

# 世界遺産条約の現代的意義

吉 田 正 人\*

## はじめに

世界遺産条約（正式名称、世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約）は、1972年11月にパリで開催された第17回ユネスコ総会で採択された条約であり、2005年現在、180カ国が加盟し、そのうち137カ国に存在する、628の文化遺産、160の自然遺産、24の文化および自然の複合遺産が世界遺産リストに登録されている。わが国は、1992年に125番目の締約国となり、文化遺産として、法隆寺地域の仏教建造物、姫路城、古都京都の文化財、白川郷・五箇山の合掌造り集落、原爆ドーム、厳島神社、古都奈良の文化財、日光の社寺、琉球王国のグスク及び関連遺産群、紀伊山地の霊場と参詣道、自然遺産として、白神山地、屋久島が登録されている。2005年7月に南アフリカのダーバンで開催された、第29回世界遺産委員会において、知床が日本で3番目の自然遺産に登録された。

筆者は、日本が世界遺産条約に加盟する以前からこの条約の批准を推進し、2003年に環境省・林野庁が主催した世界自然遺産候補地に関する検討会においては委員として、知床、小笠原、琉球諸島などの候補地の選定にかかわってきた。

世界遺産リストに登録された地域では、自然保護や文化財保護の制度が強化され、地域住民の意識が向上する一方で、観光客が増加し自然や文化遺産に悪影響が出ているという問題もある。そこ

で、地球規模の環境保全が求められているこの時代において、世界遺産条約がどのような現代的課題と意義を持っているかを検討してみたい。

## I. 世界遺産条約の歴史と概要

1960年代、ユネスコは多くの国の協力によって、アスワンハイダムによる水没からアブシンベル神殿を守った経験から、1970年の第16回ユネスコ総会の後、顕著で普遍的な価値を有する記念工作物、建造物群および遺跡の国際的保護に関する条約の起草に着手した。一方、国際自然保護連合（IUCN）は、自然遺産の保護に焦点を当てた条約を準備していた。1972年6月にストックホルムで開かれた国連人間環境会議において、この二つの条約を一つにまとめることが求められ、1972年11月16日、第17回ユネスコ総会において、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」として採択された。1975年12月17日、条約発効に必要な20カ国が条約を批准し条約は発効した。

### 1. 文化遺産と自然遺産

世界遺産条約は、文化遺産と自然遺産を一つの条約で保護するという発想がユニークな点であるが、文化遺産についてはユネスコが、自然遺産についてはIUCNが起草した条約案を一つにまとめたものであるため、文化遺産、自然遺産それぞれに定義がなされている。

文化遺産は、顕著な普遍的価値を有する記念工作物、建造物群、遺跡などであり、比較的明確に定義されている。

これに対して自然遺産は、「無生物又は生物の

2005年11月29日受付

\* 江戸川大学 社会学部環境デザイン学科助教授

キーワード：世界遺産条約、自然遺産、危機遺産、生物多様性保全

生成物又は生成物群から成る特徴のある自然の地域であって鑑賞上又は学術上顕著な普遍的価値を有するもの。地質学的又は地形学的形成物及び脅威にさらされている動物又は植物の種の生息地又は自生地として区域が明確に定められている地域であって学術上又は保存上顕著な普遍的価値を有するもの」と非常にわかりにくい。

そのため条約履行指針には、以下の4つの自然遺産のクライテリア（登録基準）が規定されている。

- ① 生命進化の記録、重要な進行中の地質学的・地形形成過程あるいは重要な地形学的自然地理学的特徴を含む地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な見本（地形地質）…地球の歴史がそのまま地層となって残っているグランドキャニオン（米国）、カンブリア紀の生物進化を記録したバージェスシェール化石群を産するカナディアンロッキー（カナダ）など
- ② 陸上・淡水域・沿岸・海洋の生態系や生物群集の進化発展において重要な進行中の生態学的生物学的過程を代表する顕著な見本（生態系）…現在も進化の過程が進行中のガラパゴス諸島（エクアドル）、世界最大のサンゴ礁生態系であるグレートバリアリーフ（オーストラリア）など
- ③ 類例を見ない自然の美しさあるいは美的重要性を持ったすぐれた自然現象あるいは地域（審美的景観）…氷河によって削られた雄大な渓谷や巨大なセコイアで知られるヨセミテ（米国）など
- ④ 学術的・保全的視野から見て顕著な普遍的価値を持つ絶滅のおそれのある種を含む生物多様性の野生状態における保全にとって最も重要な自然の生息生育地を含むもの（生物多様性）…絶滅の危機にあるマウンテンゴリラやシロサイの生息地であるガランバ、ビルンガ、カフジビエガ国立公園（コンゴ）など

ちなみに、屋久島はクライテリア②と③に、白神山はクライテリア②に、知床はクライテリア②と④に合致する自然遺産として評価された。

## 2. 複合遺産と文化的景観

文化遺産と自然遺産との両方の価値を兼ね備えた遺産は複合遺産と呼ばれる。ウルル・カタジュタ国立公園（オーストラリア）のエアーズロックは世界最大の一枚岩としても知られているが、アボリジニ（オーストラリア先住民）にとっては聖地でありロックペイント（岩絵）も残されているため複合遺産とされている。

富士山のように自然と文化の両方の要素を持った地域は、複合遺産にならないのかということをよく聞かれる。しかし、複合遺産になるには、自然遺産と文化遺産の両方のクライテリアを満たさなければならず、自然遺産や文化遺産よりもハードルは高い。人が手を加えることで維持されてきた景観（例えば九州の阿蘇草千里や英国の湖水地方のように火入れや放牧によってできた景観）は世界遺産条約では自然遺産ではなく、文化遺産の一形態であり文化的景観と呼ばれる。

## 3. 可動遺産と無形遺産

レオナルド・ダ・ビンチの傑作、「モナリザの微笑」と「最後の晩餐」のどちらが世界遺産になっているか？ 学生にこの質問をすると、ほとんどが「モナリザの微笑」と答える。モナリザのほうの方が有名だということもあるだろうが、正解は「最後の晩餐」である。「モナリザの微笑」は、パリのルーブル美術館に展示されており、動かそうと思えば動かせるが、「最後の晩餐」はミラノのサンタ・マリア・デレ・グラツィエ教会の食堂に描かれた壁画であり動かすことはできない。世界遺産条約は、不動産を保護の対象としているため、可動遺産であるモナリザは対象とはならない。クジラやゴリラのような生物種を世界遺産として保護しようという動きもあるが、世界遺産条約が対象とするのは、生物種そのものではなく、それらの生息地である不動産である。

