

追手門学院大学地域創造学部
2021年度卒業論文

災害フェーズごとに宿泊施設が
避難の拠点となる条件
～和歌山県田辺市の事例を通して～

指導教員 田中正人
18JJ130 松村 拓生

目次

第1章 研究の背景と目的	1
第2章 研究の方法	5
2-1. 対象地区の概要	
2-2. 調査の手順	
第3章 宿泊施設の災害の備えに関して	10
3-1. 防災・減災上の課題	
3-2. 被害を抑えるための備え	
3-3. 宿泊施設と立地の危険度	
3-4. 各フェーズにおける宿泊施設の現状と課題	
3-5. 避難所受け入れ意思の有無の要因	
第4章 ケーススタディ	41
4-1. 田辺市役所防災まちづくり課	
4-2. 宿泊施設（本宮・川湯温泉）「みどりや」	
4-3. 宿泊施設（本宮・湯の峰温泉）「てるてや」	
第5章 考察	54
5-1. 条件1：3つのインフラ設備	
5-2. 条件2：施設の耐震・強化	
第6章 結論	56
6-1. まとめと提案	
6-2. 今後の課題	
謝辞	
補注	
参考文献	

〈第1章〉
研究の背景と目的

本稿は、宿泊施設が災害時の避難拠点になり得る条件を考察するものである。宿泊施設が避難者の受け入れ場所となるか、宿泊従事者がサービスを提供できるかについて、災害のフェーズごとに検討する。

本稿で述べる災害フェーズとは、災害サイクル¹を参考にした以下の3つのフェーズである(表1-1)。

表1-1 本稿の災害フェーズ

	豪雨・台風（風水害） 事前に避難ができる条件	地震 突発的な条件
フェーズ1	豪雨や地震といった災害が発生する前の「平常時」状態。	
フェーズ2	人々が事前に安全な場所 (避難場所)に移動する。	/
	災害発生時から被災地域外からの救援活動が 開始されるまでの期間。	
フェーズ3	近隣の被災地域外から救援活動が開始される。 また避難者が避難場所で生活を行う期間。	

(資料) 和藤幸弘(2007)をもとに作成

近年の豪雨災害の多発、南海トラフ地震といった大規模の災害が予想されていることで、政府や行政だけでなく一般市民の間にも災害・防災の注目関心が高まっている。

災害による被害を少なくするための取り組みの1つとして、避難が挙げられる。2021年5月20日に災害対策基本法が改正され、市町村が発令する避難情報が大きく変わった。警戒レベル4にあたる「避難勧告」と「避難指示」が一本化され、「避難勧告」は廃止された(本稿でいうフェーズ2)。今後は、これまで避難勧告が発令されていたタイミングで避難指示が発令される[気象庁2021]。

避難に関しては、2013年6月に改正された災害対策基本法により、切迫した災害の危険から逃れるための緊急避難場所(本稿でいうフェーズ2)と、一定期間滞在をして避難者の生活環境を確保するための避難所(本稿でいうフェーズ3)が明確に区別された[内閣府・滋賀県2013](表1-2)。

表1-2 緊急避難場所と避難所の区分まとめ

	指定緊急避難場所(法第49条の4)	指定避難所(法第49条の7)
考え方	災害が発生し、又は発生のおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所。	災害の危険性があり避難した住民等や、災害により家に戻れなくなった住民等を滞在させるための施設。
指定	災害種ごとに市町村長が指定・備考 相互に兼ねることができる。	災害種を限らず市町村長が指定。
備考	相互に兼ねることができる。	

(出所) 滋賀県防災情報マップより抜粋(2013)

上記の指定緊急避難場所や指定避難所は、周辺の地形や災害条件に合わせて、自治体が指定をするが、地域住民や人々がその施設を避難する場所として認知していることに疑問がある。また実際に避難しなければ

いけない緊急事態に、移動することが一つの課題となっている。2018年の西日本豪雨での「避難率」は4.6%であったといわれる〔日本経済新聞,2018年9月5日〕。また国土交通省の調査では、避難しなかった理由の多くは、「自宅が安全と判断」「近隣住民が避難していなかった」であり、どうやってフェーズ2の段階で住民・避難者が避難することへのハードルを下げ、事前に避難することを意識するかが課題となっている〔国土交通省2019〕。

しかし避難指示や避難場所などの法律が改定されても、実際の人々が避難所に避難することに変化があるのだろうか。またかぎりある避難所ではキャパシティーの問題や、社会的にハンデの必要な人が避難所での滞在にハードルがあること。そして新型コロナウイルスによる密を避ける必要など多様な問題が挙げられている〔NHKニュース,2021年6月24日〕。そこで分散避難が地域住民要請されており、ホテル・旅館等を避難所として開設する必要性の検討されている。宿泊施設を活用した体制づくりが進められている〔内閣府・厚生労働省・観光庁2020〕。

実際に、2020年の九州豪雨の際には、熊本県などで避難勧告の指示が出る前に、地域住民が近隣のホテルなどの宿泊施設を緊急避難場所（本稿では避難の拠点という）として利用する動きがとられ注目された〔日経メディカル,2020年7月9日〕。災害の緊急時の枠組みづくりとして現在、宿泊施設の提供を自治体と宿泊施設間で協定を結ぶ動きが活発に進んでいる。例えば、2021年2月に宮城県と宮城県ホテル旅館生活衛生同業組合が協定を締結して、避難所開設に向けて準備が進んでいる〔河北新報,2021年2月17日〕。また2011年の東日本大震災後の復旧期（本稿におけるフェーズ3）にかけて、二次避難所として栃木県など近隣の県の宿泊施設で、避難者が2-3ヶ月程度の長期的な期間滞在した。

しかし上記宿泊施設の二次避難所としての提供では、受け入れ先の宿泊施設ごとで、食事や送迎・宿泊施設のランク等のサービスの違いが生じた。また避難者同士の家族間トラブルが発生した際に、宿泊施設側が関与できなかったなどのトラブルが生じて今後の課題が浮き彫りとなった。このことから行政作成のマニュアル以外の運営方針の必要性が明らかになった〔遠藤・伊藤2019〕。

宿泊施設が避難所として活用される中で、通常時に宿泊施設を利用する大部分は旅行者である。東日本大震災後に制定された「津波対策の推進に関する法律」には、津波避難計画で配慮を要する者として、高齢者・障害者・乳幼児・日本語を理解できない者に加えて、「旅行者」が初めて位置づけられた〔坂巻・藤本2020〕。加えて受け入れ先である宿泊施設側の準備や対策が整っていないことや、協定を結んでいる宿泊施設が足りていない課題があるのではないか。

そして観光などで訪れた旅行者は、災害発生時にどこに逃げるのか、どのように対応すればいいか知識は少ない。特にその地域のことを理解していない旅行者と接する機会が多い宿泊施設では、災害時の対応を準備して被害を小さくするための備えが必要である。

今回、過去に2011年の紀伊半島豪雨などの大きな災害の経験があり、今後も南海トラフ地震の被害を受けると予想されている和歌山県田辺市の宿泊施設で調査を行う。宿泊施設を営む従事者に対して現在抱える災害に関する不安や、災害の危険度に対する認知、現在できている備えを把握し、宿泊施設が避難の拠点となるためのフェーズごとの課題を明らかにする。

〈第2章〉
研究の方法

2-1. 対象地区の概要

和歌山県田辺市は、近畿地方の南部に位置し、西側は太平洋の海に面し、また東側は紀伊山地の奈良県・三重県と隣接する西日本最大の市町村である（面積：1,026.91 km²）。人口 71,400 人、35,152 世帯数（2021 年 4 月時点）、高齢化率 31.7%（2017 年）という人口減少と高齢化が同時に進んでいる地域である。主な観光地として、天神崎やユネスコ世界遺産に登録されている熊野本宮大社、熊野古道などがあげられる。特に熊野古道の巡礼、熊野詣を目的に、欧米豪を中心とした前年比 116% の年間 5 万人（2019 年）の外国人観光客が訪れている。

田辺市の宿泊施設を今回の研究では、熊野古道中辺路ルートに関係する箇所の宿泊施設を対象とした。その上で、田辺市の近郊地域と（ここでは市街地という）、中辺路町、本宮町の 3 つのエリアに分ける。各エリアの特徴や宿泊施設数などをまとめた(表 2-1)。

表 2-1 宿泊施設の分布と主な特徴

エリア	宿泊施設			エリアの主な特徴
	宿泊施設数	価格帯	主な特徴・傾向	
市街地	9	¥2,800- 8,200	安価な素泊まりのゲストハウスも多くあり、3 エリアで一番安い価格帯になっている。 主な宿泊プランとしては、素泊まり or 朝食付きプラン	太平洋に面し、田辺市の玄関口である JR 紀伊田辺駅がある。 観光客のみならず、出張のビジネスマンも多い。
中辺路	13	¥5,500- 18,370	主なプランとして、熊野古道を歩く旅行者向けの、2 食付き+お弁当プランが設定されている。また宿泊施設の 1 棟貸しやバンガローを設けた宿泊施設もある。	熊野古道の中にあり、周辺に、飲食店やスーパーなども少なく、また営業時間も短い。
本宮	16	¥6,000- 26,700	古くから続く旅館・民宿が多く、2 食付きの宿泊プランがほとんどであるため、価格として 3 つのエリアで最も高くなっている。また宿泊施設に温泉が併設されている施設も多い。	世界遺産の熊野本宮大社が近隣にあり、宿泊施設は仙人風呂で有名な川湯温泉と世界遺産「つぼ湯」で有名な湯の峰温泉の 2 カ所に分散している。

(資料) 田辺市熊野ツーリズムビューローをもとに作成

また災害に関して市全域で地震では、南海トラフ地震をはじめとする揺れ・津波、台風や豪雨では川の増水による浸水・土砂災害による被害が想定されている。

大きな被害が想定されている南海トラフ地震の田辺市の被害予測では、死者 2,800 人、避難者数 31,200 人～47,100 人と推定されている〔和歌山県 2014〕。また田辺市の場所別での指定避難所の収容人数は、市街地合計 40 の施設で約 15,000 人、中辺路合計 4 の施設で約 1,700 人、本宮合計 6 の施設で約 450 人の合計 50 の施設で約 17,000 人が想定されている。これに田辺市の他地域の避難所も加えると、合計 69 の施設で約 21,650 人となる〔田辺市 2020〕。上記の避難者予想 30,000～47,000 人を田辺市の全避難所に収容することは、避難者が仮に 30,000 人だった場合でも、避難所カバー率は 72.2%であり、避難所に避難者全員が収容することが困難なことが予想される。また過去にも田辺市では、地震（津波）・台風・豪雨災害による被害を経験している。エリアごとに災害の規模や被害が異なっている（表 2-2）。

