

第1章 保存活用計画策定の沿革・目的

(1) 計画策定の沿革

史跡垣ノ島遺跡が所在する太平洋に面した南茅部地域は、噴火湾の入口に位置し、海と山、数多くの河川など自然資源に恵まれていることから、縄文時代早期から晩期にわたる90か所以上の縄文遺跡が確認されている。

その中でも本遺跡は、昭和50(1975)年の一般分布調査により発見され、昭和54(1979)年に垣ノ島A遺跡として登載された埋蔵文化財包蔵地で、当時から密度の高い集落遺跡であることに加え、大規模な遺構の存在が示唆されていた。平成12～15(2000～2003)年度に国道278号尾札部道路(バイパス)改良工事に伴い実施した緊急発掘調査により、縄文時代早期後半の墓域や、中・後期の竪穴建物群などが発見され、遺跡の主体部と見られる舌状台地の先端付近では、さらに濃密な遺跡の存在が予想された。そこで旧南茅部町教育委員会は、平成15・16(2003・2004)年度に遺跡の台地中央部の詳細分布調査を実施し、大規模な「コ」の字状を呈する盛り土遺構の存在を確認するとともに、早期から後期の竪穴建物跡を検出した。こうした数々の成果から、重要な遺跡として保存に向けて文化庁や北海道教育委員会(以下「道教委」という。)と協議を重ね、函館市と合併後の平成17～21(2005～2009)年度にかけて国庫補助事業によりさらなる詳細分布調査を実施し、盛り土遺構の詳細に加え、早期前半から後期後半の各時期における集落や豊富な遺物などを確認した。このことから、平成22(2010)年度に国へ史跡指定の意見具申を行い、遺跡の重要性とその保存の必要性が認められ、平成23(2011)年2月7日に国の史跡に指定された。

この間、平成16(2004)年度に策定された合併建設計画において南茅部地域が縄文文化の発信拠点の役割を担う地域と位置付けられ、合併後の平成18(2006)年3月に策定した「函館市南茅部縄文遺跡群整備構想」に基づき関連事業に着手することとなった。史跡指定後には、国庫補助事業として平成24(2012)年度に公有化を実施した。同年、学識経験者からなる史跡垣ノ島遺跡調査検討委員会(菊池徹夫委員長)を設置し、平成25～28(2013～2016)年度にかけて、史跡整備に向けた詳細把握を目的とした史跡内容確認調査に着手した。

一方、史跡指定後直ちに公有化に着手したため保存管理計画は未策定のままで、整備後における史跡の保存管理や活用に支障をきたすことが懸念された。さらに、北海道、北東北3県を中心にユネスコの世界文化遺産登録に取り組んでいた「北海道・北東北を中心とした縄文遺跡群」が平成21(2009)年1月に世界遺産暫定一覧表に記載され、登録を目指すうえで構成資産の一つとして個別資産のマネジメントプランを作成する必要性が生じたこともあり、保存管理計画策定に向けた取組が急務となったため、平成24(2012)年12月に「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」を策定した。

その後、当該計画について、文化庁から専門家の合議による客観的立場からの検討が不足しているとの指導や、道教委から北海道内の世界遺産登録を目指す市町が共同して計画策定を進めるよう提案があったことを契機として、関係市町(千歳市、伊達市、洞爺湖町、森町)と共に平成26(2014)年3月に北海道縄文遺跡群保存管理計画検討会議実行委員会(以下「実行委員会」という。)を設置した。道内の有識者を北海道縄文遺跡群保存管理計画検討会議(以下「検討会議」という。)の委員に委嘱し、各史跡の現地視察および計4回の会議を開催し、様々な課題についての検討や議論を行い、多くの指導・助言を得た。

検討会議の総括として、平成27(2015)年3月19日付けで検討会議から実行委員会あてに保存管理計画策定の指針となる「北海道縄文遺跡群保存管理計画に対する提言書」の提出を受け、各自治体において検討会議における指導および提言を反映させ計画策定に取り組み、本市においては平成28(2016)年3月に「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」（平成27(2015)年度改訂版）を策定した。

平成29～令和2(2017～2020)年度には史跡垣ノ島遺跡保存整備検討委員会（小杉康委員長）を設置して本格的な整備事業に着手し、事前遺構調査を実施しながら保存整備工事を完了させ、令和3(2021)年7月から遺跡の一般公開を開始している。

