

危機にある世界遺産  
—ガラパゴス諸島の事例—

長谷川 俊 介

- ① ガラパゴス諸島の資産価値は、外界から隔離された環境により多様な種が保存されたことによって形成されてきたため、外界との接触によりその価値が喪失するおそれ大きい。孤立的な環境による特異性を観光資源としているため、人間活動による外界との接触が増大することにより、ガラパゴスの固有種が破壊されるという脆弱性が、ガラパゴスの自然保護における特色である。
- ② ガラパゴス諸島は、2007年に危機遺産に登録された。実際に危機遺産となった要因の多くは、大規模災害、異変、地震等の自然的要因よりも、開発、武力紛争、保有国の保護放棄等の人為的要因である。観光による世界遺産への影響は、複数の事例があるが、ガラパゴスは、観光の成長を要因として危機遺産となった事例として特徴的である。
- ③ 自然遺産「ガラパゴス」の保有国であるエクアドル共和国は、石油輸出国であり、政情不安が続いている。人間開発指標と世界ガバナンス指標により危機遺産保有国を分類したところ、エクアドルは、人間開発指標が比較的高い中レベルで、世界ガバナンス指標が低レベルという特徴が示された。
- ④ ガラパゴスが危機遺産に至る道程は、i) 進化論のふるさととしてのブランドと固有種の生存する顕著で普遍的な価値を持つ自然遺産を資源とする観光の成功、ii) 観光客の急激な増加・観光の国際化と急速な経済成長、iii) それに刺激された移住者の増加、人口の急増、人員・物資輸送の増大等と不法移民の増加、不法漁業の発生、外来種の侵入、その結果としての在来種の減少である。
- ⑤ ガラパゴスの自然資産の保護は、自然保護区と居住区の分離及び「管理型観光」と呼ばれる厳格な管理方法に特色がある。ガラパゴスの自然保護は、半世紀にわたりガラパゴス国立公園やチャールズ・ダーウィン研究所の協力体制の下で実施されてきた。また、1990年代の危機的状態の回復を目的として、1998年に「ガラパゴス特別法」が制定された。
- ⑥ 自然保護機関の努力やガラパゴス特別法の制定にかかわらず、観光客数の増加、人口増加、外来植物の侵入増加は抑えることができず、ガラパゴスは、危機遺産となった。その要因として、エクアドル政府の政情不安、ガラパゴス国立公園所長の頻繁な交代、漁民と自然保護機関との海洋資源をめぐる紛争等の1990年代以降の政治的社会的不安定、それらの結果としての移住者管理・検疫体制の不備といった行政能力の欠如があった。
- ⑦ ガラパゴスの将来の方向性として、i) 内因的モデル(外界との接触が少ない自給型社会)、ii) 外因的モデル(移住者と生活物資の外界結合型社会)、iii) 最悪モデル(顕著で普遍的な価値の喪失した社会)の三つのモデルを想定した上で、ガラパゴスの関係者間でも合意されている内因的モデルを最も望ましいとする考えがある。

# 危機にある世界遺産 —ガラパゴス諸島の事例—

総合調査室 長谷川 俊介

## 目 次

はじめに

### I 危機遺産の全体像

- 1 危機遺産リスト
- 2 危機遺産の要因
- 3 危機遺産保有国の分類

### II 観光の島ガラパゴス諸島

- 1 危機遺産としてのガラパゴス諸島
- 2 ガラパゴス特別法
- 3 世界遺産委員会での議論及び危機遺産リストへの登録
- 4 ガラパゴスの政治的不安定と危機の要因
- 5 ガラパゴスの将来モデル

おわりに

## はじめに

「進化の生きた博物館」といわれるガラパゴス諸島<sup>(1)</sup>は、エクアドル本土（南アメリカ大陸）から1,000kmの太平洋上に位置し、サンタ・クルス、イサベラ、サンチャゴ、サン・クリストバル等19の島々からなる海洋島である。ガラパゴス諸島は、ナスカ・プレート、ココス・プレート、太平洋プレートの3プレートの交点（ガラパゴス・トリプル・ジャンクション）の東方にあって火山活動によって生成され、南東に向かって移動している。諸島の周囲は、複数の海流がぶつかり合い、地震や火山活動によって形成されたガラパゴス諸島の外界からの隔離が動植物に独特の進化をもたらし、ガラパゴスの動植物は高い固有率を有している<sup>(2)</sup>。

近年のガラパゴスの急激な観光の成長により、職業を求めてエクアドル本土から大量の移住者が流入した。観光に対応した交通アクセスの多様化や空輸・海運の増加により観光客や貨物等と共に外来種がガラパゴスに侵入し、在来種に影響を与えている。ガラパゴス諸島の保護を目的として「ガラパゴス特別法」（1998年制

定）<sup>(3)</sup>が制定されたが、有効に適用されていないため、不法移住、不法漁業、観光への行政コントロールの不備等の課題を抱えていることが国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）の世界遺産委員会によって指摘され、2007年に危機遺産リストに登録された。

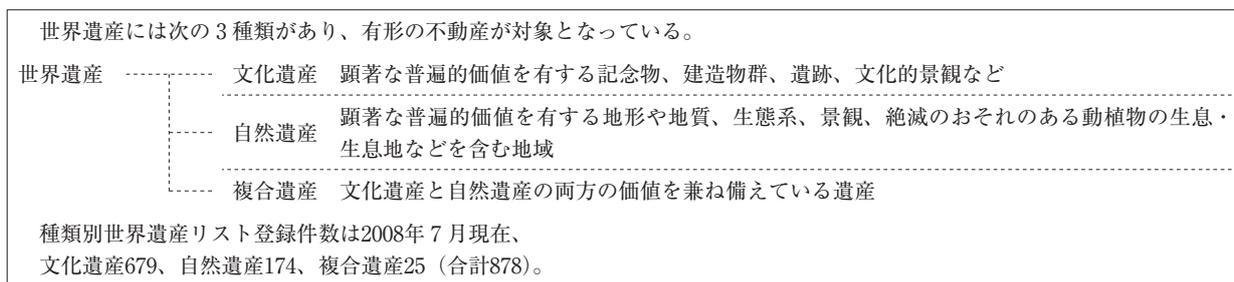
本稿では、エコツーリズムのメッカといわれ、豊かな自然資産を有しつつ、急速な観光による経済成長を遂げたガラパゴスの事例を取り上げ、危機遺産に登録された経緯と原因を探る。

## I 危機遺産の全体像

### 1 危機遺産リスト

2008年12月現在、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(1975年12月17日発効、1992年9月30日日本について発効、以下、「世界遺産条約」)に185か国が加盟し、世界遺産の数は878件（文化遺産679、自然遺産174、複合遺産25）に達している（図1参照）。2008年7月にカナダ、ケベックで開催された世界遺産委員会において、27件の資産が世界遺産に登録された。登録開始年（1978年）からの31年間の平均の登録

図1 世界遺産の種類



出典：社団法人日本ユネスコ協会連盟ウェブサイトから〈<http://www.unesco.jp/contents/isan/about.html#c3>〉

(1) ガラパゴ (galapago) は、スペイン語でカメを意味する。大航海時代にここを訪れたスペイン人がいたるところに巨大なゾウガメが見られるところからイスラ・ガラパゴス（カメの島、Islas Galápagos）と名づけたといわれる。藤原幸一『沈みゆく方舟 ガラパゴス』（講談社+α文庫）講談社、2007、p.43。

(2) 固有種率は、種子植物51%、陸産は虫類100%、陸産哺乳類89%、陸鳥類50%、海産哺乳類6%、昆虫類47%など。長崎大学学術研究成果機関リポジトリ、伊藤秀三講演「ガラパゴスはなぜ世界遺産になったのか」〈<http://naosite.lb.nagasaki-u.ac.jp/dspace/handle/10069/20163>〉

(3) “Special Regime Law for the Preservation and Sustainable Development of the Province of Galapagos,” 1998.5.10. 〈<http://whc.unesco.org/archive/ecu-gal.pdf>〉

数は、年間28.3件（文化遺産21.9、自然遺産5.6、複合遺産0.8）である。世界遺産のうち現在30件が危機遺産に登録されているが、かつて危機遺産であったものを加えると55件（6パーセント）となる。

評価基準を満たす顕著な普遍的な価値を持つ資産は、締約国の申請に基づき、世界遺産委員会において、世界遺産として「世界遺産一覧表」（以下「世界遺産リスト」）に掲載されるが、顕著な普遍的価値を失い、登録時の基準<sup>(4)</sup>を満たさなくなった場合は、世界遺産としての価値を失い、世界遺産リストから削除される<sup>(5)</sup>。

しかし、世界遺産リストからの削除は好ましいことではない。松浦晃一郎ユネスコ事務局長は、現在、危機遺産であるドイツの「ドレスデン・エルベ峡谷」について懸念を表明し、「資産が世界遺産リストから消えることは、決して満足する解決方法ではない、世界遺産条約と世界遺産リストは、共有する遺産を保護し拡大してきた。ユネスコと世界遺産委員会は、世界遺産リストの役割は世界の大切な遺産を豊富にすることであり、貧しくすることではないと考えている<sup>(6)</sup>」と述べた。資産価値が失われようとしている遺産について、危機の状態にある遺産として認識し<sup>(7)</sup>、保有国のみならず、国際協力

により救済の手を差し伸べる必要がある。危機の状態にある世界遺産は、可能な限り当該締約国と協議しつつ、世界遺産委員会<sup>(8)</sup>で決定され、「危険にさらされている世界遺産一覧表」（以下「危機遺産リスト」）に掲載し、公表される（世界遺産条約第11条第4項）。危機遺産リストは、ブラックリストではない。危機遺産リストへの登録は、保有国をはじめ世界各国に警鐘を鳴らす役割を持っているとともに危機の要因を速やかに除去し、資産価値を回復するという世界遺産の保護制度としての機能を有している。

## 2 危機遺産の要因

締約国が世界遺産リストへの登録申請を行う際は、登録候補資産が既に十分な保存状態にあることを証明することが必要である。世界遺産登録の決定時には、登録基準の審査とともに、法的整備と適切な保存体制の有無が世界遺産委員会において検証される。さらに、締約国は、遺産登録後においても登録前の保存体制を維持することが義務付けられており、世界遺産そのものが保有している顕著で普遍的な価値を永続的に維持するために、十分な保存体制が取られていることが重要な要件となっている。世界遺産条約が「締約国は、(略)文化遺産及び自然

(4) 「世界遺産条約履行のための作業指針」第77段落・第78段落の規定により、顕著な普遍的価値の10基準（文化遺産では、i 人間の創造的傑作、ii 影響を与えた文化的価値観の交流の代表例、iii 文化的伝統・文明の物証、iv 重要な歴史段階の代表例、v 伝統的居住形態や土地利用形態の代表例、vi 出来事・生きた伝統・思想・信仰・芸術的作品・文学的作品との関連性（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）、自然遺産では、vii 自然美、viii 地球の歴史の主要な段階の代表例、ix 進行中の生態学的過程又は生物学的過程の代表例、x 生物多様性の保存性）とともに、真正性・完全性と保護管理体制が基準とされる。

(5) 作業指針第9段落は、「当該資産を世界遺産一覧表に登録する根拠となった顕著な普遍的価値が破壊されたときは、委員会は世界遺産登録一覧表からの登録抹消を検討する。」と規定する。

(6) “UNESCO Press release N° 2007-145”

〈[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=41264&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=41264&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)〉

(7) 危機遺産リストへの登録は、危険のおそれがある遺産があると考えられる場合に、保有国に世界遺産委員会の懸念を伝達する役割としても考えられている。作業指針は、「委員会は、委員会の懸念を伝えるメッセージ―「危険にさらされている世界遺産一覧表」への登録そのものが発するメッセージを含めて―が最も効果的な支援となる場合もあると考えており、そのような支援を委員会メンバー又は事務局が要請することもできると考えている。」（作業指針第177d段落）という。

(8) 世界遺産条約第8条の規定に基づき設置された「顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会」をいい、21か国から構成され、任期は、条約上は6年間であるが、締約国が委員国になる機会を増やすために自主的決定によって4年間とされている。

