

持続可能な地域の発展に災害遺構を活かすための住民活動の経緯と大学関係者の役割に関する研究：
洞爺湖温泉の560
万人観光地づくりを考えるワークショップを事例として

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-04-04 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 石川, 宏之 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00010019

論文

持続可能な地域の発展に災害遺構を活かすための 住民活動の経緯と大学関係者の役割に関する研究

—洞爺湖温泉の560万人観光地づくりを考えるワークショップを事例として—

石川 宏之*

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

東日本大震災のような巨大災害で疲弊した地域を再生するには、新たな官民協働の組織を設立し、その活動に大学関係者を参画させることが必要である。本研究は、持続可能な地域の発展に災害遺構を活かすために、地域が主体となった内発的な経済復興とあわせて地域の人々が心を合わせた人的復興を目指すものである。

これまでに災害遺構に関する既往研究には、災害遺構の保存に至るまでの経緯や維持管理に重きを置いた研究と、災害遺構を観光資源化する地域的な取り組みに重きを置いた研究がある。前者として雲仙普賢岳の火砕流で焼失した小学校被災校舎の保存プロセスと課題を明らかにしたもの（高橋1999）や、雲仙普賢岳噴火と中越地震で被災した災害遺構を事例にあげて維持管理の視点から災害遺構の保存方策について検討したもの（石原2013）がある。一方、後者では有珠山噴火後に洞爺湖温泉街の災害遺構を観光資源化する住民運動の取り組みを明らかにしたもの（中鉢2003）と、有珠山噴火後に虻田町の観光・雇用への影響と復興への取り組みをまとめたもの（奥田2003）がある。しかし、いち早く被災地の復興を果たすために地域住民が大学関係者の支援を受けて災害遺構の価値を見出し、行政と連携して災害遺構を保存・活用していく過程について検証しているものは見られない。本研究では、持続可能な地域の発展の観点から住民が新たな社会関係資本を構築し、減災教育や観光振興に震災遺構を活かすプロセスを研究しており、既存研究とは基本的なスタンスが異なる。

本研究は、持続可能な地域の発展の視点から地域住民が減災教育や観光振興のために災害遺構の価値を見出すプロセスと、大学関係者の役割について明らかにすることを目的とする。そして、東日本大震災の被災地で災害遺構の価値を見出していく過程において大学関係者の役割を提言する。

表1 2000年有珠山噴火後に活動した住民団体の概要

組織名	有珠山噴火再生住民の会	有珠山を知ろう会	560万人観光地づくりを考える ワークショップ
発足年月	2000年5月	2000年11月	2001年1月
目的	噴火対策で多忙をきわめる行政にのみすぎることなく、地域住民を巻き込んで、住民自ら学び、噴火災害をプラス材料と捉え、関係諸機関とも勉強会を継続し、その結果を行政判断の一助としてもらうこと。	洞爺湖温泉地区の住民が、自ら有珠火山のことを学ぶとともに、観光客に火山のことを知ってもらうこと。	560万人の北海道民に洞爺湖温泉へ来てもらい、かつての洞爺湖温泉の繁栄を戻すこと。また、北海道が計画している砂防工事によって生ずる空間の利用を住民の立場から観光資源としての可能性を探り、行政へ提案すること。
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> 毎週、壮瞥町のホテルで北海道内外の学者や有識者を招いて復興まちづくりの勉強会や住民向けのシンポジウムなど11月までに30回開催した。 虻田町へ洞爺湖温泉地区における災害遺構保存の陳情などを行った。 	<ul style="list-style-type: none"> 立ち入り禁止区域手前から金比羅火口を見学し、被害を受けた町営浴場、洞爺湖温泉小学校などについて説明した。 有珠山の噴気活動による空振を体験し、その自然現象について解説した。 水～日曜午前11:00～11:30 	<ul style="list-style-type: none"> 洞爺湖温泉街西側の砂防予定地を観光資源として利活用する方法を考えた。 エコミュージアム構想の中で西山山麓および金比羅山麓の災害遺構を保存・活用できるか検討した。
財源等	<ul style="list-style-type: none"> 会員：15人（2000年6月現在） 会費：2,000円/月（会場費、お茶代） 	<ul style="list-style-type: none"> 会員6人（2001年11月現在） 会費：0円 	<ul style="list-style-type: none"> 会員115人（2001年11月現在） 年会費 1,000円

* 静岡大学イノベーション社会連携推進機構准教授

1.2 研究方法と調査概要

研究方法として、まず、行政・大学・住民団体の動きや変遷から住民が災害遺構の価値を見出すプロセスを考察し、官民学の連携体制および大学関係者の役割を検証する。つぎに、東日本大震災後の三陸沿岸の岩手県大槌町で起きている災害遺構の保存・解体問題を考察し、最後に持続可能な地域の発展に災害遺構を活かすために大学関係者の役割を提言する。調査対象は、2000年有珠山噴火後に活動した「有珠山噴火再生住民の会（再生住民の会と略す）」、「有珠山を知ろう会」、「560万人の観光地づくりを考えるワークショップ（観光地づくりWSと略す）」とする（表1）。選定理由としてこれらの住民団体は、2001年3月に北海道「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針」に掲げられたエコミュージアム構想^①で官民学連携して災害遺構の保存を図り、新たな火山資源と災害遺構を巡るガイドツアーなどを通して持続可能な地域の発展に努めたからである（図1）。

洞爺湖町（旧虻田町）には、北海道を代表する洞爺湖や有珠山などからなる支笏洞爺国立公園がある。洞爺湖町は、2006年3月に虻田町と洞爺村が合併し、その面積は約180km²で、そこに約9千人の住民が観光業や農業で生計を立てている。観光地の洞爺湖温泉などには、年間約3百万人の観光客が訪れ、中には北海道の外からこの地域へ移住する活動的な新住民も多い。2000年3月31日に有珠山が23年ぶりに西山山麓から噴煙をあげた。すでに有珠山周辺の自治体では、北海道大学有珠火山観測所から適切な火山観測情報を受け、地域住民へ避難勧告を出していたので、死者は無かった。しかし、その後、金比羅山山麓の大噴火で多くの住宅団地や公共施設が被災し、約1万6千人が同年7月まで避難生活を余儀なくされた。虻田町の被害総額は、約250億円に達した。

調査は、洞爺湖温泉地区の復興まちづくりに携わった町職員と地域住民、岩手県大槌町の町職員と地域住民に聴き取りを行った（表2）。質問事項は、①災害遺構の保存に関わる住民活動の経緯、②災害遺構の整備と維持管理、③行政・大学・住民団体との関係、④大学関係者の役割と働き、である。また、現地でも収集した行政資料と文献（文末にリストを記載）を参照して、考察していく。