また、日本の能楽、文楽、歌舞伎が世界遺産に登録されたと誤解する人がいるが、これは2003年に採択されたユネスコ無形遺産条約にもとづく指定であり、無形遺産は世界遺産条約の対象とは

ならない。

#### 4. 締約国会議と世界遺産委員会

締約国は、国内のすべての文化遺産および自然遺産を認定し、保護し、保存し、整備し、将来の世代へ伝える義務を負うと同時に、ユネスコ総会の会期中に開かれる締約国会議に出席し、世界の文化遺産および自然遺産の保護を援助することが求められる。

締約国のうち、選挙によって選ばれた 21 カ国によって構成される世界遺産委員会は、世界遺産リスト、危機に瀕した世界遺産リストに掲載される遺産を承認すると同時に、締約国が拠出する世界遺産基金によって、世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する国際協力等の決定を行う。

世界遺産条約の事務局は、1992 年ユネスコに設置された世界遺産センターが担い、国際記念物遺跡会議 (ICOMOS) と国際自然保護連合 (IUCN) が、文化遺産および自然遺産の登録に関する評価を担当している。文化遺産の修復と訓練に関しては、ローマセンター (ICCROM) が技術顧問の役割を担っている。

#### 5. 世界遺産リストと危機遺産リスト

世界遺産条約は、締約国の領土内に存在し、顕

著で普遍的な価値を有する文化遺産、自然遺産を世界遺産リストに掲載することを求めている。

世界遺産リストに掲載されるためには、締約国が世界遺産センターに、遺産の名称、地理的範囲、普遍的価値を説明した推薦書を提出する。世界遺産センターは、自然遺産であれば IUCN、文化遺産であれば ICOMOS に専門的な調査を依頼する。調査結果は、毎年 6 月に開催される世界遺産委員会に諮られ、世界遺産リストに記載するか、記載を拒否するか、あるいは不備があれば登録延期となる (図 1)。

世界遺産リストに掲載された文化遺産や自然遺産があまりに有名であり、メディアに取り上げられる機会も多いため、世界遺産リストに掲載された文化遺産や自然遺産だけが世界遺産条約の対象であり、リストに掲載されないものよりも価値があるというような誤解が流布している。しかし世界遺産リストは、世界の文化遺産や自然遺産を代表する見本を記載しているに過ぎず、締約国は自国の領土内にある、すべての文化遺産、自然遺産を保護する責任を有していることを忘れてはならない。

世界遺産条約には、世界遺産リストのほかにも、危機にさらされている世界遺産リスト (危機遺産リスト) を作成する規定がある。危機遺産リスト

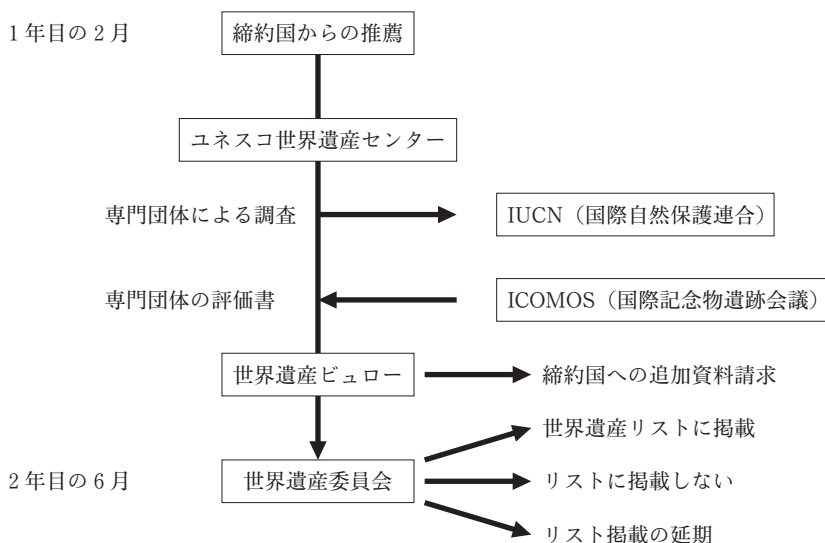


図 1 世界遺産リストへの登録プロセス

は、世界遺産リストほど知られていないが、世界遺産条約がアブシンベル神殿の救済からスタートしたことを想起すれば、危機遺産リストのほうにもっと注目すべきであろう。危機遺産リストには、

建造物の劣化や都市開発、観光開発、土地所有権の変更、武力紛争、大規模な災害（地震、火事、地すべり、噴火、洪水、津波）などに起因するあらゆる危機が含まれる（表1）。

表1 危機遺産リストに記載された物件（2005年現在）

国名	危機遺産名	危機要因	指定年
アゼルバイジャン	バク	地震、都市化	2003年
アフガニスタン	バーミヤン渓谷と遺跡	人為的破壊	2003年
	ジャムの塔と遺跡	土壌流出、管理不足	2002年
アメリカ合衆国	エバーグレーズ国立公園	都市化、汚染、ハリケーン被害	1993年
アルジェリア	ティパサ	管理不十分	2002年
イエメン	ザビッド	都市化、管理不足	2000年
イラク	アシュール	ダム開発	2003年
イラン	バム	地震	2004年
インド	ハンピ遺跡	道路開発	1999年
	マナス野生生物保護区	紛争、密猟	1992年
エジプト	アブメナ	農地開発	2001年
エチオピア	シミエン国立公園	アイベックスの減少	1996年
ギニア	ニンバ山厳正保護区	採鉱、難民	1992年
コートジボアール	ニンバ山厳正保護区	採鉱、難民	1992年
	コモエ国立公園	密猟、放牧、火災	2003年
コンゴ	ガラバン国立公園	シロサイの密猟	1996年
	カフジビエガ国立公園	内戦、難民、密猟、伐採	1997年
	サロンガ国立公園	内戦、密猟	1999年
	ビルンガ国立公園	内戦、難民、密猟、伐採	1994年
	オカピ野生生物保護区	内戦、難民、密猟、採鉱	1997年
セネガル	ジュジ野鳥保護区	外来種	2000年
タンザニア	キルワキシワニ・ソンゴムナラ	海岸侵食	2004年
中央アフリカ	マノボ・グンダ国立公園	密猟、放牧	1997年
チュニジア	イシュケル国立公園	ダム開発による淡水化	1996年
チリ	ハンバーストーン・サンタローラ硝石採掘跡	管理不足	2005年
ドイツ	ケルン大聖堂	都市化	2004年
ニジェール	エール・テネレ自然保護区	内戦、密猟	1992年
ネパール	カトマンズ渓谷	都市化	2003年
パキスタン	ラホール	道路開発	2000年
フィリピン	コルディレラの棚田	後継者不足	2001年
ベナン	アボメイ	竜巻	1985年
ベネズエラ	コロ	大雨	2005年
ペルー	チャンチャン	風化	1986年
ホンジュラス	リオプラタノ生物圏保存地域	農地開発、密猟、伐採	1996年
ヨルダン	エルサレム	紛争、都市化、観光	1982年

