

平成 16 年度国土施策創発調査

観光地における先進的な防災対策構築のための
指針作成に関する調査報告書

平成 17 年 3 月

内閣府政策統括官（防災担当）

観光地における先進的な防災対策構築のための指針作成に関する調査

【 目 次 】

| | |
|---|-----|
| はじめに | 1 |
| 要約編 | 2 |
| 本 編 | 27 |
| 1．遊休観光施設等の防災利用 | 28 |
| （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 | 29 |
| （2）利用形態の検討 | 34 |
| 2．増加する外国人観光客にかかる安心・安全対策 | 43 |
| （1）外国人観光客の実態把握 | 44 |
| （2）観光情報システムの高度化基本構想 | 50 |
| （3）言語バリアフリー化のためのガイドライン | 56 |
| （4）発災時の対応 | 64 |
| 3．発災を想定した広域対応 | 70 |
| （1）陸・海・空の交通ネットワークの整備 | 71 |
| （2）発災時の応援に関する協定の締結 | 83 |
| 4．「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 | 109 |
| （1）総括 | 110 |
| （2）回答団体 | 111 |
| （3）アンケート結果の特徴 | 111 |

はじめに

火山や複雑な海岸線等は、多くの地域で重要な観光資源となっているが、一方で火山の噴火による溶岩流到達・降灰、地震による津波等災害が発生する地域ともなっており、これらを観光資源としている地域においては、観光振興と防災対策とを共存させることが不可欠である。

また、これらの地域は、防災対策からは特に被災地域内の広域的連携が求められているにもかかわらず、一般的には都道府県境地帯にあるため、効果的な連携がとりにくい状況にあり、発災時の域外からの応援の受け入れ、国の機関との連携等に支障をきたすおそれがある。

このような課題について、特に強く問題意識を有する富士箱根伊豆国立公園を中心とする「S.K.Y.広域圏」(静岡県、神奈川県、山梨県)は、年間1億2千万人を越す観光客が訪れるわが国有数の国際観光地であるが、平成15年東海地震に関する被害想定、東海地震対策大綱が発表され、平成16年6月には富士山ハザードマップが発表されたところであり、富士山噴火や東海地震により広域的な被害が生じる恐れがあるとともに、緊急に対策の検討を進めるべき地域となっている。

本調査では、広域的な連携・交流に大きな蓄積を残してきており、防災対策と観光振興との融合についての問題意識を強く持っているS.K.Y.広域圏をモデル地域とし、当該圏域構成市町村からの課題の提示と連携しながら、

S.K.Y.広域圏における広域的な防災対策(内閣府)

観光地における先進的な防災対策構築のための指針作成(内閣府)

広域的な情報通信システム(総務省)

に関する調査を行い、防災対策と観光振興とを融合する上での課題と広域的な連携を構築する上での情報ネットワーク等に関する課題を抽出するとともに、これを解決するための広域的整備方策として、防災と観光の共存に資する社会資本整備(情報インフラ、交通インフラ、拠点整備等)推進に向けた国・地域間の連携の在り方を検討し、全国における同種の地域における安全・安心の向上に資することを目的としている。

