

第 44 回世界遺産委員会福州拡大会合からみる世界遺産条約の履行上の問題点

箆島大悟¹⁾ 伊藤文彦²⁾

所属 1) 東京観光専門学校

2) 三重県教育委員会

Problem of the implementation of the World Heritage Convention
from an observation of the extended 44th session World Heritage CommitteeDaigo OSAJIMA¹⁾, Fumihiko ITO²⁾

1) Tokyo Institute of Tourism

2) Mie Prefectural Government Board of Education

和文要旨：本稿は、第 44 回世界遺産委員会福州会合を事例にして、世界遺産条約履行上の問題点について考察した。『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』では、大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関する問題を指摘した。『セルウス狩猟保護区』を事例では、『グレート・バリアリーフ』が象徴する気候変動の問題と合わせて、特に自然遺産において範囲縮小の動きが加速していく可能性を指摘した。最後に、『リヴァプール-海商都市』の登録抹消問題について整理した。この登録抹消の議題では、所有国から登録抹消を取り消す修正案が提示されておらず、登録抹消を自ら選択するものとなった。

キーワード 世界遺産条約 世界遺産委員会 諮問機関の勧告 危機遺産 登録審査

Abstract: In this paper, we analyzed the problems in the implementation of the World Heritage Convention, taking the 44th World Heritage Committee in Fuzhou as a case study. In the case of "the Frontiers of the Roman Empire", the problem of large complex serial transnational nominations was pointed out. The case of "the Selous Game Reserve" illustrated the difficulties of protecting large areas as World Heritage sites due to issues of economic development and conservation. Particularly in the natural heritage, it was pointed out that the area of the property may be reduced, along with the issue of climate change, which the "Great Barrier Reef" represents. Finally, we discussed the issue of "Liverpool" being removed from the World Heritage list. In the agenda item on the deletion of "Liverpool", the State Party did not propose any amendments to the deletion and chose to delete it themselves.

Keywords: World Heritage Convention, World Heritage Committee, Recommendation of the Advisory Body, World Heritage in Danger, Evaluation of Nominations

1. はじめに

1972年に採択された世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約(以下、世界遺産条約)は2021年10月現在、194か国が批准し、世界遺産リストに記載された資産の総数は1154件(文化遺産897件、自然遺産218件、複合遺産39件)である。条約を履行するために組織された政府間委員会である世界遺産委員会は、年に一度会合を開き、世界遺産リストに登録された資産の保全状況審査及び世界遺産リスト及び危機遺産リストの更新などを行っている。

第44回世界遺産委員会福州拡大会合(2021年7月16日~7月31日開催、以下、福州会合)は、中華人民共和国の福建省福州市から、オンラインで開催された。議長は開催国である中国のTian Xuejunが務め、副議長国は地域区分ごとにそれぞれバーレーン、グアテマラ、ハンガリー、スペイン、ウガンダが務めた。書記はバーレーンのMiray Hasaltun Wosinskiが担当した。この7か国に加え、委員国はオーストラリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブラジル、エジプト、エチオピア、キルギス、マリ、ナイジェリア、ノルウェー、オマーン、ロシア、セントクリストファー・ネイビス、サウジアラビア、南アフリカ、タイの21か国で構成された。

本稿は、福州会合で見られた議論の整理を行い、世界遺産条約履行上の問題点について考察することを目的とする。

1-2. 研究の方法

まず近年の世界遺産委員会の議論の傾向を整理することで、本稿における分析の視座を提示したい。近年の世界遺産委員会の議論の中で注目すべき事項は大きく二点あると考えられる(筈島・伊藤2019,2020)。1点目は新規登録案件における「逆転登録¹⁾」など、諮問機関の勧告内容や世界遺産登録の原則に必ずしも従わない形での登録の発生である(表1)。近年発生している新規登録案件における「逆転登録」においては、ア) グローバル・ストラテジーの方針を基に世界遺産リストの代表性から世界遺産リストの登録を正当化する事例(『アハサーオアシス』の事例)、イ) 世界遺産条約の範囲外の価値である「芸術作品としての価値」があることから登録を正当化する事例(『ナウムブルク』の事例)、ウ) 不登録勧告を情報照会にしたうえで、制度上の欠陥を利用して、登録を正当化する事例(『シャキの歴史地区』の事例)、エ) ユネスコの他の事業の枠組み(ユネスコ創造都市ネットワーク)に選定されていることを、世界遺産としての価値があるものとして主張する事例(『ジャイプル』の事例)などが見られた。すなわち新規登録においては、委員国ないし締約国は、調査・研究の深化による登録推薦書の再提出という本来の世界遺産登録の方法によらず、拙速な登録の実現を目指している、という志向を読み取れるものとして整理できる。

2点目は、保全状況報告(state of conservation 以下SOC)における危機遺産への登録の回避(「隠れ危機遺産」の増加)ないし世界遺産リストからの抹消勧告の回避である(表2)。SOCにおいては危機遺産への登録ないし世界遺産リストからの抹消を回避しようという傾向がみられる。これらは、他国の開発に原因があるとして危機遺産入りを回避するという事例(『トゥルカナ湖』)、開発の規模がOUVの10%に過ぎないので、問題はないとする事例(『シャフリサブズ』)、新規登録案件で世界遺産リストの登録は歓迎する

¹⁾ 本稿では、委員国が主に諮問機関による勧告における「情報照会」、「登録延期」、「不登録」の評価から、委員会会合の議論によって「登録」決議を採択することを指す。

