HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	世界遺産条約の特徴と動向・国内実施
Author(s)	田中, 俊徳
Citation	新世代法政策学研究, 18, 45-78
Issue Date	2012-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51524
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP018_002.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

世界遺産条約の特徴と動向・国内実施[1]

田　中　俊　徳[2]

はじめに

世界遺産条約の正式名称は「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage）であり、1972年11月16日に第17回ユネスコ（国連教育科学文化機関）総会において採択されたものである。同条約は、2012年４月現在、189カ国が加盟し、同条約に基づく世界遺産リストには725件の文化遺産、183件の自然遺産、28件の複合遺産、計936件が登録[3]されている。これら世界遺産は153カ国に存在しており、翻って言えば、加盟国のうち36カ国は世界遺産を有していない。また、これら世界遺産のうち35件が危機遺産

[1] 本稿は、2011年10月15日の北海道大学グローバルCOE・環境法政策研究会における筆者の報告原稿を、当日の議論及びその後の検討を踏まえて加筆修正したものであり、平成23年度科学研究費助成事業・基盤研究（A）「環境条約の日本における国内実施に関する学際的研究－国際・国内レベルでの規律の連関－」（代表：児矢野マリ教授）の研究成果の一部である。本文中で言及される「本プロジェクト」とは、この科研プロジェクトのことを指している。

[2] 筆者は、2006年９月-12月にユネスコ本部世界遺産センター研修生（文部科学省高度人材派遣事業）、また、2010年４月-７月にユネスコ日本政府代表部研修員（大阪大学産学連携推進本部イノベーション創出部特任研究員）として世界遺産条約、無形文化遺産条約、ユネスコMAB計画に係る実務に関わっている。

[3] 一般的には「記載」（inscription）という言葉を用いるが、記載するのはあくまで世界遺産委員会であるため、本稿では締約国が主体性を持つという意味を強調するために「登録」という言葉を用いることとする。「登録運動」のような複合語を形成する際に、こちらの方が便利でイメージしやすいためである。

リスト（The List of World Heritage in Danger）に登録され、緊急的な保護担保措置や国際協力が求められている。危機遺産への登録は武力紛争や自然災害、都市開発、密猟などが原因であり、世界遺産基金の優先的な利用が認められている。

こうした危機遺産への登録は世界遺産委員会の決定を通じて行われるが、世界遺産リスト登録への推薦及び保護管理は国家レベルに任されており（3条、4条）、世界遺産に登録されることが即ち永続的な物件の保護を約束するものではない点に留意が必要である。世界遺産リストへの登録は「ゴールではなく、始まり」に過ぎず、条約の理念ないし目的を実現するのは原則的に「国内実施」（National Implementation）に大きく依存している。そこで、本稿では世界遺産条約の国内実施について日本を主な事例としながら、その現状と課題について論じることを目的とする。その際に、まず、世界遺産条約における「実施」とは何であるのかを明確にするため、条約の概要及び動向を論じる。次に、実施過程として、世界遺産リストへの登録プロセスを概説した上で、条約の国内編入における議論並びに関係する法律と行政機関、国内外の事例について論じる。最後に、より広い視点から、世界遺産条約の特徴について論じ、問題提起とする。

1. 世界遺産条約における「実施」とは何か

本稿は世界遺産条約の国内実施における現状と課題を論じることを目的としているが、そのためには、「実施」が何を意味するか世界遺産条約の文脈に即して考えることが求められる。例えば、本プロジェクトの初年度最終成果では、「実施」（implementation）について、UNEP（2006）を引用し、「国際的合意を機能させるために措置をとること」と定義しているが、この概念では国際的合意、機能、措置のいずれも幅が広いため、条約や文脈ごとに一定の補足ないし再定義が必要になる。そこで、世界遺産条約における「国際的合意」が何であり、これを「機能させるための措置」として何があるかについて、世界遺産条約の概要と動向から定めることから始める。そのために、①世界遺産条約がどのように誕生し、②条約本文及び「世界遺産条約履行のための運用指針」（The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention/以下、運用指針）においてどのような目的ないし義務を定めているか、の2点について検証を行う。

1.1 世界遺産条約誕生までの経緯

世界遺産条約は2つの発案が融合するかたちで誕生した（佐藤 他2005）。1つは、ユネスコが1960年代にエジプトのアブ・シンベル神殿などの遺跡を救済する国際キャンペーンを成功させ、その経験に基づき国際的な援助による文化遺産の保護活動を推進していた背景にある。その対象は、インドネシアのボロブドゥール遺跡やパキスタンのモヘンジョ・ダロ遺跡など計28ヵ所にのぼる。これは、第二次大戦後に独立を果たした地域における急速な開発に付随した文化破壊に対して、従来国家の枠組みでしか行えなかった遺産の保護を国際社会全体で対処する方向性を示した点で画期的であった。これらの成功から、ユネスコはイコモス[4]とともに、文化遺産保護の国際条約準備に本格的に取り掛かることになった。

もう1つの潮流は、アメリカ合衆国によって発案された「世界遺産トラスト」である。1872年にイエローストーン国立公園を誕生させ、世界で最初の国立公園制度を整えたアメリカでは1906年には文化遺産であるメサ・ヴェルデを国立公園に指定するなど、古くから、自然遺産と文化遺産を融合させた保護体制を整備してきた。1965年にホワイトハウスで開かれた国際会議において、アメリカは「世界遺産トラスト」の創設を訴えた。アメリカの「世界遺産」設立への主張は1972年のイエローストーン国立公園誕生100周年を前に高まり、1971年にニューヨークで開催された国連環境会議の準備会議において、自然と文化を国際的に保護する国際条約の創設を提唱することになった[5]。

[4] International Council on Monuments and Sites/国際記念物遺跡会議

[5] 第二次大戦後に米英を中心とした先進諸国（旧宗主国）が、国立公園や自然保護区の設置を推進した歴史については、Nash（1982）に詳しい。例えば、ユネスコ初代事務局長であるジュリアン・ハクスレー（英）が、「近代世界において、国立公園のない国は文明国として認められない」と発言した背景には、1940年代から60年代にかけてアジア・アフリカ諸国の独立が相次いだ点にある。アフリカの独立派は、「ヨーロッパであなたたちが狼や熊を殺したように、私たちも象やライオンを殺したいのだ」という言葉に代表されるように、開発可能な国土を保護区とすることには懐

こうして、ユネスコとイコモスが準備してきた国際的な文化遺産保護条約はアメリカの主張を採り入れ、最終的に1972年11月のユネスコ本会議において採択されるに至った。当時のニクソン大統領が、世界遺産条約のことを「アメリカで誕生した公園概念の世界規模化」[6]と表現しているように、世界遺産はアメリカが世界に誇るべき国立公園概念の拡大である、という認識が高かったことがうかがえる。こうして、1972年に世界遺産条約は誕生し、1975年に加盟国が20ヵ国を数えたところで条約発効に至った。アメリカは1973年に最初の条約加盟国となり、1978年にイエローストーン国立公園を世界で最初の世界遺産の１つとしてリストに登録している。

以上、世界遺産条約誕生の背景として、① 第二次大戦後に独立を果たした新興国における文化破壊に対して、文化や自然の保護を担ってきた旧宗主国を中心とした国家が国際的に文化遺産を保護する枠組みを模索していたこと、② アメリカが自国の国立公園システムを反映した自然・文化遺産保護のための国際的枠組みを模索していたこと、が挙げられる。

疑的であった。こうした途上国の相次ぐ独立と軌を一にして、1947年には国際自然保護NGOとして知られるIUCN（設立当時IUPN）がスイスで設立され、1949年にニューヨークのサクセス湖で開かれた会合では絶滅危惧種と国立公園に焦点が置かれ、1966年のレッド・データ・ブック発行につながった。1961年には世界自然保護基金（WWF）がスイスで設立され、IUCNの資金確保の役割を果たした。1958年のIUCNアテネ会議では「国連の国立公園とそれに類する地域リスト」作成委員会が結成され、1962年にはアメリカ・シアトルにて第一回世界国立公園会議が開催された。この会議では、ケネディ大統領（当時）からすべての代表参加者に歓迎の手紙が配られ、その中でケネディは、「国立公園や保護地域は自然資源の優れた活用方法である…我々が現在知っている地球の素晴らしさを将来にまで保証するものである」と述べ、当時の人口急増を引き合いに出し、「自然環境を守ることに細心の注意を払わなければならない」と指摘している。アメリカやイギリスといった民主主義先進国が国立公園概念を用いて自然保護・文化保護外交を積極的に展開し、その延長線として世界遺産条約が誕生したと考えることも仮説として興味深い。

[6] U.S. Department of State (2008) ‘National Parks, National Legacy’ *ejounal USA* p. 49.

