

# 第1章 計画策定の沿革・目的

## 第1節 計画策定に至る経緯

史跡白老仙台藩陣屋跡（以下、「本史跡」とする。）は、江戸幕府が仙台藩に命じて造営させた近世末期の遺跡である。幕府は嘉永6（1853）年の黒船来航により鎖国政策を断念し、下田（現静岡県下田市）と箱館（現北海道函館市）を開港した。また、西欧諸国の進出を警戒し、東北地方の各藩に蝦夷地の警衛を命じた。白老元陣屋は安政3（1856）年に仙台藩が構築し、慶応4（1868）年に勃発した戊辰戦争のため撤退するまでの12年間にわたり存続した。

仙台藩は下図に示すとおり、東蝦夷地のうち白老から択捉島までという広大な範囲の警衛を命じられ、勇払に元陣屋を築くこととされた。しかし、現地調査に基づいて白老を適地とし、広尾・厚岸・根室・国後・択捉の5ヵ所に出張陣屋を設けた。

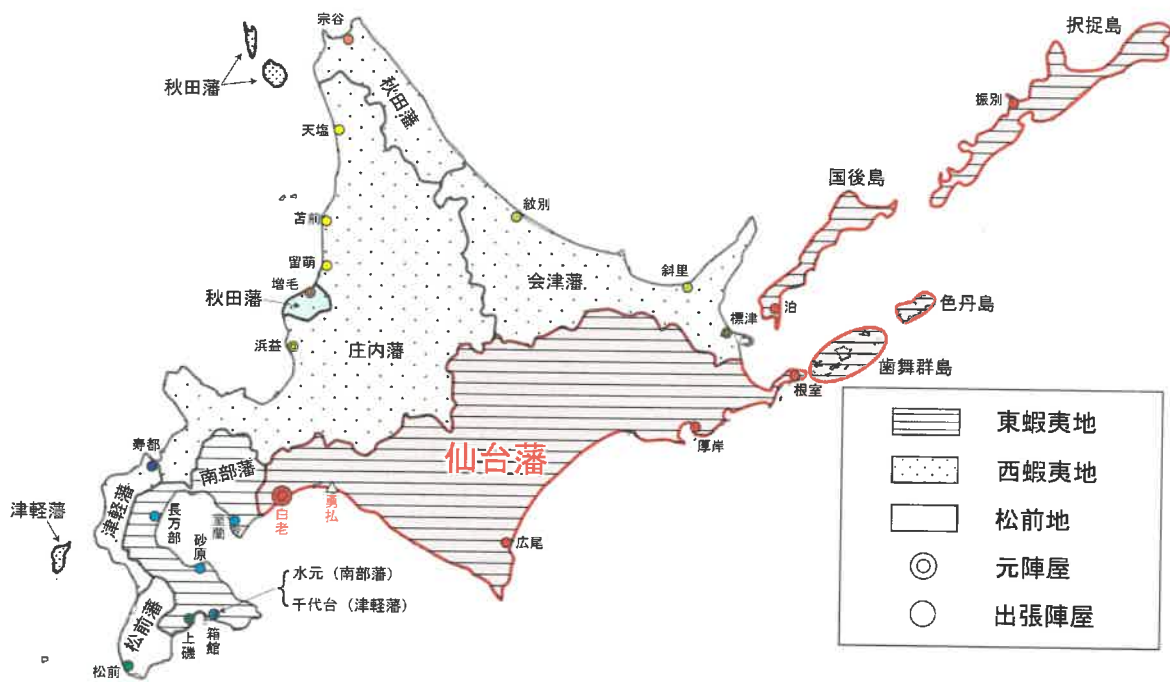


図1 仙台藩の警衛範囲と元陣屋などの建設地

明治時代以降も、土塁や堀割といった白老元陣屋にとって重要な遺構は比較的よく残されていた。明治39（1906）年、草むらに倒れていた藩士の墓石が白老元陣屋付近の住民によって発見され、遺跡保全の機運が高まった。同43（1910）年に発足した「青葉会」は、昭和41（1966）年に「仙台陣屋史跡保存会」と名称を変えながら、平成25（2013）年に解散するまで世代を跨いだ保全活動を続けた。

こうした民間の協力もあり、昭和5（1930）年に白老元陣屋は史跡の仮指定を受けた。しかし、太平洋戦争が激化したため正式な指定は同41（1966）年まで保留された。なお、史跡指定後は周辺の地形の保全などを目的に、同51（1976）年と平成7（1995）年の2度にわたり追加指定を行った。

