

第 43 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

箴島大悟¹⁾ 伊藤文彦²⁾

所属 1) 筑波大学大学院人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻

2) 三重県教育委員会

Problem of the implementation of the World Heritage Convention
from an observation of the 43rd session World Heritage Committee

Daigo OSAJIMA¹⁾, Fumihiko ITO²⁾

1) World Cultural Heritage Studies, Graduate School of Comprehensive Human Sciences, University of Tsukuba

2) Mie Prefectural Government Board of Education

和文要旨：本稿は、第 43 回世界遺産委員会バクー会合を事例にして、世界遺産条約履行上の問題点について整理した。シャキ歴史地区の事例からは、不登録勧告から情報照会と決議された資産の審査過程の不備が指摘された。ジャイプルの事例からは、世界遺産条約以外のユネスコの事業に認定されていることから、OUV の正当性を主張することの問題が指摘された。最後に、バビロンの事例からは、危機遺産リストへの登録回避の問題がさらに進行していることが明らかになった。

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: This paper tried to organize the problems in the implementation of the World Heritage Convention, taking the 43rd World Heritage Committee Baku as an example. In the case of Sheki Historic District, it was pointed out that the nomination process for property decided from no inscription to referral was inadequate. The case of Jaipur pointed out that there is a problem for the State Parties to argue that nomination have OUV because the nomination is recognized as UNESCO projects other than the World Heritage Convention. Finally, the case of Babylon pointed out that the problem of avoiding inscribing on the World Heritage List in danger is getting worse.

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2019年10月現在、締約国193か国、登録された世界遺産の総数は1121件(文化遺産869件、自然遺産213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43回世界遺産委員会会合(2019年6月30日~7月10日開催、以下、バクー会合)は、アゼルバイジャン共和国の首都バクーのバクー・コンGRESS・センターにて開催された。議長は開催国であるアゼルバイジャンのAbulfas Garayev氏が務め、副議長国は地域区分ごとにそれぞれブラジル、ブルキナファソ、インドネシア、ノルウェー、チュニジアが務めた。書記はオーストラリアのMahani Taylor氏が担当した。この7か国に加え、委員国はアンゴラ、バーレーン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、中国、キューバ、グアテマラ、ハンガリー、クウェート、キルギス、セントクリストファー・ネイビス、スペイン、ウガンダ、タンザニア、ジンバブエの21か国で構成された。

前年のマナマ会合において、新規登録審査における不登録勧告からの「逆転登録」が出たことなどを受けて、バクー会合では、新たな審査手続きや新規登録の議論が特に注目された会議であった。

本稿では、本会合の新規登録審査の議題における「シャキの旧市街(アゼルバイジャン)」の不登録勧告からの「逆転登録」、生きている歴史都市「ジャイプル(インド)」のOUVの認定をめぐる議論、「バビロン」の危機遺産リストへの登録回避の議論を事例に取り上げ、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、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するとともに、こうした課題に対して世界遺産委員会が現在検討している新たな審査手続きについて議論を整理して、世界遺産条約の制度的欠陥や運用上の課題について明らかにする。

2. 新規登録案件の審議

2.1. 『シャキの歴史地区とカーン宮殿』における議論 ―情報照会決議に関する制度的欠陥

『シャキ歴史地区とカーン宮殿(以下、『シャキ』)』は、アゼルバイジャンの北西部、大コーカサス山脈の南側に位置する。古くから、コーカサス地域におけるシルクロードの要衝として繁栄した都市であり、特に養蚕業が盛んなことで知られ、19世紀以降はアゼルバイジャンの絹産業の中心地となった。『シャキ』は、締約国によって、登録基準(ii)、(iii)、(iv)、(v)をもとに世界遺産リストへの登録が推薦され、2017年の第41回世界遺産委員会クラブ会合において情報照会と決議された資産であり、2019年の第43回世界遺産委員会会合において、再審査されたものである。まず、今回(2019年)の議論を理解するため、2017年のICOMOSの評価と委員会会合の議論の概要を整理し、次いで今回(2019年)の議論を整理する。

2017年の議論の概要

2017年の第41回世界遺産委員会クラブ会合において、ICOMOSは、歴史地区としての地域的重要性については認めるが、世界規模での価値を有していないこと、そして、過去に行われた修復において真正性が尊重されなかったこと、(過去に行われた開発を含む)現在進行形の開発において、一部の建築物にコ

ンクリートやセメントが使用されたことで、資産の完全性や真正性が満たされていないことについて懸念を示し、不登録勧告を下した。加えて、管理計画についても、モニタリングのシステムが現場に存在していないことについても言及している（UNESCO,WHC 2017a）。