2. 住民が災害遺構の価値を見出すプロセス

2.1 有珠山噴火再生住民の会の発足

表3は、2000年有珠山噴火後における北海道庁・大学、虻田町、住民団体の動きと変遷をまとめたものである。まず、住民団体の動きとして、有珠山噴火2ヶ月後の5月30日に有珠山噴火再生住民の会が発足した。発足のきっかけは、洞爺湖温泉地区を再興するために土産物店を営む柴田賀生が友人知人9人に呼びかけて、壮瞥町のホテルに集まったことである。再生住民の会の目的は、「噴火対策で多忙をきわめる行政のみならず、地域住民を巻き込んで、住民自ら学び、噴火災害をプラス材料と捉え、関係諸機関とも勉強会を継続し、その結果を行政判断の一助としてもらうこと」とした。再生住民の会では、会長を松田忠徳（札幌国際大学教授）、事務局長を柴田にすることとした。毎週、壮瞥温泉のホテルで北海道内外の学者や有識者を招いて復興まちづくりの勉強会や住民向けのシンポジウムなど2000年11月までに30回開催した（環境防災研究機構北海道2008, p.146）。また、虻田町へ洞爺湖温泉地区における災害遺構保存を陳情した。

つぎに大学関係者の動きとして、6月に北海道大学有珠火山観測所の岡田弘教授が、再生住民の会主催



図1 エコミュージアム構想と災害遺構の位置
（「洞爺湖周辺地域エコミュージアム構想」を基に筆者が一部加工）

表2 聴き取り調査の概要

	聴き取り先	実施日
洞爺湖有珠山	洞爺湖町観光振興課	2016年6月20日
	有珠山噴火再生住民の会	2016年6月19日
	有珠山を知ろう会（現、有珠山ガイドの会）	2016年6月19日
	560万人観光地づくりを考えるワークショップ	2016年6月19日
三陸	岩手県立大学	2017年2月15日
	大槌町総合政策課	2016年6月21日
	（一社）おらが大槌夢広場	2016年6月21日

表3 官民学の動きと住民団体の変遷

期	年	北海道庁・大学	虻田町	住民団体	主な出来事
エコミュージアム構想期	2000	①火山性地震観測、有珠山噴火 洞爺湖温泉街西部に熱泥流発生 有珠山マウスマジックの移身を公表 2000年有珠山噴火災害復興方針	洞爺湖温泉地区避難解除	②有珠山噴火再生住民の会発足	①3月31日に有珠山が西山山麓から噴煙をあげた。北海道大学有珠山観測所から適切な火山観測情報を受け、地域住民へ避難勧告を出していたので、死者は無かった。
	2001	⑤有珠山土砂災害対策検討委員会 有珠山小噴火も完全終息	西山山麓火口散策路を開発 災害遺構物保存検討委員会 噴火災害虻田町復興計画策定	③小・中学校を考える意見交換会 ④560万人観光地づくりWS開催 ⑤町へ災害遺構保存の陳情書提出 ⑥第5回ワークショップ開催	②5月に発足した再生住民の会は、洞爺湖温泉地区を再生するために北海道内外の学者や有識者を招いて復興まちづくりの勉強会や住民向けのシンポジウムを開催した。
	2002		エコミュージアム基本計画策定	⑦有珠山ガイドの会発足 ⑧第6回ワークショップ開催 ⑨第7回ワークショップ開催	③住民主導で「明日の小・中学校を考える町民意見交換会」を開き、被災した洞爺湖温泉小学校の移転先について議論し、盛況な意見交換会を開催できた。
	2003	凡例 北海道の動き 大学の動き 洞爺湖町の動き 住民団体の動き	エコミュージアム宣言 エコミュージアム行動計画策定	⑩560万人観光地づくりWS活動終了	④洞爺湖温泉の住民は、泥流対策砂防計画で金比羅山山麓の災害遺構を取り壊されることを知り、観光まちづくりWSで災害遺構の保存と砂防予定地の利活用の検討をはじめた。
	2004		金比羅火口災害遺構散策路開設		⑤参加者は、全員で署名して災害遺構の保存と砂防空間の有効活用をめざす「洞爺湖8.6宣言」を発表した。
					⑥委員会では、特に災害遺構の保存も砂防事業の重要性を学べる場になると評価し、砂防施設内で災害遺構の保存と砂防空間の利活用を加えた遊砂地整備計画案に同意した。
					⑦住民が砂防空間の利活用と災害遺構の保存・展示方法に関する最終的な提言を行い、2年5ヶ月間の活動を終えた。

（「1977年有珠山噴火30周年記念事業記録集」など文献を基に筆者が作成した。）

の勉強会で「火山と共生する街づくりと今後の有珠山噴火」を講演した。岡田は、学術的・教育的な観点から金比羅山山麓で被災した町営浴場・町営アパート・国道橋（写真1・2）を災害遺構として保存した野外博物館にすることを提案し、住民へ自然の迫力を体験できる観光資源にもなることを教えた。その時、柴田は天からのメッセージだと思い、すぐに地再生住民の会で動こうと決意した。その4日後に再生住民の会では、虻田町長へ災害遺構の保存と野外博物館（エコミュージアム）構想を求めて陳情した。8月になると北海道大学農学部教授の新谷融が、「来るべき防災工事と対策・第2次泥流の懸念とその対策」を講演した。噴火後に起こる土石流による二次災害の対策について、洞爺湖温泉地区で新たな砂防工事の必要性を語った。その際に新谷は、野外博物館構想を実現するために住民側から建設省や北海道庁へ提言するよう教えた。9月に松田の同僚で札幌国際大学観光学部の中鉢令児教授が、「観光地再生の核施設 エコミュージアム」を講演した。中鉢は、洞爺湖温泉地区を再生するためにエコミュージアムの理念を紹介し、地域住民が災害遺構を保護しつつ住民自ら価値ある遺産をつないだストーリーを作ることを教えた。10月には北海道大学理学部の宇井忠英教授が、火山学者の立場から「噴火火口周辺の観光的価値と観光の方法論」について講演した。まず、米国のハワイ島やワシントン州のセントヘレンズ火山などに手本となる公園があり、そこに多くの観光客が訪れていることを紹介した。つぎに、金比羅山山麓にまとまった災害遺構を保存すれば被災体験を語り継ぐことができ、修学旅行生を誘客できることを語った。最後に、洞爺湖温泉地区を新しい火山観光地として、①広域火山公園の特色を生かした観光地づくりを行うこと、②箱物（火山科学館）から本物（野外博物館）志向にすること、③ターゲットは子どもたちで減災教育を行うことを提案した。つまり、地域経済の再生の観点から災害遺構の保存および展示方法を論じ、新たな観光振興のあり方を住民に教えた。12月に宇井教授は、虻田町長へ「虻田町復興計画案」の助言として、新たな観光振興のあり方を伝えた。後に虻田町は、復興計画に災害遺構を活かした「エコミュージアムの推進」を記載した（虻田町2001,p.14・17）。

