

# 第1章 計画策定の沿革及び目的

## 第1節 計画策定の沿革

史跡横須賀城跡（以下、横須賀城跡という。）は掛川市南西部の大須賀区域（旧大須賀町）に所在し、小笠山から南西に張り出した尾根の先端部分に築かれた城郭である。

横須賀城は、戦国時代の終わりに高天神城をめぐって発生した徳川、武田の攻防のさなかで徳川氏によって築かれた、いわゆる「最前線の拠点」であった。高天神城の廃城後は、豊臣、徳川譜代の大名が城主となり、江戸時代をとおして「地域支配の拠点」として機能した。こうした価値を現代まで残す遺跡として、昭和56（1981）年5月8日に国の史跡に指定された。

旧大須賀町は、横須賀城跡を町の重要な文化遺産として認識し、昭和57（1982）年度、昭和58（1983）年度に『史跡横須賀城跡保存管理計画』（以下、『保存管理計画』という。）を策定、昭和59（1984）年度には『史跡・横須賀城跡復原と環境整備のための基本計画』を策定した。こうした計画を基として、昭和60（1985）年度から史跡の発掘調査と整備事業を実施し、天守台、本丸、西の丸、北の丸周辺の整備を行った。また、平成17（2005）年に掛川市と合併した後も事業は継続され、平成19（2007）年度、20（2008）年度に『史跡横須賀城跡整備基本計画』（以下、『整備基本計画』という。）を策定し、平成22（2010）年度～平成25（2013）年度にかけては松尾山の整備事業を実施している。

しかし、『保存管理計画』の策定から既に40年以上経過していることもあり、史跡を取り巻く環境は大きく変化している。現状の『保存管理計画』では、横須賀城跡の持つ文化財としての価値を適切に保存し、後世に伝えるための整備、活用方針が十分に提示できているとは言い難い。

そのため、横須賀城跡の本質的価値について明らかにし、史跡を取り巻く現状と課題を整理した上で、現時点までの調査結果等を踏まえた保存管理、活用、整備、運営・体制の整備の方針と方法を定めた『史跡横須賀城跡保存活用計画』（以下、『本計画』という。）を策定する。

## 第2節 計画の目的

### 1 計画の目的

本計画は、史跡の持つ本質的価値と構成要素を明確にするとともに、史跡を適切に保存管理、活用、整備して後世に伝えていくことを目的として策定する。そのため、以下の3点を明示する。

- (1) 史跡の本質的価値に即した保存方針とその方法の明示
- (2) 現状変更の取扱い基準を明確にした保存管理方針と方法の明示
- (3) 諸法令と整合、連携した史跡の活用、整備、運営・体制の方針と方法の明示

## 2 計画の範囲

本計画の対象範囲は史跡指定地を基本とするが、周辺の関連する文化財や景観と一体的に保存活用を図っていくため、史跡の構成要素を整理するとともに周辺の文化財についても言及する。周辺の文化財については、第2章第2節3で整理する。

