

## 大規模災害への危機管理「京都モデルの帰宅困難者対策」と外国人対応について

～「災害時も安心 観光客にやさしい 国際観光都市・京都」に向けて～

京都市行財政局防災危機管理室

担当係長 佐伯智浩



## 1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した、東日本大震災。首都圏では、鉄道の不通や道路の閉鎖などにより、多くの通勤・通学者、観光客等が当日中に自宅等へ帰れなくなる状況が発生しました。その数は、500 万人以上とされています。いわゆる「帰宅困難者」の発生です。

本市では、東日本大震災での教訓を基に、平成 24 年度から「京都モデルの帰宅困難者対策」として、観光客等帰宅困難者への対策に総合的に取り組んできました。

## 2. 国際観光都市・京都

「3 年連続、5,500 万人台を維持！」。

「2 年連続、300 万人を突破！！」。

この数値、皆様お分かりになるでしょうか？

実はこれ、本市における平成 28 年（1 月～12 月）の観光客数を表しています。

平成 28 年に本市を訪れた「年間観光客数」は、市民や事業者の皆様をはじめとするオール京都での継続的な「観光スタイルの質」、「観光都市としての質」の向上への取組などから、3 年連続で 5,500 万人台を維持し、そのうち「外国人宿泊者数」は、2 年連続で 300 万人を突破するとともに、過去最高を更新する 318 万人を記録しました（表 1）。

表 1 観光客数等内訳推計

H28	日本人観光客	外国人観光客	計
日帰り客	3,764 万人	343 万人	4,107 万人
宿泊客	1,097 万人	318 万人	1,415 万人
合計	4,861 万人	661 万人	5,522 万人

※外国人観光客は、京都府訪問者＝京都市訪問者とみなして推計

特に本市で「外国人宿泊者数」が増加した理由としては、日本全体での訪日旅行者の増加に加え、北米の旅行雑誌「トラベル・アンド・レジャー誌」の読者アンケートで 5 年連続人気観光地ランキングベスト 10 に、「コンデ・ナスト・トラベラー誌」の人気都市世界第 2 位に、それぞれ選ばれたことなどが大きかったと考えられます。

このように、日本人のみならず、数多くの外国人観光客が訪れる「国際観光都市・京都」。

だからこそ、全国に先駆けた、京都ならではの帰宅困難者対策の取組が必要となったのです。

## 3. 京都モデルの帰宅困難者対策

## (1) 4 つの対処方針の策定

先述したように、万が一、本市で帰宅困難者が発生した場合、本市の特性として、通勤（18 万人）・通学者（6 万人）だけではなく、多くの観光客（13 万人）が含まれることとなります。

観光客の中には、本市の地理に不案内な方や、言語の異なる外国人観光客のほか、修学旅行生などの団体客も多いことから、それらの方に対する、適切な対応を行うため、まずは、4 つの基軸となる対処方針を掲げることとしました（図 1）。

- ①正しい情報を伝える
- ②安全な場所にとどまらせ、帰宅の見通しが立つまで、むやみに移動させない
- ③ターミナルに人を集中させない
- ④帰宅困難者の食糧、防寒具等支援の充実を図る

