

三重津海軍所跡の緩衝地帯におけるコンクリート製造工場建設についての 遺産影響評価書

概要

本文書は、世界遺産「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の構成資産である「三重津海軍所跡」（構成資産 5-1）の緩衝地帯におけるコンクリート製造工場の建設を対象として、佐賀市が作成した遺産影響評価書である。

三重津海軍所跡の顕著な普遍的価値を表す要素（アトリビュート）は、地下遺構及びそれらと一体を成す自然地形であり、資産範囲外での工事による直接的影響を受けない。また、資産範囲内からの景観への影響も最小化されている。民間事業者と遺産管理者（佐賀市）の協議は、今後とも引き続き行われる。

1 導入

- (1) 本遺産影響評価の対象は、2015年7月に世界遺産一覧表に記載された「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の構成資産「三重津海軍所跡」（5-1）である（図1）。
- (2) 本遺産影響評価にあたっては、世界遺産の管理保全計画（CMP）に定める事項及び国内外の有識者の意見を参照している。
- (3) 本遺産影響評価書の作成主体は佐賀市である。

2 開発事案の概要

- (1) 民間事業者が、緩衝地帯の南側に存在するコンクリート製造工場を、緩衝地帯内の別の敷地へ一部移転するものである（図2）。民間事業者は、その用地として、事業者が以前から所有していた資材置場の敷地に加え、隣接する農地を購入して拡張し、現在の工場と同規模の製造工場を建設することとしている。
 - ① 開発位置：福岡県大川市大野島
 - ② 敷地面積：約 4,900 m²
 - 【事業者所有の資材置场面積】約 4,100 m²
 - 【隣接する農地を購入して拡張する面積】約 800 m²
 - ③ 施設の規模：
 - 【プラント】高さ 24.25m 面積 5.4m×7.4m 数量 1基
 - 【セメントサイロ】高さ 21.57m 直径 3.35m 数量 2基、
高さ 12.57m 直径 3.35m 数量 1基
 - ④ 工程：2018年3月下旬に着工。2019年1月末には工事を完了し、2019年2月に操業開始の予定である。
- (2) 当該工事は、構成資産の範囲外で行われるものであり、現在の工場敷地及び移転先の工場敷地は、ともに福岡県大川市域に属する。
- (3) 当該工事に伴い、農地（約 800 m²）が開発用地に転用され、大川市域に属する緩衝地

