業, 国事業】 地場材, 伝統工法を活用した首里城の復元整備
ル	港湾・海岸	鹿児島港本港区	鹿児島県鹿児島市	2002年		【県事業】 薩摩藩時代に築造された石積み防波堤の保存・再生と周辺環境・施設整備(フェリーターミナル, 水族館等)
ヲ	港湾・海岸	鳥羽プロムナード	三重県鳥羽市	2005年		【県事業】 市民参画による海辺のプロムナード整備
ワ	交通・建物	鹿児島市電軌道敷緑化	鹿児島県鹿児島市	2007年(一部竣工)		【市事業】 緑化技術の開発による市電軌道の緑化整備

表-1 調査対象事例の概要（つづき）

記号	事業分野	景観創出事例名	所在地	竣工年	写真	事業及び景観創出の概要
カ	道路	お城通り景観整備	兵庫県赤穂市	2004年		【市事業】 街路拡幅を契機とした沿道街並み整備
ヨ	道路	パークロード	山口県山口市	1980年		【県事業】 沿道空間と一体となった広幅員の植樹帯および歩道空間を確保した道路整備
タ	河川	子吉川癒しの川整備	秋田県本荘市	2002年		【国事業】 地域の医療・福祉関係との連携に基づく癒しの空間としての河川整備
レ	河川	和泉川ふるさとの川整備	神奈川県横浜市	1996・1997年		【市事業】 関連部局との連携等によって創出された沿川空間を一体的に捉えた川・まち空間の整備
ソ	公園・緑地	西川緑道公園	岡山県岡山市	1976年		【市事業】 沿川の車道縮小によって生み出された用水路沿いの緑道公園の整備

表-2 景観創出効果一覧

景観創出効果	
1	地域景観の向上
2	景観と生活環境との密接な結びつきに関する住民の理解の深まり
3	住民のまちづくりへの参画
4	官民の間での役割分担の重要性の認知
5	まちづくり団体(NPO, 協議会など)の発足
6	住民のまちづくりに対する参画意識の高まり
7	地域住民の利用の増加
8	地域活動(イベント等)の増加
9	まちづくりに対する官民それぞれの理解の深まり
10	街のブランド力の向上
11	来訪者の増加
12	商業・産業活動の活性化
13	まちの回遊性の向上(新たな動線の創出)
14	マスコミ・マスメディア掲載の増加
15	外の目に対する住民の意識の萌芽
16	デザイン賞など各種賞の受賞
17	官民それぞれの景観形成の機運の高まり
18	まちづくりの方向性・具体イメージの住民の共有
19	良好な景観の具体像に対する住民の理解の深まり
20	行政計画の拡充(景観計画など)
21	関係者間(行政機関, 地元組織)の連携促進
22	景観形成推進のための体制構築
23	景観整備の周辺への広がり
24	景観創出事業の他地区, 他都市への展開
25	「まち」に対する住民の関心の高まり
26	都市構造の景観的顕在化
27	地域シンボルの保全・創出
28	地域資源(歴史・文化)の発掘・保全
29	伝統技術の復元・活用
30	開発した技術の他事業への波及
31	地域の知恵を結集した新しい技術の開発

