

世界国立公園会議（1962年～）

高橋 進

1. 世界国立公園会議の概要

世界国立公園会議（World Parks Congress、世界保護地域会議とも呼ばれる。）は、政府機関、研究教育機関、民間活動団体など世界の国立公園・保護地域関係者が一堂に会する概ね10年に一度開催される会議で、自然保護の国際会議では最大規模のものの一つである。国際自然保護連合（IUCN）と開催国の主催によって、1962年のシアトル（米国）での第1回会議以来、シドニー（オーストラリア）での第6回（2014年）までが開催されている（表）。それぞれの会議で採択された会議決議や勧告は、その後の世界の保護地域政策をはじめ、生物多様性条約の成立などにも影響を及ぼしてきた。

この世界国立公園会議は、58年にアテネで開催された第6回IUCN総会で設置された国立公園臨時委員会（後の国立公園保護地域委員会 CNPPA、現在の世界保護地域委員会 WCPA）の席上、日本の国立公園の父とも呼ばれる田村剛博士が提案したものである。

表. 世界国立公園会議の各回概要

	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回
開催期日	1962年7月	1972年9月	1982年10月	1992年2月	2003年9月	2014年11月
開催場所	シアトル（米国）	イエローストーン国立公園ほか（米国）	バリ島（インドネシア）	カラカス（ベネズエラ）	ダーバン（南アフリカ）	シドニー（オーストラリア）
テーマ	国立公園の国際的に重要な意義	国立公園一よりよき世界のための遺産	発展のための公園—持続する社会における保護地域の役割	生存のための公園—持続社会における保護地域の役割の増大	境界を越えた利益	国立公園、人々、地球—鼓舞する解決策
参加者数	72カ国 300名以上	56カ国 約400名	79カ国 約450名	120カ国 1,800名以上	154カ国 3,000名以上	170カ国 6,000名以上
会議構成	全体会合、5部会	全体会合、13分科会	全体会合、3分科会、各12分科会	全体会合、4シンポジウム、50以上のワークショップ	全体会合、4シンポジウム、7個別テーマと3横断テーマのワークショップ	全体会合、8ストリームと4横断的テーマ
決議等	勧告（26項目）	勧告（20項目）	バリ宣言（6項目）、勧告（20項目）	カラカス宣言（14項目）、カラカス行動計画（21項目）	ダーバンアコード、行動計画、生物多様性条約へのメッセージ	決議と勧告、シドニーの約束
主要議題等	野生生物、国立公園の価値と役割、公園管理問題等	観光影響、公園管理、各生態系の保全、研修等	保護地域ネットワーク、海洋保護地域、保護地域カテゴリー、国際協力等	生物多様性、海洋、エコツーリズム、自然保護ネットワーク、地域住民・女性の権利等	保護地域管理、地域および民間セクターとの連携、資金問題等	自然保護目標、気候変動対応、健康・生活向上、暮らし支援、開発との両立、広範な参画、伝統的な知恵と文化評価、若い世代への呼びかけ等

*高橋進（2014）生物多様性と保護地域の国際関係 対立から共生へ（明石書店）改編

(1) 第1回会議の概要

初めての世界国立公園会議は、1962年7月に21世紀世界博覧会でにぎわう米国シアトルで開催された。この年1962年は、世界的に環境問題がクローズアップされたエポックとなる年でもあった。すなわち、レイチェル・カーソンによる『沈黙の春』が出版され、全世界に殺虫剤などによる環境汚染問題への関心が高まった年だった。会議には72か国から300名以上が参加した。それまでの自然保護の歴史の中で、これだけ多くの参加者により国立公園に関しての広範な話題が話し合われたのは初めてだった。

会議は、国立公園についての国際的な理解と世界規模での国立公園運動の推進を目的としていた。会議では、国立公園は国際的に重要な意義を有するとの共通の認識の下で、野生生物に対する人間影響、絶滅に瀕する生物種、国立公園や野生生物の宗教的・審美的価値、観光の経済的価値、科学的研究における国立公園の役割、公園管理の問題点などが議論された。発展途上国あるいは日本も含め、まだまだ第2次世界大戦からの復興など経済発展が重視された時代でもあり、国立公園における観光などの経済的価値が強調された。

