

カナダの国立公園制度と民営化の動きについて

親 泊 素 子*

はじめに

かつての代表的な営造物の公園としてとりあげられてきていた北米やオセアニアの公園管理に民営化の動きが加速している。世界最初の国立公園のイエローストーンができた経緯を思い出してみよう。「この壮大な景観を個人で所有するのではなく、すべての国民のために国が所有し国立公園として保護していくべきだ」と言うのが国立公園制度成立の動機である。しかし、そのアメリカにおいては1970年代に入ると小さな政府が叫ばれるようになり、民営化の動きがでてくるようになった。特にブッシュ政権時の2003年には連邦政府職員の大幅な人員削減が打ち出され、ナショナルパークサービスの仕事の7割を民間委託にすると発表され、1,700人の職員削減が発表された。これはIUCNの定義する国立公園の基準から離れつつあることを意味する。

こういった発想はアメリカのみならず、隣国カナダでも実施され始め、特に2010年にカナダ最初のバンフ国立公園が125周年記念を迎え、さらに2011年には、パークスカナダが設立100周年を迎え、大胆な民営化にギアを切った。その結果、大幅な入園料金や利用サービスの値上げ、改定を行い、新たな公園管理の道を模索し始めたのである。日本は長い間、アメリカやカナダの営造物の公園制度を理想とし、少しでもその制度に近づける道を模索し続けてきた。だが、今や日本の地域制の公園管理に欠かすことのできない国、地方自治体、民間による国立公園の協働管理が北米の国々

でも始まったのである。そこで、本稿ではもう一度カナダの国立公園制度設立の背景を検証すると共に、カナダがこういった民営化にギアをきってきた理由についてまとめてみた。

カナダの国立公園制度成立の背景

カナダの最初の国立公園となったバンフは当時、カナダ太平洋鉄道の敷設のためにロッキー山脈に来ていたフランク・マッカーベとウイリアム・マッカーデルの2人の作業員たちが偶然に温泉を発見した事に始まる。彼らはこの地域を開発することにより利益を得ようと考えたが、当時の首相であったジョン A. マクドナルド (John A. Macdonald) はそれを認めず、その代わりに1885年11月にサルファー山の斜面をとりまくバンフ温泉地周辺の26平方kmをバンフホットスプリング保護区 (Banff Hot Springs Reserve) として定めた。これにより、この温泉地は公有地となり、民間による取引、居住、定住することはできなくなった。カナダ政府はカナダ太平洋鉄道と共同で、この温泉地をリゾート地として売り出し経済的利益を生み出すことを計画したのである。これがカナダ国立公園の始まりであり、カナダの国立公園の設立背景には、国立公園の理念のウイルダネスの保全といった自然保護の概念は実は当時の動機にはなかったのである⁽¹⁾。

1880年代当時の内務省大臣だったトーマス・ホワイト (Thomas White) は、連邦政府の土地管理、原住民問題、天然資源採掘等の責任者となっており、この保護区を国立公園にすべくジョージ・スチュアートを任命し、インフラの整備や法律制定の手続きを進めていた。一方1884年にカ

2012年11月30日受付

* 江戸川大学 現代社会学科教授 環境政治学

ナダ太平洋鉄道の社長であったストラテコナ卿とジョージ・ステファンの生まれ故郷のスコットランドのバンフシャーにちなんで、この地域はバンフと命名された。まず、このバンフ保護区の利用を促進するための道路建設が進められ、その結果、カナダ大陸横断高速道路（Trans-Canada Highway）が建設された。また、このハイウェイの途中に多くのピクニックエリアも作られ、1886年にトンネルが建設されると、さらにバンフ温泉へ行きやすくなり、今までの馬車がバスやタクシーに代わり、小さなキャビンは大型のホテルにとって代わる観光開発が進められたのである。1887年には673平方kmに面積が拡大され、ロッキー・マウンテンパーク（Rocky Mountain Park）と改名された。1888年にはエレガントな250室を持つバンフスプリングホテルが、ウィリアムス・コーネリアス・ヴァン・ホーンの指揮のもと開業した。1890年にはルイズ湖のほとりにログキャビンが建てられたが、まもなく大きなシャトー・レイク・ルイズホテルが建設され、バンフは観光の拠点として開発されていったのである。1892年にはこのルイズ湖もロッキー・マウンテンパークに編入された。1899年には山頂への旅行者のガイドをするために、スイスのガイドたちをカナダ太平洋鉄道で呼び寄せた。1900年にはビル・ブルースターとジム・ブルースターの兄弟がバンフの観光ガイドとして名を馳せ、長い間、家族独占経営をしていたが、1965年にグレイハウンドに経営権を売り渡した。1904年にはケイブ&ベイスンの温泉浴場が再建設され、さらに1912年にもビジターの増加により温泉浴場が再建設されたのである。1927年にはさらにトンネル山のキャンプ場にはテントだけではなく、トレイラーパークまで整備されるようになった。1964年には初めてのビジターセンターがルイズ湖に建設され、そこには、キャンプ場、トレイラーパーク、その他の施設も建設された。このように施設用地が拡大されるにつれ、ついに1969年にはカナダの国立公園の中で最大のキャンプ場となったのである。また、冬のスポーツ、レジャーの場所としても利用されるようになり、ますます

