

世界遺産登録に係る 国際的動向について

筑波大学大学院人間総合科学研究科世界遺産専攻准教授
国際自然保護連合日本委員会会長
吉田正人

〔 1 〕

世界遺産条約の現状

世界遺産リストの信頼性

- 世界遺産リストに記載された文化遺産の50%、自然複合遺産の23%、合計の44%がヨーロッパに偏在
- 1994年、グローバルストラテジー採択
- 2000年、ケアンズ会議
- 2004年、自然複合遺産を信頼性あるリストとするための優先順位採択

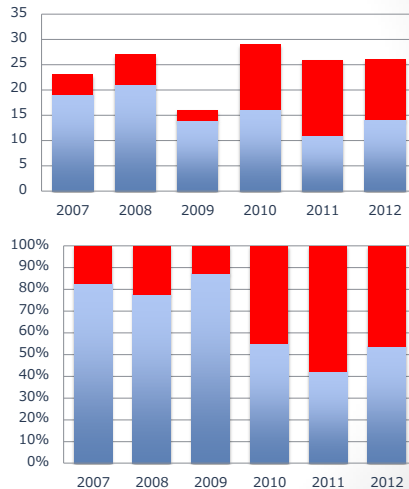
	文化遺産	自然複合遺産	合計
アフリカ	48	39	87
アラブ諸国	70	6	76
アジア・太平洋	146	65	211
ヨーロッパ	376	49	425
北米	42	24	66
中南米・カリブ海	63	34	97
合計	745	217	962

〔 2 〕

世界遺産条約の現状

世界遺産リストの信頼性

- 2010年以降、世界遺産委員会において、ICOMOS, IUCNが登録延期と評価し、世界遺産委員会の判断で世界遺産リストに記載される事例が増加
- IUCNは、“Poisoned Gift（毒入りの贈り物）”と警告



2007～2012年登録世界遺産に占める諮問機関非推薦案件（赤）の増加

3

世界遺産条約の現状

危機遺産リストの有効性

- 危機遺産リストを不名誉なリストと考え、活用を拒む国が増加（タンザニアのセレンゲティ国立公園、ロシアのコミ原生林）
- 2012年の世界遺産委員会では、IUCNが勧告した4つの遺産の危機遺産リスト記載はすべて否決

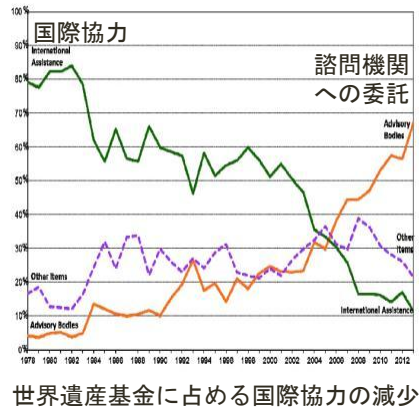


4

世界遺産条約の現状

世界遺産基金の危機

- 2011-2012年度、国際協力は10%に減少（危機遺産救済は1.2%）
- 世界遺産基金の70%は諮問機関へ、その2/3は新規案件調査費
- 米国の拠出停止で、基金はさらに20%減少



[5]

世界遺産リストのギャップ

世界遺産リストのギャップ

- 生物地理区から見ると熱帯アジアの森林は相対的に少ない。
- ツンドラ、温帯草原、温帯・熱帯荒原は少ない。
- 海洋は増えつつあるが、さらに保護地域を拡大する必要あり。

	2004	2012
旧北区	53	73
新北区	18	22
熱帯アジア区	16	20
熱帯アフリカ区	32	40
新熱帯区	33	35
オセアニア区	5	10
オーストラリア区	12	14
南極区	6	6

[6]

世界遺産リストのギャップ

世界遺産リストのギャップ

- 生物地理区から見ると熱帯アジアの森林は相対的に少ない。
- ツンドラ、温帯草原、温帯・熱帯荒原は少ない。
- 海洋は増えつつあるが、さらに保護地域を拡大する必要あり。

万km2	2004	2012
旧北区	38.8	40.3
新北区	21.0	22.8
熱帯アジア区	1.2	5.9
熱帯アフリカ区	28.5	32.2
新熱帯区	24.4	34.7
オセアニア区	1.7	79.0
オーストラリア区	7.0	46.7
南極区	2.5	3.3

[7]

世界遺産リストのギャップ

世界遺産リストのギャップ

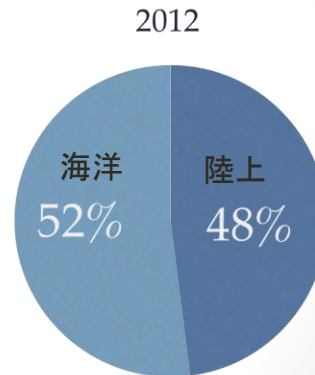
- 生物地理区から見ると熱帯アジアの森林は相対的に少ない。
- ツンドラ、温帯草原、温帯・熱帯荒原は少ない。
- 海洋は増えつつあるが、さらに保護地域を拡大する必要あり。

バイオーム(生物群系)	2004	2012
ツンドラ・極地	4	7
温帯針葉樹林	10	21
温帯広葉樹林	12	26
常緑硬葉樹林	9	12
温帯草原	4	8
温帯・亜熱帯雨林	14	16
熱帯多雨林	26	41
熱帯乾燥林	25	28
熱帯草原	8	24
熱帯・温帯荒原	13	15
山地混成林	32	50
島嶼・海洋系	22	69
湖沼系	5	59

世界遺産リストのギャップ

世界遺産リストのギャップ

- 生物地理区から見ると熱帯アジアの森林は相対的に少ない。
- ツンドラ、温帯草原、温帯・熱帯荒原は少ない。
- 海洋は増えてつつあるが、さらに保護地域を拡大する必要(海域の23%)



[9]

世界遺産リストのギャップ

優先すべき自然遺産地域

- 自然遺産がまだ一つもない生物地理区分・・・国内では奄美・琉球諸島（琉球諸島区）
- 沿岸・海洋自然遺産地域・・・新規または拡張登録
- 国境を超えた世界遺産・・・アジアには2つ、東アジアには0
- 地形・地質（クライテリアviii）・・・新規または拡張登録

[10]

