

平成 17 年度 財団法人 国立公園協会 自主研究

米国の国立公園と国立野生生物保護区
(自然資源管理を中心として)

平成 18 年 3 月

財団法人 国立公園協会

はじめに

本書は環境省自然環境局勤務の鈴木渉氏が平成15年4月から17年の2年間、独立行政法人 国際協力機構（JICA）の海外長期研修を行った成果を取りまとめたものである。国立公園協会としては平成16年6月の環境省自然環境局中澤圭一氏の「イギリスの国立公園に関する行政と地域住民との合意形成及びパートナーシップの形成」に次ぐ出版である。

鈴木氏の研修テーマは「米国における自然環境管理の手法及び途上国への技術移転」で、米国内務省国立公園局及び魚類野生生物局で研修調査されたのであるが、本書には通常の報告書とは異なる2つの特徴がある。

一つは、研修期間中に行った60回を超えるインタビューの内容を基本に報告書を組み立てていることである。A4用紙で170ページ余に及ぶ概要メモを整理して、単なる政府刊行物からの翻訳とは違った生の声から得た情報が基調になっている。

二つ目は、氏の研修地はケンタッキー州のマンモスケイプ国立公園とカルフォニア州のレッドウッド国立州立公園及びワシントンDCの魚類野生生物局国際課であるが、その間の18ヶ月を2つ公園に勤務して、フィールドワーク中心の現場感覚から報告書にされたことである。環境教育、レンジャー、ボランティアといった切り口は現場に視座を置いたときに始めて生きた情報として読者に伝えることが可能になる。

同行された夫人と共に公園内にあるボランティア宿舎に滞在していたので、それぞれが週40時間の勤務義務があったという。この2つの国立公園の紹介は当協会発行の「国立公園」誌でも「海外の公園事情」として掲載してきたが、本書はそのような現地での夫妻の実作業・体験を基にシステムを見つめ、まとめられた共同作品ともいえるものである。

米国での国立公園といえばイエローストンやヨセミテといった大いなる西部の原始風景と営造物的管理の典型を思い浮かべる。しかしナショナルパークシステムは単に国立公園だけでなく、国立公園局が管理する16種別のエリアや施設の一部であることを認識する人は少ない。ホワイトハウスやワシントン記念碑も管理している国立公園ユニットは2004年現在で388か所、そのうち国立公園は56か所である。日本の自然公園が国立公園・国定公園・都道府県立自然公園の3つのタイプの単層構造から成立しているのに比べて、米国の公園体系の多様性に差異があることが分かる。

本書は米国の国立公園思想の研究ではなく、現地と実務を通じてありのままの国立公園体制を著したという点で他に例がない。

本書を出版するに際してJICAへの報告書をさらに深化させた鈴木渉氏夫妻に感謝の意を表したい。

平成18年3月

財団法人 国立公園協会
理事長 瀬田信哉

本報告書は、独立行政法人国際協力機構の海外長期研修員制度により、米国に2年間滞在し、内務省の国立公園局及び魚類野生生物局の保護地域管理制度について研修を行った結果をとりまとめたものである。本報告書では、主として国立公園における自然資源管理（自然環境のモニタリングや管理行為）の手法を紹介しているが、米国の国立野生生物保護区や日本の国立公園制度を含めた3つの異なる保護地域制度を比較しながら、それぞれの特色について紹介することも試みている。その結果、日本でも人気の高い米国の国立公園は、日本の国立公園制度を論じる際にしばしば引き合いに出されてきたが、管理面積もしくは利用者1人あたりの職員数、予算規模などからすると、むしろ国立野生生物保護区の方が日本の国立公園の実状に近いということがわかった。

もちろん、米国の国立公園は土地を国が所有することを基本とする営造物公園であるのに対し、日本の国立公園は地域制公園であるなど両者には大きな違いがあることも確かである。それにもかかわらず、日米の保護地域をとりまく状況には意外にも多くの共通点を見いだすことができる。例えば、国立公園を抱える地元経済は概して疲弊しており、住民の多くは地域開発を志向している。施設の老朽化や維持管理費の逼迫、人件費削減と業務量の増大なども深刻である。また、レクリエーションの多様化、共働きなどライフスタイルの変化などによる国立公園離れの傾向なども指摘されている。このため、保護区の管理に従事している職員が抱える問題にも日米に共通するものも少なくない。電子メールやインターネットなどの情報交換手段が発達した今日、国や組織の枠を越えて現場どうしの交流にもっと積極的に取り組めないものだろうか。

一方、日本とは大きく異なる取組も多い。特に、ボランティアの活用と各保護区における自然資源管理は注目に値する。ボランティアについては、受入れ体制がしっかりしており、自己実現の機会としても社会に受け入れられている。また、ボランティア経験者が、国立公園や野生生物保護区に対する支持層を確実に広げているようだ。

自然資源管理というものも、日本の国立公園ではあまり見られない取組である。GIS（地理情報システム）を基本とした保護区ごとのインベントリー、科学的な調査、モニタリングの仕組みは、公園内の自然環境の客観的な把握だけでなく、効果的な政策評価や事業評価の基礎をなしている。さらに、前述のボランティア制度と自然資源管理は互いに補完的な役割を果たし、柔軟な人員の受け入れと質の高い自然体験の提供という2つの課題を両立させている。

米国の国立公園について印象的なことを一言で言えば、「ひと」を大切にしてい

いるということにつける。例えば、2000年度から2005年度まで、国立公園の訪問客の満足度は95%を下回ったことはない。また、訪問客ばかりでなく、職員、ボランティア、そして次の世代を担う子供達への教育にも力を入れている。そこには、人を大切に育て、それを将来の国立公園に対する社会的な信頼につなげようとする姿勢が伺える。なお、国立公園局の初任者研修には、退官に向けてどのような準備が必要か、という課程が準備されているなど、職員自身の主体的なキャリア設計が重視されている。

私の研修は、現場の国立公園2か所と魚類野生生物局国際課における実務研修を基本としている。中でも、国立公園では日常業務はもっぱら野外における調査業務に従事した。このため、現場勤務という利点を生かし、できるだけ多くの方のお話を伺うことに努めた。特別に時間をとっていただいたインタビューの他にも、立ち話や電話、メールなどによる照会などにより少しずつ情報を得、またそれを裏付ける資料を書籍、各種通知やマニュアル、インターネットなどで収集した。大学などでの体系的な教育を受けたわけではないため、内容の片寄りや事実誤認なども多いのではないかと思う。皆様からのご指摘、ご指導を仰ぎたい。

今回の研修にあたっては、独立行政法人国際協力機構の関係者の皆様、米国内務省国立公園局及び魚類野生生物局の関係者の皆様、在米日本大使館に出向されていた中尾書記官（当時）及び御後任の西村書記官、阿部環境省自然環境局調査官、御後任の星野調査官（いずれも当時）ならびに渡邊調査官はじめ上司の皆様、その他、大変多くの皆様にお世話になりました。財団法人国立公園協会の瀬田理事長には、研修中より様々な御助言を頂くとともに、本報告書執筆の貴重な機会を頂戴致しました。また、同財団の小山貴子さんには、本報告書取りまとめの御担当として、最後まで粘り強く原稿の調整などをして頂きました。皆様には、この場をお借りして厚く御礼申し上げます。

この報告書を取りまとめることにより、2年間私が米国で研修している間も、連日深夜まで働いていた環境省の同僚の御苦労や、研修中ダニやハチに何度も刺されながら、インタビューの記録や原稿の推こうなどにも付き合ってくれた妻の尽力に、少しでも報いることができれば幸いです。

鈴木 渉

米国の国立公園と国立野生生物保護区
(自然資源管理を中心として)

目次

．研修の概要	1
．米国の保護地域	2
1．米国の保護地域の概要	2
2．米国の保護地域管理政策	2
．米国内務省国立公園システムにおける自然資源の管理手法	10
1．米国内務省国立公園局の概要	10
2．マンモスケイプ国立公園の概要	20
3．レッドウッド国立州立公園の概要	23
4．国立公園システムの概要	25
5．国立公園の職員及び研修制度	28
6．国立公園局の予算の概要	37
7．国立公園の管理と利用規制	41
8．ビジターサービスの特徴	59
9．教育、自然解説活動	60
10．施設の計画、整備及び維持管理	61
11．自然資源管理の手法	62
12．国立公園の独自財源	67
．米国内務省魚類野生生物局における自然資源の管理手法	73
1．米国内務省魚類野生生物局の概要	73
2．魚類野生生物局の職員	77
3．魚類野生生物局の予算の概要	81
4．野生生物保護区システムの概要	86
5．自然資源管理の手法	87
6．施設整備及びメンテナンス	91
7．財源の確保	91
8．ボランティアプログラム	94
．途上国の自然資源管理のための技術支援	96
1．国立公園局の国際協力の概要	96
2．魚類野生生物局の国際協力の概要	98
3．途上国の自然保護地域における自然資源管理の現状と課題	100
4．自然資源管理分野における途上国支援	101
．おわりに	102
(参考資料)	104

< 図表及び参考資料一覧 >

図 1	米国内研修地位置図	1
図 2	米国の主要な国有地面積と国土に占める割合	2
図 3	日米保護地域等面積	3
図 4	国立公園システムと国立野生生物保護区システム職員数比較	6
図 5	職員 1 人あたり保護地域面積	6
図 6 - 1	単位面積あたり予算額比較	7
図 6 - 2	単位面積あたり予算額比較（日本の国立公園入り）	7
図 7	利用者 1 人あたり予算額	8
図 8 - 1	職員 1 人あたり利用者数	8
図 8 - 2	職員 1 人あたり利用者数（日本の国立公園入り）	8
図 9	米国内務省組織図	11
図 10	国立公園局組織図	15
図 11	国立公園局地域事務所管轄区域一覧	16
図 12	国立公園局太平洋・西部地域事務所組織図	17
図 13	太平洋・西部地域ネットワーク一覧	18
図 14	レッドウッド国立州立公園幹部組織図	31
図 15	デナリ国立公園区域図	55
図 16	2004 年度現在国立公園局バイタルサイン・モニタリングネットワークの設立状況	65
図 17	国立公園における自然管理部門の機能	67
図 18	フィーデモンストレーションプログラムと施設整備及び職員	69
図 19	国立野生生物保護区システム概念図	74
図 20	米国魚類野生生物局組織図（2004 年度）	75
図 21	魚類野生生物局国際関係担当局長補国際保全課組織図	99

表 1	米国の主な国有地の面積	3
表 2	予算額比較（国立公園局、魚類野生生物局、環境省（日本））	5
表 3	米国国立公園システム及び国立野生生物保護区システムの職員数、予算額	5
表 4	各地域事務所管轄公園ユニット一覧（388 箇所）	12
表 5	国立公園ユニットの主な種別	14
表 6	国立公園局関係の研修施設（11 箇所）	21
表 7	国立公園一覧	27
表 8	国立公園局職員の種類	29
表 9	米国連邦政府職員俸給表（GS グレード）	33
表 10	国立公園局 2005 年度項目別予算要求（予算）	38
表 11	国立公園局公園運営経費	39
表 12	国立公園局 10 年間予算推移	40
表 13	国立公園局 2005 年度項目別予算要求（定員）	42
表 14	国立公園局資源保持経費	43
表 15	国立公園局自然資源チャレンジ経費	44
表 16	国立公園局建設プログラム経費	45
表 17	国立公園局ビジターサービス経費	46
表 18	デナリ国立公園関係年表	56
表 19	利用者どうしの遭遇の頻度	57
表 20	現代的な人為影響	57
表 21	自然環境への影響	58
表 22	利用に伴う影響の踏み跡の状況と利用規制のルール選択の判断基準の例	58
表 23	モニタリング対象として優先度の高いバイタルサインのリスト（案）	63
表 24	バイタルサインモニタリング ネットワーク一覧表	64

表 25	国立公園局の予算額、特別会計の割合及び利用者数	70
表 26	米国魚類野生生物局 2005 年度予算要求の概要	78
表 27	米国魚類野生生物局グレード別定員数	80
表 28	内務省ミッション項目ごとの魚類野生生物局予算要求額	82
表 29	生態系関係業務	83
表 30	保護区運営及びメンテナンス	84
表 31	北米湿地・湖沼保全基金（2003 年度までの実績）	86
表 32	アラスカの経済活動	89
表 33	アラスカの土地所有	89
表 34	米国野生生物局 2005 年度予算要求概要	92

参考資料 1	元内務次官補聞き取り調査の概要	104
参考資料 2	国立公園ユニット（388 箇所）	108
参考資料 3	レッドウッド国立州立公園の共同運営体制	115
参考資料 4	レッドウッド国立州立公園の歴史概観	117
参考資料 5	レッドウッド国立州立公園の主要案件	119
参考資料 6	米国連邦議会への法案の提出について	127
参考資料 7	米国連邦議会での予算審議プロセスの概要	129
参考資料 8	米国国立公園局の予算プロセス	130
参考資料 9	レクリエーション料金デモンストレーションプログラム	134
参考資料 10	デナリ国立公園及び保護区（聞き取り調査の概要）	136
参考資料 11	米国国立公園における自然資源管理の経緯	140
参考資料 12	自然資源チャレンジプログラム	150
参考資料 13	米国魚類野生生物局国際部国際保全課長インタビュー （第 1 回及び第 2 回）	152

・研修の概要

平成 15 年 3 月 29 日から平成 17 年 3 月 28 日までの 2 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。研修の目的は、先進的な米国の自然資源管理の手法、及び自然資源管理分野における途上国への技術移転に関する米国の手法を学ぶことであった。研修内容は実務経験を重視し、米国の自然資源管理の現場で実務に従事しながらその実際について学ぶという手法をとった。勤務地は、米国における代表的な自然資源管理システムである国立公園システムを構成する国立公園ユニット 2 ヶ所(ケンタッキー州のマンモスケイプ国立公園及びカリフォルニア州のレッドウッド国立州立公園) 及び魚類野生生物局国際課(ワシントンDC本部)である(図 1 参照)。



図 1 米国内研修地位置図

．米国の保護地域

1．米国の保護地域の概要

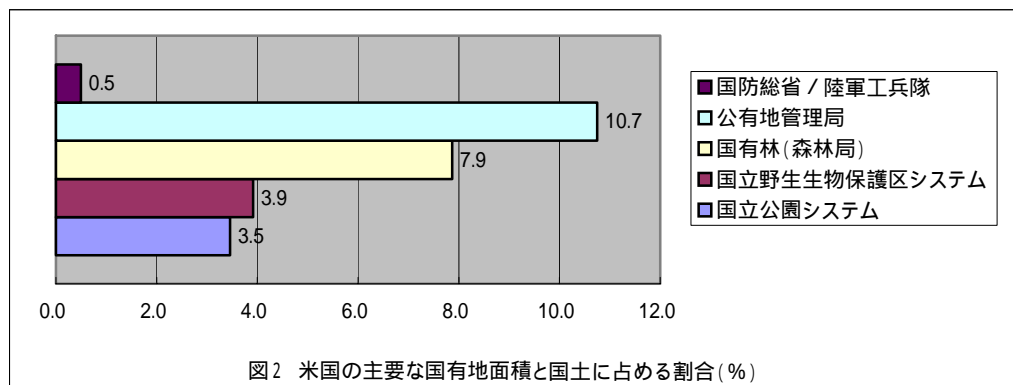
本報告書では、自然資源の保護を第一の目的とする米国の保護地域として、内務省国立公園局の管理する国立公園システムと内務省魚類野生生物局が管理する国立野生生物保護区システムを取り上げて、その資源管理の制度等について概説する。これらの保護地域の他、農務省森林局、内務省公有地管理局、国防総省などの管理する連邦政府所有地がある（表1参照）。これらの連邦所有地は、木材伐採や鉱物採取などの消費的利用を含む「多目的な利用」形態や、軍事目的などをそれらの管理目的に含むために、この報告書の対象からは除外している。しかしながら、これらの組織の資源管理政策にも見るべきものが多く、今後他の報告書等でさらに詳細が明らかにされることを期待する。

また、この報告書では、特に米国の国立公園システムと国立野生生物保護区システムにおける自然資源管理業務(natural resource management)に着目している。この業務は、保護地域内における自然環境を、水、大気、植生など個別の「資源」の集合体として捉え、それぞれの資源に関する科学的調査の実施(science)、重要な資源に関するモニタリングの実施(monitring)、及び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(resource management)、という3つの要素により構成されている。米国の国立公園局及び魚類野生生物局は、それぞれの所管地を管理する公有地管理組織であり、その意味では、土地所有形態にかかわらず地域を指定して管理する日本の国立公園とは異なる管理形態をとる。この自然資源管理業務についても、もともとは公有地内の財産管理のための業務として開始されたという意味合いが強いが、結果として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の実施などを可能にするなど、米国の保護地域管理の基礎をなしている。

2．米国の保護地域管理政策

(1) 概要

米国の自然資源管理政策は、元内務省公園野生生物担当次官補のベイリー氏聞き取り調査によれば、「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(参考資料1参照)。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8%、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11%程度である。これに対し、国立公園システム及び国立野生生物保護区システムの割合はいずれも4%未満と小さい(図2、表1参照)。ちなみに、日本の国立公園は国土の5%強を占める。制度は大きく異なり単純に比較することは困難であるものの、こうしてみると、保護を第一の目的とする国立公園や野生生物保護区などの国土面積に占める割合は相対的に小さいということがわかる。



一方、国土面積の大きい米国では、その割合は小さいとしても保護区システムとしての絶対

表1 米国の主な国有地の面積

	対国土面積比率(%)	平方キロメートル	エーカー	平方マイル	備考	出典
国立公園システム	3.5	339,806.3	84,000,000	131,250		2005年度予算要求書
国立野生生物保護区システム	3.9	384,304.7	95,000,000	148,438		2005年度予算要求書
国有林(森林局)	7.9	772,654.7	191,000,000	298,438		公有地管理局ホームページ
公有地管理局	10.7	1,055,826.6	261,000,000	407,813		公有地管理局ホームページ
国防総省/陸軍工兵隊	0.5	48,543.8	12,000,000	18,750		公有地管理局ホームページ
米国陸地面積	100.0	9,822,881.0	2,428,213,158	3,794,083.06	2000年	
参考:日本の国立公園面積(*)	5.4	20,565.6	5,083,800	7,943	2002年3月	2002年3月
参考:日本の陸地面積	100.0	377,873.00	93,410,089	145,953	2003年	2003年

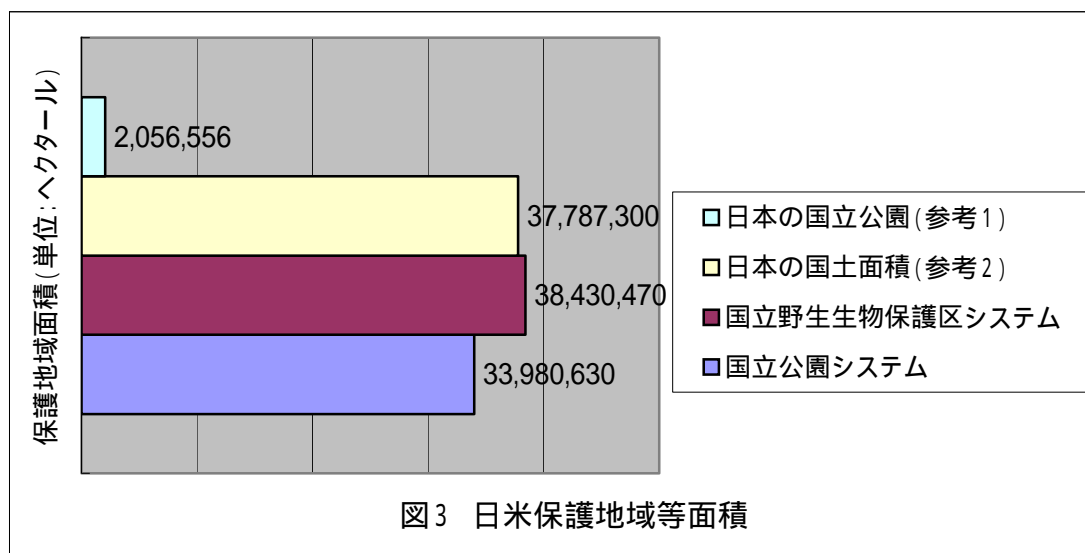
*:日本の国立公園 (28箇所)	2,056,556	ヘクタール
	20,566	平方キロメートル
	7,943	平方マイル
	5,083,800	エーカー

(参考)統計データ

	国名	米国	日本	カリフォルニア州	モンタナ州
人口	人口(人)	281,421,906	127,619,000	-	-
	西暦	2000	2003	-	-
陸地面積	平方マイル	3,794,083	145,953	163,696	147,042
	平方キロメートル	9,822,881	377,873	423,808	380,693
人口密度	1平方マイルあたり	74	874	-	-
	1平方キロメートルあたり	29	338	-	-

1 マイル = 1.609 キロメートル
 1 平方マイル = 2.589 平方キロメートル
 1 平方マイル = 640 エーカー
 : オリジナルデータ

的規模は桁違いである。例えば、国立野生生物保護区システムの総面積は 38.4 万平方キロメートルあり、日本の国土面積（37.8 万平方キロメートル）を上回っている。米国国立公園システムについても、日本の国土面積のほぼ 9 割（34 万平方キロメートル）に相当する（図 3、表 1 参照）。また、これらの保護地域のほとんどは連邦所有地として営造物管理されているために、保護区としての管理レベルは高い。



(2) 予算額の比較

国立公園局と魚類野生生物局の政府予算額(一般会計;2004 年度承認額ベース:表 2 参照)は、前者が 2,372 億円、後者が 1,393 億円である。魚類野生生物局予算は、絶滅危惧種などの他業務向け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く、特別会計の占める割合は、国立公園局が 11%程度であるのに対し、魚類野生生物局は 34%と大きい。職員数についても、国立公園局が 20,574 名であるのに対し、魚類野生生物局は 9,793 名とその半分にも満たない(表 2 参照)。魚類野生生物局の職員のうち保護区管理にあてられた定員は 2,963 名(表 3、図 4 参照;ただし、維持管理担当職員のデータは明示されていないためこの人数には含まれていない)であるが、職員 1 名あたりの管理面積を見てみると、国立公園局が 1 名あたり 2,653 ヘクタールであるのに対し、魚類野生生物局では、一人の職員あたり 13,981 ヘクタールの野生生物保護区を管理していることになる(図 5 参照)。また、日本の国立公園における職員 1 人当たりの管理面積は 8,226 ヘクタールであり、どちらかというとなつ国立野生生物保護区のそれに近い。管理業務の性格や保護地域の設定の目的などは異なるものの、今後の日本の国立公園管理体制を検討する上では、米国の国立公園ばかりでなく、国立野生生物保護区の管理体制についても比較検討することが有益ではないかと考える。

表2 予算額比較(国立公園局、魚類野生生物局、環境省(日本))

	2004年度現行予算(一般会計)		2004年度常置予算(特別会計)		2004年度予算総額		特別会計の割合 (2004年度)	職員数(人)	備考
	金額(1,000ドル)	金額(千円)	金額(1,000ドル)	金額(千円)	金額(1,000ドル)	金額(千円)	%		
国立公園局	2,258,580	237,150,900	281,712	29,579,760	2,540,292	266,730,660	11.1	20,574	
魚類野生生物局	1,326,721	139,305,705	668,103	70,150,815	1,994,824	209,456,520	33.5	9,793	火災返戻金含む
環境省(日本)	2,702,039	283,714,049	0	0	2,702,039	283,714,049	0	1,200	

\$1= ¥105

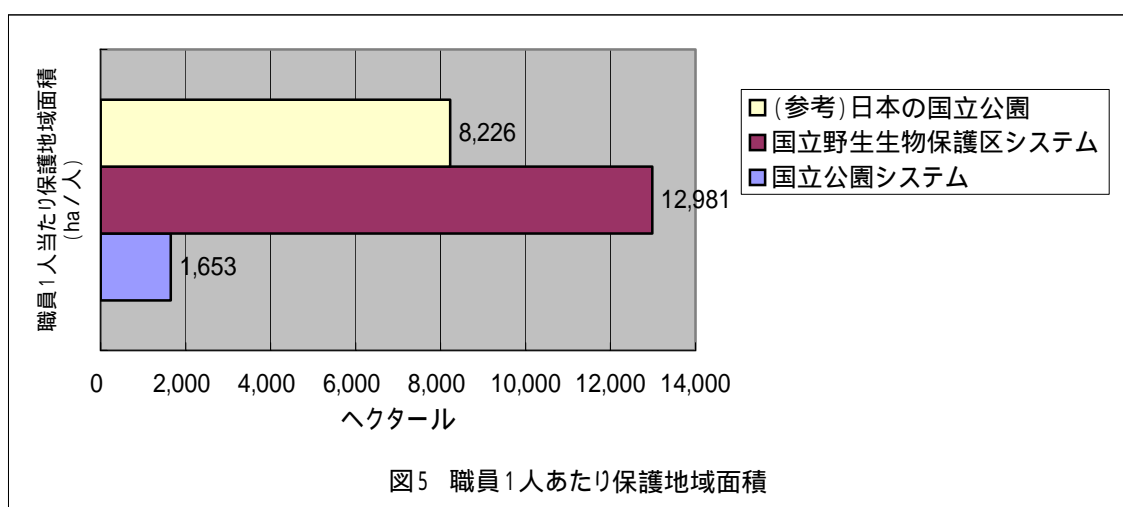
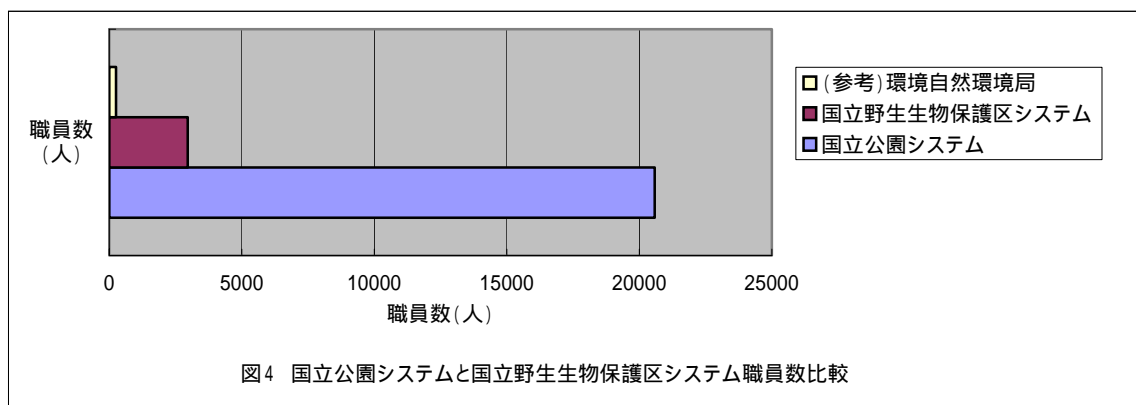
オリジナルデータ

表3 米国の国立公園システム及び国立野生生物保護区システムの職員数、予算等

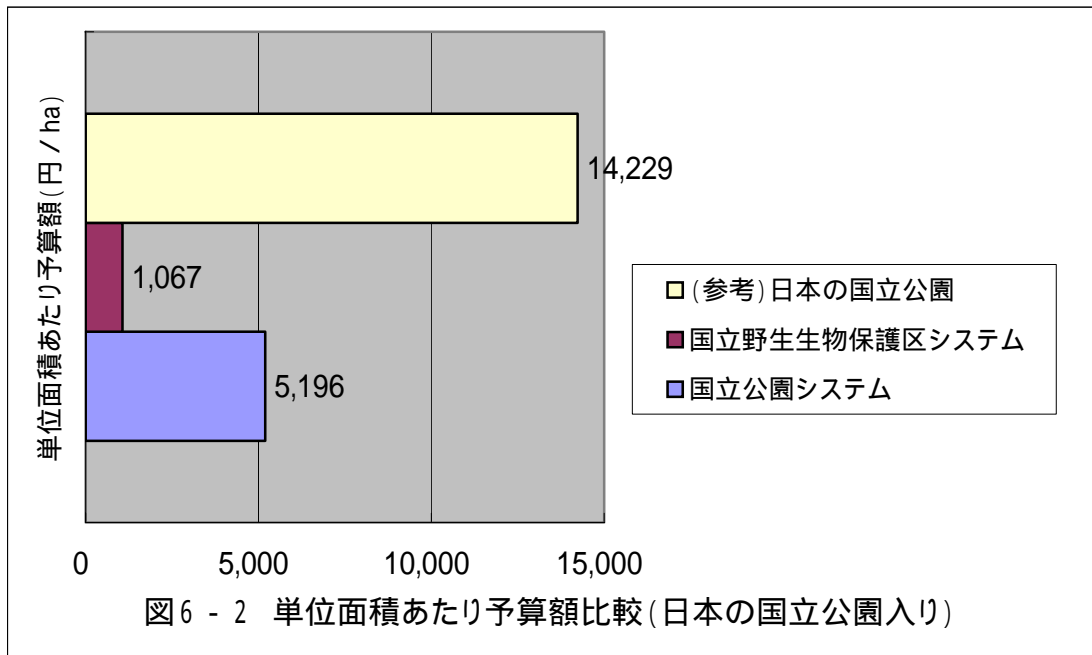
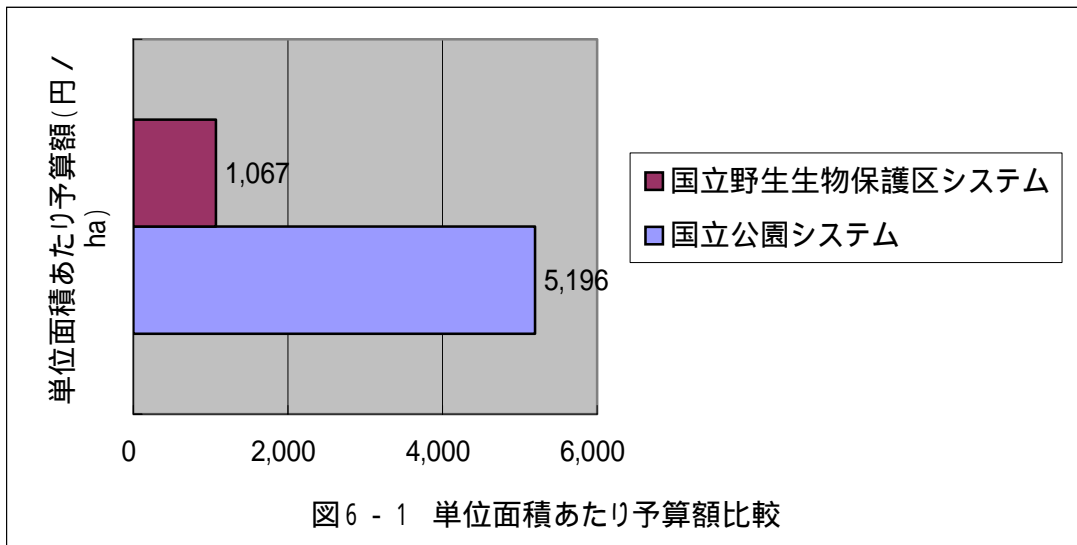
	職員数			予算額				保護区面積			
	職員数 (人)	職員1人当 たり保護区 面積 (ha/人)	備考	予算額 (千円)	予算額 (100万ド ル)	面積あたり 予算額 (円/ha)	利用者1人 当たり予算 額(円/人)	備考	(ヘクタール)	(エーカー)	(百万人)
国立公園システム(国立公園運営費; 一般会計分のみ)	20,574	1,653	2005年度ONPS予算	176,715,000	1,683	5,196	672	2005年度成立予算	34,008,097	84,000,000	263
国立野生生物保護区システム(野生生物 保護区運営及びメンテナンス; 一般会 計分のみ)	2,963	12,981	2005年度;メンテナ ンスの定員含まず	41,055,000	391	1,067	1,053	2005年度成立予算	38,461,538	95,000,000	39
(参考)環境自然環境局 (予算額は、国立公園管理以外の経費 を含むため、厳密には比較の対象には ならない。)	250	8,226	2006年度現在概数 (本省及び地方組織 において国立公園関 係業務に従事する技 術系職員合計)	29,262,000	279	14,229	80	2005年度要求額 (職員給与等の一般 的経費の一部を含ま ない。)	2,056,556	5,083,800	366

1米ドル = 105円
 1平方マイル = 2.589平方キロメートル
 1ヘクタール = 2.47エーカー

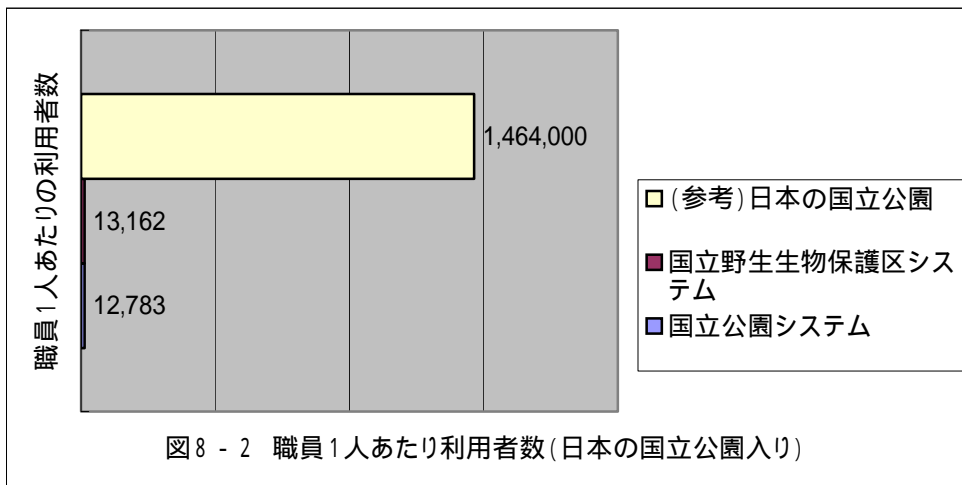
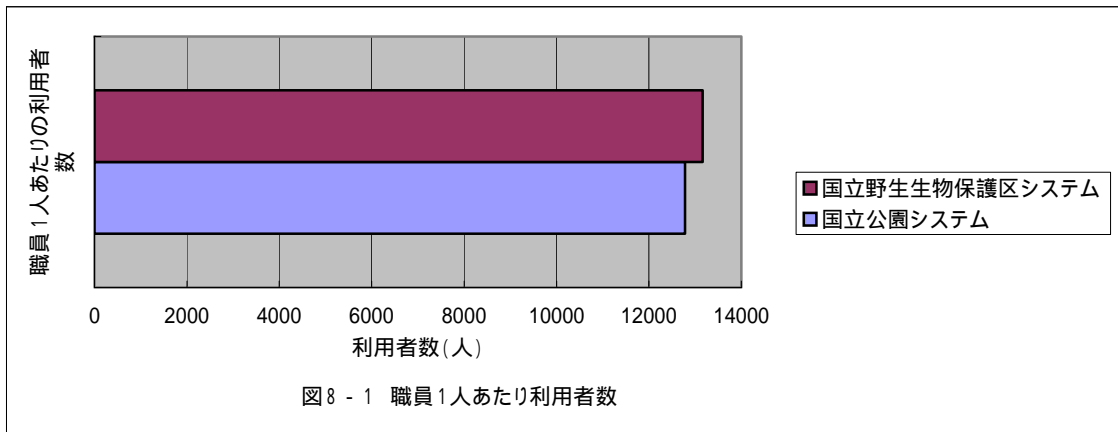
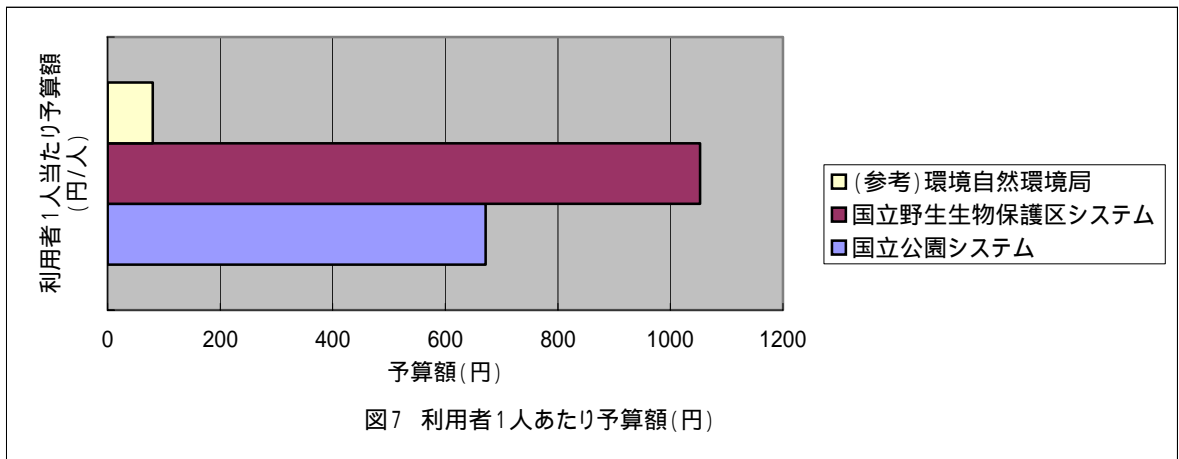
オリジナルデータ



一方、保護地域の管理費用について比較してみると、1ヘクタールあたりの管理費用は、国立公園局が5,200円程度であるのに対し、魚類野生生物局はその5分の1程度の1,100円程度しか予算を配分されていない(表3、図6-1参照)。日本の国立公園関係予算には、国立公園以外における公共事業費なども含まれる一方で、職員の人件費が含まれないため単純には比較することが難しい。それを前提に数値を比較してみると、以外にも単位面積あたり予算額は日本の国立公園が最も大きい(図6-2参照)。米国の保護地域管理を参考に、より効率的で効果的な予算執行について検討する余地があるような印象を受ける。



利用者数は、国立公園システムが年間2億6,000万人程度であるが、野生生物保護区システムは4,000万人程度である。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672円、魚類野生生物局では1,053円と多少後者が多いが、ほぼ同程度である(表3、図7参照)。また、職員一人当たりの利用者数は、国立公園局が12,783人、魚類野生生物局が13,162人とほぼ同じになる(図8 - 1参照)。また、日本の国立公園について比較してみると、その差が驚くほど大きいことがわかる(図8 - 2参照)。これは、日本の国立公園が地域指定によるものであるため、他目的による訪問客が含まれてしまうという理由もあるが、訪問目的はどうか国立公園内におけるビジターサービスという観点からいえば、日本の国立公園では対応できる職員数が極端に不足している。このため、米国型のビジターサービスをそのまま導入するよりは、むしろ職員が直接対応すべきサービスと、インターネットや印刷物、民間活動により提供されるサービスの役割分担をした上で、前者について米国型のサービスを参考とする方がより現実的である。



また、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（有権者数）に応じて配分されているような印象を受ける。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、より利用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という可能性がある。これに対し、野生生物保護区は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財源を確保している割合が高く、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ものと考えられる。

(3) 米国の保護区管理

米国の保護地域管理の特徴は、前述のとおり、保護地域内に含まれる自然の各要素を「資源」としてとらえ、個々の資源が損なわれないよう管理することである。このような管理を行うために、それぞれの保護区管理組織の一部として資源管理部門を持っている。この部門は、大学等の教育・研究機関が行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、保護区内の資源目録(インベントリー)の作成及びモニタリングといった資源の「記録」と、資源に異常が確認された場合に対策を講じる資源の「維持管理」とに分けられる。外来種の駆除や野生動植物の再導入などは、その代表的な例である。なお、保護区内の資源は、大きく文化資源と自然資源とに分けられる。文化資源の代表的なものは、アメリカ原住民の遺跡や歴史的建築物、墓地などである。本報告書ではその詳細については取り上げていないが、自然資源と同様に学術的調査、モニタリング、維持管理などが行われている。このように、米国の保護区管理の特徴は、保護区内の資源の状態を自ら把握し、必要な対策を講ずるための機能を持っているということである。

また、この部門の存在は、多くのボランティアや研修生の受け皿としての機能を持っている。その理由はいくつかあるが、まず、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、学生から高齢者まで幅広い人材を活用することができる。特別な研修や準備期間を要さないため、短期間であっても受入が可能である。また、前述の自然解説業務は、夏休みや土日など利用者が集中する時期以外は比較的業務が少なく、せっかくのボランティアを有効に活用できない。このため、そのようなボランティアの平日の受入先としても機能している。メンテナンス部門もやはり余剰ボランティアの受皿として機能するものの、ボランティア側としては単なる清掃や補修業務のみでは参加する満足感が得られないことも多いようだ。そのためか、参加しながら公園内の自然や文化に関する科学的知識を身に付けることができる資源管理部門の業務はボランティア参加者に人気がある。このような理由の他にも、大学との連携による単位の認定理由がつきやすいことや、外来生物の駆除作業などのように一度に大人数のボランティアを受け入れることができる。国立公園におけるボランティア制度の難しい点の1つは、ボランティアのニーズが様々であり、それに対応できる魅力的な業務をフレキシブルに用意できるか否かが成否を左右する。その意味で、資源管理部門は大きな役割を果たしている。

さらに、資源管理により得られた科学的なデータを保護区管理に活用することにより、管理の一貫性を維持することに大きく貢献している。特に、数値化された政策目標の達成状況の評価、環境影響評価プロセスにモニタリングにより得られた客観的指標をフィードバックすることにより、それらの制度を実効あるものとしている。

このように、米国には保護地域内の自然資源の状態を記録するためのツールが存在し、それに基づき保護区が管理されていることが、大きな特徴である。

(4) 職員の専門化及び分業化

米国の保護地域、特に国立公園システムにおいては、職員の分業化が進んでいる。国立公園は、保護と利用という相反する目的のために管理されていることから、利用を促進するための自然解説及びビジターサービスと、利用を適正化し資源を保護するための利用者管理、取締り、自然及び文化資源の管理とモニタリング、施設の維持管理など、公園の管理業務は多岐に渡っている。このような業務を遂行するために、公園管理は分業化され、それぞれ専門の職員が業務にあたっている。職員の任期も比較的長く、基本的には何年間でも同じポストにとどまることができる(その場合、昇給はいずれ頭打ちになる)。専門分野ごとの研修制度も充実している。

(5) ボランティア制度

米国は、保護地域管理に限らずボランティア制度が充実している。特に、保護地域におけ

るボランティア制度は受入体制が整っており、長期ボランティア用の無償宿舎、ユニフォーム、安全用具、業務中のけがに対する治療費支給制度なども適用される。一方、ボランティアにもある程度の義務が生じる。一週間あたりの最低勤務時間が定められており、毎週ボランティア時間を報告する必要がある。ボランティアの中には、明らかに能力も経験も有給の臨時職員より優れている人材もいて、組織としてのボランティアに対する評価は総じて高い。

ボランティアの多くは学生か高齢者である。学生の多くは SCA 奨学金制度(後述)などを利用している。ボランティア制度は、若者に職業経験の貴重な機会も与えている。保護区管理者側も、有能な若手発掘の機会と考えているようである。一方、高齢者については、退職後の自己実現と余暇をかねて全国各地のボランティア活動に参加している。各自キャンピングカーを所有し、無償のオートキャンプサイトの提供を受け、主にキャンプ場のホストなどとして夫婦でボランティア勤務することが多い。このような高齢者の多くは自然保護に対する意識が高く、経験が豊富で管理者側としても大変貴重な存在である。人格も成熟していることから、ビジターサービスなど直接利用者に接するポストに適している。また、様々な職業経験を有していることから、メンテナンス、経理、中には資金調達のためのキャンペーンの担当など、幅広い分野で活躍することもできる。

国立公園局では、各国立公園ごとにボランティアコーディネーターが配置されている。また、国際ボランティアの募集やビザ手続きのための担当官がワシントン DC 本部国際室に配属されている。このようなボランティアプログラムは、保護区管理に大きく貢献することはもちろん、ボランティア参加者に保護地域管理に実際に参加する機会を与え、保護地域の抱える問題などに対する理解を促す役割も果たしている。その意味でボランティア制度は、前述の資源管理業務と並んで、米国における最も注目すべき保護地域管理制度といえる。

・米国内務省国立公園システムにおける自然資源の管理手法

1. 米国内務省国立公園局の概要

(1) 組織の名称：内務省国立公園局(National Park Service, Department of the Interior)

(2) 組織の概要

国立公園局は、米国の国立公園システムの管理を管轄する機関であり、米国内務省の下部組織である(図9参照)。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所有地を管理する組織がある。なお、米国内の連邦所有地の管理を行っている組織には、米国農務省の下部組織である森林局、演習地を有する国防省などもあり、これらの組織がそれぞれ管轄地内の自然資源の管理を行っている。

国立公園局は、2004年現在で合計388ヶ所の国立公園ユニットを管理している(表4、表5及び参考資料2参照)。国立公園局には、局長の下に次長1名、副局長2名、その他関係課室が配置されている(図10参照)。地域事務所としては、アラスカ事務所等7つの地域事務所があり、それぞれが管轄地域内の国立公園ユニットの指揮監督を行っている(図11参照)。地域事務所の組織の例として、太平洋・西部地域事務所の組織図を添付する(図12参照)。また、太平洋・西部地域事務所管理地域は、生態系の特徴からさらに8の地域に分けられ、それぞれの地域内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(図13参照)。このネットワークは、もともと公園ユニットの自然資源モニタリングを効率的に行うために組織されたものであるが(バイタルサイン・モニタリング；「11. 自然資源管理の手法」を参照)、ネットワーク内の公園は、モニタリング業務に限らず、コンピューター技師の派遣、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。この太平洋・西部地域事務所は、国立公園局の中でも先進的な取り組みを行うことで知られている。2004年1月の組織改革により、地域事務所の機能は相対的に小さくなり、代わってこの地域ネットワーク同士の業務提携の割合が大きくなってきている。予算確保の課題などが残されているものの、今後この

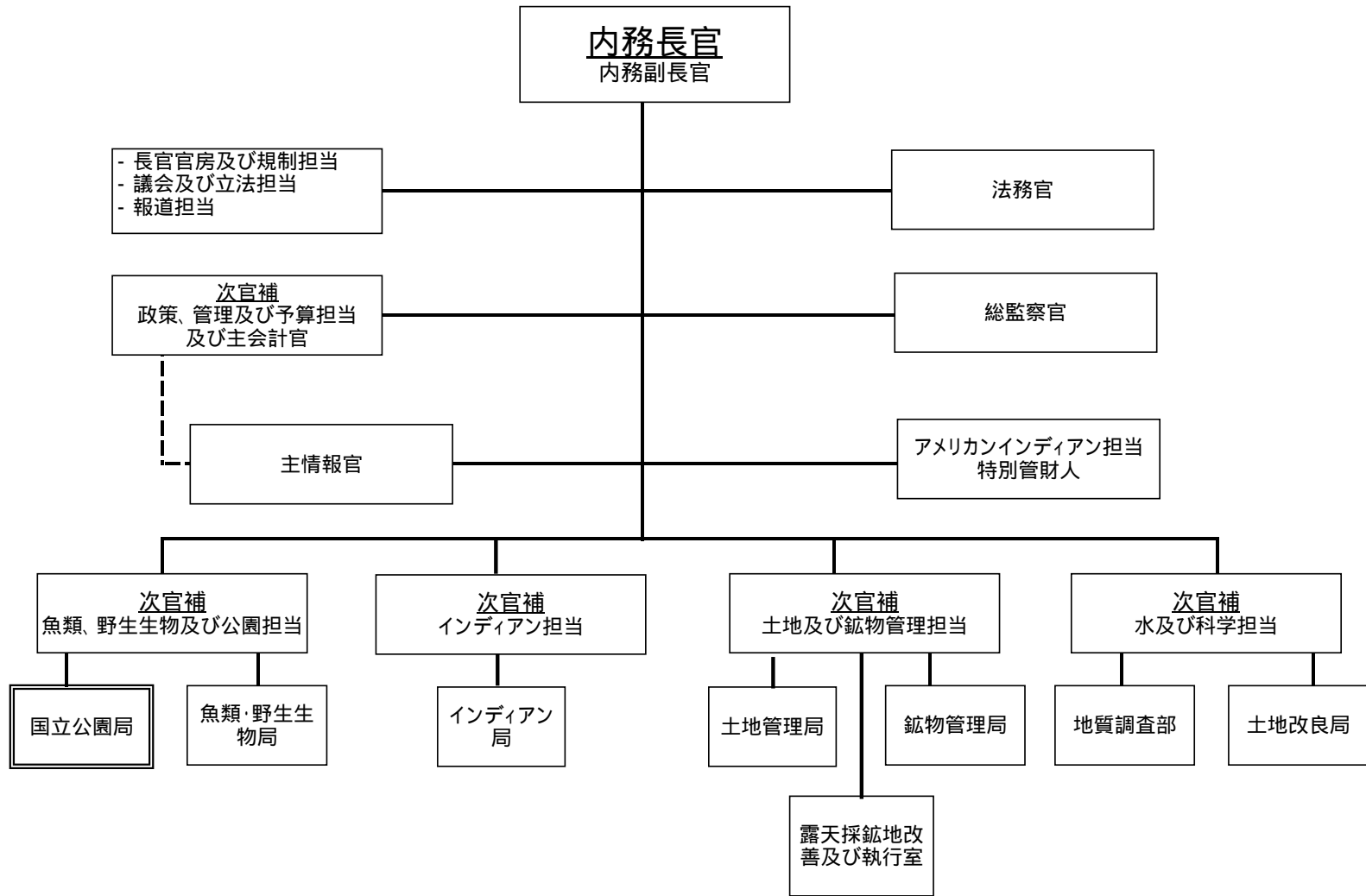


図9 米国内務省組織図

表4 国立公園局 各地域事務所管轄公園ユニット一覧(388箇所)

(2005年度国立公園局予算要求書より;公園種別の略称については表5参照)

番号	1. アラスカ地域(Alaska)	2. 山岳地域 (Intermountain)	3. 中西部地域(Midwest)	4. 首都地域 (National Capital)	5. 北東部地域 (Northeast)	6. 太平洋・西部地域 (Pacific West)	7. 南東部地域 (Southeast)	8. ワシントンDC本部 (Washington Office)
1	1. Alagnak Wild River	24. Alibates Flint Quarries NM	106. Agate Fossil Beds NM	159. Antietam NB	191. Acadia NP	266. Big Hole NB	322. Abraham Lincoln Birthplace NHS	388. Appalachian NST
2	2. Aniakchak NM	25. Amistad NRA	107. Apostle Islands NL	160. Arlington House	192. Adams NHP	267. Cabrillo NM	323. Andersonville NHS	
3	3. Aniakchak NPres	26. Arches NP	108. Arkansas Post NMem	161. Catoclin Mountain Park	193. Allegheny Portage RR NHS	268. Channel Islands NP	324. Andrew Johnson NHS	
4	4. Bering Land Bridge NPres	27. Aztec Ruins NM	109. Badlands NP	162. Chesapeake & Ohio Canal NHP	194. Appomattox Court House NHP	269. City of Rocks NRes	325. Big Cypress NPres	
5	5. Cape Krusenstern NM	28. Bandelier NM	110. Brown v. Board of Education NHS	163. Clara Barton NHS	195. Assateague Island NS	270. Crater Lake NP	326. Big South Fork NR&RA	
6	6. Denali NP	29. Bent's Old Fort NHS	111. Buffalo NR	164. Constitution Gardens	196. Bluestone NSR	271. Craters of the Moon NM	327. Biscayne NP	
7	7. Denali NPres	30. Big Bend NP	112. Cuyahoga Valley NP	165. Ford's Theatre NHS	197. Booker T Washington NM	272. Craters of the Moon NPres	328. Blue Ridge Parkway	
8	8. Gates of the Arctic NP	31. Big Thicket NPres	113. Dayton Aviation NHP	166. Fort Washington Park	198. Boston African Amer. NHS	273. Death Valley NP	329. Brices Crossroads NBS	
9	9. Gates of the Arctic NPres	32. Bighorn Canyon NRA	114. Effigy Mounds NM	167. Franklin D. Roosevelt Memorial	199. Boston NHP	274. Devils Postpile NM	330. Buck Island Reef NM	
10	10. Glacier Bay NP	33. Black Canyon of the Gunnison NP	115. First Ladies NHS	168. Frederick Douglass NHS	200. Boston Harbor Islands NRA	275. Ebey's Landing NH Reserve	331. Canaveral NS	
11	11. Glacier Bay NPres	34. Bryce Canyon NP	116. Fort Larned NHS	169. George Washington Memorial Parkway	201. Cape Cod NS	276. Eugene O'Neill NHS	332. Cane River Creole NHP	
12	12. Katmai NP	35. Canyon de Chelly NM	117. Fort Scott NHS	170. Greenbelt Park	202. Castle Clinton NM	277. Fort Clatsop NMem	333. Cape Hatteras NS	
13	13. Katmai NPres	36. Canyonlands NP	118. Fort Smith NHS	171. Harpers Ferry NHP	203. Cedar Creek and Belle Grove NHP	278. Fort Point NHS	334. Cape Lookout NS	
14	14. Kenai Fjords NP	37. Capitol Reef NP	119. Fort Union Trading Post NHS	172. Korean War Veterans Memorial	204. Colonial NHP	279. Fort Vancouver NHS	335. Carl Sandburg Home NHS	
15	15. Klondike Gold Rush NHP	38. Capulin Volcano NM	120. George Rogers Clark NHP	173. Lyndon B. Johnson Memorial Grove on the Potomac	205. Delaware NSR	280. Golden Gate NRA	336. Castillo de San Marcos NM	
16	16. Kobuk Valley NP	39. Carlsbad Caverns NP	121. George Washington Carver NM	174. Lincoln Memorial	206. Delaware Water Gap NRA	281. Great Basin NP	337. Charles Pickney NHS	
17	17. Lake Clark NP	40. Casa Grande Ruins NM	122. Grand Portage NM	175. Manassas NBP	207. Edgar Allan Poe NHS	282. Hagerman Fossil Beds NM	338. Chattahoochee River NRA	
18	18. Lake Clark NPres	41. Cedar Breaks NM	123. Harry S Truman NHS	176. Mary McLeod Bethune Council House NHS	208. Edison NHS	283. Haleakala NP	339. Chickamauga and Chattanooga NMP	
19	19. Noatak NPres	42. Chaco Culture NHP	124. Herbert Hoover NHS	177. Monocacy NB	209. Eisenhower NHS	284. Hawaii Volcanoes NP	340. Christiansted NHS	
20	20. Sitka NHP	43. Chamizal NMem	125. Homestead National Monument of America	178. National Capital Parks (Central & East)	210. Eleanor Roosevelt NHS	285. John Day Fossil Beds NM	341. Congaree Swamp NM	
21	21. Wrangell-Saint Elias NP	44. Chickasaw NRA	126. Hopewell Culture NHP	179. National Mall	211. Federal Hall NMem	286. John Muir NHS	342. Cowpens NB	
22	22. Wrangell-Saint Elias NPres	45. Chiricahua NM	127. Hot Springs NP	180. Pennsylvania Avenue NHS	212. Fire Island NS	287. Joshua Tree NP	343. Cumberland Gap NHP	
23	23. Yukon-Charley Rivers NPres	46. Colorado NM	128. Indiana Dunes NL	181. Piscataway Park	213. Flight 93 National Memorial	288. Kalaupapa NHP	344. Cumberland Island NS	
24		47. Coronado NMem	129. Isle Royale NP	182. Potomac Heritage NST	214. Fort McHenry NM & Historic Shrine	289. Kaloko-Honokohau NHP	345. De Soto NMem	
25		48. Curecanti NRA	130. James A Garfield NHS	183. Prince William Forest Park	215. Fort Necessity NB	290. Kings Canyon NP	346. Dry Tortugas NP	
26		49. Devils Tower NM	131. Jefferson National Expansion Memorial	184. Rock Creek Park	216. Fort Stanwix NM	291. Lake Chelan NRA	347. Everglades NP	
27		50. Dinosaur NM	132. Jewel Cave NM	185. Theodore Roosevelt Island	217. Frederick Law Olmsted NHS	292. Lake Mead NRA	348. Fort Caroline NMem	
28		51. El Malpais NM	133. Keweenaw NHP	186. Thomas Jefferson Memorial	218. Fredericksburg/Spotsylvania Battlefield Mem	293. Lake Roosevelt NRA	349. Fort Donelson NB	
29		52. El Morro NM	134. Knife River Indian Village NHS	187. Vietnam Veterans Memorial	219. Friendship Hill NHS	294. Lassen Volcanic NP	350. Fort Frederica NM	
30		53. Florissant Fossil Beds NM	135. Lincoln Boyhood NMem	188. Washington Monument	220. Gateway NRA	295. Lava Beds NM	351. Fort Matanzas NM	
31		54. Fort Bowie NHS	136. Lincoln Home NHS	189. White House	221. Gauley River NRA	296. Manzanar NHS	352. Fort Pulaski NM	
32		55. Fort Davis NHS	137. Little Rock Central High School NHS	190. Wolf Trap Farm Park	222. General Grant NMem	297. Minidoka Internment NM	353. Fort Raleigh NHS	
33		56. Fort Laramie NHS	138. Minuteman Missile NHS		223. George Washington Birthplace NM	298. Mojave NPres	354. Fort Sumter NM	
34		57. Fort Union NM	139. Mississippi National River & Rec Area		224. Gettysburg NMP	299. Mount Rainier NP	355. Great Smoky Mountains NP	
35		58. Fossil Butte NM	140. Missouri National Rec River		225. Governor's Island NM	300. Muir Woods NM	356. Guilford Courthouse NMP	
36		59. Gila Cliff Dwellings NM	141. Mount Rushmore NMem		226. Great Egg Harbor Scenic & Recreational River	301. N Park of American Samoa	357. Gulf Islands NS	
37		60. Glacier NP	142. Nicodemus NHS		227. Hamilton Grange NMem	302. Nez Perce NHP	358. Horseshoe Bend NMP	
38		61. Glen Canyon NRA	143. Niobrara National Scenic Riverway		228. Hampton NHS	303. North Cascades NP	359. Jean Lafitte NHP & Pres	
39		62. Golden Spike NHS	144. Ozark National Scenic Riverways		229. Home of FD Roosevelt NHS	304. Olympic NP	360. Jimmy Carter NHS	

番号	1. アラスカ地域 (Alaska)	2. 山岳部地域 (Intermountain)	3. 中西部地域 (Midwest)	4. 首都地域 (National Capital)	5. 北東部地域 (Northeast)	6. 太平洋・西部地域 (Pacific West)	7. 南東部地域 (Southeast)	8. ワシントンDC本部 (Washington Office)
40		63. Grand Canyon NP	145. Pea Ridge NMP		230. Hopewell Furnace NHS	305. Oregon Caves NM	361. Kennesaw Mountain NBP	
41		64. Grand Teton NP	146. Perry's Victory & International Peace Memorial		231. Independence NHP	306. Pinnacles NM	362. Kings Mountain NMP	
42		65. Grant-Kohrs Ranch NHS	147. Pictured Rocks NL		232. John F Kennedy NHS	307. Point Reyes NS	363. Little River Canyon National Preserve	
43		66. Great Sand Dunes NP	148. Pipestone NM		233. Johnstown Flood NMem	308. Pu'uhonua o Honaunau NHP	364. Mammoth Cave NP	
44		67. Great Sand Dunes NPres	149. Saint Croix NSR		234. Longfellow NHS	309. Puukohola Heiau NHS	365. Martin Luther King, Jr. NHS	
45		68. Guadalupe Mountains NP	150. Scotts Bluff NM		235. Lowell NHP	310. Redwood NP	366. Moores Creek NB	
46		69. Hohokam Pima NM	151. Sleeping Bear Dunes NL		236. Maggie L Walker NHS	311. Rosie the Riveter/WWII Home Front NHP	367. Natchez NHP	
47		70. Hovenweep NM	152. Tallgrass Prairie NPres		237. Marsh-Billings-Rockefeller NHP	312. Ross Lake NRA	368. Natchez Trace NST	
48		71. Hubbell Trading Post NHS	153. Theodore Roosevelt NP		238. Martin Van Buren NHS	313. San Francisco Maritime NHP	369. Natchez Trace Pkwy	
49		72. John D Rockefeller Jr. Memorial Parkway	154. Ulysses S Grant NHS		239. Minute Man NHP	314. San Juan Island NHP	370. New Orleans Jazz NHP	
50		73. Lake Meredith NRA	155. Voyageurs NP		240. Morristown NHP	315. Santa Monica Mtns NRA	371. Ninety Six NHS	
51		74. Little Bighorn NM	156. William Howard Taft NHS		241. New Bedford Whaling NHP	316. Sequoia NP	372. Obed Wild & Scenic River	
52		75. Lyndon B Johnson NHP	157. Wilson's Creek NB		242. New River Gorge NR	317. U.S.S. Arizona Memorial	373. Ocmulgee NM	
53		76. Mesa Verde NP	158. Wind Cave NP		243. Petersburg NB	318. War in the Pacific NHP	374. Poverty Point NM	
54		77. Montezuma Castle NM			244. Richmond NBP	319. Whiskeytown-Shasta-Trinity NRA	375. Russell Cave NM	
55		78. Natural Bridges NM			245. Roger Williams NMem	320. Whitman Mission NHS	376. Salt River Bay NHP & Ecological Preserve	
56		79. Navajo NM			246. Sagamore Hill NHS	321. Yosemite NP	377. San Juan NHS	
57		80. Oklahoma City NMem			247. Saint Croix Island IHS		378. Shiloh NMP	
58		81. Organ Pipe Cactus NM			248. Saint Paul's Church NHS		379. Stones River NB	
59		82. Padre Island NS			249. Saint-Gaudens NHS		380. Timucuan Ecological & Historic Preserve	
60		83. Palo Alto Battlefield NHS			250. Salem Maritime NHS		381. Tupelo NB	
61		84. Pecos NHP			251. Saratoga NHP		382. Tuskegee Airmen NHS	
62		85. Petrified Forest NP			252. Saugus Iron Works NHS		383. Tuskegee Institute NHS	
63		86. Petroglyph NM			253. Shenandoah NP		384. Vicksburg NMP	
64		87. Pipe Spring NM			254. Springfield Armory NHS		385. Virgin Islands Coral Reef NM	
65		88. Rainbow Bridge NM			255. Statue of Liberty NM		386. Virgin Islands NP	
66		89. Rio Grande Wild & Scenic River			256. Steamtown NHS		387. Wright Brothers NM	
67		90. Rocky Mountain NP			257. Thaddeus Kosciuszko NMem			
68		91. Saguaro NP			258. Theodore Roosevelt Birthplace NHS			
69		92. Salinas Pueblo Missions NM			259. Theodore Roosevelt Inaugural NHS			
70		93. San Antonio Missions NHP			260. Thomas Stone NHS			
71		94. Sunset Crater NM			261. Upper Delaware Scenic & Recreational River			
72		95. Timpanogogs Cave NM			262. Valley Forge NHP			
73		96. Toronto NM			263. Vanderbilt Mansion NHS			
74		97. Tumacacori NHP			264. Weir Farm NHS			
75		98. Tuzigoot NM			265. Women's Rights NHP			
76		99. Walnut Canyon NM						
77		100. Washita Battlefield NHS						
78		101. White Sands NM						
79		102. Wupatki NM						
80		103. Yellowstone NP						
81		104. Yucca House NM						
82		105. Zion NP						

