

# 第1章 構想策定の背景と目的

## 1. 構想策定の背景と目的

### (1) 構想策定の背景

文化財は、その土地に根ざす人、自然、生活、信仰などが相互に関連した長い歴史のなかで生まれ、現在に引き継がれてきたもので、その土地のみならず、わが国の歴史や文化の理解に欠くことのできない貴重な資産である。また、自らが生きる地域への誇りや愛着を感じる上で大きな役割を担い、現在そして将来の社会が発展するために必要不可欠なものである。

また近年では、社会構造の変化、価値観の多様化、とりわけ少子高齢化などにより、自らが生きる地域の魅力であり、アイデンティティの源泉となってきた歴史文化の継承が行われにくくなっている。しかし一方で、文化財や伝統的な文化の価値が見直されつつあり、歴史文化を活かした地域づくりの機運が高まりつつある。

しかしながら、これまでの文化財行政では一つの文化財の保護が強調され、周辺環境と切り離されていることによって、文化財の多様な価値が市民に十分に伝わっていないという課題があった。

こうした状況のもと、文化庁では、平成19(2007)年の文化財審議会文化財分科会企画調査会において、地域全体を歴史文化の観点から捉え、各種施策を統合し歴史文化を活かした地域づくりを推進するための各市町村による「歴史文化基本構想」及び「歴史文化保存活用計画」の策定が提言されている。

このような時代の変化を踏まえ、文化財を適切に保護していく上では、文化財と地域との関わり方を見直し、文化財をその周辺環境も含めて保存活用するなど、より効果的で持続可能な形で、地域の歴史文化を継承した地域づくりにつなげるよう取り組んでいく必要がある。

### (2) 南相馬市を取りまく状況

南相馬市は、東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により、多方面において大きな影響や変化が起きている。

市内の居住者については、避難により子育て世代など若者の減少が顕著になり、少子高齢化が加速している。

地域コミュニティについては、避難による家族の分散をはじめ、災害公営住宅の建設や防災集団移転により、地域の状況そのものが変化し、維持が困難になっている。

地域活動については、東日本大震災以降、特に多様化する市民ニーズに応えるため市民団体の設立や活動がさらに活発化している。

福島第一原子力発電所事故による避難指示区域となった小高区を中心とした地区については、震災後に立ち入りができなかったことなどから、人家や商店等の建物の維持管理ができず荒廃が進んでいる地区がある。

このような状況において、文化財については、近年の高齢化や人口減少により、文化財保存の担い手が減少していた上に、東日本大震災の被害により地域住民の多くが被災・避難し、その保存・継承が困難な例が多くなっている。また、個人で保有できなくなった地域資料の散逸や指定文化財以外の歴史的建造物の解体が進んでいることも危惧されている。

以上のような南相馬市の現況から、震災復興に向けた新たなまちづくりが必要となっている。

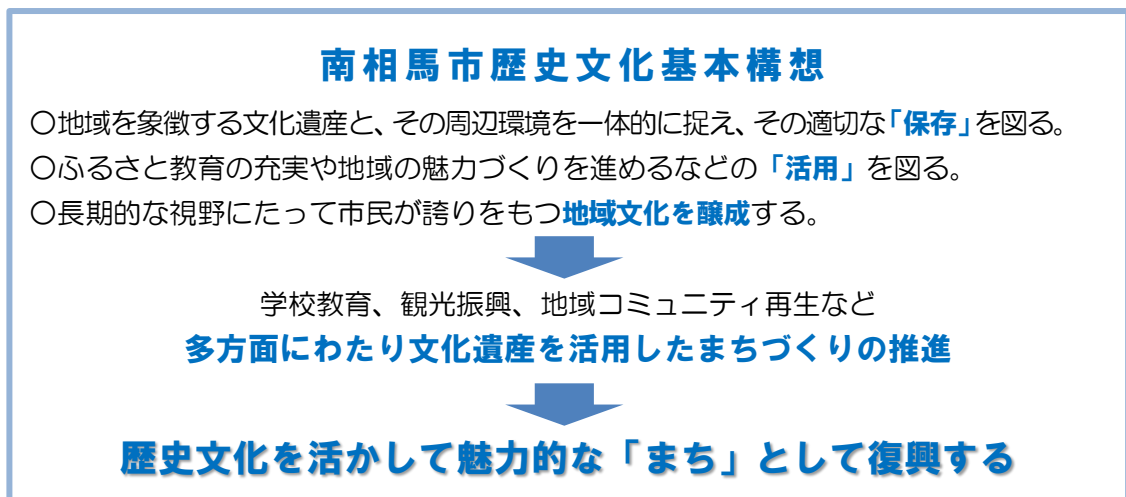
### (3) 構想策定の目的

**歴史文化基本構想とは、文化遺産の保存活用に関するマスタープランであり、地域に存在する文化遺産を指定・未指定にかかわらず幅広く捉えて的確に把握し、文化遺産を、その周辺環境まで含めて総合的に保存・活用するための方針を示すものである。**

文化遺産を適切に保存活用することは、文化遺産とともにその取り巻く自然環境や景観、風土を保全し、かつ文化遺産を保存伝承してきた人や地域社会も育むことから、魅力的な地域文化をもつまちづくりに資するものといえる。

