

# 特別史跡多賀城跡附寺跡

## 整備基本計画

平成28年3月

宮城県教育委員会



## 序

多賀城は奈良・平安時代における陸奥国の国府であり、平安時代の初めまでは蝦夷に対する軍事政策を担った鎮守府も置かれていました。まさに、古代律令国家による東北支配の政治的・軍事的な中心であったと言えます。その価値は早くから認められ、大正11年に平城宮などともに国の指定を受け、さらに昭和41年には特別史跡に指定されています。

宮城県では、多賀城跡を本県はもとより我が国において特に重要な歴史遺産と認識し、昭和44年に多賀城跡調査研究所を設置し、以来、史跡の内容を明らかにするための発掘調査を継続するとともに、その成果を県民の皆様に伝えるために史跡の整備を実施してきました。整備事業では長期基本計画を策定し、多賀城跡全体を段階的に整備することをめざしてきました。

史跡の管理団体である多賀城市は、平成23年度に保存管理計画を改定して新たな保存管理の基本方針を定めるとともに、多賀城創建1300年となる平成36年度の公開を目標に、南門の実物大復元等の事業を進めておられます。

宮城県では、これを機会として多賀城市と協議を重ね、これまでの整備事業を振り返り、課題を整理した上で、多賀城跡全体を見据えた整備目標と基本方針、構想、実施計画を再構築することとしました。特に、多賀城跡の中軸部である政庁から南門に至る地区では、多賀城市と協同してここを優先して総合的に整備し、古代多賀城の威容と広大さを実感できる空間を造り出す計画としています。

今後は、多賀城市と協力しつつ、多賀城跡を本県を代表する歴史遺産として整備し、県民が学びながら親しみ憩える場、地域の活性化資源、さらには東北地方を代表する歴史的観光資源となしうよう努力してまいります。今後とも、県民の皆様のご理解とご協力を賜りますようお願い申し上げます。

最後になりますが、本計画の策定にあたり、ご指導をいただきました多賀城跡調査研究委員会委員の皆様、文化庁文化財部記念物課、多賀城市をはじめとする関係諸機関、またご協力をいただきました県民の皆様に深く感謝を申し上げます。

平成28年3月

宮城県教育委員会  
教育長 高橋 仁

# 目次

## 第1章 総論

- (1) 計画策定の背景・・・1
- (2) 策定の目的と位置付け・・・2
- (3) 計画の期間・・・2
- (4) 計画の対象範囲・・・2
- (5) 本計画に関係する諸計画・・・2
  - ① 宮城の将来ビジョン・・・2
  - ② 宮城県教育振興基本計画・・・2
  - ③ 宮城県震災復興計画・・・2
  - ④ 宮城県地方創生総合戦略・・・3
  - ⑤ 教育等の振興に関する施策の大綱・・・3
  - ⑥ 多賀城市第5次総合計画・・・3
  - ⑦ 多賀城市震災復興計画・・・3
  - ⑧ 多賀城市歴史的風致維持向上計画・・・3
  - ⑨ 多賀城市景観計画・・・4
  - ⑩ 多賀城市中央公園整備計画・・・4
  - ⑪ 県立都市公園加瀬沼公園整備事業・・・4

## 第2章 特別史跡多賀城跡附寺跡の価値と構成要素

- (1) 指定の経緯・・・5
  - ① 史跡多賀城跡附寺跡指定・・・5
  - ② 史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(多賀城廃寺跡)・・・5
  - ③ 特別史跡多賀城跡附寺跡指定・・・5
  - ④ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(多賀城跡・多賀城廃寺跡)・・・6
  - ⑤ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(多賀城廃寺跡・全域図面指定)・・・6
  - ⑥ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(館前遺跡)・・・6
  - ⑦ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(多賀城跡南前面)・・・6
  - ⑧ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(柏木遺跡)・・・6
  - ⑨ 特別史跡多賀城跡附寺跡追加指定  
(山王遺跡千刈田地区)・・・6
  - ⑩ 重要文化財「多賀城碑」指定・・・7