観光地としてのにぎわいを増していった⁽²⁾、⁽³⁾。

このように国立公園は観光による大きな利益を得たが、石炭、木材、その他の鉱山資源も国立公園内の貴重な財源であった。特にロッキー山脈の鉱山資源は無尽蔵とも言われ、豊かな鉱山資源を有していた。その中でも石炭採掘は大きな収入源となっており、当時の政治家もカナダ太平洋鉄道会社もこの採掘を容認していた。ミネワнка（Minnewanka）湖沿いの採掘によってできた炭鉱の町はバンフ国立公園からの全体的な景色にマイナスの影響は及ぼさないとみなされ、また、国立公園を訪れるビジターの別の観光の魅力ともなっていたのである。したがって、この資源採掘及び観光は更なる利益をもたらす国立公園を作り上げていったのであるが、実のところ資源採掘による利益が観光より優先されていたのである。というのもこの国立公園内で採掘された資源がカナダ太平洋鉄道を利用して、大陸の各地に運ばれ、カナダ太平洋鉄道会社にとって重要な収入源ともなっていたからである。1887年のマクドナルド政権時にロッキーマウンテン公園法が制定され、バンフの保護区はロッキーマウンテン公園となったが、この法律でも資源採掘がカナダ政府にとって重要であることが記され、鉱山採掘、木材伐採、牧畜等は認められていたので天然資源を保護することは難しかった⁽⁴⁾。ようやく1900年代初期になって、アメリカ大陸の天然資源が枯渇してきていることにカナダ人も気が付き始め、ついに国立公園内の鉱山採掘が問題化した。このきっかけとなったのが1906年にオタワで開催された森林会議である。ここで政府、研究者、民間の間で保護問題が浮上してきたからである。カナダの国立公園を天然資源が無尽蔵である場所として認識するのではなく、法律で規制し、将来の為に継続的な利用ができるようにすべきであることがここで共通認識されたのである⁽⁵⁾。1909年に設立された保全委員会は保全問題に関するカナダフォーラムと位置づけられ、カナダの天然、人的資源の保全やワイズユース（賢い利用）に関する質問に答えられる機関としたのである。しかし、この委員会の基本は長期的利益のための資源管理を目指すもので、利用し

ないことによる保全の概念はなかったのである。1911年当時の国立公園制度は国立公園、国立公園保護区、そして森林保護区が内務省によって管理されていたが、確たる政策の方針があったわけではなかった⁽⁶⁾。

国立公園管理組織の誕生

1911年に自治領森林保護区及び公園法が議会で成立すると、世界で最初の自治領国立公園部 (the Dominion Parks Branch) が誕生したのである。ジェームズ B. ホーキン (James B. Harkin) が初代パークコミッショナーに任命され、1936年までその任期を務めた。ホーキンは、元はジャーナリストで、実際のところあまり保護問題に詳しくはなかったとされる。彼がコミッショナーに就任した時にはまだ36歳の若さであった。彼が保護に関する哲学を持つようになるには何年かの時間を費やしたと言われ、当初はアメリカの公園や野生生物の保全、観光に関する知識を得て、さらに各種保護団体の専門家等の知識を吸収しながら保護哲学を確立していった⁽⁷⁾。

ホーキンは国立公園の保護と利用という二つのミッションについては理解しており、1914年に発行された「Spring of Mountain Heather (1914)」には、経済的価値と同時に保護の必要性も唱えていた。その中で彼は景勝地、歴史地区、野生生物サンクチュアリ、そして都市公園的なレクリエーションパークの創設を提案していた。しかし、この頃のホーキンはこの“野生生物の保護”という言葉を省内の森林部との折衝の武器として用いていたようである。というのは、1911年にできた自治領森林保護区及び国立公園法 (the Dominion Forest Reserves and Parks Act) では公園部には強い権限が与えられておらず、公園部が森林部に従属する形となっていたからである。すなわち、この法律では、国立公園は森林保護区内でなければ作るができなかった。しかも、自治領公園部が創設された時には、ロッキーマウンテン、ジャスパー、ウエスタンレーク公園の公園面積が減らされ、それらは森林保護区に編入され

たのである。ホーキンはカナダアルペンクラブやアルバータ狩猟保護協会、鉄道会社、政治家のリチャード B. ベネット等呼びかけ、これを覆そうと奔走した。また禁猟区をつくり、野生生物を保護することにより、より人々のニーズに応えられると訴え、公園部を勝利に導いた。新しい渡り鳥に関する法律や北西準州の野生生物に関する北西鳥獣保護法の改正等と共に、ついに公園部は優位に立てたのである。自治領森林保護区及び公園法は1914年に改正され、森林保護区内の景勝地、歴史地区、遺跡とは別にこれらの地域を指定できることとなったのである。ホーキンは当初はこの「野生生物の保全」を官僚間の折衝の武器としていたが、やがて強い野生生物の保全家へと転身していったのである。ホーキンのこの変化に影響を与えた人物として、公園部の部長だったマクスウェル・グラハム、ナチュラリストで有名な動物作家だったアーネスト・トンプソン・セトン、ニューヨーク動物園協会会長のウィリアム・ホーンダー等が挙げられる⁽⁸⁾。