世界遺産リストに記載されることは締約国にとって名誉なことだが、危機遺産リストに記載されることは不名誉なことであるため、危機遺産リストへの掲載を避けようとする動きが生まれる。例えば、エクアドルを代表するガラパゴス国立公園は、海域の生物の乱獲のために危機遺産リストへの記載が勧告されたが、エクアドル政府は国立公園を海域に拡大し、漁業を制限することで危機遺産にリストアップされることを回避した。しかし、危機遺産リストに記載されることによって、世界遺産基金の援助の優先順位が高まるため、途上国などでは積極的に危機世界遺産リストへの記載を希望する国もある。

## 6. 世界遺産基金と国際援助

世界遺産基金はユネスコに信託された基金の一つであり、締約国の分担金ならびに任意の拠出金、締約国以外の国や団体、個人からの寄付金、募金キャンペーンなどによる寄付金などから成る。締約国はユネスコへの分担金の1%に該当するする金額を、2年に1度、世界遺産基金に支払うことになっている。

世界遺産基金にもとづく国際援助は、以下の5つの目的に使用される。

- ① 世界遺産リスト申請準備…世界遺産リストに申請するための事前調査を実施する資金・能力が不足している国に対して1件あたり3万ドル以内の援助
- ② 技術支援…文化遺産、自然遺産の保護に必要な研究、専門家の派遣、必要な機材の供与、長期返済の低利子・無利子の貸付けなど
- ③ 訓練…文化遺産、自然遺産の保護にあたるスタッフの訓練に対する支援であり、地域や国内におけるグループトレーニングが重視されている
- ④ 緊急支援…災害によって緊急に修復・保全を必要とする世界遺産緊急計画の策定に対する援助
- ⑤ 教育普及…世界遺産条約や特定の世界遺産の保護に関する教育普及で5,000ドル以内のもの

世界遺産基金の収入は、年間約350万ドルであり十分とはいえないが、地球環境ファシリティー(GEF)などの追加的支援をうながす触媒としての働きをしている。

## II. 世界遺産条約の現代的課題

世界遺産条約は、顕著で普遍的な価値を有した遺産を、世界遺産リストに登録して、国際協力によって保全することを目的としている。1975年に条約が発効してからの30年間は、世界遺産リストを充実することに重点が置かれてきたが、最近では世界遺産リストのアンバランス、世界遺産リストに登録された遺産の保全のあり方が問題となっている。ここでは、主に自然遺産に焦点をあてて、世界遺産条約が抱える現代的課題を整理してみたい。

### 1. 世界遺産リストのアンバランス

世界遺産リストに登録された遺産の数が増えるにつれ、世界遺産リストの数のアンバランスが問題となってきた。文化遺産と自然遺産の数のアンバランス、文化遺産では国や文化による数のアンバランス、自然遺産では生物地理区分やバイオーム(生物群系)ごとの数のアンバランスなどである。

第24回世界遺産委員会(2000年ケアンズ)は、これらのアンバランスを解消し、代表性を持った信頼性のある世界遺産リストを作成するため、ICOMOSとIUCNにアンバランス解消のための方法の検討を依頼した。

これを受けてIUCNは、「自然遺産および複合遺産の信頼性を高め完全なリストとするための優先案件(戦略案)」をまとめている(IUCN 2004)。

これによれば、現在の自然遺産・複合遺産のリストは、ほぼすべてのバイオームをカバーしているものの、山岳、温帯林、熱帯林の世界遺産は多いが、熱帯草原(サバンナ)、温帯草原、ツンドラを代表する世界遺産は少ない。湖沼もバイカル湖など5ヶ所のみである(表2)。

今後の世界遺産リストづくりにおいては、締約

国から推薦があがってくるのを消極的に待つだけでなく、このようなギャップを埋めるべく、世界遺産リストに含まれていない地域やバイオーム

表2 世界自然遺産の生物地理学的分布およびバイオームの分布 (IUCN 2004)

生物地理区分	世界遺産数	バイオーム	世界遺産数
旧北区	53	ツンドラ・極地荒原	4
新北区	18	温帯針葉樹林	10
熱帯アジア区	16	温帯広葉樹林	12
熱帯アフリカ区	32	常緑硬葉樹林	9
新熱帯区	32	温帯草原	4
オセアニア区	5	温帯荒原・準荒原	13
オーストラリア区	12	亜熱帯・温帯雨林	14
南極区	6	熱帯多雨林	26
		熱帯乾燥林	25
		熱帯草原・サバンナ	8
		山地混生林	32
		島嶼系	22
		湖沼系	5

の候補地を積極的に登録するため、各国が今後推薦する予定の暫定リストを作成する必要がある。

文化遺産については、今後5年から10年の間に推薦する可能性のある遺産を記載した暫定リストの提出が義務づけられており、文化庁は文化財保護審議会に諮って暫定リストを提出済みである。それに対して、これまで自然遺産に関する暫定リストは存在しなかった。

2003年に環境省と林野庁が共催した世界自然遺産候補地に関する検討会は、はじめて国内の自然遺産候補地に関する学術的な検討を行い、暫定リストにつながる自然遺産候補を系統的に整理した会議であった。

世界自然遺産候補の検討にあたっては以下の点が検討された。

- ① 自然遺産クライテリアに合致し顕著で普遍的な価値を持つか
- ② 完全性の基準を満たすか（十分な面積を有しているかどうか）
- ③ 国内法による担保（国立公園、自然環境保全地域、森林生態系保護地域などの指定）
- ④ 国内外の類似の自然遺産との比較（表3）

