

CLAIR REPORT

アメリカにおける自然保護政策

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 153 (December 5, 1997)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに	1
第1章 アメリカ自然保護の歴史	2
第1節 自然破壊の進行	2
1 西部開拓	2
2 フロンティアの消滅	3
第2節 自然保護運動	5
1 NGOの設立	5
2 NGOの発展	5
3 NGOの低迷	7
第2章 連邦土地管理政策	9
第1節 国有地管理	9
1 国有地	9
2 土地管理政策	13
第2節 土地管理と自然保護	14
1 国有地と自然保護の関係	14
2 原生自然の保護	15
第3章 自然保護に関する連邦機関	19
第1節 内務省	19
1 土地管理局	19
2 魚類・野生生物局	21
3 国立公園局	24
第2節 農務省	33
1 林野庁	33
2 森林政策の変化	34

第4章 野生生物保護政策	37
第1節 野生生物保護	37
1 絶滅の危機に瀕する種保護法	37
2 絶滅種の回復	42
3 絶滅法の諸問題	43
4 絶滅法に関する訴訟	44
第2節 環境法制定	48
1 国家環境政策法	48
2 国家環境政策法に関する訴訟	50
第5章 自然保護と地方財政	56
第1節 国有地と地方財政	56
1 国有地と収益配分	56
2 税補填制度	56
第2節 森林保護と地方財政	63
1 国有林からの収入	63
2 財政支援策	66
第3節 私有林における森林管理政策	71
1 オレゴン州の森林	71
2 オレゴン州の森林管理政策	73

はじめに

アメリカ合衆国は、その広大な国土の中に雄大な山脈、広漠たる砂漠、幅広い渓谷、なだらかな丘陵、尽きることのない大平原、凍結したツンドラ、原始林も含めた大森林、熱帯の島々、長大な海岸線、大湖、更には湿地や沼地など、無数にして多様な自然を抱えている。神から授かった大自然も、西部開拓の進展、更には現代の都市化の波の中で次第にその原形を失いつつあるが、1872年に世界で初めて国立公園を設置した政策にみられる如く、自然保護、環境保全に対する取り組みの面では先進性を誇っている。

しかし、過度の環境規制に対しては産業界からの反発もみられ、最近においては保護規制緩和を求める共和党と環境保護重視の民主党、とりわけ環境保護主義を自認するクリントン大統領との間で激しい攻防が続いており、昨秋の大統領選挙の重要な争点の一つともなった。1995年～96年の第104議会では、自然保護政策の中心となる野生生物保護法である「絶滅の危機に瀕する動植物保護法（ESA: Endangered Species Act）」（以下「絶滅法」）をめぐって、同法廃止を要求する共和党とそれを死守しようとするホワイトハウスの対立が続き、「新たな種を保護リストに加えることが一時停止される」状態となっている。

本レポートでは、米国における自然保護の歴史に触れ、国有地における土地管理面からの自然保護政策および生態系を重視した野生生物保護政策を概観するとともに、連邦及び州政府における自然保護政策、特に森林資源保護に焦点をあて、それらが地方自治体並びに地域経済に与える影響についてもあわせて考察する。

連邦や州、地方自治体などの政府部門の取り組みとあいまって、米国では民間団体が自然保護に果たしてきた役割も見逃すことができない。これら政府、民間双方の積極的な環境保全、自然保護の取り組みは、世界的に大きな影響を与えてきたところであるが、今日の我が国でもまだ参考とすべき点も少なくないものと思われる。

なお、本レポートの作成にあたっては、連邦政府の内務省及び農務省、オレゴン州並びにボイジー市（アイダホ州）の自然保護関係各機関の協力を頂いた。

第1章 アメリカにおける自然保護の歴史

アメリカの発展の歴史は、自然破壊の歴史であるともいわれる。ヨーロッパから移住した人間たちにより、わずか400年足らずでこの大陸は残らず開拓し尽くされてしまった。1600年当時、国土（アラスカを含む）の約半分10億エーカーが原生林で占められていたが、1992年には原生林の面積は7億3,000万エーカーとなり、その間約30%の原生林が農地や宅地等に姿を変えている。

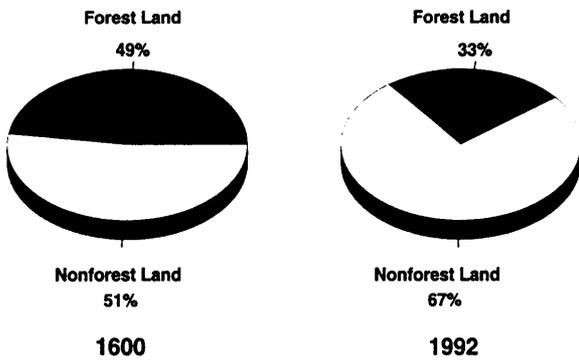


Figure 2.—Percent of U.S. land area in forests, 1600 and 1992.

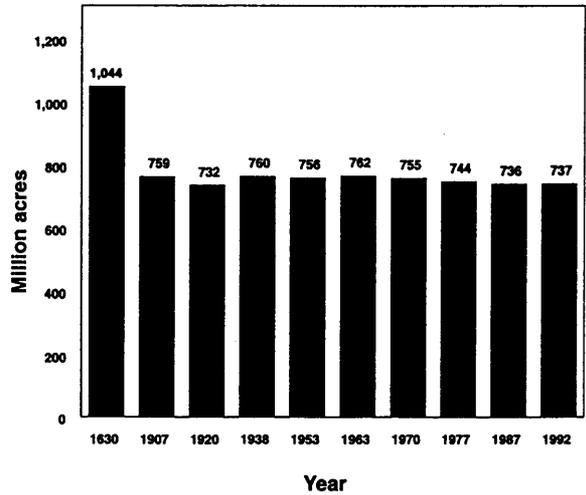


Figure 3.—Trends in U.S. forest land area, 1630-1992.

出典：Forest Resources of the United States, 1992
U.S. Forest Service

第1節 自然破壊の進行

1 西部開拓

1607年、バージニア州のジェームスタウンに植民地が建設されて以来100年余りで、東部各地に次々と植民地が作られた。1733年、ジョージア州に13番目の植民地が建設され、その13州が1776年イギリスからの独立を宣言したが、人口は1790年には392万人を記録した。

独立後のアメリカは西に向って領土を広げて行った。1803年、ジェファーソ

ン大統領時代にフランスよりルイジアナを買収し、1819年にはスペインからフロリダを買い取り、続いてテキサス、オレゴン、カリフォルニアを入手していった。

一方、1840年代から50年代にかけて、アイルランドやフランス、ドイツなどから移民が押し寄せ、領土の拡大とともに、それを開拓する人間も増加し、人口も急激に増加していった。

アメリカ人はこのように、開拓初期から19世紀終わりまで、西に向かって入植を続けていった。いわゆるフロンティア開拓であるが、その前線で入植者が自然を破壊して行く一方で、自然と向き合っていた伝統をもっている。アメリカの自然保護政策及び運動は、そのような米国の歴史と伝統にさかのぼって理解されなければならない。

2 フロンティアの消滅

(1) 自然の報復

英国の植民地時代はもちろん、英国からの独立以降もアメリカは、ヨーロッパへの木材や農作物など一次資源の供給国であった。森林は伐採され、湿地も農地に転用され、南部は綿花の単一栽培の地となっていた。1856年に南北戦争が終焉し、奴隷解放と社会の安定化がもたらされ、1869年には大陸横断鉄道が東海岸から西海岸まで通じ、もはや開発すべきフロンティア（辺境の地）は失われてしまった。ここに至ってアメリカ人は、自分達が破壊した自然の偉大さにようやく気づき始めた。

1930年代に入って、アメリカ人は自然からの報復ともいうべき大干ばつに見舞われ、中西部には砂嵐が吹き荒れ、「砂塵の時代」と呼ばれた。砂嵐は何日も太陽の光を遮り、大凶作や飢饉をもたらしたが、その原因が大量の原生林の伐採と農地転用にあったことはいうまでもない。一方、農業方法にも一因があったとみられ、農地は土手もなく長い溝が掘られたのみで風を遮る防風林や土砂流失を防ぐ草も植えられていなかった。また、数十年以上にわたり同一の作物を作り続けたため、土地は痩せ、作物の育成に欠かせない表土は風や雨で流失し、砂嵐を巻き起こす結果となったとも言われている。

ほぼ時を同じくして米国は大恐慌にも見舞われ、国民総生産は激減した。多数の会社の倒産、大量の失業者をもたらした。1933年に大統領に選出された民主党のフランクリン・ルーズベルト（Franklin Roosevelt）により、失業対策と景気回復を狙ったニューディール政策（1933～39年）が打ち出されたが、これによりテネシー川を総合的に開発するテネシー溪谷開発公社（TVA）が設立され、干ばつに苦しむテネシー、ミシシッピ、ジョージアの各州を灌漑するダムが建設された。土壌流失や洪水、山火事の防止、植林、野生生物の保護事業等もこの当時併せて始められた。

