

## 観光関連業界における BCP 策定の意義と課題 －沖縄県を事例として－

鈴木 誠・可児 紀夫

### Significance and issues of BCP formulation in tourism-related industry -Okinawa prefecture as an example-

Makoto Suzuki, Norio Kani

**要約：**沖縄県は、わが国を代表する観光立県である。したがって、観光関連産業が県経済に与える影響は極めて大きい。他方、毎年、台風や大雨、土砂災害など多様な自然災害に数多く遭遇する県でもある。2020年3月以降は新たに新型コロナウイルス感染症の被害も受け、観光関連産業には深刻な影響が及んでいる。本稿は、新型コロナウイルス感染症の影響が及ぶ前年までの沖縄県を対象に、同県の観光経済を支える地元中小交通事業者、物流業界、自治体のBCP（事業継続計画）に関する策定状況や課題について調査を行った。この調査から浮き彫りになったBCP策定上の諸課題をもとにして、沖縄県の実情に即した観光関連業界とそれを支援する自治体のBCP策定条件について検討する。

**キーワード：**BCP（事業継続計画）、観光危機管理、業務継続計画、地域防災計画

#### はじめに

2020年3月以降、世界的な大流行を続ける新型コロナウイルス感染症の影響で、国境をまたぐ人々の移動は大きな制約を受けている。新型コロナウイルス感染症が蔓延する以前、人々の移動を牽引し、世界各国の経済を潤してきたのが観光業界であった。その経済規模は世界のGDPの約10%を占め、直接及び間接雇用では世界人口の10人に一人（約10%）が観光業界で働いているといわれている。

ところが、感染症による人々の移動を地球規模で禁じた各国の水際対策の影響で、観光を目的とした人々の移動は瞬く間に失われ、幅広い観光関連業界での生産・分配・支出など経済活動の流れに停滞を生み出した。

その結果、世界旅行ツーリズム協議会（WTTC）によれば、2020年の旅行・観光業が世界のGDPに

占めるシェアは、約10.4%から約5.5%へと半減した。世界の観光関連産業の従事者も6,200万人近く（約18.5%減）の雇用を失ったとされる<sup>1)</sup>。

観光が潤してきた世界各国の地域経済は幅広い分野で停滞し、観光経済を雇用・所得・消費の各分野で重要な柱に据えてきたグローバル都市、各国を代表する観光都市、景勝地を抱える農山村地域では、観光関連産業の倒産や解雇に伴う失業、その連鎖などによって人口流出など複合的な地域問題を表出させている。

わが国に目を転じると、日本を代表する観光県として発展してきた沖縄県も例外ではなく、深刻な経済環境の悪化を招いている。東アジアや日本各地から訪れていた観光客が激減し、観光消費の大幅な減少による観光ビジネスの停滞が加速度的に生じている。その結果、県内の都市部や地方農村・離島地域では、21世紀以降急成長してきた観光関連分野で地

1) 国土交通省観光庁資料「令和3年度版観光白書について」2021年6月を参照のこと。

元の小規模観光関連事業者を中心にして倒産が相次ぎ、世帯収入の激減による相対的貧困世帯の増加を招いてきている。

ただし、沖縄県は、これまでも感染症以外で多種多様な災害を経験してきた県である。そのため、47都道府県の中でも独自の災害対応にはもっとも機敏に取り組んできた県である。本稿では、様々な災害に直面しながら災害対策、被災後の復旧・復興の仕組みづくりに着手し、観光危機管理という概念のもとBCP（事業継続計画）の重要性を提唱してきた沖縄県を対象に、観光関連業界とくに地元中小資本が中心となる交通業界のBCPへの取り組みと、それを推進する立場にある自治体の防災政策の現状について考察を行う。

私たちが共同研究を行なっている観光関連業界、特に地元経済の中核を担う中小交通事業者や港湾事業者の災害対応は、同業界において進んでいないのが現状である。しかし、毎年、台風などの自然災害に直面しながら地域経済の復旧を図っている沖縄県では、近年、同業界でBCPを策定するなど先駆的な「事前復興政策」に着手し、注目すべきモデルケースも散見できる。

そこで、私たちは、沖縄県を訪れ、県の観光経済を支える地元交通事業者や物流業界、防災対策に取り組む自治体を中心にヒアリング調査を重ね、災害対応の現段階としてBCPの位置づけを検証した。本稿は、調査研究を今後進めていくための研究ノートと位置づけており、私たちの現地調査から得られた成果の一部を、ここに報告したいと思う。

## 1. 沖縄県の災害と危機意識

### 沖縄県の自然災害

被災者生活再建支援法第2条は、自然災害を暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害と定義している。

だが、沖縄県で毎年甚大な被害を生む自然災害といえば台風であろう。気象庁によれば、1991年から

2020年の30年平均で見ると、台風の年間発生件数は30個である<sup>2)</sup>。そのうち沖縄県には毎年平均7.6個の台風が接近・上陸している。

また、近年は台風の規模が大型化し、2003年9月の台風14号は、歴代4位となる最大瞬間風速74.1m/sを記録した。その結果、沖縄県内では住宅や社屋・工場、公共交通機関や空港・港湾などのインフラが破壊され、台風通過後の住宅地ではガラス破損による破片散乱、多数の電柱や街路樹の倒壊による生活道路の遮断と住民の孤立、負傷者の発生など長期に及ぶ被害をもたらしている。

