

(海外長期研修研修課題論文)

「米国における自然環境管理の手法及びその技術移転について」

平成 17 年 3 月 31 日

環境省自然環境局総務課

鈴木 渉

(研修機関：米国内務省国立公園局及び魚類野生生物局)

目次

I. 研修の概要	
i. 研修テーマ	1
ii. 研修の目的	1
iii. 研修の手法	1
iv. 研修期間	1
II. 研修成果	
i. 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
ii. 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	4
1. 米国内務省国立公園局の概要	4
2. マンモスケイブ国立公園の概要	7
3. レッドウッド国立州立公園の概要	9
4. 国立公園システムの概要	11
5. 国立公園の職員及び研修制度	12
6. 国立公園局の予算の概要	19
7. 国立公園の管理と利用規制	21
8. ビジターサービスの特徴	33
9. 教育、自然解説活動	34
10. 施設の計画、整備及び維持管理	35
11. 自然資源管理の手法	35
12. 国立公園の独自財源	38
iii. 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	42
1. 米国内務省魚類野生生物局の概要	42
2. 魚類野生生物局の職員	44
3. 魚類野生生物局の予算の概要	45
4. 野生生物保護区システムの概要	48
5. 自然資源管理の手法	48
6. 施設整備及びメンテナンス	49
7. 財源の確保	50
8. ボランティアプログラム	52
iv. 途上国の自然資源管理のための技術支援	53
1. 国立公園局の国際協力の概要	53
2. 魚類野生生物局の国際協力の概要	55
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	56
4. 自然資源管理分野における途上国支援	58
v. おわりに	59
vi. 参考資料	60
○元内務次官補聞き取り調査（第2回）の概要	60

I. 研修の概要

i. 研修テーマ：「米国の自然資源管理及び途上国への技術移転」

ii. 研修の目的：

この研修の目的は、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る。

iii. 研修の手法：

この研修では、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公園ユニット2ヶ所（マンモスケイブ国立公園、レッドウッド国立州立公園）、及び途上国等の野生生物保全を支援している魚類野生生物局国際課である。

実務研修では、現場の職員に対する聞き取り調査及び研修地以外の米国内の保護地域、自然資源関係機関を訪問し、聞き取り調査等を実施した。

途上国の現場については、米国と関係の深い南米地域に位置するコスタリカを訪問し、政府機関、技術協力担当職員、エコツーリズム関係者などに対する聞き取り調査を実施した。

iv. 研修期間：

研修期間は、平成15年3月29日から平成17年3月28日までの2年間である。

米国内研修地位置図



II. 研修成果

i. 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。これらの保護地域その他、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(参考資料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、保護区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、①それぞれの資源に関する科学的調査の実施(science)、②重要な資源に関するモニタリングの実施(monitring)、及び③資源に何らかの悪影響が生じている場合にはその対策の実施(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となっているものである。

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(聞き取り調査メモ55参照)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。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(参考資料1参照)。ちなみに、日本の国立公園面積は、国土面積の5%強を占める。とはいえ、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の規模は桁違いであり、連邦所有地として営造物管理されているために、それにより守られている生態系の質は高い。なお、国立野生生物保護区システムの総面積は、日本の国土面積を上回っている(参考資料1参照)。

(2) 予算額の比較

国立公園局と魚類野生生物局の予算額(2004年度承認額ベース:参考資料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%と高い。

職員数は、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(参考資料1参照)。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(参考資料3参照;維持管理担当職員のデータはなく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

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。公園もしくは保護区管理費用に限って比較してみると、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（参考資料 3 参照）。

利用者数は、国立公園システムが年間 260 万人程度であるが、野生生物保護区システムは 40 万人程度である。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。また、利用者一人当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（参考資料 3 参照）。

こうしてみると、米国の保護地域の予算は、管理対象の面積ではなく利用者数に応じて配分されている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理由があげられる。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、墓地などであるが、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研修生の受け皿としての機能を持っている。自然解説（インタープリテーション）や教育などのように特殊な技能を必要とする業務と異なり、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。

さらに、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。

（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（ただし、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れ態勢が整っており、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への評価は高い。

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を与えている。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。

各保護区にはボランティアコーディネーターが配置されている。国立公園局では、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。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区管理制度である。

ii. 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、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。国立公園局は、米国内務省の下部組織である（参考資料7参照）。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の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（参考資料9参照）。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（参考資料12,13参照）。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（参考資料14参照）。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（参考

資料 16 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、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。予算確保などの課題などが残されているものの、今後この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。

(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

(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. 1 2 3, 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、上部組織の内務省長官は閣僚である。

(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)

(内訳: 参考資料 57 参照)

(6) 職員数

① 本省 (全国を対象とする業務を行っている部局): 約 1,000 名

② 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

③ 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。

(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 (参考資料 60 ページ「国立公園局各地域

事務所管轄公園ユニット一覧」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修所、研修所については参考資料 55 を参照。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でき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」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（現在の公園面積と同じ）
- 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、この地域でも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。

・バター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ーナッツ（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（参考資料 35、参考資料 37 参照）

（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 417 km²）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。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 34 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 8,000 km²）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。

（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、比較的古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ド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：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：
 - 1990：110,132 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（現在の公園面積と同じ）

- 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、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（参考資料30参照）。

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、うち国立公園は56ヶ所である（参考資料第33参照）。

①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。

②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。

③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。

④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。

⑤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。

⑥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。

⑦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。

- ⑧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。
- ⑨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)。
- ⑩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。
- ⑪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。
- ⑫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。
- ⑬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。
- ⑭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つのトレイルを含む。
- ⑮関連地域(Affiliated Areas)：1970年8月18日の法律(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」と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。
- ⑯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(参考資料51参照)。さらに、所属する職種内に職名(Title)が定められている(各職種の職名一覧については、参考資料52参照)。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。ここで職名とは英語のTitleに対応し、個人の有する役職名(肩書き)に相当する。

