

日本の国立公園と世界自然遺産、エコパーク・ジオパーク

Comparing National Park in Japan with World Nature Heritage, UNESCO Eco Park and Geo Park

伊藤 弘*
Hiromu ITO

1. はじめに

80 周年を迎えた国立公園は、様々な動向を見せている。元々自然風景地の保護と利用を目的とした国立公園であったが、現在は世界的な自然保護の潮流を受けて生物多様性の保護も目的の一つとして追加されている。国立公園に指定されている地域は、様々な国際制度に基づく指定や登録を受けており、日本の自然環境が、「日本独自の」基準から「世界標準の」基準で改めて評価されているといえる。本論は、日本の国立公園、ユネスコによる世界自然遺産・エコパーク、ユネスコが支援する世界ジオパークネットワーク (GGN) によるジオパーク、IUCN (国際自然保護連合) による保護地域 (主にカテゴリー II) の制度を比較し、今後の日本における国立公園に期待することを述べる。

2. 制度の特徴

(1) 日本の国立公園

既知の通り、日本の国立公園は本来自然風景を利用・保護することを目的として、我が国を代表するに足りる傑出した自然の風景地を対象としている。

国立公園選定基準は当初、レクリエーション活用を重視し (そもそも緑地計画ではレクリエーション活用が重視されていた)¹⁾、「感動的な」等定性的な指標も検討されていたが²⁾、戦後は利用者がどう受け止めるかといった観点は薄れ、より科学的な分析結果に基づいて指定されている³⁾。

ゾーンは特別地域・特別保護地区 (1 種～3 種)、普通地域に分類されている。「公園の風致を維持するため」に特別地域および特別保護地区が設定されている。ここで、「公園の風致」とは、「直接目にすることができる自然物だけでなく、人間が五感で感じ取れる審美的な要素も含めた概念」であり、普通地域は自然公園法において国立公園に指定されている区域のうち特別地域に指定されていない地域であり、緩衝地帯と捉えることもできる。

原則、日本の国立公園における「風景」とは地形の形状に基づく、いわば地理学的景観を指すことが多く、「保護」の観点からゾーニングが施されている。

(2) 国際制度

(i) 世界自然遺産

世界遺産には大きく文化遺産・自然遺産・複合遺産があり、全て「顕著な普遍的価値 (OUV: Outstanding Universal Value)」を有する不動産を、外圧から守るための国際的な協力及び援助体制を確立するために登録されている。前述のどの遺産に分類されるかは登録基準によって分けられており (表-1, 2), 世界自然遺産は自然美、地形・地質、生態系、生物多様性が基準となっている。また、同時にその管理体制も登録される要件となっている。

しかし、文化と自然それぞれについて、各登録基準から評価している複合遺産において、そもそも自然と文化双方を分けて評価することが難しいという指摘がなされている。これを受けて、文化と自然を一体的に評価できるような、新たな登録基準が検討されているところである⁴⁾。そもそも、農村景観等の文化的景観が現われた頃からの懸案事項でもあった (一旦は現行の運営に収まった) のだが、現在のこのような動向をみる限りにおいては、「顕著な普遍的価値」の基準は今後も変化していくことが予想される。

また、登録の手順についても、通常は IUCN (自然遺産の場合) が調査し、世界遺産委員会にて決議されるのだが、2014 年度第 38 回委員会においては調査結果が政治的に覆されることが多い。世界遺産の数が増えていることと併せて⁵⁾、「顕著な普遍的価値」の信頼性が揺らいでいる点が指摘されている。

表-1 世界文化遺産登録基準

i	人間の創造的才能を表す傑作。
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感の交流又はある文化圏内での価値観の交流を示すもの。
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)。
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。
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)。

