

第4章 松島の現状と課題

第1節 東日本大震災と復興事業

平成22年の第3回改定から約1年後の平成23年3月11日午後2時46分頃、太平洋三陸沖を震源としたマグニチュード9.0の大地震（平成23年東北地方太平洋沖地震）が発生し、県内では最大震度7を観測した。この巨大地震は太平洋沿岸部で高さ10mを超える大津波を引き起こし、各地に甚大な被害をもたらした。被災後、平成23年に県や沿岸市町は震災復興計画をまとめ、令和2年度末を震災復興期間と定めて復興にあたった。


1 東日本大震災の被害と対応

松島において、県教育委員会と市町教育委員会が把握した震災被害は、以下の通りである。¹⁷

第4-1表 東日本大震災による特別名勝松島の被害

| | | | |
|------|------|---|--|
| 塩竈市 | 震度 | 6強 |  <p>桂島の津波被害</p> |
| | 津波 | 本土側1.5～4.8m、浸水範囲は市域全体の22% 浦戸地区8m、浸水範囲は全島で居住域に達する | |
| 松島町 | 被災状況 | <ul style="list-style-type: none"> 浦戸全島で防潮堤が損壊、ノリの養殖棚流出 島々の崖面崩落、家屋流出、損壊 1) 桂島：全壊38戸、大規模半壊8戸、半壊12戸 2) 野々島：全壊31戸、大規模半壊9戸、半壊3戸 3) 寒風沢：全壊31戸、大規模半壊16戸、半壊11戸 4) 朴島：全壊4戸、大規模半壊7戸、半壊2戸 |  <p>松島海岸の津波被害</p> |
| | 震度 | 6弱 | |
| 七ヶ浜町 | 津波 | 沿岸部松島・高城・磯崎・手樽地域で2km ² 浸水 |  <p>菖蒲田浜の津波被害</p> |
| | 被災状況 | <ul style="list-style-type: none"> 瑞巖寺参道杉並木の塩害枯死 富山観音堂など建造物に被害 手樽地区防潮堤の決壊 パノラマライン道路の崩落 沿岸部の地盤沈下 渡月橋の流出 | |
| 利府町 | 震度 | 5強 |  <p>浜田漁港の津波被害</p> |
| | 津波 | 津波最大高：12.1m、海岸線からの浸水距離：約2km 浸水範囲：4.8km ² （町域の36.4%） | |
| 利府町 | 被災状況 | <ul style="list-style-type: none"> 松ヶ浜地区飛ヶ崎・御殿崎、花洲浜地区表浜・小豆浜の丘陵崖崩落 湊浜緑地公園、菖蒲田海水浴場周辺のマツ林の流出・枯死 代ヶ崎浜・菖蒲田浜・松ヶ浜・湊浜の防潮堤損壊 松ヶ浜～代ヶ崎浜漁港・港湾施設の損壊・沈下・液状化 地藏島灯台が大破。倒壊寸前 馬放島など島嶼のマツの流出・枯死 | |
| | 震度 | 6弱 | |
| 利府町 | 津波 | 津波最大高：4m 浸水範囲：浜田地区9.9ha、須賀地区7.4ha | |
| | 被災状況 | <ul style="list-style-type: none"> 浜田漁港で50～93cm地盤沈下、防潮堤損壊 須賀漁港で地盤沈下 | |

17 宮城県教育委員会 2017『東日本大震災による被災文化財等の復旧・復興の記録』を参照した。

| | | | |
|------|------|---|---|
| 東松島市 | 震度 | 6強 |  <p>宮戸島の津波被害</p> |
| | 津波 | 野蒜地区：10.35 m、大曲浜地区：5.77 m 市域全体の約36%が浸水（住宅用地約65%浸水） ・野蒜地区では防潮堤及び海岸沿いの市道が損壊、クロマツ防潮林に大きな被害 | |
| | 被災状況 | ・月浜のえんずのわり（国無形民俗）の岩屋・鳥居損壊 ・宮戸島月浜・大浜・室浜では防潮堤と住宅地破壊 | |

被災後は、迅速に災害復旧・復興事業に対応しつつ「保存管理計画」に基づいた保護方針を決めることが急務で、特に非常災害時の「応急措置」の枠組みを早急に示す必要があった。そのため県教育委員会は、震災直後から被災状況の把握に努めるとともに、文化庁との協議・調整を進めた。