これに対し、ポーランド代表は、この資産の価値に貢献する主要要素は、18世紀に区画された都市計画に加え、19世紀から始まった工業化による特徴が融合した都市景観であると言及した。基準(ii)の証明に関しては、19世紀の『シャキ』は、ベルシャ、ロシア、コーカサスの影響の交流として理解されるべきであり、基準(iii)に関しては、『シャキ』は、現在その場所の歴史の一部となっている文化的および経済的伝統に対する例外的な証拠を持っていると言及した。さらに基準(v)に関しては、『シャキ』の歴史的な都市景観には、都市部のみならず、周囲の山岳も含まれていると言及した（UNESCO,WHC 2017b）。加えて、ポーランド代表は、「都市開発の過程で公的施設やホテルなどの近代的な建物が建設されたことによって、景観の連続性が失われたとは考えられない」と推薦国を擁護した。しかし同時に、ポーランド代表は、サイトの保全に関する特定の問題があるとした ICOMOS の懸念についても理解を示し、当該資産を情報照会とする修正案を提示した。これに対し、フィンランド代表は、締約国が比較分析を強化し、ICOMOS と当該推薦資産のより詳細な評価が行えるように、情報照会ではなく、登録延期にすべきであると発言した。しかし、ポーランドの修正案にクウェート、チュニジア、フィリピン、キューバ、トルコ、カザフスタン、クロアチア、ブルキナファソ、韓国、ジンバブエが賛成したことで、情報照会として決議された。そして、この決議文において、適切な保全計画やアクションプラン、そしてモニタリングのシステムを作成するように指示が出されたのであった（41 COM 8B.20）。

2019 年の ICOMOS の評価

クラクフ会合における上記の決議を受け、締約国は 2019 年 1 月に管理計画についての追加情報を提出した。これに対し、2019 年の第 43 回世界遺産委員会において ICOMOS は、アクションプランと修復マニュアルについては、正式な実施手段が導入されたのであれば、各建物の保護の強化につながるものであると好意的な評価を下した（UNESCO,WHC 2019a）。また、復元と保全については、都市部にすでに生じている損傷を復元することはできない状態なので、繊細な方法で都市が復元されるようにし、利用可能で調和の取れた建物を展示することが求められると報告した。同様に、より実行力のある開発管理措置を実施することで、歴史都市へのさらなる損傷を防ぐことができると評価した。しかし、このような手段は、歴史都市の価値や OUV の実証において、前回の評価を覆すほどに十分なものではないと言及している。

さらに、2019 年 1 月に締約国が提出した追加情報は、資産の管理と保護の情報に関するものであり、推薦資産の価値に関しては修正がなかったことを受け、ICOMOS は、推薦資産の再評価や、最初の評価の勧告を再検討できないと言及した。加えて、このような情報照会と決議された資産については、情報照会の手続きと、2017 年の会合で世界遺産委員会の決定事項をさらに検討し、明確にする必要があるとしつつ、前回の勧告を維持し、不登録勧告とした。

委員国の発言内容

ICOMOS の評価に対し、クウェート代表から不登録から登録に書き換えた修正案が提示され、中国、ボスニア、キルギス、ジンバブエ、ウガンダ、チュニジア、ブラジルが同調した。クウェート代表は、条約の履行に関しては「委員会が中心」であり、「決定権は委員会にある」ので、「委員会の決定に従わなければ、

手続きが機能しなくなる」と主張した。この結果、その他の委員国も同調し、世界遺産リストに登録された。これで、緊急登録メカニズムを除いて、不登録勧告から「逆転登録」された資産は3件目となった。

不登録勧告から情報照会勧告となった資産の扱いについて

2019年に、不登録勧告から「逆転登録」された資産に関する複雑な状況については、すでに明らかにされている（箴島・伊藤 2019）。今回の『シャキ』の事例は、新規登録審査案件ではなく、過去に不登録勧告から情報照会へと評価が繰り上げられた資産である。

世界遺産条約の制度上、登録延期と決議された資産には登録推薦書の再提出が求められるが、情報照会と勧告及び決議された資産は、原則、推薦書の再提出は求められることはない。ところが、現在の作業指針及び世界遺産委員会手続き規則では、不登録勧告から情報照会となった資産についての扱いについては想定しておらず、この点について委員国の解釈が分かれたのである。

クウェートの修正案に賛成を表明した委員国の解釈では、情報照会と決議された資産については、推薦書の再提出が必要ではないので、前回（2017年）の『シャキ』の決議に基づいて保全状況の改善を行えば、世界遺産リストに登録できるものと解釈していた。したがって、これらの委員国は、ICOMOSが『シャキ』を、再び（特に OUV に対する）評価したことについて異議を唱えたのであった。

一方、クウェートの修正案に賛成を表明しなかった委員国については、前年のマナマ会合（2018年）の『ナウムブルク』の議論の際に、ユネスコ法律顧問が示した「推薦資産は世界遺産リストに登録されたときに OUV があるものとされる」という見解に基づいて、「情報照会と決議された時点では、OUV があるとは認められない」という立場を示した。