1.2 世界遺産条約の目的と締約国の義務

1.2.1 条約本文の構成

世界遺産条約の本文は、前文及び38条からなり、文化遺産と自然遺産の定義（1-3条）、国内・国際レベルにおける遺産の保護（4-7条）、世界遺産委員会の設置（8-14条）、世界遺産基金の設置（15-18条）、国際支援の条件（19-26条）、教育プログラム（27-28条）、報告（29条）、その他事項について（30-38条）の８章で構成されている。条約の前文では、「社会経済の変化によって文化・自然遺産の劣化が進行して」おり、「国内レベルの保護は、経済的、科学的、技術的な資源不足によって不完全な状況である」こと、そして、「文化・自然遺産は国際的関心事であり、人類全体の遺産として保存されるべき」であり、よって、「遺産に迫る危機の重大性を鑑みて、国際社会全体で顕著な普遍的価値を有する遺産の保護のために協力しなければならない」ことを謳っている。

1.2.2 条約の目的と締約国の義務

条約本文において目的を明示した部分はないが、条約の運用指針７項に「条約の目的は、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産を認定し、保護、保全、公開するとともに、将来の世代に伝えていくことである」と明言されている。これは、４条の「締約国は、第１条及び第２条に規定する文化遺産及び自然遺産で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識する。このため、締約国は、自国の有するすべての能力を用いて並びに適当な場合には取得し得る国際的な援助及び協力、特に、財政上、芸術上、学術上及び技術上の援助及び協力を得て、最善を尽くすものとする」に定められた締約国の義務と重複しており、世界遺産条約における目的と締約国の義務はおおよそ同一のものと考えることが出来る[7]。日本国内においては、世界遺産条約の目的

[7] 運用指針の和訳は国立情報学研究所HPを参照 http://bunka.nii.ac.jp/jp/world/h_13.html（2012/ 4/1閲覧）。また、条約本文の和訳は、社団法人ユネスコ協会連盟HPを参照 http://www. unesco.jp/contents/isan/treaty.html（2012/4/1閲覧）。条約本文と運用指針では、同じ単語についても訳が異なる例が見られる。例えば、conservationの訳

について、「文化遺産及び自然遺産を人類全体のための世界の遺産として損傷、破壊等の脅威から保護し、保存するための国際的な協力及び援助の体制を確立する」（外務省HP、文化庁HP、林野庁HP）と解釈されている。

条約本文では、条約の目的を実施する具体的な方策として、「世界遺産リストの設置」（11条２）、「危機遺産リストの設置」（11条４）を定め、条約の運営に世界遺産委員会[8]（World Heritage Committee）を設置し、遺産保護のための世界遺産基金や国際協力体制の構築、また、教育プログラムの推進を明記している。よって、世界遺産条約における実施は、「顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産を認定し、保護、保全、公開するとともに、将来の世代に伝えていく」という国際的合意を機能させるため、国内的には「世界遺産リストへの物件の登録とその保護管理を行うこと」だと考えることができる。また、国際実施として、世界遺産委員会を設置し、遺産保護のための基金の設立及び国際協力体制を構築し、教育プログラムを推進することが挙げられる。本稿では、とりわけ国内実施に焦点を当てるため、世界遺産条約における国内実施について、「世界遺産リストへの物件の登録とその保護管理を行うこと」と定義する。

なお、世界遺産リストへの登録については次項でみるように比較的厳密な基準に基づいて行われるが、保護管理については各国の裁量が大きく、その基準も幅広い。よって、世界遺産委員会や諮問機関であるIUCN[9]やイコモスが個別の物件に対して保護管理レベルの向上を目的とした決議や勧告を出し、締約国に自発的な実施を促しているのが現状である。こうした決議や勧告については、本プロジェクトが定めた実施の定義における

について、本文では「保存」、運用指針では「保全」と訳され、presentationについても条約では「整備」、運用指針では「公開」と訳されているなど、多少の差異が存在する。これは、条約本文が1972年当時のまま保存されているのに対して、運用指針は毎年開催される世界遺産委員会の決議によって変更されるため、その和訳も随時変遷しているためと推測される。

[8] 世界遺産委員会は21カ国で構成され、ユネスコ本部世界遺産センターが事務局を担っている。委員国の任期は６年であり、２年毎に７カ国が改選される。ただし、近年は世界遺産条約の人気が高まっていることなどから、委員国が４年で自発的に交代することが慣例化しつつある。

[9] International Union for Conservation of Nature/国際自然保護連合

「D：COP/MOP等（条約実施機関）の決定の実施」に該当すると考えられる[10]。これは、条約目的という比較的抽象度の高い実施と比べるとより詳細で具体的であるため、実証研究を行うにあたって有益と考えることができる。こうした決議や勧告に関する具体事例については後述することとし、次項では、世界遺産リストへの登録における選定基準に着目し、義務の性質を検証する。

1.3 世界遺産の選定基準

世界遺産リストや危機遺産リストに登録される「世界遺産」の選定基準として特筆されるのがOutstanding Universal Value（「顕著な普遍的価値」と訳される）、通称OUVと呼ばれる概念である。世界遺産条約本文（1-2条）において文化遺産及び自然遺産は、共に「OUVを有するもの」とされ、その解釈は運用指針（以下、OG）の49-53項及び77-95項に定められている。OG49項に依れば、OUVとは「国家間の境界を超越し、人類全体にとって現代及び将来世代に共通した重要性をもつような、傑出した文化的な意義及び/又は自然的な価値」と定義されている。また、OG77項では、表１のように10のクライテリアへの合致、OG78項では、真正性、完全性、保護担保措置をOUVの必要条件に挙げているため、それぞれの項目について検証する。

1.3.1 クライテリア

表１に挙げられている10のクライテリアのうち、1-6は文化遺産に関する指標であり、7-10が自然遺産に関するものである。複合遺産はこの両者にかかるものとされる。世界遺産リストに登録される際には、これらクライテリアのうち１つ以上に合致していればよい[11]。推薦国は、物件がOUVとして該当するクライテリアを選定の上、推薦を行う。

[10] 本プロジェクトでは、条約の「実施」について、A：条約目的の達成、B：条約の定める原則（の達成）、C：条約規定における法的義務の履行、D：COP/MOP等（条約実施機関）の決定の実施、の４段階に区分している。

[11] 2011年に登録された小笠原は、クライテリアviiiとixで推薦されたが、これらのうちviiiのOUVが認められずixのみで登録に至った。

一般的に、自然遺産に関しては、viiが「自然景観」、viiiが「地質」、ixが「生態系の進化」、xが「生物多様性(=絶滅危惧種)」とされており、例えば、クライテリアixは、知床、白神山地、小笠原、屋久島のすべてが登録基準として認定されている(小笠原と白神山地はこのクライテリアのみで登録。屋久島はvii、知床はxでも登録)。日本においてクライテリアviiiが認められた事例はないが、例えば、アメリカのヨセミテ国立公園やグランドキャニオン国立公園、カナダのグロス・モーン国立公園がこれに該当している。

表1　世界遺産登録におけるクライテリア

(i) 人間の創造的才能を表す傑作である。
(ii) 建築、科学技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展に重要な影響を与えた、ある期間にわたる価値観の交流又はある文化圏内での価値観の交流を示すものである。
(iii) 現存するか消滅しているかにかかわらず、ある文化的伝統又は文明の存在を伝承する物証として無二の存在(少なくとも希有な存在)である。
(iv) 歴史上の重要な段階を物語る建築物、その集合体、科学技術の集合体、あるいは景観を代表する顕著な見本である。
(v) あるひとつの文化(または複数の文化)を特徴づけるような伝統的居住形態若しくは陸上・海上の土地利用形態を代表する顕著な見本である。又は、人類と環境とのふれあいを代表する顕著な見本である(特に不可逆的な変化によりその存続が危ぶまれているもの
(vi) 顕著な普遍的価値を有する出来事(行事)、生きた伝統、思想、信仰、芸術的作品、あるいは文学的作品と直接または実質的関連がある(この基準は他の基準とあわせて用いられることが望ましい)。
(vii) 最上級の自然現象、又は、類まれな自然美・美的価値を有する地域を包含する。
(viii) 生命進化の記録や、地形形成における重要な進行中の地質学的過程、あるいは重要な地形学的又は自然地理学的特徴といった、地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な見本である。
(ix) 陸上・淡水域・沿岸・海洋の生態系や動植物群集の進化、発展において、重要な進行中の生態学的過程又は生物学的過程を代表する顕著な見本である。
(x) 学術上又は保全上顕著な普遍的価値を有する絶滅のおそれのある種の生息地など、生物多様性の生息域内保全にとって最も重要な自然の生息地を包含する。