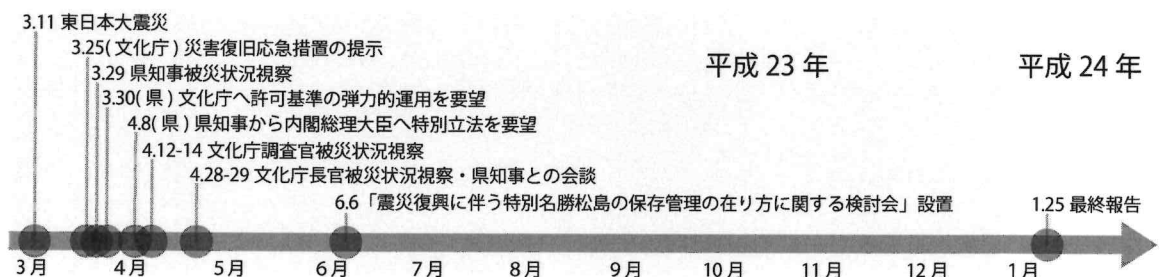
3月25日には、文化庁から災害復旧事業のうち、①崩落した土砂、落石等の撤去及び除去、②崩落した法面等の応急的な崩落防止対策、③毀損又は焼失した建物その他の工作物の撤去及び整地、④津波等により堆積した土砂、漂流物、塵芥等の撤去、除去及び整地、⑤緊急車両のための仮設道の設置、⑥撤去物の仮置き、⑦その他緊急を要するもの、の7項目のいずれかに該当し、なおかつ、平成23年6月30日までに着手するものは「非常災害のために必要な応急措置」として取扱うことが示された。¹⁸

また、県教育委員会は松島（保存管理計画における1B及び1C地区、2B地区、第3種及び海面保護地区）で行われる災害復旧事業の3項目（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、河川施設、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）が、「非常災害のために必要な応急措置」に該当するか照会し、文化庁から該当すると回答を得た。¹⁹ 県教育委員会はこれを受け、関係機関にこの旨を周知した。²⁰

3月29日には、県知事が松島の被災状況を調査した。その際、県民から住宅の高台移転の要望があったことから、県教育委員会は3月30日、国に住宅高台移転等の事業に関して現状変更許可基準の弾力的な運用を要望した。4月8日には、知事から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。²¹

次いで、4月12～14日に文化庁調査官、4月28～29日に文化庁長官の現地調査が行われた。同29日には県庁で知事と文化庁長官の懇談が行われ、県の要望に対する文化庁の考えが示された。

文化庁の考えは、特別名勝松島の保護と被災者生活再建の両立を検討するための有識者会議の設置を求めるものであり、これを受けて、県教育委員会は関係市町の長、学識経験者等を構成員とした「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、検討会は平成24年1月25日に「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」をとり



第4-1図 東日本大震災の発生から特別名勝松島の保存管理の在り方の決定まで

18 文化庁 平成23年3月25日付 22庁財第1214号「東北地方太平洋沖地震に伴う災害復旧事業に係る文化財保護法第125条及び第168条の規定の適用について（通知）」

19 宮城県教育委員会 平成23年3月25日付 文第2247号「文化財保護法第125条第1項ただし書きの取扱いについて（照会）」

20 文化庁 平成23年3月28日付 22財記第262号「文化財保護法第125条第1項ただし書の取扱いについて（回答）」

21 宮城県教育委員会 平成23年3月31日付 文第2264号「文化財保護法第125条第1項ただし書の取扱いについて（通知）」

まとめた。

この最終報告では、別紙「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」及び「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」（以下、両立のための基本方針という）によって、復興事業で想定される現状変更の取扱い基準が示され、県教育委員会は復興事業に伴う現状変更等の当面の運用方針とした。また、この最終報告で対応が困難となった防潮堤²²