昭和44（1969）年から平成7（1995）年までの27年間、白老町では国や道からの支援・指導を受けながら、当時確認されていた52、54、60頁掲載のNo.11、No.13、No.18の絵図面を基に、「第1次環境整備事業」を実施した。また、昭和59（1984）年には内曲輪北側の外縁にガイダンス施設である仙台藩白老元陣屋資料館（以下、「元陣屋資料館」とする。）を建設し、幕末の蝦夷地における歴史を発信してきた。

その後の本史跡では、昭和61（1986）年に『史跡白老仙台藩陣屋跡保存管理計画』（参考資料2）を

策定し、第2次環境整備事業へとつながる構想をまとめたが、町財政の逼迫のため整備は保留となり、近年の本史跡を巡る活動は、日常的な保存管理や元陣屋資料館によるソフト事業が中心となっていた。

そのような中、平成26(2014)年、民族共生象徴空間ウポポイ（以下、「ウポポイ」とする。）が、白老町に開業することが決定した。これを契機に白老町では、文化財や郷土史の発信と活用を通じた「多文化共生のまち」としての躍進を図ってきた。本史跡及び元陣屋資料館もウポポイの関連施設に位置付けられたため、従来以上に多様な来訪者を迎え入れることが想定されるようになった。

こうした現状を受けて、本史跡の本質的価値を正しく伝え、かつ快適な利用空間を提供するため、最新の調査成果を基にした保存活用計画を策定する必要性が生じた。

## 第2節 計画策定の目的

### 1 計画を策定する目的

本史跡は西欧列強の進出に備えて近世末期に造営された仙台藩の陣屋跡であり、幕末蝦夷地を舞台とした出来事を現在に伝える、歴史的価値が高い遺跡である。北海道各地の陣屋跡の中でも良好な保存状態にあり、造営地選出の背景となった地理的な環境も破壊されることなく、当時の雰囲気をよく残している。一方、第1次環境整備事業から30年以上を経て、施設の老朽化、新たに確認された本質的価値に基づく解説内容の更新、来訪者の安全性確保などの課題も明らかになってきた。

『史跡白老仙台藩陣屋跡保存活用計画』（以下、「本計画」とする。）は、こうした状況を踏まえて策定するものであり、本史跡の本質的価値を確実に次世代へ継承するとともに、抽出した諸要素に基づき、多様な来訪者に本質的価値を分かりやすく伝えることを目的とする。

### 2 策定した計画の取扱い

文化庁の『史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業報告書』（以下、「マネジメント報告書」とする。）は、図2「史跡等の保存活用計画－循環の体系（サイクル）とその段階的な発展－」にあるように保存活用計画を段階的に発展させることを求めており、本計画も10年をめぐり、必要に応じて発展的に修正・改定していく。

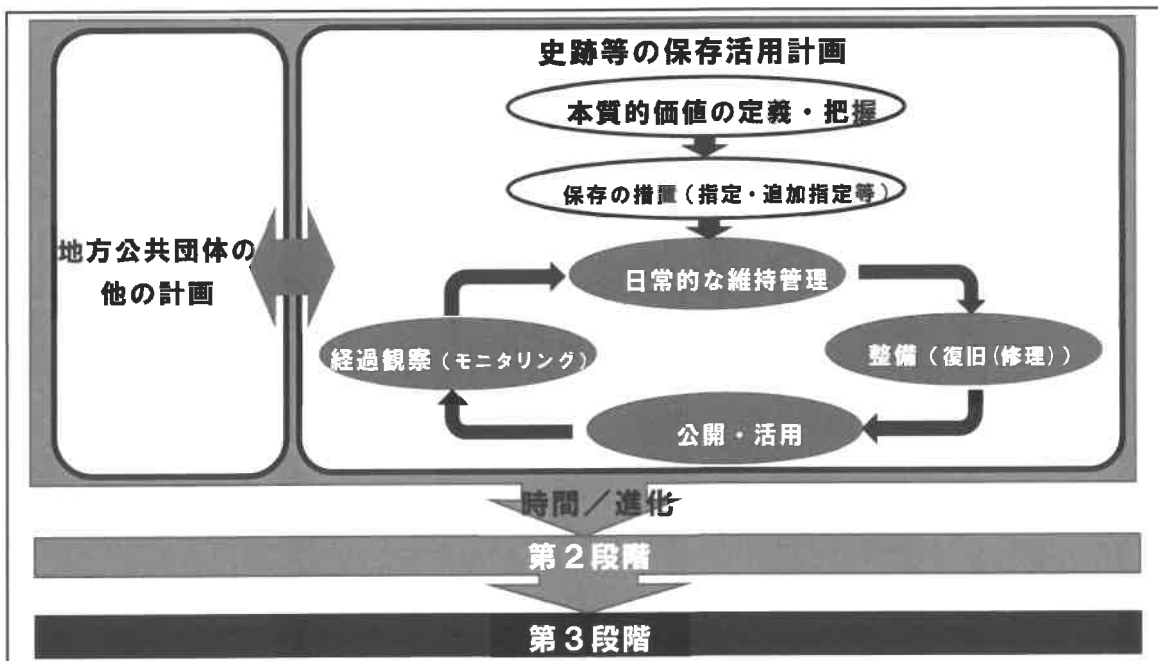


図2 史跡等の保存活用計画－循環の体系（サイクル）とその段階的な発展－  
『史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業報告書』より引用

