

世界自然遺産地域における成果と今後求められる保全管理について

論点整理

(知床、白神山地、小笠原諸島、屋久島の保全管理の状況及び課題を踏まえた検討)

「新たな世界自然遺産候補地の考え方に係る懇談会」では、これまでに「知床」「白神山地」「小笠原諸島」「屋久島」の4ヶ所の世界自然遺産地域について、世界遺産登録に伴う保全管理上の成果や課題に関するレビューを行った。これを踏まえ、世界自然遺産地域の保全管理という視点からの成果と世界自然遺産地域に今後求められる保全管理のあり方に関する主な論点を、以下の通りとりまとめる。

これらについては、4ヶ所の世界自然遺産地域における今後の保全管理の充実に反映していくことや、世界遺産登録に向けた動きが本格化しつつある「奄美・琉球」において、今後の取組に活かしていくことが重要である。

なお、世界自然遺産地域の健全な保全管理を目指して整理したこれらの論点に加え、世界遺産の意味について、国際協力を通じて遺産を保護するという世界遺産条約(「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」)の目的を踏まえ、また、ユネスコの理念を想起し、これからの日本における世界自然遺産のあり方を検討することが重要である。また、世界自然遺産の適切な管理を通して、愛知目標11に掲げる、生物多様性と生態系サービスにとって特に重要な地域の保全管理に貢献することも期待される。

1. 保全管理上の成果について

- ・遺産登録を契機に、行政や民間の垣根を超えて関係者が連携・協働し、遺産地域管理計画やモニタリング計画の策定・実行、シカの個体数管理や外来種対策等の先進的な技術の導入と集中的な実施、気候変動による影響の把握の取組など、国際レベルでの理想的な自然環境の保全管理に向けた追求が行われている。

また、世界自然遺産地域の自然環境の保全には、地域社会を含む多様な主体と深く関係する課題も多く、適正利用・エコツーリズムの取組、生態系の保全と自然資源の持続的な利用の両立、地域の事業者等と連携した取組など単独の機関だけでは解決が困難な幅広い課題について、地域の多様な関係機関の連携・協働の下、専門家からの科学的な助言を得て、包括的に取組が進められている。

地域社会の積極的な関与を前提としたこのような保全管理は、行政機関や民間の関係者からなる「世界遺産地域連絡会議」及び同連絡会議の下各種ワーキンググループ、並びにこれらに対して科学的な見地から助言を行う「世界遺産地域科学委員会」及び同科学委員会の下各種ワーキンググループの枠組みの下で実現されている。

- ・世界自然遺産地域では、行政機関や民間関係者の連携・協働による保全管理の取組が進展してきた結果、希少種の生育・生息状況の改善、自然景観や生態系の回復など自然環境や生物多様性の保全上の効果も確認されている。特に小笠原諸島では、主として外来種対策を実施した場所において、一部生態系の回復が確認され、世界遺産登録に向けた取組がなければ数年で失われていたとも考えられる脆弱な生態系を保全することができるなど、顕著な成果も確認されている。
- ・世界自然遺産地域における保全管理の取組は、他の世界自然遺産地域においてグッドプラクティスとして共有されることで相互に活かされるものであり、また、自然環境の保全管理に関する有効な事例として、世界自然遺産地域以外においても参考となるものである。

2. 今後求められる保全管理について

(1) 保全管理の実施に当たっての基本的考え方

- ・世界自然遺産の顕著で普遍的な価値を維持するための保全管理は、保護担保措置である国の保護区としての国による管理に加えて、地元自治体並びに地域の関係者、専門家等が連携・協働する体制のもとで実現できている。

今後とも、地域の多様な主体が世界自然遺産地域の将来像を共有し、連携・協働をしつつそれぞれの役割を積極的に担うことが、適切かつ効果的な世界自然遺産地域の保全管理を進める上で重要である。

- ・世界遺産の目的は、登録することにあるのではなく、世界遺産条約の締約国の責務としてその地域を人類全体の遺産として将来にわたって保全管理していくことである。従って、関係行政機関や地域の関係者、専門家等は登録を目指して保全管理を進めることはもとより、登録を契機として、世界遺産登録に向けてそれまで取り組んできた課題や、遺産登録後の環境変化により生じた新たな課題への対応について、連携・協働し、より一層の取組強化を図るべきである。
- ・これらの課題への対応に当たっては、最新の自然科学及び社会科学的知見に基づいて保全管理の方針を見直す、順応的な管理手法を採用することが重要である。