一方で、近代の自然疎外の社会においては、野生生物の保護や住民の自然保護教育、あるいは審美的・精神的価値などを重視する考え方も多く、現在の南北問題にも通ずる両者の相克が明らかになったようだ。会議では、議論の結果26の勧告が採択された。また、IUCNによる「世界の国立公園リスト」が作成・配布された。

(2) 第2回会議の概要

第2回会議は、1972年9月に米国のイエローストーン国立公園と隣接のグランドティトン国立公園で開催された。世界で最初の国立公園として指定されたイエローストーン国立公園の設立100周年記念式典を兼ねた開会式には、76か国・機関、約7,200名の参加があった。会場をグランドティトン国立公園に移動しての会議には56か国から約400名が参加した。

全体テーマは、「国立公園 一よりよき世界のための遺産」であり、全体会合のほか、①過去、②現状及び③将来の各展望、④公園と利用・施設整備、⑤計画と管理、⑥特殊環境の公園保護地域、⑦野生生物と資源、⑧利用と解説、⑨職員の訓練、⑩環境教育、⑪国際的協力、⑫援助、並びに⑬大衆の支持の拡大の13分科会が2会場で同時に開催された。ここでは、観光影響、公園の計画・管理問題、湿潤熱帯・乾燥地・山岳地域における問題、海洋・島嶼・極地の保護地域における社会的科学的環境的な問題、公園の周知教育、職員の国際的な研修推進、地球規模での公園制度の拡充、公園及び同等保護地域の公的支援などが議論された。

会議終了に際しては、海中公園の設定や南極の「世界公園」化、世界遺産条約、湿地条約など20の勧告が採択された。直前(同年6月)に開催された「国連人間環境会議」の影響も、議論や勧告に反映された。

なお、会議開会式と兼ねたイエローストーン100周年記念式典では、田村博士が4人

の功労者の一人として表彰された。

(3) 第3回会議の概要

第3回会議は、1982年10月に米国以外で初めて、それも発展途上国のインドネシア・バリ島で開催された。会議には79か国から約450名が参加した。「発展のための公園 ― 持続する社会における保護地域の役割」をテーマに、①熱帯の保護地域管理、②海岸及び海洋保護地域の管理、並びに③保護地域管理職員の研修の3分科会とそれぞれ12ずつの分会において、陸上保護地域の世界的ネットワーク、海洋や淡水域の保護地域、保護地域の生態学的資質、保護地域カテゴリー、保全と開発の両立、保護地域の経済価値評価、国際協力などが議論された。会議の結果は、6項目の「バリ宣言」と20項目の勧告とに集約された。

1980年に策定され、「持続可能な開発」を初めて発表した「世界保全戦略(WCS)」を受けての会議という性格も強く、テーマのほか、随所に自然資源保全のための国立公園及び保護地域の役割、生態系に従った資源の保全と開発、地域社会の役割と尊重などが話題の中心になった。また、途上国での開催ということもあり、WCSでも明らかになった世界的に深刻な環境危機の解決・対応策のための人口問題や経済問題に対して、南北間の対立が複雑な影を落としていた。

(4) 第4回会議の概要

第4回会議は、1992年2月にベネズエラの首都カラカスで開催された。参加は120か国から1,800名以上(ベネズエラ国内からの参加を含めると2,500名以上)という盛大なものになった。開催地は、前回会議の際に、第4回はコロンブスによる新大陸“到達”500周年に当たることから南米で開催することとされており、NGOなどの参加も歓迎していた。また、同年6月には、「国連環境開発会議(地球サミット)」が同じく南米ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催されることとなったため、同会議に自然保護面からのインプットを強調する必要から2月開催となったものである。これまでの会議においても、対象は国立公園にとどまらず、同等の保護地域や自然環境全般に及んでいたため、今回の会議名称は特に「国立公園及び保護地域に関する世界会議」となった。

全体テーマは「生存のための公園 ― 持続社会における保護地域の役割の増大」であり、全体会合のほか、①社会の要求に保護地域はいかに応えるか：社会・経済・政治的問題点、②^{へんぼう}変貌する世界の中での保護地域：科学的問題点、③地域計画と保護地域：開発の問題点、及び④保護地域の管理強化の4シンポジウムとそれぞれのテーマに沿った50以上のワークショップが開催された。会議では、住民参加を含む地域社会とのかかわり、世界的な海洋プログラムなど生物多様性保全、生物多様性保全のための地域規模での土地管理、保護地域の経済的問題、幅広い支援、さらにエコツーリズム、自然保護債務スワップ、地域住民・女性の権利など新たな課題も議論され、14項目の「カラカス宣言」及び1992年から2002年間の取組事項を示した21項目197点に上る会議勧告「カラカス行動計画」として取りまと

