

国立公園の有料化に対する利用者の意識

— アメリカ有料化実証実験と大雪山における意識調査から

2

北海道大学大学院農学研究院 准教授

愛甲 哲也

はじめに

国立公園における入園料や山岳地の入山料といった自然保護地域に対する有料化の議論が、富士山保全協力金の開始に伴い再び盛んになっている。

我が国の国立公園制度生みの親と言われる田村剛は、1956年（昭和31年）に国立公園の入園料の徴収方法、徴収場所、金額、収入の配分などについて既に提案していた（田村、1956）。

有料道路やマイカー規制などの間接的な有料化が導入され、大台ヶ原および知床五湖における利用調整地区の認定手数料の徴収も行わ

れているが、公園管理費を利用者が負担するというものではない（伊藤、2005）。

山岳地における過剰利用や施設の不備などへの対応を迫られた現場の要請を背景に、協議会が施設使用料として協力金を徴収する事例が増えている。それらの主体、徴収方法、金額、用途、体制はさまざまであり、入園料の議論が深まり、国民の理解を得た上で実施されているとは残念ながら言えない。公園制度にもはつきりと位置づけられておらず、各地でさまざまな取り組みが試行錯誤されており、利用者にとっては極めて分かりにくい。

過剰利用の影響が報じられるた

びに、「海外の国立公園では入園料を取るのが普通で、それによって利用者数を規制すべきだ。」という発言を耳にすることが多い。

しかし実際には、自然保護地域で有料化を導入しているのは発展途上国に多く、先進国では少ないことが正しく認識されていない。発展途上国では、自国の税収だけでは管理予算が不足し、利用者の多くが海外からの旅行者であるため受益者負担の観点から有料である場合が多い。

ヨーロッパやアメリカの国立公園では場所や施設に限り徴収される場合が多い。アメリカ国立公園体系のユニット407カ所（自由の女神なども含む）のうち有料なのは127

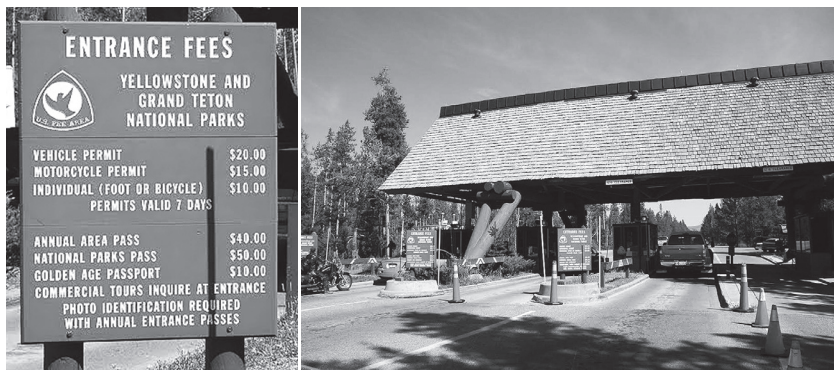


写真1 イエローストーン国立公園入り口（右）と入場料掲示板（左）（寺崎竜雄提供）

カ所のみで、国立公園59のうち21の公園では入園料は徴収されていない。入園者が多く、入り口が明確な公園や一定の区域で入園料が徴収され（写真1）、その他の公園ではキャンプ場などの施設利用料やツアーの参加代金などに限られている。

入園料の金額は、最も一般的な7

日間有効な成人用バスが自家用車1台で10〜30ドル、歩行者・自転車3〜15ドルと公園ごとにさまざまである。ヨセミテやイエローストーン、グランドキャニオンはもちろん高いが、比較的有名なエバーグレーズやハワイボルケーノでは安く、最も利用者数の多いグレートスモキーは無料となっている。各公園の交通事情や立地条件、徴収コスト、管理コスト、人気などが考慮され、地域の利害関係者とも調整しながら金額が設定されている(表1)。

さらに、公共の自然保護区を有料にすることにより、市民の利用の一部を排除する可能性の議論も不足している。アメリカの国立公園では、一般市民や利用者の意識調査の結果などを参考に、低所得者層への配慮のため年に数回は無料開放日が設定され、リピーターのための年間バス、ボランティアのための無料パスなども設定されている。

これらの施策は、1996年から始まったRecreational Fee Demonstration Programと呼ばれる有料化実証実験の際の盛んな議論や調査結果に基づいており、我が国の今後