多聞山展望台（七ヶ浜町）



大高森展望台（東松島市）



富山展望台（松島町）



扇谷展望台（松島町）

▲は東日本大震災後に建設されたもの / 写真は令和2年（2020）9月～10月撮影

第4-2図 東日本大震災後の松島四大観眺望の変化

22 「特別名勝松島 防潮堤の表面処理の考え方」（平成24年4月27日）

や住宅屋根の形状²³、太陽光発電施設²⁴は、それぞれ考え方や指針を示し、復興事業との両立を図った。

2 県・関係市町復興事業との調整

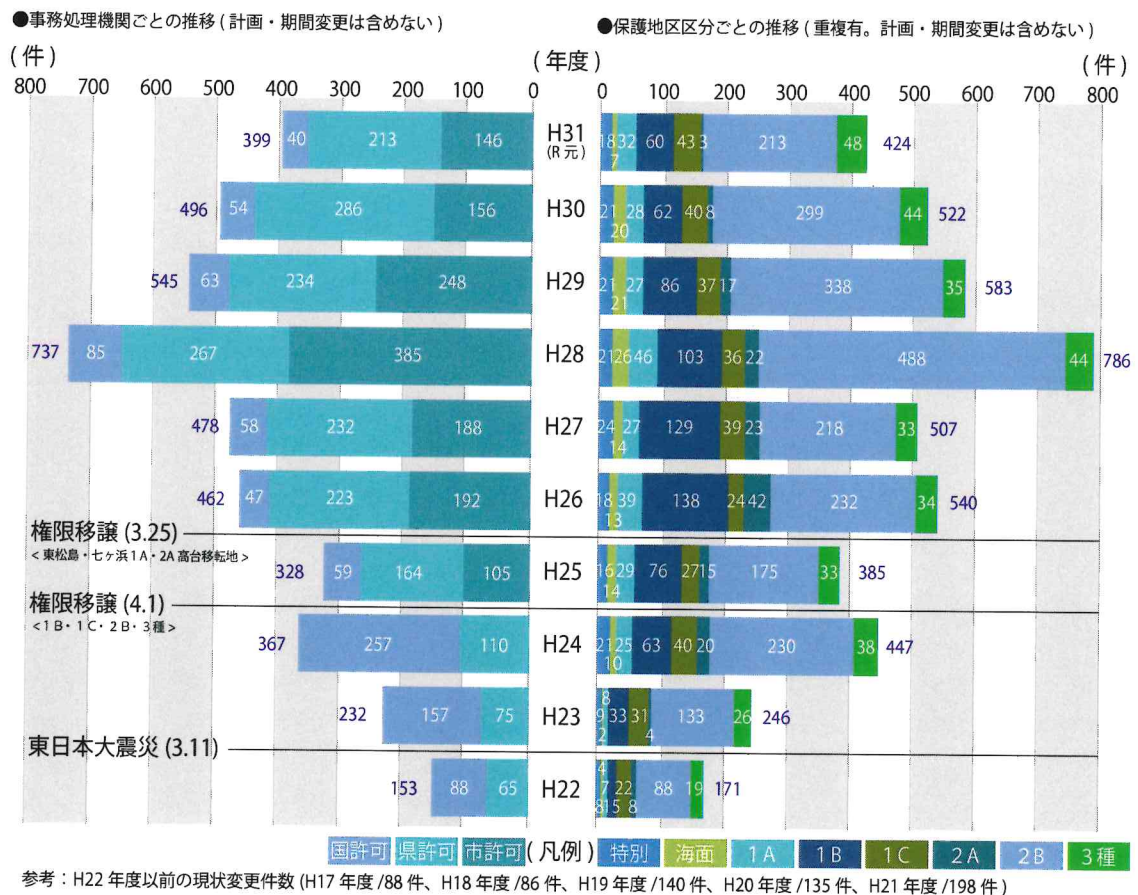
平成23年10月に策定した県の震災復興計画をはじめ、関係市町では順次震災復興計画が策定され、震災1年後には域内全ての市町で復興の方向性が示された。これら県・各市町の計画に基づいて、防潮堤の建設、集落の高台移転（防災集団移転）や土地区画整理、避難道・避難施設等整備、農林水産施設復旧（漁業集落機能強化、農地整備）などの復興事業が特別名勝松島で進められることになった。

県及び関係市町教育委員会は、「両立のための基本方針」や「防潮堤表面処理の考え方」に基づいて、景観保護との調整を図った。その結果、東松島市大浜や室浜などで、自然林・造成林に囲まれ、周囲の景観に配慮した高台移転がなされたほか、自然地形に即した線形を採用して樹林を残した道路、表面に自然石を用いた防潮堤などがつくられた。

3 現状変更申請件数の推移

震災前、文化財保護法第125条に基づく現状変更申請は年間150件を超えることは少なく、100件を下回る年もあった。震災後は復興事業に伴って申請件数が急増し、平成28年度に737件でピークを迎え、平成22年度の4.8倍まで増加した。その後、平成29年度から減少に転じている（第4-3図-左グラフ）。

申請件数の増加と各年度の推移は、震災復興事業の進捗に対応している。平成23年度末から平成



第4-3図 現状変更申請件数の年度推移

23 「特別名勝松島 防潮堤の表面処理の考え方」（平成24年4月27日）

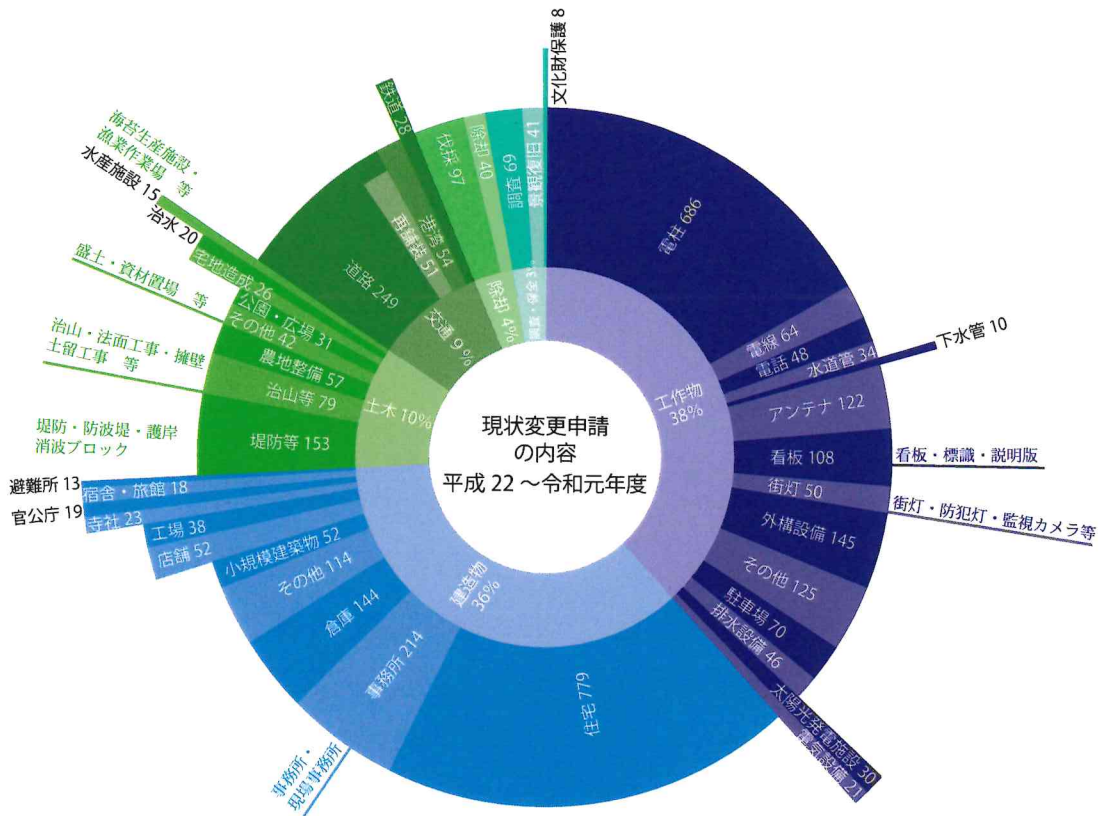
24 「太陽光発電施設設置に係る現状変更等に対する取り扱い指針について」（平成27年5月21日）

