

歴史的砂防施設の保存活用ガイドライン

平成15年5月

国土交通省河川局砂防部保全課

文化庁文化財部建造物課

はじめに

技術革新や社会構造の変化等を背景に、多くの歴史的土木構造物が十分に評価されることなく、撤去・改変されていく中で、国土の礎となった歴史的土木構造物に対する関心と保存・活用する機運が各地で高まりを見せている。このような状況を踏まえ、文化庁は重要文化財の指定基準の改正や登録有形文化財制度の導入を行うなどして、歴史的土木構造物の文化財保護を積極的に進めており、それらを核とした地域づくりが各地で実施されているところである。

一方、山林の過度な伐採に起因した山地の荒廃と土砂流出等への対策として、古くは江戸期から各地で砂防工事が実施されており、こうした砂防施設の中には歴史的価値を有し、地域の貴重な文化遺産となるものが少なくない。こうした歴史的砂防施設は、地方公共団体から保存・活用の要望もあり、現在まで、54件が国の登録有形文化財に登録されるなど、文化財として保護されるようになってきた。

このような背景を踏まえ、文化庁と国土交通省が連携し平成14年度地域活性化施策推進費により、「中山間地域等における歴史的砂防施設の保存活用による地域活性化調査」を実施した。本調査の目的は、(1)歴史的砂防施設の歴史的・文化的・景観的な価値の保護と土砂災害防止機能及び安全確保のための歴史的砂防施設の維持管理業務との一元的実施を可能とすること、(2)歴史的砂防施設とその周辺環境の一体的整備のあるべき姿を提示し、歴史的砂防施設を核とした中山間地域活性化の一層の推進に寄与することとし、調査は両省庁が設置した「歴史的砂防施設の保存活用調査委員会(委員長：武居有恒京都大学名誉教授)」において実施された。

本ガイドラインは、「歴史的砂防施設の保存活用調査委員会」における議論を踏まえ、歴史的砂防施設を地域活性化に資する有益な資産として、適切に評価、保存し、また周辺整備を含めた適切な活用を図っていくための基本的な考え方・手順等についてとりまとめたものである。委員会では、砂防施設を施設単体としてのみ評価するのではなく、砂防施設の建設により荒廃山地・溪流が安定化し、施設周辺に新たな環境が創出された点を含めてそれを評価し、その評価の考え方を保存や活用に反映させるべきであるなど、多岐にわたる論点が提示されたが、これらのうちガイドラインに十分に反映できなかった事項については、今後とも検討を継続していくこととしたい。有益なご議論をいただいた委員の方々、ならびに議論のとりまとめにご尽力いただいた武居委員長に対して、ここに謝意を申し上げる。

本ガイドラインが、各地に残る歴史的砂防施設の保存と活用、さらには地域の特性に応じた歴史的砂防施設を核とする地域づくりの一助となることを、期待するものである。

平成15年5月

国土交通省河川局砂防部保全課
文化庁文化財部建造物課

歴史的砂防施設の保存活用調査委員会

委員名簿

(五十音順、敬称略)

委員長	武居有恒	京都大学名誉教授
副委員長	中村良夫	東京工業大学名誉教授
	大熊 孝	新潟大学教授
	亀江幸二	国土交通省河川局砂防部保全課長
	篠原 修	東京大学教授
	清水真一	独立行政法人文化財研究所奈良文化財研究所建造物研究室長
	赤土 攻	財団法人日本鳥類保護連盟評議員
	白井芳樹	財団法人道路空間高度化機構常務理事
	杉尾邦江	株式会社ブレック研究所代表取締役副社長
	田畑茂清	財団法人砂防フロンティア整備推進機構理事長