国立公園名	所在地(州、自治領)	自家用車 ^{a)}	バイク ^{a)}	自転車 歩行者 ^{a)}	備考(追加の料金など)
33 Joshua Tree	California	20	10	10	年間バス、キャンプ場使用料、ガイドツアー料金あり
34 Katmai	Alaska	-	-	-	キャンプ場使用料、山小屋料金あり
35 Kenai Fjords	Alaska	-	-	-	山小屋料金あり
36 Kings Canyon	California	20	10	10	セコイア国立公園と共通、年間バス、団体料金、団体ツアー料金あり
37 Kobuk Valley	Alaska	-	-	-	
38 Lake Clark	Alaska	-	-	-	任意のバックカントリー利用届
39 Lassen Volcanic	California	20	15	10	12月から4月15日まで自家用車割引、年間バス、団体ツアー料金あり
40 Mammoth Cave	Kentucky	-	-	-	洞窟ツアー料金、キャンプ場使用料、ピクニック用東屋料金あり
41 Mesa Verde	Colorado	15	8	8	9月8日から5月21日まで割引、年間バス、団体料金、団体ツアー料金、ガイドツアー料金あり
42 Mount Rainier	Washington	20	10	10	2015年5月に値上げ、2016年の値上げも計画中 年間バス、キャンプ場使用料、団体ツアー料金、ウィルダネス料金、クライミング料金あり
43 North Cascades	Washington	-	-	-	キャンピングカー料金、ボート係留料金あり 隣接する国有林との共通入域料
44 Olympic	Washington	20	10	7	キャンプ場使用料、団体ツアー料金、ウィルダネスキャンプ料金あり
45 Petrified Forest	Arizona	10	5	5	年間バス、団体料金、団体ツアー料金あり
46 Pinnacles	California	10	10	5	年間バス、団体料金、団体ツアー料金、キャンプ場使用料あり 隣接する州立公園で日帰り料金を徴収
47 Redwood	California	-	-	-	キャンプ場使用料、バックカントリー料金(一部)、教育・研修施設使用料金あり
48 Rocky Mountain	Colorado	20	10	10	年間バス、Arapaho National Recreation Areaとの共通年間バス、団体ツアー料金あり
49 Saguaro	Arizona	10	10	5	年間バス、団体料金、団体ツアー料金あり
50 Sequoia	California	20	10	10	セコイア国立公園と共通、年間バス、団体料金、団体ツアー料金あり
51 Shenandoah	Virginia	20	15	10	年間バス、キャンプ場使用料、団体ツアー料金あり
52 Theodore Roosevelt	North Dakota	20	15	10	年間バス、団体ツアー料金あり
53 Virgin Islands	Virgin Islands	-	-	-	Trunk Bayのみ4ドル、係留料金あり
54 Voyageurs	Minnesota	-	-	-	キャンプ場使用料、ボートツアー利用料金あり
55 Wind Cave	South Dakota	-	-	-	キャンプ場使用料、洞窟ツアー料金あり
56 Wrangell - St. Elias	Alaska	-	-	-	避難小屋使用料(Esker Streamのみ)あり
57 Yellowstone	Wyoming, Montana, Idaho	30	25	15	Grand Tetonとの共通バス、団体料金、団体ツアー料金、年間バス、バックカントリー利用料金あり
58 Yosemite	California	30	15	15	自家用車30ドルは4月から10月で、11月、12月、3月は25ドル 2015年3月1日に値上げ、さらに2016年よりバイクを20ドルに値上げ予定 年間バス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料あり
59 Zion	Utah	25	12	12	2015年7月1日に自家用車30ドル等の値上げ予定 団体料金、団体ツアー料金、年間バス、キャンプ場使用料、大型車両追加料金あり

アメリカ国立公園局のホームページの各公園の"Fees & Reservations"のページから抽出。

a) 特に注記のない場合は7日間有効の成人用バスの料金(アメリカドル)。

-: 設定なし

・学術・教育目的の団体利用は事前申請により無料

・国有林などを含む全ての国立自然保護地域で利用できる年間バス、高齢者用生涯バス、障害者無料バス、ボランティア無料バス、軍人無料バスあり

・その他、公園ごとに商業用の動画・写真撮影、結婚式、散骨、イベント開催などの特殊利用には申請と料金の支払いが規定

・キング牧師生誕記念日、ワシントン生誕記念日と週末、国立公園ウィークの週末、国立公園局設立の日、国有地の日、復員軍人の日は無料開放(2015年で計9日間)