確かに、沖縄県では台風による暴風雨の影響で、地域経済は混乱に陥れられるが、他方で、大量の雨が沖縄県民の暮らしに必要な不可欠な水を運んでいるという面もある。保水力が低く短時間で海へと雨水を流してしまう土壌特性、さらに人口密度の高さや水需要の高い観光関連産業が集積することも要因となり、沖縄県は毎年深刻な水不足を経験している。それだけに台風に伴う膨大な雨水は地域経済にとって深刻な水不足を緩和することにも貢献している。

しかし、既述の通り、台風が年々大型化するなかで都市部の生活インフラは老朽化し、都市部への人口集中に伴う土砂災害危険地区への住宅建設、危険地域の情報や避難関連情報に疎い国内外の旅行・観光客の急増に伴い、台風災害を念頭に置いたリスクマネジメントが産業界や自治体で急務となっているのも事実である。

新型コロナウイルス感染症の影響で、これまで急増してきた観光客は、インバウンドの喪失や、国内観光需要の低下によって、逆に激減状態にある。しかし、新型コロナウイルスに収束の兆しが見えれば、再び国内外からの観光客が県内の観光地を訪れるようになる。ところが、観光客を政府・都道府県や観光関連業界が災害時に保護し、避難生活を保障し、早期に帰宅支援を図るための防災政策の経験が、日本には乏しい。

それだけに、危機的な状況下を想定し、観光客の安全な避難と早期の帰還、住民の避難や被災後の日常の回復を図るため、観光関連業界がリスクマネジ

2) <https://.data.jma.go.jp>（閲覧日2021年12月3日）。

メントとして危機管理体制を構築することは極めて重要である。この点で、東京都など首都圏に本社をもつ大手航空業界やホテルグループなどでは、マニュアルを作成して避難訓練や安否確認、被災後からの事業の復旧復興に向けた訓練を定期的に行ない検証と改善を重ねていることが多い。ところが、バス・タクシーをはじめとする地元中小交通事業者・物流業界を構成する沖縄県内の企業は、被害を想定した準備・訓練・復旧復興の備えに取り組むための資金・人材・情報などに乏しく、様々な災害を想定した訓練と検証を行なうことが難しい。それだけに、地元中小企業を束ねる業界がBCPを策定し、各企業や事業所が地域において運用できるように備えることが重要ではないかと考える。

### 沖縄県民の自然災害に対する危機意識と今後

沖縄県民の自然災害への危機意識はどうであろうか。ブランド総合研究所が2020年5月に実施した調査「第3回地域版SDGs調査2021」によると、「自然災害に関心の高い」都道府県ランキングで、沖縄県は全国24位にとどまった。

毎年、大型台風など自然災害の被害に遭っている割に、自然災害への関心が低いように思われる。それだけに、国内外の観光客を災害から守るための固有の危機管理政策が、業界として、地元自治体と連携し策定されなければならないと思われる。

## 2. 観光危機管理としてのBCPの意義と課題

観光危機とは、災害・事故・事件等の発生や観光を取り巻く環境の急激な変化、それらに伴う風評などによって、観光客や観光関連業界に甚大な負の影響を及ぼし、被害の発生から被害対応までを限られた時間と不確実な状況の下で意思決定しなければならない事態をいう<sup>3)</sup>。

観光危機の因子には、既述の自然災害に加え、テロや凶悪犯罪などの人的危機、海洋汚染や大気汚染

などの環境危機、感染症や大規模食中毒などの健康危機、他国との外交摩擦や紛争・災害など地域外で発生する事件などがある<sup>4)</sup>。

こうした観光危機を平時の段階に想定し、被災を最小化するための減災対策に着手し、実際の観光危機発生時において、観光客への被害情報、避難誘導・安全確保、帰宅困難者対策などを迅速に取り組むことが重要となる。それとともに観光危機の風評対策、観光関連産業の早期復興・事業継続支援などを組織的に行うことが観光危機管理政策である<sup>5)</sup>。

観光客の生命の安全を保障するには、平時の段階から観光関連業界が危機管理計画を策定し、危機管理事業に着手していくことが重要である。平時から復旧復興までのタイムラインを想定して備えることができれば、災害の発生時には、観光関連業界への被害や影響を低減させ、可能な限り早期に事業再開を果たし、観光サービス業に従事する従業員や小規模事業者の雇用を守ることができる。このための計画がBCPであり、観光に特化したものが「観光危機管理計画」である。

つまり、観光危機管理計画とは、観光関連事業者や観光地の自治体にとってのBCPであるといえる<sup>6)</sup>。

本稿では、沖縄県で観光客の移送に大きく貢献をしているハイヤー・タクシー業界を中心にBCPの現状について検証することからはじめたい。

## 3. 沖縄県ハイヤー・タクシー協会の取り組みと課題

私たちは、以上の問題意識をもとにして、一般社団法人沖縄県ハイヤー・タクシー協会（以下、「沖縄県ハイタク協会」と略す）を訪問し、津波古修（つはこ おさむ）事務局長に対してヒヤリング調査を実施した。

沖縄県における公共交通機関の役割を「公共交通機関の輸送人員数」（図1）で見ると、沖縄本島ではタクシーを年間約4千万人が利用し、モノレール

3) 高松正人(2018)『観光危機管理ハンドブック』朝倉書店, p7.

4) 観光危機管理の定義に関する詳細は、沖縄県観光危機管理基本計画を参照のこと。

5) 高松正人, 前掲書, p7.

6) 高松正人, 同上, pp.10-12.

