

観光地の防災・復興まちづくり ——歴史的市街地における対策

能登半島地震からの復旧・復興のためのプリント、配布のみ
許可します。未定稿のため引用禁止です。
出版後に本から引用ください

浅野 聡

1 大規模自然災害による歴史的市街地の 被害と衰退

大規模自然災害が発生すると、現代的市街地のみならず歴史的市街地も被災するため、歴史的価値を持つ建築物・土木構造物・造園物等も被害を受け、復興プロセスの中で取り壊されてしまうものが多いことが、過去の経験から明らかになっている。被災前に文化財等に指定・登録されている場合は、取り壊されずに修理され存続するものが多いが、それらは一握りである。復興する際に市街地の景観が失われてしまうと歴史・文化も同時に失われ、現代的市街地と同じスタートラインに立ってまちづくりを進めていかざるを得なくなり、持続性のあるまちづくりを実現するうえで厳しい状況を迎えると言わざるを得ない。

国内の歴史的市街地や集落は、主に近世（あるいはそれ以前に）に城下町、門前町、宿場町、在郷町、港町、農村、漁村等として成立し、現在まで数百年以上に亘って存続し、大規模自然災害を乗り越えているものがほとんどである。しかしながら、近年の縮減社会の中で、人口減少や地場産業衰退等の影響を受けて日常時において地域衰退を招いている地区も多い。このような状況の中で大規模自然災害が発生すると、衰退が一気に加速することが危惧される。日常時の地域衰退が中長期的にゆっくりと進行するのに対して、自然災害による衰退は瞬間的、短期的に進行するからである。また歴史的市街地は、有形と無形の歴史的価値をもつ地域資源を有し、地域住民の居住地としての役割以外に観光地としても機能している場合が多い。したがって地域の観光産業を復興するうえでも、被災後に地域資源が失われないように緊急的に対応することが求められる。

本章では、歴史的市街地における防災・復興まちづくりをテーマとして取り上げ、東日本大震災の経験から得られた新しい示唆を踏まえて、今後の防災・復興まちづくりに向けて、地域関係者（所有者・まちづくり団体・専門家・行政等）に求められる視点から時間軸（日常時・震災直後・震災復興時）に沿っていくつかの重要なポイントについて考えてみたい。

② みえ歴史的町並みネットワーク ——東日本大震災を契機に設立

筆者は、三重県を中心にして伊勢市、鳥羽市、松阪市、伊賀市、亀山市、津市等の歴史的市街地のまちづくりに関わってきたが、2002年の「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の制定以来、毎年襲来する台風以外に南海トラフ地震にいかに備えていくか、という防災・復興まちづくりのあり方が県内で徐々に議論されるようになってきた。

その後、東日本大震災が発生し、歴史的市街地も大きな被害を受けたことを目の当たりにしたことから、筆者と故・新開悟弘氏（シンカイ設計代表）が発起人となって関係団体に声をかけ、歴史的市街地のまちづくりについて情報交換する場として「みえ歴史的町並みネットワーク」を設立するに至った。会員は、建築職能団体、町並み保全団体、景観行政団体等、関心のある個人であり、県内の主な歴史的市街地の多くの関係者の参加を得ることができた^{注1}。

みえ歴史的町並みネットワークでは、東日本大震災で被災した歴史的市街地の復興調査を行うとともに関係者を三重県に招いて公開研究会を複数回開催し、今後の復興まちづくりに向けた示唆をまとめることになった。復興調査の対象は、重要伝統的建造物群保存地区（以下、重伝建地区）に選定されている千葉県香取市佐原地区と茨城県桜川市真壁地区、国登録有形文化財を活用した復興まちづくりに取り組んでいた宮城県気仙沼市内湾地区である（図1、2）。ここでは各地区の被害状況等の詳細は割愛するが、現地調査や関係者の証言で得られた示唆について次節以降で解説したい。なお、多忙な被災地の関係者のご協力が得られたのは、筆者も理事を務めている（特非）全国町並み保存連盟の会員や理事が関東地方や東北地方の被災地におられ、日常時から顔見知りであったこと



