

アディロンダック公園と保護林の展開

伊藤 太一

The Evolution of Adirondack Park and the Forest Preserve

Taiichi Ito

要 旨

1892年に設置されたニューヨーク州立アディロンダック公園は今日においても6割近く私有地を含む地域制の公園である。約4割を占める州有地は1895年に州憲法で自然状態を保つことが規定された保護林であるが、それ以来その利用をめぐる改憲論議が展開されてきた。その過程を探ることによって、水源涵養を中心とする功利主義的な保全からレクリエーション空間としての保全へ、さらに生態系のプロセス保全にいたる、保護林のあり方を巡る人々の考え方の展開が明らかになった。

一方、公園内の私有地は少しずつ買収されていったが、全部を買収することは当初から断念されていた。私有権の強固なアメリカの伝統を反映して、私有地においては野外広告以外ほとんど規制されない状態が続いた。その結果、特に第二次大戦以降、ディベロッパーによって細分化され別荘地として分譲されていくという無秩序な開発が問題となった。この問題に対処すべく1971年にアディロンダック公園事務所が設置され、ゾーニングによる私有地の土地利用基本計画が1973年に定められた。しかし、これは地元住民との対立を生じ、地元経済の活性化と公園の自然環境保全の共存の道が探られるようになった。

1. は じ め に

1992年に100周年記念を迎えたニューヨーク州のアディロンダック公園 (Adirondack Park) は、1895年に州憲法で永久保護が規定された州有の保護林 (Forest Preserve) と民有地から構成される地域制の州立公園である。厳密には、1892年の設置法では公園は州有地と州が購入する土地で構成されると規定されているが、実質上は森林委員会によって地図上で青い境界線 (blue line) で囲まれた、私有地と州有地からなる2,807,760エーカーの地域が公園として認識されていた。その成立の経緯についてはすでに論じられているので¹⁾、本論ではその誕生以降、今日にいたるまでの変遷をたどることによって、そこに顕われた人々の公園に対する意識の変化を明らかにする。また、アディロンダック公園を統括する組織として1971年に発足したアディロンダック公園事務所 (Adirondack Park Agency 以下APAと略) が中心になって遂行している用途地域区分の概要とそれに関わる問題を論じる。

アディロンダックに関しては多数の文献²⁾があるが、特に公園と保護林の政策と人々の認識の変化に重点をおいて文献を選択した。主として、グラハム³⁾、テリー⁴⁾、克蘭ツ⁵⁾、ケラー⁶⁾、バルケンバー⁷⁾の文献から公園および保護林の歴史の変遷を把握し、見解の違いを配慮しながら

検討した。その際、憲法改正の動きと保護林におけるさまざまな利用との関係を重視した。また、APA 設置前後の動きに関しては州の報告書を参考にした。

なお、これらの文献収集ではブルーマウンテンレーク (Blue Mountain Lake) のアディロンダック博物館 (Adirondack Museum) 図書室およびシラキュース (Syracuse) のニューヨーク州立大学環境科学及び森林学部 (College of Environmental Science and Forestry, State University of New York) ムーン図書館 (Moon Library) にお世話になった。

2. アメリカにおけるアディロンダック公園の意義

アディロンダック公園 (図-1) はニューヨーク州の州立公園のひとつであるが、ニューヨーク州の諸都市に限らずカナダのモントリオールまでも含む人口稠密な地域からのアクセスが優れている上、東部では珍しく広大な面積にわたって自然環境が保全されているので、毎年多くの人々に利用されている。今日の面積はおよそ6百万エーカーで、うち43%の2.6百万エーカーが州有地である。残り57%を占める民有地の多くは樹林地や農地で125,000人の住民と別荘を所有する約200,000人の季節的な住民が生活している⁸⁾。

この公園の存在は、アメリカ全体の環境保全史においても重要な意味を持っている。特に、アメリカの環境保全運動に関わった重要な人物⁹⁾を育成したということと、アディロンダックにおける自然環境保全の試みが、連邦政府による全国的規模の森林保全のさきがけとなったということの2点で重要である。

まず、前者に関しては、東部の裕福な人々が環境保全運動の中心となった。彼らがここで夏を過ごすことによって自然環境保全の意識に目覚めるゆりかごの役目を果たした。まず、1864年に出版されアメリカにおける科学的な環境保全のさきがけとなった「人と自然 (Man and Nature)」の著者マーシュ (George Perkins Marsh) はコネチカット州出身で、夏はアディロンダックの別荘で過ごし、ヨーロッパとアディロンダックの体験から水源涵養を中心とする環境保全を訴えた。同様にニューヨーク州知事 (在任期間1898-1900) を経て大統領 (在任期間1901-1909) となったシオドア・ローズベルト (Theodore Roosevelt) も虚弱な体をアディロンダックで鍛え、政治家となってからもアディロンダックをよく訪れていた。マッキンレー大統領暗殺の報告もアディロンダックの山中で受け、そこから列車でワシントンに戻る途中の駅で彼は大統領となった。1894年の州憲法会議で重要な役割を演じ、その後もニューヨーク州の環境保全に影響をおよぼし続けたニューヨーク市在住の憲法学者のルイス・マーシャル (Louis Marshall) もアディロンダックに別荘を構えていた。その息子ロバート・マーシャル (Robert Marshall) もそこで夏を過ごしただけでなく、この地域の全山を走破し、自然環境に対する関心を高めた。大学でも林学を

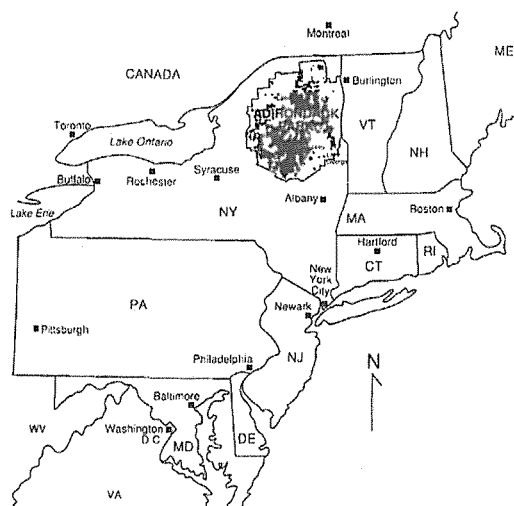


図-1 アディロンダック公園の位置と保護林 (黒い部分)