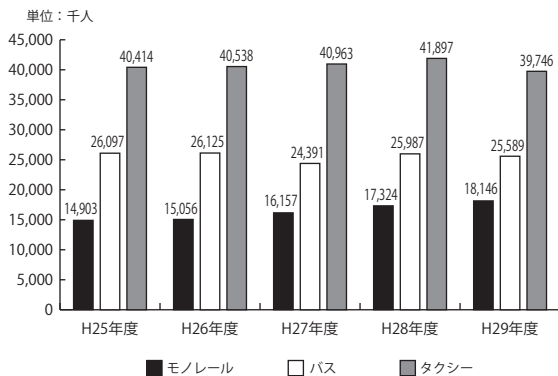


図1. 公共交通機関の輸送人員数（沖縄本島）

（備考）2019年（R1）6月（一社）沖縄県ハイヤー・タクシー協会作成

とバス（乗合のみ）を含めた全公共交通機関の利用者の実に50%弱を占め、その存在感がいかに大きいかがわかる。鉄道のない宮古市や石垣市では、さらにタクシーの存在感は大きい。

沖縄県では、県民の日常的利用とともに、観光客にとっても必要不可欠な公共交通機関となっており、沖縄県内に分散する大小さまざまな観光産業を支える業界でもある。それだけに、沖縄観光を推進する県としても、業界が率先して観光危機管理を実行することには大きな期待を寄せている。

### 沖縄県ハイヤー・タクシー協会の概要

沖縄県ハイタク協会は1952年1月に設立され、現在は県内の127社が加盟し、3,571台の車両数を有している。同協会の目的は、「本会は、一般乗用旅客自動車運送事業（「特定旅客自動車運送事業を含む」。以下同じ）の公共性に鑑み、健全で調和ある発展と自主的運営並びに経営の合理化に資し、以って社会公共の福祉増進に寄与し、併せて会員相互の親睦を図ることを目的とする」とある。タクシーが公共性の高い民間輸送機関であることから、その健全経営と公共的機能を重視し続けるべきことを謳っている。

同協会では、この目的を達成のために、次の諸事業を行なうこととしている。

①事業の健全な運営及び発達に資するための調査研究並びに対策、②資料の蒐集並びに統計の作成、

③事業の合理化を図るための調査研究及び対策、④事業発展及び人材育成に必要な諸講習会の開催、⑤タクシーチケット・クーポン事業、⑥輸送の安全確保及び防犯に関する方策の企画及び推進、⑦会員相互の親睦と福祉増進のための諸施策の推進、⑧関係官庁との連絡並びに通達事項の周知徹底及び積極的協力、⑨その他本協会の目的を達成するために必要な事業、などである。

したがって、同協会としての「事業の健全な運営及び発達に資するための対策」を果たすため、また、公共交通という社会的責務を果たすということからも公共交通事業者が災害の発生に備え、観光危機管理計画の実行者として責務を果たすべきことを自覚もしている。

特に、沖縄県は東アジアとの観光面での交流が極めて活発であるとともに、国内各地からも周年的に観光客が訪れるため、自然災害の被害のリスクが高く、地域外での危機による風評被害、感染症が持ち込まれることで住民が健康危機に直面するリスクも高い。したがって、個々の企業単体での対策だけでなく、公共交通を担う主要業界として、輸送の安全や安定的輸送機会の確保、被災後の早急な事業再開への着手、県や市町村などの自治体、警察や医療福祉機関などとも連携して観光危機管理を実践することが求められている。

### 沖縄県ハイヤー・タクシー協会の取り組みと課題

災害時における沖縄県ハイタク協会の対応は、「沖縄県地域防災計画（2015年3月修正、沖縄県防災会議）」に基づいて基本的な諸点は決められている。この計画は、第5節「防災機関の処理すべき事務又業務の大綱」において、「本県の地域を管轄する指定地方行政機関、沖縄県、県内市町村、指定公共機関、指定地方公共機関、県内の公共団体及びその他防災上重要な施設の管理者等が防災に関し処理すべき事務又は業務の大綱は、おおむね次のとおりである。」とし、沖縄県ハイタク協会は、「1. 指定地方行政機関の(9)」で紹介されている。

そこには、「災害時における道路等の被害情報の収集伝達、タクシーによる被災者及び一般利用者等の輸送の協力に関すること」が記され、災害時の役

割が明確に紹介されている。

また、役割を果たすため、「災害時における人員等の輸送に関する協定書」が沖縄県知事玉城康裕と一般社団法人沖縄県ハイヤー・タクシー協会会長の東江一成との間で2019年3月28日に締結されている。

この協定書は、第1条(趣旨)で「この協定は、災害時において、沖縄県から沖縄県ハイタク協会に対して行う災害時の人員等の輸送に関し、協力を求めるときに必要な事項を定める」としている。

例えば、第2条では「災害応急対策の実施のために必要な人員及び携行する資機材等の輸送業務」が定められ、被災直後から復旧段階に至る間で、協力が当たることが求められている。他にも、車両運用、報告、経費の負担が定められているが、この協定に基づく輸送の実績はまだないとのことである。

### 観光における沖縄県ハイタク協会の役割

観光客などの取り扱い、とりわけ沖縄県ハイタク協会の役割については、沖縄県が策定した「沖縄県観光危機管理基本計画」(2015年3月)に基づき、取り組むべき課題が明確に示されている。

同計画において、沖縄県ハイタク協会の傘下会員であるハイヤー・タクシー事業者は、観光客に対して避難、安否などの観光危機情報等の伝達を行い、被災状況や救助に関わる情報を収集し発信するという役割を求められている

毎年のように襲来する台風に対しては、2019年度に台風時の観光客への基本対応策が策定されている。そこでは、那覇空港内やホテルなどにおいて観光客の安全対応を求めるとしているほかに、「台風時観光客対策協議会構成機関」に、一般財団法人沖縄観光コンベンションビューロー、航空会社、バス協会とともにタクシー協会も組み入れられ、役割が明瞭されている。

