

世界遺産と国際協力の精神

岡橋純子¹⁾

所属 1) 聖心女子大学文学部国際交流学科

1 はじめに

世界遺産を学ぶ者は誰もが、国際協力のあり方について少しでも考えないわけにはいかない。世界遺産は、国際協力の目的があってこそ誕生したものである。世界遺産という概念は、国際条約の採択と発効によって実態のある政策提唱制度に結びついた。世界遺産に取り組むにあたっては、世界遺産の歴史が、多国間に設置された国際協力体制の実施と議論、改定、発展の試行錯誤そのものであったことを認識しておく必要がある。

1961年から1970年までの10年間は、国連総会により、第一次「国連開発の10年」(United Nations Development Decade)として位置づけられた。この時期、世界の開発途上地域の経済成長率を向上させるため、はじめて国際的規模で公的な、すなわち各国政府間または国連をはじめとする政府間機関を通じた開発援助の取り組みが促進されるようになった。中でも1965年は「国際協力年」(International Co-operation Year)として定められ、国境を超えた援助、協力の取り組みの重要性がとりわけ強調された。そのような1960年代は、世界遺産の概念が具体化する時期にも重なっていた。本章では、世界遺産制度に込められた国際協力への期待と構想の具体化について、あらためて見直してみることとする。

2 世界遺産条約理念の根幹としての国際協力

戦争は人の心の中で生まれるものであるから、人の心の中に平和の砦を築かなければならない。

これは、1945年に起案、採択されたユネスコ憲章の前文にある文言である。第二次世界大戦直後、戦争への反省をふまえてあらたな国際機関設置への第一歩を踏み出そうとしていたことがここから読み取れる。ユネスコ憲章はまた、ユネスコ創設の目的として以下を掲げている。

この機関の目的は、国際連合憲章が世界の諸人民に対して人種、性、言語又は宗教の差別なく確認している正義、法の支配、人権及び基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するために教育、科学及び文化を通じて諸国民の間の協力を促進することによって、平和及び安全に貢献することである。

第二次世界大戦末期から、当時の連合国が中心となり、国際連合という国際的な組織の創設の準備を進めていた。大戦後の国際社会において平和と安全を保障するために政治的、軍事的な関係を議論し構築する大組織である。ここで、戦争の発生を未然に防ぐためには何をすべきか、という問いにユネスコの存在意義が見出され、教育、文化、科学、コミュニケーションという分野を担当する国連の専門機関として戦後ただちに組織編成されることとなったのである。

この組織が掲げるのは、教育、科学、文化を通じて諸国民の間の協力を促進し、諸国民の心の中に平和の砦を築くため、という高邁な理念である。

その後、ユネスコの文化セクターでは、「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict、

1954年採択)等に見られる直接的な第二次世界大戦への反省の時期を経て、1960年代には、「景観や史跡の美と特性の保護に関する勧告」(Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites、1962年採択)や「公的又は私的の工事によって危険にさらされる文化財の保存に関する勧告」(Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property endangered by Public or Private Works、1968年採択)に見られるように、都市化や工業化が発展する時代の中で、それに伴う大規模な基盤整備開発が文化財へ及ぼす影響へ警笛が鳴らされるようになった。同時期、自然保護の観点からも都市化や工業化の発展が自然環境へ及ぼす弊害について懸念され、その被害を食い止めようとIUCNを中心に国際的な活動や規範策定への準備が進められていた。

上に挙げたユネスコの国際的規範の諸例では、各国がその内容に即した保護に関する国内政策の立案と実行に励むことが奨励されている。しかし、国際的規範の下に資金を拠出し合ってひとつの国際的保護体制を共同で運営管理するというメカニズムはまだ見られていなかった。一方で、1959年にはじまり1960年代を通じて続行された第一次ヌビア遺跡救済キャンペーン、すなわちナイル川流域のアスワン・ハイ・ダム建設によるアブ・シンベルやフィラエといったヌビア地方の古代エジプト神殿群を水没の危機から移築した国際的な技術協力プロジェクトは、各国からの拠出金をユネスコに集積する信託基金制度をとっていた。特定の文化遺産保護に関する国際的な協働、共同責任の下でのプロジェクト資金運営の経験が功を奏したことが、このような協力メカニズムを国際的規範の下に設置しようとする機運を高めたことは事実である。

