

## 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—

安福 恵美子

### Tourism Disaster Prevention as Community Development: A Case Study of Oharaimachi in Ise City, Mie Prefecture

Emiko Yasufuku

**要約：**東日本大震災以降も続く災害の発生によって、地域外から来訪者を迎える側ばかりでなく、観光を目的として地域を訪れる側においても、いわゆる観光地における防災対策に対する関心が高まっている。そのため、全国的にまだその数は少ないものの、近年、観光に関わる防災対策を推進する自治体もみられる。そのなかで、本稿では、三重県伊勢市の観光防災対策を取り上げ、内宮の門前町として、毎年、国内外から多くの観光客を受け入れる「おはらい町」の取り組みを中心に、地域観光における防災対策について考察する。事例として取り上げる「おはらい町」の観光防災対策は、観光拠点における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である地域団体による観光防災の先進的取り組みであり、その活動は地域防災と観光振興の両立に向けた試みとして捉えることができる。そのため、本稿では、地域における観光防災対策を検討するために、当該団体の取り組みから地域観光防災の推進要因を抽出することにより、まちづくりという視点から地域観光振興と防災対策を両立するための社会的条件について考察している。

**キーワード：**まちづくり、観光防災、おはらい町、地域団体

#### はじめに

多発する災害を背景に、地域防災計画の見直しを行う自治体が近年増加しているなか、『平成26年度版 防災白書』（内閣府 2014）には、「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性が謳われている（第2章）。また、危機管理における行政・民間・地域住民の連携に関する研究においては、ある程度組織間連携（二者間・三者間）が浸透している現状が示されるなど（市川・中村・野上 2014, p.75）、地域防災に関しては、行政ばかりでなく、民間や地域住民による対策および行政との連携が進められていることが報告されている。

このようななか、地域への来訪者を迎える側ばかりでなく、観光を目的として地域を訪れる側においても、観光拠点を持つ地域（いわゆる観光地）にお

ける防災対策に対する関心が高まりつつある。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ことから、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入れられている例は極めて少ないうえ、二者間あるいは三者間における連携がみられなかった事例（安福 2014, 2017）からは、災害対応における社会活動主体間の関係の難しさがみられる。さらに、観光に関わる防災に対しては、前述のように、行政・民間・地域住民という明確な捉え方、あるいは、「社会活動の三元的理解」（地方行政総合研究センター 2006 p.45）において示されているように、行政部門・民間営利部門・民間非営利部門という分

類では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。

そこで、本稿においては、地域における観光防災を考察するにあたり、社会活動主体として地域団体に焦点を当てる<sup>1)</sup>。ここで取り上げる「地域団体」とは、「一定の地域に居住している人々の団体」<sup>2)</sup>という定義に当てはまる人々だけでなく、観光拠点における事業者（一定の地域において事業を行う人々）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団体を指す。そして、観光拠点において活動する地域団体の観光防災の取り組みをまちづくりという視点からみることによって、地域観光振興と防災対策が両立するための社会的条件について考察する。そのため、本稿では、全国的に観光地としてその名が知られ、毎年、国内外から多くの来訪者を受け入れる三重県伊勢市を取り上げ、伊勢市の観光防災対策とともに、「おはらい町」における観光防災の取り組みを示す。

## 1. 伊勢市における観光と防災

### 1-1 統計からみる伊勢観光の概要

伊勢市（人口128,207人、2017年6月末現在：伊勢市「人口統計情報」より）は、三重県の南部に位置し（図1参照）<sup>3)</sup>、伊勢神宮の鳥居前町として発展し、江戸時代には「お伊勢まいり」のまちとして多数の参拝者が訪れ、現在においても伊勢志摩の中心都市として伊勢志摩国立公園の玄関口となっている。伊勢神宮では、20年に一度社殿を建て替え、神座を移す「神宮式年遷宮」が行われているが、伊勢市における観光振興計画では、この催行に合わせて観光に関わる施策・事業が推進されている。

「平成28年 伊勢市観光統計」によれば、2016年における神宮参拝者数は、8,739,211人（うち内宮5,793,374人、外宮2,945,837人）、また、伊勢市の主要観光拠点の一つである二見浦海岸の二見興玉神社の参拝者数（同年）は1,843,370人である（同年における伊勢市の宿泊者数は441,117人（二見町を除

