



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	世界遺産条約におけるグローバル・ストラテジーの運用と課題
Author(s)	田中, 俊徳; Tanaka, Toshinori
Citation	人間と環境, 35(1), 3-13
Issue Date	2009
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47074
Type	journal article
File Information	tanaka.pdf



[原 著]

世界遺産条約におけるグローバル・ストラテジーの運用と課題

田中俊徳*

Management and Challenges of Global Strategy on World Heritage Convention

Toshinori Tanaka*

摘 要

1972年のユネスコ本会議において採択された世界遺産条約は、2008年10月現在、185の条約加盟国と878カ所の世界遺産地域を有し、その規模と知名度、人気から成功している条約と目されることも多い。しかし、1993年に発表されたイコモスの調査報告において、世界遺産は文化遺産に大きく偏り、地域別に見ても、ヨーロッパ・北米に著しく偏っていることが指摘された。また、遺産の内容も、とりわけキリスト教に関する宗教遺跡や世界的に有名な「エリート」遺産に偏っているとされた。このような世界遺産の偏りを是正するために、1994年の世界遺産委員会において「グローバル・ストラテジー (Global Strategy for a Balanced, Representative, and Credible World Heritage List)」の採用が決定した。これは、「バランスがとれ、代表的かつ信頼できる世界遺産リスト」を達成するために、地域間の世界遺産数のバランスや文化遺産と自然遺産のバランスを考慮し、世界遺産概念の多様化を狙ったものである。以降、世界遺産委員会と世界遺産条約事務局であるユネスコ本部世界遺産センターでは、このグローバル・ストラテジーを基本方針として、条約運営を実施することになった。グローバル・ストラテジーの採用から15年、この基本方針の運用はどのようになされたのか、文献調査と筆者の実務経験から検証した。

結果として世界遺産概念の多様化は達成されたが、地域間における格差は拡大傾向であることが分かった。また、文化遺産と自然遺産の格差も拡大傾向であった。その理由として、世界遺産新規推薦件数の増加による審査の厳格化が挙げられる。審査の厳格化は、世界遺産登録に関してノウハウや研究蓄積があり、そのための予算も多いヨーロッパなどの先進国に有利な傾向となり、途上国には一層困難なものとなりつつある。このような矛盾を抱えつつも、世界遺産委員会や世界遺産センターではグローバル・ストラテジーに則した政策運営の努力がなされている。

キーワード：世界遺産条約，グローバル・ストラテジー，自然保護，文化保護，ユネスコ

key words : *World Heritage Convention, Global Strategy, Nature Conservation, Culture Conservation, UNESCO*

* 京都大学大学院地球環境学舎博士後期課程 (606-8501 京都市左京区吉田本町)

e-mail: up-here@clouds.mbox.media.kyoto-u.ac.jp

* Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University (Yoshida-Honmachi, Sakyo, Kyoto, 606-8501, Japan)

1. はじめに

昨今「世界遺産」という言葉を目に耳にする機会が多い。モン・サン・ミッシェルや屋久島、グランド・キャニオンやアンコール・ワットなど一生に一度は訪れてみたい場所の代名詞的存在ともなっている。

世界遺産とは1972年のユネスコ(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization / 国連教育科学文化機関)本会議で採択された「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)」, 通称「世界遺産条約」に基づき, 「卓越した普遍的価値(Outstanding Universal Value, 以下, OUV)」を有すると認定された文化遺産, 自然遺産, また, 文化, 自然双方の価値を持つ複合遺産のことを指す。同条約の定める世界遺産委員会(以下, 委員会)によってOUVを有すると認定された遺産はユネスコの世界遺産リストに登録される。委員会は同条約の加盟国から選出された21カ国で構成され, その任期は6年間である。2年毎に7カ国ずつ改選されるため3年間で完全に入れ替わることになる(*Operational Guidelines*, 19-26項, 2008)。

2008年10月31日現在185の条約加盟国が存在し, 世界遺産リストには878カ所が登録されている。その内訳は文化遺産が679カ所, 自然遺産が174カ所, 複合遺産が25カ所となってお

表1. 「世界遺産リスト登録数上位国家
(2008年10月現在)」

1. イタリア	(43)
2. スペイン	(40)
3. 中国	(37)
4. フランス	(33)
5. ドイツ	(32)
6. メキシコ	(29)
7. イギリス	(27)
7. インド	(27)
9. ロシア連邦	(23)
10. アメリカ合衆国	(20)

出所 世界遺産センターホームページ <http://whc.unesco.org/list/stat> より作成

り, これらは145カ国に分布している。つまり, 条約加盟国のうち40カ国は世界遺産を保持していない。表1にあるように世界遺産を多く有する国をリスト化すると上位10カ国で311カ所の世界遺産を保持しており, これらは全世界遺産の35%以上をしめている。

上位10カ国以下はブラジル(17), オーストラリア(17), ギリシャ(17), カナダ(15)と続き, 日本はスウェーデンと並び14カ所の世界遺産を保持している。さらにポーランド(13), ポルトガル(13), チェコ(12), ベルギー(10)と続き, 上位20カ国で世界遺産リスト登録数は453カ所となり, 全体の約52%となる。