められた。

なお、地球サミットの開催と生物多様性条約の締結を意識して、会議開催の前日には世界資源研究所（WRI）などにより策定された「地球規模生物多様性戦略（GBS）」の発表会も開催された。

（５）第５回会議の概要

第５回会議は２００３年９月にダーバン（南アフリカ）で開催された。本来なら２００２年に開催される予定だったが、同年に同じ南アフリカ共和国のヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」（ヨハネスブルグ・サミット）との錯綜を防ぐ上から１年間延期されたものである。「境界を越えた利益」のテーマの下、世界１５４か国から政府、研究者、NGO、企業、先住民など約３,０００名の参加者があった。開会式には、ネルソン・マンデラ前南アフリカ大統領、IUCNのパトロンでもあったヨルダンのノア王妃なども参加した。

会議では、①人々にとっての利益：保護地域が人々にどのような利益をもたらすか、②変化に即しながらの管理：気候変動や政治形態の変化などに即してどのように管理をしていくか、③地域社会と保護地域：地域社会と保護地域はどのような関係にあるべきか、④スケールに応じた取組：広範囲に及ぶ保護地域の取組、の４テーマのシンポジウムが開催された。さらに、会期中は同時並行で約１２０ものワークショップが開催された。

会議の最終日には、「ダーバンアコード」「ダーバン行動計画」「会議勧告（ワークショップからの提案）」とともに、２００４年２月にマレーシアで開催される生物多様性条約第７回締約国会議（COP7）に向けて、「生物多様性条約へのメッセージ」が採択された。

（６）第６回会議の概要

第６回会議は、２０１４年１１月にシドニー（オーストラリア）のオリンピックスタジアムで開催された。オセアニアでは初めてとなる会議で、「国立公園、人々、地球 一鼓舞する解決策」をテーマとして、１７０か国から６,０００名以上が参加した。

会議では、８つのストリーム（分科会）として、①自然保護目標の達成、②気候変動への対応、③健康と生活の向上、④暮らしへの支援、⑤開発との両立、⑥広範な参画、⑦伝統的な知恵と文化の評価、⑧若い世代への呼びかけ、が設定され、さらに、４つの横断的なテーマとして、①海洋、②世界遺産、③能力開発、④新しい社会契約、が設定された。多くの参加者による幅広い議論の会議成果は、「シドニーの約束」として取りまとめられた。

日本は、前年に仙台で開催された「第１回アジア国立公園会議」の成果を発表するとともに、分科会④のサブテーマとなった「防災・減災に対する保護地域の役割」に関する討議を主催した。またアジア国立公園会議で決議された「アジア保護地域パートナーシップ」の発足式も日本の主導で開催された。

2. 会議成果と我が国の自然環境政策

世界国立公園会議の主要テーマは、初期の第1回・第2回会議では、会議の対象である国立公園の観光レクリエーション、国立公園管理官の役割、野生生物保護などが中心だった。それが、第3回以降の会議では、その対象は国立公園を含む保護地域全般に拡大され、国立公園内の野生生物保護も地球規模の生物多様性保全へと変貌した。さらにテーマも、先住民・地域住民との協調などに視点が移され、保護地域ガバナンスや地域経済の向上と持続可能な観光を目指したエコツーリズムなどにも関心が寄せられるようになった。また、ITの発達とともに、保護地域ネットワークの確立や民間など広範な関係者との連携なども課題となってきた。

世界国立公園会議テーマの拡大などに伴い、会議の規模・参加者数は、回を重ねるごとに増大してきたが、日本からの参加者数も増加した。第1回～第3回会議までの日本からの参加者は、環境庁（第1回は厚生省、いずれも当時）や（財）国立公園協会（当時）、大学研究者など数名にすぎなかったが、第4回会議以降は関係団体からの参加者も大幅に増加し、経団連自然保護部会（当時）など経済界などからも参加するようになった。

こうした流れの中での世界国立公園会議での議論や成果などは、国際的な自然保護政策の形成のみならず、我が国の国立公園管理・自然環境政策にも大きな影響を与えてきた。

田村博士により提唱され、1970年に串本、天草などで世界に先駆けて設定された海中公園は、第2回会議の勧告にも取り入れられ、その後の海洋保護区の基となった。また、会議に伴う視察（エクスカーション）も多くの示唆を参加者に与え、第2回会議のイエローストーン国立公園など視察先での充実したビジター・センターの見聞は、会議翌年1963年の日光国立公園湯元での我が国初のビジター・センター設置にもつながった。

