

日本国内における「観光危機管理」の現状と課題に関する研究 —各都道府県の地震・津波避難計画に着目して—

A Study on Current Situation and Problems of “Tourism Crisis Management” in Japan.
—Focusing on earthquake and tsunami evacuation plan by each prefecture—

○安齊航也¹, 押田佳子², 久島琴音¹

*Koya Anzai¹, Keiko Oshida², Kotone Hisajima¹

Abstract: We investigated the current situation of disaster and tsunami evacuation in Japan. As a result, it is clarified that the prevention plan in prefecture is enough for the emergency, but it was revealed that precaution was insufficient.

1. 背景および目的

我が国では、平成 23 年の東日本大震災以降、防災に対する意識の向上により地域の防災への取り組みがより積極的に行われ、県や市町村が定める地域防災計画も修正が加えられている。また、近年発生が危惧されている「南海トラフ地震」では太平洋沿岸の多くの地域が被災する事が見込まれている^[1]。この際に、被災地が観光都市である場合は住民だけでなく、その場所を訪れる観光客も被災する恐れがある。平成 28 年の熊本地震の際には、熊本市内や阿蘇等の観光地が被災し、外国人を含む観光客が被害を受けた。特に外国人観光客は言語の不自由や、地震を知らない事からのパニックにより大きな混乱が生じていた^[2]。

一方で、我が国の訪日観光客数は平成 28 年には 2,400 万人を超え^[3]、未だ増加の兆しがある。各都道府県の観光入込客数もほぼ全ての県で対前年比を上回っており、日本国内における観光の需要は高まっているという事ができる^[4]。

そこで本研究では、日本国内における地域防災計画や、観光客に対する県レベルの防災の現状をまず把握することで、観光地を訪れる人が安全に避難することができるような「減災」を目的とした観光危機管理の課題と今後のあり方について明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

本研究では、47 都道府県の地域防災計画について文献調査を行った。また、鎌倉や江ノ島等の、津波被害が予想される観光地を持つ神奈川県庁へのヒアリング調査を実施した(Table1)。なお、本稿における観光危機管理とは、観光客に対するリスクの軽減に向けた取り組みを指す。

3. 結果および考察

3-1. 都道府県における地域防災計画の現状

47 都道府県作成の地域防災計画では全都道府県で地震、

土砂災害、風水害対策についての記載があった。また、東日本大震災以降は全都道府県において地震や津波に対する対策や避難について強化されている。加えて、海に面している 39 道府県では地震と津波対策がセットで計画されており予防、応急対策などが記されている。

地域防災計画の地震津波対策編についてみると、予防計画は地域ごとに想定される地震や津波に対する備えや避難訓練の実施等について記載しており、応急対策では災害が発生した際の避難所の動きや救助、物資の輸送などの具体的な動きについての記載がある。予防計画、応急対策ともに全都道府県で避難指示や安否確認といった F1^{※1}の記載があったが、帰宅困難者支援等の F2^{※1}については予防計画で 16 都県、応急対策で 32 都道府県であった。記載内容は住民に対する物であり、被災後の観光客への対応はあまり配慮されていない。

外国人への対応は 30 都道府県で見られたが、これらの多くも在住外国人に対する事であり、「災害時、外国人対応も行う」等のみで、具体的な指示や対応が記載されていない。

以上より、都道府県レベルの地域防災計画の対象は住民を主体としたもので、予防計画段階での観光危機管理はあまり行われていないといえる。

3-2. 観光危機管理に積極的な地域

地域防災計画のほかに観光客に対するマニュアルや施策が作成されていたのは北海道、秋田県、三重県、兵庫県、高知県、沖縄県の 6 道県であった(Table3)。

最も積極的に観光客対策について記載されているのは沖縄県であり、地震・津波や台風などの自然災害だけでなく、人的災害や健康、環境危機等を想定した対応マニュアルを作成している。災害発生時には公共だけでなく OCVB^{※2}との連携が見られ、訓練の実施や情報収集等の役割を分担して災害に備えている。民間団体との連携は高知県でも行われており、日頃からの活動が緊急時にも力を発揮するような仕組みである。

三重県では、東南海地震で大きな被害を受ける想定があ

Table1 Outline of the survey(調査概要) (This is original table by authors)

調査方法	文献調査	ヒアリング調査
調査期間	平成 29 年 6 月 1 日～平成 29 年 9 月 20 日	平成 29 年 8 月 9 日
調査対象	各都道府県地域防災計画(Table2)	神奈川県庁
調査項目	・地域防災計画概要 ^{※1} ・地震津波対策編の予防計画及び応急対策について	・県としての防災に対する取り組み ・各市町村との連携 ・オレンジフラッグについて

1: 日大理工・学部・まち 2: 日大理工・教員・まち

る事から、観光客に安全のおもてなしをする「観光防災」を先進的に取り組んでいる。観光事業者へのマニュアル作成や避難シミュレーション等の日頃からの備えを重点的に行っているが、県レベルのマニュアルでは詳細等が示されておらず、現地での対応が優先されていることが伺える。