表5 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 国立公園ユニットの名称に用いられている種別の例(*1)	表4中 の略語	備考
1	国立公園(National Park)	NP	
2	国立記念物公園(National Monument)	NM	
3	国立保護区(National Preserve)	Npres	
4	国立史跡(National Historic Site)	NHS	
5	国立歴史公園(National Historic Park)	NHP	
6	国立記念物(National Memorial)	Nmem	
7	国立戦場(National Battlefield)		
	国立戦場(National Battlefield)	NB	
	国立戦場公園(National Battlefield Park)	NBP	
	国立戦跡(National Battlefield Site)	NBS	
	国立軍事記念公園(National Military Park)	NMP	
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)	NRA	
10	国立海岸(National Seashore)	NS	
11	国立湖岸(National Lakeshore)	NL	
12	国立河川(National River)		
	国立河川(National River)	NR	
	国立景観河川(National Scenic River)	NSR	
	国立原生景観河川(National Wild & Scenic River)	NW&SR	
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)	NHT	
	国立景観トレイル(National Scenic Trail)	NST	
15	その他		
	国際史跡(International Historic Site)	HIS	

* 1 : 実際に用いられている種別の例。特に、「15その他」には様々な種別名称がある。

* 2 : 表4中には個別の国立公園ユニットとしては掲載されていない。

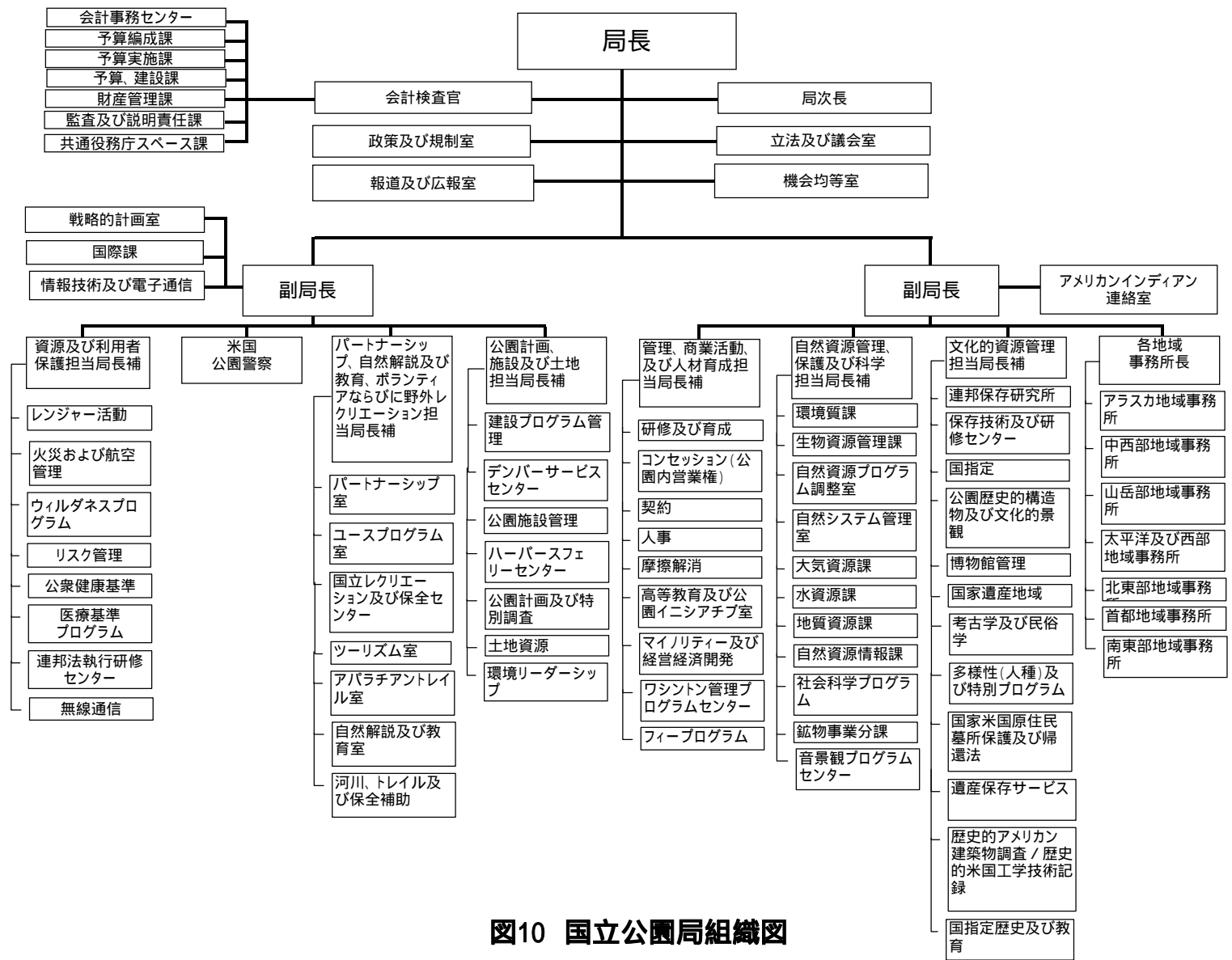
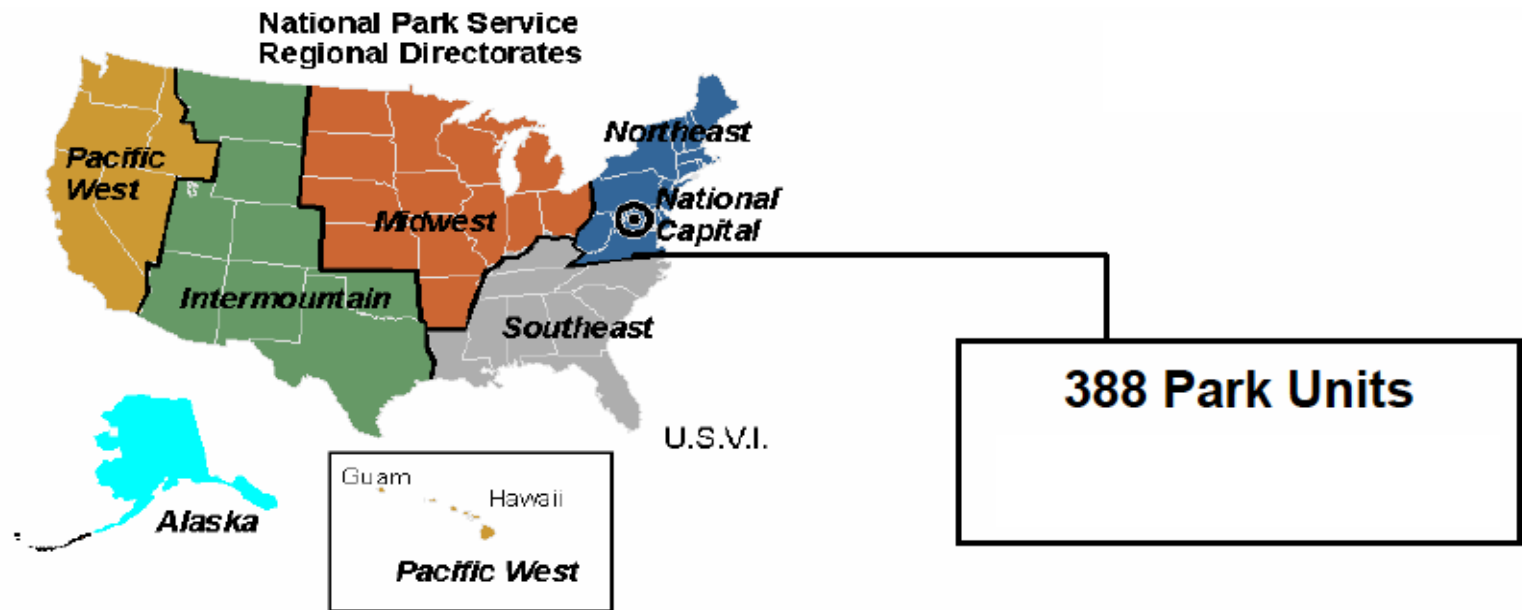
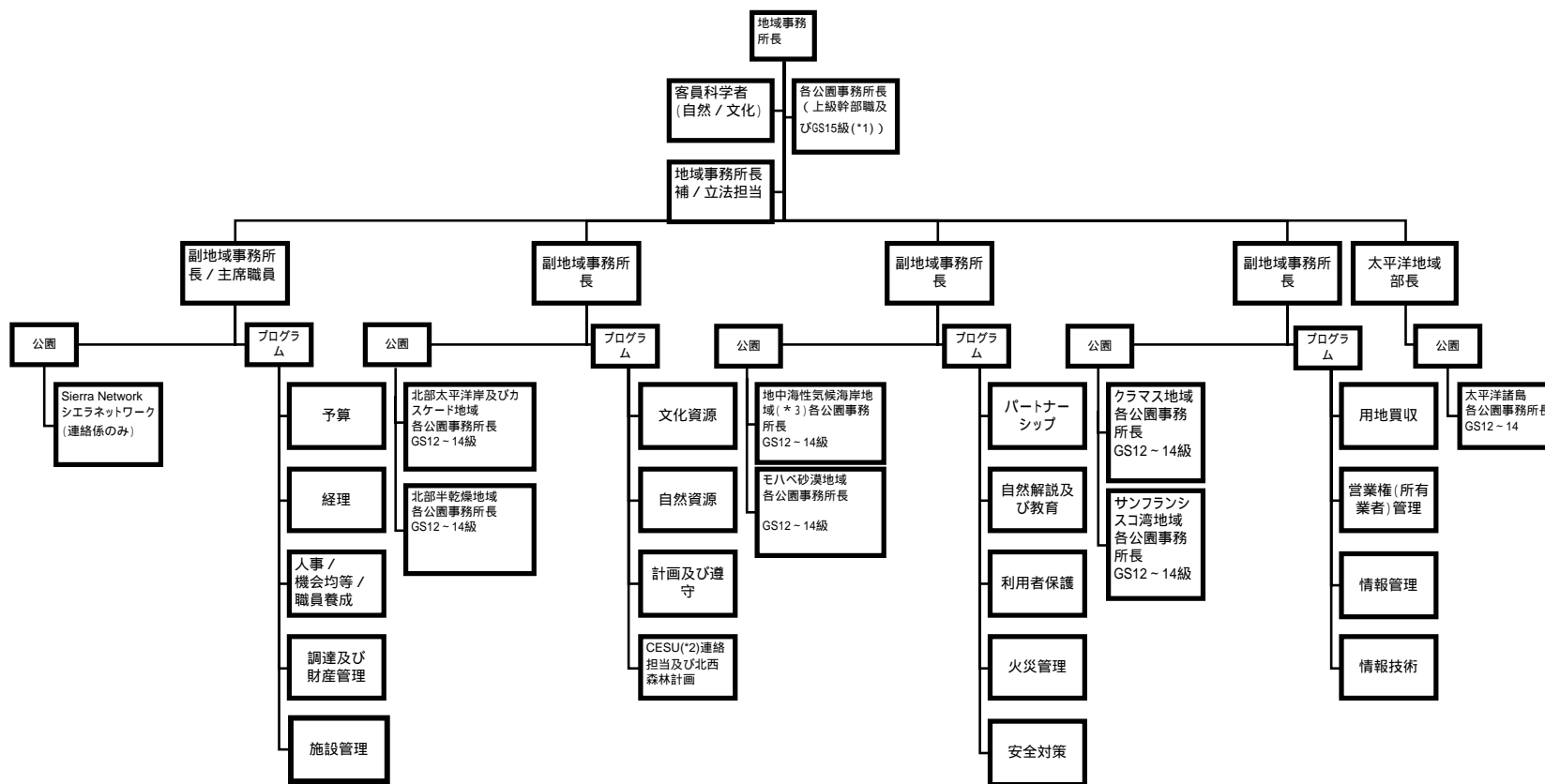


図10 国立公園局組織図



- アラスカ地域事務所: Alaska Region
- 中西部地域事務所: Midwest Region
- 山岳部地域事務所: Intermountain Region
- 太平洋及び西部地域事務所: Pacific West Region
- 北東部地域事務所: Northeast Region
- 首都地域事務所: National Capital Region
- 南東部地域事務所: Southeast Region

図11 国立公園局地域事務所管轄区域一覧



Approved: /s/ Jonathan B. Jarvis

Jonathan B. Jarvis, Regional Director

Date: 1-23-2004

- * 1: 「GS」は給与体系が行政職系であることを示す記号。General Scheduleの略。
- * 2: CESUは共同研究ユニットのことで、複数の国立公園ユニットから構成されているモニタリング等の実施単位 (Cooperative Study Unitの略)
- * 3: 「地中海性気候海岸地域(Mediterranean Coast)」には、チャンネルアイランド、サンタモニカマウンテンズなどが含まれる。

図12 国立公園局太平洋・西部地域事務所組織図

Pacific West Region Networks

National Park Service

U.S. Department of the Interior



1. 太平洋北部海岸及びカスケード地域
2. コロンビア上流盆地地域
3. クラマス地域
4. シエラ地域
5. サンフランシスコ湾地域
6. モハベ砂漠地域
7. 地中海性気候海岸地域
8. 太平洋諸島地域

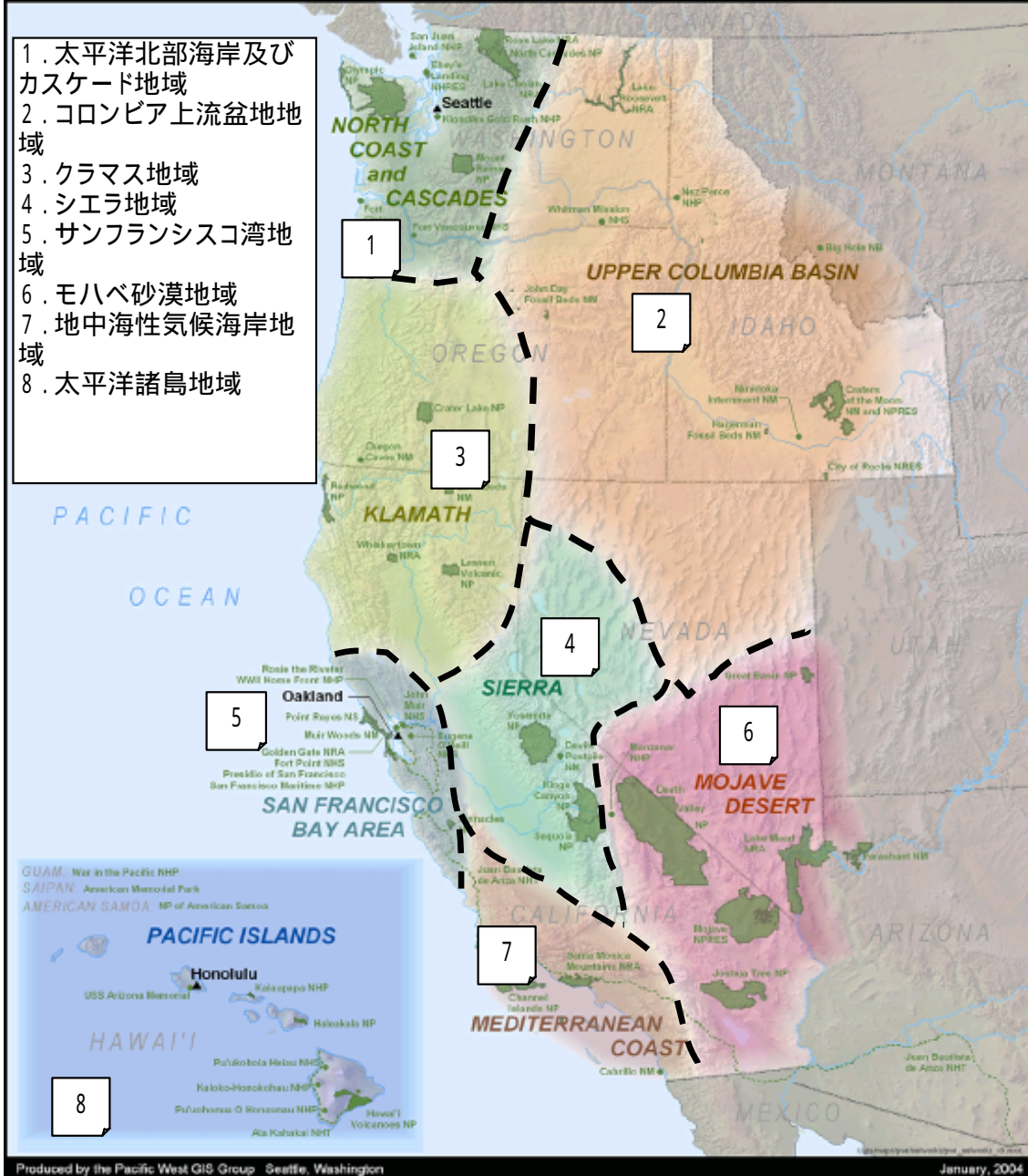


図13 太平洋・西部地域ネットワーク一覧

ような傾向が他の地域にも広がっていくことが予想される。

(3) 組織の変遷

1872年3月1日 米国連邦政府は、世界で最初の国立公園としてイエローストーン国立公園を設立し、内務省の管轄とした。イエローストーン国立公園の設立後、主に西部の政府所有地において国立公園や国立記念物(National Monument)が指定された。当時、国立記念物の一部や歴史的な公園は、内務省だけでなく戦争省、農務省森林局などが管理しており、一元的な管理がなされていなかった。

1906年 1906年遺物保存法(Antiquities Act of 1906)が成立した。これまで、国立公園の設立は連邦政府議会の立法によってのみ設立できたが、この法律により、大統領が宣言(proclaim)することにより既に連邦政府の管轄下にある土地に国立記念物を設立することが可能になった。この制度により、米国内に国立史跡が多数設立されることとなった。

1916年8月25日 ウィルソン大統領が、通称「組織法(National Park Service Organic Act*)」と呼ばれる法律に署名し、国立公園局が設立された。新しい局は内務省内に設置され、当時すでに存在していたか、もしくは設立予定の40の国立公園と国立記念物の保護を担当することになった。
(*:正式名称は「The National Park Service Organic Act (16 U.S.C. 123, and 4), as set forth herein, consists of the Act of Aug. 25 1916 (39 Stat. 535) and amendments hereto」)

1933年 大統領令により、国立記念物及び軍関係公園計63ヶ所が森林局及び戦争省から国立公園局に移管された。これにより、景観、科学的及び歴史的に重要な地域を守るための国立公園システムの基盤が整えられた。

(4) 組織の位置づけ

国立公園局は、米国内務省の内局であり、内務省魚類野生生物及び公園担当長官補(Assistant Secretary, Fish and Wildlife, and Parks)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(図9参照)。

(5) 年間予算とその内訳

2004年度承認額 : 22.59億ドル(一般会計分のみ;約2,372億円)
2005年度要求額 : 23.61億ドル(同上;約2,479億円)

(6) 職員数

本省(全国を対象とする業務を行っている部局): 約1,000名
地方組織等(特定の地域を対象とする業務を行っている部局): 約2,000名
各国立公園ユニット: 約17,600名

(7) 所掌事務・権限

景観、自然及び文化的な遺産、区域内に生息する野生生物を保護するために設立された連邦所有地である国立公園、国立記念物、保護区等(以下、「国立公園ユニット」)の利用の振興と規制を行うことにより、これらの資源を損なわずに次世代に引き継ぐことのできるような形で国民がその恩恵を享受できるように管理すること。

国立公園局は、内務大臣の指揮の下、内務省管轄下にある国立公園ユニットの指導、管理、

調整にあたる。

(国立公園局の代表的な所掌事務)

- ・ 国立公園システムの管理
- ・ 公園を訪問するビジター及び公園のパートナーに対する質の高いサービスの提供
- ・ 国立公園システムの管理のため、他の連邦政府機関、州政府、原住民政府、地方公共団体、民間団体、企業等とのパートナーシップの構築
- ・ 国立公園局の政策決定や管理の現場への市民参加の促進
- ・ 公園ビジター及び一般の市民に対する歴史と遺産に関する教育活動
- ・ 科学的調査から得られた知見や最新技術の公園管理やサービスへの導入
- ・ 公衆や民間土地所有者への専門技術、専門的知見の提供

(8) 事務の執行体制

国立公園ユニットの管理は国立公園局が直接実施しており、地方自治体や他の政府機関が国立公園区域内で主体的に管理行為を行うことはまれである。

また、米国では野生生物管理業務の多くの部分は州政府が所管していることから、地方自治体の野生生物部局等との間で、野生生物管理、移入種対策などが共同で実施されている。管理火災実施の際には、必要に応じ地域の消防部局、他の政府機関に協力を求めて実施する。

民間団体の管理への参加は大きく2つの形態をとっている。

コンセッション業者(公園内経営権取得業者)は、公園内の有料施設の使用契約を結び、施設の運営に当たる。コンセッション業者からは、契約に基づき収益の一部が公園の管理に還元される。

もう一方の民間参画の形態は、非営利団体がビジターセンター等において書籍を販売し、その収益を寄付したり(協力団体)、募金活動を行ってその収益を寄付したりする(フレンズグループ)ものである。

国立公園局が直接受け取ることのできる寄付金は、原則として土地購入に限られるなど大きな制約がある。このため、一般からの寄付金の多くは、公園の協力団体、フレンズグループ(募金団体)、その他の団体を経由するのが一般的である。協力団体からの寄付については、団体の評議会によりその用途が決定される。寄付の用途については、国立公園局職員の給与に使用できないなどの制約があるものの、国立公園局が直接受け取ることのできる寄付よりはその範囲が大きい。

また、国立公園局は充実したボランティアプログラム(Volunteer-in-Parks Program: VIP)を運営している。毎年、職員数に換算して2,000人以上(のべ400万時間以上)に相当するボランティアが業務補助を行っている。

(9) 地方組織

アラスカ地域事務所、中西部地域事務所、山岳部地域事務所、太平洋及び西部地域事務所、北東部地域事務所、首都地域事務所、南東部地域事務所の7つの地域事務所が設置されている。地域事務所は、それぞれが管轄する国立公園ユニット(表4参照)の管理を指揮監督する。各地域事務所長は、本省の担当副局長に対し報告責任を負っている。

(10) 研究所・研修所

国立公園局関係の研究所・研修所は合計11箇所(表6参照)。それぞれの機関は、本省組織の一部として取り扱われ、担当局長補に対して報告責任を負っている。

2. マンモスケイブ国立公園の概要

(1) 国立公園の概要

マンモスケイブ国立公園(Mammoth Cave National Park)は、ケンタッキー州中部のカルスト台地に位置する面積約213km²の国立公園で、地下には世界で最も長い鍾乳洞(総延長約590km)が存在する。1941年に国立公園として正式に開設され、その後ユネスコにより世界遺産(1981年)、生物圏保護区(1990年)にそれぞれ指定されている。鍾乳洞の一部は一般にも開放されており、レンジャーによる有料ガイドツアーの参加者は年間のべ50万人に

表6 国立公園局関係の研修施設等(11箇所)

1. 内部研修施設(6箇所)	
首都研修センター (Capital Training Center)	ワシントンDC
連邦政府法執行研修センター (Federal Law Enforcement Training Center)	ジョージア州
オルブライト研修センター (Horace M. Albright Training Center)	アリゾナ州 (グランドキャニオン国立公園)
歴史保存研修センター (Historic Preservation Training Center)	メリーランド州
国立保存技術及び訓練センター (National Center for Preservation Technology and Training)	ルイジアナ州
マザー研修センター (Stephan T. Mother Training Center)	ウェストバージニア州
2. 外部研修施設等(5箇所)	
アーサー・カーハート国立原生地域研修センター (Arthur Carhart National Wilderness Training)	モンタナ州
公有地管理局 (Bureau of Land Management)	アリゾナ州
保全研究所 (Conservation Study Institute)	バーモント州
国立保全研修センター (National Conservation Training Center)	ウエストバージニア州
国立省際火災センター (National Interagency Fire Center)	アイダホ州

(出典:国立公園局ホームページ)

のぼる。また、公園の地上部は米国南東部特有の落葉広葉樹林に覆われ、トレイル、キャンプ場、ピクニック広場などが整備されている。トレイルは一部を除き乗馬が可能で、馬用のトレーラーにも対応する駐車場、馬が嫌がらないよう配慮された木橋、さらにバックカントリーキャンプサイトには馬をつなぐための支柱まで用意されている。公園を流れるグリーン川及びその支流のノーリン川（合計延長約 50km）は、流れが穏やかで初心者でもカヌーを楽しむことができる。また、公園区域内に限りケンタッキー州の規制が適用されないために遊漁証がなくても釣りが可能で、釣り客のボートも多い。公園内には橋梁がなく、代わりに小規模なフェリーボートが2台運行されている。国立公園化される以前は多くのフェリーボートが運行されていたが、現在残されているのはこの2箇所のみである。フェリーボートを現在でも残し、グリーン川を横断する車両の運搬に利用している理由には歴史的な経緯もあるが、橋梁に比べ景観への影響が小さいこと、商業車両の公園内の通過交通量を抑制することなどの管理上のメリットもあるということである。これらのフェリーの他、乗船場が1箇所整備されていて、計3箇所からボートやカヌーを川に浮かべて釣りやカヌーツアーを楽しむことができる。このように、鍾乳洞以外にもいろいろな魅力があり、また比較的市街地から近いという立地の良さもあって、多くのビジターが訪れている（2001年度の公園全体の利用者数はのべ約190万人）。公園内の利用に関する情報はビジターセンターで提供されている。

公園の区域は、国立公園が開設される以前は民間の所有であったが、1900年代初頭に民間の観光開発が加熱したことを契機として国立公園設立の機運が高まった。開発競争は「ケイブ・ウォー（鍾乳洞戦争）」と呼ばれ、その結果1925年には著名な洞窟探険家であったフロイト・コリンズの死亡事故が発生した。事故の様子は、当時普及したばかりのラジオで2週間にわたり実況報道され、全国民の注目を集めた。この騒動がきっかけとなり、1926年に連邦議会が「連邦政府の出資によらず公園区域内の土地が取得できた場合に」国立公園とすることを決議した。この連邦議会の決議を受け、ケンタッキー州議会は、土地取得のための収用権を有する団体として1928年に「ケンタッキー国立公園委員会」を設置し、主に民間からの寄付金により土地購入が進められた。当時、マンモスケイブには500家族以上が居住し、地域のほとんどは牧場として利用されていたが、国立公園化に際し学校や住居などの人工物はほとんど撤去され、現在では教会や墓地がその名残として残されているのみである。このため、マンモスケイブの地上部は、かつて人間の居住によりかく乱されたものであり、自然資源管理の面からいえば、米国西部の原生的な自然を有する広大な自然公園とは性格を異にする。

（参考データ）

- 国立公園設立：1941年7月1日
- 世界遺産指定：1981年10月27日
- ユネスコ国際生物圏保護区指定：1990年9月26日

- 公園面積の推移：
 - 1990：52,419 エーカー
 - 1992：52,707 エーカー
 - 1993：52,824 エーカー

- 国立公園システム管理予算（ONPS）ベース予算額
 - 1990：3,355,000 ドル
 - 2002：5,685,000 ドル
 - 2003：5,710,000 ドル
 - 2004：5,694,000 ドル

- 利用者数（レクリエーション目的）
 - 1990：1,837,319
 - 2001：1,881,496
 - 2002：1,898,822
 - 2003：1,881,264

- ボランティアプログラム実績（2002年度）
 - ボランティア時間：31,811時間
 - 費用（施設の光熱費等除く）：4,500ドル
 - ボランティア数：620名

（2）科学・資源管理部門

マンモスケイブ国立公園には、所長の下に所長秘書室、渉外・広報部、インタープリテーション（自然解説）・ビジターサービス部、メンテナンス部、科学・資源管理部、レンジャー活動（取締り）部及び管理部が設置されている。私が所属して研修を行った科学・資源管理部は、公園内の自然・文化資源の調査・研究、モニタリングなどを行っている部門で、16名の正規職員が勤務している。特に、GIS（地理情報システム）の専門職員がいることは特筆すべきことである。このシステムにより公園内のモニタリングや調査の結果が一元的にGISデータとして管理されている。現地調査を行う際には必ずGPS（全地球位置特定システム）端末を携帯し、調査地点の位置情報（緯度、経度）を取得する。

この公園は鍾乳洞が有名であるが、意外にも自然環境管理の重点は地表の自然環境管理に置かれている。過去に牧場や集落のあったエリアも、国立公園として保護されてきた結果、この地域では有数の森林が発達している。七面鳥の再導入プロジェクトも成功し、公園のあちこちにシカ、七面鳥が出没してビジターの目を楽しませてくれる。現在も以下のような各種動植物の再導入プロジェクトが進められている。

・アメリカンチェスナッツ再導入プロジェクト

アメリカンチェスナッツ（学名：*Castanea dentata*）は、米国東部森林の主要な構成樹種であったが、1900年代初頭、アジアからの輸入材から感染したクリの洞割れ病によりほとんどの個体が枯死している。公園の中には今でも萌芽更新している個体がみられ、再導入の試みが精力的に行われている。

・バタナッツ再導入プロジェクト

アメリカンチェスナッツ同様、輸入材から感染した病害により、個体数が急激に減少しているバタナッツ（クルミの一種）の再導入の取り組みが行われている。当公園内にはまだ100本程度の生存が確認されており、それら生存個体の分布からコンピューターモデルを作成し、再導入最適地をシミュレートすることが目的である。現在開発段階のモデルにより予測された生存の可能性の高い地点を調査し、生存個体の有無によりモデルの改善作業が行われている。

3．レッドウッド国立州立公園の概要

（1）レッドウッド国立州立公園の概要

レッドウッド国立州立公園は、1923年から1929年に設置された3つのカリフォルニア州立公園と国立公園から構成されている。1968年に国立公園が設立され、1978年には国立公園の区域が拡張され、公園の中に伐採跡地を含むことになった。現在の公園面積は104,312エーカー（約417km²）である。同公園は、州立公園と国立公園が公園区域を共同で管理している米国でも珍しい自然公園である（参考資料3参照）。レッドウッド材は経済的価値が高く、公園区域一帯は民間所有地であったことから保護のための保護区設立が大幅に遅れた（参考資料4参照）。レッドウッド林の95%は伐採され、現在はかつての200万エーカー（約8,000km²）の原生林のうち、その5%程度が米国北部太平洋岸に散在するのみである。国

立州立公園はその約半分程度を保護しているが、国立公園区域には伐採跡地も含まれ、その森林の再生、集水域の回復などが大きな課題となっている（参考資料5参照）。

（2）レッドウッド国立州立公園における自然資源管理

研修先である国立公園南部地区管理センター（South Operations Center）資源管理科学部門は、前述の二次林の回復、集水域の改善事業などの資源管理を主たる業務としている。森林の荒廃により、森林に生息していた野生生物の個体群、及び森林を集水域とする小河川に生息する魚類の個体数が減少しており、その回復のためのプロジェクトも積極的に実施されている。

レッドウッドの原生林は、ニシアメリカフクロウ（Northern Spotted Owl）の数少ない繁殖地としても知られている。原生林の減少によりこれらのフクロウの個体数が減少していることから継続的なモニタリングが行われている。また、比較的早くから保護対策が行われてきている州立公園の区域には良好なレッドウッド林が残されている。森林を構成しているレッドウッドそのものは、樹皮及び木部にタンニンを多く産出することから病虫害はほとんど見られないものの、自生する Port-Orford Cedar（ヒノキの近縁種）が外来の病害（根部が感染すると維管束組織が破壊され、水を樹木上部に供給できなくなるもの）により枯れはじめており、その対策が大きな課題となっている。ちなみに、レッドウッド材は軽量で強度もあるうえ、赤い材は見た目も良く、タンニンを多く含み腐りにくいことから、ダグラスファーなどに比べ市場価格が2～3倍程度高く、デッキなど屋外工作物に適した材として日本にも輸出されている。前出の Port-Orford Cedar も日本向け輸出の割合が多かったものの、現在は不況の影響で落ち込み、国内消費の割合が高まっている。なお、現在伐採されている Port-Orford Cedar は依然原生林から伐出される良質の木材が多く、日本の神社仏閣などからの需要が高いとのことである。

一方、太平洋岸の53 kmに渡る原始的な海岸線を含む同公園には、魚類、その他の水棲生物も豊富である。特に、サケマス類が遡上する小河川が公園内に多数存在しており、その生息状態のモニタリングは、地域の水産資源の維持という観点からも注目されている。また、全米でも数少ない、ダムのない河川（スミス川）をはじめ、3つの河川が国立州立公園区域内を流れ、うち2つの河川は公園区域内に河口を有している。それらの汽水域生態系の保全も大きな課題である。特に、レッドウッドクリークでは、1950年代ごろから大規模な洪水が度々発生し、河道の移動、その後の洪水対策として行われた河川改修により、河口周辺の地形は大幅に変更されている。サケマス類の稚魚の生存率が低い原因のひとつとも考えられており、現在旧河道の再生が検討されている。公園の中央部付近に河口を持つクラマス川は流量も多く、サケ科魚類が豊富なことで知られている。ところが、上流部での大規模な農地開発の影響で、2003年にキングサーモンの大量死が発生した。この大量死事件と上流部における農業目的での大量取水との因果関係は、公式にはまだ明らかにされていないが、全米各地で発生している淡水資源不足とそれにより引き起こされる生態系への悪影響の典型的な事例といえる。

海岸線には天然の砂浜が広がっており、チドリなどのモニタリングが行われている。北部カリフォルニア州は豊富な水産資源（特にサケマス類）で知られており、釣りが盛んである。現在も砂浜を釣り人の運転する車両が通行しており、鳥類などへの影響が懸念されている。公園としては新たな砂浜走行許可証を発行していないが、既存の免許の取り上げについては地元の反発が強く、実現していない。国立公園設立当時の経緯もあり、地元住民との関係はあまり良好ではなく、それが公園管理の障害ともなっている。

なだらかな山脈の尾根付近には、インディアンによって維持され、ヨーロッパからの入植者によって拡張された草地が広がっており、海岸線の草地とともにエルクの生息地となっている。古くからインディアンの居住地であったレッドウッド公園周辺には文化的遺産も多く、南部管理センターにも文化資源管理部門が設置されている。文化遺産のある地域では、自然資源管理事業を実施する際にも事業影響評価手続きが厳しく、土地の改変がほとんどできないような地区もある。この他、公園内には、クマ、マウンテンライオン、コヨーテ、ブラッ

クテイルディアーなどのほ乳類が生息しており、それらの野生動物のモニタリング調査についても、カリフォルニア州狩猟・野生生物部局と共同で実施されている。しかしながら、カリフォルニア州の予算が不足しており、十分なモニタリングが行われていないのが実状のようである。

(参考データ)

- 国立公園設立：1968年10月2日
- 国立公園拡張：1978年3月27日
- 国立州立公園設立：1994年5月
- 世界遺産指定：1980年9月5日
- ユネスコ国際生物圏保護区指定：1983年6月30日

- 公園面積の推移：
 - 1990：110,132 エーカー
 - 1992：110,231 エーカー
 - 1998：112,430 エーカー
 - 2000：112,598 エーカー
 - 2001：112,613 エーカー
 - 2002：112,513 エーカー

- 国立公園システム管理予算（ONPS）ベース予算額
 - 1990：4,929,000 ドル
 - 2002：7,067,000 ドル
 - 2003：7,412,000 ドル
 - 2004：7,380,000 ドル

- 利用者数（レクリエーション目的）
 - 1990：394,013
 - 2001：396,695
 - 2002：392,593
 - 2003：406,058

- ボランティアプログラム実績（2002年度）
 - ボランティア時間：9,450 時間
 - 費用（施設の光熱費等除く）：6,600 ドル
 - ボランティア数：78 名

4. 国立公園システムの概要

(1) 国立公園の指定

米国では、国立公園ユニット（国立公園局が管理する国立公園、国立史跡、国立レクリエーション地域など）を指定する際にはその都度個別の法律を定め、それに基づいて公園を設立している。日本のように、自然公園法に基づいて大臣が国立公園を指定するという手続きにはならず、原則として議会での審議を経て個別に法律を制定することにより初めて公園が設立される。このため、国立公園の設立の多くは政治的なプロセスを経ることとなり、地元関係者、自然保護系の非営利団体などの政治活動が国立公園の設立の原動力となる場合が多い（参考資料6参照）。

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。

(2) 国立公園ユニット

国立公園ユニットの種別や名称は、連邦議会により制定された法律、もしくは1906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)。

国立公園局が管理している国立公園ユニットには以下の16の種別がある。2004年現在で、388ヶ所の国立公園ユニットがあり(表4、表5及び参考資料2参照)、うち国立公園は56ヶ所である(表7参照)。

(国立公園の種別;概略については表5参照)

国立公園(National Park):一般的には、幅広い特質を有する大きな自然地域で、中には重要な歴史的資産を有するものもある。狩猟、採鉱その他資源を消費するような行為は禁じられている。

国立記念物公園(National Monument):特徴的なランドマーク、建築物、その他の歴史的もしくは科学的に価値のあるものを含む地域である。議会が法律により設立する他、1906年の遺物保存法(Antiquities Act of 1906)に基づき、大統領が公告(public proclamation)により国立記念物公園を指定することもできる。

国立保護区(National Preserve):国立保護区は、国立公園に準ずる特質を有するが、連邦議会により、区域内での狩猟、捕獲、石油及び天然ガス探査及び採掘が認められている公園ユニットである。現存する国立保護区の多くは、その区域内でのレクリエーション目的での狩猟を除けば、国立公園への昇格が可能な資質を備えている。

国立史跡(National Historic Site):その公園の持つテーマに合致する歴史的特徴が、国立史跡ごとに1つ以上有する地域である。1935年の史跡法(Historic Sites Act of 1935)に基づき内務長官により指定されているものもあるが、多くの史跡は連邦議会の法律により指定されている。

国立歴史公園(National Historic Park):この公園は、一般的に複数以上の遺物や建築物を有する公園地について指定される。

国立記念物(National Memorial):国立記念物は、歴史的な人物や出来事を記念するためのものであるが、必ずしもそのテーマに歴史的に関係のある場所を区域内に含む必要はない。

国立戦場(National Battlefield):国立戦場には、国立戦跡(National Battlefield Site)及び国立軍事記念公園(National Military Park)が含まれる。

国立墓地(National Cemetery):国立公園システムには、現在14の国立墓地が含まれている。それらは1つのユニットとして合同で管理され、個別ユニットとしては扱われていない。

国立レクリエーション地域(National Recreation Area: NRA):主に、レクリエーション利用を目的として設立された国立公園ユニットである。12の国立レクリエーション地域(NRA)は大きな貯水池(ダム湖)の周辺に位置し、水を中心としたレクリエーションに重点を置いている。他の5箇所のNRAは、主要な人口集中地帯の近郊に位置している(ニューヨーク、サンフランシスコなど)。

国立海岸(National Seashore):10箇所の国立海岸が、太平洋、メキシコ湾及び太平洋岸に沿って指定されている。開発が進んでいるものもあれば、比較的原始的な地域もある。多くの国立海岸では狩猟が認められている。

国立湖岸(National Lakeshore):国立湖岸はすべて五大湖沿岸に位置している。

国立河川(National River):このカテゴリーには、国立河川及びレクリエーション地域(National River and Recreation Area)、国立景観河川(National Scenic River)、原生河川(Wild River)などが含まれる。初めて国立河川が指定されたのは1964年のことであるが、それ以降は1968年の原生・景観河川法(Wild and Scenic River Act of 1968)に基づき指定されている。

国立パークウェイ(National Parkway):パークウェイは、車道及びそれに並行して配置される国立公園地ユニットである。パークウェイは全て保護地域の回廊に沿って自動車走行するために作られたもので、その多くは文化的な史跡をつなぐよう計画されている。

表7 国立公園一覽

2004年6月現在

No.	国立公園の名称	所在地	種別 (*1)	指定(*2)	世界遺産 産(*3)	面積(2003) ヘクタール	レク目的 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	1968/10/18		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	1908/1/11		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	1972/9/30		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		231,307	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	4,063	
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	Shenandoah 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	1956/8/2		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箇所)				(14箇所)	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箇所(2005年現在)。国立公園システム内の公園ユニットとしては18箇所が指定を受けており、うち14箇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。

国立トレイル(National Trail) : 1968年の国立トレイル法(National Trails System Act of 1968)により指定された3,600マイル以上にもわたって伸びる公園地に付された名称である。国立景観トレイル(National Scenic Trail)及び国立歴史トレイル(National Historic Trail)の2種のトレイルを含む。

関連地域(Affiliated Areas) : 1970年8月18日の一般権限法(General Authorities Act of August 18, 1970)により、国立公園システムは、「国立公園局を通じて、内務長官により現在もしくは将来、公園、記念物、パークウェイ、歴史的(公園地)レクリエーション目的、もしくはその他の目的のために管理されるすべての陸域及び水域」であると定義された。関連地域は、国立公園システムには含まれていないが、卓越する資産が維持・保存されている、米国及びカナダ内の様々な地域から構成されている地域である。中には連邦議会の法律により承認されているものがあるが、その他のものは1935年の史跡法(Historic Sites Act of 1935)に基づく内務長官の権限により指定された国立史跡である。これらは全て、国立公園局の技術的もしくは経済的支援に依存している。

他の指定地域(Other Designation) : 国立公園システムのいくつかのユニットには、めずらしい名称や名称の組み合わせを持つものがある(ホワイトハウスやプリンス・ウィリアム森林公園(Prince William Forest Park)など)。

5. 国立公園の職員及び研修制度

(1) 国立公園の職員

国立公園局に所属する各職員は、17の職種(Career Fields)に分類される(表8参照)。国立公園局職員に対する研修は、それぞれの職種に求められる能力を養成するために行われる。

また、国立公園局の職員採用ホームページでは、公園局職員を次の7分野に分けて紹介している。

パークレンジャー(Park Ranger)

火災管理(Fire Management)

事務職系職員(Administrative)

維持管理、技能職員(Maintenance, Trade & Craft)

米国公園警官(US Park Police)

守衛(Guard)

その他(Other Careers) : 地質学者、生態学者などの資源管理に携わる専門的な職種など

なお、職員は必ずしもその職種内のみで異動する必要はなく、本人が希望して空きポストに応募し、認められれば異なる職種に移行することができる。ただし、募集の際に、本人の持っている経験や学位がそのポストに十分であるか審査されるために、あまりにかけ離れた職種間の異動は難しい。公園職員の職名は事務系の職員から自然教育活動担当者、法執行官(取締官)、自然資源管理を担当する科学技官まで多岐にわたる。その中でも注目されることは、各公園とも多数の維持管理職員を抱えており、日常的な維持管理行為は草刈から建物の補修に至るまで職員が直接管理を実施しているということである。アウトソーシングの割合が高くなっているとはいえ、このような充実した維持管理部門が米国国立公園の公園管理の要といえる。

このように、国立公園局には様々な職種の職員が勤務している。自然資源については、その「管理」(モニタリングや移入種駆除など)には自然科学的な調査や野外作業を専門とする職員があたるが、その「保護」(違法行為の取締など)は法執行官(取締官)が担当するなど業務が分業化されている。国立公園局全体としてはビジターサービスに重きが置かれており、インタープリター(自然解説担当官)や法執行官など、ビジターサービス業務関係の職員数が多い。

一方、国立公園局長の選任要件をみると、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。1996年の国立公園局管理改善法

表8 国立公園局職員の職種(Career Fields)

番号	職種	業務内容、求められる能力
1	管理及び事務 (Administration and Office Management Support)	国立公園局内のすべての部署における管理や事務補助を担当する職種である。予算、経理、人事、物品購入、財産管理などの幅広い能力が求められる。
2	文化資源管理 (Cultural Resources Stewardship)	公園の文化的資源の保存、保護、維持及び解説を担当する職員である。歴史、考古学、文化的景観、歴史的建築物、博物館管理、人類学などに関連する業務を行うとともに、州政府、地域の団体、部族政府に対して、指導や技術的補助を行う共同プログラムなどに携わる専門的職種である。
3	火災及び航空管理 (Fire and Aviation Management)	火災防止や(森林内の)燃材蓄積防止、組織的森林火災及び野火管理、航空管理及び使用、ならびに事故指揮システム(災害及び緊急時)などの特別な状況に対応するための専門的な技術を持った職種である。
4	歴史的保存技術及び技法 (Historic Preservation Skills and Crafts)	保存技術、保存の考え方、ならびに長期的なプログラムである保存及び技術研修(Preservation and Skills Training (PAST))や伝統的技法及び素材の使用などを含む歴史的財産の維持管理等保存のための技術に特化した専門的職種である。
5	情報管理 (Information Management)	コンピューターと通信技術のプログラム分野に関連する業務に携わる。GIS(地理情報システム)のような資源管理に関係したコンピューターのシステム、図書館業務を含む技術情報の保存と検索など、様々な分野にまたがる業務に携わる職種である。
6	自然解説、教育及び協力団体 (Interpretation, Education and Cooperating Association)	従来より公園内で行われてきた自然解説を担当する職員に加え、地域の教育プログラム及び公園の自然解説の内容を統合するような教育カリキュラムの作成を行っている職員、ならびに公園の協力団体と密接に関係しながら仕事をしている職員など、幅広い業務を対象とする職種である。
7	法執行及び資源保護 (Law Enforcement and Resource Protection)	米公園警察(U.S. Park Police)を含む、法執行に従事している職種である。連邦法規及び規制、人間関係論、巡視活動、資源保護、ならびに犯罪捜査などに関する特別の研修を受ける。
8	維持管理 (メンテナンス、Maintenance)	技術職及び職人(WB給与体系に所属する職員: Wage Board(WB) Positionとは、連邦政府職員のうち主にブルーカラー的な業務に従事する職員を対象とする給与体系。これに対し、ホワイトカラー系の職員のポストは、General Schedule(GS) Positionsと呼ばれ、給与体系が独立している。)により構成される80を越える職種の系統(Classification Series)と施設管理者のような専門者集団に属する職員により構成される職種である。研修コースの例としては、通常の維持管理プログラム、職業訓練コース、技術職(職人)及び専門免許取得プログラム、特別維持管理能力開発プログラムなどがあげられる。
9	自然資源管理 (Natural Resource Stewardship)	自然資源を保護し維持するために必要なツールに焦点を当てた学際的な職種である。職員の業務内容は、資源の特定、評価、モニタリングのための技術、一般的生態系管理と、NEPA(国内環境政策法)や他の環境法や政策の遵守などである。
10	組織開発 (Organization Development)	組織及び職員の能力開発、研修及び指導、教育ならびに機会均等に責任を負っている職員により構成される、さまざまな分野にまたがる職種である。
11	計画、デザイン(設計)及び建設 (Planning, Design and Construction)	計画及び施設開発サポート(環境影響評価、公衆の参画)、設計及び建設(建設場所や構造物ごとの規制要件及び許可制度など)、計画、設計及び建設のための技術的補助を含む、学際的で他分野にまたがる職種である。
12	レクリエーション及び保全プログラム (Recreation and Conservation Programs)	主として、国立公園局の直接の業務ではないレクリエーションプランナーとして、各種の技術補助プログラムに携わっている職員により構成される職種である。具体的には、河川・トレイル及び保全補助・助言(Rivers, Trails and Conservation Assistance)、長距離トレイル研究(Long-Distance Trails Studies)、パートナーシップ原生景観河川研究(Partnership Wild and Scenic Rivers Studies)、水力発電補助(Hydropower Assistance)、土地及び水源保全基金(Land and Water Conservation Fund)、連邦政府の土地を公園に(Federal Lands to Parks)、都市公園及びレクリエーションの復活(Urban Park and Recreation Recovery)、経費分担の挑戦(Challenge Cost Share Program)などの各プログラムに参加する職員などが含まれる。
13	リスクマネージメント(職業上の保健及び安全) (Risk Management (Occupational Health and Safety))	保健及び安全規制遵守の観点から、生命・安全問題、職業安全及び健康法(OSHA)規制、職員及び利用者用施設及び事故の監査・評価、労働者補償プログラム(OWCP)に基づく苦情にかかわっている専門的職種である。
14	専門的職種 (Specialty Field)	特定の職種に分類されにくい幅広い分野にまたがる職業系列により構成される職種である。例としては、コンセッション管理、国際業務、土地管理、議会関連業務、広報、執筆及び構成などがある。
15	指揮、管理及び指導 (Supervisions, Management and leadership)	この職種は、各公園ユニット及び組織的な指揮・管理を達成すること、各職員及びグループの潜在的能力を発掘すること、個人及び組織の能力を増進し、チームごとの業務効率を向上させるという責任を負っている職種である。
16	重要な共通コンピテンシー(職員の能力) (Universal Essential Competencies) (*)	すべての職種において、あらゆるレベルの職員1人1人に求められる職員としての能力(コンピテンシー)のことである。これは、同僚や上司、チームなどからも、また国立公園局の適応指導(オリエンテーション)とミッション再確認研修プログラム、個人的教育と経験などから得られるものである。共通コンピテンシーは、全職種の基礎であり、全職員に非常に重要であるため、それ自体では独立した職種ではないものの、独立した項目としてこのリストに掲載している。
17	利用者管理 (Visitor Use Management)	特別公園利用許可(Special Park Use)管理、緊急医療サービス(EMS)、捜索及び救助、バックカントリー及び原生地域管理、利用者制限管理、公園の状況に関する社会・経済学的な分析の適用などについて責任をもつ職種である。

(出典: 国立公園局ホームページ)

* : 16のCompetenciesは職員に求められる能力であり、個別の職種をさすものではない。

(National Park Service Administration Reform Act of 1996)で初めて国立公園局長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ない(The director shall have substantial experience and demonstrated competence in land management and natural or cultural resource conservation.)」というものである。言い換えれば、国立公園局は組織としても自然公園、都市公園を問わない巨大な公園管理機関であり、本来的には国有地管理業務の一環として自然資源を管理している。

なお、歴代の局長を見てみると、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様々である。国立公園局のたたき上げ職員の間ほとんどは法執行(取締)部門出身者である。このため、組織自体の体質としてはそれほど自然資源の管理には重点が置かれていないといえる。

(2) 国立公園における「パークレンジャー」について

米国の国立公園といえば、「パークレンジャー」がよく知られているが、前述の職種(Career Field)の中にはレンジャーという職種はない。公園職員の間では、「(パーク)レンジャー」は法執行部門(law enforcement)で取締り業務に従事するような職員(銃を携帯し警察権を行使できる)を指すことが多いようである。

また、歴史的にも「パークレンジャー」の役割は変遷してきている。国立公園局設立当初は限られた職員がすべての業務を担当していたために、多くが取締りを兼務するナチュラルリストという位置づけだったようである。その後、都市部の公園ユニット(主にレクリエーション地域など)が追加されるに従い、利用者の安全確保や治安維持のための専属の取締官が配置されるようになった。また、公園内の資源管理体制が充実するに従い、科学や生物学、歴史などを専門とする職員も配置されるなど、職員が専門化、分業化されていくこととなった。

なお、公園職員は、指定職等幹部職員を除く一般職員については、大きくクラスA(一般の連邦政府職員給与体系(GSグレード))とクラスB(主に維持管理職員など労賃ベースの給与体系(WGグレード))に分けられる。このうちクラスAのみが公園局のバッジをつける義務があり、現在は一般的にこのバッジをつけている職員が対外的なパークレンジャーとされることである。その意味では、一般的には米国国立公園ユニットに勤務するパークレンジャーは、メンテナンス部門と管理部門のうち非制服組(会計担当官など)を除く、ピジターサービスにかかわる可能性のある職員はすべからずパークレンジャーと呼ばれていることになる。このように、実際には「パークレンジャー」には一貫した定義のようなものはなく、それぞれの状況で国立公園を代表する職員を指して用いられているというものである。

一方、一般の利用者からすればバッジの有無などの区別はわからないために、制服を着用している職員はすべて「パークレンジャー」である。実際にも、各地の公園を訪れると公園内の行く先々で制服を着た職員を目にすることができ、利用者は国立公園に来ていることを実感することができる。その意味で「パークレンジャー」は、対外的にわかりやすく国立公園を紹介するためのいわばイメージキャラクターのようなものであり、一人ひとりが国立公園の価値といったものを体現しているような印象を受ける。

(3) 待遇

国立公園局職員の待遇は連邦政府職員の給与体系により決められている。給与体系には、大きく、上級指定職(SES(Senior Executive Service)グレード)、指定職(ES(Executive Service)グレード)、一般職(GS(General Schedule)グレード)及び、労賃職(WG(Wage Grade)グレード)の4つの体系がある。メンテナンス以外の一般職員のほとんどはGSグレードに所属し、メンテナンス職員はWGグレードに所属する。例えば、「レッドウッド国立州立公園幹部及び組織図」(図14参照)中、国立公園局の所長ポスト欄にある「GS-15」は、GSグレードの15級であることを示している。同様に、資源管理科学部長の「GS0025-14」は、その職員がGSグレードの14級であることを表している。「0025」は職種を表す連邦政府共通のこ

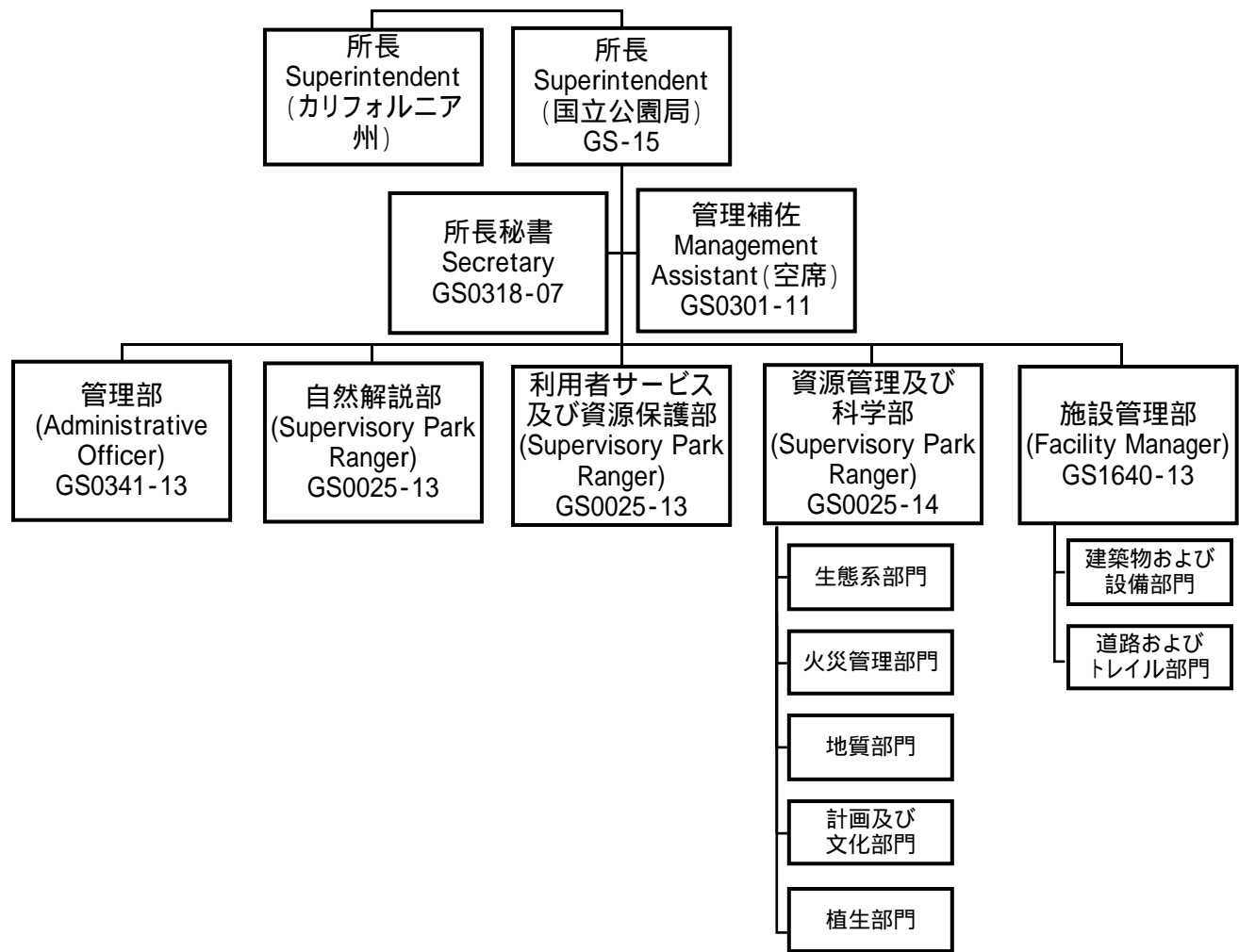


図14 レッドウッド国立州立公園幹部 (Management Team) 組織図

ードである。GS グレードの俸給表は表9のとおりであるが、実際の給与額は号(Step)により異なるため、グレードだけでは各人の給与の額はわからない。

(4) 常勤職員と臨時職員

国立公園局の正規職員(連邦職員の地位を有している職員)には、大きく分けて常勤職員と臨時職員がある。臨時職員は常勤職員と異なり、政府の年金や健康保険制度が適用されない。さらに、臨時職員には季節雇用と臨時雇用の2つの雇用形態がある。前者は年間雇用期間が6ヶ月を超えられないが、同人物を毎年雇用することができる。後者は年間6ヶ月を超えて雇用できるが、同人物の雇用期間は合計2年間までに限定されている。これらの正規職員の募集は、通常政府の雇用情報を通して行われる。国立公園は、夏などの休暇シーズン中の利用者数と閑散期の利用者数の差が大きいため、職員需要の増減分を臨時職員で補填している形となっている。臨時職員のポストは比較的級が低く給与が安い上に、職員厚生費用が限定的である。また、必要な時期だけ雇用することができるために、給与経費管理上効率的である。職員の試用期間という意味合いもあり、優秀な職員を発掘するための有効な手段にもなっている。臨時職員には、毎年一定期間のみ勤務する地元出身者や、夏期休暇中のみ勤務する学生などが多い。中には、経験豊富なベテランの臨時職員もいる。各公園には通常臨時職員用の有料宿舎があり、着任後すぐに勤務が開始できる体制がとられている。宿舎には冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、電子レンジ、テーブル、椅子、ベッドなど必要な家具などがあらかじめ備え付けられている。

なお、マンモススケイプ国立公園では、2003年8月22日現在の職員数187名のうち、臨時職員は100名であった。

また、連邦政府の制度として学生雇用を促進する制度もある。

学生職業体験プログラム(Student Career Experience Program: SCEP)は、大学などに通学しながら国立公園や国立野生生物保護区の臨時職員として勤務し、学位取得後はそのまま政府職員として採用される制度である。主にマイノリティー系や、身体等に障害を持つ学生に優先的に適用される制度のようである。

学生臨時雇用プログラム(Student Temporary Employment Program: STEP)は、SCEPと同様の制度であるが、卒業後の採用が保証されていない。期間は原則1年以内であるが、SCEPに移行することも可能である。臨時雇用期間中の職種と、学生の専門分野が一致している必要はないなどの利点がある。

この他、連邦政府職員への採用には、従軍経験、ピースコープ(米国の海外開発協力ボランティア制度)派遣歴などによる優遇措置がある一方で、前述の学生雇用制度、マイノリティー、その他の優遇制度などに該当しない応募者の採用は困難なため、多くは臨時職員として数年間勤務実績を積んだ後に、常勤職員として採用されることが一般的である。ちなみに、マンモススケイプ国立公園のメンテナンス部門には、ベトナム戦争従軍者が多数勤務しており、この世代が大量退職した後、職員をいかに補填するかが大きな課題になっている。

(5) ボランティア等

国立公園局は充実したボランティア制度(Volunteer-in-Parks Program: VIPプログラム)を有しており、毎年125,000人程度の公園ボランティアが業務補助を行っている。ボランティアの活動はのべ400万時間以上であり、その貢献は、国立公園局の職員数に換算して2,058人、7,200万ドル(約79億2千万円)にも相当するとされている。

ボランティアの募集は、政府のボランティア募集ウェブサイト(www.volunteer.gov)を通じて一括して募集される。各公園にはボランティアコーディネーターが配属され、各部門からのボランティア受け入れ希望を集約して情報を掲示する。

