

## 世界遺産の保全と観光発展について

藪田 雅弘

本論文の目的は、世界遺産の保全と観光資源として活用され観光発展に資する場合の課題と問題点を整理し、あるべき世界遺産の保全に関するガバナンスについて考察を行うことである。すべての観光地は、訪問すべき何らかの魅力、すなわち非日常的な価値をもっている。世界遺産は、そのなかでも、人類にとって普遍の価値をもつ共通の守るべき資産である。自然や文化は最初から観光価値をもっていたわけではない。ある場合は、宗教上や政治的理由から訪問が重ねられ、またある場合は、自然の幸を利用する人々の行程の結果として、さらには、伝統的環境のなかで人々に豊かな生活空間を与える交流が行われた結果であろう。理由はどのようなものであれ、現在では、これらの多くが人々の関心を惹き、人々が訪問したいと考えているのである。世界遺産は、こうして人類普遍の価値をもち後の世代に受け継がれるべき遺産となり、それを含む地域を観光地にする。世界遺産の価値を人類全体で共有することと、その価値を保全することが一方であり、他方で、世界遺産にふれるという人々の観光をめぐる活動の存在や開発、地域紛争の存在など、価値の破壊へと導くことがある。本論文では、こうした世界遺産に関する包括的な研究の一部として、世界遺産の成立の過程とそのガバナンスの仕組みを整理したうえで、観光発展との関係から課題や問題点を整理する。

### 1. はじめに

すべての観光地は、訪問すべき何らかの魅力、すなわち非日常的な価値をもっている。豊かな自然、美しい景観、そして文化が醸し出す歴史、伝統産業、独特の食文化、ときには未来SF的な都市景観などなど。観光地の保全とは何か。そのイメージは、自然環境を開発から守り、貴重な伝統的文化を未来へと誘う、といったものである。実際、多くの自然や文化は、関係者の弛まぬ努力と情熱に支えられ守られ、自然や文化が織りなす観光の価値は、こうして保全されているのである。本論文では、とくに「世界遺産 (World Heritage)」を中心に、観光発展を持続的にするための管理システムならびに関連する政策問題を考える。

ところで、自然や文化は最初から観光価値をもっていたわけではない。ある場合は、宗教上や政治的理由から訪問が重ねられ、またある場合は、自然の幸を利用する人々の行程の結

果として、さらには、伝統的環境のなかで人々に豊かな生活空間を与える交流が行われた結果であろう。理由はどのようなものであれ、現在では、これらの多くが人々の関心を惹き、人々が訪問したいと考えているのである。世界遺産は、こうして人類普遍の価値をもち後の世代に受け継がれるべき遺産となり、それを含む地域を観光地にする。世界遺産の価値を人類全体で共有することと、その価値を保全することが一方であり、他方で、世界遺産にふれるという人々の観光をめぐる活動の存在や開発、地域紛争の存在など、価値の破壊へと導くことがある。

国際連合教育科学文化機関（UNESCO; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization）の総会において、1972年に成立した世界遺産条約（Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972（世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約））は、一方で文化財などの遺産を紛争や開発などから守ろうとする活動の成果として、他方で、国際的な自然保護活動や国立公園制度の制定の成果として実現された。

世界遺産条約は、その前文で、社会的および経済的状况の変化が、遺産の損傷または破壊の脅威をもたらし、それが「世界のすべての国民の遺産の憂うべき貧困化」であるとの認識に立って、その保護が国際社会全体の任務であるとしている。各条文では、顕著で普遍的な価値をもつ文化遺産と自然遺産を定義し、その保護のための協力の枠組みや管理遂行の仕組みが定められている<sup>1)</sup>。

本論文は、こうした世界遺産に関する包括的な研究の一部をなす。本論文では、世界遺産に関わるその制度的背景、制度、ならびに活動について概観し、世界遺産を有する地域（世界遺産地域）における観光発展の課題について検討する。別稿では、わが国の世界自然遺産に絞って、そのガバナンスと保全に関しての事例研究を行う。本論文の2では世界遺産制度の成立過程を概観し、3において、世界遺産保全の仕組みを論じ、さらに、4において世界遺産制度を維持するためのガバナンスをまとめる。5において、世界遺産と観光の関連、課題について論じる。

## 2. 世界遺産制度の成立

世界遺産条約が対象とする資産（property）は、その条約の名のとおり自然遺産と文化遺産である。これら異なる対象の遺産が、1つの条約、組織のもとで、その保護に至った経緯には違いがあるものの、両者の保護が、一義的には締約国のあるいは締約国間の協力による

---

1) 世界遺産条約は8項目38条からなり、加盟国が20カ国を超えた1975年に第33条の定めに従って発効した。日本は1992年に受託している。

保護・保存にあることに違いはない。

## 2-1 文化遺産の保護

文化遺産は人工的なものであるが、それゆえ、たびたび戦争などによる人為的破壊と略奪の歴史を背負ってきた経緯がある。武力紛争からどのように文化遺産を守るのか。国家間の武力紛争が世界大戦へと広がりを見せていた20世紀、それに伴う文化遺産の保護が強く求められた。戦争当事者間のそしてその帰結に関する限りにおいて、自然環境や文化遺産の保全に関する事項に言及したのものには、1899年のハーグ陸戦条約があり（1907年改定）、その第三款「敵国の領土における軍の権力」では、たとえば歴史上の記念建造物などの破壊または毀損の禁止が定められている（第56条）。第二次世界大戦前、こうした文化財などの保護を目的に、国際博物館事務局（IMO ; International Museums Office<sup>2)</sup>）による戦時における歴史的建造物と芸術作品の保全に関する条約案の作成、あるいは、建築家による記念建造物の保存についての会議開催や明文化が行われた<sup>3)</sup>。このように、武力紛争に限定せず、様々な要因で起こる文化遺産の保全や修復の必要性が明確になった点は大きい。

戦後、国際連合や UNESCO の成立に伴い、「平和の砦」を築こうとした機運が高まるなか、1954年にハーグ条約が定められた。第二次世界大戦後40年余り続いた東西対立から、地域紛争やテロなどへ紛争の形態が変化するのに併せてその対応も変化してきた。残念ながら、現在もなお局所的な武力紛争やテロ行為は続いており、自然や文化遺産への脅威は消えておらず、むしろ脅威は形を変えて増したとも言える。こうした中、1954年のハーグ条約の改正（1998年の第2議定書（2004年発効））が行われた<sup>4)</sup>。また1956年に、第二次世界大戦の災禍に対して、文化財の修復技術に関する研究、研修を行う政府間組織の設立に関する提案が第9回 UNESCO 総会で採択され、1959年には、文化財の保存及び修復研究のための国際センターがローマで設立され（ローマ・センター）、その後、1978年にイクロム（文化財保存修復研究国際センター ICCROM : International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property）に名を変えて現在に至っている。