これは世界遺産がいかに偏在しているかを物語る数字の1つであろう。本稿ではこのような世界遺産の「偏り」について考察する。偏りとは, 上述のように国別の世界遺産数であったり, 地域ごとの数であったり, また, 遺産内容の偏りである。委員会ではこれらの「偏り」を是正するために1994年に「グローバル・ストラテジー(Global Strategy for a Balanced, Representative, and Credible World Heritage List)」を採択するに至った。その詳細は第1節以降で述べることにする。

世界遺産に関する先行研究としては, 経済学の観点から世界遺産の環境価値を評価した「世界遺産の経済学」(栗原ら, 2000), 歴史学の視点から文化遺産を中心に考察した「世界遺産と歴史学」(佐藤ら, 2005), 岩波書店発行の季刊誌『環境と公害』第38巻2号(2008)における「世界遺産の課題と今後」と題された論文特集, 生態学における現地報告の類などが存在するが, 世界遺産条約運営の要であるグローバル・ストラテジーに焦点を当てた論考は存在しない。これまでの世界遺産研究の多くは, 各分野における「世界遺産」を題材とした副次的な接近であったといえるだろう。本稿では, 世界遺産条約の基本指針となっているグローバル・ストラテジーの運用と課題について, 筆者のユネスコ本部世界遺産センター(以下, センター)における実務経験と併せて検証する¹。世界遺産条約における基本政策を世界遺産条約運営の立場から捉える点に本論の独自性があると言えるだろう。

2. 世界遺産条約とグローバル・ストラテジーに至る歴史

2.1 世界遺産条約の成立

世界遺産条約は2つの発案が融合するかたちで誕生した。1つはユネスコが1960年代にアブ・シンベル神殿などの遺跡を救済する国際キャンペーンを成功させ、その経験に基づき国際的な援助による保護活動を推進していた背景にある。その対象はインドネシアのボロブドゥール遺跡やパキスタンのモヘンジョ・ダロ遺跡など計28カ所にのぼる。これは従来国家の枠組みでしか行えなかった文化遺産保護を国際社会全体で対処する方向性を示した点で画期的であった。これらの成功から、ユネスコは、文化遺産の保全に係わる国際的非政府組織であるイコモス (International Council on Monument and Site / 国際記念物遺跡会議) とともに文化遺産保護の国際条約準備に本格的に取り掛かることになった。もう1つの潮流はアメリカ合衆国によって発案された「世界遺産トラスト」である。1872年にイエローストーン国立公園を誕生させ世界で最初の国立公園制度を整えたアメリカでは、1906年には文化遺産であるメサ・ヴェルデを国立公園に指定するなど古くから自然遺産と文化遺産を融合させた保護体制を整えてきた。1965年にホワイトハウスで開かれた国際会議においてアメリカは「世界遺産トラスト」の創設を訴えた。アメリカの「世界遺産」設立への主張は1972年のイエローストーン国立公園誕生100周年を前に高まり、1971年にニューヨークで開催された国連環境会議の準備会議において自然と文化を国際的に保護するような国際条約の創設を提唱することになった(佐藤ら, 2005)。

こうしてユネスコとイコモスが準備してきた国際的な文化遺産保護条約はアメリカの主張を採用し、最終的に1972年11月のユネスコ本会議において採択されるに至った。当時のニクソン大統領が世界遺産条約のことを「アメリカで誕生した公園概念の世界規模化」と表現しているように世界遺産はアメリカが世界に誇るべき国立公園制度の世界規模版であるという認識が高かったことがうかがえる (*ejournal USA*, 2008)。こうして

1972年に世界遺産条約は誕生し、1975年に加盟国が20カ国を数えたところで条約発効に至った。アメリカは1973年に最初の条約加盟国となり1978年にイエローストーン国立公園を世界で最初の世界遺産の1つとして登録している。

2.2 世界遺産リスト登録手順

次に世界遺産リストへの登録手順について説明したい。なぜなら世界遺産への登録手順は以降で論を進めるにあたって必要不可欠な知識であるからだ。

まず、世界遺産はセンターや委員会がミシュランのガイドブックのように勝手に登録するものではない。あくまで条約加盟国からの推薦を委員会が審査した上で登録の是非が検討されるものである。その手順は図1にあるように複数回の審査を経る必要がある(危機遺産を除く)。まず世界遺産条約に加盟することは当然であるが、その次に世界遺産暫定リスト (Tentative List) を各国が準備しなければならない。つまり世界遺産リストに登録する意思のある物件を暫定リストに登録しておくのだ。各国が準備する暫定リストに審査はないため各国が自由に登録することができる。またセンターに推薦する物件はこの暫定リストに入れておかなければならない。日本では彦根城や小笠原諸島など14件が登録されている(2008年10月現在)。センターへの推薦締め切りは毎年2月1日と定められており、これ以降に提出した場合は翌々年以降に審議されることとなる。図1にあるように最初の審査はセンターにおける書類審査(または、1次審査/formality check)である。これは書類上の不備がないか、法的な問題やOUVの説明が充分であるか、などの観点で行われるものだ。この書類審査をパスすれば、次に諮問機関による現地調査が実施される。諮問機関は、文化遺産はイコモスとイクロム² (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property/文化財保存修復研究国際センター)であり、現地調査を行うのはイコモスである。自然遺産はIUCN (International Union for Conservation of Nature/国際自然保護連合)が諮問機関であり、現地調査を行う。複合遺産や文化的景観の場合はイコモスとIUCNの両者が担当する。そして最後に世界遺産委員会

