

〔報告〕 文化財保存活用大綱における「防災・災害発生時の対応」の分析

中島 志保*・後藤 知美*・鷲頭 桂*

1. はじめに

平成29年5月、文化審議会文化財部会は、文部科学大臣から文化財の確実な継承に向けて必要な施策を講じるための文化財保護制度の在り方について包括的な検討を求める諮問を受け、部会において設置した企画調査会で検討を行った。その背景には、近年の急速な過疎化・少子高齢化による社会構造の変化に伴い、豊かな伝統や文化が消滅の危機にあるという現状がある。その対策として未指定品を含む文化財の保護や継承の担い手の確保など社会全体で支える体制づくりが喫緊の課題とされた¹⁾。

これを受けて同年12月に文化審議会は『文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）』をまとめ、地域における総合的な文化財の保存・活用に係る計画の策定等を提示した¹⁾。これに基づき、平成30年に文化財保護法が一部改正され、都道府県による文化財保存活用大綱（以下、大綱とする）の策定、市町村が作成する文化財保存活用地域計画等の文化庁長官による認定等が制度化された。

保護法改正とともに、文化庁は『文化財保護法に基づく文化財保存活用大綱・文化財保存活用地域計画・保存活用計画の策定等に関する指針』²⁾（以下、文化庁指針とする）を作成し、大綱に記載すべき5つの基本的な事項を定めた。その1つが「防災・災害発生時の対応」である。具体的には「災害に備えた平時からの救援ネットワークの構築や、被害情報の収集・緊急的なレスキュー活動など災害発生時に行う取組などを記載する」と規定されている。

大綱は都道府県において、域内での文化財に関する各種の取り組みを進めていく上での共通の基盤となるものである。大綱に何が記述され、どのような取り組みが進められるかは、文化財防災と無関係ではありえない。そこで文化財防災センターでは、都道府県における文化財の防災体制に関する調査研究の一環として、防災の3つの段階における文化財防災のために必要な取り組みについて、大綱の記述を整理、分析した。

2. 分析対象と方法

本調査では、『令和4年度文化財防災センター年次報告書』³⁾で報告したとおり、まず大綱から文化財防災に関わる記述の抽出作業を行った。各大綱では文化財防災につながる記載が多岐にわたる上に、様々な章にまたがって言及される場合もあるため、比較しづらい状況であった。そこで、文化財防災において重要と考えられる項目を設定し、それに則して整理することにした。その項目とは、主に次の4点である。

- ① 防災の3つの段階（災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興）の各段階における取り組み
- ② 平常時および災害発生時の連携体制
- ③ マニュアル（あるいはそれに相当するもの）の作成

* 独立行政法人国立文化財機構 文化財防災センター

④文化財情報の防災への活用

この4点は大半の大綱が基本方針や必要な取り組み、課題に挙げており、いずれも重視されている項目である。これらは、文化庁指針に基づいて、大綱の「防災・災害発生時の対応」という独立した章にまとめて記載される傾向にあるため、本調査では主に同章の記述を分析することにした。ただし、先述のとおり他の章にて言及される場合も散見された。それらは防災に関わる重要な課題や対策・対応であっても見落とされる可能性があるため、本調査ではそれらも適宜、分析対象とした。次章以降、この4点について順に考察を加える。なお、分析対象は令和5年10月現在で策定済みの44道府県の大綱とし、策定中等は今後の調査で考察することとした。

3. 文化財防災に求められる取り組みと大綱の記述

3-1. 防災の3段階における取り組み

日本の防災対策に関する基本的な計画である防災基本計画⁴⁾では、「防災には、時間の経過とともに災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階があり、それぞれの段階において最善の対策をとることが被害の軽減につながる。」として、各段階における基本理念及びこれにのっとり実施すべき施策の概要が示されている。防災の3つの段階において最善の対策をとることが被害の軽減につながるという考え方は、一般的な防災だけでなく文化財の防災にもあてはまる。

文化財の防災とは、文化財をまもるために、防災の3つの段階（災害予防、災害応急対応、災害復旧・復興）における最善の対策を事前に考え行うことであると言えるだろう。本章では、各段階での文化財防災のための取り組み⁵⁾が、大綱でどのように記されているかを分析する。

3-2. 災害予防

文化財の防災において最も重要なのは、平常時における災害予防の取り組みである。災害予防の取り組みは、自然災害による被害そのものを軽減する減災の取り組みと、被害を受けてしまった場合でも迅速で効果的な救援活動や応急処置を行う災害時対応策の準備（事前の備え）の、大きくふたつにわけられる。このふたつを実現するために必要な施策として、以下の項目が挙げられる⁶⁾。

- (ア) 都道府県内の様々な文化財関連機関間の、文化財の防災に関わる連携体制（ネットワーク）の構築
- (イ) 都道府県の文化財保護行政主管課以外の部局（危機管理部局等）との連携
- (ウ) 都道府県間の広域連携
- (エ) 計画やマニュアル（あるいはそれに相当するもの）の作成
- (オ) 文化財情報把握のための調査、文化財リストの作成、文化財地図の整備
- (カ) 関係諸機関での文化財情報の共有
- (キ) 文化財収蔵施設や文化財建造物等の立地とハザードマップに照らした被害想定の確認、文化財の災害リスクの把握、過去の被災状況の把握
- (ク) 耐震補強、防火設備等の整備、日常的な点検や整備
- (ケ) 研修等の実施による人材育成、文化財に関わる防災意識の醸成、訓練、地域住民による理解の推進
- (コ) 平常時からの文化財の避難、災害発生時の文化財の避難場所および被災文化財の一時保管場所、搬送体制の検討

(サ) 災害応急対応に必要な備蓄品の確保

このうち、(ア) (イ) (ウ) は4章、(エ) は5章、(オ) (カ) (キ) は6章で詳述することとし、ここでは(ク)について補足しておく。(ク)のなかでも、歴史的建造物や文化財収蔵施設の耐震補強、防火設備の設置や、文化財保護指導委員による文化財パトロールを通じた管理状況等の把握については、多くの大綱が言及している一方で、日常的な点検や整備に言及している大綱は限られている。しかしながら、日常的にこれらを行うことが、被害を未然に防ぐ、あるいは最小限にとどめる上でも重要であることを認識し、大綱に明記する県もある。

