

政策研究レポート

災害多発時代に地方公共団体はいかにして「観光客防災」に取り組むべきか

公共経営・地域政策部 防災リスクマネジメント研究室 兼 観光戦略室 副主任研究員 国友 美千留
名古屋本部 副主任研究員 小森 清志

本稿では、当社独自調査「観光客の防災対策に関するアンケート調査」の結果を概観しながら、with 災害時代の観光客防災と地域行政のあり方を考える。

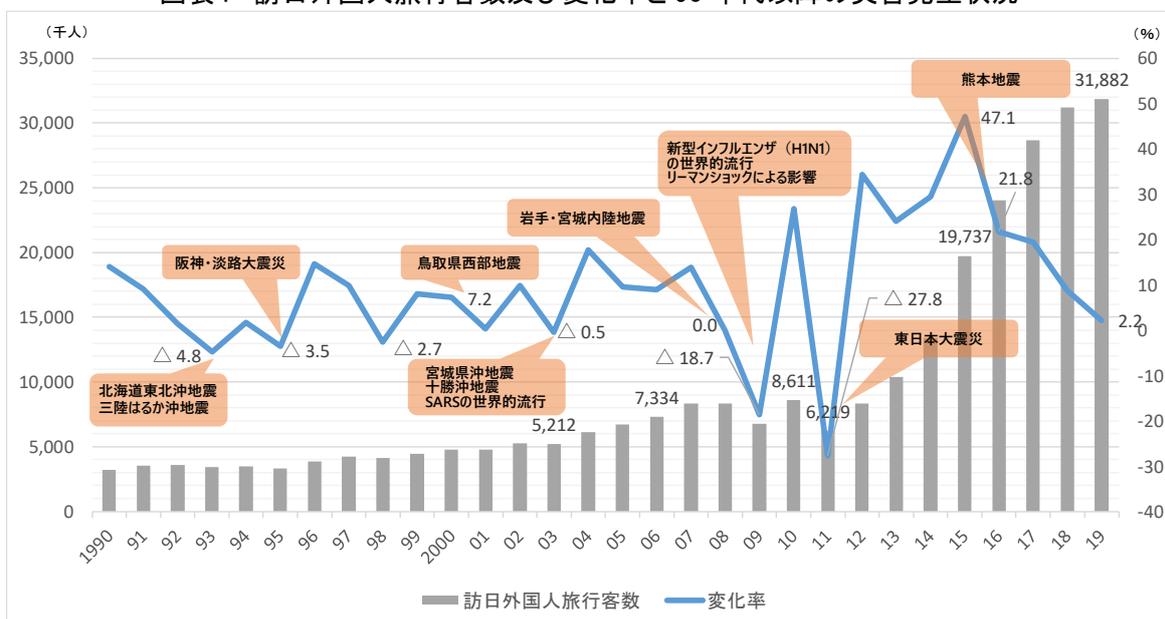
1. 「観光客防災」の潮流

国は、2003年にデジタル・ジャパン事業を開始し、2006年の観光立国推進基本法制定を足がかりとして、インバウンド政策を推し進めてきた。その成果は足下の2019年の数値で訪日外国人旅行客数が3,188万人となり、2020年4,000万人の目標には届かないものの、着実にその数を増加してきた。

一方、1990年代以降、我が国では地震災害をはじめとする自然災害が多発し、観光客数の増減率に深刻な影響を及ぼしてきた(図表1)。なかでも、2009年新型インフルエンザ(H1N1)のパンデミックとリーマンショックを上回る規模で、27.8%もの減少率を記録したのが東日本大震災(2011年)によるものであったことは想像に難くないだろう。

東日本大震災時には、首都圏・関東地域の公共交通も寸断され、訪日外国人観光客も被災者となる等甚大な影響があったことから、2014年に地方公共団体向けに、訪日外国人観光客の防災対策の基本方針と、地域防災計画に反映する方策等を示した「訪日外国人旅行者の安全確保のための手引き」を、2016年には観光・宿泊事業者向けに「自然災害発生時の訪日外国人旅行者への初動対応マニュアル策定ガイドライン」を定め、災害多発国にあっても、安全・安心に観光ができる土壌づくりと種まきを始めたのである。

