

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	我が国における世界自然遺産の状況
他言語論題 Title in other language	Situation of World Natural Heritage in Japan
著者 / 所属 Author(s)	遠藤 真弘 (Endo, Masahiro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 農林環境課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	828
刊行日 Issue Date	2020-01-20
ページ Pages	57-81
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国の世界自然遺産は、白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島の4か所で、奄美・沖縄が候補地とされている。論点として、利用制限の在り方、観光ニーズへの対応、管理財源の確保が挙げられる。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

我が国における世界自然遺産の状況

国立国会図書館 調査及び立法考査局
農林環境課長 遠藤 真弘

目 次

はじめに

I 世界自然遺産の概要

- 1 世界遺産条約
- 2 世界遺産の登録
- 3 世界自然遺産の保護・修復
- 4 世界自然遺産の登録状況
- 5 我が国の世界自然遺産

II 我が国の世界自然遺産及び候補地の状況

- 1 白神山地
- 2 屋久島
- 3 知床
- 4 小笠原諸島
- 5 奄美・沖縄

III 我が国の世界自然遺産をめぐる論点

- 1 利用制限の在り方
- 2 観光ニーズの変化への対応
- 3 管理財源の確保

おわりに

キーワード：世界遺産、世界自然遺産、白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島、奄美・沖縄

要 旨

- ① 1975年に発効した世界遺産条約は、世界の文化遺産及び自然遺産を、人類全体のための遺産として損傷、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ことを目的とする。締約国が推薦した自然遺産のうち、一定の基準に合致すると認められたものは、世界自然遺産として「世界遺産一覧表」に登録される。
- ② 2019年時点で、世界自然遺産は213件、複合遺産（世界自然遺産及び世界文化遺産の両方の要件を満たす遺産）は39件が登録されている。登録件数が10件以上の国は、中国、オーストラリア、アメリカ、ロシア、カナダである。我が国では、白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島の4か所が世界自然遺産として登録され、奄美・沖縄が候補地として推薦されている。
- ③ 1993年に登録された白神山地及び屋久島では、世界自然遺産の登録により観光客が増加したが、近年は減少する傾向にあるほか、シカの増加による生態系への影響が問題となっている。2005年に登録された知床では、ヒグマを始めとする野生生物との共存が課題となっている。2011年に登録された小笠原諸島では、外来種対策や空港計画が論点となっている。
- ④ 奄美・沖縄は、政府が世界自然遺産の候補地として2017年に推薦書を提出したが、諮問機関から登録延期の勧告がなされた。政府は、いったん推薦を取り下げ、分断されていた推薦地を統合するなどの修正を施した上で、2019年に推薦書を再提出した。2020年の世界遺産委員会で登録の可否が決定される見込みである。
- ⑤ 遺産地域の利用制限をめぐる賛否両論があり、利用者の安全確保・満足度向上と自然保護を両立させる方策が求められている。また、観光ニーズの変化に対応するため、エコツーリズムの普及拡大などが模索されているほか、遺産地域の持続可能な利用に向けて、利用者から入域料を収受して管理財源を確保しようとする動きがある。

はじめに

将来の世代に引き継いでいくべき世界の文化遺産（文化財・遺跡）や自然遺産（自然地域）のうち、「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」という。）⁽¹⁾に基づく一定の手続を経て世界遺産一覧表に登録されたものを、それぞれ世界文化遺産、世界自然遺産と呼ぶ。

このうち、世界自然遺産については、1978年に、ガラパゴス諸島（エクアドル）、イエローストーン国立公園（アメリカ）等が初めて登録されて以来、今日まで世界の様々な地域が登録されている。我が国では、白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島の4か所が登録されており、2019年2月、5番目の世界自然遺産候補として、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（以下「奄美・沖縄」という。）が推薦され、動向が注目されている。

本稿では、まず「Ⅰ」で世界遺産条約の概要や、世界自然遺産の登録基準・登録手続を紹介する。次に「Ⅱ」で、国内の世界自然遺産4か所及び候補地1か所の現状と課題について論じ、最後に「Ⅲ」で我が国の世界自然遺産をめぐる論点をいくつか提示する。

Ⅰ 世界自然遺産の概要

1 世界遺産条約

世界遺産条約は、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ことを目的とする。1972年の国連教育科学文化機関（UNESCO⁽²⁾）総会で採択され、1975年に発効した。2019年7月現在、締約国は193か国に上る⁽³⁾。我が国は、1992年に受諾した（平成4年条約第7号）。

締約国には、自国領域内の文化遺産及び自然遺産を認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝える義務がある（第4条）。また、文化遺産及び自然遺産は世界の遺産であり、その保護に協力することは国際社会全体の義務とされている（第6条）。

2 世界遺産の登録

(1) 登録までの手続

世界遺産条約は、締約国が推薦した文化遺産又は自然遺産を審査し、一定の基準に合致するとされたものを「世界遺産一覧表」に登録する仕組みを定めている（第11条）。登録の可否は、世界遺産委員会（締約国のうち選挙で選ばれた21か国で構成される政府間会議）が決定する。

登録までの具体的な手続は、①締約国からの推薦、②諮問機関による評価、③世界遺産委員会による審査、という順序で行われる（表1）。②では、文化遺産については国際記念物遺跡会議（ICOMOS⁽⁴⁾）が、自然遺産については国際自然保護連合（IUCN⁽⁵⁾）が、世界遺産委員会の諮

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2019年11月5日である。

(1) Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage

(2) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

(3) 「世界遺産条約」2019.7.11. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/kyoryoku/unesco/isan/world/isan_1.html>

(4) International Council on Monuments and Sites

(5) International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

問機関として推薦案件の評価を行い、その結果を取りまとめた評価書を同委員会に提出して、登録の可否について勧告する。諮問機関による評価が導入されているのは、評価が政治的な駆け引きではなく、専門的・客観的になされるようにする意図があるとされる⁽⁶⁾。

表1 世界遺産の登録までの手続

①締約国からの推薦	締約国は、世界遺産委員会の事務局宛に推薦案件に関する推薦書を提出する。推薦書には、推薦案件の範囲・概要、顕著な普遍的価値を有する根拠、保全状況・潜在的な脅威、保護・管理の仕組み、モニタリング等について記載する。事務局は、推薦書に不備がないかどうかを確認した上でこれを受理し、諮問機関に送付する。
②諮問機関による評価	諮問機関は、推薦案件について調査し、顕著な普遍的価値の有無について評価する。文化遺産の諮問機関は国際記念物遺跡会議（ICOMOS）、自然遺産の諮問機関は国際自然保護連合（IUCN）である。諮問機関は、推薦案件の評価結果を取りまとめ、評価書を世界遺産委員会に提出し、登録の可否について勧告する。
③世界遺産委員会による審査	世界遺産委員会は、諮問機関の評価書に基づいて推薦案件の審査を行い、登録の可否を決定する。審査結果は、次の4つに分類される。 *登録：世界遺産一覧表に登録する。 *情報照会：追加的な情報照会をした上で、推薦書の再提出を求める。 *登録延期：推薦を延期した上で、追加調査及び推薦書の再提出を求める。 *不登録：世界遺産一覧表に登録しない。

(出典) UNESCO World Heritage Centre, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,” 12 July 2017, pp.32-42. <<https://whc.unesco.org/document/163852>>; 吉田正人『世界自然遺産と生物多様性保全』地人書館, 2012, pp.48-53 を基に筆者作成。

(2) 自然遺産の登録基準

世界遺産条約によれば、自然遺産とは、特徴のある自然の地域、地質・地形、動植物の生息地又は自然の風景地であって、顕著な普遍的価値（Outstanding Universal Value）を有するものをいう（表2）。

表2 自然遺産の定義

<ul style="list-style-type: none"> ○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 ○地質学的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 ○自然の風景地及び区域が明確に定められている自然の地域であって、学術上、保存上又は景観上顕著な普遍的価値を有するもの

(出典) 世界遺産条約第2条

締約国が推薦した自然遺産の登録が認められるには、①顕著な普遍的価値に関する基準4項目（表3）のうち少なくとも1項目に該当すること、②完全性（integrity）を有すること、③適切な保護・管理制度を有すること、の3点を満たす必要がある⁽⁷⁾。

②の完全性の評価は、次の表4に掲げる3つの観点からなされる。③の保護・管理制度については後述する。

(6) 吉田正人『世界自然遺産と生物多様性保全』地人書館, 2012, p.25.

(7) UNESCO World Heritage Centre, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,” 12 July 2017, pp.25-32. <<https://whc.unesco.org/document/163852>>

表3 自然遺産の顕著な普遍的価値に関する基準

自然美	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。
地形・地質	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。
生態系	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。
生物多様性	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。

(出典) UNESCO World Heritage Centre, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,” 12 July 2017, pp.25-26. <<https://whc.unesco.org/document/163852>> を基に筆者作成。

表4 自然遺産の完全性に関する評価基準

- 顕著な普遍的価値を発揮するために必要な全ての要素を含んでいること
- その重要性を示す特徴を完全に表現するのに適切な規模であること
- 開発や管理放棄による負の影響を受けていないこと

(出典) UNESCO World Heritage Centre, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,” 12 July 2017, pp.27-28. <<https://whc.unesco.org/document/163852>> を基に筆者作成。

3 世界自然遺産の保護・修復

世界自然遺産に関して、締約国は、自国内の遺産を保護するため、法律、規制、制度、慣習による長期にわたる適切な保護・管理が求められており、これは前述したように、世界自然遺産への登録要件の1つになっている。国・自治体レベルの法規制は、社会・経済的要因がもたらす負の影響からの保護を確実にするものとして位置付けられている。

それにもかかわらず世界自然遺産が劣化した場合、世界遺産委員会は、①修復が可能な場合は、当該遺産を有する締約国がそれを修復することを条件として登録を維持する、②危険にさらされている世界遺産（以下「危機遺産」という。）⁽⁸⁾の一覧表に登録する、③修復が不可能な場合は登録を抹消する、のいずれかを決定する。②の危機遺産とは、世界遺産一覧表に登録された遺産のうち、大規模開発、紛争、自然災害等によって危険にさらされ、保存のために修復が必要であり、かつ世界遺産条約に基づく国際的援助⁽⁹⁾が要請されている遺産をいう。危機遺産を修復するための国際的援助は、世界遺産基金⁽¹⁰⁾などを活用して実施される。

4 世界自然遺産の登録状況

2019年時点で、世界自然遺産は213件、複合遺産（世界自然遺産及び世界文化遺産の両方の要件を満たす遺産）は39件が登録されている（表5）⁽¹¹⁾。登録件数が10件以上の国は、中国、オーストラリア、アメリカ、ロシア、カナダである。

危機遺産は17件あり、そのうち12件がアフリカにある。アフリカのコンゴ民主共和国では、密猟や内戦の影響で、世界自然遺産5件の全てが危機遺産となっている。

(8) 危機遺産の事例として、長谷川俊介「危機にある世界遺産—ガラパゴス諸島の事例—」『レファレンス』698号、2009.3, pp.5-28. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999619_po_069801.pdf?contentNo=1> を参照。

(9) 世界遺産委員会は、締約国からの要請があれば、世界遺産一覧表又は危機遺産一覧表に記載された物件等を保護するための国際的援助について検討し、その供与を決定する（世界遺産条約第13条）。

(10) 世界の文化遺産及び自然遺産を保護するための基金。世界遺産条約の締約国が拠出する分担金等を原資とする（世界遺産条約第15条）。

(11) ちなみに、世界文化遺産の登録件数（2019年時点）は869件である。

世界自然遺産で登録が抹消された唯一の事例は、中東のオマーンにあるアラビアオリックス保護区である。オマーン政府が資源開発のため保護区面積を90%削減したため、世界遺産委員会は、これを顕著な普遍的価値の破壊と判断し、2007年に登録を抹消した⁽¹²⁾。

表5 世界自然遺産と複合遺産の登録状況（2019年）

	世界自然遺産	複合遺産*
登録件数	213件（うち危機遺産17件）	39件（危機遺産なし）
登録件数が 多い国	中国 14件 オーストラリア 12件 アメリカ 12件（うち危機遺産1件） ロシア 11件 カナダ 10件	4件 4件 1件 0件 1件
登録抹消件数	1件	0件