ホーキンは1920年代中頃には動物生態学にも関心を持つようになり、その関連の書物を読み始めていた。特に個体数調整の問題を理解しようと努め、アメリカの科学者のチャールズ C. アダムスの文献を読み影響を受け始めていた。特に捕食動物を利用した保全に関心を持ち、彼はアダムスの論文をわざわざコピーして公園所長たちに配布さえしたほどだった。この頃から、ホーキンの公園管理の哲学はだんだん生態系の保全へとシフトしてきたのだった。すなわち、野生生物の管理に生態学を応用すべきだと考え始めていたのである。ホーキンの捕食動物を利用した野生生物保全管理の考え方はパークレンジャーの大きな収入ともなっていた捕獲してその皮を売るという行為に歯止めをかけた。しかし、この「非捕獲、非皮革販売！」(“No Traps, No Pelts”) 政策は野生生物保全部と国立公園所長やレンジャーとの軋轢を生み、ホーキンが引退するまでもめ続けた⁽⁹⁾。

しかしながら、ホーキンの自然哲学はジョン・ミューアやソローのような純粋な自然哲学として醸成されていったのではなく、公園部を発展させ

ていくには、公園がいかに利益を生むかという価値づけが必要だという認識で、実際には公園内の資源採掘等の完全採掘禁止を望んでいながらも、功利主義的自然保護の路線を進むことで公園を発展させようと考えていたのである。ホーキンはカナダの国立公園の数を5カ所から16カ所にまで増やし、マイカーによる観光地訪問を推し進め、1919年の年次報告書には、「車による観光推進がカナダの財政難を救う」と発表した。さらに、1921年には、「カナダの国立公園は景観をビジネスとする」と宣言したのである。こういった発言は一見、彼の自然保護思想と相反する気もするが、逆の見方をすると、カナダの国立公園がここまで発展したのは、ホーキンのこのような考えのおかげであり、彼が「カナダの国立公園の父」といわれるゆえんでもある⁽¹⁰⁾。こういった景観保護や野生生物保全のための国立公園というホーキンの考え方とともに起こってきた公園内のダム建設等の開発問題の危機は、更なる自然保護運動へと発展し、カナダの国立公園協会をはじめとする自然保護団体を誕生させ、ついには生態系保全を利用し優先させる1930年の国立公園法の成立へとつながって行ったのである。

カナダの国立公園管理の変遷

カナダの国立公園管理は時代の流れとともに、ミッションの内容も変わってきており、大きく4つに分けることができよう。すなわち、1. 公園設立初期の頃のレクリエーション開発や天然資源の採掘のための経済的利益を目標とした時代、2. 生態系の保全の大切さが理解され、それが1988年の国立公園法の改正によって、正式に生態系の保全が法律に組み込まれ完結した時代、3. 先住民族の土地をめぐる権利問題も表面化してきて、ついには先住民との公園の協働管理が成立してくる時代、そして、4. 民間の関与も大きくなり、カナダの経済的不況要因とも重なり、公園管理の民営化が始まった時代である。それぞれの節目となった年は、1930年の国立公園法、1988年の国立公園法の改正、1984年のイヌヴィアル協定の成立、

そして1998年のパークスカナダの外庁化である。

19世紀末ごろからカナダ政府は自然や天然資源に対する見方を変化させてきた。それまではウィルダネスは無尽蔵の天然資源がある地域とみなしてきたが、限りある場所として資源の保全へとシフトをきったのである。また、1930年の国立公園法が制定されると、生態系の保全という価値観が生まれ、その考え方は益々推進されるようになり、1988年の国立公園法で正式に公園制度の法律の中に盛り込まれたのである。

パークスカナダによると、生態的共存とは、3つの要素によって成立しうると定義しており、その三つとは非生物、生物、そして生態系のバランスである。この三つの要素があって始めて健全な生態系が保てるとしている。国立公園の生態系は往々にして資源の採掘、観光開発の拡大、国立公園周辺の土地利用によってダメージを受けていたが、1979年に国立公園政策が改定され、生態系の保全がレクリエーション利用という目的に優先されるようになった。1988年にはさらに公園法が改正され、この生態系の保全に関する規則が正式に公園法に盛り込まれた。しかしながら反対勢力の力も強く、実際にはそれほど進展は見られなかった。

大きな動きがでたのは2001年である。それは2001年に成立したカナダの国立公園法に、天然資源の保護と生態系の保全のためにその維持管理が法制化されたのである。そのために多くの国立公園で生態系の修復、復元が実施された。また、バンフ、ジャスパー、ヨーホー、クーテニーは正式に国立公園のウィルダネスとして指定された。その結果、国立公園の境界が引き直され、公園内の観光開発は制限されるようになり、あらためて観光による利益が優先されるのではなく、生態系の保全が優先されることとなった⁽¹¹⁾。

こうした政策を実施しながら、パークスカナダは、国立公園内外の生態系を保全するためには原住民の役割を欠かせないのだということを再認識し始めた。1984年にイヌーヴィク国立公園(Ivvavik National Park)の設立については、先住民による権利の主張が認められ、イヌヴィア