*筑波大学大学院人間総合科学研究科

表 1-2 各法制度の目的・対象・基準・地域区分

目的	環境省		ユネスコ		IUCN 保護地域(カテゴリーII)
	国立公園	世界自然遺産	エコパーク	ジオパーク	
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	我が国を代表するに足りる傑出した自然の風景地	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	生態系の保全と持続可能な利活用(調和(自然と人間社会の共生)「保存機能」、「経済と社会の発展」及び「学術的機能」の三つの機能の達成)	ジオに関わる遺産を保護し研究に活用するとともに、自然と人間との関わりを理解する場所として整備し、科学教育や防災教育の場として、また新たな観光資源としての地域の振興に活かす	生物多様性及び自然資源や関連した文化的資源の保護
対象	我が国を代表するに足りる傑出した自然の風景地	世界遺産登録基準を少なくとも1つは満たし、その「顕著な普遍的価値」を証明できる「完全性」と「真正性」を備え、国内法等によってすでに保護や管理の枠組みが策定されている	生物多様性の保全、経済と社会の発展及び学術的支援の三つの機能を持ち、自然環境の保全と人間の営みが持続的に共存している地域	地域の地史や地質現象がよくわかる地質遺産を多数含むだけでなく、考古学的・生態学的もしくは文化的な価値のあるサイトも含む、明瞭に境界を定められた地域	自然および関連する生態系サービス、文化的価値の長期的な保護を成し遂げるために、法令その他有効な方法を以て認められ、特定の目的のために用いられ、管理された明確に境界が定められた地理的な(3次元の)空間
基準	①景観の規模 広大な地域で景観が雄大性に富み、その面積は原則として 30000ha 以上(海岸を主とする公園の場合は 10000ha 以上)を基準とする ②自然性 原則として 2000ha 以上を基準とする原生的な景観核心地を有し、1. ないし数個の生態系が人間の開発や占有によって著しく変えられていない事、あるいは動植物の種や地形地質及び動植物の生育地に特殊な科学的、教育的、あるいはレクリエーションの重要さのある事、あるいは自然景観に偉大な美しさがあること ③変化度 2 以上の景観要素から地域の海岸線の延長が原則として 20 キロ以上あること ④変化度 2 以上の景観要素から構成され、景観が変化に富んでいること	①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(vii) ②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(viii) ③陸上・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(ix) ④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(x)	①人間の干渉を含む、主要な生物地理学地域を代表する生態系を包含 ②生物多様性を保存する上で重要な地域レベルでの持続可能な開発のための調査と実証的アプローチの機会を提供 ③生物圏保存の3つの機能(保全・開発・教育・研修の場を提供するため)の条件整備の観点)に供する上で適当な広さを持つ ④ 核心地域・緩衝地域・移行地域を含みかつ適度な広さを持つ ⑤生物圏保存の役割を企画・実行する上で、公的機関・地域共同社会及び私的機関等との適当な範囲での参加を促すため、組織的な整備が行われている ⑦加えて、以下のための規程が必要 a) 緩衝地帯における人的利用と活動を管理する機構 b) 生物圏保存地域としての地域管理施策・計画 c) その施策・計画を実行するために指定された公的機関・メカニズム d) 研究・モニタリング・教育及び研修のためのプログラム	①規模と環境 国際的・地域的・国内的に重要で、その地域の地史やジオパークをつくりあげた過去の事象や作用がわかる地形・地質学的遺産であり、地形や地質学的、考古学的、歴史的、文化的な価値のある(サイト)も含む。明瞭に境界を定めた地域であり、その地域の経済や文化の持続的発展にとって十分な面積がある ②運営及び地域との関わり 運営組織、運営計画、予算、人材を持ち、運営組織はその地域の自治体、各種団体、地元企業住民、研究機関が参画している ③経済開発 地域の地形・地質資源を保全しながら、その自然の特性を活かした経済活動(ジオツーリズム等)を推進し、持続可能な地域の経済発展をはかっている ④教育 地形・地質学的遺産を教育活動に活用し、生物多様性や地域の文化遺産と関連させながら地質遺産の重要性を伝えるもの ⑤保護と保存 地域の法・規制と伝統に基づき、地形・地質学的遺産が適切に保護されている ⑥世界ジオパークネットワークへの貢献 国際ネットワークの一員となり、知識・技術・経験の共有と、人的交流を行うもの	大規模な生態学的過程を保護するため指定され、当該地域の特徴である種と生態系を備えた広大な自然地域もしくは自然に近い地域である。環境および文化的に許容可能な精神的、科学的、教育、レクリエーション、観光機会も提供
区分	特別保護地区 特別地域 普通地域	コアゾーン バッファゾーン	核心地域 緩衝地域 移行地域		