北海道、秋田県、三重県、高知県の4道県に見られた取り組みは、緊急時にはホテル等の宿泊施設が宿泊者に対し安否確認や情報提供を行うという内容で、避難ルートや指示系統は各施設に任せられており、マニュアルのひな型が記載されていた。また、ピクトグラムでの外国人への案内も行われていた。Figure1より、北海道と高知県で用いられているものは同一であったが、ハザードマップの先行研究^[7]に見られるように、自治体によって色や形の違いなどが生じる可能性があるため、ピクトグラムにおいてもデザインを県または国レベルで策定し、自治体と広く共有する必要があるといえよう。

兵庫県や高知県では、神奈川県湘南海岸発祥の避難旗(オレンジフラッグ)の利用が見られる(Photo1)。海岸利用者に対する津波襲来の新たな伝達手法として取り入れられたものであり、現在全国への普及活動が行われている。

以上より、都道府県作成の観光客に対する防災マニュアルにおいても、宿泊施設や観光事業者(民間団体)等、災害発生時に観光客が集まると予想される場所に対応を多く任せている現状にあるといえよう。また、Table2より必ずしも観光客に対する防災マニュアルを作成している道県が積極的に地域防災計画を作成しているわけではないといえる。

4. まとめ

本研究では都道府県レベルの地域防災計画において観光客に対する予防計画が不十分であり、観光客等の対応は各市町村に任されていることが多い事が明らかとなった。しかしながら、自治体間における表記の齟齬を無くすためにも都道府県がある程度の方針を立てる事は必須であるといえよう。今後は自治体レベル、観光地レベルの防災計画、観光危機管理について調査を進めていく予定である。

5. 謝辞

本研究のヒアリング調査を実施するにあたり、神奈川県庁千戸様にご協力頂きました。また、日本学術振興会平成28年度科学研究費補助金(基礎基盤(C)16K02080)の支援により実施されました。ここに謝意を表します。

6. 補注・参考文献

- 【補注】
 ※1 F1(フェーズ1)は地震後の避難指示、安否確認、情報提供
 F2(フェーズ2)は帰宅(避難者)支援、滞在支援を指す。
 ※2 一般財団法人沖縄コンベンションビューローを指す。
 【参考文献】
 [1]気象庁 東海地震について http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/tokai/tokai_eq2.html (2017/6/2 閲覧) [2]防災ガール 熊本地震日本こゝた外国人の反応は? http://bosai-girl.com/2016/06/17/foreigner/ (2017/9/5 閲覧) [3]日本政府観光局 http://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf (2017/6/25 閲覧) [4]47都道府県各統計ページの観光入込客数より比較 [5]Table2に示す47都道府県の地域防災計画 [6]Table3に示す観光客向けマニュアル [7]海津わりえ、川合康夫、相模湾沿岸自治体における津波防災に関する研究—ハザードマップ等情報発信の現状—、文部科学省国際学術要第28巻第1号、pp.163-180、2017/7

Table2 Outline of the regional disaster plan in Japan (防災計画概要) (This is original table by authors)