図表1 訪日外国人旅行客数及び変化率と90年代以降の災害発生状況¹⁾



(出典)JNTO 統計データを元に当社作成

2. 「観光客防災」の現状分析: 「備え」の状況と災害時の観光客対応の実情

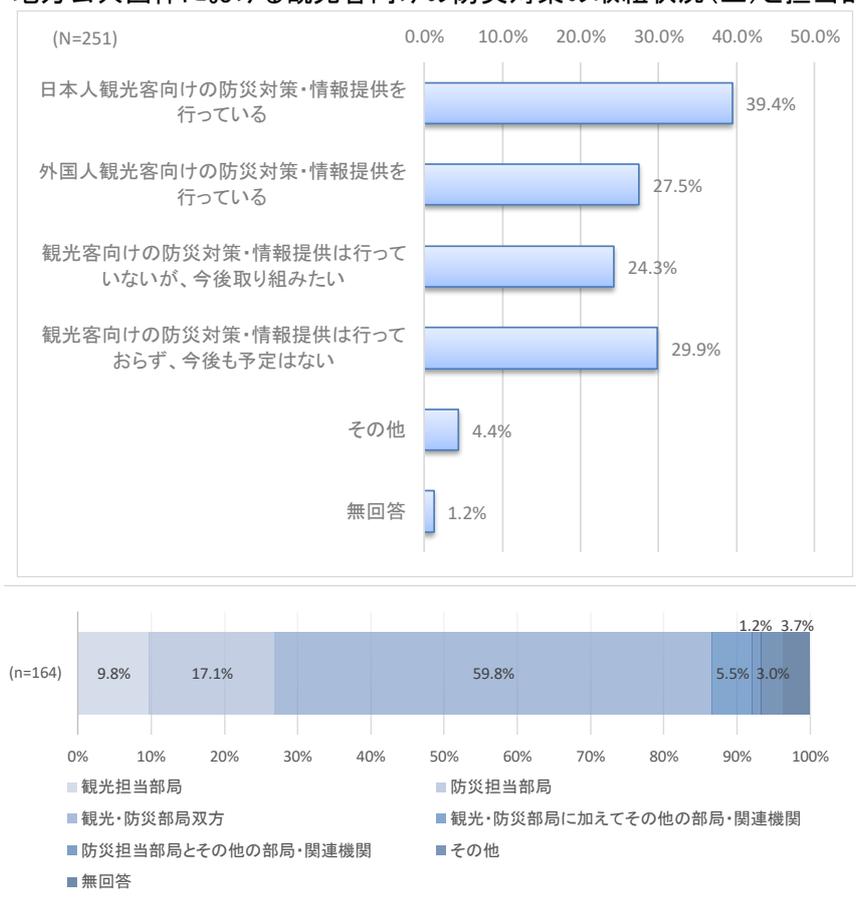
種まきから5年。その成果と現状を把握するため、当社では、関東1都4県(茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県)、中部4県(岐阜県、静岡県、愛知県、三重県)、近畿2府4県(滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県)の市区町村等と、直近で台風により被害を受けた四国4県の主要4都市を対象としてアンケート調査を実施したⁱⁱ。

以降では、観光客防災の事前対策の内容と、災害発生時の観光客対策の実態の2つの視点から調査結果の概要を紹介したい。

■取組状況・担当部局

3割程度の団体が取組を実施していないとしているが、残る約7割は観光客向けの防災対策について何らかの取組・対策を行っており、日本人観光客向けの対策が約4割と一定の割合を占める(図表2)ⁱⁱⁱ。担当部局については、観光・防災部局の双方で取り組んでいるケースが約6割を占める。一方で、防災部局のみで取り組んでいる団体が全体の約2割を占めている。

図表2 地方公共団体における観光客向けの防災対策の取組状況(上)と担当部局(下)



