

文化遺産防災ネットワーク推進会議の災害時における活動ガイドライン 策定の経緯と目的

令和2年2月4日

独立行政法人国立文化財機構

文化財防災ネットワーク推進室

推進会議活動ガイドライン策定の経緯とその目的(注1)

平成23年3月に発生した東日本大震災では、地震及び津波によって大量の文化遺産が被災し、また原子力発電所の爆発事故によって住民の強制避難が実施され、その地域内に文化遺産が取り残されるという状況が生まれた。この動産の文化遺産を救出する(緊急避難させる)ために、文化庁の要請により「東北地方太平洋沖被災文化財等救援委員会(事務局:独立行政法人国立文化財機構 東京文化財研究所)」が国立文化財機構をはじめとする13の文化財・美術関係の団体によって組織され、文化財レスキュー事業が実施された。宮城、岩手、茨城、福島の4県で、美術工芸品だけでなく、自然史標本、公文書、図書など地域の歴史と文化を物語る幅広い分野の資料を救出・保全した(注2)。

独立行政法人国立文化財機構が実施する文化財防災ネットワーク推進事業(注3)は、東日本大震災における被災文化財等救援委員会の活動を基盤とし、文化遺産の防災に関するネットワークの構築を目的として、平成26年7月に開始された。5年半にわたる活動を通じて、これまでに国内の博物館、美術館、図書館、文書館、学会など25団体が参画する規模となり、情報共有と連携を深めてきた。また国立文化財機構を中心として文化遺産の防災に係る調査研究・普及啓発等の事業を実施してきた。そのなかで平成30年度に、文化遺産防災ネットワーク推進会議参画団体及び有識者から、わが国における恒常的な(注4)文化遺産防災の体制を具体的に構築するため、課題の整理とガイドラインの策定を求める声が上がった。同時に現在の文化遺産防災ネットワーク推進事業以上の活動を遂行しうる組織の立ち上げも期待された。これに対し国立文化財機構は、推進会議参画団体の協力を得てワーキンググループ会議を立ち上げ、課題の整理とガイドライン策定作業を進めた。

この一連の動きの根底にあったのは危機意識である。わが国における地域の文化遺産は、過疎化・少子高齢化の進行、担い手の減少により日常的な滅失、散逸、廃棄の危機にある。頻発する災害は、疲弊しつつある地域の、失われつつある文化遺産に決定的ともいえる追い打ちをかけるとともに、都市部の博物館施設や文書保管施設等が所蔵する文化遺産にも大きな被害を与えている。周知のごとく、大規模地震とそれによる津波は、近い将来確実に起こると予測されている。

文化財防災ネットワーク推進事業は、東日本大震災における被災文化財等救援委員会の活動を基盤としてスタートしたことから、事業の名称にも「文化財防災」、「文化遺産防災」の語が用いられており、非常時の対応を検討する事業とみなされるきらいもあるが、推進会議参画団体は、発足当初より災害時の救援・支援活動だけでなく、未指定文化財の総合的把握を含む平常時のさまざまな活動が非常に重要であるという認識を共有してきた。また同事業では、文化財科学的な立場で文化遺産の劣化・滅失などを防ぐという意味での「保存」だけではなく、保存も含む幅の広い概念としての保全に取り組む必要があると考え、調査研究及び普及啓発活動を進めてきた。「保全」は文化遺産の保存、防災、滅災、レスキュー(救援・支援)、防犯、継承、日常的な保全のみならず、文化遺産の再発見へと導く普及啓発活動をも含んでいる(注5)。この意味でも平常時の活動が重視されてきたのである。

このような問題意識のもとで活動を続けてきたネットワーク推進会議及び推進会議参画団

体が注視しなければならないのは、文化審議会が答申した「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）」（平成 29 年 12 月 8 日）及び文化財保護法の改正（平成 31 年 4 月施行）である（注 6）。

文化遺産の防災に係る諸組織の従来の課題や取組は、第一次答申及び文化財保護法の改正を契機として、今後全国各地で練り直され、再編されていくことになる。改正された文化財保護法は都道府県に文化財保存活用大綱の策定を、市町村に地域計画の策定を求めている。そして大綱には「災害発生時の対応」、「災害に備えた行政・博物館・NPO 等の連携による文化財の救援ネットワークの構築」に関する記載を、地域計画には「防災・防犯対策、災害発生時の対応」、「災害時における文化財の被災状況の把握等に当たっても重要」な、未指定文化財を含む文化財リストに関する記載を推奨している（注 7）。