表3 日本の自然遺産候補地と既存の自然遺産との比較（2003年）

生物地理区分	自然遺産候補地	世界の自然遺産との比較
満州・日本混交林区	利尻礼文サロベツ国立公園	カムチャッカ火山群（ロシア）
	大雪山国立公園	シホテアリン山脈中央部（ロシア）
	阿寒国立公園・屈斜路湖・摩周湖	オリンピック国立公園（米国）
	知床国立公園	トンガリロ国立公園（ニュージーランド）
	日高国立公園	バイカル湖（ロシア）、九寨溝（中国）等
温帯落葉林区	早池峰国立公園	カナディアン・ロッキー（カナダ）
	朝日・飯豊連峰	ヨセミテ国立公園（米国）
	奥根・奥只見・奥日光	ユングフラウ（スイス）
	北アルプス	テ・ワヒポウナム（ニュージーランド）等
温帯常緑林区	南アルプス	カムチャッカ火山群（ロシア）
	富士山	ハワイ火山国立公園（米国）
	伊豆諸島	エオリア諸島（イタリア）
	阿蘇山	キリマンジャロ（タンザニア）
	九州中央山地周辺	トンガリロ国立公園（ニュージーランド）
	霧島山	泰山、黄山、武陵源、武夷山（中国）等
琉球区	琉球諸島	グレートバリアリーフ（オーストラリア）
マイクロネシア区	小笠原諸島	トゥバタハ海洋公園（フィリピン）
		ガラパゴス諸島（エクアドル）等
地形区分	三陸海岸	グロス・モーン国立公園（カナダ）
	山陰海岸	ジャンアント・コーズウェイ（英国）等

検討会は、今後5～10年以内に推薦できる可能性のある地域として、最終的に、知床、小笠原諸島、琉球諸島の3つを選んだ。これらの3地域は、学術的な観点からも顕著で普遍的な価値を説明でき、かつ同じ生物地理学的区分に存在する国内外の遺産と比較しても新たに推薦する理由を説明できるものであった。

知床はオホーツク海の流水に由来する海域生態系とシマフクロウなどを含む陸上生態系の関係が、同じ生物地理学的区分にあるロシアのシホテ・アリン保護区とは異なると評価された。小笠原諸島は日本列島と一度もつながったことのない大洋島であるがゆえの生物多様性の高さが、また琉球諸島は中国大陸、日本列島と分離される過程で生じた固有の生物相や亜熱帯の照葉樹林とサンゴ礁が評価された。

知床の推薦にあたって日本政府は、3つの候補地のうち知床のみを自然遺産の暫定リストとして提出したが、小笠原、琉球諸島についても、将来、推薦可能性のある暫定リストとしてユネスコに提出すべきであろう。

## 2. 国境をまたぐ世界遺産（国際平和公園）

世界遺産リストには、複数の国の国境にまたがるため、両国から別々にあるいは共同で世界遺産に推薦されたものがある（表4）。一例をあげれば、ブラジルとアルゼンチンの国境にあるイグアス国立公園は、両国から別々に推薦され独立した世界遺産に登録されている。

国境をまたぐ保護地域（Transboundary Park）

は、国際平和公園（International Peace Park）とも呼ばれ、自然保護だけではなく、両国の領土紛争などを解決するための平和的な手段にも役立っているが、平和とは程遠い状況にある世界遺産も少なくない。

コンゴとウガンダとルワンダの国境に位置するビルンガ国立公園の場合は、絶滅に瀕したマウンテンゴリラの生息地として重要な位置を占めているが、10年以上つづいた内戦のために現在も100万人近い人々がキャンプで暮らし、薪の採取のため森林は荒廃し、マウンテンゴリラが兵士にためし撃ちされたりして、保護地域の存続そのものが危機に瀕している。

ポーランドとベラルーシの国境に位置するペロベスカヤ・プスチャとピアロウィエザの森林は、絶滅の淵から回復したヨーロッパバイソンの生息地として知られる。バイソンに関しては、両国政府がともに保護措置をとっているが、ヨーロッパクロクマに関してはポーランドでは禁猟だが、ベラルーシでは捕獲されるなど統一がとれていない。

ユネスコは、世界遺産条約をつかった保護地域の協力関係の推進に積極策をとっており、締約国が1年に推薦できる数に制限を設けているが、国境をまたぐ世界遺産に関してはこの制限には縛られない。

## 3. 文化的景観

世界遺産条約において、人が自然を利用することでつくられた景観は文化的景観と呼ばれ、文化遺産の範疇に含められている。

表4 国境をまたぐ世界自然遺産の例

国境をまたぐ世界自然遺産名	関係する国		
ランゲル・セントエライアス／クアアネ国立公園	アメリカ合衆国	カナダ	
ウォータートン／グレーシャー国際平和公園	アメリカ合衆国	カナダ	
タラマンカ自然保護区／ラ・アミスタ国立公園	コスタリカ	パナマ	
イグアス国立公園	ブラジル	アルゼンチン	
ビクトリア瀑布／モシ・オア・トゥニア	ザンビア	ジンバブウェ	
ビルンガ国立公園	コンゴ	ウガンダ	ルワンダ
ペロベロスカヤ・プスチャ／ピアロウィエザ森林	ポーランド	ベラルーシ	

世界遺産条約履行指針第34条は、文化的景観を以下の4つに分類している。

- ① 人間によって設計され意図的に作り出された景観…人間が作り出した庭園のような景観（スペインのアランフェス宮殿など）
- ② a 進化の過程が突然にある時代で終了している化石景観…伝統的な生活様式と自然との相互作用によって生まれた景観であり、現在は相互関係が途絶えているもの
- ② b 伝統的な生活様式と結びつき現代社会の中でも社会的な役割をもった継続景観…伝統的な生活様式と自然との相互作用によって生まれた景観であり、現在も相互関係が続いているもの（ハンガリーのトカイ地方のワイナリー景観、フィリピンのコルディレラの棚田景観）
- ③ 宗教的・芸術的・文化的要素と自然的要素が複合した文化的複合景観（アフガニスタンのバミヤン渓谷の文化景観）

日本においても自然遺産として評価するには、面積や完全性の基準をクリアすることが難しいが、文化的景観として評価される地域は数多い。例えば、棚田を含む里山景観は②bに、山岳信仰の修験道などは③に該当するであろう。信仰の対象である山岳自然と全く一体化している。

文化的景観は、原生自然に価値をおいた米国的な自然観からの脱却という側面からも、世界遺産条約に新たな視点を持ち込んだものといえる。

人間が自然を利用してきた歴史が比較的長い日本においては、文化的景観という観点からの評価が今後重要となってくる。しかし、この視点を持ち込むきっかけとなった、イギリスの湖水地方がいまだに世界遺産にはなれないという一点からしても、一度できた価値観を変えるのは容易でない。