### 第3節 計画の対象範囲

本史跡の土塁及び堀割に囲まれた範囲は南北約400m、東西約150mであるが、仙台藩士は白老元陣屋の造営に当たり、北に山を背負い、東西に舌状台地を擁し、南に河川の合流部と海岸を望む要害の地（No.1『白老之圖』）を選んだ。

しかし、No.5『白老陣屋秣場地所繪圖』及びNo.6『白老陣屋地所繪圖』には「秣場」や「人留山」などの範囲が示され、史跡指定地以外にも警衛の地所が及んでいたことが分かる。よって、本計画の対象は、これまでの絵図面等調査、文献調査、発掘調査などを踏まえ、史跡指定地及びそこに隣接する地域を含めた範囲とする。ただし、今後も調査などの進展があれば、適宜、計画対象範囲への反映や追加指定を行う必要がある。

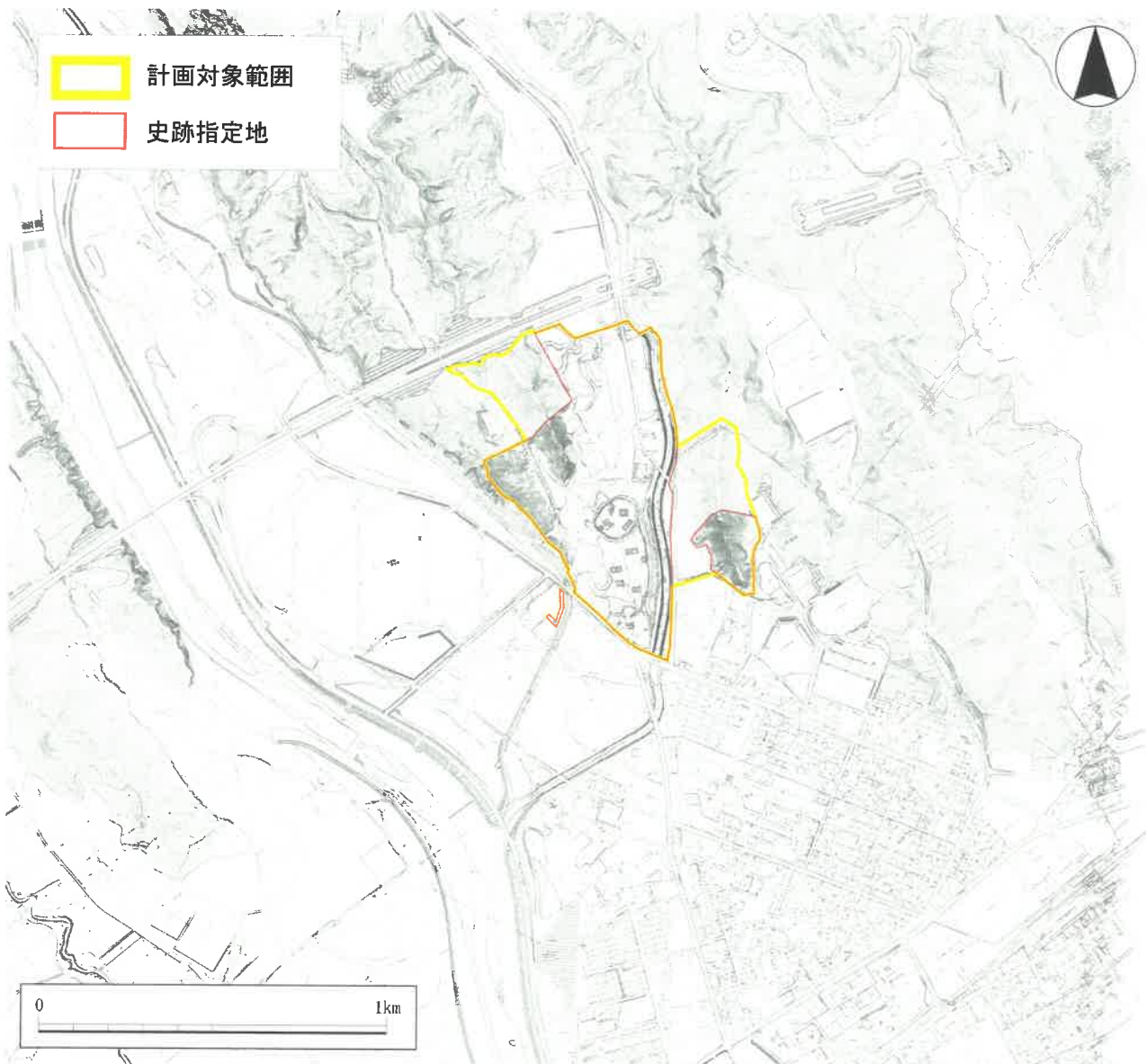


図3 計画対象範囲

## 第4節 計画策定の体制と経過

### 1 事業の体制

本計画は当初、平成30(2018)年度と令和元(2019)年度の2カ年間の策定を予定していた。1年目は史跡の現況測量及び素案の作成を行い、2年目には表1「策定委員会名簿」に示す白老仙台藩陣屋跡保存活用計画策定委員会（以下、「策定委員会」とする。）において、本格的な審議を進めた。

その結果、調査項目の精査・追加などの必要もあり、文化庁の許可を得て令和2(2020)年度まで計画期間を延長し、令和3(2021)年1月24日に策定委員会の議決を得た。



第1回策定委員会の様子

#### (1) 白老仙台藩陣屋跡保存活用計画策定委員会

表1 策定委員会名簿

委員長	岡田 路明	苫小牧駒澤大学客員教授、白老町文化財等運営審議会委員	アイヌ民族学・博物館学
副委員長	田才 雅彦	文化財サポート代表	史跡整備・埋蔵文化財
委員	愛甲 哲也	北海道大学大学院農学研究院准教授	造園・都市計画
	井上 宗則	秋田公立美術大学景観デザイン専攻助教	都市・建築設計
	佐藤 宏一	仙台市郷土史家、元宮城県教育庁文化財保護課長、元東北歴史資料館副館長	近世史
	千葉 勝宏	一般社団法人白老観光協会事務局長	観光

オブザーバー	浅野 啓介	文化庁文化財第二課史跡部門文化財調査官	平成30年度～令和3年度
	赤井 文人	北海道教育庁生涯学習推進局文化財・博物館課文化保護係専門主任	令和2年度
	村本 周三	北海道教育庁生涯学習推進局文化財・博物館課文化財保護G専門主任	平成30年度～令和元年度
事務局	安藤 尚志	教育長	平成30年度～令和2年度
	池田 誠	生涯学習課長	令和2年度
	武永 真	生涯学習課参事、仙台藩白老元陣屋資料館館長	平成30年度～令和2年度