* 複合遺産の件数は、世界自然遺産の件数とは別にカウントしたものである。

（出典）“World Heritage List Statistics.” UNESCO World Heritage Centre Website <<https://whc.unesco.org/en/list/stat>> を基に筆者作成。

5 我が国の世界自然遺産

1993年、屋久島及び白神山地の2か所が我が国で初めて世界自然遺産に登録された（詳細は後述）。その10年後に当たる2003年、環境省と林野庁は、国内19か所を対象に世界自然遺産としての価値を検討し、3か所の候補地（知床、小笠原諸島、奄美・沖縄）を選定した⁽¹³⁾。その後、残る16か所についても更に検討されたが、現時点で有望とされる地域はない（表6）。

表6 我が国における世界自然遺産候補地の検討状況

候補地	検討会等の判断*
知床 小笠原諸島 奄美・沖縄	※2005年に登録 ※2011年に登録 ※2019年に推薦 世界自然遺産の登録基準に合致する可能性が高いと判断
飯豊・朝日連峰 奥利根・奥只見・奥日光	白神山地と連続した遺産として推薦（シリアル・ノミネーション）する可能性を検討したが、現実性は低いと判断
利尻・礼文・サロベツ原野 大雪山 早池峰山 北アルプス 富士山**	既に、顕著な普遍的価値を有する同様の登録地が存在し、世界自然遺産としての価値の証明が極めて難しいと判断
祖母山・傾山・大崩山、九州中央山地と周辺山地 阿蘇山 霧島山 伊豆七島 三陸海岸 山陰海岸	
阿寒・屈斜路・摩周 日高山脈 南アルプス	世界自然遺産としての可能性は認められないと判断

* 今後、新たな知見や情報が得られ、登録可能性が出てきた場合には、改めて候補地の調査・検討が行われる。

** 富士山は、2013年に世界文化遺産として登録された。

（出典）「平成27年度世界自然遺産候補地詳細調査結果について」環境省ウェブサイト <<http://www.env.go.jp/nature/isan/kento/report/h27.html>> を基に筆者作成。

(12) “Oman’s Arabian Oryx Sanctuary: first site ever to be deleted from UNESCO’s World Heritage List,” 28 June 2007. UNESCO World Heritage Centre Website <<https://whc.unesco.org/en/news/362/>>

(13) 岩槻邦男「世界自然遺産候補地に関する検討会について」2003.5.26. <http://www.env.go.jp/nature/isan/kento/030526/mat_00.pdf>

我が国では2019年現在、白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島の4か所が世界自然遺産として登録されているほか、奄美・沖縄が世界自然遺産の候補地として推薦されている。これらの地域は、国内法に基づく各種の制度によって保護されている（表7、図1）。

表7 我が国の世界自然遺産及び候補地

地域 (所在地)	登録年	面積 (ha)	顕著な 普遍的価値*	国内法に基づく主な保護制度**
白神山地 (青森県、秋田県)	1993	16,971	生態系	<ul style="list-style-type: none"> ・白神山地森林生態系保護地域 ・津軽国立公園 ・白神山地自然環境保全地域 ・国指定白神山地鳥獣保護区 ・特別天然記念物：カモシカ（ニホンカモシカ） ・天然記念物：イヌワシ、クマゲラ、ヤマネ
屋久島 (鹿児島県)	1993	10,747	自然美 生態系	<ul style="list-style-type: none"> ・屋久島森林生態系保護地域 ・屋久島国立公園 ・屋久島原生自然環境保全地域 ・特別天然記念物：屋久島スギ原始林 ・天然記念物：アカヒゲ、カラスバト等
知床 (北海道)	2005	71,100	生態系 生物多様性	<ul style="list-style-type: none"> ・知床森林生態系保護地域 ・知床国立公園 ・遠音別岳原生自然環境保全地域 ・国指定知床鳥獣保護区 ・特別天然記念物：タンチョウ ・天然記念物：オジロワシ、オオワシ等
小笠原諸島 (東京都)	2011	7,939	生態系	<ul style="list-style-type: none"> ・小笠原諸島森林生態系保護地域 ・小笠原国立公園 ・南硫黄島原生自然環境保全地域 ・国指定小笠原群島鳥獣保護区 ・特別天然記念物：アホウドリ、メグロ ・天然記念物：アカガシラカラスバト、小笠原諸島産陸貝等
※候補地 奄美・沖縄 (鹿児島県、沖縄県)	未登録	42,698	生物多様性	<ul style="list-style-type: none"> ・奄美群島森林生態系保護地域、やんばる森林生態系保護地域、西表島森林生態系保護地域 ・奄美群島国立公園、やんばる国立公園、西表石垣国立公園 ・国指定湯湾岳鳥獣保護区、国指定やんばる（安田）鳥獣保護区、国指定やんばる（安波）鳥獣保護区、国指定西表島鳥獣保護区 ・特別天然記念物：アマミノクロウサギ等 ・天然記念物：ヤンバルクイナ等

* 自然美、地形・地質、生態系、生物多様性のいずれかに該当することが要件である。

** 本表に示した保護制度及びその根拠法は次のとおりである。

森林生態系保護地域：国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）

国立公園・国定公園：自然公園法（昭和32年法律第161号）

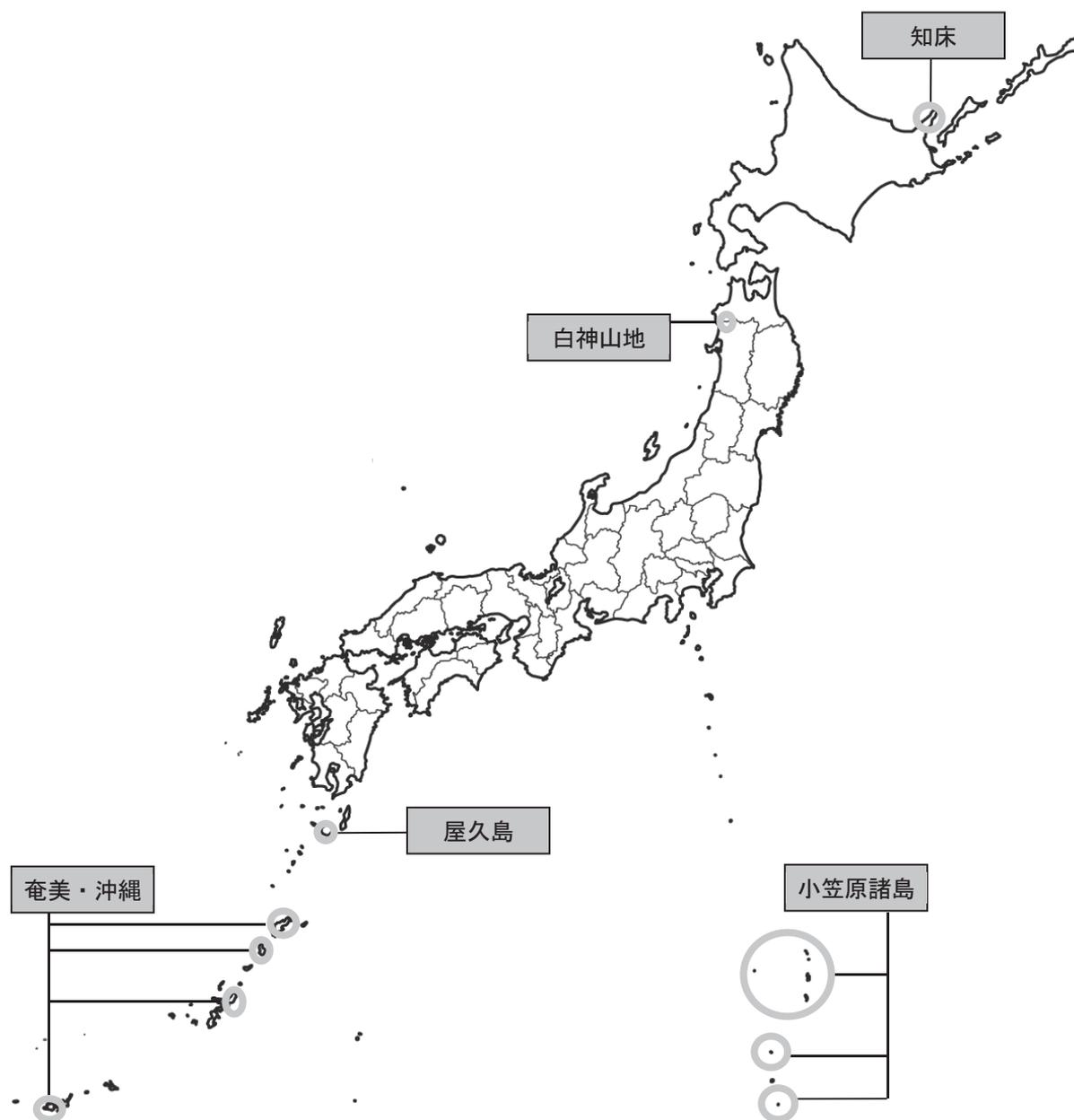
原生自然環境保全地域・自然環境保全地域：自然環境保全法（昭和47年法律第85号）

国指定鳥獣保護区：鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号）

特別天然記念物・天然記念物：文化財保護法（昭和25年法律第214号）

（出典）“World Heritage List.” UNESCO World Heritage Centre Website <<https://whc.unesco.org/en/list/xls/?2018>>; 日本政府「世界遺産一覧表記載推薦書 奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島（仮訳）」2019.1, pp.iii, xxi. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/press/files/jp/110739.pdf>> 等を基に筆者作成。

図1 我が国の世界自然遺産及び候補地の位置



(出典) 筆者作成。

Ⅱ 我が国の世界自然遺産及び候補地の状況

1 白神山地

(1) 世界自然遺産としての特徴

白神山地は、青森県と秋田県の県境にまたがる山岳地帯で、東アジア最大とされる広大なブナ原生林が残されている(図2)。また、540種以上の植物、カモシカ、ツキノワグマ等35種の哺乳類、94種の鳥類、2,200種以上の昆虫類など多様な動植物が生息し、ブナを中心とした豊かな生態系が維持されている。このような地域は、世界的にも稀有な存在と言われている⁽¹⁴⁾。



(備考) 網掛けは遺産地域(濃い網:核心地域、淡い網:緩衝地域)。(出典) 筆者作成。

(2) 世界自然遺産登録までの経緯

秋田県と青森県は、両県をつなぐ林道(いわゆる「青秋林道」)を計画し、1982年に着工した。自然保護団体は、林道が白神山地のブナ原生林を分断するとして反対した⁽¹⁵⁾が、秋田側の八峰町八森から県境のニッ森付近まで工事が進んだ。しかし、青森側は水源かん養保安林に指定された国有林であり、工事を進めるには農林水産大臣による指定解除が必要であった。

1987年、農林水産大臣が指定解除の方針を固めたところ、13,000通を超える異議意見書が同大臣に提出された。青森県の北村正哉知事(当時)は、これを無視できないとして慎重な姿勢に転じ⁽¹⁶⁾、両県は地元の合意形成を待つことになった⁽¹⁷⁾。その後、全国的に自然保護運動が活発化し、林野庁の有識者検討委員会は、森林保護の必要性を示した⁽¹⁸⁾。1990年、白神山地は、保安林の指定が解除されないまま森林生態系保護地域に指定され⁽¹⁹⁾、林道計画は中止された。

1990年、上記委員会の委員であった日本自然保護協会の沼田真会長(当時)は、世界遺産条約の受諾を政府に強く要望し、候補地の1つに白神山地を挙げた⁽²⁰⁾。1992年、我が国は同条約を受諾するとともに白神山地を推薦し、翌年、世界自然遺産としての登録が決まった。

(3) 自然環境保全の方針

白神山地では、世界自然遺産として登録された地域(以下「遺産地域」という。)の全域が国有林となっている。白神山地の遺産地域では、原則として人手を加えず自然の遷移に委ね、木材生産を目的とする森林施業は行わないこととされている。遺産地域は、核心地域及びこれを取り囲む緩衝地域の2種類に区分され、核心地域では、既存の歩道を使う登山等を除き、立入りは制限されている。緩衝地域では、各種保護制度の趣旨に反しない範囲で、森林の文化・教育的利用や、森林レクリエーション、自然とのふれあいの場としての利用ができる⁽²¹⁾。

(14) 環境省ほか「白神山地世界遺産地域管理計画」2013.10, pp.3-6. <<http://tohoku.env.go.jp/nature/shirakami/report/pdf/131015aa.pdf>>

(15) 「ブナ原生林の分断やめて」『朝日新聞』1982.10.31.