専攻し、植物生理学で学位を得た。1932年には自然環境保全団体ウィルダネスソサイアティを設立し農務省森林局勤務中にウィルダネスのU規定を提唱している¹⁰⁾。また、時代を遡ると超越主義哲学者、エマーソン (Ralph Waldo Emerson) もここで1858年の夏を過ごし、哲学者のキャンプ (Philosopher's Camp) と呼ばれた¹¹⁾。

空間としても、この地域の森林で行なわれた、払い下げの対象から州によって買い戻され保護林として設定されるという公有地政策の転換ともいえる試みが、1891年の保留林 (のちの国有林) 設置及び1911年にウィークス法によって規定された東部における国有林設置の範ともなった。さらに、保護林というプリザベーション空間が設置されたことは1964年にウィルダネス法によって規定されるウィルダネス空間の先例ともなった。さらに、当初から私有地が含まれた状態で展開してきた形態は、連邦政府の国立公園システムの中で、近年提唱されているグリーンラインパーク (green line park) という地域制の自然公園¹²⁾ のさきがけともいえる。

3. 憲法と保護林の功利主義的な利用 (表一)

保護林は公園設置以前の1885年に設定されたが、その主目的は河川の水運確保を中心とする水源涵養であった。当初保護林の設置に対して地元が反対したが、州政府が保護林となった土地の資産税を地元自治体に支払うことで合意にいたった。これができた背景としてニューヨーク州がエンパイアステートと呼ばれるように、経済的に豊かな状態で財源も豊富にあったことが重要である。

さらに、このアディロンダック公園内の州有地からなる保護林に手が加わることを断固として阻止するために1894年5月5日に開催されたニューヨーク州の憲法会議において、第7条第6項で土地の購入が規定されるとともに、第7項で「永久に自然」の状態で保持することが規定された。その背景としては保護林を管理していた森林委員会の一部の委員が鉄道建設や木材の伐採に関して不正を働いたことによる不信感が募っていたことがあげられる¹³⁾。その憲法の規定は以下のようなものである。

「保護林を構成する現在所有または将来購入される州有地は、永久に自然の森林地 (wild forest land) として保持されるものとする。それらは賃貸したり、売却、交換できない、またいかなる法人や公衆や個人によって所有されない。さらに、その材は売却、除去あるいは破壊されてはならない。」

この条文が後に問題となる理由として、1.公園内の私有地を州有地として購入するとその時点で保護林となりそれ以外の目的には使えなくなること、2.ここで使われている「自然の樹林地」ということばの定義が曖昧であること、3.公園内の私有地と外の州有地を交換して公園内の保護林面積を増加させることもできないこと、4.材の売却、除去、破壊ができないので災害の枯損木処理や、防火道路など森林保護目的の道路建設も不可能となる点などがあげられる。

この憲法改正は1894年11月に住民投票によって可決され1895年1月1日に施行されたが、早速その年に、保護林の売却・交換およびホテルや小屋建設目的の5エーカーの賃貸を可能とするような改正が提案された。この改正案は州議会の両院で2年連続可決されたが、1896年の住民投票で反対710,505票、賛成321,486票で否決された¹⁴⁾。これは特定の人々によって公共的目的の保護林が専有される可能性に対する州民の批判であった¹⁵⁾。以来130ほどの改憲案が提出されたがその中で可決されたのは数えるほどである。その最初のものが以下に述べる1913年の憲法改正であった。

連邦政府の動きからも当時の水源涵養などの功利主義的な利用重視の姿勢がうかがえる。まず、

表-1 アディロンダック関連事項

| 年 | 事 項 |
|------|---------------------------------------|
| 1885 | 保護林および3名で構成される森林委員会設置 |
| 1890 | 民有地購入のための最初の予算配当 |
| 1891 | 連邦政府が保留林設置（後の国有林） |
| 1892 | アディロンダック公園設置 |
| 1894 | 憲法会議で永久条項が可決（賛成410697, 反対327402） |
| 1895 | 森林委員会が漁業・鳥獣類・森林委員会となる |
| 1901 | 連邦政府が優先権法制定 |
| 1903 | 委員会が森林・魚類・鳥獣類委員会となる |
| 1906 | 大火災発生 |
| 1911 | 委員会が保全委員会となり, 土地・森林部門が保護林を管理 |
| 1911 | 連邦政府がウィークス法制定（国有林のための土地購入が可能となる） |
| 1912 | 公園面積が4,054,000 acre に拡大 |
| 1913 | ヨセミテでヘッチヘッチーダム建設決定 |
| 1913 | 憲法改正で保護林の3%が給水・運河の水位保持の為に貯水池として利用可となる |
| 1916 | 連邦政府内務省に国立公園局設置 |
| 1918 | 憲法改正で州道建設のための保護林の利用許可 |
| 1920 | 最初の公共キャンプサイトが保護林に設置される |
| 1923 | 水力発電のための修正案は否決 |
| 1924 | 私有地の野外広告規制 |
| 1927 | 保全委員会が保全局となる |
| 1927 | 憲法改正でホワイトフェイス山への観光道路建設許可 |
| 1929 | 保護林内のボブスレーコース建設禁止 |
| 1931 | 公園面積が5,600,000 acre に拡大 |
| 1932 | レクリエーション施設設置のための憲法改正案否決 |
| 1932 | レークプラシッドで冬期オリンピック開催 |
| 1933 | CCCによるキャンプサイトおよびトレイル設置 |
| 1933 | 憲法改正でインディアン湖道路建設許可 |
| 1941 | ホワイトフェイス山にスキー場建設許可 |
| 1950 | 風害発生 |
| 1957 | 公園外の10 acre 以下の隔離した保護林の販売, 交換可能となる |
| 1959 | 憲法改正でモンリオールとオルバニーを結ぶ高速道路建設許可 |
| 1964 | 連邦政府がウィルダネス法制定 |
| 1967 | アディロンダック山脈国立公園提案 |
| 1967 | 憲法会議開催, レクリエーション施設合憲化が提案される（住民投票で否決） |
| 1968 | アディロンダック将来に関する臨時調査委員会設置 |
| 1970 | 環境保全局設置 |
| 1970 | 臨時調査委員会報告書公表 |
| 1971 | APA 設置 |
| 1972 | 州有地基本基本計画決定 |
| 1973 | 販売, 交換可能な保護林面積が100 acre 以内となる |
| 1973 | 民有地土地利用・開発計画決定 |
| 1975 | APA 改革 |
| 1980 | レークプラシッドで冬期オリンピック |
| 1990 | 21世紀のアディロンダック検討委員会報告書公表 |
| 1992 | 公園設置100周年 |