	川崎 真也	生涯学習課主幹	令和2年度
	合田 静恵	生涯学習課主査	令和2年度
	平野 敦史	生涯学習課主任、仙台藩白老元陣屋資料館学芸員	平成30年度
	岡田 道弘	生涯学習課会計年度任用職員	令和2年度
神垣 和男	生涯学習課会計年度任用職員	令和元年度～令和2年度	

※上記のほか、アイヌ総合政策課・企画課・経済振興課・建設課・総務課危機管理室の職員が参加した。

※関連業務の一部を、株式会社イビソク札幌営業所に委託した。

(2) 白老仙台藩陣屋跡保存活用計画策定委員会設置要綱

(設置)

第1条 史跡白老仙台藩陣屋跡（以下、「陣屋跡」という。）の保存活用計画策定に関する必要な事項について調査及び検討するため、白老仙台藩陣屋跡保存活用計画策定委員会（以下、「委員会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 委員会は、陣屋跡の保存活用計画を策定するために必要な事項について調査及び検討するものとする。

(組織)

第3条 委員会は、委員8名以内をもって組織する。

2 委員会は、次の各号に掲げる者から教育長が委嘱する。

(1) 学識経験者

(2) その他教育長が必要と認める者

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、委員長が定めるまでの期間とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第5条 委員会に委員長及び副委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会議)

第6条 会議は、委員長が招集し、委員長が議長となる。

2 委員会の会議は、委員の過半数の出席がなければ開くことができない。

3 会議の議事は、出席議員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

4 委員長は、会議において必要があると認めたときは、委員以外の者を会議に出席させ、意見又は説明を求めることができる。

(謝礼)

第7条 教育長は、会議に出席した委員に対して別に定めるところにより、予算の範囲内で謝礼金を支払うものとする。

(事務局)

第8条 委員会の庶務は、白老町教育委員会生涯学習課において処理する。

(委任)

第9条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、教育長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成31年4月1日から施行する。