また、国立公園局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。

- ①パークレンジャー(Park Ranger)
- ②火災管理(Fire Management)
- ③事務職系職員(Administrative)

- ④維持管理、技能職員 (Maintenance, Trade & Craft)
- ⑤米国公園警官 (US Park Police)
- ⑥守衛 (Guard)
- ⑦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（取締り官）、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のが、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。

各公園の人員構成の例として、イエローストーン、グランドキャニオン、レッドウッドの各国立公園を添付した（参考資料 41 参照）。

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」（違法行為の取締りなど）は法執行官（取締り官）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 (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。国立公園局は本来的には国有地管理組織であり、その管理業務の一部として自然資源を管理しているということを示している。

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ほとんどは法執行（取締り）部門出身者である。このように、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。

（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、前出の職種 (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。

組織的な面から、職名中に「Ranger」の呼称を有する職員について集計してみたところ、国立公園では、概ね 20% 前後の職員がレンジャーという呼称を有していた（参考資料 46 等参照）。これに対しカリフォルニア州立公園は半分近くがレンジャーである。これは、一般的に財源が乏しい州立公園では職員数が少ないため、法執行官が公園内での取締り活動を行う傍ら、自然資源管理や自然解説活動を兼務することが多いためであると考えられる。国立公園においては、レンジャーの肩書きをもつ職員の多くは法執行部門及び自然解説部門に所属しているが、少数

ながらほとんどの部署にも配置されている。

このように、実際には「(パーク)レンジャー」の呼称には、一貫した定義のようなものではなく、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印象を受ける。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り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とのことである。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、ビ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。

しかしながら、一般の利用者には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。このように、「(パーク)レンジャー」という呼称は、対外的にわかりやすく公園職員の業務を紹介するいわば職員の総称として用いられているものようである。

（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グレードに所属する。メンテナンス職員はWGグレードに所属する。例えば、参考資料17の「レッドウッド国立州立公園幹部及び組織図」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コードである。参考資料53はGSグレードの俸給表である。具体的な給与額は各人の号(Step)により異なる。

（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、職員厚生費用が少ない。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、マンモスケイブ国立公園では、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(聞き取り調査概要メモ22参照)。

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。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。

(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(各国立公園におけるボランティア活動実績については、参考資料64ページの「米国国立公園システムの国立公園一覧」を参照)。

ボランティアは、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。

ボランティアは、短期のものから数ヶ月に及ぶ長期のものまで様々な業務について募集が行われている。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り場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。業務中の怪我に対しては、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: 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の他、国立公園等の臨時職員に準じて宿舎

を有料で借用することができる。

米国の学生はお金がないために、無給の実務研修よりは長期休暇中にアルバイトをする傾向が強い。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を受ける。

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。マンモスケイプ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についても担当している場合もある。利用者も、地図や自然に関係する図書、お土産などを購入しながら公園の利用を楽しむことができる。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経営しているコンセッション業者(営業権所有者: 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)などもコンセンション業者により運営されている。営業権所有者の被雇用者数は約25,000人であり、これは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(参考資料55参照)、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(オルブライト研修センターの概要については、参考資料56参照。マザー研修所については聞き取り調査概要メモ40参照。)。この他、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。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。

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(参考資料51参照)。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。職種と肩書き（職名）の対応については、参考資料 52 を参照頂きたい。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となっている。この概念は、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ということといえる。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）の組み合わせされた総合的な概念といえる。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能力である。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それぞれ提供されている。

国立公園局の初任者研修は、1 から 5 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、2 と 5（2 はグランドキャニオン国立公園のオルブライト研修所、5 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。

①Fundamental I (Who we are.)

Fundamental I 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。

②Fundamental II (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。

③Fundamental III (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、I の受講後、採用 2 年目までに受講する。

④Fundamental IV (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。

⑤Fundamental V (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 II 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付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。

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1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テ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。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（この連邦議会における予算審議プロセスについては、参考資料 31 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 42 ページ「米国国立公園局の予算プロセス」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・デモンストラーションプログラムである（参考資料 94 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（参考資料 57 参照）。言い換えれば、国立公園局は自然公園、都市公園を問わない巨大な公園管理機関であるといえる。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（参考資料 62 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（参考資料 60 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、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%であった（聞き取り調査メモ 15 参照）。近年国立公園局関係予算はほぼ横ばい（参考資料 60 参照）であるが、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、結果として実際のプログラム経費は目減りしている。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（参考資料 75 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。調査費の使途は様々であるが、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、各公園に配分された調査費が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、調査費の一部をプログラムに対して一括して予算を計上しているものである（自然資源チャレンジプログラム：後述）。プログラムに一括計上された予算は、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（参考資料 87、聞き取り調査メモ 37 参照）。

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（参考資料 81 参照）。

このプログラムは、大きく①インベントリー作成とモニタリング活動の拡充、②移入手対策の促進、③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（バイタルサインモニタリング；参考資料 85 参照）。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を含んでいる。モニタリングの実施のために、全国に 32 のバイタルサインモニタリングネットワークを設立し、それぞれのネットワーク単位でモニタリングが実施される予定である（参考資料 83 及び 84 参照）。

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。

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 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。

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ソードに設置される予定である。

(3) 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(参考資料67参照)。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。

(4) 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(参考資料70参照)。

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、フィーデモンストラー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。

(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(参考資料72参照)。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) ヨセミテ国立公園の事例(参考資料40、聞き取り調査概要メモ39参照)

①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の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。

②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、管理総合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。

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で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道をとらざるを得ない。ヨセミテ国立公園に関しては、このように相反する要請が寄せられるため、意見の集約が困難であり、老朽化した公園施設の更新工事ひとつをとっても、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(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。訴訟に発展する以前に何らかの妥協点を見つきたいという公園側の姿勢が伺える。

③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規準と指標を定める。
- 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、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関する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、①人数制限、②行動様式の管理 (behavior management)、③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重要になってくる。そのようにして定められた目標を達成するためには、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 NPO 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カ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 はどちらかというと実施段階の計画（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、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、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、そのような長期間の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。

