

世界自然遺産と生物多様性保全

World Natural Heritage and the Conservation of Biological Diversity

吉田 正人

YOSHIDA Masahito

序章 研究の目的と方法

1. 研究の背景と目的

2012年、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（以下「世界遺産条約」）は、1972年にユネスコ総会での採択から40周年を迎えた。一方、「生物の多様性に関する条約」（以下「生物多様性条約（CBD）」）も、1992年に国連環境計画において採択され、地球サミットで調印されてから20周年を迎えた。世界遺産条約における自然遺産・複合遺産のうち、生物多様性の基準のみで登録されているのは14件にすぎないが、生物多様性の基準を一つでも含むものは129、生物多様性または生態系の基準を含むものは153件に及ぶ。いまや世界遺産条約において生物多様性保全は重要な課題となっている。一方、生態系、生物種、遺伝子の保全、持続可能な利用、利益の公正・衡平な配分という広範な目的を持った生物多様性条約において、世界遺産地域を始めとする保護地域は、生物多様性の現地保存のため重要な役割を担っている。1970年代に採択された世界遺産条約等の国際条約とは異なり、環境と開発に関する国連会議（UNCED）で調印された生物多様性条約は、枠組み条約という性格を有し、保全すべき地域のリストを持たない。そのため、生物多様性条約は成立時から、世界遺産条約等の既存の国際条約との協力の下に、保護地域の設定を行うよう、運命づけられてきた。しかし、近年の世界遺産委員会においては、加盟国が自国の遺産を世界遺産リストに記載することに力を注ぐあまり、諮問機関が登録延期を勧告した遺産を世界遺産リストに記載し、危機にさらされた世界遺産リストに記載された遺産の保全のための国際協力に資金がまわらないという問題も生じている。

本研究は、世界遺産条約と生物多様性条約という

二つの国際条約の関係性に注目し、二つの条約の成立の経緯を明らかにするとともに、世界自然遺産が生物多様性保全に果たしてきた役割と現状を分析することによって、世界遺産条約の課題を抽出し、40周年を迎える世界遺産条約に対して、将来への提言を行うことを目的とする。

2. 研究の方法

世界遺産条約ならびに生物多様性条約の成立過程については、ユネスコ、国際自然保護連合(IUCN)等の文献調査を行った。既存文献で不明の点については、IUCN関係者等に聞き取りを行った。世界自然遺産による生物多様性保全については、国連環境計画世界自然保護モニタリングセンター(UNEP-WCMC)、IUCN等の文献調査を行った。既存文献で不明の点については、WCMC、IUCN関係者等に聞き取りを行った。世界遺産条約40周年への提言に関しては、ユネスコ、IUCN等の文献調査のほか、2011年6月にユネスコ本部で開催された第35回世界遺産委員会に参加し、資料を収集した。

第1章 世界遺産条約と生物多様性条約の成立過程

1-1. 世界遺産条約の成立過程

世界遺産条約は、1971年にユネスコが準備した、「普遍的価値を持った記念物、建造物群、遺跡の保護に関する条約（International Instruments for the Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value）」案と、IUCNおよび米国が準備した「人類にとって顕著な価値を有する世界遺産トラスト（World Heritage Trust for Outstanding Interest and Value to Mankind）」案を一つにまとめたものであることは

よく知られている¹。ここでは、IUCN および米国が準備した「世界遺産トラスト」に焦点をあてて、世界遺産条約の成立過程を調査した。

IUCN は、1962 年から 10 年おきに世界公園会議 (World Parks Congress) を開催している。第 1 回世界公園会議は 1962 年に米国のシアトルで開催された。当時 IUCN の委員長を務めていた米国のハロルド・クーリッジ (Harold L. Coolidge) は、国連経済社会理事会に対して米国は、国立公園ならびに同等の保護地域のリストを作成し、最新に維持することを求める決議を提出したと発表した²。IUCN は、国際的な重要性を持った国立公園や保護地域を権威ある保護地域国連リストに掲載し、国際協力によって保護しようとする意図を持っていた。

IUCN の保護地域国連リストの考え方は、米国の世界遺産トラスト構想へと引き継がれた。米国大統領環境諮問委員会の委員長を務めていたラッセル・トレイン (Russell E. Train) は、1965 年、ホワイトハウス国際協力市民会議の天然資源保全開発委員会において、世界の優れた自然、景観地域、歴史地区を指定し、開発し、管理するための世界遺産トラストを提案した³。

第 2 回世界公園会議は、1972 年に米国のイエローストーン国立公園で開催された。これは、世界最初の国立公園であるイエローストーン国立公園の設立 100 周年を記念する意味を持っていた。前年の 1971 年 2 月 8 日、ニクソン大統領は議会における演説で、イエローストーン国立公園 100 周年に関連して、「1972 年という記念すべき年に、世界各国が、世界的な価値を持った地域を世界遺産トラストとして扱うという原則に合意することが適切である」と宣言した⁴。

これを受けて米国政府は、1971 年 10 月に IUCN がまとめた「世界遺産の保全に関する条約 (Convention on Conservation of the World Heritage)」の草案⁵を、1972 年に開催される国連人間環境会議の準備会合に提出した。