本報告は、観光地における先進的な防災対策構築のための指針作成(内閣府)の調査によるものである。

要 約 編

1. 遊休観光施設等の防災利用

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・未利用地の位置や状態、周辺の状況

| 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) |

| 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 | |

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

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

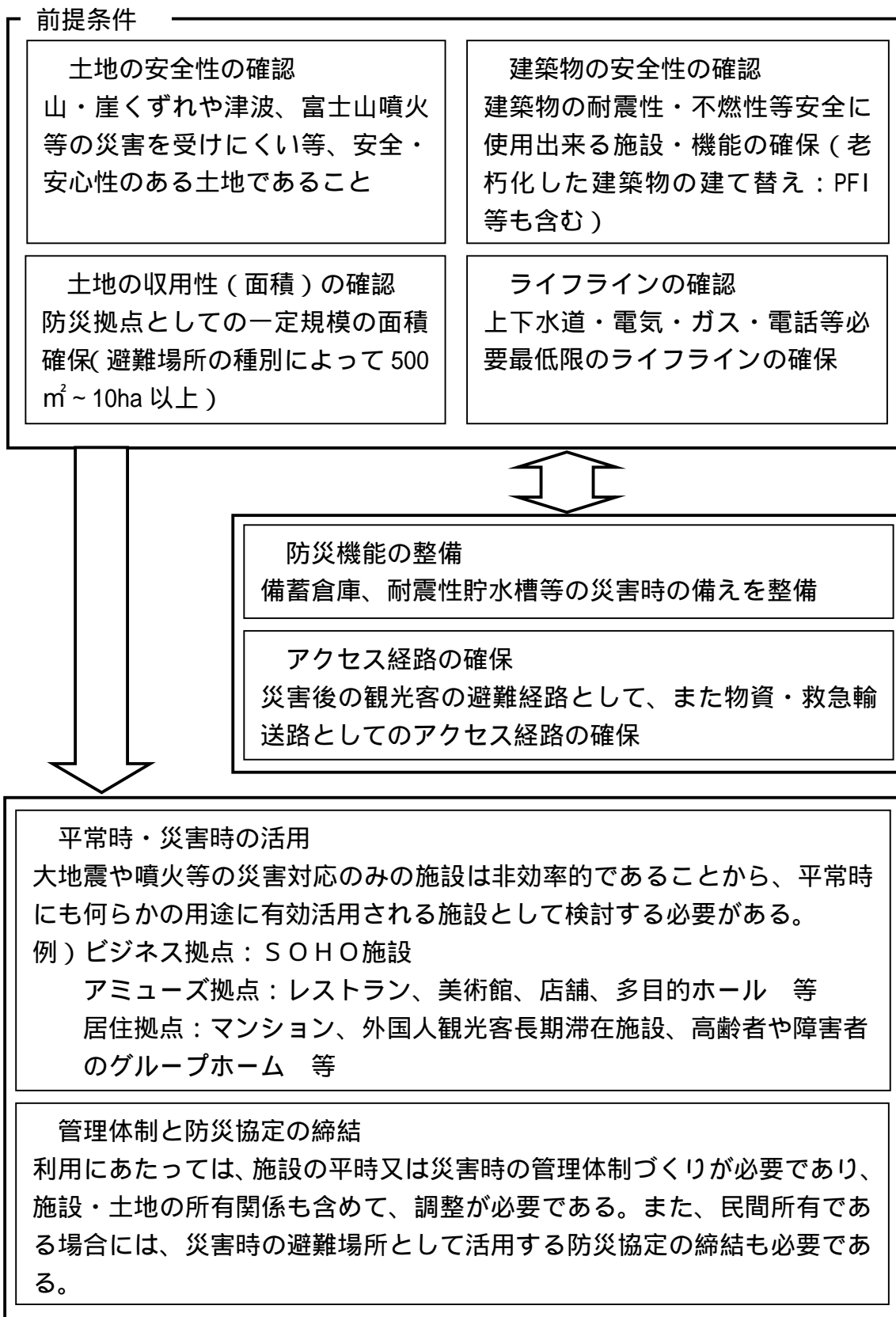
発災時に地域の避難場所として活用するための未利用地の利用方法等

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時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、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、ど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）



2. 増加する外国人観光客にかかる安心・安全対策

観光情報システムの高度化基本構想

国外の外国人観光客への観光情報提供システム

外国人観光客を迎えるにあたって、観光情報システムを構築していくには、以下の二つの対応システムの検討が考えられる。

| ターゲット | 観光情報システム構築の目的 |
|--------------|--|
| 国外の外国人観光客 | インターネット・ホームページ等を活用して、当該地域の魅力をPRして、外国人観光客を誘致する、国外の外国人観光客への観光情報提供システム。 |
| 日本訪問中の外国人観光客 | 日本へやってきた外国人観光客への観光案内情報提供システム。 |

国外の外国人観光客への観光情報提供システム

外国人観光客の誘客戦略を高めるため、当該地域をより知ってもらうような広報・宣伝として、現在の大きな情報入手手段の一つになっているポータルサイトの充実化が必要である。特に、広域的観光周遊を高めってもらうため、各自治体や観光協会別ではなく、圏域統一の外国語表記による多言語対応サイトの作成・強化を促進する必要がある。

日本へやってきた外国人観光客への観光案内情報提供システム

外国人観光客の誘致を強化していくためには、海外への情報発信に加えて、日本へやってきた外国人観光客の帰国後の口こみによる効果も大きいと思われる。

そのためには、また来てみたいと思ってもらえるような環境づくりが重要であり、特に「おもてなし」の心を大切にしたホスピタリティの向上が必要であり、特に、外国人観光客のニーズに対応出来るような、多言語対応の観光案内情報提供が必須と考えられる。

システム構築にあたっての課題

以上述べてきたような観光情報システムを構築していくにあたっては、いくつかの課題の解決策を検討していく必要がある。

- ・ 効率的な訪日促進キャンペーン、外国人の多様な関心に応える旅行商品やサービス等の提供
- ・ プライバシー保護やハッカー対策、国際的な枠組みづくりを含めた利用者保護対策の実施
- ・ イベント、花の開花、紅葉、宿泊、交通も含めた観光地に係わる情報や災害関連情報のリアルタイムでの提供