予算の面でも問題がある。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多くない。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実施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、利用を制限する管理と受け取られ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。

(2) イエローストーン国立公園の事例 (参考資料 39 参照)

①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、イエローストーン国立公園等) 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。当初クリントン政権は、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。政治的圧力も強く、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。また、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、利用者がバイソンなどを追い回すことによる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 税収 (同上)

冬期シーズン	税収 (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

②2004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(騒音基準やエンジンの構造が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、スノーモービルの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とした。

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、今回発表された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。

(3) アラスカ保護地域の概要

①アラスカ地域の自然資源

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。アラスカにおける自然資源管理は、自動車乗り入れ規制により公園の資源を保護しているデナリ国立公園における利用者規制の例など、国立公園として本来の自然資源管理が行われている事例がある。

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(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保護区の管理に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い。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の、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。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から削除されている。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、政府機関としての限界でもある。

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が問題化している。

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。

②アラスカ地域の概要

表 1 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 1 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2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2 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%

③デナリ国立公園

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。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時期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。

しかしながら、現在でも公園中心部であるカンティシュナへの代替ルート建設を求める声が強く、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）に抗しながら公園の資源を守っている（表3 年表参照）。

表3 デナリ国立公園関係年表

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。

④アラスカにおける現地調査の実施

アラスカ地域における自然管理について学ぶため、2004年9月2日から16日にかけてアラスカの保護地域や保護地域管理事務所を訪問し、聞き取り調査などを行った。主な訪問先は次のとおりである。

(訪問先)

- a)魚類野生生物局関係：アラスカ・マリタイム野生生物保護区事務所、リージョン7地域事務所、ユーコン・フラット野生生物保護区事務所、アークティック野生生物保護区事務所
- b)国立公園局関係：アラスカ地域事務所、キーナイフィヨルド国立公園、デナリ国立公園
- c)その他：公有地インフォメーションセンター（アンカレッジ、フェアバンクス）

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ほとんどないことである。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。

対照的に、アラスカ地域の保護区管理については、これまでの保護区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。

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(聞き取り調査概要メモ34参照)。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。国立公園が、社会全体が認めた価値を守り、将来に渡り永続的な保全が確保されるということを人々が納得してはじめて、規制手法が受け入れられる。

米国では、今や国立公園はほとんど米国民の誇りやほとんど国民としての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入れてきた。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。

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に限定している。公園道路の入口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方法はない。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上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。

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、安全にかつ比較的質の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しており、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((3)表3参照)。

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。

バックカントリーにおける利用者数の制限は、主に利用者の求める経験の質に基づいて利用者数上限が設定されている。例えば、利用者が歩道を歩いていて1日に会うグループ数、滞在中に人工的な音を耳にする頻度、目にするゴミや人の排泄物などの頻度により、経験の質を明らかにし、そのモニタリング結果を元に、バックカントリーの利用許可を増減する。利用規制の根拠となるモニタリングの実施は、このように自然科学的手法と社会科学的手法による継続した調査の実施が必要である。

ただ、このようなバックカントリー利用者はデナリ国立公園では比較的少なく、公園管理者としてはあまり問題視していないようである。大多数の米国民は、車中心の社会で育ち、エネルギー大量消費型の生活を送っている。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。そのために、子供のころから自然体験が十分でないために、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。それを補い、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が充実している。また、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対応を意識して整備されている。例えば、自家用車で移動できる道路、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。駐車場にはトイレが完備されていて、ゴミ箱、トイレトーパーも当然のごとく備えられている。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ことも多い(通景伐採)。デナリ国立公園にもそのような箇所があったことには驚かされた。

デナリ国立公園の公園道路の特徴は、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い。

なお、デナリ国立公園の利用は、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、そもそも公園の供用期間が限られているという理由もあるが、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のではないかと考えられる。他の国立公園ユニットも含め、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。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20ドル程度である。

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。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の割合は相対的に低い。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、マイノリティーなどの利用が困難になり、国立公園離れが進む恐れがある。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、ツアー参加者は裕福な高齢者層と外国人観光客の割合がさらに高いようである。

⑤国立野生生物保護区

今回のアラスカ調査のもうひとつの目的は、国立野生生物保護区の管理について取材することであった。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いる。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）が認められており、ツアー会社により催行されるハンティング・ツアーには人数規制が課せられ、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になっている。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問題は、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である。野生生物保護区では、古くから継続した生物のモニタリング活動が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

分なものとはいえない。また、大統領府からの指示により、気候変動や石油開発による悪影響を示す科学的データが軒並みホームページから削除されるなど、連邦政府としての限界を感じる。たとえ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改めて実感された。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、十分な米国民からの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を実感した。

(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・アメリカ商会が設立され、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・ミュアー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であるが、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陸 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、野生生物保護区が5,380万エーカー、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」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。

(4) 国立公園における利用規制

米国の国立公園における利用者規制は、どちらかという混雑管理(crowd management)に近い。特に、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。

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大変質が高い。国立公園局の2005年度予算要求書によれば、利用者の満足度は2000年度で95%、2003年度で96%という調査結果が得られている。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が提供される(正確には、職員は年2回ユニフォーム購入手当ての支給を受ける。)

国立公園内の総合的な管理計画の策定や大規模な施設計画やデザインは、米国内2ヶ所のナショナルセンターが担当している。

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が、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。情報はマイクロフィルム化して保管される。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される。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、それほど経費要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。

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国立公園局の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」を導入することになった。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・グリッドとハーパー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。国立公園システムの各公園ユニットは、このパンフレットと、パークニュース(年数回発行)の2種類が原則として備えられている。

9. 教育、自然解説活動

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れ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る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。エバングレーズ国立公園(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」(参考と

して一部頂戴した) 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で「自然解説」の意で用いたが、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, NTCS (国立保全研修センター: 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、水先案内人である。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。

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、デンバ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。

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、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、公園職員により維持管理が行われている。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燃やされているため) 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5参照）

