

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

観光危機管理のあり方 ～来訪者の安全をどう確保するか～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2024年1月23日に開催した第26回交流会では「観光危機管理のあり方～来訪者の安全をどう確保するか～」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	跡見学園女子大学 教授 鍵屋 一 氏	観光は強用美のまちづくり
報告①	株式会社サンダーバード 代表取締役 翁長 由佳 氏	沖縄県における観光危機管理の取組み ～地域連携の課題と期待されること～
報告②	鎌倉市共生共創部政策創造課 担当係長 栗城 祐介 氏	共創による防災意識向上の取組み
ディスカッション	コーディネーター：跡見学園女子大学教授 鍵屋 一 氏 パネリスト：翁長 由佳 氏、栗城 祐介 氏	

1 基調講演「観光は強用美のまちづくり」鍵屋 一氏

(1) はじめに

1983年5月26日、「日本海中部地震 (M7.7)」が発生し、津波による死者は約100名にのぼった。当時のシステムで津波警報が発表されたのは地震発生から14分後、実際の津波は7分後に第1波が到達し、10分おきに繰り返し襲った。日本海の津波は到達速度がはやく、避難誘導が間に合わなかった。目撃者によると、地震発生後、海の水が引いていったという。つまり、それはその後に津波が来るサインだったが、その現象を知る人がほとんどおらず、

逃げ遅れた人々がいた。そのなかには、遠足でやってきた小学生も含まれていた。子供たちは、海の水が引いた海岸に行って貝殻を取り、先生方もそれを止めなかったのである。この出来事は、赴く場所の災害の特徴・避難経路を事前に知っておくべきことの大切さを教えてくれている。被災地では、「津波殉難の碑」「慰霊像」を立て、過去の教訓をもとに危機管理に関する活動をしているが、それ以外の地域へと波及していかない。

男鹿市には、ナマハゲの文化がある。ナマハゲの姿になるのはその地域の若い衆であり、30件程度の家を回っている。ナマハゲが使用している「ナマ

ハゲ台帳」には、担当する家の家族構成・要配慮者情報が記載されており、災害発生時には避難誘導に役立つようになっている。つまり、ナマハゲの文化が危機管理に貢献している。他方、都市型社会では個別避難計画が重要になってくる。しかし、ここでは、観光客のことを考慮した計画が立てられておらず、災害発生時、観光客は非常に危うい立場にある。

(2) 強用美のまちづくり

来訪者の安全を最優先にした観光政策を実施していくうえでは、ローマの建築家ウィトルウィウス(Vitruvius)が提唱した「強用美」のまちづくりが重要となる。すなわち、建築物は大災害でも人命を守り、中小の災害なら人命・尊厳・財産を守る「強」の役割が最重要となる。機能性・利便性の「用」、希少性・美粧性の「美」は「強」に付随する程度の役割となる。共和政ローマ・帝政ローマ時代の建築物は、重要な財産を守るために「強」の役割が求められ、価値を持つ美術品が水害等で被害を受けたときには、建築家に責任が及んだほどである。

他方、今日の都市自治体の観光政策では、「美・用・強」のまちづくりが展開されているようにみえる。来訪者は観光地において建築物の美しさに目を引かれがちである。また、観光政策を担うアクターが来訪者のニーズに応えようと、「美」を追求した建築物周辺に来訪者が集うようにバス・電車等の公共交通機関網を形成しているのではないだろうか。2024年1月1日に発生した能登半島地震では、多くの木造住宅が倒壊した。その要因は、地震の揺れの強さだけでなく、耐震性の弱い建築物であった。住宅の倒壊はそこに住んでいた住民だけに被害を与えるものではない。住宅が道路を塞ぐように倒壊すると、道路ネットワークが寸断される。道路ネットワークが寸断されるとライフラインの復旧が遅れ、それは高齢者の生存を左右することになる。能登半島地震は寒冷期に発生したことで、多くの被災者の生存を左右した。しかし、その問題の根本的な原因を辿れば、「強」を最重要としなかった建築物の存在があるのではないだろうか。