の議論に資するところが大きい
ため、その内容を紹介したい。

アメリカ 有料化実証実験

国立公園における入園料の徴収は1908年のマウント・レーニアが最初で、ヨセミテでは1913年、イエローストーンでは1916年に開始された。

しかし導入箇所は限られており、金額は長く据え置かれ、利用者の増加と管理コストの増大が課題となっていた。そのため、税収を補い、受益者負担を導入することを目的に、1996年より内務省国立公園局の国立公園に加えて、農務省森林局管理の国有林、魚類野生生物局や土地管理局、水利再生利用局の管理する国有地も対象にして、既存の入園料と施設使用料の値上げと新規の有料化の実証実験が開始された(Absler, et al. 2008)。

それまでは財務省にいったんは納められていた入園料収入の80%を徴収した公園または地域が保有し、申請した事業の執行に使用できるこ

表1 アメリカ国立公園における主要な入園料 (2015年6月現在)

	国立公園名	所在地(州、自治領)	自家用車 ^{a)}	バイク ^{a)}	自転車歩行者 ^{a)}	備考(追加の料金など)
1	Acadia	Maine	25	20	12	団体料金、団体ツアー料金あり 5月から10月のみ
2	American Samoa	American Samoa	-	-	-	
3	Arches	Utah	10	5	5	ユタ州南東部共通バス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料、ガイドウォーク料金あり 値上げに関するパブコメを2015年2月に実施。値上げ予定
4	Badlands	South Dakota	15	10	7	年間バス、団体ツアー料金あり
5	Big Bend	Texas	25	20	12	団体料金、団体ツアー料金、キャンプ場使用料、バックカントリーキャンプサイト使用料あり
6	Biscayne	Florida	-	-	-	キャンプ場使用料、ピクニック用パビリオンのレンタル料あり
7	Black Canyon of the Gunnison	Colorado	15	15	7	年間バス、団体ツアー料金あり
8	Bryce Canyon	Utah	25	12	12	2015年7月に自家用車30ドル等に値上げ予定 キャンプ場使用料あり
9	Canyonlands	Utah	10	5	5	ユタ州南東部共通バス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料あり 値上げに関するパブリックコメントを実施中
10	Capitol Reef	Utah	10	10	7	年間バス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料あり バックカントリー利用申請は無料
11	Carlsbad Caverns	New Mexico	-	-	10	ガイドツアー料金あり
12	Channel Islands	California	-	-	-	
13	Congaree	South Carolina	-	-	-	
14	Crater Lake	Oregon	15	10	10	団体ツアー料金あり
15	Cuyahoga Valley	Ohio	-	-	-	アクティビティ料金あり
16	Death Valley	California, Nevada	20	10	10	団体ツアー料金、キャンプ場使用料、ガイドツアー料金あり
17	Denali	Alaska	-	-	10	年間バス、車乗り入れの抽選、バスツアー、クライミング料金などあり
18	Dry Tortugas	Florida	-	-	5	キャンプ場使用料あり
19	Everglades	Florida	10	5	5	年間バス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料、バックカントリーキャンプサイト使用料あり
20	Gates of the Arctic	Alaska	-	-	-	バックカントリー利用のレクチャー受講必須
21	Glacier Bay	Alaska	-	-	-	
22	Glacier	Montana	25	12	12	11月から4月は割引、年間バス、団体ツアー料金あり
23	Grand Canyon	Arizona	30	25	15	2015年にパブリックコメントも経て値上げ 年間バス、キャンプ場使用料、団体料金、団体ツアー料金あり
24	Grand Teton	Wyoming	30	25	15	John D. Rockefeller, Jr.記念公園道の通行含む 団体ツアー料金はイエローストーンと共通 12月中旬から4月は一泊5ドル
25	Great Basin	Nevada	-	-	-	キャンプ場使用料、キャンピングカー下水利用料金、洞窟ツアー料金あり
26	Great Sand Dunes	Colorado	-	-	3	年間バス、キャンプ場使用料、団体ツアー料金あり
27	Great Smoky Mountains	North Carolina, Tennessee	-	-	-	キャンプ場使用料、ピクニック用パビリオンのレンタル料金あり
28	Guadalupe Mountains	Texas	-	-	5	キャンプ場使用料あり
29	Haleakalā	Hawaii	15	10	8	3日間の料金設定、団体ツアー料金、団体料金、ハワイ共通年間バスあり
30	Hawaii Volcanoes	Hawaii	15	10	8	3日間の料金設定、団体ツアー料金、ハワイ共通年間バスあり
31	Hot Springs	Arkansas	-	-	-	キャンプ場使用料、バックカントリーキャンプサイト料金あり
32	Isle Royale	Michigan	-	-	4	1日の料金設定、年間バス、年間ポートパス、団体ツアー料金、キャンプ場使用料あり