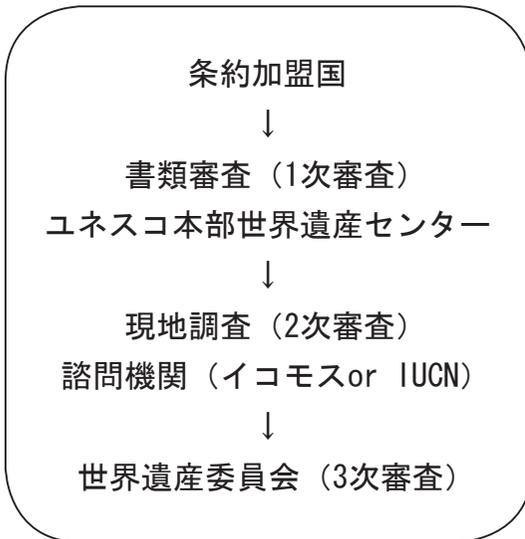


図 1. 世界遺産登録推薦・審査手順

出所 *Operational Guidelines*, 120-160 項, 2008 より作成

での審議を経て登録の是非が決定する。原則的に 2 次審査（現地調査）の結果が覆されることはないが、例えば、石見銀山のように現地調査で登録延期勧告があったにも関わらず、委員会で「逆転」登録を果たした例もある。よって実質的には審査は 2 回であるが、最終判断はあくまで委員会によって行われる点に留意が必要だ。

2.3 グローバル・ストラテジー

「はじめに」でも述べたように 2008 年現在、国別における世界遺産リスト登録数には大きな偏りがある。上位 20 カ国を見てみると、いずれも先進国もしくは BRICs と呼ばれる大国などであり、唯一の例外が 20 位にランクインしているペルーであろう。

この項では現在の世界遺産条約運用上の最大の指針となっているグローバル・ストラテジーが採用される 1994 年当時の状況を振り返ることとする。前項でも述べたように世界遺産条約が発効し、最初の登録がなされたのは 1978 年であった。それから 15 年後、つまりグローバル・ストラテジーが採用される前年の 1993 年当時の世界遺産リスト登録状況はどうだろうか。1993 年当時世界遺産リスト登録数は 410 カ所であった。そのうち 304 カ所が文化遺産であり、自然遺産は 90 カ所であった（残りの 16 カ所は複合遺産）。文化遺

産が自然遺産の 3 倍以上である。また全 410 カ所のうち 190 カ所がヨーロッパ・北米ユニットに偏っていた。これは全体のおよそ 46% にあたる。残りの約半数はアジア太平洋（20%、以下、約を省略）、中南米（13%）、アラブ諸国（11%）、アフリカ（10%）に分散していた。なお、これら地域区分はセンターの指針に従ったもので、恣意的なものではない。また 1987 年から 1993 年に実施されたイコモスの調査によると当時の世界遺産は概してヨーロッパに集中しており、歴史的街区や宗教関連施設、とりわけキリスト教に関連する遺産が多くなっている（over-represented）ことが示された（*Global Strategy*, 1994）。この状況は世界遺産条約が西洋中心主義の考えを色濃く反映しているという批判につながった（佐藤ら, 2005）。

このような批判を受け上述したように 1994 年の世界遺産委員会において、グローバル・ストラテジーが採用されることとなった。グローバル・ストラテジーが目指すのは世界遺産条約の理念を遂行するために、より「バランスの取れた、代表的かつ信頼性の高い」世界遺産登録の実施であった。そのためには「世界遺産」の概念を広げ、新たな条約加盟国を増やし、とりわけ発展途上国からの世界遺産登録推薦を増やす必要があった。具体的には世界遺産の新たな概念として、人間と自然環境との交流を顕著に示す「文化的景観」が文化遺産の基準として 1992 年に新たに採用されている。また 1994 年に奈良で実施された「世界遺産条約に関連した真正性に関する奈良会議」で採択された「奈良ドキュメント（Nara Document on Authenticity）」において「文化遺産はそれぞれの文化的脈絡の中で検討、判断されなければならない」とされ、世界遺産の登録審査のみならず、各地域における文化遺産の特定と保護のプロセスや理論にも影響を与えた（Nara Document, 第 11 項, 1994）。例えばそれまでの遺産がヨーロッパに偏っていた 1 つの理由として「素材の真正性」の議論が挙げられる。西洋に特徴的である石造りの建造物は長期保存に向いており、築数百年以上の建物を多く見ることができる。一方アジアや太平洋、アフリカ地域に特徴的な木材や土（日干し煉瓦を含む）を利用した建造物は、その

耐用年数などの関係から修復を繰り返す必要があることが多い。このように修復を繰り返す歴史的建造物は世界遺産条約が課す「真正性」の点において不利であった。しかしこの点が世界遺産における西洋中心の思考として1980年代後半頃から日本やノルウェーを中心に批判が展開され、奈良ドキュメントの採択に至ったのである。よって奈良ドキュメントはアジアやアフリカなど木や土による建造物の歴史と文化を有する国々において世界遺産登録可能性を増すモメンタムとなった(佐藤ら, 2005)。このような世界遺産概念の拡大は言い換えれば世界遺産の多様性を確保することだと指摘できるだろう。その結果文化遺産においても宗教遺産(とりわけキリスト教)だけではなく新たに「産業遺産」や「道の遺産」などの概念が提唱され、登録されるようになった。また1国による申請が主流である世界遺産登録推薦においても、共同推薦(Trans-boundary Nomination)が歓迎される傾向となった(*Operational Guidelines*, 61項c.vi., 2008)。