しかし、これらの委員国も直接的に世界遺産リストに登録への反対という意見は、ほとんどみられなかった。例えば、ノルウェー代表は、登録資産に関して「条約の履行が難しくなった」と発言し、またハンガリー代表は「情報照会のメカニズムをもう一度見直すべきである」と発言した。このように、これらの国も『シャキ』の評価の難しさについて一定の理解を示した。

また、オーストラリア代表も、今後「締約国をこのような状況に置くべきでない」としたうえで、当該推薦国に対して「どのように OUV があるかを証明できるのか」という具体的な指示がなかった」と発言した。しかし、オーストラリア代表は「情報照会勧告は、将来の登録を約束するものではなく、再び審査の機会を与えるもの」とであると登録に反対を表明した。このように、不登録勧告から情報照会と決議された『シャキ』の議論は、審査手続き上の制度的欠陥が明らかになった事例であった。

2019年までに推薦資産が委員会会合によって、不登録勧告から情報照会となった事例は、計8件ある（表1）。これらの資産をみると、例えば、『ラジャスタンの丘陵砦群¹』や昨年の『ナウムブルク』など資産も登録審査時に、大きな議論を引き起こしたものである。今後、「泉州」や「ホール・ドバイ」などの案件が控えており、すでに世界遺産委員会はこの問題を避けて通ることはできない状態である。

一方、委員国に『シャキ』の議論とは対極の反応をもたらしたのは、『プロセッコ・ディ・コネリアーノ・

¹ 第36回世界遺産委員会サンクトペテルブルク会合（2012年）では、情報照会と勧告された際、諮問機関が、助言のためのミッションを審査のミッションとは別に派遣を約束させた。これまで、推薦書の提出後、推薦国と諮問機関は利害関係の問題から接触を禁止されていた（稲葉 2012）。しかし、これを機に、審査過程の見直しが進み、推薦書提出後に、推薦国との対話機会が設けられるように制度の変更の一つのきっかけになった。

ヴァルドッピアーデネの丘（以下、『プロセッコ』）の審査である。『プロセッコ』は、前年の第42回世界遺産委員会マナマ会合において、ICOMOSと委員国の間で白熱した議論が交わされた事例である（箴島・伊藤 2019）。今回も推薦国であるイタリアは、『プロセッコ』を世界遺産リストに推薦した。『シャキ』の事例と異なったのは、マナマ会合における決議²（42 COM 8B.31）を受けて、イタリアはICOMOSとの対話を行いながら、推薦資産の OUV と資産の範囲を再定義したことである。今回の『プロセッコ』の議論の際、例えば、ブラジル代表が「情報照会における、締約国と諮問機関の緊密な協力の成功例である」と発言したように、不登録勧告からの情報照会と決議された資産の扱いについても、締約国と諮問機関に対して対話を設ける制度設計が求められている。

表1 不登録勧告から情報照会と決議された資産

決議された年	資産の名称	国名	登録年
2012	ラジャスタンの丘陵砦群	インド	2013
2012	ロシアのクレムリン	ロシア	未登録
2013	ボルガル	ロシア	2014
2017	ナウンブルクとザール川・ウンストルート川の中世の文化的景観	ドイツ	2018
2017	ホール・ドパイ、伝統的な商人の港	アラブ首長国連邦	未登録
2017	シャキ歴史地区とカーン宮殿	アゼルバイジャン	2019
2018	古都泉州の歴史記念物とサイト	中国	未登録
2018	プロセッコ	イタリア	2018

世界遺産センターHPの決議（*WHC.12/36.COM/19*、*WHC.13/37.COM/20*、*WHC.14/38.COM/16*、

WHC/17/41.COM/18、*WHC/19/43.COM/18*）をもとに筆者ら作成

参考 URL <http://whc.unesco.org/>（2019年9月28日アクセス）

² 決議 42 COM 8B.31

次の基準（iv）および（v）を満たす提案物件の可能性に留意しつつ、イタリアのコネリアーノ・エ・ヴァルドッピアーデネのコーネ・デル・プロセッコの推薦を情報照会とする。①推薦資産を再定義して、基準（iv）および（v）に潜在的な顕著な普遍的価値に焦点を当て、②推薦資産の境界とバッファゾーンを再定義すること。③ 2018年1月にベネト州ですでに承認されたツール「技術的規則-Articolo Unico」の28の自治体による採用プロセスの完了すること。

サイトの一般的な保全状態が適切であり、採用された保全対策が一般的に効果的であり、その監視および管理システムが十分に考案および構造化されており、関連する地方当局による資金調達のコミットメントに敬意を払うことに留意すること。

