

災害発生時における文化財収蔵施設で最も重要なことは、そこが一般公開されている施設であるなら入館者の人命保護であろう。文化財の安全確保はその次に位置づけられる。したがって日常の訓練はまず人命の安全確保、次に展示品や収蔵品の安全確認となる。しかし、博物館などには公共施設としての役割から、避難所として使用されるケースも発生する。阪神淡路大震災の時には兵庫県西宮市に所在する美術館が避難所となり、4ヶ月以上住民が館内で避難生活を送った。この場合収蔵品の安全確保が課題となる。博物館などの収蔵施設は展示スペースやピロティーなどと別の棟に設けたほうが良い。

5.5 今後の課題

被災した動産文化財が救出後、収蔵施設に一時保管されたままになるケースが発生している。ある寺院では被災をきっかけに無住となり、倒壊した建物も撤去され、再建はなされないため、救出された仏像が行き場を失い、一次保管場所に安置されたままになっている。また大量の民俗資料が救出されたが、所有者は引き取る能力を失い、公共施設への寄贈を希望したが、保管場所を確保できず、仮りの保管場所に収蔵されている。同様に、廃校になった小学校の教室にやむなく長期間置かれていた例もある。これらは、活用の路は閉ざされたままであり、盗難の心配と劣化の進行が懸念される。このように半ば放置された状態に置かれたものとは反対に、展示場所を与えられ新たな活用の場所に置かれた例もある。



写真5-13 兵庫県(旧 播磨町)野添ふるさと館

阪神淡路大震災の際、兵庫県明石市で救出された大量の民俗資料が近隣の旧播磨町に引き取られ、今では展示施設で公開され、小学生の社会科の教材として活用されている。離れた市町村の小学校からもバスを連ねて見学にきており、大正や昭和の時代の地元の生活ぶりを経験する施設は好評である(写真5-13)。

今後の課題としてもっとも大きなものは、指定品と呼ばれる美術工芸品の救済ではない。これらは既に述べたように救出から修復まで行われることが確実であろう。問題は未指定品であり、いわゆる民芸品にあたる生活資料、民具である。これらの救出と活用全般についてさらに検討される必要がある。

参考文献

- 1) 文化財保護委員会：戦災等による消失文化財美術工芸品，解説，pp. 19-20，昭和39年。
(京都市，教王護国寺の昭和3年の火災による)

引用文献

- 神庭信行：地震対策としての免震装置の適切な利用法に関する検討，私たちの文化財を救え，クパプロ，p. 46，2007。

6. 文化遺産の防災のための都市・地域計画とリスクマネジメント

岡田 憲夫*

6.1 はじめに

文化遺産が何であるかについては、正直なところ筆者自身の知識はきわめて限定されている。そのような者が本稿を執筆すること自体、大変憚られるところであるが、その点については、どうかご容赦いただきたい。いずれにしてもいろいろな説があるであろうし、また本特集において他の執筆者が触れられるに違いない。そこでここでは文化遺産とは何かという専門的問いは回避して、逆にきわめて素人的な認識の仕方議論を進めることにしたい。その際、筆者が専門としている災害のリスクマネジメントという方法論と結びつける

*京都大学防災研究所 教授

ことで少しだけ、編集子の意図に応えることにしたい。

6.2 指定文化遺産、それに準じる価値の指定

文化遺産、その他の非指定文化遺産

「文化遺産」については、ここでは施設・建築物に限定して議論を進めることにしよう。したがって目に見え、物理的に存在する「文化遺産」が対象となる。その場合でも、「文化遺産」とは、ある種の資産的価値の共通認識の所産であるともいえるであろう。その意味では、近隣地域の人たちや都市に住まう人たちの多くがそのように認識して、文化的な地域の宝として「大切に思い、扱う」ことが慣行になっていけば、立派な「近隣地域の文化遺産」と言えよう。共通認識の所産である「文化遺産意識」は、それを地域として自発的に危害から守り、維持していく役割意識を育む上で極めて有効な意識的基盤となりえる。いわゆる「地域の取組み能力（地域の力）」が整っているわけである。たとえば氏子や檀家らが中心になって、危害から守る営みが続けられている近隣地域は、その一例である。