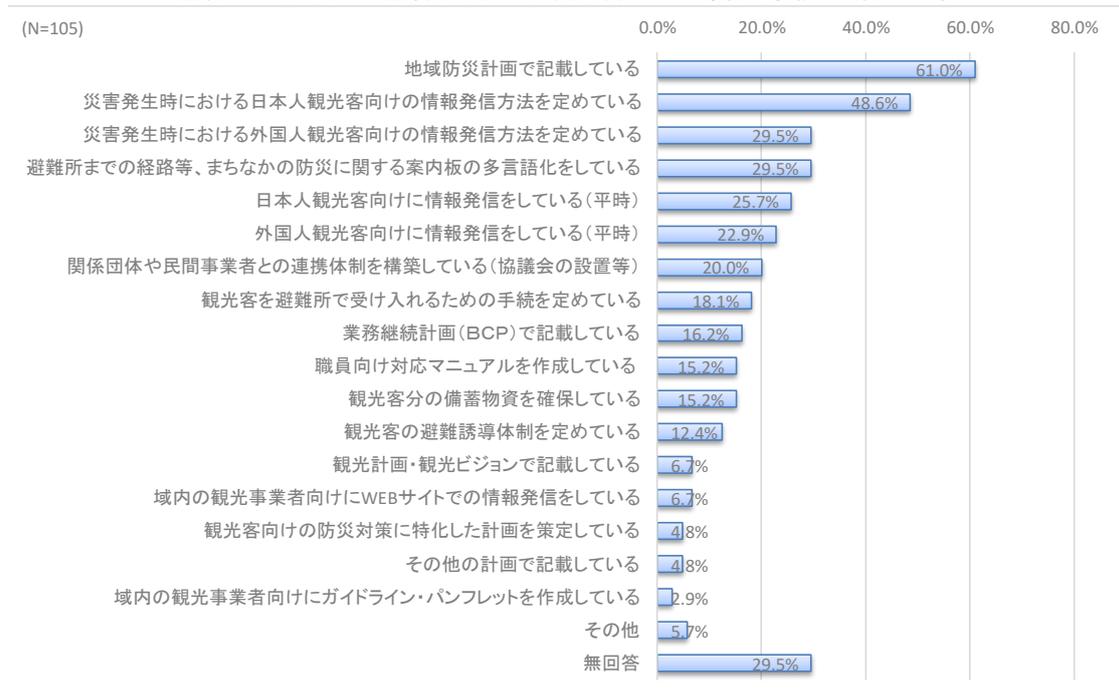
(出典) 当社作成

■事前対策の内容

具体的に取り組んでいる事前対策の内容についてみると、地域防災計画内で観光客向けの防災対策について記載している団体が約6割と最も多く、次いで、日本人観光客向けの災害時情報発信方法を定めている団体が約4割と、2項目の割合が比較的高い(図表3)。その他、外国人観光客向けの災害時情報発信方法を定める、避難所までの経路やまちなかの案内板等の防災情報提供などの取組が続く。

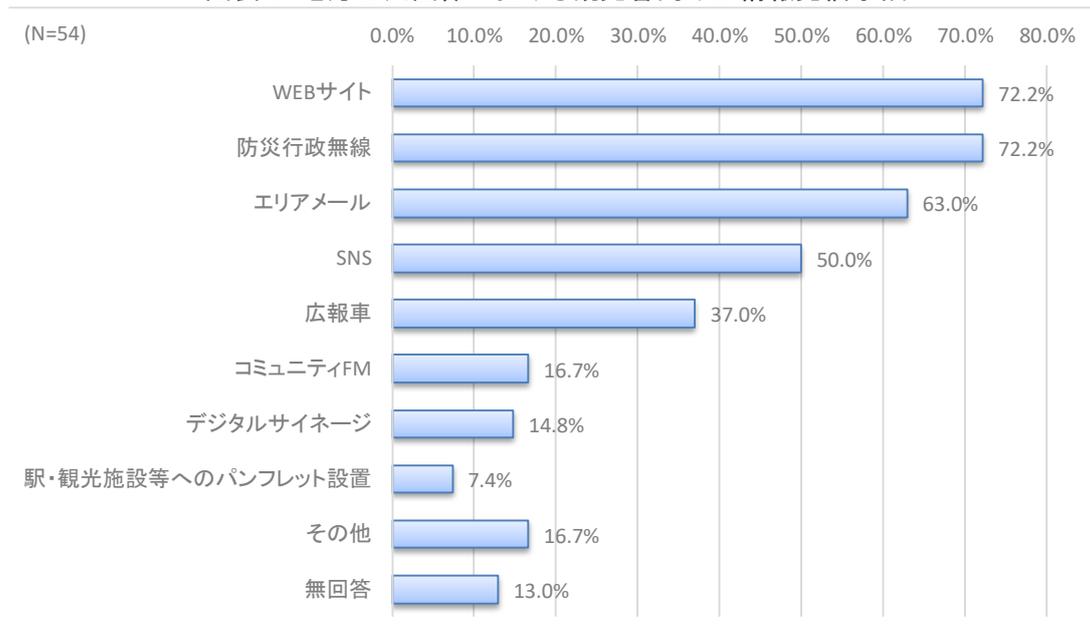
ご利用に際してのご留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。