締約国に対し、サイト管理に関与するすべての公的および私的關係者間の協力を確保するための構造化されたガバナンスプロセス、および推薦資産の価値付け、保護および保存に関する協力を強化するために地域当局が表明したコミットメントを開始すること。

ICOMOSとの対話において、上記の勧告を実施するよう締約国に勧告する。

2.2. 『ジャイプル市、ラジャスタン』 ユネスコ・クリエイティブシティズネットワークとの関連性の主張

ICOMOS の評価

ICOMOS は、『ジャイプル市、ラジャスタン（以下、『ジャイプル』）』都市計画と建築に関連する古代のヒンドゥー教、ムガル帝国、現代の西洋のアイデアの重要な交流に関して、優れた建築のアンサンブルとして、重要なものであるとした。しかし ICOMOS は、基準 (ii) および (iv) を満たす可能性があるが、基準 (v) および (vi) は実証されていないと評価した。また ICOMOS は、保護、保全、管理についても適切であるとはいえず、資産に危機が及ぶ可能性があるとして評価した。中でも、モニタリングシステムはほぼ十分ではあるが、別のレベルの詳細な実装が必要であるとした。したがって、ICOMOS は登録延期と勧告し、締約国に以下の事項を推奨した（UNESCO 2019b）。

a) 保全状態を改善するための明確な計画を策定すること

都市の壁に影響を与える開発からの影響に対する資産の保全、およびその他の方法で都市の壁と工芸通りの保全対策を含み、計画の実施を開始すること。

b) 適切な詳細レベルですべての属性をカバーする、推薦資産の詳細な遺産の目録を完成させ、

c) 資産に対する危険を克服するために法的保護を改善し、さまざまな保護対策間の調整を確保することを含め、すべての属性に対して適切かつ効果的であることを保証すること。

d) 資産のすべての属性をカバーする管理システムを適切に拡張・調整し、行政ツールと権力を支援する強化された管理制度が効果的であることを実証すること

e) 作業指針第 172 項に従って、推薦資産の提案された顕著な普遍的価値に影響を与える可能性のある現在または計画中のプロジェクトの遺産影響評価を実施すること

f) より詳細な指標を含む詳細な監視プログラムを開発し、

g) 推薦資産の全体的なインタープリテーションのプログラムを確立すること。

ICOMOS は、締約国からの要請があれば、上記の保全および管理プロセスについて締約国に助言を提供することができる。修正された推薦資産は、サイトミッションによって評価される必要がある。

委員国の発言内容

まず、審議に先立って、あらかじめノルウェー代表が情報照会とする修正案を提出し、これにスペイン、オーストラリア、ハンガリーが同調した。審議が開かれると、ブラジル代表が、「まずインドに発言権を与えてほしい」と発言し、議長は発言権を与えることに反対する委員国がないことを確認し、インドに発言権を与えた。インド代表は、『ジャイプル』の価値は、都市レイアウトとしての価値だけでなく、職人たちの工芸技術が都市を支えてきた」ことに言及し、「生きている歴史都市」として特に基準(vi)の価値があることを主張した。その証拠として、インド代表は『ジャイプル』は「ユネスコ・クリエイティブシティズネットワーク（以下、UCCN）」に認定されていることに言及した。さらに、ブラジル代表は、『ジャイプル』の（職人たちの）工芸技術は「都市の経済を支えてただけでなく、建物の建設過程に広くかかわってきた」とし、基準viの適用の正当性について補足した。

この発言に対し、ICOMOS は「UCCN と世界遺産としての評価は別のものである」と回答したが、ブラジル、バーレーン、キューバ、インドネシア、アゼルバイジャン、クウェート、キルギス、ジンバブエ、中国、タンザニア、グアテマラ、ウガンダ、チュニジア、ブルキナファソ、アンゴラ、セントクリストファー・ネイビスが『ジャイプル』の登録に賛成したことで、世界遺産リストに登録されることになった。

世界遺産とその他事業との関連性について

この議論で注目すべきは、OUV の証明に関して、締約国が UCCN に認定されていることを引き合いにして、推薦資産に OUV があると主張していることである。まず UCCN とは、世界遺産条約のような条約ではなく、持続可能な都市開発の戦略的手段として文化と創造性に投資した世界の都市内および都市間の国際協力を促進するために 2004 年に設立されたユネスコ事業の一つである。UCCN は以下を目的としている (UNESCO, UCCN 2017a)。

- ①創造性を持続可能な開発の戦略的要因として認識している都市間の国際協力を強化すること。
- ②特に公共および民間部門と市民社会が関与するパートナーシップを通じて、創造性を都市開発の不可欠な要素にするために、加盟都市が率いるイニシアティブを刺激し、強化すること。
- ③文化的活動、商品、サービスの作成、生産、流通、普及を強化すること。
- ④創造性と革新のハブを開発し、文化部門のクリエイターと専門家の機会を広げること。
- ⑤文化的生活へのアクセスを改善し、文化的商品やサービスの享受を改善すること。
- ⑥地域の開発戦略と計画に文化と創造性を完全に統合すること。