(参考) IUCN 保護地域カテゴリー

カテゴリー	管理目的
Ia 厳正保護地域	生物多様性の保護
Ib 原生自然地域	自然の特性とその影響が残されている広大な原生地域もしくはほとんど改良されていない地域の保護
II 国立公園	大規模な生態学的プロセスを保護
III 天然記念物	特定の種や生態系の保護
IV 種と生息地管理地域	特定の種や生息地の保護
V 景観保護地域	人と自然の長年にわたる相互作用による景観的な価値を備えた地域の保護
VI 自然資源の持続可能な利用を伴う保護地域	関連する文化的価値と天然資源の伝統的管理制度とともに生態系と生息地を保護

(ii) ユネスコエコパーク

ユネスコの自然科学セクターで実施されるユネスコ人間と生物圏 (MAB: Man and the Biosphere) 計画における一事業として実施されている。生態系の保全と持続可能な利活用の調和を目的としており、保護・保全だけでなく自然と人間社会の共生に重点が置かれている。

地域は核心地域 (厳重に保護。モニタリングと基礎研究のみ可)、緩衝地域 (教育・研修, レジャー, 実験的研究に利用可)、移行地域 (居住区可。地域の社会発展・経済活動を担う) に分けられる。ユネスコにおいては、「世界遺産は価値を保存し、生物圏保存地域 (ユネスコエコパーク) は価値を創造する」と使い分けている⁶⁾。

(iii) ジオパーク⁷⁾

ジオパークは、地質・地形に関わる自然遺産を中心とした公園である。地域の地球科学的な自然遺産、さらには各種自然・文化遺産を保全するとともにその価値を学び、子供たちへの教育を支援し、観光客に地域の自然と伝統文化を楽しんでもらうためのさまざまな活動を行う仕組みである。自治体、地域住民を中心としたボトムアップの組織で運営され、ジオツーリズムとその関連事業により持続的な地域開発をめざす。

日本には GGN に協力するジオパークの評価・審査組織として日本ジオパーク委員会 (JGC) がある。GGN に加盟を認められた地域が世界ジオパーク、JGN に加盟を認められた地域が日本ジオパークである。GGN 加盟には、ジオパークを設立する地域内に価値が高い複数の地球科学的自然遺産を含むさまざまな自然遺産や文化・歴史遺産が必要である。そして、ジオパークの活動主体となる明確な運営団体があり、持続的に活動を続けていくための明確な計画がなくてはならない。地域内では、地元住民のガイドツアーなどのジオツーリズムが審査時点ですで行われていなくてはならず、その科学的正確さを支える研究者の支援体制も重要である。

(iv) IUCN 保護地域カテゴリー⁸⁾

IUCN 保護地域を管理目的別に分類する IUCN 保護地域管理カテゴリーの適用指針である。IUCN 保護地域管理カテゴリーは、国際連合をはじめとする国際機関や各国政府に保護地域の定義および記録の世界標準として認められており、国内法に取り入れる政府も増えている。当初、IUCN 保護地域管理カテゴリーは、一国内もしくは複数国にまたがって存在する保護地域に関する共通理解をつくり出すことを目的としていた。保護地域は「生物多様性の保護および維持に特に重要な陸域もしくは海域であり、天然資源と関連文化資源を有し、法もしくはその他の有効な手段による管理下にある地域」と定義され、6つのカテゴリーを定めたガイドラインが発行された (表-2)。

この中でも、カテゴリー II は大規模な生態学的過程を保

護するために指定され、当該地域の特徴である種と生態系を備えた広大な自然地域もしくは自然に近い地域である。環境および文化的に許容可能な精神的、科学的、教育、レクリエーション、観光機会も提供する。

3. 国立公園以外の日本における地域指定・管理の現状

(1) 世界自然遺産

世界遺産に登録されている物件は 18 あり、そのうち自然遺産は 4 (知床, 屋久島, 白神, 小笠原) ある。小笠原を除いては、登録時にバッファゾーン設定は義務ではなかったが、2008 年の第 32 回世界遺産委員会においてその義務化が採択され、それぞれ対応を図っている。白神山地および知床はバッファゾーンを設定したが、屋久島ではバッファゾーンは未だ設定されておらず (2014 年現在)、国立公園の普通地域との関係等その対応が課題となっている⁹⁾。2014 年現在、日本では複合遺産はまだなく、自然遺産に登録されている物件の登録基準は、生態系が中心となっている。