(3) 被害が大きくなる要因

危機管理の分野では、被害想定を行い、そこで発

生する問題を切り分けて対策を講じる必要がある。例えば、「強」の役割がほとんど機能していない建築物が多い地域では、地震による激しい揺れが原因で倒壊が発生することで直接死(住宅の下敷き等)が多発する。この問題に関しては、建築物の耐震強度を高める等の対策を講じることになる。他方、地震・津波等の難を逃れても、過酷な避難生活による関連死が発生することがある。特に、超高齢社会となっている地域では、避難所においてトイレ・ベッド・食事・薬等を十分に確保できず、栄養不足・体力低下による感染症・循環器系疾患が蔓延することがある。こうなると、高齢者の避難者とその影響を受け、関連死に繋がってしまう。

2016年4月に発生した熊本地震(最大震度7)では、最大避難者180,000名以上を記録した。そのなかでも、益城町の建物被害は顕著であり、全半壊が6,000棟以上、一部損壊が4,000棟以上であり、無被害は156棟のみであった。建物被害によって避難所生活を強いられた住民のなかには、避難所生活による感染症・循環器系疾患によって命を落とす者もあり、益城町の死者数273名のうち、関連死は223名であった。この時期、熊本県内では、避難所運営が厳しく、車中泊をする住民の姿がみられた。

熊本地震における関連死では、災害前と同じ居場所(自宅)に滞在していた住民(主に高齢者)が多く、全体の4割近くとなった。このため、災害発生時には、在宅中で身動きが取れない高齢者・障がい者等への早急な見守り、保健・医療・福祉・生活支援が必要となる。しかし、自治体職員・福祉施設職員だけで、災害時の支援活動が難しい場合があるため、日頃から自治会等による見守り支援・在宅介護支援のBCP(Business Continuity Plan:事業継続計画)の拡充が重要となる。関連死の多くは、発災1週間~1ヶ月以内の期間に発生している。このため、発災時の初期対応が最重要であり、この期間での対応が後手にまわれば、人的被害の規模が大きくなっていく。

(4) 被害が小さくなる要因

発災の初期対応が遅くなれば、被害が大きくなるとすれば、発災の初期対応が早くなれば、被害が小さくなるだろう。しかしながら、初期対応というの

は、発災した段階ではじまるものではなく、発災以前の準備段階からすでにはじまっているものである。2017年7月、秋田県豪雨災害では、秋田県大仙市にある福祉施設の避難行動が注目された。この認知症高齢者グループホームで高齢者と職員全員が無事に避難できた要因を後日、福祉施設職員に対してヒアリング調査したところ、過去の水害体験・岩手県岩泉町のグループホームが前年に被害を受けた事例等をもとに、事前に避難計画を策定し、避難訓練を実施していたことが発災時の初期対応を早くした要因であった。福祉施設職員は発災以前に避難場所・避難ルートを確認し、必要な物資を車に積み込み、待機していた。異常な前兆現象¹を見逃さず、施設責任者に避難すべき旨を伝えていた。また、この福祉施設の職員には、利用者の人命を最優先にするという共通認識があり、幹部職員のリーダーシップによって円滑な避難行動を取ることができたのである。

新潟県上越市では、福祉避難所の拡充を図っている。同市職員は聞き取り調査を終えると、避難する福祉避難所が指定されている住民は自宅から直接避難することとし、福祉避難所が指定されていない住民は、まずは近くの指定避難所内の福祉避難スペースを利用するように事前準備を行っている。しかしながら、福祉避難所ごとに運営マニュアルを作成し、マニュアルに従った訓練を実施している地域はごくわずかである。また、7割近い福祉避難所が必要な資機材・水・食料・トイレを用意できておらず、発災以前の準備不足を露呈している。一般社団法人福祉防災コミュニティ協会は実践的な福祉避難所開設・運営マニュアルをホームページで無償公開しており、こうしたサービスを自治体職員・福祉施設職員に利用してもらいたい。

このように、防災・減災は発災以前の準備が最重要となるが、実際に避難行動が円滑にいった事例を分析すると、日常的な些細な準備が発災時に効果的だったことがわかる。過去の事例をもとに避難計画を立て、避難場所・避難ルートを確認することは、決して難しいタスクではない。災害の被害を最小限

にとどめる取組みは、日常生活のなかに組み込めるものでもある。

(5) 事前準備と来訪者

観光業と防災は相反する分野のようにみえるが、両者は密接に関係している。例えば、ホテル・旅館は避難所運営の際、重要な役割を果たしている。避難者が学校の体育館での雑魚寝よりも、ホテル・旅館の部屋で寝泊まりできる方が、避難者のプライバシーが守られるだけでなく、感染症等による関連死・性犯罪のリスクを大きく軽減させることに繋がる。また、津波に対する避難行動では、ホテルの高さは有効に働き、垂直避難に貢献している。発災直後には、行政・医療・福祉・建設・メディア・ボランティアによる復旧対策が進められるが、これに関わるアクターが寝泊まりできる場所をホテル・宿が提供している。特に、復興期は、長期的にアクターが宿泊施設を利用することになる。