世界遺産条約40周年への提案

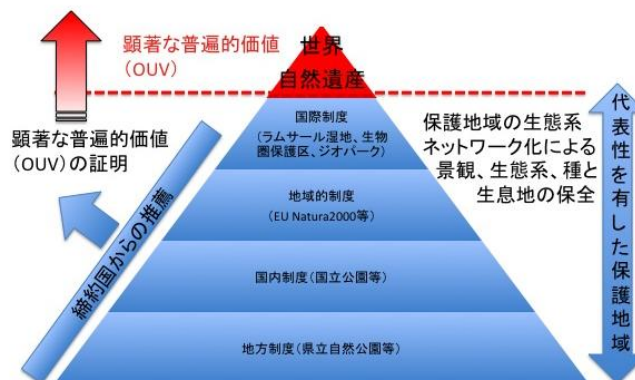
世界遺産リストの信頼性の確保

- 世界遺産リストへの掲載をしばらく停止し、危機遺産の救済に全力を注ぐ
- 新規登録を検討するのは2～4年の頻度とし、通常の世界遺産委員会では、保全状態報告や危機遺産の検討に時間を割く
- 世界遺産リストを補完する、地域的・国内的リストを検討する（EUのNatura2000, ASEAN Heritage Park）

11

世界遺産条約40周年への提案

世界遺産リストの信頼性の確保



12

世界遺産条約40周年への提案

危機遺産リストを活用した国際協力

- 「危機遺産リスト」という名称を、「国際協力優先リスト」と変更する
- 世界遺産基金の安定収入を増やすとともに、世界遺産基金の50%以上を国際協力に支出する

[13]

世界遺産条約40周年への提案

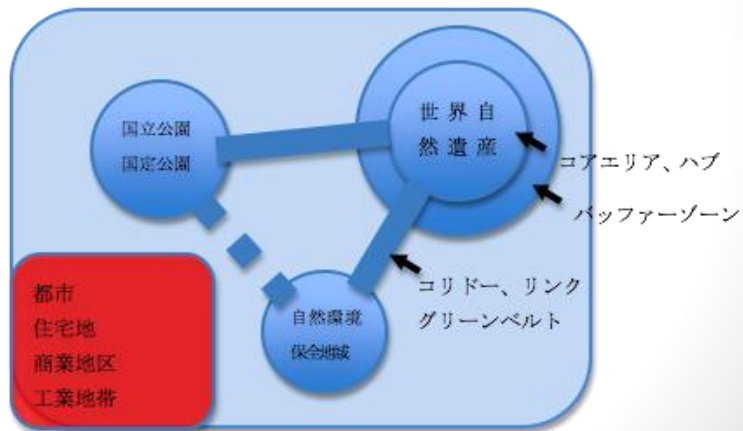
生物多様性条約愛知ターゲット11

- 2020年までに少なくとも陸域、陸水域の17%、沿岸域・海域の10%を保護地域とする
- 特に、生物多様性と生態系サービスに特に重要な場所が、保護地域（または効果的な手段）により効果的、衡平に管理される
- 生態学的によく連結された保護地域（または効果的な手段）を通じて保全され、より広域の陸上・海域景観に統合される

[14]

世界遺産条約40周年への提案

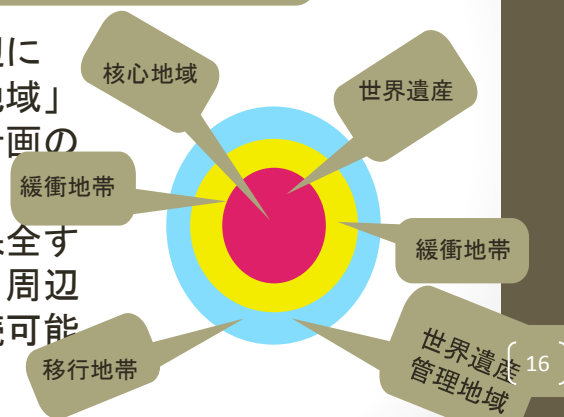
世界遺産をフラッグシップとした
保護地域のネットワーク化



世界遺産条約40周年への提案

世界遺産周辺地域における持続可能な発展

- 世界遺産地域周辺に「世界遺産管理地域」を設定し、管理計画の対象とする
- 世界遺産地域を保全するだけではなく、周辺地域における持続可能な発展を考える。

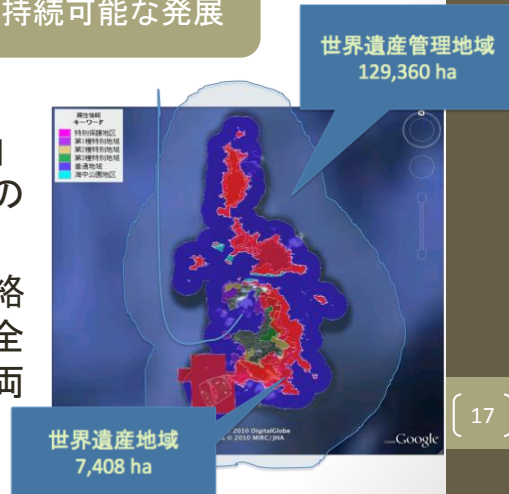


生物圏保存地域と世界遺産のゾーニング

世界遺産条約40周年への提案

世界遺産周辺地域における持続可能な発展

- 世界遺産地域周辺に「世界遺産管理地域」を設定し、管理計画の対象とする
- 科学委員会、地域連絡会などを活用し、保全と持続可能な発展の両立をはかる



17

世界遺産条約40周年への提案

世界遺産周辺地域における持続可能な発展

- 世界遺産地域周辺に「世界遺産管理地域」を設定し、管理計画の対象とする
- 屋久島のように緩衝地帯を持たずに登録された地域は、今後の可能性を有している。



18

新たな世界自然遺産候補地の考え方に係る懇談会 配布資料

2012年8月28日

IUCN 日本委員会会長 吉田正人

8月26日～31日、筑波大学大学院の自然保護演習のため、学生を連れて小笠原父島に行っておりますので、申し訳ありませんが出席できません。新たな世界自然遺産候補地の考え方について、文書にて私の意見をお伝えします。

1. 世界遺産リストの信頼性、危機遺産リストの有効性を確保するため、新規登録は一旦停止して、危機遺産の救済に全力を注ぐべきである。

世界遺産条約は採択から40周年を迎え、条約そのものが危機に瀕している。諮問機関（IUCN, ICMOS）が世界遺産リストへの登録延期を勧告しているにもかかわらず、世界遺産委員会において登録される案件が半数にも達し、世界遺産リストの信頼性が損なわれている。またIUCNが危機遺産リストに掲載することを勧告したにもかかわらず、そのすべてが世界遺産委員会で否決された。一方で、危機遺産リストに掲載された自然遺産の多くはアフリカを中心とした途上国にあり、オカピ野生生物保護区でのレンジャー殺害事件の例を挙げるまでもなく、十分な支援を受けていない。世界遺産基金の2/3以上が、新規登録のための調査費等に使われ、危機遺産の救済にはわずか1%しか使われていない。