24年度は、各自治体の震災復興計画に基づく農林水産施設復旧、防潮堤や港湾整備等に関する申請が目立ったが、平成25年度以降は防災計画による避難道路、避難施設整備に係る申請が増加した。平成26年度以降は、完成した高台移転地や区画整理内の住宅や災害公営住宅、付帯する電柱の現状変更申請が急増した結果、平成28年度までの申請件数を上回ることとなった。平成29年度以降は、これら新規計画が一段落したことから減少に転じたと考えられる。

また、各保護地区の申請件数の推移をみると、震災前と比較して平成23年度以降は全ての保護地区で件数が増加しているが、とりわけ1B・2B地区内での増加が著しい(第4-3図-右グラフ)。これは、前項の両立のための基本方針に基づいて可能な限り特別保護地区や1A地区を避けるよう調整を図ってきたこと、塩竈市浦戸地区や東松島市野蒜地区の高台移転地での住宅等建築が増加したことによる。

ところで、平成22年度から令和元年度までの現状変更の内容をみると、工作物38%、建造物36%、土木関連10%、交通関連9%、除却等4%、調査や環境保全関連が3%となった(第4-4図)。

より詳細にみると、住宅を筆頭に、電柱、道路、事務所等、堤防等の順で申請件数が多いことがわかる。また、土木や交通関連の現状変更は全体の割合こそ少ないものの、大規模な農地整備や宅地造成、治山工事、港湾整備など、震災前にはあまりなかったものが目立つ。