とにした(写真2)。

当初は2000年までの予定であったが、対象区域と事業を年々拡大して、2004年まで継続され、実証実験の結果をもとにFederal Lands Recreation Enhancement Act(国有地レクリエーション増進法)が制定されるに至った。この実証実験に際して、アメリカでは国有地のレクリエーションの有料化について盛んに研究と議論が行われた。

当時の議論や各地での実践をもとにLaarman & Gregersen(1996)が有料化の手段や意義、実施する上での原則、配慮事項を整理している。それによると、有料化は、公園管理の効率を改善し、公平性、環境の



写真2 有料化実証実験によりビジターセンターが整備されていることを示す標識(プライスカニオン国立公園 2003年6月)(筆者撮影)

持続性を高める強力な管理ツールになり得ると考えられていた。種類は入園料、利用料、営業料、特許料、許可手数料、目的税、寄付などがあり、手数料の徴収や管理予算の補填、管理コストの相殺、利用規制などの多様な目的を持つ。

ただし、入園料だけに収入を頼るべきではなく、部分的にも徴収した場所に保留すべきで、対象地の特性に応じて実施し、必ずしも全ての場所に適用する必要はなく、信頼できる会計と管理が、導入の原則であると指摘した。管理者は、支払う対象と金額の明示、支払い能力と受益範囲の公平性や経済的効率性・徴収および運営コストの考慮、地元住民や外国人、学生への配慮が必要とした。

有料化の根拠と使途が明確でなければ利用者や関係者には支持されず、意思決定プロセスに利害関係者を含むべきだと指摘している。

実証実験の最中や事後には、一般市民や利用者の認知度や有料化への態度の調査も、数多く行われた。

2000年には、3500人以上のアメリカ国民を対象に意識調査

が実施された(Solop, et al. 2003)。市民の95%は実証実験を知らなかったが、実際に国立公園を利用した人のうち80%は「料金が適正」だと回答した。その収入を徴収した公園が保有する「ことも、92%が賛成した。3分の2の回答者は、より安いほうがいい」と回答したが、有料化が国立公園訪問の障害にはなっていないと考えられていた。訪問意欲については、所得と学歴が低いほど、総旅行費用の高さが訪問を阻害すると感じている傾向が見られた。

Absher, et al.(2008)は、国有林利用者における有料化への態度を3回にわたり調査し、経年変化を分析した。「税金と料金の両者を収入とすること」が最も支持され、「有料化せずに資源を保護するための閉鎖」や、「劣化した状況の放置」は支持されなかった。使途は、「自然環境の保護」「トイレの建設や維持管理」「トイレの維持管理」の順に支持された。これらの傾向は、実証実験中で大きな変化は見られなかった。市民や利用者がどのような方向性を望んでいるか、継続したモニタリングが重要と考察している。

有料化が公園の利用を阻害しないかというのが、実証実験当初からの関係者の懸念であった。公共の施設である以上、利用の公平性が求められるため、金額は訪問を阻害しない程度にするべきと考えられている。

Bowker, et al.(1999)は、1995年の国勢調査の回答と属性との関係を分析した。入園料の導入と税収の両方で管理を行うことが支持されたが、その回答は年齢や人種、収入、世帯人数、学歴、性別、地域により異なることが示された。特に、収入と人種の影響が強く見られた。

所得の影響について、より詳細に分析したBurns & Graefe(2006)は、国有林の利用意向が低所得者層で消極的であり、有料化の支持が低いことを確認した。ただし、もともと低所得者はアウトドアレクリエーションへの関心が低いため、低所得者層の利用意欲を有料化が阻害しているとは言いえず、その関連は複雑であると分析している。現在、これらの研究成果をもとに、高齢者や子どもへの割引、無料開放などが行われている。

