

## 災害から考える地域観光振興策

安福 恵美子

### Considering the Regional Tourism Promotion Measures from Disaster

Emiko Yasufuku

#### 1. 地域観光振興と災害

「観光立国」、さらには「観光先進国」を目指す日本では、2018年12月、訪日外国人旅行者数3,000万人を突破した。多くの地域において地域活性化のツールとして観光振興が推進され、インバウンド需要が高まってきた一方、一部の地域では過度な観光客の集中（「オーバーツーリズム」）という状況が問題視されるようになってきた。インバウンド政策を推進する観光庁は、「持続可能な観光推進本部」を設置した（2018年）。そのため、観光客の分散など、今後さまざまな対策が示されることが期待されるが、地域に外部から人々が集中して訪れるという現象については、これまで世界のさまざまな地域観光研究の事例（観光が地域住民に与える負の影響）において示されてきた。

地域観光のありかたを考えるにあたり、とくに観光空間が住民の生活空間と重なる観光拠点地域においては、住民の生活に与えるさまざまな影響に考慮した観光振興策が求められるが、近年、そのために重要となってきたのが地域の災害対応力である。

日本においては、大規模な自然災害が頻発している。2018年9月に発生した北海道胆振東部地震により社会インフラが大きく影響を受けた北海道では、道全域が停電（それに伴う断水が広域に発生）という事態が生じた。そのため、交通機関（JR、国道、道道、高速道路、空港）が利用できなくなり、さらには、通信障害（固定・携帯電話等）により、住民ばかりでなく、道内にいた多くの観光客にも大きな混乱が生じた。メディアにおいては、行き場を失った観光客（とくに外国人観光客）の状況が取り上げられ、自治体による観光客への対応に注目が集まっ

た。地震発生後、札幌市では、観光客を含む多くの来訪者が滞留したため、観光客向け避難所6か所を急遽開設した。地震発生から約半年後に札幌市から出された地震対応検証報告書には、旅行者を含む帰宅困難者が避難場所や情報を求めて一部の学校に集中したことにより地域住民の避難に支障をきたしたことや、観光客向けの避難所運営のために多くの職員を必要としたことが記されている。

国のインバウンド政策により、とくに訪日外国人観光客が増加した北海道観光全体（観光入込客数は2012年から5,000万人を超えて推移し、2017年度は5,610万人。その内、訪日外国人来道者数は、実人数279万人で過去最高を更新：前年度比21.3%増）のなかでも、札幌市は観光入込客数が前年度に比べ10%増の1,527万人、宿泊客延べ数は15.2%増の1,308万人となり、道内の市町村別で最も多い。観光まちづくりを推進している札幌市では、2022年度の来客数を再設定し、新たに1,800万人（旧目標は1,500万人）としている。

これまで、たびたび観光地における地震の影響が報道されてきたが、その内容の多くは観光業への影響であり、災害による経済的損失である。また、自治体における災害後の観光政策としては、風評被害対策など、おもに観光客を地域へ呼び戻すための施策に関心が向けられてきた傾向がみられる。

地域資源が観光資源となることによって成立する地域観光にはさまざまな主体が関わることから、その立場の違いによって観光振興に対する考え方は異なってくる。しかし、観光に直接関わらない地域住民にも影響が及ぶ地域観光に対しては、地域にとって適正な観光のありかたを地域全体として考えることが重要となる。そのためにも、今後、観光振興策

とともに合わせて重要となるのが観光客誘致策によって増加する来訪者（観光客）を含めた地域の災害対策である。

## 2. 地域観光防災の取り組み

東日本大震災以降、地域防災計画を見直した地方自治体数の増加からは、防災・減災対策に対する行政の意識の高まりをみることができ一方、その対策のなかに観光に関わる対策、たとえば来訪者・観光客の安全確保に対する項目が入っている計画は多くない。そのため、災害時、地域住民以外の来訪者・観光客の安全確保に関わる領域においても行政・民間・住民団体による連携の早期確立が必要とされるが、自治体における地域防災対策の多くが地域住民を対象とした限定的なものである。そのため、防災・減災対策のなかに、たとえば来訪者・観光客の安全確保に対する対策が特別に入れられている例は極めて少ない。

一方で、近年、災害が多発するなか、観光拠点（観光地）のなかには、災害発生時における観光客支援に対する取り組みを地域全体で行う動きがみられる。災害発生時、観光客に対する支援を行う主体としては、大きく分類した場合、1）自治体、2）観光関連事業者（事業者）、3）地域住民という3つのセクターが挙げられる。しかし、観光に関わる防災に対しては、行政・民間・地域住民という明確な分類によってその関係性を捉えることができない。それは、いわゆる「観光地」と呼ばれるような観光拠点を有する地域においては、民間（観光関連事業者）と地域住民に重なりがみられる場合が多いからである。