東日本大震災を経た南相馬市においても、その復興に向けて市民が誇りを持つより良い地域文化を創出し、地域の力を向上させることが重要である。

このことから、文化遺産を一体的に捉え、長期的視野にたつて文化遺産を活かした学校教育や観光振興、地域コミュニティ再生などの多方面にわたる活動を推進することによって、震災を乗り越えて魅力的な活力ある歴史文化のまちづくりを実現することを目的とし、「南相馬市歴史文化基本構想」を策定する。



「文化遺産」とは…

文化財とほぼ同じ意味を持つが、これまでの歴史のなかで大切に受け継がれてきたもので、文化財保護法で規定する文化財のみならず、文化的な所産を幅広く捉えたもの。



図 1-1 文化遺産とは

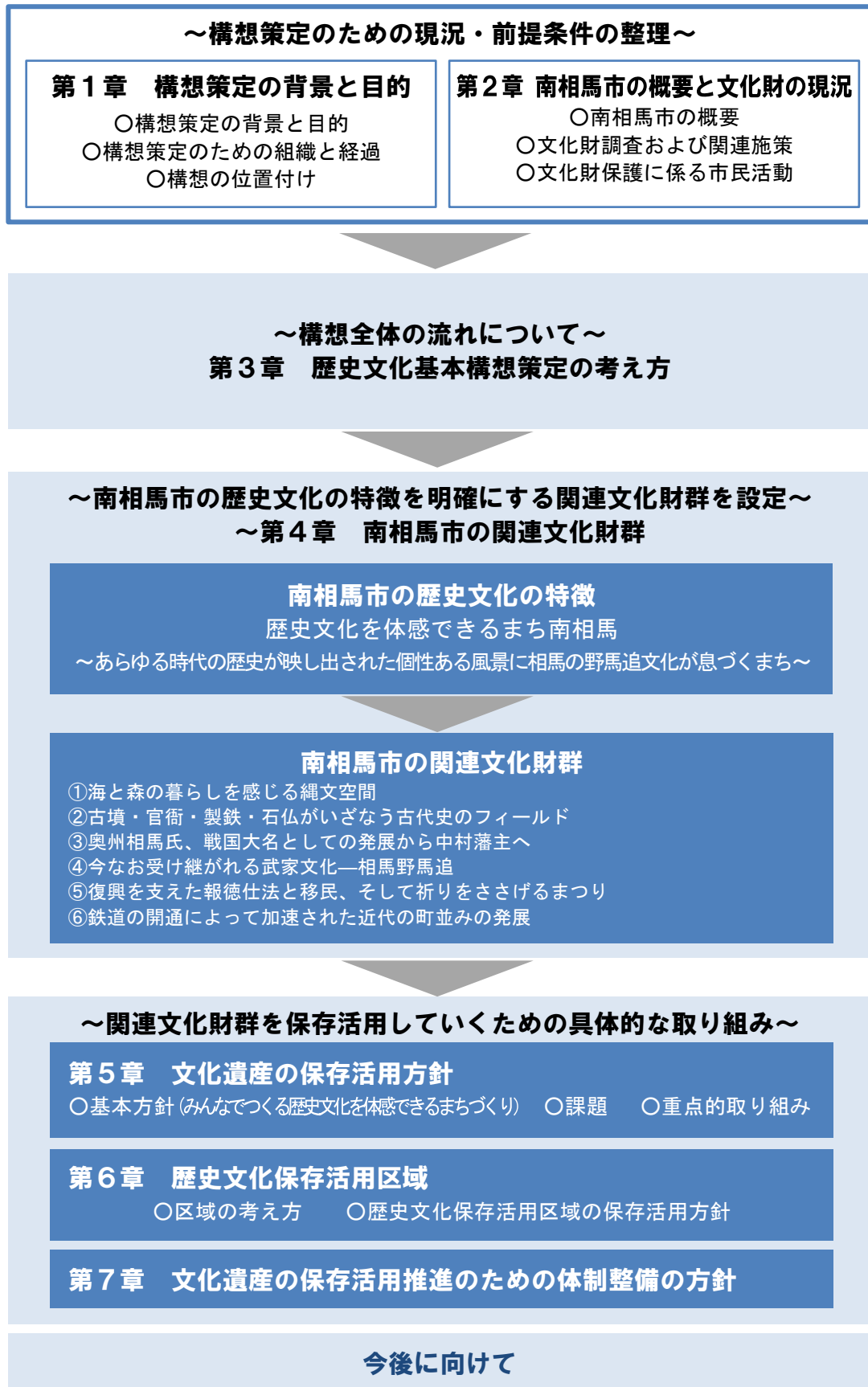


図1-2 本書の構成

## 2. 構想策定のための組織と経過

### (1) 組織

歴史文化基本構想に基づく施策を具現化していくためには、文化財行政だけではなく、都市計画・観光分野等のまちづくり行政のほか、市民の目線からの参加が不可欠である。このため策定にあたっては、市民、文化財行政、まちづくり行政の三者が一体となって進める必要がある。