帯の農地としての保護状況に一部変更が生じている（図 3）。

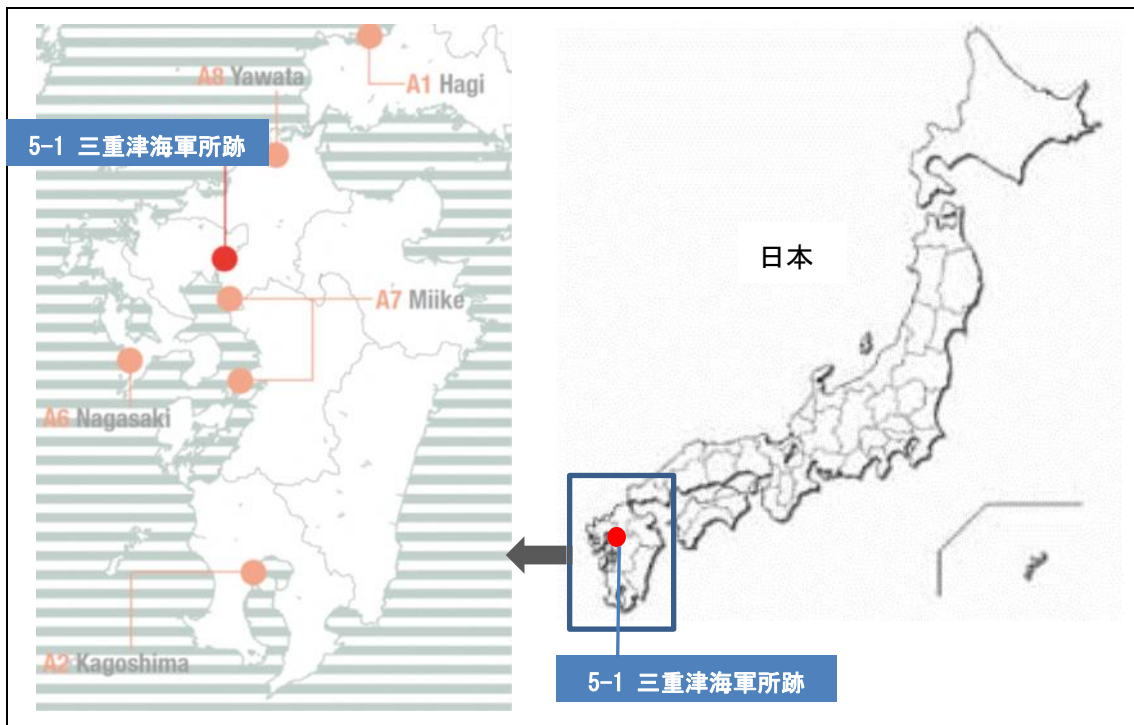


図 1 佐賀エリアの位置図

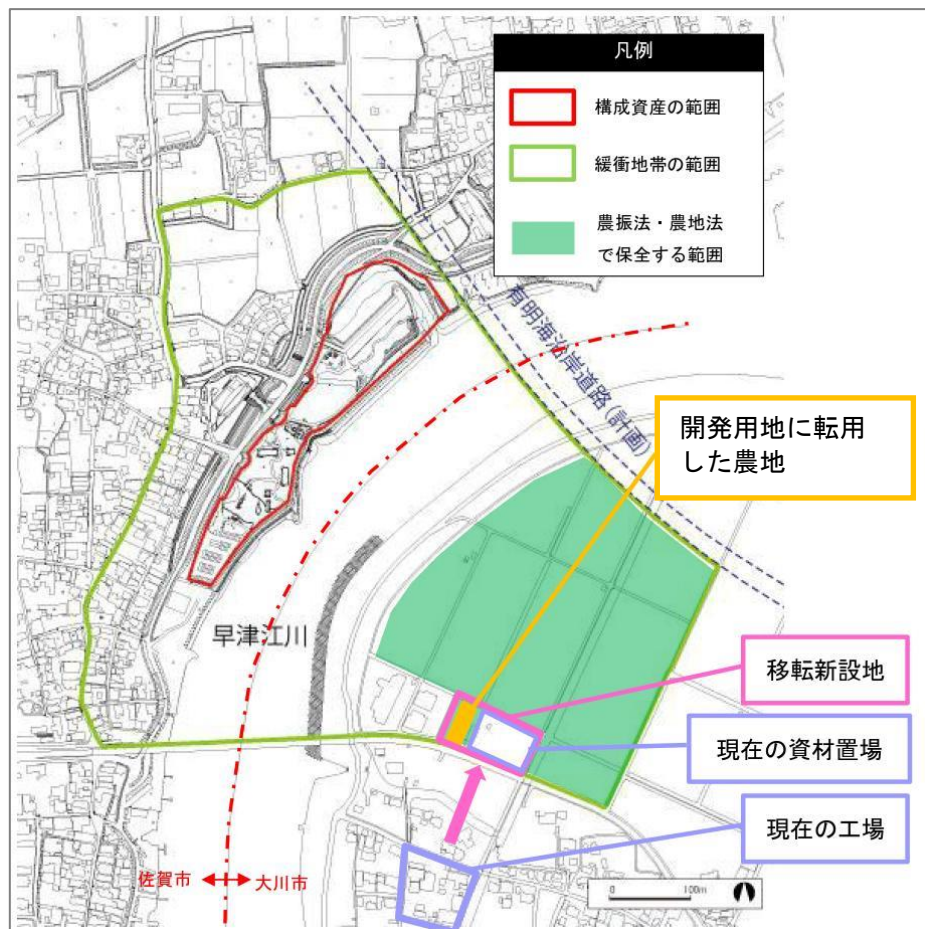


図 2 資産・緩衝地帯の範囲及び開発事案位置図

