

# 海外の公園事情

27

## 米国の国立公園における自然資源管理 (前編)

鈴木 渉

(環境省自然環境局自然環境計画課)

平成一五年三月から平成一七年三月までの二年間、(独)国際協力機構の「海外長期研修員制度」により、米国の国立公園局及び魚類野生生物局において研修する機会を得た。勤務地は、ケンタッキー州のマンモススケイプ国立公園、カリフォルニア州のレッドウッド国立州立公園、及びワシントンD.C.の魚類野生生物局国際課である。本研修の成果のうち、米国の国立公園における自然資源管理について、前後編二回に分けてご紹介したい。

### 米国の保護地域の概要

米国の代表的な保護地域には、内務省国立公園局の管理する国立公園システム(National Park System)と内務省魚類野生生物局

が管理する国立野生生物保護区システム(National Wildlife Refuge System)がある。これらの他、米国には農務省森林局、内務省公有地管理局、国防総省などの管理する連邦政府所有地がある。

米国の保護地域政策は、一言でいえば「ごく小さい割合の資源を手付かずで次世代に残していく」ということである。例えば、木材生産を目的としている国有林(National Forest)の面積は国土の約八パーセント、牧畜や鉱物採掘が認められている公有地管理局の管理地は同一パーセント程度を占めるのに対し、国立公園シ

テム(三・五パーセント)及び国立野生生物保護区システム(三・九パーセント)の割合はいずれも四パーセント未満にとどまっている。しかし、割合は小さいとはいえ、それぞれの保護区システムにより守られている生態系の質は高い。ちなみに、国立野生生物保護区システムの総面積(三万八千四、三九五平方キロメートル)は、日本の国土面積(三十七万七、八七三平方キロメートル)を上回っている。

### 国立公園局と魚類野生生物局の比較

国立公園局と魚類野生生物局の予算額は、前者が二、三七二億円、後者が一、三九三億円である。魚類野生生物局予算は、管理する保護地域の面積が国立公園局よりも大きい上、絶滅危惧種対策など、保護区管理以外の予算を含むにもかかわらず、国立公園局の予算額の半分強程度しかない。一方、狩猟許可証料金(魚類野生生物局の

み)や入場料金などの特別会計は魚類野生生物局の方が圧倒的に多い。特別会計の占める割合は、国立公園局が一パーセント程度であるのに対し、魚類野生生物局は三四パーセントにもなる。

職員数は、国立公園局が二万五千七十四名であるのに対し、魚類野生生物局は九、七九三名とその半分にも満たない。魚類野生生物局の職員のうち保護区管理に充てられた定員は二、九六三名(維持管理担当職員を除く)である。職員一人あたりの管理面積を見ても、国立公園局が一人あたり二、六五三ヘクタールであるのに対し、魚類野生生物局では、一人あたり一万三、九八一ヘクタールも面積を管理していることになる。公園もしくは保護区管理費用に比べて比較してみると、一ヘクタールあたりの管理費用は、国立公園局が五、二〇〇円程度であるのに対し、魚類野生生物局はその五分の一程度の一、一〇〇円程度しか予算が配分されていない。

利用者数は、国立公園システムが年間二億六、〇〇〇万人程度であるのに対し、野生生物保護区システムは四、〇〇〇万人程度である。

る。職員一人あたりの利用者数は、国立公園局が一万二、七八三人、魚類野生生物局が一万三、一六二人とほぼ同じになる。また、利用者一人あたりの予算額を比較すると、国立公園局では六七二円、魚類野生生物局では一、〇五三円と多少後者が多いが、ほぼ同程度である。こうしてみると、米国の保護地域の予算は、管理対象の面積ではなく利用者数に応じて配分されているという印象を受ける。

米国の連邦政府の予算は、強力な連邦議会の政治的プロセスで決定されるため、相対的に利用者数

(「公園を支持する有権者数」)の多い国立公園システムは、政治的にも有利に予算を獲得することができる。これに対し、野生生物保護区は一般の利用者が少なく一般会計予算は小さいが、保護区内での狩猟が認められているため、ハンターグループやライフルアソシエーションなど、特定の利用者層からの支持が強い。予算額についても、狩猟許可証や、火器、弾薬の販売代金に課税することにより、それが前述の高い特別会計予算依存率としてあらわれている。