日本においては、修験道や寺院などの文化遺産は文化庁が所管しているが、阿蘇の草原などの景観は国立公園・国定公園などに含まれていることが多い。ところが文化遺産を推薦するのは文化庁であり、文化財保護法によって保護されていることを要件としているため、文化的景観の遺産を増やすには、省庁の壁をいかに取り払うかも課題と

なる。

#### 4. 開発からの保護

世界遺産リストに掲載されたからといって、さまざまな開発から自動的に保護されるわけではない。締約国は世界遺産としての価値を守るために国内法を適用し、また管理計画を作って世界遺産リストに掲載された遺産を保護することになる。

日本においては、自然遺産は、自然公園法、自然環境保全法、森林法（森林生態系保護地域）などの国内法で担保され、文化遺産は文化財保護法などによって担保される。また白神山地、屋久島に関しては1995年に、知床については2004年に管理計画を作成して、世界遺産委員会に提出している。

世界遺産管理計画策定の手本とされるのが、オーストラリアのタスマニア世界遺産地域の例であろう。タスマニア州政府は、世界遺産管理計画の策定にあたって、最初に2ヶ月間のパブリック・ヒアリングを行い、管理計画案ができたところでもう一度、2ヶ月間のパブリック・ヒアリング期間を設けている。タスマニア世界遺産管理計画の策定にあたっては、国立公園のビジターセンターにおいて、毎日のように公園来訪者に対する説明と意見聴取が行われ、登山道の整備の程度、山小屋の数、上空の航空機飛行の是非、フィヨルドの観光船の是非など、全般にわたって関係者の意見を聴取した上で管理計画が作られた。

第4回世界国立公園保護地域会議（1992年カラカス）で、ユネスコとIUCNが主催した世界遺産ワークショップにおいて、自然遺産の管理について以下の決議がなされた。

- ① すべての自然遺産は管理計画を持つべきである
- ② 年次計画を策定しその実施をモニタリングすべきである
- ③ 世界遺産地域外部からの開発の圧力に注意を払うべきである
- ④ 世界遺産地域の外部に世界遺産管理地域を定め生物圏保存地域のアプローチを適用すべきである



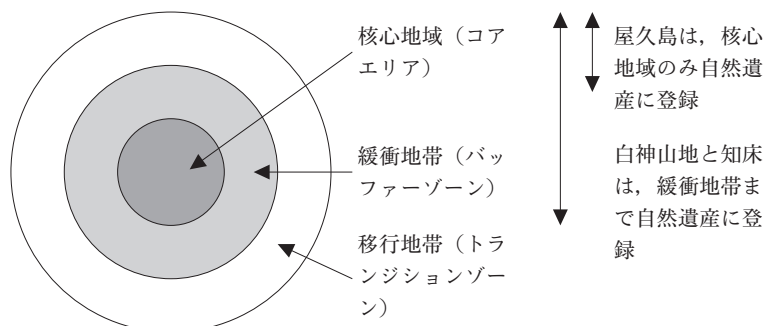


図2 世界自然遺産と生物圏保存地域のゾーニング

また第5回世界公園会議（2003年ダーバン）においても、「世界遺産地域が大規模な回廊、生物圏保存地域、またはその他の生物地理的な保全手段の中で保護されるようにすること」という勧告が採択されている。

したがって管理計画を作る上では、ユネスコの生物圏保存地域のゾーニング考え方を取り入れ、世界遺産に登録された範囲だけではなく、その周辺地域における観光から核心地域への悪影響を防ぐ計画を含むべきである（図2）。

この考え方を日本の自然遺産にあてはめると、屋久島は核心地域、白神山地、知床は緩衝地帯まで世界遺産地域になっているが、それを取り巻く地域の管理計画は作られていない。そのため、周辺地域における観光が核心地域にまで影響を及ぼしているという批判も聞かれる。

1993年に白神山地と屋久島が世界自然遺産に登録されるにあたって、日本自然保護協会が日本国内の自然遺産地域の保護と管理に関する提言を発表し、世界遺産管理地域を含む特別措置法を提案したが、今後、世界遺産地域を周辺の開発から守り、周辺地域の持続的社會づくりを支援するためには、このような検討も必要となろう（日本自然保護協会1994）。

### Ⅲ. 世界遺産条約と自然環境保護

#### — オーストラリアの事例から —

世界遺産条約は、締約国に対して国内法による自然遺産の保護を求めている。世界遺産条約加盟

にあたって、新たな法整備を行った国は少なく、ほとんどの国が既存の法制度によって対処している（日本自然保護協会1991）。

これに対してオーストラリアは、世界遺産条約に対応する国内法を整備した数少ない国の一つである。世界遺産リストに掲載された遺産が政府の行為によって破壊されることがないように規制をかけるとともに、世界遺産リストにない国内レベルの遺産も、国内遺産（National estate）として識別し、目録化する国内遺産委員会を設置している。これは、国立公園を含む土地管理の権限が州政府にある中で、連邦政府がイニシアチブをとって自然環境保護をすすめようとする姿勢の表れでもある。

ここでは、オーストラリアの3つの世界遺産の事例をもとに、世界遺産条約が自然環境保護のツールとしてどのように使えるかを検討したい。

#### 1. 世界遺産とダム計画の見直し

##### — タスマニア世界遺産の事例 —

タスマニア州にあるクレドルマウンテン—セントクレア国立公園、フランクリン—ゴードン原生河川国立公園、南西原生地域国立公園等は、1982年にタスマニア原生地域世界遺産として世界遺産リストに掲載された。その後、オーストラリア政府は、これらを取り囲む山地帯を世界遺産地域として拡大申請し、1989年に45万ヘクタール（タスマニア島の約1/4）に拡張された。

この世界遺産登録の過程で、フランクリン—ゴードン原生河川国立公園のフランクリン川に計画さ

れたダムが大きな問題となった。

このダムは1978年にタスマニア水力発電公社によって計画され、1983年に中止が決定されるまでの間、さまざまな議論を引き起こした。

タスマニア州政府（労働党）は、ウィルダネス協会（TWS）やオーストラリア自然保護基金（ACF）の反対を受けて、原生河川国立公園の設置とひきかえに、ダムサイトをゴードン川へ移す変更案を提案したが、自由党が勢力を占める州議会で反対に会っただけでなく、自然保護派からも受け入れられなかった。1981年には、フランクリン川案に賛成か、ゴードン川案に賛成かを問う住民投票が行われたが、どちらにも反対（No Dam）と書いた住民が1/3に達した。