一方、ユネスコは 1971 年 6 月には「普遍的価値を持つ記念物、建造物群、遺跡の保護に関する条約」案⁶を各国に回覧し、1972 年 4 月に開催されるユネスコ専門家会合において最終案をとりまとめ、10 月に開催されるユネスコ総会に提出するばかりとなっていた。

1972 年 4 月、パリで開催された専門家会合にお

いて、IUCN・米国案とユネスコ案を一つにまとめるための議論が行われた。その結果まとめられた「世界の文化遺産と自然遺産の保護のための条約 (Convention for the Protection of the Cultural and Natural World Heritage)」案には、現在の世界遺産条約にある世界遺産リスト、危機遺産リストの考え方が示されている。前者は IUCN・米国案の「世界遺産トラスト」、後者はユネスコ案の「保全修復を必要とする重要な記念工作物、建造物、遺跡のショートリスト」に由来している。また世界遺産条約における、「顕著な普遍的価値 (Outstanding Universal Value)」の概念は、ユネスコ案の「普遍的価値を持った記念物、建造物群、遺跡 (Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value)」と IUCN・米国案の「人類にとっての顕著な関心と価値 (Outstanding Interest and Value to Mankind)」を一つにまとめたものであることがわかる。

1-2. 生物多様性条約の成立過程

国連環境計画 (UNEP) の事務総長に就任したムスタファ・トルバ (Mostafa Tolba) は、世界自然保護基金 (WWF) と国際自然保護連合 (IUCN) に呼びかけ、1980 年に世界自然保護戦略 (WCS; World Conservation Strategy) を発表した⁷。持続可能な開発 (Sustainable Development) という概念を最初に表明したと言われる WCS には、「生物多様性」という言葉こそ使われていないが、生命資源の保全 (living resource conservation) を達成するために、①人類の生存と発展を支える生態的プロセスと生命維持システムの維持、②栽培植物、家畜、科学、薬学などに必須の遺伝資源、③生物種や生態系の持続可能な利用の 3 つの目的を掲げている。これらは順序こそ異なるが、生物多様性条約の 3 つの目的に他ならない。

1982 年にインドネシアで開催された第 3 回世界国立公園会議では、「遺伝資源の保存」が保護地域の存在意義として浮上した。最終日に採択されたバリ宣言には、「野生遺伝資源の保全」という決議が盛り込まれ、政府及び国際機関に対して、「野生遺伝資源の保全を保護地域の重要な目的と位置づけ、保護地域を遺伝資源の現地保存の場とする」という提言が盛り込まれた⁸。

これを受けて 1984 年に開催された IUCN 総会は、

1985年までに野生遺伝資源を保全する国際条約の第一次素案を作成することを求めている。

トルバ事務総長は、1984年に「環境と開発に関する世界委員会（World Commission on Environment and Development）」を設立する。1987年にまとめられた同委員会報告書“*Our Common Future*（地球の未来を守るために）”は、IUCNが準備する国際条約の必要性が書かれた⁹。

1987年にニューヨークで開催された第14回UNEP管理理事会に、同委員会の報告書が提出され、生物多様性に関する国際条約を正当化する決議が採択された¹⁰。この決議は、国連の文書として初めて「生物多様性」という言葉を用い、関連条約の傘となるような国際条約をめざして、アドホックな専門家会合を開催することを求めている。

1988年には国連環境計画の中に、生物多様性に関する専門家特別作業部会（AdHoc Working Group of Experts on Biological Diversity）、1989年には生物多様性の保全と持続可能な利用に関する国際法制度を準備するため、技術法律専門家特別作業部会（AdHoc Working Group of Technical and Legal Experts）が設置された。1991年2月、作業部会は発展解消し、政府間交渉委員会（INC: Intergovernmental Negotiating Committee）が設立され、1992年5月まで生物多様性条約の条文の交渉が行われた。

1992年5月まで生物多様性条約草案第15条には、「生物多様性保全のために特別な重要性を持った生物地理学上の地域のグローバルリスト、地球規模で絶滅のおそれのある生物種のグローバルリストを作成する」というオーストラリア提案が記載されていた。グローバルリストは、保全上重要な地域や生物種に、集中して資金を注ぎ込むための優先順位を示すという重要な役割をもっていたが、開発途上国は、国内の熱帯雨林などがグローバルリストに掲載されることによって主権が制限されることを懸念し、項目全体が削除された。その結果、生物多様性条約は、国際的な保全上の重要性を持った生物種や保護地域のリストを持たず、保全のための特別な基金も持たない条約となり、必然的に世界遺産条約やラムサール条約など、既存の条約との協力関係が求められることとなった。

第2章 世界遺産条約と生物多様性条約の比較

2-1. 条約の目的

世界遺産条約には、第1条に通常示される目的条項がなく、いきなり文化遺産の定義から入っている。しかし、前文には、世界遺産条約成立の背景が書かれ、「文化遺産及び自然遺産が、在来の原因のみならず、一層深刻な損傷又は破壊の脅威にさらされており、経済的、学術的及び技術的な能力が十分でないため、国内的保護が不完全なものになりがちであるため、当該国がとる措置の代わりにならないまでも有効な補足的手段となる集団的な援助を供与することによって、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護に参加することが、国際社会全体の任務であることを考慮し、この条約を採択する」として、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護に係る国際協力が、本条約の目的であることを明らかにしている。