ガイドライン 目 次

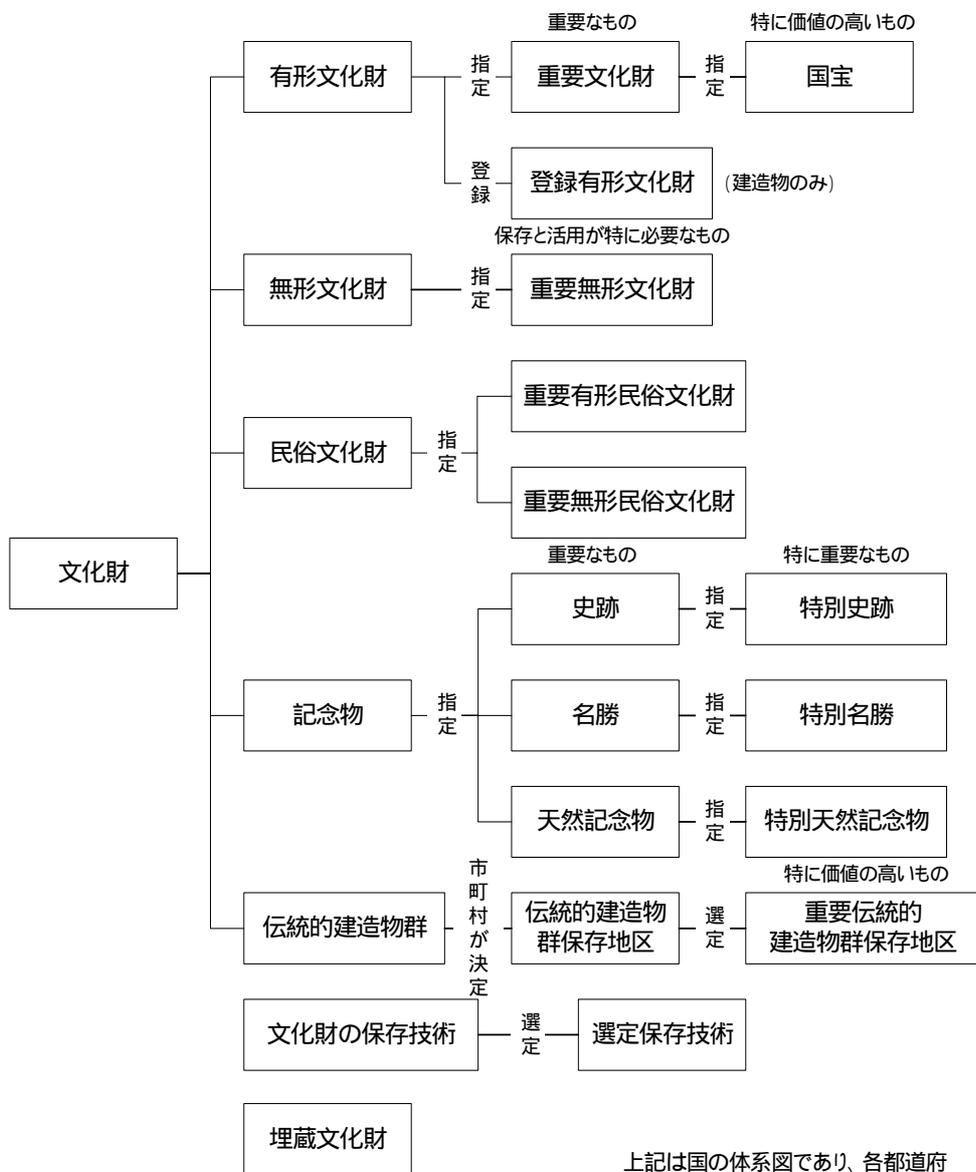
文化財保護の概要	1
1. 文化財の種類と体系	1
2. 国指定及び登録の文化財建造物に関する近年の動向	2
歴史的砂防施設に関する調査	3
歴史的砂防施設の評価	4
1. 歴史的砂防施設の特徴	4
2. 歴史的砂防施設の登録有形文化財としての評価の考え方	4
歴史的砂防施設の安全確保と保存	5
1. 歴史的砂防施設の補修の考え方	5
2. 歴史的砂防施設の補修の流れ	6
地域活性化のための歴史的砂防施設の活用	7
1. 歴史的砂防施設の活用の実態	7
2. 歴史的砂防施設の活用の考え方	7
3. 活用計画の作成	8
まとめ	10

文化財保護の概要

1. 文化財の種類と体系

文化財保護法では、文化財を「有形文化財」「無形文化財」「民俗文化財」「記念物」および「伝統的建造物群」に分類し、これらの文化財のうち、重要なものを重要文化財、史跡、名勝、天然記念物等として国が指定・選定し、重点的な保護の対象としている。このほか、近代を中心にした身近な文化財建造物を登録有形文化財に登録し保護を行っている。図 - 1.1 に国の文化財の体系を示す。