一方、地方公共団体や、国あるいは国際機関によって「その立地地域を越えた、より広域的な共通の文化遺産」として認定されたり、公式に指定されたりすることにより、「文化遺産」として制度的に取り扱われている場合がある。たとえばUNESCOの世界遺産や、国が指定している文化財がこれに該当する。この場合は、「文化遺産」が機能するように制度的強制力（制度の力）が働くことが期待できる。さらに、それが立地している近隣地域の人たちが、文化的な地域の宝として共通の認識を強く持っていれば、それ自体が「地域の力」となる。これによりその文化遺産は、制度的にも、地域の意識レベルでも「大切に思い、扱う」ことが進むことになる。災害などの危害に対して文化遺産を守ることは、そのような「地域の力」と「制度の力」の掛け算効果に依存するところが大きいであろう。しかし、このように公式に指定された文化遺産を災害などの危害に対して守るための「地域の力」は、その近隣地域だけの力

ではなく、「その立地地域を越えた、より広域的な地域」と連動することが求められることは言うまでもない。

6.3 都市・地域の社会基盤としての文化遺産

制度的に指定された文化遺産は言うに及ばず、近隣地域に存在する地域文化の宝として共通認識された文化遺産も含めて、文化遺産自体が、都市や地域の「広い意味での社会基盤」であるとの位置づけが緊要である。これは、文化遺産の防災を先駆的に提唱した土岐¹⁾が繰り返し指摘している点でもある。岡田ら²⁾による総合防災の基本概念モデルの一つである五重の塔モデルを用いて、この点を補足的に説明しよう。

都市・地域で営まれる多様な活動が可能となるために、狭い意味の社会基盤（図6-1の第三層の社会基盤施設の層）だけではなく、第四層の土地利用・建築空間の層、第二層の政治・経済・社会の仕組みの層、第一の文化や慣習の層ならびに、それらすべての土台としての自然環境という、多層的なシステムが整っていることが不可欠である。このように考えると、文化遺産は第四層の建築の集合、第二層の政治・経済・社会、第一層の文化や慣習の層が多層的に関わって形成されるものであることが分かる。その土台としての自然環境も文化遺産の重要な一部を構成している。また先述したように、文化遺産を守り、維持活用するための地域の活動（第一層）が不可欠である。この意味で、文化遺産は、地域の社会基盤を形成し

2. 安全で安心できる都市づくりのための五層モデルの提案

都市の総体としての災害リスク抵抗力を高めておく。

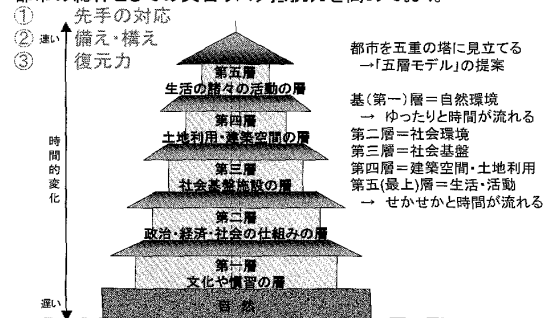


図6-1 都市・地域の五層モデルとしてみた広義の社会基盤

ていると言える。同時に、そこで展開される都市活動がその社会基盤を活用するとともに、そのような活動が社会基盤を多様な災害リスクから守っているという、相互依存関係にもある。特に、めったにこないような災害に対する場合には、都市・地域の総体としての災害リスク対抗力を高めておくことが有効である。

このことは「京都で地震が起こったら？」という土岐²⁾の問いに耳を向けるとより具体的かつ明確となる。現状での文化財は「失火や放火等の境内の内側の火を対象」としているが、「地震時には境内の外からの延焼」が主たる問題となるはずで、このような地震火災に対しては、「既存の火災対策の施設は無力である」。それならば何をなすべきか。当然のこととして、近隣地域の中、あるいはさらにその外側のより広域地域を巻き込んだ文化財の防災というアプローチがぜひとも必要なのである。この意味で実際の取組みの実例として、京都清水寺・産寧坂周辺を対象とした、清水寺と地域住民との「協働サイクル」による社会実験的な取組み（パイロット事業）が注目される。

