景観計画における南海トラフ巨大地震に対する災害対策の現状と課題

一東海3県（静岡、愛知、三重）における津波浸水被害が想定される景観重点地区（歴史的市街地）を対象として一

REPORT ABOUT PRESENT CONDITION AND PROBLEM OF DISASTER COUNTERMEASURES FOR THE GREAT NANKAI TROUGH EARTHQUAKE IN LANDSCAPE PLANNING

— Focus on important landscape districts that damaged by tidal wave in three prefectures (Shizuoka, Aichi, Mie) of Tokai region —

浅野 聡 — * 1 大島拓己 — * 2

キーワード：

景観計画, 景観重点地区, 歴史的市街地, 南海トラフ巨大地震, 津波, 災害対策

Keywords:

Landscape planning, Landscape important district, Historic district, The great Nankai trough earthquake, Tidal wave, Disaster countermeasures

Satoshi ASANO — * 1 Hiroki OSHIMA — * 2

The report introduces the present condition of descriptions about the natural disaster in landscape planning and countermeasures for natural disaster in the landscape important district. The targets are 7 landscape important districts in Tokai region that were assumed the damage by the tidal wave in the case of the great Nankai trough earthquake. As the result of analysis, it has become clear that disaster measures were not considered sufficiently on the whole. In the future, the landscape administrative organizations need to reconsider the landscape plan, and designate the landscape important district considering natural disasters and take countermeasures for natural disaster.

1. はじめに

(1) 背景

平成16年の景観法制定以降、歴史的建造物等の歴史資源を活かした景観まちづくりへの取り組みが各地で見直され始めており、平成29年3月31日時点では、698団体が景観行政団体となっている¹⁾。景観行政団体は景観計画を策定し、歴史的建造物等が現存する歴史的市街地を景観形成重点地区等（以下、景観重点地区とする）として指定することにより、景観の保全・整備を進めている。

近年、東海地方では、南海トラフ巨大地震の発生が懸念されているが、平成23年に発生した東日本大震災では、歴史的建造物等にも甚大な被害を与えた。景観重点地区に指定されている歴史的市街地では、巨大地震等の自然災害が発生した場合に、建物の倒壊、津波、液状化、火災、土砂災害等の様々な被害が生じることが想定されるが、特に海や川に面する場合は、東日本大震災と同様に津波によって甚大な被害が発生することが危惧される。しかしながら、後述の通り、景観法は、基本的に日常時の良好な景観形成の促進を目的としているために、災害対策に関する対応は限定的であり、適切な対応を検討することは、喫緊の課題の1つと考えられる。

東日本大震災後に国土交通省は、平成24年1月に「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—事業段階に向けての都市デザイン面からの配慮事項—（中間とりまとめ）」²⁾、同年4月に「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」³⁾を公表している。前者は、景観やデザイン面からも復興計画を検討することにより、災害の記憶や地域の魅力を継承した都市をデザインすることが重要であると指摘している。後者は、時間面や財政面等の様々な制約条件によって、地域の歴史・文化的に価値のある建造物等が復旧・復興時に後回しにされがちであることを指摘するとともに、それらを活かした復興まちづくりの意義と目指すべき基本的な方向性について述べている。

また、東日本大震災後に景観計画を策定した多賀城市や松島町では、同計画の中で震災経験の伝承、復興時の歴史・景観・文化を活かしたまちづくりの必要性等について言及している。これらは、後述の通り、東日本震災以前の景観計画には見られなかった新しい取り組みといえる。

(2) 目的

本報告は、東海3県（静岡、愛知、三重）において、南海トラフ巨大地震発生時に津波浸水被害が想定される景観重点地区（歴史的市街地を指定した地区）を対象として、景観法運用指針における自然災害に関する記載状況、景観行政団体が策定している景観計画における自然災害に関する記載状況と当該団体による災害対策のための関連施策の運用状況を調査分析し、災害対策の現状の特徴と課題について考察することを目的とする。また東日本大震災後に被災地で策定された多賀城市と松島町の景観計画の特徴も踏まえた上で、今後の景観計画の在り方を概観する。

¹⁾ 三重大学大学院工学研究科建築学専攻 准教授・博士（工学）
〒514-8507 三重県津市栗真町屋町1577

²⁾ 三重大学大学院工学研究科建築学専攻 博士前期課程

¹⁾ Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Mie Univ., Dr. Eng.

²⁾ Graduate Student, Graduate School of Engineering, Mie Univ.