遺産で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識する」(第4条)と規定するように、世界遺産への登録は、最終的ゴールではなく、保存のためのひとつの手段に過ぎない。しかし、世界遺産は、さまざまな要因により、遺産が保有する顕著な普遍的な価値が危険のおそれのある状態に曝されることがある。「世界遺産条約」第11条第4項は、危険の要因<sup>(9)</sup>を規定し、また、「世界遺産条約履行のための作業指針」<sup>(10)</sup>(以下「作業指針」)第179段落及び第180段落は、危機遺産への登録基準として、次表のような確実な危険と潜在的な危険の要因を規定している(表1)。

世界遺産条約前文で「文化遺産及び自然遺産が、衰亡という在来の原因によるのみでなく、一層深刻な損傷又は破壊という現象を伴って事態を悪化させている社会的及び経済的状况の変化によっても、ますます破壊の脅威にさらされている」というように、実際に危機遺産となった要因の多くは、開発、武力紛争、保有国の保護放棄等の人為的原因である。

日本ユネスコ協会連盟編『世界遺産年報2007年』に収録された危機遺産の要因<sup>(11)</sup>をもとに、自然的要因と思われる事例を見ると、「コトルの自然と文化-歴史地域」(モンテネグロ共和国、地震)等9件に過ぎない<sup>(12)</sup>。しかし、これらも直接的な要因は自然災害であるが、その後の保護体制の不備や日常的な維持管理の欠如等の人

表1 危機の要因

	文化的資産	自然資産
確実な危険	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 材料の重大な劣化。</li> <li>ii) 構造及び/又は装飾の重大な劣化。</li> <li>iii) 建築上又は都市計画上の一貫性の重大な劣化。</li> <li>iv) 都市空間又は田園空間の重大な劣化、若しくは自然環境の重大な劣化。</li> <li>v) 歴史的真正性の重大な消失。</li> <li>vi) 文化的意義の重大な消失。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 病気など自然的要因又は密猟など人為的要因による、資産が法的保護下に置かれる根拠となった絶滅危惧種その他の顕著な普遍的価値を有する生物種の個体数の重大な減少。</li> <li>ii) 人間の移住、資産の重要部分を浸水させる貯水池の建設、工業・農業開発(農薬及び化学肥料の使用、大規模公共事業、採掘、汚染、伐採、薪の採取など)などによる、資産の自然美又は科学的価値の重大な低下。</li> <li>iii) 資産の完全性を脅かす、資産境界又は上流域への人間活動の侵食。</li> </ul>
潜在的な危険	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 保護の程度を弱くするような資産の法的位置づけの変更。</li> <li>ii) 保全に関する政策の欠如。</li> <li>iii) 地域計画事業による脅威。</li> <li>iv) 都市計画による影響。</li> <li>v) 武力紛争の勃発又はおそれ。</li> <li>vi) 地質学的要因、気候要因、その他の環境要因による漸進的な変化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 関係地域の法的保護状況の変更。</li> <li>ii) 資産の範囲内又は資産を脅かす影響を持つような場所に計画された移住計画又は開発計画。</li> <li>iii) 武力紛争の勃発又はおそれ。</li> <li>iv) 管理計画又は管理体制の欠如、若しくは不備、又は、不十分な執行。</li> </ul>

出典：「世界遺産条約履行のための作業指針」第179段落及び第180段落  
文化遺産オンライン <[http://bunka.nii.ac.jp/world/h\\_13.html](http://bunka.nii.ac.jp/world/h_13.html)>

(9) 「急速に進む損壊、大規模な公共事業若しくは民間事業又は急激な都市開発事業若しくは観光開発事業に起因する滅失の危険、土地の利用又は所有権の変更起因する破壊、原因が不明である大規模な変化、理由のいかんを問わない放棄、武力紛争の発生及びそのおそれ、大規模な災害及び異変、大火、地震及び地滑り、噴火並びに水位の変化、洪水及び津波」(世界遺産条約第11条第4項)

(10) 世界遺産条約を履行するための詳細な実施手順書である「作業指針」は、世界遺産を保存し、管理するに当たってさまざまな課題が生じた場合に、世界遺産条約を改正することなく、課題に対応するために何度となく改正され、拡充している。

(11) 日本ユネスコ協会連盟編『世界遺産年報2007年』日経ナショナルグラフィック社, pp.21, 31.

為的な要因が複合的に重なっているケースがあり、それを勘案すると人為的な要因の事例は更に多いと考えられる。

### 3 危機遺産保有国の分類

#### (1) 危機遺産保有国

表2は、現在及びかつての危機遺産の保有国を人間開発指標 (Human Development Index: HDI)<sup>(13)</sup>と世界ガバナンス指標 (Worldwide Governance Indicators: WGI)<sup>(14)</sup>の2指標により分類したものである。理論上はHDIとWGIの高中低の各3レベルにより9グループに分類されるが、実際に存在しているのは、次の6グループである。

危機遺産保有国の分布図をみると、保有国は、図2の左下から右上にかけてHDI (低)・WGI (低) からHDI (高)・WGI (高) へと分散しているが、HDI (中)・WGI (低) の③グルー

プの中でエクアドル、ベネズエラ、イラン、アゼルバイジャンの4か国が特徴的なグループを形成している (図2)。(2)以下で、具体的な事例をみていく。

#### (2) コンゴ民主共和国の事例—武力紛争によるもの—

全体傾向として危機遺産保有国は、多くがHDIとWGIの中レベルから低レベルの国に偏在しているが、一方ではHDI高・WGI高のグループにも存在している。①及び②の国は、すべてアフリカ諸国であり、危機遺産発生の要因の多くは、武力紛争である<sup>(15)</sup>。武力紛争の世界遺産への影響について、作業指針第182段落に、「武力紛争のおそれなど、文化資産又は自然資産に対する影響を評価することが不可能な脅威もしばしば存在する。」とあるように、武力紛争は、世界遺産にとって予測不能な遺産破壊の

表2 危機遺産保有国

グループ	危機遺産保有国
①HDI (低)・WGI (低)	アフリカ諸国 (コンゴ民主共和国、ギニア、中央アフリカ、コートジボアール、エチオピア、ニジェール)
②HDI (低)・WGI (中)	アフリカ諸国 (セネガル、タンザニア、マリ、ベニン)
③HDI (中)・WGI (低)	(イラン、パキスタン、ネパール、カンボジア)、アゼルバイジャン、イエメン、ベネズエラ、エクアドル
④HDI (中)・WGI (中)	アラブ諸国 (エジプト、ヨルダン、チュニジア、アルジェリア)、インド、フィリピン、ウガンダ、バレー、ホンジュラス
⑤HDI (高)・WGI (中)	ヨーロッパ諸国 (ポーランド、クロアチア、ブルガリア、アルバニア)、オマーン、ブラジル
⑥HDI (高)・WGI (高)	ドイツ、アメリカ、チリ

出典：“Human Development Report 2007/2008” および “Worldwide Governance indicators 1996-2007” を基に筆者作成  
注) 下線の国は、現在の危機遺産保有国

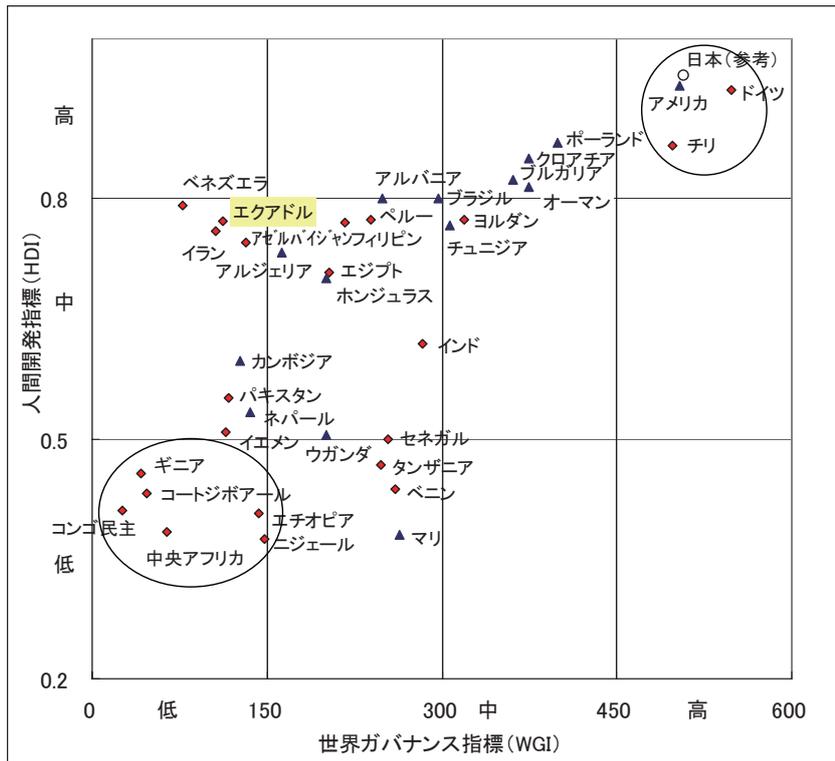
(12) その他には「バムとその文化的景観」(イラン・イスラム共和国、地震)、「城塞都市バク、シルヴァンシャー宮殿、及び乙女の塔」(アゼルバイジャン共和国、地震)、「アボメイの王宮群」(ベナン共和国、竜巻)、「トンブクトゥ」(マリ共和国、砂漠の砂による侵食)、「イシュケル国立公園」(チュニジア共和国、湿地の乾燥)、「ハンバーストーンとサンタ・ラウラ硝石工場群」(チリ共和国、潮風による損傷) などがある。

(13) “Human Development Report 2007/2008,” pp.229-232. 国連開発計画の指標で、成人識字率、一人当りのGDP、総就学率、平均寿命の4指標により算定される。2005年データ使用。高 $\geq$ 0.8、 $0.8 >$ 中 $\geq$ 0.5、低 $<$ 0.5

(14) “Worldwide Governance indicators 1996-2007,” [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp) 各国の統治能力に関する世界銀行が公表している指標で、表現の自由と説明責任、政治的安定と非暴力、政府の有効性、規制の質、法の支配、不正取締りの6指標により算定される。2007年データ使用。高 $\geq$ 450、 $450 >$ 中 $\geq$ 150、低 $<$ 150

(15) アフリカの紛争については、三田廣行「アフリカの紛争の背景とその安定化への模索」『レファレンス』697号, 2009.2, pp.10-26を参照

図2 危機遺産保有国の分布



出典：“Human Development Report 2007/2008” および “Worldwide Governance indicators 1996-2007” を基に筆者作成

(注) ◆：現在の危機遺産保有国 ▲：かつての危機遺産保有国

可能性を占めている。

アフリカ諸国の危機遺産の多くは自然遺産であり<sup>(16)</sup>、紛争や密猟などの原因により、希少動物の個体数が減少している。コンゴ民主共和国では、2008年の反政府勢力（人民防衛全国会議、CNDP）と政府軍（コンゴ民主共和国軍）の対立により、コンゴ東部地域の政情が不安定な状況になったが、東部地域に位置するヴィルンガ国立公園では、監視員による巡視が困難な状況で、保護対象であるマウンテンゴリラへの狙撃の脅威が発生した。そのため、2008年10月30日に松浦ユネスコ事務局長は、国連事務総長（パン・ギムン）のすべての党派が戦闘を中止し、平和に問題を解決する努力をするように求める

声明を支持する形で、すべての戦闘員に向けて、「世界遺産リストへの登録は、資産の顕著な普遍的価値を確認し、保護のための国際社会の責任を約束することであり、世界遺産地の完全性を尊重し、闘争を平和的に終結するように」と呼びかけた<sup>(17)</sup>。武力紛争による世界遺産への影響は不可測であり<sup>(18)</sup>、世界遺産条約の枠組みを超えた課題であることを示すものもあった。

### (3) ドイツの事例—開発と景観破壊—

先進国における危機遺産の要因として、都市開発による景観破壊がある。ドイツにおいて、ケルン大聖堂周辺の高層ビル建設及びドレスデ

(16) 危機遺産リストから削除されたものを含めて、17中14が自然遺産である。

(17) WHC, “Declaration by the UNESCO Director General concerning Virunga National Park,” <http://whc.unesco.org/en/news/470>