1901年に優先権法 (Right of Way Act) と呼ばれる公有地における水源ダムや送電線設置を認める法律が制定された。その一連の流れの中でアメリカの環境保全運動において今なお語り継がれる1913年のヨセミテ国立公園のヘッチヘッチー (Hetch Hetchy) ダム建設許可がとらえられる。

このような功利主義的利用が推進された時代を反映して、同年、アディロンダックにおいてもバード修正 (Burd Amendment) と呼ばれる憲法改正案が賛成486,264票、反対187,290票で可決された。その内容は、保護林内に公共目的の水源ダムなどを建設することがその面積の3%までならば許されるというものであった¹⁹⁾。当初の保護林設置目的が水源涵養であることを考えると論理的に妥当な改正と考えることができよう。しかし、この改正によって保護林の中にダムを建設することが合憲化されたため、議論されることなくいくつかのダムが建設された。

その後、時代とともに人々の意識が変化するにしたがって保護林に期待される役割も変わり、ダム建設に対する反対も強まってきた際に、この改正条項が大きな問題となった。1920年にブラック川にダム建設が決定された際には保全団体が反対運動を展開した、このダムは1913年の規定の3%以内に収まるために保全局は1945年には建設を承認したが、1950年のストローク法 (Strokes Law) によって自治体の公共水道目的以外のダム建設が禁止されるとともに1953年には1913年の修正も削除された。

1906年にアディロンダックで大火災が発生したことから、防火のための施設も保護林に設置されるようになった。1909年には最初の火の見やぐらが設置されたのを皮切りに、防火トレイルや番人のためのキャンプサイトなどが憲法判断を下すことなく設置されていった。次第にこれらの施設はレクリエーション利用にも供されることになり、1912年にこれらのトレイルやキャンプサイトが実際にはレクリエーション目的で使われていることが報告されている²⁰⁾。

保護林を通過する道路建設のための憲法改正案も、公共性が高いことが認識されているためか、何度か通過している。まず、1918年にはサラナック湖 (Saranac Lake) とオールドフォージ (Old Forge) 間の道路、1927年には後に述べるホワイトフェイス山 (Whiteface Mountain) への観光道路、1933年にはインディアン湖 (Indian Lake) 道路の建設のための憲法改正が承認された。さらに、1957年には路線変更のため保護林から400エーカーを除外する改正案、1959年には州都オルバニーとカナダのモントリオールを結ぶ高速道路建設に関わる改正案がそれぞれ認められた。この道路は1967年に開通し、アディロンダックの利用は急激に増大した。このように自動車時代を反映して道路による保護林の侵食は人々に容易に受け入れられた。

4. レクリエーション施設と保護林

1912年にジョージ湖 (Lake George) 畔の南北戦争の戦跡25エーカーを、州が買収・整備することになった。憲法によれば公園内では州有地となることによって自動的に全て保護林となるが、州の検事総長は特定の目的で買収した土地であるから保護林化せずに手を加えても違憲ではないという判断を示した。以降、この事例が公園内の施設整備が進められる根拠となった²⁰⁾。

1915年には1894年以来初めて憲法会議が開催された。その中で環境保全団体の側からもそろそろ保護林での林業やキャンプサイトの賃貸を認めてもよいという考えが出された。さらに、保護林を管理する保全委員会 (Conservation Commission) が提案した防火トレイル設置や枯損木の除去、幹線道路の建設などが会議で承認された。しかし、この憲法修正案は住民投票で否決された²¹⁾。

1913年の水源ダム設置を可能とするための憲法改正に続いて、2番目に可決されたのは1927年



写真-1 ホワイトフェイス山への観光道路
(Whiteface Mt. Veterans Memorial Highway, 1992)



写真-2 ホワイトフェイス山麓のスキー場 (Whiteface Mt. Ski Area, 1992)

の保護林に含まれる標高4,867フィートのホワイトフェイス山の山頂直下までの自動車道設置に関わる改正案であった。ルイス・マーシャルは歩いて登ることの価値や、俗化の問題を新聞で訴えたが²⁰⁾、住民投票の結果、賛成1,082,864票、反対602,395票であった。これを受けて道路(写真-1)は1929年に建設が始まり1935年に開通した。この道路は今日まで有料の観光道路として使われている。この法案が可決された背景としてはニューヨーク州出身の第一次世界大戦に従軍した兵士の記念という大義名分があり、退役軍人会などが強く支持したことと、自動車を利用した観光が盛んになってきた時代を背景として、公園の中で1ヶ所くらい山頂まで自動車で上がれる所があっても構わないという思いがあった²¹⁾。

なお、火災が頻発した結果、すでに1909年にホワイトフェイス山には防火のためのトレイルが作られていた²⁹⁾。さらに、1941年には1万票を下回る僅差で保護林となっているホワイトフェイス山麓にスキー場を設置する憲法改正案が可決した(写真-2)。この際、保全局(Conservation Department)は、この山に観光道路があるからすでに自然環境は改変されているという主張を展開した³⁰⁾。このスキー場は1980年に開催された冬季オリンピックでも使われたが、それ以前にもレークプラシッド(Lake Placid)ではオリンピックが開催されている。

