

世界文化遺産に登録された遺産の保存・管理・活用 ー日本における世界文化遺産のガバナンスの現場より（その１）ー

下田 一太¹⁾

所属 1) 文化庁文化財部記念物課世界文化遺産室

Works for Protection, Management and Utilization of the Japanese Cultural
Properties Inscribed in the World Heritage List
- By the Focal Point of Governance for World Cultural Heritage (No.1)-

Ichita SHIMODA¹⁾

1) Office for World Cultural Heritage, Monument and Sites Division,
Cultural Properties Department, Agency for Cultural Affairs

和文要旨：文化庁に設置された世界文化遺産室は、主に世界遺産一覧表への新規記載を目的とした業務の遂行と、既に記載された国内17件の世界文化遺産の保存・管理・活用に関する各種業務を所管している。本稿では、世界文化遺産として登録された日本国内の遺産にかかる業務の概要や、今後対応が求められるべく課題の一端について紹介するものである。

キーワード：世界文化遺産 文化庁 世界文化遺産室 文化財行政

Abstract: Office for World Cultural Heritage in the Agency for Cultural Affairs has mainly two responsibilities; one is to inscribe the cultural sites in the list of UNESCO World Heritage, and another is to promote and execute the appropriate protection, management and utilization of the inscribed cultural heritages in Japan. The aim of this paper is to describe the general outline of the jobs for the inscribed heritages and the challenging issues to be responded in the future.

Keywords: World Cultural Heritage, Agency for Cultural Affairs, Office for World Cultural Heritage, Administration of Cultural Property

1. はじめに

平成29年7月にポーランド、クラクフにて開催された第41回世界遺産委員会において『神宿る島』宗像・沖ノ島と関連遺産群」が登録された。平成25年以降、5年連続での登録となり、日本における世界遺産は21件となった（うち世界文化遺産は17件）。しかしながら、日本の世界遺産暫定一覧表の物件は未だ9件を数え、さらに暫定一覧表の候補一覧には30件弱、その他にも世界遺産登録を視野に入れた活動が展開されている文化遺産があり、世界遺産への新規登録への高い関心は今後も続くものと予想される。また、国内の世界遺産の増加に伴い、日本の文化財行政における世界遺産に係るガバナンスの重要性はますます高まっている。

文化庁との人事交流により、筆者が筑波大学世界遺産専攻より文化庁文化財部記念物課世界文化遺産室に着任してから1年半が経つが、この場を借りて世界文化遺産室の業務内

容の一端を紹介したい。世界文化遺産に関するガバナンスは、世界遺産条約と日本の文化財保護制度の二重のルールに基づく複雑さや、世界遺産の本義である遺産の保護と実質的に登録されることによって生じる極めて高い観光資源化への期待との両立など、指定等文化財を中心とする通常の文化財行政とは異なる諸相がある。そのため、世界遺産に関する業務は、個別に柔軟性のある多様な対応が求められることが多く、体系的に業務内容を整理することは難しい。しかしながら、世界文化遺産室の業務を大別するならば、既に登録された世界遺産の保存管理や活用への指導や支援に関するものと、世界遺産一覧表への記載を目指している物件の推薦に係る業務とに整理される。

本稿では、世界遺産一覧表に記載された文化遺産に係る業務の概要を整理するものである。また、もう一方の重要な責務である一覧表記載を目的とした各種の業務に関しては統稿に改めたい。

2. 世界文化遺産室の設置経緯と体制

世界文化遺産室は平成21年（2009年）に文化庁文化財部記念物課に設置された。日本が世界遺産条約に批准した1992年より17年が経過し、日本には14件の世界遺産が登録されていた。室が設置される2年前の平成19年には「石見銀山遺跡とその文化的景観」がイコモスから顕著な普遍的価値の証明が不十分であることを理由に「登録延期」の勧告を受けた。勧告の後に追加的に情報提供する等の対応により世界遺産委員会では「記載」の決議が得られたが、その翌年の世界遺産会議では「平泉」において記載延期の勧告が覆されることなく決議され、いわゆる「平泉ショック」を経験するなど、世界遺産の新規推薦に係る審査が厳格化する傾向が実感されつつある時代であった。

また、平成18、19年には国内の世界文化遺産暫定一覧表に追加記載を希望する地方公共団体からの公募を実施し、多数の申請物件の調査、審議が実施された。平成20年9月には文化審議会における協議により、新たに5件が暫定一覧表に記載され、加えて約30件が暫定一覧表の候補として名を連ねることとなった（文化庁2008）。

このように、世界遺産への関心の高まり、厳格化される審査に対する推薦にかかる業務の増加、さらに増加する既登録の世界遺産の保存管理業務への対応等、世界文化遺産を所管する担当室設置のニーズがこの時期に高まったのであった。それ以前は各資産の性格にもとづき建造物課（現参事官）、もしくは史跡、名勝、埋蔵、文化的景観等の記念物課の文化財調査官が、世界遺産の新規登録や保存管理にかかる業務を兼務していたが、こうした背景のもと、世界文化遺産に係る業務を一元的に担当する室が設置されたのであった。