筆者はセンターにおいてアジア太平洋局(Asia & Pacific Unit)に配属され中央アジアを担当したが、この間に関わった「西天山山脈(West Tien-Shan)」はまさにグローバル・ストラテジーの実践と言える。西天山山脈は中央アジア初の自然遺産を目指したものであり、また、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン3カ国による共同推薦であった。さらにキルギスは世界遺産を保有しておらず中央アジア全体としても世界遺産の数は少ない(under-represented)状況であったからだ。同じく携わったシルク・ロードの推薦事業も中国から中央アジアなどにまたがる共同推薦であり「道の遺産」としても後押しされるものであった。このようにグローバル・ストラテジーは委員会の意向を受け、世界遺産条約事務局として機能するセンターでの活動指針としても強く意識されている。

3. グローバル・ストラテジーの運用とディレンマ

前節で見たようにグローバル・ストラテジーは世界遺産の地域間の偏り、また、遺産内容における偏りを是正し、世界遺産概念を多様化するため

に積極的に取り入れられているものである。本節ではそのグローバル・ストラテジー採用以降の経過と世界遺産におけるもう1つの問題とのディレンマを検証する。さらに、センターの支援状況も補足的に説明する。

3.1 グローバル・ストラテジーの経過

グローバル・ストラテジーの目標を①地域間における世界遺産数のバランス是正②遺産間における世界遺産数のバランス是正③世界遺産概念の多様化、と単純化した場合、それぞれの2008年現在における状況は1993年時と比較してどうであろうか。

まず2008年10月現在の世界遺産リスト登録数878カ所のうちヨーロッパ・北米ユニットにおける世界遺産数は434カ所であり、全体の48%に上昇している。遺産の増加率も15年間で250%と最も高い。一方アジア太平洋は182カ所(21%)であり上昇率は225%である。中南米は120カ所(14%)で上昇率は226%である。同じくアラブ諸国は66カ所(7.5%)で上昇率147%、アフリカ諸国は76カ所(9%)で上昇率190%となっている。このようにアラブ諸国、アフリカ諸国における世界遺産登録数の増加は鈍く、反面、依然としてヨーロッパ・北米地域の世界遺産登録が増加している様子がうかがえる³(表2参照)。また世界遺産に占める文化遺産の数は878カ所中679カ所となっており、その割合は1993年当時の74%から77%に3%上昇している。一方自然遺産の数は174カ所(20%)であり、複合遺産が25カ所となっているように遺産間のバランスもむしろ拡大傾向にあると指摘できる(表3参照)。

表2. 地域別世界遺産数比較(1993/2008)

	1993年度	割合(1993)	2008年度	割合(2008)
欧州・北米	190	46%	434 ¹	48%
アジア太平洋	81	20%	182 ¹	21%
中南米	53	13%	120	14%
アラブ諸国	45	11%	66	8%
アフリカ諸国	40	10%	76	9%
総計	410	100%	878	100%

注1 モンゴルとロシア連邦にまたがる「ウヴス・ヌール盆地」はアジアとして数えている。

出所 世界遺産センターホームページ
<http://whc.unesco.org/list/stat> より作成

表 3. 世界遺産内訳 (1993/2008)

	サイト数 (1993)	割合 (1993)	サイト数 (2008)	割合 (2008)
文化遺産	304	74%	679	77%
自然遺産	90	22%	174	20%
複合遺産	16	4%	25	3%
総 数	410	100%	878	100%

出所 世界遺産センターホームページ
<http://whc.unesco.org/list/stat> より作成

一方世界遺産概念の多様化は順調に進んでいると言える。例えば 1995 年に文化的景観のカテゴリーで登録されたコルディリェーラの棚田群(フィリピン)を始めとして多くの文化的景観が世界遺産に登録されている。日本では石見銀山(正式名称,「石見銀山遺跡とその文化的景観」2007年)が文化的景観として登録され,また「平泉—浄土思想に関連する文化的景観」が 2008 年の登録を目指したが残念ながら登録に至らなかった例がある。また「道の遺産」として日本の熊野古道(正式名称,「紀伊山地の霊場と参詣道」2004年)が登録されたことも記憶に新しい。道の遺産としてはスペインの「サンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路」(1993)や「フランスのサンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路」(1998, スペインとは別件)が挙げられる。筆者の関係したシルク・ロードも将来的に道の遺産として登録される可能性を秘めている。同様に産業遺産の登録も増加しており,日本の石見銀山はこれに類する。海外においてはイギリスの「コーンウォールと西デヴォンの鉱山景観」(2006)やスウェーデンの「ファールン」(2001)など 10 数カ所存在する。また,グローバル・ストラテジーの成果として 1993 年から 2008 年までの 15 年間で新たに 46 の新規加盟国を迎えることとなった。これは 1993 年以前における増加率と比較すると少ないが,国家の数に限りがあることを考えると高く評価できる点である。

3.2 ケアンズ決議 (Cairns Decision)

前項で述べたように世界遺産概念の多様化においてはある程度の成功を収めることができたが,地域間のバランスと遺産間のバランスは依然大きいままである。その一因として指摘できるケアンズ決議の内容について本項では述べる。

