

参考資料：検討委員会

平成 16 年度「防災と観光の共存に向けた国・地域間の連携の在り方調査検討委員会」委員

敬称略・順不同

	氏 名	役職名
特別顧問	荒牧 重雄	東京大学 名誉教授
委員長	三本木健治	明海大学 教授
委員	石 山 醇	社団法人日本旅行業協会 事務局長兼理事
"	田畑日出男	国土環境(株) 代表取締役会長
"	中村 直司	株式会社 N T T データ 代表取締役副社長
"	花森 憲一	静岡県企画部長
"	田中 克己	神奈川県広域行政担当部長
"	長谷川友宏	山梨県企画部長
"	川口 市雄	静岡県熱海市長
"	小池 政臣	静岡県三島市長
"	鈴木 尚	静岡県富士市長
"	長田 開蔵	静岡県御殿場市長
"	長田 央	静岡県小山町長
"	小澤 良明	神奈川県小田原市長
"	沢 長生	神奈川県南足柄市長
"	佐藤精一郎	神奈川県山北町長
"	露木 順一	神奈川県開成町長
"	山口 昇士	神奈川県箱根町長
"	萱沼 俊夫	山梨県富士吉田市長
"	小佐野常夫	山梨県富士河口湖町長
"	高村 朝次	山梨県山中湖村長 (~ H16.12.26)
"	高村 忠久	山梨県山中湖村長 (H16.12.27 ~)
"	山本 徳治	内閣府防災担当政策統括官付参事官
"	谷 史郎	総務省情報通信政策局地域通信振興課地方情報化推進室長
"	若林 陽介	国土交通省総合政策局観光地域振興課長
"	福本 俊明	国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課長
"	小橋 雅明	国土交通省国土計画局大都市圏計画課長
"	宮田 年耕	国土交通省道路局企画課長
"	木村 治和	農林水産省農村振興局地域振興課グリーンツーリズム推進室長

調査実施機関(委員会事務局): 財団法人 都市経済研究所

検討委員会における審議経過と総括

■「第1回検討委員会」

< 審議事項 >

- ・ 調査の目的と概要について
- ・ 重点整備地域とモデルケーススタディの実施について

< 審議結果 >

- ・ 防災と観光の共存に資する社会資本整備の推進を図るための、
陸・海・空の交通ネットワーク整備
広域防災・観光拠点整備
情報通信基盤整備
防災と観光の一体的広域連携体制づくり
を中心とする具体的な検討
- ・ 地域の主体性、地域からの発意・発案を重視した地域づくりを展開するためのモデルケーススタディの実施
- ・ 新たな国土計画におけるS・K・Y・広域圏の位置付けとその基本方向を視野に入れた検討

■「第2回検討委員会」

< 審議事項 >

- ・ S・K・Y・広域圏・広域連携防災インフラの骨格構造モデル(案)について
- ・ モデルケーススタディ(案)について
- ・ 地域公共ネットワークの現状と今後の展開について(補足)

< 審議結果 >

- ・ 広域連携防災インフラの骨格構造モデルに対する、
合意インフラとしての基本協定づくり
ゼロリスク心理への対応策
リダンダンシー(防災インフラ)の確保
現地災害対策本部機能を有する基幹的広域防災拠点の設置
地域防災拠点(観光客の一次避難場所)としての「道の駅」
情報の共有化、収集・伝達手段の確立
外国人観光客への情報対策
などの重要性