生物多様性条約は、第1条において、「生物多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正・衡平な配分を、この条約の関係規定によって実現すること」が条約の目的であるとしている。また、この目的は、「遺伝資源の取得の適当な機会の提供、関連技術の適当な移転、適当な資金提供により達成する」としている。

1970年代にユネスコ、IUCNによって起草された世界遺産条約が「国際協力」、「国際援助」と先進国の立場から見た言葉で書かれているのに対して、1990年代に採択された生物多様性条約は、開発途上国も含めた議論によって成文化されたため、「技術移転」、「資金提供」という開発途上国の立場から見た言葉で書かれている。

2-2. 保護の対象

世界遺産条約では、第2条において自然遺産の定義が書かれているが、前述したように、この定義では保護すべき対象が何か明確ではない。そのため、世界遺産委員会によって採択された作業指針において、(vii)自然美・自然現象、(viii)地形・地質、(ix)生態系、(x)絶滅のおそれのある種の生息地の4つが、自然遺産に係る顕著な普遍的価値の基準とされた。1992年に生物多様性条約が採択された後、(x)絶滅のおそれのある種の生息地は、(x)生物多様性の現地保存のため重要な生息地と改められた。

生物多様性条約では、第2条において、生物多様性の定義が書かれているが、この定義は「生物多様

性」を一般的に述べたに過ぎず、保護の対象とすべき生態系や種を絞り込んではいない。生物多様性条約が保護の対象とする生態系及び生息地は、世界遺産条約のみでカバーできるものではなく、ラムサール条約やユネスコの人と生物圏（MAB）計画の生物圏保存地域など、さまざまな国際条約、プログラムによる保全が必要とされる。

2-3. 加盟国の権利と義務

世界遺産条約は、加盟国に対して、「自国の領土内に存在する文化遺産及び自然遺産を認定し、保護し、保存し、整備し、将来の世代に伝えること」を義務として認識することを求めている。また、締約国に対して、「自国のすべての能力を用い、文化遺産及び自然遺産の保護のため、国際的援助及び協力を行うこと」を求めている（第4条）。

これに対して、生物多様性条約は、「国際連合憲章及び国際法の原則に基づき」という条件付きながら、「自国の生物資源を自国の環境政策に従って開発する主権的権利を有する」と主権国の権利を宣言した上で、「自国の管轄下または管理下における活動が、他国の環境又はいずれの国の管轄下にある区域の環境を害さない責任を有する」（第3条）、と述べている。

1991年の生物多様性条約案には、「生物多様性の保全は、人類の共通の関心事であり、全ての加盟国の協力が求められる」という文が書き込まれていたが、最終的には削除された。ここに、1970年代に採択された世界遺産条約と開発途上国の権利意識が高まった1990年代に採択された生物多様性条約の違いが浮き彫りとなる。

2-4. 保全の手法

世界遺産条約は、「自国の領土内に存在する文化遺産及び自然遺産の保護、保存及び整備のため、立法上、学術上、技術上、行政上及び財政上の措置をとる」に続いて、「締約国は、文化遺産及び自然遺産が世界遺産の遺産であり、これらの遺産の保護に協力することが国際社会の義務である」ことを認識した上で、「文化遺産及び自然遺産が領土内に存在する国からの要請に応じて援助を与えること」、「他国の領土内に存在する文化遺産及び自然遺産を直接又は間接に損傷することを意図した措置をとらないこと」を求めている（第5条）。

生物多様性条約は、「締約国は、生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する国家的な戦略若しくは計画を作成し、又は当該目的のため、既存の戦略又は計画を調整し、特にこの条約の規定する措置で当該締約国に関連するものを考慮したものにする」と生物多様性国家戦略または行動計画の策定を求めている（第6条）。

世界遺産条約は、「自国の領土内にある文化遺産及び自然遺産のうち、人類共通の価値を有し、顕著な普遍的価値を有するものを世界遺産リストに推薦する」（第11条）ことを求めているのに対して、生物多様性条約は、「可能な限り、かつ適切な場合には」という条件付きで、「締約国は、生物多様性の構成要素であって、生物多様性の保全及び持続可能な利用にとって重要なものを特定し」、「緊急な保全措置が必要なもの、持続可能な利用に最大の可能性を有するものに特別の配慮を払い、監視する」（第7条）ことを求めているのみである。

国際協力によって保護すべき地域を、世界遺産リストという形で規定している世界遺産条約と、保護すべき地域や種のリストづくりは締約国の自主性に任せている生物多様性条約には大きな違いがある。1970年代に採択された世界遺産条約、ラムサール条約、ワシントン条約、ボン条約などは、いずれも保護すべき地域や種をリスト化する「リスト主義（Listing Approach）」¹¹を採っているのに対して、1990年代に起草された生物多様性条約は保護すべき地域や種に関する具体的なリストを持たない「枠組み条約」であるという点で異なり、生物多様性条約は、世界遺産条約をはじめとする既存の条約との協力によって生物多様性保全を実現せざるを得ないという関係が生じることとなった。

2-5. 実施機関

世界遺産条約では、世界遺産リストや危機遺産リストへの記載、世界遺産基金の支出をはじめ、専門的で重要な事項はすべて、加盟国から選挙で選ばれた21カ国によって構成される世界遺産委員会によって決定される。また、世界遺産委員会には、ICCROM, ICOMOS, IUCNなどの専門団体が顧問の資格で出席できる（第11条）。このことは、専門的で重要な事項を、加盟国による締約国会議から切り離して、専門的知見に基づいて決定するという意味を持っているが、近年、世界遺産委員会が外交交

