

《論 説》

ラテンアメリカ及びカリブ海地域と世界遺産条約

——文明間接触と先住民族に関する国際法の観点から——

鈴 木 淳 一

はじめに

- 1 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産の類型
 - 1-1 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の重要性と世界遺産の類型
 - 1-2 欧州との文明間接触以前（プレ・スペイン期）に存在し、現在では失われた文明を示す世界遺産
 - 1-3 欧州との文明間接触及びその後の植民地支配によって創出され又は融合された世界遺産
 - (1) 欧州による征服・破壊・略奪・統治の過程を示す世界遺産
 - (2) 欧州との文明間接触の後に成立した、経済的・政治的な搾取構造を示す世界遺産
 - (3) 欧州との文明間接触の後に成立した、精神的・宗教的な支配や融合を示す世界遺産
 - (4) 文明間接触の過程の記録としての世界遺産
 - (5) 先住民族の生活や信仰の場としての世界遺産
 - 1-4 植民地の独立と近代国家形成に関する世界遺産
 - 1-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産に関する行動計画
 - 1-6 本章のまとめと本稿の構成
- 2 世界遺産条約制度に内在する欧州中心主義Ⅰ：世界遺産条約の中核にある顕著な普遍的価値と評価基準
 - 2-1 顕著な普遍的価値の概念
 - 2-2 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産における完全性
 - 2-3 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産における真正性

- 2-4 顕著な普遍的価値の概念に内在する欧州中心主義
- 2-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における負の世界遺産
- 2-6 負の世界遺産の評価
- 2-7 本章のまとめ
- 3 世界遺産条約制度に内在する欧州中心主義Ⅱ：世界遺産条約の登録手続と保護及び管理の体制
 - 3-1 世界遺産の登録手続と保護及び管理の体制における欧州中心主義
 - 3-2 世界遺産の登録手続
 - (1) 世界遺産条約に規定された登録手続
 - (2) 世界遺産条約の国家中心主義と近代性
 - (3) 登録手続における欧州文明との比較と模倣
 - (4) 国家形成の一環としての世界遺産の登録と先住民族の文明の利用
 - (5) 世界遺産の登録手続における先住民族の排除
 - 3-3 世界遺産の実施機関
 - (1) 世界遺産の登録手続における専門家の重要性
 - (2) 世界遺産委員会
 - (3) 諮問機関
 - (4) 世界遺産の実施機関における先住民族を含むコミュニティの排除
 - 3-4 世界遺産の保護及び管理の体制
 - (1) 世界遺産の保護及び管理における締約国の義務
 - (2) 世界遺産の保護及び管理における専門家の優越性
 - (3) 世界遺産の保護及び管理におけるコミュニティの重要性
 - (4) 世界遺産の保護及び管理における先住民族を含むコミュニティの排除
 - (5) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における危機遺産
 - 3-5 本章のまとめ
- 4 1990年代の世界遺産条約制度の欧州中心主義克服の試み：文化的景観と奈良文書とグローバル・ストラテジーを契機とする試み
 - 4-1 1990年代の欧州中心主義克服の試みの概観
 - 4-2 文化的景観概念の導入にみる欧州中心主義克服の試み

- (1) 文化的景観概念の導入
- (2) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における文化的景観
- 4-3 奈良文書にみる欧州中心主義克服の試み
- 4-4 グローバル・ストラテジーにみる欧州中心主義の批判
- 4-5 グローバル・ストラテジーによる欧州中心主義克服の指向性
 - (1) 「顕著な普遍的価値」の地理的代表性への解釈の拡張
 - (2) 建設物以外への保護対象の拡大
 - (3) 遺産概念の脱建築化と空間的・時間的連続性への拡張
 - (4) 遺産の登録手続と保護及び管理における脱国家化とコミュニティの重視
- 4-6 グローバル・ストラテジーとラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産
- 4-7 国境を越える遺産、連続性のある遺産及び遺産としての道
 - (1) 環大西洋・大陸横断的な世界遺産の可能性：問題の所在
 - (2) 国境を越える遺産
 - (3) 連続性のある遺産
 - (4) 遺産としての道
- 4-8 世界遺産の登録手続における改革
 - (1) アップストリーム・プロセス
 - (2) 世界遺産委員会の構成国
 - (3) 地域のコミュニティ等の登録手続への参加
- 4-9 保護及び管理に関する体制における改革
- 4-10 本章のまとめ
- 5 世界遺産条約と先住民族
 - 5-1 世界遺産保護における先住民族の位置付けの変遷
 - (1) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における先住民族の特徴
 - (2) 世界遺産の登録ならびに保護及び管理における先住民族の重要性と先住民族への権利侵害
 - 5-2 1990年代の世界遺産条約制度の欧州中心主義克服の試みにおける先住民族の位置づけと「世界遺産先住民族専門家理事会（WHIPCOE）」設置の失敗
 - (1) 文化的景観・伝統的管理・奈良文書

- (2) 「世界遺産先住民族専門家理事会 (WHIPCOE)」設置の失敗
- (3) 世界遺産条約制度における先住民族の立場の改善の努力
- 5-3 先住民族の権利に関する国際連合宣言 (UNDRIP) の世界遺産条約制度へのインパクト
 - (1) 先住民族の権利に関する国際連合宣言 (UNDRIP)
 - (2) ユネスコによるUNDRIPの実施
 - (3) 世界遺産条約制度への国連の諸機関及び国際法協会からの批判
- 5-4 運用指針の改正 (2015年) と「世界遺産のための国際先住民族フォーラム (IIPFWH)」の設置
 - (1) 運用指針の改正 (2015年)
 - (2) 「世界遺産のための国際先住民族フォーラム (IIPFWH)」の設置
- 5-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産と先住民族
- 5-6 本章のまとめ

おわりに

はじめに

本稿は、ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産について、文明間接触と先住民族に関する国際法の観点から記述するものである¹⁾。文明間接

1) 先住民族の観点から世界遺産について論じたものとしては、たとえば以下の文献を参照。WORLD HERITAGE SITES AND INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS (Stefan Disko & Helen Tugendhat ed., 2014) [hereinafter Disko & Tugendhat]; LUCAS LIXINSKI, INTERNATIONAL HERITAGE LAW FOR COMMUNITIES (2019); INDIGENOUS RIGHTS: CHANGES AND CHALLENGES FOR THE 21ST CENTURY (Sarah Sargent & Jo Samanta eds., 2016) [hereinafter Sargent & Samanta]; INDIGENOUS PEOPLES' CULTURAL HERITAGE (Alexandra Xanthaki, Sanna Valkonen, Leena Heinämäki & Piia Nuorgam eds., 2017 [hereinafter Xanthaki *et al.*]).

日本語文献としては、たとえば以下の文献を参照。岡田真弓「遺跡・遺産が伝える先住民族の歴史と文化」独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所文化遺産部遺跡整備研究室『パブリックな存在としての遺跡・遺産、平成24年度 遺跡等マ

触 (inter-civilizational contact) とは、複数の異なる文明の接触のことである²⁾。ラテンアメリカ及びカリブ海地域は、コロンブスによる文明間接触以前から先住民族 (indigenous peoples) による独自の文明が存在し、互いに攻防してきた。しかし欧州文明の拡大に伴い、これと対峙し、地域によっては結果的に欧州文明に取り込まれた。そればかりか、欧州文明との接触は、同時に欧州文明の発達を促したという意味で、人類史上重要な意義を持っていた。

文明間接触の結果、先行文明は同化させられたり消滅させられたりすることもあり、先行文明の痕跡が世界遺産とされることもある (たとえばテオティワカンの古代都市 (Pre-Hispanic City of Teotihuacan) (メキシコ))。特にスペインによるラテンアメリカの征服は、スペインの文化をペルーにもたらし、これがリマやクスコに歴史地区をもたらしした。また精神への侵略とも言えるキリスト教の布教と先住民族信仰の破壊や強制集住は、文化接触や文化変容にともなう世界遺産をもたらしした³⁾。

文明間接触の観点からラテンアメリカ及びカリブ海地域をみれば、特にスペインによって支配された地域について、欧州の拡大と植民地化の歴史を通じて、①植民地におけるスペイン人社会と先住民族社会の分断、②大西洋を挟んだ宗主国と植民地という二重の分断がなされた地域であることがわかる。

まず前者の植民地化した地域での分断について、特にスペイン人が植民地化した地域では、「インディオの社会 (república de indios)」と呼ばれる先住民族から構成する社会と、「スペイン人の社会 (república de españoles)」と呼ば

ネジメント研究集会 (第2回) 報告書』(2013年) 98-107頁。

- 2) 国際法の観点から複数の文明間の接触について論じたものとしては、たとえば以下の文献を参照。ANTONY ANGHIE, *IMPERIALISM, SOVEREIGNTY AND THE MAKING OF INTERNATIONAL LAW* (2004); ARNULF BECKER LORCA, *MESTIZO INTERNATIONAL LAW: A GLOBAL INTELLECTUAL HISTORY, 1842-1933* (2014); YASUAKI ONUMA, *INTERNATIONAL LAW IN A TRANSCIVILIZATIONAL WORLD* (2017); *THE OXFORD HANDBOOK OF THE HISTORY OF INTERNATIONAL LAW* (Fassbender & Bardo eds., 2012) [hereinafter *OXFORD HANDBOOK*], Part IV Interaction or Imposition, at 811-939.
- 3) 文化の接触と変容 (文化触変) (acculturation) については、平野健一郎『国際文化論』(東京大学出版会、2000年)を参照。