（2）国有地保護

自然の報復を受けるに及んで同大統領は法律面から土地の管理にも乗り出すに至ったが、それ以前にアメリカ政府は、独立直後の1785年に西部地域の開発を促進するため広大な土地を農民や牧場主に譲渡するホームステッド法（Homestead Act）を制定し、連邦政府の土地を民間に売り払ってきた。国有地は林業、鉱業、レジャーも含め、できるだけ国民に開放すべきものと考えられてきたのである。しかし、無秩序な利用による自然破壊を抑制するため、1934年にテラー放牧法（Taylor Grazing Act）を制定し、公有地の払い下げを一時中止するとともに、1967年には連邦土地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act, 1976）が制定され、公有地の払い下げが原則的に禁止された。

（3）絶滅種の保護

大草原を一掃し、バッファローを絶滅に追い込むまで虐殺したアメリカの「開拓精神」は、反面において、フロンティアの消失とともに野生生物保護の論理を育てる効果をももたらした。野生生物保護についての関心が高まるとともに、連邦政府は種の保存に関する法律制定の必要性を認識するようになった。1900年制定のレイシー法（Lacey Act, 1900）は、州法に違反して殺された鳥や動物の州際取引を禁止すると同時に、狩猟鳥や野生鳥の保護及び回復の手段を策定するよう農務長官に要求し、連邦政府最初の野生生物管理政策となって現実化した。更に

1973年の絶滅法の制定により、連邦生物保護政策は最高潮に到達したのと言ってよい。

第2節 自然保護運動

1 NGOの設立

19世紀のアメリカでは全土で開拓が進められていた。かけがえのない自然を破壊し、野生動植物を採り尽くしていった。バッファロー等の乱獲を初めとして国民の大多数は有り余る自然を勝手気ままに略奪していったわけであるが、そのような風潮の中にあっても細々ながら自然保護を唱える声も起こり始めた。

1868年、アメリカの自然保護の父と呼ばれるジョン・ミューア (John Muir) は、独力でヨセミテを中心に、カリフォルニアやアラスカの地の探検を開始した。1889年には探検の成果を踏まえてヨセミテを国立公園に指定するよう働きかけ、遂にこれに成功した。そして1892年には、ミューアを会長に登山、ハイキングなどを楽しむシエラ・クラブ (Sierra Club) が創設されたが、これは世界における環境保護団体の嚆矢となった。その後1905年に全米オーデュボン協会 (National Audubon Society) が発足し、1935年には、ロバート・マーシャル (Robert Marshall) らによって「ありのままの自然こそ価値があり、それを手を加えず残すことを目指す」とした原生自然協会 (Wilderness Society) が設立された。さらに1936年には全米野生生物連盟 (National Wildlife Federation) が登場した。これらの民間組織 (非政府機関。NGO) はアメリカ自然保護の推進に大きく貢献しつつ、自然保護活動の雄としての地位を保っており、現在でも議会に多大な影響を与え続けている。

2 NGOの発展

1960年代以降、アメリカ国民は相次ぐ公害問題に悩まされ始め、公害反対、環境保護に対する市民運動が活発化し、NGOは市民が政治に参加する方法の一つとして注目されるようになった。

(1) 市民の参加

1970年4月22日にアース・デーとして、公害、自然保護、人口過剰、飢餓、核兵器など環境に関するテーマについて全米各地で約2,000万人以上が参加した対話集会が繰り広げられた。これらの運動が環境に対する国民の意識を高揚させ、国の政策や意思決定に市民が参加することを促進していった。また、この当時から自然保護運動とは異なった新しい形の環境NGOが登場し始め、公害規制と自然保護政策の導入のため、議会に対するロビイング活動、行政への働きかけや裁判闘争を得意とする専門集団として育っていった。

(2) 運動の規模

アース・デー以降、既存の環境保護団体は市民の参加により組織を強化していった。最も大きな団体は自然保護を中心に活動する全米野生生物連盟であり、約450万人の会員を擁しているほか、会員数10万人を超える団体が少なくとも14団体存在する。会員は通常年会費として20～30ドル程度を支払っており、会員数が多いほど予算規模も大きくなる。例えば全米野生生物連盟の1996年予算は9,560万ドルにものぼり、約600人の専従職員を雇用している。

(表1-1) 自然保護運動に関係の深いNGO団体の会員数

団 体 名	会 員 数	年間予算	年会費
全米野生生物連盟 (National Wildlife Federation)	4,500,000名	\$95,604,000	\$16
シエラ・クラブ (Sierra Club)	650,000名	\$45,000,000	\$35
全米オーデュボン協会 (National Audubon Society)	560,000名	\$42,433,326	\$20
原生自然協会 (Wilderness Society)	304,000名	\$14,571,493	\$30

(3) 活動範囲

それぞれの団体は独自の専門分野、得意分野を持っているが、大別すると経済成長を犠牲にしても自然保護を図るよう訴える急進派と、経済成長と自然保護の両立を願う穏健派に分類できる。研究及び調査活動のみを行う集団、訴訟を専門とする弁護士集団、完全な政治団体として活動する団体も存在する一方、全米野生生物連盟やシエラ・クラブのように、調査、教育、ロビー活動、訴訟など総合的な活動を展開している団体もある。

3 NGOの低迷

(1) 専門的知識

市民の参加を背景として、多くの団体は多数の会員を擁し、これが政治的影響力の源泉の一つともなっている。アメリカのNGOでは多くの専門家（科学者、経済学者、弁護士）を雇用し、独自の調査・研究活動を実施している。それらの専門的知識は、政策の提案・実施に生かされ、立法や訴訟活動推進の原動力となっている。

(2) 組織の官僚化

NGOは、連邦政府や地方政府における自然保護政策の立案に深くかかわると同時に、産業界と政府間の対決を深化させることともなった。専門的能力を持ち巨大化したNGOは、本来の「草の根」を忘れてしまい、自身が官僚化した「抗議集団」と化したとの批判も受けつつあり、多くのNGOで会員数及び予算額が減少傾向を示しつつある。

(3) NGOの再構成

近年は、自然保護団体を中心に繰り広げられてきた「保護と開発」の対立はいくぶん鎮静化しつつある。レーガン、ブッシュ両政権は環境NGOにとって格好の標的となり、環境法をめぐる対立が激化していたが、環境大統領を自認するクリントン政権になって以降、環境NGOから多数の人材が政権に登用されるなど関係が深まり、政権の批判が難しくなってきた。しかし、共和党が上院、下院とも多数を占める

1995～96年の第104連邦議会では、絶滅法、大気清浄法など各種環境法の規制緩和や環境関連予算の削減など多くの「反環境的」と批判される法案が提出され激しい対立が続いた。

このような対立の緩和、激化という短期的な波を繰り返しつつも、長期的に見れば、NGOは今までのような対決姿勢から脱皮し、市民が自然保護の主役であるとともに一方では破壊の主役であるとの認識を踏まえて、根本からこれを見直し再構成される時代となってきたものと言えよう。

第2章 連邦土地管理政策

第1節 国有地管理

1 国有地

(1) 所有機関

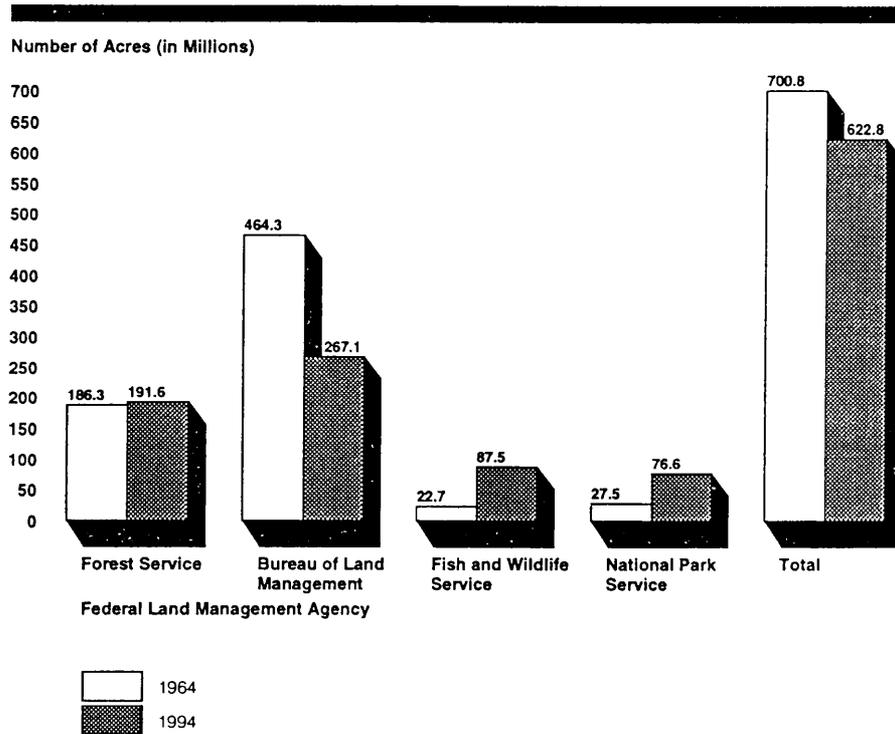
米国会計検査院 (U. S. General Accounting Office) 発行のレポート、土地所有状況 (Land Ownership, March 1996) によると、連邦政府機関はアメリカ国土 (23億エーカー、日本総面積の約25倍) の約30% (約6億5,000万エーカー、日本総面積の約7倍) を所有し、これらの95%が林野庁 (U. S. Forest Service)、土地管理局 (Bureau of Land Management)、魚類・野生生物局 (Fish and Wildlife Service)、そして国立公園局 (National Park Service) の自然保護政策に関係する主要4連邦機関によって管轄されている。その他の国有地については、ほとんどが国防省 (Department of Defense) により軍事施設等として使用・管理されている。

