

# 世界自然遺産保全における 持続可能な管理政策に関する研究

米国ヨセミテ国立公園の市民参加型管理政策を事例として

岩本英和

## 1 研究の背景と目的

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）では、国立公園の管理運営に対して、一般市民が重要な役割を果たしている。その特徴は、国立公園局ではカバーしきれない様々な機能をパーク・パートナーと呼ばれる複数の NGO や民間機関が補完している点である。ヨセミテ国立公園では、4 つの民間団体と国立公園局が幅広く連携し、重複する部分が極力ないように、人材・資金・プログラムなど様々な役割を分担し、より深いアプローチを可能にしている。しかし、現在、ヨセミテ国立公園では、ビジター増による汚染と交通渋滞などの内的影響、また地球環境破壊やカリフォルニア諸都市から流れてくる有害物質等による外的影響によって生態系の破壊が深刻な問題となっている。この問題解決のために、ヨセミテ国立公園では、公園管理に専門的知識を持つ NGO だけでなく、広く一般市民からの意見を求めるため「市民参加」を取り入れている。

国立公園における市民参加は、国家環境政策法（以下、NEPA）の規定に沿ったものである。1969年に成立した NEPA は、連邦資金を使うプロジェクトに対して、市民にプロジェクトの情報を提示し、開発のプロセスに参加する機会を与えることを求めている（岩橋, 1994, p. 3）。NEPA の特徴は、環境影響評価手続きを義務付けていることと、その計画案の策定に市民参加プロセスの規定があることである。環境影響評価（Environmental Impact Statement: EIS）の作成やそのプロセス

に関しては、連邦規制（Code of Federal Regulation）で詳細に規定されており、この中には、代替案の検討や市民参加の手続きも含まれている。ここで注目すべき点は、代替案に「何もしない」という案を加え、それを評価することが義務付けられていることである。近年、ヨセミテ国立公園では従来の環境影響評価（EIS）よりも、市民の意思決定ができる限り早い適切な段階で介入できる戦略的環境アセスメントを導入している。

そこで、本研究では、多くの国のモデルとなっているアメリカの国立公園の維持管理に焦点を当て、事例としてヨセミテ国立公園の市民参加型管理政策を取り上げる。分析対象として、ヨセミテ国立公園内で行われている 2 つの管理計画を Thomas (1995) と Force & Forester (2002) による 2 種類の定性的評価手法を用いて、ヨセミテ国立公園での市民参加の関与レベルを評価し、今後のヨセミテ国立公園の管理システムの課題を明らかにする。

## 2 米国の国立公園の市民参加に関する先行研究

### 2-1 国立公園における市民参加の定義

1916年に制定された国立公園制定法の本来の目的は、「現在、そして、未来の世代が楽しめるように歴史的・自然的特長のある景観や野生生物を保護する」ことである。1916年に国立公園局が発足した時点では、公園内の管理は政府（国立公園局）が行うものとされ、一般市民の公園に対す

る役割については、国立公園制定法には明記されていない。しかしながら、1969年のNIEPAの規定によりプロジェクト計画に市民参加を行うことが義務付けられたため、市民参加を欠いていた国立公園局は公園管理体制において何らかの制度改革を行う必要性に迫られた。1970年代の立法は、資源管理政策を発展させるのに市民参加の重要性を強調していた (Bright, Fishbein, Manfred, & Bath, 1998)。

1975年に国立公園局は、市民参加の定義を「公聴会や状況報告によって、国立公園の土地利用計画に対して、一般市民は最大限に参加する機会を持つこと」とまとめている (Land Use and Resource Conservation Act of 1975)。1975年に発表された市民参加の定義は、政府による公聴会や単なる状況報告のみが市民参加とみなされ、実際に市民はどのように政策に関与すべきかを明記していなかった。近年の国立公園が提案する市民参加は、1975年に提案された市民参加の定義よりかなり明確になっている。

Stanton (1998) は、国立公園の市民参加を次のように定義している。

計画や意思決定における市民参加は、国立公園局が公園内の市民参加を国家の遺産、文化の伝統、そして周辺のコミュニティのニーズとして、十分に開始、考察されることを保証するものである。可能な限り、国立公園局は、学者・科学者・公園の伝統文化につながる人々、周辺の人々や一般のビジターに対して、精神的に意見交換を行うことである。そして、国立公園局は、公共サービスの拡大や公園の持続可能な生態系保護システム・文化・社会経済システムを統合するために市民と協働で政策を行うことである。

近年の国立公園が定義する市民とは、現在、そしてこれから訪れるビジター、隣人、公園内で文化的に関連のある人々、科学者/学者、公園内の営業権所有者、その他のパートナー、政府機関を指している。このように1970年代の市民参加で