れるスペイン人から構成される社会とを分離し、先住民族を村に住ませ、スペイン人は都市で生活するという住み分けがなされた(図1を参照)⁴⁾。

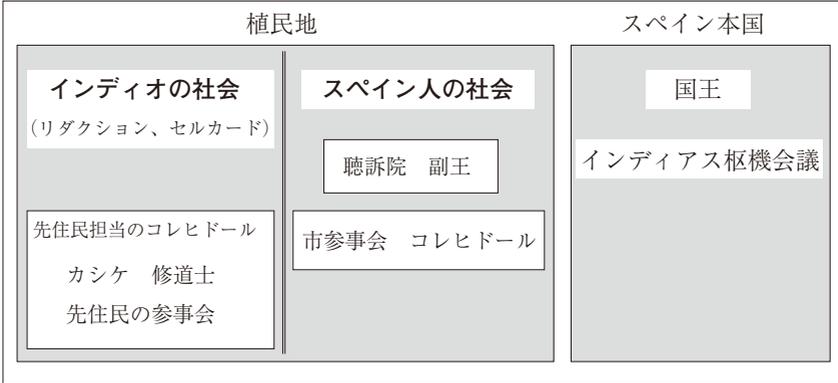


図1 植民地における二つの社会と、本国と植民地の分断

スペインの植民地においては、上記の二つの空間(「二つの社会」)が成立し、このような二つの空間がエンコミエンダ制(encomienda)やミタ(mita)制によって、分離されつつも結びついた全体構造として構想された。すなわち、①スペイン人が居住する都市空間である「スペイン人の社会」はインディオのもたらす富によって支えられ、②都市の背後に広がる「インディオの社会」は非文明的で野蛮が支配するものとされた⁵⁾。

「二つの社会」という分断は、植民地時代及び独立後の国家形成を経ても、特に先住民族をめぐる問題として、今日にいたるまで旧植民地地域に影響を及ぼしている。後述するように旧植民地地域における社会分断の問題は、本稿の主題である「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(以下「世界遺産条約」)⁶⁾の制度においても、世界遺産の評価や保護及び管理の文脈で、地

4) 網野徹哉『インカとスペイン帝国の交錯』(講談社、2018年)175-177頁。染田秀藤・篠原愛人監修『ラテンアメリカの歴史 史料から読み解く植民地時代』(世界思想社、2005年)167頁。

5) 高橋均・網野徹哉『ラテンアメリカ文明の興亡』(中央公論社、2009年)182 - 183頁。

6) Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage

域のコミュニティ (local community)⁷⁾ や先住民族の価値をいかに世界遺産条約制度に反映し、コミュニティを条約手続に参加させるかという問題となっている。

欧州による植民地支配は、世界の中心である欧州とそれ以外の世界という、別種の空間による区分ももたらした。国際法学を含む歴史学において、欧州はオクシデント (Occident) と表現されて世界の中心とされ、その周辺部に位置する地域 (たとえばオリエント (orient) を含む) とが対峙されて意識され⁸⁾、本稿の分析対象であるラテンアメリカ及びカリブ海地域においても、宗主国を

(1972).

世界遺産条約に関しては多くの先行研究があるが、包括的なものとしては、たとえば次のものがある。SOPHIA LABADI, UNESCO, CULTURAL HERITAGE, AND OUTSTANDING UNIVERSAL VALUE (2013); THE 1972 WORLD HERITAGE CONVENTION: A COMMENTARY (Francesco Francioni ed., with the assistance of Federico Lenzerini, 2008) [hereinafter WHC COMMENTARY].

また世界遺産条約に関する日本語文献についても多数の文献が存在するが、たとえば以下の文献を参照。箴島大悟「世界遺産の価値における普遍性と代表性－世界遺産委員会の議論と変遷」日本建築学会計画系論文集 82巻731号 (2017年) 273-281頁 (以下、箴島・価値)。箴島大悟「世界遺産と無形遺産－交錯する二つの条約とその問題－」文化資源学15号 (2017年) 49-59 頁 (以下、箴島・無形遺産)。木曾功『世界遺産ビジネス』(2015年、小学館)。世界遺産検定事務局『世界遺産大辞典<上>【第2版】』(2020年、マイナビ出版) (以下「世界遺産検定事務局・<上>」)。世界遺産検定事務局『世界遺産大辞典<下>【第2版】』(2020年、マイナビ出版) (以下「世界遺産検定事務局・<下>」)。中村俊介『世界遺産－理想と現実のはざままで』(2019年、岩波書店)。西村幸夫・本中眞編『世界文化遺産の思想』(東京大学出版会、2017年)。長谷川俊介「世界遺産と地域住民」『レファレンス』59巻10号 (2009年) 9-31頁。吉田正人『世界遺産を問い直す』(2018年、山と溪谷社)。雪村まゆみ「世界遺産登録運動と文化資産の認定制度の創設」関西大学社会学部紀要48巻1号 (2016年) 91-112頁。

7) 本稿においては、定訳がある場合を除いて、「community」は「コミュニティ」と訳出する (これに対して世界遺産条約の政府公定訳では「community」を「社会」と訳出しており、また「共同体」と訳出する者もいる)。また「local community」は「地域のコミュニティ」と訳出する。

8) WILHELM G. GREWE, THE EPOCHS OF INTERNATIONAL LAW (2000), at 51-59.

含む欧州とラテンアメリカを含む西半球の植民地との間に分断がもたらされた。たとえば1493年に教皇アレクサンデル6世(Alexander VI)は大西洋に線を引き(教皇子午線)、同線よりも西方にある地域に対する権限をスペインに贈与した(いわゆる「贈与大教書」)⁹⁾。1494年にスペインとポルトガルは「トルデシリャス条約」¹⁰⁾を締結し¹¹⁾、同条約は大西洋にあるヴェルデ岬諸島(Cape Verde Islands)の西方370レグア(legua)に位置する経線を基準として、これより西側をスペイン領とし、東側をポルトガル領と定めた。西半球と東半球を分断するという考え方は、欧州を含む旧大陸とラテンアメリカ及びカリブ海地域を含む新大陸(西半球)とを分断する境界線へとつながった。カール・シュミット(Carl Schmitt)は、1559年にフランスとスペイン間で締結された「カトー・カンブレジ条約」に付帯する口頭の密約¹²⁾が新旧秩序の分断の開始であるとする¹³⁾。同密約において、両国は、欧州において相互に協力するが、「新世

9) Inter Caetera (1493). 本教書は「1493年5月4日の教皇教書」、「贈与大勅書」、「インテル・カエテラ」又は「インテル・ケテラ」ともいう。WILLIAM SPENCE ROBERTSON, HISTORY OF THE LATIN-AMERICAN NATIONS (1922), at 66.

本譲許状の国際法上の位置づけについては、以下の文献を参照。BROWNLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (3rd ed., 1979), at 150-151 (邦訳はブラウリー(島田征夫ほか訳)『国際法学 補正版』(成文堂、1992年)128-129頁。); GREWE, *supra* note 8, at 233-234.

また以下の文献も参照。中川和彦『ラテンアメリカ法の基礎』(千倉書房、2000年)255頁。松森奈津子『野蠻から秩序へ』(名古屋大学出版会、2009年)50頁。山内進『暴力は文明を超えられるか』(筑摩書房、2012年)116頁。

10) Treaty of Tordesillas (1494), *reprinted in* DAVENPORT, EUROPEAN TREATIES BEARING ON THE HISTORY OF THE UNITED STATES AND ITS DEPENDENCIES TO 1648 (1917), at 84-100.

11) David S Berry, *The Caribbean*, in OXFORD HANDBOOK, *supra* note 2, at 580, note 9; GREWE, *supra* note 8, at 233-234; ROBERTSON, *supra* note 9, at 66.

12) Treaty between France and Spain, concluded at Cateau-Cambrésis, April 3, 1559. Oral agreement concerning the Indies, *reprinted in* DAVENPORT, *supra* note 10, at 219-222.