このことから、多様な視点を本構想に取り組むため、下記の検討会等を組織するとともに、その上位機関として南相馬市歴史文化基本構想策定委員会（以下、「策定委員会」）を設置した。策定委員会は市民検討会、文化財保護審議会等の代表者の他、都市計画並びに観光分野の関係者、文化財保存活用の実践者で構成した。

#### ① 市民の視点

さまざまな市民の意見を取り入れるため、公募市民により組織される市民検討会により、構想の検討を行った。

#### ② まちづくり行政の視点

文化遺産をまちづくりに活かすため、市役所内組織として庁内部会（課長相当職）・作業部会（係長相当職）の2つの会議を開催し、検討を行った。会議は、下記課の職員により構成する。

総務課、財政課、企画課、文化スポーツ課、観光交流課、都市計画課、  
教育総務課、学校教育課、文化財課、小高区地域振興課、鹿島区地域振興課

#### ③ 文化財行政の視点

文化財としての本質的価値を保存活用するため、市の文化財の諮問機関である文化財保護審議会の議題として検討を行う。また、各史跡保存活用指導委員会等でも協議を行った。

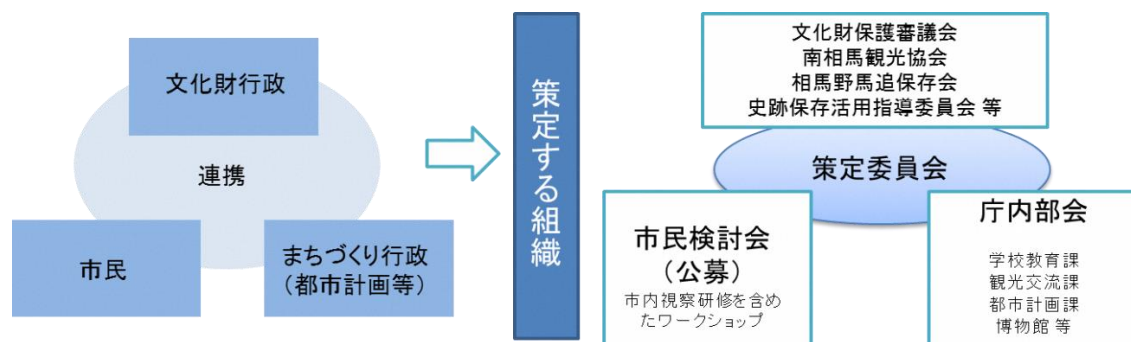


図 1-3 構想策定の組織図

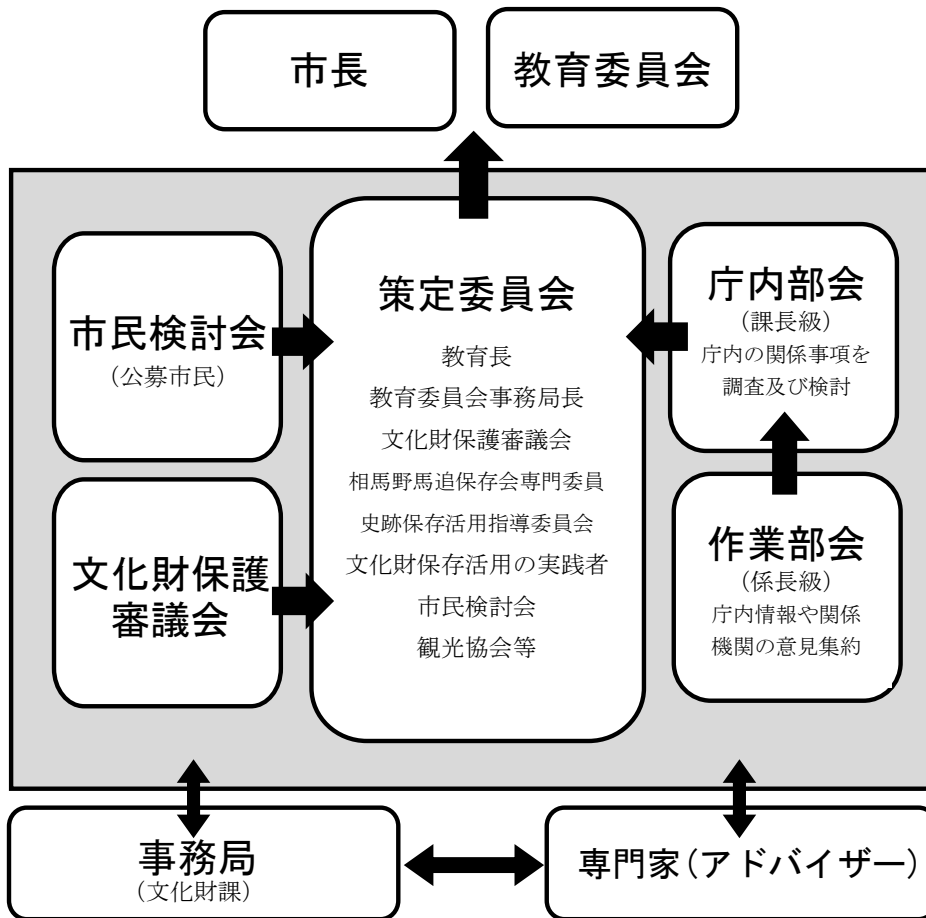


図 1-4 歴史文化基本構想策定の組織体制

表 1-1 南相馬市歴史文化基本構想策定委員会名簿

氏名	所属等
二上 裕嗣	文化財保護審議会長 相馬野馬追保存会専門委員長
猪狩 正志	文化財保護審議委員
玉川 一郎	文化財保護審議委員 泉官衙遺跡保存整備指導委員 大悲山石仏保存整備指導委員