これに近い着想は、1965年のアメリカにも起っていた。1965年が国連総会で決議された「国際協力年」であったことを記念して、ときの米国大統領が、国際協力に関するホワイト・ハウス会議を開催した。ここで、自然資源保護を担当する委員会から「世界遺産トラスト」(World Heritage Trust)の構想が出たのである。世界遺産という語の公式な場での初出である。この時点での「世界遺産トラスト」とは具体的なメカニズム提案ではなく、あくまでも概念的構想の段階であったが、資金を集め、世界の顕著な自然や景観地域および史跡を国際社会の今日と未来の利益のために見出し、展開し、運営するための国際協力を促進するもの、として打ち出されている。

世界遺産条約は、遺産保護に関する長期的な国際協力体制をめざしていたという意味では一致していた文化、自然、ユネスコ、IUCN、アメリカ、複数の方面からの流れが最終的に合流したことにより、法的拘束力を持ち、自然・文化を包括的に対象とする規範として実現した。1972年11月16日、第17回ユネスコ総会の場合のことである。国際社会が変化し、人間環境を省み、国際協力が強調される時代背景があったからこそその結晶であったといえよう。

世界遺産条約の条文のうち、手続き要項を除いた本質的な条文内容は全29条項に分けられているが、そのうち4条項が条約履行を中心的に進める法定の当事者について、11条項が自然・文化遺産に直接的に関わる行動のあり方について扱っている。11条項の遺産関連条項の中でも、第3-5条は締約国が各国内において果たすべき義務を明記している。自国における文化・自然遺産の保全については当該国がまずは確固たる責任を持つ立場にあるということである。それでは、遺産関連条項のうち国際協力についてはたとえば、第6-7条にその精神が集約されてまとまっている。以下のとおりである。

第6条の1 締約国は、(...)文化および自然の遺産が世界の遺産であること、その遺産の保護について協力することが国際社会全体の義務であることを認識する。(...)

第6条の2 締約国は、この条約の規定に従い、(...)文化および自然の遺産の認定、保護、保全、整備活用につき、当該(...)国の要請に応じて援助をおこなうことを約束する。

第6条の3 各締約国は、(...)他の締約国の領域内に存在する文化および自然の遺産を直接的または間接的に損傷するおそれのある措置を、故意にとらないことを約束する。

第 7 条 この条約の適用上、世界の文化遺産および自然遺産の国際的保護とは、締約国がおこなうこの遺産の保全や認定に係る努力に対して支援をおこなうための国際的な協力と援助の体制を確立することをいう。

ここでは、世界遺産の保全には国際社会全体が責任を持ち、そのために国際協力体制を確立し、推進してゆくことが強調されている。これが、世界遺産条約の精神の根幹部分である。世界遺産の推薦と保全が第一には該当する所有国の責任でありつつも、世界遺産として登録されれば国際社会全体の責任下に置かれることとなる。そのため、千件以上ある世界遺産を保護するという共通の義務と目標を各国が意識して行動してゆくことが、間接的には世界全体の和を構築する「心の中の平和の砦」となるという論理が条約理念には含まれているといっても過言ではない。

3 世界遺産制度の中での国際協力の方法

1) 世界遺産基金

それでは、世界遺産条約に 29 ある本質的な条項のうち、残りの 14 条項は何を唱っているのかというと、14 条項すべて、資金に関する内容が含まれている。世界遺産条約の半分が、資金に関する内容を定めていることは注目に値する。条約設立当初より、資金調達と分配に関するメカニズムについて豊富な議論がされていたことの表出であるともいえよう。