表1 国立公園ユニットの主な種別

番号	国立公園ユニットの種別	備考
	国立公園ユニットの名称に用いられている種別の例(*1)	
1	国立公園 (National Park)	
2	国立記念物公園 (National Monument)	
3	国立保護区 (National Preserve)	
4	国立史跡 (National Historic Site)	
5	国立歴史公園 (National Historic Park)	
6	国立記念物 (National Memorial)	
7	国立戦場 (National Battlefield)	
	国立戦場 (National Battlefield)	
	国立戦場公園 (National Battlefield Park)	
	国立戦跡 (National Battlefield Site)	
	国立軍事記念公園 (National Military Park)	
8	国立墓地 (National Cemetery)	(*2)
9	国立レクリエーション地域 (National Recreation Area: NRA)	
10	国立海岸 (National Seashore)	
11	国立湖岸 (National Lakeshore)	
12	国立河川 (National River)	
	国立河川 (National River)	
	国立景観河川 (National Scenic River)	
	国立野生景観河川 (National Wild & Scenic River)	
13	国立パークウェイ (National Parkway)	
14	国立トレイル (National Trail)	
	国立歴史トレイル (National Historic Trail)	
	国立景観トレイル (National Scenic Trail)	
15	その他	
	国際史跡 (International Historic Site)	

\*1: 実際に用いられている種別の例。特に「15その他」にはさまざまな種別名称の公園が含まれる。  
\*2: 総称であり個別の国立公園ユニットの名称ではない。

### 米国の国立公園システムの概要

国立公園局が管理を行なう個々の公園地は「国立公園ユニット」と呼ばれ、そのような公園地により構成される体系的な保護地域のシステムが「国立公園システム」である。国立公園局が管理している国立公園ユニットには、国立公園、国立史跡、国立レクリエーション地域など一五の種別がある(表1参照)。国立公園ユニットの種別や名称は、連邦議会により個別に制定された法律、もしくは一九〇六年の遺物保存法

(Antiquities Act of 1906) に基づき、大統領が布告することにより決定される(後者の場合には、「国立記念物公園」・National Monuments)として指定される。二〇〇四年現在、国立公園システムに属する国立公園ユニットは三八八カ所あり、うち国立公園は五六カ所である(表2・二一頁参照)。国立公園局は、設立された国立公園ユニットそれぞれについて総合基本計画(General Management Plan: GMP)を策定し、それに基づき国立公園を管理

する。このように、米国では連邦議会での審議を経て公園が設立されるのが一般的であることから、地元関係者、自然保護系の非営利団体などによる政治活動が国立公園の設立の原動力となる場合が多い。

### 国立公園局の概要

内務省国立公園局は、米国の国立公園システムの管理を所管する機関である。国立公園局は、内務省の内局であり、魚類野生生物及び公園担当次官補が指揮監督に当たっている。国立公園局長は閣僚ではないが、上部組織の内務省の長官は閣僚である。なお、内務省には、国立公園局の他、魚類野生生物局、土地管理局などの連邦政府の所有地を管理する内局がある。同じく内局であるインディアン局の管轄地域を含めると、実に米国の約五分の一に相当する五・〇四億エーカー(約二億ヘクタール)の土地を管理していることになる。

一九九六年の国立公園局管理改善法(National Park Service Administration Reform Act of 1996)では、初めて国立公園局長

