



令和5年度

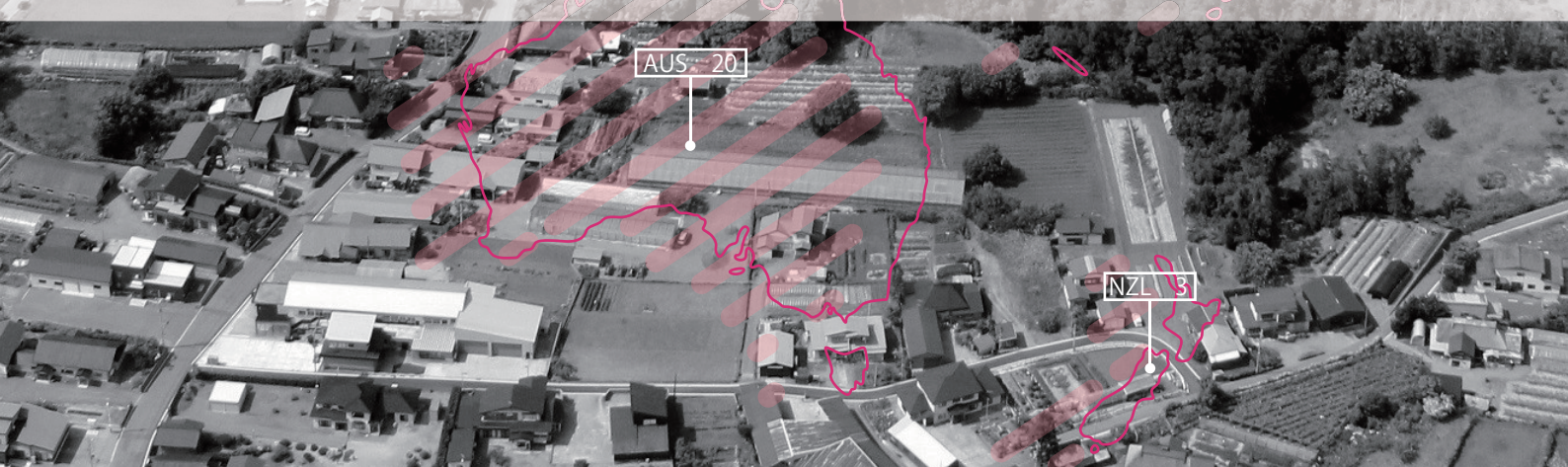
# 世界遺産研究協議会

複雑化する世界遺産をみまもる目

— 作業指針、事前評価そして影響評価 —

独立行政法人国立文化財機構

東京文化財研究所





世界遺産研究協議会

# 複雑化する世界遺産をみまもる目

－作業指針、事前評価そして影響評価－

World Heritage Seminar, FY 2023

The Increasing Complexity of the Eyes Watching over  
World Heritage:

Operational Guidelines, Preliminary Assessments, and Impact Assessments

東京文化財研究所

令和5年度

## ■ 例言

- 本書は、東京文化財研究所文化遺産国際協力センターが令和5（2023）年12月21日に開催した世界遺産研究協議会：「複雑化する世界遺産をみまもる目－作業指針、事前評価そして影響評価－」における講演及び討議の内容を書き起こして収録したものである。
- 本書に使用した図表は、すべて各講演者から提供されたものであり、必要に応じて出典を記した。
- 本書の報告のうち「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット」については、西和彦氏（文化庁 文化資源活用課 世界文化遺産部門 主任文化財調査官）が講演する予定であったが、参加が不可能となったため鈴木地平氏（同 文化財調査官）が代替した。
- 本書における世界遺産関連用語は、東京文化財研究所刊行の『世界遺産用語集』（2017）に準じた。
- 本書における世界遺産関連用語のおもな略語は、以下のとおりである：ADG（Assistant Director-General、事務局長補）、HIA（Heritage Impact Assessment、遺産影響評価）、IUCN（International Union for Conservation of Nature、国際自然保護連合）、SEA（Strategic Environmental Assessment、戦略的影響評価）、SOC（State of Conservation、保全状況）、OUV（Outstanding Universal Value、顕著な普遍的価値）。
- 本研究協議会の内容については、各執筆者及び講演者の協力を得て松浦一之介（東京文化財研究所 文化遺産国際協力センター アソシエイトフェロー）、柄澤真子（同 事務補佐員）及び石田智香子（同左）が校正を行った。
- 本書の表紙に使用した写真は、縄文遺跡群世界遺産保存活用協議会が令和2（2020）年6月に撮影し、つがる市教育委員会が所管し、北海道・北東北の縄文遺跡群デジタルアーカイブ（JOMON ARCHIVES）で公開される「亀ヶ岡石器時代遺跡・田小屋野貝塚 遠景」（<https://jomon-japan.jp/archives#/asset/187>）であり、「世界遺産 北海道・北東北の縄文遺跡群」公式ウェブサイトが規定する利用規約及びプライバシーポリシーの条件に従って加工・転載した。
- 本書の編集は、松浦が行った。

# 刊行にあたって

東京文化財研究所が主催する世界遺産研究協議会は、世界遺産制度をわが国において円滑に運用し、その効果を最大限に活かすとともに、制度改善への貢献も視野に入れつつ、関係自治体の担当者各位への情報提供と知見交換の場を提供することを目的としています。本研究所の国際部門である文化遺産国際協力センターが実施する様々な事業の中でも、文化遺産保護における国際的動向と日本全国において日々行われている実践活動とを架橋するという意味でユニークであり、また重要な役割が期待されているものと自負しております。平成29（2017）年度に始まった本協議会も本年度で7回目の開催を数えるに至りました。この間、特にコロナ禍においてはオンライン開催を余儀なくされ、昨年度も来場者数を絞っての限定的な開催とせざるを得ませんでした。令和5（2023）年5月に新型コロナウイルス感染症が感染症法上の5類に移行されたことを受けて、ようやく完全な形で開催が実現できたことを大いに嬉しく思っています。

さて、世界遺産制度も発足から50年を過ぎ、日本が同条約を批准してからも既に30年が経過しています。この間に制度面でもさまざまな変化が加えられてきました。その中から、今回は「評価」をキーワードとして取り上げることとしました。遺産登録に至るプロセスでの評価はもとより、登録後も各遺産は価値の適切な保護を担保するという観点から絶えず評価の目にさらされ続けていくこととなります。そして、そのような評価の在り方と手法にも多くの変遷があり、それを正しく理解することが遺産管理の責を負う立場にとっては極めて重要となります。そのため、本協議会でこれまでに扱ったテーマも実はその大半が「評価」に関連しているということが出来ます。特に近年においては、複数回にわたって遺産影響評価（HIA）をめぐる議論を取り上げてきましたが、数年来の懸案であったユネスコほか作成による「世界遺産の文脈における遺産影響評価のためのガイドライン及びツールキット」が一昨年により早く完成し、今年度はその日本語訳が文化庁によって作成・公開されました。この機をとらえて、その内容を周知するのみにとどまらず、これを実際の様々なケースに適用していく上での留意点や課題を明らかにする手がかりを求めたい、というのが今回の協議会のメインテーマとなりました。

社会の変化にともなって文化遺産という概念そのものの捉え方や保存の理念も常に変化しており、世界遺産制度においてもその対象を含む枠組み自体に不断の見直しが求められていることは言うまでもありません。そのために、遺産保護の最前線の現場において日々の課題に直面している立場の方々の実践に裏打ちされた知見と意見を幅広く共有し、さらにはより良い制度づくりに反映していくことの重要性がますます高まっています。本報告書には、協議会の各報告とパネルディスカッションの内容を収録しています。当日会場までお越しいただいた皆様はもとより、ご参加いただけなかった方々にも本書を手にとっていただき、ご自身の経験に照らして考えを巡らし、互いに意見を交わしていただく一助となれば、これに勝る喜びはありません。

最後になりましたが、本年度の協議会にご登壇くださった各位をはじめ、企画と開催に向けてご協力いただいた皆様と関係機関に対し、主催者を代表して改めて御礼申し上げます。

令和6年3月

東京文化財研究所 文化遺産国際協力センター長  
友田 正彦

# 開催概要

## ■ タイトル

令和5年度世界遺産研究協議会：複雑化する世界遺産をみまもる目 ー作業指針、事前評価そして影響評価ー

## ■ 開催日時

令和5（2023）年12月21日（木）13時～17時30分（情報交換会：17時30分～19時00分）

## ■ 開催形式

対面開催（事前申込制）

## ■ 開催場所

東京文化財研究所 セミナー室

## ■ 主催

独立行政法人 国立文化財機構 東京文化財研究所

## ■ 開催趣旨

令和4（2022）年に創設50周年を迎えた世界遺産条約は、もっとも成功した国際条約ともいわれるが、社会との関わりが増すにつれて新たな課題も生まれ、今やその制度運用は遺産保護の枠に留まらなくなっている。特に近年は、遺産の価値づけや保護状況の評価のあり方が、各国の遺産保護の現場に直接的な影響を及ぼすようになっている。なかでも都市化や観光化、環境破壊といった社会的な課題に直面する世界遺産に対して求められることが多くなった遺産影響評価は、現場に少なからぬ混乱をもたらしてきたが、令和4（2022）年にユネスコ・イクロム・イコモス・IUCNが共同でとりまとめた「Guidance and Toolkit for Impact Assessment in a World Heritage Context（HIA ガイダンス）」によって一定の整理がつけられた。そこで、今年度の本協議会は、世界遺産をめぐる最新の動向を提供するとともに「HIA ガイダンス」の考え方を共有し、HIAを含む世界遺産の評価のあり方と制度運用に関する大局的な理解を深める機会とした。

# プログラム

- 13:00-13:05 開会挨拶  
齊藤 孝正（東京文化財研究所 所長）
- 13:05-13:10 趣旨説明  
金井 健（東京文化財研究所 文化遺産国際協力センター 国際情報研究室長）
- 報 告
- 13:10-13:30 「世界遺産の最新動向」  
鈴木 地平（文化庁 文化資源活用課 世界文化遺産部門 文化財調査官）
- 13:30-13:35 休 憩
- 発 表
- 13:35-14:20 「近年の作業指針の改定とその背景 –対話と信頼性の確保のために–」  
二神 葉子（東京文化財研究所 文化財情報資料部 文化財情報研究室長）
- 14:20-15:05 「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット」  
鈴木 地平（文化庁 文化資源活用課 世界文化遺産部門 文化財調査官）
- 15:05-15:50 「世界遺産『北海道・北東北の縄文遺跡群』の保全と遺産影響評価」  
中澤 寛将（青森県 三内丸山遺跡センター 文化財保護主査）
- 15:50-16:00 休 憩
- 16:00-17:25 パネルディスカッション  
司会者：金井 健 討論者：鈴木 地平、二神 葉子、中澤 寛将
- 17:25-17:30 閉会挨拶  
友田 正彦（東京文化財研究所 副所長兼文化遺産国際協力センター長）
- 17:30-19:00 情報交換会



# 目次

刊行にあたって .....	3
(友田 正彦)	
開催概要 .....	4
プログラム .....	5
目次 .....	6
開会挨拶 .....	7
(齊藤 孝正)	
趣旨説明 .....	8
(金井 健)	
世界遺産の最新動向 .....	10
(鈴木 地平)	
近年の作業指針の改定とその背景 –対話と信頼性の確保のために– .....	14
(二神 葉子)	
世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット .....	22
(鈴木 地平)	
世界遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の保全と遺産影響評価 .....	31
(中澤 寛将)	
パネルディスカッション .....	42
(司会者：金井 健、討論者：鈴木 地平、二神 葉子、中澤 寛将)	
閉会挨拶 .....	53
(友田 正彦)	



## 開会挨拶



齊藤 孝正（東京文化財研究所 所長）

本日は、年の瀬も押し迫るなか、当研究室が主催する世界遺産研究協議会に参加いただきまして、誠にありがとうございます。本会は、当研究所の文化遺産国際協力センターが取り組んでおります文化遺産に関する国際情報の収集と発信の一環で、世界遺産の整備や最新の動向に関する情報の提供等を共有することを目的に、世界遺産をもつ、あるいは登録を目指している自治体の担当者をおもな対象にして毎年開催しております。

平成29年度に開始いたしまして、今年度で7年目になります。昨年度は3年ぶりに対面形式で開催することができましたが、コロナ禍の冷めやらぬ時期だったため、定員を半数にし、会場での情報交換会は、きわめて簡単にものにせざるを得ませんでした。今年度は、4年ぶりに制約のない形での開催が可能となり、多くみなさまに会場まで足を運んでいただき、大変うれしく思っています。本会の目的に照らしますと、議論や交流の発展性の観点から、やはり対面での開催がふさわしいと考えています。本会が、世界遺産制度の安定した運用の基盤となる人的、組織的ネットワークの強化に少しでも貢献できることを期待しています。

さて本会は、昨年度は景観、それ以前のコロナ禍の最中には遺跡や建造物における「整備」の問題を取り上げ、世界遺産の立て付けや保存の考え方といった理念的な側面に焦点を当てて議論してきました。今年度は、文化庁がユネスコ作成の『ガイダンス及びツールキット』の日本語版を刊行した機会を捉えて、世界遺産の実務的な指針の一つである遺産影響評価、略してHIAを中心に、世界遺産の制度運用における評価をテーマに取り上げました。HIAについては、令和元年度の本会でもテーマとして取り上げましたが、世界遺産委員会での議論をつうじて内発的に生まれた考え方のため、とくにわが国のような国際的な舞台から距離がある遺産保護の現場ではなかなか理解し難いことがあることは確かです。

HIAは、世界遺産条約やその作業指針に明示されたものではありませんが、実質的には世界遺産の状況をチェックするためのプロセスに組み込まれており、地球温暖化や環境破壊といった問題が国際社会で強く意識されるようになるなか、その役割はますます重要になってくるものと思われま

そこで本会は、世界遺産委員会における議論の流れを大きく捉える立場から、当研究所の二神葉子文化財情報研究室長に登壇をお願いしました。また、わが国におけるHIAを含む世界遺産の制度運用上の第一人者として文化庁の西和彦主任文化財調査官に登壇いただく予定でしたが、急用のために欠席となりましたので、こちらに来ていただいております鈴木地平文化財調査官に代わりに登壇していただくことになりました。また、HIAに取り組んでいる管理団体の実例として、北海道・北東北の縄文遺跡群を擁します青森県三内丸山遺跡センターの中澤寛将文化財保護主査から講演をいただきます。

これらの講演に先立ち、鈴木地平文化財調査官から去る9月にサウジアラビアのリヤドで行われた世界遺産委員会の様子や世界遺産を取り巻く情勢などの最新の情報について報告いただく予定です。また後半では、講演者全員にパネルディスカッションに参加いただき、本会のテーマに掲げているHIAを中心とした世界遺産の制度運用に係る評価のあり方について議論を深めていきたいと考えています。

限られた時間のなかでの講演とパネルディスカッションのために、物足りない部分があるかもしれませんが、どうかご容赦いただき、ぜひとも、みなさんも一体となってこの研究会を盛り立てていただければ幸いです。また、本会がわれわれのみならず、参加いただいたみなさんにとっても有意義なものになることを祈念して、冒頭のあいさつとさせていただきます。本日は、どうぞよろしく申し上げます。

## 趣旨説明



金井 健（東京文化財研究所 文化遺産国際協力センター 国際情報研究室長）

あらためまして、本日はみなさま大変ご多用のところ、本会に参加いただき誠にありがとうございます。本会の企画を担当しております、東京文化財研究所文化遺産国際協力センターの金井と申します。これより、本会の開催趣旨と本日のプログラムについてご説明いたします。

先ほどの齊藤所長のあいさつにもあったように、今年度の本協議会では、ユネスコが作成した『世界遺産の影響評価に関するガイダンス及びツールキット』の日本版刊行を機会とし、世界遺産制度の運用において年々存在感を増している遺産の価値評価のあり方をテーマに取り上げています。

世界遺産制度は、1972年にユネスコ総会で採択されてから昨年でちょうど50周年の節目を迎えました。本研究所が事務局を務める文化遺産国際協力コンソーシアムでも、来たる1月20日に、新たに文化庁のお膝元となった京都において、文化遺産の50年の歩みと日本の文化遺産保護の関わりを見つめ直す国際シンポジウムの開催を予定しています（図1-1）。今、画面で紹介しているシンポジウムの詳細については、会場にチラシを用意しておりますので、ぜひ休憩中に手に取っていただき、お時間が許す方は現地、あるいはオンラインでの参加をご検討いただくと幸いです。

さて、最近の文化遺産制度と日本の関係を振り返ると、彦根城の登録推薦において、推薦の作成段階からイコモスの協力と助言を受ける事前評価制度がわが国で初めて取り入れられました。去る9月には、文化庁からユネスコに対して世界遺産事前評価申請書が提出されたことは記憶に新しいところです。世界遺産登録の事前評価制度は、世界遺産が本来もつべき顕著な普遍的価値、OUVに基づくイコモスの評価と、政治的な思惑やさまざまな利害関係が交錯する世界遺産委員会の場での評価が乖離してしまう傾向が強くなっていることを修正するために導入されたものと理解しています。

世界遺産制度のみならず、国際条約の運用や仕組みにおいてもおむね共通していることといえますが、委員国の議決権が強力であるがゆえに、条約の効果やその知名度が高まれば高まるほど、委員会での根回しや国際会議の場での議論のテクニックが重宝されるようになり、結果的に条約本来の趣旨や目的が徐々に形骸化してしまう危険をはらんでいます。

世界遺産登録推薦の事前評価制度については、世界遺産委員会での議論を、その場で瞬発力がものを言うような短距離走のようなものから、場面に応じた調整や駆け引きが求められる長距離走のようなものに変えていくことで、世界遺産実務の根幹として位置づけられている世界遺産条約履行のための作業指針を、より実効性のあるものに位置づけ直していくという狙いがあるといえるのではないかと思います。

この後、鈴木調査官から報告していただく去る9月にサウジアラビアのリヤドで行われた世界遺産委員会では、すでに登録された遺産の保全状況審査において、中間評価の仕組みが現段階ではないために、とくに危機遺産の記載勧告に対して議場においてそれを覆すようなやりとりが横行するようになっている懸念から、世界遺産登録推薦の事前評価のような仕組みを導入する必要性が提案されたやに聞いています。

このように、今後の世界遺産制度の運用において遺産の価値をどのように評価するのか、言い換えれば世界遺産を取り巻くさまざまな関係者の間に遺産の見方に対する共通認識をつくっていくということが、登録推薦と登録遺産の保護の両面からますます重要なものになっていくものと思われます（図1-2）。

遺産影響評価については、令和元年度の本協議会のテーマとして取り上げたように、日本の世界遺産の現場でもすでに取り組みられ、試行錯誤されてきているものですが、問題の所在が個々の遺産が置かれた環境によることや、対象となる範囲や手続きが必ずしも明確に示されてこなかったこともあり、遺産保護の普遍的な方法論として理解するにはなかなか難しいところがありました。

しかし、このたび『世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット』が世界遺産を所管するユネスコ、イクロム、イコモス、IUCNの共同により刊行され、いち早く日本語版が作成されたことで、これからの日本における世界遺産の価値評価のあり方に一本の筋を通す道標になることを期待しています（図1-3）。

そこで本日は、その背景を概観する立場から世界遺産委員会を含む遺産保護関係の国際会議への豊富な出席歴があり、つい先日までもポツワナで開催されていた無形文化遺産の政



図1-1 文化遺産国際協力コンソーシアム 令和5年度シンポジウムの案内



図1-2 本会テーマ「世界遺産をみまもる目」のイメージ



図1-3 影響評価のためのガイダンス及びツールキット  
左：英語版  
右：日本語版

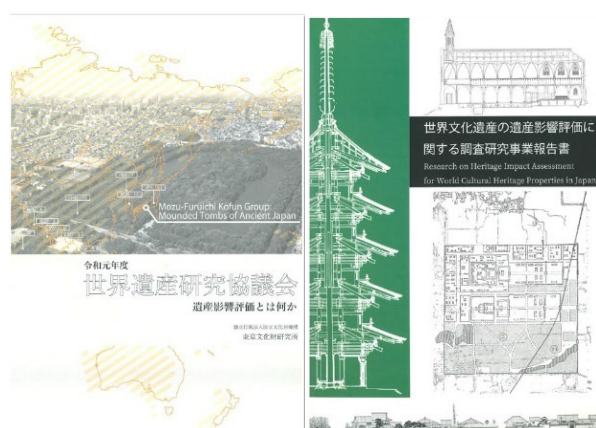


図1-4 遺産影響評価に関する過去の報告書  
左：令和元年度世界遺産研究協議会報告書  
右：平成30年度調査研究事業報告書

府間委員会にも参加され、遺産保護をめぐる国際情勢に大変造詣が深い、本研究所の二神葉子文化財情報研究室長に『近年の作業指針の改定とその背景-対話と信頼性の確保のために-』と題した講演をいただくこととしました。

続いて、本来であれば、前職の本研究所在籍中に HIA の調査研究をとりまとめ、HIA をテーマとした前回の本会を企画された西和彦主任文化財調査官から『世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット』について解説していただく予定でしたが、残念ながら欠席となってしまいました。西主任調査官に代わりまして本日は急遽、鈴木調査官に解説いただくことになりました。大変な役目でしょうが、ぜひよろしくお願いたします。なお、この『ガイダンス及びツールキット』につきましては PDF 形式で自由にダウンロードできます。また、縮刷版ですがプリントアウトしたものを本会場に用意しておりますので、みなさんお持ちと思いますが、ぜひご参照ください（図1-3右）。

具体的な遺産影響評価の取り組みに関しては、青森県内丸山遺跡センターの中澤寛将文化財保護主査に、北海道・北東

北の縄文遺跡群における事例報告をお願いしています。本来であれば、複数の世界遺産の事例を取り上げたかったところですが、時間や予算等々のさまざまな運営上の制約のため、残念ながら複数の事例報告はできませんでした。前回の HIA をテーマとした本会では、百舌鳥・古市、宗像・沖ノ島、平泉の3事例を報告いただきました。よろしければ、令和元年度の本協議会の報告書を参照いただくと幸いです（図1-4左）。

以上、三つの本協議会のテーマに関わる講演の前に、鈴木文化財調査官から今年の世界遺産委員会の概要と動向について報告していただきます。鈴木文化財調査官には、西主任文化財調査官の代わりに報告していただきますので、世界遺産委員会の報告者の立場、それから HIA の解説者の立場の両面の立場から後半のパネルディスカッションにも参加していただきます。本日は各登壇者からの講演と報告、そしてパネルディスカッションをつうじて遺産影響評価を中心に議論を深めていくことで、世界遺産の評価のあり方と制度運営に関する大局的な理解が広がることを期待しています。どうぞよろしくお願いたします。

# 世界遺産の最新動向

鈴木 地平 (文化庁 文化資源活用課 世界文化遺産部門 文化財調査官)

## 報 告

### はじめに

みなさん、こんにちは。鈴木地平です。私からは、9月にサウジアラビアのリヤドで開催された世界遺産委員会の報告と世界遺産の最新動向をご紹介します。この第45回世界遺産委員会は「拡大委員会」という言い方をしております。日本も4度目の委員国を務めています。写真は、委員国席から、本日出席できなかった西主任調査官が委員国としての発言をしているシーンです(図2-1)。

### 近年の世界遺産委員会

世界遺産委員会は、近年をしてみると中東での開催が多い気がします(図2-2)。中東の範囲はどこまでを指すかにもよりますが、たとえば2回前の第43回はアゼルバイジャンのパクーや第42回はバーレーンのマナーマ、第40回はトルコのイスタンブール、第38回はカタールのドーハで開催されました。なぜ中東が多いかというと、開催費の高騰があるのではないのでしょうか。前ユネスコ世界遺産センター長のメヒティルト・レスラー氏は、1回の開催費で4億円必要だと言っていました。最も経費が必要なのは何かというと、警備費だそうです。今年の世界遺産委員会も会場周辺には自動小銃を持った警備員や、ものすごい数のボランティアがいたので、とにかく警備費が最も掛かると聞きました。

第45回世界遺産委員会は拡大委員会と言いましたが、ご存じの方もいらっしゃると思いますが、2020年は新型コロナウイルス感染症の影響により中止されました(図2-3)。2022年は、ロシアによるウクライナ侵攻の影響を受けて中止になりました。今回の第45回の委員会で2022年分と2023年分の2年分を議論するため、拡大委員会と言っています。2年分の審議ということで審査の数が多く、すでに世界遺産登録されたものについての保全状況審査が約260件でした。通年では150件ぐらいのところ、ほぼ倍の審査数でした。新規登録や拡張審査が約50件、プラス3件については後ほど説明しますが、例年30件程度のところ、50件を超える数の審査を1回の委員会で行いました(図2-4)。



図2-1 第45回世界遺産委員会における日本の発言

○ 中東での開催が続いている ←開催費の高騰? (警備費/参加者数増加)

第45回 (2023)	リヤド (サウジアラビア)
第44回 (2021)	福州 (中国/オンライン)
第43回 (2019)	パクー (アゼルバイジャン)
第42回 (2018)	マナーマ (バーレーン)
第41回 (2017)	クラクフ (ポーランド)
第40回 (2016)	イスタンブール (トルコ) /パリ (仏)
第39回 (2015)	ボン (ドイツ)
第38回 (2014)	ドーハ (カタール)
第37回 (2013)	プノンペン (カンボジア)
第36回 (2012)	サンクトペテルブルク (ロシア)

図2-2 近年における世界遺産委員会の開催状況

○ コロナ禍で2回中止

第45回 (2023)	リヤド (サウジアラビア)
第44回 (2021)	福州 (中国/オンライン)
第43回 (2019)	パクー (アゼルバイジャン)
第42回 (2018)	マナーマ (バーレーン)
第41回 (2017)	クラクフ (ポーランド)