13) CARL SCHMITT, THE NOMOS OF THE EARTH (2003), at 92 (邦訳は、カール・シュミット

界」は対象外となるとした。これが新世界と旧世界の区分である。のちに本分界線は性質を変え、「友誼線 (amity line) (Line of Amity)」と呼称されるようになり、条約・平和・友誼に関する欧州秩序が適用されるのは友誼線の東側である旧世界(欧州)に限定され、友誼線の西側である新世界(西半球)である南北アメリカ大陸には適用されないとされた¹⁴⁾。いわば欧州秩序や欧州国際法の限界線が、欧州と西半球の間に引かれたことになる。本境界線の西側においては、たとえばイギリスやフランスは私掠船(privateer)がスペインの植民地や商船を襲撃することを認めた¹⁵⁾。友誼線の西側には欧州国際法の規律は及ばず、自由な暴力の使用を認め、力の原理だけが通用する地域となった。さらに植民地の独立の段階では、宗主国と植民地の間に境界線をひいて、本国を外国として認識することもあった。欧州と植民地の間の序列は、植民地統治においても、本国である欧州のイベリア半島の出身者であるペニンスラール(peninsular)と植民地出身者であるクリオーリョ(criollo)の対立を生み出してきた(図2を参照)。

当該境界線の存在は、優位な文明と劣位の文明が序列をなしていることと、序列を架橋する存在がいたことを示唆している(図2を参照)¹⁶⁾。

ト(新田邦夫訳)『大地のノモス』(慈学社、2007年)85頁。). See Berry, *supra* note 11, at 582; GREWE, *supra* note 8, at 155, note 57.

14) Berry, *supra* note 11, at 582-583; GREWE, *supra* note 8, at 155;

15) Berry, *supra* note 11, at 593-598; Joaquín Alcaide Fernández, *Hostes humani generis: Pirates, Slavers, and other Criminals*, in OXFORD HANDBOOK, *supra* note 2, at 123-125.

16) 欧州と新大陸との初期の文明間接触においては、欧州側では、たとえばモンテシノス(Montesinos)、フランシスコ・デ・ビトリア(Francisco de Vitoria)、ラス＝カサス(Bartolomé de las Casas)、セプールベダ(Juan Ginés de Sepúlveda)をあげることができる。新大陸側ではマリンチェ(Malinche)をあげることができる。

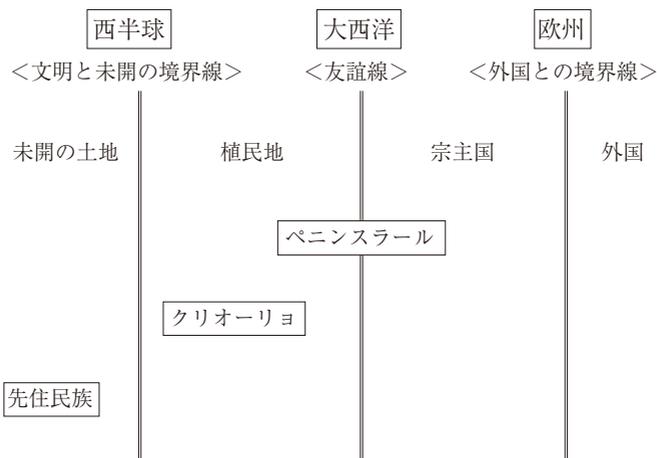


図2 <植民地の支配体制>が前提とした境界線

文明間接触とその後の植民地支配の影響は、植民地時代ばかりか、近代になって当該地域が独立したのちにも深く影響を及ぼした。ラテンアメリカ及びカリブ海地域は、スペイン及びポルトガルに代表される欧州の支配という共通の歴史を持ち、カトリックとスペイン語・ポルトガル語という共通の文化的背景を有するものの、近代国家としての独立にあたっては、ウティ・ポシデティス（uti possidetis）原則に従い、別々の独立国となった。それゆえラテンアメリカ及びカリブ海地域では、一方では国境を越える協力や連帯のための体制を構築することが構想されしばしば実現された（たとえばボリーバルの提唱によるパナマ会議、米州機構や米州人権裁判所）のに対して¹⁷⁾、他方では時として武力行使を伴うような激しい利益対立（たとえばボリビア・ペルー連合とチリとの太平洋戦争（1879年～1884年））が存在することもあった。

本報告では、二つの境界線という補助線を用いて、ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産を巡る問題を分析し説明する。

17) 新大陸を単一の秩序とする考え方は、たとえばボリーバルの大ボリビア構想にもみられる。

1 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産の類型

1-1 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の重要性と世界遺産の類型

2019年末の時点で、ラテンアメリカ及びカリブ海地域では33の諸国が世界遺産条約に加盟している¹⁸⁾。142の世界遺産が登録されており、文化遺産が96、自然遺産が38、複合遺産が8であり、世界の12.67%の遺産が存在する(表1を参照)¹⁹⁾。

表1 世界遺産の登録数(2019年)²⁰⁾

地域	文化遺産	自然遺産	複合遺産	総数	世界全体の遺産に占める割合	登録された遺産を有する加盟国数
ラテンアメリカ及びカリブ海	96	38	8	142	12.67%	28
欧州及び北アメリカ	453	65	11	529	47.19%	50
アジア及び太平洋	189	67	12	268	23.91%	36
アラブ諸国	78	5	3	86	7.67%	18
アフリカ	53	38	5	96	8.56%	35
総数	869	213	39	1121	100%	167

18) ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産条約の加盟国は次のホームページを参照。<https://whc.unesco.org/en/lac/> (last visited March 22, 2020).

19) ラテンアメリカ及びカリブ海地域の登録された世界遺産は次のホームページを参照。<https://whc.unesco.org/en/list/stat> (last visited March 22, 2020).
<https://whc.unesco.org/en/lac/> (last visited March 22, 2020).

20) 出典は次の通り。<http://whc.unesco.org/en/list/stat> (last visited March 22, 2020).

ラテンアメリカ及びカリブ海地域に所在する世界遺産について、文化遺産を時代区分から分類すれば、①欧州との文明間接触以前（プレ・スペイン期）、②植民地時代、さらに③近代・独立期以降に三分される²¹⁾。

たとえば2004年のグローバル・ストラテジーに関する国際記念物遺跡会議（以下「ICOMOS」）²²⁾の報告書も、植民地以前、植民地時代、独立期に分けて分析をしているが、本報告によれば、北米、ラテンアメリカ及びカリブ海地域を含むアメリカ大陸の世界遺産は、植民地時代のものの割合が高い（58%）。文明間接触以前のものも37%であったが、近代・独立期以降のものは5%だけであり少ない²³⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産を内容から分類すれば、2004年のICOMOSの分類では、①歴史的な町（Historic towns）が最も多く、②建築資産（Architectural properties）、③考古遺跡（Archaeological properties）²⁴⁾、④宗教的資産（Religious properties）と続いた²⁵⁾。

以下、ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産について、伝統的な時代区分に従って、①欧州との文明間接触以前（プレ・スペイン期）に存在し、現在では失われた文明を示す世界遺産（1-2を参照）、②欧州との文明間

21) 横山和加子「ラテンアメリカの文化遺産概観」『ラテンアメリカ・カリブ研究』10巻（2003年）58-67頁。ただし、本稿の分類は、必ずしも横山の分類とは合致していない。

22) ICOMOSについては、後述3-3(3)を参照。

23) ICOMOS, The World Heritage List: Filling the Gaps - an Action Plan for the Future, An Analysis by ICOMOS, UNESCO Document WHC-04/28.COM/INF.13A (2004) [hereinafter ICOMOS 2004], at 28.

24) 本稿では「archaeological properties」、「archaeological sites」又は「archaeological monuments」については「考古遺跡」と訳出する。

25) 出典は次の通り。ICOMOS 2004, *supra* note 23, at 66. なおUNESCO, PERIODIC REPORT 2004: THE STATE OF THE WORLD HERITAGE IN LATIN AMERICA AND THE CAREIBBEAN (2004) [hereinafter PERIODIC REPORT 2004], at 15では、①歴史的な町（Historic towns）、②考古遺跡（Archaeological properties）、③歴史的な記念碑（Historic monuments）の順番となっている。

接触及びその後の植民地支配によって創出され又は融合された世界遺産(1-3を参照)、③植民地の独立と近代国家形成に関係する世界遺産(1-4を参照)の順番で説明する。

1-2 欧州との文明間接触以前(プレ・スペイン期)に存在し、現在では失われた文明を示す世界遺産

ラテンアメリカ及びカリブ海地域を含む新大陸に欧州人が来航したのが15世紀末であり、16世紀の前半にはアメリカ大陸のアステカ帝国やインカ帝国は欧州人によって征服された。ラテンアメリカに所在する世界遺産が指し示す文明は、スペインによって滅ぼされたアステカ帝国やインカ帝国だけではなく、欧州文明が接触する以前の文明や文明間接触も含む²⁶⁾。プレ・スペイン期の遺産は、その後続く、欧州との文明間接触の衝撃、植民地支配、欧米資本による開発、さらには、南米がもつ過酷な自然環境等にさらされたにもかかわらずこれらに耐え、後世にその存在を残したものである²⁷⁾。

なお遺産の保護の観点からすれば、プレ・スペイン期の世界遺産の中には、植民地の独立後に別個の国家として独立したため、世界遺産としての完全性を必ずしも担保されなかったものもある²⁸⁾。ラテンアメリカにおいては、ウティ・ボシデティス原則が適用され、植民地化の行政区分を下に独立後の国境が引か