は、政府が政策を行う際に市民に情報公開を行うことのみが明記されていたが、1990年代以降は、情報公開だけでなく、市民が政策に関与することが強調されている。

## 2-2 市民参加の評価手法

市民参加の定性的な評価手法に関する研究は1960年代以降盛んに行われている。1960年代以降に発表された代表的な論文の1には、Aarstein (1969) による“A ladder of citizen participation” (図2-1) がある。彼は、市民参加を8つの段階に類型化することが、複雑化した問題を分析するのに役立つと指摘している。

第1段階の世論操作 (Manipulation) では、れっきとした市民参加の代わりに、広報活動のみ行うという、市民参加を歪曲した形で用いられている。第2段階の不満回避策 (Therapy) では、行政官達は、権力のない人々を、ある種の精神障害と同一として扱っている。この段階での市民参加は、人種差別や迫害を改善するというよりはむしろ、権力のない人々の病状を治療することに焦点が当てられている。第3段階の情報提供 (Informing) では、行政の権利、義務、オプションを市民に伝えるという点で合法的な市民参加に向ける最も重要なステップである。しかし、第3段階の問題点は、政府から市民といった一方方向の情報公開に重点が置かれているところである。第4段階の相談 (Consultation) では、市民に選択権を求めるという点で、完全な市民参加への合法的なステップとなる。この段階でよく使用される市民参加手法は、意識調査、近隣集会、公聴会などがある。第5段階の懐柔策 (Placation) では、形式のみの市民参加がまだ明らかではあるが、市民は政府に対してある程度の影響力を持ち始める段階である。第6段階のパートナーシップ (Partnership) では、事実上、決定権は、市民と政府との交渉を通じて再分配される段階である。この段階では、基本原則が一側性的の変化に影響しない意見交換を通して確立されている。第7段、階権限委任 (Delegated power) での市民参加の程度は、政府が市民に対してプログラムに関する

説明責任を求めめる段階にまで及んでくる。第8段階の市民による管理 (Citizen control) では、一般市民は、参加者や居住者が、プログラムや制度を統治すること、政策や管理側面を完全に担当すること、外部者がそれらを改善する条件を交渉することとを保障するある程度の権力を要求している段階である (Arnstein, 1968, pp. 218-224)。

Arnsteinの研究では、市民がどのような過程で政策に関与していくのかその際の発展段階を詳しく論じている。しかしながら、政府のプロジェクトにおける市民参加の程度を分析・評価する際に

は、もう少し詳細なモデルで分析する必要がある。各プロジェクトの進行状況を把握する評価手法には、Thomas (1995) の市民参加の効果的な意思決定モデル (図 2-2) や Force & Forester (2002) の市民参加の意思決定を示す発展モデル (図 2-3) がある。

この2つのモデルは、政府のプロジェクトに対する市民参加の過程を評価する手法であり、本研究の国立公園内の2つの管理計画を評価するのに適している。したがって、本研究の分析・評価には上述の2種類のモデルを用いる。

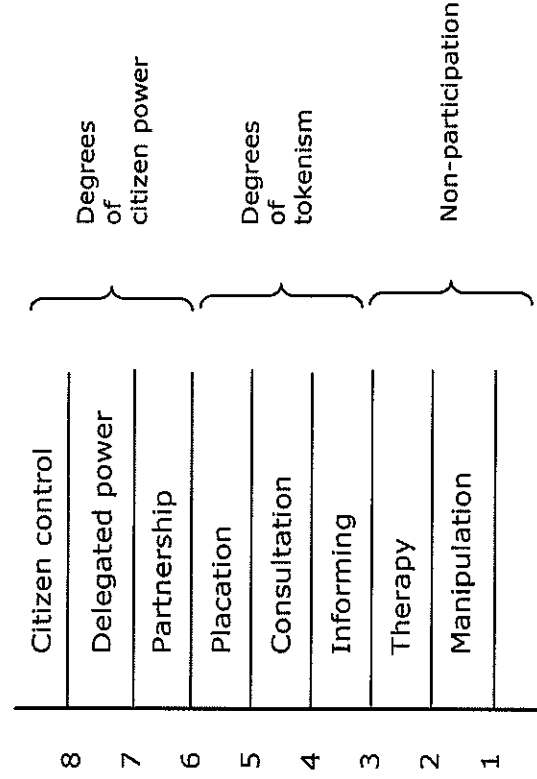
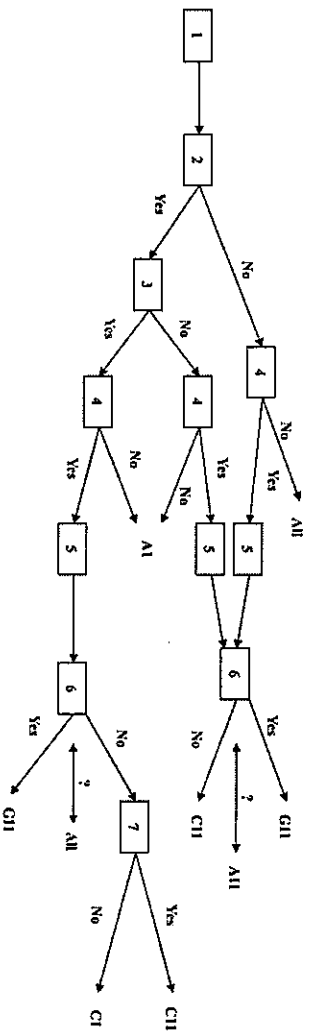
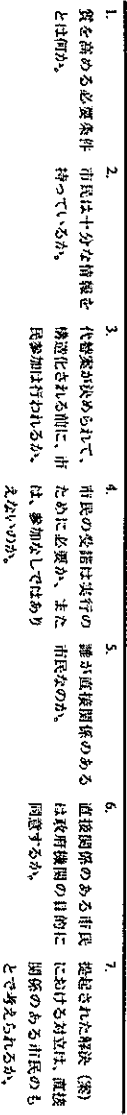