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、という難しい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つの報告書である。実際にその思想が理想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。国立公園局の管理は、現在もどちらかという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。また、利用者は、禁止されていない限り歩道を外れて公園内のほとんどの場所を歩き回ることができる。また、バックカントリーキャンプサイトでは、枯れ木や枯れ枝であれば拾って薪として燃やすことができる。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という印象を受ける。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、意外に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レ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的な点は、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、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: 別添資料81参照)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 Monitoring; 重要生物指標モニタリング: 別添資料85参照)体制を確立することを目指している。

バイタルサイン・モニタリングで特徴的なことは、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（別添資料 83 及び 84 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。

（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。自然資源管理の代表的な業務の例としては、モニタリングの他、移入種駆除、その地域で絶滅した野生動植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）のため、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。維持管理部門と並んで、資源管理部門はボランティア参加者の大きな受け皿として機能している。

また、自然資源チャレンジプログラムによりいくつかの移入種対策チームが設置され、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では、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、一貫的な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（下記図参照）。

国立公園における資源管理部門の機能

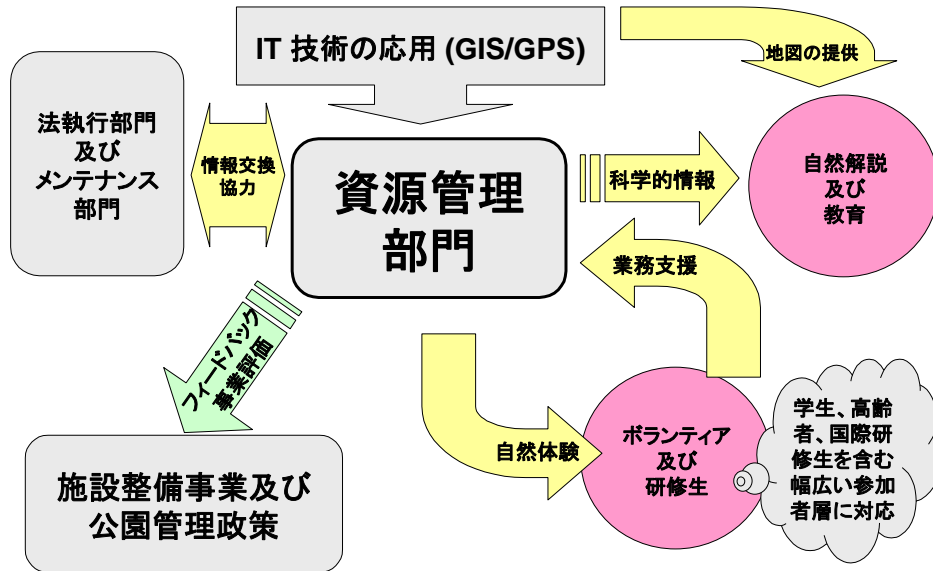


図 国立公園における自然管理部門の機能

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、フィードモンストラ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。マンモスケイブ国立公園の有料のケイブ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。マンモスケイブ国立公園でも、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）は通常のパーク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（下記の図を参照）。

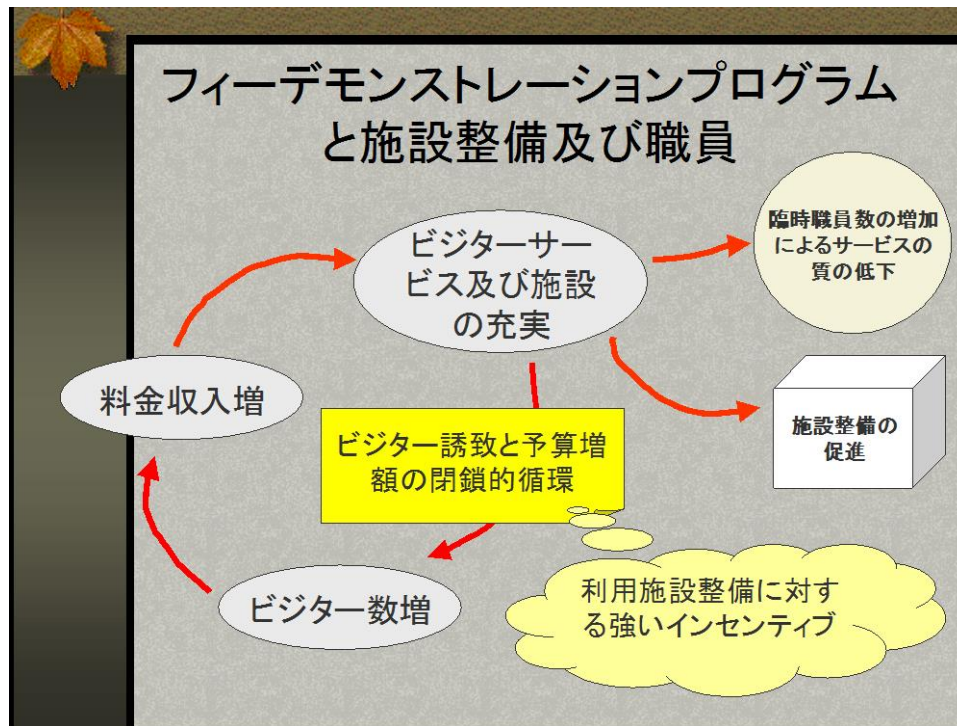


図 フィーデモンストレーションプログラムと施設整備及び職員との関係

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。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: AWCFF)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、用途がために、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リーアソシエーション：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で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なっている。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。

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。寄付金の使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資の供与が多い。ただし、現物を寄付するのか、その用途に限定してお金を寄付するのかは資料からは不明である。

(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、施設の維持や安価な宿泊場所の管理、提供という形で公園が利益を受けているようである。

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）である。

iii. 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: 参考資料103参照)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（参考資料7参照）。

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（参考資料2参照）。

（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

魚類野生生物局の原点は、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）である。いずれの機関も、19世紀の第4四半世紀に米国で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 (参考資料 111 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 (2004年度現在概算)