個々の国はそれ自身に関連する文化財の保全を考えることはあっても、国境を超えた共通

---

2) IMO は、1926年に国際連盟により創設された（UNESCO アーカイブス (<http://atom.archives.unesco.org/international-museums-office-imo> 2017/04/02) 参照)。IMO 自体は、国連創設、UNESCO ならびに国際博物館会議 (ICOM) の設立によってその役割が継承されていく。

3) 1904年第6回国際建築家会議での「記念建造物の保存と修復」や、1931年第1回歴史的記念建造物に関わる建築家、技術者国際会議での「歴史的記念建造物の修復のためのアテネ憲章 (Athens Charter)」など。

4) 可児 (2002) ならびに七海 (2006) を参照。

の課題であるという認識はなく、文化的国際主義（Cultural Internationalism）の登場は、大戦後の国際連合とくに UNESCO 成立によるとされるが、これについては、イコモス（国際記念物遺跡会議；International Council on Monuments and Sites）の果たす役割は大きい。すでに第二次世界大戦以前より、1931年のアテネ憲章など、文化財の保護、保全に関する専門家会議が行われ、戦後広範な国際的活動へとつながる。1964年のヴェニスで開かれた専門家の国際会議の成果はヴェニス憲章として結実し、保全と修復に関わる技術（第2条）、その基本原則（保全（第4条～第8条）、修復（第9条～第13条））などが定められた。この憲章を実現させる国際組織として、1965年に NGO（非政府組織）としてのイコモスが設立され、それとともに各国には国内委員会（日本の場合、日本イコモス国内委員会）が設立された。イコモスに参加する専門家を中心に、文化遺産の保全に関する専門的研究、情報交換などが行われており、世界文化遺産の評価、モニタリングについても重要な役割を演じている。一方、文化財保全の機運を高める具体的な出来事としては、1959年のエジプトナイル川のアブ・シンベル寺院の国際的な保全活動がある<sup>5)</sup>。

## 2-2 自然遺産

一方、自然環境の保全に関しては、1872年に米国で始まった国立公園制度の貢献が大きい。国立公園制度は、美しい景観や自然環境の保全をめざす仕組みとして、その後、オーストラリアや欧州、アフリカなど世界中に広がり、わが国では1931年に国立公園法が制定された（1957年の自然公園法へ受け継がれる）。その背景には、風景、自然、史跡、および野生動物を保護することの重要性が認知されたことに加えて、それらが、開発や観光など人間の様々な活動の脅威にさらされている状況があった。

そうしたなか、1948年に、国際的な自然保護団体である IUCN（国際自然保護連合；International Union for Conservation of Nature）が設立された。IUCN は、国家、政府機関、非政府機関ならびに協力団体等によって構成されており、その目的は、「自然の多様性を保全し、いかなる自然資源の利用も平等で生態的に持続可能であることを保証するよう、社会に影響を与え鼓舞し助言すること」である<sup>6)</sup>。そのため、海洋ならびに陸上の保護地域

5) エジプト南部のスビア遺跡にある神殿。ナイル川にアスワン・ハイ・ダム建設の計画が立ち上がり、それによる水没の危機から遺跡を救う国際的な救済計画が起り、移設が行われた。

6) 設立当初は、IUPN（International Union for the Protection of Nature）と称され、その後、1956年に IUCN として名称変更が行われた。IUCN は、200を超える政府機関、900を超える NGO を含む1300のメンバー団体によって構成されている（<http://www.iucn.org/about/2017/03/06>）。IUCN の6つの専門家委員会は、その目的を実現する研究、環境保全基準、政策提言、ならびに情報交換を行っている。それらは、種の保存委員会（SSC）、世界保護地域委員会（WCPA）、生態系管理委員会（CEM）、教育コミュニケーション委員会（CEC）、環境経済社会政策委員会

(protected areas) の設定は生物多様性と生態系を保全する主たる手段であり、それらについての最新の情報を完備し地域で共有することが、幅広い保全や開発を可能にする基礎となる。この考え方にそって、IUCN と UNEP (国連環境会議; United Nations Environment Programme) の生物多様性評価部門である UNEP-WCMC (世界保全監視センター; World Conservation Monitoring Centre) が、各国政府と NGO と連携して世界の保護地域に関するデータベース (WDPA; The World Database on Protected Areas) を作成し運営している<sup>7)</sup>。

保護地域とは「生態系サービスや文化的価値と関連した自然の長期的保護を達成するために、法的もしくは他の効果的な手段を通じて、明確に定義され認知され、管理された空間」であり、公有地の場合には議会法によって、あるいは私有地などの場合には契約や保全の合意を通じて、自然保護を目的として保護された地域を意味している。典型的な保護地域は、一国内での法律あるいは協定によって定められた国家指定保護地域であるが、他方で、国家といった領域に限定されず保護が必要なものもあり、こうした領域は、国際条約や国際的な協定によって保全、保護されている国際保護地域である<sup>8)</sup>。国家指定保護地域のカテゴリーは、IUCN 保護地域管理カテゴリーとして整合的に整理されているが、UNESCO の世界遺産など、国際的な協定のもとで規定されている保護地域には適用されていない<sup>9)</sup>。具体的なカテゴリーとその分類内容は、表2-1 で示されている。

各カテゴリーは、それぞれに対応する管理アプローチがとられるべきではあるが、適用されるべき共通の目標として、生物多様性の構成、構造、機能ならびに変化を保全すること、さらに、地域の保全戦略に貢献すること、景観もしくは生息地、関連する種や生態系の多様性を維持すること、などが挙げられている<sup>10)</sup>。

---

(CEESP) ならびに環境法委員会 (CEL) である。

7) WDPA のホームページ参照 (<http://www.wdpa.org/2017/03/09>)。

8) 国際条約・協定の例は、1972年の UNESCO の世界遺産 (World Heritage Site) 条約、1971年の自然資源の合理的利用と保護に関して科学的研究をめざす人間と生物圏計画 (MAB; Man and Biosphere Programme)、1971年のラムサール条約 (特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約) があり、地域的な国家間協定の例としては、1979年 EC 鳥類指令や1984年の ASEAN 遺産公園宣言がある。

