

「保険による伝統的建造物群の維持管理・防災活動促進の可能性」

—Research of possibility of maintenance management promotion and disaster prevention of historic buildings by insurance—

76152 鈴木惇也

This is research of insurance for building of preservation district for groups of historic buildings. The purpose of this research is to reserve fiscal resources to conserve and repair historic buildings, and to promote the control of maintenance. Originally, Insurance has characteristic to promote control of maintenance, but now the character doesn't appear. To solve this problem, the interview which is focused on control of maintenance and disaster prevention was held in the Sawara Area.

第0章 序章

0.1 研究の背景

文化財保護法の施行から60年近くが経ち、社寺や宝物等の、「希少で価値の高いもの」こそが文化財であるという認識から、文化財と呼ばれるものの裾野は大きく広がった。1975年の文化財保護法改正による伝統的建造物群保存地区制度の導入、1996年の登録文化財制度の導入など、人々の文化財に対する認識の広がりと共に制度は変革を遂げてきた。

しかし、その文化財としての裾野の広がりに伴って新たな問題が生まれてきた。それは、修理、修繕需要の増加により、費用が増大し、歴史的建造物が「自治体や国の予算編成の都合による修理待ち」や「所有者の金銭的その他の事情による取り壊し」という事態に陥るとの問題である。

上記の問題を、保険というツールを使って解くことを検討する。その理由は、主に①保険はそもそも被災時の損害を迅速に填補するツールである、②保険は本質的に維持管理・防災を促進させる性質をもっている、③保険は本質的に防災手段・災害履歴等のデータベースとなり得る性質を持っている、ことである。

②について説明する。保険会社にとっては、ある危険が完全には防ぎようのない偶然性を伴う事象であることを前提とすると、保険金の支払いを安定化させるために、危険を低減させる動機を持つ。そこで保険会社が保険金の支払いを安定化することに成功し、保険料を低廉にすると、保険購入のハードルが下がり保険加入者が多くなる。そうして保険料収入が増加する。つまり、保険会社には加入者の安全に寄与する動機を持つ。これが、保険制度が本質的に持つ維持管理・防災を促進させる機能である。

なお、後藤治(2008)¹によって、歴史的建造物の復旧資金を確保し、メンテナンスを促進させる保険システム

の必要性が訴えられている。

0.2 研究の目的

これまで、国内で保険によって文化財の維持管理・防災が促進されたという事例はない。そこで、以下の3つを本研究の目的とした。

- ①文化財建造物の維持管理・防災制度の経緯を把握し、実態を明らかにする
- ②文化財建造物にかかる保険のしくみを整理し、実態を明らかにする
- ③文化財建造物の維持管理・防災を促進させる保険システムを導入する際の問題点を明らかにする

0.3 研究の位置付け

本研究は、文化財建造物、損害保険、維持管理・防災の3分野にまたがるものである。

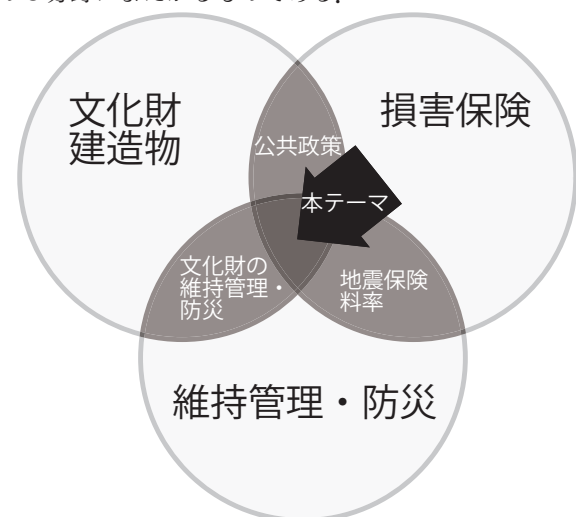


図1 研究の位置づけ

●伝建地区の防災について

北後²によって、伝建において伝統的な防災活動を考慮した火災シミュレーションが行われている。また、初期消火活動の状況を把握するためのヒアリング調査とアンケート調査が行われている。伝建5地区において、消防設備・防災訓練・消防団の活動・自主防災組織の活動