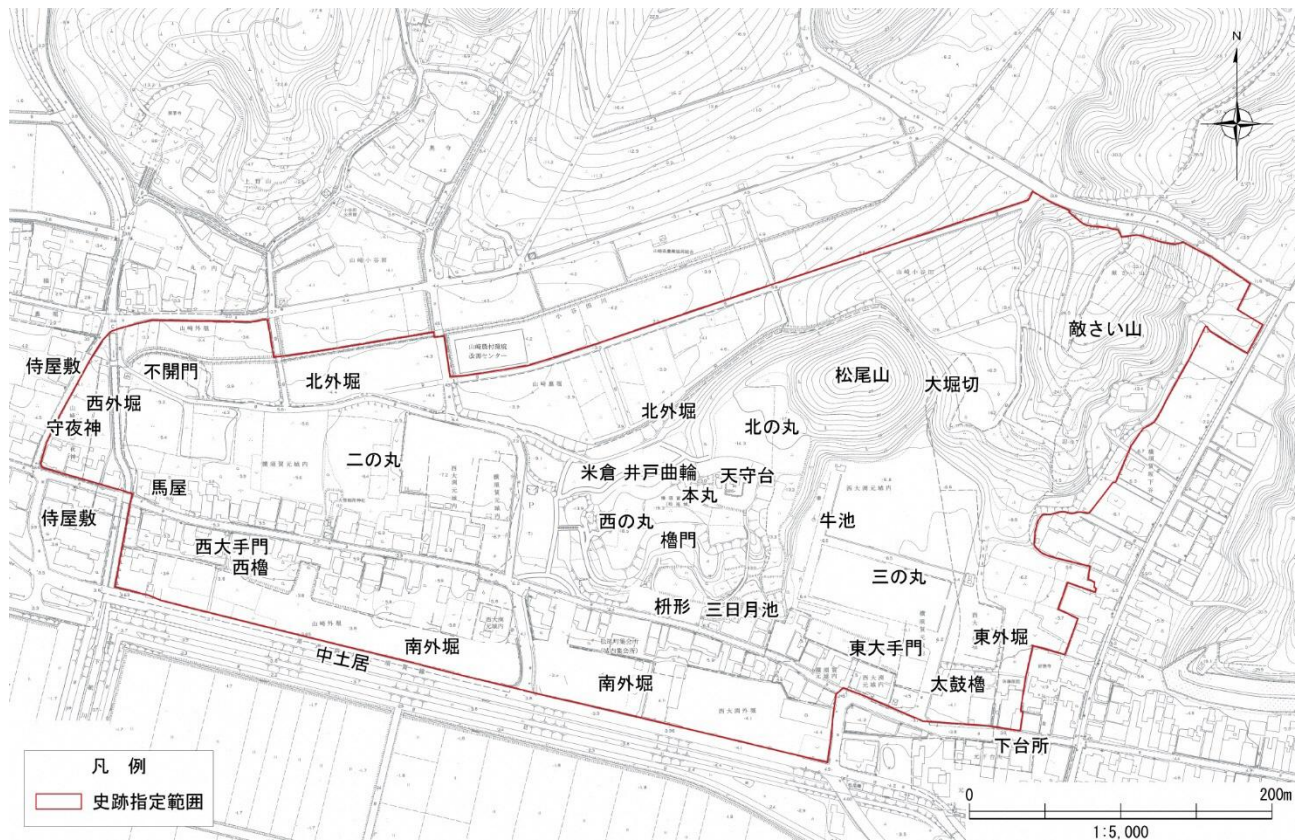


図1-1 計画の対象とする範囲

### 第3節 策定委員会の設置及び経緯

#### 1 委員会の設置

本計画の策定に当たっては、学識経験者と地元自治会代表、地元有識者によって構成する「史跡横須賀城跡保存活用計画策定委員会」を組織し、協議を行った。委員会の組織は、次のとおりである。

表 1-1 専門委員・地元委員

	氏名	専門	所属・役職等	備考
専門委員	小和田 哲男	文献	静岡大学 名誉教授	委員長
	中澤 博志	土木工学	静岡理工大学理工学部 教授	副委員長
	中井 均	考古学・城郭史	滋賀県立大学 名誉教授	
	亀井 暁子	景観・まちづくり	静岡文化芸術大学デザイン学部 教授	
地元委員	森本 俊也	地元自治会代表	大須賀第二地区 区長会長	令和5年度
	赤堀 賢司	地元自治会代表	大須賀第二地区 区長会長 松尾町区 区長	令和6年度
	神田 仁	地元自治会代表	大須賀第二地区 区長会長	令和6年度
	山下 悟	地元自治会代表	大須賀第二地区 まちづくり協議会 会長	令和5年度
	森本 俊也	地元自治会代表	大須賀第二地区 まちづくり協議会 会長	令和6年度
	竹内 誠人	観光ボランティア	遠州横須賀倶楽部 代表	
	土屋 由美子	地元有識者	写真作家	

表 1-2 オブザーバー（指導・助言）

氏名	所属・役職等
渋谷 啓一	文化庁 文化財第二課 主席文化財調査官
大谷 宏治	静岡県 スポーツ・文化観光部文化局 文化財課 文化財保護調査班 班長

表 1-3 事務局

氏名	役職名
都築 良樹	掛川市 協働環境部 部長（令和5年度）
赤堀 純久	掛川市 協働環境部 部長（令和6年度）
佐藤 高	掛川市 協働環境部 政策官
山田 京子	掛川市 協働環境部 文化・スポーツ振興課 課長
井村 広巳	掛川市 協働環境部 文化・スポーツ振興課 文化財係 係長
鈴木 優介	掛川市 協働環境部 文化・スポーツ振興課 文化財係 主事
柴田 慎平	掛川市 協働環境部 文化・スポーツ振興課 文化財係 学芸員

