

集客施設による避難訓練の取組みと観光危機管理の観点からの考察*

東日本大震災・原子力災害伝承館 山田 修司

1. はじめに

本稿は、集客施設において実施される避難訓練の事例集積に資すること、および、その考察を目的とするものである。そのために、まず前半部において筆者が所属する福島県双葉郡双葉町に存する施設（「東日本大震災・原子力災害伝承館」、以下「事例施設」と記載）において2022年8月29日（月）に実施された、地震津波を想定した避難訓練（以下、「津波避難訓練」と記載）を事例施設の概要とともに訓練の実施概要を報告する（2・3節）。次に後半部で、そうした集客施設の抱える課題などに関して、社会科学的観点、特に「移動研究」を参照点に「観光と危機管理」をキーワードとして考察を加える（4節）。

集客施設においては各種の法令に定められた各種の避難訓練が実施されている。その一方で、その事例・実践報告は極めてアクセスしにくい状況にある。その背景に、避難訓練の実施は必要条件ではあるものの、公開を想定した報告までは日常業務外であり、またそのような時間や人材が不足している、あるいは施設管理上の防犯といった問題が想定される。そうした状況へは法政策論・行政学等からの課題が指摘されうるかもしれないが、本稿では扱わない。

事例集積が防災に資するものと本稿では想定する（図1）が、本稿では津波避難訓練の評価は行っていない。しかし上記の状況をふまえて本稿それ自体が一つの実践報告として資すると考えている。また実践報告はある種の情報公開の側面も有していることをふまえて、社会科学的観点がいくつかの有効な示唆を与えられると思われる。

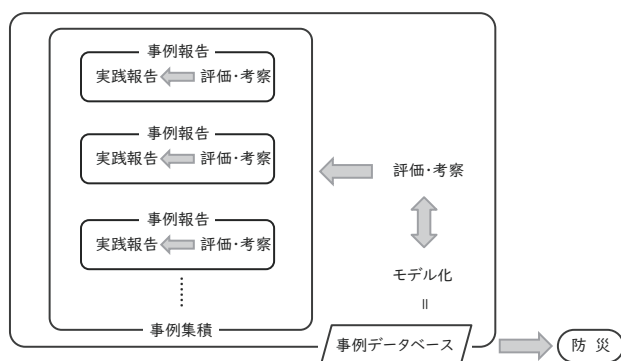


図1 事例集積から防災へ

| 日付 | 出来事 |
|-------------|-------------------|
| 令和2年度 9月20日 | 開館 |
| 10月12日 | 来館者数1万人 |
| 2月14日 | 2/13福島県沖地震による臨時休館 |
| 2月15日 | 2/13福島県沖地震による臨時休館 |
| 令和3年度 5月3日 | 来館者数5万人 |
| 9月20日 | 開館1周年 |
| 3月17日 | 3/16福島県沖地震による臨時休館 |
| 3月14日 | 来館者数10万人 |
| 令和4年度 4月1日 | (常任研究員着任) |
| 9月20日 | 開館2周年 |
| 10月19日 | 来館者数15万人 |

表1 事例施設のあらまし

2. 事例施設の概要

事例施設は、2020年9月20日に開館した。通常は火曜日および年末年始を休館日として、

*Evacuation Drill at a Visitor Facility and its Consideration from the Perspective of Tourism Risk/Crisis Management by Shuji Yamada

それ以外の土曜日・日曜日，祝日も営業している（表 1）。開館からすぐに新型コロナウイルス感染症への対策を要請される状況にあるものの，2022 年 10 月 19 日には来館者が 15 万人を越えた（図 2）。年間で変動はあるものの，平日に団体客，土・日曜日に非団体客が多い傾向にある。来館者が最大で 1 日に 1,000 人を越える日もある。また，調査・研究部門が設置されており，2022 年 4 月より執筆者を含む常任研究員 4 名が着任した。