(お問い合わせ) コーポレート・コミュニケーション室 TEL: 03-6733-1005 E-mail: info@murc.jp

図表3 地方公共団体における観光客向けの防災事前対策の内容


(出典)当社作成

災害発生時の観光客向けの情報発信手段については、各地方公共団体ホームページでの情報発信、防災行政無線による情報発信のほか、エリアメールやSNSが主要な発信手段である(図表4)。団体種別にその特徴を俯瞰すると、団体規模が小さくなるに従い、防災行政無線への依存度が高い傾向がみとれる(図表5)。また、SNSは比較的普及しつつあるが、デジタルサイネージやパンフレットの主要観光拠点への設置等は、比較的規模の大きい一部の団体に限られた手段となっている。

図表4 地方公共団体における観光客向けの情報発信手段


(出典)当社作成

図表5 地方公共団体における観光客向けの情報発信手段(団体種別)

[%表]	エリアメール	SNS	WEB サイト	コミュニティ FM	防災行政無線
合計(n=54)	63.0%	50.0%	72.2%	16.7%	72.2%
指定都市・23区(n=6)	66.7%	66.7%	83.3%	33.3%	50.0%
中核市(n=5)	40.0%	60.0%	60.0%	0.0%	60.0%
特例市(n=1)	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
一般市(n=32)	65.6%	56.3%	78.1%	21.9%	78.1%
町(n=7)	71.4%	14.3%	42.9%	0.0%	85.7%
村(n=1)	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
都府県(n=2)	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%
	広報車	駅・観光施設等へのパンフレット設置	デジタルサイネージ	その他	無回答
合計(n=54)	37.0%	7.4%	14.8%	16.7%	13.0%
指定都市・23区(n=6)	16.7%	33.3%	66.7%	33.3%	0.0%
中核市(n=5)	40.0%	0.0%	20.0%	0.0%	40.0%
特例市(n=1)	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
一般市(n=32)	43.8%	6.3%	9.4%	21.9%	9.4%
町(n=7)	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%
村(n=1)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
都府県(n=2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%

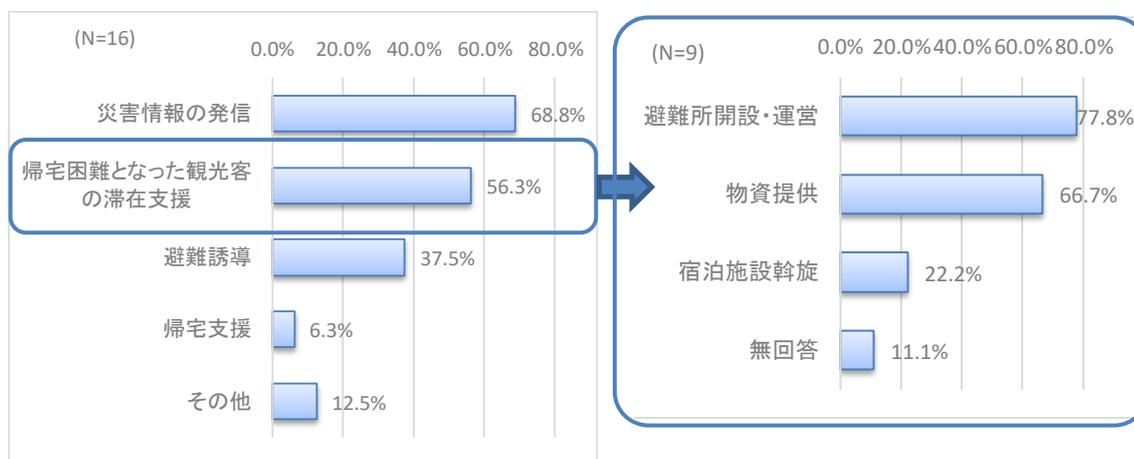
(出典) 当社作成

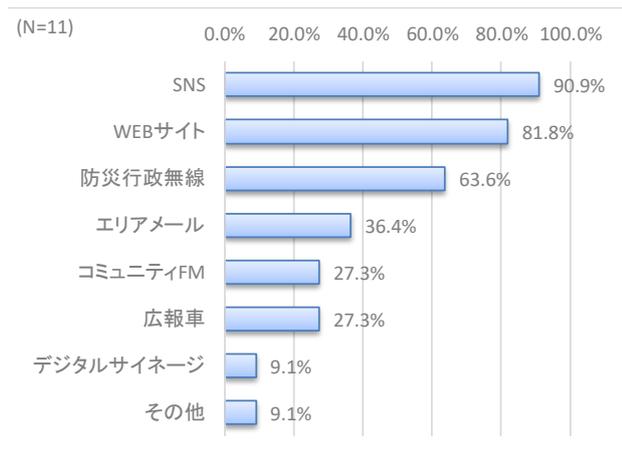
■被災団体の対応状況:浮き彫りになる観光客対応の実情

では、実際に被災した団体の対応はどうだったのか。直近の台風災害で被災し、観光客向けの対応が生じた団体では、災害情報の発信に加えて、帰宅困難となった観光客の滞在支援を実施している点が特徴である(図表6左)^{iv}。観光客の滞在支援の具体内容としては、避難所での観光客受入・物資提供が主となっている(図表6右)。