例えば、『滋賀県文化財保存活用大綱』⁷⁾には、日常から文化財に被害を与える可能性のある各種の要因を除去することの重要性や、周期的な保存修理のほか、部分的な破損に対して早期の小修理を行うなど文化財自身の健全性を確保することが効果的な対策であること等が述べられている。また、『熊本県文化財保存活用大綱』⁸⁾には、日常的な防災対策として、文化財近辺からの可燃物の撤去や周辺雑木の除去、ハザードマップ等により確認した被災可能性の高い場所からの文化財の移動等の有効性等が述べられている。

3-3. 災害応急対策

文化庁指針²⁾は「災害に備えた平時からの救援ネットワークの構築」や、「被害情報の収集・緊急的なレスキュー活動など災害発生時に行う取組など」を大綱に記載すると定めている。これに対して各大綱が最も頁を割いているのが災害発生時の対応であり、道府県が後者を重視していることがわかる。一方、平常時の取り組みは、今後の課題とされる傾向にあるが、災害が発生した時に迅速に対応できるような体制を平時から整えておき、災害発生時にはその体制を生かした応急対応を行うことが重要となる。例えば、『新潟県文化財保存活用大綱』⁹⁾には、文化財レスキューのための備えとして、情報収集・技術の習得、協力体制の構築、レスキューに必要な資機材等の確保等が、また被災後の対応として、文化財レスキューの流れとともに、被災情報の把握や救出等が盛り込まれている。

3-4. 災害復旧・復興

災害後、地域のインフラが復旧し、生活や経済活動が再開されても、地域における文化や文化財の復興がなければ、本当の意味での復興とは言えないだろう。地域の文化財と地域社会の関係は密接で、地域の復興に文化財は深く関わってくる。また、復興は「被災前の状態への回復」ということではない。災害対応から得られた教訓を活かし、より災害に強い状態にするための対策を講じることが必要である。

その重要性は広く認識される一方で、災害復旧・復興に関する取り組みに言及する大綱は多くはない。しかしながら、なかには言及する大綱も存在する。例えば、『香川県文化財保存活用大綱』¹⁰⁾には「復旧・復興時における取組」という項が設けられており、地域の神社などの祭りやシンボルとしての建造物や記念物などの文化財は地域の活力となるものであり、復興計画などに適切に位置づけ復旧していくことが重要であること等が述べられている。

4. 文化財防災のための地域の連携体制（ネットワーク）

4-1. 都道府県内の様々な文化財関連機関との連携体制（ネットワーク）

文化財防災を推進するためには、3章で述べたような一連の取り組みを行うことができる地域内の連携体制を構築することが必要である。文化財防災センターは、日本における文化財保護行政のあり方から、こうした連携体制は都道府県単位が望ましく、都道府県文化財保護行政

主管課がその事務局の立場を担うのが適切であると考えている。都道府県内連携体制の一例を図1に示す。

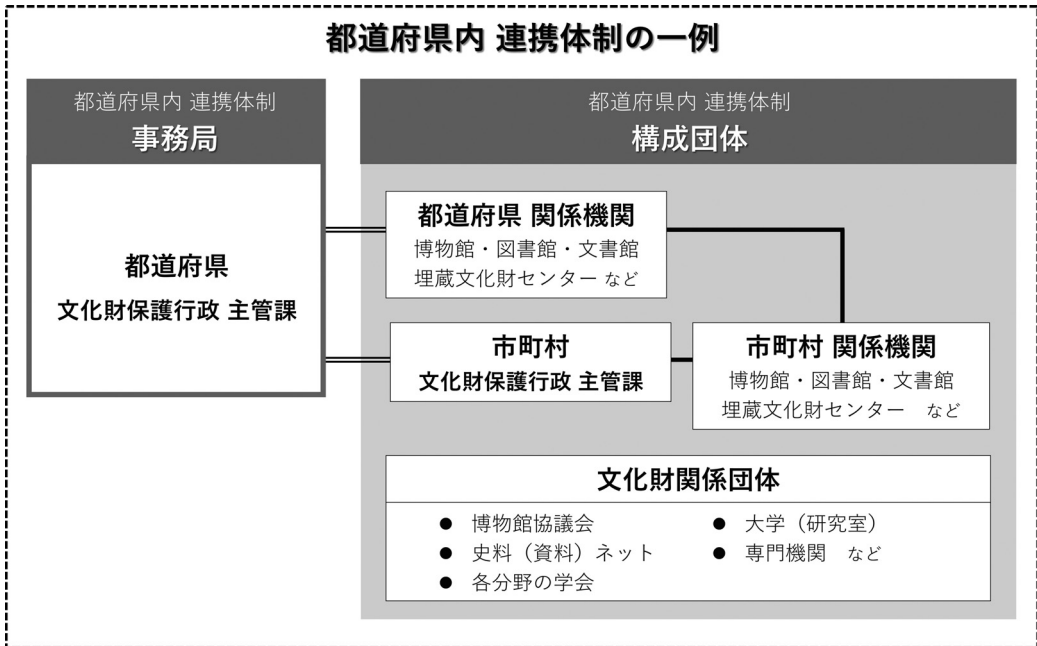


図1 都道府県内連携体制のイメージ

大綱において、災害発生時の体制の図示や、地域内の連携体制の必要性に言及している道府県は多いが、実際に連携体制の構築にまで進めることができていない道府県は多くはない。まずは地域内の連携体制の構築が課題であろう。また、すでに連携体制が構築されていても、例えば連携体制の前提となる協定があり、そのなかでは平常時の活動についても災害発生時と同様に具体的に考えられているにも関わらず、大綱には災害発生時の活動についてしか述べられていない場合もあるため、今後の大綱改定の折には、平常時の活動も明記しておくことが望ましい。

さらには、比較的限られた地域で発生した災害で、被害がそれほど大きくなく、都道府県内の連携体制や後述する都道府県間の連携体制である程度の対応が可能な場合と、東日本大震災等のような広域にわたる大規模災害とでは、どのような体制で対応するかが異なってくる。災害の規模により、どのような体制で対応するのかを検討するとともに、大綱で示しておくことも必要である。