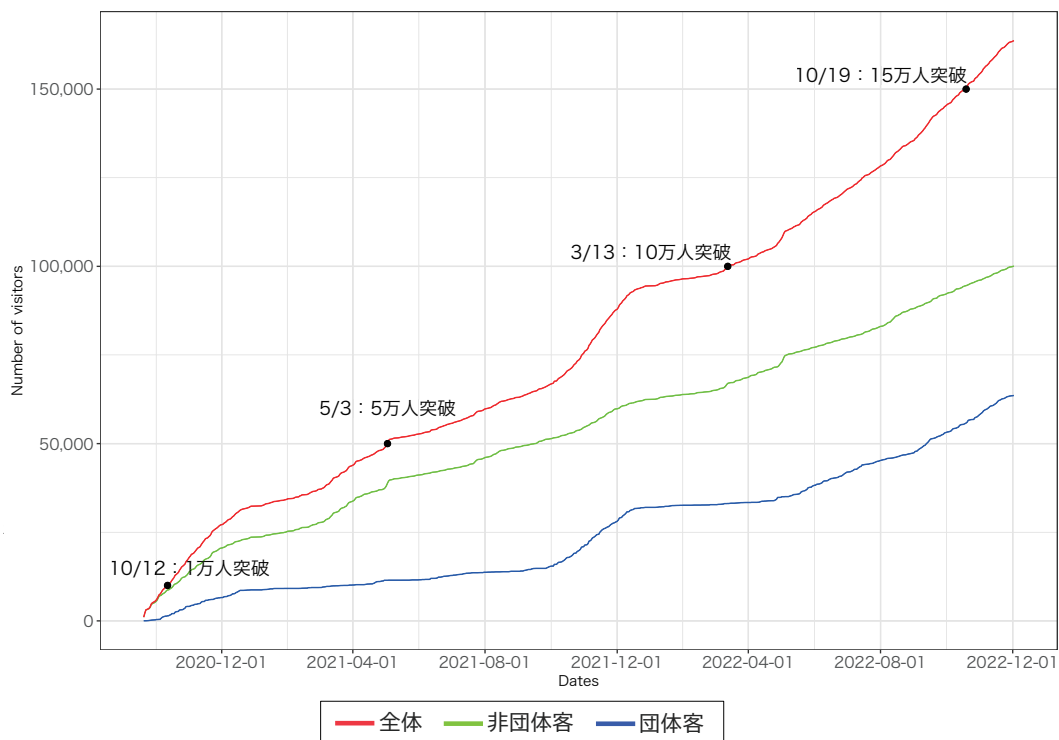


図 2 来客数の累積推移（出典：事例施設提供データより筆者作成）

3. 津波避難訓練の概要

事例施設での避難訓練は，消防法令上の必須の訓練として位置づけられ，年 2 回実施されており，夏季に津波避難訓練を，冬季に防火訓練を予定している。訓練の実施にあたっては施設管理を担当する職員が中心となり執り行われる。今回は担当者，筆者を含む各部署より選出された数名の職員が構成員となって実施前に 2 回の検討・意見交換会がなされた。

津波避難訓練は 2022 年 8 月 29 日（月）に実施された。津波避難訓練は，（1）スタッフによる避難誘導の訓練と（2）館内での車椅子使用の訓練を行った。訓練立案の材料となる立地自治体のハザードマップ（図 3）と，避難誘導の流れを表 2 に記す。避難誘導の訓練の終了の後に，全員で再び館内に移動し，車椅子を用いた避難訓練を行った。介護福祉士の有資格者を講師にお招きし，車椅子利用の来館者を想定した「基礎的な車椅子の扱い方」，「車椅子利用者への接し方」，「館内での動きの注意点」などを受講した。避難訓練の最後には，消防署職員から

全体への講評を聴講した。避難誘導の訓練の講評は「小走りでよい」, 「率先避難は重要だが誰が誘導者かわかりにくい」, 「館内入場者数と避難者数の一致をどうするか」といった点が指摘された。

| 時刻 | 行動 | 備考 |
|-------|-------------------------|---|
| 16:30 | 最終入館 | |
| 17:00 | 閉館 | |
| 17:15 | 業務終了 | |
| 17:25 | 訓練準備 | |
| 17:30 | 訓練開始 | 訓練開始合図(スタッフ無線) →館内放送(地震の発生、情報収集、待機要請) →大津波警報のため避難誘導指示(スタッフ無線) →避難の呼びかけ(館内放送) →避難誘導(スタッフ)・避難(来館者役) |
| 17:35 | 報告者(=成人男性の来館者役)が避難場所に到着 | 配役に「車イス利用者(実車)」あり |
| 17:40 | 最終退館者(事業部長)が避難場所に到着 | 避難場所で人数確認用の「カード」を配布 |