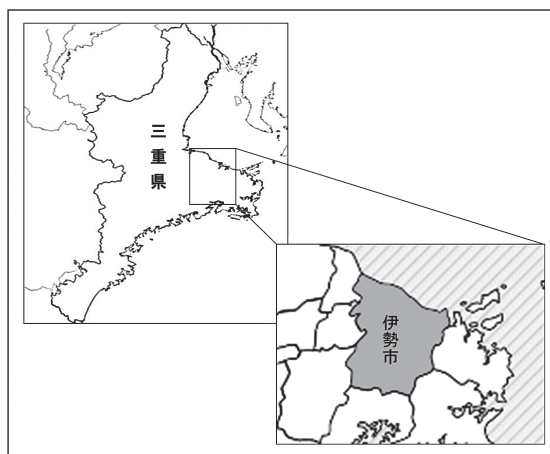


図1. 三重県伊勢市

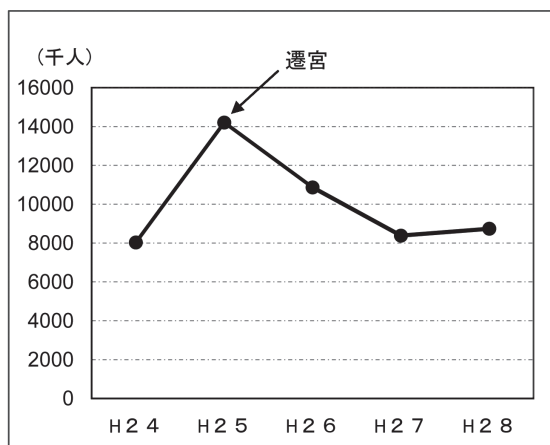


図2. 伊勢神宮（内宮・外宮）参拝者数の推移

（「平成24～28年 伊勢市観光統計」をもとに作成）

く）、二見町211,007人）。では、観光客数としてはどのような数値が公表されているかについてみてみると、「平成28年 伊勢市観光客実態調査の結果概要」によれば、「平成28年観光入込客数の推計結果」として、観光入込客数はおよそ642万人（観光消費額は1,206億円）であったことが報告されている。なお、平成25年の「伊勢市観光統計」によれば、式年遷宮の影響により2015年（H25）には参拝者数が14,204,816人（対前年比176.9%）にも上っていることから（図2参照）、伊勢においては式年遷宮が観光に深く関わっていることが大きな特徴であるとい

えよう。

さらに、2016年から2017年にかけてみられる来訪者数の増加という点から伊勢観光をみると、つぎの2点が挙げられる。まず、1点目は、2016年5月に開催された伊勢志摩サミットによる影響である。「観光客実態調査から見る伊勢志摩サミットが伊勢市の観光に与えた影響」によると、遷宮後、減少傾向にあった神宮参拝者数は前年を上回っている（4%増加）。そして、2点目は、2017年（4月21日～5月14日）、伊勢市内において開催された第27回全国菓子大博覧会である。同大会事務局によれば、期間中の来場者累計が584,100人であったという（「第27回全国菓子大博覧会・三重・実行委員会事務局」ホームページより）。

このように、世界的に注目を集める国際会議や大規模イベント開催により、伊勢観光は度々メディアにおいて取り上げられ、知名度アップにつながっていると考えられるが、国内外から多くの来訪者を迎える伊勢市では、さまざまな観光実態調査が実施されている。たとえば、「観光動態調査（3年間の変化の把握）」（「GPSデータを活用した観光動態調査の結果（携帯電話の位置情報データ）」<sup>4)</sup>や「伊勢市観光振興基本計画の検証結果」（平成27年）などからは、観光が同市において重要であると捉えられているだけでなく、観光振興を行ううえで重要となる観光の実態把握に関する調査が行われていることがわかる。

## 1-2 観光防災対策の概要

伊勢市が位置する三重県では、観光客の防災対策啓発リーフレット（「観光客を災害から守るために」（2012年版、2015年版））や観光関連事業者の地震・津波対策推進に向けた「宿泊施設のための地震・津波避難対策マニュアル」・「津波避難マップ」（ひな型）が作成されている（三重県ホームページ「観光防災について」より）。

つぎに伊勢市における観光防災の特徴についてみていくと、まず、「伊勢市地域防災計画」（2016年3月改定）においては、「帰宅困難者対策の整備」（第3篇 公助 第1章 災害応急活動の体制づくり）として（p.97）、「1 観光客への避難所情報伝達」、

「2 交通情報の提供」および、「3 一時滞在の受入施設確保」が挙げられ（1については、外国人観光客にも配慮した対策として、多言語による情報提供なども含まれている）、関係機関として（公社）伊勢市観光協会が入れられている。さらに、同篇「第4章 いのちを守る」の「帰宅困難者・観光客対策」においては、伊勢市駅周辺部や宇治地区で発生が予想される帰宅困難者に対する保護対策、および一時的な滞在施設の確保や避難所の開設という実施業務の主な連携先となる関係機関等として伊勢警察署（「帰宅困難者、観光客等の誘導の応援」）や観光地周辺の自治会、公共交通機関、旅館組合・宿泊施設、観光関連事業所、社会福祉協議会（「情報および施設などの提供」）などが挙げられている（p.127）。

観光客を含む帰宅困難者に対しては、2013年（2015年修正）の「避難所指定基準」において、その対策がすでに盛り込まれており、そこでは、「観光関連団体等との連携を図り、観光拠点における広報活動などの対策を講じるとともに、観光関連事業者等と連携して避難誘導体制を整える」とある。さらに、「伊勢市避難マニュアル」<sup>5)</sup>においては、「住民避難に関わる基本的な考え方」の「観光地を有する市の特性」として、伊勢市は「年間を通じて県内外及び国外からも多数の観光客が訪れる観光地である」（p.1）という市の特性が示されており、「市の特性からみた避難実施要領作成上の留意点」には、「2 大規模集客施設及び観光客」として、観光ピーク時（1月）における観光客数を示した上で、「留意点」として地理状況に不慣れな観光客の避難方法に対する特段の配慮を必要とすることや、観光バス・自家用車利用による観光客へは来訪時と同じ手段により指定の避難経路から避難するように誘導すること、さらに、公共交通機関利用（鉄道・バス・フェリー）による観光客に対しては、住民と同様に避難誘導することが記されている（p.7）。

つぎに、伊勢市の観光計画における防災対策では、「伊勢市観光振興基本計画」（2014）において、「基本方針2 [観光・交流の負をなくす] 笑顔で迎える受入基盤・環境の整備」の「具体的方針1」（まち全体で受け入れるための環境・施設を整備する）に