ボランティアの募集は、短期のものから数ヶ月に及ぶ長期のものまで様々である。長期ボランティアに対しては、ユニフォーム、帽子、作業に必要な安全装備などの他、無料のボランティア宿舎が提供される。キャンピングカーやキャンプサイトの無償提供により滞在場所を確保するという場合もある。ボランティア宿舎は基本的に個室で、1棟あたり2~3人が同居する形態をとる。各棟に冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、ベッド、電子レンジ、電話、テレビ

表9 米国連邦政府職員俸給表(GSグレード 2004年度)

(Salary Table 2004-GS; 2004 General Schedule, effective January 2004)

(単位:米ドル)

		号 (step)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
GS級 (GS grade)	1	15,625	16,146	16,666	17,183	17,703	18,009	18,521	19,039	19,060	19,543
	2	17,568	17,985	18,567	19,060	19,274	19,841	20,408	20,975	21,542	22,109
	3	19,168	19,807	20,446	21,085	21,724	22,363	23,002	23,641	24,280	24,919
	4	21,518	22,235	22,952	23,669	24,386	25,103	25,820	26,537	27,254	27,971
	5	24,075	24,878	25,681	26,484	27,287	28,090	28,893	29,696	30,499	31,302
	6	26,836	27,731	28,626	29,521	30,416	31,311	32,206	33,101	33,996	34,891
	7	29,821	30,815	31,809	32,803	33,797	34,791	35,785	36,779	37,773	38,767
	8	33,026	34,127	35,228	36,329	37,430	38,531	39,632	40,733	41,834	42,935
	9	36,478	37,694	38,910	40,126	41,342	42,558	43,774	44,990	46,206	47,422
	10	40,171	41,510	42,849	44,188	45,527	46,866	48,205	49,544	50,883	52,222
	11	44,136	45,607	47,078	48,549	50,020	51,491	52,962	54,433	55,904	57,375
	12	52,899	54,662	56,425	58,188	59,951	61,714	63,477	65,240	67,003	68,766
	13	62,905	65,002	67,099	69,196	71,293	73,390	75,487	77,584	79,681	81,778
	14	74,335	76,813	79,291	81,769	84,247	86,725	89,203	91,681	94,159	96,637
	15	87,439	90,354	93,269	96,184	99,099	102,014	104,929	107,844	110,759	113,674

などが備えられ、電気、水道代を含め無料である。ただし、宿舎に滞在するためには、週 32～40 時間以上の勤務が義務付けられることが多い。業務中のけがに対しては、労働省から治療費が支給される。ボランティアの多くは退職した高齢者、学生などである。

外国人に対しては国際ボランティアプログラム(International Volunteer-in-Parks Program: IVIP プログラム)が用意されている。このプログラムは、国立公園局本部が一括して募集や手続きを行っている。参加者に対しては J1 ビザ(交換訪問者用ビザ)が発給される。なお、VIP プログラムも含め、観光ビザによるボランティアプログラム参加は認められていない。

ボランティアの形態の一つとして SCA 奨学生制度(Student Conservation Association)がある。これは、一定期間(2ヶ月から数ヶ月)のボランティア活動参加に対して、奨学金が提供される制度である。学生が SCA に申し込みを行うと、奨学生を募集している国立公園等のポストに関する情報が提供される。学生が希望するポストを選択し、公園側の電話面接試験などを受ける。採用が決まれば公園で一定期間無給で研修を行い、研修期間に応じて SCA より奨学金が提供される。奨学金の原資は学生の紹介を依頼した公園が奨学金相当額を SCA に支払うことにより確保される。SCA 奨学生はボランティア宿舎などに入居することができる。

米国の学生は無給の実務研修よりは長期休暇中にアルバイトをすることを好む傾向が強い。また、夏期休暇中は大学の寮を一時的に退去しなければならないことが多く、学生にとって無料で宿舎が貸与されることは魅力が大きい。このような理由から、奨学金の額は多くなくとも、優秀な学生が集まるといえる。また、ほとんどの長期学生ボランティアはこの制度を活用している。この制度は、若くて優秀な学生を国立公園や保全分野に巻き込むために、大変役立っているという印象も受ける。

ボランティアプログラムではないものの、若者育成プログラムの一環として、職業訓練所(Jop Corps)が国立公園内に設置されることがある。マンモスケイブ国立公園の区域内にもこの訓練校が設置されており、公園側からの要請に応じ訓練生を派遣する。訓練生の多くは高校などでドロップアウトした学生であり、訓練校で造園等に関する技術や自動車運転免許などを取得しながら社会復帰に備える。

(6) 協力団体、コンセッション職員

協力団体(Cooperative associations)は、ビジターセンターなどにおいて物販を行い、その収益の一部を公園に還元する団体である。小規模なビジターセンターにおいては、政府職員が常駐せず、協力団体の職員が情報提供も担当している。公園や自然に関する地図や図書、お土産などが充実している。協力団体の職員も公園職員同様、ビジターの求めに応じ基本的な公園の利用情報を提供する。

同様に、公園内のホテルや売店を営んでいるコンセッション業者(営業権所有業者: Concessionaire)の職員によるビジターサービス提供も行われている。国立公園局は、様々な経営規模の 630 の営業権所有業者と請負契約(Concession)を結んでおり、ビジターに対して有料の自然解説プログラムなどを実施しているケースもある。アラスカのデナリ国立公園内で運行されているシャトルバス、イエローストーン国立公園のスノーコーチ(大型乗り合いそり)などもコンセッション業者により運営されている。営業権所有業者の被雇用者数は約 25,000 人であり、国立公園局職員数を上回っている。

(7) 研修制度

米国国立公園局の大きな特徴は、研修制度が充実していることである。研修は、各研修所での講義のほか、ホームページ、電話など様々な手段を用いて実施される。国立公園局関係の研修所は計 11 箇所あり(表 6 参照)、その中心となる施設が、オルブライト研修センター(Horace M. Albright Training Center)とマザー研修センター(Stephen T. Mather Training Center)である。マザー研修所が主にインタープリテーションに関する研修を担当しているのに対し、オルブライト研修所は文化および自然資源管理に関する専門研修を主に担当している。その他、国立公園局関係の研修機関には、ワシントン DC 本部の研修所(管理部門、

管理職、組織)、歴史研修所(歴史的資源修復・保存、安全、メンテナンス)、国立保全研修所(省庁連携型)、連邦取締官研修所(90の政府機関の共通研修機関で、9~10週間の研修により銃器使用や取締官としての資格を付与する。)などがある。

国立公園局の研修システムについては現在も検討が続けられており、将来的にはさらに分散型(decentralized)のカリキュラムを目指している。現在もTEL(Technology Enhanced Learning:スタジオと各公園ユニットの研修室を通信システムでつなぎ、それぞれの勤務地で研修プログラムを受講し、双方向マイクで質疑応答できるシステム)自習のための教材(CD-ROM、ウェブサイト)などによる分散化が図られている。研修員自身ではなく、職員を教育するトレーナーを訓練することにより、各公園が自ら研修の機会を提供できる体制を作ることも検討されている。

(以下、マザー研修所長に対する聞き取り調査から引用)

国立公園局における研修は、全新規採用職員を対象として実施される研修と、それぞれの職種について実施される専門的な研修プログラムとが用意されている。国立公園局には全部で17の職種があり、それぞれの職種に要求される技能等が定められている(表8参照)。職員は、それぞれのポストに基づき対応する職種に分類される。職員の所属する職種は恒久的なものではなく、職員が希望して他の分野に分類されるポストに応募し認められれば、異なる職種に移行することができる。職員それぞれに研修のためのIDがあり、国立公園局の職員である限り職種間を移動しても、それぞれの職員が受講した研修履歴が記録に残される仕組みになっている。

コンピテンシー(Competencies)という概念が、国立公園局研修システムの根幹をなしている。この概念は、一言でいえば国立公園局職員として達成することが必要な目標というものがパターン化されたものである。この概念と、典型的な従来の研修プログラムの違いは、「能力」の習得と評価という考え方が抜けていることである。コンピテンシーは、わかりやすく言えば職員が身につけなければならない、知識(Knowledge)、技術(Skill)、能力(Ability)、態度(Behavior)の組み合わせられた総合的な能力を指している。基本的なコンピテンシー(universal competencies)というものは、国立公園局職員が、職員の入門レベル(GS9レベル)までに身につけなければならないものとされている。また、コンピテンシーは、10のベンチマークにより計測が可能とされている。評価のための基準もあり、将来は専門家による評価(peer review)テストの導入も検討されている。しかしながら、インタープリテーションには芸術的な側面があるために、一律的な評価が適していない面もあり、評価制度はまだ導入されていない。このアセスメントプログラムは、受講者を選別する制度というより、達成が遅れている職員をサポートするような性格のものとなる予定とのことである。

コンピテンシーを理解することにより、職員は自分自身の役割、及び同僚・組織との結びつきを実感することができる。組織としても、国立公園局としての全国的な質(National Standard)を保つことができる。所長が職員の行動に問題があると判断した場合や、受講生であっても上司がまた十分に研修の成果があがっていないと判断した場合などは、再度の受講を勧める場合もある。聞き取りの結果からは、受講者の10人に4人はまだ基準を満たしていないということである。

国立公園局の「Fundamentals」研修プログラムは、基本的なコンピテンシーを習得するための初任者研修プログラムであり、対象職員の職種を問わない。このカリキュラムは、まずこれが職員にとって生涯に渡る学習プロセスのスタートとなるよう構成されている。米国民は90年間に渡って国立公園局のユニフォームを見てきているために、職員に対する期待も大きい。研修の最大の目的は、国立公園に対して国民が抱く共通の期待を満たすために必要とされる知識と理解を促すことである。イエローストーンのような大公園でも、あまり名の知られていない小さな公園ユニットでも、同じユニフォームを着用している限り、同じレベルのビジターサービスの質を維持する必要がある。公園がそれぞれ個別に存在しているわけではなく、システムとして機能することを確保するために、各職員はそのシステムを構成する一員としての高い質を保つ必要がある。ビジターは色々な公園を訪ねて回るために、公

園どうしのサービスの違いに敏感である。それに対し、多くの若手職員は自分の公園しか知らないことが多い。

従来の新入職員研修プログラムでは、入門レベルの職員が自らの職務を全うするための能力とほとんど関係のないような内容が多く盛り込まれ、時間の無駄が多かったが、現在は段階に応じて必要な情報だけを提供することにより、高い学習効果をあげているということである。職員は、大きく3つのレベルに分けられ、国立公園局の求める質の高い業務を達成するために必要な能力を、それぞれのレベルのコンピテンシーとして定め、その習得を図る研修プログラムが提供されている。

国立公園局の初任者研修は、 から までのパートに分かれていて、採用後2年以内にすべての課程を受講するのが望ましいとされている。実際に研修所を訪れるのは、パート とパート （前者はグランドキャニオン国立公園のオルブライト研修所、後者はハーパースフェリーのマザー研修所）だけであり、それら以外のプログラムについてはウェブサイト、TEL プログラム、現地公園での上司による教育などにより実施される。

Fundamental (Who we are.)

Fundamental は、採用1か月目に行われるウェブサイトと上司により実施される研修である。国立公園局の歴史、関係法令などの概略を学ぶとともに、所属するそれぞれの公園ユニットについて学ぶ。

Fundamental (Why we are here.)

この課程はグランドキャニオン国立公園のオルブライト研修所で行われる研修カリキュラムにより実施される。国立公園局全体の組織や歴史について学ぶとともに、初めて研修所で他の公園に勤務する若手職員と共同生活を送りながら研修を行う。

Fundamental (Taking Charge of your future.)

それぞれの職員に合った退職計画（retirement planning）やキャリア計画（career planning）作成を補助する課程で、 の受講後、採用2年目までに受講する。

Fundamental (A workplace for everyone.)

倫理、人種の多様性（diversity）、バリアフリー（accessibility）、安全管理（safety）、健康及び運動などについてウェブページを中心に行われる研修課程である。

Fundamental (Working together.)

ストラテジックプランニング、リーダーシップ、コミュニケーション、問題解決、将来を見通す力などの習得を目指す。マザー研修所での一週間の講義やワークショップにより実施される。勤務2年目が終了する前に受講しなければならない。この課程には、Fundamentalと同じメンバーが参加する。

1970年代は、取締官を対象とした1回12週間の研修が行われていたが、この研修は取締官という単独の職種を対象としている上、期間が長かった。研修期間を効率的に分割するとともに、可能な部分は現地の公園や自習により習得させることにしたのが、現在の初任者研修プログラムの骨格になっている。また、対象職員の職種も限定せず、メンテナンスやインタープリターなどの職種も含めた混成メンバーとし、専門的な教育は初任者研修から切り離し、Fundamentals コースを終えた後にそれぞれの専門分野に応じた研修プログラムを提供することにしたことも特徴の一つである。

国立公園局でもう一つ特徴的な点は、退職準備のための研修が初任者研修中に含まれていることである。本人が現在持っている技術と、今後習得が必要な技術を明確化し、経済的な観点も含め、退職までにどのような能力や資産を身に着ける必要があるかを理解する。また、

今はインタープリターだが、将来資源管理の専門家になりたいという職員は、そのためにどのような技能、経験が必要か理解することにより、職員自身による自分らしいキャリア設計、退職への準備が可能となる。また、このようなプロセスを通じ、組織と職員との間でしっかりとした信頼関係を築くことができる。

国立公園局の各研修所の対象受講者は、原則として常勤職員（permanent employee）である。多忙期にビジターセンターなどのカウンターでビジターに対応する職員の多くは季節雇用臨時職員（seasonal employee）である。そのような職員は体系的な研修を受けていないために、質が高い人もいるがそうでない職員もいてまちまちである。以前は現役教師の季節雇用臨時職員も多かったが、最近では勤務期間と学校の休暇が合わずその割合は減少しており、さらに質が低下している。さらに、最近ではボランティアやパートナー（NPO職員）の割合も高くなってきている。臨時職員、ボランティア職員ともに、国立公園運営のためのスタッフとして欠かせない存在であり、そのようなスタッフに対する教育が今後の課題となっている（以上、聞き取り調査の概要）。

国立公園局の基本となるコンピテンシーという概念は難しい概念であるが、組織として一貫性のあるメッセージを「レンジャー」という職員を通じてビジターに伝えるために、職員一人ひとりの人格教育を行っているような印象を受ける。大きな組織だけに、組織として高い質を保つのはなかなか容易ではないが、単なる知識の伝達ではなく、職員の立ち振舞い（behavior）そのものが公園局の価値観を代表するものとなることを目指して研修を行い、その目指すものが「コンピテンシー」という概念で体系化されているようである。

また、職員からしても、今は下っ端のガイドであっても将来は上級職員になりたい、もしくはもっと大きな公園のシニアインタープリターになりたい、など上昇志向の強い職員が努力によりそれぞれの目標を達成することを可能にする研修プログラムは魅力が大きい。職員の組織に対する信頼、職員間の信頼関係、そして組織を支える人材の育成を総合的に進めることにより、しっかりした公園管理組織を維持している。大きい組織である難点を補い、同時にスケールメリットを最大限に生かし、職員に対し幅広いキャリア設計の選択肢が用意されている。「国立公園局」というブランドの象徴としての「レンジャー」の質を維持するための重要なツールのひとつが、この国立公園局の研修制度であるといえる。

6．国立公園局の予算の概要

（1）概要

国立公園局の予算は原則的に連邦議会での審議プロセスを経て承認される（参考資料7参照）。国立公園局の予算プロセスは、この議会審議プロセスを軸に、予算執行、議会関係プロセス、予算編成の3つの作業が並行して行われている（参考資料8参照）。議会の承認を必要とするが一般会計を財源としない予算もあり、その一例がレクリエーションフィー・デモンストレーションプログラムである（参考資料9参照）。この制度は、各公園での徴収料金（入場料、有料ガイドプログラム料金など）の80%を、その料金を徴収した公園ユニットで使用できるという制度であるが、その用途は主に施設の維持工事に限られており、常勤職員の給与、施設維持管理コスト（電気、水道等）には使用できないという制度上の制約がある。

国立公園局の予算のほとんどは、国立公園運営経費（Operation of the National Park System: ONPS）である（表10参照）。公園運営経費の中で最も割合が高いのは施設維持管理経費、次いで資源保護、ビジターサービスの順となっている（表11参照）。それらの金額に比べると、建設予算や用地買収予算はそれほど大きいとはいえない（表12参照）。このように、米国の国立公園は施設整備や用地買収だけではなく、保護区の管理や施設の維持管理にも十分な予算を配分していることがわかる。

また、各部門の予算額に人件費が含まれていることも特徴的である。例えば、聞き取り調査によれば、マンモススケイプ国立公園の自然解説部門の人件費は、同部門の予算全体の78%を占める。近年国立公園運営予算（公園基礎予算）はほぼ横ばい（表11参照）であるが、

表10 国立公園局 2005年度 項目別予算要求(予算)

予算要求額(単位:1,000米ドル)	2003年度確定	2004年度見通し	2005年度要求	2005年度要求額 対前年比増減	
				金額	%
任意予算項目(一般会計):					
国立公園システム運営 (ONPS)	1,564,331	1,609,561	1,686,067	76,506	5
米園警察	77,921	77,887	81,204	3,317	4
全国レクリエーション及び保護 (NR&P)	61,268	61,773	37,736	-24,037	-39
都市公園及びレクリエーション基金	298	301	0	-301	-100
歴史保存基金	68,552	73,582	77,533	3,951	5
建設及び大規模メンテナンス	328,212	329,880	329,880	0	0
用地買収及び州政府補助	171,348	135,596	178,124	42,528	31
土地及び水資源保全基金契約権限	-30,000	-30,000	-30,000	0	0
小計	2,241,930	2,258,580	2,360,544	101,964	5
義務的予算項目(*特別会計):					
レクリエーション・フィー特別会計	148,417	150,767	151,647	880	1
その他の特別会計	96,239	102,339	109,242	6,903	7
コンセッション改善会計	[28,865]	[17,000]	[10,000]	[-7,000]	[-41]
その他の信託基金	28,974	15,308	15,308	0	0
土地及び水資源保全基金契約権限	30,000	30,000	30,000	0	0
建設信託基金権限	0	0	0	0	0
小計	303,630	298,414	306,197	7,783	3
他省庁からの移し替え	NA	NA	NA	NA	NA
納付金 - ONPS	NA	NA	NA	NA	NA
納付金 - NR&P	NA	NA	NA	NA	NA
返納金 - 建設	NA	NA	NA	NA	NA
他省庁への移し替え	NA	NA	NA	NA	NA
国立公園局予算権限総計	2,545,560	2,556,994	2,666,741	109,747	4

*: 常置予算(permanent appropriation)は、政府の財源によらず、徴収料金などを財源とする特別会計の一種である。

**表11 国立公園局
公園運営経費**

(単位:1,000ドル)

予算項目	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度 (要求)
事業項目										
小事業項目										
国立公園システム運営経費(ONPS)										
公園運営										
資源保護	171,359	193,310	221,112	228,394	254,003	286,957	318,027	338,148	335,306	343,467
ビジターサービス	207,833	224,642	242,108	252,430	264,359	287,011	292,880	315,375	319,763	330,256
施設維持管理	349,280	367,698	383,588	411,163	432,556	458,311	480,972	519,969	559,211	586,093
公園支援	220,675	228,967	240,681	238,485	247,499	259,673	278,873	283,305	282,330	300,570
公園運営小計	949,147	1,014,617	1,087,489	1,130,472	1,198,417	1,291,952	1,370,752	1,456,797	1,496,610	1,560,386
公園基礎予算(除 米国公園警察)	684,133	734,945	790,363	809,360	854,193	920,854	954,268	982,459	不明	不明
対外管理費用	76,262	78,834	83,418	88,084	93,366	99,408	105,348	107,533	112,951	125,681
ONPS計	1,025,409	1,093,451	1,170,907	1,218,556	1,291,783	1,391,360	1,476,100	1,564,330	1,609,561	1,686,067
米国公園警察(USPP)										
USPP業務執行	43,722	47,335	60,972	50,564	54,401	63,343	65,185	77,921	77,887	81,204
公園基礎予算(含 米国公園警察)	727,855	782,280	851,335	859,924	908,594	984,197	1,019,453	1,060,380	不明	不明
公園運営経費計(ONPS及びUSPP)	1,069,131	1,140,786	1,231,879	1,269,120	1,346,184	1,454,703	1,541,285	1,642,251	1,687,448	1,767,271

* : 1996年度から2003年度までの予算額は2004年度予算要求時のものを使用しているため、他の表と整合しない場合がある。2004年度及び2005年度の予算額は2005年度予算要求書より引用したが、公園基礎予算額は不明。

表12 国立公園局10年間予算推移(追加、取消し分含む)

(単位:1,000ドル)

予算項目	FY 1995	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
任意予算項目:											
国立公園システム運営 (ONPS)	1,082,409	1,081,772	1,154,669	1,246,344	1,285,828	1,364,190	1,393,073	1,486,198	1,564,331	1,609,561	1,683,564
米国公園警察							80,976	90,480	77,921	77,887	80,076
全国レクリエーション及び保護 (NR&P)	42,941	37,579	37,976	44,259	46,182	52,542	59,827	66,359	61,268	61,773	60,973
都市公園及びレクリエーション基金	6	0	0	0	0	0	29,934	29,950	298	301	0
歴史保存基金	46,421	36,212	36,612	40,812	72,412	74,793	94,239	74,500	68,552	73,582	71,739
建設	159,242	191,225	340,165	222,769	239,419	241,191	397,912	387,418	325,712	329,880	302,180
用地買収及び州政府補助	[72,134]	[44,262]	[53,915]	[143,290]	[147,915]	[146,775]	266,161	273,867	171,348	135,596	146,349
連邦用地買収	44,187	42,762	52,415	142,290	147,415	105,775	[175,860]	[129,967]	[73,984]	[41,767]	[55,134]
州政府助成金	27,947	1,500	1,500	1,000	500	41,000	[90,301]	[143,900]	[97,364]	[93,829]	[91,215]
土地及び水資源保全基金契約権限	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000	-30,000
任意予算項目小計	1,373,153	1,361,050	1,593,337	1,667,474	1,761,756	1,849,491	2,292,122	2,378,772	2,239,430	2,258,580	2,314,881
義務的予算項目:											
レクリエーション・フィー常設予算	12,660	12,024	62,914	138,759	144,794	151,633	152,672	148,334	148,417	157,859	158,299
米国公園警察年金支払い義務のための負担金								21,957	25,305	27,785	31,224
その他の常設予算	12,212	13,301	15,560	15,317	30,137	32,339	39,531	33,807	42,069	46,650	49,822
その他の信託基金(寄付を含む)	12,164	15,748	14,790	14,476	14,523	18,418	27,537	15,297	28,974	19,418	15,008
土地及び水資源保全基金契約権限	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000
義務的予算項目小計	67,036	71,073	123,264	198,552	219,454	232,390	249,740	249,395	274,765	281,712	284,353
国立公園局予算権限計	1,440,189	1,432,123	1,716,601	1,866,026	1,981,210	2,081,881	2,541,862	2,628,167	2,514,195	2,540,292	2,599,234
コンセッション改善会計		24,549	21,898	26,288	19,125	30,494	26,498	25,063	28,865	11,751	14,700
コンセッション改善会計を含む予算額計		1,456,672	1,738,499	1,892,314	2,000,335	2,112,375	2,568,360	2,653,230	2,543,060	2,552,043	2,613,934
追加的情報											
他省庁計上予算											
土地及び水資源保全基金 - メンテナンス				20000							
土地及び水資源保全基金 - 連邦用地買収				107065							
森林・原野火災管理	37,932	50,758	33,503	40,666	56,769	81,390	116,493	138,678	105,681	98,749	未定
中央危険物質基金	4,596	1,650	1,415	1,912	2,560	1,217	1,213	2,339	2,176	2,647	未定
連邦用地及び道路プログラム(常設法)	83,180	73,466	84,000	103,667	145,985	166,034	145,020	145,804	142,860	164,000	未定
他省庁計上予算計	125,708	125,874	118,918	273,310	205,314	248,641	262,726	286,821	250,717	265,396	未定

人件費自体はベースアップや定期昇給の関係で上昇しており、結果として実際に使用できるプログラム経費は目減りしている。さらに、近年定員も徐々に削減されつつあり、2003年度実績が20,574人であったのに対し、2004年度見通しでは20,442人と定員が減少している(表13参照)。必要なプログラム予算を確保するために、退職や辞職した職員の後任を採用しない傾向がある。必要な人員は臨時職員やランクの低い若手職員を採用することにより穴埋めされることも多く、常勤のベテラン職員に比べ若く経験の浅い職員の割合が徐々に増えつつある。

(2) 調査費

国立公園局の自然環境や文化財関係の調査費は資源保護経費として計上され、2004年度現在の予算総額は3億3,531万ドル(約352億円)である(表14参照)。調査費のほぼ3分の2が自然資源管理、残りの3分の1が文化資源管理のために使用されている。調査費の用途は様々であるが、その多くは人件費が占める。その他、調査のための機器、薬品購入、車両維持、契約職員雇用、大学との共同調査のための負担金、調査や作業の外注費などとして執行される。

予算は、直接国立公園ユニットに配賦される予算と、自然資源プログラムセンターを通して配分される予算とに分けられる。これは、調査費が各公園に配分されてしまうと、必ずしも本来の目的に使用されず、他の緊急の管理業務に流用されるおそれがあるために、調査費の一部を本部組織が管轄するプログラム予算として一括して計上しているものである。このプログラムは、自然資源チャレンジプログラムと呼ばれるものである。プログラムに一括計上されるこの予算は、競争的予算として各公園ごとの自然資源調査のサポート経費として使用される(表15参照)。

(3) 施設建設経費

施設の建設経費は、2004年度現在で3億2,988万ドル(約346億円)である。建設経費には、大規模な施設建設費用とともに、各国立公園管理の基本的な計画書となる総合管理計画の策定経費も含まれる(表16参照)。

施設建設経費は事業規模に応じて大規模建設事業(ラインアイテム; line item)と、それ以外の事業とに分けられる。大規模事業については予算書に個別の箇所ごとに予算を計上しなければならない。

大規模建設事業以外の施設整備については、通常の公園運営経費から捻出するか、フィードモンストラクションプログラムにより得られた入場料金収入などを使用する。

施設建設に当たっては、NEPA(National Environmental Policy Act: 国家環境政策法)に基づく環境影響評価もしくはそれに準ずる各公園における影響評価及びパブリックインボルブメント手続きを経る必要がある。事業規模や工事の種類により異なるが、除外規定(既存建物基礎上の建て替えなど)に該当しない限り、最低2年間程度の手続き期間が必要となる。予算要求と環境影響評価のタイミングなどについては、各地域事務所ごとに詳細なマニュアルが準備されている。

(4) 施設維持管理

国立公園局の施設維持管理費は2004年度現在で5億5,921万ドル(約587億円)である。内訳としては、施設の補修などのメンテナンス費用が3億7,011万ドル(約389億円)で全体の約3分の2を占める。残りの3分の1が施設運営のための費用である。

(5) ビジターサービス経費

国立公園におけるビジターサービスの経費は、2004年度現在で3億1,976万ドル(約336億円)である。うち、ほぼその半分が自然解説及び教育活動のために使用されている(表17参照)。また、3分の1強の予算が、ビジター関連の取締り業務(法執行及び保護レンジャー業務)に使用されている。

7. 国立公園の管理と利用規制

(1) 国立公園における利用規制

表13 国立公園局 2005年度 項目別予算要求(定員)

定員要求(単位:人)	2003年度確定	2004年度見通し	2005年度要求	2005年度要求額 対前年比増減	
				定員	%
任意予算項目(一般会計):					
国立公園システム運営 (ONPS)	15,740	15,826	15,985	159	1
米園警察	717	717	753	36	5
全国レクリエーション及び保護 (NR&P)	286	281	288	7	2
都市公園及びレクリエーション基金	7	7	0	-7	-100
歴史保存基金	2	2	2	0	0
建設及び大規模メンテナンス	445	419	419	0	0
用地買収及び州政府補助	162	148	123	-25	-17
土地及び水資源保全基金契約権限	0	0	0	0	0
小計	17,359	17,400	17,570	170	1
義務的予算項目(*特別会計):					
レクリエーション・フィー特別会計	1,211	1,211	1,211	0	0
その他の特別会計	185	185	185	0	0
コンセッション改善会計	0	0	0	0	0
その他の信託基金	104	104	104	0	0
土地及び水資源保全基金契約権限	0	0	0	0	0
建設信託基金権限	0	1	1	0	0
小計	1,500	1,501	1,501	0	0
	1,034	1,034	1,034	0	0
他省庁からの移し替え					
納付金 - ONPS	279	105	130	25	24
納付金 - NR&P	9	9	9	0	0
返納金 - 建設	393	393	393	0	0
他省庁への移し替え	[42]	[42]	[42]	[0]	[0]
国立公園局予算権限総計	20,574	20,442	20,637	195	1

* : 常置予算(permanent appropriation)は、政府の財源によらず、徴収料金などを財源とする特別会計の一種である。

表14 国立公園局資源保護経費

(単位: 1,000ドル)

部門	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
プログラム項目											
自然資源											
自然資源調査支援	5,714	5,714	5,821	5,953	6,017	6,546	9,164	9,310	9,272	9,414	9,250
自然資源管理	71,071	70,721	75,187	84,834	88,214	108,768	128,889	152,613	170,914	178,409	187,048
小計	76,785	76,435	81,008	90,787	94,231	115,314	138,053	161,923	180,186	187,823	196,298
文化資源											
文化資源応用研究	14,028	14,063	14,983	15,703	16,055	16,989	17,706	17,944	18,277	18,109	18,382
文化資源管理	49,660	49,042	54,625	63,092	66,002	71,483	77,759	82,076	83,200	73,505	76,344
小計	63,688	63,105	69,608	78,795	82,057	88,472	95,465	100,020	101,477	91,614	94,726
その他のプログラム											
資源保護	31,778	31,819	34,694	38,730	39,306	41,509	43,432	45,215	45,678	45,902	47,183
エバーグレース回復及び調査	-	-	8,000	12,800	12,800	8,708	10,007	10,869	10,807	9,967	9,829
小計	31,778	31,819	42,694	51,530	52,106	50,217	53,439	56,084	56,485	55,869	57,012
資源保護合計	172,251	171,359	193,310	221,112	228,394	254,003	286,957	318,027	338,148	335,306	348,036

表15 国立公園局自然資源チャレンジ経費(プログラム詳細)

(単位:1,000ドル)

予算プログラム別チャレンジプログラムの要素	2000年度 増額分	2001年度 増額分	2002年度 増額分	2003年度 増額分	2004年度 増額分	2004年度 要求現在の 増額分	確認されて いる将来 の増額 ニーズ	確認されて いるチャレンジ プログラム増 額総額
インベントリー完成及びモニタリング								
インベントリー及びモニタリング								
植物以外の基礎的自然資源モニタリング	7,309			2,000		9,309	-	9,309
植生マッピング(米国地質調査局(USGS)との費用分担プログラム)		1,746		2,250		3,996	-	3,996
公園ネットワークにおけるバイタルサイン(重要指標)モニタリング		4,191	4,200	6,900	7,924	23,215	4,485	27,700
水資源								
公園内で水質をモニタリングし、集水域全体の状況を評価する		1,272		3,600	600	5,472	528	6,000
大気資源								
公園内での排気インベントリー		200				200	-	200
大気モニタリング及び関連業務の充実			2,600			2,600	3,300	5,900
自然資源データ及び情報								
自然資源データの管理者及び一般への提供		1,098				1,098	-	1,098
総合管理計画								
資源情報の公園計画及びモニタリングへの統合							3,700	3,700
小計	7,309	8,507	6,800	14,750	8,524	45,890	12,013	57,903
重要なミティゲーション問題の解決								
自然資源保存プログラム(NRPP)								
特定のインベントリー及び研修を含むNRPP経費の拡充	2,875		4,000			6,875	5,475	12,350
在来種及び外来種管理								
在来種/外来種管理現地チームの創設	3,449		2,400	2,150		7,999		7,999
資源ダメージの回復プログラム								
資源回復のための資源保護法の実施			500			500	1,000	1,500
資源保護基金の設立			300			300		300
地質学的資源プログラム								
地質的資源保護プログラム	696					696	-	696
公園基礎経費								
外来種駆除/絶滅危惧種及び危急種の回復		3,395	3,200			6,595	5,494	12,089
水資源プログラム								
水資源保護及び回復の拡充		823	1,000	200		2,023	2,027	4,050
小計	7,020	4,218	11,400	2,350	-	24,988	13,996	38,984
著名な科学者による公園問題に関する関与の促進								
学習センター								
学習センターの設置		898	1,800			2,698	4,500	7,198
共同生態系研究ユニット(CESU)								
CESUの設立		1,596		400		1,996	-	1,996
著名な科学者の関与促進								
公園への科学者の関与							1,000	1,000
小計	-	2,494	1,800	400	-	4,694	5,500	10,194
その他								
アラスカ地域における自然資源プロジェクト								
アラスカ自然資源プロジェクト				500		500	-	500
総額	14,329	15,219	20,000	18,000	8,524	76,072	31,509	107,581

表16 国立公園局建設プログラム経費

(単位:1,000ドル)

予算事業項目	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	
予算事業小項目											
プログラム項目											
個別計上大規模建設及びメンテナンス事業											
通常予算	89,162	108,681	155,123	171,561	151,486	163,768	275,339	214,194	214,295	189,748	
連邦インフラ改善	0	0	0	0	0	25,943	0	0	0	0	
予算権限移替え	0	100	0	0	5,000	97,600	1,000	2,500	0	0	
小計	89,162	108,781	155,123	171,561	156,486	287,311	276,339	216,694	214,295	189,748	
豪雨/洪水被害追加/緊急予算	49,000	170,321	9,506	10,000	0	5,288			0	0	
テロ対策追加予算	0	6,300	0	3,680	0	0	21,624	0	0	0	
計	138,162	285,402	164,629	185,241	156,486	292,599	297,963	216,694	214,295	189,748	
特別プログラム											
緊急及び臨時プログラム											
緊急及び臨時プログラム	2,000	2,073	2,000	2,000	2,000	1,996	2,000	1,987	3,951	2,465	
国立公園システム建築物耐震安全性	0	627	1,000	1,000	1,500	1,497	1,500	1,490	1,481	1,479	
小計	2,000	2,700	3,000	3,000	3,500	3,493	3,500	3,477	5,432	3,944	
宿舎建替えプログラム	11,973	11,973	12,000	11,681	0	4,989	12,500	9,935	7,901	7,889	
ダム安全性プログラム	0	0	0	0	1,440	1,437	2,700	2,682	2,667	2,662	
設備・機器更新プログラム											
公園運営機器(POE)更新	14,365	14,365	14,365	14,365	14,365	14,333	14,333	14,240	14,156	13,387	
POE更新(連邦インフラ改善)	0	0	0	0	0	3,991	0	0	0	0	
狭帯域無線システムへの切り替え	0	0	500	1,037	1,650	1,646	1,646	15,544	20,392	22,527	
情報管理機器の最新化	0	0	3,000	0	1,985	1,981	1,981	1,968	475	986	
小計	14,365	14,365	17,865	15,402	18,000	21,951	17,960	31,752	35,023	36,900	
計	28,338	29,038	32,865	30,083	22,940	31,870	36,660	47,846	51,023	51,395	
建設計画	17,000	18,000	17,500	16,370	20,440	25,223	25,400	25,235	24,179	20,925	
プログラム管理及び運営											
専門のサービス担当局長補管轄		(個別計上されていない)				1,000	998	1,000	990	990	1,002
デンバーサービスセンター運営経費		(個別計上されていない)				16,100	16,065	16,155	16,190	16,262	16,229
地域事務所施設事業サポート		(個別計上されていない)				0	0	0	7,451	9,876	9,753
計		(個別計上されていない)				17,100	17,063	17,155	24,631	27,128	26,984
総合管理計画											
総合管理計画	6,600	6,600	6,900	6,900	7,900	7,883	7,922	7,849	7,171	7,100	
戦略的計画室	300	300	(個別計上されていない)							656	654
特別資源調査	825	825	875	825	1,325	1,322	1,322	993	493	495	
環境影響評価計画	0	0	0	0	0	1,996	1,996	4,964	4,935	4,879	
計	7,725	7,725	7,775	7,725	9,225	11,201	11,240	13,806	13,255	13,128	
メンテナンス(*)	0	0	20,000	0	15,000	19,956	0	0	0	0	
建設プログラム合計	191,225	340,165	242,769	239,419	241,191	397,912	388,418	328,212	329,880	302,180	

*: デザイン前、及び追加的サービス分の経費。年度によっては建設計画に計上されている。

表17 国立公園局ビジターサービス経費

(単位: 1,000ドル)

予算項目	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
予算事業										
予算小項目										
国立公園システム運営経費 (ONPS)										
ビジターサービス										
自然解説及び教育	103,599	109,488	117,825	122,858	130,570	144,408	152,508	157,632	158,084	167,624
法執行及び保護レンジャー	67,172	75,243	82,536	85,557	88,130	95,549	100,311	106,484	112,638	119,996
ビジター利用管理	17,946	18,713	19,541	20,186	22,790	24,445	24,062	24,344	24,176	25,004
健康及び安全性	12,311	13,660	14,695	16,895	15,556	16,479	18,107	17,421	15,394	15,816
コンセッション管理	6,898	7,596	7,851	6,988	7,313	7,843	7,990	9,494	9,471	10,014
国立公園システムビジターサービス計	207,926	224,700	242,448	252,484	264,359	288,724	302,978	315,375	319,763	338,454
米国公園警察 (USPP) 業務	43,722	47,335	60,972	59,114	54,401	[62,313]	[90,480]	[77,921]	[77,887]	[80,076]
USPPを含む国立公園システムビジターサービス経費	251,648	272,035	303,420	311,598	318,760	288,724	302,978	315,375	319,763	338,454

米国の国立公園における利用者規制は、絶対的な利用者数上限を定めて行う規制というよりは、混雑管理(crowd management)や利用の誘導策といった現実的な対策が多い。ほとんどの利用者が自家用車で公園を訪問するために、利用拠点内でいかに交通渋滞を解消するか、という点に重点が置かれている。現在、最も成功していると言われている規制手法は、いずれもシャトルバスなどの代替交通手段の導入によるものである。

バックカントリーでの利用規制についても、テント相互の距離、1日に歩道上で出会う利用者数、キャンプサイトの植生退行の程度など、主に利用者側の経験の質を維持するという立場からの指標に基づいている。

自然環境に基づく利用者数上限などを求めることは理論的には可能であるが、既存施設の収容力などを基に利用者数の上限を定め、利用者誘導を行うことが現実的な規制方法のようである。自然資源への影響についてはモニタリングによる監視を行い、資源に明らかな変化が見られた場合にはじめて、必要な管理措置が講じられることになる。

米国でも、国立公園における過度の利用集中を緩和したり、利用を制限したりする取組は必ずしも容易なものではなく、公園ごとの地理的特徴や利用者の動向などを勘案しながら試行錯誤で制度を構築しているという印象を受ける。以下に、ヨセミテ国立公園のヨセミテバレー地区における利用誘導等の取組と VERP について、イエローストーン国立公園における冬期利用適正化のためのスノーモービル規制について、そしてアラスカ州デナリ国立公園におけるシャトルバス等による利用適正化、及びバックカントリーにおける利用の管理手法などについてご紹介する。他にも様々な利用規制、適正化の取組があるものの、そのうちインタビューなどでその詳細を知ることがもののみを対象とした。

なお、デナリ国立公園での公園職員からの聞き取り調査では、これまで気がついていなかった米国の保護区管理の基本的な方針というべきものを学ぶことができた(参考資料 10 参照)。それは、公園の利用者数管理は、単に人数制限を導入すれば解決するものではなく、国立公園に対する社会的な合意や支持を得ることが先決であるという視点である。国立公園の存在自体が社会からの支持を得、社会全体が認めた価値を守り、将来に渡り永続的な保全と利用とが確保されるということを入者が納得してはじめて、規制が受け入れられる、というものである。

米国では、今や国立公園は米国民の誇りや心のよりどころとなっている。言い換えれば、国立公園は、ハクトウワシや「自由」などと同様、アメリカの「価値観」を代表する象徴になっているようである。国立公園局は、これまで自然を人々に体験してもらうことにより、国立公園システムの重要性、価値などを理解してもらうことに全力を注いできた。この方針は公園の過剰利用や施設の整備水準の行き過ぎなどという弊害を生んできているが、結果として国立公園の保護に関する社会的な合意を形成(People believe in parks as a society)することに成功したといえる。これは国立公園局が、国立公園内の資源に対する様々な開発圧力に対抗するため、その歴史の中で徐々に身につけてきた戦略であり、公園管理政策を支える政治的基盤の源泉ともいえる。

ところで、国立公園局は、伝統的にまず利用のための基盤を整備し、その施設容量を基に利用者数上限を定めている。それに加え、入園料金を相対的に高額に設定し、過剰利用を抑制しているという印象を受ける。国立野生生物保護区における入園料は、自動車 1 台あたり無料か 4 ドル程度が多いことに比べ、国立公園局の管理する大公園での入園料は 10～20 ドル程度と相対的に高い。

(2) ヨセミテ国立公園の事例

概要

ヨセミテ国立公園のヨセミテバレー地域は、米国の国立公園の中でも最も人気のある利用拠点のひとつである。現在は自家用車で自由に盆地内を走行することができるが、夏季には過剰利用により渋滞や、路肩駐車、利用者の踏み込みによる植生の荒廃などが発生し問題になっている。国立公園局では無料の周回シャトルバスを運行して問題の解決を図っている。

現在検討されている利用者対策は、盆地外に駐車場を設け、パークアンドライドにより盆

地内に乗り入れる自家用車の台数を削減するというものであるが、まだ実現には至っていない。

ヨセミテ国立公園に関する利用計画

1980年に決定された、ヨセミテ国立公園管理総合計画（General Management Plan: GMP）においては、自家用車のヨセミテバレーからの締め出しによる利用の適正化の方針をとっている。これに対し、2000年策定のヨセミテバレープランでは、自家用車による混雑を防止するために、日帰り駐車場の増設を提案している。年々日帰り客を中心とした利用者が増加傾向にあり、前者が策定された1980年に比較すると、2000年には利用者数は倍増している。このため、総合管理計画に定められた理想的な利用計画の実現が困難なことから、より現実的な選択をせざるを得なかったことがその主な理由のようである。なお、国立公園局はヨセミテバレーでの新たな利用者管理計画を検討中のようであるが、その詳細は明らかになっていない（概要については、 を参照）。

ヨセミテ国立公園は、利用施設の充実を進めるべきという利用者側からの要請と、公園内の資源の保護を充実すべきという保護グループ側双方からの強い働きかけがある。パブリックインボルブメント手続きの過程を経ることにより、この双方からの意見が反映されるため、計画はどうしてもその中庸をとらざるを得ない。ヨセミテ国立公園、特に利用の集中するヨセミテバレー地区に関しては、しばしば全く相容れない要請が寄せられることも多い。意見の集約が困難であるために、早急に更新が必要な老朽化した公園施設の更新工事であっても、訴訟を起こされるなどしてなかなか事業が進まないということである。

ヨセミテ国立公園には独立した計画部門があり、計画の影響評価、パブリックインボルブメント、訴訟への対応などを行っている。毎月一回、公園内における事業実施計画などに関する説明会（オープンハウス；National Park Service Open House）があり、多くの利用者が参加する。国立公園側の対応は大変前向きで、積極的な情報提供が行われている。訴訟に発展する前に何らかの妥協点を見つけたいというだけでなく、積極的に情報を提供し、潜在的な理解者や支援者の発掘に努めているような印象を受ける。事実、ややもすると批判的な意見が多数を占めるパブリックコメント手続きにおいても、ヨセミテバレープランのコメントを見ると、前向きな意見も数多く寄せられている。賛否双方からの意見をバランスよく引き出しよりよい計画を策定していきたいといったような公園側の姿勢が伺える。

ヨセミテ国立公園における利用者管理計画

ヨセミテの新たな利用計画の策定には、VERP（Visitor Experience and Resource Protection: 利用者経験および資源保護プログラム）という手法が用いられている。VERPは、植生などの資源の保護と利用者の便宜の向上を両立しようとするものである。影響を受けやすい資源を保護しながら、ビジターを比較的影響を受けにくい代替地点に利用誘導するための計画を策定するもので、ザイオン国立公園など他のいくつかの国立公園でも採用されている。

VERPの要素は次のとおりである。

- 公園管理者は、特定の地域ごとに、原状回復のための措置を講ずる必要性の有無を知るための基準と指標を定める。
- 資源専門家が定期的にその地域における影響の兆候についてモニタリングする。
- 対象地域における影響が、公園が定めた基準を超えた場合に、管理者はその解決策を提示し、場合によっては必要な措置を講ずる。

ヨセミテにおけるVERPの取り組みは、人間工学的なアプローチ、施設的なアプローチ、情報によるアプローチなどにより実施される（実際には、2004年現在その指標の策定などの作業中であり、本格的には運用されていない。）

まず、社会学者が公園内の主要な興味地点において、どの程度の利用者密度を好むかという聞き取り調査を実施する。その調査結果に基づき、利用者数の上限を定める。その上限が保たれるよう、駐車場の収容台数を調整したり、興味地点への到達経路の入り口に駐車場待ち時間を掲示したりするなど適正な利用を誘導するための対策を講じる。ヨセミテ国立公

園で実施された調査により、次のような利用傾向があることがわかっている。国立公園への入り口4箇所は、それぞれ利用者数全体の25%ずつが入場する。入場者数のうち95%はヨセミテバレーを訪問する。訪問客の75%はヨセミテ滝を訪れる。このような調査結果から、利用者のピーク時に利用を分散させられるよう、情報提供や各施設への誘導、交通規制を計画する。

VERPの作業手順は次のとおりであり、ヨセミテもこの手順に従って作業が進められている。

手順1：学際的プロジェクトチームの設置

手順2：パブリックインボルブメント戦略の策定

手順3：公園管理者による、目的、重要性、主要な教育的テーマ、計画上の制約などに関する公式見解の策定

手順4：公園の資源および現在の利用動態の分析

手順5：潜在的な利用の幅と資源の状況に関する説明書の作成

手順6：公園内の特定の地点について、潜在的なゾーニングに関する説明書の作成

手順7：指標(indicators)の選定とそれぞれのゾーンに関する基準(standards)の特定

手順8：資源と社会的指標のモニタリング

手順9：(必要な場合に)管理措置の実施

(参考) VERPについて

(国立公園局デンバーサービスセンター(Denver Service Center: DSC)での聞き取り調査の概要)

デンバーサービスセンターは、国立公園ユニット内の施設計画及び総合管理計画策定等の計画を担当するナショナルセンターである。計画部門は、VERPによる、各公園ごとの実情に合った利用者管理計画策定も担当している。

VERPという手法は、森林局(Forest Service)のLAC(Limit of Acceptable Change)をもとに開発されたものである。LACが、自然資源の質や面積などから人数制限を算出するものであるのに対し、VERPは、人々の利用満足度などの社会科学的要素も含めて、公園もしくは公園内の利用拠点の利用容量を検討し、必要な管理措置とそれの場合の受入れ人数の上限を算出するものである。そのため、かなり複雑なものとなっている。基本的なコンセプトは、国立公園などビジターの主要目的がレクリエーションである場合には、自然が本来もつ容量とともに、どのように人々を誘導するか、受入れのためにどのような施設を作るかということが重要な計画の要素になる。言い換えれば、利用者数を限定しても、利用者誘導や施設がうまく設置されていなければ、自然資源へのダメージは大きくなるということである。逆にいえば、もし施設が適切な計画手法に基づいて設置されていれば、施設容量に基づき地域の利用上限を定めることができるということになる。とはいえ、既存の施設は資源の容量や望ましい利用形態を想定して設計されていないために、この手法は現状の後追いという性格が強い。

国立公園における管理オプションは、人数制限、行動様式の管理(behavior management)、誘導(distribution management)などがある。これらを組み合わせて、資源を守りながら利用者の経験も満足できる範囲に維持することを目的としている。

LACが基本的にウィルダネス地域への適用を念頭において構成されているのに対し、VERPは、多様なレクリエーション利用を対象としている。また、VERPは計画策定の前提としてその地域の「あるべき姿」を明確にすることが求められる。その上で、定められた目標を実現するためには、どのような管理が重要となるかを明らかにする。計画分野は、近年益々数値など計測可能な指標を計画の中にも含めるよう要求されており、それが、LACやVERPなどの計画手法が導入されてきた背景にある。

国民からは、公園全体について明確な利用者数上限を定めるべきとの声が強い。VERPは公園全体というよりは、主要な利用拠点について利用者数の上限を明らかにするものであり、

そのような要請に十分対応できるようなものではない。しかしながら、一旦数値を定めてしまうと、とかくその数字にこだわり過ぎる傾向もある。数値を導き出すのは難しいことではないが、それだけで管理が適切に行われるわけではない。例えば、ヨセミテ公園のマーセド川原生河川管理計画は VERP の手法により策定された計画であるが、計画の内容が不適切であるとして、現在 NGO から訴えられている。明確な数値を打ち出すことにより、意見の対立が明らかになってしまうことも多い。そのために、多くの公園の管理者は、公園の総合管理計画書（GMP）に、利用者数上限などの数値目標や基準を含めたがらない傾向がある。このために、法律では GMP には具体的な数値による利用容量を含むことが義務付けられているにもかかわらず、実際に VERP の計画手法を計画立案に適用した公園はあまり多くない。

VERP により利用上限が定められた公園もしくは利用拠点は、利用者数や利用状況をモニタリングし、ある一定の基準を超えた場合に適切な措置（入場を制限するなど）を講じることになる。利用者数上限などの具体的な数値だけではなく、掲示板、注意標識によるビジターの行動を変化させることなども効果的なツールとなる。場合によっては、既存の施設を撤去して利用圧を低減し、その利用者を他の代替地点に誘導することも必要となる。単に人数を制限するのではなく、利用全体を総合的に管理することが重要である。

政策目標を数値化する戦略的計画（Strategic Planning：5 力年間の政策目標を数値化した計画）も、目標を数値化するという点では VERP に似ているが、直接の関係はない。VERP はどちらかという実施段階の計画（implementation plan）に適用されるものである。関連はしているが、管理目標を具体的に数値目標（基準）化するところが類似していて、しばしば混同されることが多い。VERP が特定の利用管理に関する計画であるのに対し、ストラテジックプランニングは、組織としての大きな政策目標を数値化するものである。もちろん、大きな政策目標は、当然ながら個別の政策評価の積み重ねにより評価されるものであり、特定の公園や利用拠点の望ましい管理水準が数値化されていれば、その達成度などにより利用者満足度などを客観的に示すこともできる。

この場合の最大の問題は、公園におけるレクリエーション関係の個別の管理計画には VERP が適用されておらず、数値化された目標（このましい利用のレベルに関する基準や指標）がないにもかかわらず、（政府レベルでの）ストラテジックプランニングでは、各政策目標がすべて数値目標化されているということである。個別の地域計画の具体的な裏づけのある数値の積み重ねではなく、公園管理の望ましい姿としての政策目標だけが数値化されている。もちろん、政策目標が必ずしも個別計画からの積み上げにより評価される必要はないが、ストラテジックプランニングのプロセスだけが宙に浮いているという印象もある。

また、同様のことは、GMP についても言える。GMP は 15～20 年サイクルで改訂され、その間のモニタリング調査などがフィードバックされ、次の計画の策定に生かされる。しかしながら、数値化された指標や基準は、そのような長い間には実情に合わなくなってしまうことも多く、長期計画には不向きであることも確かである。その意味でも数値による政策評価だけが一人歩きするという懸念がある。

予算の面にも問題がある。各公園ユニットの最上位計画である GMP は、この DSC を通じて予算が配分されるために、計画立案に必要な経費は必ず確保される。これに対し、その下位計画となる個別の利用拠点の利用計画については独自予算から捻出する必要があるために、かなりの予算と調査期間を必要とする VERP が適用されることはほとんどない。そのために、多くの重要な計画が、お金も時間も必要としない簡易な従来の手法により立案される結果となっている。

このように、VERP を実際に適用する公園はまだ多くないが、専門家からは VERP はある程度の評価を受けている。これは、自然地域の管理計画を策定する際、利用容量（capacity）として単に人数上限を算出するという考え方は時代遅れで現実的ではないという意見が強くなってきているためである。人数制限を単独で用いるより、むしろ、モニタリングを行いながら、資源への悪影響が明らかになった場合に適切な管理措置をとるという方法がより効果的だと考えられている。数字だけを決めてしまうと、数字だけが一人歩きしてしまう。そ

の結果、代替案自体の幅を狭めてしまいかねない。

「利用者数」の上限といっても、実際に多くの国立公園で問題になっているのは「人数」ではなく利用拠点への車両の「乗入れ台数」である。車両の乗入れに対応するために、利用施設の規模が大きくなり、また渋滞も発生し利用者の経験の質も著しく低下する。このようなケースでは、シャトルバスなどの代替交通手段を導入するだけで、利用者数自体を減らさなくとも個々の利用者が得る経験の質の向上と資源への影響の軽減を実現することができる。VERP に基づきザイオン国立公園にシャトルバスを導入した。導入当初はかなりの反対があったが、現在ではほとんどの利用者がこの政策を高く評価してくれている。シャトルバスを導入することも、利用の制限と受け取られてしまい、導入の実現はなかなか難しいのが実情であり、ザイオンの例は数少ない成功例であるといえる。このように、VERP などの計画手法で適切な管理計画を立案したとしても、パブリックコメントなどのプロセスで耐えられず、廃案になってしまうこともある。規制的な制度は、公園設立と同時に導入することが望ましい。

(3) イエローストーン国立公園の事例

冬季利用規制の概要

イエローストーン国立公園、グランド・ティートン国立公園及びジョン・D・ロックフェラー・ジュニア記念パークウェイ(以下、この3つの国立公園ユニットをまとめてイエローストーン国立公園等とする)における冬期利用規制は、スノーモービルによる無秩序な冬季利用を管理することを目的としている。当初規制を導入したクリントン政権時代は、スノーモービルによる冬季利用の全面禁止案を打ち出したが、地元のスノーモービルツアー業者などの強い反対を受けた。ブッシュ政権になり、現時点での最高技術(Best Available Technology: BAT)規制の導入、利用者数制限、ガイド方式の導入による一部利用受容案が提案された。規制案については、保護、利用双方の側から起訴されるなど問題も多い。政治的圧力も大きく、利用規制に対する国立公園局としての姿勢が問われている案件でもある。

スノーモービル利用により懸念されている悪影響は、他のビジターへの騒音被害、スノーモービルの排気ガスによる環境汚染、野生生物への影響などである。従来の利用者は、主に2ストロークタイプのスノーモービルを使用していたために、大量の浮遊粉塵を放出し、また騒音も大きかった。さらに、野生生物は越冬するためのエネルギーを最低限蓄積しているに過ぎないため、利用者がスノーモービルでバイソンなどを追い回すことによる野生生物のエネルギーの消耗は、冬季間の野生生物の生存率に大きな影響を与えている。

また、このスノーモービル問題は、これまで自由に行われていた利用に対して新たに利用制限を導入するというものであり、このような新規の規制導入がいかに困難かを示す好例ともいえる。利用者数上限は自然環境自体の環境容量というよりは、過去の平均利用者数をもとに定められているものであり、自然地域における利用者数受容範囲の設定手法としても参考となる事例である。

なお、この規制の検討過程で印象的なのは、規制対象となる地域の冬期間の利用データが、過去にさかのぼって充分蓄積されていることである。冬期間のイエローストーンの中心部分(間欠泉の多いオールドフェイスフル地区など)の日利用者数、各ゲートでの入場者数、各ゲートシティーの訪問客数などのデータが環境影響評価書に記載されており、国立公園局の規制案の提案理由や利用者数上限の客観的裏づけ資料として効果的に活用されている。自然地域の保護や管理計画を策定する上で、このようなデータを確実に蓄積し、その後のモニタリングも確実に実施するようなくみや体制作りが重要であり、利用者数規制導入の大前提となるということがわかる。

スキーなど人力での利用者数に比べ、スノーモービル利用者数ははるかに多い。また、冬季のガイド業に依存する地域経済への影響も大きい。一方、イエローストーンは国立公園であり、全国的な視点で規制導入が検討されるべき保護地域である。このイエローストーンの利用規制の例は、国立公園であっても、一部の利用者層や、公園の位置する地元のごくひと握りの住民の利益が大きく影響するといういい例でもある。

(参考)

冬期シーズン利用者数等(環境影響評価書案より抜粋)

冬期シーズン	スノーモービル利用台数	スキー利用者数	総利用者数
2001 - 2002	87,206	307	144,490
2002 - 2003	60,406	322	112,741
2003 - 2004	30,437	438	85,984

West Yellowstone 税込(同上)

冬期シーズン	税込(米ドル)	利用者数
2001 - 2002	536,996	70,371
2002 - 2003	476,037	49,703
2003 - 2004	401,664	28,880

2004年のイエローストーン国立公園冬季利用規制の概要

2004年8月19日(木)、国立公園局は、今後3年間、冬期1日あたり720名までのガイドによるスノーモービル利用を認めるという案を発表した。同案では、隣接するグランド・ティートン及び、ジョン・D.ロックフェラー・ジュニア記念パークウェイでも、冬期間1日140台まで(ガイドツアーである必要はない)のスノーモービルの利用を認めている。その際に使用されるスノーモービルは、Best Available Technology (BAT) と呼ばれる技術基準を満たしている必要がある(騒音や排気ガスに関する基準を満たし、かつエンジンの構造が4ストロークであることなど)。

この新利用計画案の今後3年間の適用及び運用により、国立公園局がより長期的な計画を立案するために必要なスノーモービル利用による影響のモニタリング、及びその他の情報を集積することを可能にするものである。

2003年、国立公園局は、スノーモービルの種類と利用者数の上限を定めた上で、その利用を認めた。その規制は、2003 - 2004年冬期シーズンに適用する予定であったが、シーズン直前に、環境保護団体からの訴えを審議していたワシントンDCの連邦地裁判事がこの計画の実施を差し止めた。こうして、クリントン前政権時代に定められた、スノーモービルを漸減して最終的にはスノーコーチ(乗り合い雪上車)のみを運用する規制が再適用された。その結果として、国立公園局は、イエローストーンでガイドの同行する1日あたり493台のスノーモービルと、グランド・ティートンとパークウェイでの1日あたり50台のスノーモービルに限り、利用を認めることとされた。この措置により、実際のスノーモービル利用者数は、West Yellowstoneなどの公園入り口で営業しているスノーモービル業者が想定していたよりはるかに少なくなってしまった。

一方、ワイオミング州の連邦地裁判事は、シーズンも終わり近くの2月になって、この措置を覆し、シーズン残り期間は「全ての関係者に公正な措置を講ずること」と命令した。これを受け、国立公園局は、イエローストーンについては、ガイド付きスノーモービルツアー780台/日、グランド・ティートンとパークウェイについては140台/日のスノーモービルを受け入れることができるようになった。

2004年8月19日に発表された環境影響評価書で示された案は、この最終的に採用された2003 - 2004年冬期利用計画と類似している。イエローストーンの歴史的なスノーモービル利用台数の平均値は1日あたり765台であり、720台/日という数字(代替案4)はそれより多少低く設定されている。スノーモービル利用の全面規制にはいたらなかったものの、排気ガス規制が導入され、週末への利用集中が分散化された効果は大きい。

なお、2005 - 2006年シーズンでの利用規制は、イエローストーン国立公園で1日720台(すべてガイド同行)、グランドティートン国立公園及びジョン・ロックフェラー・ジュニアパークウェイでは1日140台となっている。

(4) デナリ国立公園

アラスカ地域を実際に訪れ実感したことは、アラスカは確かに自然資源が豊かであるが、住民にはその自然を守ろうとする意識がそれほど高いとはいえないことである。また、主要産業である石油開発や水産業などの生産様式も著しく収奪的である。自然資源の乱開発とそれに伴う不可逆的な自然環境の破壊という、他の米国大陸 48 州で犯してきた過ちを、人々はここでも繰り返しているようである。研修を行ったレッドウッド国立州立公園の周辺地域は、先の 48 州内最後のフロンティアとも言える地域であるが、レッドウッドの原生林を 100 年間たらずで切りつくし、あとには疲弊した貧しい地域社会しか残されていない。程度の差こそあれ、最後のフロンティアであるアラスカも同じような道筋をたどっているような印象を受ける。

一方、デナリ国立公園を始めとするアラスカ地域の保護区管理については、これまでの保護地域管理の失敗の経験が生かされている。特に、デナリ国立公園 (Denali National Park and Preserve) で行われているシャトルバス等の有料公共交通機関によるアクセスコントロールは、保護区管理の見本ともいえるものである。

パークウェイ (車道) の車両乗り入れ規制による利用調整

デナリ国立公園には車道が 1 本しか整備されておらず、さらにその区間の大部分は一般客の自家用車乗り入れが禁じられている (図 15 参照)。利用者は、道路沿いのキャンプ場の予約を持っている以外は、有料のシャトルバスもしくはガイドバスなどの公共交通機関によらなければ、公園の中心部分にアクセスすることはできない。この利用者管理手法は、自然環境の保全上大変大きな効果をあげている。この成功の要因は、アンカレッジ及びフェアファックスの 2 大都市から公園に到達する主要な道路 (George Park Highway) が舗装された直後、まだ一般車両の公園内道路利用が少なかった 1972 年に規制を導入することができたことである。イエローストーン国立公園のように車両利用が一般的になってからでは、このような規制を導入することは難しい。また、地質的にも不安定で、道路建設が現在のルート以外では現実的でなかったために路線をループ化できず、結果として利用者数が低く抑えられていることも、利用圧の低減に有利に働いている。

