

自然アクティビティの新たなリスクマネジメント
中間報告書

令和 5 年 3 月 28 日

知床アクティビティ リスク管理体制 検討協議会

斜 里 町

目 次

I. はじめに

II. 検討体制

1. 委員
2. 会議開催履歴

III. 自然アクティビティの定義と概況

1. 「自然アクティビティ」の定義
2. 知床における自然アクティビティの概況

IV. リスクマネジメントに向けた基本的な考え方 <総論>

1. 知床の責務
2. 自然アクティビティにおけるリスクの所在
3. 世界的な潮流
4. リスクの構造と対応
5. 情報発信によるマネジメント
6. 潜在的リスクの評価（アセスメント）
7. 付加的リスクの低減（オペレーター帯同の推奨・義務）
8. 統合的で可視性の高い制度設計を
9. 信頼の醸成に向けて

V. 地域で取り組むべき新たな対策 <各論> （案）

1. 取り組みの全体像
2. 実態把握
3. 分析
4. 改善
5. 信頼醸成

VI. 最終報告に向けて

I. はじめに

令和4年4月23日に知床半島沖で発生した知床遊覧船事故は、死者20名、行方不明者6名を出す極めて痛ましい事故となった。この場を借りて、関係者とともに今一度ご冥福をお祈りし、哀悼の意を表したい。

事故そのものについては、運輸安全委員会による船舶事故調査によって詳細に分析されている。また、事故を踏まえた改善策については、海上運送法を所管する国土交通省の「知床遊覧船事故対策検討委員会」によって「旅客船の総合的な安全・安心対策」が答申され、順次、法令での改善が予定されているため、当協議会では直接的には取り扱っていない。

運輸安全委員会では事故の主要な要因として、事業者単体の施設・設備や安全管理の不備などが指摘されている。しかし、そうした事業者が知床エリアにおいて操業していたという点では、その責任の一端が地域にあるという厳しい見方も可能である。また実際に、知床、斜里町、知床観光の「体質」に起因するのではないか、原因の一つに地域内の馴れ合いや隠蔽体質があるのではないかという意見も寄せられている。

現に、令和4年の知床観光は、コロナ禍からの回復基調にありながら、他地区と比べて、平均的に20%以上の落ち込みを記録することとなった。この数字の裏に、知床は危ない、知床には行きたくないと思う人が多数いることは、想像に難くない。

なぜこのような事故が起きたのか。再び事故が起きないようにするには、どうしたらよいのか。濃淡はあれ、知床に関わる多くの関係者や地元住民が自問自答し続けた11ヶ月であった。被害者の家族からは、亡くなった身内の命を無駄にしないでほしい、二度と同じ事故を起こさないでほしいという切なる願いも繰り返し寄せられた。斜里町として今できることは、このような声に応え、この事故を教訓にして同様の事故を起こさないためにどうしたらよいかを考え、真摯に着実に改善策に取り組むことである。

知床は、自然そのものを最大の資源とする観光地である。風光明媚な景色を眺める観光だけではなく、自然そのものを体験・体感するようなアクティビティに参加する人も年々増えている。アクティビティの充実は、同時に、自然のリスクと向き合う機会の増加も意味する。深い自然体験であればあるほど、リスクのある体験となることが多い。そもそも、知床は、世界最高密度と言われるヒグマの生息地でもある。このようなエリアで観光を振興することは、すなわち、羅臼岳や知床連山の登山を始め、カヤックやダイビング、道なき原生林のトレッキング、カムイワッカの沢登り、サイクリング、流氷ウォークなど、これらアクティビティにおけるリスクとの向き合うことでもある。

予見性に限界のある自然のリスクを全て排除することは困難であるが、本報告は、地域全体としてリスクを可能な限り抑制し、その可視化を含めてマネジメントすることは可能であるという前提で検討した結果である。今なお議論が続き、個別具体の取り組み内容は決定に至っていないが、地域として目指さなければならない方向感はおおよそその一致をみた。本報告は、事故から間もなく1年を迎えようとするにあたり、知床エリアにおけるリスクマネジメントの基本的な方向感を示し、中間報告として取りまとめたものである。

令和5年3月28日

知床アクティビティリスク管理体制検討協議会	座長	石黒 侑介
斜 里 町	町長	馬 場 隆

Ⅱ. 検討体制

1. 委員

座 長	石黒 侑介	専門委員	北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院准教授
副座長	上田 裕文	専門委員	北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院准教授

委 員	桑島 敏彦	関係団体	知床斜里町観光協会 理事
委 員	新村 武志	関係団体	知床斜里町観光協会 事務局長
委 員	岡崎 義昭	関係団体	知床ガイド協議会 会 長
委 員	岩山 直	関係団体	知床ガイド協議会 理事
委 員	松田 光輝	関係団体	知床ガイド協議会 理事
委 員	神尾 昇勝	関係団体	知床小型観光船協議会 会長
委 員	森 和基	関係団体	知床小型観光船協議会 事務局長
委 員	高橋 誠司	関係団体	公益財団法人知床財団 事務局長
委 員	秋葉 圭太	関係団体	公益財団法人知床財団 参事