世界文化遺産室の現体制は、室長のもとに企画係と推薦係が配されている。企画係は登録された世界遺産の保存管理と国内における推薦候補の選定業務を主に担当し、1名の係長の下に地方公共団体より派遣された研修生1、2名が配属されている。推薦係は世界遺産への新規登録にかかる業務を主に担当し、係長1名と研修生2名程が配されている。加えて、上記の係の別は問わず、2名の文化財調査官が配置され、必要とされる案件に対応する体制である。なお、世界文化遺産室が設置された後も、記念物課内の史跡、名勝、埋蔵文化財等の各部門や参事官室の調査官と密接に連携し、各案件に対応する体制が維持されている。

3. 各遺産の保存管理状況の把握

国内では17件の世界文化遺産が既に登録されているが、複数の構成資産による遺産もあり、構成資産を個別に計数すれば143件となる。さらに同一の構成資産においても重文や史跡、名勝等の文化財保護法にもとづく国指定等による文化財を個別に計数すると、資産範囲内には合計294件の指定等物件が含まれている（表1）。

表 1. 日本の各世界文化遺産の構成資産数と国指定等文化財数

	構成 資産数	資産範囲内の国指定等文化財										計
		国宝	重要 文化財	特別 史跡	史跡	特別 名勝	名勝	天然 記念物	重文景	重伝建	登録 有形 文化財	
1 法隆寺地域の仏教建造物	2	1	2		2							5
2 姫路城	1	1	1	1								3
3 古都京都の文化財	17	13	15	3	14	8	5	2	2		2	64
4 白川郷・五箇山の合掌造り集落	3				2					3		5
5 原爆ドーム	1				1		1					2
6 厳島神社	1	1	1	1		1		1				5
7 古都奈良の文化財	8	6	6	1	6	1	3	1				24
8 日光の社寺	1	1	1		1							3
9 琉球王国のグスク及び関連遺産群	9		1		8	1						10
10 紀伊山地の霊場と参詣道	20	2	11		38	1	7	4				63
11 石見銀山遺跡とその文化的景観	14		1		12							13
12 平泉	5	1	1	4	1	1	2					10
13 富士山―信仰の対象と芸術の源泉	25		6		15	7	8	13				49
14 富岡製糸場と絹産業遺産群	4	1	1		4							6
15 明治日本の産業革命遺産	23		5		17		1		1	2		26
16 ル・コルビュジエの建築作品	1		1								1	2
17 神宿る島宗像・沖ノ島と関連遺産群	8		1		2			1				4
総計	143	27	54	10	123	20	27	22	3	5	3	294

世界遺産の保存管理は、各国の保護制度に基づき履行されることとなっており、文化庁では原則的にこれらの保存管理は指定されている文化財の種目毎に実施している。記念物課の各部門や参事官室の文化財調査官が、現状変更の許可や整備事業にかかる補助等の業務を通じて現況の把握をし、主要な現状変更や整備事業等については世界文化遺産室に情報共有する体制がとられている。ただし、世界文化遺産室に直接の報告や相談がある事案も少なくなく、また後述するように各遺産に設置されている協議会等に世界文化遺産室の調査官が出席することにより、保存管理や整備活用に関する取り組み、あるいは開発事業に関する対策検討の状況を把握し、必要な助言等を行っている。

その他に、例年3月に各遺産の管理責任を負っている地方公共団体に対して保全状況報告の提出を要請しており、管理状況の把握に努めている（文化庁2012-2016）。この報告書は既定の項目に基づき記述を求めるものであり、特に管理状況を確認する上で注目されるのは「資産に影響を与える要因」の項目である。報告書の記載要領においては、資産の保全に影響を与える要因がある場合には、その要因への対応も含め個別具体的に記述することを求めている。

しかしながら、各自治体によって「資産に影響を与える」行為の理解にはばらつきがあり、報告されている事業等の内容や規模の程度は遺産毎に様ではない。資産の顕著な普遍的価値に対して影響があると考えられる事業に限り記述するのか、より軽微な影響をもたらす事業に関しても記述すべきなのか、そもそも影響を定量的に計る方法が確立されていない状況もあり、影響の重度、軽度を判別することが困難な現実がある。

各遺産ではそれぞれ異なる特性や立地環境にあることから、必ずしも統一的な記述方法を設定することは困難であるが、「修理・復元事業による影響」「開発事業による影響」「自然災害による影響」等の区分をした上で、「資産の顕著な普遍的価値に影響を与える可能性がある事業」と「資産の顕著な普遍的価値に影響を与える可能性はないが、資産範囲の中にあつて現状変更の許可が求められる進行中あるいは予定されている事業」、「緩衝地帯あるいはさらにその周辺地域における開発事業のうち自治体で定めた審議会や協議会での審議を要するもの」というように、より詳細な区分を設けて報告を求める等の見直しを検討することもありえよう。