図 1 帰宅困難者対策の 4 つの対処方針

## (2) 3つの協議会の設置

この対処方針の下、更に3つの協議会を設置し、それぞれが連動した総合的な取組を進めてきました(図2)。

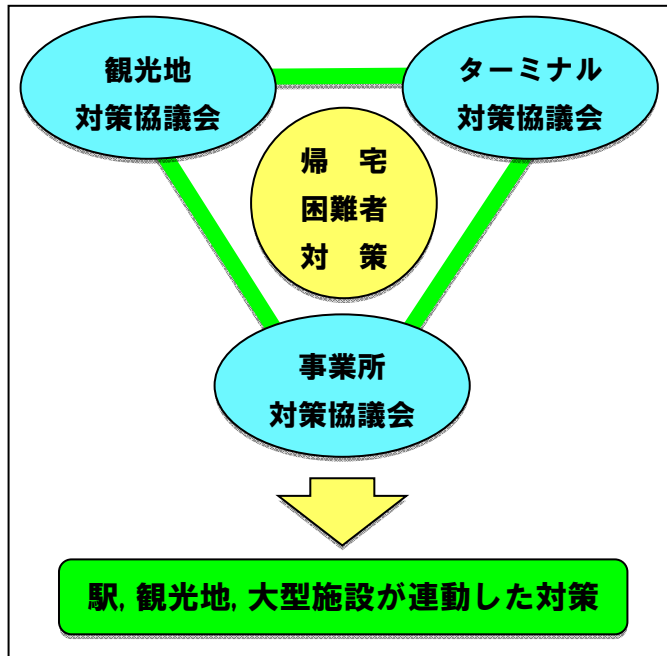


図2 帰宅困難者対策の3つの協議会

これが、「京都モデルの帰宅困難者対策」です。

## 4. 発災時における移動の流れ

大規模災害発災時に、帰宅困難者対策として最も重要なこと。それは、身の安全を確保することです。

東日本大震災では、駅に人が殺到したことにより二次災害の危険も生じたため、本市では、まず、帰宅困難者の安全を確保することが可能なオープンスペース、いわゆる「緊急避難広場」への移動を促します。

その後、なお長時間にわたり、公共交通機関が途絶している場合は、緊急避難広場から、休憩・宿泊が可能な「一時滞在施設」を案内することとなっています。

ただし、大規模災害発生時、行政は市職員の被災や行政機能の低下、人命救助等の応急措置を主に実施するなど、すぐに支援に入ることが困難な状況が予想されます。

そこで、本市における帰宅困難者への初期支援は、事前に本市と災害時における協定を締結いただいた

地域の皆様のお力を借りて、確実に実施することとしています。

例えば、緊急避難広場への誘導を担っていただく、地元商店街組織等の「避難誘導団体」をはじめ、緊急避難広場及び一時滞在施設(以下、「緊急避難先等」という。)では、各施設管理者の皆様、本市の備蓄物資の配布やトイレの提供などに御協力いただく体制を構築しています。

## 5. 外国人観光客への情報伝達

とはいうものの、日頃から特別な訓練を受けているわけではない地域の皆様に、大規模災害時の初期支援をお願いするには、様々なハードルが発生することが予想されます。

その中でも、特に課題となるのが「外国人観光客への情報伝達」です。

言葉の通じる日本人でさえ、発災初期はパニックに陥りやすく、情報を迅速かつ正確に伝えることは非常に困難です。その大多数が日本語に不慣れであり、異国の地で右も左も分からない中、災害に直面している外国人観光客なら、なおさらではないでしょうか。

また、外国人は、「地震」という自然現象を経験したことがない方が多いことにも注意しなければなりません。

そのため、「この揺れは、一体何なのか」、「この揺れの後、一体何が起きるのか」、「助かるためには、どのような行動を取るべきなのか」など、日本人なら当然のように理解していることでも、きちんと伝える必要があります。

本市では、緊急避難広場の位置を示すガイドマップの作成や、緊急避難広場への標示板及び誘導標識の設置など、発災時の迅速な避難が可能となるよう、日々、事前の周知に取り組んでいます(図3)。

しかしながら、日頃から、「いつ起きるか分からない方が一」のことを想定し、どのような避難行動を取ればよいかについて、常に考えている人は、そう多くはないのが現実です。



(災害時帰宅困難者ガイドマップ)



(緊急避難広場標示板)

図3 観光客への周知の取組

## 6. 京都市・帰宅支援サイト

### (1) サイトの目的

そのため、本市では、大規模災害発災時に、外国人を含む観光客等を円滑に緊急避難先等へ誘導するため、スマートフォン等において、地図情報を用いた避難先への経路案内や、交通機関の運行状況等の情報を提供する「京都市・帰宅支援サイト」を立ち上げ、平成25年度から運用を開始しています。