世界遺産基金を危機遺産の救済に有効に活用するためにも、新規登録は一旦停止して、危機遺産の救済に全力を注ぐべきである。その上で、新規登録のペースを落とし、2年に1回程度とすべきである。

2. 世界遺産リストへの掲載は、諮問機関が「顕著な普遍的価値」があると認めるものに限定すべきである。

世界遺産条約は、世界遺産リストへの記載を、締約国会議ではなく、文化自然遺産の専門家からなる世界遺産委員会に委ねている。さらに評価については、諮問機関（IUCN, ICOMOS）の判断を尊重してきた。しかし近年、世界遺産委員会は外交の場となり、諮問機関の判断よりも外交によって決定がなされるようになった。諮問機関の判断に科学的な誤りがあれば、科学的に反論すればよい。「登録延期」の勧告を受けたものを外交努力によって世界遺産リストに掲載することは慎むべきである。

3. 世界遺産リスト登録だけではなく、ユネスコ生物圏保存地域（エコパーク）、ジオパーク、ラムサール湿地、国立公園等の国際、国内の保護地域制度と連携した保護地域制度をめざすべきである。

世界遺産リストへの記載は、「顕著な普遍的価値」を有するものに限られる。地域の自然を代表する生態系や、持続可能な利用、農業景観の保護、自然再生などを主眼とした保護地域は、むしろユネスコエコパーク、ラムサール湿地など、他の国際制度に登録するほうが適切である。

生物多様性条約第 10 回締約国会議で採択された、愛知目標 11「2020 年までに少なくとも陸域及び陸水域の 17%、また沿岸域及び海域の 10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段を通じて保全され、また、より広域の陸上景観又は海洋景観に統合される」を達成するためには、世界遺産リストのみならず、他の国際制度、国内制度と連携した保護地域のネットワーク化が求められる。

4. 以上をふまえた上で、世界自然遺産とすべき候補地は、以下の条件を満たすものであると考えられる。

(1) 生物地理学上のギャップとなっている保護地域

IUCN は自然遺産候補地の比較にあたって、Udvardy の生物地理区分を用いている。日本には 5 つの地理区分があるが、一つも自然遺産の登録がない地理区分は、琉球諸島区（奄美以南）のみ。

(2) 海洋保護地域

地球の陸地の 12%が何らかの保護地域となっているが、海洋については全体の 2.3%に過ぎない。愛知目標を達成するためにも、海洋保護地域の新規・拡張登録が求められる。

(3) 国境を超えた保護地域

国境を超えた世界自然遺産・複合遺産は、27 カ国にまたがる 15 件あるが、欧米に偏り、アジアに 2 件、東アジアには一つもない。平和構築に貢献する国境を超えた保護地域の登録が求められる。

(4) クライテリア viii

地球の歴史の基準 viii に基づく自然遺産は日本に一つもない。比較研究を行った上で、新規・拡張登録を検討すべきであろう。

世界遺産条約 40 周年京都会合成果文書に対する提案

IUCN 日本委員会／WCPA 日本委員会
(2012 年 8 月 7 日案)

世界遺産条約は 1972 年 11 月にユネスコ総会で採択されて以来、今年で 40 周年を迎える。しかし、ここ数年の世界遺産委員会を見ると、IUCN や ICOMOS が登録延期を勧告しているにもかかわらず、ロビーイングによって世界遺産リストに記載されたり、IUCN や ICOMOS が危機遺産リストに記載すべきと勧告しているにもかかわらず記載されないなどの状態が続いている。一方、世界遺産基金の支出を見ると、国際協力や危機遺産の保全に支出される額は 10%以下に減少し、新規登録のための調査を含む諮問機関への委託が 70%近くに増加している。40 周年を機会に、世界遺産条約の原点に立ち返り、世界遺産リストの信頼性の確保、危機遺産リストと世界遺産基金を活用した国際協力の強化、生物多様性条約愛知目標が求める保護地域のネットワークの核としての世界遺産地域の役割などを京都会合成果文書に盛り込むことを提案する。

1. 世界遺産リストの信頼性の確保

第 34 回世界遺産委員会（2010 年）以降、IUCN, ICOMOS が登録延期を勧告しているにもかかわらず、世界遺産委員会が世界遺産リストへの記載を決定した事例が急速に増加している。

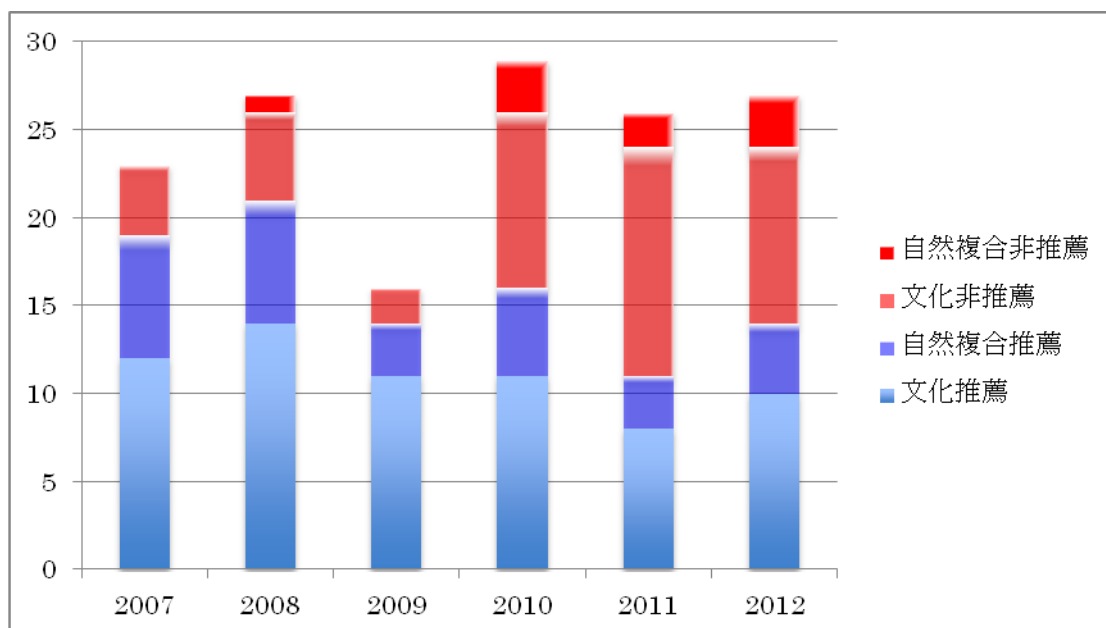


図1. 世界遺産委員会において世界遺産リストに記載された世界遺産の数 (IUCN, ICOMOS の勧告通りに記載された数 (青) に比べて、勧告に反して記載された数 (赤) が増加している)