4. 保存管理体制の維持・強化

世界遺産条約は遺産保護をその本義としており、保存管理を確実に履行することは各締約国ならびに資産の管理責任者における最大の義務である。近年の世界遺産の推薦書においては、資産の保存管理を担保するために協議会を設置することを約束し、世界遺産への登録前後に協議会を発足し、適宜連絡調整や協議を図ることが一般的である。協議会は、

資産の保存管理に中心的な役割を担う地方公共団体が事務局となり運営する。複数の自治体が連携した組織体では、事務局を持ち回りとしていることもある。多数のステークホルダーが関与することになるが、関係法令などを所管する国の機関（文化庁、環境省、林野庁、国土交通省など）はオブザーバーとして参加、また各専門分野の学術的な観点からの助言を得るために学術委員会と連携、さらに日常的な維持管理を担う構成資産の所有者や自治体と一体となり価値の伝達や活用を図る関係保存団体と連携あるいは協働する体制が構築されている。

協議会は、周辺環境を含めた資産の現況の把握を行うとともに、資産の保存管理や整備活用、資産周辺の環境保全、また体制の整備や運営に関する協議を行うことが目的とされ、上述の世界遺産委員会への提出が必要な資産の保存管理状況の定期報告書についての協議の場としても機能する。また、世界遺産委員会へ保全状況を報告する義務を担っている遺産においては、協議会が報告への対応、報告書の準備を進める重要な場となっている。協議会の下には、各種の作業部会が設置され、各部会が所管する事案に関する具体的な現状把握にもとづき協議会に対して課題や施策を提示し、また各資産の保存管理に係る事項を直接調整する役割を担う。

国内でも初期に登録された世界遺産においてはこうした協議会が不在で、構成資産を複数の自治体がそれぞれ個別に管理し、同一の世界遺産として登録されているにも関わらず、構成資産間での連携が希薄であるものもある。保存管理を一体的・一元的に実施していくために、協議会等が不在の遺産においては積極的な設置に対する検討が期待される。

協議会の設置とともに、保存管理を確実に実施するためには、適切な保存管理計画が策定され、適宜更新されていくことが望ましい。世界遺産条約履行のための作業指針では、2005年に登録推薦の要件を整理しなおしているが、遺産の顕著な普遍的価値を適切に保存管理していくために、保存管理の内容を明文化した世界遺産のための保存管理計画の策定を求められるようになった（作業指針第108～119段落）。

一件の世界遺産においても多数の国指定文化財が構成資産をなすシリアル・ノミネーションが一般化しつつあり、それら文化財の種目や地域の多様性をひとつの文脈でまとめ、一体として保存管理することが求められる中、近年の推薦にあたっては包括的保存管理計画の策定が必須となっている。日本では「紀伊山地の霊場と参詣道」（平成16年登録）の推薦時以降、従来の個別の文化財に係る保存管理計画に加えて、資産全体を対象とする包括的保存管理計画が策定されるようになった。文化庁としても平成20年3月には「世界文化遺産の登録推薦に向けた包括的保存管理計画の策定について（概要版）」をまとめ、新規登録のみならず既登録のシリアル・ノミネーションとなる世界遺産に対しても包括的保存管理計画を策定するよう促している。

こうした中、平成10年に世界遺産に登録された「古都奈良の文化財」では、登録以降の資産の保存状況、利用実態、資産を取り巻く周辺環境などの変化に鑑み、平成25年より包括的保存管理計画について検討が開始され、平成27年には策定に至っている。同様に、平成12年に世界遺産に登録された「琉球王国のグスク及び関連遺産群」においても平成25年に包括的保存管理計画が策定された。また、単独の資産からなる姫路城においても、既存の「特別史跡姫路城跡整備管理方針」（昭和44年）や「特別史跡姫路城跡整備基本構想」（昭和61年）を更新する計画として、平成23年に「特別史跡姫路城跡整備基本計画」、平成25年には「姫路城重要文化財建造物等保存活用計画」が策定され、保存管理ならびに整備活用の新たな体制と計画が定められた。

このように世界遺産を保存管理するための協議会や管理計画の策定は確実に前進しているが、それらが不在の既登録の遺産もある。中でも60件以上もの指定文化財を束ねている「古都京都の文化財」では、緩衝地帯における景観条例の強化や眺望景観の指定など先端的な取り組みも認められるものの、17件の構成資産に対する包括的保存管理計画や各構成資産の保存管理計画の策定への取り組みが期待される場所である。世界遺産というブランド力に頼ることなく、構成資産となっている各寺社がそれぞれに集客力を有し、来訪者への対応を検討している遺産においては、規制行為を前提とした保存管理計画の策定は資産所有者にとって望むべきものではないという事情も理解されるが、中長期的な資産