1986 年に策定された総合管理計画 (GMP) では、1 シーズン 10,512 往復を上限 (+20% までを許容) と定め、この上限は 2000 年より適用されている。現在のところ、この上限には達していないものの、2004 年の国立公園利用者数が 40 万人を突破し、設定されている乗入れ上限に達するおそれがでてきた。このため、2005 年より見直しのための調査を開始したとのことである。この調査では、道路の容量推計モデルを用いて道路利用の上限を再検討するとともに、ミティゲーションやアダプテーションの手法もあわせて検討する内容となっている。しかしながら、実際に利用した印象からは、夏季のピーク時には既に適正な 1 日あたりの利用レベルを超えており、限られた利用施設 (道路) に押し寄せる利用者をいかに満足させながら利用形態を分散させるかが課題になっている。このように、デナリでも他の大公園と同様の課題を抱えていることには変わりはない。

繰り返しになるが、デナリ国立公園では、イエローストーン型の従来の利用型形態の反省に立ち、利用区間を限定し、かつ自家用車の利用を極端に制限し、有料の公共交通機関もしくは契約業者による事前予約制のツアーバスに限定している。公園道路のゲート以遠の公園中心部を訪れようとする利用者は、定員制のバスツアー、シャトルバスもしくは、キャンプ場送迎バスに申し込む必要がある。機会は均等であるが、予約が一杯であれば利用者数の少ない平日やシーズンオフに日程を変更するしかない。このため、旅行日程そのものをバスの予約日に合わせる必要がある。事前予約などの利用者側の負担も大きいものの、自然資源の保護上は効果が高く、また利用者も混雑を避けることができる。

一方、自動車利用という従来型の利用の他、近年は小型航空機、スノーモービル、小型四輪自動車 (ATV) などの高性能化が進み、その利用規制が新たな課題となっている。特に航空機は公園の中心部まで容易に到達できるうえ、公園管理者の権限が及ばないので、航空機による騒音被害への対応に苦慮しているということである。

また、上述の通り、デナリ国立公園における利用者数の上限は、公園全体の環境容量をもとに人数を制限しているというよりは、既存の公園道路の容量をもとに、安全にかつ比較的高い自然体験ができる範囲で上限を決定しているようである。このため、利用者数の上限は施設量に依存することになるため、公園中心部への代替ルート建設の要望の動きが政治的に絶えない。この代替公園ルート建設問題については、デナリ国立公園の管理者は様々な圧力（連邦議会や時には国立公園局の本部組織等）を受けている。公園管理者は、公園内の自然環境への影響や道路予定地の地質が脆弱なことなどをあげながら、このような要求に抗しつつ公園の資源を守ってきている（表 18 参照）。

また、利用規制を実行するためには、利用に伴う自然資源（植生、野生生物、景観）への悪影響の因果関係を明確にする必要がある。そのために、公園内にどのような資源があり、その現状がどうであり、規制の結果どのような効果が期待されるかを客観的なデータで示すための体制が整えられている。公園内の資源のインベントリー（目録）を作成し、そのうち、資源の変化を示すような指標を選定しモニタリングを行うものである。今回取材した職員は、1978年に採用されて以来、デナリ国立公園の自然資源のインベントリー作りとモニタリングに継続的に従事している職員であり、公園内の資源の変化や歴史的な背景について熟知している。モニタリングなど長期間継続するような事業を行うためには、それに対応できる長期間の職員の配置を可能とする人事制度が必要である。

デナリ国立公園の公園道路の大きな特徴は、1つの路線を往復利用することである。他のほとんどの国立公園は、公園道路は通過利用かもしくは周回利用できるように計画されている。大規模な周回道路を採用している典型例がイエローストーン国立公園である。イエローストーンでは公園内に5ヶ所の主要利用地点（ビレッジ）を設け、利用者の分散化を図り、その間を大規模な周回道路が結んでいる。周回道路とすることにより、一箇所に利用者が滞留することを防いでいる。弊害として自動車の過剰利用が促進されたり、道路敷面積が広いために自然資源の改変面積が増大したり、利用規制が難しいという点が挙げられる。行き止まりの道路を往復利用する形態は、どうしても終点での渋滞や収容力問題が発生しやすい。そのため、デナリ国立公園のような代替交通手段による利用規制対策の導入を前提にしなければ、供用後に過剰利用問題が生じる恐れが高くなる。

なお、デナリ国立公園の利用者数は2003年度現在で36万人程度と、国立公園ユニットとしては少ない方である。これは、厳しい気象条件などから、そもそも公園の供用期間が限られているという理由や、アラスカが地理的に離れており、アクセスが容易ではないという理由、さらには、公園内には後述する一本の車道以外利用施設がないという理由がある。また、公園利用のためにシャトルバスなどの有料サービスを利用しなければならない他、アラスカまでの航空券、鉄道運賃、宿泊費用などの旅行費用が高く、それが結果として利用者数を低く抑えているという要因もある。言い換えれば、入園料及び公園までの旅行費用の総額が、潜在的な利用者数抑制効果を持っているということがいえる。

一方、利用者の経済的な負担は、利用者層を選別するという弊害もある。デナリ国立公園は、公園の有料バスツアーはもちろんのこと、アラスカまでの旅行費用、宿泊費用などの負担が大きい。そのためか、利用者の多くは退職した高齢者などの比較的裕福な白人系米国人、外国人旅行者などが主流で、低所得者層、ヒスパニック系住民、子ども連れの若い家族などの利用は少ない。デナリ国立公園型の利用規制の導入により、これから米国の将来を担う若者や、近年急増しているヒスパニック系住民などの利用が困難になり、米国民の国立公園離れが進む恐れがある。入場料金の徴収や、規制に伴い何らかの料金負担が生じる際には、このような利用者の差別化が発生することを十分考慮する必要がある。また、特に次世代を担う若者や子供が公園に訪問する機会を確保するという観点を利用規制に含めるべきである。米国の国立公園のように、環境教育プログラムやボランティア制度も充実させるなど、お金はなくとも国立公園を訪問し学ぶ機会を確保し提供すべきである。

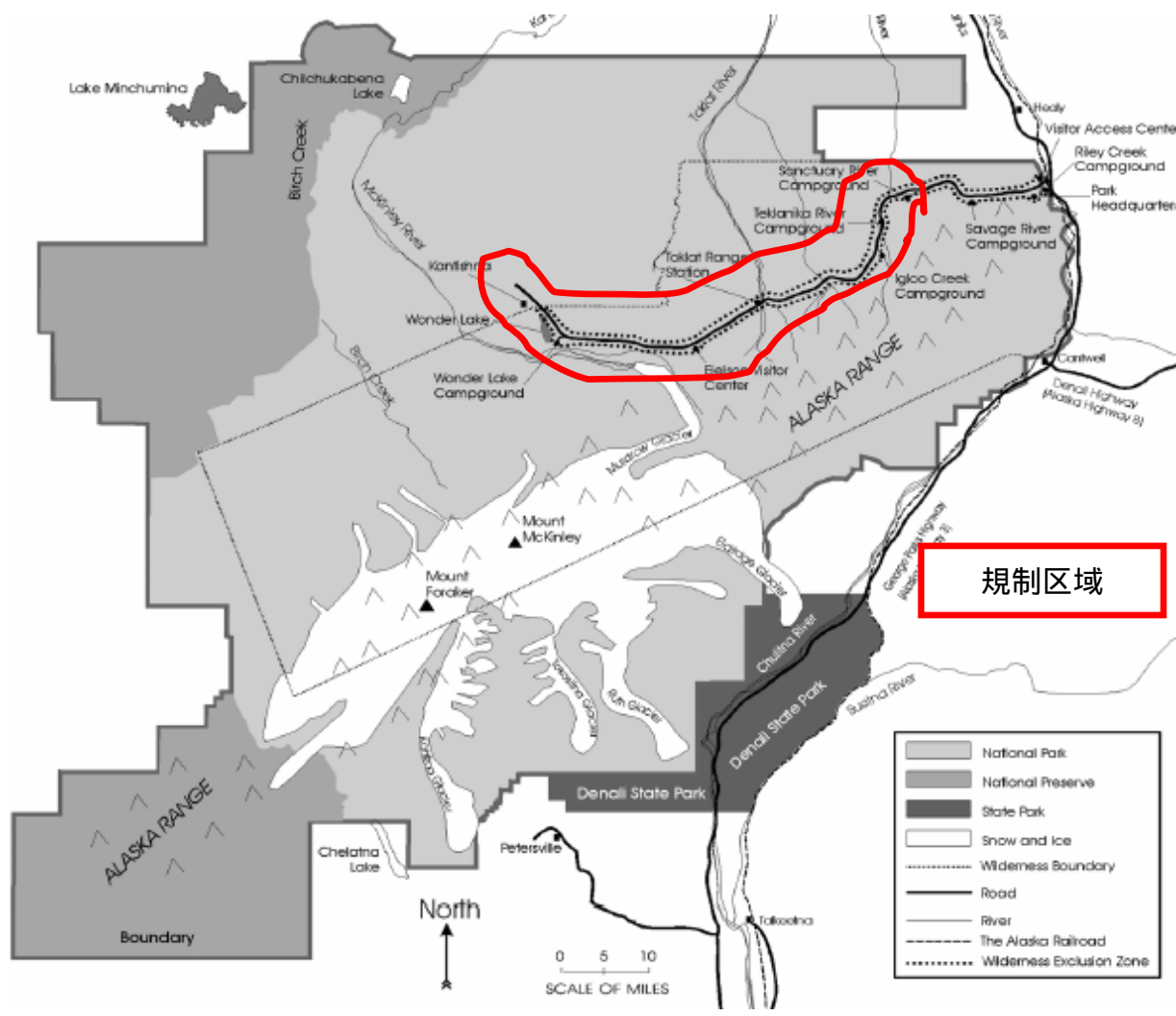


図 15 デナリ国立公園 区域図

表 18 デナリ国立公園関係年表（代替ルート関係）

西暦	主な事項
1917 年	マウントマッキンリー国立公園(Mount McKinley National Park)設立（2月26日）
1922～1938 年	カンティシュナまでの公園道路（現在のツアーバスルートで唯一の公園道路）建設。建設工事は国立公園局の予算を用いてアラスカ道路委員会が実施。
1978 年	デナリ国立記念物(Denali National Monument)が、大統領の公告(Proclamation)により設立される（12月1日）。この他、同時期に行われた公告による国立記念物設立により、アラスカ州内での資源開発に歯止めがかけられる。
1980 年	アラスカ重要国有地保全法（ANILCA）が制定される。同法により国立公園の区域は拡張され、ハイイログマ、オオカミ、カリブーなどの大型哺乳類の生息環境を保全するために十分な面積を有するデナリ国立公園及び保護区（Denali National Park and Preserve）が設立される。
1986 年	国立公園の総合管理計画(General Management Plan)が策定される。同計画では、新たな北側アクセス道路の建設が適当でない旨記載されている。
1992 年	カンティシュナへの代替ルートに関する検討委員会が設立され、砂利道の建設は適当でないとの結論に達するが、鉄道もしくはモノレールの建設については今後の検討にゆだねられることになった。
2003 年	アラスカ州知事がデナリ国立公園内の代替ルート建設が、アラスカ州の観光振興上不可欠と発言する。現在も、地元州政府は道路建設のために活発に働きかけを行っている。

バックカントリーにおける利用規制

デナリ国立公園におけるバックカントリー利用規制は、バックカントリー管理計画(2005年策定)により定められている。具体的な利用者数の上限が定められているのは、マッキンリー山登山者数のみであり、毎年4月1日から8月1日のシーズン期間中に1,500人とされている。この上限は計画承認の10年後に見直しされることになっている。

その他のバックカントリー利用については、キャンプサイトなどの事前登録、もしくは許可制をとっている。今回定められたバックカントリー管理計画では、グループサイズ規制の導入についても触れられており、バックカントリーでのグループサイズを12名以下（ガイド含む）とする可能性が示されている。ただし、所長には、安全確保等の理由から例外を規定する権限が与えられている。グループサイズ規制は、バックカントリー区域だけでなく、その区域に通じる歩道にも適用される。グループリーダーは Leave-no-Trace（痕跡を残さない行動）教育受講者である必要があり、4名以上のグループは、分散して行動するか、河床の砂利上を歩く必要がある。

適正なバックカントリー利用の確保は、公園の区域ごとに、利用者が求める経験の質により望ましい利用のレベルが決定され、それに基づきモニタリングを実施、その結果利用状況の改善が必要な際には適切な利用規制ツール（参考参照）をとることとされている。実効のある利用規制を運用するためには、このように自然科学的な手法（自然環境のモニタリング）と社会科学的手法（利用者に対するアンケート）による継続した調査の実施体制が必要である。

（参考）バックカントリー管理計画に記述のある利用規制ツール

- 教育
- 既存の規制制度の執行の強化

- 自主的な制限
- 強制的な制限
- 技術的要件やその他の利用を管理する手段（例：原動機の騒音の大きさなど）
- 商業的活動の管理（契約の変更）
- 利用者数の制限
- 臨時利用制限もしくは閉鎖（特定の時間、日、週、月の利用を制限）
- 他法令、他の機関の権限による規制（航空機運行許可など）

バックカントリー管理計画の検討段階では、利用者のバックカントリー経験の質を次のような指標を用いて検討している（最終的な指標については後述）。

Solitude（自分（達）だけである感じ）：その地域は到達可能で、頻繁に利用されているが、自然景観が維持されていて、人工物などがほとんど目に入らない。利用者は1日10パーティーまでの遭遇の可能性があり、最盛期にはそのような経験が難しい場合もある。

Primitive（原始的）：ほとんど利用者がなく、この地域では、あたかもまだ新たな発見があるかのように感じる。1日に2パーティーまでの遭遇の可能性があり、アクセスポイント以外は資源への影響はほとんど見られない。

Natural（自然）：ほとんど踏査されていないように見え、人々が今まで誰も来たことがないかのような印象を受ける。利用者の遭遇は、一週間に3パーティー以内。

この他にも、原生地域の管理のための指標として適切なものとして、どの程度のゴミを目にするか、目に見える範囲にいくつテントが見えるか、キャンプサイトがどの程度使われているように見えるか（焚き火の跡など）、どの程度人の排泄物を目にするか、などがある。

策定されたバックカントリー計画では、利用の程度を、それぞれの利用者が他のグループに遭遇する頻度により規定している（表19参照）。

表19 利用者どうしの遭遇の頻度

程度	判断の目安
大変高い	1日あたり、10以下のグループと遭遇する
高い	1日あたり、5以下のグループと遭遇する
中程度	1日あたり、2以下のグループと遭遇する
低い	旅行の行程の中で他のグループと出会う確立はすくない
その他	常に、他の利用者を目にするか物音を耳にする

また、自然資源の質に関する指標としては、人工物を目にする頻度などが用いられている（表20参照）。

表20 現代的な人為影響（現代的器具もしくは土地の改変を目にする頻度）

程度	判断の目安
高	1日あたり、5箇所まで
中	1日あたり、3箇所まで
低	1日あたり、1箇所まで

また、自然環境への影響に関する指標には表 21 のようなものがある。

表 21 自然環境への影響

程度	判断の目安
中	利用者が時々踏み跡やキャンプ跡、もしくは傷んだ植物を目にする
低	踏み跡やキャンプ跡、もしくは傷んだ植物を目にすることはほとんどない

このようなモニタリングの結果、実際に影響が出ている場合に、前述の利用規制ツールから適切なものを選択して実施する必要がある。表 22 は、踏み跡の形成の程度により、どのような利用規制ツールを導入するかをまとめた表である。

表 22 利用に伴う影響の踏み跡の状況と利用規制ツール選択の判断基準

状況	戦略	利用規制ツールの適用
踏み跡が形成されていない、分散が可能	利用分散を維持する	教育
踏み跡はないが、分散利用や強固な表面(河床)がない	利用レベルを維持する	教育、ガイドツアーの制限、利用者数の把握、必要に応じ利用上限の導入
踏み跡ができていないが、分散が可能	分散利用を奨励	教育、踏み跡作業グループによる分散
踏み跡はあるが、安定。分散が困難	踏み跡に集中させ、利用を制限	教育、踏み跡への限定、必要に応じ利用上限の導入
踏み跡があり、劣化が進行。分散が困難	改善するまで利用を制限	利用者数を制限もしくは使用を暫定的に禁止

上記の通り、デナリのバックカントリー管理計画は常時規制を適用するわけではなく、モニタリングの結果管理行為が必要な場合に、適切な規制ツールを選択して適用するという内容となっている。

なお、デナリ国立公園におけるバックカントリー利用者は、広大な国立公園区域に比較すればその影響が無視できるほど小さく、一部のアクセスルートや頻繁に利用される興味地点を除けば、公園の自然環境に与える影響はあまり問題にはならないようである。また、大多数の米国民は車中心の社会で育ち、かつ旅行日程も限られているために、それほどバックカントリー利用者も多くないようである。

(5) 現実的な利用規制の導入

自家用車など一般的な交通手段でのアクセスが容易であるような国立公園には、利用の集中による過剰利用状態が発生する可能性が常に存在する。それは、アラスカ以外の米国大陸 48 州に位置する国立公園、特にヨセミテ国立公園のように大都市からの日帰り利用が可能な公園で顕著である。そのような国立公園では、一方的な人数規制を導入したとしても効果は望めず、かえって押し寄せる利用者を一方的に排除することにより混乱が生ずるおそれもある。米国における国立公園の利用規制・利用調整は、いかに重要な自然環境への利用圧を低減しながら、利用者をうまく受け入れるか、という思想に基づいており、またこれが現実的であるように思える。この考え方を体系化したものが前述の VERP である。すなわち、利用者の満足度と資源の保護をともに一定程度満足させる手法といえる。確かに、事業評価制度が確立されていると仮定すれば、公園内における施設容量から利用拠点ごとの利用者数上限を算出することは可能であるが、それが必ずしも理想的な利用調整の根拠とはならない。利用者数の上限値を根拠に利用を制限することは、利用者が少なく自然環境が脆弱なバック

カントリーには適用できても、利用者の集中する国立公園の利用拠点では現実的ではないことが多い。アンケート等により利用者のニーズを的確に把握し、集中する利用者をうまく誘導するなどの社会科学的なアプローチがあってはじめて、自然科学的手法が効果を奏することになる。例えば、ヨセミテバレー地区におけるアンケート調査によれば、利用者が最もストレスを感じるのは駐車場待ちの渋滞だということである。そのため、利用者は駐車場がいっぱいであることを知ることにより、自らより混雑の少ない利用拠点に向かうとのことである。また、展望台におけるアンケート調査の結果、利用者の多くは、ある程度の利用者数密度の方が安心感をもつことから、そのような利用拠点の混雑自体はそれほど利用者にストレスを与えるものではないということがわかった。このような調査結果から、特定の非常に利用者数の多い日のみ入場を制限すれば、残りの混雑日は十分な公園施設と公園内の利用誘導により、比較的自然環境に影響の少ない形で利用者を受け入れることが可能であるということが明らかになり、この結果に基づき管理計画が検討されている。

もちろん、このような方法が最善であるというわけではないが、少なくとも公園管理者は独りよがりな規制計画を導入するのではなく、あくまで利用者の立場に立って現実的な規制を検討することが必要であり、そのためには十分なモニタリングやアンケート調査、利用者への積極的な情報提供を実施することが効果的であるといえる。

8. ビジターサービスの特徴

国立公園局のビジターサービスは質が高い。2005年度予算要求書に記述されている国立公園局の満足度調査の結果によれば、利用者の満足度は2000年度で95%、2003年度で96%と非常に高い。ビジターサービスは、職員、施設、及び情報提供のそれぞれの面で充実しており、サービスの質を保つために多くの予算を使用している。

前述のとおり、国立公園局職員はいわゆる「レンジャー」と呼ばれる職員が公園の顔として活躍している。職員に対しては、能力を向上するための研修や、統一したイメージを保つためのユニフォーム購入のための手当てが支給されている。

国立公園の総合的な管理計画の策定や大規模な施設計画やビジター向けサイン計画、各公園ごとの地図つきパンフレット製作、インタープリテーション用の各種教材などは、それぞれデンバーサービスセンターとハーパースフェリーセンターという米国内2ヶ所のナショナルセンターが担当している。

(デンバーサービスセンター)

コロラド州デンバーにあるデンバーサービスセンターは、公園の総合管理計画策定と大規模な施設計画などを担当している。建築家、造園家などが多数勤務するセンターが一元的に設計を行うことにより、全国の国立公園における施設のイメージや設計思想の一貫性を維持している。また、同センターには技術情報センター(Technical Information Center: TIC)が併設されている。この施設は、設計や計画に関する資料を保管し、求めに応じて情報を提供する、という機能を持っている。膨大な資料を体系的に保管することができるため、古い施設の維持管理や施設設計の際に類似施設の情報を容易に検索、提供することができる。図面類はマイクロフィルム化して保管される。図面のマイクロフィルム化を担当する職員が、専属で図面1枚当たり8~20枚程度のマイクロフィルムの複製を作成し、国会図書館をはじめとする各種関係機関に配布する。また、既存文書の電子ファイル化、電子ファイル、マイクロフィルムに記録された情報の印刷などの機器も取り揃えられている。しかしながら、機器はいずれも汎用品が使用されており、それほど経費はかからないようである。このような情報の保管・提供施設の機能は地味であるが、公園施設の効率的で一貫性のある設計や計画、長期に渡る維持管理に大きく貢献している。

(ハーパースフェリーセンター)

一方、ウェストバージニア州ハーパースフェリーに位置するハーパースフェリーセンターは、自然解説のための教材、ビジターセンターの展示、公園内標識・解説版、ユニフォームなどのデザインなどを行っているビジターサービス・環境教育関係の教材製作やデザ

インを担当するナショナルセンターである。職員の多くはデザイン、教育、GIS、執筆などを専門としており、国立公園局の中では異色の芸術家集団である。このセンターの機能として最も代表的なものは、各国立公園ユニットのパンフレットを一元的に作成していることである。国立公園局の公園パンフレットは、通称「ブラックバンド」と呼ばれている（横長のパンフレットの上端に黒い帯が印刷されていることに由来する）。この印刷物の上端に黒い帯を入れるデザインは、もともとワシントン DC の地下鉄表示に用いられていたものである。ニューヨーク在住の Mr. Massimo Vingelli 氏の考案で、同氏に協力を依頼し、パンフレットの統一のための「ユニ・グリッド(uni-grid)システム」を導入することにより、イメージが統一されながらも、それぞれのパンフレットの独自性を表現できるような配置を可能としている。これは、基本となる B 版用紙をあらかじめ決められたグリッドにより区切り、文字や写真の配列をグリッドにあわせることにより、様式を統一したものである。このユニ・グリッドとハーパスフェリーでの一元的な製作により、パンフレットがようやく統一され、国立公園としての質の高いビジターサービスと統一されたイメージを提供することが可能になったとのことである。国立公園システムの各公園ユニットは、原則としてこのパンフレットと、パークニュース（年数回発行）の2種類が備えられている。

また、ハーパスフェリーセンターとインタープリテーション関係の研修施設であるマザー研修所は建物が隣接しており、相互に連携しながら全国の国立公園における自然解説をソフトとハードの両面から支えている。

9. 教育、自然解説活動

公園を徒歩利用する利用者数は極端に少ないために、公園の施設は自動車利用を意識して整備されている。例えば、自家用車で利用できる道路、駐車場、展望台や眺望のきく路傍駐車場などが多く建設されている。主要な駐車場にはトイレが完備されており、ゴミ箱、トイレトーパーも備えられている。路傍の展望スペースは、路肩から容易に景色が鑑賞できるよう、周囲の樹木が間伐もしくは皆伐されている（通景伐採）ことも多い。これは、渋滞や交通安全対策のために、駐車スペースが確保されている地点に利用者を集めることや、滞留時間を短縮し、混雑を低減するといった目的があるようだ。これらの施設は、教育、自然解説活動のために必要なスペースや、移動時間の短縮など多くのメリットをもたらしてくれる。特に、学校利用などの場合必要となる広場やトイレ、水のみ場などが充実している。

国立公園局における環境教育プログラムの特徴は、後述の通り、地元の学校を対象とした地域貢献策の一環として行われているということである。営造物公園とはいえ、公園の管理には地域住民からの理解と支援が不可欠であり、そのためには思考が柔軟な子供のうちに公園の重要性などを伝えることが将来的に最も効果が大いと考えているとのことである。（マザー研修所長の聞き取り調査の概要）

現代の米国市民は、日常エネルギーを大量消費する生活を送っている。特に、近年は人口が都市部に流入し、田舎育ちの人間が減少していることもあり、子供のころから自然体験が十分でなく、単に自然地域を訪れただけではその価値を理解することが難しいという傾向がある。国立公園では、そのような利用者の理解を促すために、ビジターセンターでの展示やレンジャーによる自然解説プログラム、公園の紹介映画などを充実させている。1920年代当時、ヨーロッパでの自然研究ブーム（nature study movement）の考え方を導入するため、スイスからインタープリターを招聘して学んだ。1930年代、国立戦場（跡地）（National Battlefield）などが国立公園局に移管されると、国立公園局として自然に関するインタープリテーションだけをしていけばいいわけではなくなった。

また、国立公園は、国全体の見地から指定されるものであるが、個別の公園の管理は地元の世論や理解の有無により大きく左右されることがわかってきた。地域の人々に国立公園に対す理解を深めてもらい、運営に協力が得られるよう、公園内の教育は主に周辺地域の学校の生徒を対象に実施されている。エバークレーズ国立公園（フロリダ州）などは、大都市（マイアミ）の大量取水により、公園内の自然資源が深刻な危機に瀕している。親の世代ではな

く、感受性が強く柔軟な思考を持つ子ども達を対象に教育を行うことにより、少しでも公園への理解を深めてもらおうと努力している。

その基礎となったものが Freeman Tilden 氏が著した「Interpreting Our Heritage」である。現在でも、インタープリテーションの基本はこの図書の頃から変わっていない。ジョン・ミューア氏が初めてインタープリテーションという言葉を用いたが、それを体系的に説明したのが Tilden 氏である。

国立公園局では、学校や生徒を対象とした教育プログラムとして、「公園が学校(Parks as Classrooms)」、「ウェブレンジャー(Web Ranger)」、「ジュニアパークレンジャー(Junior Park Ranger)」などのプログラムを実施している。また、近年はNPOなどとのパートナーシップにも力を入れており、National Park Foundation, Association of Partners for Public Lands, 国立保全研修センター(National Conservation Training Center: NCTC、ウェストバージニア州 Shepherdstown)などとの協力関係の強化に力を入れている。レクリエーション及び保全分野では、州政府、NGOとの連携が欠かせないものとなってきている。初代長官のマザーが国立公園内でのインタープリテーションの基礎を作った。国立公園局のインタープリターは教育者であり、水先案内人でもある。

10. 施設の計画、整備及び維持管理

(1) 施設の計画、事業評価、設計

公園内の施設は、公園管理の基本となる総合管理計画に基づいて計画される。国家環境政策法(National Environmental Policy Act: NEPA)等の関係法規遵守のための影響評価、パブリックインボルブメントの手続きを経て、計画が策定される。大規模な施設については、デンプーサービスセンターにおいて設計されることもあるが、一定の事業費の範囲であれば公園が直接設計を民間会社に外注することもできる。木製看板など簡単な構造物については、メンテナンス部門職員が標識・看板のデザイン基準や過去の設計例に基づいて作成し設置するものもある。

事業評価には公園ごとに一定の基準があり、既存施設の建て替えや、既設構造物の基礎の範囲での新築、維持管理の範囲を出ない事業については、通常本格的な環境影響評価手続きから除外されている。事業評価には、公園の資源管理・科学部門が調査やモニタリングなどにより蓄積されたデータが使用される。評価のためにデータ取得が必要な場合にも、同部門の職員が現地調査等により情報を取得し、評価プロセスにフィードバックする。

(2) 整備、発注形態

整備は、小規模な構造物以外は入札による外注契約により実施される。キャンプ場の整備など小規模な工事については、作業員を臨時雇用し、小型土木重機をレンタルして実施されることもある。入札による契約とは異なり、詳細な仕様書や図面は必ずしも必要ない。特に、樹林内のキャンプサイトなどのように樹木に影響が出る恐れがあるような工事では、公園職員が監督しながら現場あわせで工事が進められる。ボランティアや研修生なども補助するために、比較的少ない予算で工事を実施することができる。また、請負契約と異なり、工事プロセスを重視することができることから、自然地域における事業実施に適している。公園の持つボランティアプログラムと組み合わせることにより、少ない予算でより大きな効果を得ることができる。

(3) 維持管理の手法

浄化槽や火気取り扱いの必要な施設の維持管理など専門的な技能を有するものを除き、公園内における維持管理は公園職員により行われている。維持管理担当職員には建築、機械、電気、土木などの専門職員がおり、トイレの清掃から、自動車修理、公園内住宅の維持管理、施設の電球取替え、水質の定期検査、木製看板、標識の更新、バックカントリーキャンプ場からの焚き火の灰(プラスチックなどが一緒に燃やされているため運び出して処分する)の運び出しまでほとんどの維持管理業務が行われている。これらの職員は、同じ公園に10年以上勤務することも珍しくなく、公園内の施設管理業務に精通している。また、豊富な現場

経験を生かし、公園内の自然資源の状況や犯罪行為（シカの密猟、植物の盗採など）などに関する情報を取締担当部局に提供するなど、公園管理上も重要な役割を果たしている。

11. 自然資源管理の手法

(1) 国立公園システムにおける資源管理の経緯（参考資料 11 参照）

国立公園局は、イエローストーン国立公園設立（1872 年）の約 40 年後の 1916 年に設立された。設立は、この国立公園局組織法(Organic Act)に基づくものである。この法律は、一元的な国立公園の管理主体を定めたこと以外に、国立公園の管理目的を明確化したという意味でも重要な法律である。法律は、国立公園の持つ資源の「保護と利用」という相反する事項を国立公園の管理方針として定めた。以来、各国立公園における資源管理の問題の多くは、公園の保護と利用とをどのようなレベルで両立させていくか、という問題に帰することができる。

現在行われているような国立公園内の資源保護の骨格を示した報告書としては、1963 年に発表された「国立公園局における野生生物管理（通称、レオポルド報告書）」及び「国立公園における調査研究に関する諮問委員会報告（通称、ロビン報告書）」という 2 つの報告書がある。しかしながら、実際にその思想が具体的な形で実現されたのは、1999 年の「自然資源チャレンジプログラム」が創設されてからである。

その間、1978 年によく実現したレッドウッド国立公園の拡張の際、国立公園局の設置法の一部もあわせて改正され、国立公園システムを構成する国立公園ユニットのもつ価値を損なうような利用をしてはならない、との規定が追加された。また、1980 年に連邦議会からの要請で、国立公園局の科学技術室(Office of Science and Technology)がとりまとめた初めての本格的な国立公園内の資源評価報告書である「公園の状況(State of the Parks)」が発表された。その報告書により、過剰利用、人員の不足、公園区域外からの大気及び水質の汚濁などにより、国立公園内における自然環境が危機に瀕していることがあきらかにされた。国立公園局の管理は、どちらかというところでも公園の利用に重点が置かれ、自然資源がその犠牲になることも多いという印象を受けるが、これも公園が国有地であり、国民の利用に対する強い要求を無視しては大きな予算と定員を獲得できないという政府機関としての限界を示しているともいえる。

(2) 自然資源管理の考え方

米国国立公園局の自然資源管理の手法は、まず各国立公園ユニット内に存在する自然を「資源」としてとらえ、その価値を損なわないで維持していくという考え方を基本としている。これは、国立公園局が土地の管理機関であり、その土地それぞれに備わっている価値が損なわれないよう維持管理していくことに重点が置かれ、日本の国立公園のように、民有地も含め公園区域内における一定の行為を制限する手法とは考え方が異なる。公園の資産価値は利用によってある程度高められることになるので、自然資源、文化資源に影響のない範囲での利用は許容されている。

米国の国立公園では、比較的大規模な道路、施設建設が公園内で行われている。むしろ、現場の公園管理者は、資源に悪影響がでない限り利用者の受け入れのための施設を整備し、その利用を通して資源を有効「活用」して資産価値を高めようとしているという印象すら受ける。近年導入されたフィーデモンストラーションプログラムは、公園での徴収料金を管理費用の一部として使用できる画期的な制度であるが、このような公園管理者の姿勢に拍車をかけることが一部で懸念されている。

(3) 自然資源の把握とモニタリング

国立公園局の自然資源管理の特徴は、各国立公園ユニットがそれぞれ資源管理(resource management)部門を持っていることである。この資源管理部門は、公園内の資源の状態を把握し、必要な場合には対策を講じるための組織である（大きな国立公園では、独立した科学(science)部門が設置され、資源の状況把握は科学部門が担当することもある。）資源管理部門には、公園の有する資源に応じて、水質、大気、植生、地質、歴史、文化、昆虫、野生

動物、鳥類などの専門家が配属される。職員は、基本的な水質、大気の質、野生生物の個体数、植生の状態などに関する基礎的なデータを収集し、国立公園管理や事業評価プロセスにフィードバックすることにより、公園管理の一貫性を維持している。特に、自然資源のモニタリングについては、1999年に創設された自然資源チャレンジプログラム(Natural Resource Challenge Program：参考資料12参照)に基づき、5年間ですべての国立公園ユニットにおけるバイタルサイン・モニタリング(Vital Sign：重要生物指標；表23参照)体制を確立することを目指している。

表 23 モニタリング対象として優先度の高いバイタルサインのリスト(案)

バイタルサイン (VITAL SIGN)	標準的な計測項目(ネットワークにより異なる)	該当公園 ユニット数
外来/有害植物種	分布、頻度(存在の有無)、特定外来/有害植物種による被覆面積	79
土地利用/土地被覆 変化	各土地利用タイプの面積、各構成区画の面積、区画どうしの距離 (主として航空写真や衛星画像により計測する)	67
植物群落構造/組成	種の豊富さ、種ごとの被覆割合、分布の古さ及び大きさ、増加率 (重要な種及び群落に注目する)	59
水棲大型無脊椎動物 の組成と個体数	種及び科の豊富さ、大型無脊椎指標種の出現頻度、予想される 種が実際に確認された割合。	35
土壌構造及び安定性	浸食を示す特徴の有無(小規模な溝(rills)、鳥足状(pedastaled) 植物の存在、ガリー侵食)、表面保護及び生物学的土壌クラスト、 多様な土壌に覆われた陸地の面積、水流による堆積と侵食のパ ターン、水路の流量、掃流土砂(bedload)	20
魚類群集ダイナミクス	在来種及び外来種の分布と出現頻度、性比及び年齢構成	15
陸鳥(land bird)分布 及び個体数	在来種及び外来種の分布と出現頻度、年齢構成	15

自然資源チャレンジプログラムは、国立公園ユニットに存在する自然資源を回復し維持する目的で1999年に設立されたプログラムである。このプログラムは、5年間に公園ユニットにおける自然資源管理を強化することを目標としている。

このプログラムは、大きく インベントリー作成とモニタリング活動の拡充、移入手対策の促進、協力体制の強化、の3つを目的としている。

インベントリー(目録)は、各公園の自然資源のベースライン情報となるものである。約265ヶ所の公園のユニットについて、12の基本となる自然インベントリーが特定されている。インベントリーは主にほ乳類、鳥類、魚類、両生類、は虫類及び維管束植物を対象としている。

モニタリングは、各公園における資源の状況を正確に把握するためのものである。各公園の科学者及び資源管理者は、それぞれの公園における生態系の健全性を示す基本的な指標を特定し、そのような生態系の維持に不可欠な構成要素(vital components of the ecosystem)についてモニタリングを実施する。重要な構成要素は、例えば受粉媒介者の存在、絶滅危惧種もしくは危急種、大気及び水質、侵食及び斜面の安定性など、公園の質及びその重要なトレンドをよりの確に評価するために必要なものを含んでいる。

バイタルサイン・モニタリングの特徴のひとつは、全国32のモニタリングネットワークを設立したことである(表24及び図16参照)。国立公園ユニットのモニタリング業務には重複が多く、小さいユニットには専門の職員がいないことも多いことから、モニタリングの機能をネットワーク内の大公園に集約している。このネットワークは、モニタリングの枠を

表24 バイタルサインモニタリング ネットワーク一覧表

予算付け 順	ネットワーク名	ネットワー クコード	構成公園 ユニット数	地域名
1	North Coast and Cascades Network	NCCN	7	Pacific West
2	Northeast Coastal and Barrier Network	NCBN	8	Northeast
3	Heartland Network	HTLN	15	Midwest
4	Sonoran Desert Network	SODN	11	Intermountain
5	Cumberland/Piedmont Network	CUPN	14	Southeast
6	Central Alaska Network	CAKN	3	Alaska
7	National Capital Region Network	NCRN	11	National Capital
8	Northern Colorado Plateau Network	NCPN	16	Intermountain
9	San Francisco Bay Area Network	SFAN	6	Pacific West
10	Greater Yellowstone Network	GRYN	3	Intermountain
11	Appalachian Highlands Network	APHN	4	Southeast
12	Mediterranean Coast Network	MEDN	3	Pacific West
13	Southwest Alaska Network	SWAN	5	Alaska
14	Northeast Temperate Network	NETN	10	Northeast
15	Southern Colorado Plateau Network	SCPN	19	Intermountain
16	Pacific Island Network	PACN	9	Pacific West
17	Great Lakes Network	GLKN	9	Midwest
18	Gulf Coast Network	GULN	8	Southeast
19	Rocky Mountain Network	ROMN	6	Intermountain
20	Sierra Nevada Network	SIEN	3	Pacific West
21	Eastern Rivers and Mountains Network	ERMN	9	Northeast
22	Klamath Network	KLMN	6	Pacific West
23	Arctic Network	ARCN	5	Alaska
24	Southeast Coast Network	SECN	17	Southeast
25	Upper Columbia Basin Network	UCBN	8	Pacific West
26	Southern Plains Network	SOPN	10	Intermountain
27	Mojave Desert Network	MOJN	6	Pacific West
28	Southeast Alaska Network	SEAN	3	Alaska
29	South Florida/Caribbean Network	SFCN	6	Southeast
30	Mid-Atlantic Network	MIDN	11	Northeast
31	Chihuahuan Desert Network	CHDN	6	Intermountain
32	Northern Great Plains Network	NGPN	13	Midwest

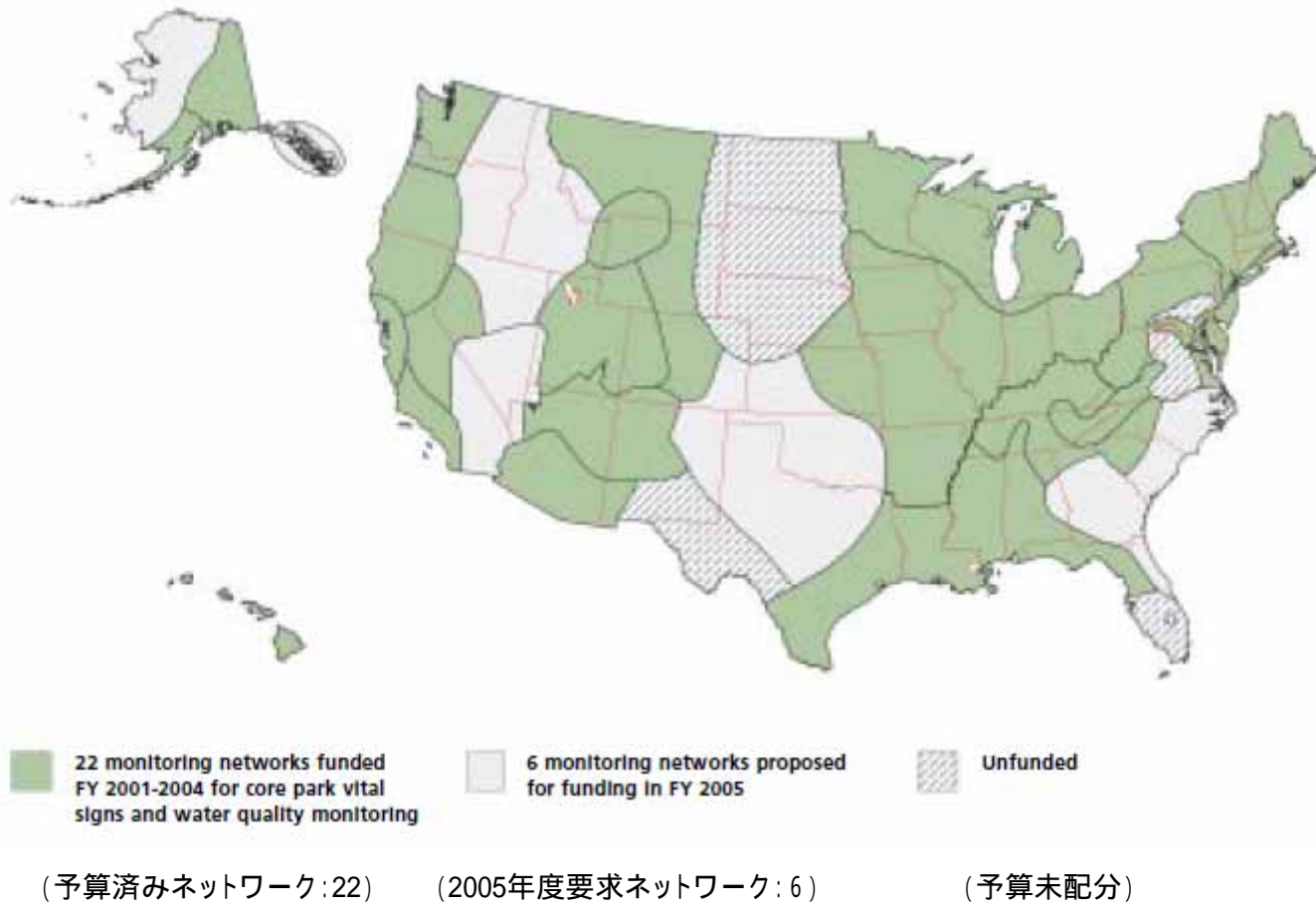


図16 2004年度現在 国立公園局バイタルサイン・モニタリング・ネットワークの設立状況
 (National Park Service Vital Signs Monitoring Networks Status, FY 2004)

超え、公園同士の業務提携の枠組みも提供しており、今後予算不足が進むにつれ、ネットワーク内の公園相互の業務提携が進むことが予想される。

外来種の侵入は、生態系のバランスを崩し、国立公園の多様性を減少させてしまっている。この対策のため、国立公園局は2000年度に外来植物種管理のための4つの外来植物種管理チーム(Exotic Plant Management Team)を設置した。これらのチームは、それぞれハワイ諸島、フロリダ地域、首都地域、及びチファアファン砂漠/短茎草地プレーリーにおいて活動を行っている。この管理チームは、管内の移入種対策のために一週間程度公園に出張して対策業務を実施する。レッドウッド国立州立公園には、ポイントレイズ国立海岸に設置されている対策チームが年に数回外来種アザミなどの駆除のために派遣されている。

協力体制の強化については、米国地質調査局(USGS)大学等との新たな協力体制も現在構築中である。いくつかの地域では既に、複数の大学による共同生態系研究ユニット(*)が設置され、公園に対して技術的補助、研究及び教育活動の支援などが行われている。

* : Cooperative Ecosystem Studies Units (CESU): 10,000ドルの会員料金(入会時のみ)一人当たり人件費の15%、CESUの契約方針の遵守などが必要になるが、会員になることにより、大学との共同研究、大学教員等による協力が円滑化される。類似の枠組みに共同調査ユニット(Cooperative Research Units: CRU)がある。CRUは一会員あたり年間5,000~10,000ドルの支払いが必要となる。

また、協力体制構築のツールとして、学習センター(learning centers)がいくつかの国立公園に配置される予定である。学習センターの基本的な考え方は、客員研究者のために実験室スペースを提供し、公園の中で研究活動を行い、得られた公園に関する科学的知見を、直接一般の人々にも提供するというものである。センター施設は公園区域外に新たに建設されるか、もしくは公園内の既存施設の再利用(adaptive reuse of existing facilities)により設置される。

最初の学習センターは、ロッキーマウンテン国立公園、グレートスモーキーマウンテンズ国立公園、ポイントレイズ国立海岸、ケープコッド国立海岸、及びキーナイフィヨルド国立公園に隣接するアラスカ州のスワードに設置される予定である。

(4) 自然資源管理

モニタリングの他に、国立公園局の自然資源管理で特徴的なことは、モニタリングの結果公園内の資源について変化が生じていれば、公園が自ら対策を実施できる体制をもっていることである。モニタリング調査により分布域などを把握し、対策のための計画を策定、公園の事業影響評価手続きを経て業務を実施する。資源管理部門は、公園内における事業実施の影響評価を行ったり、モニタリングの結果何らかの影響が認められた場合に、公園の管理部門に必要な対策を講じるよう助言する。

その他、自然資源管理の代表的な業務の例としては、移入種駆除、その地域で絶滅した野生動物の再導入などがある。業務の実施にあたっては公園のボランティア制度を活用し、必要な人手を確保する。資源管理部門の職員数はそれほど多いとはいえないが、一般のボランティア、大学生のインターン、国際ボランティアなどを受け入れることにより十分な労働力を確保する。資源管理業務は特殊な能力を必要としない(対照的に、自然解説部門は教育やパブリックスピーキングなどの能力が求められる)ため、経験の少ない参加者や外国人にも幅広い経験の機会を提供できる。また、ビジターサービス部門では、平日は利用者が少ないため比較的人員に余裕があり、受け入れたボランティアを十分活用できない。そのような場合、維持管理部門と並んで、資源管理部門はボランティアの大きな受け皿として機能している。ボランティア側からは、単なる清掃や施設の補修より、科学的な知識や経験を身につけることのできる資源管理部門の方が人気がある。また、外来生物管理、動植物モニタリング調査など学問分野として近い内容の業務も多く、大学等の単位認定制度を活用することも比較的容易であることも学生ボランティアにとっては魅力である。就職の際にも実務経験として認められる。中には、ボランティアから国立公園局の臨時職員に採用されるなど、国立公園関係機関への就職を目指す学生にとっては絶好の機会ともなっているようだ。

資源管理に関する情報はGISに基づいて管理されている。この地理情報をもとにデジタルサービス用の地図なども製作されている。また、インタープリテーション担当職員に対する研修や情報提供も随時行われており、公園に関する最新の科学的知見が公園利用者に提供されている。

さらには、フィールドにおけるモニタリング調査等の課程で、犯罪行為の痕跡、施設の老朽化等の情報が得られることもあり、そのような情報は随時取締り部門や維持管理部門に提供されている。

このように、国立公園における資源管理部門は単なる科学部門としての機能ばかりではなく、公園内の各種の機能を有機的につなぎ合わせ、一貫した保護区管理を実現するための中心的な機能を有しているといえる（図 17 参照）。

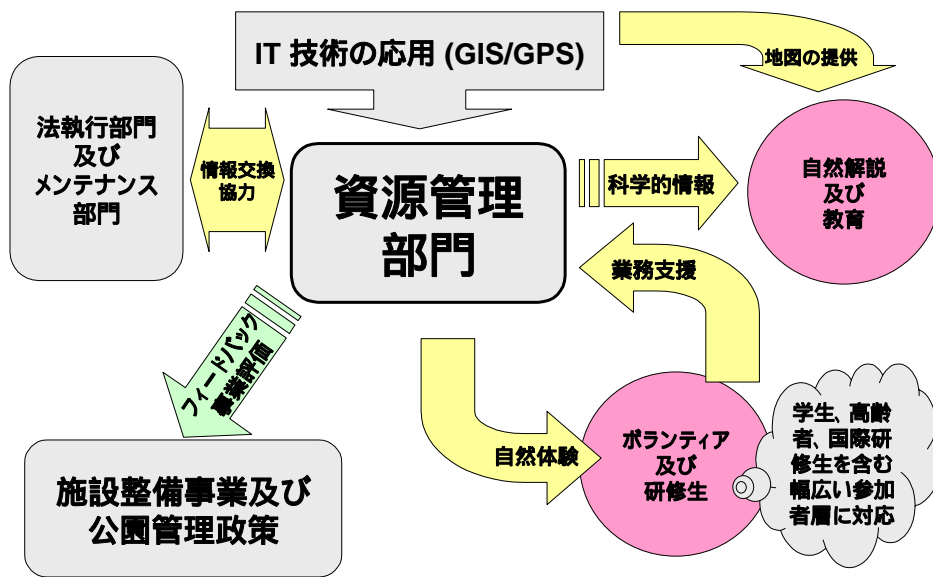


図 17 国立公園における資源管理部門の機能

12. 国立公園の独自財源

(1) 国立公園内での料金徴収

国立公園の入場料金は、各国立公園により無料から車1台につき20ドルというところまで様々である。また、年間パスポートや高齢者割引などもあり、料金体系は複雑である。入場料金以外に、公園内には様々な有料プログラムもある。有料のレンジャーガイドツアー、キャンプ場などである。入場料金は原則として無料であるが、一部の道路区間のみ有料など、徴収に必要な人件費と利用者の利用動態から様々な徴収形態がある。これらの徴収料金は、フィードモンストレーションプログラム (Recreation Fee Demonstration Program: 国立公園が徴収料金の80%を徴収した公園が独自財源として使用できる制度。詳細は後述) という制度により公園の管理予算の一部として使用することができる。

マンモスケイプ国立公園には入場料金は無いが、鍾乳洞に入るためには有料のケイブツアーに参加する必要がある。キャンプ場も有料(バックカントリーキャンプ場は無料)である。公園内のボートツアーはコンセッション業者(公園内経営権取得業者)が運営している。この収益の一部は、納付金もしくは直接の労働力(管理区域の芝刈り等の管理業務として)として公園の運営費用に還元される。

レッドウッド国立州立公園についても公園区域に入るだけであれば、国立、州立とも無料

である。一般に、カリフォルニア州の州立公園は、公園の利用拠点でのみ料金を徴収する方式をとっており、レッドウッド国立州立公園においても、ピクニックエリア(すべて州立公園区域内)を利用する場合には、自動車1台あたり4ドルの入場料金を徴収している(この4ドルを一度納入すれば、同日中であれば他の州立公園も無料で利用できる)。また、州立公園には年間パスもあり、このパスがあれば無料で利用できる(ただし、宿泊キャンプ料金など追加的な料金は別途支払う必要がある。)

なお、この州立公園の入園料はカリフォルニア州の歳入に納付されてしまうために、直接公園の財源として使用できるわけではない。収入額は、管理費と同額か管理費の方が若干高くつく程度とのことである。2004年1月に閉鎖された国立公園区域内のキャンプ場は、閉鎖以前は寄付金という扱いで料金が徴収され、フィーデモンストレーションプログラムの一環として公園の財源として扱われ、主にキャンプ場の管理のための季節雇用職員を1名雇用するために使用されていた。現在は、キャンプ場があるために景観を損なうという理由から閉鎖されている。

レッドウッド国立州立公園内の自然学校(国立公園側運営)は、施設利用に当って利用者より利用料金を徴収している。徴収料金は、自然学校に滞在する場合には、プログラム料金を含め1団体300ドル前後、施設のみ借用の場合には150ドル前後である。料金は、後述の非営利協力団体に納入され、後に国立公園に寄付金として還元される仕組みをとっている。

(2) フィーデモンストレーションプログラム

米国の国立公園は1990年代に深刻な経費不足に見舞われ、歩道や標識の荒廃、歴史的な建築物の補修の遅れなどが顕在化した。このため米国議会は1996年にフィーデモプログラム(Recreational Fee Demonstration Program)を承認し、翌1997年度より内務省の国立公園局、森林局等レクリエーションに関係する料金を徴収している各部局に導入した。フィーデモプログラムは、これまで国庫に納付していた国立公園の入園料や有料プログラムの徴収料金をそのまま各部局の独自財源とする画期的な制度(*)で、国立公園局では徴収料金の80%を各国立公園が使用することができる。マンモスケイプ国立公園の有料のケイプツアーから得られる収入は約110万ドル(約1.2億円、2002年度)であり、この収入を除く年間の通常予算(570万ドル(約6億円、2002年度))の約22%に相当する。マンモスケイプ国立公園でも、この制度により公園内の標識やキャンプサイトの再整備、車道の付け替えなどが進められている。

一方、徴収料金が予算に直接影響することからプログラムの収益性に重点が置かれ、料金の高騰、利用者の集中、過度の施設整備などを招く傾向がある。また、この予算は議会の承認を要しないため、国民の監視が行き届かないというおそれもある。さらに、用途が施設の更新に限られているため、更新後の施設の維持費用(電気、水道、汚泥処理費用など)は通常の公園予算から支出せざるを得ず、結果として維持費用の増額分が通常予算を圧迫している。また、徴収料金収入は、利用者サービスに関する職員の雇用にも充当できるが、被雇用者は臨時職員に限られる。その多くは長期アルバイトの学生であり、知識に裏付けられたベテランガイドの自然解説に出会える確率は低くなっている。利用が夏季休暇シーズン(乾燥地やフロリダの公園は冬季休暇期間)に集中するために業務に繁閑があること、結果として若者への門戸が広がったことなどの利点もあるが、この制度については賛否両論あることも確かである。この制度は2005年までの期限付きであり、繰越可能期間が終了する2008年9月までにすべての予算を執行する必要がある。制度を支持する職員はこの制度が法制化されることを望んでいるものの、将来的に国立公園の資源管理が適切に行われていくという観点からは、さらに多くの改善策が必要ではないかと考えられる(図18参照)。

なお、利用者数が少ない公園や、入場料金を徴収していない無料公園、有料プログラムがない公園の予算規模は相対的に小さくなり、公園間の予算の充足状態の差が拡大し、本来国立公園ユニット間で統一されているはずのビジターサービスのレベルが公園毎に異なってきている。例えば、ラッセン火山国立公園は利用者数も少なく入場料収入も小さいため、他の大公園に比べ職員数や施設の面で見劣りするという印象を受けた。

フィーデモンストレーションプログラム と施設整備及び職員

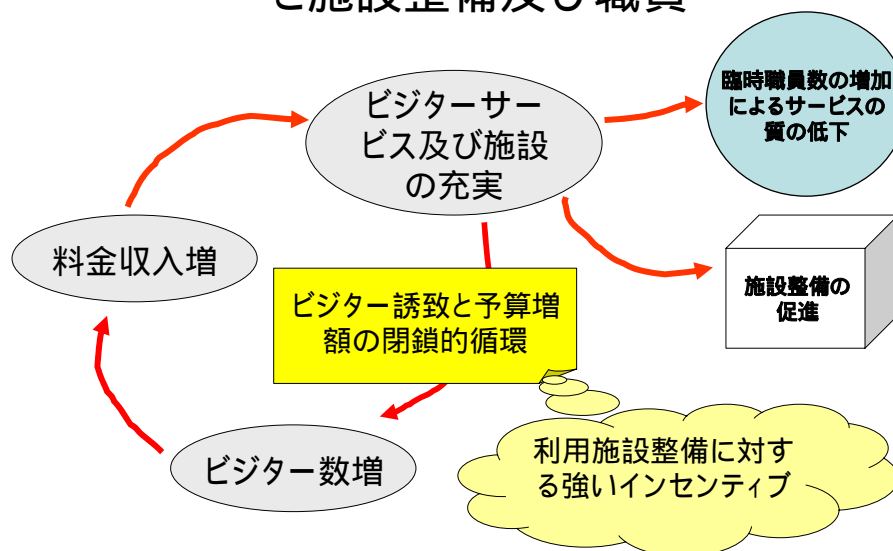


図 18 フィーデモンストレーションプログラムと施設整備及び職員

とはいえ、当面大幅な税収の伸びが期待できない米国の経済状況から考えれば、このような制度は公園の利用者サービスの維持に欠かせない。料金収入を含む国立公園局の特別会計は、1995年度では5%未満であったものが、1996年度のフィーデモプログラムの導入を境に、1998年には10%まで増加している（表25参照）。これは、国立公園局の財源に占める一般財源の割合が徐々に減少していることを示しており、国立公園システムの管理自体が一般の税収だけではなく、特定の利用者層から得られる財源に徐々に移行していることを示している。入場料金や他の利用料金の高騰により貧困層の利用が困難になる傾向もあり、「国民すべての財産」であったはずの国立公園が、裕福な利用者層などの利用に管理の重点を移しているような印象を受ける。ヒスパニック系住民の増加など米国の社会構造も変化しており、このフィーデモプログラムの導入が今後の米国の国立公園の「質」にどのような影響を与えるのか興味深いところである。

*：正確には、1965年に制定された土地及び水保全基金法(Land and Water Conservation Fund Act: AWCF)により国立公園における料金徴集が認められており、その料金収入は土地及び水保全基金に納付され、レクリエーション目的で公園の区域内または隣接する区域、もしくは新規公園設立予定地での用地買収に充てられた。また、同法により、料金徴集額には上限が設けられており、イエローストーン、グランド・ティートン、及びグランドキャニオンの各国立公園は、自動車1台当たり10ドル、もしくは利用者一人当たり4ドル、それ以外の公園については、自動車1台当たり5ドル、もしくは利用者一人当たり3ドルの上限が設けられた。フィーデモンストレーションプログラムの導入で注目すべき点は、この入場料金の上限が適用されなくなったことと、使途が用地買収に限定されず、臨時職員の給与や施設の更新に使用されることになったことである。料金上限撤廃と値上げによる運営費用増額のインセンティブが働いた結果、入場料金の大幅な値上げと利用者サービスに偏重した公園管理を招いているのではないかと一部で懸念されている。

(3) 寄付金等の取り扱い

国立公園局が直接受け取ることのできる寄付金は、原則として土地購入に限られるなどの

表25 国立公園局の予算額、特別会計の割合及び利用者数

(単位:1,000ドル)

予算年度	予算額				レクリエーション 目的利用者数 (百万人)
	一般会計	特別会計	予算額合計	特別会計の割合	
1995	1,373,153	67,036	1,440,189	4.7	
1996	1,361,050	71,073	1,432,123	5.0	261.8
1997	1,593,337	123,264	1,716,601	7.2	273.3
1998	1,794,539	198,552	1,993,091	10.0	288.3
1999	1,761,756	219,454	1,981,210	11.1	284.1
2000	1,884,189	232,390	2,116,579	11.0	287.0
2001	2,193,491	249,307	2,442,798	10.2	285.2
2002	2,379,472	249,395	2,628,867	9.5	280.9
2003	2,239,426	256,705	2,496,131	10.3	265.4

(\$000)

Fiscal Year	Appropriations				Recreational Visits(millions) 3
	Discretionary Appropriations 1	Mandatory Appropriations 2	Total Appropriation	Appropriation to Total	
1995	1,373,153	67,036	1,440,189	4.7	
1996	1,361,050	71,073	1,432,123	5.0	261.8
1997	1,593,337	123,264	1,716,601	7.2	273.3
1998	1,794,539	198,552	1,993,091	10.0	288.3
1999	1,761,756	219,454	1,981,210	11.1	284.1
2000	1,884,189	232,390	2,116,579	11.0	287.0
2001	2,193,491	249,307	2,442,798	10.2	285.2
2002	2,379,472	249,395	2,628,867	9.5	280.9
2003	2,239,426	256,705	2,496,131	10.3	265.4

1 Including; Operation of the National Park System (ONPS), United States Park Police, National Recreation and Preservation, Urban Park and Recreation Fund, Historic Preservation Fund, Construction, Land Acquisition and State Assistance, LWCF contract Recission.