挙げられている3項目のなかの一つに「安全・安心を担う防災対策の推進」(p.10)がみられる<sup>6)</sup>。さらに、行政以外の団体においても、つぎのような対策がみられる。まず、先述のように、「伊勢市地域防災計画」の「観光客への避難所情報伝達」における関係機関として挙げられている伊勢市観光協会では、観光パンフレットおよびホームページ上において「もし伊勢で地震に遭遇したら・・・」という注意喚起情報を掲載している<sup>7)</sup>。また、伊勢市では伊勢志摩サミット開催前に観光関連事業者を対象として「災害対応力向上セミナー」<sup>8)</sup>が開催されているが、主催団体の一つである伊勢商工会議所によれば、事業者の災害対応への関心は高かったという<sup>9)</sup>。なお、同会議所では、会員に対する災害本部的役割を果たすことができるように防災研究会(2014年)を立ち上げている。このように、観光推進機関である観光協会による観光客への災害に対する注意喚起や商工会による会員に対する観光防災への意識向上を目指す動きからは、伊勢市全体において観光防災対策に取り組んでいることがわかる。

以上、伊勢市における観光防災対策の概要について述べた。つぎに、伊勢市内の地域別における具体的な対策についてみていく。

### 1-3 地域別にみる観光防災対策

伊勢市内における地域別にみる観光防災の取り組みは、伊勢市観光振興課提供資料によれば、伊勢市における主要な観光拠点である内宮周辺、二見、外宮周辺の3地域に分類される(図3参照)<sup>10)</sup>。各地域におけるおもな取り組みはつぎの通りである(実施内容前に付けられた\*マークは市による事業)。

#### <内宮周辺>

\*ワークショップ(防災学校)、\*来訪者アンケート調査・まち歩き・DIG<sup>11)</sup>実施、\*観光地における災害避難マニュアル作成、避難訓練、内宮エリア災害協力協議会の設立、\*伊勢市と内宮エリア災害協力協議会による「災害時における来訪者及び住民等への応急生活物資供給等の協力に関する協定」締結

#### <二見>

\*二見地域観光客津波避難マップ・マニュアル作成、\*津波緊急避難場所誘導看板設置



図3. 伊勢市における観光防災の取り組み地域

#### <外宮周辺>

\*防災対策検討ワークショップ、外宮参道発展会による災害時における従業員向け避難誘導チラシ作成

このなかで、2009年から始まった内宮周辺の取り組みには、同地域における実施内容とは別に、二見地域における避難マップ・マニュアル作成および外宮参道発展会の防災対策検討ワークショップへの協力も含まれる。「災害に強い観光地づくり事業」(2012年度)として旅館・民宿など地元の観光業者により作成された「二見地域観光客津波避難マップ」(「もしも」の時に安心ケロ!)(通称:無事かえるマップ)2013年3月完成)には、二見地域における過去の水害状況・津波の想定図、さらに同地域の観光施設一覧表には観光拠点紹介とともに、避難場所(海抜数値入り)が掲載されている<sup>12)</sup>。

次章では、内宮周辺において活動を行うとともに、二見および外宮周辺の事業にも協力している「伊勢おはらい町会議」による観光防災の取り組みを、「おはらい町」における観光まちづくりの経緯とともにみていきたい。

## 2. 「おはらい町」における観光防災の取り組み

### 2-1 「おはらい町」の観光まちづくり

伊勢市を流れる五十鈴川に沿い、内宮の門前町として発達してきた「おはらい町」(宇治今在家町および宇治中之切町の一部:図4・5参照)<sup>13)</sup>は、伊勢観光の主要な拠点として、伊勢市観光協会ホームページにはつぎのように紹介されている。「宇治橋





図4. 内宮周辺

写真1. 観光客で賑わう「おはらい町」の様子  
(2016年9月撮影)

から五十鈴川に沿って続くおよそ800mの美しい石畳の通りには、お伊勢さん特有の切妻・入母屋・妻入り様式の町並みが軒を連ねます。通りにはたくさんの土産物店・飲食店や商家が建ち並び、参拝後の町歩きがお楽しみ頂けます。また、神宮道場や祭主職舎などの歴史的建造物などもあり、お伊勢さんらしいレトロな雰囲気がたっぷり詰まっています。」(同協会発行「ええじゃないかお伊勢さん」においても同文)。そして、その古い町並みは、老舗民間企業が建設した「おかげ横丁」とともに観光スポットとしてメディアにたびたび登場するが、「おはら

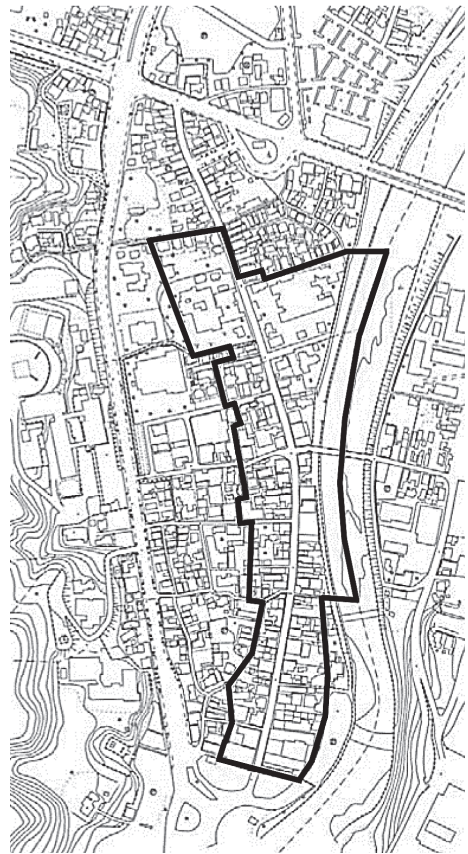


図5. 「伊勢市内宮おはらい町まちなみ保全地区」区域図

(伊勢市 HP「伊勢市まちなみ保全事業」より転載)

