

# 震災後に観光客を支えた民間による「観光防災」活動の実態調査 Disaster Mitigation for Sight Visitors by Private Organizations after the Great East Japan Earthquake in Matsushima, Miyagi

大窪 健之\*<sup>1</sup>・林 倫子\*<sup>2</sup>・前田 紀樹\*<sup>3</sup>

Takeyuki OKUBO, Michiko HAYASHI and Noriki MAEDA

## 1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災においては、地震発生から 4 日後の 3 月 15 日午後 8 時時点で、地震発生時に被災地を観光や出張で訪れていた人のうち約 900 人の安否が未だ不明のままであったとされる<sup>1)</sup>。周囲に頼れる人脈や土地勘のない観光客は、大規模災害時には災害時要援護者となってしまう。このため、観光客を安全な場所へ一時非難させ、適切な避難所へ収容し、かつ無事に帰宅できるよう支援をするための「観光防災」対策を、各観光地は早急に樹立する必要がある。

日本三景の一つに数えられる宮城県松島町においても、東日本大震災の津波被害を受けた際、観光客が数多く被災をした。ただし、役場を中心とした臨機応変な対応の結果、スムーズな避難誘導・避難所収容・帰宅支援が行われ、地震発生から 4、5 日後には約 1200 人の被災観光客全員を無事帰宅させる事ができたことが報告されている<sup>2)</sup>。

そこで本研究では、松島町において震災前より取り組まれてきた観光防災対策を把握するとともに、発災当時の各主体の働きや観光客の動向を把握し、これらを比較検討することにより、事前の観光防災対策の功績や問題点を明らかにすることを目的とする。

## 2. 対象地と調査方法

### 2.1 対象地

松島町は、宮城県の海岸部中央、仙台市の北東約 20 キロメートルに位置する全国有数の観光地で、国宝瑞巖寺などの文化遺産を有するほか、特別名勝、県立自然公園に指定されている。ただし、東日本大震災が発生した 3 月は観光客が少ないシーズンであった(表 1)。

地震発生日時は平成 23 年 3 月 11 日(金)14 時 46 分であったが、松島町への津波第 1 波到達時刻は 16 時 13 分、第 2 波到達時刻は 16 時 40 分であった。津波高さはそれぞれ 3.2m、3.8m であり、津波浸水面積は 2km<sup>2</sup>に及んだ(図 1)。観光客の多い沿岸部を中心に、店舗や住宅への浸水被害及び全半壊、ブロック塀の倒壊、外壁の崩落、崖崩れ、道路の亀裂等の被害が発生した<sup>3)</sup>。震災発生後は、町内の主要交通のうち JR 仙石線・東北本線が完全に機能停止していたが、三陸縦貫自動車道等の道路は早い段階で通行可能にまで復旧された。

---

\*1 立命館大学工学部教授

\*2 立命館大学工学部助教

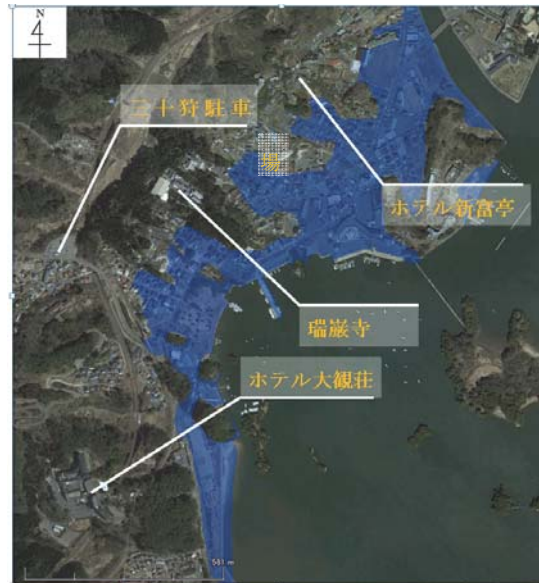
\*3 立命館大学工学部 4 回生

**表1 松島町の年度別観光客入込数 (千人)**  
(松島町統計資料(松島町、2013)より)

年度	入込数 (年間)	1~3月	4~6月	7~9月	10~12月
H17	3,394	533	901	1,166	794
H18	3,745	567	909	1,408	861
H19	3,703	585	907	1,303	908
H20	3,475	587	830	1,127	931
H21	3,686	538	890	1,379	879
H22	3,471	441	816	1,298	916