(2) 過去30年間の増減

1964年から1994年の30年間に、同4連邦機関によって所有される国有地の総面積は、7億エーカーから6億2,200万エーカーへと7,800万エーカー (日本総面積の5分の4) 程度減少している。この期間の減少原因は、土地管理局により所有されていた国有地が他の連邦機関、アラスカ州政府並びにアラスカ原住民に移管されたことに起因する。一方、林野庁、魚類・野生生物局及び国立公園局によって管理される国有地の面積は反対に増加している。同4連邦機関によって所有される国有地は、1994年現在国土の約26.6%となっている。

主要4連邦機関によって所有される国有地面積の推移（1964年～1994年）

Figure 1: Acreage Managed by the Four Federal Agencies, Fiscal Years 1964 and 1994



出典：United States General Accounting Office

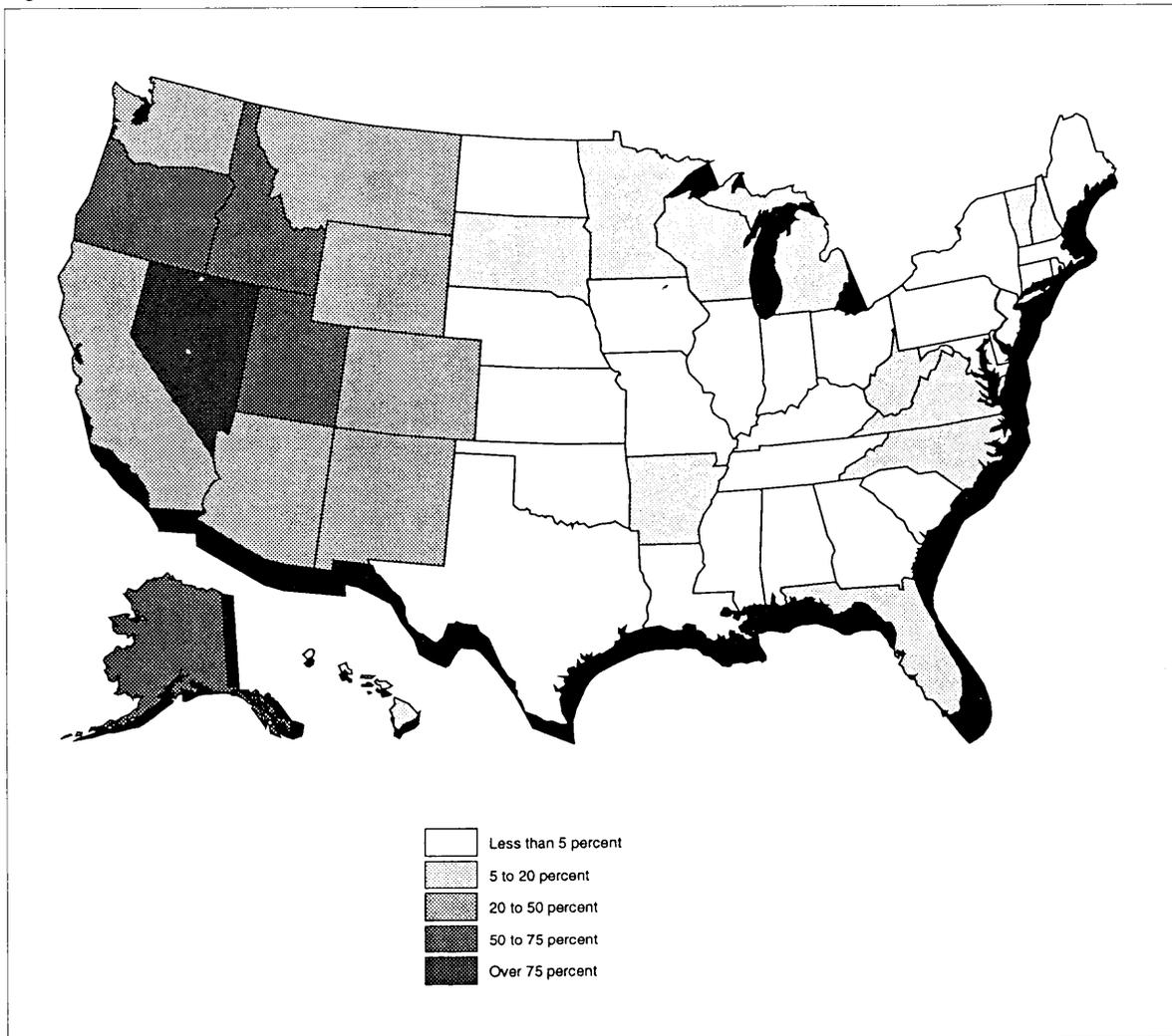
(3) 州別の国有地

同4連邦機関によって所有される州別の国有地占有率を概括すると、ネヴァダ州の80%を最高に、アラスカ州、アイダホ州およびユタ州で概ね60%、オレゴン州で約52%となっており、アラスカ州を含む西部諸州における国有地の割合が非常に高い。また、同4連邦機関により所有される国有地の面積は46州で増加し、4州で減少している。（表2-1参照）

主要4連邦機関によって所有される土地の州別占有率

(1994年9月30日現在)

Figure I.1: Percentage of Each State's Acreage Managed by the Four Federal Agencies, September 30, 1994



出典：United States General Accounting Office

(表2-1) 自然保護に関係する主要4連邦機関による州別公有地面積の増減状況(1964年~1994年)

(単位: Acres)