オブザーバー	村上 浩之	北海道運輸局	観光部 次長
アドバイザー	福田 久	日本航空株式会社	安全推進本部 部長
	太田 蓮弘	日本航空株式会社	安全推進本部 マネージャー
	村嶋 成人	日本航空株式会社	北見支店長

専門部会	知床ガイド協議会 会員
------	-------------

事務局	斜里町 総務部 総務部長 増田 泰、 環境課長 結城みどり
	産業部 産業部長 茂木 公司、 地域プロジェクトマネージャー 初海 淳、
	水産林務課長 森 高志、 商工観光課長 河井 謙、
	商工観光課 観光係長 岩淵 聖也

2. 会議開催履歴

本会議	第1回	令和4年8月23日
	第2回	令和4年11月25日
	第3回	令和5年1月25日
専門部会	第1回	令和4年11月25日
	第2回	令和4年12月2日

Ⅲ. 自然アクティビティの定義と概況

1. 「自然アクティビティ」の定義

本議論では、「自然アクティビティ」を「自然が基盤となる空間において主として観光、教育、健康、交流等を目的に行われる諸活動」と定義する。

したがって、国立公園や世界自然遺産内はもとより、その指定域「外」においても、諸活動が行われる空間がそこに存在する自然を基盤としたものである場合は、本議論における取り組みの対象とする。ただし、生業として営まれる漁業・農業・狩猟等の活動や、施設内で行われるレクリエーション活動は、本議論での対象外とする。

なお、ここでは「自然アクティビティ」が、事業の一環として提供される、いわゆるツアーやプログラムといった「商材」であるか否かは基本的には問わない。これは、上記のような自然が基盤となる空間が潜在的に持つリスクは、アクティビティの形態を問わず存在しており、それが事業であるか否かは、リスクマネジメントのあり方や責任の所在における議論においてのみ意味を持つと考えられるからである。

2. 知床における自然アクティビティの概況

知床、斜里町内では、様々な自然アクティビティが展開されている。

代表的なものを列挙すると、知床五湖の湖畔を巡る遊歩道や、より安全で眺望のよい高架式の木道、断崖の隙間から地下水が流れ落ちるフレベの滝に至る散策路、羅臼岳や知床連山の本格的な登山道を利用したトレッキングやハイキング、温泉・鉱泉が流れるカムイワッカ湯の滝での沢登りなどがあり、海では断崖や野生動物を観察する観光船やシーカヤック、ドライスーツを着て流水原を歩く流水ウォーク、流水下のダイビングなどもある。夜の動物観察やサイクリング、冬に歩くスキーやスノーシュー散策を楽しむ人も多い。

これらへの参加規模でいうと、知床五湖の高架式木道は20万人を超える人が歩き、湖畔の遊歩道は6～7万人、フレベの滝で5～6万人、カムイワッカで3～4万人、登山道は6～8千人などとなる。観光船にも15～20万人が乗船し、流水ウォークの参加者も1万人を超える。これらを累計すれば、年間数十万人以上の人は何らかの自然アクティビティを楽しんでいるのが知床である。

このような自然アクティビティに対して、斜里町内では、30以上の事業者が有償のプログラムを提供していると推定されている。町内に事業所や居住地を置かずに、通いで事業を営む人もいるので、正確な事業者は把握できていない。

アクティビティの活動場所は森、川、山、海が基本となるが、道路上からの動物観察や星空観察もあり、かつてはヘリコプターを使った遊覧飛行（空域）が行われていたこともある。また、自然景観や動植物のみならず、歴史や文化、産業などを解説する事業者も増えている。同じ場所であっても、夏と冬では様相や装備、楽しみ方、見え方などが大きく変容する。大まかな分類でも 30 を超えるプログラム数となり、さらに事業者による細かな内容の差異を踏まえると、100 件を超えるプログラムが提供されていることになる。

なお、統計データの不足によりこれらの事業規模の全貌は明らかになっていない。3 時間以内、6,000 円程度の価格帯が多いことや、知床五湖や観光船などの主要アクティビティの参加規模から推定すると、斜里町内だけで 10 数億円規模の市場規模があると推定される。

自然アクティビティ総体のリスクをマネジメントしようとするれば、本来的にはアクティビティの全体像を網羅的かつ即時的に把握することが求められるが、アクティビティは事業者と自然環境の創発、個人旅行者の自由意志によって理論上、無限に拡大し得るため、その把握は事後的にならざるを得ない。

現状では、知床斜里町観光協会や公益財団法人知床財団、環境省による情報収集や、流水ウォークのような同種のアクティビティを提供する事業者間での連携等も見られるが、いずれも自然アクティビティの全体像を把握するには至っていない。そのため、結果的に、法令による行政の管理監督が構造的に難しい分野である。こうした特徴や課題は国内他地域においても同様である。