**表2 ヒアリング調査の概要**

調査実施日	2012/3/11~3/15、9/2~9/5
調査対象	松島町役場 職員(震災当時総務課)1名 観光協会 職員 専務理事 1名 瑞巖寺 職員2名 松島島巡り観光船企業組合 職員1名 各ホテル 職員
ヒアリング項目	地震発生から避難所までの避難誘導の様子 避難後の避難所生活についての様子 避難所からの帰宅支援に関する支援内容 松島町内で東日本大震災以前に実施された防災避難訓練について 災害時における各種協定について 避難誘導標識について



**図1 松島町津波浸水図**

(原口強:東日本大震災津波現地踏査報告  
津波浸水域 東松島市~仙台市 Google Earth  
版に筆者加筆、青塗が浸水範囲)

## 2.2 調査方法

震災以前に観光防災対策に携わった、或いは発災時に観光防災に関わった各主体に対し、事前の対策と当日の取り組みについてヒアリング調査を実施した(表2)。また、現地の状況を把握するために現地踏査を行った。

## 3. 松島町における東日本大震災以前の津波避難対策

### 3.1 防災訓練の実施<sup>4)</sup>

松島町は、昭和53年の宮城県沖地震以来約30年間にわたって毎年防災訓練を実施しており、当初は初期消火、救助活動、放水、炊き出しの調理方法など様々な訓練を町全体で行っていた。また、全12行政区の代表者による防災訓練の報告会の開催や、平成19年からは町役場で図上訓練を行うなど、様々な防災訓練を行っていた。また、当時は津波でなく火災を想定した訓練ではあったものの、中央広場付近から瑞巖寺への避難訓練を毎年実施していた。

観光客を巻き込んだ訓練としては、「半鐘を利用した避難誘導システム検証」を実施し、観光客への注意喚起を促す方法についても確認がなされていた。平成20年3月24日には、松島町を訪れる観光客や住民を安全に避難誘導するために松島海岸で避難誘導訓練を行った。町、県、国の職員の他、観光協会やホテルの従業員ら約100人が参加し、当時新たに設置された避難誘導標識を確認しながら、迅速な誘導策を検討していた。

### 3.2 津波避難場所を示した看板の設置<sup>5)</sup>

観光客の津波避難場所への誘導については、観光客の多い松島海岸沿いを中心に誘導看板や路面標示が約30か所設置されていた。これらは、松島町が県や国とともに平成20年3月まで

に設置したもので、エリアごとに瑞巖寺、田町歩道橋、三十狩駐車場、ホテル大観荘駐車場へ誘導するよう計画されていた。

### 3.3 観光防災に関する協定

松島町は、震災前の平成20年5月17日より、地元の観光業者や観光協会などとの間に観光防災に関する2つの協定を結んでいた(表3、表4)。

表3 『災害時における旅客船における観光客輸送の確保に関する協定書』の要旨

締結先	松島町、松島島巡り観光船企業組合、松島ベイクルーズ株式会社、丸文松島汽船株式会社、松島観光協会
趣旨	松島町内に地震、風水害その他による災害発生において、海上における緊急輸送等を確保するために、松島町が各船会社に協力を求めるもの。
協力要請	松島町内に災害が発生し、業務を遂行するために必要があるときは、各船会社に対して協力を要請するものとし、各船会社は可能な限りこの要請に応ずる。松島観光協会は、観光客等の避難誘導について、その安全を確保しつつ、乗船場等まで誘導することに協力する。
業務内容	①観光客等被災者の輸送業務 ②災害の救助に必要な生活必需品等の輸送業務 ③災害応急対策の実施のために必要な要員、資機材等の輸送業務 ④その他松島町の要請による支援業務
報告	各船会社は業務を実施した時は、当該業務の終了後速やかに、文書等で報告する。
協議事項	本協定の実施についての必要な事項、本協定に定めのない事項又は本協定に疑義が生じた時は締結先が協議をしようとする。

表4 『災害時における宿泊施設等の使用に関する協定書』の要旨

締結先	松島町、松島旅館組合、松島観光協会
趣旨	松島町内に地震、風水害その他による災害発生において、帰宅が困難になった観光客等に対して、一時的な避難措置として松島旅館組合の施設を使用することに関する基本的な事項を定めたもの。
施設使用の要請及び委託	松島町は、災害時に一時避難所を開設する必要がある場合、松島旅館組合に加盟する宿泊施設を一時的な避難所として使用することを要請できるものとする。 松島旅館組合は、被災による施設の安全性が確保された場合に限り受託するものとする。 松島観光協会は、観光客等の避難誘導について、その安全を確保しつつ、一時避難場所に誘導することに協力するものとする。
使用の期間	原則として観光客等被災者の帰宅手段が確保されるまでの間とする。ただし、協議のうえ、可能な場合はこれを延期できるものとする。
受入の対象者	①災害により帰宅が困難になった観光客等 ②住家が焼失、崩壊し生活の根拠を失ったもの ③その他町長が必要と認めたもの
費用の負担	宿泊においては、松島旅館組合に加盟する宿泊施設が提供するものとし、その費用については利用者が負担するものとする。
連絡責任者	要請及び委託に関する連絡を円滑に行うため ①松島町総務課 課長兼危機管理官 ②松島旅館組合 組合長 ③松島観光協会 会長 を連絡責任者とする。
個人情報の取り扱い	本協定の履行を通じて知りえる全ての個人情報に関しては、適切な管理を行うものとする。
協議事項	本協定の実施についての必要な事項、本協定に定めのない事項又は本協定に疑義が生じた時は締結先が協議をしようとする。