い町」(写真1参照)は観光地としてだけでなく、その町並みの保全運動が全国的にも注目されてきた。

「文化財保護法による伝統的建造物群保存地区、地区計画、まちづくり協定、建築協定など様々な手法を検討してきましたが、それぞれに一長一短があり、ついに平成元年9月、市独自条例「伊勢市まちなみ保全条例」の制定に至ったものです」(伊勢市ホームページ「伊勢市まちなみ保全事業」より)という「おはらい町」のまちなみ保全の経緯はつぎの通りである<sup>14)</sup>。

1979年 まちなみの保全と再生のため、地元の人々による「内宮門前町再開発委員会」が結成される(翌年の1980年、「内宮門前町再開発会議」結成)。

1982年 「内宮門前町並み保存」についての要望書が市へ提出される（1986年、「内宮門前町並み修景保存等に関する請願」が市議会で採択される。

1989年 伊勢市まちなみ保全条例公布。

1990年 「内宮おはらい町まちなみ保全地区並びに同保全計画」が告示され、保全事業がスタートする。

『月刊観光』（特集 地域らしいまち並みをつくるⅠ）において、「おはらい町」のまちづくりの経緯を紹介している元伊勢市職員の筆者によれば、この伊勢市独自の条例制定に至るまでには、行政と「内宮門前町再開発会議」が一緒になり、住民主導で活動が行われたことから、「生活のにおいのするまちづくり」が特徴であるという（阿形 1998 p.23-24）<sup>15)</sup>。このように、まちなみの再生・保全を目指した「おはらい町」住民による活動は、「・・・90年代前半には、「おはらい町」をとりまくハード面の整備も着々と進んでいった。強力なリーダーがいる住民主導、行政支援というパターンである。」（『日経地域情報』2003 p.10）と紹介されるなど、観光まちづくりの先進事例となった。

## 2-2 「伊勢おはらい町会議」の取り組み

前節のように、「伊勢市まちなみ保全条例」制定に至るために活動した「内宮門前町再開発会議」が名称変更（1994年）した団体が、本稿で取り上げる「伊勢おはらい町会議」である。同団体は、神宮参拝者のおよそ7割が訪れるという「おはらい町」（来訪者数およそ550万人：2015年）通り沿いに居住または商いをする個人および法人で組織する会（会員数62：2016年）で、その観光防災の取り組みは、2009年、伊勢市から観光地における災害避難マニュアル作成業務を受託したことから始まったという。会長の前田氏は（2008年4月より現職）、防災に取り組むようになった背景をつぎのように説明する<sup>16)</sup>。

- ・2013年の第62回式年遷宮に向けて、2008年頃から「おはらい町」への来訪者が増加傾向のなか、防災対策への不安を感じるようになる。
- ・来訪者の増加に伴い、新たな出店舗も増えるなか、コミュニケーションの必要性が生じたた

め、同じ方向を向いて活動していけるテーマを探すようになる。

観光地というだけでなく、住宅地としての二面性を持つことを特徴とする「おはらい町」では、来訪者の増加に従い、夜でも人がいることができるようにと、2005年「伊勢おはらい町 まちづくり宣言」をし、町に集うすべての人の安心と安全を考えたまちづくりを目指すようになり、「特定非営利活動法人みえ防災市民会議」からの助言を得るという経過を経て、伊勢市からの業務委託「災害対策事業」（委託期間：2009年7月～2012年2月）を開始した。

「伊勢おはらい町会議」の事業内容は、本稿1-3<内宮周辺>で触れたように、「おはらい町防災学校」としてのさまざまな取り組み（AED講習会・出前防災学校・炊き出し体験ワークショップ・五十鈴川幼稚園における幼児を対象としたワークショップ・町歩き（DIG図上訓練）・来訪者アンケート調査・避難訓練・避難マニュアル作成など）であった。

前田会長によれば、「おはらい町」に集う人々の防災意識アップ・災害イメージの共有・改善策・対応策の検討を目的とした「災害対策事業」における二つの大きな取り組みは、災害避難マニュアル作成および「おはらい町」における観光客の通行量把握（神宮参拝者の「おはらい町」への流入人口・分析）であるという。また、大学の協力を得て行われたという来訪者アンケート調査（2010年3月、バス停および駐車場にて実施、観光客約1800名からの回答）では、「おはらい町」における最大滞留人数を1日の内宮参拝者数の10%として概算を出しており、滞留者に対する異なるサポートについて検討したという。

そして、取り組みを行う上で工夫したのは、つぎのような点であるという。

### <防災学校>

- ・作成した災害避難マニュアルに従って避難訓練を行うことにより、その都度、判明した課題に対処するようにした。
- ・炊き出し体験ワークショップでは、地元の物を使用し、もちつきのノウハウを使用する。

＜避難訓練（基本的に年1回、計5回実施）＞

- ・観光客の参加が重要であることから、旅行会社の協力により、旅行商品として「防災訓練体験クーポン付宿泊プラン」をつくる（観光客5名の訓練参加を得る）。
- ・景観地区内であることから、防災用の看板設置ではなく、避難時には住民が旗を持って歩くことで住民自らが目印になるような策をとっている（平常時、旗は「伊勢おはらい町会議」会員が保管）。
- ・誘導旗には、外国人にも非常事態であると認識されやすいとされるオレンジ色を使用し、英語の表記（This way, please）も加える。
- ・観光客に対し、「避難訓練を行っている」という情報発信を行っている。
- ・避難訓練に大学留学生の参加を得ることにより、避難シミュレーションを行い、その後の聞き取り調査によって改善点を模索する（4回目の訓練時に実施、終了後ワークショップ開催）。