州	林野庁(農務省)			土地管理局(内務省)			魚類・野生生物局(内務省)			国立公園局(内務省)			増減の合計
	1964	1994	増減	1964	1994	増減	1964	1994	増減	1964	1994	増減	
アラバマ	631,542	662,755	31,213	1,971	110,963	108,992	9,047	16,392	7,345	9,169	11,501	2,332	149,882
アラスカ	20,741,964	22,053,445	1,311,481	288,541,188	88,296,012	-200,245,176	18,634,685	76,321,982	57,687,297	7,797,255	52,203,556	44,406,301	-96,840,097
アリゾナ	11,410,808	11,250,006	-160,802	13,034,217	14,257,940	1,223,723	6,977	1,673,906	1,666,929	2,474,249	2,692,176	217,927	2,947,777
アーカンソー	2,423,425	2,551,017	127,592	2,074	291,166	289,092	123,899	300,899	177,000	7,915	102,983	95,068	688,752
カリフォルニア	19,970,522	20,625,419	654,897	15,616,779	17,301,768	1,684,989	58,188	242,034	183,846	4,496,680	4,844,421	347,741	2,871,473
コロラド	14,330,694	14,495,948	165,254	8,311,968	8,303,010	-8,958	19,937	63,910	43,973	566,654	592,247	25,593	225,862
コネティカット	0	24	24	0	0	0	0	342	342	972	6,393	5,421	5,787
デラウェア	0	0	0	0	0	0	15,193	23,968	8,775	0	0	0	8,775
フロリダ	1,075,089	1,136,990	61,901	1,423	25,277	23,854	106,955	241,905	134,950	1,535,610	2,441,712	906,102	1,126,807
ジョージア	786,784	864,063	77,279	0	0	0	377,787	471,750	93,963	35,038	57,593	22,555	193,797
ハワイ	0	1	1	0	0	0	256,183	288,008	31,825	239,368	256,453	17,085	48,911
アイダホ	20,345,861	20,447,140	101,279	12,310,977	11,845,472	-465,505	17,969	47,061	29,092	58,444	99,915	41,471	-293,663
イリノイ	211,554	272,492	60,938	0	227	227	50,593	69,770	19,177	91	142	51	80,393
インディアナ	125,890	193,036	67,146	0	0	0	111	8,030	7,919	3,283	13,110	9,827	84,892
アイオワ	360	0	-360	0	378	378	26,028	39,570	13,542	1,374	1,663	289	13,849
カンザス	107,114	108,175	1,061	1,297	9	-1,288	15,073	28,774	13,701	39	468	429	13,903
ケンタッキー	460,693	684,454	223,761	0	0	0	61,438	2,154	-59,284	62,909	94,097	31,188	195,665
ルイジアナ	591,637	603,288	11,651	7,288	309,611	302,323	229,217	443,570	214,353	2,396	12,365	9,969	538,296
メイン	50,023	53,040	3,017	0	0	0	22,701	44,772	22,071	41,932	71,404	29,472	54,560
メリーランド	0	0	0	0	0	0	19,425	40,162	20,737	41,146	58,831	17,685	38,422
マサチューセッツ	1,651	0	-1,651	0	0	0	8,117	12,225	4,108	35,537	53,355	17,818	20,275
ミシガン	2,579,834	2,853,950	274,116	5,946	74,854	68,908	102,045	113,003	10,958	597,901	689,684	91,783	445,765
ミネソタ	2,770,352	2,826,931	56,579	40,732	151,255	110,523	212,544	426,237	213,693	95,463	233,417	137,954	518,749
ミシシッピ	1,134,006	1,155,613	21,607	2,227	57,211	54,984	56,980	194,904	137,924	24,638	102,653	78,015	292,530
ミズーリ	1,372,081	1,490,087	118,006	323	2,321	1,998	39,392	47,356	7,964	12,321	66,125	53,804	181,772
モンタナ	16,637,813	16,868,073	230,260	8,262,282	8,075,850	-186,432	114,287	607,513	493,226	1,064,411	1,221,819	157,408	694,462
ネブラスカ	339,716	352,133	12,417	6,058	7,493	1,435	138,813	162,963	24,150	2,373	5,556	3,183	41,185
ネヴァダ	5,058,500	5,813,980	755,480	47,194,741	47,959,301	764,560	222,612	2,294,898	2,072,286	647,201	777,902	130,701	3,723,027
ニュー・ハンプシャー	678,104	723,296	45,192	0	0	0	40	3,042	3,002	1,786	9,657	7,871	56,065
ニュー・ジャージー	0	0	0	0	0	0	17,046	55,769	38,723	15,006	48,453	33,447	72,170
ニュー・メキシコ	9,086,505	9,326,582	240,077	13,826,454	12,890,539	-935,915	85,600	326,581	240,981	251,607	384,025	132,418	-322,439
ニューヨーク	13,747	13,750	3	0	0	0	12,690	23,602	10,912	20,087	49,311	29,224	40,139
ノース・カロライナ	1,125,196	1,240,781	115,585	0	0	0	96,549	401,238	304,689	347,317	369,053	21,736	442,010
ノース・ダコタ	1,104,850	1,105,779	929	77,070	61,377	-15,693	225,457	459,871	234,414	70,450	72,351	1,901	221,551
オハイオ	110,852	220,020	109,168	0	0	0	2,669	7,772	5,103	8,560	26,579	18,019	132,290
オクラホマ	271,403	301,757	30,354	29,124	2,327	-26,797	79,654	99,011	19,357	7,901	9,880	1,979	24,893
オレゴン	15,465,016	15,661,441	196,425	15,617,181	15,726,434	109,253	451,015	530,116	79,101	166,760	195,371	28,611	413,390
ペンシルベニア	471,620	513,229	41,609	0	0	0	4,258	9,960	5,702	24,064	65,616	41,552	88,863
ロード・アイランド	0	0	0	0	0	0	26	1,494	1,468	0	5	5	1,473
サウス・カロライナ	587,164	611,269	24,105	0	0	0	136,571	109,724	-26,847	4,442	26,598	22,156	19,414
サウス・ダコタ	1,988,290	2,011,887	23,597	280,473	279,085	-1,388	40,644	192,032	151,388	144,540	154,345	9,805	183,402
テネシー	598,837	631,713	32,876	0	0	0	1,958	45,004	43,046	258,463	346,744	88,281	164,203
テキサス	775,296	754,979	-20,317	0	0	0	117,416	384,833	267,417	853,680	1,172,471	318,791	565,891
ユタ	7,946,494	8,109,316	162,822	23,472,577	22,167,464	-1,305,113	97,303	100,953	3,650	1,509,075	2,090,120	581,045	-557,596
バーモント	232,469	354,256	121,787	0	0	0	4,252	6,427	2,175	2,517	9,770	7,253	131,215
バージニア	1,453,853	1,650,526	196,673	0	0	0	16,685	117,642	100,957	289,173	322,160	32,987	330,617
ワシントン	9,688,321	9,171,108	-517,213	259,170	352,332	93,162	107,716	133,050	28,334	1,238,676	1,943,567	704,891	309,174
ウエスト・バージニア	905,647	1,032,135	126,488	0	0	0	215	2,100	1,885	8,087	51,166	43,079	171,452
ワイコンシン	1,469,215	1,519,364	50,149	181	160,167	159,986	166,650	188,405	21,755	73,992	135,744	61,752	293,642
ワイオミング	9,143,784	9,258,609	114,825	17,442,886	18,392,533	949,647	40,127	57,606	17,479	2,343,284	2,393,476	50,192	1,132,143
合計	186,274,576	191,573,857	5,299,281	464,346,607	267,102,376	-197,244,231	22,650,737	87,487,290	64,836,553	27,493,836	76,588,003	49,094,167	-78,014,230

出典: United States General Accounting Office

2 土地管理政策

連邦政府は、英国から独立の後約100年間、自然保護に対しあまり関心を示さなかったが、自然保護団体や国民の声に刺激され徐々に国有地管理に関する法律を整備していくようになり、土地利用面からの自然保護政策を展開していった。アメリカの自然保護政策は、イエローストーンに代表される国立公園の創設及び森林保護区の設置など内務省による土地管理政策から開始されたと言ってもよい。

(1) 国立公園 (National Park) 誕生

1871年にフィラデルフィア大学の地理学教授、フェルディナンド・ハイデン (Ferdinand Hayden) 博士を中心にイエローストーン地域一帯の探検が開始された。この探検隊の報告により連邦議会は国立公園創設を決議し、当時のユリシーズ・グラント (Ulysses S. Grant) 大統領によりイエローストーン国立公園設置法 (Yellowstone National Park Act, 1872) が署名され、世界で最初の国立公園がこの地に誕生すると同時に、広大な地域が自然のまま保全されることとなった。同国立公園の創設以降、連邦政府における本格的な土地利用に基づく自然保護政策が展開されることとなった。

(2) 森林保護区 (Forest Reserve) の誕生

1891年の森林保護法 (Forest Reserve Act, 1891) が最初の突破口となり、イエローストーンに「国有林」の原形となる森林保護区が設置され森林保護が本格的に開始されることとなった。次いで、1897年に森林経営法 (Forest Management Act, 1897) 制定により同区の設置並びに運営に関する基本法が整備された。この法律は、第一義的には「森林保護はアメリカ国民に必要な木材供給を創造する。」と定義し、森林保護による木材の安定的供給を目的としていた。

(3) 野生生物保護区 (National Wildlife Refuge) の誕生

無制限な野生動植物の乱獲に対する国民の危機感とともに、19世紀の半ば頃から野生動植物の生息地保護の気運が高まっていった。1903年には、セオドア・

ルーズベルト（Theodore Roosevelt）大統領は大統領令（Executive Order）によりペリカン島連邦野鳥特別保護地区（Pelican Island Federal Bird Reservation, Florida）を設置し、渡り鳥の保護に乗り出したが、これが今日の野生生物保護区の起源となったと言われている。更に、1966年の野生生物保護区管理法（National Wildlife Refuge System Administration Act, 1966）制定により野生生物保護区制度の基礎が確立されていった。

第2節 土地管理と自然保護

1 国有地と自然保護の関係

（1）多用途持続的利用法（Multiple-Use Sustained Yield Act, 1960）

多用途利用とは、国有林などの国有地の多目的な利用を考慮することであり、豊富な自然資源を国民の要求に合致する方法で管理・運営していくことである。多用途持続的利用法は、継続的な資源活用を基本として国有地を管理していき、木材生産等の経済活動はもとより野外レクリエーション、水資源や野生動植物保護にも配慮を加えるもので、同法制定後、国有地内における原生自然地域指定や野生動植物に対する包括的保護が開始されるに至った。

（2）自然保護に関する土地利用

主要4連邦機関によって主に自然保護を目的として管理される保護地区面積は、1964年の約6,616万エーカー（日本総面積の約0.7倍）から1994年の約2億7,213万エーカー（日本総面積の約2.9倍）へと急激に増加していった。この30年間、同4連邦機関における各々の所有面積とその保護地区面積の割合は、林野庁で8.6%から26.04%へ、また土地管理局に至ってはほとんどなかった保護地区が21.78%まで増えている。魚類・野生生物局や国立公園局では全所有地が自然保護に関する土地として利用・管理され、総面積も3倍以上の伸びを示している。また、全国有地における保護地区の割合は9.44%から43.7%まで著しい伸びを示し、連邦政府の国有地管理における自然保護政策の向上を如実に表わしている。（表2-2参照）

(表 2-2) 国有地における自然保護地区の面積と割合

(単位 : Acres)

		林野庁	土地管理局	魚類・野生 生物局	国立公園局	合 計
1964 年	総面積	186,274,576	464,346,607	22,650,737	27,493,836	700,765,756
	保護地区 面積	16,018,661	628	22,650,737	27,493,836	66,163,862
	割合 (%)	8.60	0.0005以下	100.00	100.00	9.44
1994 年	総面積	191,573,857	267,102,376	87,487,290	76,588,003	622,751,526
	保護地区 面積	49,893,688	58,165,321	87,487,290	76,588,003	272,134,302
	割合 (%)	26.04	21.78	100.00	100.00	43.70