表1 カナダの国立公園州別リスト

アルバータ州 Alberta	バンフ Banff エルク・アイランド Elk Island ジャスパー Jasper ウォータートン・レイク Waterton Lakes ウッド・バッファロー Wood buffalo
ブリティッシュ・コロンビア British Columbia	グレーシャー Glacier クートニー Kootenay マウント・レベルストーク Mount Revelstoke ヨーホー Yoho グワイ・ハーン Gwaii Haanas [®] ガルフ・アイランド Gulf Island [®] パシフィック・リム Pacific Rim [®]
マニトバ州 Manitoba	ライディング マウンティン Riding Mountain ワプスク Wapusk
ニュー・ブランズウィック New Brunswick	ファンディ Fundy クーキーヴァック Kouchibouguac
ニューファンドランド&ラブラドル州 Newfoundland-Labrador	グロス・モーン Gros Morne テラ・ノヴァ Terra Nova
ノースウェスト準州 Northwest Territories	オーラヴック Aulavik ナハニ Nahanni [®] アウユテック Auyuittuq [®] Naaats' lhch'oh トゥクトット・ノゲート Tuktut Nogait
ノヴァ・スコシア州 Nova Scotia	ケープ・ブレートン・ハイランド Cape Breton Highlands ケジムクジク Kejimikujik セーブルアイランド Sable Island [®]
オンタリオ州 Ontario	ブルース半島 Bruce Peninsula ジョージアン・ベイ諸島 Georgian Bay Islands ポイント・ペレー Point Pelee プカスクワ Pukaskwa セイント・ローレンス諸島 St. Lawrence Islands
プリンス・エドワード・アイランド州 Prince Edward Island	プリンス・エドワード・アイランド Prince Edward Island
ケベック州 Quebec	フォリオン Forillon ラ・モリシー La Mauricie ミンガン列島 Mingan Archipelago
サスカチュワン Saskatchewan	プリンス・アルバート Prince Albert グラスランド Grasslands
ユーコン準州 Yukon	イヌヴィック Ivavik クルアーニー Klwane ヴィンタット Vuntut
ヌナブト準州 Nunavut	アウユアタク Auyuittuq クッティニルパーク Quittinirpaaq サーミリック Sirmilik ウックシクサリク Ukkusiksalik
ニューファンドランド New Foundland	テラ・ノヴァ Terra-Nova グロス・モーン Gros Morne
ラブラドル Labrador	トーンガット山脈 Torngat Mountains

[®] = 国立公園保護区 (National Park Reserve)

表2 カナダ国立公園制度の変遷

1883	カナダ太平洋鉄道の三人の作業員によって、サルファー山で多くの温泉発見
1885	バンフ国立公園の成立 最初はバンフホットスプリング保護区として指定
1885	カナダ太平洋鉄道完成、大西洋岸と太平洋岸が結ばれる
1887	ロッキーマウンテン国立公園法が制定される
1888	バンフスプリングホテル (Banff Springs Hotel) 開業
1890	シャトー・レイク・ルイズホテル (Chateau Lake Louise Hotel) 開業
1906	オタワの森林会議：保護問題が議論される。もはや天然資源は無尽蔵では内という認識を共有する。
1907	ジャスパー国立公園の設立
1908	アルバータ州およびサスカチュワン州に4つの国立公園が設立された
1909	カナダフォーラム (Canada Forum) の設置
1911	自治領森林保護区及び公園法 (the Dominion Forest Reserves and Parks Act) 自治領公園部 (Dominion Parks Branch) 設立 初代コミッショナーに J. B. Harkin が任命される。
1919	ハーキンは年次報告書で車による観光推進がカナダの財政難を救うと発表
1920	カナダ国際連盟に加入
1921	ハーキンは『カナダの国立公園は景観をビジネスとする』と宣言した。
1922	Wood bison 保護区が設立された
1923	バンフウインダムミア道路が完成
1923	カナダ国立公園協会 (Canadian National Parks Association) の設立
1929	ニューヨーク証券取引所の株価暴落で世界恐慌の始まり。カナダでも大不況へ
1930	国立公園法 (National Parks Act of 1930) の成立
1931	ウェストミンスター憲章によって、カナダはイギリスから法的に独立
1931	(日本の国立公園法成立)
1936	7月4日 International Peace Park の設立。これによってアメリカの公園システムとつながった。
1939	第二次世界大戦勃発
1966	カナダパークサービス (the Canadian Parks Service, the Dept. of Indian and Northern Affairs & the Dept. of the Interior) に名称変更
1967	カナダ建国100周年
1969	クーキーボーウァック (Kouchibouguac) 国立公園が設立されたが、地元の反対運動が暴動にまで発展した。
1970	国立公園制度の中で39区域に一つずつ国立応援を作ることを計画 ルイズ湖のスキー場拡大計画が拒否される
1970	Berger Inquiry Report が発表される
1979	国立公園政策の中で生態系保護が優先されることが決定される。 パークスカナダ (Parks Canada, the Dept. of Environment) に名称変更
1980	海洋公園保護区が指定される South Morestry Park Reserve が指定される
1982	カナダ連邦新憲法の成立
1983	監査院によるパークスカナダへの無計画な管理問題が指摘された。
1984	Land Claim Agreement を通して、原住民の土地の権利を認め、国立公園を原住民と協働管理をすることが成立した。 イヌヴィアルイ協定 (カナダ連邦政府とイヌイットとの土地権益請求についての合意文書) The Inuvialuit Final Agreement
1985	ネルソン委員会による組織の見直しが勧告される
1988	国立公園法の改正：正式に生態系の保全が公園制度の中に盛り込まれた
1989	The Endangered Spaces キャンペーンがカナダパーク及びウィルダネス協会 (the Canadian Parks and Wilderness Society) と世界野生生物カナダによって展開された。
1990	カナダグリーン計画 (Canada's Green Plan)
1992	4月、ブリティッシュ・コロンビア政府がブリッティッシュ・コロンビア北部の Nass River Valley に位置する 17,683 ha の土地を原住民と州との共同管理の公園とすることを発表した。
1993	ジャン・クレティエン政権成立 財政構造改革を最優先課題とした ETO (Employee Takeover) と呼ばれる民間会社を組織し、公園管理に入札できる制度を導入
1994	国立公園の入園料制度の改定を実施
1994	パークスカナダの所管がカナダ遺産局 (the Dept. of Canadian Heritage) に変更
1998	パークスカナダの外庁化を図る。(Parks Canada Agency, Environment Canada)
1999	インディアン、イヌイット達、先住民の自治権を承認
2001	カナダの国立公園法が改正され、天然資源の保護と生態系の保全のための維持管理が法制化された。
2006	大臣円卓会議で原住民の国立公園管理への参加について議論された
2009	大臣円卓会議で、今後のカナダの国立公園について討議、パートナーシップの構築とボランティアプログラムの充実が議論された。
2010	バンフ国立公園においてストーンニー族とパークスカナダとの協働管理
2011	パークスカナダ設立100周年 バンフ国立公園誕生125周年