## 2 委員会開催の経過

保存活用計画は、令和5（2023）年度、令和6（2024）年度の2か年で策定を行った。委員会の経過は次のとおりである。

表 1-4 委員会の開催一覧

日 程		主 な 議 題
第1回委員会	令和6（2024）年2月1日	史跡保存活用計画の概要、第4章、第5章の検討
第2回委員会	令和6（2024）年7月3日	第1章から第7章、第9章の検討
第3回委員会	令和6（2024）年10月7日	第6章から第12章の検討
第4回委員会	令和7（2025）年1月14日	全体の確認

## 3 地域関係団体への説明

史跡指定地内の自治会、区長会等の地域関係団体に対し、史跡の現状と課題の確認、今後の方針等について説明し、いただいた意見を計画に反映させた。

表 1-5 地域関係団体との協議一覧

団体名	日 程	主 な 議 題
大須賀第二地区区長会	令和6（2024）年4月12日	史跡保存活用計画の概要
松尾町区	令和6（2024）年6月20日	史跡保存活用計画の概要 史跡の現状と課題について
小谷田区	令和6（2024）年6月25日	史跡保存活用計画の概要 史跡の現状と課題について
大須賀第二地区区長会	令和7（2025）年3月4日	史跡保存活用計画策定の報告

## 第4節 上位計画・関連計画との関係

本計画は、掛川市の将来像を示した『第2次掛川市総合計画【ポストコロナ編】』（令和3（2021）年度策定）及び掛川市の教育全般に係る総括的な計画である『教育大綱かけがわ』と『掛川市文化財保存活用地域計画』（令和6（2024）年7月認定）が上位計画となり、これらに則った上で本計画を策定する。また、関連する他の計画と連携・整合を図るものとする。