また、情報発信手段については、図表4で想定されているような多様なものではなく、実際には SNS(約 9 割)、ウェブサイト(や軀 8 割)、防災行政無線(約 6 割)の 3 つの手段に集約される結果となった(図表6下)。また、非常時における行政の情報発信手段として SNS が多用されたことも特筆すべきだろう。

表6 被災地方公共団体における観光客対応の内容(左)・観光客滞在支援として実施した内容(右)・情報発信手段

 (下:次頁)^v




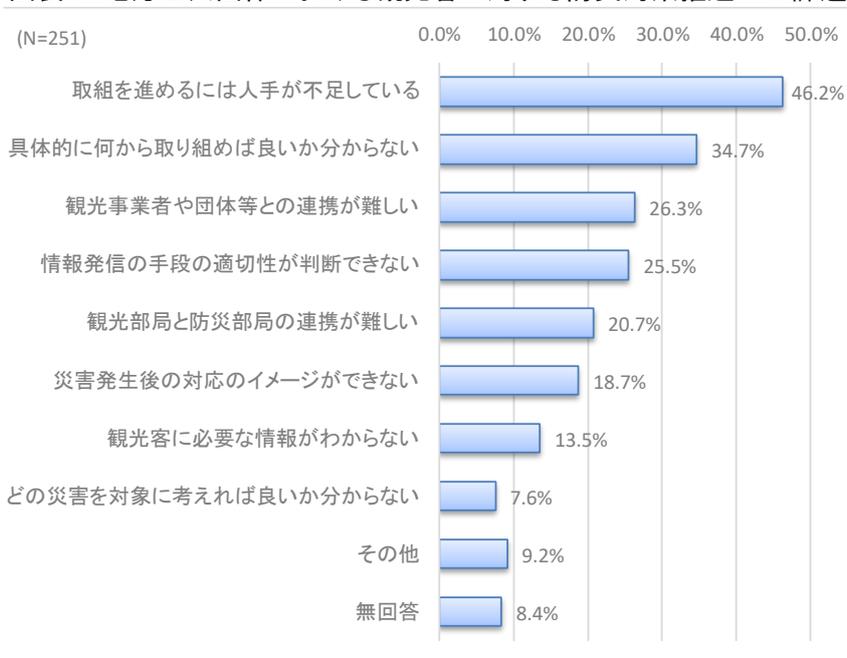
(出典)当社作成

3. 地方公共団体への提言:「観光客防災」推進上の2つの壁と乗り越え方

■「観光客防災」推進上の2つの壁

災害多発時代において、インバウンドの耐災害性を高め、安全・安心な受入体制を構築するためには、地域に精通し、災害発生時には情報のハブとなる地方公共団体の存在が無くてはならない。しかしながら、当社の独自調査結果によれば、観光客防災の推進上の課題として、「人手不足」「何から取り組めば良いかわからない」といった意見が、特にリソース面で余力の少ない小規模団体を中心として指摘されている(図表7・図表8)。

図表7 地方公共団体における観光客に対する防災対策推進上の課題



(出典)当社作成

図表8 地方公共団体における観光客に対する防災対策推進上の課題(団体種別)