州議会における不信任案を受けて、1982年5月に行われた選挙では自由党が勝利し、ダム建設に突き進むかに思われたが、12月14日連邦政府からの申請により原生河川国立公園を含む地域が世界自然遺産に登録された。その日からフランクリン川のダム予定地において自然保護団体の座り込みが始った。座り込みには2,500人の賛同者が加わり、1,200人が逮捕される社会問題となった。

一方、1983年5月の連邦政府選挙で、ダム中止を公約したボブ・ホープ労働党政権が勝利し、世界遺産地域に影響を与える掘削・建設事業等を禁止する世界遺産保護法を通過させた。これに対して、タスマニア州政府は、「連邦政府には州政府の行為を制限する権限がなく、世界遺産保護法は憲法違反だ」とする訴訟を起こしたが、同年7月最高裁は「世界遺産条約は連邦政府の権限である国際条約の履行にあたり、その履行義務に必要な立法は憲法違反ではない」という判決を出した。

この結果、フランクリンダム計画は中止され、1989年には世界遺産地域が拡張されることによって、ダム計画再現の可能性もなくなった。

このケースでは、世界遺産条約は、土地の管理権を有する州政府に対して、外交権を持つ連邦政府が自然保護を推進するためのツールとしての役割を果たしたといえるだろう。

## 2. 世界遺産と鉱業開発の見直し

### — カカドゥ世界遺産の事例 —

オーストラリア北部準州にあるカカドゥ国立公園は、イリエワニをはじめとする湿地の生物の宝庫として知られ、1981年に世界遺産リストに登録された。

オーストラリアエネルギー資源（ERA）は、カカドゥ国立公園内にあるジャビルカ鉱山においてウラニウム採掘を行っていたが、オーストラリア先住民から環境汚染の訴訟を起こされた。またTWSは採掘に反対し鉱山を取り囲み、約500人の逮捕者が出る騒動となった。

第22回世界遺産委員会（1998年京都）では、ウラニウムが日本向けに輸出されていることもあり、カカドゥ国立公園を危機に瀕した世界遺産リストに掲載すべきかどうか大きな議論となった。先住民団体やTWSは、危機遺産リストへの掲載を求めて会議場でロビーイングを繰り返したが、オーストラリア政府は、ジャビルカ鉱山が世界遺産地域外にあること（世界遺産地域に取り囲まれた除地となっていた）、世界遺産地域への環境汚染には配慮しているとして危機遺産リストへの掲載に反対した。

世界遺産委員会は、6ヶ月以内にオーストラリア政府が、採掘が世界遺産に影響を与えないという証拠を提出できなければ、自動的に危機遺産リストに掲載するというフランス政府の調停案を採択した。オーストラリア政府は、翌年のビューロー会議に採掘が世界遺産に影響を与えないという書類を提出したため危機遺産リストへの掲載は見送られたが、この問題は世界遺産の保護と周辺地域での開発という大きな課題を残した。

カカドゥ国立公園の現地調査を担当したIUCNは、加盟する自然保護団体から強い批判を受け、保護地域と資源エネルギー開発に関する産業界との交渉に乗り出した。その結果、2003年に国際鉱業会（ICMM）とブリティッシュ・ペトロリアム（BP）は、世界遺産地域において採掘を行わないことを宣言した。またカカドゥ世界遺産に関しても、ERAの親会社のリオ・ティントがウラ

ニウム鉱山を埋め戻すことを発表した。

このケースでは、世界遺産条約は、鉱業開発を擁護する連邦政府に対して、NGOや先住民が自然環境と先住民の権利を擁護するツールとしての役割を果たしている。

### 3. 世界遺産と漁業・観光の管理

#### — グレートバリアリーフ世界遺産の事例 —

クィーンズランド州に位置するグレートバリアリーフ国立公園は、日本列島の面積にも匹敵する世界最大のサンゴ礁として知られており、1981年に世界遺産リストに掲載された。

オーストラリアにおいては海岸線から潮間帯までは州政府の管轄であり、それより先の海域は連邦政府の管轄となっている。また海域においても、国立公園に指定されている地域もあれば、漁業やレクリエーションに使われている地域もある。そのため連邦政府は、1975年グレートバリアリーフ海中公園法において海中公園機構（Great Barrier Reef Marine Parks Authority: GBRMPA）を設置し、グレートバリアリーフ全域を一元的に管理する体制を整えた。

GBRMPAは、広大なグレートバリアリーフを、8のゾーニングに分けて、保護上重要な地域への悪影響を防ぐとともに、科学的なモニタリングのもとで持続的な漁業・観光利用との共存を図ってきた。

現在のゾーニングは以下の通りである。

- ① 保存ゾーン…研究目的以外は立ち入り禁止（海中公園全体の1%以下）
- ② 海中国立公園ゾーン…水泳、潜水等のレクリエーションは可能、動植物の採取は不可（海中公園全体の約33%）
- ③ 科学研究ゾーン…研究活動を推進するゾーン、規制は海中国立公園と同様（海中公園全体の1%以下）
- ④ バッファゾーン…比較的影響の弱い活動は許可される（底引きは禁止、流し釣りは可）（海中公園全体の約2.9%）
- ⑤ 保全利用ゾーン…流し釣りの他、釣り竿による釣り、水中銃による漁、カニ籠などが許

可される（海中公園全体の約1.5%）

- ⑥ 生息域保護ゾーン…トロール漁業以外の活動が許可される（海中公園全体の約28%）
- ⑦ 一般利用ゾーン…トロール漁業も許可される（海中公園全体の約34%）
- ⑧ 連邦政府の島々…海中公園内にある連邦政府所有の島々であり、影響の少ない活動には許可なく上陸が許される（海中公園全体の1%以下）

さらにジュゴンの保護地域においては、船舶のルートもブイを浮かべたレーンの中だけに限定するなどの規制を行っている。

ところが、漁業資源の枯渇が顕著になってきたことから、このゾーニングの見直しが行われ、2004年7月に全面改定されたゾーニングによれば、海中国立公園ゾーンの比率が33%に増え、漁業が可能な地域の比率は減少した。その結果、多くの漁業者は転業をせまられた。