このように、UCCN は資産の保全に関する事業ではなく、持続可能な都市として歴史資源のある都市のプロモーションを行う事業であるといえる。

UCCN の選定都市のテーマは「文学、映画、音楽、工芸&民俗芸術、デザイン、メディアアート、食文化」の 7 種が存在している。候補都市に関係する創造的分野の歴史的重要性と役割、ならびにその現代の経済的および社会的背景に基づいて、各国は候補都市を推薦する。例えば、日本では、工芸&民族芸術の分野では金沢が、音楽の分野では浜松、デザインでは名古屋、神戸、メディアアートでは札幌などが認定されている。

UCCN の選定に関しては、ユネスコの加盟国および準加盟国のすべての都市に応募資格があり、推薦都市は、提案されたアクションプランの内容、影響、ネットワークの全体的なビジョンと目的への潜在的な貢献、そしてユネスコや持続可能な開発のためのアジェンダへのコミットメントに基づき、外部機関の評価³によって、ユネスコ事務局長の権限で UCCN として認定される。したがって、UCCN に認定されるには、上記の 7 つのジャンルに関係する歴史的資源を当該都市に有しながら、持続可能な開発のための 2030 アジェンダへのコミットメントが必要になる。このように、都市の選定に関しては、世界遺産条約で採用している OUV の有無などは審査に関係していない。確かに世界遺産条約では、作業指針にてその他関係する条約との連携について言及している (2019 年版作業指針第 41~44 項) が、関連条約や関連事業との

³ 世界遺産条約のように、ICOMOS や IUCN といった機関が評価するのではなく、ユネスコが指定した独立した専門家、非政府組織、独立機関で構成される。

価値の共有について言及しているわけではない。

このような遺産の価値の評価における誤解は、すでに無形文化遺産条約で指摘されている⁴(箴島 2017)。今回の事例は、当該推薦資産が OUV としての価値が認められないとされたクライテリアに関して、ユネスコの関連事業を例示し、OUV を実証しようとした事例である。今後、この事例を参照して UCCN などから OUV を正当化する締約国があると考えられる。無形文化遺産条約では、備忘録を作成し、OUV や真正性という言葉を使用してはならないと言及している (UNESCO, ICH 2014)。世界遺産条約もこれに倣い、OUV の証明に関して、ユネスコの事業やその他の国際条約などにおける扱いを OUV の証明に使用しないなどの項目を、作業指針にまず定める必要がある。

2.3. 『バビロン』の危機遺産リストへの登録回避について

ICOMOS の評価

『バビロン』は、古代世界で最も影響力のある帝国の独特な証拠である考古遺跡であり、メソポタミアと中東で最大かつ最も古い入植地の 1 つであり、ハンムラビやネブカドネザルなどの有名な権力者の下での強力な帝国の所在地であった (UNESCO 2019b)。新バビロニア帝国 (紀元前 626-539 年) の首都として、この文化の最高の証拠であり、珍しい都市主義、記念物の建築によって、この文明の創造性が表現されている。バビロンは、古代中近東のあらゆる地域に政治的、技術的、芸術的な影響を与えただけでなく、数学と天文学の分野で多大な科学的偉業を残してきた。

ICOMOS は、この資産は、2000 年以上にわたって、多様な神話の有形の遺物を残し、アブラハムの 3 つの信仰の宗教的な書物と伝統に登場し、常に文学、哲学、芸術作品のインスピレーションの源となってきた、と評価した。ICOMOS は基準(iii)と基準(vi)が実証されているとし、考古遺跡として、顕著な普遍的文化的小および象徴的価値を有していることから、登録勧告を出した (UNESCO 2019b)。

一方、完全性については、資産には、違法建築、ゴミの投棄、小規模な産業汚染、都市化の波、その他の環境的な要因を含むさまざまな脅威にさらされていると評価した。推薦時にはすでに、資産は危機的な状態にあり、保全に向けた計画的な取り組みが不足していることについて懸念を示した。また、ICOMOS は、再区画された地区における真正性に関しては、地上の資産に問題があるとした。他の 20 世紀の建物は構成資産から除外され、地上の緩衝地帯に含まれていたが、これらの一部には考古学的証拠に乏しいまま再構築されたものが含まれていると懸念を示している。したがって、資産の保全の状態が非常に懸念され、緊急の優先的な介入を伴う調整されたプログラムや保全アプローチが必要であると評価し、ICOMOS は同時に危機遺産リストへの登録を勧告した。追加情報として、以下の事項を推奨事項として言及している (UNESCO 2019b)。