■「第3回検討委員会(最終総括)」

< 審議事項 >

- モデルケーススタディ(案)について
- S.K.Y.広域圏形成調査(平成16年度)の全体構図(案)について～本調査の総括～

< 審議結果 / 委員会総括 >

- 合意インフラとしての総合協定の締結及び個別協定のネットワーク化
- 「防災」と「観光」の共生・共存のための広域的連携・整備に関わる国と地域の役割分担の明確化
- 構造改革特区や地域再生計画等による協定区域の事業展開
- 「防災」と「観光」の共生・共存のための四大重点方策の採択・決議
三県広域防災拠点・避難路等の体系化(「道の駅」「街の駅」「海の駅」地域防災拠点ネットワーク構造)による防災インフラの整備
危機管理センターと広域防災公園の整備
相模・伊豆沿岸コリドールインフラネットワークの整備
広域防災情報通信インフラ整備に向けた実証実験
- 上記四大重点方策をはじめとする広域公共整備を推進するための「調査・企画機能」を有するS.K.Y.広域圏の常設機関の創設、及び国とS.K.Y.広域圏との協議機関の設置

本 編

1 . 遊休観光施設等の防災利用

(1) ホテル、旅館、保養所等の空き施設と大規模未利用地の実態把握

・空き施設の位置や状態、周辺の状況

ア．空き施設の状況

S . K . Y . 広域圏内における空き施設について、「『防災と観光の共存に向けた国・地域間の連携の在り方調査』における『観光』に関するアンケート」を、観光協会等の観光団体及び観光客が多数訪問する自治体、等を対象として実施した結果によると、以下のような回答が得られた。

分 類	施設数	具体的な施設
空きホテル 旅館	27 軒	・日本ランド HOW 富士急ホテル（裾野市） ・海泉閣（伊豆市） ・下田グランドホテル・富士屋ホテル・下田御苑ホテル（以上下田市） ・熱川温泉内ホテル・白田温泉内旅館各 1 軒（以上東伊豆町） ・その他 20 軒（熱海市）
その他 観光施設	71 軒	・富士宮駅前長崎屋デパート・富士急白糸滝レストセンター（以上富士宮市） ・寮・保養所 69 軒（熱海市） ・企業保養所 38 軒（山中湖村）^{*1}

^{*1}・・・村職員からヒアリング

空きホテル・旅館を見てみると、具体的な施設に関して、明確な回答が得られていないが、熱海市の数が突出している。また、熱海市も含めて、伊豆市や下田市、東伊豆町など、伊豆半島内を中心に多くの空きホテル・旅館が集中していることが伺える。また、「小規模旅館・民宿等数軒休業施設あり」(中伊豆宿泊組合) 「旅館等若干あるが小スペース」(伊豆市観光協会修善寺支部) という回答もあり、今回挙げられた施設以外にも、空き施設があることが伺える。

その他の施設としては、富士宮市は、駅前デパートや観光スポットのレストセンターが空き施設として挙げられている。また、空きホテル・旅館を多数有している熱海市は、大学や企業等の空き寮・保養所なども多数有しているという回答が挙げられており、今回の調査によって、現

況・問題の深刻さが浮き彫りとなったと言える。

山中湖村の閉鎖した企業保養所に関しては、アンケート結果ではなく、職員からの直接のヒアリングに基づくものである。バブルの崩壊により、企業の保養施設が閉鎖が余儀なくされている。同村の中心に位置する山中湖の周囲には、まだ多くの保養所が立地しており、保養所が閉鎖されることによるそれらへの悪影響が懸念される。

