

(一財) 北海道開発協会令和4年度研究助成サマリー

利用者の多様化に向けた 自然公園のリスクガバナンス 体制構築について



佐賀 彩美 (さが あやみ)

北海道大学大学院農学院博士後期課程

北海道出身。北海道大学法学部卒業。モンレー国際大学院(現ミドルベリー国際大学院モンレー校) 通訳翻訳学科修士課程修了。全国通訳案内士。

共同研究者

愛甲 哲也 (あいこう てつや)

北海道大学大学院農学研究院 准教授

1 背景と目的

国内の国立、国定公園に代表される自然公園利用者の事故リスク管理に関しては、そのための法規も、国による統一的な管理体制も整備されてこなかった。例えば、自然公園の代表的な利用形態であり、リスクを伴う登山(英語ではハイキング)についても、一部の地方自治体や観光協会が独自で、または省庁と協力してリスク管理のための情報提供を実施しているにすぎない。

一方、スイス(スイス連邦憲法1999)、オーストラリア(Australia 2021)、ニュージーランド(愛甲2012)など自然公園が主な旅行先であるネーチャーツーリズムやアドベンチャーツーリズム(AT)が、観光の一部となっている国々では自然公園内の事故リスク管理は国のシステムに組み込まれている(観光庁②2023)。各国がこのような対応をしているのは、自然の中での活動には多少の差はあってもリスクが伴うからである。UNWTO(国連世界観光機関)もATを「アドベンチャーツーリズムは独特の地形や景観のある場所で実施される、アクティビティ、文化交流、自然体験を伴う旅行形態だが、このような体験は客観的リスクまたは主観的リスクを伴い、ある程度の身体的、精神的負担がある」と定義づけている(UNWTO 2017)。

また、ATについて海外では相当の研究の集積があるが(Janowski et.al 2021)、多くはATの主要素として、「スリルと興奮」、「自然環境、身体活動」、「リスクと危険、挑戦」をあげている。近年、日本政府も世界で急速な伸びを示すAT市場からの誘客に力を入れる方針である(観光庁①2023)。従来「観光」の対象外として広報されてこなかったため国外では知られていなかったが、全体面積の3分の2が森林という日本国内には国立、国定公園をはじめとしてATのデスティネーションとして魅力的な自然資源が豊富であり、観光の視点からは潜在的可能性が大きい。原始の自然が残る北海道にはこのことが最もよくあてはまる。

しかし、国がこのようにリスクのあるアクティビティを目的とする旅行者を積極的に誘客するのであれば、その導入は、先に挙げた国々同様、リスク管理システムの整備と一体でなされなければならない。日本

人の自然公園の利用者は書籍やインターネット上で様々なリスク情報を収集できるが、リスクのあるアクティビティについては日本語でも情報が少ないうえ、外国人向けとなると世界遺産の富士山や長野県の観光情報サイトなど一部を除いては無きに等しいため、特有の自然条件について知識がない外国人は、知らないままリスクに晒される可能性があるからである。また、国内でも最近ではGPSを使って安易に登山する初心者や、質が保証されないインターネット上の情報を利用する登山者が増加している（木本 2020）ため、自然公園利用者の事故リスク管理の充実が望まれる。

そこで注目されるのが、地域協働によるリスク管理である。20年以上にわたって、スキー場外の雪崩事故リスク管理を実施しているニセコルールを例として、ATのリスクマネジメントには「地域内の複数の主体が地域ネットワークを構築してリスクマネジメントに関与する〈地方協働型〉が効果的・効率的」とされている（稲葉ら 2007）が、その成立過程や管理の仕組みなどについては検討されていない。ニセコルールは管理者以外の利害関係者を含む地域協働による取り組みであり、課題が雪崩事故リスク管理であることからリスクガバナンスとして機能している可能性がある。ガバナンスの概念は、社会の複雑化に伴い、政府すなわちガバメントによる統治が対応しきれなくなった社会状況を背景とし、英国で政治分野の概念として「ガバメントからガバナンスへ」のスローガンの下に提唱された（Rhodes 1997）。Rhodesの挙げるガバナンス成立の要件を表1に整理した（Rhodes 1997;八巻 2011）。