それは大恐慌の最中の1932年であった。その競技種目のひとつとしてボブスレーが1924年に加えられていた。そこで1929年にレークプラシッドにおいてもそのコースを設置することになり、保護林に含まれる山の斜面が候補地として選定されたが、環境保全団体との裁判でその案は否決された。このため、コースは私有地の地役権を州が購入して設置された。

1927年には山頂への道路建設のための憲法改正案が可決されているにも関わらずボブスレーコースが不許可になった背景として、道路は公共性が広く認識されているのに対してボブスレーにはそのような根拠が乏しい上、そのコース予定地となった斜面の自然性も高く、目立つ箇所であったことが考えられる。

第一次大戦後、アメリカにおいて自動車が普及するとともにレクリエーション活動が活発となってきた。それは1916年の国立公園局設置や国有林におけるキャンプ場整備の動きからも明らかである³¹⁾。このような時代の流れを反映して、1919年の保全委員会の報告ではこれまでレクリエーション開発を軽視してきたことを反省し、バケーション空間としてアディロンダックを認識している³²⁾。その結果、保全委員会は1920年から積極的にキャンプ場整備を開始した。だが、憲法の規定のもとでそれらの事業を正当化するために、違法で排他的なキャンプによる火災から森林を守るためだと保全委員会は設置理由を説明した。また、枯死木を薪として採取することも認められた³³⁾。

当初は防火目的の施設という名目で設置し、実際にはレクリエーションにも利用されたのが、次第にレクリエーションが主たる目的として前面に出てきた。1921年に保全委員会は保護林の中のキャンプ場などの施設のパンフレットを10万枚配付し、その成果として1923年の夏のシーズンにおける保護林の4ヶ所のキャンプ場における延べ利用者数は10万人に達したという³⁴⁾。このようなレクリエーションの隆盛を背景として、1930年には保全局が管理するレクリエーション施設設置を目的とした保護林の伐採を可能とする憲法修正案が出されたが、1932年の選挙の際に住民投票で否決されている。その後、キャンプサイトなどのレクリエーション施設の違憲性に関しては触れられない状態が続いた。だが、1967年に開催された憲法会議においてフレッセル(Charles W. Froessel)が公共のキャンプ場が合憲化されるべきであるという意見を表明した。環境保全団体はそのように明確に規定されることによって拡張解釈され開発が進むことを恐れたが、表決の結果、賛成106、反対60で憲法改正案に追加されることになった。だが、最終的には教育問題が中心となった憲法改正案は住民投票で否決された³⁵⁾。

5. 林業と保護林

以上のように、アディロンダック保護林における水源ダムや防火、道路、レクリエーション施設などの設置は、違憲であるにも関わらずいわば黙認されてきた。これに対して林業は、1898年にファーノウを中心として設立されたニューヨーク州立林業大学が、公園内に設置された演習林経営が悪条件が重なったため失敗したため、1903年に閉鎖された時点で否定された。

しかし、林業教育に関しては、1911年にシラキュースに州立林業大学が設置されている³⁶⁾。そ

の設立に尽力し評議会の議長を終身勤めたのが、1894年の「永久」条項の憲法規定にも関与したルイス・マーシャルであることから、憲法による保護林の厳格な管理を求めた人々が林業を否定していたのではないことが言えよう。この点に関して、テリーはレクリエーション支持者にも憲法規定を問題とし、林業擁護派の人々が存在したことを明らかにしている³⁰⁾。

保護林設置の目的となった水源涵養機能は、今日では原生林よりも植林地の方が高いという事実も示されているが、実際保護林内でも植林はおこなわれていた。すでに1900年頃に50万本以上の苗が植林され、1920年には保全局が保護林に3百万本もの苗木を植えることを許可しているという³¹⁾。憲法では植林に直接ふれていないが、「永久に自然の森林地」として維持するという規定を厳密に解釈すれば、植林行為も違憲となる。だが、1927年には州に造林委員会が設置され、荒廃した農地などの民有地への植林が州で奨励されていた時代背景³²⁾を考慮すると、林業側からの巻き返し政策の一環とも考えられる。特に1930年代のニューディール政策として、アディロンダックにおいてもCCC (Civilian Conservation Corps) が植林活動やキャンプ場やトレイルなどのレクリエーション施設の設置を行なっている。また、保護林内へのCCC キャンプの設置も仮設のものであるということの問題とならなかった。

このように伐採は許可されないが植林は可能であったということは、まだ木材生産と功利主義的な活動は認められてはいないが、今日のような生態系のプロセス保全の考えも未熟であり、いわばそれらの中間的な状態にあったことを示すといえる。すなわち、憲法に規定された「自然の森林地」という言葉の曖昧さを反映して、その管理も場当たりとならざるを得なかった。その中で管理当局の置かれたジレンマを如実に示したのが保護林における風倒木の処理であった。

この地域は1950年に猛烈な風害に見舞われ、多くの風倒木が生じた。だが、憲法の規定によれば、それらの持出しも、売却も禁止されている。これらの風倒木による火災の危険性や腐朽による病虫害の発生を問題とした保全局は、まず州の検事総長の承諾を得てから、風倒木処理事業の入札のために必要な州議会の承認を取り付けた。すなわち、緊急事態という認識から憲法改正を経ずして処理を行なったことになる。この風倒木処理作業には4年以上要し、4千万ボードフィートの材と20万コードのパルプが生産された結果、100万ドル以上の収入を上げ、うち10万ドルが保護林地の購入予算に充当された³³⁾。

公園の管理を担当している保全局は、常に憲法規定のあいまいさの中で仕事を進めなければならないという状況から、自らの裁量権拡大を求めるために、その機関誌において憲法規定が保護林の有効な利用を妨げていると訴えた³⁴⁾。この保全局の問題提起は、禁伐が森林保全の最良の方法か、野生動物の豊かさが憲法で求められるのであれば現在の管理方針が良いのか、州及び国家として経済的目的と合致するのか、現在の方針でレクリエーション資源を有効に活用しているのかという4点からなっていた。この問題提起からも保全局の功利主義的な保護林の見方が明白となっている。このようなジレンマの中で次第に公園においてゾーニングを適用することが考えられていくようになった³⁵⁾。