が、危機遺産リストへの記載は回避するという事例（『バビロン』）が挙げられる。すなわち、世界遺産リストに記載されたものに対しては、危機遺産リストに記載されることによるマイナスイメージを回避しようという試みが、登録削除が勧告されるほど危機が差し迫ったものに対しては、危機遺産リストへの記載の維持が行われている。このようにSOCにおいては、委員国や締約国は世界遺産のステータスの維持を試みようという志向が読み取れるものとして整理できる。

表 1 近年の委員国及び締約国による拙速な世界遺産の登録の実現が行われた主な例

資産名（所有国）	登録年	諮問機関の勧告	委員会の決議	委員国の主張
アハサー・オアシス- 進化する文化的景観 （サウジアラビア）	2018	不登録	登録	オアシスにかかる文化遺産はこれまで登録されていない
ナウムブルク大聖堂 （ドイツ）	2018	不登録	登録	芸術作品との価値の関連性を主張
シャキの歴史地区と ハーンの宮殿（アゼ ルバイジャン）	2019	不登録	登録	以前の委員会で不登録勧告覆して情報照会とし、保護の状況さえ改善すれば良いという勧告から、不登録勧告に反発
ジャイプル旧市街 （インド）	2019	登録延期	登録	ユネスコ創造都市ネットワークとの関連性から価値を正当化

表 2 近年の委員国及び締約国による世界遺産のステータスの維持が行われた主な例

資産名 （所有国）	勧告	委員会決定	危機遺産入りないし登録削除回避の理由
トゥルカナ湖 （ケニア）	危機遺産リストへの登録	危機遺産リスト 入りを見送り	トゥルカナ湖で生じている問題は、トゥルカナ湖が原因ではない
シャフリサブズ（歴史都市）	世界遺産リストから削除	危機遺産として 世界遺産維持	開発における被害はOUVの10%に過ぎない
バビロン （イラク）	世界遺産リストと同時に 危機遺産リストに登録	通常の世界遺産 として登録	世界遺産リスト入りは歓迎するが、危機遺産登録によるマイナスイメージを回避したい

本稿は、上記で整理した項目を基軸に、過去の世界遺産委員会会合の議論や世界遺産条約の履行のための作業指針（以下、作業指針）を参照しつつ、保全状況報告及び新規登録案件の議題における諮問機関の報告ないし評価、そして諮問機関に対する委員国の発言内容を検証し、各案件の審議内容を分析するものとする。事例としては、福州会合で議題に上がった『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』、『ゲボル：韓国の干潟』、『セルース狩猟保護区』、『グレート・バリアリーフ』、そして『リヴァプール-海商都市』を取り上げる。

2. 拙速な世界遺産登録が行われた事例

2-1. 『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』に関する議論内容

『ローマ帝国の国境線』という名称の世界遺産はすでに世界遺産リストに登録されている。本件の『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』は、イギリスとドイツが所有国である『ローマ帝国の国境線』の関連資産であるが、ドナウ・リーメス地方西部に点在するものに限定された別個の資産として推薦されている。

『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』は、オーストリア、ドイツ、スロヴァキア、ハンガリーの4カ国による多国間共同推薦として登録推薦書が提出された。ICOMOSは当該資産に関して登録勧告を出していたが、ハンガリーが世界遺産委員会開催直前に審議を棄権し、構成資産の計175件のうち、半分以上を占める98件のハンガリーの資産が登録推薦資産から脱落することになった。そのため、ICOMOSは、オーストリア、ドイツ、スロヴァキアの3カ国共同での新たな推薦書は提出されていないことから、推薦されていた半分の資産が構成資産から外れたことで審議不能とし、議論の延長を求めた。

こうした状況に対し、委員国側の主張としては、「すでにOUVは証明されているから登録でよい」という意見と、「半分の構成資産が審査から外れるので議論を延期させる方がよい」という意見の二つに分かれた。そこで、議長がユネスコの法律顧問に意見を求めた。法律顧問は、当該資産が「今日の時点でOUVを持つか否かを判断する」と答弁した。それでも議論の終着点が見えなかったため、中国代表がワーキンググループの設立を提案した。ワーキンググループは、サウジアラビア、ノルウェー、スペイン、中国に加え、オブザーバーとしてオーストリア、ドイツ、スロヴァキア、ハンガリーが加わった。後日、ワーキンググループにより情報照会とする修正案が提示された。

しかしこの修正案に対し、他の委員国が登録にすべきという発言が相次いだことで、再び議論の收拾がつかなくなった。例えば、南アフリカ代表は「(登録のために)すでに多くのリソースを割いてきた」という意見を、またブラジル代表等は「すでに各部のOUVは認められている」という意見を表明した。ここで、ノルウェー代表が秘密投票²を提案した。秘密投票結果としては、投票国19カ国、棄権2カ国、空白0カ国、無効票1カ国、有効票18カ国であり、賛成15カ国、反対3カ国で登録が決定したのであった。