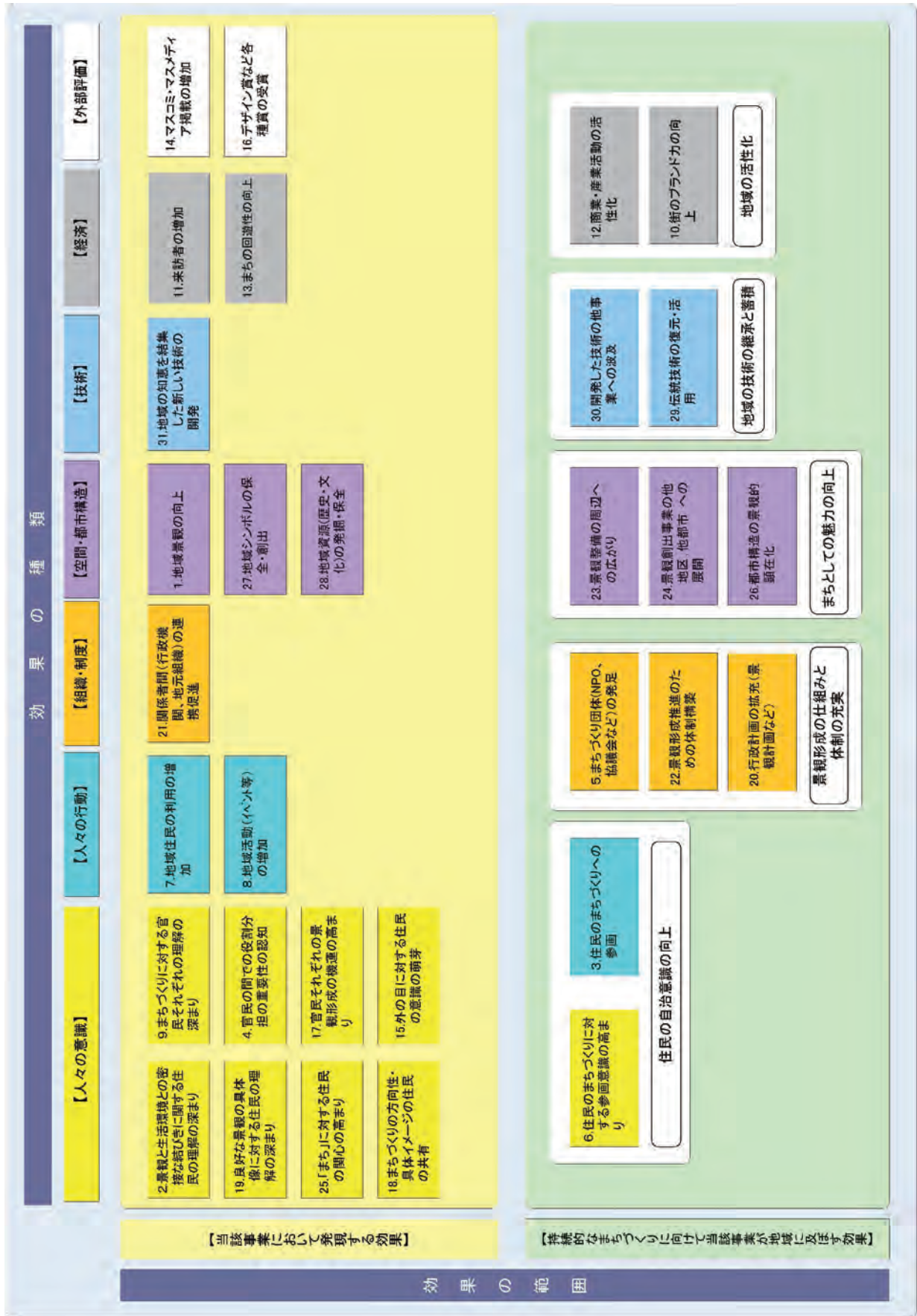


図-2 景観創出効果の類型化

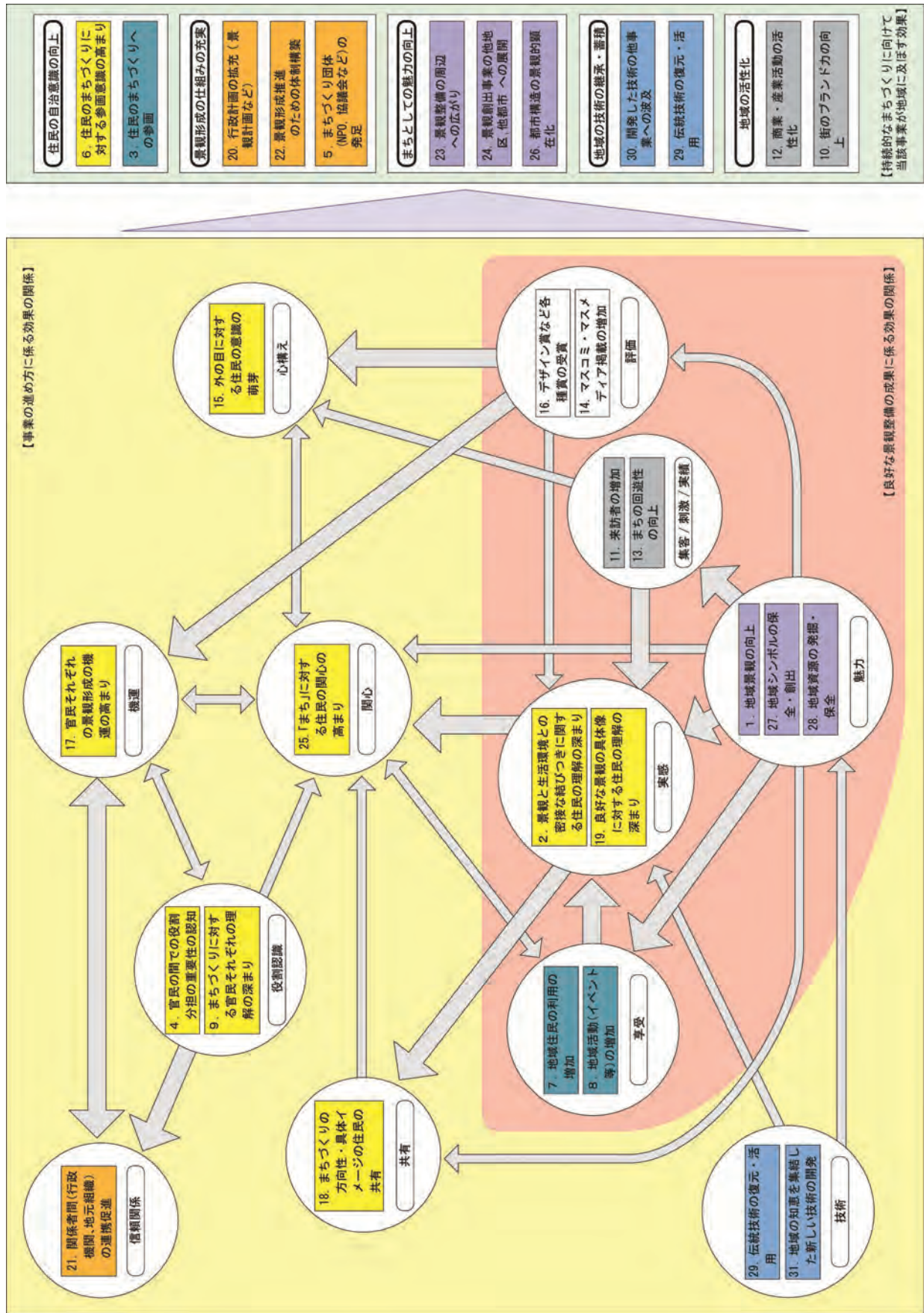


図-3 景観創出効果の相互関係図

表-3 効果の発現に資する取組み手法一覧

取組み手法		取組み手法の概要
係りの深い【取組み手法】	A 事業のまちづくりにおける意味を考える	● 地域の歴史・文化・自然や、地域社会の情勢、社会的要請等を考慮して事業実施にあたっての基本的方向性を検討・設定する。
	B 事業の検討体制を整える	● 学識経験者等の委員会、事業関係者を含む協議会、地域住民を含む検討会・ワークショップを設置・開催する等、事業の検討体制を整える。 ● 設計競技(コンペティション)やプロポーザル方式により、計画・設計者を選定する。
	C 事業推進の全体シナリオを描く	● 構想、計画・設計、運営の各段階での検討体制・内容や調整事項等をあらかじめ検討する。
	D 事業の位置づけを明確にする	● 事業の基本的な方向性や方針を行政等の計画に位置づける(明文化する)
事業の進め方に係りの深い【取組み手法】	E 既成の枠組みを外して考える	● 行政の部署や組織の枠組みを越えて、他部署・他組織と連携して事業を実施する。(例:海岸事業と道路事業の一体整備、行政と民間の連携整備等)
	F まちに対する関心を育む	● まちづくりや当該事業への関心を喚起するイベント(シンポジウム、フォーラム等)の開催や、地域住民の関心の高い方法での事業の実施、意識調査の実施等を行う。
	G 整備された空間の活用方法を考える	● ハード面での整備内容に加えて、空間や施設の利用方法、管理方法をあらかじめ検討する。
	H 整備・利活用にあたっての役割分担を考える	● 地域住民や地域団体・事業者といった事業主体以外の役割を含め、事業に係る役割分担を検討する。
	I 整備範囲の中だけで考えない	● 周辺に位置する空間や施設との一体性や連携、調和に配慮した整備を考える。
	J 専門家の知恵を加える	● 学識経験者や建築家、デザイナー、プランナー等の専門家をアドバイザー等にむかえる。
	K 施設や空間をイメージしやすい方法で考える	● 先進事例視察の実施や、現地での検討会の開催、模型等によるデザイン検討等、分かりやすく、リアリティのある方法で整備内容や利活用方法等を検討する。
	L 整備のメリハリを考える	● 現地の空間的特性や社会的要請、住民ニーズ等を考慮し、重点的に整備すべき区間や箇所を検討する。
	M 整備の「何故」を伝える	● 会議やワークショップ等を通じて、計画・設計の意図を住民等に分かりやすく伝える。
N 検討内容を広く周知する	● 広報誌・互版の発行や、アンケート調査等を通じて、検討内容を広く一般に周知する。	
深い【取組み手法】	O 完成した施設・空間を体験する機会を設ける	● 整備した施設や空間を地域内外に広くアピールすることを目的としたイベント(完成記念式典等)を開催するなど、事業実施によって完成した施設や空間を体験するきっかけの場、機会を設ける。
	P 整備完了後の姿を確認し、知らせる	● 整備した施設や空間の利用状況調査や事後評価、各賞の受賞の広報等を行う。
	Q 継続的に話し合う場を設ける	● 整備した施設や空間の運営や利活用、維持管理等について、関係者間で継続的に話し合う機会や組織を設ける。

表-4 取組み手法と事業段階との関係

効果発現のための取組みの手法	事業の段階			
	事業の枠組み設定	計画・設計段階	施工段階	維持・管理段階 (事業完了後)
取組み手法A 事業のまちづくりにおける意味を考える	●	●	●	
取組み手法B 事業の検討体制を整える	●	●		
取組み手法C 事業推進の全体シナリオを描く	●	●		
取組み手法D 事業の位置づけを明確にする	●	●		●
取組み手法E 既成の枠組みを外して考える	●	●		
取組み手法F まちに対する関心を育む	●	●	●	●
取組み手法G 整備された空間の活用方法を考える	●	●	●	●
取組み手法H 整備・利活用にあたっての役割分担を考える	●	●	●	●
取組み手法I 整備範囲の中だけで考えない	●	●	●	
取組み手法J 専門家の知恵を加える	●	●	●	●
取組み手法K 施設や空間をイメージしやすい方法で考える		●	●	
取組み手法L 整備のメリハリを考える	●	●	●	
取組み手法M 整備の「何故」を伝える		●	●	●
取組み手法N 検討内容を広く周知する		●	●	●
取組み手法O 完成した施設・空間を体験する機会を設ける			●	●
取組み手法P 整備完了後の姿を確認し、知らせる			●	●
取組み手法Q 継続的に話し合う場を設ける		●	●	●

表-5 取組み手法と発現効果との関係

取組み手法		景観創出効果																																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31				
「取組み手法の深い設定」	A 事業のまちづくりにおける意識を考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	B 事業の検討体制を整える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	C 事業推進の全体シナリオを描く	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	D 事業の位置づけを明確にする	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
「取組み手法の深い設定」	E 既存の枠組みを外して考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	F まちに対する関心を育む	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	G 整備された空間の活用方法を考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	H 整備・利活用にあたっての役割分担を考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	I 整備範囲の中だけで考えない	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	J 専門家の知恵を加える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	K 施設や空間をイメージしやすい方法で考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	L 整備のメリハリを考える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
「取組み手法の深い設定」	M 整備の「何故」を伝える	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	N 検討内容を広く周知する	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	O 完成した施設・空間を体験する機会を設ける	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	P 整備完了後の姿を確認し、知らせる	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	Q 継続的に話し合う場を設ける	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

災害時における歴史的風致の維持に関する研究

A Study on the Maintenance of Historic Landscapes in the Event of a Disaster

(研究期間 平成 23~24 年度)

環境研究部 緑化生態研究室
Environment Department
Landscape and Ecology Division

室長
Head
研究官
Researcher

松江 正彦
Masahiko MATSUE
阿部 貴弘
Takahiro ABE

The Law on the Maintenance and Improvement of Historic Landscapes in a Community (also, “Historic Preservation Law”) was enacted in May, 2008, to promote historic preservation linked with city planning administration and cultural properties administration. As of March 5, 2012, 31 cities throughout Japan had received approval for historic preservation plans based on the Historic Preservation Law, and have begun historic preservation projects taking advantage of their own region’s history and culture. In this paper, based on case studies, appropriate measures to recover from disaster have been revealed in order to maintain historic landscapes in the event of a disaster.