が調査された。

●保険と防災活動について

地震保険の普及率の伸び悩みや阪神・淡路大震災の経験から、地震保険の普及を含めたリスクマネジメントを目的として多数の提言が行われている³。

●保険と文化財について

提言は、後藤¹以外にない。よって、本論文を保険と文化財の接点に位置づける。文化財にかかる保険の理論と実態の両調査とも本論文による新しい研究である。

0.4 研究の方法

維持管理・防災の現状、制度上の基準、既往研究によって検証が進められている伝統的防災活動を、保険会社が現状採用しているリスク算定基準と比較し、相互のズレとその背景および修正の可能性を探る。そのために、文献調査のほか市・重伝建指定物件所有者・保険会社へのヒアリング及びアンケートを行った。

0.5 研究対象の決定

国選定の重要伝統的建造物群保存地区（以下、重伝建地区）を対象とする。

- ・面であることから多様な防災措置を取りやすいこと
- ・群として密集している上に木造が多いため火災危険が大きく、被災後の被害も甚大になりやすいことから事前・事後の対策が望まれること
- ・群の中では構造に統一性があり、保険の対象として考えやすいと考えられること
- ・物件数として未だ増加の一途をたどっており、今後も増えることが予想されること

が主な理由である。重伝建地区の典型として、千葉県香取市の佐原地区を対象とする。

第1章 文化財保護における資金補助の変遷と課題

本章では、重伝建地区が新たな補助形式としてどのようなものを求めているかを考察した。その為に、歴史的にどのように補助方法が変わっていったのか、現状どのように補助されているのか、その歴史的変遷を追った。

年度	法	対象	補助方法
1871	古器旧物保存方	古器	法律補助
1880	古社寺保存金	古社寺	〃
1897	古社寺保存法	〃	〃
1929	国宝保存法	+城郭建築等 +民家等個人所有	+予算補助
1950	文化財保護法	有形文化財	+税優遇
1975	〃 改正	伝統的建造物群	〃
1996	〃 改正	登録文化財	〃
2004	〃 改正	文化的景観	〃

表1 建造物に関わる文化財保護制度の変遷

かつては「文化財＝希少なものであり価値の高いもの」となっていたが、価値観の転換によって文化財としての裾野の広がりが認められ、それに伴って公的な補助や維持管理の在り方が問われている。

1871年の古器旧物保存方から、文化財建造物としての保護対象は古社寺、城郭建築、民家、有形文化財、伝統的建造物群、登録文化財、文化的景観というように大きく広がっている。特に1975年、文化財保護法の改正が行われ、古来の町並みや集落の景観保存のための「伝統的建造物群保存地区」の制度が新設された。単体保護から広域保護の制度となったこと、市町村が住民の意思を反映しながら「住民が現に居住する町並み」を保存地区として決定すること、国が市町村の申出に基づいて特に価値の高いものを重要伝統的建造物群保存地区として選定し、その管理等に関する補助を行うとして、市町村が主体となって行う保護制度としたことが、新しい文化財保護の体系であると言える。それに対し補助方法は額の決まった法律補助、必要な年度に計上する予算補助、税優遇と大きな変化は見せておらず、基本的には毎年決められた予算内で文化財保護事業を行うことになる。結果、重要伝統的建造物群保存地区のような「一般の居住者が生活をしていて」「活用されていることが前提となる」文化財が必要とする「適切な時期に適切な額」の支給がされにくいと考えられる。また、各自の維持管理・防災努力に関係なく修理補助金が支給されるので、各所有者の防災努力を促進する仕組みにはなっていないことがわかる。

第2章 維持管理・防災・復旧ツールとしての保険の有用性

保険とは、危険に応じた額を分担する、いわゆる危険分担の制度である。重伝建地区のリスクに対し、重伝建地区所有者や、文化財としての価値を享受する者によってリスクを分担する火災保険を目指すという視点において、火災保険の枠組みを確認し、それが維持管理・防災に寄与するしくみとなっているか、理論上の問題点を確認した。