なお、伊豆半島以外の関係団体・自治体等から得られた回答によると、空き施設は存在しないという結果が得られている。

イ．空き施設の位置、状態、周辺の状況

上記で挙げられた空き施設の位置や規模、施設の状態等を見てみると、以下のようなアンケート結果が得られている。

施設名	位置	規模	施設状態
日本ランド HOW 富士急ホテル (裾野市) / 裾野市須山 2428	フジヤマリゾート 敷地内		H14.4 ~ 休業 中
海泉閣(伊豆市) / 伊豆小土肥 241	海岸隣接	90 名収容 5F 建てビル	H16.6 まで 営業
下田グランドホテル(下田市) / 下田市三丁目	町中から海へ向かう 切り通しの頂上		廃業中 老朽化
富士屋ホテル(下田市) / 下田 市柿崎	「道の駅開国下田 みなと」の正面		廃業中 老朽化
下田御苑ホテル(下田市) / 下 田市柿崎	柿崎上の山国道 135 号沿い		廃業中 老朽化
熱川温泉内ホテル(東伊豆町)	熱川海岸沿い	40 名収容	
白田温泉内旅館各 1 軒(東伊 豆町)	白田地区 山間部	40 名収容	
その他 20 軒(熱海市)	市内全域：急傾斜 地での建設が多し	200 ~ 15,000 m ²	数年間放置 が多数
小規模旅館等数軒(伊豆市・ 旧中伊豆町)	山間部		休業
旅館等(伊豆市・旧修善寺町)			無人(立ち入 り禁止)
長崎屋デパート(富士宮市)	富士宮駅前	旧建築 基準仕様	閉店

富士急白糸滝レストセンター (富士宮市)	白糸の滝付近 駐車場有り		閉鎖
寮・保養所 69 軒 (熱海市)	市内全域：急傾斜 地での建設が多し	200 ~ 15,000 m ²	数年間放置 が多数
企業保養所 38 軒 (山中湖村)	傾斜地		老朽化 (別荘)

空き施設と化してしまう一定の法則は、特段見られないものの、ホテル・旅館等の空き施設の立地状況としては、海岸沿いや国道に面している等、立地条件として決して悪いとは言えないところに位置している施設が多い。また、施設規模も大小様々であるが、閉鎖後数年間そのまま放置されている施設が多く、中には老朽化が進行している施設も見られる。

また、富士宮市の駅前デパートは、駅反対側への大型ショッピングセンターの出店、観光スポット近くの施設は、昨今の観光客のニーズの変化等により、余儀なく閉鎖されたと想定される。

・未利用地の位置や広さ、周辺の状況

ア．遊休地の状況

S・K・Y 広域圏内における未利用地について、『防災と観光の共存に向けた国・地域間の連携の在り方調査』における『観光』に関するアンケート」を、観光協会等の観光団体及び観光客が多数訪問する自治体、等を対象として実施した結果によると、以下のような回答が得られた。

分 類	施設数	具体名称
遊休地	2	山中湖村平野 506・296 (旭ヶ丘) (県有地且つ富士急行(株)が借用)

当該地域内の遊休地としては、山中湖村からの回答しか得ることが出来なかったが、「遊休地等が若干あるがスペースが狭い」(伊豆市観光協会修善寺支部)という回答もあることから、その他の地域においても、手狭だが遊休地と化している土地があると考えられる。

イ．遊休地の位置、状態、周辺の状況

上記で挙げられた遊休地の位置や規模、状態等を見てみると、以下のような結果が得られている。

遊休地箇所	状態	周辺
山中湖村平野 506（旭が丘）	建物は取り壊し済み。底地は県有地で民間企業 F が借用。	両隣はコンビニ・ファミレス
山中湖村平野 296（旭が丘）		
遊休地（若干）（伊豆市・旧修善寺町）	スペース狭隘	