6. 保護林に対する認識の変化

保護林に対する意識の変化は、その管理組織の名称の変化からも読み取れる。1895年に森林委員会に代わって漁業、鳥獣類、森林委員会 (Fisheries, Game and Forests Commission) が設置された。この名称は釣や狩猟というエリートの活動を連想させる。1900年には森林、魚類、鳥獣類委員会 (Forest, Fish and Game Commission) と名称が変更され、森林重視の姿勢を示している。さらに、1911年には保全委員会となり、個別的な名称から環境全体へという変化が見られ

る。なお、1928年には保全局となり、1970年には環境保全局（Department of Environmental Conservation）となる。また、1971年にアディロンダック公園の統括する組織としてAPAが設置されている。

実質的にも、州の管理組織の保護林に対する考え方は時代と共に変化している。憲法規定制定の経緯がスキャンダルを引き起こした当時の管理組織の活動を規制することであったから、その後の管理組織も憲法規定に反発を抱き、何度も木材生産が禁止されていることを問題視し、報告書の中で過熟木の伐採許可を求めている。1920年頃からはレクリエーションの重要性も認識されるようになった。その頃の報告書では、キャンプサイトやトレイルの手すりなど施設の拡充実績が記され、最後に予算増額を求めている。また、レクリエーション資源としてアディロンダックの景観を評価しているが、まだウィルダネスそのものの評価にはいたらなかった³⁶⁾。これは官僚制という自己増殖を図る組織において、施設を要しないウィルダネスは容易に受容できないからであろう。

アディロンダックにおいて、景観としての自然の認識からプロセスとしての自然を最初にとらえるようになった人物として、1914年から記録を残しているアボット（Henry Abbot）があげられる³⁷⁾。彼は藪など一般的には否定的に認識されがちな環境の多様性を評価し、その自然環境全体を享受することができた。このように次第に景観だけではなく自然環境そのものが評価されるようになった。しかしながら、管理組織においては1950年の風害への対応にも見られるようにまだ功利主義的な考え方が主流であった。

7. 公園内の私有地問題への対応

アディロンダック公園が設定された直後の1893年の森林委員会の報告によれば公園面積は2,807,760エーカーで、州有地は551,093エーカーに過ぎなかった。すなわち、州有地の割合は2割弱であった。しかし、土地買収予算が州議会で配当されることによってグラフ（図-2）に示されたように、1900年頃には州有地の面積は1,230,889エーカーに倍増している。それでも、この頃すでに、全私有地の購入は非現実的として断念されていた。

一方で、公園の境界の変更も行なわれ、公園面積も増加している。まず、1912年には公園面積が4,054,000エーカーに拡大された。その際、公園がその中の私有地を含むものであることが初めて明記された。次に、1931年にも公園境界が変更され、面積が5,600,000エーカーとなった。その背景としては、大恐慌の直後で土地の買収価格が低かった上、補助政策として州が積極的に土地買収を推進したことがあげられよう。さらに、1956年にも93,500エーカーが公園に追加され、公園面積は5,693,500エーカーとなり、州有地の面積も2,244,828エーカーとなっている。このように公園内の州有地、すなわち保護林は少しづつながら拡充された。

これに対して、公園内の私有地の利用に関する規制は1924年の野外広告規制以外にはなかった。このため、次第に別荘地が無秩序に形成されていくこととなった。特に1950年代からの別荘ブームの影響が大きかった。今日、アディロンダック公園の私有地の60%は地域外の所有者のものであり、50%は所有者全体の1%を占めるに過ぎない大土地所有者の所有である。

このような私有地に関わる問題の解決策として1967年6月30日に突然国立公園化が提案された。この提案³⁸⁾はネルソン・ロックフェラー（Nelson Rockefeller）州知事の兄弟で州の公園委員会の議長だったローレンス・ロックフェラー（Lawrence Rockefeller）が、前国立公園局長ワース（Conrad Wirth）と相談した結果、作成したものであった。その内容は、アディロンダック公園内の1,120,000エーカーの州有地を移管し、60,000エーカーの私有地を連邦政府が15年で買収して、