2-2. 大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関する議論の経緯

世界遺産としての『ローマ帝国の国境線』は、まずイギリスの『ハドリアヌスの長城』が1987年に世界遺産リストに登録されている。のちに、ドイツの『リーメス』が2005年に、そしてイギリスの『アントニヌスの長城』が2008年に拡大登録されたことで、当該資産の名称が『ローマ帝国の国境線』と改称された。そもそも、『リーメス』が拡大登録される以前に、ヨーロッパ各国で、ヨーロッパ、近東、北アフリカのローマ帝国の国境線を網羅し、一つの世界遺産とする構想があった。これらの国境線に関連する資産を段階的に拡張する最善の方法を模索するためのテーマ研究が行われた。その議論では、ドイツ下部、ドナウ西部、ダキア、ドナウ東部、近東、北アフリカといった地域に該当する資産があると結論付けられた。しか

² 規則第41項 秘密投票

決定は、2カ国以上の委員国の代表が要求した場合、または議長が決定した場合には、秘密投票によって採決されるものとする。(筆者訳)

し、近東と北アフリカの政治状況を鑑みて、これらの地域の推薦は一旦見送り、ヨーロッパ地域の資産を順次推薦していくノミネーション戦略が示された (Ployer et al. 2017:1-3)。このノミネーション戦略は、第 41 回世界遺産委員会クラクフ会合 (以下、クラクフ会合) にて、「大規模で複雑なシリアル・ノミネーションとそのノミネーション戦略の必要性 Large Complex Serial Transnational Nominations and the Need for Nomination Strategies」として決議されている (決議 41 COM 8B.50)。『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方 (西部地区)』は、このような文脈の中で推薦されたものであった。

2-3. OUV における完全性の軽視

本件で特に注意すべき事項は、OUV と完全性の関係性である。そもそも、OUV と完全性の関係については作業指針では次のように書かれている。

78. 顕著な普遍的価値を有するとみなされるには、当該資産が完全性及び/又は真正性の条件についても満たしている必要がある。又、確実に保護を担保する適切な保護管理体制がなければならない。

このように OUV の要件を満たすには完全性・真正性、そして保護管理体制が必要であることが書かれている。すなわち、OUV の構成要素の一つとして、完全性が位置付けられていることがわかる。完全性の詳細については第 88 項と 89 項に記載されている。

88. 完全性は、自然遺産及び/又は文化遺産とそれらの特質のすべてが無傷で包含されている度合いを測るためのものさしである。従って、完全性の条件を調べるためには、当該資産が以下の条件をどの程度満たしているかを評価する必要がある。

- a) 顕著な普遍的価値が発揮されるのに必要な要素がすべて含まれているか。
- b) 当該資産の重要性を示す特徴を不足なく代表するために適切な大きさが確保されているか。
- c) 開発及び/又は管理放棄による負の影響を受けているか。

以上について、完全性の言明において説明を行うこと。

89. 登録価値基準(i)から(vi)までに基づいて登録推薦される資産は、資産の物理的構造及び/又は重大な特徴が良好な状態であり、劣化の進行による影響がコントロールされていること。また、資産が有する価値の総体を現すのに必要な要素が、相当の割合包含されていること。文化的景観及び歴史的町並みその他の生きた資産については、これらの独自性を特徴づけているや動的な機能が維持されていること。

すなわち、OUV を満たすための必要な要素と範囲が十分に確保されているかを示す指標として完全性が位置付けられていることがわかる。ICOMOS 側が、本件を審議不能としたのは構成資産の半分以上が棄権したことで、当該資産の完全性に影響が出たためである。しかし委員国らの一存で、多国間共同推薦という特殊な資産の事例であるが、構成資産の半分の完全性の位置づけが曖昧なまま登録されたことで、OUV

と完全性の関連性に関する新たな先例が生まれてしまった。これにより、OUVにおける完全性が軽視される傾向がみられ、拙速な登録メカニズムが一層進展したといえる。

2-4. 『ゲボル：韓国の干潟』と大規模で複雑なシリアル・ノミネーションの関係性

さらに、大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関連する議論として、今回世界遺産リストに登録された『ゲボル：韓国の干潟』を例として取り上げたい。

『ゲボル：韓国の干潟』は、高敞干潟（全羅北道・高敞）、新安干潟（全羅南道・新安）宝城～順天干潟（全羅南道・宝城・順天）の4つの地域から構成される27種の渡り鳥をはじめ、約2000種以上の生物が生息する生態系の宝庫である。『ゲボル』は、IUCNによって登録延期と勧告されていたが、本福州会合で「逆転登録」された。すでに「逆転登録」そのものは珍しいケースではないが、登録の経緯からは大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関連する課題を内包していると考えられる。

当該資産の「逆転登録」の問題は、第43回世界遺産委員会バクー会合（以下、バクー会合）で世界遺産リストに登録された『中国の黄海＝渤海湾沿岸の渡り鳥保護区群（第1段階）』（以下『渤海湾』）に関連している。『渤海湾』は、そもそもIUCNが登録延期を勧告していたが、この資産もまた「逆転登録」されたものである。まず、この資産の特殊な点はその名称にある。これまで、資産に「第1段階」と称した世界遺産は存在しておらず、この名称は後に「第2段階」ひいては「第3段階」以降の資産の登録を示唆するものとなっている。当該資産のバクー会合での決議は、「第2段階で提案された追加の14箇所を含むシリアル・ノミネーション案を最終的に完成させる」とあり、次のように述べられている（決議43 COM 8B.3）。

5. この物件を登録する決定は、締約国が以下の要請に同意しているという理解のもとに行われることに留意する。締約国は、委員会の以下の要求に同意していることを理解した上で、資産を登録する決定を行うことに留意する。2023年の第47回委員会での検討に間に合うように実施すること
 - a) 生物地理学的地域の自然の豊かさと多様性をすべて反映し、完全性の要件を満たすために、提案されているシリアル・ノミネーションのすべての追加要素を全体として含む単一の第2段階の登録推薦書を提出すること。