世界遺産として選定する範疇、遺産の多様な類型、評価基準、評価方法、登録にいたるまでの規定や保全・マネジメントの目標設定については、1972 年の採択当初のまま今日に至る世界遺産条約条文の中には、詳細は含まれていない。これらの重要な議論は、後年に数段階にわたって展開されて「作業指針（世界遺産条約履行のための作業指針）」に盛り込まれ、それも幾度も改訂を重ねてきている。一方で、資金調達と分配については条文中に既に詳細が記載されている。これは、条約採択の時点で、国際協力体制を発足するための基盤としての資金については、議論を後回しにすることなく、諸国間での合意形成が不可欠の条件であったということであろう。国際協力の「対象」については理念的な構想のままであったため後年の活発な議論展開に至ったが、国際協力の「方法」については、1972 年当初から、より具体的に確立していたのである。

上に述べた 14 条項のうち、第 13 条には、締約国から「国際援助」申請（International Assistance request）があった場合の世界遺産委員会の果たすべき役割が記されるが、ここで「世界遺産基金」（World Heritage Fund）の用途についても世界遺産委員会が決定することが明記される。第 15-18 条は、世界遺産基金を主とする世界遺産のための基金の設置と締約国の義務である拠出方法について、第 19-26 条および第 28 条は、世界遺産基金による国際援助の制度を適用して申請できる内容や手続きに関する基本的な枠組みを定めている。

2) 国際援助の枠組み

ここでは、世界遺産基金の分配に関わる「国際援助」の枠組みについて述べたい。これが、条約に基づいて世界遺産制度の内部に設置された国際協力の具体的方法そのものだからである。

世界遺産基金へは、条約締約国それぞれがユネスコの通常予算に拠出しているユネスコ分担金の 1 パーセントを収めることが義務となっている。たとえば日本の 2015 年の世界遺産基金への義務的拠出金額は 353,730 米ドルである。これ以外の任意拠出も可能であり、「作業指針」第 227 項には任意拠出の追加を奨励している。原則としてはすべての締約国が、前年までの義務的拠出を果たしていることを条件に、世界遺産基金による「国際援助」を受けるための申請書を提出する権利を有している。ただし、緊急援助が必要な場合はこの条件も該当しないという理解が「作業指針」第 237 項に見られる。

世界遺産基金から拠出されることとなる「国際援助」への申請書にはフォーマットが設けられ、世界遺産条約第 21 条にあるように、必要な作業、係る費用、緊急性や当該申請国がなぜ計画遂行のための予算を工面できないか、専門的報告書による必要性の証明、等を明記することとなっているため、この申請過程が当該国にとってはプロジェクト形成の

機会となる。

資金拠出対象範疇となるプロジェクト内容としては、条約第 22 条には、世界遺産の保全活用に関して必要となる研究調査、認可された作業の然るべき方向付けを確保するための専門家等の派遣、世界遺産の認定や保全活用に関するあらゆるレベルでの職員や専門家の育成が挙げられている。この構想を具体化した内容が「作業指針」の文中で更に詳細に整理され、現行制度では第 235 項に則って実際的に申請案件を緊急援助 (Emergency Assistance)、保全・マネジメント援助 (Conservation and Management assistance、人材育成、研究、技術移転、教育・情報普及を含む)、世界遺産推薦書準備援助 (Preparatory Assistance、暫定リストの準備・調整作業も含む) の三カテゴリーに分け、上に挙げた順に優先的に申請認可を検討することとなっている。

世界遺産条約第 25 条に明記される事項で、国際協力の援助対象とするのは原則として必要作業の一部分のみであり、第一には当該国が責任を持って政策実行のためのプロジェクト運営資金を国内で工面しなければならない、という点は重要である。申請国が完全に国際援助資金に頼ることなく自らの政策プロジェクトを遂行し、自立的に持続的にその後の活動を展開してゆけることが理想とされているのである。世界遺産基金の上限があることに対する現実的対処だったわけであるが、申請国の自助援助に資する計画性のある技術移転型の国際協力の精神が、1972 年の条約採択時においてすでに条文中に表れたことは特筆に値する。

「作業指針」にはまた、危機遺産リスト上の世界遺産に関する援助申請が優遇される旨が第 236 項に、国連後発開発途上国 (LDC) からの申請案件を優遇する旨や、その他にも優先的に考慮される申請内容や申請国の諸条件が詳細に第 239 項に記載されており、審査の際に考慮される。