2 Including; Recreation Fee Demonstration Appropriations, Other Permanent Appropriations, Miscellaneous Trust Funds (includes donations), LWCF Contract Authority

3 Please note that recreational visits, rather than recorded visits, are displayed.

制約がある。このため、寄付の多くは、公園の協力団体、フレンズグループ（募金団体）、その他の団体を経由するのが一般的である。協力団体からの寄付については、団体の評議会によりその用途が決定される。寄付の用途については、国立公園局職員の給与に使用できないなどの制約があるものの、国立公園局が直接受け取ることのできる寄付よりはその範囲が大きい。また、個人等からの寄付金の他、公園のビジターセンターでの図書販売代金を財源とする寄付金もある。このような物販を財源とした寄付の多くは自然解説活動のための印刷物の作成などに用いられる。

なお、コンセッション料金（公園内での営業許可を有する業者からの権利料など）収入については、各公園でのフィードバックプログラム収入の一部として取り扱われていることが多い。

（４）協力団体からの寄付金

通常国立公園にはそれぞれ非営利協力団体があり、ビジターセンター内で図書などの物販を行っている。この収益の一部は公園の運営費用に還元される。

レッドウッド国立州立公園の国立公園内での物販は、協力団体（レッドウッドナチュラリスト歴史協会：RNHA）が行っており、その一部を国立公園に寄付する取決めを結んでいる。寄付は、環境教育や自然解説の資料作成などに使用される。寄付は、お金としての寄付の他、教材を印刷・作成したものを現物で提供するなど形態は様々である。連邦政府が支払うことのできない費用（例えば来客の昼食費用）などを負担してくれることもある。レッドウッドの州立公園部分も同様の協力団体を有しているが、州立公園が直接管理する物販を伴うビジターセンターは1箇所のみであることから収入は大きくない。そのため寄付額も小さいが、国立公園が教育や自然解説のほとんどを担当しているため、公園運営上実質的な支障はないようである。

国立公園にしても、その寄付額は決して大きくないようであるが、物販担当として協力団体の職員がビジターセンターに勤務していることだけでも、ビジターセンター勤務職員の人件費の軽減につながっている。また、ビジターセンターに常時豊富な図書が販売用に備えられていることもビジターへの情報提供として役に立っている。実際に、ビジターセンターのカウンターに立っている職員は、国立公園局職員、ボランティア、RNHA 職員と様々であるが、それがビジターサービスの充実に貢献していることは確かである。

なお、国立公園局全体としては、公園局の協力団体である国立公園基金が過去7年間で1億3,700万ドル（約144億円）、その他の協力団体（個別の公園ごとの協力団体など）が、年間合計5千万ドル（約53億円）相当の寄付を行っている。

また、協力団体に類似の団体として、フレンズグループという募金団体があり、国立公園局全体で年間5千万ドル（約53億円）の寄付を行っている。

（参考１）協力団体からの寄付金の割合

協力団体からの寄付金の割合は一律には決められていないが、過去の寄付金の割合を平均してみると、年間予算が25万ドル以下の団体では18.9%、25万ドルから200万ドルまでの団体では17.9%、200万ドルより大きな団体では21.6%相当のお金が収益より寄付されている。

（参考２）寄付金の取り扱い

「国立公園局局長通達第21：寄付と募金」に、その手続きや制約が定められている。国立公園局が直接寄付などを受けるのは限定的なものに限られ、公園区域内の土地、建物などの寄付が主である。また、連邦政府に直接寄付をすることに抵抗のある人たちが多いために、寄付は、国立公園の協力団体を経由することが多いようである。協力団体については、局長通達第32及びそのレファレンスマニュアルというものが策定されており、その中に寄付金の取扱いについてもかなり詳しく記述されている。各協力団体には理事会のような評議会があり、そこで運営方針などが決定される。寄付金の用途もその場で議論されて決められるようである。自然解説プログラム、自然解説教材、その他のサービスなど、協力団体が寄付として国立公園局もしくは各国立公園を支援できる内容が大まかに定められている。原則とし

て、寄付金では職員の給与などを支払うことはできないが、政府職員の地位を有するものの、雇用が季節雇用もしくは臨時雇用の場合は、例外としてその給与を支払うことができる。具体的な寄付の項目を見てみると、教材、印刷物、その他事務用品など物品としての供与が多い。

(5) コンセッション業者(公園内営業権所有業者)

国立公園には、公園内の主要な利用地域について独占的に営業権(コンセッション)を有する業者が業務を行っており、ホテル、レストラン、お土産屋など、国立公園局が直接運営することが不適切なビジターサービス施設を運営している。これらの営業利益のうち一部が契約に基づき公園運営費用として還元される。

レッドウッド国立州立公園の国立公園部分にはユースホステルが1軒あるが、これは国立公園の建物をコンセッショナーが運営しているものである。この団体は、前述の協力団体と類似の契約を公園と結んでおり、収益をあげている場合には一定割合を公園に寄付することになっている。しかしながら、現在のところ当該団体(ユースホステル・インターナショナル)は赤字経営のため公園は収入を得ていない。ただし、施設は古い木造で、その補修なども契約の中に含まれているため、施設の維持や利用者への安価な宿泊場所の提供という形で公園が便益を得ているようである。

なお、国立公園局全体の営業権所有業者による収入は、2002年度で8億ドル(約840億円)であり、国立公園局への還元額は3,900万ドル(約41億円)であった。

．米国内務省魚類野生生物局における自然資源の管理手法

1．米国内務省魚類野生生物局の概要

(1) 組織の名称

内務省魚類野生生物局(Fish and Wildlife Service, Department of the Interior)

(2) 組織の概要

魚類野生生物局(Fish and Wildlife Service: FWS)は、米国の国立野生生物保護区システムの管理及び絶滅危惧種法等の野生生物の保護と管理に関する法律を所管する機関である。この組織に委任された使命は、米国民が継続的に恩恵を受けることができるよう、魚類、野生生物、植物及びそれらの生息地を保全し、保護し、もしくはそれらを改善することに責任を負うことである。魚類野生生物局は、542の国立野生生物保護区を含む、総面積9,500万エーカー(約3,840万ヘクタール)の国立野生生物保護区システム(National Wildlife Refuge System: 図19参照)を管理している。この他、同局には69の国営魚類孵化場(National Fish Hatchery)、歴史的魚類孵化場(D.C. Booth National Historic Hatchery、サウスダコタ州)、64の水産資源事務所(Fishery Resource Office)、及び78の生態系サービス事務所(Ecological Service Field Offices)などの出先機関がある。魚類野生生物局は、野生生物に関連する連邦法規に基づく取締り、絶滅危惧種法(Endangered Species Act)の執行、渡り鳥個体群の維持、国として重要性の高い水産資源の回復、湿地・湖沼などをはじめとする野生生物の生息地の保全と回復、及び外国政府やアメリカ原住民政府が行っている保全活動に対する支援などを行っている。また、釣具や狩猟用具に課税することにより、州政府の魚類及び野生生物担当部局に対し数億ドル規模の補助を行うための連邦補助プログラム(Federal Assistance Program)等を所管している。

魚類野生生物局は米国内務省の下部組織である(図9参照)。魚類野生生物局には、11の長官補と7の地域事務所があり、それらが局長を補佐する管理組織(Directorate)を構成している(図20参照)。

(3) 代表的な所掌事務

- 国立野生生物保護区の管理
- 渡り鳥の保全
- 科学的知見の集積、及び他の連邦政府機関ならびに民間に対する助言
- 魚類の保全と回復
- 絶滅の恐れのある種の回復
- 生態系の保全
- 魚類及び野生生物生息環境の改善のためのパートナーシップ構築
- 国際的な協力
- 法執行(取締り)
- 原住民部族、州政府及び市民に対する支援

(主要関係法令: The Lacey Act (1900), The Migratory Bird Act (1918), The Migratory Bird Hunting and Conservation Stamp Act (1934), The Federal Aid in Wildlife Restoration Act (1937), The Eagle Protection Act (1940), The Federal Aid in Sport Fish Restoration Act (1950), The Endangered Species Act (1973), The Marine Mammal Protection Act (1972), The Conservation on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) (1975), The Wild Bird Conservation Act (1992), The National Wildlife Refuge System Improvement Act (1997))

(4) 組織の変遷

魚類野生生物局は、商務省の米国魚類及び漁業理事会(U.S. Commission on Fish and Fisheries in the Department of Commerce)ならびに農務省の経済的鳥類及びほ乳類学課(Division of Economic Ornithology and Mammalogy in the Department of Agriculture)という2つの政府機関に由来している。いずれの機関も、19世紀の第4四半世紀に米国で

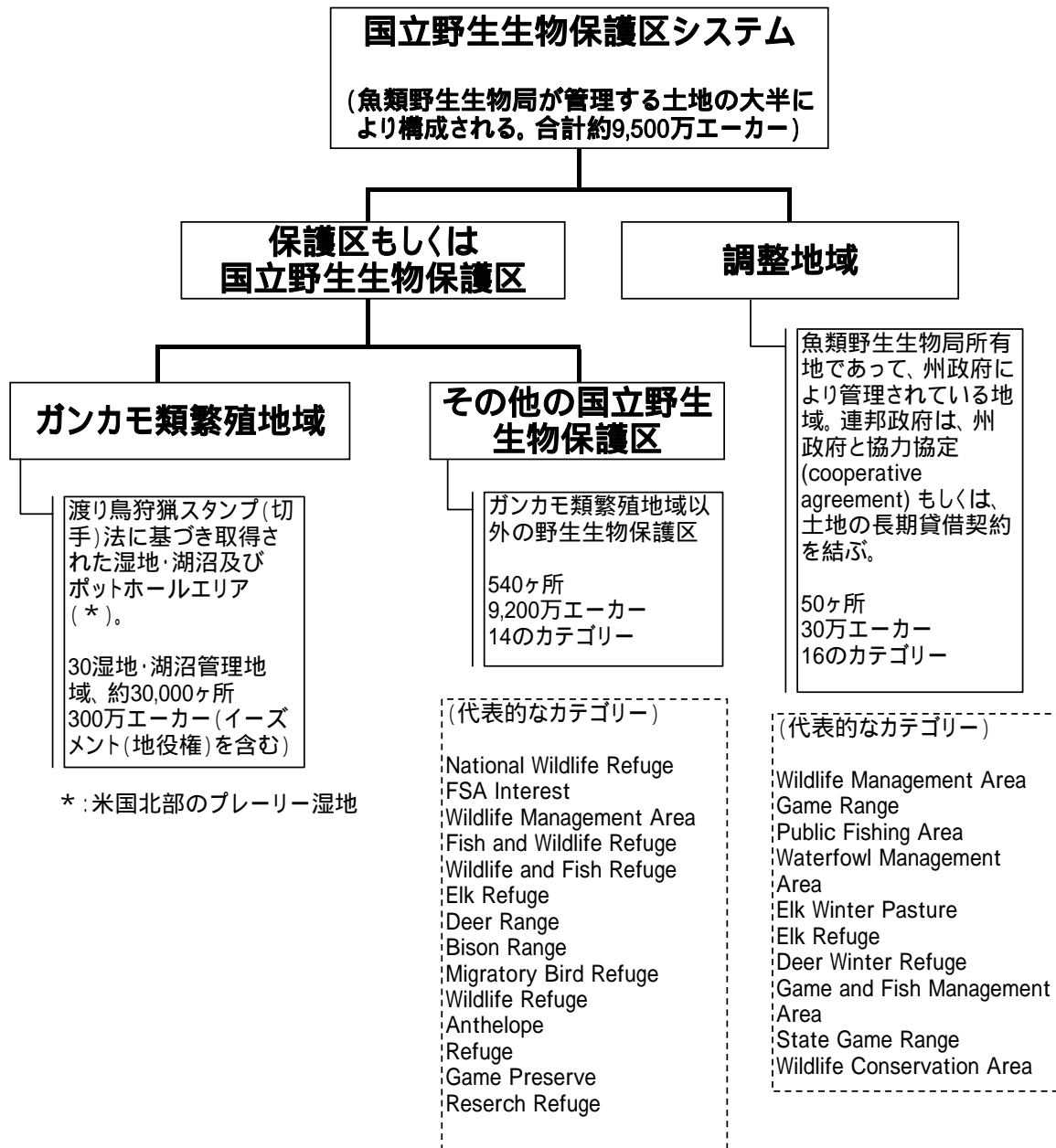


図19 国立野生生物保護区システム概念図

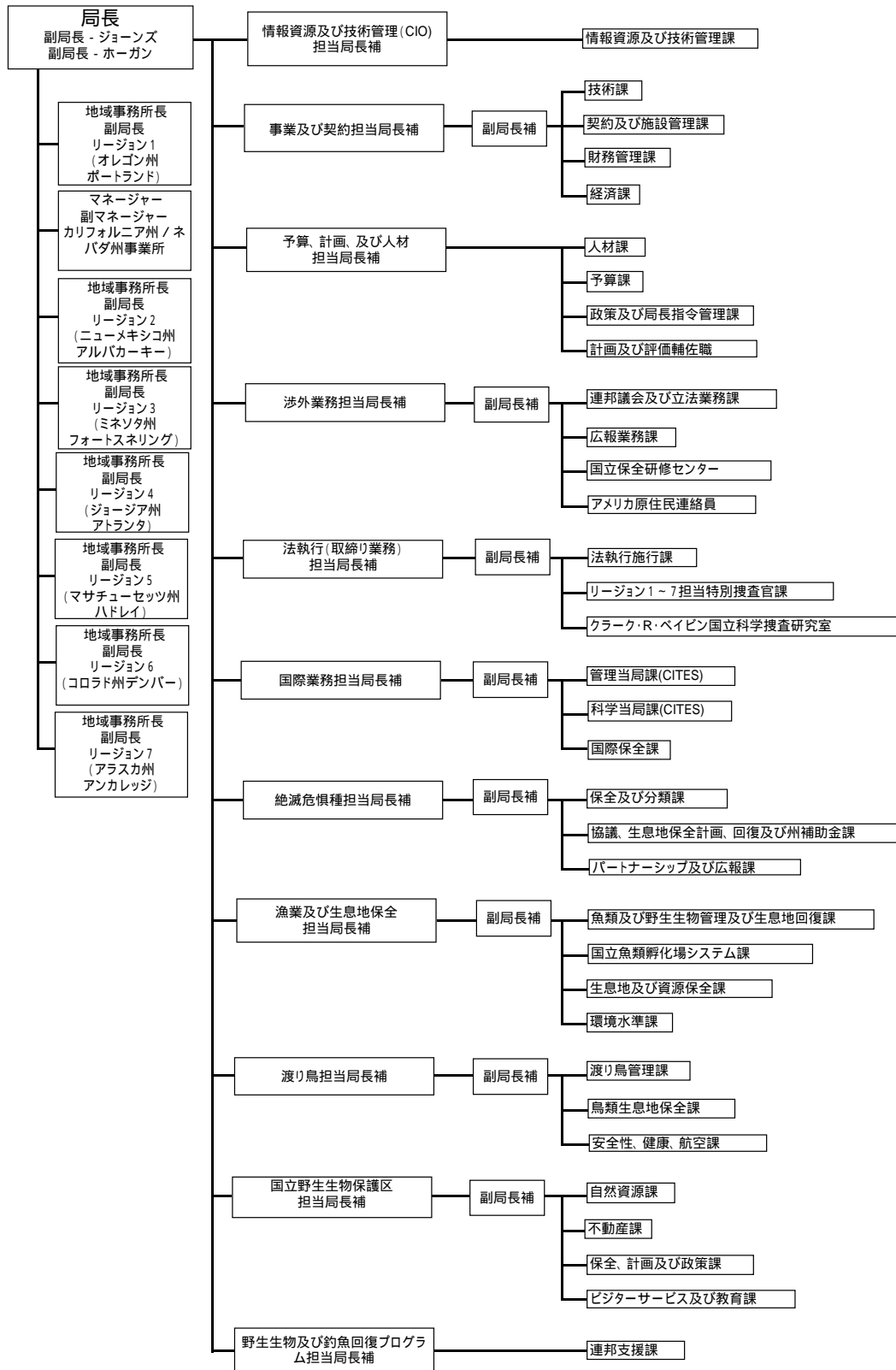


図20 米国魚類野生生物局組織図(2004年度)

引き起こされた野生生物資源の急激な減少を食い止めるために創設された組織である。

- 1871年 米国魚類及び漁業理事会が連邦議会により創設され、食用魚減少の解決策及び魚類養殖の振興のための調査及び勧告を行なうことが委託された。
- 1885年 経済的鳥類及びほ乳類学課が農務省内に設置された。同課は後に拡充され、生物調査局に改称される。
- 1900年 レーシー法 (Lacey Act) が、連邦政府初の狩猟鳥獣保護、違法に捕獲された野生生物の州外への送付及びその輸入を禁止する法律となった。この法律に基づく取締りを生物調査局が担当することになった。
- 1903年 セオドア・ルーズベルト大統領により、初めての連邦鳥類保留地(Federal Bird Reservation)がフロリダ州のペリカンアイランドに設定され、生物調査局の管轄とされた。ペリカンアイランドや初期の連邦鳥類保留地は、1942年に国立野生生物保護区(National Wildlife Refuge)として再指定された。
- 1918年 米国と英国(現在のカナダ)間の渡り鳥保護条約実施のため、渡り鳥保護協定法(Migratory Bird Treaty Act)が成立した。この法律は、野生生物保護のための立法として画期的なものであり、同法により初めて渡り鳥の狩猟を規制することが可能となった。
- 1937年 漁業関係の部署と生物調査局は内務省へ移管され、翌年合併して魚類野生生物局が誕生した。
- 1956年 魚類野生生物局法 (Fish and Wildlife Service Act) により2つの新しい部署が創設された。商業的漁業局 (Bureau of Commercial Fisheries) ならびに商業的漁業及び野生生物局 (Bureau of Commercial Fisheries and Wildlife) である。
- 1966年 野生生物保護区の管理に関する初めての包括的な法律である、国立野生生物保護区システム管理法 (National Wildlife Refuge System Administration Act) が定められた。この法律により、保護区内で行われる行為が、保護区の設立目的に合致するものでなければならないことを求められるなど、保護区管理のための新しい指針が示された。
- 1970年 FWSの一部局であった商業的漁業局が商務省に移管され、国立海洋漁業局 (National Marine Fisheries Service) に改称された。
- 1973年 絶滅のおそれのある植物、動物を守るために、絶滅危惧種法が連邦議会によって可決された。魚類野生生物局と国立海洋漁業局が法律を所管することになった。
- 1980年 アラスカ重要国有地保全法 (Alaska National Interest Lands Conservation Act) は、国立野生生物保護区システムの規模に劇的な変化をもたらした。9ヶ所の新設保護区に加え、7ヶ所の既存野生生物保護区の拡張、さらに5,300万エーカー以上の土地がウィルダネスエリアに指定された。

(5) 組織の位置づけ

魚類野生生物局は米国内務省の内局であり、内務省魚類野生生物及び公園担当長官補

(Assistant Secretary, Fish and Wildlife, and Parks)が指揮監督に当たっている。

魚類野生生物局長は閣僚ではないが、上部組織の内務省長官は閣僚である。

(6) 年間予算とその内訳(表26参照)

2004年度承認額: 13.03億米ドル(一般会計分のみ、火災返済金除く; 約1,368億円)

2005年度要求額: 13.26億米ドル(一般会計分のみ; 約1,392億円)

(7) 職員数

2003年度の職員数実績は9,809名(表27参照)。職員の中央組織、地域事務所及び出先機関の職員数の内訳(2004年度現在概算)は以下のとおり。

本省(全国を対象とする業務を行っている部局): 約1,360名

地域事務所等(特定の地域を対象とする業務を行っている地方組織): 約3,110名

国立野生生物保護区などの出先機関: 約5,320名

2. 魚類野生生物局の職員(構成、研修など)

(1) 職員構成

魚類野生生物局の職員は、国立公園局とは対照的にほとんどが生物学を専門とした職員(biologist)により構成されている。20年ほど前までは、生物学を専門としていない職員が管理職になることは考えられなかったということであるが、現在はそのような職員でも管理職や国立野生生物保護区の管理所長になることが可能である。

魚類野生生物局長の要件については、1956年の魚類野生生物法(Fish and Wildlife Act of 1956)により、生物学に関する教育を受け、かつ魚類及び野生生物の管理に関する経験と知識を有していなければならないとされている(No individuals may be appointed as the Director unless he is, by reason of scientific education and experience, knowledgeable in the principles of fisheries and wildlife management.)。このように、魚類野生生物局は主に生物を中心とする自然資源の管理に重点が置かれた組織構成とされており、それは土地管理の専門家たる国立公園局とは対照的である(「5. 国立公園の職員及び研修制度」の項参照)。

しかしながら、近年のパブリックインボルブメント手続きや地元住民、NGOなどとのパートナーシップ構築の必要性から様々な職種の職員が必要とされており、組織の構成は徐々に変化しつつある。

(2) 野生生物局の研修制度

概要

魚類野生生物局は、国立保全研修センター(National Conservation Training Center: NCTC)という研修機関を持ち、同局の職員及び他の政府機関の職員、NGOのメンバーなども対象に、広く自然資源の保全技術の習得を目的とした研修の機会を提供している。政府機関、企業、NGOの職員がともに学び、利害の対立のない対話の場を提供することにより、それぞれの意見や考え方を共有し、現場レベルでの合意と相互の利益について理解を深めるという役割も果たしている。

(参考) 国立保全研修センター

住所: 698 Conservation Way, Shepherdstown, WV 25443

電話番号: +1-304-876-1600

研修プログラム

NCTCでは、同センターが取り扱っている研修について、研修カタログ(Catalog of Training)を発行している。カタログには、NCTCが経費を負担しているコース(NTCT-Sponsored Courses)、その他のFWS内の部局が実施している研修(Other FWS Training)、保全リーダーシップ・ネットワークが実施している研修(Conservation Leadership Network)、その他の研修プログラム(Other Training Program)の4種の研修プログラムがリストアップされている。

参加費用負担

表26 米国魚類野生生物局2005年度予算要求の概要

予算項目		2004年度 成立予算	不可避増 減	増減	2005年度 要求額	対2004年度 増減
審議対象予算項目(一般会計)						
資源管理(内訳については、「2005年度成果アウトカム表」を参照)	\$000 (*1)	956,482	8,084	-13,579	950,987	-5,495
	FTE (*2)	7,318		59	7,377	59
建設	\$000	59,808	226	-37,923	22,111	-37,697
	FTE	195		0	195	0
火災返納金		11,930		-11,930		-11,930
用地取得	\$000	38,122	151	6,768	45,041	6,919
	FTE	111		-18	93	-18
火災返納金		11,358				-11,358
国立野生生物保護区基金	\$000	14,236		178	14,414	178
	FTE					
北米湿地・湖沼保全基金	\$000	37,532		16,468	54,000	16,468
	FTE	11		0	11	0
絶滅危惧種協力保全基金	\$000	81,596		8,404	90,000	8,404
	FTE	6		0	6	0
多国間生物種保全基金	\$000	5,531		3,969	9,500	3,969
	FTE	3		2	5	2
亜熱帯渡り鳥保全	\$000	3,951		-3,951		-3,951
	FTE	2		-2		-2
州政府及び原住民政府野生生物助成金	\$000	69,137		10,863	80,000	10,863
	FTE	8		0	8	0
民間保護助成金	\$000	7,408		2,592	10,000	2,592
	FTE	4		0	4	0
土地所有者インセンティブプログラム助成金	\$000	29,630		20,370	50,000	20,370
	FTE	7		0	7	0
小計	\$000	1,303,433	8,461	14,159	1,326,053	22,620
	FTE	7,665		41	7,706	41
火災返納金		23,288				-23,288
現行費目合計(火災返納金含む)		1,326,721	8,461	14,159	1,326,053	-668
常置会計(*)及び信託会計(特別会計)						
レクリエーションデモンストレーションプログラム (入場料等の徴収料金)	\$000	4,000		200	4,200	200
	FTE	33		0	33	0
渡り鳥保全法	\$000	42,250		1,000	43,250	1,000
	FTE	82		-9	73	-9
国立野生生物保護区基金	\$000	6,300		100	6,400	100
	FTE	28		0	28	0
北米湿地・湖沼保全基金	\$000	500		0	500	0
	FTE	0		0	0	0
絶滅危惧種協力保全基金	\$000	35,094		1,627	36,721	1,627
	FTE	0		0	0	0
釣魚回復基金	\$000	345,415		24,440	369,855	24,440
	FTE	59		0	59	0
野生生物回復連邦補助	\$000	227,634		10,394	238,028	10,394
	FTE	59		0	59	0
その他の常置予算項目	\$000	2,810		0	2,810	0
	FTE	6		0	6	0
寄付金	\$000	4,100		0	4,100	0
	FTE	15		0	15	0
常置予算合計	\$000	668,103		37,761	705,864	37,761
	FTE	282		-9	273	-9
他省庁計上定員						

予算項目		2004年度 成立予算	不可避増 減	増減	2005年度 要求額	対2004年度 増減
他省庁からの補填 (Reimbursable *3)	FTE	800		0	800	0
危険燃料絶滅危惧種コンサルティング	FTE	43		0	43	0
職業訓練施設 (労働省)	FTE	115		0	115	0
野火管理 (公有地管理局)	FTE	524		0	524	0
NRDAR (内務省) *4	FTE	49		0	49	0
連邦道路 (連邦幹線道路局/運輸省)	FTE	12		0	12	0
森林害虫感染症(農務省)	FTE	2		0	2	0
中央危険物質基金 (公有地管理局)	FTE	8		0	8	0
魚類野生生物局合計	\$000	1,971,536	8,461	51,920	2,031,917	60,381
	FTE	9,500		32	9,532	32
火災返戻金	\$000	23,288			0	-23,288
魚類野生生物局 (火災返戻金含む)	\$000	1,994,824	8,461	51,920	2,031,917	37,093

* : 常置予算(permanent appropriation)は、入場料、寄付金、特別税などを財源とする特別会計の一種である。

*1: \$000; 予算額(単位: 1,000米ドル)

*2: FTE ; 定員 (Full Time Equivalent: 常勤職員換算定員数)

*3: 他省庁の業務に一定期間従事し、その間の給与、旅費等を他省庁が負担

*4: National Resource Damage Assessment and Restoration

表 27 魚類野生生局
グレード (級) 別定員数(2003 年度は実績)

DEPARTMENT OF THE INTERIOR FISH AND WILDLIFE SERVICE EMPLOYEE COUNT BY GRADE			
	2003 Actual	2004 Estimate	2005 Estimate
Executive Level V.....	1	1	1
Subtotal.....	1	1	1
ES-6	0		
ES-5	1		
ES-4	3		
ES-3	6		
ES-2	10		
ES-1	4		
Subtotal*	24	24	24
GS/GM-15	101	96	97
GS/GM-14	464	455	456
GS/GM-13	1,288	1,260	1,261
GS-12	1,806	1,785	1,786
GS-11	1,481	1,450	1,452
GS-10	15	15	15
GS-9	979	959	965
GS-8	139	125	130
GS-7	896	860	865
GS-6	442	428	428
GS-5	797	778	783
GS-4	401	388	388
GS-3	169	155	155
GS-2	52	48	48
GS-1	18	13	13
Subtotal (GS/GM).....	9,048	8,815	8,842
Ungraded.....	736	660	665
Total employment (actual/projected) at end of fiscal year.....	9,809	9,500	9,532

* For FY 2004, the six ES pay levels are eliminated and they are replaced with one broad SES pay band currently from \$103,700 to \$157,000.

a)FWS 職員： . のカテゴリーの研修については、授業料免除、宿泊・食事は一部を除き研修生の負担で受講が可能。 ~ の研修については割引料金で受講することができる。

b)国立公園局(NPS)、土地管理局(BLM)職員：有料だが、割引料金で受講できる。

c)その他の参加者：授業料、食費、宿泊費は全額負担。

(参考)授業料

1日コース：150米ドル、2日コース：300米ドル、3日コース：450米ドル、4日コース：550米ドル、5日コース：650米ドル、2週間コース：1,300米ドル、3週間コース：1,950米ドル

3. 魚類野生生物局予算の概要

(1) 概要

魚類野生生物局の2004年度の予算額は19億7,154万ドル(約2,070億円)、うち一般会計分が13億343万ドル(約1,401億円)、特別会計分が6億681万ドル(約701億円)であり、予算額に占める特別会計の割合は34%である(表26参照)。

内務省の政策目標(ミッション)項目ごとの2004年度予算額を見てみると、資源保護が最大で10億ドル(約1,050億円)、次いでレクリエーションが2.0億ドル(約210億円)である。予算額(一般会計分)の約8割が資源の保護に用いられていることがわかる(表28参照)。

魚類野生生物局の予算項目を見てみると、資源管理(Resource management)の予算額が大きく、2004年度予算額は9.6億ドル(約1,008億円)、一般会計に占める割合は約72%である(表26参照)。この予算項目に、同局の主要な野生生物管理業務(一般会計分)のほとんどが含まれている。

(2) 資源管理

資源管理の内訳は、大きく生態系関連業務(絶滅危惧種、生息地保全):2.37億ドル(約249億円)、国立野生生物保護区システム:3.87億ドル(約406億円)、野生生物及び法執行(渡り鳥保全、取締り):0.88億ドル(約92.4億円)、魚類:1.04億ドル(約109億円)、総務管理(国際関係含む):1.34億ドル(約141億円、うち国際関係は約9億円)の5つの項目に分けられる。

生態系関連業務(表29参照)

a) 絶滅危惧種:絶滅危惧種法に基づく業務を実施するための経費であり、候補生物種保全、リスト作成・管理、調整、回復事業の4つのプログラムから構成されている。

b) 生息地域保全:野生生物の生息地の保全と回復のために、他の政府機関、州政府、民間、及び一般と協力するためのプログラムである。

国立野生生物保護区システム(表30参照)

国立野生生物保護区システム管理のための運営費及び維持管理費用である。保護区運営経費の内訳を見てみると、利用者対応の予算額(2004年度)が1.36億ドル(約143億円)と運営経費の約半分弱を占める。また、メンテナンス経費が国立野生生物保護区全体の経費の26%程度を占めている。なお、メンテナンス担当職員の定員は予算書には記載されていない。

野生生物及び法執行

この予算項目は、大きく渡り鳥保全と法執行業務の2つから構成されている。渡り鳥管理は、渡り鳥のモニタリング、各種許認可業務、北米ガンカモ類管理計画の実施に関する業務を行うための経費である。渡り鳥(主にガンカモ類)を狩猟するためには、州政府の発行する許可証の他に、連邦政府の販売するダックスンプ(切手:15ドル)を購入しなければならない。この売り上げ費用は渡り鳥生息地の保全のために使用される。2004年度の予算額は3,210万ドル(約34億円)。

法執行は、野生生物の取引が適切に行われるよう、主要な物流拠点(港湾、空港等)で検査や取締りを実施するための経費である。2004年度における予算額は5,369万ドル(約56

表28 内務省ミッション項目ごとの魚類野生生物局要求額

(単位:千ドル)

	2004年度 成立	2005年度 要求	対前年度増減
資源保護	1,003,708	1,051,708	48,000
自然利用	27,089	30,457	3,368
レクリエーション	199,394	178,921	-20,473
地域貢献	73,241	63,111	-10,130
卓越した管理	---	1,840	1,840
計	1,303,432	1,326,052	22,620

(原文)

Bureau Request by DOI Mission Component

(Dollars in Thousand)

	FY 2004 Enacted	FY 2005 Request	Change From FY 2004
Resource Protection	1,003,708	1,051,708	48,000
Resource Use	27,089	30,457	3,368
Recreation	199,394	178,921	-20,473
Serving Communities	73,241	63,111	-10,130
Management Excellence	---	1,840	1,840
Total	1,303,432	1,326,052	22,620

表29 生態系関係業務(Ecological Services)

	(単位)	2003年度 成立	2004年度 成立	不可避増 減	プログラム 増減	2005年度 予算要求	対前年度 増減
絶滅危惧種							
指定候補種保全	金額(千ドル)	9,867	9,808	46	-1,244	8,610	-1,198
	定員(人)	74	77	-	0	77	0
種指定	金額(千ドル)	9,018	12,135	51	5,040	17,226	5,091
	定員(人)	76	102	-	0	102	0
調整・助言及び生息地保全 計画	金額(千ドル)	47,460	47,146	293	-1,989	45,450	-1,696
	定員(人)	480	500	-	0	500	0
回復	金額(千ドル)	65,412	67,905	314	-10,065	58,154	-9,751
	定員(人)	519	533	-	0	533	0
小計	金額(千ドル)	131,757	136,994	704	-8,258	129,440	-7,554
	定員(人)	1,149	1,212	-	0	1,212	0
生息地保全							
「魚類及び野生生物のパート ナー」プログラム	金額(千ドル)	37,825	42,401	122	7,477	50,000	7,599
	定員(人)	207	245	0	8	253	8
事業計画	金額(千ドル)	31,522	30,070	185	-1,125	29,130	940
	定員(人)	301	305	0	0	305	0
海岸プログラム	金額(千ドル)	11,021	10,186	46	2,828	13,060	2,874
	定員(人)	72	75	0	0	81	6
全国湿地・湖沼インベ ンタリー	金額(千ドル)	4,702	4,665	25	-37	4,653	-12
	定員(人)	38	38	0	0	38	0
小計	金額(千ドル)	85,070	87,322	378	9,143	96,843	9,521
	定員(人)	618	663	0	14	677	14
環境汚染物質							
	金額(千ドル)	10,710	10,672	68	0	10,740	68
	定員(人)	105	106	0	0	106	0
生態系関連業務計							
	金額(千ドル)	227,537	234,988	1,150	885	237,023	2,035
	定員(人)	1,872	1,981	-	0	1,995	14

表30 保護区運営及びメンテナンス

	(単位)	2003年度 成立	2004年度 成立	不可避増 減	プログラム 増減	2005年度 予算要求	対前年度 増減
保護区運営							
野生生物保護	金額(千ドル)	54,336	56,605	332	-518	56,419	-186
	定員(人)	621	620	-	-3	617	-3
生息地改善	金額(千ドル)	91,053	99,242	582	-5,673	94,151	-5,091
	定員(人)	1,081	1,081	-	-	1,081	-
利用者対応	金額(千ドル)	125,886	135,756	680	1,851	138,287	2,531
	定員(人)	1,262	1,262	-	20	1,282	20
小計	金額(千ドル)	271,275	291,603	1,594	-4,340	288,857	-2,746
	定員(人)	2,964	2,963	-	17	2,980	17
保護区メンテナンス(*)							
通常メンテナンス	金額(千ドル)	23,054	24,308	-	-	24,308	-
	定員(人)	-	-	-	-	-	-
機器更新	金額(千ドル)	9,119	9,066	-	-1,090	7,976	-1,090
	定員(人)	-	-	-	-	-	-
大規模メンテナンス	金額(千ドル)	64,921	66,516	-	-	66,516	-
	定員(人)	-	-	-	-	-	-
小計	金額(千ドル)	97,094	99,890	-	-1,090	98,800	-1,090
	定員(人)	-	-	-	-	-	-
計	金額(千ドル)	368,369	391,493	1,594	-5,430	387,657	-3,836
	定員(人)	2,964	2,963	-	17	2,980	17

*: Refuge Maintenance; 国立野生生物保護区のメンテナンスの定員は計上されていないが、他の予算を流用することにより雇用している。野生生物保護区の予算が逼迫していることと、予算配分後に会計処理上の措置で流用などを行っている関係で、予算書作成までの時点で定員が整理できず、前年度実績についても計上がない。適切なことではないが、やむを得ず予算要求上定員が計上されないまま提出されている。

億円)。

魚類及び海棲ほ乳類等

魚類の個体群を維持、回復するための、魚類孵化場の運営、魚類や海棲ほ乳類の生息環境保全のために必要な経費である。内務省(魚類野生生物局)は、海棲ほ乳類保護法(Marine Mammal Protection Act)に基づき、ホッキョクグマ、セイウチ、カワウソ、ラッコ、マナティー3種及びジュゴンの管理を所管している。魚類野生生物局は、商務省海洋大気局(NOAA)の漁業部門、海棲ほ乳類委員会、米国地質調査局生物調査課などと協力して業務を遂行している。2004年度における予算額は1.3億ドル(約137億円)。

総務管理

総務管理には、組織管理業務の他、国立魚類野生生物基金、国立保全研修センター、国際業務、卓越した科学イニシアチブなどが含まれる。

- a) 組織管理業務：本部組織、地域事務所組織、現地事務所等の運営を行うための経費である。2004年度における予算額は本局分1,706万ドル(約18億円)、地方事務所分2,349万ドル(約25億円)。
- b) 国立魚類野生生物基金：国立魚類野生生物基金の運営のための経費である。基金は1989年に創設され、保全パートナーに対する補助金を提供している(連邦政府の予算に対する、非政府予算の法定負担比率は1対1)。2004年度における予算額は758万ドル(約8億円)。
- c) 国立保全研修センター：国立保全研修センター運営のための経費である。国立保全研修センターでは、2003年度に190の研修プログラムを実施し、自然資源保全専門家1,560名を含む3,700名以上の研修生を受け入れた。2004年度における予算額は1,629万ドル(約17億円)。
- d) 国際業務：国際業務は、大きく、国際的野生生物取引と、国際保全との2つの業務から構成されている。前者はCITESに基づく許認可業務や科学的知見の集積などを行っている。後者は、世界各国の野生生物保全を支援するため、小規模助成事業や技術支援などを実施している。2004年度における予算額は847万ドル(約9億円)。
- e) 卓越した科学イニシアチブ：魚類野生生物局の科学的能力を向上するために、局内の科学担当官に様々な支援を行うための経費である(2005年度新規事業であったが、予算は配分されなかった)。2004年度における予算要求額は200万ドル(約2億円)。

(2) 建設

水産資源及び野生生物資源の保全、管理、捜査、保護、利用のために必要な施設またはその他の施設の建設、改修、取得、撤去、もしくは建設のための用地取得に必要な経費である。2004年度における予算額は7,174万ドル(約75億円)。

(3) 用地取得

1965年の土地及び水保全基金法を実施するために必要な用地、水域買収費用である。予算は、土地及び水保全基金より提供され、執行が終了するまで予算は失効しない。2004年度における予算額は4,948万ドル(約52億円)。

(4) 土地所有者インセンティブプログラム助成金

1965年の土地及び水保全基金法を実施するために必要な、個人所有地における保全活動を支援するための経費である。予算は、土地及び水保全基金より提供され、執行が終了するまで予算は失効しない。州政府、自治領、原住民政府などに提供される競争的補助金で、民有地における保全インセンティブプログラムを対象としている。2004年度における予算額は2,963万ドル(約31億円)。

(5) 民間保護助成金

1965年の土地及び水保全基金法を実施するために必要な、個人所有地における保全活動を支援するための経費である。予算は、土地及び水保全基金より提供され、執行が終了するまで予算は失効しない。絶滅危惧種、候補種、もしくは他の懸念されている種が生息する民有地の保全を図るために個人や団体に対して提供される助成金として使用される。2004年

度における予算額は 741 万ドル（約 8 億円）。

（ 6 ）州政府及び原住民政府野生生物助成金

州政府及び原住民政府に対し、野生生物保全計画、もしくは野生生物保全のための現地での保全活動に対して助成金を提供するための経費である。2004 年度における予算額は 6,914 万ドル（約 73 億円）。

（ 7 ）国立野生生物保護基金

国立野生生物保護区内で得られた収益（木材、土砂の売却、権利料金、牧畜許可料金、土地の公的機関への貸与料金、石油・天然ガス探査及び開発などの使用料など）を、保護区の位置するカウンティ（郡）に提供するための基金であり、一部は特別会計である。2004 年度における予算額は 2,054 万ドル（約 22 億円）。

（ 8 ）亜熱帯性渡り鳥保全

亜熱帯性渡り鳥保全法を実施するための経費であり、米国、ラテンアメリカ諸国及びカリブ地域諸国での生息地回復、教育活動などを含む幅広い保全活動のために資金が提供された。2004 年度における予算額は 395 万ドル（約 4 億円）。

（ 9 ）北米湿地・湖沼保全基金

北米湿地・湖沼保全法に基づき、米国、カナダ及びメキシコのガンカモ類及びその他の鳥類の生息地を保全するために助成金を提供するための経費であり一部は特別会計である。2004 年度における予算額は 3,803 万ドル（約 40 億円）。

（参考）北米湿地・湖沼保全基金：2003 年度までの実績

13 年間に、2,200 以上のパートナーの実施する 1,237 の事業に対して助成を行い、次表のような成果をあげた。

表 31 北米湿地・湖沼保全基金（2003 年度までの実績）

国名	保護された面積 (エーカー)	回復、増進、創出さ れた面積(エーカー)	プロジェクト数
カナダ	5,143,210	2,718,772	391
メキシコ	232,743	494,853	160
米国	2,047,501	2,144,447	686
総計	7,423,454	5,358,072	1,237

（ 10 ）絶滅危惧種協力保全基金

絶滅危惧種法に基づき、非政府所有地における絶滅危惧種もしくはその生息地保全のために、州政府もしくは原住民政府に助成金を提供するための経費であり、一部は特別会計分である。2004 年度における予算額は 1.2 億ドル（約 123 億円）。

（ 11 ）多国間生物種保全基金

アフリカゾウ保全法、1997 年のアジアゾウ保全法、1994 年のサイ及びトラ保全法、2000 年の大型類人猿保全法実施のために必要な経費である。2004 年度における予算額は 553 万ドル（約 6 億円）。

4 . 野生生物保護区システムの概要

魚類野生生物局の管理する国立野生生物保護区システム (National Wildlife Refuge System) は、野生生物及びそれらの生息地保全を目的として 1903 年に設立された体系的な保護区システムである (図 19 参照)。

国立野生生物保護区システムは、大きく保護区 (refuge) と調整地域 (coordination areas) とに二分される。後者は、魚類野生生物局所有地であるが、管理は州政府により行われている。連邦政府と州政府は協力協定もしくは土地の長期貸借契約を結んでいる。

保護区は、さらにガンカモ類繁殖地域 (waterfowl production areas) とその他の国立野生生物保護区とに分けられる。このその他の国立野生生物保護区は、システム全体の 9,500

万エーカー（約 3,846 万ヘクタール）のうちその約 97%に相当する 9,200 万エーカー（約 3,725 万ヘクタール）を占める。

2003 年度現在の年間利用者数は約 4,000 万人（うち、自然解説活動への参加者数は 1,610 万人）である。保護区における魚類野生生物局職員数は 2,800 名（定員ベース；メンテナンス担当職員数を除く）であり、その他のべ 39,000 名以上のボランティアが、1,445,922 時間（1,500 万ドル相当）の貢献を行っている。これは、魚類野生生物局全体のボランティア数の 88%に相当する。また、保護区の協力団体（friends groups）は全国で 250 団体が組織され、構成メンバー数は約 30,000 人である。青年職業訓練生（Youth Conservation Corp: YCC）による保護区管理に対する貢献は、金額にして年間 100 万ドル程度である。

民間団体への助成(Challenge Cost-Share Program: CCS)は、保護区関連の民間団体の活動に対する助成金である。この助成金として 1,400 団体に対し政府予算 680 万ドルを提供し、それに対し 1,050 万ドル相当の資金もしくはサービスの提供があった。政府予算 1 ドルあたりに換算すると 1.60 ドルの貢献が行われたことになる。

（参考）国立野生生物保護区内の主要施設

- ・建築物：5,700 棟以上
- ・道路：11,700 マイル（約 18,720km）
- ・堤防：4,000 マイル（約 6,400km）以上
- ・柵：13,000 マイル（約 20,800km）
- ・ダム：221 箇所利用施設：1,300 以上（例：木道、展望台、情報板、船着場など）
- ・水位調整構造物：23,000 箇所
- ・自動車・航空機：4,170 台（機）
- ・建設機械・農業機械：4,600 台

5．自然資源管理の手法

魚類野生生物局の自然資源管理手法は、保全対象となる野生生物の生息状況を把握するためのモニタリングを行い、必要に応じ対策を講じることである。国立野生生物保護区は、利用者を優先する国立公園とは異なり、あくまで野生生物第一の管理手法をとっており、利用施設なども限定的である。また、保護区内では、スポーツハンティング（レクリエーション目的での狩猟）が認められている。

（1）アラスカの事例

アラスカ州ホーマーにあるマリタイム国立野生生物保護区は、アリューシャン列島一帯を管轄している。同保護区における野生生物の長期間に渡るモニタリングの結果から、野生生物の生息状況の変化ばかりではなく、気候変動などによる環境の変化などについても多くの知見が得られつつある。モニタリングの結果は毎年報告書として取りまとめられ発表されている。また、その結果の一部は、魚類野生生物局の講じた政策の効果を評価する指標としても用いられている。

魚類野生生物局の行っている自然資源管理の代表的な事例の一つは、野生生物の繁殖地を保護するための移入種対策である。アリュー - シャン列島では、ロシア人毛皮猟師が持ち込んだキツネや難破船などから侵入したネズミが定着している。この地域の島々にはそれまで陸棲のほ乳類がほとんど存在していなかったため、渡り鳥の繁殖地としては理想的な条件を備えていた。しかしながら、導入されたほ乳類による卵やヒナの捕食により、渡り鳥の繁殖率が激減した。魚類野生生物局では、渡り鳥の繁殖を促すために島に生息する外来種の駆除作業を行っている。駆除作業が完了した島には、他の生息地から繁殖個体が再導入されている。

一方、近年の野生生物に関係する問題は、気候変動や淡水資源問題など、保護区の区域外に起因しているものが増え、保護区内における対策だけでは対応が困難な問題が増えつつある。そのような問題の多くは、人々のライフスタイルや経済活動に深く根ざしており、様々な利害が影響している。野生生物の管理やモニタリングの結果が、保護区域を大きく越えて社会に影響を及ぼすにつれ、保護区での科学的調査活動にも政治的な圧力が強まってい

る。

アラスカは、手付かずの自然環境が国立公園や国立野生生物保護区として大きな面積で残され、保護されている。しかしながら、アラスカも他の米国の地域と変わらず、古くからロシアや米国などの開発や乱獲行為にさらされ、多くの野生生物が絶滅の危機に瀕してきた歴史がある（参考1年表参照）。また、気候環境が厳しく、主要産業は石油掘削、水産業等の一次産業が中心であるために、人々の生活様式は極端に自然資源搾取的で貧しい。自然環境が豊かである反面、「最後のフロンティア」として今なお無計画な開発圧が強く、保護区管理者にとっては常に困難がつきまとう。

さらに、高緯度地域に位置する保護区では、気候変動の影響が顕在化し、多くの野生生物の生存が危ぶまれている。特に北極海に面した地域は、気温が上昇してもそれ以上北上できないために、気温上昇の野生生物に与える影響は大きく致命的である。また、海洋生態系の環境変化も大きく、水産業による乱獲とあいまって、海洋中の生物層が大きく変化している。国立野生生物保護区などでの長期モニタリング結果がこのような気候変動の影響をはっきりと示している。

しかしながら、ブッシュ政権からの指示で、このような気候変動の影響を示すような科学的データの公表が妨げられるなど、政治的な保護区管理への介入が行われている。例として、気候変動の影響で減少したホッキョクグマやトナカイのモニタリング結果は、魚類野生生物局ホームページから削除され、現在は入手が困難であるものの、事務所を訪問すればそのコピーを入手することが可能である。同様に、アークティック国立野生生物保護区における石油探査・開発の影響に関する数々の報告書もすべてホームページ上には掲載されていない。アラスカの豊かな自然資源を巡っては、現在も様々な圧力が管理者側に加えられているのが現実であり、これが政府機関としての限界ともいえる。

アラスカ州は、ロシア及びカナダと国境を接しているためか、他の大陸48州より国際的な雰囲気がある。特に野生生物関係の職員は、渡り鳥がアラスカを基点に多くの渡りルートを使って世界各地に渡りを行うために、国際的な野生生物管理業務に携る機会も多い。魚類野生生物局の本局（ワシントンDC）が中南米地域に対する国際協力に力を入れていることと対照的に、アラスカ地域事務所はロシア、東アジア地域との国際協力のハブとして機能している。

アラスカ州の自然保護地域はいずれも素晴らしい自然資源を有し、管理も本来の保護区管理の姿を保っている。他の大陸48州での経験が、少なくとも保護区管理については十分に反映されているようである。しかしながら、道路建設の少ないアラスカでは、航空機やスノーモービルなどの新たな移動手段の普及が急速に進んでおり、保護区における航空機騒音、スノーモービル乗り入れなどの問題が顕在化している。

地元からの強い開発圧に抵抗しながら、このような新しい問題に対応しなければならない保護管理者には、現在のところ十分な予算的、組織的支援があるとはいえない。そのような状況で勤務している政府職員の皆さんからは、大変有意義なお話をうかがうことができた。

表32をみると、アラスカ州の経済活動は、連邦政府及び第一次産業が生産額のほとんどを占める。特にANILCA法（参考2参照）制定後、石油生産が軌道に乗り始めると、経済活動の約半分は石油・ガス関連となる。意外なのは、観光産業の占める割合が1%程度程度と低いことである。また、保護区面積を大幅に増加することとなったANILCA法も、石油開発を可能とするために制定された1971年の原住民請求権解決法から波及したものであり、アラスカの自然保護と石油などの資源に対する開発圧とは密接な関係がある。

表 32 アラスカの経済活動

	1963 年 (大規模油田発見前)	1981 年 (ANILCA 制定後)	1996 年
総額	56 億ドル	233 億ドル	259 億ドル
連邦政府	25%	9%	7%
州・地方自治体	9%	8%	7%
石油・ガス	2%	47%	36%
漁業・林業	17%	5%	7%
観光業	1%	1%	2%
その他(金融業など)	48%	30%	38%

現在のアラスカ州における土地所有は表 33 のとおりである。アラスカ州のほぼ 6 割が連邦政府所有地であり、その約半分強を国立公園局と魚類野生生物局が管理している。

表 33 アラスカの土地所有

連邦政府	59.9% (魚類野生生物局と国立公園局が半分強を管理)
州政府	27.7%
私有地	12.4%

科学的な情報は適切な自然資源管理の基本であるが、人間の生活や政治が関係することにより、そのかわり方が大きくゆがめられることも多い。科学の独立性と保護区管理政策へのフィードバックの一貫性をどのように維持するかが、今後の自然資源の管理の大きな課題といえる。

(2) アラスカにおける国立野生生物保護区管理

保護区内におけるスポーツハンティング(レクリエーション目的での狩猟)については、ツアー会社により催行されるハンティング・ツアーに人数規制を課し、数年後とにツアー会社から計画が提出され、審査の上催行業者を選定するという仕組みとなっている。アラスカの野生生物保護区のほとんどは航空機やボートなどの限定的な到達手段しかないために、現在のところ過剰利用による目立った問題は発生していない。毎年、利用に伴う影響がないかどうか、野生生物保護区職員によるモニタリング調査などが行われており、将来自然資源への影響が生じた場合には、利用規制などの管理措置を講ずることとされている。

現在の国立野生生物保護区での主な課題は、石油開発問題や気候変動による野生生物への影響、及び原住民の狩猟採集活動との調整などである。野生生物保護区では、継続的のモニタリング活動が保護区指定の初期から実施されてきており、野生生物に関する様々な知見ばかりでなく、地球全体の気候変動の影響を明らかにすることにも貢献している。保護地域の管理には、このような科学的モニタリングが重要であり、長期間継続して地道な調査を行うことができる体制と予算措置が不可欠である。北極国立野生生物保護区における石油開発を防ぐために、保護区職員による調査活動が行われているが、開発派のブッシュ政権による予算削減のために現地の調査体制は十分なものとはなっていない。科学的データを取得する体制があっても、得られたデータを管理のために効果的に活用できるか否かは、やはり政策決定者や管理体制にかかっているということがわかる。科学の独立性と、国民側からの自由な情報へのアクセスの確保が、適切な自然資源管理の大前提といえる。

また、利用者数が少ない国立野生生物保護区は、多くの利用者が訪れる国立公園システムと比較して利用による影響が小さいが、国民からの支持も弱い。そのために、石油資源開発などを妨げるに足るだけの、米国民からの十分な支持が得られていない。利用者増による自然資源への影響も無視できないが、人々が実際に保護区を訪れそこでどのような問題が起きているかを理解する機会を提供することは、結果としてその自然資源を守ることに對する強

い政治的な支援を得ることにもつながる。現在のようにインターネットが普及していても、情報の操作は容易であり、正確な情報を伝えることは意外に難しい。そのような状況であっても、基本的な自然資源のモニタリングなど、淡々と自らの業務を続ける政府職員の姿が印象的である。保護区の管理方針は、政治や経済的な事情から大きく左右に振れることも多い。そのような方針の変更とはある程度独立した形で、継続的に科学的なデータを蓄積し、公表していくための体制を確立する必要性は高い。

(参考1) アラスカ年表(アンカレッジ歴史・美術館 アラスカ展示室資料等より抜粋)

1648年	ロシアの探検家デゼニエフがベーリング海峡を横断
1725年	ピョートル大帝の命を受けたデンマーク人ヴィトス・ベーリングがアラスカ沿岸探検に出発
1740年代	ロシア人による毛皮猟がアリューシャン列島で行われる
1780年代	毛皮貿易が急成長
1799年	ロシア・アメリカ商會が設立され、アラスカにおける毛皮貿易を独占
1840年代	1700年代の初めには約1万人だったアリュート人の人口が、天然痘や虐待、飢餓などにより4千人に減少。密漁や乱獲により毛皮猟が下火となる
1867年	ロシアはアメリカにアラスカを720万ドルで売却
1879年	ジョン・ミューアがアラスカを訪れる。同氏の影響で自然保護の機運が高まる
1880年	現在のジュノー近郊で金が発見される
1898年	クロンダイクゴールドラッシュが起こり、2万人もの人々がアラスカやカナダ西部に押し寄せる
1914~1923年	アラスカ鉄道建設
1942年	日本軍がキスカ島とアッツ島を占領
1959年	アラスカ州が49番目の州に昇格(それまでは準州)
1966年	原住民の権利を守るために、連邦政府により土地所有権凍結が言い渡される
1968年	ブルードー湾で大規模な油田が発見される
1971年	アラスカ原住民請求権解決法が制定され、これにより4,400万エーカーの土地と約10億ドルの補償金が原住民に支給される
1977年	トランスアラスカ石油パイプラインが完成
1978年	カーター大統領により、17箇所の新たな国立記念物が指定され、新たに5,600万エーカーの土地が保護されることとなった。この指定は、アラスカ重要公有地法制定まで効力を有していた
1980年	アラスカ重要国有地保全法制定。これにより、アラスカ州は連邦所有地のうち1億300万エーカーを州有地とすることが可能となった

(参考2) ANILCA法について

ANILCA法(Alaska National Interest Land Conservation Act of 1980: アラスカ重要国有地保全法)は、1980年12月2日に、カーター政権によって制定された法律である。カーター大統領が次期大統領であるレーガン候補に敗れ、その後の在任期間末期にある程度の妥協を伴って制定された法律といわれている。とはいえ、このANILCA法はアラスカの自然環境の保全上で最も重要な法律といえる。同法は、それまで公有地管理局が管理していた国有地の一部を州政府に移管するとともに、重要な国有地を自然環境の保護のために、国立公園システムや野生生物保護区システム等の保護区として指定し、保護しようとするものである。地元の意見を代表する開発派とアラスカ以外の大連48州の自然保護団体などを代表する保全派が、数年間にわたり保護区の面積等について議論を戦わせ、ようやく合意に達したものである。同法により、合計1億430万エーカー(約4,223万ha)にも上る新たな

保護地域が設立された。内訳は、新設もしくは拡張された国立公園ユニット（国立公園、国立記念物及び国立保護区）が 4,700 万エーカー（約 1,903 万 ha）、野生生物保護区が 5,380 万エーカー（約 2,178 万 ha）、レクリエーションエリア及び原生河川回廊（コリドー）が 350 万エーカー（約 142 万 ha）である。中でも、北極国立野生生物区域（Arctic National Wildlife Range）は大幅に拡張され、北極国立野生生物保護区に改称された。

同法では、アラスカの国有地の保護が大きな前進を遂げたとともに、新設された保護区の区域では、原住民による生活のための狩猟行為等「伝統的に行われてきた行為(subsistence)」が容認されているという特徴がある。この規定が、その後の保護区の管理を困難なものとしている。また、一部の国立野生生物保護区では大規模な油田の存在が知られており、その開発の可否についても結論が得られていない。その他、同法には大変複雑な規定が多く、アラスカにおける自然資源をめぐる開発と保護、ならびに原住民の権利などとの複雑な関係が伺える。

6．施設整備及びメンテナンス

国立野生生物保護区の利用施設は、概して国立公園の施設よりも小規模で簡素である。ビジターセンターの多くは保護区管理事務所に併設された簡易な展示スペースの形態をとる。事務所の受付職員がビジターサービスも兼任している。展示の多くは野生生物の剥製、写真、地図、解説板などであり、費用のかかるジオラマや特殊な IT 機器は少ない。汎用品のテレビモニターとビデオデッキなどがビジター用に備えられていることもある。管理事務所と一体的にビジターセンターを整備しているために、人件費、光熱費などの経費を縮減することができる。さらに、受付職員の多くはボランティアが務めている。

木道、路傍解説板、標識などの構造も簡素であり、職員が製作する場合も多い。保護区ごとにデザインなどはまちまちであるが、施設自体は必要十分なレベルである。保護区の中には施設の整備水準が低く、利用環境が十分に確保されていないところもあるものの、保護区の主たる設立目的が野生生物の保護であることが明確に示されているともいえる。

野生生物の生息環境改善のための施設の代表例が、水鳥用のため池 (impoundments) である。ガンカモ類が越冬のために飛来している間のみ水門を閉じ湛水し、シギチドリ類が渡ってくる時期には水を抜き干潟を露出させる。このため、保護区の中には、ガンカモ類の「養殖池」と揶揄されるようなものもある。

メンテナンス予算及び職員は極端に不足しているため、毎年の予算要求書にはメンテナンスの定員が計上されていない。保護区管理予算自体が限られているために、必要な経費をすべて計上してしまうと予算配賦額と大きな開きが生じてしまう。自然災害などに備え年度末まで留保している残金をやり繰りしてメンテナンスの人件費に充当している。このようにメンテナンス職員数が非常に限られているために、やむを得ず所長を含むほぼすべての職員がメンテナンス業務を分担している。

このような面からも、日本や途上国の保護地域管理予算規模や管理体制を考えると、魚類野生生物局の国立野生生物保護区システムの施設整備とメンテナンス手法の方が、国立公園システムのそれよりも現実的で参考になるものと考えられる。

7．財源の確保

(1) 概要

魚類野生生物局においては、予算額全体に占める特別会計の割合が高い（表 34 参照）。特別会計の財源は、国立野生生物保護区利用者から徴収される入場料金や、釣具、狩猟用具、渡り鳥狩猟許可証販売収入などである。特別会計の中で予算額が大きい項目は、釣魚回復基金（釣具等に課税）、野生生物回復連邦補助（狩猟のための火器、弾薬などに課税）、渡り鳥保全法に基づく渡り鳥保全会計（渡り鳥狩猟許可証収入を財源）などである。国立野生生物保護区等における入場料収入などを財源とするフィーデモンストラーションプログラムについては、入場料金が比較的安く設定され、利用者数も国立公園に比べ少ないために予算額

表34 米国魚類野生生物局2005年度予算要求概要

(単位:千ドル)

魚類野生生物局予算権限	2003年度 成立	2004年度 成立	2005年度 要求	2005年度要求 及び対前年度増減	
				金額	%
審議対象予算(一般会計)	1,243,617	1,303,433	1,326,053	22,620	1.74
常置予算(特別会計)	660,675	668,103	705,865	37,762	5.65
(常置予算の割合:%)	34.7	33.9	34.7	-	-
合計	1,904,292	1,971,536	2,031,918	60,382	3.06
定員	9,305	9,500	9,532	32	<1.00%

は小さい。

特別会計への依存度が高いために、魚類野生生物局の野生生物管理行政はその財源を負担する利用者等（狩猟及び釣り愛好者）からの声が大きく反映される傾向がある。また、保護対象となる野生生物についても、狩猟対象となるガンカモ類への保護政策は、その他の野生生物に対する保護政策に比べ充実している。

1996年に行われた、全国釣り、狩猟、及び野生生物関連レクリエーション調査（1996 National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife-Associated Recreation）によれば、1996年度の釣り人、ハンター、野生生物観察者(wildlife watcher)数は、それぞれ3,500万人、1,400万人、6,300万人であり、野生生物観察者が圧倒的に多い。また、それらの総支出額について比較してみても、それぞれ380億ドル（約4兆円）、210億ドル（約2.2兆円）、290億ドル（約3兆円）と、経済的な貢献度にもそれほど大きな違いはない。野生生物観察自体はまだ歴史が浅く、愛好者が組織化されていないために政治的な影響力が小さい。他、魚類野生生物局の予算に影響するような特別会計制度が存在しないことなどが、同局の野生生物行政が依然として狩猟対象生物に偏重している原因ともなっている。同局では、このような傾向を是正するためにバードフィーダー（野鳥の餌台）への課税を予算要求したことがあったが、連邦議会の予算審議過程で認められなかった。狩猟鳥獣に偏重しない野生生物管理行政の実現には、野生生物関係レクリエーション参加者の組織化とその参加者グループからの議会への強い働きかけが必要ということである（参考資料13参照）。近年狩猟人口も減少してきていることから、将来的にはこれらの野生生物関係特別会計の構成にも変化が見られることが予想される。

なお、国立魚類野生生物財団（National Fish and Wildlife Foundation）は連邦議会により設立された魚類及び野生生物保全のためのNGO組織である。この組織は、これまで20年間「保全切手(annual conservation stamp)」を毎年発行することにより多くの寄付金収入をあげてきている。この寄付金は厳密には政府の特別会計とは異なるが、非狩猟者層による野生生物保全関連収入の例である。

（2）釣魚回復基金

水産資源信託基金の釣魚回復会計を通じて提供される州政府に対する助成金であり、釣り及びボート利用環境の改善を目的としている。財源は、釣り具への課税、釣具、ボートなどへの輸入関税、ボートが使用する燃料への課税などにより確保される。2004年度予算額は3.45億ドル（約362億円）である。

主要な財源構成は、釣り具への課税額23%、ボート燃料への課税額47%、小規模原動機燃料への課税額15%などである。

（3）野生生物回復連邦助成

野生生物管理のための州政府への割り当て金、ハンターの火器、弓などの使用に関する安全教育等に使用される。財源は、火器、弾薬、弓などへの課税により確保される。2004年度の予算額は2.28億ドル（約239億円）である。この予算は、州政府の野生生物の重要な財源となっており、予算の配分は各州のハンター人口に応じて行われる。もともと、州政府の野生生物保護行政は狩猟者層とその狩猟対象となるガンカモ類等の保全に重点が置かれているが、この助成金制度はその傾向に拍車をかける結果となっている。

（4）渡り鳥保全会計

渡り鳥保全会計は、渡り鳥保全法及び渡り鳥狩猟及び保全スタンプ法に基づき、渡り鳥の繁殖地等を確保するために、用地買収や地役権(easement；特定の目的を達成するために他人の土地を利用する権利で、当事者の契約によって生じる。例えば、公道へ出るための通行権を設定する場合や他人の土地を通らないと給排水管などを本管につなげない場合など、土地の権利を購入せず利用権のみを設定する。ここでは、ガンカモ類の繁殖環境を保全するため、繁殖期に農地内の水位を下げる権利、除草をする権利などを魚類野生生物局が購入することにより、沼沢地を維持することなどを目的とする保全目的の地役権を指す。)を購入するための経費である。財源は、特定の火器及び弾薬に対する輸入関税、野生生物保護区入園

料、保護区内での権利料金収入、保護区の土地売却代金、ダックスタンプ（渡り鳥狩猟許可証；切手のようなデザインとなっていることから「スタンプ（切手）」と呼ばれている。渡り鳥の狩猟を行うハンターは、この切手を購入し各州発行の狩猟許可証に添付しなければならない。）の販売代金などにより確保されている。2004年度の予算額は4,225万ドル（約44億円）である。収益の約58%はダックスタンプ販売収入であり、その他、火器弾薬に対する輸入関税（約39%）、国立野生生物保護区入場料（うち、フィーデモンストレーションプログラムに該当しないもの、約0.6%）などの財源がある。