このように、『渤海湾』は、第2段階以降の登録を視野に入れた推薦であることがわかる。

第1段階、第2段階と順次登録を進めていく方法は、先にみた『ローマ帝国の国境線』の「ノミネーション戦略」を基にしているものと考えられる。「ノミネーション戦略」では、当該資産の登録方法について次のように書かれている(Ployer et al. 2017 :3)。

第1段階 (first step) では、ドイツ、オーストリア、スロヴァキア、ハンガリーの領土内にある遺跡からなる西部地区を対象とし、第2段階 (second step) では、クロアチア、セルビア、ブルガリア、ルーマニアの遺跡からなる東部地区を対象とする。

このように『ローマ帝国の国境線』の「ノミネーション戦略」では、第1段階と第2段階に分割し、推薦

していくという戦略を採用している。このことから、上記の『渤海湾』の決議は、『ローマ帝国の国境線』の「ノミネーション戦略」を参考に行っているものと考えられる。

さらに、前述のバクー会合での決議によれば、「第2段階」の世界遺産リストへの登録はすでに「内定」していると読み取れる。これは、締約国が単一の推薦を行い、IUCNが「登録延期」などの評価を示した場合、上記の決議を持ち出して決議の一貫性をもとに登録の正当性を主張し、登録をより簡易に実現し得ることを示している。

加えて、上記の『渤海湾』の決議には次のような記述もある（決議43 COM 8B.3）。

- ・ 渡り鳥の移動経路（Migration Route）の他の締約国と協力して、将来の国境を越えたシリアル・ノミネーションや拡張の可能性について検討する。
- ・ 移動経路の他の締約国と協力して、将来の国境を越えたシリアル・ノミネーション、および／または拡大の可能性について検討する。これらの活動は、より広い黄海地域における渡り鳥の生息地のニーズと利用パターンを、世界遺産に反映させる可能性がある。

この決議内容は、今回の福州会合で『ゲボル』の登録において実際に履行された。つまり、委員国は、上記の決議内容をもとに「一貫性を保った」といえる。しかし、そもそもこれは「大規模で複雑なノミネーション戦略」で想定していた推薦方法ではない。クラクフ会合における「ノミネーション戦略」の決議案には次のような記述がみられる（UNESCO 2017A :21-22）。

2. 最低4か国の締約国が関与する大規模で複雑な連続した国境を越えた推薦は、正式に提出する前に合意されたノミネーション戦略が有益な場合があることに留意する。

ここで、着目したい語句は大規模で複雑なシリアル・ノミネーションが想定していた国の数は「最低4か国の締約国」であるという点である。しかしこの語句は、クラクフ会合において、ポーランドの修正案によって削除されている（UNESCO 2017B）。したがって、「ノミネーション戦略」は「最低4か国」という語句を含めることによって、「大規模で複雑」であることが定義されていたが、この語句が削除されたことにより、「大規模で複雑な」という点が曖昧になってしまったのである。2か国以上の共同推薦は作業指針の中で推奨されているが、一般に2か国以上の共同推薦による資産の登録は困難である。『渤海湾』と『ゲボル』の事例によって、2か国以上の共同推薦を「大規模で複雑」なものとして捉え、かつそれらを単一で登録しながら、さらに次の単一の資産の登録をも「内定」させるという先例を作り上げたのである³。これらの事例によって、同様な戦略を取りながら、2か国以上共同推薦の登録がより簡易になっていくと考えられる。

³ 拡大登録についても同様な問題が起こりうるとも考えられる。しかし、この大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関しては、「内定事項」を拡大登録として扱うのではなく、別個の資産として新規登録審査にかけられる。したがって、本稿では、拡大登録と大規模で複雑なシリアル・ノミネーションをあくまで別の問題として考慮した。

2-5. 小結

以上に見てきたように、福州会合においては、『ローマ帝国の国境線ドナウ・リーメス地方（西部地区）』や『ゲボル：韓国の干潟』において、大規模で複雑なシリアル・ノミネーションの登録手法を利用して、世界遺産登録を実現しようとする動きが見られた。この手法は、これまでに見られた、ア) グローバル・ストラテジーの方針を基に世界遺産リストの代表性から世界遺産リストの登録を正当化する手法、イ) 世界遺産条約の範囲外の価値から登録を正当化する手法、ウ) 不登録勧告を情報照会にしたうえで、制度上の欠点を利用して、登録を正当化する手法、エ) ユネスコの他の事業の枠組みに選定されていることを世界遺産としての価値があるものとして主張する手法に追加される、新たな「拙速な世界遺産登録を実現する手法」として捉えうると考えられる。

3. 世界遺産のステータス維持の事例

3-1. 登録抹消勧告を受けた『セルルス狩猟保護区』の事例

『セルルス狩猟保護区』（タンザニア）は、1982年に世界遺産リストに記載された。2012年に密猟やゾウの個体数の劇的な減少、そしてダム開発による環境破壊の懸念から危機遺産リストに記載された。IUCNは、ジュリウス・ニエレレ水力発電プロジェクト(JNHPP)⁴によるスティーグラール峡谷におけるダム建設が開始されたことで世界遺産リストから登録抹消の勧告を出した。