IV. リスクマネジメントに向けた基本的な考え方 <総論>

1. 知床の責務

知床に課された責務は、そのリスクを可能な限り網羅的に把握・評価し、その低減に地域として取り組むことである。豊かな自然資源の恩恵を享受し、保全と持続可能な活用を通じてその重要性を訴える立場にある知床だからこそ、それが内包するリスクに真摯に向き合うことが、地域全体に求められる。自然環境、事業者のサービス、気象条件など様々な条件が複雑に絡み合って生まれる多様なリスクについて、その複雑性や特異性、偶発性から目を背けることなく最善の対応を取ることが、この度の知床遊覧船事故を受けてこの地域に課された道義的、社会的責任であることを強く認識する。

2. 自然アクティビティにおけるリスクの所在

山岳や森林、湖沼、河川、海域で行われるアクティビティには様々なリスクが存在する。リスクとは「不確実性」と「影響の度合い」によって定義され、自然体験アクティビティにおいては、消費者（一般的には旅行者）がその実施に伴って危害を受ける可能性とその危害の重篤度を組み合わせた概念としてとらえられる。自然体験アクティビティが自然という不確実性の高い要素あるいは環境を前提としていることを踏まえれば、その実施に伴うリスクをゼロとすることは理論上、難しい。

また、旅行者の視点から見ると、知床を来訪する動機には野生生物や流水、国立公園という非日常的な観光対象の観察や接触が含まれていることが多い。知床観光におけるリスクを限界まで低減させるためには旅行者によるこれらの観光対象への接近を制限することになるが、それは旅行者の来訪動機を削ぐことにつながりかねない。

つまり、知床観光だからこそ体験できる高揚感や興奮は知床が要する自然資源のリスクと表裏一体の関係にあり、また、観光やレジャーが一義的には消費者の自主性、嗜好に基づく付加的な消費行動であることを踏まえれば、自然アクティビティのリスクは「完全に取り除くべきもの」ではなく、「可能な限り低減させつつ、その所在を地域、サービスを提供する事業者、消費者間で広範かつ正確に共有するべきもの」としてとらえる必要がある。

3. 世界的な潮流

今日の観光は、従来の大衆的で物見遊山、美食や慰安を目的としたものから、より個人的

で活動的なものに変容してきている。これらの需要に対応するためには、画一的かつ安定的な供給を前提とする観光資源ではなく、旅行者が個人的な経験や志向に基づいて消費できる観光資源の存在が欠かせない。

ただし、そのような観光資源を消費する際には、従来では想定し得なかったリスクが生じる。また、旅行行動の多様化は、自然環境の破壊や地域社会の変容を招きかねず、またそうした弊害は結果的に旅行者の満足感や安心感にも影響し得る。今日では、それぞれのデスティネーション（観光目的地）が独自のルールや行動規範を定め、それを消費者（旅行者）や事業者にも明示的に発信することで、リスクを含めた観光の諸要素やインパクトの管理（マネジメント）に取り組んでいる。観光においても「持続可能性」の追求が求められる時代であり、こうした取り組みが言わばグローバル・スタンダード（世界標準）になりつつある。

また、特に知床エリアのような自然アクティビティを核とした地域においては、デスティネーションとしてのマネジメントの「外側」に位置づけられるアクティビティを嗜好する旅行者も存在する。世界的には、こうしたデスティネーションにおけるマネジメントと、旅行行動の自由、事業者のイノベーションの共存を図る上での前提は、旅行行動の「個人化」によるリスクは旅行者自らが負うべきとする「自己責任論」であると認識されており、多くの旅行者はその点を承知している。裏を返せば、リスクやインパクトが生じた際の責任の所在が、地域にあるのか個人にあるのかを明確にする意味でも、デスティネーションとしての制度、それによる「線引き」が明確になっているとも言える。

自然アクティビティを含めた自然由来の観光資源を多く擁し、世界自然遺産を擁する知床は、本来的には、こうした世界的な潮流をふまえつつ、新しい基準づくりを先導すべき立場にある。国内の前例、先例にとらわれず、先進的な制度設計、仕組みづくりを行うことが求められる。

4. リスクの構造と対応

旅行者に対して観光施設や輸送手段を提供する場合、そのリスクを管理する責務はこれらを営む事業者が一元的に負うべきものであり、各社が法令や業界・各社のルールに則って様々な取り組みを行ってきた。また施設外の公共空間で提供される自然アクティビティ等についても、アウトドアガイドの資格制度やローカル・ルール等が定められ、リスクを低減する措置が取られてきた。

しかしながら、その一方で近年、頻発しているバックカントリースキーの遭難事案のように、地域が消費者の救済・対応の任を負う一方で、その根本的なリスクの低減に関与しきれない事例も増えてきている。また知床においては、陸域の最大のリスクはヒグマとの遭遇であり、これに予見性を持って対応することにはそもそも限界がある。

そこで知床においては、これらのリスクに対応するため、サービスを提供する事業者が消費者に対して片務的、一方的にリスク管理の責を負うのではなく、より多角的な視点・立場からこれを適切に把握、評価、対処する体制・仕組みを構築する。