また、横須賀城跡においては、『保存管理計画』、『整備基本計画』が既に策定されているため、これらを反映させた上で本計画を策定する。

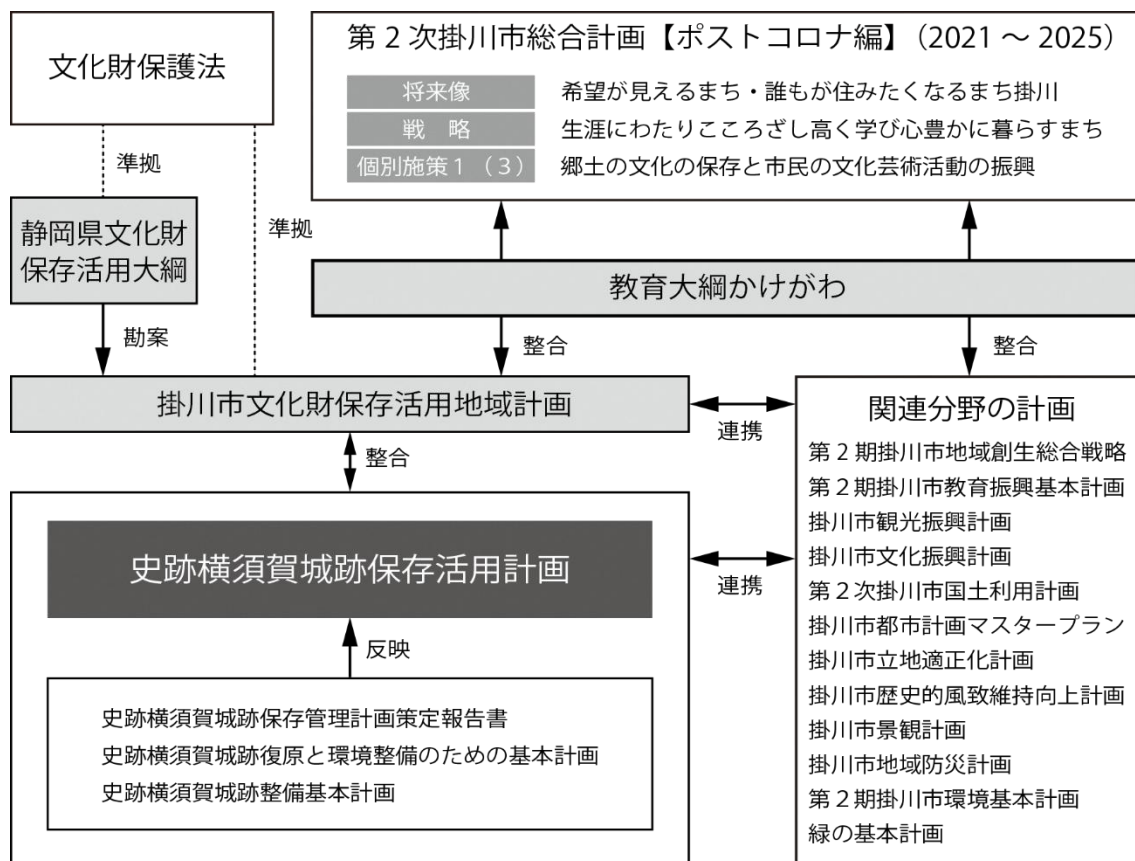


図 1-2 上位計画・関連計画との関係

### 1 上位計画

#### (1) 第2次掛川市総合計画 ポストコロナ編 [令和3（2021）年度～令和7（2025）年度]

掛川市の目指すべき将来像を「希望が見えるまち・誰もが住みたくなるまち掛川」と定め、その戦略の柱の1つに教育・文化分野が挙げられ、「生涯にわたりこころざし高く学び心豊かに暮らすまち」を掲げている。戦略を実現するための取り組みの方向性のひとつとして、「郷土の文化の保存と市民の文化芸術活動の振興」〔第3部基本計画の第3章個別施策の1-（3）〕を示している。

また、施策の方向の③「文化財や史跡の調査・保存」には、国指定史跡の発掘調査や整備工事、史跡の保護に努めるとして、横須賀城跡史跡整備事業が事業の1つとして挙げられている。

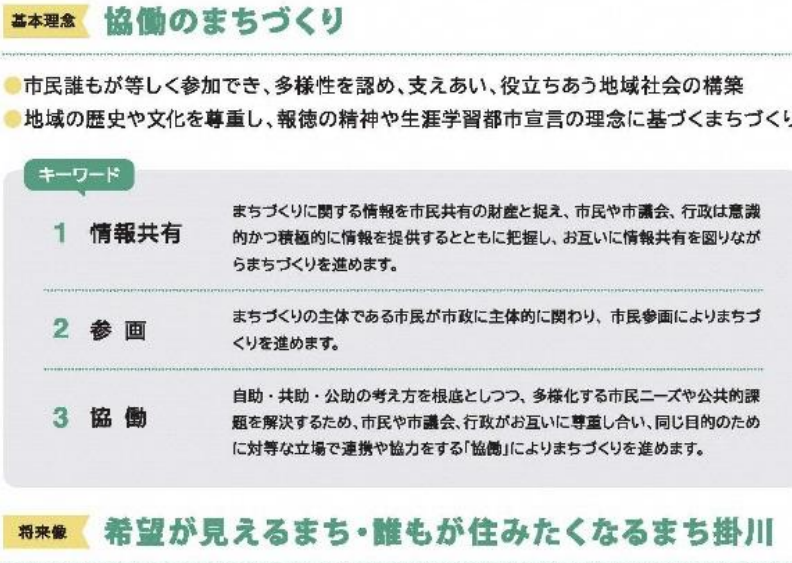


図 1-3 まちづくりの基本理念と将来像

## (2) 教育大綱かけがわ [平成 28 (2016) 年度～令和 7 (2025) 年度]

大綱の基本方針として「こころざしと学ぶ意欲を育てる人づくり」、「市民総ぐるみによる学びの環境づくり」、「未来志向のまちづくり」の 3 つを基本方針として定めている。重点的に取り組むべきプロジェクトの 1 つとして、「郷土への誇りと愛着を育むプロジェクト」を掲げ、郷土の歴史や文化などを学ぶことにより、郷土を誇りに感じ、ふるさとを大切に思う人づくりを推進することを明記している。

## (3) 掛川市文化財保存活用地域計画 [令和 6 (2024) 年度～令和 15 (2033) 年度]

掛川市の文化財が目指すべき将来像を「誰もが掛川市の歴史文化を愛し、誇りをつなぐまち」と定め、文化財の保存と活用の方針として「知る (地域を調べて文化財を知る)」、「学ぶ (文化財の価値と魅力を学ぶ)」、「まもる (文化財をまもり将来に伝える)」、「広げる (文化財を活かし歴史文化を広げる)」、「つなぐ (文化財の担い手を育てつなぐ)」の 5 つの方向性を示している。