6.4 地域総合減災計画の必要性

以上のことを防災計画論の観点からまとめると、「地域総合減災計画」という考え方と「文化遺産」も含めた総合的な災害の（リスク）ガバナンスが求められていると結論づけることができる。実は、このことは何も文化遺産を持ち出さなくても、20世紀直前起きた阪神淡路大震災以降、我が国の防災は総合防災を含めたものにグレードアップしていくことが求められており、21世紀の半ばまでには、その発生がほぼ確実とみなされている東海・東南海地震に備えるためには、地域総合減災計画をどのように実際に策定し、実行するかが急務の課題となっている^{3,4)}。

図6-2は、岡田らが提唱する生命体システムモデル（Vitae System Model）の考え方を使って、安全で安心な都市・地域を持続的な形でマネジメントしていく3つのアプローチとその統合の必要性を図式的に示したものである。20世紀型の防災では、これらの三角形（都市や地域を生きたシス

テムとして、3つの基本的要素からなる三角形としてモデル化したもの）において、左下側（非常事態が起こったとしてもとにかく生き抜くこと）に偏ったアプローチを取ってきたと解釈できる。しかし、皮肉なことにこれだけでは地域における防災（特に減災）のための取組みは息が続かない（生き抜けない）のである。地域は非常事態でなくとも、日々を生き抜く多くの課題（防災とは少なくとも直接は関係ない、あるいは関係ないと思われること）に直面しているからでもある。これに対して、21世紀型の総合防災では、もっと右側（安楽・活力）と上側（自分たちだけで頑張るのではなく、他の当事者や都市・地域との連携による安心・共生）に重心を移すことが求められる。これは具体的には、以下のようなものである。

- ・文化遺産も社会基盤の一つとみなした都市・地域計画マネジメントや環境計画マネジメントが不可欠である。これには町並み保存などの景観計画マネジメントも含まれる。さらには都市・地域の包括的な行政サービスの向上をめざす総合計画などにおける明確な位置づけと関連性・整合性を高めることが求められる。
- ・都市・地域での生活を重点においた日常的な取組みを通して、いわば「地域(の)力」、「社会(の)力」の総体を高めることが必要である。
- ・法定計画としての行政都市計画の中に明確に文化遺産の位置づけを明記することが求められる。また都市計画マスタープランなどで既に実行されつつある、地域住民を巻き込んだ参加型

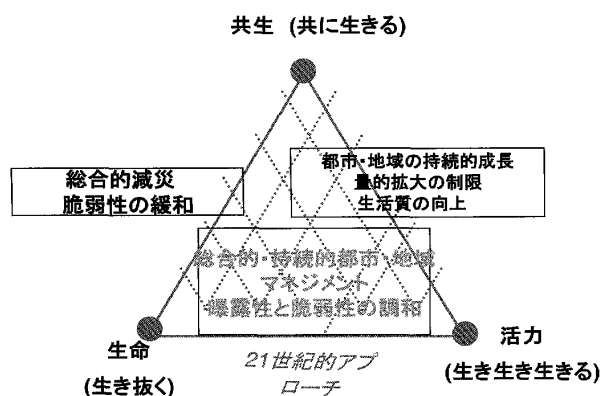


図6-2 生命体システム（Vitae System）としてみた地域の持続的発展の三基本要素

アプローチを行政のイニシアティブで積極的に導入していく必要がある。さらに同一行政機関あるいは複数の行政機関での機関や部局を横断した参画型の総合的な防災計画マネジメントを行わなければならない。そのためには当該の行政機関の首長等の積極的なリーダーシップが鍵となる。

- ・行政だけが主導する防災から、地域住民や企業、NPO/NGOや防災アドバイザーなどの専門家、大学・研究機関など、複数の当事者を巻き込んだ参加型アプローチを導入すべきである。

