

世界遺産の審査における「政治化」に関する研究 「顕著性」と「代表性」の議論を軸に

A Study on “Politicization” in the Examination of World Heritage
Based on discussions about “outstandingness” and “representativity”

箧島大悟
OSAJIMA Daigo

1. 序論

(1) 研究の背景と目的

1972年にUNESCOが採択した世界遺産条約は、締約国がUNESCOの加盟国と同じく193か国であり、UNESCOで最も成功した国際条約の一つと言われている。しかし、世界遺産条約は成立から40年以上経過し、世界遺産リストに登録された資産の数はすでに1000件を超えた中で、様々な問題点も上がってきている。なかでも、近年世界遺産委員会で指摘されている問題である世界遺産条約の「政治化 politicization」は多くが指摘するところである。

世界遺産の審査における「政治化」の問題とは、学術的見地を外れて、各国の政治的事情で意思決定が行われていくこと、すなわち一般に「逆転登録」と呼ばれている現象を指し、このような「逆転登録」の増加は、条約の対外的な信頼性に関わるとして、世界遺産委員会はワーキンググループを設置してその対策のための議論を継続している。しかし、これまでの研究では、世界遺産委員会会合の意思決定プロセスにおいて「政治化」という現象が生じていることを指摘するのみで、それが発生するに至った歴史的経緯や要因、実態についての分析は行われてこなかった¹⁾²⁾。

本研究はこの遺産の審査における「政治化」について、それが生まれた要因を特定し、その要因に基づく評価の軸を設定し「政治化」の歴史的経緯や実態を分析することを試みたものである。

(2) 研究の枠組み－「顕著性」と「代表性」を分析の軸とする理由

本研究では、世界遺産の審査における「政治化」を分析するにあたり、まず1994年に世界遺産リストの不均衡を解決することを目的として世界遺産委員会が採択したグローバル・ストラテジー以後、「代表性」^{注1}という概念が顕著になったことが関係していることに着目した。

すなわちグローバル・ストラテジー後も世界遺産リストの数の地域比に改善がみられなかったことから(表1)、グローバル・ストラテジーで推奨された資産種類の数の地域比を整理したところ、数が多すぎると指摘されていた北米・ヨーロッパ地域でこれらの種類の資産が依然として多く登録され、格差の解消にはなっていなかったことが判明した(表2)。

このことから、「代表性」の概念の拡大や「代表性」を確保するための方策が、世界遺産リストで優位に立っている国に、結果的に利用されていること、これが「政治化」を生じさせている要因となっていると考えられるとした。

表1 1993年時点及び2019年の文化遺産及び複合遺産の
地域別合計件数の比較

地域区分	1993年	2019年
北米・ヨーロッパ	164	464
ラテンアメリカ・カリブ海	41	102
アラブ諸国	43	83
アフリカ	17	58
アジア・太平洋	56	201

表2 グローバル・ストラテジーで推奨された資産種類の
地域別登録数(2019年)

地域区分	文化的 景観	産業遺産	20世紀の遺産
北米・ヨーロッパ	64	49	22
ラテンアメリカ・カリブ海	10	6	5
アラブ諸国	7	2	0
アフリカ	16	0	1
アジア・太平洋	28	11	4

また「逆転登録」の事例を、世界遺産委員会議事

録から整理したところ、「逆転登録」された世界遺産計 110 件のうち、グローバル・ストラテジーで推奨された種類の資産は 73 件あり、逆転登録の資産数内訳においてもグローバル・ストラテジーが関係していることが判明した。

以上から委員国や締約国は、「代表性」の概念や方策を駆使し、グローバル・ストラテジーへの表面的追従を行うことで審査を通してきたと考えられる。

そこで本研究では、「政治化」の要因の一つが価値の概念である「代表性」に密接に関係していることに注目し、唯一最上であることをその本質としてきた顕著な普遍的価値（「顕著性」）を主張してきたはずの世界遺産条約の変化をこの二つの概念の解釈の変化を通して分析することで、「政治化」が発生した歴史的経緯と実態を考察することとした。