### (3) 策定に係る検討の経過

#### ①策定委員会

表2 策定委員会の日程及び内容

回数	日程	内容
第1回	令和元年6月27日～28日	委員委嘱、計画策定の経緯、史跡の視察、計画案の内容検討、スケジュールの協議
第2回	令和元年11月28日	計画案の内容検討（主に第1章～第3章）
第3回	令和2年2月7日	計画案の内容検討（主に第1章～第3章）
第4回	令和2年9月28日～29日	計画案の内容検討（主に第1章～第4章）
第5回	令和2年11月16日～17日	計画案の内容検討（主に第5章～第12章）
第6回	令和3年1月24日	計画書全体の最終確認

#### ②文化庁文化財第二課史跡部門文化財調査官による現地指導

- ・令和元(2019)年1月21日

#### ③地元関係者との意見懇談会（参考資料1）

- ・令和元(2019)年12月1日～2日
- ・仙台藩白老元陣屋資料館友の会の会員、「館長とまち歩き講座」参加者21名参加

#### ④パブリックコメント（参考資料1）

- ・令和2(2020)年12月9日～令和3(2021)年1月8日

#### ⑤白老町議会（総務文教常任委員会）

- ・令和2(2020)年12月18日

#### ⑥白老町文化財等運営審議会

- ・令和2(2020)年12月21日

## 2 計画期間

計画期間は、令和3(2021)年度から同12(2030)年度までの10年間とする。策定から5年程度経過した時点、若しくは定期的な自己点検の結果や周辺環境の変化などが見られる場合に、町教育委員会が主体となって見直しを検討する。

## 第5節 関連法令と関連計画

### 1 関連法令

#### (1) 文化財保護法

「文化財を保存し、且つその活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献する」ことを目的に、昭和25(1950)年に定められた法律である。

同法第4条2では、「文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用努めなければならない。」と定めており、本計画も同法に基づき策定するものである。

史跡指定地内でその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとする場合には、同法第125条に基づく現状変更等の申請が必要となる。

## (2) 宅地造成等規制法

「宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止のため必要な規制を行うことにより、国民の生命及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉に寄与する」ことを目的に、昭和 36(1961)年に定められた法律である。

計画対象範囲は全て「宅地造成工事規制区域」に指定されており、当地区内において行われる宅地造成に関する工事については、同法第 8 条に基づき、都道府県知事の許可を受けなければならない。

## (3) 都市計画法

「都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関して必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与する」ことを目的に、昭和 43(1968)年に定められた法律である。

ウトカンベツ川右岸一帯は同法第 7 条に定める市街化調整区域に属している。ただし、同法第 29 条第 1 項第 2 号にあげられる「農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物又はこれらの業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行うもの」及び第 34 条第 4 号にあげられる「農業、林業若しくは漁業の用に供する建築物で第 29 条第 1 項第 2 号の政令で定める建築物以外のものの建築又は市街化調整区域内において生産される農作物、林産物若しくは水産物の処理、貯蔵若しくは加工に必要な建築物若しくは第一種特定工作物の建築若しくは建設の用に供する目的で行う開発行為」は許可の対象となる。本史跡とその周辺には畜産農家が点在することから、開発行為に係る協議や申請が発生する可能性がある。

## (4) 森林法

「森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もつて国土の保全と国民経済の発展とに資する」ことを目的に、昭和 26(1951)年に定められた法律である。

本史跡には、森林法に基づき策定した『白老町森林整備計画変更計画書』により、「公益的機能別施業森林区域」「鳥獣害防止森林区域」が存在する。「公益的機能別施業森林区域」では「保健・文化機能等維持林」に該当し、史跡等と一体となりすぐれた自然景観などを形成する森林の適切な管理を推進する。また、「鳥獣害防止森林区域」では、エゾシカによる被害防止対策を地域の実情に応じて推進する。該当する地域は北西舌状台地から西側尾根にかけた範囲と、東側舌状台地の計画対象範囲周辺である。昭和 54(1979)年 9 月に塩釜神社東側斜面の崩壊地復旧事業が行われており、同法第 25 条により翌 55(1980)年 1 月に指定された保安林 6 筆が含まれる。同法第 34 条第 2 項では、都道府県知事の許可を得ずに「立竹を伐採し、立木を損傷し、家畜を放牧し、下草、落葉若しくは落枝を採取し、又は土石若しくは樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為」を禁止している。

## (5) 河川法及び白老町準用河川管理規則

「河川について、洪水、津波、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進する」ことを目的に、昭和 39(1964)年に定められた法律である。本史跡を南北に貫くウトカンベツ川は、準用河川に指定されている。

旧来の河川は東側土塁の外側に沿って流れていたが、度重なる氾濫が下流域に影響を及ぼしていたことから、昭和 57(1982)年、「白老駐屯地周辺障害防止対策事業」により河川改修工事が実施され、現在の流路へと変更した。

