

日本における自然遺産候補の選定と 知床自然遺産登録の課題

よしだ・まさひと

日本自然保護協会常務理事
1956年千葉県生まれ、1982年より日本自然保護協会の研究員として、各地の自然保護問題に取り組む。北海道に関しては、士幌高原道路問題、千歳川放水路問題を担当した。国際自然保護連合世界保護地域委員会委員として、世界遺産条約の推進にかかわり、昨年は環境省・林野庁の世界自然遺産候補地に関する検討会議の委員をつとめた。

吉田 正 人

まえがき

二〇〇三年三月から五月まで開催された、環境省・林野庁による「世界自然遺産地域候補地に関する検討会」は、知床、小笠原諸島、琉球諸島を、今後、自然遺産として推薦する可能性のある候補地として選定した。私はこの検討会に、委員として出席し、自然遺産候補に関する意見を述べた。その後、一〇月には環境省と林野庁は、白神山、屋久島につづく三番目の自然遺産候補として知床を選定し、二〇〇四年二月一日の締切日までに推薦書を出すことになった。残された二つの候補地については、検討会において指摘された保護担保措置などの課題の検討を行った上で、条件が整い次第、推薦書の提出をめざすとしている。この機会に、日本とりわけ北海道における自然遺産候補の選定経緯と知床の自然遺産登録の課題を考えてみたい。

世界遺産条約とは

世界遺産条約は一九七二年一〇月にパリで開催されたユネスコ総会で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」という。二〇〇三年現在、一七六ヶ国が加盟し、そのうち一二九ヶ国にある五八二の文化遺産、一四九の自然遺産、二二三の自然及び文化の複合遺産が世界遺産リストに掲載されている。わが国は、一九九二年に一二五番目の加盟国となり、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、自然遺産として、白神山、屋久島が登録されている。

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、国際協力によって世界の文化遺産および自然遺産の保護を援助、協力することが求められる。また締約国のうち、選挙によって選ばれた二ヶ国によって構成される世界遺産委員会が毎年開かれ、世界遺産リスト、危機に瀕した世界遺産リストを承認するとともに、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。締約国以外に、文化遺産では国際記念物遺跡会議 (ICOMOS)、自然遺産では国際自然保護連合 (IUCN) といった民間団体が条約の履行に重要な役割を果たしており、条約顧問として位置づけられている。

わが国はこの条約が採択されたユネスコ総会で議長役を果たしながら、二〇年もの間、条約を批准してこなかった。その理由は、ユネスコの運営に反発して英米が脱退した時期があり、この条約が国会の中で政治的に扱われるなど不幸な歴史もあったが (吉田一九九六)、文化遺産と自然遺産の両方を将来の世代に伝えるべき人類共通の遺産としてとらえるという、この条約の趣旨が十分に理解されていなかったことが最大の理由である。この条約の趣旨が十分理解されているかという疑問は今も残る。世界遺産リストに掲載された地域ばかりが脚光をあび、たくさんの観光客がそこを訪れる。それを期待する地域から世界遺産登録の陳情が行われるが、危機に瀕した世界遺産

