

美国的 各種公園制度

(環境庁長官官房 国際課 伊藤訓行氏が 日本国立公園

371号에 寄稿한 一部를 拔華함.) -編輯者 註-

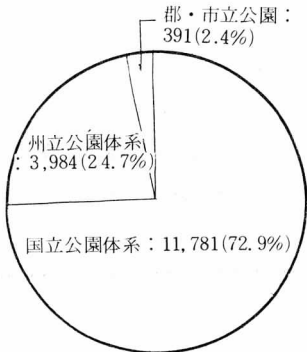
1. 概 論

美国的 公園制度를 国立公園(National Parks) 州立公園(State Parks), 郡立公園(County Parks), 市立公園(City Parks) 등으로 区分해 考察하고자 한다. 美国的 公園制度에는 日本의 것과는 달리 「自然公園」 및 「都市公園」이라는 区分이 없이 公園土地의 管理 行政機關의 名称으로 되어 있다. 美国的 「公園」은 적은 例外를 除外하고는 大部分의 土地가 公有地로서 利用者 모두의 共有財産으로서의 野外休養地라는 概念으로 定義되어진다. 다시 말해서 公園을 創設하는 것은 公有地를 公園目的을 위하여 專用化하는 것으로 되어 있다. 이 점에서 日本의 自然公園을 支援하는 「区域单位」 制度와는 本質적으로 差異가 있다 하겠다.

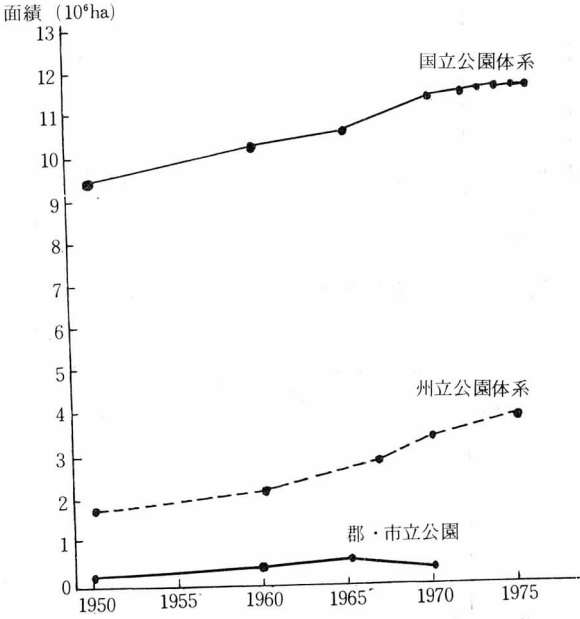
이와같은 区分에 따라 美国的 公園制度의 特色을 紹介함에 있어 日本의 公園制度와의 相違함을 比較하여 보고자 한다.

全美国的 各種의 公園面積의 總計는 1,615万 6千ha으로 되어 있으나 이와 같은 土地는 全

国土 面積의 2%에 不過하다. 公園面積 全体中 国立公園体系는 約 1,178万 1千ha의 土地를 保有하여 全公園面積의 約 73%에 相当하고 있다. 다음의 州立公園体系가 約 25%를 占하고 있다(1975年). 各種公園用의 面積의 比較 및 經年의 变化는 (第1圖), (第2圖)와 같다.



(第1圖) 各種 公園別 面積의 比較 (1975年) (單位: 10³ha)



(第2圖) 各種 公園別 面積의 經年变化

美国的 国立公園은 国土의 代表的 景觀을 保護하며 野外休養地의 中核을 이루고 있으며 国家的 見地에서 여러 가지 特徴을 가지는 地域을 体系化되도록 하는 것을 国立公園體系(National Park System)라 불려지고 있다. 国立公園體系에 있어서는 美国이 그 發祥地이기도하며 많은 사람들로부터 紹介되어 있으나 本小論의 目的은 国立公園體系뿐 아니라 美国的 各種의 公園制度에 對하여 概觀하여 보므로서 市民

들이 享受하고 있는 自然環境 및 野外休養地에 있어서 特히 州에 視点を 두어 考察하여 보 고 자 하는 것이다. 지금의 国立公園體系들은 地域의 條件에 應하는 體系補完을 위하여 州와 州立公園體系(State Park System)을 整備하고 있다. 州에 따라서는 国立公園을 保有하지 않은 곳도 있으나 州立公園을 갖지 아니한 州는 없다. 各州에 있어서의 国立公園體系와 州立公園體系의 面積의 總計는 州의 地域的 條件에 따라 調和가 取하여져 있다.