1節 保険制度のもつ効果

文化財に対する保険システムの有用性は、大きく3つあると考えられる。①「私財への公共投資」から「企業救済」という名目変化、②出費の平準化による損害への即時対応、③維持管理・防災活動の促進、である。①文化財に直接公的な資金を投入するのではなく、保険金支払いが滞った場合の「企業救済」という形をとることができる。②重伝建地区において考えてみると、完全に火

災を予防することは不可能であるが、ひとたび発生すると巨額の損害が予想される。しかし、それに対処する額の貯蓄を各所有者や自治体がそれぞれ備えるのは不可能であると言える。そこで、多数の者で損害を分担することで、事故発生の時期、大小にかかわらず十分に対処することができる。伝統的建造物を補助する自治体にとっても、臨時で予算を組む必要がある時に基金など特別な財源がない場合有効であり、出費の波を平準化する効果がある。③については、0.1で述べたとおりである。

2節 保険の理論上の問題点

保険には①同一危険にさらされた物件が大量観察できるほど多数であること(大数の法則)、②収入保険料総額が支払い保険金総額と等しいこと(収支相等の原則)、③被害者は損害額以上のものを受け取ってはならない(利得禁止の原則)、という3つの大きな原則がある。

文化財建造物にける保険はこれらの原則に対して、①大数の法則にのりだけの文化財物件数があるかどうか②③文化財のもつ私財・公共財の両面性を考慮すると、支払い保険金が大きくなりがちな文化財に見合う保険料を所有者・税のどちらからどのような割合で捻出するか、が問題となる。

第3章 促進すべき維持管理・防災の未発達と保険の実務上の問題

なぜこれまで重伝建の維持管理・防災が保険によって促進されなかったのか、その実務上の問題点を探った。

1節 維持管理・防災の未発達

伝統的建造物は様々な要因によって失われるが、そのうち損害保険の導入による効果が得られる部分は、自然災害、および構造体の経年劣化である。自然災害のうちでは、特に台風・火災・地震の順に被害が大きい。それらの減損要因に対し、維持管理・防災の基準は曖昧な状態である。建築基準法第12条に規定されている建造物には当てはまらないため、維持管理基準は規定されていない。防災基準に関しては、消防法上では伝統的建造物は文化財としての扱いを受けていない。伝統的建造物のうち店舗等の防火対象物には【消火設備】【警報設備】【避雷設備】が規定されているほか、火災予防条例準則によって【喫煙等の禁止】が定められている。群としての面的な要素に対する規定はない。「文化財建造物等の地震時における安全性確保に関する指針」には、「七―一 伝統的建造物の補強の推進」と「七―二 重要伝統的建造物群保存地区の防災計画の策定とその実施」として、伝統的建造物群の特性を損なわない形での耐震性向上と防災計画の策定が求められているが、具体的な基準はない。

通常、保険料の割引は、「法的基準をやや厳しくしたもの」に対し行われるが、このように伝統的建造物に対しては法的基準が明確ではない現状がある。

2節 保険の実務上の問題

損害保険料は建物の評価額を決定し、料率⁴を計算することで、その積として求まる。評価額は、建設当時の価格が不明な場合、面積に構造単価をかける「新築費単価法」によって算出される。料率は、簡便に算定するための表が存在し、①用途、②構造、③所在地(県単位)、④割引、の4要素によって決定する。上記のような評価額、料率の計算方法では、伝建地区指定物件としての意匠等は評価額に反映されず評価額が低く見積もられるため保険金はあまりおりない上に、木造というハイリスク物件であると認識される。また、消防団・公的消防施設等の面的な防災対策や規定外の防災設備が割引項目として認識されることはない。よって、通常物件と同様に簡易的な方法で保険料を算出するならば、重伝建独自の防災対策は促進されないことになる。