(3) 既往研究における本報告の位置づけ

本報告に関連する既往研究としては、自然災害により被災した歴史的市街地の復旧に関するものとして、復旧の取り組み手法やプロセスについて考察している阿部による研究⁴⁾がある。また歴史的市街地の災害対策に関するものとして、伝統町家を対象にした軒裏防火仕様の開発に関する鈴木・安井・長谷見らによる研究⁵⁾、大規模延焼火災を想定した祇園南地区での防災水利計画に関する金・大窪による市街地防火に関する研究⁶⁾がある。

以上のように、歴史的市街地の復旧の手法やプロセス、防火対策等に関する既往研究はあるものの、復興の際に重要な位置づけになると考えられる景観計画の景観重点地区における災害対策の現状に関するものは不在であるとともに、南海トラフ巨大地震の発生が危惧される東海3県を対象とすることから、本報告には新規性や有用性があると考えられる。

2. 調査方法

(1) 景観法運用指針における自然災害及び災害対策に関する記載状況調査

①記載状況の調査対象

まず景観法における自然災害の位置づけを把握するために、景観法について解説をしている景観法運用指針⁷⁾を調査対象とする。同指針における自然災害に関する記載状況を把握することにより、景観法における自然災害の位置づけについて判断する。

②記載状況の調査項目

調査項目は、表1の通りである。まず自然災害に関するものとして、地震、津波、液状化、火災、土砂災害による被害^{注1)}とその対策に関する記載状況について、次に自然災害後の復旧・復興に関する記載状況について把握する。

(2) 景観計画における自然災害及び災害対策に関する記載状況調査

①記載状況の調査対象

調査対象は、表2の通りである。平成25年1月1日時点における東海3県の景観行政団体(31団体)を対象として、各県で公表されている地震被害想定調査結果^{8)、9)、10)}を参照して、津波浸水被害が想定されている区域内に歴史的市街地を対象として景観重点地区を指定している団体を選定した。その結果、6市7地区(沼津市:戸田港周辺地区、湖西市:新居関所周辺地区、半田市:半田運河周辺地区、亀崎地区、常滑市:常滑市やきもの散歩道地区、松阪市:市場庄地区、伊勢市:二見町茶屋地区)を選定することが出来た。(写真1、2)

以上から、6市の景観計画を対象とする。また東日本大震災後に被災地で策定された多賀城市と松島町の景観計画も対象とする。各景観行政団体の景観計画は、当該団体のホームページからダウンロードして使用する。

②記載状況の調査項目

調査項目は、表1の通りである。景観法運用指針における記載状況と比較分析できるように同じ項目とし、景観計画における自然災害に関する記載状況について把握する。

(3) 景観重点地区の災害対策に関するアンケート調査

①アンケートの調査対象

表1 景観法運用指針及び景観計画における自然災害に関する記載状況の調査項目

記載状況調査項目
(1) 自然災害及び災害対策に関する記載状況 ・地震 ・津波 ・液状化 ・火災 ・土砂災害
(2) 復旧・復興に関する記載状況 ・地震 ・津波 ・液状化 ・火災 ・土砂災害

表2 調査対象一覧

県名	策定団体名	調査対象	
		自然災害及び災害対策に関する記載状況調査の対象	アンケート調査の対象
静岡県	沼津市	沼津市景観計画 別冊	戸田港周辺地区
	湖西市	新居町景観計画	新居関所周辺地区
愛知県	半田市	半田市ふるさと景観計画	半田運河周辺地区 亀崎地区
	常滑市	常滑市やきもの散歩道地区景観計画	常滑市やきもの散歩道地区
三重県	松阪市	松阪市景観計画	市場庄地区
	伊勢市	伊勢市景観計画	二見町茶屋地区

表3 景観重点地区の災害対策に関するアンケートの調査項目

アンケート調査項目
(1) 地震被害想定結果等の活用状況 ①自然災害を考慮した景観重点地区の指定状況 ②地域防災計画における景観重点地区の避難路の指定状況 ③景観重要建造物や歴史的建造物等に対する災害後の復興時等の対応状況
(2) 景観重点地区の建造物等に対する関連施策の運用による災害対策状況 ①景観重要建造物や歴史的建造物等における災害対策状況 ・津波対策 ・倒壊対策 ・液状化対策 ・火災対策 ・土砂災害対策 ②公共建造物等における災害対策状況 ・津波対策 ・倒壊対策 ・液状化対策 ・火災対策 ・土砂災害対策