表 2-2 エリアごとの過去の災害被害まとめ

市街地	1960 年 5 月 24 日 M9.5 のチリ地震津波によって、最高潮位 4.08m、県下の被害は、全半壊 4 世帯、床上浸水 997 世帯、床下浸水 12,717 世帯、非住家 43 戸の被害を受けた。
中辺路	2011 年の台風 12 号（紀伊半島豪雨）によって近くを流れる熊野川の氾濫、土砂崩れによって被害を受けた。孤立：なし 被害：全壊なし、半壊含め合計 19(棟) 中辺路を通る国道 371 号 3 箇所被害 観光施設（熊野古道館）3 箇所被災 難所 3 箇所、避難者 17 人
本宮	2011 年の台風 12 号（紀伊半島豪雨）によって近くを流れる熊野川の氾濫、土砂崩れによって以下の被害を受けた。孤立：199 世帯、319 人 被害：全壊 20、半壊含め合計 447(棟) 観光施設（世界遺産熊野本宮館）10 箇所被災 避難所 23 箇所、避難者 975 人

（資料）田辺市防災まちづくり課ウェブサイト、田辺市地域防災計画本編・資料をもとに作成

また今後も田辺市では、大きな災害が予想されている（表 2-3）。

表 2-3 エリアごとの今後の災害被害予想

エリア	南海トラフ地震		豪雨・台風
	地震	津波	
市街地	震度 7 想定 倒壊する建物割合が 60%以上と想定	浸水 1cm の津波が到達するまで 15～30 分の時間が、また最大 3～5m の津波が想定されている	北西部を流れる左会津川の氾濫によって、最大 5m の浸水想定がされている
中辺路	震度 6 強・弱想定 倒壊する可能性はほとんどない	津波の心配はない	
本宮	震度 6 強・弱想定 倒壊する可能性はほとんどない	津波の心配はない	

（資料）田辺市防災まちづくり課ウェブサイト、田辺市地域防災計画本編・資料をもとに作成

またのちに明らかになるように、田辺市の宿泊施設は、最近建てられた建物の施設は少ない。旅館や民宿といった古くから続く木造の施設が多いため、施設の耐震性・耐久性での不安がある。

2-2. 調査の手順

まず宿泊施設の防災への知識や認識、災害時のための対策・備えなどを把握するために、和歌山県田辺市の宿泊施設 38 軒（図 2-1 参照）にアンケート調査を行った（回収：28 票、回収率：76.3%）。この 38 軒は田

辺市役所と観光協会から紹介を受けた宿泊施設であり、前述の通り熊野古道に立地する。方法として、初めに2021年3月5～6日に実施（訪問による配布・回収）、その後7月に本調査を実施した（訪問配布、留置自記式、郵送回収）。そして二次避難所の協定の制度を作成した田辺市役所の防災担当部署、協定先の宿泊施設「みどりや」、宿泊施設「てるてや」に対してインタビュー調査を11月10～11日に行った。

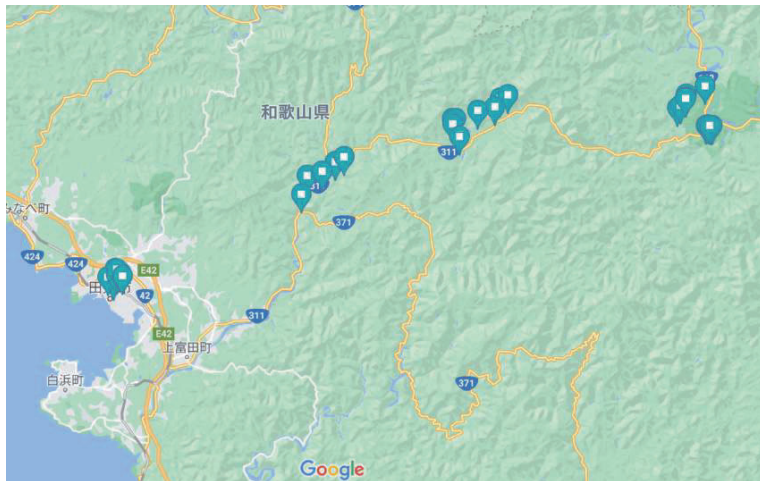


図 2-1 今回アンケート調査を行った宿泊施設一覧

（出典）Google マップ

〈第3章〉

宿泊施設の災害の備えに関して

3-1. 防災・減災上の課題

まず現在の一般的な災害の課題は、次のものが挙げられる。

- 施設の耐震・耐久化が進んでいない。
- 災害リスクの認知・理解ができていない。
- 災害時の避難場所の数が不足している。
- 物資の備蓄ができていない。

また宿泊施設が抱える災害の課題として、次のものが挙げられる。

- 施設の耐震・耐久化が進んでいない（施設の状態に問題がある）。
- 災害発生（緊急事態）時のための避難訓練が実施できていない。

上記の災害（緊急事態）時に、宿泊施設を避難の拠点として活用するために、現在自治体と宿泊施設・組合間で協定が締結されている。

3-2. 被害を抑えるための備え

2021年7月現在、地域住民などがフェーズ2・3で宿泊施設に避難を行うための協定を調べた結果、3種類のグループに分けることができた（表 3-1,3-2,3-3）。

表 3-1 自治体と宿泊施設・組合と協定が締結されている事例

年	月	自治体	宿泊施設側	協定名称/事業
2008	9	岡山県	岡山県旅館ホテル生活衛生同業組合	災害時における宿泊施設等提供に関する協定書
2014-2015		白浜町 (和歌山県)	市内 14 の宿泊施設	災害時における避難所としての使用に関する協定
2016	11	青森県		
2017	10	熊本県		宿泊施設提供事業
2018	8	奈良県	奈良県旅館・ホテル生活衛生同業組合	「災害時における宿泊施設の提供に関する協定」
2020	6	米沢市 (山形県)		
2020	6	那智勝浦町 (和歌山県)	町内 16 か所の宿泊施設	避難所としての宿泊施設の使用に関する協定
2020	10	瀬戸内市 (岡山県)	市内 3 宿泊施設 (ホテルリマーニ・岡山いこいの村・西大寺グランドホテル)	災害時における宿泊施設の提供等に関する協定
2021	2	宮城県	県ホテル旅館生活衛生同業組合	
2021	3	白浜町 (和歌山県)	民間宿泊施設 1 社 「ホテルシーモア」	福祉避難所としての協定

表 3-1 の 1 つ目のグループは、行政と宿泊施設との協定である。大規模の災害が発生した際や事前に避難が可能な場合に、行政から宿泊施設に要請を行う。そして地域住民を宿泊施設へ誘導する。費用については和歌山県那智勝浦町では、1 人あたり 1 泊 5,000 円を那智勝浦町が負担する。また岡山県瀬戸内市では、宿泊施設を利用できる人を高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦などの配慮が必要な人に限定して協定を締結している。そして原則地域住民が宿泊施設へ直接避難することはできない。災害時に市が必要と認める場合に宿泊施設の提供等の協力を要請し、避難を呼びかけるルールを設定している。同じように和歌山県田辺市・白浜町では、特定の宿泊施設と福祉専用の避難所として協定を締結している（田辺市については後述）。

表 3-2 民間企業と自治体・宿泊施設と協定を締結している事例

年	月	企業名	自治体/宿泊施設側	協定名称/事業
2020	11	近畿日本ツーリスト中部	名古屋市と宿泊施設	「大規模災害時における名古屋市及び他自治体間の応援職員にかかる宿泊施設等の確保に関する協定」
2021	3	近畿日本ツーリスト関東	水戸市と宿泊施設	災害時における 宿泊施設等の確保に関する協定

表 3-2 の 2 つ目のグループは、企業（旅行代理店）と行政、宿泊施設との協定である。災害の発生時、旅行代理店が所有・提携する宿泊施設の空室情報を行政に開示を行う。そして速やかに宿泊予約を開始し、特

別契約を結ぶ。また宿泊関係に限らず、バスやレンタカーなど職員の交通手段の手配、食事・入浴提供の可否、駐車場の有無などの情報提供を行う。

表 3-3 民間企業同士で協定を締結している事例

年	月	企業名	企業名	協定名称/事業
2019	6	近畿日本ツーリスト関西	西日本高速道路	災害時における社員等の宿泊施設確保等の協力に関する協定
2021	2	近畿日本ツーリスト中部	中日本高速道路	災害時における宿泊施設確保等の協力に関する協定

表 3-3 の 3 つ目のグループは、企業（旅行代理店）と企業との協定である。この協定では、上記 2 つのグループは、地域住民やその地域で被害を受けた人々への協定と違い、災害発生後のインフラや物流をサポートし、いち早く災害への復旧を目指すための協定となっている。

本稿の調査対象地である和歌山県田辺市と民間企業との協定をまとめた(表 3-4・3-5)。

表 3-4 田辺市が締結している災害時における宿泊施設提供の協定

年	月	企業名	避難所の場所	詳細
2012	8	浦島観光ホテル株式会社	本宮	山水館川湯みどりやの避難場所の提供

表 3-5 田辺市が締結している災害時における福祉避難所の協定

年	月	企業名	避難所（施設）の場所	施設数
2014	4	社会福祉法人田辺市社会福祉事業団	市街地	1
2015	3	社会福祉法人南紀のぞみ会	市街地	2
2015	3	社会福祉法人大塔あすなろ会	中辺路	2
2015	4	社会福祉法人中辺路白百合学園	中辺路	1
2018	10	社会福祉法人真寿会	中辺路	6
2018	12	社会福祉法人紀成福祉会	中辺路・龍神	2

表 3-4・3-5 より 2021 年 11 月現在、田辺市は通常避難所に関する協定を 1 施設（企業）、福祉避難所に関する協定を 6 施設の団体とそれぞれ締結している。福祉避難所の協定先に関しては、広域に広がる田辺市の各場所の施設に分散して福祉避難所を設定している。

しかし通常の避難所に関する協定は、本宮町川湯地域の「みどりや」を運営する浦島観光ホテル株式会社（以下、「みどりや」という）の 1 軒としか協定を締結していない。大きな災害が発生した場合、「みどりや」のみで避難を希望する人全員を受け入れることは、2 章 1 節の田辺市避難予想人数（本宮合計 6 の施設で約 400 人、田辺市全体合計約 17,000 人）を参考の上、収容人数に限界があることが予想できる。また上記表 3-1・3-2 でまとめた他都市が宿泊施設と締結した協定では、宿泊施設をまとめる組合や複数の宿泊施設との協定だった。しかし田辺市の場合は「みどりや」のみと協定を締結していることから、災害が発生した際に「みどりや」が避難客でパンクするなどの大きな問題になることが予想される。