このような簡易的な方法が採られる理由は、リスク算定コストを下げるためである。つまり、割引をインセンティブとして防災を促進させるには、その防災努力が用意に算定可能なものである必要がある。

ちなみに、文化財に対する保険としては「文化財総合保険」が存在するが、希少価値の高い美術品・国宝建造物等にかけることが一般的であり、伝統的建造物は当該保険の対象とはなっていない。

第4章 保険による維持管理・防災促進への社会的変化の潮流

1998年、世界的な金融緩和の流れを受け、損害保険料率が自由化された。料率は各社独自の企業秘密となったため、3章2節で記述した保険の実務はそれ以前の話である。また、1995年の阪神・淡路大震災によって、文化財も含めて、防災活動について大きな変化が見られた。本章では、重伝建にける保険に対する上記の出来事の影響を考察した。

1節 料率の自由化

保険料率の決定を市場のメカニズムに委ねた場合に、通常、保険会社が競争に勝つためにとる行動は、リスクの細分化の促進である。よって、リスク集団の最適化や様々な割引規定の導入によってリスクの細分化が行われる。リスク細分化の重伝建への影響を考察する。相対的に建築単体の点的なリスクは増加するが、面的には減少すると考えられる。それは、近年の木造建造物の不燃処理や耐震性能の向上という技術が、伝建においては適用

可能な手段が限られるが、国庫補助や自治体主導によって、面的な防災計画が存在する場合がある上に、昔ながらのコミュニティによって伝統的な災害対策を行っている例が多いことによる。

問題は、点的なリスク増加は算定しやすいが、面的なリスク減少は算定しにくいということである。伝建地区において適正にリスク算定がなされ、防災活動が促進されるためには、伝建地区において行われている維持管理・防災活動が統計上有意となるだけのデータの蓄積が求められることになる。

2節 防災活動の変化

文化財に対する防災対策は【消火設備】【警報設備】【避雷設備】の3設備が基本的な設備とされ、1934年に始まった法隆寺の昭和修理に際して、順次設置されており、すでに基本的な考え方ができていた。阪神・淡路大震災から受けた変化を分析すると、「点的・設備的対策から面的・人的対策へ」と「規制から誘導へ」であると考えられる。

その例として文化庁からは、1996年に「文化財建造物等の地震時における安全性確保に関する指針」が通知され、伝建地区における防災計画の策定が求められた。災害対策基本法関連では、平成15年の「災害から文化遺産と地域をまもる検討委員会」、内閣府の「阪神・淡路大震災における文化財建造物への対応」、幣制17年の「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門委員会」、平成20年の防災基本計画修正、同年の防災白書、同年の「重要文化財の総合防災対策検討会」など、いずれにおいても、コミュニティの活性化や地域の防災力向上の重要性を説いている。

第5章 重伝建地区の維持管理・防災の実態

第4章のような維持管理・防災活動の重要性が見直される中、実態がどのようになっているのかを調査した。手段は①各自治体へのヒアリング、②佐原地区伝統的建造物所有者へのヒアリング、③佐原地区伝統的建造物所有者全体へのアンケート、の3つである。

③について説明する。

表2 アンケート基礎情報

対象	佐原の伝統的建造物群保存地区指定物件となっている建造物の所有者
世帯数	79
棟数	105
アンケート回答数	31
対象世帯数に対する回答率	39%

アンケート概要については上記表2のとおり。質問

項目を作成し、「行っている維持管理・防災対策」にチェックを入れて頂いた。項目は佐原市佐原伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査報告書⁵・安野の研究⁶・中平の研究⁷より、伝統的な防火対策のうち個人でできるものを抜粋し、作成した。

結果の要約は以下のとおり。

- ・維持管理の体制として、「台風や大雨のときに大工さんに見てもらおう」や「出入りの大工さんに定期的に見てもらっている」などの回答は少なく、明確な維持管理の周期はないことを示している。
- ・「修繕すべきところがあるが直していない」が2割近くいるなど、建物としての価値を維持することへの行動が起きにくい状況を示している。
- ・維持管理・防災のうち、「災害防止対策（構造）」のようなハード面の防災対策よりも「初期防災対策（設備）」「初期防災対策（習慣）」のような設備面やソフト面の防災対策の回答が目立った。