このほか、各都道府県や市町村においても、その体系は異なるものの、条例等に基づく文化財保護制度がある。



上記は国の体系図であり、各都道府県・市町村の体系は多少異なる

図 - 1.1 国の文化財の体系図

2. 国指定及び登録の文化財建造物に関する近年の動向

近年、近代に造られた建造物に対して、大きな関心が寄せられている。歴史的な建造物のうち、重要なものについては国宝、重要文化財として長年にわたり指定、保存が図られてきたが、こうして保護される建造物の数には自ずと限界があり、多種、多様で多数残る近代の建造物の保護については、新たな対応が求められるようになった。

こうした状況を踏まえ、文化庁は江戸末期から第2次世界大戦終結時までの間に近代的手法で造られた産業、交通、土木に係る建造物などを近代化遺産と名付け、平成2年以降、それらの全国的な所在調査を都道府県ごとに実施している。そして、平成5年には調査の成果として藤倉水源地水道施設（秋田県）などの近代化遺産が重要文化財に初めて指定された。さらに、平成8年2月9日には『国宝及び重要文化財指定基準』が改正され、それまで「建築物及びその他工作物」とされていた重要文化財建造物の範囲が、「建築物、土木構造物及びその他工作物」と改められ、以降、土木構造物の重要文化財指定が一段と進められるようになった。

また、従来の重要文化財指定の制度を補完するものとして、平成8年10月1日に国の文化財登録制度が施行されている。この制度は、近代の多様な建造物の保護の推進に主眼がおかれたもので、原則として築後50年経過し、登録基準に合致していれば文化財として評価し、文化財登録した後は、これを活用するために行う改造を厳しく制限せず、所有者などの自主的な保護を支援しよう、とするものである。この制度によって、安全性の確保や利用者の便が最優先され、時代と共に機能の更新・拡充が余儀なくされるような土木構造物も、数多く登録有形文化財として保護されるようになった。登録有形文化財と重要文化財の制度の部分的な比較を表-1.1に示す。また指定・登録されている文化財建造物の件数の一覧などを参考資料-1に示す。

表-1.1 登録有形文化財と重要文化財の制度の比較

所有者・管理者の行う行為		登録有形文化財	重要文化財（建造物）
日常の保守・点検や利用		規制なし	文化庁長官の勧告等
改修	き損・倒壊した場合	届出（事後）	届出（事後）
	素材・工法を変えない場合	規制なし	届出（事前） 文化庁長官の勧告等
	現状や素材・工法を変える場合	外観の1/4以上の場合届出（事前） 文化庁長官の勧告等 （他法令による命令の場合は届出不要）	文化庁長官の許可 文化庁長官の指示
	非常災害時の応急措置	届出不要	許可不要
	き損に対する応急措置	発生・拡大の予防とも届出不要	拡大の予防の場合届出不要
隣接して行う工事等		規制なし	重大なものは文化庁長官の許可 文化庁長官の指示
周辺環境の整備		規制なし	文化庁長官が地域を定めて一定の行為規制・禁止等
公開方法や公開のために行う措置		文化庁長官の指導・助言	文化庁長官の勧告・指示

「建物の見方・しらべ方～近代土木遺産の保存と活用」(文化庁歴史的建造物調査研究会編著、ぎょうせい1998)をもとに作成

歴史的砂防施設に関する調査

歴史的砂防施設の文化財としての評価についてはもちろんのこと、施設の適切な保存・活用の計画立案にあたり、最も重要で基本となるのが、歴史的砂防施設に係る調査である。特に、文化財としての価値を保持しつつ、砂防施設の機能の維持、向上を図る補修、修復を適切に行うためには、各種の詳細な事前調査が必要とされる。以下に調査の方法の概略と留意点を示す。

資料の収集と整理

台帳のデータのみでなく、施工時の設計書、仕様書、写真、図面などの施設の建設に係る資料を広く収集し、場合によっては建設に携わった技術者・地元関係者などへの聞き取り調査を実施する。資料を整理した上で、建設の経緯、施設に使用された材料や技術、建設後の補修履歴などを明らかにする。

現状把握

建造物の構造、形式及び規模を正確に把握し、その残存状況を詳細に調査する。測量及び目視レベルの概況調査などを実施し、周囲の地形との関係がわかる縮尺 1/2,500 程度の平面図を基本とし、必要に応じ縮尺 1/500 程度の平面図、さらには構造図などを作成する。