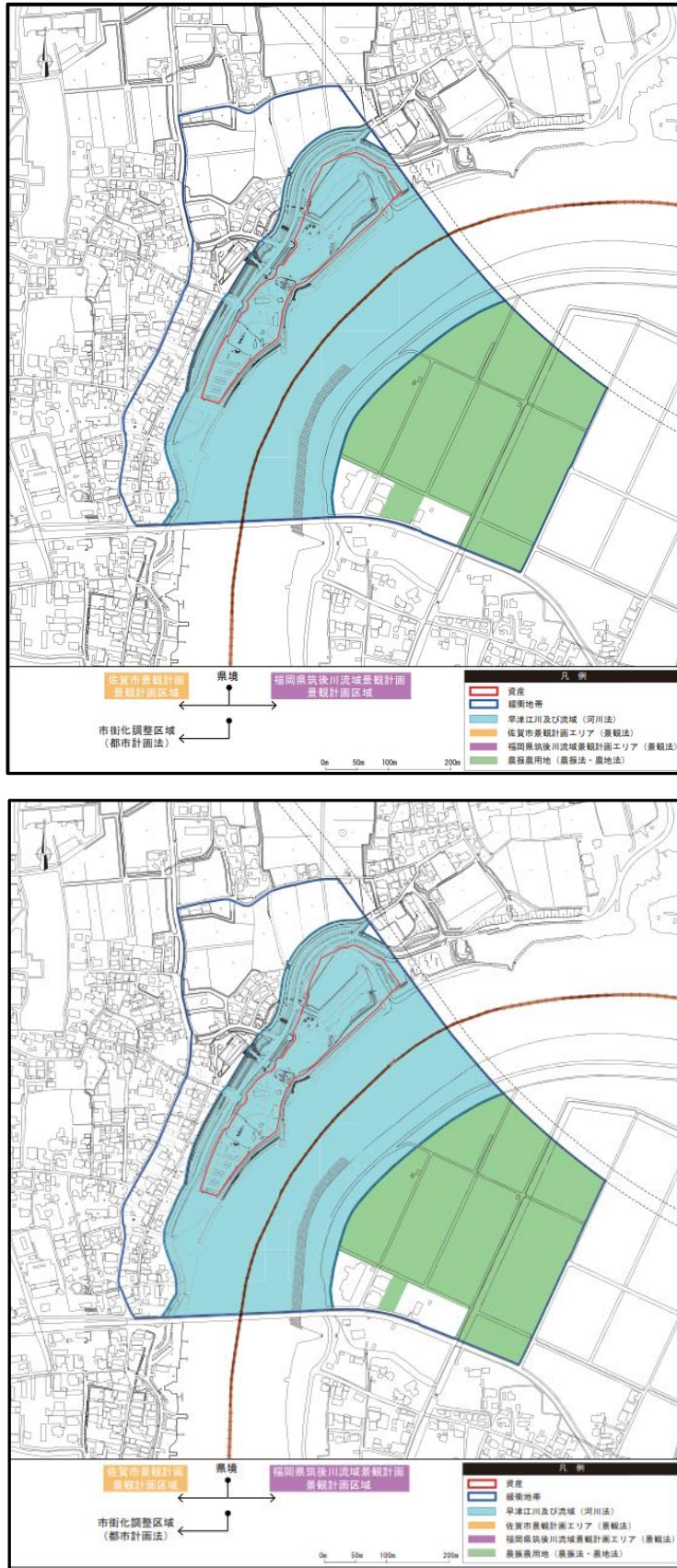


図 3 緩衝地帯の保護状況の変化（上図：変更前、下図：変更後）

3 遺産価値

- (1) 「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の顕著な普遍的価値は以下のとおりである。(世界遺産委員会決議の顕著な普遍的価値の言明の抜粋)