- ① 本省 (全国を対象とする業務を行っている部局)：約1,360名
- ② 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
- ③ 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、現在は生物学を専門としない職員が

管理職や国立野生生物保護区の管理所長になることもある。

魚類野生生物局長については、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いる。

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

①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: 304-876-1600

②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、I. NCTCが経費を負担しているコース(NCTC-Sponsored Courses)、II. その他のFWS内の部局が実施している研修(Other FWS Training)、III. 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)、IV. 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。

③参加費用負担

a) FWS職員: I. 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。II~IV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 (参考資料 118 参照)

(1) 概要

魚類野生生物局の2004年度の予算額は20億3,192万ドル(約2,134億円)、うち一般会計分が13億2,605万ドル(約1,392億円)、特別会計分が7億587万ドル(約741億円)であり、予算額に占める特別会計の割合は35%である(参考資料 111 参照、特別会計分については後述)。

内務省の政策目標(ミッション)項目ごとの予算額を見てみると、資源保護が最大で10.5億ドル(約1,103億円)、次いでレクリエーションが1.8億ドル(約189億円)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(参考資料112参照)。

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(参考資料113参照)。この予算項目の中に、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①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)、②国立野生生物保護区システム:3.87億ドル(約406億円)、③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)、④魚類:1.04億ドル(約109億円)、⑤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(参考資料115参照)。

①生態系関連業務(参考資料119参照)

- 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。2003年度のこのプログラムによる成果(アウトプット)は次のとおり。

②国立野生生物保護区システム(参考資料123参照)

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。

③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係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タンプ(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(参考資料125参照)。

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(参考資料126参照)。

④魚類及び海棲ほ乳類等(参考資料121参照)

魚類の個体群を維持、回復するための、魚類孵化場の運営、魚類や海生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執行している。

⑤総務管理(参考資料128参照)

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。
- 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)。

- 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。
- 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。
- 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）。

(2) 建設（参考資料131参照）

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。

(3) 用地取得（参考資料132参照）

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。

(4) 土地所有者インセンティブプログラム助成金（参考資料133参照）

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。

(5) 民間保護助成金（参考資料134参照）

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。

(6) 州政府及び原住民政府野生生物助成金（参考資料142参照）

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。

(7) 国立野生生物保護基金（参考資料135参照）

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。

(8) 亜熱帯性渡り鳥保全（参考資料141参照）

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。

(9) 北米湿地・湖沼保全基金（参考資料138参照）

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。

（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。

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 (参考資料 137 参照)

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。

(11) 多国間生物種保全基金 (参考資料 141 参照)

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。

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 (参考資料 103 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ような地域である。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: 参考資料 108 参照) 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 名であり、その他 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、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
- ・堤防 : 4,000 マイル以上
- ・柵 : 13,000 マイル
- ・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。

アラスカ州にあるマリタイム国立野生生物保護区では、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、近年の野生生物に係る問題は、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多くなり、保護区内だけでは対応が困難な問題が急増しつつある。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印象を受ける。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、今後の野生生物の管理の大きな課題といえる。

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、一見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、保護区の第一の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。

野生生物の生息地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。保護区の中には、ほとんどガンカモ類の「養殖池」と化しているものもある。

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に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。それでもメンテナンス職員数は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。

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ある。

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(参考資料 111 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)などである。国立野生生物保護区等における徴収料金を財源とするフィードバックプログラムについては、入場料金が比較的安いために予算額は小さい。

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。野生生物観察者層はまだ歴史が浅く、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(聞き取り調査メモ 48 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。この寄付金は政府の特別会計ではないが、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(参考資料 145 参照)。

(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（参考資料148参照）。この予算は、州政府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より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、ダックススタンプ（渡り鳥狩猟許可証；切手になっていることから「スタンプ」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（参考資料150参照）。収益の約58%はダックス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（フィーデモンストラ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(easement)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）フィーデモンストラーションプログラム(Recreation Fee Demonstration Program)

フィーデモンストラ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るため、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（参考資料153参照）。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、この制度は臨時のものであり、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（参考資料156参照）。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(参考資料157参照)。

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な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このロシア東アジアプログラムのみである。

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設立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)

①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。車を持っていないければ、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。

②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ビ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。

③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、宿舎の電気代、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。保健は、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。

④その他

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。

iv. 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:参考資料74参照)。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う強い批判が連邦議会から起こり、それ以降国際出張件数は極端に減少している(2003年度出張件数268件、2004年度の出張件数115件;2002年度までの年間平均出張件数300~400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、初めて国立公園システムを創設した米国の国立公園局の制度を参考にするために、多くの照会が寄せられる。

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。

① 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。

②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、ビッグベ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。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の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。職員交流は比較的费用がかかるが、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。このため、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。

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」によるものの大きく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、100万ドルの魚類野生生物局予算により、1,450万ドル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件に除税金を提供し、138万ドル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ドルであった。1995年以来、60万ドル以上の資金が、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

(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、中米諸国の中にあつて比較的政情が安定していたために、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 790 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、世界各地より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 (米国とカナダからの観光客がコスタリカへの観光客の約 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 米ドルを入場料として支払わなければならないとなり、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あるから、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位置付けはかわらない。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（聞き取り調査概要メモ 55）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の対象にならないため、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礎となっている。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、国際的に見ても、自然資源管理の問題には国という枠組み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。

v. おわりに

2005年3月17日、米国連邦議会は51票対49票の僅差で、米国最大の北極国立野生生物保護区(Arctic National Wildlife Refuge: ANWR)における石油開発を認める法案を採択した。この法案は、石油業界が1987年以来ロビー活動が続けてきた懸案であった。奇しくも同日、原油価格は1バレルあたりそれまでで最高値の56.46ドルを記録した。