これまで、「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」に基づいて史跡の保存管理を行ってきたが、策定から13年、改訂からでも8年以上が経過しており、主に以下のような情勢変化が生じている。

- 整備に向けた内容確認調査による本質的価値の追加（配石遺構）
- 史跡整備の実施、完了に伴う一般公開による活用の推進および多様化
- 史跡大船遺跡と合わせた管理運営業務の指定管理化に伴う運営体制の変化
- 史跡指定地周辺における開発行為等の進捗
- 世界遺産登録に伴う来訪者の増加（インバウンド含む）
- 世界遺産の構成資産として必要な保存管理の実施
（経過観察、景観対策、遺産影響評価など周辺の緩衝地帯も対象に含む）

このように、史跡そのものおよび史跡を取り巻く様々な環境が大きく変化していることから、最新の情勢を踏まえ現状を確実に反映し、将来にわたって史跡を適正に保存管理し後世に伝え、さらには広く活用していくための基準や方針を定めるため、保存活用計画を策定するに至った。

表1-1 「史跡垣ノ島遺跡保存活用計画」策定に至る経過

年度・年月	内 容
昭和53・54(1978・1979)	一般分布調査により縄文時代前期から後期の遺跡として、埋蔵文化財包蔵地周知資料を整備（名称：垣ノ島A遺跡）
平成12～15(2000～2003)	国道278号尾札部道路(バイパス)改良工事に伴う緊急発掘調査を実施
平成15・16(2003・2004)	遺跡内容確認調査を実施
平成17～21(2005～2009)	詳細分布調査を実施
平成18(2006)3月	「函館市南茅部縄文遺跡群整備構想」を策定
平成21(2009)	遺跡名称を「垣ノ島A遺跡」から「垣ノ島遺跡」に変更
平成22(2010)	国の史跡に指定（平成23年2月7日付）
平成24(2012)	史跡指定地内の私有地を公有化 予備調査を実施
平成24(2012)12月	「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」を策定

年度・年月	内 容
平成25～28(2013～2016)	史跡内容確認調査を実施
平成26(2014)3月	関係市町と共同で「北海道縄文遺跡群保存管理計画検討会議実行委員会」を設置，開催
平成27(2015)3月	検討会議から実行委員会あてに「北海道縄文遺跡群保存活用計画に対する提言書」を提出
平成28(2016)	「史跡垣ノ島遺跡保存整備基本計画」および「基本設計」を策定 「史跡垣ノ島遺跡保存整備検討委員会」を設置，開催 「史跡垣ノ島遺跡総括報告書」を刊行
平成28(2016)3月	「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」（改訂版）を策定
平成29～平成31・令和元 (2017～2019)	事前遺構調査を実施
令和3(2021)3月	「史跡垣ノ島遺跡保存整備事業報告書」を刊行
令和3(2021)7月	垣ノ島遺跡を含む「北海道・北東北の縄文遺跡群」がユネスコ世界文化遺産に登録 垣ノ島遺跡の一般公開を開始
令和8(2026)3月	「史跡垣ノ島遺跡保存活用計画」を策定

(2) 計画の目的

このような背景のもとに，史跡垣ノ島遺跡を国民共有の財産として将来にわたり確実に保存していくため，史跡を取り巻く環境や現状および課題を整理し，史跡の本質的価値と構成要素の明確化，史跡を保存管理していくための基本方針や方法，現状変更などの取扱基準，活用や調査・研究，整備等の基本的な考え方について取りまとめることを目的に，保存活用計画を策定した。

(3) 委員会の設置・経緯

本計画を策定するうえで，必要な事項について多角的に協議検討し，計画に反映する目的で，令和7(2025)年4月に史跡垣ノ島遺跡保存活用計画検討委員会設置要綱を定め，考古学や植物学，文化遺産等の専門的知見を持った有識者に委員を委嘱し，史跡垣ノ島遺跡保存活用計画検討委員会（以下「計画検討委員会」という。）を設置した。また，令和6(2024)年度に組織した史跡大船遺跡保存活用計画検討委員会と同じ委員構成とすることで，「史跡大船遺跡保存活用計画」と確実に整合性のとれた計画となるよう努めた。

策定にあたっては，文化庁文化財第二課史跡部門担当官および北海道教育庁生涯学習推進局文化財・博物館課担当者に指導・助言を受けたほか，今後の整備事業を見据え，文化庁文化資源活用課整備部門担当官にも情報共有するなど，適正な事業の推進に努めた。加えて，本史跡は世界文化遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の構成資産となっていることから，文化庁文化資源活用課世界文化遺産部門担当官および北海道環境生活部文化局文化振興課縄文世界遺産推進室担当者にも指導・助言を得た。