(2) ユネスコエコパーク

1980 年に登録された、「志賀高原」(群馬県, 長野県), 「白山」(石川県, 岐阜県, 富山県, 福井県), 「大台ヶ原・大峰山」(奈良県, 三重県), 「屋久島」(鹿児島県), 及び 2012 年に登録された「綾」(宮崎県), 2014 年に登録された「南アルプス」(山梨県, 長野県, 静岡県), 「只見」(福島県) の 7 か所があり、その核心地域や緩衝地域は、国立・国定公園や国有林の保護林として保全されている。

なお、1980 年に登録された 4 か所は、登録時には移行地域が規定されていなかったため、今後移行地域の設定が求められており、2014 年に志賀高原において移行地域が設定 (拡張登録) されている。志賀高原の移行地域である長野県山ノ内町及び高山村は、いずれも景観法に基づく景観行政団体である¹⁰⁾。

綾町では納税者がその用途を決めることができる「ふるさと納税」によって、エコパーク事業に 7,800 千円 (平成 24 年度実績) を充当させ、さらに担当部署として「エコパーク推進室」を設置し、民間からまちづくり等の専門家を登用する¹¹⁾ など運営体制を構築している。

(3) ジオパーク

ジオパークはゾーニングを設定しておらず、特徴的な地形・地質を中心とした保護と利用になっている。2013 年に指定された三陸ジオパークでの活用をみると、ガイドツアー以外にもモデルコースを示すなどしている。

2014 年現在、日本において GGN に認定された地域 (世界ジオパーク) は、洞爺湖・有珠山・糸魚川・山陰海岸・島原半島・室戸・隠岐 6 ヶ所である。また、日本ジオパークは 27 ヶ所ある。現状では、ジオパークとして地域全体の自然環境 (生物多様性やジオ多様性) の保全について明

確な構想を持っているジオパークはまだない。また、その活用のあり方についても未だ確立されているとはいいがたい³⁾。こういった課題に対しては、各ジオパークが加盟しているジオパークネットワークを中心として、情報交換をしていくなどの対応が考えられる。

(4) IUCN 保護地域カテゴリー

世界の保護地域に関する情報を集約・管理している世界保護地域データベース (WDPA) では、日本の国立公園に対して IUCN カテゴリーが割り当てられている。2014 年度現在、殆どの国立公園はカテゴリー II もしくはカテゴリー I が割り当てられている。しかし、日本の国立公園において、その実情 (人と自然の関わりや自然度) は公園ごとに異なっており、国立公園であってもカテゴリー V (国立公園の一部が割り当てられている) を割り当てるなど実態に即して割り当てることが期待される¹²⁾。また、先述した通りに本カテゴリーは、国際社会においてそれぞれの自然環境の管理方針等を比較することが主旨のひとつであり、国際社会において日本の国立公園の特徴を示すためにも、全ての国立公園がカテゴリー II もしくはカテゴリー I の割り当てでいいかどうか検討すべきであろう。

4. 日本の国立公園に期待すること

(1) 指定の対象とする「風景」

日本の国立公園では、管理体制は指定の要件となっていない。ユネスコが関係する諸制度では、管理体制も指定・登録する要件としている。現在、世界遺産に登録されることやジオパークになることは、その資産が観光資源になることと強く結びついていることもあり、こうした管理体制の要求があっても、政治的な駆け引きによって IUCN による調査結果を覆してまでも指定や登録を目指すと考えられる。かつて日本の国立公園はそういう存在であった。

日本の国立公園は自然風景地でありながら、見る主体と見られる対象の関係 (位置関係や活動体験等) や 3 次元での検討は要件に入っていない。指定範囲も地域を指定しているのであって、風景を指定しているとはいいがたい。世界遺産登録への踏み台としての日本遺産の創設検討¹³⁾、という動向もあるが、改めて現行の国立公園における自然環境管理制度の考え方を検討し、日本の国立公園が世界遺産と並列するような、さらに言えば世界遺産制度において議論が始まっている自然遺産と文化遺産の関係性などの規範を示すことも可能と考える。日本の国立公園を通して、日本独自の自然風景管理のあり方を示すことが望まれる。