またこの計画では、5 つの方向性を 22 のプロジェクトに分け、さらに取り組むべき 50 の事業を掲げている。横須賀城跡に関しては、プロジェクト 05 の No.13 「横須賀城跡整備事業」、No.14 「3 史跡整備計画事業」に示されており、「横須賀城跡の発掘調査を実施し、地元住民とともに保存活用計画、史跡整備計画を策定し、整備、再整備を進める」、「専門家の助言を受けながら、自然災害に備えて日頃の管理方法や事前対策を実施する」と記載されている。

## 2 関連計画

### (1) 第 2 期掛川市地域創生総合戦略 [令和 2 (2020) 年度～令和 6 (2024) 年度]

本戦略は、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正するため、掛川の「地域」に対する主体的な戦略として策定された。本戦略第 4 章の重点プロジェクト「1-3 市民総ぐるみのおもてなし観光誘客促進事業」の具体的な施策として、「掛川茶」、「掛川駅」、「掛川三城」、「報徳の教えと生涯学習」、「自然資源」の 5 つの地域資源を観光振興の核とすることが明記されている。

(2) 第2期掛川市教育振興基本計画「人づくり構想かけがわ」〔令和元(2019)年度～令和7(2025)年〕

本計画は、教育基本法第17条第2項に基づく計画で、掛川市が教育の分野で今後取り組むべき施策を総合的・計画的に推進するために策定された計画である。本計画第4章「社会教育」「4 郷土の歴史や文化を愛する心の育成」の施策として、「史跡の保護・保存と活用の推進」を掲げており、「国指定史跡は、国民共有の財産として保護・保存し、後世の人々に伝えなければなりません。そのためには郷土を愛する気持ちを醸成し、地域の歴史を学習する場として、また、歴史に触れて親しむ空間として位置付け、和田岡古墳群、高天神城跡、横須賀城跡の整備を関係機関と協議・調整して事業推進を図ります。」と示している。

(3) 掛川市観光振興計画(後期)〔令和5(2023)年度～令和10(2028)年度〕

本計画は、観光分野を取り巻く近年の情勢変化を踏まえつつ、掛川市の観光が何を指すかを明らかにし、本市の観光施設や地域資源の価値を高めるとともに、内外に広く伝えていくための具体的な取り組みを示している。資源の活用や訪れる人々との交流等により、地域の人々が豊かで幸せになることを実現するため、本計画第3章「施策の柱」「1 体験交流と学び旅」において、「(2) 徳川家康と掛川三城の繋がりを活用した学び旅」、「(3) 高天神城での歴史体験」を挙げ、市民・地域ぐるみで魅力の掘り起こしや受入体制の構築等の取り組みを掲げている。

(4) 掛川市文化振興計画〔令和5(2023)年度～令和9(2027)年度〕

本計画は、文化芸術を取り巻く社会情勢の変化を踏まえ、掛川の地域に根付いた文化の継承や地域資源の活用を行い、生涯にわたり学びチャレンジし続けることのできる文化振興の指針を示している。本計画第3章「施策の展開」「基本施策 ③ 伝統文化の伝承」「3-3 文化財や郷土芸能の保存・継承」において、「史跡の公有化及び整備を推進し、歴史を学習する場として積極的に活用します。」と掲げている。

(5) 第2次掛川市国土利用計画〔平成30(2018)年度～令和9(2027)年度〕

本計画は、掛川市における土地の利用に関する基本的事項を定めている。本計画第3章「規模の目標を達成するために必要な措置の概要」「2 地域類型別整備施策の概要」「(2) 田園里山ゾーン」の土地利用に関する方針として「集落地については、快適な居住環境を形成するため、自然や農地、歴史・文化的資源に囲まれた良好な環境を保全していく」と掲げ、個別施策としては「(イ) 高天神城跡及び横須賀城跡一帯は、城跡の復元整備に努めるとともに、歴史学習の場、市民の憩いの場・交流の場としての活用を図ります。」と明記している。

(6) 掛川市都市計画マスタープラン〔平成30(2018)年度～令和10(2028)年度〕

本計画は、都市計画法第18条第2項に基づく計画で、掛川市の都市計画に関する基本的な方針を定めている。本プラン序章「2-5 都市づくりの課題」において「課題4 多彩な地域資源の継承とこれらを活用した都市づくりが必要」と掲げ、本プラン全体構想編2章「5-5 都市景観の基本方針」の「(2) 歴史・文化的資源を活用した景観の形成方針」において「掛川城、高天神城跡、横須賀城跡及びこれらの周辺のまち並み景観は、貴重な歴史・文化的資源であるとともに、掛川市の固有のものであることから、保全・整備を進め、次世代に継承します。」としている。