渡り鳥保全会計は、1935年から2003年度までに約7.7億ドル（約809億円）の収益をあげた。その収益により、これまで約293万エーカー（約119万ヘクタール）の用地の権利及び約220万エーカー（約89万ヘクタール）の地役権もしくは賃借権が取得された。2003年度末現在、8.5億ドル（約893億円）により513万エーカー（約208万ヘクタール）の土地が保護されている。2003年度に購入された用地の54%に当たる77,870エーカー（約31,526ヘクタール）は地役権の取得によるものであった。

（5）フィーデモンストレーションプログラム(Recreation Fee Demonstration Program)

フィーデモンストレーションプログラムは、1996年度の多目的予算法(FY1996 Omnibus Appropriations Act)により創設された制度である。この制度により、国立野生生物保護区等の入場料金及びその他徴収料金の最低8割を、料金が徴収された保護区で使用することが可能になった（ただし用途は、ビジタープログラム及び利用施設の維持や改善目的に限られる。）

この制度が設立される以前には、緊急湿地・湖沼資源法(Emergency Wetlands Resources Act of 1986)に基づく「保護区レクリエーションフィープログラム(Refuge Recreation Fee Program)」という類似の制度があり、65ヶ所の野生生物保護区で、1年当たり220万ドルの料金収入を上げていた。このプログラムに参加していた保護区は引き続きこの制度が適用され、徴収料金の3割を公園の経費として使用し、残りの7割を渡り鳥保全会計(Migratory Bird Conservation Account)に納入する。この会計は、渡り鳥生息地の保全のための用地買収のために使用される。

2003年度末現在で109ヶ所の承認サイト（国立野生生物保護区108ヶ所、国立魚類孵化場1ヶ所）があり、2003年度の徴収金額は377万ドル（約4億円）であった。そのうち368万ドルが徴収経費、ビジターサービス改善、及び施設の大規模修繕などのために使用された。現在のところ、この制度は暫定的なものであり、2005年12月31日まで有効である（この有効期間は予算審議のプロセスで延伸される可能性がある。）。徴収された料金は3年間有効であるために、予算自体は2008年度まで使用することができる。

（6）寄付金

魚類野生生物保全活動の支援のために提供される、他の政府機関、民間組織、及び個人からの寄付金を財源としている。金額はまちまちであるが、毎年120～560万ドル程度（1億円から6億円程度）である。2003年度には合計で234万ドル（約2.5億円）の収入があった。なお、ビジターセンター建設のための寄付金は、特別な寄付金事業として取り扱われる。

（7）その他の特別会計

国立野生生物保護区内の職員宿舎の家賃収入を財源とし、宿舎などの補修費用として使用される予算である。2003年度現在で、199ヶ所の国立野生生物保護区において宿舎658棟（885ユニット）及び60ヶ所の魚類孵化場において225棟、及び職業訓練センター1ヶ所において2棟の宿舎が運営されている。2003年度の収入額は300万ドル（約3.2億円）であった。

8．ボランティアプログラム

（1）概要

魚類野生生物局国際課ロシア東アジアプログラムでは、担当地域の人材育成策の一環としてボランティア研修プログラムを運用している。研修生の多くはロシア人であるが、今回私

が日本人としては初めての研修生となった。

この研修制度の目的は、国立野生生物保護区などで一般的に行われているボランティアプログラムを本部組織の研修生に準用し、無給の研修生として3ヶ月程度の事務所勤務を通して、語学や魚類野生生物局の業務について学んでもらうことである。なお、同局本部組織でこのようなボランティア制度を運用しているのは国際課のみである。

研修生は無給であるが、ロシアなど米国と比べ経済的な格差が大きい国からの研修生の場合には、食費及び往復の航空運賃が支給される。また、すべての研修生にボランティア期間のみ無償の宿舎（アパート）が提供される。招聘の際はBビザが適用される。このビザは滞在中所得を得ることはできないが、食費の受給は可能で、かつJビザ（交換訪問者用ビザ；国立公園局が利用しているビザの種別）に比べ発給手続きが比較的容易である。

（2）ボランティアプログラムの実際（聞き取り調査の概要）

このボランティアプログラムは1992年から実施している。業務上ロシア語の文書をやり取りすることが多いので、その補助になるということがボランティア制度導入の主な理由であった。職員も常にロシア語を練習することができ、研修生としても、事務所で勤務することにより英語を習得したり、米国側の事情を理解してもらえたりするので、ロシアでの業務を円滑化することに大変効果がある。

また、国際課は定員に対し実員が少ないために、通年で1名相当の研修員が勤務していると業務量が減り助かる。ボランティアプログラムの経費は年間40,000ドル程度（アパート代及び電気代等22,000ドル、食費10,000ドル、航空券8,000ドル）なので、臨時職員を雇用するより経費としても安い。

年間を通して研修生を受け入れているのは本省ではこのロシア・東アジアプログラムだけである。他の部署も検討することはあるようなのだが、手間がかかるというのが導入を見送る一番の理由のようである。研修生の受け入れには、宿舎となるアパート一室とパソコンと机があればそれでいいので、実際にはそれほど難しいことはない。ビザや書類の手続きは比較的簡単である。

むしろ重要なことは研修生の選定である。受け入れる研修生は必ず一度は面識があり、将来担当地域の野生生物保護の分野で継続的に活躍してくれる人材を招聘する。政府職員に限らず、NGO職員や個人の場合もある。同じ人物を何度も招聘することも多い。生物学の専門に限らず、野生生物関連の会議の優秀なコーディネーターなども対象としている。これまでのロシア人研修生受け入れの成果は大きく、次は中国からの研修生受け入れを検討している。前回招聘しようとした中国人は、IUCNへの就職が決まってしまう研修参加を見送ることになった。米国に3ヶ月間も滞在できる人材は通常それほど高いランクの職員ではないが、実務的なポストの人物でかつ長く同じ分野に携わるような人材が多い。

今後も、この制度を大きくしたり、広く一般から公募したりするようなことはせず、小規模ながら効果があり、かつ運用の容易な現在の形態を維持していきたいと考えている。

（3）ボランティアプログラム実施の際の留意点（魚類野生生物局作成文書を和訳）

候補者選定の際の留意点

応募者がどのような人か十分わかっているか。単に申請書類だけで招聘者を決めるのは避けるべきである。応募者は、単に米国に他の目的で入国したいだけで、そのためにボランティア制度を利用しようとしている恐れもあるので慎重に対応する必要がある。万が一にもふさわしくない応募者を招聘してしまわないよう万全を期すために、応募者に関する推薦状やインタビューの実施を検討するべきである。

どの程度の英語能力がボランティアポストに必要であるか明らかにする。基本的な能力でいいのか、かなり高度な能力が求められるのか、専門的な知識が必要なのか。もし語学能力が重要な要件であれば、前もって電話インタビューにより適性を判断する必要がある。これは重要なことであり、恥ずかしがる必要はない。

米国に到着後、どのようにしてボランティアが事務所もしくは宿舎まで到達するか。誰か空港まで迎えに行くことができるか。食料品などを本人が自力で購入できるか。車を持って

いなければ、歩いていける距離にスーパーはあるか。週に一度誰かがボランティアをスーパーに連れて行くことができるか。もしくは、ボランティアが使うことができる自転車があるか。

招聘手続き

レターヘッドに印刷した署名入りの招聘状を送付する。招聘状には、被招聘者の氏名、肩書き、招聘者の住所、米国内で被招聘者が何を行うのか、米国での滞在の条件はどのようなものか、本人が自らの健康保険に責任を負っているのか、交通費（国内交通、国際線）を誰が負担するのか、滞在費は誰が負担するのか、日当の有無、日当がある場合にはその金額（Bピザの場合給与は支給できない）など招聘の条件をできる限り詳細に記載する。この作業により、双方がそれぞれの責任について明確に理解することができる。

覚書の締結

ボランティアと受け入れ側の両者が、ボランティアや研修期間中に何を行うかに合意し、文書化して署名する「契約書」である。覚書には、宿舍の電気代、水道代、ガス代、電話料金などを誰が支払うのかなどを記載する。不愉快な誤解を避けるためにも、前もってこのような事項についてもボランティアとの間で役割分担を明確にする。出身国によっては、1ヶ月の収入が100ドル程度しかない場合もあるので、負担がごく小さなものであっても国際的な被招聘者にとっては負担が大きい。これは、昼食や夕食に出かけるときも同じである。

損害保険や健康保険に関する疑問は、双方ともに前もって解消しておくことが非常に重要である。1ヶ月110ドル程度の旅行者用医療保険をいずれが負担するか、もしくはボランティアが米国内でも有効な医療保険を持っている必要がある。保険は、本人の遺体を本国に送還することが可能な内容でなければならない。

その他

人物の適正や受入条件については決して憶測で判断してはならない。疑いがある場合には、ボランティアとのフレンドリーで辛抱強い会話を通して、疑念を解消する必要がある。ボランティアの英語能力の問題でうまく理解できない場合には、表現を変えたり、もう一度聞きなおしてみたりしながら、お互いに理解できるまで会話を続ける必要がある。

・ 途上国の自然資源管理のための技術支援

1. 国立公園局の国際協力の概要

(1) 概要

国立公園局の国際協力は国際課が担当している。国際課の職員数は7名（2005年度）と組織としては小さい。予算額も161万ドル程度である（約1億7千万円）。2003年に南アフリカで行われた世界公園大会への出席をめぐり、国立公園局職員の参加者数が多すぎるといふ強い批判が連邦議会から起こり、それ以降国際出張件数も極端に減少している（2002年度までの年間平均出張件数300～400件に対し、2003年度出張件数268件、2004年度の出張件数115件）。

国立公園局に対しては、設立当初から諸外国からの技術支援要請が多く寄せられてきた。イエローストーン国立公園が世界で初の国立公園として設立されて以来、現在までに1,200ヶ所の国立公園が世界各地で設立されている。各国が独自の国立公園システムを設立する際に、米国の国立公園局の制度を参考にしたいとの強い要請が寄せられる。

国立公園局が初めて海外へ職員を派遣したのは1930年代に入ってからである。当初の派遣先は南米地域であった。第二次世界大戦後、国立公園局は日本からの国立公園システムの発展、及び再編に対する支援要請を受け協力を行っている。第一回の世界公園大会後の1962年に国際課が創設されている。

米国の国立公園は世界的に有名であるが、国立公園局の組織自体は国内の公園管理を行う土地管理組織であり、あまり国際関係業務に重点を置いていない。このため、国際課は諸外国に対する技術支援が国内の公園管理にとっても有益になるよう調整しながら業務を行っ

ている。

(2) 主な国際関係業務

国立公園局の国際関係業務には、大きく分けて国際課の担当する諸外国支援業務と、メキシコとの協力プログラムに基づく業務の2つがある。

国際課の担当する諸外国支援業務

国立公園局は諸外国との合意文書に基づく長期プログラムを実施している。このプログラムにより、お互いの保護地域における問題や成功例を共有している。米国の国立公園の情報は、諸外国にとってモデルパターンになることが多く、情報交換により相手国の能力や知見を向上することができる。

- a) 国境を接する諸外国との協力: 米国は、カナダ、メキシコと国境を接するとともに、ロシア、カリブ地域諸国とも隣接している。国際課は、これらの国との協力関係を促進する役割を担っている。実際の協力に必要な事業予算は直接関係する公園ユニットに配分される。
- b) 国際ボランティアプログラム: 国際課は、海外からの公園管理職員の実務研修を促進するために、国際ボランティアプログラム(International Volunteer-in-Parks: IVIP)を運営している。これは、研修生に国立公園の現場における実際の管理業務に従事する貴重な機会を提供するとともに、国立公園側に対しても研修生による業務支援が提供されることから、研修生、公園側双方に利益のある制度である。
- c) パークフライト・プログラム(Park Flight Migratory Bird Program): 国立公園局では、諸外国との間で渡り鳥を保全するための、「パークフライト・プログラム」を運用している。これは、共通の渡り鳥に対し生息地を提供している公園間で協力を行うものである。このプログラムは、アメリカン航空が途上国の研修生の航空券を負担し、国立公園基金(National Park Foundation: NPF)が日当を負担している。対象国は、アルゼンチン、ガテマラ、エルサルバドル、ニカラグア、ホンデュラス、パナマ、メキシコである。米国側からは、生息地改善のための技術支援、研修生の公園受け入れ、公園での教育プログラム、生息地保全などの実務研修などの機会が提供される。

2003年度の国際課業務の実績は次のとおりである。

- ・ 50の公園ユニットにおいて139名の国際ボランティア研修生を受け入れた。
- ・ 研修生は、公園に対して平均して13週間もしくは520時間の業務支援を行い、その合計は1,817時間または72,280時間であった。この貢献を管理費用に換算すると、およそ1,195,511ドル(約1億2,550万円)に相当する。
- ・ 60カ国から141名の公園管理職員が来訪し、国際課が説明や情報提供を行った。

メキシコとの協力プログラム

米国は、メキシコと20,000マイル(約32,000キロメートル)の国境を有し、オルガンパイプカクタス国立記念物公園、ビッグバンド国立公園などの国立公園ユニットが国境沿いに存在している。国境延長の18%は国立公園局の管理地域内にある。メキシコ側の保護区等との協力関係を構築するために、国立公園局では「南西国境プログラム(Southwest Border Program)」を創設した。この実施主体は、山岳部地域国際保全プログラム事務所(Intermountain Region International Conservation Programs Office: IMRICO)である。事務所は、ニューメキシコ州立大学内に設置されている。このプログラムを通して、メキシコ側保護区職員に対する管理、計画、野生生物調査実習、環境教育などが提供される。また、保全、技術供与、自然及び文化資源管理計画などに関する国際会議などが開催されている。

(3) 姉妹公園制度

国立公園局では、1999年に姉妹公園制度(Sister Park Program)を創設し、各国の公園や保護地域と米国の国立公園ユニット間の協力関係構築を進めている。この制度は、法的拘束力のある契約などを要しないことが特徴である。姉妹公園同士は覚書(MOU)かそれよりも一般的な合意文書を作成する。国立公園局は海外出張の件数を縮減するよう求められているな

ど、新たな国際協力プログラムを立ち上げることが困難な状況にある。このため、新たな義務の生じない姉妹公園プログラムは、現在最も期待されている国際的な協力プログラムである。

姉妹公園の要件は、相手国の公園もしくは保護地域が何らかの国レベルの指定を有しており、かつ米国側の公園と共通の生態学的特徴もしくは管理上の共通点があることなどである。姉妹公園は一時的な関係構築ではないことから、公園どうしに密接な共通点があり、かつそれが姉妹公園としての関係を維持するに足るものである必要がある。

具体的な協力内容は、専門的な情報交換と、可能な場合には短期職員交流などである。FAX、電話、及び電子メールなどの手段での情報交換は費用もそれほど必要とせず、長期間の安定した関係を維持することに貢献する。職員交流は比較的費用がかかるが、国立公園局は国際ボランティアプログラムを活用することにより受け入れコストを低く抑えることができる。

国立公園局国際課は姉妹公園のための予算を持っていないため、費用は各公園ユニットが負担する必要がある。国際的なパートナーシップの構築の効果的な手段ではあるが、豊富な運営経費を有する大公園でなければ姉妹公園関係の構築は困難である。積極的な国際貢献策というよりは、国際的な公園どうしのネットワーク構築といった性格が強い。

2. 魚類野生生物局の国際協力の概要

(1) 概要

魚類野生生物局国際課は、国際的な野生生物保全のための支援、協力業務を担当している。この協力業務は、渡り鳥保護協定のような2国間協定、ラムサール条約などの多国間条約、及び多国間野生生物種保全法などの国内法規に基づくものである。野生生物は政治的な国境を越えて生息地を移動するため、その保全のためには国際的な協力関係が必要となる。また、国内の政治的理由からも国際プログラムには予算が付きやすい。米国では種の保存、特に大形の哺乳類等の保護に対する関心が高い。その一方で、国内における希少種の指定や保護対策は、土地所有者等の様々な利害関係に抵触する。対照的に、国際的な野生生物の保護にはこのような利害がなく比較的スムーズに種指定や保護対策を進めることができる。このため、政治家や政党のイメージを向上させる上で、国外種の保全政策は比較的容易でかつ効果が大きい。このような背景などから、魚類野生生物局の国際部門は、国立公園局に比較して充実した組織と予算を有している（図21参照）。

また、魚類野生生物局の実施する国際協力プロジェクトの質の高さには米国内でも定評がある。同局による諸外国に対する協力は、生息地管理研修、教育、情報及び技術交換、ネットワーク及びパートナーシップ構築のためのプロジェクト実施という形で行われる。協力プロジェクトには、「国境のない野生生物保全(Wildlife Without Borders)」と、「多国間野生生物種保全基金」という2つの形態がある。

(2) 国境のない野生生物保全プログラム

「国境のない野生生物保全」は地域別の支援プログラムであり、これまで約20年間の実績がある。途上国のみではなく、日本など先進国を含むすべての国を対象としている。プログラムは、ラテンアメリカ及びカリブ地域、メキシコ、ロシア及び東アジア地域、近東南アジア及びアフリカ地域プログラムの4つの地域プログラムから構成されている。

(参考：国境のない野生生物保全プログラム 2003年度の実績)

- ・ 「国境のない野生生物保全ラテンアメリカ及びカリブ地域プログラム」では、63件の申請に対し、34件の助成金を提供し、合計405万ドル(約4.3億円)の外部資金の提供を促した。
- ・ 同プログラムでは、過去5年間、100万ドル(約1.1億円)の魚類野生生物局予算により、1,450万ドル(約15億円)以上の外部資金の提供を促した。
- ・ 「国境のない野生生物保全メキシコプログラム」では、49件の申請があり、16件に助成金を提供し、138万ドル(約1.5億円)の外部資金の提供を促した。1995年以来、このプログラムは魚類野生生物局の投資額の約3倍に当たる1,220万ドル(約12.8億円)

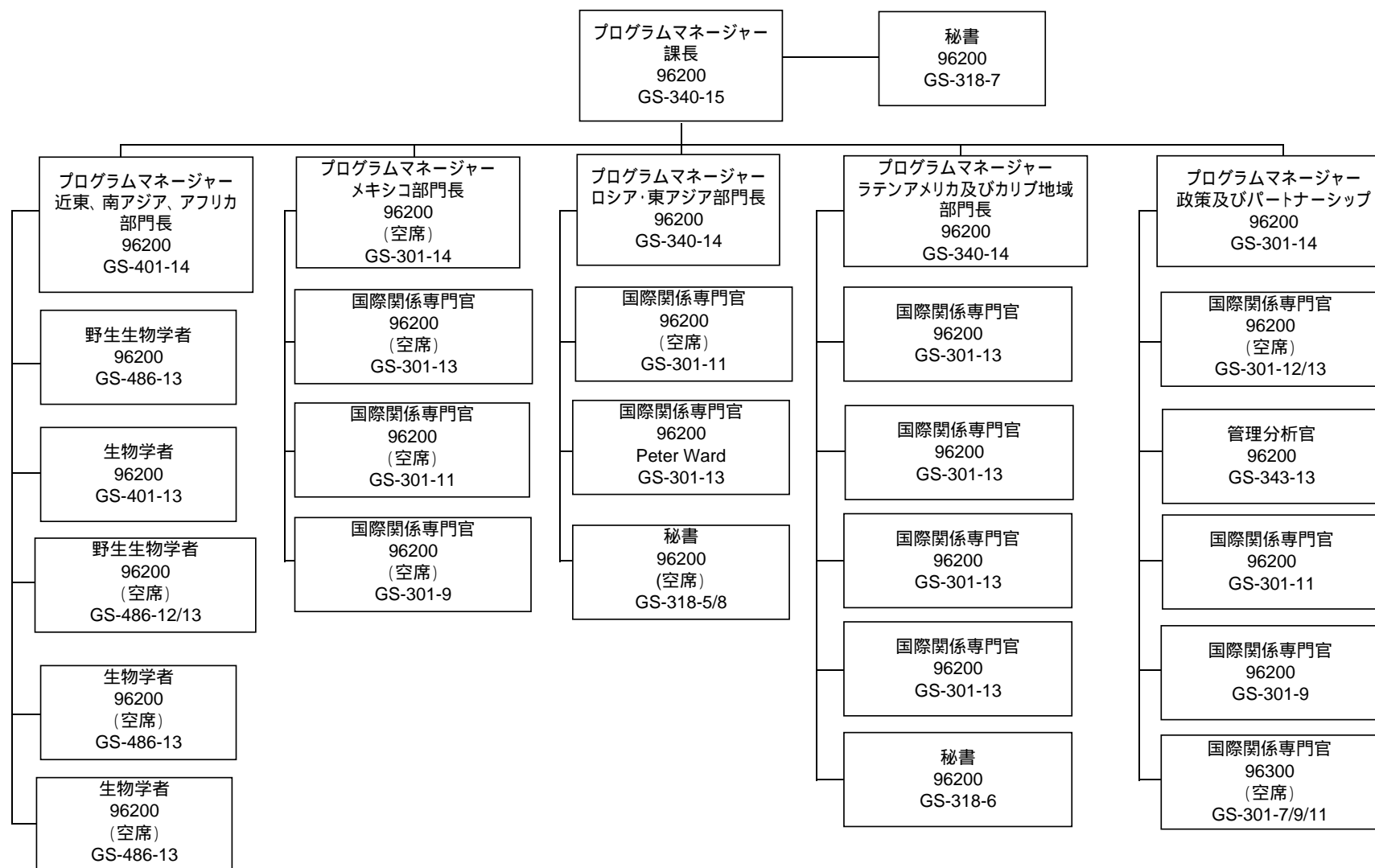


図21 魚類野生生物局国際関係担当局長補国際保全課組織図

の外部資金の提供を促した。

- ・ 「国境のない野生生物保護ロシア及び東アジア地域プログラム」では、22件の案件に対し助成を行い、総事業費は135,539ドル(1,423万円)であった。1995年以来、60万ドル(6,300万円)以上の資金が、取締り、教育、保護地域のインフラ整備などのために使用されている。
- ・ 「国境のない野生生物保全近東南アジア及びアフリカ地域プログラム」では、インドにおける10の継続事業を助成した。このプログラムが1970年代に設立されて以来、300件以上の野生生物保全プロジェクトに対し助成を行い、魚類野生生物局提供の50倍以上の相手側資金を引き出した。

(3) 多国間野生生物種保護

このプログラムは、アフリカゾウ保全法(African Elephant Conservation Act)、1997年のアジアゾウ保全法(Asian Elephant Conservation Act of 1997)、1994年のサイ及びトラ保全法(Rhinoceros and Tiger Conservation Act of 1994)、2000年の大型類人猿保全法(Great Ape Conservation Act of 2000)、2000年の亜熱帯渡り鳥保全法(Neotropical Migratory Bird Conservation Act of 2000)に基づき、多国間生物種保全基金により実施されている事業である。事業の内容は、調査・モニタリング、対象種保全計画策定、能力開発、保護地域管理、摩擦解消、生息地管理、保全教育、応用研究などである。

多国間野生生物種保全基金では、1990年に初めての助成が行われて以来、500以上のパートナーが46カ国における500以上のプロジェクトを支援している。1989年以来、このプログラムは1億5千万ドル(約160億円)以上の外部資金の提供を促した。

(参考：多国間生物種保全基金 2003年度までの実績)

・ アフリカゾウ保全法に基づき、これまで46カ国の500件のプロジェクトに対し助成を行い、151,882,500ドル(約159億円)の相手側資金もしくはそれに相当する協力を引き出した。

(参考：亜熱帯性渡り鳥保全 2003年度実績)

・ 150件の申請があり、37件の事業に対し助成金を提供した。

・ 合計300万ドル(約3億円)近い資金が、米国、ラテンアメリカ諸国及びカリブ地域諸国に対して提供された。

3. 途上国の自然保護地域における自然資源管理の現状と課題

米国における研修中、コスタリカの自然保護地域を見学する機会を得た。

(1) コスタリカの概要

コスタリカは、ニカラグアとパナマに国境を接する中米の小国で、人口は約382.4万人(2000年現在)である。国土面積約51,000km²(日本の国土面積の約7分の1)のうち約12%が国立公園に指定されているなど、国土の4分の1は何らかの保護区として自然環境の保全が図られている。このため、中米地域では最も進んだ保護地域制度を有しているとされている。3,810mにも達する標高差と大量の降水量により、小さな国土面積とは比べものにならないほど豊かな生物相が存在している。鳥類800種、両生類及びは虫類220種、ほ乳類209種、1,500種の樹木、及び350,000種の昆虫、クモ類及び甲殻類など全世界に存在する種の約5%が同国に存在しているといわれている。このように豊かな自然環境を有する同国は、中米諸国の中にあって比較的政情が安定していたこともあって、中米地域における熱帯生態系の調査の適地として、多くの外国人研究者が調査活動を行ってきた。

(2) コスタリカの観光産業

教育、社会保障制度、社会資本等の水準も比較的高く、豊かな自然などの観光資源にも恵まれているために、多くの観光客が訪れている。1995年には観光客数70万人、観光収入は6億6,100万ドル(約694億円)にも達している。その後観光産業には伸び悩みも見られるが、現在でも主要な外貨収入源である。コスタリカにおける観光は、自然環境等に配慮しながら実際に自然を体験する、いわゆる「エコツーリズム」型の観光形態でも知ら

れており、世界各地から自然愛好家が訪れている。

1988年から1993年までの観光収入の年平均増加率は25%であったが、米国人観光客殺害事件の発生により、1996年に観光客数が減少した（同国を訪れる観光客は、米国とカナダからの訪問者が約8割を占める。）このような治安の悪化以外にも、国立公園入園料の上昇、メキシコ、キューバなどに観光客が流れたことも、訪問客数減少の要因といわれている。例えば、コスタリカのマヌエルアントニオ国立公園は、同国の国立公園の中で最も人気のある公園であるが、過剰利用により植物や動物の生育環境が脅かされている。野生動物についても、餌付けなどによりその本来の行動が失われつつある。このため、1994年に公園内への入場者数は1日800人までに制限され、入場料金は1,000%値上げされた。外国人旅行者は15米ドル（約1,600円）を入場料として支払わなければならなくなり、コスタリカ人を含め入場者数が激減した。この対策として、複数回入場が可能な「グリーン入場券」が導入された。

（3）コスタリカにおける森林破壊

国立公園は国の管轄のもとにおかれているものの、土地が未買収の地域には土地なし小作農が流入し、広い面積にわたって森林破壊が引き起こされている。1990年代初期の森林破壊のおよそ80%はそのような原因により引き起こされたといわれている。

コスタリカにおける森林破壊の進行はラテンアメリカ全体でも最も早い時期からはじまっている。1950年には、国土の72%が森林で覆われていたにもかかわらず、1973年にはそれが49%、1978年には34%、そして1985年には26%にまで減少している。森林破壊の原因は様々で、コスタリカの中部およびそれより標高が高い部分ではコーヒー栽培がその主な原因である。海岸地帯においては、20世紀初頭からバナナプランテーションが森林破壊の主たる原因であった。熱帯広葉樹の輸出、北アメリカ地域への輸出目的での肉牛飼育の奨励などにより、森林の牧草地への転換が進んだ。また、人口の急増に対応するため、政府は土地なし小作農の定住政策を進め、森林が切り払われた。1900年に人口が30万人であったものが、現在320万人にまで増加している。

（4）コスタリカにおけるエコツーリズム成功の要因と課題

コスタリカは国土が小さく、首都サンホセから各地の自然保護地域までの距離も短く、比較的短い移動時間で目的地に到達することができる。保護地域それぞれの規模も一般的にはそれほど大きくないものが多く、火山、熱帯林、マングローブ林、湿地、河川、海洋（太平洋、カリブ海）など、短期間に様々な自然地域を訪れることができる。

コスタリカが自然環境に配慮した観光産業、いわゆるエコツーリズムにより安定した外貨収入を得るに至った背景には、自然保護システムの構築とその維持がある。豊かな自然が存在することはもちろんのこと、政情、治安が安定していることは大きな魅力である。長期間に渡って米国等の研究者、NGO等が継続して活動を行っていることが、コスタリカにおける自然保護地域指定の後押しになった大きな要因の一つといえる。

米国の代表的な保護地域である国立公園システム、国立野生生物保護区システムとも、国土に占める割合は4%弱である。税収の大きい米国政府ですら保護地域の割合は小さいので、コスタリカが本来自力で保護することができる国土面積の割合はさらに小さいはずである。国土の25%を占める保護地域面積が適正に管理されるためには、環境債務スワップのような国際的な支援が必要である。

バナナ産業は主要な森林伐採の原因であると同時に、初期の自然保護対策の主要な財源となった。コーヒーの国際価格の低下、バナナ栽培企業の撤退などでコスタリカの農業分野からの収入は低迷しているものの、国の基盤を支える産業としての地位はかわらない。途上国の自然資源保全のためには、基盤産業の育成とそこからの安定した税収、それによる教育、福祉、基本的な社会資本の整備などによる生活水準の向上と安定が重要である。

4. 自然資源管理分野における途上国支援

元内務次官補（公園野生生物担当）のベイリー氏の聞き取り調査（参考資料1参照）の中

で、魚類野生生物局の専門家派遣プログラムの評価が高かった。対照的に国立公園局の国際プログラムはあまり評価されていなかった。

ベイリー氏によれば、魚類野生生物局は協力が求められている分野で第一線の職員を派遣している。人選は内部の職員に限らず、関係する政府機関の組織職員から探し出し、実績をあげた職員はそれ以降度々派遣の対象となる。これに対し、国立公園局は海外渡航の自粛もあり、そもそも職員の派遣自体に後ろ向きである。仮に派遣するとしても派遣グループは内部職員のみで組織し、外部からの参加はほとんどない。また、有能な国立公園職員はあまり専門家として派遣しないため、魚類野生生物局が旅費を負担して派遣することも多いということである。

また、魚類野生生物局の技術協力プログラムは、主に相手国において実施される研修プログラム、ワークショップが主体であるのに対し、国立公園局のプログラムは米国内の国立公園における実務研修が途上国支援の基本的な形態となっている。前者が相手国のニーズに応じた柔軟な支援ができるという特徴があるのに対し、後者は充実した実地研修の機会を安定して提供することはできるものの、相手国のニーズに対する柔軟性は小さい。

米国には、自然資源管理のための部署がそれぞれの保護地域に設置されている。この機能は自然の状態を「記録する」という単純で地味な機能ではあるが、客観的で科学的な情報をフィードバックすることにより一貫した保護区管理を可能としている。また、組織の政策評価や建設事業等の事業評価の裏づけとして用いることができることから、それらの制度を実効あるものとしている。

一方、国際的に見ると、自然資源管理の問題には各国の個別の事情を越えて多くの共通点が存在する。このため、米国では国際協力の専門家を養成するための特別のプログラムはなく、自然資源管理の分野で経験を積んだ職員を途上国に対する技術支援専門家として派遣している。そのため、国際協力分野で実績をあげた職員を繰り返し派遣することにより、専門家の育成を図っているようである。米国では保護区職員の分業化と専門化が進んでいるため、専門家として十分活躍できる知識と経験を積んでいることが、このような技術支援形態を可能としている。

また、国際的な人事交流や情報交換を促進するためのインフラ整備は、ボランティア制度の共通点が多い。米国の国立公園におけるボランティア制度はその好例であり、途上国などからの研修生受け入れ制度という有効な技術移転のツールとして機能している。受け入れ側の国立公園にとっても研修生による業務支援を受けることができ、両者にとって有益な制度となっている。

．おわりに

米国の国立公園、国立野生生物保護区などの保護地域のほとんどは国有地である。政府が土地を所有しているために予算措置や管理体制の面での手当ては厚いが、公有地の宿命として常に政治的な圧力にさらされている。今後の政府財政の悪化や原油価格の高騰などが、保護区に対する開発圧の上昇、保護区管理体制の弱体化などを招くことが十分予想される。米国の自然資源管理政策は、常にこのような開発圧との戦いの課程で発展してきた。また、そこで興味深いことは、そのような政府の政策と表立って争うのは公有地管理組織としての国立公園局や魚類野生生物局ではなく、一部の意識の高い一般市民の支援を受けた自然保護NGOが保護地域を守るために戦ってきたことである。むしろ、予算額が大きく政治的な圧力を相対的に強く受ける国立公園局は、しばしばそのような圧力に屈しながら組織を拡大してきたという側面すらある(参考資料 11 参照)。少なくとも表向きは、政府機関は政権や連邦議会の定めた法律に従い、淡々と保護地域の管理を行う「財産管理人(steward)」に過ぎない(そのためか、国立公園内の資源管理を”stewardship”と表現することも多い)。

多くの国立公園局や魚類野生生物局の自然資源管理担当者からの聞き取り調査でも、「人間がかかわる限り科学は万能ではない。情報の公開と一般の人々、特に将来を担う若者の教育と参加が必要であり、保護区における調査やモニタリングはそのためのツールの一つに過

ぎない」というお話をしばしば伺った。

自然資源管理の機能は、保護区管理者が保護区内の資源の状態を記録するための「文字」や「言語」を手に入れたに過ぎない。それによって得られた記録をいかに適切にわかりやすく政策決定者や意思決定者たる一般の人々に伝えるかが保護区管理者の使命であるといえる。この分野の先進国である米国においては、保護区におけるモニタリング及び資源管理の体制が整いつつあるが、未だに様々な圧力により、その成果が十分に生かされていない面もある。しかしながら、継続して蓄積されたデータは、たとえ当時の政策判断が政治的圧力によりゆがめられたとしても、その決定の是非を将来明らかにしてくれる確かな証拠となる。実務研修の中で、いかなる状況下でも自らの職域の範囲で淡々と日々の業務をこなす自然資源管理職員の姿を目の当たりにすることができた。これは、科学的なデータの持つ客観性がどのような意義と効果を持つかを現場の職員が理解しているからではないかという印象を受ける。

日本や途上国など、国ごとに保護地域の置かれた状況は大きく異なるものの、米国の自然資源管理の基本的な考え方である「保護地域の資源を調べ記録していくこと」は、一貫した保護区管理の基礎をなすものである。特に途上国では、目の前の貧困や経済問題に起因する様々な開発問題に対応するだけで、保護地域管理者は精一杯である。日本を始め先進国はこのような自然資源管理体制を整えるとともに、途上国に対してもこの分野における長期的な技術支援を行っていくべきではないか。

元内務次官補聞き取り調査の概要

1. 日時：2005年1月9日 18:30～
2. 場所：ドン・ベイリー氏自宅
3. 相手方：Mr. Don Barry, Ex-Assistant Secretary, Department of the Interior (現在はウィルダネスソサエティの副代表)
4. 概要：

ドン・ベイリー氏は、クリントン政権時代の内務次官補を務め、当時国立公園局と魚類野生生物局を監督する立場にあった。ベイリー氏の経験を元に、内務省からみた両組織の特徴などについてお話を伺った。(以下、聞き取り内容を記載)

(1) ベイリー氏の経歴

私(ベイリー氏)は、魚類野生生物局に採用され、首席法務官(Chief FWS Lawyer)として勤務していた。その後連邦議会議員の政策スタッフとして勤務した後に、クリントン政権発足時に次官補代理に請われ、一度辞退したものの就任することになった。その後次官補の辞任により後任として次官補に就任した。政府職員出身者がその組織を監督する次官補に就任したことはこれまでにない。多くは、元州知事、元上院議員などで、かつ多くの寄付金を納入したような人物が就任する。そこで私は、政府職員を守る立場で仕事をすることにした。国立公園の現場で起きる問題の90%は地元の業者の問題である。業者が政治家に泣きついて、政治家が政府機関に圧力をかける。これまでの次官補はそのような圧力に抗せず、そのまま各公園の所長に圧力がかかってしまっていた。国立公園局の本局は多忙であり、また予算を握られている連邦政府議員には弱い。魚類野生生物局はまだ戦う気概があるが、国立公園局はそうでもない。そこで、国立公園局に圧力がかかる前の段階で、私が介入することにした。当初は政治家も面食らったが、そのうち、あまり無理な圧力はこの政権では通らないということが理解されてきた。

また、私は、野生生物局職員としてCITESには長年かかわってきた。米国代表団の代表も2度ほど務めた。日本とも象牙や鯨の問題でしばしば議論を行った。象牙の問題は、象牙取引をやめない限り密漁はなくなるとするのが私の持論である。日本とは結局いつも平行線をたどるが、日本の代表団とは多くの議論を交わしていい思い出になった。合意は得られなかったが、大変面白い議論ができた。

(2) 国立公園局と野生生物局

国立公園局は、正直なところあまり本当のことを話さない役所だ。科学に基づく管理とはいうが、本音のところでは科学よりも人を呼びたい。科学分野に使うということで予算を与えても、ほとんど科学分野に行かないのが実際である。現在でも科学者

が1人もいない公園ユニットが100以上ある。

これに対し、魚類野生生物局は野生生物の方が人より大切にされている役所である。科学が尊重され、科学に基づいた管理が行われてきた。ところが、最近野生生物局の科学者が本当のことを言うことをためらうようになってきた。政治的な圧力のためである。

また、国立公園はいろいろと政策を打ち出すが、実際には、やっていることはかわらないことが多い。話すが発行しない(talk but not act)役所である。

(3) 米国の自然資源保護政策

CITESの鯨問題は、日米市民の考え方の違いが根底にある。米国の公衆は鯨を愛してしまっている。これは、社会として鯨を守りたいという合意が形成されてしまっているということであり、これを覆すことはできない。

同様に、国立公園に対する社会の合意も形成されている。それは、国立公園内では木材を伐採しない、鉱物を採掘しない、石油を掘削しない、ということである。この社会的合意が得られるまでは時間がかかるが、現在ではこれらは不文律として受け止められている。国立公園内には今でも多くの地下資源が存在することが知られている。野生生物保護区ではまだこのような合意が得られておらず、たとえば北極圏野生生物保護区では現在も石油掘削調査再開について議論が交わされている。

米国としての自然資源政策に関する社会的合意は、自然資源のごく一部を次世代のために残しておく(We have decided to set aside a small portion of resources.)ということである。国立公園にしても野生生物保護区にしてもその面積は小さい(いずれも国土面積の3%強)。

(4) 国際協力プログラム

国立公園局と野生生物局の国際協力プログラムを比較すると、大変大きな違いがある。魚類野生生物局の国際協力事業は米国でもっとも優れているのではないかと思う。対照的に国立公園局はひどい。国立公園局は、組織として国際関係業務を毛嫌いしているという印象さえ受ける。同局は、新しい考え方を受け入れようとせず、旧態然とした国際支援業務を行っている。まず、国立公園局の職員は現地にほとんど出向かない。かつ、万が一行くとしても他の政府機関の職員を同行させない。シェレンクレーリーという責任者が長年国際課にいたが、その職員はひどかった。他の政府機関は、しばしば国立公園局の職員を同行させるが、その場合旅費はその政府機関が負担しなければならないことも多い。かつ、国立公園局に候補者の推薦を依頼すると、あまり有能な職員を推薦しない。次第に、他の政府機関は国立公園局ではなく、私(ペイリー氏)に推薦を求めるようになった。

国際協力でもっとも大切なことは、その分野でもっとも優秀な職員を派遣するとい

うことである。魚類野生生物局はこれまで 1,000 人以上の専門家を派遣してきているが、派遣する専門家の人選を大切にしている。現在ターナー財団に勤務する、元国立公園局所長であるマイク・フィンレイ氏は、イエローストーン、エバークレーズなどの大公園の所長を歴任したすばらしい人物であるが、同氏を国際協力の専門家として派遣したのは国立公園局ではなく、野生生物局であった。国立公園局の本部は、各国立公園局ユニットの所長に同局の国全体のマネージメントに口を出してもらいたくない、という体質がある。そのため閉鎖的で(close minded)、国際関係業務もほとんど抱え込んでしまっている。

海外の研修生として受け入れたコスタリカの研修生に話を聞いたことがあるが、その研修生は「国立公園局を見習ってもだめだ。これだけの予算があればもっといいやり方がある」と言っていたほどである。

(5) 予算

予算規模は国立公園局の方がはるかに大きい。国立公園ユニットはとても人気があるからである。市民は国立公園を愛している。これに対して野生生物保護区の方はあまり利用客に興味がない。そのために予算も伸びない。

国立公園局はその巨大な予算を湯水のように使う。外部から見るとばかげたようなことに驚くようなお金をかける。また、膨大な数の職員を抱えている。予算のためには、政治家に従順に従うのが公園局の流儀である。これに対し、魚類野生生物局はあまり予算を気にしていないのか、抵抗することがよくある。

また、国立公園局は一度手にした予算は、自分の好きなように使いたいという考え方を持っている。そのために、予算書は一見わかりやすいが、実際のところ解読はなかなか難しいように作られている。私が内務次官補の業務を行うために、国立公園局の予算に詳しい専門の担当者を雇わなければならなかったほどである。面倒な案件やおかしな予算をうまく滑り込ませてくるが、それを見つけるのは至難の業である。対照的に魚類野生生物局の予算書は単純でわかりやすい。

国立公園局は議会議員としっかりと連携している。地元の政治家と各国立公園ユニットの所長は常に連絡を取り合っている。国立公園の施設建設は地元政治家にとって大変効果的でわかりやすい地元貢献策であり、両者には共通の利益がある。

たとえば、以前あまりに建設費用が高く、公共施設として質が高すぎると問題になったトイレは1棟 43 万ドル(約 4,000 万円)もしたが、このトイレの建設材料はとても高価なものばかりであった。その問題の起きた直後に、野生生物保護区を訪問し、そのトイレの建設費用を聞いたところ、1棟 1 万ドルということだった。予算がないので職員が自ら作ったので材料費だけであるが、自然地域には十分な質のものであった。

このように、国立公園局の公園施設は質が高すぎる傾向がある。国立公園局はこの

ような施設を「公園クオリティー(Park Quality)」などと呼んで誇らしげにしているが、私からすれば予算の無駄遣いと思えない。以前グランドキャニオンに視察に行った際、シャトルバスのバス停のベンチに、原生林から切り出されてきたという正目の一枚板が使われていたのにはあきれた。それも彼らに言わせれば、質の高い経験をしてもらうために必要な施設の質ということらしい。

しかしながら、このような努力が市民の絶大な公園支持につながっていることも見逃せない。すばらしい施設があり、車でどこでも好きなところを走り回ることができて、大きな駐車場もある。ビジターサービスが充実していてビジターの満足がほぼ保証されている。1995年に議会の反発で政府予算が成立せず、予算危機が発生し連邦政府機関が業務閉鎖に追い込まれた際には、予算がないために国立公園も閉鎖された。しかし、市民はこれに猛烈に反発し、共和党に対する批判が渦を巻いた。結局共和党は大統領の予算案に同意するだけでなく、その後予算案件だけは必ず期限内に合意するようになった。このように、国立公園はただの公園ではなく、市民共有の財産とみなされている。国立公園局が巨大な予算を持ち、多くの職員により充実したサービスを提供し、素晴らしく上質な施設を整備することにより、ほとんどの市民を味方につけてしまっている。

(6) 国立公園における革新的な動き

国立公園ユニットから発信された革新的な政策というものには、「公園のグリーン化(greening parks)」がある。これは、公園内での化学薬品使用の見直し、公園内のホテルでもタオルのリユース、ゴミのリサイクルの推進などにより環境への悪影響を低減するという試みである。この取り組みは、イエローストーン国立公園のメンテナンス部門の長が中心的な役割を果たし、成功している。この職員は、いわゆるブルーカラー職員と呼ばれる現業部門の職員である。公園の現場を熟知しているブルーカラー職員が実際の公園管理に果たす役割は大きい。本部組織などを牛耳っているホワイトカラーとは対照的に、公園に必要なことを着実に実行している。

(7) ブッシュ政権

ブッシュ政権は、就任時にホワイトハウスの大統領府環境評議会(White House Council on Environmental Quality)に所属する法律担当官をすべて首にした。これらの法務官は、これまで大統領府が苦心して集めた精鋭達である。トップクラスの人材を引き抜くために、1年間の特別の研修を経て採用してきたハーバードやイエールのエリート達であるが、ブッシュ政権はそのような人材が邪魔だったようである。この政権の環境政策に与える害は将来にわたって尾を引くだろう。

国立公園ユニットリスト(388箇所;2004年現在)

公園ユニット	地域	カテゴリー
1. Alagnak Wild River	1. Alaska	
2. Aniakchak NM	1. Alaska	9. NM: National Monument
3. Aniakchak NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
4. Bering Land Bridge NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
5. Cape Krusenstern NM	1. Alaska	9. NM: National Monument
6. Denali NP	1. Alaska	12. NP: National Park
7. Denali NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
8. Gates of the Arctic NP	1. Alaska	12. NP: National Park
9. Gates of the Arctic NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
10. Glacier Bay NP	1. Alaska	12. NP: National Park
11. Glacier Bay NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
12. Katmai NP	1. Alaska	12. NP: National Park
13. Katmai NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
14. Kenai Fjords NP	1. Alaska	12. NP: National Park
15. Klondike Gold Rush NHP	1. Alaska	5. NHP: National Historical Park
16. Kobuk Valley NP	1. Alaska	12. NP: National Park
17. Lake Clark NP	1. Alaska	12. NP: National Park
18. Lake Clark NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
19. Noatak NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
20. Sitka NHP	1. Alaska	5. NHP: National Historical Park
21. Wrangell-Saint Elias NP	1. Alaska	12. NP: National Park
22. Wrangell-Saint Elias NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
23. Yukon-Charley Rivers NPRES	1. Alaska	13. NPRES: National Preserve
24. Alibates Flint Quarries NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
25. Amistad NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
26. Arches NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
27. Aztec Ruins NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
28. Bandelier NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
29. Bent's Old Fort NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
30. Big Bend NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
31. Big Thicket NPRES	2. Intermountain	13. NPRES: National Preserve
32. Bighorn Canyon NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
33. Black Canyon of the Gunnison NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
34. Bryce Canyon NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
35. Canyon de Chelly NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
36. Canyonlands NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
37. Capitol Reef NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
38. Capulin Volcano NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
39. Carlsbad Caverns NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
40. Casa Grande Ruins NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
41. Cedar Breaks NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
42. Chaco Culture NHP	2. Intermountain	5. NHP: National Historical Park
43. Chamizal NMem	2. Intermountain	10. NMem: National Memorial
44. Chickasaw NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
45. Chiricahua NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
46. Colorado NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
47. Coronado NMem	2. Intermountain	10. NMem: National Memorial
48. Curecanti NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
49. Devils Tower NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
50. Dinosaur NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
51. El Malpais NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
52. El Morro NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
53. Florissant Fossil Beds NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument

公園ユニット	地域	カテゴリー
54. Fort Bowie NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
55. Fort Davis NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
56. Fort Laramie NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
57. Fort Union NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
58. Fossil Butte NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
59. Gila Cliff Dwellings NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
60. Glacier NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
61. Glen Canyon NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
62. Golden Spike NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
63. Grand Canyon NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
64. Grand Teton NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
65. Grant-Kohrs Ranch NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
66. Great Sand Dunes NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
67. Great Sand Dunes NPRES	2. Intermountain	13. NPRES: National Preserve
68. Guadalupe Mountains NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
69. Hohokam Pima NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
70. Hovenweep NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
71. Hubbell Trading Post NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
72. John D Rockefeller Jr. Memorial Parkway	2. Intermountain	
73. Lake Meredith NRA	2. Intermountain	15. NRA: National Recreation Area
74. Little Bighorn NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
75. Lyndon B Johnson NHP	2. Intermountain	5. NHP: National Historical Park
76. Mesa Verde NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
77. Montezuma Castle NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
78. Natural Bridges NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
79. Navajo NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
80. Oklahoma City NMem	2. Intermountain	10. NMem: National Memorial
81. Organ Pipe Cactus NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
82. Padre Island NS	2. Intermountain	16. NS: National Seashore
83. Palo Alto Battlefield NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
84. Pecos NHP	2. Intermountain	5. NHP: National Historical Park
85. Petrified Forest NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
86. Petroglyph NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
87. Pipe Spring NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
88. Rainbow Bridge NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
89. Rio Grande Wild & Scenic River	2. Intermountain	17. NSR: National Scenic River
90. Rocky Mountain NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
91. Saguaro NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
92. Salinas Pueblo Missions NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
93. San Antonio Missions NHP	2. Intermountain	5. NHP: National Historical Park
94. Sunset Crater NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
95. Timpanogos Cave NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
96. Tonto NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
97. Tumacacori NHP	2. Intermountain	5. NHP: National Historical Park
98. Tuzigoot NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
99. Walnut Canyon NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
100. Washita Battlefield NHS	2. Intermountain	6. NHS: National Historic Site
101. White Sands NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
102. Wupatki NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
103. Yellowstone NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
104. Yucca House NM	2. Intermountain	9. NM: National Monument
105. Zion NP	2. Intermountain	12. NP: National Park
106. Agate Fossil Beds NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
107. Apostle Islands NL	3. Midwest	8. NL: National Lakeshore
108. Arkansas Post NMem	3. Midwest	10. NMem: National Memorial
109. Badlands NP	3. Midwest	12. NP: National Park
110. Brown v. Board of Education NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site

公園ユニット	地域	カテゴリー
111. Buffalo NR	3. Midwest	14. NR: National River
112. Cuyahoga Valley NP	3. Midwest	12. NP: National Park
113. Dayton Aviation NHP	3. Midwest	5. NHP: National Historical Park
114. Effigy Mounds NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
115. First Ladies NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
116. Fort Larned NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
117. Fort Scott NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
118. Fort Smith NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
119. Fort Union Trading Post NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
120. George Rogers Clark NHP	3. Midwest	5. NHP: National Historical Park
121. George Washington Carver NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
122. Grand Portage NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
123. Harry S Truman NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
124. Herbert Hoover NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
125. Homestead National Monument of America	3. Midwest	
126. Hopewell Culture NHP	3. Midwest	5. NHP: National Historical Park
127. Hot Springs NP	3. Midwest	12. NP: National Park
128. Indiana Dunes NL	3. Midwest	8. NL: National Lakeshore
129. Isle Royale NP	3. Midwest	12. NP: National Park
130. James A Garfield NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
131. Jefferson National Expansion Memorial	3. Midwest	
132. Jewel Cave NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
133. Keweenaw NHP	3. Midwest	5. NHP: National Historical Park
134. Knife River Indian Village NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
135. Lincoln Boyhood NMem	3. Midwest	10. NMem: National Memorial
136. Lincoln Home NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
137. Little Rock Central High School NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
138. Minuteman Missile NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
139. Mississippi National River & Rec Area	3. Midwest	14. NR: National River, 15. NRA: National Recreation Area
140. Missouri National Rec River	3. Midwest	
141. Mount Rushmore NMem	3. Midwest	10. NMem: National Memorial
142. Nicodemus NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
143. Niobrara National Scenic Riverway	3. Midwest	
144. Ozark National Scenic Riverways	3. Midwest	
145. Pea Ridge NMP	3. Midwest	11. NMP: National Military Park
146. Perry's Victory & International Peace Memorial	3. Midwest	
147. Pictured Rocks NL	3. Midwest	8. NL: National Lakeshore
148. Pipestone NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
149. Saint Croix NSR	3. Midwest	17. NSR: National Scenic River
150. Scotts Bluff NM	3. Midwest	9. NM: National Monument
151. Sleeping Bear Dunes NL	3. Midwest	8. NL: National Lakeshore
152. Tallgrass Prairie NPRES	3. Midwest	13. NPRES: National Preserve
153. Theodore Roosevelt NP	3. Midwest	12. NP: National Park
154. Ulysses S Grant NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
155. Voyageurs NP	3. Midwest	12. NP: National Park
156. William Howard Taft NHS	3. Midwest	6. NHS: National Historic Site
157. Wilson's Creek NB	3. Midwest	2. NB: National Battlefield
158. Wind Cave NP	3. Midwest	12. NP: National Park
159. Antietam NB	4. National Capital	2. NB: National Battlefield
160. Arlington House	4. National Capital	
161. Catoctin Mountain Park	4. National Capital	
162. Chesapeake & Ohio Canal NHP	4. National Capital	5. NHP: National Historical Park
163. Clara Barton NHS	4. National Capital	6. NHS: National Historic Site
164. Constitution Gardens	4. National Capital	
165. Ford's Theatre NHS	4. National Capital	6. NHS: National Historic Site
166. Fort Washington Park	4. National Capital	

公園ユニット	地域	カテゴリー
167. Franklin D. Roosevelt Memorial	4. National Capital	
168. Frederick Douglass NHS	4. National Capital	6. NHS: National Historic Site
169. George Washington Memorial Parkway	4. National Capital	
170. Greenbelt Park	4. National Capital	
171. Harpers Ferry NHP	4. National Capital	5. NHP: National Historical Park
172. Korean War Veterans Memorial	4. National Capital	
173. Lyndon B. Johnson Memorial Grove on the Potomac	4. National Capital	
174. Lincoln Memorial	4. National Capital	
175. Manassas NBP	4. National Capital	3. NBP: National Battlefield Park
176. Mary McLeod Bethune Council House NHS	4. National Capital	6. NHS: National Historic Site
177. Monocacy NB	4. National Capital	2. NB: National Battlefield
178. National Capital Parks (Central & East)	4. National Capital	
179. National Mall	4. National Capital	
180. Pennsylvania Avenue NHS	4. National Capital	6. NHS: National Historic Site
181. Piscataway Park	4. National Capital	
182. Potomac Heritage NST	4. National Capital	18. NST: National Scenic Trail
183. Prince William Forest Park	4. National Capital	
184. Rock Creek Park	4. National Capital	
185. Theodore Roosevelt Island	4. National Capital	
186. Thomas Jefferson Memorial	4. National Capital	
187. Vietnam Veterans Memorial	4. National Capital	
188. Washington Monument	4. National Capital	
189. White House	4. National Capital	
190. Wolf Trap Farm Park	4. National Capital	
191. Acadia NP	5. Northeast	12. NP: National Park
192. Adams NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
193. Allegheny Portage RR NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
194. Appomattox Court House NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
195. Assateague Island NS	5. Northeast	16. NS: National Seashore
196. Bluestone NSR	5. Northeast	17. NSR: National Scenic River
197. Booker T Washington NM	5. Northeast	9. NM: National Monument
198. Boston African Amer. NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
199. Boston NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
200. Boston Harbor Islands NRA	5. Northeast	15. NRA: National Recreation Area
201. Cape Cod NS	5. Northeast	16. NS: National Seashore
202. Castle Clinton NM	5. Northeast	9. NM: National Monument
203. Cedar Creek and Belle Grove NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
204. Colonial NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
205. Delaware NSR	5. Northeast	17. NSR: National Scenic River
206. Delaware Water Gap NRA	5. Northeast	15. NRA: National Recreation Area
207. Edgar Allan Poe NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
208. Edison NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
209. Eisenhower NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
210. Eleanor Roosevelt NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
211. Federal Hall NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
212. Fire Island NS	5. Northeast	16. NS: National Seashore
213. Flight 93 National Memorial	5. Northeast	
214. Fort McHenry NM & Historic Shrine	5. Northeast	9. NM: National Monument
215. Fort Necessity NB	5. Northeast	2. NB: National Battlefield
216. Fort Stanwix NM	5. Northeast	9. NM: National Monument
217. Frederick Law Olmsted NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
218. Fredericksburg/Spotsylvania Battlefield Mem	5. Northeast	
219. Friendship Hill NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
220. Gateway NRA	5. Northeast	15. NRA: National Recreation Area
221. Gauley River NRA	5. Northeast	15. NRA: National Recreation Area
222. General Grant NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
223. George Washington Birthplace NM	5. Northeast	9. NM: National Monument

公園ユニット	地域	カテゴリー
224. Gettysburg NMP	5. Northeast	11. NMP: National Military Park
225. Governor's Island NM	5. Northeast	9. NM: National Monument
226. Great Egg Harbor Scenic & Recreational River	5. Northeast	
227. Hamilton Grange NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
228. Hampton NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
229. Home of FD Roosevelt NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
230. Hopewell Furnace NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
231. Independence NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
232. John F Kennedy NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
233. Johnstown Flood NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
234. Longfellow NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
235. Lowell NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
236. Maggie L Walker NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
237. Marsh-Billings-Rockefeller NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
238. Martin Van Buren NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
239. Minute Man NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
240. Morristown NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
241. New Bedford Whaling NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
242. New River Gorge NR	5. Northeast	14. NR: National River
243. Petersburg NB	5. Northeast	2. NB: National Battlefield
244. Richmond NBP	5. Northeast	
245. Roger Williams NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
246. Sagamore Hill NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
247. Saint Croix Island IHS	5. Northeast	
248. Saint Paul's Church NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
249. Saint-Gaudens NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
250. Salem Maritime NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
251. Saratoga NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
252. Saugus Iron Works NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
253. Shenandoah NP	5. Northeast	12. NP: National Park
254. Springfield Armory NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
255. Statue of Liberty NM	5. Northeast	9. NM: National Monument
256. Steamtown NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
257. Thaddeus Kosciuszko NMem	5. Northeast	10. NMem: National Memorial
258. Theodore Roosevelt Birthplace NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
259. Theodore Roosevelt Inaugural NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
260. Thomas Stone NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
261. Upper Delaware Scenic & Recreational River	5. Northeast	
262. Valley Forge NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
263. Vanderbilt Mansion NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
264. Weir Farm NHS	5. Northeast	6. NHS: National Historic Site
265. Women's Rights NHP	5. Northeast	5. NHP: National Historical Park
266. Big Hole NB	6. Pacific West	2. NB: National Battlefield
267. Cabrillo NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
268. Channel Islands NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
269. City of Rocks NRes	6. Pacific West	
270. Crater Lake NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
271. Craters of the Moon NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
272. Craters of the Moon NPres	6. Pacific West	13. NPres: National Preserve
273. Death Valley NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
274. Devils Postpile NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
275. Ebey's Landing NH Reserve	6. Pacific West	
276. Eugene O'Neill NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
277. Fort Clatsop NMem	6. Pacific West	10. NMem: National Memorial
278. Fort Point NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
279. Fort Vancouver NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
280. Golden Gate NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area

公園ユニット	地域	カテゴリー
281. Great Basin NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
282. Hagerman Fossil Beds NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
283. Haleakala NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
284. Hawaii Volcanoes NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
285. John Day Fossil Beds NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
286. John Muir NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
287. Joshua Tree NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
288. Kalaupapa NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
289. Kaloko-Honokohau NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
290. Kings Canyon NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
291. Lake Chelan NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
292. Lake Mead NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
293. Lake Roosevelt NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
294. Lassen Volcanic NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
295. Lava Beds NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
296. Manzanar NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
297. Minidoka Internment NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
298. Mojave NPres	6. Pacific West	13. NPres: National Preserve
299. Mount Rainier NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
300. Muir Woods NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
301. N Park of American Samoa	6. Pacific West	
302. Nez Perce NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
303. North Cascades NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
304. Olympic NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
305. Oregon Caves NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
306. Pinnacles NM	6. Pacific West	9. NM: National Monument
307. Point Reyes NS	6. Pacific West	16. NS: National Seashore
308. Pu'uhonua o Honaunau NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
309. Puukohola Heiau NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
310. Redwood NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
311. Rosie the Riveter/WWII Home Front NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
312. Ross Lake NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
313. San Francisco Maritime NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
314. San Juan Island NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
315. Santa Monica Mtns NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
316. Sequoia NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
317. U.S.S. Arizona Memorial	6. Pacific West	
318. War in the Pacific NHP	6. Pacific West	5. NHP: National Historical Park
319. Whiskeytown-Shasta-Trinity NRA	6. Pacific West	15. NRA: National Recreation Area
320. Whitman Mission NHS	6. Pacific West	6. NHS: National Historic Site
321. Yosemite NP	6. Pacific West	12. NP: National Park
322. Abraham Lincoln Birthplace NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
323. Andersonville NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
324. Andrew Johnson NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
325. Big Cypress NPres	7. Southeast	13. NPres: National Preserve
326. Big South Fork NR&RA	7. Southeast	14. NR: National River
327. Biscayne NP	7. Southeast	12. NP: National Park
328. Blue Ridge Parkway	7. Southeast	
329. Brices Crossroads NBS	7. Southeast	4. NBS: National Battlefield Site
330. Buck Island Reef NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
331. Canaveral NS	7. Southeast	16. NS: National Seashore
332. Cane River Creole NHP	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
333. Cape Hatteras NS	7. Southeast	16. NS: National Seashore
334. Cape Lookout NS	7. Southeast	16. NS: National Seashore
335. Carl Sandburg Home NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
336. Castillo de San Marcos NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
337. Charles Pickney NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site