この連携体制は、災害発生時だけでなく平常時においても重要であり、平常時からの取り組みが災害発生時にも活かされてくる。そのため都道府県内の連携体制においては、平常時と災害発生時の両面から、体制と活動を考えることが望ましい。この連携体制には決まった形があるわけではなく、それが地域の現状に即した形でなければ意味をなさない。

平成30年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正で、地方公共団体における文化財保護の事務は教育委員会の所管とされているが、条例により地方公共団体の長が担当できるようになった。これにより、各都道府県によって、文化財保護行政主管課が教育委員会に置かれている場合と知事部局に置かれている場合とに分かれるようになった。また、県立博物

館や美術館、埋蔵文化財センター、図書館、公文書館といった文化財に関連する施設の所管がそれぞれ異なったり、指定管理者制度が導入されていたりする場合もある。都道府県内の博物館のネットワークや史（資）料ネットの有無などもまちまちである。このように都道府県の様子は様々であることから、連携の形は都道府県によって異なるのは当然であり、それが実際に機能する形であること、そしてその存在を大綱に記載しておくことが重要である。

4-2. 都道府県の文化財保護行政主管課以外の部局（危機管理部局等）との連携

都道府県が文化財の防災とそれにつながる文化財の保存・継承・活用に取り組み、また地方公共団体全体の防災に文化財を位置づけようとする時、文化財保護行政主管課は様々な部局（例えば、博物館や美術館、図書館や公文書館等とその所管部局、文化、教育、まちづくり、社会基盤、福祉、環境等の所管部局、地域防災計画や業務継続計画を担う危機管理部局、消防を担う部局等）と連携する必要がある。平常時および災害発生時を見据えた都道府県内の連携体制を考える上では、これらの部局や館との連携は必須であり、どのような部局とどのように連携するかを具体的に検討し、大綱で言及しておくことが望ましい。また、危機管理部局が策定する地域防災計画をはじめ、各部局は様々な計画を策定しており、それらと大綱やマニュアルの記述には整合性が求められることにも留意が必要である。

4-3. 都道府県間の広域連携

文化財防災に関わる都道府県間の広域連携としては、「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定に基づく文化財の被災調査に関する要領」と「中国・四国地方における被災文化財等の保護に向けた相互支援計画」が挙げられる。近畿および中国・四国地方の多くの府県の大綱でこの連携について触れられている。例えば、このいずれにも関係する鳥取県の『鳥取県文化財保存活用大綱』¹¹⁾では、他府県との連携として、この要領および相互支援計画について触れられている。

なお、災害発生時における文化財に限らない広域的な相互支援として、各ブロック知事会で締結する災害時の相互応援協定があるが、文化財についての具体的な取り決めがなされているわけではなく、これだけでは十分な対応ができないことも想定される。災害発生時に文化財やその保管施設等の保護を迅速かつ的確に行うためには、これらの協定に沿う形で文化財に特化した平常時および災害発生時における対応の取り決めが検討されるとともに、大綱において言及されることが望ましい。

5. 文化財防災マニュアルの整備

これまで述べた通り、道府県は大綱において、文化財保護のために防災の3つの段階において実施すべき施策（平常時の災害予防、災害発生時の応急対策、被災後の復旧・復興策）の基本方針を示している。しかし、それらの行動指針を適切にかつ円滑に実行するには、各種災害を想定し、具体的な対応をまとめた文化財防犯・防災マニュアルが必要である。そのため、マニュアル整備と周知徹底を急務とする大綱も少なくない。すなわち、道府県の多くが、大綱に掲げた文化財防災の基本構想に実効性を持たせるために、各段階で行うべき具体的な措置をマニュアル化して整理することを今後の重点課題にあげているのである。

また、文化財防災マニュアルは、大綱を補完するものであると同時に、地域防災計画を補う手引きとしての意味合いも大きい。地域防災計画は、地方公共団体（都道府県・市町村）が各種災害に対して取るべき対策を示した総合的な指針で、国（中央防災会議）の防災基本計画に

基づいて地方公共団体が策定することが定められている。近年、自然災害等が頻発するなか、地域防災計画の改訂時に文化財の災害対策に関する記載を拡充することの有効性が説かれており¹²⁾、実際にそのような改訂を行った先駆的な事例もある¹³⁾。地域防災計画の更新・拡充と並んで検討・計画される傾向にあるのが、文化財防災マニュアルの作成・更新である。

このように、地域防災計画や大綱等に連動して文化財防災マニュアルを整備する動きが広まりつつあり、一部の県では既存のものを見直しや新規作成が既に行われている。そこで以下、大綱分析の観点から、道府県が文化財防災マニュアルについて大綱中でどのように記載しているかを分析する。

5-1. 文化財防災マニュアルの分類

文化財防災マニュアルの整備・周知を、文化財の災害対策の一つとして言及した大綱は約30県に上り、実に全都道府県の過半数を占める。文化財保護にかかる基本方針を包括的に述べる大綱の性格上、マニュアルの詳しい内容を記述する例はほとんどない。しかし、大綱の記述を精査すると、各道府県は限られた文言のなかで、それぞれが想定するマニュアルの方向性や用途等を端的に示していることがわかる。その方向性は、防災の3段階のどこに照準を合わせているのか(5-2)、マニュアルの使用者は誰か(5-3)、という2つの指標によって分類できる。すなわち、マニュアル整備を課題にあげる大綱は多いが、いつ、誰が使うためのマニュアルを優先的に作成しようとしているのかについては、道府県ごとに若干異なるのである。