(18) 2009年1月、コンゴ民主共和国の自然遺産ガランバ国立公園がウガンダの反乱軍（Lord’s Resistance Army: LRA）に攻撃され、パークレンジャーを含む8人が死亡するという事件が発生している。  
[http://whc.unesco.org/pg\\_friendly\\_print.cfm?id=479&cid=82&](http://whc.unesco.org/pg_friendly_print.cfm?id=479&cid=82&)

ン・エルベ峡谷への橋建設計画による景観破壊のおそれを理由にして2件の世界遺産が危機遺産に登録された。ケルン大聖堂の事例は、高層ビル建設計画の中止により2006年に危機遺産リストから削除された<sup>(19)</sup>。

2006年に危機遺産に登録されたドレスデンのエルベ峡谷では、橋建設工事が進行中である。2006年の世界遺産委員会は、建設位置はエルベ峡谷が湾曲する景観の要所に当たっているため、まとまりのある峡谷の景観を2つに切り裂くものであり、景観に悪影響を与えると判断し、ドイツへの建設計画の中止要請を決定した。2008年の世界遺産委員会の決定では、代替手段としてトンネル建設が提案されているが、もし橋建設計画が続行され、既に生じた損傷が取り戻せないならば、次回(2009年)の世界遺産委員会で世界遺産から削除することが警告されており、緊迫した状況にある<sup>(20)</sup>。

#### (4) オマーンの事例—固有種の減少と開発—

表2の③～⑤のグループでは、干拓を原因とする水位上昇による遺跡破壊(エジプト:「アブ・メナ」)、農民の離農による後継者不足による田園景観破壊(フィリピン:「フィリピン・コルディリエーラの棚田群」)、都市開発による景観破壊(ベネズエラ:「コロとその港」)などの経済成長の過程で発生する様々な開発による危機遺産の発生が多く見られる。

1994年に世界遺産に登録され、危機遺産リストへの登録を経ずに2007年に世界遺産リストから削除されたオマーン国の「アラビア・オリックス保護区」の事例では、保護区内のオリックスの個体数の減少に加えて、石油・ガス・鉱物の資源開発のために遺産登録区域の90%を削減

するとのオマーン国の固い意志が世界遺産リストからの削除を決定づけた<sup>(21)</sup>。世界遺産リストからの削除は、「アラビア・オリックス保護区」が最初で唯一の事例である。

(5) 危機遺産保有国としてのエクアドルの特色  
危機遺産の要因として、内戦や紛争、締約国の保護体制の欠如、固有種の減少等があるが、観光開発を第一義的な要因とする危機遺産の登録は予想外に少なく、エクアドルの「ガラパゴス」が典型的事例である。エクアドルは、石油産業に大きく依存する石油輸出国であるが、白人系エリート層による寡占的な政治経済構造に対する一般国民の不満を一因とする政情不安が続いている<sup>(22)</sup>。エクアドルは、表2の③グループに属し、WGIが低く、HDIが比較的高い(図2)。

#### (6) 危機遺産リストの評価

危機遺産には、保有国や国際的な支援により資産価値が回復したことで、危機遺産リストから削除され、「サクセス・ストーリー」として賞賛されるものがある一方で、長期間、危機遺産に留まり回復の見通しが見えない場合もある。この二つの側面からみた危機遺産リストの有効性について次のような意見がある。

- i) 世界遺産の一覧表として、真に必要なものは、登録数増大の一途を辿って機能不全の兆候を見せる「世界遺産リスト」ではなく、自然と人類の破壊的行為を明示し、その脅威から遺産を守ろうとする人類の知恵と努力を反証の形で伝える「危機遺産リスト」であるとして、リストの一層の活用を求める意見<sup>(23)</sup>。
- ii) 危機遺産リストに登録されたが、自然保護

(19) WHC-06/30.COM/19, Decision 30 COM 7 A.30, p.46.

〈<http://whc.unesco.org/archive/2006/whc06-30com-19e.pdf#decision.8C.3>〉

(20) Decisions Adopted at the 32nd Session of the World Heritage Committee (Quebec City, 2008), (whc-08/32.COM/24), pp.35-36. 〈<http://whc.unesco.org/en/sessions/32COM/>〉

(21) Decisions Adopted at the 31st Meeting of the World Heritage Committee 2007, (WHC-07/31.COM/24), pp.50-51. 〈<http://whc.unesco.org/en/sessions/31COM/>〉

(22) ラテンアメリカ協会編『中南米諸国便覧』2006年版, 外務省監修, p.84.

の問題が解決しない事例や危機遺産リストに登録されることなく世界遺産リストから削除される事例が生じていて、「世界遺産のセーフティネット」として機能しないケースがあり、危機遺産リストの有効性に疑問が投げかけられているとして、危機遺産リストの限界を指摘する意見<sup>(24)</sup>。

## II 観光の島ガラパゴス諸島

### 1 危機遺産としてのガラパゴス諸島

#### (1) ガラパゴス諸島の資産的価値

ガラパゴス諸島は、1978年にアメリカのイエローストーン公園などとともに初の自然遺産に登録され、さらに海洋保護区（1994年にガラパゴス国立公園の一部に指定された）が2001年に追加登録された。最初の登録時には、絶滅の危機にある希少な動植物がガラパゴス諸島に集中しており、ガラパゴスの自然は、「現在進行している地質学的過程と生物進化を代表する顕著な見本」（基準(ii)）であり、「絶滅のおそれがある生物種が存続している生息地」（基準(iv)）であるとの理由によりその価値が認められた<sup>(25)</sup>。さらに2001年に海洋保護区が追加登録されたときに、自然遺産の基準である(i)自然美、(ii)地形地質、(iii)生態系、(iv)生物多様性のすべての基準が適用された<sup>(26)</sup>。登録部分は、陸地部分のガラパゴス国立公園7,665km<sup>2</sup>と海岸から40海里内の海洋保護区（Galapagos Marine Reserve）133,000km<sup>2</sup>である<sup>(27)</sup>。ガラパゴス国立公園（1959年設置）は陸地の97%の面積を占め、住民居住

地区は3%に過ぎない。

登録に至るまでには、エクアドル政府、チャールズ・ダーウィン財団、ユネスコ、フランクフルト動物学会、国際自然保護連合（IUCN）、世界自然保護基金（WWF）等によるガラパゴスの普遍的な価値を立証する共同の努力があったが<sup>(28)</sup>、特にチャールズ・ダーウィン研究所（チャールズ・ダーウィン財団によりガラパゴス諸島サンタ・クルス島に1964年設置、以下「ダーウィン研究所」）とガラパゴス国立公園により共同で行われてきた自然保護活動の努力が大きいといわれる<sup>(29)</sup>。

#### (2) 危機の概要

ガラパゴス諸島が危機遺産に至った経過の概要は、次のとおりである。

- ① 進化論のふるさととしてのブランドと固有種の生存する顕著で普遍的な価値を持つ自然遺産を資源とする観光の成功により、観光客の急激な増加と観光の国際化が進み、急速な経済成長を遂げた。
- ② ①に誘発されて本土からの移住者が増加し、人口が急激に増加した。更に人員・物資輸送の増大にともない、外来種の侵入のリスクが高まり、不法移住者が増加した。
- ③ 国際的商業活動に組み込まれた海洋資源の零細漁民による過剰捕獲と不法漁業が発生し、その結果、ナマコ、ロブスター、サメ等が乱獲され海洋資源が減少した。

(23) 日高健一郎「世界遺産を考える」『地域開発』511号, 2007.4, p.7.

(24) 吉田正人「世界遺産条約の自然保護上の意義と課題」『環境と公害』38巻2号, 2008.Aug., p.7.

(25) 作業指針（1977年）第10段落（CC-77/CONF.001/8Rev.）〈<http://whc.unesco.org/archive/opguide77b.pdf>〉

(26) 作業指針の評価基準は、2005年に文化遺産の基準（i～vi）と自然遺産の基準（i～iv）が10基準（i～x）に統合された。したがって、現在のガラパゴスに適用されている評価基準は、viiからxである。

(27) WHC, “Advisory Body Evaluation,” 1978, 2001.

〈<http://whc.unesco.org/en/list/1/documents/>〉（以下、ガラパゴス諸島に関する世界遺産委員会のドキュメントは同サイト参照。）

(28) *ibid.*

(29) 西原弘ほか「ガラパゴス諸島、世界自然遺産第1号登録地の栄光と挑戦」『地球環境』13巻1号, 2008, p.44.

### (3) 観光と経済成長

ガラパゴス諸島では、次に述べるような急激な観光の成長に起因する経済成長、移住者の増加、交通運輸の拡大等が発生した。

#### 【ガラパゴス観光】

ガラパゴス観光の管理方法の特色は、①利用ゾーニング、②ナチュラリスト・ガイドの資格制度、③観光船の登録制度、④公園入園料の徴収を4本柱として、ダーウィン研究所の助言を受けつつ、ガラパゴス国立公園が観光活動の規制を行うことにあり、「管理型観光」と呼ばれる<sup>(30)</sup>。観光客は、「公園入園料」と「通行管理カード」<sup>(31)</sup>の代金を払い、「利用ゾーニング」<sup>(32)</sup>により指定された利用可能区域を、「ナチュラリスト・ガイド」<sup>(33)</sup>の案内で、公園内のルール<sup>(34)</sup>に従い行動する。観光の種類は、3泊4日ないし7泊8日の日程で観光船に宿泊しクルーズを享受するタイプと市内ホテルに滞在し日帰りクルーズに参加するタイプがある<sup>(35)</sup>。

ガラパゴスの観光の発展は、1969年に島々を巡る観光船が就航したときに始まる。当初ガラパゴスには宿泊設備が乏しく、観光船は「浮かぶホテル」(“floating hotel”)と呼ばれた。クルーズ型観光は自然環境への負荷が少なかったといわれる。その後、観光船の大型化とホテルの建設開始によってガラパゴスに急速な観光ブームが訪れた。ガラパゴス観光は、①当初主流であったクルーズ型観光からホテル滞在型観光への移行<sup>(36)</sup>、②外国資本による観光船の増加<sup>(37)</sup>、③観光船の登録数の増加・大型化<sup>(38)</sup>、④宿泊施設数の増加<sup>(39)</sup>というように成長した。

ガラパゴス諸島への訪問者数は、1985年18,000人、1990年41,000人、2000年72,000人、2005年122,000人と20年間で7倍近くに増加した。2006年現在の年間増加率9%が今後も維持されると、2031年にガラパゴスを訪れる観光客数は、96.9万人に達すると予想されている<sup>(40)</sup>。

#### 【経済成長】

ガラパゴス諸島は、この数年間、急速な経済

30) 西原弘・海津ゆりえ「『遺産』としてのガラパゴス諸島の生態系管理の現状と課題」西山徳明編『文化遺産マネジメントとツーリズムの現状と課題』国立民族学博物館, 2004, p.232.