図 2-1 市民参加の段階モデル

(出所) Arnstein, R. S. (1969)

世界自然遺産保全における持続可能な管理政策に関する研究



Key  
 AI 自主的な管理決定  
 AII 部分的に修正された自主的な管理決定  
 CI 部分的な市民の協議  
 CII 市民全体の協議  
 GII 市民の決定

出典：Thomas, J.C. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. p.74

図 2-2 市民参加の効果的な意思決定モデル (出所) Thomas (1995)

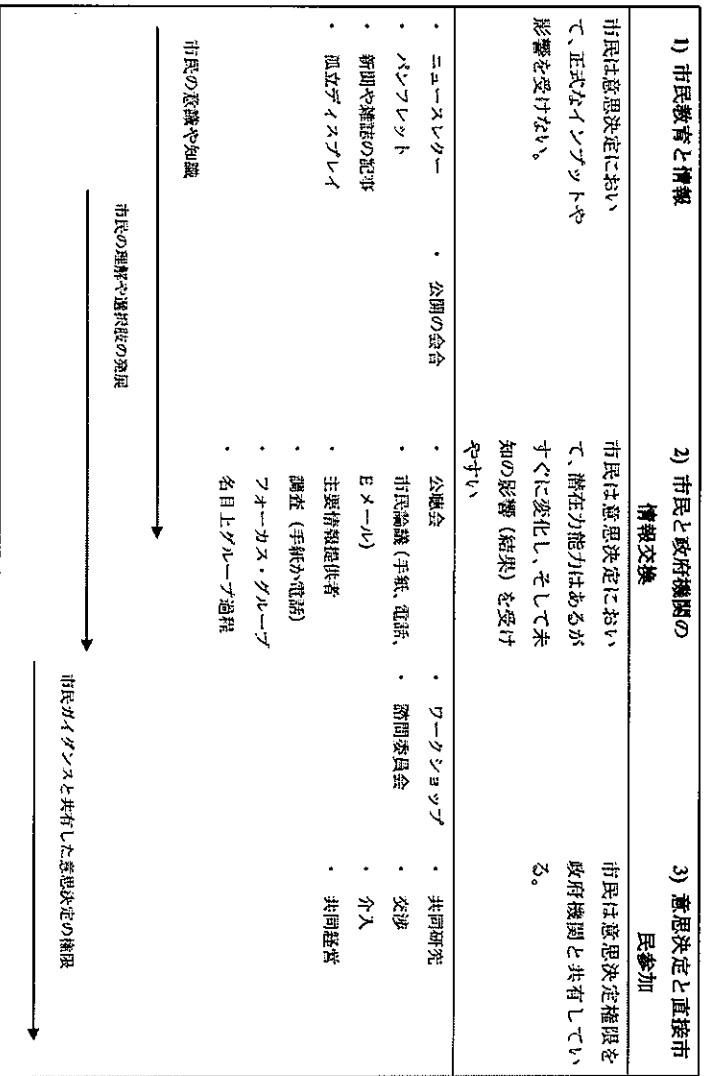


図 2-3 市民参加の意思決定を示す発展モデル (出所) Force & Forester (2000)