同時に、実証実験を行った国立公

園の自然保護官へのアンケート結果も報告されている (Fujid, et al. 1998)。

それによると、有料化による利用者の減少や、地元住民の利用回数が減少するといった傾向の変化は見られず、利用者と地元で好意的に受け止められているとの回答が大半であった。有料化で収入を保持できることにより、現場の裁量でさまざまな事業の執行が可能となり、施設の改修や新設が進んだことが分かった (写真2)。

ただし、資金の配分や事業計画の立案・承認などの作業が増加したことによって、専門技術や会計処理のできる職員の不足が顕在化した。これらの現場の声を受けて、実証実験での収入による事業の執行は、年度をまたいで延長してよいという措置も取られた。

大雪山登山者の協力金に対する意識

有料化に対する利用者の意識については、我が国でも調査が行われている。

2001年(平成13年)の環境省

による国立公園に関するアンケート、2013年(平成25年)の内閣府による国勢調査などがあり、国立公園内の保護や施設整備のための利用者の負担や、入園料の望ましい金額について調査している。しかし、各地で導入が増えている協力金のあり方や徴収方法については、個別の調査は実施されているものの、報告されている事例は少ない。

ここで、避難小屋の利用やトイレの利用に協力金が導入されている大雪山国立公園の登山者の意識調査の結果を紹介しよう。

大雪山国立公園では、黒岳石室および白雲岳避難小屋(以下、白雲



写真3 黒岳石室パイオトイレ (筆者撮影)

小屋)、野営指定地の宿泊、黒岳石室パイオトイレ(以下、黒岳トイレ)の使用、姿見の池探勝歩道(以下、姿見)の入域の際に協力金の支払いを登山者に依頼している。中でも黒岳トイレは、おがくずの交換・処理費用の約半分を協力金の収入に依存しており、無人の募金箱に入れることを依頼している協力金の徴収率を上げることが課題となっている (写真3)。

調査は、層雲峡温泉・黒岳石室・白雲小屋・姿見・旭岳温泉で、2008年(平成20年)7月から9月にかけて意識調査用紙を配布し、郵送で回収した。有効回答率は47.4%で、626人から回答を得た。

協力金の認知度は、黒岳トイレで60%と最も高く、姿見で20%以下と場所により大きく異なった。

現在の協力金の改善点について聞いたところ、徴収場所を増やすことと、徴収方法を変えることが多く選択された。徴収場所は、登山口と各施設の両方が望ましいと考えられていた。

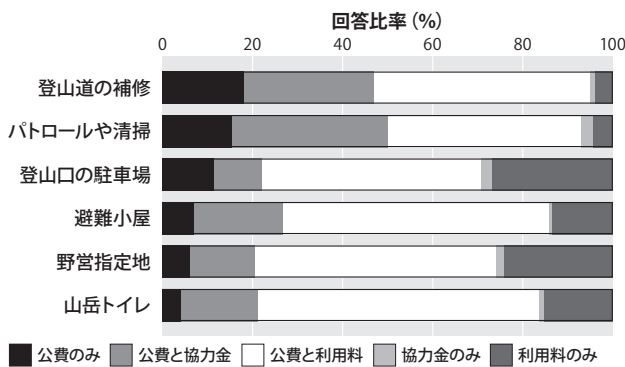
徴収方法は、有人での徴収が最も望ましいと回答され、次に、ガ

イドやパンフレットなどの料金に含めて徴収することが望ましいとされた。現状の黒岳トイレのように無人での徴収を望む登山者は最も少なかった。

さらに、登山道や野営地、トイレなどの施設ごとの管理において、公費、協力金、利用料のいずれか、またはそれらの組み合わせの望ましさを質問した。

その結果、全体的には公費と利用料、公費と協力金の組み合わせが多く支持され、公費のみ、協

図1 施設ごとの管理費用の負担のあり方



力金のみで維持管理すべきとの回答は少なかつた(図1)。

ただし、施設によって回答は異なり、登山道の補修やパトロール・清掃は「公費のみ」、または「公費と協力金」が望ましいとする比率がやや高く、駐車場や避難小屋、野営指定地、山岳トイレは「公費と利用料」の組み合わせが望ましいとする比率が高かつた。特に登山口の駐車場と野営指定地で、「利用料のみ」が望ましいとする回答がやや多く、各施設の便宜を受ける対象により、登山者は公費と受益者負担のバランスを考えていることが明らかとなった。