1.3.2 真正性(Authenticity)

真正性についてはOG79-86項で規定されており、OG79項で規定されているように文化遺産のみに適用されるものである。中でも真正性の解釈をめぐる議論として有名なのが「再建された遺産は原則的に認めない」という86項に定められる条項である。例えば、1992年のイコモス報告で世界遺産がヨーロッパ地域に偏っていることが指摘されているが、その理由として、「素材の真正性」の議論が挙げられる。西洋に特徴的である石造りの建造物は、長期保存に向いており、築数百年以上の建物を多く見ることができる。一方、アジアや太平洋、アフリカ地域に特徴的な、木材や土(日干し煉瓦を含む)を利用した建造物は、風土や素材の耐用年数といった関係から修復を繰り返す必要があることが多い。このように、修復を繰り返す歴史的建造物は世界遺産条約が課す「真正性」の点において不利であった。この点において、世界遺産が西洋中心の概念であるとして1980年代後半頃から日本やノルウェーを中心に批判が展開され、1994年の「奈良ドキュメント」の採択に至った。

奈良ドキュメントとは、1994年に奈良で開催された「世界遺産条約に関連した真正性に関する奈良会議」で採択された決議文書である「真正性に関する奈良ドキュメント(Nara Document on Authenticity)」のことであり、同文書において、「文化遺産はそれぞれの文化的脈絡の中で検討、判断されなければならない」(第11項)とされ、世界遺産の登録審査のみならず、各地域における文化遺産の特定と保護のプロセスや理論にも影響を与えた。こうした真正性の見直しを含んだ奈良ドキュメントは、アジアやアフリカなど木や土による建造物の歴史と文化を有する国々において世界遺産登録の可能性を増すモメンタムとなった(佐藤 他2005)[12]。

[12] 2011年に登録された平泉では、中尊寺金色堂を覆うコンクリート製の覆堂が真正性を弱めていると諮問機関であるイコモスに指摘されたが、これに対して文化庁は「金色堂に安置された遺体と首級(ミイラ)の保存のため、アジア地域特有の気候の制約に基づき、各時代の技術を駆使して行うものであり、金色堂の真正性は担保されている」と、回答している。

1.3.3 完全性 (Integrity)

完全性は、運用指針の87-95項に規定されているもので、文化・自然遺産共に求められるものである。完全性とは、「自然遺産及び/又は文化遺産とそれらの特質のすべてが無傷で包含されている度合いを測るためのものさし」(OG88) であり、① 顕著な普遍的価値が発揮されるのに必要な要素がすべて含まれているか、② 当該資産の重要性を示す特徴を不足なく代表するために適切な大きさが確保されているか、③ 開発及び/又は管理放棄による負の影響を受けているか、が重要な判断基準となる。

また、文化遺産に関しては、「資産の物理的構造及び/又は重大な特徴が良好な状態であり、劣化の進行による影響がコントロールされていること。また、資産が有する価値の総体を現すのに必要な要素が、相当の割合包含されていること。文化的景観及び歴史的町並みその他の生きた資産については、これらの独自性を特徴づけている関係性や動的な機能が維持されていること」(OG89)、自然遺産に関しては、「生物物理学的な過程及び地形上の特徴が比較的無傷であること。しかしながら、いかなる場所も完全な原生地域ではなく、自然地域は全て動的なものであり、ある程度人間との関わりが介在することが知られている。伝統的社会や地域のコミュニティーを含めて、人間活動はしばしば自然地域内で行われる。そのような活動も、生態学的に持続可能なものであれば、当該地域の顕著な普遍的価値と両立し得る」(OG90)とされる。さらに、自然遺産については個別のクライテリアにおいても完全性の判断を定めているため、表2に掲載する。

表2　自然遺産のクライテリアに関連する完全性の説明

92. 登録価値基準(vii) に基づいて登録推薦される資産は、顕著な普遍的価値を有すると同時に、資産の美しさを維持するために不可欠な範囲を包含していること。例えば、滝を中心とする風景の場合、資産の美的価値に一体的に結びついた隣接集水域及び下流域を包含していれば、完全性の条件を満たす可能性がある。
93. 登録価値基準(viii) に基づいて登録推薦される資産は、関連する自然科学的関係において相互に関連し依存した鍵となる要素の全て又は大部分を包含していること。例えば、「氷河時代」の地域であれば、雪原、氷河そのもの及び氷食形状、堆積、棲みつきのサンプル（例えば、条線、モレーン、植物遷移の初期段階等）を包含していれば、完全性の条件を満たす可能性がある。また、火山の場合は、溶岩起源鉱物の完全な変形シリーズが残っており、噴出岩の種類や噴火の種類の全て又は大部分が代表されていれば、完全性の条件を満たす可能性がある。
94. 登録価値基準(ix) に基づいて登録推薦される資産は、生態系及びそこに含まれる生物多様性を長期的に保全するために不可欠なプロセスの鍵となる側面を現すために十分な大きさをもち、必要な要素を包含すること。例えば、熱帯雨林地域は、ある程度の標高変化、地形・土壌型の変化があり、パッチの系及びパッチの自然再生が見られれば、完全性の条件を満たす可能性がある。同様に、サンゴ礁であれば、例えば、海草やマングローブ、又はサンゴ礁への栄養塩や堆積物の流入を制御するその他近隣生態系を包含すれば、完全性の条件を満たす可能性がある。
95. 登録価値基準(x) に基づいて登録推薦される資産は、生物多様性の保全にとって最も重要な存在であること。生物学的に見て、最も多様性・代表性の高い資産のみがこの基準を満たし得ると考えられる。関係する生物地理区、生態系の特徴を示す動植物相の多様性を最大限維持するための生息環境を包含していることが求められる。例えば、熱帯サバンナの場合であれば、共進化した草食動物と植物の組み合わせが完全に残っていれば、完全性を満たす可能性がある。また、島嶼生態系の場合であれば、固有の生物相を維持するための生息環境を包含すべきである。広い生息域をもつ種を含む場合は、当該種の生存可能個体群サイズを確保するために不可欠な生息環境を包含するのに十分な大きさを確保すべきである。さらに、渡りの習性をもつ生物種を含む地域の場合は、繁殖地、営巣地、判明している渡りのルートが適切に保護されていることが求められる。

1.3.4 保護管理（Protection and Management）

保護管理については、OG96-119項に定められている。主要な条項としては下記が挙げられる。

「世界遺産一覧表に登録されているすべての資産は、適切な長期的立法措置、規制措置、制度的措置、及び/又は伝統的手法により確実な保護管理が担保されていなければならない。その際、適切な保護範囲（境界）の設定を行うべきである。締約国は、登録推薦資産についても、同様に、国、地域、市町村の各段階における適切な保護対策及び/又は伝統的手法による適切な保護対策を具体的に示すことが求められる」（97）

「資産の存続を保証し、顕著な普遍的価値及び完全性及び/又は真正性に影響を及ぼす可能性のある開発等から資産を保護するための立法措置、規制措置を国及び地方レベルで整備することが求められる。また、締約国は、それらの施策を十分かつ効果的に実施する必要がある」（98）

「登録推薦資産の境界は、自然公園、自然保護区（リザーブ）、生物圏保護区（バイオスフィアリザーブ）、歴史的保護地区など、既存または計画中の保護区と重なる場合がある。これら既存の保護区内には管理水準の異なる複数のゾーンが設定されていることがあるが、必ずしも全てのゾーンが登録のための基準を満たすとは限らない」（102）

「上記の多様性を認識したうえで、効果的な管理体制に共通する要素として、以下のものが挙げられる

a）すべての関係者が資産についての理解を十二分に共有していること。
b）計画、実行、モニタリング、評価、フィードバックのサイクル。
c）パートナーと関係者が参加していること。
d）必要な（人的、財政的）資源が割り当てられていること。
e）キャパシティビルディング。
f）管理体制の運営に関するアカウンタビリティと透明性 」（111）