安心・安全にかかわるコンテンツ

当該地域は、国際観光地であると同時に、富士山噴火や東海地震等の災害発生危険性を伴う地域であるため、災害が起きた時に安全かつ安心して避難させるために、観光と合わせた防災情報の提供も検討する必要がある。特に、その提供方法としては、現在のインフラ基盤整備状況等を踏まえた中で、以下のものが考えられる。

| 事業スパン | 手 法 |
|-------|---|
| 短期対応 | 既存の避難場所や避難誘導等の案内板への外国語併記 外国人対応観光案内パンフレットに災害時の対応策の追記 外国人対応可能な観光案内所等への、災害時の避難誘導等の徹底 |
| 中長期対応 | 携帯情報端末等を活用した、GPS 等による現在地確認と避難ルート・避難場所の情報、災害リアルタイム情報、友人・知人等との連絡手段の確保 (ex. N T T 等の 171) |

中長期対応については、現段階では外国人のみならず、国内の観光客に対しても、まだまだシステムが構築されていないため、そうしたシステムの構築及びコンテンツの充実化においては、国内外の観光客を対象とした、システムの構築を進めていく必要がある。

言語バリアフリー化のためのガイドライン

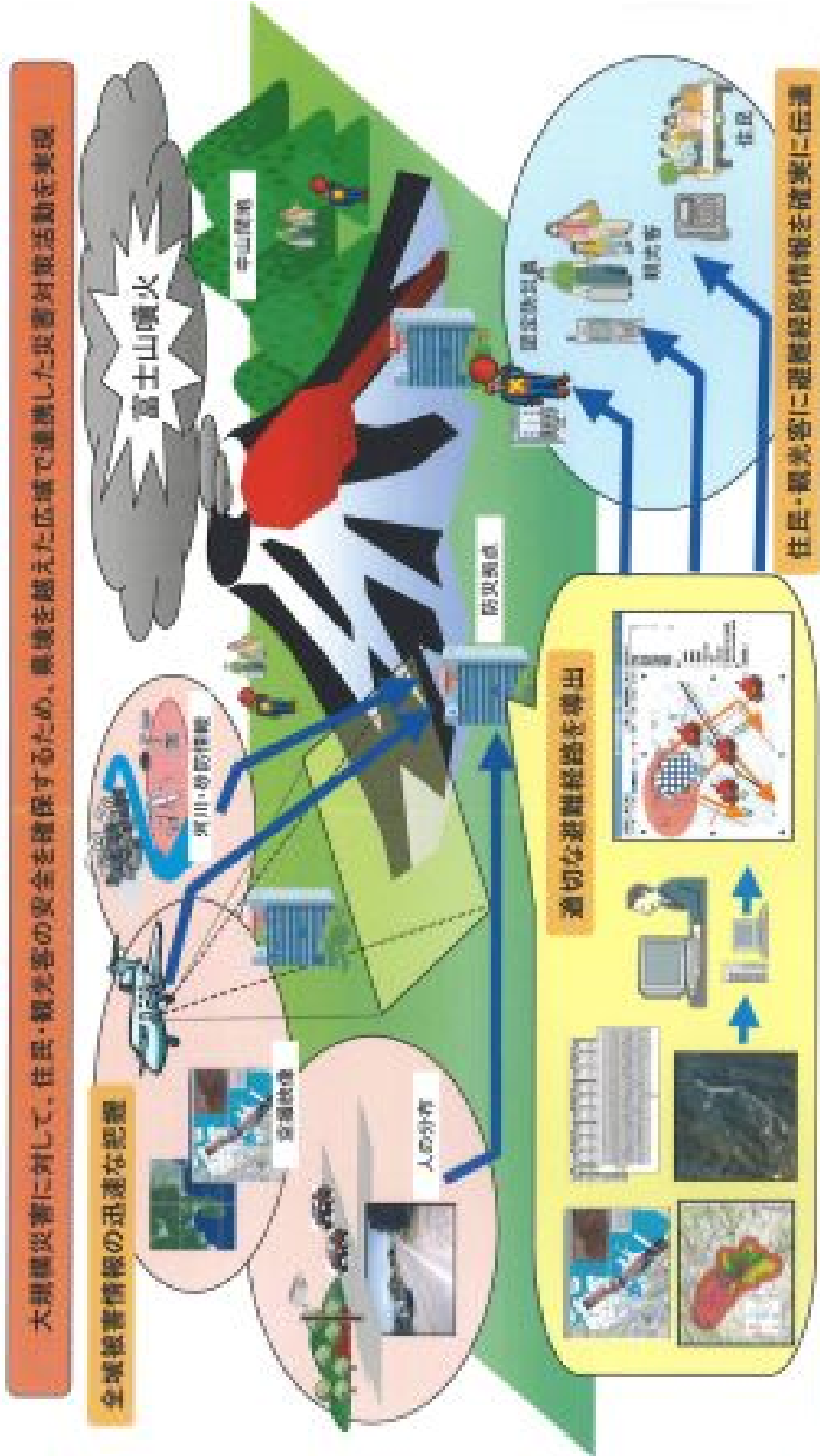
認識率の高い案内標識

外国人観光客を迎え入れるにあたって、現在最も整備が進んでいるのは、案内標識板及び外国人対応パンフレットである。特に、案内標識板は、現地での即地的な対応物であることから、多くの自治体において、既に整備が進んでいる。

しかし、一部の旅館、民宿等では、日本語のみの表記である施設もまだまだ多く、屋外の観光案内標識板に加えて、宿泊・飲食施設等の館内案内・表示等への外国語併記を促進させる必要がある。

また、そうした言語バリアフリー化に加えて、誰にでも分かるピクトグラム（絵文字）や矢印等を用いるユニバーサルデザインの導入も、年齢・国の違いを超えて有効なものであることから、積極的に推進する必要がある。

注意報・警報の発令時の伝達方法



外国人観光客対応可能な観光案内所の適正配置

当該圏域内における外国人対応が可能な観光案内所は9箇所のみであり、国際観光地としての位置づけを強化していくためには、全ての観光案内所で対応できるように推進していく必要がある。また同時に、観光案内所の設置箇所についても今後検討していく必要がある。

| | |
|-----|--|
| 短期 | 圏域内の全ての観光案内所における外国人観光客対応可能な検討と実現化 |
| 中長期 | 観光施設や宿泊施設等における外国人観光客対応可能な観光案内システムの導入及び人員配置等の観光案内の拡大の検討 |