表 2 津波避難訓練(避難誘導の訓練)の流れ

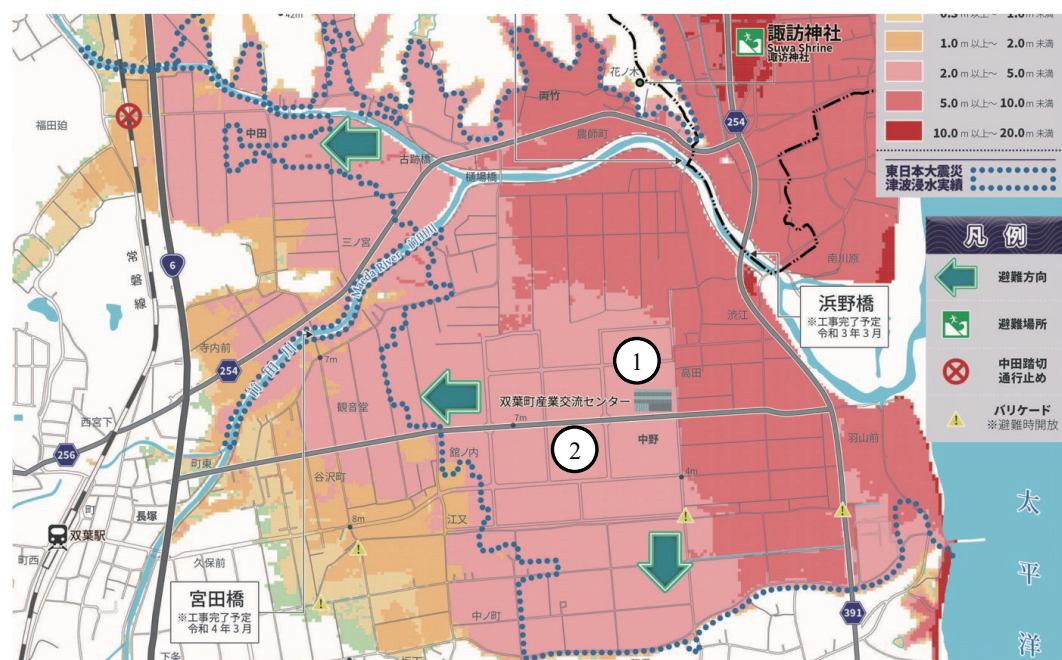


図 3 ハザードマップ(双葉町「津波ハザードマップ」を筆者加工)

4. 社会科学的観点からの考察

本節では社会科学的な観点，特に移動研究 (cf. アーリ 2015 ; 吉原 2022) からの示唆を述べる。上記報告した津波避難訓練での消防署職員による講評の最後の点 (館内入場者数と避難者数の一致) に注目したとき，事例施設単体での対策は現時点では困難と思われる。なぜならば，隣接する別の公的集客施設も水平避難を避難想定しており，加えて近隣区画では多くの民間の事業所の立地が進んでいるからだ。事例施設を含む当該地域に日常的な「居住者」はいない (注：津波避難訓練当時。同年 8 月 30 日に避難指示が一部解除された)。このような地域における防災を考慮するとき，観光をキータームとして移動研究からいくつかの有効な示唆が与えられる。

事例施設をある種の観光施設と把握するならば，図 4 のように「地域」を理解できるとしよう。観光と防災の関連については，「観光危機管理 (Tourism Risk/Crisis Management)」という語がある。国内での観光危機管理への言及は，狭義には，JTB 総合研究所や観光庁などによる定義やマニュアルがある (高松 2018 : 観光庁 2021 ; 観光庁 2022a)。そのなかには観光と BCP (事業継続計画) との連続性を踏まえた論点もある (高松 2018 ; 朝倉 2021)。広義には，災害対策基本法」をはじめとして「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」，「津波防災地域づくりに関する法律」といった法令により国・自治体に課せられた各種の「計画」の定めの中なかで，観光 (客) の防災を位置付ける必要があり，その現状を整理する研究もある (押田ほか 2018)。本稿では観光庁等による使用に限らない広い意味で観光危機管理を用いるとする。