具体的には、自然アクティビティが内包するリスクを、①サイト（「場所」の意味のサイト）が潜在的に有するリスク【潜在的リスク】、②直近の気象条件・野生生物の行動等によって生じるリスク【付加的リスクⅠ】、③消費者の管理・状況によって生じるリスク【付加的リスクⅡ】の3つに分類してとらえる。その上で、【潜在的リスク】については、事業者が商品として提供するツアーやプログラムへの参加か、個人の意思決定と企画による自由行動であるかを問わないものであることから、地域として一体的、統合的にそのマネジメントを担うべきものととらえる。他方で【付加的リスクⅠ】と【付加的リスクⅡ】については、ツアーやプログラムの場合はそれをサービスとして提供する事業者によるそのマネジメントのための努力を課し、個人によるアクティビティの場合は、旅行者自身の自己責任においてそのマネジメントが図られるものとする。

こうした考え方は、従来より一部の自然・登山ガイド制度等で取り入れられてきたものであるが、知床という地域の特殊性に鑑みて地域全体のリスクマネジメントの共通理解として、改めてその徹底を図るものとする。

【対処すべきリスクの種類】

リスクの種類		例
潜在的リスク	サイト（場所）のリスク	標高、地形・形状、勾配など
付加的リスク	I. 気象条件・野生生物の行動等に起因するリスク	風速、潮位、波高、降雨量、気温、ヒグマの出没など
	II. 消費者（事業者）の管理・状況によって生じるリスク	体力、経験、装備、技術レベルなど

5. 情報発信の重要性

この度の知床遊覧船事故を受けて地域が認識すべきは、リスクに関する情報発信が決定的に不足していたことである。町、観光協会をはじめとした公的組織が運営するウェブサイト等は存在しているものの、そもそも知床で催行されている自然アクティビティを網羅的に把握できる基盤がなく、消費者はその全体像を理解したり、相互に比較したりするための情報源を持ち得ない。そうした状況下では、例えば自らの経験や体力に基づいて内容を吟味することも、各アクティビティが内包するリスクを慮ることもままならない。

この点は、自然アクティビティを主たる観光資源として多くの旅行者を誘客する知床としては決定的な機能的不足であるとの認識に基づき、まずは、旅行者に対して、自然アクテ

ィビティについての統合的な情報を提供し、既知のリスクを開示・可視化し、共有することに取り組む。これが、旅行者や事業者の【潜在的リスク】への認識を揃えるとともに、【付加的リスク】の低減に向けた予防的取り組みにつながる。

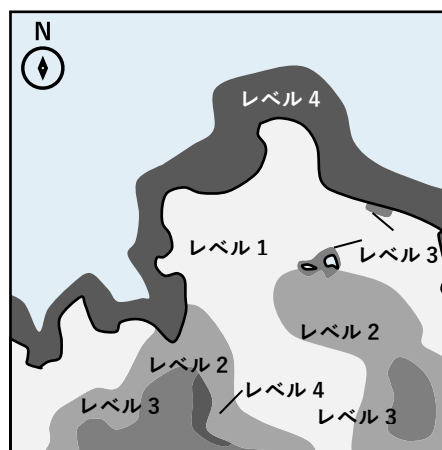
6. 潜在的リスクの評価（アセスメント）

国立公園である知床エリアでは、知床五湖やカムイワッカなどの特定のサイトにおいて、一定の資格を持ったガイドの帯同を義務づけたり、利用者の事前登録を課す等の特殊な制度を構築し運用してきた実績がある。自然アクティビティが内包する【潜在的リスク】が「サイトの特性」に起因することを明確化し、一定の基準に沿ってそれを評価し対策を制度化する方向で、知床エリア全体のリスクマネジメントをとらえることとする。

他方で、過剰・硬直的な制度は、旅行やアクティビティの自由を制限したり、起業やイノベーションを阻害しかねない。それらは中長期的に当該エリアの競争力、持続可能性を低減することにもつながり得る。自然環境が潜在的に有するリスクを可能な限り精緻かつ弾力的に把握し、それを第三者の協力も得ながら制度的、即時的に整理し発信することが、地域、事業者、旅行者間でのリスクの共有を促し、機会と魅力の最大化につながる。

具体的には、サイトを訪れた際に旅行者が抱える死亡のリスクに基づいて、町内を4段階で区分（ゾーニング）することを想定する（次図）。

レベル	サイト特性
1	利用・活動におけるリスクはほとんどない
2	通常の利用・活動ではリスクは低い
3	一定のリスクが想定されるが内容や装備、経験次第で抑制可能
4	個人で立ち入った場合一定以上のリスクが想定される



【ゾーニングのイメージ（地図は架空のもの）】

7. 付加的リスクの低減（オペレーター帯同の推奨・義務）

【潜在的リスク】以上に、そのマネジメントが難しいのが【付加的リスク】である。潜在的にリスクの少ないサイトで行われるアクティビティであっても、当日の気象条件や参加

者の経験や技術、ヒグマとの偶発的な遭遇や落石など、自然環境がもたらす予見可能性の極めて低いリスクによってアクティビティのリスクは極限まで高まり得る。他方で、潜在的にリスクが高いサイトであってもその【付加的リスク】を低減させるための対処をとることで、アクティビティ全体のリスクを管理することは可能である。