### (2) サイトの特徴

当該サイトの特徴として、大規模災害発生時に、KYOTO Wi-Fi (=無料でインターネットに接続できる公衆無線LANサービス)経由でインターネットに接続した場合、自動的に同サイトへ誘導する機能を備えています。

これにより、事前にサイトの存在を知らない方でも、市内に2,000箇所以上存在する、KYOTO Wi-Fi スポットを利用していれば、簡単にアクセスが可能となります。

### (3) サイトの課題

しかしながら、運用当初、当該サイトでは、その大部分が日本語のみの対応(一部、英語表記あり)にとどまっていた。

そのため、サイトに誘導しても、特定の方にしか情報が提供できない、提供できたとしても正確に理解してもらえたか分からない、という状態でした。

災害時の情報は、「分かりやすさ」と「正確さ」が非常に重要となります。

そこで、上述の課題を改善すべく、本市では、平成28年度に、当該サイトの大幅なリニューアルに着手しました。

### (4) サイトの多言語化

サイトのリニューアルに際し、まず実施したのが多言語化です。今回は、本市への宿泊客が母国語とする言語のうち、上位の4言語(英語、中国語(簡体字・繁体字)、韓国語)を対象としました。

しかしながら、本市を訪れる観光客で、上記以外の言語を母国語とされる方も、当然、数多くいらっしゃいます。

もちろん、全ての言語について多言語化できればよいのですが、様々な制約がある中で、それは非常に困難な作業でした。

そこで、4つの言語とともに追加したのが、「やさしい日本語」です(図4)。

### (5) やさしい日本語

やさしい日本語とは、阪神・淡路大震災をきっかけに、弘前大学人文学部社会言語学研究室において、災害時に外国籍市民等に対して、素早く正確に情報を伝える手段として考案された日本語のことです。

日本語を学習し始めた外国人でも、災害時に適切な行動が取れる表現であり、小学校3年生の教科書で習う程度の漢字、ひらがな及びカタカナによる表現とも言われています。

例えば、「余震」は「あとから 来る 地震」、「避

難所」は「みんなが 逃げる ところ」などと置き換え、混乱を招きやすい擬態語やあいまいな表現、二重否定の表現などは避けるなど、「やさしい日本語」作成のためのガイドライン」等に示されたルールに基づき、文章を作成していきます。