### 3 ヨセミテ国立公園の事例研究

#### 3-1 ヨセミテ国立公園の概要

ヨセミテ国立公園は、カリフォルニア州のシエラネバダ山脈中部にある。約 6000 万年前に隆起が始まったシエラネバダ山脈が数回に渡る氷河期を経て造り出された景観である。総面積約 3083km<sup>2</sup> の広大な国立公園であり、1984 年、世界自然遺産に登録されている。公園内は、一部を除き年中 24 時間オープンされており、入場料は自動車 1 台につき 20 ドルである。1 日に約 1 万 4 千人の人が訪れている (清水, 2003, p. 10)。公園内では、ヨセミテ渓谷内にあるエルキャピタン、ハーフドーム、ヨセミテ滝やヨセミテ渓谷外から渓谷を一望できるトンネルビュー、マリボサグロ

ープ、そして、グレーシャー・ポイントといった観光ポイントが存在する。

本研究では、研究の対象地として「ヨセミテ渓谷管理計画 (1992~2000 年)」と「トウオルミ川管理計画 (2006 年~2009 年)」の 2 つの管理計画に焦点を当てる (図 3-1)。

ヨセミテ渓谷管理計画は、代替案なしの項目を含む 5 つの案で構成され、ヨセミテ渓谷管理計画の草案と最終案の準備期間中に市民参加が行われた。国立公園局スタッフは、ニュースレターや渓谷内にあるビジターセンターなどのオープンハウスの利用して情報公開、そしてパブリック・コメントを行った。一方、トウオルミ川管理計画は、ヨセミテ渓谷の北東にあるトウオルミ・ミドウ地

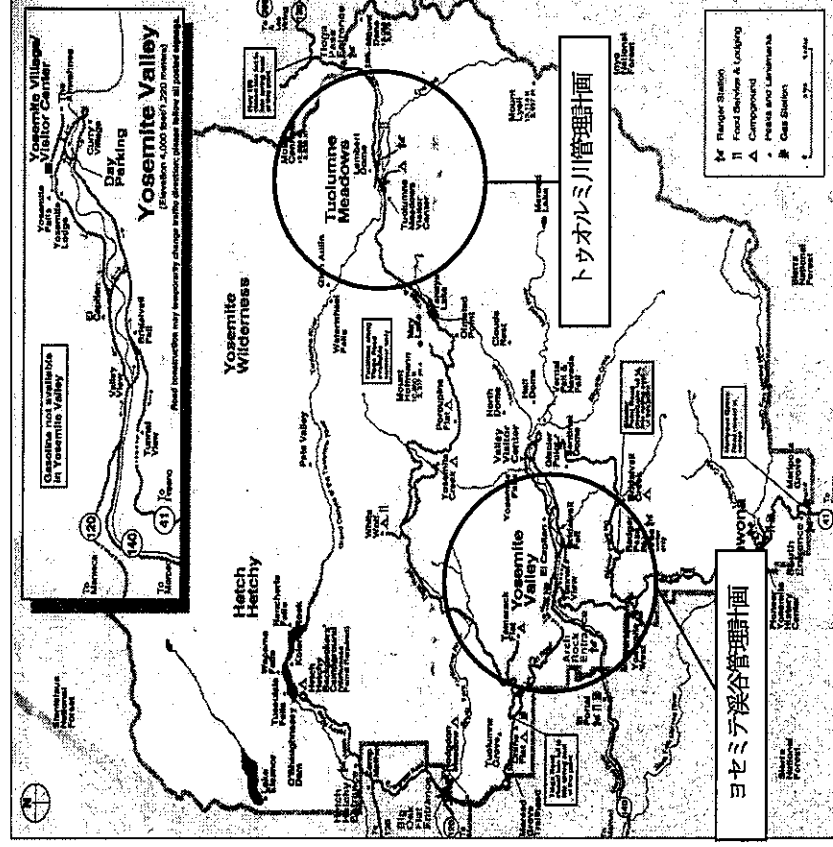


図 3-1 ヨセミテ渓谷管理計画とトウオルミ川管理計画の位置  
(出所) American Park Network. (2006)

域を含む管理計画である。市民参加の活動として、パブリック・コメントやワークショップなどを行っている。このトウオオルミ川管理計画は、2009年冬に管理計画草案が準備される予定で、2009年夏に草案が検討される。この計画では草案作成前にワークショップなどの市民参加を行っている。

### 3-2 調査方法

ヨセミテ渓谷国立公園の管理計画に関する市民参加を調査するために、2つの現地調査法を用いている。(図3-2)。

1つは、フイールドワーク法の非参加的観察法ともう1つは、インフォーマル・インタビューである。実際にヨセミテ国立公園をフイールド調査し、現地の資料やビジターセンターにおけるオーブンハウスを見学した。スケジュールを表3-1に示す。