ICOMOS はさらに、締約国が次の事項を緊急に考慮することを推奨する。

- a) 不動産の包括的な保全計画を策定および最終化し、この範囲内で、提供されるリスクマップで特定さ

⁴ 無形文化遺産条約の推薦資産の評価は、顕著な価値の評価を否定し、「代表性」が評価対象になっているが、推薦書の内容や審査のセッションにおいて、推薦国は当該資産に顕著な価値があることを言及し、資産の価値を正当化することなどが問題となっている (箴島 2017)。

れた、さまざまなリスク要因を検討すること。これには、必要な最も緊急の保全対策のための優先的な介入スキームの確立、効果的な削減と緩和に向けた具体的な対策の提案が含まれる。

- b) 管理チームが上記の保全計画を含むように管理計画を強化し、管理チームが優先度、緊急介入に集中できるようにし、管理計画の実施できるような詳細な実行指向のガイダンスとクオリティを提供すること。
- c) 新バビロニアの首都と、特にバビロンの西数キロメートルに位置するユーフラテス川に向かう広い景観との関係をさらに調査し、この調査の結果に基づいて、緩衝地帯をさらに拡張することを検討し、考古学的な都市のより広い設定で特定できる実際のおよび潜在的な将来の課題に対処すること。
- d) 改定された境界の概念と、資産から 20 世紀の施設の除外を訪問者に明白に伝えること。
- e) 2019 年 12 月 1 日までに、2020 年の第 44 回会合での世界遺産委員会による審査のために、上記の推奨事項の実施に関する報告書を世界遺産センターに提出すること。ICOMOS は、資産の保護と保全を支援する国際協力を奨励している。

委員国の発言内容

ICOMOS の評価に対して、委員国は世界遺産リストへの登録については賛成するが、危機遺産リストへの登録については、反対を表明する発言が相次いだ。例えば、ウガンダ代表は危機遺産リストへの登録は「ペナルティを意味すると思われる」ことから反対を表明し、タンザニア代表はバビロンには 2003 年 5 月以降の軍事占領によって危機がみられたが、現在は改善されたと発言し、危機遺産の登録に反対した。また、ブラジル代表は「(世界遺産リスト登録後に) 見込まれるツーリストに対してテロの攻撃があるというネガティブメッセージを発信する危険がある」として危機遺産の登録に反対した。これに対して、ICOMOS 側は、危機遺産への登録は罰則ではなく、優先権であると発言した。ノルウェー代表のように一部の委員国は、ICOMOS の元の勧告を維持するように発言したが、多くの委員国が危機遺産リストへの登録に反対したことで、『バビロン』は危機遺産リストへ登録されずに、世界遺産リストにのみ登録された。

危機遺産リストへの登録の回避問題

一部の委員国から発言があったように、『バビロン』は、イラク戦争の際、考古遺跡は多くの被害を受け、ネブカドネザル博物館及びハムラビ博物館は破壊され、これらの展示品のすべてが盗まれたことが報告されている (UNESCO 2009)。2003 年 4 月 21 日にバビロンは連合軍の軍事部隊に占領され、2003 年 9 月 2 日には軍の駐屯地 (Camp Alpha) となった。2004 年 12 月 22 日までは、イラク古物及び遺産における国内委員会 (The Iraqi State Board of Antiquities and Heritage、SBAH) に、博物館が返還された。その後、ユネスコによって、バビロンの保存状態に関する評価研究が、2004 年 11 月及び 12 月に実施され、2005 年 2 月、イラク文化省は、2005 年 6 月にユネスコの特別作業部会として、バビロンの復興に関する専門家の国際委員会の設立を求めた。その後、イラク文化遺産保護国際調整委員会が設立され、この委員会によって、三段階の行動計画が策定された。この計画は、①ポーランドの考古学者、大英博物館、SBAH を含む 2003 年以降のバビロンへの損害についての情報収集を行うこと、②収集された情報は、ベルリンで 2005 年 11 月のバビロンに関する特別セッションに提示すること、③バビロンをユネスコの世界遺産リストに登録への推薦することを視野に入れ、遺跡の包括的な保全と管理計画のための準備を推奨すること、

というものであった。この推奨事項を受けて、イラクは『バビロン』を、世界遺産リストへの登録に推薦した。したがって、イラクにとっては悲願の世界遺産リストへの登録であった。