※過去のイレギュラーは  
 2003年蘇州 (SARSによる)  
 2011年バーレーン (「アラブの春」による)  
 2016年イスタンブール (会期中のクーデターによる)

図2-3 世界遺産委員会におけるイレギュラーな状況

○ 2年分の審査件数

保全状況審査が約260件 (例年は150件程度)  
 新規登録・拡張審査が50件 (例年は30件程度)

図2-4 第45回世界遺産委員会における審査件数

## 保全状況審査

記憶に残るトピックを申し上げますと、まず保全状況審査の議論です。2010年に火災で焼失したため、ウガンダにあるカスピのブガンダ歴代国王の墓が危機遺産リスト登録されました。このたび写真にあるように復元事業が終了して、OUVを回復したということで危機遺産から除かれました。この復元に関して、たとえば防災設備の設置などに日本からは技術的、財政的な支援をしています(図2-5)。

ほかには、メディアにも出ていたのでご存じの方もいらっしゃると思いますが、たとえばヴェネツィアではオーバーツーリズムが問題になっており、これが遺産に重大な影響を及ぼしています。したがって、イコモスあるいはユネスコ世界遺産センターとしては、これを危機遺産に載せて重点的にその状況の改善を図っていく事務局案を出していました。それに対して世界遺産委員会としては、締約国であるイタリアにも発言も求め、たとえば来訪者から入域料を徴収することによってオーバーツーリズムを抑制する案が出され、その料金を徴収することを約束している抑制の手段があるので、もう少し様子を見ようということで、結論として危機遺産リスト入りは見送られました(図2-6)。

ヴェネツィアに限らず、今回の委員会では事務局から5件の危機遺産リスト入り提案されたことを記憶しています。実際に、事務局案どおり危機遺産に掲載されたのはウクライナの2件で、ヴェネツィアを含む他の3件は危機遺産にはなりません。このことをもって、「世界遺産委員会は政治化している、世界遺産委員国による外交的な発言によって専門家集団であるイコモスの判断が覆されている」ということを耳にすることもあります。

たしかに、近ごろの傾向を見れば世界遺産委員会は徐々に政治化が進み、それが問題として表出していると言えますが、はたしてそうなのかと私は今年の委員会に参加して感じました。こと今年の委員会だけを見ていうと、一口に政治化ということで片付けられるのかなという気持ちであります。というのも、保全状況審査が終了したときにイコモスの保全状況審査を担当者と立ち話をしました。「今年も大変だったね」と軽く声を掛けたところ「保全状況審査にかかった260件のうち95パーセントは議論なしで採択されたので、それについてはイコモスが勧告したとおり遺産の保全状況は改善される向きになっているのであまり気にしていない」と言われました。勧告とは異なり結論として危機遺産に登録されなかったことが目立つのは確かですが、彼いわく95パーセントは勧告どおりなので、問題ないのではないかという感じでした。

## 新規登録

次に、新規登録です。今回53件が審議されて新規登録、あるいは拡張が承認されたのは47件だったと記憶しています。

○ 保全状況審査



図2-5 カスピのブガンダ歴代国王の墓 (ウガンダ)

出典：ユネスコ

○ 保全状況審査



図2-6 ヴェネツィアとその潟 (イタリア)

出典：ユネスコ

もともと委員会前のイコモス、IUCNの勧告では、登録あるいは拡張承認の勧告が出されていたのは31件でしたが、結果的には47件が登録されました。詳しくは後ほど話します。登録されたものを見ていきますと、一つは中国にあります普洱茶の文化的景観です(図2-7)。この背景には、2015年のイコモスのテーマ研究があります。中国だけではなく日本、ベトナム、スリランカを含めたアジアにおける茶景観が今の世界遺産一覧表には代表されていないので、どのようなものがあり、どのような切り口があるのかを研究テーマとし、2018年か2019年だったかの結論を受けて第1号として登録されたのがこの普洱茶の文化的景観であると位置づけることができます。

あるいは、オランダにあるアイジנג・プラネタリウム。これは世界初の機械式プラネタリウムであり、現在も稼働する機械式プラネタリウムとして今回、世界遺産に登録されました(図2-8)。この1室が世界遺産ですので、オランダの方いわく「世界最小の世界遺産でもある」とのことです。これも航空遺産、あるいは宇宙考古学とでもいうのかアストロアーケオロジーに関する5年ぐらい前のイコモスのテーマ研究の結果を受けて登録されました。このオランダのプラネタリウム以外にも、ロシアの天文台の登録が今年注目されました。

また、チェコは世界第2位のビール消費国ですが、ビールの原料はホップです。ジャテツとザーツホップの景観が世界遺産に登録されました(図2-9)。これも2018年に一度、記載延期の決議を受けていたと思いますが、推薦書を練り直して価値をシンプルに表現をして、今回、見事登録されました。



図2-7 普洱の景邁山古茶園の文化的景観(中国)  
出典:ユネスコ

記憶の場(Sites of Memory)の登録

近頃、かなりカテゴリー化していると言ってもいいと思いますが、今回『記憶の場(サイト・オブ・メモリー)』が3件登録されました。ルワンダのジェノサイドの現場(図2-10)、ベルギーとフランスにある第一次世界大戦のメモリアル(図



図2-10 ジェノサイド記念碑:ニャマタ、ムランビ、ギンジ、ピセセロ(ルワンダ)  
出典:ユネスコ



図2-8 フラネカーのアイジング・プラネタリウム(オランダ)  
出典:ユネスコ



図2-11 第一次世界大戦の墓地等(西部戦線)(ベルギー/フランス)  
出典:ユネスコ



図2-9 ジャテツとザーツホップの景観(チェコ)  
出典:ユネスコ



図2-12 ESMA博物館と「記憶の場」-旧拘留・拷問・絶滅秘密収容所(アルゼンチン)  
出典:ユネスコ

2-11)、アルゼンチンのエスマ(図2-12)の3件です。サイト・オブ・メモリーとは何かというと、人類の負の記憶、あるいは近年の紛争・係争に係るサイトです。実は近年、この分野は課題視されていました(図2-13)。2018年に、ベルギーとフランスの共同提案で第一次世界大戦の墓地が推薦され、そして審議の場に出てきました。

通常、世界遺産ですと記載か情報照会か記載延期、不記載という結論が出ますが、そもそもこういう人類の負の記憶、近年の紛争のような目も当てたくなくなるような出来事があった場所を登録するという、この分野は、はたして世界遺産条約の範疇なのか、そもそも世界遺産の対象なのかどうかというところから議論しようということになりました。その結果、“adjourn”という、あまり聞いたことがありませんが世界遺産の手続きの中に定義されている、議論据え置きという形になりました。

その後、条約対象として扱うべきなのかどうかという議論が重ねられて、2019年12月にはバリで専門家会議、2020年2月にはイコモスの見解、2021年1月にはユネスコが依頼した研究成果が出されましたが、いずれの回答としてもこの分野は条約の対象ではないということでした。しかし、前回のオンラインで開催された第44回世界遺産委員会では、条約の対象ではないからといって、われわれの埒外にしておくのか、世界遺産条約が人類の軌跡を扱うものだとすれば、それはグロ

リアス・ヒストリーだけではなく、このような負の分野にも目を向けるべきではないかという話がありまして、そこから再度議論が行われました。条約の対象であるが、この分野を扱うときにはこのような観点、このような条件が必要であることに気を付けることとして、昨年6月に一般原則が示されました。

今回の世界遺産委員会でイコモスの勧告とは違う登録という結果が出た、あるいはこういう負の分野についての登録が出てきたということをもって、これもやはり「世界遺産の政治化」と言われる。ただし、先ほども言いましたように、今年の委員国の発言などを見ても、かつてはR(情報照会)やD(記載延期)の勧告をI(記載)にするときに、どこかの大使が「自分はその場所に行ったことがあるが、とてもいい所なので登録だ」というような理由になっていない発言で修正案が出されて、登録になっていました。でも、今年の発言などを見ると、たしかにイコモスの評価はロジカルであり、しかしイコモスが示している課題について締約国はこのように対応している、しかも今回は2023年分だけではなく本来2022年に審議すべきだった案件も含まれていましたので、この1年から1年半の間に締約国はこのように取り組んでいると言っており、だからこの資産はイコモスが指摘している課題をクリアしているので登録がふさわしい、というロジックで登録されていたのではないかと思います。

## その他

その他の話題として、アジア・太平洋地域の定期報告についてのまとめもありました(図2-14)。その節は、とくに資産をお持ちの自治体の方には回答に協力していただきありがとうございました。それからもう一つ、後ほどの二神さんの話にも出てくるかもしれませんが、今まで世界遺産の審議は1国につき1件でしたが、1件プラス過去に情報照会あるいは審議延期の決議を受けたものについては、もう一つ審議できるという作業指針の改定が短時間に行われました(図2-15)。これもまた、ある締約国が数を増やしたいので押し込んだのではないか、やはりこれも「世界遺産の政治化か」と言われますが、こと今年の委員会を見ると、何か政治化では片づけられないような流れがあるような気がしました。これが今後5年、10年続くかどうかは分かりませんが、ウオッチしていく必要がありますし、私は政治化とは少し違う感じがありました。

来年の世界遺産委員会は、インドで開催されます。日本も引き続き委員国として発言を続けていきます。以上、雑駁ですがご清聴ありがとうございました。今日の話は、すでに出ているイコモスのインフォメーション誌や『月刊文化財』の2月号にも詳細を掲載予定ですので、あわせてご覧ください。ありがとうございました。

- 2018年、「第一次大戦の墓地等」の審議  
→世界遺産条約の対象となるか否か判断するまで据え置き(adjourn)
- 2019年12月の専門家会議、2020年2月のイコモス見解、2021年1月に発表された研究成果のいずれも「条約の目的に合わない」  
→第44回世界遺産委員会でWGを設置しさらに検討することを決議
- 2022年6月にWGは「一般原則」を提示
- 2023年1月、第18回世界遺産委員会特別会合において、「記憶の場」の登録を行うことを決議

## 図2-13 記憶の場をめぐる近年の動向

- 第3期定期報告(アジア・太平洋地域)
  - ・ 2020-21年に実施
  - ・ 前回(第2期)と比較して取組が向上
  - ・ 共通課題(気候変動・紛争の影響、人的・財政的リソースの不足等)
  - ・ 優先的に取組む事項(キャパシティ・ビルディング、国際協力、法的管理の枠組み、適切な予算確保等)
- 2023-30年の次期地域アクション・プラン

## 図2-14 アジア・太平洋地域についての定期報告

- 『作業指針』の改定@第45回世界遺産委員会
  - パラ61a (毎回の委員会で登録にかかる) 審議するのは、各締約国につき1件の書式を満たした新規推薦、もしくは過去の委員会において情報照会または記載延期の決議を受けたもの1件を含むのであれば、各締約国につき2件審議に付すこととする。

## 図2-15 第45回世界遺産委員会での作業指針の改定

# 近年の作業指針の改定とその背景

## －対話と信頼性の確保のために－



二神 葉子 (東京文化財研究所 文化財情報資料部 文化財情報研究室長)

### 講演要旨

世界遺産条約の履行に関する作業指針（以下「作業指針」）は世界遺産条約における様々な手続きについて定めた文書で、実務者は、世界遺産登録推薦や保全状況報告などの際に必ず参照しなければならない。作業指針は世界遺産委員会の決議を反映し、定期的に改定される。2023年の改定では、過去に登録延期や情報照会が決議された資産の再推薦は、各締約国の年間1件の枠外とすることなどが定められた。

ところで、世界遺産条約の戦略目標として「五つのC」が設定されている。「Credibility（信頼性）」、「Conservation（保全）」、「Capacity-building（能力形成）」、「Communication（意思疎通）」、「Communities（コミュニティ）」の頭文字で、このうち「信頼性」は、世界遺産一覧表登録資産が特定の地域や分野に偏らないことを指すが、世界遺産条約や世界遺産委員会の信頼性という意味でも用いられる。

しかし、世界遺産委員会による近年の議論では、世界遺産登録に固執するあまり、「保全」や「能力形成」、「コミュニティ」を軽視、後者の意味での「信頼性」がしばしば損なわれた。一方で、関係締約国と事務局や諮問機関との間の「意思疎通」の不足も、信頼性を損なう原因の一つと考えられた。推薦のプロセスにおいて、関係者間の対話を通じた評価の改善は、自国資産登録を目指す締約国の意思とも合致、推薦書提出後のダイアログ、中間評価の提供、アップストリーム・プロセスの導入といった、対話の機会を増やすための作業指針の改定が行われてきた。とくに、2021年には推薦書提出に先立つ事前評価制度が導入され、2027年2月1日締切で推薦書を提出する（2028年登録を目指す）推薦から実施が義務付けられる。

これらの改定には、すべての関係者の人的、財政的負担を増す面もある。しかし、相互理解を深め推薦の改善を図ることに、会合の場での交渉によらず世界遺産登録の可能性を高めるだけでなく、長期的に締約国の推薦や保全管理の能力を向上する効果もある。今後の推薦にあたっては、対話の機会の活用がこれまで以上に求められるだろう。

キーワード：信頼性 (credibility)、対話 (dialogue)、事前評価 (preliminary assessment)

### 講演

#### はじめに

ご紹介ありがとうございます。東京文化財研究所の二神です。本日はよろしく申し上げます。本日お話しする内容は、大きく三つあります（図3-1）。まずは、世界遺産条約の履行に関する作業指針の改定についてです。これは、先ほど鈴木調査官が説明した内容です。それから本日のもう一つの本題、世界遺産の5Cと、5Cに含まれる信頼性についてです。先ほど来、政治化が起きているという話が出ていますが、信頼性の危機と呼ばれることをどのように解決しようとしてきたのかという流れについて説明します。そして、事前評価について話したいと考えています。

当初、本年の世界遺産研究協議会について相談をしたときには、作業指針が大幅に変わったので、作業指針について説明し、最近のことだけを話そうかと考えていました。しかし、主催者の金井さんから「ぜひ歴史についても話してほしい」という依頼を受けました。時間が限られているのでそれほど長くは話せませんが、おもに、私が世界遺産委員会の傍聴を始めた2008年以降にどのようなことがあったか紹介したいと思います。

これだけでは出来事の紹介に過ぎませんので、最後に私たちが日本でどのようなことをしたらいいのかということについて少し考えたいと思います。以上の内容で、スライドを使ってお話します。

#### はじめに

- ・2023年の作業指針の改定

#### 信頼性の危機と回復に向けた取り組み

- ・世界遺産の「5Cs」と信頼性
- ・関係者間の対話（ダイアログ）促進のための方策
- ・事前評価について

#### おわりに

- ・私たちの対応は？

図3-1 講演の流れ



## 2023年の作業指針の改定

先ほどの鈴木調査官からの説明と同じですが、2023年、本年の世界遺産委員会で改定された作業指針の内容です(図3-2)。以前、情報照会や登録延期を決議されたものは1か国あたり年1件のシーリングから除外されます。ですから、このようなものが含まれる場合には年2件推薦ができるという内容です。このグラフに示されているとおり、世界遺産委員会で勧告が覆されて登録になるものは年によって増減はあるものの概ね上昇傾向にあります。とくに2021年の審議分は100パーセントが覆されているということがこの背景の状況としてあります。

この一つの原因としては、年1件、全体で35件というシーリングが厳しいため、これをたとえば登録延期あるいは情報照会にしてしまうと、次が問えているので、次の推薦が遅れてしまうという事情があります。ですから、各国はどうしてもその年に登録したいというプレッシャーを受けているのではないかとということが背景として考えられます。そのようなプレッシャーを少なくし、その結果、これから話す信頼性が向上されるのではないかと狙いが改定にはあります。審議の総数が35件というのは変わりませんし、この変更が締約国にとって100パーセント良いというわけではなく、35件の枠をたとえば年2件推薦する国があるなかで取り合わなければならないという問題があります。あるいは、35件の中にマルチナショナルな推薦が含まれるケースでは、これまでは除外され気味だった資産が含まれているため、実は競争が激化するという面もありますが、以上のような改正が行われました。もう一つの改正は、ユネスコと世界遺産のロゴが変わったこと、それから使用条件が少し変わったことがあります。配布資料にある北海道・北東北の縄文遺跡群のパンフレットに最新のロゴが使われていると思いますので、どこが変わったのかご確認ください。

## 世界遺産の5Cs

5Csとは、世界遺産条約の戦略目標といわれているもので

世界遺産委員会が以前「情報照会」「登録延期」を決議した推薦の再推薦は、1年あたり各締約国1件の上限から除外(61段落)

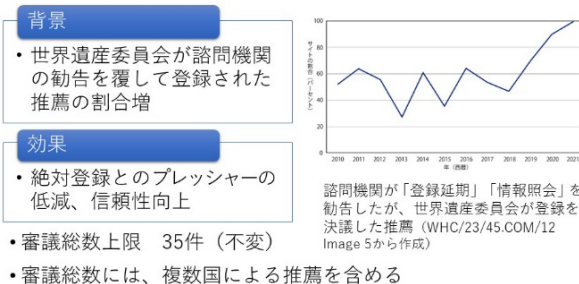


図3-2 作業指針の最新の改正

す(図3-3)。このうちコミュニティ以外の四つのCは、2002年のブダペスト宣言に記載されていますが、2007年にニュージーランドで開催された世界遺産委員会では、開催国にマオリ族が先住していることもあって、コミュニティを加えることになりました。そこで現在、五つのCが戦略目標になっています。この中で、一番上に信頼性(Credibility)とあります。元来この信頼性は、代表的で地理的バランスの取れた世界遺産リストを意味していました。それまでは、世界遺産一覧表に登録されていた資産は、ヨーロッパのもの、あるいは宗教建築あるいは石造の遺産が大半を占めていました。それを解決しようというのが、次のスライドで出てくるグローバル・ストラテジーの一つの目標です。そのため多様な地域、多様な種類の世界遺産を登録しようということが元来の意味でしたが、次第に別の意味が付加されてきています。

先回の世界遺産委員会でも、ある国、もしくは諮問機関から、2010年頃から世界遺産委員会、世界遺産リストの雰囲気は政治的になってきたことが指摘されました(図3-4)。その指摘は、私の感覚とも大体合致します。それは、単に委員国が権利を主張しはじめただけとは言いきれません。それもありますけれども、先ほど言及したグローバル・ストラテジーのもとで推薦される資産の多様性が増してきたことが挙げられます。それまではヨーロッパにある石造の宗教建築を評価していればよかったけれども、さまざまなものが推薦されるようになってきました。また、単独のサイトを推薦するのではなく、共通の性質をもつものをひとまとまりとして提案する、あるいは複数国による国際協力に基づいて推薦することが望ましいという傾向になっています。そのようになってくると、推薦書を作る難しさが増します。

また、保安全管理がOUVに含まれるようになったことから、保安全管理に関してさまざまな要件を満たさなければならなくなりました。たとえば、先ほど戦略目標の中にコミュニティがあると説明しましたが、そこでコミュニティがどのように関与しているのかという記述をしなければならなくなりました。あるいは、モニタリング、それから次の発表のテーマ



図3-3 世界遺産条約の戦略目標

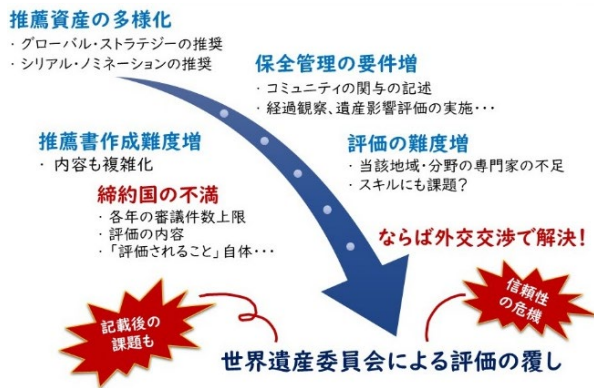


図 3-4 世界遺産一覧表登録推薦をめぐる状況

である HIA など、当初の制度にはなかった作業が求められる場面が次第に増えてきて、そろそろ作業指針に記載されるのではないかという状況になってきました。保安全管理に関しても、記載すべき事柄が増えてくると推薦書を作るのも難しくなりますし、また評価の難度も上がります。

資産の内容が複雑になる、多様になると、その地域あるいはその分野の専門家が少ない、もしくはいないという状況が起きます。そうなると、推薦書の審査に十分なスキルを持っている専門家がはたして対応しているのだろうかという疑問が締約国にも生じてきます。さらには、先ほど説明したとおり年間の審議件数が次第に減っており、以前は 45 件だったものが現在は 35 件になっています。ですから、後ろが問えているため早く登録したいという希望がいつそう強まります。評価の内容に疑問を持つだけでなく、残念ながら最近では、評価されること自体気に入らないという委員国の発言も耳にします。

そうすると「世界遺産委員会は万能なのだから、世界遺産委員会で外交的に努力をして覆せばいいのではないか」ということになり、評価が覆されていくという現状になっていると私は理解しています。すると、登録された世界遺産が本当にしっかりとした調査に基づいて登録されたものなのか、しっかりとした保安全管理がなされているのかという疑問を抱かせます。このことが、信頼性の危機ではないかと考えています。

登録されたので、良いことではないかと思うかもしれませんが、これでは守るべき価値が何なのかがはっきりしない状態で登録されたこととなります。実際に、いざ保安全管理に関する報告を出す段階で、報告書に記載すべき事項、つまり、登録の際に改善を求められ、その後の対応状況を記載すべき事項が関係者に理解されていなかった国も残念ながら実際に目にしました。そうなると、その後は危機遺産登録、あるいは抹消の恐れが自分に跳ね返ってくるかもしれません。ということで、何も良いことがないわけです。

世界遺産一覧表、世界遺産リストへの登録推薦の評価に関しては、まずは推薦書が第一の根拠となります(図 3-5)。そ

推薦書は、委員会が世界遺産一覧表への登録を検討するための**第一の根拠**となる。

そのため、推薦書には**関連情報がすべて含まれている**必要があり、情報源との相互参照が可能でなければならない。

(現行の作業指針129段落)

諮問機関は推薦書を根拠に評価を行う  
そのため、基本的には推薦書に全情報を盛り込む必要がある  
また、情報の根拠を示さなければならない

図 3-5 世界遺産一覧表登録推薦の評価

のため、推薦書には関連情報がすべて含まれている必要があります。また、情報源との相互参照が可能でなければなりません。作業指針には、情報があればそれに対する情報源を示さなければならないと書かれています。諮問機関、あるいは諮問機関が依頼した専門家は、推薦書を根拠に評価を行います。したがって、基本的には推薦書にすべての情報を盛り込む必要があります。また、情報の根拠があることが大原則です。どのサイトのデスクレビューを行ったのかは絶対に言えませんが、最初の評価として、イコモス会員やその他の専門家がデスクレビューを行います。その際、まずは推薦書から何が読み取れるのかを書かなければなりません。ただし、先ほど言及したように、すべての分野の専門家、すべての地域の専門家がいるわけではありません。ましてや、自国の推薦の評価はできません。こうした理由から、推薦書を読んだだけでは締約国が言いたいことの理解にどうしても不足が生じます。

その場合に、何をするのかということになります。2007 年に世界遺産一覧表に登録された石見銀山については、世界遺産委員会での審議の前に補足説明を行ったそうです。当時、私は世界遺産委員会に関わっていませんでしたので詳しい状況は知りません。当時の事情を、本日、西さんに聞こうと思いましたが欠席されています。

ご存じの方が多いかもしれませんが、このとき石見銀山に対しては登録延期という勧告が出ていました。世界遺産委員会では、日本の推薦に対してそれまで登録延期の勧告が出たことはありませんでした。延期の勧告が出たのは初めてのことで、勧告が出る前であれば追加情報を出せただけでも、すでに出せない段階に入っていたこともあり、世界遺産委員会、委員国に対して補足説明を行いました。その際、大部の 110 ページにわたる補足説明の資料を作り、委員国にも働き掛け、登録決議になったそうです。当時の経緯を紹介した、県を擬人化したマンガ『うちのトコでは』には、ここに「イコモスの方は石見銀山のことをよく分かっていないようなので、補足説明として作った」ですとか、「世界遺産委員会のルールで決まっ



細をあわせて記載することになりました。このようにして、締約国とのダイアログ、また1月30日までの中間報告という意思疎通の機会が制度化されました。あわせて評価方法の透明化も図り、諮問機関が何をしているのか分からないという状況をなくし、評価の信頼性の向上を目指すという改革、つまり作業指針の改正が2015年に行われました。

次は、アップストリーム・プロセスの説明です(図3-9)。アップストリーム・プロセスに関しては、対応した自治体の方にご存じのことでしょう。これは、事前評価や推薦書の作成に先立って自主的に行われる助言、相談、分析のことで、作業指針の121段落に明記されています。基本的な考え方としては、推薦の準備に至るまでの過程においてガイダンス、助言、人材育成の支援を世界遺産センターや諮問機関が締約国に対して直接提供できるというものです。アップストリーム・プロセスの実施時期については、アップストリーム、つまり川の上流という意味のとおり効果を上げるには初期段階から行うことが必要であるといわれています。初期段階とは、暫定一覧表を作成する、あるいは更新する時期です。暫定一覧表登録の後でもいいですが、事前評価の前でなければならないといわれています。アップストリーム・プロセスは、基本的には机の上での評価、書類で評価する方法がとられますが、現地調査、ワークショップを行うこともできます。これは、評価の過程で深刻な問題が生じる、つまり世界遺産一覧表登録の可能性が低いような推薦を極力減らすという目的で行われています。