(16) 「87-88 新年へ持ち越す課題(2) 青秋林道—異議意見書が殺到」『日本経済新聞』(東北B版)1987.12.23.

(17) 「青秋林道 予算執行を留保」『読売新聞』1988.4.8.

(18) 林業と自然保護に関する検討委員会「林業と自然保護に関する検討委員会報告」1988.12, pp.16-21.

(19) 「白神山地森林生態系保護地域」林野庁東北森林管理局ウェブサイト <http://www.rinya.maff.go.jp/tohoku/policy/business/management/hozen/hogorin_01_1.html>

(20) 沼田真「世界遺産条約の早期批准に関する意見書」1990.7.12. 日本自然保護協会ウェブサイト <https://www.nacsj.or.jp/archive/wp-content/uploads/2018/05/19900712_sekaiisanikensyo-.pdf> 候補地に白神山地と南西諸島を挙げた。

(4) 白神山地における論点と課題

(i) 入山規制の是非

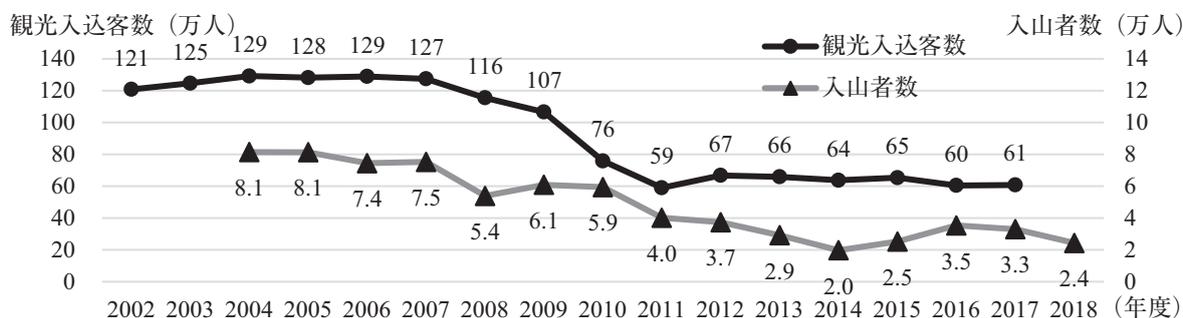
核心地域への立入り制限（入山規制）は、青森県と秋田県にそれぞれ設置された懇話会で検討された。その結果、1997年、白神山地世界遺産地域連絡会議（環境省、林野庁及び関係自治体で構成）において、青森側では「27ルートを指定し入山を許可制にする」こと、秋田側では「原則入山禁止」とすることが確認された⁽²²⁾。両県の規制が異なる背景には、「白神山地を身近に利用してきた青森県と、奥地にあまり入っていなかった秋田県の違い」があるとされる⁽²³⁾。

入山規制をめぐることは、自然保護論者の間でも、将来まで良好な状態で残すには入山に一定のルールを設ける必要があると主張する者と、ある程度の技術を持たなければ入れない場所であるから規制は不要であると主張する者との論争がある⁽²⁴⁾。白神山地を身近に利用してきた地域の住民やマタギと呼ばれる狩猟者には、これまで自分たちは白神山地を利用しながら守ってきたという意識があり、入山規制への疑問や反発が根強く残っている⁽²⁵⁾。

(ii) 観光客の減少

世界自然遺産登録により、それまで無名であった白神山地の知名度が向上し、入山規制のない緩衝地域や遺産地域の周辺地域では観光入込客数が約130万人まで増加した⁽²⁶⁾。しかし、近年は観光入込客数、白神山地への入山者数とも減少傾向にある（図3）。

図3 観光入込客数（白神山地関連：左軸）及び入山者数（白神山地：右軸）の推移



(備考) 観光入込客数は、青森県（白神の森遊山道、十二湖公園、ブナ林散策道、暗門の滝、白神岳、アオーネ白神十二湖、森の物産館「キョロロ」、十二湖ビジターセンター、十二湖エコ・ミュージアムセンター、白神山地ビジターセンター、ブナの里白神館、アクアグリーンビレッジ ANMON）及び秋田県（白神山地世界遺産センター 藤里館）の合計値。青森県の観光入込客数は2010年に計算方法が変更されている。入山者数は、入山規制のない緩衝地域又は周辺地域（計13か所）に設置した自動計測機器による。ただし、機器の不具合による欠測があり、実際より少ない数値となっている。

(出典) 青森県観光国際戦略局「青森県観光入込客統計」<<https://www.pref.aomori.lg.jp/bunka/kanko/kankoutoukei.html>>の各年データ；秋田県観光文化スポーツ部観光戦略課「秋田県観光統計」<<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/9790>>の各年データ；環境省東北地方環境事務所「白神山地世界遺産地域及び周辺地域入山者数集計表（平成16年度～平成30年度）」2019.2.19. <<http://tohoku.env.go.jp/190219-02.pdf>>を基に筆者作成。

(21) 環境省ほか 前掲注(14), pp.3, 10, 13-14.

(22) 「白神山地への入山について」環境省東北地方環境事務所ウェブサイト <<http://tohoku.env.go.jp/nature/shirakami/enter/procedure/>> 青森側の入山規制は、2003年に許可制から届出制に緩和された。

(23) 「白神山地（青森・秋田）聖地継承 具体策は手探り」『日本経済新聞』1997.6.19, 夕刊。

(24) 安達一成「病む世界遺産 白神山地 保護は地元のリードで 入山規制で割れる民間」『毎日新聞』1996.4.4.

(25) 青森県環境生活部自然保護課「世界自然遺産白神山地の概要と青森県側の取組」（第2回新たな世界自然遺産候補地の考え方に係る懇談会 資料2）2012.9.20, p.11. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/nature/isan/kento/conf02/02/mat02.pdf>>

(26) 世界自然遺産に登録された1993年、白神山地関連の観光入込客数（青森県）は約20万人であった。同上, p.23.

その一方で、地元では依然として観光資源としての期待が大きく、青森県と秋田県は、世界自然遺産を活用した地域づくりや地域活性化を課題として挙げている⁽²⁷⁾。具体的には、歩きやすい散策路の整備⁽²⁸⁾、団体型観光から小人数体験型観光への転換といった観光客のニーズを考慮した取組が始まっている⁽²⁹⁾。また、白神山地の自然環境への理解を深めるエコツーリズムへの期待が高まっている⁽³⁰⁾。ただし、その案内役となるガイドが高齢化などで不足しており、ガイドの育成が課題となっている。秋田県は、2018年度から「あきた白神認定ガイド制度」を導入し、年間20人程度の「知事認定ガイド」の育成に取り組んでいる⁽³¹⁾。

(iii) ニホンジカの侵入

白神山地では、ニホンジカが侵入し、食害などにより生態系に悪影響を及ぼすことが懸念されている⁽³²⁾。ニホンジカは、青森県・秋田県では明治～昭和初期に絶滅したとされるが、近年、岩手県などでの増加に伴い青森県・秋田県での生息域を広げているという⁽³³⁾。白神山地やその周辺地域でも、2010年頃からニホンジカが目撃されるようになり、目撃頭数は急増している(表8)。2017年には、核心地域で初めてニホンジカが確認された⁽³⁴⁾。

環境省、林野庁等は、遺産地域でニホンジカの生息域が拡大すれば、顕著で普遍的な価値と認められた生態系が損なわれるおそれがあるとして、遺産地域及びその周辺において、生息状況の把握、植生のモニタリング、捕獲体制の構築などを連携して実施している。林野庁は、遺産地域の周辺で囲いわなによる試験的な捕獲事業を行っているが捕獲には至っていない⁽³⁵⁾。

捕獲の本格化に向けた課題としては、狩猟者の減少や高齢化、遺産地域の険しい地形、捕獲用のわなにかモシカなど保護すべき野生動物がかかる可能性などが指摘されている。また、生息密度が低いため、わなの効果を疑問視する声もある。環境省、林野庁等は、令和元年度も生息状況の把握を継続するとしている⁽³⁶⁾。

表8 白神山地及び周辺地域におけるニホンジカ目撃頭数の推移

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
目撃頭数	2	0	1	5	11	32	50	79	43

(備考) 対象地域は、青森県(鱒ヶ沢町、西目屋村、深浦町)及び秋田県(能代市、八峰町、藤里町)である。
(出典)「平成30年度調査結果」2019.5.10. 環境省東北地方環境事務所ウェブサイト <<http://tohoku.env.go.jp/20190509.pdf>>

(27) 「新たな世界自然遺産候補地の考え方に係る懇談会 第2回概要」2012.9.20. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/nature/isan/kento/conf02/02a.html>>

(28) 「白神体感自然歩道オープン!!」2015.7.25. 西目屋村ウェブサイト <<https://www.nishimeya.jp/shirakami/shirakamisanti/saishin/post-36.html>>; 「白神山地：世界自然遺産 県、新ルート整備へ」『毎日新聞』(青森版)2014.3.31.

(29) 「「保護」「活用」模索続く」『東奥日報』2019.2.15.

(30) 環境省ほか 前掲注(14), pp.14-15.

(31) 秋田県生活環境部「平成31年度 生活環境部の重点事業の概要について」pp.25-26. <https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000040292_00/平成31年2月議会/02%E3%80%80当初予算・議案関係/18_白神山地保全推進事業について.pdf>

(32) 環境省ほか 前掲注(14), p.13.

(33) 環境省東北地方環境事務所「増えるニホンジカ 迫り来る脅威!」2015.1. <<https://tohoku.env.go.jp/nihonjika.pdf>>

(34) 白神山地世界遺産地域連絡会議ニホンジカ対策事務局・環境省東北地方環境事務所「白神山地世界遺産地域及びその周辺におけるニホンジカの確認について(青森県鱒ヶ沢町、深浦町及び西目屋村)」2017.9.13. <[http://tohoku.env.go.jp/【報道発表資料】170913_白神シカ\(西目屋、鱒ヶ沢、深浦\).pdf](http://tohoku.env.go.jp/【報道発表資料】170913_白神シカ(西目屋、鱒ヶ沢、深浦).pdf)>

(35) 「第18回白神山地世界遺産地域科学委員会 資料」2019.2.5, pp.40-72. 林野庁東北森林管理局「白神 NetWalker」ウェブサイト <<http://shirakami.go.jp/kagaku/18th/18-01haifusiryou.pdf>>

(36) 「白神山地：世界遺産、シカから守る」『毎日新聞』(青森版)2018.1.12; 同上, pp.58-67.