〔研究目的及び経緯〕

平成 23 年 3 月 11 日に、宮城県牡鹿半島の東南東沖 130km の海底を震源として発生した東北地方太平洋沖地震では、日本における観測史上最大規模のマグニチュード 9.0 を記録し、震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北約 500km、東西約 200km の広範囲に及んだ。この地震により、場所によっては波高 10m 以上、最大遡上高 40.5m にも上る大津波が発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。また津波以外にも、地震の揺れや液状化現象等により、東北と関東の広大な範囲で被害が発生し、建造物では全壊が 126,315 戸、半壊が 227,339 戸（平成 23 年 12 月 12 日現在）に上った。

こうした中、平成 20 年 11 月に施行された「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」に基づく、歴史的風致維持向上計画の認定を受けている茨城県桜川市や福島県白河市、また計画認定の意向を有する複数の都市においても、石垣の崩落や土蔵・家屋の損壊など、歴史的風致の構成要素である建造物等が大きな被害を受けた。そうした被害を受けた建造物等の復旧にあたり、地域の歴史的風致に対する配慮が十分に行き届かないまま建造物等の更新が進んだ場合には、歴史的風致を維持することが困難な状況も想定される。

そこで研究においては、災害時における歴史的風致の維持に係る取組みの適切な実施に資するよう、歴史的風致維持向上計画の認定都市等において、歴史的風致の構成要素に係る地震被害の概況を把握するとともに、

歴史的風致の維持向上の観点からそれらの復旧にあたっての課題を把握し、過去の被災事例分析等を踏まえ、現行の歴史的風致維持向上計画に基づく取組みに関して、災害時の復旧等にあたり改善すべき課題等を明らかにすることを目的とする。

〔研究内容〕

本研究では、まず、歴史的風致維持向上計画の認定都市及び認定意向を有する都市等のうち、東北地方太平洋沖地震で被害のあった 5 都市を選定し、これらの 5 都市に対してヒアリング調査および現地調査を実施し、被害の概況を把握するとともに、復旧の過程に応じた取組みの実施状況、および歴史的風致を考慮した復旧にあたっての課題等を把握・整理した。

次に、歴史的風致の主要な構成要素である歴史的町並み等を有する都市等において、過去に地震や風水害、火災で被害のあった地域の復旧事例を 7 事例抽出し、これらの 7 都市に関する文献調査、ヒアリング調査および現地調査を実施し、被害概況、歴史的風致を考慮した復旧にあたっての取組み内容、および復旧にあたってのポイントや課題等を把握・整理した。

以上の調査結果を踏まえ、復旧の過程（時間軸）に着目した取組みのポイントや課題を整理するとともに、各復旧段階における効果的な取組みの分析を踏まえ、現行の歴史的風致維持向上計画に基づく取組みに関して、災害時の復旧等にあたり有効な点及び改善すべき課題等を明らかにした。

〔研究成果〕

1. 歴史的風致の構成要素に係る被災状況及び復旧等にあたっての課題等の把握

(1) 調査対象都市の選定と調査の内容・方法

(a) 調査対象都市の選定

調査対象とする都市については、歴史的風致維持向上計画の認定都市で、歴史的町並みを構成する土蔵・家屋の損壊、城跡の石垣の崩落等の被害があった茨城県桜川市真壁地区と福島県白河市、および計画認定の意向を有し(平成23年12月6日に認定)、貞山堀等に被害のあった宮城県多賀城市を対象として選定した。

さらに、重要伝統的建造物群保存地区で、町家や土蔵の損壊、町の中心を流れる小野川の護岸崩壊等の被害があった千葉県香取市佐原地区、奥州街道の宿場町で、特にまち中に点在する土蔵に大きな被害のあった福島県桑折町の計5都市を調査対象として選定した(表-1)。

表-1 調査対象都市

調査対象都市	被害の概要	重伝建地区	歴史的風致維持向上計画
①茨城県 桜川市 真壁地区	重伝建地区の特定物件の約7割に瓦の落下やズレ、外壁の崩壊・剥落・亀裂等の被害が発生。	H22.4.16 選定	H21.3.11 認定
②宮城県 多賀城市	津波被害もあり、貞山運河や市指定文化財の沖の井に被害が発生。市内に点在する蔵にも被害あり。	—	H23.12.6 認定
③千葉県 香取市 佐原地区	重伝建地区の特定物件の6割以上に被害あり。まち中を流れる小野川の護岸の崩落、孕み等の被害が発生。	H8.12.10 選定	—
④福島県 白河市	国指定史跡である小峰城の石垣が崩落。蔵等の歴史的風致形成建造物候補物件の6割以上に被害あり。	—	H23.2.23 認定
⑤福島県 桑折町	国指定重要文化財の伊達群役所で壁のクラック等の被害が発生。奥州街道沿いに点在する蔵も外壁の崩壊等の被害あり。	—	—

(b) 調査の内容・方法

本研究における被災地の現状調査は、震災による被害状況はもとより、震災発生から調査実施時点までの行政や民間による復旧対応の状況やその過程を把握・分析することが重要となる。そこで、調査対象都市の被災状況調査にあたっては、物理的な被害状況に加え、復旧対応の“過程(時間軸)”に着目した取組み状況について把握した。

調査方法については、行政担当者へのヒアリング調査により、復旧対応の時系列的な流れや復旧に関する取組み状況、円滑な復旧を妨げている課題等について把握した。さらに、歴史的風致維持向上計画の認定都市や認定意向を有する都市については、復旧にあたって歴史的風致維持向上計画が果たし得る役割や、災害復旧の観点からみた歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの課題等についてもあわせて把握した。

(2) 調査結果

(a) 復旧に関する取組み状況

調査結果として、調査対象5都市における歴史的建造物等の復旧に関する取組み状況について、表-2に整理した。あわせて、これらの取組みに係わる復旧対応の時系列的流れについても、表-3に取りまとめた。

(b) 歴史的建造物等の復旧にあたっての課題

さらに、調査対象都市において、復旧にあたっての課題として、以下の8つの項目を抽出した。

- ①歴史的建造物の文化財等としての価値付けと周知
- ②支援制度運用のマニュアルづくり
- ③文化財等の調査・復旧に関する災害派遣協定
- ④公費による被災建物の解体処理
- ⑤被災状況の確認活動に対する支援
- ⑥職人不足と工事単価の高騰
- ⑦伝統工法での修復の難しさ(工事期間、費用等)
- ⑧制度的課題

(c) 災害復旧の観点から見た歴史的風致維持向上計画の課題

以上に加え、災害復旧の観点から見た、歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの課題として、以下の点を把握した。

土葺きの屋根がずれて落下する被害が多く見られた桜川市真壁地区では、歴史的建造物の保存状態に関する調査を歴史的風致維持向上計画に基づく取組みとして実施すべきという意見があった。その他、未指定の文化財や登録有形文化財の修理に対する支援メニューの必要性や、計画認定期間後(10年後)の歴史的風致形成建造物に対する支援措置に関する課題の指摘も見られた。