福州会合において議事が開かれると、ノルウェー代表は勧告に従う旨の発言をしたが、ナイジェリア代表が①ゾウの個体数の回復、②開発の規模が『セルルス狩猟保護区』の総面積の約1.8%にしか相当しないという理由から世界遺産リストからの即時抹消に対し、反対意見を表明した。続いて、所有国であるタンザニアも、「IUCNは希少な絶滅危惧種および絶滅の恐れのある種の代表団の膨大な生物多様性を保持する重要な生息地の残りの98.2%を考慮することなく、推測の域を出ないことを非常に懸念している」と発言し、登録抹消に反対意見を表明した。また、オーストラリア代表は、「これらの重要な生物多様性が残っている地域の評価を検討し、新たな世界遺産の推薦を行うことが適切である」と別の資産としての登録可能性を提案した。さらに、かつて「アラビアオリックス保護区」について、登録範囲の縮小によって世界遺産リストから抹消を回避しようとした経験があるオマーンは、ここでも登録範囲の縮小を提案している。

IUCNは、これは面積のごく一部に過ぎないという指摘について、『セルルス狩猟保護区』は「非常に広大な土地であり」、現在の状態、「少なくともダム建設が進む前の状態では、広大で手つかずの原生地域」であり、これが世界遺産としての最も重要な理由のひとつであると説明した。その上で、①ダムの面積が広大であること、②ダムの範囲以外に大量の支援インフラである道路や送電線を必要とするため、ダム自体が唯一の悪影響ではないこと、③世界遺産センターによるモニタリング・ミッションの履行に関する要請にタンザニアが従わなかったことを理由に反論した。

この主張に対し、中国代表は「アフリカ地域全体の電力供給は、世界平均の20%にとどまり、SDGsの達成に向けて、アフリカ諸国の生活の質を改善し、持続可能な開発と保全のバランスを取らなければならない」と反論した。さらにこの意見に対し、IUCNは当該計画とOUVは両立しないと反論し、本件は持続可

⁴ セルルス狩猟保護区の範囲内で実行されている水力発電用のダム建設プロジェクト。高さ130m、幅12km以上、長さ100km以上で、12万ヘクタールという広大な国家プロジェクトである。(WWF 2017)

能な開発ではないことを強調している。

最終的には、登録抹消は回避され、危機遺産リストへの記載維持が決議された。

3-2. 資産総面積の10%の開発容認論

この議論の中で、まず注目すべきは、ナイジェリア代表やタンザニア代表によって行われた、開発面積の資産全体面積に占める割合に基づく、「ダム建設に伴って影響を受ける範囲は資産全体の1.8%に過ぎず、残り98.2%は影響を受けない」という主張である。この主張は第42回世界遺産委員会マナマ会合（以下、マナマ会合）における『シャフリサブズ歴史地区』で議論された内容を踏襲しているものと思われる。マナマ会合において『シャフリサブズ歴史地区』は登録抹消の勧告が出されていたが、観光開発によるOUVの被害は「10%」のみであるとして、開発行為が容認されたという経緯がある（箆島・伊藤 2019）。したがって、開発行為を容認する委員国らは、今回の決議は過去の決議を踏まえ、開発範囲は「10%以下」であるから問題がないと主張しているのである。

こうした主張に基づき、遺産の保有国は開発事業を中止することなく、世界遺産ステータスの維持に成功している。今回、過去の先例を踏まえた決議が踏襲されたため、今後、『シャフリサブズ歴史地区』や『セルスス狩猟保護区』同様、世界遺産範囲内の「10%」の開発が行われる事例がさらに出現することが懸念される。特に自然遺産の場合では、そもそも登録範囲が広大であるものが多く、中国代表が主張したような開発と保全の「バランス」の議論の結果、同様の開発行為容認が広がる可能性がある。

3-3. 気候変動の影響を受けた自然遺産の代替的 OUV の検討

この議論の中で、次に注目すべきは、オーストラリア代表の別の資産としての登録可能性の提案である。オーストラリア代表の「これらの重要な生物多様性が残っている地域の評価を検討し、新たな世界遺産の推薦を行うことが適切である」とする発言の背景には、オーストラリアの資産で、気候変動の影響を受けている『グレート・バリアリーフ』の状況があるものと考えられる。

福州会合における議題の中で議論されたものの中で「気候変動が世界遺産に与える影響に関する政策文書の更新案 (Draft updated Policy Document on the impacts of climate change on World Heritage properties)」という文書がある。この文書の中には、次のような一文が見られる (UNESCO 2021:5)。

自然及び文化遺産の中には、効果的な適応策や緩和策を適用しても、世界遺産に登録された「本来の」OUVを維持できないものがあるという現実があり、そしてそのためにはOUVの「進化」した (evolving) 評価が必要かもしれないこと。

この記述は、遺産が気候変動の影響を被った際に、遺産保有国が効果的な措置を採用・実行する努力を行ったにもかかわらず、環境の変化によって遺産のOUVが喪失してしまった状況を想定している。当該遺産を取り巻く環境の変化によって、当該資産が世界遺産リスト登録時のOUVを維持できなくなった場合、残存する資産を別の側面からOUVを再評価するという内容が書かれている。現時点で最もこの課題に直面している遺産の一つには、今回危機遺産リスト入りが審議された『グレート・バリアリーフ』が