写真1 二見町茶屋地区

写真2 新居関所周辺地区

調査対象は、表2の通りである。6市7地区である。

②アンケートの調査項目

調査項目は、表3の通りである。

まず地震被害想定結果等の活用状況に関する項目として、自然災害を考慮した景観重点地区の指定状況、地域防災計画における災害時を想定した避難路の指定状況、景観重要建造物や歴史的建造物等に対する災害後の復興時等の対応状況について把握する。避難路を調査項目の1つとしているのは、津波浸水被害が想定される区域を対象としていることから、津波に対する重要な災害対策と考えられるためである。避難については、地方公共団体が策定する地域防災計画(災害対策基本法)に基本的に位置づけられている。

次に景観重点地区の建造物等に対する関連施策の運用による災害対策状況(ハード・ソフト両面)に関する項目として、「景観重要建造物や歴史的建造物等」と「公共建造物等」に対するそれぞれの災害対策状況(津波対策・倒壊対策・液状化対策・火災対策・土砂災

害対策)について把握する。これらは景観法にもとづくものではないが、地方公共団体による様々な関連施策(建築基準法にもとづく建築物の防火対策、地方公共団体独自の耐震診断や耐震補強の支援施策等)の景観重点地区における運用状況を把握するものである。「景観重要建造物や歴史的建造物等」と「公共建造物等」の両者を対象とするのは、前者は民間所有が殆どであることから、同一地区内の公共建造物等に対する災害対策との比較を通じて、両者の取り組みの特徴と課題を把握するためである。

③アンケートの回答状況

アンケート調査は、平成27年12月1日から平成28年1月20日にかけて、6市の景観行政担当者に対して電子メールによって行い、回答状況は100%であった。また必要に応じて担当者に対して電話によるヒアリング調査を行い、回答結果を補足した。

3. 景観法運用指針における自然災害及び災害対策に関する記載状況の分析

(1) 自然災害及び災害対策に関する記載状況

景観法運用指針は、「本指針は、今後、景観政策を進めていく上で、法に基づく制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体の運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているのか等、法の解釈・運用に係る国としての原則的な考え方を示すことにより、地方公共団体による各種の景観施策の円滑な展開に貢献すべきとの考え方から取りまとめたものである。」^{注2)}として位置づけられている。

同指針は、「Ⅰ. 運用指針の策定の趣旨」、「Ⅱ. 法の意義」、「Ⅲ. 基本理念」、「Ⅳ. 景観法の運用に当たっての基本的考え方」、「Ⅴ. 法の運用のあり方」から構成されているが、自然災害に関する記載状況を分析した結果、記載がみられたのは「Ⅴ. 法の運用のあり方」の「3 景観重要建造物及び景観樹木」の箇所のみであった。

これは、景観重要建造物に対する建築基準法の一部の適用除外や制限の緩和を行う際に、必要に応じて防火上の支障が生じないような措置を講じることへの配慮を求めることを解説したものである。これ以外には、特に景観重点地区の特性等に応じた自然災害や災害対策に関する配慮事項等について記載している箇所は不在であった。

(2) 復旧・復興に関する記載状況

景観法運用指針における自然災害後の復旧・復興に関する記載状況を分析した結果、記載がみられた箇所は不在であった。

(3) 小活

以上より、災害対策や復旧・復興対策については、火災に関する建築基準法の適用除外や制限の緩和の解説に関する記載はみられたものの、これ以外は不在であった。このことから、景観法は災害対策については全体的に限定的であり、日常時から復興時に至るまで一貫して良好な景観形成を推し進める上では、現状では十分に対応していないといえる。ただし、景観行政団体が策定する景観計画の中には、景観法に規定している事項以外に団体の判断で必要な方針や施策等を記載することが出来るため、現行の枠組みの中で、後述の通り、災害対策についても工夫の余地はあると考えられる。

4. 景観計画における自然災害及び災害対策に関する記載状況の分析

(1) 7地区の概要

7地区の概要をまとめると、以下の通りである。

戸田港周辺地区(沼津市)は、戸田港を中心とした江戸廻船の舟運の歴史を有し、擬洋風住宅の松城邸(国重要文化財)等の歴史的建造物が存在する集落である。新居開所周辺地区(湖西市)は、国内で唯一現存する開所建物(国特別史跡)が現存する東海道沿いの宿場町である。半田運河地区(半田市)は、醸造業を中心に運河沿いに発達し、醸造蔵や小栗家住宅(国登録有形文化財)等が存在する産業町である。亀崎地区(半田市)は、亀崎潮干祭の山車行事(国重要無形民俗文化財)の舞台となっている港町である。常滑市やきもの散歩道地区(常滑市)は、日本六古窯の1つとして発達した常滑焼の産地であり、黒板塀の工場等が現存する産業町である。市場庄地区(松阪市)は、農業のかたわらにお伊勢参りの参拝客を対象に土産物屋等で生計をたてた街道集落である。二見町茶屋地区(伊勢市)は、夫婦岩(国名勝)で有名な二見興玉神社の参道沿いに発達し、賓日館(国重要文化財)や木造旅館等からなる旅館街である。

