

世界遺産の代表性

七海 由美子

はじめに	2
1. 最上遺産から代表遺産へ	5
2. 遺産概念の拡大と基準化の試み	9
(1) 遺産の不均衡と代表的な一覧表	9
(2) グローバル研究	11
(3) グローバル戦略	12
(4) 自然遺産の取組み	14
(5) 文化遺産と自然遺産の独自性	15
(6) 代表性問題の第一段階まとめ	17
3. 代表性問題の変容	18
(1) グローバル戦略達成の手段	18
(2) 2000年の作業部会	20
(3) ケアンズ決議	22
(4) 戦略目標4Cと履行指針	24
(5) 委員会の代表性	25
(6) 代表性問題の第二段階まとめ	29
おわりに	29
参考文献	31

はじめに¹⁾

世界遺産条約（「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」）は、文化遺産や自然遺産の中で顕著な普遍的価値を有するものを人類全体のための遺産として、国際社会が協力して保護することを目的として、1972年にユネスコ（国際連合教育科学文化機関）で採択された条約である²⁾。ユネスコ諸条約の中でもとりわけ知名度が高く、エジプトのピラミッド、イタリアのローマ、アメリカのグランド・キャニオン、エクアドルのガラパゴス諸島、我が国の京都をはじめ、文化や自然の「世界遺産」は一般にもよく知られたものである³⁾。

発効から約30年を経て、世界遺産条約は締約国180カ国、世界遺産812件（137カ国の物件）を数えるまでに発展した⁴⁾。これら812の遺産の属する地域や内容は実に様々である。現在の遺産に見られる多様性は、条約参加国の増加と遺産概念の発展とともに、人類の多彩な所産を世界遺産に反映させようとなされた努力の結果である。

その多彩さを反映させるための基軸となってきたのが、世界遺産一覧表の「代表性」（仏語の「représentativité」、英語化された語「representativity」）の問題であ

1) 本稿作成にあたり、市原富士夫氏からご助言をいただきました。ここに謹んで感謝の意を表します。尚、本稿は全て筆者個人の見解であり、外務省ならびに世界遺産条約の他関係省庁の公式立場を反映したものではなく、内容の責任は全て筆者に属します。

2) 1975年発効。我が国は1992年に締結。

3) それぞれの正式名称の仮訳と登録年は、「メンフィスとその墓地遺跡ーギーザからダハシュールまでのピラミッド地帯」（1979年登録）、「ローマ歴史地区、ローマ市内で治外法権を持つ教皇領資産とサン・パオロ・フオーリ・レ・ムーラ大聖堂」（1980年）、「グランドキャニオン国立公園」（1979年）、「ガラパゴス諸島」（1978年）、「古都京都の文化財（京都市、宇治市、大津市）」（1994年）。

4) 2006年4月13日現在。

る。世界遺産の内容については、西欧の宗教建築など特定の国や地域や種類に偏っているとの批判が、1970 年以降なされてきたが、それは 1990 年代にかけて先鋭化した。これに対し、条約の中心機関であり世界遺産の保全など様々な課題に取り組む世界遺産委員会は、世界遺産一覧表の不均衡を解消して「代表性のあるもの (representative)」に是正することを、条約実施上の政策目標として掲げてきたのである。

筆者は在ユネスコ日本政府代表部の専門調査員として、我が国が世界遺産委員国となった 2003 年秋より、2006 年 1 月まで世界遺産条約に携わった⁵⁾。そして、世界遺産委員会と関連して他国や事務局との協議に参加し、意思決定過程を観察してきた。その時、代表性の問題が現在の戦略目標の中核として、それなくして世界遺産を語るこのできぬキー・コンセプトの一つとなっていることを知った。

締約国はただ自国の中で重要な物件を推薦しさえすればいいのではない。世界遺産全体の代表性を高めるためバランスに配慮し、自国本位でなく他国と一段と協調した措置を執ることが求められている。そうした措置は強制力がなくあくまで推奨事項ではあるが、例えば、世界遺産を他国より多く保有している国が新規推薦を自粛することも含まれる。このような措置が導入されてきた背景には、世界遺産の数が鰻上りに増えてきた結果、その全体像がこれまで以上に問われてきていること、また、人的財的リソースの限界に対処するために、遺産の新規登録をどう制限しよう配分するのかが問題となってきたことがあった。

同時に筆者は、代表性問題にはそれを厳格に適用することが難しい、奇妙なねじれがあることに気づいた。代表性のある一覧表とは、様々な地域や、様々なカテゴリーの文化遺産や自然遺産を衡平に代表したものであるとの説明がされている。けれども、その名の下に導入された具体的な措置を見てみると、地域単位の取り組みやカテゴリー別の研究は行われてきているが、最近はむしろ、締約国ごとの遺産から見た代表過多と過少の問題への対処が強調されるようになっている。その結果、世

5) 我が国の世界遺産委員国任期は 2007 年秋までの 4 年間。

界遺産の過程には矛盾も生じている。

例えば、2004 年に中国の蘇州で開催された世界遺産委員会は、セントルシアのピトNZ火山群の世界遺産一覧表への記載を決定した⁶⁾。諮問機関はこの物件の価値は地方的なものに止まると評価し、世界遺産としての登録には否定的であったのであるが、委員会は議論の末、その評価を覆してこの遺産に普遍的な価値を認めたのである。技術的審議においては明言されなくとも、この決定がなされたのは、一覧表の代表性向上を名目として遺産未保有国が世界遺産を登録することが暗に奨励されていること、セントルシアがその時点で一つも遺産を有さない国であったこととは無関係ではなかった。委員会の場でこの例を目にした時、代表性問題の設定のされ方が、いかに世界遺産の決定を方向づけるものであるかということを、改めて考えさせられたのである。

本稿は、世界遺産の代表性が「何を」代表するものとして概念化され、ねじれが生じてきたのか、歴史的経緯をふりかえりつつ、問題の性質を明らかにすることを目的としている。以下では、条約における代表性の問題が、大きく分けて二段階の発展を経てきたものとして捉えることを提案し、それぞれの段階の検討を試みるものである。最初の段階は 1980 年代末から 1990 年代を中心として、世界遺産の対象を様々な地域や文化や自然のカテゴリーに拡大しつつ、それらを一覧表の中にバランスよく代表させることが模索された時期である。続いての段階は、1990 年代末から現在にかけてで、ここでは世界遺産の代表性の主眼が、それまでの遺産のカテゴリーを基準としたものから、締約国を単位とした世界遺産数に移行しており、そのバランス達成のための標準化の努力によって特徴づけられる。

ただし、これらの変化は断絶したものではない。最初の段階での問題設定に基づいた努力は、現在も継続されている。けれども、代表性の解釈にもたらされた質的な変化は、全体としてみれば、世界遺産の質をも揺るがし得る、パラダイム・シフ

6) 「ピトNZ・マネジメントエリア」(セントルシア、2004 年)。

トともいうべきものであったと筆者は考える。本稿後半では、この質的な変化がさらに、世界遺産条約の民主化とも言うべき世界遺産委員会の変革を伴っていたことを指摘し、今後のさらなる研究の可能性を示唆して結びたいと思う。

1. 最上遺産から代表遺産へ

世界遺産条約は、中心的機関である世界遺産委員会（「世界の文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会」）を通じて締約国が世界遺産の国際標準化に積極的に関わる体制が特徴的である。委員会は締約国会議（全締約国で構成、隔年開催）によって選出される締約国の代表 21 カ国によって構成されている。条約事務局である世界遺産センター、及び諮問機関であるイコモス（国際記念物遺跡会議）、IUCN（国際自然保護連合）、イクロム（文化財の保存文化財の修復の研究のための国際センター）等の補助を受けつつ、「世界遺産一覧表」を作成・更新するほか、その保存に必要な措置や、国際援助の要請に係る決定等を行う。委員会が決定した条約実施のための規定の詳細は「世界遺産条約履行のための作業指針」（以下「履行指針」）としてまとめられ、必要に応じて改訂されている。