タクシー協会には、「タクシー乗り場の近距離・遠距離区別の一時撤廃を早期に判断する体制を確

立」し、航空機が欠航した際、空港内に滞留する膨大な観光客を迅速にホテルなど安全な施設へと移送することが求められている。

尚、2018年8月、タクシー運転者が事件や事故に遭遇した際、迅速に警察へと通報できるタッチパネルが、全国で初めて同協会のタクシー400台に導入され、今後、導入台数を増やす方針であるという。内閣府のモデル事業として導入された同システムは、防犯対策を主目的としているが、災害時での応急対応として被害情報の収集と発信においても有効に機能するシステムであるとして、同協会でも期待をしている<sup>7)</sup>。

### 沖縄県ハイタク協会の今後の課題

今後の課題としては、同協会傘下の会員自らが危機への対応を考え、沖縄県ハイタク協会として事業継続計画(BCP)を策定して、自然災害をはじめ観光危機管理計画へ対応していくことが重要となる。その際、政府や自治体など監督機関との協働だけでなく、利用者である市民が観光客との協働を図ることも必要であろう。例えば、市民や観光客をモニター募集し、「被災直後の安否確認・避難誘導、ホテルや行政との連携、帰宅困難者帰還支援」など協会に期待される業務が効果的に機能するか否かを検証することも重要ではなかろうか。その検証結果は、協会として観光危機管理計画を主体的に実行していく根拠にもなり得るであろう。

## 4. 沖縄県名護市における防災対策

沖縄県名護市役所には、2019年12月19日に訪問し、名護市総務部総務課防災基地対策課防災担当主査の赤嶺雄治氏と地域対策部企画情報課係長の宮里琢也氏、主事の佐渡山一成氏に対してヒヤリング調査を実施した。

名護市を調査の対象とした動機は、交通とまちづくりに関する都市交通政策研究を通じて、同市では

7) 液晶画面やドライブレコーダー、GPS(衛星利用測位システム)などで構成したシステムをタクシーに搭載する。運転手が事件を目撃した場合や不審者を発見した場合など、状況に応じてタブレット画面をタッチすることで、ワンタッチで県警に位置情報などが即時に送信される。

市内移動が容易なコンパクトな道路交通基盤の整備を行ってきたことを高く評価してきたからである。名護市にはネオパークオキナワなど著名な観光施設があり、国内外から大勢の観光客が訪れる美ら海水族館の中継地でもある。そこで、今回は災害対策の観点から名護市の調査を行った。名護市は、沖縄本島の中心部に位置し、防災対策や交通の要となる自治体でもある。

## 名護市の概要

名護市は、沖縄本島北部に位置する沖縄県第7位の人口規模の都市で、人口6.1万人（2021年12月現在）である。総面積210.33 km<sup>2</sup>で、沖縄県の総面積（2275.94 km<sup>2</sup>）の約9.2%を占め、沖縄県では3番目の面積であるが、沖縄本島に属する市町村では最大の面積を有する。

また、西海岸側と東海岸側の両方に海岸線をもつ風光明媚な自然景観・景勝地を有することでも知られている。ただ、そうした地形的特徴は、台風、地震、津波など自然災害の影響を受けやすいという性格も併せ持つ。したがって、観光客が災害に遭遇する危険が常にある地域である。

## 名護市の自然災害と災害対策

名護市を中心とした沖縄本島中部は、毎年のように大型の台風被害に見舞われ、過去には、1960年5月24日、チリ地震による津波で、羽地村の真喜屋小学校と屋我地大橋が大きな被害を受け、屋我地大橋が流失したこと、さらに、1957年、1966年、2003年と大型台風が襲い、特に、1957年9月25日の台風14号では、死傷者・行方不明者が193名生じ、そのうち131名の死者・行方不明を出したことで知られている。

こうした災害を教訓に、名護市では、災害対策基本法第42条及び名護市防災会議条例第2条に基づき、2018年3月「名護市地域防災計画」（名護市防災会議）の修正を行い公表している。

名護市地域防災計画の目的は、「災害対策基本法第42条の規定に基づいて、名護市の防災対策等を実施するに当たり、次の事項を定め、防災関係機関がその機能の全てをあげて、市民の生命、身体及び財

産を災害から保護するための対策を図り、本市防災の万全を期することを目的とする」としている。その事項とは、次のとおりである。

- 1 名護市の防災対策に関する指定地方行政機関、県、市、指定公共機関、指定地方公共機関、公共的団体及びその他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱並びに市民等の責務
- 2 治山、治水、砂防及び海岸保全事業、緊急防災・減災事業、地震防災緊急事業五箇年計画の推進に係る事業、防災教育及び訓練、災害用食糧、物資及び資材の備蓄及び防災施設の整備その他の災害予防に関する事項
- 3 防災に関する組織、気象警報等の伝達、災害情報等の収集、避難、水防、消防、救助、衛生、文教及び交通輸送その他の災害応急対策に関する事項
- 4 災害復旧・復興に関する事項
- 5 その他の必要な事項

以上の地域防災計画は、通常、地元の住民の命を守ることを第一義とする計画である。しかし、名護市では同計画において観光客の命を守るための具体的施策内容に関しても言及する。その点を見ておこう。

まず名護市観光関連業界としての輸送体制の整備に関しては、災害時における輸送確保計画が地域防災計画に記されている。緊急輸送の確保として、主に、道路輸送については、(1)市有車両の確保、(2)市有車両以外の車両の確保、に関して「市長は、市有輸送力のみによっては、災害輸送を確実に遂行ができないと認める場合は、沖縄県総合事務局運輸部に民間のあっせんを依頼し、迅速な輸送の実施に努める」と規定している。