世界遺産リストに記載する案件は、生物地理学上の空白地帯や欠落しているバイオーム、生物多様性保全上のホットスポット等、IUCN や ICOMOS が顕著な普遍的価値（Outstanding Universal Value）を有すると評価した案件に限定すべきである。これ以外の候補地は地域的、国内的な代表性を有する遺産のリストとして、保全を図るべきである。

世界遺産委員会における世界遺産リストの新規登録を一時停止し、新規登録の間隔を2年に1回とすべきである。世界遺産リストに準ずる地域的、国内的リストの可能性を検討すべきである。

2. 危機遺産リストと世界遺産基金を活用した国際協力

第36回世界遺産委員会（2012）は、IUCN が危機遺産リスト記載を勧告した4件の危機遺産リスト記載を、世界遺産委員会はすべて否決した¹。

危機遺産リストは、アスワンハイダムによる水没からヌビアの遺跡を救済

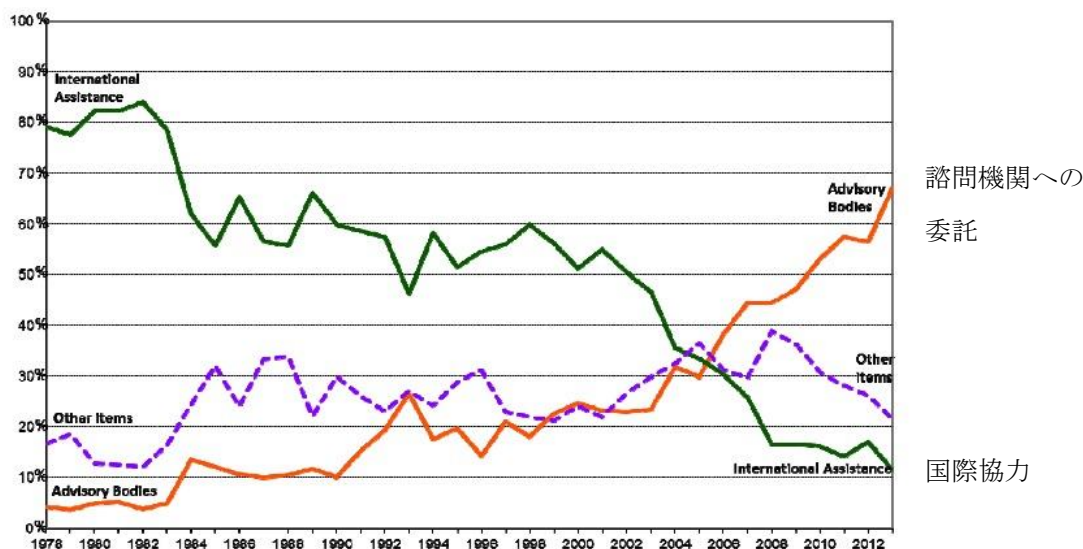


図2. 世界遺産基金の支出内訳の推移（出典：第35回世界遺産委員会資料）

1980年代に80%を占めていた国際協力への支出は近年10%近くにまで減少し、新規登録調査を含む諮問機関への支出が増加している

¹ カメルーンのジャー野生生物保護区は周辺の採掘と密猟、ケニアのツルカナ湖は上流のエチオピアのダム開発、ロシアのコミ原生林は金の採掘、セントルシアのピトンズ管理地域は開発の危機が生じているが、加盟国の反対により世界遺産委員会は危機遺産リスト記載を否決した。

した経験に基づき、ユネスコが世界遺産条約草案に盛り込んだ「保全事業を必要とする建造物群、記念物、場所のショートリスト」に由来しており、世界遺産条約の原点ともいえるメカニズムである。にもかかわらず、加盟国は危機遺産リストを不名誉なリスト、あるいは加盟国に対する批判ととらえ、ロビーイングによって記載を回避しようとする傾向が強くなっている。

一方、本来、危機遺産の救済に充てられるべき世界遺産基金も、1980年代には80%近くが国際協力に支出されていたが、現在では10%近くまで減少し、危機遺産の救済に向けられているのはわずか1%強である²。これは、世界遺産リストへの新規登録のための調査に、ほとんどの費用が割かれていることと無関係ではない³。

加盟国は、人類共有の財産を将来の世代に伝えるという、世界遺産条約の原点に回帰し、世界遺産リストへの新規登録よりも、危機にさらされた世界遺産の救済を優先すべきである。

「危険にさらされた世界遺産リスト（危機遺産リスト/ World Heritage List in Danger）」という名称を、「国際協力が必要な世界遺産の優先リスト（優先リスト/ Priority List for International Cooperation）」と改称すべきである。世界遺産基金の50%以上を、世界遺産保全のための国際協力（とりわけ「優先リスト」に記載された遺産の保護）に振り向けるべきである。

3. 世界遺産地域をフラッグシップとした保護地域のネットワーク化

1992年に採択された生物多様性条約は、生物多様性の現地保存の場として、保護地域の設置を重視している（第8条a項）。同年、世界遺産条約も、自然遺産の登録基準(x)を改訂し、生物多様性のクライテリアと呼んでいる。

2010年に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)で採択された愛知目標は、「2020年までに少なくとも陸域及び陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段を通じて保全され、また、より広域の陸上景観又は海洋景観に統合される（目標11）」

² 2010-2011年の決算報告によれば、世界遺産基金および追加的資金773万米ドルのうち、危機遺産の保存修復等に使われたのはわずか9万5千米ドルであり、1.2%に過ぎない。

³ 2010-2011年の決算報告によれば、諮問機関への委託費380万米ドルのうち、新規登録調査費が250万米ドル（66%）、リスト上の遺産のモニタリングが100万米ドル（26%）を占める。