小林 敬一	東北芸術工科大学基盤教育センター教授 泉官衙遺跡保存整備指導委員
小畑 瓊子	朝日座を楽しむ会会長
伏見 裕方	鹿島文化財愛好会会長
高橋 真	南相馬観光協会
平田 廣昭	小高観光協会
岩橋 光善	南相馬市歴史文化基本構想策定委員会・市民検討会
宇野 正敏	南相馬市歴史文化基本構想策定委員会・市民検討会
阿部 貞康	南相馬市教育委員会教育長
木村 浩之	南相馬市教育委員会事務局長

## (2) 経過

構想の策定にあたり、策定委員会を5回、市民検討会を8回開催し、構想の内容について検討協議を行った。

また、庁内の会議としては、庁内部会を3回、作業部会を5回開催した。なお、歴史文化基本構想の内容を広く市民に伝えるため、市民を対象とした報告会を開催した。

## 3. 構想の位置付け

### (1) 上位・関連計画の位置付け

本構想は、文化財とその周辺環境を含めて総合的に保存活用し、地域資源を題材とした、まちづくり、観光振興、学校・社会教育、市民活動等の施策を展開するための基本的な方針として策定する。

策定にあたっては、最上位計画となる「南相馬市復興総合計画」に基づき、関連する各分野の基本計画と調整を図ることとする。また、次回以降の復興総合計画および教育基本計画にも反映させるものとする。

本構想策定後、本構想に基づき、個別の文化財の保存活用計画ならびに関連文化財としての具体的な保存活用計画を策定する。

#### 上位・関連計画

- ①南相馬市復興総合計画（平成27年3月）
- ②南相馬市教育振興基本計画（平成28年3月）
- ③南相馬市国土利用計画（第2次）（平成27年11月）
- ④南相馬市都市計画マスタープラン（平成30年3月）
- ⑤第2次南相馬市環境基本計画（平成29年3月）