ちなみに、当該サイトで使用しているやさしい日本語は、置き換え後、外国人によるチェックを行い、きちんと意味が通じるかの確認を実施しています。

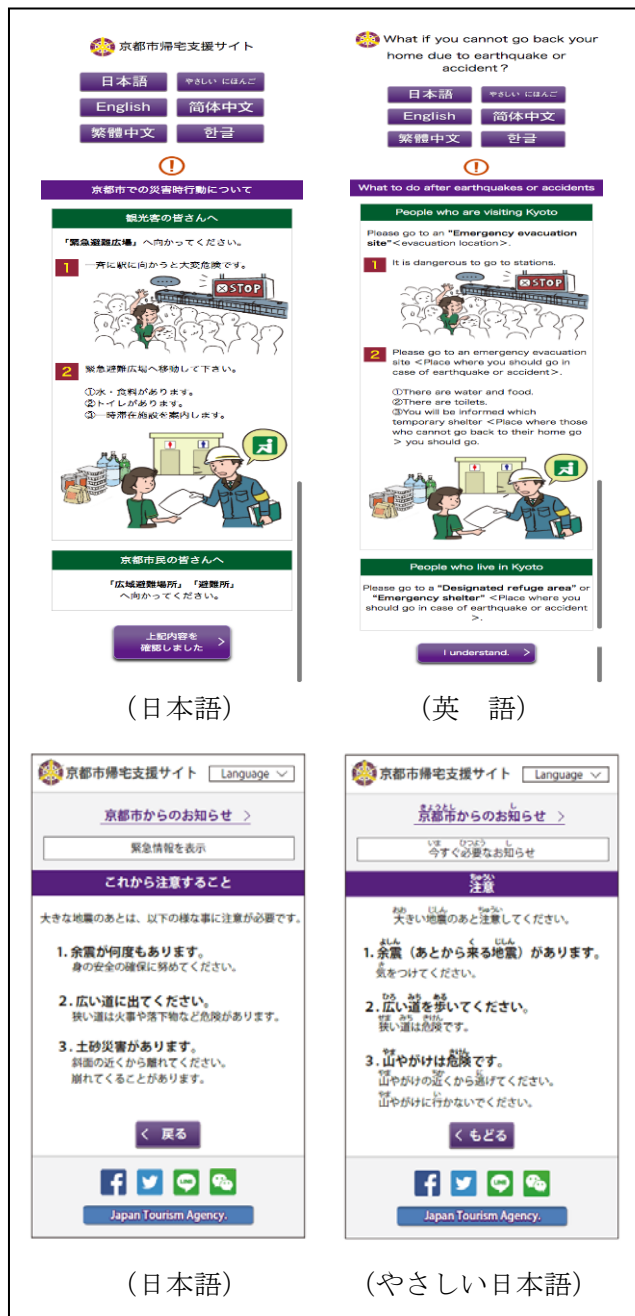


図4 京都市・帰宅支援サイトの多言語化

### (6) その他のリニューアル

今回、多言語化以外にも、①避難先へのナビゲーションにコンパス機能を追加することで、直感的に距離・方向が理解できるようにする、②他のアプリ等に対し、当該サイトに係る「通知バナー」の表示機能を追加することで、有事の際に当該サイトへのスムーズなアクセスを可能とするなどの改良を加えました。

このような大幅なリニューアルにより、サイトの利便性をこれまで以上に向上させ、より多くの方に活用してもらいやすいサイトが完成したのです(図5)。



#### 【サイトの主な掲載情報】

- 災害時の行動について
- 避難ナビ(最寄りの避難先、案内看板など)
- これから注意事項
- 施設案内図(トイレ、Wi-Fiスポットなど)
- 運行情報

図5 京都市・帰宅支援サイト「避難ナビ」(イメージ)

## 7. おわりに

外国人をはじめとする、本市への観光客に対する最高の「おもてなし」…それは、滞在中の皆様一人ひとりの「安心・安全」をしっかりと確保し、無事に帰路に就いてもらうことではないでしょうか？

誰しも、旅行先で大規模災害に直面するなんて想像しないでしょう。

だからこそ、予期せずして大規模災害が発生した場合は、日本人・外国人分け隔てなく、誰もが身の安全を守ることができるよう、「分かりやすく」かつ「正確な」情報提供を行う必要があります。誰ひとりとして、情報弱者を発生させてはいけません。

そのために、我々行政は、日々、できる限りの予防策・対応策に取り組むとともに、地域の皆様にも力をお貸しいただける体制を構築し、有事に備えています。

本市が「災害時にも安心な、観光客にやさしい 国際観光都市・京都」として、世界中の方々からいつまでも愛され、何度も訪れていただけるよう、今後とも、行政と地域がスクラムを組み、大規模災害に立ち向かっていきたいと思っております。

## 謝辞

平素より、本市における帰宅困難者対策の取組に御理解・御協力をいただいております。緊急避難広場、一時滞在施設及び避難誘導団体をはじめとする地域の皆様、そして、当該「京都市・帰宅支援サイト」のリニューアルに際し、多大なる御指導をいただきました立命館大学情報理工学部仲谷研究室の皆様に、紙面をお借りし、厚く御礼を申し上げます。