アップストリーム・プロセスについては、ただいま説明したとおり、直接に助言を得られるという利点があります(図3-10)。このパワーポイントではぼかしていますが、たとえば外国の専門家から助言を得る場合、その方たちは世界遺産の制度に詳しいかもしれないけれども、その年は評価に関わらないかもしれません。また、本当に最新の情報を知っているのかどうか分からないという場合もあるかもしれません。しかし、アップストリーム・プロセスでは、まさに今、推薦の評価に関わっている専門家から直接に助言を得られるという利点があります。

ただし、デメリット、おもにはわが国に対するデメリットもあります。暫定一覧表の作成時に行うべきであると記されているとおり、推薦準備の非常に初期の段階で行うことが前提とされています。ですので、この推薦書で大丈夫かどうかというような、いわば推薦書の答え合わせをするような制度ではありません。また、実施件数については、年に10件程度と定められています。この数字は非常に少ないため優先順位が設けられます。したがって、経験や財源が乏しい低開発国や島嶼国といった国々への適用が前提であり、おそらく日本まで順番が回ってこないと考えられます。そういった理由から現在のところ、内容についても枠組みについても日本には適用しにくい制度だと思われる。

事前評価や推薦書の作成に先立ち発生する自主的な助言、相談、分析(作業指針121段落)

基本的な考え方

- 推薦準備に至るまでの過程で、ガイダンスや人材育成の支援を諮問機関や世界遺産センターが締約国に直接提供

実施時期及び方法

- 効果を上げるには、初期段階(暫定一覧表作成・更新時)に実施すべき
- 暫定一覧表登録後でも実施は可能だが、事前評価要請より前
- 基本的には机上評価。現地調査やワークショップも可

評価の過程で深刻な問題を生じる推薦を減らす目的

図3-9 アップストリーム・プロセス

メリット

- 推薦書の評価を現在行っている諮問機関から、推薦の初期段階で直接助言を得られる

デメリット

- 暫定一覧表の作成時など、推薦準備の初期段階で実施 → 推薦書の「答え合わせ」ではない
- 実施件数に年10件の上限 → 経験や財源が乏しいなど、課題が大きい締約国を優先して適用

現在は、内容や枠組みにおいて日本に適用しにくい制度

図3-10 アップストリーム・プロセスの利点と課題

2008年	第32回世界遺産委員会が、現行の推薦プロセス改善と強化の方法として提案
2010年	2010年の専門家会合の成果を受けて、第34回世界遺産委員会はパイロットプロジェクト実施を要請
2011年	第35回世界遺産委員会が2件のパイロットプロジェクトの実験的実施を歓迎
2014年	第38回世界遺産委員会会合で、推薦書の評価期間の1年延長が提案され、一部の委員国が賛成するが不採択
2015年	アップストリーム・プロセスの語及び定義を作業指針に記載
2016年	第40回世界遺産委員会が実験的実施期間満了を決議(実施10件のうち一覧表登録3件、進展あり5件、終了2件)
2017年~2018年	第41回世界遺産委員会がアップストリーム・プロセスを制度化、その後のアドホック作業部会での検討を経て確立

図3-11 アップストリーム・プロセス導入の経緯

話の流れとして、アップストリーム・プロセス導入の経緯をこの段階で書いたのには理由があります(図3-11)。2008年のケベックでの世界遺産委員会において、現行の推薦プロセスの改善や強化としてアップストリーム・プロセスという言葉が出てきたようです。ついで2010年にはブーケットで会合があり、その成果を受けて第34回世界遺産委員会がパイロットプロジェクトとして10件ほどのサイトについてアップスト

**前提**

- 世界遺産一覧表のバランスと信頼性回復のための措置として、推薦プロセスの改革という包括的な目的の重要性を認識
- 推薦の質の向上、締約国と諮問機関との対話の強化を目的に、**2段階の推薦プロセスの原則の支持**を決定

**起草グループ**

- 起草のための専門家グループ：推薦プロセスの知識のある者（現在・過去の委員国、締約国の代表、サイトマネージャー、自然・文化遺産の専門家） 諮問機関、世界遺産センターも参加
- 事前評価導入**が直接の目的。直接関連しない内容も検討
- 2019年～2020年に検討

図 3-12 作業指針改定に係る検討 (Decision43 COM 12)

**内容にかかわる変更**

- 事前評価やアップストリーム・プロセス関連の変更
- テーマ別研究や比較分析の参考文献
- 特定の種類の世界遺産一覧表記載のためのガイドライン
- 諮問機関による評価の手順 など

**形式に関する変更**

- アップストリーム・プロセスや事前評価との関連への考慮
- 用語の統一、言葉遣いの変更、重複の排除、規定の並びの変更、構文や言葉の変更によるわかりやすさの向上
- 規定に対する説明の追加、訂正、正確性向上のための補足

図 3-13 2021 年の作業指針の改正

主なアトリビュートと簡単な説明 (作業指針 Annex 5)  
推薦資産はアトリビュートを通じ潜在的なOUVを実証する

**アトリビュートの役割**

- 潜在的なOUVを伝え、価値の理解を可能に
- 保安全管理や制度措置に焦点を当て、アトリビュートの空間的な分布と保護の要件が、資産範囲を決定

**アトリビュートとは (文化遺産)**

- 物理的な性質や構造だけでなく、自然や農業のプロセス、社会的取り決めや文化的慣習など、特徴的な景観を形成した物理的な性質に影響を与える、資産に関連するプロセスを含むことも

属性は保安全管理の対象とする具体的事物 (含：無形)

図 3-14 変更の例 (推薦書 2.a 推薦資産に関する記載)

リーム・プロセスを行うように要請しました。それからさまざまなことがあり、2017年にアップストリーム・プロセスが制度化されました。しかし、その手前の2014年に委員国側が疑義を呈し、推薦書の評価期間を1年延長することが提案されたという経緯があります。これに対してフィリピンのように強い同意を示した委員国もありましたが、登録が1年遅れるという印象が嫌がられ、そのときは採択が行われませんでした

た。ただ、推薦者の評価期間を1年延ばすという構想は、このように今から10年ほど前に出ています。

2018年にアップストリーム・プロセスの制度がほぼ確立したのと同時期に、世界遺産一覧表のバランスと信頼性を回復させるための措置として、推薦プロセスを改革することになりました(図3-12)。その際に、締約国と諮問機関の対話の強化を目的として、2段階の推薦プロセスを導入することが原則として支持されました。これを受けてドラフティンググループが結成され、およそ2年かけ作業指針の全体の見直しが行われました(図3-13)。おもな改正点は、事前評価に関するものでしたが、それに関連しない内容についても手が増えられました。たとえば、多くの方が分かりにくいとっていて、私も分かりにくいと思っていたアトリビュートに説明が加えられています(図3-14)。アトリビュートは、本当に分かりにくいです。私が世界遺産に関する百科事典の原稿を依頼された際、アトリビュートの担当になり、一生懸命に多くの資料を調べてようやく理解できました。しかし現在では、そのようなことをしなくてもアトリビュートが分かりやすく記述されています。かいつまんで言うと、保安全管理の対象となる具体的なものやことをアトリビュートとして定義し、例を具体的に示しています。私は、アトリビュートとOUVの関係が非常に分かりやすくなったと思っています。そのような改善が各所でなされているので、作業指針は必ず最新のものを参照するようにしてください。

### 事前評価について

事前評価に関しては、文化庁でもさまざまな文書を公表しているのですが、みなさんはよくご存じだと思います。この、暫定一覧表への登録から推薦書提出の間の段階に事前評価を入れたいということですが、正確に述べると、すでに入りました。また、事前評価は、推薦書提出の少なくとも1年前には終えておくことになります。ですから、従来は推薦書の提出から決議までに1年半ほど要していましたが、それにプラス2年強で全体として4年程度かかるようになった、ということが時間的な変更点です(図3-15)。

事前評価は、アップストリーム・プロセスとそれほど変わらないように見えますが、対話や推薦の可能性についての確認が強化され、見込みのない推薦の場合には早めに見切りをつけることで無用な労力をかけずに済むようになりました(図3-16)。一方、アップストリーム・プロセスと大きく違う点は、義務であることや、現地調査などを行わずにデスクレビューのみであることなどが挙げられます。また、事前評価の結果は5年間有効であり、結果によらず推薦書を作成するかどうかは締約国が決めることができます。詳しくは作業指針をご覧ください。

事前評価の利点としては、推薦書を提出する前に海外の専

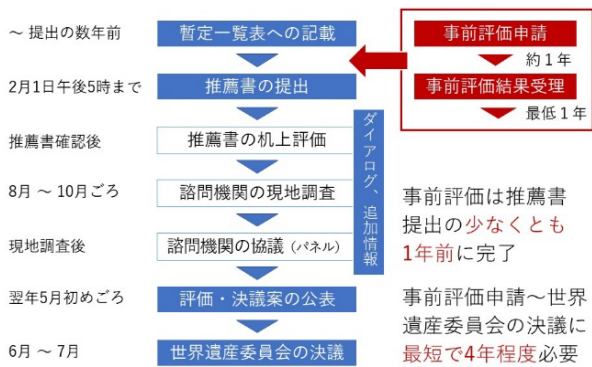
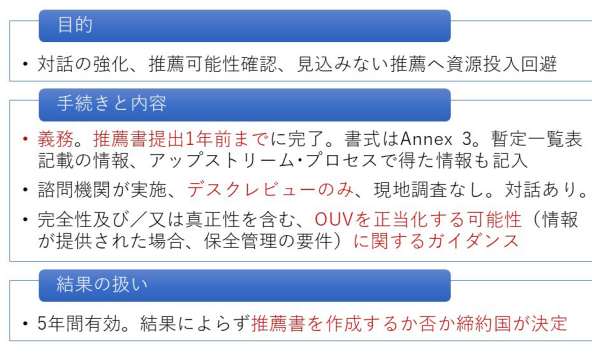


図3-15 推薦～評価の手順の変更



初回は2023年9月15日締切、2028年審議の推薦から義務 (Decision 44 COM 12)

図3-16 事前評価の概要 (作業指針122段落)

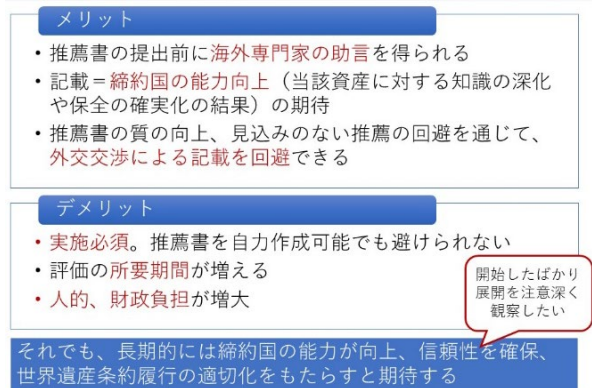


図3-17 事前評価の利点と課題

専門家から助言を得られることが挙げられます (図3-17)。締約国の関係者は、世界遺産一覧表への登録に至るまでにさまざまな知識を得られるので、それが締約国の能力向上につながるのであれば、まさに世界遺産条約の目的にかなうといえます。一方、デメリットと言ってよいのかどうか分かりませんが、実施義務があるため、たとえば自分で推薦書を作成することができる場合には、単純に時間もかかるし、労力もかかって

対話の機会の増大は、関係者に肯定的に受容された

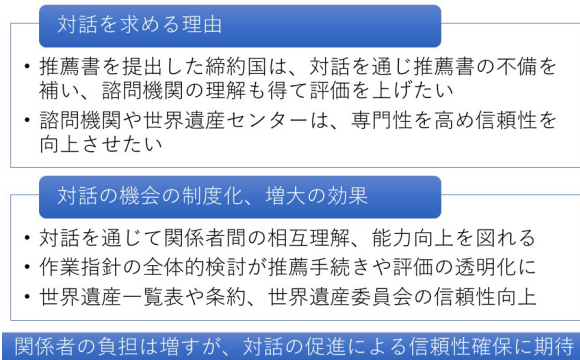


図3-18 世界遺産条約履行における対話の促進

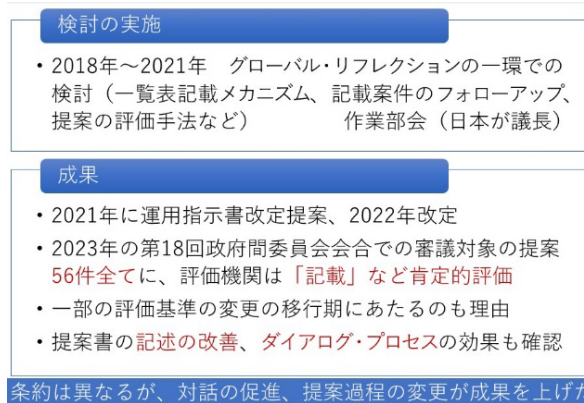


図3-19 無形文化遺産保護条約における検討の成果

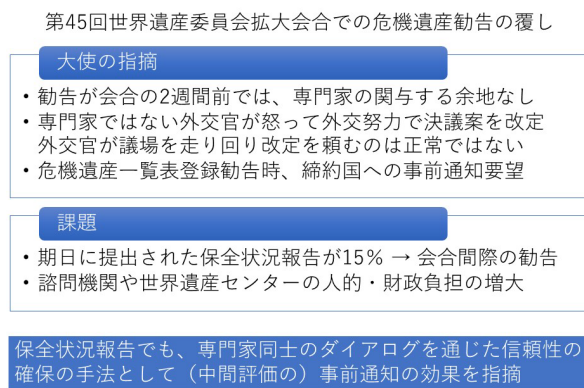


図3-20 尾池ユネスコ日本政府代表部大使の発言

しまします。しかしながら、推薦書の作成や保全管理に関し、これからその能力を高めなければならない国が多い中では、このような事前評価で対話が強化されることで世界遺産条約の履行の適切化がもたらされるのではないかと感じています。事前評価は、本年始まったばかりなので、これから展開を注意深く観察しなければなりません。先に適用されたみなさんには、どのようなことがあったのか教えていただきたいと思

ます。

このようにして世界遺産条約の履行において対話の促進が図られることは、関係者には肯定的に受け取られています、対話を求める理由は立場によってさまざまです（図 3-18）。推薦書を提出した国は、説得して世界遺産一覧表への登録に至るために対話を求めますが、諮問機関あるいは世界遺産センターは、推薦の質を向上させることで世界遺産一覧表の信頼性を高めたいという狙いがあります。対話の継続的な実施によって長期的には能力が向上できるのではないかと、あるいは作業指針を全体的に検討したことで推薦の手続きや評価が透明化されるのではないかとという点も挙げられます。そのように全てのことが透明化され、能力が向上することで、信頼性の向上が図られることが利点として考えられます。

このような制度改革の検討は、世界遺産条約だけではなく、先ほどボツワナに行ったという紹介がありましたが、その政府間委員会が12月に開催された無形文化遺産保護条約でも行われています（図 3-19）。そして、なんと今年、提案された案件のすべてが肯定的な評価だったという事件が起きました。これは、規則改定の端境期にあるということも理由ではありますが、提案書の質が向上してきたこともあります。世界遺産ほどではありませんが、一応はダイアログ・プロセスという締約国と評価機関その対話の場があり、その結果、提案内容が改善されたのではないかと思います。このときは、会議がまったく政治化することなく進み、予定より始まりが1日遅れたのに1日早く終わりました。全部が記載勧告になると、このようなことが起こると思った次第です。

先ほど金井さんが趣旨説明でお話しされたので詳しくは説明しませんが、今回の世界遺産委員会で、現在のユネスコ日本政府代表部の尾池大使から発言がありました（図 3-20）。いわく、「『あなたの国の資産は危機遺産にしますよ』といった連絡が会議直前にあるようでは、専門家の関わる余地がなくなってしまう、外交官の出番になってしまう。外交官が議場を走り回り、危機遺産にしないように頼むという事態は正常な状態ではないので、保全状況報告の評価内容も事前に知らせてほしい」という内容でした。これに対しては、「期日どおりに提出された保全状況報告はわずか15パーセントほどであり、どうしても間際になる」という説明が世界遺産センターからありました。そのような課題を外交官の方がきちんと指摘してくれたことは、私は非常に良いことだと思いました。世界遺産一覧表に登録してほしいからではなく、信頼性を高めるために対話の機会を設置してほしいという提案は、非常に前向きな意見だと感じた次第です。

### 私たちの対応は？

最後になりますが、私たちが事前評価に対してどのようなことができるかということは、事前評価が始まったばかりな

事前評価について

- ・事前評価の結果如何で**推薦書**を提出しない可能性も
- ・必須の手続きが増え、記載までの**所要時間**が増える
- ・様々な**海外専門家**の意見を得る機会も増える
- ・試行錯誤が減り、**効率的に推薦書**を作れるかもしれない
- ・必須化（2027年2月提出推薦書）前に、国内推薦候補決定や推薦書作成手順への組み込みなど活用が検討できるとよい

推薦全体について

- ・新作業指針で推薦が「秘伝の技」から「**手続き**」に近づいた
- ・基本は**推薦書**。対話で評価者の知識（理解）の差を埋める
- ・関連の**情報発信**、国内関係者間の**情報交換**も有効

図 3-21 事前評価に関するこれからの課題

ので、これから考えていかなければならない問題だといえます（図 3-21）。必須の手続きが増えるので登録までの時間がかかる面はありますが、推薦書を作る前に海外専門家から意見を聞く機会が公式に得られる効果もあります。ですから、もしかすると推薦書作成の効率化が進むかもしれません。そうであれば、国内推薦候補を決める、あるいは推薦書を作る手続きの中にどのように組み込んでいくのかを検討する必要があると考えています。

また、新たに透明化が進んだ作業指針ができたことで、限られた専門家しか作成できないようなものではなく、手順を踏めばできあがるような推薦書になってきているのではないかと思います。これに関しては、もしかしたら現場の方は違う意見をおもちかもしれませんが、少なくとも推薦書を見る限りではそのように感じています。基本は推薦書ですが、対話により知識の差、経験の差を埋めていく手法が次第に確立してきました。さらには、たとえば、ウェブによる推薦に関連した情報発信や、推薦のプロセスをすでに経験した国内の関係者との情報交換なども必要であると思います。先ほど金井さんがお話ししたとおり、この研究協議会に協議という名称を意識的に付けているのは、相互の情報交換をしてほしいという希望が込められているからです。ぜひ、この場を使っていただければと思います。以上で発表を終わります。ご清聴ありがとうございました。

# 世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット



鈴木 地平 (文化庁 文化資源活用課 世界文化遺産部門 文化財調査官)

## 講演要旨

現在、遺産影響評価が世界遺産の保全の主たるツールとして議論されていることは、広く知られている通りである。そうした中、これまでその主たる参照資料であったイコモスによるガイダンス文書の第2版「世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット」が、ユネスコ、イクロム、イコモス、IUCNにより、自然遺産を含む世界遺産全般にわたるものとしてとして2022年に刊行された。さらに、文化庁はその日本語仮訳を作成し、国内の幅広い関係者が参照できるようにウェブ上で公開している。

遺産影響評価が、世界遺産のより良い保全を意図して言及されるようになってきたことは疑いないが、個々のケースはともかくとしても、全体としては保存と活用、規制と自主的判断、幅広い関係者、とくに専門家の関与の在り方など様々な観点において整理が必要となってきたことも事実であろう。また、世界遺産が時として国内の文化財の在り方にも影響を及ぼしてきた事を考えると、遺産影響評価の「影響」が国内にどのように及ぶのか(あるいは及ばないのか)についても注視してゆく必要がある。

こうした問題意識のもと、本発表では、この新たなガイダンス文書の内容、とくに第1版からの変更点と注目すべき点を振り返りつつ、世界遺産という枠組みの中で遺産影響評価が注目されるに至った背景、その現状、今後の方向性を考える。また、世界遺産研究協議会という機会を利用して、自治体職員のみなさんを中心とした様々な国内関係者の間で、遺産影響評価に関わるノウハウの共有が図られることも期待したい。

キーワード：遺産影響評価、ガイダンス、世界遺産の保全

## 講演

### はじめに

急遽、別件で西さんが本日は来られなくなり、私がピンチヒッターを務めます。西さんから詳細な台詞をもらっていますので、一言一句間違えないように読み上げたいと思います。

こちらは、インドネシアのポロブドゥールです(図4-1)。実は、ここで開発事業が進んでおり、道路の拡幅や近辺の舗装



図4-1 ポロブドゥール寺院群 (インドネシア)

出典：ユネスコ

を不適切に行っているという課題があったと記憶しています。先ほど、本年の世界遺産委員会での保全状況審査の話もしました。中でも審議の対象となり、これも詳しく審議された案件でした。

最終的な決議文で、さまざまなことについて言及されています(図4-2)。たとえば、“Deeply regrets that, despite its previous requests…”といった具合に、注意したのにもかかわらず開発事業が進んでいることに対して深い遺憾の意を表するというのがパラグラフ3には記されています。ここで出てくるのが、本日のポイントである遺産影響評価です。さらに、勧告決議のパラグラフ5では、“Further requests the State Party to duly implement the revised HIA…”ということなので、HIAをしっかりと実行せよという話が出ています。ここで言及されているのが、“in accordance with the newly provided Guidance and Toolkit for HIA…”ということになっています。さらに、パラグラフ7でも念入りに言及されており、いま「売り出し中」なんです。HIAのツールキットがあるからそれに沿って行うように、という話が出ています。

先ほどのパラグラフ5です(図4-3)。再度強調しますが、新しいHIAのツールキット、ガイダンスが出たからそれに合わせてしっかりと遺産影響評価を行うようにと、非常に強調



**Borobudur Temple Compounds (Indonesia) (C 592)**

**Decision: 45 COM 7B.162**

The World Heritage Committee,

1. Having examined Document WHC/23/45.COM/7B.Add,
2. Recalling Decision **44 COM 7B.142** adopted at its extended 44th session (Fuzhou/online, 2021),
3. Deeply regrets that, despite its previous requests, the State Party has completed significant development projects within and around the property prior to submitting the requested Integrated Tourism Management Plan of Borobudur-Yogyakarta-Prambanan (ITMP BYP), the Borobudur Visitor Management Plan (BVMP), or the updated Heritage Impact Assessment (HIA) to address the projects' potential impact on the property's Outstanding Universal Value (OUV);
4. Notes that the ITMP BYP and BVMP are to be reviewed to align with the latest national policy and post-pandemic situation, and requests the State Party to submit the updated versions of these documents to the World Heritage Centre and the Advisory Bodies for review before they are finalised;
5. Further requests the State Party to duly implement the revised HIA in accordance with the newly provided Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, as submitted on 9 March 2023;
6. Notes with utmost concern that eight out of eleven proposed projects have already been completed, and urges the State Party to halt the projects that have not yet been completed until the submitted documents have been reviewed by the World Heritage Centre and the Advisory Bodies and any resulting recommendations for change have been addressed;
7. Further notes that the State Party's Technical Guidance for Heritage Impact Assessment (HIA) is to be revised to align with the Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, and reminds the State Party to submit information on any proposal that may have an impact on the OUV of the property to the World Heritage Centre for examination by the Advisory Bodies before making any decision that would be difficult to reverse and before any further works commence, along with HIAs, in conformity with paragraphs 118bis and 172 of the Operational Guidelines;
8. Finally requests the State Party to submit to the World Heritage Centre, by **1 December 2024**, an updated report on the state of conservation of the property and the implementation of the above, for examination by the World Heritage Committee at its 47th session.