9) 保護地域のカテゴリーに関しては、IUCN のガイドラインを参照。カテゴリーの名称は、その主たる管理目的に関連して付されているが、世界の様々な国立公園については、その歴史の長さもあって、IUCN のカテゴリー II に分類されていない地域が多くある。オーストラリアのディッペル国立公園はカテゴリー Ia、英国ウェールズのスノードン国立公園はカテゴリー V に分類されている。わが国についても、知床国立公園や日高山脈襟裳国立公園など22カ所はカテゴリー II に、大山隠岐国立公園など多くの国立公園や国定公園はカテゴリー V に分類されている。

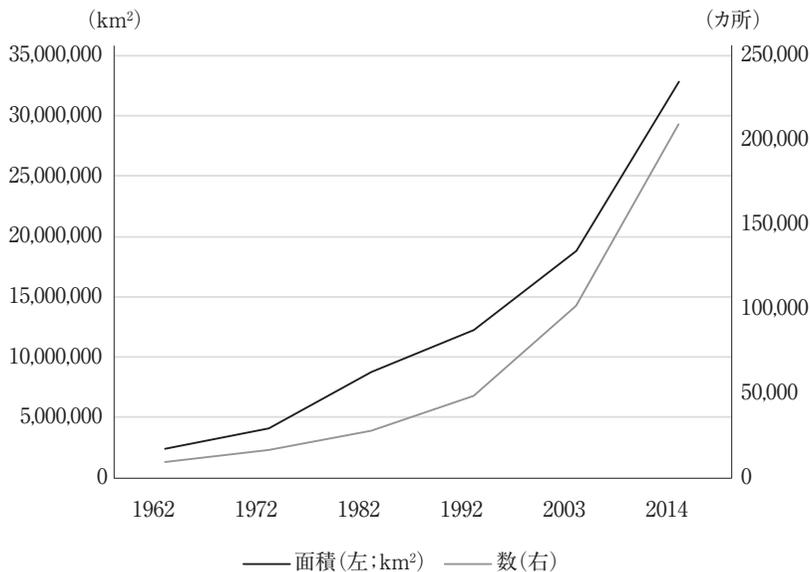
10) また、2000年のオマーン世界自然保全会議では、採鉱は IUCN カテゴリー I-IV では行われるべ

表 2-1 IUCN による保護地域の 카테고리

カテゴリー Ia	厳正保護地域	学術研究もしくは原生自然の保護を主目的として管理される保護地域
カテゴリー Ib	原生自然地域	
カテゴリー II	国立公園	生態系の保護とレクリエーションを主目的として管理される地域
カテゴリー III	天然記念物	特別な自然現象の保護を主目的として管理される地域
カテゴリー IV	種と生息地管理地域	管理を加えることによる保全を主目的として管理される地域
カテゴリー V	景観保護地域	景観の保護とレクリエーションを主目的として管理される地域
カテゴリー VI	資源保護地域	自然の生態系の持続可能利用を主目的として管理される地域

(出所) IUCN ホームページ (<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories> 2017/03/30アクセス) による。

図 2-1 自然保護地域の推移



(出所) 国連自然保護地域のリスト (<http://www.wdpa.org/c/united-nations-list-of-protected-areas> 2017/02/28アクセス) により筆者作成。

わが国の場合、2017年4月現在、IUCN カテゴリー別でみると、カテゴリー Ia は5カ所 (屋久島の原生地域など)、カテゴリー Ib は40カ所 (知床の森林保全地域や白神山地自然保護地域など)、カテゴリー II は22カ所 (知床国立公園など)、カテゴリー IV は3758カ所 (小笠原群島鳥獣保護区など)、ならびにカテゴリー V は931カ所、カテゴリー VI は100カ所となっている<sup>11)</sup>。世界全体の自然保護地域の推移は、図 2-1 で示されるように増加傾向にあ

きでなく、カテゴリー V および VI では、採鉱の内容や範囲が保護地域の保護活動と両立する場合にのみ受け入れられることを推奨している。

り、2014年時点では、約20万地域、3287万 km<sup>2</sup>となっている。

### 2-3 世界遺産制度の成立

以上みてきたように、文化遺産や自然環境の保全に関する第二次世界大戦前後の国際的な活動、組織化を通じて世界遺産を支える制度的枠組み形成の基礎が出来上がったと言える。文化や自然遺産の保全に関しては、1965年にワシントンで開かれた「世界遺産トラスト」と呼ばれる会議において、際立った自然・景観エリアおよび歴史的サイトを現在から将来にわたって保護するための国際協力の促進が図られ、1968年には、IUCN が同様の宣言を行い、こうした活動が1972年のストックホルムで開催された国連人間環境会議につながり、1972年のUNESCO 世界遺産条約に結実する。

世界遺産条約の締約国は、2017年現在193カ国であり、わが国では1992年に発効した。保護の対象は、記念工作物、建造物群、遺跡、自然の地域等で普遍的価値を有するもの（第1条～3条）であり、締約国は、自国内に存在する遺産を保護する義務を認識し、最善を尽くす必要がある（第4条）。政府間委員会である世界遺産委員会が設置（21の締約国）され、世界遺産および危機遺産の記載、保全状況の審査、遺産保全のための国際援助要請などの議題について審議、決定を行う（第8条～13条）。また、世界遺産委員会の会議には、ローマ・センター（イクロム）、イコモスならびにIUCNの代表者が諮問機関として出席でき（第8条第3項）、委員会の計画及び実施に関して協力する（第13条第7項、ならびに第14条第2項）ことが定められている。これら3組織は、世界遺産委員会のアドバイザーとして、様々な調査、研究および助言を行っている。事務局は、世界遺産センター（WHC; World Heritage Center）に置かれ、世界遺産に関わる締約国の調整、助言などの活動を行っている。

## 3. 世界遺産制度の枠組み

### 3-1 世界遺産条約とその広がり

世界遺産を登録することで、遺産の保全と利用に関して各国の責務と国際的な協力体制を明確にすることができる。1972年世界遺産条約の前文では、「顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産を集団で保護するための効果的な体制であって、常設的に、かつ、現代の科学的方法により組織されたものを確立する新たな措置を、条約の形式で採択する」となっている。こうして、保全のためのガバナンスを遂行する組織として世界遺産委員会が形