図1 修理事業中の様子（真壁地区）



図2 修理事業後の様子（佐原地区）

が大きい。後述するが、日常時からこのような全国組織との協力関係を構築しておくことは、緊急時にも役に立つことを改めて理解することができたのである。

3 日常時の対応

1 | 過去の震災復興の経験の学習

佐原地区の「小野川と佐原の町並みを考える会」の高橋賢一理事長からは、震災直後にどのように対応したらよいか苦悩していた時に、八木雅男氏（明石工業高等専門学校）から阪神淡路大震災時の経験を伝えるファックスが届き、これによってヒントを得ることができて希望がみえたという話があった。

地震による歴史的建築物の被害と復興に関しては、阪神淡路大震災においても大きな問題としてクローズアップされ、今後に向けての示唆が得られている。たとえば、被災時に文化財等に指定されていない歴史的建築物は、所有者負担がない公費解体（後述）によって失われてしまうことが多かったため、関係者（住民・町並み保全団体・企業・専門家・行政）が所有者を説得して建築物の部材を瓦礫として処理せずに、（震災直後の混乱や不安から所有者が一息ついて、将来のことを冷静に検討することができるようになるまで）一時的に保存することが直後の対応としてまず重要であること、である。これらについては、専門書^{注2}が刊行さ

れており、関心があれば一読して頂きたい。

日常時は、時間的・精神的に余裕があることから、過去の震災と復興を学習して基本的な知識を得ることは大切である。過去の経験には示唆に富む教訓が多く、あらゆる対策を考えるうえでのベースになると言える。

| 2 | 日常時に育んでいる「地域の力と経験」が復興に向けての対応の基本

多くの被災地の関係者が声を揃えて言うことの1つに、被災後に突然に地域関係者に力や知識がつくことはない、災害時も日常時にできることしか基本的にはできない、ということである。被災後に震災復興に向けて地域の力が突然につくことはありえないため、日常時に育んでいる「地域の力と経験」が復興に向けての全ての対応の基本となる。したがって日常時における関係者間の協力体制（信頼関係）の構築、歴史的建築物のメンテナンスの実施、町並みを活かしたまちづくりの展開等が、やはり重要である。これらが不十分だと被害が大きくなったり、修復事業の経験の少なさや協力体制の構築の不十分さ等によって、迅速な復興が困難になる可能性が高い。この示唆も改めて肝に銘じておきたい。

重伝建地区においても、東日本大震災の十数年前に重伝建地区に選定され長年に亘り修復工事を進めてきた佐原地区と、震災直前（約1年前）に重伝建地区に選定され修復工事がほとんど進められていなかった真壁地区とでは、建築物等の被害に差が生じるとともに関係者の経験にも差があったことから、佐原地区のほうが復興のスピードが速かった。日常時に育まれている地域の力と経験が基本となることを物語っていると言える。

| 3 | 震災復興を念頭においた関連制度や関連計画の運用

2項とも関連するが、佐原地区や真壁地区は、震災前から国によって重伝建地区に選定されていたことが、震災復興の取り組みにつながることになった。特に真壁地区では、震災の2年前に歴史的風致維持向上計画を策定して国による認定を受けており、この計画に取り組んでいたことも復興の推進に役立つこととなった。震災後に同計画を変更して重伝建地区外に存在する国登録有形文

化財を歴史的風致形成建造物にも指定し、同計画にもとづいて国土交通省による街なみ環境整備事業を活用して修理費の補助を行うことが可能となった。通常は国登録有形文化財の位置づけのみでは修理費に対する補助は出ないが、歴史的風致維持向上計画を策定していたことが、結果的に功を奏することになったのである。

また気仙沼市では、被災した国登録有形文化財である歴史的建築物に対して、(震災直後は)修理費の補助等を行えるかどうかは不明確であったものの、行政の判断で国登録有形文化財群の保存活用計画を策定し、所有者や行政内部の復興部局・土地区画整理担当者に対して文化財を残す意義やイメージを伝えるように努めた。その後、(公財)文化財保護・芸術研究助成財団とワールド・モニュメント財団の連携によるSOC (Save Our Culture : 東日本大震災被災文化財復旧支援事業)等の支援を得て、修復事業等に取り組むことができた。結果的に震災前に国登録有形文化財に登録していたことが復興につながったのである。

