

平成 16 年度国土施策創発調査

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報告書

平成 17 年 3 月

内閣府政策統括官（防災担当）
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

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

【目次】

はじめに	1
総括編	2
S . K . Y . 広域圏における広域的な防災対策に関する調査要約編	3 2
1 . 広域避難に関する調査	33
2 . 広域防災拠点整備に関する調査	40
3 . 防災知識の普及・啓発に関する調査	49
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要約編	5 3
1 . 遊休観光施設等の防災利用	54
2 . 増加する外国人観光客にかかる安心・安全対策	59
3 . 発災を想定した広域対応	68
広域的な情報通信システムに関する調査要約編	7 5
1 . 情報基盤の現状と課題	76
2 . 情報基盤整備のあり方	80
3 . 整備方策モデル	82

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、昨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、この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、

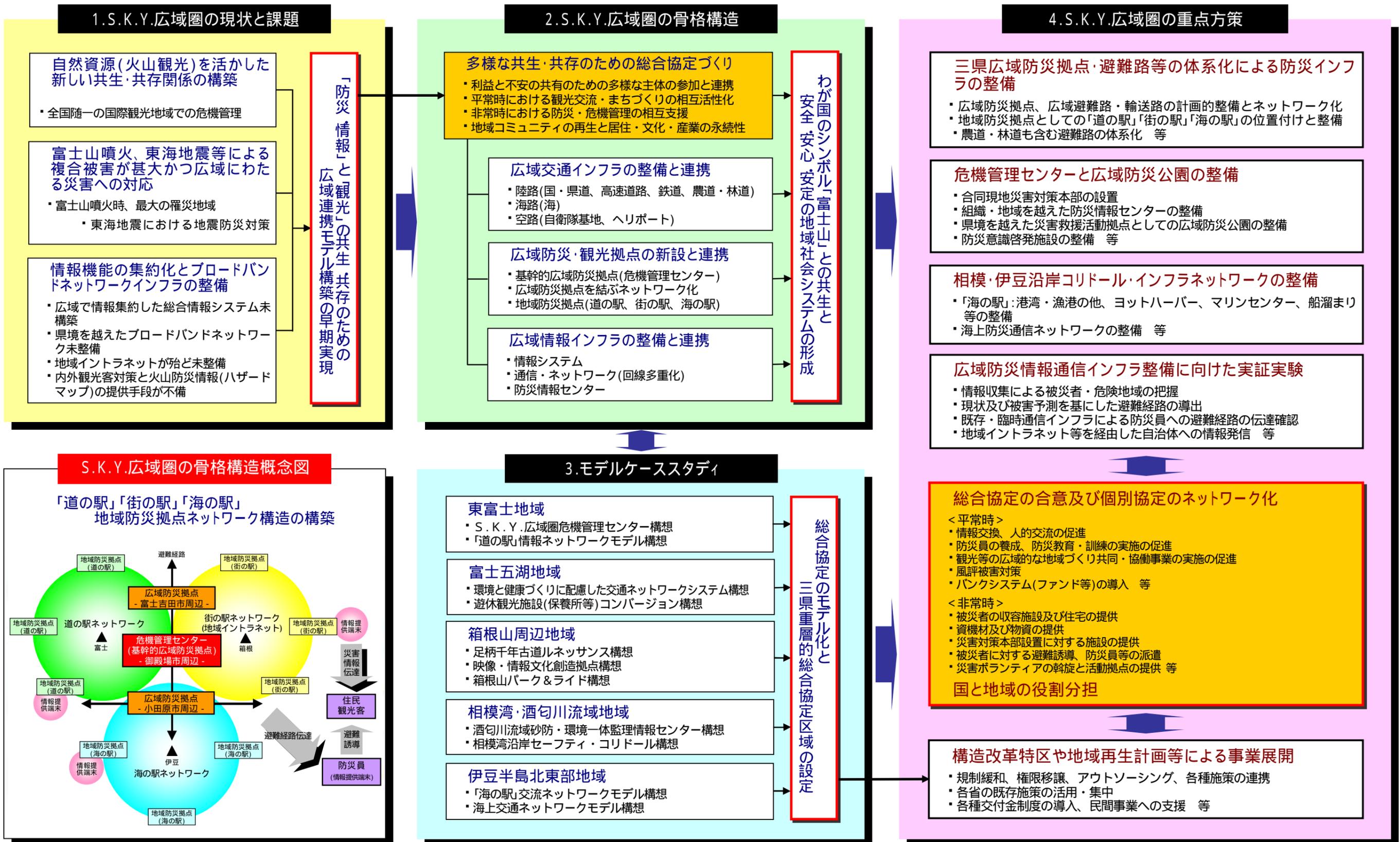
S.K.Y.広域圏における広域的な防災対策(内閣府)

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。

総括編



5. S.K.Y.広域圏の骨格構造概念図

「道の駅」「街の駅」「海の駅」地域防災拠点ネットワーク構造の構築

この図は、富士山を中心とした「道の駅」「街の駅」「海の駅」のネットワーク構造を示しています。中心には「危機管理センター(基幹的広域防災拠点)」があり、その周囲には「広域防災拠点」が配置されています。各拠点は「道の駅ネットワーク」「街の駅ネットワーク(地域イントラネット)」「海の駅ネットワーク」を通じて連携しています。また、避難経路の伝達と住民・観光客への避難誘導、防災員への情報提供も示されています。

6. 総合協定の合意及び個別協定のネットワーク化

< 平常時 >

- 情報交換、人的交流の促進
- 防災員の養成、防災教育・訓練の実施の促進
- 観光等の広域的な地域づくり共同・協働事業の実施の促進
- 風評被害対策
- バンクシステム(ファンド等)の導入等

< 非常時 >

- 被災者の収容施設及び住宅の提供
- 資機材及び物資の提供
- 災害対策本部設置に対する施設の提供
- 被災者に対する避難誘導、防災員等の派遣
- 災害ボランティアの斡旋と活動拠点の提供等

国と地域の役割分担

7. 構造改革特区や地域再生計画等による事業展開

- 規制緩和、権限移譲、アウトソーシング、各種施策の連携
- 各省の既存施策の活用・集中
- 各種交付金制度の導入、民間事業への支援等

成果の取りまとめにあたり、

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）

の各調査の総括（全体構図）として、「1 . S . K . Y . 広域圏の現状と課題」にもとづき、「2 . S . K . Y . 広域圏の骨格構造」および「3 . モデルケーススタディ」を通じた、「4 . S . K . Y . 広域圏の重点方策」の抽出を行った。

内容としては、「モデルケーススタディ」である、

- （1）東富土地域（テーマ：S . K . Y . 広域圏の中核軸・拠点）
- （2）富士五湖地域（テーマ：交通手段の多様化）
- （3）箱根山周辺地域（テーマ：リダンダンシーとパーク&ライド）
- （4）相模湾・酒匂川流域地域（テーマ：セーフティ拠点・コリドー）
- （5）伊豆半島北東部地域（テーマ：伊豆半島の結節・ゲート拠点）

とともに、「S . K . Y . 広域圏の重点方策」として、

総合協定の合意及び個別協定のネットワーク化

および

三県広域防災拠点・避難路等の体系化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

の概要について整理を行った。

モデルケーススタディ

(1) 東富土地域 (テーマ: S.K.Y.広域圏の中核軸・拠点)