3-3. 宿泊施設と立地の危険度

次に、今回アンケート調査を実施した宿泊施設の立地と災害リスクとの関係をまとめた(表 3-6,3-7,3-8)。

アンケート対象地である 38 軒の宿泊施設の緯度と経度を、国土地理院のハーザードマップポータルサイトで、照らし合わせて危険度を調査した。土砂災害については、急傾斜地の崩壊・土石流・地滑りの合計 3 つの項目で、以下の 4 段階で分析した〔国土交通省土砂災害防止法より引用〕。

- 特別警戒（通称レッドゾーン）：警戒区域のうち土砂災害が発生した場合、建築物に損壊が生じ住民の生命または身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為の制限や居室を有する建築物の構造が規制される土地の区域。
- 警戒区域（通称イエローゾーン）：土砂災害が発生した場合、住民の生命または身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域。
- 危険箇所
- なし

表 3-6 宿泊施設の場所（エリア別）と危険度一覧〈地震〉

場所	南海トラフ地震予想
	最大震度
本宮	6 強
中辺路	6 強
市街地	7

表 3-6 では、最大の揺れを想定しているのは南海トラフ地震であり、田辺市では、6 強～7 が想定されている。

表 3-7 宿泊施設と危険度一覧〈土砂災害〉

	場所	名所	土砂災害		
			急傾斜地の崩壊	土石流	地滑り
1	川湯	亀屋旅館	△		
2		富士屋	△		
3		民宿大村屋		▲	
4		すみや	△		
5		ペンションあしたの森	△		
6	湯の峰	湯の里	△	△	
7		てるてや	△	△	△
8		あづまや	△	△	△
9		あたらしや	△	△	
10		ゆのみね荘	△	△	
11	その他	蒼空げすとはうす	×		
12	川湯	立石		▲	
13	湯の峰	湯の谷荘	△	△	
14		よしのや	△	△	
15		くらや	△	△	△
16		やまね	△	△	
17	中辺路	古道の杜あんちゃん	▲		△

18		民宿ちかつゆ	▲	▲	
19		のなか山荘		▲	△
20		民宿なかの			
21		霧の郷たかはら	▲	△	▲
22		星空の宿たかはら	△		△
23		民宿あかつき	▲		
24		熊の郷古道ヶ丘			
25		さーどぶれいす熊野古道	△		▲
26		Guesthouse MUI	△		▲
27		近露そら		▲	
28		つぎ桜(つぎざくら)	△		
29		櫻の園	▲	▲	
30	田辺市街地	ICHIE			
31		hotel 花屋			
32		the CUE			
33		アルティエホテル紀伊田辺			
34		ブダゲストハウス口熊野			
35		美吉屋			
36		てんつくゲストハウス			
37		ゲストハウス熊野			
38		ゲストハウスあさりや			
△：危険箇所 ▲：警戒区域 ×：特別警戒 空白：なし					

表 3-7 では、紀伊山地に有する本宮・中辺路地域では、2 軒の宿泊施設を除いて全ての宿泊施設が何らかの項目で、土砂災害に関しての危険箇所該当することが判明した。そして特に「蒼空げすとはうす」では、急傾斜地の崩壊の特別警戒に指定されていた。

一方市街地では、危険箇所に指定されている宿泊施設は 1 軒もなかった。

表 3-8 宿泊施設と危険度一覧〈洪水・津波〉

	場所	名所	洪水			津波	
			想定区域	浸水継続時間	家屋倒壊備考	浸水想定備考	
1	本宮	川湯	亀屋旅館				
2		富士屋					
3		民宿大村屋					
4		すみや					
5		ペンションあしたの森					
6	湯の峰	湯の里					
7		てるてや					
8		あづまや					
9		あたらしや					

10		ゆのみね荘						
11	その他	蒼空げすとはうす						
12	川湯	立石						
13	湯の峰	湯の谷荘						
14		よしのや						
15		くらや						
16		やまね						
17	中辺路	古道の杜あんちゃん						
18		民宿ちかつゆ						
19		のなか山荘						
20		民宿なかの						
21		霧の郷たかはら						
22		星空の宿たかはら						
23		民宿あかつき						
24		熊の郷古道ヶ丘						
25		さーどぶれいす熊野古道						
26		Guesthouse MUI						
27		近露そら						
28		つき桜(つきざくら)						
29		櫻の園						
30	田辺市街地	ICHIE					3-5m	
31		hotel 花屋	0.5m 未満				3-5m	
32		the CUE						0.5-3m

33	アルティエホテル紀伊田辺						0.5-3m	避難ビル指定鉄筋コンクリ
34	ブッダゲストハウス口熊野						0.5-3m	
35	美吉屋						3-5m	
36	てんつくゲストハウス						0.5-3m	
37	ゲストハウス熊野	0.5m 未満					3-5m	
38	ゲストハウスあさりや						3-5m	

表 3-8 では、本宮・中辺路地域では、津波・洪水の危険箇所指定されている宿泊施設は 1 軒もなかった。

一方で市街地の津波の項目は、0.5-3m の津波が予想されている宿泊施設が 4 軒、内 1 軒は鉄筋コンクリート製の建物であり、市の避難ビルに指定されている。3-5m の宿泊施設が 5 軒ということがわかった。津波の到達までの時間は、1cm の津波の到達が 15-30 分だった。

同様に市街地での洪水の危険性は、2 軒が 0.5m 以下の川の氾濫による浸水に指定されている。

以上より田辺市の宿泊施設の立地的な危険度の状況は、エリアに田辺市内のエリアごとによって受ける被害内容に大きな違いがあることがわかった。山地に位置している本宮・中辺路では、土砂災害による被害を受けることが高い。また海に面している市街地では、津波や洪水の被害を受ける可能性が高いことがわかった。

3-4. 各フェーズにおける宿泊施設の現状と課題

まずフェーズ1・2において、宿泊施設の災害に対する現状の備えや、不安をまとめた(表3-9,3-10)。

表3-9 災害(南海トラフ地震・台風)の備え

	本宮 (n=15)		中辺路 (n=7)		市街地 (n=7)		全体 (n=27)	
	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%
1 英語の原稿を作っている	0	0.0%	1	14.3%	1	14.3%	2	7.4%
2 避難所経路を確認説明準備	6	40.0%	2	28.6%	0	0.0%	8	29.6%
3 避難経路のマップを準備・掲示板を掲示	4	26.7%	1	14.3%	1	14.3%	6	22.2%
4 避難グッズ ² の備蓄	1	6.7%	1	14.3%	1	14.3%	3	11.1%

表3-9では、まず「英語の原稿を作っている」は、本宮0軒(0%)、中辺路・市街地が各1軒(14.3%)全体では2軒(7.4%)であった。「避難所経路を確認説明準備」は、本宮6軒(40%)、中辺路2軒(28.6%)市街地0軒(0%)全体では8軒(29.6%)であった。「避難経路のマップを準備・掲示板を掲示」本宮4軒(26.7%)、中辺路・市街地が各1軒(14.3%)、全体では6軒(22.2%)であった。「避難グッズの備蓄」は、本宮1軒(6.7%)、中辺路・市街地が各1軒(14.3%)、全体では3軒(11.1%)であった。また自由回答欄で、「今のところ何もしていな

い」「現時点での行政からの指示はなし」「オール電化のため停電時に使用する発電機」「お客様と行動を共にすることになると思うので、避難所までのmapの英語版を作る必要がある」「避難グッズの備蓄を今後検討する」などの回答があった。

表3-9からわかったことは以下である。大きく分けて2点のことがわかった。まず「避難所経路を確認説明準備」「避難経路のマップを準備・掲示板」「避難グッズの備蓄」が約10~30%の回答から、宿泊施設の備えが進んでいないことが判明した。加えて、その他の自由記述欄では、日本語で書かれた避難所経路の案内を各部屋に設置していると言った回答や「今のところ何もしていない」「現時点での行政からの指示はなし」といった回答が多数あり、多言語対応をはじめ、災害の備えを積極的にできていないことがわかった。

表3-10 地震に関する不安

	本宮 (n=15)		中辺路 (n=7)		市街地 (n=7)		全体 (n=27)	
	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%
1 施設の耐震性	10	66.7%	2	28.6%	3	42.9%	15	55.6%
2 即座に対応	8	53.3%	0	0.0%	5	71.4%	13	48.1%
3 防災セット ³ の準備	7	46.7%	0	0.0%	1	14.3%	8	29.6%

表3-10では、まず「施設の耐震性」は、本宮10軒(66.7%)、中辺路2軒(28.6%)、市街地3軒(42.9%)全体では15軒(55.6%)であった。「即座に対応」は、本宮8軒(53.3%)、中辺路0軒(0%)市街地5軒(71.4%)全体では13軒(48.1%)であった。「防災セットの準備」

本宮 7 軒 (46.7%)、中辺路 0 軒 (0%)、市街地 1 軒(14.3%)、全体では 8 軒 (29.6%) であった。また自由回答では、「宿泊施設の周辺の山崩れや川の増水により逃げ場がない」「わからない」「地形的に問題なし」「地震は鉄筋の施設のため心配していない」「二階建てで細長い、粘り強いから心配なし」などだった。

表 3-10 からは、全体の約半数(15 軒)の宿泊施設が「施設の耐震性」に不安があると回答した。「その他(自由解答欄)」でも、本宮地域の宿泊施設からは地震に限らず、台風・豪雨の際に逃げ場がなく山の地滑りの可能性を心配する回答が複数あった。今回の対象の 3 つの地域の中で、本宮地域が地震に限らず災害の不安が 1 番あることが宿泊事業者からの回答でわかった。また「防災セットの準備」に関して表 3-9「避難グッズの備蓄」とも関連して、本宮地域では不安が高く、中辺路・市街地地域では不安は高くないことが判明した。「その他(自由解答欄)」では、宿泊施設には設置していないが、地区で備蓄しているという回答があった。本宮地域の不安が高い理由として、災害時に孤立する可能性が他の地域よりも高く、実施 2011 年の台風 12 号「紀伊半島豪雨」の際に孤立している経験があることから不安が高くなっているのでは推測される。

表 3-9・3-10 より、災害の備えがあまり進んでおらず、災害の不安が高くなっている要因として、以下のことがいえる。これは後で明らかになることだが、田辺市の土地柄、災害の経験値が多くまた災害慣れをしていることから、備えをしなくてもいいと考えている宿泊従事者がいる可能性がある。

次にフェーズ 2 において、宿泊施設が緊急時の連絡相手・順番を明らかにするためにアンケートを行った(表 3-11)。

表 3-11 緊急時連絡手段

	1 番目		2 番目		3 番目		4 番目		5 番目		合計数	
	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%
1 行政・市役所	11	44.0%	1	5.3%	3	25.0%	3	37.5%	0	0.0%	18	72.0%
2 観光協会	0	0.0%	8	42.1%	6	50.0%	1	12.5%	0	0.0%	15	60.0%
3 ビューロー ⁴	11	44.0%	5	26.3%	1	8.3%	0	0.0%	0	0.0%	17	68.0%
4 近隣宿	0	0.0%	4	21.1%	1	8.3%	4	50.0%	0	0.0%	9	36.0%
5 決まっていない	3	12.0%	1	5.3%	1	8.3%	0	0.0%	4	100.0%	9	36.0%
有効合計	25	100.0%	19	100.0%	12	100.0%	8	100.0%	4	100.0%	68	
9 無回答	3											