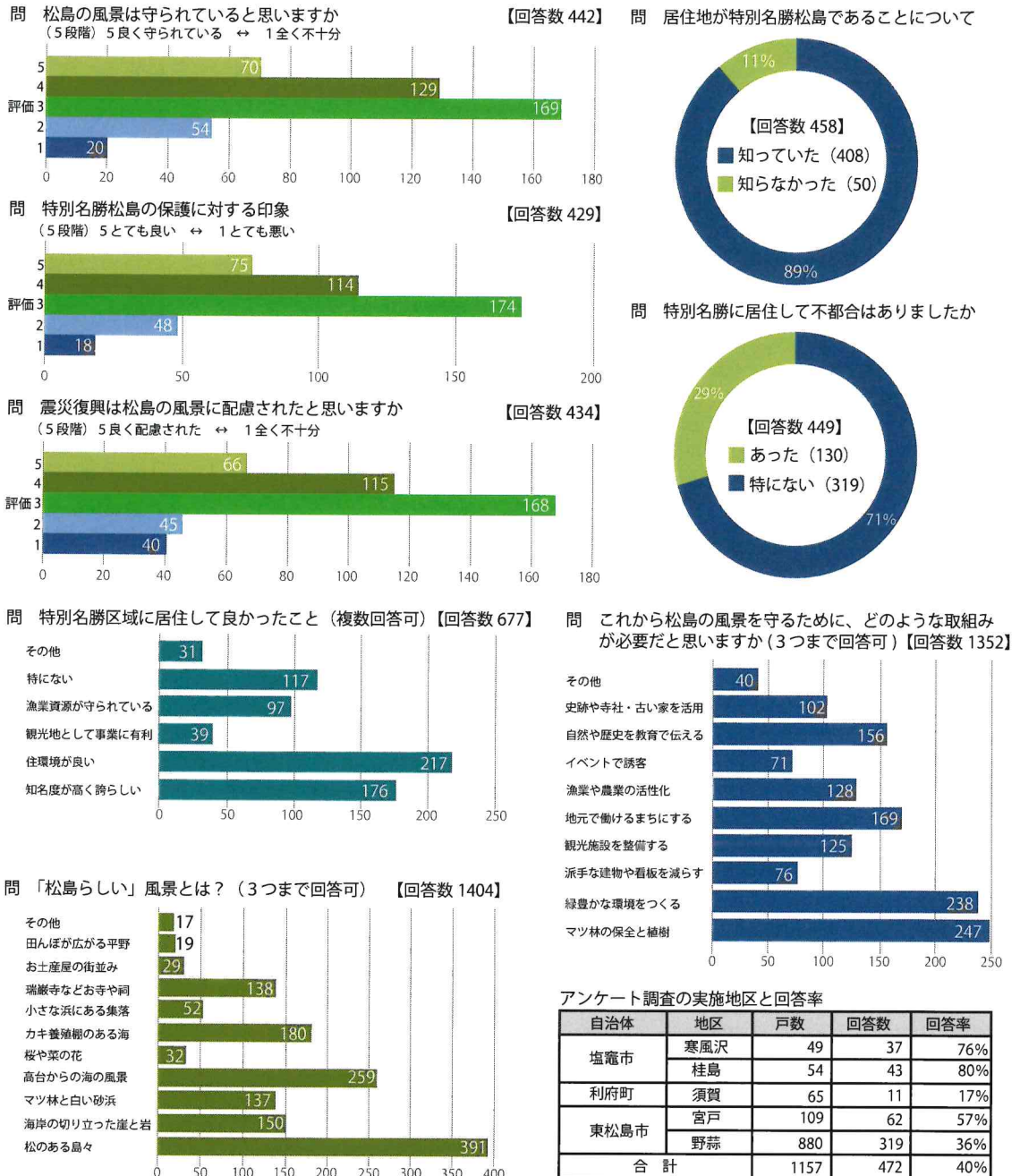


第4-4図 現状変更申請の内容

4 地域住民の意識

本計画の策定にあたっては計画案の作成前に地域住民と意見交換を行い、地元の要望や合意のとれた地域ではアンケート調査を実施した。意見交換では、東日本大震災後の生活・生業の変化や、地元の考える松島の価値と将来像などを伺った。アンケート調査の結果は以下の通りである。

25 調査は令和3年6月～令和4年2月の間に、県教育委員会及び塩竈市・利府町・東松島市教育委員会が共同で実施した。



第4-5図 住民アンケート調査の結果

第2節 東日本大震災後の10年

震災後の10年間は、地域社会の復興と松島の景観保護の両立を図ってきた。しかし、この間にも台風や地震による被害があったほか、地域社会では震災の犠牲者に加えて人口流出もあり、特にアクセス条件の悪い地域での過疎化がますます深刻になっている。この結果、松島の景観を支えてきた地域コミュニティの不安定化が心配される。そして、これを反映するように土地利用にも変化が生じ、再生可能エネルギー施設など大規模開発も震災以前より活発化している。

1 気象及び災害

松島は震災後も大雨や台風、地震などで被害を受けている。近年では令和元年10月11～13日に通過した令和元年東日本台風(台風19号)や令和3年2月13日の福島県沖を震源とする地震(指定

地内最大震度5強)、同年3月20日の宮城県沖を震源とする地震(同最大震度5弱)、令和4年3月16日福島県沖を震源とする地震(同最大深度6弱)によって、海食崖の崩落や観賞の場などに被害が認められた。また、こうした大規模災害以外でも、気候変動等の影響によって地形や植生に変化が生じている。

2 今後想定される社会経済的变化

松島に係わる人口推計によれば、2035年には塩竈市45,460人、松島町11,494人、七ヶ浜町16,130人、利府町35,367人、東松島市36,046人と見積もられており、合計すると2020年人口比で8.5%減少と予測されている²⁶。島嶼部は減少速度が特に顕著で(第4-6図)、各島の人口は10年間で6割から半数近くまで減少し、今後集落の消失が危惧されている。

各自治体では、地域の防災力強化や企業の生産力強化などを震災復興計画等で掲げ、併せて復興期間の中頃から地方創生に関わる「まち・ひと・しごと総合戦略」や観光振興ビジョンを策定し、農漁業などの産業強化や観光による産業の創出と人口増加にむけて取組んでいる²⁷。

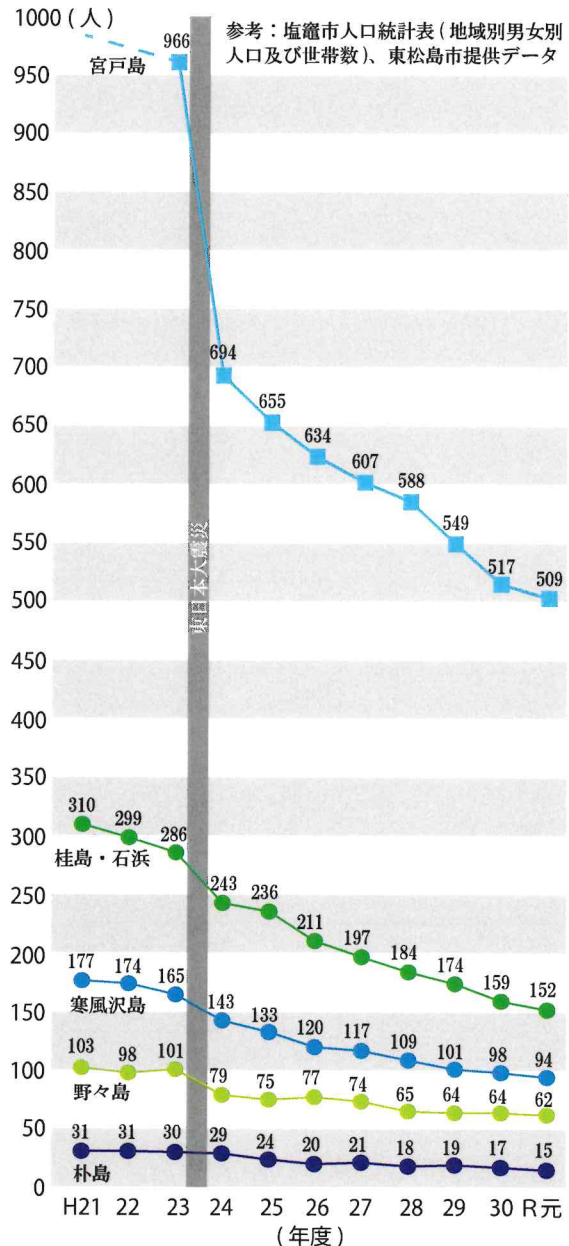
少子高齢化や人口減少、それに伴う地域の過疎化は、松島の景観の支え手を失うことにもつながるため、景観保護に向けても、松島の魅力の掘り起こしから、交流人口・関係人口の増加による、地域の活性化が求められる。