6.5 防災計画のソフトコンポーネント

(1) 実践行動計画づくりの要諦

21世紀型の進化した防災を目指す地域総合減災計画では、防災計画のソフトコンポーネントとして実践行動計画づくりをどこまで確実にに行えるかがきわめて重要だと言える。いやむしろ防災計画の中核はソフトコンポーネントであり、その実現・達成の水準・質をどこまで担保できるかが鍵となるというべきであろう。文化遺産の防災を効果的に行うためには、このことはとりわけ重要である。しかしながら現実には、伝統的なエンジニアリングアプローチでは、ハードの整備が中心となる傾向がある。また事業の計画を評価しようとする、物理的構造物・施設が対象の場合、その実在や変化が目に見えるため、効果がわかりやすいが、目にみえにくい意識や行動とその変化は効果が分かりにくいという難点がある。この結果、行政が担うハードな事業の計画は達成目標やその進捗度が客観的指標として設定・検証しやすいと考えられるため、通常は予算的裏づけを伴った整備（実施）計画として公認されている。これに対して、「防災意識の向上」、「地域防災力の進展」などのような、「行動に関わるソフトな計画」は、ともすればハードの計画の軽微の補完機能（ある種の付け足し）のみを担わされることが多い。またその達成目標やその進捗度が客観的指標として設定・検証しにくいこともあって、（またそれが言い訳となって）おざなりの評価で済ませてしまうことも少なくないようである。その結果、ともすればその予算的裏づけも

十分に保証されないことになる。

このような状況を脱するためには、次のことが挙げられよう。

- ・行動計画は、実践されて初めて効力を発揮するということを、当事者に趣旨として徹底させるとともに、それを制度的に担保することが不可欠である。この意味で、行動計画はむしろ行動実践計画とみなした方がよい。
- ・行動（実践）計画を施設（整備）計画と対等なものとして予算的措置と連動させるとともに、その達成目標やその進捗度をできるだけ明示化・定型化（可能なら定量化）することが望まれる。ただし、計画の評価は単に、計画期間の最終時点でのアウトプット、たとえば、簡単な達成評価指標による数字の提示、「形を持つ成果物」（たとえば報告書や計画工程表）などに限定すべきではない。むしろ計画期間全体のプロセスの中で、当初の行動の実行能力が、途中の経緯を経てどのように変化し、工夫を重ねて最終的にどこまで高まったのかをアウトカムとして評価することが望まれる。つまりプロセスの管理とそのノウハウの形成自体を「形を持たない成果物」と考えて、評価を行うべきである。
- ・プロセスの評価については、成果発表会などにおいて複数の審査員による質疑を経た主観的ではあるが総合的な評価方式が現段階ではもっとも現実的であろう。また参加型による行動計画づくりを効果的に支援するための科学的な方法

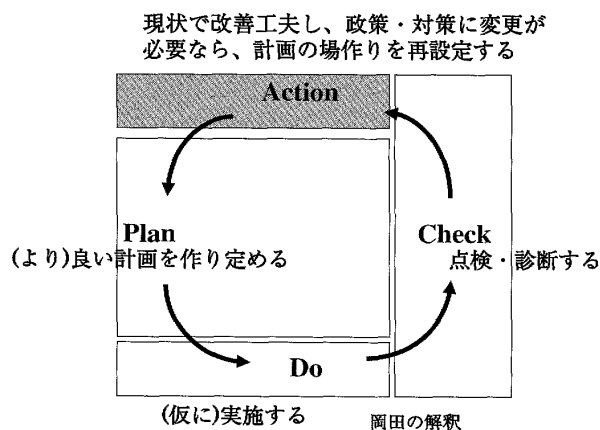


図6-3 PACD (CAPD) サイクルプロセス

についてはいろいろと研究が進められている。たとえば、筆者らは、京都市中京区朱八地区の自主防災組織の協力を得て、四面会議システム技法というワークショップ技法の適用のケーススタディを続けている^{4,6)}。