「国際援助」の審査については、世界遺産基金の用途は世界遺産委員会が決定することとなっているため、最終的には世界遺産委員会の責任下にある。しかし実際には、申請書の審査は 5000 米ドル以下の案件に関しては、世界遺産条約事務局であるユネスコ世界遺産センターによる審査の上、世界遺産センター長の認可によって随時援助を受けることができる。これ以上の規模の申請案件の審査にあたるのは、条約に基づく法定の組織すなわち ICOMOS、IUCN、ICCROM といった専門的諮問機関の代表者で構成される審査パネルであり、このパネルは、現行のプロセスでは年に二度開催される。申請内容が資金援助を認可されるには未熟であると判断された場合には、申請国に申請書が返送され、企画案が練り直された上で再提出されるサイクルがつけられている。認可決定については、申請金額が 5001 米ドル以上の場合には世界遺産委員会議長が年に二回のパネルの後におこなうが、緊急支援で 7 万 5000 米ドル、その他のカテゴリーで 3 万米ドルを超えた場合には、世界遺産委員会の会期中の審議を経た上での認可という方法がとられる。認可を得た申請案件は、世界遺産基金からの「国際援助」を受けるため、「作業指針」第 255 項にあるようにユネスコと当該国との間の契約書締結というかたちで具体化され、プロジェクトとして実行されることとなるのである。

3) 国際援助の課題

ここまで世界遺産基金の「国際援助」制度を見て来たが、プロセスは整っていても、現実的には課題が多い。まず、締約国が求めがちである世界遺産推薦書準備のための申請案件への認可総額が、保全・マネジメントのために出される申請案件への認可総額を上回っていることが挙げられる。たしかに、世界遺産推薦書準備は世界遺産の認定に資するものであり、認定作業は条約においても世界遺産基金を基盤とする国際協力の対象範疇とされている。しかし、保全・マネジメントを優先する旨は現行の「作業指針」でも記述されており、世界遺産の数が増える一方でその保全・マネジメントへの協力が追いつかなくなるのでは、世界遺産制度そのものの信頼性が成り立たなくなるおそれがある。また、「国際援助」を受けた世界遺産推薦書準備案件が必ずしも成功せず、登録先送りとなる例が少なくないことも、援助内容の信頼性に関わることとなる。

「国際援助」制度の限界としては、世界遺産基金が提供可能な資金の限界そのものが挙げられる。災害時などの緊急支援のためには 7 万 5000 米ドルが目安とされ、該当する締

約国はそれ以上の額を要する援助案件も申請できることとなっているが、世界遺産基金全体の額が随時その認可を可能とできるほど潤沢であるわけではない。有形の自然・文化遺産の保全状況の維持・向上に必要なコストは長期的に見れば際限のないものであり、ここに述べた世界遺産基金からの国際援助は、そのような保全プロジェクトを見通すうちの部分的な着手金としかならない。事実、「作業指針」第 239 項にも、国際援助申請案件のプロジェクト内容がその後の広く発展的な効果を促進しそうなものであったり、更なる資金・技術援助を得るための着手金となりそうなものであったりする場合には、世界遺産基金からの拠出認可を優先的に検討する旨が記されている。それではその先はどうか、と考えた場合、世界遺産制度の枠組みそのものを越えた次の段階の国際協力プロジェクトを形成し、それらのプロジェクトを組み合わせることで成果を具体化してゆく必要が出てくるのである。

4 世界遺産に関する国際協力の多様化

1) 信託基金

世界遺産に関して締約国から申請される援助案件が世界遺産基金で担える規模を超える場合、もしくは超えない場合でも世界遺産基金としての認可の優先順位が低く援助を受けられない場合、次に資金調達先として目されるのが、ユネスコへの「信託基金」(Funds-in-Trust)のかたちで任意拠出されるドナー国による国際協力手段である。世界遺産基金の枠外に任意拠出することによって、ドナー国は、援助認可を世界遺産委員会に任せるとはならず、自国の外交上の都合や優先順位を考慮した上で援助案件を選択することができるのである。一方、国際レベルでの世界遺産関連業務を司るユネスコにとっても、組織内に資金が担保されるために、援助先となる当該国とドナー国との間で調整を尊重した上で、適材適所の専門家を世界中から見出し、真の意味での多国間協力プロジェクトを展開することができるのである。

