

地方自治体における BCP 策定の課題と対応策（観光都市）

香川大学 ○安倉政雄 香川大学 笠井武志
香川大学 フェロー会員 岩原廣彦 香川大学 フェロー会員 白木渡

1. はじめに

近年、全国各地で地震・風水害などの自然災害により大きな被害が多発している。これらの自然災害は、大都市、地方都市などに関係なく発生する可能性があり、小規模自治体ほど発災時対応が人的、財政的面で厳しくなると予想される。また、観光地では、観光客に対する大規模地震発災時対応は必ずしも十分ではなく、対応の遅れは、即、人的被害につながってしまうことになる¹⁾。一方、地方の小規模基礎自治体での業務継続計画（BCP：Business Continuity Plan）策定は進んでいない。その理由は、職員数が足りない、財政が厳しい、BCP 策定の知識がないなどが挙げられる。また、観光都市においては、住民数よりはるかに多い観光客が訪れ、その対応について BCP 策定にどのように盛り込めばよいかわからないことも理由として挙げられる。そこで、本研究では、今後 30 年以内に 70%の確立で発生するとされている南海トラフ巨大地震に備えて、時期によっては居住人口の数十倍を超える観光客が訪れる小規模基礎自治体を対象に、最も観光客が多い時期を想定して、BCP を策定する場合の課題・対応策について検討した。

2. 検討対象自治体

検討対象自治体として、琴平町を設定した。琴平町は、香川県のほぼ中央に位置し、仲多度郡西部に位置する。町の人口は 9416 人^{*}で、職員数は 116 人^{*}である。琴平町には、昔から海の神様で有名な「こんぴらさん」があり、常日頃から多くの参拝者が訪れている。特に正月三が日の観光客などの人数は、約 41 万人と、人口の 41 倍にもおよぶ。その時期に南海トラフ巨大地震が発生した場合、自治体としては、住民以外に多くの観光客等が被災、帰宅困難になることを想定する必要がある。そこで、本研究では正月三が日に南海トラフ地震が発生したことを想定、多くの観光客への対応に焦点をあてた BCP 策定上の課題・対策案の検討を行った。

※：平成 26 年 4 月 1 日現在

表 1 琴平町概要²⁾

面積(km ²)		8.46
町域		東西 3.3km, 南北 5.3km
世帯数(世帯)		3742
人口	男(人)	4294
	女(人)	5122
	計(人)	9416
職員数(人)		116

3. 想定される課題・問題点

検討を進めるにあたり、事前に、琴平町小野町長および担当職員の方々からヒアリング調査を行い、課題・問題点を集約した。琴平町における正月の観光客数は、平成 26 年 1 月 1 日を例に挙げると、この日の延べ観光客数は 15 万 7 千人であるが、町内の駐車場が一日のうち 3 回入れ替わること（こんぴらさんへの参拝時間は約 3 時間）や車などで移動していることを考慮すると、地震が発生した時間に一日の観光客すべてが滞在しているわけではなく、約 3 万人が滞在している状況が考えられる。このことから、発災時には、観光客と住民合わせて約 4 万人への対応が必要と考えられる。想定される問題点を表 2 に示す。南海トラフ巨大地震発生時には、町職員も被災することが考えられることから、全職員 116 人での対応は物理的に困難であると考えられる。さらに、正月休みでの参集

表 2 想定される問題点

を考えると、職員の県外旅行などによる町内での不在や、職員の約 4 割は町外の在住者であることなどを考えると職員の 1/3 程度の参集を考えなければならない。また、土地勘のない観光客への情報伝達・避難誘導、言葉の分からない外国人観光客への対応などの問題が挙げられる。

- ・職員全員(116名)が直ちに参集できるとは限らない
町内在住: 71名, 町外在住: 45名
- ・土地勘のない観光客等への情報伝達, 避難誘導
- ・外国人観光客への対応
- ・滞在者への食事の手配
- ・負傷者の救護, 搬送経路, 搬送手段
- ・宿泊客への手配

4. 対応策

(1) 避難所の確保

- ・琴平町内には 20 箇所の町指定の避難所がある。それに加え、町内に多く立地する寺院など（約 30 箇所³⁾）へ避難できるように事前に協力依頼をしておく。これは、土地勘のない観光客には大きな屋根の寺院が避難所の目標となり得るためである。
- ・管内で一時避難場所が不足する場合には、県・市町相互応援協定に基づき可能であれば、県・隣接する他市町に受け入れ要請を行う。
- ・町外の避難所指定されていない私立大学、高校等と協定を結び、一時避難所として開放してもらう。これは空きスペースの活用である。

(2) 情報の伝達

- ・同報系防災行政無線
- ・ホームページ
- ・SNS
- ・テレビ・ラジオ

(3) 避難所への誘導

- ・誘導看板配置
- ・町職員、観光協会員、消防隊員、観光ボランティア（防災対応も事前に教育）などによる誘導

(4) 支援協定の締結と合同訓練の実施

- ・県、各市町（災害時の各種事案対応 締結済み）
- ・仲多度郡南部医師会、仲多度郡歯科医師会、善通寺仲多度郡薬剤師会（締結済み）
- ・仲多度郡南部消防組合消防本部（締結済み）
- ・観光協会（避難者受け入れ、避難者誘導、食料品提供など）



図 1 寺院等配置図

5. おわりに

観光地における発災時対応を考えると、東京ディズニーランドといったテーマパークのような閉鎖された敷地の中で、一時的に来場者を収容する施設、食料や職員を有し、自治体に頼らず対応ができる観光地と、神社仏閣を観光資源とする観光地とは分けて考える必要がある。自治体の職員数は、基本的にはその自治体管轄に住んでいる人口に対応した行政サービスに必要な人数であり、人口の何倍も観光に訪れる人数を対象としていない。このため、今回検討対象とした琴平町のような地方の小規模自治体の観光地において、南海トラフ巨大地震が発生した場合には、町職員だけでは対応することはできない。人員不足に対応するためには、隣接する自治体などを含め様々なところと事前に支援協定を締結し、事前訓練などにより顔の見える関係の構築、役割区分を明確にしたマニュアルの作成などを行っておくことが重要である。

琴平町においては、昭和 60 年に官民一体となって、地域興しとして、観光資源である「四国こんぴら歌舞伎大芝居」を復活させた経験があり、その経験（素地）を防災の観点から活用して、官民が協力することにより災害に強いまちづくりが実現可能と考える。

また、琴平町のような観光地を考えたときの対応は、土地勘のない観光客のパニックを避けるために、積極的に動きを統制する必要がある、リアルタイムで正確かつ分かりやすい情報を提供する必要がある。また、車で避難が可能であれば、避難所の屋内だけでなくグラウンドのような広い場所への一時避難（車内での避難）も可能であると考えられる。場所や施設の状況に応じた柔軟な対応が可能と考える。

本研究を進めるにあたり、協力いただいた琴平町小野町長および担当職員の方々に感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 池田俊憲：被災観光客の非難状況に関する質的事例研究 高崎経済大学地域政策学会，2009，7：132.9
- 2) 琴平町ホームページ <http://www.town.kotohira.kagawa.jp/pages/809>
- 3) 三水会ホームページ <http://space.geocities.jp/mt9882axel/syuukyousisetu-list.html#CP00>