外国人にわかりやすい交通機関利用案内や路線図

外国人観光客の移動手段の大半を占める公共交通機関においては、各鉄道会社・バス会社等の積極的な取り組みによって、英語による車内アナウンス、交通案内板・路線図等への英語表記、バス停標識の多言語表記（既出）等外国人観光客に対応した仕組みが整っている。

今後は、鉄道会社、バス会社等の共通乗車券の導入や外国人向けの割引運賃適用、外国語会話の出来る人材の育成等、外国人観光客にわかりやすい交通機関の在り方を検討していく必要がある。

発災時の対応

避難や発災害時の誘導方法と体制、その周知の方法

特に外国人観光客が多く訪れている箱根町において災害が起きた際の町が実施する広報を見てみると、以下のようになっている。

震度5弱以上の地震を感じた場合、以下の広報を実施する。

- (1) 自主防災組織、住民等への活動喚起・行動指示
- (2) 観光客への行動指示
- (3) 二次災害危険の予想される地域住民等への警戒呼びかけ
- (4) 地区別の避難所
- (5) 避難に際しての留意点
- (6) 混乱防止の呼びかけ(不確実な情報にまどわされない、テレビ・ラジオから情報入手するように等)
- (7) 安否情報については、「災害用伝言ダイヤル『171』を活用する」よう広報
- (8) 被災者救援活動方針・救援活動の内容
- (9) その他

(資料：箱根町地域防災計画(H14.3))

広報案文：屋外にいる観光客への行動指示[地震直後]

ただいま、大きな地震がありました。観光客の皆さん、あわてて行動しないでください。自動車の使用は状況がわかるまで控えてください。

町では観光施設等で観光客の皆さんに対する情報を提供していますので、そこで情報を得て行動してください。また、自動車の方は、カーラジオの情報にも注意してください。

地区の避難所は 小学校です。観光客の皆さんは、町職員、観光施設従業員の指示・誘導に従い避難してください。

(資料：箱根町地域防災計画(H14.3))

このように、観光客への広報は位置づけられているものの、外国人観光客に対応した仕組みは整っていないのが現状である。今後、観光立国として、当該地域に多くの外国人観光客を誘致するにあたっては、平時のみならず、こうした災害時の適切かつ的確に避難誘導出来るような体制づくりが求められる。

特に、その最大の課題は多言語対応である。大阪市消防局が監修しているホテル等内での災害が起きた際のための6カ国語対応の「安全の手引き」などが作成されているが、非常放送又は係員の指示においてのアナウンスにおいても、日本語だけではなく、外国語（英語、中国語、韓国語等）でのアナウンスによる誘導が必要であると考えられる。