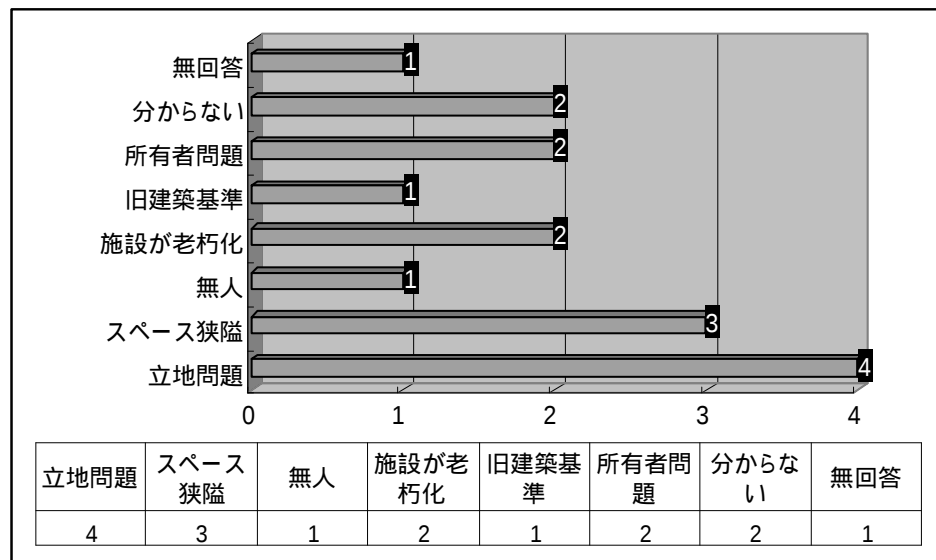
山中湖村の遊休地を見てみると、過去に建てられていた建物は取り壊され、現在はさら地となっている。当該地は、県有地であるが現在民間企業が借用しており、利活用に関しては、関係団体等の調整が必要である。また、当該地は、湖の南側に位置しており、富士山ハザードマップ検討委員会報告書（H16.6）によると、富士山噴火時に最終的に溶岩流が到達する可能性のある範囲となっており、安全面での検討も必要である。

[illegible]

(2) 利用形態の検討

・日帰り観光客の緊急避難施設とするための課題

(1)にてアンケートで挙げられた空き施設や遊休地の、緊急災害時における防災避難拠点又は防災活動拠点として利用するにあたっての問題・課題を挙げてもらったところ、以下のような回答を得られた。



多く挙げられている問題・課題としては、「立地問題」が最も多い。その主な内容としては、『海岸に隣接し、津波被害が懸念』『山間部に位置している』など、当該地域の地形的な制約条件がその理由となっている。次いで「スペース狭隘」が挙げられている。『施設そのものの狭さ』や『山間地・傾斜地であるため、スペースを確保できない』等、「立地問題」と同様の地形的な制約条件が問題視されている。

その他の意見としては、「施設の老朽化」「施設や土地の権利（所有者問題）」などが挙げられている。

一方で、『施設横の駐車場は避難拠点として活用出来る』（富士宮市）等の意見も見られた。

加えて、アンケート結果からは回答が挙がっていないが、立地問題のもう一つの側面として、富士山噴火や地震等の災害が起きた際の「被害想定が低く、安全・安心して避難出来る地域」であることも視野に入れる必要がある。

また、空き施設を観光客の緊急避難施設として位置づけた場合、災害時の緊急的な一次避難場所としての位置づけになることが想定した場合、災害が収まった後、再び避難するための経路として、また物資・救

急輸送路としてアクセスが確保されていることも重要な要件となる。
くる。

以上のことをまとめてみると、遊休観光施設を緊急災害時に防災利用
するにあたっての課題としては、以下のようなものが挙げられる。

課 題	内 容	災害時間区分			
		予 防	直 後	緊 急	応 急 復 旧
土地の安全性	山地・丘陵地の急傾斜地、活断層、低湿地等の軟弱地盤、津波等による浸水危険区域等の地盤災害や水災害、富士山噴火による災害等を受けやすい土地条件の区域を避けた選定	○	○	○	○
建築物の安全性	老朽化した建築物の耐震性・不燃性の強化・確保等、安全に使用できる施設・機能の確保				○
土地の収用性 (一定規模面積)	防災拠点としての一定規模の面積の確保 ・広域避難地(面積 10ha 以上) ・一次避難地(面積 1ha 以上) ・身近な防災活動拠点(面積 500 m ² 以上)	○	○	○	○
防災の機能性	備蓄倉庫、耐震性貯水槽、放送施設およびヘリポート等の災害応急対策に必要な機能(施設)の設置	○	○	○	○
避難・輸送経路の 確保	災害時に避難地、救援・復旧活動等の拠点として役割を発揮するためのアクセスの確保	○	○	○	○
施設等の使用に 関する調整	緊急災害時に緊急避難施設として利用するための、施設所有者、土地所有者等関係機関との調整が必要	○			