本研究で用いた史料は、「政治化」が生まれた経緯については、世界遺産条約の成立前から現在に至るまでの、世界遺産委員会、世界遺産条約ビューロー委員会、助言機関（ICOMOS、IUCN）の議事録である。また世界遺産の審査においては、世界遺産に求められる「顕著な普遍的価値 Outstanding Universal Value(以下、OUV)」をどのように解釈するかが、助言機関と世界遺産委員会の決議を検討するうえで分析の軸となる。この OUV に関する議論及びこれに基づく遺産の概念の見直しの議論を整理した。

(3) 研究の構成

第一章は、序論である。研究の背景、目的、方法、先行研究、構成について記述した。

第二章では、世界遺産条約成立までの遺産保護の枠組みについて概観し、世界遺産条約の成立時（1968 年から 1972 年まで）の議論を、UNESCO、国連、ICOMOS、IUCN の議事録から整理した。

第三章では、世界遺産条約の成立以後、特に「代表性」が、条約の制度の中でどのように展開していったかを、世界遺産委員会、ICOMOS、IUCN の議事録から整理した。

第四章では、世界遺産のクライテリアにおいて、「顕著性」と「代表性」の議論がどのように展開され、制度に反映されたかを、世界遺産委員会及び助言機関の議事録から整理した。

第五章では、「逆転登録」された資産について、審査時における助言機関と委員国（及び締約国）の間の意見を整理し、対立の実態について検証を行った。

第六章では、推薦資産の審査において「代表性」のみを扱う無形文化遺産条約の履行状況を、政府間委員会の議事録から整理し、世界遺産条約の現状と比較分析した。

第七章は結論である。本研究のまとめを行った。

2. 世界遺産条約の成立時における「顕著性」と「代表性」の概念

第二章では、条約の作成が本格化する 1968 年から世界遺産条約が誕生するまでの議論を、「顕著性」と「代表性」の側面から整理した。

条約の準備段階では、都市化や開発などによる問題によって、世界中の遺産が危機にさらされている状況に対処するために、禁止や規制といった静的な保護でなく、遺産を地域の生活に統合するという動的な保護の必要性が認識されていた。また、文化遺産や自然遺産、もしくは世界的に著名な記念物や民族建築も種別を問わず危機にさらされる恐れがあるところから、これらを区別することなく、保護の必要性が認識された。さらに、国際的援助に関しても、地理的均衡を考慮するということが、このときすでに言及されていた。すなわち条約の準備段階においてすでに、文化遺産や自然遺産及び、資産のカテゴリーに対する「代表性」や、地理的不均衡に配慮する「顕著性」が考慮されていたことが明らかになった。

「顕著性」に関しては、世界遺産基金を財源とする予算の制限があることから、国際的保護の対象とするものは、世界的に重要なもののみ限定されることになった。その結果、ユネスコは、保護の対象とする価値は「普遍的価値 universal value」や「利益 interest」などを採用していたが、国連人間開発環境会議（ストックホルム）に提出予定であった米国提案との統一をはかる過程で、米国が提案した「顕著な普遍的価値」という文言に定まった。

このように、条約作成時の議論の過程の中で、「代表性」に関する議論は行われてきたが、財源の制約や世論の喚起させることを目標として、条約の対象とする価値においては「顕著性」の概念が優先されたことが明らかになった。

3. 世界遺産委員会における「顕著性」と「代表性」の概念の変化

第三章では、世界遺産条約の成立後、世界遺産の価値と制度における「顕著性」と「代表性」の議論

の変遷を整理した。

当初の世界遺産委員会 (1977 年) は、OUV の解釈を人類にとって「大きなもしくは重要なもの」を意味していた³⁾。翌 1978 年には、この「大きなもしくは重要なもの」を、個々の文化を代表する「普遍的な代表」であると追加解釈した。すなわち、当初の世界遺産委員会は、OUV を「顕著性」で評価するものとしていた。

世界遺産リストへの登録が開始されると、まず文化遺産と自然遺産の数の不均衡が指摘された。この世界遺産リストの数の不均衡の問題によって、世界遺産委員会は暫定リストの作成を推奨するなど、議論が「顕著性」を確保するための評価の厳格化する方向に進み、シーリングの導入案など「代表性」の確保とは対照的な方策が採用されることになった。