の保存や整備に対して一体的なビジョンを構想・共有する計画策定の作業は、各資産所有者にとっても有益なものと考えられる。

5. 開発事業に対する遺産影響評価

国内の世界遺産における資産範囲内あるいは緩衝地帯における開発事業に対しては、各種法令や条例により規制が設けられ、適切な開発規模や内容の範囲に制限されている。特に世界遺産の資産範囲は指定文化財の範囲内であることが原則となるため、文化庁の現状変更の手続きにもとづき厳格な審査を経るものとなっている。ただし、緩衝地帯においてはソーラーパネルや風力発電といった再生可能エネルギー施設の建設等、一部に十分な規制ができないケースもあるのが実情である。

近年の世界遺産委員会では、世界遺産の資産範囲や緩衝地帯における事業に対して、遺産影響評価（Heritage Impact Assessment）の実施が求められることが多くなっている。2016年に開催された第40回世界遺産委員会では、新規登録の文化遺産12件中6件に対してHIAを実施すべく勧告があり、遺産管理のための基礎的なツールとして位置づけられつつある。

日本の既登録遺産においては平成23年に記載された「平泉」の決議において、「主要な道路改修の提案に当たっては、個々の構成資産の周辺環境の見え方を含め、顕著な普遍的価値の属性に対する影響を計る遺産影響評価を行うこと」という勧告が示されたことを皮切りに、平成27年に登録された「明治日本の産業革命遺産」や平成28年に登録された「ル・コルビュジエの建築作品」、そして今年度の「神宿る島・沖ノ島」においても遺産影響評価の実施を求める内容が含まれていた。

2011年にイコモスよりHIAに関するガイダンス資料が提示されたものの、登録遺産の種目は建築や都市、地下遺構や景観など多様であり、また各遺産がおかれている環境も一様ではない中で、遺産への影響を測る方法が具体的に示されるには至っていない（ICOMOS 2011）。イコモス及び世界遺産センターは、2011年から2015年にかけて各国で実施されたHIAの取り組み状況を分析し、ガイダンスを改訂する予定としており、その報告が待たれるところである。

HIAの適用にあたっては、幾つかの問題がある。一点目は対象事業の選択基準が不明瞭であることにある。HIAは顕著な普遍的価値あるいはその属性への影響の是非を問うものであるが、OUVや属性の保護が担保されうる許容の範囲をどのように設定するのか、定量的な閾値を設けることが難しい。二点目は、評価指標の設定方法が不確かなこと、またガイダンスには各指標に対して数段階の評価体系を設定するよう示されているものの、影響の程度を段階評価することの難しさがある。例えば、資産の周辺における開発事業に対する評価指標としては、眺望や景観、地形、地下遺構に与える影響などが指標として想定されるが、それらを客観的に段階的に評価する仕組みを設けることは容易ではない。三点目は、既登録の世界遺産の中には属性そのものが確実に定義されていないものがあり、属性への影響云々を議論する前に、各構成資産に対して保護すべき属性を明確にしなければならない場合がある。そもそも、世界遺産の価値に関する属性という考え方自体が、明確に定義されておらず、各遺産によって属性の設定方法は一様ではない。世界遺産が増加し、各遺産で主張される価値が多様化しより緻密化する中で、限られた評価基準では十分に評価しきれない各資産の多様な価値の諸相を、推薦書として形式的に組み込むために属性という考え方が一般化しつつあるように思われる。しかしながら、世界遺産として主張する顕著な普遍的価値と評価基準、そして属性の関係性については必ずしも厳密には定まっていないものとする。

これらの課題に対しては、各遺産で個別に検討が求められ、影響評価の対象や指標、評価方法について定めることが求められる。また、評価の主体となる審査システムを、登録された世界遺産の協議会や遺産管理の検討部会に組み込む方法も考えられるが、その場合には根拠法令が不在で実効性を欠くことも懸念されることから、一定の規制力と行政としての誘導が可能である既存の条例にもとづく審査会等が現実的には適当と考えられる。ただし、現状では各種条例にもとづく審査会は、世界遺産の価値や属性の観点から審議され

てはいない場合もあるため、世界遺産への影響評価という観点に配慮した審査方法へと調整する必要がある。

HIAの実施にあたっては、国内的にも今後整理していくべく課題が少なくないが、国際的にもHIAを確実に機能させ、世界遺産の保護のために有効な手法とするためには、イコモス等の諮問機関がより具体的なHIAの手法を明示し、またHIAの実施を世界遺産条約の作業指針に明記し定義付けるといった対応が必要であると考えられる。

6. 世界遺産センターおよび諮問機関に対する保全状況等の報告業務

国内の世界遺産の保存管理や整備活用の状況は、世界遺産センターやイコモス、あるいは世界遺産委員会に対して報告され、各遺産の世界遺産条約に対する履行状況が検証される仕組みが設けられている。世界遺産センターもしくは諮問機関が締約国の特定の遺産を検査し報告を行うリアクティブ・モニタリングの制度もあるが、以下には締約国が主体的に報告を実施することに伴う業務内容を示す。