さらには、本史跡および同じく世界文化遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の構成資産となっている史跡大船遺跡の保存や活用を推進する役割を担う、保存活用や観光・地域振興、教育活動などの有識者からなる「函館市縄文遺跡群保存活用協議会」に対しても、報告および意見照会を行い、共通認識を図りながら事業を実施した。

計画検討委員会は、7・11・2月の計3回開催し、その他、必要に応じて書面およびリモートにより協議を行った。

表1-2 計画検討委員会委員および関係者名簿

< 委員 >			
区分	氏名	所属・職名	分野
委員長	くにきた だい 國木田 大	北海道大学大学院文学研究院 准教授	考古学，文化財科学
委員	すずき みつお 鈴木 三男	東北大学 名誉教授	植物学，考古学
	たしろ あきこ 田代 亜紀子	北海道大学大学院 メディア・コミュニケーション研究院 准教授	文化遺産，地域研究
	ひらの ちえ 平野 千枝	一般財団法人道南歴史文化振興財団 函館市縄文文化交流センター 学芸主任	保存科学，普及活用
< 指導助言者 >			
氏名	所属・職名		
なめかわ あつこ 滑川 敦子	文化庁文化財第二課 史跡部門 文化財調査官		
おの ゆきこ 小野 友記子	文化庁文化資源活用課 整備部門 文化財調査官		
すずき ちへい 鈴木 地平	文化庁文化資源活用課 文化遺産国際協力室 世界文化遺産部門 文化財調査官		
ふじわら ひでき 藤原 秀樹	北海道教育庁生涯学習推進局文化財・博物館課 文化財調査係 課長補佐		
むらもと しゅうぞう 村本 周三	北海道環境生活部文化局文化振興課 縄文世界遺産推進室 主査		
< 事務局 >			
氏名	所属・職名		
ふじい ひさお 藤井 壽夫	函館市教育委員会 教育長		
はぶ あきひろ 土生 明弘	函館市教育委員会 生涯学習部長		
みやた いたる 宮田 至	函館市教育委員会 生涯学習部次長		
きむら もとこ 木村 元子	函館市教育委員会 生涯学習部文化財課長		
よしだ ちから 吉田 力	函館市教育委員会 生涯学習部文化財課 埋蔵文化財・世界遺産担当 主査		
ふじた まゆ 藤田 真由	函館市教育委員会 生涯学習部文化財課 埋蔵文化財・世界遺産担当 主事		

表1-3 計画検討委員会の協議内容

区分	開催日	内 容
<p>第1回</p> 	<p>令和7(2025)年7月8日</p>	<p>○現地視察 ・史跡指定地および取り囲む範囲の現状と課題の共有</p> <p>○会議 ・委員長の選出 ・事業概要について ・「保存活用計画」(素案)の内容について (全体構成, 主に第1~5章の検討・協議)</p>
<p>現地指導 (鈴木委員)</p> 	<p>令和7(2025)年9月19日</p>	<p>・植生の現状(生育状況, 景観への影響等)について ・管理方法(除伐, 除草, 陽光の確保等)について ・活用(体験講座, 植樹活動等)について ・植栽(修景等)について</p>
<p>現地指導 (滑川調査官)</p> 	<p>令和7(2025)年11月9日</p>	<p>・現状と課題について ・これまでの計画検討委員会での協議内容について ・「保存活用計画」(素案)の内容について ・今後の取り組み(スケジュール等)について</p>
<p>第2回</p> 	<p>令和7(2025)年11月10日</p>	<p>・第1回計画検討委員会での意見・指摘事項について ・「保存活用計画」(素案)の内容について (第1~5章の更新内容の確認, 第6~附章の検討・協議)</p>
<p>第3回</p> 	<p>令和8(2026)年2月2日</p>	<p>・第2回計画検討委員会等での意見・指摘事項について ・「保存活用計画」(案)の内容について (第6~附章の更新内容の確認, 全体の検討・協議) ・最終審議</p>