関連資料の整理

砂防技術・事業史あるいは地域の郷土史などにおける施設の位置づけを整理し、施設を適切に評価するとともに、施設の歴史的・文化的情報などの発信に活用する。

その他

地域のニーズを、歴史的砂防施設を核とした地域づくりに適切に反映させるために、アンケート調査などを実施する。

なお、各種の資料については所在場所が明らかでない場合が多く、資料発掘そのものに時間を要する。さらに、施工当時の資料収集や関係者からの聞き取り調査等については、時間的経過が大きくなればなるほど困難を伴うことから、特に文化財としての価値が高いと考えられる施設については、直ちにそれらを開始する必要がある。

歴史的砂防施設の調査に際し、砂防計画の空間的な流れに基づく視点と砂防事業の時間的な流れに基づく視点を図 2.1 に示す。

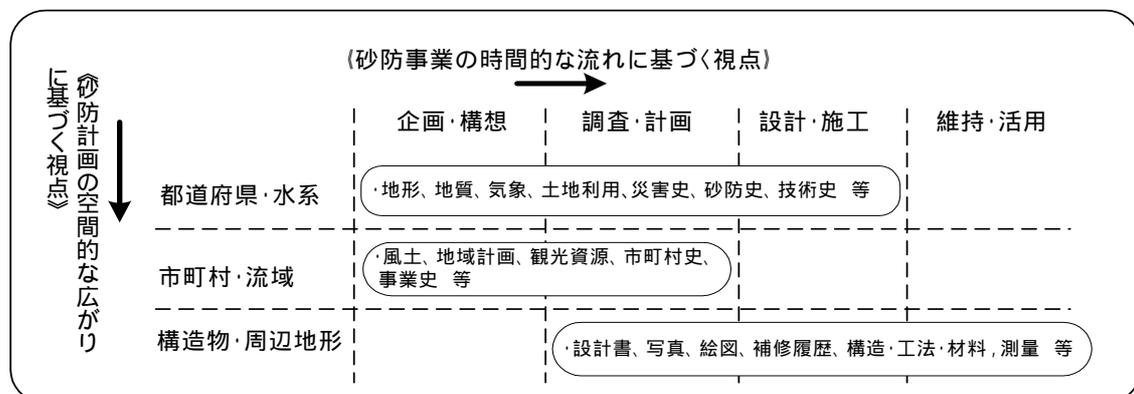


図 - 2.1 砂防計画及び事業における調査の視点

歴史的砂防施設の評価

1. 歴史的砂防施設の特徴

歴史的砂防施設には、以下に示す砂防施設としての特徴があり、これらを踏まえた上で、その歴史的、文化的価値を把握しなければならない。

歴史的砂防施設は過去の個別の災害に対応して築造された経緯を持ち、現在も防災施設としての機能を発揮している場合が多い。

歴史的砂防施設は一般の土木構造物と比較してその立地が山間、奥地に多く、人目につくことは少ない。

砂防施設は実用機能本位の構造物が多く、意匠のみに配慮された事例は総じて少ない。

砂防施設は、一般の土木構造物と比較して、立地する個々の土地の特性に応じた技術によるものが多く見られる。

砂防施設を含めた土木構造物は同種・同形態のものが多数存在する。

2. 歴史的砂防施設の登録有形文化財としての評価の考え方

歴史的砂防施設は、文化財の種類のうち、これまでのところ有形文化財として文化財保護が図られている。ここではわが国に多数存在する歴史的砂防施設に関して、その機能を維持しつつ、文化財として広く保護することを想定し、主に登録有形文化財としての評価の考え方を示す。

登録有形文化財の登録基準（平成8年8月30日文化庁告示第152号）及び歴史的砂防施設の評価を検討するためのその具体的な例示を表3.1に示す（詳細については参考資料2を参照）。ただし、登録基準の具体的な例示はここに示されたものに限定されるものではなく、学術団体の調査報告書等で評価されている歴史的砂防施設のほとんどは基準を満たしていると考えられる。なお、参考までに国の重要文化財の指定基準を参考資料-3に示す。