특히 캘리포니아州를 “케-스스타디-”로 選擇한 것은,

- (1) 面積이 거의 日本과 같으며 또한 南北으로 細長하고 그 緯度도 類似하고 있다.
- (2) 氣候는 亞熱帶부터 亞寒帶까지 넓혀 있으며 海岸地域은 海流의 影響을 內陸部는 砂漠의 影響을 많이 받아 生物相이 多様하다.
- (3) 人口가 諸州中에서 가장 많다.
- (4) 州總生産額이 諸州中에서 最大다.

이러한 諸點에서 日本과 比較하는데 있어서 이 이미지를 잡기 쉬운데에서 었다.

州보다 下位의 行政體制인 郡市 등의 地方·團體(Local Government)도 獨自적으로 公園制度를 가져 市民에게 公園은 日本의 都市公園의 性格과 같은 것이 많다. 즉 이와같은 公園은 市街地이나 그 周邊에 位置하고 있어 市民의 日常生活에 大端히 密接하고 있다. 또 市立公園에는 近隣公園, 스포-스公園, 兒童公園과 같은 多種의 施設를 具備한 것이 많다.

또한 公園制度는 公有地에 關한 土地管理政策과 密接한 關係가 있으므로 土地의 所有者管理者인 行政機構에 있어서도 記述하지 아니하면 안될 것 같다. 理解를 容易하기 위하여 美國의 行政機構區分에 있어 聯邦·州·地方團體(郡·市)를 日本의 國·縣·市·町·村과 對比하여 생각할 수 있는 것과 같은 것으로서 理解하는 것도 無理가 있다. 그것은 日本에 比較하면 美國의 聯邦·州·郡·市는 大端히 獨自性이 強하며 또 地域差가 큰 것이기 때문이다.

行政機構는 地域의 條件에 따라 組織이 整備되어 있어 公園制度도 그 地域差에 의하여 特色을 갖지고 있다. 美國의 行政組織에 대하여는 地方團體의 公園制度를 記述할 때에 概說하는 것으로 하고 여기에서는 略한다.

美國의 公園制度는 이와같은 行政組織을 參考로 하여 国立公園, 州立公園, 郡立公園, 市立公園으로 區分하여 보면 그 特色을 理解하기 쉬운 것으로 생각된다.

2. 国立公園制度의 概論

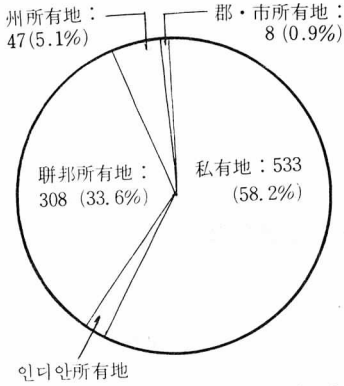
日本의 自然公園制度에 對比할 수 있는 美國의 国立公園制度와 州立公園制度는 어느 것이나 公有地上에 設定되어 있다.

日本이나 美國이나 公有地가 全國土 面積으로 占有되는 割合은 三割程度이나 그 土地의 管理政策은 大端히 相異되고 있으며 그 結果에 있어서도 兩國의 自然保護, 公園 野外休養 등의 政策上의 差違가 되는 것이 많다. 여기에서 먼저 各種의 聯邦所有의 土地政策에 있어 若干의 考察을 하고 다음에 公有地管理의 一環으로서 各種公園制度를 檢討하는 것으로 한다.

(1) 聯邦所有地의 概要

自然保護政策은 土地利用政策과 密接한 關係를 가지고 있으나 19世紀 以來의 美國의 基本的 土地政策은 市民에게 公有地를 拂下하는 데 있었던 것으로 西部로의 擴大를 圖謀하여 移民을 行할 수 있도록 하였다. 1872年の “이에로스톤” 国立公園의 創設은 世界에서 처음으로 「国立公園思想」의 出現이라 할 수 있을 뿐더러 美國의 土地政策에서 볼 때에는 聯邦政府가 自然保護의 目的을 위하여 土地를 恒久的으로 管理하기 始作한 것으로 이것은 自然保護史上에서는 重要한 意義를 가지고 있다. 이와같은 생각은 土地利用政策上 또는 自然保護政策上 剛期的인 轉換이었다. 이와같은 轉換이 出現한 社會的 背景으로서 이미 그 時代에 美國은 大規模 自然破壞를 經驗한 바 있었다.