挙げられる。上記の記述内容は結局削除されたが、『グレート・バリアリーフ』における気候変動の影響を巡って議論が白熱したのである。

福州会合における『グレート・バリアリーフ』の危機遺産登録に関する議論において、ロシア代表は、「特に気候変動が世界中のサンゴ礁を脅かしているという地球規模の課題について、個々の国を非難することなく、サンゴ礁の保護に関する問題は専門的な方法で対処されるべき」とオーストリアを擁護している。これに対し、ノルウェー代表は、「サンゴ礁を脅かす気候変動の危機は、オーストラリアだけでは解決できない」と地球規模の問題であるとし、「危機遺産リストは、すべての締約国が一丸となって行動を起こすための呼びかけでもある」と発言している。どの国も、意見の相違はあるが、気候変動の影響への対処には一国には限度があるという点では共通している。

所有国であるオーストラリアは『グレート・バリアリーフ』の保全活動に関し、①35年のロードマップを作成済みであること、②10億USドルを水質の向上に投入していること、③1500万USドルをサンゴ礁の復元へ投入してきたこと、などの理由から危機遺産リスト入りの勧告に対して反対意見を表明している。結局、今回の決議では、『グレート・バリアリーフ』の危機遺産リスト入りは見送られた。

3-4. 小結

このように、福州会合においては、『セルース狩猟保護区』や『グレート・バリアリーフ』において、資産総面積10%以内の開発容認や、気候変動が原因となる場合のOUV再設定による、世界遺産のステータス維持への動きが見られた。このうち、資産総面積10%以内の開発容認論は先例を踏襲するものであり、今後同様の主張が行われる可能性を指摘した。また、OUV再設定論は今後気候変動の影響が地球全体に拡大する中で、多様な遺産で同様の主張が行われることが懸念される。

4. 『リヴァプール-海商都市』が問いかける経済開発と世界遺産の関係性

4-1. 『リヴァプール-海商都市』（以下「リヴァプール」）の登録抹消の議論の経緯

「リヴァプール」（イギリス）は、大英帝国の繁栄を支えた港湾都市として2004年に世界遺産リストに登録された。しかし、2012年に、登録範囲内におけるウォーターフロントの開発計画が懸念されたことで、危機遺産リストに記載された。

今回、ICOMOSは、開発計画（The North Shore Vision -Liverpool Waters）の実行が決定されたことを受けて、世界遺産リストからの登録抹消を勧告していた。福州会合で議事が開かれると、ICOMOSは開発計画の概要を説明し、特に範囲内の構成資産の一つであるブラムリー・ムーア・ドックに新たなサッカースタジアム（エヴァートンスタジアム）を建設することに対して大きな懸念を表明し、もはやOUVの回復手段がないことを説明した。

ICOMOSの勧告に対し、バーレーン代表とノルウェー代表はICOMOSの勧告に賛同した。しかし、ハンガリー、ナイジェリア、エチオピア、オマーン、そしてブラジルなどから反対意見が相次いだ。ハンガリー代表は「保護と開発のバランスは現代的な問題である」とし、当該国が保護と保全のバランスを維持するために多大な努力をしているのであれば、その活動は称賛されるべきであると発言した。ただし、登録抹消の決議案に対する修正文案はいずれの委員国からも提出されなかった。

また、ハンガリー代表は「この会合を通常の会合としているが、実際には我々が対処しなければならないあらゆる点で、臨時会合である」と発言し、この議題の決議を翌年に持ち越すように提案した。所有国であるイギリスに発言権が移ると、イギリス代表は「この地域は、長年にわたって経済的に困窮している地域であり、リヴァプール市は、市民がより質の高い生活を送れるよう雇用を創出し、この地域の経済的繁栄と幸運を発展させるために多大な努力をしてきた」と発言した。続けて、開発計画において、「ビル群は決して建設されることはない。私たちの国家計画の枠組みの弱点を指摘して、リヴァプールの人々を罰したいようである」と発言し、「私たちは国会でこの計画の枠組みを検討しており、今年の後半には国会で投票が行われる予定である」と説明している。また、前回の2011年では、リアクティブ・モニタリングミッションは行われなかったと弁解している。

この発言に対し、ノルウェー代表は、「私たちの最初の評価（筆者註：登録抹消に賛成）が間違っていたことを確信させるものは何もなかった」と発言した。さらに続けて、ノルウェー代表は、「これが自然遺産であったならば、すべての種が失われた場合を考えてみてほしい。その土地全体への累積的・総合的な影響は、過去・現在・未来のいずれにおいても議論の余地はない」と発言し、登録抹消に賛成した。またICOMOSは、上記のイギリスの代表の発言に対し、リアクティブ・モニタリングプロセスは以前から当該資産に適用されており、締約国との間で開発計画の大幅な変更のための議論が行われてきた事実を強調した。さらにICOMOSは、問題となるのは「開発計画を登録範囲のOUVに合致するように規模を縮小する措置を講じなかった」ことであり、これを「締約国から登録抹消でよいという意図として受け取った」旨の発言をしている。しかし、その他の国からは本会合における即時決定に対して反対するコメントが相次ぎ、審議は翌日に持ち越された。