(4) 他の計画との関係

ア 函館市総合計画 函館市基本構想 2017-2026 平成28(2016)年12月策定

本計画は、めざすべきまちの将来像と、その実現に向けた基本的な方向性や目標などを示し、長期的な視点で、市民、企業、団体および行政といったまちづくりのあらゆる主体が一体となってまちづくりに取り組んでいくための指針となるもので、目標年次を令和8(2026)年度としている。

第3章2「まちづくりの基本的な考え方」の中で、本市の持つ優位性の一つとして、縄文文化など、独特の地理的・文化的・歴史的資源を有していることに触れている。さらに、第5章「将来像実現に向けた取組の方向性」に掲げる5つの基本目標の一つである「日本一魅力的なまち函館を次世代へ継承します」を実現するための取組内容として、魅力ある景観や町並み、市街地の形成や郷土の歴史を継承し文化の振興を図ることが挙げられている。

イ 函館市総合計画基本構想実施計画 第3期函館市活性化総合戦略 2025-2029 令和7(2025)年3月策定

本計画は、「函館市基本構想」で定めたまちづくりの基本的な方向性に基づき、優先的・重点的に進める取組を定めるものである。

基本目標4「住むひと・訪れるひとにとって、魅力あるまちをめざす」に掲げる各施策のうち「⑤文化・スポーツの振興」において、世界文化遺産に登録された本史跡および史跡大船遺跡などの歴史文化資源の保存・活用を図ることとしている。

ウ 函館市地域防災計画 昭和38(1963)年策定 (最終：令和7(2025)年8月改訂)

本計画は、災害対策基本法に基づき、市民をはじめ観光客や外国人等、市に滞在するあらゆる人々の生命、身体および財産を災害から守ることを目的に策定された。

第2章「災害予防計画」において文化財等の予防対策について示され、建物や史跡等の文化財等については、地震その他による災害から守るため、施設所有者は、平常時から文化財施設の点検や補修等に努めることとしている。

加えて、第3章「災害応急対策計画」においては、文化財等の応急対策として、地震などにより被害を受けたときは、市（教育対策部、建築対策部）と連携をとり、施設の補修・修理の実施を図ることとしている。

エ 函館市観光基本計画 2024-2028 令和6(2024)年3月策定

本計画は、観光振興に関する基本的な指針を示すものであり、次の時代に向けた函館観光のさらなるステップアップを図ることを目的に策定された。

本史跡を含む世界文化遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」を構成する南茅部地区の縄文遺跡は、函館山、五稜郭公園、金森赤レンガ倉庫、朝市といった定番の観光スポットのほか、本市の豊富な観光資源の一つとして挙げられている。

本史跡は、基本方針1に掲げる「質の高い観光により観光消費額を向上させる」コンテンツとしての有効活用が期待され、市中心部からは距離があり、公共交通機関でのアクセスに課題はあるが、「自然や歴史を五感で味わう体験」ができる観光資源として位置付けられている。

オ 函館市都市計画マスタープラン 2011-2030**平成23(2011)年12月策定**

本マスタープランは、都市計画法に基づく土地利用の規制・誘導および都市施設の整備や市街地開発事業などを実施するうえでの基本的な方針および都市計画区域外を含めた総合的かつ具体的なまちづくりの指針として策定された。

第2章1「まちづくりにおける課題の整理」の「(8)地域の特性・個性の維持・創出」の中で、東部地区の縄文遺跡群は全国の人々を引き付ける数多くの魅力の一つとして挙げられている。

また第4章2「地区別まちづくりの方針」の中で、本史跡が所在する東部地区（南茅部地区）に係る土地利用の方針として、縄文遺跡群のある臼尻地区においては、中空土偶をはじめとする出土品の展示や道の駅としての機能を持った函館市縄文文化交流センター（以下「縄文文化交流センター」という。）の活用により、文化交流拠点の形成を図ることとしている。また、都市環境の方針として、景観形成にあたっては、太平洋に面した海岸線など、優れた自然景観を有していることから、景観計画に基づき周辺の景観との調和に配慮した建造物の景観誘導を図るものとされている。

カ 函館市景観計画**平成20(2008)年10月策定****(令和3(2021)年変更)**

本計画は、市全域を景観計画区域とし、当該区域の良好な景観の形成に関する方針および行為の制限に関する事項等を定めている。令和3(2021)年3月、世界文化遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の構成資産である史跡垣ノ島遺跡、史跡大船遺跡およびその周辺地域における縄文時代の佇まいを感じさせる遺跡景観の形成を推進するため、函館市景観計画を変更した。