東富土地域は、国道 138 号及びその沿道地域を中心に「S.K.Y.広域圏の中核軸・拠点」としての以下の地域性を有する。

多くの観光地(客)が集積している沿道地域であること
静岡、神奈川、山梨の3県を結ぶ代表的な基幹道路であること
S.K.Y.広域圏の最重要課題である南北連携の強化に資する幹線道路であり、東西連携の重要な幹線道路と結節していること
中央自動車道と東名高速を結ぶ国土軸上の重要な沿道地域であること
防災と観光に関する交流・連携の基盤となる交通系の重要課題(噴火・地震の被災想定エリア、交通渋滞等)を抱えていること
自衛隊演習場(東富士・北富士)等が近接していること
国道 138 号沿道を軸として、山・海(沿岸)・平野等の自然的区分に応じた多様な防災対策・観光振興策モデルの推進が期待できること
地元の取組み意欲が高く、広域的な組織体制と計画・事業の熟度が高い沿道地域であること

そこで、以下これら地域特性の整理とともに、「S.K.Y.広域圏危機管理センター構想」および「道の駅」情報ネットワークモデル構想」の2つのモデルをケーススタディとして提案を行った。

(2) 富士五湖地域 (テーマ: 交通手段の多様化)

富士五湖地域は、霊峰・富士山の北麓に位置し、富士五湖など豊富な自然資源に恵まれた国際観光地として、以下の地域性を有する。

富士山や富士五湖、青木ヶ原樹海等に代表される豊富な自然や観光施設などの地域資源に恵まれている国際観光地域であること

中央自動車道、東富士五湖道路、国道 137・138・139 号等の広域幹線道路の交差する交通結節点であること

S・K・Y 広域圏の最重要課題である南北連携の強化に資する幹線道路を有する地域であること

静岡県・神奈川県と山梨県の中央部 (甲府市等) を結ぶ国土軸上の重要な地域であること

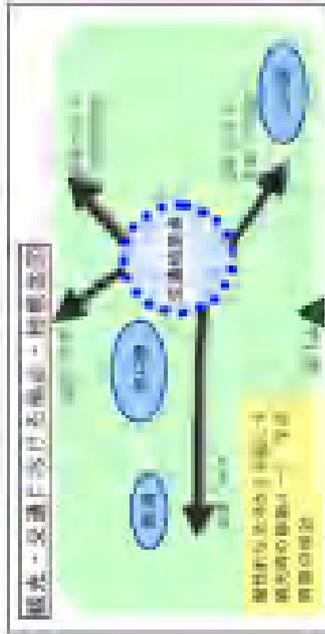
防災と観光に関する交流・連携の基盤となる交通体系の重要課題 (富士山噴火の被災想定エリア、交通渋滞等) を抱えていること

日本に類を見ない高地としての環境と各種グラウンド・体育館・アリーナ等のスポーツ基盤施設が整っていること

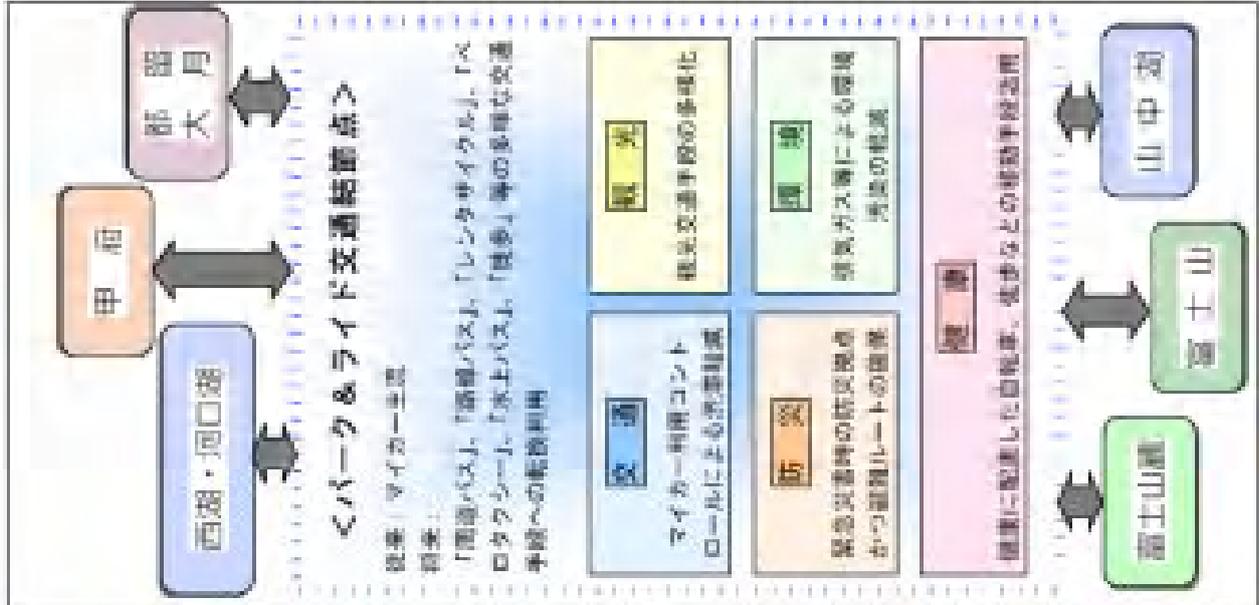
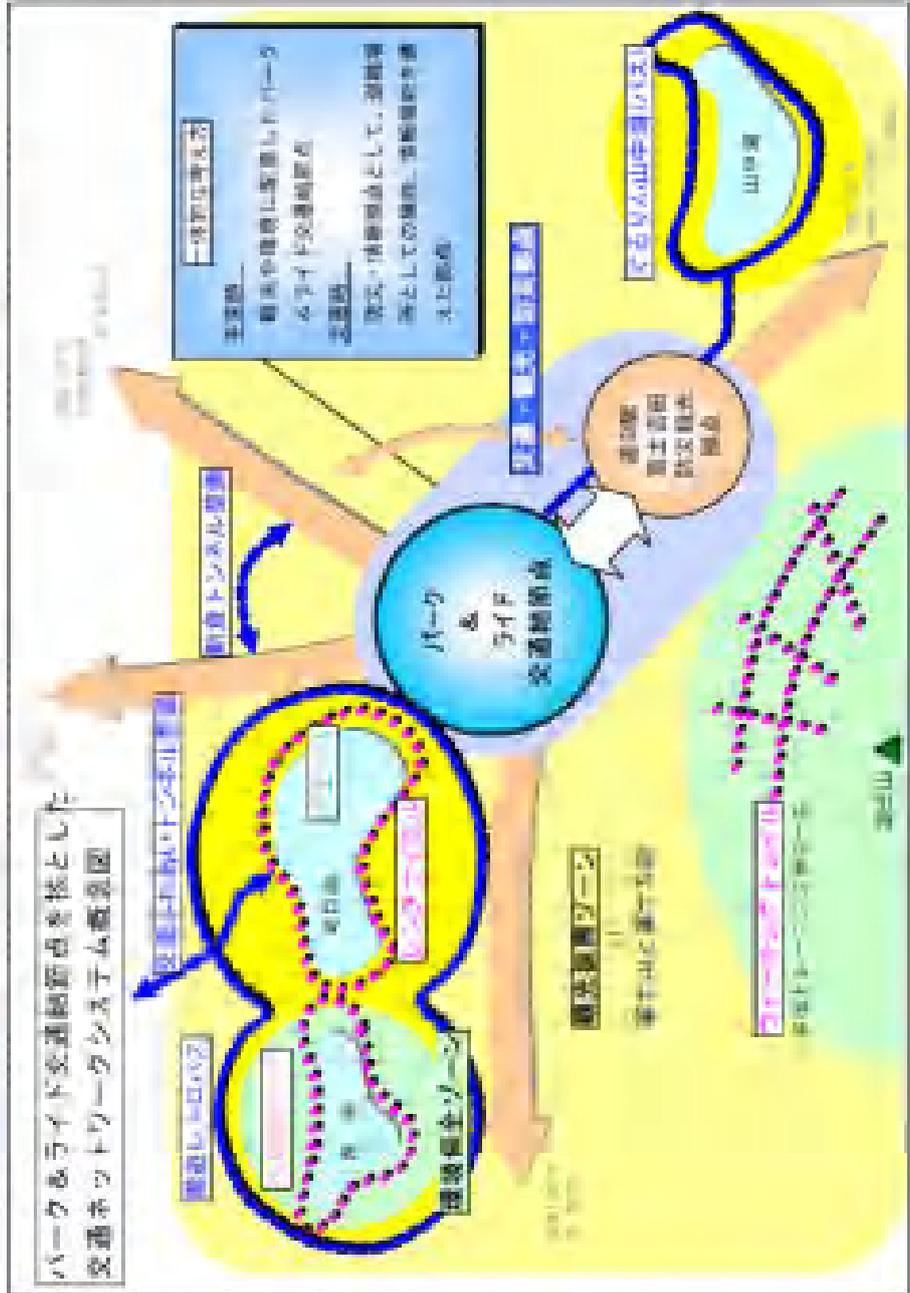
国際観光地であり、富士山噴火等の災害も想定されていることによる多様な防災対策・観光振興策モデルの推進が期待できること