26) たとえば、①マチュ・ピチュ(Historic Sanctuary of Machu Picchu)(ペルー)、②カバック・ニャンーアンデスの道(Qhapaq Ñan, Andean Road System)、③ティエラデントロ国立考古公園(National Archeological Park of Tierradentro)(コロンビア)、④サン・アグスティン考古公園(San Agustín Archaeological Park)(コロンビア)、⑤ティカル国立公園(Tikal National Park)(グアテマラ)、⑥テオティワカンの古代都市(Pre-Hispanic City of Teotihuacan)(メキシコ)、⑦ソチカルコの古代遺跡地帯(Archaeological Monuments Zone of Xochicalco)(メキシコ)、⑧チツェン・イツァの古代都市(Pre-Hispanic City of Chichen-Itza)(メキシコ)、⑨ティワナク：ティワナク文化の宗教的・政治的中心地(Tiwanaku: Spiritual and Political Centre of the Tiwanaku Culture)(ボリビア)などがある。

27) ラテンアメリカ及びカリブ海地域にある危機遺産としては、後述3-4(5)を参照。

28) 世界遺産の完全性については、後述2-2を参照。

れたためである²⁹⁾。

1-3 欧州との文明間接触及びその後の植民地支配によって創出され又は融合された世界遺産

ラテンアメリカ及びカリブ海地域では、ヨーロッパとの文明接触以降、スペイン及びポルトガルを中心とした略奪・破壊・搾取の対象となった³⁰⁾。そればかりか、ラテンアメリカに存在していた先住民族の精神秩序は、キリスト教の強い支配下に置かれるようになった。中には隠れて先祖崇拝を継続したり、キリスト教文化と融合したりしたものもあった(図3を参照)。

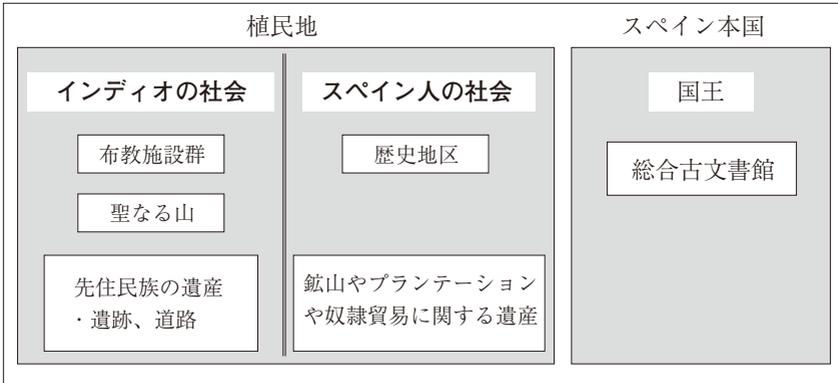


図3 西半球の旧スペイン植民地に関する文明間接触に関する世界遺産の類型³¹⁾

世界遺産の中にも、この時期の文明間接触を示すものがある。関係する世界遺産を分類すれば、①欧州による征服・破壊・略奪・統治の過程を示す世界遺産(たとえば侵略拠点)、②欧州との文明間接触の後に成立した、経済的・政

29) ウティ・ポシデティス原則とは、植民地が独立するにあたり、植民地時代の行政単位を基礎として単位毎に独立国家を形成し、従来の行政区画が独立後の諸国の国境線とすることをいう。国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』(三省堂、2005年)70-71頁。

30) 後述2-5を参照。

31) 前掲図1と比較せよ。

治的な搾取構造を示す世界遺産（たとえば奴隷貿易の港や銀山）、③欧州との文明間接触の後に成立した、精神的・宗教的な支配を示す世界遺産（たとえば教会による開発村落）、④文明間接触の過程の記録としての世界遺産（たとえば図書館や大学）、⑤先住民族の生活や信仰の場としての世界遺産などがある。

(1) 欧州による征服・破壊・略奪・統治の過程を示す世界遺産

文明間接触においては、優位である文明が劣位である文明を征服し、破壊し、略奪し、支配することがある。これを示す遺産が世界遺産となることがある³²⁾。

(2) 欧州との文明間接触の後に成立した、経済的・政治的な搾取構造を示す世界遺産

文明間接触によって、優位となった文明は、劣位である文明を支配し、搾取することがある³³⁾。

32) 優位である文明が劣位である文明を征服し、破壊し、略奪し、支配することを示すラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産としては、たとえば①メキシコ・シティの歴史地区とソチミルコ (Historic Centre of Mexico City and Xochimilco) (メキシコ)、②パナマのカリブ海沿岸の要塞群：ポルトベロとサン・ロレンツォ (Fortifications on the Caribbean Side of Panama: Portobelo-San Lorenzo) (パナマ)、③パナマ・ビエホ考古遺跡とパナマの歴史地区 (Archaeological Site of Panamá Viejo and Historic District of Panamá) (パナマ)、④クスコの市街 (City of Cuzco) (ペルー)、⑤リマの歴史地区 (Historic Centre of Lima) (ペルー)、⑥歴史都市トレド (Historic City of Toledo) (スペイン)、⑦カルタヘナの港、要塞、歴史的建造物群 (Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena) (コロンビア)、⑧キトの市街 (City of Quito) (エクアドル) などがある。

33) 優位となった文明が劣位である文明を支配し、搾取することを示すラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産としては、たとえば、①ポトシの市街 (City of Potosi) (ボリビア)、②ヴァロンゴ埠頭の考古遺跡 (Valongo Wharf Archaeological Site) (ブラジル) などがある。

(3) 欧州との文明間接触の後に成立した、精神的・宗教的な支配や融合を示す世界遺産

文明間接触においては、単に統治や経済的支配だけではなく、精神的・宗教的な支配が行われることがあり、これを示す遺産が世界遺産となることがある。特にラテンアメリカ及びカリブ海地域では、キリスト教の教会等が建設されただけではなく、キリスト教の布教のために「レドゥクシオン (reducción)」が作られ、先住民との共同生活が営まれた³⁴⁾。

(4) 文明間接触の過程の記録としての世界遺産

文明間接触の過程の記録が、世界遺産となることがある³⁵⁾。

またプランテーションや鉱山など植民地下の産業構造上の搾取によって生み出された景観が、文化的景観として世界遺産として認められたものがある。たとえば、①キューバ南東部のコーヒー農園発祥地の景観 (Archaeological Landscape of the First Coffee Plantations in the South-East of Cuba) (キューバ) や②トリニダとロス・インヘニオス溪谷 (Trinidad and the Valley de los Ingenios) (キューバ) がある。横山・前掲注21) 66頁。

- 34) 文明間接触の後に成立した、精神的・宗教的な支配や融合を示す世界遺産としては、たとえば、①チキトスのイエズス会ミッション (Jesuit Missions of the Chiquitos) (ボリビア)、②グアラニーのイエズス会布教施設群 (Jesuit Missions of the Guaranis: San Ignacio Mini, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto and Santa Maria Mayor (Argentina), Ruins of Sao Miguel das Missoes (Brazil)) (アルゼンチン、ブラジル)、③パラナ川沿いのイエズス会布教施設群：ラ・サンティシマ・トリニダ・デ・パラナとヘスス・デ・タバランゲ (Jesuit Missions of La Santísima Trinidad de Paraná and Jesús de Tavarangue) (パラグアイ)、④コルドバのイエズス会管区と農園跡 (Jesuit Block and Estancias of Córdoba) (アルゼンチン)、⑤ポポカテペトル山麓の16世紀初頭の修道院群 (Earliest 16th-Century Monasteries on the Slopes of Popocatepetl) (メキシコ) などがある。集住政策については、たとえば次の文献を参照。清水透『ラテンアメリカ五〇〇年 歴史のトルソー』(岩波書店、2017年) 92-94頁。柴田・篠原監修・前掲注4) 148-151頁。横山・前掲注21) 65-66頁。
- 35) 文明間接触の過程の記録が世界遺産となる例としては、ラテンアメリカ及びカリブ海地域との関係でいえば、たとえばスペインにあるセビーリヤの大聖堂、アルカサル、インディアス古文書館 (Cathedral, Alcázar and Archivo de Indias in Seville)

(5) 先住民族の生活や信仰の場としての世界遺産

世界遺産が現在に生きている先住民族の生活や信仰の場となっていることがある³⁶⁾。

1-4 植民地の独立と近代国家形成に関係する世界遺産

ラテンアメリカ及びカリブ海地域のうち、スペイン及びポルトガルの植民地だった地域は、欧州でのナポレオン戦争を契機に、相互に影響を与えながら19世紀の初頭に独立した。当該諸国は、宗主国・宗教・言語・文化など共通する部分を多く持っており、国際的な連帯が行いやすい歴史を持つ。他方で、独立・近代化の中で、たとえばボリビア・ペルー連合とチリの間の太平洋戦争(1879年～1884年)をはじめ、相互に激しい対立が生じたこともあった。地域における連帯・協力と対立・対峙というアンビバレントな関係性が、同地域の近代化の時代の特徴といえる。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域は、19世紀以降、欧州からの独立を果たすようになる。これに関係した世界遺産が存在する³⁷⁾。