表 - 3.1 登録有形文化財の登録基準と歴史的砂防施設における具体的な例示

築後50年を経過した建造物で、以下の要件のいずれかに該当するもの	
登録基準	具体的な例示
国土の歴史的景観に寄与しているもの	<ul style="list-style-type: none">・特別な愛称などで、広く親しまれている場合・その土地を知るのに役立つ場合・絵画などの芸術作品に登場する場合・新たな景勝を創出した場合・地域の発展に貢献している場合
造形の規範になっているもの	<ul style="list-style-type: none">・デザインが優れている場合・著名な設計者や施工者が関わった場合・後に数多く造られるものの初期の作品・時代や建造物の種類の特徴を示す場合
再現することが容易ではないもの	<ul style="list-style-type: none">・優れた技術や技能が用いられている場合・現在では珍しくなった技術や技能が用いられている場合・珍しい形やデザインで、他に同じような例が少ない場合

歴史的砂防施設の安全確保と保存

歴史的砂防施設の多くが現役の防災施設であることを踏まえ、その保存を検討するにあたっては、施設の安全性を最優先とした上で、さらに文化財としての価値を損なわないことが必要である。

以下に歴史的砂防施設における保存の基本となる補修等のあり方について述べる。

1. 歴史的砂防施設の補修の考え方

1) 歴史的土木建造物の文化財としての維持・補修の考え方

文化財の場合、文化財としての価値を損なわないように、その維持・補修には一定の制限が設けられている。しかし、それぞれの建造物に応じた柔軟な運用がなされ、その内容についても建造物の特性に応じて細かく部位に区分し、それぞれの意味・重要性・特殊性に応じたきめ細かな対応がなされている。土木建造物が重要文化財に指定される際には、現役の施設であることを考慮し、以下のような保存・維持基準をもとに、保存・維持管理計画を作成することが多い。

A:形状、材質、工法を維持する(保存部分)

B:形状は維持するが材質、工法については通常の管理を勘案して適宜変更もありうる(形式保存)

C:形状、材質、工法を適宜変更する(更新可能部分)

歴史的砂防施設においても、重要文化財に相当する施設があると考えられ、施設の部分・部位毎の意味・重要性・特殊性に応じて保存の基準を定めるなどして、その価値を損なわないための方策を検討することが必要と考えられる。

また、重要文化財におけるこのような考え方は、登録有形文化財においても参考となるものであり、補修計画への反映が望まれる。

2) 歴史的砂防施設の保存の考え方

厳しい環境条件の中で、施設がその機能を果たすとともに、施設自体が新たな環境を創出するといった砂防施設の特徴や役割を踏まえつつ、歴史的砂防施設の文化財としての価値の維持を図る保存方策を検討する必要がある。保存にあたり、具体的には施設自体に係る価値と、施設と土地との関係に係る価値の2つの観点が必要である。これらのことを踏まえた保存の要点を図-4.1に整理する。

価値	内容	課題
施設自体に係る事項 材料：構成する材料 形態：構造形式の復原 技術：技法の継承、再現	材質・色調 外観と構造 技術の保存	材料の調達・色合わせ 古図面、古写真などの収集 技能者の確保・研修
土地との関係に係る事項 地勢、地質を考慮した特徴的な形態 周辺の自然と一体なった景観	施設を含めた土地の保存	施設を含めた土地の保存・管理を担保するための方策

図 - 4.1 歴史的砂防施設の保存の要点

2. 歴史的砂防施設の補修の流れ

歴史的砂防施設の保存の要点を踏まえると、文化財登録された砂防施設には、材料・形態・技術の維持とともに、特に施設の部位毎の補修方針を考える必要がある。また、事前調査によって施設の状況を正確に把握し、必要に応じて具体的な補修計画を策定することが必要である。

実際の補修にあたっては、破損、劣化の要因や、文化財としての価値の維持などについて注意深く検討しつつ、施設の安全性を十分考慮して補修方法を選定しなくてはならない。また、補修や補強を行う際に高度で複雑な方法を要する場合もあり、必要性に応じて専門委員会を組織するものとする。また、災害等の緊急時における補修計画を含めた対応については国土交通省河川局砂防部と協議するものとする。