地元の取組み意欲が高く、官・民それぞれの組織体制の確立と計画・事業の熟度が高い観光地域であること

そこで、以下これら地域特性の整理とともに、「環境と健康づくりに配慮した「交通ネットワークシステム構想」、一流スポーツ選手強化合宿メッカとしての「ナショナル・高地トレーニングセンター構想」および「遊休観光施設 (保養所等) コンバージョン構想」の3つのモデルをケーススタディとして提案を行った。



パーク&ライド交通結節点を核とした
交通ネットワークシステム概念図



(3) 箱根山周辺地域

(テーマ：リダンダンシーとパーク&ライド)

箱根山周辺地域は、S.K.Y.広域圏を代表する箱根を中心とする地域で、次のような特性を有している。

多くの観光地が集積し、かつ、自然環境に恵まれていること

東名高速、国道1号、138号、246号など広域的な幹線道路を有する交通結節点であること

静岡、神奈川の県際地域であること、急峻な地形、国立公園等の指定等により広域的なアクセス道路が限られていること

防災と観光に関する交流・連携の基盤となる交通系の重要課題（噴火・地震の被災想定エリア、交通渋滞等）を抱えていること

箱根エリアは日本有数の国際観光地であり、周辺地域との多様な防災対策・観光振興策モデルの推進が期待できること

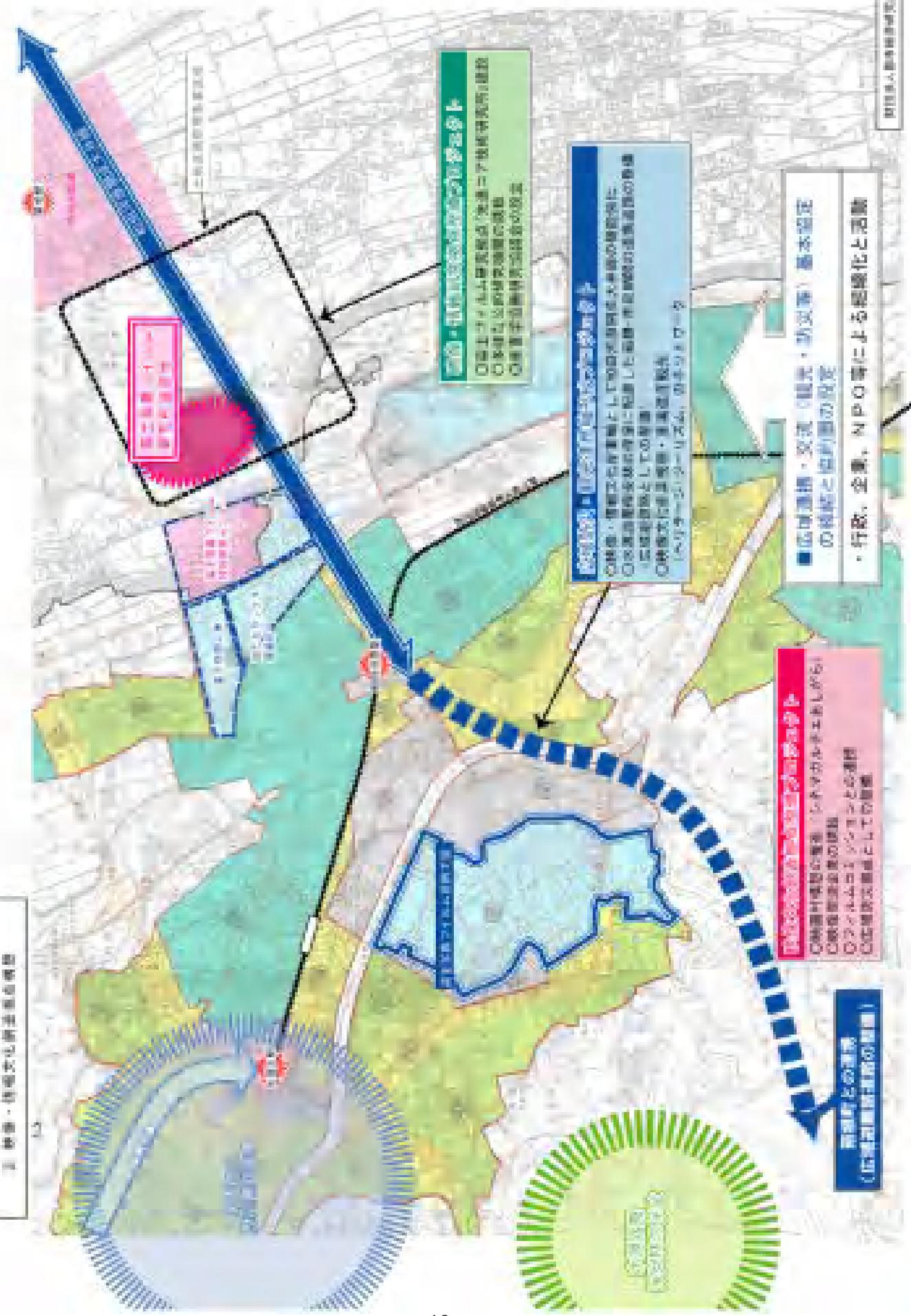
また、箱根エリア・丹沢エリアは急峻な山岳地形を呈しており、トレッキング・ハイキングのメッカとなっていること