現在 美国의 国土面積 約 9億 4千万ha中 公有地는 約 3億 6千万ha이다. 그 中 連邦所有地는 約 3億 8百万ha으로 国土面積의 約 33.6%를 占하고 있다(第3圖). 또한 聯邦所有地面



(第3圖) 国土의 土地所有者別面積의 割合 (1974年) (單位: 10⁶ha)

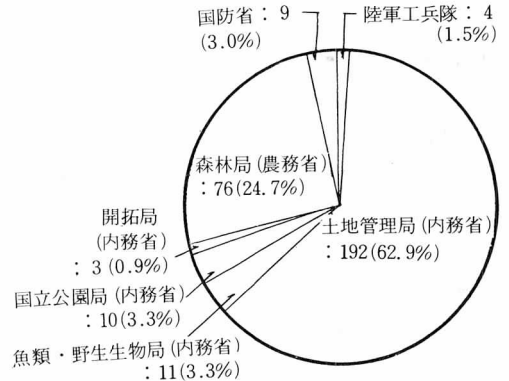
積은 州所有地面積이나 郡 및 市所有地面積 등과 比較하면 聯邦所有地面積이 顯著하게 크므로 여기에서 連邦所有地의 取扱方法이 美国의 自然保護政策上 重要하다는 것을 알 수 있다.

그러나 聯邦所有地의 殆半은 西部11州 (와싱톤州, 오레곤州, 칼리포니아州, 네바다州, 아이다호州, 그다州, 아리조나州, 몬다나州, 와이오밍州, 콜로라도州, 뉴-멕시코州)와 아라스카州에 片在되어 있다. 聯邦所有地는 国土全體의 約 3割로 되어 있으나 이것은 單純히 平均한 值數이며 먼저의 西部11州와 아라스카州에 있어서의 聯邦所有地는 그와 같은 州全體面積의 63.3%가 되는데 對하여 그 他의 諸州의 聯邦所有地는 4.1%에 不過하다. 다시 말하면 国土의 西側半方에서는 6割以上이 公有地인데 比하여 東側半方에서는 公有地는 거의 所在하지 아니한 것이다. 그러므로 公有地面積의 割合이 적은 東部에 있어서는 自然保護上 또는 野外休養上 公有地의 役割이 相對的으로 높아지고 있다.

1964年 議會에 公有地法律檢討委員會 (The Public Land Law Review Commission)가 設立되어 그 討議結果 1970年에 同委員會는 「將

來 公有地를 拂下할 때에는 그것이 市民에게 있어서 最善의 利益을 出 수 있을 때에 限하여 行 하여야 한다」라는 勸告를 하기에 이르렀다.

現在 聯邦所有地는 그 大部分이 內務省, 農務省, 國防省에 의하여 所管되어 있으나 各區 占有하는 割合(第4圖)는 와 같다. 이 圖表 에서 도 아는 바와 같이 最大의 土地의 所有者는 內務省이다. 이 行政機關은 開拓時代부터 国土의 管理를 맡아 왔으므로 現在에는 國立公園 體系 뿐 아니라 野外休養을 總括的으로 取扱하는 責務를 가지고 있다. 內務省 다음에 大規模의 聯



(第4圖) 聯邦所有地의 所有者別의 割合 (1976年) (單位: 10⁶ha)

邦所有地를 차지한 곳은 農務省이며 그 中の 森林局이 野外休養에 關係가 깊다. 國防省은 軍事基地나 訓練用地로서 大規模한 公有地를 所有하고 있으나 野外休養을 위하여서도 적지 아니한 土地를 提供하고 있다. 現在로서는 國立公園體系 中에 位置케하고 있는 戰場跡地등 國家의 成立을 위한 歷史를 表示하는 重要한 場所가 初期에 있어서는 軍事省 (War Department)에 의하여 管理되었었다. 또 聯邦의 諸機關이 管理하는 土地面積을 比較하는 데 따라 國立公園體系의 相對的 規模가 理解될 것이다. 그러나 野外休養用地의 大小는 그 重要性을 表示하는 것이 아니고 또 野外休養을 위하여 그러한 公有地가 大端히 適切하게 管理되어 있는 것으로 表示하는 것도 아니다. 當然한 것이나 聯邦 行政機關이 所有하는 公有地의 大少는 그러한 行政機關이 提供하는 行政서비스와 關係가 깊기