ルイ協定という同意書が交わされた結果設立された。現在、その公園はパークス・カナダとイヌイットとの共同管理で行われている。彼らの共通の目的は野生生物の保護、生態系の保全、文化遺産の保全である。加えて、イヌイットの狩猟、捕獲、漁業等の伝統的な生活様式を保全することも認めている⁽¹²⁾。

先住民族問題

2010年の国勢調査によると、カナダの全人口は3,412万7千人で、そのうち先住民族といわれるインディアン、メティ、イヌイットが約70万人となっている。ファーストネーション（First Nations）と呼ばれる先住民は、イヌイットもしくはメティ以外の先住民を指し、現在では630を超える。また、その大半がオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州に住んでいるという。メティスは白人とインディアンとの混血によって生じた民族をさし、イヌイットはかつてエスキモーと呼ばれていた人々で、北極圏に長い間暮らしてきた人々である。現在、彼らの居住する国立公園保護区は6カ所となっている。1982年の憲法第35条では彼らの先住民としての権利（漁獲、木材伐採搬出、狩猟、土地に対する権利（先住民権原））、及び条約を執行する権利を保証している。しかし、当初はそのようには先住民は扱われていなかった。

国立公園の当初の目的は手つかずのウイラダネスの保全であった。そしてそれを実現するにはそこに住んでいた先住民族や地域住民を強制移住させなければならなかった。1907年に設立されたジャスパー国立公園では、原住民の狩猟や収入につながる活動や文化的に価値のある活動等も制限された。いうまでもなく、ジャスパー国立公園はカナダでバンフと並んで最も人気の高い国立公園の一つで、当初より観光開発を目指して整備されてきた国立公園の一つだった。カナダの初期の国立公園の多くは、手つかずの自然であるウイラダネスとそこへのアクセス及び宿泊施設を整備するデザインが考えられており、公園内で許されてい

た活動はというと、いずれも収入を生み出すスノーボーや観光客の為の宿泊施設の運営といったものであり、今までそこに住み、基本的な衣食住を営んできた先住民族の狩猟や捕獲は外されており、こういった不平等さに批判もでていた⁽¹³⁾。

カナダ北部にある観光客の少ない国立公園は、多少こういった先住民族の利用に配慮しながら設立されたが、クルアネ国立公園（Kluane National Park）やユーコン保護区（Reserve in the Yukon）等は、北部のアイヴィク国立公園（Ivvavik National Park）同様、当初は公園内の野生生物を保護するという目的で狩猟が制限されていた。しかし地元のグラスルーツや政治家への陳情などにより、先住民族の訴えて公園管理に大きな影響を与えることができるようになった。クルアネ及びアイヴィク国立公園では、先住民族の組織が、いかに彼らの今までの伝統的な漁業、狩猟、捕獲を制限されるのが彼らの権利の侵害につながるかについて議会に抗議し、証言をした。1984年に設立されたアイヴィク国立公園はカナダで最初の先住民族に土地の権利を認め、未来の国立公園の協働管理の道筋をつけた前例となったのである。1984年6月にイヌヴィアルイ協定（the Inuvialuit Final Agreement）といわれるイヌイットとカナダ連邦政府との土地権益請求についての合意書が署名されたが、これは過去に先住民族の権利が剥奪されていたものを取り戻し、イヌイットに再び公園内での狩猟や捕獲の権利が認められたものであった⁽¹⁴⁾。

また、国立公園が設立されるために地域住民が公園内から排除されるケースもあった。

ニュー・ブランズウィック州のクーキーボーウァック国立公園（Kouchibouguac National Park）のアカディア（Acadia）の住民たちである。この国立公園は1969年に設立されたが、この公園内にかつて住んでいた先住民族の権利は認められたのだが、国立公園が設立される際に居住していた約1,500人の住民の85%が公園外に追い出され、彼らの権利は何も認められなかった。これらに抗議する住民の抵抗により暴動まで引き起こし、この国立公園は1979年迄正式に開園出来なかった。

それまで漁業で生計を立ててきた人たちへの補償が成立してようやく問題解決となった。このアカディア人の抵抗はその後の国立公園成立に大きな影響を及ぼし、1979年以降、カナダ政府は国立公園の設立に際して、強制的な地域住民の排除をしないことに決めたのである。2008年にはこのクーキーボーワックの件を反省して、パークス・カナダに助言委員会が設置され、遺憾の意が表されたのである⁽¹⁵⁾。