各地方公共団体においては全国の事例も参考にしながら域内外の文化遺産防災関係組織と連携を深め、地域防災計画、大規模地震防災・減災対策大綱等との整合性をはかりつつ、大綱ないし地域計画を作成し、それに基づいて施策を立案・実施・検証していくという取組が急務となっている。この時期にあたって推進会議がみずからの活動ガイドラインを定めることは、都道府県内・都道府県間で構築が期待される文化財防災のための連携体制にとっても、さらに推進会議による活動との連携を具体的にイメージするための重要な要件となるはずである。

もちろんネットワーク推進事業も法改正を機にこれまでの事業を再編していく必要がある。第一次答申は、「答申の後、速やかに検討に着手することが望まれる」「重要な課題」として「大規模災害発生時の文化財のレスキュー活動等」を挙げている。行政及び所有者等による文化遺産の防災に関し、その取組を幅広く支援しうる立場にあるネットワーク推進会議及び推進会議参画団体は、これまでの活動実績を踏まえた上で、「社会全体で支えていく体制作り」（第一次答申）を牽引しなければならないと考えている。

一方、平成 31 年 4 月のノートルダム寺院の火災焼失を契機に、全国の国宝・重要文化財建造物の防火体制の見直しが見られるなど火事災害への関心も高まり、本ガイドラインは歴史的建造物を含む不動産文化財をも対象とすることとなった。ガイドライン策定作業の最終段階において、「今後、不動産の文化遺産（歴史的建造物、史跡名勝天然記念物）及び無形文化遺産についても、連携した救援・救出のあり方を検討していく」との文言を加え、推進会議で承認を得た。

以上のような目的を達成するため、推進会議活動ガイドラインでは、救援・支援活動の対象、ネットワーク推進会議の新たな組織（参画団体幹事会、文化遺産災害支援本部等）、救援・支援に係るレベル区分、活動のフェーズ、情報収集と情報共有の範囲等を別紙のように定める。

注

(注 1)

以下では、「文化遺産防災ネットワーク推進会議の災害時における活動ガイドライン」を「推進会議活動ガイドライン」と略す。

(注 2)

文化庁のよびかけによる被災文化財等救援事業（通称：文化財レスキュー事業）：自然災害により被災した美術工芸品を中心とする文化財等を緊急に保全し、廃棄・散逸や盗難の被害から防ぐため、災害の規模・内容に応じて立ちあげる事業（平成 7 年の阪神・淡路大震災の時に初めて組織され、平成 23 年の東日本大震災においても 2 年間展開された。近年では平成 28 年熊本地震に際し活動した）。

(注 3)

文化庁の美術館・歴史博物館重点分野推進支援事業による補助事業。

(注 4)

文化財防災ネットワーク推進事業そのものは補助金事業であり、同補助金により設置されている文化財防災ネットワーク推進室等もまた期限付のものである。なお、令和 2 年度からは国立文化財機構の運営費交付金に予算案が計上され、恒常的な体制としての第一歩を踏み出すことになった。

(注 5)

本ガイドラインでは、文化財科学的な立場で文化遺産の劣化・滅失などを防ぐという意味での「保存」ではなく、保存も含む幅の広い概念としての「保全」を用いている。すなわち文化遺産の防災、減災、レスキュー、日常的な保全も含む概念である。「日常的な保全」は、文化遺産の見回り、見守り、所蔵者や地域の人への声かけ・注意喚起、防犯、防火・消防訓練、設備の保守点検、普及啓発活動なども含む。なお、文化遺産の散逸や滅失は自然災害によってもたらされるだけでなく、地域社会における過疎化・少子高齢化の進行、担い手の減少を背景とした引っ越し、それに伴う家屋の解体や家財の整理、代替わりによって日常的に進行している。散逸や滅失を軽減するための声かけや信頼関係の構築も広い意味での文化遺産の保全に含まれる。ネットワーク推進会議は、本来文化財に備わる「地域の歴史や文化を物語る貴重な資料」としての価値を正しく認識し、これらを総体として「保全」することが重要であると考えている。

(注 6)

もちろん、第一次答申及び文化財保護法の改正に先立つ思潮が存在していることは言うまでもない。平成 15 年 6 月、内閣府は「災害から文化遺産と地域をまもる検討委員会」を組織した。翌年 7 月の答申には「文化遺産と地域をあわせてまもるという考え方においては、地域の核として認識されている文化遺産であれば、それは世界遺産、国宝などに限定する必要はないと考えられる。そこで本あり方において対象とする文化遺産は、世界遺産、国宝、重要文化財等の指定されたものだけでなく、未指定の文化遺産も含め地域の核となるようなものとする」と記されている。平成 19 年 10 月に出された文化審議会文化財分科会企画調査会報告書は、「文化財を総合的に把握するための方策」及び「社会全体で文化財を継承していくための方策」を