委員会の決定とそれを成文化した履行指針を中心とする実施制度は、世界遺産が抱える様々な問題に対処し、概念の変化や発展を条約体制に取り入れることを可能にしてきた。その結果、世界遺産保全のためのよりよい基準づくりや国際協力の工夫、文化と自然の複合遺産や「文化的景観」という新しいカテゴリーや、複数国が一つの物件を共同で推薦する革新的な制度などを生み出してきた。この柔軟性こそが本条約発展の土台となるとともに、時代が変わっても条約が意義を保ち続けることを可能にしてきたといえよう。代表性の問題のあり方が、締約国の関心とともに変化してきた下地は、こうした制度の性格にある。

条約の定める一覧表への世界遺産の記載には、まず、締約国が自国の領域内に存在し「顕著な普遍的価値」（outstanding universal value）を有すると思われる文化遺産又は自然遺産の目録（「暫定一覧表」）を委員会に提出する。各国がその目録か

ら推薦し、適切な国内保護措置の下にあるもののうち、世界遺産委員会が顕著な普遍的価値があると認めたものは、世界遺産として世界遺産一覧表に記載される。それらは文化と自然遺産併せて 10 ある基準のいずれかを満たすとともに、「真正性」(authenticity) 及び / 又は「統合性」(integrity) の基準を満たさなければならない⁷⁾。

7) 10 の基準とは、1. 人間の創造的才能を表す傑作である、2. 建築、科学技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展に重要な影響を与えた、ある期間にわたる価値観の交流又はある文化圏内での価値観の交流を示すものである、3. 現存するか消滅しているかにかかわらず、ある文化的伝統又は文明の存在を伝承する物証として無二の存在（少なくとも希有な存在）である、4. 歴史上の重要な段階を物語る建築物、その集合体、科学技術の集合体、あるいは景観を代表する顕著な見本である、5. ある一つの文化（又は複数の文化）を特徴づけるような伝統的居住形態若しくは陸上・海上の土地利用形態を代表する顕著な見本である、又は、人類と環境とのふれあいを代表する顕著な見本である（特に不可逆的な変化によりその存続が危ぶまれているもの）、6. 顕著な普遍的価値を有する出来事（行事）、生きた伝統、思想、信仰、芸術的作品、あるいは文学的作品と直接又は実質的関連がある（この基準は他の基準とあわせて用いられることが望ましい）、7. 最上級の自然現象、又は、類まれな自然美・美的価値を有する地域を包含する、8. 生命進化の記録や、地形形成における重要な進行中の地質学的過程、あるいは重要な地形学的又は自然地理学的特徴といった、地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な見本である、9. 陸上・淡水域・沿岸・海洋の生態系や動植物群集の進化、発展において、重要な進行中の生態学的過程又は生物学的過程を代表する顕著な見本である、10. 学術上又は保全上顕著な普遍的価値を有する絶滅のおそれのある種の生息地など、生物多様性の生息域内保全にとって最も重要な自然の生息地を包含する（「履行指針」[2005 年版]、パラグラフ 77）。

世界遺産を国際社会による保護対象として限定するため、1972年の条約起草の政府間会合において導入された語が、「顕著な普遍的価値」（以下「OUV」）である。OUVは、国内や各地域の遺産と、条約が国際的保護の対象とする「世界遺産」とを区別する根拠となるもので、まさに世界遺産条約のコアとなる概念である⁸⁾。履行指針の最新版（2005年2月に改訂）は、OUVを「国家間の境界を超越し、人類全体にとって現代及び将来世代に共通した重要性をもつような、傑出した文化的意義、及び/又は、自然的な価値」であると定義している⁹⁾。

8) 遺産とは本来的には、地域で或いは国レベルで価値付けされているものである。世界遺産条約は地域的な遺産を国際的な遺産へと転換する価値を付与する、国際標準化の仕組みを提供している。さらには、過去には各国でばらばらだったが相關する遺産の捉え方や手続を、世界遺産として国際的に統一し規格づけている。各国は条約を締結することによって、その規範を受け入れることと引き換えに、自国の遺産を国際的な価値を付与する手段を手に入れる（Titchen 1995:8, Turtinen, *mimea*）。

また、世界遺産条約は、国際社会にとって特に重要と認識される遺産についての啓発と、財的・人的資源の効果的活用のために、国際協力の対象は少数に限定されるべきであるという認識から出発した。履行指針の初版では、世界遺産一覧表の一般原則として、条約は「重要な資産や地域のすべてを保護することを意図したのではなく、それらのうち国際的見地から見て最も顕著なものを選びすぐったものの一覧表のためのもの」であることを明記している。履行指針は度々改訂されたが、「国際的見地から見て最も顕著なものを選びすぐりの一覧表」という表現は、履行指針の最新版（2005年）まで保たれている（「履行方針」（2005年版）、パラグラフ 52）。

世界遺産条約が地域ではなく国際的価値を持つ特別の遺産を保護する枠組みであることは、1972年、ユネスコ総会において条約と同時に採択された「文化遺産及び自然遺産の国内保護に関する勧告」と対比しても明確である。「勧告」は国内の文化遺産や自然遺産について、国内物件の遺産は各国が保護するという原則の上に立ち、その保護のための方策などを規定している（ユネスコで作成される様々な「勧告」は、ユネスコの所掌分野における事柄について、加盟国がその国の政策に反映させていくべき原則や指針を盛り込んだものである）。

9) *“Outstanding universal value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole. The Committee defines the criteria for the inscription of properties on the World Heritage List” (Operational Guidelines, 2005, paragraph 49 強調筆者)。*

何をもって国家間の境界を超越しているとし、何をもって傑出しているとするのか、そこに明示的な基準は設けられていない¹⁰⁾。けれども、OUV の基準に文字として明示化できない部分があることは、逆に言えば、世界遺産のあり方や概念の発展を一覧表に反映させる幅があるということでもある。

カナダの世界遺産専門家で現世界遺産委員を務めるカメロン (Christina Cameron) は、世界遺産条約における OUV の取扱いを振り返り、その変遷を「最上の最上の遺産」(the best of the best) から「最上を代表する遺産」(representative of the best) への不可逆的な流れとしてとらえた¹¹⁾。ここで、カメロンの言う「最上の最上の遺産」を「最上遺産」、「最上を代表する遺産」を「代表遺産」とすれば、最上遺産は世界に一つしかない独自性をもった遺産を、代表遺産はある資産のタイプを代表する複数の遺産の一つを意味する。発効後、最初の 5 年で登録された遺産は、ピラミッドやガラパゴス諸島といった、それが属する文化を超えて世界中で知名度が高く、誰もが普遍的で卓越していると認めるような物件が多数を占めていた。これをカメロンは「偶像的な遺産」と呼ぶ。こうした遺産の審議に当たっては、委員会や諮問機関の間で OUV の有無に疑問を付す必要はあまりなかった。けれども、そうした遺産が一通り登録されると、焦点は代表遺産に移り、新しいカテゴリーの遺産も推薦さ

10) OUV の語が何を意味するのかは必ずしも合意がなく、条文では定義しないと決められた経緯がある。OUV の基準は条約発効後、時々に見直されてきたが、その設定の難しさは 1977 年第 1 回世界遺産委員会にて、世界遺産の基準を検討した際にも指摘されている。文化遺産についてイコモスは、「世界中の文化財に適用できる基準の作成や、概念を普遍的な規模で意味の通じるように翻訳することは困難」であるとコメントしている。また、自然遺産についても基準の設定は単純ではなかった。第 1 回会合では、自然遺産の基準案について「代表的な例」から「顕著な例」に改定されたが、ある委員は「最高の、最大の、といった最上級に重点が置かれすぎている」と批判した。この会合においてはまた、どの遺産が OUV を有するに値するといった例示をすることは不適当との結論になった (CC-77/CONF.001/9)。条約の制度上、遺産の OUV はまず、締約国がその推薦過程において提示するものであるが、現在は OUV の一つの裏づけとして、類似分野の遺産についての国際的な比較研究が課せられている。

11) WHC-05/29.COM/INF.9B, 1-7 頁。

れるようになった。そこで OUV の基準が改めて問題となるのである¹²⁾。

世界遺産の代表性とは、諸地域や諸文化を代表するように世界遺産を広げていく中で、世界遺産委員会において問題設定されていくが、それは普遍性、とりわけ OUV の基準と適用についての問いかけでもあった。