また、沖縄県の「沖縄県地域防災計画（2015年3月修正）（沖縄県防災会議）」でも、第5節「防災機関の処理すべき事務又は業務の大綱」で、指定地方行政機関として、沖縄総合事務局の運輸部は、「(イ)災害時における自動車運送事業者に対する運送及び船舶運航事業者に対する航海等の協力要請」「(ウ)災害時における輸送関係機関との連絡調整」を明記

し、地元の住民とともに、観光客などの安全な輸送避難を担うことが示されている。

### 名護市地域防災計画と輸送の確保

名護市地域防災計画では、観光客・旅行者・外国人等の安全確保に関して具体的な施策に言及もしている。その点が「第2部 第1編 第4節 地震・津波災害応急対策活動の準備」の「第6 観光客・旅行者・外国人等の安全確保（関係各課）」として記されている。

「(1) 避難標識等の整備、普及（下線は筆者による）

①市、観光施設、宿泊施設等の管理者は、避難誘導標識の配置、管理施設への海拔表示及びハザードマップの掲示等を推進する。避難標識等の整備に当たっては、地理に不案内な観光客等や外国人も容易に判別できるよう、地図やアルファベットを併記するなど、分かりやすい標識等の設置に努める。

②市は、県、観光協会、交通機関（バス等）、レンタカー会社及びガソリンスタンド等と連携して、地震・津波発生時の避難行動や避難場所等の情報を、ホームページや観光マップ等を利用して観光客や旅行者等へ周知するよう努める。

(2) 観光客・旅行者・宿泊客の避難誘導・帰宅支援体制の整備

①観光施設、旅館、ホテル等の施設管理者は、災害時の避難誘導体制を事前に整備しておくなど、宿泊客の安全確保を図る。

②交通機関の被災等で、帰宅困難となった多数の観光客等が待機できるよう、日頃から食糧、飲料水、医薬品等の備蓄を図る。

③市は、津波避難計画の策定において、観光客、宿泊客等が多い時期を想定し、観光施設、宿泊施設等の管理者と連携して、円滑に誘導する体制や避難場所、避難経路等を検討する。

④市は、県と連携して、観光客等に津波警報や避難情報等を即時配信できるシステムの導入に努める。

(3) 観光関連施設の耐震化促進

市は、観光関連団体と連携し、観光関連施設の耐震診断及び改修に係る広報及び相談、支援策の実施に努める」

このように、被災時における観光客の避難経路の確認、誘導、安否確認、避難生活・健康管理の支援、被害情報の正確な伝達、帰宅支援など、包括的な対応を進めるための施策を、市の各課の協力と観光関連業界が協働して取り組むことを掲げている。

その上で、「観光危機管理体制の整備（商工観光局）」を謳い、「市は、県及び観光関連団体等と連携して、観光危機管理に関する知識等の普及・啓発を図る。また、地震・津波等の観光危機発生時に観光客が必要とする各種情報を収集し、要支援観光客や交通手段等にも配慮しつつ総合的かつ迅速に、情報発信を行える体制を推進する」ことを地域防災計画で謳っている。

2021年6月現在、沖縄県内では13市町村が観光危機管理計画を策定しているが、名護市はまだ策定していない。しかし、地域防災計画で観光客等への対応が地元住民団体や観光関連業界との協議を踏まえ策定されている点は、他県市町村の地域防災計画と比較しても先駆的な側面をもつものとして高く評価されよう。

名護市内には、琉球バス交通と沖縄バスが運行する路線バスが市中心部近くの「名護バスターミナル」を起点に沖縄本島北部の運行拠点として機能している。名護市以南の地域（中部地域および那覇市）と名護市を結ぶ各路線、名護市以北の地域と名護市を結ぶ北部支線などの重要な拠点でもある。また、タクシー会社も、合資会社名護タクシーをはじめ、介護タクシーを含めると4社が営業を行っている。

確かに、避難民の輸送確保をはじめ物資輸送については日頃より地域の企業と災害時の対応を話し合い、緊急対応ができる体制整備を図ることが重要である。だが、それとともに、被災後、数年の歳月をかけた復興計画を整備することに関しても、国や県とだけでなく、公共交通を担う地元企業や各種団体との協働は極めて重要である。

既述の名護市地域防災計画に謳われた観光客等への応急対応は、実際の災害時に効果的に機能すると思われる。ただし、大規模な災害からの復興段階では、地元住民・住民団体（将来の日常利用者）と観光協会、さらに地元の公共交通各社が協働し、被災

後の生活再建と地域経済の再建を視野に置いた、観光に特化したBCPである観光危機管理計画を策定することが、やはり次なる課題として重要であるに違いない。

## 5. 沖縄県の港湾（物流）におけるBCPの策定状況

次に、観光関連業界として物流を担当するトラック事業、港湾事業を検証する。

筆者（可児）<sup>8)</sup>は、国土交通省中部運輸局に在任中、トラック事業の許認可行政、とりわけ、物流行政に携わり、物流は産業に寄与するという観点だけでなく、地域では重要な暮らしと命を守るエッセンシャルワーカーであると考えてきた。その点は、コロナ禍においてより明確になったと考える。具体的には、自治体は防災対策に地域のトラック事業者と連携して対策を講じることが重要で、そのためにもBCPを策定することが重要である。

今回の沖縄県調査に際しては、トラック事業者の団体である沖縄県トラック協会<sup>9)</sup>を訪問して聞き取りをすることができなかつたため、電話により聞き取り調査を行った。沖縄県トラック協会は、沖縄県と2015年に「災害時における物資等の緊急輸送に関する協定書」を締結したが、協会自らのBCPはまだ策定されていない。