- ⑪ 名勝「おくのほそ道の風景地  
壺碑」指定・・・7
- (2) 多賀城跡附寺跡の歴史的意義と  
本質的価値・・・7
- (3) 構成要素とその特性・・・8
  - ① 遺跡構成要素の特性・・・8
  - ② 生活文化構成要素の特性・・・10

## 第3章 特別史跡多賀城跡附寺跡の概要

- (1) 自然的環境・・・17
- (2) 歴史的環境・・・18
- (3) 社会的環境・・・19
  - ① 周辺の状況・・・19
  - ② 土地利用状況・・・23
  - ③ 公有化事業の進捗状況・・・24
- (4) 多賀城跡附寺跡の概要  
－調査事業の成果－・・・24
  - ① 政庁・・・26
  - ② 外郭施設と門、道路・・・27
  - ③ 実務官衙・・・28
  - ④ 多賀城廃寺・・・29
  - ⑤ 多賀城碑・・・29
  - ⑥ 古代都市と国司館・・・30
  - ⑦ 官営製鉄所 柏木遺跡・・・31
  - ⑧ 花粉分析による植生復元・・・31

## 第4章 整備事業の進捗状況

- (1) 整備事業の開始・・・33
- (2) 整備事業計画の経緯・・・33
  - ① 第一期長期基本計画・・・33
  - ② 第2次保存管理計画と  
後期10ヶ年計画・・・33
  - ③ 「多賀城跡立体復元整備事業」・・・36
  - ④ 「南門－政庁間整備活用計画」・・・37
  - ⑤ 第二期長期基本計画・・・37
  - ⑥ 第3次保存管理計画・・・37
- (3) 各地区の整備状況・・・38
  - ① 多賀城廃寺跡・・・38

② 政庁地区	・ ・ 39
③ 政庁南面地区	・ ・ 43
④ 南門地区	・ ・ 43
⑤ 外郭南辺築地堀跡西側	・ ・ 45
⑥ 外郭東南隅地区	・ ・ 46
⑦ 外郭南辺築地堀跡東半部	・ ・ 47
⑧ 雀山地区	・ ・ 48
⑨ 作貫地区	・ ・ 48
⑩ 東門・大畑地区	・ ・ 51
⑪ 六月坂地区	・ ・ 55
⑫ 外郭北辺地区東半部	・ ・ 56
⑬ 山王遺跡千刈田地区	・ ・ 58
⑭ 館前遺跡	・ ・ 58
⑮ 柏木遺跡	・ ・ 58

③ 関連機関による事業・ イベント開催	・ ・ 77
④ 市民団体の活動	・ ・ 79
(9) 維持管理の現状と課題	・ ・ 80
(10) 地域住民の意識・要望	・ ・ 80
(11) 来訪者の動向	・ ・ 80

## 第6章 第3次保存管理計画における 保存管理の基本方針

(1) 新たな目標	・ ・ 83
(2) 第3次保存管理計画における 保存管理の基本方針	・ ・ 83
① 構成要素ごとの保存管理の 基本方針	・ ・ 83
② 地区区分と地区ごとの 保存管理の基本方針	・ ・ 83
③ 各事業の基本方針	・ ・ 86

## 第5章 史跡の現況と整備活用上の課題

(1) 遺構・遺物保存の現況と課題	・ ・ 61
(2) 地形環境の現況と課題	・ ・ 61
(3) 雨水排水の現況と課題	・ ・ 62
(4) 遺構整備の現況と課題	・ ・ 62
① 古代多賀城の象徴性を 実感できる空間	・ ・ 62
② 築地堀跡の表示・顕在化	・ ・ 62
③ 建物跡の表現手法	・ ・ 63
④ 遺構の表示時期	・ ・ 63
⑤ 遺構表示・展示の劣化	・ ・ 63
(5) 景観の現況と課題	・ ・ 64
① 史跡内の景観	・ ・ 64
② 史跡外からの眺望景観	・ ・ 68
(6) 史跡への導入口と動線の 現状と課題	・ ・ 68
① 導入口	・ ・ 68
② 史跡内動線	・ ・ 70
(7) 施設の設置状況と課題	・ ・ 70
① 保存のための施設	・ ・ 70
② 公開活用のための施設	・ ・ 72
③ 管理運営のための施設	・ ・ 74
④ その他の施設	・ ・ 75
(8) 公開活用の現状と課題	・ ・ 75
① 情報発信	・ ・ 75
② 史跡案内	・ ・ 76