渉の場となり、専門団体の判断が覆される事例が急増している。

生物多様性条約は、締約国会議（COP）において重要事項の決定を行うが、締約国会議と次の会議との間に、科学技術助言補助機関会合(SBSTTA)を開催し、締約国会議における決定事項の準備を行う。しかし、SBSTTA 会合は、COP 準備会合の性格を強めるにしたがって外交交渉の場となり、科学技術的助言を与えるという本来の趣旨とはかけ離れたところがある。

2-6. 資金

世界遺産条約は、第 15 条で顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護のための基金（世界遺産基金）の設置を定めており、締約国の分担金、任意拠出金、一般からの寄付によって、危機にさらされた世界遺産の保全回復などを行うことを定めている。しかし、世界遺産基金の収入は年間 300 万ドル程度に止まる。また関連予算を含めて 700 万ドルにのぼる基金支出のほとんどを新規登録案件の調査などに費やしており、危機遺産の保護に使われる額は、全体の 1%程度である。

生物多様性条約は、UNEP における条約案の議論の中で、新たな負担を懸念する先進国の反対で新たな基金は設置されず、「先進締約国は、開発途上締約国が、この条約に定める義務を履行するための措置の実行に要する合意された費用を負担する」という表現に落ち着いた（第 20 条）。開発途上国における生物多様性保全に要する費用は、世界銀行(WB)に設置された地球環境ファシリティー（GEF）等によってまかなわれるが、GEF 全体の中で生物多様性保全に支出される金額は、気候変動に対する費用に比べて少なく、締約国会議において開発途上国に対する資金の増加が求められている。

第 3 章 世界遺産条約による生物多様性保全

3-1. 世界遺産リストによる生物多様性保全

2011 年現在、世界遺産リストには、自然遺産のクライテリア（登録基準）によって掲載された自然遺産が 183 カ所、複合遺産が 28 カ所、登録されている。自然遺産・複合遺産に適用されたクライテリアの数、組み合わせ、年代別分析を行った結果、以下のことが分かった。

ただ一つのクライテリアによって登録された自

然遺産・複合遺産は、(ix)生態系のみが 5 カ所、(x)生物多様性のみが 14 カ所と少ない。

二つのクライテリアによって登録された自然遺産・複合遺産のうち、最も多いのは、(ix)生態系と(x)生物多様性の組合せであり 38 件にのぼる。次いで多いのは、(vii)自然美と(viii)地形地質の組合せで 27 件。次は、(vii)自然美と(x)生物多様性の組合せであり 24 件となっている。これに対して、(viii)地形地質と(ix)生態系、(x)生物多様性の組合せはそれぞれ 2 件ずつしかない。

三つのクライテリアによって登録された自然遺産・複合遺産では、(vii)自然美+(ix)生態系+(x)生物多様性の組合せが最も多く 23 件となっている。(viii)地形地質を含んだ組合せは、いずれも 4、5 件程度しかない。

四つのクライテリアすべてを満たした自然遺産・複合遺産は、合わせて 20 件である（表 1）。

ここから、(vii)自然美の基準は、国立公園指定の古典的価値基準ではあるが主観的な判断を伴うため、かつては単独でも用いられたが、現在では他のクライテリアと組合せることが多いことがわかる。

表 1. 登録基準から見た自然・複合遺産数(2011 年)

クライテリア (登録基準)		自然 遺産	複合 遺産	計
一	vii (自然美)	8	8	16
	viii (地形地質)	14	1	15
	ix (生態系)	5	0	5
	x (生物多様性)	13	1	14
二	vii + viii	23	4	27
	vii + ix	11	1	12
	vii + x	21	3	24
	viii + ix	2	0	2
	viii + x	2	0	2
	ix + x	35	3	38
三	vii + viii + ix	4	1	5
	vii + viii + x	4	0	4
	vii + ix + x	20	3	23
	viii + ix + x	3	1	4
四	vii + viii + ix + x	18	2	20
合計		183	28	211

表 2. 登録基準から見た自然・複合遺産の登録時期
(2011 年)

登録基準	1970 年代	1980 年代	1990 年代	2000 年一	合 計
vii	3	7	3	3	16
viii	0	2	3	10	15
ix	0	0	2	3	5
x	0	5	5	4	14
vii + viii	2	10	6	9	27
vii + ix	0	5	4	3	12
vii + x	1	10	10	3	24
viii + ix	0	0	2	0	2
viii + x	0	0	2	0	2
ix + x	1	10	10	17	38
vii + viii +ix	1	1	2	1	5
vii + viii + x	1	3	0	0	4
vii + ix + x	0	9	8	6	23
viii + ix + x	1	1	1	1	4
vii + viii + ix + x	5	8	5	2	20

(viii)地形地質の基準も、国立公園指定の古典的な基美と(viii)地形地質の組み合わせは親和性が高い。準であるが、2000年以降に増加している。(vii)自然(ix)生態系のクライテリアは単独ではあまり用いられず、(x)生物多様性との親和性が高い。「生態系と生物多様性」、「自然美と地形地質」という組み合わせは、自然遺産の二つの大きな流れである。

