

1 1 特別名勝松島

(1) 現状変更の取扱いの特例措置

史跡名勝天然記念物の現状変更については、文化財保護法第125条第1項により文化庁長官の許可が必要となっているが、同項ただし書きにおいて「非常災害のために必要な応急措置を執る場合」は許可を要しないと規定されている。

特別名勝松島については、今回の大震災において甚大な被害を受けたことから、「非常災害のために必要な応急措置を執る場合」の対象となる現状変更の範囲について検討し、3月16日以降、文化庁と協議を行った。

この結果、平成23年3月25日付け22庁第1214号文化庁次長通知により、災害復旧事業に係る現状変更について、文化庁長官の許可を要しない事業の範囲が次のとおり示された。

- ① 崩落した土砂、落石等の撤去及び除去
- ② 崩落した法面等の応急的な崩落防止対策
- ③ 損壊又は焼失した建物その他の工作物の撤去及び整地
- ④ 津波等により堆積した土砂、漂流物、塵芥等の撤去、除去及び整地
- ⑤ 緊急車両のための仮設道路の設置
- ⑥ 撤去物の仮置き
- ⑦ その他緊急を要するもの

また、特別名勝松島保存管理計画における第一種保護地区のうち1B及び1C地区、第二種保護地区のうち2B地区、第三種保護地区及び海面保護地区において行われる次の事業について、文化庁と協議し、平成23年3月31日付け文第2264号教育通知により、文化庁長官の許可を要しない事業に該当する旨、各市町村等に周知した。

- ① ライフライン（電気、上下水道、ガス、電話（携帯電話を含む）、道路、橋梁、下線施設、鉄道）の復旧（原状回復）
- ② 仮設建築物その他の工作物（プレハブ仮設住宅、仮設トイレ等）の設置
- ③ 遺体の仮土葬

(2) 震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方について

県知事が、特別名勝松島等の被災状況を調査した際に、県民から住宅再建のため高台への移転要望があったことから、3月30日、国に対して、住宅の高台移転等の事業に関し、現状変更許可基準の弾力的な運用を要望した。また、4月8日、知事が内閣総理大臣に対して「東日本大震災に対処するための特別立法等を求める要望書」を提出した。

○要望事項 文部科学省関係 16 特別名勝松島の現状変更の弾力的な運用

現行制度上、丘陵部などへの建物の新築は原則として認められていません。被災地の迅速な復興及び住民の津波に対する安心・安全な生活の再建のため、特別名勝松島の現状変更の許可基準の弾力的な運用及び手続の迅速化を求めます。

文化財保護課では、関係市町教育委員会の協力を得、4月8日に関係市町の被災状況を調査した。また、文化庁調査官による現地調査が4月12日～4月14日、文化庁長官の現地調査が4月28日～4月29日に行われた。

4月29日、県庁で、知事と文化庁長官の懇談がもたれ、特別名勝松島の現状変更の弾力的な運

用の要望に対する文化庁の方針が示された。

文化庁の方針は、特別名勝松島の保護と被災された地域住民の生活再建の両立を図るための弾力的な運用を検討するため、有識者会議の設置を求めるものであった。これを受け、有識者会議の設置等を検討し、構成員を関係市町の長、学識経験者等とした「震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する検討会(以下、検討会という。)」を設置した。

震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する検討会 構成員名簿

氏名	専門分野	職名	備考
飯淵 康一	建築史学	宮城学院女子大学教授	特別名勝松島の保存管理に関し専門的知識を有する者
北原 啓司	都市計画	弘前大学教授	
田中 哲雄	造園学・景観	元東北芸術工科大学教授	
平吹 喜彦	植物学	東北学院大学教授	
宮原 育子	地理学・観光	宮城大学大学院教授	
森 啓	地質学	東北大学名誉教授	
佐藤 昭		塩竈市長	関係する地方公共団体の長
阿部 秀保		東松島市長	
大橋 健男		松島町長	
渡邊 善夫		七ヶ浜町長	
鈴木 勝雄		利府町長	関係する県機関の代表
伊藤 和彦		宮城県震災復興・企画部長	
橋本 潔		宮城県土木部長	
小林 伸一		宮城県教育長	
矢野 和彦	文化庁文化財部記念物課長		オブザーバー

○震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方 最終報告

平成 24 年 1 月 25 日

震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する検討会

1. 検討の背景・目的

特別名勝松島は、東日本大震災によって甚大な被害を受けた。そのため、指定地内においては、安全確保を前提とした住民の生活・生業の復興が急務となっている。宮城県では、平成 23 年 3 月 30 日の知事談話により、住宅の高台への移転等の復興事業に関し、国に対して特別名勝の現状変更等の許可基準の弾力的な運用を要望した。