2. 遺産概念の拡大と基準化の試み

(1) 遺産の不均衡と代表性のある一覧表

1980 年代以降、世界遺産条約は起草当時には予想しなかったような飛躍的發展を遂げた。その背景には、この条約による危機に瀕した遺産の救済という国際連帯主義や、自然と文化の多様性の謳歌が、東西ブロックの冷戦時代にあっても政治的軌轢を超えて、各国に受け入れられやすいものであったことがある。また、締約国数や世界遺産の全体数の伸びとともに、世界遺産保護のための専門家集団や観光など関連人口も増大した。世界遺産の知名度が向上すると、遺産はそれを有する国、また地元の人々にとっての誇りとなった¹³⁾。さらに、世界遺産を目印として世界中の人々が訪れることから、世界遺産の観光資源としての重要性は非常に大きくなった。それ故、地元の遺産に世界遺産の名を冠したいという政治的欲求から、多くの国が世界遺産としての登録を目的に条約に加入した。

そうした象徴的価値の獲得要求の高まりの中で世界遺産は拡大していくが、世界

12) ただし、最初から世界遺産がすべて、最高価値や稀少価値に根ざした「最上遺産」であったわけではない。履行指針の初版では、「普遍性」の定義について、文化遺産については「資産が一部を構成する文化の非常に代表的なもの」であると注記している“The definition of ‘universal’ in the phrase ‘outstanding universal value’ requires comment.(…)As far as cultural property is concerned, the term ‘universal’ must be interpreted as referring to a property which is highly representative of the culture of which it forms part”（「履行指針（1977 年版）」、パラグラフ 6）。尚、この注は履行指針の 1980 年版では削除された（WHC-05/29COM/INF.9A, 3 頁、脚注）。

13) Turinen, *mimeo*. 参照。

遺産の分布は全体として不均衡であるという批判も強まった。条約の初期の段階から、締約国や専門家は、世界遺産の一覧表の作成にあたっては十分地域や文化のバランス、また自然遺産と文化遺産のバランスに配慮すべきであるとしてきた。けれども、衡平性を確保するための具体的な措置は特に設けられなかった。締約国の推薦に基づいて世界遺産を認定してきた結果、文化遺産については遺跡や西欧の宗教建築が、自然遺産については広大で人為的影響の少ない自然保護区が、また自然遺産に比べて文化遺産の数が多く登録された。世界遺産がある地域や種類に集中したのは、条約がもともと、こうした遺産を保護の対象として念頭に作成されたことに由来する¹⁴⁾。

けれども、1980年代には、締約国数と世界遺産の登録件数の上昇とともに、条約が当初想定していたものとは異質の遺産が推薦されるようになる。これらをどう世界遺産として認め、どう OUV を適用するべきなのかが問われるようになった。その象徴的な例が、1987 年、英国が推薦した「ニュー・ラナーク」の産業遺産であった。産業遺産という新しい種類の資産を、果たして世界遺産として認めるかどうかで、委員会で OUV の解釈をめぐる議論がおこった¹⁵⁾。そうしたことに鑑みて、1988 年の第 12 回委員会（ブラジル・ブラジリア）では、国際的視野で地域、年代、宗教等のカテゴリーなど多角的な視点から世界遺産を特定していくための「グローバル研究」が提案された。

3 年後の 1991 年、第 15 回委員会（チュニジア・カルタゴ）はイコモスに「グローバル研究」の枠組を提案することを要請する。グローバル研究は文化遺産の視点から、拡大する遺産概念を定義づけ、世界遺産のカテゴリーや属する地域を広げるための足がかりとなるものであった。

14) 経緯の詳細は、Titchen (1995) 参照。

15) 「ニューラナーク」はその年の審議で結論が出ず、翌年に持ち越された上で登録に至った (WHC-05/29.COM/INF.9B, 3 頁)。

(2) グローバル研究

グローバル研究についての 1991 年の委員会決定を受け、イコモスはそれまで散発的に行われてきた比較研究を、「地域」、「文化の型」、「歴史年代」に沿ってまとめつつ、複数の軸からなる枠組を作成した。地域はマグレブ諸国やスカンディナヴィア諸国など、文化の型は仏教建築や産業遺産、歴史年代はギリシャやローマやビザンティン時代などを例にして、各々のカテゴリーにおける「最も重要で代表的な例」を特定しようと試みたのである¹⁶⁾。

ここで用いられた枠組みは、体系的というよりは断片的なものではあったが、「グローバル研究」の名で行われた文化遺産の比較研究は、地域ごと、文化ごと、年代ごとに代表となる遺産があるべきであるという考え方を形にした¹⁷⁾。

続いて条約 20 周年を迎えた 1992 年、第 16 回世界遺産委員会（米・サンタフェ）は「世界遺産戦略計画」を策定した。それは世界遺産の水準の低下を危惧する声や、欧州偏重主義に対する不満を背景としたもので、世界遺産一覧表を「代表性があり、衡平で、信用性のある」ものにしていくための、戦略的な指針として打出されたものであった¹⁸⁾。「信頼性のある世界遺産一覧表とは代表性のあるものでなければなら

16) ICOMOS, 1992, *mimeo*.

17) けれども、興味深いことに、イコモスはグローバル研究の報告の中で、将来の問題を予見するかのように、世界遺産の区分のさらなる細分化に警告を発している。カテゴリーを細分化すればするほど、普遍的価値と相容れなくなるため、区分は大まかにしておく必要がある、と指摘している。“ (…) Whatever system is adopted, there will inevitably be lacunae and areas of overlap and duplication. For this reason the boundaries should be drawn broadly rather than narrowly: a profusion of categories might paradoxically result in more rather than fewer problems of demarcation. Any temptation to introduce a multiplicity of sub-categories should be resisted, since this would militate against the concept of ‘universal value’ enshrined in the Convention” (ICOMOS, 1992, *mimeo* : III [1]) . しかし、この警告に拘らず、委員会はその後、カテゴリーをさらに細分化した分析を各諮問機関に要求していくことになる。

18) Titchen, *op.cit.*, 108 頁 .

ない」との見解は、これ以降、委員会で根を下ろし始める。

代表性のある一覧表が、世界遺産条約の政策目標として掲げられると、それを支える体系的な方法論が求められた。1993年にはイコモスの専門家会合が開かれたが、概念と手法について合意に至らず、第17回委員会（コロンビア・カルタヘナ）はイコモスに継続努力を要請した¹⁹⁾。

（3）グローバル戦略

1994年6月、世界遺産センターとイコモスは、代表性のある一覧表について概念的な枠組み、手法、共通目標を打ち立てるための専門家会合を開いた。会議はまず、文化遺産は深刻な不均衡にあるという認識から出発する。そして、文化遺産に関する学術的な見識が、過去20年の間に「記念物」的な見解と決別し、世界の諸文化の物質的な形跡に関する「はるかに人類学的でグローバルな概念」へと変化していることを確認した。方法論としては、それまでのグローバル研究で用いられた地域や年代やカテゴリーの軸を発展させ、「より人類学的で多角的な」アプローチによる「グローバル戦略」を推進することが勧告として採択された²⁰⁾。

この会議は「代表性のある一覧表」という目標に、概念的なバックボーンをもたらした。条文で「記念物」、「建造物群」、「遺跡」と定義される文化遺産の解釈を、人間の所産の様々な物質的表現形へと広げ、世界遺産に反映させていくことを可能にしたのである。このことは、「生きた文化」や「人間と環境の相互作用」などを代表する資産を世界遺産としていく、新しい流れを確かなものにした。

この専門家会合の報告は、同年の1994年、第18回委員会（タイ・プーケット）において、「より衡平で代表性があり信頼性のある世界遺産一覧表のためのグローバル戦略」（以下「グローバル戦略」）として採択された。それは、グローバル研究を発展させ、文化遺産の概念を意識的に広げ、不足を特定し補うことを世界遺産の戦