米国地質調査局(U. S. Geological Survey)によれば、北極国立野生生物保護区には60~160億バレルの原油埋蔵量があるとされている。3月17日付新聞記事(USA Today)によれば、米国は1日当たり2,000万バレルの原油を消費しており、その58%に相当する1,100万バレルを輸入に頼っている。米国エネルギー情報庁(U. S. Energy Information Agency)は、保護区における石油・ガス開発により、原油の輸入依存度を4%低減することができるとしている。

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5参照)。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。

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。

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実現のために必要なものと考えられる。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。

vi. 参考資料（聞き取り調査実施時期から参考資料集に含めることができなかったもの）

○元内務次官補聞き取り調査（第二回）の概要

1. 日時：2005年3月5日 16:30～

2. 場所：ドン・ベイリー氏別荘

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ーの副代表を務める）

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。前回（1月9日）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が、今回は絶滅危惧種法の背景などについてお話を伺うことができた（以下、聞き取り内容を記載）。

（1）政府職員としての心構え

政府職員の一般的にいえる問題点は、現地に一度も行ったことがなくとも政策を決めることができるということである。一部の人々にとって死活問題であっても、実際に会って説明する責任はない。事務所に隠れながら自分の持つ権力により物事を決めることができる。このような政府の匿名性や無責任な体質には大きな問題があると考えている。政府職員は、人々の生命や生活を預かっているのであるから、重要な説明責任を負っているはずである。実際に会って説明する勇気を持つべきである。

特に、政府の要職につく人間がそのような態度をとり続けると、大きな間違いにつながるおそれが高い。高いランクになればなるほど、部下や一般の人々からの声に耳を傾け、率直な議論ができる雰囲気をつくりださなければならない。私は、公衆の前で恥をかくよりは、内部で部下から反対されることを選んだ。人々が自分の考えを自由に述べることのできる公平な機会を与えることが重要だと考えている。指導者は直接人々に相対して語りかけ、かつ反対意見を言えるような雰囲気を保つべきである。ブッシュがイラク戦争という大きな過ちを犯したのも、このような態度を持ち合わせていなかったためである。執務室にこもってしまうことは容易なことである。人々が発言するように働きかけ、危険に向かって突き進むことが大切である。

イエローストーン国立公園におけるスノーモービル規制導入問題については賛否両論ある。私が次官補時代に導入したスノーモービル全面規制は、国立公園のゲートシティのひとつであるウェストイエローストーンという小さな集落に大きな経済的打撃を与えるものであった。その集落ではスノーモービルのレンタル業が盛んで、規制導入には真っ向から反対していた。

私は、そのスノーモービル関係者に面会を申し入れた。時間を4時間とってもらい、関係者と話し合いを行った。地元との間で相当緊張が高まっていたために、国立公園局では拳銃を隠し持ったレンジャーを同伴させてくれた。会議の席上なんらの譲歩もしなかったが、とにかく公正に相手の話を聞き、どのようにその経済的損失を相殺する（off set）できるか話し合った。その一ヵ月後、私はこの職を辞すことになったが、辞任の前日にそのとりまとめ役の人物から、次回会合の日程調整のための電話をもらった。辞任することを伝えると、大変残念がっていた。関係者は私が彼らの主張を公平に聞いてくれるという印象を持ち、話をするに値する人物であるという評価をもらうことができたようである。

別の例としては、フロリダ南部のビッグサイプレス国立保護区における四輪駆動車規制問題がある。この保護区では狩猟が認められているが、そのために大きな車輪のついた四輪駆動車が乗り入れにより植生がめっちゃくちゃになっている。そんなひどい国立公園ユニットをそれまで見たことがなかった。国立公園局は、ウェットランドがそんなひどい状態になるまでなんの対策も講じてこなかった。そのため、私はそのような乗り入れを規制しようと決断した。

ビッグサイプレスは、区域内私有地(in-holdings)の問題を抱えており、問題がさらに複雑に

なっている。ハンターグループと、そのような私有地内にある狩猟キャンプで面会することになった。相手は銃を持ち、さらに凶体も大きいので身の危険を感じた。こちらから4時間の面会を申し込んだ際に、彼らが私と一緒にヘリコプターに乗り、上空から保護区の状況を見ることを条件とした。彼らを訪ねたところ、彼らは、直接狩猟キャンプまで足を運び、話をしてくれた政府職員は私が初めてであると言っていた。結局彼らとは6時間話をすることになった。いずれにしろその日は1日その面会のために割いていたので問題はなかった。話をしに行くと、相手側は地図を持ち出したり、いろいろな資料を準備してくれていたりと、こちらに伝えた情報があるようにある。ゆっくり時間をとって話をしに行くことが重要である。

このように、関係者や自分の部下の話を聞くことは問題がないどころか、信頼関係を構築するための唯一の方法である。時間や手間はかかるが、組織で責任が大きくなればなるほどこのような努力が必要となる。

(2) 後継者の養成

組織の責任者の役割として重要なことは、前述のような「公正な対話により適切な判断をすること」の他に、「若手を育てる」ということがある。

後継者を養成するには、まず有能な人物を探し出し、その人に考えることと議論することを促すことである。自分のアイデアが一見よさそうなのにもかかわらず、なぜ問題がありうまくいかないか、その理由を考えさせることである。

私はこれまで多くの若手の教育役を務めてきたと自負している。日常業務は多忙であったが、若手の養成は組織の後継者を育てるといってとても重要なことである。自分より年上の職員の考え方を考えることは困難だが、若手の考え方を良くすることは難しくない。正直で勤勉な人材を見つけ出し、面倒を見て手助けする。そして、成長したところで適切な機会を与えてあげることだ。

魚類野生生物局で2人目の女性局長は、彼女がまだ絶滅危惧種課長だった頃に目をつけて世話をした。初代の女性局長も彼女の才能を評価し、その初代局長がガンで死ぬ間に内務長官に直訴し、後継者として彼女を指名することを約束させた。