リストやそれを救済するための世界遺産基金の存在が忘れ去られてはいないだろうかという疑問である。

世界遺産リストのバランスと暫定リスト

ところで日本が世界遺産条約に加盟し、一九九三年に白神山と屋久島が自然遺産となって以来、文化遺産については定期的に新たな物件が世界遺産リストに掲載され九件となっているが、自然遺産については一〇年間申請が行われず二件のままであった。とくに北海道からは文化遺産、自然遺産いずれも登録がなかった。北海道から国に対して、自然遺産登録の働きかけがないわけではなかったが、国が消極的な姿勢であったため、北海道は「北の遺産」という独自のリストづくりを行ったという経緯がある。しかし文化遺産と自然遺産の大きな違いは、文化庁は条約に加盟した時点で、三年から五年以内の世界遺産として申請する可能性ある物件を暫定リストとしてユネスコに提出しているのに対して、環境省は暫定リストを作成してはなかったため、富士山、摩周湖など各地からの陳情に対して、客観的に判断する材料を持ち合わせていなかったというのが最大の理由であろう。そうこうするうちに世界遺産条約は三〇周年を迎え、当初のように世界遺産リストの数を増やすことが当面の課題であった時期は過ぎ、世界遺産リストに掲載された物件の世界的なバランス（自然と文化のバランス、地域バランスなど）を検証することが必要な時期となった。二〇〇〇年にオーストラリアのケアンズで開催された世界遺産委員会において、国際自然保護連合と国際記念物遺跡会議に対して、世界遺産リストが代表性を保った

ものとするための調査が依頼された。その結果がまとまるまでの間、世界遺産リストへの申請数を、自然遺産と文化遺産を併せて各国一ヶ所まで、合計で三〇ヶ所までとする上限が決められた（World Heritage Committee 2000）。また条約の履行指針を改訂するにあたり、これまで文化遺産のみに義務づけられていた暫定リストの提出を自然遺産にも義務づけることとなった（World Heritage Centre 2002）。このため、環境省としても暫定リストを作らない限り、次の自然遺産を申請することはできず、代表性を保った世界遺産リスト作りという世界の潮流からはずれてしまう。このような背景にもとづいて、日本における自然遺産候補の選定が行われたのである。

ところで国際自然保護連合は、自然遺産のバランスを検討するにあたって、生物地理区、バイオーム（生物群系）など、さまざまな区分を用いて分析を行っている（World Heritage Committee 2002）。自然遺産および複合遺産の分布を生物地理区ごとにもみると、アフリカ熱帯区、新熱帯区、旧北区西部などが多く、オセアニア区、南極区は数、面積ともに相対的に少ない。バイオームごとに見ると、山岳、熱帯雨林、熱帯乾燥林が多く、熱帯草原、温帯草原、温帯針葉樹林、ツンドラ、湖沼は相対的に少ない。以上の分析から、ユーラシアや北アメリカの温帯林、アフリカや南アメリカの熱帯林などは比較的代表されているが、それに挟まれた亜熱帯常緑樹林や温帯草原、もっと北方にある亜寒帯常緑針葉樹林（タイガ）やツンドラを代表する世界遺産は少ないということがいえる。また湖沼も、バイカル湖などを除けば、非常に少ない。

今後の世界遺産リストづくりは、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はなく、このようなギャップを埋めるべく、あまり代表されていない生態系を推薦することが期待される。日本には、自然草原はほとんどないが、亜熱帯常緑樹林（沖縄、小笠原）、亜寒帯常緑樹林（北海道）などは、世界遺産リストのアンバランスを解消する意味でも、積極的に推薦してゆく必要がある。

日本および北海道における自然遺産候補地の選定
世界自然遺産候補地に関する検討会では、このような背景を認識した上で、日本における自然遺産候補地を、あくまでも世界遺産リストへの登録基準に合致するかどうかという学術的な視点からの選定を行った。まず環境省、林野庁が保護地域としている、自然公園、自然環境保全地域、森林生態系保護地域、また環境省がリストアップしている特定植物群落、重要湿地などから面積五千ヘクタール以上の地域を検討対象とした。

自然遺産登録にあたっては、ユネスコから依頼を受けた国際自然保護連合が調査を行い、履行指針の自然遺産登録基準（クライテリア）に合致し、顕著で普遍的な価値を持った物件であるかどうかを評価する。自然遺産登録には、四つのクライテリアがあり、少なくともその一つに合致しなければならぬ。すなわち、(一)地球の歴史を表す地形や地質、(二)陸上や海洋を代表する生態系、(三)すぐれた景観、(四)生物多様性の現地保存上重要な生息地の四つである。ちなみに白神山は(一)、屋久島は(二)と(三)のクライテリアを満たしていると評価された。