表-2 歴史的建造物等の復旧に関する取組み状況

	茨城県桜川市真壁地区	宮城県多賀城市	千葉県香取市佐原地区	福島県白河市	福島県桑折町
重伝建地区	○ (H22.4.16選定) ○ (H21.3.11認定)	— ○ (H23.12.6認定)	○ (H8.12.10選定) —	— ○ (H23.2.23認定)	— —
歴史的風致維持向上計画	● ・伝統的建造物群保存地区 ・登録有形文化財の指定(104棟)	● ・歴史的風致維持向上計画の策定を機とした蔵等の歴史的建造物調査	● ・伝統的建造物群保存地区	● ・歴史的風致維持向上計画の策定を機とした蔵等の歴史的建造物調査	● ・歴史的風致維持向上計画の策定を機とした蔵等の歴史的建造物調査
被害状況調査	● 文化財等の被害状況調査	● 文化財等の被害状況調査	● 文化財等の被害状況調査	● 文化財等の被害状況調査	● 文化財等の被害状況調査
人的調査の実施状況	● 被害状況調査とあわせて図面作成等、歴史的資源のデータ収集・整理	● 被害状況調査とあわせて図面作成等、歴史的資源のデータ収集・整理	● 被害状況調査とあわせて図面作成等、歴史的資源のデータ収集・整理	● 被害状況調査とあわせて図面作成等、歴史的資源のデータ収集・整理	● 被害状況調査とあわせて図面作成等、歴史的資源のデータ収集・整理
経済的支援の措置	● 他の自治体からの支援	● 他の自治体からの支援	● 他の自治体からの支援	● 他の自治体からの支援	● 他の自治体からの支援
経済的支援の措置	● 有識者等の専門家の支援	● 有識者等の専門家の支援	● 有識者等の専門家の支援	● 有識者等の専門家の支援	● 有識者等の専門家の支援
経済的支援の措置	● 地元組織・団体による調査協力	● 地元組織・団体による調査協力	● 地元組織・団体による調査協力	● 地元組織・団体による調査協力	● 地元組織・団体による調査協力
経済的支援の措置	● 所有者負担率の軽減(20%→10%) ・県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成 ・助成上限額の撤廃	● 所有者負担率の軽減(20%→10%) ・県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成 ・助成上限額の撤廃	● 助成上限額の上乗せ(700万円→1,000万円) ・市の直接事業としての施工監理(施工監理の個人負担の軽減)	● 助成上限額の上乗せ(700万円→1,000万円) ・市の直接事業としての施工監理(施工監理の個人負担の軽減)	● 助成上限額の上乗せ(700万円→1,000万円) ・市の直接事業としての施工監理(施工監理の個人負担の軽減)
経済的支援の措置	● 県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成	● 県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成	● 所有者負担率の軽減(1/3→5%)	● 所有者負担率の軽減(1/3→5%)	● 所有者負担率の軽減(1/3→5%)
経済的支援の措置	● 歴史的風致形成建造物(重伝建地区外の登録有形文化財)に対する修理助成(助成率2/3上限300万円) ・県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成	● 歴史的風致形成建造物(重伝建地区外の登録有形文化財)に対する修理助成(助成率2/3上限300万円) ・県の「文化財等災害復旧補助事業」による所有者負担の3/4の助成	● 景観形成地区内の指定物件に対する修理助成(助成率2/3上限500万円)	● 景観形成地区内の指定物件に対する修理助成(助成率2/3上限500万円)	● 歴史的風致形成建造物に対する修理助成(助成率1/2上限300万円)
経済的支援の措置	● 復旧支援等に関する早期の情報発信	● 復旧支援等に関する早期の情報発信	● 復旧支援等に関する早期の情報発信	● 復旧支援等に関する早期の情報発信	● 復旧支援等に関する早期の情報発信
経済的支援の措置	● 住民相談会・説明会の開催	● 住民相談会・説明会の開催	● 住民相談会・説明会の開催	● 住民相談会・説明会の開催	● 住民相談会・説明会の開催

表-3 復旧対応の時系列的流れ

	茨城県桜川市眞壁地区	宮城県多賀城市	千葉県香取市佐原地区	福島県白河市	福島県桑折町
重伝建地区 歴史的風致 維持向上計画 地震当日 (3月11日)	○ (H22.4.16選定) ○ (H21.3.11認定)	○ (H23.12.8認定)	○ (H8.12.10選定)	○ (H23.2.28認定)	-
3月	ブルースタートの手配・配布開始 登録文化財の修理に対し 向らかの支援を行うこと を所有者へアラウランス 市県調査(3/12) 文化庁による 調査(3/17) 市県調査(3/17) 文化庁から助成金 引上げの打診 助成方針 決定	砂神川に 土の設置完了	市職員による 被害状況の目録調査 助成金の引上げと 施工編りの市負担 が決定する	歴史的風致形成 推進状況調査 調査時に建築物の 保全を所有者へ 呼びかける	
4月	大学校生による 登録文化財の 調査と 修復方法の検討 助成率引き上げが 具体化する 登録文化財 歴史的風致形成 推進地区への 修理助成	市立文化財の 被害状況確認 (4/1.6) 砂神川 土の設置完了	市県調査による 特定物件被害調査 戸別調査 重伝建地区・景観形成 地区の特定物件への 修理助成	文化庁による 被害調査 文化庁による 被害調査 歴史的建造物の 保全を所有者に 文書で呼びかける	文化庁による旧伊達郡役所の 被害調査(4/14) 文化財建造物保存会 による旧伊達郡役所の 被害状況診断(4/25~26)
5月	伝達知の 協力による 重伝建地区の 特定物件調査 重伝建地区の 特定物件への 修理助成	倉の所有者への 調査(5/23~6/30) 登録文化財の 所有者調査 (5/31) 特定物件所有者 への助成の告知	佐原復旧研究会に よる詳細調査開始(5/2) 議会で助成率引上げが 可決される 重伝建地区の 特定物件への 修理助成	文化庁による 小規模の 被害調査 歴史的風致形成 推進地区の 特定物件への 修理助成	市県が重々に 所有者を訪問し 保全を呼びかける
6月	登録文化財の 所有者調査 (5/31) 特定物件所有者 への助成の告知	大寺町経路による 文化財建造物の 被害状況調査(7/12) 解体予定の家の調査 (一次調査)(8/9~12) (二次調査)(9/6~9)	助成率を95%へ 引き上げることが決定 重伝建地区の 特定物件への 修理助成	補正予算が議会で 正式に決定 PRCを歴史的風致維持 向上支援法に指定 歴史的風致形成 推進地区を指定 (第一次指定)(7/21)	
7月					
8月					
9月					

<凡 例> ■■■■■ 被害状況調査 ■■■■■ 所有者への経済的支援措置 ■■■■■ 連絡調整・情報発信

2. 災害時の復旧に係る事例調査

(1) 調査対象都市の選定と調査の内容・方法

(a) 調査対象都市の選定

復旧に係る事例調査の対象については、地震被害に限定するのではなく、風水害や火災における復旧事例も含め、それぞれの復旧にあたっての課題や効果的な取組みを抽出・整理することとした。

また、対象とする災害の年代については、ヒアリング等で得られる情報の精度、また歴史的環境の保全等に対する時代的要請等を踏まえ、伝統的建造物群保存地区制度が創設された1975年以降を対象とし、以下の7事例を調査対象として選定した(表-4)。

表-4 調査対象都市

調査対象事例	災害の種類	被害の状況・取組みの概要
①兵庫県神戸市 北野・山本地区	兵庫県南部 地震 (H7.1.17)	重伝建地区の指定物件の全てに被害が発生 →復興基金による未指定文化財も含めた復旧支援 →市の直接事業としての設計監理の実施や助成対象としての壁の構造補強の実施等による所有者負担の軽減等
②兵庫県神戸市 灘酒蔵地区	兵庫県南部 地震 (H7.1.17)	約50件あった古酒蔵の全てに被害があり、大部分が全壊 →酒蔵資料館・記念館の再建、酒蔵地区のイメージを踏まえた新築建物のデザイン的配慮等
③鳥取県日野町 根雨地区/ 黒坂地区	鳥取県西部 地震 (H12.10.6)	宿場町の歴史的町並みに大きな被害 →県による「住宅復興支援制度」の創設と所有者負担ゼロの住宅復興支援等
④石川県輪島市 黒島地区/ 總持寺周辺地区	能登半島 地震 (H19.3.25)	門前、船主集落の歴史的町並みに大きな被害 →復興基金「能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業」による景観に配慮した町並み再建支援 →被災後の重伝建地区選定(黒島地区)等
⑤広島県呉市 御手洗地区	風水害 (H3.9.27)	高潮による港湾施設の損壊、床上浸水等の建物被害 →歴史的景観に配慮した港湾災害復旧事業 →被災後の重伝建地区選定等
⑥兵庫県佐用町 平福地区	風水害 (H21.8.9)	台風による佐用川の氾濫、宿場町の歴史的町並みに大きな被害 →景観形成地区の前倒し適用と、景観形成支援事業による復旧支援 →景観に配慮した佐用川の復旧等
⑦岐阜県高山市 三町地区	火災 (H8.4.4)	酒蔵場の火災、焼失面積約2,000㎡ →自衛消防隊による初期消火や救助活動による被害の最小化 →伝建地区拡大による防火帯としての土蔵群の改修・活用等