図 - 4.2 に事前調査から補修実施までの流れを示すとともに、文化財としての価値に配慮した歴史的砂防施設の補修方法を参考資料 - 4 に示す。

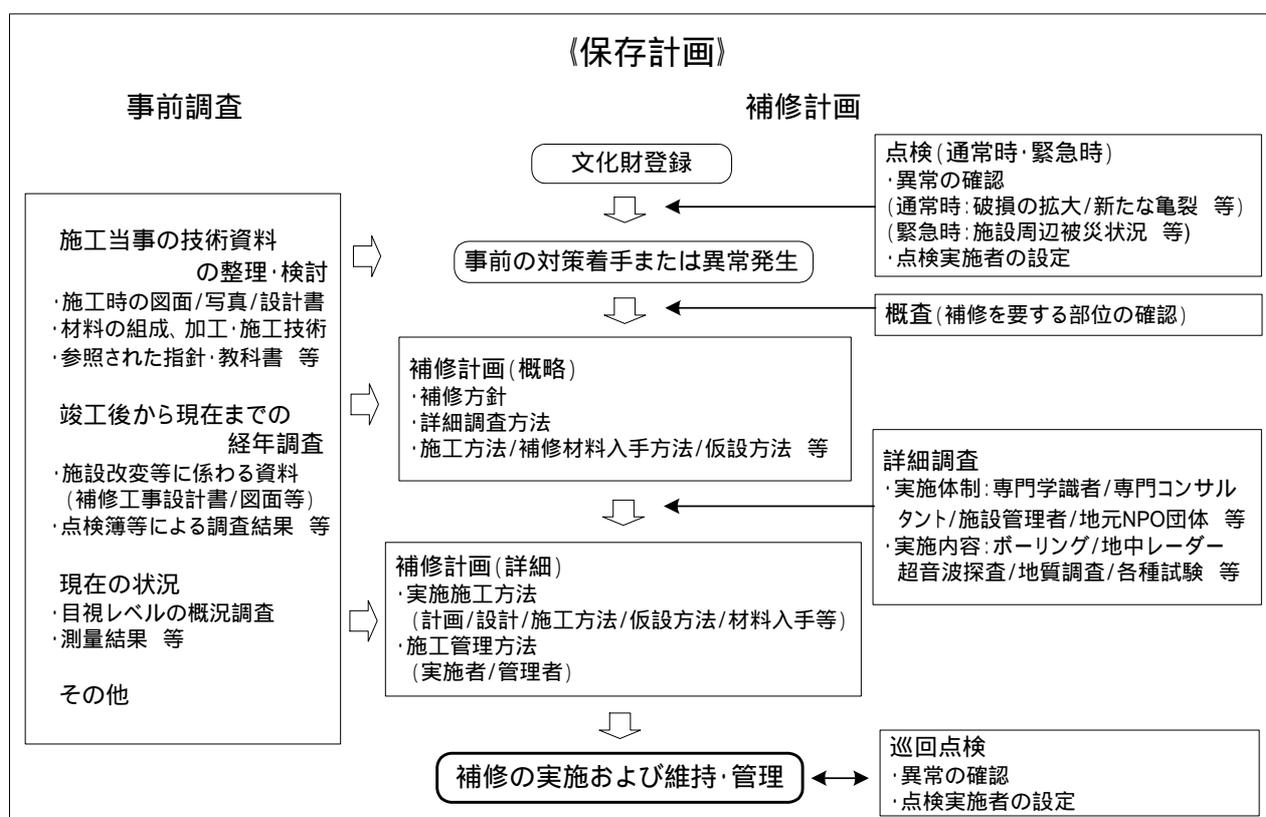


図 - 4.2 事前調査から補修実施までの流れ

地域活性化のための歴史的砂防施設の活用

ここでは、歴史的砂防施設の実態を踏まえた上で、歴史的砂防施設の活用のポイントと検討の流れ等を示す。

1．歴史的砂防施設の活用の実態

これまでの砂防施設の活用事例では、環境整備・砂防学習（特に歴史的施設として）に重点が置かれた整備がなされてきた。平成14年に実施されたアンケート調査によれば、施設整備による来訪者の増加の効果はみられるが、地域活性化の効果までは明らかではなく、またアクセスなどへの配慮や広報・PR活動が不足している傾向が見られる。また、施設管理にあたってのボランティア活動等の活用は少なく、立地上の制約もあり、計画段階から住民と連携を図ることについても取り組みが不足している面がみられた。

2．歴史的砂防施設の活用の考え方

防災施設である歴史的砂防施設を、地域活性化の核として十分に活用するためには、まず施設が有する以下のような価値に留意する必要がある。

学術的価値

歴史的砂防施設は、施工当時の技術、材料、工法、設計思想等に係る学術的価値を有する。活用を検討するにあたっては、砂防施設として果たしてきた役割と施設に用いられた技術の周知を考慮する必要がある。