以上のように、どの地区も重要な歴史的建造物等を有しており、観光地としての性格を併せ持っている。

(2) 自然災害及び災害対策に関する記載状況

6市7地区の景観計画における自然災害及び災害対策に関する記載状況の分析結果をまとめると、表4の通りである。

景観計画における自然災害に関する記載状況を分析した結果、何らかの記載がみられたものは、7件中1件(14%)であった。

「伊勢市景観計画」においては、「伊勢湾岸」の景観形成の方針の中に「伊勢湾岸は、古くから港町として発達し、江戸時代には海からの参宮の玄関口として賑わいました。(略)一方で、津波や高潮などの災害の危険性とも隣り合わせとなっており、安全性の確保を最優先に、豊かな自然景観の保全を図る必要があります。」^{注3)}と記載されており、具体的な対策ではないが、津波対策への配慮の必要性について位置づけられていた。

(3) 復旧・復興に関する記載状況

景観計画における復旧・復興に関する記載状況を分析した結果、記載がみられた箇所は不在であった。

(4) 小活

以上より、災害対策については、伊勢市の景観計画において津波対策に関する限定的な記載がみられただけであり、また復旧・復興に関する記載も全体的に不在であったことから、現状では、景観計画は自然災害に対して十分に対応していないといえる。

表4 景観計画における自然災害に関する記載状況

県名	策定団体名	名称	自然災害及び災害対策に関する記載					復旧・復興に関する記載				
			地震	津波	液状化	火災	土砂災害	地震	津波	液状化	火災	土砂災害
静岡県	沼津市	沼津市景観計画 別冊	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	湖西市	新居町景観計画	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
愛知県	半田市	半田市ふるさと景観計画	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	常滑市	常滑市やきもの散歩道地区景観計画	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
三重県	伊勢市	伊勢市景観計画	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-
	松阪市	松阪市景観計画	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

凡例 ●:災害対策への配慮の必要性に関する記載あり - :記載なし

5. 景観重点地区の災害対策に関するアンケート調査の分析

7 景観重点地区の災害対策状況に関するアンケート調査の分析結果をまとめると、表5の通りである。

(1) 地震被害想定結果等の活用状況

①自然災害を考慮した景観重点地区の指定状況

公表済みの地震被害想定結果等を活用し、自然災害を考慮して地区の範囲を指定した景観重点地区は不在であった。その理由について補足調査を行ったところ、「景観法第8条に基づき、景観計画を策定したため、災害・防災に関する事項は検討していない。ハザードマップ等を活用していない」といった回答が全地区から得られた。

同法第8条は、景観計画を定めることが出来る区域、同計画に定める事項等について定める規定であるが、この中に区域指定にあたり自然災害を考慮すること等については特に言及されていないために、地震被害想定調査結果等を活用して景観重点地区の範囲を指定する等の対応をしていないことがわかった。

②地域防災計画における景観重点地区の避難路の指定状況

地域防災計画における景観重点地区の避難路の指定状況について調査した結果、避難路を指定している景観重点地区は、6市7地区中3市4地区（57%）、指定していない地区は3市3地区（43%）であった。指定していない理由について補足調査を行ったところ、「避難路については、各地域の自治会等が検討しているので市では指定していない」、「避難時の混雑や混乱を避けるために、避難場所は指定しているが避難路は指定していない」といった回答が得られた。

地域防災計画の中で避難路について明示している事例としては、沼津市が上げられた。同市の地域防災計画の中で避難地避難経路図が公表されており、これは、景観重点地区内の住民のみならず観光客の安全性を確保する上でも適切な対応と思われる。

③景観重要建造物や歴史的建造物等に対する災害後の復興時等の対応状況

景観重要建造物や歴史的建造物等に対する災害後の復興時等の対応について検討している地区は不在であり、全て予定なしあるいは未定であった。その理由について補足調査を行ったところ、「現行の景観法では、景観計画を策定する際に災害後の対応について検討することが要求されていないため」といった回答が全地区から得られた。