本産業遺産群は、主に九州・山口地域に分布し、産業化が初めて西洋から非西洋に波及し成就したことを顕している。19 世紀半ばから 20 世紀初頭にかけて、日本は製鉄・製鋼、造船、石炭産業を基盤に急速な産業化を成し遂げた。シリアル構成資産は、1850 年代から 1910 年にかけてのわずか 50 年余りという短期間に達成された急速な産業化の 3 つの段階を反映している。

第一段階は、1850 年代から 1860 年代前半にかけての幕末期で、製鉄及び造船の試行錯誤の挑戦に始まる。国の防衛力、特に、諸外国の脅威に対抗する海防力を高めるために、藩士たちの産業化への挑戦は、伝統的な手工業の技で、主に西洋の技術本からの二次的知識と洋式船の模倣より始まった。

1860 年代からの第二段階においては、西洋の科学技術が導入され、技術の運用のために専門家が招かれ、専門知識の習得を行った。その動きは明治新政府の誕生により加速された。

明治後期（1890～1910 年）にあたる第三段階においては、国内に専門知識を有した人材が育ち、積極的に導入した西洋の科学技術を、国内需要や社会的伝統に適合するように現場で改善・改良を加え、日本の流儀で産業化を成就した。

- (2) 三重津海軍所跡は、第一段階における造船のサイトであり、修船や造船に試行錯誤した産業化初期の遺構である。伝習及び西洋船舶の修理を行う日本最古のドライドックが含まれ、1858 年から 1871 年まで操業した。三重津海軍所はペリー来航による開国に対応して 1855 年に幕府が開設した長崎海軍伝習所で得た知識と技術を基に運営された。(長崎海軍伝習所は現存していない。)
- (3) 三重津海軍所跡の顕著な普遍的価値を表す要素（アトリビュート）は、ドライドック（修覆場地区）、稽古場地区、船屋地区の地下に埋蔵された地下遺構及びそれらと一体を成す自然地形である。これらの日常的なメンテナンスについては、管理保全計画で以下のとおり定めている。

【佐賀市・佐賀市教育委員会による管理】

保全管理の対象となる要素は、三重津海軍所稼働期の要素である。これらは、佐賀藩が近代化に向けて自力で取り組んだ、造船・修船の活動を直接的に示す証拠である。これらの要素には地下遺構と自然地形があり、それぞれ次のように維持管理を行う。

なお、資産は文化財保護法に基づく国史跡の指定を受けているため、その保全管理業務は、史跡地内の現状変更等の取扱いについて定めた「史跡三重津海軍所跡保存管理計画書」を遵守するとともに、史跡の管理団体である佐賀市教育委員会と十分な連絡調整を行い実施する。(「管理保全計画」、日本語 64 ページ、英語 83 ページ～)

■ 地下遺構

- ・ 修覆場地区：石組遺構、炉状遺構（1・2）、溝状遺構、小型二連炉（坩堝炉）、廃棄土坑、護岸遺構〔本渠部〕、護岸遺構〔渠口部〕、河川面護岸遺構、造成土

・稽古場地区：造成土

・船屋地区：造成土、土堤盛土

地下遺構に関しては、現地表面から 60～100 c m に及ぶ十分な厚さの保護層が確保され、影響を与えないよう維持管理が実施されている。よって、今後も地中に埋蔵された良好な保存状態を継続するため、現状維持を基本とした保全管理の措置を実施する。特に、護岸遺構のように木材を素材とする遺構については、その劣化進行を防止するため、調査以外での露出を行わないようにする。

■自然地形

・船屋地区：入江の地形

自然地形である入江の地形は、往時の船屋の姿を現代に伝えるものである。よって、その景観を保存するため、漁港等の継続的な利用を前提としつつ、現状維持を基本とした管理保全の措置を実施する。

(4) また、緩衝地帯における規制については以下のとおり定めている。「管理保全計画」、日本語 67 ページ、英語 87 ページ)