## 第7章 整備基本計画

(1) 整備の目標	・ ・ 89
(2) 整備の基本方針	・ ・ 89
(3) 保存管理計画地区区分における 各地区の保存活用の基本的考え方	・ ・ 89
(4) 各地区の保存活用に関する整備方針	・ ・ 90
① S重点遺構保存活用地区	・ ・ 90
② A I遺構等保存活用地区	・ ・ 90
③ A II遺構等保存活用地区	・ ・ 92
④ B緑地環境保全地区	・ ・ 93
⑤ C湿地環境保全地区	・ ・ 93
(5) 遺跡の保存活用に関する整備方針	・ ・ 93
① 遺構と地形の保存に関する方針	・ ・ 93
② 地形造成に関する方針	・ ・ 93
③ 排水処理に関する方針	・ ・ 94
④ 遺構の表現に関する方針	・ ・ 94
⑤ 景観保全に関する方針	・ ・ 95
⑥ 導入口と動線に関する方針	・ ・ 96
⑦ 施設整備に関する方針	・ ・ 98
⑧ 公開活用に関する方針	・ ・ 100
⑨ 周辺地域の環境保全及び 関連文化財等との有機的な 整備活用に関する方針	・ ・ 101

⑩ 整備事業に必要となる調査に 関する方針	・ ・ 101
⑪ 維持管理に関する方針	・ ・ 102
(6) 実施計画	・ ・ 102
① 事業計画	・ ・ 102
② 事業の分担	・ ・ 109
③ 実施スケジュール	・ ・ 109
(7) 将来計画	・ ・ 110
(8) 事業推進のための取組	・ ・ 110
① 実施体制	・ ・ 110
② 関連機関との連携と調整	・ ・ 110
③ 地域・県民と一体となった 整備の推進	・ ・ 110
④ 整備事業の情報公開と安全確保	・ ・ 110
(9) 今後の課題	・ ・ 111
① サイン計画	・ ・ 111
② 緑化修景計画	・ ・ 111

## 付章

(1) 宮城県多賀城跡 調査研究委員会委員名簿	・ ・ 113
(2) 多賀城跡連絡協議会設置要綱	・ ・ 113
(3) 整備基本計画策定に係る会議・ 協議等の開催状況	・ ・ 114
参考文献	・ ・ 115

## 例 言

1. 本書は宮城県多賀城市市川ほかに所在する特別史跡多賀城跡附寺跡の整備基本計画書である。
2. 計画策定にあたっては、宮城県多賀城跡調査研究所が原案を作成し、宮城県教育委員会文化財保護課・多賀城跡調査研究所・東北歴史博物館・多賀城市教育委員会文化財課からなる「多賀城跡連絡協議会」において調整の上、「多賀城跡調査研究委員会」に諮問し指導・助言を得た。あわせて文化庁文化財部記念物課の指導を得ている。
3. 計画案に対しては、平成27年12月24日から平成28年1月19日に県民からご意見を募集し（パブリックコメント）、6件の回答をいただいた。
4. 本書に使用した図表・写真の内、他機関から提供を受けたものは、そのキャプションに提供元を示した。なお、「市教委」は多賀城市教育委員会を示す。
5. 本書の作成にあたっては、以下の機関・個人の方々にご協力・ご指導をいただいた。

（順不同・敬称略）

多賀城南門等復元整備検討委員会、多賀城市都市計画課、多賀城市復興建設課、多賀城市観光協会、史都多賀城観光ボランティアガイドの会、多賀城市史跡案内サークル、NPO ゲートシティ多賀城、宮城県図書館、古川雅清



