

日本の世界遺産における災害避難計画に関する分析

The analysis of the evacuation planning in the disaster of the World Heritage in Japan

田中 佑佳
Yuka TANAKA

SUMMARY

There are many World Heritages in earthquake zones. Evacuation planning at World Heritages is so important when the earthquake happens at the World Heritage. I investigated the evacuation planning of 17 World Heritages in Japan. As a result, it disclosed that there are not measures for those who don't know the area and the language well and can't go back their home in the evacuation planning of World Heritages in Japan.

KEYWORDS

Earthquake, the World Heritage, evacuation planning

1. はじめに

世界遺産には世界各国から不特定多数の人が集まり、世界遺産も災害に見舞われる可能性がある。過去には、アッシジのサン・フランチェスコ聖堂と関連建造物群（イタリア）、四川省のジャイアントパンダ保護区郡（中国）などを含む 26 か所の世界遺産が地震被害に合っている。しかし、世界遺産そのものに十分な耐震構造を加えることは非常に難しい。なぜなら、世界遺産は歴史的に建てられた価値のあるものであり、その歴史的景観を維持するために、さまざまな制約があるからである。このような状況で、観光客を守るためには、その世界遺産の特徴をとらえた世界遺産独自の避難計画が重要になると考える。

本研究では世界遺産の対象を日本に絞り、世界遺産独自で策定されている避難計画の有無とその内容について、比較分析をし、今後どのような避難計画を持つべきかという課題を明らかにすることを目的とする。

2. 世界遺産について

2013 年 6 月現在では 981 件（文化遺産 759 件、自然遺産 193 件、複合遺産 29 件）の世界遺産が記載されており、うち、日本の世界遺産は 17 件（文化遺産 13 件、自然遺産 4 件）である。世界遺産登録までの手順は、自国内での世界遺産暫定リストを作成し、その物件の中から条件が整ったものを推薦する。その推薦書をユネスコ世界遺産センターへ提出し、物件の現地調査をする。その後、文化遺産は

ICOMOS、自然遺産は IUNC での細かい調査を経て、認められた物件のみが世界遺産登録となる。これだけ多くの段階を重ねた調査を重ねるにも関わらず、登録基準に避難計画の記述はなく、世界遺産登録調査の過程で、防災や減災に関する団体を通すこともない。それ故、世界遺産を訪れる不特定多数の人々の安全を守るために、世界遺産を訪れる観光客に対する「避難」という面に焦点を当てた取り組みが必要なのではないかと考えられる。

3. 調査基準

世界遺産には、その土地や言語に不慣れな観光客や団体が訪れるため、災害による帰宅困難者の発生が予想される。また各々の世界遺産によって建築様式や周辺環境が異なるため、その土地、世界遺産に見合った避難計画を定めることが重要である。実際に、四川大地震では耐震化されていない建物や、途絶えた交通・生活インフラにより、帰宅困難者が続出し、必要物資の支援も必要となった。これらのことを踏まえて、①発災直後の観光客、地域住民に対する対応、避難場所等、②帰宅困難者に対する支援、③正確な情報発信の方法、④必要となる資機材、支援物資等、⑤観光客、地域住民に対して災害時の行動について周知させているか、⑥土地、言語に不慣れな外国人観光客に対する支援、⑦定めた内容を共有する避難訓練等、⑧その土地、世界遺産の特徴に沿った工夫・対応、以上 8 項目が避難計画を定める上で重要項目になるのではないかと考える。

4. 日本の世界遺産の災害時避難計画調査結果

| 所在地 | 世界遺産 | 世界遺産独自の避難計画の有無 | 重要事項 |
|------|------------------------------|----------------|----------|
| 北海道 | 知床 | × | ④⑥⑦ |
| | 白神山地 | × | ①③④⑤⑦ |
| 東北地方 | 平泉—仏国土(浄土)を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群— | ◎ | ②④⑤⑦⑧ |
| 関東地方 | 日光の社寺 | × | ④⑤⑦ |
| | 小笠原諸島 | × | ④⑤⑦ |
| 中部地方 | 白川郷・五箇山の合掌造り集落 | △ | ⑧ |
| | 富士山—信仰の対象と芸術の源泉— | × | ③④⑤⑥⑦ |
| 近畿地方 | 法隆寺地域の仏教建築物 | ○ | ①⑦ |
| | 姫路城 | ◎ | ⑦⑧ |
| | 古都京都の文化財 | △ | ①②③④⑤⑥⑦⑧ |
| | 古都奈良の文化財 | × | ②③④⑥⑦ |
| 中国地方 | 紀伊山地の霊場と参詣道 | △ | ⑥ |
| | 原爆ドーム | × | ①②③④⑤⑦ |
| | 厳島神社 | △ | ①③⑥⑧ |
| 九州地方 | 石見銀山遺跡とその文化的景観 | ○ | ①⑤ |
| | 屋久島 | × | ①②③④⑤⑦ |
| 沖縄 | 琉球王国のグスク及び関連遺産群 | × | ①④⑥⑦ |