---

11) 保護地域の詳細な情報に関しては、WDPAの<http://protectedplanet.net/>（2017/03/30アクセス）を参照。このURLは、世界の保護地域に関する地図情報も提供している。

成されたのである。各遺産 (property) は、「顕著で普遍的価値」という一種のブランド力をもつことと併せて、そのブランド価値を維持することが必要になる。そのため、締約国の責務を明らかにしたうえで、締約国間の協力体制を築き遂行させる仕組みを作ることが明確にされている。

加えて、文化遺産関連については、1972年の世界遺産条約の他に、1970年の「文化財の不法な輸入、輸出及び所有権移転を禁止し及び防止する手段に関する条約」、2001年の「水中文化遺産保護条約 (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage)」などの条約がある。地域の歴史と伝統あるいは宗教や生活様式を反映して、実際には、文化遺産や文化財など有形の資産の他に、祭りや伝統芸能などの無形の文化財にも保全の範囲が広がっており、多くの遺産は有形と無形の遺産の組み合わせとして認識されるものも多い。このような1972年世界遺産条約ではカバーできない「生きた文化」の保全について、2003年のUNESCO「無形文化遺産の保護に関する条約」<sup>12)</sup>(2006年発効)が制定された。無形文化財については、既存の世界遺産委員会ではなく、ユネスコ事務局文化局無形課を事務局とする、無形文化遺産条約政府間委員会(2012年現在24カ国)によって、一覧表の作成や、緊急に保護する必要があるものの評価が行われており、その保全や協力体制など、従来の世界遺産と同様のガバナンスで対応が行われている。

他方、すでに述べたように、自然遺産についてはIUCNの役割が大きい。基本的には、保全すべき地域範囲を指定し、生物多様性の損失を回避し、健全な生態系をめざそうとするものであり、1972年世界遺産条約における自然遺産の指定や1971年イランのラムサールで採択された「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」などがある<sup>13)</sup>。また、1960年代に始まったとされるIUCNの「脅威に瀕している種のレッドリスト (The IUCN Red List of Threatened Species)」の作成は、生物多様性の保全活動、とりわけ絶滅の危機にある種の識別に関する、情報ならびに促進活動に向けて重要な役割を果たしており、1973年のワシントン条約<sup>14)</sup>(CITES (サイテス): Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) や1983年のボン条約 (CMS; Convention on

12) 条約第2条において、無形文化遺産が定義されており、「慣習、描写、表現、知識及び技術並びにそれらに関連する器具、物品、加工品及び文化的空間であって、社会、集団及び場合によっては個人が自己の文化遺産の一部として認めるもの」である。

13) ラムサール条約については、<http://www.ramsar.org/> (2017/04/04アクセス) 参照。2017年4月現在、日本では琵琶湖や尾瀬など50カ所 (14万8002ha) が登録されている。

14) ワシントン条約は、野生動植物の国際取引の規制を通じて、採取や捕獲を抑制して絶滅のおそれのある野生動植物の保護をめざす条約であり、ボン条約は、移動性の野生動物種の保護に関する条約で、渡り鳥のほか、トナカイ、クジラやウミガメなど移動性の野生動物について種と生息地の保護を定めたものである。

the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) などとともに、生物多様性の保全に重要な役割を任っている。

文化遺産にせよ自然遺産にせよ、1972年の世界遺産条約に加えて、関連する諸条約の整備が進む中で、世界中の様々な組織が協力し、保護と保全に関する情報とデータの共有、研究が進むと同時に、ガバナンスの効果的な遂行のための努力が行われている。しかし、世界遺産として登録されても、時として、その価値の保全については様々な困難を伴う場合がある。そのため、世界遺産条約では、あらかじめこうした問題に対処するための仕組みが定められ、具体的に世界遺産委員会などで対応が図られている。その代表的なものとして「世界危機遺産」と「世界遺産基金」について検討する。

### 3-2 世界危機遺産

まず、世界危機遺産については、世界遺産条約の第11条第4項での規定があり、世界遺産として登録されている世界遺産のうちで、開発や観光、土地利用の変化による破壊や放棄、武力紛争などの人為的要因、大火や地震、津波などの大規模自然災害などが原因で、大規模な保存作業が必要となり、条約に基づいた援助が要請されている場合には「危険にさらされている世界遺産」(危機遺産)として公表することになっている。世界遺産に登録されたということは、その遺産が顕著で普遍的な価値をもっており、その保全が人類にとって意味があるからである。

しかしながら、上に掲げた諸要因によって危機遺産になる可能性がある。表3-1は、1986年から2004年までに報告された世界遺産に影響を及ぼした人為的および自然的要因を示したものである。参考までに、2004年時点の世界遺産の登録数を示している。表3-1が示すように、自然的要因よりも開発や観光などの人為的要因が大きい。なかでも、開発に関しては、175のうち自然遺産121、文化遺産50、複合遺産4となっており、地域にかかわらず影響が大きな要因になっている。また、観光に関しては、70のうち自然遺産39、文化遺産24ならびに

表 3-1 世界遺産に影響を及ぼす諸要因

	洪水	地震	武力紛争	密猟	採鉱	開発	観光	世界遺産 (2004)
アフリカ	0	0	11	14	8	16	6	62
アラブ諸国	3	1	4	1	2	21	10	59
アジアパシフィック	5	1	4	6	9	40	25	160
欧州/北アメリカ	2	6	5	3	10	74	18	400
ラテンアメリカ/カリブ諸国	1	4	2	5	6	24	11	104

(出所) ユネスコ (2007) 「世界遺産—ミレニアムへの挑戦」第5章 (pp167-192) により作成 (<http://whc.unesco.org/en/activities/558> 2017/03/13アクセス)。

