



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 地域協働型リスクマネジメントによる事故防止とその効果 : 北海道ニセコ町における雪崩事故防止対策から                                |
| Author(s)        | 稲葉, 正思                                                                            |
| Citation         | Sauvage : 北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院院生論集, 5, 119-125                                   |
| Issue Date       | 2009-03-10                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/38219">https://hdl.handle.net/2115/38219</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | 10_p119-125.pdf                                                                   |



## 地域協働型リスクマネジメントによる事故防止とその効果

### — 北海道ニセコ町における雪崩事故防止対策から —

稲葉 正思

観光創造専攻 修士課程

masashi@cats.hokudai.ac.jp

#### 1. はじめに

2003年の小泉元首相による「観光立国宣言」以降、地域再生の手段として多くの地域で観光振興が行われている。こうした観光振興では、地元商店の活性化や新たな雇用の創出など様々な経済効果が期待されている。しかし、観光振興は多くのメリットをもたらす一方、地域にとって新たな問題を発生させる可能性もある。観光客の増加による自然環境の悪化、交通渋滞の発生、観光ツアーの事故などである。こうしたものは「観光振興のリスク」と呼ぶことができる。「観光振興のリスク」は適切にコントロールしなければ、観光振興という本来の目的が達成できないだけでなく、地域住民の生活にも悪影響をもたらすことになる。つまり、観光振興の成功には、リスクマネジメント<sup>1</sup>に対する十分な配慮が不可欠な要素となっている。

しかし、これまで「観光振興のためのリスクマネジメント」ということは、ほとんど研究されてこなかった。観光に関するリスクマネジメント研究としては、旅行業者の法的責任に関する研究(佐々木ほか 2006)や、海外旅行における危機管理といった研究(鈴木 2001)などがあるが、これらの研究目的は観光事業者がビジネスを行う上で求められるリスクマネジメント方法を明らかにすることであった。しかし、観光振興のリスクマネジメントは、ビジネス上のそれとは異なる性質を持つ。観光振興では、リスクが現実になった時、その影響は複数のアクターに及ぶとともに、マネジメントに関与できるアクターも複数存在するからである(稲葉ほか 2007)。

そのため、観光振興のためのリスクマネジメントでは、「観光振興のリスク」が持つこうした特性を踏まえたリスクマネジメントを実施しなければならないが、その具体的方法についてはこれまで研究された例はない。しかし、稲葉ほか(2007)が指摘するように、地域内の各アクターが個別にリスクマネジメントを行うのではなく、地域全体が協働してリスクマネジメントを行うという方法が、観光振興のためのリスクマネジメントとして効果的な方法の一つであると考えられる。

こうした背景から本稿では、観光事業から発生する様々なリスクに対し、各事業者が個別に対応するというこれまでのリスクマネジメント研究とは区別し、リスクの影響を受ける複数のアクターが協働することによってリスクをマネジメントする方法を「地域協働型リスクマネジメント」と定義し、地域協働型リスクマネジメントの実効性について明らかにすることを目的とした。

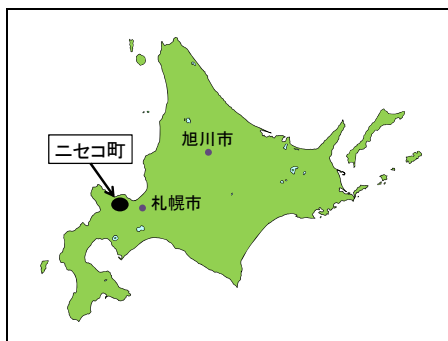
研究の方法としては、北海道ニセコ町を中心に行われている雪崩事故防止活動を取り上げ、協働に至った経緯を分析し、地域協働型リスクマネジメントにより実現された効果について考察を行った。

