

# 米国国立公園の運営管理と日本の森林を活用した「公の施設」の在り方に関する一考察

東洋大学アジア Public-Private Partnership (PPP) 研究所客員研究員 石井 洋二

## 要旨

森林等の自然資源を内包した地域資源を活用し、その価値を高めることで地域に活性化をもたらしている米国国立公園におけるサービスについて官民連携の観点から整理した上で、日本の地域における森林を活用した「公の施設」の運営管理の在り方を考察した。森林を活用した「公の施設」は概ね8割が指定管理者制度で運営管理されていることが判明した。他方、米国国立公園局(NPS)は国立公園の運営管理にコンセッションを導入

し、地域雇用の促進等の地域活性化を促していることから、日本の地域における森林を活用した「公の施設」に関しても、訪問者目線に立った柔軟な運営管理が可能な官民連携手法の導入を通じて地域活性化が促される可能性を考察した。

キーワード：森林を活用した公の施設、米国国立公園局、米国国立公園コンセッション、地域活性

## A study on how public facilities utilizing forests in Japan should be in terms of the operational management of National parks in the United States

Visiting Research Fellow, Asia Public-Private Partnership (PPP) Institute Toyo University  
Yoji Ishii

### Abstract

From the perspective of public-private partnerships, I examined activities carried out in cooperation with National parks in the United States, which are revitalizing regions by using local resources including biological resources such as forests. I then turned to looking at the operational management of “public facilities” including forests located within Japan, where it turns out that around 80% of the “public facilities” are operated and managed using a “Designated Manager System”. On the other hand, the U.S. National Park Service (NPS) has introduced

“Concession” into the operational management of national parks, and has been promoting regional revitalization through increased use of local employment opportunities. Then I examined the possibility of promoting regional revitalization through the introduction of public-private partnerships to enable flexible operational management in “public facilities” including forests in Japan.

Keyword: Public facilities utilizing forests, U.S. National Park Service (NPS), The NPS Concessions, Regional revitalization

## 1 研究の背景

農林水産政策研究所(2021)によると、近年、山村地域の高齢化と人口減少の進展により、地域の活性化を図ることが喫緊の課題となっている。このような中で、林野庁(2022)は、山村地域が有する森林空間等の多様な森林資源を活用することにより、地域の価値やブランド力を高める「森林サービス産業」の創出への期待が高まっているとし、森林サービス産業を、山村の活性化に

向けた「関係人口」の創出・拡大のため、森林空間を健康、観光、教育等の多様な分野で活用する新たなサービス産業と位置付け、このことにより、豊かな価値を有する森林空間を利用し山村地域の新たな雇用と収入機会を生み出すことが期待されるとしている。

多くの都道府県の山間地域に立地する「県民の森」は、千葉県(2023)によると、郷土の自然を守り、県民が森林と親しみ、森林や自然を理解するために造られたもので、森林での学習、レクリエーション、スポーツ、文化

活動、林業体験など、森林の総合利用を図る施設が整備されている「公の施設」<sup>1)</sup>である。「県民の森」は、地域の自然に親しむというレクリエーションとしてのサービスを提供するという観点から、観光地の役割も果たしている。観光庁（2022）によると、現在、観光は地方創生への切り札であり、なおかつ、成長戦略の柱となっている。森林を活用した「公の施設」は山間部の地域社会における一つのアトラクションと位置付けられることが見込まれる。しかし、少子高齢化・人口減少社会の中、地域の自然資源を適切に維持管理できる体制が崩壊しつつあるのが現状であり、環境省（2020）によると、同じく自然資源を活用する日本の国立、国定公園では、観光形態の多様化や観光ニーズの変化等に伴う利用上の課題及び、宿泊施設等の利用拠点施設の廃屋化が進んでいる等の問題も抱えていることが指摘されている。他方、（Cullinane et al., 2022）によると、米国国立公園では、米国国立公園コンセッション<sup>2)</sup>を通じて公園運営管理のパートナーとして民間事業体を受け入れ、訪問者に必要かつ適切なサービスを提供することで公園及び公園周辺の地域コミュニティが活性化されている。

## 2 研究の目的

このような森林を活用した「公の施設」の多くは森林が立地する山間地域に位置しており、山間地域における地域社会の衰退は、このような訪問者のための利用拠点施設の運営・管理等にまで深刻な影響を与えている中、地域の森林等を包含した自然資源を活用し、その価値を高めることで、地域に経済効果をもたらしている米国国立公園のサービスの実態を官民連携の観点から整理した上で、日本の地域の森林を活用した「公の施設」の運営管理の在り方を考察した。

## 3 調査研究方法

米国国立公園に関する現況調査については、関連サイトを含む米国国立公園に関する文献調査及び2022年7月から11月にかけて電子メールによる米国国立公園局への照会に対する回答を基に関連情報の整理を行った。

日本の森林を活用した「公の施設」に関する現況調査については、自治体公式サイトに「公の施設」の運営管理に関する情報が非公開となっていた地方自治体の担当部署に対して、2022年7月から11月にかけて電話及び電子メールによる照会を行い、これらの回答及び関連サイトを含む「公の施設」に関する文献調査を基に関連情報の整理を行った。

## 4 日本の森林を活用した「公の施設」

国土交通省（2023）によると、日本の国立公園、国定公園、都道府県立自然公園などでは、土地の所有権に関わらず一定の要件を有する地域を公園の区域として指定し、その指定された範囲内での各種行為を規制（公用制限）するかたちの「地域制公園制度」が適用されている。この地域制公園制度は米国の国立公園のように、国立公園全体が公園の専用地である場合とは異なるものであるが、専用地を設けて、地域の自然資源を活用している「公の施設」が日本国内に存在する。

林野庁（2023）は、2018年に「子どもたちの森林内での多様な体験活動の受け入れが可能な施設」として都道府県林務部局に照会し、地域の森林資源を活用した施設のリストを作成している。この施設のリストの中には「県民の森」等が含まれ、これらは、都市公園法に基づく「都市公園」とは異なり、地方自治法及び県の条例に基づく「公の施設」の1つという分類となっている。

以下、千葉県（1971）による「公の施設」に関する根拠法令を千葉県の「県民の森」を例に示す。

○地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）（抜粋）  
第244条

普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

第244条の2

普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

○千葉県立県民の森設置管理条例

（昭和46年7月21日条例第33号）（抜粋）

第1条

この条例は、地方自治法第244条の2第1項の規定により、県民の森の設置及び管理に関し必要な事項を定めるものとする。

第2条

県は、県民が自然に親しみつつ、自然のもたらす恩恵を享受する機会を県民に提供することにより、県民の健康の増進及び青少年の健全な育成を図るため千葉県立県民の森（以下「県民の森」という）を設置するとしている。