次に、申請された地域が、将来にわたってその顕著で普遍的な価値を維持するために十分な面積や範囲をカバーしているかという完全性（インテグリティ）の基準を満たさなくてはならない。検討過程において五千ヘクタールという基準を設けたが、これはユネスコや世界遺産委員会の基準ではない。しかし、実際にはこれを下回る面積の自然遺産はよほど特殊な自然現象でもない限り登録されていない。履行指針では、いくつかの事例を挙げて、氷河地形であれば、氷河および周辺の氷河地形を含む範囲、瀑布であればその上流域を含む範囲の推薦を求めている。

さらに、申請された自然遺産候補は、国内法で保護されていなくてはならない。これは世界遺産リストに記載された遺産を、締約国が将来にわたって保護するという証明でもある。この基準は締約国が独自に定めているものであり、日本においては国立公園、国の自然環境保全地域、あるいは森林生態系保護地域のいずれかに指定されていることを条件としている。オーストラリアなどでは国立公園の境界を越えた広い地域を世界遺産に申請するにあたり、国が管理計画を定め、国内法に準拠している例もある。

また推薦された自然遺産候補地は、既に世界遺産リストに登録されている自然遺産や、他の締約国が将来自然遺産として推薦する予定の暫定リストの候補地と比較されるため、国際自然保護連合が、自然遺産を評価する際に行っているウドゥバルディの生物地理区分 (Udvardy 1975) ごとに、国内国外の自然遺産候補との比較を行うことになった。

ウドゥバルディの生物地理区分によれば、日本

の自然地域は、(一)日本満州混交林区(北海道)、(二)東アジア夏緑樹林区(東日本)、(三)東アジア常緑樹林区(西日本)、(四)琉球諸島、(五)ミクロネシア(小笠原諸島)の五つに区分される。それぞれの地域から、(一)利尻・礼文・サロベツ、知床、阿寒・屈斜路湖・摩周湖、大雪山、日高山脈の五地域、(二)早池峰山、飯豊・朝日連峰、奥利根・奥只見・奥日光、北アルプスの四地域、(三)富士山、伊豆諸島、南アルプス、阿蘇山、祖母山・傾山・大崩山・九州中央山地と周辺地域、霧島山の六地域、(四)琉球諸島、(五)小笠原諸島の合計一七地域、これに地形的基準から、三陸海岸と山陰海岸を加えた一九地域が候補にあった。

このうち一つの生物地理区に一つの候補しかない琉球諸島と小笠原諸島については、独特の生物相を持つため、あまり異論がなく自然遺産候補とすることが決まったが、複数の候補地を有する生物地理区については委員の間でさまざまな議論があった。特に北海道の自然遺産候補地については、どの候補もすぐれた自然を有しており、委員によって評価の基準が異なり、一つに絞ることは困難を極めた。また北海道自然保護協会からも環境省に対してこれらの候補を一体のものとして推薦するよう要望が出された。

地形的には大雪山から日高山脈にいたる北海道の背骨となる地域は、噴火と隆起という成因は違ってもユーラシアプレートと北米プレートの衝突に起因するものであり一つにできないかという議論。知床から阿寒にいたる火山群は一体のものであるという議論。植物相からは、大雪山と日高山脈の高それぞれ立地が異なる高山植物群に、夕張岳の高

山植物群を加えることで種の多様性が高まるという議論。昆虫相からは、知床や大雪山よりも、日高山脈のほうが高く評価されるという議論。知床は山だけでなく海の生態系を含み、同じ生物地理区にある他の自然遺産との違いが際立っているなどさまざまな議論がなされた。