## 2. ニセコ町と雪崩事故防止対策

### 2. 1 ニセコ町の概要

北海道ニセコ町は、北海道の中央西部、札幌から 100 km ほどの距離に位置している（図－1）。町の面積は 197.13 km<sup>2</sup> で、2005 年国勢調査時点での人口は 4,669 人である。この人口は戦後 1955 年の 8,435 人に対し半数程度だが、スキー場が増加した 1980 年頃からは 4,500 人程度の人口を維持している。近年は海外からの移住者も多く、平成 16 年末には 6 名しかいなかった外国人の住民票登録者が、平成 19 年末には 66 名になるなど急増している。町の主な産業は、馬鈴薯・てんさいを中心とした農業と観光である。1960 年には第一次産業就業者の割合が 65.6% であったが、近年は農業の就業者が減少するとともに、観光産業への就業割合が高まり、2005 年時点では第三次産業就業者数が 68.6% に増加している。

観光地として「ニセコ」と呼ばれる地域内には、ニセコ町・倶知安町・共和町・蘭越町など複数の町村が含まれるが、このうちスキーリゾートはニセコ町と倶知安町を中心に広がっている。90 年代半ばからはラフティング事業が始まり、続いてカヤックやマウンテンバイクなど夏期にも様々なメニューが実施されるようになった。1999 年からはスキー客の減少もあり、夏期の観光客入り込み数が冬期の入り込み数を逆転している。このように、現在はスキーリゾートとしてだけではなく、一年を通してアウトドアを楽しめる北海道内でも有数の観光地となっている。



図－1 ニセコ町位置図

### 2. 2 ニセコの雪崩事故と初期の雪崩事故防止対策

ニセコアンヌプリ周辺は、スキーリゾートとして成長する以前から多くの愛好家によって山スキーが行われてきた。一方で、同地域は急峻な沢や谷が多く存在するため、国内でも有数の雪崩事故多発地帯となってきた。1950 年から 1996 年までの間に北海道内で発生したスキーにかかわる雪崩事故の合計 40 件の内、20 件がニセコ山系で発生しているほどである（和泉ほか 1997）。ニセコアンヌプリに限定しても、1985 年から 15 年の間に 9 名の観光客が死亡しており、これは一つの山で発生した雪崩事故としては日本で一番多い（新谷 2008）。

こうした状況から、1980 年代にはスキー場事業者により、スキー場外への立入りを禁止するといった雪崩事故防止活動が行われるようになった。しかし結果として、雪崩事故を減少させることはできなかった。このことについて新谷(2008)は、雪崩事故が減少しない背景には、危険な沢に近接するスキー場が建設されたことにより、危険地域へ侵入しやすくなったことと、スキー場事業者による雪崩事故対策が「単

なる責任回避を目的したもの」に過ぎなかったことを指摘している。

### 2. 3 リスク情報の共有による事故防止と協働に向けた意識の共有

スキー場事業者による事故防止活動が続けられたにもかかわらず、一向に減少しない雪崩事故に対し、1996年に当時ニセコ町長であった逢坂氏が、ニセコ町の防災計画の一環として観光客に雪崩の危険情報を発信することを提案した。これは、各スキー場に最新の雪崩情報を掲示することにより、観光客の自律的な事故防止対策が期待できるとの判断によるものであった。この提案に対し、「ニセコ雪崩調査所」を開設し独自に雪崩防止のための研究活動を行っていた新谷氏が賛同し、ニセコ町との協働体制を構築することによって、専門家による観光客への雪崩情報の提供という仕組みが実現することとなった（図-2）。

この雪崩情報の提供が契機となり、雪崩事故に対する問題意識が共有されるようになっていった。1997年からは、スキー場関係者や雪崩研究者、行政そして実際にスキー場を利用する側である観光客までが参加可能な開かれた議論の場としての「ニセコ雪崩ミーティング」を開催するようになった（図-3）。このミーティングの目的は、問題意識の共有、各アクターによる取組状況の報告、そして、ニセコ地域のリスクマネジメント方針についての自由な意見交換を行うことである。このミーティングを行うことにより、特定のアクターだけがマネジメントに関与する参加限定的なリスクマネジメントではなく、地域内の複数のアクターが関与可能な協働型のリスクマネジメントが実現されるようになっていった。