なお、2022年8月時点の地方自治体が運営する森林を活用した「公の施設」（道民の森、都民の森、府民の森、県民の森、その他関連施設）については、日本全国で95か所が確認され、その80%が「指定管理制度」で運営されており、残りは「地元自治体へ運営管理を委託」8%、

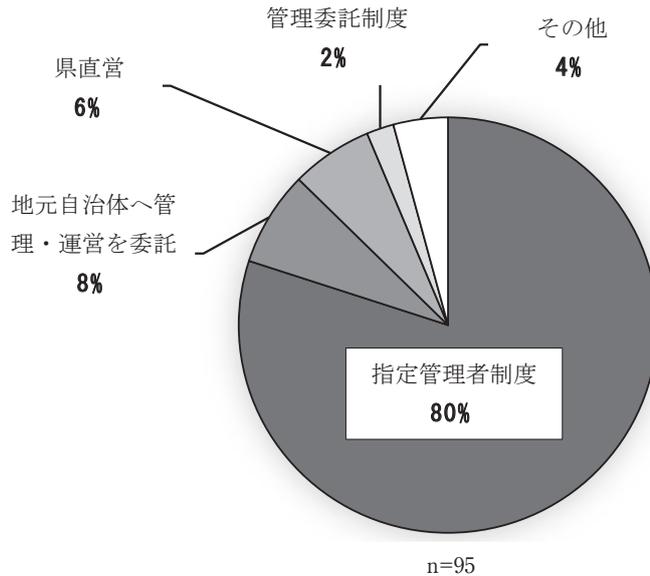


図1 日本の森林を活用した「公の施設」の運営形態

「県直営」6%、「管理委託制度」2%、「その他」4%であることが判明した（図1）。

静岡県（2022）によると、現在の「公の施設」で最も活用されている指定管理者制度<sup>3)</sup>は「行政処分」という官が民に対して行う一方向的な措置であり、官側と民側の両者の合意に基づく「契約」ではない。他方、観光庁（2019）によると、コンセッションは、官と民が契約を結び、資金調達が行われることが前提となる。また、文部科学省（2023a）によると、指定管理者制度は単なる「行政処分」である一方、コンセッションは事業を行う権利が財産権として位置付けられるため、事業対価を得ることが出来る。更に、同省（2023b）によると、指定管理者制度の事業契約は、主として簡易なものが多いのに対し、コンセッションにおける事業契約は、より民間の裁量が大きくなり、民間資金の導入という観点からより詳細で適切なリスク分担が明示されることが想定されている。

同省（2023a）によると、指定管理者制度では民間事業者が代行できるその「運営管理」の範囲が限定されている一方、コンセッションは、民間事業者の自由度をより高め「当該施設機能の向上を目的とした投資が可能」であること等が挙げられ、一般的に事業期間が長く、状況に応じて、より長い期間の事業運営が可能である。

## 5 米国国立公園の概要

### 5.1 米国国立公園局（NPS）の概要

米国国立公園を運営管理する国立公園局（NPS）の使命は、The National Park Service（2023a）によると、「訪問者が楽しみや感動を享受し、教育に供し、そして、次世代に引き継ぐことができるよう、国立公園システム

の有する自然及び文化資源に関する価値を持続的に保つこと」である。また、The National Park Service（2022a）によると、自然及び文化資源の保全及び野外レクリエーションから得られる恩恵をより高いものとするために、NPSはボランティアや国立公園内施設等の運営権を与えられて様々な事業を実施する米国国立公園コンセッション事業者である民間事業者、非営利団体、州政府、自治体、個人事業者、地元住民などの多様なステークホルダーと連携を図りながら運営管理を行っている。

### 5.2 米国国立公園の経済概要

2021年、2億9711万5406人の訪問者が国立公園を訪れ、2020年と比較すると6000万人（25.3%）増加した（Cullinane et al., P.1）。

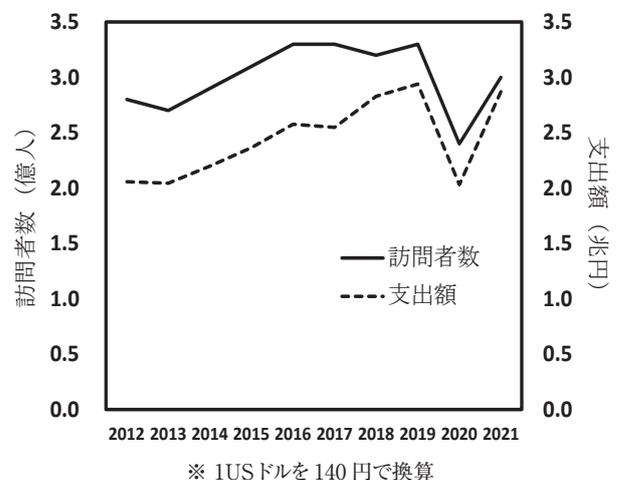


図2 The National Park Service（2021）による「米国国立公園の訪問者数と支出額の推移」

この増加は主に新型コロナウイルス感染症への対応が緩和されたことに因るものであり、図2を見ると、新型コロナウイルス感染症発生直前のレベルに完全に回復しているわけではないが、2014～2015年の訪問者数と同じぐらいまでに回復している。

また、2021年は、国立公園の訪問者の支出は2兆8728億円で、新型コロナウイルス感染症時の2020年に大幅に落ち込んだものの、2021年は新型コロナウイルス感染症発生直前のレベルに回復している（表1）。ホテル、モーター、ベッド・アンド・ブレックファスト（B&B）、キャンプ料金などの宿泊費は1兆500億円に上り、支出の中では最大の割合を占め、次に、レストランやバーなどの飲食が5800億円と続き、双方の合計で全体支出の50%以上を占めている（Cullinane et al. (2022)、P.11）。

2021年のNPS訪問者の支出によって直接支えられているフルタイム及びパートタイムの地域雇用数は年間19万人前後となり、その総収入は年間9000億円を超え、米国国立公園は巨大な雇用機会を創出している（表2）。また、宿泊産業、外食（飲食）産業の雇用者数は合計11万人を超え、全雇用者数の半分以上を占めている（Cullinane et al. (2022)、P.13）。そして、これら宿泊産業や飲食産業の運営面において、NPSと米国国立公園コンセッション<sup>1)</sup>契約を締結している米国国立公園コンセッション事業者は、NPSが訪問者へ提供するサービスにおいて主要な役割を担っている。