ちなみに、魚類野生生物局は女性がきらいな役所である。特に、州政府の野生生物部局は女性の命令に従うことを嫌う。それにもかかわらず、この女性局長2人はクリントン政権下で大変大きな役割を果たした。組織が活発で適切な政策決定をする能力を持つには若手の教育が大前提である。若手を育て、実力のある人物を責任あるポストに抜擢することが、結果として組織が政策目標を達成する能力を身につける近道となる。

(3) 絶滅危惧種法

現在の絶滅危惧種法は、絶滅危惧種の保護を目的とした法律としては米国で3つめの法律である。

最初の絶滅危惧種保全のための法律は1966年に制定された。この法律には規制的な条項がなかった。対象も国外の種に限られていた。国内規制を導入することは難しいが、利害関係のない国外の絶滅危惧種対策を法律に含めるのは比較的容易である。海外種の保全は、有権者との不要な摩擦を避けながら議員自らが「保全派」であることを示すことのできる有効なツールである。

1969年に2番目の絶滅危惧種法が制定された。連邦政府議会も、国内種について問題があり、何らかの対策が必要であるという認識に至った。この法律にも規制的な条項はないが、土地を管理する連邦政府機関に対する努力規定が定められた。国立公園局、魚類野生生物局、森林局、国防総省などがその対象となった。政府機関の多くは、ほとんどその管理方針などを変えなかったため、それほど実効はなかった。また、対象地も国有地に限られていた。

ところが、1973年に現在の絶滅危惧種法が制定された。この法律は、現在の議会では到底成

立しないような強力な規定を含む法律である。ミシガン州選出の環境派議員が、本来のこの法律の意味が気づかれないようまく条項を書き下して議会をとおした。この法律では、前述のような土地を管理するすべての連邦政府機関は、絶滅危惧種を保全しなければならないという規定が定められている。ところが、この規定は「interagency cooperation」という条項にもぐりこませてあり、誰もその本当の意味に気づかなかった。当時の議員のほとんどは内容を読みもせず採択したので、賛成が 470 票、反対が 1 票という圧倒的多数で可決された。これにより、森林局は絶滅危惧種を木材伐採より優先させなければならなくなり、魚類野生生物局は狩猟対象のガンカモ類ばかりでなく、絶滅危惧種も保全しなければならなくなった。

この法律に署名したのはニクソン大統領である。この大統領は、共和党出身であるにもかかわらず、この他にも国家環境政策法、大気浄化法などの一連の環境関連法を成立させている。ニクソン自身はそれほど環境に関心はなかったが、それが人々に大変人気があるということを理解していた。

(4) 米国の民主主義

米国の統治制度の基本は「疑うこと(suspicious)」である。抑制と均衡(checks and balances: 政府各部門において、自部門の権限に抵触する他部門の決定・施策を修正または無効にできる権限を付与することにより、各部門の力に制限を加え均衡を保つ、米国政治の基本原則。)により、大体すべての人にとってまあまあいいように見える(good enough to be)ような政策決定が行われる傾向がある。議会の仕組みは、法律を作るよりも提案された法律をとめたりつぶしたりする方がはるかに楽なようにできている。

また、米国民は十分に教育されていない。子育てや仕事などに追われ、自分を教育したり、将来のことを考えたりする余裕もない。さらには、信頼できる情報源というものが驚くほど少ない。30 年ほど前までは、ABC、NBC、CBS の三大ネットワークテレビのイブニングニュースの信頼性が高く、ほとんどの人がそのような報道番組を見ていた。現在は、ネットワークテレビが普及し、何百というチャンネルがあるがどれもこれも粗製濫造という感じで信頼性が低い。FOX テレビのように、極端な保守派が所有しているテレビ局もあり、信頼性よりも視聴者の愛国心を鼓舞するような報道に重点を置いているものさえある。前述の 30 年前のイブニングニュースは、客観的で正確な報道を行うために、時間の 85% はニュースによる事実報道にあてられていた。残り 15% が論説であった。ところが、現在ニュース番組の 85% は論説やいわゆる知識人のコメント、ディベートなどにあてられている。このようなコメントは主観的で正確性を欠いている。

この 30 年間に、人々が実際に得られる情報は圧倒的に少なくなっている(much less informed)。センセーショナルだが意味のない情報が氾濫している割には正確なニュースがほとんどない上、自分や家族を教育する時間もない。最も人気のあるテレビ番組は「Desperate House Wives」というメロドラマであり、CBS のニュース番組ではない。米国が直面している年金制度問題に関する重要で客観的な報道はほとんどなされていない。人々もそのような深刻な番組を見たいとは思わない。テレビ局同士の競争も激しく、以前ほど予算も時間もかけられない。結果として、平均的な米国市民は以前に比較すると重要な情報に接する機会が少ない(less informed)。全国紙として現在も情報の質を高く維持している新聞はニューヨークタイムズだけだろう。もう一方の USA トゥデイは、簡単な内容であり重要な内容は含まれていない。芸能記事や人々の目を引くようなものしかない。私は、毎朝 4 時に起きてニューヨークタイムズやワシントンポストなど信頼できる数紙に目を通す。職場でいろいろな案件に取り組む前に、世の中で何が起きているのかを知っておきたいためである。

民主主義の基本は、しっかりとした価値判断能力のある中産階級がいることである。米国の有権者の多くは正しい意思決定をするために必要な情報を持っていない。持っていたとしても

情報の質も悪い。

国民皆選挙権は、プロイセン（現ドイツ）のビスマルクが初めて導入した。選挙権所有者を広げることにより、平均的な有権者の教育水準や有権者の持つ情報や判断能力といったものが低下し、コントロールが楽になるという理由から導入されたといわれている。そのような有権者は、難しい「事実」より単純で魅力的な「愛国心」を好む傾向がある。言い換えれば、「無知な有権者は操作が楽(easy to manipulate uninformed people)」ということである。