日常時において重要な建築物や町並み等を文化財や関連制度にもとづく重要な地域資源(景観行政団体の景観計画等にもとづく景観重要建造物や重点地区、地方公共団体の条例等にもとづく保存建築物や保全地区等)として指定・登録しておかないと、震災後に救済することは大変に難しくなる。

そして、関連制度とともに関連計画の策定と運用にも取り組むことが必要である。震災後には復興計画が策定されるが、復興に向けての議論では、まず生活・教育・産業等の分野が最優先され、歴史・文化・景観等の議論は後回しになることが多い。しかしながら、震災後の早い段階から議論をしておかないと、瓦礫処理の公費解体によって一般的な建築物とともに歴史建築物等も撤去される可能性が高い。公費解体とは、災害によって被害を受けた住宅等を解体して撤去することは、本来は私有財産であることから所有者の責任で行うことになるが、所有者等からの申し出に応じて、国による補助金(災害等廃棄物処理事業費補助金)を活用して市町村が解体して撤去することである。一般的な建築物等の所有者にとって公費解体は有り難い制度であるが、歴史的建築物等も撤去されることから、歴史文化基本構想、景観計画、歴史的風致維持向上計画等の策定に取り組み、復興時の対応について事前に決めておくことが望ましい。

4 震災直後の対応

1 | 被災直後の初動期におけるスピード感のある対応

震災直後の初動期の対応として、重要なのはスピード感のある対応である。震災直後は頻繁に余震が続く中で被災した歴史的建築物の所有者は不安で混乱し、適切な情報が提供されない状況で、取り壊しか修復か等の判断に追い込まれることが多い。前述のとおり、公費解体が始まるとそれに委ねてしまうことにもなりかねないため、保全・活用の価値があると考えられる歴史的建築物等の所有者に対しては、震災復興に向けての制度的枠組み等が行政から示されるまで待つように速やかに働きかける等の対応が重要となる。

過去の震災においては、未指定の歴史的建築物（国登録有形文化財を含む）や景観条例等によって指定された景観重要建造物等に対しても、その修復事業に対する補助制度が設けられてきている。阪神淡路大震災、新潟県中越地震、能登半島地震では、震災復興基金が設置され同基金による事業の対象として、国登録有形文化財や景観条例等に指定された建築物、市町村長が必要と認める建築物等に対する補助が認められている。東日本大震災では、（震災復興基金は設置されていないが）市町村が補助金交付要綱を定めたり、前述の民間財団による補助等が行われている。近年の震災では、以上のように文化財に指定されていない建築物等に対しても救済措置がとられる事例が増えていることから、急いで判断せずに行政による方針が発表されるまで待つということを関係者が理解しておくことも重要と思われる。

2 | 被災建築物応急危険度判定の際の適切な対応

被災地では、余震等による倒壊等の二次被害を防止することを目的として、市町村の判断で被災建築物に対する応急危険度判定が行われる。判定は、全国統一基準となっており、外観からの目視によって「危険」「要注意」「調査済」の3段階となっており、判定ステッカー（危険：赤色、要注意：黄色、調査済：緑色）が当該建築物に貼られることになる。応急危険度判定は、二次被害を防止することを目的としているが、あくまでも緊急的に目視で判断するものであり、

保全・活用する価値等は判断されない。その後、時間をかけて内部調査等を行うと判定結果が異なる場合もある。また「危険」あるいは「要注意」と判定されても、復興時に適切に修理すれば使用できる可能性もある。残念ながら所有者や関係者がこの情報を正確に理解していないのが現状である（図3）。