この地域の景観形成にあたっては、市全域よりもさらにきめ細かな景観形成の方針および行為の制限を定め、今後とも遺跡を中心とした景観保全や縄文時代の歴史性を活かした豊かなまちづくりをめざすこととしており、景観形成基準を示している。

キ 函館市教育振興基本計画 2018-2027**平成30(2018)年3月策定****(令和5(2023)年3月改訂)**

本計画は、本市の教育施策を総合的・計画的に推進するため、郷土の歴史や文化を誇りに思い、地域の発展を支える人材の育成を目的として策定された。基本目標1「変化する社会を生きる力の育成」の施策2「豊かな心を育む教育の推進」を実現するための主な取組のうち「体験活動等の充実」の中の社会教育施設の活用例として、縄文文化交流センターでの体験学習の様子が紹介されている。

また、基本目標5「心の豊かさを育む文化芸術の振興」の施策2「文化遺産の保存・活用と伝統文化の継承」に係る現状と課題の分析において、文化財は市民共有の財産であるとともに、まちの魅力を形成するものとして次世代に確実に引き継いでいくべき財産であるとして、保存・活用する取組を進める必要があるとしている。さらに、施策実現のための主な取組の一つとして「文化遺産の保存・活用」を掲げ、縄文文化交流センターを中核として、世界文化遺産に登録された史跡垣ノ島遺跡・史跡大船遺跡などの貴重な遺産を活用し、縄文文化の普及・啓発の取組を推進するものとしている。

ク 函館市南茅部縄文遺跡群整備構想

平成18(2006)年3月策定

本構想は、平成15(2003)年9月に開催された北海道・北東北知事サミットにおいて、北海道と北東北地域の縄文遺跡を連携させた「北の縄文文化回廊づくり」が合意されたことを受け、貴重な文化財の保存と活用を軸とし、南茅部縄文遺跡群を活用して生涯学習の一層の推進を図るとともに、産業や観光の振興と連動した魅力ある地域づくりにつなげていくため策定された。

これまで本構想に基づき、史跡大船遺跡・史跡垣ノ島遺跡の整備や縄文文化交流センターの建設を実施しており、当該地域の縄文関係施設の整備・活用における基軸となっている。

ケ 本計画とSDGs

SDGsとは、持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals) の略称で、全ての国際連合加盟国が令和12(2030)年までに取り組む行動計画として、17の目標と169のターゲットが掲げられ、我が国では、平成28(2016)年に「持続可能な開発目標実施指針」を決定し、様々な分野で取組が進められている。

本計画に掲げる大綱（基本方針）や課題解決のための方法は、SDGsがめざす目標とその方向性を同じくするものであり、施策の推進および実施にあたっては、SDGsの視点を踏まえて取り組むこととする。

特に、本史跡と関連性の高い目標として、以下の4点が挙げられる。

11 住み続けられるまちづくりを



本史跡は、約6,000年間の長期にわたって営まれた拠点集落であり、各期における竪穴建物跡が連綿と発見されていることから、持続的にこの地に定住していたことを示している。今後も地域住民と連携しながら史跡とその周辺の自然環境を保存管理・活用する。

13 気候変動に具体的な対策を



本史跡は、駒ヶ岳の噴火の影響によって一時期生活の痕跡が消えた後、再び集落が形成された経緯を持つ。当時の人々が生態系や植生の変化に適応し、一つの場所に定住するために、どのような知恵や工夫を凝らしたのかを見出すことで、現代における温暖化や異常気象などの課題解決に取り組む。

14 海の豊かさを守ろう



太平洋に面した海岸段丘上に立地している本史跡からは、まとまって出土した漁網用の石錘などから、漁労が活発に行われていたことが窺える。史跡が所在する南茅部地域では現在でも漁業が盛んであることから、海と密接に繋がった生活を通して、縄文時代から引き継がれた海の大切さを再認識する。

15 陸の豊かさを守ろう



本史跡は、花粉分析の結果、「クリ林」の中で集落が営まれていたことがわかっているなど、安定した食料や木材の確保が可能な森林資源に恵まれた環境であったことが窺える。縄文時代から続く豊かな森の保全を通じ、持続可能な資源の活用につなげる。

自然と共生し、豊かで、精神性に富み、1万年以上の長きにわたり続いた縄文文化を、研究・保存していくことで、現在の国際社会が抱える課題に対する解決策が見出されるものである。