その後 80 年代に、さらに文化遺産の地域比の偏りが生じると、世界遺産の評価の見直しが行われ、記念物的なアプローチから人類学的なアプローチを採用する必要性が言及された。これを受けて、文化的景観が新たなカテゴリーとして採択され、またグローバル・ストラテジーが採用されるなど、「代表性」に配慮するように制度が動くことになった。真正性に関する奈良会合は、この枠組みの国際的理解の普及に貢献し、また自然と文化の統合に関するアムステルダム専門家会合は、OUV を世界的な価値と地域的な価値を結びつける「顕著な応答 outstanding response」であると解釈した。このように、グローバル・ストラテジー以後、世界遺産委員会は、作業指針の改訂を含め各種の施策を打つことによって「代表性」の確保に努めてきた。

以上、世界遺産委員会会議事録、その他の議事資料、及び作業指針の改定の経緯から、世界遺産委員会における OUV の議論を「顕著性」と「代表性」の観点から分析した結果、世界遺産委員会は当初から OUV の扱いの難しさを認識し、特に文化遺産の OUV については「代表性」の視点が欠かせないと考えてきたことが明らかになった。世界遺産委員会はこれに関して、OUV の定義、世界遺産リストの不均衡、世界遺産の数の制限の側面から議論し、「代表性」を反映するよう変容してきたことを明らかにした。

4. クライテリアの変遷からみた「顕著性」と「代表性」の概念の変化

第四章では、クライテリアの変遷からみた「顕著性」と「代表性」の概念の変化を整理した。

クライテリア作成当初は、条約成立時の議論を引き継ぎ、遺産の範囲を幅広にとらえ、多くの遺産の登録を想定したクライテリアが作成された。すなわち当初のクライテリアでは、「顕著性」を評価する記述のみならず、「代表性」を評価する記述も含まれていた⁴⁾。

しかし、文化遺産と自然遺産のリストの不均衡問題が生じると、OUV の厳格化が叫ばれ、文化遺産のクライテリアにおける「代表性」を反映する記述が削除された。その後、世界遺産リストのギャップを特定するためのグローバル研究が開始され、歴史都市や田園景観などの登録の可否の議論を契機に、グローバル・ストラテジーに発展すると、「生きている」遺産を登録する必要性が認識されるようになり、文化的景観、産業遺産、道の遺産などの新たな遺産のカテゴリーが採用された。文化的景観あるいは産業遺産という遺産のカテゴリーは、その本質において地域の生業との関わりを避けては通れない。これらの遺産を登録するため、「代表性」に配慮する方向でクライテリアが改定されていった。

一方で、自然遺産の当初のクライテリア案は、「人と自然との関係」や「棚田」を評価する記述が盛り込まれていた。1984 年に「田園景観」の世界遺産リストへの登録の提案などが行われると、IUCN がイニシアティブをとり、文化的景観の採択に大きく貢献した⁵⁾。しかし、文化的景観の採択にあたっては、自然の厳格な評価の観点から文化的景観の評価は文化遺産の基準で評価すべきであるとして、文化遺産として扱われることになった。これに伴い、人と自然との関係に関するクライテリアの記述が削除された。自然遺産のクライテリアは、自然そのものを評価する記述に変化し、地域との結びつきを失った結果、ますます文化と自然のギャップが深まることになった。

さらに、クライテリアの適用数の推移を整理すると、例えば「顕著性」を最も端的に評価する基準 i は、「顕著性」での評価が減る一方で、産業遺産など地域性にも配慮が必要な遺産に適用されるようになり、また 94 年以降は、明確に「代表性」を評価することとなった基準 iii と v などの適用が増えていった。このように文化遺産では、「顕著性」を評価する遺産から「代表性」を評価した遺産へと登録が変容していったことが、クライテリアの適用率からも明らかになった。一方で、自然遺産は、クライテリアの適用率に大きな変動はなく、条約の当初から「顕著性」

を評価した遺産の登録を維持していることが明らかになった。

5. ICOMOS の評価と委員国の反論からみる「顕著性」と「代表性」

先行研究では世界遺産委員会の審査において政治的交渉により合意が行われていることが、すでに明らかにされている。これらの先行研究を踏まえ、本章では「政治化」を象徴する「逆転登録」された資産について、審査時における助言機関と委員国（及び締約国）の間の意見を整理し、「政治化」の実態について検証を行った。