過去の震災においては、応急危険度判定により「要注意」あるいは「危険」と判定された場合、復旧可能な文化財であっても即座に取り壊しに至ってしまった例が生じている。このため東日本大震災では、文化庁から国土交通省に対して応急危険度判定の目的等に関して照会しており、その結果、「被災建築物応急危険度判定とは、余震などによる二次的被害を防止するため、倒壊の危険性や外壁・窓ガラスの落下などの危険性を判定するものであり、一律かつ即座に取り壊しを求めるものではない」との回答を得た。これを踏まえて、「貴重な文化財が復旧の可能性等について十分な検討を経ることなく、取り壊されないように専門家の意見を参考にして、安全面にも十分に配慮した上で、所有者等に対する適切な指導をお願いしたい」という旨について、文化庁から全国の都道府県教育委員会文化財担当課長宛の通知が出されることとなった。

応急危険度判定では、「要注意」あるいは「危険」と判定された場合、単に表示しただけでは所有者が取り壊し以外に方法がないと誤解する可能性があることから、行政担当者等が（即座に取り壊されないように）口頭で補足説明を行うといったように適切に対応することが重要である。



図3 被災建築物応急危険度判定（東京都）

5 震災復興時の対応

1 | 震災復興後の歴史的建築物・町並みの必要性に関する共通理解

地方都市再生が叫ばれる中で、歴史的建築物・町並みを地域再生の重要な地域資源として位置づけ、その保全・活用に取り組む地方公共団体は増えてきている。今後、発生が危惧される南海トラフ地震等の復興時にも、歴史・文化を活かしたまちづくりを進める施策は重要なものになると考えられる。前述のとおり、気仙沼市では被災した歴史的建築物を取り壊さずに再建して活用しており、震災の歴史を伝える復興のシンボルになっている（図4）。

復興まちづくりに取り組むにあたり、日常時のまちづくりにおける歴史的建築物・町並みの保全・活用の必要性に関して関係者間の共通理解とすることがまずベースとして何よりも重要である。

近年、地震災害による被災を契機にして、歴史的市街地の保全を決めて復興まちづくりに取り組む地区が生まれている。石川県輪島市黒島地区は、能登半島地震によって被災したが、その後の輪島市復興計画の中で国の重伝建地区の選定を目指すことが位置づけられ、協議を重ねた結果、重伝建地区に選定されまちの復興が進むことになった。宮城県村田町村田地区は、東日本大震災前の十数年前に町並み調査が行われており、（その後、しばらくの間は歴史的市街地の保



図4 気仙沼市における歴史的建築物・武山米店（国登録有形文化財）の再建 被災後の様子（左）、修復事業後の様子（右）

全等の動きは具体化しなかったものの) 同震災による被災を契機に行政が重伝建地区を目指す方針を固め、黒島地区と同様に重伝建地区に選定されまちの復興が進むことになった。これらの事例は、震災前までは様々な理由から歴史的市街地の保全を決定することができなかったものの、震災を契機に復興について検討する中でその重要性が地域住民や行政に共有され、保全が決定されたことを物語っている。いずれも災害大国と呼ばれる日本の事情を反映していることが特徴的であり、歴史的市街地の復興を考えるにあたり、保全・活用の必要性を語るうえで示唆に富む事例である。

| 2 | 外部への復興支援の協力要請

復興まちづくりに取り組むにあたり、様々な問題や困難を伴うことが予想されるが、その際に関係者だけで抱え込まずに外部に対して被災状況や震災復興に向けての協力要請等の情報発信をすることによって、全国の有志からの支援を得ることも大切である。前述のとおり、文化財保護・芸術研究助成財団やワールドモニュメント財団等の外部団体からの支援に関する情報収集を適切に行い、積極的に助成金等に申請することも復興を助けることになる。近年は、クラウドファンディング（インターネットを通じて不特定多数の人々に資金提供を呼びかけて資金を調達する方法）も普及していることから、将来的にはより多くの人々が歴史的市街地の復興支援に賛同して頂ける可能性があると思われる。