### 3-3 研究の結果

ヨセミテ渓谷管理計画において市民参加を行ったのは、2000年以降である。公園局スタッフによ

ると、市民が少なからず政策に関与したことは良いことだったが、全体的にヨセミテ渓谷管理計画は、成功と失敗の半々くらいであったと評価している。ヨセミテ渓谷管理計画が作成された後に、ヨセミテ渓谷を横切るラマーセド川の管理計画が不十分であるとの理由で、地域のNGOが訴訟を起こしたためである。また、同管理計画は、1992年から始まっているにも関わらず、市民が管理計画に対してコメントを行ったのは、計画の最終段階であったため、必ずしも市民の意向が反映されていたとは言えないとしている。

その一方で、トウオオルミ川管理計画では、市民のニーズにあった管理計画を打ち出すことを目的に政策段階の早い段階に市民とワークショップを開いている。ワークショップにおいて、市民に1日計画者(Planner)になる機会を与え、市民と意見交換を行っている。この市民参加では、市民に相反するコメントが存在することや国立公園局が行うことを制限する法律が存在することを認識させ、市民の知識向上の役割を果たしている。しかしながら、白人以外の公園利用者が必ずしも積

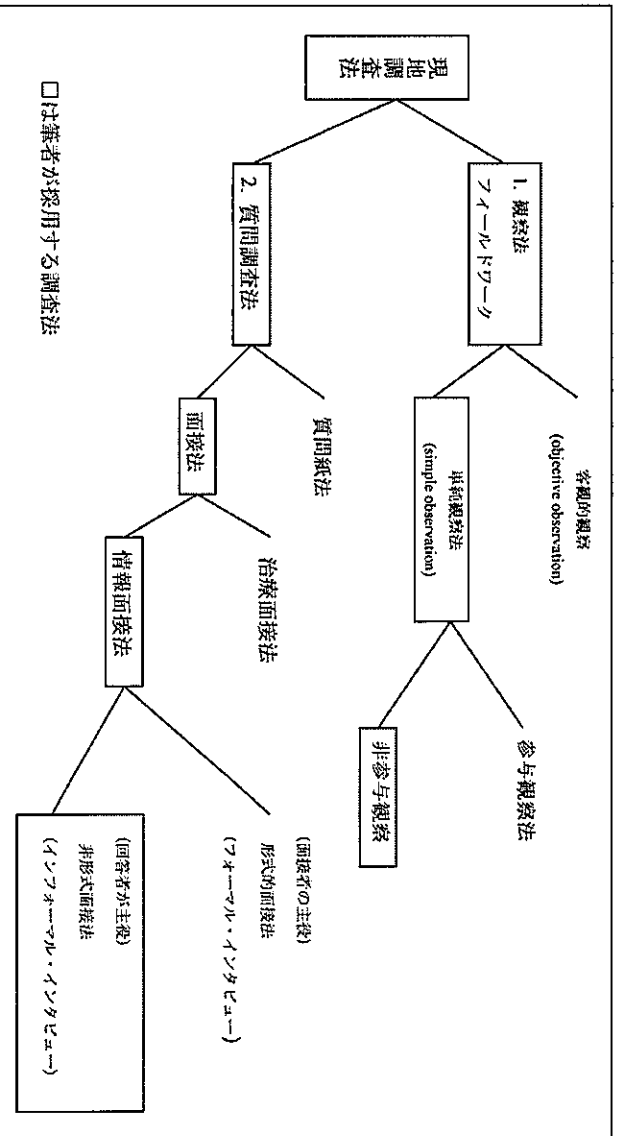


図3-2 現地調査法の分類 (出所) 井垣 (2006)

### フィールド・ワークの実施

2006年3月10日(金)	フィールド・ワーク:ヨセミテ溪谷
2006年3月11日(土)	リサーチライブラリーにて、ヨセミテ溪谷管理計画についての資料検索
2006年5月26日(金)	フィールド・ワーク:ヘッチヘッチー溪谷
2006年5月27日(火)	リサーチライブラリーにて、公園管理基本計画についての資料検索
2006年6月27日(火)	フィールド・ワーク:トゥオルミミドゥ
2006年6月28日(水)	月1度、ヨセミテ溪谷の公会堂で行われているオープン・ハウスを見学
2006年10月14日(土)	リサーチライブラリーにて、トゥオルミ川管理計画についての資料検索
インフォーマル・インタビュ	
2006年3月12日(日)	公園スタッフにヨセミテ溪谷管理計画と市民参加についてインタビュ: 40分程度
2006年5月26日(金)	現状の管理計画について公園スタッフにインタビュ: 20分程度
2006年6月29日(木)	公園スタッフにヨセミテ溪谷管理計画と市民参加についてインタビュ: 20分程度
2006年10月15日(日)	公園スタッフにトゥオルミ川管理計画についてのインタビュ: 60分程度