図 4-2 ポロブドゥール寺院群に関する勧告決議文

4. Notes that the ITMP BYP and BVMP are to be reviewed to align with the latest national policy and post-pandemic situation, and requests the State Party to submit the updated versions of these documents to the World Heritage Centre and the Advisory Bodies for review before they are finalised;
5. Further requests the State Party to duly implement the revised HIA in accordance with the newly provided Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, as submitted on 9 March 2023;
6. Notes with utmost concern that eight out of eleven proposed projects have already been completed, and urges the State Party to halt the projects that have not yet been completed until the submitted documents have been reviewed by the World Heritage Centre and the Advisory Bodies and any resulting recommendations for change have been addressed;

図 4-3 ポロブドゥール寺院群に関する勧告決議文  
(パラグラフ 5)

されています。これはポロブドゥールだけではなく、さまざまな世界遺産の決議文の中に HIA あるいはガイダンス、ツールキットが出ています。イコモス、ユネスコとしても、大売り出し中です。

そのガイダンス及びツールキットにどのようなことが書いてあるかということにつきまして、福岡県で一昨日まで行われたイクロムによる遺産影響評価の研修プログラムをご覧になった全国の担当者もいると思います。どの点を注意すべきか、どの点が新しいのか、とくに 2011 年にイコモスが出した前回の遺産影響評価のガイダンスにはなかった考え方をお話しします。

冒頭に、金井さんからもガイダンス、ツールキットの説明がありましたように、本年 4 月に文化庁が日本語版を出しました。2011 年に出されたイコモスガイダンスの念頭には、基本的には昔ながらの世界遺産、つまりモニュメンタルなもの、古くて大きく、立派な建物、遺跡がありました。しかし、それでは、とくに最近登録されているような文化的景観であるとか、あるいは IUCN でも遺産影響評価ガイダンスを出しているのですが、自然遺産と文化遺産を一緒に扱う世界遺産条約について IUCN、イコモス、イクロムが共同してガイダンスを出したことは一つの意義があるのではないかと思います (図 4-4)。この左肩にはリソースマニュアルと記載されていますが、実はリソースマニュアルシリーズといいますが、世界遺産条

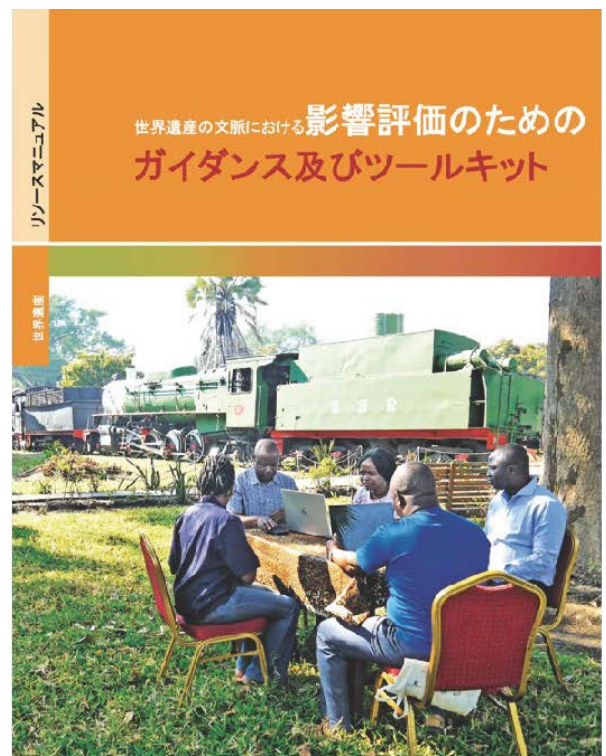


図 4-4 世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット (表紙)



図 4-5 世界遺産条約に関する参照文書

遺産影響評価をめぐる枠組み  
改訂版ガイドライン  
残る課題

図 4-6 講演本題の内容

約に関するさまざまな参照文書が出ています(図4-5)。たとえば、推薦書の作り方や文化遺産のマネジメントの進め方、災害・防災に関するマネジメント、そして今回のHIAの方法など、さまざまなリソースマニュアルが出ています。一部は文化庁で和訳し、ウェブページにも載せています。また、つい最近では、Enhancing Our Heritage Toolkit 2.0が出ました。ここにも、管理に関する指針が書いてありますので参考になるのではないかと思います。

お話しする内容は、遺産影響評価をめぐる全体的な枠組みを踏まえてから今回のガイドラインの中身に立ち入り、最後に課題といいいますか、考えることをお話しできればと考えています(図4-6)。

### 遺産影響評価をめぐる枠組み

条約上、さまざまな段階、さまざまなプロセスで枠組みという形になっています(図4-7)。一番基本になるのが世界遺産条約です。そのなかに、「締約国は自国にある遺産を守る責務を有する」ということが書かれています。そして、私たちが日常的に参照しているのは作業指針です。

この作業指針の中で明確にHIAの必要性を定義しているのは、118bisです(図4-8)。これは、たしか2021年の改定で入ったと記憶しています。OUVに影響を与え得る事業を行う場合には、Environmental Impact Assessment(環境影響評価)であるとか遺産影響評価、Strategic Environmental Assessment、SEAと呼ばれる戦略的影響評価を行うことが明確に記載されています。

もう一つ基本になるのが、この世界遺産委員会の決議です。世界遺産条約は法律ではありません。とくに罰則もありません。それではどのように動いているか、何を原理としているのかというと、やはり前例主義、判例主義です。過去に行われた決議が次の判断のベースになるという意味で、各世界遺産委員会での決議がその時期における世界遺産委員会、あるいは諮問機関の考え方を表しますし、それがベースとなり次の判断が下されます。ですから、先ほどボロボドゥールを例に挙げたとおり、このガイダンス、新しいツールキットにのっとり遺産影響評価を行うことは、今後しばらく続くことは間違いありません。

ちなみに、HIA自体が作業指針に入ったのは、先ほど2021年と申しましたが、この判例主義というのはさらにさかのぼり、実は2011年の平泉の登録のときにはすでに遺産影響評価が入っています。

- 世界遺産条約
- 作業指針
- 世界遺産委員会の決議
- 参考となる文書

図 4-7 世界遺産条約上の枠組み

Notwithstanding Paragraphs 179 and 180 of the *Operational Guidelines*, States Parties shall ensure that Environmental Impact Assessments, Heritage Impact Assessments, and/or Strategic Environmental Assessments be carried out as a pre-requisite for development projects and activities that are planned for implementation within or around a World Heritage property. These assessments should serve to identify development alternatives, as well as both potential positive and negative impacts on the Outstanding Universal Value of the property and to recommend mitigation measures against degradation or other negative impacts on the cultural or natural heritage within the property or its wider setting. This will ensure the long-term safeguarding of the Outstanding Universal Value, and the strengthening of heritage resilience to disasters and climate change.

図 4-8 作業指針パラグラフ 118bis

- 参考指針
  - 包括的保存管理計画
  - 「中間報告」

図 4-9 国内での方向性

そして、参考となる文書としては、先ほどのツールキットもそうですし、日本では 2011 年のイコモスの HIA ガイダンスに基づき遺産影響評価のための参考指針を出したのが、たしか 5 年ほど前だったと思います。新しいツールキット、ガイダンスが出たので、その参考指針も改定の必要があると考えています。

ここでは、とくに遺産影響評価を日本国内で運用していくために、近年では世界遺産の推薦書には必ず付ける包括的保存管理計画の中で HIA の考え方、仕組み、必要性を盛り込むようにしています(図 4-9)。ですので、最近の資産でいえば百舌鳥・古市古墳群は入っていたかどうか覚えていませんが、北海道・北東北の縄文遺跡群はすでに包括的保存管理計画の中に入っています。

もう一つは、ここに中間報告と書いてありますが、一昨年の 3 月に文化審議会から出た第一次答申になります。遺産影響評価が必要ということについては、令和 3 年 3 月に文化審議会から第一次答申として出た今後のわが国における世界遺産の考え方にも明示されています。以上が、世界的な枠組み、国内の枠組みでした。

### 改訂版ガイドライン

では実際に、改訂版ガイドラインがどのような形になっているのかについて説明します(図 4-10)。今回、お手元にハンドアウトを用意してもらいましたので、あわせてご覧いただければと思います。最初に一般原則が明記されています。あとは世界遺産のルールの説明、影響評価という流れになっています。実際の実用的な部分は、第 6 章に当たります。後からまた出てきますが、このガイダンスの中では 11 の遺産影響評価のステップが表示されていて、その一つ一つについて第 6 章では解説されています。個別については、また後で見てください。

まず、第 2 章の「原則」です(図 4-11)。結構、恐ろしいことが書いてあります。1 番には、条約に署名したからには世界遺産を守る義務を有する、という脅しのような文章から入っています。2 番、遺産影響評価は何かを規制するものではな

く、いま国連でも推し進めている持続可能な開発と遺産の保全を両立させるものである、という内容が明記されています。5 番では、影響が及ぶ可能性がある行為の前にくわえ、その工事あるいは事業の最中、あるいは本当に事前に評価したとおりその影響がなかったかどうかという事後のモニタリングが必要ということも記されています。また、当然ですが、専門家が行わなければならないとも書かれています。遺産影響評価は専門家、あるいは行政だけではなく、広く関係者を巻き込まなければならないとも明記されています。これは非常に難しいです。以上のようなことが「原則」のところでも示されています。それぞれに書いてある内容は、とくに第 6 章でも一つずつ出てきますが、まず冒頭で 11 カ条の原則が述べられているのが第 2 章になります。

そして、第 3 章では世界遺産の、ある種ルール説明が示されています。先ほどの二神さんの話でも出てきたアトリビュートについても解説されています(図 4-12)。私は、ここに記されているアトリビュートの説明が分かりやすいと思います。端的にいうと、その遺産の何がすごいのか、なぜその遺産がすごいのかということが OUV だとすると、アトリビュートは何を見ればそれが分かるのかということを表している、と明記されています。そのアトリビュートを見ればその遺産

## 目次

ユネスコ世界遺産センター所長による序文	2
世界遺産委員会諮問機関による序文	4
1 はじめに	6
2 原則	7
3 影響評価における世界遺産の観点	10
3.1 世界遺産条約	10
3.2 世界遺産	12
3.3 影響評価の土台としての世界遺産の管理とガバナンス	15
3.4 持続可能な開発の観点を組み込んだ世界遺産条約のプロセス	16
4 世界遺産における影響評価	17
4.1 影響評価	17
4.2 影響評価の種類	20
4.3 世界遺産の影響評価	22
4.4 必要となる影響評価の種類と判断	22
5 広範な環境・社会影響評価の一環としての世界遺産影響評価	24
6 顕著な普遍的価値に関する個別の影響評価	29
6.1 個別の影響評価とは	29
6.2 参加: 権利者、地域コミュニティ、その他関係者の関与のあり方	30
6.3 プロアクティブな問題解決	32
6.4 スクリーニング: 影響評価の必要有無	32
6.5 スコーピング: 影響評価の対象	34
6.6 ベースライン評価	36
6.7 予定された行為と代替案	38
6.8 影響の特定と予測	40
6.9 影響の評価	44
6.10 緩和と強化	45
6.11 報告	48
6.12 報告書のレビュー	50
6.13 意志決定	51
6.14 フォローアップ	52
略語一覧	54
用語集	55
参考文献	64
謝辞	67
付属資料: ツール	68
連絡先情報	87

図 4-10 改訂版ガイドラインの目次

- 1. ユネスコ世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約の各締約国はその署名をもって世界遺産の保護と保全を公約することになる。
- 2. 影響評価は世界遺産の保護及び保全と両立できる持続可能な開発の実現に貢献できる。
- 3. 締約国は世界遺産に影響が及ぶ可能性がある予定された行為を検討する前にユネスコ世界遺産センターに通知する義務を負う。
- 4. 世界遺産資産の影響評価では顕著な普遍的価値に特に注目しつつ、その他の遺産/保全価値についても対処しなければならない。

- 5. 影響評価は世界遺産に影響が及ぶ可能性がある予定された行為を検討するできるだけ早い段階から始め、その行為の立案や実行の最中、その後も続けなければならない。
- 6. 影響評価は当該分野の知識を有する専門家が行わなければならない。
- 7. 影響評価は先住民、地域コミュニティ、その他の関係者を含め、権利者の効果的、包摂的、公平な参加を推進し、促すものでなければならない。
- 8. 影響評価では各種妥当な代替案を明らかにし、その潜在的影響を評価しなければならない。

- 9. 影響評価では幅広い傾向と累積的影響を検討しなければならない。
- 10. 影響評価は直線的ではなく、反復的プロセスである。
- 11. 影響評価プロセスは世界遺産資産管理体制に組み込まなければならない。

図 4-11 ガイダンス第 2 章の原則 (p. 7)

**アトリビュート**とはその遺産の価値を伝え、価値の理解を助ける要素を指す。例えば材料の構造やその他有形の特徴に関わる物理的性質の場合もあれば、プロセス、社会的取り決め、文化的慣習、さらには資産の物理的要素に反映されたつながりや関係性などの無形の特徴の場合もある。

文化遺産におけるアトリビュートとは、建物その他の建造物やその形状、材料、設計、用途、機能のほか、都市配置、農業工程、宗教儀式、建築技術、視覚的關係性、精神的つながりなどが例に挙げられる。自然遺産におけるアトリビュートとは、具体的な地形的特徴、生息範囲、象徴種、環境の質に関する要素(損なわれていないこと(intactness)や、環境の質が高く、手付かずであることなど)、生息地の規模や自然度、野生生物の個体群の規模や生存性などが例に挙げられる。アトリビュートは広い地域に及ぶこともあり、世界遺産の範囲外で起きるプロセスの影響を受ける場合もある。

図 4-12 属性/アトリビュートの説明 (p. 12)

**ボックス 3.3. 顕著な普遍的価値の言明の例 (抜粋)**

**ブルーシー海洋公園とヘリトポリス旧市街地**

この資産は世界でも重要な生態学的特徴がある地域、ブルーシーにある。資産面積は 40 万ヘクタール、緩衝地帯は 60 万ヘクタール、海と陸地で構成されている。北生物地理区と南生物地理区に挟まれた大きな移行エリアに含まれ、その海洋システムは独自の多様な生態系と絶滅危惧生態系を含む種を育んでいる。大部分は手つかずの生息環境であり、熱帯サンゴ礁や珍しい軟質サンゴ種などの希少種のほか、当該資産とその周辺地域には藻場やマングローブ自生地も含まれる。これらの生息環境は海鳥、海洋哺乳類、魚類、サンゴ、サメ、オニイトマキエイ、ウミガメの生息地であり、絶滅危惧種に指定されているオレンジジュゴン<sup>注</sup>の最後に残った健康な個体群にとって大切な繁殖地となっている。ブルーシー海洋公園は仔魚が生まれる重要な場所であり、商業魚種の産卵場所も含まれる。

ブルーシー沿岸に位置する歴史ある港町、ヘリトポリスは時間の経過とともに歴史的文化が交わる場所として昔から役割を果たしてきた。建築様式の多くは 18 世紀に貿易港として栄えたかつての黄金時代を反映しているが、建物ほかに遊ること 6 世紀の都市配置が尊重されている。18 世紀の都市計画では市街地内の建築物と公共緑地が同様に重視されている。また、都市構造内にこの町の歴史の各段階を物語るさまざまな重要モニュメントが残っている。エウゲニウスの重廊、セントヘレナ大聖堂、大モスクとそれに併設されたマドラサと浴場など、いずれもそれぞれの時代を象徴する重要な名建築である。この土地特有の歴史的価値ある建築物の折衷的組み合わせは 1500 年にわたってこの町で暮らすコミュニティの多様性を表し、現在も伝統的習慣に従った生活が続けられている。

出典: 世界遺産リーダーシップ

注: この抜粋では価値の部分に下線を引き(価値:なぜこの遺産が特別なか?)、アトリビュートの部分を斜体表示している(アトリビュート:この場所を訪れた時にどのようにしてこれらの価値がわかるか?)。

図 4-13 顕著な普遍的価値の言明の例 (p. 12, 抜粋)

の OUV が分かるということであれば、保護の対象も自然とこのアトリビュートが直接の対象になってくるという理解でいいのではないかと思います。

このツールキットではブルーシー海洋公園とヘリトポリス旧市街地という、あたかも複合遺産のような架空の遺産が事例として挙げられています(図 4-13)。その中で OUV に下線を引いて、アトリビュートを斜字体にしてありますが、ここではマーカーで色を付けています。たとえば、下線部の OUV が世界でも重要な生態学的特徴がある地域であるとか、絶滅危惧種に指定されているオレンジジュゴン云々とかいった価値が文章で表されています。一方、アトリビュートは何を見ればそれが分かるのかというようなことなので、単語になっています。たとえばヘリトポリス、その建築様式、都市配置であるとか、これは価値と重なりますがコミュニティです。そういうような価値が文章の形態を取りがちなのに対し、アトリビュートはどちらかというと単語の形態に親和性があるのではないかと思います。

ここにまた難しい話、wider setting が書いてあります(図 4-14)。先ほどの作業指針 118bis では、HIA は世界遺産の範囲、あるいは緩衝地帯についてはもちろんのこと、その資産の wider setting における影響も評価すべきであるという形になっています。

では、この wider setting とは何かということ、ありていに言えば真真中に遺産たる世界遺産があり、その周辺に緩衝地帯があります(図 4-15)。概念的には緩衝地帯も含むのですが、それよりも広範な範囲が wider setting になります。よく分からないですね。この wider setting まで評価の対象になるのならば、推薦書で緩衝地帯を設定している意味がどんどん薄れるのではないかと思いますし、現在も半ばそのような気がしています。先般、福岡で行われた遺産影響評価の研修の中で、担当の正田さんが「wider setting とは、たとえば池の中に石を投げたときに広がる波紋だと理解すれば分かりやすいのではないかと」お話しされていて、面白いと思いました。開発行為というアクションがあり、その影響が波紋として広がります。その波紋が広がる範囲が wider setting と考えていいのではないかとおっしゃっていて、なるほどと思いました。この真真中に世界遺産があり、その周りを緩衝地帯が囲み、それよりも広い範囲が wider setting だという考え方は、遺産を一つの中心とした価値の広がりという観点で捉えることができると思います。たとえば、開発行為という影響を与え得る行為の方を中心に考えると、そこから広がる波紋は、もしかしたら緩衝地帯の手前で止まるかもしれませんが、緩衝地帯には入ってくるかもしれないけれども、世界遺産の手前で止まるかもしれませんが。そのときには影響はありません。しかし、

すべての世界遺産は、資産の重要性及び特徴の一部を構成し、ないしこれらに寄与する周辺及びさらにその外側の環境を指すより広範な周辺環境に囲まれている。より広範な周辺環境は、資産の地形、自然環境、人工的環境や、インフラ、土地利用パターン、空間的秩序、視覚的關係性といったその他の要素が関係することもあり得る。また、遺産に関係する生態学的、水理学的つながり、社会的、文化的慣習、経済的プロセスや、人々の感覚や連想といったその他の無形的側面が含まれることもあり得る。さらにその資産の真実性及び完全性の保護に重要な役割を果たしている場合もあり、その管理は顕著な普遍的価値を支えるという役割と結び付いている<sup>3</sup>。

緩衝地帯は通常、世界遺産の周辺をカバーするが、より広範な周辺環境(wider setting)は法規制によって保護されている場合もあれば、そうでない場合もある。その結果、世界遺産への潜在的影響が考慮されることなく、予定された行為がより広範な周辺環境に対して計画されるおそれが生じる。資産のより広範な周辺環境は地図に示されている場合もあるが、多くの場合は影響評価のスコーピングプロセスの一環として特定する必要がある。より広範な周辺環境は小規模であったり、実際のところ緩衝地帯に限定されていることもある(建築様式にOUVがある資産で、資産への眺望が限られている場合など)。反対に大規模なケースもある(資産のOUVに寄与する動物の移動ルートを提供するために広大な野生動物回廊を必要とする場合など)(図 3.2 参照)。世界遺産とそのより広範な周辺環境との関係性によっては、予定された行為がOUVに影響を与える場合もある。したがって、影響評価では世界遺産のより広範な周辺環境に注目することが重要である。

図 4-14 より広範な周辺環境の説明 (p. 14)



図 4-15 より広範な周辺環境の考え方 (p. 14)

ユネスコが 2015 年に定めた「世界遺産条約のプロセスに持続可能な開発の観点を組み込むための方針」では国連が同年に採択した「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に対する世界遺産の貢献が説明されている(ボックス 3.4 参照)。この方針では顕著な普遍的価値の保護という要件を強化すると同時に、持続可能な開発の各側面(環境的持続可能性、インクルーシブな社会発展、インクルーシブな経済発展)とともに、平和と安心が考慮されている。これらの側面は相互依存関係にあり、互いに強め合う。どれも優先でもなく、すべてが一緒に機能することによって個々の目的が達成されなければならない。この双対アプローチは世界遺産の文脈における影響評価にも当てはまる。締約国は世界遺産の管理とOUVの保護にプロアクティブに(先を見越して)取り組む必要があり、これには持続可能な開発に向けた活動も含まれる。

**ボックス 3.4 世界遺産条約のプロセスに持続可能な開発の観点を組み込むための方針(抜粋)**

顕著な普遍的価値(OUV)を有するかけがえのない文化・自然資産を認定、保護、保全、公開し、将来の世代に受け継ぐことによって、世界遺産条約そのものが持続可能な開発と人々の安心した生活に大きく貢献する。それと同時に持続可能な開発の 3 つの側面、すなわち環境的持続可能性、インクルーシブな社会発展、インクルーシブな経済発展を強化し、平和と安心を育む観点を世界遺産の保全・管理体制に慎重に組み込むことによって、世界遺産に恩恵をもたらし、その OUV を支えることができる。

したがって締約国には、世界遺産の OUV の保護に加えて、持続可能な開発のより幅広い目標に則した保全・管理戦略を実行することで、持続可能な開発のすべての側面に貢献するその資産本来の可能性を見つけて推進し、社会全体にとっての利益を活かす努力が求められる。このプロセスにおいて世界遺産の OUV が損なわれてはならない。

出典:ユネスコ, 2015, 第 3.4 段落

図 4-16 持続可能性の説明 (p. 16)

**予定された行為の潜在的影響評価プロセス**

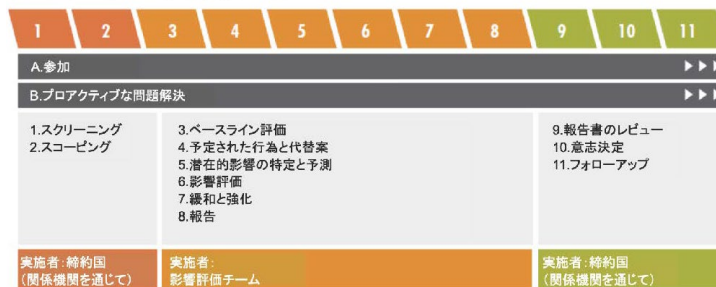


図 4-17 影響評価のプロセス (p. 18 ほか)

大きな石を投げたときに大きな波紋が世界遺産の中まで及んでくるとすれば、それは影響を及ぼしていることになるので、その影響は評価しなければなりません。行為ベースの視点に立つと、たしかに wider setting というものが理解しやすいと思いました。

さらに、このルール説明の箇所には持続可能性に関する話も入っています(図 4-16)。ユネスコも国連の一機関なので国連全体で目指しているサステナビリティとは切っても切れない話であると思います。

第 4 章に入ります。第 4 章では、先ほど言及した 11 のプロセスが非常にクリア、あるいは非常にシンプルなチャートとして示されています(図 4-17)。それぞれの項目にあるスクリーニング、スコーピング、実際の評価の部分、そしてそれを報告書にまとめてフォローアップ、モニタリングを行っていくという、それぞれの段階に応じて 1 番から 11 番までの段階が示されています。それぞれ実施者が締約国であったり、評価チームであったり、またはモニタリングが締約国であったりと、この辺りは資産によって、あるいは国によって変わる部分かもしれません。ガイダンスとしてはこのようなものが示されています。

また、戦略的環境評価(SEA)と遺産影響評価(HIA)の違いも解説されています(図 4-18)。SEA とは、何かが起こる前に行うものであるのに対し、HIA や環境影響評価は、どちらかという事業ベースであるものと思います。そのような SEA などの考え方もこのガイダンスには出ています。

第 6 章の中では、それぞれのステップごとに解説されています。その中でも注目すべき、注意すべき部分を紹介します。まず、この累積的影響ということが書いてあります(図 4-19)。たとえば、ショッピングセンターを造る事業がある場合、ショッピングセンターの規模や位置、デザインだけではなく、ショッピングセンターができることにより人の動線が変わる、あるいは自動車の動線が変わります。そのことにより遺産に影響するのであれば、ショッピングセンターの出店についてもそのような観点から評価しなければなりません。あるいは、そのショッピングセンターができたことにより今までは農地であった周りの土地が都

市開発をされ、新たな開発圧力を呼び込む原因になるとすれば、それは累積的影響として評価しなければならない、ということです。

おそらく、風力発電施設も同じだと思います。まささらな所に行ける場合には、景観の観点、生物との観点、さまざまな観点から評価を行います。さらに、そこに風力発電施設が建つことにより、あるいはそこが効率的な風力発電の場所ということが周知されることにより、また次の風力発電施設の圧力が生じるということも考えられます。ですから、現在ある事業だけではなく、その事業によって及ぼされる影響も見なければならぬということがここであってあります。

とはいえ非常に難しいのは、未来予測がどこまでできるのかという点もありますし、たとえば、事業者 A が建てた風力発電施設の場所に、次に事業者 B が建てようとしたとき、A 社の分も含めてなぜ B 社である自分が影響を評価しなければならないのかという話になるのではないかと思います。あるいは、段階的に進んでいるのであればいいですが、同時並行的に進む場合もあります。A 社が風力発電施設の建設を計画している隣で、B 社がたとえばメガソーラー発電所の建設を計画している場合に、累積的影響評価に関して営利目的の民間業者である A 社、B 社が情報交換を行い、互いに影響評価を行うことが本当にできるのか、というようなある種の限界が生じます。実態上は、そういうことも問題になってくるのではないかと思います。

また、第 6 章の中では緩和と強化という点に関して、緩和の階層が逆ピラミッドで示されていま



図 4-18 戦略的環境（影響）評価 (p. 21)

予定された行為は世界遺産の OUV 及びその他の遺産/保全価値に**直接的影響**を与える場合がある。直接的影響に別の影響が追従する、**間接的影響**が生じることも考えられる(例:交通量の増加に伴って大気汚染が発生し、さらに人間の健康や植物に対する間接的影響が追従する可能性など)。これらも正式な特定と評価が必要である。予定された行為の影響は、過去、現在、将来の別の行為や世界遺産に影響を与える可能性のある別の**要因**(気候変動など)の影響と組み合わせることによって**累積的影響**に発展することもある。登録以降に**世界遺産内**又はその周辺に変化が生じることもあり、新規の事業提案を評価する場合はその点も考慮しなければならない。その予定された行為が前例となり、将来的な累積的影響の出発点になることもあり得る。したがって、予定された行為を単独で考えるのではなく、過去、現在、将来の別の行為や傾向とあわせて勘案することが重要である。**累積的影響**が重大である場合は、影響評価最終報告書の中で別途セクションを設け、この点を明確に取り上げなければならない。

図 4-19 累積的影響 (p. 41)

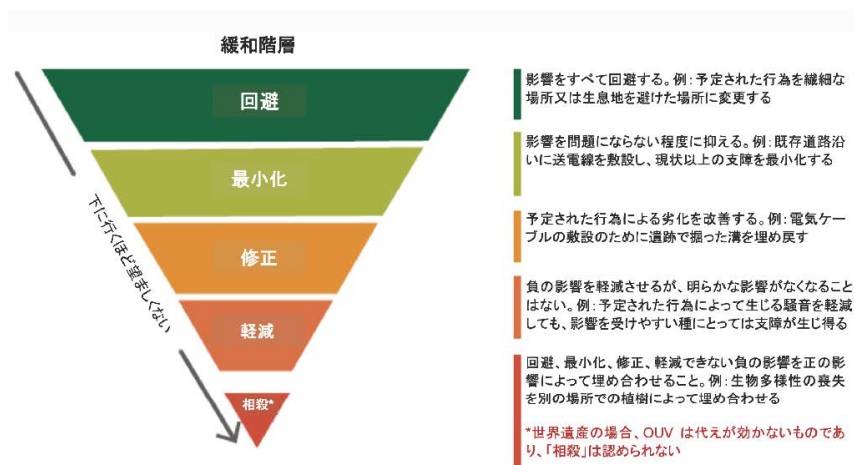


図 4-20 緩和策について/オフセット (p. 45)