2000 年にオーストラリア・ケアンズで実施された第 24 回委員会では「ケアンズ決議」が採択された。この決議は世界遺産登録推薦件数の増加に対応するため委員会への新規推薦案件数を 30 に制限することを示唆したものであった。図 2 にもあるように世界遺産の登録件数は 1999 年に 48 件, 2000 年に 61 件と突出している。その後,第 28 回委員会においてこの新規推薦案件数は年間 45 件とされた (COM28, 2004)。またケアンズ決議は単に新規推薦案件数を制限するのではなく,グローバル・ストラテジーに則した方向性で制限していることが特筆される。まず始めにすでに世界遺産を保有している加盟国が新規推薦できる件数は原則として年間 1 件とする点である。「はじめに」で見たように加盟国間における世界遺産保有数には大きな偏りが存在する。年間新規推薦件数を明言したのはこれが最初であった。一方世界遺産を保有していない国は年間 2 件以上の推薦が可能である。またグローバル・ストラテジーが世界遺産概念の拡大,多様化を狙っていることをふまえ,文化遺産と比較して数の少ない自然遺産や文化的景観などの新たな概念を伴う文化遺産である場合は優先権を有する条項も付された。同様に共同推薦も委員会の推進するところとなり,

年度別世界遺産登録数

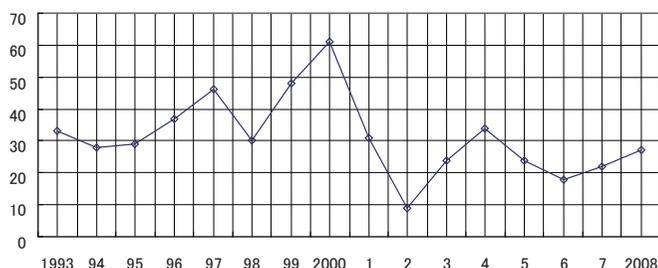


図 2. 年度別世界遺産登録数 (1993 年～ 2008 年)

出所 世界遺産センターホームページ <http://whc.unesco.org/list/stat> より作成

共同推薦についても優先権が認められることとなった。これにより、すでに世界遺産を保持している国であっても、自然遺産や共同推薦を伴えば、最大3件程度の申請を行うことが可能となっている。このようにケアンズ決議は年間新規推薦件数をグローバル・ストラテジーに則して規定した。しかし結果はすでに述べたようにむしろ正反対の様相を呈しているかに見える。これはなぜだろうか。

3.3 地域間格差拡大の原因－ケアンズ決議によって生じたディレンマ－

世界遺産に登録されるには第1節で見たように1次審査(書類審査)、2次審査(現地調査)、3次審査(委員会による審議・決定)の3段階がある。ケアンズ決議以降の流れから3次審査に挙げることのできる遺産は制限される傾向にあり、そのため1次審査が以前にも増して厳格化した。ここにグローバル・ストラテジーに対するディレンマが生じる。すなわち1次審査はサイト本来の価値とは無関係であり、単に書類上の不備や法整備の側面、OUVの説明などが問題となる。この1次審査において圧倒的に有利であるのが、すでに多くの世界遺産を有する国々である。なぜなら世界遺産登録には膨大な調査や研究蓄積が求められ、これらには熟練した専門家による調査や世界遺産推薦書類作成のノウハウ、また、そのための予算が不可欠になるからだ。つまり世界遺産の登録推薦には、予算と頭脳、そして、ノウハウが必要であり、これらに秀でているのは概して先進国であるからだ。

世界遺産登録推薦にかかる予算は推薦国やサイトにより異なり、また、業務上の問題でもあるため詳細は自粛したいが、一般的に数千万円から数億円は必要になる。専門家などの人件費、彼らの渡航費や数回から数10回行われる国内外の会議を含めると、数億円、場合によっては数10億円という額が必要となる。しかし、これらの額を途上国が負担することは極めて困難であるし、それだけの政治基盤があるか、それに伴う法基盤とその実行力はあるか、などを鑑みると、一層途上国の世界遺産登録推薦は困難であると言わざるを得ない。よってグローバル・ストラテジーでは新規加盟国による世界遺産登録や数の少ない途上国からの推薦、自然遺産や新たな概念を反映した遺産の推薦を奨励しているが、実質的に資金やノウハ

ウに欠ける国による世界遺産登録は容易ではない。この状況は1990年後半から続く世界遺産人気に伴って増え続ける新規推薦件数によって助長されつつある。つまりケアンズ決議以降、委員会で審議できるサイトを年間45件以内に制限しているため(今後さらに制限される可能性もある)、1次審査は厳格化を余儀なくされ、これにより推薦書類作成のノウハウや予算に欠ける国は以前にも増して登録が困難になりつつある。

実際に筆者がセンターに勤めていた2006年度の1次審査結果(2007年度登録推薦分)を見てみると、先進国の1次審査通過率は95%と途上国の52%より格段に高い⁴。また表4にあるように1次審査の通過率はヨーロッパが82%、アジア太平洋が57%、中南米が60%、アラブ諸国が0%、アフリカ諸国が56%となっており、ヨーロッパの優勢が窺える。さらに、すでに世界遺産を多数保有しているイタリア、スペイン、中国、フランスなどは巧みに自然遺産や共同推薦などを併用してハイペースでの推薦、登録を繰り返していることがわかる⁵。これらが結果として地域間格差を広げる一因になり、世界遺産を「持てる国」と「持てざる国」の格差を広げているとも指摘できる。このディレンマを解消するためにセンターは数々の支援を行っているが、これについて次項で紹介したい。