さらに、帰宅困難者への対応が急務となる災害発生時における観光客の誘導は、つぎのような考え方に基づくという。まず、調査結果分析からは、災害発生時、「おはらい町」にいる観光客の約9割が帰宅困難者となり、そのうち70%が自家用車利用であると推計されることから、伊勢市からは出ることができたとしても、帰宅途中、危険箇所、あるいは混雑に巻き込まれ留まってしまうかもしれないという事態に備え、伊勢からむやみに観光客を送り出すのではなく、安全が確保されるまでは、まちに留まってもらう方策を取る。そのため、帰宅困難者に対しては、安全確保のための環境づくりへ向けた取り組みを行っているが、そのなかには、環境づくりに不可欠な地域の協力を得るための取り組みも含まれる<sup>17)</sup>。

そして、「観光」ではなく「日常」という状況において取り組みを考えることが重要であることから「継続のまちづくり」を目指し、「お伊勢さんへの思いに応えるおもてなしの心」を常に持っているという前田会長を中心したメンバーの呼びかけにより、2016年、災害時に来訪者および住民等の早期安定を図るため、応急生活物資を確保し提供することを目

的として「内宮エリア災害協力協議会」が設立された（2016年）。同団体は、「伊勢おはらい町会議」が対象とするエリアを越え、災害時、物資（各店舗の販売商品）の提供・運搬に積極的に参加する事業者によって構成されている（構成メンバーは38社：2017年6月現在、メンバーの一部は「伊勢おはらい町会議」の会員でもある）。そして、同団体設立の年には、伊勢市との間に「災害時における来訪者及び住民等への応急生活物資供給等の協力に関する協定」が締結された<sup>18)</sup>。この協定は、内宮エリアにおける来訪者および住民等の早期安定を図ることを目的としていることから、災害時、来訪者は住民同様、販売品（商品）の提供が受けられることが大きな特徴であるという。

### 3. 「伊勢おはらい町会議」による観光防災活動の推進要因

前章では、伊勢市における観光防災の取り組みを、「おはらい町」における地域団体である「伊勢おはらい町会議」の活動を中心としてみてきた。同団体は、2009年から内宮周辺におけるさまざまな観光防災の取り組みを行ってきたが、すでに本稿2-3で取り上げたように、他の2地域における一部の取り組みにも協力していることから、伊勢市における観光防災活動を行う代表的な団体であるといえよう。

そこで、本章では、「伊勢おはらい町会議」による観光防災活動の推進要因を、つぎのように二つに分類してみたい。

＜「伊勢おはらい町会議」に関わる要因＞

- 1 「おはらい町」のまちなみ保全運動が住民主導型のまちづくりとして行われていたことから、観光防災の取り組みにあたり、すでに団体としての組織化ができていたこと。
- 2 「おはらい町」の人々が、来訪者の増加を感じるようになっていたことに対し、それを実態調査によって確認し、帰宅困難者の推計数を出すことによって対策に結びつけていること。
- 3 上述2の防災対策を立てるにあたり重要となる観光実態調査のために必要な人材を、市の事業



受託という形で獲得することができたこと。

- 4 上述3の事業費獲得のための窓口となったのが、観光実態に詳しい市の観光担当部署であったことから、伊勢市の観光実態に合う具体的な対策に向けて、より細かな行政支援を受けることができたこと。
- 5 「おはらい町」の多くの人々（居住者ばかりでなく店舗の所有者も含む）は、学区が一つであるということから互いに顔なじみであったこと。

さらに、新たな店舗を「おはらい町」に構える事業者にも積極的に働きかけを行うなど、精力的に観光防災対策を進める前田会長の熱意と資質がさまざまな取り組みに大きく関わっていることが挙げられる。

＜「伊勢おはらい町会議」を取り巻く要因＞

- 1 観光が重要な産業である伊勢市では、行政をはじめ、諸団体において、来訪者の安全に対する意識が高いこと。
- 2 防災の研究者、さらには県内外のさまざまな団体との連携・協力が行われてきたこと（観光企画課提供資料によれば、「大学・自治会・自主防災組織、NPO法人（防災）・消防団・地域教育機関（幼稚園など）・市」が挙げられている）<sup>19)</sup>。
- 3 伊勢神宮参拝者数を基とした観光客の実態把握が行われていることが観光防災の取り組みに役立っていること。

前章でみたように、「伊勢おはらい町会議」の構成メンバーには、多数の事業者が関わっていることから、観光振興が重要であることが推測される。そのため、同団体による取り組みは、防災対策と観光振興を両立させている点が特徴として挙げられる<sup>20)</sup>。さらに、すでに挙げたように、取り組みを推進するうえで重要なのが行政との連携である。市の観光担当部署が担当となって行われた「ふるさと雇用再生特別基金事業 市町等実施事業」（厚生労働省による雇用創出の基金による事業）は、「観光地における災害避難マニュアル作成モデル事業」として、その内容はつぎのように説明されている（三重県ホームページより）。「市内最大の観光地「おはら

い町」での災害発生時の災害避難マニュアルの作成と訓練を実施し、災害時に従業員および住民がスムーズに観光客を誘導できるようにする。また、伊勢市の観光施設は、安心して訪れることができる「災害に強い観光地」であることをPRし観光客の増加を図る。」<sup>21) 22)</sup>。このように、「災害に強い観光地」とし観光振興を図ることを目指す伊勢市より業務委託を受けた「伊勢おはらい町会議」は、受託期間中、2名の人材確保により、先述のような調査実施などの取り組みを推進していった。