また、本プラン地域別構想編「2-9 大須賀中学校区将来まちづくり構想」「(4) 地域づくりの基本方針」において「重点方針3 歴史・文化的資源の保全と地域活性化への有効な活用を図ります。」とし、横

須賀城跡については「特に国指定史跡である横須賀城跡については、地域の歴史を象徴する代表的な歴史・文化的資源であるため、適切な維持・管理により保全を図るとともに、水堀等の復元など、地域の歴史的なイメージを向上するための整備を継続的に検討・推進します。」と明記している。

(7) 掛川市立地適正化計画 [平成30(2018)年度～令和10(2028)年度]

本計画は、掛川市の居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の維持・誘導を図るため、掛川市都市計画マスタープランと一体となって「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の都市づくりを実現するための計画である。本計画8章「誘導施策」「8-3 都市機能誘導区域において実施する施策」「(5)地域の歴史・文化を活かした活動の場としての魅力向上」において、「横須賀城跡周辺の市街地については、現有する貴重な歴史・文化的資源の保全を図るとともに、特に横須賀街道沿道周辺の景観形成重点地区は、「衾里の似合う街道の継承と創造」のテーマのもと、昔ながらの街並み景観を保全、継承していきます。」と明記している。

(8) 掛川市歴史的風致維持向上計画 [平成29(2017)年度～令和8(2026)年度]

本計画は、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律に基づき、掛川市内の6つの維持向上すべき歴史的風致(歴史的建造物と人々の伝統的な活動が一体となった良好な市街地の環境)に関する方針を示している。本計画第2章「掛川市の維持向上すべき歴史的風致」では、掛川城を中心とした「掛川城下地区」、横須賀城跡を中心とした「横須賀城下地区」が重点区域に設定され、歴史的な建造物の保全や伝統的な活動の継承等に係る施策を重点的に実施すると明記している。

また、本計画第6章「歴史的風致維持向上施設の整備又は管理に関する事項」では、計画実施期間中に本市固有の歴史的風致の維持向上を図るために実施すべき27事業を掲げられている。その中でも「(2)城跡に関する事業」に「④横須賀城復元・活用事業」が挙げられており、「未整備の部分については、整備基本計画に基づき、発掘調査を行い、基本設計、実施設計を作成した後、整備を進めていく。」としている。