最後に自治体や他団体の動きとして、2000年秋頃から被災した洞爺湖温泉小学校の移転先をめぐる議論が始まった。11月に開かれた虻田町教育委員会と生徒保護者の懇談会では、双方の考えにギャップがあり、保護者側の考え方も一本化していない状況であった。そこで、再生住民の会や洞爺湖温泉小・中学校PTAなど地元8団体は実行委員会を組織し、虻田町教育委員会などが後援となり、12月に洞爺湖文化センターで住民主導の対話集会「明日の小・中学校を考える町民意見交換会」を開催した。参加者63人が7グループに分かれて議論し、各グループの代表者が検討案を発表した。傍聴者を含めると110人に達し、盛況な



写真1 熱泥流で押し流された国道橋



写真2 町宮アパート(桜が丘団地3号棟)

意見交換会を開催することができた。このような経緯から再生住民の会は、すでに他の団体と社会関係資本を築いていたので、後に北海道庁から洞爺湖温泉街泥流対策砂防計画を提示されると間もなく災害遺構の保存と砂防施設の利活用を考える「560万人観光まちづくりを考えるワークショップ」を発足させていく(虻田町史編集委員会2002,p573)。

2.2 有珠山を知ろう会発足

虻田町の多くの住民は観光業関係の仕事で生計を立てているので、避難解除後にはできるだけ早く観光客を呼び寄せることが課題であった。2000年7月に虻田町は、洞爺湖温泉地区の立ち入り規制を解除した。しかし、噴火口に近い洞爺湖温泉地区の一部では継続され、その住民は仮設住宅等で避難生活を送っていた。

住民団体の動きとして、8月に三浦和則社長が洞爺観光ホテルの営業を再開したら、宿泊客がエレベーターホールの窓から金比羅山の湯気が立ち上る様子を眺めていた。その客は、火口の水蒸気爆発による空気の振動で窓がゆれることや、火口から噴石が吹き飛ぶ様子を見て自然の脅威に驚き、感動していた。発足のきっかけは、三浦がその様子を見て勉強会で聞いた宇井教授の提言と現実が繋がったことで、すぐにホテルの屋上で宿泊客向けにガイドをはじめたことである。後にその活動が新聞やテレビ番組で紹介されたことで、それを見た多くの観光客が、洞爺湖温泉地区を訪れるようになった。11月に再生住民の会の有志6人(三浦・柴田・立野・他3人)は「有珠山を知ろう会」を発足し、毎週水曜日から日曜日の仕事の合間に交代して金比羅山周辺を無料で案内することとした。そのメンバーには、金比羅山から流出した熱泥流で被災した町宮アパートの元住民も参加していた。有珠山を知ろう会の目的は、有珠山を知ることによって地元住民に安全性を再認識してもらうことも含んでいた。なぜなら、観光業者は洞爺湖温泉地区に戻ってきたが、多くの住民は火口の水蒸気爆発による空気の振動を恐れて仮設住宅で暮らしていたからである。つまり、観光客は洞爺湖温泉地区に宿泊しているのに、地元住民が住んでいない状況であった。その後、マスコミが有珠山を知ろう会の活動を取り上げてくれたことで、風評被害や人情被害が無くなってきた。

一方、自治体の動きとして、虻田町は、有珠山を知ろう会にガイド用の拡声器やウインドブレーカーを支給して応援した。また、ガイドする場所に洞爺湖町立火山科学館(現在、洞爺湖温泉バスターミナル)の屋上を開放した。2001年7月に町が西山山麓火口散策路を一般公開したことで、多くの個人旅行者が洞爺湖温泉地区を訪れるようになった。観光業者は、有珠山を知ろう会に有料ガイドを委託し、2002年4月に「有珠山ガイドの会」と改名された(虻田町史編集委員会2002,p576)。

2.3 560万人の観光地づくりを考えるワークショップの発足

2001年1月に洞爺湖温泉地区の住民は、洞爺湖温泉街西側の「洞爺湖温泉街泥流対策砂防計画」(図2)において北海道庁により金比羅山山麓の災害遺構を取り壊されることを知った。その計画は、2001年秋に砂防施設の工事を開始し、2004年度に完成を目指す内容であった。住民は、北海道大学農学部の新谷融教

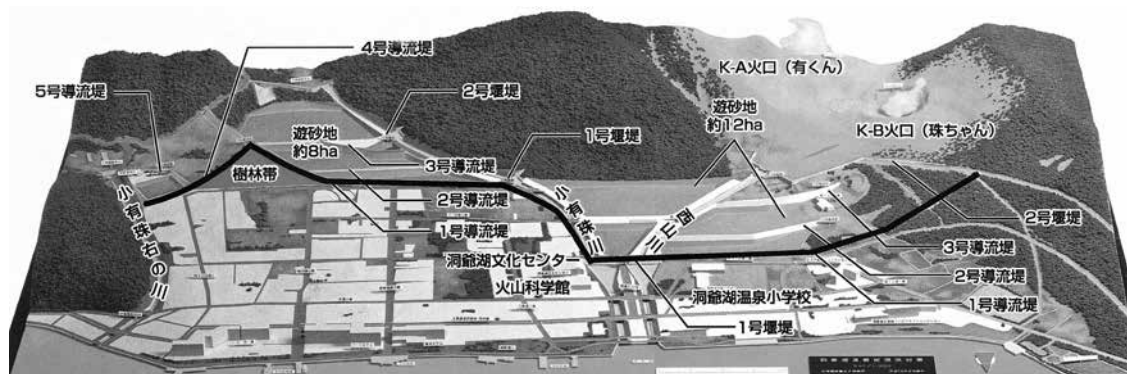


図2 洞爺湖温泉街泥流対策砂防計画
 (出典：北海道「有珠山対策事業」<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/kss/ssg/usuzan.htm>)