때문이다. 国立公園局 以外の 野外休養을 第一義의 行政써-비스로 하지 않는 機關의 土地管理는 大端히 多目的한 土地利用施策이 取扱되고 있다. 野外休養과 特히 關聯이 깊은 行政機關의 土地管理政策을 紹介하는데 따라 国立公園體系의 位置를 明瞭하게 할 것으로 생각된다.

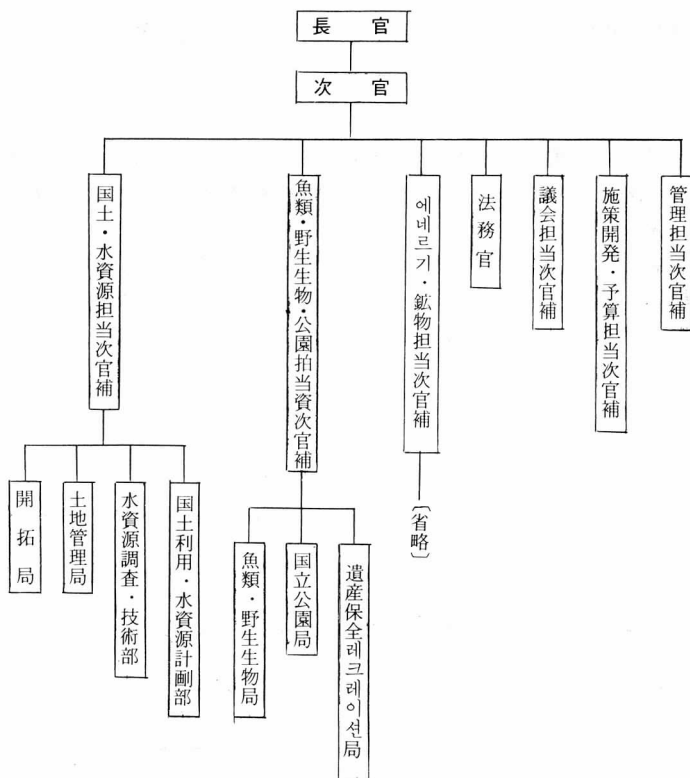
(2) 聯邦行政機關의 土地政策

聯邦所有地の 約 63%가 內務省, 約 25% 가 農務省森林局의 管理下에 있어 內務省의 土地管理政策은 美國의 自然保護上 野外休養上 重要한 役割을 担当하고 있다.

內務省은 ① 天然資源의 保護 및 開發 ② 国立公園, 公有地의 管理 ③ 鈹山의 安全 등 建國의 歷史 以來 國土의 天然資源의 開發, 保全을 總括的으로 統轄하여 온 行政機關이다. 內務省 所有地의 約 9割을 管理하는 土地管理局은 開

拓局과 같이 ① 土地利用計劃 ② 水資源計劃을 總括한다. 國土, 水資源担当次官補의 밑에 位置하고 있다. 一方 國土의 優秀한 自然環境을 管理하는 国立公園局, 遺産保全, 休養局, 魚類·野生生物局은 ① 国立公園管理 ② 野生生物管理 ③ 環境保全施策 등에 對하여 總括하는 魚類·野生生物; 公園担当次官補 밑에 있다 (參照 5圖).

이와같이 內務省의 公有地의 管理는 다른 次官補의 것을 그 政策을 委任받고 있으나 兩者의 土地政策의 基本은 歷史的으로 類似한 傾向으로 보여지는 것이 當然할 것이다. 즉, 國土政策은 公有地政策의 一環으로서 생각하여 왔던 것으로 되어 있으나 環境保全·自然保護에 關한 世論이 높아짐에 따라 그 傾向은 더 一層 明確하여진다. 거기에 公有地 政策의 變化의 傾向은 美國의 森林政策에 對하여서도 影響을 끼치게 되는 것이다.



(第 5圖) 內務省의 組織概略圖