○：関係している ：多少関係あり

[災害の時間区分]
予防段階：発災前
直後段階：発災～概ね 3 時間程度
緊急段階：概ね 3 時間～概ね 3 日程度
応急・復旧段階：概ね 3 日以降

- ・発災時に地域の避難場所として活用するための未利用地の利用方法等

ア．避難場所の定義

遊休観光施設等を避難場所として活用するにあたって、まずは避難場所等に関連する、国や自治体等で定められた定義について見てみることにする。

「広域防災拠点が果たすべき消防防災機能のあり方に関する調査検討会報告書」(H15.8.15・消防庁)においては、‘防災拠点’として以下のように定めている。

■ 防災拠点の定義（消防庁）

防災拠点は、平常時には防災に関する研修や訓練の場や地域住民の憩いの場などとなり、災害時には防災活動のベースキャンプや住民の避難地となるもので、通常、その役割と規模に応じコミュニティ防災拠点、地域防災拠点、広域防災拠点の3つの種類が考えられる。

コミュニティ防災拠点

町内会や自治会の単位で設置されるもので、地区の集会所を兼ねたコミュニティ防災センターと児童公園レベルのオープンスペースで構成される。

地域防災拠点

災害時に市町村等の現地活動拠点や中短期の避難活動が可能な避難地、あるいはコミュニティ防災拠点を補完する機能が期待される、小中学校区単位もしくはそれらを包括する規模で設置されるもの。

広域防災拠点

広域防災拠点は、災害時に広域応援のベースキャンプや物資の流通配給基地等に活用されるもので、概ね都道府県により、その管轄区域内に1箇所ないし数箇所設置されるものである。

一方で、国の都市再生プロジェクトの一つとして内閣府を中心に基幹的広域防災拠点の整備検討がなされているが、これは、国の現地対策本部が置かれ、複数の被災都道府県や指定公共機関等の責任者が参集し、広域的オペレーションの中核となる大規模で機能の特に充実した広域防災拠点の一つと考えられる。

（資料：広域防災拠点が果たすべき消防防災機能のあり方に関する

調査検討会報告書（H15.8.15））

「改訂都市防災実務ハンドブック 震災に強い都市づくり・地区まちづくりの手引」(H17.2・都市防災実務ハンドブック編集委員会(推薦：国土交通省都市・地域整備局都市防災対策室))においては、‘避難地’として以下のように定めている。

■ 広域避難地及び一次避難地の規模と構造に関する計画指針

計画指針

既成市街地の区域又はその周辺の地域における公園、緑地、広場その他の公共空地で、次のいずれかに該当するものであること。

● 広域避難地

地震災害時において主として一の市町村の区域内に居住する者の広域的な避難の用に供する公共空地であって、次のいずれかに該当するものであること。

面積が 10ha 以上のもの

面積が 10ha 未満の公共空地で、当該公共空地に隣接し、または近接してこれと一体的に避難地としての機能を有する公共施設等の土地の区域との合計面積が 10ha 以上となるもの

土地利用の状況その他の事情を勘案して、地震災害時における避難上必要な機能を有すると認められるもの

● 一次避難地

地震災害時において主として近隣の住民が避難する公共空地であって、面積 1ha 以上のものであること。

(資料：改訂都市防災実務ハンドブック 震災に強い都市づくり・地区まちづくりの手引 (H17.2・都市防災実務ハンドブック編集委員会(推薦：国土交通省都市・地域整備局都市防災対策室)))

また、「防災公園 計画・設計ガイドライン」(H11.8.30・監修(建設省都市局公園緑地課、土木研究所環境部))においては、「防災公園」を以下のように定めている。