2 屋久島

(1) 世界自然遺産としての特徴

鹿児島県の屋久島は、九州の南端から約 60km に位置するほぼ円形の島で（図 4）、雨が多く湿度の高い気候である。屋久杉と呼ばれる樹齢 1,000 年以上の天然スギは、世界に類を見ない特異な森林景観を見せている。中でも、現在確認されている最大の屋久杉で、樹齢 2,000 年以上とも言われる「縄文杉」は有名である。

また、島の中央部には標高 2,000m に近い山岳が連なり、海岸部では亜熱帯性植物が、標高 1,000m 以上の山岳部では冷温帯性植物や高層湿原が見られる。このような植生の垂直分布は、屋久島の特徴であり、北半球の温帯域では他にほとんど例のない貴重な生態系と言われる⁽³⁷⁾。



(2) 世界自然遺産登録までの経緯

屋久島では、江戸時代には既に屋久杉の伐採が行われ、大正時代には木材搬出用の森林軌道が敷設された。1950 年代にチェーンソーが導入されると伐採は大規模化した。1960 年代以降は屋久杉の保護運動が活発化するなど自然保護の要請が強まった。屋久島は、1964 年に霧島屋久国立公園（当時）、1975 年に原生自然環境保全地域にそれぞれ指定された。

その後、屋久島では林業に代わる産業が十分に発達せず、過疎化や高齢化が進行した。1990 年、鹿児島県は、県の総合基本計画が掲げる戦略プロジェクトの 1 つに「屋久島環境文化村構想」を盛り込んだ。屋久島の自然環境の保全と活用を図りながら、自然と人との共生を基本に、長期的かつ新たな視点に立った地域づくりを進めるものである⁽³⁸⁾。

県は、同構想の基本理念などを検討するため、有識者からなる「屋久島環境文化懇談会」を設置した。1991 年 4 月の初会合で、国立公園協会の大井道夫理事長（当時）が「屋久島を世界遺産に」と提案したことがきっかけとなり、「屋久島の世界自然遺産登録」が懇談会の総意となった⁽³⁹⁾。これを受けて、県、町⁽⁴⁰⁾、上記懇談会などが政府に働きかけを行った結果、屋久島は世界自然遺産の候補地となり、1992 年に推薦、1993 年に登録された⁽⁴¹⁾。

(3) 自然環境保全の方針

島の中心部に位置する遺産地域では、原則として自然状態における遷移に委ねることが基本とされている。ただし、生態系と自然景観に支障を及ぼさない範囲で登山、観光等が可能であり、そのために必要最低限の施設整備が行われる。また、登山者や一般観光客による利用の分散と抑制を図りつつ、屋久島に関する知識と体験を提供することで、遺産地域の保護に対する理解を深めることとされている⁽⁴²⁾。

⁽³⁷⁾ 環境省ほか「屋久島世界遺産地域管理計画」2012.10, p.1; 「屋久島：顕著な普遍的価値」環境省ウェブサイト
<<http://www.env.go.jp/nature/isan/worldheritage/yakushima/uiversal/index.html>>

⁽³⁸⁾ 鹿児島県『鹿児島県総合基本計画』1990, p.48; 柳川民夫「屋久島環境文化村について」『国立公園』513号, 1993.5, pp.8-9.

⁽³⁹⁾ 大澤雅彦ほか編『世界遺産屋久島—亜熱帯の自然と生態系—』朝倉書店, 2006, p.223.

⁽⁴⁰⁾ 当時の鹿児島県上屋久町及び屋久町。現在は、合併して屋久島町となっている。

⁽⁴¹⁾ なお、世界自然遺産の登録後、屋久島の人口は下げ止まり 13,000~14,000 人程度で推移している。

⁽⁴²⁾ 環境省ほか 前掲注⁽³⁷⁾, pp.13, 17.

(4) 屋久島における論点と課題

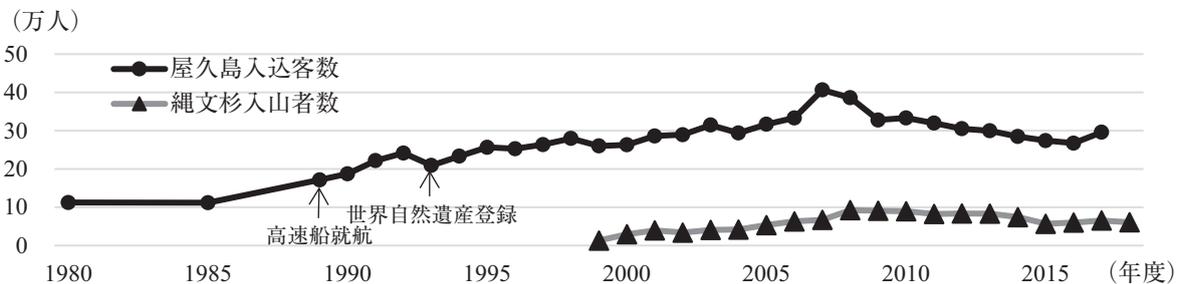
(i) オーバーユースをめぐる問題

世界自然遺産登録前の1992年、屋久島環境文化懇談会は、自然環境保全と観光を両立させるため、入山希望者に事前手続や金銭負担を求めるとともに、入山者数を制限する「環境キップ制度」を提案した⁽⁴³⁾。入山者数の抑制・平準化や環境保全意識の向上が期待されたが、入山者の増加には施設整備で対応できるとの反対意見もあり、同制度は実現しなかった⁽⁴⁴⁾。

世界自然遺産登録後は、入山者数が増加し、オーバーユースによる縄文杉及び登山道周辺へのダメージが予想されたため、縄文杉には展望デッキが、登山口等にはトイレなどの施設が整備された。結果として、屋久島入込客数は約20万人(1993年)から約40万人(2007年)に倍増し、縄文杉入山者数も約1万人であったものが9万人を超えた(図5)。登録前の段階では、入山者数がここまで増えるとは想定されていなかった⁽⁴⁵⁾。2011年、屋久島町は、縄文杉等への立入りに上限を設ける条例案⁽⁴⁶⁾を町議会に提出した。しかし、観光などへの影響が懸念されたため条例案は全会一致で否決され、立入制限は実現しなかった⁽⁴⁷⁾。

2010年以降、屋久島入込客数及び縄文杉入山者数はピークを過ぎ、やや減少する傾向にあるが、町は入込客数を再び35万人に増やす目標を掲げている⁽⁴⁸⁾。こうした中、オーバーユースを回避する方策も提案されている。例えば、縄文杉への入山については、登山バスや山小屋を予約制にして入山者の集中を緩和することや⁽⁴⁹⁾、縄文杉とは別の場所での散策、川や海を活用した観光など、新しい需要の開拓が模索されている⁽⁵⁰⁾。

図5 屋久島入込客数及び縄文杉入山者数の推移



(備考) 縄文杉入山者数は、大株歩道(荒川登山口又は白谷雲水峡から縄文杉に向かうルート)の計測値である。
 (出典)「屋久島への入込客数等の推移」(平成29年度第3回屋久島山岳部利用のあり方検討会 資料2)2017.11.4, p.1. 環境省ウェブサイト <<http://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/wh/arikata/5/171104-2.pdf>>; 環境省九州地方環境事務所「主要山岳部における登山者数」(平成30年度第2回屋久島世界遺産地域科学委員会 資料3-1⑤)2019.2.27, p.3. <<http://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/wh/kagaku/19/190227-3-1.pdf>>等を基に筆者作成。

(43) 鹿児島県「環境文化村マスタープラン」1992.11, p.194.

(44) 則久雅司「世界自然遺産・屋久島の20年」2012.10.23, p.27. 林野庁ウェブサイト <http://www.rinya.maff.go.jp/j/sin_riyou/sekaiisan/pdf/3shiryo2.pdf>

(45) 同上

(46) 「屋久島町自然観光資源の利用及び保全に関する条例」林野庁ウェブサイト <http://www.rinya.maff.go.jp/kyusyu/yakushima/pdf/2011_6_19yakushimakagaku720.pdf>; 「同施行規則」同 <http://www.rinya.maff.go.jp/kyusyu/yakushima/pdf/2011_6_19yakushimakagaku730.pdf> 縄文杉に至る歩道では1日420人までとし、1人400円の手数料を徴収する。

(47) 「屋久島観光制限 全会一致で否決」『日本経済新聞』(沖縄版)2011.6.23, 夕刊。

(48) 屋久島町「屋久島町観光基本計画」2016.3, p.50. <http://www.town.yakushima.kagoshima.jp/t_yakushima/wp-content/uploads/2016/03/14a48dd57d540f3c854e6e692448d63f.pdf>

(49) 「太古の森 守り残すには」『朝日新聞』(鹿児島全県版)2016.9.24.

(50) 「屋久島町 縄文杉だけじゃない 新たな魅力アピール」『観光経済新聞』2016.3.19.

(ii) 維持管理費用の確保

屋久島では、山小屋のトイレで発生するし尿を地中に埋設処理していたが、入山者の増加により水源汚染などが懸念された。このため、2008年度からガイド等がし尿を人力で搬出することにした。屋久島町は、入山者に1人500円の募金を呼び掛け、これをし尿搬出の人件費等に充てることにしたが⁽⁵¹⁾、募金に応じた者の割合は4割程度にとどまり収支は赤字であった⁽⁵²⁾。

町は2017年3月から、入山者に1人1,000円(日帰り)又は2,000円(山中泊)の協力金を求める制度を導入した⁽⁵³⁾。協力金は任意であるが、登山バスのチケット購入時に協力金を納入する方式が採用された。納入者には、町内の協力店でおみやげ等を購入する場合に割引が受けられる特典がある。制度の導入による効果は大きく、入山者の約8割が協力金を納入し、その収入は約6500万円(2017年度)となった。これは必要経費を上回る金額である⁽⁵⁴⁾。

他方、外国人の入山者が増加する中、制度を知らずに協力金を支払わない事例も見られることから、外国語での制度周知が新たな課題となっている⁽⁵⁵⁾。

(iii) ヤクシカによる被害

ヤクシカ(ニホンジカの亜種)は屋久島の固有種である。屋久島は、古くから「人2万、シカ2万、サル2万」と言われてきたが、ヤクシカの数、1980年頃には2,300~3,000頭まで減少したため、ヤクシカの捕獲が規制された。すると、今度は10倍以上に激増し、農作物や貴重な植物を食い荒らすなど屋久島の生態系を脅かすようになっていく⁽⁵⁶⁾。

ヤクシカの生息と生態系保全のバランスがとれた状態にするため、鹿児島県は2012年にヤクシカの管理計画(計画期間5年)を策定した⁽⁵⁷⁾。同計画は2017年に改訂され、島全体で計画的な捕獲が進められている⁽⁵⁸⁾。ヤクシカの頭数は、2014年度には28,392~44,624頭と推定されたが、その後は減少傾向にあり、2017年度の頭数は11,300~15,930頭と推定されている⁽⁵⁹⁾。

一方、ヤクシカによる被害は、既に遺産地域全体に及んでいることが明らかになっており、ヤクシカの捕獲だけでなく、植生の回復にも目標を定めて取り組むことが課題とされている⁽⁶⁰⁾。

(51) 屋久島町山岳部保全基金条例(平成20年屋久島町条例第28号。平成29年廃止)

(52) 「屋久島山岳部保全基金とし尿搬出の経緯」(平成28年度第2回屋久島山岳部利用のあり方検討会 資料2-1) 2017.2.4, pp.1-4. 環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/wh/arikata/2/170204-2-1.pdf>>

(53) 世界自然遺産屋久島山岳部環境保全協力金条例(平成27年屋久島町条例第31号)

(54) 「山岳部環境保全協力金の収受状況 期間:平成29年4月~平成30年3月」屋久島山岳部保全利用協議会ウェブサイト <<http://yakushima-tozan.com/wp-content/uploads/98681da830d0bef6ca944cab6d991e18.pdf>> 必要経費は5970万円(人件費等の運営費が3030万円、し尿搬出等の山岳トイレに関する経費が2590万円、その他が350万円)となり、収入から経費を差し引いた残金は基金として積み立てられた。

(55) 「屋久島入山協力金 好ペース 制度の周知 さらに徹底へ」『朝日新聞』(鹿児島県版)2018.1.18.