5-2. 「いつ」使うマニュアルか

まず、文化財防災マニュアルが防災の3段階のどこに合わせているかという点について見ていく。神奈川県¹⁴⁾、京都府¹⁵⁾、鳥根県¹⁶⁾等の大綱は、平常時の災害予防対策から復旧時の対応までの3段階全てをカバーするマニュアルを想定した記述となっている。例えば、鳥根県は、「防災には平常時の災害予防、災害発生時の応急対策、災害復旧の三段階があり、それぞれの段階において、県、市町村、所有者等がとるべき具体的な対応策や防犯対策を示したマニュアル等の作成も不可欠となる」¹⁷⁾と記した上で、「①平常時における防災対策の具体策」、「②災害(震災・風水害・火災等)や犯罪被害発生時における応急対応の具体策」、「③被災文化財の復旧へ向けての具体策」を盛り込んだマニュアルの作成とその周知を課題として掲げている¹⁸⁾。同県はこれに続いて、上記の内容を織り込んだ『鳥根県文化財防災・防犯マニュアル』を大綱策定の翌年に作成している¹⁹⁾。文化財の防災対策において日常管理や減災のための備えが不可欠であることは言うまでもないが、文化財防災マニュアルを作成するにあたっては、防災の3つの段階を連続的に捉える視点は極めて重要である。

これに対して、災害発生時の対応マニュアルに重点を置く道府県もある。これは、発災時の被害確認や市町村・所有者等との連絡といった文化財保護行政主管課の初動を定めるマニュアルと、被災文化財の応急処置の手引きとに大別できる。前者の事例としては、鳥取県の取り組みが参考になる。鳥取県は大綱に「『災害時等の県立公文書館、図書館、博物館等の市町村との連携・協力実施計画』において、被害状況等の情報集約および市町村等との連絡については文化財課が主となり担うことなどが決められたが、その後の具体的な対応策を明確化できていないため、マニュアルの策定が急がれる」と、災害対応における県文化財課を核とする県内連携体制の強化を見据えた記述をしている²⁰⁾。同県は『鳥取県地域防災計画』の改訂時に、市町村・所有者との被災情報集約等の手順を具体的に示し、内容を大幅に拡充している²¹⁾。そのほかの事例として、大分県²²⁾は災害発生時の初期対応として、県および市町村の情報集約

の流れを大綱中に詳述しており、マニュアル的な側面を持つ例としてあげられる。

なお、被災文化財の初期処置や取り扱いへの関心は全国的に高いものの、処置に関するマニュアルの作成について言及する大綱は、極めて少ない。被災文化財の応急処置は都道府県共通の課題ではあるが、文化財の材質や保存状態、被災状況等に応じて、個別に専門的な判断が求められる傾向にある。そのような実態に即し、道府県の多くは、被災時における所有者等の安全確保後の速やかな情報収集や、緊急的な保全、関係団体と連携した救援活動等を優先しつつ、専門性が求められる処置については文化庁刊行『文化財防災ウィール』²³⁾をはじめ、各文化財関係団体が作成、公開しているマニュアルやガイドライン²⁴⁾等を引用するにとどめている。

5-3. 「誰が」使うマニュアルか

大綱に記載される文化財防災マニュアルの2つ目の指標として注目されるのが、マニュアルの使用者である。大綱では、マニュアルの使用者を①文化財所有者・管理者と想定する場合と、②都道府県の文化財行政担当者を対象とする場合の2通りがある。なお、実際に策定された文化財防災マニュアルを見ると、所有者向けと文化財行政担当者向けのものを別個に作成する事例以外に、③両者を包括的にまとめたマニュアルも多く、使用者という区分では3つのパターンがあることがわかる。

①の文化財所有者・管理団体向けのマニュアルとしては、京都府²⁵⁾、岡山県²⁶⁾、神奈川県²⁷⁾等が策定時期の早い事例としてあげられる。これらの府県では大綱策定以前にマニュアルを作成し、主に国・県指定文化財の所有者を対象に、文化財の日常的な維持管理上の注意点や災害発生時及び復旧期対応の周知に努めてきた。大綱では、各府県が実施してきた取り組みの継続と、マニュアルの内容を適宜見直すことが改めて確認されている。また、これらの府県が作成した所有者向けマニュアルを見ると、写真やイラストが多く、注意点が箇条書きされるなど、内容をわかりやすく伝える工夫が凝らされているほか、当該地域の地方公共団体の文化財保護行政主管課の連絡先や、所有者が提出すべき被害状況調書や滅失・修理届等の書式が加えられている。つまり、防犯・防災のためだけでなく、文化財に関する全般的な管理マニュアルとなっているのである²⁸⁾。

ところで、これらの府県が作成したマニュアルには、文化庁が文化財類型ごとに公開している『防火対策ガイドライン』、『防火・防災対策チェックリスト』²⁹⁾等がしばしば引用されている。独自のマニュアルを持たない地域では、代わりにこれらを活用して所有者・管理者の防災意識の向上を図る、と大綱に記す傾向にある。

次に、大綱のなかで、所有者向けマニュアルと並んで重視されているのが、②の文化財行政担当者のための手引きである。業務に関わる内容であることから、策定しても公開されていない場合もあると想像されるが、奈良県³⁰⁾や徳島県³¹⁾は、大綱策定後に既存のマニュアルを改訂し、公開している。その内容は、文化財行政担当者が緊急時と平常時取るべき行動や、市町村・所有者・関係団体との連絡体制等を具体的に示すことに重点が置かれている。兵庫県³²⁾でも文化財行政担当者のためのマニュアルを整備したほか、それとは別に文化財所有者の視点に立ったマニュアルも合わせて作成、配布している点で注目される³³⁾。なお、これら3県の対応は、広域災害に備えた「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定に基づく文化財の被災対応ガイドライン」(平成30年3月)³⁴⁾との整合性に配慮したものとなっている。このほかに、『長野県文化財レスキューガイドライン2021』³⁵⁾も、県内文化財関係者が連携して災害時の救援活動を行うための流れや注意点をまとめており、参照に値する。

使用者別の分類における3つ目のグループとして、③の都道府県・市町村等の文化財保護行

政主管課ならびに所有者・管理者の双方を対象とするマニュアルがある。両者の使用を想定したものは実際に複数の県で作成されており³⁶⁾、それぞれの役割分担や取るべき行動を包括的に示した内容になっている。