(1) 緩衝地帯について将来にわたり維持すべき状態（規制のメルクマール）

緩衝地帯には、三重津海軍所が稼動していた当時の景観を想起させる土地利用の区分や地形等が現存しており、これらの資産からの眺望を保全するため、視認を妨げる構造物の設置を抑制する。

(2) 緩衝地帯における規制についての方針及び全体計画

資産の保護を目的とした(1)の状態を維持するため、適切な範囲を緩衝地帯として定めるとともに、その保全方策を講じる。

緩衝地帯における開発行為については、三重津海軍所跡の資産価値を損なわないよう、河川法、都市計画法、景観法、農業振興地域の整備に関する法律、農地法により規制誘導する。

4 開発事案による影響全体の評価

- (1) 本開発事案に伴う工事は資産範囲の外で行われるものであり、顕著な普遍的価値を表す要素（アトリビュート）である地下遺構と自然地形、それらの完全性及び真実性に対して、直接的に負の影響を与えるものではない。
- (2) 資産内部からの眺望は、顕著な普遍的価値を表す要素（アトリビュート）ではないが、影響評価の対象とした。その理由は、管理保全計画において緩衝地帯の景観保全の配慮事項を定めており、本工事が緩衝地帯において実施されることによる。
- (3) 佐賀市は大川市から 2017 年 4 月に本開発事案に関する情報を得て、それ以降、大川市とともに民間事業者及び関係者との協議を継続的に実施してきた。開発事案そのものは、世界遺産一覧表記載前から民間事業者が資材置場として所有している土地及び隣接する農地（必要最小限の面積）において実施するものであり、関係法令に基づく、所定の手続きを行った上で進められる。よって、開発そのものを止めることは難しいが、事業者の協力を得て、その施工にあたっては、景観上の影響をできるだけ抑える措置

(高さのある建造物の色を周囲に溶け込むベージュ系の色彩とし、建造物への社名等のサイン表示はロゴのみとし、三重津海軍所跡からはできるだけ見えないように施すなど。)を講じることとなった。

なお、この開発事案は、福岡県が景観法に基づく筑後川流域景観計画に定める景観形成基準に適合したものとなっている。

- (4)佐賀市は、事業者が 2018 年 3 月下旬に開発工事に着工した後、継続的にモニタリングを実施してきた。
- (5)以上のような経過をふまえ、資産がある佐賀市側から大川市側を望む眺望の変化は、影響を最小化することができた (図 4-1 から図 4-3)。



図 4-1 堤防上 (資産西側) からの眺望 (2017 年 5 月撮影)



図 4-2 堤防上（資産西側）からの眺望（2019 年 1 月撮影）



図 4-3 資産中央部（稽古場地区）からの眺望（2019 年 1 月撮影）

5 管理過程

- (1) 上記のとおり、コンクリート製造工場建設が構成資産に与える影響や景観保全への影響の緩和について、民間事業者・遺産管理者（佐賀市）・関係機関等の中で詳細かつ綿密な協議・検討を行ってきた。なお、遺産管理者（佐賀市）は民間事業者との協議のなかで、今後、当該工場の用地拡張等の計画が無いことを確認している。
- (2) 世界遺産「明治日本の産業革命遺産」の管理体制においては、地区ごとに管理保全協議会を設置している。本エリアにおいても「佐賀地区管理保全協議会」を設置し、遺産の管理保全等について情報・意見の交換及び意思決定を行うこととしている。
- (3) 「佐賀地区管理保全協議会」には、大川市も参画しており、緩衝地帯の保全については今後も遺産管理者と情報の共有や協議を十分に行うこととしている。また、必要に応じて国（内閣官房）の「稼働資産を含む産業遺産に関する有識者会議」に助言を求めめることもできる。
- (4) 「佐賀地区管理保全協議会」では、本開発事案について、以下の評価を行っている。

緩衝地帯内でのコンクリート製造工場の建設については、事業者の協力により、高さのある構造物の色の変更を行う等、景観上の負の影響をできるだけ抑える措置を講じている。

緩衝地帯は、佐賀市（遺産管理者）・大川市の両域にまたがることから、佐賀県・福岡県を含めた関係者との情報共有をさらに密に図り、緩衝地帯の保全に努めていくことが求められる。