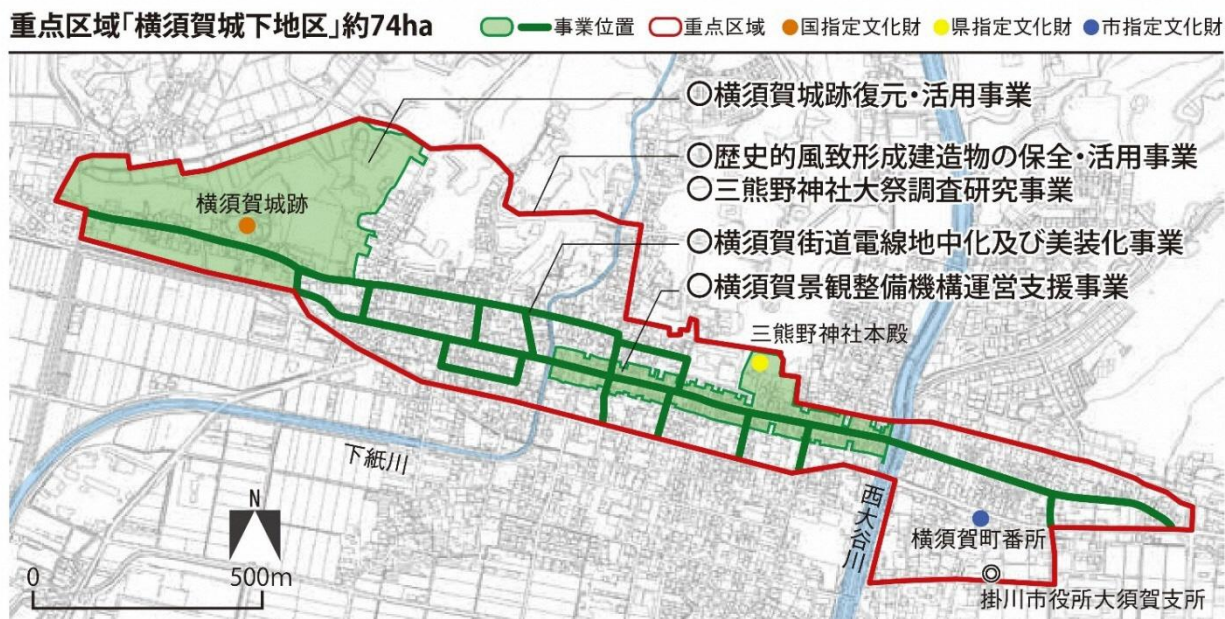


図1-4 重点区域と事業位置図【重点区域・横須賀城下地区の拡大図】

**(9) 掛川市景観計画 [平成26(2014)年度変更]**

本計画は、景観法に基づき、掛川市の景観形成に関する基本的な方針や景観を誘導するためのルール、市民・事業者・市が協働により景観づくりを推進していくための取り組み方策をまとめたものである。本計画Ⅱ景観計画編第2章「良好な景観の形成に関する方針」「2-4 景観要素別の景観形成基本方針」「2時の景-掛川の歴史・文化的な景観を継承する-」において「1 城・城跡の景観を継承する」と掲げており、「掛川城、横須賀城跡、高天神城跡は、歴史・文化的景観要素として貴重であることから保全・整備を進め、後世に継承します。」「周辺のまち並みや遠州灘を望むことができる掛川城天守閣や横須賀城跡、高天神城跡の本丸跡などからの眺望の確保を図ります。」と城・城跡の景観の保全を謳っている。

**(10) 掛川市地域防災計画 [令和6(2024)年3月策定]**

本計画は、災害対策基本法の規定に基づき、掛川市民の生命、身体及び財産を災害から保護し、災害時における社会秩序の維持と公共の福祉の確保を図るため、掛川市の地域に係る防災対策を定めたものである。横須賀城跡に関する直接的な記載はないものの、史跡指定地内の本丸、三の丸が市の指定した指定緊急避難場所（地震・津波）となっている。

**(11) 第2期掛川市環境基本計画 [平成28(2016)年度～令和7(2025)年度]**

本計画は、掛川市環境基本条例に基づき、市域の環境の保全・創造に関する様々な施策を総合的・計画的に推進するために策定された。横須賀城跡に関する直接的な記載はないものの、第4章「施策の展開」「Ⅲ-6 景観・歴史的環境の保全」において、文化財等の保護・保存と周辺環境の保全、歴史的環境の保全と整備が掲げられている。

**(12) 緑の基本計画 [平成27(2015)年度～令和17(2035)年度]**

本計画は、都市緑地保全法に基づき、市町村が主体となって定める緑地の適正な保全及び緑化の推進のために策定された。第5章「緑と水辺の保全・創出・活用の施策」「2 つくる緑」「(1)公園等の拠点の整備」において、「④城跡公園・考古学公園等の整備の推進」が掲げられている。

**3 史跡に関する既存計画**

**(1) 史跡横須賀城跡保存管理計画 [昭和58(1983)年度策定]**

横須賀城跡の保存と史跡指定地内にくらす人々の生活との調和を図りつつ、横須賀城跡を適切に保存及び管理するため、史跡をA・B・C地区の3地区に区分し、地区ごとに土地及び構築物等の現状変更の取扱いや整備の方針について示している。

**(2) 史跡・横須賀城跡復原と環境整備のための基本計画 [昭和59(1984)年度策定]**

『保存管理計画』に基づき、史跡横須賀城跡の遺構の保存を図りつつ活用するため、整備の基本方針を定めている。また、史跡全体を複数のゾーンに分け、ゾーンごとに建物等の復原整備、園路計画、サイン計画、造成計画等の方針を示している。

**(3) 史跡横須賀城跡整備基本計画 [平成20(2008)年度策定]**

上記の『保存管理計画』を踏まえ、史跡横須賀城跡を核とした個性ある地域づくりを進めるため、城跡に8つのゾーンを設定し、一体的な整備と効果的な管理・活用を図ることとしている。

## 第5節 計画の実施

本計画の実施期間を令和7（2025）年度～令和16（2034）年度の10年間とする。ただし、史跡の面積は広大であって、整備には長期間を要することが想定されることから、あくまで本計画を「第Ⅰ期計画」として位置付け、その間に行うべき保存管理・活用・整備の方針と方法を示すことを主目的とする。また、「第Ⅰ期計画」は実施期間の中間である5年で前半と後半とに分け、5年が経過した時点で計画の進捗状況を確認する。