表1 米国国立公園訪問者の消費額（2021年）

	訪問者の消費額(億円)	%
宿泊費	9,856	34
外食(飲食)費	5,810	20
燃料費	3,556	12
レクリエーション費	2,506	9
小売費	2,450	9
食料費	2,030	7
運輸交通費	1,834	7
キャンプ費	686	2
合計	2兆8,728億円	100

(Cullinane et al. (2022)、P.12) ※ 1USドル140円で換算

※ 燃料費は車両のガソリン代、運輸交通費は現地交通費のみとなり、レクリエーション費は、用具レンタル、娯楽活動、ガイドツアー等の手数料を含み、小売費は土産物、スポーツ用品などの小売店での購入費となる。

表2 米国国立公園の産業別雇用者数と収入（2021年）

産業別	雇用数(人数)	雇用者の収入(億円)
宿泊産業	60,500	3,626
外食(飲食)産業	56,200	2,002
レクリエーション産業	28,500	1,232
交通運輸産業	11,500	588
小売産業	17,800	700
燃料産業	4,800	280
キャンプ産業	5,300	392
食品産業	6,100	308
合計	190,700	9,128

(Cullinane et al. (2022)、P.13) ※ 1USドル140円で換算

### 5.3 米国国立公園コンセッション

#### 5.3.1 米国国立公園コンセッションの概要

The National Park Service (2023b)によれば、米国国立公園内で国立公園局（NPS）の商業サービスプログラム（Commercial Services Program）を通じて行われる米国国立公園コンセッション契約は、公園内で行われる訪問者に対するサービスを米国国立公園コンセッション事業者である民間事業者が提供する長期契約のことで、米国国立公園コンセッション事業者は、NPSによる国立公園の運営管理の支援を行うという目的で、NPSが直接提供しないサービスや商品を訪問者に提供しており、NPSは、公園運営のパートナーとして米国国立公園コンセッション事業者を受入れることにより、公園を取り巻く地域コミュニティの経済活動の拡大を図っている。

The National Park Service (2023c)によると、NPSは120以上のサイトで500以上の米国国立公園コンセッション契約を管理しており、米国国立公園コンセッション事業者は食事や宿泊、交通機関、小売りから急流下りのラフティングや大型バスツアーに至るまでの様々なサービスの提供を通じて、繁忙期には2万5000人以上の雇用機会を提供している。

#### 5.3.2 米国国立公園コンセッション事業者が支払うフランチャイズ料金

フランチャイズ料金とは、政府との契約において米国国立公園コンセッション事業者に特定の権利を付与する見返りとして、NPSに還元される料金のことで、米国国立公園コンセッション事業者は契約金額に基づいたフランチャイズ料金を政府に支払う。フランチャイズ料金の80%は公園内における将来的なサービスの開発、訪問者サービスの向上及び公園の価値を高めることに貢献されると判断されたプロジェクトに活用される。残りの20%

は、国立公園全体の様々な活動を支援する管理費として活用される (The National Park Service (2018)、P.14)、The National Park Service (2006)、P.147)。

米国国立公園コンセッション事業者の年間総収入は年間15億ドル(約2000億円)で、このうち平均7%前後がフランチャイズ料金として政府に毎年支払われる (The National Park Service (2022a)、P.4)。

米国国立公園コンセッション契約の期間中に政府に支払われるフランチャイズ料金は、コンセッション契約の中で正確に明示する必要がある (The National Park Service (2018)、P.208)。

NPSは、米国国立公園コンセッション事業者によって設定される訪問者が支払う全ての料金価格を承認する必要がある。米国国立公園コンセッション事業者の設定料金価格の合理性は、契約で別段の定めがない限り、一般的な相場判断に基づいて判断されるケースが多く (The National Park Service (2006)、P.112)、その他、営業期間の長さ、繁忙期の負荷、利便性、労働力及び資材の利用可能性、NPSにより、重要な事業として見なされることなどが要件として考慮される (The National Park Service (2006)、P.121)。

### 5.3.3 米国国立公園コンセッション事業者の公園計画への参加

米国国立公園コンセッション事業者は公園の活動計画に関与することができる一方、NPSは公園内のサービス活動に関する運用データ等の情報を米国国立公園コンセッション事業者から受領することで、既存または将来的なサービス活動、将来的に公園に何等かの影響を与える可能性のある全ての計画に関する情報を所持している必要がある (The National Park Service (2018)、P.28)。これは、全ての米国国立公園コンセッション契約において、米国国立公園コンセッション事業者による契約の要件に基づく資金調達が行われることや米国国立公園コンセッション事業者の純利益が創出されるような合理的な機会を提供するために必要であり、訪問者に対する既存のサービスの変更、または、新しいサービスの実装に焦点を当てている場合に、特に留意すべき点となる。運営サービスの活動計画段階にこれらの留意点を理解しないと、NPSは実行不可能な米国国立公園コンセッション契約を締結してしまう可能性がある。また、スコーピング・プロセスの一環として、NPSは米国国立公園コンセッション事業者と共に、事業活動による影響を判断し、悪影響を軽減するための代替案について話し合う場合もあるが、米国国立公園コンセッション事業者は、政府の意思決定プロセスに過度な影響を与えることはできないこととなっており、国立公園への訪問客に対する

サービス向上を念頭においた、あくまでも中立的な立場からの参画となる (The National Park Service (2018)、P.26)。

### 5.3.4 米国国立公園コンセッションの歴史

米国国立公園のコンセッションサービスの関連法規及び政策から見た経緯は下記のとおりである。

1916年、「国立公園サービス組織法 (The National Park Service Organic Act)」の成立により、国立公園局 (NPS) が米国内務省内に設立された。NPSの米国国立公園コンセッションを含む商業サービスプログラムが発展したのは、同法が基盤となっている。

1965年、米国国立公園コンセッション法が制定され、米国国立公園コンセッションの契約内容を詳細化し、同法を通じて、米国国立公園コンセッション業務に関する多数の方針及び手続きが承認された。

1998年、米国国立公園コンセッション契約の競争を高めることを目的とした米国国立公園コンセッション管理改善法が制定された。米国国立公園コンセッション事業者のパフォーマンスの監視、競争入札要件、説明責任と監視の強化が行われた。米国国立公園コンセッション事業者の料金の承認、その他の契約管理に関する問題への対処が含まれる。更には、米国国立公園コンセッション事業者のレビュー・プログラム、財務管理、及び資産管理に関する基本情報が含まれ、米国国立公園コンセッション管理諮問委員会が設立された。