「締結国には、世界遺産資産のための効果的な管理活動を効果的に実施する責任がある。締約国は、資産の管理者、管理権限を持つ機関その他のパートナー、及び資産管理関係者との緊密な連携を図ること」（117）

「世界遺産資産は、生物学的、文化的に持続可能な様々な利用と両立し得る。締約国とパートナーは、そのような持続可能な利用が資産の顕著な普遍的価値や完全性/真正性を損なうことがないように努めなければならない。さらに、いかなる利用も生物学的、文化的に持続可能であることが求められる。但し、なかには人間による利用が適切ではない資産も存在する」（119）

以上のように、世界遺産の保護管理は頑健性の高い制度に基づいて行われ、保護管理を担う主体に関係なく、対策や手法を明示し、必要な管理計画と資源、アカウンタビリティを有する必要がある。その際、主要な利害関係者との緊密な連携が求められている。また、119項は持続可能な利用を定めている。

世界遺産の登録においては、クライテリア、真正性、完全性、保護管理の条件を満たしたOUVを認定し、これを保護することが締約国の義務と考えることができる。次に、具体的な実施過程である登録手順について概要を説明する。

2. 世界遺産リストへの登録プロセス

2.1 世界遺産リストへの登録プロセス

世界遺産は、世界遺産委員会ないしユネスコ世界遺産センター（以下、センター）がミシュランのガイドブックのように勝手に物件を登録するものではない。あくまで、条約加盟国からの推薦を各種機関と委員会が審査した上で登録の是非が検討されるものである。その手順は、図1に示すように、複数回の審査を経る必要がある（OG120-168）。

まず、世界遺産リストに登録する前提として、世界遺産条約に加盟する必要がある。同時に、世界遺産暫定リスト（Tentative List）を各国が準備しなければならない。この暫定リストに審査はないため、各国が自由に登録することができる（暫定リストへの登録プロセスについては後述）。また、センターに推薦する物件は、暫定リストに入れておかなければならない。日本では、2012年4月現在、彦根城や富士山など12件が登録されており、いずれも文化遺産である。

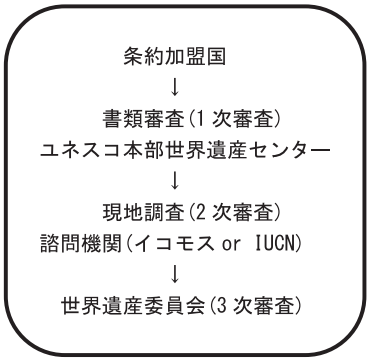

図1　世界遺産登録推薦・審査手順（田中 2009）

センターへの推薦締め切りは毎年２月１日と定められており、これ以降に提出した場合は翌々年以降に審議されることとなる[13]。図１にあるように、最初の審査はセンターにおける書類審査（または、１次審査/formality check）である。これは、書類上の不備がないか、法的な問題やOUVの説明が充分であるか、などの観点で行われるものであり、原則的に１カ月以内に審査が行われる。この書類審査をパスすれば、次に諮問機関による現地調査が実施される。諮問機関は、文化遺産はイコモスとイクロム[14]であり、現地調査を行うのはイコモスである。自然遺産はIUCNが諮問機関であり、現地調査を行う。複合遺産や文化的景観の場合はイコモスとIUCNの両者が担当する。現地調査は、翌年の５月頃まで約１年２カ月をかけて実施される。途中、諮問機関は推薦国に対して追加情報の提供を求めることができ、毎年６－７月頃に開催される世界遺産委員会開始の６週間前までに審査結果をユネスコ宛てに連絡する必要がある。審査結果は、登録、情報照会（referral）または登録延期（deferral）、登録不可の３つであり、登録

[13] なお、毎年9/30迄に推薦書を提出すれば、ユネスコ本部世界遺産センターにおいて、推薦書を事前確認し書面の不備について連絡する制度がある。しかし、書面審査で落選することの多い途上国に限ってこの制度を使っていないという現実がある（田中2009も参照のこと）。

[14] International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property/文化財保存修復研究国際センター

不可が勧告されるとその物件を同一のOUVで推薦することは出来ない。

諮問機関の勧告を受け、最後に世界遺産委員会での審議を経て登録の是非が決定する。原則的に２次審査(現地調査)の結果が覆されることはなかったが、近年は、現地調査で登録延期勧告があったにも関わらず、委員会で「逆転」登録を果たす例が増加している。例えば、2011年の委員会では、登録された25件のうち、13件が「逆転登録」であり、世界遺産条約は、政治化の傾向を強めている。よって、実質的な審査は書面と現地の２回であるが、最終判断はあくまで委員会によって行われる点に留意が必要である。

2.2 国内暫定リストへの登録並びに世界遺産リストへの推薦プロセス

国内暫定リストへの登録基準やプロセス並びに世界遺産リストへの推薦プロセスは、各国に一任されている。一部途上国では、暫定リストの基準が甘く、世界遺産リストへの登録見込みがない物件を多数登録している国もある。日本は暫定リストの運用に関して比較的慎重であり、暫定リストへの登録プロセスそのものが厳格だと言える。ただし、そのプロセスには文化遺産と自然遺産で差異がある。

2.2.1 文化遺産

文化遺産の場合、そのプロセスは徹底した「ボトムアップ型」である。まず、都道府県と市町村が共同で「提案書」を作成し、文化庁に提出する[15]。提案書が提出された際、文化庁では、文化審議会文化財分科会世界文化遺産特別委員会において審査がなされ、暫定リストへの登録の可否を判断する。暫定リストへの登録は国（文化庁）が行う。ただし、暫定リストに登録されたとしても、世界遺産リストへの登録準備作業は自治体が中心となって行う。実際に推薦まで進むケースは比較的少なく、彦根城は1992年の暫定リスト登録から20年近くが経過している。世界遺産リストへの推薦には、文化審議会内での審査に加え、世界遺産条約関連省庁連絡会議の審査が行われることとなる。文化遺産は、石見銀山に続き、平泉でもイコモスの登録延期勧告を受けたことから、今後の動向が注目される。2012年１月

[15] 提案書の提出は原則的に文化庁が行う公募にあわせて提出される。直近では平成2007年度に公募が行われている。

には、富士山及び鎌倉が世界遺産リストに推薦されている。

2.2.2 自然遺産

自然遺産の場合、そのプロセスは「トップダウン型」だと言える。過去の事例を見てみると、2003年に環境省と林野庁が事務局を務めた「世界自然遺産候補地に関する検討会」[16]において、知床、小笠原、琉球諸島の３ヵ所が選定され、その後段階的に知床と小笠原を暫定リストに追加、その約1－3年後に世界遺産リストへの登録を推薦している。世界自然遺産への登録を目指す地域は日本にも伊豆諸島や南アルプスなど多数存在しているが、環境省・林野庁は科学的客観性、保護担保措置を重視した慎重姿勢で対応し、暫定リストに入れるタイミングも厳格に管理している。一方、一度暫定リストに登録すると、資源を集中的に投下し、推薦まで面倒をみる方策を取っている。検討会で候補地とされた琉球諸島は、保護管理措置が不十分として暫定リストに登録されていないが、すでに環境省を中心に遺産登録を見据えた事業が展開されている。なお、遺産候補地の選定はトップダウン的と言えるが、世界遺産への登録運動や実質的な作業は自治体やNGO、観光産業を中心として文化遺産同様に地元からの大きな支援があることが一般的である。

3. 世界遺産条約の国内実施

本章では、世界遺産条約の国内実施について検証を行う。本プロジェクトにおいては、国内実施過程として、①条約の国内法への編入(批准と関連法令の整備)、②関連国内法の実施過程、の２つに分類されていることから、これに基づき、①世界遺産条約の批准と関連する法令、②国内法の実施、について特に自然遺産を対象として論じる。なお、国内実施の０次段階として、条約の定立過程における利害関係者間の非公式な合意等が想定される。世界遺産条約が採択された第17回ユネスコ総会(1972)の場合、議長が日本の萩原徹氏であったことが知られているが、日本が条約の定立過程において何らかの行動を取ったという資料は持ち合わせていないため、０次段階は省略する。