現実としては、ユネスコ世界遺産センターが条約やその「作業指針」に基づいて優先順位とする危機遺産や国連の LDC 諸国への援助に、ドナー国の思惑がびったり当てはまることは多くない。ドナー国の中は、プロジェクト案の中から見通しがよく自国の優先的事項にもあてはまる案件を選択する国もあれば、反対に、ユネスコの思惑とは異なり、特定の国で援助をしたいからその国に関するプロジェクトを形成してほしい、と持ちかける国もある。また、ドナー国国内の専門家や企業を主として登用させたい趣旨を表す国もあり、これについても、ドナー国の姿勢によっては明確にされたり、暗黙の了解が通されたり、交渉の方法は多様である。したがって、特定の世界遺産への保全援助の必要性の高さと、資金拠出元の政治外交上の戦略とを掛け合わせた妥協と均衡の上に、各ドナー国によるユネスコ信託基金プロジェクトの内容が起案され、実行されてゆくのである。世界文化遺産に関する例として、日本からは概してアジア地域への援助が多い。これは、該当地域で貢献しうる専門家の層が国内に厚く存在していることや、外交上の戦略の上に成り立つ傾向であり、当然の成果であるといえよう。イタリアからの援助が中東地域に多いことも、同様の理由である。また、フランスは世界遺産に関しては独自の協定をユネスコとの間に結んでおり、この協定の下で援助をおこなう先は、フランス語圏または旧フランス語圏が概して多い。これも、自国の専門家派遣をおこなった後のプロジェクトの発展的展開と効果を考えた上では当然であろう。人的交流には言語が重要な意味を成すからである。スイスやノルウェーはサハラ以南のアフリカ地域を重視するが、自国の専門家登用にこだわることは少ない。オランダは、世界遺産センターが打ち出す 5C 戦略に則った上で、得意分野である都市計画や小島嶼開発途上国 (SIDS) への援助を優先としてきた。このようなドナー各国の傾向を知った上で、ユネスコは、国際機関として多国間協力の機会を最大限に有効とするため、調整能力を発揮しなければならない。

二国間協力は、国と国とが直接やりとりするため、二国間の関係を強め、外交戦略上はより有効かもしれない。しかし、多国間協力の意義とは、世界共通の目的のためには国と国との関係強化にこだわらずに、しかるべき知識と技術をもった人材を集結させて協働にあたらせるというものである。多国間協力の調整は国際機関が担うことが多いが、そのよ

うなプロジェクト・コーディネーションの成果として国境を超えた専門家ネットワークが形成されることは、遺産保全そのものと同様に重要なものである。

世界自然遺産に関しては、ドナー国政府によるユネスコ信託基金を超えた規模の外部資金を得ることが文化遺産に関して以上に見られており、アフリカで世界遺産センターと共にプロジェクト展開しているEUや、世界自然遺産保全のために世界遺産基金への拠出をおこなってきた実業家の寄附による国連財団(United Nations Foundation)が、世界自然遺産保全への今日における主たるドナーとなっている。

2) 人的ネットワークによる国際協力

他にも、協力資金が直接ユネスコを通過してゆくわけではないが、大小さまざまなNGOによる世界遺産保全のための活発な活動、自治体間協力、大学間協力など、人的ネットワークを駆使した高度な国際協力が各地の現場で展開されている。世界遺産に関する国際協力のあり方は、条約やユネスコの枠組みを超えて、きわめて多様化しているのが現状である。

国際協力の現場へ赴き貢献できる人的資源とは、専門性や目的意識だけでなく、高い協議能力を持ち合わせているような人材である。バランスよく多様な当事者の意見に耳を傾け、他者の尊重を示すことのできるアプローチである。これは、個人レベルでも国レベルでも同様にいえることであり、協力を受け入れる現場に持続的に根付くことのできる技術移転のあり方を受け入れ側と共に考える姿勢が重要である。