「土地の占用」（同法第 24 条）、「砂を含む土石、芝草及び雑草の採取」（同法第 25 条、同管理規則第 3 条）、「工作物の新築・改築・除却」（同法第 26 条）、「土地の掘削、盛土若しくは切土その他土地の形状を変更する行為、又は竹木の栽植若しくは伐採」（同法第 27 条）をしようとする場合は、河川管理者である白老町長への許可が必要となる。

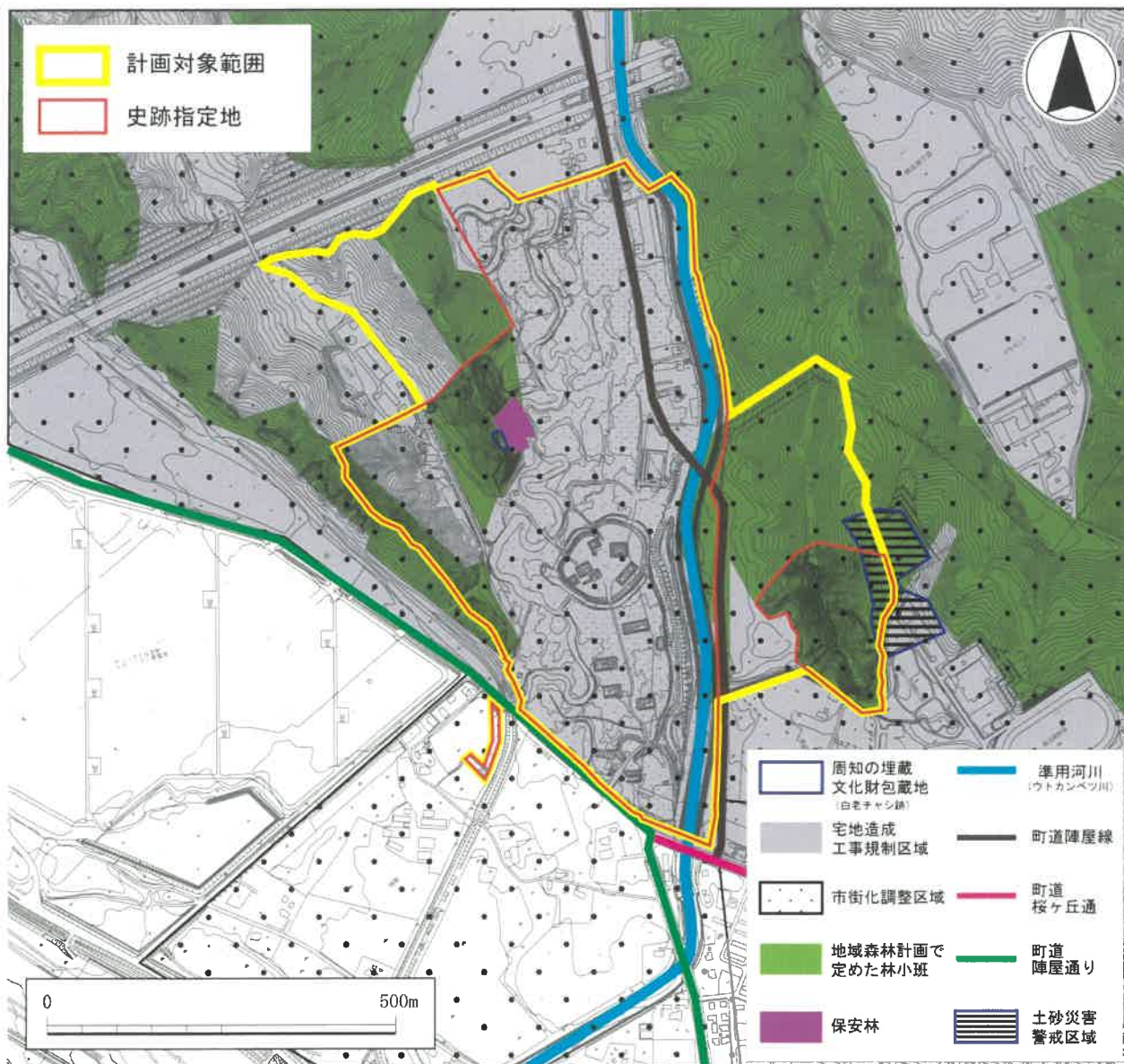


図 4 関連法令の該当する区域

(6) 道路法及び白老町道路管理規則

「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進する」ことを目的に、昭和 27(1952)年に定められた法律である。

町道陣屋線は、かつて本史跡の中央部を縦貫していたが、元陣屋資料館が開館する前年の昭和 58(1983)年に第 1 次環境整備事業の進捗に併せて切替え工事を実施した。なお、工事に係る公有化は、同 51(1976)年度から翌 52(1977)年度と、同 59(1984)年度に分けて実施された。