- ・現状を打開し、意識改革を促し、小さくとも目に見える変化を行動目標として戦略的に進めていくためには、図6-3に示したようなP-D-C-Aサイクルによる循環的で試行的なアプローチを導入することが不可欠である。
- ・地域総合減災計画は、このような観点から、行動（実践）計画と施設（整備）計画を対等なものとして並置し、相互の連関性を高めた、包括的で戦略的な検討と策定が求められる。

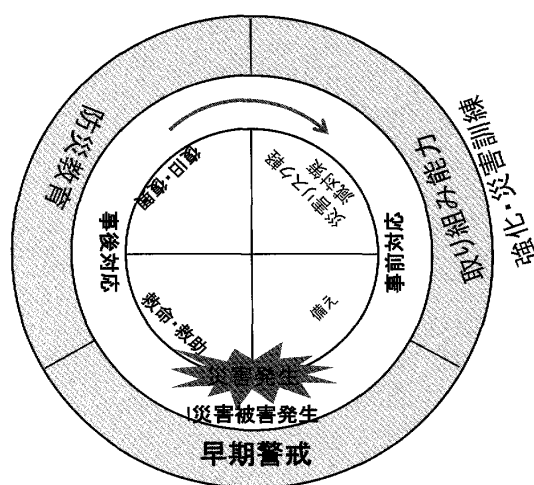
(2) 防災計画から総合的な災害の（リスク）マネジメントへむけて

(1)で述べたことは、単に防災に限らず、あらゆる行動（実践）計画にあてはまりうるであろう。それでは防災固有の問題と重ねて検討すると、どのようなことが言えるであろうか。以下いくつかのポイントを列挙しておく。

- ・災害（発生源としてのハザード）は、地震、洪水、土砂・斜面崩落、火山爆発等、多様である。またその発生頻度も、被害の大きさもいろいろある。特に①頻度が小さく、被害は甚大なもの（低頻度・甚大災害＝カストロフ災害）、②頻度が比較的大きく、被害はそれほど大きくないもの（多くの常襲災害）、が防災上、重要である。同じ地域に住む住民からみたとき、災害リスクはこれらがなくないまぜになっている。その意味で災害リスクは住民にとり複合的なものとして認識される傾向がある。さらにやっかいなことに、住民にとってはこのような災害リスクのほかに、より日常的に関心が高く、それだけ優先される傾向がある多様なリスクが存在する。たとえば高齢者にとっては健康リスクと日常的なケアや看護サービスが十分にうけられるかどうかという不安が大きい。このように住民にとっては災害リスクは、その他の複合的なリスクをどのように扱うかということ抜きに十分に

対応に向きにくいという困難性がある。

- ・ただし、＜特定の災害の発生が直近の問題として認識される＞とき、住民はその特定の災害リスクに対して、より重点的に対応し、行動する動機を高めることになる。科学的観察や分析と、その成果を還元し、伝える防災教育や早期警戒システムによって、上記の＜特定の災害の発生が直近の問題として認識される＞ならば、戦略的に住民に促す（質の高い情報の提供やキャンペーンなどで）ことが可能であろう。しかし、すべての災害にそれがあてはまるとは言えない。
- ・このように考えると、行政や防災の専門家は、地域の住民に対しては、単に特定の災害だけへの対応を促すだけではなく、むしろ包括的な政策・対策で臨む必要がある。図6-4、図6-5はこのことを図式的に説明したものである。前者の図は、災害のマネジメントサイクルをいわば時計にみたてて、その災害リスクは今何時頃になるのかを、日常の生活リズムと生活サイクルの中で住民に体感・体得されるように、時点に応じて対応の方法や重点を変えていくことが戦略的に有効であることを示唆している。
- ・後者の図は、特に長いサイクルで（人の一生の長さを超えることも多い）やってくる傾向のある低頻度・甚大災害（カストロフ災害）のり