足柄平野における映像関連企業が集積しており、新たな映像関連拠点の形成に係る動向が見られること

地元の取組み意欲が高く、広域的な組織体制と計画・事業の熟度が高い沿道地域であること

そこで、以下これら地域特性の整理とともに、広域的な観光連携、国道138号・246号のリダンダンシーの確保（箱根に集中する観光客の災害時の避難経路の確保）等に鑑み、‘千年古道（足柄古道）ルネッサンス構想’‘映像・情報文化創造拠点構想’および‘箱根外輪パーク・アンド・ライド拠点構想’の3つのモデルをケーススタディとして提案を行った。

1 地域・地域文化創造推進機構



地域文化創造推進機構

1 地域・地域文化創造推進機構

- 〇国土交通省の委託業務として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構の業務

2 地域・地域文化創造推進機構

- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務

3 地域・地域文化創造推進機構

- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務

4 地域・地域文化創造推進機構

- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務
- 〇地域文化創造推進機構として、地域文化創造推進機構の業務

地域文化創造推進機構

(4) 相模湾・酒匂川流域地域

(テーマ：セーフティ拠点・コリドー)

相模湾・酒匂川流域地域は、神奈川県西地域に位置し、酒匂川を軸に足柄平野を中心とした豊富な自然資源を有する田園地域と豊富な観光資源と急峻な山間地に囲まれた箱根を主とした国際観光地域を中心に「S.K.Y.広域圏の国際観光拠点」として、以下の地域性を有する。

箱根や湯河原等を主として、豊富な観光資源や温泉資源を有し、国内外の多くの観光客が集う国際観光地域であること

箱根外輪山や丹沢等の山間地に囲まれた地形上の制約によりインフラ基盤整備が停滞している地域であること

東名高速自動車道や国道 246 号等の東西軸、西湘バイパスや国道 135 号等の南北軸等、首都圏へ続く国土軸上の重要な地域であること

S.K.Y.広域圏の最重要課題である相模湾沿岸沿いにおける南北連携の強化に資する幹線道路強化が求められた地域であること

防災と観光に関する交流・連携の基盤となる交通体系の重要課題（噴火・地震の被災想定エリア、交通渋滞等）を抱えていること

IT社会の進展している状況下、情報通信基盤の遅れた地域であること

国際観光地であり、地震や噴火等の災害も想定されていることによる多様な防災対策・観光振興策モデルの推進が期待できること

各種基盤整備に向けた協議会の設置等地元の取組みが活発であり、観光・防災両面から計画・事業の重要性が高い観光地域であること

そこで、以下これら地域特性の整理とともに、「防災・観光に対応した「セーフティコリドー・交通ネットワーク構想」」および「緊急災害時に対応した「酒匂川・鮎沢川流域砂防・環境情報一体監理センター事業構想」」の2つのモデルをケーススタディとして提案を行った。

2.緊急災害時に対応した「源次川・飯沢川流域防災・環境情報一休整理センター事業概要」

■目的
 心算が容易なる河川（約170km）に対し、緊急災害管理の中心河川（約170km）における水文情報の緊急伝達システムの構築、心算時、ダム、砂防堰堤、橋梁等を管理に分類して、防災・災害情報の伝達。

■中・小河川の防災対策に対する現状・課題

平常時	
対策の状況	集中豪雨による洪水災害 ●防災に関する河川、ダム、砂防堰堤などが存在しており、災害時に十分対策ではない。 ●治水設備が不十分で、河川の危険性や被害の深刻さがわかりにくい。

洪水到来時	
対策の状況	同法決の土石流災害 ●土石流が発生してからのはじめての対策であり、準備不足のためには迅速な対応が、知覚の必要な緊急災害情報が必要。

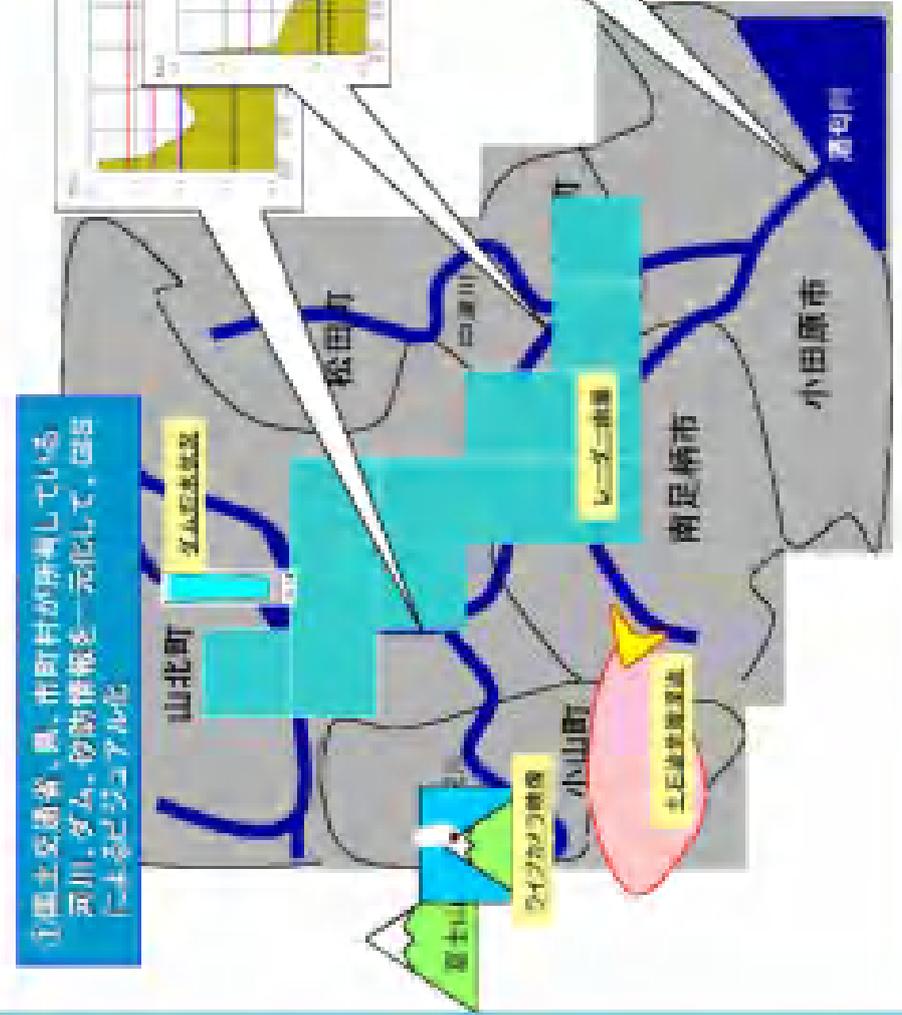
中・小河川の防災対策に関する現状・課題
 中・小河川の防災対策に関する現状・課題
 中・小河川の防災対策に関する現状・課題