[%表]	観光部局と防災部局の連携が難しい	観光事業者や団体等との連携が難しい	具体的に何から取り組めば良いか分からない	観光客に必要な情報がわからない	取組を進めるためのリソースが不足している
合計(n=251)	20.7%	26.3%	34.7%	13.5%	46.2%
指定都市・23区(n=15)	26.7%	40.0%	0.0%	0.0%	20.0%
中核市(n=13)	53.8%	38.5%	23.1%	7.7%	53.8%
特例市(n=8)	0.0%	50.0%	50.0%	12.5%	37.5%
一般市(n=129)	27.1%	26.4%	34.9%	16.3%	45.7%
町(n=74)	8.1%	18.9%	43.2%	12.2%	54.1%
村(n=8)	0.0%	12.5%	37.5%	25.0%	50.0%
都府県(n=4)	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	どの災害を対象に考えれば良いか分からない	情報発信の手段の適切性が判断できない	災害発生後の対応のイメージができない	その他	無回答
合計(n=251)	7.6%	25.5%	18.7%	9.2%	8.4%
指定都市・23区(n=15)	0.0%	33.3%	6.7%	13.3%	20.0%
中核市(n=13)	0.0%	30.8%	30.8%	0.0%	7.7%
特例市(n=8)	0.0%	12.5%	0.0%	25.0%	0.0%
一般市(n=129)	9.3%	26.4%	19.4%	7.8%	8.5%
町(n=74)	8.1%	25.7%	18.9%	10.8%	5.4%
村(n=8)	12.5%	12.5%	25.0%	12.5%	12.5%
都府県(n=4)	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	25.0%

(出典)当社作成

地方公共団体が観光客防災を推進するにあたっての「壁」の1つと考えられるのが、「リソース」の壁である。観光客への防災対策は、「事前対策」と、「事後(発災後)対応」の両面から取り組む必要があるが、事前対策は主に観光部局が、事後対応は危機管理対応として主に防災部局が通常は対応する。この「通常」が肝で、観光客防災の推進にあたり、双方の部局はともに各々の組織の所掌事務の枠を超えた「イレギュラー」な対応が求められ、そのことがリソース不足の認識につながっているものと推察する。

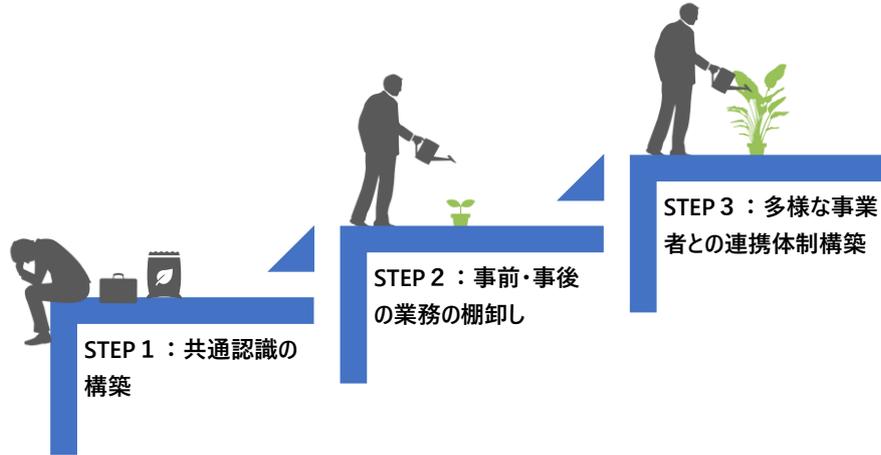
具体例でみてみよう。災害時、観光客は観光先で被災し被災者となるが、観光部局からみると、災害時にどのような状況が発生しうるのか想定しきれない。例えば、行政自らが被災する可能性や、ライフラインの寸断による影響、通常の情報発信手段が使用できない可能性などは考えが及びにくい。一方、防災部局からみると、特に外国人観光客の場合、通常の帰宅困難者対応では意思疎通の問題や、帰国手段・ルートの情報や大使館との連携など、外国人観光客が必要とする情報ニーズなどに対応しきれない。これは一例に過ぎないが、こうしたことが事前・事後で生じると、リソース不足の認識に繋がりがやすい。

地方公共団体にとっての2つ目の壁として、1つ目の壁の存在がゆえ、観光客防災の全体像のわかりにくさが増し、図表7でみたような具体的取組の見えづらさが生じていると考えられる。