令和16（2034）年度以降は、「第Ⅰ期計画」の経過観察と課題の検討に基づいた「第Ⅱ期計画」へと変更を行う。内容は「第Ⅰ期計画」を元にした保存管理、活用、整備事業を踏まえ、上位計画である「掛川市総合計画」（令和7（2025）年度まで）、「掛川市文化財保存活用地域計画」（令和15（2033）年度まで）との整合を図り、施策を反映するための取り組みの見直しを行う。

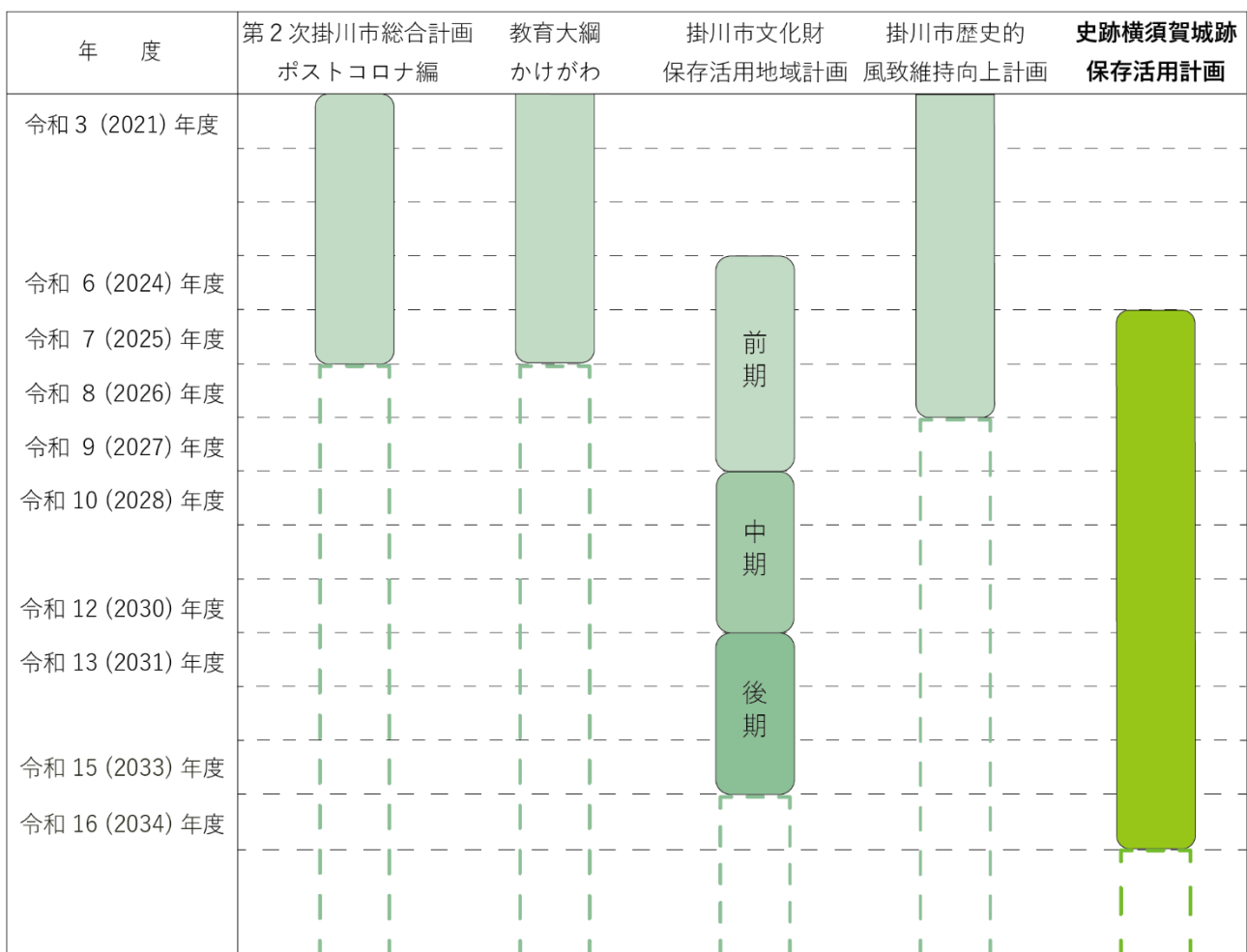


図1-5 計画の実施スケジュール