米国ではもともとは資産を持つ白人男性のみが選挙権を持っていた。現在米国には、女性、移民など幅広い有権者層があるが、「強いアメリカ(strong America)」「星条旗を支える(support the flag)」などの観念的で単純なスローガンが支持されている。先ほども触れたように、米国の有権者は自らを十分教育することができない(average voters cannot educate themselves enough)。また情報はどんどん劣化している(quality of information is deteriorating)。人々は忙しく時間がないわりには、年金問題よりマイケルジャクソンの裁判沙汰に興味を持っている。

(5) 野生生物取引

国際的な野生生物取引については、日米、米-ジンバブエ間で、考え方に大きな隔りがある。CITESの外交団長を2度務めたことは大変貴重な経験になった。まず、日本とは捕鯨問題で対立した。CITESの会議は公開であるのに対し、クジラに関する会議はなぜか非公開でかつ匿名投票である。このような秘密主義は情報の公開と逆抗するばかりか、公平な議論が行われていない。

ジンバブエとは結局象牙取引の規制について平行線をたどり、十分な成果が得られなかった。米国側は、ホワイトハウスから絶対に譲歩するな、という指示を受けていたために、ジンバブエからの譲歩も引き出すことができなかった。私は、アフリカゾウの保護を進めるためには、何らかの譲歩をしてもいいから具体的な対策を進めるべきという考えを持っていた。会議の終盤になって、私はこの職を辞してもいいからホワイトハウスの指示に反して、具体的な譲歩提案をジンバブエに示そうと考え、相手側の信頼できるカウンターパートに内々に打診した。その提案は先方がのめるような内容になっていた。ところが、そのカウンターパートは、驚くべきことにその案を受け入れなかった。そのカウンターパートは、今すぐその案を受け入れるよりは、私のような信頼できる交渉担当者が米国政府内にとどまることを望むということがその理由であった。国際交渉の経験の中で最も印象的だったことの一つであり、改めて信頼関係の大切さを実感させられた。

米国は、国際交渉に向かう前に、交渉の対処方針を官報(federal register)に掲載し、関係者からのコメントを募集し、反映させる。会議場では、毎日報道陣やNGO、オブザーバーなどに対し、ブリーフィングが行われる。ここでは、その日米国が会議で発言したことを報告し、それに対するいろいろな質問や批判に対し、その正当性を証明しなければならない。私はこのような「生の民主主義(real time democracy)」が好きである。自ら関係者の前で説明責任を果たさなければならない、古代ギリシャの民主主義が理想的な制度だと考えている。現在の「民主主義」はその思想とは正反対の位置にある。

(6) 魚類野生生物局の抱える問題

魚類野生生物の生物学者は、生き残りのために科学的事実を報告する方法を変えてしまった。政治家に媚をうるために、本当に得られているデータを抱え、相手の顔色を伺いながら言い回しをかえるようになった。このような、たたき上げの内部科学者の変化が、魚類野生生物局そのものの信頼性や適切な政策決定のプロセスを狂わせてしまっている。資源の状態、科学的な情報を事実として公開せず、何も影響がないような振りをするようになった。もちろん、部下が科学に基づいて判断したことを、上層部が覆すことはやむを得ない。判断を覆すことができ

る権限を持っている職員がその役割を果たせばいいだけである。問題は、現場の科学者そのものがそのような態度をとりはじめていることである。

ブッシュ政権は、科学に力を入れているとしているが、それはただ科学的な知見が公表されることを遅らせ、かつ内容をあいまいにすることを意図して、専門家による外部評価(peer review)のプロセスを導入しているだけのことである。特に、気候変動については、結局のところそれを実証できる科学的な根拠が十分ではない、などといっている。そのような態度をとっていれば、15年後、20年後には、米国は欧州や日本に大きな差をつけられてしまうだろう。

区域内での石油・天然ガス開発問題や気候変動による影響などで議論の対象となっている北極国立野生生物保護区(Arctic National Wildlife Refuge)では、多くの科学的なデータを含む文書が、ホワイトハウスからの支持によりホームページから削除された。その中には、気候変動によるホッキョクグマの個体数減少及びポーキュパイン・トナカイの群の減少、石油・天然ガス掘削による生態系への影響、などに関する詳細なモニタリングデータなどが含まれる(これらの資料については、2004年に管理事務所を訪問した際にいただくことができた)。ホッキョクグマは、子育てのために流氷中に巣穴をつくり冬眠・越冬するが、気候変動の影響で氷が融ける時期が早くなり、十分に子供が育たないうちに海に放り出されてしまうことが多くなったというものである。

また、魚類野生生物局長は、法律により何らかの生物学的な教育及び実務経験が求められている(legally has to have training and experience in biology; 国立公園局にはこのような規定はない)。ところが、生物学を専門としない職員が野生生物保護区管理所長になったりしている。また、幹部の多くにもその生物学の知識のない職員が増加した。以前は、「非生物学者」が管理職になることは考えられなかった。その背景には、生物学者は生物には詳しいが、対人関係を構築する能力は高くない。「優秀な科学者は最悪の管理者である(good scientists are worst managers)」といわれる所以である。管理者は予算や人事など面倒な業務をこなさなければならない。パブリックプロセスやパートナーシップ構築がますます重要になってきており、単純な生物学者ではこれに対応できない。

その点で、国立公園局はその正反対のプロセスをたどっている。私が担当していた頃、およそ100の国立公園ユニットには科学者が一人も配属されていなかった。国立公園局は利用者誘導や混雑解消(crowd management)、取締り(law enforcement)にばかり力を入れていて、本当に最近まで公園の資源管理は二の次だった。現在もその傾向は強い。

(7) 魚類野生生物局の国際協力プログラムの特徴

魚類野生生物局の国際協力プログラムの特徴は、相手がやりたい方法で研修を提供するということである。決まったやり方を押し付けるのではなく、相手の状況にあわせて協力プログラムを構築している。

(8) 国立魚類野生生物財団(National Fish and Wildlife Foundation)

国立魚類野生生物財団は、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、寄付金を集めるために、毎年「保全切手(annual conservation stamp)」を発行している。もう20年間ほどの歴史があり、多くの寄付金収入をあげている。