出典 : United States General Accounting Office

2 原生自然の保護

(1) 原生自然地域 (Wilderness Area) の設置

国有地における国立公園、森林保護区、野生生物保護区の創設による土地の保全は、自然保護に向けての最初の重要なステップであった。1897年より始まった国有林制度（1906年までは森林保護区として内務省の管轄下にあった。第3章第2節「農務省」参照）は、森林資源の安定的供給を主目的としていたが、特定地域の自然をそのままの状態に保全する必要性も認識され始め、1924年には、林野庁によりジラ国有林 (Gila National Forest, New Mexico) 内に最初の原生自然地域 (Wilderness Area) の設置がなされた。その後10年間で原生自然地域は、未開の森林地帯に拡大され1,460万エーカーにまで膨れ上り、管理制度を継続・補強する法律の整備が要求されるに至った。

原生自然とは、一般的に「国有地内において誰にも邪魔されない土地」と定義されている。すなわち、原生自然地域とは未開発の国有地を永久に開発せず、その純度の高い自然資源を保存していく地域のことを指し、そこでは、経済活動はもちろん原則的に動力付乗り物（自動車、軽飛行機、モーターボート）での立入や道路等各種施設の建設が禁止されている。

(2) 原生自然法 (Wilderness Act, 1964)

1964年、「原生自然を手つかずのまま守ろう」とする原生自然協会やシエラ・クラブなどの自然保護運動が実を結び原生自然法 (Wilderness Act, 1964) が連邦議会を通過し、リンドン・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領によって署名され成立した。同法により、原生自然保全制度 (National Wilderness Preservation System) を創設することにより、国有林や国立公園、野生生物保護区などの国有地内に存在する比較的自然度の高い原生自然地域を選定し、それぞれの管轄機関において適切に管理することを通じて、将来のアメリカ人、すなわち子孫にそれらの自然を伝えていくことが可能となった。

また、原生自然地域指定の権限を連邦議会に委ねると同時に農務・内務両長官にそれぞれの所有地内における同制度に指定すべき可能性のある地域を調査し、その候補地を議会へ報告するよう義務付けるとともに、既に国有林内に設置されていた54箇所、総面積900万エーカーの原生自然地域が正式に同制度上の指定地域として組み込まれた。

(3) 原生自然保全制度の発展

連邦議会は1968年より原生自然保全制度を除々に拡大し、1994年現在では44州に657箇所の原生自然地域を指定し、その総面積は1億400万エーカー (日本の総面積の約1.1倍) に及んでいる。加えて、同制度指定予定地として2,900万エーカーの土地が農務・内務両省より推薦されている。これにより、およそ国有地の20%以上の土地、国土の約6%近くが同制度の一環として保護されるかまたは保護すべき土地とされていることとなる。

(表 2-3) 原生自然保全制度の連邦機関別箇所数と面積 (1994年12月現在)

連邦土地所有機関	箇所数	面積 (Acres)	割合 (%)
林野庁	401	35,005,042	34.0
国立公園局	44	43,149,825	41.0
魚類・野生生物局	75	20,685,341	20.0
土地管理局	137	5,336,542	5.0
合計	657	104,155,948	100.00

出典：National Park Service

(4) アラスカ国有地保全法 (Alaska National Interest Lands Conservation Act, 1980)

アラスカには膨大な未開地が残されていたが、1959年州に昇格して以降、油田や鉱物などの採掘が盛んとなり、自然破壊が進行し始めた。これに対し、「アメリカ人の過去の失敗を繰り返すな」と主要自然保護団体が参加した「アラスカ連合」が結成され、同州における包括的な自然保護を訴え、鉱山会社や石油業者と猛烈な論争を繰り広げた末、1980年、ジミー・カーター (Jimmy Carter) 大統領の下でアラスカ国有地保全法が制定されるに至った。同法により同州内の1億エーカー以上の土地が国立公園制度や原生自然保全制度に組み込まれ、保全されることとなった。同州の約19%が同地域または推薦地域として指定され、現在、全米の原生自然地域の55%、推薦予定地の37%がアラスカ州に所在している。

(表 2-4) 原生自然保全制度の指定面積の推移

Table 69. — National Wilderness Preservation System, 1964-1993.

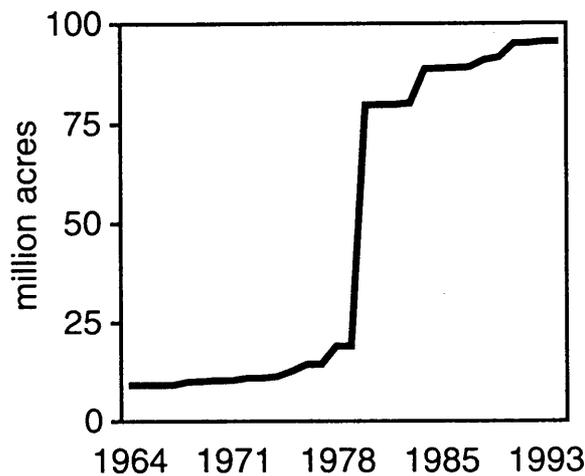
Year	Land <i>million acres</i>	Year	Land <i>million acres</i>	Year	Land <i>million acres</i>
1964	9.24	1974	11.38	1984	88.55
1965	9.24	1975	12.72	1985	88.70
1966	9.24	1976	14.45	1986	88.80
1967	9.24	1977	14.49	1987	88.99
1968	10.03	1978	19.00	1988	90.81
1969	10.19	1979	19.00	1989	91.46
1970	10.40	1980	79.71	1990	94.97
1971	10.40	1981	79.84	1991	95.03
1972	11.03	1982	79.88	1992	95.39
1973	11.03	1983	80.21	1993	95.44

Source: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, National Wilderness Preservation System Fact Sheet, (Washington, DC: USDA, FS, annual).

出典 : Twenty-Fourth Annual Report

The Council on Environmental Quality

National Wilderness Preservation System, 1964-1993.



出典 : Twenty-Fourth Annual Report

The Council on Environmental Quality

第3章 自然保護に関係する連邦機関

アメリカにおける環境行政は、公害対策や汚染問題を担当する環境保護庁（Environmental Protection Agency）と野生生物保護政策、国立公園管理及び国有地保全を所管する内務省（Department of the Interior）とが中心となって推進されている。更に、土壌汚染対策や農業、国有林関係が農務省（Department of Agriculture）、海洋魚類・ほ乳類保護が商務省（Department of Commerce）、エネルギー政策、核兵器開発に使用された原子炉などの管理や浄化がエネルギー省（Department of Energy）の担当となっている。なお、国防省（Department of Defense）は陸軍工兵隊（Army Corps of Engineers）が河川の改修、湿地開発許可の権限を持つほか、基地内での生物保護、化学兵器の処分や管理なども進めている。

ここでは、連邦機関の中でも自然保護政策、特に土地利用保全対策に焦点をあて、広大な国有地を管理する主要4連邦機関について紹介する。

第1節 内務省（Department of the Interior）

1 土地管理局（Bureau of Land Management）

（1）設立経緯

土地管理局は1946年、総合土地事務所（General Land Office）と放牧局（Grazing Service）を合併・強化する形で登場した。1976年の国有地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act, 1946）は、当時、時代遅れになったり部分的に重なり合った法律を廃止すると同時に、正式に連邦所有地の民間への払い下げを禁止することとなった。また、土地管理局の設立とその基本的な任務並びに国有地及びその資源の管理基準が規定された。

（2）土地管理局

内務省に設置されている土地管理局は、連邦政府機関の中でもっとも多くの国有地、2億6,710万エーカー（国有地の約43%、表2-1参照）を管理している。

これらの土地はかつて「だれも欲しがらない不毛の土地」と呼ばれ、19世紀の西部入植者達が無視していた土地であり、そらのほとんどがアラスカ州及び12の西部諸州に点在している。

また、国有地内における鉱物資源の管理に加え、石油や石炭のリース許認可、放牧地の管理などの責任も負っている。

(3) 保護地区管理

土地管理局によって管理される土地には、森林、鉱物資源、油田、天然ガス、地熱エネルギー、野生動植物及び絶滅種の生息地など多くの資源が含まれているが、原生自然地域 (Wilderness Area) や原生景勝河川 (Wild and Scenic Rivers) に指定された保護地区もある。これらの土地では、秩序ある開発と多用途持続的利用法に基づく多用途利用の原則に従い、自然保護、文化遺跡の保護、レクリエーションの提供など広範囲にわたる管理・運営が求められている。以前は「不要の地」と扱われていた土地も、自然保護の高揚にともない新たな価値が見出され、今日では生態系保護を中心に総合的な土地管理が要求されている。

(表3-1) 土地管理局による保護地区の種類と面積 (1994年9月30日現在)

保護地区の種類	管理面積(Acres)
原生自然地域 (Wilderness Area)	5,227,063
原生自然調査地域 (Wilderness Study Area)	22,981,151
原生・景勝・レクリエーション河川 (Wild, Scenic and Recreation River)	829,448
環境配慮重点地区 (Area of Critical Environmental Concern)	9,960,843
自然調査地域 (Research Natural Area)	326,449
国定保全地域 (National Conservation Area)	14,323,431
国定自然・歴史指定地区(National Natural or Historic Landmark)	599,042
国定レクリエーション地域 (National Recreation Area)	1,000,000
国定景勝・調査地域 (National Scenic-Research Area)	1,365,280
その他 (Other)	1,552,614
合 計	58,165,321

出典：United States General Accounting Office, Bureau of Land Management

2 魚類・野生生物局 (United States Fish and Wildlife Service)