伊勢市では、「おはらい町」における観光防災対策事業と同年度（2009～2011年）において、同様の「ふるさと雇用再生特別基金事業」により「観光推進事業」（観光客のニーズ調査による着地型旅行商品などの開発などにより観光客誘致を図る）が展開されていることから、観光のニーズに合った観光振興を図っていることがわかる。しかし、同年度においては、同事業により三重県下における他の市町も観光に関わる事業を展開しているが、観光と防災に関わる事業はないことから、伊勢市ではすでに観光防災に着目した事業が進められていたという点からも先進的な取り組みとして捉えることができる。さらに、伊勢市における「バリアフリー観光向上事業」（2011年度、担当部署：観光企画課担当）の実施も、災害弱者（災害時における要配慮者）に対する観光防災の推進に関わる事業内容といえよう。

#### 4. まちづくりから考える「おはらい町」の観光防災

地域観光に対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、本稿で取り上げた三重県伊勢市「おはらい町」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い。たとえば、観光地として国内外に知られている神奈川県箱根町における住民のおよそ6～7割が観光関連産業に従事しているという<sup>23)</sup>。そのため、地域観光を防災という面から捉えた場合、箱根町においては、災害（風評被害も含



め)が地域観光に与える影響の大きさを経験することにより、行政・観光推進機関・民間事業者をはじめとして、観光防災対策に対する町全体の意識が高い(2017 安福)。

伊勢市や箱根町のように、年間、多くの来訪者を迎える観光拠点を持つ地域においては、観光がまちづくりと大きく関わることから、「観光まちづくり」という言葉によって表現されることが多い。そのため、内発的な側面の強い「まちづくり」と外部資源(ヒト・モノ・カネ)を取り入れる「観光」とが近接した動き(岡村・野原・西村 2009 p.22)といわれる「観光まちづくり」においては、「まちづくり」と「観光振興」の結びつきが極めて強いことがわかる。

本稿の事例として取り上げた「おはらい町」における「人々(地域住民と事業者)」を中心とした観光防災対策の特徴からは、その取り組みを「観光まちづくり」の一環として捉えることができる。たとえば、2-2でみたように、来訪者に対し、避難時には住民が旗を持って歩くことで住民自らが目印になるような工夫などの試みは、「おはらい町」が景観地区となっていることから看板設置に対する制約があるとはいえ、はじめて「おはらい町」を訪れるため土地勘が無いような来訪者の避難行動をよく理解したうえでの対策であり、近年、多くの観光拠点で進められている避難誘導用看板やWi-Fiステーションの整備だけでは十分とはいえない対策を地域の「人」を中心とした活動によってカバーするものであるといえよう<sup>24)</sup>。さらに、避難訓練においては、他地域の観光地で実施される避難訓練において大変難しいといわれる観光客の避難訓練への参加という点に対し、旅行商品として「防災訓練体験クーポン付宿泊プラン」をつくることによって観光客の参加を促す工夫などは、まさに、「地域社会が主体となって地域環境を資源として活かすことによって地域経済の活性化を促すための活動の総体」(西村 2009 p.12)といわれる「観光まちづくり」の考え方にも当てはまるであろう。

このように、「コミュニティ防災」<sup>25)</sup>のなかに組み込まれた観光防災の取り組みは、居住者と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)を構成する人々が来訪者の安全確保に対しも、自分達と同様な環境を提供することであることから、それは災害に強い観光地としてのアピールにもつながる。

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市全体にみられることから、防災対策において、市内の主要な観光拠点の一つである「おはらい町」で活動する「伊勢おはらい町会議」という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社会的条件の整備も進められていることが確認できる。本稿で取り上げた「おはらい町」における観光防災の取り組みが住民主導・行政支援型による観光防災のモデルケースとなり(とくに門前町が観光拠点となる地域を中心に)<sup>26)</sup>、地域観光の実態に合わせた観光防災の仕組みづくりが広がることが期待される。

## 注

- 1) 観光防災については、観光客の避難行動や誘導に関する検証実験や観光客の防災意識に関する研究成果は近年増加しているが、住民主体による取り組みを社会活動主体間の関係から捉えた研究成果はまだ蓄積されていない。
- 2) ここでいう「地域団体」とは、「一定の地域に居住している人々の団体」(『大辞林 第三版』(2006年)ではなく、「全国団体に対して、一定の地域を基盤に活動している団体」(『広辞苑 第六版』(2008年)に近い団体として捉える。
- 3) 本稿における図は、図4以外すべて筆者作成による。
- 4) この調査では、携帯電話の位置情報データを基に、外宮・内宮の重複訪問と市民の訪問を除いた形で集計し、実人数が推計されている。
- 5) 伊勢市役所ホームページ「伊勢市の国民保護」(危機管理課)における「第18年度第4回伊勢市国民保護協議会」の報告として掲載されている「伊勢市避難マニュアル(案)」内における記載文「資料4」より。
- 6) 他の2項目には、「伊勢らしい景観、街並みの整備」と「先進的なバリアフリー観光の取り組み推進」が挙げられている。
- 7) 観光協会発行の観光パンフレットおよびホームページにおける注意喚起情報については、すでに他論文(安福2016a, 2016c)において触れている。
- 8) セミナーの主催は、伊勢志摩サミット県・市町災害対策会議(三重県・伊勢市)、伊勢商工会議所、(公社)