表 3-11 では、まず、緊急時の連絡相手先として 1 番目に「行政・市役所」と「ビューロー」がともに 11 軒(44.4%)、「決まっていない」3 軒(12.0%)であった。2 番目では、「行政・市役所」1 軒(5.3%)、「観光協会」8 軒(42.1%)、「ビューロー」5 軒(26.3%)、「近隣宿」4 軒(21.1%)、「決まっていない」1 軒(5.3%)であった。3 番目では、「行政・市役所」

3軒(25.0%)、「観光協会」6軒(50.0%)、「ビューロー」1軒(8.3%)、「近隣宿」4軒(50.0%)であった。4番目では、「行政・市役所」3軒(37.5%)、「観光協会」1軒(12.5%)、「近隣宿」4軒(50.0%)であった。また自由回答では、「決まっていない」「行政や観光協会の対応は遅い」「その場の状況に応じて順番がわからない 宿の責任はどこまでなのか？」などだった。緊急時の連絡相手・順番として多いパターンでは1番目から順に、「行政・市役所→ビューロー→観光協会→近隣宿」「ビューロー→観光協会 or 近隣宿→市役所 or 観光協会」であった。

この表3-11では、2つのことがわかった。まず1つ目に「決まっていない」と回答する宿泊施設が自由回答欄も含めて、9軒(33.3%)にのぼり、緊急時の連絡相手・順番に不安があるということがわかった。

そして2つ目に、1番目に連絡する相手が行政・市役所並びに、ビューローが全体の88.0%となっていることである。災害発生時のような緊急事態に、行政・市役所への連絡が集中して、情報が混乱することが予想される。

そして、災害が落ち着いたフェーズ3において、避難者の受け入れを行う二次避難所の可能性についてアンケートを行った(表3-12)。

表 3-12 二次避難所受け入れ意思

	本宮 (n=15)		中辺路 (n=7)		市街地 (n=7)		全体 (n=29)	
	軒数	%	軒数	%	軒数	%	軒数	%
1 避難所として受け入れる	3	23.1%	4	57.1%	2	28.6%	9	33.3%
2 検討中	4	30.8%	0	0.0%	4	57.1%	8	29.6%
3 受け入れるともりはない	6	46.2%	1	14.3%	0	0.0%	7	25.9%
4 聞いたことがない	0	0.0%	2	28.6%	1	14.3%	3	11.1%
有効合計	13	100.0%	7	100.0%	7	100.0%	27	100.0%
9 無回答	2		0		0		2	

表3-12では、まず「避難所として受け入れる」は、本宮3軒(23.1%)、中辺路4軒(57.1%)、市街地2軒(28.6%)全体では9軒(33.3%)であった。「検討中」は、本宮4軒(30.8%)、中辺路0軒(0%)市街地4軒(57.1%)全体では8軒(29.5%)であった。「受け入れるともりはない」本宮6軒(46.2%)、中辺路1軒(14.3%)、市街地0軒(0%)、全体では7軒(25.9%)であった。「聞いたことがない」本宮0軒(0%)、中辺路2軒(28.6%)、市街地3軒(14.3%)、全体では3軒(11.1%)であった。

また「(地域名)は狭い土地で前に川があり、火災はもちろん水害でも非常に危険な所です。台風接近時に川が増水しているときはキャンセル

ルしてもらっている」「検討中の理由：災害の種類による」「大きいところじゃないけど、何かあったら困る」「道徳的に 近隣にある会館が満員の時は受け入れたい」「現状避難場所として相応しくない」「施設の状態が厳しい」「難しいけれど、ほって置けない」などだった。

表 3-12 からは、3 点のことがわかった。まず 1 つ目に全体の 33.3% の宿泊事業者が「避難所として受け入れる」と回答した。自由回答欄からは、「災害の被害によつての施設状況により変わるのものを道徳的にほっておけない」、「要請があれば受け入れることはできる」といった、宿泊施設が避難所提供・また避難の拠点として前向きと捉えることができる。また「現状避難場所として相応しくない」としながらも避難所として受け入れると回答したケースもあった。

そして前述とは反対に 2 つ目に、「受け入れるつもりはない」と回答した宿泊事業者が全体の 25.9%、特に本宮地域の約半数をしめたことである。自由回答欄では、「何かあったら怖いから」、「(地域名)は狭い土地で前に川があり、火災はもちろん水害でも非常に危険な所です。台風接近時に川が増水しているときはキャンセルしてもらっている」といった地域性を踏まえた上で、宿泊施設の体制から方針から受け入れを断っていることがわかった。そして 3 つ目に「聞いたことがない」がアンケート回答上は 3 軒となっているが、アンケートの訪問による配布・回収の際にインタビュー形式で尋ねた際は、二次避難所について尋ねられることが数件あった。その時に二次避難所についての説明をしたため、宿泊事業者が二次避難所について認知されていない可能性もある。

上記から宿泊施設の二次避難所に関して田辺市の場合では、受け入れの可否は約半数ずつであった。宿泊施設の状態や立地的な危険把握に基づき受け入れ客のリスクもあり、慎重に対応していることがわかった。

そのため宿泊施設側が利用者（避難者）の直接対応することに限界がある。そのため行政や観光協会と連携体制をとることが必要だと考える。

3-5. 避難所受け入れ意思の有無の要因

二次避難所受け入れ意思の有無の要因を調べるため、表 3-12 のうち、二次避難所提供に前向きと回答した「避難所として受け入れる」「検討中」と、消極的・否定的と回答した「受け入れるつもりはない」「聞いたことがない」の 2 つに分けて、宿泊施設の立地による危険性、災害の備え、不安の条件で以下分析を行った。

3-5-1. 立地の危険度

まず、立地の危険度によって二次避難所提供の有無に変化があるかクロス集計を使用して分析した。まず土砂災害の危険とクロス集計した(表 3-13,3-14,3-15)。

表 3-13 二次避難所と急傾斜地の崩壊の危険度の関係

	1 特別警戒	2 警戒区域	3 危険箇所	4 指定なし	総計
1 前向き	0	0	8	9	17
%	0.0%	0.0%	47.1%	52.9%	100.0%
2 消極的・否定的	0	3	6	1	10
%	0.0%	30.0%	60.0%	10.0%	100.0%
総計	0	3	14	10	27
%	0.0%	11.1%	51.9%	37.0%	100.0%

表 3-13 では「前向き」では、「特別警戒」、「警戒区域」がともに 0 軒 (0%)、「危険箇所」8 軒 (47.1%)、「指定なし」9 軒 (52.9%) であった。「消極的・否定的」では、「特別警戒」0 軒 (0%)、「警戒区域」3 軒 (30.0%)「危険箇所」6 軒 (60.0%)、「指定なし」1 軒 (10.0%) であった。

急傾斜地の崩壊の危険度では、「消極的・否定的」の「警戒区域」3 軒 (30.0%) が二次避難所提供に強い影響があることがわかった。

表 3-14 二次避難所と土石流の危険度の関係

	1 特別警戒	2 警戒区域	3 危険箇所	4 指定なし	総計
1 前向き	0	2	4	11	17
%	0.0%	11.8%	23.5%	64.7%	100.0%
2 消極的・否定的	0	2	4	4	10
%	0.0%	20.0%	40.0%	40.0%	100.0%
総計	0	4	8	15	27
%	0.0%	14.8%	29.6%	55.6%	100.0%

表 3-14 では「前向き」では、「特別警戒」0 軒 (0%)、「警戒区域」2 軒 (11.8%)、「危険箇所」4 軒 (23.5%)、「指定なし」11 軒 (64.7%) であった。「消極的・否定的」では、「特別警戒」0 軒 (0%)、「警戒区域」2 軒 (20.0%)、「危険箇所」4 軒 (60.0%)、「指定なし」4 軒 (40.0%) であった。

土石流の危険度では、「前向き」「消極的・否定的」とともに「警戒区域」「危険箇所」の軒数の違いはなかった。このことから宿泊施設の条

件は違うが、二次避難所提供に「前向き」に変わる可能性はあるのではないか。

表 3-15 二次避難所と地滑りの危険度の関係

	1 特別警戒	2 警戒区域	3 危険箇所	4 指定なし	総計
1 前向き	0	1	2	14	17
%	0.0%	5.9%	11.8%	82.4%	100.0%
2 消極的・否定的	0	0	2	8	10
%	0.0%	0.0%	20.0%	80.0%	100.0%
総計	0	1	4	22	27
%	0.0%	3.7%	14.8%	81.5%	100.0%

表 3-15 では「前向き」では、「特別警戒」0 軒 (0%)、「警戒区域」1 軒 (5.9%)、「危険箇所」2 軒 (11.8%)、「指定なし」14 軒 (82.4%) であった。「消極的・否定的」では、「特別警戒」、「警戒区域」0 軒 (0%)、(20.0%)「危険箇所」2 軒 (20.0%)、「指定なし」8 軒 (80.0%) であった。

地滑りの危険度では、「消極的・否定的」と回答した 10 軒のうち、8 軒が「指定なし」であった。

次に、津波の危険度とクロス集計した (表 3-16,3-17)。

表 3-16 二次避難所と津波の危険度の関係

	1 3-5m	2 0.5-3m	4 津波なし	総計
1 前向き	4	2	11	17
%	23.5%	11.8%	64.7%	100.0%
2 消極的・否定的	0	1	9	10
%	0.0%	10.0%	90.0%	100.0%
総計	4	3	20	27
%	14.8%	11.1%	74.1%	100.0%

表 3-17 二次避難所と津波の危険度の関係(市街地)

	1 3-5m	2 0.5-3m	4 津波なし	総計
1 前向き	4	2	0	6
%	66.7%	33.3%	0.0%	100.0%
2 消極的・否定的	0	1	0	1
%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
総計	4	3	0	7
%	57.1%	42.9%	0.0%	100.0%

表 3-16 では「前向き」では、「3-5m」4軒（23.5%）、「0.5-3m」2軒（11.8%）、「津波なし」11軒（64.7%）であった。「消極的・否定的」では、「3-5m」0軒（0%）、「0.5-3m」1軒（10.0%）、「津波なし」9軒（90.0%）であった。

津波の影響を受ける可能性が市街地のみのため、市街地に限定したのが表 3-17 である。「前向き」では、「3-5m」4軒（23.5%）、「0.5-3m」2軒（11.8%）、「津波なし」11軒（64.7%）であった。「消極的・否定的」では、「3-5m」0軒（0%）、「0.5-3m」1軒（10.0%）、「津波なし」9軒（90.0%）であった。