授から美瑛町白金温泉の砂防施設の事例を教わり、住民側から災害遺構の保存について砂防予定地の利活用と併せて提案すれば可能かもしれないことを知った。「明日の小・中学校を考える町民意見交換会」で実行委員を務めた有志12人は洞爺湖温泉地区のホテルに集まり、1月17日に「560万人観光まちづくりを考えるワークショップ」を発足させた。会の名称には、560万人の北海道民に洞爺湖温泉へ来てもらい、かつての洞爺湖温泉の繁栄を取り戻したいという願いが込められていた。会の代表は三浦昭三（元虻田町教育委員長）、事務局長は柴田、渉外に立野広志（虻田町議会議員）、会計に三浦和則（洞爺観光ホテル社長）が務めることとした。その後、2001年には洞爺湖温泉地区西側の砂防予定地や洞爺湖文化センターなどで5回のワークショップを実施した。

(1) 第1回ワークショップ（2001年1月28日）

表4は、2001年に実施された5回のワークショップの課題・活動内容・活動成果をまとめたものである。第1回の課題は、洞爺湖温泉地区西側の砂防予定地を有効活用するあり方を明らかにすることであった。活動内容として、はじめに北海道大学の宇井（火山地質学）・岡田（火山物理学）・新谷（砂防学）が、学術的な知見から災害遺構の保存の重要性、その保存対象（町営浴場・町営アパート・国道橋など）、保存方法について講演を行った。つぎに、参加者が8グループに分かれて、観光客を誘致するためにいかに砂防予定地を有効利用するか議論した。そして、札幌国際大学の中鉢がコーディネーターとなり分かりやすくポンチ絵に起こして、各グループの代表者が発表した。最後に大学関係者と北海道職員が講評した。活動成果として、参加者が砂防予定地の平常時の利活用について北海道庁へ国や虻田町との調整を要請できたことである。また、砂防予定地で災害遺構を保存した公園などが住民案としてあがり、砂防施設と共存するあり方を模索することができた。参加者は87名で、その中に将来の観光地づくりを担う地元の高校生も出席し、傍聴者も含めると約300人に達した。

その後、観光地づくりWSの役員会を開いて次回開催日を検討し、今回のワークショップで出された提案をさらに具体化しつつ、観光地づくりとまちの活性化に活かすために金比羅山山麓の他に立入禁止区域の西山山麓も合わせて検討することとした。

(2) 第2回ワークショップ（2001年5月13日）

第2回の課題は、参加者が西山山麓および金比羅山山麓を歩きながらエコミュージアム構想において災害遺構をいかに活用できるか検討することと、泥流対策砂防計画の概要を把握し、住民の提案で計画変更の可能な範囲や条件を明らかにすることであった。活動内容として午前中に参加者は、2グループに分かれて西山山麓コースと金比羅山山麓コースを踏査した。助言者として参加した北海道大学の岡田は、地表にできた断層、熱泥流の跡、松の木の側面が変色し枯れている原因など、学術的に噴火時の自然現象を説明した。見学後、参加者は、保存すべき災害遺構や見学ルート案を話し合った。午後には、洞爺湖文化センターで北海道室蘭土木現業所から泥流対策砂防計画の説明を受けたあとに質疑応答を行った。活動成果として、参加者は、北海道職員との対話の中で保存したい災害遺構、その維持管理と運営体制など具体的に検討すべき項目を明らかにできた。しかし、参加者は60名に減り、高校生は不参加であった。

表4 560万人の観光地づくりを考えるワークショップの目的・活動内容・成果(2001年)

開催月日	課題	活動内容	活動成果
第1回 1月28日 (参加者87名)	・洞爺湖温泉地区西側の砂防予定地を有効活用するあり方を明らかにすること。	・北海道大学教授3名が、災害遺構の重要性、その保存対象、保存方法を講演した。 ・参加者が8班に分かれて砂防空間の利活用について議論した。 ・各グループの代表者が発表し、大学関係者と北海道職員が講評した。	・参加者が砂防予定地の利活用を検討するとともに、北海道庁へ調整を要請できた。 ・砂防予定地で災害遺構を保存した公園などが住民案としてあがり、砂防施設と共存するあり方を模索することができた。 ・傍聴者も含めると約300人に達した。
第2回 5月13日 (参加者60名)	・西山山麓と金比羅山山麓を歩き、エコミュージアム構想で災害遺構の利活用を検討すること。 ・泥流対策砂防計画の概要を把握し、住民の提案で計画変更の可能な範囲や条件を明らかにすること。	・参加者は、午前中に2班に分かれて西山山麓コースと金比羅山麓コースを踏査した。見学後、保存すべき災害遺構や見学コースのルート案を話し合った。 ・午後には北海道職員から砂防計画の説明を受け、その後質疑応答を行った。	・参加者は、北海道職員との対話で保存すべき災害遺構、その維持管理と運営体制など具体的に検討すべき項目を明らかにできた。 ・参加者は60名で高校生は不参加であった。 ・5月20日に早急に西山山麓火口散策路を整備するよう洞爺湖町に陳情した。
第3回 6月16日 (参加者70名)	・砂防予定地の活用内容を具体化すること、や災害遺構の保存対象を特定すること。	・参加者は砂防予定地で北海道職員から工事の説明を受け、堤防の建設位置を確認した。 ・洞爺湖文化センターで北海道大学教授3名と札幌国際大学教授1名が講演した。 ・参加者が3班に分かれて3テーマを議論し、大学関係者が発表内容を講評した。	・参加者は、砂防施設の利活用について災害遺構を巡るルートやパークゴルフ場など具体的にアイデアを出すことができた。 ・災害遺構を残すことは可能だが、北海道庁が維持管理できないことが明らかになった。 ・参加者は町民など70人であった。
第4回 8月6日 (参加者60名)	・西山山麓火口散策路の開設に続き、金比羅山火口災害遺構散策路も開設する方向で砂防施設内の有効利用を検討すること。	・参加者は、砂防予定地で3班に分かれて保存する範囲、災害遺構物の特定、保存方法、散策ルートについて議論した。 ・参加者は、各班の意見をまとめて発表し、災害遺構の保存と砂防施設の有効活用をめざす「洞爺湖8.6宣言」を発表した。	・大学関係者の支援を受けて災害遺構の学術的・教育的価値が認められ、北海道職員の協力を得て砂防施設内に災害遺構を残す方向性が示された。 ・参加者は60人であったが、高校生も含まれていた。
第5回 11月22日 (参加者65名)	・砂防施設と金比羅山火口を結び散策ルート、さらに西山山麓へつなく散策ルートについて考案すること。	・北海道大学教授の同行のもとで白煙が立ち上がる金比羅山火口の縁に近づき内部を観察したあと、山麓の砂防ダムや災害遺構を巡った。 ・西山山麓火口周辺の地熱地帯で地中温度を測定するなど、合わせて24箇所のポイントを調査した。	・参加者65人の中に虻田町・壮瞥町・北海道・国土交通省の職員25名が参加し、自然の脅威と地球の営みを実感できた。 ・洞爺湖周辺地域エコミュージアム構想のあるべき姿について、官民学で共通認識が図られた。