結果的に北海道の自然遺産候補地からは、知床が選ばれたが、大雪山や日高山脈についても、将来同じ生物地理区にあるロシアのシホテ・アリン山脈と比較して優位性が証明できれば候補となりうるというコメントがつけられた。これは、二〇〇〇年にシホテ・アリン山脈が世界遺産に登録されるにあたり、大雪山などとの比較が行われ、シホテ・アリン山脈のほうが面積的にも生物の多様性からも優位であると評価されているためである (IUCN 2000)。

知床自然遺産登録の課題

知床は、流水によって育まれる豊かな海洋生態系とオオワシ、オジロワシ、シマフクロウなどの絶滅危惧種に代表される陸上生態系の相互関係が、大陸性気候のシホテ・アリン山脈などにはない特色であることが評価された。したがって、自然遺産の推薦をするにあたっては、海洋生態系と陸上生態系の連続性を確保することが重要であることはいままでもない。

二〇〇三年一月、知床世界遺産候補地地域連絡会議事務局は、知床世界遺産候補地の管理計画案(知床世界遺産候補地地域連絡会議事務局二〇〇三)を発表し、パブリックコメントを求めた。

この中でいくつかが気づいた点を述べてみたい。まず世界遺産候補地域の西側、すなわち遠音別岳原

生自然環境保全地域が世界遺産地域のコアエリアとされながら、バッファゾーンもないことに違和感を覚えた。さすがにこれについては、林野庁の協力もありその後バッファゾーンを付加することになった。斜里側については、断崖となっているため、海岸までコアエリアとなっているが、羅臼側についても、海岸道路のある相泊より先は海岸までコアエリアとしてもよいと思うのだが。

また海洋生態系と陸上生態系の連続性を確保するためには、サケの遡上を妨げている砂防堰堤は、今後、自然再生事業などによって撤去すべきであろう。これについては、環境省と林野庁との協力によって将来的に解決可能であろうが、海洋生態系の保全のためには、水産庁や北海道漁連などとの協力が必要となる。海洋生態系という視点からは害獣として駆除されているトドの取り扱いが気になる。トドやシャチのような海生哺乳類は、これまでわが国では保護の対象とされることがなかった。二〇〇二年の鳥獣保護法改正で、マザランについては環境省の管轄となったが、トド、ラッコ、鯨類はいまだに水産庁の管轄である。管理計画案でも海生哺乳類については、「サケ・マス定置網にかかった海生哺乳類は可能な限り解放して、トドについては破られにくい定置網の設置など共存に向けた取り組みが行われている」と記述されているに過ぎない。二〇〇三年に南アフリカで開催された世界公園会議においても、海洋保護地域の拡大は国際的な課題とされており、海洋生態系と陸上生態系の相互関係を強調するのであれば、知床半島の周辺の海域に国立公園を拡大するくらいの提言があってもしかるべきではないかと思う。また世界公園会議では、国境をまたぐ世界遺産の

拡大が議論された。知床と北方四島の間では、非常にセンシティブな問題となるだろうが、将来的には千島列島全体と北海道東部をつなぐような大きな世界遺産の構想があってもよいのではないだろうか。

引用文献

- IUCN (2000) World Heritage Nomination-IUCN Technical Evaluation, Central Shikote-Alin, Russian Federation, the Report of the 24th Session of the World Heritage Committee.
- Udvardy (1975) A classification of the biogeographical provinces of the World. Occasional Paper No18, IUCN, Switzerland.
- World Heritage Centre (2002) Third Draft Annotated Revisions of the Implementation Guidelines for the World Heritage Convention, Unesco, Paris.
- World Heritage Committee (2000) Representativity of the World Heritage List. The Report of the 24th Session of the World Heritage Committee.
- World Heritage Committee (2002) Progress Report on the Analyses of the World Heritage List and Tentative Lists and the identification of underrepresented categories of natural and cultural heritage.
- 知床世界遺産候補地地域連絡会議事務局 (二〇〇三) 知床世界遺産候補地管理計画案
- 吉田正人 (一九九六) 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.
- 関西自然保護機構