表1 ガバナンスの成立要件

1	政府ばかりでなく独立性が保たれた非政府組織を含み、組織間の隔たりは不明瞭である。
2	目的に向かって生じるネットワーク構成員間の継続的な相互関係。
3	信頼とネットワーク構成員間で合意されたルールに基づく相互関係であり、ビジョン、リーダーシップが必要。
4	政府から相当程度の自主性があり、自己組織化するネットワークである。政府に統治する権限は存在しないが、ネットワークの舵取りを行う。

本研究では、地域協働による自然公園利用者の事故防止のためのリスク管理例としてニセコルールに注目し、その成立過程や実施状況を、文献・資料及び関係者のヒアリング結果に基づき調査し、リスクガバナンスが成立しているか検討することを目的とした。

しかし、ガバナンスやリスクガバナンスの概念は環境リスク、食品、原子力、交通などあらゆる分野で汎用されている一般概念であり、特に自然公園利用者のリスク管理のために特化された概念ではない。このため、本研究では現実に機能しているリスク管理システムであるニセコルールと、これら概念との関連性を明らかにすることを目的とした。また、リスクガバナンスに不可欠とされるリスクコミュニケーションが、ニセコルールではどのようになされていたかも検討した。その結果を他の自然公園の事故リスク管理体制の構築にも活用できるのではないかと考えたからである。

2 研究方法

文献資料調査及びニセコアンヌプリ地区なだれ事故防止対策協議会（以下協議会）構成員を中心として、ニセコルールの成立経過やルールによる管理の現状について知識のある関係者24名に半構造化インタビューを実施した。

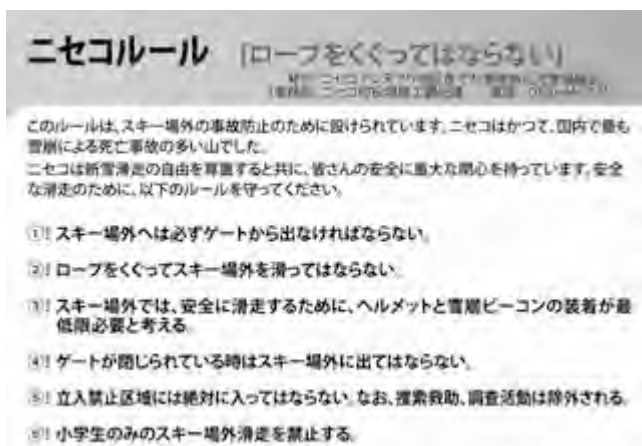
3 調査結果と考察

(1) ニセコルールについて

ニセコルールは、1984年以降、リフトが北海道西部後志管内に位置する標高1,308mのニセコアンヌプリ頂上付近まで延伸されたため、一帯のバックカントリー（スキー場外）を滑走するスキーヤーやスノーボーダーの雪崩による死亡事故が相次ぎ、1985年から1999年までの間に8名が亡くなっている（ニセコ雪崩情報記録集 2020）。スキー場は、大半の事故がスキー場外で起きるため、国や道の方針に従い場外滑走を禁止し、違反者からはリフト券を取り上げるという対応をしていたが、事故は後を絶たなかった。そこで、登山家であるとともに、カヤックガイドをする傍ら地元でロッジを運営するA氏が、自らの体験や現地での観測、気象状況などを基に1994年からスキー場の利用者に向け