## 4. 松島町における東日本大震災発災時の観光客対応

### 4.1 避難誘導

東日本大震災の発生当初、松島観光協会、町内の土産物店・ホテル・船会社・マリニピア水族館等、観光業に関わる各主体は、発災時に観光客の避難誘導を行った。これら各主体と松島町役

場の総務課環境防災班へのヒアリング結果より、松島町内の主な避難先は以下の 4 箇所と判明した(図 4)。

- ①瑞巖寺(とその裏の駐車場) (赤)
- ②三十狩駐車場、日吉山王神社、田町歩道橋(緑)
- ③ホテル松島大観荘駐車場(青)
- ④ホテル新富亭駐車場(紫)

観光客も、地元住民とともにこの避難行動によって高台へ誘導されたとみられる。ヒアリングより明らかになった、観光客誘導に携わった主な主体の対応は、以下の通りである。



図 4 松島町において選択された主な津波避難場所とルート

**a) 松島町役場**

松島町総務課環境防災班の指示で、津波が到達するまでの避難の呼びかけを行った。防災無線を利用したほか、消防車両と役場の公用車で海岸沿いの国道 45 線を走り、高台避難の放送を繰り返した。土地勘のない観光客に対し具体的な地名や場所を指示しても意味がないと判断し、簡潔に「とにかく高いところへ避難してください」と何度も連呼した。

**b) 松島観光協会と船会社**

観光協会は大型船発着場に事務所を構えている。地震発生時は遊覧船 2 隻(松島島巡り観光船、丸文松島汽船)が海に出ていたが、地震発生から 4 分後に接岸した。乗客は計 80 名程度で、船会社職員 3 名と観光協会職員で船置き場から瑞巖寺へ誘導を開始し、15 時には誘導終了した。また、観光協会は、地震発生直後に中央広場に集まっていた観光客を含む約 300 名を瑞巖寺へ誘導し、職員 2 名が自転車で海岸沿いの見回りを行って、高台避難を呼びかけた。

**c) 瑞巖寺**

地震発生時の拝観客は4~5名と少なかったが、避難場所指定を受けており、避難者が集まってくるのが予想された。職員と修行僧合わせて10名で避難者の避難誘導を行い、境内ではなくより安全な裏山に避難するよう誘導し、計約350名(うち観光客約150名)が図5中D付近の駐車場に避難した。

その他、松島町産業観光課職員、マリンピア水族館、一部土産物店員などからも、周囲の観光客に声掛けをし高台へ誘導したという証言が得られた。

これらの避難行動のうち、特に瑞巖寺への避難は、3.1 で述べた震災前の避難訓練で何度も確認されていたものである。実際、瑞巖寺に避難誘導を行ったすべての主体から、



図 5 瑞巖寺の避難誘導時の人員配置箇所

「事前の避難訓練があったためにスムーズな避難が行えた」との証言が得られた。

## 4.2 収容

高台へ避難した観光客は、役場の指示や現地の判断により、地元住民とともに各ホテル及び瑞巖寺に収容された。代表的なホテル及び瑞巖寺の対応は以下のとおりである。

### a) ホテル新富亭

高台に位置していたため、指定避難所ではなかったものの避難者が増えていき、経営者が急遽その受け入れを決めた。避難者約650名のうち観光客は100～150名であった。避難所開設期間は8日間で、5日目くらいから徐々に減っていった。営業用に用意していた食材に限界があり、かつホテルの修理が必要だったため、8日目で閉鎖した。寝泊まりに使うスペースとしては大広間、ラウンジ、宴会場を使用した。駐車場で寝泊まりした避難者もいた。