31) 入園料100ドル(外国人大人)の他に、2008年から観光者・移住者を管理するために通行管理カード(transit control card)が導入され、この料金10ドルが課されるようになった。〈[http://www.gct.org/feb08\\_2.html](http://www.gct.org/feb08_2.html)〉

32) Parc Nacional Galápagos, “Interactive Map,” 〈<http://www.galapagospark.org/png/index.php>〉

33) ナチュラリスト・ガイドには、3段階の資格があり、1人のガイドが観光客16人を担当する。観光客への自然環境教育と行動監視及び自然環境の監視の任務を持つ。各国出身の600人以上のガイドがいるとされるが、現在はガラパゴス居住者が優先される。Galapagos National Park, “Naturalist Guide System,” 〈<http://www.galapagospark.org/png/interna.php?IDPAGINA=21&SECCIONPAS=Manejo%20Turistico&TIPOPAS=Galápagos>〉

34) 動物に触らない、餌をあげない、動植物・石を持ち帰らない、トレイル以外歩かない、などのルールがあり、事前に説明文を渡され、ガイドによる説明を受ける。Galapagos National Park, “Rules for visitors to the Galapagos Islands,” 〈<http://www.galapagospark.org/png/interna.php?IDPAGINA=27&SECCIONPAS=Preingreso&TIPOPAS=Servicios>〉

35) Galapagos Conservancy, “Planning your trip,” 〈<http://www.galapagos.org/2008/index.php?id=76>〉

36) 観光客の世代が下がるに連れて、観光船利用からホテル利用(日帰りクルーズ)へと利用傾向が変化している。Bruce Epler, “Tourism, the economy, population growth, and conservation in Galapagos,” Charles Darwin Foundation, 2007, p.10. 〈<https://www.galapagos.org/2008/index.php?id=97>〉

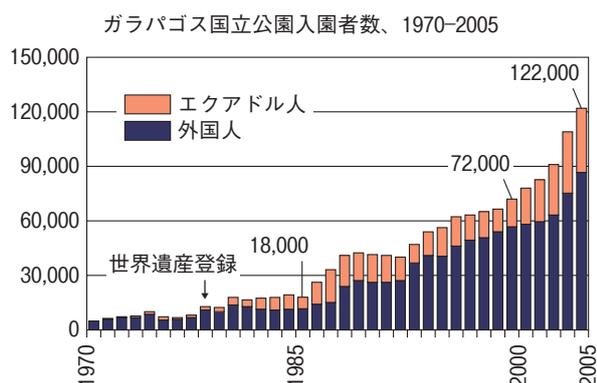
37) 2005年現在、外国資本による観光船は、豪華船を含む16隻が運行している。“Galapagos report 2006-2007,” Charles Darwin Foundation, p.38.

38) 観光船は、1970年代当初の4～5隻から1981年までに40隻に、2006年現在80隻に増加した。収容客数(ベッド数)は、597人分(1981年)から1,805人分(2006年)と3倍に増加し、また、一隻当りの平均ベッド数は、14.9台(1981年)から22.6台(2006年)に増加した。op.cit.<sup>(36)</sup>, p.11.

39) 宿泊施設数(ホテル数)は、1991年から2006年の15年間で26施設から65施設に、また収容客数(ベッド数)は880台から1,668台にと2倍以上に増加した。ibid., p.16.

40) ibid., pp.5, 36.

図3 観光客増加数



出典：“Tourism, the economy, population growth, and conservation in Galapagos,” p.5.

成長を遂げた。ガラパゴス島内総生産（Gross Island Product: GIP）は、カルフォルニア大学の研究者グループの推計によると、1999年から2005年までの6年間で、控えめに見積もっても78%の増加により7320万ドルへと成長し、年平均伸び率は世界有数の9.6%であった。観光からの収入は6290万ドルで増加分に占める割合は68%であり、観光がガラパゴス経済の大きな部分を占めている。しかし、一人当たりの所得をみるとGIPに比べて成長率が低く、1999年から2005年にかけての一人当たり年平均伸び率は1.8%に過ぎなかった。その原因は、観光産業の成長に刺激された移住者による人口増加にある。2005年の一人当たりの所得は、2,989ドルであるが、移住による人口増加がなければ、4,783ドル/人だったと推定されている。<sup>(41)</sup>

2006年の公園入園料総額は1050万ドルであり、そのうちの約半分が国立公園の保護管理に充てられている<sup>(42)</sup>。

### 【人口増加】

観光と人口は、密接な関連がある。ガラパゴスの経済成長に刺激され、観光サービス等の職業を求めて本土からの移住者が増加した。その結果、ガラパゴスの人口は、1982年6,201人、1990年9,785人、1998年15,311人、2001年17,451人、2006年19,184人（永住者人口のみ、一時居住者・不法滞在者を含める25,000人超と推定<sup>(43)</sup>）と急速に増加した。1990年から1998年までの年平均増加率は6.4%であり、このまま推移すると2030年には人口11万8千人、居住区の人口密度は500人/km<sup>2</sup>に達すると推計されている。エクアドル本土の人口増加率2.1%と比べるとその急激な人口増加が際立っている。特に都市部での人口増加と人口集中傾向が顕著である。<sup>(44)</sup>

人口増加に伴い、島内では生活物資の供給量が不足しはじめ、本土からの大量の物資輸送による本土への依存を強めている。ガラパゴスの社会は、本土から移住してきた居住者を中核として、研究者や観光従事者等の一時滞在者と観光客等の通行人が周辺部に位置する構造を形成し、また、ガラパゴスへの移住者は、本土に家族を残している場合が多く、ガラパゴスと本土とは人的ネットワークにより繋がっているといわれる<sup>(45)</sup>。このように、かつて閉ざされた島だったガラパゴスは、外へと開かれた社会へと変化を遂げてきた。

### 【交通運輸の拡大】

観光の発達と人口の増加に比例して、交通網が発達した。2001年から2006年にかけての航空便数は749便から2,194便（2006年半期からの推計）

(41) J. Taylor et al., “Ecotourism and economic growth in the Galapagos: an island economy-wide analysis,” Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, August 2006, pp.9-10.  
 〈[http://arelibrary.ucdavis.edu/working\\_papers/files/06-001.pdf](http://arelibrary.ucdavis.edu/working_papers/files/06-001.pdf)〉

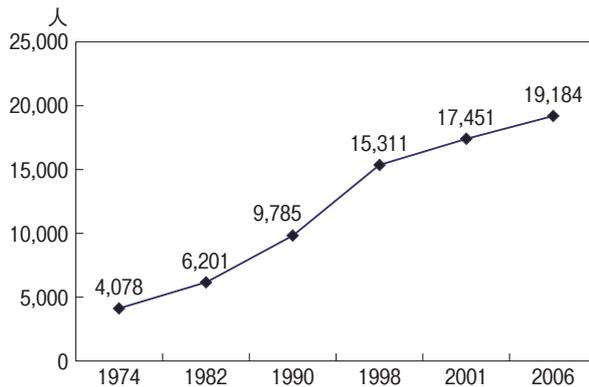
(42) *op.cit.*(36), p.23.

(43) José A. González et al., “Rethinking the Galapagos Islands as a Complex Social-Ecological System: Implications for Conservation and Management,” *Ecology and Society*, 13 (2) 〈<http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/galapagosES.pdf#search='Rethinking the Galapagos Islands as a Complex SocialEcological'>〉

(44) *op.cit.*(37), pp.33, 35.

(45) 新木秀和「ガラパゴスにおける社会紛争—海洋資源管理問題を中心に—」『人文研究』(54)神奈川大学, 2004, p.7.  
 〈<http://human.kanagawa-u.ac.jp/gakkai/publ/pdf/no154/15402.pdf>〉

図4 ガラパゴス永住者人口



出典：“Galapagos Report 2006-2007,” p.33等から筆者作成

に増加した<sup>(46)</sup>。ガラパゴスの社会は生活物資を大陸本土に依存する率が高く、2001年から2006年にかけて本土からの貨物輸送は1,625便から3,152便（2006年半期からの推計）にほぼ倍増している<sup>(47)</sup>。こうした人的・物的輸送量の増加に伴い後述するような外来種の侵入の脅威が増大した。

#### (4) 固有種への脅威

海洋資源の乱獲問題及び外来種の侵入と固有種への影響について次のとおり記述する。

##### 【不法漁業と海洋資源の減少】

ガラパゴスには、ガラパゴス国立公園の登録許可を得た約1,000人の漁民がいる。ガラパゴスの海洋資源にはフカやナマコのような保護対象である魚貝類が多く生息し、高級食材として高価に取引される。そのためガラパゴス海域での不法漁業が絶えない。また、漁獲高の割当等を原因とする漁民とガラパゴス国立公園とのトラブルが社会紛争に発展している。

近年ナマコやロブスター等の水産資源の収穫

量が減少し、それによる価格高騰が起きている。特にナマコの収穫量は2003年をピークに減少し、そのため1個体あたりの価格が上昇した。個体数の減少のためにナマコ漁業は、2006年から閉鎖されたが<sup>(48)</sup>、ナマコの不法漁業は絶えることがなく、エクアドル本土に拠点を持つアジア貿易業者の支持を得た漁業従事者からのナマコ漁再開の圧力が大きい<sup>(49)</sup>。また、フカヒレの取引と輸出も2005年から禁止されたが、高価な価格で取引されるため、貿易業者からの経済的な支援を受けた不法漁業が後を絶たない<sup>(50)</sup>。

##### 【外来種の侵入と固有種の減少】

ガラパゴスの危機の最大の問題のひとつに外来種の侵入がある。外来植物は、1970年に85種であったが、2006年現在748種を数え、観光客数の増加と相関して増加している（図3及び図5）。一方、在来植物は560種（うち固有種180）<sup>(51)</sup>に過ぎない。

また、ガラパゴス諸島の脊椎動物のゾウガメ、イグアナ、ガラパゴスペンギン、ダーウィンフィンチ、ライスラット等の固有種は、①外来種の侵入（肉食の猫や犬の餌食、草食の山羊による生息地の喪失・減少、豚やネズミによる卵の略奪）、②人間による過剰捕獲、③予防策のない観光、④水質汚染のような環境汚染といった原因により絶滅の危機にある<sup>(52)</sup>。

ガラパゴスでは、人間が持ち込み野生化した山羊が繁殖しゾウガメ等の固有種の生息地に影響を与えてきた。ダーウィン研究所やガラパゴス国立公園によって、外来種撲滅計画や絶滅危惧種の繁殖計画が進められ、一定の成果を挙げ

(46) *op.cit.*(37), p.48.

(47) *ibid.*, p.52.

(48) *ibid.*, p.19.

(49) *ibid.*, p.24.

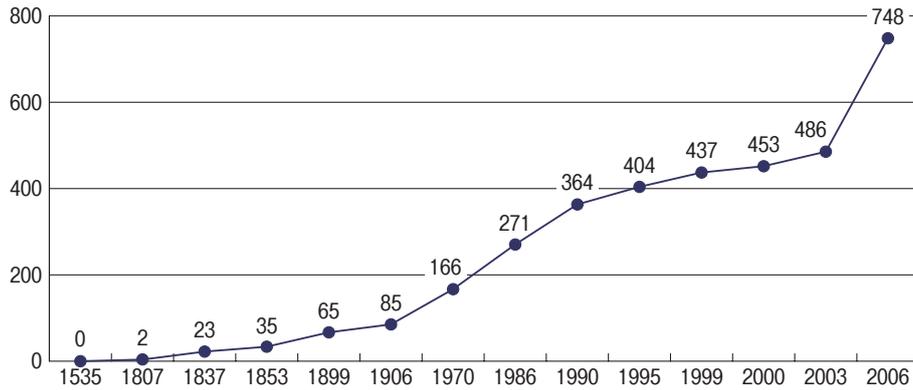
(50) *ibid.*, p.27.

(51) Charles Darwin Foundation, “Galapagos Plants”

〈<http://www.darwinfoundation.org/en/galapagos/species/plants/native-endemic>〉

(52) 脊椎動物の固有種・在来種は109種が記録されている。また2007年現在で36種の外来脊椎動物が侵入し、30種が定着したとされる。*op.cit.*(37), pp.104, 136.