■ 防災公園の定義(国土交通省都市・地域整備局公園緑地課(旧建設省))

本ガイドラインでいう防災公園とは、地震に起因して発生する市街地火災等の二次災害時における国民の生命、財産を守り、大都市地域等において都市の防災構造を強化するために整備される、広域防災拠点、避難地、避難路としての役割をもつ都市公園および緩衝緑地をいう。

防災公園は、次のタイプで構成される。

● 防災公園

種類	役割	公園種別
広域防災拠点の機能を有する都市公園	主として広域的な復旧・復興活動の拠点と都市公園	広域公園等
広域防災地の機能を有する都市公園	大震火災等の災害が発生した場合において広域的避難の用に供する都市公園	都市基幹公園 広域公園等
一次避難地の機能を有する都市公園	大震火災等の災害発生時において主として一時的避難の用に供する都市公園	近隣公園 地区公園等
避難路の機能を有する都市公園	広域避難地又はこれに準ずる安全な場所へ通ずる避難路となる緑道	緑道 等
石油コンビナート地帯等と背後の一般市街地を遮断する緩衝緑地	主として災害を防止することを目的とする緩衝緑地としての都市公園	緩衝緑地

● 身近な防災活動拠点の機能を有する都市公園

身近な防災活動拠点の機能を有する都市公園	主として身近な防災活動の拠点となる都市公園	街区公園等
----------------------	-----------------------	-------

(資料：防災公園 計画・設計ガイドライン(H11.8.30))

自治体毎にも地域防災計画等で定めている。御殿場市の定めた「避難所の設置及び避難生活」の定義を例に見てみると、以下のようになっている。

■避難所の設置及び避難生活の定義（御殿場市）

１．基本方針

市は、収容を必要とする被災者の救助のために避難所を設置するとともに、「避難生活計画書」に沿って円滑な避難生活が行われるように、自主防災組織及び避難所の学校等施設の管理者の協力を得て必要最低限の避難生活を確保するために必要な措置を講ずる。

２．避難所の設置及び避難生活

（１）避難生活者

避難所で生活をする者は、災害によって現に被害を受け、又は受けるおそれのある者で居住する場所を確保できない者とする。

（２）設置場所

ア 山・崖崩れの危険のない地域に設置する。

イ 避難所の設置にあたっては、避難所の被害状況及び安全性を確認の上、避難生活者の人数に応じて次の順位により設置する。

（ア）学校、体育館、公民館等の公共建築物

（イ）あらかじめ協定した民間の建築物

（ウ）広域避難地、一次避難地等に設置する小屋又はテント等（自主防災組織等が設置するものを含む。）

エ 障害者、高齢者、乳幼児等の要援護者については、その状況に応じて収容するための社会福祉施設等を確保する。

オ 状況に応じ、公的宿泊施設、民間宿泊施設、ゴルフ場施設等を確保する。

（３）設置期間

市長は、地震情報、降雨等による災害発生危険、住宅の応急修理の状況及び応急仮設住宅の建設状況等を勘案し、県と協議して、設置期間を定める。

（４）避難所の運営

ア 市は、自主防災組織及び避難所の学校等施設の管理者の協力を得て避難所を運営する。

イ 避難所には避難所の運営を行うために必要な市職員を配置する。また、避難所の安全確保と秩序の維持のため、必要により警察官を配置する。

ウ 自主防災組織は、避難所の運営に関して市に協力するとともに、役割分担を確立し、相互扶助の精神により自主的に秩序ある避難生活を送るように努める。

エ 市は、要援護者の保健福祉に対する要望を把握し、保健福祉サービスの提供に努めるとともに、避難生活が困難な要援護者の社会福祉施設等への移送に努める。

(資料：御殿場市地域防災計画(H10))