知床のアクティビティ事業者やガイド事業者（以下、両者を一体的に指してオペレーターとする）は、こうした【付加的リスク】を管理し、低減する上で極めて重要な存在である。現状では、国立公園内の立ち入り制限区域や私有地を除き、旅行者は知床エリアのあらゆるサイトを訪れ、そこでアクティビティを行うことができる。しかしながら、その際にオペレーターを帯同することで【付加的リスク】がアクティビティ全体のリスクとして旅行者に転化されることを防ぐことができる。したがって、今後は、原則的にオペレーターの帯同を地域全体として推奨し、一部においてはそれを義務化する。

他方で、現状ではオペレーターの質的担保には限度があり、また旅行者にとってそれらが体系的に可視化されていないという問題も存在する。これらは知床エリア全体のリスクであると同時に、オペレーターを含めた当該エリアの観光関連産業の根本的なリスクにもなり得る。

さらに旅行者にオペレーターの帯同を推奨・義務化する以上、そのマネジメントについては地域全体が一定の責任を有する。以上を踏まえ、オペレーターの質的向上と管理について、地域全体としての何らかの制度を有することが必要であることを強く認識する。

8. 統合的で可視性の高い制度設計を

知床エリアにおいては、従来より様々な主体がそのリスクマネジメントに取り組んできた。今回の制度設計はその実績や貢献を否定するものではなく、むしろそうした経験を前提にそれを地域全体の制度として統一・昇華させようとするものである。他方で、この度の知床遊覧船事故では、個々の事業者の対応・取り組みの枠を超えて地域全体としてこれを防げなかったことを重く受け止める必要がある。

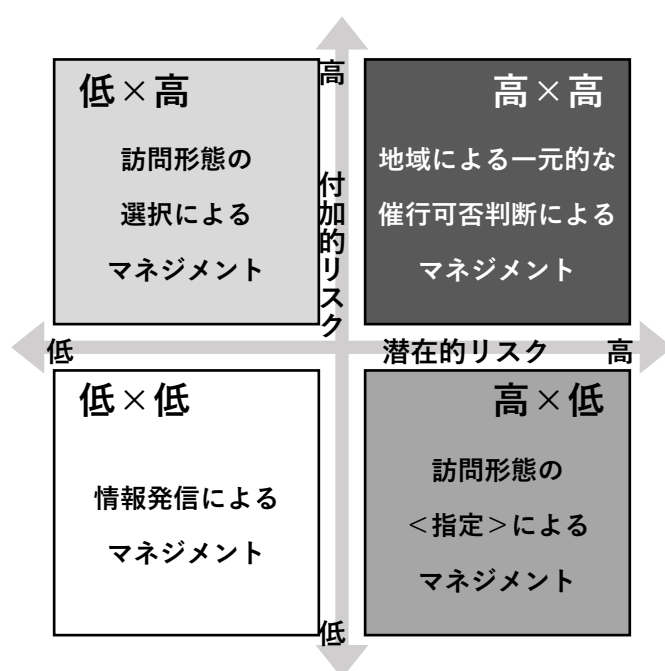
また、旅行者の志向や旅行者像が多角化する中で、今後は自然アクティビティの内容やそれをサービスとして提供する事業者も拡大・多様化していく可能性が高い。これらに一元的に対処していくためには、ある特定の条件下では、個々の事業者や旅行者の判断を超えて、地域全体として自然アクティビティの催行の可否を判断する基準や指針を持つことが求められる。知床においては、それが社会的な要請であることも強く認識する。

具体的には、【潜在的リスク】と【付加的リスク】がいずれも高いと判断される自然アクティビティ（図中「高×高」）については、個々の事業者や旅行者の判断を待つことなく、地域全体として催行の可否を判断し、その一元的な発信を行うための制度と体制を構築す

る。最悪の場合、死亡に至るような【潜在的リスク】の高いサイトにおいては、当日の気象条件やヒグマの動向等の【付加的リスク】の高まりを予見できた場合に、地域として立ち入りやアクティビティの催行を制限することで、その統合的なリスクへの理解促進と共有を、事業者と消費者（旅行者）間、あるいは事業者間、旅行者間でうながすことが重要である。

次に【潜在的リスク】と【付加的リスク】のいずれかが高いと判断されるアクティビティ（図中「低×高」「高×低」）については、個人／ツアーといった訪問形態を指定したり、リスクに応じたアクティビティ内容等の選択肢を提示することでリスクのマネジメントを図る。また、【潜在的リスク】と【付加的リスク】ともに低いと判断されるアクティビティ（図中「低×低」）については、原則、情報発信を中心としたマネジメントを行う。

このように、知床エリアでは、【潜在的リスク】と【付加的リスク】の二軸で自然アクティビティのリスクを類型化し、「情報発信」「オペレーター帯同推奨」「オペレーター帯同義務化」「地域による一元的な催行可否判断」の4つの方針でリスクのマネジメントを行うこととする。