検討し、「文化財保護法に規定されている本来の文化財とは、指定などの措置がとられているか否かにかかわらず、歴史上又は芸術上などの価値が高い、あるいは人々の生活の理解のために必要なすべての文化的所産を指すものである。そのことを明らかにする意味でも、この報告書で検討の対象とする文化財とは、一般的に文化遺産と呼ばれているものを含む幅広いものであることを確認しておきたい。」と記している。また「地域の文化財のデータベース化」は、「災害時における文化財の保護のための活動にも資することになると考えられる。」と述べている。

このような考え方は平成 23 年の東日本大震災文化財レスキューにも受け継がれた。東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援事業（文化財レスキュー事業）実施要項（文化庁次長決定）の中で、事業の対象物は「国・地方の指定等の有無を問わず当面、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書、考古資料、歴史資料、有形民俗文化財等の動産文化財及び美術品を中心とする。」と規定されており、実際に事業が対象としたのも未指定が圧倒的な数にのぼった。また、この文言のなかに含まれていなかった自然史系資料や公文書も実際にはレスキューの対象となったことはよく知られるところである。

それから 3 年後の平成 26 年 3 月に策定された「大規模地震防災・減災対策大綱」（中央防災会議）には「4. 様々な地域的課題への対応（8）文化財の防災対策」という項目が設けられ、文化遺産の防災対策についての具体的な記載がおこなわれている。この大綱のなかで「文化財」は明確に定義されていないものの、国、地方公共団体に対して「文化財の所在情報の充実」を図るよう求めており、所在情報が明らかでない指定文化財はあり得ないことから、ここでは「文化財」はむしろ未指定を指していると考えるのが自然であろう。

（注 7）

「我が国の社会状況は急激に変化し、過疎化・少子高齢化の進行により地域の衰退が懸念されている。これは豊かな伝統や文化の消滅の危機でもあり、文化財は、未指定のものも含め、開発・災害等による消滅の危機のみならず、文化財継承の担い手の不在による散逸・消滅の危機にも瀕している。このような厳しい状況の中、これまで価値付けが明確でなかった未指定の文化財も対象に含めた取組の充実や、文化財継承の担い手を確保し社会全体で支えていく体制づくり等が急務である。」「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）」

事前の資料所在把握及び相互支援体制の構築は、第一次答申を受けた「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」（2019 年 3 月 4 日）が紙幅を割いている事柄なので、以下に関連箇所を整理しておく¹。

「防災・災害発生時の対応には、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。」（p. 3/Ⅲ. 文化財保存活用大綱＞2. 大綱の記載事項＞解説・留意点）

「災害に備えた行政・博物館・NPO 等の連携による文化財の救援ネットワークの構築や、災害発生時における市町村と連携した文化財の被害情報の収集や緊急的なレスキュー活動等の実施の体制等を記載」（参考資料 1 の p. 1/文化財保存活用大綱の構成例＞第 4 章 防災・災害発生時の対応）

¹ >印は、引用箇所が元の文書のなかで置かれている階層を示している。

「文化財の保存・活用に関する措置には、[中略] 例えば、次に掲げるような内容について記載することが考えられる。

・防災・防犯対策、災害発生時の対応

防災・防犯対策については、[中略]、災害発生時における緊急的なレスキュー活動、専門家等による被害状況の調査や修理方法等に関する技術的な指導・助言の体制などについてあらかじめ定めておくことが有効である。」(p. 6/Ⅳ. 文化財保存活用地域計画> 2. 地域計画の記載事項> (解説・留意点)> 第2号関係)

「第3号に掲げる未指定文化財を含む「文化財リスト」は、災害時における文化財の被災状況の把握等に当たっても重要であるため、当該リストを適切に作成し、個人情報等の取扱いに留意した上で、地域住民や市町村の消防担当部局、警察等とあらかじめ共有しておくことが重要である。」(p. 7/Ⅳ. 文化財保存活用地域計画> 2. 地域計画の記載事項> (解説・留意点)> 第2号関係)

「第4章の方針を踏まえ、計画期間中に行う文化財の調査、指定等、修理、整備、防災・防犯対策、災害発生時の対応、情報発信、普及啓発、人材育成、原材料・技術の確保・継承、民間と連携した取組などの具体的な計画を記載。(後略)」(参考資料3の p. 7/文化財保存活用地域計画の構成例> 第5章 文化財の保存・活用に関する措置> 1. 文化財の保存・活用に関する措置)