(2) 景観重点地区の建造物等における関連施策の運用による災害対策状況

①景観重要建造物や歴史的建造物等における災害対策

津波対策を行っている景観重点地区は、不在であった。

倒壊対策を行っている地区は、6市7地区中3市3地区（43%）、行っていない地区は4市4地区（57%）であった。ハード面の対策としては「耐震補強の実施」、ソフト面としては「耐震診断の実施」といった回答が得られた。

液状化対策を行っている地区は、2市2地区（29%）、行っていない地区は4市5地区（71%）であった。ハード面の対策としては「地盤改良の実施」、ソフト面としては「該当情報ホームページへのリンク」といった回答が得られた。

火災対策を行っている地区は、全地区であった。ハード面の対策としては「消火栓等の整備」、ソフト面としては「消火訓練」、「設備点検」、「イベント時の啓発」といった回答が得られた。

土砂災害対策を行っている地区は、不在であった。

全体的には、民間所有が殆どである景観重要建造物や歴史的建造物等における災害対策は十分ではなく、民間所有者による災害対策には限界があることがわかった。火災対策については全地区でとられているが、これは建築基準法にもとづく対応がとられているためと考えられる。なお、市所有であり文化財に指定されている歴史的建造物では、一定の対策がとられている。例えば、伊勢市の賓日館では、倒壊対策については耐震診断済みであり耐震補強を検討中、液状化対策については地盤改良を検討中、火災対策については消火栓等の設備を整備済みとなっている。

また、全体的に景観重点地区の景観重要建造物や歴史的建造物等に対して特別な災害対策を実施しているわけではなく、既に全市域を対象に実施しているものをそのまま運用している場合が殆どであることがわかった。例えば松阪市では、全市域を対象にした倒壊対策として、ハード面としては木造住宅耐震補強事業費補助金、ソフト面としては木造住宅の無料耐震診断等を実施しており、これらを景観重点地区に対しても他地区と同様に運用している状況である。

②公共建造物等における災害対策

津波対策を行っている景観重点地区は、6市7地区中4市4地区（57%）、行っていない地区は2市3地区（43%）であった。ハード面の対策としては、「防潮堤の整備」、「津波避難デッキの整備」、ソフト面としては「避難訓練の実施」、「災害ハザードマップの作成」、「津波緊急一時避難ビルの指定」といった回答が得られた。

倒壊対策を行っている地区は、4市4地区（57%）、行っていない地区は2市3地区（43%）であった。ハード面の対策としては「耐

表5 景観重点地区の災害対策に関するアンケート調査結果

県名	策定団体名	景観重点地区名	地震被害想定結果等の活用状況			景観重点地区の建造物等に対する関連施策の運用による災害対策状況									
			自然災害を考慮した景観重点地区の指定状況	地域防災計画における景観重点地区の避難路の指定状況	景観重要建造物や歴史的建造物等に対する災害後の復興時等の対応状況	景観重要建造物や歴史的建造物等					公共建造物等				
						津波	倒壊	液状化	火災	土砂災害	津波	倒壊	液状化	火災	土砂災害
静岡県	沼津市	戸田港周辺地区	-	○	-	-	○	○	○	-	○	○	-	○	-
	湖西市	新居関所周辺地区	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	-	○	-
愛知県	半田市	半田運河周辺地区	-	○	-	-	○	-	○	-	-	-	-	○	-
		亀崎地区	-	○	-	-	-	-	○	-	-	-	-	○	-
	常滑市	常滑市やきもの散歩道地区	-	○	-	-	-	-	○	-	-	-	-	○	-
三重県	松阪市	市場庄地区	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	○	○	-
	伊勢市	二見町茶屋地区	-	-	-	-	○	○	○	-	○	○	○	○	○

凡例 ○:対策あり - :対策なし

震補強の実施」、ソフト面としては「耐震診断の実施」といった回答が得られた。

液状化対策を行っている地区は、2市2地区（29%）、行っていない地区は4市5地区（71%）であった。ハード面の対策としては「地盤改良の実施」、ソフト面としては「液状化危険度マップの作成」、「該当情報ホームページへのリンク」といった回答が得られた。

火災対策を行っている地区は、全地区であった。ハード面の対策としては「消火栓等の整備」、「動力ポンプ積載車の設置」、ソフト面としては「消火訓練」、「設備点検」、「イベント時の啓発」といった回答が得られた。

土砂災害対策を行っている地区は、1市1地区（14%）、行っていない地区は5市6地区（86%）であった。ハード面の対策は不在であったが、ソフト面としては「災害ハザードマップの作成」、「避難訓練の実施」、「土砂災害情報の提供」といった回答が得られた。