6. 1 定期報告

定期報告は世界遺産条約の発効20周年となる1992年の世界遺産委員会において、より体系的なモニタリングの方法を確立する必要性が示されたことに端を発して検討が開始され、1998年に世界遺産条約にその実施が追加された。定期報告の目的とするところは、各締約国が条約を適切に履行しているか、また各遺産を取り巻く環境が変化する中で適切に保護されているか評価することにある。これら二つの目的を評価するために報告は二部よりなる。第一部は各締約国が条約適用のためにとった立法的あるいは行政的措置を報告するものであり、第二部は個別の遺産の保全状況を報告するものである。報告すべき項目が多岐に及ぶため、各遺産あるいは構成資産の状況や自治体による取り組みの状況が整理される機会でもある。

報告書の提出は、地域ごとに提出すべき年が定められており6年周期で実施される。アジア太平洋地域に属す日本はこれまでに2003年と2011年に報告を提出している。こうした報告提出にあたり、文化庁は第一部を作成する他、第二部において求められる各遺産の保存管理に関する多数の報告項目についても、各遺産の管理を担う自治体の担当者に対して伝達・説明する会合を設け、報告内容のとりまとめを実施してきている。第二巡目の報告書提出にあたっては、上記第一部と第二部の提出に加えて、境界が明確ではない世界遺産については地図情報等を、またSOUV（顕著な普遍的価値の記述）が整っていない世界遺産については、記述を作成し提出した。

第41回世界遺産委員会では第三サイクルの時期と方法について協議され、日本が属するアジア太平洋地域は2019年の世界遺産委員会で報告するスケジュールが決議された。報告の項目が第二サイクルからは変更されたこともあり、まだ先の事ではあるが提出にあたっては再び各自治体へ報告の要項を解説する説明会等を実施することとなろう。

6. 2 保全状況報告

日本の世界文化遺産の中でも「富士山」（平成25年登録）、「明治日本の産業革命遺産」（平成27年登録）、「ル・コルビュジエの建築作品」（平成28年登録）の三遺産は、世界遺産委員会の登録決議において保全状況（State of Conservation）報告の対象とされ、報告事項への取り組みに関する報告書の提出が義務付けられている。

平成28年の第40回世界遺産委員会で保全状況が審査された「富士山」に対しては、地元自治体と連携し、専門家や地域コミュニティの参画を得て策定された「富士山ビジョン」を基調とした保全・管理計画が、広域の文化的景観における保存管理の問題を抱える地域に対して模範的な回答となるものであるとして、事務局より高い評価と称賛が示された。さらに平成30年12月に提出が予定されている報告においては、決議時の勧告の一つであった「上方の登山道の受け入れ能力を研究し、その成果に基づく来訪者管理戦略を定めること」に対して、過去数年の来訪者数や登山時間、意識調査に関する総合的な研究成果をもとに、来訪者管理戦略が示されるものとなろう。

「明治日本の産業革命遺産」では8つの勧告事項が決議されたが、各勧告に対する作業の進捗状況を示す報告書の作成が進められており、今年12月には世界遺産センターに提出される予定である。報告書の草案作成は、各構成資産が所在する地区ごとに設置された国・地方公共団体・所有者等からなる協議会において検討が重ねられている。

勧告の中でも「推薦資産全体及び構成資産に関する優先順位を付した保全措置の計画及び実施計画を策定すること」という課題は、今後の保存管理や整備活用における望ましい将来像を描く上で重要であり、各構成資産において具体的なアクションプランを含む修復・整備活用計画の策定が進められている。近代化遺産において特有の鉄筋コンクリート造や鉄骨造建造物の保存に関しては技術的な課題が多く、適用可能な保存方針や方法の確定は困難であるが、国内でも少なからず存在する同種の遺産の保存方法の指針を示す先端的な保存・修理事例として、ここでの取り組みは高い意義を有しているといえよう。

勧告の一つに「端島炭鉱の詳細な保全措置に係る計画を優先的に策定すること」という事項が含まれているが、端島炭鉱は劣化が深刻な多数の遺構が密集しており、保全のための計画策定は困難を極めるものである。協議を主管している長崎市は、平成30年を起点とする30年間の事業実施計画を検討しており、護岸と炭鉱の生産施設跡を優先的に整備する計画を想定している。居住施設遺構については島の最上部に立つ3号棟（幹部社宅）の維持を優先し、その他多数の遺構に対しては、現時点では事業対象には含んでいない。このように事業対象を限定しつつも、事業費は100億円を優に超えることが試算される大事業となる。費用のうち50%を国が補助するものの、県は20%、市は30%を負担する予定であり、市は平成27年に整備費に充てる基金を創設し予算の積み立てを始めている。事業計画は10年ごとに進捗状況、財政状況等をふまえて見直すものとされており、技術面ではある種試行的に保存・修理処置を継続しつつ、技術的な各種課題を段階的に解決していくものとしている。加えて、事業経費を30年間で平準化することを求められるなど、多様な要件を満たすべく緻密な事業計画の検討が進められている。