災害時ではないが、電車や飛行機等の公共交通機関においては、既に英語におけるアナウンスが実施されていることから、これを災害時にも対応できるようなシステムづくりが必要である。

また、団体観光客ではなく、個人観光客を視野に入れた際に、新たな伝達手段として、各個人で情報の入手・伝達等サポートするようなITを活用した情報システムの構築が重要課題と考えられる。

[予防]観光事業者等は、多言語対応による避難誘導計画の策定、非常時の対応に関する従業員教育の実施、避難マップ等を主要施設に常備する等の予防策を事前に実施する。

市町村は、多言語対応による広報車、ホームページ、広報誌等の手段によって、観光中止及び当該地からの避難を呼びかける広報を行う。

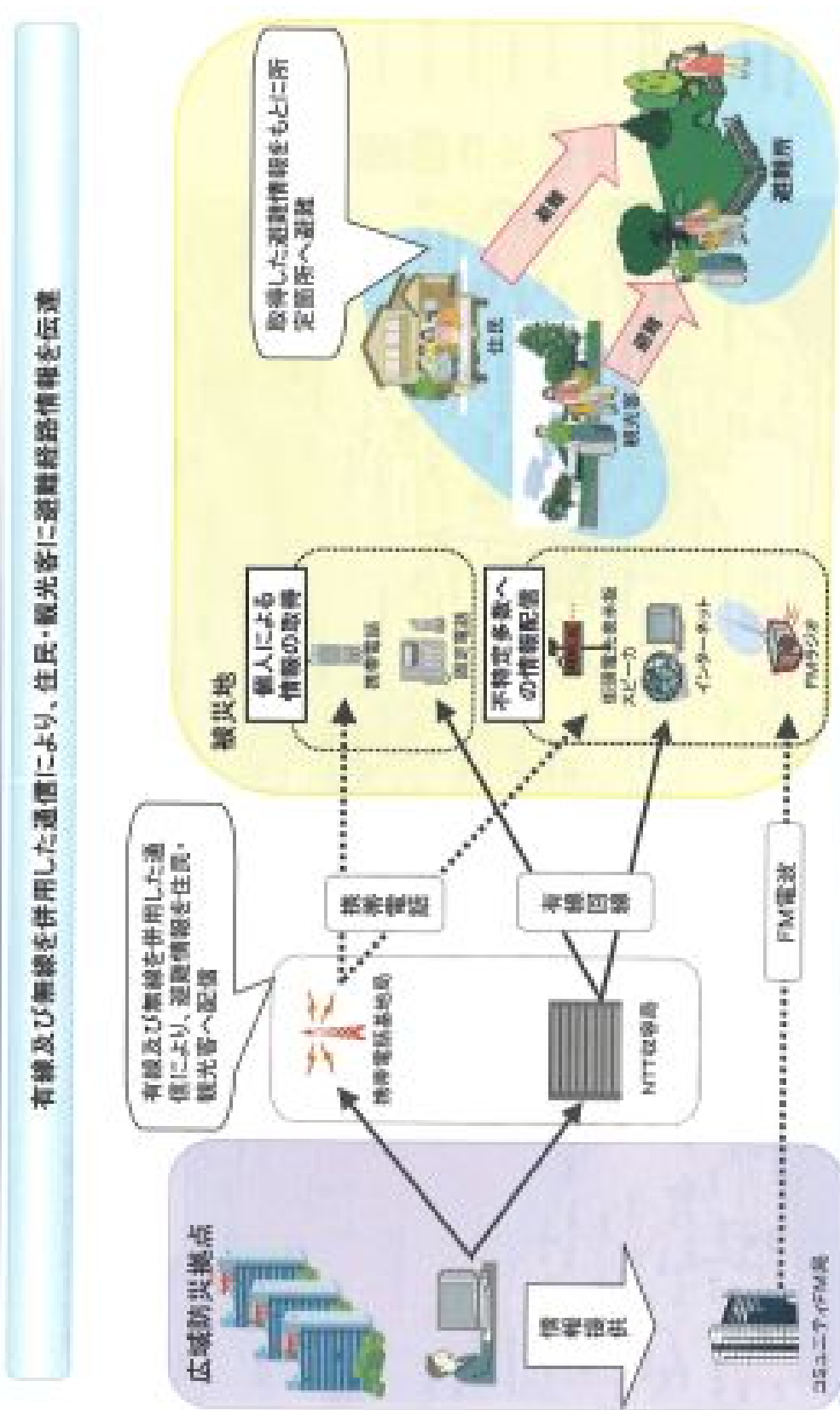
県は、地元報道機関（テレビ、ラジオ、新聞各社）に対して、観光中止及び当該地からの避難を呼びかける広報を行う。