公園ユニット	地域	カテゴリー
338. Chattahoochee River NRA	7. Southeast	15. NRA: National Recreation Area
339. Chickamauga and Chattanooga NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
340. Christiansted NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
341. Congaree Swamp NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
342. Cowpens NB	7. Southeast	2. NB: National Battlefield
343. Cumberland Gap NHP	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
344. Cumberland Island NS	7. Southeast	
345. De Soto NMem	7. Southeast	10. NMem: National Memorial
346. Dry Tortugas NP	7. Southeast	12. NP: National Park
347. Everglades NP	7. Southeast	12. NP: National Park
348. Fort Caroline NMem	7. Southeast	10. NMem: National Memorial
349. Fort Donelson NB	7. Southeast	2. NB: National Battlefield
350. Fort Frederica NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
351. Fort Matanzas NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
352. Fort Pulaski NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
353. Fort Raleigh NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
354. Fort Sumter NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
355. Great Smoky Mountains NP	7. Southeast	12. NP: National Park
356. Guilford Courthouse NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
357. Gulf Islands NS	7. Southeast	16. NS: National Seashore
358. Horseshoe Bend NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
359. Jean Lafitte NHP & Pres	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
360. Jimmy Carter NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
361. Kennesaw Mountain NBP	7. Southeast	3. NBP: National Battlefield Park
362. Kings Mountain NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
363. Little River Canyon National Preserve	7. Southeast	13. NPres: National Preserve
364. Mammoth Cave NP	7. Southeast	12. NP: National Park
365. Martin Luther King, Jr. NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
366. Moores Creek NB	7. Southeast	2. NB: National Battlefield
367. Natchez NHP	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
368. Natchez Trace NST	7. Southeast	18. NST: National Scenic Trail
369. Natchez Trace Pkwy	7. Southeast	
370. New Orleans Jazz NHP	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
371. Ninety Six NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
372. Obed Wild & Scenic River	7. Southeast	
373. Ocmulgee NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
374. Poverty Point NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
375. Russell Cave NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
376. Salt River Bay NHP & Ecological Preserve	7. Southeast	5. NHP: National Historical Park
377. San Juan NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
378. Shiloh NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
379. Stones River NB	7. Southeast	2. NB: National Battlefield
380. Timucuan Ecological & Historic Preserve	7. Southeast	
381. Tupelo NB	7. Southeast	2. NB: National Battlefield
382. Tuskegee Airmen NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
383. Tuskegee Institute NHS	7. Southeast	6. NHS: National Historic Site
384. Vicksburg NMP	7. Southeast	11. NMP: National Military Park
385. Virgin Islands Coral Reef NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
386. Virgin Islands NP	7. Southeast	12. NP: National Park
387. Wright Brothers NM	7. Southeast	9. NM: National Monument
388. Appalachian NST	8. Washington Office	18. NST: National Scenic Trail

レッドウッド国立州立公園の共同運営体制 (Cooperative Management of Redwood National and State Parks)

1. 連邦政府機関と州政府機関の協力

レッドウッド国立州立公園 (Redwood National and State Parks) は、連邦政府と州政府が協力して公園の管理を行っている米国でもめずらしい国立公園ユニットである。

レッドウッド国立公園 (Redwood National Park) は 1968 年に設立されたが、その際、既に設立されていた 3 つの州立公園 (Jedediah Smith Redwoods State Park, Del Norte Coast Redwoods State Park 及び Prairie Creek Redwoods State Park) を内部に包含するように境界が設定された。これは、将来それらの州立公園が国立公園に移管されることを見越してのことであった。しかしながら州立公園の移管は実現せず、その後 30 年弱にわたり国立公園局とカリフォルニア州公園レクリエーション局は、それぞれの公園を独自に管理してきた。そのため、多くの業務重複、管理上の不都合が生じてきた。両者の摩擦などが顕在化した結果、国立公園局及びカリフォルニア州の間でハイレベルの話し合いが行われ、業務の見直しのための話し合いが行われた。その議論の結果、国立公園局地域事務所長とカリフォルニア州公園レクリエーション局長との間で、4 つの公園を共同で管理するための枠組みについて合意するに至り、1994 年に合意書が締結された。この覚書では、区域を接する国立公園と 3 つのカリフォルニア州立公園を共同で管理するための取決めを行い、これらの公園を包括的にレッドウッド国立州立公園と称することとした。この合意は 1999 年に見直された後、2000 年には共同の「管理総合計画 (General Management Plan; GMP、米国の各国立公園における管理の基本となる計画)」が策定された。この覚書により、米国内では唯一の「国立州立公園」が誕生した。国立公園の設立が 1968 年、州立公園の設立は 1920 年代から 30 年代にかけてであり、この協力体制はごくごく新しいものであるといえる。

具体的な協力内容としては、州立公園のメンテナンスのスタッフが、国立公園区域内のボランティアハウスのゴミ収集をするなどの維持管理業務を公園の区域を越えて融通しあう、資源管理 (移入種対策など)、事業評価、環境影響評価など、人手、科学的知見、予算がかかるような事務事業を国立公園側が実施もしくは補助する、などである。

職員は、国立、州立公園いずれに所属していても、共通の電話及び LAN のネットワークをもち、事務所スペース、事務用品、作業用具、車両なども共同で使用している。公園の管理委員会も両機関の職員により構成されている。公園内での研修には双方からの職員が参加することができる。臨時雇用職員についても、州政府の規定などにより州立公園が直接雇用することが難しい場合などには、国立公園の職員ポストを利用して雇用し、賃金相当額の予算を連邦政府に移し替えるなどの手続きがとられる。例として、現在植生管理部門には、国立公園の職員として季節雇用職員が 2 名勤務しているが、給与は州立公園が確保した予算により賄われている。所属は国立公園の組織であるが、業務は主に州立公園区域内の移入種対策を行っている。所属が国立公園であるため、国立公園の所有する車両や作業に必要な用具、コンピューターなどを使用することができる。

このように、それぞれの組織の人事システムは原則として独立しており、人事交流も一部の賃金職員を除き行われていない。

2. 協力の形態

1994 年に締結された覚書には、次のような事項が定められている。

- ・ 州政府は国と州が所有する土地管理について協力体制を構築することができること
- ・ 国立公園局は、州政府の土地の管理について契約関係を結ぶことができること
- ・ 州政府のリエゾン (連絡員) を国立公園管理事務所 に常駐させること、国立公園局はその人員のための事務所スペースを提供すること

- ・ 予算はそれぞれ独自に執行すること
- ・ 次の分野において協力して管理を行うこと：利用者保護と公衆の安全、広報、自然解説及び出版、資源管理、施設維持、設計及び建設、計画、マーク及び標識、ならびに政策の立案
- ・ 財産管理はそれぞれの機関が行うこと

連邦政府と州政府の協力体制の枠組みは、業務合理化のために連邦政府と州政府が共同で取りまとめた報告書である California Coordinating Committee on Operational Efficiencies という勧告に基づいている。覚書では、区域を接する公園を一元的に管理し、業務を効率化することに主眼が置かれたため、協力の内容は主に現場レベルでの業務提携が中心であり、組織としてはお互いに独立している。そのため、協力体制といっても、職員の所属、待遇、服務規程は厳然と異なり、それぞれ独自の組織規定に基づいている。協力体制の覚書や、共同の管理計画 (General management Plan) などに定めがないものについては、それぞれの組織の規定に基づいて業務が行われているために、制服も装備も連絡のための無線通信チャンネル (公園内の連絡に用いられるトランシーバーのチャンネル) も異なり、公園内の連絡が伝言ゲームのように行われていることもある。

予算執行も完全に独立している。国と州政府とでは予算年度も異なり (州政府が 7 / 1 から新予算年度となるのに対し、連邦政府は 10 / 1 より新予算年度となる) 予算要求プロセス及び執行はそれぞれが独自に行っている。ただ、実行上、相互に予算の融通をしなければならぬ場合も多いため、先の覚書の一部を修正する旨の覚書を事業ごとに締結し、それに基づき予算の移し替えを行っている。前述の覚書の概要からもわかるとおり、この協力体制は、体制、施設、知見ともに充実している国立公園に州政府が業務を委託するという色合いが強い。

一方、原生林は圧倒的に州立公園に多いために、自然資源の財産価値は州立公園の方が優れている。また、有料のキャンプサイトなどの利用施設も州立公園に多く、新たな施設を公園内に作りたくない国立公園側としては、そのような施設を一体的な公園として利用者に活用してもらいたいという意図もある。ビジターセンター、野外学校のような、建設費も維持費も人手も必要なものは国が設置し、施設の維持管理のために職員を融通しあっているという形態が現場での協力体制の実態である。

このように、実際にはいろいろ困難な点も多いものの、州立公園の所長がリエゾンとして国立公園の管理事務所に常駐し、トップ同士が密に連絡をとりながら業務を行っていることが成功の大きな要因のようである。

3. 法執行職員の権限について

連邦政府職員も州政府職員も、お互いの公園区域を越えて法執行 (取締り行為) を行っている。その根拠は、前述の国立公園と州立公園との間で結んでいる「覚書 (Memorandum of Agreement)」中の、「ビジタープロテクションは協力して実施する」旨の規定に基づくものである。国立州立公園内を通過しているハイウェイ 101 号線は、公園管理者とは管轄が異なる (カリフォルニア州の道路部局) が、国立州立公園は州の道路部局とも協力のための覚書を結んでおり、違法行為の現場等でその車両等に停車を求める権限を持っている。国立公園の職員は違法行為を直接取り締まることはなく、地元の警察等が現場に到着するまで身柄を確保し、担当警察官等に引き渡すのみである。なお、州立公園の法執行担当職員 (パークレンジャー) は、州政府の警察官としての身分を有しているため、必要な場合には公園区域外であってもそこがカリフォルニア州内であれば州政府の職員として法執行権限を行使することができる。

レッドウッド国立州立公園の歴史概観

(A Guide to Redwood National and State Parks, California; 1998 年国立公園局発行より抜粋翻訳)

第一次世界大戦後、カリフォルニア州ハンボルトカウンティ（郡）とデルノルテカウンティに存在する、最後の大面積レッドウッド原生林を伐採から守るため、古生物学者たちが初めての全国的な保護キャンペーンを行った。彼らはレッドウッドに関する学術論文の発表、レッドウッド林の踏査、及びレッドウッド原生林保護の中心的役割を担うことになるレッドウッド保護連盟の設立を助けた。保護連盟は、寄付金や補助金により、1920年から1960年までに100,000エーカー以上のレッドウッド原生林を買い上げた。連盟が買い上げた土地のほとんどは、現在ハンボルト、プレーリークリーク、デルノルテコースト、及びジェデダイアスミスの4つの州立公園として保護されている。これらのレッドウッド原生林は、当時残されていた平地に成育する巨大なレッドウッド原生林の多くを含んでいた。このため、当時の人々は森林の保護が十分行われたと考え、保護の気運は低下した。これらの森林のほとんどは低地や氾濫原に位置する森林であったが、それらの上流にある相対的に細いが経済的価値の高いレッドウッドの原生林は保護の対象にならなかった。当時は、森林の流域単位での保護という考え方がなかった。

その一方で、第二次世界大戦後の住宅建設ブームにより、1950年代にはそれまでの3倍もの勢いでレッドウッドの伐採が進んだ。斜面林の多くは木材会社の所有であり、政治的・経済的にもその保護は難しかった。保護連盟も当時はそのような比較的細い樹木の保護には興味がなかったために伐採会社との関係も良好で、それゆえ巨額の寄付金集めにも成功していたという背景もある。このため、依然流域単位での保護を進めようという意見は少数派となり、斜面林の伐採活動が続けられた。このような保護政策が後の大洪水の頻発を招き、低地レッドウッド林の存在が脅かされる一因ともなった。

1960年代になると、環境問題が顕在化し、その資源の経済的価値の多少にかかわらず貴重な生態系を守るべきという動きが生まれた。しかしながら、レッドウッドの保護と経済的発展は相容れず、保護は遅々として進まなかった。斜面林の大規模伐採が進む中、1955年には大規模な洪水が発生し、ブルクリークという地域で、上流からの土石流により原生林の樹木500本が押し流されるという大惨事が発生した。1964年には再び大洪水が発生したことなどをきっかけに、シエラクラブがレッドウッド林保護のための活動を開始し、当時のJohn F. ケネディー大統領に働きかけた。シエラクラブは、1960年当時ほとんど手つかずの原生林が残るレッドウッドクリークを国立公園にしようとした（これに対し、レッドウッド保護連盟はジェデダイアスミス及びデルノルテコースト州立公園の上流部に当るミルクリークをその候補の一つとしていた）。ナショナルジオグラフィック協会の調査によ

り、世界で最も高い木がレッドウッドクリーク沿いに数本見つかったことにより、その保護活動に拍車がかかった。当時トールトゥリーグローブ（高木の森）で見つかった最も高い木は 367.8 フィートもの高さがあった（当時世界で最も高い木）。

1964 年、シエラクラブは 90,000 エーカーにも及ぶ国立公園を提案した。その構想は、レッドウッドクリーク集水域の半分を公園に含み、売り渋る伐採会社から用地を購入するために 1 億 6,000 万ドルもの費用を要するものであった。しかしながら、当時は用地がすでに連邦政府所有地であるか、寄付された土地でなければ国立公園を設立することは困難であり、それまで連邦議会が承認したことのある公園買収費用は 350 万ドルに過ぎなかった。

3 年間にもわたる政治的争いの末、1968 年 10 月に連邦議会は 58,000 エーカーのレッドウッド国立公園の設立を承認する法律を可決し、当時の Lyndon B. Johnson 大統領が署名した。この公園は 20,000 エーカーのレッドウッドクリーク沿いの森林を 9,200 万ドルという巨額の費用により購入したものであったが、伐採会社などの抵抗により公園区域が大幅に縮小された結果、公園化された原生林は河川沿いの細長い区域だけで、“イモムシ（The Worm）”と揶揄された。1969 年と 1976 年の連邦議会に拡張案が提案されたものの否決され、その間に、保護の対象とならなかった大部分の原生林の伐採が続いた。1976 年の議会公聴会では、既にレッドウッドクリーク集水域の原生林の 90%以上が伐採されてしまったことが明らかにされた。当時のカーター政権は公園拡張に前向きであったが、実際に公園区域の拡張を達成するまでに、さらに 2 年の年月を必要とした。

1978 年の連邦議会で、遂に 48,000 エーカーの拡張が認められ、これによりレッドウッドクリークの下流 1/3 に当る地域が国立公園として守られることになった。さらに上流の民有地など 30,000 エーカーが、公園区域外の「公園保護地域」として指定された。

こうしてようやく国立公園に編入された伐採跡地は、ずさんな林道建設や無謀な伐採行為にもかかわらず、次第に森林（2次林）が成長し、土砂の流出が安定してきている。

レッドウッド国立州立公園の主要案件 (国立公園局 Briefing Statements より抜粋翻訳)

1. 二次林管理 (Secondary-Growth Forest Management)
2. レッドウッド国立州立公園の共同運営 (Cooperative Management of Redwood National and State Parks)
3. 地すべり地帯にあるメンテナンス(維持管理)施設の移転(Relocate Maintenance Facility from Unstable Site)
4. 「公園が学校」教育プログラム ("Park as Classrooms" Education Program)
5. フレッシュウォーター・スピット (淡水砂嘴 (さし))(Fresh Water Spit)
6. ゲートウェイパートナーシップ(公園隣接住民との協力)(Gateway Partnership)
7. ラグーンクリーク利用エリアの有害物汚染 (Hazardous materials contamination at Lagoon Creek Use Area)
8. ミルククリーク集水域の買収 (Mill Creek Acquisition)
9. オフロード車両利用および商業的漁業 (Off-road Vehicle Use and Commercial Fishing)
10. ローソンヒノキ根腐れ病 (Port-Orford-Cedar Root Disease)
11. レッドウッドクリーク河口域 (Redwood Creek Estuary)
12. 管理火災プログラム (Prescribed Fire Program)
13. 被雇用者安全プログラム (Employee Safety Program)
14. カシ類突然枯死病 (Sudden Oak Death)
15. 冠水部分のカリフォルニア州土地委員会からの借地(Lease of Submerged Lands from California State Lands Commission)
16. トレイルおよびバックカントリーマネージメント計画 (Trail and Backcountry Management Plan)
17. フーパ族 (Hoopa) ヨロク族 (Yurok) 和解法改正案 (Proposed Hoopa-Yurok Tribes Settlement Act Amendment)
18. レッドウッドクリーク上流部浸食防止プログラム (Upper Redwood Creek Erosion-Control and Prevention Program)
19. 集水域修復プログラム (Watershed Restoration Program)

.....

1. 二次林管理 (Secondary-Growth Forest Management)

レッドウッド国立州立公園には、レッドウッド原生林約 39,000 エーカーとともに、二次林が 50,000 エーカー含まれている。これらの二次林は、公園の設立に先立ち伐採会社がレッドウッド伐採跡地の再植林等の管理を行っていたものの、より短期間で次の伐採が可能となるようダグラスファー (モミの一種) の種子を空中散布するなどしていたために、二次林の多くはダグラスファーが優占する森林となっている。公園管理の最終目標は、これらの二次林を改善し、レッドウッド原生林の持つ樹種組成構造及び機能を取り戻すことである。

公園は 1996 年に二次林更生計画 (案) を作成しているが、現在この案の見直し作業が行われている。この計画の目的は、レッドウッド原生林の復活を加速するために必要な、初期作業 (ダグラスファーの間伐など) を行うものである。計画の基礎デー

タとなる二次林の材積量、土壌生産力、樹種構成などを取得するための調査が行われている。

2. レッドウッド国立州立公園の共同運営 (Cooperative Management of Redwood National and State Parks)

レッドウッド国立公園は1968年に設立されたが、その際既に設立されていた3つの州立公園を内部に包含するように境界が設定されたのは、将来それらの州立公園が国立公園に移管されることも見越してのことであった。しかしながら州立公園の移管は実現せず、その後30年弱にわたり国立公園局とカリフォルニア州公園レクリエーション局は、それぞれの公園を独自に管理してきた。そのため、多くの業務重複、管理上の不都合が生じてきた。両者の摩擦などが顕在化した結果、ハイレベルの両機関の話し合い及び見直しの場が設けられた。その議論の結果、カリフォルニア州公園レクリエーション局長と国立公園局地域事務所長間で、4つの公園を共同で管理するための枠組みについて合意するに至り、1994年に合意書が締結された。この合意は1999年に見直された後、2000年には共同の「管理総合計画 (General Management Plan; GMP、米国の各国立公園における管理の基本となる計画)」が策定された。

国立、州立公園いずれに所属していても、共同の電話及びLANのネットワークをもち、事務所スペース、事務用品、作業用具、車両なども共同で使用している。公園の委員会も両機関の職員により構成されている。公園内での研修には双方からの職員が参加することができる。臨時職員についても、その継続的な雇用を確保するため、例えば国立公園での雇用期間が終了した後は州立公園で雇用するなどの取り組みが行われている (臨時職員については、同一期間による継続雇用期間などについていくつかの制限がある)。

3. 地すべり地帯にあるメンテナンス (維持管理) 施設の移転 (Relocate Maintenance Facility from Unstable Site)

1983年より、国立公園はレクア (Requa) 地区にある旧米国空軍レーダー施設群 (1956年築) 32棟を使用している。また、カリフォルニア州青少年職業訓練所 (California Conservation Center) は、その一部を借り受け、住み込みの訓練プログラムを実施している。

この施設は海拔820フィートの崖の上に位置するが、地質学的調査 (1978、1982及び2000年) の結果、これらの施設は複雑な地すべり地帯にあり、その地域全体が海に向かってすべり落ちてきていることがわかった。また、その地すべりによる施設のダメージも大きく、建設物及び、配管類合体の修理コストは600万ドルと試算されている。

国立公園は現在 Line-Item Construction 予算 (概ね50万ドル以上の建設事業で、建設事業完了に3ヵ年を要する事業に充当されるものである。デンバーサービスセンターが事業を実施する場合が多い。) の要望書を作成し、現在他の事業との競合的審査に供されている。2007年の完成を目指し、Aubell Ranch に州立公園と共同で施設を建設する予定であり、旧施設撤去と新施設建設には、8,544,446ドルの予算が必要となると見積もられている。基本設計 (Preliminary Planning) が開始されており、既存施設の今後20年間のライフサイクルコスト (50年経過建物の修復コストを含む) は、1,500万ドルと試算されている。これに対し、新しい省エネルギー設計の施設は、建設、維持コストを含め、ライフサイクルコストが50年間で1,000万ドルである。

4. 「公園が学校」教育プログラム ("Park as Classrooms" Education Program)

レッドウッド国立州立公園の「公園が学校」教育プログラムはすでに 20 年間以上実施されてきている。このプログラムには、2 つの滞在型野外学校と、カリフォルニア州デルノルテカウンティ及びハンボルトカウンティ、ならびにオレゴン州カーカウンティ及びジョセフィンカウンティにある学校に対する公園内及び学校における教育プログラムが含まれている。

ウルフクreek教育センターは、ハンボルトカウンティに位置し、毎年秋と春に野外学校を開催している。野外学校は 2 日半の日程で実施されるカリキュラムに基づいた 5 年生及び 6 年生対象の環境教育プログラムである。野外学校には担任教師が付き添い、父兄も調理担当などとして参加することも多い。

ハウランドヒル野外学校はデルノルテカウンティに位置し、デルノルテカウンティの 4 年生及びオレゴン州の学校に通学する複数学年の生徒に対し 2 日半の教育プログラムを実施している。

5. フレッシュウォーター・スピット (淡水砂嘴 (さし)) (Fresh Water Spit)

フレッシュウォーター・スピットは、太平洋の雄大な景観の広がる、レッドウッド国立州立公園の南側の入り口に位置する。この 1.5 マイルほどの砂嘴 (さし) にはカリフォルニア州運輸局 (Caltrans) が既得権を有する道路 (101 号線) が公園区域内を通過しており、その用地全体を国立公園局が州運輸局に貸与している。現在、道路敷以外の土地を公園局に返還するよう交渉が進められている。この砂嘴の道路脇では、従前よりキャンプ利用が行われてきたが、2000 年の新 GMP では宿泊キャンプ場を閉鎖し、質の高い日帰り利用施設とすることが定められている。民間業者がその代替施設を建設するための 3 年間の猶予期間を設けた上で、本年 (2004 年) 1 月にキャンプ場が閉鎖されている。

この日帰り施設の開発構想計画及び環境アセスメント案 (Draft Development Concept Plan and Environmental Assessment: DCP) が発表され、パブリックミーティング、米国魚類野生生物局、地元ヨロク族との協議が終了したところである。

この事業に関しては、地元オリックの業者やキャンピングカーオーナーからの抗議の声が上がっている一方で、カリフォルニア施行公園協会などはこの既存の無料キャンプ場が民間キャンプ場業者の営業を妨害しているなどとして訴えてきており、日帰り施設建設を支持している。

なお、この施設の概算建設費用は 120 万ドルである。

6. ゲートウェイパートナーシップ (公園隣接住民との協力) (Gateway Partnership)

ゲートウェイパートナーシップは、公園に隣接する住民の様々なニーズを集約し、共通の目標を定め、そのニーズを満たすとともにコミュニティーベースの保全活動を推進するというものである。ゲートウェイはコミュニティー、公有地および大きな利用者の流れの 3 要素により規定されるものである。

レッドウッド国立州立公園の北側部分が位置するデルノルテカウンティは、その 76% が公有地であり、多くはレッドウッド国立州立公園とスミス川国立レクリエーション地域によって占められている。

1998 年 8 月にゲートウェイパートナーシップ・ワークショップが開催された。このワークショップは、ワシントン州シアトルにある国立公園局の河川、トレイルおよび保全補助プログラム (River, Trails, and Conservation Assistance Program (RCTA)) の職員によりコーディネートされた。RCTA は、コミュニティー

ベースの保全活動の推進を目的とするパートナーシッププログラムである。

7 .ラグーンクリーク利用エリアの有害物汚染(Hazardous materials contamination at Lagoon Creek Use Area)

国立公園内に位置するラグーンクリーク日帰り利用エリアは、元製材所があった場所で、1960 年代の終わりごろはデルノルテカウンティーのカウンティー公園として利用されていた。このラグーンの水質検査を実施したところ、高いレベルのダイオキシン (438teq)、TCP、PCP などが検出された。2003 年 4 月 3 日に国立公園はこの区域を閉鎖し、2003 年 6 月 9 日に利用を再開したものの、釣りは禁じられている。

今後、汚染の責任者に関する調査、検査、必要な対策に関する検討を行う予定である。

8 . ミルクリーク集水域の買収 (Mill Creek Acquisition)

2001 年 7 月 6 日、レッドウッド保護連盟 (the Save-the-Redwoods-League) は、スティムソン木材会社の所有する 25,000 エーカーのミルクリークおよびロッククリーク集水域を購入するためのオプション合意を結んだ。条件付捺印証書 (エスクロー : 第 3 者寄託証書) が 2002 年 7 月 4 日に締結され、連盟はその名義をカリフォルニア州公園レクリエーション局とした。

6,000 万ドルの購入費用は、サケ類生息地予算、州知事土地保全補助金など、カリフォルニア州が 4,250 万ドル、保護連盟が 1,500 万ドル、米国魚類野生生物局が残りの 250 万ドルを負担している。

このミルクリーク一帯は 1900 年代初頭より調査が続けられており、1960 年代にはレッドウッド国立公園の中心部とするべく、その提案にも盛り込まれた。ミルクリークは、カリフォルニア州で最も長いダムのないきれいな川であるスミス川の源流部の一つである。買収地の 95% は既に伐採されているが、レッドウッドの原生林も 200 エーカーほど残されている。23 種の希少種が生息している上、スミス川のコホサーモンの最も重要な繁殖支流を含み、コホサーモンの復活に欠かせない流域である。

現在、ミルクリークの国立公園としての編入が検討されているが、国立公園の面積上限要件を緩和する必要があるとあり、カリフォルニア州選出のトンプリン議員が議案 HR3638 を第 108 回連邦議会に提出している。

9 . オフロード車両利用および商業的漁業 (Off-road Vehicle Use and Commercial Fishing)

2000 年に策定された管理総合計画 (General Management Plan: GMP) に基づき、国立公園局とカリフォルニア州公園レクリエーション局は、レッドウッド国立州立公園におけるオフロード車両の利用を大幅に制限した。オフロード車両の利用は、国立公園局の総合規約 (36CFR4.10) により禁止されている。商業的漁業のための車両使用許可も、許可証の執行などにより漸減している (200 年 106 名 2004 年 50 名)。

一方、車両以外にアクセス手段のない漁師達は公園の方針に反対しており、1 年に 200 万ドル規模の影響が出るとしている。しかしながら、最近のカリフォルニア州の推計によれば、この地域の産業規模は公園外も含めて 2000 年で 21 万ドル程度に過ぎないとしている。

しかしながら、公園設立時の経緯では、公園設立後も漁業活動を許可するという下りがあり、この問題は容易に解決できない。

10. ローソンヒノキ根腐れ病 (Port-Orford-Cedar Root Disease)

ローソンヒノキ(日本のヒノキの近縁種。カリフォルニア州内には原生林が残っており、木材は日本の神社仏閣のための建材として輸出されていたが、近年の不況により輸出額は減少している。)の根腐れ病がレッドウッド国立州立公園内でも発症しており、その拡散防止のための取り組みが行われている。

この根腐れ病は外来の菌によるもので、感染した個体は必ず枯死する。有効な薬剤は見つかっていない。1923年に初めて病気がシアトルで観察されたが、生息域にまで感染が広がったのは庭木として植栽された個体から感染したのが原因といわれ、1952年にはオレゴン州で見つかっている。1980年にはカリフォルニア州でも病変個体が観察されている。

現在、米国森林局がこの病気対策のための取りまとめ機関に指名され、他の連邦政府機関と協力して対策を進めている。

この病気は、病原菌を含む水や泥が、ブルドーザーなどの重機やハイカーの靴などに付着して広がることが知られている。病気の拡大を防止するため、レッドウッド国立州立公園内の感染地域に位置するトレイルについて、その付け替えなどいくつかのオプションを含む事業計画がパブリックコメント手続きに供されている。対策費用は、計画が策定されるのを待って森林局より支出される。

11. レッドウッドクリーク河口域 (Redwood Creek Estuary)

レッドウッドクリークは、1978年に拡張された国立公園区域(レッドウッドクリーク集水域)を流れる河川であり、伐採により荒廃した集水域からは、度々洪水が発生し河道の変化や河床の上昇などを招いている。特に河口域は大幅に形状が変えられている。溢水防止のための河道直線化や堤防建設などにより、河口付近に従来あった大きな汽水域が失われ、サケ科の稚魚の生存率が大幅に低下し、絶滅危惧種のハゼは1980年以降観察されていない。

また、河口の大部分は公園の所有ではなく、ハンボルトカウンティや地元牧畜農家が所有している。

1980年代以降国立公園は、サケ科魚類の生息地を保護するため、夏期に閉塞する河口の掘削の許可を陸軍工兵隊より取得し、開削工事を毎年実施してきている。

1983年、公園は河口地域再生計画のパブリックコメント手続きを実施した。その計画では河口域生態系と形状を再生するための方策案が記述されている。国立公園局では生物学および物理学的な河口域のモニタリングを継続していく予定である。

12. 管理火災プログラム (Prescribed Fire Program)

レッドウッド国立州立公園では、1980年代初めより管理火災による植生管理を行ってきているが、当初は主にボールドヒル地域の草地およびカシ林生態系の維持を目的として適用されてきた。

公園の外来種管理計画では、ボールドヒルでのスコッチブルーム(マメ科の観賞用灌木)の管理に管理火災の手段を用いることを推薦している。森林生態系における火災の役割についても研究が続けられているが、特に原生林における火災履歴などについてさらなる調査、研究が必要である。原生林でも試験的管理火災プロジェクトが実施されている。なお、最新のレッドウッド国立州立公園の管理火災計画は1995年に承認されたものである。

2004年度には、ボールドヒルの3区域、470エーカーについて管理火災を終了している。今年度中に750エーカーの草地について同様の管理を実施する予定である。

13. 被雇用者安全プログラム (Employee Safety Program)

国立公園局およびカリフォルニア州公園レクリエーション局は、レッドウッド国立州立公園における過去の職員の事故等発生状況について深刻な問題意識をもってきた。

2000年に国立公園局は、デュポン安全管理プログラムと契約を結び、レッドウッド国立州立公園の安全プログラムの評価、管理部門、指導者層および職員レベルの研修の実施（両機関の205名の職員がその研修を修了している）およびそのプログラムを強化するための改善策の提案などについて委託することにした。その後デュポンのプログラムに基づき、国立公園局とカリフォルニア州公園レクリエーション局は共同安全管理プログラムを策定した。

現在、両機関の幹部職員が中央安全委員会として月一回会合を開き、安全確保の向上や個別の事故に関する再発防止対策などについて検討を行っている。2001年に同委員会は、事故報告及び調査事項などを定め、原因分析（Root Cause Analysis）の手法を事故調査の手法とすることを決めた。2004年、後援は「デュポン”ストップ”プログラム（DuPont STOP Program）」を導入し、公園内での業務に適用することにした。また「仕事復帰プラン（Return-to-Work Plan）」が開発されている。業務上発生した事故から職員が仕事に復帰することを助けるため、業務復帰後は通常の業務より軽度な業務に携ることができるよう配慮するなど、肉体的な負担を軽減することとしている。

14. ブナ類突然枯死病 (Sudden Oak Death)

カシ類の深刻な病害であるブナ類突然枯死病（Sudden Oak Death）は、カリフォルニア州では2000年に初めて記録されている。この病気に感染する樹種としてはブナ科の4種が知られており、その中には公園の主要な樹種であるタンオーク、ブラックオークが含まれている。これらのブナ類はドングリの生産により多くの生物に餌を供給している。

この菌はまだ公園内では見つかっていないが、現在も有効な防除手段がなく、その感染が懸念されている。

15. 冠水部分のカリフォルニア州土地委員会からの借地 (Lease of Submerged Lands from California State Lands Commission)

レッドウッド国立公園の海側の境界線は、海岸より1/4マイルの海上にあり、その延長は35マイルある。しかしながら連邦政府の土地所有は、海岸に向かって平均中間潮位までであるために、それよりも西側の潮間帯および冠水部分の土地は、カリフォルニア州の所有となっている。1968年に国立公園が指定されて以降、公園はこれらの土地所有権を有していない区域に付いても法執行を行ってきたが、これらの土地・水域について公園が取り締まりや資源管理を行う根拠についてしばしば疑問が呈されてきた。このような疑問を解決し、取り締まりを強化するために1990年に州に対し、借地申請書を提出している。一部の例外（ヨロク族所有地など）を除き、2002年1月30日に借地が認められている。借地契約は49年間であり、2050年12月31日に失効する。

16. トレイルおよびバックカントリーマネージメント計画 (Trail and Backcountry Management Plan)

2000年に定められた管理総合計画（General Management Plan: GMP）では、トレイルシステム整備に関する方針やプライオリティが定められた。また、トレイルは、隣接する他の保護地域や地元コミュニティのトレイルシステムと一体的に整備する必要があるとされている。2001年、国立公園と州立公園はトレイルプラン及び環境影響（EA）評価の作成に着手した。その中で、トレイルの配置、バックカントリーキャンプサイトなどの位置、ハイカー、自転車及び乗馬利用などに関するバックカントリー規制などが定められている。

本年中に、トレイルプランおよびEA案をパブリックコメント手続き付す予定である。その中には、約36マイルの新規トレイル、10マイルの新規乗馬トレイルが含まれる予定である。かつて伐採林道として利用されていた道路敷を活用し、13マイルの自転車道を作ることも計画されている。

17. フーパ族（Hoopa）、ヨロク族（Yurok）和解法改正案（Proposed Hoopa-Yurok Tribes Settlement Act Amendment）

1860年代より1988年にかけてフーパ族とヨロク族は一辺12マイルの方形の土地と、Weitchpecより河口までのクラマス川の左右1マイルの土地を共有にしていた。1988年のフーパ族、ヨロク族和解法は、この自治区を分割して、クラマス川兩岸の土地をヨロク族に、方形の土地をフーパ族にそれぞれ割り当てることを定めたものである。その法は、さらにその両部族を経済的に支援するための基金7,000万ドルを設立することも定められている。1993年にヨロク族がこれを不服として訴訟を起こしたが、2001年に敗訴した。この間内務省は基金7,000万ドルをいずれの部族にも支払っていない。2002年、上院インディアン担当委員会は和解勧告を行った。

1988年の和解法では238,433エーカーの連邦政府用地と民有地（レッドウッド国立公園分1,712エーカーを含む）の移管が定められている。さらに、ヨロク族と協定を結び、クラマス川の資源管理を共同で実施することも定められている。

これに対し、ハンボルトカウntyは、民有地の移管に伴い生ずる民間伐採業者からの税収減について懸念しており、ヨロク族にその税収分の支払いを求めている。トンプリン議員はこれらの問題について議会の支援が必要と考えているが、現在のところ詳細などは一切決まっていない。伐採会社のシンプソン資源社は、この案に好意的である。

18. レッドウッドクリーク上流部浸食防止プログラム（Upper Redwood Creek Erosion-Control and Prevention Program）

レッドウッド国立州立公園は、レッドウッドクリーク（国立公園施設の中心的地域を流れる河川）集水域の下流部1/3を占めているに過ぎない。上流域2/3は、95%が民有地であり、伐採活動が現在も行われている。

1978年に実現した公園拡張の根拠となる法律では、米国連邦議会は国立公園局に対し、レッドウッドクリーク上流域の民有地について浸食防止対策を講じる権限を定められている。数多くの科学的調査研究により、商業的伐採活動、特に林道と林道建設が公園内への土砂流入の主たる原因になっているということが明らかにされた。公園上流部には、約1,100マイルの林道が存在している。公園の拡張以降、林道及び林道建設に関する規制が強化されたものの、伐採跡地及び放置された林道からの土砂流出は公園内の資源に多大な影響を与えている。

1995年及び2000年には、国立公園局と民間土地所有者は協力してレッドウッドクリーク集水域の土砂流出防止に取り組む内容の公式の合意を結んだ。

国立公園局の4つの目標は次のようなものである。

上流域の木材伐採計画の検討

森林伐採規則の改正のためのカリフォルニア州森林評議会その他団体との協力最近完成された(報告書は2003年3月に印刷された)4年間の上流部林道インベントリー(750マイル分)に基づき、2004年春までに、上流部浸食防止計画の策定

今後10年間分の予算の確保

、この目標のために、国立公園局は外部からの予算380万ドルを確保した。この20%は民間土地所有者からの出資である。

現在のところ、上流部の浸食防止対策費用は合計で2,500万ドルと見積もられている。

19. 集水域修復プログラム (Watershed Restoration Program)

レッドウッド国立州立公園内のレッドウッド原生林及びそこに生息する希少種は、放棄された林道により危機に曝されている。レッドウッドクリークの公園区域の約70%(38,000エーカー)は、非常に荒廃した2次林で、約415マイルの林道とブルドーザーの踏み跡が残されている。これらの林道は今から30-50年前に建設されたものであり、現在の林道基規準適用前のものである。

沢を横切っている林道は冬期期間の多量の降雨により押し流され、大量の土砂を下流に放出する。また、沢の途中で堆積した土砂を流出させている。土砂は下流部の原生林に大きな影響を与えているばかりでなく、過去には度重なる大洪水を引き起こしている。河床が上昇し、粘土、シルト分の多い土砂は、サケ類の繁殖を妨げ、河川生息魚類、ひいては沿岸魚類の個体数を激減させた。このプログラムの主眼はこのような林道の撤去にある。1978年の拡張区域には415マイルもの林道があり、過去25年間にその半分を撤去している。この期間に調査研究・試行錯誤を続け、その結果として現在では「部分的地形修復(Partial Landform Restoration)」手法を用いている。この手法では、ブルドーザーの踏み跡道(Skid Road)については、問題のある部分のみを撤去するというものである。

これまでのプログラム実施には、2,000万ドルを超える予算を充当してきている。国立公園局は残る100マイルの林道撤去をするために、5,390万ドルの予算要望を提出している。

米国連邦議会への法案の提出について

(「米国連邦議会の基礎知識」より抜粋)

米国では、個別に法律を定め、それに基づいて国立公園を設立している。言い換えれば、日本のように、自然公園法に基づいて担当大臣が国立公園を指定することはできず、議会の審議を経て初めて公園が設立される。このため、個別国立公園の設立の多くは政治的なプロセスを経ることとなり、地元関係者、自然保護系の非営利団体などの政治活動が国立公園の設立の原動力となる場合が多い。

以下に、連邦議会での法案の提出の手続きを参考までご紹介したい。

1. 法案の源泉

法案の提出は議員にのみ認められていることから、すべての法律は議員立法の形で成立するが、法案の提出に至る経緯は様々である。

(1) 議員自身の発案によるもの

議員自身が選挙公約を実現するために法案を提出したり、当選後に新たな立法や既存の法律の改正の必要性に気付いて法案を提出することが、最も基本的な法案提出パターンと言える。

(2) 選挙民からの請願・利益団体からの要請・州議会からの要請等

合衆国憲法第 1 修正条項により国民の請願権が保障されていることから、こうした選挙民や様々な団体からのロビー活動による法案化の要請については議員によって法案化されることが多い。しかしながら、このような法案の多くは選挙対策が目的であり、ほとんど成立の見込みのない場合も多い。また、州議会から、連邦議会に対して連邦法の制定や改廃の必要性に関する要請書が提出されることもあり、これも法案提出の 1 つの契機となる。

(3) 各党指導部の推進するアジェンダ

各党指導部が推進するアジェンダについては、指導部議員提出の場合や、関係委員会の委員長ないしランキングメンバー提出の場合があるが、これらは比較的成立の可能性が高い。

(4) 必要不可欠の法案

13 本の歳出法案については、毎年、原則として翌会計年度開始前に成立させる必要がある必要不可欠の法案といえる。

(5) 委員会や調査会の長期間の検討によるもの

各委員会があるテーマについて長期間にわたり公聴会を行い検討した後に法案化がなされるケースはよく見かけられる。また、稀には、議会指導部や大統領が任命するメンバーからなる調査会(commission)において長期間検討した後に、より専門的な法案の提案がなされることもある。調査会の例としては、「IRS (内国歳入庁) 改革に関

する調査会」「メディケア（高齢者医療保険）の将来に関する超党派調査会」等の例がある。

（６）行政府からの要請

合衆国憲法第２条第３節は、「大統領は、連邦議会に対し、随時、連邦の状況に関する情報を提供し、自ら必要、適切と考える施策について、議会に審議を勧告する」と規定しており、これに基づき、毎会期の開始直後（１月下旬）に一般教書演説を議会で行うことになっている。

また、大統領及び各省庁の長官は、行政書簡(executive communication)により、議会に対して法案の提案等を行うこともある。これらの要請については、関係委員会の委員長ないし小委員長により、「要請に基づき」の文言を付して法案として提出されることが多い（慣行上、大統領と議会多数党が異なる場合でもこの形式で法案として提出されることが多いとされる）が、少数党筆頭委員長が提出する場合や、委員会自身が、行政書簡について検討した後に、委員会提出法案として起草することもある。なお、例年２月上旬に大統領が議会に対して送付する「予算教書」も、この「行政書簡」のカテゴリーに分類されている。

各省庁は、議会に法案の提案をするため、通常、専門の法律顧問を有している。また、行政府においても、調査会や委員会を設けて、長期間にわたり検討した後に、法案の提案を行う場合もある。この例としては、行政手続法(The administrative Procedure Act)が挙げられる。

なお、法案の提出手続きは簡単であり、下院の場合には、下院本会議場の事務局席脇の「ホッパー」(Hopper)と呼ばれるマホガニー製の箱に法案を投げ込むだけでよく、党や院の承認を受けたり、声明を発表したりする必要はない。このため、議員１人でも提出することが可能となっている。

米国連邦議会での予算審議プロセスの概要

(「米国連邦議会の基礎知識」より抜粋)

1. 予算審議概要

米国では、連邦予算全体について議会が決定権を有しており、大統領の予算提案である予算教書に拘束されることなく予算(正確には予算決議案と13本の歳出法案)を決定することができる。しかし実際には、行政需要が増大し行政の専門化が見られた今世紀においては、大統領主導で予算が実施されてきた期間も長く続いたことも事実である。

しかし、米国議会は、より行政府と対等の地位を回復することをスローガンに、予算の面でも議会の主導権を回復すべく、1974年に「予算統制法」を設立させ、現在の予算プロセスを確立させるとともに、補助機関として議会予算局を設けて、議会による統一した予算編成過程を実現しようとしてきた。

米国議会は日本の国会に比べるとはるかに大きな権限を有しているが、その源泉の一つが議会の予算編成権といえる。

2. 予算プロセスの現状

(1) 政府による予算の準備及び大統領の予算教書提出

行政府側ではOMB(行政管理予算庁)が中心となって予算を取りまとめるが、具体的には、次会計年度開始日(10月1日)の約一年半前の春に、OMB長官から各省庁長官宛の各省庁の長官に対して時期会計年度予算要求ガイダンスを公表し、各省庁からの予算要求、OMBによる査定、復活折衝、大統領による決定という順で事務作業は進む。最終的には、大統領は予算教書を、次会計年度開始日の約8ヶ月前にあたる2月の第1月曜日に議会に対して提出する。

大統領の予算教書は、何ら拘束性を有しておらず、法的には参考資料程度の意味しかないが、事実上は、問題のない部分はそのまま受け入れるし、問題のある部分についても歳出法案について大統領が拒否権を行使することができることから、それを避けるため、議会とホワイトハウスとの交渉により適宜妥協点を見出して、歳出法案にかなり反映させていっているのが実情である。

(2) 授権法案審議

授権法案(authorization bill)とは、各省庁の活動やプログラム実施について、歳出の権限を付与するものであり、原則的には、そうした歳出に関する権限が認められた後に、歳出法案(appropriation bill)が成立して、初めて、実際にかかる歳出を行うことが可能になる。

したがって、原則として、歳出法案を可決する前に、授権法案(authorization bill)が成立していなければならない。

1960年頃以前は、授権法案は、恒久的なものであった(日本では各省庁設置法のイメージに似ている)が、1960年以降は授権法案に数年の有効期限を付す方向に変わり、現在では、一年単位の国防歳出授権法案などの例外を除き、2~3年の期限が付けられ、定期的に再授権を行う必要がある場合が多くなっている。これは、授権法案を扱う所管委員会(農業委員会、外交委員会等)が、歳出委員会とは異なる観点から所管の省庁に対する行政監視機能を強化するとともに、短期間の授権法案を可決することで歳出委員会に政治的圧力をかけ、強大になった歳出委員会に対抗しようとしたためである。

授権法案の可決を受けて、歳出委員会は、授権法案で提出された歳出額を減額することも可能である。

米国国立公園局の予算プロセス (国立公園局ホームページなどより抜粋翻訳)

1 . 国立公園局の議会承認予算

国立公園局は、国立公園局が直接連邦議会の予算承認を受ける予算、及びその他の連邦予算よりその財源を得ている。2002 年度を例にとると、国立公園局が議会で直接承認を受ける予算は次の 6 つの歳出予算費目である。

(1) 国立公園システム運営システム予算 (operation of the National Park System: ONPS)

1 年を単位として執行される費目であり、各公園、地域事務所及びワシントン本部の運営、維持管理及び管理に必要な経費である。いわば、国立公園局の日常業務をまかなうための予算である。

(2) 米国公園警察 (United States Park Police: USPP) 予算

この費目は 2001 年度に創設されたものであり、それ以前は ONPS 予算の一部に含まれていた。この予算はワシントン DC、首都圏、ゲートウェイ国立レクリエーション地域 (ニューヨーク州)、ゴールデンゲート国立レクリエーション地域 (サンフランシスコ) などの公園における法執行行為をまかなうものである。この予算は、公園の運営費用及び職員の年金費用を含んでいる。

(3) 建設および主要な維持管理予算 (Construction and Major Maintenance)

この費目は、年度に制限のない (no year) 費目であり、事業完成まで予算が失効しない。この予算は、大規模建設事業 (line item construction projects)、計画、プログラム監督、管理総合計画策定などのほか、住宅、ダム安全確保、機器更新、及び緊急事業などの特別プログラムも予算の対象となる。

計画は、各公園ユニットの管理や保護のためのものの他、国立公園として新たに追加する可能性のある地域について、その評価を行うことも含まれる。

註) 道路や橋などの大規模な修繕については、別途運輸省の連邦土地・高速道路プログラムから支出されている。

(4) 土地買収及び州援助 (Land Acquisition and States Assistance)

土地および水保全基金 (Land and Water Conservation Fund) を財源としている。使途は、

国立公園システム内の土地もしくは権利を買い上げる

州・地元もしくは自治政府に対する補助金 (matching fund) の支給

などである。

なお、この費目より支出された予算は、配分された目的に使用されるまで失効しない。

(5) 国家レクリエーション及び保護予算 (National Recreation and Preservation)

この費目は、1 年単位で執行される予算であり、主として国立公園以外の地域での幅広い野外レクリエーション計画、州もしくは地元政府への技術支援、歴史的な保存事業などに用いられる。

(6) 歴史保存基金 (Historic Preservation Fund)

この費目は 2 年間の予算であり、州・地元、及びインディアン部族政府ならびに歴史的黒人大学 (Historically Collages and University) への補助金として使用され、それらの国

家的な歴史的、考古学的、文化的遺産を同定し、評価し、登録して保護することを助けることを目的としている。

2 . 国立公園局が直接議会の承認を受けない予算の例

その他の連邦予算には多くの財源が含まれているが、その 2 つの例として次のような予算がある。

(1) 寄付金及び宿舍会計 (Donations and Quarters accounts)

内務長官は、連邦議会により、国立公園局の目的に合致する範囲で寄付を受け付けることが認められている。また、国立公園局職員により支払われる、国有の宿舍の賃料は、それらの施設の維持管理に用いられている。

(2) フィーデモンストレーションプログラム収入 (Fee Demonstration Program)

国立公園局では、190 以上の公園において、入場料や有料ツアーガイド代、駐車場料金などの料金 (Recreation Fee) を徴収している。1997 年度以前については、徴収料金は一旦特別財務会計に納付され、次年度国立公園の運営費用の一部として還元されていた。

1997 年度、議会は「レクリエーションフィーデモンストレーションプログラム (Recreation Fee Demonstration Program)」の導入を、100 箇所の公園ユニット、もしくはプロジェクトを上限として認めた。徴収料金の 80% を徴収した機関に留め、予算の承認プロセスを経ないですぐに使用可能になるという制度である。

現在、この制度は 2002 年度まで承認されており (本資料作成当時) 現在 2006 年までの延伸を要求している。

1999 年度、公園営業権所有業者からの権利代金 (Park Concessions Franchise Fee) も、その 80% が納入公園に留まり、ビジターサービスや優先順位の高い緊急の資源管理プログラムや対策に用いられている。

法律化された 2001 年度より導入されている「撮影特別許可料金 (Filming and Photography Special Use Fee)」は、その撮影にかかる公園の経費、清掃、回復、適切な報酬として使用される。

3 . 国立公園局関係予算の議会関係手続き

議会関係の予算手続きは、全体で 21 ヶ月以上必要となり、通常 3 つの予算 (決算) 手続きが並行して進められる。

- (1) 第一予算 (1st Budget) : 予算執行
- (2) 第二予算 (2nd Budget) : 議会・検討プロセス
- (3) 第三予算 (3rd Budget) : 予算編成

このため、国立公園局は、いつの時点においても常に異なる 3 つの年度に関する事務を行っている。(成立したもの 1 つと未成立のもの 2 つ。)

月	2001 年度	2002 年度	2003 年度	予算手続き
2	1999	2000	2001	予算編成システム (OFS) 受付開始 (Operations Formulation System (OFS) Update Call)
3	1999	2000	2001	増額要求作成 (Preparation of Increase Requests)
	1999	2000	2001	地域事務所審査及び優先順位付け (Regional Review and Priority Banding)
4	1999	2000	2001	OFS 本格情報提出 (OFS Master Update)
				政府目標達成法に基づく情報提出 (Government Performance Results Act (GPRA) Update)
	1999	2000	2001	長官ガイダンス (Secretary's Guidance)
4 - 5	1999	2000	2001	OFS の審査 (Review and Analysis of OFS)
5	1999	2000	2001	国家リーダーシップ評議会優先事業決定会議 (National Leadership Council Priority Setting Session)
6	1999	2000	2001	内務長官への予算書提出 (Budget Submission to Department of Interior)
8	1999	2000	2001	内務省査定 (Departmental Passback)
9	1999	2000	2001	行政管理予算庁 (Office of Management and Budget: OMB) への予算書提出 (Budget Submission to OMB)
10	1999	2000	2001	OMB ヒアリング (OMB Hearings)
	1999	2000	2001	OFS 地域優先順位提出 (OFS Regional Priority Setting Update)
11	1999	2000	2001	OMB 査定 (OMB Passback)
12	1999	2000	2001	復活折衝 (Appeals to Passback)
1	2000	2001	2002	議会提出予算書 (Budget Justifications: 通称 Greenbook) の作成 (Preparation of Greenbook)
2	2000	2001	2002	大統領予算教書の提出 (Submission of President's Budget)
3 - 5	2000	2001	2002	予算小委員会ヒアリング (上下院) (Appropriation Subcommittee Hearings (House and Senate))
4 - 5	2000	2001	2002	議会予算決定 (Congressional Budget Resolution)
	2000	2001	2002	各予算小委員会財源シーリング配分 (Allocation of Funding Ceilings to Appropriation Subcommittees)
6 - 8	2000	2001	2002	予算決議案の最終仕上げと票決 (上下院) (Markup of Appropriations Bill and Votes (House and Senate))
9	2000	2001	2002	両院協議会 (Conference Committee)

9 - 10	2000	2001	2002	議會通過 (Passage by Congress)
10	2000	2001	2002	大總統署名 (Presidential Signature)

レクリエーション料金デモンストレーションプログラム (Recreational Fee Demonstration Program : フィーデモプログラム)

1 . フィーデモプログラムの概要 :

国立公園局(NPS)は、利用者数の増加、修理されていない施設の累積、及び管理費用の増加などによる予算不足に悩まされている。NPS がこれらの問題を解決する一助とするために、米国連邦議会は、レクリエーション料金デモンストレーションプログラム (Recreational Fee Demonstration Program : フィーデモプログラム) を承認した。そのプログラムは、米国内務省国立公園局、土地管理局、及び魚類・野生生物局、ならびに米農務省森林局に適用され、それらが管理する各地域について、異なる地理的な条件、異なるプログラムについてその新しい料金システムを試験運用することを認めている。この制度の特徴は、これらの機関がデモンストレーションプログラム対象の事業から得られる収入の全てを自ら使用することができ、さらに、それらが徴収されたサイト(国立公園等)において、その収入の少なくとも 80 パーセントを保持することを可能にしていることである。このプログラムから得られた収入は、それぞれの収入が徴収されたレクリエーション地域で施設の改善に直接使用することを可能としているために、その効果は非常に高い。

2 . 制度の背景:

A . 1997 年 1 月まで、わずか 133 の国立公園ユニットのみが入場料を徴収してきた。また、それらの徴収額も、1965 年の土地及び水源保全基金法(Land and Water Conservation Fund Act (LWCF))によって制限されていた。入場料金の上限は、自動車 1 台当たり 5 ドル、もしくは利用者 1 人当たり 3 ドルとされていた。例外的に、イエローストーン、グランドティートン及びグランドキャニオン国立公園は、自動車 1 台当たり 10 ドル、もしくは利用者 1 人当たり 4 ドルを請求することが認められていた。

B . 公園の中には、入場料に加えて、特定のレクリエーション使用のための料金を請求される場合もある。それらは、追加的なサービスもしくは設備を必要とする場合や、その活動に伴い生じる影響を緩和する必要があるような特定の活動について料金が課されるものである。そのような利用は、キャンプ場料金からボート乗り場の使用料金まで多様である。

C . デモンストレーションプログラムにより、内務省(国立公園局、土地管理局及び魚類・野生生物局)及び農務省(農務省森林局)は、局ごとに最大 100 の事業まで、この革新的料金徴収プログラムを試験運用することが可能となった。

D . 国立公園局では、現在 100 のデモンストレーション事業を実施している(それらのうちの 20 事業は同制度の適用によりはじめてレクリエーション料金を請求したものである)。レクリエーション料金デモンストレーションプログラムの一部が改正される以前は、土地及び水源保全基金法により、1994 年度の料金収入を超える金額の 80%に当たる金額のみしか各公園が確保することはできなかった。また、その残額 20%は、デモンストレーションプログラムに該当しない管理費用及び適用外の各公園に配分される。このプログラムにより得られた予算は、会計年度 2002 年末まで繰り越すことができる。

E . レクリエーション料金デモンストレーションプログラムは、1998 年度の米国内務省予算承認の際に一部改正され、料金デモンストレーションプログラムの対象となっている公園では、1994 年時点での収入相当額を控除せずに、プログラム料金として徴収された料金の 80% 全額を確保することができることとされた。同じくこの改正により、料金デモンストレーション公園がこれまで控除しなければならなかった料金徴収コスト相当額 15%の控除が廃止さ

れた。これ以降、料金徴収コストは、公園が確保するデモンストレーションプログラム収入（料金の80%相当額）から直接支出されている。

F .レクリエーション料金デモンストレーションプログラムは、1999年度内務省予算承認の際に、2001年度以降も適用されるよう制度の期限が延長された。

デナリ国立公園及び保護区 (Denali National Park and Preserve)
聞き取り調査の概要

1. 日時：2004年9月10日(金) 10:00~
2. 場所：Denali National Park and Preserve 管理事務所
3. 相手方：Mr. Joe Van Horn (Resource Management Division, Biologist)

4. 概要：

(1) 資源管理部門

デナリ国立公園は、1917年にマウントマッキンリー国立公園として設立されたものである。私は1978年に採用され、それ以降ずっとこの公園で資源管理部門に勤務している。採用当時この資源管理部門には、私を含めて2名の職員しかいなかった。

1980年、ANILCA法により、新たに2億エーカーの区域が追加された後も、この2名体制がしばらく続いた。資源管理の仕事は、現地にて、公園内にどのような資源があるかを記録するというのが基本的な業務である。

1980年以前に設立された旧マウントマッキンリー国立公園部分の管理は、現在ではほぼ確立されているといえるが、拡張部分の管理には依然複雑な問題が多い。まず、新たに拡張された国立公園部分は、住民による生活のための行為 (subsistence activities) が認められている。同様に新たに設立された保護区 (preserve) 部分では、レクリエーション目的の狩猟 (sports hunting) も認められている。また、政治的圧力から、ANILCA法は新設の保護区部分から動力付き移動手段 (motor vehicles) を排除できなかった。同法により地域住民による伝統的なアクセス (traditional access) 手段の使用が認められているが、この「伝統的な」という規定に関する定義がはっきりしていない。例えば、ATV (all terrain vehicle:レクリエーション目的の小型四駆車) は1980年代にはまだまだ一般的ではなかったが、それでもATVをANILCA法制定の1ヶ月前から使用していれば「伝統的」といえるといえるのか。また、技術の進歩により、スノーモービルがどんどん高性能になり、より安定して遠くまで移動できるようになってきた。ケントウェル (Cantwel) という地域では、冬になると道路脇に毎日100~150台の車が駐車しており、1台あたりスノーモービル2~3台を持ち込んでいる。一般の利用者は「伝統的利用」がレクリエーション利用を含むと主張している。このように、依然、利用者管理が比較的徹底しているとされているデナリでも、アクセスが最大の問題となっている。技術の飛躍的進歩が、このような動力付きの移動手段によるアクセスを容易にしている。それは、住民の活動及び、レクリエーション利用の形態そのものを大きく変えてきており、1980年の法律制定当時には想定されていなかったような状況を招いている。特に、ATV利用によるツンドラへの被害は甚大である。既にATV利用により沼のようになった場所を、次の利用者は避けるように大回りしていく。そのうち、一面のツンドラが沼のようになってしまう。このような状況が1980年以来20年続いているが、保護側も利用者側も全く合意や妥協のために歩み寄ろうとする動きはない。

これに対し、1972年に導入されたシャトルバスサービスと、それに伴う自家用車乗り入れ規制は、成功した利用者規制の事例といえる。1920年代に完成したアラスカ鉄道は、1970年代にGeorge Parksハイウェイが舗装されるまで、唯一の主要なアクセス手段であった。ハイウェイが舗装され、主要なアクセス手段が自家用車に移行する時期を逃さず、公園のアクセスをシャトルバスかツアーバスに限定し、自家用車の乗り入れを禁止した。このような画期的な判断が、アクセス手段の変換時期のごく初期になされたのは本当に幸運だった。この規制に対する圧力はいまだに大きい。デナリの資源へのアクセスを制限し続けることが、デナリの価値を守ることでありといえる。この判断は、アラスカを除く米国の大陸48州の各国立公園で繰り返されてきた失敗から教訓を得たものであるといえる。

この意味では、現在問題になっている北アクセスルート問題 (North Access Route Issues) は、国立公園管理者がしっかりとした立場を貫くべき問題といえる。これは、公園の北側にもう1ヶ所公園の入口を設け、別のルートで公園の中心部に到達するルートを開こうとする案である。現在、公園の核心部分であるワンダーレイクと公園入口とを結ぶ路線は、Park Roadが唯一のアクセス道路となっている。北アクセスルートの大部分は、過去に鉱物採掘のために数億ドルの巨費を投じて建設が進められた砂利道跡であり、当時の技術では地盤が安定せず、結局完成されなかった。この道路は湿地帯を通過して、

植生が脆弱なことと、道路により動物の生息地息が分断されるために、公園はこの北アクセス道路を支持していない。しかしながら、政治的な圧力などは依然強く、現在も北ルート建設の働きかけや、各種委員会などにおける審議が続いている。

一方、公園は、隣接するデナリ州立公園側からの南アクセスルート新設には前向きである。既存の砂利道やキャンプサイトを活用しながらその計画を立案する必要があるが、南アクセスルートは、デナリ州立公園に隣接し、マッキンリー山も見える（現在の国立公園入口からはマッキンリー山が見えない）ため、公園入口としての資質を備えている。Talkeetnaには空港もある。入口が2ヶ所になれば、利用者を分散することができる。

南アクセスルートについては、1986年に総合管理計画（General Management Plan: GMP）の改訂を行い、ルートを追加している。現在は、その実現のための調査を行い、開発構想計画（Development Concept Plan）とその環境影響書案（Draft Environmental Impact Statement: DEIS）を作成し、パブリックミーティングなどを行っている。

なお、新たなGMPの改訂として、現在バックカントリー管理計画（Backcountry Management Plan）の作業を行っており、この中で北アクセスルートについても検討が行われている。この計画は、現在この公園が抱えているその他の幅広い問題についても検討の対象としている。公園の利用レベルの管理は、VERP（Visitor Experience Resource Protection）という手法に基づいている。この手法はLimit of Acceptable Change（LAC）という手法をもとに開発されたものである。VERPでは、まず利用者からの聞き取り調査など、社会的調査手法により適切な利用者の経験レベルや混雑度合いの受容範囲などを明らかにする。影響を受けやすい公園内の自然・文化資源への悪影響を回避しながら、ビジターに質の高い利用環境を提供するのが狙いである。

バックカントリー管理計画案では、利用者のバックカントリー経験の質を次のような指標を用いて判断している。

Solitude（単独感）：その地域は到達可能で、頻繁に利用されているが、自然景観が維持されていて、人工物などがほとんど目に入らない。利用者は1日10パーティーまでの遭遇がある可能性があり、最盛期にはそのような経験が難しい場合もある。

Primitive（原始的）：ほとんど利用者がなく、この地域では、あたかもまだ新たな発見があるかのように感じる。1日に2パーティーまでの遭遇がある可能性があり、アクセスポイント以外は資源への影響はほとんど見られない。

Natural（自然）：ほとんど踏査されていないように見え、人々が今まで誰も来たことがないかのような印象を受ける。利用者の遭遇は、一週間に3パーティー以内。

この他にも、原生地域の管理のための指標として適切なものは、

- ・ どの程度のゴミを目にするか。
- ・ 目に見える範囲にいくつテントが見えるか。
- ・ キャンプサイトがどの程度使われている（ように見える）か。
- ・ どの程度人の排泄物を目にするか。

などがある。

実際にバックカントリー利用者から寄せられる苦情で最も多いものに、機械的な騒音というものがある。これには相当強い嫌悪感が持たれている。現に、デナリ国立公園における最も大きな利用者環境の変化というものも騒音に起因している。陸路の限られているデナリでは、遊覧飛行（Flight seeing）が飛躍的に増加している。遊覧飛行による騒音は他の公園でも深刻であったことから、連邦議会は、各公園ごとにAir Trip Management Planを定め、区域内の飛行機の運行を規制するよう命令した。ところが、アラスカ州だけはこの命令から除外されている。これは、アラスカには1972年から連続当選してきた開発派の影響力を持った上院議員がいたためである。アラスカはしばしば、このような政治的な問題に直面する。