【リスクの類型とマネジメントの方向性】

9. 信頼の醸成に向けて

リスクマネジメントは従来、個別解によってそのあり方がとらえられ、また地域内においてもそれらの共有は属人的なコミュニケーションに依拠してきた。今後はそれらを地域全体の取り組みとして共有し可視化し、内外の観光関係者はもとより、消費者・顧客である旅行者に分かりやすく伝えていく責務が、知床エリアには託されている。

ある意味では予見性に乏しく、扱いの難しい「自然」を、アクティビティとして提供し、それが旅行者にとって今後も「魅力」としてとらえられ、同時に当該エリアの社会、経済の発展と自然環境保全の「源泉」であるためには、旅行者、観光業界、そして地域内での自然アクティビティへの信頼が不可欠である。しかしながら、この度の知床遊覧船事故によって知床エリアへのそうした信頼は大きく損なわれ、今なお厳しい意見、見方が寄せられていることも事実である。

他方でこの度の知床遊覧船事故を受けてもなお、揺るがない「信頼」を顧客との間に築いている事業者もあり、以前と変わらず知床エリアに足を向けてくれる旅行者もいる。知床エリアがまず取り組むべきは、そうした今ある信頼を裏切らないために、常に先手、先手で取り組みや議論を進めることである。その先に、知床遊覧船事故によって失った信頼を単に「回復」するだけに留まらない、真の信頼「醸成」がある。

同地を訪れた旅行者や同地で自然アクティビティに参入・起業を考える事業者が「なぜ知床はそこまでリスクマネジメントを徹底するのか」と不思議に思うような地域を目指す。それは自然アクティビティ、そして観光のリスクマネジメントのあり方に関する議論と実践を常に先導し、リスクマネジメントの先進地となることでもある。「知床モデル」の構築こそ知床エリアに課された社会的責任であることを地域全体が今一度認識する必要がある。

V. 地域で取り組むべき新たな対策 <各論> (案)

1. 取り組みの全体像

リスクマネジメントは、リスクが生じ得る対象の【実態把握】、当該リスクの因子やそれが生じる確率とその重篤度に対する【分析】、さらには当該リスクの低減を図るための【改善】、これらの取り組みを定常的、安定的に行う事とその広報による【信頼醸成】の4段階からなる一連のプロセスとしてとらえられる。これは、この度の知床遊覧船事故と同様の事故への対応策の検討だけでは知床エリアにおける自然アクティビティの総合的なリスクマネジメントにはなり得ないとする本協議会での議論の結果であり、協議会に参画する外部有識者による助言を踏まえたものでもある。

また知床エリアにおける自然アクティビティのリスク所有者（リスクオーナー）としては、町、観光関連事業者を含めた関連団体、さらには一般町民をも内包した【地域】総体、旅行者に直接的にサービスを提供する【事業者】、そして前項でも触れたように自然アクティビティに参加する【旅行者】を想定する。さらに、これらに加えて、自然アクティビティが催行・実施される物理的かつ無機的な空間を【サイト】として位置づけ、あえてリスクオーナーの一端を担うことを前提とする。

これは、知床エリアにおける自然アクティビティの大部分が、その場所性、空間としての特殊性に依拠したものであり、同時にあらゆる自然アクティビティが【事業者】によって商品化されているわけではなく、ガイド等を同伴させることなく自主的に行われるアクティビティでは、リスクオーナーが実質的に【旅行者】のみに限定されてしまうためである。

知床エリアとしては今後、これら4つのリスクオーナーによる4段階の取り組みを通じて、自然アクティビティの統合的なリスクマネジメントに取り組んでいく。



【取り組みの流れと各主体の役割】

2. 実態把握

第一に取り組むべきは、知床エリアで行われている自然アクティビティの実態把握である。現状では、各事業者が管理するウェブサイト等を通じて断片的に把握するか、観光協会や参加者（旅行者）の拠点となる宿泊施設、送客実績のある旅行会社等を通じて情報を収集するほかなく、知床エリアにおいて提供されている自然アクティビティの全体像はいかなる主体も把握できていない。

こうした状況を踏まえ、まずは、斜里町内において自然アクティビティを提供している事業者による、アクティビティの催行有無やその内容、いわゆる「ヒヤリハット」といった【実績報告】を義務化し、同時に事業者とは別に、地域としてアクティビティが行われているサイトの危険性について第三者による【アセスメント】を行う。

さらに、これらを可能な限り速やかに、一元的なプラットフォームを通じて【情報統合】し、旅行者が自然アクティビティの参加・実施を検討する際に【情報収集】できる仕組みを整備する。

事業者	①義務	各社がアクティビティの内容、実績、「ヒヤリハット」を定期的に報告する
地域	①施策	ガイド、保険会社、学識経験者等を含む第三者によって主要なサイトの潜在的リスクのアセスメントを行う