第3節 “松島の風景”と景観保護の現状

“松島の風景”は、自然、自然とともにある暮らしと歴史、観賞の場で構成されており、それらは前節で示した気象及び災害や社会経済変化と密接に関係している。したがって、こうした状況を“松島の風景”の問題として、風景を構成するものの現状と景観保護、そして活用の面から捉えると、それらの現状は以下1~5のとおりである。

1 松島の自然の現状

松島の自然を構成する地形・地質、植生の現状は、以下にまとめられる。



第4-6図 島嶼部の人口

26 国立社会保障・人口問題研究所の推計による。

27 まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)の第2条(理念)では、「一 国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること。」「五 地域の特性を生かした創業の促進や事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会の創出を図ること。」が掲げられている。

第4-2表 松島の自然の現状

| 項目 | 現状 | |
|---------|-------------------|--|
| i 地形・地質 | 干潟・砂浜・湿地・池沼の変容・消失 | 土地利用の変化や震災により、変容・減退している。 |
| | 海食崖の崩落 | 地震、台風や大雨、風や波浪によって、崖の崩落が進行している。 |
| ii 植生 | マツ類の枯損消失 | 震災により海岸沿いのクロマツ林が消失したほか、松枯れ病被害（註）や海鳥繁殖による枯損が進行している。 |
| | 干潟・砂浜・湿地・池沼植生の減少 | 土地利用の変化や震災により干潟等が減退・消失し、その結果、植生の減少を招いている。 |
| | 竹林・スギ林の放置 | 産業利用を目的に形成された人工林が放置され、景観悪化や本来の植生・生態系に影響を与えている。 |
| | 藻場（アマモ・アカモク）の消失 | 震災の津波により湾内藻場の99%が消失し、生態系に影響を与えている。 |
| | 暖地系植物・外来植物の隆盛 | 気候変動、または園芸活動により、暖地系植物や外来植物の増殖がみられる。 |

註:「マツ材線虫病被害」もしくは「マツ材線虫病による松枯れ被害」のことを指す。一般的にはマツクイムシ被害ともいわれている。



海食崖の崩落



松枯れ病被害



竹林の拡大

2 松島の自然とともにある暮らしと歴史の現状

松島の自然とともにある暮らしと歴史の現状は、生活・生業の面からみて、以下の通りである。

第4-3表 松島の自然とともにある暮らしと歴史の現状

| 項目 | 現状 | 景観への影響 | |
|-------|------|---|--|
| i 生活 | 地域人口 | <ul style="list-style-type: none"> 島嶼部や市街地以外の人口減少が進み、急速に過疎化している。 高齢化によって、地域保全の活力が低下している。 | <ul style="list-style-type: none"> 空き家の増加、維持されなくなった竹やマツ類のある里山など景観の悪化。 地域固有の有形・無形歴史文化遺産の消失。 |
| | インフラ | <ul style="list-style-type: none"> 震災復興事業でインフラ及び防災機能は向上したが、人口の減少により集落維持に必要な基盤施設や公共施設、交通機関の維持管理が困難になっている。 | |
| ii 生業 | 農業 | <ul style="list-style-type: none"> 農業経営体・従事者が減少し、域内の産業競争力が低下してきている。 畑作が農業生産による主要な位置ではなくなっている。 | <ul style="list-style-type: none"> 耕作放棄地での太陽光発電施設等建設などによる景観の変化。 伝統的な畑地の消失。 |
| | 漁業 | <ul style="list-style-type: none"> 震災後の復興事業により漁業施設の設備向上や集約化されたが、漁業経営体・従事者が減少し、産業競争力が低下している。 | <ul style="list-style-type: none"> 景観を構成するカキ・ノリ養殖施設の減少。 養殖施設の資材調達減少による竹林の放棄。 |
| | 林業 | <ul style="list-style-type: none"> 従事者は各市町10人未満となり、産業の持続が困難になっている。 | <ul style="list-style-type: none"> 放置林拡大による景観の悪化。水源涵養機能・地表面浸食防止機能の低下による地形の変化。 |