としている。

2012年現在、地球上の保護地域面積は、陸域1,626万km²（陸地面積の11%）、海域811万km²（海洋面積の2.3%）であり、目標とはかなりの開きがある⁴。しかし、世界自然遺産188カ所と複合遺産29ヶ所の合計面積は262万km²におよび、これは地球上の保護地域面積の11%、とくに海域の世界遺産は地球上の海洋保護区の17%を占めている⁵。世界自然遺産・複合遺産は、世界の保護地域ネットワークの中核的な存在となっている。

このことから、世界自然遺産・複合遺産は、地球上の保護地域面積の拡大に合わせて量的な拡大の余地はあるものの、むしろ世界の保護地域ネットワークの中で、保護管理に関するモデル的な存在となるよう質的な充実を図るべきである⁶。

世界遺産地域を核とした生物圏保存地域(ユネスコエコパーク)の設定や、世界遺産地域とエコパーク、ジオパーク、ラムサール登録湿地、国立公園等を連結した保護地域のネットワーク化をめざすべきである。

また、EUのNatura2000やASEANのASEAN Heritage Parkに見られるような、地域の保護地域のネットワーク化を通じて、自然保護、生物多様性の保全が図られるようにすべきである。

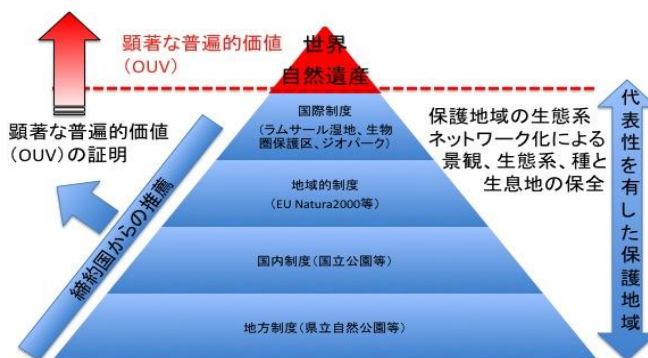


図3. 世界自然遺産と他の保護地域制度との関係 (IUCN2004)

世界自然遺産が、「顕著な普遍的価値」を有するものであるのに対し、他の保護地域は、国際、地域、国内レベルで代表性を有した保護地域であることを対比して説明している。

⁴ World Database on Protected Areas (<http://www.wdpa.org/Statistics.aspx>)

⁵ UNESCO World Heritage Centre (<http://whc.unesco.org/en/list/stat>)

⁶ IUCN (2004) The World Heritage List : Future Priorities for a Credible and Complete List of Natural and Mixed Sites. IUCN

4. 世界遺産地域の保全と周辺地域における持続可能な発展・地域住民の参加

我が国は、2005年に知床を世界自然遺産として登録した際、世界遺産地域における管理計画策定・遂行の助言機関としての科学委員会を設置し、陸域・海域の管理計画を検討するとともに、エゾシカの個体数管理、サケ科魚類の遡上に与える河川工作物の影響の検討、ヒグマとの共存を含む観光管理等、IUCNの評価書や世界遺産委員会の決議に科学的に対処してきた経験を有する。また、我が国の国立公園は、環境省が一元的に管理するのではなく、林野庁、文化庁、国土交通省等の関係省庁、北海道、斜里町、羅臼町等の地方公共団体や漁業協同組合や観光協会等の利害関係者とともに管理する協働型管理の地域制公園であることから、地域連絡会議における情報交換と合意形成が行われて来た。

この手法は、2011年に小笠原諸島が世界自然遺産に登録されるにあっても踏襲され、科学委員会における検討による管理計画に基づいた外来種対策が講じられ、地域連絡会議における情報交換と合意形成が行われて来た。また、小笠原諸島の世界自然遺産登録にあたっては、陸域のほとんどを世界遺産地域（国立公園特別保護地区、森林生態系保護地域保存地区）としたため、陸域に緩衝地帯を設けることが困難となり、2010年に拡張された国立公園の境界線を管理計画の対象とする世界遺産管理地域（World Heritage Management Area）とすることとした。管理地域は、世界遺産地域の17倍の面積を有し、外来種対策のため竹芝栈橋にいたる航路までを含んでいる。この概念は、1992年の世界公園会議におけるIUCN、UNESCOのワークショップで提案されたものの、実際に適用された事例はほとんどなかったが、既存の緩衝地帯を越えた、新たな緩衝地帯の概念であると評価される。

さらに、我が国の国立公園は、土地所有とは関係なく地域を指定する地域制公園であり、多様なセクターの協働によって管理されるという性格をもった協働型管理公園であるため、世界自然遺産においても、これまでの国立公園管理の経験が生かされている。

以上のことから、世界遺産地域における科学的データに基づいた保全・監視・検証の強化、周辺の地域コミュニティの参加に基づいた管理運営に資するよう、我が国の世界自然遺産における科学委員会、地域連絡会議、世界遺産管理地域、国立公園における地域制公園・協働型管理などの経験を、他の加盟国と共有することが望ましい。

第2回世界自然遺産候補地懇談会への意見

2012年9月20日

吉田正人

申し訳ありませんが、第2回も学内の会議のため、出席することができないませんので、文書にて意見を提出いたします。

＜世界自然遺産地域の管理に関する提言＞

第1回の懇談会では、2003年以降の登録の知床、小笠原諸島の事例が発表された。第2回の懇談会では、1993年登録の屋久島、白神山地の事例が議論されるものと思われる。

世界遺産条約40周年の歴史を振り返ると、いくつかの転機となる世界遺産委員会がある。ICOMOS, IUCNなどの諮問機関の評価を覆して世界遺産リストに登録される案件が増えた第34回ブラジリア（2010）、バランスのとれた世界遺産リストをめざして新規登録を抑制し始めた第24回ケアンズ（2000）などもその転機だが、生物多様性の基準、文化的景観の導入などを含む大幅な作業指針の改訂を採択した第16回サンタフェ（1992）は最も大きな転機であった。

日本政府は、1992年6月の国会で世界遺産条約の批准を承認し、寄託書送付3ヶ月の9月には法隆寺、姫路城とともに屋久島、白神山地を推薦した。当時、世界遺産委員会は12月に開催されていたため、屋久島、白神山地の推薦書には、1992年12月の第16回世界遺産委員会における改訂などが反映されていない。