図-2 スキー場での雪崩情報の提供



図-3 ニセコ雪崩ミーティング

### 2. 4 協働体制の構築による新たなリスクマネジメントシステムの創出

2000年にはスキー場や観光事業者、行政など複数の関係者が協力することにより、「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）」が結成された。この協議会の結成を期に、事故防止のための新たなシステムを構築しようとする動きが生まれるようになった。その結果、協議会が中心となり他の関連団体と協働することによって、ニセコ地域独自のリスクマネジメントシステムである「ニセコローカルルール（以下ローカルルール）」が制定された。ローカルルールは、ニセコアンヌプリ周辺のパウダー滑走のためのルールを明文化したものであり、これまで雪崩事故が発生してきたスキー場外の一部滑走を認めるルールでもあった。これは、これまで事実上順守されることがなかったスキー場の立入禁止等のルールに対し、

雪崩の可能性が極端に高い場所を完全立入禁止区域と設定し、その他の場所については天候や雪面の状態に応じて滑走を許可するという明確な区別をすることで、観光客の危険認識を高めようとしたものである。

こうした新たなルールを有効なものにするためには、観光客のルールへの理解や、各スキー場事業者の連携、関連事業者による周知活動などが不可欠である。さらに、日々の天候及び雪面調査やパトロールなどを行うには、少人数の実行組織では不十分であり、多くのアクターの協力が不可欠であった。つまり、地域内の各アクターが協働体制を構築していなければ成立できないルールであった。

ニセコ地域では、こうした地域内の連携に加え観光客からの協働も発生した。地域側は雪崩事故防止のために制定したルールに対し、観光客側は結果としてコース外滑走が認められるようになったことにより、ルールの価値を別の視点から評価するようになった。そのためローカルルールを維持するために、ボランティアパトロールという形で協働するようになった。2005年に開催された「ニセコボランティアパトロール研修会」では、150名の参加者が集まった。この多くの観光客によるボランティアパトロールが、スキー場関係者など少人数のパトロールでは対応できない部分を補い、結果としてローカルルールの実行力・持続可能性が向上することにつながっている。

### 3 地域協働型リスクマネジメントの必要性

リスクとは一般に、個人の意思決定に基づき行なった行為の結果もたらされる災難の発生可能性とその被害の程度と定義される。ベック(1998)が指摘するように、近代化の進展とともに個人化が進み、生きていく上で発生する様々なリスクも個人での対応が求められている。そのため、観光事業から発生するリスクも、意思決定を行なった個々の事業者に帰責され、そのリスクを他の関係者が負うことはないと考えられてきた。そのため、これまで行われてきたリスクマネジメント研究と同様に、事業者が考えるリスクマネジメントでは、事故が発生しても財政的な危機を発生させないため保険に加入すること（リスクの移転）が中心であった。つまり、リスクマネジメントが責任論として論じられることが多い。これは、ニセコ町の事例においても同様であった。

ニセコ町の雪崩事故防止活動も、連携が順調に進んだ訳ではなかった。ニセコ町が雪崩情報を提供しようとした際に、スキー場事業者は反対意見を述べた。ニセコ町が提供しようとした雪崩情報は、スキー場の管理区域外の情報であり、スキー場事業者にとって情報提供に協力するということは、これまで禁止してきたスキー場コース外滑走を許可することになると考えたためである。新谷(2008)が指摘するように、スキー場事業者は、スキー場内のリスクを管理することが事業者としての責任と考えており、スキー場外については立入禁止区域とすることによって事故に対する責任を排除しようとした。そのため、スキー場外で雪崩が発生したとしても、立入禁止というスキー場のルールを破った観光客の“自己責任”とすることによって事故問題を終結させていた。このため、これまでのスキー場のリスクマネジメントというのは、事故ではなく責任をマネジメントしていたと考えられる。