複数の基準によって登録された自然遺産・複合遺産の登録年代を見ると、(ix)生態系と(x)生物多様性の二つの基準を含む自然遺産・複合遺産が、2000年代以降も増加を続けていることがわかる。

自然遺産・複合遺産において、生物多様性保全を強化するためには、今後は(x)生物多様性のみによる登録ではなく、(vii)自然美、(ix)生態系などの複数の基準による登録をめざすこと、とりわけ(ix)生態系と(x)生物多様性の基準を満たす自然遺産・複合遺産の登録を推進することが求められる。

3-2. 世界遺産リストの代表性と信頼性

世界遺産リストに記載される遺産の数が増えるにつれ、世界遺産リストのアンバランスが問題となってきた。世界遺産委員会では、これまで二度にわたって、世界遺産リストの信頼性を保ちつつ、世界の文化と自然を代表したバランスのとれたリストとするための議論が行われてきた。最初の議論の結果は、1994年にタイのプーケットで開催された第18回世界遺産委員会において採択された「グローバル・ストラテジー」にまとめられている。二度目の議論は、2000年にオーストラリアのケアンズで開催された第24回世界遺産委員会において行われた。その結果、世界遺産センターはICOMOS、IUCNとともに代表性と均衡性を持った信頼性ある世界遺産リストとするための検討を行い、世界遺産リストへの掲載案件がない国への支援を行うことが決定された。その間、各国からの推薦は、まだ世界遺産リストに掲載された物件がない国を除いては毎年1件に限定、世界遺産委員会で審査する最大数を30件に限定し、暫定リストに掲載されていない案件は審査しないというルールを文化遺産だけでなく自然遺産にも適用することとなった。

世界遺産委員会から、代表性と均衡性を持った信頼性ある世界遺産リストとするための戦略の検討を依頼されたIUCNはUNEP-WCMCに依頼して、2000年に「生物多様性上重要な世界遺産リスト上の保護地域に関する国際的現況」をとりまとめ、登録基準(x)生物多様性の基準にもとづいて世界遺産リストに記載された世界遺産の分析を行っている¹²。さらに2004年には「生物地理、生息域、生物多様性の視点からみた世界遺産リストネットワークの現況」をとりまとめ、登録基準(ix)生態系、(x)生物多様性の基準で記載された世界遺産の分析を行っている¹³。この結果は、2004年に蘇州で開催された第28回世界遺産委員会では、「世界遺産リストー自然遺産および複合遺産の信頼性ある完全なリストとするための将来的優先順位」として報告されている¹⁴。

これによれば、2004年1月に世界遺産リストに記載された世界遺産は、文化遺産582件、自然遺産149件、複合遺産23件であり、自然遺産と複合遺産の合計は172、登録地域の面積は125万km²におよんでいる。生物地理区ごとに分析すれば、自然遺産・複合遺産の数は旧北区が最も多く、熱帯アフリ

表 3. バイオームごとの自然遺産・複合遺産の数

バイオーム (生物群系)	2004年	2011年
ツンドラ・極地	4	7
温帯針葉樹林 (タイガ)	10	20
温帯広葉樹林	12	26
常緑硬葉樹林 (チャパラル)	9	12
温帯草原 (ステップ)	4	8
温帯・亜熱帯雨林	14	16
熱帯多雨林	26	40
熱帯乾燥林 (熱帯季節林)	25	27
熱帯草原 (サバンナ)	8	24
熱帯・温帯荒原 (砂漠)	13	13
山地混成林	32	50
島嶼・海洋系	22	68
湖沼系	5	57

カ区、新熱帯区がこれに次いでいる。バイオーム (生物群系) ごとの分布を分析すると、ツンドラ・極地、温帯草原、熱帯草原、湖沼などは少ないと言われていた。しかし、この数字には、一つの自然遺産に複数のバイオームが含まれる例が反映されていない。そこで 2011 年について、筆者が独自に計算したところ、ツンドラ・極地、温帯草原は少ないものの、熱帯草原や湖沼は決して少なくないことがわかった (表 3)。

これらのギャップ分析は、その後の世界遺産登録にも、少なからず影響を与えている。北極海にあるロシアのランゲル島 (2004 年)、インドネシア・スマトラ島の熱帯雨林 (2004 年)、サバンナと熱帯雨林からなるガボンのロペ・オカンダ (2007 年)、マダガスカルのアツィナナナ熱帯雨林 (2007 年)、カザフスタンのサルヤルカの草原と湖沼 (2008 年)、ケニア大地溝帯の湖沼群 (2011 年) などは、これらのギャップを埋めるものと評価される。米国ハワイ州のパパハナウモクアケア (36 万 km²) とキリバスのフェニックス島 (41 万 km²) は、グレートバリアリーフを上まわる世界最大の海洋保護区であり、海域の世界遺産が少ないというギャップを埋めるのに貢献した。