表 3-17 の市街地では、特に津波の被害・影響にかかわらず「前向き」と回答する宿泊施設がほとんどだった。このことから市街地地域の回答からは、津波によって浸水や被害を受けた状態でも、可能な限りのサービスや施設の提供に前向きなことがわかった。

3-5-2. 備え

アンケートで尋ねた災害の備えについてクロス集計表を使用して分析した（表 3-18,3-19,3-20,3-21）。

表 3-18 二次避難所と備え（英語の原稿）の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	2	15	17
%	11.8%	88.2%	100.0%
2 消極的・否定的	0	10	10
%	0.0%	100.0%	100.0%
総計	2	25	27
%	7.4%	92.6%	100.0%

表 3-18 では「前向き」では、「該当する」2 軒（11.8%）、「該当しない」16 軒（88.2%）であった。「消極的・否定的」では、「該当する」0 軒（0%）、「該当しない」10 軒（100%）であった。

表 3-19 二次避難所と備え（避難経路説明準備）の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	4	13	17
%	23.5%	76.5%	100.0%
2 消極的・否定的	4	6	10
%	40.0%	60.0%	100.0%
総計	8	19	27
%	29.6%	70.4%	100.0%

表 3-19 では「前向き」では、「該当する」4 軒（23.5%）、「該当しない」13 軒（76.5%）であった。「消極的・否定的」では、「該当する」4 軒（40.0%）、「該当しない」6 軒（60.0%）であった。

表 3-20 二次避難所と備え（避難経路揭示）の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	3	14	17
%	17.6%	82.4%	100.0%
2 消極的・否定的	3	7	10
%	30.0%	70.0%	100.0%
総計	6	21	27
%	22.2%	77.8%	100.0%

表 3-20 では「前向き」では、「該当する」3 軒（17.6%）、「該当しない」14 軒（82.4%）であった。「消極的・否定的」では、「該当する」3 軒（30.0%）、「該当しない」7 軒（70.0%）であった。

表 3-21 二次避難所と備え（避難グッズ）の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	0	17	17
%	0.0%	100.0%	100.0%
2 消極的・否定的	1	9	10
%	10.0%	90.0%	100.0%
総計	1	26	27
%	3.7%	96.3%	100.0%

表 3-21 では「前向き」では、「該当する」0軒(0%)、「該当しない」17軒(100%)であった。「2 消極的・否定的」では、「1 該当する」1軒(10.0%)、「2 該当しない」9軒(90.0%)であった。

この表 3-18～3-21 の二次避難所と備えの関係では、2つのことがわかった。まず1つ目に「前向き」と回答した17軒の宿泊施設のうち、全項目で75%以上の宿泊施設が各項目の準備をできていないことがわかった。そして災害の備えができていないために二次避難所の提供を断るのではなく、災害の不安はある上で可能な限り二次避難所の提供に応じるのではないかと考える。加えて2つ目に、「前向き」「消極的・否定的」ともに備えの準備状況に大きな違いがないことである。このことから「消極的・否定的」と回答した宿泊施設も、近隣の宿泊施設の結果を知ることと心境の変化があるのではないかと考える。宿泊施設が「前向き」に考えを変わることや、二次避難所の全てのサービス提供をすることは難しくても、一部の機能(温泉のみなど)の提供といった、宿泊施設が協力の姿勢を変更していくのではないかと考える。

3-5-3. 不安

アンケートで尋ねた災害の備えについてクロス集計表を使用して分析した(表 3-22,3-23,3-24)。

表 3-22 二次避難所と地震の不安(施設の耐震性)の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	6	11	17
%	35.3%	64.7%	100.0%
2 消極的・否定的	7	3	10
%	70.0%	30.0%	100.0%
総計	13	14	27
%	48.1%	51.9%	100.0%

表 3-22 では「前向き」では、「該当する」6軒(35.3%)、「該当しない」11軒(64.7%)であった。「消極的・否定的」では、「該当する」7軒(70.0%)、「該当しない」3軒(30.0%)であった。

表 3-23 二次避難所と地震の不安(即座に対応)の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	8	9	17
%	47.1%	52.9%	100.0%
2 消極的・否定的	6	4	10
%	60.0%	40.0%	100.0%
総計	14	13	27
%	51.9%	48.1%	100.0%

表 3-23 では「前向き」では、「該当する」8 軒 (47.1%)、「該当しない」9 軒(52.9%)であった。「消極的・否定的」では、「該当する」6 軒 (60.0%)、「該当しない」4 軒(40.0%)であった。

表 3-24 二次避難所と地震の不安（防災セット準備）の関係

	1 該当する	2 該当しない	総計
1 前向き	4	13	17
%	23.5%	76.5%	100.0%
2 消極的・否定的	5	5	10
%	50.0%	50.0%	100.0%
総計	9	18	27
%	33.3%	66.7%	100.0%

表 3-24 では「前向き」では、「該当する」4 軒 (23.5%)、「該当しない」13 軒(76.5%)であった。「消極的・否定的」では、「該当する」5 軒 (50.0%)、「該当しない」5 軒(50.0%)であった。

次に 3-22～3-24 から、2 つのことがわかった。

まず 1 つ目に「前向き」では、「3 つの項目に該当しない」が全 17 軒中 6 軒(35%)だった。そのため災害の不安が少ないことによって、避難の拠点・二次避難所として避難者を迎え入れることができるのではないかと考える。

次に 2 つ目に「前向き」で耐震性・即座に対応することに不安があると回答した宿泊施設が、ともに 35～50%弱該当した。このことから二次避難所として受け入れに前向きでありつつも、災害に何かしらの不安を抱えていることわかった。この不安の解消や制度づくりやサポート体制

を強化するなど取り組みを広めていくことで、避難の拠点・二次避難所の提供に「消極的・否定的」と回答した宿泊施設も、可能な限りのサービスの提供につながるのではないかと考える。

そして 3 つ目に「消極的・否定的」では、「施設の耐久性」が 6 軒 (60%)と高く、また「3 の項目全てに不安」に該当したのが全 10 軒中 4 軒(40%)だった。よって二次避難所提供について消極的・否定的になっているハードルの一つとして、フェーズ 3 の段階で宿泊施設が災害の被害に耐え、安全に使用できるかに影響していると言えるのではないかと考えられる。

3-5-4. 緊急時の連絡先

また二次避難所の受け入れ意思の有無と、表 3-11 緊急時連絡手段で緊急時の連絡を決定していると回答したのと、まだ決定していないと回答した「決まっていない」との 2 つに分けて、クロス集計表を使用して分析した (表 3-25)。

表 3-25 二次避難所受け入れ意思と緊急時の連絡先の有無

	1 決定済	2 未定	総計
1 前向き	13	4	17
%	76.5%	23.5%	100.0%
2 消極的・否定的	5	5	10
%	50.0%	50.0%	100.0%
総計	18	9	27
%	66.7%	33.3%	100.0%

表 3-25 では、まず二次避難所提供に「前向き」と回答した 17 軒のうち、緊急時の連絡相手・順番が「決定済」13 軒（76.6%）、「未定」4 軒（23.5%）であった。「消極的・否定的」と回答した 10 軒のうち、緊急時の連絡相手・順番が「決定済」5 軒（50.0%）、「未定」5 軒（50.0%）であった。

そして表 3-25 からは、二次避難所提供に「前向き」と回答した 13 軒（76.6%）が緊急時の連絡相手・順番を決定していることがわかった。このことから緊急時の連絡相手・順番を宿泊施設が確立することで避難の拠点となりうると考える。そして緊急時の連絡相手が確立されていることにより、宿泊従事者のソフト面サポート、また利用客への不難の解消につながるのではないかと考える。

3 章からわかったことをフェーズごとに整理したものが以下である。

フェーズ 1 では、宿泊施設の立地やその周辺の危険度を理解している宿泊従事者が多いことがわかった。また課題としては、避難所までの経路の確認、原稿などの説明内容を準備ができていないこと（2/27 軒）。避難経路のマップを準備・掲示できていないこと（6/27 軒）。避難グッズの備蓄が進んでいない（3/27 軒）など、災害発生時に被害を抑えるために宿泊施設が事前にできる準備や備えを積極的に取り組めていないことがわかった。

フェーズ 2 では、緊急事態に即座に対応することに不安を持っている宿泊従事者が多いことがわかった（13/27 軒）。また緊急時に連絡する相手、連絡の順番を決めていない宿泊施設が多いことがわかった（9/27 軒）。また緊急時の連絡先の 1 番目に市役所を選択している宿泊施設がほとんどであった。

フェーズ 3 では、宿泊施設の二次避難所活用そのものの認知度が低いことがわかった。耐震・耐久性において、フェーズ 3 の段階では災害から耐えられる段階はもちろん、使用（利用）できるに状態でなければ、宿泊施設が避難の拠点となるのは難しい。しかしアンケートの回答からは、施設の耐震・耐久といった不安の声が多いことがわかった。そんな中で、全体の 33.3% の宿泊事業者が「避難所として受け入れる」と回答した（7/27 軒）。また条件別では、津波の被害が予想されている市街地の宿泊施設が二次避難所提供に前向きであることがわかった（6/7 軒）。

一方で二次避難所提供に消極的になっている理由としては、施設の耐久性に不安があること。そして災害・緊急事態の対応時にトラブルがあった際に宿泊従事者がどこまで責任に問われるのかが不透明になっていることや対応の不安あるといったことであった。

〈第4章〉
ケーススタディ

4-1. 田辺市役所防災まちづくり課

まず、宿泊施設と協定を締結している田辺市役所防災まちづくり課（泊り祐介さん・西野茜さん）にインタビューを行った。

宿泊施設「みどりや」と協定を結んだ背景・経緯は、「みどりや」がある本宮・川湯地域に通常の避難所としての機能や安全性が整っている施設が「みどりや」しかないことであった。災害発生時や、近隣の地域住民の方に避難をお願いする場合に、「みどりや」を利用できるように「みどりや」を運営する浦島観光ホテル株式会社と2012年に協定を締結したということだった。

協定内容については、豪雨・台風・地震などの災害時に住民の避難要請の際に「みどりや」を使用し、近隣の住民のために施設を開放するということだった。また山火事などの火災時や住民の安全確保が必要な場合は協定を適用できるとのことだった。近隣住民の避難を優先とし、また要請時に近隣宿泊施設の滞在している宿泊客なども容認する考えだった。市街地や他の地域の住民が避難によって「みどりや」を利用（避難）することは協定上考えておらず、二次避難所として活用するための協定ではなく一般的なフェーズ2の段階の指定緊急避難場所（法第49条の4）（表1-2参考）としての協定だった。住民側の利用負担などもなく通常の緊急避難所として利用ができる。協定の締結によって田辺市役所と宿泊施設「みどりや」の双方で、備蓄物資などの依頼・委託などもしていないことがわかった。