19) WHC-94/CONF.001/10, 53 頁。

20) *Ibid.*, 54 頁。

略として位置づける、委員会としての正式な決定であり、新たに幅広い種類の文化遺産を特定するための具体的な試みに道を開いた²¹⁾。

イコモスはグローバル戦略の枠組みの中で、文化遺産の不均衡について地域別・カテゴリー別に分析を進めた²²⁾。その結果、地域別では欧州、ラテン・アメリカの先史文明、中国・インドの遺産が代表過多である一方、サブサハラ、中央アジア、カリブ海、オセアニア地域の遺産が代表過少であるとした。カテゴリー別では、歴史都市や歴史地区、キリスト教関連の遺跡や記念物が過多であるとした。歴史都市・地区は文化遺産の 25% に上り、うち 60 パーセントは欧州に、25% はラテン・アメリカに存在する。キリスト教関連の遺跡や記念物は 80 件あり、殆どが欧州に集中している。考古学遺跡は 140 件あり、うち 40 件以上はエジプト、ギリシャ、ローマの古典地中海文明に属するものであるとした。

このようにイコモスは、既存の世界遺産の不均衡について、地域とカテゴリーの観点から明らかにする一方、新しいカテゴリーとして特定された産業遺産、運河・橋・鉄道関連の遺産及び 20 世紀の遺産を、代表過少な遺産の例として挙げ、推薦登録に向けて努力することが好ましいとした²³⁾。これをもとに各地で新たに潜在的世界遺産の特定の努力が行われた²⁴⁾。

この流れにおいて、1992 年の第 16 回委員会では、文化遺産の新しいカテゴリー

21) *Ibid.*, 55 頁。

22) ICOMOS, “Proposals for achieving a more representative sample of the cultural heritage on the World Heritage List”.

23) *Ibid.*

24) その成果の一例として、「センメリング鉄道」(オーストリア、1998 年)、「ダーズリン・ヒマラヤ鉄道」(インド、1999 年)、「ダーウエント峡谷の工場群」(英、2001 年)など。

として「文化的景観」の概念が履行指針に導入されていた²⁵⁾。1994年には我が国のイニシアティブで、文化遺産の真正性（オーセンティシティ）に関する専門家会合が奈良で開かれ、それまで欧州に偏向していた文化遺産の価値評価の概念を転換することに貢献した²⁶⁾。また、同年にはスペインにて巡礼の道などの文化の「道」の遺産に関する会議が、1995年にはオーストラリアにて文化的景観に関する会議、フィリピンにて「稲作と棚田」に関する会議などが開催されている。これらの一連の専門家会合の結論をもとに、フィリピンの「コルディレラの棚田」（1995年）など、新たな遺産が登録された。

（４）自然遺産の取組み

以上のように、グローバル戦略では、主に文化遺産について世界遺産のあり方を見直したものであった。一方、自然遺産についても「より衡平で代表的で信頼性のある世界遺産一覧表」をめざし、文化遺産同様に分析と研究をすべきであるとの指摘がなされた。また、自然遺産の OUV 基準のコアとなる統合性について、文化遺産の真正性と同様に検討すべきであるとの意見も出され、例えば、1996年にフランスで開催された OUV に関する専門家会合等で、統合性の問題が検討されている。そうした機運の中で、Udvardy の提唱した生物地理体系による分類や他の国際分類体系の自然遺産への適用や、湿原、海洋保護地区、山地、北方森林、地質・地形学上等

25) 「文化的景観」とは、条約第 1 条の「自然と人間との共同作品」に相当するもので、「人間社会又は人間の居住地が、自然環境による物理的制約の中で、社会的、経済的、文化的な内外の力に継続的に影響されながら、どのような進化をたどってきたのかを例証するもの」と定義される（「履行指針」[2005 年版]、パラグラフ 47）。

26) 会議で採択された「真正性に関する奈良文書」は、文化や遺産の多様性を想起しつつ、文化遺産の価値の根本となる真正性について、遺産の質や文化的文脈に沿って広範な要素を考慮しつつ判断すべきであるとの原則を明示化し、それ以降、文化遺産の評価に不可欠な参照文書として位置づけられている。

をテーマとして、自然遺産の世界的な比較研究が行われた²⁷⁾。これらの比較研究に基づき、まだ十分に代表されていないカテゴリーに属する資産を各国が世界遺産として推薦できるよう、開発途上国でのキャパシティ・ビルディング（以下、「能力構築支援」）等も行われた。

（５）文化遺産と自然遺産の独自性

カテゴリー別研究等を通じた世界遺産の代表性向上の試みは、文化遺産と自然遺産で相互に影響を与えつつ、文化的景観のように、文化と自然のつながりを有機的にとらえて、世界遺産として概念化する工夫も生んだ。しかし、総体的に見れば、この試みは文化と自然それぞれ独自のペースで進められ、その結果、それぞれ遺産の考え方はかなり対照的なものに発展していく。このことは、2004年の第28回委員会（中国・蘇州）で明らかな問題として表出した。2000年の第24回委員会（豪州・ケアンズ）は、諮問機関であるイコモスとIUCNに、世界遺産の代表性について、地域、年代やテーマ等のカテゴリー別に世界遺産一覧表と暫定一覧表を分析するよう求めているが、これらの報告書が2004年の蘇州での委員会に提出されたのである。

両機関が報告書の中で示した世界遺産像について、やや誇張して対比してみると、IUCNは選りすぐりで至高の物件のみを記載する閉じた一覧表を、イコモスは文化多様性を反映して無限に存在する文化遺産の開いた一覧表を、あるべき世界遺産像として提示したのであった。

まず、IUCNは、世界遺産一覧表の検証の鍵はOUVであり、基準の厳格な適用こそが一覧表を信頼性のあるものにするのだとした。もともと世界遺産一覧表は地球上の生態系やハビタット（動植物の生息環境）の代表性を確保することを意図したものではない。自然・複合遺産の一覧表は250から300で限界に達する。また、自然遺産は関連分野の他の国際約束等と相互補完的に捉えるべきであり、その中で世

27) WHC-04/28.COM/INF.13B, WHC-05/29.COM/INF.9B. 参照。

界遺産は最上の価値をもつものとして、譬えればピラミッドの頂点に位置づけられる²⁸⁾。

イコモスは、文化遺産の現状は望ましい全体像から欠けている部分が多いとの認識に立った。文化遺産という概念は 30 年の間に大きく広がり、文化的景観、文化の道、技術・農業遺産、近代遺産、無形の側面など、新しい概念が統合されてきた。世界遺産一覧表は大きくなったが、地域やカテゴリー別に見れば偏りがある。今後は OUV を有する文化遺産でまだ十分に記載されていないものの「隙間を埋め」ていくべきである。また、文化遺産は断片的で、多様で無数なのであって、一つの分類体系を設定するのは適切ではない²⁹⁾。

これらの報告に表れた文化遺産と自然遺産のアプローチの差異は、一方ではグローバル戦略における代表性向上の努力が特に文化遺産の分野で進み、OUV を局地的な文脈から捉えなおす試みがなされてきたこと、他方で自然遺産においては、最上遺産を念頭に規定された OUV の基準が比較的安定性を持ち続けたという歴史的経緯を反映している³⁰⁾。これは、グローバル研究以降の代表遺産特定の努力について、文化遺産と自然遺産で整合性のある OUV の適用が可能であるのかという観点から、

28) WHC-04/28.COM/INF.13B:15 頁。報告書は結論として、自然・複合遺産は比較的バランスよく配分されているとした上で、自然遺産で多い種類（山、湿潤熱帯林、熱帯乾燥森林、島の混合システム）、十分カバーされていない種類（熱帯草原・サバンナ、湖沼システム、ツンドラと北・南極システム、温帯草原、冷冬砂漠）を特定した。さらに、今後の登録において優先が望まれる 20 のハビタットを例示した。尚、暫定一覧表については未整備の国や、国際的な視野にたった比較研究に基づかぬ物件掲載があり、（地球規模の）比較研究のベースとして使用するの是不適当であるとした。

29) WHC-04/28.COM/INF.13A, 6-7, 39 頁。

30) さらに、国際的価値付けと保護の面で、自然遺産では国際約束や事業が複数存在するのに対し、文化遺産では無形文化遺産保護条約（2003 年）を除き、世界遺産条約唯一のものであることにも起因している。