また、ホテル・旅館の存在は、来訪者にとって非常に重要な存在である。慣れ親しんでいない地域での避難所生活は、来訪者へ心理的・肉体的なストレスを与える。さらに、来訪者が長期的に避難所生活を強いられることになれば、食糧供給や復興計画に支障をきたす要因となりうる。このため、自治体職員は、早い段階で来訪者をホテル・旅館に滞在させる準備をしておき、交通網が復旧次第、来訪者を帰す対策を講じなくてはならない。能登半島地震では、石川県のある旅館で約400名の宿泊客を避難所に誘導した。その後、食糧・布団等を供給し、安否確認を行った。翌日にはマイクロバス11台を手配し、宿泊客をJR金沢駅まで送迎し、いち早く来訪者への対応を行った。こうした対策は、復興を進めていくうえで必要不可欠である。来訪者にとっては災害時、いかに早く家に帰れるかが重要であり、見事な対応だった。来訪者等の信頼を得て、観光地としての復興可能性を高める。同時に、避難者や復興関係者の宿泊受入れ等、地域の人々をどのように取り扱うか、その事前準備をどうするかは、観光事業者を含めて地域全体で取り組むべき課題といえるだろう。

1 深夜零時頃、福祉施設職員は便所の水が逆流していることを認識した。外の道路では冠水が始まっており、逃げたほうがいいと判断していた。この時点では、避難勧告は出ていなかった。

2 報告①「沖縄県における観光危機管理の取り組み～地域連携の課題と期待されること～」翁長由佳氏

(1) 観光危機管理について

観光危機管理の先行研究はほとんどなく、文献もほとんど存在しない。しかし、観光危機管理は来訪者が安全・安心に旅行するうえで非常に重要な取り組みであり、観光業を主要産業としている地域にとって、その取り組みは中長期的な利益をもたらすものである。このため、観光危機管理の取り組みをどのようにわかりやすく伝えるか、理解してもらえるかに力を注いできた。観光危機管理をわかりやすく表現すれば、自分と自分の隣にいる人たちの命を守りたくなる素敵な世界をつくるためのものである。

観光危機管理の取り組みが重要な理由は、多くの人々が遠かれ近かれ旅行に行くからである。他方、来訪者の大半は旅行先の災害情報を事前に調べて、対策を講じていないのが現状である。例えば、来訪者の大半は、旅行先で地震・津波に遭遇する、台風で交通機関が機能しなくなり、家に帰ることができなくなる、感染症によって入院が必要になる等の状況を想定していない。そもそも、旅行中の「もしも」を事前に考えることがほとんどないのではないだろうか。

観光は、危機に対して非常に脆弱である。何らかの危機的な状況に陥った場合、真っ先にその影響が観光の分野で現れる。コロナ禍における観光はまさにその事例である。外出自粛による旅行のキャンセル等は、来訪者のみならず、観光業を営む事業者にも多大な影響を与えた。観光分野における減災・危機対策が進んでいない地域では、迅速な危機対応、復旧・復興対策に遅れが生じることがあり、「沖縄県観光危機管理計画」では危機ごとに一連の対策が必要になることを示した。観光と危機管理を両立させることで、土地勘がない、文化・言語が違う等の来訪者への対応ができるようになり、発災後の迅速な対応・来訪者への帰宅支援は、その地域への安全性・安心性を高め、観光におけるブランディングに貢献することになる。

(2) 沖縄県における観光危機管理の取り組み

沖縄県では、2011年度から観光危機管理モデル事業として、全国に先駆けてその取り組みがはじまっている。沖縄県庁は2015年3月に「観光危機管理基本計画」、2016年3月に「観光危機管理実行計画」を策定した。2022年3月には、同計画の改定版にあたる「第2次沖縄県観光危機管理基本計画」「沖縄県観光危機管理対応マニュアル」が策定された。沖縄県は全国的にみても早い段階で観光危機管理に本格的に取り組んでおり、この分野の先進自治体・地域といえるだろう。