複合遺産7となっており、開発について2番目に大きな影響を与えており、特にアラブ諸国やアジアパシフィック地域で問題が生じたことを示している。

一方、表3-2は、世界自然遺産に関して、1978年に世界遺産登録が始まって以来、一度でも危機遺産となった経歴がある遺産を掲げた表である。2012年現在、17遺産が危機遺産である<sup>15)</sup>が、過去に危機遺産となった経歴がある遺産は28ある。各遺産について、UNESCOの世界遺産ホームページから得られる危機遺産となった要因を一覧表にし、該当するものに二重丸を付している<sup>16)</sup>。まず、世界遺産登録の三十数年の歴史のなかで、十数年以上にわたって危機遺産の状態にある自然遺産が半数近くある。また、一度危機遺産から脱却しても再度危機遺産になるケースがある。コンゴ民主共和国をはじめアフリカ諸国については、密猟や武力紛争などの理由が特徴的である。他方、ほとんどの危機遺産において、開発がその主たる原因になっていることが読み取れる。ガラパゴス（次章参照）やイエローストーン国立公園、イグアス国立公園などは、日本人にとっても著名な観光地であるが、多くの観光客が来訪することによって外来種が持ち込まれたり、観光客向けの開発が進んだりしたことが、これらの自然環境に悪影響を及ぼした結果である。

世界遺産が危機遺産になった諸要因に対して、世界遺産委員会は、すでに述べた諮問機関などととも、国際間の資金、技術、人的協力のもとで、締約国との情報交換を図りながら、解決を図ることが求められている。たとえば、表3-2にあるニンバ山厳正自然保護区(Mount Nimba Strict Nature Reserve)を例に採れば、1982年に世界自然遺産への登録を行って以来、その生態系の豊かさと生息域の保全の重要性が認められた地域として知られてきた。しかし、とくに、鉄鉱石鉱山の開発問題や他国からの難民流入のほか、管理計画や資金の欠如、密猟、鉄道建設などが指摘され1992年に危機遺産になった。その後、毎年のようにSOCが報告されており、世界遺産委員会は当事者国（この場合、コートジボワール共和国とギニア共和国）との間で、遺産の適切な管理運営をめぐる問題解決、鉄鉱石鉱山の環境社会インパクト評価(Environmental and Social Impact Assessment (ESIA))の実行、などをめぐって情報交換やリクエストを行っているが、その対応の不十分さを受けて、2016年時点で、なお危機遺産から脱却できていない<sup>17)</sup>。

15) ニンバ山厳正自然保護区はコートジボワール共和国とギニア共和国の両国に属しているため1遺産と数えている。

16) UNESCO世界遺産センターのホームページでは、各遺産についての詳細な情報があり(<http://whc.unesco.org/en/list/>)、その「Documents」の項目の中に危機遺産の決定に関する文書がある。また、危機遺産については、各年のSOC(State of Conservation)という形でよりわかり易く表記されている。

17) UNESCO世界遺産センター(Decision文書36COM 7A.3による。<http://whc.unesco.org/en/decisions/4617> 2017/03/15アクセス)。

表 3-2 世界自然遺産と危機遺産 (2016年)

世界遺産 登録年	世界自然遺産名	国名	危機遺産の期間	危機遺産の 期間年数	2016年 現在	危機遺産となった理由				
						自然 要因	人的要因			
							武力紛争	密猟など	採 鉱	増加 開発、 人口 人口
1978	Galápagos Islands	Ecuador	2007-2010	3			○		○	○
1978	Simien National Park	Ethiopia	1996-	20	○				○	
1978	Yellowstone National Park	USA	1995-2003	8				○	○	○
1979	Everglades National Park	USA	1993-2007, 2010-	14.6	○	○			○	
1979	*Ngorongoro Conservation Area	Tanzania	1984-1989	5			○		○	
1979	Plitvice Lakes National Park	Croatia	1992-1997	5		○				
1979	Virunga National Park	DR of Congo	1994-	22	○	○	○		○	
1980	Garamba National Park	DR of Congo	1984-1992, 1996-	8.20	○	○	○			
1980	Ichkeul National Park	Tunisia	1996-2006	10					○	
1980	Kahuzi-Biega National Park	DR of Congo	1997-	19	○	○	○		○	
1981	Djoudj National Bird Sanctuary	Senegal	1984-1988, 2000-2006	4.6		○			○	
1981	Mount Nimba Strict Nature Reserve	Côte d'Ivoire/ Guinea	1992-	24	○			○	○	
1981	Niokolo-Koba National Park	Senegal	2007-	11	○				○	
1982	Rio Plátano Biosphere Reserve	Honduras	1996-2007, 2011-	11.5	○		○		○	
1982	Selous Game Reserve	Tanzania	2014-	2	○		○			
1983	Comoé National Park	Côte d'Ivoire	2003-	13	○		○		○	
1983	Sangay National Park	Ecuador	1992-2005	13			○		○	
1983	Srebarna Nature Reserve	Bulgaria	1992-2003	11					○	
1984	Salonga National Park	DR of Congo	1999-	17	○		○			
1985	Manas Wildlife Sanctuary	India	1992-2011	18		○	○			
1986	Iguaçu National Park	Brazil	1999-2001	2					○	○
1988	Manovo-Gounda St Floris National Park	Central African Republic	1997-	19	○		○		○	
1991	Air and Ténéré Natural Reserves	Niger	1992-	24	○	○	○	○	○	
1994	Rwenzori Mountains National Park	Uganda	1999-2004	5		○			○	
1994	Los Katios National Park	Colombia	2009-2015	6		○			○	
1996	Okapi Wildlife Reserve	DR of Congo	1997-	19	○	○		○		
1996	Belize Barrier Reef Reserve System	Belize	2009-2015	7	○		○		○	○
1998	Eart Rennell	Solomon Islands	2013-	3	○		○		○	
2004	Tropical Rainforest Heritage of Sumatra	Indonesia	2011-	5	○		○		○	
2007	Rainforests of the Atsinanana	Madagascar	2010-	6	○		○	○	○	

(出所) UNESCO 世界遺産センター, 危機遺産リスト (<http://whc.unesco.org/en/danger/> 2017/03/15アクセス) により作成。

### 3-3 世界遺産基金

ところで、すべての活動には資金が必要である。世界遺産条約の第IV章「世界の文化遺産及び自然遺産の保護のための基金」では、「顕著な普遍的価値を有する世界の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」）」の設立が決められている（第15条）。その原資は、締約国の分担金、任意拠出金などで構成され、2012年現在、年約400万ドル規模である。その支出の決定は、最も脅威を受けているサイトについてその緊急性にしたがって配分され世界遺産委員会が行う。より柔軟で緊急性を要するものについては、緊急対応資金（RRF; Rapid Response Facility）がある。これは、世界遺産センターが国連財団（United Nations Foundation）などとの協力のもとの、危機に瀕した世界自然遺産を対象に8労働日以内に3万ドルまでの拠出を行う決定ができる資金である。RRFについては、表3-2にあるオカピ野生生物保護区（Okapi Wildlife Reserve）やニンバ山巖正自然保護区など多くの危機遺産への支出のほか、ルーマニアのレテザット山（Massif du Retezat）のように遺産登録を控えた暫定リストの遺産に対しても緊急に援助が行われるケースもある。たとえばニンバ山巖正自然保護区の場合、2012年1月に約2万5千ドルの支出がRRFから行われており、世界遺産登録後以降30年間（1980-2010）に約44万ドルの国際資金援助が行われている。