[16] 本検討会における候補の選定過程ついては、岩槻(2012)に詳しい。

3.1 日本の世界遺産条約への加盟

日本は先進国の中ではオランダに次いで遅い1992年に125番目の締約国として世界遺産条約を批准した。日本において条約への加盟が遅れた理由については、毛利(2012)が指摘するように、① 文化庁内における世界遺産条約への反対(文化財保護法に対する自信)、② 大蔵省内における世界遺産条約の分担金に対する忌避感、が主に挙げられる。毛利は、条約に関係した人々の証言から、これらの回答を導いているが、本稿では、国会会議録の解析から、日本が世界遺産条約の批准が遅れた理由を検証したい。

まず始めに、1987年の参議院予算委員会では、世界遺産条約が遅れた理由として以下のような答弁がなされている（下線部筆者注)。

参 － 予算委員会 － 5 号 昭和62年07月23日

(内藤委員) 日本が(世界遺産条約を/筆者注)締結しないのは大変おかしいと思うんですね。私は速やかに締結をすべきだと思いますが、関係各省の御答弁をいただきたい

(稲村利幸君/環境庁長官・国務大臣、筆者注、以下同) この世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約につきまして、環境庁としては、その趣旨は望ましい、そういうことで今外務省及び文部省と協議しております

(倉成正君/外務大臣) 今環境庁長官からお答えしたとおりに、この趣旨はまことに望ましいものでございます。ただし、その内容については、文化財保護法など国内法との関連及び条約上締結国に求められる財政負担等について関係省庁と協議の上、締結について鋭意検討することにしておる次第でございます

(塩川正十郎君/文部大臣) 我が国では、もう既に文化財保護法によりましてそういう文化財等遺産として残すべきものは十分に保護されております。ところで、この条約で言いますところの文化遺産というものと文化財保護法で言いますところの文化財というものとの間に若干の相違[17]もございますし、我が国の文化財保護法の方がよりこれに対して適

[17] この相違について、当時文化庁が文化遺産をどのように認識し、文化財保護法に定める文化財との差異をどう懸念していたかについては資料を持ち合わせていない。

応し得る措置がとられておるということ等もございまして、現在慎重に検討しておるところでございます

毛利(2012, p107)もユネスコ事務局長であった松浦晃一郎氏の「条約の批准のために行政当局に求められる膨大な事務作業や国内法の修正などにかかる苦労」という言葉を引用し、日本では文化財保護の長い歴史があり、世界遺産に登録されても特別なメリットがないことが、世界遺産に目が向かなかった理由として指摘している。

次に、財政負担については、下記のような場面において言及されている。

衆 － 外務委員会 － 19号 昭和56年06月03日

（土井委員）締約国はそこにユネスコ分担金の一％を拠出しなければならないということになっているのですが、聞くところによりますと、わが国の場合は、年間約四千万円ぐらいの支出が予想されるということが一つの原因にもなって、批准が見送られておるということもちまたに聞こえてくる声でございます

（園田国務大臣）国内法との調整、分担金等の問題等でおくれていることだと存じます。しかし、文化財の保護というのはきわめて重要な問題でありますから、これについて私もつい関心がここまでいっておりませんでしたが、いま承りましたので、重大な関心を払って、困難はありましょうとも、各省庁とも協議の上前向きに締結の可能性について検討したいと存じます

分担金問題については、1972年に条約案を起草する際、日本代表団として参加した伊藤延男建造物課長（当時）の証言が興味深い。

「外務事務官の併任辞令を受けに外務省に出向いたところ条約については大勢にしたがうよう指示されたが、ついでに挨拶に出向くようアドバイスされた大蔵省では分担金の負担を伴う条約の批准はまかりならぬと念を押された」（毛利2012、p108）。

このように、① 文化庁にとって世界遺産条約を批准するメリットが少なく、② 大蔵省にとって財政負担に対する忌避感が強かった、という 2 点が世界遺産条約の批准が遅れた理由と考えることが出来る[18]。

一方、1990年頃から、国会においても1992年のリオサミットを前に、世界遺産条約の批准が喫緊の重要性である旨の発言が散見されるようになる。

衆 － 文教委員会 － 4 号 平成03年02月20日

（鍛冶委員）日本も環境問題に絡らみ、世界遺産条約を批准すべきときが来ているのじゃないか

衆 － 予算委員会第二分科会 － 1 号 平成03年03月11日

（寺前委員）いよいよブラジル会議を目指して、特定の生物種や生態系を開発の波から守るために保護区をつくらなければいかぬという問題が世界的な波になっているから、積極的にこれにこたえなければならぬ。積極的にこたえなければならないということを外務省は言うのに、日本の国内で積極的にそれを進めようという空気がなかったならば、国際的に笑い物になっていくということを、このことは意味していると思う

このように国会会議録の経過を見ると、文化庁や大蔵省が世界遺産条約への加盟に対して消極的だったが、環境問題への認識が国内で高まり、これを受けて、世界遺産条約の批准が議論されるようになっている、ということが分かる。

なお、世界遺産条約加盟翌年の1993年に、「法隆寺地域の仏教建造物」、「姫路城」、「屋久島」、「白神山地」の 4 件が世界遺産リストに登録されている。

3.2 世界遺産の保護管理に関係する諸法律

批准時における国内の担保法や関連法令の整備について、日本では文化遺産については文化財保護法（文化庁）、自然遺産については、自然環境保全法及び自然公園法（環境庁）を適用することが国会（参議院外務委員会）

[18]「文化財保護法五十年史」によれば、アメリカがユネスコの活動に不信を表明し脱退したことも理由とされている（毛利2012）。

で答弁されている。

参 － 外務委員会 － 10号 平成04年06月18

（松前達郎議員）世界遺産条約を実施するに当たっての国内措置についてお伺いしたいのですが、それぞれの締約国が文化・自然遺産の認定ができる、また保護等についてもそれぞれ自主的にそういうものを決めていくということだと思うのですね。これと国内法との関係なのですね。特に国内法にさわらなくてもいいのだということを確か最初の説明のときにお伺いいたしたわけですが、新たな立法措置は要らない、そういう結論に達したというふうなお話だったわけですね。現在のこれに関連する国内法といえば、文化財保護法ですとかあるいは自然公園の法律ですとかあるいは自然環境保全の法律というのがあるわけです。この条約を実施するに当たってこの三つの法律、これでもって十分コントロールできるのかということですが、これらで万全が期せられるかどうか、これについてひとつお聞かせいただきたいと思います。

（小西正樹説明員）先生が御指摘のとおり、この条約におきましては、各締約国が条約第一条に定めております顕著な普遍的価値を有する文化遺産、自然遺産というものを、第三条で規定しておりますとおり、それぞれの国が認定してその保護、保存、整備、そしてそれを将来の世代へ伝えていくための措置をとるということが規定されております。この義務は、まず締約国が第一義的に負うということが第四条に決められているところでございます。

それで、我が国におきましては、この条約上の遺産に該当する可能性のあるものを含めまして一般に文化的及び自然のすぐれた価値を有する物件の保護、保全を目指した法律といたしましては、先生御指摘のとおり、文化財保護法、自然環境保全法、自然公園法、こういった関係の法令があるわけでございます。我が国がこの条約を締結いたしました場合には、我が国の認定する遺産はこれらの法令に基づき保護される体制にあるわけでございます。

これらの関係国内法令によって条約実施確保のための国内的な措置が万全であるのかという趣旨の御質問でございますけれども、文化財保護法は、重要文化財、史跡、名勝、天然記念物、重要伝統的建造物群保存地区の指定または選定並びにこれらの物件に係る管理、現状変更の制限、修理または復旧及び指定物件の告示、公開等の措置について詳細に規定しております。また、自然環境保全法は、原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域の指定及び公示並びにこれらの物件に係る保全のための規制または施設、行為の制限等の措置について規定しているわけでございます。さらに自然公園法は、国立公園、国定公園等の指定及び公示並びにこれら公園等の保護または利用のための規制または施設、行為の制限等の措置について規定しております。

この条約が締約国に求めております保存、保護、整備、活用、こういった措置につきましては、これらの関係国内法により十分に措置できるというのが私どもの関係省庁との検討の結果でございます。

この答弁の通り、日本では、文化遺産は主に文化財保護法[19]、自然遺産は自然環境保全法[20]と自然公園法[21]が担保法とされており、世界遺産条約を批准するにあたって新たな法律が制定されたり、改正があったわけではない[22]。また、これら法律に関する省令や施行令の変遷を見ても、世界遺産

[19] 文化財保護法は、「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」（第一条）と定められている。

[20] 自然環境保全法は、「この法律は、自然公園法（昭和三十二年法律第百六十一号）その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まつて、自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、もつて現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする」と定められている。