カナダの国立公園民営化のひきがね

現在、カナダには13の州と準州に38カ所の国立公園と6カ所の国立公園保護区があり、そのうちの11カ所はユネスコの世界遺産にも指定されている。公園面積も8.7平方kmのセント・ローレンス島国立公園から、44,802平方kmの広大な面積を持つウッド・バッファロー国立公園まで幅広く、総面積も2009年3月末で30万平方kmで、日本の総面積が377,923.14平方kmというから、ほぼ日本の国土面積に近い面積が国立公園というから驚きである。1885年にバンフに最初の国立公園がつくられ、その後1937年までに16カ所の国立公園がつくられたが、1969年迄の約30年間ではたった2カ所しか作られなかった。その後、1968年から78年の10年間に10カ所の国立公園がつくられ、その後はコンスタントに推移し現在に至っている。

しかし、こういった国立公園の数の増加は同時に地方の人々の土地収用問題も引き起こしていた。1936年のケープ・ブレトン・ハイランド、1937年のプリンス・エドワード・アイランド、1948年のファンディ、1957年のテラ・ノヴァ国立公園のケース等は、連邦政府が公園を指定し補償金を提示し、周辺の土地に移住させ、選択の余地も与えられないまま一方的に受け入れさせられたと、土地所有者たちは大きな不満を述べている。こういった公園とコミュニティの関係悪化は、時には世代を超えたマイナスのイメージを植え付ける結果を生んでいたのである⁽¹⁶⁾。ニュー・ブランズウィック州のアカディア住民たちの暴動はそのシ

ンボリックな事件である。

そもそもカナダの国立公園を管理しているパークスカナダはアメリカより古い1911年に世界最初の公園組織として誕生した。最初は自治領公園部(Dominion Parks Branch)という名称だったが、その後、ナショナルパーク部、パークスカナダ、カナダパークサービスと何度かの名称変更を経て、現在は再び外庁組織としてのパークスカナダエージェンシーの名前が使われている。2004年当時には4,000人の職員がおり、パークスカナダの予算も約5億ドルあったが、人件費削減のための外部委託やトラスト団体による信託も進み、パークスカナダのスリム化が進んだ⁽¹⁷⁾。

政府はこれまでは民間の介入を嫌っていたが、国立公園数を増やす一方、歴史的建造物や文化遺産の管理も不十分で、保護団体の政府に対する不信が募り、新たな形の管理が議論され、そこから民間組織による管理運営の動きが活発になってきたのである。1988年時点では、60の保護団体の活動が報告されていたが、3年後には80団体に増え、2005年末には、国及び地方レベルを合わせて、125団体が登録されるに到った。特にランドトラスト、ネーチャートラスト、コンサーバンシーといった保全団体等が、カナダでは大きな役割を果たすようになって、もはや政府にのみ自然保護を任せる必要がなくなっているのが現実である。こういったナショナルトラスト的な民間管理はイギリスや米国では、すでに100年以上前に設立され、活動が続けられているが、カナダにおけるこの概念の受け入れは比較的遅かった。特に人里離れた場所にあり、ビジターの数も少ない採算の取れにくいところでは、国による運営が厳しいので、このような管理方法は有効であるとされる。そこで、ついにカナダ政府は2007年に500万ドルの予算を計上し、2年間をかけて、カナダのナショナルトラスト成立に向けての準備を開始したのである⁽¹⁸⁾。

民営化の狙い

カナダで民営化が加速したのは、1993年11月

表3 カナダの国立公園及び国立公園保護区リスト

No.	National Park/Reserve®		State or Territories	Year of Agreement	Year Established	Park Area Sq. Km
1)	Banff	バンフ	Alberta		1885	6,641.00
2)	Glacier	グレーシャー	British Columbia		1886	1,349.00
3)	Yoho	ヨーホー	British Columbia		1886	1,313.10
4)	Waterton Lakes	ウォータートン・レイク	Alberta		1895	505.00
5)	Jasper	ジャスパー	Alberta		1907	10,878.00
6)	Elk Island	エルク・アイランド	Alberta		1913	194.00
7)	Mount Revelstoke	マウント・レベルストーク	British Columbia		1914	259.70
8)	St. Lawrence Islands	セイント・ローレンス諸島	Ontario		1904	8.70
9)	Point Pelee	ポイント・ペレー	Ontario		1918	15.00
10)	Kootenay	クートニー	British Columbia		1920	1,406.40
11)	Wood Buffalo	ウッド・バッファロー	Alberta/Northwest T.		1922	44,802.00
12)	Prince Albert	プリンス・アルバート	Saskatchewan		1927	3,874.30
13)	Riding Mountain	ライディング・マウンティン	Manitoba		1929	2,973.10
14)	Georgian Bay Islands	ジョージアン・ベイ諸島	Ontario		1929	25.60
15)	Cape Breton Highlands	ケープ・ブレートン・ハイランド	Nova Scotia		1936	948.00
16)	Prince Edward Island	プリンス・エドワード・アイランド	Prince Edward Island		1937	21.50
17)	Fundy	ファンディ	New Brunswick		1948	205.90
18)	Terra-Nova	テラ・ノヴァ	Newfoundland		1957	399.90
19)	Kejimikujik	ケジムクジク	Nova Scotia	1967	1974	403.70
20)	Kouchibouguac	クーキーヴァック	New Brunswick	1969	1979	239.20
21)	Pacific Rim®	パシフィック・リム	British Columbia	1970/87	—	285.80
22)	Forillon	フォリオン	Quebec	1970	1974	240.40
23)	La Mauricie	ラ・モリシー	Quebec	1970	1977	536.10
24)	Pukaskwa	プカスクワ	Ontario	1971/78	—	1,877.80
25)	Kluane	クルアーニー	Yukon Territory	1972	1976	22,013.30
26)	Nahanni®	ナハニ	Northwest Territories	1972	1976	4,765.20
27)	Auyuittuq	アウユテック	Northwest Territories	1976	2000	19,707.40
28)	Gros Morne	グロス・モーン	Newfoundland	1970/73	—	1,805.00
29)	Grasslands	グラスランド	Saskatchewan	1978/83	—	906.40
30)	Mingan Archipelago	ミンガン列島	Quebec	1975/81/88	1984	150.70
31)	Ivvavik	イヌーヴィック	Yukon Territory	—	1984	10,168.40
32)	Bruce Peninsula	ブルース半島	Ontario	1986	—	154.00
33)	Gwaii Haanas®	グワイ・ハーン	British Columbia	1987	—	1,495.00
34)	Aulavik	オーラヴィック	Northwest Territories	1987/88	—	12,200.00
35)	Vuntut	ヴィンタット	Yukon Territory	1992	1995	4,345.00
36)	Wapusk	ワプスク	Manitoba	1993	1996	11,475.00
37)	Tuktut Nogait	トゥクトット・ノゲート	Northwest Territories	1996	1996	16,340.00
38)	Quittinirpaaq	クッチニルパーク	Nunavut	1988/99	2000	37,775.00
39)	Sirmilik	サーミリック	Nunavut	1988/99	2001	22,200.00
40)	Gulf Island®	ガルフ・アイランド	British Columbia		2003	33.00
41)	Ukkusiksalik	ウックシクサリク	Nunavut		2003	20,500.00
42)	Torngat Mountains	トーンガット山脈	Labrador		2005	9,600.00
43)	Sable Island®	セーブル・アイランド	Nova Scotia		2011	34.00
44)	Naats'lhch'oh®		Northwest Territories		2012	4,850.00