過去2年間で、協定によって近隣住民が「みどりや」を利用したとの情報は、今回のインタビューで聞き取りをした泊りさんの記憶ではないとのことだった。また田辺市民、特に本宮地域の方々は、台風や豪雨の経験を多くしていることから経験則が高い。そのため災害慣れをしているため、「みどりや」が避難場所であることは理解しているものの避難はせず、自宅に留まるのが一般的になっているとのことだった。

フェーズ3の二次避難所活用としての協定ではないことや行政（市役所）が把握しているフェーズ2の通常避難所の施設数やキャパシティー（収容数）にも余裕があるため、今後「みどりや」以外の宿泊施設との協定を新たに結ぶことは考えていないことがわかった。

また通常の避難所である「みどりや」との協定とは別に福祉避難所と協定を締結している。これも福祉避難所の利用者が通常の避難所を利用することが難しく、福祉的に障害がある避難者が福祉避難所を利用できるように協定を締結している。そのため通常避難所に福祉避難者が使うことがないように、またその反対のことがないように協定を結んでいることがわかった。

また表3-11 緊急時連絡手段で明らかになった、宿泊事業者が災害時などの緊急事態時に1番目に行政・市役所を選択が11軒(44.0%)の高さについては、「あまり驚きはありませんでした。災害時には、宿泊施設に限らず、多くの施設や市民の方から連絡が来ると思います。必要な対応はしますが、大きな災害が起こった際には、本部となる防災まちづくり課では対応しきれないため、他の課で対応してもらいます。」とのことだった。

市役所のインタビューからのインタビューを通じて明らかになったことは、第1に宿泊施設との協定は、通常の避難所としての協定で、二

次避難所のための協定ではないこと。第2に福祉避難所と通常避難所の混合にならないよう協定を結び対策を進めている。第3に今後宿泊施設と新たな協定を締結することは考えていないとのことである。

4-2. 宿泊施設（本宮・川湯温泉）「みどりや」



図 4-1 「みどりや」・川湯温泉周辺の写真

（出典）筆者撮影（2021年11月11日）

「みどりや」は、鉄筋コンクリート造9階建て、建築年不明。図4-1の矢印で示した施設が「みどりや」である。今回「みどりや」の統括支配人、名淵敬さんにインタビューを行った。

フェーズ1災害の不安としては、大きな地震を本宮・川湯温泉で経験したことがなく、どんな状況になるかわからず不安ということだった。地震による地滑りや台風や豪雨、土砂崩れに関しては、下手に移動や周辺の状況を外には見に出ずに、「みどりや」にとどまるのが1番安全のため、特に不安とは思っていないとのことだった。

次に2011年の紀伊山地豪雨災害・2018年の台風20号で、「みどりや」・川湯温泉が過去の大きな災害で被害をまとめた(表4-1)。

表 4-1 「みどりや」・川湯温泉地域災害被害まとめ

	被害概要	2011年紀伊山地豪雨災害被害	2018年台風20号被害
みどりや 被害	施設被害	1階の約180cm浸水。	1階の天井まで約3m浸水
	電気	停電（10日間ほど） 発電機をリースで借りていたことで 1週間程度の停電時も電気を使用することができた。	停電（10日間ほど） 発電機をリースで借りていたことで 1週間程度の停電時も電気を使用することができた
	ガス	プロパンガスのため通常通り使用できた	プロパンガスのため通常通り使用できた
	水・温泉	通常通り使用できた	通常通り使用できた
	宿泊客	利用していた	100人ほどの宿泊客が滞在していた
川湯温泉地域全体			吊り橋（図4-2 円の箇所）に物が漂着していた。この高さまで川の増水した被害が出た。また被害後の風景は、図4-4の写真参考。



図 4-2 「みどりや」と隣接する大塔川・川湯温泉地域

(出所) 筆者撮影 (2021 年 11 月 11 日)

災害の教訓や取り組みとしては、台風などの大きな被害を受ける可能性がある際に発電機をリースで必ず借りるようにしており、停電時も電気を使用することができる対策をとっている。また激しい揺れを感知してガスが停止する装置や、エレベーターの非常停止装置が設置されている。これに加えて 2018 年台風 20 号被害後に、後述で紹介する大塔川に面する窓側の 1 階のレストランの窓にシャッターを設置する対策をとっている(図 4-3 矢印がシャッターを示している)。またここで川湯温泉地域の被害を大きく受けた 2018 年豪雨災害の記録を記載する(図 4-4)。



図 4-3 「みどりや」増水対策のシャッター

(出所) 筆者撮影 (2021 年 11 月 11 日)



図 4-4 2018 年川湯温泉台風 20 号被害

(出所) 岩田聖子氏撮影 (2018 年 8 月 31 日)

旅行業法により、宿泊施設側から宿泊を断ることは禁じられているため、休業することもできない。そのため「みどりや」では台風接近時などは、予約客に電話で問い合わせをして意向を聞くが、最終的な判断はお客様になる。そのため「みどりや」側は、台風などの大きな災害が発生する可能性がある際は、安全に宿泊客に滞在してもらうために、可能なスタッフが待機するようにしているということだった(通称台風待機)。

フェーズ3の田辺市役所と協定を結んだ経緯としては、協定を締結以前から豪雨や台風接近時に川湯地域の近隣の住民や宿泊施設関係者が、宿泊施設料を支払い、「みどりや」に事前に避難をしていた。2011年の紀伊山地豪雨災害後に協定を締結した方が、避難をスムーズに行うことができるため、「みどりや」側から行政(市役所)に協定の話をして締結した。協定の締結の情報がメディアやニュースになっていないのは、宿泊施設として営業を行う「みどりや」側からのお願いで公表されていないことがわかった。協定の締結後10年間で10回ほど、協定によって避難が実施されて、住民計100人が避難を行ったことがわかった。「みどりや」では、避難をする地域住民が通常ホテル利用者と配慮をおこなっている。通常の部屋とは別に避難する地域住民のために、隣接する研修センターを開放して避難場所としていることがわかった。また「旅館の上、景色などは一つの魅力だが、近年の異常気象・災害の規模が大きくなっている。そのため自己防衛を行い、被害をできるだけ少なくするための対策を取らなければいけない」とのことであった。過去2回の浸水ではともに川の増水ともない、川に面した窓が増水で耐えられず浸水して「みどりや」の被害が大きくなった。それを受けて川に面した窓に減災用のシャッターを設置したことだった。

「みどりや」のインタビューを通じて明らかになったことは、第1に発電機を台風の接近時や豪雨などの予期できる際にリースなどで備蓄することの重要性。第2に川などの景観を宿泊施設の魅力とするのと裏返しに、窓にシャッターを設置するなどの減災の対策をとらなければいけないということである。

4-3. 宿泊施設(本宮・湯の峰温泉)「てるてや」



図4-5「てるてや」写真

(出所)筆者撮影(2021年11月11日)

「てるてや」は木造2階建て改築・耐震補強1993年頃。図4-5の矢印で示した施設が「てるてや」である。今回「てるてや」の女将、藤川満さんにインタビューを行った。

フェーズ1災害の不安としては、地震は心配していないとのことだった。過去地震の震度マグニチュード5強弱が1日夕方と夜の2回発生したことがあったそうだが(いつ頃か不明)、揺れを感じたほどで宿泊客もいたが宿泊客自身も気づいていなかった模様だった。また棚から食器が落ちるなどの被害もなく施設の外観にも被害はなかった。また豪雨・

台風・土砂災害では、山津波（山からの土砂崩れ）の心配が特に気にしており、湯の峰温泉へのアクセスの道が細くため、孤立の可能性があり不安ということがわかった。宿泊施設「てるてや」の温泉は自噴していることで、孤立した際の水の不安はなく、ガスもプロパンガスを使用している。そのためライフラインが遮断されていても、電気以外のインフラに問題なく、生活の支障を最小限に抑えることができる。よって土砂崩れのみが心配ということだった。

次に、2011年の紀伊山地豪雨災害で、「てるてや」・湯の峰温泉が過去の大きな災害で被害をまとめた(表4-2)。

表4-2「てるてや」・湯の峰温泉地域災害被害まとめ

	被害概要	2011年紀伊山地豪雨災害
てるてや	施設被害	なし
被害	電気	停電（3日間ほど） 発電機は自前でもっていなかった 観光地だったため、緊急の発電機の設置が早かったため、周辺地域よりも早く復旧した
	ガス	プロパンガスのため通常通り使用できた
	水・温泉	通常通り使用できた
	宿泊客	豪雨の接近前に、宿泊予定者に湯の峰温泉に缶詰になる可能性などを連絡してキャンセルしていたため、宿泊客はいなかった
	湯の峰温泉 地域全体被害	道路の寸断のため孤立状態だった。土砂崩れ・水（上流から湯の峰温泉に流れる川は、上流で土砂が堰き止められたため、大きな被害はなかった。

上記表4-2の教訓や取り組みでは、まず災害のピーク期後、復旧作業関係者から宿泊の問い合わせがあったが、「自分達の生活でいっぱいだった。受け入れる余裕はなかった（交通インフラは部分的に復旧していたが、食事関係など制限があった）、お断りした」とのことだった。またアンケートでは、施設の耐震性に不安があると回答していたが、話を聞いていくと、1993年（平成5年）頃に施設の補強をおこなっていることがわかった。そのため耐震補強を行い、また外壁をセメント強化しているため、完全木造のガタガタと揺れた近隣宿泊施設に比べて、揺れに強いことがわかり、不安ではないことがわかった。

フェーズ2の即座に対応することに関しては、火災や地震などの即座に避難を想定した避難訓練を年に数回実施している。湯の峰温泉地区に消防を呼び、宿泊客や観光協会の職員などは参加していないものの定期的実施していることがわかった。また湯の峰地区の避難所に設定されている、駐車場と公衆温泉の2箇所までは「てるてや」から徒歩で3分ほどの場所に設定されている。しかし両避難所とも屋外のため、豪雨や台風などの避難できず、「てるてや」に留まることが1番の安全な対策であることがわかった。館内の避難の案内については、施設の外までの案内は全部屋に設置しており日本語と英語で記載している。2箇所の避難場所までの情報は記載していないので、今後は情報の追加を検討している。（図4-6参照）



図 4-6 「てるてや」避難経路図

(出所) 筆者撮影 (2021 年 11 月 10 日)

避難グッズの備蓄の有無についてまとめた(表 4-3)。

表 4-3 「てるてや」避難備蓄リスト

救急用品 (ばんそうこう、包帯、消毒液、常備薬など)	○	食料品 (カップめん、缶詰、ビスケット)	○
ヘルメット、防災ずきん	×	毛布	○
マスク	○	タオル	○
軍手	○	使い捨てカイロ	○
懐中電灯	○	ウェットティッシュ	×
携帯ラジオ	×	携帯トイレ	×
飲料水	○		