3-3. 危機遺産リストの有効性

危険にさらされた世界遺産リスト (危機遺産リス

ト) は、ユネスコの条約草案にある、「保全修復を必要とする重要な記念工作物、建造物、遺跡のショートリスト」が下敷きとなっている。しかし、現在、世界遺産リストが名誉あるリストとして歓迎される一方、危機遺産リストは不名誉なリストとして見られるようになった。危機遺産リストに掲載された自然遺産の分布を見ると、アフリカが 12 ヶ所、中南米・カリブ海が 3 カ所、アジアが 1 カ所とほとんどが開発途上国にあるが、アメリカ合衆国のエヴァーグレーズ国立公園のように先進国にありながら何度も危機遺産リスト入りしている世界遺産もある。これは、危機遺産リストを、不名誉なリストとして回避するか、それとも問題解決のためのツールとして活用するかという、その国の政府の姿勢とも関係している。

その姿勢は、(1)危機遺産リストを回避することによる保全、(2)危機遺産リストを活用した問題解決、(3)危機遺産リスト入りしたまま長期間経過、(4)危機遺産リストが活用されず世界遺産リストから削除の 4 つのタイプに分けられる。

危機遺産リスト掲載を不名誉なことだと考える先進国は、危機遺産リスト入りを回避するために保全措置をとることが多い。また、危機遺産リスト入りを受け入れる国は、危機遺産リストに掲載されたという状況を活用して、政府の緊急対策や海外からの支援によって、数年で危機遺産リストから脱する例も多い。しかし、開発途上国 (とくにアフリカ) の危機遺産のように、危機要因が内戦、貧困など根本的な原因のため短期的な解決が難しく、オマーンのアラビアオリックス保護区のように開発を優先する政府が、世界遺産リストそのものからの削除を求めれば、危機遺産リストが世界遺産のセーフティネットとして機能することは難しい。世界遺産条約の本来の趣旨からは、危機遺産リストを世界遺産のセーフティネットと位置づけ、国際協力によって保全を図ることに力を注ぐべきである。

3-4. バッファゾーンによる保護

バッファゾーン概念は、1971 年に始まったユネスコの人と生物圏 (MAB) 計画の中で提唱された。生物圏保存地域は、保全、持続可能な開発、研究支援という三つの役割を実現するため、保護の対象となる生物の重要な生息地などを含む核心地域 (コアエリア) と、外部の影響から核心地域を保

護するために設けられる緩衝地帯（バッファゾーン）、その周辺において持続可能な人間活動が許容される移行地帯（トランジションゾーン）の3つのゾーニングを持っている。

生物圏保存地域ではバッファゾーンは保護区の一部と見なされるのに対して、世界遺産条約の場合、バッファゾーンは世界遺産には含まれないが、その範囲の変更については世界遺産委員会の承認を必要とするレベルの重要性を持ったものと位置づけられている。世界遺産条約において、かつて任意の設定であったバッファゾーンは、現在では外部からの開発圧力から世界遺産を守るための必須条件となっている。

日本が世界遺産条約に加盟した1992年9月には、1988年版の作業指針が使われていたため、バッファゾーンは必須ではなかったため、屋久島にはバッファゾーンが設定されなかった。白神山地については、IUCN評価書における勧告を受けて、世界遺産地域を、森林生態系保護地域の保存地区（コアエリア）だけではなく、保全利用地区（バッファゾーン）を含む地域まで拡張した。

1992年2月の第4回世界公園会議で、ユネスコとIUCNによる世界遺産ワークショップが開催され、①世界自然遺産の管理にあたって生物圏保存地域のゾーニングの考え方を適用すべきである。②世界遺産リストに登録された資産（コアエリア）を保護するためのバッファゾーンの設定はもちろんのこと、周辺の開発圧力から資産を守るため管理計画が適用される世界遺産管理地域（World Heritage Management Area）を外側に設定すべきであるという決議が採択された¹⁵。

2005年に世界遺産リストに掲載された知床の場合は、バッファゾーンをさらに広くとった。IUCNから海域面積の拡大を求められ、バッファゾーンを海岸から3kmまで拡張した結果、バッファゾーンは37,000ヘクタールまで拡大され、コアエリアよりやや広いバッファゾーンが設定された。

2007年に暫定リストに記載され、2010年に世界遺産リストに推薦された小笠原諸島の場合、林野庁、環境省が法的担保措置を強化するため保護地域を拡大した結果、陸地のほとんどが、規制の厳しい国立公園特別地域や森林生態系保護地域保存地区となり、世界遺産地域の外側の陸地にバッファゾーンを設定することは困難になった。また、2008年

の世界遺産委員会の決議¹⁶によって、世界遺産地域の内部にバッファゾーンを設定することもできなくなった。そこで環境省は、あえてバッファゾーンという言葉を使わず、「管理計画の主な対象範囲（World Heritage Management Area）」という名称で、人が居住している範囲やおがさわら丸の航路も含めて、管理計画の効力が及ぶ範囲を推薦書や管理計画に明示することとした（図1）。

2011年6月にパリで開かれた第35回世界遺産委員会において、IUCNは日本政府が設定した世界遺産管理地域を、「実質的なバッファゾーン（Functional Buffer Zone）」であると説明して、小笠原諸島は世界遺産リストに記載された。

このことは二つの意味で大きな前進である。一つは、国内的な意味である。バッファゾーンがなかった屋久島においても、国立公園普通地域の最外郭をバッファゾーンとして設定できるということである（図2）。