## 第1章 総論

### (1) 計画策定の背景

特別史跡多賀城跡附寺跡<sup>つけたりてらあと</sup>の保存管理は、現在、宮城県（多賀城跡調査研究所）と多賀城市（教育委員会文化財課）が分担・共同して実施している。すなわち、発掘調査と整備を多賀城跡調査研究所が、土地公有化と史跡の維持管理を管理団体である多賀城市が担当している。

整備事業は、昭和41年から昭和43年に当時の多賀城町が主体となって多賀城廃寺跡を整備したことに始まる。昭和45年以降は、多賀城跡調査研究指導委員会（平成17年度からは多賀城跡調査研究委員会）の指導のもと、宮城県多賀城跡調査研究所が長期基本計画（30ヶ年）を策定し、その中の短期計画（5ヶ年計画）に基づいて事業を継続している。平成26年度が第二期長期基本計画中の第9次5ヶ年計画の最終年度にあたる。これまでに実施された整備地は、特別史跡多賀城跡附寺跡指定地の約26.3%になる。



図1 特別史跡多賀城跡附寺跡の位置

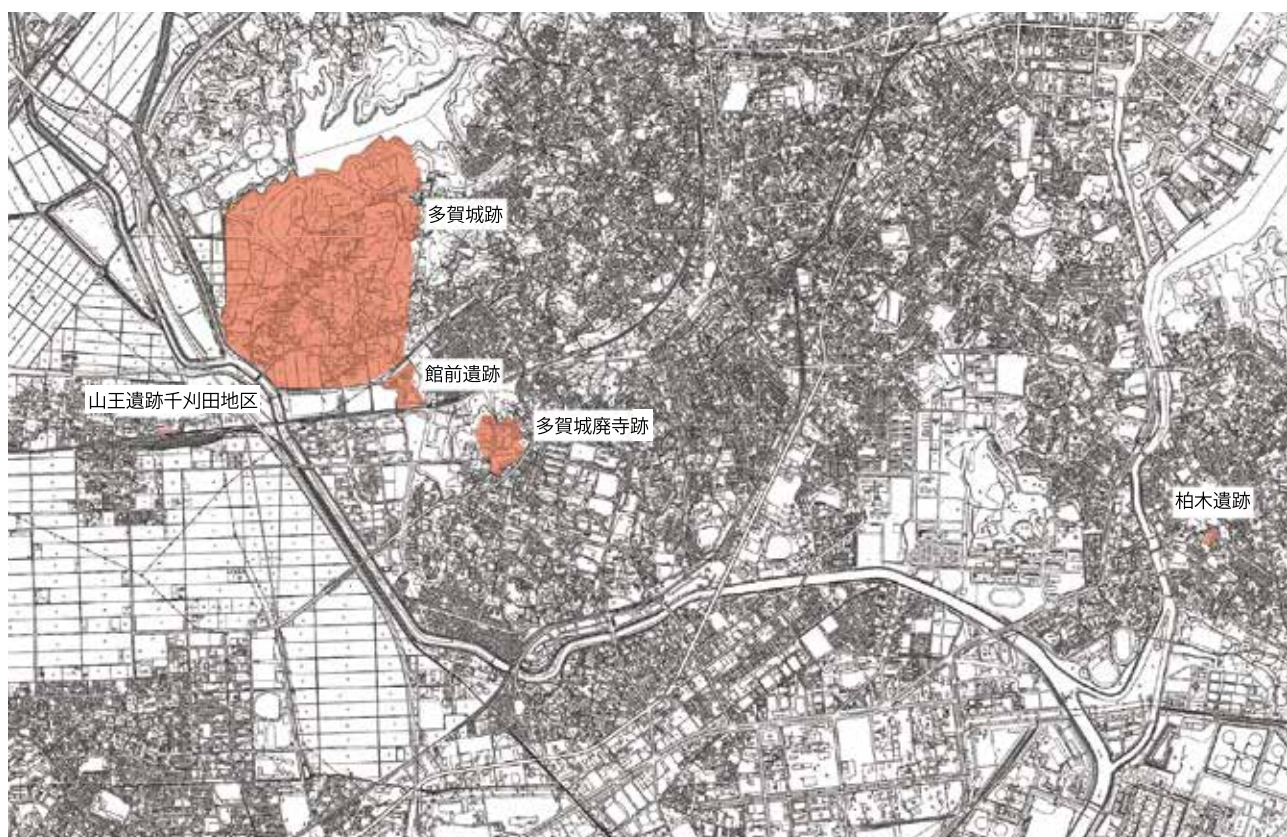


図2 特別史跡多賀城跡附寺跡の位置（『特別史跡多賀城跡附寺跡第3次保存管理計画』より）

平成23年7月、多賀城市教育委員会によって『特別史跡多賀城跡附寺跡第3次保存管理計画』が策定され、新たな目標として、多賀城跡を構成する要素のみならず地域の歴史文化遺産もあわせて活用していくこと、地域住民との共存と管理運営面での共営を目指すこと等が加えられた。また、地区ごとの整備の基本方針と計画のイメージも示されている。この中で多賀城市は、諸事情によって凍結していた外郭南門の建物復元とその周辺整備を当該保存管理計画期間中に中心的事業として実施することとした。さらに、同年11月に策定された『多賀城市歴史的風致維持向上計画』においても、多賀城跡を重点区域の中核と捉え、南門の復元及びその周辺環境の整備を重点事業の一つにあげている。また、多賀城跡の南東部を含む中央公園を整備する計画もある。

多賀城跡調査研究所では、近年、保存管理計画の改訂にあわせて政庁地区の再整備を実施し、続いて政庁－南門間の整備を優先的に実施することとしているが、今後は複数機関による事業の推進を前提とし、多賀城跡全体を見据えた共通の整備基本方針と計画を示す必要が生じている。