伊勢市観光協会である。

- 9) 伊勢商工会議所への電話（2016年2月）および対面（2017年4月）による聞き取りより。
- 10) 伊勢市観光振興課提供資料より。
- 11) DIG 訓練とは、参加者が地図を使って防災対策を検討する訓練で、Disaster（災害）、Imagination（想像力）、Game（ゲーム）の頭文字を取っている。
- 12) 本稿参考資料には、2015年6月版を掲載している。伊勢市の「行政活動報告書 平成24年度版」において、同事業は、「産業」ではなく、「防災・防犯・消防」事業として挙げられている。なお、「産業」として挙げられている同年度の観光関連事業としては、「バリアフリー観光向上事業」・「御遷宮誘客宣伝事業」・「外国人観光客誘致推進事業」・「おもてなし推進事業」・「伊勢市駅前手荷物預かり所（仮称）整備事業」がある。
- 13) 二つの町の人口および世帯数はつぎの通りである。宇治今在家町：人口163人・79世帯、宇治中之切町：人口161人・72世帯（伊勢市「町別統計表」平成29年6月30日現在より）。
- 14) 伊勢市ホームページ（「伊勢市まちなみ保全事業」）によれば、その事業内容は、つぎの通りである。「保全地区内において新・増築・改築等の修景を行う場合は、保全整備基準に基づき、伊勢の伝統的な家屋形態（切妻・妻入り、または入母屋・妻入り）を再現・維持（主に外観部分）することとしており、必要に応じてその資金の貸付を行っています。修景、貸付に当たってはその都度、審議会に諮り決定しています。』。なお、2009年に、「内宮おはらい町地区」は「景観地区」となっている。
- 15) 阿形によれば、この保全地区では、観光商店街の組織化ができなかったが、観光業者ではないさまざまな商店および銀行・郵便局などが協力しているまちづくりであることがまちなみ再生において重要な点であったという（p.25）。
- 16) 前田氏による説明内容については、「おはらい町」（岩戸屋）における愛知大学地域政策学部安福ゼミに対する氏によるレクチャー・資料（2016年9月）および、筆者による氏への対面による聞き取り（2017年4月、伊勢市役所）内容をまとめたものである。
- 17) 「伊勢おはらい町会議」は、2010年8月、地域住民を対象に、防災に関する出前講座を実施している。
- 18) 伊勢市では、「内宮エリア災害協力協議会」との協定以外に、民間企業、一般社団法人伊勢薬剤師会、三重建築士会などと協定を結んでいる。
- 19) 大学の研究者によって「おはらい町通りにおける来訪者の行動実態」（未発表）がまとめられている。
- 20) 「おはらい町」では、防災備蓄品の観光商品開発などを進めることにより、観光振興と防災対策の両立へ向けた模索が行われている。なお、前田会長は、伊勢市観光振興基本計画策定推進会議委員でもある。
- 21) 三重県ホームページ「ふるさと雇用再生特別基金事業市町等実施事業」によれば、事業費は、2009年度：5,665,953円、2010年度：8,879,104円、2011年度：8,562,349円の合計23,107,406円である。
- 22) 伊勢市では、2010年に「観光関連雇用対策事業」として、内宮周辺交通調査が実施されている（「伊勢のま

ち 伊勢の行政 行政活動報告書 平成22年度版」より）。

- 23) 箱根町ホームページ「統計はこね（平成28年版）」のサービス業（産業別）における事業所数および従業者数（第3章「事業所」より）を箱根町人口から出した割合である。なお、この数値については、「統計はこね」の担当部署である企画課への問い合わせ（2017年1月）により得られた情報に基づく。
- 24) 災害時における添乗員・バスガイドの判断・指示は、受け持ち団体観光客の避難行動に大きく影響を与えるという研究結果（徳永・落合・岡崎 2015）があるが、「おはらい町」には団体としてではなく個人でまち歩きをする観光客も多数いることから、このような対策はとくに個人客に有効であろう。
- 25) 中村は、多様な住民・事業者が地域のかつ社会的な防災問題に個々人で取り組むには限界があり、どうしても自主的で組織的な活動が欠かせないこと、また、自主的・組織的な活動を通じて形成される地域意思が自治体との連携を可能にするとして、ここに、コミュニティ防災活動の重要な意義がある、と述べる（中村 2016 p.159）。
- 26) 「おはらい町」における観光防災の取り組みは、門前町が観光拠点となっている福岡県大宰府市の大宰府天満宮における避難誘導対策の参考にされている。参拝者が正月三が日に集中する同市では、観光客の避難誘導計画は作成されているが（計画内容については、安福 2017年を参照）、その実行に当たっては住民および事業者の協力が必要であることから「おはらい町」の取り組みが参考になるという（2017年4月、大宰府市防災安全課への電話による聞き取りより）。

**謝辞：**本稿執筆にあたり、ヒアリング調査等にご協力いただいた「伊勢おはらい町会議」会長前田世利子氏、伊勢市役所危機管理課課長日置和宏氏・観光振興課主幹（兼観光企画係長）中村洋氏、伊勢市観光協会専務理事西村純一氏をはじめ多くの方々に厚くお礼を申し上げます。

## 参考文献

- 阿形次基（1998）「“伊勢・内宮門前町”～おはらい町のまちづくり～」『月刊観光』（特集 地域らしいまち並みをつくるⅠ）pp.20-25。
- 市川英雄・中村一樹・野上達也（2014）「危機管理における行政組織・民間組織・地域住民の連携に関する実態把握調査」明治大学危機管理研究センター。
- 岩崎正弥（2016）「第2章 内発的観光まちづくりの仕掛けづくり―人財育成の視点から―」安福恵美子編著『観光まちづくり』再考』古今書院、pp.32-52。
- 岡村祐・野原卓・西村幸夫（2009）「我が国における「観

光まちづくり」の歴史的展開 —1960年代以降の「まちづくり」が「観光」へ近接する側面に着目して—『観光科学研究』第2号, pp.21-30。

徳永優輝・落合知帆・岡崎健二 (2015)「京都市清水・祇園地域における震災時の観光客対策としての寺社活用可能性」『都市計画報告集』No.13, pp.160-163。