出典：Great Canadian Park Index Resource Centre：http://www.greatcanadianparks.com/gc_parks/Canada/parks.html
National Parks of Canada National Parks List：http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/recherche-search_e.asp?p=1

に成立したジャン・クレティエン政権下である。財政構造改革を最優先課題として、歳出構造の抜本的な見直しを行うために、プログラムレビュー制度を導入し、6つの基準で政府が関与している分野の見直しを実施した。このプログラムレビューで政府のスリム化をはかり、国営企業の民営化や外庁化（エージェンシ化）等が検討され、政府職員の大幅な削減に着手したのである。1993年には公園に関わる新旧職員が ETO（Employee Takeover）と呼ばれる民間会社を組織し、公園管理の入札に参加できる制度や、1994年には入園料制度の改定、そして、1998年には、パークスカナダの外庁化を図る等、次々に経費削減の策が推し進められたのである⁽¹⁹⁾。

2009年に開催された大臣円卓会議（専門家による提言機関）では2つの議題について議論が交わされた。その2つとは、「いかにカナダ国民を自然や歴史遺産にふれさせるか。」と、「カナダ国民の自然保護の意識をより高めるには」というもので、その方法として、「マーケティングの拡大」、「パートナーシップの構築」、「ボランティアプログラム」の3つが提言されたのである。特に「パートナーシップの構築」においては、より積極的に自然保護団体、文化財保護団体等の NGO、他の省庁、民間組織等と幅広いパートナーシップを構築し、原住民の共同体との絆を深めることが再確認された。特に原住民の公園参加についてはすでに2006年の円卓会議でも議論されており、さらなるパートナーシップの強化が確認されたのである。州によっては土地をいったん返還した後、再び借り上げ、原住民との共同管理の契約も成立させており、カナダ最初のバンフ国立公園においても、2010年12月1日に公園内にかつて居住していた原住民のストーニー族と公園管理の協働管理の画期的な契約が交わされ、「ウェルカムバック!!」という言葉とともに、バンフ国立公園生誕125周年にふさわしい出来事として報道された⁽²⁰⁾。

カナダやアメリカのように営造物の公園制度を採用している国にとって、入園料、キャンプサイト、その他の公園サービスの有料化、値上げによる公園の歳入増加は、国の財政的負担を軽減する

大きな施策にはなるが、この動きで注意しなければならないことは、そのバランスである。国立公園成立の意義は、『すべての人に平等に開かれた公園』であるにもかかわらず、入園料や利用者サービスの料金の値上がりによって、あるいは民営化を進めることで、今度は経済的なハンディを持つ人々が国立公園を訪れることができなくなってしまう。これは本来の国立公園の意義に合致していることであろうか？ さらに、民営化が加速することにより、国立公園の過剰な広告競争や利用開発が進む懸念も考えられる。

おわりに：世界に広がる民営化の動き

現在、この民営化の動きはカナダやアメリカのみならず、世界各地で広がっている。ヨーロッパの国々では自然や歴史遺産の保護と利用はナショナルトラスト、ランドトラストなどの民間セクターによって19世紀にすでに設立、運営されてきたが、カナダの国立公園も、アメリカやオーストラリアのナショナルトラストをモデルとして本格的にそのトラストの運営に着手し始めている。このように国だけでなくトラストのプロパティや私有地を利用し、土地の利用協定や地役権等を活用する方法で保護地域の面積を増やし、カナダ政府は国の20%を保護地域として確保する努力を勧めているが、これをどう評価すべきであろうか？