2016年、The National Park Service (2016)によれば、2016年は、1916年にNPSが設立されてから100周年に相当する。国立公園サービス・センテニアル (百年) 法 (Title VII of the 2016 National Park Service Centennial Act)により、Visitor Experience Improvements Authority (VEIA) が設立され、これにより、NPSは、商業的なビジター施設とビジター・プログラムの運営と拡大のための契約を要望することができ、NPSは、現在、この新しい権限の下で活用される契約及び管理プロセスを随時更新中である (The National Park Service (2022a)、P.3)。

### 5.3.5 米国国立公園コンセッションの課題

100年以上にわたる長い歴史の中で幾度も改善が行われてきた米国国立公園コンセッションだが、問題等も発生している。廃棄物問題、騒音公害、大気汚染、その他、運営管理上の問題などの様々な問題が国立公園の維持を危険に晒している。

国立公園には世界中から多くの訪問者が集まるため、訪問者が排出する年間4.5万トンのゴミが生じ、その大部分は埋め立て地に捨てられることになる (Bryant(2019)、P.7)。Varner (2016)によると、米国国立公園保護協会

が確認したゴミは、プラスチックボトル、紙コップ、ビニール袋、食品、食品の包装紙などが一般的である。国立公園の訪問者の82%が公園内で食べ物や飲み物を消費し、公園内でこれらの商品を購入するのは約半数(53%)であるが(Bryant (2019)、P.7)、一部の米国国立公園コンセッション事業者はペットボトルなどの使い捨て素材で食べ物や飲み物を提供することで、この汚染をさらに悪化させていると指摘されている(Bryant、2019、P.8)。

イエローストーン国立公園の環境保護専門家は、同公園が「毎年同公園内に流入する3000トンのゴミを除去するために年間50万ドル(約7000万円)を費やしているとし、大量のゴミの除去プロセスに関連するコストにより、継続的なメンテナンスに問題が生じている側面もあると指摘されている(Bryant、2019、P.7)。NPSは、大量のゴミの除去に予算を費やす必要がなければ、大幅な経費を削減できる可能性があるとしている(Bryant (2019)、P.7)。このような汚染ゴミの多くは、公園内の野生生物に何等かの被害を与えており、訪問者の国立公園における自然体験に悪影響を与えていることが多いとされている(Bryant (2019)、P.8)。

The National Park Service (2022b)によると、公園内の追加活動のために、米国国立公園コンセッション事業者が訪問者にレンタル(貸与)している自動車、スノーモービル、ジェットスキー並びに遊覧飛行用の小型飛行機やヘリコプターなどの観光用交通手段が大気汚染や騒音公害などの問題を引き起こし、公園内の動植物の生態にも悪影響を与えていることも懸念されている。

このような中、議会は国立公園航空ツアー管理法を2000年に可決し、連邦航空局(FAA)とNPSに対し、年間50回以上の上空飛行を行う公園については、詳細な飛行計画を作成することを義務付けている(Bryant (2019)、P.10)。

更に、米国会計検査院(GAO)は国立公園のサービス活動について、米国国立公園コンセッション事業者のスタッフが、サービスプログラムを実施するために必要

なスキルを十分に身に付けていないことだけでなく、そのスキル獲得のためのトレーニングも受けていない事案が明らかになったと指摘すると同時に、NPSが米国国立公園コンセッション契約の業務量を的確に把握できておらず、当初の契約期間を超えても、サービス活動が継続されていたケースや、NPSと米国国立公園コンセッション事業者との間で公園のサービスプログラムにおける役割と責任について混乱が生じ、米国国立公園コンセッション事業者の審査プロセスの説明責任が十分でなかったことなどを指摘している(United States Government Accountability Office (2017)、P.11)。

その他、米国国立公園コンセッションの事業活動の実施において、訪問者サービスの評価基準が満たされていないことや、現代の慣習に合致していないホスピタリティの基準が残っていたことなどが指摘されたこともあり(United States Government Accountability Office (2017)、P.12)。米国国立公園コンセッションを通じたサービスの評価基準をより客観的且つ実態に則したものに改善を行う必要性も生じている。

米国国立公園コンセッション事業者は、公園内の資源と価値を保護し、適用されるすべての法律、規制及び契約上の要件を遵守する責任があるため、NPSは米国国立公園コンセッション事業者に対して、レビュー・プログラムを通じて、米国国立公園コンセッション事業者が契約上の要件を満たし、訪問者に高品質、安全、衛生的、なおかつ環境に配慮したサービスを提供していることを確認するプログラムの適用を義務付けている。

### 5.3.6 米国国立公園コンセッションレビュー・プログラム

レビュー・プログラムは図3のとおりで、大きく6つの項目が定期的なレビューの対象となり、別途集計された訪問者満足度(Visitor Satisfaction)のデータとともに年次運営評価報告書(AOR)に統合される(The National Park Service (2018)、P.142)。

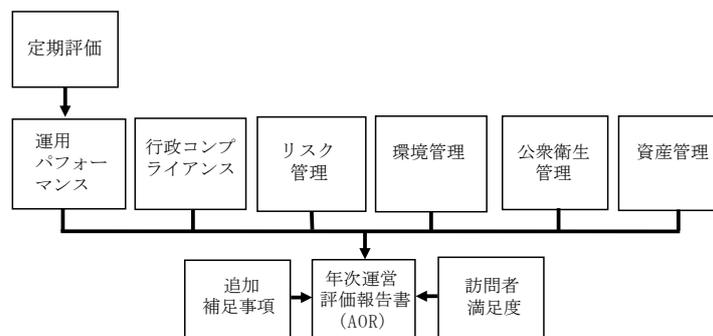


図3 米国国立公園コンセッションレビュー・プログラム

(The National Park Service (2018)、P.143)

「運用パフォーマンス」、「行政コンプライアンス」、「リスク管理」、「環境管理」、「公衆衛生管理」、「資産管理」の6つの評価は以下のとおりである（The National Park Service (2018)、P.143）。

#### 【運用パフォーマンス (Operational Performance)】

運用パフォーマンス評価は、米国国立公園コンセッション事業者が提供する全てのサービスが訪問者へのサービス基準を満たしているか評価するもので、NPSは、米国国立公園コンセッションサービスを定期的に評価している。例えば、施設の清潔さと状態（コンディション）、従業員スタッフの外見と接客態度、営業時間と料金の掲示方法などに関する一般的な基準が含まれている。また、宿泊施設の客室のアメニティ条件などに関する基準も含まれている（The National Park Service (2018)、P.143）。