本章は、2002年から2019年に、「逆転登録」された文化遺産のなかで、登録延期と不登録と助言機関に勧告された資産を分析の対象として扱った。情報照会と勧告された資産については、2002年から2019年の期間で情報照会と勧告された計52件のうち、計50件が「逆転登録」されていることから登録勧告の資産とほぼ等しいものとし、分析の対象として扱っていない。また自然遺産については、前章の分析から条約当初より「顕著性」の登録が維持できていることや、文化遺産と比較して「逆転登録」の数が少ないことから分析の対象として扱わない。

以下、ICOMOS の評価で登録延期と不登録と勧告された資産を対象に、登録延期もしくは不登録とされた理由について整理したうえで、世界遺産委員会の議事録から、委員国がそれらの資産の世界遺産リストへの登録を正当化した理由について整理し、それぞれパターンに分類し、それぞれの問題点を考察した。

(1) 情報照会類似型

この類型は、情報照会と評価された資産と同様に、推薦国の追記情報を委員国が承認して「逆転登録」されたものである。『ライン川上流』、『トカイ地方』、『マプングブエ』、『ブコヴィナ』、『メロエ』、『ヤズド』、『サンボー・プレイ・クック』、『ジャーメ・モスク』、『ナーランダー』、『ホー朝』、『トラムンタナ』、『ブルサ』、『アルビール』が該当する。この類型からの「逆転登録」の事例の数は最も多く、そもそも OUV が認められている資産が多かった。この類型からの登録が増加する転機となった事例は、2003年に「逆転登録」された『マプングブエ』である。2003年の世界遺産委員会会合の議論では、ICOMOS によって保全管理に問題があることが指摘されたが、こ

れに対して、ベルギー代表が「過去にはこの資産よりも保全状態が良くないものは登録されている」として登録の正当性を主張した。これ以降、OUV が認められている情報照会のみならず、保全状態に情報照会で済ますことができない問題があるとして登録延期が勧告された資産についても、推薦国からの追加情報を助言機関の検証なく追認して「逆転登録」される事例が増加していった。

これらの事例が増加することで、保全管理状態が不十分な世界遺産が増加することが問題となる。新規審査にとどまらず、保全状態の審査において危機遺産リスト入りを回避する事例がある⁹⁾。このように、保全管理が不十分なまま世界遺産に登録された資産が増え、危機遺産リスト入りが回避されることで、「隠れ危機遺産」の数が増えていくこととなった。

(2) 国際社会理念型

この類型は、国際社会の理念や他の国際的な制度に関係性があることを登録の根拠としたものである。紛争を経た国々が共同で申請することで国際協力を促進した『ステチュイ』、『契約労働』に関係した『アーブラヴァシ・ガート』においては、「平和のとりで」としてのユネスコの理念を根拠とした事例である。また『バティール』は、危機に瀕している遺産を救うというユネスコの理念を根拠としたものである。

また、国際社会が採択した持続可能な開発との関連性を主張し、この点から「代表性」を強調して登録された『石見銀山』や『コーヒーの文化的景観』もこれに該当する。持続可能性がみられることから登録の正当性が主張される資産は、『コルディリエラ (米)』や『サンテミリオン地域 (ワイン)』のように食にかかわるものもある。

(3) 代表性解釈拡大型

この類型は、「代表性」の解釈を拡大することで、登録が正当化されたものである。まず、世界遺産リストに十分に代表されていない締約国からの資産である『ピュー』、『ブリッジタウン』、『ロイ・マタ』に該当している。また、文化的景観の解釈を拡大させた『ペルガモン』、『コマニ』、『タルクス』が該当する。

『コマニの文化的景観』の議論では、委員国は、無形の要素に特に主眼を置いた文化的景観であることから、これまで先例のなかった文化的景観として登録が正当化された。また、『ペルガモン』の議論で

は、委員国は、当該資産は「多層景観」であるとし、資産の解釈を「代表性」の観点から拡大することで、登録の正当性を主張した。世界遺産委員会の議論で、カテゴリーの解釈を拡大する点については、比較分析を経ずに登録が進められており、比較研究の重要性が低下していることが問題と考える。