(スペイン) などがある。

36) 世界遺産が現在に生きている先住民族の生活や信仰の場となっている例としては、たとえばベネズエラにある世界遺産であるカナイマ国立公園(Canaima National Park)は、先住民族のペモン族にとって信仰の対象となっている。ただし同遺産の申請手続においてペモン族の同意があったわけではない。後述3-2(4)及び5-1(2)を参照。世界遺産と先住民については後述5を参照。

37) ラテンアメリカ及びカリブ海地域での独立期の世界遺産としては、たとえば、①パナマ・ビエホ考古遺跡とパナマの歴史地区(Archaeological Site of Panamá Viejo and Historic District of Panamá)(パナマ)、②ハイチの国立歴史公園—シタデル、サン・スーシ宮、ラムイエ地区(National History Park – Citadel, Sans Souci, Ramiers)(ハイチ)、③グアナファトの歴史地区と近隣の鉱山群(Historic Town of Guanajuato and Adjacent Mines)(メキシコ)、④スクレの歴史都市(Historic City of Sucre)(ボリビア)などがある。横山・前掲注21) 66-67頁。

1-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産に関する行動計画

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産条約制度を検討するにあたって、世界遺産条約に基づいて策定された行動計画について言及する。

世界遺産に関しては、世界遺産条約29条に基づく定期的報告の対象となっており、現在第3巡目が行われている。地域ごとに報告書が作成されており、ラテンアメリカ及びカリブ海地域についても報告書が作成されている³⁸⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産について2014年に策定された行動計画 (PARALC 2014-2024)³⁹⁾ は、地域の優先課題として、①教育、コミュニケーション、情報、②統合された遺産管理、③世界遺産地域の持続可能な観光、④遺産の種類 (都市遺産、自然遺産、文化的景観、考古遺産) をあげる⁴⁰⁾。

教育、コミュニケーション、情報に関する該当箇所には「文化遺産及び自然遺産の理解、保存及び管理 (comprehension, conservation and management) を改善するためには、広い意味での教育が必要であると認識されている。したがって、あらゆるレベルで、特に社会の様々なグループ (子ども及び若者を含む市民社会、地域のコミュニティ、伝統的なコミュニティ、先住民族のコミュニティ、経営者、政治的政策決定者など。) を対象としたアウトリーチ活動を展開することが不可欠であり、その目的は、文化遺産及び自然遺産をアイデンティティ要因及び開発のためのツールとして認識を高めることにある。」とす

38) ラテンアメリカ及びカリブ海地域の報告としては、たとえば以下のものがある。

PERIODIC REPORT 2004, *supra* note 25 (2004); THE STATE OF THE WORLD HERITAGE IN LATIN AMERICA AND THE CAREIBBEAN; UNESCO Document WHC-13/37.COM/10A (2013), Final Report on the results of the second cycle of the Periodic Reporting Exercise for Latin America and the Caribbean.

39) UNESCO Document WHC-14/38.COM/10B (16 May 2014), Annex, Action Plan for World Heritage in Latin America and The Caribbean (2014-2024) [hereinafter Action Plan 2014].

40) *Id.*

る⁴¹⁾。

本稿では本行動計画で示された課題の背景を検討する必要がある。

1-6 本章のまとめと本稿の構成

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産の種類は、考古遺跡に加えて、植民地時代の歴史的な町や建築資産、宗教的資産など、特定の種類の遺産に偏っていた。これらの世界遺産は、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の文明接触とその後の植民地支配の帰結であると考えられる。

世界遺産の中には、複数の文明間において、越境的に独自の空間の複製や模倣がなされたものがある。たとえば、スペインは、植民地化にあたり、最初にアルマス広場 (Plaza de Armas) と大聖堂 (カテドラル) (Catedral) を建設し、これを起点として碁盤目 (Chess-Board) の都市計画を進めた⁴²⁾。それゆえラテンアメリカ及びカリブ海地域では旧市街地の中心にアルマス広場があることが多い。後日、世界遺産となっていくたものもある。さらにラテンアメリカ及びカリブ海地域における文明間接触の歴史の変遷の影響は、現在の世界遺産制度にも及んでいると考えられる。

世界遺産条約を含む国際法学一般の傾向としても、欧州の歴史上の優位性を背景として、欧州の視点によって世界が認識・評価され、欧州の視点によって現実形成がなされ、欧州中心の社会が再生産・維持される仕組みが出来上がっており、欧州中心主義 (Eurocentrism) であるとして批判されてきている⁴³⁾。

41) *Id.*

42) ROBERTSON, *supra* note 9, at 100.たとえば1573年のフェリーペ二世の「インディアスの発見、新植民化、及び和親に関する条例 (入植基本法)」(Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias, dadas por Felipe II, el 13 de julio de 1573, en el Bosque de Segovia) (1573年)。同法の翻訳及び部分訳としては、以下を参照。加嶋章博「スペイン植民地法『フェリーペ二世の勅令』に関する基礎的考察—全文邦訳ならびに都市計画規範への解題、註解作業を主体として—」建築史学48巻(2007年)78-124頁。染田・篠原監修・前掲注4)171-172頁がある。

43) 欧州中心主義については、多数の文献が存在するが、たとえば以下の文献を参照。Arnulf Becker Lorca, *Eurocentrism in the History of International Law*, in OXFORD

本稿では、ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産条約制度を分析するために、世界遺産条約のうち、①世界遺産条約制度の中心的価値である顕著な普遍的価値（後述2を参照）、②世界遺産の登録手続及び保護及び管理の体制（後述3を参照）に焦点をあて検討する⁴⁴⁾。同作業を通じて、世界遺産条約制度が、同制度を支える価値と手続の点で、欧州中心主義的であることを示し、その課題を提示する。さらに、これらの問題点及び課題の克服のための試みとして、③文化的景観とグローバル・ストラテジーと奈良文書を契機とする欧州中心主義の克服の試み（後述4を参照）と、④世界遺産条約と先住民民族の問題を検討する（後述5を参照）。

2 世界遺産条約制度に内在する欧州中心主義 I : 世界遺産条約の中核にある顕著な普遍的価値と評価基準

2-1 顕著な普遍的価値の概念

世界遺産条約の保護対象たる遺産は、その定義において「顕著な普遍的価値 (outstanding universal value)」を有することが求められる（世界遺産条約1条及び2条⁴⁵⁾。「世界遺産条約履行のための運用指針 (Operational Guidelines

HANDBOOK, *supra* note 2, at 1034-1057. 拙稿「『文明』からみた19世紀の国際法——<国際法における欧州中心主義>の世界化を例として——」星野昭吉編著『グローバル化のダイナミクスにおける政治・法・経済・地域・文化・技術・環境』（テイハン、2018年）48-64頁。

44) ICOMOSも世界遺産一覧表のずれ (Gaps) の主たる原因として、①構造的な問題（世界遺産の登録申請過程ならびに文化財の管理及び保護に関する問題）と、②質的な問題（資産の認定・査定・評価 (identified, assessed and evaluated) の方法に関する問題）の二種類をあげる。ICOMOS 2004, *supra* note 23, at 2, 43.

45) 西村・本中編・前掲注6) 18頁。ただし世界遺産リストに登録されないことが、顕著な普遍的価値を有しないことにはならない（世界遺産条約12条）。久保庭慧「世界遺産の論点——平泉合宿を通じて考えたこと」世界遺産研究会編『平泉合宿記録・大沼先生追悼』（2019年）109-111頁。また、顕著な普遍的価値を有しないとしても、文化財としての価値を失うわけではない。See also LIXINSKI, *supra* note 1, at 32.

for the Implementation of the World Heritage Convention)」（以下「運用指針」⁴⁶⁾は、顕著な普遍的価値について「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、傑出した文化的な意義及び／又は自然的な価値を意味する」とした（運用指針（2019年）49項⁴⁷⁾。また世界遺産は、文化遺産（世界遺産条約1条）、自然遺産（同条約2条）、及び両方の性質を併せ持つ複合遺産の区別がある（運用指針（2019年）46項）。

世界遺産条約中に顕著な普遍的価値の内容を具体的に定めた規定は存在しないものの⁴⁸⁾、同条約は世界遺産委員会が顕著な普遍的価値の基準を定めることを想定している（世界遺産条約11条2項、5項⁴⁹⁾。世界遺産に登録されるためには、顕著な普遍的価値の基準である10種類の評価基準（Criteria）のいずれか一つ以上を満たすことが必要となる（なお評価基準(vi)については他の評価基準とあわせて用いられることが望ましいとされた）（運用指針（2019年）77項⁵⁰⁾。

46) 「作業指針」という名称もあるが、条約制定における「作業文書」と区別するため、本稿では「運用指針」とした。運用指針は、頻繁に改正されるため、本稿ではいずれの運用指針であるか特定する必要がある場合は、たとえば「運用指針（2019年）」と表記する。また運用指針（2005年）の邦訳は、次のところで入手できる。本稿では原則として同訳を参照したが一部改めた。https://bunka.nii.ac.jp/special_content/hlink13（last visited March 30, 2020）。

47) Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2019), para 49.

48) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 52.

49) *See id.*, at 44.

50) 「顕著な普遍的価値」の評価基準は次の通り（運用指針（2019年）77項）。

- (i) 人間の創造的才能を表す傑作である。
- (ii) 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感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。
- (iii) 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。
- (iv) 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

また「顕著な普遍的価値」を有するものとして世界遺産に登録されるためには、同遺産が①真正性 (authenticity) (ただし文化遺産についてのみ)、②完全性 (integrity)、③適切な保護及び管理の体制 (adequate protection and management system) を有することの証明が必要とされる (運用指針 (2019年) 78項)。ICOMOSが第32回世界遺産委員会 (2008年) に提示した「顕著な普遍的価値——世界遺産一覧表に文化遺産を登録するための標準に係る概要報告」⁵¹⁾ は、真正性と完全性のとらえ方に関する具体的な判断基準をそれぞれの

るいは景観を代表する顕著な見本である。

- (v) あるひとつの文化 (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)
- (vi) 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 (本基準は他の基準とあわせて用いられることが望ましい)。
- (vii) 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。
- (viii) 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。
- (ix) 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。
- (x) 学術上又は保存上 (from the point of view of science or conservation) 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存にとって最も重要な自然の生息地を包含する。

顕著な普遍的価値を示す評価基準については、たとえば以下の文献を参照。

WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 161-162. 西村・本中編・前掲注6) 20-29頁。

なお顕著な普遍的価値への言明がなされていない登録済の世界遺産についても遡って顕著な普遍的価値を言明することが世界遺産委員会において決められた。

World Heritage Committee Decision 31COM 11D. 1 (2007).

51) ICOMOS, *Outstanding Universal Value: Compendium on Standards for the Inscription of Cultural Properties to the World Heritage List (2008)*, in UNESCO

評価基準毎に記述した⁵²⁾。

本章では、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産が有する「顕著な普遍的価値」の視点から、完全性(後述2-2を参照)及び真正性(後述2-3を参照)を論じた後、顕著な普遍的価値に内在する欧州中心主義(後述2-4を参照)及び負の遺産(後述2-5及び後述2-6を参照)を検討する。

2-2 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産における完全性

「顕著な普遍的価値」を有するものとして世界遺産に登録されるためには、同遺産が完全性(integrity)を有することの証明が必要とされる(運用指針(2019年)78、87項)。完全性の条件を調べるためには、当該資産が以下の条件をどの程度充足しているかを評価する必要がある。すなわち、①顕著な普遍的価値を示すために必要な要素をすべて含んでいるか、②当該資産の重要性を示すために必要な特徴を余すところなく表すために必要な範囲が確保されているか、③開発や管理放棄の影響にさらされているか、である(運用指針(2019年)88項)⁵³⁾。

前述したICOMOSの「顕著な普遍的価値——世界遺産一覧表に文化遺産を登録するための標準に係る概要報告」では、たとえば顕著な普遍的価値の評価基準(iii)は現存するか消滅した文化的伝統又は文明について言及しているが、同基準の意味する完全性については、①特に消滅した文明の証拠を示す考古遺跡(archaeological sites)⁵⁴⁾の完全性については、資産の規模(size of the property)が関連するとし、考古学上の高度な又は潜在的な価値を示す区域又は属性を含むことが必要であると。また、②生きている文化的伝統(living cultural traditions)の完全性については、文化的伝統が継続して存続するため

Document WHC-08/32.COM/9 (2008) [hereinafter ICOMOS 2008].

52) 西村・本中編・前掲注6) 50-51頁。

53) 西村・本中編・前掲注6) 48-50、116-117頁。

54) 本稿では「site」及び「property」は原則として「資産」と訳出する。しかし、「archaeological sites」又は「archaeological monuments」については「考古遺跡」と訳出する。また「Serial properties」も「連続性のある遺産」と訳出する。

に必要とされるすべての組織的支援の観点から、十分な広がりをもつことが求められた⁵⁵⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域に所在する遺産のうち、プレ・スペイン期や植民地時代のものは、現在の特定の国家の領域に収まる保証はない。そのような遺産の完全性が具体的に問題となった例としては、ブラジルとアルゼンチンのグアラニーのイエズス会布教施設群 (Jesuit Missions of the Guarani: San Ignacio Mini, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto and Santa Maria Mayor (Argentina), Ruins of Sao Miguel das Missoes (Brazil)) (アルゼンチン、ブラジル)⁵⁶⁾がある。

2-3 ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産における真正性

「顕著な普遍的価値」を有するものとして世界遺産に登録されるためには、登録基準(i)から(vi)に基づいて申請される資産は、同資産が真正性 (authenticity) を有することの証明が必要とされる (運用指針 (2019年) 78、79項)。真正性の考え方は「記念建造物及び遺跡の保存と修復のための国際憲章 (ベネツィア憲章)」(1964年)によるものであり⁵⁷⁾、「記念建造物の保存にあたっては、建造物を恒久的に維持することを基本的な前提としなければならない (傍点による強調は本著者)」(同憲章4条)とされ、建造された遺産を変更することなく当時の状態のまま維持し続けることが重視されてい

55) ICOMOS 2008, *supra* note 51, at 25. 西村・本中編・前掲注6) 52頁。

56) 本遺産の登録経緯としては、(1)1983年にブラジルの「サン・ミゲル・ダス・ミノイスの遺跡群」(The ruins of Sao Miguel das Missoes)がまず世界遺産に登録された。(2)1984年に、ブラジルの遺跡を範囲拡大する方式で、アルゼンチンの関連4施設とあわせて「グアラニーのイエズス会布教施設群」として登録された。See ICOMOS 2008, *supra* note 51, at 22.

さらに、本遺産について世界遺産委員会は、バラグアイ及びウルグアイにある他の施設も含まれることが望ましいとした。UNESCO Document SC/84/CONF.004/9 (1984), at 9. See ICOMOS 2008, *supra* note 51, at 22.

57) International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (1964). WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 46.

る⁵⁸⁾。本思想は、時代の変遷によっても遺産が変化しにくい、欧州の「石の文化」に基づく遺産概念を中心としている⁵⁹⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域に所在する遺産は、建物や都市など欧州的な石による文明と親和的であると考えられる。しかし、ラテンアメリカ及びカリブ海地域において、真正性が問題となる場合として「失われた文明」の問題がある。失われた文明を復元する場合、真正性が問題となり得る⁶⁰⁾。

運用指針(2019年)は「真正性に関し、考古遺跡や歴史的建造物・歴史地区を再建すること(reconstruction)が正当化されるのは、例外的な場合に限られる。再建は、完全かつ詳細な資料に基づいて行われた場合のみ許容されるのであり、憶測の余地があってはならない。」とする(運用指針(2019年)86項)。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の真正性の判断にあたっては、前述の基準が適用されてきた。たとえばアステカ帝国の首都であったテノチティラン(Tenochtitlan)はメキシコ・シティとなったが、コルテスによって破壊されている。メキシコ・シティの歴史地区とソチミルコ(Historic Centre of Mexico City and Xochimilco)の真正性の条件については、「おおむね満たされている(largely met)」とされている⁶¹⁾。すなわち、デザイン、素材、技巧、景観と伝統的建造物の関係(the design, materials, workmanship and the relationship between landscape and heritage buildings)が、オリジナルのままであるか維持されているとする。さらに、当該地域の碁盤目状の都市(urban grid)は、アステカの首都の構造に基づくコロニアルモデルと一致しており、

58) 木曾・前掲注6) 115-139頁。世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 31頁。中村・前掲注6) 21-22頁。

59) ONUMA, *supra* note 2, at 519-520; WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 46-47. 西村・本中編・前掲注6) 56-58頁。

60) たとえば、ポーランド共和国の「ワルシャワの歴史地区」は、戦争で破壊された都市全体が再建・復旧されたものであるが、遺産登録にあたって真正性の基準の厳格な意味での適用は妥当しないとされた。ICOMOS, Advisory Body Evaluation (1980). 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 31頁。

61) UNESCO Document WHC-13/37.COM/8E (2013), at 193.

時間の経過とともに基盤目の維持が確保されているとする⁶²⁾。

世界遺産条約の当初の真正性基準の適用は、欧州的な価値観の押しつけであるとして批判され、後に奈良文書の制定へとつながってゆく⁶³⁾。

2-4 顕著な普遍的価値の概念に内在する欧州中心主義

世界遺産条約は、非西欧文化に課された欧州中心主義的の制度であるとして批判されてきた⁶⁴⁾。もちろん世界遺産制度は、常に欧州中心主義になるとは限らない。世界遺産条約制度は、「顕著な普遍的価値」を有する世界の共通の遺産を保護することを目的としている。同概念は、たとえば欧州という特定の地域や文化だけを擁護するものではなく、特定の地域に限定されない世界的・一般的な価値である。しかし同概念自体が欧米主導の世界秩序と歴史の文脈の中で構築されたものであるため⁶⁵⁾、たとえ世界遺産条約の形式的目的が一般的価値によって基礎づけられた遺産の保護という世界的動機に基づくものであるとしても、世界遺産制度の制度設計及び運用は欧州の価値観による遺産の選定であり遺産の保護及び管理であった。その意味で世界遺産条約制度が提供する評価基準と評価手続は欧州中心主義的であり、欧州の価値観の押しつけとしての側面を有するとして批判された⁶⁶⁾。

世界遺産条約の保護対象たる遺産は、その定義において「顕著な普遍的価値」を有することが求められる(世界遺産条約1条及び2条)⁶⁷⁾。条約及び運用指針

62) *Id.*

63) LABADI, *supra* note 6, at 47. 奈良文書については、後述4-3を参照。

64) *Id.*, at 15, 74.