その他、世界遺産の書籍、雑誌あるいは地図などの販売収益に加えて、締約国などのある特定の遺産、保全プロジェクトに対する資金である信託基金（Funds-in-Trust）があり、アラブ諸国のためのFlemish信託基金、フランス、オランダ、スペインによる信託基金のほかに、わが国のユネスコ文化遺産保存日本信託基金（Japanese Trust Fund for the Preservation of the World Cultural Heritage）がある<sup>18)</sup>。すでにエジプトのヌビア遺跡救済やカンボジアのアンコール遺跡（Angkor）の修復への援助など、40ほどの案件に対して支出を行ってきた実績がある（2011年現在まで）。アンコール遺跡は1992年に世界文化遺産に登録されたが、住宅などの都市開発、保全の仕組みやバッファゾーンの設定が不適切などの理由で1992年から2004年までのあいだ危機遺産になった。わが国も、保存修復事業やその技術支援、人材養成プログラムなどを通して協力を行ってきた結果、危機遺産登録が解除された<sup>19)</sup>。

18) 世界遺産の資金については <http://whc.unesco.org/en/funding/> (2017/03/14アクセス) を参照。

19) 外務省海外広報・文化交流ホームページ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kyoryoku/unesco/isan/yukei/yukei\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kyoryoku/unesco/isan/yukei/yukei_1.html) 2017/3/15アクセス) を参照。

#### 4. 世界遺産制度のガバナンス

世界遺産条約を遂行するための詳細な指針は、顕著で普遍的価値を有する文化遺産（第1条）、自然遺産（第2条）が定義され、その認定、保護、保存、整備と将来世代への継承義務が締約国に一義的にあること、必要な場合には国際的援助や協力など最善をつくすこと（第3条、第4条）、締約国が、遺産保護のための計画や政策立案と遂行、そのための組織整備、遺産に対する脅威に対処する手段の開発、立法、行政、財政などガバナンスの確立などを行うことを求め（第5条）、加えて、遺産保護が国際社会全体の義務であることを認識することを求めている（第6条）。このように、登録された世界遺産をめぐることは、世界遺産センターが中心となって、国際協力の枠組みのなかで、締約国自身の遺産保全政策をバックアップする制度がつけられている。

##### 4-1 世界遺産リストの正当性、信頼性ならびに頑強性

ところで、世界遺産の登録リストの作成と運営の厳格さは、ブランドの信頼性確保のために最も重要な点である。これに関して、まず、文化遺産や自然遺産など、定義に関わる事項がある。第1条、第2条が定めるような文化遺産や自然遺産といった遺産そのものに着目した定義とは異なり、人間と自然の相互作用あるいはその関係、また自然に作用する人間の活動の結果としての遺産状況それ自体を文化の表象として把握することが、1992年の世界遺産委員会で議論された。文化遺産ではあるが、世界遺産条約第1条にいう「自然と結合した人間との合同作品（combined works）」であり、両者の関係性のなかで存在が位置づけられる遺産は「文化的景観（Cultural Landscape）」と呼ばれ、2013年3月時点で82の遺産が含まれている。文化的景観は、第1に、人間によって意識的にデザインされ創造された景観であること、第2に、有機的に進化してきた景観（かつて形成され残存している景観、あるいは進化の過程が継続している景観）、第3に、自然的要素との宗教的、審美的、文化的関連によって正当化される文化的景観（associative cultural landscape）、の3類型に分類、定義される<sup>20)</sup>。多くは文化遺産であるが、その性質から、ウルル・カタジュタ国立公園（オースト

---

20) 世界遺産センター（2008）のOperational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention 参照。そのAnnex 3.では世界遺産リストに関する特定の遺産タイプが定義され、文化的景観が定義されている（<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf#annex3> 2017/03/23アクセス）。わが国でも、2005（平成17）年の文化財保護法改正により新たに文化的景観の概念が導入され、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、史跡、名勝ならびに天然記念物などの記念物、伝統的建造物群といった文化財の範疇に加えて、棚田や里山などの文化的景観が加わった。わが国の文化的景観の定義に限って言えば、「現在も生きている景勝地」が文化財保護法（第2条）にいう文化的景観であり、この点では、上記の世界遺産における3つの定義とは異なっている。

ラリア) やピレネー山脈-ペルデュ山 (スペイン, フランス), トンガリロ国立公園 (ニュージーランド) などの混合遺産も含まれている。

もちろん, このような文化遺産や自然遺産は, そのままで, 世界遺産となるわけではない。人類にとって, 「顕著な普遍的」価値 (Outstanding Universal Value) をもつ遺産であって, 世界遺産リストへの登録が必要なステップになる。「顕著な普遍的」価値をもつ資産とは, 極めて稀な, 国境を超越し現在と将来の世代にとって等しく重要であるような, 文化, 自然の遺産であって, 以下の10の基準のうちの1つまたはそれ以上を満たす資産であるとされる。すなわち,

- (i) 人類の創造的才能を表わす傑作 (masterpiece)
- (ii) ある期間にわたり, あるいは, ある文化圏において, 建築, 技術, 記念碑的芸術, 都市計画, もしくは景観デザインの発展に関して, 人類の価値の重要な交流 (interchange) を表わすもの
- (iii) 文化的伝統, あるいは現存するかまたは消滅した文明 (civilization) に対して, 独自のもしくは少なくとも例外的な証拠
- (iv) 人類の歴史上, 重要な段階 (stage (s)) を表す, 建築物, 建築ないし技術の総体 (ensemble) または景観の顕著な事例
- (v) 文化 (または複数の文化) を代表する伝統的集落, 土地利用あるいは海の利用の顕著な事例, もしくは, 特に不可逆的な変化の中で脆弱となってきた, 人と環境の相互作用の顕著な事例
- (vi) 顕著で普遍的な意義 (significance) を有する様々な出来事, 生きている伝統, 思想, 信条, 芸術的文学的作品と, 直接にまたは明白に関係するもの
- (vii) すぐれた自然美および美的な重要性をもつ最高の自然現象あるいは領域を含むもの
- (viii) 生命の記録, 地形の展開における重要な地学的進行過程, もしくは, 重要な地形学上のあるいは自然地理学上の特性などを含む, 地球の歴史上の主要な段階を示す顕著な事例
- (ix) 陸上, 淡水, 沿岸および海洋の生態系, 植物と動物の群集の進化と発達において, 進行しつつある重要な生態学的, 生物学的過程を示す顕著な事例
- (x) 科学もしくは保全の観点からみて, 顕著な普遍的価値をもつ絶滅の恐れのある種の生息地を含む, 本来の生物多様性の保全にとって, 最も重要で意義深い自然の生息地といった基準がある<sup>21)</sup>。