(1) 設立経緯

魚類・野生生物局における魚類、野生生物と人間の関係調整の任務は、まず120年以上前の1871年に設立された漁業局 (Bureau of Fisheries) にさかのぼる。当初、政府の独立機関として設立された漁業局は後に商務省に移管され、もう一つの前身機関である生物調査局 (Bureau of Biological Survey) は1885年に農務省内に設置された。1939年にこれらの両局およびその機能が内務省にそのまま移管され、1940年に一つの局に整理統合された。更に、1956年の魚類・野生生物法 (Fish and Wildlife Act, 1956) 制定により包括的野生動植物保護政策の基本法が整備されると同時に局が再編成された。しかし、当時この局には、商業水産部 (Bureau of Commercial Fisheries) と漁業狩猟部 (Sport Fisheries and Wildlife) の2つの部が設置されたのみで、自然保護政策の中心的な役割でなく漁獲調整や漁業や狩猟の管理に従事していた。

1970年に商業水産部が商務省に移管され、内務省に残った漁業狩猟部が1974年に魚類・野生生物局と名称を変え現在に至っている。同局は、ワシントンの本部と7つの地方事務所から組織され、総面積9,200万エーカーに及ぶ野生生物保護区 (National Wildlife Refuge)、水鳥繁殖地、ふ化場施設などを管理し、年間予算執行額は5億3,280万ドル (FY1995) に達している。

(2) 野生動植物の保護

同局は生態系保護を柱とした現在の連邦生物保護政策をとり扱う主官庁であり、渡り鳥、絶滅種及び内水面漁業の管理義務を受け持ち、国民の継続的な繁栄のために野生動植物及びそれらの生息地を保護・育成することを重要な使命としている。この枠組みの中で、同局は生態系主義と野生動植物の科学的根拠に基づいた環境管理倫理を育成し、国内の野生生物の保護・管理を推進すべく、州政府等と協力体制を構築するとともに、国民にも野生生物保護の重要性とその的確な理解を得るよう協力を要請している。

(3) 野生生物保護区制度 (National Wildlife Refuge System)

1966年制定法により、野生動植物の保護を図るための土地の効果的管理制度として発展してきた野生生物保護区制度は、1973年の絶滅法制定以降は、絶滅の危機に瀕する動植物の生息地保護の要求が高まるとともに、多くの生息地が同保護区として追加指定されるようになった。野生動植物などの保護に加え、同区は国民にレクリエーションや教育の機会を提供する一方、重要歴史・文化財保存の方面でも成果を発揮している。1996年9月30日現在、509箇所合計約8,993万エーカーの保護区が同制度のもと管理・運営されている。なお、アラスカ国有地保全法により5,400万エーカーの土地が同制度に加えられたため、同制度管理面積の約86%がアラスカ州に位置している。

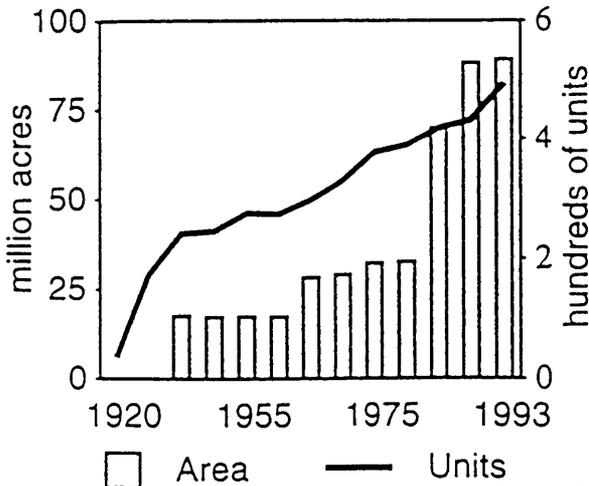
(表3-2) 魚類・野生生物局の管理する土地の種類 (1996年9月30日現在)

種 類	箇所数	面積 (Acres)
野生生物保護区 (National Wildlife Refuges)	509	89,938,957
水鳥繁殖地 (Waterfowl Production Areas)	193	2,387,475
調整地 (Coordination Areas)	50	317,322
合 計	752	92,643,754

出典：Annual Report of Lands under Control of the U.S. Fish and Wildlife Service

野生生物保護区の箇所数及び面積の推移 (1920年～1993年)

National Wildlife Refuge System, 1920-1993.



出典：Twenty-Fourth Annual Report
The Council
on Environmental Quality



アッシュ・メドウズ野生生物保護区（ネヴァダ州）

3 国立公園局 (National Park Service)

(1) 設立経緯

連邦議会はイエローストーン国立公園を1872年に創設したが、1916年8月25日に連邦政府内務省内に国立公園局が設置されるまで、国立公園及びその他の文化財を一元的に管理、運営する機関は存在しなかった。

・イエローストーン国立公園設置法 (Yellowstone National Park Act, 1872)

同法は、そもそもイエローストーン川の分水界を保護するためのものであり、ここに湧き出る水は、アメリカ大陸東海岸の大西洋と西海岸の太平洋に流れつくと言われている。この当時から、国立公園は連邦政府の管理のもと公共の娯楽施設として保護され始め、これらの国有地は連邦政府内務省によって独占的に管理され、定住、占有及び売買を禁止し、公共の公園そして行楽地として国民に提供された。

・国立公園局組織法 (National Park Service Organic Act, 1916)

同法によって内務省内に国立公園局が設置される運びとなり、国有地内に設置されていた国立公園、国家記念物や保護地などの基本的な目的及び用途が明確に定義されるとともに、自然資源の保全、自然の景観、歴史文化財及び管轄区域内に生息する野生動植物の保護を図ることにより、次世代への共有財産として保存・伝承されていくこととなった。

・総括管理法 (General Authorities Act, 1970)

アメリカの国立公園局は、日本で言われるところの国立公園の他に公園内の歴史的文化的文化財や野生動植物の管理も同時に行っている。国立公園制度への指定に関しては、連邦議会で個々の法律によって決議・指定されるため、同制度には多くの種類・区分が乱立し、しばしば訪問者を悩ませる結果となっていた。総括管理法は、国立公園局によって管理される区域を、目的及び用途によってそれぞれのカテゴリーに分類し、それらの役割を明確にすると同時に、「それぞれ異なる性質と相互関係にある文化財または資源を連動させた同制度は、アメリカ国民に自然資源の恩恵と感

動を与えるとともに、歴史に対する認識・理解を深める機会を提供する。」と述べられている。

(2) 国立公園制度

アメリカの国立公園制度は、日本と異なり歴史文化遺産も保護の対象としている点に特徴があり、54の国立公園の他に国立史跡公園（38箇所）や国立記念碑（73箇所）など約20種類、374箇所の公園や記念物がある。国立公園局は日本国土総面積よりやや小さい7,658万エーカーという広大な国有地を管轄し、行楽地ないし教育の場を国民に提供している。年間約3億人以上の訪問者を迎える同局には、一万人以上の職員が働き、年間約15億ドル（FY 1996）の予算が投入されている。

(表 3-3) 国立公園制度の一環として管理される公園の種類

(1995年8月現在)

種 類	箇所数
国際史跡 (International Historic Site)	1
国定戦跡 (National Battlefield)	11
国定戦跡公園 (National Battlefield Park)	3
国定戦跡地 (National Battlefield Site)	1
国定史跡 (National Historic Site)	74
国立歴史公園 (National Historical Park)	38
国定湖岸 (National Lakeshore)	4
国定記念物 (National Memorial)	26
国定軍事公園 (National Military Park)	9
国立記念碑 (National Monument)	73
国立公園 (National Park)	54
国定街道 (National Parkway)	4
国定保護区 (National Preserve)	16
国定レクリエーション地域 (National Recreation Area)	19
国定指定保護地区 (National Reserve)	2
国定河川 (National River)	6
国定景勝地区遊歩道 (National Scenic Trail)	3
国定海岸 (National Seashore)	10
国定原生・景勝河川水路 (National Wild and Scenic River and Riverway)	9
その他 (Other)	11
合計	374

出典：National Park Service

・国定戦跡 (National Battlefield)、国定戦跡公園 (National Battlefield Park)、国定戦跡地 (National Battlefield Site)、国定軍事公園 (National Military Park) 独立戦争や南北戦争の戦場跡を保存し、当時の状況を後世に伝えるとともに豊かな自然を保護するため設置されている。南北戦争最初の戦いが行われたマナサス国定戦跡公園 (Manassas National Battlefield Park, Virginia)、激戦地となったゲティスバーグ国定軍事公園 (Gettysburg National Military Park, Pennsylvania) 等が有名である。

- ・ 国定史跡 (National Historic Site)

歴史、特に重大な事件と関係の深い場所を国定史跡として指定している。

1935年史跡設置法 (Historic Site Act of 1935) により、内務長官に指定権限が委ねられている。第2次世界大戦当時、日系アメリカ人が収容されたマンザナ (Manzanar, California) 強制収容所跡地も国定史跡に指定されている。

- ・ 国立歴史公園 (National Historic Park)

複数からなる歴史的財産及び建築物をある一定程度の広い範囲にわたって史跡公園として指定し管理している。アメリカ建国の歴史を伝えるボストン国立歴史公園 (Boston National Historical Park) が有名である。

