関西自然保護機構会報 18(2)：179－184，1996

自然保護のための国際条約としての世界遺産条約

財団法人日本自然保護協会　吉　田　正　人

WORLD HERITAGE CONVENTION AS A MEASURE OF CONSERVATION

Masahito YOSHIDA　*Nature Conservation Society of Japan (NACS-J).*

わが国が，1992年に世界遺産条約を批准して以来，約４年が経過した。政府は，1995年12月にドイツで開催された世界遺産委員会に，白神山地，屋久島の二つの自然遺産地域の管理計画を提出した。この機会にあたり，自然保護のための国際条約としての世界遺産条約の課題を整理してみたい。

世界遺産条約とは

最初に，世界遺産条約について，その概要を簡単にふりかえってみたい。

世界遺産条約の概要

世界遺産条約は，1972年10月にパリで開催された第17回ユネスコ総会において採択された条約で，正式名称は，「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」。1996年12月現在，147カ国が加盟し，380の文化遺産，107の自然遺産，19の文化及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年に加盟国となり，文化遺産として，法隆寺地域，姫路城，京都歴史地域，白川郷・五箇山の民家，原爆ドーム・厳島神社，自然遺産として，白神山地，屋久島が登録されている。

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年に開かれた第16回ユネスコ総会の後，普遍的価値を有する記念工作物，建築物群及び遺跡の国際的保護に関する条約の草稿に着手した。同時に，国際自然保護連合（IUCN）は，自然遺産の保護に焦点をあ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催された国連人間環境会議において，この２つの条約を一つにまとめることが求められ，同年10月の第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，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。

加盟国は，国内のすべての文化遺産及び自然遺産を保護する義務を負うと同時に，国際協力によって世界の文化遺産及び自然遺産の保護を推進することが求められる。加盟国のうち，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（World Heritage Committee）は，世界遺産リスト（World Heritage List），危機にさらされている世界遺産リスト（List of World Heritage in Danger）を作成する。必要に応じて，加盟国が拠出する世界遺産基金（World Heritage Fund）によって，世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する国際協力を行う。

国際記念物遺跡会議（ICOMOS）と国際自然保護連合（IUCN）は，世界遺産委員会の技術顧問として，それぞれ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。

関西自然保護機構業績　第177号

世界遺産条約における自然遺産の位置づけ

世界遺産条約の条文は，文化遺産については，「記念工作物（monuments），建造物群（groups of buildings），遺跡（sites）」という明確なカテゴリーを示しているが，自然遺産については，「無生物又は生物の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；地質学上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」という曖昧な定義を示すのみである。そこで，1988年の世界遺産委員会で採択され，1993年に改訂された「世界遺産条約履行のための作業指針（Implementation Guideline）」は，自然遺産のカテゴリーを次の4つに整理している。

(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，地球の歴史の重要な段階を代表する顕著な見本であること。

(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る見本であること。

(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を包含すること。

(4) 学術的・保全的視野から見て，すぐれて普遍的価値を持つ絶滅のおそれのある種を含む，生物の多様性の野生状態における保全にとってもっとも重要な自然の生息生育地を包含すること。

(1)は，過去の生命の歴史，地球の歴史の証拠となる地域であり，米国のグランドキャニオン国立公園や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世界遺産がこれに該当する。(2)は，現在も進行中の生物進化，生物群集の遷移の見本となる地域であり，エクアドルのガラパゴス諸島がその例となる。(3)は，審美的価値を持った地域。米国のイエローストーン国立公園やヨセミテ国立公園などが該当する。(4)は，絶滅のおそれのある生物の生息生育地，生物多様性の現地保存（in situ conservation）にとって重要な地域であり，ザイールのカフジビエガ国立公園などがこれにあたる。ちなみに，わが国の白神山地は(2)に，屋久島は(2)と(3)に該当している。1993年の改訂でとくに注目されるのは，カテゴリー(4)が，1992年にリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」において「生物多様性条約」が採択されたことをうけて，絶滅のおそれのある生物の生息地だけでなく，生物多様性の現地保存にとって重要な地域を自然遺産のカテゴリーに含めた点である。これによって自然遺産は，これまでの天然記念物的地質・動植物の保護，あるいは美しい景観の保護という概念から，一歩進んで，生態系の完全性あるいは生物多様性の保全という概念に変化を遂げたといえる。