このことから、責任論に基づいた個別対応により事故問題の解決を期待しても、事故をなくすという根本的な解決には向かわないことがわかる。つまり、観光というステークホルダーが多数存在する産業では、単一のアクターに責任を追及するこ

とは事故問題の解決につながらない。従って、地域内が協働してリスクマネジメントを行うことが重要となってくる。

#### 4. 地域協働型リスクマネジメントの効果に関する考察

これまで見てきたように、ニセコ町の雪崩情報の提供を契機とし、ニセコアンヌプリ周辺地域では「観光地ニセコ」として雪崩事故問題を共通認識し、複数のアクターがリスクマネジメントに関与するようになった。こうして、ニセコ地域では、地域協働型リスクマネジメントが確立していった。

本稿で取り上げたニセコ地域で行われている雪崩事故防止対策のための地域協働型リスクマネジメントでは、そのマネジメント方法を2つに分けることができる。

「ニセコ雪崩情報」の提供と「ローカルルール」の制定という事故防止のためのシステム構築と、そのシステムの効果を高めるとともにシステム自体の持続可能性を高めるために実施する「雪崩ミーティング」や「ニセコアンヌプリ地区なだれ事故防止協議会」という意見交換の場の創出である。そこで本章では、この2つのマネジメント方法の効果について考察することとする。

##### 4. 1 事故防止に対する直接的効果

地域協働型リスクマネジメントによって実現されたのは、リスクマネジメントのためのシステムである。そのシステムの一つであるローカルルールも地域内限定のルールであり、法的な効果を持つようなものでもない。そのため、関係する各アクターがルールに対する理解と順守の意識がなければ事故防止という効果は生じない。

しかし、結果としてローカルルールの制定以降、ニセコ地域では雪崩事故が1件も発生していない。つまり、地域全体に働きかける雪崩事故防止活動により、各アクターの中に雪崩事故防止という共通の意識が高まり、それまで実現できなかった効果的なリスクマネジメントを実現させることができたと考えられる。

さらに、地域協働型リスクマネジメントでは、雪崩事故防止のために確立されたネットワークも事故そのものを防ぐという役割だけでなく、リスクマネジメントを実施していく運営上でも重要な役割を果たす。広井(1999)が指摘するように、「リスクに対する意識の共有化」によって、関係者各自がそれぞれ持たなければならなかった「リスクに対する不安」を分散させるという効果も期待できる。加えて、雪崩ミーティングという公に開かれた場において自由な意見交換が行われることは、各団体や事業者が持っている知識を地域の知識として蓄積する場を創出する効果もある。個々の事業者の中で知識を蓄積する組織学習から、異業種の事業者と意見交換をすることによって、組織間学習が進展し、リスクマネジメントに対する学習の効果が高まるようになる(松行ほか 2000)。こうしたことからリスクマネジメントの効率化が期待できる。

##### 4. 2 対等な立場での協働体制の実現

前述のように、地域協働によるリスクマネジメントをめざしたニセコ地域では、意見交換を行う場が創出された。ニセコ雪崩ミーティングでは、年に一回スキー場関係者・関連事業者・行政・地域内外の観光客・地元住民が集まり、意見交換を通じて、ローカルルールを毎年改訂している。環境問題のように多数のアクターが関係するリスクマネジメントでは、リスク情報の偏在が起きると協働による解決は難

しくなる(中西 2001)。それぞれの立場から自由に意見を述べ、それを集約しマネジメントの方向性を決定するこうしたミーティングは、専門家と他の関係者の情報格差を減少させるためのリスクコミュニケーション<sup>2</sup>として重要なプロセスとなっている。

さらに、このプロセスはリスクマネジメント面での重要性があるだけでなく、地域の対等な協働関係構築の場としても重要な役割を果たしている。森重(2008)は、旅行者に依存しない地域主導による観光では、上下関係が存在する「垂直的ネットワーク」ではなく、対等な立場でかかわることができる「水平的ネットワーク」を築きやすいと指摘している。リスクマネジメント方法について議論を行う場合、専門家と関係者の間でリスクに関する情報の格差が生じることが多く、平等な立場での議論が行えなくなることがある。しかし、森重が指摘するように、観光に関する問題を議論する雪崩ミーティングでは、情報の偏在も比較的少なく、業種や立場を超えた自由な議論を行いやすく、その結果、対等な立場で協働体制が構築しやすくなっている。つまり、地域内ネットワークの改善という効果も持つと考えられる。