これを受け、同年 4 月 28 日に文化庁長官から特別名勝松島の管理団体である宮城県に対し、特別名勝松島の風致景観上の価値と住民生活の復興との両立を図るために、宮城県の主催の下に、有識者等から成る会議を開催するよう提案があった。

宮城県教育委員会では、平成 22 年 3 月に『特別名勝松島保存管理計画』を改定し、平常時における保存管理の基本方針・現状変更等の取扱指針等を定めた。しかし、安全確保を前提とした住民生活の復興を喫緊の課題として捉え、震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立を図るために、改めて保存管理の理念、基本的な考え方を踏まえた基本方針を定めることとした。

そのため、宮城県教育委員会は平成23年6月21日に有識者、関係2市3町の市町長、宮城県の関係部局長から成る「震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する検討会」（以下、「検討会」という。）を設置し、文化庁の協力の下に検討を進めることとした。

2. 検討の経過

本検討会では、6月21日の第1回会議において、被災状況及び地域の要望、特別名勝松島の価値、保存管理計画における保存管理の基本方針について確認し、震災復興と保存管理との両立を図るために必要な論点の整理を行った。

その後、7月に関係2市3町の教育委員会・復興関係部局の担当者による調整会議を2回開催し、第1回検討会において整理した論点に基づき、基本的な考え方及び基本方針の案を作成した。

上記の案に基づき、検討会は8月8日に開催した第2回会議において、震災復興と保存管理との両立のための基本的な考え方及び個別の復興事業における基本方針案について議論を行い、中間報告を取りまとめた。同時に、検討会は、個別の震災復興事業の計画策定にあたって、基本方針に基づく具体的な指針が必要であることを指摘した。

その後、基本方針に沿って各市町の震災復興計画の策定が進められてきたことを受け、11月の調整会議においては、各市町の震災復興計画と中間報告において示した基本方針との間の調整を行った。さらに12月の調整会議においては、個別の震災復興事業における具体的な指針として、「震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立のための指針」案を作成した。

本検討会の最終回にあたる第3回会議は、12月26日に開催し、基本方針の最終案及び指針案の検討を行った。本報告は、検討会の第3回会議における議論の結果に基づく最終報告である。

3. 最終報告（別紙1，2）

震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関しては、別紙1において、総括的な方向性としての基本的な考え方を示した上で、それに基づく個別の震災復興事業に関する基本方針を示した。また、別紙2においては、基本方針に基づく具体的な指針を示した。

基本的な考え方としては、①特別名勝松島の本質的価値を構成する基本要素としての自然的・人文的要素の考え方、②震災復興によって新たに造成される集落等の人文的要素の考え方、③それらを踏まえた震災復興事業の全体計画である復興まちづくりの考え方、の3点についてまとめた。

基本方針としては、個別の震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立に関して、個別の論点ごとにまとめた。

基本方針に基づく指針としては、個別の震災復興事業の実施にあたって配慮すべき具体的な事項についてまとめた。

4. 今後の方向性

震災復興事業は今後急速に具体化していくと考えられるため、本報告以降においても、本報告に示した事項を前提として、個別の復興事業と基本方針及び指針との調整を行う場を設ける必要がある。

特別名勝松島の保存管理をより望ましい方向へ進めるためには、基本方針と指針に基づきつつ、市町教育委員会、県教育委員会及び文化庁相互はもとより、復興事業担当部局及び都市計画部局との連携を深める必要がある。

(別紙1)

○震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する基本的な考え方

- ①本質的価値を構成する自然的な基本的要素は、現状維持あるいは原状復帰を原則とする。特にそれが最も良好に存在する特別保護地区は必ず保存する必要がある。住民の生活・生業・安全確保のために必要不可欠な復興が基本的要素に係る場合は、その規模を復興事業にとっての必要最小限に留め、周囲の風致景観との調和及び主要な展望地点（四大観：多聞山、扇谷、富山、大高森）からの眺望に配慮する。
- ②人々の活動が形成してきた人文的要素の復興にあたっては、安全確保を前提とし、施工時を含め、その規模を復興事業にとっての必要最小限に留め、展望地点からの眺望に配慮しつつ、周囲と調和した新たな風致景観を作り出すことをめざす。
- ③松島における生活・生業が、特別名勝松島の人文的な風致景観を形成していくという認識の基に、松島と共に育まれてきた地域の個性を継承する復興まちづくりを進めることが望ましい。