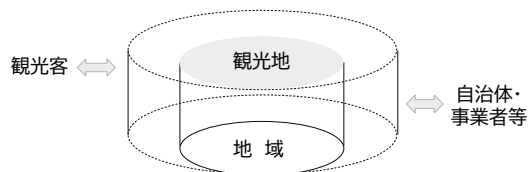


図 4 地域と観光地の重なりと拡がり

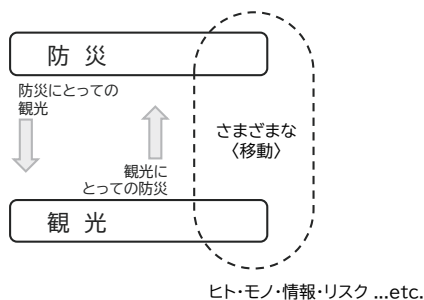


図 5 防災と観光のそれぞれ

危機管理の方策を考えると，“manage”の主体・対象が論点となりうる。つまり観光を「危機管理する」というときの主体は国・自治体・事業者による／個人によるものなのか？“manage”の対象 (またはフェーズ) は“risk”か“crisis”なのか？といった事柄は一つの重要な論点となりうる。本稿では，具体的な方策ではなく，どのような枠組みが有効なのか，考察する。

観光はまずもってヒトの移動をとまなう。マクロ・レベルでの移動は，ある程度に観測されており ((公財) 日本交通公社 2022, 観光庁 2022b)，また新型コロナウイルスのもとでマイクロ・ツーリズム (道府県内・近隣地域内) のトレンドが先の調査で指摘されている。

社会科学的な移動研究が示唆するのは，「移動 mobility」をヒトだけでなく，「モノ」や「情報」も含めた多種多様な「移動 mobilities」としての理解である。こうした「移動」に「リスク」を加えることも可能であろう。観光の危機管理によって実現されるべき状態を，それが主体であれ対象であれ，「観光客が安全に移動できる・移動を選択できる状態」と定式化してみよう (注：高松 2018 : 7ff による観光危機管理の定義では，観光客・旅行者と観光関連産業を対象と

している。本稿でも参考としたが、今回はヒトに焦点をしばり暫定的に定式化した)。そのような観光危機管理は「移動の正義」(Sheller 2018)といった政治的・道徳的な価値・理念と接続される。その実現にあたり、たとえばマイクロな観光であっても「土地勘」が観光客に求められ、それを有しているとは限らない。自然的・地理的な地域特性の知識、交通手段(自家用車、公共交通機関、etc.)とその「慣れ」、といった事柄が移動の要素となってくる。

危機管理の方策を規模でレベル分けすると、(a) 個人の動き(マイクロ・レベル)の統制、(b) 施設における運用(メゾ・レベル)、(c) 地域における運用(マクロ・レベル)が考えられうる。

(a) は難しく、(b) は自治体や事業者単独での訓練や計画が、(c) は地区防災計画の活用といったことが考えられる。これらに移動の要素をふまえると、上記の方策についてのメタ的な知識・情報が移動の要素となりうる。

たとえば自治体・事業者が個人を統制することは難しくとも、観光客自身にとって、あらかじめ情報を入手することでリスク管理の資源となり、またクライシスのフェーズでも観光客の自発的な対応の蓋然性の向上に貢献できるのではないだろうか。例として、事例施設の立地する双葉町が作成するハザードマップは A4 両面カラーの一枚もので、印刷物として各施設に配置されており、双葉町の公式ホームページから電子データとして閲覧・入手することが可能となっている。もしこのハザードマップの存在を知り閲覧していれば、観光客自身による自発的な対応が期待されうるだろう。もっとも、集合行為としての「群衆なだれ」や「自動車避難による渋滞」といった人的なハザードの発生とそれらへの対応は依然として避けられないが。

こうした議論から、これまでのリスク・コミュニケーションにおいて論じられてきたように、観光危機管理においてもリスクが自発的/非自発的なものとなりうる、ということがみてとれる。防災と観光はある状況では競合関係となりうる(山田 2018)が、それぞれの領域での論点が整理される枠組みを示すことができるならば、観光危機管理の方針も具体化しやすくなるのではないだろうか(図 5)。観光危機管理という一見新しい概念・用語であっても、リスクコミュニケーション論の延長に位置付けて論じることができる。