す(図4-20)。一番良いのは、影響を回避できることです。次は、影響が最小化する、事業を修正することにより影響を軽減するという形です。理想的には相殺、オフセットです。要するに、こちらはつぶれてしまうけれども、その代わりこのようなメリットがあるから、トータルでプラスマイナスゼロという考え方がこのヒエラルキーでは成り立つかもしれません。しかし、少なくとも世界遺産の場合は、このオフセットはあり得ません。唯一無二、なくなれば取り返しのつかない世界遺産においては、世界遺産の価値には傷付くかもしれないけれども、このようなメリットがあるからこの事業は通ってもよいということはありません、ここにはうたわれています。以上がガイドラインの中で注意すべきことだと思います。

### 残る課題

ただいま累積的影響評価についてもさまざまな課題があるという話をしましたが、このガイドラインが実際に導入されるに私たちはどのようなことを考えなければならないか、また進めていく上でどのような課題があるのかということをお話したいと思います(図4-23)。

1 点目が客観性、合理性の確保です。これも、どこまでが客観で、どこまでが合理的なのかという明確なラインがあるわけではありません。ただし、たとえば客観性を担保するために遺産影響評価を行う第三者機関や第三者委員会を設置し、そこで影響評価を行うことはよく行われます。ぎりぎりしたことを言うと、その第三者委員会の設置者は、実際に事業を行いたい事業者ですから、理論的には御為ごかしの影響評価の結果を出すことができます。あるいは、ある事業に対して遺産影響評価を行う際に、視点場を設定し、そこからの見え方への影響を評価することもよく行われます。その際に、その視点場の設定が恣意的であると、客観性、合理性は自然と瓦解してしまいます。ですので、どのように客観性、合理性を確保し、あるいは、どのように客観っぽい、合理っぽいラインをどのように確保して影響評価を行うのかということ、かなりケース・バイ・ケースというか、事業ごと、あるいは資産ごとにより都度考えなければなりません。

2 点目としては、コスト負担の問題があります。わが国のHIAの参考指針では、原則として遺産影響評価はその事業を行いたい原因者が負担すべきものであると考えています。ですが、すべての業者が好意的に行うとは限らず、すべての業者が性善説で行うとは限らないという問題も残ります。ただ、これに関しては時間、事例の積み重ねが解決するのではないかと期待しています。遺産影響評価は原因者負担で行うべきものだという形で、最初から事業者、事業を考えている人のほうでコストに含みこんでいただけるようになるには、もう少し事例の積み重ね、周知の時間が必要という気もします。また、事業を起こすときではなく、平時といえますか、たとえば、い

- 客観性、合理性の確保
- コスト負担の問題
- (原則7) 「地域コミュニティ、その他の関係者を含め、権利者の効果的、包摂的、公平な参加を推進」した時に何が起るのか?
- 管理計画の重視との矛盾
- 現実的対応の必要性

図4-23 留意すべきこと/残る課題

ま世界遺産を目指す取り組みを行っているところでは、世界遺産の推薦書作成の段階で地元に入る際などに、世界遺産登録後にはこのようなことが出てくる、というような理解の促進を図ることが大事であると考えています。

3 番目です。先ほど原則7について、これも難しいと言いました。原則7でHIAを行うときには、そのコミュニティやステークホルダーを広く巻き込み、その意志が反映されるようにしなさい、あるいはすべきと書かれています。もちろん、概念としては反対するものではなく、そうすべきであると思います。先ほど、二神さんから5Csの五つ目のCとしてコミュニティが入ったという話がありました。ただし、あのかの文脈でのコミュニティとしておもに念頭にあったのはマイノリティー、indigenous peopleです。それが日本において「コミュニティ=あらゆる関係者」となったときに、もちろんコミュニティが意思決定に参加すべきであることは間違いありません。ただし、実際に多様な人が参画すれば、そこには多様な意思、意見、意図があります。実際に、遺産影響評価という一つの結果に導いていくときに、なかなか難しいこともあるのではないかと思います。

そして、下から二つ目です。管理計画の重視と矛盾です。矛盾とまで言えるのかどうかという点はあると思います。先ほど、近頃の世界遺産の推薦時には、基本的に包括的保存管理計画を立てていると説明しました。包括的という言葉が付くかどうかは別として、保存管理計画とは、そもそも何か事が起こる前に、このような方法でこの資産を保全していく、あるいはこのようなことを規制し、守るということを明記する計画です。裏を返せば、このような規制をするということに対し、逆にこのようなことは規制しないということも読み取ることができます。ですから、事が起こる事前に作るものが管理計画ですが、先ほど述べた遺産影響評価に関し、SEA(戦略的影響評価)を除きHeritage Impact Assessmentというのは、往々にしてかなり事後的です。reactiveです。ですから、計画あるいは事業があり、それに対して影響評価を行うので、実施しないと

結果が分からないという面もあります。最初から結果は予測できません。影響評価は、実施しなければ結果は読めませんし、見えません。その管理計画でうたっている話と、実際にそれをマネジメントしていくときの一つの手法としてのHIAの整合性、あるいは論理一貫性も考えていかなければいけないと思います。

最後の丸の箇所です。そのような課題含みで、しかも累積的影響評価などの煩雑なことが生じそうだからHIAを避けることができるかという点、できません。冒頭、ポロブドゥールのケースでも述べたとおり、もはや逃げようがありません。行わなければなりません。しかも、恣意的に行えばすぐに指摘が入るような状況であり、時期でもあります。そして、そのベースにはツールキット、ガイダンスを使わなければならない雰囲気になっているのが現在の遺産影響評価です。

好き放題に話していたようですが、これまで述べたすべての資料、及び私の発言内容の責任は西さんに帰属しています。ご承知おきください。以上です。ありがとうございました。

#### 会場からの質問と回答

Q とてもシンプルな質問になります。ユネスコのリソースマニュアルをたくさん見せていただきましたが、そのうちManaging Disaster Risksの日本語版を作られる予定はありますか？

A 現在のところ、具体的に訳す予定のものはありません。これから、行政上の理由で、年度末を迎えるに当たって対象にしていければと考えています。

Q 今のご報告の最後に、コスト負担における事例の積み重ね、周知、理解、促進の必要性のお話がありました。この辺りは非常に難しいと思っています。遺産影響評価プロセスについて開発事業者などに周知する取り組みの事例がありましたら教えてください。

A 実際の話は、後で中澤さんから紹介されると思います。絶対という方法はありません。やはり、口酸っぱく言いつづけることです。それは、時にお願いであり、時に何かがあれば先方の所為だという脅しでもありというように、硬軟使い分けて、とにかく行ってもらうという形を取っているのではないかと思います。

私の念頭にあるのは、みなさんが詳しい埋蔵文化財行政です。基本的にはお願い行政というものを、ここまであたかも制度かのようにつくり上げたというような形でできないだろうかと考えています。もちろん、しっかりと保護法に記載されている埋蔵文化財と作業指針に明示されている遺産影響評価とは違う点が多々あります。先ほど、事例の積み重ね、時間の積み重ねと述べたのは、そのような意味です。現在のHIA導入期の担当者と一緒に事例を重ねていくことにより、30年後、

40年後に世界遺産ではHIAを行わなければならないという世間的な理解をつくっていきたいと考えています。おそらく環境影響評価が法制化されたことには、形や数字にはならないかもしれないけれども、大規模事業を行うときには環境に配慮しなければならないということに環境省が高度成長の間、ずっと取り組みつけてきた結果であるという面もあるかと思っています。法律になるのがいいのかどうかという点についても、法制化されることにより失われるものもあると思います。少なくとも一般的な理解として、世界遺産で何かを行うときには気を付けなければならないことがあるという雰囲気、素地をつくっていきたいと考えています。事例を紹介できなくてすみません。後で、中澤さんに紹介してもらいたいと思います。

Q さまざまなことをしっかりと説明していただき、よく分かりました。一つは、本当に軽微な行為の場合には、(HIAが)要る/要らないという線引きが実のところ非常に難しいと思っています。また、事業者が経費を負担することも大きな問題だと思います。しかし、どうすればいいのかという点、それしかないのではという答えになります。一方では、事業者にはタイミング、時期の利益があります。2年、3年も待っていたら計画が全部できなくなってしまいます。ビジネスチャンスを失います。そのような状況になった場合、一体誰がその責任を取るのか？ということになります。

遺産影響評価の基本的な考え方としては、事業者が遺産影響評価を行い、それを自治体経由で文化庁に出し、文化庁から世界遺産委員会に出し、それがまた返ってくるというものです。極端な話、3年かけて、良い/悪いが分かるということです。すると、初めから出す必要がなかったという事態になりかねません。その辺りのことは、このガイダンスに書いてあるのだろうか？ということが気になりました。

A 順番に説明します。軽微なものまで入れるのかという話に関しては、その行為自身が軽微である、つまり遺産に対して影響を与えないという判断を下すのも遺産影響評価のプロセスの一つです。事業者の話については、残念ながらガイダンスの中には明示されていません。ガイダンスはあくまでガイダンスであるので、もちろん、先ほどのブルーシー国立公園云々という事例はありますが、それぞれの事例にすべてが当てはまる話になっているかという点、そうではありません。ですから、当方としてもこのガイダンスをベースに日本流に、あるいは日本の資産ごとにHIAマニュアルといったものに落とし込んでいくというモデルを考えています。そのモデルに落とし込むときに、事業者の問題を考えていかなければいけません。確かに、時の利益もあります。それは課題として考えていかなければなりません。遺産影響評価という仕組み自体に付きまとう課題なのかもしれません。



# 世界遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の保全と遺産影響評価



中澤 寛将（青森県 三内丸山遺跡センター 文化財保護主査）

## 講演要旨

北海道・北東北の縄文遺跡群（Jomon Prehistoric Sites in Northern Japan）は、農耕社会以前の人々の生活のあり方と精緻で複雑な精神文化を示す物証として、令和3年7月に開催された第44回世界遺産委員会拡大大会において世界遺産一覧表に記載された。縄文遺跡群は、北海道・青森県・岩手県・秋田県に所在する17の考古遺跡から構成されている。

縄文遺跡群の顕著な普遍的価値は地形や遺構、地下に埋蔵された遺物などの要素から構成される。環状列石のような一部の遺構を除けば、その多くは地下に埋蔵されて保存・管理されているため、来訪者に価値や内容が伝わりにくいという特性を持つ。そのため各構成資産では、堅穴建物等の立体表示や平面表示、植栽などを行い、「縄文のたたずまい」を創出・維持することを共通方針として整備・公開を進めている。

各構成資産の周囲には緩衝地帯が設定されている。緩衝地帯では顕著な普遍的価値を構成する要素と密接な関係にある構成資産周辺の地理的・自然的環境（地形、水源、水脈等）、構成資産内外の視点場からみた眺望、構成資産と調和した景観を保全している。緩衝地帯は、景観法に基づく景観計画において景観重点区域に指定され、建築物や工作物等の位置や規模、形態意匠等が規制・制御されている。

令和4年3月、関係自治体では、縄文遺跡群を持続的に保存・保全するための遺産影響評価の方針や手順等を示した「縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針」を策定した。構成資産を所管する自治体では、この指針に基づいて遺産影響評価を実施している。

近年、再生可能エネルギーの導入促進にともない、構成資産周辺においても大規模な風力発電施設の計画が相次いでいる。風力発電施設は、緩衝地帯の外側であっても構成資産から視認できる可能性があり、景観保全や遺産影響評価の実施にあたってさまざまな問題を抱えている。

本報告では、縄文遺跡群の保全と遺産影響評価の現状について紹介し、遺産影響評価を運用する中で生じている諸課題について共有したい。

キーワード：縄文遺跡群、縄文のたたずまい、景観・眺望  
保全、遺産影響評価

## 講演

### はじめに

みなさん、こんにちは。青森県三内丸山遺跡センター世界文化遺産課の中澤です。本日は、このような場で報告の機会をいただき、ありがとうございます。私からは『世界遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」の保全と遺産影響評価』というテーマで報告します。

まず、私の所属している三内丸山遺跡センター世界文化遺産課について紹介します。通常、各都道府県で世界文化遺産を所管する課は都道府県庁、いわゆる本庁に役所が置かれていることが多いと思います。青森県の場合は三内丸山遺跡センターに世界文化遺産課が設置され、そこが本庁的な業務を担っています。ですから、三内丸山遺跡にあるものの三内丸山遺跡の世界遺産業務ではなく、青森県の縄文遺跡群の保存・活用、そしてこれから紹介する縄文遺跡群全体の包括的な保存・管理の事務局を担っています。私は、その業務に携わっています。

今回の報告は、3点あります（図5-1）。1点目は、北海道・北東北の縄文遺跡群の価値について、2点目は、縄文遺跡群の保全について、3点目は、本日の話題である遺産影響評価の現状と課題についてです。遺産影響評価に関し、昨年3月に資産影響評価の指針を策定し、現在1年半ほど経過したところです。その間、縄文遺跡群を構成する自治体から事務局に、遺産影響評価の進め方についてさまざまな質問や相談を受けることが増えてきました。その点も含めて共有したいと思います。

1. 「北海道・北東北の縄文遺跡群」の価値
2. 縄文遺跡群の保全
3. 遺産影響評価の現状と課題

図5-1 講演の内容

## 「北海道・北東北の縄文遺跡群」の価値

はじめに、北海道・北東北の縄文遺跡群の価値について説明します(図 5-2)。正式な資産名称は、“Jomon Prehistoric Sites in Northern Japan”です。“Northern Japan”ですので、この資産名には北海道、あるいは北東北という表現は入っていません。直訳すると「北日本の縄文先史遺跡群」となりますが、これまで世界遺産登録の推進を進めていく中で、「北海道・北東北の縄文遺跡群」という名称が定着していますので、現在も通称としてこの名称を用いています。構成資産は、北海道、青森県、岩手県、秋田県の4道県に所在する17カ所の遺跡群から構成されるシリアル・プロパティです。2021年7月に開催した世界遺産委員会において世界遺産一覧表に記載さ

れました。

これが、構成遺産の分布を示したものです(図 5-3)。青森県青森市にある特別史跡・三内丸山遺跡や、秋田県鹿角市にある特別史跡・大湯環状列石をはじめ17遺跡で構成されています。

縄文遺跡群の OUV に関しては、世界遺産委員会において、ここに示しているように農耕社会以前の先史時代における人々の生活のあり方と複雑な精神性を示す物証であるとされています(図 5-4)。さらに、紀元前1万3000年から紀元前400年にかけて北東アジアで発展した狩猟、漁労、採集社会における定住の開始、発展、成熟を示す物証として世界遺産一覧表に記載されました。評価基準については、iii と v が適

### 資産名

Jomon Prehistoric Sites in Northern Japan

### 構成資産

17箇所の考古遺跡  
(北海道6、青森県8、岩手県1、秋田県2)

### 記載年月

2021(令和3)年7月

図 5-2 「北海道・北東北の縄文遺跡群」の概要

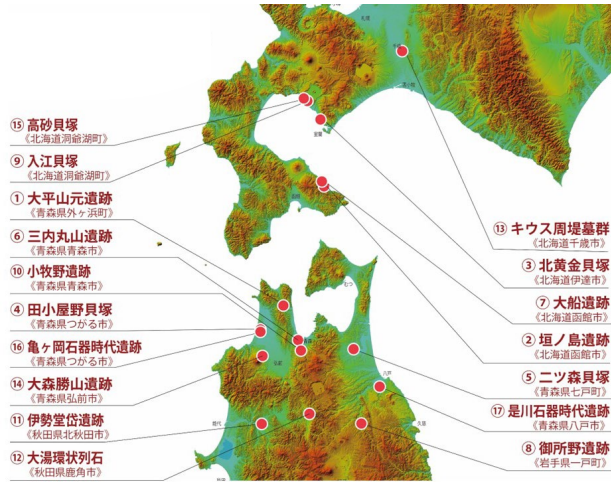


図 5-3 構成資産の分布

## 北海道・北東北の縄文遺跡群の価値

### 評価基準 (iii)

北海道・北東北の縄文遺跡群は、1万年以上もの長期間継続した狩猟・漁労・採集を基盤とした、世界的にも稀な定住社会と、  
・・・そこで育まれた精緻で複雑な精神文化を伝える類まれな物証である。

### 顕著な普遍的価値

- ・ 農耕社会以前の先史時代の人々の生活の在り方と複雑な精神性を示す。
- ・ 紀元前13,000年から紀元前400年にかけて北東アジアで発展した狩猟・漁労・採集社会における定住の開始、発展、成熟を示す。

### 評価基準

(iii) ・ (v)

## 北海道・北東北の縄文遺跡群の価値

### 評価基準 (v)

北海道・北東北の縄文遺跡群は、定住の開始からその後の発展、最終的な成熟に至るまでの、集落の定住の在り方と土地利用の顕著な見本である。縄文人は農耕社会に見られるように土地を大きく改変することなく、変化する気候に適応することで持続的な狩猟・漁労・採集の生活の在り方を維持した。

## 北海道・北東北の縄文遺跡群の価値

### 評価基準 (v)

食料を安定的に確保するため、サケが遡上し、捕獲できる河川の近くや汽水性の貝類を得やすい干潟近く、あるいはブナやクリの群生地など、集落の選地には多様性が見られた。それぞれの立地に応じて食料を獲得するための技術や道具類も発達した。

図 5-4 「北海道・北東北の縄文遺跡群」の顕著な普遍的価値への言及

用されています。

評価基準 iii に関しては、1 万年以上もの長期間継続した狩猟、漁労、採集を基盤とした世界的にもまれな定住社会と、そこで育まれた精緻で複雑な精神文化を伝える類いまれな物証ということで適用されました。また評価基準 v に関しては、定住の開始からその後の発展、最終的な成熟に至るまでの集落の定住のあり方と土地利用の顕著な見本です。縄文人は、農耕社会に見られるように土地を大きく改変することなく、変化する気候に適応することで、永続的な狩猟、漁労、採集の生活のあり方を維持しました。そして、食料を安定的に確保するため、サケが遡上し、捕獲できる河川近くや汽水性の貝類を得やすい干潟近く、あるいはブナやクリの群生地など

集落の選地には多様性が見られます。それぞれの立地に応じて食料を確保、獲得するための技術や道具類も発達しました。以上のことから評価基準 v が適用されています。

属性 (Attribute) は4つに整理されています (図 5-5)。一つ目が自然資源をうまく利用した生活のあり方を示すこと、二つ目が祭祀、儀礼を通じた精緻で複雑な精神性を示すこと、三つ目が集落の立地と生業の関係性が多様であること、四つ目が集落形態の変遷を示すことです。

縄文遺跡群は、いわゆる縄文時代の遺跡群から構成されています。そのキーワードが定住です (図 5-6)。現代の私たちも定住生活を送っていますが、縄文時代の定住生活と大きく異なるのは、縄文時代の人々は狩猟、採集、漁撈を生業と



図 5-5 縄文遺跡群の属性

### 定住の開始・発展・成熟

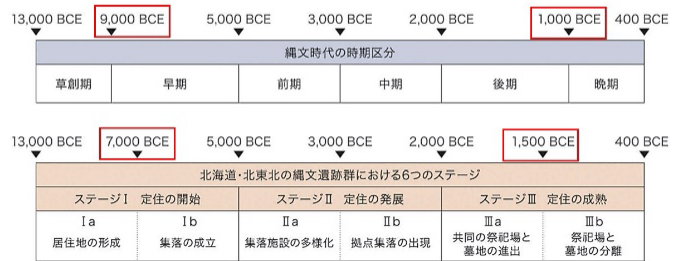


図 5-6 縄文時代の区分と縄文遺跡群におけるステージ  
三内丸山遺跡センター (編) 2023 『縄文あおりテキストBOOK』より

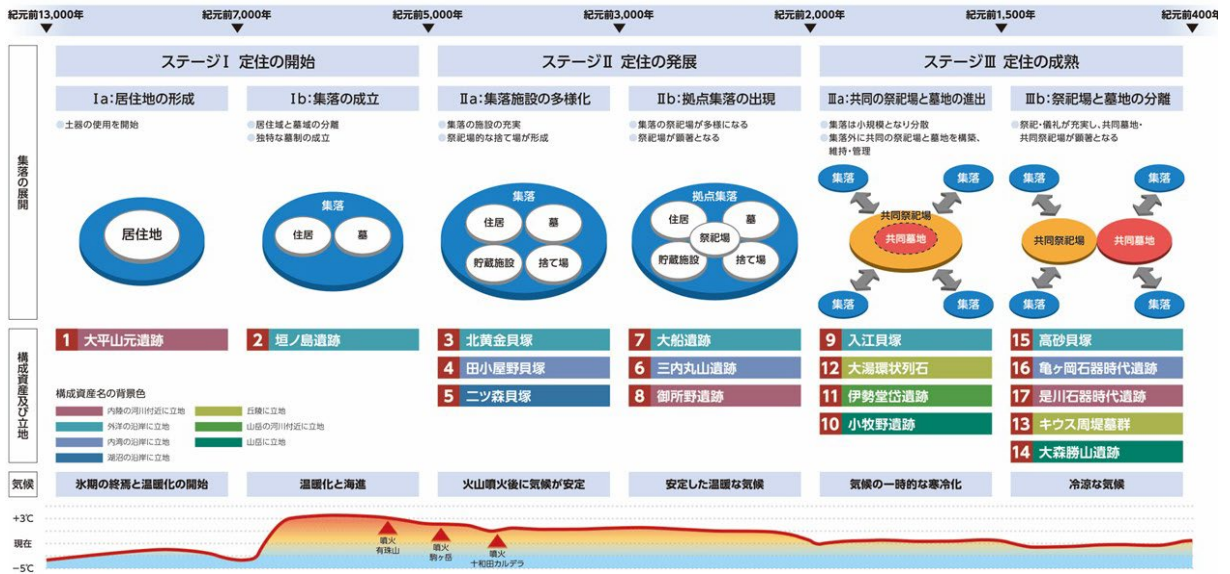


図 5-7 定住の開始・発展・成熟のステージ

縄文遺跡群世界遺産本部 (編) 2023 『北海道・北東北の縄文遺跡群』リーフレットより

しながら定住生活を営んだという点です。縄文遺跡群においては、定住の開始、発展、成熟という3つのステージに区分しています。通常、縄文時代は、草創期から晩期に至るまでの6時期に区分され、教科書にもそのように記載されています。ただし、この6期区分は、縄文時代を特徴付ける土器を基準とした時期区分になります。

一方、世界遺産は不動産が対象になりますので、今回の縄文遺跡群においては集落や祭祀場の構造、つまり遺跡に着目し、定住をキーワードとして開始、発展、成熟の三つのステージに区分しています。そのため、縄文時代の時期区分の年代とは若干のずれがあります。これは、それぞれの構成資産が定住の開始、発展、成熟のどこのステージに位置付けられ

**資産範囲**  
文化財保護法により保護。  
特別史跡または史跡に指定。

**緩衝地帯**  
景観法、都市計画法等  
により構成資産周辺を保全

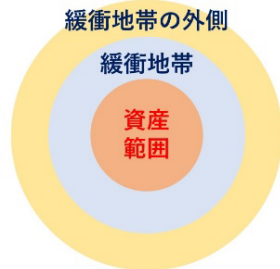


図5-8 資産と緩衝地帯の設定及びその根拠法

るのかを示したものになります(図5-7)。17の遺跡は、海岸、湖沼地帯、河川流域、山間部に立地しています。中段に各遺跡の名前が書かれており、その立地環境に応じて色分けされています。モデル図は、環境の変化に合わせて集落の構造や祭祀・儀礼の場、葬送の場のあり方が移り変わっていくことを示しています。

**資産の周辺環境の保全**

次に、縄文遺跡群の価値を保全するために、どのような仕組み、方法を取っているのかということについて紹介します。まず、資産と緩衝地帯です(図5-8)。資産の範囲については、文化財保護法により保護されています。17遺跡すべてが



立体表示された建物等は、地下にある価値をわかりやすく伝えるために設置した原寸大模型

図5-11 地下にある価値を伝える手法

縄文遺跡群は  
地下遺構を主体とする考古遺跡



**OUVを示す要素の多くは見えない**

図5-9 縄文遺跡群におけるOUVの非顕在性



図5-10 「縄文のたたずまい」の方針  
『特別史跡三内丸山遺跡整備計画』令和2年より

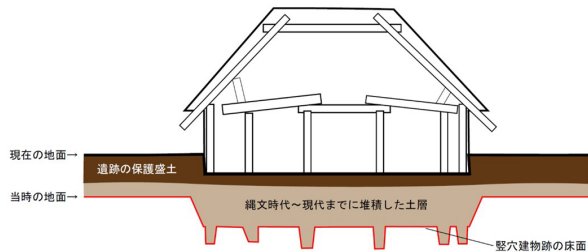


図8-003 立体表示の立面模式図

インタープリテーションの一手法として整備した竪穴建物等の立体表示は、資産の顕著な普遍的価値に貢献する要素に物理的な影響を与えることがないよう、遺構全体を保護盛土で被覆した範囲内で行われ、原則として考古学調査により判明した遺構の位置、規模、材料等を踏襲している。

