

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	●	●	●	●
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	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 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	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 地元組織・団体による調査協力	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 重伝建地区の指定物件に対する復旧支援	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 指定文化財に対する復旧支援	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 登録有形文化財を含む未指定文化財に対する復旧支援	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 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	●	●	●	●
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(1/3→5%)	● 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1/2、上限300万円)	● 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1/2、上限300万円)
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	● 歴史的風致維持向上計画に基づく「板倉、石倉、土倉等の歴史的建造物活用事業」による修理助成	● 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)	● 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)	● 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	●	●	●	●
経済的支援の措置	● 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 把握調査 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 文化庁による 特定物件被害調査 市県調査(4/1.6) 市県調査による 被害状況把握調査 市県調査による 戸別調査 文化庁による 特定物件被害調査 市県調査による 戸別調査 佐原復旧研究会 による詳細調査開始(5/2)	市県文化財の 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 被害状況の 把握調査 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 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 被害調査 文化庁による 被害調査 市県調査による 戸別調査	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	伝達協力の 協力による 重伝建地区 特定物件調査 登録文化財の 所有者への 告知(5/31) 特定物件所有者 への助成の告知	倉の所有者への 調査(5/23~6/30) 大寺経経らによる 文化財建造物の 被害状況確認(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)	議会で助成金引上げが 可決される 助成率を95%へ 引き上げることが決定 される	文化庁による 小規模の 被害調査 歴史的風致形成 推進状況調査 市県調査による 戸別調査 市県調査による 被害状況把握調査 市県調査による 戸別調査	市県が重々に 所有者を訪問し 保全を呼びかける
6月			重伝建地区・景観形成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 推進物を指定 (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

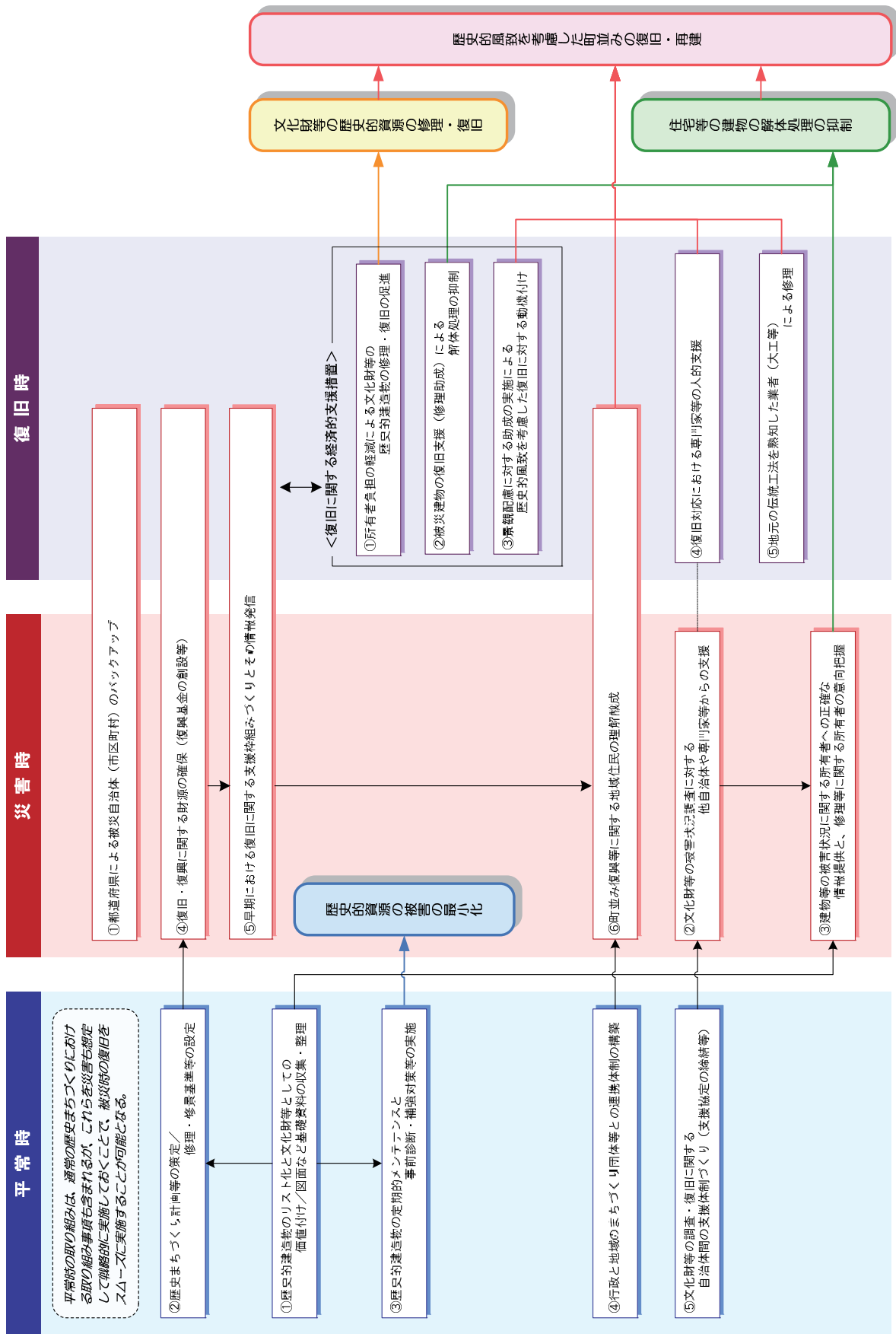


図-5 歴史的風致に配慮した復旧の取組みと効果との関係図

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う指摘であり、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。