源次川流域の早急時の洪水災害、源次川の土石流災害の迅速な伝達を図るため、流域自治体が一休となって、緊急災害管理センターを構築し、緊急災害情報の伝達、防災・災害情報の伝達、心算時、ダム、砂防堰堤、橋梁等を管理に分類して、防災・災害情報の伝達。



■源次川・飯沢川流域防災・環境情報一休整理センター事業概要

300〜2を達成するための情報通信基盤を流域自治体が一休で構築



近畿土交通省、県、市町村が所有している河川、ダム、砂防堰堤を一休にして、防災・災害情報の伝達。

源次川流域の洪水情報など、迅速な伝達を促すような、切迫感のある災害情報として住民へ提供



(5) 伊豆半島北東部地域

(テーマ : 伊豆半島の結節・ゲート拠点)

伊豆半島北東部地域は、半島という地理的特徴において「伊豆半島の結節・ゲート拠点」としての以下の地域性を有する。

温泉資源を中心とした歴史的観光集積地域であること

神奈川(県西部)と静岡(伊豆半島)を結ぶ基幹区間であるが、交通需要に対してインフラが脆弱であること

S.K.Y.広域圏における海洋結節点として重要なエリアであり、観光・防災の海洋アクセスの多様な可能性を有している

国土政策上半島地域としての地理的不利性の対策が必要であること

近年、近海での海底火山の噴火や、地震の際の地盤対策、津波対策等課題を有していること。

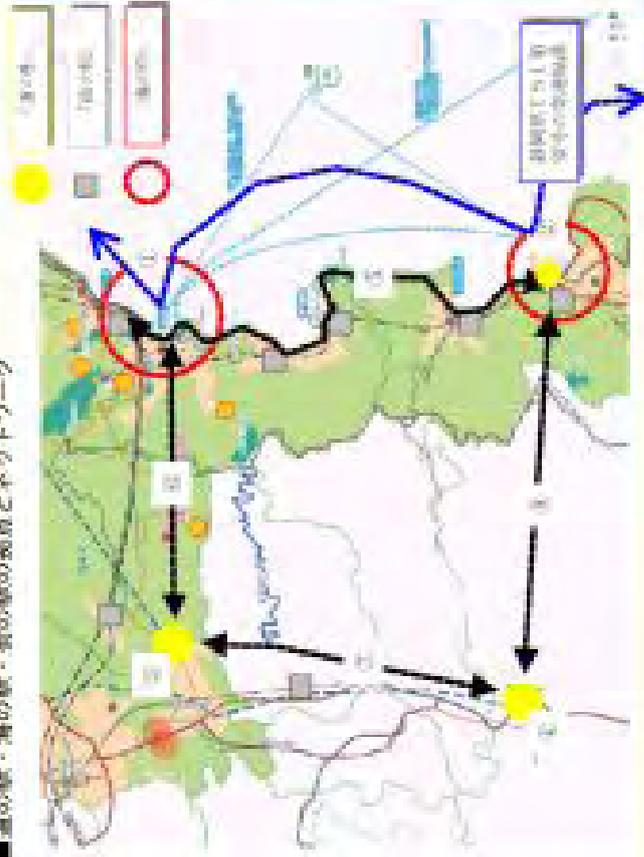
下田市を起点に高速艇の多様なネットワークの模索が図られていること

鉄道・道路・船舶等多様なインフラに応じた多様な防災対策・観光振興の拠点・結節ネットワークづくりが期待できること

熱函道路(伊豆湘南道路)などインフラ整備に向けた地元の連携した取り組みが見られる地域であること

そこで、以下これら地域特性の整理とともに、「海上交通」「海の駅」交流ネットワークモデル構想’のケーススタディとして提案を行った。

■道の駅・海の駅・街の駅の拠点とネットワーク



① 道の駅

- ・道の駅の「みなとオアシス」の創設化
- ・道の駅もしくは周辺部上でのコミュニティ拠点の再考
- ・街の駅（駅前部）との連携関係強化
- しんがし（アクト・エー・ルー・ネーション）の導入
- 前部ローザイン
- ・道の駅拠点による連携ネットワークへの参加
- ・防災ヘリポートの設置
- ・駅前部下り上り歩道の整備促進（観光・防災利用）
- 780 トン規模の港湾施設が中心部

＜みなとオアシス＞

- ：国土交通省道交局が民間官有施設
- ・道の駅が、自治体は、地域の活性化を図ることと目的としている。
- ・小売店等総合的施設を有体としており、
- ・観光、社会実装等に対して関係機関がある。

② 道の駅（伊豆やアクトインク）

- ・道の駅（伊豆やアクトインク）（道の駅）併設
- 「海の駅」指定に伴う伊豆半島の再編強化
- ・伊豆半島の再編強化に伴う道の駅・海の駅・街の駅（アクトインク）の設置
- （静岡県下り上り歩道の整備促進（観光・防災利用）
- 780 トン規模の港湾施設が中心部



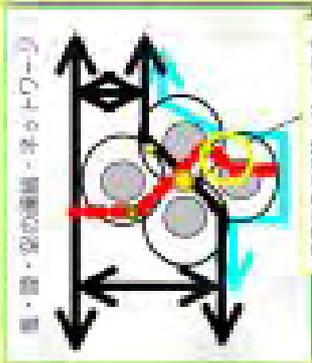
＜道の駅＞

- ：国土交通省道交局が民間官有施設
- ・小売施設の併設可能な道の駅への一元化
- ・公共の場についても併設可能な施設（例：自治体）の増加を図る。
- ・トイレ、特産品等の土産店等が併設施設を有する。

道の駅・海の駅・街の駅を中核としての観光ネットワークモデル化

① 国土交通省道交局の新ネットワーク構築などの連携

- 「道の駅」も新たな施設ネットワークの構築
- 観光と地域の連携に向けた多様な施設ネットワーク
- ② 道の駅ネットワークの維持・強化
- 観光利用を視野に入れた道の駅ネットワークの再編強化
- 道の駅連携や特色ある道の駅ネットワークの連携強化
- （アクトインク導入も視野に）
- しんがし、道の駅における海・街・駅連携のネットワーク構築