(「1977年有珠山噴火30周年記念事業記録集」を基に筆者が作成した。)

その後、5月20日に事務局は、早急に西山山麓火口散策路を整備するよう虻田町へ要望書を提出し、散策路沿いにロープや案内標識、仮設トイレ、管理人、駐車場を設置するよう陳情した。虻田町では、北海道から補助金4,300万円を受け(北海道2003,p.208)、西山山麓火口散策路の整備を始めようとしていたが、町役場内でワークショップの情報が共有されていなかったため、ブルドーザーで西山山麓の災害遺構(階段状になった旧国道のアスファルトや傾いた電柱)を取り除こうとしていた。すぐに事務局は町役場に出かけて旧国道の脇に遊歩道を整備するよう要請した。5月下旬から週末に地元の建設協会・観光協会・消防職員・町職員・地元住民などのボランティアが、西山山麓や火口周辺に散策路にJR北海道から安く譲り受けた約1500本の枕木を敷き詰めていった。

(3) 第3回ワークショップ(2001年6月16日)

第3回の課題は、砂防予定地の活用内容を具体化することと、災害遺構の保存対象物を特定することであった。事前に役員は、北海道大学の新谷の紹介で砂防施設の利活用の先進事例である白金温泉の砂防施設を視察した。また、被災した町営アパートの元住民にワークショップの案内状を出し、参加を呼びかけた。活動内容として、まず、参加者は砂防予定地で北海道室蘭土木現業所職員から工事の概要について説明を受け、被災した町営浴場・町営アパート・国道橋など自然災害の爪痕を見ながら堤防の建設位置を確認した。つぎに、洞爺湖文化センターで北海道大学の宇井が「火山との共生と防災」、岡田が「未来に備えて今すべきこと」、新谷が「洞爺湖温泉砂防施設の可能性」、札幌国際大学の中鉢が「エコミュージアムと雲仙普賢岳噴火遺構施設」を講演した。最後に参加者が3グループに分かれて3テーマ(自然公園、スポーツ施設、イベント)を議論し、大学関係者が各グループの発表内容を講評した。活動成果として、参加者は、北海道職員から現地で砂防施設の説明を受けられたことで、その利活用について災害遺構を巡るルートやパークゴルフ場など具体的にアイデアを提案できた。砂防予定地内にある災害遺構については、砂防施設完成後も残すことは可能だが、北海道庁が維持管理することはできないことも明らかになった。参加者は町民など70人であった。

その後、宇井の助言を受けて6月8日に事務局は、虻田町と虻田町議会へ金比羅山山麓で保存すべき災害遺構(町営浴場、町営アパート2棟、国道橋)を明記した要望書を提出し、陳情した。また、3人の大学関係者も虻田町へ保存を求める災害遺構を明記した要望書を提出した。7月10日に西山山麓火口散策路が開設されたことで、7月17日に事務局は、散策路の補修、管理人の増員、水洗トイレの設置など、持続

可能な散策路の維持管理を求めて入場者から協力金を徴収するよう虻田町へ陳情書を提出した。その後、虻田町では散策路入口に募金箱を設置した⁽²⁾。同月20日に事務局は、これまでの活動の報告と次回の開催案内を記載した「ワークショップ新聞（第1号）」約8,000枚を発行し、町民や関係者へワークショップの参加を求めた。

(4) 第4回ワークショップ（2001年8月6日）

第4回の課題は、砂防予定地内に金比羅火口災害遺構散策路も開設する方向で有効利用を検討することであった。今回も事前に事務局から被災した町営アパートの元住民に加え、虻田町議会議員にもワークショップの案内状を送り、参加を呼びかけた。活動内容は、まず、参加者が3グループに分かれ、大学関係者同行のもと砂防予定地で保存する範囲、災害遺構物の特定、保存方法、散策ルートについて議論した。参加者から町営浴場、町営住宅（桜ヶ丘団地1号棟・3号棟）、国道橋、ゆかりの碑について、できるだけ現状保存を望むことや砂防工事期間中でも見学できる場所を設けるなど意見があげられた。つぎに、参加者が洞爺湖文化センターで各グループの意見をまとめて発表し、大学関係者と北海道職員が見解を述べた。最後に参加者全員は署名して災害遺構の保存と砂防空間の有効活用をめざす「洞爺湖8.6宣言」⁽³⁾を発表した。活動成果として、大学関係者の支援を受けて災害遺構の学術的・教育的価値が認められ、北海道職員の協力を得て砂防予定地内に災害遺構を残す方向性が示された。参加者は60人であったが、高校生も含まれていた。

その後、8月9日に事務局は、北海道開発局室蘭開発建設部・北海道室蘭土木現業所・虻田町へ災害遺構の保存を求める要望書と関係資料を提出した。その関係資料を作成する際には札幌国際大学の中鉢の協力を得て、砂防予定地のゾーニング（自然公園、スポーツ公園、親水公園）・災害遺構の保存対象・展示方法・散策ルートを図にして、具体的に砂防施設全体の利活用方法を示すことができた。同月15日に事務局は、「ワークショップ新聞（第2号）」を発行し、「洞爺湖8.6宣言」の内容と詳細図を掲載して、町民や関係者へ理解を求めた。これを受けて虻田町では、同月29日に学識経験者と地元団体の代表者からなる「有珠山噴火災害遺構物保存検討委員会」を開き、観光にプラスとなり、学術的にも貴重であるなどの理由から災害遺構の保存に賛成する委員が多数を占めた。しかし、一部の委員には年間の維持費が数千万円かかることや、被災した町営アパートの元住民に対する配慮などから保存に慎重な意見も出されたため、検討委員会ではその内容も併記して虻田町へ意見書を提出した⁽⁴⁾。9月21日に虻田町は、北海道庁へ「有珠山噴火災害遺構物に関する要望書」を提出した。10月25日に洞爺湖温泉地区のホテルで砂防などの専門家や行政機関で構成する「有珠山土砂災害対策検討委員会（委員長・新谷融北海道大学教授）」が開かれた。委員会では、遊砂地に災害遺構を残しても土砂災害対応に支障なく、氾濫土砂を捕捉できるとの判断から、砂防施設内で災害遺構の保存と砂防空間の利活用を加えた遊砂地整備計画案に同意した。特に災害遺構の保存も砂防事業の重要性を学べる場になると評価し、北海道室蘭土木現業所に最終計画をまとめるよう指示した。