(b) 調査の内容・方法

調査にあたっては、各調査対象事例について、文献調査、現地調査、および復旧に関わった行政の担当者や民間の活動団体の代表者等へのヒアリング調査を実施し、被害概況や歴史的風致を考慮した復旧にあたっての取組み内容について把握した。

調査の内容については、被災状況調査と同様、復旧対応の“過程(時間軸)”に着目し、どのような取組みをどのような段階で実施したのか、各取組みについて上手くいった点と課題が残った点、また「こうすればもっとスムーズに復旧が進んだ」といった改善提案について把握した。

(2) 調査結果

(a) 歴史的風致を考慮した復旧にあたってのポイント

事例調査結果を踏まえ、歴史的風致を考慮した復旧にあたっての取組みについて、災害時に対する備えとしての[調査・計画・制度]、被災時の調査・復旧に関わる[体制・人的支援]、住民に向けた[情報発信]、歴史的建造物等の復旧に関わる[経済的支援措置]の4つの視点から整理するとともに、そのポイントとして、以下の図-1に示す10の事項を抽出した。

<p>【調査・計画・制度】</p> <p>①歴史まちづくりに関する計画等の策定、修理・修景基準等の設定</p>
<p>【体制・人的支援】</p> <p>②行政と地域のまちづくり団体等との、平常時からの連携体制の構築</p> <p>③被害状況調査やその後の復旧対応における専門家等の人的支援</p> <p>→被害状況調査における支援</p> <p>→歴史的風致を考慮した復旧対応における支援</p>
<p>④都道府県による被災自治体(市区町村)のバックアップ</p> <p>⑤地元の伝統工法を熟知した業者(大工等)による修理</p>
<p>【情報発信】</p> <p>⑥被災建物が安易に解体処理されないようにするための早期からの情報発信</p> <p>→建物の被害状況に関する正確な情報提供</p> <p>→早期における復旧に関する支援枠組みづくりとその情報発信</p> <p>→町並み復興等に対する地域住民の理解醸成</p>
<p>【経済的支援措置】</p> <p>⑦復旧・復興に関する財源の確保</p> <p>⑧所有者負担の軽減による文化財等の歴史的建造物の修理・復旧の促進</p> <p>→指定文化財等に対する復旧支援</p> <p>→未指定文化財に対する復旧支援</p> <p>⑨被災建物の復旧支援(修理助成)による解体処理の抑制</p> <p>⑩景観配慮に対する助成の実施による歴史的風致を考慮した復旧に対する動機付け</p>

図-1 歴史的風致を考慮した復旧にあたってのポイント

(b) 歴史的風致を考慮した復旧にあたっての課題

歴史的風致を考慮した復旧にあたっての課題として、以下の図-2 に示す7つの事項を抽出した。

【調査・計画・制度】 ①歴史的まちづくり等に関する長期的視点に基づく目標や方向性の設定・共有化 ②歴史的建造物の文化財等としての価値付け ③全額公費による被災建物の解体処理
【情報発信】 ④建物の被害状況に関する正確な情報提供 ⑤被災直後からの住宅復旧等に関する相談窓口の設置
【経済的支援措置】 ⑥早期の段階における未指定文化財等に対する支援措置の設定 ⑦復旧に関する経済的支援制度の効果的な運用 →復旧工事の期限設定 →支援対象の設定 →その他制度運用面での課題

図-2 歴史的風致を考慮した復旧にあたっての課題

3. 復旧の時間軸に着目した取組みのポイント

以上の調査結果を踏まえ、復旧の過程（時間軸）に着目し、「平常時」「災害時」「復旧時」の各段階における取組みのポイントを整理した（図-3）。

<「平常時」の取組みのポイント> ①歴史的建造物のリスト化と文化財等としての価値付け／図面などの基礎資料の収集・整理 ②歴史まちづくり計画等の策定／修理・修景基準等の策定 ③歴史的建造物の定期的メンテナンスと事前診断・補強対策等の実施 ④行政と地域のまちづくり団体等との連携体制の構築 ⑤文化財等の調査・復旧に関する自治体間の支援体制づくり（支援協定の締結等）
<「災害時」の取組みのポイント> ①都道府県による被災自治体（市区町村）のバックアップ ②文化財等の被害状況調査に対する他自治体や専門家等からの支援 ③建物等の被害状況に関する所有者への正確な情報提供と、修理等に関する所有者の意向把握 ④復旧・復興に関する財源の確保（復興基金の創設等） ⑤早期における復旧に関する支援枠組みづくりとその情報発信 ⑥町並み復興等に対する地域住民の理解醸成
<「復旧時」の取組みのポイント> ①所有者負担の軽減による文化財等の歴史的建造物の修理・復旧の促進 ②被災建物の復旧支援（修理助成）による解体処理の抑制 ③景観配慮に対する助成の実施による歴史的風致を考慮した復旧に対する動機付け ④復旧対応における専門家等の人的支援 ⑤地元の伝統工法を熟知した業者（大工等）による修理

図-3 復旧過程（時間軸）に着目した取組みのポイント

さらに、各取組みのポイントを災害時に対する備えとしての「調査・計画・制度」、被災時の調査・復旧に関わる「体制・人的支援」、住民に向けた「情報発信」、歴史的建造物等の復旧に関わる「経済的支援措置」の4つに分け、「復旧の過程」×「取組み内容（種類）」のマトリクスで整理した（図-4）。

また、以上に整理した各取組みは、例えば、平常時に策定されていた歴史まちづくり計画等の存在が、復旧・復興に関わるスムーズな財源確保につながり、それが早期における支援枠組みづくりと町並み復興等に対する住民理解の醸成につながるといったように、相互に効果の関連性が存在する。そこで、このような取組みと効果との関係性について、フロー図として整理した（図-5）。

4. 歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの有効な点と課題

ここでは、歴史的風致を考慮した復旧にあたっての効果的な取組み事項および課題等を踏まえ、現行の歴史的風致維持向上計画に基づく取組みに関して、災害時の復旧等にあたり有効な点及び改善すべき課題等について検討を行う。

（1）歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの有効な点

①歴史まちづくりに関する目標や課題の整理・設定

歴史的風致を考慮した復旧にあたって、平常時に取組むことが効果的な事項として「歴史まちづくり計画等の策定」を挙げたが、地域の歴史まちづくりに関する目標や課題が整理され、庁内および地域内で共有される歴史的風致維持向上計画の策定は、まさにこの事項に該当する。「歴史的風致維持向上計画を策定することにより、歴史的資源を群として、人の活動と絡めて見る視点が持てるようになった。このような視点がなければ、個人所有の未指定の文化財にはアクションを起こしにくかったと考える。」（多賀城市）という指摘もあるように、歴史的風致維持向上計画の策定が、歴史的風致を考慮した復旧に対しても一定の役割を果たしている。

災害が発生してから、歴史まちづくりの方針等を設定し、それに基づく復旧を行うことは実質的に困難であることから、復旧対応のあり方や方法を検討する上での拠り所、あるいは根拠となる計画が存在することは、歴史的風致を考慮した復旧にあたってきわめて重要である。