海・街・駅連携・ネットワーク

伊豆半島の観光・ネットワーク

交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

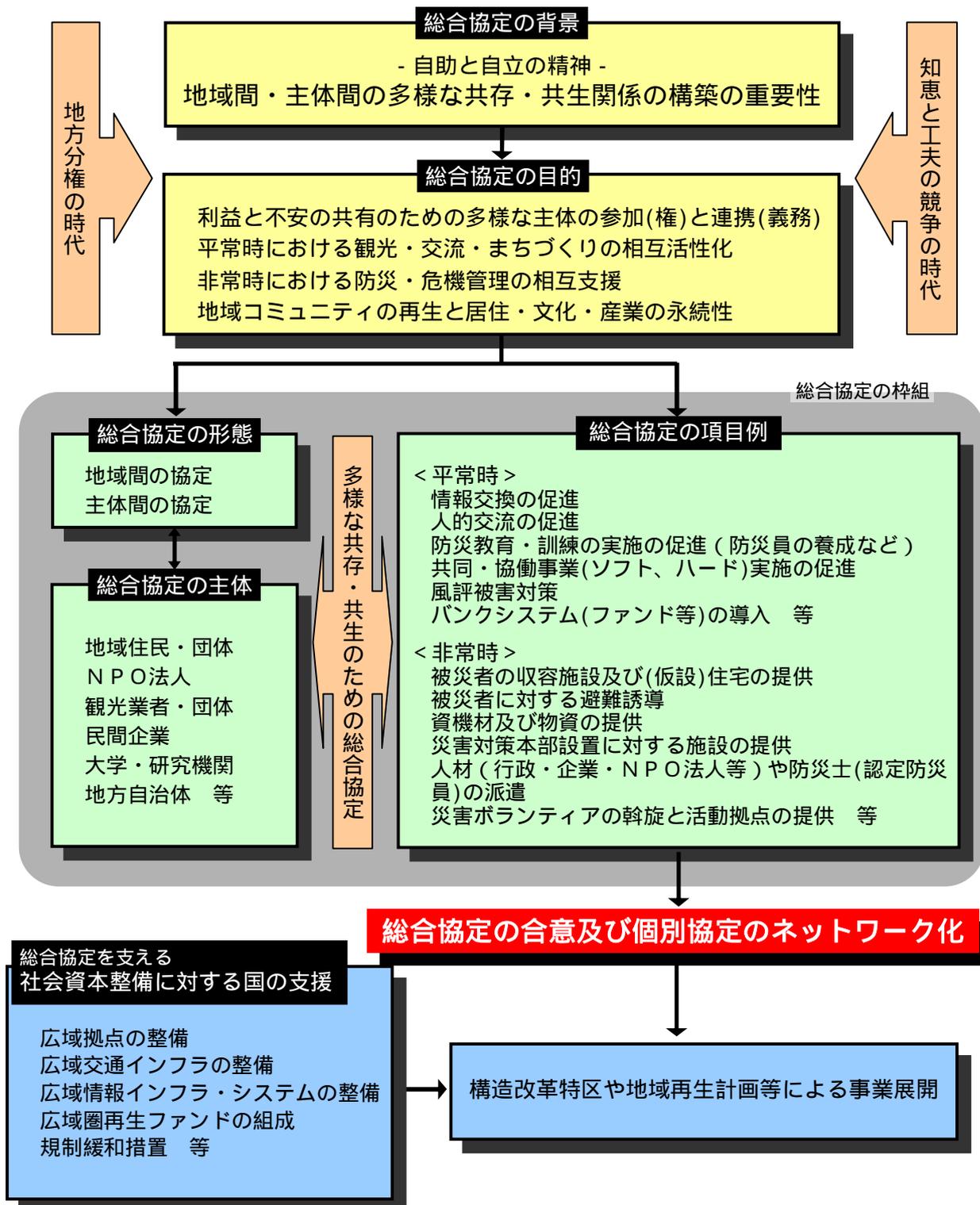
交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

交通者への新たな「道の駅」の設置（非増設：新出発地拠点）

S . K . Y . 広域圏の重点方策

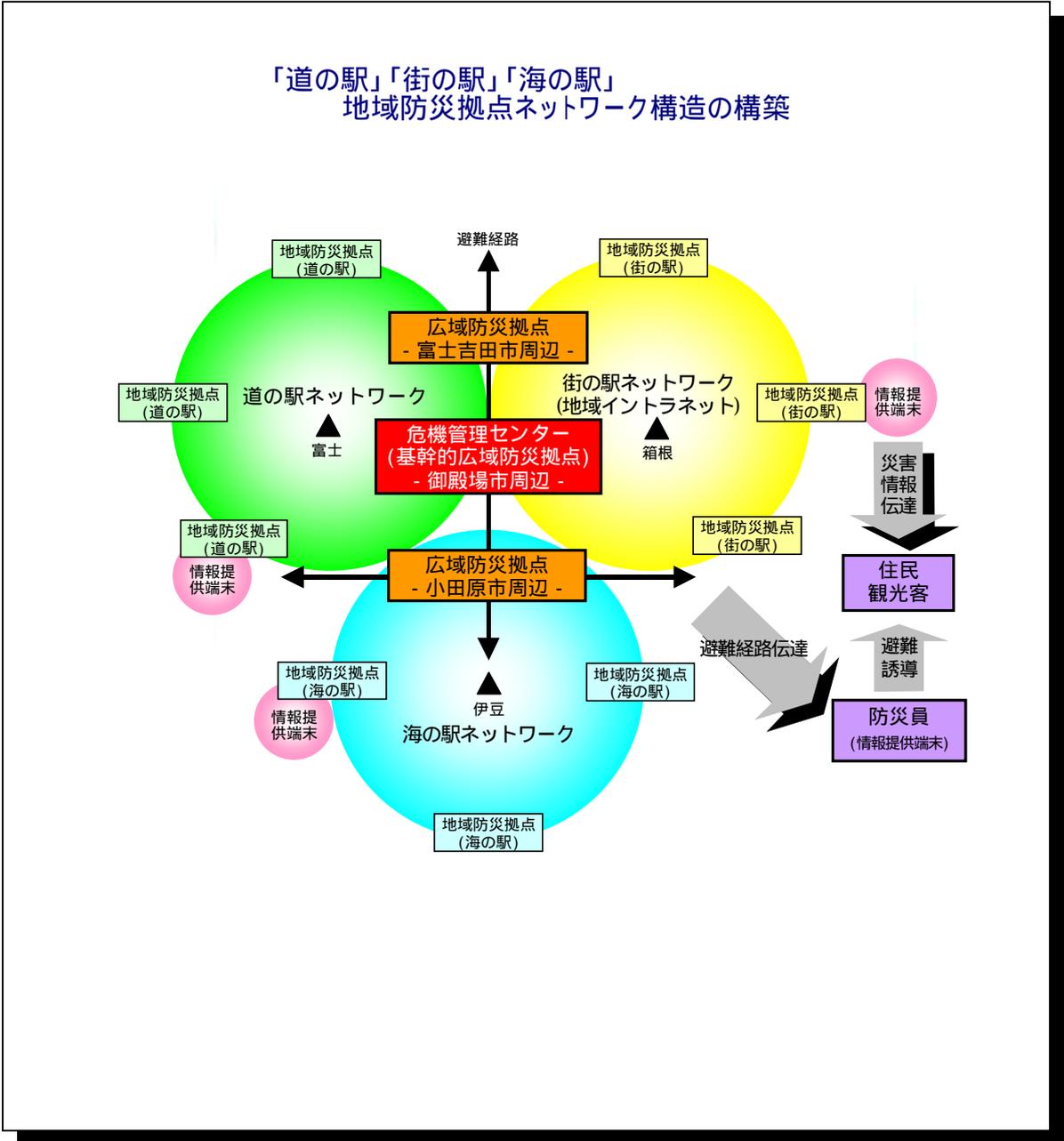
総合協定の合意及び個別協定のネットワーク化

S . K . Y . 広域圏 「総合協定」の仕組みづくり（提案）



・三県広域防災拠点・避難路等の体系化による防災インフラの整備

S.K.Y.広域圏の骨格構造概念図



．危機管理センターと広域防災公園の整備

S．K．Y．広域圏（S：静岡県、K：神奈川県、Y：山梨県）は、

全国随一の観光地域であり、災害時において観光客等の非居住者を的確に広域避難させる必要がある。

土砂災害等による孤立化をおこしやすい中山間地であり、被災者の一時避難場所の確保とそこからの空路等による後方輸送を実現する必要がある。

富士山噴火や東海地震の際に被害が甚大かつ広範囲に及ぶ地域であり、国および広域圏防災協定にもとづく各市町村が一ヶ所に参集し、統一した避難誘導方策を決定する必要がある。