(5) 第5回ワークショップ（2001年11月22日）

第5回の課題は、砂防施設と金比羅山火口を結ぶ散策ルート、さらに西山山麓へつなぐ散策ルートについて考案することであった。午前中に北海道大学の宇井の同行のもとで白煙が立ち上がる金比羅山火口の縁に近づき内部を観察したあと、山麓の砂防ダムや災害遺構を巡った。午後には西山山麓火口周辺で隆起して階段状になった国道を見学したあと、激しく蒸気を噴き上げる地熱地帯で地中温度を測定するなど、合わせて24箇所のポイントを調査した。活動成果として、参加者65人の中に虻田町・壮瞥町・北海道・国土交通省の職員25名が参加し、自然の脅威と地球の営みを実感できた。また、洞爺湖周辺地域エコミュージアム構想⁽⁵⁾のあるべき姿について、官民学で共通認識が図られた。

(6) 第6～8回ワークショップ（2002年6月～2003年6月）

2002年6月16日に第6回が開催され、北海道大学の岡田の同行のもとで、約60人の参加者が新たなルート（四十三山から有珠山新山・外輪山）を散策した。その後、10月20日に第7回が開催され、北海道大学



写真3 砂防地区の現地調査



写真4 砂防地区利活用のワークショップの様子

(写真:立野広志氏提供)

の新谷と北海道室蘭土木現業所職員の同行のもとで砂防工事中のエリア内を歩いて、現実的な砂防空間の利活用（親水公園の可能性、災害遺構の保存・展示方法、散策ルート）を検討した。2003年6月8日に第8回が洞爺湖文化センターで開催され、住民が砂防空間の利活用と災害遺構の保存・展示方法に関する最終的な提言を行い（写真3・4）、2年5ヶ月間の活動を終了した。その後、2004年に北海道庁が金比羅火口災害遺構散策路を開設した。

2.3 考察（官民学の協働体制と大学関係者の役割）

図3は、観光地づくりWSを取り巻く官学民の連携体制を示したものである。まず、各住民団体は、互いに連携しながら信頼関係を醸成し、住民団体間で結束型の社会関係資本（観光地づくりWS）を築いた。つぎに、地域外の大学関係者が、観光地づくりWSへ復興課題について適切な情報を提供しながら支援し、水平型（橋渡し型）の社会関係資本を築いた。最後に、官民学が連携して住民の意向を行政施策に反映できる垂直型（連結型）の社会関係資本を構築できた。観光地づくりWSは、公開で住民間の意見調整を行う機会を何度も提供し、地域住民の合意形成を図り、住民主体で災害遺構の保存と砂防予定地の利活用案を作り上げられたことは画期的であった。とかく官主導で進められがちな災害復興に、住民主導で将来の観光地づくりを目指して円滑に復興を進められたことは、極めて意義のある取り組みであった。ゆえに、大学関係者の役割とは、住民に適切な情報を与え、災害遺構の学術的価値や教育的価値のあるストーリーを伝えるコミュニケーターと、住民の意見を行政施策に反映するボトムアップ型の社会関係資本を築くコーディネーターである。

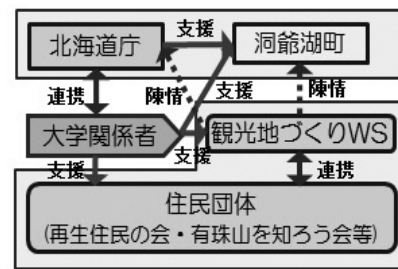


図3 官民学の協働体制

3. 東日本大震災後に将来の命を守るために災害遺構の保存・活用

3.1 官民学で取り組む大槌町旧役場庁舎の保存・解体問題の経緯

岩手県大槌町では、職員が役場庁舎から高台の公民館へ避難しなかったことで、町長をはじめ計40人の命が奪われた。いわば大槌町旧役場庁舎（旧庁舎と略す）は、「負の遺産」であるが、それだけに津波の教訓を後世に伝えられる震災遺構である（写真5・6）。

2011年3月11日地震発生後、大槌町では、町長をはじめ30人程の職員が役場前の駐車場に机などを持ち出し、災害対策会議を開いていた。その後、役場の近くで「津波だ」という叫び声が出た時に、職員らは庁舎の階段を駆け上がり、屋上へ上がろうとしたところで2階天井まで達した津波にのみ込まれた。本来、防災計画では、役場庁舎が使用できないと判断した場合、現地対策本部を高台にある中央公民館に設けることが決められていた。その後、8月に町長選挙が実施され、前大槌町総務課長の碓川豊が当選する。



写真5 大槌町旧役場庁舎



写真6 おらが大槌夢広場・語り部ガイド

激しく損傷したまま放置され津波の痕跡をとどめる鉄筋コンクリート造の旧庁舎の保存を求める契機は、2011年秋から始まった。復興ボランティアとして大槌町を訪れていた大阪の英語塾代表者が中心となって「大槌被災現場永久保存実行委員会」を組織し、津波の怖さを一目瞭然で後世に伝え、子孫の命を守るために半年かけて町内外で請願の3,535人の署名を集めた。しかし、問題として町議会は、旧庁舎の保存について遺族の思い、建物の維持管理、今後の復興に向けたまちづくりなどに支障をきたすと判断し、2012年6月に不採択とした（大槌町旧役場庁舎検討委員会2013,p.5）。請願不採択で旧役場庁舎は解体への流れが強まったに見えたが、2012年11月に碓川町長は、幅広い見地から検討するため、大学関係者・議員・職員遺族・高校生など11名からなる「大槌町旧役場庁舎検討委員会」を開催した（碓川2013,p.236）。岩手県立大学の豊島正幸教授が委員長となり、検討委員会で各委員の意見を傾聴し、論点と認識を深めた上で「①震災犠牲者の鎮魂の場の設定、②後世への伝承・防災教育、③町の歴史を踏まえた公園として利用」を提言した（大槌町旧役場庁舎検討委員会2013,p.37）。2013年3月に報告書が町へ提出され、町長が最終的に旧庁舎の保存または解体を判断することとなった。同月に碓川町長は、旧役場庁舎の一部を保存する方針を表明した。その理由として「二度と同じ悲劇が繰り返さないためには、災害の記憶を風化させないようにすること。防災教育の充実を諮ること。震災遺構の旧庁舎は、被災地住民だけでなく国民全体の財産と捉えること」をあげた。2013年4月に東京大学生産技術研究所が、減災教育に役立てるために旧庁舎を3次元映像で残す事業に取り組んだ。そして、解体を唱える遺族に配慮し、2014年4月に震災遺構として正面の大時計がかかる建物だけを残して、全体の7割が解体された。工事費は2,840万円で、国の震災関連予算が全額充てられた。