しかし、ここで論じるべきことは、危機遺産リスト登録へのマイナスイメージの弊害がさらに大きな広がりを見せたことである。世界遺産リストへの登録と危機遺産リストへの同時登録の勧告は珍しい事例ではないが、通例、両リストへの登録は緊急メカニズムを適用して登録されてきた。両リストへの同時登録の勧告で、危機遺産リストへの登録を回避した事例は、今回が初めてである。世界遺産条約における登録の問題点は、世界遺産リストへの登録は、締約国が世界遺産というラベリングを得るためであるということが、すでに指摘されてきた(Levi-Strauss 2000)。一方、危機遺産リストへの登録は、マイナスイメージのために回避されるという問題が、すでに指摘されているところである(吉田 2012、箴島・伊藤 2019)。すなわち、この事例は、締約国は推薦資産の世界遺産リストへの登録を歓迎するが、もう一方では危機遺産リストへの登録によるマイナス効果を受ける可能性を回避したいという、二つの志向が働いたのであった。このように、この事例は世界遺産リストへのラベリングと危機遺産リストのマイナスイメージが進展し、危機遺産リストの意義がより薄れつつあることを示唆している。

今回の会合における保全状況報告の『カトマンズの谷』の議論においても、危機遺産リストへの登録が回避された。2015 年の震災以来、ICOMOS は『カトマンズの谷』を危機遺産リストへの登録するよう勧告してきたが、多くの委員国や締約国は、すでに他国によって国際援助が導入されているとして、危機遺産リストへの登録を回避してきた(箴島・伊藤 2019)。この議論は、毎年世界遺産委員会会合で議論されてきたが、今回の会合においても危機遺産リストへの登録は回避された。しかし、今回の議論で異なったのは、決議文に「危機遺産リストへの登録はネガティブなものではない」との文章が付け加えられたことである(決議 43 COM 7B.70)。このように、危機遺産の登録を巡って、危機遺産の本来の意義を主張するユネスコ世界遺産センター及び ICOMOS 側と、危機遺産リストのマイナスイメージを忌避する委員国及び締約国側の対立が、一層顕著になってきた。危機遺産リストに本来期待されている機能が発揮できるよう対策を打つ必要性が求められている。

2-4. 審査手続きに関する議論

本稿の議論でみてきたように、近年の世界遺産委員会会合では、推薦資産に関する諮問機関の勧告と委員国の解釈が乖離し、政治的交渉により「逆転登録⁵」されることが大きな問題となっている(箴島 2017)。前年の第 42 回世界遺産委員会マナマ会合では、不登録勧告を受けた 2 件の資産から世界遺産リストに登録される事例が出た(箴島・伊藤 2019)。世界遺産委員会は、このような事例が生まれたことを受け、「委員会の活動の妥当性に影響を与えるだけでなく、さらに重要なことには、世界遺産システムの信頼性にとって非常に有害」であることから、新たな審査手続きが考案されることになった(UNESCO, WHC 2019a)。評価においては、①OUV の 3 つの柱(特に評価基準、完全性/真正性、保護/管理)を尊重し、審査プロセス全体で独立性、合法性、機密性、一貫性を確保すること、②推薦資産の評価は交渉ではなく、根拠のある

⁵ 各国の推薦資産を評価する諮問機関は、世界遺産委員会が定めた十のクライテリアに基づいて、登録勧告、情報照会、登録延期、不登録勧告といった四つの勧告を出す。「逆転登録」とは、情報照会以下の勧告を受けた推薦資産の勧告を、世界遺産委員会会合において、登録を決議することをいう。

独立した証拠に基づく評価であることを念頭に置き、審査プロセス全体を通して高い水準と学術的価値に基づくアプローチを維持すること、③暫定リストの役割を強化すること、④効果的な対話には、諮問機関と推薦国との相互信頼が必要であることを念頭に置き、すべての利害関係者との有意義な関与、協議、対話を促進すること、⑤手続きの遵守および/または基準の遵守を通じて利害に相反する行動を回避することなどが重要であることが確認された。

こうした課題に応えるために、新たに提案された制度が事前評価制度 (preliminary assessment) である。事前評価制度は、暫定リストの提出から推薦書の提出までの過程に導入される、諮問機関による新たな書面審査手続きである。事前評価では、推薦国は暫定リストに登録済みの資産の中から、次の委員会会合での審査を希望する資産を選択し、その資産に対して予備審査が行われることになった。事前評価における長所は以下の二点が挙げられている。①各国の推薦資産の推薦に関する準備に必要なコストの削減、②当該資産に OUV があることが実証される可能性がほとんど、もしくは全くない資産の推薦書は作成されないことが挙げられている。さらに、推薦資産が事前評価を受けた後、締約国は適切なガイダンスを受けることで、各国は推薦書の提案を簡潔に絞ることが可能になるものとされた (UNESCO, WHC 2019a)。

なお、事前評価における金銭的負担は当該推薦国に委ねられことになったが、途上国については、金銭的配慮ないし援助を行うものとなった。この事前評価の導入は決議されたが、導入時期や書式などについては引き続き議論される予定である。