#### 【行政コンプライアンス (Administrative Compliance)】

NPSとの間で締結された米国国立公園コンセッション契約の契約要件に関する米国国立公園コンセッション事業者の遵守性を評価するためのもので、年間運営記録が対象となり、フランチャイズ料金の支払い日、各種サービス料金の承認、米国国立公園コンセッション事業者の活動に関する保険情報、米国国立公園コンセッション事業者による雇用スタッフへの研修記録、フランチャイズ料金の支払い証明、下請け業者の状況、公共料金の支払い記録等々の他、活動計画及び活動手順、財務報告書等も評価材料として活用される（The National Park Service (2018)、P.169）。

#### 【リスク管理 (Risk Management)】

米国国立公園コンセッション事業者は、全ての訪問者と米国国立公園コンセッション事業に携わる従業員に安全で健康的な環境を提供する必要がある。米国国立公園コンセッション事業者は、これらの義務を果たし、適用される全ての法律および関連規則を遵守するために、リスク管理プログラム（RMP）を計画し実装する責任がある。リスク管理に適用される法律には、労働安全衛生法（OSHA）などの米国内の関連法規が含まれ、とりわけ、公園内における活動の安全確保は重要な要素となっている。米国国立公園コンセッション事業者のRMPの範囲は広く、森林管理に関しては、森林火災管理が含まれる場合があり、森林火災の防止計画、森林火災発生時の対応などの関連要件を遵守する必要がある、米国国立公園コンセッション事業者の公園内での火災防止プログラムへの役割と責任が明確に記されている（The National Park Service (2018)、P.156）。

#### 【環境管理 (Environmental Management)】

米国国立公園コンセッション事業者は、米国国立公園

コンセッション活動から生じる環境への影響を評価するものであり、環境管理の計画（EMP）と実装の責任を負っている。EMPに適用される法律には、米国環境保護庁（U.S. Environmental Protection Agency USEPA）、自治体によって管理される関連法規が含まれ、国家環境政策法（National Environmental Policy Act (NEPA)）の遵守と考古学的資源の保護に関連する法的要件を満たすことを含め詳細にわたっている。

また、EMP基準は、ISO 14001等の環境マネジメントシステムに関する国際規格を踏襲している（The National Park Service (2018)、P.160）。

#### 【公衆衛生管理 (Public Health)】

米国国立公園コンセッション事業者は、食事の提供、プール、醸造所、シャワー設備、宿泊施設、犬舎、従業員用住宅及び従業員用食堂など、公衆衛生管理が必要とされる様々なサービスを提供しているため、訪問者と従業員の健康を保護するための法的及び契約上の要件を満たすために、公衆衛生プログラム（PHP）を計画及び実装する必要がある。例えば、食品の安全性評価プロセスは最大のセグメントとなっており、その評価を実施するための基準としては、米国公衆衛生（United States Public Health Service）の食品コードを使用している。また、その評価は、フロントカントリー（携帯電話サービスや道路網等のインフラサービスにアクセス可能な地域）とバックカントリー（手付かずの未開のままの自然が残っている地域）の双方の食品施設の運営に対して実施されている（The National Park Service (2018)、P.163）。

#### 【資産管理 (Asset Management)】

米国国立公園コンセッション事業者は公園内の資産を管理するための法的および契約上の要件を満たすための計画を策定し実装する必要がある。

NPSは米国国立公園コンセッション契約を通じて、訪問者サービスを提供する目的で、建物、道路、遊歩道、駐車場などを含めた5000以上の連邦政府が所有権を保持する公共施設の維持管理を米国国立公園コンセッション事業者に割り当てている。米国国立公園コンセッション事業者は、米国国立公園コンセッション契約の資産管理に関する要件に従って、これらの公共設備の維持管理を行う責任がある。また、NPSは安全面、環境面、健康面、資産管理面などで問題が確認された場合、米国国立公園コンセッション事業者の運営担当者に直ちに通知する必要がある、施設または危険を軽減するための是正措置が講じられるまで、公園内での運営を中止することができる（The National Park Service (2018)、P.166）。

このように、米国国立公園コンセッションを通じた米国国立公園の運営管理に関する様々なサービス活動にはレビュー・プログラムを通じてその適格性が常に把握さ

れ、場合によっては相応の改善策が講じられる。同プログラムは、米国国立公園コンセッション事業者にNPSのコンプライアンスを遵守させると同時に米国国立公園コンセッションに関する契約管理を効果的に履行させるための重要な役割を果たしているのである。

### 5.3.7 米国国立公園コンセッションの経済効果

The National Park Service (2021) によると、約2億3700万人の訪問者が国立公園から90マイル（約145km）以内の地域コミュニティで145億ドル（約2兆300億円）を費やし、観光客の支出によって支えられた23万4000件の雇用のうち、19万4400件の雇用は公園から90マイル（約145km）以内にある地域コミュニティで発生している。2012年から2020年までの雇用者数の推移を見ても、関連する全雇用の80%以上は地域コミュニティで発生していることがうかがえる（図4）。

NPSは訪問者に地域の自然資源及び文化資源という公共財をサービスとして提供することで、訪問者の支出を収入として取り込む直接効果がある。その直接効果の収入が宿泊業、レストランなどの飲食業、運輸交通業、土産物販売などの小売物販業、ツアーガイドなどの関連産業に財・サービスを提供して間接効果が生じる。この直接効果と間接効果の合計が「第一次生産波及効果」であり、「第一次生産誘発額」でもある。米国国立公園の収入は、個々の観光産業の再生産ばかりか、産業連関によって他の関連産業に様々な影響を与え経済的波及効果を生じさせることで地域経済の拡大をもたらしているのである。

The National Park Service (2023e) によると、以前は補助金による運営に頼っていたヨセミテ国立公園は、米

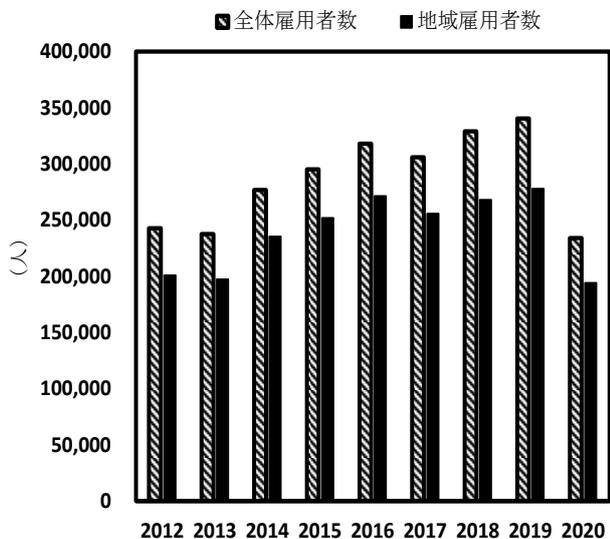


図4 The National Park Service (2021) による全体雇用者数及び地域雇用者数の推移

国国立公園コンセッションを通じてホテル、レストラン、お土産店などの幾つかの施設が営業を始め、多くの訪問者にとって魅力的なものとなり、訪問者増加に貢献した結果、米国国立公園コンセッションを通じた公園の運営サービスに係わるスタッフが増加し、周辺地域に近代的な下水システム、病院及び学校などが建設され、地域の活性化が実現している。