その後の対応として2014年12月に碓川町長は大学関係者からなる「大槌町旧役場庁舎保存調査技術専門委員会」を設け、岩手大学工学部の南正昭教授が委員長を務めた。専門委員会では、震災遺構として旧庁舎の価値を認めた上で、保存方法と併せて維持管理費を検討した。委員会では、初期整備費8,400万円をかけて壁の修復と見学棟の整備を行い、年間の維持管理費約120万円である案を評価し、2015年11月に20年以上の保存を前提とした補修・整備案が最適とする結論を町へ進言した。しかし、同年8月に旧庁舎の解体を選挙公約で当選した新町長が、三役で大槌町東日本大震災津波復興計画に係る事業を見直し、旧庁舎一部保存事業を廃止と評価し、解体する方針を示した。その理由として「中心市街地の再生、まちづくりの進展に影響があること、将来にわたって町が維持管理費用を負担すること、住民感情の考慮」をあげた。同月に町内で旧庁舎の解体に向けた説明会を開催し、お寺の住職、高校生などと意見を交換した。3名の住職は、保存の意向を表明した。その理由として、「供養碑では命を守れないこと、大槌町で残っている震災遺構は旧庁舎しかないこと、震災を経験した人が決めてはいけないこと、町内外の多くの人が手を合わせてきており魂が入っていること」をあげた（東野2016,p.169）。同様に大槌高校の生徒たちも保存の意向を表明し、12月に生徒有志でつくる「復興研究会」が、新町長へ解体の延期を求める要望書を提出した。その他にも町議会からは、新町長に定例会で解体予算の提案を見送る要望書を提出した。その後の

対応として新町長は、2015年度内に解体を断念する意向を表明した。

3.2 考察

大植町では、住民同士で互いの旧庁舎の保存解体問題について誰もが自由に参加して意見を出せる機会は無かった。検討委員会では、限られた人の意見であって、代表者が全住民の意見を反映した訳ではない。つまり、委員の選定方法やサイレントマジョリティについて懸念が残る。

たとえ地震や津波という自然災害で人命が奪われたとしても、避難指示の判断ミスなどの人的災害の場合もある。役所トップの人為的判断ミスにより、親族の命を奪われた町職員遺族は、責任を負うべき役所トップへ激しい怒りを抱いているかもしれない。しかし、旧庁舎では多くの職員が亡くなり遺族にとっては辛い出来事であるが、亡くなった人は戻ってこない。もし、旧庁舎が解体されたら、生き残った人へ亡くなった人の無念さは届かない。亡くなった命を次世代へ伝えるためにも旧庁舎（本物）を保存すべきで、それで将来の命が助かると考える。震災遺構を保存するのは、将来の子どもたちのためであり、現在生きている人が解体を判断すべきでないと考ええる。

三陸の津波は周期的に発生する。旧庁舎が残っていることで後世の人たちは、津波が2階天井の高さまで達した事実を一目で分かる。町長や遺族に、金比羅災害遺構散策路など他地域の災害遺構を視察してもらい、将来の子どもたちに津波災害を伝えていくための有効なツールとして本物に価値があることを認識してもらうことが必要である。被災者が、長い年月をかけて身近な人や来訪者に被災体験を話し合うことで過去の体験と現在の生活のつながりを探り、克服するのに役立つのであるなら、私は震災遺構を保存して被災体験を語れる場を整備すべきと考ええる。

4. まとめ（大学関係者の役割）

(1) 住民自ら災害遺構の価値発見を支援する伝達者

地域住民が災害遺構を残す価値をどう見出すかが問われる。災害遺構の被害の受け方から自然現象を捉え、自然の脅威を学ぶことができる。それは、本物がそこに存在するからわかる。知識があると見え方が変わり、災害遺構の大切さがわかる。地域住民は、大学関係者を通して震災遺構の価値を見出し、次の自然災害に備えられる。大学関係者の役割とは、学術的に災害遺構の被災状況から自然現象を解明し、そのメカニズムやストーリーをわかりやすく住民へ教え、本物（災害遺構）の教育的価値を伝えていくコミュニケーターを担うことである。

(2) 地域住民の合意形成を図る調整者

時時間が経つにつれて記憶は風化していく。記憶にまつわる感情の強度が、被災者と遠隔地の人たちで二極化していく。遠隔地の人たちは、次第に被災地や被災者に無関心になり、場合によって批判的になり、被災者を厳しく見ることもある。このような状況に陥らないためにも災害遺構を保存することは有効なツールである。情報が溢れてかえっている現在、災害遺構その物、その場所の放つ本物のリアリティは、記憶とその強度を維持するためにも貴重である。大学関係者の役割は、復興の進捗に応じて災害遺構の保存・活用について地域住民の合意形成を図り、住民の意向を行政施策に反映するボトムアップ型の社会関係資本を築くコーディネーターを担うことである。

(3) 被災者に寄り添い思考を変化させる相談支援員

被災者は、災害遺構を見ると再体験のきっかけとなり辛いかもしれない。大学関係者は、心的外傷に苛まれる被災者に寄り添いながら、過去の記憶として整理してあげ、気持ちをコントロールできるように支援するべきである。特に、被災者が災害遺構の保存について肯定的に捉えられるように思考を変化させるカウンセラー的役割が大学関係者に求められる。

大学関係者が、被災地でこれらの役割を担うことで、持続可能な地域の発展に災害遺構を生かせると考える。

謝辞 本調査を進めるにあたり、岡田弘先生（北海道大学名誉教授）、立野広志氏（洞爺湖町議会議員）、柴田賀生氏（エゾップランド柴田屋）、三浦和則氏（洞爺観光ホテル社長）、洞爺湖町職員、豊島正幸先生（岩手県立大学教授）、大植町職員、（一社）おらが大植夢広場スタッフの方々にご助力を仰いだ。ここに記して感謝の意を表す。なお、本研究は日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)24560756の助成を受けたものである。