3 観賞の場の現状

観賞の場の現状は、眺望、観賞の場の整備の2つの面から、以下の通りである。

第4-4表 観賞の現状

| 項目 | 現状 |
|------------|--|
| i 眺望 | <ul style="list-style-type: none"> ・植生の繁茂等により本来の眺望が得られなくなってきた。 ・主要な観賞の場からの眺望の中に、目立つ建物や工作物がある。 |
| ii 観賞の場の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・既存の観賞の場は利便性が悪いところ、バリアフリー化されていないところも多い。 ・維持管理が行き届かず、視界喪失やアクセスできなくなった場所もある。 ・一部の観賞の場を除き、認知と評価が進んでいない。 |

4 景観保護の現状

松島における景観保護では、行政・有識者と地域住民・開発事業者といった関係者それぞれが役割を担っている。その現状は、行政の保護制度、地域社会における認識、民間団体・地域社会との連携という3つの観点から、以下のことが考えられる。

第4-5表 景観保護の現状

| 項目 | 現状 |
|------------|--|
| i 行政の保護制度 | <ul style="list-style-type: none"> ・保護地区（国許可/県市許可）、計画・期間変更、事前協議の必要性の判断など処分体系が複雑で、地域住民や事業者にとって分かりづらい。 ・担当職員には経験と高度な判断力が要求される。 ・指定地内に市街地を含む自治体は保護対策の業務負担が増大している。 |
| ii 地域社会の認識 | <ul style="list-style-type: none"> ・手続きの煩雑さ、分かりづらさに対する不満などがある。また、「住宅等で支障木を伐採するだけで一苦労」「規制があるから何もできない」という認識がある。 ・観光振興や第一次産業の六次産業化、再生可能エネルギー導入など、土地の有効利用に特別名勝指定は弊害という考えがある。 ・新規転入者の住宅建築に関する“規制緩和”の要望がある。 ・新規転入者や指定地外事業者の認知度が低い。 |
| iii 地域との連携 | <ul style="list-style-type: none"> ・植生や海岸の保全といった、地域に根差した保護活動を行う民間団体や地域の把握・顕彰と普及が不十分。適切な支援補給がないまま、各体制の弱体化やメンバーの高齢化による縮小や休止が起きている。 |

5 活用の現状

“松島の風景”は江戸時代から観光活用・整備されてきた歴史があり、今後もまちづくりの根幹となると思われる。また、指定地内では学校教育で自然を題材にした環境・歴史・防災教育も行われている。こうした教育における活用は松島の理解を促進し、地域の持続的発展にも貢献する。これら観光と教育における活用の現状は、以下のことが考えられる。