県名	地震・津波対策						防災計画名称	発行年 (修正年)	
	対象者			予防計画 [※]		応急対策 [※]			
	住民	観光客	外国人	F1	F2	F1	F2		
北海道	○	●	○	○	○	○	○	北海道地域防災計画	平成29年5月
青森県	○	○	○	○	○	○	○	青森県地域防災計画	平成29年3月
岩手県	○	○	○	○	○	○	○	岩手県地域防災計画	平成28年3月
宮城県	○	○	○	○	○	○	○	宮城県地域防災計画	平成29年2月
秋田県	○	○	○	○	○	○	○	秋田県地域防災計画	平成26年3月
山形県	○	○	○	○	○	○	○	山形県地域防災計画	平成25年3月
福島県	○	●	○	○	○	○	○	福島県地域防災計画	平成29年2月
茨城県	○	●	○	○	○	○	○	茨城県地域防災計画	平成29年3月
栃木県	○	○	○	○	○	○	○	栃木県地域防災計画	平成28年12月
群馬県	○	●	○	○	○	○	○	群馬県地域防災計画	平成28年度
埼玉県	○	●	○	○	○	○	○	埼玉県地域防災計画	平成26年12月
千葉県	○	○	○	○	○	○	○	千葉県地域防災計画	平成29年度
東京都	○	○	○	○	○	○	○	東京都地域防災計画	平成26年
神奈川県	○	○	○	○	○	○	○	神奈川県地域防災計画	平成29年2月
新潟県	○	●	○	○	○	○	●	新潟県地域防災計画	平成28年3月
富山県	○	●	○	●	○	○	○	富山県地域防災計画	平成29年3月
石川県	○	○	○	○	○	○	○	石川県地域防災計画	平成28年
福井県	○	○	○	○	○	○	○	福井県地域防災計画	平成29年3月
山梨県	○	●	○	○	○	○	○	山梨県地域防災計画	平成29年3月
長野県	○	○	○	○	○	○	○	長野県地域防災計画	平成28年2月
岐阜県	○	○	○	○	●	○	○	岐阜県地域防災計画	平成29年3月
静岡県	○	○	○	○	○	○	○	静岡県地域防災計画	平成28年6月
愛知県	○	●	○	○	○	○	○	愛知県地域防災計画	平成28年
三重県	○	●	○	○	○	○	○	三重県地域防災計画	平成29年3月
滋賀県	○	○	○	○	○	○	○	滋賀県地域防災計画	平成29年3月
京都府	○	○	○	○	○	○	○	京都府地域防災計画	平成28年11月
大阪府	○	○	○	○	○	○	○	大阪府地域防災計画	平成29年3月
兵庫県	○	○	○	○	○	○	○	兵庫県地域防災計画	平成29年
奈良県	○	○	○	○	○	○	○	奈良県地域防災計画	平成26年3月
和歌山県	○	○	○	○	○	○	○	和歌山県地域防災計画	平成28年度
鳥取県	○	●	○	○	○	○	○	鳥取県地域防災計画	平成27年度
島根県	○	●	○	○	○	○	○	島根県地域防災計画	平成28年3月
岡山県	○	○	○	○	○	○	○	岡山県地域防災計画	平成28年10月
広島県	○	○	○	○	○	○	○	広島県地域防災計画	平成28年5月
山口県	○	●	○	○	○	○	○	山口県地域防災計画	平成27年度
徳島県	○	○	○	○	○	○	○	徳島県地域防災計画	平成29年1月
香川県	○	○	○	○	○	○	○	香川県地域防災計画	平成29年2月
愛媛県	○	○	○	○	○	○	○	愛媛県地域防災計画	平成28年度
高知県	○	○	○	○	○	○	○	高知県地域防災計画	平成26年9月
福岡県	○	○	○	○	○	○	○	福岡県地域防災計画	平成28年3月
佐賀県	○	○	○	○	○	○	○	佐賀県地域防災計画	平成29年3月
長崎県	○	○	○	○	○	○	○	長崎県地域防災計画	平成28年6月
熊本県	○	●	○	○	○	○	○	熊本県地域防災計画	平成29年度
大分県	○	○	○	○	○	○	○	大分県地域防災計画	平成28年1月
宮崎県	○	○	○	○	○	○	○	宮崎県地域防災計画	平成28年3月
鹿児島県	○	○	○	○	○	○	○	鹿児島県地域防災計画	平成29年4月
沖縄県	○	○	○	○	○	○	○	沖縄県地域防災計画	平成27年3月
計	47	11	30	47	16	47	32		

○：記載あり ●：記載はあるが詳細なし

Table3 Outline of the disaster prevention manual for tourists (観光客に対する防災マニュアル) (This is original table by authors)

県名	記載されている取り組み	名称	策定	発行年
北海道	ピクトグラム(図記号)による貼り出し 館内放送、宿泊前壁をまわる安全確保 宿泊リストでチェック、安否確認	外国人観光客災害時対応マニュアル	北海道観光振興機構	—
秋田県	宿泊施設が利用する、宿泊客に対して情報提供 看板やパンフレットの多言語化、図記号化 観光地災害コーディネーターを市町村が指定	「観光客等の防災対策」ガイドライン	秋田県	平成27年3月
三重県	「観光防災」を先進的に導入 日頃からの備えを重点的に、安全をおもてなし 観光施設での役割分担や避難経路の明確化	観光客の防災対策啓発リーフレット 「観光客を災害から守るために」	三重県	平成27年3月
兵庫県	案内看板やQRコードの活用 住民の避難誘導が観光客に一大事発生を伝える 海岸における旗の活用(オレンジフラッグ)	市町村津波避難誘導策の手引き	兵庫県	平成28年2月
高知県	旅館やホテルでの観光客に対するマニュアル、ひな形の作製	観光客の安全確保のためのマニュアル	高知観光振興部	平成27年7月
	クルーズ船で訪れる観光客(主に外国人)に日常的な観光案内 緊急時には避難誘導 オレンジフラッグを用いた避難経路	—	高知おせっかい協会	—
	観光危機管理対策の4R (Reduction (対策), Readiness (準備), Response (対応), Recovery (回復)) を定め市町村や民間団体(OOVB)との連携について記載 住民や観光関連団体への観光危機管理に対する知識や役割の普及や啓発活動	—	#beORANGE	平成28年10月
沖縄県		沖縄県観光危機管理基本計画	沖縄県	平成27年3月



Figure1 Evacuation induction pictogram (ピクトグラム)
 ※外国人観光客災害時対応マニュアルより引用



Photo1 Evacuation orange flag (オレンジフラッグ)