(56) 環境省「日本の世界自然遺産」2013.3, p.19. <http://www.env.go.jp/nature/isan/worldheritage/pamph_ja-full.pdf>; 加藤倫之「屋久島世界自然遺産—登録の効果と課題—」2014.10.25. 環境省ウェブサイト <https://www.env.go.jp/park/yakushima/ywhcc/wh/wh_koukatokadai.pdf>

(57) 鹿児島県環境林務部自然保護課「特定鳥獣(ヤクシカ)保護管理計画」2012.3. 林野庁ウェブサイト <<http://www.rinya.maff.go.jp/kyusyu/fukyu/shika/pdf/dai9siryou5-1.pdf>>

(58) 「第二種特定鳥獣(ヤクシカ)管理計画」2017.3, p.4. 鹿児島県ウェブサイト <https://www.pref.kagoshima.jp/ad04/sangyo-rodo/rinsui/shinrin/syuryo/documents/58352_20170330170915-1.pdf>

(59) 鹿児島県自然保護課「平成29年度ヤクシカの生息状況について」(平成30年度第1回屋久島世界遺産地域科学委員会ヤクシカワーキンググループ及び特定鳥獣保護管理検討委員会合同会議 資料2-③)2018.7.29, p.7. 林野庁ウェブサイト <http://www.rinya.maff.go.jp/kyusyu/fukyu/shika/attach/pdf/yakushikaWG_H30_7-7.pdf>

(60) 林野庁九州森林管理局・日本森林技術協会「森林生態系の管理目標の設定について」(平成30年度第1回屋久島世界遺産地域科学委員会ヤクシカワーキンググループ及び特定鳥獣保護管理検討委員会合同会議 資料4-①)2018.7.29. <http://www.rinya.maff.go.jp/kyusyu/fukyu/shika/attach/pdf/yakushikaWG_H30_7-4.pdf>

3 知床

(1) 世界自然遺産としての特徴

知床は、北海道の東北端にある半島である（図6）。西側のオホーツク海に接岸する流水が栄養塩をもたらし、増殖した植物プランクトンが魚類、鳥類、哺乳類を含む海陸一体の豊かな生態系を支える。

陸上植物 872 種（うち 233 種が高山植物）、海藻 140 種、陸上哺乳類 36 種、海棲哺乳類 22 種、鳥類 275 種、淡水魚類 42 種、海水魚類 261 種が確認され、シマフクロウ、オオワシといった希少種の越冬地となるなど、生物多様性の面でも重要な地域となっている⁽⁶¹⁾。



(2) 世界自然遺産登録までの経緯

知床では、大正時代、戦前及び戦後に岩尾別地区（斜里町）などで農業開拓が試みられたが、厳しい自然環境や社会環境の変化等のため定着せず、最後の入植者が 1966 年に離農した。他方、厚生省（当時）の自然公園審議会は、1961 年に知床半島を国立公園の候補地とする答申を行い⁽⁶²⁾、1964 年に知床国立公園が誕生するなど知床の自然が評価されるようになった。

その後、流行歌「知床旅情」（1971 年）による観光客増加や日本列島改造論（1972 年）⁽⁶³⁾による土地ブームなどで開拓跡地の乱開発が懸念された。斜里町では全国から寄附を集め、開拓跡地を購入して森林に復元する「しれとこ 100 平方メートル運動」を 1977 年から始めた。1986 年には林野庁の知床国有林伐採計画への反対運動が起こり、自然保護の世論が高まった⁽⁶⁴⁾。

こうした運動に関わった午来昌（ごらいさかえ）氏は、1987 年に斜里町長となり、隣接する羅臼町とともに 1994 年から世界自然遺産登録に向けた取組を始めた⁽⁶⁵⁾。2003 年、政府の「世界自然遺産候補地に関する検討会」で候補地に選定され⁽⁶⁶⁾、政府は 2004 年に推薦書を提出した。翌年、世界自然遺産として知床の登録が決定した。

(3) 自然環境保全の方針

知床の遺産地域は、知床半島の一部及びその沖合 3km までの海域から構成される。国内では原生的な自然が残る数少ない地域であり、これを後世に引き継いでいくことが目標とされている。陸域では、原則として自然状態での遷移に委ねることを基本とし、特定の生物や人為的活動が生態系に著しく悪影響を及ぼす場合は有効な対策を講じる。海域では、海洋生態系の保全と漁業や海洋レクリエーション等の利用とが両立するよう管理する。観光、自然探勝、登山、釣り等については、原生的な自然にふさわしい利用ルールを作り、必要に応じた一定の制限や普及啓発等により適正利用を図るとしている⁽⁶⁷⁾。

(61) 環境省ほか「知床世界自然遺産地域管理計画」2009.12.22, pp.3-6. <http://shiretoko-whc.com/data/management/kanri/chiki_kanrikeikaku.pdf>

(62) 「国立公園体系の整備答申さる」『国立公園』146/147号, 1962.1, p.54.

(63) 田中角栄首相（当時）の政策構想。都市から地方への工業分散、新地方都市の建設、高速交通網の整備を柱とする。

(64) 同時期には、前述した白神山地の春秋林道問題も起きていた。これらの問題は、林野行政が自然保護重視に転換する契機になったとされる。中川元「知床半島の開発と自然保護」『農業と経済』71巻6号, 2005.6, p.36.

(65) 午来昌「世界遺産と私 第1回 知床」『ユネスコ』1128号, 2010.7, p.3.

(66) 岩槻 前掲注(13)

(67) 環境省ほか 前掲注(61), pp.10-22.

(4) 知床における論点と課題

(i) 野生生物との共存

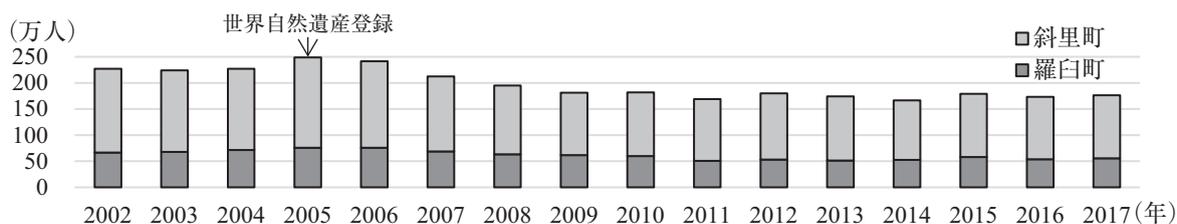
知床では、①ヒグマに係る安全対策、②治山ダム等の改善、③トドの保護、④エゾシカ対策、など野生生物との共存に取り組んできた。①の代表例は、知床五湖での利用制限である。知床五湖では、ヒグマに遭遇する危険や観光客増加による植生被害に対処するため、2011年に「利用調整地区制度」を導入し、地上遊歩道の利用者数を制限するとともに、利用者には事前講習の受講とガイド同伴を義務付けた。同時に、利用制限のない歩道として、ヒグマに遭遇する危険や植生被害がない高架木道を整備した。利用者の安全確保・満足度向上と生態系保護を両立させた成功事例であるとの評価もあり、今後は知床の別の場所での展開が望まれている⁽⁶⁸⁾。

②は、ルシャ川の治山ダム等を改善し、サケ科魚類の遡上と産卵を妨げないようにする取組で、知床の「海陸一体の豊かな生態系」を保護する意図がある。ダムを管理する北海道は、ダムの一部を削るなどして遡上を可能にし、上流部での産卵増加などの成果を上げているが⁽⁶⁹⁾、更なる改善が求められている⁽⁷⁰⁾。③は、個体数が減少したトドの保護である。漁業被害防止を目的とした駆除を減らした結果、トドの数は急増した。しかし、漁業被害額は増加しており、適切な個体数管理の在り方が模索されている⁽⁷¹⁾。④は、激増するエゾシカを捕獲する取組であり、徐々に植生回復などの成果が現れ始めているという⁽⁷²⁾。

(ii) エコツーリズムの展開

知床への観光客数は、遺産に登録された2005年の約250万人をピークに減少している(図7)。知床観光は通過型の団体観光が主体であるが、近年は個人やグループでの体験型観光や外国人観光客が増加する傾向が見られることから、知床では、2013年に「エコツーリズム戦略」を策定し、遺産地域の保全に配慮しながら、ガイド同伴で自然環境をじっくり楽しむ「エコツーリズム」の開発と普及に取り組んでいる⁽⁷³⁾。

図7 斜里町及び羅臼町への観光入込客数の推移



(出典) 環境省北海道地方環境事務所釧路自然環境事務所・環境コンサルタント株式会社「平成29年度知床国立公園適正利用等検討業務報告書」2018.3, pp.7-10. 環境省「知床データセンター」ウェブサイト <http://shiretoko-whc.com/data/research/report/h29/H29_tekisei_houkoku.pdf>

(68) 例えば、馬場隆「わがまちの自然公園 斜里町」『国立公園』772号, 2019.4, p.28.

(69) 「知床：世界遺産10年 海・山・人は今(4) IUCN、繰り返し勧告」『毎日新聞』(北海道版) 2015.7.6.

(70) 例えば、「第41回世界遺産委員会決議 30. 知床(日本)」(WHC/17/41.COM/7B.30) 2017.5.19. 環境省「知床データセンター」ウェブサイト <http://shiretoko-whc.com/data/meeting/kagaku_iinkai/h29/shiretoko_H2901_shiryo3-2.pdf>

(71) 日本政府「第41回世界遺産委員会決議 41COM7B.30に係る知床の保全状況報告(仮訳)」2018.11, pp.2-6. 同上 <http://dc.shiretoko-whc.com/data/meeting/kagaku_iinkai/h30/shiretoko_H3002_shiryo3-1.pdf>

(72) 「これまでの植生モニタリング調査結果」(知床世界自然遺産地域科学委員会エゾシカ・陸上生態系ワーキンググループ平成28年度第3回会議 参考資料3) 2017.1.12. 同上 <http://shiretoko-whc.com/data/meeting/ezoshika_wg/h28/shika_wg_H2803_shiryo1-3-1.pdf>

(73) 知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議「知床エコツーリズム戦略」2013.3, pp.1-2. 同上 <http://shiretoko-whc.com/data/management/tekisei/ecotourism_plan.pdf>

エコツーリズムの代表事例として、「厳冬期の知床五湖エコツアー」が2014年度から実施されている。冬の知床五湖には通行止めで入れないが、同ツアーではガイド車両のみ特例で通行が許可され、ガイド同伴で知床五湖を散策する⁽⁷⁴⁾。2017年度(2018年1~3月)には、40日余りで延べ399回のツアーが開催され、2,320人(うち外国人が1,483人)が参加した⁽⁷⁵⁾。観光客の少ない冬季に集客でき、自然保護への理解向上も期待される一方、利用者が過度に増えれば自然環境に悪影響を及ぼすといった懸念もあり、自然保護と観光の両立が課題となっている⁽⁷⁶⁾。

(iii) 適正利用と人材育成

知床では、利用者のマナーの問題がしばしば指摘されている。特に、一部の利用者がヒグマへの餌やりや写真撮影を行うなど危険な行為が確認され、事故がいつ起きてもおかしくないと言われている。事故が起きた場合の観光への影響も懸念されている⁽⁷⁷⁾。

前述した「エコツーリズム戦略」は、こうした問題に対する具体的方策として、「守るべきルールの設定と指導」を掲げている。観光客、ツアー企画者、ガイド等が守るべき「知床ルール」を設定し、関係行政機関が連携してこれを広く普及啓発し、指導するものである⁽⁷⁸⁾。その手段の1つとして、(i)で述べた「利用調整地区制度」での利用者への事前講習の受講義務付けを、知床五湖以外にも適用することなどが提案されている⁽⁷⁹⁾。

2016年、北海道は「北海道知床世界自然遺産条例」(平成28年北海道条例第10号)を制定した。同条例は、関係行政機関、道民、事業者等が協働して遺産の保全と適正利用を行うとし(第3条第1号)、これを推進するために、道民等の理解増進(情報提供、エコツーリズムの推進、順守されるべき事項の策定等)や、遺産の保全と適正利用の担い手の確保及び育成を図るとしている(第15~16条)。特に、担い手に関してはガイドの不足が指摘されており、外国人観光客も含めたニーズの多様化に対応したガイドの育成が喫緊の課題となっている⁽⁸⁰⁾。

また、人材育成を担う「知床自然大学院大学」の構想がある。自然保護の世論が高まった1986年に、斜里町の地元有志らが、現場での教育を通じて野生生物との共存に資する専門家や研究者の育成機関を提案したことに端を発する。その後の協議を経て、2013年に「知床自然大学院大学設立財団」が立ち上がり、大学の設置に向けた支援の要請や広報などを行っている⁽⁸¹⁾。

(74) 「厳冬期の知床五湖エコツアー事業の平成29年度以降の継続について」(平成28年度第2回知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議 資料1-1-1) 2017.3.9, p.1. 同上 <http://shiretoko-whc.com/data/meeting/riyou_kaigi/h28/tekisei_H2802_shiryo1-1-1.pdf>

(75) 「平成30年度 厳冬期の知床五湖エコツアー事業の実施状況」(平成30年度第2回知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議 資料3-1) 2019.2.28. 同上 <http://shiretoko-whc.com/data/meeting/riyou_kaigi/h30/tekisei_H3002_shiryo3-1.pdf>

(76) 「厳冬期の知床五湖エコツアー事業の平成29年度以降の継続について」前掲注(74), p.3; 「知床を活かす 世界遺産10年(1)「守る」「呼ぶ」両立探る」『朝日新聞』(北海道版) 2015.6.9; 「知床:世界遺産10年 海・山・人は今(5) 保全と利用の間で 観光の方向性探る」『毎日新聞』(北海道版) 2015.7.7.