1992年2月にはベネズエラで第4回世界公園会議が開催され、ユネスコ、IUCN主催による世界遺産条約ワークショップが開催され、世界自然遺産地域に生物圏保存地域のゾーニングの考え方を導入し、コアエリア、バッファゾーンの外側に、トランジションエリアに相当する世界遺産管理地域（World Heritage Site Management Area）を作り、管理計画を適用して外圧を防ぐという決議が採択されている（IUCN, 1992. World Heritage 20 Years Later）。日本自然保護協会は、これを受けて環境庁や林野庁に、世界遺産地域の周辺のパッファゾーン、世界遺産管理地域を含む広域を対象とする管理計画を策定するよう求めた（NACSJ, 1993. 日本国内の世界自然遺産の管理に関する提言）。しかし、この提案は取り入れられず、1995年の世界遺産委員会に提出された管理計画は、世界遺産地域のみを対象とするものであった。世界遺産管理地域（World Heritage Management Area）の考え方は、2011年の小笠原諸島の世

界遺産登録の際に初めて実現した（図1）。

世界遺産条約 40 周年のテーマとして、持続可能な発展とコミュニティの参加が挙げられている。文化遺産のうち、歴史的都市・伝統的建造物群保存地区や文化的景観など、人々が世界遺産の中で暮らしている地域では、世界遺産地域の中における持続可能な発展やコミュニティの参加が議論される。しかし、自然遺産においては、世界遺産地域ではあくまでも生態系・生物多様性の保全が優先し、保全の効果としてもたらされる生態系サービスに基づいた持続可能な発展やコミュニティの参加は、世界遺産の周辺地域で行われるべきであろう。

そのためには、世界自然遺産地域に生物圏保存地域のゾーニングの考え方を導入し、世界遺産地域をコアエリアとして、その周辺にバッファゾーン、さらに外側の広い地域を世界遺産管理地域（トランジッションゾーン）とする管理計画を作り直すべきである。実際、188 カ所の自然遺産のうち、世界遺産をコアとした生物圏保存地域が設定されている地域が 85 カ所にもものぼる。屋久島は、唯一、世界遺産地域であり生物圏保存地域でもあるが、生物圏保存地域は世界遺産地域のバッファゾーン、トランジッションゾーンという位置づけとなっていない。トランジッションゾーンのない第一世代生物圏保存地域は、このままでは登録を取り消される運命にある。世界遺産地域の周辺地域まで管理計画の対象とすることで、世界遺産地域の保全と地域の持続的な発展を両立させるため、屋久島の生物圏保存地域を拡大し、屋久島国立公園全体をバッファゾーン、屋久島全体を管理計画の対象とするトランジッションゾーン（World Heritage Management Area）とするなどの検討が求められる（図1）。

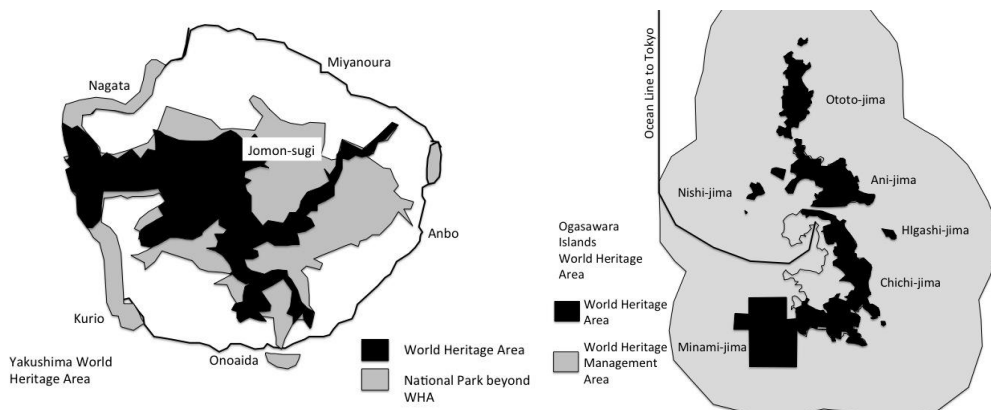


図1. バッファゾーンを持たない屋久島世界自然遺産と世界遺産地域の 17 倍の面積を持つ世界遺産管理地域を周辺に設定した小笠原諸島世界自然遺産

A Future for World Heritage

Challenges and responses to assure the credibility of the World Heritage Convention International Union for Conservation of Nature (IUCN), September 2012

In its 40th anniversary year the World Heritage Convention is rightly celebrating its successes. As is the case for any organization, there are challenges that need to be addressed, and an anniversary is a good time to do that. As we look to the future of the Convention, we note that, along with its many achievements, there are growing concerns regarding its performance, credibility, sustainability and long-term viability. The Convention, in the view of IUCN is at a crossroads, and warnings of serious departure from its original objectives from many sources, including the most senior levels of UNESCO, seem, so far, to have gone unheeded. The Convention conveys the highest expectations for the protection of our common cultural and natural heritage. UNESCO has been entrusted to provide the home for the Convention which has its own, independent governing body, supported by a professional Secretariat. The Convention now faces a central challenge to function in the increasingly politicised world of UNESCO.

If the Convention is to remain a relevant instrument, it needs to implement the reforms that its own External Evaluation of 2011 has identified. Its governing Committee needs to follow its own Operational Guidelines. The Advisory Bodies, including IUCN, need to be fully transparent in their work, and need to work in new ways to achieve dialogue with State Parties, and with all stakeholders in World Heritage that will lead to success across all listed World Heritage Sites. Additional resources are required to meet these needs.

IUCN was instrumental in the establishment of the Convention and has been its advisor on natural heritage since its founding. We are fully supportive of the World Heritage Convention, and ready to engage with our 1,000-plus State and NGO members, and 10,000-strong global expert network, in new ways to meet these major challenges. IUCN's World Conservation Congress has just taken place in Jeju, Republic of Korea, and included an extremely vibrant debate on World Heritage, with no less than 18 different events. The IUCN Congress adopted a number of motions related to World Heritage, including an overall resolution on Strengthening the World Heritage Convention which is attached as an annex to this non-paper. We commend these resolutions to UNESCO, and they underline our future contribution to the Future of the World Heritage Convention, and the commitment of IUCN members to the Convention.

The World Heritage Convention should be a beacon for conservation, for culture and for nature, as called for in the 2011 External Evaluation of the Convention's Global Strategy, which States Parties have welcomed and adopted. We are convinced that the Convention has a bright future if necessary reforms to ensure its effectiveness are put in place. Concerned to ensure that the Convention remains relevant in the years ahead, we note four principal challenges and propose recommendations to address them below.