例えば、文化的景観の原型にあたる「田園景観」は、1984年の委員会会合で Chabason が提案し、文化と自然の両方の価値を持つ「田園景観」について自然遺産のクライテリアに適合する可能性について言及した。しかし、同時に棚田のように極めて調和的で、人の手が加わった景観を特定するには自然遺産のクライテリアを拡大しなければならないと指摘した。これを受けて、委員会は 1985 年に特別委員会を組織し、同年の委員会会合で、現在想定されている複合遺産は人の手が加わった自然環境で、本質的に世界文化遺産の価値が自然環境によって高められる資産を含んでいないという主張がなされ、さらなる調査が必要とされた⁷⁾。そして 1987 年には田園景観についての報告書が提出され、同年イギリスが『湖水地方』を複合遺産として推薦したが、該当する評価基準がないということで登録は見送られた⁸⁾。その後、「田園景観」を世界遺産のカテゴリーに含めるための研究が行われ、1992 年に「文化的景観」が新たなカテゴリーとして誕生し、評価基準が改定されている⁹⁾。このように、①新たな観点からの推薦資産の提案、②比較研究の完了、③新カテゴリーの誕生もしくはクライテリアの改定という手順を踏んできた。

したがって、これらの事例では、比較評価の完了という手順を軽視しており、グローバル・ストラテジー以降推奨された領域の資産であれば、委員会会合の議論で新たな解釈が、その場で加えられている現状が見受けられた。

(4) 解釈対立型

これらの事例は、ICOMOS の勧告によって、推薦資産の価値において特に低い評価を下された資産に対して、委員国が推薦資産の評価に対して異なる解釈によって、登録の正当性を主張するものである。

一つ目のパターンは地域的価値が理解されていないという「代表性」の観点から「逆転登録」された『アル・アイン』、『アフロディアシス』、『ディルイヤー』、『オアシス』、『ササーン朝』が該当している。

これらの事例の多くは、中東地域やイスラム圏の

資産であった。『アハサー・オアシス』の議論では、まず ICOMOS は、『アハサー・オアシス』についてマグリブ地域のオアシスが世界遺産リストに代表されていないことに理解を示しつつも、「1960 年代の急激な発展は、当該地域の農業コミュニティが中心となって生じたものではないこと」、「水路については、大部分は直線として残っているが、当該地域の伝統的な慣習の大部分が含まれていないこと」、「慣習を維持する支援により文化的景観には現代的な介入が行われており、その慣習以外は廃れてしまっている」ことなどを理由として挙げ、もはや持続可能な方法で社会集団を支えるナツメヤシを栽培する技術的・社会的な水の管理は存在していないとして不登録の評価を下した¹⁰⁾。これに対し、委員国側は、「中東地域の価値」が理解されていないこと、そして「オアシス」が世界遺産リストに代表されていないことを理由に登録の正当性を主張し、「逆転登録」した。2017 年まで、不登録勧告から「逆転登録」されたものは、2014 年に緊急登録メカニズムで登録された『バティール』のみであった。オーストラリア代表が発言したように、これまでの慣例に依拠するならば、再評価ではなく新規登録推薦であるため不登録評価で決議し、助言機関の助言に従いながら保全管理状況を向上させたうえで、再審査を経て登録を行うことが通例である。しかし、『バティール』の登録の際に類似地域の「逆転登録」された資産の先例を引用していたように、『アハサー・オアシス』が次の不登録勧告された推薦資産の先例となる可能性がある。

したがって、「不登録扱い (バティール)」から「不登録勧告 (『アハサー・オアシス』)」からの「逆転登録」の事例が新たに誕生したことで、これ以降、不登録勧告を受けた資産の「逆転登録」の先例として参照され、「代表性」の観点から「逆転登録」を肯定する根拠となり、不登録勧告からの「逆転登録」が常態化していく懸念が示された。

もう一つのパターンは、『ナウムブルク』、『シャキ』が該当する。『ナウムブルク』の事例では、そもそも締約国が ICOMOS の勧告に従い文化的景観で推薦し、かつ保全管理状態を改善させたにもかかわらず、登録勧告を受けられなかったことに問題があった。これにより、締約国の不満を引き起こしたことで「逆転登録」された。