同法第 24 条及び同管理規則第 3 条に基づき、「道路に関する工事又は道路の維持」をしようとする場合は、道路管理者である白老町長の許可が必要となる。



(7) 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法）

「土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限し、建築物の構造の規制に関する所要の措置を定めるほか、土砂災害の急迫した危険がある場合において避難に資する情報を提供すること等により、土砂災害の防止のための対策の推進を図り、もって公共の福祉の確保に資する」ことを目的に、平成12(2000)年に定められた法律である。

本史跡においては、東側舌状台地の一部が土砂災害警戒区域（土砂流）に指定されている。なお、同法内では、土砂災害警戒区域内における規制などはないものの、史跡の整備などに関する工事を行う際は、十分に留意する必要がある。

## 2 関連計画

上位計画に『第6次白老町総合計画』があり、教育行政上で『白老町教育推進基本計画（白老町教育大綱）』及び『第2次白老町社会教育中期計画』がある。また、関連計画として、まちづくりについては『白老町都市計画マスタープラン』、防災については『白老町地域防災計画』がある。

一方、本史跡の保護を図る計画としては、『史跡白老仙台藩陣屋跡保存管理計画』がある。各計画のうち、本計画に関わる部分を以下に要約する。

(1) 『第6次白老町総合計画』（令和2(2020)年6月）

町づくりの将来像を示した計画であり、「共に築く希望の未来 しあわせを感じる元気まち」を基本の理念とする。

元陣屋資料館を学習の場と位置付け、地域の歴史文化の継承のため「保存活用計画を基にした取り組みを進める」とある。また、「史跡・文化財の保全と活用」を基本事業に位置付け、元陣屋資料館の入館者数を令和元(2019)年度の7,904人から令和9(2027)年度には10,000人することを目標値として設定している。

(2) 『白老町教育推進基本計画（白老町教育大綱）』（平成28(2016)年4月）

教育施策の基本方針であり、基本目標に「郷土を愛し、生きる力の基盤を育む家庭や地域の教育力を高める」と定めている。

本史跡に関する施策では、「陣屋跡の環境整備及び陣屋跡の多角的な活用の促進」を掲げている。文化財全般では「文化財の調査研究と情報発信による学習機会の充実」、「特別展・企画展などの開催など町民に親しまれる博物館活動の推進」を掲げている。

(3) 『第2次白老町社会教育中期計画』（平成27(2015)年10月）

『白老町教育推進基本計画（白老町教育大綱）』に基づき、これからの時代にふさわしい社会教育の中期的な指針として策定された。

基本方針には、「自ら学び、人格を磨く創造力豊かな人材を育む生涯学習を推進します」とある。「文化財の保存・活用」については、関係団体との一層の連携と協力を図り、町内の文化財や関連施設が有効に活用できるように、第2次環境整備事業に着手するとともに、地域の博物館施設や文化活動団体を有効につなぐネットワーク化の推進に努めていくことを掲げている。

(4) 『白老町都市計画マスタープラン』（平成24(2012)年9月）

『第5次白老町総合計画』に配慮し、人と人、人と地域、資源や施設などとのつながりに重点を置きながら、都市計画を定める上での目標像と方針を「全体構想」と「地域別構想」により構成している。また、計画内容では少子高齢化や福祉、防災、景観形成、環境共生、町民参加など

社会環境の変化に伴う課題にも言及している。

都市構造図においては、本史跡を歴史・文化拠点に位置付け、「民族文化の拠点として国際的な視野で文化活動を展開しているアイヌ民族博物館や北海道でも数少ない幕末の蝦夷地の姿を今に伝える国指定史跡白老仙台藩陣屋跡などの文化財に触れることもできる」としている。土地利用の方針においては、公園系地域に属している。

(5) 『白老町地域防災計画』（平成 27(2015)年 3 月）

災害対策基本法第 42 条の規定に基づいて、防災関係機関で構成する白老町防災会議が作成する災害対策全般に関する計画である。本計画では、風水害、地震・津波などから町民の生命、身体及び財産を保護し、災害の予防、被害の軽減、応急対策及び復旧に関する防災活動について防災関係機関や町民が自ら適切に実施するための事項を定めている。

文化財関係では「文教対策計画」として整理されており、災害などによる警報が発表された場合の「史跡・文化財の災害時応急対策」について、「災害発生後速やかに史跡及び文化財等の被害調査を実施、復旧計画等必要な対策をする」としている。

(6) 『史跡白老仙台藩陣屋跡保存管理計画』（昭和 61(1986)年 3 月）

本史跡を幕末史の歴史文化を理解する一助として活用し、保全に万全を期するとともに、その後の整備における方向付けと具体的な方策を明確にするため策定した。

保存管理の基本方針や方法、現状変更等の取扱基準、追加指定、土地の公有化、史跡の整備活用、取組体制、史跡周辺の環境などを構成する諸要素について記載しており、保存・活用への取組に関する基本的な考え方を示すものである。