沖縄県で観光危機管理の取り組みが本格化したきっかけは、2001年9月に発生した「アメリカ同時多発テロ」とその風評被害²による相次ぐ旅行予約のキャンセルにあった。当時、予約キャンセル人数は250,000名以上にのぼり、そのうち8割は修学旅行のキャンセルであった。沖縄県では、同年11月に「だいじょうぶさ～沖縄」キャンペーンを実施し、沖縄県の安全性を全国にアピールした。沖縄県内の観光事業者が一致団結したことで、全国キャンペーンを展開することができた。その後、国も一体となった取り組みが進み、2003年には市場が回復し、業界一丸となった観光危機管理体制の基盤が形成された。今日では1日平均100,000名以上の来訪者が沖縄県内に滞在しており、常に来訪者を意識した組織体制が求められている。

沖縄県の事例からわかることは、観光は災害や事故などの直接的な危機だけでなく、県外あるいは海外で発生した事象によって、マイナスの影響を受けるといことである。つまり、地域防災計画等、既存の計画ではカバーできない分野を補うためには、観光と危機管理を両立させた新しい計画が必要となってくる。沖縄県では、「安全・安心で快適な観光地」を作り上げることで、観光産業における雇用を守り、地域経済の持続的発展へと展開させている。

(3) 観光危機管理の定義

観光と危機管理を両立させるには、危機を定義する必要がある。観光に影響を与える危機としては、①自然災害（地震・津波・台風・豪雨・洪水・高潮・

2 沖縄県に米軍基地があることにより、沖縄が攻撃対象に含まれるとした風評被害。

土砂災害)、②人為災害・危機(大規模火災・交通事故・鉄道事故・航空機事故・船舶事故・大規模停電・広範囲の通信障害・原子力災害・テロ・凶悪犯罪・フェイクニュース等)、③健康危機(新型コロナウイルス・新型インフルエンザ・食中毒・外来種の異常発生等)、④環境危機(大気汚染・海洋汚染・海岸漂流物の大量発生・化学物質等を含む環境汚染物質の流出等)、⑤県外・海外で発生した災害・危機(①～④の災害・危機が観光分野に影響を与える観光危機・経済変動・外交摩擦・紛争等)がある。この5つの危機の問題を切り分け、どのように対策を講じるかが早期対応の鍵となる。

また、危機を切り分けて以降に重要となるのが、状況の切り分けである。観光危機管理には4つの状況が想定されており、①平常時の減災対策(Reduction)、②危機対応への準備(Readiness)、③危機への対応(Response)、④危機からの回復(Recovery)の4Rが存在する。①の段階では、危機管理情報伝達体制の整備・観光関連施設の耐震化促進・避難誘導標識と防災マップ等の設置・観光危機管理知識の普及と啓発等の対策を講じる。②の段階では、観光危機管理計画・BCP・マニュアルの策定の他、危機対応と避難誘導訓練等の実施・観光危機情報伝達手段の多様化・要支援観光客対応と支援・食糧等の備蓄・新たな財源の検討等を講じる。③の段階は危機発生時にあたり、観光危機管理体制の設置・クライシスコミュニケーションの促進・観光危機情報の収集と発信・避難誘導・安否確認・帰宅困難者対策・救助・救急・医療活動・備蓄した食糧の供給・風評被害対策等を講じる。④の段階は危機後にあたり、観光復興施策の企画と実施・観光産業の事業継続支援・域内需要喚起等の実施・観光復興プロモーション等を講じる。そして、危機後には一連の取り組みにおける振り返りを行うことで対応の見直しを図り、4Rを常にサイクルさせることで、観光危機管理の取り組みを醸成させることができる。

(4) おわりに

全国的にみても観光危機管理の取り組みが進んでいる沖縄県にも課題が残っている。県内市町村では「観光危機管理計画」またはマニュアルの策定が進んでいるとは言い難く、41市町村のうち18市町村にと

どまっている。また、観光危機管理の取り組みが自治体を含め観光関連事業者に十分浸透していない。自治体や事業者が観光危機管理に取り組みない要因としては、予算確保が難しいことと、対応できる職員が不足していることがあげられる。自治体では、人事ローテーションによって、観光危機管理のあり方をはじめから学習してもらう必要が出ている。さらに、幹部職からの深い理解がない場合、予算を確保することが困難となる。このため、地域の観光危機管理は民間事業者や住民によって行政をカバーする仕組みづくりが必要になっている。