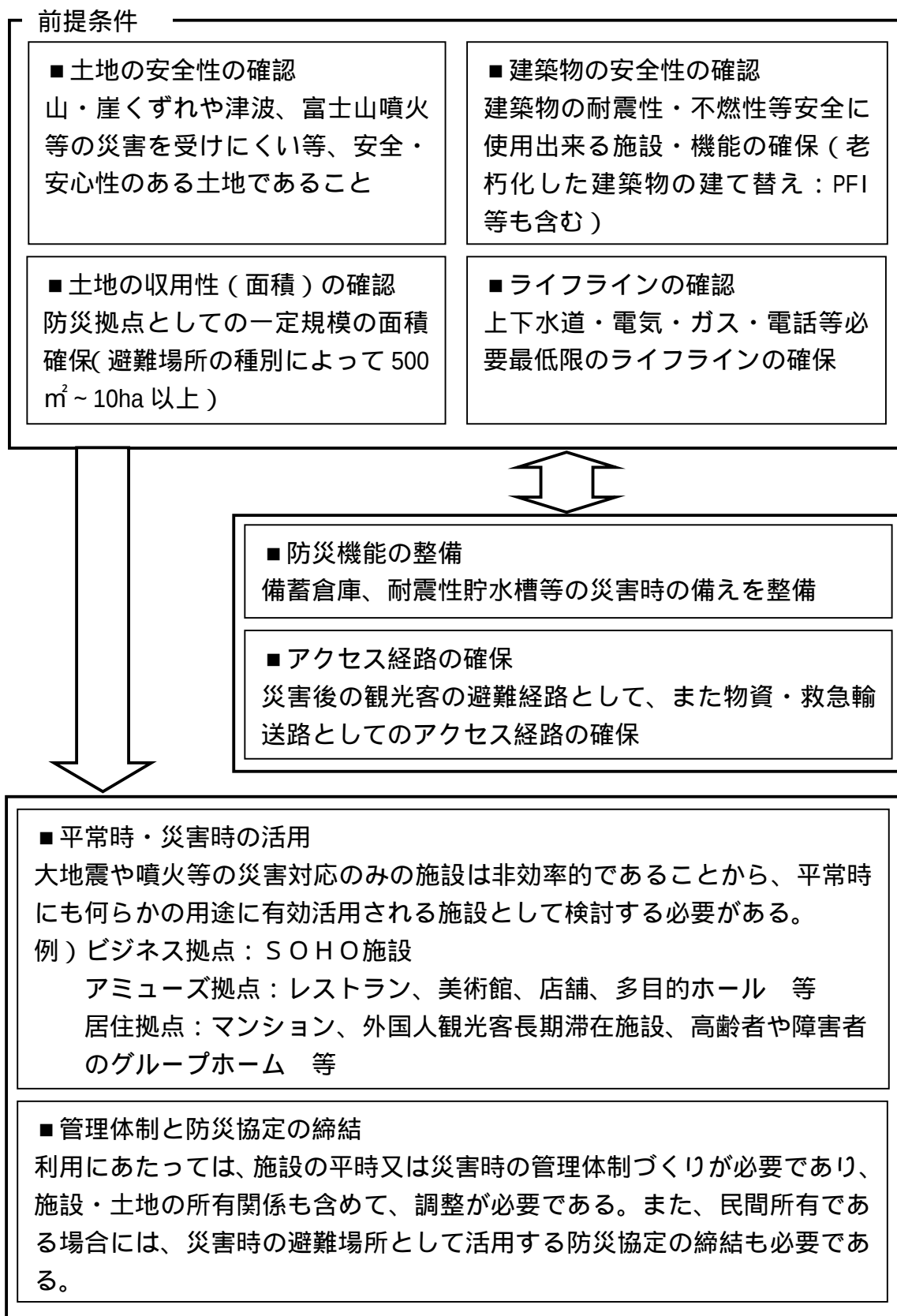
イ．避難場所としての利用方法の検討

「ア．避難場所の定義」で挙げられた内容を踏まえた際に、圏域内に点在する遊休施設等は、状況や場所によって緊急災害時の一次避難場所又は仮設住宅を整備し、中長期的な避難生活を送るような位置づけが考えられる。既に、各自治体においては、地域防災計画等を策定し、避難場所を定めているが、これらは当該地域毎に居住している人を視野に入れた位置づけである。しかし、本圏域においては、国際観光地として、国内外からの多くの観光客が年間を通して回遊していることを踏まえた際に、新たな避難場所の位置づけが重要になってくる。特に、災害発生時には、日帰り観光客が被災地域に脱出しようと、主要幹線道路に殺到することが想定され、災害対策車両の応援等が困難になる視点からも、一時的に観光客を避難させる場所も必要と考えられる。

加えて、災害時の避難にあたって、地形上の制約条件等によって、避難地への到達困難や二次災害からの避難困難等の問題が起こる可能性もあることから、避難地の追加という点で新たな避難場所の位置づけが重要になってくる。

こうしたことを踏まえ、今後、遊休施設等を避難場所として利用していくにあたっては、消防庁や国土交通省、また各市町村毎に策定された地域防災計画等で定められている「避難場所」としての定義を加味しつつ、こういった種別の避難場所としての確立が求められるのか、検討していく必要がある。

避難地としての利用検討フロー（例）



ウ．ケーススタディ（例） - 山中湖村遊休観光施設（保養所等）コンバージョン構想 -

山中湖村は、山中湖を中心に、湖畔に企業や大学等の寮・保養所が集積しているが、閉鎖が進展しつつある。この今後の利活用にあたっては、観光地という背景を踏まえ、観光施設や安価で宿泊可能な外国人観光客用の長期滞在施設等の活用が考えられ、NPO 等による管理形態も合わせて考えられる。

現状・問題・課題

山中湖村第3次長期総合計画