(77) 竹原真理「レンジャー便り 知床—野生動物の宝庫で—」『国立公園』772号, 2019.4, p.29; 「ヒグマによる人身事故の早急な回避を実現していくための会議(概要版)」2018.10.24. 環境省「知床データセンター」ウェブサイト <http://shiretoko-whc.com/data/meeting/riyou_kaigi/h30/tekisei_H3002_shiryo4-4-1.pdf>

(78) 知床世界自然遺産地域適正利用・エコツーリズム検討会議 前掲注(73), pp.7-8.

(79) 「知床:世界遺産10年 海・山・人は今(5) 保全と利用の間で 観光の方向性探る」前掲注(76)

(80) 「人材育成 未来につなぐ」『読売新聞』(北海道版) 2015.7.15.

(81) 中川元「知床自然大学院大学設立の試み」(第5回人口縮小社会における野生動物管理のあり方の検討に関する委員会 資料3 その1) 2018.12.13. 日本学術会議ウェブサイト <<http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/yaseidobutu/pdf/shiryo2405-3-1.pdf>>; 「ニュースプラス:野生動物と共存へ人材育成」『毎日新聞』(北海道版) 2016.5.12.

4 小笠原諸島

(1) 世界自然遺産としての特徴

小笠原諸島は、東京から南に約 1,000km 離れた位置にあり、父島、母島、兄島など大小 30 ほどの島々から構成される。一度も大陸と陸続きになったことがなく、動植物は隔離された環境で長く独自の進化を遂げてきたことから「東洋のガラパゴス」とも呼ばれる。そのため、固有の動植物が多く、小笠原諸島の固有種率は、維管束植物全体の 36.5%、昆虫全体の 27.5% で、特に陸貝（カタツムリ）は 90% 以上と高い。生物進化は現在も続いており、海から上陸した生物の進化を示す例など貴重な生態系が残されている⁽⁸²⁾。

図8 父島・母島・兄島・南島



(備考) 網掛けは遺産地域。
(出典) 筆者作成。

(2) 世界自然遺産登録までの経緯

小笠原諸島は、1876年に国際的に日本領土として認められた。その後、定住が進み、サトウキビ・粗糖の生産や水産業などが発展したが、太平洋戦争中の1944年、島民は本土に強制疎開させられた。終戦後はアメリカの統治下に置かれたが、1968年、我が国に返還され、旧島民の帰島が始まった。その翌年、「小笠原諸島復興特別措置法」(昭和44年法律第79号)⁽⁸³⁾が制定され、同法に基づく小笠原諸島復興計画において、集落地域、農業地域、自然保護地域等が定められた。また、1972年には国立公園に指定された。

小笠原諸島を世界自然遺産に推す声は、遅くとも1998年頃にはあったようである⁽⁸⁴⁾。その後、2003年、政府の「世界自然遺産候補地に関する検討会」において、小笠原諸島は、世界自然遺産の候補地として選定された⁽⁸⁵⁾。2005年に知床が遺産に登録されると、政府は2007年から推薦に向けた準備を開始し、2010年に推薦書を世界遺産委員会に提出した。翌年、世界自然遺産として小笠原諸島の登録が決定した。

(3) 自然環境保全の方針

特異な生態系、地質といった遺産価値を保全するため、人の定住に伴い侵入した侵略的外来種の影響をできるだけ少なくすることを基本とする。また、遺産価値の中心となる固有種や希少種の絶滅を避けるため、個体や集団、生息地の保全管理を実施する⁽⁸⁶⁾。

外来種の排除は、他の外来種や在来の生態系に及ぼす影響や、飛翔や海流により各島の間を移動する動植物種の影響にも配慮しながら対策を進める。また、新たな外来種の侵入防止と未侵入地域への拡散防止も重要な課題であり、島内の産業や生活によって外来種が侵入・拡散することのないよう普及啓発等にも取り組む。特に、有人島である父島及び母島では、生活と自然の調和や対策の意義・必要性について住民から理解を得ながら対策を進める⁽⁸⁷⁾。

⁽⁸²⁾ 環境省ほか「世界自然遺産小笠原諸島管理計画」2018.3, pp.4-11. 小笠原自然情報センターウェブサイト <http://ogasawara-info.jp/pdf/isan/kanrikeikaku_nihongo1803.pdf>

⁽⁸³⁾ その後、題名が改正された。現在の題名は「小笠原諸島振興開発特別措置法」である。

⁽⁸⁴⁾ 「「屋久島や白山山地に続け」12月の世界遺産委控え 候補“選定”名乗り続々 小笠原、富士山など」『東京新聞』1998.4.6, 夕刊。

⁽⁸⁵⁾ 岩槻 前掲注(13)

⁽⁸⁶⁾ 環境省ほか 前掲注(82), p.17.

⁽⁸⁷⁾ 同上, pp.17-20.

(4) 小笠原諸島における論点と課題

(i) 外来種対策（ノヤギ・ノネコ・アカギ）

小笠原諸島では、人の定住に伴い様々な外来種が島内に入り込んでいる。例えば、19世紀に家畜やペットなどとして持ち込まれたヤギやネコが野生化し、生態系に悪影響を及ぼしてきた。

ノヤギは、植物を食べつくし土壌を露出させる。土壌が海に流出するなど自然破壊が深刻化したためノヤギの駆除が進められ、父島を除いて根絶を達成している。在来植物の植生は回復しつつあるが、同時に外来植物の勢力も拡大しており、別途の対策が必要となっている⁽⁸⁸⁾。

ノネコは、小笠原固有種のアカガシラカラスバトなど希少な野鳥等を捕食する。2005年から捕獲したノネコを本土の飼養施設で飼い慣らし、ペットとして譲渡する取組が始まった。アカガシラカラスバトは約40羽まで減少したが、現在は数百羽まで回復している。ただし、本土の飼養施設にノネコを収容しきれないなどの問題もあり、ノネコの完全排除には至っていない⁽⁸⁹⁾。

また、アカギ、モクマオウ、ギンネムといった外来樹木の分布が拡大し、小笠原固有種であるオガサワラグワの林が占拠されるなどの問題が生じている。例えば、明治時代に沖縄から持ち込まれたアカギは、1970年代以降、母島などで爆発的に広がったため、2002年から伐採による駆除が始まった。しかし、伐るだけでは枯れないことが分かったため、現在は幹に穴を開けて除草剤を注入する方法に転換し、ようやく成果を上げつつある⁽⁹⁰⁾。

(ii) 新たな外来種対策（クマネズミ・ウズムシ・グリーンアノール）

近年、新たに侵入した外来種の影響が顕在化し、対策が進められている。例えば、小笠原諸島に固有のカタツムリの一種で絶滅危惧種のカタマイマイ属は、外来種であるクマネズミやウズムシ（プラナリア）によって捕食され、生息数が激減している。

クマネズミは、アメリカ統治下の1960年代に人の移動に紛れ込んで侵入したと見られ、兄島等でカタマイマイ属に大きな被害を及ぼしている。2010年から殺鼠剤による駆除を行っているが、その後も生息が確認されている。ウズムシは、体長数センチのヒルに似た生物である。小笠原諸島にどのように侵入したかは明確でないが、1990年代に父島北部で確認された後、父島のほぼ全域に分布を拡大した。カタマイマイ属の絶滅を回避するため、現在、クマネズミの駆除強化、ウズムシの拡散防止、カタマイマイ属の人工繁殖や移植などが取り組まれている⁽⁹¹⁾。

グリーンアノールは、鮮やかな緑色をした体長20センチ程度のトカゲで、オガサワラシジミ（チョウの仲間）など小笠原諸島に固有の昆虫を捕食し、激減させている。アメリカ統治下の1960年代に物資に紛れるなどして父島に持ち込まれ、その後、母島に広がり、2013年には兄島でも発見された。現在、トラップによる捕獲、防護柵による拡散防止などが行われている⁽⁹²⁾。

⁽⁸⁸⁾ 小笠原諸島世界自然遺産地域連絡会議事務局「小笠原諸島世界自然遺産に関する基礎資料集 平成30年度版」p.24。小笠原自然情報センターウェブサイト <<http://ogasawara-info.jp/pdf/kisoshiryu/h30shizenisankisoshiryu.pdf>>

⁽⁸⁹⁾ 「自然を守る取り組み：ノネコの捕獲」同上 <<http://ogasawara-info.jp/sizenwomamorutorikumi/gutaitekiniha.html>>；同上，p.41。2019年2月までに770頭のノネコが本土に搬送された。

⁽⁹⁰⁾ 葉山佳代「小笠原諸島—侵略的外来植物のアカギに立ち向かう—」『グリーン・パワー』454号，2016.10，pp.6-7；「世界遺産管理に係る主な取組状況」（令和元年度第1回小笠原諸島世界自然遺産地域連絡会議 資料1）2019.7.1，pp.8-9。同上 <http://ogasawara-info.jp/pdf/chiiki201901/201901_shiryu1_1.pdf>

⁽⁹¹⁾ 小笠原諸島世界自然遺産地域連絡会議事務局 前掲注(88)，pp.25-29；大林隆司「ニューギニアヤリガタリクウズムシについて—小笠原の固有陸産貝類への脅威—」『小笠原研究年報』29号，2006，p.26。

⁽⁹²⁾ 小笠原諸島世界自然遺産地域連絡会議事務局 同上，pp.32-39；「外来トカゲ グリーンアノール撃退作戦」『東京新聞』2018.5.9。

(iii) 空港計画

本土から父島へのアクセスは、片道 24 時間の船舶航路が約 6 日に 1 便あるのみである。島民が医療や出産のため本土へ行くには負担が大きく⁽⁹³⁾、島民は航空路開設を要望しているが⁽⁹⁴⁾、空港建設は未だ実現していない。世界遺産委員会は、空港を建設する場合、事前の厳格な環境影響評価と環境配慮の徹底を求めている⁽⁹⁵⁾。これまでの経緯は、以下のとおりである（表 9）。

1989 年、都は、兄島での空港建設を決定したが、生物学者などが兄島だけに生息するカタツムリなどへの影響を懸念して反対した。都は、動植物への影響調査等を行い、1995 年に兄島での建設を再度決定したが、環境庁（当時）が強い難色を示したため、都はこれを断念した。

1998 年、都は、父島南部の時雨山周辺での空港建設を決定した。ところが、予定地に世界で唯一とされるムニンツツジの野生株があり移植も難しいことや、地形が急峻なため大きく山を削る必要があり建設費が膨大になることなど問題点が判明し、2001 年、都は同案を撤回した。その後、超高速船「テクノスーパーライナー（TSL）」の就航が期待されたが、燃料費負担が大きく不採算が見込まれるため実現しなかった。

2006 年から、都は、父島西部の洲崎地区（旧日本軍の飛行場跡地）を軸に空港建設を検討している。同地区は遺産地域外にあるが、陸地部分が短いため埋立て等で滑走路を補うとともに、離着陸のため近くの峠を削る必要があり、工事による環境への悪影響や資機材の持込みに伴う外来種の侵入などが懸念されている。都は、滑走路の短縮による影響軽減を検討している⁽⁹⁶⁾。