	平常時	災害時	復旧時
調査計画制度	<ul style="list-style-type: none"> ①歴史的建造物のリスト化と文化財等としての価値付け／図面など基礎資料の収集・整理 ②歴史まちづくり計画等の策定／修理・修景基準等の設定 ③歴史的建造物の定期的メンテナンスと事前診断・補強対策等の実施 	<p>問題点：被災した建物の公費による解体処理の進行（災害等廃棄物処理事業費の国庫補助）</p>	
体制人的支援	<ul style="list-style-type: none"> ④行政と地域のまちづくり団体等との連携体制の構築 ⑤文化財等の調査・復旧に関する自治体間の支援体制づくり（支援協定の締結等） 	<ul style="list-style-type: none"> ①都道府県による被災自治体（市区町村）のバックアップ ②文化財等の被害状況調査に対する他自治体や専門家等からの支援 ④復旧対応における専門家等の人的支援 ⑤地元の伝統工法を熟知した業者（大工等）による修理 <p>問題点：伝統工法等に関わる職人の不足</p>	
情報発信		<ul style="list-style-type: none"> ③建物等の被害状況に関する所有者への正確な情報提供と、修理等に関する所有者の意向把握 ⑤早期における復旧に関する支援枠組みづくりとその情報発信 ⑥町並み復興等に関する地域住民の理解醸成 	
経済的支援措置		<ul style="list-style-type: none"> ④復旧・復興に関する財源の確保（復興基金の創設等） 	<ul style="list-style-type: none"> ①所有者負担の軽減による文化財等の歴史的建造物の修理・復旧の促進 ②被災建物の復旧支援（修理助成）による解体処理の抑制 ③景観配慮に対する助成の実施による歴史的風致を考慮した復旧に対する動機付け <p>問題点：早期段階における未指定文化財に対する支援措置の設定</p> <p>問題点：伝統的工法を考慮した支援措置の工事期限等の設定</p> <p>問題点：住家以外の蔵等に対する復旧支援</p>

図-4 「復旧の過程（時間軸）」及び「取組み内容（種類）」に着目した取組みのポイント

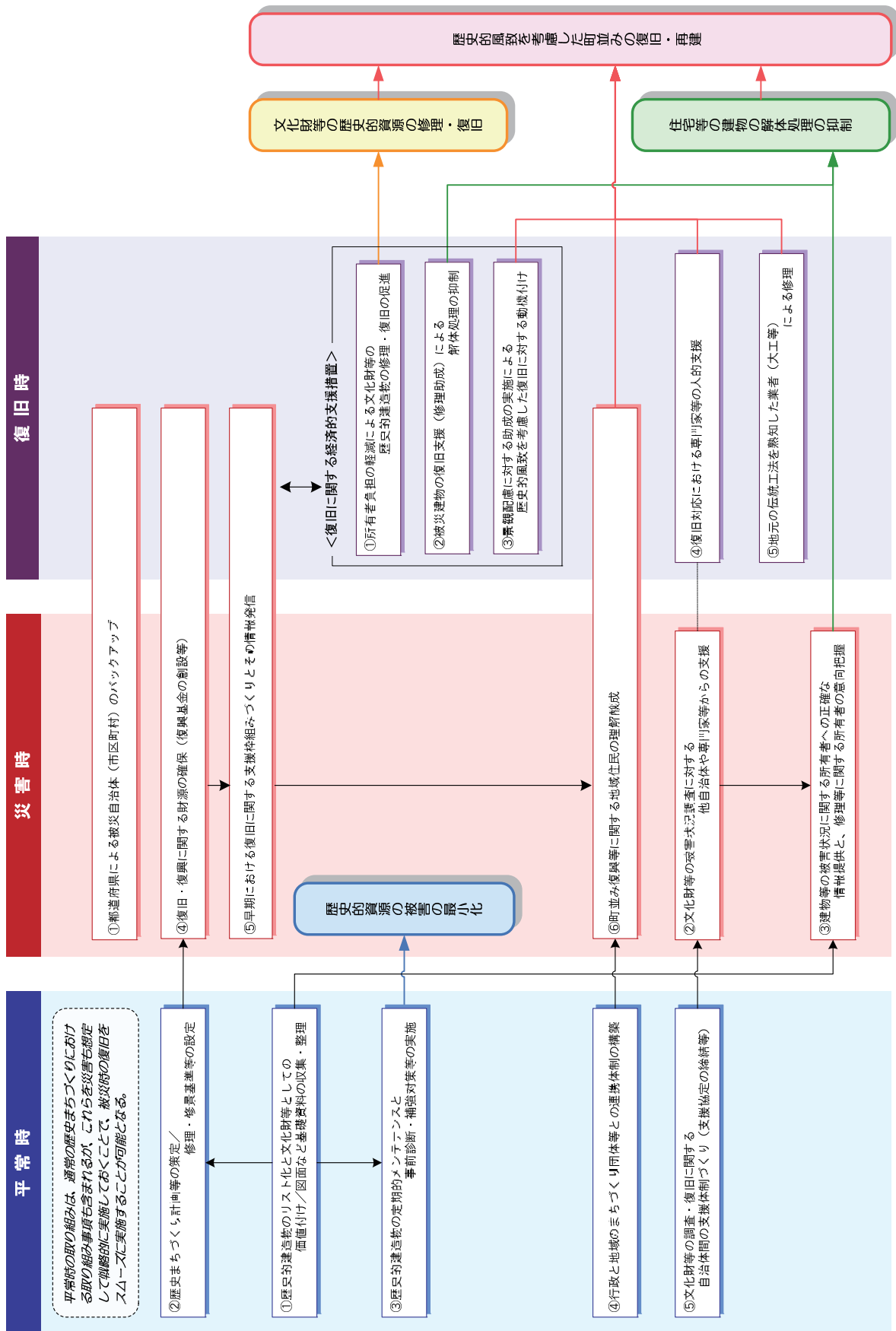


図-5 歴史的風致に配慮した復旧の取組みと効果との関係図

②計画策定の際に実施する歴史的資源の把握・資料整理

歴史的風致維持向上計画の策定にあたり、歴史的風致を構成する要素（歴史的建造物等）の総合把握は必須事項とはなっていないが、地域の「維持及び向上すべき歴史的風致」の整理、取りまとめにあたっては、一定程度の歴史的資源の把握調査が行われることが多い。今回の被災都市である白河市と多賀城市において、歴史的風致維持向上計画の策定を機に歴史的建造物（蔵等）の分布等の調査を実施していたことが、震災後の被害状況調査の実施（調査すべき物件の速やかな抽出）や復旧対応の検討に役立てられている。このような歴史的資源の把握・資料整理も、災害時の復旧にあたり、歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの有効な点として指摘することができる。

なお、地域の文化財をその周辺環境も含め総合的に保存・活用していくことが目指されている「歴史文化基本構想」では、未指定を含む全ての文化財のリストアップを行うことが基本となっている。そのため、歴史的風致維持向上計画とともに、歴史文化基本構想を策定することが、災害時の復旧を想定した場合、より効果的なものと考えられる。

③歴史的風致維持向上計画における歴史的資源の明確な位置づけ

今回の被災都市である白河市では、「震災前に歴史的風致維持向上計画の認定を受けていたことで、歴史的建造物やインフラ施設を価値づけるための仕組みが出来上がっていたため、本計画に位置づけることで国庫補助の交付対象とすることができた。これにより、歴史的建造物の修復に街なみ環境整備事業を活用したり、小南湖を都市災害復旧事業により復旧したりすることが可能となった。」との指摘がある。法律等で特に明文化されているわけではないが、国が認定を行う歴史的風致維持向上計画に、地域の歴史的風致を構成する重要な要素を明確に位置づけておくことで、災害復旧の優先実施に対する説明根拠になり得るといえる。この指摘であり、災害時の復旧にあたっての、歴史的風致維持向上計画の有効な点の一つといえる。

④歴史的風致形成建造物の指定による未指定文化財に対する修理助成の実施

桜川市真壁地区および白河市では、被害のあった登録有形文化財等の歴史的建造物を震災後に「歴史的風致形成建造物」に指定（追加指定）することで、修理に対する助成を行っている。登録有形文化財を含む未指定の文化財に対しては、一般に修理に対する支援措置がないため、被災した建造物は一般の住宅等と同様、解体処理されてしまう恐れがある。そのため、このように未指定の文化財に対し、修理に対するインセンテ