(保養所アンケート調査結果)より
保養所の存続について、検討中が約2割あり、撤退が懸念される。



山中湖村都市計画マスタープランより

■ 山中湖村の宿泊収容力（一部抜粋）

施設	軒数	室数	収容人員
寮・保養所	999	5,994	17,982人

村資料より(H13)

平均6室、室当たり3人で計算

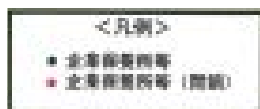
寮・保養所については、昨今の健康保険の問題から、かなり減少し、民宿への転換もしくは廃業を余儀なくされている。

村内の宿泊施設としては、低廉な宿泊施設から高級リゾートホテルまでの幅広い施設が立地しているが、交通の利便性の向上に伴う日帰り客比率の増加やスポーツ民宿需要の減少、企業契約寮の減少等により、長期的には経営形態の転換が必要とされる。

企業保養所等閉鎖状況

主に山中地区(山中湖西部)、平野地区(山中湖東部)に集中している。

(資料:職員提供資料より財団法人都市経済研究所作成)



アンケート結果より

湖を中心とした、四方を山に囲まれた傾斜地である。

戦前より別荘地・保養地として発展してきたが、近年の不景気により、保養所の撤退、別荘の老朽化に加え、所有者の変更及び所有者の住所が他都県等で連絡調整が困難となっているなど、多くの問題が生じている。

閉鎖された企業保養所・研修施設等の有効活用の検討

- § 施設のケースに応じた転用 (ex. 地域再生・構造改革等による規制緩和)
- § 増改築における国庫補助の活用

平時

(例) ビジネス拠点: SOHO、学習拠点: 火山学習施設
アミューズ拠点: レストラン、美術館、店舗、多目的ホール 等
居住拠点: マンション、外国人観光客長期滞在施設、高齢者や障害者のグループホーム 等

地元住民・観光客一次避難拠点

災害時

観光地域SPC、NPO等による施設の管理・運営の検討

上記は、モデル的に検討したものであって、計画として担保されたものではない。