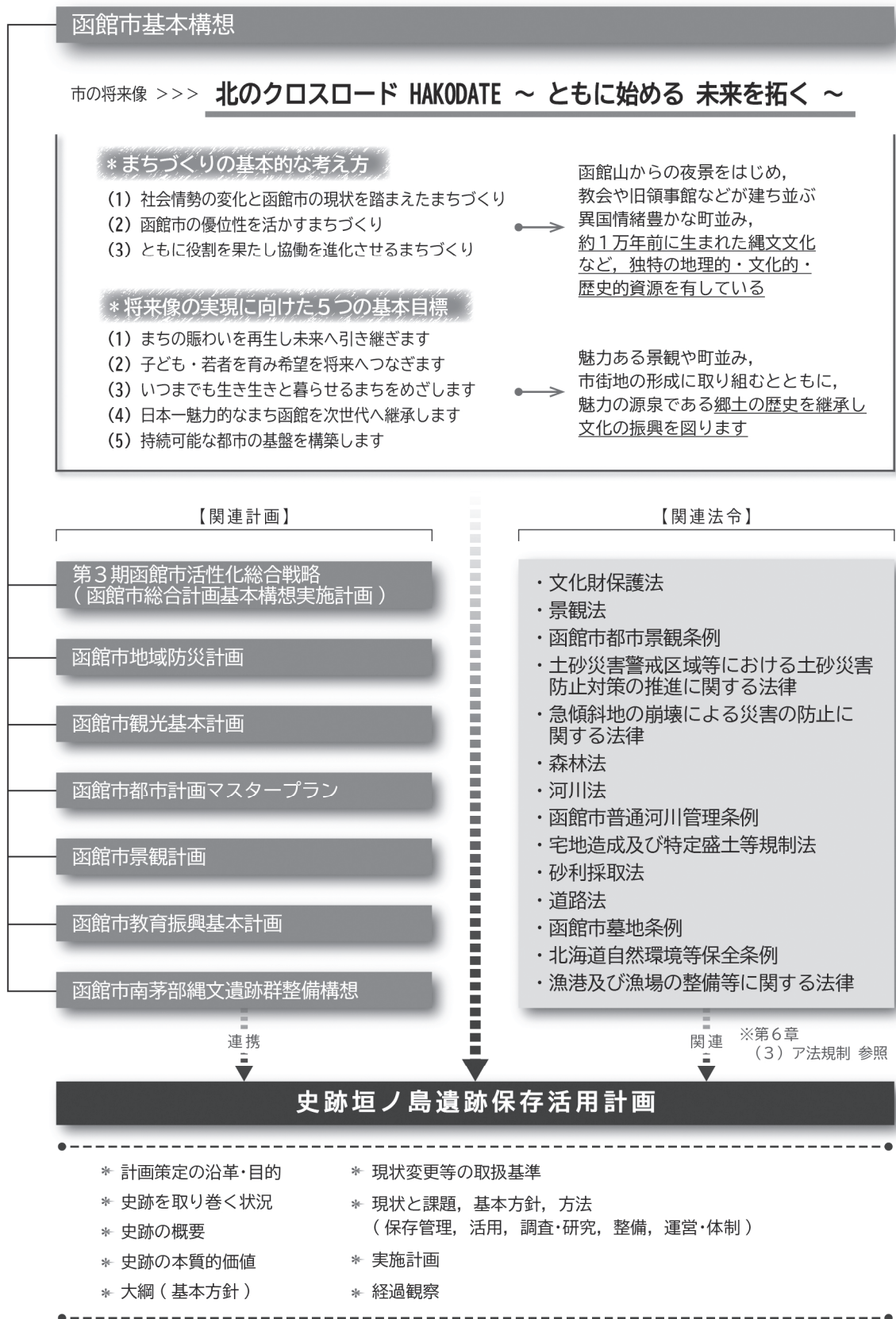


図1-1 関連計画

(5) 計画の対象範囲

史跡指定地の地形や周辺の土地利用の状況に基づき、本計画の対象とする範囲を次の2つに区分した。

- I地区：史跡指定地を対象とした範囲
- II地区：史跡指定地周辺の埋蔵文化財および景観等の保護を目的とした、史跡を取り囲む範囲

なお、この地区区分は「史跡垣ノ島遺跡保存管理計画」で定めた対象範囲を踏襲するものである。



図1-2 計画の対象範囲図 (S=1/1万)