(2) 保全管理に関する個別事項

保全管理体制

○地域連絡会議に期待される役割

- ・世界自然遺産地域の保全管理を進める上では、利用調整や資源管理、伝統文化継承との関わり合い等、地域の社会経済に深く関わる課題に直面することも多い。こうした場合には、課題の解決に向けて、地域の多様な主体が参画して合意形成を図るとともに、地域の関係者の知恵や知見を活用した管理を実現していくことが重要である。この際、地域の様々な関係者により構成される地域連絡会議が果たすべき役割は大きい。
- ・また、地域連絡会議を構成する行政機関・団体等は、この合意形成の結果導き出された課題への対応策や保全管理及び利用の方針、保護担保措置である保護区内の制限の必要性や内容について、地域住民や利用者に、正確かつわかりやすく説明する必要がある。

○管理内容及び役割分担の明確化

- ・各自然遺産地域において策定されている管理計画を適切に実施していくためには、管理内容と役割分担を明確にすることが有効である。例えば、小笠原諸島では、管理計画の下位計画となる「小笠原諸島生態系保全アクションプラン」において実施すべき管理内容と役割分担を具体的に整理し、これを踏まえて関係機関が連携し対策を進めている。このような取組は他の遺産地域においても参考となるものである。

○科学委員会に期待される役割

- ・国、地方自治体及び地元民間団体等の地域の管理主体が、科学的知見に基づいた順応的な保全管理を推進する上で、助言機関としての科学委員会に求められる役割は大きい。科学委員会は、遺産地域について、助言を求められた課題へ対応することに加え、最新の知見を有し、最も危機意識を持って問題を察知し、管理主体が最善の方策を導き出すことができるよう科学的知見に基づく豊富な方策の選択肢や将来予測を提示することが重要である。また、情報発信の面においても、科学委員会の委員による積極的な論文発表などを通じて、世界自然遺産地域で行われている有効な保全管理のあり方について国内外に発信し、世界における保全活動の発展に貢献することが期待される。加えて、各地域の科学委員会間で情報を共有し、各地域の保全管理をブラッシュアップすることが求められる。
- ・世界自然遺産地域の保全管理は、自然科学的側面のみならず、地域の社会・経済的側面も含めて検討していくことも重要である。そのためには、現在科学委員会に参加している動物・植物分類学や生態学、地理学等の自然科学分野の専門家に加えて、観光学や地域マネジメント学等の社会科学分野の専門家の参画を増やしていくことが望まれる。
- ・世界自然遺産地域の顕著で普遍的な価値や、科学委員会の意見を踏まえて行われる順応的管理等の取組及び保全管理や利用の方針について地域住民や利用者にわかりやすく説明する上で、知床財団のように管理に継続的に関与す

る実務者のいる地元民間団体や地域に根ざした研究者による管理者と地域住民や利用者との間の橋渡しも有効である。

自然環境保全に関する事項

○ モニタリング

- ・ 世界自然遺産地域の自然環境の状況を定期的に把握し、順応的に管理するためのモニタリング体制の構築が必要である。その際、多様な主体が参画し、適切な役割分担が示されたモニタリング計画を策定すること、各分野の専門家や地域密着型の有識者、地域住民等が連携してモニタリングに取り組むこと、モニタリング結果等に関する情報を共有し、公開する仕組みを作ることが効果的である。
- ・ モニタリングの実施に当たっては、自然環境の状態や気候変動が遺産価値に及ぼす影響、来訪者による遺産地域の利用状況等、管理に必要となる多様な視点を取り入れるとともに、保全管理の実施状況についても把握することが重要である。

○ 世界自然遺産地域周辺も含めた広範囲の保全についての検討

- ・ クマやイヌワシ、ニホンジカなど広範囲に移動する動物の保全管理のためには、知床で実施されている遺産地域の隣接地域まで含めたエゾシカの個体群管理や、東京港からの航路上も含めた広範囲な管理計画を適用している小笠原諸島の外来種対策のように、遺産地域だけでなく、緩衝地帯的な役割が期待されるその周辺地域を含めた保全管理方法を検討する必要がある。

地域経済への影響に関する事項

○ 観光

- ・ 世界遺産登録に対しては、地域社会が観光客増加による地域経済への効果を期待する側面がある。

これまでの日本国内での事例では、世界自然遺産地域を訪れる観光客数は、世界遺産登録前後に増加した後、数年で減少に転じる傾向が見られる。一方

で、国内外からの体験型観光の利用客の増加や体験型観光への期待も高まるため、観光客のタイプやニーズの変化に応える地域側の体制づくりが重要である。

特に観光客に直接接するガイドやインタープリターは、観光客と世界自然遺産との「コミュニケーション」を司る非常に重要な役割を担っており、その質の充実によって、観光客が世界自然遺産の価値をより高度に享受することが出来る。このため、ガイドやインタープリターを、単に観光関係者と位置づけるのではなく、世界自然遺産地域の資源管理という社会的な役割を担う基盤的存在の一つと位置づけて、それらの充実を図る体制を構築する必要がある。