方針としての防災計画はたっており、施設設備的な部分に関しては一定の成果があるが、住民の防災意識による習慣（風呂水を一晩ため置きする等）もまた根付いている。しかし、具体的なチェック項目や頻度が決められているとはなく、第三者によるチェック体制もない。これは、保険会社にとっては非常に評価しづらいと言える。

第6章 伝統的建造物に対する保険の実態

伝建地区においては第5章のような防災活動がなされているが、保険会社はそのリスク軽減効果をどのように認識しているのか、通常の物件と伝建地区指定物件の扱いの違いを調査した。

方法は、①指定物件所有者へのアンケート、②保険会社へのアンケート、である。

①の概要は表2と同様である。質問項目は「火災保険に加入しているか」と、「伝建として契約プロセスに違いはあったか」である。結果、火災保険加入率は60.9%であった。また、保険契約のプロセスに関して、通常物件と伝建指定物件の違いは見受けられなかった。

②について説明する。日本損害保険協会、損害保険料率算出機構の会員会社リスト及び会員会社リストから、住宅の火災保険を扱っている会社17社に対して「保険会社にとっての伝建地区指定物件の位置付けを把握すること」を目的として以下のようなアンケートを行った。

1. 回答率

17社中、回答があったのは7社、「すべて通常の物件と同様」という回答が1社、「文化財を引き受けた事例

がないので答えられない」が1社、「定性的な回答をしかねるのでこたえられない」が1社、「時間的に社内調査が困難な為」が1社、回答なしが10社。

2. 伝統的建造物の契約経験の有無

「会社としては可能」、「あると思われる」、「ある」などが6件、「ない」が4件となった。なお、回答不可であった保険会社に対し、口頭質問をしたため、合計件数が10件となっている。

3. 保険契約プロセスの違い

国や県の国宝・重要文化財ではない物件について、保険契約プロセスの違いはないという回答が6件、「評価を行う際に専門の鑑定人による保険価額の評価を実施することがある」が1件、「伝統的建造物に精通した鑑定人による平場鑑定（契約引受時の物件評価）を行う。」が1件であった。

4. 面的な防災による料率低減の可能性

「設備の設置による」という回答が1件、「今は規定がないが実績が蓄積されれば」という回答が1件で、上記2件は「現状はないが、今後可能性はある」とした。残りの6件は「ない」であった。

伝建地区における火災保険契約のプロセスは、通常の木造物件とほとんど違いはないことが明らかになった。面的な防災や設備の有無、伝統的な防災活動は保険料率に反映されず、県レベルにおける火災実績低下によってのみ料率改定が行われ、そこで初めて面的な防災が料率に反映される「実績主義」とも言える状態であることが明らかになった。伝建等文化財担当者はほとんどおらず、特異な例があれば鑑定会社に任せる、という回答であった。また、文化財のもつ「希少で価値のたかいもの」というイメージは損害保険会社において非常に強く、文化財担当者がおらず引受実績がない（と思っている）会社ほど「契約プロセスは通常と異なる」と答えている。また、面的に一括して契約することや自治体相手に契約することは前例がないため答えられないとしている。

第7章 保険によって維持管理・防災促進が実現されない要因分析

これまでの調査をまとめ、本章では、伝建地区における維持管理・防災が保険料率に反映されない要因を整理した。①重伝建地区における防災計画の基準が定まっておらず実効性が未確認でありリスク算定コストがかかるために、保険会社は防災計画や伝統的防災手法を評価しないこと、②火災保険契約は所有者個人と行うため町並み対象という保険は前例がないこと、③高リスクである