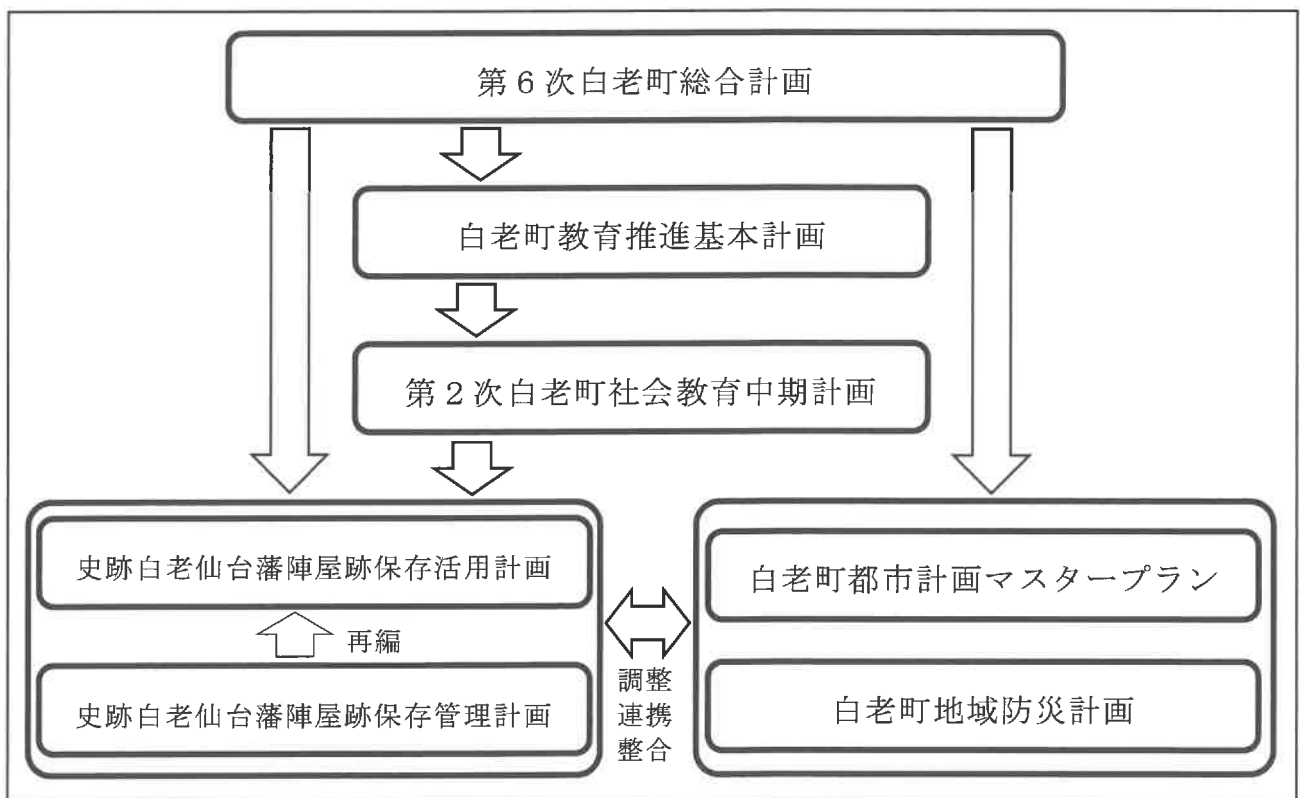


図5 関連計画の関係（単年度計画は除く）

#### (7) 関連計画のまとめ

白老町の基本構想を定める『第6次白老町総合計画』では、地域の歴史文化を継承するための保全と活用を基本事業とし、本計画を基にした取組を推進することとしている。これに関わる教育施策としては、『白老町教育推進基本計画（白老町教育大綱）』により、本史跡の環境整備による多角的な活用促進を掲げ、『第2次白老町社会教育中期計画』により、町内文化財関連施設を有効に活用できるように、環境整備事業に着手することとしている。

また、保存管理の基本的な考え方を示した『史跡白老仙台藩陣屋跡保存管理計画』を昭和61(1986)年3月に策定し、第1次環境整備事業などを行いながら、ガイダンス施設である元陣屋資料館を拠点とした積極的な利活用の取組を促進してきた。

令和2(2020)年度のウポポイ開業により、アイヌ民族との共生の歴史に触れることのできる本史跡への注目度が高まっていることもあり、本計画を策定して地域住民やインバウンドを含めた多くの来訪者に対して、本史跡の有する本質的価値を確実に伝えることが求められている。