知床が世界遺産の候補となった時期に、この問題が日本でも報道されたため、羅臼の漁業者などから知床の世界遺産登録に対する懸念を招いた。しかし、グレートバリアリーフのようなサンゴ礁の海は、もともと北の海に比べて生産力が低く、資源の枯渇を招きやすいという違いを考慮して、事態を受けとめるべきであろう。

またゾーニングは、漁業者のみに厳しい規制を課しているわけではなく、観光客に対しては漁業者以上の規制を課している。例えば一般利用ゾーンでは漁業への規制はないが、観光客が獲った良い魚介類は5つまでと決められている。

この事例では、世界遺産条約は、漁業・観光など一定の利用を許容しながら、持続的な利用を導くための重要な役割を担っているといえよう。

オーストラリアは、連邦制をとっていること、漁業よりも観光収入が大きいことなど、日本と異なる点はあるものの、世界遺産条約が、人と自然が共生する持続可能な地域づくりのツールとしての役割を果たしていることが注目される。

#### IV. 日本における世界遺産条約

##### — 屋久島、白神山地、知床 —

日本において、世界遺産条約の存在がクローズアップされたのは、1991年に日本自然保護協会が開催した世界遺産セミナーからであろう。もちろん、それ以前にも世界遺産条約の存在は知られており、国会においても世界遺産条約を批准すべきであるという質問が行われたこともあった。しかしながら、当時は東西冷戦状態のため、英米がユネスコを脱退しており、日本政府も文化遺産保護には協力していたものの、世界遺産条約の批准にまではこぎつけなかった。

日本において世界遺産条約の批准が話題になり始めたきっかけの一つとして、1988年の石垣島白保サンゴ礁保護のシンポジウムが挙げられる。このシンポジウムにパネラーとして参加した、IUCNのステイブン・エドワーズ博士は、「白保サンゴ礁は世界遺産とする価値を持っている」と発言している。また1988年に大宮で開催された、第6回ナショナルトラスト全国大会では、オーストラリア・ナショナルトラストのローリー・ウィルソン会長が、基調講演の中で世界遺産条約を紹介した。さらに春秋林道の中止を受けて、1989年に弘前で開かれた林道に反対する連絡会の解散記者会見において日本自然保護協会の沼田眞会長が世界遺産条約の批准と白神山地の自然遺産登録推進を表明した（日本自然保護協会1992）。

このような流れの中で1991年に開催された世界遺産セミナーは、ユネスコ、IUCN、ICOMOSの専門家を招き、外務省、文化庁、環境庁、林野庁を表敬訪問するなど、日本政府の扉を開く役割を果たした。

このセミナーをきっかけに日本における世界遺産条約は急速な進展を見せ、1992年6月の通常国会で条約批准の同意が得られ、ユネスコへの批准書寄託3ヶ月後の9月には締約国となった。日本政府は、ただちに、白神山地、屋久島、法隆寺、姫路城の4案件を世界遺産リストに推薦し、翌1993年12月の世界遺産委員会で登録が承認され

た。

事態の急速な展開のため、世界遺産条約の趣旨や運用などに関して、理解が十分に深まらないままに、世界遺産登録に至った感も否めない。ここでは、世界遺産登録が国内の自然遺産地域にどのような効果をもたらしたかを整理してみたい。

##### 1. 屋久島

屋久島は、鹿児島県の薩南諸島に位置し、周囲130 km、面積500 km<sup>2</sup>、最高峰の宮之浦岳（1,936 m）は九州の最高峰でもある。亜熱帯性の植生が見られる海岸部から、亜寒帯植生の山頂まで、およそ日本国内に存在するほとんどの植生帯が見られる。ただしブナ帯を欠き、それに該当する標高の地域は、ヤクスギの森林となっている。

世界遺産登録されたのは、屋久島の山頂～尾根部分にあたる亜寒帯植生と、ヤクスギの森を中心とする10,747 haであり、かろうじて島の西側の国割岳周辺が海岸まで達している。

世界遺産登録以後、入島者数は年間30万人を越え、観光ポスターなどで有名になった縄文杉への登山者の集中が問題となった。1996年には縄文杉を登山者による踏みつけから守るため、ウッドデッキが設置された。

一方、屋久島一周道路の中でも原始性を保っている西部林道の拡幅工事は、自然景観保護の観点から中断され、2001年には周囲が特別保護地区に指定された。また、上屋久町永田のいなか浜はウミガメの産卵地として重要な地域であるにもかかわらず国立公園区域外であったが、2001年には国立公園に編入され、2005年にはラムサール条約登録湿地となった。

##### 2. 白神山地

白神山地は、青森県・秋田県にまたがるブナ等の落葉樹林を中心とする森林であり、16,971 haが世界遺産地域に指定されている。この地域には、1980年代、秋田県から青森県側に抜ける春秋林道が計画されたが、全国其自然保護団体のキャンペーンと地元の人々の流域の森と川とを守りたいという運動が行政を動かし、1990年に林道計画

は中止された。

白神山地の世界遺産登録は、1990年の春秋林道の中止と林野庁による森林生態系保護地域の設定を背景としている。さらに1992年には環境省が自然環境保全地域(9,707 ha)を指定した。全国の自然環境保全地域総面積の45%にあたる広大な自然林を保護地域とすることができたのは、世界遺産地域を国内法によって担保するためであった。さらに環境省は、2003年に白神山地のイヌワシやクマタカなどの生息地保全のため、17,157 haを国指定鳥獣保護区に指定した。

このように白神山地の自然保護制度は、二重三重に手厚いものとなったが、一方では林野庁が世界遺産地域の核心地域への入山規制を行ったことから、世論を二分する論争となった。1996年に世界遺産地域への入山規制について懇談会方式で検討を行った結果、秋田県側は原則入山禁止、青森県側は指定ルートのみ入山許可制となった。2003年には青森県側の入山手続きが許可制から届出制に変更された。

### 3. 知 床

北海道の北東端に位置する知床半島は、先住民であるアイヌの言葉で〈地の果て〉を意味するシリエトクに由来する。オホーツク海の海水が流れ着く最南端にあたるため、海水もたらす栄養塩が藻類発生をひきおこし、これに連なる食物連鎖によって、豊かな海と陸との生態系のつながりが維持されている。また、オオワシ、オジロワシ、シマフクロウなどの絶滅危惧種の越冬地や繁殖地であり、海域を含む56,100 haが世界遺産に推薦された。