そして、だれが・どのようなリスクを負うのか、リスクをとる(risk take)のか、といったリスク言説の価値的な側面への接続に、移動研究は有効な視座となりうる。先に、観光危機管理による実現を「観光客が安全に移動できる・移動を選択できる状態」と定式化した。このような状態へ向けて、従来の観光に関する量的・質的調査に加えて、移動研究で進められている枠組み(菱山 2012; Kaufmann 2002; Kaufmann et.al. 2004)も援用できるだろう。多種多様な移動であっても、ヒトが移動を実現するための手段-目的関係を明らかにすることができれば、観光危機管理の目指す状態へ貢献しうる。

その枠組みにおいて、観光客による参照や施設相互の参照といった情報の移動としての、「事例データベース」(図 1)も寄与しうる。観光危機管理の企てにおいて、体系的システムのサブとしての「事例データベース」を構想するとき、どのような事例報告が可能なのか、どのような事例報告が必要なのか。そうした視点から照射するとき、自治体・事業所に求められる人員配置やデータ収集等が要件として定まると思われる。たとえば図 2 は日次データをもとにしている。団体客は属性まで収集されているが、個人客は人数のみである。消防署職員による指摘への対応は、たとえば時間帯ごとの入館者データ取得が考えられ、施設単独の限界を補完す

るビッグデータ等のデータ取得・利用の取組みによって可能となるかもしれない。

津波避難訓練の評価は、事前に想定＝設計された機能実現の検証と、状況・文脈を考慮した検証（生態学的妥当性）とが基準に考えられうる。そこには、実現可能性・実行可能性の基準も考慮されなければならない。実現・実行可能性の基準において、何を境界条件とするのか。避難訓練の取組みは、事例集積による教訓としての活用で、より深耕することができるだろう。

注

- 1) 本研究は令和4年度東日本大震災・原子力災害伝承館個人研究費の補助を受けている。
- 2) 本研究は筆者個人の見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではない。

参考文献

- 1) アーリ, ジョン (吉原直樹・伊藤嘉高訳) 『モビリティーズ』 作品社, 2015 [原著 2007]
- 2) 朝倉はるみ「観光地の防災・減災と観光需要早期復旧に向けた行政の役割: 地域防災計画とBCP」『計画行政』, 44巻4号, pp.43-48, 2021 [doi: 10.14985/jappm.44.4_43]
- 3) 押田佳子・安齊航成・久島琴音「わが国における「観光危機管理」の現状と課題: 都道府県レベルにおける地域防災計画及び観光客対応マニュアルに着目して」『都市計画報告集』17巻, pp.339-342, 2018 [doi: 10.11361/reportscpj.17.3_339]
- 4) 観光庁『宿泊旅行調査統計報告』, 2008～2022 [Retrieved from <https://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>]
- 5) 観光庁『非常時における訪日外国人旅行者対応マニュアル作成のための指針』2021
- 6) 観光庁『観光危機管理計画等作成の「手引き」～事業者向け～』2022a
- 7) 観光庁『「令和3年度観光の状況」及び「令和4年度観光施策」(観光白書)』2022b [Retrieved from https://www.mlit.go.jp/kankocho/news02_000476.html]
- 8) (公財) 日本交通公社『旅行年報』2022 [Retrieved from <https://www.jtb.or.jp/book/category/annual-report/>]
- 9) 高松正人『観光危機管理ハンドブック』朝倉書店, 2018
- 10) 菱山宏輔「空間的移動に関する社会学的考察: 国境を越える移動・日常的な移動とV.カウフマンの「運動性」概念に関する試論」『経済学論集』, 78号, pp.165-190, 2012 (Retrieved from <http://hdl.handle.net/10232/14484>)
- 11) 双葉町「津波ハザードマップ」 (Retrieved from <https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/9360.htm>)
- 12) 山田修司「災害復興における防災＝技術の適切さ」『日本都市学会年報』51巻, pp.311-320, 2018
- 13) 吉原直樹『モビリティーズ・スタディーズ』ミネルヴァ書房, 2022
- 14) Kaufmann, V., *Re-Thinking Mobility*, Routledge, 2002 [paperback 2016]
- 15) Kaufmann, V., et.al., “Motility: Mobility as Capital,” in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28-4, pp.745-756, 2004 [doi: 10.1111/j.0309-1317.2004.00549.x]
- 16) Sheller, M., *Mobility Justice: The Politics of Movement in an Age of Extremes*, Verso Books, 2018