以上、大綱の記載内容に基づいて、道府県が構想する文化財防災マニュアルについて分析し、防災の3段階のいずれに焦点を当てたものか、誰が使用するものか、という2つの項目によって大別できることを述べた。紙幅の都合上、詳細は省くが、このほかにも大綱には重要な記載事項が散見される。特に、文化財防災マニュアルの適用範囲に未指定文化財も含まれることを明記することは、日常的な管理や災害時の救援活動等に直結し、ひいては地域の文化財を総合的に保存・活用することに繋がる。また、マニュアル作成後に、その内容を定着させるための研修や訓練、あるいは実態に合わせた内容の見直しが必要と記載する大綱もあり、注目すべきである。

6. 文化財に関する情報収集とその活用

6-1. 大綱における情報収集

44道府県のうち、約半数が文化財に関する情報収集と活用について言及している。本節では、各大綱における文化財に関する情報収集と活用についての記述を、収集内容や目的、そして収集方法の3点から考察する。

6-1-1. 収集内容

文化財が継承されてきた経緯も含め、1つの文化財が現在に伝える情報は様々で、かつ多面的である。そのなかで、防災及び災害対応のために、こういった情報をどのような形で、優先的に収集・保管・活用すべきかを考える必要がある。この点について各道府県が策定した大綱では、まず把握すべき基本的な情報に、所在情報と所有者・管理者を挙げるところが大半である。

文化財保護制度上において、指定等のなんらかの措置が取られている文化財の場合、当初把握した情報を、常に最新情報に更新し続けることが必要となる。指定等がなされた文化財については、所有者や所在が変更となった際には、保護法や条例で国や都道府県、市町村への届出の提出が定められており、通常であれば日常的な管理業務のなかで最新情報への更新は達成できるはずである。

ただし、時として盗難や売却、その他何らかの事件や事故、あるいは所有者・管理者とのコミュニケーションの問題によって、法律・条例上の手続きを十分に行うことができない場合がある。近年、特に、有形文化財（美術工芸品）において、所在不明文化財の問題が大きく注目されている。この問題の解決が目指されていることも相まって、改めて大綱でこの問題に言及し、情報の更新作業やそのための仕組みづくりについて言及している道府県が見られた。

一方、未指定文化財の場合、その存在を「文化財」として把握し、所有者・管理者や周囲の人々とその認識を共有した上で、基本的な情報を収集・集積するところから始めなければならない。さらに言えば、収集情報の更新を行う制度や仕組みはなく、情報更新作業にも大きな課題がある。そのため、多くの道府県が、未指定文化財の把握とリスト化について今後の検討課題に挙げている。

また、基本的な情報に加え、災害後の応急的処置や修理のために、現況が正確に把握できる情報、すなわち写真や図面といった記録の収集、被災歴・修理歴等の蓄積を、今後の課題に挙げる都道府県も散見された。この課題には防災や災害対応に関する事業以外とも関連する内容

が含まれることから、文化財保護行政全体で取り組む必要があることは指摘しておきたい。

6-1-2. 収集目的

文化財に関する情報の収集に言及する道府県の約半数は、収集情報を①災害による被害そのものを抑止・軽減するための予防的取り組み（防災・減災）、②被害発生後、迅速で効果的な救援活動や応急的処置を行うための準備（災害対応の準備）のいずれかに活かすとしている。

①予防的取り組みの一例に、収集情報から、立地面でのリスクや設備面の不足を整理し、今後の施設改修、防火設備・排水施設の設置や修繕、耐震補強工事を計画する取り組みがある。リスクが高い場所に保管されている文化財について、事前に安全な場所への移動を検討することも、被害そのものの抑止や軽減に繋がる。

例えば、香川県は、文化財の所在把握作業をとおして、浸水などで被災する可能性がある文化財が確認された場合、移動等を含め、可能な限り適切な対策を講じるとしている³⁷⁾。くわえて、事前段階での被災文化財の適切な保管場所の選定や設備整備の検討から、被災後の被災状況の把握や水損資料への対処方法、被災時に新たに発見された文化財への対応を、今後の検討課題に挙げていた。

対する、②災害対応の準備には、災害発後に必要となる作業を念頭に、被害把握作業や文化財レスキューを行う際の対象リストの作成や、被災文化財の緊急避難計画を立案するために情報収集を行う取り組みが該当する。

情報収集について言及する道府県が、①予防的取り組み、②災害対応の準備のうち、どちらの目的に主眼を置いているかを整理したところ、②の被害状況の把握や応急処置の対象となる資料のリストアップを主要目的にあげるところが過半数を占めた。なかには、各文化財の災害リスクを把握したうえで、想定被害に対する具体的な対応準備を念頭に置く道府県もあった。対して、①の予防的措置に活かすと述べるのは、全体の四分の一程度にとどまっていた。香川県のように、両方の目的に言及する県も存在したものの、事前の対策よりも事後の対応を強く意識しているのが全体的な傾向である。

6-1-3. 収集方法

文化財保護行政主管課や公的な関係機関は、文化財の保存や活用を図るため様々な事業を実施する。6-1-1の末尾でも若干言及したが、様々な事業を展開するなかで得られた情報を防災に活用することを目指す道府県が散見された。この方向性は、通常文化財保護行政業務と連動しながら文化財防災を進めることができる手段として評価できる。岩手県では、県及び市町村が実施した指定文化財調査や、未指定を含めた文化財の悉皆調査の成果をまとめ、市町村ごとにデータベース化を積極的に進めると述べている³⁸⁾。加えて、指定や保存のための学術的調査・悉皆調査の成果を活用する利点は、指定・未指定に関わらず、情報を集積できる点にある。現時点では未指定文化財に関する情報収集を実現する有力な手段の一つであろう。

他方、文化財防災のために新たに情報収集に取り組む例もあった。その一例が、愛知県の「文化財防災台帳」の作成である³⁹⁾。愛知県では平成10年度に所在場所と敷地内の施設や防災設備を網羅した「文化財防災台帳」を整備し、平成23年度には、文化財所有者にその内容の確認をとり記載を更新している。大綱内では、今後、この台帳に文化財の現況確認調査の成果を反映し、「文化財レスキュー台帳」を作成することを目標としている。台帳は、文化財の防犯・防災体制の整備や日常管理に役立てると同時に、災害発生時には被害状況の確認や応急処置のために活用するという。