表 9 小笠原諸島への空港計画をめぐる経緯

提案	概要	経過
兄島案 (1989)	兄島に中型ジェット機が発着できる滑走路延長 1,800m の空港を建設	<ul style="list-style-type: none"> 1989 年、都は滑走路延長 1,800m の空港を兄島に建設することを決定。 生物学者や環境保護団体は、貴重な動植物を脅かすとして反対。 1995 年、都は、動植物への影響調査や建設費の再検討結果などを踏まえ、兄島での建設を再度決定。これに対し、環境庁が強く反対。 1997 年、都は兄島案を断念。
父島・時雨山 周辺案 (1998)	父島の時雨山周辺に小型ジェット機が発着できる滑走路延長 1,500m の空港を建設	<ul style="list-style-type: none"> 1998 年、都の「小笠原空港建設等専門委員会」による提言に基づき、都は、滑走路延長 1,500m の空港建設地を父島の時雨山周辺に決定。 2001 年、都の調査で計画地に絶滅危惧種のムニンツツジなど希少種を多数確認。都の「小笠原自然環境保全対策検討委員会」は反対を表明。 同年、都は父島・時雨山周辺案を撤回。
超高速船案 (2001)	超高速船「テクノスーパーライナー（TSL）」を就航させ、所用時間を約 17 時間に短縮	<ul style="list-style-type: none"> 2001 年、国が TSL の航路を東京・小笠原間とする方向で検討。 2003 年、TSL を所有する政府系企業と小笠原海運がリース契約。 その後、原油が高騰。2005 年、小笠原海運は年間約 20 億円の赤字が出るとして契約破棄を通告。同年、国と都は TSL の就航を断念。
父島・洲崎 地区案 (2006)	父島の洲崎地区に小型プロペラ機が発着できる滑走路延長 1,200m の空港を建設	<ul style="list-style-type: none"> 2006 年、都が空港建設の調査費予算を計上。父島の洲崎地区を想定。 2008 年、都と小笠原村が洲崎地区案を含む複数案の検討を開始。 2015 年、自由民主党国会議員が「小笠原を応援する会」を設立。安倍晋三首相に航空路の早期開設を要望。 2017 年、都が洲崎地区への滑走路延長 1,200m の空港建設案を提示。 2018 年、都が滑走路延長を 1,000m 以下に縮小する案を検討。

（出典）「小笠原飛行場案に島民複雑」『朝日新聞』2018.7.4；「小笠原に空港」再浮上『読売新聞』2016.11.28、夕刊等を基に筆者作成。

⁽⁹³⁾ 最も安い運賃は往復で約 35,000 円（島民割引）である。便数が少ないため本土滞在費等が必要になる場合もある。なお、重傷患者など生命に関わる緊急事態に限り、自衛隊の飛行艇による本土への搬送が可能である。

⁽⁹⁴⁾ 2007～2008 年に実施した住民アンケートでは 70.7% が「航空路が必要」と回答した。「小笠原村民アンケートの結果」（第 3 回小笠原航空路協議会 参考資料 1）2009.3.26, p.A-1. 東京都総務局ウェブサイト <<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/sinkou/koukuuro/200903kyougikaisiryu.pdf>>

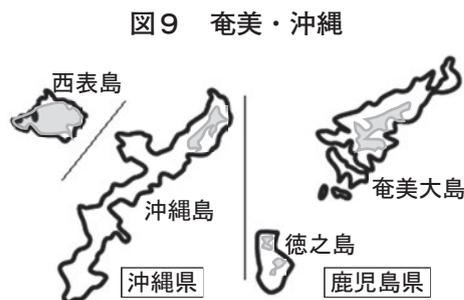
⁽⁹⁵⁾ 環境省ほか 前掲注⁽⁸²⁾, p.15.

⁽⁹⁶⁾ 「小笠原に空港」再浮上『読売新聞』2016.11.28、夕刊；荒木涼子「自然との共存考えたい」『毎日新聞』2018.8.9.

5 奄美・沖縄

(1) 世界自然遺産候補地としての特徴

南西諸島は、九州南端と台湾の間に点在し、北琉球（屋久島、種子島等）、中琉球（奄美群島、沖縄島等）及び南琉球（先島諸島）で構成される。中琉球・南琉球の島々は、もとは大陸の一部であったが長い時間をかけて大陸から離れて島となり⁽⁹⁷⁾、様々な進化の過程を経て独特の生物相を形成しており、日本列島の中でも生物多様性が突出して高いことが特徴である。推薦地は、奄美大島、徳之島、沖縄島北部（以上、中琉球）及び西表島（南琉球）で構成される。国際的な絶滅危惧種や固有種が多く、生物多様性の保全において、中琉球・南琉球を最も代表する区域とされる⁽⁹⁸⁾。



(備考) 網掛けは推薦地域。
(出典) 筆者作成。

(2) 世界自然遺産推薦の経緯

(i) 保護制度の整備

1429年に沖縄島で琉球王国が成立し、その後、奄美大島、徳之島、西表島などに統治を拡大したが、1600年代に薩摩藩の支配下に入り、明治時代になると奄美大島・徳之島は鹿児島県、沖縄島・西表島は沖縄県となった。太平洋戦争後はアメリカの統治下に置かれ、1953年に奄美大島・徳之島が日本に返還された。1972年には、沖縄県も日本に返還されたが、多くの土地は引き続き米軍に提供されている（一部は返還された）。

奄美・沖縄を含む南西諸島は、1990年に日本自然保護協会の沼田会長（当時）が世界自然遺産の国内初の候補地として白神山地とともに南西諸島を挙げるなど⁽⁹⁹⁾、早くから注目されていた。2003年には政府の「世界自然遺産候補地に関する検討会」が、知床、小笠原諸島とともに奄美・沖縄を候補地に選定したが⁽¹⁰⁰⁾、世界遺産委員会への推薦書提出までに長い期間を要した。当時、西表島の一部を除き、国内法に基づく保護制度（国立公園、森林生態系保護地域など）が整備されておらず、登録基準を満たさなかったことが最大の理由とされる⁽¹⁰¹⁾。

その後、奄美大島と徳之島では国や県による民有林買収などが進められ、森林生態系保護地域（2013年）及び国立公園（2017年）に指定された。沖縄島北部（やんばる地域）も国立公園（2016年）に指定され、2017年、政府はようやく奄美・沖縄の推薦書を提出するに至った。

(ii) 登録延期の勧告

ところが翌2018年、世界遺産委員会の諮問機関であるIUCNは、推薦書を評価した結果、奄美・沖縄を「登録延期」とする勧告を行った⁽¹⁰²⁾。勧告は、①推薦地が小規模な地区に分断されるなど不適切、②外来種対策の強化が必要、③観光に係る管理対策が必要、④絶滅危惧種等の

⁽⁹⁷⁾ 「大陸島」ともいう。逆に、小笠原諸島のように一度も大陸と陸続きになったことがない島を「海洋島」という。

⁽⁹⁸⁾ 日本政府「世界遺産一覧表記載推薦書—奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島—（仮訳）」2019.1, p.126. 環境省九州地方環境事務所ウェブサイト <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/world-natural-heritage/plan/pdf/a-1-j.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ 沼田 前掲注(20)

⁽¹⁰⁰⁾ 岩槻 前掲注(13)

⁽¹⁰¹⁾ 吉田正人『世界遺産を問い直す』山と溪谷社, 2018, pp.137-138. この問題は、2003年当時から認識されていた（「琉球諸島、世界遺産への課題 環境省大臣官房審議官・小野寺浩氏」『読売新聞』（鹿児島版）2003.6.21.）。

総合的モニタリングが必要、などと指摘した⁽¹⁰³⁾。このうち①は、推薦地の範囲に関する指摘であり、これが登録延期となった主な理由と見られる⁽¹⁰⁴⁾。

政府は、奄美・沖縄には「生態系」及び「生物多様性」の2項目について、顕著な普遍的価値(表3参照)があると主張していた。これに対し、勧告は、推薦地が小規模な地区(10ha未満4地区、100ha未満11地区)に分断されており、完全性の観点から「生態系」の要件を満たさないが、「生物多様性」については、推薦地の範囲を修正すれば要件を満たす可能性があるとして指摘した⁽¹⁰⁵⁾。「完全性」とは、世界自然遺産の審査における評価基準であり、推薦地の重要性を示す特徴を完全に表現するのに適切な規模であること等が求められる(表4参照)。

(iii) 推薦書の修正・再提出

環境省は、当初の推薦書を修正しないまま世界遺産委員会の審査を受けても登録は極めて難しいと判断し、いったん推薦書を取り下げて修正し、再申請することにした⁽¹⁰⁶⁾。

推薦書の内容については、顕著な普遍的価値を「生物多様性」のみとした上で、分断された各地区を可能な限り連結するとともに、沖縄島の北部米軍訓練場のうち2016年に返還された区域(以下「米軍訓練場返還地」という。)を推薦地に含めるなど、推薦地の範囲を修正した(表10)。その結果、24か所に分断されていた推薦地は、5か所にまとめられた。

政府は2019年2月、修正した推薦書を再提出した。IUCNによる再度の評価が行われ、2020年に開催される世界遺産委員会で登録の可否が決定される見込みである。

表10 推薦地の範囲に関する主な指摘と対応

主な指摘	主な対応
<ul style="list-style-type: none"> ・顕著な普遍的価値「生態系」については、生態学的な持続可能性に重大な懸念があり、完全性の要件を満たさない。 ・顕著な普遍的価値「生物多様性」については、完全性を修正すれば要件を満たす可能性がある。 ・推薦地には、面積の小さい地区が多く含まれるため、完全性の観点から範囲の修正が必要である。 ・米軍訓練場返還地が生物多様性の観点から重要な位置付けにあるにもかかわらず、推薦地に含まれていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・顕著な普遍的価値として「生態系」を採用せず、「生物多様性」のみを採用した。 ・可能な限り、分散した推薦地に挟まれたエリアを推薦地に編入し、編入が難しい小規模な地区は推薦地から除外した。 ・米軍訓練場返還地については、やんばる国立公園へ編入し、その大部分を新たに推薦地に統合した。

(出典) 環境省「「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」に関するIUCN評価結果及び勧告の概要について」(平成30年度第1回奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界自然遺産候補地科学委員会 資料1-1) 2018.9.12, pp.1-2. 環境省九州地方環境事務所ウェブサイト <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/meeting/science/pdf/a-3-3001/a-3-3001-11.pdf>>; 「IUCN評価書における勧告への対応について」(平成30年度第2回奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界自然遺産候補地科学委員会 資料1-2) 2018.12.10. 同 <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/meeting/science/pdf/a-3-3002/a-3-3002-10-2.pdf>> を基に筆者作成。

⁽¹⁰²⁾ 環境省「「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」に関するIUCN評価結果及び勧告の概要について」(平成30年度第1回奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界自然遺産候補地科学委員会 資料1-1) 2018.9.12. 環境省九州地方環境事務所ウェブサイト <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/meeting/science/pdf/a-3-3001/a-3-3001-11.pdf>>

⁽¹⁰³⁾ 「IUCNからの勧告等への対応方針について」(平成30年度第2回奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島世界自然遺産候補地科学委員会 参考1-1) 2018.12.10, pp.1-6. 同上 <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/amami-okinawa/meeting/science/pdf/a-3-3002/a-3-3002-91-1.pdf>>

⁽¹⁰⁴⁾ 環境省は、登録延期とされた主な理由が①であると認識している。環境省 前掲注⁽¹⁰²⁾, p.1.

⁽¹⁰⁵⁾ 「IUCNからの勧告等への対応方針について」前掲注⁽¹⁰³⁾

⁽¹⁰⁶⁾ 環境省「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島の世界遺産一覧表への記載推薦に関する今後の方針について」2018.6.1. <<https://www.env.go.jp/press/105579.html>>.