65) 世界遺産条約制定に至るまでの遺産の保護については、たとえば次の文献を参照。

TOWARDS WORLD HERITAGE: INTERNATIONAL ORIGINS OF THE PRESERVATION MOVEMENT 1870-1930 (Melanie Hall ed., 2011).

66) 世界遺産条約制度の欧州中心主義は、国家中心主義と専門家の優位としても表出する。この点から、①登録手続が有する欧州中心主義(国家中心主義)については、後述3-2を参照。②専門家の優位については、後述3-3を参照。また、③保護及び管理における欧州中心主義(国家中心主義)については、後述3-4を参照。

67) ただし世界遺産リストに登録されないことが、顕著な普遍的価値を有しないこと

に示された「顕著な普遍的価値」の解釈にあたっては、条約法に関するウィーン条約に基づく世界遺産条約の解釈が問題となる⁶⁸⁾。条約中の「普遍」の解釈をめぐっては、条約法条約に従って、用語の通常の意味や後からの実行も含めて解釈するべきであり、この点、運用指針で「顕著な普遍的価値」がどのように規定されているかが重要である。

運用指針などのユネスコの主要な文書において顕著な普遍的価値を示すに当たっては「本来の (intrinsic)」や「客観的 (objective)」という形容詞が繰り返し用いられている。たとえば運用指針は、世界遺産の「本来の特性 (intrinsic qualities)」に言及している(運用指針(2019年)116項及び192項(b))⁶⁹⁾。芸術と伝統を、それらが有する本来の価値の概念と結びつけることは、カントに代表される欧州の思想の伝統にその起源を見出すことができる⁷⁰⁾。しかし世界遺産の「顕著な普遍的価値」を欧州の伝統に照らして理解することは、①登録対象を建築物に代表される有形 (tangible) の不動産に限定する結果をもたらし、②世界遺産条約が前提とする文化遺産と自然遺産の区分も、精神と自然が一体化した先住民族のような文化を主観的・精神的だとして排除する効果を有した⁷¹⁾。

また運用指針によれば、「条約は、重大な利益、重大性又は価値 (great interest, importance or value) を有する資産のすべてを保護することをめざす

にはならない(世界遺産条約12条)。また、顕著な普遍的価値を有しないとしても、文化財としての価値を失うわけではない。LIXINSKI, *supra* note 1, at 32.

68) COMMENTARY, *supra* note 6, at 17-21.

69) LABADI, *supra* note 6, at 12.

70) *Id.*, at 12.

71) 後述する先住民族の権利に関する専門家機構 (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) (EMRIP) の報告書では(後述5-3(3)を参照)、先住民族に影響する遺産政策等では、自然遺産と文化遺産が不可分であることを前提とすべきことが示されている。EMRIP, Expert Mechanism advice No. 8 (2015): Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage, in United Nations Document A/HRC/30/53 (2015) [hereinafter A/HRC/30/53], Annex, para.6. See Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 41.

ものではなく、国際的な見地からみて最も顕著な価値を有する資産を選定し、それらを保護するものである。国家及び／又は地域において重要な資産が自動的に世界遺産一覧表に登録されるものではない。」(傍点による強調は本著者)としているため(運用指針(2019年)52項)⁷²⁾、条約の保護対象たる価値は「国際的な見地からみて」肯定されることが想定されている。

同規定にもかかわらず、世界遺産の有する「顕著な普遍的価値」のみが国際的な保護に値するのであれば、たとえば先住民族の有する価値は、世界遺産条約においては保護に値しないものとされ、世界遺産保護を名目として先住民族の価値が無視されたり棄損されたりする可能性すらある⁷³⁾。

さらに「顕著な普遍的価値」の概念を構成する要素の一つである「普遍性」の概念そのものも、欧州の価値が一般的に有する特徴の一つである普遍主義(universalism)を示すものである。普遍主義は客観的で中立的な立場を装いながら、たとえば先住民族の価値に代表される非欧州文明の価値を包含していなくても、「普遍」であると主張できる点において⁷⁴⁾、実は欧州の視点からみた普遍性であり、歴史における強者である欧州文明の価値を基準とした普遍性であって、いわば表層的な普遍性であると主張されることがある⁷⁵⁾。

72) ただし、世界遺産リストに登録されないことが、顕著な普遍的価値を有しないことにはならない。世界遺産条約12条。久保庭・前掲注45)109-111頁。また、顕著な普遍的価値を有しないとしても、文化財としての価値を失うわけではない。LIXINSKI, *supra* note 1, at 32.

73) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 43-44, 53-63.

74) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 61.

75) LIXINSKI, *supra* note 1, at 164. 増田一夫「普遍性への途上 クレオールとフランス共和制」遠藤泰生・木村秀雄編『クレオールのかたち カリブ地域文化研究』(東京大学出版会、2002年)233頁。

「普遍」という概念が、欧州の価値であることは、たとえば、かつて「人類」や「文明」はキリスト教徒と同義であり、非キリスト教徒である先住民族を人類と文明の枠組みから排除することが主張された。また欧州の文化を代表するカトリックは「普遍」を意味している。

国際法の有する「普遍性」も、欧州秩序の規範であった地域的な欧州の法が普遍

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産の多くが、巨大な建築物など欧州の視点からみて価値があると感じられた遺産や、欧州の文明的影響下にあった植民地時代に建設された遺産に偏っていることは⁷⁶⁾、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産そのものが、欧州文明の世界支配の歴史的な結果であることを意味している。そればかりか、欧州の価値観で世界遺産を選定することは、欧州にとって価値がある「遺産のコレクション」リストの選定にほかならず、欧州文明による支配や消費の客体として非欧州や植民地地域の遺産をとらえている点で、『オリエンタリズム』においてサイド(Edward W. Said)が批判した欧米優位の文化的支配に相当するとの批判が妥当する余地がある⁷⁷⁾。

それゆえ世界遺産の有する顕著な普遍的価値は、①植民地化や帝国主義によって欧州が世界を支配したという歴史と、②欧州文明の価値観の優位性と非欧州文明の客体化を前提としている。

従来の欧州中心主義的な世界史観では、欧州は世界の中心として残りの世界に影響を与えてきたのであるから、欧州の価値に照らして評価され世界遺産として登録される遺産も欧州に関係する遺産が中核を占めることになるため偏り不均衡となる⁷⁸⁾。

化した歴史を有するため、欧州秩序の押しつけであると言われる。たとえばAnghieは国際法の普遍性は、欧米が19世紀に行った帝国主義的拡大の結果もたらされたものであるとする。Antony Anghie, *Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law*, 40 HARVARD INTERNATIONAL LAW JOURNAL 1 (1999), at 1. See ONUMA, *supra* note 2, at 56-57.

76) 欧州の文化保護政策において、有形ではない無形文化遺産については、文化遺産の文脈では保護されるようになったのは比較的最近のことである。七海ゆみ子『無形文化遺産とは何か』(彩流社、2012年) 37-53頁。西村・本中編・前掲注6) 260-261頁。

77) EDWARD W. SAID, *ORIENTALISM*(1978). 邦訳は、エドワード・W. サイド(今沢紀子訳)『オリエンタリズム〈上〉』(平凡社、1993年)。エドワード・W. サイド(今沢紀子訳)『オリエンタリズム〈下〉』(平凡社、1993年)。

78) LABADI, *supra* note 6, at 72. 世界遺産の不均衡性については、グローバル・ストラテジーにおいて批判された。後述4-4を参照。

顕著な普遍的価値の問題が、文明間接触の問題を含めて論じられたのが、次に述べる負の遺産の問題である。

2-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における負の世界遺産

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の歴史は、欧州文明との文明間接触とそれに続く植民地時代における搾取、先住民族や黒人奴隷の犠牲を抜きにしては語るができなかった。世界遺産の中には、当時の統治者による被支配者の財産の略奪や奴隷の労働の結果として成立したものがある。世界遺産と関係し、現在では否定された慣行としては、①侵略・植民地化・植民地支配⁷⁹⁾、②殺人・拷問・非人道的行為・文化的な破壊⁸⁰⁾、③先住民族の強制的な労働徴用・同化