て雪崩情報を提供するようになった（新谷 2017）。

その一方で、A氏は、雪崩事故防止について関心のある地元の滑り手やガイドを中心としたニセコ雪崩ミーティングという意見交換の場を年1回設け、1995年から現在に至るまで継続している（2020年のみコロナ禍のため休止）。1998年1月滑走禁止区域の「春の滝」と呼ばれる谷で雪崩による死亡事故が発生したことを契機として、ニセコ町、倶知安町の両町と各スキー場代表者、ニセコ雪崩調査所、雪崩専門家で構成される協議会が発足した。続いて雪崩情報の発出は、A氏を代表とするニセコ雪崩調査所に委託し、2001年地域の公式ルールとしてニセコローカルルールを策定、実施した（ニセコ雪崩情報記録集 2020）。場外へはゲートからのみ出ることが認められ、ゲートの開閉は雪崩情報に基づき行われる。2007年にはニセコルールと改称した。以降、現在に至るまで禁止区域に侵入して雪崩に遭い死亡した1名を除き、雪崩事故で死亡した人はいない。ニセコルール成立当時に比べ、バックカントリーを好む欧米人客の数は大幅に増加しているにも関わらず、22年間ルール違反者以外雪崩事故の死亡者はゼロであることは注目に値する。



出典：ニセコアンヌプリ地区なだれ事故防止対策協議会

図1 ニセコルール

(2) ニセコルールとガバナンスの成立要件

ニセコ町、倶知安町を含む協議会及びニセコ雪崩調査所が設立されたことは表1-1に該当し、協議会構成員間、ガイド、滑り手なども雪崩ミーティングを通じ相互関係があること、これら関係者の間にはリー

ダーA氏を中心とする信頼関係が認められることは表1-2、表1-3に適合する（広報ニセコ、2021年）。「国や道に相談するという発想がなかった」というニセコルール策定時を知る関係者の発言から、ルールは自己組織化した体制によるものであり、一方国と道は今に至るまでニセコルールを公認していないことから、組織的には表1-4のいう政府から相当程度の自主性があり、さらにニセコ町、倶知安町は公共機関として政府に代わる役割を果たしているといえる。

(3) リスクコミュニケーション

リスクガバナンス構築には複数の利害関係者が携わることから、関係者間のコミュニケーションが不可欠な要素であるとされる（Renn 2015）。National Research Council (1989) の定義では、リスクコミュニケーションは、「(リスクについての) 集団間での情報や意見のやりとりの相互作用的過程である」とされている。ニセコルールに関しては、ニセコルール成立6年前の1995年に第1回目が開催された「雪崩ミーティング」及び、双方向ではないが情報の受け手が想定され、A氏が1994年頃から現在までシーズン中は毎日、雪崩事故防止のためにウェブ上で提供してきた「ニセコ雪崩情報」によりリスクコミュニケーションが行われていると捉えられる。

・リスクコミュニケーションの機能

リスクコミュニケーションの機能（National Research Council 1989; OECD 2002, Renn 2009）としては以下が指摘されている。これらの機能はニセコルールの策定や実施にあたって、ガバナンスに有効に作用した（表2）。

- ・啓蒙的機能：異なる関係者のリスクへの理解を深める。
- ・挙動変更機能：リスクを減少するため人々の日常の挙動や習慣を変える手助けをする。
- ・信頼構築機能：リスクを管理する組織間の信頼を醸成する。
- ・争点解決方法提供：解決に向けて、代替案や対話、効果的、民主的なリスク管理や規則を実現するための方法を提供する。

上記の機能についてニセコルールを考えると、表2のようになる。

表2 リスクコミュニケーションの機能とニセコルール

リスクコミュニケーションの機能	ニセコルール
啓蒙的機能	雪崩ミーティング、雪崩情報の提供を通して関係者の雪崩リスクへの理解を深めた。
挙動変更的機能	雪崩ミーティング、雪崩情報の提供を通してスキー場を含め、異なる意見を持つ人達もルール策定に理解を示すようになった結果ルールが成立した。少数の例外を除き、ニセコルールがスキー場利用者によく遵守され、事故が激減したことは、ルール以前は頻繁な違反もあったスキー場利用者の挙動も変化したといえる。
信頼構築機能	A氏の尽力により、ニセコルール成立前の1995年から現在まで雪崩ミーティング開催も雪崩情報の提供も継続されたことにより、関係者間の信頼が構築された。リスクコミュニケーションにおいては信頼構築機能がコンセンサス形成のために非常に重要である(吉川 1998)。
争点解決方法提供	雪崩ミーティングでの議論に基づき、ニセコルールの内容が具体化され、協議会で正式に決定された。