表4. 2007年度登録推薦の審査結果

	欧州・北米	アジア太平洋	中南米	アラブ諸国	アフリカ諸国	合計
登録推薦数	28	21	5	2	9	65
1次通過数	23	12	3	0	5	43
最終登録数	9	7	1	1	4	22

注1 イラクの「古代都市サマラ」はイラク戦争の影響等により1次審査で'technically incomplete'(法的不備)とされた。例外的に現地調査なしの二次審査報告書がICOMOSによって作成され登録延期勧告となったが、危機遺産として登録される必要があると判断され、3次審査(世界遺産委員会)において世界遺産に登録されると同時に危機遺産登録された(ICOMOS, 2007)。

出所 World Heritage Centre, UNESCO (2006) *Completeness of World Heritage Nominations Proposed for 2007* (内部文書), 世界遺産センターホームページ <http://whc.unesco.org/list/stat> より作成

3.4 センターの支援

前項のように、地域間における世界遺産の格差（これは経済格差に起因しているとも言える）が拡大傾向にあることをふまえ、センターでは途上国に不足している資金やノウハウを提供するように各国の相談にのり、また、こちらから保護策を提案するようにしている。筆者が行った作業も先進国を中心としたファンドから予算を獲得したりIUCNやイコモスなどの諮問機関からの専門家派遣を斡旋したりするものであった。

例えば、すでに紹介した西天山山脈を例に挙げると、この地域は3つの課題を背負っている。それは、①旧ソ連崩壊後の脆弱な政治基盤②経済的問題③言語の問題、である。

1点目は、具体的かつ実行力のある自然保護策を各国が策定できない点に繋がっている。日本やヨーロッパなど先進国は、概して具体的かつ実行力のある自然保護策を打ち出せるが、政治基盤の脆弱な国では容易ではない。現実として、アフリカの自然遺産のいくつかが比較的登録が容易であった初期に世界遺産登録を果たし、その後内戦などにより無法地帯となっている現状がある。例えば、コンゴ民主共和国は自然遺産が5カ所存在するが、そのうち4カ所は1979-1984年の初期に登録されたもので、5カ所すべてが危機遺産に登録されている。コートジボワールには自然遺産が3カ所存在するが、そのすべてが1981年から1983年にかけて登録されたもので、現在ではうち2カ所が危機遺産に登録されている。実にこの2国だけで、すべての危機遺産（文化遺産、複合遺産を含む）30カ所のうち7カ所が存在している。このように実行力のある自然保護策が打ち出せない場合、特に昨今の審査厳格化の状況を鑑みると、世界遺産登録は極めて困難である。とりわけ西天山山脈は3カ国による共同推薦であるため、これらの国々の足並みが揃わないと専門家会議など推薦に向け必要なプロセスを着実に実施することができない。筆者は2006年11月下旬を目処に西天山山脈登録に向けた専門家会議を企画したが、結局各政府の足並みが揃わずに専門家会議の実施は翌年（2007年7月）に持ち越された。このような課題に対して、センターはユネスコアルマティ事務所（カザフスタン）と連携しながら、各国のコーディネーターを務め、

3国間の連携を強化するよう努めている。

次に経済的な課題を挙げたい。自然保護には予算が必要であるが、途上国ではこれら予算が充分ではない例が多い。西天山山脈の事例では世界遺産登録推薦作業に必要な予算は世界銀行のGEF（地球環境ファシリティ）やイタリアの財団などから集めたが、これらは短期的なものであり、長期的に自然保護を保証するものではない。また途上国はそこに観光による経済効果などが見込まれない場合、自然遺産の登録を躊躇する傾向がある。なぜなら自然遺産は概して広大な土地を要するが（生態系保全のためである）、その土地には国家に莫大な利益をもたらす天然資源が眠っている可能性がある。もっとも、途上国と割り切ることは良くないだろう。なぜならオーストラリアも複合遺産に登録されているカカドゥ国立公園区域でのウラン採掘を実施し危機遺産登録寸前となったことがある⁶。またオマーンの自然遺産であった「アラビア・オリックス保護区」は2007年に史上初めて世界遺産リストからの削除決議がなされた。これはオマーン政府が原油採掘のために保護区を90%削減する発表をしたため世界遺産委員会が同保護区を危機遺産リストに登録しようとしたのだがオマーン政府がこれを拒否したためである（吉田，2008）。オマーンの例は天然資源による利益を優先する国家に対する世界遺産条約の限界を示していると言える。世界遺産条約に罰則規定は存在しない。これらの点から、一般論ではあるが、中央アジア諸国は天然資源によって著しい経済成長を遂げている国も多く、わざわざ多額の予算を投じて自然保護を行うインセンティブに欠けていると指摘できる。また、天然資源の有無に関わらず国土は国家財産であるため、自然保護のためではなく国民の生産活動や産業のために活用したいと考えることもあるだろう。とりわけ人口圧の大きな国においてはその傾向が強い。これは世界で最初の自然保護地域とされるアメリカのイエローストーン国立公園設立（1872年）の際の議論でも見られる。当時のアメリカは西部開拓の最中であり国立公園は入植や経済活動、天然資源の点で「無価値」であることが求められた（Runte, 1979）。このように自然保護地域の「無価値性」は無視できない点である。いずれにして