■2つの壁の乗り越え方

これらの壁の乗り越え方として、以下、3つのステップを提唱したい(図表9)。

図表9 観光客防災の取組のステップアップイメージ

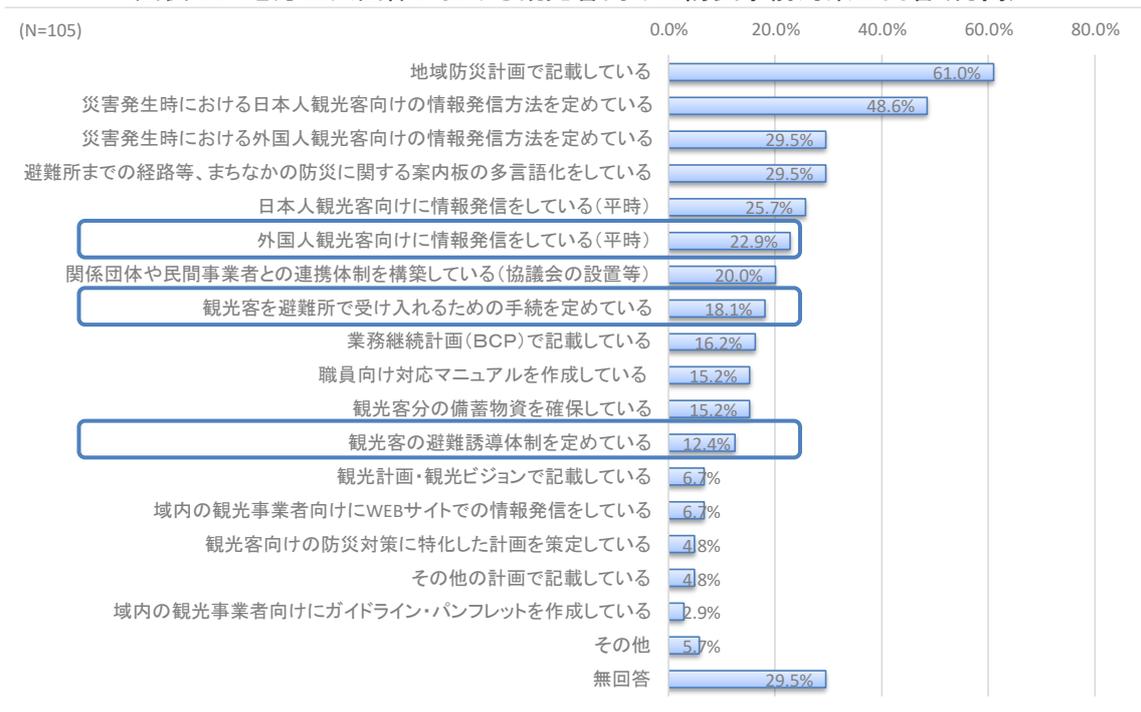


(出典)当社作成

まず、STEP1として、観光・防災部局双方での共通認識の構築が必要である。共通認識の構築に当たっては、各々の組織で観光客防災に取り組むために課題となっていることの共有から始めることが望ましい。

その上で、STEP2では、観光・防災部局双方で、必要な事項・業務の棚卸しを行い、役割分担や実施方法も含めて精査を行う。必要業務の棚卸しの際のポイントは、まずはミニマムパッケージをつくって試行することである。既にみてきたとおり、観光客防災の落とし穴は、事前対策のバリエーションの多さに対して、事後対応では極めてシンプルかつ効果的な対応が求められる点にある。事実、発災後の対応に直接繋がる事前対策に取り組んでいる団体は全体の3割にも満たない(図表10)。

図表10 地方公共団体における観光客向けの防災事前対策の内容(再掲)