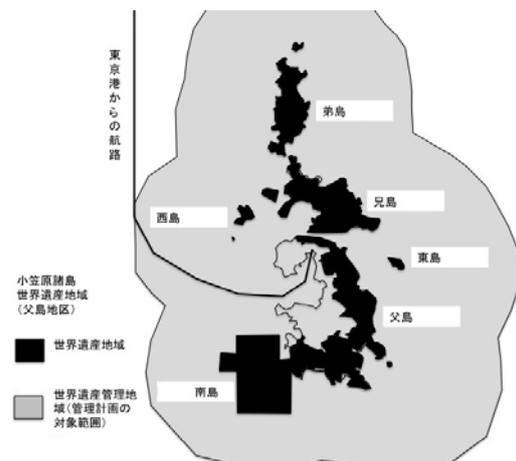


図1. 小笠原諸島世界遺産地域と世界遺産管理地域

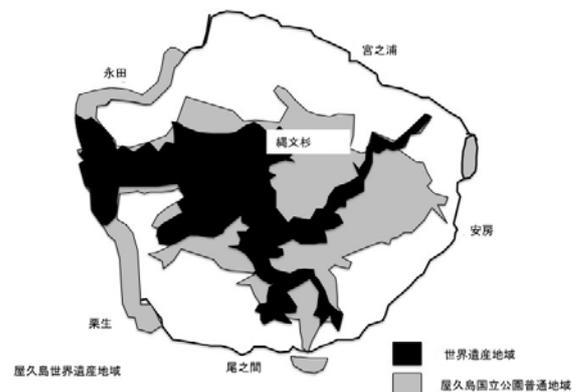


図2. 屋久島世界遺産地域と屋久島国立公園

二つめは、国際的な意味である。日本が提案した「世界遺産管理地域 (World Heritage Management Area)」は、世界遺産の 17 倍にも及び、東京港からの航路まで含む。バッファゾーンを超えた広範囲な管理計画の適用という点では、世界遺産条約の歴史の中で新たな一歩を踏み出したものと評価できる。

3-5. 国境を超えた世界遺産地域

二つ以上の国の国境にまたがる世界遺産地域は、国境を超えた世界遺産 (Trans Boundary World Heritage) と呼ばれ、両国における保護地域の共同管理、保護地域の連続性の確保、さらに平和への貢献という意味で重要性を持っている。

本研究では、世界遺産リストに記載されている自然遺産・複合遺産のうち、公式に国境を超えた世界遺産と認められているものを含め、国境をまたいで存在するものをリストアップした。その結果、国境を超えた世界遺産は、27 カ国にまたがる 15 件 (これに含まれる保護地域は 37) に及んでいることがわかった。しかし、国境を超えた世界遺産は、ヨーロッパ (7 カ所)、アメリカ (4 カ所) に多いが、アジア、アフリカなどには少なく、とくにアジアでは 2 カ所にとどまっていた。

今後、政治的困難を乗り越え、アジアにおける国境を超えた世界遺産を増やすことによって、保護地域の連続性確保による生物多様性の保全、資源開発の放棄、非武装化による平和への貢献を推進すべきである。

第 4 章 結論

世界遺産条約は、大きな転機にさしかかっている。世界遺産リストの増大と新規登録案件の質の維持、リストの信頼性を保つため厳格な評価を行う諮問機関と外交的成果を挙げようとする世界遺産委員国との対立、開発途上国 (とくにアフリカ) の遺産が危機遺産リストに掲載され続ける一方、危機遺産リストが不名誉なリストと見なされることにより問題が潜在化するなど、40 周年を迎えた世界遺産条約は課題だらけである。にもかかわらず、世界遺産リストへの新規登録のみにスポットライトがあたり、世界遺産基金や危機遺産の保全には、十分な資金と人材が与えられていない。世界遺産条約の目標は、世界遺産リストに登録することではなく、世界

遺産リストに挙げた遺産を保護し、将来に継承することである。世界遺産リストの信頼性を保ちつつ、持続的なものにできるかどうか問われている。世界遺産条約が生物多様性保全に寄与するためには、どのような点を改善すべきかを検討し、40 周年を迎える世界遺産条約への提言とした。

4-1. 世界遺産リストの信頼性

IUCN と ICOMOS が、信頼性のある世界遺産リストをめざして、厳正な評価を行っているにもかかわらず、世界遺産委員会は加盟国間のバランスを重視する傾向にある。アフリカやアラブ諸国など、世界遺産の登録数が少ない国からの推薦案件について、管理計画や保全状態が不十分であるため登録延期とする IUCN や ICOMOS の判断を覆して、世界遺産リストに登録するという判断をする例が増えている。2011 年の第 35 回世界遺産委員会ではついに半分以上を占めるようになってしまった。

世界遺産リストへの新規登録を一旦停止し、数年一度、新規登録を検討する世界遺産委員会を開き、世界遺産リストのギャップを埋める重要な地域であると認定された場合のみ、新規登録を認めるようにすべきであろう。それによって、通常の世界遺産委員会は、世界遺産リストに登録された世界遺産の保全状態の検討や危機にさらされた世界遺産の保全回復や基金の配分に時間を割くことができる。

4-2. 保護地域のネットワーク化

IUCN は、「世界遺産リストには、真に顕著な普遍的価値を持った自然遺産のみを記載し、それ以外は、それぞれの地域を代表する保護地域として、生態系ネットワークで連結し、生物種や生息地の保全につなげるべきだ」と提言している¹⁷。