図5 外来植物種の増加



出典：“Galapagos Report 2006-2007,” p.133から著者作成

ている。2001年にピンタ島の野生山羊の撲滅に成功し<sup>(53)</sup>、また、イサベラ島北部とサンチャゴ島にも野生山羊がいなくなったことが、ガラパゴス国立公園により2006年に報告された<sup>(54)</sup>。また、ゾウガメの繁殖計画も推進され、成果を挙げている<sup>(55)</sup>。

しかし、そのような保護機関の努力も空しく、2008年1月にピンタ島で53頭のアシカが殺害されるという事件が発生した<sup>(56)</sup>。過去にも2001年1月のアシカ殺害、2006年9月のゾウガメの惨殺のような不幸な事件が起きている。

## 2 ガラパゴス特別法

1990年代半ばに危機の状態に至ったガラパゴス諸島の保護を目的として、ガラパゴス特別法が1998年に制定された。

### (1) 制定の経緯

「ガラパゴス州の保存と持続可能な開発のための特別法」(Special Regime Law for the Preservation and Sustainable Development of the Province of Galapagos, 18 March 1998, RO/278、以下「ガラパゴス特別法」)<sup>(57)</sup>は、「1996年エクアドル共和国憲法」(Political Constitution of the Republic of Ecuador of 1996)の「ガラパゴス州は、特別の制度を有し、自由居住、財産及び商業は、その保護のために制限される」との規定(第154条)に根拠を置く<sup>(58)</sup>。

世界遺産委員会は、ガラパゴスでは1990年代の観光の急成長による人口増加、外来種の侵入、不法漁業等の要因により、1990年代半ばには危機の状態にあるとの認識を持っていた。

1994年の第18回世界遺産委員会で、海洋保護

<sup>(53)</sup> “Pinta giant tortoise, Charles Darwin Research Station Fact Sheet”

〈<http://www.darwinfoundation.org/files/species/pdf/pinta-en.pdf>〉

<sup>(54)</sup> Charles Darwin Research Station Fact sheet, “Goats in Galapagos”

〈<http://www.darwinfoundation.org/files/species/pdf/goats-en.pdf>〉

<sup>(55)</sup> *op.cit.*(37), p.106.

<sup>(56)</sup> Galapagos Conservation Trust, “GCT Press Release: Galapagos Sea Lion Massacre,” 2008.1.

〈[http://www.gct.org/jan08\\_1.html](http://www.gct.org/jan08_1.html)〉

<sup>(57)</sup> 2007年世界遺産委員会資料を基にした。“Special Regime Law for the Preservation and Sustainable Development of the Province of Galapagos,” 〈<http://whc.unesco.org/archive/ecu-gal.pdf>〉 スペイン語の名称は、“Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos”

<sup>(58)</sup> エクアドル憲法の改正ごとに、ガラパゴスに係る条文は修正されている。2008年憲法第258条は、ガラパゴス州は、特別の制度を有すること、計画と開発は、自然遺産の保全の原則に厳格に従い策定されること等を規定する。Political Database of the Americas, Constitución Política de 2008/Political Constitution of 2008 (en español) 〈<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador.html>〉

区 (Marine Reserve) の世界遺産登録が審議され、国際自然保護連合 (IUCN) の勧告に従い、世界遺産登録は延期された<sup>(59)</sup>。エクアドル政府は、海洋保護区の範囲を原案「海岸から15海里」から「40海里」に拡張することを申し出たが、エクアドルの前向きな姿勢に関わらず、世界遺産委員会は、ガラパゴスが①過剰漁業及び不法漁業、②増加する地域住民 (年8.5%の増加) と海陸資源の観光による人的圧迫、③不適切な管理能力、④侵入生物による悪影響という危機の状況に直面していると認識し、危機に対応する措置として、①管理能力の増強、②組織間協力の促進、③法的措置の強化、④海洋保護区の資源利用の持続可能性の調査が必要であると判断した。

更に1995年の第19回世界遺産委員会において、継続する危機の状態を理由として、IUCNは、危機遺産リストに登録すべきことを表明したが、エクアドルは、憲法改正、国際援助等の多くの対策が講じられていることを理由に登録に反対し、危機遺産登録は今後のガラパゴスの現地調査の結果によることされた<sup>(60)</sup>。1996年にガラパゴスの自然保護のための法律制定を督促する、ユネスコ事務局長と世界遺産委員会事務局長からのエクアドル共和国大統領への書面による要請が行われた。それを受けて、1996年の第20回世界遺産委員会でエクアドル代表は、ガラパゴス保護のための特別の立法を進めていることを表明した<sup>(61)</sup>。

ガラパゴスの危機状態の回復と資産保護を目的として、1998年に「ガラパゴス特別法」が制定された。ガラパゴス特別法の制定により、1998年の第22回世界遺産委員会では危機遺産リストへの登録を行わないことが決定された<sup>(62)</sup>。

ガラパゴス特別法は、世界遺産委員会の強い

要請により制定されたが、制定に至る1996年から1998年の間、ガラパゴス住民、ガラパゴスの観光・漁業従事者、国内及び国際的自然保護団体、国際的支援団体等の協力があつたとされ、2001年の第25回世界遺産委員会において、世界遺産条約第7条に規定する遺産保護のための国際協力のひとつの成果であると賞賛された<sup>(63)</sup>。

## (2) ガラパゴス特別法の特徴

【目的】ガラパゴス特別法の目的は、自然保護と人間生活の発展との調和を図ることにあり、固有種の保存と自然環境の保全を図るために、それを脅かす観光による圧迫、不法漁業、不法移住者、外来生物の侵入等の要因を除去することにある。

次の原則に基づいて、ガラパゴス州の政策・計画は策定され、公共・民間事業は実施される (第2条)。

- ①ガラパゴスの諸島間及びガラパゴスと本土の間には遺伝的な隔離によって形成された生態系の進化の過程が継続するように、人間の干渉を最小限とし、生態系の維持と固有生物の多様性を保存すること。
- ②持続可能で制御された開発は、ガラパゴス州の生態系の許容量の範囲内で行われること。
- ③特別な生産、教育、訓練及び雇用モデルの結合を基盤とする開発活動及び島の持続可能な経済的利用に地域共同体が優先的に参加すること。
- ④外来の動植物や病気の脅威を減少させること。
- ⑤住民の生活の質は、「人類の自然遺産」という優れた特質に適合するものとする。
- ⑥ガラパゴス諸島の生態系に有害な事業や活動には注意を払うこと。

<sup>(59)</sup> “World Heritage Committee Report 1994,” (whc94/conf.003/16), pp.50-51.

<sup>(60)</sup> “World Heritage Committee Report 1995,” (whc95/conf.203/16), pp.13-15.

<sup>(61)</sup> “World Heritage Committee Report 1996,” (whc96/conf.201/21), p.26.

<sup>(62)</sup> “World Heritage Committee Report 1998,” (whc-98/conf.203/18), p.14.

<sup>(63)</sup> “Report on Reform Issues,” 2001, (whc01/conf.208/5), p.15.

【範囲】 ガラパゴス特別法が規定する範囲は、

①保護政策・保護管理計画の調整機関としての国立ガラパゴス庁 (INGALA) の任務、②入園料の導入、③ガラパゴス居住者管理と移住規制、④環境教育・健康管理、⑤ガラパゴス州の経済活動 (漁業、観光及び農業・牧畜) の管理規制、⑥外来生物の侵入防止、⑦地元手工芸品の奨励、⑧環境管理の項目から構成され、不法漁業の規制、観光活動の規制、経済活動・社会活動における永住者優位、外来生物の防疫等、広範囲に及ぶ。

【特色】 ガラパゴス特別法の特色をまとめると次のようになる。①自然遺産ガラパゴスの保護に関する規定をひとつの法律に一元化したこと、②保護政策に係る最高機関としてのINGALAの設置等保護管理組織の整備、③観光政策、自然遺産保護、経済的規制等の多角的な規定、④経済活動への住民の優先的関与、⑤「持続可能な開発」の理念に基づく保護管理等。

ガラパゴスにおける「持続可能な開発」について、第73条は、社会経済の発展と将来の人々の生活の質の基盤である自然環境を破壊することなく、自然資産の管理、市民参加、科学技術の推進、新たな法的・行政制度の形成等によって、現在の基本的なニーズに適合するための選択肢を増強するという動的なプロセスであるとし、①生物多様性の維持、②生物学的進化の過程の維持、③外来種の直接的・間接的侵入と拡散の防止が必要であるとする。

(3) ガラパゴス特別法と持続可能な観光

「環境保全」、「地域住民」、「観光振興」を3要素として、住民参加の自律的な観光<sup>(64)</sup>を目指して制定されたガラパゴス特別法は、「持続的な観光」の定義が形成される過程を背景としている。エコツーリズムについて、1990年に国際エコツーリズム協会 (International Ecotourism Society) は「自然環境を保全し、地域住民の福利 (well-being) を改善する自然地域への責任ある旅行」と定義し<sup>(65)</sup>、1998年にエコツーリズム推進協議会 (現在、日本エコツーリズム協会) は「資源の保護+観光業の成立+地域振興の融合をめざす観光」と定義した<sup>(66)</sup>。エコツーリズムの概念は、持続可能性の概念を最上位に置いて全人間活動を行うべきであるとする1972年の国連人間環境会議 (ストックホルム会議) 以来の課題に対する観光分野の回答と考えられている<sup>(67)</sup>。2002年の「持続可能な開発に関する地球サミット」(ヨハネスブルク大会) は、「持続可能な観光」は、「持続可能な開発」の理念が浸透した割には実践の効果が上がっていない中でのその成功事例として報告され<sup>(68)</sup>、文化と自然環境の完全性を維持しつつ、地域共同体への観光資源からの利益を増大するために持続可能な観光開発を促進すること等から構成される「持続可能な開発のための実行計画」を決議した<sup>(69)</sup>。

(64) 自律的な観光は、「観光振興」・「地域振興」・「環境保全」の3要素から構成され、地域住民の主体性が重視され、地域共同体の外から大手観光産業等によってコントロールされるマス・ツーリズムのような「他律的な観光」と対立した概念と定義されている。

(65) International Ecotourism Society ウェブサイト

〈[http://www.ecotourism.org/webmodules/webarticlesnet/templates/eco\\_template.aspx?articleid=95&zoneid=2](http://www.ecotourism.org/webmodules/webarticlesnet/templates/eco_template.aspx?articleid=95&zoneid=2)〉

(66) 日本エコツーリズム協会のウェブサイト 〈<http://www.ecotourism.gr.jp/what/>〉

(67) 梅津ゆりえ・真板昭夫「第二世代を迎えた日本型エコツーリズムの課題と展望に関する研究」西山徳明編『文化遺産マネジメントとツーリズムの現状と課題』(国立民族学博物館調査報告) 2004, p.212.

(68) 安村克己「いま、なぜ『観光』か? 『持続可能な観光』の教訓」『Regional Future』12, (2008.7), p.7.

〈[http://www.refrec.com/rfs/rfs12/rfs12\\_2.pdf#search='いま、なぜ「観光」](http://www.refrec.com/rfs/rfs12/rfs12_2.pdf#search='いま、なぜ「観光」)〉

(69) “Report of the world summit on sustainable development,” (A/COF.199/20) p.34.

〈[http://www.unmillenniumproject.org/documents/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/131302_wssd_report_reissued.pdf)〉

## (4) 保護管理機関

ガラパゴス特別法で規定された保護機関として、次のものが挙げられる。

## 【国立ガラパゴス庁】

ガラパゴス州のために専門的な諮問を行い、ガラパゴス州の計画策定の調整を行う機関として、国立ガラパゴス庁 (National Galapagos Institute: INGALA) の任務を規定している。INGALAは、ガラパゴス州の開発と保存に関する計画の策定の承認、居住管理、自然保全調査等の権限を有する。INGALAには、評議会 (Council of INGALA) と事務局 (Technical Secretariat of INGALA) が置かれている。(第3条、第4条を参照、以下カッコ内は関連する条文番号を示す)

評議会の構成員は、環境大臣 (議長)、財務大臣、国防大臣、観光大臣、通商漁業大臣、ガラパゴス州知事、ガラパゴスの漁業組合代表、農民・家畜飼育者代表等で構成され、ガラパゴスの遺産保護と管理に関する意思決定機関としての役割を担っている。(第5条)

## 【ガラパゴス国立公園】

ガラパゴス国立公園 (Galapagos National Park: GNP) は、ガラパゴス諸島の97%の地域に相当する陸域部分と海岸から40海里内の海洋保護区 (Marine Reserve) を管理している。(第11条)

## 【組織間管理機構 (AIM)】

海洋保護区の保護と持続可能な利用に係る政

策を決定する機関として、環境大臣 (議長)、国防大臣、通商漁業大臣、観光大臣、ガラパゴス観光会議所、漁民代表、自然保護・科学教育部門代表を構成員とし、国立ガラパゴス公園所長を事務局長とする組織間管理機構 (Autoridad Interinstitucional de Manejo, (Inter-institute Management Authority): AIM) を設置する。同機構は、海洋保護区内の漁獲割当、漁期等を承認する。(第13条、第14条)