NPSは、公園の運営管理のパートナーとして民間事業者を受け入れ、民間事業者はNPSと協力して、訪問者に対して必要かつ適切なサービスを提供することで、公園を取り巻く地域コミュニティの経済基盤が拡大しているのである。

## 6 考察

### 6.1 米国国立公園コンセッションからの示唆

米国国立公園コンセッションは、米国国立公園コンセッション事業者が国立公園のコンプライアンスを遵守しながら、各種事業を運営するという図式であり、国立公園で提供されるサービス基準を厳格に定めて、同基準を満たす米国国立公園コンセッション事業者に運営を任せ、その収入の一部を公園の管理等に還元していくことが米国国立公園コンセッションの実態である。

米国国立公園はサービスを与える側の評価が重要視されており、訪問客の評価や意見を強く意識し反映した形で公園の運営がなされている。

米国国立公園は各々の土地に備わっている価値が損なわれないように運営管理していくことに重点が置かれ、利用者の満足度と利用者数によって評価される利用価値とその土地に元々備わっている自然や文化資源への価値を合わせたものととらえることができ、公園内の環境等に悪影響が出ないことを適切に担保しながら、全体的な財産価値を高めていくという発想が基盤となっている（鈴木（2017）、P.21）。

米国国立公園は、訪問者の満足度の向上が重視されているのが特徴であり、この満足度を向上させるため、民間の知恵や考え方を活用するという発想の下、米国国立公園コンセッションが適用されていると考えられる。

他方、伊藤（2003）によると、日本の森林を活用したレクリエーション施設の場合、訪問者の満足感のような課題には対応しきれておらず、レクリエーション施策の中心が施設整備であり、訪問者の利用という視点からの運営管理は重視されておらず、レクリエーション施設が公共事業としてマーケティングもなく国民に使いなさいと提供されてきた経緯が考えられるとし、訪問者の利用という観点からの管理体制は未熟であり、施設さえ整備すれば良いといった発想であったとしている。このこと

は、訪問者目線の意向やニーズに対応した取り組みが不十分であり、訪問者側に立った管理が重視されていないことを示唆している。

このような課題を克服するために、米国国立公園コンセッションを導入して、民間の知恵や資金を活用し、訪問者のニーズを適切にとらえたサービスの提供を行うことは一つの可能性のある選択肢として上げられ、今後、日本の地域における自然資源を活用した「公の施設」の運営管理においても、このような方法が適用できる可能性を包含していることが考えられる。

Engle (2018) によれば、1872年、米国初の国立公園を承認したイエローストーン法 (The Yellowstone Act) により、公園内の全ての樹木、岩石などの自然物を保護することを規定、宿泊施設の建設許可や宿泊目的の貸借事業取引を許可することを認め、訪問者用宿泊施設の建設のための公園内の土地が確保され、設立当初から民間事業者が国立公園の訪問者に宿泊施設や食事を提供する形態は整っていた。イエローストーン国立公園設立後の最初の30年間の米国国立公園コンセッションの実態は混沌としたものであり、無規制の観光宿泊施設が無秩序に広がっていた。多くの国立公園に無数の民間事業者が存在し、小規模な民間事業者の中には、粗末な建物を建て不正取引などの非倫理的な事業を行っている者もあり、米国内務省が国立公園でサービスを提供する民間事業者を制限すべきであるという結論に達したのは1925年になってからであり、The National Park Service (2022c) によれば、当時のスティーブン・マザー (Stephen Tyng Mather) NPS 所長は国立公園内の民間事業者とのパートナーシップを構築することに注力した。同所長は「消化の悪い朝食を食べ、十分に寝ることもできない粗末なベッドで一時的に眠った後の朝に出発する訪問者にとって、国立公園の景色は虚ろなものだ。公園内の娯楽や活動のための設備は、民間事業者によって提供されるべきであり、国立公園は観光や休暇を過ごす場所として大々的に宣伝されるべきである。」と述べ、NPSは訪問者にサービスを提供する手段として米国国立公園コンセッションを奨励した。

つまり、米国国立公園コンセッションの始動は、乱立する民間事業者に制限を加え、倫理的なコンプライアンスを確保した上で、民間事業者の持つ潜在的なサービス能力を引き出すことに配慮しながら行われたことが推察される。

## 6.2 日本の森林を活用した「公の施設」への示唆

日本の森林を活用した「公の施設」の運営管理は、前述のとおり、指定管理者制度によるものが80%を占めている。しかし、望月 (2016) によれば、指定管理者制度

の導入により「公の施設」に求められている地方公共団体や地域住民からの期待は、指定管理者となる民間事業者からすると必ずしも大きなメリットがあるばかりではないとしている。地方自治体は、指定管理者制度を可能な限り積極的に導入することによって、公共サービス提供の維持または向上を目的とするとともに、運営管理コストを削減することによって「公の施設」の財務的効率性を図ることが意図されている。他方、民間事業者の経営における目的は、事業を通じて利益を創出することである。そのため、顧客のニーズを捉えながら付加価値の高い商品を生産することを考える。しかし、指定管理者制度の場合、高付加価値のサービスを提供することは想定されていない。指定管理者制度の場合、完全に自由な立場から事業を展開することはできない。提供するサービスの内容を指定管理者が勝手に変更することには限りがあり、またそれに必要な設備や権限なども十分に委譲されているとは限らない。指定管理者制度の場合、完全に自由な立場から事業を展開することは不可能で、多くの制約の下、事業展開を行わなければならない。

つまり、現在の「公の施設」の運営管理形態の主流を占める「指定管理者制度」は必ずしも民間活力をフルに発揮させる条件にはなっていないことが示唆され、指定管理者制度は公的サービスを維持しながら、行政コストの抑制という大きな目的を背負っており、指定管理者が厳しい制約の下、事業を運営管理している構図が浮かび上がってくる。

現在、日本の森林を活用した「公の施設」の運営管理の主流を占める指定管理者制度と米国国立公園コンセッションが大きく異なる点は、米国国立公園コンセッションでは、当該事業に対する経営責任を持つことで、重要な方針、計画や施策に大きく関与することができ、当該事業における民間事業者の責任と経営の自由度が大きくなることである (図5)。