また気仙沼市の取り組みは、積極的に外部と連携したことが特徴的であった。岩手県の一関市や千厩町の市民団体、行政等と連携して「東西街道連携協議会」を設立して歴史文化ツアーを実施したり、全国の市民団体と連携して被災文化遺産の被災と復旧を伝える全国巡回パネル展や「文化遺産とまち、ひと、復興」リレーイベントを実施した。このように外部と連携して復興事業を推進することは、支援の輪を拡げるとともに支援を受けることによって関係者の結束を固めて事業推進のモチベーションを高めるうえで効果があったのである。

筆者が会員である(特非)全国町並み保存連盟は、会員が所属する被災地への震災復興支援を行うとともに、文化庁による東日本大震災被災文化財建造物復旧支援事業(文化財ドクター派遣事業)に参加し、(一社)日本建築学会、(一社)日本建築士会連合会、(公財)日本ナショナルトラスト等と連携して支援活動を行っ

てきた。同連盟は、全国各地の関係者とネットワークを構築し、町並みの保全・活用に関する豊富な情報を持っている。日常時からこのような全国組織と協力関係を構築しておくことも震災時には大いに有効と言えよう。

3 | 歴史的市街地の都市基盤を継承した復興計画の策定

歴史的市街地を対象にして震災復興事業として活用される手法の代表的なものには都市再開発事業や土地区画整理事業がある。東日本大震災では土地区画整理事業が活用される事例が多かったが、これらの事業手法が適用されると現代的市街地として土地を造成し直すため、従前の都市基盤（宅地・街区・道路・水路・広場等）が一変してしまう恐れがある。歴史的市街地は、地形や地物等に沿って形成されてきた経緯を持つことが多いため、従前の都市基盤が復興事業の中で一変してしまわないように配慮することが欠かせない。都市基盤が継承されるように復興計画を策定したうえで、歴史的建築物や町並みの継承と活用に努めることが重要である。

東日本大震災後に国土交通省からは、「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方」「歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方」（以上、2012年）が出されている。前者では、都市デザインの実践にあたっての基本的事項として「歴史の継承と未来への伝達」が述べられており、ここではまちの履歴や土地の記憶を読み解き、できるだけ市街地のデザインに反映されるように努めることの必要性が指摘されている。後者では、「歴史・文化資産の再生・活用の実現に向けて」が述べられており、ここでは歴史的建築物や町並みといったハード面のみならず、祭礼の場やルート、土地の記憶を伝える地名・町名・通り名等のソフト面も包括して地域資源を再生・活用するための考え方や施策が示されている。これらの考え方は、将来の災害復興の際に参考になるものである。

4 | 歴史的市街地における観光危機管理計画等の策定

歴史的市街地は重要な地域資源であるため、復興の際には、観光まちづくりの視点も取り入れることが必要である。国は、観光先進国となるために「明日の日本を支える観光ビジョン」（2016年）を公表している。この中では、歴史的

市街地等も重視されており、「景観の優れた観光資産の保全・活用による観光地の魅力向上」のために主要な観光地における景観計画の策定や、歴史まちづくり法の重点区域等における無電柱化の推進等がうたわれている。ただし、このビジョンでは、観光客のための防災対策に関しては強く打ち出されておらず、主要な観光・防災拠点における無料 Wi-Fi 環境の整備や災害時における公衆無線 LAN 等の無料開放といった通信環境に関する内容に限定されていた。災害大国と呼ばれる日本が観光先進国になるためには、災害発生時にも安全・安心できる環境づくりを進めることは欠かせないといえる。

その後、国土交通省・観光庁は「非常時における訪日外国人旅行者対応マニュアル作成のための指針」（2021年）を公表するとともに、同指針を具体化したものとして「観光危機管理計画等作成の「手引き」」（2022年）を公表している。手引きは、危機や災害時の旅行者・観光客の安全確保と観光関連事業者の事業継続を確実にすることを目的としており、観光危機管理計画は行政が作成している地域防災計画の下位計画であり、観光分野の危機・災害への備えと対応を補完的に記載したものとして位置づけられている。そして手引きを参考にして、行政、DMO、観光関連事業者等において観光危機管理計画等が策定されることが期待されるものとなっている。手引きの中では観光危機管理計画に必要な項目として、発生が想定される危機・災害、旅行者や事業者への影響、旅行者・観光客の利用できる避難場所・避難施設の整備、情報提供の方法、危機対応等に基づく訓練の実施等が示されている。観光危機管理計画は2県7市が策定・公表（2023年3月8日時点）しており、今後、増加していくことが期待される。