6-2. 情報の活用と共有

6-2-1. 文化財情報とハザードマップ

6-1-2で述べたとおり、収集した文化財情報の使用目的は、事前の防災・減災対策を意識する道府県と、災害発生後の被害対応を意識する道府県があった。いずれの場合においても、それを達成するための手段として、文化財の基本情報から被害想定を行おうとするケースが目立った。全体の半数以上の道府県は、収集した文化財の位置情報をハザードマップと重ね合わせることで、各文化財の被災の可能性や危険度を想定し、防災対策や事後対応に活かす目標を示していた。

この目標を達成したひとつの形が、平成24年8月に公表された神奈川県「文化財防災マップ」である⁴⁰⁾。大綱の記述によれば、このマップは、神奈川県と県内市町村で組織する文化財担当者会議の分科会「県・市町村文化財大規模災害対策検討分科会」での検討を経て、県内の地図情報を発信する「e-かなマップ」を活用し作成された。災害時の被害予測を示す地図に、国及び県指定文化財の位置を重ねることができ、文化財の所在場所の災害リスク情報を知ることができる⁴¹⁾。

「文化財防災マップ」の特徴は、一般に公開され、誰でもサイト上で閲覧できる点である。個人所有の美術品等、文化財には、様々な事情で情報公開が難しいものが存在し、神奈川県「文化財防災マップ」も、作成にあたっては個別での対応が必要な文化財に対してそれぞれに対応していると推測される。一方で、文化財に関する情報を公開し一般にもその存在を共有することは、文化財への理解の促進や愛着の醸成に繋がり、将来にわたる保存を促進する効果が期待できる。

現在、「文化財防災マップ」上で、文化財の所在と重ねあわせることができる災害情報は、今後の発生が予想される地震（都心南部直下地震、三浦半島断層群の地震、南海トラフ巨大地震等）や、過去に発生した地震（大正型関東地震、元禄型関東地震）、津波浸水想定である。この災害情報がさらに拡充され、文化財情報の更新が引き続き行われていけば、文化財行政の専門職員のみならず、様々な人々が文化財防災を考える基礎情報や手掛かりとなることを感じさせる。

6-2-2. 文化財のリスク評価

文化財情報とハザードマップを重ね合わせることで、立地条件から被災リスクを想定することができる。周知のとおり、わが国は様々な歴史・文化的所産を制度上の「文化財」として保護する措置を講じている。ただし、一口に「文化財」と言っても、有形文化財、無形の文化財、記念物等で、その価値への評価はそれぞれ異なる。また、同類型文化財であっても、個別の文化財の材質や性質、構成要素は多様である。したがって立地条件のみで想定被害を行うだけでは不十分である。この点に着目し、文化財ごとに災害リスクを論じている大綱があった。

秋田県⁴²⁾や群馬県⁴³⁾の文化財保存活用大綱では、建造物や記念物、美術工芸品や有形民俗文化財、無形の文化財といった類型ごとに性格や特徴を整理し、それぞれが必要とする防災面での取り組みや、今後検討すべき事項を整理した。

建造物を例に挙げると、秋田県では、建造物は他文化財に比べ、火災や地震に対する脆弱性が大きいと、耐震対策や防火設備の設置といった対策が重要と指摘する。群馬県では、災害後の安易な解体や除却を防ぐため、建造物の専門家との協力体制の構築や、所有者・管理者・地域住民への周知が課題とされている。美術工芸品や有形民俗文化財といった、いわゆる動産の文化財に関しては、両県とも収蔵施設の被災によって文化財が一括して廃棄される事態に懸

念を示している。そこで、資料一覧による所在場所の明示と災害発生後の迅速な情報収集、一時的な保管施設の確保を課題に挙げていた。

両県の記述は、自然災害による文化財の脆弱性を、より精緻に想定する試みであると言える。文化財の材質は何か、その価値を構成する要素は何か、どういった物的・人的環境において管理されているのか、被災歴の有無や程度、被害が発生した際の体制等、様々な条件が重なり合い、当該文化財の危機は生じる。各文化財の状況や性質を整理しながら、あらかじめどういった被害が発生しうるかを詳細に想定することも、防災・災害対応を考えるにあたっては重要な作業であることが、大綱の記述からは窺える。

6-2-3. 文化財情報の共有

収集した情報を実際に活用する段階に至り重要なのは、その情報を、誰と・どのように共有するかである。災害発生時において、各文化財の被害状況を一刻も早く把握し対応するため、関係者間での情報共有は不可欠であることは言を俟たない。しかし、文化財に関わる情報は、一部、個人情報や私的財産に関わる情報が含まれる場合もあり、取り扱いが難しい。これらの情報を災害発生直後の緊急事態下でやり取りすることは、トラブル発生リスクを増大させると考えられ、平常時の段階から情報共有の枠組みやルールについて議論や協議を重ねておく必要がある。大綱内で情報収集について言及する道府県のなかには、この点を今後進めていくべき作業としているところもあった。

収集情報を災害対応に活用する際は、所有者・管理者や市町村文化財保護行政主管課、都道府県文化財保護行政主管課といった文化財保護行政関係者だけでなく、防災担当部局や警察・消防等の機関も含めて協議を行う必要があるだろう。大分県の大綱では、文化財のリスト化を行う利点として、火災や災害発生時、盗難被害への対応のなかで、防災担当部局や消防関係者、警察との情報共有や連携の可能性に言及し、それらを円滑に進めることができると述べている。

さらに言えば、6-2-1で紹介した、各文化財情報をもとに発生被害を想定する作業も、関係者とともに行えば、いっそう効果的なものとなるだろう。宮崎県は、所有者、市町村、県等の文化財関係者の情報共有を今後の必要作業とし、文化財の価値や文化財が有する災害時のリスクを共有化するととどまらず、文化財の被害状況の確認や被害が想定される場合の避難・救出について、所有者や地域住民、市町村が話し合う機会を設ける重要性を指摘している。

発生しうる危機への対応は、特定の機関や組織が把握できていれば、事足りるというものではない。実際にその危機に直面・対応・関与する可能性がある者が認識し、対応方法を検証・協議してこそ、初めて具体的対応を想定することが可能となる。その点、ここで述べた“関係者”は、文化財行政担当者はもとより、防災担当部局、消防や警察、文化財所有者・管理者・地域住民、専門家や任意団体にまで拡張する。したがって、本章で論じた文化財に関する情報の活用は、第4章で論じた「地域防災体制」の構築を目指す際に、あわせて議論すべき課題の一つでもある。