---

21) World Heritage Centre (2011), Operational Guidelines for Implementation of the World Heritage Convention の Paragraph 77による。いうまでもなく, 基準 (i) から (vi) が文化遺

これに加えて、遺産が顕著な普遍的価値をもつとみなされるためには、「完全性」(Integrity)と「真正性」(authenticity)を満たし、その保護を確保するための適切な保護と管理のシステムをもつ必要がある<sup>22)</sup>。完全性は、自然や文化遺産ならびにその特質について、その総体の欠けた部分がない程度を示す物差し(measure)である。実際には、自然遺産も文化遺産も、これらの遺産が生来の状態でもつ価値は、その置かれた時間的・空間的な状況によって損なわれる(損なわれている)可能性がある。そこで、「完全性」は、a) 顕著で普遍的な価値を表現する(express)のに必要な要素が備わっているか、b) 遺産の重要性を示す特徴やプロセスについて、完全な表現(complete representation)を保証するために適切なサイズが備わっているか、さらに、c) 開発や無視によるマイナスの影響を被っているか、を測る物差しであって、各遺産が満たす(i)から(x)の諸基準毎に適用されている<sup>23)</sup>。

他方、「真正性」は、とくに文化遺産の基準(i)～(vi)に関わる概念で、遺産は真正性を満たさなければならない。遺産の真正性は、その文化的価値が、形態やデザイン、原材料、利用と機能、伝統、技術および管理システム、位置と背景、言語や他の無形遺産の形態、精神や感情など、様々な属性を通じて、真実の姿で確実に表現されていることを指す<sup>24)</sup>。この真正性に関しては、1994年に奈良で開催された世界遺産条約と真正性に関する会議で採択された「真正性に関する奈良文書」で明示された経緯があるが、他方で、あいまいさが残る概念であって様々な文化的社会的解釈がありえる<sup>25)</sup>。実際「奈良文書」においては、文化のもつ多様性と遺産の多様性が議論され、多様性がもたらす人類の豊かさを認めつつ、他方で、価値と真正性について、価値の評価要素としての真正性について、多様な信頼できる確実な情報源に基づく芸術的、歴史的、社会的、学術的な検討が求められている。真正性に関しては、石造りを貴重とする欧米の文化遺産に対して、土や木造を基本とするアフリカやアジアの文化遺産の保全がもともと弱い点が指摘されるが、上に掲げたように、原材料や工法、機能あるいは管理システムが維持されていることが真正性の基準になることで、先述のICOMOSの1964年のヴェニス憲章の理念が敷衍され拡張されたと言える。たとえば、石見銀山遺跡の審査に関して(石見銀山遺跡とその文化的景観、2007年登録文化遺産；

---

産、基準(vii)から(x)までが自然遺産の基準を表し、両方の基準を含む混合遺産がある。

22) 同上の資料 Paragraph 49-53ならびに78による。

23) World Heritage Centre (2011), Operational Guidelines for Implementation of the World Heritage Convention の Paragraph 87-95による。

24) 同上資料の paragraph79および82, また奈良文書第13条を参照。

25) 1997年の世界遺産委員会の情報資料(Glossary of World Heritage Terms; <http://whc.unesco.org/archive/1997/whc-97-conf208-inf13e.pdf> 2017/04/04アクセス) 参照。

(ii), (iii) および (v)), 木造の家並みが16世紀当時のものではないとの指摘があったものの、奈良文書にそった補修や再建が行われており、その意味で真正性が満たされているという主張が行われたという<sup>26)</sup>。

すでに述べたように、1972年の世界遺産条約前文では、科学的方法に基礎付けられた遺産保護のための効果的体制としての世界遺産制度が謳われている。また、条約制定から30年後の2002年には、この取り組みの独自性と有効性をより一層強固なものにするために、ブダペスト宣言 (Budapest Declaration on World Heritage) が行われた。ブダペスト宣言は、世界遺産活動が、対話と相互理解を通じて、すべての社会にとって持続可能な発展をもたらす有効な手段であるとし、条約未加盟国の加盟促進や多様な締約国の文化遺産および自然遺産の登録招待、保全と持続可能性と発展の適切で公平なバランスの保持を図り、遺産の保全への協力参加、コミュニケーション強化などの戦略を通じた世界遺産活動の推進を行うことを宣言し、戦略目標として次の4点 (通常4Cs と呼ばれている) を定めている。すなわち、世界遺産リストの信用性 (Credibility of the World Heritage List) の強化、効果的な世界遺産資産の保全 (Conservation of World Heritage properties)、効果的なキャパシティブUILDING (Capacity-building measures) の促進、ならびに、コミュニケーション (Communication) を通じた世界遺産についての意識、参画、支援の増大、が掲げられている<sup>27)</sup>。これら4つの戦略目標は、2007年に内容や遂行状況に関して再評価することが定められ、2007年の第31回総会において、締約国へのアンケート調査などにより、おおむねこれらの戦略目標の意義が評価され、加えて、5番目の戦略目標として、条約遂行上、地域コミュニティの役割が重要であることが示された。

## 5. 結語にかえて——世界遺産保全の課題と観光政策

すでに述べたように、良くも悪くも、世界遺産自身は、ブランド価値をもち、他の自然や文化遺産とは異なる差別化戦略をもつ。なぜ、ブランド価値をもちうるかについての理由としては、すでに説明したように、顕著な普遍的価値があることを保証する制度的仕組みがあり、完全性や真正性といった点からみて問題がないと考えられるからである。また同時に、その価値の保全に関しても、一定の評価が継続的に行われており、こうした様々な体系的かつ構造的な制度設計がなされた結果である。ただ、そうは言っても、世界遺産の保全に関わる当該地域の関わり方、保全努力などが必要である。はたして、こうした一連の状況は、本