図5-12 立体表示の立面模式図

北海道・北東北の縄文遺跡群包括的保存管理計画第8章より



図5-13 立体表示の状況(三内丸山遺跡)

特別史跡、または史跡として指定されています。一方、緩衝地帯については、景観法あるいは都市計画法などさまざまな法律・制度、計画等により保全を図っているのが特徴です。

縄文遺跡群には、地形、遺構、出土品などさまざまなものがありますが、竪穴建物や墓などの地下に埋蔵されている遺構を主体とする考古遺跡であると言えます（図 5-9）。OUV を示す要素の多くは、地下に埋蔵された状態で保存・管理されています。そのため、一部の露出遺構あるいは発掘調査などの機会を除けば、一般の人はこれを目にすることができません。来訪者が目にすることができないため、価値や内容が伝わりにくいという特性を持っています。ですから、各遺跡ではさまざまな工夫をし、来訪者に価値を伝える取り組みを

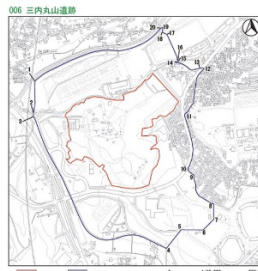
行っています。

その基本的な考え方、方針が「縄文のたたずまい」を再現することです（図 5-10）。「縄文のたたずまい」とは、端的に言えば、縄文時代のムラやまつり、祈りの場の風景を再現することです。各遺跡では、資産の価値を示す要素に物理的な影響を与えないように露出遺構、平面表示、立体表示の配置、あるいは縄文時代当時に生えていた樹木等を植えることにより植生環境を再現しています。「縄文のたたずまい」の創出や維持は、来訪者が縄文遺跡群の価値を認識し、理解し、体感し、結果として保護の意識を醸成するために行っている手法の一つです。

その一つの事例として立体表示が挙げられます（図 5-11）。

**基本方針**

- ①顕著な普遍的価値を構成する要素と密接な関係にある構成資産周辺の**地理的・自然的環境**（地形、水源、水脈等）
- ②構成資産の内外の視点場からみた**眺望**
- ③構成資産と調和した**景観**



北海道・北東北の縄文遺跡群包括的保存管理計画 分冊 1

図 5-14 緩衝地帯の保全（三内丸山遺跡）

北海道・北東北の縄文遺跡群包括的保存管理計画 分冊 1 より

- ・構成資産の緩衝地帯を**景観重点区域**に指定
- ・景観重点区域内の**届出基準**、**景観形成基準**をきめ細やかに設定
- ・視点場からの**眺望保全**も明記
- ・届出前の**事前協議**を義務づけ

図 5-17 関連市町の景観計画の共通事項

**視点場**

OUV を示す属性や要素を視覚的に理解することができる地点  
→**一定点観測、景観計画で保全**



三内丸山遺跡 視点場No.1からの眺望・景観

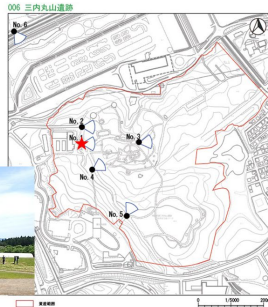


図 5-15 視点場の設定（三内丸山遺跡）

北海道・北東北の縄文遺跡群包括的保存管理計画 分冊 3 より

**より広範な周辺環境**

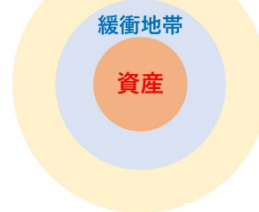
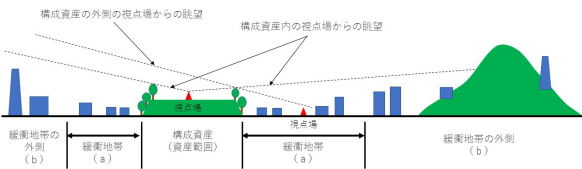


図 5-18 資産と周辺環境

ユネスコ等『世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット』（2022年）文化庁監訳より



- a) 構成資産の内外の視点場からみた眺望を保全し、構成資産と調和した景観形成を図る。（建築物等の高さ、形態、意匠の規制）
- b) 構成資産の内外の視点場からみた眺望を保全する。（建築物等の高さの規制）

図 5-16 縄文遺跡群の構成資産周辺の景観保全

北海道・北東北の縄文遺跡群包括的保存管理計画 第6章より

**建築物等の位置、規模及び形態意匠**

- ・景観形成重点地区は、建築物等の**最高部の高さは13m以下**とし、やむを得ない事情により基準値を超える場合は資産内の主要な視点場から、その眺望を妨げないよう配慮すること。
- ・景観形成重点地区の資産範囲内の主要な**視点場**から、その**眺望を妨げない位置、規模、高さ及び形態意匠**とし、周辺の景観から突出した印象を与えないよう配慮すること。



三内丸山遺跡の緩衝地帯を「景観形成重点地区」に指定

図 5-19 青森市景観計画における景観形成基準

青森市景観計画（令和3年4月）より

遺跡内に竪穴建物などを立体的、平面的に表示することにより地下にある価値を顕在化させ、視覚化させて来訪者に分かりやすく価値を伝える手法です。こうした立体表示は、インタプリテーションの一環として行っています。

立体表示は、原則として検出された遺構の直上で行っています(図 5-12)。整備にあたっては、地下遺構に物理的な影響を与えないように全体に保護盛土をしたうえで、その上に発掘調査で確認された遺構の位置、規模、材料等を考慮し、設置しています。これが三内丸山遺跡の現況の写真です(図 5-13)。見えているものが立体表示です。注目していただきたいのは、この遺跡内及び周辺には落葉広葉樹を中心とした樹木が植えられていることです。この樹木を植えることによって、樹木の裏側にある現代的な工作物や建物などを見せないという遮蔽の効果を期待しています。「縄文のたたずまい」の維持・創出という点が、緩衝地帯やその外側の保全と大きく関わってくると理解しています。

各構成資産においては緩衝地帯が設定されています。これは、三内丸山遺跡の緩衝地帯です(図 5-14)。赤線が資産の範囲、青線が緩衝地帯のラインです。緩衝地帯は、地理的・自然的な環境、眺望、景観を守るために必要な範囲として設定しています。この緩衝地帯は、さまざまな法律を運用することにより保全されています。

資産の中に、いくつかの視点場を設けています(図 5-15)。視点場は、OUV を示す属性や要素を視覚的に理解することができる地点として設定しています。視点場から見た眺望、景観を重点的に保全する方針を取っており、経過観察における定点観測や市町が策定している景観計画の中で保全を図っています。

これは、縄文遺跡群の景観保全の考え方を示した図です(図 5-16)。赤い三角形が人間を示しています。イメージとしては、プロパティの中に立った来訪者が遺跡全体を見渡したときに、現代的な工作物が見えないように緩衝地帯や緩衝地帯の外側の建物の高さを規制するという考え方です。とくに緩衝地帯においては、構成資産の内外の視点場から見た眺望の保全とともに、構成資産と調和した景観形成を図ることに重点を置いています。緩衝地帯の外側では、構成資産内外の視点場から見た眺望を重点的に保全しています。

このような保全の考え方に立ったうえで、市町の景観計画を作っています(図 5-17)。縄文遺跡群の構成資産は13市町に所在していますが、統一性をもたせうえて景観計画を策定しています。その共通事項というものがここに挙げた4点です。一つ目は、緩衝地帯を景観重点区域に指定すること。二つ目は、景観重点区域内の届け出の基準、あるいは景観形成基準をきめ細やかに設定すること。三つ目は、視点場からの眺望保全を明記すること。四つ目は、届出前の事前協議を義務づけることです。遺産影響評価を意識したうえで、景観

計画の中でどのように運用させるかという点も考慮しています。

具体的に説明していきます。近年、ユネスコ等が刊行した『世界遺産の文脈における影響評価のためのガイダンス及びツールキット』では、バッファゾーンの外側の保全も求められています(図 5-18)。それをどのように景観計画の中に書き込むかということが次の話です。これは、三内丸山遺跡が位置する青森市の景観計画です(図 5-19)。青森市の景観計画では、景観形成重点地区が緩衝地帯と同じ範囲に相当します。1点目の項目として、景観重点地区においては、建築物の高さを13メートル以下に設定しています。遺跡内にある樹木の高さが15メートル程度ですので、13メートル以下の建物であれば理論的には遺跡内からは見えないことになります。それだけではなく、バッファゾーンの外側に高い建物が建つ場合、どのようにコントロールするかということが2点目の項目です。主要な視点場からその眺望を妨げない位置、規模高さ及び形態意匠とし、周辺の景観から突出した印象を与えないように配慮すること、という景観形成基準を設けることによりバッファゾーンの外に関してもコントロールできる仕組みを整えています。

実際、縄文遺跡群の世界遺産登録にあたって市町の景観計画が策定されましたが、市町の景観計画には問題があります。その大きな問題とは、市町の景観計画はその市町の域内にしか適用されないことです。つまり、遺跡から隣の町が見えた場合、その町での行為に対しては景観計画では規制できません。これは弘前市の事例です(図 5-20)。弘前市にある大森勝山遺跡の景観に関しては、弘前市景観計画を策定することにより保全を図っています。この山は、岩木山です。その右側に隣の町は鱈ヶ沢町が見えています。そうすると、鱈ヶ沢町で行われている行為に関しては弘前市景観計画では規制できません。それでは、どうすればいいのかということです(図 5-21)。岩木山がある場所は津軽国定公園として保全が図られていますが、鱈ヶ沢町に関しては、独自の景観計画がありません。そのため、現在は青森県景観計画を運用することにより保全を図っています。

青森県景観条例の中には、ふるさと眺望点という仕組みがあります(図 5-22)。県土の優れた景観を眺望できる地点をふるさと眺望点として指定する仕組みです。そこで、大森勝山遺跡をふるさと眺望点に指定しました。それにより、県域で行われる大規模な行為等をコントロールしています。この眺望点に設定して良かった点について説明します。最近、青森県では風力発電施設の計画が多いです。風力発電施設の場合は、環境影響評価法に基づく配慮書等の提出が求められるため、この環境影響評価の際にもふるさと眺望点からの影響があるのかないのかという点を評価することができます。遺産影響評価には法的根拠がないといわれていますが、環境影



図 5-20 大森勝山遺跡から岩木山にかけての眺望

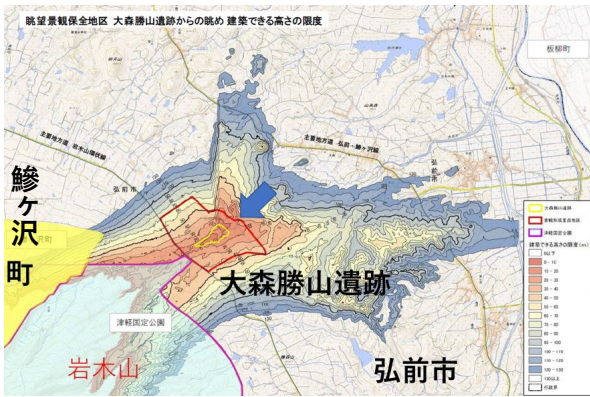


図 5-21 大森勝山遺跡周辺の景観保全  
弘前市景観計画、令和 2 年 3 月より

○青森県景観条例  
(ふるさと眺望点)  
第 2 1 条 知事は、県土の優れた景観を眺望できる地点をふるさと眺望点として指定することができる。

○青森県景観計画

区分	基準
共通事項	(1) 略 (2) 大規模行為の行為地 (以下「行為地」という。) の選定に当たっては、自然や歴史的・文化的遺産等の地域の良好な景観資源を保全するとともに、主要な視点場からの眺望の妨げにならないよう配慮すること。 (3)・(4) 省略

図 5-22 青森県景観条例のふるさと眺望点

**完全性**  
(前略) シリアルプロパティは法によって保護されており、自然災害若しくは大規模開発による負の影響を受けていない。しかしながら、構成資産への眺望、または構成資産からの眺望、若しくはその両方に影響を与えている「不適格」要素と呼ばれる現代の工作物が存在している。遮蔽植栽などの影響緩和措置や、不適格な要素の将来的な撤去が計画されている。

勧告  
b) 不適格なインフラ要素について、撤去もしくはそれらの影響を低減すること。

図 5-23 縄文遺跡群に対する世界遺産委員会の勧告

響評価は法的根拠がありますので、環境影響評価法の仕組みをうまく運用することによりふるさと眺望点である大森勝山遺跡からの眺望を保全する仕組みを作っています。

世界遺産委員会は、縄文遺跡群の構成資産からの眺望、あるいは構成資産への眺望を遮る不適格な要素が存在するため、それらの撤去または影響を軽減するための措置を取るよう勧告しています (図 5-23)。条例や計画等を整備するとともに、各構成資産、各自治体においては、遮蔽するための植栽や、不適格要素の撤去等が進められています。

### 遺産影響評価の現状と課題

ここからは、遺産影響評価について取り上げます。この写真は青森県の西部にある、つがる市の亀ヶ岡石器時代遺跡と田小屋野貝塚周辺を上空から望んだものです (図 5-24)。この下の森の所が亀ヶ岡石器時代遺跡、その反対側が田小屋野



図 5-24 縄文遺跡群と風力発電施設  
(つがる市 亀ヶ岡石器時代遺跡・田小屋野貝塚)

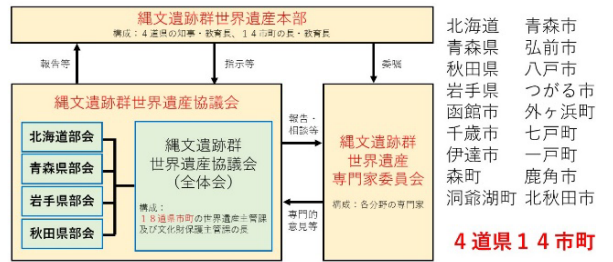


図 5-25 縄文遺跡群の包括的保存活用推進体制

- 2019 (令和元) 年 12 月  
包括的保存管理計画に H I A の取扱いを記載
- 2021 (令和 3) 年 7 月  
世界遺産一覧表に記載
- 2023 (令和 4) 年 3 月  
北海道・北東北の縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針策定

図 5-26 縄文遺跡群の遺産影響評価

貝塚です。上空から見ると、左上が日本海、その右側が十三湖です。この写真を見ると、世界遺産のすぐそばまで非常にたくさんの風力発電施設が建てられていることがわかります。

縄文遺跡群に関しては、4道県14の市町から構成される縄文遺跡群世界遺産本部を中心として、包括的な保存管理体制が構築されています(図5-25)。縄文遺跡群の遺産影響評価に関しては、先ほど鈴木さんから説明があったとおり、2019年12月に策定した包括的保存管理計画の中に遺産影響評価の取り扱いについて記載されています。その後、2021年に世界遺産になり、2023年3月には縄文遺跡群の遺産影響評価指針が策定されました(図5-26)。現在、構成資産を所管する自治体は、この指針に基づき遺産影響評価を実施しています。1年半余りが経過し、運用していくなかで、さまざまな問題も生じてきているのが現状です。

縄文遺跡群における遺産影響評価のポイントを三つに整理しました(図5-27)。1点目は、遺産影響評価の要否を判断する主体は誰なのかということです。要否を判断する主体は、構成資産を所管する地方公共団体とされています。2点目は、詳細分析を実施する主体は誰なのかということです。先ほどの鈴木さんの説明では、原則として事業者であるということでした。縄文遺跡群の場合は、事業者の理解と協力を得なが

ら構成資産を所管する地方公共団体が実施しています。遺産影響評価に法的な根拠がないなかで、どのように事業者にお願ひするのかということを考えてみると、やはり事業者負担というものは現実的になかなか難しい点もあります。その点を考慮したうえで、地方公共団体という取り扱いにしています。3点目の評価の主体に関しては、史跡整備検討委員会や景観審議会、さらには世界遺産の専門家委員会などが関わっています。

次に、遺産影響評価の流れです。大きく四つの段階に区分しています(図5-28)。周知・把握・判断の段階、詳細分析の段階、評価・緩和策の検討の段階、そして評価後の作業の段階です。まずは、把握した事業について OUV への影響があるかどうかということを構成資産所管の自治体が判断します。そして、OUV への影響が軽微でない可能性があるかと判断された事業については詳細分析を実施し、緩和策などを検討して OUV への影響が許容範囲になるまで事業者と協議を繰り返すという流れになっています。

これは、縄文遺跡群全体において遺産影響評価を実施するために把握した事業数を年度ごとに示したものです(図5-29)。2020年度から2021年度に関しては遺産影響評価の試行期間、2022年度から本格的な運用を開始しています。なお、本年度(2023年度)に関しては4月から10月までの件数です

- 1 遺産影響評価の要否を判断する主体  
→ 構成資産を所管する地方公共団体
- 2 詳細分析を実施する主体  
→ 事業者の理解と協力のもと、構成資産を所管する地方公共団体が実施。
- 3 評価主体  
→ 史跡整備委員会、景観審議会、世界遺産専門家委員会など

図5-27 縄文遺跡群の遺産影響評価

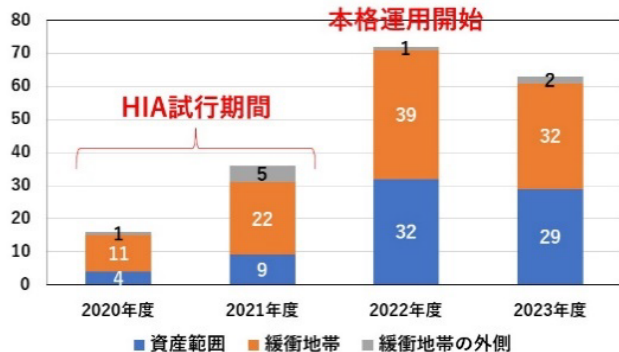


図5-29 構成資産所管自治体が把握した事業数

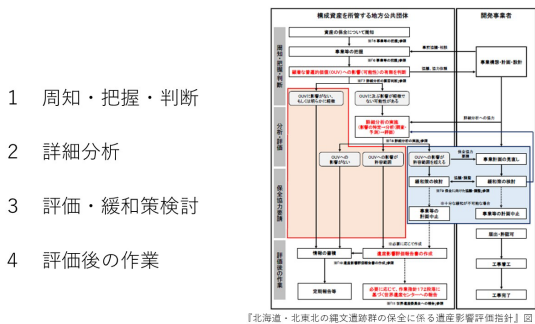


図5-28 遺産影響評価の流れ

『北海道・北東北の縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針』図3より

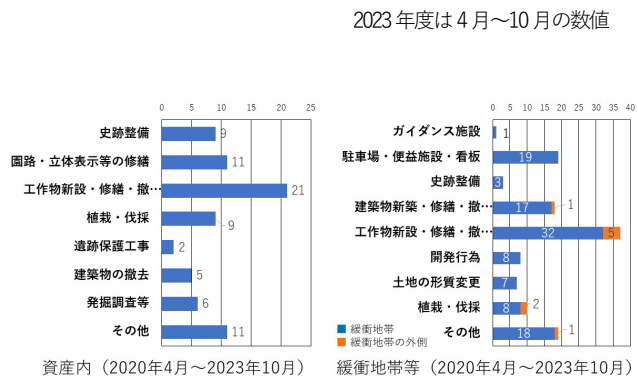


図5-30 HIA 要否判断の対象とした事業内容

2020年4月～2023年10月



ので、これから11月以降のものを追加していけば、この数字よりは増えていくものと思います。本年度につきましては、10月末時点で63件を把握しています。

次に、遺産影響評価の要否判断の対象とした事業内容についてです(図5-30)。資産内においては、史跡整備、園路や立体表示等の修繕、工作物等の修繕や撤去が中心になっています。この図の左側が資産内のもので、遺跡保護工事が入っています。この遺跡保護工事とは、のり面の崩落を防止するための工事です。また、その他に入っているもののほとんどは、縄文まつりなどのイベントです。一方、右側には緩衝地帯とその外側における事業を示しています。工作物や建築物に関わるものが大半を占めています。工作物とは、上下水道や排水管の工事、電柱の設置・撤去、あとは遺跡を管理するための柵の改修などです。さらに、緩衝地帯の外側において、風力発電施設や携帯電話基地局の設置などが入っています。開発行為に関しては8件あります。これは、ほとんどが道路の舗装工事になります。さらに、その他18件というのは、遺跡でのイベント、あるいはプロパティに入っていないエリアの発掘調査などです。

これらについて、指針中にある判断基準に基づき影響レベルを判断し、詳細分析を行うかどうかを各自治体が検討します(図5-31)。その結果、詳細分析が必要と判断された件

する属性に 異なる事業	変更の規模/影響				
	レベル0 変更なし/ 特になし	レベル1 無視できる程度の 変更/僅か	レベル2 小規模な変更/ 小さい	レベル3 中規模な変更/ 中程度	レベル4 大規模な変更/ 大きい
立地環境・ 地形・ 眺望	当該開発行為による遺構・地形等に対する物理的・視覚的な影響が皆無であり、現状が適切に維持されている。	当該開発行為によって遺構・地形等にごく僅かな変更をもたらすが、現状からほとんど変更がない。	当該開発行為によって遺構・地形等に小規模な変更をもたらすが、範囲・規模等が限定的であり、資産周辺の景観に対する影響も少ない。	当該開発行為によって遺構・地形等に中規模な変更をもたらすが、物理的に大規模な変更をもたらさず、資産の価値を示す物証が物理的・視覚的に大幅に損なわれる。	当該開発行為によって大規模かつ広範囲にわたって遺構・地形等に改変され、資産の価値を示す物証が物理的・視覚的に大幅に損なわれる。
眺望・ 景観	当該開発行為によって生じる建築物や工作物あるいは土地の形質変更、木竹の伐採等が視点場から視認できず、眺望の阻害要因が認められない。	当該開発行為によって生じる建築物や工作物あるいは土地の形質変更、木竹の伐採等が視点場から視認できるが、眺望にはほとんど変更がない。	当該開発行為によって生じる建築物や工作物あるいは土地の形質変更、木竹の伐採等が視点場からの景観の一部に変化をもたらすが、全体的な眺望は変化が少ない。	当該開発行為によって生じる建築物や工作物あるいは土地の形質変更、木竹の伐採等による視覚的な影響があり、視点場からの眺望に大きな変化が生じ、景観が阻害される。	当該開発行為によって生じる建築物や工作物あるいは土地の形質変更、木竹の伐採等が大規模であり、色彩・位置等による視覚的な影響が多大であり、視点場からの眺望の大部分に変化が生じ、景観が大きく変わる。

図5-31 影響レベルの判断基準

『北海道・北東北の縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針』  
表5より

◎詳細分析必要案件

資産内

- ・ 史跡整備基本計画
- ・ 史跡整備実施設計
- ・ 露出遺構覆屋の撤去
- ・ 遺跡保護工事(法面工)
- ・ 発掘調査

緩衝地帯

- ・ 史跡整備実施設計

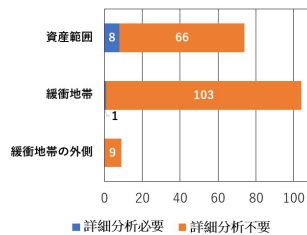


図5-32 詳細分析の要否判断件数

2020年4月~2023年10月

数は9件ありました(図5-32)。資産内においては、おもに史跡整備の基本計画や実施計画、あるいは露出遺構の覆屋の撤去、遺跡保護方針による発掘調査などです。緩衝地帯においては、史跡整備の実設計が含まれています。

このようにして自治体、各市町が判断した結果について構成資産が所在する道県との情報共有を図り、各道県が遺産影響評価の実施に向けた指導・助言を行います(図5-33)。そして、遺産影響評価の取り組み状況については、4道県で構成する協議会、さらには専門家委員会に報告することにより意見・助言を求める体制を整えています。

詳細分析を実施する際には、このスライドに示したa)からd)までの点を考慮したうえで指標を設定し、資産への影響、分析、予測、評価を行っています(図5-34)。a)として、OUVを構成する要素、周辺の地理的・自然的環境を維持できる行為かどうか、b)として、眺望を保全できるかどうか、c)として、一体的な景観を保全できるかどうか、d)として、来訪者が安心・安全・快適に資産の顕著な普遍的価値を理解できることを担保できるかどうかを挙げています。これらの点に基づき詳細分析を実施し、必要な緩和策を検討したうえで遺産影響評価報告書にまとめるという流れになっています。そして、専門家委員会にそれらの結果を報告することにより情報共有を図っています(図5-35)。

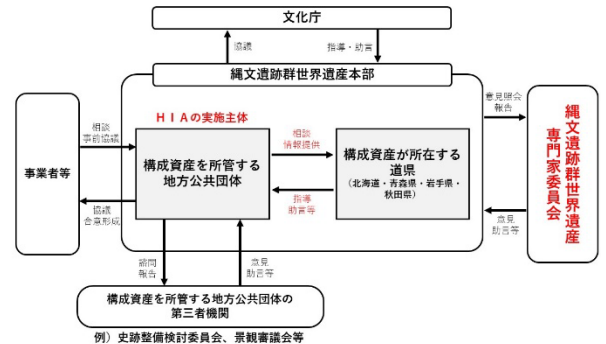


図5-33 遺産影響評価における意見・助言の体制

『北海道・北東北の縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針』  
図4を一部改変

資産への影響を特定する際の指標の考え方

- 顕著な普遍的価値を構成する要素及びそれと密接な関係にある構成資産周辺の地理的・自然的環境(地形、地質、水源、水脈等)を維持できるか。
- 構成資産の内外に設けた視点場からみた眺望を保全できるか。
- 構成資産との一体的な景観を保全できるか。
- 地域住民、来訪者が安心・安全・快適に資産の顕著な普遍的価値を理解できることを担保できるか。