も上述したような天然資源や人口圧の議論の有無に関わらず中央アジアなど途上国の多くが自然保護に利用できる予算は少ない。この点は途上国による世界遺産申請が少なくなる要因ともなっているため、センターはグローバル・ストラテジーに則して、各国の財団や国際機関、民間会社などから資金を調達することに努めている。

最後に言語の問題を挙げたい。世界遺産センターの定める業務上の公用語は英語とフランス語であるが (*Operational Guidelines*, 132 項, 2008), 西天山山脈の推薦に関わる 3 カ国は旧ソ連時代の影響もあり、これら言語を話せる専門家が少ない点が課題であった。1 次審査に用いる推薦書 (nomination file) は、英語もしくはフランス語で記載される必要があるため、優秀な通訳、もしくは、英語かフランス語を使える専門家を手配する必要がある。センターでは諮問機関であるイコモスや IUCN と連携をとり、適切な専門家を斡旋する努力をしている。このように西天山山脈 1 つを例にとっても課題は多いことが分かる。グローバル・ストラテジー履行のために努力はなされているが、センターにおける予算や人員の制限からその運用が容易には進んでいないことも事実である。また推薦はあくまで条約加盟国の意思で行うものであるため、センターが支援できる範囲は上述のような資金援助と専門家派遣程度に限られる。センターの予算も潤沢ではなく比較的自由に用いることのできる世界遺産基金も年間約 4 億円程度である (*Operational Guidelines*, 223-244 項, 2008)。2008 年 10 月現在、世界に 878 ヲ所存在する世界遺産の保護に充てるには決して十分な額ではない。そのため西天山山脈のように推薦段階からセンターやその他機関からの支援を受けられるサイトは「優秀」な方であり、幸運であることは確かだ。よって前項で見たようにセンターの支援を受けられずに登録推薦して 1 次審査で落とされる (正確には、再推薦要請など) 途上国のサイトが多くなる現状にある。

3.5 遺産間格差拡大の原因 — 文化遺産が多い理由 —

世界遺産数における地域間格差の拡大はケアンズ決議以降の世界遺産登録数制限とそれに伴う審査の厳格化に求めることができた。それでは

遺産間格差が拡大した原因として何が求められるだろうか。まず始めに文化遺産推薦の手軽さである。文化遺産は自然遺産と比較して保護すべき面積が著しく小さい。例えば日本の世界文化遺産である姫路城の登録面積と世界自然遺産である知床の登録地域を比較してみよう。姫路城の登録面積が 250ha (核心地域: 107ha, 緩衝地域: 143ha / ICOMOS, 1993) であるのに対し、知床の登録面積は 56,100ha (核心地域: 34,000ha, 緩衝地域: 22, 100ha / IUCN, 2005) である。その差は 200 倍以上であり自然遺産が圧倒的に保護面積を必要とすることがうかがえる。これは既述したように自然遺産が昨今の生態系概念を受けて概して広い保護面積を必要としやすいためである。登録面積が少なれば少ないほど登録に必要な調査やそれに伴う経費は少なくなるため、登録に要する予算の点からも文化遺産は経済的であると指摘できる。さらに文化遺産は概して都市部に存在するため登録後の観光誘致が容易であるが、自然遺産は概してアクセスの悪い地域にあるために観光による利益を見込むことが困難である。また、一般論であるが、多くの国において文化遺産は国家アイデンティティーとして古くから関心が高く、研究蓄積も豊富な傾向にある。このように自然保護地域の科学的データ蓄積の歴史は浅く、文化遺産は長い傾向があるため、研究蓄積の点からも文化遺産の推薦は行いやすいといえる。さらに既述した奈良ドキュメントにおける「文化遺産はそれぞれの文化的脈絡の中で検討、判断されなければならない」という言説は多くの国が文化遺産推薦を行いやすい素地を作った。同様にグローバル・ストラテジーにおける世界遺産概念の多様化が文化遺産において生じたことが挙げられる。文化的景観や産業遺産などはいずれも文化遺産のカテゴリーである。これらが遺産間の格差拡大につながっていると指摘できるだろう。

4. おわりに

本稿で見たように世界遺産リスト登録数は増加の一途をたどっている。1994 年に採用されたグローバル・ストラテジーは委員会、センター共に推進する基本政策となっている。一方その成果は充分ではない。第 2 節で見たように世界遺産概念の多様化は進んでいるが、これが逆に世界遺産新

規推薦件数を後押ししている。委員会やセンターの限られた人員と予算ではこれらを十分に審査することが出来ないため、2000年のケアンズ決議において、委員会に推薦出来る件数に制限が加えられることになった。ケアンズ決議では年間の推薦件数を30程度に絞る方向性が示されたが現在は年間45件とされている。この状況は1次審査、2次審査の厳格化を招いている。