3. 分析

次に、自然アクティビティが持つリスクの分析を行うことが求められる。この段階では、まずサイトが本来的に有するリスクに基づいて知床エリア内を【ゾーニング】した上で、それぞれにおける自然アクティビティの催行に求められる事業者の有無や気象条件、旅行者の技術や体力、装備等に応じてリスクを【可視化・発信】する。

こうした取り組みを通じて自然アクティビティを提供する事業者は前もって自らが提供する商品・サービスが持つ危険性を一定の基準で計測し消費者（旅行者）に【リスク開示】することが可能になる。また、旅行者は参加・実施前の段階で【リスク認識】をする機会を得る。

また、繰り返し指摘しているように、知床エリアにおける自然アクティビティが必ずしも事業者によって「商品化」されたものだけではない現状を踏まえると、地域によってサイトに紐づくリスクの【可視化】が進むことは、こうしたいわゆる「個人利用者」のリスクを未然に低減させることにもつながる。

事業者	②義務	一定の基準に基づいて各社がアクティビティのリスク内容を旅行者に対して開示する
地域	②施策	①施策に基づいて平時のサイトリスクを類型化し、格付けを行う（死亡リスクの特に高いサイトを★★★★とし、リスクが下がるにしたがって★が減るイメージ）
	③施策	②施策の格付け（★）を当日の天候・気象条件・野生生物の出没情報等に基づき速報性の高い形でアクティビティのリスク情報として提供する。また特にリスクの高いアクティビティについては、催行の可否、催行条件（オペレーター等の帯同義務化など）を判断・発信する

4. 改善

旅行者や事業者によるリスクの分析や把握、共有が行われた後に、旅行者は自然アクティビティへの参加を決定する。この段階で求められるのは、前段階までに把握されたリスクの低減策の提示とその具体的な選択である。サイトの【リスク低減】を目的とした取り組みとしては、歩道や柵、標識などの設置に加え、そもそもの立ち入り等を禁止したり特定の条件下のみに利用を限定することが考えられる。

また、この度の知床遊覧船事故を踏まえ、特にリスクが高いと判断されるサイトにおいては、自然アクティビティの催行・参加の可否を地域として一元的に決定することも必要である。個別の事業者や旅行者によって行われる判断の「前」の段階で、地域として自然アクティビティのリスクやその低減方法を【管理・保証】することも求められよう。

当然、地域としてそのリスクを【管理・保証】するためには、事業者の【対応能力向上】に地域が責任を持つことが不可欠である。危機対処能力の向上等を目的とした講習や設備・装備品の更新等については機会の提供に留まらない手厚い支援を行い、事業者総体のリスクマネジメント能力の向上に努めることが重要である。

これら一連の取り組みを通じて、知床エリアにおける自然アクティビティ全体のリスクが軽減されると同時に、消費者はサイトや事業者をより客観的に選択する機会を得ることができる。また、必要に応じて付加的な保険に加入する等の選択肢を準備することで、旅行者はアクティビティの内容や期待価格、自身の経験、技術と、それが内包するリスクの双方を比較した上で、自然環境をアクティビティとして「消費」することが実現する。このように消費者の【選択・補償】が実現することで、当該フェーズのリスクの軽減と共有が進む。

事業者	③義務	★★★以上のエリアでアクティビティを催行する事業者は所定の救命講習等を受講する
	④義務	★★★以上のエリアでアクティビティを催行する事業者は参加者に付加的な保険加入の案内を行う（加入は自己判断）
地域	④施策	③義務、④義務を果たした事業者に対して、その取り組みにかかる費用の一部または全部を補助・支援する
	⑤施策	①義務で事業者から寄せられた要望や報告に基づいて通信環境や救助体制等の改善に取り組むとともに、木道や柵の設置等の環境整備に取り組む

5. 信頼醸成

以上のような一連の段階を経て、知床エリアが旅行者の、市場の、社会の信頼を醸成していくためには、事業者による【恒常的取り組み】とそれを仕組みとして後押しするための【制度化】が欠かせない。大多数の事業者はこれまでも様々なリスク軽減・管理策を実行し、知床エリアの雄大な自然環境を地域や旅行者にとっての「魅力」に転換してきた。

今後求められることは、個々の事業者が自社・自身のリスクマネジメントに留まらず、知床エリアにおける自然アクティビティ全体のリスクマネジメントに関与するためのインセンティブ（動機）を継続的に提供することである。そのためには、事業者間で共有されるべき「口コミ」やヒヤリハット等の情報収集を地域が一元的に行うことや、一定の基準を満たした事業者を地域として推奨・発信する等の取り組みが効果的である。