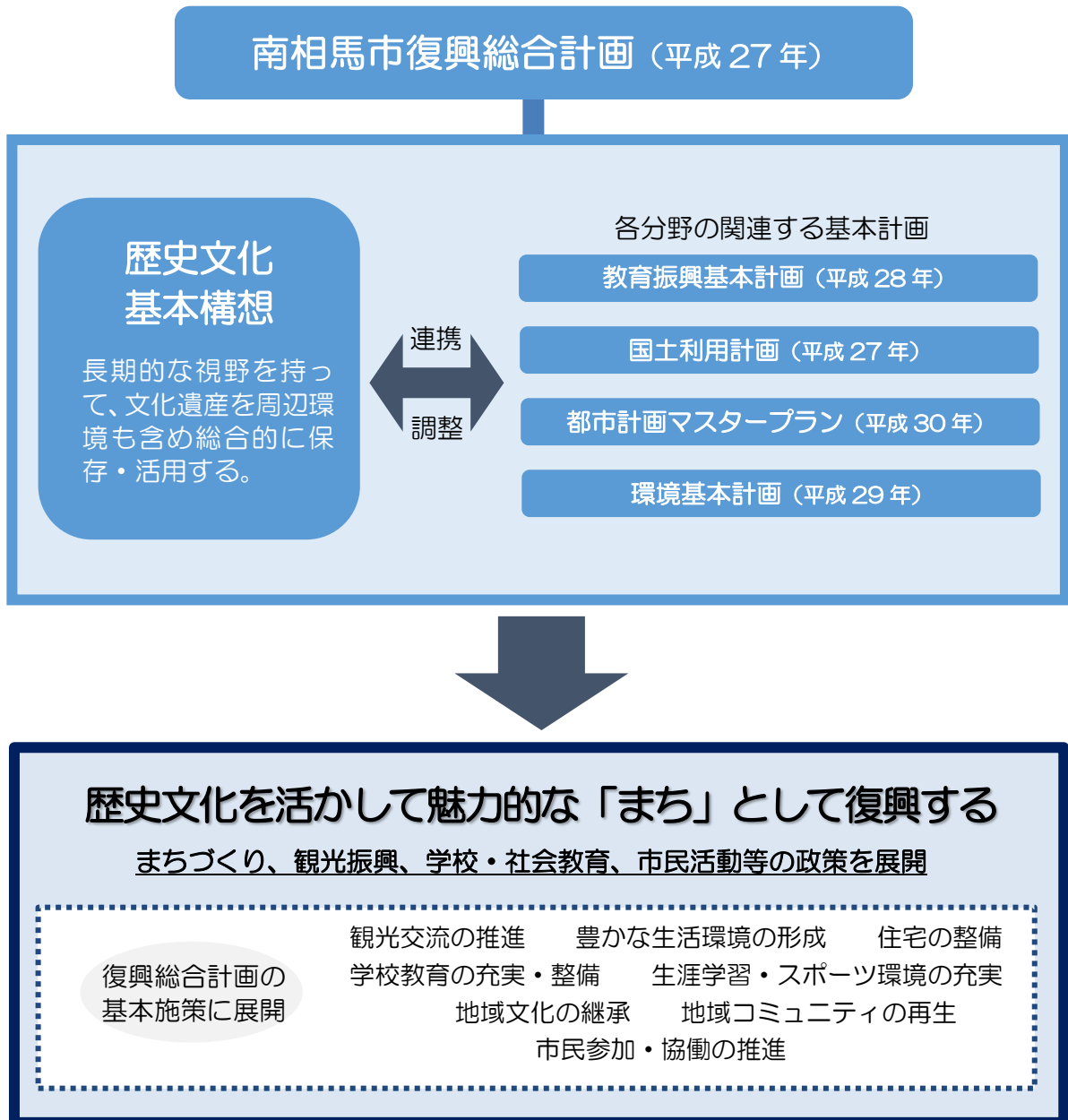


図 1-5 歴史文化基本構想の位置付け



## 1) 南相馬市復興総合計画

市の最上位計画であり、本市が目指す将来像、まちづくりの目標、基本方針及び土地利用の基本的な考え方を示す役割を担う計画とされている。基本構想では、10年後（平成36年度）の将来像として「みんなでつくるかがやきとやすらぎのまち南相馬～復興から発展へ～」を掲げ、それに基づき、まちづくりの目標が4項目、まちづくりの目標を達成するための施策の大綱が6つの指針として挙げられている。

本構想と関連する項目は、「基本方針1 地域の特性を見つめなおし、産業と交流がさかんなまちづくり」では「(3) 観光交流の推進」、「基本方針4 環境にやさしく快適に暮らせるまちづくり」では「(1) 豊かな生活環境の形成」および「(5) 住宅の整備」、「基本方針5 自ら学び、自ら考え、生きぬく力を育むまちづくり」では「(2) 生涯学習・スポーツ環境の充実」および「(3) 地域文化の継承」、「基本方針6 市民の力を生かした持続可能なまちづくり」では「(1) 地域コミュニティの再生」および「(2) 市民参加・協働の推進」の4つの基本方針に関連する項目が挙げられている。

表 1-2 指針別施策体系図

基本指針		施策
基本指針 1	<u>地域の特性を見つめなおし、 産業と交流がさかんなまちづくり</u>	(1) 商工業の再興 (2) 農林水産業の再興 (3) 観光交流の推進
基本指針 2	健康で安心して 暮らすことができるまちづくり	(1) 子育て環境の整備 (2) 健康づくりの推進 (3) 地域医療・介護の充実 (4) 放射線対策の充実 (5) 福祉の充実
基本指針 3	災害に対応できる 安全・安心なまちづくり	(1) 原子力災害対策の推進 (2) 自然災害への対応の充実 (3) 消防・防災機能の充実
基本指針 4	<u>環境にやさしく、 快適に暮らせるまちづくり</u>	(1) 豊かな生活環境の形成 (2) 新エネルギーの活用 (3) インフラ整備の推進 (4) 公共交通の充実 (5) 住宅の整備 (6) 防犯・交通安全の推進
基本指針 5	<u>自ら学び、自ら考え、 生きぬく力を育むまちづくり</u>	(1) 学校教育の充実・整備 (2) 生涯学習・スポーツ環境の充実 (3) 地域文化の継承
基本指針 6	<u>市民の力を生かした 持続可能なまちづくり</u>	(1) 地域コミュニティの再生 (2) 市民参加・協働の推進 (3) 持続可能な行政運営



