

海外の公園事情

28

米国の国立公園における自然資源管理 (後編)

鈴木 渉

(環境省自然環境局自然環境計画課)

国立公園の管理への民間の参画

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、施設の運営を行なっている。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。公園内のホテル運営、ツアーの催行などの収益事業は、主にこのような業者により実施されている。なお、一七八の国立公園ユニットで営業している六三〇の業者の被雇用者数は約二万五、〇〇〇人であり、国立公園局の職員数を

上回っている。還元額は二〇〇二年度で約三、九〇〇万ドル(約四一億円)である。

協力団体は非営利の公園支援団体であり、ビジターセンター等における書籍販売等により収益をあげ、公園に対して寄付等を行なっている。合計六五の協力団体から年間二、六〇〇万ドル(約二七億円)相当の寄付が提供される。

また、募金を行なうフレンズグループという非営利団体については、一五〇の協力団体が一六〇の国立公園ユニットを支援しており、年間合計五、〇〇〇万ドル(約五三億円)相当の寄付を行な

動を命じられるのは、業務上大きな失敗をした場合などに限られるようである。また、希望すれば他の職種に変更することもできる。

研修制度

米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。国立公園局関係の研修所は計一カ所あり(表2参照)、その中心となる施設が、オルブライト研修センターとマザー研修センターである。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。

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。コンピテンシーとは、職員が身につけなければならない知識(Knowledge)、技術(skill)、能力(ability)、態度(behavior)の組み合わせられた総合的な概念である。組織として一貫したメッセージを、「レンジャー」という職員を通じてビジターに伝えるために、職員一人一人の人格教育を行なっているような印象を受ける。単なる知識の伝達で

はなく、職員の立ち振舞い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めざして研修を行ない、そのめざすものが「コンピテンシー」という概念によって体系化されている。

「Fundamentals」研修プログラムは、基本的なコンピテンシー(universal competencies)を習得するための国立公園局の初任者研修プログラムである。この研修は、1から5までのパートに分かれていて、研修所を訪れるのは、パート2とパート5(前者はオルブライト研修所、後者はマザー研修所)だけであり、それら以外のプログラムについてはホームページ、TELプログラム(※)、現場での上司による教育などにより実施される。

また、初任者研修に退職までのキャリアを主体的に設計するための課程が設けられるなど、職員が自らのキャリアの目標を立て組織がそれを支援するという体制が構築されている。組織のスケールメリットを生かし、「国立公園」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一つが、この国立

っている。

その他、連邦議会に認められた国立公園局の公式パートナーである、国立公園財団は、年間一億三、七〇〇万ドル(約一四四億円)相当の寄付やプログラムに対する支援を行なっている。(金額等は必ずしも二〇〇四年版「NPS Overview」より)。

ボランティアプログラム

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プログラム)を運営している。ボランティアによる貢献は、毎年、職員数に換算して二、〇〇〇人以上(のべ四〇〇万時間以上)にのぼり、人件費に換算して七、二〇〇万ドル(約七五億六、〇〇〇万円)にも相当するとされている。ボランティアは「VIP」と呼ばれ、ユニフォーム、安全用具などが貸与される。業務中のけがに対する治療費支給制度なども適用され、長期ボランティア用の無償宿舎を備えている公園も多い。ボランティアは特定のグループに所属する必要はなく、自由に公園のVIPプログラムに応募することができる。

公園局の研修制度であるといえる。

なお、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)であるが、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。さらに、最近ではボランティアやパートナー(NPO等の職員)の割合も高くなってきている。このようなスタッフに対する教育プログラムの充実が今後の課題となっている。

表2 国立公園局関係の研修施設等(11カ所)

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

(出典:国立公園局ホームページ)

自然資源管理の手法

国立公園局は、イエローストーン国立公園設立(一八七二年)の約四〇年後の一九一六年に、国立公園局組織法(Organic Act)に基づき設立された。同法は、国立公園の管理主体を一元化するとともに、「国立公園の持つ資源の保

ボランティアの多くは学生か高齢者である。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。参加する学生の多くは国立公園局が財源を確保して拠出するタイプの奨学金制度を利用して入る。公園側にとっても、有能な若手発掘の機会となっているようである。一方、高齢者については、退職後の自己実現と余暇を兼ねて全国各地のボランティア活動に参加しているようである。このような高齢者ボランティアの多くは、自然保護に対する意識が高く経験が豊富であるため、公園にとっても欠かせない存在となっている。

職員と研修制度

国立公園の職員

国立公園局に所属する各職員は、職員に必要とされる技能の観点から一七の職種(表1参照)に分類され、それぞれの職種に必要な能力を養成するための研修を受講する。個々の職員が所属する職種は、それぞれの職名(三三三)から判別することができる。また、職員は何年間でも同じポストにとどまることが可能である。一般職員が異

護と利用の両立」を国立公園の管理目的に位置づけたという意味で画期的であったが、この相反する二つの目的は、その後さまざまな資源管理上の問題を引き起こすこととなった。

現在行なわれているような国立公園内の資源管理の骨格を示した代表的な報告書は、一九六三年に発表された「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)」であるが、実際にその思想が理想的な形で実現されたのは、一九九九年の「自