国は、道の駅や道路情報板等において、観光中止に関する情報を提供する。

国、県、市町村は、旅行会社、鉄道・バス等の交通事業者、観光事業者等に対し、富士山周辺地域の観光中止に関する情報発信を要請する。

鉄道・バス等の交通事業者や観光事業者等は、国、県、市町村等から観光中止の情報を入手後、各民間企業別に定められている事項に沿って、情報伝達を行う。

その他、個人観光客等に対しては、新たな手段である携帯情報端末等導入の検討を視野に入れた、観光中止及び当該地からの避難を呼びかける広報を行う。



火山地帯に適応した外国人応急診断マニュアル

富士山噴火等、災害発生時にケガをしたり、やむをえず避難所生活を強いられた際に病気になったりするなど、ケガや病気にかかった場合でも、外国人観光客が安心して対応出来るような仕組みづくりが必要である。

特に、現場での緊急対応が求められることも視野に入れ、当該地域内の医療機関との協力・連携体制のもと、応急診断できるようなマニュアルを作成し、それを各医療機関に配布しておくことが必要である。

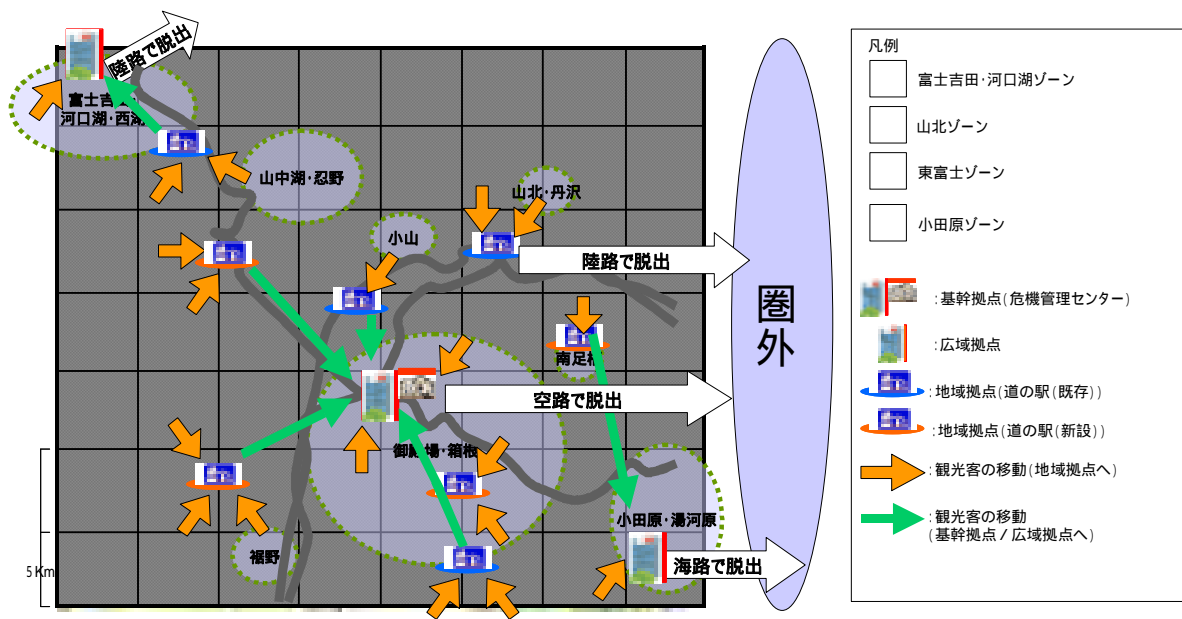
3. 発災を想定した広域対応

陸・海・空の交通ネットワークの整備

想定される災害タイプ（噴火場所）別の避難ルート

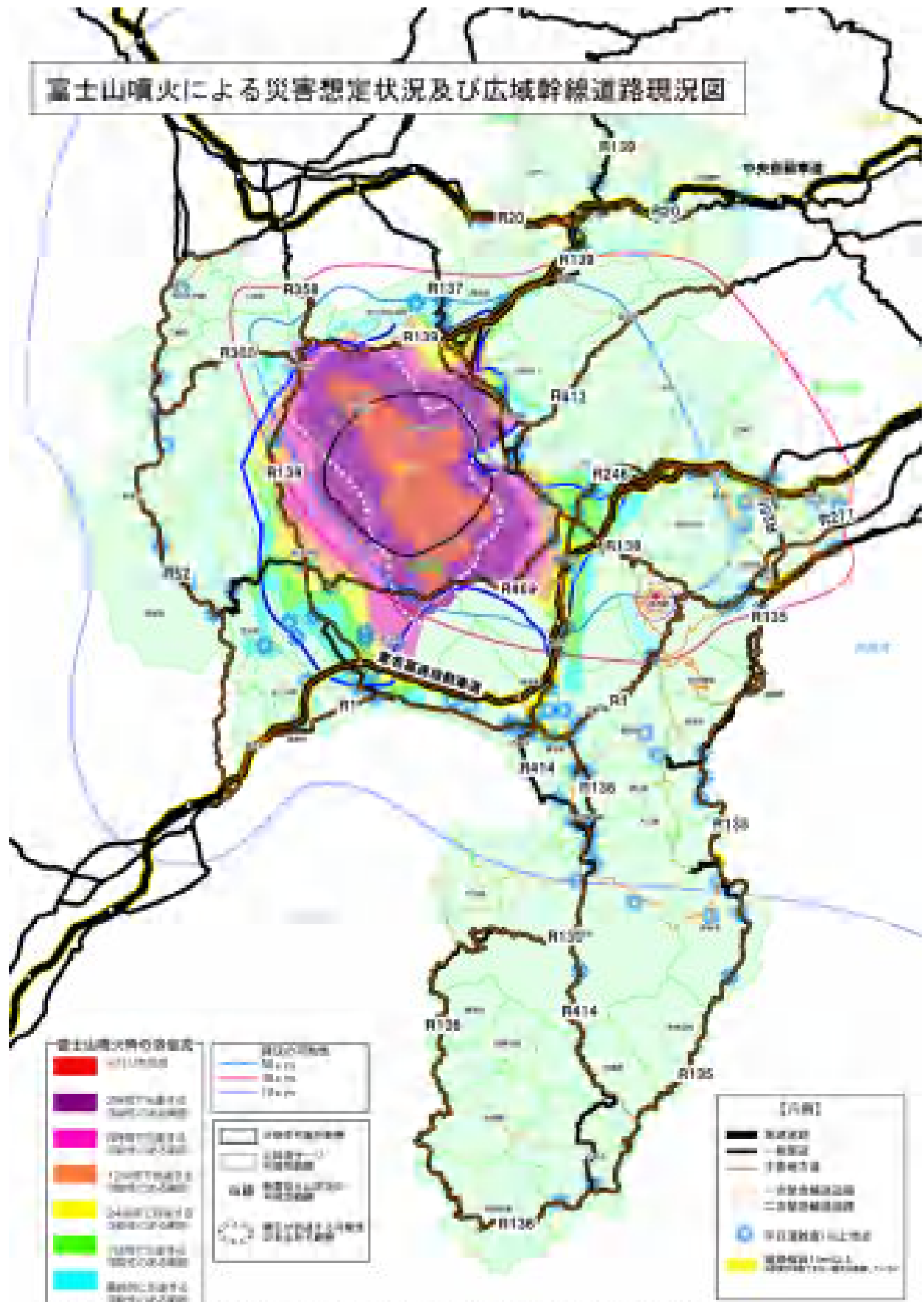
広域災害における避難イメージ