26) 外務省ホームページ (文化外交最前線 [III]: ユネスコ編第6号 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/koryu/others/070820.html> 2017/04/03アクセス)) 参照。

27) ブダペスト宣言については、ユネスコ世界遺産センターのホームページ (<http://whc.unesco.org/en/decisions/1217/> 2017/03/17アクセス) を参照。

当にうまく設計され機能しているのか、保全に向けた絶え間ない地域の人々の関与は行われているのか、といった問題を考える。

すでに、観光開発をはじめ、人為的な要因が世界遺産に危機的な影響を及ぼす可能性があることを論じた。世界遺産への登録が観光発展のあり方とどのように関連すべきかについて、世界遺産制度と持続可能な観光に関する世界遺産委員会の考え方をベースに、Yabuta (2011) では、世界自然遺産であるガラパゴス諸島を取り上げ、1978年の世界遺産登録後、観光需要の急激な増大のもとで、2007年から2010年の間世界危機遺産となったことについて、その原因と解決をめざすガバナンスの展開を分析した。

観光がもたらす様々な問題の認知から、すでに、世界遺産委員会は、2001年に世界遺産における持続可能な観光プログラムを立ち上げている。そこでは、持続可能な観光管理計画を通じた観光容量の管理、地元住民の参加を通じて観光からの利益を地元住民が得られるように観光関連の活動への学習、などの基本的視点を示している (Holden (2013)<sup>28)</sup>)。

ここでは、観光と世界遺産の保全に関連してとくに重要と思われる2つの点を列挙しておく。

#### (1) 観光開発と世界遺産

先述したように、世界遺産の急激な観光発展によって、場合によっては、世界遺産とその地域自体に大きな影響が生じることがある。とくに、世界自然遺産の場合は、このような人的要因が取り返しのつかない結果をもたらす場合がある。観光開発が、世界遺産地域の経済社会の発展に一定の効果をもつとしても、常に保全に対する影響に配慮しながらの利用となる。もともと、世界遺産条約の理念にあるように、世界遺産は人類にとって普遍的な価値をもつ資源であり、その意味では、資源の価値を知ることを通じて、したがって、人々が交流し知ることによって、平和を実現しようとする仕組みである。観光の用語で言えば、世界遺産地域を訪問することが重要であるということになる。しかし、世界遺産地域への訪問は残念ながら負の効果をもたらす場合がある。藪田 (2015) では、エコツーリズムについて「狭義のエコツーリズム」と「広義のエコツーリズム」という概念で定義を行った。エコツーリズムは、本来は (狭義の意味では)、観光資源の利用自体が、観光資源の保全に直結するような観光形態のことである。他方で、広義のエコツーリズムは、観光資源の利用が、観光資源に弊害を及ぼす危険性があり、市場の失敗などの弊害をもたらすために、観光資源を保全の観点をベースに利用するという観光である。これは、一般に、持続可能な観光と呼ばれる形態である。

---

28) 世界遺産と持続可能な観光プログラム (WH+ST) については、<http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/roadmap-international-year-2017-en.pdf> (2017/04/03アクセス) を参照。

## (2) 持続可能な観光と世界遺産の保全

ところで、2002年には国連総会による「国際エコツーリズム年」の制定があった。自然の保護と地域発展のツールとしての観光が脚光を浴びたのである。しかし、観光発展が論じられるたびに、観光がもたらす生態系や社会への影響が懸念されてきた。同じく国連総会において、2017年が「発展のための持続可能な観光国際年」に制定された。2002年のときもそうであったが、このような国際年の制定が、観光のあり方について、資源の保全と開発の重要性、そのための観光のあり方を改めて共有する仕掛けとして一定の役割を果たしたかもしれない。今回2017年のケースは、まず、2030年に向けた持続可能な開発と持続可能な開発目標(SDGs)の実現に関連して、SDGsの実現に貢献する以上により持続可能な観光部門を実現するように、政策や関連企業の行動や消費者行動を変えることが目標とされている。世界観光機関(UNWTO)が関連する国連開発機関やUNESCOなどと連携を取りながら観光を通じて持続可能な開発に向けて貢献していくことが謳われている。SDGsとの関連で言えば、持続可能な観光によって、包括的で持続可能な経済成長が実現されること、社会的排除に対抗し雇用創出や貧困解消が行われること、資源の効率的な利用や環境保全と気候変動に対抗すること、文化的な価値、多様性や遺産の保全を行うこと、ならびに、人々の相互理解を促進し平和や安全に資すること、が重点的に目標とされている<sup>29)</sup>。このようなポジティブな効果をもたらす一方で、世界遺産を観光資源として利用し活用することは、すでに述べたように、地域の環境や社会経済にとって不可逆的な問題をもたらすこともある。持続可能な観光発展の基本的な考え方は、あくまでも、開発がもたらす市場の失敗を事後的に最小化することであって、広義のエコツーリズムに過ぎない。その意味では、常に事前的原則(Precautionary Principle)の考えを地域の観光計画に、注意深く子細に組み込む必要がある。

付記 なお、本研究については、2014-16年度文部省学術研究基金助成金基盤研究(C)(26340121)の補助を受けている。

## 参考文献

- 可見英里子(2002)「[武力紛争の際の文化財保護のための条約(1954年ハーグ条約)]の考察—1999年第二議定書作成の経緯—」(『外務省調査月報』第3号)1-34ページ。  
七海由美子(2006)「世界遺産の代表性」(『外務省調査月報』第1号)1-34ページ。

---

29) 「発展のための持続可能な観光国際年」(2017 International Year of Sustainable Tourism for Development)については、<http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/roadmap-international-year-2017-en.pdf> (2017/04/12アクセス)を参照。

- 藪田雅弘 (2015) 「エコツーリズムと環境保全」『グローバル社会は持続可能か』岩波書店119-140ページ。
- Holden, A (2013), "Protected areas and tourism,"(in Chapter26. Holden, A and Fennell,D ed. The Routledge Handbook of Tourism and the Environment), pp. 276-284, Routledge.
- Yabuta, M. (2011), "The World Heritage in Danger : Tourism and Governance," 『経済学論纂』 第51巻 第3・4号) 209-244ページ。