表 3-1 調査スケジュール

極的に管理計画に関与してはいるわけではないという問題も存在する。考察では、参考資料と現地でのインタビュをもとに Thomas (1996) の市民参加の効果的な意思決定モデルと Force & Forester (2002) の市民参加の意思決定を示す発展モデルを用いて、2つの管理計画を評価・分析する。

#### 4 考察: 2つの管理計画の評価・分析

##### 4-1 ヨセミテ溪谷管理計画における市民参加の評価・分析

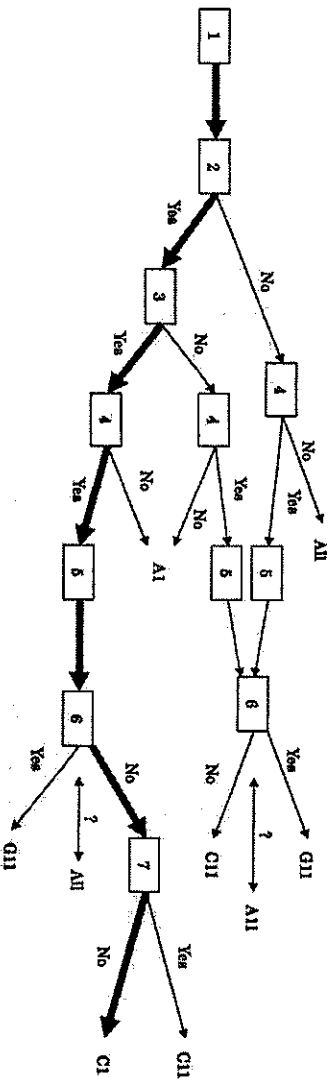
ヨセミテ溪谷管理計画は、管理計画草案と最終案の準備期間中に市民参加が行われている。多くのコメントが寄せられ、最終的に、溪谷を流れるマーセド川 (Merced River)、その支流、湿地、草地、そしてカリフォルニアの森林のような場所の質の低下を防ぐこと、また分断されているヨセミテ溪谷の東方の一部の地域は、川を利用して生態系を回復させることが決まった。また、ピーク時には溪谷外の3つの地域に550の日帰り観光客専用の駐車場を統合し、溪谷内を走るシャトルバ

スを溪谷の隅から隅まで運行させ、溪谷と溪谷の外の駐車場に観光客を移動させる。これらの対策は、ヨセミテ溪谷の乗り物の混雑を削減することを目的としている。

ヨセミテ溪谷管理計画での市民参加は、計画草案が作成される前から十分な市民参加が行えなかった点でモデルに当てはめると C1 となる (図 4-1)。したがって、同管理計画は、一部の市民からアイデアや提案を得たのみであり、市民全体の意志決定が政策に反映しているとは言えない。

##### 4-2 トゥオルミ川管理計画における市民参加の評価・分析

国立公園局は、2006年にトゥオルミ川管理計画の草案作成のために市民参加活動を開始している。市民参加の目的は、市民から同管理計画の助言となるコメントや市民のニーズを把握することにある。国立公園局は、市民参加活動期間を通じて、457の貴重なコメント、レター、E-mail、そしてワークショップでのフリップチャートノートを受け取っている。それぞれの市民からのコメント



1. 質を高める必要条件とは何か? Yes
2. 市民は十分な情報を持っているか? Yes
3. 代替案が決められて、構造化される前に、市民参加は行われるか? Yes
4. 市民の受諾は実行のために必要か、そして参加なしではありえないのか? Yes
5. 直接関係のある市民とは誰か? Yes
6. 直接関係のある市民は政府機関の目的に同意するか? No
7. 提起された解決(案)における対立は、直接関係のある市民の中で考えられるか? No