災害発生時、各地域に滞留する観光客は、はじめにゾーン内の地域拠点まで避難する。広域拠点での避難指示・食料等の支給を受け、基幹拠点／広域拠点へ移動した上で、陸海空路で圏外への脱出を行う。



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。

富士山噴火による災害想定状況及び広域幹線道路現況図



海路・空路による避難への対応

海路については、陸上交通の寸断や渋滞による機能マヒが引き起こされる危険性が高い地域等において、一次避難後の避難や救援物資の輸送など、海上交通を活用することが有効と考えられる。

本格的な防災港、防災船の整備を検討することも必要だが、静岡県が有する防災船T S L又はそれに類する船の活用を検討することも、現実味のある対応策として検討する必要がある。

空路については、箱根外輪山、丹沢山塊等を主として、急峻な山地に囲まれた地域が多く、災害時に道路網が寸断され、孤立化する危険性もあることから、陸上交通以外の避難路の確保が重要になり、特に空路の活用が求められる。

そのため、空路を活用した避難経路及び物資輸送路等の重要な役割が予想されるため、航空機の確保や輸送先ヘリポートの確保を含めて、国レベルでの検討が必要である。

避難時に必要な機材

災害後に避難するにあたっては、災害直後の緊急対応出来る機材の確保と、避難する際に自家用車も含めて既存の交通機関が利用出来ない可能性もあることから、各観光施設や避難場所に指定されている箇所への防災備蓄倉庫設置において、以下のようなものを備蓄しておく必要がある。