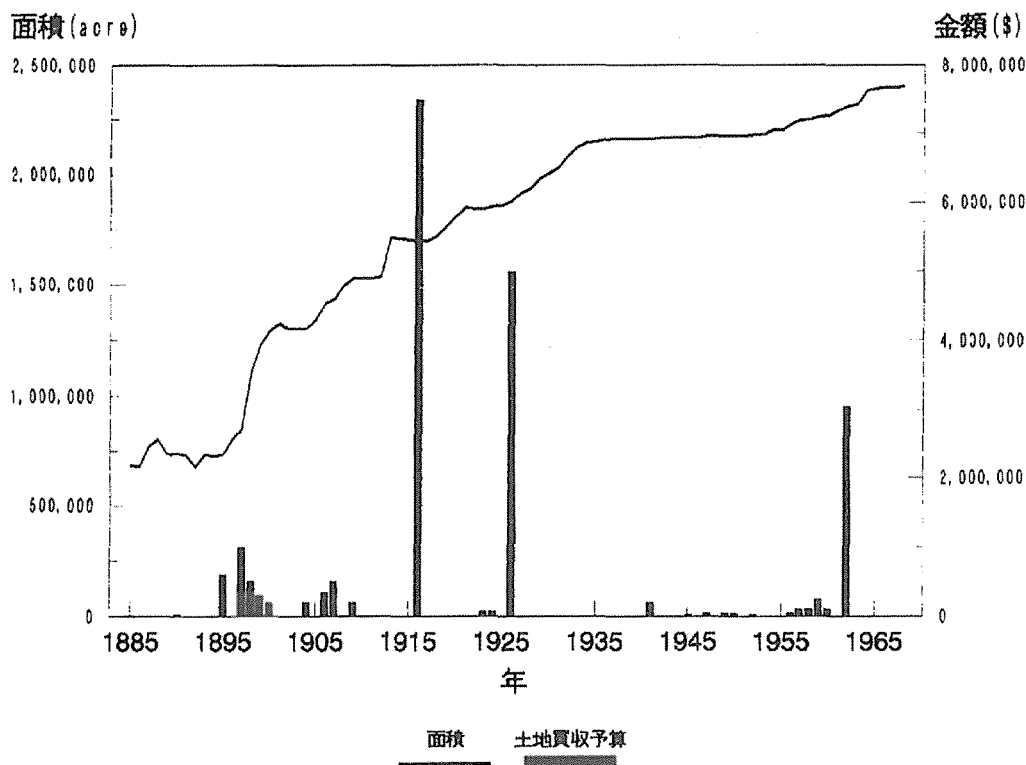


図-2 保護林の面積と土地買収予算

アディロンダック山脈国立公園 (Adirondack Mountains National Park) を設立するというものであった。この提案は国立公園局も州の保全局も全く関知しないうちになされ、地元にも寝耳に水であった。

この提案にはさまざまな反対が寄せられた。まず、環境保全団体などから国立公園となれば施設型のマスキレーション空間となるため、自然状態の保全を謳った憲法の本質とは合致しないという批判が上がった。確かに、この提案の作成者の一人ワースは、国立公園局長時代 (1951-64) に公園の施設を改善し収容力を増加させるミッション66 (Mission 66) と呼ばれる計画を推進していたため、当時は利用中心の国立公園というイメージが強かった。また、製材業者も蓄積の多い公園内の民有林が収用されるために反対した。国立公園では狩猟が禁止されるため、ハンターたちも反対した。また、一定の条件を満たす私有地は残されるものの、面積が3エーカーに限定されるので住民も反対した。地元自治体も州がこれまで地元を支払っていた保護林に対する税金が20年間限りで停止することが規定されていたため反対した。さらに、アディロンダック公園を管理している州保全局も、その提案に反対する報告書を提出した。国立公園化提案の説明会において、ローレンス・ロックフェラーはそれぞれの反対に対して妥協案を提示したが、この提案はそれ以上具体的に何も進展することなくお蔵入りとなった。だが、人々にアディロンダック公園内の私有地問題の解決を考えさせる機会を提供した点で評価に値する。この国立公園化提案は充分にその使命を果たしたとも言える。

ここで提案されたことが刺激となって、翌1968年にはその後、ロックフェラー州知事によって

「アディロンダックの将来に関する臨時調査委員会 (The Temporary Study Commission on the Future of the Adirondacks)」が設置され、検討が進められた。その成果として1970年12月15日に詳細な報告書³⁹⁾が出された。この報告書では、憲法の保持、河川保護システム、貯水池建設禁止、連邦政府の不干渉などの提案に加えて、公園を管理する組織の設立とその組織による公有地だけではなく私有地の規制が盛り込まれた。この委員会での議論の中心は乱開発の規制であった。それには景観のための私権の規制が1954年の最高裁判所の判決で認められていることが前提となっているといわれる⁴⁰⁾。保護林に関しては、その目的をウィルダネス保全として認識し、そのためには保全局の官僚制がその障害であると言及した。

8. APAの設置と州有地と私有地の土地利用計画

臨時調査委員会の報告を支持するロックフェラー州知事はAPA設置法案を提出したが、ベトナム戦争の泥沼化と不況が重なり、新組織を発足させるには社会的状況が悪かった。だが、反対する地元議員の説得に努めた結果、1971年に下院では123対24、上院では22対14で設置法案が可決された⁴¹⁾。

APAには臨時調査委員会のメンバーが加わり、報告書の成果を活かして公園内の州有地と民有地の2つのマスタープランが策定された。まず、1972年に策定され9回の公聴会を経て、知事が承認した州有地の計画⁴²⁾では保護林を7つのカテゴリー (1.wilderness, 2.primitive, 3.canoe, 4.wild forest, 5.intensive use, 6.travel corridors, 7.wild, scenic and recreation rivers) に分類した。ゾーニングによるウィルダネスの設置はすでに1960年に提案され、連邦政府においても1964年にウィルダネス法が制定されていた。この計画では15ヶ所のウィルダネス地域が設定された。それぞれは面積10,000エーカー以上で、1975年までに既存の施設は撤去されることが規定され、スノーモービルや飛行機などの利用は禁止された。これに対してホワイトフェイス山のスキー場などは集中利用エリアに区分された。7番目のカテゴリーの保全河川の設定は、それまでアディロンダックでは森林のみが保全の対象となっていたことを鑑みると新たなアプローチとして評価

表-2 私有地の土地利用区分と密度

| 土地利用区分 | 平均建築物密度 (1平方マイル当たり) | 平均敷地面積 (acre) |
|---------------------|------------------------|------------------|
| Hamlet | 制限なし | - |
| Moderate Intensity | 500 | 1.3 |
| Low Intensity | 200 | 3.2 |
| Rural Use | 75 | 8.5 |
| Resource Management | 15 | 42.7 |
| Industrial | 制限なし | - |

できる。また、外来植物の規制、シカの生息数の放置、チェス板状の土地所有の是正など生態学的考え方を重視したものとなっている。州有地の基本計画にくらべると、私有地の土地利用計画の実行は困難であった。1973年に反発する地元との妥協の結果、議会で承認された私有地の土地利用計画⁴³⁾では表-2のように6つのカテゴリーに私有地が区分され、1平方マイル辺りの建物の密度が規定されている。また、開発がその規模によって2種類に分けられた。この目的としては、自然環境を保全しながら公園内での経済的な成長の機会を確保することがあげられている。また、地域の12%を重要環境地域 (Critical Environmental Area) に指定し、ここでは規模を問わず開発に際してAPAの許可が必要とされる。また、森林の伐採に関しては、河畔や湖畔を除き25エーカー以上の皆伐でなければ許可不要となっている。