表 4-3 の通り、食料品や飲料水といった備蓄類を保存していることがわかった。しかし上記の表にはない発電機の備蓄はないことがわかった。発電機が使用できないため、災害時に冷蔵庫などの一部の電化製品が使用できないものの、水・ガスが通常通り使用できるため、大きな支障となっていなかったことがわかった。

フェーズ 3 の二次避難所提供についてアンケートでは、「3 受け入れない」また自由回答では、「何かあったら困るから」と回答していた。その理由を尋ねたところ、部屋数が少なく 4 部屋 10 人であること。そして現在女将さん 1 人で切り盛りしていることから、負担面で厳しいということだった。また二次避難所として全てのサービス (宿泊・食事・入浴) を提供するのではなく、宿泊・食事・入浴の一部のサービスを提供することに関しても、例えば食事の場合では 1 日 2 食の食事提供を毎日続けることがスーパーも遠くため買い出しが困難なことや、メニューを毎日異なる品目を提供していくことが苦勞するなど、長期間避難者を受け入れるハードルが高く、厳しい認識をしていることがわかった。

「てるてや」のインタビューを通じて明らかになったことは、第 1 に耐震補強をしていることで、耐震補強をしていない木造宿泊施設にくらえて揺れの被害が少なく、揺れや地震に対する不安を軽減できている。第 2 に個人で切り盛りしている民宿の場合、長期間の宿泊の負担 (特に食事) が大きく二次避難所提供そのものに大きなハードルになるということである。

〈第5章〉

考察

災害フェーズごとに宿泊施設が避難の拠点となる条件として2つ挙げる。

5-1. 条件1：3つのインフラ設備

まずフェーズ1で3つのインフラ設備「発電機・水・ガスボンベ（都市ガス地域の場合）」を備えておくことである。これはフェーズ2・3の時点で、インフラ設備が停電・断水などによって使用できない状態になった場合でも、宿泊施設が備蓄している機能で災害の緊急時に通常に近いサービスを地域の拠点となりうるものである。特に3つのインフラ設備のうち、発電機の備蓄の有効性が明らかになった（4章2・3節）。発電機を有していた「みどりや」は、冷蔵庫を動かしたことで食材の冷凍・冷蔵保存などを提供することができ、宿泊施設内は災害時でありながら、水・ガス・電気のインフラを使用でき被害を最小限に抑えながら、宿泊施設サービスを行うことができた。今回の和歌山県田辺市の川湯・湯の峰温泉の場合では、温泉の自噴による水とプロパンガスの使用によるガスが使用できることで、断水やガスが使用できない状態にならず、発電機を備蓄しておく電気・水・ガスの生活インフラにまつわるすべての機能を基本的には使用できる。このことから他の温泉地域でも、温泉の自噴による水とプロパンガスによるガスが使用できる点で、発電機の備蓄を行うことで避難の拠点となることができると考えられる。

5-2. 条件2：施設の耐震・強化

次に災害に耐えうる施設の状態もしくは、フェーズ1で宿泊施設自体の耐震補強や施設の強化を行うことである。これはフェーズ2で地震による強い揺れや川の増水、土砂崩れなどから施設を守る。そして被害を少なくして、フェーズ2・3で宿泊施設が地域の拠点として開放して避難客の受け入れを可能とするためである。

4章2・3節より今回インタビューを行った2軒に関しては、「みどりや」は鉄筋コンクリート製、「てるてや」は耐震補強に取り組んでいることから問題ないことがわかった。そのため、フェーズ2での災害の被害を受けにくく、避難の拠点として使用できる可能性が高いことが明らかになった。

以上2点から宿泊施設が発電機の備蓄と施設の耐震・強化をフェーズ1で行うことで、フェーズ2・3で避難の拠点になると考えられる。

〈第6章〉
結語

6-1. まとめと提案

本稿では、過去に大きな災害の経験があり、今後も大きな災害の被害を受けると予想されている、和歌山県田辺市の宿泊施設を対象として調査を行ってきた。宿泊施設を営む従事者に対して現在抱える災害に関する不安や、災害の危険度に対する認知、現在できている備えを把握し、宿泊施設が避難の拠点となるためのフェーズごとの課題を明らかにしてきた。

宿泊施設を営む従事者が現在抱える災害の不安は、緊急事態に即座に対応できるかどうかであり、27軒のうち約半数の13軒が該当する(3章4節)。

また宿泊施設を営む従事者の災害の危険度に対する認知では、宿泊施設の立地や、その周辺の危険度を宿泊従事者が実際の過去の災害経験から十分に理解していることがわかった(3章4節)。上記に加えて、宿泊施設から指定の避難所まで、距離と時間を有していることが明らかになった。そのため避難するまでに時間がかかり、また移動にも大きな負担が生じる。このことから避難所に避難するのではなく、そのまま宿泊施設に留まり自身の安全を確保する方法を選択していた(4章2・3節)。

次に現在宿泊施設ができていない災害の備えでは、英語の原稿を作っている(2/27軒)、避難経路説明準備(8/27軒)、避難経路のマップを準備・掲示板を掲示(6/27軒)、避難グッズの備蓄(3/27軒)であった(3章4節)。

宿泊従事者が宿泊施設の二次避難所活用そのものの認知をできていなかった(3章4節)。また二次避難所提供に「前向き」な宿泊施設の多くは緊急時の連絡相手・順番を決定しており、17軒のうち約8割にあたる13軒が該当する(3章5節)。一方で二次避難所提供に「前向き」であり、「施設の耐震性に不安がある」・「即座に対応することに不安がある」と回答した宿泊施設が17軒のうち約3割から5割にあたる6～8軒が該当した。このことから二次避難所として受け入れる背景としては、災害(地震)の何かしらの不安を抱えていながらも、地域の拠点・二次避難所提供に同意している(3章5節)。

そして宿泊施設が避難の拠点となるために、フェーズごとの課題をまとめた(表6-1)。

表6-1 フェーズごとの課題まとめ

フェーズ 1	<ul style="list-style-type: none"> • 宿泊施設の耐震化が進んでいない。 • 発電機や水ガスボンベなどの緊急時のインフラ備蓄をしている宿泊施設が少ない。 (宿泊施設が有している温泉の自噴やプロパンガスの設備を除く)
フェーズ 2	<ul style="list-style-type: none"> • 即座に避難することに不安がある。 • 緊急時の連絡先を決定している宿泊施設が少ない。
フェーズ 3	<ul style="list-style-type: none"> • 宿泊施設が避難の拠点・二次避難所提供を行う場合、民宿などの個人営業または家族単位などの少人数で営業をしている施設は、長期間避難客を受け入れることが大きな負担となる。そのため避難の拠点・二次避難所提供を単独で行うことに、前向きであるとは言いきれない。

以上のまとめを元に、宿泊施設が避難の拠点・二次避難所としてなりうるために可能とする備えを3つ提案する。

1 つ目に宿泊施設の公的な耐震補助・助成制度の緩和である。耐震性に不安がある宿泊施設は、27 軒のうち約 6 割にあたる 15 軒が該当する(3 章 4 節)。このことから早急に取り組むべき課題としては、行政が宿泊施設に向けて耐震制度の補助や助成の緩和を行うべきだと考える。これはフェーズ 2・3 のタイミングで力を発揮するためのものである。平成 29 年時点で、全国の避難所として活用される小学校などの公的施設は 93.1%耐震補強を完了している [消防庁国民保護・防災部 防災課 震災対策係 2019]。また 1 民間施設や住宅に公的な税金を使用する点においては、全額の支援は難しい側面がある。打開策として、公的耐震制度を利用する宿泊施設と条件を決定しておく必要があると考える。避難の拠点として緊急時に優先的に解放することを条件として設定する。緊急時に住民が避難の拠点として宿泊施設を利用できるように、事前に確約を得ることで解決するのではないかと考える。費用に関しては、仮設避難所の建設、撤去までに 1 軒あたり 500-800 万円ほどかかる [時事ドットコムニュース,2012 年 5 月 12 日]。このことから解体を前提とする仮設住宅よりも、施設に強化を行う公的な耐震補助・助成を行うことを選択することが、費用面を抑えることができる。更に避難者の生活環境を考慮しても、生活水準を下げることなく生活できる点で優位だと考える。また二次避難所提供の動向に関しても、2021 年 7 月伊豆山土砂災害・熱海でも宿泊施設が避難の拠点として大々的にメディアでも報じられた [毎日新聞,2021 年 7 月 7 日]。このことから宿泊施設・従事者の間にも認知が広がっていくと考える。今後宿泊施設に避難の拠点・二次避難所として活用していく方法が、新たな事前避難・避難方法の 1 つとして世間に認知される。よって現在消極的になっている宿泊施設・従事者が避難の拠点・二次避難所提供に前向きに変わるのではないかと考える。

2 つ目にシャッターの設置が該当する。これは川や海に面している宿泊施設のための対策である。川や海に面している宿泊施設は、川の増水や津波による窓から水が侵入して、被害を受けることが想定される。川や海に面する窓にシャッターを設置することで、窓ガラスの破損を防ぎ、被害を最小限に食い止める対策である。「みどりや」の名瀬さんの話から、緊急時に施設が受ける被害を最小限に抑えるための自衛設備を設置すべきだと述べた(4 章 2 節)。しかしこのシャッターの設置は、公的な補助が受けにくいハードルがある。だが川や海などロケーションを魅力としている宿泊施設の多くは、グループ企業や資金力がある会社が多い。そのため先行的に投資を行う余裕があることから、被害を食い止める防災投資を行えるのではないかと考える。またこのような施設は、耐震性が高く頑丈な鉄筋コンクリート製などで建設されており、地盤から固められている。これにより施設自体が他の民宿や宿泊施設と比べてより強固に作られていることが多い。そのためシャッターの設備を行い、被害を最小限に抑えて避難の拠点として提供することができると考える。

3 つ目は発電機・常備水・ガスコンロなどのインフラ設備の備蓄である。発電機などのインフラ設備を通常通りに使用できたことが、フェーズ 2・3 で利用客や避難客、そして宿泊従事者の生活に支障なく維持することができた(4 章 2・3 節)。「みどりや」では、大きな台風が接近している際に発電機をリースで借りていた(4 章 2 節)。発電機を購入することは、大きな費用がかかるだけでなく、使用頻度が限定されているため、施設側にとっては大きな投資であり負担といえる。そのため発電機を使用することが予想される期間のみリース会社からレンタルを行い、備えておくことが最善案だと考える。上記施設の「躯体」の耐震化と「防衛設備」の設置の 2 つは、フェーズ 2 で施設の被害を軽減する。さらに

フェーズ3で二次避難所として受け入れを可能にして、施設が使用できる状態に保つための備えである。3つ目のインフラ設備の備蓄に関しては、フェーズ2で施設の被害を軽減するのではなく、被害を最大限に小さくして通常に近い運営・提供を実施するための備えである。