表 1-3 歴史文化基本構想に関連する施策

基本指針 1	地域の特性を見つめなおし、産業と交流がさかんなまちづくり	
基本施策	(3) 観光交流の推進	
施策と 施策の展開	①馬事文化を核とした観光開発 1. 相馬野馬追の振興 2. 観光ルートの確立と観光物産品のPR強化 3. 観光交流施設の活用 ②交流人口の拡大 1. 各種交流の促進 4. 観光交流情報の発信充実	
基本方針 4	環境にやさしく、快適に暮らせるまちづくり	
基本施策	(1) 豊かな生活環境の形成	(5) 住宅の整備
施策と 施策の展開	②自然と人が調和するまちづくり 1. 公園緑地等の整備促進 2. 緑ある生活環境の充実 ④計画的な都市空間の創造 1. 総合的な都市計画の推進 2. コンパクトシティの推進 3. 避難指示区域の住環境・生活関連サービスの整備	①安心して居住できる環境の整備 3. 移住・定住の促進
基本指針 5	自ら学び、自ら考え、生きぬく力を育むまちづくり	
基本施策	(1) 学校教育の充実・整備	
施策と 施策の展開	②生きぬく力の育成 2. 豊かな心を育む教育の推進 4. 学校や家庭や地域が連携した学習機会の提供	
基本施策	(2) 生涯学習・スポーツ環境の充実	(3) 地域文化の継承
施策と 施策の展開	①だれもが学習できる環境の充実 1. 生涯学習環境の充実 2. 読書環境の充実 ③芸術文化にふれる機会の充実 1. 芸術文化活動が行いやすく、参加しやすい環境整備 2. 身近に芸術文化にふれることのできる環境整備	①文化財の保護・保存と活用 1. 文化財の整備推進 2. 文化財の活用推進 ②ふるさと教育の充実 1. ふるさと教育の推進 ③伝統文化の継承支援 1. 民俗芸能の伝承支援 2. 相馬野馬追の継承支援
基本指針 6	市民の力を生かした持続可能なまちづくり	
基本施策	(1) 地域コミュニティの再生	(2) 市民参加・協働の推進
施策と 施策の展開	①地域活動の環境づくりと人材育成 1. 地域主体のまちづくりの推進 3. 地域で活躍する人材の育成	①市民との情報共有の推進 1. 広聴活動の推進 2. 広報活動の推進 ②市民活動の活性化と協働事業の推進 1. 主要な条例や計画などの策定段階への市民参加の推進 2. 協働事業の推進 3. 市民活動団体の育成と連携強化

## 2) 南相馬市教育振興基本計画

本計画は、教育基本法第17条第2項に基づき、本市の「南相馬市復興総合計画」を上位計画として整合性を図りつつ、学校教育、生涯学習、文化及びスポーツ、幼児教育に関する総合的な計画である。

本計画では、基本理念、目指す子ども・市民の姿、基本目標が掲げられ、その目標を実現するための基本施策として4つの基本施策が挙げられ、それぞれについて施策の展開が挙げられている。また、3つの重点プロジェクトを設定している。

そのうち、「基本施策2 生涯学習・スポーツ環境の充実」では郷土資料をはじめとする特色ある資料の収集と情報提供の取り組み、「基本施策3 地域文化の継承」では、歴史文化基本構想などの策定や、文化財の保存活用について明記されている。

表1-4 歴史文化基本構想に関連する主な施策

基本目標	生涯学習スポーツ：誰もが親しめる生涯学習・スポーツ環境の充実を図ります。
基本施策	2. 生涯学習・スポーツ環境の充実
施策	だれもが学習できる環境の充実
復興計画での施策の展開	2. 読書環境の充実
基本計画での取り組み内容	③郷土資料をはじめとする特色ある資料の収集と提供の取り組み

基本目標	文化：地域を象徴し、地域の誇りとなる地域文化を継承します。				
基本施策	3. 地域文化の継承				
施策	文化財の保護・保存と活用		ふるさと教育の充実	伝統文化の継承支援	
復興計画での施策の展開	1. 文化財の整備 推進	2. 文化財の活用 推進	1. ふるさと教育 の推進	1. 民俗芸能の 伝承支援	2. 相馬野馬追 の伝承支援
基本計画での 取り組み内容	①指定文化財 等の適切な 保護・保存の 取り組み ②被災文化財 などの復旧 及び震災関 連資料伝承 への取り組み	①文化財見 学・公開促進 の取り組み	①地域文化伝承 の取り組み	①民俗芸能伝 承活動支援 の取り組み	①相馬野馬追 伝承支援の 取り組み

### 3) 南相馬市国土利用計画（第2次）

土地利用の方向として、都市地域と都市周辺地域に分け方向が示されている。都市地域では、**快適な都市空間の創出、広域交通ネットワークの強化、各種都市サービス機能の充実**などが挙げられている。都市周辺地域では、**新規 IC 周辺の生産や流通、情報発信や地域振興等の拠点としての推進、帰還促進や交流人口拡大、緊急時避難路確保のための新規 IC 整備の推進**などが挙げられている。

本市の特性を形成する歴史的文化遗产については、その価値を十分認識し、市民共通の財産として次代へ継承するとともに、これらの史跡等を活用しながら、教育文化施設や観光・レクリエーション施設の整備に努めるとされている。

表1-5 国土利用計画に掲げられた大規模開発事業（平成26年以降平成36年まで）

開発事業名	施行区域	区域面積 (㎡)
泉官衙史跡保存整備事業（計画中）	泉	50,204.0
高見町史跡保存整備事業（構想中）	高見町	20,000.0
出土遺物収蔵施設建設事業（平成28年度終了）	本陣前	2,076.0
横大道製鉄遺跡公有化事業（平成27年度終了）	飯崎	9,301.0
浦尻貝塚史跡公園整備事業（計画中）	浦尻	80,187.0