という認識があるために保険会社は基本的に文化財（と認識して）は引き受けない方針であること、である。

第8章 結章 重伝建地区に対する保険の在り方と今後の研究課題

第7章の①は面的な防災能力の研究の進展を待つしかないが、②③の問題を解決するために、重伝建に求められる保険を日本の地震保険、及び米国国家洪水保険と比較した。地震保険は、一度損害が発生すると高額な支払が発生するが、政府が再保険を引き受けることで対処しており、③を解決する示唆が得られると考える。

米国国家洪水保険は、市が洪水対策を行うことを前提としていることによって、リスクを軽減させると同時に防災活動を促進させるようインセンティブを働かせており、②を解決すると考えられる。

相違は、ひとつに、洪水保険は土地利用規制と密接に関わっており、被害の多いと予想される土地には建てないという、文化財建造物としての特性から適用不可能な部分があること。ふたつめに、システム導入主体は自治体であり防災努力も自治体が先導することを前提としている。これは洪水リスクと火災リスクの性質の違いに起因すると思われる。洪水リスクの場合危険要因は地域外にあり一面的に被害が発生するが、火災リスクは危険要因は地域の内側にあり、そこから広域へと広がっていく。よって洪水が起こった際には地域内の連携という意味では大きな意味をなさず、地域内の各住宅が個別に防災対策を施すが、火災では目の行き届きにくいところを互いに補い合い、火災発見までの時間を短縮し、火災を発見した後は協力して消火につとめ、火災延焼を最小限にとどめることが求められる。つまり、自治体の活動よりも住民個別の活動や住民間の連携がより重視される。

よって、自治体が主体となって防災計画をたて割引を受けるシステムへの加入という点では参考にすべきであるが、その割引内容として地域の共助システムを促すものであることや、住民の自発的な行動を促すものであることが求められる。

国・市町村・所有者というステークホルダーの中心に伝統的建造物群がある。この関係に、リスク細分化による保険商品の多様化がおこるという前提のもと保険会社がどのように関与する方法があるかを考察する。

縦軸に保険加入への強制力を、横軸に保険会社への補助をとると、予想されるシナリオは図2のようになる。

このうち、防災計画による情報提供が進み、「安価保険商品開発」が実現することが考えうるベストと言える。

しかし、現実的に統計上有意味な防災能力が確認されるまでにはかなりの時間を要する。また、面的な防災対策を行ったとしても結局は平均的な木造住宅より高リスクであるという判定がなされるかもしれない。その場合、「現実的リスク配案」のように、リスクを国が引き受けることによって町並みを維持し、万が一の際の資金を確保するが、保険会社としてはリスクを細分化して判断し、維持管理・防災の促進には寄与するという選択肢になる。