また、ガラパゴス特別法の施行規則<sup>(70)</sup>により、AIMの下位機関として、6部門 (漁業部門、観光部門、自然保護・科学教育部門、国立公園、ガラパゴスのナチュラルリスト・ガイド、ダーウィン研究所) の代表から構成される参加管理委員会 (Junta de Manejo Participativo, (Participatory Management Board): JMP) が設置され、JMPは、関係者間の合意により漁獲量、漁期等を決定する。海洋資源の保護管理政策の決定に関して、先ずガラパゴスにおいて関係者間で合意形成し、次いでエクアドル本土での関係機関により決定するという2段階の決定制度が設けられている。

## (5) 公園入園料

ガラパゴス国立公園への公園入園料が規定されている (表3)。入園料は国庫に収められることなく、ガラパゴスの関係機関に直接配分され、環境サービスや観光サービスなどガラパゴス特

表3 ガラパゴス国立公園入園料

種 別	料 金	種 別	料 金
エクアドル住民でない外国人観光客 (12歳以上)	100米ドル	エクアドル人またはエクアドル在住の外国人観光客 (12歳以上)	6米ドル
エクアドル住民でない外国人観光客 (12歳未満)	50米ドル	エクアドル人またはエクアドル在住の外国人観光客 (12歳未満)	3米ドル
アンデス共同体の国民である外国人観光客 (12歳以上)	50米ドル	エクアドル住民でない外国人学生	25米ドル
アンデス共同体の国民である外国人観光客 (12歳未満)	25米ドル	2歳以下	無料

出典：ガラパゴス特別法第17条

(70) 「ガラパゴス州のための特別法の規則」 (Reglamento a la Ley Especial para la Provincia de Galápagos. Decreto Ejecutivo No. 1657. RO/358 de 11 de Enero del 2000.) 第43条、第45条～第48条

別法に規定する目的にそって使用される。徴収された入園料は、第18条の規定により、ガラパゴス国立公園等の関係機関に配分される<sup>(71)</sup>。(第17条、第18条)

#### (6) 居住者

ガラパゴスの住民は、①永住者、②一時居住者、③観光客・通行者の3種類に分類される。

永住者は、永住者である父または母からガラパゴス州で生まれた者、ガラパゴス州の永住者と法律上の婚姻関係にあるエクアドル人または外国人、ガラパゴス州の永住者の子、永住許可を得て継続して5年間ガラパゴス州に住んでいるエクアドル人または外国人に限られる。永住者には、漁業、生産活動、サービス活動、観光事業等の経済活動に従事する権利が付与される。(第25条、第26条)

一時居住者は、公的サービス、軍事、文化、学術、技術、スポーツ、宗教等の活動をするために滞在する者で、その活動は、ガラパゴス訪問の目的に制限される。観光客は、営利活動を行うことができず、また、居住期間は年間90日以内に制限されている。(第27条、第28条、第30条)

#### (7) 教育・健康管理制度

ガラパゴスの教育は、①ガラパゴスの特別な必要性に標準を合わせた訓練の優先、②環境保護の課題と社会経済の特性を取り入れた包括的な教育改革の制度化、③教育施設の整備、④教員給与と他の公的機関の職員との均衡保持といった基準に従い実施される。包括的な教育改革を推進するために事後評価を実施する。教育行政の効率的な実施のために、行政権限は教育文化省からガラパゴス州に委任される。(第32条～第34条)

初年度は自然環境の保護と持続可能な開発に

関する教育をガラパゴス州の団体職員向けに実施する。ガラパゴス州の教員は、自然環境保護教育のための課外活動を行うことが求められ、そのために教員給与の増額が保障される。(第32条、第35条)

健康管理制度では、予防医療計画の策定、医療施設の改善、医療スタッフの任命・訓練等の方針に従い、ガラパゴス地域の病院の建設・設備整備・事業運営のための資金の提供及び医療スタッフの高額の給与保障が規定されている。(第38条)

#### (8) 経済活動

##### ① 漁業規制

水産生物資源の持続可能な利用と保護のために、海洋保護区域の漁業活動は規制される。最新の魚類個体数調査を基礎に作成される管理計画で漁業区域と許可すべき漁業活動を規定する。小規模な漁業だけが認められ、漁業活動ができるのは永住者であって小規模漁業組合に加盟している者に限られる。漁業に使用する船舶は前もって登録しなければならない。(第39条～第44条)

##### ② 観光政策

ガラパゴスの観光は、「自然に基づく観光」(nature-oriented tourism)の原則に立って、ガラパゴス住民の利益に寄与することにあるとされる。

観光事業の管理については、観光大臣が観光サービスの必要最小限の基準を策定し、国立公園の上位機関であるエクアドル自然地域・野生生物森林庁(Ecuadorian Forestry Institute for Natural Area and Wildlife: INEFAN)が観光事業の計画を策定し、管理・監督を行う。観光事業は、INEFANの認可を受けた事業者または船舶所有者に限定され、観光施設を新設するにはINGALAの許可が必要とされる。(第46条、第47

(71) 入園料の関係機関への配分率は、ガラパゴス国立公園(GNP)40%、ガラパゴスの地方自治体20%、ガラパゴス州理事会(Provincial Council)10%、ガラパゴス・マリナーズ5%、INEFAN5%、国立ガラパゴス庁(INGALA)10%、州検疫検査システム(SICGAL)5%、エクアドル海軍5%である(法第18条)。

条、第49条)

永住者のみが観光事業の許可を得ることができ、現在及び将来の観光事業は、ライセンスを持つ永住者によって企画され、ガラパゴス住民が観光事業の主体である。地域振興策として、手工芸品の生産が奨励されており、製作された手工芸品や土産物は、生産者である住民(職人)だけが販売でき、公的機関や観光船の事業者が販売することは禁止されている。(第47条、第48条、第59条、第60条)

### ③ 農業政策

農業と牧畜は、ガラパゴスの自然と生物的特性に適合した生産システムで行われることが優先される。この原則にそって、農業活動において、地域住民の自立支援、観光活動との適合、外国農産物の輸入制限、有害な動植物の侵入抑制<sup>(72)</sup>が求められている。(第53条)

### (9) 外来生物の検疫等

外来生物の管理、侵入防止及び拡散防止に貢献することは、農業従事者だけでなく、すべての住民と法人の義務である。外来生物は、固有種や在来種に影響を与えるため、その検疫は、外来生物の撲滅とともに優先事項である。旅行者とその荷物の検査・検疫が港湾と空港において農業牧畜省(MAG)エクアドル農業牧畜衛生サービス(SES)によって実施されねばならない。このガラパゴスの検疫検査システム(Quarantine Inspection System for Galapagos: SES-SICGAL)の実施は予算的に保障される。(第53条～第55条)

農場やガラパゴス公園内の外来動植物の撲滅計画は、INGALAやダーウィン研究所の協力によって、農業牧畜省とINEFANにより策定される。(第55条)

有毒物に分類される除草剤及び農薬の散布、持込、販売は禁止されている。また、毒物・放

射性物質・核廃棄物等の投棄、スクラップされた重量装置・車両・船舶の陸上及び海洋保護区域への放置、本土からガラパゴスへの動物の移送・持ち込み、ガラパゴスの在来種の諸島間及び本土・海外への移送、許可を得ない諸島間の在来種と外来種の移送等、固有種・在来種に悪影響を与える行為は禁止されている。(第58条、第62条)

### 3 世界遺産委員会での議論及び危機遺産リストへの登録

ガラパゴス特別法と特別法施行規則の法的整備にもかかわらず、ガラパゴスは、押し寄せる危機を回避することができずに、2007年に危機遺産リストに登録された。その経過を世界遺産委員会での審議を中心に記述する。

【2003年】2003年の世界遺産委員会は、この数年間のエクアドル政府がガラパゴス国立公園とダーウィン研究所を通じて海洋保護区の保全と外来種の管理に努め、ガラパゴス特別法執行に努力したことを讃える一方、特に不法漁業の管理に継続して努力するように促した<sup>(73)</sup>。

【2004年】2004年になるとガラパゴスの政情不安等の状況変化により、世界遺産委員会の対応にも変化が現れた。2004年の世界遺産委員会は、ガラパゴスで起きている最近の出来事が海洋保護区の完全性に悪影響を与えていることについて述べ、資産の保全のために政府が果たしてきた従来の努力とは違う方向(ガラパゴス特別法の下で実施されてきた漁業規制のための参加型プロセスと矛盾するもの)にあることを指摘した<sup>(74)</sup>。

【2005年】ガラパゴスで進行している事態がガラパゴス国立公園と海洋保護区の完全性に悪影響を与えていることが再度喚起された。世界遺産委員会は、ユネスコ事務局長に対して、ガラパゴスの保全と持続可能な開発のための長期的

(72) 農業地域は開墾により造成されたため、外来植物が90%以上を占有するといわれる。藤原 前掲書(1), p.36.

(73) WHC-03/27.COM/7B, p.44.

(74) WHC-04/28.COM/15B, p.90.

な国際支援活動（Vision 2020）の推進を目的とする高度な活動を他の国連機関や援助国との国際協力によって開始することを要請した<sup>(75)</sup>。

【2006年】エクアドル政府から、環境省がガラパゴス国立公園所長の透明な選任プロセスを作成し、2006年4月に新所長を選任したこと<sup>(76)</sup>、新たに国立公園管理計画を策定したこと、海洋保護区の管理とパトロールによる有効性がガラパゴス国立公園によって評価されたこと、フカヒレの輸出を禁止したこと等が報告された。

世界遺産委員会事務局（世界遺産センター）・IUCNによる調査チームとガラパゴスの関係者の会議が開催され、ガラパゴスの抱えている諸課題について次のような協議が行われた<sup>(77)</sup>。この協議では、ガラパゴスのガバナンスの欠如に関する記述が注目される。

- ・ガラパゴス国立公園やダーウィン研究所の努力にかかわらず、不法漁業によってナマコが大量に捕獲されている。これらの機関のスタッフは献身的で高い専門性も有しているが、長期間に及ぶ人的資源の不足による能力欠如と要職者の任期が短いことにより、これらの機関は、効果的な任務を果たし得ていない。エクアドル政府からは、国立公園所長の選任については報告されたが、ガラパゴス国立公園の職員数は、海洋保護パトロール人員が40%不足しているように適切でない。INGALAに関しては、長官の頻繁な交代（1998年から8人の長官）、自治体の独自政策への指導力不足、不法移民管理の不備等が、また検疫検査システム（SESA-SICGAL）に関しては、設備・予算・人員の不足により増加する検査対象に対処できていないこと等が指摘される。
- ・ガラパゴス諸島の国立機関は、組織が不安定

で力不足に悩んできたが、ガラパゴスの地方政治（自治体、州政府、国会議員）は安定的であり、しばしばガラパゴス特別法の趣旨に反する新プロジェクトを推進しようとしている。例えば、ある自治体は、違法な世界スポーツフィッシング都市宣言を行い、またある自治体は許可がないにもかかわらず新空港を建設している。

- ・ガラパゴスへの移住を制限する規則がガラパゴス特別法の下で通過している。しかしこの規則は実行されていないため、不法移住が行われ、年6.9%（その半分は移住が原因）の人口増加をもたらしている。ガラパゴスの人口は1998年に18,000人であったが、現在（2006年）27,000人となっている。増加のうち5千人は、不法移住者であると推測される。
- ・観光がガラパゴスの経済成長の最大要因であり、その結果、不法移住が増えた。観光船クルーズによる伝統的な観光モデルでは、環境保護への直接的な影響は余りなかった。その一方、クルーズは、大陸から短期雇用の低賃金労働者の不法移住を誘引してきた。
- ・ガラパゴスは、グローバルな経済活動には参加しない、少ない人口を維持する外界から隔離された国立公園から、資金と移住を勧誘するような国際経済の関心の中心へと根本的な変化を遂げている。具体的な事例として、乗客500人用のクルーズ就航（以前は90人乗りの制限）、大手国際クルーズ船会社の営業、ホテルの建築ブーム、建物のインターネットによる国際的販売、「世界の国際スポーツフィッシング都市」の違法な宣言、観光客数の急激な増加、週33便のフライト、不動産投機と海岸沿い資産の価格上昇、シーフード世界市場と直結したため高価な海産物の急速な商業消

(75) WHC-05/29.COM/22, p.58.