この計画の適用から除外されるために独自に土地利用計画を立てる自治体も出てきた。1973年

に私有地の土地利用計画が策定され、APAの活動が本格的になるにしたがって、地域住民の反発が激化した。特に1975年にはAPAに対してさまざまな嫌がらせがなされた。このようなAPAと地元が対立した社会的な背景として、グラハム⁴⁴⁾は全国規模の不況にも関わらず、APAによる土地利用計画がスケープゴートにされたことをまずあげ、さらに、APAが急激に計画を進め、住民とのコミュニケーションに十分に時間を掛けなかったこと、個人に対して官僚的に対応したこと、職員に地域とのコミュニケーションや心理学の専門家がいなかったこと、APAを監督する地元の委員会(Local Government Review Board)が批判的な人物だけで構成されていたため機能しなかった等の問題を述べている。

このような批判を経て、1975年にはAPA改革がなされ、住民の小規模な建て替えなどの規制が弛められ、手続きも簡素化された。さらに、問題が生じた場合には原因が探られるようになった。さらに、マスタープランをわかりやすく説明したパンフレット⁴⁵⁾も作成された。1976年には設置法が改正され罰則規定が削除された。

このように個人の権利意識の強いアメリカで初めて本格的に導入された大規模で細かな土地利用計画はアメリカの風土には馴染まないという考えがあるが、現実には規制を受けたのは住民ではなく土地を細分化して分譲することを目的としている人々であった。また、規制によって不動産価格が下落したという意見があるが、良好な環境が保全されることによって長期的には上昇すると予測されている。同様な私有地の規制がアメリカにおいても今後広がる可能性がある⁴⁶⁾。

9. 考 察

アディロンダック公園の最大の特徴は、保護林が州憲法で保全されていることとアメリカでは珍しく私有地が含まれる地域制の公園であるということである。その変遷を辿った結果、つぎのような点が明らかになった。まず、1885年に設定された保護林は1895年に州憲法によって規定されることによって確固としたものになった。当初の目的は水源涵養という経済的な理由が全面に出されているが、実際にはアディロンダックを伐採やそれに続く火災などから森林を守りたいという思いとその背後に潜む特権階級の私有地の周辺環境維持という思惑が影響をおよぼしている。

第一次大戦後のレクリエーションの大衆化とともにキャンプ場などが設置され野外レクリエーション空間として機能するようになった。そのレクリエーションの形態も施設指向と自然性指向に分化し、次第にウィルダネス空間としても認識されるようになった。だが、近年アメリカの国立公園で実験されているような生態系のプロセスの保全を目指そうとすれば、病虫害の発生や火災などの人間にとって否定的なプロセスも受入れなければならない⁴⁷⁾。その場合、自然環境条件のまとめりではなく土地所有などの管理主体で境界が定められたためチェス板のような分布となった保護林において、さらに隣接して集落が散在している状態では、生態系のプロセスの保全達成は困難である。

一方、公園内には12万5千人の定住人口を抱える107の町村がある。だが、日本などの地域制自然公園とは異なり、私有地の利用はほとんど規制されない状態が1971年のAPAの設置まで続いた。そのため、私有地の無秩序な開発が問題となり私有地の土地利用計画が策定された。だが、そのような将来像を実現するためには経済発展との関わりが重要である。アディロンダックの住民の所得は平均よりも低く、失業率も高い⁴⁸⁾。また、観光という主要産業は、季節や天候などに左右される不安定な産業である。

1990年には21世紀のアディロンダック検討委員会による報告書⁴⁹⁾が提出された。その中で、地域経済を発展させることの重要性が述べられている。また、私有地の乱開発を規制する手法とし

て、保全のための地役権 (conservation easement) の設定を求めている。さらに同年、アディロンダック博物館は公園の将来に関する意識調査⁵⁰⁾をおこなった。この中で解答者を定住住民、非定住住民、ニューヨーク州住民、州外の4つに大別して意見をまとめている。その意見によれば湖沼の水質汚染などアディロンダックの環境問題が最大の関心となっている。地域が観光経済に依存していることを認めながらも、経済効果の乏しいウィルダネス指向のレクリエーションや環境教育を住民は支持している。また、安定した経済基盤として林業生産の保続を望んでいる。最後に、憲法の規定は大多数が支持している。

アディロンダックの経済的な困窮に対するグラハムの提示した議論⁵¹⁾は日本の過疎の山村にもそのまま当てはまる。すなわち、企業を誘致すれば若者が留まり、地域経済が活性化すると地元の人々は単純に考える。だが、現実には企業の求める技術がある人材は限られているため、そのような人々は既存の職場からもっと条件の良い職場に移り、むしろ既存の職場が衰退する。また、失業者は技術がないので雇用しようにも雇用がなされない。

日本の山村を考えてみると、その豊かな自然を売り物にする産業が発展する可能性が高い。だから、地元はリゾート産業を誘致しようとした。だが、これらの産業は典型的なサービス業であり山村の人々にはそのノウハウの最も欠けている業種である。このため、リゾート産業は雑用的な仕事を地元で頼むのが精一杯で、中枢的な仕事は都会からの人々に頼まざるを得ない。また、地元がなんらかの補助金で第三セクターで運営しようとする、ノウハウがないために失敗するということになる。このような日本の山村と共通する問題が浮き彫りにされたのは意外な点であった。