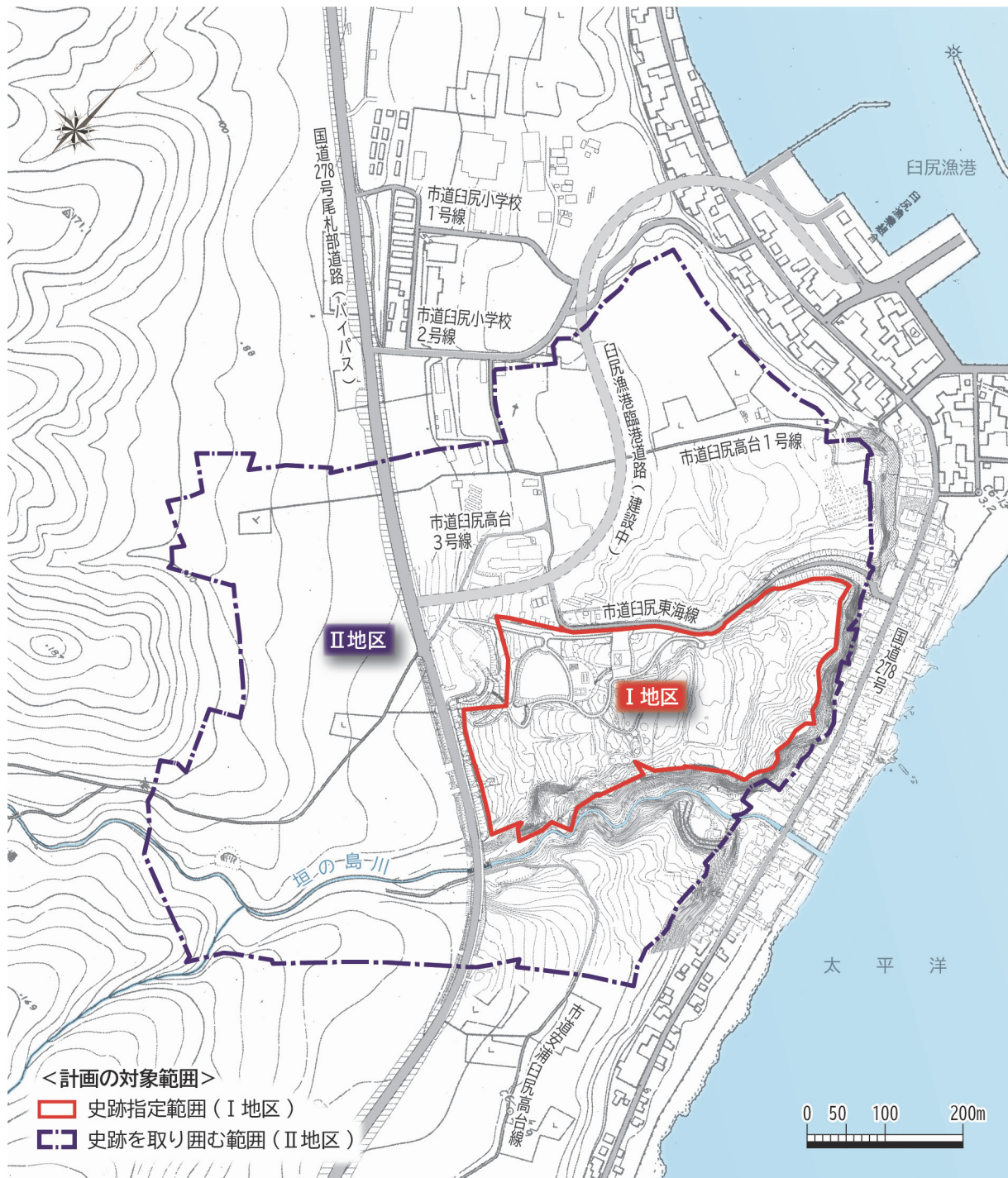


図1-3 計画の対象範囲図 (S=1/8,000)

(6) 計画期間

本計画期間は、令和8(2026)年4月1日から令和18(2036)年3月31日までの10か年とする。また実施期間は、前期(令和8～12年度)と後期(令和13～17年度)に区分して、それぞれ5年の期間を設定し実施する。

また計画期間内においても、史跡そのものおよび史跡を取り巻く自然や社会情勢など様々な環境に変化が生じた際には、適宜既存計画と照合し検証することとし、都度現状に即した内容への改訂を検討する。