表1 国立公園局職員の職種 (Career Fields)

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

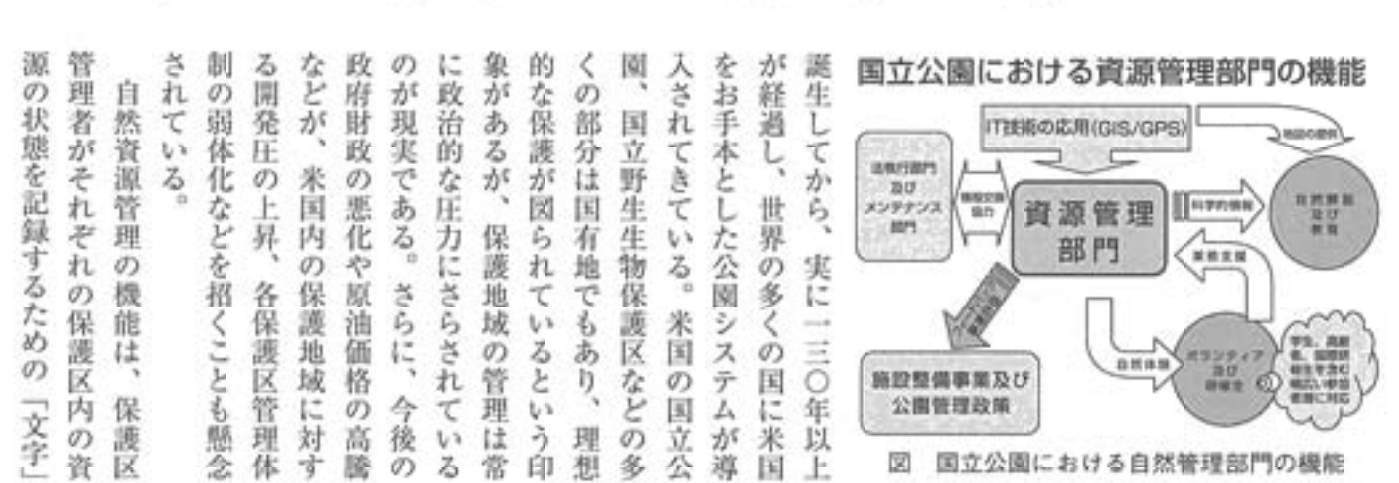
(出典:国立公園局ホームページ)

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

然資源チャレンジプログラム」が創設されてからである。この制度により、全国三二のモニタリングネットワークが設立され、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、効率的なモニタリング体制が構築されている。

国立公園局の自然資源管理の特徴は、各国立公園ユニットがそれぞれ資源管理(resource management)部門を持っていることである。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ることが判明すれば、公園が自ら対策を講ずる。資源管理部門の職員数はそれほど多くはないが、大学、NGO等との連携、ボランティア制度の活用により、必要な人員や専門家を確保している。

また、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る、一貫した保護区管理を実現するための中心的な役割を担っている(図参照)。



誕生してから、実に一三〇年以上が経過し、世界の多くの国に米国をお手本とした公園システムが導入されてきている。米国の国立公園、国立野生生物保護区などの多くの部分は国有地でもあり、理想的な保護が図られているという印象があるが、保護地域の管理は常に政治的な圧力にさらされているのが現実である。さらに、今後の政府財政の悪化や原油価格の高騰などが、米国内の保護地域に対する開発圧の上昇、各保護区管理体制の弱体化などを招くことも懸念されている。

自然資源管理の機能は、保護区管理者がそれぞれの保護区内の資源の状態を記録するための「文字」

や「言語」であるといえる。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各保護区もしくはシステム全体の管理者の使命でもある。しかしながら、この分野の先進国である米国においても、さまざまな圧力により未だにその成果が十分に生かされていない面もある。さまざまな公園職員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、保護地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。

国立公園管理の課題と戦略

施設の老朽化と維持管理費の増大、職員の確保と質の向上、引いては管理組織の硬直化まで、日米で共通する課題は驚くほど多い。ただ、米国の国立公園局は、「利用者(納税者、有権者)の支持が得られなければ国立公園は維持できない」ということを素直に認め、その是非はともかく、利用者第一の公園管理方針を貫いてきて

いる。それが、施設の過剰整備、サービス偏重の公園管理を招いている、との批判をしばしば受けることがあっても、米国内では未だに「世界遺産」よりも「ナショナル・パーク」の方が人気のあるブランドとして通用する一つの理由ともなっている。

「国民が国立公園を信頼している」(People, as a society, believe in parks) が公園管理の基本であり、利用規制導入の出发点である」という国立公園局職員の一語が、今回の研修に奥行きを与えてくれたような気がする。現在も極端に収奪的な林業や農業が当然のこととして受け止められている米国では、現在の世代が何らかの利益を享受できない限り、自然地域を守ることはできない。米国の国立公園においては、「保護と利用」は単なる対立軸ではなく、自然という遺産を少しでもそのままたち世代に伝えていくための「生き残りの戦略」といえる。