(76) 2006年4月4日にラケル・モリナ（Raquel Molina）が第13代国立公園所長に任命された。“Sea Shepherd Welcomes Raquel Molina as the new Director of the Galapagos National Park,” May 10, 2006. Sea Shepherd <<http://www.seashepherd.org/news-and-media/news-060510-1.html>>

(77) WHC-06/30.COM/7B, pp.66-69.

費等があげられる。

・ガラパゴスは、長期保存・持続可能な開発と対立する経済発展モデルへと移行しようとしている。人間の存在と活動を外来生物の侵入プロセスから分離することに成功しないのならば、その結果、在来種と固有種の多様性が大量に喪失する。

さらに、世界遺産委員会は、ガラパゴスの将来ビジョンの発展を支援し、また、進行状況を測定するための基準と進行スケジュールの検討のために2007年3月までにIUCN、世界遺産センター及び関係者との会議を開催することを決定し、エクアドルに要求した<sup>(78)</sup>。会議で検討すべき項目は、ガラパゴスが抱えている諸課題から選定された15項目（ガラパゴスへの海陸のアクセス数、INGALAとSESA-SICGALの要職の選考方法、不法移民数、急速に管理されずに増える観光客、群島間や本土からガラパゴスへの船舶の検疫の非実行、過剰漁獲量と漁民のための代替手段の不十分さ、教育改革等）とされた。

【2007年】2006年の決定に基づいて、2007年4月にIUCN、世界遺産センター、関係者との会議が開催された。4月9日に開催された関係者会議で、アニタ・アルバン（Anita Alban Mora）環境大臣（当時）は、「かつて政治的混乱がガラパゴスの問題であったが、現在、ラファエル・コレア（Rafael Correa Delgado）大統領は、ガラパゴスに理解を示しており、遺産保護と持続可能な開発に強く関わっている」と述べた<sup>(79)</sup>。

翌4月10日、コレア大統領は、大統領令（Presidential Decree）を発した。その内容は、危機の状態にあるガラパゴスの環境の保護・管理を国家的優先課題とし、外来種対策の有効性、新観光事業の許可・居住許可の一時延期の検討、諸

島の人口センサスの実施、不法在住者の大陸への送還といった極めて厳格なものである<sup>(80)</sup>。

2007年6月に開催された世界遺産委員会において、ガラパゴスの危機遺産リストへの登録が決定された。この決定において、世界遺産委員会は、大統領令を通じてとられた断固とした行動を賞賛するとともに、大統領令の内容に即した具体的実行を強く勧告し、それを実施するために国際援助機関や保護機関がエクアドルと協力して行動することを訴えた<sup>(81)</sup>。

【2008年】2008年の世界遺産委員会では、外来種の撲滅計画の継続的実行、「ガラパゴス外来種基金」（Galapagos Invasive Species Fund）<sup>(82)</sup>の設立等のように大統領令の実現のための行動計画が進行していることを賞賛するとともに、ガラパゴス国立公園管理事務局長を選任する厳格で透明なプロセスの遅滞なき実施を要請し、地位の不安定性を廃除するためには、現在進められている制度的・政治的な関与が重要であることを強調した。エクアドルは保存状況の報告書の提出を求められ、危機遺産リスト記載への存続が決定した。

#### 4 ガラパゴスの政治的不安定と危機の要因

ガラパゴスが危機遺産に登録された一因としてエクアドルの政治的不安定が挙げられる。中央政府の政治不安は、ガラパゴスの保護機関にも影響を与え、その保護管理能力の低下につながった。

##### (1) 政治的不安定と行政能力の欠如

世界遺産の保護管理には、自然と人とが織りなす多様な環境要素と地域共同体の持続可能性を確保するために、それらを包括する統合的管

(78) WHC-06/30.COM/19, pp.70-71.

(79) "Mission Report, Galapagos Islands (Ecuador) (Ibis), 8-13 April 2007," p.4.

(80) *ibid.*, Annex4

(81) WHC-07/31.COM/24, pp.68-69.

(82) 国連開発計画の支援により2007年設立、基金1千5百万ドルを目標とし、国連基金、エクアドル政府等から2008年3月18日現在、基金3.19百万ドル注入、19世紀に家畜として持ち込まれた野生ヤギ、野生豚等の外来生物や近年増加する外来植物・昆虫を撲滅する資金に使用される。〈<http://whc.unesco.org/en/news/417>〉

理が必要であり、文化と自然のつながり、世界遺産を支えている地域共同体、持続可能性の3つが重要な要素であるとされる。一方、統合的管理の実現の重大な障害として、①官僚機構に特有な事なかれ主義、②民間の経済的利害関係からの抵抗、③プロセス開始への政治的意思の欠如、④最小限の資源の不足、⑤管理対象区域を確定する際の法的問題の複雑さ、⑥関係科学者と土地利用計画策定者との間の理解の欠如、があるとされる<sup>(83)</sup>。世界遺産の統合的管理の実現には、政治的意思の存在と効果的なガバナンスが不可欠な要素である。

世界遺産委員会でも、ガラパゴスの管理の障害として、ガラパゴス特別法を執行するための行政能力の欠如が認識され、2006年と2007年の世界遺産委員会で、INGALA、ガラパゴス国立公園等の保護機関の行政能力が弱いこと、組織間の調整が欠如していること、ガラパゴス特別法が十分に適用されず、法の趣旨が行政に効果的に反映されていないことが指摘された。

エクアドルでは、1979年8月の民政移管から2007年1月のコレア大統領就任まで28年6か月の間に臨時大統領を含めて13名の大統領が就任し、ほとんどの大統領が4年の任期を待たず交代している<sup>(84)</sup>。このような頻繁な大統領の交代をはじめとするエクアドルの政情不安<sup>(85)</sup>がINGALA、ガラパゴス国立公園等の要職の地位の不安定さと管理体制に影響を与え、ガラパゴスの自然保護の管理能力を低下させる原因と

なると考えられている<sup>(86)</sup>。国とガラパゴス州にリーダーシップが欠けていたため、ガラパゴスの観光は、効果的な規制と法の執行を欠いたまま発展し、長期的な持続可能性よりも短期的な利益に関心が集中したとされる<sup>(87)</sup>。

ガラパゴスの政情不安について、2004年の世界遺産委員会は、「ガラパゴスで起きている最近の出来事」が海洋保護区の完全性に悪影響を与えていると述べるとともに、資産保護のために政府が果たしてきた従来の努力とは違う方向に向かっていると指摘している<sup>(88)</sup>。2005年の世界遺産委員会でも悪影響を与えている「現在のガラパゴスの出来事」が注目された。

2006年の世界遺産委員会では、移住者管理と検疫検査体制の不備に関して、人間と物資を輸送する航空便の増加による外来生物侵入の脅威、過去40年間に1,500種の動植物の侵入、専門家による2020年までの西ナイル熱（West Nile Virus）侵入のおそれに関する警告等が報告されている<sup>(89)</sup>。ガラパゴスの行政能力の低下の結果、ガラパゴス特別法の規定にもかかわらず、不法移民管理や検疫検査の不備が生じていたが、観光の巨大化と人口の増加の原因は、ガラパゴスが推進してきた観光政策の欠陥というよりは、人口政策・移住者管理政策の欠如にあったとされる<sup>(90)</sup>。

## (2) 漁民と保護機関との紛争

ガラパゴスの行政能力を弱め、資源管理を困

83 磯崎博司「世界遺産条約の新たな展開と新たな視点」『環境と公害』38(2), 2008.Aut., p.12.

84 前掲書(22), p.84等

85 外務省ホームページ「エクアドルは、1822年の独立後、クーデターによる政権交代が繰り返され、1979年の民政移管以降は、民主主義体制は維持されてはいるものの、現在に至るまで政情不安が続いている。」

〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ecuador/data.html>〉

86 Galapagos Conservancy, "Political Context," 〈<http://www.galapagos.org/2008/index.php?id=58>〉; 小森繁樹「ガラパゴス諸島はいかにして危機遺産になったのか—途上国の保全と世界遺産委員会の役割—」『環境と公害』38(2), 2008.Aut., pp.35-36.

87 Graham Watkins, Felipe Cruz, "Galapagos at risk, socioeconomic analysis," Charles Darwin Foundation, p.14. 〈<https://www.galapagos.org/2008/index.php?id=96>〉

88 *op.cit.*(74), p.90.

89 *op.cit.*(77), pp.66-67.

90 西原 前掲書(30), p.240.

難にしている要因として、漁民による紛争が上げられる<sup>(91)</sup>。国立公園と海洋保護区のスタッフは、地方住民との紛争の結果として、しばしば暴力の対象となっていることが、世界遺産委員会のガラパゴス調査団（2007年）により報告されているが、その背景には、海洋資源をめぐる漁民と国立公園との対立があった。ガラパゴスの漁民の多くは、零細漁民である。彼らは、生活手段にも事欠いて観光等に職を求めて本土からガラパゴスにやって来た困窮者であり、結果として「にわか漁民」となった人たちが数多くいた<sup>(92)</sup>。

海洋資源をめぐる漁民と国立公園やダーウィン研究所との対立は、1990年代に噴出したが、それは高価に取引されるフカやナマコの漁業規制により深刻なものとなった。漁民は、「ダーウィン研究所はガラパゴスを自分の植民地にしようと思っている」と非難し、生計の機会を奪われた漁民は激怒し、1994年にはイサベラ島での漁民によるゾウガメの惨殺、1995年には武装した漁民による国立公園管理事務所とダーウィン研究所の占拠、同年ガラパゴス政治家によって指導された漁民ストライキの発生、1997年には国立公園に対する漁民の暴動と国立公園職員への狙撃・負傷事件等の紛争に発展した<sup>(93)</sup>。

既述のようにガラパゴス特別法の施行以後は、海洋資源の保護管理計画の決定のために地元漁民を含む関係者による決定メカニズムとし

て、組織間管理機構（AIM）と参加管理委員会（JMP）が設置された。21世紀に入ると、この調整機能が有効に働かなくなり、漁民のストライキ（2003年）、漁民の国立公園管理事務所の占拠（2004年）、国立公園職員のストライキ（2004年）のような社会紛争が顕在化した。その背景には、支持票の拡大を図るために、不満層である漁民の支持取り付けを画すガラパゴス出身政治家による政治的利用があったといわれる<sup>(94)</sup>。

2004年2月に漁業規制の廃止を訴えて、バリケードを張ってガラパゴス国立公園、ダーウィン研究所への通路を封鎖するという漁民ストライキが発生した<sup>(95)</sup>。2004年6月に再び、地元政治家の扇動により、ナマコ漁の規制に反対する漁民たちが、観光客の上陸阻止、国立公園への業務妨害等の示威行為を起し、国立公園管理事務所を占拠した<sup>(96)</sup>。

ルシオ・グティエレス（Lucio Gutiérrez）元大統領の就任直後の2003年1月31日に9年間在任したクルス<sup>(97)</sup>（Eliecer Cruz）ガラパゴス国立公園所長が解任され、アルタミラノ（Marco Altamirano）が任命された<sup>(98)</sup>。その後は、いわゆる「ガラパゴスの政治化」現象の下、頻繁な任命が行われた<sup>(99)</sup>。2004年9月にナウラ（Edwin Naula）所長の解任、セベタ（Fausto Cepeda）所長の任命により、透明な選任を求める公園職員のストライキが発生し、新所長が100名の漁民とともに公園事務所に入ろうとして暴動に発

(91) この項は、新木秀和神奈川大学准教授の前掲書(45)から多くの示唆を得ている。

(92) 西原 前掲書(30), p.236.

(93) *op.cit.*(36), p.39.

(94) 新木 前掲書(45), p.20.

(95) Galapagos Conservation Trust, "Fishermen Picket Galapagos National Park," 2004.2.