ィブを付与するような措置は、歴史的風致を考慮した復旧に有効である。

なお、歴史的風致維持向上計画の認定期間は、認定後10年間であるため、今回の事例はたまたまこの認定期間内であったため講ずることができた措置という面はあるが、歴史的風致維持向上計画の枠組みを活用した、災害時の復旧にあたっての特徴的な取組みとして挙げられる。

⑤歴史的風致維持向上支援法人による被害状況調査等の実施

白河市では、歴史的風致維持向上支援法人に指定されている「NPO 法人しらかわ建築サポートセンター」の協力のもと、歴史的建造物の被害状況調査やその後の復旧支援が行われている。歴史的風致を考慮した復旧にあたり、災害時に取組むことが効果的な事項として「文化財等の被害状況調査に対する他自治体や専門家からの支援」を挙げたが、このような歴史的建造物の調査・保全を目的とした団体が被災前に組織化されていると、被災後の迅速かつ詳細な調査、およびその後の復旧支援を行う上で有効といえる。

⑥計画策定を通じた庁内・市民の歴史的風致に対する意識向上と庁内の連携体制の構築

多賀城市では、災害復旧にあたっての歴史的風致維持向上計画の有効な点として、「歴史的風致維持向上計画を策定することで庁内や市民の意識も向上した。また、都市計画担当者と文化財担当者の協力体制・情報共有の意識が向上し、お互いの分野を考慮しながら業務を進めていけるようになった。」という指摘がある。これは、災害時に限らず、歴史まちづくりを進める上での効果であるが、特に災害時には、このような市民の意識向上や庁内の連携体制の構築が、歴史的風致を考慮した復旧にあたって有効であると指摘できる。

（２）歴史的風致維持向上計画に基づく取組みの改善すべき課題等

①認定都市間における災害時も含めた技術支援に関する協力体制の確認

災害時においては、避難所対応等で行政職員が文化財等の被害状況調査に時間を割きにくいことを踏まえると、他自治体の専門職員や専門家等の人的支援がきわめて重要となる。このような人的支援を迅速かつ円滑に確保する上では、平常時に、文化財等の調査・復旧に関する自治体間の支援体制づくりを行っておくことが効果的となる。今回の被災都市である桜川市真壁地区では、全国伝統的建造物群保存地区協議会に技術協力を要請し、亀山市や金沢市など5市から、約1週間ごとのリレー形式での調査協力を得ている。

歴史的風致維持向上計画の認定都市でも、平時に歴史まちづくりに関する技術相談を行えるような体制の延長として、認定都市間で災害時の協力体制の確認を行っておくことが効果的である。また、必要に応じて災害時の支援協定を締結することも考えられる。

②地域防災計画の上位・関連計画としての位置づけと連携

都道府県および市町村が定める防災に関わる計画には、災害対策基本法第42条の規定に基づき定められる地域防災計画がある。また重伝建地区では、国庫補助事業として「重要伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査」が位置づけられており、地区の防災計画が定められるケースもある。文化財等の歴史的建造物を災害から守っていくためには、このような地域防災計画等に、事前・事後の対応が明記される必要があり、例えば京都府の地域防災計画では、文化財災害予防計画、文化財等の応急対策、文化財等の復旧計画が位置づけられている。

一方、歴史的風致維持向上計画では、歴史的風致の維持及び向上に関する方針の作成にあたり、総合計画や都市計画マスタープラン、景観計画等における目標像や方針、さらに取組みの方向性との整合性の確保が求められる。歴史的風致を考慮した復旧を考えた場合、地域防災計画等において、文化財等の歴史的建造物の防災および復旧対応を明記するとともに、歴史的風致維持向上計画の中でも、上位・関連計画として地域防災計画を位置づけ、災害時の対応において連携を図ることができるよう配慮することが求められる。

③災害を想定した復旧体制や対策の検討

歴史的風致維持向上計画では、文化財に対する防災の体制や防災設備の現状を把握した上で、消防局等をはじめとした関係部局、地域の防災組織等各種団体と連携した体制の構築、防災訓練等の予防措置等に関する課題と対策を明記することとなっている。

一方、歴史的風致を考慮した復旧を考えた場合、このように被害を未然に防ぐまたは最小化するための「防災」に関する事項とともに、一定の災害を想定した復旧対応の体制や緊急時の対策マニュアルを検討、準備しておくことが重要であり、必要に応じて、歴史的風致維持向上計画の中にも位置づけておくことも考えられる。

④計画認定期間後も見据えた継続的な取組み

歴史的風致を考慮した復旧にあたっては、それを支援する様々な手立てがあることが望ましい。今回被災した桜川市真壁地区および白河市では、被害のあった歴史的建造物を震災後に「歴史的風致形成建造物」に指定（追加指定）することで、修理に対する助成が行われ、未指定の文化財の復旧に効果を挙げている。

なお、歴史的風致維持向上計画の計画期間は認定後概ね10年間であるが、計画認定期間後も計画を更新して継続的な取組みを進めていくことが、災害復旧という観点からも重要である。また、歴史的風致形成建造物等については、計画期間内に必要な補強対策等を実施した上で、可能なものについては、災害時にも修復に対する支援措置を講ずることができる文化財等に指定していくことが望まれる。

⑤災害を想定した効果的な取組みメニュー

歴史的風致維持向上計画の認定都市では、計画に位置づけられたハード・ソフトの様々な事業が実施される。このような歴史的風致維持向上計画に基づく取組みとして、災害時の復旧を円滑に進める上で効果的と考えられる取組みとしては、例えば以下が挙げられる。

○歴史的建造物の総合把握・リスト化

歴史的風致維持向上計画の策定にあたり、地域の歴史的風致を構成する要素（歴史的建造物等）に関する一定程度の調査は実施されるが、計画策定前（認定前）にこれらの網羅的な調査が行われるケースは少ない。今回の被災都市である多賀城市でも、計画策定にあたり、板倉等の歴史的建造物の調査は行われていたが、網羅的には実施されていなかったため、震災後にあらためて調査が行われている。

災害時の復旧対応を迅速かつ円滑に進める上でも、歴史的建造物の総合把握・リスト化を歴史的風致維持向上計画に基づく取組みとして実施しておくことが有効である。

○歴史的建造物の保存状態に関する調査

災害時における歴史的建造物の被害を最小限にとどめる上では、平常時における文化財も含めた歴史的建造物の事前診断と適切な補強対策の実施も重要な取組みとなる。今回被災した桜川市真壁地区では、土葺きの屋根瓦がずれて落下する被害が多く見られたが、これらは長年修理をせずに土が乾いていたために起きたものであり、屋根の調査を事前実施して対応を行っておけば被害を最小限に抑えられたとの指摘があった。

歴史的風致維持向上計画に基づく取組みとして、このような歴史的建造物の保存状態に関する調査を実施するとともに、必要に応じて歴史的風致形成建造物に指定し、必要な補強対策等を実施することも効果的である。

[成果の活用]

本研究の成果を踏まえ、今後、災害時の歴史的風致の維持に資する取組みについて、「歴史的風致を考慮した災害復旧の手引き（仮称）」として取りまとめる予定である。

公共事業における景観検討の高度化に関する調査

景観アセスメントシステムの改善に関する検討

Research on sophistication of landscape assessment system of the public works

(研究期間 平成 22～23 年度)

環境研究部 緑化生態研究室
Environment Department
Landscape and Ecology Division

室長 松江 正彦
Head Masahiko MATSUE
主任研究官 小栗 ひとみ
Senior Researcher Hitomi OGURI
研究官 阿部 貴弘
Researcher Takahiro ABE

The purpose of this investigation is to evaluate the effect of the landscape assessment system, and to propose an improvement plan. This report is a summary of the effectiveness of the landscape assessment system by the analysis of 34 cases.