## (2) 策定の目的と位置付け

本計画は、第3次保存管理計画に示された保存管理の基本方針を踏まえ、特別史跡多賀城跡附寺跡を東北地方の古代史上の貴重な歴史遺産として、また県民の憩いの場として整備活用するために、これまでの事業の課題を受けて管理団体である多賀城市とともに検討を加え、整備活用の基本方針と全体構想を示すものである。また、あわせて第二期長期基本計画後半の計画を改定し実施計画とするものである。

## (3) 計画の期間

本計画の対象期間は、第二期長期基本計画の策定期間である平成41年度までとする。なお、平成42年度以降については、社会的環境の変化や調査研究の進展、整備事業の実施成果を踏まえた上で、必要な時期に見直しを行うこととする。

## (4) 計画の対象範囲

本計画が対象とする範囲は原則として特別史跡指

定範囲である。ただし、この周辺地域についても、関連計画と連携をとりつつ環境・景観の保全を目指すこととする。

## (5) 本計画に係る諸計画

本計画は第3次保存管理計画に基づき、以下の諸計画と整合をとりながら策定する。ただし、特別史跡多賀城附寺跡の指定地内の事業実施においては、本計画に示す基本方針が優先することとする。

### ① 宮城の将来ビジョン

将来の宮城県のあるべき姿や目標を定め、その実現を図るための取組の方向を示したものであり、平成19年3月に宮城県によって策定された。県の施策や事業を進める上での中長期目標と位置付けられる。

ビジョンでは、県政運営の理念が「富県共創！活力とやすらぎの邦(くに)づくり」とされ、「安心と活力に満ちた地域社会づくり」が政策推進の基本方向の一つに掲げられている。この方向の中の「生涯現役で安心して暮らせる社会の構築」では、実現のために6つの取組が示されている。文化財の保存・活用の推進は、取組「生涯学習社会の確立とスポーツ・文化芸術の振興」の中に掲げられている。

### ② 宮城県教育振興基本計画

平成22年3月に宮城県・宮城県教育委員会によって策定された。教育の振興に関する施策の総合的・体系的な推進を図るため、「宮城の将来ビジョン」との一体性に配慮しながら策定された計画である。