- ・ 国定湖岸 (National Lakeshore)

五大湖周辺の湖畔を国定湖岸として指定し保護を行っている。

- ・ 国定記念物 (National Memorial)

国定記念物は歴史に重大な影響を及ぼした人物やそのエピソードを記念したものである。ベトナム退役軍人記念碑 (Vietnam Veterans Memorial, DC)、リンカーン記念碑 (Lincoln Memorial, DC) がある。

- ・ 国立記念碑 (National Monument)

1906年の遺跡法 (Antiquities Act, 1906) によって、大統領に連邦政府が所有・管理する土地内の歴史的建築物もしくは科学的に興味深い構造物を国の記念碑とし宣言する権限が与えられている。ニューヨークの自由の女神は国立記念碑として特に有名で観光の名所となっている。

- ・ 国立公園 (National Park)

イエローストーン (ワイオミング、モンタナ州)、ヨセミテ (カリフォルニア州)、グランド・キャニオン (アリゾナ州) に代表されるように、国立公園は自然及び野

生動植物の保護並びに行楽地として世界中に広く知られ、国立公園制度の根幹を成すものである。現在、全米に54箇所が設立されている。これらの国立公園は、広範囲にわたり特徴的な自然もしくは歴史的遺跡の残る地区を保護するために、特別法によってそれぞれ設置され、公園内での狩猟、鉱物採掘その他の経済活動が原則的に禁止されている。

- ・ 国定街道 (National Parkway)

公園や保護地区内及び周辺の道路を指定し、文化施設等を結び付け多くの人々に自然に接する機会を提供している。

- ・ 国定保護区 (National Preserve)

国定保護区は国立公園とほぼ同様の特性を持つ地域が指定されているが、一般的に狩猟及び天然ガス・石油の採掘が許可されている点において国立公園と異なる。アラスカ州のベーリング・ランド・ブリッジ国定保護区 (Bering Land Bridge National Preserve) 等16箇所が指定されている。

- ・ 国定レクリエーション地域 (National Recreation Area)

国定レクリエーション地域は、その大半が国防省陸軍工兵隊など他省庁により建設されたダムや貯水池周辺であるが、国民保養地区として開放するため国立公園制度の一環として国立公園局に管理が移管されている。

- ・ 国定指定保護地区 (National Reserve)

国定指定保護区は国定保護区と酷似しているが、一般的に地方自治体に管理が移管されている場合が多い。

- ・ 国定河川 (National River) 、 国定原生・景勝河川水路 (National Wild and Scenic River and Riverway)

国定河川及び原生・景勝河川水路は、ダム、水路、その他の建設を禁止すると

もにそれらの河川敷を保護するものである。これらの地域は野外レクリエーションの場として国民に開放されている。1968年以来、原生景勝河川法（Wild and Scenic Rivers Act, 1968）に従って設置されている。

- ・ 国定景勝地区遊歩道（National Scenic Trail）

1968年の国営遊歩道網法（National Trails System Act of 1968）によって、自然や歴史に接するためのハイキング道路の整備が行われた。それぞれの土地所有官庁によって管理されている。

- ・ 国定海岸（National Seashore）

国定海岸は大西洋、メキシコ湾及び太平洋の海岸に設置されている。幾つかの国定海岸は開発が進められているが未開発のままの海岸も残されている。これらの海岸では基本的に狩猟・漁獲が許可されている。

- ・ その他（Other）

1800年以降、大統領官邸として使用されているホワイト・ハウスも1933年から内務省国立公園局に移管され国立公園制度の一環として管理されている。

（3）国立公園の設置方法

国立公園の設置方法には2種類あり、連邦議会の議決によるものと大統領宣言によるものである。議会が特定の地域を国立公園制度に新たに加える場合、その名称、領域、そして指定種類（国立公園、国立歴史公園、国定記念物等）を決め法案を提出する。

通常、新しい国立公園制度の設置に関しては、国立公園局によって行われる調査結果に基づき議会によって指定される。1970年から1990年の間に約175件の調査が実施され、その約25%が新たに指定を受け国立公園制度に組み込まれている。

また、大統領宣言による指定は、1906年の遺跡法（Antiquities Act, 1906）に

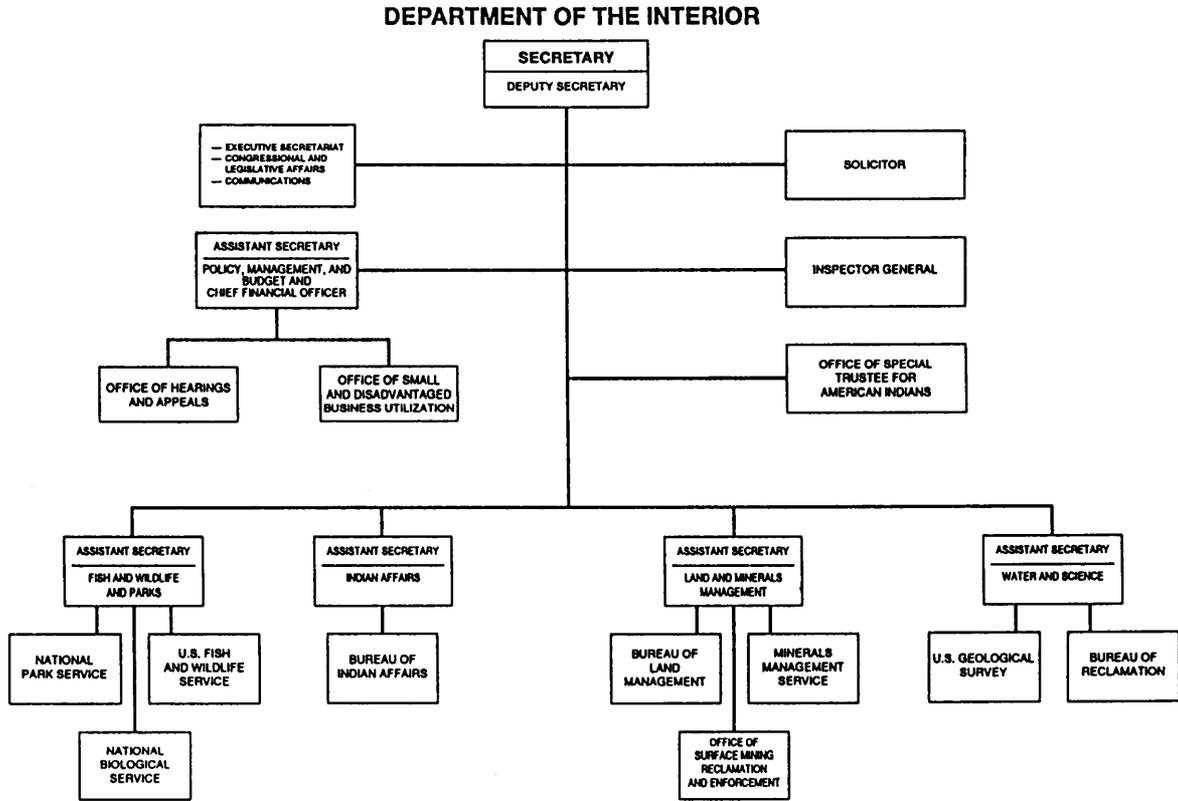
より大統領に国立記念碑（National Monument）を指定する権限を与えていることに由来する。同法の下、セオドア・ローズベルト大統領が、最初の国立記念碑としてワイオミング州のデヴィルズ・タワー（Devil's Tower）を1906年に指定した。また、1979年、ジミー・カーター大統領によってアラスカ州に11の国立記念碑が創設されたが、1980年に議会がアラスカに新しい国立公園を創設する法案（アラスカ国有地保全法）を通過させたためカーター大統領の宣言は無効になった。