現在、カナダ、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドといった国立公園の老舗の国々で新しい動きが起こっている。それは、原住民やアボリジニによる共同経営（joint management）や協同（cooperative management）、協働管理（collaborative management）等による公園管理の多様化と分散化である。また、ベトナムやマレーシア等の東南アジア諸国でも国際機関の助成を受けて次々にこのような国立公園管理のパイロットプロジェクトが開始され成功をおさめている。国立公園の管理形態の多様化と分散化は自然遺産だけではなく、歴史、文化遺産の管理までも含む国の場合には特に成功を収めている。それはその地域に住む人々の日常の営みや自然との共生文化が

公園の新しい観光資源としての価値を生み出しているからである。

かつてはアメリカやカナダ等の営造物の公園を理想的に管理のできる公園として憧れてきた日本としては、このような民営化の動きは意外な気がしないではないが、現在、確実にそれらの国々が、国、地方、民間、地域住民といった多様な主体によって早くから協働管理をしてきた日本の地域制の公園管理に熱い視線を注いでくるのは時間の問題であろう。その為にも、日本でも歴史ある地域制の公園管理について、今一度丁寧に整理して見る必要があるのではないだろうか？

《註》

- (1) W. F. Lothian, *A Brief History of Canada's National Parks*, Ottawa: The Ministry of Environment Canada, 1987, p. 15.
- (2) *Ibid.*, pp. 16-24.
- (3) Kevin McNamee, "From Wild Places to Endangered spaces: A History of Canada's National Parks," Philip Dearden & Rick Rollins eds., *Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management*, Toronto: Oxford University Press, 1993, pp. 17-21.
- (4) R. Peter Gillis and Thomas R. Roach, "The American Influence on Conservation in Canada: 1899-1911," *Journal of Forest History*, Oct. 1986, pp. 160-174.
- (5) *Ibid.*
- (6) Kevin McNamee, "Filling in the Gaps: Establishing New National Parks," *The George Wright Forum*, Vol. 27, No. 2, 2010, p. 143.
- (7) E. J. Hart, *J. B. Harkin: Father of Canada's National Parks*, Edmonton: University of Alberta Press, 2010, p. 180.
- (8) *Ibid.*, p. 103.
- (9) *Ibid.*, p. 475.
- (10) *Ibid.*
- (11) Canada's National Parks. http://en.wikipedia.org/wiki/National_parks_of_Canada
- (12) *Ibid.*
- (13) I. S. Maclaren, "Rejuvenating wilderness: The Challenge of Reintegrating Aboriginal Peoples into the "Playground" of Jasper National Park," *A Century of Parks Canada, 1911-2001*, Claire Campbell ed., Calgary: University of Calgary Press, 2011, p. 338, p. 343.
- (14) Brad Martin, "Negotiating a Partnership of

Interests: Inuvialuit Land Claims and the Establishment of Northern Yukon (Ivvavik) National Park," *A Century of Parks Canada, 1911-2001*, ed. By Claire Cambell, Calgary: University of Calgary Press, 2011, pp. 275-292.

- (15) Ronald Rudin, "Kouchibouguac: Representations of a Park in Acadian Popular Culture," *A Century Parks of Canada, 1911-2001*, Clare Campbell ed., Calgary: University of Calgary Press, 2011, pp. 206-207, p. 211.
- (16) Kevin McNamee, p. 143.
- (17) "Parks Canada Agency Report, 2003-2004". (http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rp-pa-2003-2004/chart_E.asp)
- (18) Sylvia LeRoy, "Beyond the Public Park Paradigm," *George Wright Forum*, Vol. 22, No. 2, 2005, p. 38.
- (19) *Ibid.*
- (20) 2010-2011 Parks Canada Agency Corporate Plan http://www.pc.gc.ca/docs/pc/plans/plan_2010-2011/MRT/index.aspx

参考文献

- Gillis, R. P. and Roach, T. R. The American Influence on Conservation in Canada 1899-1911, *Journal of Forest History*. Oct. 1986, pp. 160-174.
- Hart, E. J. J. B. *Harkin: Father of Canada's National Parks*. Edmonton: University of Alberta Press, 2010, pp. 564.
- LeRoy, Sylvia, Beyond the Public Park Paradigm. *George Wright Forum*, Vol. 22, No. 2, 2005, pp. 33-42.
- Lothian, W. F. *A Brief History of Canada's National Parks*. Ottawa: The Ministry of Environment Canada, 1987.
- Maclaren, I. S. Rejuvenating wilderness: The Challenge of Reintegrating Aboriginal Peoples into the "Playground" of Jasper National Park. *A Century of Parks Canada, 1911-2001*, Cambell, Claire ed., Calgary: University of Calgary Press, 2011, pp. 275-292.
- Martin, Brad, Negotiating a Partnership of Interests: Inuvialuit Land Claims and the Establishment of Northern Yukon (Ivvavik) National Park. *A Century of Parks Canada, 1911-2001*. Cambell, Claire ed., Calgary: University of Calgary Press, 2011.
- McNamee, Kevin, From Wild Places to Endangered Spaces. In *Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management*. Toronto: Oxford University Press, 1993, pp. 17-44.

———, Filling in the Gaps: Establishing New National Parks. *The George Wright Forum*, Vol. 27, No. 2, 2010, pp. 142–150.
Parks Canada Agency. Parks Canada Agency Report. (http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rp-pa-2003-2004/chart_E.asp)

Rudin, Ronald, Kouchibouguac: Representations of a Park in Acadian Popular Culture. *A Century Parks of Canada, 1911–2001*, Campbell, Claire ed., Calgary: University of Calgary Press.