7. おわりに

以上、本稿では、大綱に掲げられた各道府県の文化財防災に係る基本方針や必要な取り組み、課題を抽出、分析し、特に「防災・災害発生時の対応」に含むべき内容や視点について考察した。

大綱は、「都道府県における文化財の保存・活用の基本的な方向性を明確化するものであり、

当該都道府県内において各種の取組を進めていく上で共通の基盤となるもの。」²⁾であり、多くの場合、対象とする期間は設定されていないと思われる。しかしながら大綱は、文化財の保存・継承・活用と文化財の防災を考える上で、文化財保護行政主管課が関わる計画はもちろんのこと、地域防災計画をはじめとする当該都道府県の各部署が策定する様々な計画との整合性が求められるものであり、社会環境の変化も考慮しつつ適宜改定するとともに、述べられている取り組みを地域防災計画等に反映させることも必要であろう。また、現状の大綱では、〇〇が必要である、〇〇することが望ましい、〇〇することを検討する、といった記述が散見される。大綱の改定にあたっては、どのように実施するのか、どのように実効性のある取り組みにつなげるのかなど、具体性を伴った検討がなされるとともに、それらが大綱に反映されることを期待したい。

参考文献

- 1) 文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/sokai/pdf/r1391804_01.pdf（2023年10月17日参照）
- 2) 文化財保護法に基づく文化財保存活用大綱・文化財保存活用地域計画・保存活用計画の策定等に関する指針（最終変更 令和5年3月）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/bunkazai_hozon/pdf/93855501_02.pdf（2023年10月17日参照）
- 3) 『令和4年度文化財センター年次報告書』<https://ch-drm.nich.go.jp/facility/2023/05/4-3.html>（2023年10月17日参照）
- 4) 防災基本計画（令和5年5月）https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf（2023年10月17日参照）
- 5) 文化財防災のための取り組みや体制については、以下の論考で述べられている。
中島志保：ネットワークで文化財を災害からまもる―地域防災体制の構築―、『文化財をしらべる・まもる・いかす―国立文化財機構 保存・修復の最前線―』、早川泰弘、高妻洋成、建石徹編、アグネ技術センター（2022）
中島志保：まずは人ありき―現場に求められる人材とその育成―、『入門 大災害時代の文化財防災』、高妻洋成、小谷竜介、建石徹編、同成社（2023）
- 6) 項目を整理するにあたっては先行報告・研究における成果と各大綱における具体的取り組みを参照した。参照した先行報告・研究については註5参照のこと。
- 7) 滋賀県文化財保存活用大綱（令和3年3月改訂、令和2年3月策定）
<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5248457.pdf>、26（2023年10月17日参照）
- 8) 熊本県文化財保存活用大綱（令和3年3月策定）https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/91060_128978_misc.pdf、76（2023年10月17日参照）。
- 9) 新潟県文化財保存活用大綱（令和2年3月策定）
<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/211732.pdf>、25-27（2023年10月17日参照）
- 10) 香川県文化財保存活用大綱（令和2年12月策定）<https://www.pref.kagawa.lg.jp/documents/19900/taikohp.pdf>、76（2023年10月17日参照）
- 11) 鳥取県文化財保存活用大綱（令和2年3月策定）
<https://www.pref.tottori.lg.jp/288478.htm>、54（2023年10月17日参照）

- 12) 中島志保、浜田拓志、高妻洋成：〔報告〕都道府県地域防災計画における文化財等の保全に関する記載の現状とこれから、保存科学、58、149-168（2019）
- 13) 熊本県地域防災計画（令和3年（2021）3月改訂）、鳥取県地域防災計画（令和4年（2022）修正）
- 14) 神奈川県文化財保存活用大綱（令和元年11月策定）
<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/55767/bunkazaitaikouh4.pdf>、40-41（2023年10月17日参照）
- 15) 京都府文化財保存活用大綱（令和2年3月策定）<https://www.kyoto-be.ne.jp/soumu/bunkazai/bunkazai38.pdf>、54-55（2023年10月17日参照）
- 16) 島根県文化財保存活用大綱（令和3年3月策定）<https://www.pref.shimane.lg.jp/bunkazai/taikou/index.data/taiko.pdf>、70-71（2023年10月17日参照）
- 17) 島根県大綱、70
- 18) 島根県大綱、71
- 19) 島根県文化財防災・防犯マニュアル（令和4年（2022）6月策定）
- 20) 鳥取県大綱、55
- 21) 鳥取県地域防災計画「災害応急対策編（共通）」第12部文教対策計画「第2章文化財災害応急対策」。平常時の防災対策は「災害予防篇（共通）」第12部文教対策計画「第1章文化財災害対策」にある。
- 22) 大分県文化財保存活用大綱（令和3年3月策定）https://www.pref.oita.jp/uploaded/life/2134960_3217764_misc.pdf、83-88（2023年10月17日参照）
- 23) 文化財保存修復学会監修・文化庁発行：文化財防災ウィール（2004）
- 24) 国立文化財機構：文化財防災マニュアル「汚損紙資料のクリーニング処置例」（平成30年（2018）3月）。同「被災民俗資料のクリーニング処置例〈地震災害〉・〈水害〉編」（平成31年（2019）3月）。同「被災自然史標本の処置例と減災対策」（令和2年（2020）3月）。このほかに、日本図書館協会ウェブサイトにも各種被災資料救済にかかる資料を紹介している。
<https://www.jla.or.jp/committees/hozon/tabid/597/Default.aspx>（2023年10月12日確認）
- 25) 京都府大綱、54-55。京都府・京都市：文化財所有者のための防災対策マニュアル（地震対策編、風水害対策編、資料編）、（平成23年（2011）3月）、京都府・京都市：文化財所有者のための防災対策マニュアル（防火・防犯対策編）（平成25年（2013）3月）
- 26) 岡山県文化財保存活用大綱（令和元年11月策定）
<https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/263258.pdf>、36（2023年10月17日参照）。岡山県教育庁文化財課：文化財所有者のための防災対策マニュアル（平成25年（2013）3月）
- 27) 神奈川県大綱、40。神奈川県文化財防災対策マニュアル（平成30年（2018）4月策定、令和4年（2022）3月改訂）。また、神奈川県では、このほかに記念物所有者のための『神奈川県天然記念物管理マニュアル（樹木・樹叢）』（令和4年（2022）3月）を作成している。
- 28) 所有者・管理者に向けて文化財の日常的な管理を解説したマニュアルとして、東北芸術工科大学 文化財保存修復研究センター：あなたにもできる！文化遺産日常管理マニュアル（2015）などもある。
- 29) 文化庁：国宝・重要文化財（建造物）等の防火対策ガイドライン、国宝・重要文化財（美術工芸品）を保管する博物館の防火対策ガイドライン、文化財建造物の防火・防犯対策チェックリスト、美術工芸品の防火・防犯対策チェックリスト、記念物（建造物）の防火・防犯対策チェックリスト、民俗文化財（建造物）の防火・防犯対策チェックリスト
- 30) 奈良県文化財保存活用大綱（令和3年6月策定）<https://www.pref.nara.jp/item/250624.htm>、23