全体的には、公共建造物等における災害対策は、一定程度は実施されていることがわかった。公共建造物等は、災害時における構造物としての安全性や住民と観光客の避難施設としての機能の確保を求められるため、災害対策に取り組むことは重要と考えられる。

③景観重要建造物や歴史的建造物等と公共建造物等における災害対策状況の比較

民間所有が殆どである景観重要建造物や歴史的建造物等における災害対策状況は全体的に十分ではないのに対して、公共建造物等においては一定程度の対策がとられていることがわかった。

しかしながら、公共建造物等において一定の対策がとられているとはいえ、基本的な対策である倒壊対策が57%であるように、全体的に必ずしも十分に行われていないことから、必要とされる災害対策を充実させることは急務と考えられる。また民間所有の景観重要建造物や歴史的建造物等については、民間だけによる取り組みでは限界があると考えられることから、景観行政団体による支援（技術的支援・財政的支援等）を検討することも必要と考えられる。

（3）小活

第3章で分析したように、景観法は自然災害や災害後の復旧・復興時の対応を考慮して計画を策定する必要性を言及していないため、県等によって地震被害想定調査結果やハザードマップが公表されているにも関わらず、それらを十分に活用していないといえる。

また、景観重点地区の建造物等に対する関連施策の運用による災害対策状況としては、民間所有が殆どである景観重要建造物や歴史的建造物等における対策は十分ではないのに対して、公共建造物等においては一定程度の対策がとられていることから、民間だけによる取り組みでは限界があり、その支援の必要性があるといえる。

そして、全体的に歴史的建造物等に対して特別な災害対策を実施しているわけではなく、すでに全市域を対象に実施しているものをそのまま運用している場合が殆どである。従って、一般市街地においても耐震診断や耐震補強への取り組みが十分に普及していない問題が広く指摘されている中で、景観重点地区内の市民においても同様に十分に周知されていない可能性が危惧される。

しかしながら、担当者は災害対策の必要性を否定しているわけではなく、現時点で予定なしあるいは未定といった回答であることから、今後は、取り組む余地はあると考えられる。

6. 東日本大震災に被災地で策定された景観計画の特徴

東日本大震災後に景観面からの復興まちづくりを推し進めるために景観計画を策定した景観行政団体として、多賀城市と松島町があげられる。以下、両市町の取り組みの特徴について概観する。

（1）多賀城市の取り組みの特徴

多賀城市の取り組みの特徴は、震災前から歴史的風致維持向上計画（歴まち計画）の策定に着手しており、被災後に震災復興計画を策定するとともに、中断していた歴まち計画を策定し、その後でこれらの計画との整合性を図りながら景観計画を策定したことである。

歴まち計画は、東日本大震災の被災地で最初の国認定を受けた計画であり、この中では震災復興計画との関係が重視されており、震災によって歴史的建造物や貞山運河等が被災したことを言及した上で、復興計画の施策の1つとして『「歴史」・「景観」・「文化」を生かしたまちづくりの推進』が位置づけられ、この施策の中で歴まち計画に基づいた各種のハード及びソフト事業を「復興基本事業」として位置づけ、復興の推進に努めることが記載されている。

そして景観計画においては、策定目的では、復興計画の中で震災経験の伝承とまちの魅力度向上を目指して歴史・景観・文化を生かしたまちづくりの推進を復興施策として掲げ、計画の位置づけでは、震災復興計画や歴まち計画等を踏まえて景観計画を位置づけることを図示して明確にしている。また景観形成に関する課題では、震災で多くの歴史資源が喪失の危機にあり、その保全と歴史的景観の魅力向上に向けた取り組みの必要性を指摘し、歴史的建造物の被害状況の写真を掲載している。以上を踏まえて、被災した歴史資源等を包括しながら景観重点地区を指定する内容となっている。

（2）松島町の取り組みの特徴

松島町の取り組みの特徴は、国の特別名勝に指定されている「日本三景 松島」を有しており、この名勝地（松島地区）が被災したために、同地区の景観を整備し今後も継承していく上で、震災復興計画や特別名勝松島保存管理計画等との整合性を図りながら景観計画を策定したことである。

震災復興計画においては、復興施策の1つの「日本三景 松島の景観の継承と創造」の中で、主な関連事業として景観計画の策定が位置づけられている。これを受けて景観計画が策定され、同計画の「第1章 景観特性と課題」では、震災時に観光客は一人もケガをすることなく無事に帰路につくことが出来たことから、今後も町民のみならず観光客の安全・安心の向上に向けて、観光地として整備する考え方を記載している。ここでは、観光地として景観と防災の両方に配慮する考え方を示していることが特徴であり、これらを踏まえて、被災した松島海岸周辺を中心にして景観重点地区を指定する内容となっている。