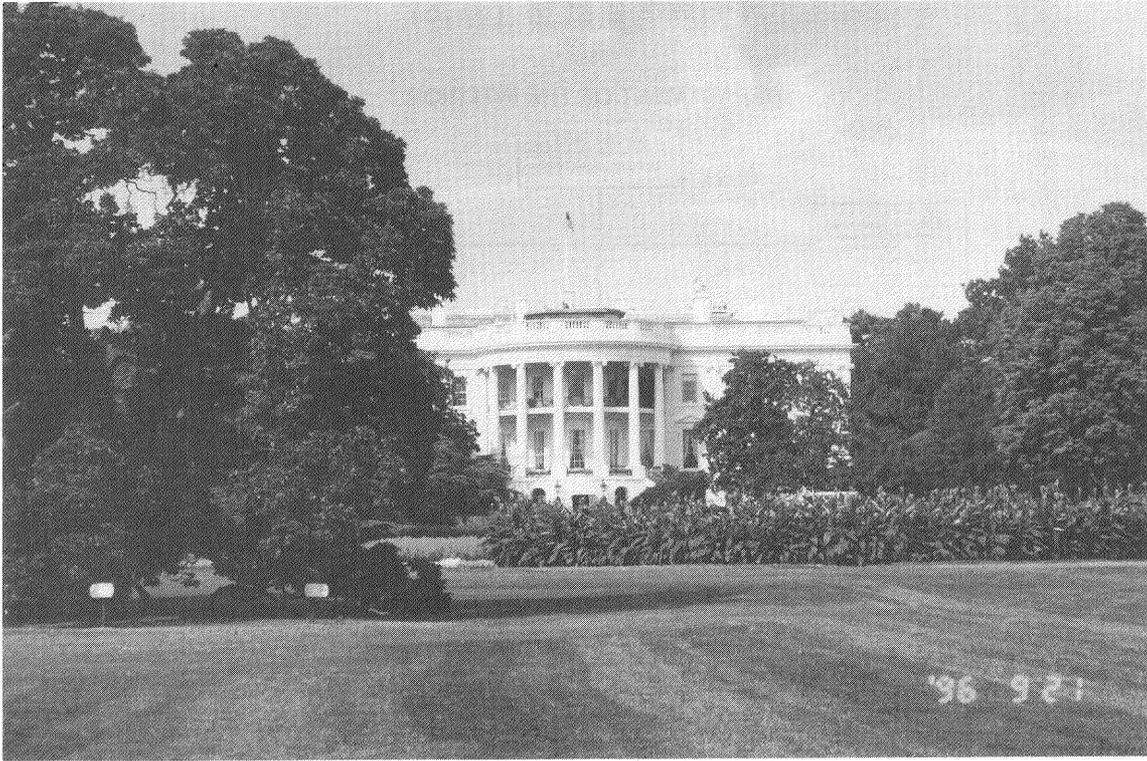
最近では、1996年9月ビル・クリントン（Bill Clinton）大統領により、ユタ州南部で埋蔵されている石炭掘削による自然破壊を防ぐ目的で、グランド・ステアケース・エスカランテ国立記念碑（Grand Staircase-Escalante National Monument）が宣言・創設された。今までに100近くの地域が大統領宣言によって国立記念碑として宣言され、大部分が国立公園もしくは国立歴史公園として議会によって再指定されている。最新の国立記念碑から国立公園への指定替えは、1994年10月31日行われたカリフォルニア州のデス・バレー（Death Valley）国立公園である。

（4）インタープリテーション制度

国立公園制度の中で見逃すことができないのが、1916年より開始されたインタープリテーション制度である。自然と親しんだことのない人に自然の楽しさや美しさを理解してもらうための制度であり、自然を解りやすく翻訳するといった意味から名づけられた制度である。公園監視員（レンジャー）による解説は同制度の柱であり、各国立公園で多くのレンジャーが活躍している。また、各種パンフレット等による広報、その他様々な催しが繰り広げられ、自然資源の素晴しさや重要性を国民に伝える役割を果たしている。

内務省組織図 (参考)





国立公園局により管理され多くの見学者が訪れている
大統領官邸（White House） ワシントンD.C.



デス・バレー（Death Valley）国立公園でのレンジャー
によるインタープリテーション活動（カリフォルニア州）

第2節 農務省 (Department of Agriculture)

1 林野庁(U.S.Forest Service)

(1) 設立経緯

当初、内務省によって管理されていた森林保護区は、1905年の移転法(Transfer Act, 1905)により管理・運営が農務省に移管されるとともに林野庁が創設された。そして1907年に森林保護区は国有林(National Forest)と名称を変更し本格的な国有林管理がスタートした。1960年の多用途持続的利用法制定までの間、同庁における国有林管理は将来にわたる安定的な木材供給の確保を第一義的とした森林保護政策を展開していたが、同法制定後の基本的原理は、増大する木材及び紙に対する国民の需要に答えつつ、国有林や牧草地から得られる利益と他の価値(レクリエーション、自然の景観、野生動植物の生息地、家畜の飼料、水の供給)との均衡を保つ点にあり、幅広い土地管理政策が期待されている。

(2) 国有林制度

林野庁は、44州とバージン諸島及びプエルト・リコに約1億9,100万エーカー(日本の国土の約2倍)の土地を所有し、多用途持続的利用法のもと155の国有林と20の国営牧草地(National Grasslands)、そして8つの土地利用事業(Land Utilization Projects)などそれぞれの土地の特性を活かした管理・運営を行っている。また、他の連邦機関に先駆けて設置された原生自然地域を中心に広大な保護地を設け森林保護政策を推進すると同時に、国有林内に多くのレクリエーション施設(ハイキング道路、キャンプ場、スキー場)を建設し、国民の娯楽場として出来る限り開放している。

一方、森林火災は、多くの森林を消失させるとともに洪水や土地の浸食等を引き起こし、森林破壊や自然災害の主要原因となっている。森林火災を最小限に食い止めることが森林保護への近道と言われ、火災の延焼を防止するために国有林での伝染病や害虫の発生を未然に防ぐ一方、焼け跡には緊急植林を施すなど森林火災対策にも重点が置かれている。

(表 3-4) 林野庁によって管理されている土地の種類

(1994年9月30日現在)

土地の種類	箇所数	面積 (Acres)
国有林 (National Forests)	155	187,269,551
国営牧草地 (National Grasslands)	20	3,852,418
購買単位 (Purchase Units)	48	302,646
土地利用事業 (Land Utilization Projects)	8	2,833
研究・実験地域 (Research and Experimental Area)	20	64,871
その他 (Other)	33	81,538
合計	284	191,573,857

出典 : U.S. Forest Service

(表 3-5) 林野庁による保護地の種類と面積 (1994年9月30日現在)

保護地の種類	面積 (Acres)
原生自然地域 (Wilderness Area)	34,587,437
原生自然調査地域 (Wilderness Study Area)	6,638,310
原生・景勝河川 (Wild and Scenic River)	618,283
自然調査地域 (Research Natural Area)	299,568
国立記念碑 (National Monument)	3,404,244
国定未開地域 (National Primitive Area)	173,762
国定レクリエーション地域 (National Recreation Area)	2,675,274
国定猟獣保護区 (National Game Refuge)	1,218,953
国定景勝・調査地域 (National Scenic-Research Area)	6,630
その他 (Other)	271,227
合計	49,893,688

出典 : United States General Accounting Office
U.S. Forest Service

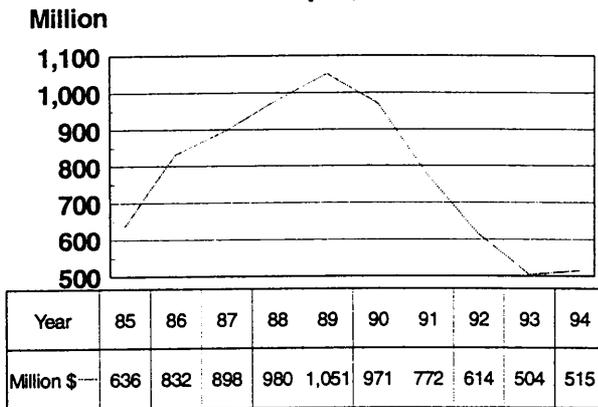
2 森林政策の変化

(1) 森林伐採の減少

国有林の運営方針は近年大きな変化を遂げている。その背景には、森林に関する国民の価値観の変化と絶滅法に代表される生態系を重視した野生生物保護政策があり、木材供給から森林自然保護へと比重を移行せざるを得なくなっている。国有林

における森林伐採量は、動植物生息地保護の進行とともにここ数年減少の傾向にあり、国有林からの収入は1989年の10億ドルを境に減少の一途を辿っている。

**National Forest System Lands
Total Receipts, 1985-94**

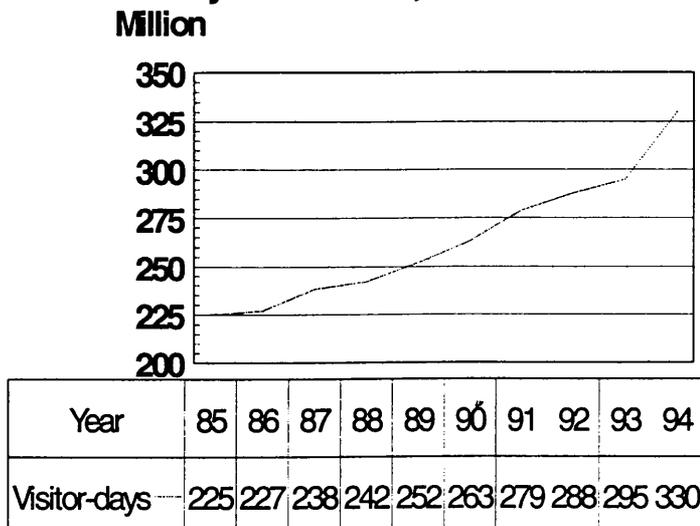


出典：U.S.Forest Service

(2) レクリエーションの増加

国民の価値観の変化は、国有林を木材生産基地から娯楽の拠点に代えていく推進力となるとともに近年のアウト・ドア嗜好が反映され、国有林内のレクリエーション施設を訪れる国民の数が年々増加している。また、国民の要求に答えるべく同庁でも、森林資源の正しい理解及び有効利用の促進を目的として国立公園同様インタープリテーション制度が導入されている。

**Visitor-Days National Forest
System Lands, 1985-94**



出典：U.S.Forest Service



マウント・フッド (Mt. Hood) 国有林 (オレゴン州)



マウント・フッド国有林内のキャンプ場