各国の、また各組織の注目を集めやすい世界遺産は確かに存在する。1960年代のヌビア遺跡救済キャンペーンの際には、それだからこそキャンペーンが成功し、国際的な技術協力による連帯感の高揚を国際社会が感じることができたのである。しかし、国際協力の現場には、その場所が注目を集めるがゆえにあらゆる組織がそれぞれ独自に入り込み、活動をおこなうことによって、相互に作業が重複したり、縄張り意識を抱いたりする現実が表出することがある。この場合、共通の目的を有効に果たすためには、いかに要となるコーディネーションのあり方が重要であるかということ、国際協力の現場では誰もが感じることである。コーディネーションをおこなうのは中立的な立場である国際機関や特別に設置された調整委員会であるが、何よりも要となるのは、現地の政府機関および世界遺産サイトマネージャーの姿勢である。現地当局がどれだけ真摯な信念と使命感にもとづいて自国の世界遺産の将来、長期的な発展のためにバランスのとれた国際協力を受け入れ、展開していくためのビジョンと決断能力を保持できるかということに、国際協力の中の協力の方向性はかかっている。たとえば、自然災害後、紛争後の復興協力については、そのような選択と決断のあり方がもっとも試される場面であろうと思われる。

さらには、現場に赴いて特定の世界遺産に知識と技術を集結させるという方法でなくとも、資金を調達しなくても、国際協力の方法はある。それは、間接的なコミュニケーション手段でも可能な経験の共有である。たとえば、自国における世界遺産の保全・マネジメントに関する成功例すなわち「ベストプラクティス」を、広く国際社会に周知し、具体例として手本を提供するという方法が挙げられる。2012年の世界遺産条約40周年に際しては、世界各地からベストプラクティスが推薦された。知識・経験の共有という意味での交流的な協力方法である。誰もが、簡単に成功を手に入れるわけではなく、困難な状況から、あらゆる当事者間での協働の試行錯誤の末にそこに到達するからである。

国際協力の当事者が増え、その方法が多様化しても、当事者間での交流、連帯は重要である。ネットワークは成果であると同時に手段であり、いざというときに活用できる大きな力として育成しておくことが重要である。そのためには、協議の場を軽視しないことが求められる。世界遺産条約40周年のテーマとして「世界遺産と持続可能な開発：地域コミュニティの役割」が呈示され、この機に世界各地で地域コミュニティの役割について議論がおこなわれた。女性、子ども、少数民族など弱者とされる構成員も含めた住民自身によるエンパワーメントが叫ばれ、環境や社会の持続可能性が強調され、国際協力の方法論として「参加型開発」が促進されようとしている今日において、有益なテーマであった。しかし、スローガンとされた世界遺産にとっての地域コミュニティの役割を地域コミュニティが相対的に認識するためには、外部の者の存在が不可欠である。同様の課題

を抱える複数の国の世界遺産地域コミュニティー間の連帯感とネットワーク形成には、研究者や学生の国際交流ネットワークの積極的活用が大いに貢献できるであろう。

5 おわりに

国際的制度に普遍性をもたせるためには、その理念を広く提唱していくためには、適用することとなる国や地域の多様性の受容が必然となる。世界遺産制度とは、そのような普遍性と多様性の相克のあゆみであった。より多くの国や地域による積極的な履行を促進するためには、とりわけ遺産概念を広げ、遺産類型を多様化し、その都度の概念確認、保全技術の開拓と共有、ベストプラクティスや困難な状況における経験共有というかたちで国際協力が展開されてきたといえる。

ユネスコが 2001 年に「文化的多様性に関する世界宣言」(Universal Declaration on Cultural Diversity)を発出した後、2002 年末の国連総会では、「対話と発展のための文化多様性」を強調している。行動、潮流を方向づけるための記号としての言葉はきわめて重要である。国際協力を考える際に重要となる 3D「多様性、対話、発展(もしくは開発)」(Diversity, Dialogue, Development)をキーワードとして、その意味を熟考しつつ、世界遺産が抱える 5C「保全活動、信用性確保、能力育成、情報共有・普及活動、コミュニティー参加」(Conservation, Credibility, Capacity-Building, Communication, Communities)の戦略的課題を網羅し、取り組んでいくことが、今日世界各地にわたる多様であり且つひとつひとつもいえる世界遺産コミュニティーに求められている姿勢なのではないかと思われる。