### b) 瑞巖寺

一時避難のため集まった避難者の受け入れを要請するため、瑞巖寺職員が周辺のホテルに徒歩で向かったものの、既に避難者で満室状態であった。役場からの要請を受けて、昼敷の修行道場に受け入れた。3月16日に行政指導により閉鎖したが、観光客は3月14日に帰宅していた。運営は、瑞巖寺総務課長を代表として、瑞巖寺職員8人と修行僧12人が交代制で行った。寺の運営組織が強固であったため、避難者からは炊き出しの配膳、運動のための朝の掃除などの協力を得るにとどまった。食事は寺の備蓄と、門前の土産物店(蒲鉾店3件、菓子屋3件)からの提供を受けたため、一日三回の十分な量があったほか、修行僧が量の把握やアレルギー対策も行っていた。また、普段から夜警業務にあたっていた瑞巖寺自衛消防隊が周辺の見回りを行った。

以上のことから、事前の協定により避難所開設を依頼されていたホテルだけでなく、瑞巖寺も観光客収容に大きく貢献していたことが把握された。ただし、協定を結んでいた各ホテルは後日避難所運営費用が補償されたが、協定を結んでいなかった瑞巖寺は費用についても負担をしていた。

## 4.3 帰宅支援

松島は津波被害が比較的軽微であったため、周辺道路は震災直後より使用可能であった。しかし周辺状況に関する情報確保、バスなどの輸送手段と燃料の確保が必要であり、各所が自主的に調整や輸送を行っていたことが把握された。町役場、瑞巖寺、代表的なホテルの対応は以下のとおりである。

### a) 松島町役場

宮城県庁に、仙台から東京までの帰宅ルートに関する連絡を要請していた。県庁より、山形経由のルート確保の連絡を受け、町所有のバス2台でピストン輸送し、4往復で約200人を輸送した。

### b) 瑞巖寺

避難者からは13日より仙台までの輸送を依頼されたが、周辺状況について情報がなかったため待機するよう説得した。14日に、役場にて山形経由のルート確保の情報を得たが、瑞巖寺にはバスがないことから、観光客の仙台への輸送について役場と交渉。午後にはバス2台を使い、瑞巖寺にいた観光客約50～60人の全員を帰宅させた。

c) ホテル大観荘

避難所として観光客を収容していたが、14日に観光客自身から要望があったため、ホテル所有のバス1台を緊急車両扱いにしてもらい、14名を仙台駅まで送った。

3.3で述べたように、事前の協定書では各船会社による観光客の帰宅支援が取り決められていたが、甚大な津波被害により船の使用が不可能であったため、海上を利用した帰宅支援ができなかった。自家用車やタクシーを使って自力で帰宅した観光客も相当数いたと考えられるが、町とホテルがバスを提供し帰宅支援を行った事実も確認された。

5. まとめと提案

以上に見てきたように、松島町では、事前の避難訓練や協定書のように震災前からある程度の観光防災対策が施されていたと言えるが、それらは一定の効果を挙げたものと、うまく機能しなかったもの、そして事前の対策範囲をを越えて各主体が対応を行っていたことが明らかとなった。特に、協定の有無に着目した結果が表5である。この表からは、事前の協定による取り決めは避難誘導・収容・帰宅支援という観光客支援項目を一通りカバーしてはいたものの、うまく機能しなかったものもあり、協定を結んではいなかった瑞巖寺が多岐に渡る働きをみせるなど、臨機応変な対応で災害を乗り切ったという事実が読み取られる。

表5 事前の協定での取り決めの有無(左)と、実際の対応の有無(右) (○は有、×は無)

	旅館組合	各船会社	松島観光協会	瑞巖寺
避難誘導	×⇒×	×⇒○	○⇒○	×⇒○
収容	○⇒○	×⇒×	×⇒×	×⇒○
帰宅支援	×⇒○(一部)	○⇒×	×⇒×	×⇒○

更に、東日本大震災の発災時はオフシーズンで観光客が少なかったことを考慮すると、もし震災発生がオンシーズンであった場合、今回の対応が必ずしも全てを十分にカバーできるものでなかった可能性も捨てきれない。従って、面的に散在する観光客に対応できるような避難誘導方法の取り決めや、収容先の確保、帰宅支援の方策が必要であろう。今後の協定の改定や避難訓練方法の再検討が必要であると考えられる。

参考文献および補注

- 1) 毎日新聞:2011年3月16日夕刊『東日本大震災:観光客900人の安否不明』
- 2) 松島町役場:東北地方太平洋沖地震 東日本大震災一記録・検証一 ー新しい防災まちづくりのためにー、p.2、2011
- 3) 前掲2):p.3
- 4) 松島町役場総務課、松島観光協会へのヒアリング結果より
- 5) 松島町役場総務課へのヒアリング結果より