前述のスノーモービル、ATVそしてこの航空機利用など、この公園の抱える最大の課題は、新たな様々なアクセス問題にどのように対応していくか、という点に尽きる。この原始的な価値（wilderness value）というものを、いかに技術革新により急増する移動手段から守るか、ということは、デナリ国立公園が、これまでと同じ特別な場所としてとどまることができるか否かという試練のようなものである。特に、航空機により引き起こされる問題は比較的新しい問題で、1990年頃までは航空機の利用はそれほど多くなかった。

現在、公園が航空機利用問題に対してとっている対策は次のとおりである。

- ・ 公園内に着陸できるパイロット数の制限
- ・ 飛行エリアの自主的制限要請

- ・ 着陸エリアの制限（利用者にとっての遊覧飛行の目玉は、氷河に着陸し、周辺を散策することであるため） バックカントリー計画にこの区域を含めることで、規制を確実なものにする。

公園周辺の住民に利用者制限に対する考え方は様々である。もともとアラスカの住民は、気さくで親切である。観光客をもてなすのが好きで、どちらかという個人客や小さなグループを好む傾向がある。例えば、スワードでは、大きな客船を排除して、定員が 30～40 名ほどの客船までしか受け入れていない。巨大クルーズ船は、ただ大量の観光客を送り込むだけなので、町の雰囲気も悪くなり、住民がそれに反対するようになった。このように、アラスカでは産業としての観光業が受け入れられにくい土壤がある。そのような考えをもつ人々は、ある程度の規制もやむを得ないと考えているようである。

公園の南方に位置するトルキートナという町では、観光客数が増えたことにより、町を二分する論争が起きている。より多くの客を呼び込むべきという人々と、今まで通りの静かな町の雰囲気を保つべきという人々の間でもめている。これは、ビジターが増加したことにより、地域社会が変化してしまった実例であろう。

デナリ国立公園の入口周辺にも、プリンセスツアーなどの大企業がホテルを経営している一方、小規模のベッドアンドブレイクファーストなどもまだまだ多い。大きな企業がホテルを経営している付近は、地域の雰囲気も大きく様変わりするようだ。

また、公園が南アクセルルートを計画している地域には、個人所有のコテージも多く、そのような所有者の多くは飛行規制の導入に賛成してくれている。

もっとも、利用者から寄せられるコメントの多くは、公園の考え方に賛成してくれる意見である（バックカントリー管理計画案へのパブリックコメントは約 9,500 件で、その 95% は公園の案に賛成している内容）。しかしながら、このような意見は力をもたない。影響力を持つのはやはりワシントン DC の政治である。しかしながら、現在のワシントン DC の政治は総開発派により占められているという感がある。イエローストーン国立公園のスノーモービル問題などは、国立公園を支援する何万件というコメントがあるにもかかわらず、ウェストイエローストーン（スノーモービル会社が多く位置している公園のゲートシティ）の 12 社が反対しているだけで、規制計画が覆されている。現在の米国の政治情勢は少し異常ではないかと感じることもある。前回の大統領選挙のように、あまりにも異なる世論どうしが拮抗してしまっており、さらに両者とも極論に走っているようである。以前は共和党ですら、Clean Air Act, Water Act, NEPA などの規制的な法律を制定してきた。

国立公園における利用者管理は、利用の頻度が増大するにつれ、ほぼダメージが無く施設や制限がない状態から、施設などを作りミティーゲートする段階を経て、利用を制限する段階に至る。この制限の導入は、言い換えれば、それぞれの利用者に対して「あなたは行けて、あなたは行けない」という選別を行うことであるので、この段階に至ると急に利用者のストレスが大きくなる。利用レベルを管理・制限する上で重要なのは、20～30 年後の公園のあるべき姿はどんなものかを、まずしっかりと決めることである。そのためには、公園の有する価値の判断 (value judgment) を的確に行うことが必要である。また、利用制限が無くても国立公園は保全できるという幻想が人々の間にはまだまだある。制限があっても、いつかは行くことができる、依然その地域は開放されているということを理解してもらう必要がある。大切なことは、国立公園が人々の期待を裏切らないことである。

国立公園局からの重要なメッセージは、自然資源を守るために自らを制限しなければならない地域があるということである。私たちはこの資源を守らなくてはならない。規制をする前に、まず社会全体が、国立公園に誇りを感じ、それが貴重なものであると受け取ってもらうことが大切である。それが国立公園の役割である。人々には、国立公園や原生的な自然の重要性というものが基本的に理解されてきている。

自然環境へのダメージが適切に抑制されている範囲で、動物と出会う頻度、素晴らしい景色、騒音の程度、人に会う頻度などが、利用者の期待に応えているか。アラスカは、まだまだこの点について合意が得られておらず、難しい地域である。アラスカ以外の大陸 48 州では、既にフロンティアはなくなっている。大半の米国民は、資源は有限で自然は守らなくてはならないものであるということを理解している。

それに対し、アラスカの人々は、まだここにフロンティアが残されていて、資源は無限であると考えている。さすがに最近では、限界が近づいてきていることに人々は気付きはじめているが、やはりそのことを否定しようとしている。そのような意見に耳を傾けようとしなない。

そのような状況で、デナリ国立公園がバックカントリー管理計画案を提案し、規制区域や利用の制限を打ち出したことで、この地域の人々の白日夢を打ち砕く結果となった。「限界」というものがついに

この地域にまで及んできたということに人々が気付いたということである。パレード中の降雨のようなものであろう。アラスカ以外の大陸 48 州から来た人々は、対照的にむしろそれを当然と考えている。

繰り返しになるが、利用制限を導入するためには、公園は将来のビジョンを示し、公園がそれに足る価値をもっていることを示し、人々を説得しなければならない。そのためには、資源管理部門が適切なデータを収集整理し、自然解説部門がそれを広く人々に知らしめる必要がある。

現在デナリ国立公園の資源管理部門には、12～14 名の常勤職員が配置されている。予算は、金額的には減少している訳ではないが、給与の上昇に伴い実質的な実務上の経費は減少し、予算に対する業務効率が低下している。国立公園局では、フォードなどの私企業から寄付を受けているが、私企業も何の目的もなくお金を出しているわけではなく、それ相応の見返りを期待している。人々は、国立公園局は、潤沢な予算を持っていると考えているが、実はそうではない。新たな問題が次々に起こり、常に予算不足の状態である。

この国立公園の将来的な目標は、動力付き移動手段の使用問題の解決である。仮に、公園側と利用者側がこの問題について早急に合意することができなければ、今後 20 年ほどの間に、公園の大半の資源が損なわれてしまうだろう。また、気候変動も大きな問題である。今年、この地域は異常に乾燥しており、多くの森林火災が落雷により発生している。フェアバンクス周辺で発生した火災の煙がデナリにも流れてきて、広範囲にわたるかすみの原因になっている。このような火災の発生以外にも、カリブーの個体数の大きな変動、氷河の消滅などの、気候変動の影響によるものと考えられる現象がみられ、この国立公園の資源は大きく変化してきていると考えられている。気候変動のような、公園区域を大きく越える問題にどのように対応していくかも今後の重要な課題である。

米国の国立公園における自然資源管理の経緯
(Lary M. Dilsaver 著 「America's National Park System: The Critical Documents」
より抜粋翻訳)

1 . はじめに

米国の国立公園は、米国の歴史、考古学的遺産、文化、様々な生態系を保護及び解説するためのシステムであり、2 億 5 千万人の米国人にレクリエーションの機会を提供する役割をも負っている。この国立公園システムは、「米国の至宝」と呼ばれているが、「保護とレクリエーション」という 2 つの相反する管理目的は、国立公園設立当初から、多くの混乱を招く原因にもなっている。

国立公園システムについて理解するために、まず次の 2 点について知っておく必要がある。第一点は、システムが徐々に成長してきたということである。1872 年 3 月 1 日、初めての国立公園であるイエローストーン国立公園が設立されたが、その後次の国立公園が設立されるまでには 18 年の月日を要した。第二点目は、1916 年に国立公園局を発足した根拠となる国立公園局組織法(1916 Organic Act(通称))である。この法律により、「保護とレクリエーション」という 2 つの矛盾する事項が国立公園局に委任されることとなった。

2 . 国立公園の歴史

(1) 1864 年 - 1918 年 : 国立公園システム黎明期(The Early Years)

1864 年、連邦議会は、ヨセミテ盆地及びその近くのジャイアントセコイヤの森を公有地譲渡の対象から除外 (withdraw the land from alienation) し、公共の公園としてカリフォルニア州に移管した(Yosemite withdrawal)。カリフォルニア州は、公園目的で保護された初めての連邦用地を、1906 年のヨセミテ国立公園編入まで管理することになった。

1872 年、当時観光開発のための保護地域設立に影響力を持っていた鉄道会社の助けにより、連邦政府はイエローストーンを初めての国立公園として設立した。イエローストーン国立公園は 3,400 平方マイルもの広大な公園であり、前述のヨセミテの保護地域とは比べ物にならない規模であった。イエローストーン国立公園の設立は、土地の私有化と搾取的利用形態という、それまでの米国の文化に対する初めての本格的な挑戦でもあった。

1906 年、初期の保護活動の成果は「遺物保存法(Antiquities Act)」の成立として結実した。この法律は、主に考古学的な遺跡を保存することを目的として制定されたが、その最も大きな特徴は、議会の承認を経なくとも大統領が歴史的もしくは科学的に重要なものを守るために、国立記念物公園の設立を宣言することができることである。現在の国立公園システムは、この法律に基づき設立された国立記念物公園 70 箇所のうち 50 箇所を含んでいる。

イエローストーン国立公園内では、狩猟行為など公園設立後も米国の「伝統的な」搾取的な行為が行われていた。このために、議会は 1894 年にイエローストーン狩猟鳥獣保護法(Yellowstone Game Protection Act)を成立させた。

1912 年までに、イエローストーン国立公園の管理は確立され、公園内における伐採、採鉱行為などはほぼ行われなくなっていた。しかしながら、当時急速に増加してきた自動車利用について、国立公園は明確な方針を持っていなかった。同年、内務省、保全活動家、その他関係者がヨセミテ国立公園で会議を行った結果では、公園へのアクセスは促進されるべきだ、という当時の大方の意見を代表するものにすぎなかった。

1916 年、国立公園システムにとって最も重要な法律が制定された。それまで、国立公園は巨大な内務省官僚組織の中に、個別のユニットとして埋没していた。初代局長となるステファン・マザー、及びナショナルジオグラフィック協会、その他多くの関係者の働きかけにより、連邦議会は現存するすべての公園を管理する組織を設立することにした。この法律は、通称組織法(Organic Act)と呼ばれ、公園資源の保護と、観光目的の利用を両立するという

実現困難な公園管理の方針を明記し、公園管理の法的な位置づけを定めた初めての法律となった。

(2) 1919 - 1932 : 国立公園システムの定義づけ(Defining the System)

1918 年から 1932 年まで、国立公園局組織が成熟し、大衆の支持を受けるに従い、国立公園システムの存在も徐々に安定してきた。

初代局長であるステファン・マザー及びその後継者であるホラス・オルブライトは、国立公園システムの基礎を固め、組織の運営方針を明確にした。その方針は、多くの人の予想していた「レクリエーション」ではなく、「人々のインスピレーションと教育(inspiration and education of the people)」のために国立公園を管理していくというものであった。

当時、国立公園局の存在はまだ知られておらず、国立公園にしても一般からの強い支持を受けているわけではなかった。むしろ、森林局であればもっと安上がり、かつ容易に優れた景観地を守ることができるということが一般的な見方であり、組織の存続自体が危ぶまれた時期でもあった。また、国立公園局幹部を含め、関係者の一致した意見は、一般による公園の利用を最大限促進するべきである、というものであった。さらに、当時の公園はすべて僻地にあり、大規模な独占公園契約企業でなければ公園の開発は困難であることから、大規模独占契約者(コンセッション業者)による開発事業を許容した。また、科学的知見はまだ未成熟であり、当時行われていた伝統的野生生物管理を見直すに足る明確な根拠を示すことができなかった。

1920 年、国立公園局の管理方針を固めるための初めての試練が訪れた。連邦発電法(Federal Power Act)により、連邦政府所有地でのダム建設が認められた。ヨセミテ国立公園ヘッチ・ヘッチー溪谷でのダム建設の直後であったことから、この法律は国立公園の保護に対するさらなる脅威となった。保全活動家その他関係者の努力により、1921 年、同法は改正され、国立公園及び国立記念物公園内でのダム建設は、連邦議会の特別の承認がない限り禁止されることとなった。

国立公園内では、まだ人間中心の自然資源管理方針がとられていた。捕食動物の駆除(predator destruction)、通景線伐採(vista clearing of forests)、外来種の導入、及び殺虫剤、除草剤の公園内での使用などである。当時の局長であったオルブライト氏は、このような管理方針を正し、ほ乳類学会誌の掲載記事の中で、捕食動物駆除を否定し、公園をすべての生物種の生息地として保全することを主張した。

また、野生生物学者のジョージ・ライトは、1932 年に「国立公園の動物相(Fauna of National Parks)」を自費出版した。同氏はこの中で、科学的な野生生物管理の原則と、政策決定をより適切なものにするためのさらなる調査研究のための制度導入を提唱した。この考えに基づき、国立公園局内に野生生物課が創設され、ライト氏がその代表者に就任した。しかしながら、同氏が 1936 年に急逝したことから、その多くの思想は無視され、1963 年のレオポルド報告書まで国立公園システムにおける自然資源の管理は、科学的根拠と無関係に行われることになり、その結果数々の問題を抱えることになった。

(3) 1933 - 1941 年 : ニューディール政策

1930 年代は国立公園システムが急速に成長した時期である。1929 年、株価暴落に端を発した大恐慌は、その後国立公園の利用者数を減少させたものの、失業者対策のためのニューディール政策による公園施設の建設ラッシュ、公園計画の促進、さらには公園システムのこれまでにないほどの拡充をもたらした。

1933 年、CCC(Civilian Conservation Corps : 市民保全部隊)が、フランクリン・ルーズベルト大統領のニューディール政策の一環として組織され、失業者が国立公園などの公共施設建設に従事することになった。このため、深刻な大恐慌下であったにもかかわらず、国立公園システムの基礎となるインフラがこの CCC により整えられることとなった。また、同年、連邦政府の組織再編に伴い、すべての公園、記念物公園、戦跡、及び記念物が国立公園

局の管轄の下に置かれることになった。

CCC は、軍隊スタイルの組織形態をとり、主に国立公園、州立公園、及び国有林において活動した。1933 年から 9 年間の間に、設立以来当時まで建設されてきた国立公園内の施設の総計よりも多くの施設が、CCC によって整備された。数年前までは単なる夢でしかなかったような施設が、CCC により次々に建設されていった。

もう一つの重要な変化は、コスト縮減のための政府機関の合理化である。その結果として、国立公園局は当時その多くが森林局により管理されていた国立記念物公園、戦争省が管轄していた戦跡及び戦争記念公園などをすべて管理することになった。

1933 年、当時のオルブライト局長は、「国立公園における調査研究(Research in the National Parks)」など一連の通達を行い、一貫した管理のために体系的な調査研究体制の必要性を明確に示した。しかしながら、CCC による公園施設建設は公園の過剰開発を招いた上に、公園システムの急速な発達もあり、科学的情報の収集及び公園管理方針へのフィードバックの体制が確立されるまでには、まだまだ長い年月が必要であった。

1936 年に、当時のカメラー局長は、「公園局通達第 323 号(Office Order No. 323)」により、公園における外来魚の駆除を命じた。これにより公園内の動物相管理の抜け穴が理論上すべて埋められることになった。

このように自然資源管理方針が成熟する一方で、CCC の膨大な労働力によるビジター施設建設が続けられた。何百マイルにもわたる道路やトレイルが、それまで原生地域であった地域に敷設され、公園システム全体で何千もの施設が建設された。博物館、職員用宿舎、キャンプ場、トイレが、公園システム全体にわたって出現した。

1930 年代半ばには、保全団体などから開発の規模とペースについて危機感が表明され、1936 年には緊急保全委員会(Emergency Conservation Committee)が、「国立公園及び国有林の過剰な道路建設 (Roads and more roads in the National Parks and National Forests)」を発表し、国立公園局の原始的なウィルダネスの破壊行為を批判した。

国立公園局組織内でも、適切な開発に関しては様々な意見があった。しかしながら、多くの国立公園局職員は、造園系の学者により形作られた未成熟な環境に対する全体的アプローチである「趣の保護(atmosphere preservation)」という思想の影響を未だに受けていた。この考え方は、環境をその外観やビジターの経験光景、それらによる利用者の感化をその最大の目的としていた。この考え方が、結果として CCC による異常なほどの開発行為を可能とした。

政府機関の再編による経費削減の結果、国立公園局はより歴史的な資源の保護に力を入れることとなった。また、人口の急増に伴うレクリエーション需要の高まりを受けて、1936 年に、「公園、パークウェイ、及びレクリエーション地域調査法(Park, Parkway, and Recreation Area Study Act of 1936)」が制定され、国立公園局は特にレクリエーション目的での潜在的な国立公園システムの拡充について幅広い調査、検討を行った。1941 年に発表された報告書では、レクリエーション需要に対する対応は、主に州政府及び地方自治体が主体的な責任を持つべきとの内容であったにもかかわらず、多くの国立海岸、湖岸、パークウェイ、及びレクリエーション地域などがこのプロセスの結果設立された。これらの国立公園ユニットの追加は、国立公園がまったく新しい分野に足を踏み入れたことを意味するものである。

(4) 1942 - 1956 : 貧困の時代(The Poverty Years)

パールハーバーの爆撃を境にして、これまでの大規模な開発事業、システムの拡充は大きな転換点を迎えた。公園の運営予算は削減され、CCC の参加者の多くは戦地に派兵された。この突然の予算不足の影響は、大規模な公園再生事業「ミッション 66(mission 66)」が実施されるまで解消されなかった。

また、公園内の資源を戦争支援のために使うべきだという圧力が、特に西部の大規模公園での牧畜、木材伐採、及び採鉱などに対して強まった。一部の公園区域で牧畜行為が許容さ

れたが、これは不適切な生態学的理解と当時の政治的な風潮から国立公園局がそれに反対しなかった結果である。

しかしながら、成熟し、かつ大衆の支持を得ていた国立公園システムは、1942年までにこのような搾取的利用から公園を守ることに成功した。当時の局長であったニュートン・ドゥルーリーは、「たとえ緊急事態であっても、公園システムは守られなければならない」と主張し、国立公園をアメリカの保護と防衛の象徴というイメージを作り上げ、海外に派兵されている軍隊要員からも多くの支持を得ることに成功した。この結果、第二次世界大戦の期間を通じて、国立公園局は公園の有する経済的価値の多寡にかかわらず、公園の保護はすべての搾取的利用に優先するという明確な方針を貫き、資源の搾取的行為を公園内で許すことはなかった。

1950年代に入ると、国立公園システムの拡充に対する連邦議会の支持は相対的に弱くなった。この時期の公園を巡る戦いの結果、1950年にグランドティートン国立公園を拡張することに成功したものの、ワイオミング選出議員からの圧力により、今後ワイオミング州における国立公園もしくは国立記念物公園の設立は原則として禁止された。これは、西部地域住民からの国立公園システム拡張に対する拒否反応の表れであった。

1953年、議会が再び動き、今度は国立公園システム下のユニットは、1916年の組織法に基づき、すべて同じ程度の保護を受けなければならないということが定義された。これは、国立公園内の資源の搾取的利用を拒否された資源利用者側から、国立記念物公園や歴史公園などについては厳格な資源管理をするべきではない、という批判があったため、それに対する回答という意味を持っていた。

一方、公園システム自体は当時深刻な財政不足に直面し、施設の老朽化、荒廃が進んでいた。国立公園局や保護団体が数名の議員を説得することに成功したものの、議会がその状況を理解するためには、ベルナルド・デボートの雑誌への投稿が必要だった。デボート氏は論文の中で、国立公園が適切にかつ安全に運営されるようになるまで、公園を閉鎖すべきであると提案した。一般大衆はこの記事を読んで仰天し、国立公園の改善を支持する世論が盛り上がった。

国立公園局は、この大衆の支持を背景に大規模な予算救済策を提案し認められた。1956年に開始されたこの救済策は、「ミッション 66(Mission 66)」として知られることとなった。総額10億ドルの予算により、国立公園システム全体のビジター施設及びアクセスを改善するという内容であった。しかしながら、それまでの生態学の進歩などもあり、このミッション 66による大規模な建設事業や開発事業の実施は、公園の管理方針に対する疑念を人々の間に巻き起こす結果となった。その疑問とは、国立公園局は果たして、公園の資源を本当に守っているのだろうか、というものであった。

(5) 1957 - 1963 : 資源管理に対する疑念(Questions of Resource Management)

1956年、ミッション 66は大々的な触れ込みと楽観的な観測のもとに開始された。しかしながら、保全及び科学の分野はそれまでに飛躍的な進歩を遂げ、国立公園局はそのような新しい考え方についていくことができていなかった。国立公園局は、当時も「趣の保護」やその他の組織設立当時の思想に固執し、生態学的、科学的理論を受け入れなかったために、このミッション 66は数年のうちに批判的となった。このような批判を受け、国立公園はしぶしぶながらも調査プログラムを立ち上げた。この調査により、その後数年の間に、2つの重要な内部文書が取りまとめられた。

1960年に取りまとめられた「セコイヤ及びキングスキャニオン国立公園バックカントリー管理計画(A Back Country Management Plan for Sequoia and Kings Canyon National Parks)」は、この表題が意味するところよりもずっと大きな意味を持ち、それ以降のバックカントリー管理計画書の下書きにもなった。この計画書は、まずウィルダネス保護と個人の自由、環境容量(carrying capacity)、人口動向とウィルダネス利用、及び保全の究極の目標などについて一連の定義づけや立場表明を行っている。

もう一つの報告書は1962年に発表された、通称「スタグナー報告書(Stagner Report)」である。この報告書は、1932年に発表された「国立公園における動物相」の内容を踏襲した形で、公園の管理の原則がとりまとめられている。

1963年は、国立公園局の自然資源管理方針の転換点となった。外部委員会による2つの相互補完的な報告書が発表され、これまでのスタグナー報告書などの内部報告書が改めて外部有識者に認められた形となった。

「国立公園における野生生物管理に関する諮問評議会報告(Report of the Advisory Board on Wildlife Management in the National Parks)」は、その議長の名にちなみ通称「レオポルド報告書」と呼ばれている。この諮問評議会は、内務長官のステュワート・ユードルが、イエローストーン国立公園におけるエルクの過剰摂食やその他の特定の野生生物関連問題について勧告を求める目的で組織したものの、評議会はその枠を大きく超えて、国立公園管理の基本思想を定義した。その思想とは、公園の第一の目的は、その地域を初めて白人入植者が訪れた時の、生命活動が相互に関連しあった状態を保つことである、というものであった。報告書はまた、このような管理上の優先事項を監督するための、常勤科学者をすべての公園に配置することを求めている。

もう一つの報告書である「国立公園における調査研究に関する諮問委員会報告(Advisory Report on Research in the National Parks)」、通称「ロビン報告書」は、先のレオポルド報告書などにより提案された国立公園における管理方針転換に対する要求に火をつけた。このような動きにより、国立公園における大掛かりな科学調査活動及び「生態系保護(ecosystem preservation)」に向けて、徐々に国立公園局が舵を切り始めることとなった。

一方、このような動きと並行する形で、レクリエーション需要への対応に関する調査が1950年代を通して行われ、1962年には、アウトドアレクリエーション局が創設された。同局は後に国立公園局に吸収され、レクリエーション目的で設立された国立レクリエーション地域の管理についても国立公園局が責任を負うことになった。このように、国立公園局の資源管理政策は大きな転換点を迎えたにもかかわらず、その管理方針には大きな多様性が残されることになった。

このように、大学の研究者や保全団体からの突き上げなどにより、国立公園局は数々の調査や公園における資源保護政策の立案などを行った。それらは結果として、レオポルド報告書やロビン報告書という形で結実し、国立公園局の使命を改めて生態系の保護に向けなおし、あわせて公園管理における科学の必要性を示したのである。

(6) 1964 - 1969 : 生態学改革(Ecological Revolution)

1960年代は、数々の環境関連法が制定され、国立公園局の業務自体がその制約を受けることになった。

1962年には、レイチェル・カーソンの著書「沈黙の春」が出版され、大きな反響を巻き起こした。同書は、自然や野生生物に対する、人間による深刻な影響を指摘し、これをきっかけに環境保全運動が一気に盛り上がりを見せた。

その2年後の1964年、ウィルダネス法(Wilderness Act of 1964)が制定された。国立公園局は、国立公園は既に保護のために管理されており、ウィルダネス法の適用はその管理方針と重複していると主張してきた。しかしながら、国立公園局がこの法律の国立公園への適用に後ろ向きだった背景には、例えばヨセミテ国立公園のティオガ道路計画などの、今後の公園道路建設計画の法的な障害になるという事情もあった。

1965年、国立公園局にさらに大きな影響を及ぼす2つの法律が成立した。

土地及び水保全基金法(Land and Water Conservation Fund)により、既存公園の区域内外もしくは新しい公園ユニット用地を、レクリエーション目的で購入するための基金が設立された。基金収入の一部は、既存公園で徴収される料金収入が充てられた。

コンセッション政策法(Concession Policies Act of 1950)は、コンセッション業者の特権を残しながら、業者の管理区域を最小限にとどめることや、必要な場合には補償金を支払

うことにより業者を他の場所に移すことが可能となった。

1967年、大気浄化法(Clean Air Act)は、公園保護を一層確実なものにしたが、同時に管理者側の規制遵守の義務を課すことになった。

翌1968年には、原生及び景観河川法、及び国立トレイルシステム法が制定され、国立公園システムのマネジメントはさらに複雑になった。

セコイヤ国立公園では、ジャイアントセコイヤを森林火災の危険から守るとともに、火災の抑圧による更新が行われていない問題を解決するための努力が数十年間にわたって行われていた。1964年に人工火災試験が行われ、1968年に試験が成功すると、森林火災の森林生態系保全機能が公園の生態系管理方針に取り入れられることになった。

最後の重要な法律は、国家環境政策法(National Environmental Policy Act of 1969: NEPA)であった。この法律は米国の環境保護の基本憲章というべきものであり、各政府機関は環境への影響が最小になるような方法で、自らの業務を行うことが求められた。連邦政府が実施するすべての開発事業について、潜在的な環境影響に関する調査を行った上で計画を策定することが必要とされた。この法律の画期的な点は、計画過程で一般に対し情報を公開し、事業に対するインプットを受けるプロセスを設けることが義務付けられたことであった。このパブリックインボルブメントプロセスは、環境保全団体の影響力を飛躍的に向上させる結果となった。このNEPAをはじめとする一連の環境法規による外部圧力により、国立公園局の業務や基本的な規則は急速に進化した。

(7) 1970 - 1980 : 移行及び拡充(Transformation and Expansion)

1970年代は、国立公園システムに膨大な区域が追加されたシステム拡充の期間である。

1970年、連邦議会は一般権限法(General Authorities Act)を制定した。同法は、国立公園局が管理する公園は、すべて同じシステムを構成する単位であり、1916年の組織法の規定に整合する管理が行われなければならないとした。これにより、大規模な僻地の国立公園から都市部の歴史公園まで、同程度の資源の管理と保護が行われることとされた。

1972年、2つの都市域レクリエーション地域の追加により、国立公園システムの機能はさらに幅広いものになった。1箇所は、ニューヨーク大都市圏内のゲートウェイ国立レクリエーション地域、もう1箇所はサンフランシスコに位置するゴールデンゲート国立レクリエーション地域である。

伝統的な自然地域の国立公園としては、1968年に公園に指定されたレッドウッド国立公園の拡張問題が持ち上がっていた。周辺の大規模な伐採活動が国立公園を脅かしていたために、1978年に連邦議会は公園の拡張を承認し、議論の多かった二次林区域を、生態系保全を目的として公園区域に編入することを決定した。また、公園拡張に際し、職を失う伐採労働者に対する収入補償が支払われた。また、その際の1968年の公園指定を改定する法律の中で、国立公園局の設置法の一部が改正され、国立公園システムを構成する国立公園ユニットのもつ価値を損なうような利用をしてはならない、との規定が追加された。

同年、当時のカーター大統領は、アラスカ州において進みつつあった搾取的活動から貴重な生態系を守るため、遺物保存法に基づき多くの国立記念物公園を設立した。

1980年、アラスカ重要国有地保全法(Alaska National Interest Lands Conservation Act of 1980: ANILCA)が制定された。同法は、1978年に設立された国立記念物公園をもとに、多くの国立公園、国有林、野生生物保護区、及び原生及び景観河川が設立され、これにより国立公園システムの面積は一気に倍増した。

環境法規としては、1972年に連邦水質汚染規制法(Federal Water Pollution Control Act)及び海岸地域管理法(Coastal Zone Management Act)が制定された。後者は、五大湖の湖岸を含む海岸線の保全のために、連邦政府と州政府との間で調整をとらなければならないという内容を盛り込んでいる。

1973年に制定された絶滅危惧種法(Endangered Species Act of 1973)により、連邦政府機関は、絶滅危惧種に指定されている動植物の保護を図るために、自らの活動を制限もしくは

変更することが義務付けられた。国立公園の多くは、絶滅危惧種の避難地として多くの種の生息地を提供していることから、この制度は、公園内における建設事業に著しい影響を与えた。

なお、1980年に連邦議会からの要請で、国立公園局の科学技術室(Office of Science and Technology)がとりまとめた初めての本格的な国立公園内の資源評価報告書である「公園の状況(State of the Parks)」が発表された。それによれば、国立公園は、過剰利用、人員の不足、公園区域外からの大気及び水質の汚濁などにより、国立公園内における自然環境が危機に瀕していることがあきらかにされた。

(8) 1981 - 1992 : 国立公園システムの危機(A System Threatened)

1980年代は米国全体が不況に陥り、公園の予算も削減された。一方で、公園に隣接する地域の開発、深刻な過剰利用、インフラの劣化、国立公園局のモラルの低下などが発生した。さらに、公園利用が人気を博し、来客者数が増加するに従いその状況は悪化した。国立公園局長の職はより政治的なものになり、実質的な管理能力は低下した。

1980年代後半から1990年代の初めにかけて、いくつかの報告書が取りまとめられ、国立公園局の管理に対する批判が高まった。

1987年、会計検査院は報告書を発表し、国立公園が適切に管理されていないことを指摘した。

また、その1年後の1988年、イエローストーン国立公園で、過去最悪の規模の森林火災が発生した。イエローストーン国立公園のおよそ半分の面積に相当する森林が燃えた。実際に枯死してしまった森林の面積はそれよりも小さかったものの、7月から9月まで燃え続けた火災は多くのビジターの目に止まり、一般利用者や政治家からの批判を巻き起こした。これを受けて、1989年に省庁横断の報告書が取りまとめられたが、報告書の結果は、イエローストーンの火災管理は適当であるというものであった。こうして、森林火災を自然のプロセスの一部として管理に取り入れるという管理方針が一般に認められることとなった。

1990年、米国原住民墓地保護及び復葬法(Native American graves Protection and Repatriation Act)が制定され、それまで国立公園のビジターセンターや博物館に収蔵されていた原住民の遺品が復葬されることになった。

1992年にはさらに2つの国立公園システムの現状に関する報告書が作成された。

一つは、「科学と国立公園」という報告書である。報告書の骨子は、国立公園局が業務遂行のために科学的情報を必要としているものであり、その趣旨は1963年のロビン報告書の内容を踏襲したものである。

もう一つの報告書は、「ベイル報告書」と呼ばれるものである。これは、21世紀の国立公園像を描き、そのために必要な政策や現状について取りまとめられたものであり、1960年代から80年代にかけて定められた数々の政策の正当性を改めてを確認している。内容としては1987年の会計検査院報告書などに類似している。

1993年、当時の内務長官のブルース・バビットは、国立生物調査局(National Biological Survey: NBS、後にNational Biological Serviceに改称)を創設した。この組織の創設は、内務省下の5つの組織(主要な組織は魚類野生生物局及び国立公園局)に散在していた生物学的研究調査機能を統合し、絶滅危惧種法の執行に対する政治的な圧力から科学的な調査研究を保護することを目的としていた。ところが、この組織は設立当初から民有地に関する絶滅危惧種指定を懸念していた連邦議会の共和党議員の攻撃にさらされることになった。また、この科学分野の統合により、内務省下の各土地管理機関(国立公園局、魚類野生生物局、公有地管理局等)は、独自の科学担当職員の多くを失う結果となり、資源管理における科学的調査研究能力の著しい低下を招いた。

1996年、連邦議会と内務省は、生物調査局を米国地質調査局に吸収合併して存続することで合意した。この統合にあわせ、米国鉱業局(U.S. Bureau of Mines)も同様に地質調査局に吸収されたが、生物調査局とは対照的にもととの機能の1/3しか存続されなかった。こうして、米国地質調査局は内務省内唯一の科学機関となった。しかしながら、このような

科学的機能の統合は、国立公園や国立野生生物保護区管理上必要な科学的知見の収集能力を低下させる結果を招いた。

1999年、国立公園局は「自然資源チャレンジプログラム(Natural Resource Challenge Program)」を設立した。このプログラムは、国立公園ユニットに存在する自然資源を回復し維持する目的で設立されたものであり、5年間に公園ユニットにおける自然資源管理を強化することを目標としている。これは、国立公園局が設立した初めての、本格的な公園内自然資源のインベントリー及びモニタリングプログラムである。これは、ライト氏の著書「国立公園の動物相」が、国立公園の適切な管理上科学的な情報が不可欠であり、科学的な調査体制の設立の必要性を指摘してから67年、また最初の国立公園が設立されてから実に127年の年月を経て、ようやく科学的な情報に基づく公園管理体制の基礎が整うことになった。

国立公園システムにおける自然資源管理に関する重要文書一覧

(1) 1864 年 - 1918 年 : 国立公園システム黎明期(The Early Years)

Yosemite Act, 1864
Olmsted Report on Management of Yosemite, 1865
Yellowstone Act, 1872
Protection of Casa Grande Ruin, 1889
Chickamauga National Park Act, 1890
Yellowstone Game Protection Act, 1894
Antiquities Act, 1906
Auto Use in the National Parks, 1912
Act to Establish a National Park Service (Organic Act), 1916
Secretary Lane's Letter on National Park Management, 1918

(2) 1919 - 1932 : 国立公園システムの定義づけ(Defining the System)

Amendment to the Federal Power Act, 1921
Superintendents' Resolution on Overdevelopment, 1922
Secretary Work's Letter on National Park Policy, 1925
Study of Potential National Battlefields, 1926
Act Amending Concessions Policy, 1928
Fire Prevention Plan for the National Parks, 1928
National Park Service Predator Policy, 1931
National Park Service Forestry Policy, 1931
Office Order No. 228: Park Planning, 1931
Fauna of the National Parks, 1932

(3) 1933 - 1941 年 : ニューディール政策

Act for the Relief of Unemployment (CCC), 1933
Organization of Executive Agencies, 1933
Research in the National Parks, 1933
Preservation of Historic Sites Act, 1935
Park, Parkway, and Recreational Area Study Act, 1936
Roads in the National Parks, 1936
Atmosphere in the National Parks, 1936
Office Order No; 323: Fish Policy, 1936
Study of the Park and Recreation Problem, 1941

(4) 1942 - 1956 : 貧困の時代(The Poverty Years)

National Parks in Wartime, 1943
National Primeval Park Standards, 1945
Grand Teton National Parks, 1953
Let's Close the National Parks
Act to Facilitate Management of the National Park System, 1953
Mission 66 Proposal to the Eisenhower Cabinet, 1956

(5) 1957 - 1963 : 資源管理に対する疑念(Questions of Resource Management)

Ecological Islands as National Laboratories, 1959
Sequoia-Kings Canyon Back Country Management Plan, 1960
Wildlife Management in the National Parks, 1962
Outdoor Recreation for America - ORRRC Report, 1962
Advisory Board on Wildlife Management - Leopold Report, 1963

Advisory Committee Report on Research in the National Parks, 1963
Policy on the Establishment and Administration of Recreation Areas

(6) 1964 - 1969 : 生態学改革(Ecological Revolution)

Secretary Udall's Letter on National Park Management, 1964
Wilderness Act, 1964
Land and Water Conservation Fund Act, 1965
Concession Policies Act, 1965
National Historic Preservation Act, 1966
Clean Air Act, 1967
Wild and Scenic Rivers Act, 1968
National Trails System Act, 1968
Administrative Policies for Recreation Areas, 1968
Administrative Policies for Historic Areas, 1968
Administrative Policies for Natural Areas, 1968
Plan for Use of Fire in Ecosystem Management, 1968
National Environmental Policy Act, 1969

(7) 1970 - 1980 : 移行及び拡充(Transformation and Expansion)

Act to Improve the Administration of the National Park System (General Authorities Act), 1970
Executive Order No: 11593: Protection and Enhancement of the Cultural Environment, 1971
Gateway National Recreation Area Act, 1972
Preservation of Park Values (Conservation Foundation), 1972
Coastal Zone Management Act, 1972
Federal Water Pollution Control Act, 1972
Endangered Species Act, 1973
Alaska National Monument Proclamations, 1978
Redwood National Park Expansion Act, 1978
Archaeological Resources Protection Act, 1979
Alaska National Interest Lands Conservation Act, 1980
State of the Parks Report, 1980

(8) 1981 - 1992 : 国立公園システムの危機(A System Threatened)

Secretary Watt's Letter on National Park Management, 1981
General Accounting Office Report on Threats to Parks, 1987
Interagency Final Report on Fire Management, 1989
Native American Graves Protection and Repatriation Act, 1990
The Vail Agenda, 1992
Science and the National Parks, 1992
Natural Resource Challenge Program, 1999

自然資源チャレンジプログラム (Natural Resource Challenge Program) (国立公園局ホームページより抜粋翻訳)

(目的及び概要)

自然資源チャレンジプログラムは、国立公園ユニットに存在する自然資源を回復し維持する目的で 1999 年に設立されたプログラムである。このプログラムは、5 年間に公園ユニットにおける自然資源管理を強化することを目標としている。国立公園局は、このプログラムに、次のような具体的な項目を盛り込んでいる。

- (1) 自然資源インベントリー(目録)作成の促進
- (2) 大気及び水質を含むモニタリング活動の充実
- (3) 在来種及び絶滅危惧種とその生息地の保全
- (4) 積極的な非在来種の駆除
- (5) 資源計画の改善
- (6) 専門的な職員の確保
- (7) 環境保護の強化
- (8) 科学者及びその他関係者との協力の推進
- (9) 科学的研究のための公園利用の促進
- (10) 学習目的での公園利用

(インベントリー及びモニタリング)

このチャレンジプログラムの最大の目標はインベントリー作成とモニタリング活動を拡充することである。

インベントリー(目録)は、各公園の自然資源のベースライン情報となるものである。生物学者は、約 265 公園のユニットに必要な 12 の基本となる自然インベントリーを特定している。インベントリーは主には哺乳類、鳥類、魚類、両生類、は虫類及び維管束植物を対象としている。

モニタリングは、各公園における資源の状況を正確に把握するためのものである。各公園の科学者及び資源管理者は、それぞれの公園における生態系の健全性を示す基本的な指標を特定する。彼らは、そのような生態系の維持に不可欠な構成要素(Vital components of the ecosystem)についてモニタリングを実施する。重要な構成要素は、例えば受粉媒介者の存在、絶滅危惧種もしくは危急種、大気及び水質、浸食及び斜面の安定性など、公園の質及びその重要なトレンドをよりの確に評価するために必要なものすべてを含む。

(非在来種の侵入とその対策)

非在来種の侵入及び導入は、国立公園の自然生態系に対して最大の脅威の一つとなっている。外来種は、在来種を駆逐し、生態系のバランスを崩し、多様性を減少させ、自然の遷移を破壊してしまう。侵略的な外来種は、多くの公園で足掛かりを得て、公園の広い面積に影響を与えている。2000 年度の初め、国立公園局は外来植物種管理のために 4 つの外来植物種管理チーム(Exotic Plant Management Team)を設置した。この最初の 4 チームは、それぞれハワイ諸島、フロリダ地域、首都地域、及びチファファン砂漠/短茎草地プレーリーにおいて活動している。

自然資源チャレンジプログラムは、多くの自然資源保護プロジェクトに成果をもたらし、国立公園局の絶滅危惧種及び危急種に関する能力を一つ上のレベルに引き上げた。また、地質学的危険地域、海岸及び鍾乳洞の回復などの能力などを含めて、地質学的知見も蓄積された。

(協力体制の構築)

米国地質調査局 (USGS) など、関係する政府機関などとの新たな協力体制も現在構築中である。いくつかの地域では既に、複数の大学による共同生態系研究ユニット (*) が設置され、公園に対して技術的補助、研究及び教育活動の支援などが行われている。

* : Cooperative Ecosystem Studies Units (CESU): 10,000 ドルの会員料金 (入会時のみ)、一人当たり 15% の人件費、CESU の契約方針の遵守などが必要になるが、会員になることにより、大学との共同研究、大学教員等による協力が円滑化される。類似の枠組みに共同調査ユニット (Cooperative Research Units: CRU) がある。CRU は一会員あたり年間 5,000 ~ 10,000 ドルの支払いが必要となる。

(学習センター)

新しい学習センター (learning centers) はチャレンジプログラム構想の重要な構成要素である。学習センターの概念は公園ごとに異なるが、基本的な考え方は、客員研究者のために実験室スペースを提供し、公園の中で研究活動を行い、得られた公園に関する科学的知見を、直接一般の人々にも提供するというものである。センター施設は、公園区域外に新たに建設されるか、もしくは公園内の既存施設の再利用 (adaptive reuse of existing facilities) により設置される。

最初の学習センターは、ロッキーマウンテン国立公園、グレートスモーキーズ国立公園、ポイントレイズ国立海岸、ケープコッド国立海岸、及びキーナイフィヨルド国立公園に隣接するアラスカ州のスワードに設置される。

このチャレンジプログラムにより、公園管理者は、公園内の自然資源に関する重要な情報を正確に得る手段を手に入れ、現在及び将来の世代が公園の資源を楽しむことができるよう、公園内の資源の一貫的管理を行うことが可能となる。

米国魚類野生生物局国際部国際保全課長インタビュー（第1回）

1. 日時：2004年12月3日金曜日午後3時
2. 場所：魚類野生生物局国際保全課長室
3. 相手方：Herbert Raffaele 国際保全課長
4. 概要：

(0) 野生生物保全分野における科学

クリントン政権当時の内務省長官が、内務省下の自然資源管理組織（国立公園局、野生生物局など）の科学担当職員（以下、単に科学者）を集め、新しい研究機関を創設しようとした。これにより、科学者を集約し、より効率的に科学的データの収集と管理ができるようになるはずであると彼は考えたようだった。これは大統領の発案というわけでもなく、彼独自の発想だったようである。また、連邦議会にも十分説明されないまま、内務長官が独自に検討を進め、いきなりこの改革を導入しようとした。この内務長官は連邦議会のパワーや、そのような政治勢力とどのようにかわるべきかということをも十分に理解していなかった。そのために、この案件は議会の猛反発を受け、新機関の設立は廃案となり、宙に浮いた科学者はすべて既存の米国地理調査所(U.S. Geological Survey)に移籍されてしまうことになった。現在でも、移籍されてしまった科学者とどのように協力して仕事を進めていくかという点については大きな問題が残されている。あくまで、別々の機関の職員であるために、業務上密接な関係を維持することが難しい。魚類野生生物局としてもまだその問題を解決できていない。

そもそも、科学と野生生物保全行政の関係は難しいものがある。科学者は放っておくと自分の好きな研究しかやらない。保護区の管理などに必要なデータ取得や調査をおろそかにさえすることもある。このために、一時期、科学者の給料のみを魚類野生生物局が支給し、研究費、調査費は各野生生物保護区が提供するという方針をとったことがあった。これにより、科学者は野生生物保護区が必要とする調査しかできないことになってしまった。科学者からは、短視眼的な保護区マネージャーに調査を任せってしまうことは、一貫した保護区管理を阻害することになるという反発が起こり、結局いくらかの研究費をつけることになった。保護区のマネージャーの中には、目の前の課題を解決することしか頭にないような職員もいる。緊急性の低い調査は後回しになってしまうことは実際多いだろう。

一方、魚類野生生物局にたくさんいる「生物学者(biologist)」はあまり自分の仕事をしっかり果たしていないというのが私の個人的な見解である。生物学者はそれぞれ自分の専門の生物しか見ていない。魚類野生生物局としてどのような政策を打ち出していかなければならないかという視点に立っていない。例えば、シカが急増して植物を食い荒らす問題などは、そのシカの数を数えていても解決にはつながらない。肉食動物が全米からほとんど姿を消しているのだから、草食動物が増えるのは当然のことである。科学者は、もっと生態学者としての視点を持つべきである。

そもそも、保全の問題は科学で解決できるものではない。問題なのは人であり、人のもつ倫理の問題である。野生生物を脅かしているのは人であり、世の中の仕組みを決めるのも人である。科学者が科学の分野でいくら努力しても、そのような「人」の考え方は全く変わっていない。

(2) 「人」への働きかけ

対照的に、あれほど人間の多いインドでは、まだトラが500頭もいる。毎年多くの人間がトラに食われて死んでいるのに、それを駆逐しようということにはならない。既に何千年も人が住んでいるのにトラが住めるのは、宗教的な思想として、動物を尊

敬する強い気持ちが人々の中にあり、人間はそのような生き物を殺すべきではない、という考え方が定着しているためである。米国では、ハイイログマやオオカミが駆逐されたのは、人が襲われるということもあっただろうが、現在では、家畜が被害を受ける、狩猟対象のシカが減る程度のことである。一部の州ではバッファローが駆除されているが、これは家畜のウシに病気を媒介するという「うわさ」があるためである。畜産農家は、どんな噂でもそれが害になりそうなものであれば信用して駆除を行ったり、政治的な働きかけを行ったりする。都市であれば少しは野生動物保全に対して理解のある人間もいるが、田舎に行けば動物は撃ち殺す対象でしかない。この人々の野生生物に対する考え方の違いは大きい。

このように、問題は人により引き起こされ、その解決は人を巻き込まなければ不可能である。私たちは、どのようにして人々に働きかけることができるだろうか。魚類野生生物局は、人々に野生生物の重要性を認識してもらうことに正面から取り組むべきである。正直なところ、国立公園も野生生物保護区も人々を巻き込むことができている。それどころか、予算の関係から入園料を導入し、近年はそれを値上げする傾向があり、一部の裕福なビジターしか入れないようになってしまっている。一般人や貧乏人のことをすっかり忘れてしまっている。

人々の協力といえば、魚類野生生物局はハンターからの大変に強い「支持」がある。彼らは、狩猟の対象となるカモが増えるのであれば喜んでお金を払う。同様に、猟銃や釣具の購入金額の一部も野生生物保護のために使われている。このように、かなりの金額がハンターから野生生物「保全」分野に支払われている。とはいっても、彼らはカモが増えればいいだけなので、どうしてもそのような方向での保全対策が多くなっている。東海岸の野生生物保護区のほとんどには堤防がめぐらされている。カモ類の繁殖を促すための水溜りをつくるために、堤防を作って水位を調整するためである。それが野生生物保護区の主な業務である。つまり、野生生物保護区ですら、人を中心とした管理が行われている。さらには、南米のある国のマングローブは米国の支援により皆伐され、大きな水溜りが造られた。これは、米国から渡るカモのための水溜りであり、このために素晴らしいマングローブ林が破壊された。これは私が着任する以前の話であるが、こんな勝手な話があるだろうか。結局のところ、ハンターは魚類野生生物局を支援しているのではなく、ただ単に狩りの対象となるカモが増えればいいと考えているだけである。

(3) 米国の自然保護地域

海外からは、米国の国立公園や野生生物保護区は、素晴らしい思想の上に指定されたという印象を持たれているようだが、実際のところはそうではない。ただ単にアメリカンインディアン以外が住んでいなかった土地がたくさんあっただけである。これは、日本や中国のように古くから植民地化されて多くの人が土地所有制度を持って生活してきた場所とは違う。イエローストーンなどは有名だが、あの区域などはただ図面上で四角く区切られただけで、何ら生態学的な根拠はない。それどころか、一時はバッファローを餌付けしたりささえしていた。大統領が替わればスノーモービルも自由に走り回ることができる。バッファローは、冬になるとえさを求めて公園から標高が低いところに移動するが、モンタナ州に移動したバッファローはほぼ確実に殺されてしまう。ワイオミング州に下りればまだ生存の可能性があるかもしれない。公園内で細々と暮らしているバッファローは、スノーモービルで追いまわされることになる。少ないエサで厳しい冬を生き延びるためには、極力運動量を低く抑えなければならない訳だが、スノーモービルにより生存率が低下してしまう。これが、野生生物保全といえるだろうか。国立公園は確かに保全のために保護されている。しかし、同時に公衆の利用のために開放されている。私有地をスノーモービルで走っていると撃ち殺されるので、利用者は国立公園に殺到するわけである。

このような悪影響を緩和するためには、保護地域の周辺に緩衝地帯を設けるべきである。専門家の中には、公園内に緩衝地帯が含まれているという意見もあるが、私はそんなことはないと思う。また、生物コリドーという考え方も重要である。現在のところ、個別の機関がそれぞれの管理区域の外側まで保全する権限はない。保護区から一步でも外に出れば、野生生物は撃ち殺されてしまう。公園境界ぎりぎりに狩猟小屋が設けられているのはその例である。また、肝心のカモ類のために折角池を作っても、そこに上流から農薬や肥料が流入して、カモ類が大量死するという問題も発生している。わざわざカモを集めて殺しているわけだから、その保護区自体の存在意義自体が疑われる。原因がわかっているにもかかわらず、農家には農家の権利があり、農薬や肥料の使用をやめてもらうこともできない。米国は人々の権利があまりにも強すぎる。この国でそのような権利に少しでも制限を加えるような政策を導入することは大変難しい。そのために、現在のところ、公園や保護区がその区域を越えて発生する問題に対しては、ほとんど無力といってもいい。

しかしながら、バッファを保護区の外側に設定し、保護区どうしをつなぎ合わせるためのコリドーを確保することは、効果があるのではないかと考えている。

(4) 保全への理解を促すために

国際保全課で昨年会議を開催した際には、参加者を専門分野のみからではなく、もっと広い観点から選定した。専門家に候補者を尋ねると、すぐに細かい専門や生き物ごとに専門家を連れてくる。会議でも、お互いの研究成果を評価しあって満足している。ほとんど研究者の自己満足のための会議で終わってしまい、残りの世の中の人々には何の影響も残らない。科学者を集めても人々は変わらない。いいかえれば、それは既に保全側に立っている人たちを集めて議論しているだけで、内輪の盛り上がり過ぎない。その殻をでて、現在保全に関心がない、もしくは対立しているような人たちにも参加してもらい、お互いの共通項を見出す努力が必要である。

公園や野生生物保護区に行けば人々は変わるかというところでもない。前述の会議参加者同様、そのような人たちは既に保全の重要性をある程度理解してくれている人達である。有名な公園や保護区は遙か遠くの西海岸の方にしかない。近くの最も人々が訪れる野生生物保護区はカモの養殖場のようなものである。

私は、人々が野球をしに行くような感覚で訪れることのできるような都市型の保護区(Urban Refuge)を作っていくべきではないかと考えている。都会の人たちは忙しいので、そのような人達でも気軽に訪れ、そして野生生物の保護が重要であることに気付いてもらえるような場を作っていくべきではないかと考えている。

米国魚類野生生物局国際部国際保全課長インタビュー（第2回）

1. 日時：2005年1月21日金曜日 13:00～、28日 9:20～
2. 場所：魚類野生生物局国際保全課長室
3. 相手方：Herbert Raffaele 国際保全課長
4. 概要：

魚類野生生物局職員を対象としてプレゼンテーションを行った後に、そのプレゼンテーションに対する感想などを伺った。

（1）保護地域における料金収入

プレゼンテーションの中で、米国の保護地域での料金収入に興味を持っていることがわかった。これはいい着眼点だと思う。料金収入を保護地域管理の費用に充当することについては賛否両論ある。

コスタリカでは、訪問客1人につき一定額の料金を徴収して保護区管理のための財源としている。フロリダ州では、開発に伴う土地取引100ドル当たり5セントを徴収して、保全費用の財源としている。プエルトリコでも、同様に石油精製量に応じて、一定の保全費用を業者から徴収している。これらの財源は自然環境の保全にプラスに働いている。

しかしながら、現在米国の国立公園などで行われているような料金政策は誤りで、将来いい結果をもたらさないだろう。料金収入が大きくなり、管理費用の多くの部分が賄えるようになれば、連邦議会が予算を配分しなくなるだろう。料金収入で賄えるのであれば、なぜ税金が必要になるのか、という論理であり至極当然のことである。

料金収入で保護地域を管理する手法は、特に国立公園局で顕著である。国立公園局は高い入場料金を取ることで、管理のための収入を得ることができるとともに、入場者数を抑制することができる。どうしても入場者数が過多になりがちな公園管理者としては、もっとも安易でかつ効果の高い手法である。しかしながら、ここで注意しなければならないのは、料金徴収及び料金の値上げが、潜在的に貧しい人々に対する差別になっているということである。ただでさえ、公園には裕福な高齢者や白人家族しかいないのに、さらに今後値上げが続けば黒人やヒスパニック系住民の足が遠くのは自明の理である。市民全員の財産であるはずの国立公園が、ほとんど一部の裕福な人々だけのものになってしまっている。

また、公園内のコンセッション業者の問題も見逃せない。コンセッション業者は、公園内でのホテルなどの便益施設の営業を請け負う業者であるが、一部の業者の既得権益となりつつある。少額の契約金を支払いさえすれば、長期間にわたって公園内で独占的に営業することができる。また、公園局の施設を使っている割には料金も高く、相当の利益を得ている。それにより公園管理に還元される収入はそれほど大きくない。1980年代に、コンセッションの契約料金が大幅に見直され、かなり現実的な価格になっているが、このようなコンセッション業者の活動を国立公園局は管理しきれていない。保護区の管理を考える上で、料金徴収や有料施設の管理形態を十分検討しなおすということは、将来にわたって保護区の質を維持するという意味で重要なことである。

国立公園局での料金政策が変化したのは、現在から20年ほど前である。それまでは入場料金は低く抑えられてきていたが、20年間に急速に金額が値上がりしてきた。公園の施設やサービスの質が高いため、市民は高い入場料金を払っても公園を利用してくれる。これは、国立公園局にとって値上げの格好の理由になった。しかし、そのような高い入場料金を払うことのできる人々は市民全体の一部分に過ぎない。

南アフリカで黒人による初の政府が樹立された際、国内のほとんどの国立公園では薪のための伐採が行われ、破壊された。これは、白人や外国人などごく一部の利用者しか国立公園を利用していなかったため、その存在意義が国民に理解されていなかったためである。国民の大部分が支持していなければ、将来にわたって保護地域が守ら

れていくことは難しい。現在の米国の保護区がたどっている道も同じようなものであり、保護区の管理として適切な方向性とはいえない。短期的に管理のための費用が捻出できるからといって、安易に料金収入に頼るべきではない。

(2) 魚類野生生物局の抱える問題

魚類野生生物局が所管するプログラムのひとつに、猟銃や釣具に課税することにより、狩猟対象鳥獣や釣魚保全のための財源を確保するものがある(Federal Aid in Sport Fish Restoration, Federal Aid in Wildlife Restoration)。これらの予算を合計すると5億ドルにもある。魚類野生生物局は、この予算を州政府に配布するが、その際にハンターや釣り人の数と申請された事業計画などを審査して配布額を決める。この予算は、各州政府野生生物部局の予算収入のかなりの部分を占めている。このために、州政府はハンターや釣り人をとても大事にしている。同様に、狩猟対象の野生動物や釣魚の回復プログラムが州政府の主要な業務となっている。相対的に予算とは関係のない一般のビジターやバードウォッチャーに対する対応はあまり充実していない。そのため、非狩猟対象の野生動物、釣魚以外の魚類に対する保護政策も軽視されがちである。

数としては、バードウォッチング愛好家の方が圧倒的に多く、野生動物などの種数も、狩猟対象鳥獣の種数などはごく限られたものである。ところが、少しでも税収のからむ利用者や野生動物、魚類のみが恩恵をこうむっているのが現状である。バードウォッチャーはまだ組織化されておらず、またハンターのように政治力を行使していないことがその主な理由だろう。

魚類野生生物局では、このような不均衡を是正するために、双眼鏡や鳥のえさ台に課税することを検討していたが、当時の政治的な状況からこの提案は受け入れられなかった。課税額は少額(3~10%)であるために、メーカーもそれほど抵抗はしていない。むしろ、商品の対象となる小型の鳥類の保護がおろそかになれば商品の売れ行きも落ちてしまうので、このような提案に賛成してくれる業者も多い。

このように、新たな財源を確保するための課税が、結果として対象となる生物に対する保全のインセンティブを与えることになる。言い換えれば、特定の課税措置と関係のない種は、相対的に保全対策が手薄になってしまう。

ハンターの政治力は、ハンター人口が減少するにつれて弱くなってきていた。ところが、このブッシュ政権になり急に勢力を強めている。ハンター個人の活動が環境に壊滅的な影響を与えることはないが、政治家と結託したハンティング団体の政治力には野生生物保護行政に大きな影響力を持っている。国立公園局が公園の入場料収入でゆがみが生じていることと同様、魚類野生生物局の野生生物関係予算も、保全政策のゆがみの原因となっている。

(3) 科学に基づいた野生生物保護の可能性

ワイオミング州では、ビッグホーンシープの個体数が回復したために、10頭のみを狩猟対象として、狩猟許可をセリにかけた。その結果、1頭あたり10万ドルという値がついた。裕福なハンターの中には、貴重な野生生物を狩ることができるのであれば、お金はいくらでも払うという人がたくさんいる。野生生物管理者の立場からすると、増えすぎた個体数を調整しながら追加的な予算も得られるのでありがたいことである。ところが、基本的に科学的なデータに基づいた管理ができるのは、政治家や地元の有力者などが関係しない場合に限られる。このような規制を導入すると必ず政治家が介入し、狩猟枠を拡大するよう圧力がかかる。野生生物の管理は、理論的には科学的データに基づく管理が可能であるが、現実的には政治的な介入を招き、理想的な管理を導入することが困難なのが実情である。

より極端な例としては、途上国における希少野生動物の狩猟問題がある。国際サファリ協会では、アフリカなどの野生動物を狩猟するために、相手国政府機関に大金を

支払ってメンバーを対照とするツアーを催行する。絶滅の危機に瀕するゴリラ1頭に100万ドル支払うという話もある。途上国政府としては、ゴリラ1頭殺させるだけで、保全費用として十二分な予算が回り込むわけであるから、魅力的な提案である。しかしながら、大金が動けば必ず汚職が生ずる。収入がそのまま保全費用に使用されることはないだろう。このように、料金徴収による野生生物の保全は、科学的には実現可能であるが、政治的にはうまくいかないという問題がある。

(4) ガンカモ類の保全

ガンカモ類は、野生生物保護区が最もその保全に力を入れている渡り鳥である。特に東海岸に存在する野生生物保護区は、カモの水草が豊富な池を作り、餌となる小麦や大豆まで栽培しているところもある。野生生物保護区は「カモの養殖場」だと揶揄されるゆえんでもある。

ところが、近年このようなガンカモ類による農業被害が増加して問題になっている。人にも慣れ、平気で農地や民家の庭などで餌を食べている。米国での餌が豊富なために、渡りをやめて1年中米国内に滞在する個体も増えてきている。この問題は、現在の野生生物保護区などにおける偏重したガンカモ類保全の弊害と言える。

(5) 保護地域における道路建設

米国の森林局は、世界で2番目の道路建設実績を持つといわれている。木材伐採、レクリエーション、釣り、狩猟などのためにとにかく森林内に道路を作りまくっている。道路は、それ単独で最も深刻な環境破壊要因となる。ブッシュ政権になってからさらにこの傾向に拍車がかかっている。

国立公園も道路が公園の奥まで作られている。野生生物保護区はそれほど車道が作られていないが、やはり管理用の車道や一般用の有料道路がある。道路建設による自然環境への影響が十分検討されないまま建設されてきた道路である。道路は、車社会である米国には欠かせない施設であるのも確かだが、道路の与える影響を十分に理解した上で建設されるべきものである。

(6) 野生生物保護区の変化

国立野生生物保護区は、全体的に保護区の利用を重視する傾向にある。歴史的に、野生生物管理者は、一般の利用者に対するビジターサービスを気にしてこなかった。ところが、近年の保全への関心の高まりや、都市系住民を中心とするバードウォッチングなどの愛好者が増加するに従い、ビジターサービスや利用施設への需要が高まってきた。

また、野生生物保護区の抱える問題の多くは、保護区の区域外に原因がある。移入種の問題、保護区に流入する河川の汚濁、水量の不足、大気汚染などであり、年々その悪影響は深刻になるばかりである。

このために、野生生物管理者は、保護区外の住民や関係者、ビジター、州政府などとの良好な関係の構築が野生生物保護区管理のために必要不可欠であることに気づき始めた。

将来的にはより利用者や周辺住民などを意識した管理に重点が置かれてくるのではないか。保護区を巡る環境が変わる中で、一貫した保護区の管理をどのように維持していくかが大きな課題となるだろう。

財団法人 国立公園協会 自主研究

米国の国立公園と国立野生生物保護区（自然資源管理を中心として）

平成 18 年 3 月

財団法人 国立公園協会

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 2-8-1

虎の門電気ビル 4F

TEL 03-3502-0488

FAX 03-3502-1377

HP <http://www.npaj.or.jp/>

本報告書（表紙を除く）は、古紙配合率 100%、白色度 70 の再生紙を利用しています。