なお、受入体制の構築や観光客の増加による自然環境への影響の軽減策の検討は、世界遺産登録前から行うことが有効である。

○ 資源利用との関係

- ・我が国の世界自然遺産及びその周辺においては、漁業者の自主的管理に基づく持続的な漁業を遺産地域の管理として位置付けている知床の取組例のように、自然資源を利用する農林水産業者など産業従事者等と連携・協力し、持続的な資源利用と遺産地域の生態系保全とが相利的に実現される形を作り出すことも、適切な管理を進める上で重要である。

○ ブランドマネジメント

- ・世界自然遺産地域は、世界的に顕著で普遍的な価値を持つと国際的に信用と信頼を受けた地域である。そのため、地域において世界遺産というブランド価値を維持し、より一層高め、維持するための積極的な管理を行う「ブランドマネジメント」が重要である。とりわけ、顕著で普遍的な価値について来訪者に正しく理解してもらうための環境教育や情報提供、来訪者へのガイドの実施などについて、常に内容の充実を図りながら推進していく必要がある。こうした取組により長期間にわたって世界遺産の価値を維持することができ、

持続的な観光利用の維持にも繋がるものである。また、地域外から社会的な信頼を得ることは、地域の誇りの醸成にもつながっていく。

遺産登録による負のインパクトへの対応

○ オーバーユース対策・観光客とのコミュニケーションの強化

- ・ 世界自然遺産地域の利用は、世界的に顕著で普遍的価値が保たれることが大前提であり、社会的要請でもある。観光客に対して、世界遺産への負のインパクトを最小限として、世界遺産の価値を維持するための仕組みの下でその価値を享受し、深く理解しながら観光することを求めることは、世界遺産を訪れたという観光客の満足感を高め、自然環境を大切にしなければならないという気持ちとともに再び世界遺産を訪れたい気持ちを観光客に呼び起こすことにつながると考えられる。また、良質な自然体験を最大限に実現するためには、入域に当たってのルール作りなど世界自然遺産地域の無秩序な利用を防ぐ管理が必要である。

こうした管理は、法的規制だけで実現できるものではなく、地域内外の多様な関係者が参画した場で、専門家の科学的助言を得ながら議論して、自主ルールなどを含めた効果的な対応方針を検討し、また柔軟に見直すことが求められる。この際、これらが世界自然遺産の価値の維持だけでなく地域の長期的な利益に繋がることを地域住民も含め共通の認識としておく必要がある。

- ・ これまでの経験から、遺産登録前後では、オーバーユースによる自然環境に対する負のインパクトへの対応が課題となる。このため、遺産登録前から、周辺地域の観光資源を活用した利用の分散化、木道等の遺産を保護するための施設整備、日々の現場管理における対応など、負のインパクトに対する対策に取り組む必要がある。

その際、施設整備に偏重すると観光客の増加を助長しオーバーユース問題を深刻化させるおそれもあることから、科学的知見に基づき、施設整備と利用の制御のバランスに留意して対応する必要がある。また、施設整備の偏重は自然性を低下させるおそれもあることから、例えば登山道における木道の

整備に当たっては、予め登山道の侵食に係る基礎的な調査を行うなど、整備の必要性や妥当性を十分検討すべきである。

- ・こうしたインパクトの効果的な制御を観光客の来訪前の準備段階から開始できるように、ソーシャルメディアなどを経由した観光客とのコミュニケーションの仕組みも検討する価値がある。
- ・関係行政機関、地域の関係者、専門家等の連携・協働の取組の下において、世界自然遺産地域の価値を維持しながら地域の観光振興を実現することは可能である。その際、観光振興や地域振興が地域の長期的利益につながるだけでなく、それらが基盤となる資源である世界自然遺産地域の貴重な自然環境に依拠していることを十分認識する必要がある。そうした認識を定着させるためには、観光振興や地域振興から得られる多様な利益が、観光事業者等による自然環境保全活動やこれに係る人材育成等に還元される仕組みを作ることが有効である。また、地域の関係者が対等に参画し協働が実現している、「知床の適正利用・エコツーリズム検討会議」のような仕組・体制づくりも、認識の定着に効果があると考えられる。これらの取組については、登録を目指す段階から検討を開始すべきである。