景観・環境的価値

歴史的砂防施設は、荒廃山地・溪流を治めることによって周囲の緑の回復を促すなど、中山間地における豊かな自然の創出の礎となっていることが多い。施設が周辺の土地と一体となって形成する景観・環境は地域の貴重な資源であり、活用にあたっては、その優れた景観・環境の価値を最大限に引き出す方法を検討する必要がある。周辺整備のための新たな施設の建設を検討する場合には、歴史的砂防施設の文化財的価値が損なわれないよう十分な配慮が必要である。

広報的価値

歴史的砂防施設が、国土の保全と近代化に果たしてきた歴史的役割を一般市民および後世に伝えることが重要である。このことが地域における歴史的砂防施設及びそれによって保全された土地、景観に対する住民の愛着と誇りにつながると考えられ、ひいては住民の砂防事業に対する関心と理解が深められることとなる。

地域の資産として活用が図られている砂防施設の実態を整理し、歴史的砂防施設の活用、管理運営の課題と留意点およびその具体的事例を参考資料 - 5 にとりまとめた。これらを踏まえると、歴史的砂防施設の活用の段階によってハード、ソフトそれぞれ、図 - 5.1 の対応、整備が考えられる。

【活用の段階】	ハード的な施策	ソフト的な施策
知ってもらうために (様々な機会・媒体を通じての情報発信)		<ul style="list-style-type: none"> パンフレット類の作成、配布 ホームページの開設 小中学校の副読本への記述
来ってもらうために (現地まで到達しやすい状況の創出)	<ul style="list-style-type: none"> 案内標識の整備 駐車場の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 観光マップ・道路マップ等への記載 周辺の著名立ち寄り拠点(最寄駅、地元役場等)での情報提示
体験してもらうために (基本は「眺める」「学ぶ」)	<ul style="list-style-type: none"> 視点場整備 散策路整備 説明解説のための施設の配置 関連施設の整備 景観整備(阻害要因の排除・修景) 	<ul style="list-style-type: none"> イベントの開催 ガイドの配置
維持していくために (歴史的砂防施設を含めた景観の維持)	<ul style="list-style-type: none"> 砂防施設の維持(点検・補修・修復) 利活用施設の維持(清掃・更新) 景観の維持(監視と規制) 	<ul style="list-style-type: none"> 砂防ボランティアの活用による維持活動 砂防堰堤を守る会の組織化と活動 地域学習、生涯学習等への組み込み

図 - 5.1 歴史的砂防施設の活用の段階による整備・対応

3. 活用計画の作成

歴史的砂防施設の活用を考える上では、施設を『見る』、『学ぶ』という来訪者の体験を基本とし、活用の考え方とその内容を活用計画として取りまとめることが重要である。活用計画を作成する上での留意点を以下の ~ にあげる。これらを踏まえた、活用計画作成の全体の流れを図 - 5.2 に示す。

活用計画の基本となる歴史的砂防施設に関する基礎的な調査を実施する

歴史的砂防施設の活用計画を地域づくり上の計画として位置づける

施設周りだけではなく、施設を含む歴史的景観の広がり活用計画の計画範囲として捉える

なお、活用計画の策定にあたっては、地域住民、行政、専門家等の広い意見をを入れてとりまとめることが望ましい。また、必要に応じて活用委員会を組織することも考えられる。