表2 米国の国立公園一覧

2004年6月現在

No.	国立公園の名称	所在地	種別 (※1)	指定年(※2)	世界遺産(※3)	面積(2003) ヘクタール	レクリエーション 利用者数 (人,2003)	備考
1	Acadia National Park	メイン州	1	1919.2.26		19,175	2,433,494	
2	Arches National Park	ユタ州	1	1929.4.12		30,954	755,987	
3	Badlands National Park	サウスダコタ州	1	1939.1.25		98,202	872,968	
4	Big Bend National Park	テキサス州	1	1944.6.12		324,095	306,641	
5	Biscayne National Park	フロリダ州	1	1968.10.16		69,953	479,307	
6	Black Canyon Of The Gunnison National Park	コロラド州	1	1933.3.2		12,235	164,992	
7	Bryce Canyon National Park	ユタ州	1	1923		14,496	883,170	
8	Canyonlands National Park	ユタ州	1	1964.9.12		136,569	378,001	
9	Capitol Reef National Park	ユタ州	1	1937.8.2		97,858	529,450	
10	Carlsbad Caverns National Park	ニューメキシコ州	1	1923.10.25	○	18,918	457,595	
11	Channel Islands National Park	カリフォルニア州	1	1938.4.26		100,955	582,994	
12	Congaree National Park	サウスカロライナ州	1	1976.10.18		8,855	98,201	
13	Crater Lake National Park	オレゴン州	1	1902.5.22		74,120	451,322	
14	Cuyahoga Valley National Park	オハイオ州	1	1974.12.27		13,293	2,913,977	
15	Death Valley National Park	カリフォルニア州	1	1933.2.11		1,364,240	898,317	
16	Denali National Park & Preserve	アラスカ州	2	1917.2.26		2,457,536	358,848	
17	Dry Tortugas National Park	フロリダ州	1	1935.1.4		26,174	74,576	
18	Everglades National Park	フロリダ州	1	1947.12.6	○	610,250	1,031,888	
19	Gates Of The Arctic National Park & Preserve	アラスカ州	2	1978.12.1		3,427,389	5,099	
20	Glacier Bay National Park & Preserve	アラスカ州	2	1925.2.25	○	1,309,970	367,771	
21	Glacier National Park	モンタナ州	1	1910.5.11	○	410,021	1,639,545	
22	Grand Canyon National Park	アリゾナ州	1	1908.1.1	○	492,477	4,102,541	
23	Grand Teton National Park	ワイオミング州	1	1929.2.26		125,403	2,466,543	
24	Great Basin National Park	ネバダ州	1	1922.1.24		31,222	85,454	
25	Great Smoky Mountains National Park	ノースカロライナ州/テネシー州	1	1934.6.15	○	210,961	9,189,543	
26	Guadalupe Mountains National Park	テキサス州	1	1905.5.19		34,958	179,188	
27	Haleakala National Park	ハワイ州	1	1916.8.1		11,769	1,400,766	
28	Hawaii Volcanoes National Park	ハワイ州	1	1916.8.1	○	130,838	1,069,392	
29	Hot Springs National Park	アーカンソー州	1	1921.3.4		2,245	1,570,072	(※4)
30	Isle Royale National Park	ミシガン州	1	1940.4.3		291,307	17,730	
31	Joshua Tree National Park	カリフォルニア州	1	1936		319,476	1,259,583	
32	Katmai National Park & Preserve	アラスカ州	2	1918.9.24		1,911,484	51,839	
33	Kenai Fjords National Park	アラスカ州	1	1980.12.2		271,029	236,940	
34	Kobuk Valley National Park	アラスカ州	1	1978.12.1		707,929	4,053	
35	Lake Clark National Park & Preserve	アラスカ州	2	1978.12.1		1,630,269	4,435	
36	Lassen Volcanic National Park	カリフォルニア州	1	1907.5.6		43,031	406,782	
37	Mammoth Cave National Park	ケンタッキー州	1	1941.7.1	○	21,371	1,881,264	
38	Mesa Verde National Park	コロラド州	1	1906.6.29	○	21,085	434,818	
39	Mount Rainier National Park	ワシントン州	1	1899.3.2		95,318	1,312,415	
40	National Park of American Samoa	米領サモア	1	1988.10.31		3,641	366	
41	North Cascades National Park	ワシントン州	1	1968.10.2		276,821	20,716	
42	Olympic National Park	ワシントン州	1	1938.6.29	○	373,241	3,381,453	
43	Petrified Forest National Park	アリゾナ州	1	1906.12.8		37,837	573,995	
44	Redwood National and State Parks	カリフォルニア州	3	1968.10.2	○	45,515	406,058	
45	Rocky Mountain National Park	コロラド州	1	1915.1.26		107,536	2,979,586	
46	Saguaro National Park	アリゾナ州	1	1933		36,990	637,888	
47	Sequoia & Kings Canyon National Parks	カリフォルニア州	1	1890.9.25		350,304	1,552,258	
48	Sherandoah National Park	バージニア州	1	1935.12.26		80,517	1,127,958	
49	Theodore Roosevelt National Park	ノースダコタ州	1	1978.11.10		28,498	476,784	
50	Virgin Islands National Park	バージンアイランド	1	1958.8.2		5,942	820,703	
51	Voyageurs National Park	ミネソタ州	1	1975.4.8		88,269	237,448	
52	Wind Cave National Park	サウスダコタ州	1	1903.1.9		11,446	842,801	
53	Wrangell - St Elias National Park & Preserve	アラスカ州	2	1978.12.1	○	5,330,057	43,311	
54	Yellowstone National Park	アイダホ州/モンタナ州/ワイオミング州	1	1872.3.1	○	897,974	2,995,640	
55	Yosemite National Park	カリフォルニア州	1	1890.10.1	○	307,956	3,380,038	(※5)
56	Zion National Park	ユタ州	1	1919.11.19		59,303	2,451,977	
(56カ所)					(14カ所)	24,959,275	63,286,491	