委員会に問題の再考を余儀なくしている³¹⁾。

(6) 代表性問題の第一段階まとめ

世界遺産の代表性は、1980年代末から1990年代を中心に、世界遺産の概念の広がりや締約国数の増加を背景として、世界遺産の不均衡を是正するため、世界遺産のあるべき全体像として問題が設定された。それは、まず、グローバル研究と名付けられたテーマ研究による、文化遺産のカテゴリーから見た、世界遺産の不均衡の検討から始まった。続いて、グローバル戦略では、世界遺産を人類学的な文化の概念に裏打ちされる、新しい有機的解釈で捉えることを、委員会として決定し、その解釈のもとで新たな遺産を特定していくことを、条約の政策目標として掲げた。それは世界遺産の概念的広がりを条約に取り込み、世界遺産一覧表に世界各地の様々な遺産を記載することを可能にした。その取り組みは、自然遺産に比べて文化遺産の分野で顕著なものであったことから、文化遺産と自然遺産の間でその結果にばらつきも生まれている。世界遺産概念の拡大を条約の仕組の中で基準化することによって、世界遺産の代表性を高めようとする努力は、問題や矛盾を抱えつつも、現在までグローバル戦略の中核をなしている。

31) 第28回委員会では委員からこれらの報告書に関し、文化遺産と自然遺産の間で異なる基準が用いられて評価がされているのではとの懸念が表明された。その年の評価書（各国から提出された推薦書について、諮問機関が専門技術的観点から評価したもの）が自然遺産についてより厳しい結果であったこと、また、推薦案件の審議でOUVの適用に統一性を欠いたとの意見が出されたことからさらに強まった。そこで、2005年4月に、OUVの概念に関する専門家会合をロシア・カザンにて開催した。しかし、2005年第29回世界遺産委員会（南ア・ダーバン）では、カザン会合は履行指針の最新版にあるOUVの定義を追認するに留まり、新しい方向性は見出せなかったとする見方が一般的であった。OUVについては引き続き、2006年7月にリトアニアで開催される第30回世界遺産委員会で検討される予定である。

3. 代表性問題の変容

(1) グローバル戦略達成の手段

さらに、1990年代末には、世界遺産の代表性を遺産の種類よりも、それが属する地域やさらには国の視点から捉えなおそうとする機運が高まっていた。

1998年、京都で開催された第22回委員会では、グローバル戦略達成のための現状が審議された。そのとき議長を務めた松浦ユネスコ現事務局長（当時我が国駐仏大使）は、冒頭のスピーチで代表性問題について触れ、世界遺産の数の地域的不均衡の問題に取組み、特に代表過少の地域に注意を向けるべきである、と強調している³²⁾。

この会合では、グローバル戦略について、地域のアクション・プランの視点から、遺産の不均衡の問題が検討された。例えば、アフリカ地域については遺産数の少なさ、保全や財的・人的資源不足の問題などが指摘され、グローバル戦略と現状とのギャップが浮き彫りになった³³⁾。グローバル戦略のレビューを通じ、締約国は、依然として一部の国が登録遺産を増やし続けており、全体として遺産の不均衡は改善していないとの認識を深めた。

そうした状況の中、1999年の第12回締約国会議（全締約国が参加）では、グローバル戦略の目標実現に向けて、「代表性のある世界遺産一覧表を確保するための手段・方法」に関する決議が採択される³⁴⁾。この決議は、「全ての地域の文化と生態系の多様性を反映した世界遺産の代表性の向上」のためとして、世界遺産条約の主体者（締約国、委員会、諮問機関、事務局、ドナー等）を特定し、それぞれが遂行すべき措置を掲げた。これは、国ごとの世界遺産の数の不均衡是正を念頭に置いた具

32) WHC-98/CONF.203/18, Annex II-6.

33) *Ibid.*, 2, 36-37 頁。

34) <http://whc.unesco.org/archive/12GA99-res.htm> (2006年4月13日現在)。

体的措置を設定したもので、これまでの代表性のアプローチからの転換を意味していた。

まず、全締約国に対して、世界遺産の代表性を高めるための保護措置を執ること、暫定一覧表の記載物件について地域とテーマ（カテゴリー）別に再検討すること、新たな暫定一覧表の作成には OUV の有無の評価を厳密に考慮すること、また、地域内で暫定一覧表の内容を調整することを求めた。

締約国についてはさらに、遺産の代表過多国（多数保有国）と代表過少国（少数保有国）及び非代表国（未保有国）とに分け、それぞれのカテゴリーの国が取るべき措置を明示した。代表過多国には、推薦と推薦の間に自主的に時間間隔を置く一種のまびき推薦や、代表過少カテゴリーの物件のみを推薦、或いは全体の代表性を考慮して全く推薦しない等の自粛措置を求めた。また、代表過少国が成功裏に遺産を推薦・登録するための、地域内での協力を推奨した。他方、代表過少国に対しては、暫定一覧表の整備、二国間・多国間での技術協力を積極的に受けて、遺産の推薦・登録に向けて努力すること、また（一覧表への登録可否を決定する）世界遺産委員会に出席して十分研究することを促した。

さらに、締約国以外の主体者については、まず、諮問機関にはテーマ（カテゴリー）別の研究・分類の推進と遺産過少国への能力構築支援を、次に世界遺産委員会には行動目標の遂行とそれに沿った世界遺産基金の使用を、そして、条約事務局である世界遺産センターには諮問機関と協力しつつ過少国支援、及び行動計画に沿った人的資源投入を求めた。また、ドナーに対しては、代表性向上に配慮した援助を呼びかけた。

以上のように、この決議を以って代表性問題は新局面を迎えたことになる。決議は表面的には、世界遺産の代表性を「全ての地域の文化と生態系の多様性を反映した」と説明している。その上で、複数国で構成される地域内で、各国の暫定一覧表を用いた推薦予定物件の調整といったことも提案している³⁵⁾。しかし、新たに打ち

35) 類似遺産の重複の回避や統合、代表過少のカテゴリーの遺産の特定努力などが念頭に置かれたものである。

出された方針で特に目を引くのは、代表性を国ごとの遺産数の問題として性格づけた上での対処法であった。このことは決議の前文に、「締約国の 3 分の 2 が遺産を 3 つ未満しか保有していない」として、ある国には登録遺産が多数あり、ある国には少数或いは皆無という、国ごとの遺産数の違いを問題にしていることから明らかである。さらに、遺産数から締約国を代表過多国と代表過少国とに二分し、それぞれが執るべき具体的措置を明示している。このように、この決議を分岐点として、代表性の問題意識は、カテゴリー別の遺産配分を検討する視点から、国ごとの遺産数の比較へと重点を移行させたのである。

(2) 2000 年の作業部会

ひとたび締約国別の遺産数が、代表性問題の中心的課題として公式に言明されると、今度はそれを是正するための措置を導入し、原則として明文化する動きが加速した。第 12 回締約国会議では、決議採択と同時に、その実効性を高める手段を検討するための作業部会が設立されていた。作業部会は翌年 2000 年に計 4 回開催され、4 つの項目を委員会への勧告としてまとめた³⁶⁾。

1 つは、暫定一覧表を世界遺産の代表性を高めるための「計画ツール」として位置づけること。暫定一覧表とは各国からの世界遺産推薦への前段階のものであり、世界遺産の代表性是正には、まず暫定一覧表の記載物件全体を分析して、世界遺産の将来像を予測する必要があるというものである。この考え方にたち、イコモスと IUCN は暫定一覧表をもとに年代、地域、テーマ（カテゴリー）別の分析を推進すべきとした³⁷⁾。

36) 同作業部会は正式には 12 カ国で構成され、事務局と諮問機関が出席したほか、各国代表部からオブザーバーが多数参加した。参加者によれば、ユネスコで開かれる会議の常で、これらのオブザーバーにも発言が許された。

37) 世界遺産一覧表を代表的なものに是正するために暫定一覧表を検討することは、実は 1992 年にイコモスがグローバル研究において提案したものである (ICOMOS, 1992, *mimeo.*, 1 頁)。

2つ目は、毎年の推薦物件の全体審議数の上限、及び審議対象の優先順位を設定すること。毎年の審議案件数の上限を設けた理由は、委員会の時間的制約と事務局や諮問機関の作業能力の限界点に達し、現状を改善する必要があったためである。審査の優先順位は、一覧表の不均衡是正と代表性向上を理由として、次の順に定めた。