日本の中の世界遺産条約

1992年，日本はようやく125番目の加盟国となった。条約加盟が遅れた理由としては，米英のユネスコ脱退などもあり条約が外務省内で政治的なものとして扱われてきたこと，文化と自然に関係する行政（文化庁・環境庁）の縦割りのため対応が鈍かったことなどがあげられる。しかし，世界遺産条約早期批准の意見書（1990年），ユネスコやIUCNの関係者を招いて開催した世界遺産国際セミナー（1991年）など，日本自然保護協会などの民間団体の力が大きく影響を与え，1992年6月の国会で条約加盟の承認が得られ，ユネスコへの加入書寄託の3カ月後の9月に，日本は世界遺産条約の加盟国となった。この年の10月には，日本

は文化遺産候補として，法隆寺，姫路城を，自然遺産候補として白神山地，屋久島を推薦した。

1993年，コロンビアのカルタヘナで開かれた世界遺産委員会で，日本の４つの候補地は，わが国はじめての世界遺産に登録された。文化遺産に関しては，その後も1994年に京都歴史地域，1995年に白川郷・五箇山，1996年に広島の原爆ドーム・厳島神社が登録されているが，自然遺産はそう簡単にはふえそうにない。その理由の一つは，自然遺産の管理の問題である。

1993年にIUCNは，白神山地，屋久島の現地調査を実施し，自然遺産の評価を世界遺産委員会に提出したが，その結果，日本政府は白神山地に関して以下のような勧告を受けた。すなわち，(1)登録地を森林生態系保護地域の保全利用地区(Buffer Zone）まで拡大すること，(2)登録地の法的位置づけを強化すること（屋久島は国立公園・原生自然環境保全地域だが，白神山地は自然環境保全地域のみ），(3)登録地の管理の一元化（青森・秋田両県にまたがり行政のしくみが複雑）の３つである。このうち，(2)は自然環境保全地域よりも国立公園のほうが格が上とみる国際的常識による誤解もあったようだが，(1)については日本が勧告どおり登録地を拡大し，(3)については管理主体の明確化と管理計画の提出を約束することによって，自然遺産として登録された。これをうけて，1995年，日本政府は白神山地と屋久島の管理計画を世界遺産委員会に提出することになった。

世界遺産条約は，「自然保護のための国際条約」になりうるか？

「世界遺産条約に登録することで，懸案となっている自然保護問題を解決できないだろうか？」という相談をよく受ける。しかし残念ながら，地域社会と行政が強い開発意欲を持ち続けている間は，世界遺産条約が国内問題を解消させるための強力な手段として役立つことはない。では，世界遺産条約は，自然保護の国際条約としてどのような，役割を持ちうるのだろうか？世界遺産条約批准を推進してきた立場から，この問題をもう一度整理してみたい。

保護地域制度を強化する

世界遺産条約の役割として，自然保護運動によって残した地域を，「永遠に保護する」ための保護地域制度を強化する手段としての位置づけがある。

1991年，林野庁は白神山地を森林生態系保護地域として指定することを決めた。青秋林道という共通の課題を解決した後で重要になるのは，白神山地のブナ林を永遠に残すためにはどうしたらよいかである。自然保護運動で一度ストップした道路計画が，何十年か後にまた動き出すということがあるが，それを避けるには強力な保護地域制度が必要である。森林生態系保護地域は，法律ではなく林野庁長官通達に基づく制度であり，生物圏保護区をモデルにはしているものの，ユネスコの生物圏保護区ではない。そこで，世界遺産に登録することで，国際的に認められた保護地域として「永遠の保護」をはかるということが，自然保護の手法として注目されたのである。

環境庁は1992年に白神山地を国の自然環境保全地域に指定したが，この面積はこれまで指定された全国の自然環境保全地域全てを合計した面積より広い。これも世界遺産登録の法的裏付けが必要とされたからだ，といっても過言ではない。

保護地域制度の整合性をはかる

世界遺産のもう一つの役割は，国内の複雑な保護地域の整合性をはかるという可能性である。

日本が世界遺産条約を批准するにあたり問題と

なったのは，条約に対応する国内法がないというのではなく，関係する法律・制度が多すぎて，いくつもの省庁が別々に所管しているということであった。自然遺産だけとっても，環境庁の自然公園法・自然環境保全法，林野庁の森林生態系保護地域，文化庁の文化財保護法（天然記念物）などが関係している。