- (5) 「明治日本の産業革命遺産」保全委員会における評価も同様である。
- (6) なお、本遺産影響評価書は、2019年1月21日に開催した佐賀地区管理保全協議会において協議を行い、とりまとめた。

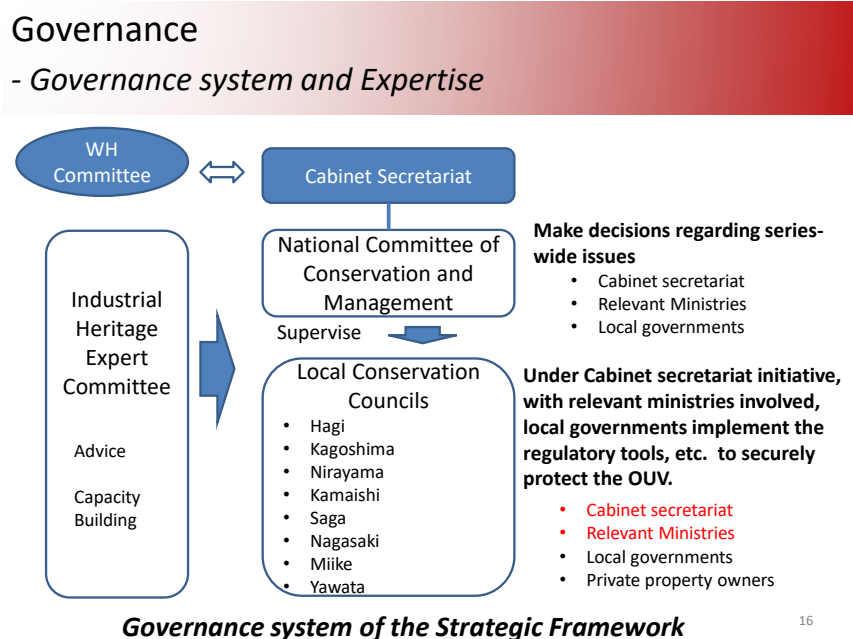


図5 戦略的枠組みに定めるガバナンスのシステム
(Additional information November 2014)

- (7) 今回の開発事案を契機に、資産及び緩衝地帯が広がる自治体（佐賀市、大川市、佐賀県、福岡県）の間で緊密に情報共有を図り、できるだけ早い段階で開発計画を察知し、事業主体と遺産への影響軽減のための協議時間を設けることの重要性を再認識した。そこで、今後の緩衝地帯の保全を図る上での体制をさらに強化するため、遺産管理者である佐賀市と、大川市、佐賀県、福岡県の四者で構成する「会議体」を新たに設置した。緩衝地帯が佐賀市と大川市の両市域にまたがること、両市域で緩衝地帯を保全するための関係法令や条例等が異なり、担当部署も両市の組織内に複数存在すること等から、各市内部の組織間連携の強化、両市間での情報共有体制の強化を図り、できるだけ早期に開発計画を把握し、関係者間で調整を行える時間を十分に確保できるよう改善を図った。
- (8) 今後、緩衝地帯内の土地所有者に対し、佐賀市・大川市で協力し、景観保全のための協力を改めて求めていくこととしている。
- (9) 2018年3月下旬の工事着工以降、協議内容どおり工事が進捗しているか、佐賀市（遺産管理者）が対象地のモニタリングを実施してきている。

6 結論

- (1) コンクリート製造工場の建設は、世界文化遺産「明治日本の産業革命遺産」の顕著な普遍的価値、完全性・真実性に負の影響を与えるものではない。
- (2) 三重津海軍所跡からの眺望については、事業者と大川市、遺産管理者（佐賀市）による協議を通じて影響を最小化する施工がなされており、今後も協議・情報共有を図れる体制を確立している。
- (3) 以上のとおり、本開発事案が世界遺産にもたらすリスクは最小限に抑えられている。