1. 危機遺産、2. 世界遺産一覧表に代表されていない締約国（つまり遺産未保有国）、3. 代表過少の締約国（遺産少数保有国）、4. 代表過少の地域、5. 代表過少のカテゴリー一、6. 推薦自粛を実施した国が時間間隔をおいて推薦した物件³⁸⁾。

勧告の3つ目の要素は、締約国が推薦の際に参考にすべき、自己採点表である。代表過多・過少につき自主的に点数をつけ、それによって取るべき行動を自らが判断するというものであった。

最後に4番目は、代表過少地域における能力構築支援に関するものであった。

以上のように、作業部会の勧告は、地域やカテゴリーのバランスという視点を維持しながらも、代表過少国を優遇する具体的措置を通じて、代表性を各国遺産の数の問題とする先の決議内容の実体化を図ろうとするものであった。これらの措置は、2000年の第24回世界遺産委員会（豪州・ケアンズ）において、修正を経て正式に採択され、条約の履行に組入れられることになる。

38) ただし、ここでは何をもちて代表過少のカテゴリーとするのか、定義されておらず、その適用上の難点は今日まで解決されていない。

(3) ケアンズ決議

世界遺産一覧表の代表性を高めること目的とした一連の「ケアンズ決議」は、その主な措置として、推薦上限と審査優先順位の設定が挙げられる。推薦上限は、それまで無制限であった推薦を、1年につき各国1件に制限したものである（後に2件）³⁹⁾。それ以前には、我が国も1993年には「法隆寺地域の仏教建造物」、「姫路城」、「白神山地」、「屋久島」の4件、1996年には「原爆ドーム」及び「厳島神社」の2件を世界遺産として登録している。イタリアにいたっては1997年には、「ポンペイ、エルコラーノおよびトッレ・アヌンツィアータの遺跡地域」を始めとして、実に10件もの遺産を登録している⁴⁰⁾。このような状況下では、同時に複数の推薦書を出す能力のある国と、要求される水準の推薦書の作成さえ困難な国との間で、遺産数の開きがさらに広がるのは当然であった。

次に、毎年の審査の全体上限を、暫定措置として、30件までとした。これは、推薦件数の上昇に伴う事務局や諮問機関作業量が増大への対処、並びに、委員会での推薦書審議の質を確保するための処置であった⁴¹⁾。ケアンズで設定された年間30件

39) 脚注42参照。

40) アルファベット順に、「18th-Century Royal Palace at Caserta with the Park, the Aqueduct of Vanvitelli, and the San Leucio Complex」、「Archaeological Area of Agrigento」、「Archaeological Areas of Pompei, Herculaneum and Torre Annunziata」、「Botanical Garden (Orto Botanico) , Padua」、「Cathedral, Torre Civica and Piazza Grande, Modena」、「Costiera Amalfitana」、「Portovenere, Cinque Terre, and the Islands (Palmaria, Tino and Tinetto)」、「Residences of the Royal House of Savoy」、「Su Nuraxi di Barumini」、「Villa Romana del Casale」。

41) これに関連して後に、イコモスは今の体制で推薦書の評価は年間40件程度まで可能、IUCNは年間15~17件を処理しているが20件以上は不可能であるとコメントしている。

の上限は、しかし、遺産多数保有国の反対意見に押され、2003年の第27回委員会（パリ・ユネスコ本部）では40に、さらに2004年の第28回委員会（中国・蘇州）では45に緩和されて、現在に至っている⁴²⁾。

ケアンズ決議では以上の推薦上限のほか、遺産過少国を対象とした能力構築支援等の目標も定められた。しかし、即効性と実効性を伴ったものは、推薦上限の設定であったといえる。実際に上限が適用されると、各国ともに無制限な遺産の登録が不可能になったからである。また、推薦案件審議数を毎年30件（後に45件）を上限としたことで、締約国の間では、代表性の問題を今後この限られた新規登録数の中で解決しなければならないとの認識が高まった⁴³⁾。

42) 第27回委員会決議14 (27COM.14)。2004年中国・蘇州で開催された第28回世界遺産委員会では、中国、インド（ともに委員国）、イタリア（オブザーバー）等の登録積極派の上限緩和の主張に端を発し、推薦上限の問題が検討された。これらの国はいずれも代表過多の国でもあった。

他の多数の委員国は、ケアンズ決議で導入された措置の効果を十分評価しないうちから、その内容を変えることは無意味であるとして異議を唱えた。しかし、登録積極派の強い主張に押される形で、全体の審議案件数上限は40から45に上方修正された。しかし、45の中には、ケアンズ決議では上限数から除外されていた「差戻し案件」や「境界の拡張等」も含めた数とした。結果的には実際の上限は必ずしも大きくなったわけではなく、これは巧みな措置であったと言える。さらに、各国の1年ごとの推薦上限は2件までに広げた。ただし文化遺産と自然遺産の不均衡を考慮し、2件推薦する場合は少なくとも1件を自然遺産とすることとした。

ケアンズ決議に蘇州での修正を加えたものは、「ケアンズ・蘇州決議」と呼ばれている。その措置は2007年の世界遺産委員会（ニュージーランドで開催予定）にて包括的に見直しを行うことが予定されている。

43) ただし、この認識は我が国も含め、必ずしも各国内で十分周知されているというわけではない。

(4) 戦略目標 4C と履行指針

世界遺産一覧表の信用性の強化が代表性を高めることによって達成されとする考え方は、2002 年には条約 30 周年を記念する第 26 回委員会（ハンガリー・ブタペスト）にて、いわゆる「戦略目標 4C」の一つとして、条約の政策目標としてさらなる固定化をみる。4C とは「世界遺産一覧表の信用性（Credibility）の強化」、「世界遺産資産の効果的な保全（Conservation）の確実な担保」、「締約国における効果的な能力構築（Capacity-building）の促進」、及び「コミュニケーション（Communication）を通じた世界遺産に関する普及啓発、参画及び支援の増大」の頭文字をとったものである⁴⁴⁾。世界遺産一覧表の信用性の強化とは、一覧表の代表性を高めることによって達成されるべき目標であることは、言うまでもない。

戦略目標 4C は、履行指針（2005 年版）の中で明文化された。一覧表の代表性を高めるための具体的措置としては、まず、「グローバル戦略」によって世界遺産一覧表における「隙間」、つまり欠如や不均衡を特定して埋めていくことが挙げられる。このほか「その他の措置」として、代表過多と過少の国がそれぞれ執るべき措置と、前述のケアンズ・蘇州決議による推薦上限と審査優先順位が併せて記載された。すなわち、締約国はその国の遺産が「既に十分代表されている」国と「十分代表されていない」国とに分けられる。前者については自主的に次の推薦までに時間を置くなどの自粛措置や、代表過少国との協力等が、また、後者については、暫定一覧表や登録推薦書の作成への取組み、国際協力を通じた能力構築等が求められている⁴⁵⁾。また、実験的措置として、推薦上限は 1 締約国につき毎年 2 件まで（2 件提出する場合は、うち 1 件は自然遺産）、全体の審査上限を 45 件までとしている。さらに審議の優先順位を、1. 遺産未保有国の推薦、2. 代表されていないか、代表過少であるカテゴリーの推薦、3. その他、としたものである。

44) 「履行指針」（2005 年版）、パラグラフ 26。

45) 「履行指針」（2005 年版）、パラグラフ 59-61。

国ごとの遺産数に視点を置く代表性問題の発展の第二段階は、戦略目標 4C の設定とそれを盛り込んだ履行指針の改訂を通して、一つの標準化の枠組みとして形を整えたと言えよう⁴⁶⁾。

(5) 委員会の代表性

さて、世界遺産の代表性問題が、世界遺産概念の拡大から各国遺産数に焦点を移したとき、その問題は、委員会の代表性の問題に関連づけられるという展開をみた。世界遺産の代表過少・過多の問題と関連して、世界遺産委員会の構成国の固定化の問題が指摘されたのである。条約は、世界遺産の代表性については条文に規定を設けていないが、委員国の選出については、地域や文化が衡平に代表されるよう定めている⁴⁷⁾。これを委員国選挙において確保する具体的措置は設定されなかったことから、結果として、少数の国が連続して委員国を務め、また同一の専門家が委員を長年務める傾向があった。