第3回会議での我が国の報告、すなわち地域住民や自治体との連携が必須である地域制の我が国の公園制度と現状は、必ずしもその後の世界的な先住民・地域社会との連携への動きを意識したものではなかったが、欧米諸国参加者からの関心も高かった。第4回会議以降、回を重ねるごとに会議での先住民・地域社会との連携への関心は高まり、会議テーマなどにも明確に位置付けられ、先住民の参加・報告も大幅に増加した。これらの議論を基に、現在の「保護地域管理カテゴリー」は、原生地域など指定目的などによる6カテゴリーを縦軸に、政府管理、共同分担管理、民間管理、先住民・地域共同体管理の4タイプのガバナンスを横軸にしたマトリックスとなった（2008年）。もともと自治体などとの連携により国立公園を管理してきた我が国でも、「国立公園における協働型の管理運営」（2014年）の推進が図られるようになった。さらに、第4回会議などで、自然保護と地域社会発展の統合の手段として明確に位置付けられたエコツーリズムは、日本でも持続可能な観光の代名詞ともなり、各地で実践されるようになった。

世界国立公園会議の成果は、我が国の自然環境政策にも大きな影響を与えてきたが、一方で、我が国は、第6回会議においては、前述のとおり、環境省を中心とする組織的な参加者により、2013年11月に仙台で開催された第1回アジア国立公園会議の成果報告のほか、

特にアジア保護地域パートナーシップの構築や防災・減災（DRR）と保護地域の役割についてのイベントを主催するなど積極的に関与・貢献した。

これまでの世界国立公園会議で日本が提案してきた海中公園（海洋保護地域）や日本の経験が生かされる協働型管理など、我が国が世界の保護地域管理や生物多様性保全、地域社会・住民の生活向上などの分野で貢献できることは多い。世界国立公園会議を契機に、国際的な自然環境政策での我が国の貢献の一層の拡充を期待したい。

付言

以下は、世界国立公園会議に環境庁職員として発表（第3回・第4回）あるいは大学研究者として参加（第5回・第6回）してきた筆者の体験に基づく個人的見解である。

1992年の地球サミット以降、環境庁の国際会議への出席予算は大幅に増加した。しかし、かつて海外渡航も制約されていた時代には、国際会議への出席は退職間近の職員への慰労出張の側面があったことは否めない。特に世界国立公園会議は10年に一度の開催というイベントであり、会議の結果に政府としての義務拘束が生じるものでもないことから、“参加することに意義がある”というのが実情だった。

一方で、上記のとおり、会議の成果に盛り込まれた事項は、直接的・間接的を問わず、様々な形で影響を及ぼしてきた。しかし、会議での発表内容や参加分科会の決定が参加者の裁量に任されており、また、会議規模も拡大するにつれ、一人（特に若手）の参加者では全体把握も困難な状況となり、会議成果を政策に結びつけるなどの組織的な対応（会議へのインプット、会議結果の共有・実現など）には限界もあった。その点では、第6回会議のようにアジア国立公園会議の成果をインプットするために環境省職員（現役）以外の大学研究者なども巻き込んだ組織的な体制で臨んだことは評価できる。また、かつては大量の報告書類を航空手荷物として持ち帰ったり、自費で郵送したりしたが、その活用も課題だった。

なお、今回の執筆にあたり「国立公園」雑誌のバックナンバーを参照した。第1回から第5回会議までは、各回とも参加者による報告記事が掲載されていたが、第6回は掲載されておらず残念である。現在では、WEBサイトから会議概要の把握や報告書ダウンロードも可能ではあるが、参加者目線での報告記録は後日役に立つことがあるかもしれない。情報と体験の蓄積や会議成果を生かすうえでも、世界国立公園会議の基ともなった「国立公園」誌に掲載記録しておく伝統は大切にしたいものである。

【略歴】

1972年環境庁入庁。自然環境調査室長、JICA インドネシア生物多様性プロジェクト初代リーダー、南関東地区自然保護事務所長、国立環境研究所環境情報センター長、共栄大学教授などを経て、東京都立大学大学院客員研究員。