modified from Alexander, 2002

図6-4 災害マネジメントサイクル

スクマネジメントを有効に行うことを目的としている。いわば非常にゆっくりと一回転する「災害マネジメントサイクルの大時計」の下で、人間の日々の生活は秒・分単位の出来ごとであり、一生の長さも数時間に過ぎない可能性がある。この場合困難なことは、いつやってくるとも判らない特定の災害に対して息長く、対応能力を維持することが容易ではない点にある。図6-5はこのような場合に、小さなP-D-C-Aサイクル（ここではむしろ最初に共同で診断することから始めるC-A-P-Dサイクルを採用する）を人為的にいくつも入れて、その都度、「災害対応能力の回復のためのリズムをとる」ということが有効であることを示している。なおそのリズムをとるタイミングとして、近くで（大事にはいतरなかつたがヒヤリとさせられた）災害（同じタイプの災害でなくてもよい）が発生したときに、世帯レベルで防災への備えの点検を行うとか、コミュニティで避難訓練に結びつけるとか、そのような契機に活用して、C-A-P-Dサイクルを発動し、その慣性力で大きな災害マネジメントサイクルの回転に弾みをつけるという戦略である。

超長期戦になるかもしれない災害マネジメント
サイクルに付き合う戦略法の一例
改善前 改善後

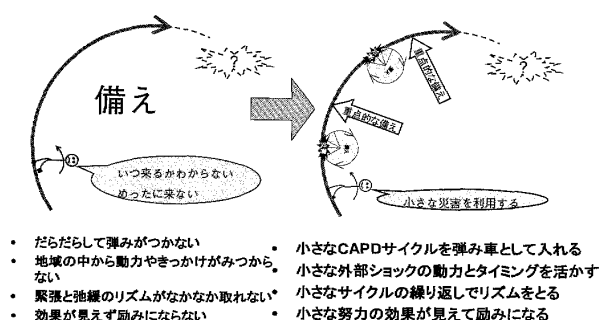


図6-5 大きな災害マネジメントサイクルに小さなCAPDサイクルを組み込む戦略

6.6 むすび

本稿では、文化遺産も対象に含めた総合的な都市・地域計画・マネジメントの今後目指すべき方向性について、拙論を提示した。その際、総合的

災害リスクマネジメントの方法論が、総合的な都市・地域計画・マネジメントの導入と発展に有用であることを説明した。特に地域総合減災計画をいかに策定し、参加型で実践行動に結び付けていくかが鍵となると言える。そのためには、C-A-P-Dサイクルを活用した協働型の社会実験が積み上げられることが有効であろう。それが今後、新しい制度作りにもつながっていくことが期待される。一方、このようなボトムアップ方式と並行して、都市・地域計画法制度の見直しや、文化遺産も対象に含めた総合的な都市・地域計画・マネジメントを目指した新しい社会実験を促進するための人的・資金的支援制度を整えていくことも、国政・地方行政レベルの重要な政策課題であろう。

参考文献

- 1) 土岐憲三：文化遺産と防災対策，立命館大学・文化遺産防災学「ことはじめ」篇出版会，文化遺産防災学「ことはじめ」篇，アドスリー，p. 22，2008年。
- 2) 同上，p. 14，pp. 24-25，2008年。
- 3) 岡田憲夫：災害リスクマネジメントの概要と水災害への適用，水循環－貯留と浸透，特集 水害リスクマネジメント，Vol. 72，2009年。
- 4) 岡田憲夫他：京都市防災危機管理対策調査研究助成に係る研究報告書，2008年。
- 5) 岡田憲夫・杉万俊夫・河原利和・平塚伸治：地域からの挑戦－鳥取県智頭町の小さな「くに」づくり，岩波ブックレット，岩波書店，2005年。
- 6) 岡田憲夫：立命館大学報告書，京都市中京区における自主防災会を対象とした参加型減災活動計画案の構築，2008年。

7. アンコール遺跡の防災と国際貢献

中川 武*

7.1 アンコール遺跡救済のための国際協調の枠組

文化遺産の保存修復に関する世界的な規模の国際協力事業として、エジプト・ヌビア遺跡（1968

*早稲田大学 創造理工学部