委員の固定化は、出身国の遺産やある種の遺産の登録に有利に働いている、との批判が起こった。裏返せば、遺産の未保有国・少数保有国は委員会に入れないが故に、いつまでも世界遺産が代表過少であり続けるのではないかとの批判である。この批判について、グローバル戦略の実現のための手段が検討された 1999 年の第 12 回締約国会議では、ベルギー代表部が論点を整理して、データ検証を行った。

それによれば、当時の締約国のうち、95 カ国（全締約国の 60 パーセント）が一

46) 履行指針は条文を補足するものであり、厳密には国際法としての拘束性を持たないとも言い得る。しかし、締約国はそれを十分尊重することが倫理的圧力の下に求められており、規定の遵守が推薦への前提条件となっていることから、実質的には十分拘束的な性質を持っている。

47) 「世界遺産委員会の構成国の選出に当たっては、世界の異なる地域及び文化が衡平に代表されることを確保する」(第 8 条 2)。

度も委員国を務めたことがないのに対し、10の締約国（伊、仏、米、豪、エジプト、ブラジル、セネガル、独、メキシコ、加）は3回以上委員国を務めていた。前者は世界遺産一覧表において代表過少の国々であり、後者は多数の遺産保有国であった⁴⁸⁾。ベルギー代表部は結論として、一覧表の代表性を高めるためには、委員会の代表性を高めることが有用であると説き、（世界遺産条約で採用されている）世界の5地域から衡平に各国が輪番で委員国となれるような措置の導入を提案した。

これを受け、締約国会議は、世界遺産委員国の構成の偏りと一覧表の偏りについての一定の因果関係を認め、委員会の代表性を確保すべく改革を行う決議を採択した。この決議に基づき、翌年2000年には、世界遺産一覧表の代表性向上のための作業部会と並行して、委員会の代表性を向上させるための作業部会が、在ユネスコ仏大使を座長として開催され、委員国選挙の規程を改定する案を作成した⁴⁹⁾。

委員国任期は、条約に準ずれば6年である⁵⁰⁾。しかし、6年では長すぎて他の国には委員国を務める機会がなかなか回ってこない。そこで、委員国として選出されるにあたっては「自発的に」6年の任期を4年に短縮すること、さらに、委員国となった国は再選を自粛することとした。これらの提案は後に委員会の決議を通して

48) ただしこの傾向には2つの例外があり、一度も委員国を務めたことがない英国は15以上の世界遺産を保有する一方、委員国を3期務めたセネガルは3つしか遺産がなかった（WHC-2000/CONF.202/INF.3 [SPE]）。

49) WHC-2000/CONF.204/201, 7-8 頁。

50) 「世界遺産委員会の構成国の任期は、当該構成国が選出された時期に開催されている国際連合教育科学文化機関の総会の通常会期の終わりから当該通常会期の後に開催される3回目の通常会期の終わりまでとする」（第9条1）。ユネスコ総会は隔年に開催される。

正式に、推奨事項として履行指針に盛り込まれた⁵¹⁾。また、委員国議席の一定数を世界遺産の未保有国に割り当てて選挙を行うこととした⁵²⁾。他方、現在のところ、地域ごとの割当は設定されておらず、地域の衡平性をいかに確保するかが今後の課題となっている⁵³⁾。

代表性問題に加えて、さらに、委員会の改革には2つ目の柱があり、それは委員会の開催と審議方法の合理化であった。それまで、委員会の主要決定事項は、委員会の前に開催されるビューロが事前審議してきた。いわば同じ議題が、ビューロと委員会本会合と年2回審議されるということであった。最終的な決定は委員会が行うとはいえ、委員会の役割はどちらかといえばビューロからの勧告の裏書にとどまっていた。

51) 委員の任期は条文に規定されている事項であり、期間の短縮はそれとの違いが生じてしまう。そこで、世界遺産条約改正の可能性も検討されたが、予算と手続き上の困難から、結局条文には変更を加えず、各国による履行はあくまで任意という前提のもと、履行指針に短縮の規定が盛り込まれるに留められている。「委員会の構成国の任期は6年間とするが、衡平な代表性を確保し、持ち回りにより機会が均等に与えられるように、締約国各国が自発的に任期を6年から4年に短縮するとともに、再選を自粛することを検討するよう委員会会合は推奨している」（履行指針〔2005年版〕、パラグラフ21）。

52) 「(…) 締約国会議の前に行われる世界遺産委員会の決定に基づき、世界遺産一覧表に物件を有しない締約国に〔世界遺産委員会の〕一定数の議席が留保されうる」（締約国会議の手続規則14.1）。現在の割当数は1議席である。

53) 委員会選挙の地域枠については、既に77年2月、条約発効後に初めて行われた締約国会議で検討された経緯がある。最初の15の委員国（40カ国の締結後は、21カ国に増席）の選出方法が議論された際、シリアはユネスコの選挙グループに従って地域枠を設けるべきだと主張した。ユネスコでは、選挙のための地域グループが設定されている（現在、ユネスコ執行委員国の選出に、欧州・北米、東欧、中南米、アジア太平洋、アフリカの5地域グループが定められている〔Basic Texts, C, Appendix 2〕）。それに対し数カ国が、地域枠を設ければ、諸文化の枠との矛盾が生じ、得策ではないとして反対したのであった。第8条2において、委員国選出は地域及び文化が衡平に代表されることが定められているためである。討論の末、結局合意には至らず、地域や文化とは無関係に、秘密投票で投票獲得数の多い国から15カ国選出した（SHC/76/conf.014/COL.9.）。こうした経緯をふまえ、委員国の選挙は地域枠を設けずに今日に至っている。

ビューロは委員国の中から、個人の資格で選出される議長とラポルトゥール、及び各地域を代表し国の資格で選ばれる副議長 5 カ国から構成される。委員国の中でもさらに少数国の専門家からなるビューロは、審議の技術専門性も高く、世界遺産の国際基準を自らが決めるという自負もあり、権威は高かったという。とりわけ、各国新規推薦物件の事前審査を担っていたことは、審査案件の評価書などの情報への優先アクセスや優先審議の権利を、ビューロに集中させることとなった。

委員会改革では、ビューロが委員会審議を独占化している状況が、一覧表の代表性との関係でも問題視され、より多くの国が委員会の中核となる議論に参加することが必要であるとの意見が出された。この結果、ビューロがそれまで行ってきた推薦物件や保全状況に関する予備審査は廃止され、審議は委員会に一本化されることになった。これ以降、ビューロの役割は、世界遺産基金による国際援助の申請案件の審査、又、委員会議事日程等の手続問題の検討など、限定的なものに改められた。

以上の委員会改革を要約すれば、まず、代表性向上を主眼とした委員国の任期短縮と再選自粛（2003 年締約国会議より施行）は、より多くの国に（実際に当選するかどうかは別の問題として）委員国選挙に立候補する機会をもたらした⁵⁴⁾。また、委員会の開催形態の改革は、条約実施の意思決定の中心を、ビューロから委員会の全体会合に移行し、一部の委員から委員国 21 ケ国の代表全員へと解放したのである。

このような一種の民主化プロセスを経て、より多くの国が委員会の意思決定に積極的に参加するようになった。そのことと世界遺産の代表性問題のアプローチの転換にどのような因果関係があるのか、その検討は今後の課題としたい。本稿では、世界遺産の代表性問題の方向転換が、条約の機構上の変容を伴っていたことを指摘しておくにとどめておく。

54) 2003 年の締約国会議での選挙では、自主的短縮を公約した国が大半を占めた。現在、インド 1 カ国を除き、委員国は我が国も含めそれぞれ自主的に 4 年で任期を終えることを宣言している。インドは国際法的に強制できないルールに縛られる必要はなく、それでも任期短縮すべきと言うなら、まず条約を改正すべきだとする立場を崩していない。