歴史的市街地における防災・復興まちづくりの取り組みとして、主にハード面に関するいくつかのポイントは本稿で述べてきたが、これに加えて主にソフト面の対応として新たに観光危機管理計画の策定にも取り組むことによって、観光地としての歴史的市街地における総合的な復興まちづくりが進むことが期待される。

本章では、東日本大震災後に得られた新しい示唆を踏まえて、今後の防災・復興まちづくりについて考えてきたが、これらを理解しておくことは、万が一被災した時に必ず役に立つと考えられる。歴史的市街地は観光地としても機能

している場合が多く、観光産業を維持するうえでも歴史的建築物や町並み等を失わないように日常時からまちづくりに取り組むことが大切である。

注

- 1 みえ歴史的町並みネットワークの会員は、建築職能団体は（一社）三重県建築士事務所協会、（一社）三重県建築士会、（公社）日本建築家協会東海支部三重県地域会、町並み保全団体はNPO 亀山文化資産研究会、伊賀上野町家みらいセンター、白子の歴史文化を活かす会、（特非）二見浦賓日館の会、（特非）伊勢河崎まちづくり衆、古道魚まち歩観会、景観行政団体等は国土交通省中部地方整備局、三重県、三重県教育委員会、桑名市、亀山市、伊賀市、名張市、鈴鹿市、津市、松阪市、伊勢市、鳥羽市、志摩市である。
- 2 主なものに『阪神・淡路大震災と歴史的建造物』（思文閣出版、1998年）、『阪神・淡路大震災調査報告8—建築計画 建築歴史・意匠』（日本建築学会、1999）等がある。

【引用文献】

東京都被災建築物応急危険度判定 https://www.taishin.metro.tokyo.lg.jp/pdf/info/Pamph/dl_017.pdf

【参考文献】

国土交通省（2012）「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方」

国土交通省（2012）「歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方」

みえ歴史的町並みネットワーク（2016）「歴史的町並み・建造物の復旧・復興に向けて」

明日の日本を支える観光ビジョン構想会議（2016）「明日の日本を支える観光ビジョン」

国土交通省・観光庁（2022）「観光危機管理計画等作成の「手引き」」

國學院大學地域マネジメントセンター編（2023）『「観光まちづくり」のための地域の見方・調べ方・考え方』朝倉書店

【本書関連情報】

<https://book.gakugei-pub.co.jp/gakugei-book/9784761528812/>

観光まちづくりの展望 ―地域を見つめ、地域を動かす―

2024年2月29日 第1版第1刷発行

編者 西村幸夫+國學院大學地域マネジメント研究センター
著者 石山千代、下間久美子、藤岡麻里子、下村彰男、劉銘、石垣悟、
堀木美告、小林裕和、児玉千絵、塩谷英生、十代田朗、浅野聡、
梅川智也、河尻珍、南雲勝志、米田誠司、椎原晶子

発行者 井口夏実
発行所 株式会社 学芸出版社
〒600-8216 京都市下京区木津屋橋通西洞院東入
電話 075-343-0811
<http://www.gakugei-pub.jp/>
E-mail info@gakugei-pub.jp

編集担当 前田裕資

D T P KOTO DESIGN Inc. 山本剛史・萩野克美
装丁 美馬智
印刷 イチダ写真製版
製本 新生製本

©西村幸夫+國學院大學地域マネジメント研究センター 2024
ISBN978-4-7615-2881-2

Printed in Japan

JCOPY <(社)出版者著作権管理機構委託出版物>

本書の無断複写(電子化を含む)は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつと事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話 03-5244-5088、FAX 03-5244-5089、e-mail: info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。

また本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内での利用でも著作権法違反です。