## 5. おわりに

本稿では、ニセコ町の雪崩事故防止活動を通じて、地域協働型リスクマネジメントの必要性和その効果について分析した。そして、地域協働型リスクマネジメントが効果的なリスクマネジメント方法であることと、地域内の平等なネットワークづくりにも有効であることを示した。

これまで見てきたように、観光振興のリスクマネジメントでは、リスクに関する情報を地域内の各アクターや訪問する観光客と共有することが重要である。そのためには、効果的なリスクコミュニケーション方法を開発しなければならない。そのための方法としては、明快なエンドポイント<sup>3</sup>を設定し、問題に対する意識を共有すること(中西 2001)があげられる。実際にニセコ地域では、もともと各アクターが雪崩事故を懸案事項としていたため、エンドポイントの設定が明快であったためリスクコミュニケーションが成功し、観光客を取り込んだリスクマネジメントシステムを構築できたと考えられる。しかし、この事例が他地域にも応用可能なリスクコミュニケーション方法であるとは言い難い。一般化するためには、より多くの地域協働型リスクマネジメントの事例から、適切なリスクコミュニケーション方法について考察する必要がある。

今回の事例から、リスク情報を共有にすることにより、持続可能性の高い地域内協働体制を構築できることが示唆された。このリスク情報の共有から協働体制へ移行するプロセスを一般化することができれば、持続可能性の高いリスクマネジメントシステムを構築できるようになると考えられる。今後、そのプロセスの鍵となるリスクコミュニケーション方法とともに、リスクマネジメントシステムについて研究していきたいと考えている。

## 【参考文献】

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」『第 22 回日本観光研究学会全国大会学術論文集』pp.121-124.

- 和泉薫・小林俊一・秋田谷英次・西村浩一（1997）「北海道の雪崩災害資料（1902～1996）」『低温科学 物理篇 資料集』55号 北海道大学 pp.27-45.
- 佐々木正人・小林勝法・山田紘祥（2006）「スポーツツアー事故における旅行業者の法的責任に関する一考察」『文教大学国際学部紀要』第16巻2号 pp.13-29.
- 新谷暁生（2008）「北海道の雪崩事故」『RERA』北海道アウトドア協会 pp.1-6.
- 新谷暁生（2008）『アリュート・ヘブン』須田製版 pp.194-216.
- 鈴木勝（2001）「国際トラベルビジネスにおける危機管理」『大阪明浄大学紀要』大阪観光大学 大阪 Vol.1 pp.61-70.
- 中西準子（2001）『環境リスク論』岩波書店 216p
- 広井良典（1999）『日本の社会保障』岩波新書 214p
- 松行康夫・松行彬子（2002）『組織間学習論』白桃書房 288p
- 森重昌之（2008）「地域主導の観光を通じた新たな地域づくり主体の形成」『第23回日本観光研究学会全国大会学術論文集』pp.281-284.
- ウルリヒ・ベック（1998）『危険社会』法政大学出版 472p

## 【註】

- <sup>1</sup> 本稿においてリスクマネジメントとは、観光振興を図ることによって新たに発生するリスクについて、重大な被害を発生させないように日常的にコントロールするという意味であり、企業活動等で「問題が発生した際にどう対処するか」という意味で使用されるリスクマネジメント（＝危機管理）より広範な意味で使用している。
- <sup>2</sup> 専門家によるリスク情報の伝達とリスクの被影響者によるその理解など、環境問題などリスクの被影響者が多数いる場合にリスクの処理方法などについて合意をめざすためのプロセス・手法を指す。
- <sup>3</sup> 一番避けなければならないリスクのこと。