<[http://www.gct.org/feb04\\_7.html](http://www.gct.org/feb04_7.html)>; "Update on Fishermen situation in Santa Cruz,"

<[http://www.gct.org/feb04\\_8.html](http://www.gct.org/feb04_8.html)>

(96) Galapagos Conservation Trust, "Fishermen in Galapagos strike again," 2004.6.

<[http://www.gct.org/jun04\\_2.html](http://www.gct.org/jun04_2.html)> このストライキは、ガラパゴス漁業組合連盟理事長で国会議員のロジェリオ・グアッチャ（Rogelio Guaycha）のラジオでの呼びかけにより実行された。また、新木 前掲書(45)では、2月と6月の漁民ストの間の5月に2回にわたり国立公園職員による防衛のための自主的な建物封鎖があった。

(97) 自然保護者クルス氏は、2007年にコレア大統領によりガラパゴス州知事に任命された。

(98) Galapagos Conservation Trust, "New Director for Galapagos National Park," 2003.2.

<[http://www.gct.org/feb03\\_1.html](http://www.gct.org/feb03_1.html)>

(99) 2003年1月のクルス所長解任から2004年9月のナウラ所長解任まで7人が解任された。新木 前掲書(45), p.26.

展したが、10月に政府はセペタ所長の任命を撤回し、暫定所長にカリオン（Victor Carrion）を任命し、事態は収束した<sup>(100)</sup>。

このような混乱によって国立公園の管理能力の弱体化が懸念された。前述の2004年の世界遺産委員会での指摘—ガラパゴスで起きている最近の出来事が海洋保護区の完全性に与えている悪影響—は、こうした状況を踏まえて言われたものであり、2006年以降の世界遺産委員会では保護機関の要職の選任方法についての基準の明確化と要職の地位安定が強く求められてきた。

しかし、保護機関と漁民との間では、紛争だけが続いたわけではではない。保護機関と漁民の間で代替の生業の模索は続けられている。2007年ガラパゴス調査団と関係者の会議においても、エクアドル政府から、「漁業の代替となる生業としての観光を基盤とする地域社会の構築の必要性」が強調された。漁民の代替生業については、世界遺産委員会決定にも組み込まれたが、それ以前にも保護機関と漁民との間で模索が続けられていた。2005年7月にJMPにおいて、漁民の収入源の代替策として、観光客に漁民文化や漁業活動を紹介・展示し、観光客から収入源を得るという、漁業と観光とを結合する代替策が漁業組合により提案された。この提案は、ダーウィン研究所からの支持も得て、AIMにより承認された<sup>(101)</sup>。

## 5 ガラパゴスの将来モデル

ダーウィン研究所は、ガラパゴスの将来の課題は、観光と人口成長をコントロールし、持続的で適切な開発と生物多様性を維持する方法を見出すことであるという<sup>(102)</sup>。

ガラパゴスの97%は、人間の居住区ではなく、歴史的に先住民がいなかったという点でも人間活動の影響が少なく厳正に保護されてきた自然環境である。ガラパゴスにおける社会生態系システムは、「自然の中の人間」ではなく、「自然と共にある人間」と考えられ、共生関係において人間は、福利を提供してくれる自然資産の保護者と位置付けられる<sup>(103)</sup>。ガラパゴスは危機遺産に登録されても第一級の自然遺産地であることには変わりはない。「危機を招いた大きな理由は、自然遺産でない陸地3%の中に居住すべき人間と自然遺産との共生の問題に端を発している<sup>(104)</sup>。」との指摘があり、同じ研究者からガラパゴスの固有な生態系と人間居住の科学的共生が提唱されている<sup>(105)</sup>。

ガラパゴス国立公園管理計画（management plan of the Galapagos National Park）は、このような理念に立って2005年に改定された。管理計画は、陸域海域を統合するもので、①生態系と生物多様性の保存、②地域計画と生態系の調整、③関係機関の強化、④ガラパゴスの地域社会への支援、⑤自然体系・社会経済の管理に資する科学技術の総合的研究、⑥国家・国際レベ

<sup>(100)</sup> Galapagos Conservation Trust, “Breaking news from Galapagos,” 2004.9. [http://www.gct.org/sep04\\_3.html](http://www.gct.org/sep04_3.html)

<sup>(101)</sup> Charles Darwin Foundation, “Artisanal Fishing as a Cultural Experience, a novel alternative,” <http://www.darwinfoundation.org/files/newsroom/pdf/artesanal-17-08-2005.pdf>; Galapagos Conservation Trust, “Galapagos News From IGTOA,” [http://www.gct.org/feb06\\_4.html](http://www.gct.org/feb06_4.html)

<sup>(102)</sup> *op.cit.*(37), p.35

<sup>(103)</sup> González, *op.cit.*(43).

<sup>(104)</sup> 西原 前掲書(29), p.50.

<sup>(105)</sup> 西原 前掲書(30), pp.238-240.

<sup>(106)</sup> Charles Darwin Foundation, “The CDF and GNPS Alliance,”

<http://www.darwinfoundation.org/en/our-work/tech-assist/alliances/gnps>; Galapagos Conservancy, “The Galapagos National Service,” <http://www.galapagos.org/2008/index.php?id=47>

<sup>(107)</sup> González et al., *op.cit.*(43).

ルでの学術的協力をその内容とし、従来の自然保護区域に加えて、人間居住と自然とを統合的に管理する点に大きな変化がみられる<sup>(106)</sup>。

ガラパゴスの将来の方向性として、内因的モデル (endogenous model)、外因的モデル (exogenous model)、最悪モデル (perverse model) の三つのモデルを想定するマドリッド・オートノマ大学 (Universidad Autónoma de Madrid) ホセ・ゴンザレス (José A. González) 等の考え方があ  
る<sup>(107)</sup>。

- ①内因的モデル：自給的な社会を前提として、観光収入を地域住民の生活改善と自然資産の保護に活用する。国立公園が新計画に採用しているモデル。最も望ましいモデルとガラパゴスの関係者は考えている。
- ②外因的モデル：移住者の増加や物資・資金を大陸に依存する外界（大陸）と結合した社会である。その結果、自然資産が失われている。ガラパゴスの現状を示している。
- ③最悪モデル：衰退の道を辿り、エコツーリズムに必要な質の高い自然環境が提供できない状態になる。このような道は多くの関係者は望んでいないが、現在の発展が続くなら、将来現実になる可能性がある。

前述の2006年の世界遺産センターとIUCNの調査チームも、ガラパゴスの現状を分析して、

- ①ガラパゴスがグローバルな経済活動には参加しない、少ない人口を維持する、外界から隔離された国立公園であったが、②資金と移住を勧誘するような国際経済の中心に変貌し、③人間の活動と外来種の侵入プロセスとを分離することが上手く機能していない結果、在来種・固有種の多様性が大量に喪失している、と同様の方向性を報告している<sup>(108)</sup>。

内因的モデルである自給的な社会の実現には、ガラパゴス住民の生活を内因的モデルに適

応させるという困難な課題がある。生態系の維持と固有生物の多様性を保存するために、人間の干渉を最小限に抑えるというガラパゴス特別法第2条の規定を遵守し、内因的モデルを実現するためには、多くの課題が山積していることも事実である。内因的モデルでは、ガラパゴスは物資・資金などの大陸への依存度を最小限にして、脆弱な自然環境に応じた制約を受容し、住民の生活様式をガラパゴスの収容力 (carrying-capacity) に適応させることが持続可能な未来への移行を容易にする最善で唯一の道であるとされる<sup>(109)</sup>。

ガラパゴス自然保護財団理事長ヨハンナ・バリー (Galapagos Conservancy, President, Johannah Barry) は、「ガラパゴスは、もはや孤立した国立公園ではない。その保全は、人間の課題をどのように解決するかにかかっている。」と述べた<sup>(110)</sup>。今後のガラパゴスの再生が期待される。

おわりに

ガラパゴスの事例がわが国に与える示唆として、第一に観光資源と自然保護の均衡、第二に自然保護活動の促進、第三に厳格化が求められる保護管理体制の3点に関することが考えられる。

第一として、わが国が平成10年6月に策定した「観光立国推進基本計画」において、文化財は重要な観光資源として位置づけられ、文化財の世界遺産への登録の推進、適切な保護、世界遺産の理解促進等の方針が示され、「観光立国戦略会議報告書」(平成16年11月30日)においても、世界遺産の観光資源としての活用が提言されている。また、多くの自治体では、地域振興の起爆剤として、世界遺産に寄せる期待は大きい<sup>(111)</sup>。一方で、世界遺産登録により観光効果

<sup>(108)</sup> *op.cit.*(77), p.69.

<sup>(109)</sup> González et al., *op.cit.* (43).

<sup>(110)</sup> Galapagos Conservancy, "Presidential Decree Declares Galapagos Islands at Risk," <http://www.galapagos.org/2008/index.php?id=36>

がもたらされた遺産登録地では、その収容力を超えた観光客数の増加により、交通渋滞や居住・自然環境の影響への対応を迫られた事例もある。世界遺産の保全、観光振興、住民の福利の均衡が望まれる。

第二に、平成19年1月に暫定リストに掲載された小笠原諸島では、世界遺産登録に向けて、外来種の撲滅と固有種の保護対策に努めている。「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」(平成16年法律第78号)が制定され、「特定外来生物被害防止基本方針」(平成16年11月14日)が閣議決定されているが、ガラパゴスの事例からみても自然遺産地における外来種撲滅と固有種の保護は、重要な課題である<sup>(112)</sup>。世界遺産登録への努力が小笠原諸島の自然資産の確実な保存に結実することが期待される。

第三の点については、近年、世界遺産の管理について複数の個別管理計画を統合した管理計画策定を世界遺産委員会から求められることが多くなっている。わが国は、平成19年に世界遺

産「知床」の海域管理に関する「知床世界自然遺産地域多利用型統合的・海域管理計画」を提出したが、平成20(2008)年の世界遺産委員会で陸海域全体の統合的管理計画の作成が要請された<sup>(113)</sup>。これを受けて同年から知床世界自然遺産科学委員会で計画作成のための審議が開始されている<sup>(114)</sup>。

ダーウィン研究所の報告書は、「ガラパゴスは、世界で起きている社会・政治・経済・環境の変化の縮図である。ガラパゴスで起きている変化は、他の地域の将来を反映している。ガラパゴスの持続可能な社会の発展と島の長期保全は、世界の他の地域のモデルとなり得る。その反対にもしガラパゴスの持続可能な社会と長期保全を実現できないのなら、世界のどの地域で実現できるだろうか。<sup>(115)</sup>」と述べている。ガラパゴスの危機遺産に至った経緯と長年にわたる自然保護への取り組みがわが国の施策の参考となることが期待される。

(はせがわ しゅんすけ)

<sup>(111)</sup> 平成20年の世界遺産委員会で登録延期となった「平泉の文化遺産」を保有する岩手県平泉町は、世界遺産を目指す理由を「国際競争力のある観光地づくり」として地域振興を目指している。「町長施政方針演述」平成20年3月4日、平泉町ウェブサイト〈<http://www.town.hiraizumi.iwate.jp/site/entry/cat141/cat150/cat191/post.php>〉

<sup>(112)</sup> 「外来生物問題に関する総合的な取り組みについて(中央環境審議会野生生物部会外来生物対策小委員会委員長談話)」平成16年9月1日、環境省ウェブサイト〈<http://www.env.go.jp/council/13wild/y130-03/ref03.pdf>〉

<sup>(113)</sup> WHC-08/32.COM/24, pp.55-56.

<sup>(114)</sup> 知床世界遺産科学委員会は、「知床の自然環境を把握し、科学的データに基づいて海域と陸域の統合的な管理を行うために必要な助言を得る」機関として平成16年7月に設置され、学識経験者と関係行政機関から構成される。知床科学委員会、知床データセンターウェブサイト〈[http://shiretoko.env.gr.jp/modules/meeting/index.php/science\\_committee.html#top\\_of\\_pico\\_body](http://shiretoko.env.gr.jp/modules/meeting/index.php/science_committee.html#top_of_pico_body)〉；「管理計画素案に温暖化対策盛り 知床世界遺産科学委」『朝日新聞』(北海道版)2008.11.20. p.29.

<sup>(115)</sup> Watkins et al., *op.cit.*(87), p.16.