「観光危機管理計画」の策定はゴールではなくスタートであり、策定後に人材・資源を確保し、各分野で不足しているモノを補う体制づくりが求められている。

3 報告②「共創による防災意識向上の取り組み」 栗城祐介氏

(1) 鎌倉市と災害対策

鎌倉市は関東地方を代表する観光地の1つである。コロナ禍以前は年間平均20,000,000名程度の観光客で賑わっていた。その特徴の1つとして、来訪者のほとんどが日帰りで鎌倉市を訪れていることだ。このため、鎌倉市は日中に来訪者が集中する地域であり、この時間帯に発災した場合は、多くの来訪者への対策を講じる必要が生じることになる。

2011年の東日本大震災では、小中学校を中核とする避難所を18時～19時に開設することができ、5,000名以上の避難者を受け入れた。この時の経験をふまえ、鎌倉市では発災直後のシミュレーションを立て、事前に防災・減災対策を講じるための取り組みを進めている。

(2) 鎌倉市が目指す共生社会

鎌倉市では、誰もが生涯にわたって自分らしく安心して暮らせる共生社会を目指している。ここでは、人々に優しく寄り添うテクノロジーの活用によって、まちの課題を解決するスマートシティ形成の取り組みが行われている。この取り組みの目的は、鎌倉市が抱える発災時の課題を解決することである。ハード面では、バイパスの整備(オーバーツーリズム・交通渋滞対策)・津波避難タワーの設置及び津波避

難ビルの指定（津波対策）等があげられる。他方、ソフト面では美しい自然景観を保全しながら、人々の避難行動の合理化・効率化に向けた対策等がある。

後者への対策として、鎌倉市では、市民参加型実験「デジタルウォーク@かまくら」を実施し、発災時の避難者の行動をデータ化した。この実験では、「ORPHE TRACK」あるいは個人の足形状に合わせて作成した3Dプリントシューズを参加者が履いて、鎌倉市の街を歩行してもらった。

日程A「データを見る／データを描く」（2020年12月19日開催）では、参加者が自分の歩き方を知り、3D防災地図を制作することに協力した。ここでは、海岸からの避難経路を可視化するために「ORPHE TRACK」で参加者の歩行データを取得した。参加者には、①津波が発生しそうな状況であり、12分以内にできるだけ安全な場所に避難する、②スマートフォン等で位置関係が把握できない状況において、事前に配付した地図をたよりに近くにある2つの避難所のどちらかに辿り着くというミッションを与えた。取得した歩行データと浸水シミュレーションのデータを合わせることで、参加者の避難行動の妥当性を可視化できるようになった。

日程B「データに触れる」（2021年1月30日開催）では、データを活用した歩き方を考えた。ここでは、参加者の足形状をはかるために3Dスキャン体験を行い、個別カスタムされた10足を作成した。参加者は各自が自由に決めたテーマに基づいて歩行してもらい、歩行データを収集した。例えば、サインに従って避難所まで移動したルートが正しく機能していたかをデータから読み取ることが可能となった。

日程C「データをまちに還す」（2021年2月27日開催）では、これまでの実験を振り返りながら、鎌倉市のまちづくりにどう活かせるかを、市職員とゲストを交えて議論した。鎌倉市としてはじめてYoutubeLiveを活用し、鎌倉市全域の3Dマップと歩行データをWebサイトに公開した。

(3) データの活用方法

収集したデータを市民社会へ繋げる場合、いくつかの課題がある。それが4つの「ない」である。「見えない」「描けない」「触れない」「関係ない」がこ

れにあたる。「見えない」「描けない」への対策として、今回の実験で活用したセンサデバイスの実用化とこの装置から収集したデータを見える化することがあげられる。「触れない」では、3Dスキャンしたデータからシューズを作り上げたように、データをモノに変換する工程に触れてもらう取組みが効果的である。「関係ない」では、津波に対する避難訓練に参加することで、起こりうる現象が自分事であることを認識してもらうべきであろう。

また、近年は市の施設内にバッテリースタンドを設置し、これに付随するサイネージ（電子看板）に防災情報を配信している。利用者は、ハザードマップ・日常的な防災への取組みに関する情報をみることが出来る。また、発災時には、避難所情報の配信を行い、協定を結んでいる事業者を経由して、バッテリースタンド等を無償提供できるようにしている