これにより、訪問者の評価や意見が反映され、訪問者のニーズや特性に基づいたサービスが提供されることが

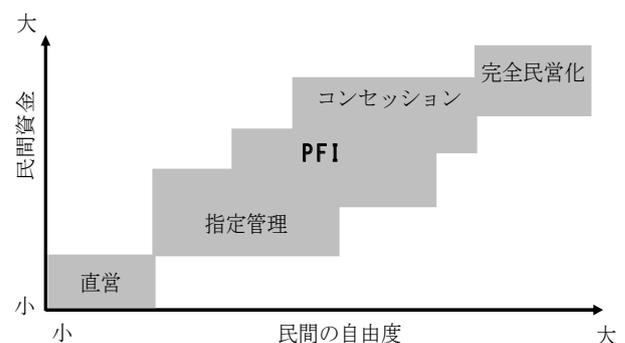


図5 官民連携の運営形態の概念図

(大阪府 (2013), p12) を参考に著者作成

期待される。運営権を取得した民間事業者は、公共施設のサービス内容などを自由裁量で設定・変更することが可能となるため、一般的にコンセッションは、良いアイデアがあれば、公共施設の運営に速やかに且つ柔軟に組み込むことができる。

また、米国国立公園コンセッションでは施設への追加投資が可能となり、その投資への回収のため、自ずと長期間の契約となるケースが多い。そして、この長期間の契約は施設の運営管理を安定化させ、さらには、民間主導の様々なサービスが提供されることで、それらのサービスに関連した様々な地域の雇用機会が生まれ、交流人口の増加で地域経済が発展していく可能性が示唆されると同時に、慢性的な地方自治体の財政難を緩和する役割も果たす可能性があることが期待できる。

他方、指定管理者制度から米国国立公園コンセッションに移行するには、契約や諸手続きに関するガイドラインや運営管理状況に関するレビュー・プログラムを適切に確立する必要がある。換言すれば、コンセッションに対する複数のレビュー・プログラムの実施することにより、コンセッション事業の実施による周辺環境等への負の影響が生じないような予防措置が必要となってくる。

今般、指定管理者制度が主流である森林を活用した「公の施設」に米国国立公園コンセッションを導入することで、宿泊施設、運輸交通セクター、ツアーガイドなどの関連産業で適正なサービス水準が担保されつつ、収益の一部が「公の施設」の運営管理に還元されるならば、持続可能な自然資源を活用した「公の施設」の運営管理にもつながる可能性が考えられる。

今後、日本の地域において、米国国立公園コンセッションを活用し訪問者目線に立った自然資源を活用したレクリエーションの展開が一つの選択肢である可能性も示唆される。

しかし、日本の山間地域で、誰がこのような官民が連携した事業を行うのだろうか。国土交通省（2017）によると、都市公園については、平成29年6月の都市緑地法等の一部を改正する法律に伴って、「公園設置管理制度（Park PFI）」が創設され、公園内での飲食店や売店等の設置と当該施設の収益を使った園路・広場等の整備等を行う民間事業者を公募で選定することが可能となり、これを受けて民間事業者の動きが活発化している。他方で、都市公園ビジネスを地方都市で実施したいと考える業者は4割強に上っており、そのビジネスタイプに関しては「環境・公共型ビジネス」と強い正の相関関係があることが確認されている（塩見ら（2019）、P.531）。このような、

民間事業者の動向は着目すべきところであり、地方における都市公園ビジネスは「環境・公共型ビジネス」に関心を示す民間事業者により、地方の山間地域における「公の施設」等へのビジネスへと拡がる可能性を内包している。都市から地方へと地域資源を活用した「公の施設」等に、民間事業者の自由度が高く、経済的波及効果の高い官民連携事業が拡がりを見せる可能性が示唆される。

## 7 まとめ

本論は米国国立公園コンセッションの現況を把握しながら、日本の地方における森林を活用した「公の施設」の在り方に関する考察を行った。

日本の地域に散在している地域資源を活用した「公の施設」は、その立地、規模、自然資源及び文化資源などの潜在的な性質に関する違いが見られるため、官民連携のスキームの一つであるコンセッションに落とし込む際、その特性に応じた種々にわたる方法があるに違いない。

また、米国国立公園コンセッションに関する示唆についても、その空間的スケールや経済規模の違いなどが存在することは否めないが、民間の自由度を拡大し、その知恵や資金を活用しながら、地域資源を適切に運営管理していく骨組みは適用可能で有用性のあるものと考えられる。

米国国立公園の場合、事業が運営管理される土地は連邦政府が管理する国有地であり、米国国立公園は、観光を通じた地域の自然や文化などの公的資源の経済的利用とその公的資源の保全の両方の異なる便益を創出している。日本の地域においても、コンセッション事業者が参入する際に、地域の公的資源の利用と保全の両立が可能な政策ないしプログラム（制度）を導入することは必須であろう。自然資源管理を「良いガバナンス」を通じて行い、持続可能な地域を戦略的に構築することは普遍的な意義のあることであるため（土屋（2014）、P.9）、官民連携の下、その運営管理について民間事業者の自由度を大きくする傍ら、「良いガバナンス」を念頭に、自然や文化の公共財の活用とその保全の両立に留意していく必要がある。

冒頭述べた山間地域の産業の停滞や雇用機会の少なさを克服するために、訪問者目線に立ったサービスの提供などを含めた民間の知恵や資金調達を通じて、地域資源を活用していくことは、山間地域の活性化に繋がる可能性のあることが示唆される。

## 【註】

- 1) 「公の施設」とは、地方自治法及び県の条例に基づき、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設として分類される。その内の一つである「県民の森」は、県民が自然に親しみつつ、自然のもたらす恩恵を享受する機会を県民に提供することにより、県民の健康の増進及び青少年の健全な育成を図る施設としている。
- 2) 「米国国立公園コンセッション」とは、公共施設の運営事業において、公的機関が施設の所有権を有したまま民間事業者が当該施設を利用して事業の運営にあたる制度で、「米国国立公園コンセッション」では、国立公園局（NPS）が米国国立公園の運営管理パートナーとして民間事業者を受け入れ、NPSの職員が提供しない商品やサービスを訪問者に提供し、国立公園周辺及び地域全体の経済基盤を広げている。NPSは500前後のコンセッションを管理し、ピークシーズンには25,000人以上に雇用機会を提供し、食事及び宿泊のほか、様々な観光サービスを訪問者に提供している。
- 3) 「指定管理者制度」とは、「公の施設」の運営管理を、地方公共団体が指定する法人やその他の団体に行わせる制度で、各地方公共団体が定める条例に従ってプロポーザル方式や総合評価方式などで指定管理者候補の団体を選定し、施設を所有する地方公共団体の議会の決議を経ることで、最終的に選ばれた管理者に対し、運営管理の委任を行う「行政処分」の一種である。