(6) 代表性問題の第二段階まとめ

世界遺産の全体数が毎年増加し、各国の遺産獲得熱が高まりを見せる中、1990年代末に委員会でグローバル戦略の現状を審議した時、世界遺産の不均衡は改善されていないという不満が締約国の間で表出した。それを受けて改善措置を検討する中で、世界遺産の代表性は世界遺産のカテゴリーよりも、それが属する地域別の遺産数の問題とする立場が強まった。さらには、地域の単位よりも、むしろ国ごとの遺産数の不均衡に問題の重きが置かれ、対処法が新たに打ち出された。その対処法とは、締約国を遺産の代表過多国と過少国に分け、過少国を対象にした優遇措置と、その他、強制力はないが不均衡を是正するために各国がとるべき措置の実験的な導入であった。その効力についての評価は委員会の今後の課題となっている。また、代表性問題の方向転換は、そのモーメントの中で、世界遺産を決定する世界遺産委員会自身の代表性についての改革を伴っていたのであった。

おわりに

世界遺産条約は、対象の人類の遺産を少数限定することによって、それらについての国際社会の啓発を促し、破壊や滅失の脅威から国際的に保護することを目的として出発した。条約の履行過程において、文化や自然の多様性の謳歌に力点を移しつつ、世界遺産の数を膨張させてきた。世界遺産の傾向が最高遺産から代表遺産へと変化していく中で、代表性のある世界遺産一覧表は、望ましい世界遺産の全体像として、世界遺産条約における一つの政策目標として掲げられてきた。本稿は、世界遺産のあり方を方向づけている代表性の問題について、それが世界遺産として何を代表すべきものとして設定されてきたのか、問題の発展経過をたどりつつ、代表性の問題が現在抱えるねじれ、つまり、方向性の異なる2つのベクトルの所在を明らかにしようと試みたものである。

第一段階の問題意識は、グローバル戦略を中心として、世界遺産の概念を広げることにより、世界各地から新たな世界遺産を特定し、一覧表を人類の多彩な文化や

自然を反映する、豊かなものにしてきた。それに対し、第二段階の問題意識は力点を国ごとの遺産数に移し、膨張し続ける世界遺産の全体像を問いつつ、毎年の新規遺産数を抑制した。そうして限定された遺産を、締約国の間でどのように配分すべきかについて、原則を生み出してきたといえる。最初の段階の努力つまり、多様な文化や自然を世界遺産に反映させることは継続しつつも、締約国を代表過多の国と代表過少の国に二分して、遺産の未保有国や少数保有国には遺産を増やすこと、他方、多数保有国にはそれ以上の登録を自主的に制限することを促し、一種の積極的是正措置の方針を発展させてきた。それは、OUVの基準と適用について、世界遺産の普遍性の意味を改めて問うものである。

前述の2004年中国・蘇州での第28回委員会に提出された報告書において、実は、IUCNとイコモスの立場に共通している点がある。それは、一覧表の代表性の問題は国ごとの遺産数ではなく、OUVを持つ遺産で特定のカテゴリーがどう代表されているかの問題であると指摘している点である⁵⁵⁾。あるカテゴリーの遺産が地球上に公平に分布していない以上、地域や国ごとの数に偏りが出るのは当然である。

国ごとの世界遺産数を、世界遺産の代表性を測る基準とするならば、次のような疑問が生まれる。OUVとして認定し得る普遍性を兼ね備えた世界遺産は、人口10億の国にも10万の国にも、ある独自の生態系を持つ国にも、より大きな生態系の一部にすっぽりおさまる国にも、また、歴史の違いに関らず、すべての締約国に等しく存在するものなのか。或いは、条約加入の年月の長短を考慮せずに、皆等しく遺産の有無や数を問うのは妥当であるのか。そうした疑問に照らして措置の是非を問い、今後の世界遺産の理想像を形成するのは、各国の対話の場としての世界遺産委員会である。

55) イコモスは「世界遺産一覧表のバランスとは、国と国や、資産の型の間でのバランスであるにとらえるべきではなく、OUVをもつ特定の型の遺産がどうリストに代表されているかの問題である」としている(WHC-04/28COM/INF.13A, 7頁)。IUCNもまた、国ごとの遺産数を問題とするアプローチを批判している(WHC-04/28.COM/INF.13B, 1頁)。

代表性問題は、既存の世界遺産のあり方や今後の新規遺産の世界配分を問い、世界遺産の価値や水準をどう維持すべきなのかを再考するための鍵を与えてくれる。世界遺産の代表性問題が、地域や文化と自然の様々なカテゴリーよりも、国ごとの遺産数のみを焦点化するならば、それは世界遺産のコアをなす OUV の価値を脅かし、世界遺産をより不統一なものにするだろう。それを避けるためには、代表性問題が抱えているねじれの部分を明らかにした上で、締約国全体が世界遺産の全体像を改めて考え、世界遺産とは何を代表させるべきものなのか、代表性の問題を規定し直す必要があるだろう。世界遺産条約はそうした内省と調整が可能な条約である。

(筆者は前在ユネスコ日本政府代表部専門調査員)

参考文献

Batisse, Michel et Gérard Bolla, “L’invention du ‘patrimoine mondial’,” Club Histoire, Association des anciens fonctionnaires de l’Unesco, Paris, 2003.

Eriksen, Thomas Hylland, “Between universalism and relativism : A critique of the UNESCO concepts of culture”, in Cowan, Jane, Marie-Bénédicte Dembour and Richard Wilson (eds.), *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp.127-148.

Titchen, Sarah, “On the construction of outstanding universal value: UNESCO’s World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972) and the identification and assessment of cultural places for inclusion in the World Heritage List”, *a thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University*, 1995.

Turtinen, Jan, "Globalising Heritage – On UNESCO and the Transnational Construction of a World Heritage", *mimeo*.

Write, Susan, "The politicization of 'culture'," *Anthropology Today*, vol.14, No.1, February 1988, pp.7-15.

ユネスコ記録文書ほか

ICOMOS, "Proposals for achieving a more representative sample of the cultural heritage on the World Heritage List," <http://whc.unesco.org/wg-replist/icomos-imbalance.htm> (2006 年 4 月 13 日現在) .

ICOMOS, "World Heritage Convention: Framework for a Global Study," ICOMOS, 1992, *mimeo*.

CC-77/CONF.001/8 Rev., "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (1)", Paris, 20 October 1977.

CC-77/CONF.001/9, Paris, 17 October 1977.

UNESCO, "Basic Texts," 2005.

UNESCO, "Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention," 2005.

WHC, "Report of Working Group I: Representativity of the World Heritage List," <http://whc.unesco.org/wg-replist/rep270400.htm> (2006 年 4 月 13 日現在) .

WHC.05/2, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Paris, 2 February 2005.

WHC-05/29.COM/INF.9A, "Background paper prepared by the World Heritage Centre on the occasion of the Expert meeting on the concept of outstanding universal value," *Assessment of the conclusions and recommendations of the special meeting of experts (Kazan, Russian Federation, 6-9 April 2005) established by Decision 28 COM 13.1.*, Paris, 27 May 2005.

WHC-05/29.COM/INF.9B, "Keynote speech by Ms. Christina Cameron and presentations by the World Heritage Centre and the Advisory Bodies," *Assessment of the conclusions and recommendations of the special meeting of experts (Kazan, Russian Federation, 6-9 April 2005) established by Decision 28 COM 13.1.*, Paris, 15 June 2005.

WHC-04/28.COM/INF.13A, "ICOMOS Analysis of the World Heritage List and Tentative Lists and follow-up action plan," *Global Strategy for a representative, balanced and credible World Heritage List*, Paris, 10 May 2004.

WHC-04/28.COM/INF.13B, "IUCN Analysis of the World Heritage List and Tentative Lists and follow-up action plan," *Global Strategy for a representative, balanced and credible World Heritage List*, Paris, 10 May 2004.

WHC-04/28.COM/INF.13C, "Background information concerning the Cairns Decision," *Global Strategy for a representative, balanced and credible World Heritage List*, Paris, 15 June 2004.

WHC-2000/CONF.202/INF.3 (SPE) , “Representativity of the World Heritage Committee, Arguments. (Document submitted by Belgium) ”, Paris, 4 August 2000.

WHC-2000/CONF.204/21, “Report,” Paris, 16 February 2001.

WHC-99/CONF.209/8Add, “Report on the implementation of the regional activities described in the Global Strategy Action Plan adopted by the Committee at its twenty-second session,” Paris, 10 November 1999.

WHC-98/CONF.203/18, “Report,” Paris, 29 January 1999.

WHC-94/CONF.001/10, Paris, 19 August 1994.