地方行政総合研究センター (2006)『地域の多元的な主体と行政の新たな関係をめざして ～ローカル・ガバナンスの実践～ 報告書』。

中村八郎 (2016)「安全で住みよい地域づくりの課題と方向」『現代の災害と防災 —その実態と変化を見据えて』本の泉社 pp.139-164。

西村幸夫編著 (2009)『観光まちづくり —まち自慢からはじまる地域マネジメント—』学芸出版社。

安福恵美子・湯川治敏・三宅淳子 (2014)「奥浜名湖地域における観光者の避難経路に関する研究」地域政策学ジャーナル (愛知大学地域政策学部地域政策学センター) 第4巻第1号 pp.67-79。

安福恵美子 (2016a)「観光まちづくりから考える観光危機管理 —静岡県を事例として—」『年報／中部の経済と社会 (2015年版)』愛知大学中部地方産業研究所, pp.63-76。

安福恵美子編著 (2016b)『「観光まちづくり」再考』古今書院。

安福恵美子 (2016c)「観光ボランティアガイドの災害対応力から考える地域観光と防災 —静岡県を事例として—」『第31回日本観光研究学会全国大会学術論文集』pp.373-376。

安福恵美子 (2017)「地域の観光振興と防災対策に関する検討とその課題 —静岡県を事例として—」『地方自治研究』Vol.32, No.1, pp.13-26。

## 参考資料

伊勢市防災会議 (2016)「伊勢市地域防災計画」。

伊勢市ホームページ

「人口統計情報」

<http://www.city.ise.mie.jp/2677.htm/2017/7/2>

「伊勢市観光統計」(平成24年～28年)

<http://www.city.ise.mie.jp/3025.htm/2017/3/22>

「平成28年 伊勢市観光客実態調査の結果概要」

[http://www.city.ise.mie.jp/secure/34591/28gaiyou.](http://www.city.ise.mie.jp/secure/34591/28gaiyou.pdf/2017/6/15)

[pdf/2017/6/15](http://www.city.ise.mie.jp/secure/34591/28gaiyou.pdf/2017/6/15)

「観光客実態調査から見る伊勢志摩サミットが伊勢市の観光に与えた影響」

<http://www.city.ise.mie.jp/15098.htm/2017/7/2>

「GPS データを活用した観光動態調査の結果 (携帯電話の位置情報データ)」<http://www.city.ise.mie.jp/secure/34591/gps.pdf/2017/6/15>

「伊勢市観光振興基本計画の検証結果」(平成27年)

<http://www.city.ise.mie.jp/secure/40240/kensyout.pdf/2017/6/15>

「避難所指定基準」(平成25年2月, 平成27年6月修正)

<http://www.city.ise.mie.jp/secure/14490/hinansyositeikijunH2706syuusei.pdf/2017/6/15>

「伊勢市の国民保護」(危機管理課)

<http://www.city.ise.mie.jp/2604.htm/2017/5/20>

「第18年度第4回伊勢市国民保護協議会」「伊勢市避難マニュアル (案)」(資料4)。<http://www.city.ise.mie.jp/secure/5141/siryout4.pdf/2017/5/20>

「伊勢市観光振興基本計画 みんなで取り組もう伊勢の観光の未来」(2014) <http://www.city.ise.mie.jp/secure/41909/28kankoutoukei.pdf/2017/3/15>

「二見地域観光客津波避難マップ」(平成27年6月版)

<http://www.city.ise.mie.jp/8691.htm/2017/4/3>

「町別統計表」((人口・世帯)日本人+外国人 平成29年6月30日現在) <http://www.city.ise.mie.jp/secure/37287/20170601.xls/2017/7/2>

「内宮おはらい町 今昔」

<http://www.city.ise.mie.jp/4024.htm/2017/7/2>

「伊勢市まちなみ保全事業」

<http://www.city.ise.mie.jp/4030.htm/2017/7/2>

「景観地区 (内宮おはらい町地区)・内宮前の高度地区の都市計画」<http://www.city.ise.mie.jp/4002.htm/2017/7/2>

「伊勢市と内宮エリア災害協力協議会の災害協定」

<http://www.city.ise.mie.jp/13783.htm/2016/4/6>

「災害時における来訪者及び住民等への応急生活物資供給等の協力に関する協定書」(伊勢市・内宮エリア災害協力協議会, 2016年) <http://www.city.ise.mie.jp/secure/38086/naikuueria.pdf/2017/4/6>

「行政活動報告書 伊勢のまち 伊勢の行政」(平成22年度～平成24年度) <http://www.city.ise.mie.jp/7911.htm/2017/7/2>



伊勢市観光協会「ええじゃないかお伊勢さん」。

伊勢市観光協会ホームページ

「伊勢で災害に遭遇したら」

<http://www.ise-kanko.jp/saigai/index.html/2016/3/5>

「おはらい町」

<http://www.ise-kanko.jp/oise/oharai.html/2017/7/7>

第27回全国菓子大博覧会・三重・実行委員会事務局ホームページ「お伊勢さん菓子薄2017」

<http://www.kashihaku-mie.jp/2017/7/3>

特定非営利活動法人みえ防災市民会議ホームページ

<http://www.v-bosaimie.jp/mcdp/mission/index.html/2017/7/6>

内閣府（2014）『平成26年度版 防災白書』。

日本産業消費研究所『日経地域情報』（2003）「三重県伊勢市・おはらい町」（特集／観光まちづくりへの挑戦）No. 416, pp.9－11。

箱根町ホームページ「統計はこね（平成28年版）」

<https://www.town.hakone.kanagawa.jp/index.cfm/11,9117,54,201,html/2017/6/8>

三重県ホームページ

「ふるさと雇用再生特別基金事業 市町等実施事業」

<http://www.pref.mie.lg.jp/oshigoto/43237012855.htm/2017/6/15>

「観光防災について」 <http://www.pref.mie.lg.jp/D1KAN/KO/87730000001.htm/2016/6/20>