4 まとめ

以上、ニセコルール成立過程は、先行研究、既存文献調査や関係者のヒアリングの結果、表1に示したガバナンスの要件によく合致しており、課題が雪崩事故というリスクの低減であることから、リスクガバナンスが成立していると理解される。また、リスクコミュニケーションにより、関係者の意思疎通が図られている。

ニセコルールは自然発生的に個人の活動から始まり、それが徐々に関係者を含むリスクガバナンス体制成立に至った点で、言わば草の根リスクガバナンスといえるものであるが、ガバナンス論においてこのような経過は想定されていない。しかし、本研究で検証した結果、ニセコルールは最終的にガバナンスの要件(表1)を充たしている。ガバナンスの概念は必ずしも行政機関を除外するものではないが、ニセコルールについては国(林野庁)、道ともに成立時反対を表明し(北海道新聞, 2001)、今に至るまで公認していないため、期せずしてガバメントからガバナンスへというRhodesが提唱した概念に沿ったものとなっている。また、ニセコルール成立にはニセコ町、倶知安町が関与

しており、ニセコ町は当該ルールを町の公式ルールとしていることから、行政の関与があり公共性は充たしていると考えられる。必要に迫られ、徐々にかたちを成したニセコルールが、成立以降、違反者以外の雪崩事故死亡者なしという状態を維持している。背景には、強力なリーダーであるA氏の存在や、複数のスキー場がアンヌプリという1つの山を共同使用していることなど特有の事情があるが、その成立過程や実施状況がガバナンスの要件に適合しているため、リスクガバナンスとしてのニセコルールの仕組みは他の自然公園の事故リスク管理体制構築に活用できる可能性がある。

引用文献

- ・愛甲哲也(2012)「ニュージーランドの国立公園におけるリスクマネジメントの取組み」『国立公園』no.706, pp.23-26
- ・稲葉正思 敷田麻実 森重昌之(2007)「観光地における地域協働型リスクマネジメント体制構築の必要性」『日本観光研究学会全国大会学術論文集』22, pp.121-124
- ・木本康晴(2020)『IT時代の山岳遭難』ヤマケイ新書
- ・観光庁①(2023)「アドベンチャーツーリズムの推進」<https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kankochi/adventure.html>
- ・観光庁②(2023)「アドベンチャーツーリズムナレッジ集別冊」<https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kankochi/content/001472239.pdf>
- ・広報ニセコ(2021)2月号(第706号)
https://www.town.niseko.lg.jp/resources/output/contents/file/release/3212/35849_niseko21_2hp.pdf
- ・新谷暁生(2017)「ニセコ雪崩事故防止協議会報告書より」<https://www.patagonia.jp/stories/the-report-from-niseko-avalanche-accident-prevent-council/story-108520.html>
- ・北海道新聞(2001)「ニセコのスキー場区域外滑走了承得ず」, 11月1日
- ・吉川肇子(1998)「リスク・コミュニケーションにおける信頼」『産業・組織心理学研究』第11巻 第号, pp.61-70
- ・Australia(2021)“National Adventurous Activity Framework, v10.8”
- ・Federal Constitution of the Swiss Confederation(1999), Article 88 “Foot paths, hiking trails, cycle paths”
- ・Janowski, I., Gardiner, S. and Kwek, A. (2021) “Dimensions of adventure tourism”, *Tourism Management Perspectives* 37, 100776.
- ・National Research Council(1989), “Improving Risk Communication: Working Papers” The National Academies Press.<https://doi.org/10.17226/1709>
- ・OECD(2002) “Guidance Document on risk communication for chemical risk management”, Paris: OECD
- ・Renn, O. (2009) “Risk Communication: Insights and Requirements for Designing Successful Communication Programs on Health and Environmental Hazards”, *Handbook of Risk and Crisis Communication*, Chapt. 4, pp. 80-98
- ・Renn, O. (2015) “Stakeholder and Public Involvement in Risk Governance” *International Journal of Disaster Risk Science*, Vol. 6, pp. 8-20, Springer
- ・Rhodes, R.A.W. (1997) “Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability” Open University Press, Maidenhead, 23 pp
- ・UNWTO(2017) “Tourism Definitions” 36 pp