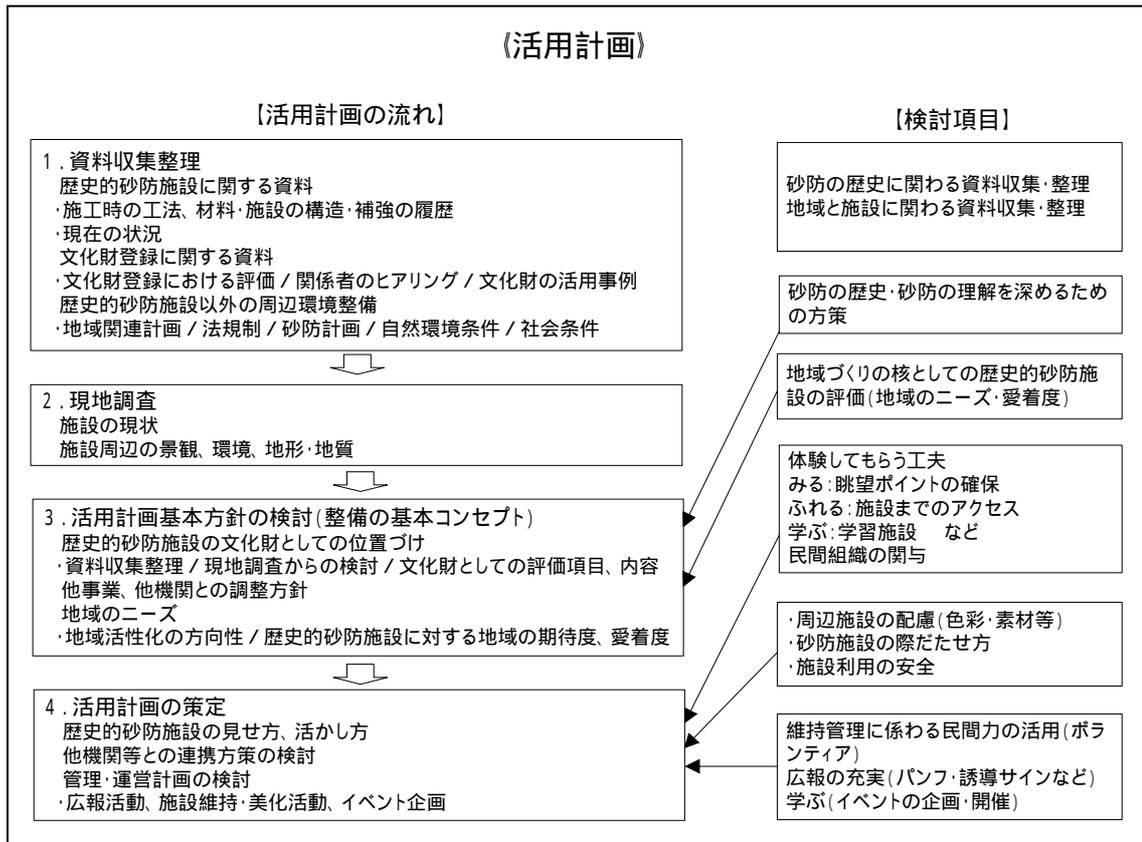


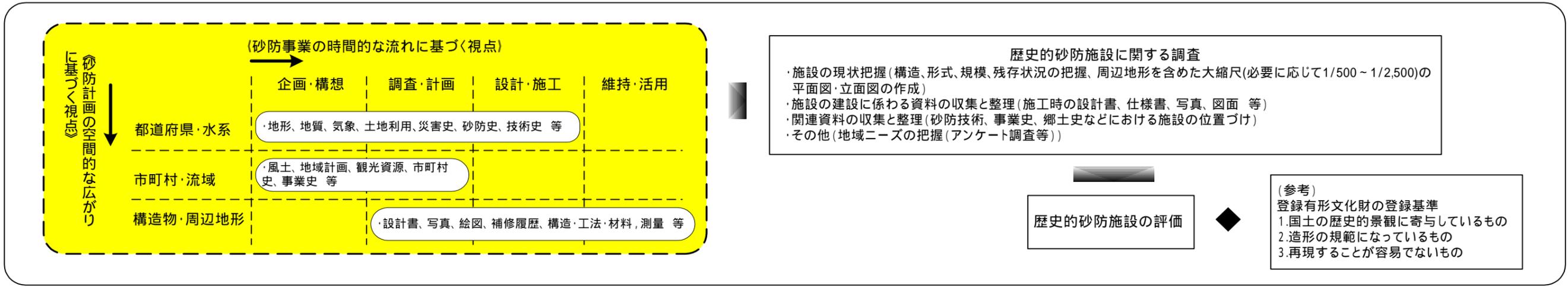
図 - 5.2 活用計画作成の全体的な流れ

まとめ

これまで述べてきた歴史的砂防施設の保存・活用の流れを図 - 6.1 にまとめる。

歴史的砂防施設(築後50年以上経過した建造物)
50年は登録有形文化財の基準を踏襲したものである。

《歴史的砂防施設の調査および評価》



保存・活用計画を地域の計画として位置づける = 自治体・地元等の関係者との合意形成

《保存計画》

保存・活用の基本方針

- 保存の方針 (どの部分を、どのレベルで保存するのか)
- 活用の方針 (誰に、何を、どのように伝えるのか)
- 計画範囲の明確化

《活用計画》