1. The Credibility Challenge: Upholding the standards of the World Heritage Convention

A central challenge to the Convention is a lack of consistency in observing the Operational Guidelines and Rules of Procedure of the Convention by the World Heritage Committee. The Convention is a standard-setting instrument which must not compromise its own standards. With a loss of standards, Parties will be disappointed and frustrated that the enhanced reputation of having a World Heritage site they expect is not achieved, and the support that World Heritage status can offer to them could become meaningless. UNESCO must, as an absolute priority, support and guide the Committee to follow consistently its own rules and guidelines. This is a prerequisite to other necessary reforms of the Convention.

- **Recommendation 1:** *Clear accountability for the World Heritage Committee is required. UNESCO should monitor and publish annually results of the compliance of Committee decisions with the Operational Guidelines and Rules of Procedure, and report these to the General Assembly of the Convention.*
- **Recommendation 2:** *The World Heritage Centre should be strengthened in order to focus on its core Secretariat role, and provide strong and consistent advice to the WH Committee on the observation of the Operational Guidelines and the Rules of Procedure, and should be held accountable for its performance in doing so.*

2. The Implementation Challenge: Prioritising strategic actions for a more effective World Heritage Convention.

The World Heritage Convention has long required an effective, modern long-term strategy, led by conservation. There has been a long, rich and fruitful debate on the *Future of the Convention*, informed by many meetings and position statements. Despite this effort, the Convention has remained inconsistently managed, with limited memory of past decisions within its governing bodies, and a tendency to reinvent and review strategy and policy, but with little consistent implementation. The 2011 External Evaluation has considered the issues facing the Convention comprehensively and has recommended clear action. The Evaluation's findings have been adopted by the General Assembly to the Convention, together with an agreed Strategic Action Plan. They should be acted on as a priority.

- **Recommendation 3:** *UNESCO should prioritise its work to ensure a full and effective response to the External Evaluation of the World Heritage Convention's global strategy. The World Heritage Centre should be accountable for assuring that this response is delivered, including through strengthening its staffing of nature heritage specialists, recognising that the Advisory Bodies and other technical partners may be better placed than UNESCO to deliver many of the required actions.*

3. The Results Challenge: Better dialogue for better conservation results.

The current nomination and the subsequent evaluation process for potential new sites are important, but cannot, on their own, provide adequate conservation solutions for World Heritage Sites. In addition, the monitoring of listed sites focuses primarily on reacting as problems occur rather than considering solutions from the outset. Under the present system, unnecessary confrontations occur when difficult issues facing listed and potential sites, are brought directly to the Committee. The Convention should, therefore, establish additional processes to support the efforts of the Advisory Bodies to provide early proactive advice to individual States Parties on the conservation needs of their listed sites and on the sites they are considering nominating. Better results also require the greater involvement of civil society, and communities associated with World Heritage sites, and mechanisms to assure and empower their input into the Convention, and to fully realise and respect their rights, are required.

- **Recommendation 4:** *The Convention should do much more to increase the capacity of actors at both sites and at State levels, including communities and NGOs. We should measure our results in this vital area. States need support to establish better governance, legal systems and institutions in order to avoid potentially damaging projects affecting World Heritage sites as a priority, and deliver sustainable development that protects World Heritage sites. The Convention should also deliver much greater opportunities for communities and NGOs to participate in, and benefit from, the inscription of World*

Heritage sites and ensure that the listing and conservation of World Heritage Sites is based on the respect for the rights of communities, including indigenous peoples, in line with international norms.¹

- **Recommendation 5:** *The World Heritage Committee should assure rich participation of observers, NGOs and communities in its meetings, addressing the extreme lack of such voices as present. It should provide them with many more opportunities to participate, give them space and visibility in the meeting room, and increase the time provided for observers to speak in the Committee’s debates.*
- **Recommendation 6:** *The new Strategic Action Plan for the Convention should include as a priority, proactive monitoring of listed sites by the Advisory Bodies, as recommended in the External Evaluation, and this should be a means of mobilising action for conserving listed World Heritage sites. Early and coordinated advice by IUCN and ICOMOS to ensure the quality of tentative lists and other so-called “upstream processes” should become a core process in the Convention. The regional networks of the Advisory Bodies (including IUCN’s regional offices and expert Commissions) should be fully involved in delivering this new proactive approach.*
- **Recommendation 7:** *A review of opportunities to increase transparency and dialogue within the work of the Convention should be undertaken. New forums for the more difficult issues should be created, prior to these being put before the World Heritage Committee for decision. Specific issues to be considered include:*
 - *Use of Environmental Assessment tools and provision of effective management plans as priorities for listed sites;*
 - *The potential benefits of extending the evaluation process for nominated sites that are recommended for deferral, referral or non-inscription to allow time for issues raised to be properly considered.*

4. The Budget Challenge: Securing adequate resources for the World Heritage Convention.

Lack of resources for the Convention is a long standing problem, and the recent major decrease in UNESCO resources is a major concern. The budget of the World Heritage Convention is woefully limited. The lack of adequate and consistent support to sites included on the List of World Heritage in Danger is the most obvious example of a key constraint in the workings of the Convention. The World Heritage system currently appears to face an impossible challenge given the growing requests for additional work, quality, dialogue, and at the same time seeing a double figure decline in the available resources.

- **Recommendation 8:** *A new approach to budgeting and prioritising the work of the World Heritage Convention as a whole is needed within UNESCO. There is the need to provide and manage, via the World Heritage Committee, a budget from all sources (the World Heritage Fund, regular programme, State Party and other external funding) that addresses agreed priorities and that does not seek to do more, for less. There should be focus not just on “doing things”, but doing things well.*
- **Recommendation 9:** *UNESCO should act in concert with the Advisory Bodies to raise additional funds for World Heritage, focused on the key needs of the Convention. Director level accountability within the World Heritage Centre and the World Heritage Programmes of all three Advisory Bodies should be expected to address this critical issue, and ensure that the joint leverage of UNESCO and its three key partners in the Convention is realised.*

¹ The IUCN World Conservation Congress 2012 adopted motion 55: [Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the context of the UNESCO World Heritage Convention](#) on this matter, and this will be circulated to the World Heritage Committee when the WCC decision motion has been issued as amended.

IUCN, September 2012. This “non-paper” has been prepared at the request of the Director General of UNESCO for the meeting on “The World Heritage Convention: Thinking Ahead”, to be held in UNESCO, Paris, 3 October 2012. In addition to this paper IUCN has previously contributed papers to the Future of the Convention process, and reports annually to the World Heritage Committee, and those reports provide further analysis on the challenges and opportunities facing the Convention, including matters of substance for its future strategy for conservation and for achieving a balanced and representative World Heritage List.