## 【引用・参考文献】

- [1] 伊藤太一 (2003)「日米比較による森林レクリエーション研究の検証」、日林誌 85 (1)、p.33-46
- [2] 大阪府 (2013)『官官規制について』地方自治法等による自治体規制、pp.1-36
- [3] 環境省 (2020)「今後の自然公園制度のあり方に関する提言」、自然公園制度のあり方検討会、pp.26-33
- [4] 観光庁 (2022)「アフターコロナを見据えた観光地・観光産業の再生に向けて－稼げる地域・稼げる産業の実現－」、国土交通省観光庁、pp.2-23
- [5] 観光庁 (2019)「MICE施設におけるコンセッション方式活用推進に向けた調査等事業取りまとめ説明資料」、国土交通省、pp.1-24
- [6] 国土交通省 (2023) 公園：国営公園とは？都市公園とは？  
[https://www.ktr.mlit.go.jp/city\\_park/machi/city\\_park\\_machi00000005.html](https://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/machi/city_park_machi00000005.html) (2023-3-22 参照)
- [7] 国土交通省 (2017) 都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン、pp.1-49
- [8] 塩見一二三, 中川秀徳, 小松亜紀子, 金岡省吾, 市村恒士 (2019)「民間事業者の意識からみた「都市公園ビジネス」展開の可能性」、ランドスケープ研究 82 (5)、pp.527-532
- [9] 静岡県 (2022) 指定管理者制度の手引、pp.1-13
- [10] 鈴木渉 (2017)「アメリカの国立公園（概要＋資料編）」、日本インタープリテーション協会、pp.1-22
- [11] 千葉県 (2023) 県民の森  
<https://www.pref.chiba.lg.jp/shinrin/kenminnomori/> (2023-5-24 参照)
- [12] 千葉県 (1971) 千葉県立県民の森設置管理条例（昭和46年7月21日条例第33号）、pp.1-6
- [13] 土屋俊幸 (2014)「我々にとって国立公園とは何なのか？-地域制自然公園の意義と可能性-」、林業経済学会 Vol.60, No.2、pp.1-12
- [14] 農林水産政策研究所 (2021)「農山村地域の人口動態と農業集落の変容－小地域別データを用いた統計分析から－」、農林水産省、pp.1-108.
- [15] 望月信幸 (2016)「指定管理者制度における官民の目的の違いとその影響」、アドミニストレーション、第22巻第2号、pp.90-100
- [16] 文部科学省 (2023a) 第2章コンセッション事業の基礎、pp.34-78 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shisetu/ppp/\\_icsFiles/afieldfile/2018/07/18/1406650\\_002.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/ppp/_icsFiles/afieldfile/2018/07/18/1406650_002.pdf) (2023-3-14 参照)
- [17] 文部科学省 (2023b)「スポーツ文化社会教育施設官民連携（コンセッション等）推進のための施策集」、pp.1-30
- [18] 林野庁 (2023) 森林環境教育の取組  
[https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/kan\\_kyouiku/main3.html](https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/kan_kyouiku/main3.html) (2023-3-25 参照)
- [19] 林野庁 (2022) 森林サービス産業～新たな森と人のかかわり「Forest Style」の創造～ <https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/kassei/sangyou.html> (2023-4-21 参照)
- [20] Bryant, Kelsey (2019) 'Concessions Causing Detrimental Impacts on the Original Vision of National Parks', *Kentucky Law Journal*, University of Kentucky, Vol 107, pp.1-20
- [21] Cullinane, Catherine, Thomas Matthew Flyr, and Lynne Koontz (2022) '2021 National Park Visitor Spending Effects Economic Contributions to Local Communities, States, and the Nation', National Park Service, U.S. Department of the Interior, pp.1-63
- [22] Engle, Reed (2018) 'Park Concessions: Historic Privatization'  
<https://www.nps.gov/articles/park-concessions-historic-privatization.htm> (2023-11-30 参照)
- [23] The National Park Service (2023a) 'Our mission'  
<https://www.nps.gov/aboutus/index.htm> (2023-3-12 参照)
- [24] The National Park Service (2023b) 'Ensuring High Quality Visitor Services'  
<https://www.nps.gov/subjects/concessions/index.htm> (2023-1-13 参照)
- [25] The National Park Service (2023c) 'Authorized Concessioners'  
<https://www.nps.gov/subjects/concessions/authorized-concessioners.htm> (2023-2-17 参照)
- [26] The National Park Service (2023e) 'Concessions History'  
<https://www.nps.gov/yose/learn/historyculture/concessions-history.htm> (2023-4-12 参照)

- [27] The National Park Service (2022a) 'Commercial Visitor Services Doing Business In The National Parks', pp.1-20
- [28] The National Park Service (2022b) 'Effects of Noise on Wildlife'  
[https://www.nps.gov/subjects/sound/effects\\_wildlife.htm](https://www.nps.gov/subjects/sound/effects_wildlife.htm) (2023-3-2 参照)
- [29] The National Park Service (2022c) 'Concessions History'  
<https://www.nps.gov/yose/learn/historyculture/concessions-history.htm> (2023-11-29 参照)
- [30] The National Park Service (2021) 'National Park Visitor Spending Contributions to the U.S. Economy by Year (2012-2020)'  
<https://www.nps.gov/orgs/1207/vse2020.htm> (2023-1-11 参照)
- [31] The National Park Service (2018) 'Commercial Services Guide NATIONAL PARK SERVICE COMMERCIAL SERVICES PROGRAM', pp.1-239
- [32] The National Park Service (2016) 'PUBLIC LAW 114-289-DEC.16 CENTENNIAL ACT'  
<https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-114publ289> (2023-11-26 参照)
- [33] The National Park Service (2006) 'Management Policies 2006 National Park Service', Management of National Park Service Programs, U.S. Department of the Interior, pp.1-168
- [34] United States Government Accountability Office (2017) 'Concessions Program Has Made Changes in Several Areas, but Challenges Remain', GAO-17-302, pp.11-39
- [35] Varner, Jamie (2016) 'What's in National Parks' Trash Cans—and What You Can Do, Nat'l Parks Conservation', National Parks Conservation Association  
<https://www.npca.org/articles/1289-what-s-in-national-parks-trash-cans-and-what-you-can-do> (2023-7-26 参照)