次に避難の拠点・二次避難所として連携を行いやすくするための提案を2つする。

1つ目の提案は宿泊施設や観光協会、行政を含めた連携プラットフォームの作成である。これは事前避難や緊急時の対応連絡などを、三者間で連携を取りやすくするためのものである。また災害時だけでなく通常時も、宿泊施設間で予約の満員時に他の宿泊施設に空き状況の確認など、連絡ツールとして使用できるのではないかと考える。行政や観光協会が管理することで、緊急時の宿泊施設の利用客の人数や施設の被害状況をプラットフォーム上で一括に確認することができる。これにより宿泊施設を避難の拠点として対応する際に、プラットフォームを使用して宿泊従事者をサポートする機能になりうると考える。また宿泊事業者が災害時などの緊急事態に1番目に行政・市役所に連絡すると選択・回答している(11/27軒)(3章3節)。この連絡の集中から災害発生時の緊急時は市役所の他の課から応援がある(4章1節)。応援の際は、通常時から面識や経験のある観光課(田辺市の場合、観光振興課が該当)が応援で宿泊施設・従事者と対応・応対することが最適だと考える。

田辺市役所防災まちづくり課泊りさんの話から、2021年7月伊豆山土砂災害・熱海の事例などからある動きが進んでいる。それは宿泊施設が避難の拠点となるフェーズ2の事前避難やフェーズ3の二次避難所となるタイミングで、国や自治体から全国のホテル・旅館組合に要請が行われている。それにより宿泊施設に利用客(避難者)の受け入れを行う

流れが生まれている。そのため予想以上宿泊施設の協力が得やすい動きになる。避難客が宿泊施設にスムーズに、また事前避難を行うことができる。このことからフェーズ2の事前避難を促す場面で、ホテル・旅館組合が準備や対応の一部を立て替えることができる。そのため対応が追われる行政(市役所)が宿泊施設対応の全てを行わなくて済む。よって行政(市役所)の負担軽減につながる。また宿泊施設・従事者により早く事前避難の通知が回るのではないかと考える。しかし泊りさんは加えて、「現在のコロナ禍⁵で宿泊施設の予約状況に余裕があることで、宿泊施設側が避難所提供に積極的な対応をできている一つの要因」と述べている。新型コロナウイルスの動向が今後緩和・収束して宿泊施設の客足が戻った場合に、事前避難と宿泊施設の予約満員が重なることが予想でき、宿泊施設側が避難の拠点として受け入れを断ることが推測できる。「みどりや」のように施設内に数多くの部屋を揃えている上に、さらに研修センターを臨時で避難拠点として提供できる宿泊施設は数多く存在しない。そのため部屋数や別施設という1つの宿泊施設ではなく、近隣の宿泊施設と協力をして、合算した部屋数や施設数で多くの避難客を受け入れていく必要がある。また部屋数や避難者の人数に意識が向き、宿泊施設・従事者が対応できなくなることが予想される。そのため宿泊施設・従事者が対応でき、負担の少ないスタイルを構築していかなければいけないと考える。

そこで2つ目の提案は、近隣宿泊施設同士で連携を行い避難の拠点として運営するスタイルである。これはフェーズ2・3で宿泊施設の被害によって、宿泊施設が提供しなければいけない全ての機能(食事・宿泊・入浴など)ができないことが想定される。そのような場合でも避難の拠点として宿泊施設ができる可能な範囲のサービスを避難者に提供

するものである。これは宿泊施設同士の協力で行い、A・Bの2パターンを想定している。まずAパターンは、サービス提供によって宿泊施設を分けて避難者に提供するものである。(例)宿泊施設aは食事、宿泊施設bは宿泊、宿泊施設cは入浴をそれぞれ担当する。もちろん宿泊従事者も1被災者であることを忘れてはいけない。宿泊施設・従事者が全ての機能・サービスを災害時(フェーズ2・3)に避難者に提供することは、物資の不足など大きな負担・ストレスがかかる。避難の拠点としても、宿泊従事者・利用客(避難者)双方にとってストレスのかからない状態・枠組みを準備していくことが大切だと考える。Bパターンは、3日間程度でサイクルさせながら近隣の宿泊施設で避難者に提供するものである。(例)宿泊施設で3日間、宿泊施設bで3日間、宿泊施設cで4日間、とサイクルして宿泊施設aに戻る。これは「てるてや」の女将藤川さんから、Aパターンの「食事だけを継続的に避難客に提供を続けることは難しい」と述べていた(4章3節)。そのため宿泊従事者が普段から慣れている通常の宿泊利用に近い状態に近づける。そして3日間程度のサイクルごとに近隣の宿泊施設と協力しながら避難者を受け入れるものである。A・B両パターンともに、宿泊施設・従事者が避難の拠点として、長期間全てのサービスを提供することのハードルを軽減できるように考えた。1人で切り盛りすることが多い本稿の田辺市のように、近隣の宿泊施設同士の連携によって、地域一体の避難の拠点になるものである。

6-2. 今後の課題

今後の研究としては、まずは地域の連携プラットフォームの活用に向けた枠組みが必要である。本稿で扱った宿泊施設だけでなく、地域の拠

点とりうる場所・施設は周辺の飲食店など数多く存在する。その場所・施設は個人での経営が多いため地域の連携を図っていくために、話し合いや、共有が必要となってくる。そのため今後地域の拠点となりうる場所や施設の動向を明らかにしていくことが大切だと考える。そして近年宿泊施設が避難の拠点・二次避難所として活用されているケースが増加している。そこで避難の拠点として活用された宿泊施設が、どのように機能したのか、またどんな課題が生じたのかを検証しなければいけないと考える。本稿では、田辺市を対象に調査を行ったが、前提条件が異なる他都市での実態を把握する必要がある。そのため地域の避難の拠点となりうる場所・地域、条件を明らかにしなければならない。

同様に避難の拠点・二次避難所を災害発生後に決めることは困難が予想される。そのため災害が発生する前の通常期にどれだけ宿泊施設・宿泊従事者同士や観光協会や行政(市役所)と情報共有を行い、宿泊施設が地域の避難生活の拠点としての準備ができるかが災害発生時の鍵となってくる。よって意見を集約する場・機会を作り、どの施設・場所が拠点となりうるかどうか、もしくは一部提供ができるのかを集める必要がある。

謝辞

本論文の執筆にあたり、多くの方々にご協力いただきました。

調査にご協力いただいた田辺市の宿泊施設・田辺市役所のみなさまに心から感謝いたします。

最後に主指導教員である田中正人教授には、研究の着想から、調査、論文執筆まで多くのご指導をいただきました。心から感謝申し上げます。

ありがとうございました。

補注

¹ 災害医療の分野で提唱されている、災害発生期、超急性期、急性期、亜急性期、慢性期、復興復旧期。静穏期というサイクル。

² アンケートでは、保存食や水・ヘルメットを補足として表記。

³ ①ヘルメット②笛（ホイッスル）③軍手④懐中電灯⑤保存食⑥雨具などを想定

⁴ 正式名称：一般社団法人 田辺市熊野ツーリズムビューロー 田辺市内の各町村の観光協会をまとめる母体。

⁵ 新型コロナウイルスの流行による生活の総称。

参考文献

和藤幸弘(2007)『EMERGENCY CARE』新春増刊 pp19-28

気象庁「防災気象情報と警戒レベルとの対応について」

<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownow/bosai/alertlevel.html>

(閲覧日：2021年12月2日)

内閣府・滋賀県「緊急避難場所と避難所について」

<http://shiga-bousai.jp/dmap/help/hinajo-teigi.pdf>

(閲覧日：2021年11月8日)

日本経済新聞「避難率 4.6%どまり 西日本豪雨、被災3県の17市町」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO35031380V00C18A9AC8Z00/>

(2018年9月5日)

国土交通省「災害時避難の理由まとめ」

<https://www.mlit.go.jp/river/sabo/pdf/190124chikubousai.pdf>

(閲覧日：2021年11月8日)

NHK ニュース「避難所以外への「分散避難」に新たな課題 “支援届きにくい”

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210624/k10013101341000.html>

(2021年6月24日)

内閣府・厚生労働省・観光庁「新型コロナウイルス感染症対策としての災害時の避難所としてのホテル・旅館等の活用に向けた準備について」

http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/corona_hotel_0429.pdf

(閲覧日：2021年12月2日)

日経メディカル「災害避難者はホテルへ収容を」

<https://medical.nikkeibp.co.jp/leaf/all/report/t316/202007/566343.html>

(2020年7月9日)

河北新報「災害時、宿泊施設を活用 宮城県とホテル旅館組合が協定」

<https://kahoku.news/articles/20210217khn000028.html>

(2021年2月17日)

遠藤由莉・初澤敏生(2019)「大規模災害時の二次避難所の運営とその課題に関する研究」『福島大学地域創造』第31巻第1号, pp.69-81

坂巻哲・藤本一雄(2020)「観光客の津波避難意識・行動を啓発する「仕掛け」の開発と適用の試み」『千葉科学大学紀要』第13号, pp.59-73

田辺市熊野ツーリズムビューロー「田辺市内の宿泊施設一覧」

<https://www.tb-kumano.jp>

(閲覧日: 2021年11月8日)

和歌山県「和歌山県地震被害想定調査(2014年)」

https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/d00153668_d/fil/wakayama_higaisoutei.pdf

(閲覧日: 2021年11月8日)

田辺市「田辺市地域防災計画」

<https://www.city.tanabe.lg.jp/bousai/files/R2honpen.pdf>

<https://www.city.tanabe.lg.jp/bousai/files/R2shiryohen.pdf>

(閲覧日: 2021年12月2日)

Google「調査対象の宿泊施設一覧」

<https://goo.gl/maps/eADMZCFAUvj3R97P6>

(閲覧日: 2021年11月18日)

国土交通省「ハザードマップポータルサイト」

<https://disaportal.gsi.go.jp/index.html>

(閲覧日: 2021年11月8日)

国土交通省「土砂災害防止法の概要」

https://www.mlit.go.jp/river/sabo/tokushu_dosha/tokushu_dosha1_sanko2.pdf

(閲覧日: 2021年11月18日)

消防庁国民保護・防災部 防災課 震災対策係「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査の結果」

https://www.fdma.go.jp/publication/ugoki/items/3103_11.pdf

(閲覧日: 2021年12月3日)

時事ドットコムニュース「【図解・社会】東日本大震災・仮設住宅1戸当たりの建設費用」

https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_jishin-higashinohon20120512j-01-w590

(2012年5月12日)

毎日新聞「コロナ対策でホテルが避難所 発生から5日、目立つ疲労 熱海土石流」

<https://mainichi.jp/articles/20210707/k00/00m/040/074000c>

(2021年7月7日)