(4) おわりに

鎌倉市が実施している防災・減災対策を住民・来訪者に認識してもらうためには、その取組みをデータ化し、可視化する必要があった。実際、この可視化の過程に携わった参加者のなかで防災・減災への意識が高まっただけでなく、可視化したデータによって津波発生時の避難シミュレーションをすることが可能となった。鎌倉市では今後も、市民参加と官民共創によって地域課題を解決する取組みを行っていく。

4 ディスカッション

コーディネーター：鍵屋一氏

パネリスト：翁長由佳氏、栗城祐介氏

（以下敬称略）

○**鍵屋**：はじめに、翁長氏の報告に対してコメント・質問をする。翁長氏の報告では、自治体が来訪者を考慮した防災・減災対策を講じる意義を明確にした。来訪者の視点では、旅行先の災害について事前に調べることはほとんどないため、やはり自治体や観光関係事業者の取組みが重要になってくる。この取組みは、来訪者だけでなく、住民にも知ってもらうべきものである。沖縄県は観光危機管理の先進地域であるが、取組みを浸透させるうえで、どのような苦

労があったか。

○**翁長**：2011年の東日本大震災以降、沖縄県で観光危機管理の取組みが開始された。観光危機管理の定義を浸透させるうえで、観光関係事業者と災害・避難訓練を実施し、最大何名の避難者を受け入れなければならないかを想定できるようにした。海沿いの地域は景観が美しく、来訪客を呼び込みやすい一方、津波被害を受けやすいという実情があり、観光ではプラスに作用することが、危機管理ではマイナスに作用することがあることを認識してもらう機会を提供した。2011年当時勤務していた施設では、高台への避難経路の確認とともに、敷地内建物の垂直避難で最大何人収容できるのか、実際にくまなく調査を行った。この取組みをしているなかで、観光危機管理の重要性を認識し、苦労を感じるよりも、その貢献度の高さに魅了されるようになった。特に、住民・来訪者の人命を守るためにみんなで意見を出し合い、検討する時間がとても新鮮であった。

○**鍵屋**：つづいて、栗城氏の報告に対してコメント・質問をする。まずは、鎌倉市のオーバーツーリズムの問題を今後どう解決していくのか。経済効果を落とすことなく、この問題を解決していくには、どうすればよいのだろうか。

○**栗城**：鎌倉市は常にオーバーツーリズムの問題を抱える地域である。近年では、人気アニメの映画化によって、特定の地域に来訪者が集まる現象が発生している。一般道を塞ぐような行為によって、交通に影響が出ている。こうしたスポットのなかには海岸に面している道路もあり、交通渋滞が発生していたので、1車線を2車線に変更し、交通循環を改善した。鎌倉市では、来訪者が集うスポットの交通規制を行うことで、交通トラブルを事前に抑制している。また、来訪者に公共交通機関を利用してもらうように促している。

○**鍵屋**：鎌倉市では、市民参加型の実験で歩行データを獲得して分析する取組みをされていたが、この取組みのなかでみてきたものとして何があるか。個人的には、防災とデータを掛け算にして最適解を

導き出す過程に興味を持った。実際に実験をしてみても、今後の政策にどのように活かそうとしているか、教示いただきたい。

○**栗城**：2011年の東日本大震災の際は、スマートフォンがそれほど普及しておらず、オンライン上での避難誘導が難しかった。以降、鎌倉市内に避難誘導版を設置して改善を試みた。この誘導方法が有効に機能しているかを可視化するために歩行データを取得することにしたが、行政側の知識で実験することが難しく、大学から協力を得ることで実施できた。官学の共同事業として取り組むことができたことが、非常に良い経験となった。また、データはあっても、それを活用する方法がわからない、ということがある。今回の取組みでは、データを分析して活用するアプローチができ、実用的なものになったと感じている。

○**鍵屋**：沖縄県と鎌倉市の観光危機管理への取組みは、東日本大震災等で露呈した課題を解決し、よりよい方向へまちづくりを進めている。通常なら、困難な課題に直面すると、課題解決を後回しにしてしまうことがあるが、両者の取組みは課題に対して正面から向き合っており、窮境を好機へと変えた事例といえるだろう。何よりも、その取組みが自治体職員同士の話し合いで終わることなく、形として結果が出ていることに意義を感じる。