[研究目的及び経緯]

国土交通省では、「平成 22 年度国土交通省事後評価実施計画」（平成 21 年 8 月）に基づき、平成 22～23 年度にかけて「美しい国づくり政策大綱」に関する政策レビューを実施することから、同大綱の施策として位置づけられている景観アセスメントシステムについて、その導入効果を検証し、より効果的・効率的なシステムへと高度化を図っていくことが必要となっている。そこで、本調査では、地方整備局等における景観アセスメントシステムの取り組み実績について、実務上の課題を抽出するとともに、システムの導入効果の検証を行い、高度化に向けた方策を検討する。また、地方整備局等における景観アセスメントシステムの運用を支援するため、地方整備局等の担当者向けデータベースを構築し、本システムに基づく取り組みの情報の共有・活用化を図るものである。

[研究内容]

平成 23 年度は、景観検討の取り組み内容と効果との関係をより具体的に整理するために、個別の事例に着目した詳細分析を行った。調査対象事業は、平成 23 年 3 月 31 日現在の事業一覧から、①丁寧な（あるいは特徴的な）取り組みが行われていること、②できるだけ多くの効果が現れている（あるいは期待できる）こと、③一般検討事業を多く取り扱うことを条件として 34 事業を選定した。選定した事例の内訳を表-1 に示す。

表-1 分析対象事例の内訳

事業分野 検討区分	官庁 営繕	都市 公園	河川	ダム	砂防	海岸	道路	港湾 整備	計
重点検討事業	1	1	4	1	1	1	3	3	15
一般検討事業	1	0	5	4	1	1	6	1	19
計	2	1	9	5	2	2	9	4	34

表-2 ヒアリング項目

ヒアリング項目	内 容
1. 景観検討の取り組み内容について	・取り組みの具体的な内容や経緯(どのような背景のもとに、どのような取り組みを、どのようなタイミングで行ったか)について、予め既存資料から整理した事業ごとの個票を用いて確認。 ・一般検討事業において、必須とされていない「検討体制の構築」や「予測・評価」を取り入れることになった理由や重点検討事業との違いについて確認。
2. 景観予測・評価の実施について	・景観予測・評価の具体的な方法とその選定理由、実施時の課題およびその解決方法、評価結果の妥当性の判断方法、予測・評価を実施したことによる効果や影響などについて、具体的な内容を確認。
3. 検討体制の構築、合意形成について	・住民意見の聴取および地方公共団体等との連携の経緯とその具体的な方法、実施上の課題およびその解決方法、意見聴取および連携による直接的・間接的な効果や影響、多事業間での合意形成の方法などについて、具体的な内容を確認。
4. 取り組みによる効果について	・取り組みによる効果の全体像を把握するため、景観検討に組み込んだことによって、事業関係者、地域住民、周辺地域等にどのような変化や影響があったかについて、取り組みの経緯を追いながら具体的な内容を確認。
5. その他	・景観検討の運用を踏まえたシステム全般に関する意見(運用上の工夫、改善が望まれる点など)を確認。

景観アセスメントシステムでは、すべての直轄事業を、重点検討事業、一般検討事業、検討対象外事業に区分し、区分に応じた景観検討を行うこととしており、重点検討事業では、学識経験者等を含めた検討体制の構築、CG等を用いた予測評価の実施および事業評価の実施を必須としている。一般検討事業では、これらの項目は必須とはなっていないが、重点検討事業と同様に実施している事業もあることから、それらを分析対象とすることで、システムの導入が景観検討のレベルアップに寄与した効果についても検証することを狙いとした。

これら事例について、既存文献・資料調査および事業担当者へのヒアリング調査を実施し、具体的な取り組み内容の把握ならびに取り組みによって発現した効果の抽出を行った。ヒアリング項目は表-2のとおりである。

【研究成果】

1. 分析事例における取り組みの特徴（表-3）

事務所においては、職員で構成される景観検討委員会の設置や、独自に策定した景観整備指針等の運用など、それぞれの特性に応じた景観への取り組みが行われている。また、ワークショップ、調整会議、協議会、検討会、懇談会など、情報の共有・相互理解のための様々な意見交換の場を設け、地方公共団体との連携や地域住民等の意見の聴取とその反映を丁寧に進めている様子が伺える。景観予測・評価にあたっては、事業の段階や対象に応じて手法・ツールを使い分け、多面的な検討が実施されている。作成された視覚化資料は

合意形成において有効に活用され、広報誌やホームページでの景観検討過程の公表も積極的に行われている。

一般検討事業においても、完成後の利活用や維持管理の主体は地域となることを踏まえて、重点検討と同様の取り組みが行われており、地方公共団体の景観計画等との整合を図りながら、住民等との協働による景観検討が進められている。

景観アセスメントシステムの運用開始以降に完了した事業はまだ少数であるが、景観カルテ等の作成により履歴を残す取り組みが進められており、それらの継承により維持管理段階までの景観検討の一貫性が担保されている。

2. 事例分析によって捉えられた効果（表-3）

景観検討の取り組みを通じて、職員の景観に対する考え方や技術的な知見が深まり、景観検討の全体的なレベルアップに繋がっていることが確認された。また、地方公共団体との連携が深まることや、地域住民等からの意見を反映できたことにより、事業の円滑な推進が図られるのみならず、完成後の利用の増加や愛着の醸成、地域協働型の維持管理体制の確立、良好な広域景観形成へと波及していくことが想定された。

【おわりに】

景観アセスメントシステムの導入は、景観検討の水準を引き上げる効果があった。しかし、構想から維持管理までのすべての段階の効果を検証できる時期に至っていないため、今後も事後評価も含めて景観検討の実績を積み重ねて行くことが重要である。

表-3 ヒアリング結果例

事例名 項目	吉野川加茂第二箇所築堤事業	吉井地区電線共同溝
1. 景観検討の 取り組み内容	・地域の文化や自然景観への配慮が求められる地域での堤防整備を行うにあたり、地元との連携により、「地域の歴史を学ぶ」、「現地を見て考える」、「堤防整備について考える」という手順で、景観整備方針を策定した。	・伝統的建造物群保存地区に位置するため、うきは市の要望に基づき、市が展開している「伝統的な街並みを活かしたまちづくり」と一体となった整備を実施した。
2. 景観予測・評価 の実施	・CG動画の作成(景観をリアルタイムに確認)、スケッチの多用(イメージの共有)、河川景観特性図(鳥瞰絵図)の利用(対象地域全体の景観的特徴の把握)、現地視察会の実施。	・フォトモンタージュの作成。 ・カラー舗装等のサンプルを用いた現地確認を実施。
3. 検討体制の構築、 合意形成	・「吉野川中流域 地域文化・景観懇話会」の開催(学識経験者、NPO、住民代表、東みよし町、事務所で構成、計3回)。 ・地域住民によるワークショップの開催(計5回)。 ・ワークショップの開催に先立ち、地域住民へのヒアリングを行い、対象地域の文化・景観特性の把握を行った。 ・懇話会からワークショップへのアドバイスをを行うなど、両者の関係を密にする工夫を行った。 ・子どもの目線で考えることが重要であることから、小学5年生を対象とした子どもワークショップを開催した(計1回)。	・事務所内景観委員会の開催。 ・「吉井地区景観委員会」の開催(住民代表、九州電力、うきは市、事務所で構成、計3回)。 ・ふくおか国道色彩・デザイン指針の適用。
4. 取り組みによる 効果	・ワークショップへの参加を通して、堤防ありきから、どのような堤防が良いのか、さらにどのような河川が良いのかというように、参加者の視野が広がった。 ・ワークショップ参加者に対する事後評価では、総じて高い満足が得られている。 ・事務所内の関係部署間で情報がリアルタイムに共有され、相互の役割分担が円滑に行われている。 ・景観整備方針の策定後に、東みよし市が景観行政団体となり、景観懇話会の取り組みが組み込まれている。	・完成後、地元有志による記念祝賀パレードが行われ、感謝状が贈呈されるなど、地元から高い評価を得た。
5. その他	・景観アセスメントシステムの実施要領である「四国地方整備局景観検討の手引き(案)」は、担当職員の心構えの段階から非常に参考にできるものであり、住民等関係者向けに表現を工夫したものがあれば、より効率的に検討が進むと考える。	・維持管理に向けて、事務所独自のカルテを策定し、実施の履歴を残すようなシートを作成している。