- 24 (2023年10月17日参照)。奈良県：文化財災害対応マニュアル (平成18年 (2003) 7月策定、令和5年 (2023) 4月改訂)
- 31) 徳島文化財保存活用県大綱 (令和3年6月策定) <https://www.pref.tokushima.lg.jp/file/attachment/819856.pdf>、26 (2023年10月17日参照)。徳島県：徳島文化財災害等対応マニュアル (平成21年 (2009) 策定、令和3年 (2021) 4月改訂)
- 32) 兵庫県文化財保存活用大綱 (令和2年3月策定) <http://www.hyogo-c.ed.jp/~shabunbo/gyouseisituhp/top/taiko.pdf>、12、17-18 (2023年10月17日参照)。兵庫県：兵庫県文化財災害対応マニュアル (令和3年 (2021) 3月策定)
- 33) 兵庫県：文化財所有者のための兵庫県文化財防災・災害対応マニュアル (令和4年 (2022) 3月策定)
- 34) 「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定に基づく文化財の被災対応ガイドライン」(平成30年3月)
- 35) 長野県：長野県文化財レスキューガイドライン2021、(令和3年 (2021) 3月)
- 36) 三重県：三重県文化財防災マニュアル (平成29年3月)、愛媛県：えひめ文化財防災マニュアル 2018 (平成31年 (2019) 2月策定)、熊本県：熊本県文化財防災マニュアル (令和2年 (2020) 5月策定)、長野県：長野県文化財防災マニュアル (令和3年 (2021) 3月)、広島県：広島県文化財防災マニュアル (令和4年 (2022) 3月)、群馬県：群馬県文化財ガイドライン (令和4年 (2022) 3月)
- 37) 香川県文化財保存活用大綱 (令和2年12月策定) <https://www.pref.kagawa.lg.jp/documents/19900/taikohp.pdf>、73-74 (2023年10月17日参照)
- 38) 岩手県文化財保存活用大綱 (令和3年3月策定) https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/038/245/1.pdf、p.70 (2023年10月17日参照)
- 39) 愛知県文化財保存活用大綱 (令和2年9月策定) https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/383424_1675548_misc.pdf、33 (2023年10月17日参照)
- 40) 39) e-かなマップ (<https://www2.wagmap.jp/pref-kanagawa/Portal>)
- 41) 神奈川県大綱、40
- 42) 秋田県文化財保存活用大綱 (令和3年3月策定) https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000056665_00/ 本文のみ秋田県文化財保存活用大綱.pdf、33-34 (2023年10月17日参照)
- 43) 群馬県文化財保存活用大綱 (令和2年3月策定) <https://www.pref.gunma.jp/uploaded/attachment/14072.pdf>、51-55 (2023年10月17日参照)

キーワード：文化財保存活用大綱 (Prefectural Principles on Preservation and Utilization of Cultural Properties)；防災対策と災害発生時の対応 (Disaster Preparedness and Emergency Response)；地域防災体制 (Regional framework for disaster prevention and response)；文化財情報のリスト・データベース化 (Creating database of cultural heritage information)；文化財防災マニュアル (Handbook on Disaster Risk Management for Cultural Heritage)

Analysis of Disaster Preparedness and Emergency Response Measures in the “Prefectural Principles on Preservation and Utilization of Cultural Properties”

NAKASHIMA Shiho*, GOTO Tomomi* and WASHIZU Katsura*

With the partial amendment of the Law for the Protection of Cultural Properties in 2018, the development of the Prefectural Principles on Preservation and Utilization of Cultural Properties (hereafter, the Prefectural Principles) became an institutionalized option for prefectural governments. The Agency for Cultural Affairs issued guidelines for their development, naming five fundamental themes to be covered. One of them is specified as “Disaster Preparedness and Emergency Response.”

What is outlined in the Prefectural Principles and how they are implemented are of prime importance to disaster risk management for cultural heritages in Japan, as they provide baselines for all cultural-property-related measures conducted within the prefecture. On this ground, the Cultural Heritage Disaster Risk Management Center, Japan, carried out a cross-prefectural survey of the Prefectural Principles, focusing on articles among them related to “Disaster Preparedness and Emergency Response.” This research categorized and analyzed the articles within the Prefectural Principles by using the following four items that are highly effective for disaster risk prevention. The four measures include: (1) preparation of measures in each of the three phases of disaster risk management (i.e. mitigation and preparedness, emergency response, and recovery and reconstruction); (2) establishment of cooperative framework for daily and disaster situations; (3) formulation of manuals or other equivalent documents that serve the purpose; and (4) utilization of cultural heritage information in disaster risk management.

When considering preservation, inheritance, utilization, and disaster risk management of cultural heritage, each prefectural government needs to ensure that the Prefectural Principles are in line not only with its existing plans for cultural heritage, but also with plans of other sections within the government. We hope this analysis will contribute to suitable update of the Prefectural Principles, responding to the changes in social environments.

*Cultural Heritage Disaster Risk Management Center, Japan