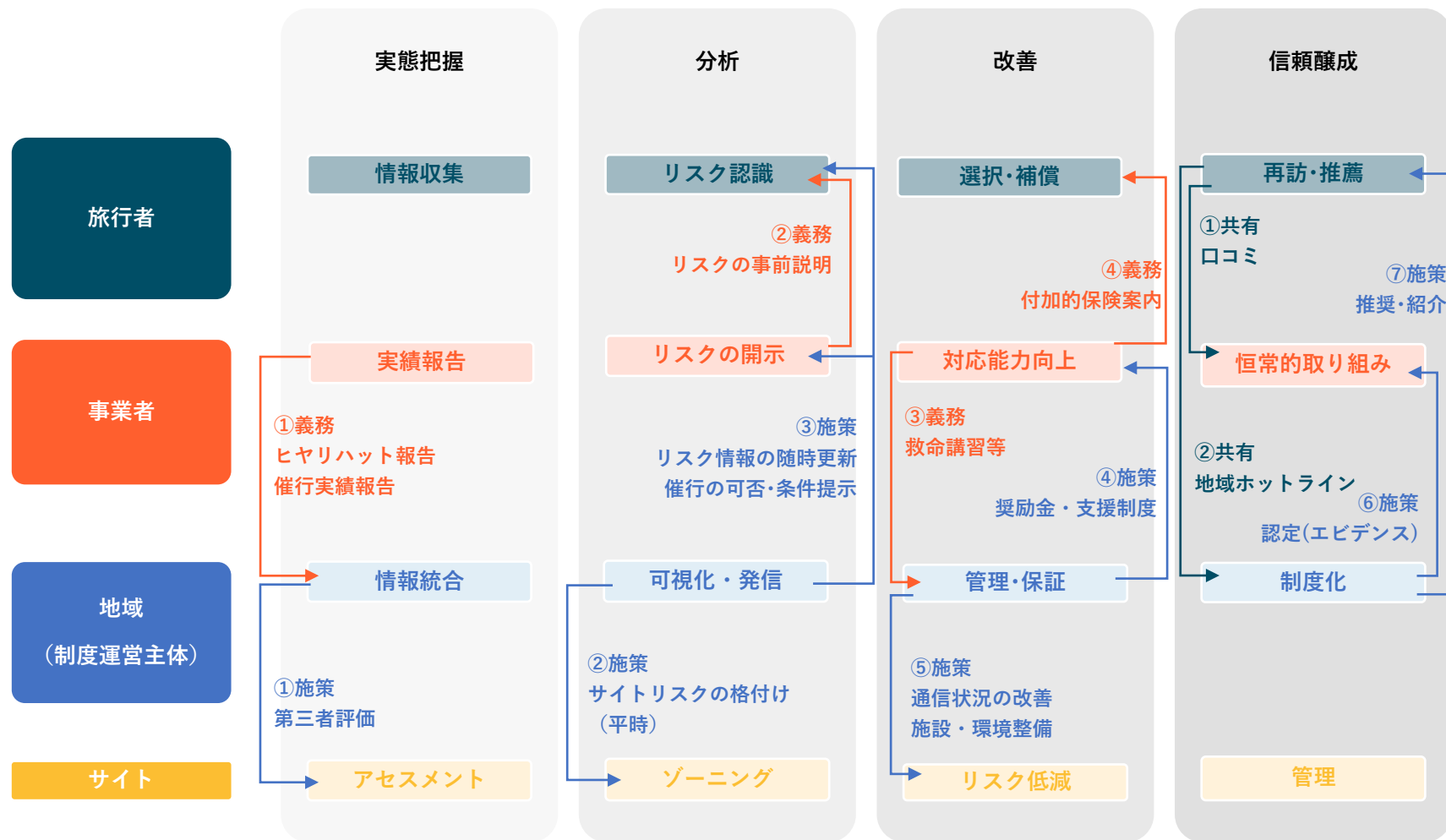
また絶えず変化するサイトリスクについては、地域が関係諸機関とも連携してその【管理】に努め、その情報を事業者、住民、旅行者と共有することが求められる。こうした取り組みをこの度の知床遊覧船事故の対症療法としてではなく定常的な取り組みとしていくことが、旅行者の【再訪・推薦】意向につながり、知床エリアの信頼醸成に寄与するものと理解する。

旅行者	①共有	事業者に対して口コミを提供・共有する
	②共有	ホットラインを利用して、事業者、サイト双方に関する評価、情報等を地域に対して直接提供する
地域	⑥施策	①から④の義務および関連する法律、勧告等の遵守状況を総合的に検証し、一定の基準を満たしていると判断された事業者を認定しそのエビデンスとともに開示する
	⑦施策	⑥施策で認定された事業者を行政、観光協会等を通じて積極的に発信し、一部サイトについては認定オペレーターの帯同のみを許可する等の優遇措置を行う

VI. 最終報告に向けて

最終報告に向け、継続的に協議会を開催するほか、制度の実効性を担保することを目的に、関係者との合意形成を行う。また、一部については試行的に実際の取り組みを行い、その結果を以て制度設計に反映させることが必要である。現状で想定されるタスクは次のとおりである。

- 旅行者・事業者に対する統一的な情報発信媒体の検討
- サイトの潜在的リスクに対するアセスメント試行
- オペレーターの認定等に係る関連資格、申し合わせ内容等の検証
- 関連制度、上位計画等とのすり合わせ
- 制度実施主体の検討



【制度の全体フロー（イメージ）】