屋久島を例にとると，環境庁は，永田岳～宮之浦岳を結ぶ西側を原生自然環境保全地域に指定し，この周辺の広い地域を霧島屋久国立公園に指定している。林野庁は国立公園の特別地域にあたる部分を中心に森林生態系保護地域を設定している。縄文杉周辺は文化庁によって天然記念物に指定され，さらに広い地域がユネスコの生物圏保護区に指定されている。しかし世界遺産登録の話が出るまで，関係官庁がそろった協議は行われたことがなく，統一的な管理計画は存在しなかった。

世界遺産条約は，自然遺産を登録しようとする国に対して，管理計画の策定（履行指針36b－v），バッファゾーンの設定（履行指針17）を求めている。そこで，これを利用して，複雑な保護地域制度の整合性をはかり，保護地域の網のかかっていない周辺部の保護と利用のあり方をよりよいものにするということが，自然保護の手法として考えられた。

1993年，日本自然保護協会が「自然遺産地域の保護と管理」をテーマに開催した，第2回世界遺産セミナーにおいて，ユネスコ世界遺産センターのイシュワラン博士は，「世界遺産の管理にユネスコの生物圏保護区の考え方をとりいれるべきだ」と発言，IUCN国立公園保護地域委員会のルーカス委員長は，「すべての世界遺産は管理計画をもつべきであり，そのプロセスとして市民参加が重要であること，エコツーリズムを基調とした観光の見直しが必要である」と強調した（日本自然保護協会．1994）。

このセミナーに参加した地方自治体の中には，独自の世界遺産管理計画づくりをめざした県もあった。また，世界遺産登録をきっかけに少しずつではあるが省庁間の協議が進展し，国立公園のレンジャーが増員され，世界自然遺産生態管理官が設置されるなどの変化がおきつつある。

しかしながら，白神山地と屋久島の管理計画策定にいたるプロセスは，「自然保護のための国際条約」としてこの条約を活用するには，決して十分なものとはいえなかった。登録からすでに2年が経過し，自然遺産地域の内外では，登山者の増加，入山規制に関する見解，隣接地での伐採計画，林道の拡張計画，管理主体が不明確など，早くも自然遺産地域の管理が大きな問題になっていた。にも関わらず，管理計画策定にあたっては，市民から意見を聴取する十分な時間が設けられず，世界遺産地域の周辺地域の開発の規制や入山規制問題など，自然遺産管理上のさまざまな問題の解決は先送りされ，今後に課題を残した形となった。

分断された保護地域をつなぐ

最後に，自然保護のための国際条約としての世界遺産条約に期待されるのは，島状に分断された保護地域をつなぐという役割である。

世界遺産条約は，地理的に離れているが，生物地理学あるいは生態学的につながりをもった保護地域を，一つの自然遺産として登録できるとしている（履行指針19）。たとえば，ニュージーランドではウエストランド，マウントクック，マウントアスパイア，フィヨルドランドの4つの国立公園と周辺の国有林をあわせた277万ヘクタールが，南西ニュージーランド世界遺産として登録されている。カナダでは，バンフ，ジャスパー，ヨーホー，クートネーの4つの国立公園をあわせた216万ヘクタールが，カナディアンロッキー世界遺産として登録されている。また，カナ

ダとアラスカにまたがる，ランゲル・セントエリアス＝クルアネ世界遺産，コスタリカとパナマの国境にある，タラマンカ＝ラミスタ世界遺産のように，国境をまたいだ生態系を，国際平和自然公園として世界遺産に登録している例もある。

わが国の例をあげれば，1990年に，日本自然保護協会が提出した意見書の中にある，「西表島の原生林・石垣島のサンゴ礁・沖縄本島北部のヤンバルの原生林などを含む南西諸島の特異な生物相およびその生息地」を一つの世界遺産として登録するという提言の実現が一つの目標になりうる。南西諸島の生物の多様性は，それぞれの島々が大陸や日本列島から切り放され，それぞれの島で独自の進化を遂げた結果生まれたものであり，屋久島から西表島にいたる島々をひとつづきの自然遺産として考える必要がある。しかし，南西諸島については，世界遺産登録の前提となる国内法による保護が不十分な地域（ヤンバル，白保サンゴ礁等）や開発圧力の強い地域（奄美群島等）の存在など，世界遺産登録を実現するにはさらに時間が必要となるだろう。