報告の内容に関して参加者から、「来訪者が旅行先の災害のことを考えず、自分だけは大丈夫と感じている場合、どのような動機付けで来訪者にその地域の災害情報を得てもらい、いざという時に迅速に避難してもらえるだろうか」という質問が来ている。これに対してお答えいただきたい。

○**翁長**：基本中の基本として、避難標識を来訪者の目につく所に設置する方法がある。被災を経験した地域を訪れると、大きく目につく避難標識を設置していることに気付かされる。他方、被災を経験していないような地域では、避難標識が目につく所に設置されていなかったり、小さかったり、高い位置に設置されていたりする。また、日本語だけでなく、英語も表記することが大切である。この基本的な対

策をブラッシュアップすることは非常に意義があると感じる。

○栗城：来訪者はその地域の良いものだけを見るために旅行している場合がほとんどである。他方、悪いものはなるべく視界に入れないようにしている。しかしながら、行政は来訪者の人命を守る取組みをしていくべきなので、避難標識を目に付くところに設置する必要がある。こうした意味で、住民へ向けた避難標識の設置と来訪者へ向けた避難標識の設置の方法を切り分けて考え、対策を講じるべきだと感じている。

○鍵屋：ある地域の避難訓練に参加したことがあり、そこでは来訪者を含めた訓練を実施していた。そこで顕在化した課題の1つが、住民・来訪者ともに避難警報の言葉がよく聞き取れなかったことだ。皆、避難することで必死であり、避難警報でどのようなアナウンスがされているかわからなかったのだ。内容は、「津波が来るので逃げてください」という非常にシンプルなものであったが、ゆっくりした口調でアナウンスするため、危機感を抱けなかったという感想が寄せられた。そこで、その地域では、警報音だけを鳴らすようにした。すると、何が起きているかわからない状況であっても、住民・来訪者は外に飛び出し、一目散に避難している人たちの後を追って避難することがわかった。特に、日本語がわからない海外からの来訪者が警報音のみで避難したことが収穫となった。

発災時、「同調性バイアス」が良い方向に働くことがある。住民が避難している姿を来訪者がみること、来訪者も率先して避難する。この避難訓練では、そのことが実証された。近年はスマートフォンが普及し、来訪者は必ず1人1台持っている。それを活用し、避難地域にいる来訪者に向けてプッシュ型で情報発信することも重要である。もちろん、自治体には日本語だけでなく、多言語に対応した情報発信をしてもらいたい。

観光危機管理の取組みをひろめていくにはどうすればよいのか、翁長氏と栗城氏からコメントをいただきたい。

○翁長：「観光危機管理計画」を策定するまでがゴールとは考えていない。沖縄県では、観光危機管理に特化した訓練を毎年実施しているが、そこに参加しない市町村が存在する。このため、市町村間で取組みが進んでいる地域と、そうでない地域が顕在化している。予算・時間がないというよりも、観光危機管理に意識が向いていないと感じる。進んでいる地域では、自治会と自主防災組織を一体化させて取組みをしているところがある。今ある資源のなかで工夫をして取組みを進めることはできる。このため、いかに観光危機管理に対する意識を向上させていくかが、普及の重要な要因になると考えている。

○栗城：行政は住民との繋がりやコミュニケーションを大切にしている反面、自治体間の繋がりやコミュニケーションが希薄な側面がある。神奈川県内の自治体と関わる業務に携わった際、ある自治体では非常に取組みが進んでいるにも関わらず、近隣自治体にその取組みが普及していない実情を目の当たりにした。自治体ごとで個別に取組むよりも、既存の優れた取組みを横展開させた方が合理的・効果的ではないかと感じた。もう少し自治体間の繋がりやコミュニケーションを大切にしていけば、質的・量的に向上した行政サービスを住民・来訪者に提供できるはずである。

○鍵屋：自治体ごとで個別具体的な取組みをすること自体が悪いことではない。それぞれの色を出してもいい。しかし、人命に関わる取組みに関しては、自治体間の連携が非常に重要になる。観光危機管理の取組みに関しては、広域行政の必要性を感じる人が多い。観光危機管理の取組みをどのようにして自治体組織内で普及させていくのか、どのように市町村間で協働していくのか、これらの課題に関して本日の交流会で交わされた議論を参考にさせていただければ幸いである。また、今回の交流会を機会として、観光危機管理の取組みを積極的に行う自治体が出てくることに期待している。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のもの。

(書き手：研究員 中川豪)