C1：部分的な市民の協議

図 4-1 ヨセミテ溪谷管理計画の評価・分析 (出所) Thomas (1995) をもとに筆者作成

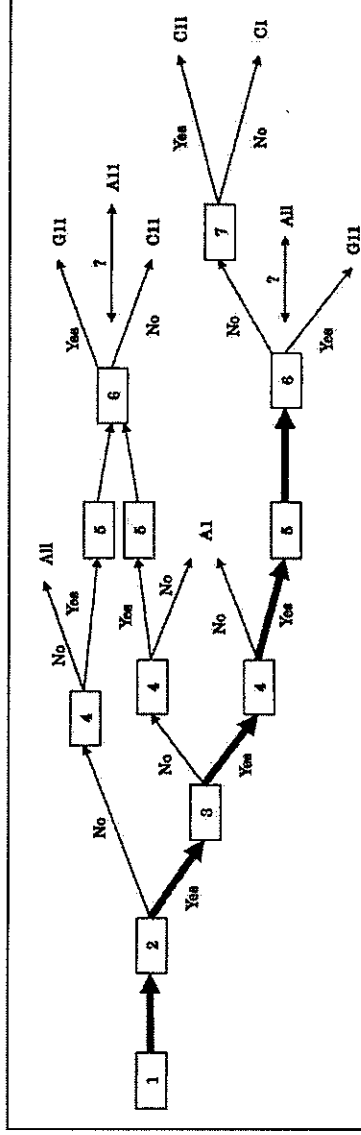
トは公園局スタッフによって検討され、主題ごとにコードから割り当てられている。同計画は、2009年の冬に管理計画草案が準備される予定であるため、評価対象を2009年3月までとする。トウオアルミ川管理計画では、まだ草案が作成されていないため、最終的な評価を行うことはできないが、現在の段階では、G11(市民の決定)、もしくは、C11(市民全体の協議)となる可能性を秘めている(図4-2)。国立公園局スタッフは、モデルが示しているように、G11(市民の決定)を目指して市民参加を行っている。

4-3 2つの管理計画の比較  
Force & Forester (2002) の市民参加の意思決定

を示す発展モデルを用いて、2つの管理計画で行われた市民参加手法をもとに2つの管理計画がどの段階にあるのかを分析する。  
ヨセミテ溪谷管理計画をこのモデルで評価すると、(1)の市民教育と情報と(2)の市民と政府機関の情報交換の間に入る(図4-3)。ヨセミテ溪谷管理計画の市民参加活動の多くは、ニューズレターやパンフレット、または、公聴会等である。この市民参加の手法は、市民の意識や知識、そして、市民の意識や理解を高めることに役立ち、効果的な市民参加活動を行う初期段階においては大変重要なことである。

一方、現在行われているトウオアルミ川管理計画においては、市民参加活動の初期段階と「市民教





1. 質を高める必要条件とは何か。
2. 市民は十分な情報を持っているか。
3. 代替案が決められて、構造化される前に、市民参加は行われるか。
4. 市民の受諾は実行のために必要か。そして参加しではありえないのか。
5. 直接関係のある市民とは誰か。
6. 直接関係のある市民は政府機関の目的に同意するか。
7. 提起された解決（案）における対立は、直接関係のある市民の中で考えられるか。

C1：部分的な市民の協議、C11：市民全体の協議、または、G11：市民の決定のどれか。

図 4-2 トウオルミ川管理計画の評価 (出所) Thomas (1995) をもとに筆者作成

育と情報」と中期段階である「市民と政府機関の情報交換」をすでに経験しているレベルにある(図4-3)。したがって、トウオルミ川管理計画は、市民ガイダンスと共有した意思決定の権限を与えられるレベルに達していると言える。

5 結論：今後のヨセミテ国立公園の課題  
国立公園の持続可能な管理政策において、市民は重要なアクターである。政府のみの管理政策では、しばしばビジターである一般市民や NGO 団体の意向と反する政策が行われる恐れがある。これらの問題に対処するためにも、一般市民や NGO 団体が政策に関与することで事前に発生しうる問題に対処できる体制が可能となる。

市民が管理政策に関与すれば必ずしもすべての

問題が回避できるとは限らない。ヨセミテ溪谷管理計画のように管理政策の方向性が決まった後で市民参加を行った場合、それは必ずしも市民が関与して政策決定がなされたとは言えない。管理政策に対して、市民参加を行うのであれば、政策段階で市民が効果的に政策に関与できるシステムを構築する必要がある。そのため、現在進行中のプロジェクトであるトウオルミ川管理計画は効果的な市民参加を行う一事例を示している。

しかしながら、ヨセミテ国立公園で行われている市民参加にも問題がないわけではない。インタビューの結果でも示したように、政策に関わろうとしていないコミュニティは白人が多いため、必ずしもすべてのコミュニティの意思決定であるとは評価できない点である。事実、国立公園を訪れる