(出典：国立公園局ホームページ)

- \*1: 1は「国立公園 (National Park)」、2は「国立公園及び保護区 (National Park and Preserve)」、3は「国立州立公園 (National and State Parks)」を指す。
- \*2: 国立公園として指定される以前に国立記念物公園などとして指定されている場合にはその指定年を記載している。公園が合併している場合には指定の古い公園の設立年を記載している。
- \*3: 米国全体の世界遺産指定箇所数は20カ所 (2005年現在)。国立公園システムの公園ユニットとしては18カ所が指定を受けており、うち14カ所が国立公園である。
- \*4: ホットスプリング国立公園の当初指定は1832年であるが、指定の目的が公園的な利用ではなかったため、国立公園指定年としている。
- \*5: ヨセミテ国立公園のカリフォルニア州への移管 (federal grant) は1832年であるが、連邦政府の公園地ではないため、指定は国立公園設立年としている。

の選任要件が定められた。その要件とは、「局長は、土地管理、及び自然もしくは文化資源の保全に関する相当の経験と能力がなければならぬ」というものである。言い換えれば、局長はあくまで「土地管理」の専門家であり、必ずしも自然資源管理に精通している必要はない。このため、国立公園局自体も本来的には国有地管理組織であり、その管理業務の一部として自然資源を管理している。歴代の局長の経歴をみると、初代マザー局長は実業家、その他資産家、州政府の公園局長経験者などさまざまである。国立公園局のたたき上げ職員もいるがそのほとんどは法執行 (取締り) 部門出身者である。

国立公園局には、局長一名、副局長二名、六名の局長補、米国公警察、及び七名の地域事務局長が配置され、これらの職員が幹部組織を構成している。アラスカ事務所等七つの地域事務所が、それぞれの管轄地域内国立公園ユニットの指揮監督を行なっている。それぞれの地域は、生態系の特徴からさらにいくつかの地域に分けられ、それぞれの地域に位置する国立公園ユニットが「ネットワーク」と呼ばれる組織を形成している。これは、もともと自然資源モニタリングを効率的に行なうために組織されたモニタリングネットワークであるが、ネットワーク内の公園は、モニタリング業務に限らず、コンピュータ技術者の派遣、管理、火災実施の際の職員派遣など、相互に業務提携などを行なっている。提携業務の多くは、ネットワーク内の大公園がネットワーク内の他の小規模公園ユニットに対して業務支援する形をとっている。なお、世界初の国立公園として知られるイエローストーン国立公園の設立は一八七二年であるが、国立公園局の設置は一九一六年である。それまで、国立記念物の一部及び歴史的な公園は、戦争省、農務省森林局などの各政府機関が管理しており、公園としての一元的な管理がなされていなかった。国立公園局の設立により、国有の公園地が一元的に管理されることとなった。(※)

### 米国の国立公園管理の特徴

米国の国立公園管理の特徴は、公園内に存在する自然の各要素や文化遺産等を「資源」としてとらえ、個々の資源が損なわれないよう管理していることである。このような業務は「資源管理 (resource management)」と呼ばれ、①それぞれの資源に関する科学的調査及び目録 (inventory) 作成、②重要な資源に関するモニタリング (monitoring)、③資源に何らかの悪影響が生じている場合にはその対策の実施 (management) といふ三つの要素により構成されている。国立公園局は公有地管理組織の一部であり、このような業務は公園内の財産管理の一環として開始されたという意味合いが強いが、結果として個々の保護区の一貫した管理、実効ある環境影響評価及び政策評価を可能にしている。なお、今回の研修では特に自然資源管理に着目して研修を行なったため、文化資源の管理については詳述しないが、文化的なものも含め資源を包括的に保護する米国の公園管理制度には日本として学ぶべきことが多いと感じた。

資源管理業務を行なうのは、各公園の資源管理部門である。この部門は、大学等の教育・研究機関が行なう学術的な基礎研究と、取締り、自然解説活動、建設事業などの直接的な保護地域管理業務のギャップを埋める役割を果たしている。資源管理部門の業務は至って単純であり、資源のモニタリングと、モニタリングにより異常が確認された場合の「管理行為」とに分けられる。管理行為の典型的な例が、外来種の駆除や野生動物の再導入などである。さらに、この部門は多くのボランティア研修生の受け皿としての機能を持っている。自然解説 (インタープリテーション) や教育などのように特殊な技能を必要とする業務と異なり、資源管理には必ずしも特別な技術、経験は必要とされない。このため、学生、高齢者から外国人に至るまで、幅広い人材を受け入れて活用することができる。