図5-34 遺産影響評価における指標

『北海道・北東北の縄文遺跡群の保全に係る遺産影響評価指針』より



図 5-35 第4回縄文遺跡群世界遺産専門委員会の様子  
(令和5年12月12日)

- (1) 詳細分析の要否判断を行う対象事業
- (2) 詳細分析を行う必要がある事業
- (3) 専門家委員会への報告事項・意見聴取等の基準、プロセス、タイミング
- (4) 詳細分析の実施主体・経費、審査体制
- (5) 緩衝地帯の外側の開発行為等の取扱い  
例) 風力発電施設など

図 5-36 遺産影響評価の運用上の課題

縄文遺跡群においては、遺産影響評価を運用するなかで、さまざまな課題も生じてきているのが現状です。それらを大きくまとめると、次の5点に整理できると考えています(図5-36)。

1 点目は、詳細分析の要否を判断する対象事業についてです。現在のところ各自治体において把握できたものを対象として、影響評価の要否を判断しています。当然のことながら、それらには漏れも生じますので、各自治体からは細かな基準を設けるべきではないかという意見も寄せられています。

2 点目は、詳細分析を行う必要がある事業についてです。実際、詳細分析は各自治体が行っています。しかしながら、詳細分析は端的に言って、手間が掛かります。詳細分析を行わなくてもいい事業、詳細分析を必ず行わなければならない事業という基準を定めたほうがいいのではないかという意見も出ています。

3 点目は、専門家委員会への報告事項、意見聴取の基準、あるいはプロセスやタイミングについてです。どのような情報を専門家の先生がたと共有し、指導・助言を得るのかということに関しても、まだ明確に定めていない部分もあります。これについても、今後の課題になっています。

4 点目は、詳細分析の実施手段、経費、審査体制についてです。縄文遺跡群の場合、詳細分析は各自治体が行っていま

す。しかし、件数が多くなればなるほど、各自治体の負担が大きくなるという問題も発生します。さらに、それにかかる経費の問題も発生します。また、審査体制と関わる第三者機関の取り扱いも課題です。史跡整備検討委員会や景観審議会は、市町の条例で定められた付属機関として位置付けられています。そこが審査した内容と、任意団体である縄文遺跡群世界遺産本部に紐づいている専門家委員会の意見をどのように整理するかということが課題になっています。

5 点目は、最近、問題になっている緩衝地帯の外側で行われている開発行為等の取り扱いをどうするのかということです。このような課題を解決するため、現在、縄文遺跡群の遺産影響評価指針の改定作業を進めているところです。

### まとめ

最後にまとめです(図5-37)。縄文遺跡群においては保全の仕組みはある程度整えていますので、文化財保護法や景観法などを適切に運用できるかどうかの方が重要になると思います。とくに、プロパティに関しては現状変更が制限されていますので、それほど大きな変更が起こる可能性は低いと思います。さらに、緩衝地帯においても景観計画できめ細かな規制がかかっているため、OUVを著しく損ねるような事業が行われる可能性はほとんどないと思われます。ただ、緩衝地帯にある水田や畑の用途変更であるとか、緩衝地帯の外側で行われる風力発電施設等については注意が必要になると思われます。HIAについては、現在のところ事業者の理解と協力の下で実施しているのが現状です。その対応に関し、自治体のみなさまは非常に悩んでいます。

現在、私たちができることは、なるべく多くの事業を把握することしかないと思っています。そのためには、縄文遺跡群の保全の考え方や遺産影響評価について周知していくことがその第一歩になると考えています。縄文遺跡群の世界遺産業務に携わるようになり、文化財側だけでできることはそれほど多くないと実感しています。結局、景観や環境保全といった庁内関係課の方々の理解と協力を得て、はじめて縄文遺

- ・文化財保護法や景観法等を適切に運用することが、縄文遺跡群を保全する上で重要。
- ・HIAの実施は、各自治体にとっては悩ましい問題。特に再エネ関連事業。
- ・縄文遺跡群の保全や遺産影響評価について、周知を図ることが大事。
- ・文化財、世界遺産担当だけでは実現できないことも多い。庁内や地域の理解者を増やすことが、保全につながる。



図 5-37 まとめ

跡群の保全が良いものになると感じています。まずは、自分たちの身近にいる庁内関係者の方々の理解を得て、その方々を理解者にしていくという地道な取り組みが結果的に保全につながっていくと実感しています。以上で、雑駁な話ではありましたが、私からの報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

### 会場からの質問と回答

Q 大変詳しく、丁寧な説明をありがとうございました。また、苦勞していることもよく分かりました。遺産影響評価をつうじて、軽微である、若干でも有害である影響が見つかった場合に、それを景観条例や景観計画で抑制する、あるいは改善することができますか？ それが一つ目です。

もう一つは、風力発電施設が近くにあるということでした。バッファゾーンの外だと思いますが、それは資産内から見えますか？あるいは今後、この風力発電施設が拡大する場合はどうなりますか？ 以上です。

A ありがとうございます。まず、1点目の景観計画で規制できるかという点についてです。縄文遺跡群の場合、世界遺産登録にあたって景観計画がなかったことがなかなか前に進むことができなかった理由の一つです。結果として、縄文遺跡群を保護するための景観計画になりました。通常、景観計画は、各自治体が自分の地域にとって素晴らしい景観にするためにどのような規制が必要かという視点で策定されるものです。縄文遺跡群の場合は、各市町の景観計画がありませんでした。そのため、縄文遺跡群を適切に保全するための色や高さの規制などを14市町が共通認識を持って策定できるような統一的な指針を出し、それに基づき各自治体が景観計画を作りました。ですから、景観計画自体が遺産影響評価をされているようなものです。したがって、その運用にあたっては、景観計画に基づいた形で建築物や工作物のコントロールを行えば、結果として世界遺産に影響を及ぼす可能性はないことになります。このような論理で景観計画が作られていますので、景観計画である程度コントロールできると見込んでいます。

2点目については、端的に言えば遺跡から風力発電施設が見える所もあります。そこでは、それをどのように規制するのかという話になります。現在、青森県では、再生可能エネルギーの開発計画が増え、再生可能エネルギーと環境保全をどのように両立させていくのかということが課題になっています。青森県は現在、その両立のためにゾーニング条例策定の検討を進めています。つまり、ゾーニング条例によって風力発電施設を造ることができないエリア、促進するエリアを区分するという考え方です。そこには、世界遺産部局も参画して、資産と緩衝地帯に関して禁止エリアにできるかどうか検討しています。緩衝地帯を禁止エリアにできれば、

結果として風力発電施設がそのエリアにできる可能性はなくなるということになります。そうすると、今後問題になってくるのは緩衝地帯の外です。この緩衝地帯の外を条例で規制することは難しいです。その理由は、範囲を明確にすることができないからです。緩衝地帯は、あらかじめ線で決められていますが、緩衝地帯の外側では風力発電施設が見える範囲といっても、その範囲は設置される場所によって異なりますので、なかなか規制できません。

Q 別の視点から教えてほしいことがあります。よく、世界遺産は、登録されたときからまたスタートするといわれています。さまざまなことをしっかりと行って、非常に面白く聞きました。昔の話ですけれど、三内丸山遺跡の整備の後にさまざまな議論があり、私はその部分に少し関わったことがあります。あのときは、かなり多方面の先生方、たとえば、考古学だけではなく社会人類学や植物社会学など、非常に広い範囲の方から意見が出て、整備の方針が固まって、多少、整備はやってあったんですけども、それから変更して、いろいろ行おうというときでした。これほど世界で縄文文化が大きく評価されていると分かり、三内丸山遺跡だけではなく縄文遺跡全体のなかで、次のステップとして研究していたものを発表していくことが重要ではないかと思いました。要するに、世界遺産からスタートをするという、そのようななかで発掘だけではなく、多方面にわたる総合的な研究をどんどん進めてほしいと思っています。その点についての今後の方針があれば聞かせてください。あとは当時、復元住居にしても、雪が降ったときや夏場の内部の環境調査も行いました。その後、そのような地道な調査研究をどのように展開していくのかということは、当時は世界遺産の「世」の字もなかった時期ですが、今後、さらに縄文文化を世界にアピールしていくことも必要だと思います。その方針があれば教えてください。

A 非常に激励してもらったように感じています。縄文遺跡群、三内丸山遺跡の場合は毎年度、発掘調査を行っています。遺跡内を整備してから時間も経ち、老朽化してきているため、現在、更新するための整備検討委員会が開かれて、新しい遺跡整備の段階に移行しています。縄文遺跡群の調査研究が今後にも必要になるという点では、各自治体も一致しています。ただし、今後どのように展開していくのかという部分はまだ検討段階です。一つの方法としては、縄文遺跡群の価値を国内だけにとどめるのではなく、海外の同じ時期、先史時代の遺跡と連携・協力しながら、共同研究ができないかどうか検討しています。数年後には、それを実現できるように計画を作っているところです。今後頑張りたいと思います。ありがとうございました。



## 各講演内容の総括

金井：

本日は午前中、最初に鈴木さんから世界遺産委員会の報告があり、その後に二神さん、鈴木さん、中澤さんと3本の講演がありました。ありがとうございます。また、会場からも質問がありました。予定より、講演時間を延ばしていますので、パネルディスカッションの予定時間を少し短くして、登壇したみなさんと世界遺産の評価に係ることをテーマに討議したいと考えています。そのなかで、可能であれば会場からもご質問を聞けるようにしたいと思いますので、ご協力のほど、よろしくをお願いします。また、質問票もいただいていますので、適宜、討議のなかで取り上げていきたいと考えています。

まず、私のほうで3本の講演の内容を簡単に振り返ってみたいと思います。

最初に、二神さんから世界遺産の評価の大きな流れ、評価制度がどのように作られてきて現在に至っているか、おもに事前評価の観点から話してもらいました。そのなかで、世界遺産はなぜ評価を重視するようになってきたかという経緯について、世界遺産という制度の信頼性を確保するため、信頼性の危機を回避するためにさまざまな議論のなかで評価制度が生まれ、事前評価が定着してきたという流れがあるのではないかといいました。一方で世界遺産の運営側だけではなく、そこに参加する国々の不満、世界遺産の運営のあり方に対する問題点の指摘、アクチュエーターという言葉が出たと思いますが、そういうなかで石見銀山が反論ではなく、補足としてより詳しく説明するというアプローチをとったというお話もあり、世界遺産の評価制度は徐々に整えられてきたのではないかといいました。事前評価にあたっては、OUVやアトリビュートといった世界遺産と共に作られてきた概念があります。世界遺産以前には、ぼんやりとあったとしても、言葉にされていなかったものが言語化されたことで、多くの人が遺産を認識するフレームが作られてきています。それが現在も続いているのではないかと思います。そのような大きな流れが二神さんの説明からはよく分かったのではないかと感じました。

それから、2本目がHIAの『ガイドンス及びツールキット』について、文化庁の鈴木調査官から説明がありました。最初のポロブドゥールの具体的な事例から入って、世界遺産とは判例主義と述べられていましたが、何か明確なルールが事前にあるわけではなく、議論のなかで生まれてきた前例を参照しながらHIAが生まれてきたということでした。イコモスによるガイドンスが2010年代初めにできましたが、イコモスは文化遺産しか対象にしていなかったので、世界遺産自体は複合遺産も自然遺産もあるため、全体的な、総合的な評価を行っていくというなかで、HIAが出てきたということでした。HIA自体は受動的な評価制度であるという説明でしたが、他にSEAのような能動的な評価制度も大きく整えられてきて、ガイドンス等でさまざまな説明されるようになってきているという話でした。HIAのガイドンスについてもそれぞれ章立てで、どの章にキーポイントがあるかという紹介があり、今回の『ガイドンス及びツールキット』を参照するうえで、言うならばさらにそのガイドンスをいただくことができました。そのなかで、アトリビュートとOUVの考え方について、文章と単語であるという、長年の経験のある調査官ならではの解釈も盛り込まれていて、解説として非常に分かりやすいものだったと思います。

最後に中澤さんから、北海道・北東北の縄文遺跡群について具体的な話があり、最後の会場から非常に具体的な質問もあったわけですね。具体的な価値の捉え方、保全の取り組み、HIAの指針を実際どう運用しているかについて話がありました。今回、縄文遺跡群事例に遺産の価値を一つの議題にしたいと思っています。ある意味、非常に模範的な遺産で、最初の世界遺産になったピラミッドやパルテノン神殿といったモニュメンタルな建造物に近い価値付けが可能です。日本では史跡というのは、文化財のなかでもモノの価値に限定した評価がなされます。少し性質は違いますが、博物館の美術品に近い要素もあるかと思っています。そういう意味では、価値の評価とその守り方が整理しやすいという面があります。それをうまく世界遺産の文脈に沿って、OUVとアトリビュートを整理して、それをいかに守るかということが非常によく整理されている形になっているという点が印象的でした。一方で、風力発電や景



観的な要素から見ると、縄文遺跡群を文化的な景観という観点でみた場合、評価の仕方が大きく変わってくるということがあります。他の遺産の場合、史跡的な価値だけではない価値が、世界遺産の価値となっている場合もあります。世界遺産の価値になっていなくても、たとえば百舌鳥・古市古墳群などのように、みなさんから見える市街地の中にあるものもあります。古墳時代の遺跡という意味ではない、現在の都市環境としての評価というような視点というのも入ってきてしまうので、その面でもまた難しい問題が出てくるのではないかと感じながら講演を聞いていました。以上が私の拙い感想と今回の講演いただいた内容の整理です。

今の私の説明はかなり不足があったかと思うので、登壇者の方から、自身の講演の補足なり、こんなことは言っていないとか間違っている点があれば指摘していただきたいと思っています。くわえて、他のお二方の講演を聞いての感想、あるいは質問をお聞きしたいと思います。まず、講演順に二神さんからよろしくお願ひいたします。

### 各講演の補足、他講演の感想と質問

二 神：

金井さん、ありがとうございます。発表時間は意識したつもりですが、それでも長くなってしまって申し訳ありません。最後に少し説明不足になってしまった部分があったかと思ひます。

事前評価の方法に関して、もっとも言いたかったことの一つとして、文化遺産の諮問機関はイコモスですが、そのイコモスが全能ではないという状況があります。イコモスは、世界遺産制度、遺跡一般、サイト一般に詳しいかもしれないけれども、日本という場所について、あるいは日本のサイトがもつ性質について、私たちが期待する知識や経験をもっていないかもしれないという場合に、そのギャップを埋める可能性がある

のが、これまで導入されてきたようなファクチュアルエラーの指摘です。また、ダイアログ、あるいは今後それが事前評価になるかもしれません。諮問機関との専門性のギャップや、推薦書で説明しきれなかった部分を直接の話し合いにより補足説明を行って埋めていくということに使える可能性があるのではないのでしょうか。なので、対話の機会を十分に使っていけるとよいと申し上げられればと思ひました。

ただ、もちろん推薦書にできるだけの情報を盛り込んでおくことも重要です。あるいは、最後に早口で述べてしまいましたが、デスクレビューをする際に、レビューア－が推薦書しか見ないということはないと思ひますので、レビューア－が参照できるような情報を可能な限り見える形で提供しておくということも有益だと考えています。それで、最後のスライドに関連情報を発信という記述を含めた次第です。見える状態とは、たいていはインターネット上にある、ということになります。インターネット上に参照できる情報があれば、推薦書を評価する際に参考にはできるかもしれません。新規の推薦を既存の知識だけで評価することはできないので、いろいろな資料を見ながら、関係者が一生懸命デスクレビューをされると思ひます。今日の本題とは少し異なりますが、推薦書以外の情報発信も重要だということをおし上げた次第です。もし時間があれば、また後で補足できればと思ひます。

鈴木さんに質問したいのは、ガイドランスはあくまでガイドランスであって、これから現場でマニュアルに落としていくことが必要だというご発言についてです。これに関して、具体的に文化庁でそういう作業の支援をする、あるいは日本版で自治体の方たちが実際に運用する手前くらい、マニュアルとガイドランスの中間程度のものを作る予定はありますか、ということをお伺ひできればと思ひます。

また、中澤さんにお聞きしたいのは、三内丸山遺跡では研究が進められていると思ひます。また、外部の共同研究も毎年、募集をして実施されています。会場からのご指摘のように世界遺産になってからも、その研究を進めていって、たとえばリアクティブ・モニタリングに反映されるといったこともあるでしょうし、将来的に拡張することもあるでしょう。機関内外の研究成果を今後、どのように活用されていくのかを教えていただきたいです。

金 井：

そうしましたらまず、鈴木さんから、ただいまの質問にお答えください。

鈴 木：

ありがとうございます。HIA マニュアルの策定例としては、とくに最近に登録されている所ではあらかじめ作られているということがあります。縄文しかりですし、古墳群でも作られています。また、長崎・天草でも、沖ノ島でも作られています。

もう少しさかのぼると、富士山でも作られています。富岡製糸場では現在、作成中です。そのような具合で、とくに近頃登録されている所は完全に作成して、整えていると思います。それを策定するベースになる「指針ガイダンスとマニュアルのもの」ですが、先ほど述べましたように参考指針を約5年前に出しました。ただし、そのベースになっているのは2011年版のイコモス・ガイダンスですので、参考指針の改定版なのか、あるいはもう一つグランビューみたいなものは別として、何かを出したい、出さなければならないということは西さんとも常々話しています。

中澤：

ありがとうございます。研究成果の活用ということについて、縄文遺跡群の17遺跡すべての構成資産、遺跡において調査・研究を毎年度行っているかという点、そういうわけではありません。三内丸山遺跡のように調査・研究を行っている所もあります。十数年以上実施していない所もあります。そういった点で、まず各構成資産において発掘調査を含めた調査・研究の計画を立てて、取り組んでもらうという方針を縄文遺跡群全体としてはもっています。そのうえで、もう一つ必要なことが遺跡群全体としてどう研究を進めていくかという点が重要だと個人的に考えています。とくに先史時代の遺跡は、世界遺産の数が少ないので、他の国々の先史時代の遺跡と共同研究を行うことも考えられます。価値に対する研究をするだけでなく、縄文遺跡群の場合は、保存や整備のあり方という点でも世界に発信できる要素があると思います。そういった活用のあり方を含めた、あるいはインタープリテーションという観点も含めた研究を行って、世界に発信して、保全状況報告書等にも反映させていくということができれば理想ではないかと思っています。

金井

ありがとうございます。そうでしたら、続いて鈴木さんからお願いします。

鈴木：

ありがとうございます。私のほうでは、お二人の講演を伺っていて、もう一度、冒頭に申し上げた世界遺産の分野は本当に政治化しているのか、という点を考えていました。もしかすると、遺産自体に目を向けると、必ずしも政治化することというのは悪いことではないのかという気もしています。どういうことかという点、たとえば保全状況審査でも危機遺産入りが見るとイコモスの勧告を覆しているといえると思います。しかし、事例で挙げましたヴェネツィアに出された勧告は、基本的には危機遺産入りするという文言以外そのまま世界遺産委員会の決議となっています。もちろん、修正された部分、あるいはイタリア政府からの情報提供によって、たとえば入域



料を徴収する試みを始めるといったようなことが入ってきています。ですから、ヴェネツィアのマスツーリズムの状況、あるいは高潮被害の状況を解消するためには、どちらでもいいという危機遺産の制度自体の否定になってしまいますが、必ずしも危機遺産に入らなかったのが政治的な働き掛けだったということは遺産自体の保全については、それほど影響しないのではないのでしょうか。

あるいは新規登録についても、イコモスが問題点を指摘して、たとえば保全の観点で足りない部分があるのでリファーマル（情報照会＝通貨情報の提出の要求）だとか、あるいは価値の表現の方法に不備があるのでディファーマルだとかいうような形で出すわけです。先ほど述べた2022年に審議されたものでもイコモスの勧告自体は委員会直前になって出されたわけですが、その前に幸いなことに対話があり、イコモスの課題認識は推薦側には伝わってきているわけです。それが改善されるのであれば、2023年9月時点で登録しても差し支えないレベルになっているのかもしれませんが。翻って考えてみると、たとえば富士山のときに三保の松原を除外するというような勧告がありました。また、沖ノ島のときには、沖ノ島と岩礁以外の資産を除外するというような勧告がありました。メディア的には、日本政府が働き掛けをして、逆転登録となったいわれましたが、三保の松原が除かれて、それ以外が世界遺産になっているのと、三保の松原も含めて、今の状態のような世界遺産になっているのと、遺産にとってはどちらが幸せな状況なのでしょう。あるいは、三保の松原が除かれたから、これをもう守らないということは日本ではあり得ません。たとえば、他の国を考えたときに、世界遺産構成資産の一部が外れたことによって、予算や人が付きにくくなるという影響があるのならば、遺産にとって本当にどちらが幸せなのかと講演を聞きながら考えていました。

二神さん、もしご存じでしたら教えていただきたいのですが、いわゆる政治化している状況とその後の保全状況を追跡調査してみると面白いのではないかと思います。いわゆる無理して登録したものが、その後の5年10年の間に問題になっている事例をご存じでしたら教えていただきたいです。これは私の感覚であって、しっかり調べるべきだと思っていますけれども、ある種無理して、あるいは逆転してイコモスの勧告と違う評価で登録されたものについても、基本的に課題視されているものは勧告として全部残っています。さらに、世界遺産委員会による勧告の履行状況を翌年、翌々年に報告しなさいというステート・オブ・コンサベーション (SOC) の仕組みもあります。よく見れば、少々問題がある資産でもSOCのシステムでじっくり育てているという話はないでしょうか。むしろ今、世界遺産委員会で大火事になっているのは、そういう仕組みが未発達だった、あるいは今の文脈と同じようには検討していなかった、とくに古い時期の登録のものです。その陰に、近年に無理して登録されたものが隠れているのかは分かりませんが、もし、ひっくり返した資産がその後もやはり世界遺産の分野で問題児だったというようなことについてご存じであれば教えていただけるとありがたいです。

二神：

コメント、ありがとうございます。今年の世界遺産委員会に関しては、鈴木さんが講演のなかでも今も述べられたように、去年世界遺産委員会が開催されなかったために、評価の後に状況が改善し、イコモスの勧告内容をすでに実現していたので、登録することに問題はなりません、登録しますという推薦が非常に多かったと私も聞いていて感じました。決議案の改正の際にも、イコモスが登録に変更して問題ないとの判断で、決議文の作成にも協力をされていたと記憶しています。ですので、最近では少し雰囲気が違うというのは指摘のとおりだと思います。

その一方、ある国の大使が、「私はこの国から頼まれたので情報照会にしたいです」と無邪気に言って、ユネスコのADG（事務局長補）から厳しく注意されるという場面もありました。ですので、登録への変更が全て状況改善の取り組みに基づいていて、100パーセント良かったということではなく、通常では「こういう点が改善された、私はこういう特徴が推薦書から読み取れました」と嘘でも言うものですが、「頼まれたから私は情報照会に変えてほしい」と発言した委員国もあったので、やはりロビイングというものがあるのだと正直なところ思いました。これほど極端な発言は1度だけでしたが、そういうことがありました。

また、最近ではあまり聞きませんが、景観の完全性が10年くらい前に割と話題になりました、その際に、たとえば世界遺産条約の初期の頃に記載されたスペインのセビージャなどで開発があったとき、「景観の完全性はその登録当時にはなかつ



た概念なので、それを根拠にしているのはおかしい」という意見を聞きましたが、それも外交官の論理です。文化財の専門家の多くは、それは新しくできた保全の観念であっても守らなければならないと納得すると思います。しかし、外交官にとってみれば、後から作られた規則がさかのぼって適用されることはあり得ませんので、外交官たちは、登録のときになかった規則をなぜ適用するのかと問題視して、問題が炎上をするということがたしかにあります。

無理して登録した世界遺産のなかで、私が少し関係者とお付き合いのある資産では、2015年に登録された遺産の例があります。専門家のみなさまの前なので、申し上げますと、山の頂を直線で結んで範囲を設定していました。また、もともと自然公園だったのですが、文化遺産、文化的景観として推薦をしました。しかし、保護の枠組みはほとんど自然公園のままで推薦しているの、地形的な特徴で資産範囲を設定するとともに、文化遺産としての特徴を把握したうえで保全管理を行いましょうということで、情報照会勧告になりました。それでも、「当方としては登録を働き掛けます」と関係者は言って、登録された例もあります。その後、保全状況報告を出す段階になって、資産の何が問題だったのかが関係者に全く理解されていなかったという事例があります。まあ、登録だから良かったで終わってしまい、自然公園の枠組みで保全管理をすることも、文化の特徴も読み込んで保全管理計画を作り直さなければならないことも忘れられていますし、また範囲の設定もきちんとやり直さなければならないことも忘れられ、登録の2、3年後、たしか2018年のことですが、保全状況報告書を出す際に、何を改善していいのかわからないということが分かって大変でした。

炎上ということではありませんが、登録されたために改善すべき課題が不明瞭になってしまったということもあります。それ以外にも、勧告は勧告で記載であっても決議文に残ると

いいつつ、登録の是非に関わるような重大な課題について、登録決議だから決議文には書けませんと言って削除されてしまう場合も結構あります。そうなると、深刻な課題であればあるほど、登録の決議文の中の勧告に残らないという課題があるように思います。ですので私は、ただいま申し上げたのはモンゴルの例で、この例しか直接は知りませんが、潜在的にこのような課題を抱えてしまう例は他にもあるのではないかと想像しています。

金井：

そうしましたら、最後に中澤さん、補足とコメントをよろしくお願いいたします。

中澤：

私は、実務を担当している立場で事前評価制度というものの話を二神さんと鈴木さんのお二人から聞いて、大変だと思いました。一言でいうと、「自分が世界遺産担当になって、この評価制度になりました」といったときに、周りの方々に説明をして、庁内の理解を得るのはかなりつらい、ということを知っていて思いました。その一方で鈴木さんのガイダンスマニュアルについては、そこに示されている11のステップを実際に縄文遺跡群の遺産影響評価の指針の中に反映させるならどのように取り組んでいけばいいのか、このことについて来年度じっくり考えて、また鈴木さんや外部の専門家の先生方からの意見を求めながら、改定作業を進めていきたいと思った次第です。