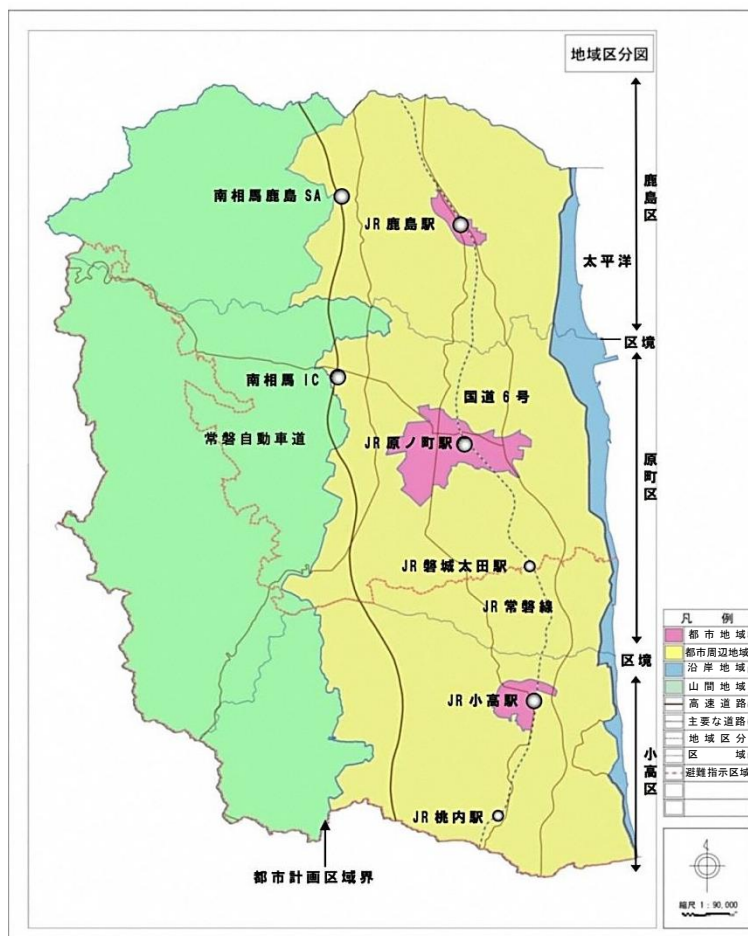


図 1-6 地域区分図

#### 4) 南相馬市都市計画マスタープラン

都市づくりの理念として「住みなれたまちや産業を復興し、安全・安心な持続可能な都市づくり」を掲げ、それを元に、都市づくりの5つの基本目標と、「みんなでつくる かがやきとやすらぎのまち」という将来都市像が挙げられている。

このうち、「観光資源を活かした都市づくり」では相馬野馬追や史跡等の活用、「魅力と賑わいあふれるコンパクトな都市づくり」では、街並み景観づくりや山・川・海の豊かな自然環境と調査した南相馬市の原風景と調和について記載されている。