国際的な重要性を持った地域であれば、ユネスコの生物圏保存地域・ジオパーク、ラムサール湿地として保全する道も残されている。また国レベルあるいは国内レベルの重要性を持った地域は、国立公園や国定公園、都道府県立自然公園などとして保護する方法もある。

重要なのはすべてを世界遺産リストに登録することではなく、それぞれの地域ごとに代表性を持った保護地域を、生態系ネットワークでつなぐことによって、生物多様性を保全することである。この生態系ネットワークの中で、世界遺産地域は、世界の

保護地域のほぼ 10%を占める模範的な地域として、他の保護地域のレベルを向上させるためのモデルとしての役割が期待される。

4-3. 危機遺産リストと世界遺産基金

危機遺産リストは本来、危機にさらされた世界遺産を国際協力によって保全回復するための優先順位と必要な費用を明らかにしたリストであって、加盟国を非難したり、罰したりする意図は全く持っていない。しかし、世界遺産リストが名誉なリストとして脚光を浴びる一方で、危機遺産リストは不名誉なリストとして、回避される傾向にある。

これを解決するためには、「危機遺産リスト (World Heritage in Danger)」とい名称を、「国際支援優先リスト (Priority List for International Assistance)」などと変更した方がよいと思われる。少なくとも、「危機遺産リストに登録されれば、ただちに5年以内に危機遺産リストから救出するための計画が策定され、5年間にわたる資金援助が約束される」というような奨励措置が必要である。

しかし、世界遺産基金の支出 (2010-2011年の2年間で773万米ドル)のうち、危機遺産リストに記載された世界遺産救済のための資金は、9万5千米ドルであり、世界遺産基金の支出全体の1%強に過ぎない。これに対して、IUCN、ICOMOSなど諮問機関への支出は380万米ドル(50%程度)を占め、この割合はますます増える傾向にある¹⁸。まずは、新規登録を一旦停止することで、新規登録にかかる支出を抑制し、危機にさらされた世界遺産の救済を優先することが必要である。

謝辞

本研究を進めるにあたり、筑波大学大学院人間総合科学研究科世界遺産専攻・世界文化遺産学専攻の、日高健一郎教授、稲葉信子教授、黒田乃生准教授には、さまざまな助言をいただいた。また、国際教養大学地域環境研究センターの熊谷嘉隆教授には、国際自然保護連合世界保護地域委員会日本委員会会長として保護地域に関する専門的な立場からアドバイスをいただいた。ここに記して感謝申し上げる。

¹ 稲葉信子, 2008. 世界遺産条約はどのようにして生まれてきたのか. 文化庁月報 481号. ぎょうせい.

² Coolidge, H. L., 1962. Future Prospects for International Cooperation in the Field of National Parks and Reserves. Proceedings of First Conference on National Parks : 357-361. National Park Service, US Department of Interior, Washington D.C.

³ White House, 1965. Report of Committee on Natural Resources Conservation and Development, National Citizens Commission, White House Conference on International Cooperation, Washington D.C.

⁴ Train, Russell, 1992. The World Heritage Convention- The First Twenty Years and Beyond. World Heritage Committee. UNESCO

⁵ IUCN, 1971. Draft Text of the Convention on Conservation of the World Heritage

⁶ UNESCO, 1971. International Instruments for the Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites. SHC/MD/17

⁷ IUCN, 1980. World Conservation Strategy – Living Resource Conservation for Sustainable Development. IUCN, UNEP and WWF

⁸ IUCN, 1982. Proceedings of Third World National Parks Conference. IUCN

⁹ 環境と開発に関する世界委員会, 1987. 地球の未来を守るために-Our Common Future. 福武書店

¹⁰ UNEP, 1987. Report of the Governing Council on the work of fourteenth session. A42/25

¹¹ Beyerlin, Ulrich and Thilo Marauhn, 2011. International Environment Law. Hart Publishing

¹² Smith, Gemma and Janina Jakubowska, 2000. A Global Overview of Protected Areas on the World Heritage List of Particular Importance for Biodiversity. UNEP-WCMC. Cambridge, U.K.

¹³ Magan, Chris and Stuart Chape. 2004. Review of the World Heritage Network: Biogeography, Habitats and Biodiversity. UNEP- World Conservation Monitoring Centre and IUCN. Gland, Switzerland.

¹⁴ IUCN, 2004. The World Heritage List: Future Priorities for a Credible and Complete List of Natural and Mixed Sites. IUCN. Gland, Switzerland.

¹⁵ Mishra, Hemanta and Natarajan Ishwaran, 1992. Summary and Conclusion of the Workshop on the World Heritage Convention Held During the IV World Congress on National Parks and Protected Areas, Caracas, Venezuela, February, 1992. World Heritage Twenty Years Later. IUCN. Gland, Switzerland.

¹⁶ World Heritage Committee, 2008. Decision 32 COM 7.1. WHC-08/32.COM/24Rev

¹⁷ IUCN, 2008. The Future of the World Heritage Convention – Challenges for the next twenty years – An IUCN Perspective. IUCN. Gland, Switzerland.

¹⁸ World Heritage Committee, 2011. Report on the Execution of the 2010-2011 Budget and Preparation of the 2012-2013 Budget. WHC-11/35.COM/15.