国立西洋美術館を構成資産の一つとする「ル・コルビュジェの建築作品」は、昨年世界遺産に登録された後、今年12月に保全状況報告を提出すべく準備が進められている。ル・コルビュジェ財団が中心となり、7カ国の専門家が協議を重ねており、登録されてから既に2回の技術会議がパリで実施され、また今年11月には東京で協議が行われる予定である。11月の協議は、国際常設会議と呼ばれる年次会議であり、第一回フランス、第二回インドに続くもので、各国が持ち回りで毎年開催されるものである。

検討されている最重要の課題の一つは、「すべての構成資産についてのモニタリング指標を改定すること」であり、各国に異なる法的規制の下で、かつ遺産の機能的性格や活用公開の状況、立地環境が異なる各建築作品に対して、統一的な考え方の下でモニタリングの指標を策定しようとするものである。モニタリング指標は、評価基準および各属性の保護を測るものとなるが、本遺産が評価された価値は、各建築作品の設計思想というある意味で無形な意義が建築作品に表現されたことにあり、それらの価値が建築作品のどの部分に具現化されているのか、あるいは建築作品への眺望や景観、周辺環境や地形との関係に表明されているのか、改めて検証する作業を伴うものである。国立西洋美術館の場合には、無限発展美術館としての特性や近代建築の五要点（うち水平連続窓を除く）が盛り込まれた建築作品としての価値が評価されたが、一つの建築作品をこれらの価値に分解して部分として評価することは難しく、こうした属性を個別に観測する指標や方法をいかに設定するべきであるのか検討が進められている。

6.3 可及的かつ可逆的な段階での事業報告

世界遺産条約履行のための作業指針第172項には、世界遺産の顕著な普遍的価値に影響を与える可能性のある修理や新築等を含む事業について、可及的かつ可逆的な段階で報告を義務付けている。顕著な普遍的価値への影響の是非をどのように判断するのか難しいところであるが、原則的に国内の登録遺産の資産範囲においては、文化財保護法の現状変更の手続きにおいて確実な審査が実施されており、また緩衝地帯においても登録の際に示された各種条例等にもとづく規制の範囲内で事業が計画され、必要に応じて審議会等で検

討されていることから、世界遺産の価値に対して影響を与える事業が生じる余地はなく、確実な管理の仕組みが敷かれている。ただし、世界遺産登録時の勧告事項に示された懸念事業に対する報告や、自然災害等に伴う不測の事態による資産の破損に対する修理事業等に関する報告書を提出している。

6. 4 締約国以外の情報源からの報告への対応

上述の作業指針第172項における締約国からの自発的な報告とは別に、世界遺産センターは地域住民等の世界遺産に係るコミュニティから、資産に影響を与える可能性のある事業に関して報告を受けた場合、締約国に情報提供を求めるケースがある。作業指針第174項にもとづくこうした情報提供の要請に対して、文化庁は管理責任を負っている自治体や所有者から情報提供を得るなどして、世界遺産センターに対する報告を作成する。各事業の内容や事業予定地における法令や条例による規制、事業計画に対して実施された審議会での検討内容等を報告するものである。

7. 世界文化遺産活性化事業

本稿ではここまで世界遺産の保存管理に関する業務内容を整理してきたが、最後に世界遺産の活用に関する業務について紹介し、今後取り組むべきいくつかの課題を整理したい。文化財の活用といった場合、ガイダンス施設や便益施設の付加などを伴う整備事業に注目が集まるが、こうしたハード面での補助は国指定文化財として受ける部分が大きい。特に記念物課の整備部門が所管する「史跡生き生き！史跡など総合活用整備事業」は予算規模も大きく、世界遺産の資産もまたこの補助事業の中で主要な整備が進められていることが多い。

こうしたハード面での活用事業とは別に、ソフト面の事業を支援し、また指定文化財としてではなく世界遺産の枠組みにおいて対象を設定する補助事業「世界文化遺産の活性化事業」を文化庁では平成27年度より開始した（文化庁 2013-2016）。

この補助事業では、①世界遺産の情報発信、②人材育成、③普及啓発、④調査研究、にかかるとされる事業を財政的に支援するものである。年間約20件の事業を上限に交付対象が選定されており（平成27年度20件、平成28年度13件、平成29年度18件）、一件の実施計画で複数の事業計画を総合的に提案するものも多い。例えば、平成27年度に群馬歴史文化遺産発掘・活用・発信実行委員会が計画した「富岡製糸場と絹遺産群を活かした地域活性化事業」では、普及啓発事業として（1）世界遺産の周辺にある関連絹遺産の無料解説会・特別公開、（2）モニターツアー「世界遺産物語」、（3）世界遺産「富岡製糸場と絹産業遺産群」展、（4）アジア産業遺産国際シンポジウム、（5）シルクカントリーぐんま「絹の国サミット」、そして調査研究として（6）富岡製糸場に関する聞き取り調査、（7）田島弥平旧宅関連文献調査、という計7件の事業を総合的に実施するものであった。

この事業の特徴として特に留意すべきは、多数の構成資産よりなる世界遺産にあっては、個別の資産の活性化を促すものではなく、世界遺産としての価値や意味を基調とし、全ての構成資産が一体的に取り組むことが目的とされる点にある。個別の資産への活性化は指定文化財として補助を受けるものであり、一つの世界遺産として取り組むべく世界文化遺産活性化事業とは明確に切り分けるものとしている。