翌日の審議では、まずハンガリー代表が条約の手続き規則第31項⁵に従って、審議の延期を提案した。しかし、開催国である中国代表は、本会合は「臨時会合ではなく、通常の会合である」と主張し、「委員国は決定を行うことに対して責任を負うべきである」と、本会合を臨時会合とみなす他の委員国らの発言に反論した。この中国代表の発言に、ノルウェー代表が同調し、秘密投票を提案した。ノルウェーの秘密投票の提案に、グアテマラ代表が追従し、秘密投票が行われる運びとなった。後日、投票結果が開票され、投票国20か国、棄権1か国、白紙0か国、無効票2か国の有効得票数は18か国となり、12か国賛成で可決されることになった。投票結果は、賛成18か国、反対5か国で可決され、『リヴァプール』の世界遺産リストからの登録抹消が決議された。

4.2. 経済開発の一手段としての世界遺産

『リヴァプール』に関して特筆すべきは、それを保有するイギリスが、世界遺産のステータス維持のため登録抹消を見直す議論を惹起するよう委員国に働きかけた形跡が認められない点にある。これまで見てきたように、通常、締約国は世界遺産のステータス維持のために様々な主張を展開しており、イギリスも

⁵ 規則第31項 討議の延期

いずれかの事項の審議中に、委員国の締約国は、審議中の事項に関する討議の延期を申し出ることができる。委員国は、延期の動議を行う際に、延期を無期限に行うのか、それとも特定の時間行うのかを示し、それを指定するものとする。動議の提案者に加えて、1名の発言者が動議に賛成、1名の反対意見を述べるることができる。（筆者訳）

『リヴァプール』の世界遺産のステータス維持のため、同様の主張を展開することも可能であったと思われる。ところが、登録抹消にかかる決議案の修正提案はいずれの委員国からも最後まで提案されず、議論の中心は福州会合において登録抹消を決定するか否かに絞られていた。このことは、イギリスが委員国に働きかけを行わず、自ら『リヴァプール』の世界遺産のステータスを放棄することを選択したものと捉えうる。

では、イギリスは、なぜ世界遺産のステータスの放棄を選択したのであろうか。これは前述のイギリス代表による「この地域は、長年にわたって経済的に困窮している地域であり、リヴァプール市は、市民がより質の高い生活を送れるよう雇用を創出し、この地域の経済的繁栄と幸運を発展させるために多大な努力をしてきた」という発言から読み取ることができる。すなわち、リヴァプール市の長年の課題は経済的繁栄にあり、世界遺産のステータスの獲得と維持は経済的繁栄の手段であったが、結果的にその効果が不十分であったことから、世界遺産リストから離脱し、当該資産の核心地域を新たなビル群やサッカースタジアムを建設することで、経済的繁栄を得ることへ政策を転換する決定をしたということを示している。

世界遺産条約は、条約の制度上、持続可能性を推奨している。リヴァプールの議論の中においても、委員国は「保護と開発のバランス」の観点から『リヴァプール』の登録削除に反対意見を表明している。しかし、リヴァプール市は「保護と開発」のバランスではなく、「世界遺産ステータス」もまた開発の一手法としてみなしていたと考えられる。これまで世界遺産リストから抹消された資産は「アラビアオリックスの保護区」と「ドレスデン・エルベ渓谷」の2件が存在する。まず「アラビアオリックスの保護区」は、登録範囲内に石油や天然ガスを採掘するために、オマーン政府が、2007年に登録範囲の90%を一方向的に縮小した。もはや世界遺産としての価値を維持できないという理由で、締約国自らが登録抹消を求めたのである。これに対し、委員国は範囲の支援を考えるべき（カナダ代表）、締約国の意見を受け入れるべきではない（ベナン代表）、リストの信頼性のために登録抹消を受け入れるべきである（アメリカ、日本、ノルウェー代表）、という発言がみられた。結局、世界遺産リストから抹消された(UNESCO 2007)。

「ドレスデン・エルベ渓谷」は、渋滞緩和を目的としたエルベ川におけるヴァルトシュレスヒェン橋の建設計画による景観悪化を巡り、世界遺産登録削除に関する議論が行われた。まず2008年の会合では、ヴァルトシュレスヒェン橋の建設を巡る裁判が行われている最中であったため、ドレスデン工科大学の Ralf Weber 教授やアメリカ代表の意見もあり、裁判結果を鑑みて決議を行うために議論が一年先送りにされた(UNESCO 2008)。翌2009年の会合では、ヴァルトシュレスヒェン橋建設を認めるという裁判の結果を受けて議論が展開された。ヨルダン、バルバトス、イスラエル、カナダ、ナイジェリア、アメリカ合衆国などは登録削除に賛成、マダガスカル、韓国、ブラジル、エジプト、チュニジアなどは議論の延期を求めた。議論は平行線になったところで、ケニア代表が秘密投票を発議し、キューバが同調したことで実行された。ここでの投票の議題は、「議論を延期するか否か」であり、議論の延期は否決された。続いて、登録抹消に関して秘密投票が行われ、賛成多数で決議された(UNESCO 2009)。

表 3 世界遺産リストから抹消された資産の議論のまとめ

資産名	締約国からの反論	抹消理由
アラビアオリックス保護区	×	石油採掘
ドレスデン・エルベ渓谷	○	渋滞改善のための橋建設
リヴァプール-海商都市	×	都市開発

「アラビアオリックス保護区」の件は、石油開発のために自ら世界遺産リストからの削除を申し出ている一方で、「ドレスデン・エルベ渓谷」は世界遺産リストからの削除に対する自国からの反対意見を表明している点で異なっている。そのため、「ドレスデン・エルベ渓谷」のケースでは、「アラビアオリックスの保護区」と異なり、締約国に配慮して、開発範囲を除外したうえで、別の世界遺産として再登録できるように決議されている（決議 33 COM 7A.26）。「リヴァプール」の件は、委員国から修正動議が出ていなかったことから「アラビアオリックス保護区」と類似のケースである。