(2) 風景づくり

さまざまな景観や風致に関連する法制度が整備されてきている現在、エコパーク「志賀高原」の移行地域でみたように、国立公園においても、指定範囲内外における風致地区制度や景観法、地域における歴史的風致の維持及び向上

に関する法律等関連法制度との連携を図り、関係する地域社会の構築を図っていくことも、今後の自然風景地のあり方のひとつと考えられる。日本の国立公園は地域制であるがためにその指定範囲の境界は分かりづらい。しかし逆に言えば、営造物公園とは異なり日本の国立公園においては、指定範囲周辺と一体的かつ連続した自然風景を中心とした風景を生み出していく可能性もあると考える。

世界遺産においても文化と自然は分かちがたいという認識になっている。本来、日本においては、近江八景のように風景の指定もしていた。日本の国立公園においても、自然風景 (環境) を守るだけでなく、自然と文化 (社会) が一体となった風景を生み出していくことも期待される。

(3) 場所づくり

世界自然遺産に登録されている地域やジオパークに指定されている国立公園が多いにもかかわらず、国立公園の利用計画にそれらが充分反映されているとはいいがたい。日本の国立公園は、まだ保護・保全すべき土地を指定するにとどまっております¹⁴⁾、他の制度で要件としている利用を含めた管理計画が充分に策定できていないのが現状である。

ユネスコ等による自然環境の活用がレクリエーションであるのに対し、日本においては生業の場でもある。また、レクリエーションの嗜好性も、国立公園初期の頃から比べて変化している¹⁵⁾ ことから、住まい方を含めた利用を検討し、日本の国立公園ならではの利用計画の策定が期待されるのである。国立公園における利用者 (来訪者だけでなく地域住民も含む) の経験が、各国立公園各団地の場所性を生み出していく¹⁶⁾ ことが期待される。

補注及び引用文献

- 1) 真田純子 (2007) : 都市の緑はどうあるべきか : 東京緑地計画の考察から : 技法堂出版, pp.190
- 2) 水内佑輔・古谷勝則 (2012) : 国立公園指定における伊勢志摩国立公園の特異性の背景と伊勢神宮の関係 : ランドスケープ研究 75 (5), 389-394
- 3) 伊藤弘 (2010) : 大正から戦後にかけての国立公園行政における多島海景観としての松島の評価 : 日本建築学会計画系論文集 656, 2391-2396
- 4) UNESCO (2014) : Reflections on processors for mixed nominations: 38th World Heritage Committee
- 5) 吉田正人 (2012) : 世界自然遺産と生物多様性保全 : 地人書館, 237
- 6) UNESCO (2011) : Address by Irina Bokova, Director-General of UNESCO, on the occasion of the International Conference "For life, for the future. Biosphere reserves and climate change: 40th anniversary of MAB
- 7) 渡辺真人 (2014) : ジオパークの現状と課題 : E-Journal GEO, 9 (4), 4-12
- 8) Nigel Dudley 編 (2012) : 保護地域管理カテゴリー適用ガイドライン, pp.104
- 9) 上掲 5), 197-202
- 10) 「拡張推薦地「志賀高原」の概要について」 : 文部科学省資料, 2014
- 11) 「エコパーク推進室 新体制でスタート」 : 広報あや, 2014 年 5 月号
- 12) 日本自然保護協会 (2013) : 日本の保護地域アトラス, 47
- 13) 「日本遺産」の創設検討 政府, 世界遺産登録へ後押し : 日本経済新聞, 2013 年 5 月 14 日記事
- 14) 尾瀬国立公園では、利用の観点からゾーニングを行っている。
- 15) 十代田朗 (2013) : 新しい観光の潮流とまちづくり : ランドスケープ研究 77 (3), 198-201
- 16) レルフは、場所性は人の体験によって生み出されるとしている (エドワード・レルフ (1999) : 場所の現象学 : ちくま学芸文庫, 117-128)