これまでに2年間の事業を終えたが、いくつかの課題も認められ、例年、募集案内において改訂を加えて補助対象の事業の見直しを図りつつある。例えば、情報発信事業においてはパソコンや携帯端末での情報提供のためのアプリそのもののシステム開発が目的とされる事業もあったが、あくまで世界文化遺産を紹介するコンテンツを作成するものに限定したり、普及啓発事業においては遺産の価値を伝えるための教材の新規作成事業を明示的に募集案内に加えたり、また調査研究事業については遺産の価値を掘り上げるための学術的な研究ばかりでなく、保存活用における課題の検討や、モニタリング指標の作成、包括的保存管理計画の見直しに関する調査研究など、適切な保存活用を実現するために必要な研究を新たに例示するといった改訂を加えてきた。

こうした改訂によって適切な事業計画を促しているものの、世界遺産の理解や来訪の活

活性化を促すための普及啓発事業の在り方については、事業成果を踏まえてさらなる検討が求められよう。例えば、一過性のイベントは補助対象外としつつも、講演会やシンポジウム、展示会等の開催は支援対象に含んでおり、多くの事業がこうしたイベントを組み込んでいる。募集要項において、文化財をサイトとしたプロジェクションマッピングやライトアップは一過性イベントと区分している一方、講演会やシンポジウム等の多くのイベントは一日あるいは数日間という限られた開催期間であるものの事業対象として許容される。こうしたイベントの効果が一過性であるのか持続性があるのか評価することは容易ではない。イベントへの参加者の関心を喚起し、それが遺産へのさらなる探求心や来訪を促すことがイベントの持続的な効果となろうが、そのための具体的な手法や効果を測る評価方法を提示することが求められよう。

また、世界遺産という場において、許容されうる事業の内容や程度についても現状では不確かである。最近では文化財のユニークベニューの開発や MICE 活用などの利用が推進されており、世界遺産として登録された文化財においても、遺産の価値とは関係性の極めて薄いプログラムが開催されているケースも見受けられる。文化財の保護にかかる財政確保の上で、所有者においては積極的な多角的活用が求められている事情は理解されるが、世界遺産としてどのような利用の在り方が許容の範囲であるのか整理する必要がある。

人材育成事業においては、要請されるべき専門家の一類型としてヘリテージ・マネージャーが設定されているが、どのような専門性を有する人材であるのか、また地方公共団体の担当者との業務上の分担など、その定義が明確ではないことも課題の一つである。既に取り組みされているヘリテージ・マネージャーの育成事業や、そうした事業で養成された人材の業務の内容について確認し、優良な成果を上げている事業を他地域に共有することも必要となろう。

活性化事業の計画立案と実施にあたっては、地方公共団体が全体としての実施計画を策定し、その計画にもとづいて実行委員会が個別の事業計画を作成するよう要項に示されているが、全体計画の立案に地方公共団体が直接取り組んでおらず、委託を受けた業者が主体となって企画・実施しているように見受けられるケースもある。地方公共団体の関係者が関係者らと共に、各資産において特色ある取り組みを検討すること自体が、本補助事業における目的の一つでもあるから、長期的な展望のもとに特徴的な事業を自治体が主体的に検討するよう促していくことも必要であろう。

活性化事業の申請にあたっては、事業効果を検証するための具体的な指標を提示することが求められているが、イベント等への参加者数や、満足度あるいは理解度、資産への短期的な来訪者数の増減等が提示されることが多い。事業年度内での効果検証が求められているために、こうした指標が示されることは致し方ないが、より長期的な地域住民の意識の推移等、文化的な波及効果を含めて観測していくことも求められよう。世界遺産登録の意義は、経済的な効果を期待するものではなく、遺跡の保護措置を確実にし、また遺産の価値をより深く、より広く理解することで、適切な保護を図るための共通理解を形成することであるから、事業の効果は地域住民や来訪者の意識の変化も含めて評価されるべきであろう。

世界遺産の活性化事業が三年目を迎え、文化庁としてもこれまでの各事業の成果をとりまとめ、地方公共団体に対して優良事業の成果や方法を共有する機会を設けることを検討する段階に至りつつある。特徴あるイベントであるとか、効果的な情報提供の手法、またボランティアガイドの育成事例等、様々な事業における成功例を蓄積、共有することで、各資産の特質に根差した、ユニークな事業アイデアが生まれる契機となることが期待される。

8. 登録時の世界遺産の価値を越えて

本稿では登録された世界遺産にかかる文化庁が所管する業務の概要と今後検討されるべきいくつかの課題について整理した。

使い古された言葉かもしれないが、世界遺産への登録はゴールではなくスタートであり、世界遺産登録への長いプロセスに息切れすることなく、緩衝地帯をも含む世界遺産の価値

を維持し、発展させるための永続的な保護と活用への取り組みが求められることになる。登録以降の資産周辺の環境の変化や、経年的に変化を続ける資産、そして資産価値を形成する研究技術や関連情報の拡大、さらには遺産の価値を発信するための技術の向上、そして世界遺産のルール自体の更新等、様々な可変的状況の中で、推薦書に記述された保存管理や活用計画を確実に履行するばかりでなく、継続的に見直し更新する不断努力が求められる。