◎:世界遺産独自の避難計画を保持している物件。○:世界遺産独自の避難計画を保持しているが十分でない物件
△:世界遺産独自の避難計画を計画中の物件。×:世界遺産独自の避難計画を持たず、地域防災計画に従っている物件

それぞれの世界遺産独自の避難計画の有無と、3で示した8項目をもとに、各々の避難計画について分析した結果を表1に示す。以下に世界遺産独自の避難計画と、独自の避難計画を計画中の避難計画の内容の特徴を示す。

姫路城は、平成5年から避難計画を見直すことを試み、姫路城防災設備研究会と姫路城の火災発生時における煙の流動特性並びに効果的な消防活動及び避難行動に関する調査研究会を設置し、木造建築であることや、城内の建造物の多くが消防車両を横付けできない場所にあること、建築構造の特性として建物内への外部からの進入が困難なこと、本格火災になると鎮火が困難な堅牢な構造であること等を考慮した避難計画を定めた。そしてこれまではなかった火器の取り扱い制限事項、避難経路とその周辺設備の安全事項を定め、消火訓練については年1回のペースで行っている。平泉は、東日本大震災を経験したことを機に、被害想定調査を行い、その結果を踏まえて震度6弱以上の陸地を震源地とする大規模な地震にも対応できる避難計画の作成に努めた。そして防災意識の啓発、自主防災組織の育成、防災訓練の実施、防災施設の整備、災害時要援護者の避難体制の整備に重点をおいた避難計画を定めている。災害時要援護者に関しては、一人ひとりの要援護者に対し複数の避難支援者を置く等の内容を記載した災害時要援護者プランが別途作成されている。法隆寺地域の仏教建造物では、特別に避難計画を定めているわけではないが、災害時には南大門の前に観光客を全員集めるという取り決めをし、そのための防災訓練も行っている。石見銀山遺跡とその文化的景観では、避難計画は定めてはいないが、ハザードマップを設け、災害時の避難場所を周知する

ように努めている。古都京都の文化財では、京都は観光客数がニューヨークやパリに続く国際観光都市であるため、帰宅困難者や団体観光客、土地や言語に不慣れな人々を考慮した計画を計画途中であり、発災から3日間の行動計画を時系列で作成するなど、世界遺産の特徴をとらえた工夫がなされている。熊野古道の霊場と参詣道では、世界遺産における危機管理マニュアルを作成する必要があると考えているが、まだ実現化されていない。しかし「熊野古道セーフティーネットワーク」という団体が設立され、災害時の避難指示板や避難経路等に不備がないか、その他の点検を行っている。厳島神社、白川郷・五箇山の合掌造り集落では、避難計画作成のための会議が行われている段階である。

5. 考察・まとめ

表1を見ると、世界遺産独自の避難計画の有無によって、重要項目を満たしている項目数の違いは見られなかった。重要項目④、⑦がそれぞれ11、13か所の物件で満たされており、他の項目に比べて多くの物件で満たされていた。また項目②、⑧が5か所の物件でしか満たされておらず、他の項目に比べて少ない物件でしか満たされていなかった。誰もがすぐに思いつくような必要物資の供給や、防災訓練は避難計画に組み込まれているが、土地や言語に不慣れな観光客等の帰宅困難者になる可能性のある人々に対する支援が行き届いていないことが分かった。また、古都京都の世界遺産のみが8項目すべてを満たしており、17物件のうち、最も良い避難計画を持つと考えられる。

これによって、今後、土地や言語に不慣れな観光客、帰宅困難者に対策の内容を含めた避難計画を持つことが重要であると考えられる。また、姫路城、平泉、古都京都の文化財等のように、その世界遺産の特徴を考慮して避難計画を定めるべきである。また、そのための今後の課題として、日本以外の世界遺産で定められている避難計画を参考にすることも重要になる。

参考文献

- 1) ハーブ・ストーベル、「建築・都市遺産の防災方針—世界文化遺産のためのマネジメント・マニュアル」p17-20, p76-80, すずさわ書店, 2008
- 2) 古田陽久, 古田真美, 「世界遺産入門—ユネスコから世界を学ぶ—」p7-10, シンクタンクせとうち総合研究機構, 2007
- 3) 姫路城管理事務所「姫路城防災設備事業の概要」, 2013
- 4) 平泉町防災会議, 「平泉町地域防災計画」, 2013