[21] 自然公園法は、「この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする」（第一条）と定められている。

[22] 文化財保護法については2004年に既存の文化財や史跡、名勝に、文化的景観というカテゴリーを加える改正が行われている。これが世界遺産条約を前提としたものかについては資料を持ち合わせていないが、条約が文化的景観というカテゴリーを92年に設置していることを考慮すれば、少なからず影響を与えていると考えることが出来る。

条約が影響を及ぼしていると考えられるものは特段見当たらない。なお、文化遺産については、文化財保護法に加え、古都保存法や景観法、都市計画法が、また、自然遺産に関しては、上述の２つの法律に加え、林野庁の森林生態系保護地域制度(国有林野管理経営規定/林野庁長官通達)や鳥獣保護法に基づく鳥獣保護区、文化財保護法に基づく天然記念物が担保法として示されることがある。

また、これ以外にも、景観法や河川法、海岸法、港湾法、自治体の条例、管理計画などが関係することもあるが、いずれも担保法とは言えず副次的な役割に止まっている。参考までに小笠原の登録に際して日本政府が提出した資料によると、小笠原の保護担保措置を担う法律として記載されているのは、下記の通りである。

自然環境保全法（原生自然環境保全地域)、
自然公園法（国立公園)、
国有林野の管理経営に関する法律並びに国有林野管理経営規定（森林生態系保護地域)、
鳥獣保護法（鳥獣保護区)、
文化財保護法（国指定天然記念物）

ただし、これら自然保護区は所管官庁が異なる、もしくは、目的が異なるなどで個別に挙げられているに過ぎず、いずれも地域の重複が顕著である。例えば、国立公園、森林生態系保護地域、鳥獣保護区、天然記念物の土地は多くの場合、重複指定されている。自然環境保全地域については、「自然公園とは別に定められるもの」（22条２項）と自然環境保全法に規定されているため、自然公園と重複することはないが、原生自然環境保全地域の事例を見てみると国立公園だった地域を割譲したに過ぎず、その面積も小さいことから実質的に世界自然遺産の保護管理は国立公園の保護管理とほぼ同一のものと考えることができる。ただし、土地要件を問わない「地域制」を採用する日本の国立公園の場合、地権者は全国的に見るとその60%程度が林野庁、20%程度が地方自治体、15%程度が私有地（環境省所管地は0.2%程度）であるため、実質的な保護管理においては、環境省のみならず、林野庁や地方自治体、地域産業等との合意と参加が不可欠となる。また、地権者としての利害関係のみならず、主務官庁である環境省に資源（人員と予算）と権限が少ない[23]という問題があるため、こうした制約からも多様な主体の参加と連携を求めざるを得ないのが日本の国立公園管理における特徴だと言える（田中 2012)。次項において、自然遺産の保護管理における利害関係者を整理する。

3.3 世界自然遺産の保護管理に関係する主体

世界自然遺産の保護管理における利害関係者として、環境省、林野庁、地方自治体といった行政に加え、現地のNGO/NPO、任意団体、地域産業組合、エコツアーガイド、交通産業、研究者など多様な主体が存在する。例えば、日本では全ての世界遺産地域に、「地域連絡協議会」と「科学委員会」が設けられ、世界遺産管理に欠かせない主体間の連携枠組みと順応的管理の体制を整えている。地域連絡会議には表３のような主体が参加している。これは構成機関において情報交換や助言を行うための枠組みであり、加えて、港湾管理や道路管理などで間接的に関与する主体がオブザーバーとして参加している。

また、科学委員会は屋久島や知床、小笠原など地元をフィールドに活動している研究者10-15名程度が参加しているものであり、2004年に世界遺産登録を目指す知床で初めて設置された。日本の国立公園にはこうした順応的管理を補完する科学的調査機関が存在しなかったため、科学委員会は、多様化、複雑化、専門化する自然保護の諸課題に対して柔軟に対応する手段として注目に値する。また、前述の通り、日本の自然保護行政は、環境省における資源と権限の不足が顕著であり、保護管理にあたっては、多様な主体の特性を生かした連携が不可欠である。

[23] 国立公園行政（自然保護行政）において資源が少ないという指摘は大塚（2010)、北村（2011）など多数。また、権限については自然環境保全法３条及び自然公園法４条に定められる「関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」という文言（開発調和原則と呼ばれる/畠山 2008）に見られる法的な弱さ、さらに林野庁や国交省との力関係における行政的な弱さが挙げられる。具体事例については、山中（2007）など多数。

表3　知床世界自然遺産地域連絡会議 構成機関・団体一覧

1．構成機関
（1）関係省庁
○環境省釧路自然環境事務所
○林野庁北海道森林管理局
（2）地方公共団体
○北海道環境生活部／オホーツク総合振興局及び根室振興局
○北海道教育庁／オホーツク教育局及び根室教育局
○斜里町
○羅臼町
（3）地元関係団体
○斜里第一漁業協同組合
○ウトロ漁業協同組合
○羅臼漁業協同組合
○網走漁業協同組合
○羅臼町・知床世界自然遺産協議会
○ウトロ地域協議会
○知床ガイド協議会
○知床エコツーリズム推進協議会
○公益財団法人　知床財団
2．オブザーバー
○知床世界自然遺産地域科学委員会　委員長
○文化庁
○海上保安庁　第一管区海上保安部
○北海道開発局
○北海道運輸局

以上のように、日本の場合、世界遺産の保護担保措置は、法的には複数の法律が入れ子状に存在しており、土地指定の重複が顕著である。よって、利害関係者が多様であり、これら関係者間の合意と連携によって効果的な保護管理を実現することが出来るかが重要な課題である。

3.4 各国における世界遺産の保護管理を目的とした法律

参考までに、国際的な事例を見ると世界遺産の保護管理を目的とした法律として管見の限り2つ存在する。1つは、オーストラリア連邦政府の「世界遺産保全法」（World Heritage Properties Conservation Act 1983）である。これは、タスマニア島のダム建設予定地が1982年に世界遺産に登録され、国内でダム反対の世論が沸騰し、1983年の政権交代の際に公約に基づいて制定された法律である。しかし、1981年にタスマニア州が行ったレファレンダムでは、ダムの建設賛成派が多数であったこともあり、タスマニア州政府（他にビクトリア州など3州も同調）が法の無効を訴えて提訴し、*Commonwealth v Tasmania* へと発展した。本訴訟は、連邦政府と州政府の統治をめぐる議論として有名であるが、連邦最高裁判所は条約の履行は国家の責務であるとして世界遺産保全法の有効性を認定し、ダム建設の差し止めを支持した。その後、本法は1999年に廃止され、Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999に書き換えられている。

もう1つの事例は、南アフリカ共和国の世界遺産条約法（World Heritage Convention Act No49 of 1999）である。これは世界遺産条約の実施と管理体制の強化などについて定めたものであり、協議会（Authority）の設置や管理計画の設定、土地の購入などについて定めている。

以上のように、世界遺産条約の実施を定めた法律は世界的に見ても珍しい。世界遺産条約が各国の既存法で対応できる程度の緩やかな義務を課しているに過ぎず、新たな規制をことさらに強いる性格でなかったことが、多数の国が世界遺産条約を締結する理由の1つであると考えられる。

3.5 COP/MOP等における決議ないし勧告の実施

世界遺産条約は原則的に各国が自国の資源と法制度を用いて保護管理を行うことを定めているが、前述の通り、保護管理のレベルは多様であるため、その水準については国レベル、物件レベルで異なる。これに対し、世界遺産委員会や諮問機関は、物件のOUVを損じる開発行為や紛争、密猟や災害、過剰利用などが生じた際には、段階的に決議や勧告を行い、問題の解決に努める。その段階についてまとめると、概ね以下で示すとおりである。