そこで、被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の中核である

危機管理センター

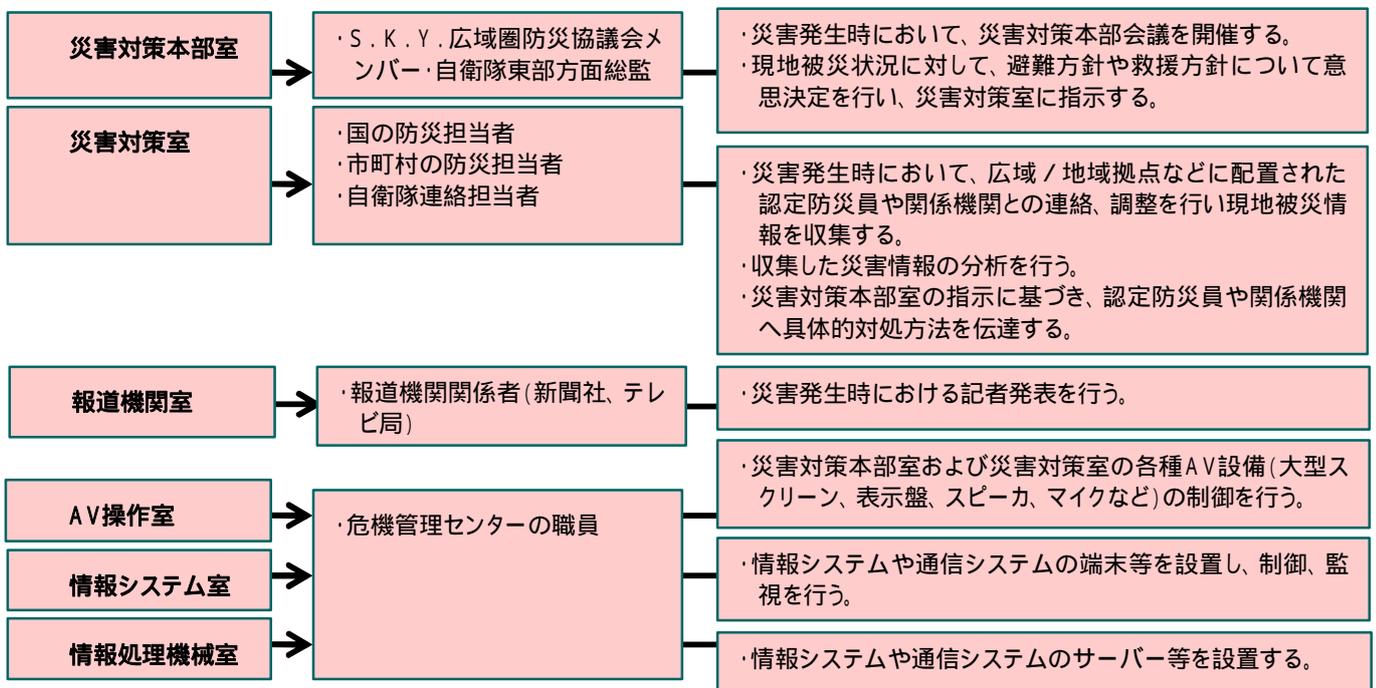
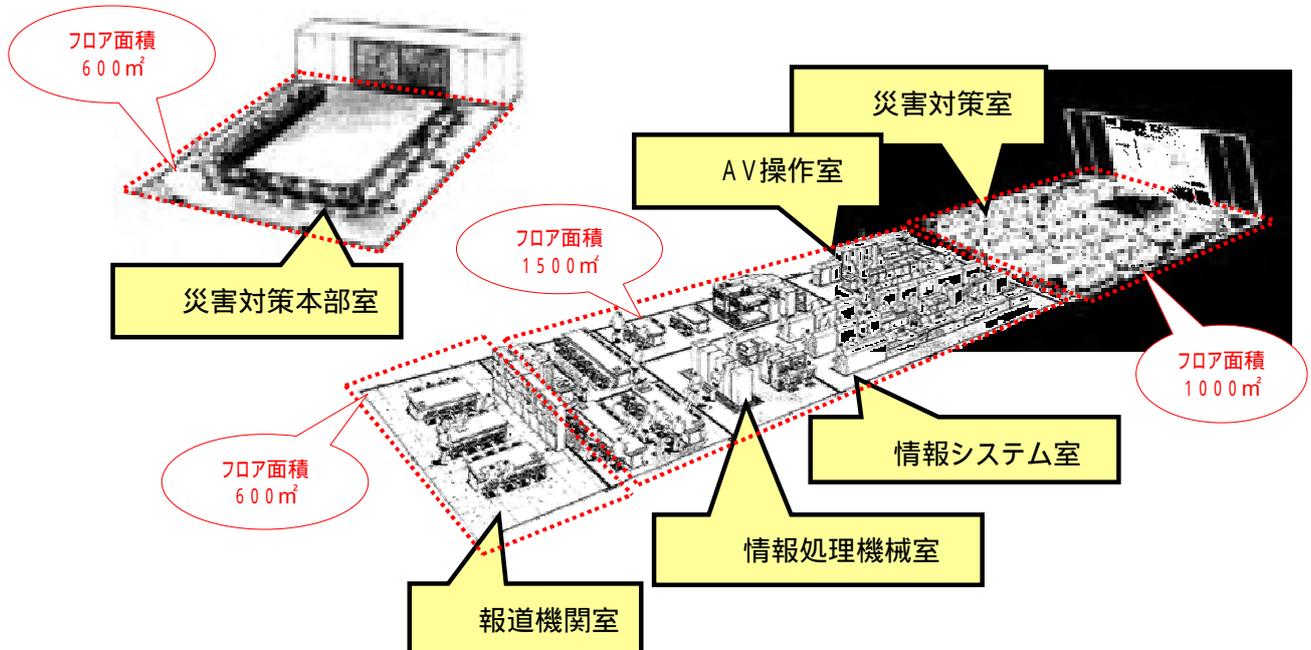
と、被災者の一時避難、広域支援部隊の集結・ベースキャンプ、人員・物資の広域搬送等を行うための場所を