まとめ

富士山の協力金の徴収や世論調査の結果においても、利用者が何らかの負担をすることへの抵抗は少ない。我が国の行政や公園管理の仕組みに対応した入園料や協力金のあり方を、国として方向性を示すべき時期が来ている。公平性や意思決定プロセスに何の原則や配慮事項も定めず、各地域の議論だけに委ねていくよいのだろうか。

アメリカの国立公園では有料化実証実験において、利用者や管理者の意識調査も行い、有料化の目的や使途を明確にすること、低所得者などに配慮した公平な仕組み、金額の設定や有料化の意思決定に利害関係者を含めることが原則となっている。その後も定期的にモニタリングや研究は実施されており、各公園で説明会やパブリックコメントの意見を反映した金額の改定や運用が行われている。

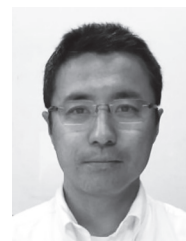
我が国では、そもそも利用者数や利用者の満足度に対するモニタリングが不十分で、協力金の課題を検討するデータが不足している。各公園や施設の管理コストも明示した上で、データに基づいた議論が各地で行われることが望ましい。

知床国立公園知床五湖の利用調整地区の導入では、事前のモニターツアーの結果や利用者の意識調査の結果も協議会に報告され、認定事業者の詳細な運用コストの計算結果と有料化による観光事業や地域関係者への影響も配慮しながら認定手数料の議論が進められた(愛甲・大場, 2014)。

手数料の議論が最も時間を要したが、その結果として、地域と利用者に大きな混乱もなく受け入れられる制度が構築された。有料化に向けた議論は、資源の質や保護の目的、管理方法について検討する場となり、地域の関係者、住民を含めた学習の機会となり得る(Laarman & Gregersen, 1996)。

各地で協力金の徴収が課題となる今、管理者と利用者、利害関係者を中心に、広範な国民的議論をすべき時ではないだろうか。

(あいこう てつや)



愛甲哲也(あいこうてつや)

北海道大学大学院農学研究院准教授。レクリエーションによる自然環境へのインパクトや自然保護地の管理、都市公園の設計と管理を中心に研究。大雪山の登山道管理水準、利尻山の登山のあり方検討、沖縄県の持続可能な観光地づくり、知床世界遺産のエコツーリズム戦略、礼文島の生物多様性戦略などに関わる。市民団体「山のトイレを考える会」事務局長として、ローインパクトな登山の普及啓発にも取り組む。主な著作として、『自然公園シリーズ・利用者の行動と体験』(古今書院, 2008)、『地域資源を守っていくエコツーリズム 人と自然の共生システム』(講談社, 2011)など。

[参考文献]

- 田村剛「国立公園の入園料について」(『国立公園』84 [2006年644号に再掲], 19. 1956年)
- 伊藤太一「自然地域レクリエーション計画における有料化の展開」(『森林計画学会誌』39 (2), 183-196. 2005年)
- Absher, J., Graefe, A., and Burns, R.C.(2008). Longitudinal monitoring of public reactions to the U.S. Forest Service recreation fee program. In Siegrist, D.; Clivaz, C.; Hunziker, M.; and Iten, S.(eds.) Visitor management in nature-based tourism, strategies, and success factors for recreation and protected areas. Series 1, 9-14.
- Laarman, J.G., & Gregersen, H.M.(1996). Pricing policy in nature-based tourism. *Tourism Management*, 17(4), 247-254.
- Solop, F.I., Hagen, K.K., & Ostergren, D.(2003). National Park Service Fees: An Examination of Public Attitudes Technical Report. National Park Service, Social Science Program & Northern Arizona University, 28pp.
- Bowker, J.M., Cordell, H.K., & Johnson, C.Y.(1999). User fees for recreation services on public lands: A national assessment. *Journal of Park and Recreation Administration*, 17, 1-14.
- Burns, R.C., & Graefe, A.R.(2006). Toward understanding recreation fees: Impacts on people with extremely low income levels. *Journal of Park and Recreation Administration*, 24 (2), 1-20.
- Field, D.R., Krannich, R.S., Luloff, A.E., & Pratt, C.(1998). National Park Service Manager's Views Toward The Recreational Fee Demonstration Program-1997. Pennsylvania State University, University of Wisconsin-Madison & Utah State University, 4pp.
- 愛甲哲也・大場一樹(2014) 知床五湖における地域との協働による利用調整地区の導入プロセス、ランドスケープ研究78 (2), 101-102.