（3）小活

多賀城市と松島町の景観計画では、両市町の震災復興計画を踏まえながら、東日本大震災による歴史資源の被害の甚大さ、震災復興における歴史・景観・文化を活かしたまちづくりの必要性等を記載するとともに、被災した歴史資源の保全・継承のための景観重点地区の指定等を行っており、このような記載は、東日本大震災以前の景観計画には見られなかった災害対策や震災復興に関する新しい取り組みといえる。南海トラフ巨大地震の発生が懸念される東海地方の今後の景観計画の在り方を考える上で、参考になると考えられる。

7. 災害対策を考慮した今後の景観計画の在り方

前章までの内容を踏まえて、災害対策等を考慮した今後の景観計画の在り方について概観したい。

景観法は災害対策については全体的に限定的な対応であるが、前述の通り、景観計画には景観行政団体の判断で必要な方針や施策を記載出来るため、景観形成上、必要な災害対策について位置づけることは可能である。以下、現行の景観計画の枠組みの中で、短期的あるいは中長期的に対応が可能と思われる内容について概観したい。

まず短期的な対応としては、公表済みの地震被害想定調査結果やハザードマップ、地域防災計画等を活用して、その内容との整合性を図り、出来るところから景観計画の内容と運用を見直すことが上げられる。重要なのは、景観重点地区内の被害想定状況を確認し、関係者で対応の必要性を共有することである。その上で、景観面のみならず安全面も踏まえた景観重点地区の範囲の見直し、観光部局と連携して景観重点地区が示された観光マップやホームページ等における避難路や避難場所の追加表示、住民と観光客の両者を交えた避難訓練の実施等が上げられる。また既に全市的に実施されている耐震診断や耐震補強等の災害対策については、景観上重要な建造物の所有者等に対して、(防災部局ではなく景観部局からも)積極的に周知をして自力で取り組むように支援し、災害対策の実施率を上げることが望ましい。これらは、短期的に対応が可能と思われる。

次に中長期的な対応としては、災害後の震災復興に関することが上げられる。市町村では、既に地域防災計画が策定され、震災直後の応急対策期や復旧対策期までの対応は検討済みであるが、復興対策期までは手が回らずに多くが未着手と思われる。本報告のアンケート調査でも、復興時の対応を検討している地区は不在であった。しかしながら、東日本大震災の教訓を踏まえて「大規模災害からの復興に関する法律」(平成 25 年 6 月)が制定され、これを受けて、近年、東海地方でも県によって復興指針^{注 4)}が策定される等、復興に関する検討が始まりつつある。将来的には、市町村でも震災復興に関する検討が進むことが期待されるため、この動きと連携して景観重点地区が被災した際の復興方針等も検討されることが望まれる。

8. おわりに

本報告は、東海 3 県において、南海トラフ巨大地震発生時に津波浸水被害が想定される景観重点地区を対象として、災害対策の現状の特徴と課題について考察するとともに、東日本大震災後に被災地で策定された多賀城市と松島町の取り組みも踏まえて、今後の景観計画の在り方について概観した。現状では、災害対策は十分ではなく、万が一被災すると、災害後の混乱の中で多くの歴史的建造物等が失われることが危惧され、災害対策の面から景観計画の見直しが進むことが望まれる。今後の課題は、景観重点地区の景観形成上、必要な災害対策や復興方針等を具体的に検討することである。

謝辞

本報告における調査の実施に際し、沼津市、湖西市、半田市、常滑市、松阪市、伊勢市の担当者の皆様、忌部光佑氏(三重大学)には多大なご協力を頂きました。ここに記して感謝申し上げます。

注釈

注 1) 災害対策基本法第 2 条第 1 項を参考にして、地震、津波、液状化、火災、土砂災害を調査項目に決定した。なお、ここでは、土砂災害を土石流、地すべり、急傾斜地崩壊等の総称としている。