このように、締約国は開発による経済的恩恵が、保護による経済的恩恵を上回るとき、当該資産の世界遺産ステータスを放棄することがあると考えられる。つまり、締約国は、世界遺産の登録ないしステータスの維持を経済発展の手法の一つとしてみなしている側面があると考えられる。

5. まとめ

本稿は、第 44 回世界遺産委員会福州拡大会合を事例に、世界遺産条約履行上の問題点を分析してきた（表 4）。

まず、拙速な世界遺産登録が行われた新たな事例として、『ローマ帝国の国境線』における、大規模で複雑なシリアル・ノミネーションに関する問題を整理した。その結果、大規模で複雑なシリアル・ノミネーションが対象としていたものは、本来 4 か国以上による共同推薦の資産であったところ、実際には、『ゲボル』や『渤海湾』の例から、1 か国ないし 2 か国での登録も行われており、決議に次の関連資産の登録の内定事項を盛り込むなどをして、多国間共同やシリアル・ノミネーションでの登録を拙速なものにしてゆく実態が明らかになった。

次に、開発や気候変動による悪影響を受けながらも世界遺産ステータス維持を目指すものとして、『セレス狩猟保護区』と『グレート・バリアリーフ』の事例を検討した。その結果、当該資産の総面積の 10% 以内の開発を容認する先例に基づく主張や、登録段階での OUV が気候変動により維持できなくなった場合新たな OUV によって世界遺産ステータスを維持しようとする主張が行われていることが明らかとなった。こうしたことが結果的に自然遺産における登録範囲縮小を招く懸念がある可能性について指摘した。

最後に、「リヴァプール」の登録抹消の議論について整理した。「リヴァプール」の登録抹消の議題では、委員国から登録抹消を取り消す修正案が提示されておらず、所有国が自ら登録抹消を選択したものと解釈された。「リヴァプール」の事例から、これまで、世界遺産登録資産については、拙速な登録の実現や、世界遺産ステータスの維持の動きが締約国によって行われてきた。これらは、あくまでも世界遺産登録資産を条約の枠組みの中に位置づけようという締約国の試みであった。しかし、世界遺産のステータスの放棄

による経済的恩恵が、世界遺産のステータスの維持による経済的恩恵よりも勝る場合、締約国は当該資産の世界遺産ステータスを放棄することがあることが明らかとなった。すなわち、締約国は世界遺産の登録や世界遺産ステータスの維持を、経済開発の一手段としてみなしている側面があることが判明した。

今限りで退任した世界遺産センター長の Mechtild Roessler は、本会合の最後のスピーチで「この地球上でもっとも貴重な、大切なものが失われてしまったら、この惑星にはいったい何が残るといのでしょうか」と語った。我々はまた一つ、世界遺産を失ってしまった。あらためて、世界遺産条約は、人類が共同で守るべき「顕著な普遍的価値」を有する遺産を後世に伝えるための枠組みであることを銘記し、条約の履行に臨まねばならない。

引用文献

<論文>

箆島大悟. 2017. 世界遺産と無形遺産 - 交錯する二つの条約とその問題 - 文化資源学, 第 15 号, pp.49-59.

箆島大悟, 伊藤文彦. 2019. 第 42 回世界遺産委員会からみる世界遺産条約履行上の問題点の分析, 世界遺産学研究, 第 6 号, pp.1-18.

<ユネスコ関係資料>

UNESCO, WHC. 2007. *Draft Summary Record* (WHC-07/31.COM/INF.24).

UNESCO, WHC. 2008. *Draft Summary Record* (WHC-08/32.COM/).

UNESCO, WHC. 2009. *Summary record* (WHC-09/33.COM/summary).

UNESCO, WHC. 2009. *Final Decisions of the 33rd Session of the World Heritage Committee (Seville, 2009)* (WHC-09/33.COM/20)

UNESCO, WHC. 2015. *Rules of Procedure (July 2015)*

UNESCO.WHC. 2017A. *Addendum Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties* (WHC/17/41.COM/INF.8B1.Add)

UNESCO. WHC. 2017B. *Summary Records* (WHC/17/41.COM/INF.18).

UNESCO, WHC. 2017. *Decisions adopted by the World Heritage Committee at its 41st session (Krakow, Poland)* (WHC/17/41.COM/18)

UNESCO, WHC. 2021. *Draft updated Policy Document on the impacts of climate change on World Heritage properties* (WHC/21/44.COM/7C)

UNESCO, WHC. 2021. *Decisions adopted at the 44th extended session of the World Heritage Committee* (WHC/21/44.COM/18)

<その他報告書>

René Ployer, Marinus Polak & Ricarda Schmid. 2017, *the frontiers of the roman empire a thematic study and proposed world heritage nomination strategy*, Bundesdenkmalamt Österreich, Radboud Universiteit Nijmegen, and Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege,

WWF. 2017. *The true cost of power the Facts and Risks of Building Stigler's Gorge Hydropower Dam in Serous Game Reserve, Tanzania*

<ウェブサイト>

世界遺産センターHP

<<http://whc.unesco.org/>>2021年10月31日確認

(著者連絡先)

氏名：箆島大悟

連絡先：E-mail: daigo1302@gmail.com