計画では、本県教育の目指す姿の中に「人々が生きがいを持って、生涯にわたり、多様に学び、交流する中で、潤いのある文化を守り育む地域社会」の形成が含められ、その実現に向けて4つの計画目標と6つの施策の基本方向が掲げられている。基本方向「生涯にわたる学習・文化・スポーツ活動の推進」では、「文化財の保護と活用」が取組の一つとして挙げられ、文化遺産を良好な形で保存し後世に引き継ぐとともに、生涯学習や学校教育の場において、郷土の文化財を学び体感できる機会を充実させ、理解を深めながらこれを受け継いで行こうとする意識を高めることとしている。

### ③ 宮城県震災復興計画

戦後最大といわれる未曾有の被害を被った本県の



復興に向け、今後10年間の復興の道筋を示すものとして、平成23年10月に策定された。ここでは、「災害に強く安心して暮らせるまちづくり」、「復旧」とどまらない抜本的な「再構築」などとともに、「現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり」が基本理念に掲げられている。また、震災が県民生活全般にわたって極めて大きな被害を与えていることから、県政全般について分野ごとの復興の基本的な方向性が示されている。教育分野では、「生涯学習・文化・スポーツ活動の充実」として、「郷土の伝統的な芸術文化や文化財を県民共有の財産として、保存と継承、発展を図り、芸術文化のかおり高い地域づくりを強力に推進」することが謳われている。

#### ④ 宮城県地方創生総合戦略

宮城の将来ビジョンと宮城県震災復興計画の取組を加速し、その効果を最大化するための推進力となるよう、国のまち・ひと・しごと創生長期ビジョンを踏まえ、宮城県が目指すべき将来の方向と、基本目標・具体的施策を定めたものである。平成27年10月に策定された。

基本目標1「安定した雇用を促進する」の中の具体的施策「地域産業の競争力強化」では、「地域の歴史・町並み・文化・芸術・スポーツ等による地域活性化」として、特別史跡多賀城跡附寺跡・特別名勝松島をはじめとする文化財群を一体的に活用した観光資源の磨き上げを行うとともに、国内外からの誘客を図るため、情報発信や県内観光地における多言語表示看板の整備を推進するとされている。

#### ⑤ 教育等の振興に関する施策の大綱

平成26年6月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正に伴い、宮城県の教育等の振興に関する総合的な施策の大綱を知事が定めたものである。宮城県教育振興基本計画と宮城県震災復興計画における目標や方針を一体的に整理したもので、平成27年7月に策定された。大綱には、5つの基本方針と7つの基本目標が掲げられ、基本目標7「生涯にわたる学習・文化・スポーツ活動の推進」においては、芸術文化・文化財の保存・継承・発展を図り文化芸術による地域づくりを目指すことが、従来の計画と同様な文言で盛り込まれている。

#### ⑥ 多賀城市第5次総合計画

平成23年度よりスタートした第5次総合計画の将来像では、『未来を育むまち 史都多賀城～支えあい・学びあい・育ちあい～～あなたの笑顔が多賀城をすてきにする～』を掲げ、先人から受け継いだ悠久の歴史を生かしながら、誰もが地域で、お互いに支えあい、学びあい、力を合わせて成長しあい、誰もが主役となって未来に向かってまちづくりを進めていく『まち』となることを目指すこととし、7つの政策とそれに連なる32の施策により目標の実現を行うこととしている。

このうち、政策目標「安全で快適に暮らせるまち」では、歴史的風致の維持及び向上を課題と施策に掲げ、歴史的風致の維持向上に繋がる都市の整備を実施することによって快適な街並みの形成をめざしている。

#### ⑦ 多賀城市震災復興計画

平成23年3月11日、最大4.6mの浸水深を観測した大津波が多賀城市を襲い、市域の3分の1が壊滅的な被害を受けた。そこで多賀城市では、復興に向けた将来像や取組の道筋として平成23年12月に「多賀城市震災復興計画」を策定した。