ANNEX: Motion 53 approved at the IUCN World Conservation Congress, 2012²

M053: Strengthening the World Heritage Convention

RECALLING Resolution 1.67 *World Heritage Convention* adopted by the 1st IUCN World Conservation Congress (Montreal, 1996), and other relevant IUCN Resolutions and Recommendations;

WELCOMING the 40th Anniversary of the World Heritage Convention taking place in 2012, that near universal recognition of the Convention has been achieved, and that the recognition of natural heritage on the World Heritage List has grown to more than 211 natural and mixed World Heritage Sites;

RECOGNIZING the specific and unique formal mandate IUCN holds within the World Heritage Convention as the Advisory Body for natural heritage, and also IUCN's own mandates and objectives as an international conservation organization that relate to World Heritage;

COMMENDING the World Heritage Committee, the State Parties to the Convention, and UNESCO and its World Heritage Centre, for significant conservation successes over the 40 years of the operation of the Convention and recognizing the important role of IUCN and the other Advisory Bodies named in the Convention, ICOMOS and ICCROM, in these successes;

RECOGNIZING the significant contribution of World Heritage Sites to the conservation of protected areas, noting that natural and mixed World Heritage Sites, and World Heritage cultural landscapes together provide coverage of over 10% of the land and aquatic areas included within the protected areas estate globally;

CONSIDERING that the potential benefits of World Heritage extend far beyond the sites which have been listed, and that these areas and those responsible for them should play a leadership role in developing, establishing and demonstrating global standards for management of protected areas and act as "flagships" in terms of raising public awareness, capacity building and finding solutions to conservation issues;

CONSIDERING that there is a need to strengthen recognition of the rights of local communities and indigenous peoples with respect to Convention processes, in line with agreed international norms, and secure environmentally sustainable and equitable benefits from World Heritage Site designation, as part of sustaining the leadership role of the World Heritage Convention;

CONCERNED that the World Heritage Convention, notwithstanding its record of success, faces significant challenges in its credibility and effectiveness, as notably set out in the conclusions of the evaluation of the Convention's global strategy undertaken by UNESCO's external auditors in 2011, and endorsed by the General Assembly of State Parties to the World Heritage Convention, especially with respect to the protection and management of listed sites as the key priority for the Convention, the achievement of a balanced and credible World Heritage List, adherence to the highest standards for the assessment of the Outstanding Universal Value of sites proposed for inclusion in the World Heritage List, and recognition by signatories to the Convention of their joint responsibility to assure the conservation of all World Heritage sites;

CONCERNED that there continue to be significant pressures on World Heritage Sites, including from major infrastructure and extractive industries, the impacts of conflict, the loss of management capacity and a range of other threats and pressures, that have resulted in a growing number of sites being included in the List of World Heritage in Danger, including some that have seen significant long-term deterioration of their values;

² A full report on the motions approved by IUCN WCC that relate to World Heritage will be made available shortly, but was not complete at the time of completion of the present paper.

The World Conservation Congress, at its session in Jeju, Republic of Korea, 6–15 September 2012:

1. REAFFIRMS its view that the principles of the World Heritage Convention are critical to conservation and therefore calls on the Convention's signatory Parties to ensure that the Convention remains effective;
2. ENDORSES the establishment of effective and equitable governance, conservation and management of all listed World Heritage Sites as the highest priority and benchmark of success of the World Heritage Convention for the ten years to its 50th anniversary in 2022, and commits to support the Convention to develop new mechanisms, strategies and programmes of work to achieve this goal;
3. REQUESTS the World Heritage Committee and all signatory Parties to uphold the highest standards by ensuring the rigorous observation of the Convention's *Operational Guidelines*, by meeting their collective responsibility to protect and manage effectively all World Heritage Sites, by ensuring that the Convention plays a full role in the implementation of the *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020* and the Aichi Targets, and by developing as soon as possible new processes and standards that will ensure that the Convention appropriately recognizes the rights of indigenous peoples and local communities in line with accepted international norms and standards;
4. ALSO REMINDS State Parties to the Convention that there still remain gaps on the World Heritage List for new natural and mixed sites, and cultural landscapes which have the potential to be considered of Outstanding Universal Value, and that the protection of sites that would fill these gaps, their inclusion in national tentative lists, and their nomination to the World Heritage List remains a valid priority, that requires increased support and advice. This includes the specific opportunities to strengthen cooperation between States in ecosystems that require comprehensive and integrated approaches to conservation and management;
5. REQUESTS UNESCO, within available resources, to strengthen further the professional capabilities in natural heritage within the World Heritage Centre, and to cooperate with IUCN to increase IUCN's capacity to support the Convention;
6. CALLS UPON IUCN Members and Commissions to actively engage in supporting the World Heritage Convention, including by continuing to provide proactive support and advice to support IUCN's advice to the Convention on threats, conservation issues and solutions, and on the evaluation of potential candidate sites; and
7. REQUESTS the Director General, within available resources, to:
 - a. Maintain the effectiveness of, and develop further, IUCN's Advisory Body role on World Heritage to ensure that IUCN is able to advise, influence and guide the World Heritage Committee, to monitor and report on its implementation, and to contribute to the *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020*;
 - b. To regularly report on progress and concerns regarding the implementation of the World Heritage Convention to IUCN, and to strengthen awareness across IUCN and within civil society of the performance and results of the World Heritage Convention, including through global and regional communication strategies;

c. In the 10 years leading up to the Convention's 50th Anniversary, to develop and support the application of international IUCN protected area standards and norms to all World Heritage Sites, to support identified measures needed to achieve their conservation, to communicate the status of World Heritage Sites and recognize World Heritage sites that meet global management standards, and to catalyze support to World Heritage Sites in Danger;

d. Establish new regional capacity and support via IUCN Regional Offices, Commissions and Members, and regional and national partners, with the purpose of strengthening IUCN's direct support to States, managers and stakeholders in World Heritage Sites to deliver both biodiversity conservation results, and ensure that World Heritage Sites contribute to the realization of benefits for communities, while respecting and supporting their rights; and

e. Maintain and develop strong and effective working relationships with UNESCO, and its World Heritage Centre, ICOMOS, ICCROM, and other partners to pursue a continuing, strengthened and effective role for the World Heritage Convention as a flagship for best practice in global conservation.