この審査厳格化がグローバル・ストラテジーとは相反する皮肉な結果を生んでいる。それは1993年に比べて2008年時点での地域間の世界遺産数割合格差が拡大傾向にあること、また、文化遺産に対する自然遺産の比率が減少していることである。地域間格差拡大の理由として、上述の審査厳格化が挙げられる。世界遺産の登録プロセスには豊富な研究蓄積やノウハウ、これらを支える資金が必要となるからだ。これらに長けているのは、概して先進国やBRICsなどの大国であり、アジア・アフリカの途上国が有利な状況にあるとは言えないからだ。また文化遺産が推薦しやすい理由として、経済的理由や研究蓄積、世界遺産概念の多様化が文化遺産において加速している点を指摘した。このように必ずしも成功しているとは言いがたいグローバル・ストラテジーではあるが、委員会やセンターでは状況を改善するために様々な努力をしていることも指摘した。

なお本稿では主旨に反するため指摘しなかったが世界遺産制度はいくつかの問題も指摘されている。例えば、世界遺産登録に伴う観光客の急増、それに伴う自然破壊や文化破壊などである(栗原ら、2000、大久保、2008など)。今後、「持続可能な観光」のあり方が強く問われることとなるだろう。また、筆者は「自然保護ガバナンス」の研究を専門に行っているが、この分野においても世界遺産条約の柔軟性欠如や実行力の不備を指摘していく所存である。このようにグローバル・ストラテジー以外の点においても課題は多いが、世界遺産条約には大きな希望がある。それはこの条約が自然や文化といった人類共通の遺産を次世代に引き継ぐ、という理念を高らかに掲げ、その理念のために多くの国や自治体、NGOや企業などが協力して活動している現実があるからだ。最後に、世界遺産条約誕生30周年を記念した第26回委

員会(2002)では「ブダペスト宣言(Budapest Declaration on World Heritage)」が採択された。その中で世界遺産条約の理念が再確認され、グローバル・ストラテジーの推進が謳われている。

謝 辞

ユネスコ本部世界遺産センターにて研修にあたってくださったローラン・リン博士、センターで研修する機会を与えてくださったJICA(当時、JBIC)の伊藤隆司氏、また、研修修了後も各種の情報提供を行ってくださった、アレッサンドロ・バルサモ、エリック・エスキヴ、そして、研修仲間たちに心から感謝の意を表したい。

引用文献

- 大久保規子(2008)「自然遺産の保全と管理制度—自然保護法からみた意義と課題」『環境と公害』Vol.38(2)岩波書店 p.20
- 栗山浩一、北島能房、大島康行(2000)「世界遺産の経済学」勁草書房 p.49
- 佐藤信編(2005)「世界遺産と歴史学」山川出版社 pp.5-25
- 吉田正人(2008)「世界遺産条約の自然保護上の意義と課題」『環境と公害』Vol.38(2)岩波書店 p.7
- Runte, Alfred(1979) National Parks: American Experience University of Nebraska Press p.65
- ホームページ
アメリカ国務省
U.S. Department of State(2008) National Parks, National Legacy *ejournal USA*
<http://www.america.gov/media/pdf/ejs/0708.pdf>
- ユネスコ本部世界遺産センター <http://whc.unesco.org/en/list/stat>
- ICOMOS(1993) *Advisory Body Evaluation for Himeji-jo*
http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/661.pdf
- ICOMOS(2007) *Advisory Body Evaluation for Samarra Archaeological City*

http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/276rev.pdf

IUCN (2005) *Advisory Body Evaluation for Shiretoko*
http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/1193.pdf

UNESCO WHC (2002) *Budapest Declaration on World Heritage* (26COM9)
<http://whc.unesco.org/en/budapestdeclaration>

UNESCO WHC (2000) *Cairns Decision* (24COMVI)
<http://whc.unesco.org/en/cairns/>

UNESCO WHC (2004) COM 28
<http://whc.unesco.org/archive/2004/whc04-28com-26e.pdf>
Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage
<http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>

UNESCO WHC (1993) *Global Strategy for a Balanced, Representative, and Credible World Heritage List*
<http://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>

UNESCO WHC (1994) *Nara Document for Authenticity*
<http://whc.unesco.org/archive/nara94.htm>

UNESCO WHC (2008) *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*
<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>

注 釈

- ¹ 筆者は、2006年9月から12月までの約3ヵ月間、研修生として勤務した。
- ² 文化財の保存修復に関する援助を行うユネスコ機関である。1959年設立。
- ³ 佐藤ら、2005、p.12に「この戦略（グローバル・ストラテジーのこと）によって登録遺産の地域別の偏りは緩やかな解消の傾向にあるものの・・・」とあるが、これは間違っていることが表からもわかる（出版時の2005年と比較してもそうである）。
- ⁴ *World Heritage Centre, UNESCO (2006) Completeness of World Heritage Nominations Proposed for 2007* 内部文書であるため詳細の公表は控え表4に代える。なお先進国と途上国の区分は国際通貨基金（IMF）に拠った。参考程度としてほしい。
- ⁵ 同年の1次審査通過は、イタリア（2カ所）、中国（2）、スペイン（2）、フランス（3）、インド（2）、メキシコ（2）となっている。なお、世界遺産を多く持つことは悪いことではない。センターは世界遺産を多く保有している国に対して世界遺産推薦数の自粛を呼びかけているが、これは拘束力があるものではない。
- ⁶ 1998年の第22回委員会（京都）で報告され、オーストラリア政府には翌99年の委員会までに鉱山開発を中止し、調査・報告する勧告がなされた。豪政府はその勧告にしたがったために危機遺産登録は回避された。

(2009年1月16日受理)