(3) 奄美・沖縄における論点と課題

(i) アマミノクロウサギの保護

奄美大島では、猛毒を持つハブを駆除するため、1979年に30頭のマンガースが持ち込まれた。しかし、期待した効果は得られず、逆にアマミノクロウサギなどの固有種を捕食し、問題となった。環境庁（当時）は、2000年からマンガース駆除事業を開始し、2000年頃に約1万頭まで増加していたマンガースは、2018年度には10頭以下（推定）まで減少した⁽¹⁰⁷⁾。

こうした努力により、近年、アマミノクロウサギの頭数は増加傾向にあるという。しかし皮肉なことに、アマミノクロウサギによる農業被害も増加しており、固有種の保護と農業との共存という新たな課題が浮上している⁽¹⁰⁸⁾。

(ii) 希少種の違法採集・違法取引

希少な固有種の違法採集や違法取引が問題となっている⁽¹⁰⁹⁾。背景には、希少な動植物をペットとして飼育したり自ら栽培したりする愛好家やコレクターの存在がある。国、自治体、関係機関等は連携して、普及啓発、パトロール等を行い、違法採集の防止に取り組んでいるが、その根絶は容易でない。民間団体による2018年の調査でも、ペットの展示即売会やネット販売で、南西諸島に固有の両生類・爬虫類（計37種）の取引が確認されている⁽¹¹⁰⁾。

環境省は、沖縄県に生息する希少種の違法採集・違法取引を防止するため、2019年5月からNTTドコモと共同で、人工知能を用いた画像解析により動植物が希少種であるかどうかを判別する実証実験を開始した。空港の荷物検査や郵便局の受付などでの活用が期待されている⁽¹¹¹⁾。

(iii) 米軍訓練場返還地の土壌汚染

米軍訓練場返還地（ほとんどは国有地である⁽¹¹²⁾）は、返還後、防衛省が関係法令に基づく土壌汚染調査や廃棄物処理等を行い、土壌汚染や水質汚濁等がないことを確認した上で、林野庁等に引き渡された⁽¹¹³⁾。ところが、その後、この返還地で米軍のものと見られるドラム缶等の廃棄物が見つかり、周辺の土壌からポリ塩化ビフェニル（PCB）などの有害物質が確認されたことが報じられた。環境省は、新たに廃棄物が発見された場合も防衛省等が適切に対応するとしているが、遺産登録への影響を懸念する声もある⁽¹¹⁴⁾。

⁽¹⁰⁷⁾ 早瀬穂奈実「奄美大島マンガース—根絶目前—」『国立公園』775号、2019.7、pp.8-10；環境省「平成30年度奄美大島におけるマンガース防除事業の実施結果及び令和元年度計画について（お知らせ）」2019.9.26、p.1。環境省九州地方環境事務所ウェブサイト <<http://kyushu.env.go.jp/okinawa/manguusu-puress.pdf>> なお、アマミノクロウサギについては、ノネコなどによる捕食や交通事故による被害も問題となっており対策が進められている。

⁽¹⁰⁸⁾ 「タンカン食害 保護で頭数増 アマミノクロウサギ」『日本農業新聞』2019.3.15。

⁽¹⁰⁹⁾ 希少種の採集や取引は、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（平成4年法律第75号）等により規制されている。

⁽¹¹⁰⁾ 日本政府 前掲注98、p.177；「南西諸島の希少種 迫る「違法取引」の手」『東京新聞』2019.7.29。

⁽¹¹¹⁾ 環境省・NTTドコモ「環境省とドコモ、沖縄県の空港や郵便局における画像認識AIを活用した希少野生動植物の密猟・密輸対策の実証実験を開始」2019.5.21。NTTドコモウェブサイト <https://www.nttdocomo.co.jp/binary/pdf/info/news_release/topics_190521_01.pdf>

⁽¹¹²⁾ 「北部訓練場（国頭村）」内閣府「跡地利用の推進」ウェブサイト <<http://atochi.ogb.go.jp/sites/default/files/inline-files/北部訓練場（国頭村）.pdf>>；「北部訓練場（東村）」同 <<http://atochi.ogb.go.jp/sites/default/files/inline-files/北部訓練場（東村）.pdf>>

⁽¹¹³⁾ 日本政府 前掲注98、p.110。

⁽¹¹⁴⁾ 「「奇跡の森」に米軍廃棄物 沖縄「自然遺産」再挑戦に不安」『毎日新聞』2019.10.6；「やんばるの森に米軍の影響問題抱えたままの登録「禁じ手」」『東京新聞』2019.9.30。

Ⅲ 我が国の世界自然遺産をめぐる論点

1 利用制限の在り方

遺産地域を保護するには利用制限が必要であるとの主張がある一方、地域の歴史・文化や観光への影響などの観点から利用制限に反対する主張も根強い。利用制限を導入している白神山地では、住民が白神山地を利用してきた歴史や文化を根拠として、入山規制に反対する意見がある⁽¹¹⁵⁾。一方、利用制限を導入していない屋久島では、登録後の入山者急増で縄文杉へのダメージやし尿増加による水源汚染などオーバーユースが問題となったが、それでも縄文杉等への立入りを制限する条例案が全会一致で否決されるなど観光への影響を懸念する声は大きい⁽¹¹⁶⁾。

知床の知床五湖では、自然保護と安全確保の必要性が高い地上遊歩道の利用者数を制限し、利用者に事前講習の受講とガイド同伴を義務付けた。同時に、利用制限のない高架木道を整備することで、利用者の安全確保・満足度向上と自然保護の両立を果たした⁽¹¹⁷⁾。この事例は、利用制限をめぐる対立の解決策として注目に値する。小笠原諸島の南島では、2003年度から1年のうち3か月間は入島を全面禁止し、その他の期間の入島であっても、ガイドの同伴、特定の利用経路に限定、利用時間は2時間まで、利用者数は1日100人まで等の制限を設けている⁽¹¹⁸⁾。他の遺産地域でも、自然保護上の懸念が生じた場合、利用制限が必要になる可能性がある。

2 観光ニーズの変化への対応

各遺産地域では、大人数の団体型観光から少人数の体験型観光へのシフトや、外国人観光客の増加といった観光ニーズの変化への対応に迫られている⁽¹¹⁹⁾。1つの方向性は、エコツーリズムの普及拡大である。エコツーリズムでは、自然破壊の回避と観光客の安全確保が前提となるため、知床五湖のような利用ルールの導入がポイントになるであろう。また、ガイドの養成も重要である。白神山地や知床などではガイドの不足への対応が喫緊の課題となっている。

遺産地域が本来の地域振興を目指すのであれば、地域の資源を大切にしておき観光地としての魅力を維持するとともに、地域の第1次産業などとの連携も重要であるとする指摘がある⁽¹²⁰⁾。エコツーリズムには、地域の自然をじっくり味わうという特徴がある。満足度の高いツアーの開発は、リピーターの増加につながり、地域経済やガイドの定着への貢献が期待される。

他方、外国人観光客の増加への対応も課題である⁽¹²¹⁾。知床の「厳冬期の知床五湖エコツアー」では外国人の参加率が高い⁽¹²²⁾。遺産地域では、こうした外国人にとって魅力あるツアーの開発も求められよう。利用ルールの周知やガイドの育成における外国人への対応も課題である。

(115) 第Ⅱ章第1節の「(4)(i) 入山規制の是非」を参照。

(116) 第Ⅱ章第2節の「(4)(i) オーバーユースをめぐる問題」を参照。

(117) 第Ⅱ章第3節の「(4)(i) 野生生物との共存」を参照。

(118) 東京都知事・小笠原村長「適正な利用のルール等に関する協定書(平成14年9月30日)」(第71回小笠原諸島振興開発審議会資料4)2003.2.4. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/crd/chitok/71D4.pdf>>

(119) 世界遺産の観光効果については、以下を参照。長谷川俊介「世界遺産の普及啓発と教育」『レファレンス』712号, 2010.5, pp.5-24. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050268_po_071201.pdf?contentNo=1>

(120) 小野寺浩「奄美から考える一奄美と屋久島、東京一(第14回)」『国立公園』773号, 2019.5, p.22. 世界遺産と地域住民との関わりについては、長谷川俊介「世界遺産と地域住民」『レファレンス』705号, 2009.10, pp.9-31. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999585_po_070501.pdf?contentNo=1> を参照。

(121) 環境省は、国立公園への外国人観光客の誘致に取り組んでいる。「国立公園満喫プロジェクト」環境省ウェブサイト <<http://www.env.go.jp/nature/mankitsu-project/>>

(122) 第Ⅱ章第3節「(4)(ii) エコツーリズムの展開」を参照。

3 管理財源の確保

遺産地域での観光振興を考えた場合、利用者増加による環境影響への対策や、利用者の安全を確保するための歩道整備などが必要になるが、その負担が地元の自治体にとって過大となる場合が少なくなく⁽¹²³⁾、こうした管理財源をどのように確保するかが課題となる。屋久島では、2017年から入山者に1,000～2,000円の任意の協力金を求める制度を導入し、環境保全費用等を賄うことに成功している⁽¹²⁴⁾。白神山地でも、青森県の西目屋村が歩道の整備等のため、2002年から300円を目安とする任意の協力金を集め、費用の一部に充てている⁽¹²⁵⁾。

2014年、地域の自然環境を保全し、持続可能な利用を推進するため、利用者負担による保全等の枠組みを定める地域自然資産法⁽¹²⁶⁾が制定された。同法に基づき、都道府県・市町村は、地域の関係機関と協議して地域自然資産区域を設定し、利用者から入域料を収受して、その保全等の経費に充てることができる。沖縄県の竹富島では、2019年から同法に基づく入域料（任意の協力金として300円）の収受を開始している⁽¹²⁷⁾。

こうした中、入域料の導入で観光客が減少する、収受体制の整備が難しいなどの理由で導入を見送る自治体も少なくないという⁽¹²⁸⁾。京都大学の栗山浩一教授は、受益者が利用者に限定される用途にすれば入域料は理解されるとの見解を示し、課題として、①事前アンケート等による効果の把握と、②入域料の扱いに関する信頼性と透明性の確保を挙げている⁽¹²⁹⁾。

おわりに

奄美・沖縄に続く我が国の世界自然遺産の候補地はどこになるだろうか。登録数の増加に伴い、顕著な普遍的価値を有する候補地の選択が困難になりつつあるほか、候補地の推薦も2020年から1国につき年1件まで（自然遺産と文化遺産の合計）に制限されるなどハードルは上がっている⁽¹³⁰⁾。現時点で国内に世界自然遺産として有望な地域は確認されておらず⁽¹³¹⁾、陸域に限れば、我が国の世界自然遺産は、奄美・沖縄を含む5か所で十分であるとの指摘もある⁽¹³²⁾。

今後は、新たな世界自然遺産の登録よりも、既に登録された各地域で自然保護の取組を着実に進め、観光・地域振興と共存するなど、持続性を高めることに重点が置かれるであろう。

（えんどう まさひろ）

⁽¹²³⁾ 小野寺浩「自然保護と地方創生の両立のために―世界遺産屋久島の試み―」『地域構想』1号、2019、p.47。大正大学地域構想研究所ウェブサイト <<https://chikouken.jp/wp-content/uploads/2019/06/56b96f6134931a852933323eebbe818a.pdf>>

⁽¹²⁴⁾ 第Ⅱ章第2節「(4) (ii) 維持管理費用の確保」を参照。

⁽¹²⁵⁾ 「入域料、導入広がる 世界遺産や景勝地の環境保全」『日本経済新聞』2014.8.4。なお、岐阜県の「乗鞍環境保全税」のように、任意の協力金ではなく法定外目的税による税金を環境保全の財源に充てている事例もある。

⁽¹²⁶⁾ 「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律」（平成26年法律第85号）

⁽¹²⁷⁾ 沖縄県竹富町「竹富島地域自然資産地域計画」2019.8、pp.26-28。<<https://www.town.taketomi.lg.jp/userfiles/files/chiikikeikaku.pdf>>

⁽¹²⁸⁾ 「入山料 定着へ道半ば 専門家「適切な徴収法を」」『日本経済新聞』2019.8.10、夕刊。

⁽¹²⁹⁾ 栗山浩一「国立公園の利用者負担と入山料・入域料の役割」『国立公園』772号、2019.4、p.9。

⁽¹³⁰⁾ 文化庁記念物課世界文化遺産室「世界遺産一覧表への審査件数の制限について（平成28年11月）」（文化審議会第3回世界文化遺産・無形文化遺産部会第3回世界文化遺産特別委員会合同会議 参考2）2016.12.22。<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/isanbukai/sekai_mukei/5_03/gijishidai/pdf/shiryu_1.pdf>

⁽¹³¹⁾ 第Ⅰ章第5節を参照。

⁽¹³²⁾ 吉田 前掲注⁽¹⁰⁾、p.190。