2005年に知床が世界遺産に登録されるにあたり、いくつかの条件がつけられた(IUCN 2005)。

- ① 海域の区域の拡大と海域の管理計画の策定
- ② サケ科魚類のダムによる影響の調査とサケ科魚類管理計画の策定
- ③ 観光管理を含む課題への対策
- ④ 登録2年後の調査団の受け入れ

このうち、①については、日本政府はすでに2005年3月には、国立公園を海岸から3 kmま

で拡大(拡大後の面積は約7万 ha)することを表明しており、法的な手続きが終了しだい正確な地図の送付を求められている。

知床の世界遺産登録は、日本で最初の海域を含む自然遺産であるという点が非常に重要な意味を持っている。また、絶滅危惧種の生息地という自然遺産の選定基準④が適用された日本で最初の事例でもある。

## V. 世界遺産条約の現代的意義

世界遺産条約は、その発効から30年が経過したが、顕著で普遍的な自然と文化の価値を守るといふ意義にいささかのゆるぎもない。しかし一方で、人と自然の関係の変化など、時代の変化にあわせた意義を見いだしてゆく必要がある。

すでにオーストラリアと日本における自然遺産の課題を整理したが、ここでは世界遺産条約の現代的な意義について整理してみたい。

### 1. 地球上の生物多様性保全

世界遺産条約の採択から20年後の1992年の地球サミットにおいて生物多様性条約が採択された。しかし生物多様性条約には重要生息地リストなどの制度がないために、世界遺産条約はラムサール条約とともに重要な生息生育地を担保する役割を担っている。

2002年のヨハネスブルグサミットとそれに続く2003年の世界公園会議において、2012年を目途として海洋の保護区を拡大する目標が採択された。これらのミレニアム開発目標を達成するためにも、世界遺産条約は重要な役割を果たすことが期待される。

日本政府は、次の自然遺産候補として、小笠原諸島、琉球諸島をあげているが、いずれも生物多様性保全という点からは、非常に重要な地域である。しかし、小笠原諸島は、島外から持ち込まれた外来種によって、固有の生物相が危機に瀕している。琉球諸島のやんばる地域は、マングース、ノネコなどの外来種問題のほか、米軍演習場移転に伴う新たなヘリパッド建設や、周辺でのダム建

設による野生生物への危機が問題とされており、早急な解決が望まれる。

## 2. 国境を超えた国際協力の推進

世界遺産条約の本来の趣旨は、国際協力による文化と自然の遺産保護にある。世界遺産条約は、危機に瀕した世界遺産をリストにすることで、締約国による国際協力を促進している。

日本は世界遺産基金に対する最大の供与国であり、国レベルでは世界の文化と自然の遺産保護に貢献しているといえるだろう。

しかし一方では、世界遺産リストに記載された遺産だけが、世界遺産条約のすべてであるかのような誤解が広がっている。関係省庁は、さまざまな広報手段を通じて、世界遺産条約の趣旨を国民に広く普及する必要があるだろう。

また、領土問題を平和的に解決する手段としての、国境をまたぐ世界遺産についても検討する意義がある。日本と隣国の間には、いくつかの領土問題が存在するが、中米のコスタリカとパナマにまたがるタラマンカ・ラアミスタ自然遺産のように、両国が自然保護のために協力している例も少なくない。世界遺産条約はその趣旨からも、人類共通の自然や文化を平和的に守ることにあり、対立の緩和や衝突の回避といった役割を果たし得るのではないだろうか。

## 3. 自然保護と地域計画の統合

世界遺産条約が成立した30年前は、まだ日本は右肩上がりの経済成長期にあり、自然保護と地域振興は対立概念でしかなかった。しかし、バブル経済の失敗の経験を経て、どの地域でもかつてのような大規模開発の夢は聞かれなくなった。むしろ、自然保護と地域振興を結びつけようとする動きが活発となっている。

世界遺産条約では、登録地域の管理計画づくりが義務づけられていることから、この管理計画づくりのプロセスを活用して、地域の農林水産業や観光が、自然と共生し、持続的なものになるような統合的な計画とする可能性を持っている。知床の世界遺産登録においても、条約によって義務づ

けられていなければ、水産資源の維持、海生哺乳類の保護などを含んだ統合的な計画は、国立公園計画として作ることは難しい。

世界遺産条約は、このように自然保護と地域計画を統合する役割を果たしうると思われる。

## おわりに

世界遺産条約は、これまで人類の共有の財産である、文化や自然の遺産保護に関する国際協力を推進する役割をはたしてきた。貧困の拡大、地域紛争の激化など、変動する社会にあって、世界遺産条約は文化、自然遺産を平和的に保全する役割が期待される。

1992年の地球サミット以後、世界の生物多様性保全は、地球環境問題の重要な課題となっているが、世界遺産条約は重要な生態系や絶滅危惧種の生息地をリストにして保護する制度を持っていることから、ラムサール条約とともに生物多様性条約を補完する重要な役割を担っている。地球規模の気候変動の時代において、世界遺産条約は、地球の生物多様性保全にとって、不可欠な保護地域のネットワークを提供する。

オーストラリア、日本の事例にみるように、世界遺産条約は、自然保護と地域開発の矛盾の解決に役立ってきた。管理計画とその策定プロセスの活用は、自然と共生し、持続可能な地域社会づくりに貢献することであろう。

## 参考文献

- IUCN (2004) The World Heritage List: Future priorities for a credible and complete list of natural and mixed sites, IUCN
- IUCN (2005) World Heritage Nomination – IUCN Technical Evaluation, Shiretoko-Japan, IUCN
- 日本自然保護協会 (1991) 世界遺産条約資料集, 日本自然保護協会
- 日本自然保護協会 (1992) 世界遺産条約資料集 2, 日本自然保護協会
- 日本自然保護協会 (1994) 世界遺産条約資料集 3, 日本自然保護協会
- 吉田正人 (1996) 自然保護のための国際条約としての世界遺産条約, KONK Vol.18, No.2, pp.179-

184, 関西自然保護機構  
吉田正人（1998）自然遺産，自然保護ハンドブック  
pp. 96-101, 朝倉書店  
吉田正人（2003）日本の自然遺産登録の課題 — 世界  
遺産候補地に関する検討会に参加して，世界遺産  
年報 2004, 日本ユネスコ協会連盟

吉田正人（2004）日本における自然遺産候補地の選定  
と知床自然遺産登録の課題，北海道の自然 No.  
42, 北海道自然保護協会  
吉田正人（2005）世界遺産条約，地球環境条約 — 生  
成・展開と国内実施，有斐閣