広域防災公園

として整備し、被災者の円滑な広域避難と、迅速かつ効果的な災害対策活動のために活用する。

<危機管理センターについて>

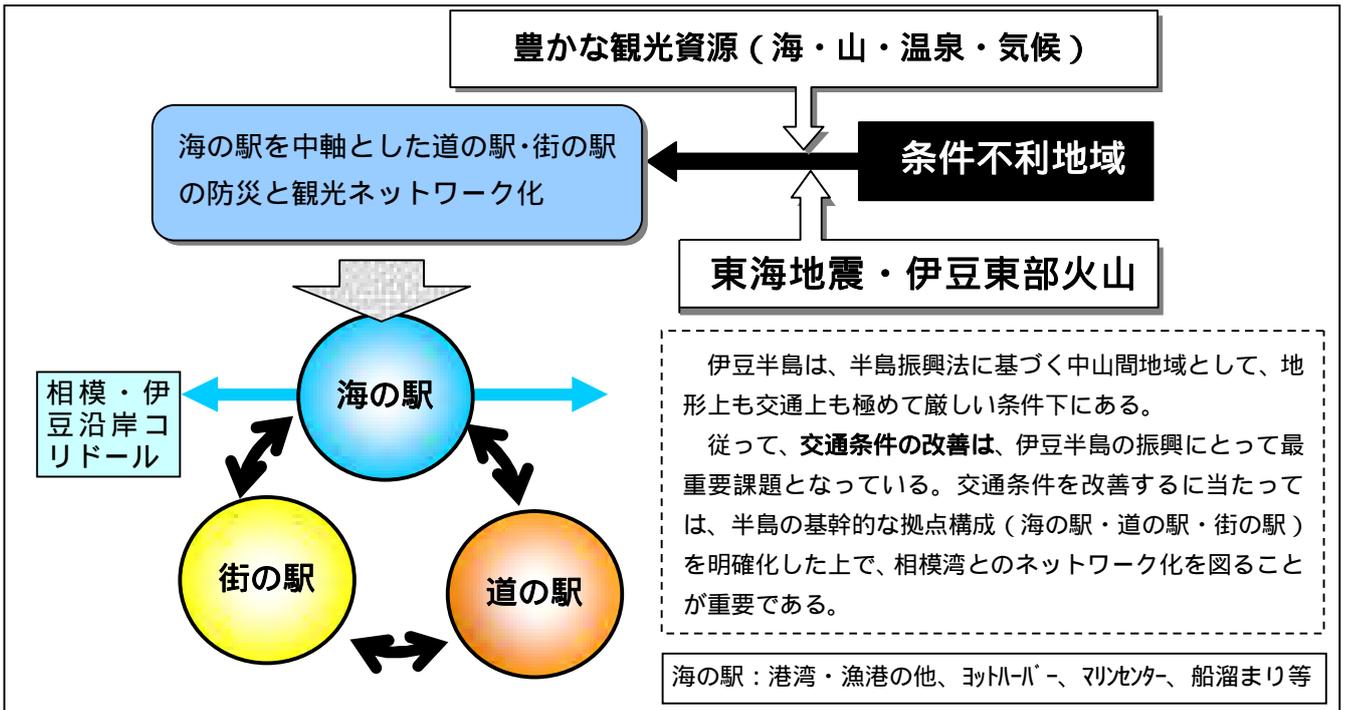
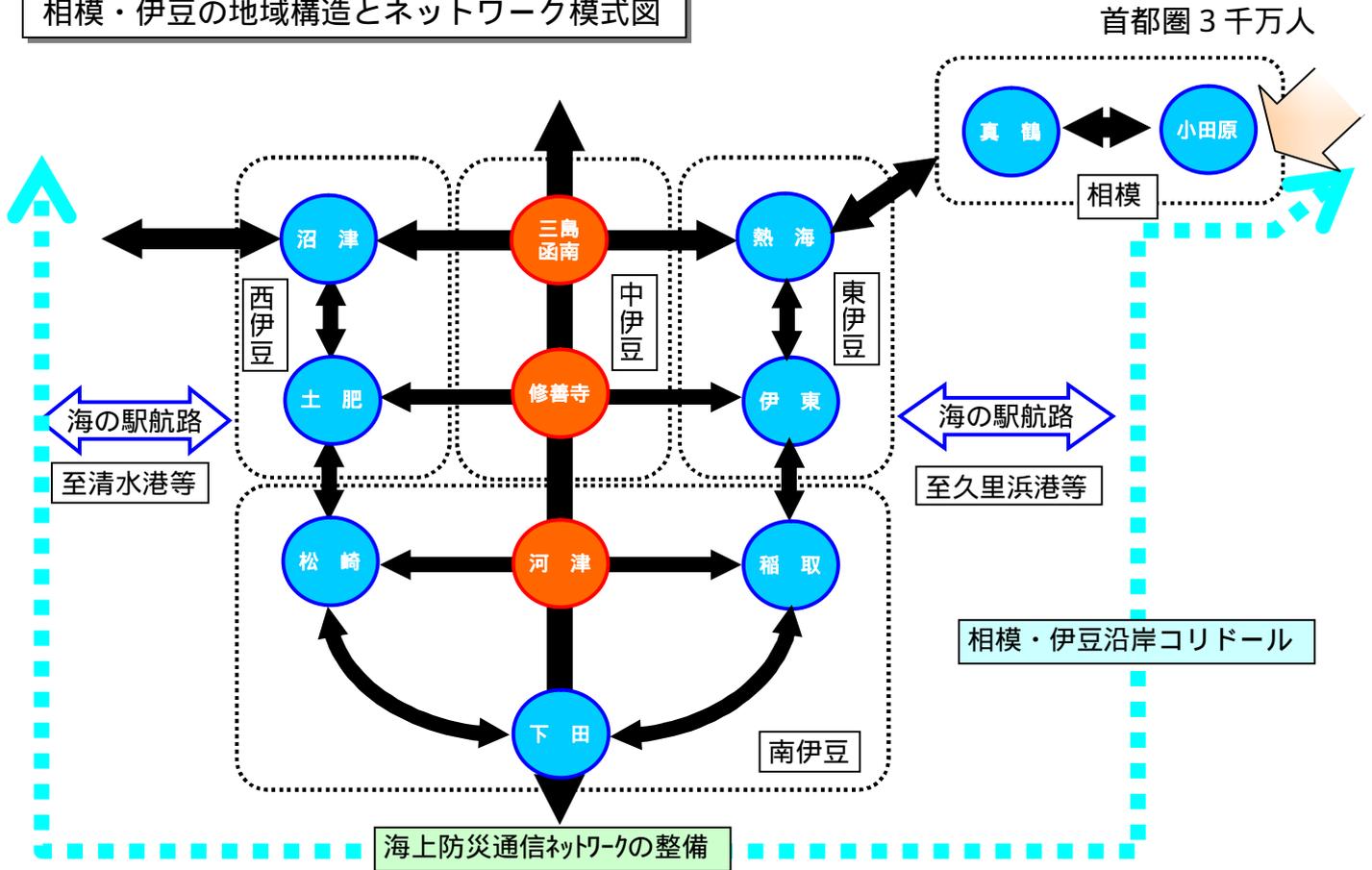
危機管理センターは、広域連携防災の基幹拠点として、情報収集、情報分析、意思決定、指揮命令、情報配信等を行うための設備を備えている。その他、センター内に防災訓練施設を有しており、平常時の認定防災員を対象とした災害対応訓練も行う。



その他、地下に電力室を備えており、停電対策として無停電電源設備、非常用発電設備も設置している。

相模・伊豆沿岸コリドール・インフラネットワークの整備

相模・伊豆の地域構造とネットワーク模式図



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。

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

	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㈱ 代表取締役会長
"	中村 直司	株式会社NTT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

敬称略・順不同

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