私の報告で言いたかったことは何かというと、情報共有と役所の庁内の関係課との連携、緊密な連絡調整、そういったものをいかにうまく作るか、それができるかできないかによって保全されるかどうかが大きく変わってくるということです。そのために、世界遺産を担当している私自身ができることは、あまりありません。そのなかでできるのは、いかに世界遺産を守ることが大事かを多くの方に伝えていくことだと思っています。つまり、周知です。

先ほど、鈴木さんから周知という話がありました。世界遺産のバックになっているのは世界遺産条約しかありません。そういった状況のなかで、世界遺産条約の精神と作業指針の重要性を庁内関係課の方々に理解を求めて、賛同してもらえれば保全に協力してくれるでしょうし、反対に賛同してくれなければ保全ができないということになるわけです。

また、先ほど会場から、どういう形で周知しているのかというご質問がありました。青森県ではどういうふうに行っているかということ、いわゆる埋蔵文化財の保護とその連絡調整の仕組みを活用しています。庁内関係課のほか、国の機関である国土交通省、防衛省、林野庁、さらに東北電力株式会社といった大手の電力・原子力関係の事業者を対象として、毎年度、埋蔵文化財の保護に関する連絡調整会議という会議を開催して



います。そこで通常は埋蔵文化財の保護について、史跡の保護について説明しますが、そのなかで世界遺産の保全と遺産影響評価についての説明の時間を設けてもらって理解を求めています。その際に、本日みなさまに配布している包括的保存管理計画の概要版といったものをうまく活用しながら、世界遺産周辺で開発行為等を計画している場合は早めに連絡をくださいという形で周知を図っています。

さらに、各自治体でも景観法による事前協議は形としては景観部局と協議するけれども、景観部局では世界遺産のことはあまり十分に分からないので、景観部局が事業者に対して市や町の文化財部局に赴くよう誘導することによって、結果として文化財部局と事業者が協議できるような体制を構築しています。そちらでも包括的保存管理計画の概要版などを用いて、遺産影響評価をやらなければいけないと事業者に説明をすることで理解を得ています。風力関係もそういった形で行っています。こちらが補足説明です。以上です。

## テーマディスカッション

金井：

ありがとうございます。ただいま、いろいろな補足やコメントをいただきまして、私のほうでも話を整理しながら聞いておりました。世界遺産というものの社会化が進むと同時に政治化もして、プレーヤーやステークホルダーとよばれる関係者がどんどん増えていくなかで、いかに共通認識を作っていくか、いかに対応していくかということが重要ではないかと考えました。そのなかで評価制度というものが一つの軸となってきたという理解をしています。

そのなかで、議論の一つの軸として三つほど考えていました。一つ目が、歴史資料から社会資産へという、文化遺産の価値の所在の変化です。二つ目が、遺産保護における影響評価の





意味です。これは可能性もあるし、限界もあるという点があります。三つ目が、世界遺産における評価制度の課題と展望で、これらが議論の軸として考えられると思いました。時間も少し押ししているので、会場からいただいたいくつかの質問をこの三つのテーマに割り振って、それについてパネリストのみなさまから意見をいただきながら、議論を進めていきたいと思えます。

#### 文化遺産の価値の所在

金井：

まず、一つ目のテーマである文化遺産の価値の所在についてです。もともと世界遺産は価値が明確な古代のもの、美術的な高い価値のあるものから、文化的景観、複合遺産、自然遺産というようなもの、さらには都市の中の民俗的なもの、たとえば白川郷のようなものまでが含まれてきているわけです。そういった状況のなかで具体的な質問をいただいているのが縄文遺跡についてです。遺産の価値としては、私の理解では史跡としての非常に物証的な、考古学的な価値に依拠している部分が高いと思います。一方で中澤さんのご講演では「縄文のたたずまい」という言葉がコンセプトとなっているということで、これはかなり大きな価値の概念ではないかと思えます。それについて質問が寄せられています。このキーワードは、事業者に対して説明として使われる際にどのような反応や理解があるのでしょうか。また、この言葉を英語にはどのように訳していますか。という質問です。この2点について、ご説明いただければと思います。

中澤：

ご質問ありがとうございます。説明が簡単な英訳のほうから回答します。この「縄文のたたずまい」の英語表記としては、たたずまいは、さまざまな英語表現があると思いますが、縄文遺跡群のたたずまいを「Jomon Landscape」、ランドスケープで

すから景観という形でたたずまいを訳しています。実は、この「縄文のたたずまい」は難しく、世界遺産登録推薦のときには、「縄文の雰囲気」という表現を取ってきました。雰囲気とは何かということから、もう少し分かりやすくするためにランドスケープという言葉に置き換えて、理解を求めたという経緯があります。

次に、この「縄文のたたずまい」を事業者が理解できるかという点です。実際のところ運用するなかでは、「縄文のたたずまい」という表現をあまり使っていません。どういことを事業者伝えてるかということ、遺跡に立ったときに現代的な要素が見えない形にしてください、というお願いをしています。先ほどもいくつか写真で示しましたが、遺跡の周囲には樹木が植えられています。樹木と人間が立つ地点の先、つまり遠景に建物が建つ場合に、その建物が隠れるような形で位置や規模を検討していただけるとありがたい、というお願いをしています。また、風車に関しても同じようなお願いをしています。各縄文遺跡群を見てもらうと、遺跡に立つと、うまい具合に木で隠れるような形で風車が設置されています。遺跡に行くまでの道筋では風車が次々と見えますが、遺跡に立つと風車はほぼ見えなくなります。そういった景観のコントロールによって、「縄文のたたずまい」を作り出しています。それでよろしいでしょうか。

金井：

ありがとうございます。もし、ただいまのご回答に質問などあるようでしたら、挙手をお願いします。

では、もう一つ文化遺産の価値の所在に関する質問としまして、文化財保護法上、バッファゾーンが法的根拠として設定されていない、これについてどう考えるのか、という質問が寄せられました。文化財保護法も、そもそも古美術品の保護を目的とした法律であって、あまり価値判断に関して広義の、大きな範囲が入るといった概念が実際のところ存在しません。一



方で重要文化財の土地指定であるとか、文化財である伝統的建造物群の周辺に保存地区が設定できるとか、バッファゾーン的な規定があったりしますが、これは当然ながら完全なものではなくて、価値の所在が単体の価値にあるという問題点はたしかにあると思います。この点につきまして、鈴木さん、もし文化財保護法と世界遺産制度のギャップやバッファゾーンについて何かご意見がありましたらお話しいただきたいと思います。

鈴木：

ご質問者の念頭にあるのは、文化財保護法の環境条項だと思います。ご存じのように、環境条項は重要文化財であるとか指定記念物の周辺に設けることができる、そのなかで行為を制限することができるとなっていますが、これまで一度も使われたことがありません。しかし、あるのなら使っていくべきだ、という話は文化審議会の企画調査会から5年ほど前にいただいていたと思います。私も使えるものは使っていくといいと思いますし、これを世界遺産のバッファとして使えるのであれば、議論はシンプルになるのではないかと考えています。

他方で、その観点からすれば今の仕組みは、パッチワーク的に見えるかもしれません。ただ、現在のやり方に良い点はないかと考えると、いろいろな法律、いろいろな仕組み、いろいろな制度を適用することによって、いろいろな人、いろいろな部局、いろいろな立場の参画をもしかしたら促しているのではないかと。もしそのような効果があるのだとすれば、今のやり方にも一つ理があるのではないかという気がします。すべて文化財保護法で済むのなら、それはそれで話はシンプルであるというメリットがあるでしょう。ですが他方で、文化財以外の人たちにとって、「自分たちには関係ない」となってしまうのではないでしょうか。あるいは逆に、今のやり方というのは望むと望まざるとにかかわらず、いろいろな人を巻き込むことはできているけれども、制度として複雑になっているという、いわば両面裏腹の効果があるのではないかと私は考えています。た

だ、条項として環境保全の項目はありますし、それを用いるべきだということには、私は基本的には賛同します。

## 遺産保護における影響評価の意味

金井：

ありがとうございます。ただいまのご回答について何かご意見等ありましたら挙手をお願いします。よろしいでしょうか？

それでは、文化遺産の価値の所在についてはまだまだ議論の余地があると思いますが、他の質問もありますので、二つ目に私が考えた遺産保護における影響評価の意味、可能性と限界についてというテーマに移ります。こちらにつきましてはかなり重い質問も寄せられておりまして、すべて採用することはなかなか難しいと思いますが、そのなかからまず事前評価制度についての質問です。事前評価制度については、二神さんの説明がありましたとおり2027年に必須の条件になるということでした。これに関連して彦根についての具体的な質問ですが、必須になる前に評価を受けるということは必要なのでしょうか、と聞かれております。その辺について、何か事前評価の議論のなかで推奨されているなどということはあるのでしょうか。まず全体の議論の流れとして、必須になる前の前段階の取り扱いについての考え方を二神さんからお願いします。

二神：

分かりました。とくに2027年2月の締め切りのものから必須になって、その前は任意での実施ということになります。この議論は、この1回前の世界遺産委員会で制度化をされた記憶をしています。そのときに、その前から行ったほうがいいということに確かなっていなかったように思いますが、いかがでしょうか？

鈴木：

行こうほうがよろしい、行すべきですが、急に来年から義務だというふうになると影響が大きいので、ある種、今はモラトリアムのような形、移行期間という感じで、今年から事前評価を出すのはボランティアには受け付けますということです。イコモス、ユネスコとしても対応していきますということです。ただ、まだあと3回、事前評価、プレリナリー・アセスメントを経ない推薦書も、2024年2月、2025年2月、2026年2月と出すことができます。現在は、移行期間であると捉えていただければいいと思います。

二神：

そう、モラトリアムという言葉を使っていましたね。

金井：

そうしましたら、もう一つ具体的な彦根城のケースについては国の方針なのか、あるいは自治体の方針なのか？なぜ今

の段階で事前評価を出すことにしたのでしょうか？ お答えできる範囲で教えてください。

鈴木：

文化審議会で、昨年7月に見解を出していただいたところです。近々の推薦を希望している彦根城と飛鳥・藤原についてご検討いただいた結果、それぞれの課題を示していただいて、少なくとも今年度は推薦できる段階ではないという回答がありました。そして、彦根のほうには見解を示していただいたなかの一つに、事前評価という制度でイコモスと対話をしながら推薦書を作っていくというプロセスがあるので、これを使うというのが有効ではないか、という提案がありました。

金井：

審議会の判断ということですか。分かりました。同じ質問者の方から、中澤さんにお答えいただくことになるかと思いますが、非常に具体的な質問です。HIAを進めるなかで、史跡の現状変更というものが法的な要件としてあると思いますが、それとHIAがバッティングするときにどのような整理がありますでしょうか？ 申請許可の手続きの順番など、現状変更を行ってからかHIAを先に行うのか、そのあたりの仕分けがされているようであれば知りたいです、というご質問がありました。

それから、分析評価の結果で、おもにバッファゾーンへのケースになるかと思いますが、分析評価をすることになった結果で、計画を変更しなさいというような判断になった場合に、何かオプションみたいなものが提示されるのでしょうか。たとえば、こういうふうにしたら問題ありませんとかなど、先ほどの中間評価とも近いですが、結果だけが出るのか、対話の余地があるのかというところはいかがでしょうか、という質問です。

中澤：

ありがとうございます。まず1点目の現状変更とHIAの結果がバッティングした場合ですけれども、実は、各自治体によって現状変更が先か、HIAが先かは千差万別です。三内丸山遺跡の場合は、HIAをやって、世界遺産の観点からも意見をもらったうえで現状変更を出しているケースが多いかというふうに思います。現在、三内丸山遺跡の場合、問題になっているのは、史跡整備のなかで露出遺構を覆うドーム、覆屋というものがありますが、これが随分古くなっていることです。この覆屋を更新するときに、文化庁の史跡部門と協議を進めていくなかで、世界遺産的な観点でも影響評価が必要だろうという指導や助言を受けまして、現在その観点から評価や検討が進められています。とはいえ、なかなかそこから先がまだ進ん



でないというのが現状です。やはり行政ですので、さまざまな事情があります。影響評価の結果をすべて行政側として受け入れられるところがあれば、予算上の問題などを合せて、それができない所もありました。その辺が一番、分業するなかで難しいところであるというのが実感です。

2点目の分析評価の結果で、計画変更が必要となった場合になんらかの条件を付けるか、ということについての質問についてです。これについては、事例がないのでなんとも言えない、想定できないというのが答えになります。

金井：

やってみないと分からないということだということですね。これに関して、鈴木さんから少し補足があるようです。

鈴木：

ありがとうございます。縄文遺跡群の場合は、幸い大きな影響を及ぼすような話はまだ出ていません。実態としては、影響評価の結果を最終的な判決のように出すことは、想定していません。その間に、民間事業であれば事業者もそうですし、公共事業であれば行政のなかでもやりとりをして、最終的に影響がなさそうだとするところまで押さえた形で、影響評価の結論とするケースがほとんどになると思います。当初の段階で影響がありそうだが軽減する策はないのか、その軽減策で本当に影響がないのか。そういった循環的な手法を取って、最終的にはほとんどの事業に影響がないというところに押さえていきます。逆にいうと、影響がどうしても押さえられないというものについては、事業自体を諦めてもらうしかありません。遺産影響評価自体もダイアログということになります。それは、行政と事業者でもそうですし、あるいは国とイコモスとの間でもそうです。「遺産影響評価を出しましたが駄目でした」という、その結果だけではなくて、その間のやり取りがやはり重要なのではないのでしょうか。

金井：

ありがとうございます。ではもう1問。世界遺産の遺産保護における評価の意味に関する質問ですが、これは世界遺産における評価制度とも関わりますが、ご質問があるのでこちらに進みます。実は、同じ質問を今回会場に来られなかった方からも事前にいただいています。まずHIAを考える際に、先ほど言ったことですが、三内丸山遺跡のような遺産の価値をかなりプリミティブというか、歴史資料的な価値にまで落とし込める場合と、もっと包括的な場合とで随分変わってくると思います。HIAを行うときにバッファゾーンというものの取り扱いというのが、核のものの付随的な、モニタリングするためだけの場所なのか、それともバッファゾーンというのはそうではなくて、資産の中核の遺産と一体となる価値を持つものではないのか、という問題があると思います。バッファゾーンがショックアブソーバー的に、鈴木さんの表現を



借りれば、波紋が発生したらその波紋の影響が及ぶ範囲を見るためのウオッチゾーンみたいなものとして捉えた場合でも、開発行為の関係部局にさまざまな立場があるので、やはり反対派と推進派というような意見の違いが当然ながら出てくるだろうと思います。その前に、HIAの評価者の振る舞いについて、正解というか指針のようなものがあるべきではなからうか、という問題提起でありました。この点について、鈴木さんから大きな観点で、また中澤さんから実務者として、何か感じていることがあればご意見をお願いします。

鈴木：

最後の「評価者としての振る舞い」というのはどういうものですか？

金井：

そちらは私が追加した言葉です。要は、反対者と推進者がいた場合に、評価者がそれらの意見を調整する術をもっている必要があるのか、あるいはないのか、といったことです。

鈴木：

まず、バッファゾーンの考え方は、時代によっても移り変わるし、人によっても移り変わる部分があります。2012年ぐらいでしたか、ダボスだったかで会議があって、そのときの共通理解としては、バッファゾーンはあくまで資産に対する影響、ショックであって、バッファゾーンには価値がないという話でした。それから10年たって、先ほどガイダンスの最初の第2章の原則のところの4番にもありましたように、「顕著な普遍的価値にとくに注目しつつ、その他の遺産の価値、あるいは保全の価値というものにも目を向けなければいけない」と書いてあります。この背景としては、世界遺産委員会で承認されたOUVだけが価値なのではなく、OUVではないけれども、ローカルなバリューもあるだろうし、ナショナルなバリューもあるだろうし、プライベートなバリューもあります。そういう考え方がある種の共通理解になっているところで、たとえば先ほど言及しました文化審議会の令和3年3月の第1

次答申のなかでは、バッファゾーンは単に我慢する地域ではない、我慢しますが、その分の恩恵も受けるような資産と一体になって成り立っているような地域だ、ということが述べられています。HIA 評価者としての立ち位置、あるいは振る舞いという点は難しいですね。○か×かというのではなく、あるいは事業が遂行か中止かという二元論でもありません。事業を行ってもいいけれども、こういう形ならできる、ここまで希望されているという形の調整を取ることが多いです。ですから推進側にとっても反対側にとっても、ある種 4 割妥協したけれども 6 割程度は自分の思いが通ったというぐらいを目指して調整をしているような気がします。幸いなことに、100 パーセント絶対にやめなければ駄目という対決は、今のところなかったのではないかと思います。

金 井：

一つ追加ですが、同じ質問のなかで、評価者が行う評価によって不利益が生じる場合に、当然ながら訴訟リスクのようなものがあると想定されますが、それをどうするのか、という質問があります。それは今のようで、要は○か×かではなくて、うまくそういうものが発生しないようにしていくようにしていかなければならないということも含んでいるということでしょうか？

鈴木：

そうですね、究極としては、訴訟になるというリスクはどこまででも除けないでしょう。訴訟になるぐらいまで推進者にとっても、反対者にとっても追い詰める前に何かできることがあるのではないかと私は思っています。

金 井：

ありがとうございます。中澤さん、もし実際にバッファゾーンで運用するなかで、そういう反対論や意見の対立があった場合のご経験がありましたら、ぜひ教えてください。

中 澤：

三内丸山遺跡に限っていうと、今のところバッファゾーンのなかで賛成、反対という開発そのものが計画されたことがありません。なぜなら、三内丸山遺跡のバッファゾーンは住居地域になっていて、基本的には一般個人住宅しか建てられないからです。それがベースになっているので、個人住宅レベルであれば、それほど大きな争いというものが出てくることはないと思っています。結局、問題はバッファゾーンではなくて、バッファゾーンの外なのではないかと思います。そちらのほうが、むしろ反対派、賛成派というような、いろいろと議論が噴出する部分かと思いつながりながらお話を聞いていました。

#### 世界遺産における評価制度の課題と展望

金 井：

ありがとうございます。時間が迫ってきたので、最後の世界



遺産の評価制度の今後についての質問として、1 点だけ、まとめると、HIA を含む評価をする人間のあり方、いま専門家、つまりイコモスや諮問機関に関わる人間が限定されているなかで、もう少しこれを広げていく必要があるのではないかと、行政担当者や実務担当者の関わりも必要ではないかと、というご意見がありました。これについて、まず二神さん、もし何かご意見があればお願いします。

二 神：

ありがとうございます。評価は、デスクレビューについては文化遺産に関してはイコモスから募集があるので、イコモスの会員が恐らく大半ではないかと思います。世界遺産に関わる人たちという意味でいうと、現在サイトマネージャー・フォーラムというものがあって、日本からもサイトマネージャーとして参加されている方がいると思います。自治体で実際にサイトの保全管理に関わっている方の集まりというのが、世界遺産委員会ごとに開催されて、情報交換を行っていると思っています。あとは、NGO にどう関わってもらおうかという議論は、ずいぶん前からありますが、最近また少し盛んになってきているように思います。無形文化遺産保護条約だと、その会合の都度、評価機関が結成されて、12 名で構成されますが、その半分が NGO の方だったりします。このように、制度的には NGO が関わる枠組みができていて、これから世界遺産がどうなるか不明点はありますが、最近、条約の間でのシナジーを重要視していて、違う条約といいながらも、それぞれに影響を与え合っています。無形文化遺産のほうで NGO の役割が高まってきて、これから記載後の案件のモニタリングにも関わってもらおうというような議論にもなっています。そういう流れが世界遺産にも影響してくるかもしれないと思います。

金 井：

ありがとうございます。ただいまの評価者のあり方にくわえて、自治体からすると評価というのは負担が増えてくる面



があります。先ほどの原因者負担で行う場合でも、説得などの必要があります。作業量が増えてくる評価をする人のあり方と実務の人たちの負担とあわせて、何か今後の国によるサポート、助言や財政的支援、とくに原因者負担については縄文遺跡群では自治体で負担しているということでもありましたが、その辺について国として何か展望というものがありましたら、一言いただいて終わりにしたいと思います。いかがでしょうか？

鈴木：

確たる展望はありませんが、参考指針のときに原因者負担の議論としては、やはり開発事業を行いたい人のために公金を使って評価を行うのはおかしいということがありました。たとえば、風力発電を遺産の近くで建てたい業者がいるときに、それを国がやる、国の補助を出すというのはやはり理屈が通らないのではないか、という話がありました。その壁なのか、ハードルなのか、落とし穴なのかをどう超えるかという点はあると思います。

金井：

ありがとうございます。さまざまな課題があるなかで、みなさんの講演のなかでは、対話、ダイアログというものがあります。重要になっていくのではないかと、ということでした。

二神：

最後に少しお願いします。ここで言うっておかないといけな

いかと思いますので、締めようとしたところで申し訳ありません。世界遺産委員会の場で折衝の結果、登録されることの問題の一つは、それがなぜ登録されたかという記録が残らない点だと私は思っています。委員国であれば、登録とした根拠について情報を持っているかもしれませんが、そうでない人にとっては、主張が本当なのか確認する方法がありません。同じような折衝をするにしても、専門家が対話の場を使って行うのであれば、こういう情報を提供しました、こういうやりとりがありましたと全部について記録が残るので、この資産が世界遺産になった理由が分かります。結果としては同じであるかもしれませんが、また、日本のような国が折衝する場合には専門的な立場からこれまでも説明してきたということがありますが、その記録が残るに越したことはないかと思います。対話が制度化されてきたことの意味について、最後まで長々と話して申し訳ありませんが、補足したいと思います。

金井：

ありがとうございました。最後、二神さんにうまくまとめていただきました。ちょうど時間になりました。ディスカッションの時間を5分超過してしまいましたが、これでパネルディスカッションを終了したいと思います。パネリストのみなさま、長時間にわたりありがとうございました。

## 閉会挨拶



友田 正彦（東京文化財研究所 副所長兼文化遺産国際協力センター長）

所長の友田です。本日は、令和5年度世界遺産研究協議会「複雑化する世界遺産をみまもる目」にご参集いただき、ありがとうございます。年末のお忙しいなか、またお寒いなか、多くの方に足をお運びいただきまして、誠にありがとうございます。ご登壇いただいたお三方に加え、残念ながら急用で参加できなかった西さんにも準備をしていただきました。西さんも含めて、あらためて感謝を申し上げたいと思います。とりわけ、鈴木さんは二人分、ディスカッションも含めると、事前に想定していたよりだいぶ仕事が増えてしまったと思います。同情すると同時に、感謝を申し上げたいと思います。

今、いろいろと議論がありましたので、私から特に蒸し返すようなことはしませんが、本日のお話をつうじて、評価制度の変遷であるとか、あるいはHIAをめぐる動きなど、非常にかみ砕いて説明をいただき、私も随分理解が進んだと感じています。その一方で、それを実務、実際の適用に落とし込んでいくうえでは、今後いろいろな課題が出てくるのではないかと非常に強く感じました。推薦のプロセスにしてもしかり、その後の保全のプロセスにしてもしかりですが、それをいかに国内的な制度に落とし込んでいくのかという課題があります。さらに、制度を超えて、実務の中での運用への適用をどのように判断していくのかという部分では、かなり試行錯誤をしていく必要があるのではないかと感じた次第です。HIAの話は、最終的には善意に頼るしかないのではないかと悲観的に思ってしまった部分もあります。とはいえ、本日の発表のなかで鈴木さんが言われたとおり、事例を積み重ねながら、互いに切磋琢磨していく、試行錯誤していくしかありません。先ほど片内調整のノウハウといった話がありましたが、そういうことも含めて、いろいろとケースによって異なる部分が多いことと思います。

例年、この世界遺産研究協議会にご登壇いただく方のお話では、結構うまくいっているケースが取り上げられています。そうしないと最初から紛糾してしまってまとまらないという主催者側の事情も大きい訳ですが、現実には必ずしも順調なケースばかりではないはずで、様々な問題点も含めて横断的に情報共有し、一緒に考えることが非常に重要になってくると思います。そういった意味で、この世界遺産研究協議会を、

悩みを抱える者同士が相談し合える場として、少しでも活用していただければありがたいと思っています。

本日は、いろいろとお話がありましたが、みなさまにはまだ聞き足りないこと、疑問に感じていることがあると思います。この後、情報交換会の場を用意していますので、引き続き登壇者あるいはそれ以外の方々と飲食をしながらお話をさせていただき、さらに今後の交流へとつなげていただければ何よりと思います。

では、これもちまして世界遺産研究協議会を終了します。あらためて、登壇者の方々への拍手をいただきたく思います。ありがとうございました。

令和5年度 世界遺産研究協議会

複雑化する世界遺産をみまもる目  
－作業指針、事前評価そして影響評価－

World Heritage Seminar, FY 2023

The Increasing Complexity of the Eyes Watching over World Heritage:  
Operational Guidelines, Preliminary Assessments, and Impact Assessments

発行日 令和6年3月31日  
編集・発行 独立行政法人 国立文化財機構 東京文化財研究所  
住 所 〒110-8713 東京都台東区上野公園 13-43  
TEL 03-3823-4898  
URL [www.tobunken.go.jp](http://www.tobunken.go.jp)  
E-mail [info@tobunken.go.jp](mailto:info@tobunken.go.jp)





2023



独立行政法人国立文化財機構  
東京文化財研究所