○震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立のための基本方針

計画	論点	基本方針
①高台への住宅移転	場所の選定	特別保護地区は避け、可能な限り1B・2B地区を対象とする。1A・2A地区にせざるを得ない場合は、その範囲を復興事業にとっての必要最小限とし、可能な限り主要な展望地点（四大観）から見えないよう配慮する。
	規模・形態	集落の歴史的な成り立ち等を考慮した新たな風致景観を創り出すことをめざす。規模は復興事業にとっての必要最小限とする。
②避難施設の整備	高台 場所の選定 規模・形態	場所の選定については住宅移転と同様とし、周囲及び主要な展望地点から見えないよう配慮する。規模は復興事業にとっての必要最小限とし、造成方法も地形の改変が最小限となるよう工夫する。
	低地 避難施設 場所の選定 規模・形態	特別保護地区を避け、展望地点からの眺望に配慮しつつ、周囲と調和した意匠とし、新たな風致景観を創り出すことをめざす。規模は復興事業にとっての必要最小限とする。

計画		論点	基本方針
③防災林・防潮堤	改修	形態	周囲の風致景観との調和を図るとともに、展望地点からの眺望に配慮する。また、海岸周辺の植生の保全を図る。
	移設 新設	場所の選定・形態	特別保護地区を避ける。海岸周辺の植生の保全と展望地点からの眺望に配慮しつつ、周囲と調和した新たな風致景観を創り出すことをめざす。
④浜辺の作業場の新設		集落跡地の利用	作業場等は、展望地点からの眺望に配慮しつつ、周囲と調和した新たな風致景観を創り出すことをめざす。跡地は荒蕪地とならないよう、耕作地、公園・緑地等への利活用を図る。
⑤漁港とその関連施設・防波堤の改修		形態	周囲の風致景観との調和を図るとともに、展望地点からの眺望に配慮する。
⑥道路・鉄道	改修	形態	周囲の風致景観との調和を図るとともに、展望地点からの眺望に配慮する。
	移設 新設	場所の選定・形態	特別保護地区を避け、展望地点からの眺望に配慮しつつ、周囲と調和した新たな風致景観を創り出すことをめざす。
⑦被災農地の復興		跡地の利用	農地としての復旧を原則とするが、不可能な場合には、荒蕪地とならないよう、公園・緑地等への利活用を図る。

(別紙2)

○震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立のための指針

計画	指針
①高台への住宅移転 イ高台への集団移転	<p>「必要最小限の規模」に関する考え方 ：移転を希望する被災者の住宅及び個人経営の事業所の他、学校、公民館、病院、福祉施設等、集落又は市街地を維持していくために必要な公共公益施設等を含む。</p> <p>主要な展望地点からの眺望 ：造成地、建築物及び工作物の一部が見えざるを得ない場合には、背後の丘陵の尾根線を超えず、かつ、尾根線を分断しないこととする。</p> <p>地形造成 ：造成地形の法面については、周囲の地形へのすり付けが自然な仕上がりとなるよう配慮し、将来的に自然植生が再生されるよう湾内の在来種による植栽等の緑化を行う。 ：特に、工事中における作業用道路等は計画地内に設定することを原則とするが、計画地外とせざるを得ない場合には、丘陵の掘削及び樹木の伐採を極力避け、かつ造成終了後には原状に復旧することとする。</p> <p>風致景観への配慮 ：樹木の伐採については最小限に留め、造成地縁辺、街路、公共用地等に積極的に湾内の在来種による植樹を行う。 ：造成後の建築物及び工作物に関する風致景観への配慮については『特別名勝松島保存管理計画』による。</p>