可児は、2013年12月13日に高山市危機管理室と濃飛乗合自動車（バス事業者）、岐阜県トラック協会飛騨支部にもヒアリング調査を行ったが、業界とともに避難訓練さえできない状況にあった。それだけに業界としてBCPを策定することも、今後の課題と言わざるを得ないかもしれない。

しかし、全日本トラック協会では、トラック業界のBCP策定の指針を示しているのです、その指針内容を見ることにする。

### 観光関連業界であるトラック業界の特徴

指針を見る前に、トラック業界の特色を押さえておきたい。

1つ目は、トラック業界はヤマト運輸など大手が主導であるように見えるが、実は担い手の90%が中小企業である。ヤマト運輸など大手の荷物は、主婦など個人の配送作業で消費者のもとに届けられている。

2つ目は、同業界は何層もの構造的な下請け構造から成り立ち、荷主との力関係では異常に弱い立場にある。例えば、トヨタ自動車は物流子会社のトヨタ輸送が第一次に受け、その後、第8次の子会社が輸送をしている。この実態が、トラック物流業界の特色であり、この構造が労働条件など劣悪な労働環境を生み、輸送の安全を阻害している。

3つ目は、以上のような実態にも関わらず、政府は1990年からトラック事業の規制緩和を推進してきた。そのため、業界の競争は激化し、輸送の安全、労働環境の劣悪化は一層進行しているのが実情である。

このような業界の状況を十分に踏まえて、BCPを検討することが重要である。

### 全日本トラック協会が示したBCP

全日本トラック協会が傘下会員に示したBCPは、次の通りである。主な構成を見ておこう。BCPの基本方針に関して「当社は、大災害による被災時においては従業員の安全確保と事業資産の保護を図り、トラック運送事業に係る業務の迅速な回復と影響の最小化に取り組み、荷主企業との関係強化と信頼確保、さらには緊急救援物資輸送など社会的使命を果たすことを目指す。そのため、事業継続のための体制、具体的な対策及び仕組みを、事業継続計画（BCP）として検討・策定し、発災時の運用規定とする」としている。

### 業務継続計画（BCP）策定を拡大するための提案

さらに、BCP策定を拡大するためには、次の2点

8) 可児紀夫は、前職において国土交通省中部運輸局企画観光部計画調整官を務めていた。その職務として、物流行政に深く携わった経験を持つ。

9) 平成25年4月1日に公益社団法人沖縄県トラック協会に移行。法人会員334、個人362、合計696であり、本部は沖縄県那覇市にある。



が重要であると説明する。

- ①各社の責任において策定することはもちろんであるが、大きな災害に面積的に広く拡大し対応するには、各社の責任だけでなく、各県トラック協会およびその支部が主体的に指導をすることが重要である。
- ②荷主とともに共通の認識で、災害対応をすることが重要である。

既に、国土交通省総合政策局物流政策課は、2014年8月15日に「荷主と物流事業者が連携したBCP策定促進に関する検討会」を開催し、荷主と連携したBCP策定の検討を始めていた<sup>10)</sup>。

この検討会設置の背景と目的は、次の通りである。すなわち、東日本大震災をきっかけに資源・エネルギー・原材料・食料等の生産活動や国民生活に必要な物資の供給停止、取引先の変更、取引の停止が発生するなど、自然災害による物流網の寸断がグローバル・サプライチェーンと地域経済に対して甚大な影響を与えてきた。

そこで、大規模地震発生時においては、必要となるサプライチェーンを維持確保し、輸送活動を早期回復させるために「生産活動を行う荷主」と「物流を提供する物流事業者」が協働し、被災時の混乱した状況下においても適確な物流戦略を立てることが重要となる。

このような背景を踏まえ、発災時における荷主と物流事業者との協働体制構築を促進させるための検討を行う場として、有識者、荷主及び物流事業者等から構成する「荷主と物流事業者が連携したBCP策定促進に関する検討会」が設置された。

本検討会においては、「災害発生時に物流を早期回復するための荷主と物流事業者の連携体制のあり

方や、物流の早期回復の遅れの原因となる脆弱箇所 の整理等を行い、荷主と物流事業者が連携したBCP策定の促進について検討すること」を目的に掲げている。

残念ながら、沖縄県トラック協会においては、BCPの検討は遅々として進んでいない。そうした場合、自治体の側が、その地域のトラック事業者、霊柩事業者と協定を締結し、BCPを策定していくという共通認識をもつことも、大規模な災害からの復興を考える上では重要である。

### 沖縄県の港湾におけるBCPの策定状況

観光関連業界にとって、港湾事業のBCPの策定も極めて重要な課題である。既述の通り、観光関連業界の中では運輸事業でBCPの策定が進んでいない。他方、港湾においてはBCPの策定が進んでいる<sup>11)</sup>。そこで、港湾BCPの検討から策定までの状況について取り上げる。本稿では、2021年3月、沖縄県の運天港BCP協議会が策定した「令和2年度運天港 港湾BCP」<sup>12)</sup>を検証する。

運天港は、沖縄県国頭郡今帰仁村にある重要港湾で、対岸の名護市の屋我地島に跨る羽地内海一帯の小さな港区も含むとされる。港湾管理者は沖縄県である。沖縄本島北部の本部半島では本部港と並んで重要な港だが、運天港だけが重要港湾に指定されている(図2)。

### 港湾BCPの検討の経過

BCP策定にあたり、沖縄県では、「沖縄県は広域にまたがる島嶼県であることから、県内で必要とされる食料・日用品・雑貨、産業関連資材、資源・エネルギー等、生活物資、産業物資の県外依存が極め