したがって、『ナウムブルク』の事例は、ICOMOS の一貫性のない態度によって、締約国が「代表性」

重視の方針に立脚して推薦したにもかかわらず、登録に失敗したときに生じる事象を実証した先駆的な事例であった。

以上、世界遺産の審査においては、委員国は、これまで世界遺産委員会が推奨してきた「代表性」の概念をもとに、世界遺産リストへの登録の正当性を主張してきたことがわかった。すなわち、これまでグローバル・ストラテジーの名のもとに「代表性」を推奨してきた世界遺産委員会の方針そのものが、委員国や締約国に政治的な交渉を行いやすい状況を生み出してきたことが明らかになった。このように世界遺産委員会が文化遺産の「代表性」を追求し、世界遺産の価値を「最上の代表」遺産から「地域の代表」遺産へ変容させてきたことが、「逆転登録」を生む要因となったことを明らかにした。

6. 「顕著性」と「代表性」の間で揺れ動く二つの条約 —無形文化遺産条約と世界遺産条約

第六章では、制度設計の段階から「顕著性」を採用せず、資産の価値の評価において「代表性」の概念のみを採用している無形文化遺産条約を事例に、世界遺産条約の履行状況と比較分析した。

分析の結果、無形文化遺産条約においても不均衡の問題、シーリングの導入、締約国の価値の意図的なすり替えによる「顕著性」の付与といった状況が発生し、世界遺産条約と同様の問題が発生している状況が明らかになった。

また無形文化遺産条約では資産の価値は「代表性」が採用されていたにもかかわらず、各締約国が資産の顕著な価値付けを行うことで「顕著な代表性 Outstanding Representativity」へ変化してゆく逆説的な現象がみられることが確認できた。

このように、「顕著性」を優先させた世界遺産条約では、「代表性」を考慮するように変容したことで「顕著性」が喪失し、「代表性」を採用した無形文化遺産条約では、「顕著性」が付与されるという逆説的な現状が浮き彫りになった。これは、国際的な遺産保護制度において、「顕著性」を採用し、価値を階層化できるものではなく、「代表性」を採用し、価値を平等にできるものではないことを示しており、ここからはそもそもリストの選択を行う構造そのものに政治化あるいは逆転登録の問題を生む素地が存在していることが推定される。

7. 結論

以上、世界遺産の審査における「政治化」の問題は、世界遺産の審査において「顕著性」を前提にしながらも、「代表性」を主張することによる、世界遺産における二つの価値の解釈の乖離を象徴するものであり、これらの問題は、条約の成立時から議論されていた「顕著性」と「代表性」の解釈、すなわち遺産の価値の本質はどこにあるか、それをどう審査するかの根本的な議論に端を発しているものと考えられるのである。

注1 世界遺産委員会は、「代表性」を、①世界遺産リストの地域比や資産のカテゴリー間のバランス、②資産の地域の多様性、資産の多様性、といった相互の意味が含まれるものとして使用している。

参考文献

- 1) Enrico Bertacchini, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, Donatella Saccone: *The politicization of UNESCO World Heritage decision making*, Public Choice 167, 2016, pp.95-129
- 2) Lynn Meskell, C. Liuzza, Enrico Bertacchini, Saccone Donatella: *Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-making, States Parties and political processes*, 2015, International Journal of Heritage Studies, Vol. 21, No. 5, 423-440
- 3) UNESCO, WHC: *Issues arising in connection with the implementation of the W.H. Convention* (cc-77-conf001-4e),1977
- 4) UNESCO, WHC : UNESCO, Final Report Morge, 19-20 May 1976(cc-76/WS/25),1976
- 5) UNESCO: *Report of the rapporteur* (SC.84/CONF.004/09), 1984
- 6) 吉田正人:『世界自然遺産と生物多様性保全』, 地人書館., 2012.
- 7) UNESCO, WHC: Report of the Rapporteur (SC.85/CONF.008/09),1985
- 8) UNESCO WHC : *Report of the Rapporteur* (SC-87/CONF.004/11), 1987
- 9) UNESCO, WHC: *Report of the International Conference on Cultural Landscapes* (WHC-93/CONF.002/INF.4) ANNEX ,1993
- 10) UNESCO, WHC : *Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties* (WHC/18/42.COM/INF.8B1), 2018