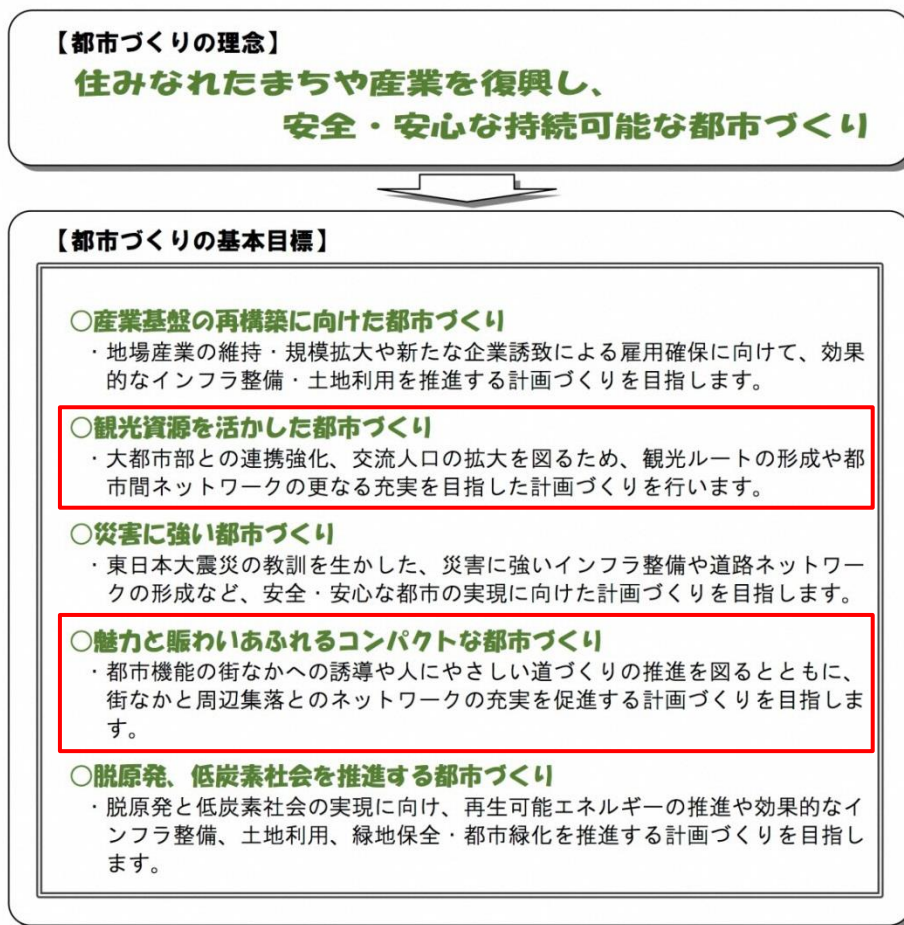


図 1-7 都市づくりの理念と都市づくりの基本目標



## 5) 第2次南相馬市環境基本計画(平成29年3月)

本計画の目的は、震災で大きな被害を受けた本市の自然環境・生活環境を再生・創造し、環境基本条例で定める3つの基本理念を具現化するため、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。

このうち、「環境目標2 豊かな自然の再生と創造」、「環境目標3 快適で環境にやさしい都市環境の創造」、「環境目標6 自然環境とともに形成された文化の継承」の環境施策と主要施策において、景観保全、空家対策、公園や遊歩道の整備、市民参加の維持管理体制の確立、歴史的文化的環境や地域の歴史的文化的環境の保全などが挙げられている。

環境目標	環境施策	主要施策
環境目標1 放射線対策の推進	1-1 環境回復活動の推進	1 環境回復活動の推進 2 除去土壌等の仮置場からの搬出の加速化
	1-2 市民の不安軽減	3 環境放射線モニタリング調査の実施と情報発信 4 農産物・飲料水などの放射性物質モニタリング調査による食の安全確保 5 心身の健康管理 6 放射線教育の推進
環境目標2 豊かな自然の再生と創造	2-1 緑の保全と創造	7 屋敷林・社寺林などの保全と保護 8 河川敷や海辺の緑化 9 森林の再生
	2-2 生物多様性の確保	10 野生生物の生息空間の保全と保護
	2-3 水辺環境の復元と創造	11 多自然水路の保全と創出 12 新たな開放水域における生態系の創造
	2-4 農地の再生と創造	13 農地の再生 14 農地の保全と整備 15 有害鳥獣対策の推進
	2-5 自然とのふれあいの場の創出	16 市民参加の維持管理体制の確立 17 遊歩道の整備 18 都市・農村交流の推進
環境目標3 快適で環境にやさしい都市環境の創造	3-1 公園等の拡充	19 公園・緑地等の整備 20 市街地の宅地や事業所の緑化 21 道路沿いの緑化
	3-2 景観の保全	22 街並みづくり 23 環境美化の推進
	3-3 空き家対策	24 空き家対策
環境目標4 安全で安心な生活環境の保全	4-1 大気環境の保全	25 固定発生源(事業所等)対策 26 移動発生源(自動車排出ガス)対策 27 悪臭に関する発生防止対策
	4-2 騒音・振動対策	28 工場・事業場に対する指導強化 29 道路沿道での騒音・振動対策
	4-3 水環境と水循環の保全	30 安全な飲料水の供給 31 水質汚濁の防止 32 水循環の確保
	4-4 化学物質の安全対策・土壌汚染対策	33 化学物質の適正管理 34 土壌汚染の適正処理 35 化学肥料や農薬の使用量低減及び有機肥料の利用促進
	4-5 廃棄物対策とリサイクルの推進	36 人材育成と市・市民・事業者の連携推進 37 ごみの発生抑制・再利用・再生利用 38 環境への負荷を抑えたごみ処理システムの構築 39 ごみゼロを見据えたごみ処理体制の構築
環境目標5 地球環境や地球温暖化を考え地域で行動する	5-1 省エネルギーの推進	40 省エネルギーの推進(エネルギー利用の削減、有効利用) 41 省資源の推進 42 オゾン層の保護
	5-2 再生可能エネルギーの導入	43 再生可能エネルギーの導入(太陽光、風力、バイオマス等)
環境目標6 自然環境とともに形成された文化の継承	6-1 歴史的文化的環境の保全	44 地域の歴史的文化的環境の保全
環境目標7 みんなで環境を創りなおす	7-1 環境教育と情報提供	45 環境教育・環境学習の推進 46 市民への普及啓発
	7-2 市・市民・事業者による環境保全活動の推進	47 市民・事業者の環境保全活動の促進 48 人材の育成と交流の促進 49 環境に関する実態把握(「南相馬市の環境」の充実) 50 環境影響評価の推進 51 助成措置 52 基金の充実

図1-8 環境施策の展開