この計画では、復興に向けた3つの将来像のもと、8つの復興施策と19の復興基本事業を掲げている。そのうち、施策7『「歴史」・「景観」・「文化」を生かしたまちづくりの推進』では、多賀城らしさをより生かすために本市特有の歴史的風致を伝え、歴史的風致維持向上計画に基づいた各種事業を「復興基本事業」として位置付け、復興のシンボルとすることとしている。

#### ⑧ 多賀城市歴史的風致維持向上計画

平成20年に施行された「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（通称：歴史まちづくり法）」では、「地域における固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」を「歴史的風致」と定義し、我が国及び地域にとって貴重な資産である歴史的風致について、維持及び向上を図ることとしている。

多賀城市では、文化財保護行政とまちづくり行政が緊密に連携し、文化財の保存と活用や都市政策、

景観政策における各種の施策を講じることによって、新たなまちづくりへの効果が期待されることから、都市計画課と文化財課が中心となって「多賀城市歴史的風致維持向上計画」を策定し、平成 23 年 12 月に国土交通省、農林水産省、文部科学省の認定を受けた。

計画では、「古代多賀城と保護顕彰活動」、「塩竈<sup>しおがま</sup>街道に見る歴史的風致」、「農村集落に見る歴史的風致」、「貞山<sup>ていざん</sup>運河の水運」という 4 つの歴史的風致を掲げている。そして、これらの歴史的風致を包含するように、特別史跡多賀城跡附寺跡を中心とする約 327ha を重点区域に設定し、主要事業として多賀城南門復元・南北大路整備事業等を掲げ、歴史的風致を維持向上させるための種々の施策を推進することとしている。

### ⑨ 多賀城市景観計画

多賀城市は平成 23 年 4 月に景観行政団体に移行し、以降市民とともに景観計画の策定に取り組み、平成 26 年度にこれを策定した。上位計画である「震災復興計画」に即し、関連計画である「歴史的風致維持向上計画」と整合をはかりながら景観形成の目標・方針等を定めたものである。計画では、市の個性を特徴づける歴史・文化・自然資源を活かした魅力的な景観形成を目指すため、重点区域ごとにその整備方針を明らかにし、建築物・開発行為などについて必要な制限を定めている。特別史跡内及びその周辺地域については、整備の方針と景観形成基準は第 3 次保存管理計画に準じることとしている。

### ⑩ 多賀城市中央公園整備計画

中央公園整備事業は、地域の自然、生活、文化、遺産等を基盤とし、そこでの体験・学習・スポーツ・リクリエーション等の諸活動を通して、地域間の交流または活性化を図り、「歴史と自然の拠点」とすることを基本方針に掲げている。平成 5 年度に基本計画を策定し、都市計画事業として事業認可を受けた。平成 15 年度には、JR 国府多賀城駅の新設、東北歴史博物館の開館、城南土地区画整理事業などの周辺環境の変化を受け、事業計画の見直しを図っている。当初、事業認可期間は平成 25 年度までであったが、多賀城跡附寺跡第 3 次保存管理計画策定、歴史的風致維持向上計画認定を契機に、これらとの

整合性を図るため、平成 32 年度まで事業期間を延伸した。

現在までに、特別史跡内である公園の北側に「多賀城跡あやめ園」を開設し、南側の史跡外では、サッカー場・野球場の供用、古代の南北大路の表示と大路広場の設置を行っている。今後は、北側における史跡としての公園整備、南側における管理棟の建設等が予定されている。

### ⑪ 県立都市公園加瀬沼公園整備事業

特別史跡多賀城跡の北側にある加瀬沼の周辺 104.3ha の範囲は、県立都市公園加瀬沼公園に指定されている。公園の範囲は利府町・塩竈市・多賀城市にまたがり、緑地環境保全地域である南部の A 地区 28.3ha は、特別史跡多賀城跡の指定範囲と重なっている。史跡北側の低地では、宮城県土木部都市計画課によってスポーツ・リクリエーション施設の整備が進められているが、A 地区については文化財担当部局が整備を行うものとして、平成 20 年度以降は公園整備事業の計画対象外とされている。