10) 国土交通省「荷主と物流事業者が連携したBCP策定促進」に詳しい。[https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/freight/seisakutokatsu\\_freight\\_tk2\\_000014.html](https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/freight/seisakutokatsu_freight_tk2_000014.html) (閲覧日, 2021年11月28日)。

11) 港湾事業継続計画(以下、「港湾BCP」)は、大地震等の自然災害が発生した場合に、港湾の重要機能(当該機能が中断したときの影響が大規模かつ広範囲に及ぶため、優先的に継続・復旧を図る必要のある機能のこと)を最低限維持するとともに、早期復旧を可能にするため、自然災害等の発生後に行う具体的な対応と、平時に行うマネジメント活動を定める計画からなる。港湾BCPは、港湾管理者や行政機関、港湾利用者など、港湾物流に携わる関係者の合意に基づいて定められている。沖縄県では、県管理の重要港湾である運天港・金武湾港・中城湾港について、平成28年度に地震・津波を想定災害とした港湾BCPを策定した。2020年度には、全国的に被害が激甚化している台風を想定災害に加えるとともに、台風時の直前予防対応を盛り込んだ内容に改訂を行っている。<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/doboku/kowan/keikaku/press/kouwanbcp.html> ((閲覧日, 2021年12月3日)。

12) 「令和2年度運天港 港湾BCP」2021年3月参照。

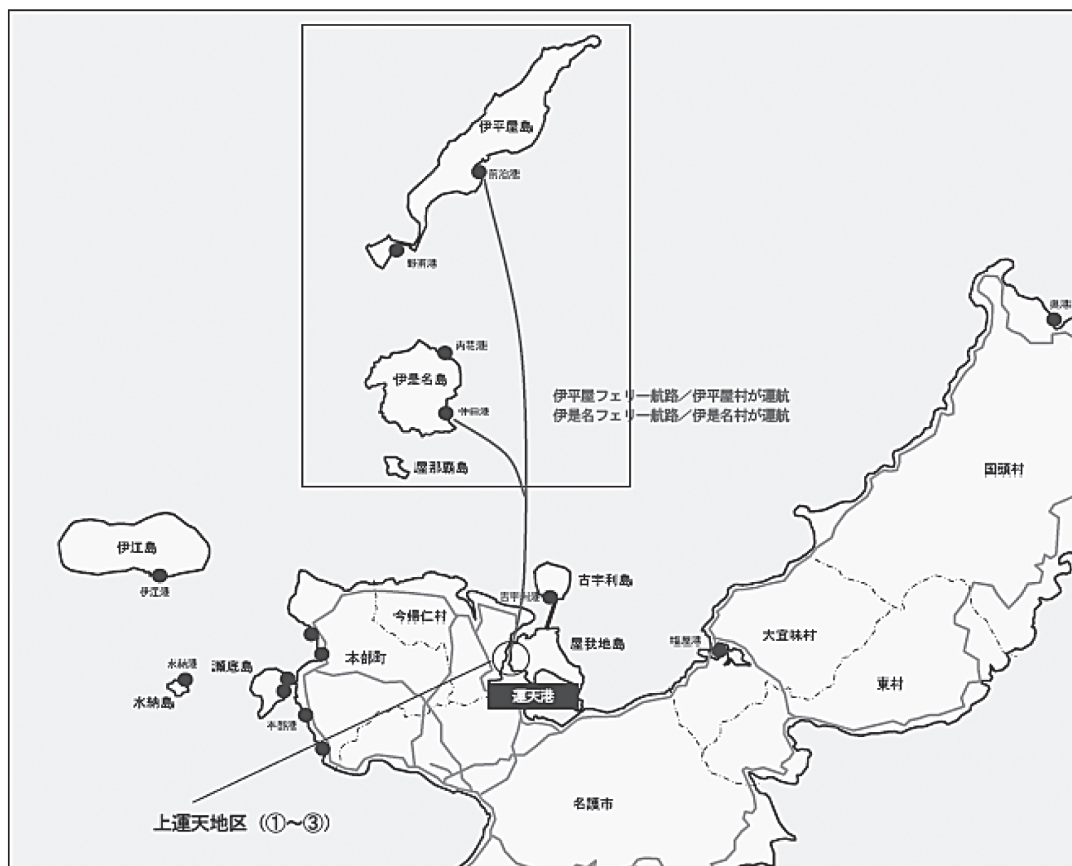


図2. 沖縄県運天港の機能配置

(出所) 沖縄県土木建築部「令和3年度 運天港港湾BCP」より

て高く、それらの多くは港湾を介した海上輸送を利用している。ひとたび地震、津波等の大規模災害が発生し、港湾が被災すると、阪神・淡路大震災や東日本大震災の例を見るまでもなく、沖縄県の社会・経済は長きにわたって大きな混乱をきたし、県民の生活や県内産業は多大な損害を被ることとなる。したがって、大規模災害後、迅速な港湾機能の回復、継続性を確保することが極めて重要であるとともに、とりわけ港湾活動は多数の関係主体のネットワークの上に成立していることから、港湾機能の早期回復や継続性の確保に関しては、それら関係主体の共同体制が不可欠である」との観点を示し、沖縄総合事務局開発建設部港湾空港防災・危機管理課に

おいて、2010年度「沖縄における港湾BCP検討委員会」を設置した<sup>13)</sup>。そして、大規模災害時における港湾の機能継続の確保を目指し、「港湾BCP」の策定に向けた検討に着手した。