こうした持続的な更新を実現するためには、推薦準備の段階から歩を共にし、様々な検討の経緯を熟知した担当者が登録後にも継続的に事業管理に関与することが不可欠であり、遺産に関連する管理・研究センター等に配置したり、推薦に携わった専門家が継続的に関与するための協議会等を定期的に開催することが肝要である。また、複数の資産と文化財周辺の緩衝地帯をも含む世界遺産においては多様な業務が生じることから、管理の主体となる組織は自治体内外の関連各局と柔軟に連携がとれる組織体としておくことも求められよう。今後は、世界遺産を中心とする文化財の活用において、自治体が主体的に計画運営するばかりでなく、独立した組織が責任をもって運営にあたる体制の導入も有効かもしれない。このような組織には文化財の保存や活用、歴史学等の専門家ばかりでなく、広報や経営、観光マーケティング等のプロも参画し、各資産の特質やニーズにあわせて有機的に美術館や博物館、大学や研究所、各種 NPO 等と連携することが目指されるべきであろう。また、こうした各分野の専門家間をコーディネートする人材の養成も求められるところで、ヘリテージ・マネージャーなる人材は、まさにこうした総合的な知見を横断的に有する専門家とされるべきであろう。

近年では各遺産の管理を担う地方公共団体による協力・連携の場として、世界文化遺産地域連携会議(平成23年発足)や世界遺産関係都道府県主管課長会議が設立されている。世界文化遺産地域連携会議では、世界遺産の保全や活用について自治体の首長等によって意見交換し、そのあり方について問題提起する「世界遺産サミット」が平成26年より開催されるに至っている。また世界遺産関係都道府県主管課長会議では、各遺産での取り組みやその課題についての情報交換の場が設けられている。協議のテーマは、開発計画への対応や緩衝地帯の保全推進、来訪者の減少あるいは急増対策、遺産教育や普及啓発事業、地域住民による遺産の保護など多岐に及ぶもので、国内の各世界遺産の担当者が連携し、それぞれの取り組み事例が共有される重要な場となっている。

世界遺産間での連携に加えて、複数の構成資産が広域に分布する世界遺産においては、構成資産間で一体的な取り組み、さらには世界遺産以外の文化財等との関連付けも、今後はさらに積極的に図ることが求められよう。各世界遺産は関連資産の代表性を有するものとなるが、全体像を示すものではない。つまり、世界遺産は各分野への関心の入り口となって関連資産へと興味を展開していく核となりうる存在である。世界遺産のシリアル・ノミネーションは、登録された構成資産にのみ有意な関連性と高い価値があるかのごとく誤解を生じさせる弊害もあるが、世界遺産に登録された資産ばかりでなく、登録の過程で構成資産から外れた文化財、あるいは関連する未指定の文化財も含めてより多様な文脈の上で一体的な理解が進められることが期待される。

世界遺産の制度が日本の文化財行政に与えた重要な影響の一つは、関連資産の価値の上での連結やストーリー化、点群あるいは面としての文化財の関連付けの考え方を強化することに貢献した点にあったと考えられる。今年度より文化審議会文化財分科会に新たに設置された企画調査会では、重要な審議事項の一つに「指定された文化財とその周辺地域の多様な文化財や取り巻く環境をも一体的にとらえた施策の一層の推進」が掲げられており、今後ますます文化財の地域や文脈一体型の活用と、それに伴う地域振興とが重要視されていることになろう。こうした中で、世界遺産は登録による価値の枠組みを大きく越えて、理解され、関連する文化財と一体となって活用されていくことが求められているのである。

9. 引用文献

ICOMOS. 2011. Guidance of Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage

Properties, https://www.icomos.org/world_heritage/HIA_20110201.pdf [2017 年 7 月 18 日 確認]

文化庁. 2008. 我が国の世界遺産暫定一覧表への文化資産の追加記載に係る調査・審議の結果について.

http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/sekaitokubetsu/shingi_kekka/index.html [2017 年 7 月 18 日 確認]

文化庁. 2012-2016. 世界文化遺産・無形文化遺産部下世界文化遺産特別委員会（世界遺産一覧表記載資産の保全状況について，世界遺産一覧表記載資産保全状況報告書）.

<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/isanbukai/sekaitokubetsu/> [2017 年 7 月 18 日 確認]

文化庁. 2013-2016. 分化遺産を活かした地域活性化事業.

http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/chiiki_kasseika/ [2017 年 7 月 18 日 確認]

（著者連絡先）

氏名：下田 一太

住所：〒111-0031 東京都台東区千束 2 - 2 4 - 1

Email：ichita731@hotmail.com

（2017 年 7 月 31 日 作成）