計画		指針
	ロ災害 公営住宅	<p>「必要最小限の規模」に関する考え方 ：居住を希望する被災世帯数の他，集会所等の必要施設を含む。</p> <p>主要な展望地点からの眺望 ：住宅の高さが背後の丘陵の尾根線を超えないこととする。</p> <p>地形造成 ：高台への集団移転と同様の取扱とする。</p> <p>風致景観への配慮 ：平屋又は2階建を基本とし，形態，意匠，色彩等については，①一ハに示す個人による1A地区への住宅移転と同様の取扱とする。 ：樹木の伐採については最小限に留め，造成地縁辺，街路，公共用地等に積極的に湾内の在来種による植樹を行う。</p>
	ハ個人 による 1A地区への 住宅移 転	<p>「必要最小限の規模」に関する考え方 ：母屋の他，倉庫，車庫，作業場，庭等，生活又は生業を営む上で必要なものを含む。</p> <p>地形造成 ：地形に沿った造成とし，改変を最小限に抑制したものとする。</p> <p>風致景観への配慮 ：屋根については，勾配屋根（寄棟造，入母屋造，切妻造）とする。また，和瓦葺き又は金属板等の一文字葺きとすることが望ましい。色彩については，無彩色又は彩度及び明度の低い濃茶系色等とする。 ：外壁については，広大な単一面とならないよう分節する。色彩については無彩色又は彩度及び明度の低い茶色，黄土色，クリーム色等とする。 ：周囲の樹木の伐採については，最小限に留め，必要に応じて敷地内に植樹を行う。 ：外周に区画施設を設ける場合には，生垣，木塀，黒又は濃茶系色のフェンス，自然石による石積又は擬石ブロック塀等とする。</p>
②避難 施設の 整備	高台・低 地の避 難施設	<p>「必要最小限の規模」に関する考え方 ：想定される避難者数に基づく避難施設の他，必要とされる施設及び誘導標識等を含む。</p> <p>主要な展望地点からの眺望 ：施設等が見えざるを得ない場合には，湾内の在来種を用いて周囲に植樹を行い，可能な限り遮蔽する。</p> <p>地形造成 ：可能な限り，既存の平場又は施設を利用する。</p> <p>風致景観への配慮 ：樹木の伐採については，最小限に留める。 ：施設における風致景観への配慮については『特別名勝松島保存管理計画』による。</p>
③防災 林 防潮堤	イ防災 林 防潮堤	<p>風致景観への配慮 ：端部が唐突に収束しないよう，周囲の地形又は植生の遷移をも考慮し，相互の連続性を確保する。 ：樹種については，耐塩性を有するクロマツ又はアカマツ，若しくは湾内の在来種から選択する。</p>
	ロ防潮 堤	<p>「必要最小限の規模」に関する考え方 ：津波シミュレーションの結果に基づいて設定された高さを原則とする。</p> <p>主要な展望地点からの眺望及び風致景観への配慮 ：防潮機能の確保と地形的な制約との調和を図り，砂浜，湿地，丘陵，海浜植生の保全にも配慮する。特別保護地区に接する位置において改修を行う場合には，特に十分に配慮する。 ：自然石の使用又はそれを模した表面処理等の工法の採用，陸側法面への覆土，背後地への植樹等の工夫により，長大な構造物が与える人工的印象及び圧迫感を低減するよう配慮する。</p>

計画		指針
④ 浜辺の作業場の新設	集落跡地の利用	<p>展望地点からの眺望及び風致景観への配慮</p> <p>：緑地として植樹する場合には，耐塩性を有するクロマツ又はアカマツ，若しくは湾内の在来種を選択するとともに，草本等の海浜植生の保全にも配慮する。</p> <p>：作業場の他，公園等の施設を設置する場合には，周囲の風致景観との調和に配慮した配置，形態及び色彩とする。</p> <p>：大規模な公共公益施設については，計画全体が風致景観に及ぼす影響をより軽微にできるように配慮する。</p> <p>：建築物及び工作物における風致景観への配慮については『特別名勝松島保存管理計画』による。</p>
⑤ 漁港とその関連施設・防波堤の改修		<p>主要な展望地点からの眺望及び風致景観への配慮</p> <p>：護岸及び岸壁については，自然石の使用又はそれを模した表面処理等の工法の採用，周囲への植樹等の工夫により，構造物の人工的印象を軽減するように配慮する。</p> <p>：特別保護地区に接する位置において施設を設置する場合には，周囲の風致景観に特に配慮する。</p>
⑥ 道路・鉄道		<p>地形造形</p> <p>：避難路等の果たすべき機能の確保を前提とした上で，地形の改変が最小限となるよう経路を選択する。</p> <p>：法面については，周囲の地形へのすり付けが自然な仕上がりとなるよう配慮し，将来的に自然植生が再生されるよう湾内の在来種による植栽等の緑化を行う。</p> <p>主要な展望地点からの眺望及び風致景観への配慮</p> <p>：歩道，中央分離帯等に，湾内の在来種を用いて周囲の風致景観と調和のとれた植栽を行う。</p> <p>：標識，防護柵等の付帯施設については，明度及び彩度の低い濃茶色系の色彩とし，形態及び配置を含め相互に統一性を持たせる。統一性については，路線内又は地域内で保たれることが望ましい。</p>
⑦ 被災農地の復興	跡地の利用	<p>風致景観への配慮</p> <p>：農地以外への利活用を行う場合には，集落跡地の利用と同様の取扱とする。</p>