① 遺産登録時や定期報告の段階で勧告を提示し、自発的努力による解決を求める。

② 危機遺産リスト入りを審議し、世論形成、国際協調によって解決を

求める。

③　危機遺産リストに入れ、世論喚起に加え、資金や技術援助によって解決をはかる

まず、もっとも頻繁に用いられているのが、①の手法である。これは、遺産登録時や定期報告の際に勧告（recommendation）を行い、自発的努力によって解決を求める初期段階である。日本では、2005年の知床の世界遺産登録の際にIUCNより、サケ科魚類の生息域管理のために、海域拡張並びに河川工作物（ダム）の撤去に関する質問がなされている。これに対応するために、知床では前述の科学委員会を立ち上げた経緯がある[24]。IUCNは最終的に知床に「登録勧告」を出したが、① 海洋管理計画の策定、② 最終的な世界遺産の境界画定並びに関連法の提出、③ サケ科魚類の管理計画の策定、④エコツーリズム管理計画の策定などを勧告し、これらの進捗状況について２年後を目途に追跡調査を行うことが言及された。これに基づいて2008年には日本政府の招待で、ユネスコとIUCNの視察団を受け入れ、さらに詳細な報告書並びに17に及ぶ勧告がなされている。ここでは、包括的な管理計画の策定やエゾシカの管理計画並びに行動計画の策定、エコツーリズム戦略の策定、気候変動への対応などが挙げられている。知床では、環境省や林野庁、自治体といった関係者が勧告に基づいた管理を継続して行っている。

また、屋久島に対しては、登録時にIUCNが、① 登録地域の拡大、② 縦割り行政並びに包括的管理計画の不在、③ 統合的な管理組織の不在、の３点について勧告し、1997年の追跡調査においても、① 登録地域の拡大、② 行動計画の策定（1993年のIUCN管理計画に基づいて策定された管理計画は政治的文書に過ぎないとされた）、③ 管理体制に地元自治体を加えること、④ 環境庁のレンジャーの少なさの是正、⑤ 利用体験の質に関する問題、等が勧告されている。こうした勧告に対して、屋久島では2009年に科学委員会を設置し、対応を行っているが、進捗状況は必ずしも芳しくない。

[24] IUCNの質問に対し日本政府は海域保護区を当初の沿岸から１㎞から３㎞に拡張した。その際に漁業関係者との話し合いの中心的役割を担ったのが科学委員会である。一方、河川工作物に関しては、「無駄なダムはない」という国交省のスタンスから、撤去は見送られ、代わりに魚道を作ることが明記された。

なお、2000年に年間あたりの遺産登録数を実質的に制限するケアンズ決議が採択されて以降、世界遺産登録の厳格化が顕著となり始めてからは、遺産登録時における自発的努力が世界遺産条約の実施における重要なポイントになりつつある。とりわけ、小笠原では、遺産登録の前に外来種移入問題の解決など「条約の実施」を行うプロセスが見られる。文化庁も「記載を目指す過程で地域における総合的な文化財保護の取組が格段に充実する」と指摘しているように、この状況は文化遺産においても同様と考えることが出来る[25]。

次に、②の段階であるが、これには、海外の複数の事例を挙げることができる。例えば、カカドゥ国立公園（豪/複合遺産）におけるウラン採掘が環境汚染を生じさせているとして先住民のアボリジナル[26]が提訴し、自然保護団体を巻き込んで広く社会に知られる事件が起こった。これに対して世界遺産委員会で、カカドゥ国立公園の危機遺産リスト入りが検討された結果、オーストラリア政府が自発的に開発を中止した事例がある。同様にメキシコのエルビスカイノ生物圏保存地域でも、危機遺産リストへの登録を検討した結果、塩田開発が中止される事例があった（吉田 2008）。

さらに、度重なる勧告でも状況が改善されない場合には、③の危機遺産リストに登録し、世論喚起を行うと共に資金援助や技術援助によって解決を図る事例が見られる。これは、マナス国立自然保護区やガラパゴス諸島が著名な事例であり、文化遺産では、アンコール・ワットが有名である。ここで挙げた遺産は、いずれも集中的な資金援助等によって危機遺産リストから脱している。

一方、こうした決議や勧告が機能しなかった事例も少なからず存在する。例えば、オマーンのアラビア・オリックス保護区は2007年に史上初めて世界遺産リストから削除された。これは、オマーン政府が石油採掘のために自然保護区の割合を90%縮小することをユネスコに求め、世界遺産委員会が危機遺産リスト入りを検討したが、オマーン政府は同保護区の危機遺産リスト入りには応じず、リストから削除されたものである。また、ドイツ

[25] 文化庁HP　http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/sekaibunkaisan/singi_kekka/index.html（2012/4/1閲覧）

[26] アボリジニは差別用語であるため、本稿では、アボリジナルと表記している。

のエルベ渓谷では、交通渋滞の緩和のためにエルベ川に橋を建設することを計画したが、これが同遺産のOUVを損ねると判断され、世界遺産委員会において危機遺産リスト入りの勧告が行われた結果、ドイツ世論を二分する景観論争となった。しかし、最終的に橋の建設に前向きな市長が選挙で当選、2009年にエルベ渓谷も世界遺産リストから削除されることとなった（写真１参照）。

写真１　エルベ渓谷にかかる橋（ドイツ・ドレスデン市/筆者撮影）

また、世界遺産登録によって観光客が急増し、過剰利用や文化財の劣化、生態系への悪影響といった問題が世界各地で報告されている。さらに、カンボジアの世界遺産である、プレアビヒア寺院はタイとカンボジアが国境紛争を行っている地域にあることから、タイが猛反発し、双方の歩み寄りのないまま、タイが世界遺産条約の脱退を示唆する（2011年６月の世界遺産委員会）など、新たな問題も生じている。

以上のように、世界遺産条約によって守られてきた遺産がある一方、近年、世界遺産条約の限界も露呈し始めている点は特筆すべきである。「世界遺産リストへの登録並びに保護管理」を条約の実施と考えた際、保護管理のレベルには、前述①－③の段階があり、③の危機遺産登録に至らないことを保護管理における「実施」と捉えるか、①における諮問機関による軽微な勧告にも誠実に対応することを「実施」と捉えるかによって日本における国内実施の解釈は異なってくる。日本は段階的には①に位置するが、諮問機関による勧告を完全に解決しているとは言い難い。ただし、勧告に対応するための努力を登録時や登録後に行っていることから、「実施プロセスにある」と言うことはできるだろう。

4. 世界遺産条約の特徴

最後に世界遺産条約の特徴について２点、問題提起を行いたい。まず、１つ目は条約の性質を考慮した際、世界遺産条約は「インセンティブ条約である」という点である。例えば、バーゼル条約やワシントン条約、京都議定書といった各種国際環境条約がいずれも、何らかの規制を新たに強いる「規制条約」であり、産業界による強いロビー運動が存在するのに対して、世界遺産条約は同じく自然保護条約であるラムサール条約と並び、新たな規制を加えるというよりは、観光産業を中心とした経済利益や国家や地域の誇りや威信を提供することで自発的な取組を促すインセンティブを持った条約であるという点である。登録運動や保護管理を考慮した際、自治体や観光業を中心とした地域産業、NGO/NPOなどの自発的な役割が極めて大きな要素を占めている。世界遺産条約における罰則が最大でも「世界遺産リストからの削除」に過ぎないことを考えると、① 規制というよりはインセンティブの提供によって登録を促進し、② 決議や勧告といったソフトな手法を用いて、保護管理レベルの向上を図り、③ 緊急事態が生じた際には、世論喚起や資源配分などによって文化遺産や自然遺産のセイフティーネットとして機能する、という緩やかな段階を持った条約だと考えることが可能である。

２つ目の特徴は、条約の実施（特に保護管理）における力点が、世界遺産の登録後ではなく、むしろ「登録前」にシフトしてきている、という点である。これは、同じインセンティブ条約であるラムサール条約と比較しても顕著な差である。ラムサール条約が、登録基準を容易にし、登録後の保護管理に重点を置いているのに対し[27]、世界遺産条約は、登録が厳格化しているため、とりわけ先進国では登録前に「条約の実施」が見られるという点である。これについては、日本国内においても、小笠原や琉球諸島の

[27] ラムサールサイトの保護管理も国や自治体に一任されている。日本の場合、登録に際して環境省やNGOが「何も変わらないから」といって漁業関係者らを安心させて湿地登録しても、何ら予算措置や人員配置が行われず、本当に「何も変わらない」という状況も多いという（2011年10月５日、日本国際湿地保全連合、環境省への聞き取り調査より）。

事例を挙げることが出来る。

なお、世界遺産条約と類似した条約と考えることのできるラムサール条約と簡単な比較を行ったものが表４である。

世界遺産条約、ラムサール条約はいずれも、同時期に締結されたものであり、その事務局ないし寄託者はユネスコである。いずれの条約も一般的な登録リストに加え、緊急的に保護を要する危機リスト（ラムサールの場合は、モントルー・レコード）を有している。世界遺産条約の加盟に際して、世界遺産を有する必要はないが、ラムサール条約への加盟には湿地を１つ以上登録することが義務付けられている。登録の際の審査は、世界遺産条約が厳格である一方、ラムサール条約は各国から推薦された湿地は書面上の不備が無い限り、原則的に登録される。また、世界遺産条約が、法的な保護担保措置を求めているのに対して、ラムサール条約では法的担保を必ずしも必要としていない。ただし、国内レベルのガイドラインでは、日本をはじめ法的担保措置を必要としていることが多い。