(出典)当社作成

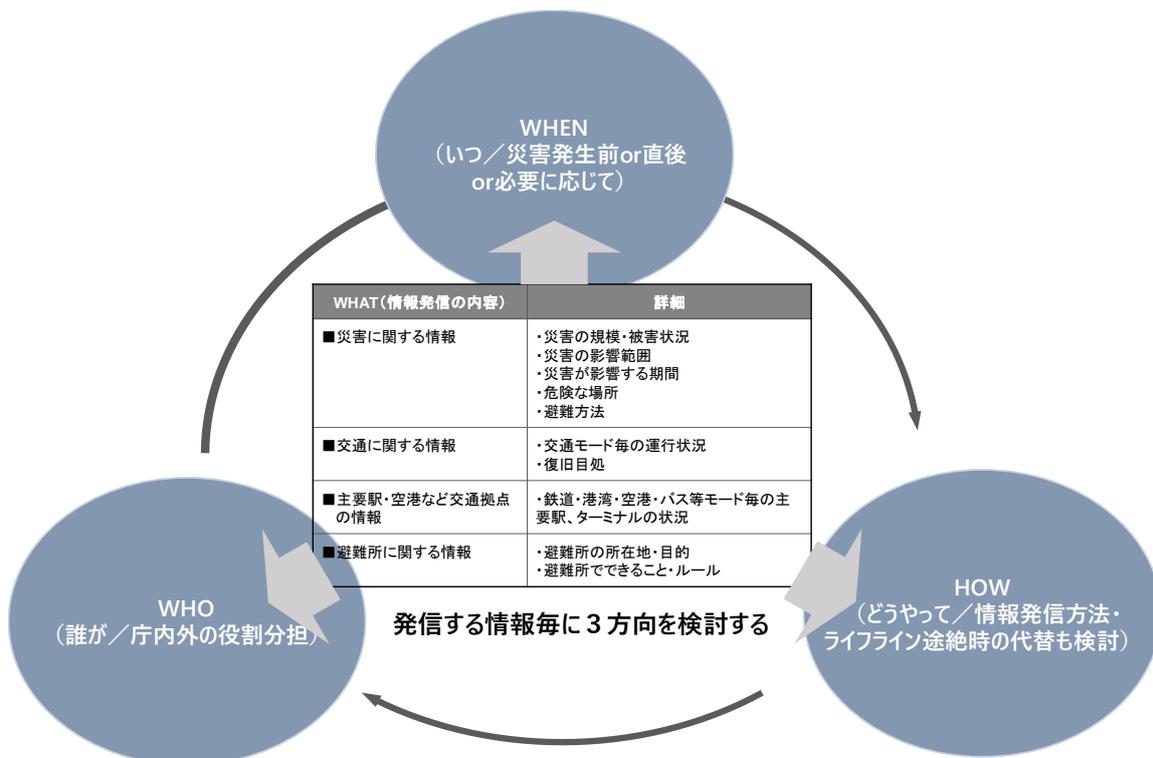
このため、何から取り組んだら良いかわからない状況であるならば、図表6に挙げられる被災団体の経験に照らし、「情報提供」、「避難所受入」「避難誘導」「多言語対応」に限定して取り組むことを推奨する^{vi}。

また、STEP2では、「いつ」、「誰が」、「どのように」の視点で具体的な対応事項を掘り下げることで、役割分担の精査や全体像の整理(=マニュアルの作成)する(図表 11)。

さらに、その上で、STEP3として、既に指定都市や東京 23 区等規模の大きな団体で課題と指摘されている観光関連事業者との連携に取り組む流れとなる。このステップでは、関係団体と図上訓練を行うことなどにより、整理した役割分担や連携体制を試行し、訓練から得られた課題を通じて修正していくことで、より実態に即した体制を検討することが重要である。

with 災害時代にあって、地方公共団体の取組姿勢がますます問われる今後、一層の取組推進に期待したい。

図表 11 情報種別の情報発信方法の落とし込み方策のイメージ



(出典)「大規模地震等に備えた外国人観光客への情報集約・提供方法に関するガイドライン」(国土交通省 北海道運輸局)(平成 31 年 3 月)をもとに当社作成

-
- i 地震災害は震度 6 弱以上のものに限定して掲載した。
 - ii アンケート調査票は 621 団体に送付、251 団体から回答を得た(回収率 40.4%)。なお、送付先は観光所管課宛とし、観光客向けの防災担当が別組織となる場合は該当する担当課にて回答を依頼、観光・防災双方で担当している場合は双方の部局で 1 つの調査票に回答を依頼した。
※2023 年 7 月 13 日訂正／正: 251 団体から回答を得た(回収率 40.4%) 誤: 250 団体から回答を得た(回収率 40.3%)
 - iii 「観光客向けの防災対策・情報提供は行っていない」とする団体の中にも、「帰宅困難者とみなして対応する」、「住民と同じ対応を行う」とする団体も一定程度みられた。
 - iv この結果は、直近の災害が大型台風災害であり、台風の接近に伴い、日本国内の大動脈である東海道新幹線を含めた多くの公共交通機関が運行を取りやめたことによる影響が大きい。当然ながら自然災害の種類や特徴に応じた対策を想定しておくことが重要である。
 - v いずれの図表も母数が少なく参考データである点に留意が必要である。
 - vi 加えて、平成 30 年 9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震の教訓を踏まえ取りまとめられた、「大規模地震等に備えた外国人観光客への情報集約・提供方法に関するガイドライン」(国土交通省 北海道運輸局)(平成 31 年 3 月)の情報量が多く参考になる。また、国が提供するサービス(観光庁ウェブサイト(https://www.mlit.go.jp/kankocho/page08_000094.html))、及び「災害時に役立つツール」(同庁)(<https://www.mlit.go.jp/common/001320207.pdf>)との接続を視野に観光客への情報提供を検討することが有効である。

ご利用に際して

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所: 三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。