註

(1) エコミュージアムとは、フランスで1960年代後半に誕生した概念で、伝話のエコミュゼの英語訳である。エコミュージアムの父と呼ばれるジョルジュ・アンリ・リヴィエールはエコミュゼを「地域社会の人々の生活とその自然環境、社会環境の発展過程を史的に探求し、自然遺産および文化遺産を現地において保存し、育成し、展示することを通して当該地域社会の発展に寄与することを目的とする博物館である」と述べている(大原1999,p.8)。

(2) 西山山麓火口散策路の周辺は、自然公園法で支笏洞爺湖国立公園の特別地域に指定されている。したがって、散策路で入場料を徴収することは自然公園内では出来ないため、虻田町では散策路の案内リーフレットを配り、協力金（寄附金）を募ることとした。その他に環境省に許可申請したあと、駐車場を整備して駐車料金を徴収することはできるので、噴火により土地が隆起し地積が正確に測量できない状態であったが、図面で町有地と民有地を確認した。しかし、2003年になると町と地権者の間でトラブルがあり、虻田町は普通自動車用駐車場の民有地を借り上げられなくなった。ただし、大型バス専用駐車場については、現在でも民有地を借り上げている。2002年度(4月～11月)の入場者数は約57万人で、収入は駐車料金3,189万円と、協力金約300万円、採算がとれた。表5から2002年度の西山山麓火口散策路の維持管理費をみると、支出は3,162万円で、その内訳は委託料（散策路管理・トイレ管理・散策路清掃）2,202万円、賃貸料（土地借上・仮設建物借上）805万円で、委託料による人件費が70%、駐車場の民有地借上料などが26%を占める。しかし、近年の収入は協力金約40万円だけで、不足分は一般財源の入湯税で補っている。洞爺湖町では、地元のNPO法人洞爺にぎわいネットワークへ西山山麓および金比羅火口散策路管理と協力金回収業務（2015年4月～11月）を642万円で委託し、各散策路入口に計2名を配置している。

表5 西山山麓火口散策路の維持管理費（2002年度）

項目	万円	内訳(万円)
委託料	2,202 (70%)	散策路管理：1,983
		トイレ管理：119
		散策路清掃：100
賃貸料	805 (26%)	民有地借上料(普通車用)：500
		民有地借上料(大型バス用)：203
		仮設建物借上料：92
		携帯電話：10
需用費	110 (3%)	消耗品費：50 (トレット・バー、清掃用具等)
役務費	45 (1%)	汲取り料：10
		夜間金庫借上料：35
合計	3,162	

(洞爺湖町の資料を基に筆者が作成した。)

(3) 将来、地域住民や修学旅行生などが砂防施設内の災害遺構公園を訪れることで、いかに噴火や土石流の脅威から地域を守るのか、なぜ砂防工事が必要かなど減災対策や砂防事業の重要性を理解できる学習の場となること。地域活性化の観点から地域住民は、災害遺構を他の地域遺産と関連づけてエコミュージアムの創設を求めていくことを宣言した。

(4) 洞爺湖温泉地区の住民は観光業と関わりをもっているため、観光振興に災害遺構の町営アパートを活かすことは仕方が無いという風潮もあった。つまり、多くの観光客が洞爺湖温泉地区に戻ってこなければ、地元住民は生計を立てられなくなってしまう。後世に災害の記憶を残すという理由は仮設住宅で暮らす住民を納得させる後付けでもあった。一方で、観光業者の中には汚い物・危ない物を除去せよという考えもあった。

(5) 9月4日に西胆振6市町村からなるレイクトピア21推進協議会でエコミュージアム構想の計画を策定する部会が発足した。11月に中間報告、2002年2月に整備構想・計画を策定することとした。洞爺湖周辺地域エコミュージアムの基本的な考え方とは、地域の特性や遺産のまとまりによる領域を「テリトリー」とし、エコミュージアムの情報提供・広報運営組織の中枢機能施設を「コアセンター」、地域に存在する遺産（災害遺構）などをテーマに沿って位置づけたものを「サテライト」、サテライト周辺の散策路を「トレイル」と呼び、コアセンターやサテライトを結ぶ交通連絡網「ネットワーク」で構成されるとした。

引用・参考文献

虻田町 2001 「平成12年有珠山噴火災害虻田町復興計画」

虻田町史編集委員会 2002 『2000年有珠山噴火その記録と教訓』北海道虻田町

新谷融 2003 「流域自然緑地空間の保全技術としての治山・砂防」会計検査研究, 第27号, 会計検査院

碓川豊 2013 『希望の大植 逆境から発想する町』明石書店

- 石原凌河・松村暢彦 2013 「維持管理の観点から見た災害遺構の保存に関する研究」, 都市計画論文集, 48-3, 日本都市計画学会, pp.861-866
- 大槌町旧役場庁舎検討委員会 2013 「大槌町旧役場庁舎の今後のあり方に関する報告書」
- 大槌みらい新聞 2013 「旧役場庁舎前途多難な一部保存方針」 <http://otsuchinews.net/article/20130502/453> (2017年2月検索)
- 大原一興 1999 『エコミュージアムへの旅』 鹿島出版会
- 奥田仁 2003 「有珠山噴火と虻田町の観光・雇用」, 開発論集, 72, 北海学園大学, pp.46-51
- 環境防災研究機構北海道 2008 『1977年有珠山噴火30周年記念事業記録集 火の山の囁き』 環境防災研究機構北海道
- 高橋和雄・他3名 1999 「雲仙普賢岳の火砕流で被災した大野木場小学校被災校舎保存構想の策定に関する調査」, 土木学会論文集, 612, 1-46, 土木学会, pp.359-371
- 中鉢令兒 2003 「有珠山噴火災害と住民参加運動」, 日本都市学会年報, 36, 日本都市学会, pp.46-51
- 東野真和 2016 『理念なき復興 岩手県大槌町の現場から見た日本』 明石書店
- 北海道 2000 「2000年有珠山噴火災害復興方針」
- 北海道 「有珠山対策事業」 <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/kss/ssg/usuzan.htm> (2017年2月検索)
- 北海道総務部総合防災対策室 2003 『2000年有珠山噴火災害復興記録』 北海道
- レイクトピア 21 推進協議会エコミュージアム構想策定部会・(財)北海道地域総合振興機構 2002 「洞爺湖周辺地域におけるエコミュージアム構想」
- レイクトピア 21 推進協議会 2003 「洞爺湖周辺地域エコミュージアム構想アクションプラン 地域資源活用構想策定等支援調査報告書」