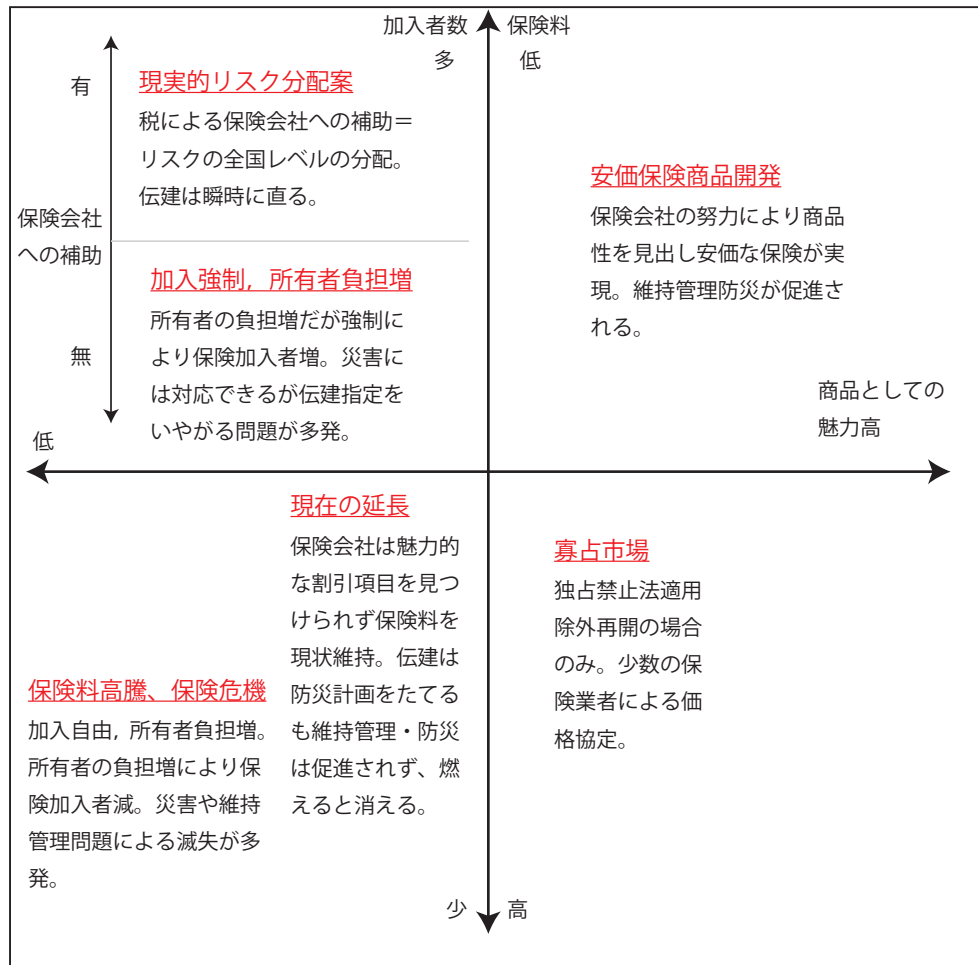


図2 保険会社のリスク細分化による影響の行政対応別シナリオ

■脚注

1. 後藤治, 2008, 「都市の記憶を失う前に」, 白揚社
2. 北後 明彦・幾代 健司・秋元 康男・樋本 圭佑・田中 孝義, 地域消防活動を反映した延焼性状予測モデルの開発: 街区特性に応じた密集市街地の火災リスク低減対策の検討, 神戸大学都市安全研究センター研究報告, Vol.10(20060300) pp. 125-134, 2006
 ・北後 明彦・北村 文枝・芝 真里子・秋元 康男, 住民による初期消火活動の有効性に関する研究: 伝統的建造物群保存地区におけるケーススタディを通じて, 神戸大学都市安全研究センター研究報告, Vol.11(20070300)pp. 127-142, 2007
3. 織田 彰久, 世界の自然災害保険から見た日本の地震保険制度, 内閣府経済社会総合研究所政策調査員, 2007
 ・矢代晴実, 保険による防災インセンティブと災害リスク評価, 2006
4. 保険金額 1000 円に対する 1 年間の保険料, 個々の保険の目的ごとの火災等の危険の程度に応じた料率が算出される。
5. 佐原市佐原伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査報告書, 2002, 千葉県佐原市

6. 安野陽子・室崎益輝・山口徳雄, 1998, 重要伝統的建造物群保存地区における防火対策に関する研究 その1 火災危険と防火対策の実体, 日本建築学会学術講演梗概集 F-1, Vol.1998(19980730), pp. 831-832
7. 中平最映子・室崎益輝・大西一嘉, 1995, 伝建地区における防火対策に関する研究 (その1) 防火対策の現状把握, 日本建築学会学術講演梗概集 F-1, Vol.1995(19950720), pp. 621-622

■主要参考文献

- ・中村賢二郎, わかりやすい文化財保護制度の解説, ぎょうせい, 2007
- ・新建築学大系編集委員会, 新建築学大系 50 歴史的建造物の保存, 彰国社, 1999.
- ・木村栄一・野村修也・平澤敦, 損害保険論, 有斐閣, 2006.
- ・東京海上火災保険株式会社, 損害保険実務講座 5 火災保険, 有斐閣, 1992.
- ・佐原市 佐原伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査報告書, 千葉県佐原市, 2002.
- ・保険理論研究会, 損害保険料率算定の構造, 1994.