- (1)非常用信号用具（赤旗、発煙筒、懐中電燈等）
- (2)非常用電池（自動車用バッテリー）
- (3)救急用医薬品
- (4)防火用水及び飲料水
- (5)非常用食糧品
- (6)自転車
- (7)ラジオ
- (8)消火器

また、災害発生後の応急・復旧における必要な機材としては、「医薬品、医療資機材」「稲種苗、桑苗、肥料、家畜飼料、動物用医薬品」「応急住宅建設のための木材」などが挙げられる。

発災時の応援に関する協定の締結

協定相手の条件

消防組織法における協定の締結に関する事項を見てみると、以下のよう
に定められている。

第 18 条 3 項 2 号 都道府県知事及び市町村長は、前項の規定に基づく
市町村の消防の支援に関して協定することができる。

第 21 条 1 項 1 号 市町村は、必要に応じ、消防に関し相互に応援する
ように努めなければならない。

第 21 条 1 項 2 号 市町村長は、消防の相互応援に関して協定するこ
とができる。

協定相手の条件については、法律上では記されていないが、近々に発生
した新潟中越地震等での先進事例を踏まえると、大きくわけて以下の 2 つ
の防災相手の条件が考えられる。

災害が起きた際に、被害を同時に受ける近隣地域間における共通被害
地として、迅速な救助・救護活動及び避難活動を確保することで、地
域住民はもとより、観光客の安全に資することを目的とした防災協定

災害が起きた際に、被災都市のみでは十分な救護等の応急措置が実施
できない場合に、同時に被害を受けない都市間の相互援助協力するこ
とを目的とした防災協定

協定する基本項目の整理

消防組織法における協定の締結に関する項目として定められているも
のを見てみると、以下のような項目が挙げられている。

第 18 条 2 項 1 号 都道府県は、市町村の消防が十分に行われるよう消
防に関する当該都道府県と市町村との連絡及び市町村相互間の連絡臨
調を図るほか、消防に関し、次に掲げる事務をつかさどる。

1. 消防職員及び消防団員の教養訓練に関する事項
2. 市町村相互間における消防職員の人事交流のあつせんに関する事
項
3. 消防統計及び消防情報に関する事項
4. 消防施設の強化拡充の指導及び助成に関する事項

5. 消防思想の普及宣伝に関する事項
6. 消防の用に供する設備、機械器具及び資材の性能試験に関する事項
7. 市町村の消防計画の作成の指導に関する事項
8. 市町村の消防の相互応援に関する計画の作成の指導に関する事項
9. 市町村の消防が行う人命の救助に係る活動の指導に関する事項
10. 市町村の行う救急業務の指導に関する事項
11. 消防に関する市街地の等級化に関する事項（消防庁長官が指定する市に係るものを除く。）
12. 前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づきその権限に属する事項

また、各自治体からのアンケート結果を見てみると、協定の項目としては、以下のような項目が挙げられている。

| 項目内容 | 全体 | 県内 | 県外 |
|------------|-------|------|-------|
| 応急対策 | 4/30 | 3/15 | 1/15 |
| 資機材の提供 | 19/30 | 9/15 | 10/15 |
| 情報交換・収集 | 6/30 | 2/15 | 4/15 |
| 生活必需品の供給 | 12/30 | 6/15 | 6/15 |
| 車両・船艇の提供 | 7/30 | 3/15 | 4/15 |
| 人員の派遣 | 19/30 | 8/15 | 11/15 |
| 避難者受入・施設提供 | 8/30 | 5/15 | 3/15 |
| ボランティア斡旋 | 3/30 | 2/15 | 1/15 |
| 避難誘導 | 1/30 | 1/15 | - |
| 調査研究 | 1/30 | 1/15 | - |
| 訓練の実施 | 1/30 | 1/15 | - |
| その他必要事項 | 14/30 | 8/15 | 6/15 |

（資料：「平成 16 年度 S . K . Y . 広域圏『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』に対する地域（県・市町村）の構想・計画について」のアンケート結果（対象：広域連携推進部会参加の県・市町村））

項目としては、「資機材の提供」「人員の派遣」が最も多く盛り込まれている。県内外別の項目を見てみると、特段偏りは見られないが、県外との協定において「資機材の提供」「人員の派遣」の項目が記載されている割合が高い。

S.K.Y.広域圏 「総合協定」の仕組みづくり（提案）