注 2) 参考文献 8) の p.1 を参照のこと。

注 3) 参考文献 18) の p.29 を参照のこと。

注 4) 例えば「三重県震災復興指針」が、平成 28 年 3 月に制定されている。

参考文献

- 1) 国土交通省都市局：景観法の施行状況(平成 29 年 3 月 31 日時点), 入手先<<http://www.mlit.go.jp/common/001139943.pdf>>, (参照 2016-11-17)
- 2) 国土交通省都市局：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-事業段階に向けての都市デザイン面からの配慮事項-(中間とりまとめ), 2012.1, 入手先<<http://www.mlit.go.jp/common/000217102.pdf>>, (参照 2016-11-16)
- 3) 国土交通省都市局：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, 2012.4, 入手先<<http://www.mlit.go.jp/common/000221200.pdf>>, (参照 2016-11-16)
- 4) 阿部貴弘：災害時における歴史的市街地の復旧プロセスに関する基礎的研究-過去の自然災害及び東日本大震災における歴史的市街地の復旧事例分析から-, 日本都市計画学会都市計画論文集, Vol.48, No.3, pp.207-212, 2013
- 5) 鈴木あさ美・安井昇・長谷見雄二他：伝統町家の保存再生に適した軒裏防火仕様の開発、日本建築学会技術報告集、第 39 号、pp.595-600、2012
- 6) 金度源・大窪健之：歴史的な本願寺水道の送水管再生による市街地防火への有効性評価-大規模延焼火災を想定した祇園南地区での防災水利計画-、日本都市計画学会都市計画論文集, Vol.48, No.3, pp.789-794, 2013
- 7) 国土交通省・農林水産省・環境省：景観法運用指針, 入手先<<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/keikan-shishin02.pdf>>, (参照 2016-11-16)
- 8) 静岡県：静岡県第 4 次地震被害想定, 2013.6, 入手先<<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/4higaisoutei/shiryuu.html>>, (参照 2016-11-16)
- 9) 愛知県：平成 23 年度～平成 25 年度愛知県東海地震・東南海地震・南海地震等被害予測調査結果, 2014.3, 入手先<<http://www.pref.aichi.jp/bousai/2014higaiyosoku/2014higaiyosoku.htm>>, (参照 2016-11-16)
- 10) 三重県：地震被害想定調査結果の概要, 2014.3, 入手先<<http://www.pref.mie.lg.jp/D1BOUSAI/84544007861.htm>>, (参照 2016-11-16)
- 11) 沼津市：沼津市景観計画 別冊, 2010.12, 入手先<<http://www.city.numazu.shizuoka.jp/shisei/keikaku/various/keikan/keikanho/pdf/b-bessatsu.pdf>>, (参照 2016-9-22)
- 12) 湖西市：新居開所周辺地区 景観への取り組み, 2009.12, 入手先<<http://www.city.kosai.shizuoka.jp/2948.htm>>, (参照 2016-9-22)
- 13) 半田市：半田市ふるさと景観計画, 2010.7, 入手先<<http://www.city.handa.lg.jp/toshike/keikan/keikankeikaku.html>>, (参照 2016-9-22)
- 14) 常滑市：常滑市やきもの散歩道地区景観計画, 2010.4, 入手先<http://www.city.tokoname.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/001/521/keikannkeikakuikaku.pdf>, (参照 2016-9-22)
- 15) 松阪市：松阪市景観計画, 2008.10, 入手先<<https://www.city.matsusaka.mie.jp/www/contents/1000011561000/files/hyoushi.pdf>>, (参照 2016-9-22)
- 16) 伊勢市：伊勢市景観計画, 2009.5, 入手先<<https://www.city.matsusaka.mie.jp/www/contents/1000011561000/files/hyoushi.pdf>>, (参照 2016-9-22)
- 17) 多賀城市：多賀城市景観計画, 2015.4, 入手先<http://www.city.tagajo.miyagi.jp/toshike/shise/shisaku/kekaku/kekan/documents/keikankeikaku_zenbun_1.pdf>, (参照 2017-7-3), 多賀城市歴史的風致維持向上計画, 2011.11, 入手先<<http://www.city.tagajo.miyagi.jp/toshike/shise/shisaku/kekaku/document/s/josyou-dailyou.pdf>>, (参照 2017-7-3), 多賀城市震災復興計画, 2011.12, 入手先<http://www.city.tagajo.miyagi.jp/ganbaro/kurasi/daishinsai/torikumi/documents/sa-ke-index_keikaku.pdf>, (参照 2017-7-3)
- 18) 松島町：松島町景観計画, 2014.3, 入手先<<http://www.town.miyagi-matsushima.lg.jp/index.cfm/7,14800,c,html/14800/20140619-113323.pdf>>, (参照 2017-7-3), 松島町震災復興計画, 2011.12, 入手先<<http://www.town.miyagi-matsushima.lg.jp/index.cfm/7,8963,c,html/8963/20120507-193746.pdf>>, (参照 2017-7-3)

[2017 年 10 月 3 日原稿受理 2017 年 12 月 1 日採用決定]