世界遺産条約を「自然保護のための国際条約」とするための今後の課題

「世界遺産条約20年」と題する報告書がある。これは，1992年ベネズエラで開催された第４回世界国立公園保護地域会議において，ユネスコとIUCNが主催した世界遺産条約ワークショップの内容をまとめたものだ。筆者もこの会議に参加して日本の状況を報告したが，この報告書に収録されたワークショップの結論および勧告をみると，今後の自然遺産のありかたがみえてくる。

まず，自然遺産の登録基準について，現在の基準は推薦された候補地を厳密に評価するのに十分なものではないとして，「すぐれた自然美」，「自然あるいは文化的要素のすぐれた組み合わせ」などの曖昧な基準を排除し厳密化をはかるとともに，「生物多様性の保全」という概念を明確にもりこむよう提言している。この提言をうけ，1992年12月に米国のサンタフェで開催された自然遺産委員会において自然遺産登録基準が改正された。

次に，自然遺産のモニタリングおよびデータベースの維持に関して，自然遺産の保全状態，自然遺産に対する潜在・顕在の脅威，それに対する対応措置などの情報を，ユネスコがIUCNや世界自然保護モニタリングセンター（WCMC）と共同で行うよう提言している。これは，条約が20年間，登録地を増やすことに終始し，自然遺産の管理状態が十分把握されていないことに対する反省に基づいている。

さらに，自然遺産の管理に関して，(1)すべての自然遺産は，できれば登録申請の際に「管理計画（Management Plan）」を持つべきである。(2)管理計画には長期目標達成のための「年次計画（Annual Operational Plan）」をもりこみその効果をモニタリングすべきである，(3)外部からの圧力を防ぐため自然遺産の外側に「世界遺産管理地域（World Heritage Site Management Area)」を設け，ユネスコの「生物圏保護区（Biosphere Reserve）」の考え方によって管理すべきである，という提言がなされた(国際自然保護連合，1993)。

この提言をうけて，1992年の世界遺産委員会で，条約の履行指針が改訂され「すべての自然遺産は管理計画を持つべきである」という条項が追加された。履行指針には，年次計画や世界遺産管理地域などの概念は盛り込まれなかったが，ユネスコやIUCNが将来的な課題として，生物圏保護区の考え方に基づいた管理と保全状態のモニタリングを重視していることは明らかである。

1993年の白神山地，屋久島の自然遺産登録を前に，日本自然保護協会は，「日本国内の自然遺産

地域の保護と管理に関する提言」を関係大臣・知事に提出し，生物圏保護区の考え方に基づいた管理計画の策定を提言した。生物圏保護区の考え方に基づく自然遺産管理とは，ひとことでいえば核心地域（Core Area），緩衝地帯（Buffer Zone），人為地帯（Cultural Zone）というゾーニングと，保護・研究モニタリング・持続的利用の３つの役割をもった保護地域である（日本自然保護協会，1994）。

このモデルによれば，白神山地は核心地域と緩衝地帯の両方が，屋久島においては核心地域のみが自然遺産に登録されていることになる。したがって，核心地域への圧力を防ぐためには，緩衝地帯の役割の強化するとともに，その周辺地域に世界遺産管理地域を設定し，自然遺産地域のモニタリングを行うとともに，自然遺産の価値を伝える環境教育とエコツーリズムを推進し，自然資源を持続的に利用する枠組みが必要である。

現在のところ，このモデルを理想的に実現している自然遺産は世界にも例がない。日本政府も今のところ，管理計画は，自然遺産登録地域内にのみ適用されるという見解を示している。しかし将来的には，自然遺産周辺地域の管理のあり方が重視されるのは必然的な流れであり，わが国としても，白神山地と屋久島を世界の自然遺産管理のモデルとなるような地域とすべく最大限の努力をすべきであろう。

最後に，白神山地と屋久島に続く自然遺産の登録が期待されるが，自然遺産の基準改訂の趣旨を考えれば，次の候補には，生物多様性の現地保存にとって重要な地域がふさわしい。この観点からみて最も有力な候補は，前述の南西諸島や，大洋島として固有種が多い小笠原諸島があげられる。これらの地域が，自然遺産としての科学的な評価に値することは言うまでもないが，国内法による保護を必要とするという条件を満たすためには，開発計画の見直しや現行の保護地域の枠組みの変更が必要となる。これらの地域の自然遺産登録の実現は，さらに時間を必要とする今後の課題である。

引用文献

国際自然保護連合．1993．World Heritage Twenty Years Later.

日本自然保護協会．1994．世界遺産条約資料集 3.