地域観光防災に関する取り組みは、大きくは、行政主導型、住民主導型、あるいは住民主導・行政支援型などに分類されるが、観光拠点地域全体で観光防災の取り組みを行う事例（住民主導・行政支援型にあたる）として挙げられるのが、三重県伊勢市の「おはらい町」（神宮参拝者の約7割が訪れるという門前町）である。「おはらい町」では、地域（住民）団体である「伊勢おはらい町会議」（事業者であり地域住民、あるいはそのいずれかがその構成メン

バーとして活動する）によって、観光調査によるデータに基づく取り組み（観光客の避難誘導訓練など）が行われている。

観光が地域に与える影響に関する研究においては、観光によって利益を得る者とそうでない者という区分、そして、その前者の多くが観光関連業者、後者が地域住民という構図のなかで語られることが多い。しかし、「おはらい町」などのように、いわゆる「観光地」として広く名が知られた地域ではその区分が難しく、住民の生活空間と観光空間が重なることから、「コミュニティ防災」と観光防災の関わりが密接となる。「おはらい町」における「コミュニティ防災」のなかに組み込まれた観光防災の取り組みは、「おはらい町」が居住者・事業者あるいはそのいずれかの立場の人々が常にいる生活の場（来訪者にとっては観光空間）であることによって、その生活の場を構成する人々が来訪者の安全確保に対し自分達と同様な環境を提供する、という考えに基づいて進められている（安福 2017）。

全国に数多くある観光拠点のなかには、地域の観光防災対策は地域の観光イメージに対して悪影響（観光客が危ない所であるという意識を持つことへの危惧）と捉える立場の人々もみられる。しかし、観光が重要な産業である伊勢市では、災害が地域の観光活動に与える影響の大きさに対する認識が広くみられることから、地域団体がソフトパワーとしてその力を発揮するための必要な環境づくりが進められているといえよう。

## 3. 観光拠点地域に求められるソフトパワー

2018年に訪日外国人旅行者数 3,000万人を突破した日本では、その数を2020年には4,000万人、さらに2030年には6,000万人へと増やす目標が掲げられている。このような国のインバウンド誘致策のもと、広域観光拠点となる都市における機能強化の動きからも、とくに都市では、今後、さらに多くの来訪者・観光客の誘致策が活発化することが予測される。しかし、本稿1章で取り上げた北海道胆振東部地震発生後の札幌市の事例からは、さらなる観光客誘致のためには観光防災対策を強化する必要がある

ことがわかる。

地震の影響で多くの観光客が行き場を失った札幌市では、地震後の対策として一時滞在施設の確保などの取り組みが進められている。いわゆるブラックアウトという事態に陥った札幌市の状況（一部の観光関連施設では、観光客支援を十分行うことができなかった）からは、建物自体の災害対策（自家発電設備など）というハード面が重要であることが認識されているが、ハード面と合わせて、日常的に観光客がいる地域の人々（居住者ばかりでなく働く人なども含め）による観光客支援というソフト面も重要となる。

近年、情報入手の重要な手段として観光客に利用される端末機器の通信障害が発生した札幌市では、地震発生後、観光客支援（避難場所を教えてあげる・食料・水をあげるなど）を行った住民がいることが札幌市民を対象としたアンケート調査によって確認されている（安福 2019）。地域の状況がよく分からないような来訪者（観光客）に対して「自助」や「共助」を求めるのは難しい。そのため、とくに来訪者・観光客が多い自治体においては、災害発生に備え、住民を対象とした対策だけでなく、民間部門では対応しきれない来訪者（観光客）への対策が急がれる。

日本は、地震、豪雨、台風、噴火などの自然災害がいつでも発生するかわからないという危険に常にさらされている。そのため、来訪した人々も含めた地域全体の安全に向けた備えが求められるが、そのためには、日頃、観光に直接携わる人々ばかりでなく、地域全体の協力が必要となる。観光が住民に負の影響のみを与えているような地域では住民の協力を得るのは難しい。

地域振興のために観光が重要視されはじめてからしばらく経った今、災害対応力によって地域の価値を高める取り組みが地域全体で行われることが望まれるが、そのためには、観光実態調査によるデータに基づき、住民の理解を得た地域観光振興策が策定される必要がある。災害による対応を考えた場合、地域によっては観光政策が観光客誘致策と必ずしもイコールではない場合もあり得る。災害発生時においても対応できる観光客数をも考慮した備えは、安

心して訪れることができるという地域に対する評価につながるであろう。

## 参考文献

- 安福恵美子（2017）「まちづくりとしての観光防災 ―三重県伊勢市「おはらい町」の取り組みを中心として―」『地域政策学ジャーナル』（愛知大学地域政策学部地域政策センター）第7巻第1号，pp. 3-14
- 安福恵美子（2019）「北海道胆振東部地震における観光客支援に対する検討と課題 ―札幌市を中心として―」『地域安全学会論文集』第35号，pp. 77-87