3. まとめ

本稿は、第 43 回世界遺産委員会バクー会合で審査された『シャキ』、『ジャイブル』、そして『バビロン』の審議内容について論じてきた。

まず『シャキ』の事例では、過去に不登録勧告から情報照会と決議された資産について、各締約国は、過去に委員会において提出するよう決議されたものに関する情報のみを提出し、推薦資産の価値についての再評価は必要がないとする立場と、情報照会の時点では、OUV があることは立証されていないとし、価値の再評価が必要であるとする立場に解釈が分かれた。この議論の中で、不登録勧告から情報照会と決議された資産に対する審査プロセスの不備が指摘された。不登録勧告から情報照会と過去の世界遺産委員会会合で決議された資産は、今後も数件控えており、この制度的欠陥を解消する必要がある。

『ジャイブル』の事例では、締約国が、ユネスコの異なる事業で認定された都市であることを、OUV 証明の根拠とする問題を取り上げた。『ジャイブル』は、すでに UCCN に認定されているが、この事業は OUV を認定の条件としていない。このような価値の誤解は、すでに無形文化遺産条約で生じており、無形文化遺産ではこのような誤解を招かぬように、備忘録の中に、締約国に向けて価値の混同を避けるように注意を促している。世界遺産条約の作業指針においては、このような規定は存在しておらず、世界遺産条約との関連条約や関連事業と、価値の混同を招かぬように注記することが必要とされる。

『バビロン』の事例では、危機遺産の登録回避が行われた。『バビロン』は、2003 年のイラク戦争後、ユネスコ後援のもと、世界遺産リストへの登録に向けて、復興計画を実行してきた。ICOMOS の評価では、世界遺産リストと同時に危機遺産リストへの登録が勧告された。しかし、委員国は「危機遺産リストへの登録」という記述を削除し、世界遺産リストのみに登録する決議を採択した。世界遺産リスト及び危機遺産

産リストへの同時に登録勧告が出された新規推薦案件で、危機遺産リストへの記載を免れた初めての事例であった。これは、締約国は世界遺産リスト登録によるラベリングを求めるが、一方で危機遺産リストへの登録によるマイナス効果を避けようとする二つの志向が働いたことを示す事例であった。危機遺産リストについては、本来期待されている遺産保護の「優先権」としての機能が発揮できるよう改善する必要がある。

このようにバクー会合では、世界遺産条約の制度的欠陥や制度上の運用上の問題が、数多く指摘された。2022 年の世界遺産条約 50 周年に向けて、制度の改善が求められている。

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.

<書籍>

稲葉信子, .2013. 「第 36 回世界遺産委員会報告」, 世界遺産年報 2013 年.

吉田正人. 2012. 世界自然遺産と生物多様性保全, 地人書館.

<ユネスコ関係資料>

Levi-Strauss, L. 2000. *Impact of recent developments in the notion of cultural heritage on the World Heritage Convention, World culture report 2000 Cultural Diversity, conflict and Pluralism*, UNESCO PUBLISHING.

UNESCO. 2009. *International Coordination Committee for the Safeguarding of the Cultural Heritage of Iraq, Sub-Committee on Babylon*. (CLT/EO/CIP/2009/RP/114).

UNESCO, ICH. 2014. *Aide-mémoire for completing a nomination to the List of Intangible Cultural Heritage in Need of Urgent Safeguarding for 2015 and later nominations*.

UNESCO, UCCN. 2017a. *UNESCO CREATIVE CITIES NETWORK 2017 CALL FOR APPLICATIONS*.

UNESCO, UCCN. 2017b. *UNESCO CREATIVE CITIES NETWORK (UCCN) "BUILDING A COLLECTIVE VISION FOR THE FUTURE" STRATEGIC FRAMEWORK*.

UNESCO, UCCN. 2017c. *MISSION STATEMENT*

UNESCO, WHC. 2017a. *ICOMOS Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties (WHC/17/41.COM/INF.8B1)*.

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

UNESCO, WHC. 2019a. *Nomination Process* (WHC/19/43.COM/8).

UNESCO, WHC. 2019b. *ICOMOS Evaluations of nominations of cultural and mixed properties to the World Heritage List (WHC/19/43.COM/INF.8B1)*.

UNESCO, WHC. 2019c. *Decisions adopted during the 43rd session of the World Heritage Committee (Baku, 2019) (WHC/19/43.COM/18)*.

UNESCO, WHC. 2019d. *2019 Operational Guidelines*.

<ウェブサイト>

世界遺産センターHP

<<http://whc.unesco.org/>> 2019 年 10 月 31 日確認

(著者連絡先)

氏名：箆島大悟

住所：〒305-8571 茨城県つくば市天王台 1-1-1 共同研究棟 A 筑波大学大学院人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻稲葉研究室

E-mail: d15_osajima@heritage.tsukuba.ac.jp

2019 年 10 月 31 日作成