支援規模を比較すると、世界遺産条約が年間約４億円弱であるのに対して、ラムサール条約は2000万円弱である。ただし、いずれの条約もその知名度とブランド力から国内レベルでは高い集金力を保持している。例えば、日本国内の場合、経団連自然保護基金やセブン-イレブンみどりの基金といった毎年数億円単位を支出する基金やアサヒビール株式会社や小売大手のイオン株式会社など、多数の企業が自然保護関連の支援活動を行っており、これら基金や支援は世界遺産やラムサール条約登録湿地に優先的に用いられている[28]。

[28] 例えば、アサヒビールは「うまい！を明日へ！」プロジェクトにおいて、缶ビール１本売上毎に１円を自然・文化保護に役立てる活動をしている。その配分金額は平成21年度から22年度の２年間で15億円を超え、北海道では「ラムサール条約登録湿地と知床世界自然遺産における保全活動」に寄付金が充てられている。その額は、平成21年度から22年度の２年間で約3,300万円であり、北海道だけでもラムサール条約事務局の小規模助成基金に匹敵する。ラムサール条約や世界遺産条約の知名度はこうした民間レベルでの資金収集能力が高く、保護管理レベルの向上に貢献する可能性を秘めている。また、自然保護政策全般においても、こうした民間のポテンシャルをいかに効果的な保全につなげられるかが重要な問題になりつつある。

以上のように、世界遺産条約はその知名度とブランド力を生かし、経済的インセンティブを提供することで保護管理レベルの向上を実現している。近年は、登録前の段階で条約が求める義務を自発的に実施する過程が見られ、これらは他の条約と比較した際に特筆に値すると考えられる。

表４　世界遺産条約とラムサール条約の比較（2012年４月現在）[29]

	世界遺産条約	ラムサール条約
締結	1972年	1971年
事務局	ユネスコ本部 世界遺産センター	IUCN＝暫定（８条１） （寄託者はユネスコ/９条３）
加盟国数	189カ国	160カ国
サイトの指定	世界遺産リスト（11条） 危機遺産リスト（11条４）	国際的に重要な湿地の登録簿 （２条１） モントルーレコード （決議4.8/V.4）
日本の加入	1992年	1980年
日本の登録数	16カ所（うち自然遺産は４カ所）	37カ所
登録サイト数	936カ所	2,006カ所
法担保措置	必要	規定なし （国内レベルで必要とするケースが多い）
条約機関等による審査	第三次審査	事務的な審査のみ
サイトへの支援規模	年間400万ドル （世界遺産基金）	年間18万スイスフラン （小規模助成基金）
支援措置	国際的援助の要請 リアクティブ・モニタリング	ラムサール条約諮問調査団
国内法令強化要請	遺産の保護を総合的な計画の中に組み入れる政策を採り、適切な措置を講じる（５条）	国内湿地政策の策定と実施のためのガイドライン（決議Ⅶ.6） 湿地保全と懸命な利用を促進するための法制度の見直しに関するガイドライン（決議Ⅶ.7）

[29] この表は、以下の未発表論文を参考にしている。この場を借りて感謝の意を表したい。
東広之「ラムサール条約と世界遺産条約の自然保全レベルの向上に関する一考察」（京都大学総合人間学部副専攻研究論文）

5. 総括

本稿では、世界遺産条約の実施について、「顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産を認定し、保護、保全、公開するとともに、将来の世代に伝えていく」という国際的合意を機能させるため、国内的には「世界遺産リストへの物件の登録とその保護管理を行うこと」を国内実施と定義し、その登録並びに保護管理の現状について論じた。世界遺産の登録においては、クライテリア、真正性、完全性、保護管理の条件を満たしたOUVを認定し、これを保護することが締約国の義務だと考えることができる。また、登録プロセスについては、暫定リストへの登録及び世界遺産リストへの推薦プロセスは各国の基準に任されており、日本国内においては文化遺産と自然遺産において差異があることを論じた。いずれの場合も自治体や地域産業、NGOや市民団体などの強い支持がある点は特筆される。

次に国内実施過程として、①世界遺産条約の批准と関連する法令、②国内法の実施、の2つに分けて論じた。日本において世界遺産条約の批准が遅れた理由としては、文化庁や大蔵省における消極的反対があった。これに対して国会での審議を見ると、92年の地球サミットが1つの契機となって条約批准が実現したと考えることができる。また、条約の担保法は、文化遺産は文化財保護法、自然遺産は自然環境保全法及び自然公園法であり、これに加えて、文化遺産の場合は、古都保存法や都市計画法、自然遺産の場合は、国有林野管理経営規定に基づく森林生態系保護地域制度や文化財保護法に基づく天然記念物等が加えられることもある。自然遺産の保護管理においては、こうした法令を所管する行政のみならず、地方自治体や地域の産業組合、NGOなど多様な利害関係者が参加する枠組みが整備されている。その背景として、担保法や指定地域の地権者が多様であることに加え、環境省の資源と権限が限定的であるため、環境省のみで保護管理を行うことが困難であり、多様な主体間における協働が求められているためである。

また「COP/MOP等（条約実施機関）の決定の実施」に注目して実施を見た場合、次の3つの段階があることを論じた。

① 遺産登録時や定期報告の段階で勧告を提示し、自発的努力による解決を求める。

② 危機遺産リスト入りを審議し、世論形成、国際協調によって解決を求める。

③ 危機遺産リストに入れ、世論喚起に加え、資金や技術援助によって解決をはかる

日本の場合、①の段階に該当し、諮問機関であるIUCNからの勧告に対して遺産の登録時や登録後に対応を行っている。これら勧告に完全に対応出来ているとは言い難いが、おおむね実施プロセスにあると考えることができる。

最後に、世界遺産条約の特徴を考察すると、世界遺産条約は、① 規制というよりはインセンティブの提供によって登録を促進し、② 決議や勧告といったソフトな手法を用いて、保護管理レベルの向上を図り、③ 緊急事態が生じた際には、世論喚起や資源配分などによって文化遺産や自然遺産のセイフティーネットとして機能する、という緩やかな段階を持った条約だと考えることができる。他の国際環境条約がおおむね新たな規制強化を強いる性格であることを考慮すれば、世界遺産条約は、インセンティブの提供によって目的を実現するインセンティブ条約だと考えることができる。同様の条約や国際規範として、ラムサール条約やユネスコMAB計画などが挙げられ、これは、土地指定を含む自然保護関連条約に特有の性質だと考えることができる。また、実施における重要な要素である保護管理レベルの向上については、世界遺産リストへの登録が厳格化したことに伴い、登録後よりも登録前への移行が顕著であり、これはラムサール条約との顕著な差異であると言える。

参考文献

畠山武道(2008)『自然保護法講義(第二版)』北海道大学出版会.
岩槻邦男(2012)「小笠原諸島、世界遺産の候補地から登録まで」『別冊BIOCITY創刊号』pp116-122.
北村喜宣(2011)『環境法』弘文堂、p 530.
毛利和雄(2012)「世界遺産と日本の文化遺産の保護」『別冊BIOCITY創刊号』pp106-115.
Nash, Roderick (1982)*Wilderness and the American Mind 3rd Edit.*, Yale University Press.
大塚直(2010)『環境法(第三版)』有斐閣、p 584.
佐藤信編(2005)『世界遺産と歴史学』山川出版社.

田中俊徳(2009)「世界遺産条約におけるグローバル・ストラテジーの運用と課題」『人間と環境』35（1），3-13.
田中俊徳(2012)「弱い地域制としての日本の国立公園制度－行政部門における資源と権限の比較」『新世代法政策学研究』17.
UNEP (2006) *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral environmental Agreements*, p59.
UNESCO World Heritage Centre (2008) *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.
U.S. Department of State (2008) 'National Parks, National Legacy', *ejounal USA*, p. 49.
山中正美(2007)「国立公園の管理に関する課題－知床の世界遺産登録から見えてきた問題と展望」『林業経済』59(12)、pp 15-18.
吉田正人(2008)「世界遺産条約と生物多様性の保全」『地球環境』13，pp 15-22.