引用・参考文献

- 1) 伊藤太一 (1991) アメリカ合州国における林業と環境保全運動—ニューヨーク州での保全運動の展開—。京都大学農学部演習林報告. 63. 195~208
- 2) 文献リストとしては Adirondack Mountain Club (1958) Adirondack Bibliography. 354 pp. Adirondack Mountain Club, Inc. および Adirondack Mountain Club (1973) Adirondack Bibliography Supplement 1956-1965. 198 pp. The Adirondack Museum が出版されているが、1965年以降のAPA設置などの最近の動きは含まれていない。
- 3) GRAHAM, Frank, Jr. (1978) The Adirondack Park, A Political History. 314 pp. Syracuse Univ. Press
- 4) TERRIE, Philip G. (1985) Forever Wild, Environmental Aesthetics and the Adirondack Forest Preserve. 209 pp. Temple Univ. Press
- 5) KRANZ, M. W. (1961) Pioneers in Conservation, 621 pp. Ph.D. Dissertation Submitted to Syracuse University
- 6) KELLER, Jane E. (1980) Adirondack Wilderness, A Story of Man and Nature, 241 pp. Syracuse Univ. Press 本書は引用の出典が明示されず、間違いも多い。
- 7) VAN VALKENBURGH, Norman J. (1979) The Adirondack Forest Preserve. Adirondack Museum 本書は行政の立場から事実を列挙しているが、巻末の資料が有用であった。
- 8) VISCOME, Laura (1992) The Adirondack Park, The Conservationists. 46(6). 8~13
- 9) これらの人物については WILD, Peter (1986) Pioneer Conservationists of Eastern America. 280 pp. Mountain Press および REIGER, John (1986) American Sportsman and the Origins of Conservation. 316 pp. が詳しい。
- 10) 伊藤太一 (1990) アメリカにおけるウィルダネス保全の変遷(I)。第101回日本林学会論文集. 147~148
- 11) HUTH, Hans (1957) Nature and the American. 96~98. Univ. of California Press 本書は

1990年に改訂版が Univ. of Nebraska Press より出ている。

- 12) FORESTA, Ronald A. (1984) American National Parks and Their Keepers. 240~259. Resource for the Future
- 13) KRANZ (1961) *ibid.* 465~472
- 14) GRAHAM (1978) *ibid.* 143
- 15) KRANZ (1961) *ibid.* 475~481
- 16) KRANZ (1961) *ibid.* 135~136. GRAHAM (1978) *ibid.* 197など.
- 17) KELLER (1980) *ibid.* 187
- 18) GRAHAM (1978) *ibid.* 169
- 19) GRAHAM (1978) *ibid.* 170~171
- 20) KRANZ (1961) *ibid.* 537
- 21) Graham (1978) *ibid.* 135
- 22) GRAHAM (1980) *ibid.* 186
- 23) GRAHAM (1978) *ibid.* 187
- 24) 伊藤太一 (1992) アメリカの国有林におけるレクリエーションの発展. 京都大学農学部演習林報告. 64. 141~155
- 25) TERRIE (1985) *ibid.* 128~129
- 26) GRAHAM (1978) *ibid.* 188
- 27) KELLER (1980) *ibid.* 192~193
- 28) GRAHAM (1978) *ibid.* 213~218
- 29) 今日の College of Environmental Sciences and Forestry, State University of New Yorkで, その中心の建物はマーシャルを記念して Louis Marshall Hall と呼ばれる.
- 30) TERRIE (1985) *ibid.* 126
- 31) KELLER (1980) *ibid.* 18
- 32) KRANZ (1961) *ibid.* 561~563
- 33) KELLER (1980) *ibid.* 225~231
- 34) TERRIE (1985) *ibid.* 150~153
- 35) GRAHAM (1978) *ibid.* 209~212
- 36) TERRIE (1985) *ibid.* 128~130
- 37) TERRIE (1985) *ibid.* 140~147
- 38) WIRTH, Conrad L.; THOMPSON, Ben H.; THOMPSON Roger (1967) A Report on Proposed Adirondack Mountains National Park. 16 pp.
- 39) Temporary Study Commission on the Future of the Adirondacks (1971): The Future of the Adirondacks. Adirondack Museum. 全般的報告と技術的報告の2巻から構成されている.
- 40) KELLER (1980) *ibid.* 205~206
- 41) GRAHAM (1978) *ibid.* 242~247
- 42) Adirondack Park Agency (1972) Adirondack Park State Land Master Plan. 44 pp. Adirondack Park Agency
- 43) Adirondack Park Agency (1973) Adirondack Park Land Use and Development Plan and Recommendations for Implementation. 35 pp. Adirondack Park Agency
- 44) GRAHAM (1978) *ibid.* 259~261
- 45) Adirondack Park Agency (1980) A Citizen's Guide to Adirondack Park Agency Land Use Regulations. 23 pp. Adirondack Park Agency
- 46) GRAHAM (1978) *ibid.* 264~274
- 47) 伊藤太一 (1991) イエローストーンにおける大火災の影響と意義. 京都大学農学部演習林集報. 22. 162~182
- 48) KELLER (1980) *ibid.* 286
- 49) The Commission on the Adirondacks in the Twenty-First Century (1990) The Adirondack Park in the Twenty-First Century. 97 pp. State of New York

- 50) HOLMES, Timothy (1990) *The Future of the Adirondacks: A Survey of Attitudes*. 71 pp. Adirondack Museum
- 51) GRAHAM (1978) *ibid.* 275~278

SUMMARY

The Adirondack Park was established in 1892 as one of the state parks of New York, but it still contains 3.5 million acres (57%) of private lands with a population of 125,000. The state-owned lands, which occupies 2.6 million acres (43%) of the park, was designated as forest preserve in 1885. This preserve became protected under the state constitution since 1895. However, there occurred many attempts to change the so-called forever-wild articles of the constitution. Such process reveals the evolution of ideas of the preserve, from utilitarian objectives such as water regulation to wilderness preservation. To cope with varied recreation demands, the preserve was divided into 6 categories by the State Land Master Plan in 1972

On the other hand, the percentage of the private lands in the park had gradually decreased by the state effort to acquire strategic lands, but securing the all private lands was abandoned around in 1900. Reflecting the strong right over the land in the United States, there existed no regulations except for road-side billboard. As the result, especially after the Second World War, subdivision of the land for second homes became a serious problem to the atmosphere of the park. To solve such problems and keep the environment of the park, the Adirondack Park Agency was created in 1971. The agency established the Adirondack Park Land Use and Development Plan in 1973 in addition to the State Land Master Plan. Unfortunately, this radical application created frictions with local residents. After the reform, ways to coordinate the environmental conservation while activating local economy has been searched.