この協議会には、社団法人沖縄県トラック協会をはじめ港湾関係者が参加している。

### 港湾BCPの目的と概要

この計画は、「運天港に甚大な被害をもたらす地震・津波災害が発生した場合に、人的・物的な被害を最小限に抑制し、港湾の重要機能の維持、あるいは早期に回復すること」を目的に策定された。

その上で、「港湾BCP (Business Continuity Plan

13) 「令和2年度運天港 港湾BCP」2021年3月参照。

=事業継続計画)は、災害等の危機的な事象が発生した場合の対応方針を予め決めておくことで、港湾機能の低下を最小限に抑え、また早期回復を図ることを目的として作成するものである<sup>14)</sup>と、その策定意義を語る。

各事業者のBCP策定も重要であるが、このように運天港を核とした港湾区域一体の港湾機能を考慮したBCP策定は、港湾区域を沿岸にもつ自治体のBCP策定にとって参考にすべき事例といえる。

## おわりに

沖縄県の観光業を支える関連業界の一つである運輸業界のBCP策定は、既述の通り全く進んでいないのが現状である。内閣府が、2005年に「事業継続ガイドライン」を公表し、BCP策定を強く推奨してきたが、関連業界では、自然災害からの「被害を防ぐ」ことに重きを置いた対策が重視され、自然災害、テロ、感染症などを含む観光危機からいち早く事業を回復し、地域経済の復興を図るためのBCPの策定には至っていない。本来、BCPは被災後の自社の業務継続にとってなくてはならないはずである。

そうした中で、ハイヤー・タクシー業界において災害被害の情報を収集・伝達する機能をもった協働体制が、わが国では沖縄県で初めて確立されたことが、今回の沖縄調査で明らかになった。

また、運天港を中心とした港湾区域内の事業者が協働して、いち早く、港湾区域というエリアで捉えたBCP策定に乗り出したことは、沖縄県の観光業を支える関連業界はもちろんのこと、全国の地方自治体におけるBCP策定の在り方としても重要なヒントを与えてくれるものといえる。

今回の新型コロナウイルス感染症が蔓延する中で、厳しい労働環境に置かれてきた運輸業界が、地域住民の日常生活を支えるエッセンシャルワーカーとして位置づけられ高い評価を受けたことは、自ら

が業務を継続する意義を再発見する契機になったはずである。今後、運輸業界でBCP策定が進行する根拠にもなったのではないだろうか。

筆者の鈴木は、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ発生時、ホノルルに滞在をしていたが、風光明媚なワイキキには、ホテルをチェックアウトし帰国を準備していた観光客が帰国困難になり、行き場を失って「路上生活」を強いられる光景を目にした。その後、航空会社が手配をしたホテルに輸送され数日の避難生活を送ることになった。世界的観光都市ホノルル市でも、全島で観光危機管理が実効性を持つにはまだ時間が必要なようである。グローバルな観光市場を持つ都市では、グローバル資本や地元資本の観光関連事業者がバラバラにBCPを検討することは、テロ時の膨大な被災者の救済と帰還支援のためには効果的でない。

沖縄県では、今日一般社団法人沖縄観光コンベンションビューローが観光関連業界の中間支援組織として行政と観光関連業界、消防、医療福祉機関などの「つなぎ役」となって、「地域連携型BCP」の策定支援に取り組んでいる<sup>15)</sup>。その取り組みは沖縄本島、離島市町村などそれぞれの地域特性を踏まえながら地域連携型の観光危機管理体制の構築支援として取り組まれていることも、今回の調査で明らかとなった<sup>16)</sup>。その意義と課題は、今後新型コロナウイルス感染症への対応を検証する中で明らかになるであろう。引き続き、現地調査を重ねながら、観光関連業界におけるBCP策定の意味と、効果的な方法を探り、研究成果を、南海トラフを震源とする東海、東南海地震の被害想定地域における観光関連業界並びに本学のBCP教育の現場に還元していきたいと考えている。

尚、本調査研究を実施するに当たり、沖縄観光コンベンションビューロー企画・施設事業部企画課危機管理チームの皆様、本文で紹介した各機関の皆様には、資料提供を含め本調査の企画に関しても貴重なご助言を賜った。ここに厚くお礼申し上げたい。

14) 「令和2年度運天港 港湾BCP」2021年3月参照。

15) 鈴木誠 (2019) 「災害時における地域連携BCPの構想と課題」『地域経済学研究』日本地域経済学会。

16) 一般財団法人沖縄観光コンベンションビューロー 「令和2年度観光危機管理体制構築支援事業実施報告書」2021年3月を参照のこと。

また、本調査研究は、愛知大学地域政策学部地域政策学センター「共同研究」の助成を得て行われたことも記しておく。

## 参考文献

- ・新崎盛暉（2005）『新版、沖縄現代史』岩波書店
- ・沖縄国際大学沖縄経済環境研究所（2018）『沖縄経済の構造—現状・課題・挑戦』編集工房東洋企画
- ・岡田知弘編著（2021）『コロナと地域経済』自治体研究社
- ・可児紀夫（2011）『交通は文化を育む～地域交通政策の提言』自治体研究社
- ・可児紀夫編著（2017）『増補改訂、地域交通政策づくり入門』自治体研究社
- ・杉本久未子、藤井佐和編（2012）『変貌する沖縄離島社会—八重山にみる地域「自治」』ナカニシヤ出版
- ・鈴木 誠（2019）『戦後日本の地域政策と新たな潮流』自治体研究社
- ・高松正人（2018）『観光危機管理ハンドブック』朝倉書店
- ・牧野 清（1968）『八重山の明和大津波』城野印刷所
- ・宮入興一「災害と地域経済」『第2回防災学術連携シンポジウム』日本学術会議，2016年12月1日