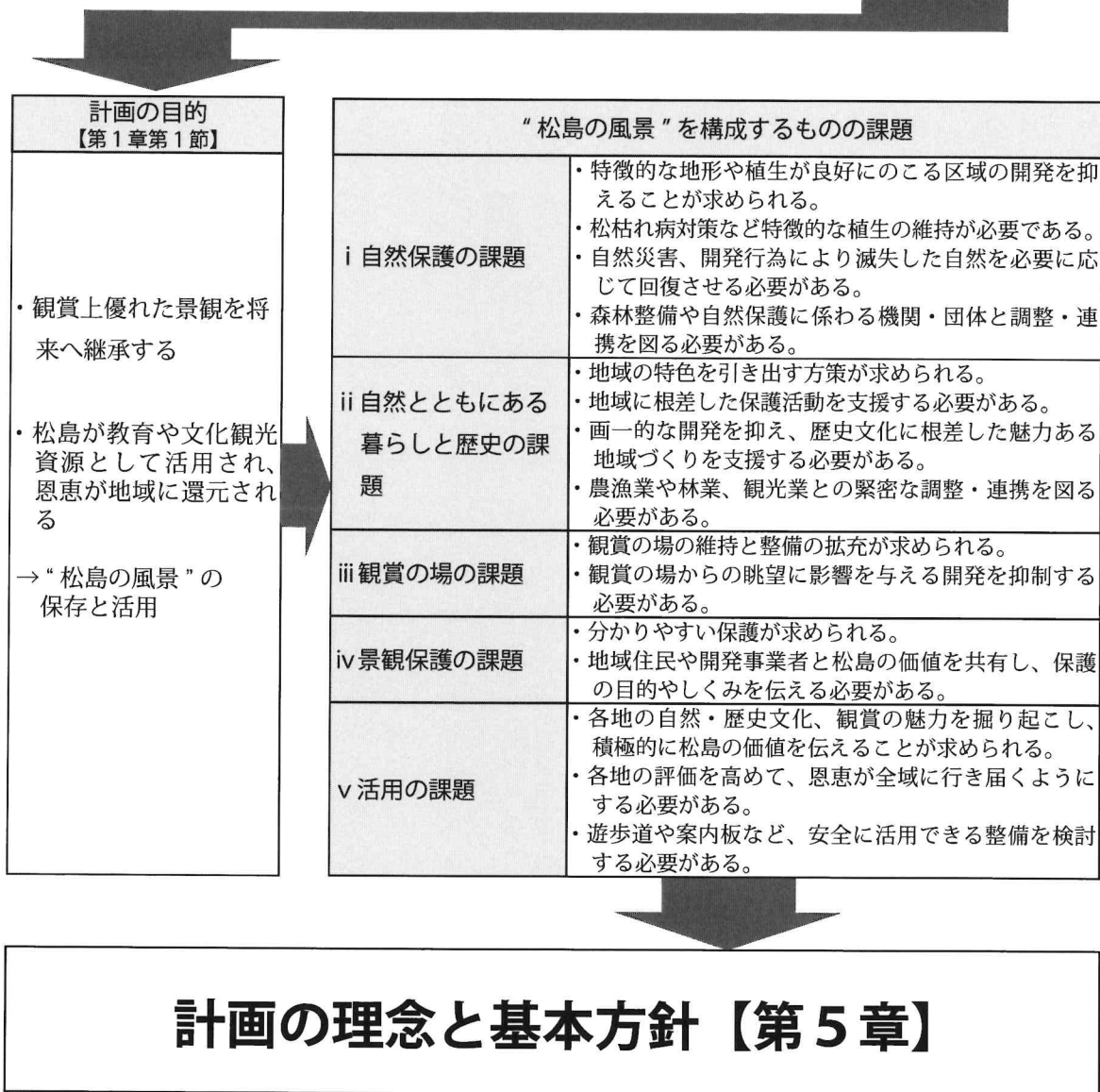
第4-6表 活用の現状

| 項目 | 現状 |
|-------|---|
| i 観光 | <ul style="list-style-type: none"> ・観光需要やインバウンドにより入込数は増加したが、各地域の知名度や入込数に大きな差があり、活用による恩恵が全域に行き届いていない。 ・松島の風景を構成するものの多くで説明板等が設置され、多言語標記も進んでいる。 ・多種多様な説明板が各地にあり、松島湾全体でのまとまりがない。 ・松島の価値を伝える説明が足りていない。 ・宮城オルレやみちのく潮風トレイルなど、指定地内各地を巡るコースの整備が始まっている。 ・ガイドブック等に掲載される場所でも遊歩道や便益施設が未整備の箇所も多い。 |
| ii 教育 | <ul style="list-style-type: none"> ・学校教育で松島を題材にした環境教育や歴史教育、防災教育が行われている。 ・松島を訪れる教育旅行の誘致も積極的である。 ・自然や歴史文化、観賞の場の知識や魅力について地元への普及を望む声が多い。（第1節4 第4-5図参照） |

第4節 松島の課題

前節までの東日本大震災後の歩みと“松島の風景”の現状を踏まえて、本計画で取扱う課題を整理すると、以下ようになる。これらの課題を関係者が認識し、方向性を共有することが求められる。

| | | |
|------------------------|---|---|
| 震災後の10年 【第2節】 | <ul style="list-style-type: none"> ・気象の変化や災害の激甚化 ・人口減少と過疎化、それに伴う土地利用の変化 | 想定される今後【第2節】 <ul style="list-style-type: none"> ・特徴的な地形や植生の変容、減退 ・地域コミュニティの不安定化 ・里山里海環境の消失 →“松島の風景”の価値減退 |
| “松島の風景”を構成するものの現状【第3節】 | 自然の現状（第3節1） 自然とともにある暮らしと歴史の現状（第3節2） 観賞の場の現状（第3節3） 景観保護の現状（第3節4） 活用の現状（第3節5） | |



第5章 計画の理念と基本方針

第1節 本計画の理念

本計画は、“松島の風景”を将来に継承するだけでなく、教育や文化観光資源として活用され、その恩恵が地域に還元されることを企図している。そこで、これまでに示した価値や現状と課題を踏まえ、本計画の理念を以下とする。



この理念は、“松島の風景”を唯一無二の地域資源と位置づけ、地域全体での松島の価値に根差した景観保護の取組みと、そこから地域の活性化・発展に繋げるという好循環を目指したものである。

そのため、“松島の風景”を構成する自然と暮らしと歴史、観賞の融合による豊かな地域社会の実現を理念として掲げ、計画の実施期間において諸課題の克服に取り組む。

第2節 本計画の基本方針

上記の理念を実現するため、本計画は保存管理、整備、活用の3つを柱とし、それぞれに基本方針を定める。基本方針に基づく措置は以下に記載の各章で述べる。

| 方法 | 基本方針 | 措置 |
|----------|--|------------|
| 保存 管理 | <ul style="list-style-type: none"> 1 自然の特徴を活かした保存管理を図る 2 松島らしい暮らしと歴史がつくる風景を育む | 第6章 |
| 整備 | <ul style="list-style-type: none"> 1 基盤となる自然の維持と環境に応じた整備を促進する 2 住むひと、働くひとが誇りをもてる景観を形成する 3 感動体験につながる観賞の場の充実を図る | 第7章 第2節 |
| 活用 | <ul style="list-style-type: none"> 1 “松島の風景”の価値を広め、景観保護の理解を深める 2 松島らしい暮らしや産業との連携を図る 3 グローバル化社会に適応した情報発信とアーカイブ化を行う | 第7章 第4節 |