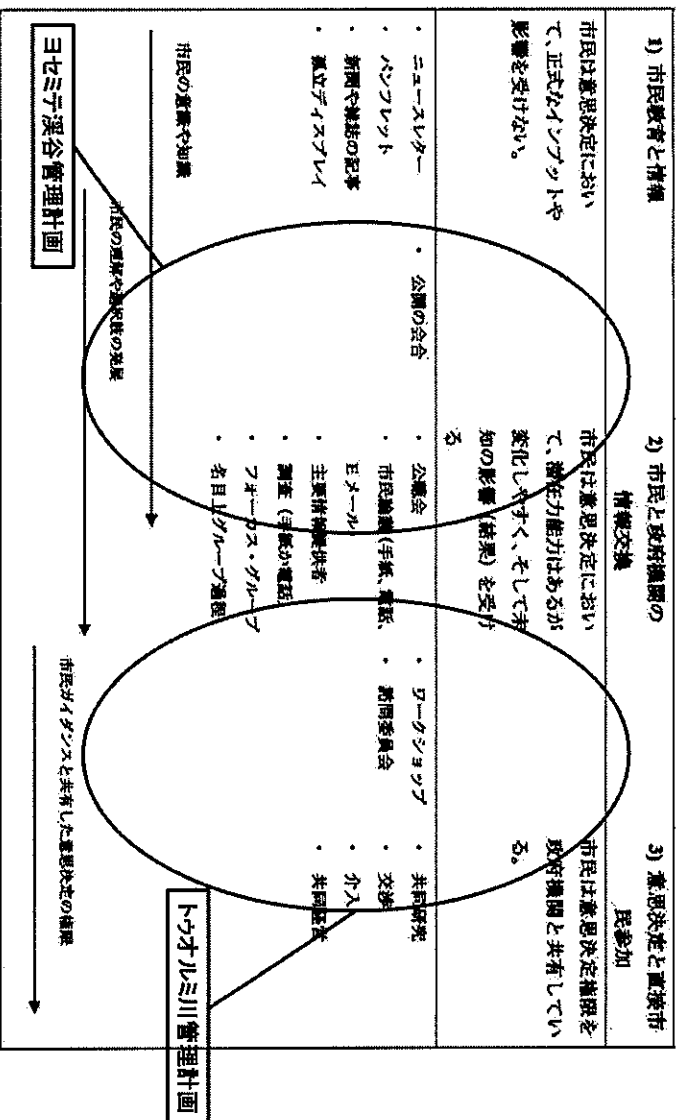


図 4-3 市民の意思決定を示す発展モデル (出所) Force & Forester (2002) をもとに筆者作成

人種	自動車利用者	バス利用者	カーフォルニア居住者	ヨセミ付近の居住者
コーカソイド	86.6%	80.6%	57.4%	62.7%
ラテンアメリカ系	3.6%	4.5%	11.6%	11.0%
アジア系	3.3%	5.8%	9.6%	5.0%
先住アメリカ系	1.4%	2.4%	0.8%	1.5%
アフリカン・アメリカン	0.4%	3.8%	7.4%	3.8%
その他	4.7%	2.9%	13.1%	16.1%

図 5-1 ヨセミ国立公園を訪れる人種の比率 (出所) United States Department of Interior. (2000)

人々の多くは、生活に余裕があり、環境保全に関心の高いミドルクラス以上で、主に白人の知識階級である (図 5-1)。

このように限定された利用者の階層は、アメリカの国立公園が抱える問題点の 1 つである。より

効果的な市民参加を行うには、公園周辺に住み公園政策に最も影響を受ける貧しい人々や白人以外の人種の参加を促進していくことが今後の課題である。

参考文献

日本語文献

井垣章二 (2001) 『社会調査法入門』ミネルヴァ書房  
岩橋健定 (1994) 『NEPA と意思決定理論：環境アセスメントと行政の政策決定』東京大学都市行政研究会研究叢書 8

清水健 (2003) 『U.S.A ナショナルパルクハイキング案内』山と溪谷社

英語文献

- American Park Network. (2006). *Yosemite*. National Park Foundation.
- Arnstein, R. S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Bright, D. A., Fishbein, M., Manfredo, J. M., & Bath, A. (1993). Application of the Theory of Reasoned Action to the National Park Service's Controlled Burn Policy. *Journal of Leisure Research*, 25 (3), 263-280.
- Force, E. J., & Forester, J. D. (2002). Public Involvement in National Park Service. *Social Science Research Review*, 3 (1), 1-28.
- Stanton, R. Director's order#2: Park planning. May 27<sup>th</sup>, 1998. available at: <http://www.nps.gov/refdesk/DOrders/Dorder2.html>. Accessed May 1st, 2007.
- Thomas, J. C. (1995). Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- U.S.Congress. (1975). Land Use and Resource Conservation Act of 1975. *94<sup>th</sup> congress, 1<sup>st</sup> Session*. Government Printing Offices.
- United States Department of Interior. (2000). *Yosemite National Park, Final Yosemite Valley Plan: Supplemental Environmental Impact Statement Volume IA*. p. 157.