79) ラテンアメリカは、スペイン・ポルトガルによる発見・植民地化によって、欧州の秩序に組み入れられていった。今日では、侵略行為や植民地化は違法であると考えられる。すなわち、「国際連合憲章」(Charter of the United Nations (1945)) 2条4項、39条、51条。「植民地諸国及びその人民に対する独立の付与に関する宣言」(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, UN General Assembly Resolution 1514 (XV) (1960))。「国際連合憲章に従った諸国間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言」(Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) (1970))。

80) 侵略行為に伴い、集団殺害、捕虜や文民の迫害や奴隷化、文化財の破壊等が行われることがある。

特に文化財そのものが略奪や破壊の対象となることがある。たとえば旧ユーゴスラビアでの戦争におけるボスニア・ヘルツェゴビナのモスタルの石橋やアフガニスタンのバーミヤンの仏像のような文化遺産資産の破壊がなされることがある。LABADI, *supra* note 6, at 18. たとえば17世紀には新大陸の先住民族に対してキリスト教の伝道者によって「偶像崇拝撲滅運動」が行われた。染田・篠原監修・前掲注4) 161-165頁。高橋・網野編著・前掲注5) 210-214頁。

今日の国際法では世界遺産の破壊や文化財の破壊は禁止される。世界遺産条約6条3項。「文化財の意図的破壊に関するユネスコ宣言」(UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage (2003))。また今日の国

政策⁸¹⁾、④奴隷貿易や奴隷制度(強制労働を含む)⁸²⁾、⑤海賊⁸³⁾、⑥外国資本に

際法は、戦時下においても、財産や文化財の略奪や搾取を禁じている。たとえば「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict(1954))。さらに文化財の違法な輸出入は禁止されている。「文化財の不法な輸入、輸出及び所有権移転を禁止し及び防止する手段に関する条約」(Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (1970))。

集団殺害行為と同時に文化的破壊がなされることがある。ただし「集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約」(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948)) (以下「ジェノサイド条約」)には文化概念は明記されず、文化的ジェノサイド(Cultural Genocide)について規定されていない。See LIXINSKI, *supra* note 1, at 106. UNDRIPの起草過程においては、文化的ジェノサイドについての記述が存在したが、最終的に採択された宣言においては、本文言は削除された。Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 32-33.

- 81) 近代以前の時代又は近代化の時代において、先住民族にとっての文化を破壊し、聖地をとりあげることが行われることがあった。また、先住民族に対する同化政策がなされることがある。また強制移住がなされることがある。たとえば新大陸においても集住が行われた。染田・篠原監修・前掲注4) 148-151頁。これらの行為は今日では違法である。「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(UNDRIP) 8条、10条。同宣言については、後述5-3を参照。
- 82) 奴隷貿易については、19世紀に次第に禁止されていったと考えられる。たとえば「1815年2月8日の奴隷貿易廃止に関する諸国宣言」(Declaration of the Eight Courts Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade(1815))。「強制労働ニ関スル条約(第29号)」(Convention concerning Force or Compulsory Labour (1930)) (ILO29号条約) (1930年)。また、国内においても奴隷制度が禁止されていった。ラテンアメリカ及びカリブ海地域の独立においては、ハイチの奴隷による独立以来、奴隷制度の存続と廃止の賛否は、大きな影響を与えた。
- 今日では、奴隷制度は禁止されている。たとえば、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下「自由権規約」)(International Covenant on Civil and Political Rights (1966)) 8条。さらに奴隷制度については、人道に対する罪であるとされる。たとえば「国際刑事裁判所に関するローマ規程」(Rome Statute of the International Criminal Court(1998)) 7条1項(c)。

ただし、過去においてなされた奴隷貿易や奴隷制度について、遡及的に責任が問

よる経済的な搾取⁸⁴⁾などが考えられる。当該行為はラテンアメリカ及びカリブ海地域の歴史に存在し、現在に至るまで影響を与え続けている。

奴隷貿易や集団殺害や戦争への反省など、人類が犯した過ちに関係する遺産を「負の遺産 (negative heritage)」と呼ぶ⁸⁵⁾。ただし、世界遺産条約や運用指

われることが主張されることがある。たとえば2001年に南アフリカのダーバンで行われた「人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容に反対する国際会議 (World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance)」(ダーバン会議 (Durban Conference))において、植民地支配の責任が問責された。

同会議で採択された「人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容に反対する世界会議宣言」(Declaration)は、①「奴隷制度及び大西洋横断奴隷取引を含む奴隷取引」が規模、組織的性格及び特に犠牲者の本質の否定という点で人類史上の恐るべき悲劇であったことを認識し、奴隷制度と奴隷取引が人道に対する罪であり、特に大西洋横断奴隷取引は常にそうであったとし(第13項)、②いくつかの国は、犯された重大かつ大規模な侵害行為について自発的に謝罪し、適切な場合は補償金を支払ったことに留意しているとする(第100項)。永原陽子編『「植民地責任」論』(2009年、青木書店)9頁。

さらに2007年の「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の前文では「先住民族が、とりわけ植民地化及びその土地、領域、資源の剥奪により、特に自らの必要と利益に従って発展する権利を行使することを妨げられ、その結果として歴史的不正義に苦しんでいることを懸念し」とされた(傍点による強調は本著者)。同宣言については、後述5-3を参照。

83) 海賊 (piracy) は今日では人類共通の敵であるとされ、違法とされている。たとえば、「海洋法に関する国際連合条約」(United Nations Convention on the Law of the Sea (1982))100-105条。しかし、ラテンアメリカ及びカリブ海地域では、かつて私掠船 (privateer) が政策として利用されてきた。Joaquín Alcaide Fernández, *Hostes humani generis: Pirates, Slavers, and other Criminals*, in OXFORD HANDBOOK, *supra* note 2, at 124-125.

84) 今日では天然の富と資源に対する恒久的主権は国際法上確立している。

85) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における負の世界遺産の例としては、①カルタヘナの港、要塞、歴史的建造物群 (コロンビア) (基準(iv)、基準(vi))、②ポトシの市街 (ボリビア) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、③トリニダとロス・インヘニオス溪谷 (キュー

針において同概念が定められているわけではない。

負の世界遺産と関係する評価基準が、評価基準(vi)である⁸⁶⁾。本基準は、過去の歴史的事象を、現在の世界遺産として評価するものである。ラテンアメリカ及びカリブ海地域における基準(vi)単独での登録は、本稿執筆時においてはブラジルのヴァロンゴ埠頭の考古遺跡 (Valongo Wharf Archaeological Site) だけである。メキシコ・シティの歴史地区とソチミルコ (メキシコ) についても、リマの歴史地区 (Historic Centre of Lima) (ペルー) にしても、クスコの市街 (City of Cuzco) (ペルー) については評価基準(vi)は適用されていない。た

バ) (基準(iv)、基準(v))、④サルヴァドール・デ・バイア歴史地区 (Historic Centre of Salvador de Bahia) (ブラジル) (基準(iv)、基準(vii))、⑤リオ・デ・ジャネイロ：山と海に囲まれたカリオカの景観 (Rio de Janeiro: Carioca Landscapes between the Mountain and the Sea) (ブラジル) (基準(v)、基準(vii))、⑥ブラジルのヴァロンゴ埠頭の考古遺跡(ブラジル) (基準(vii))、⑦コロンビアのコーヒー農園の文化的景観 (Coffee Cultural Landscape of Colombia) (コロンビア) (基準(v)、基準(vii))、⑧植民都市サント・ドミンゴ (Colonial City of Santo Domingo) (ドミニカ共和国) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vii))、⑨ハイチの国立歴史公園—シタデル、サン・スーシ宮、ラミエ地区 (ハイチ) (基準(iv)、基準(vii))、⑩コパンのマヤ遺跡 (Maya Site of Copan) (ホンジュラス) (基準(iv)、基準(vii))、⑪ブルー・アンド・ジョン・クロウ山脈 (Blue and John Crow Mountains) (ジャマイカ) (基準(iii)、基準(vi)、基準(x))、⑫テオティワカンの古代都市 (メキシコ) (基準(i)、基準(ii)、基準(iii)、基準(iv)、基準(vi))、⑬ゲアナファトの歴史地区と近隣の鉱山群 (メキシコ) (基準(i)、基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、⑭モレリアの歴史地区 (Historic Centre of Morelia) (メキシコ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、⑮リュウゼツランの景観とテキーラ村の古式産業施設群 (Agave Landscape and Ancient Industrial Facilities of Tequila) (メキシコ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(v)、基準(vi))、⑯パナマ・ビエホ考古遺跡とパナマの歴史地区 (パナマ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi)) などがある。さらに複数の国の遺産であるカパック・ニャン—アンデスの道も基準(vi)の基準を含む。

86) 評価基準(vi)の規定については、前掲注50)を参照。地域毎の評価基準(vi)の登録状況については、世界遺産センターの要請により行われた次の文献を参照。Christina Cameron & Judith Herrmann, *Guidance and Capacity Building for The Recognition of Associative Values using World Heritage Criterion (vi)* (2018), at 9.

だしポトシの市街 (City of Potosi) (ボリビア) 等が評価基準(vi)の対象となっている⁸⁷⁾。また基本的に(vi)を登録している国はメキシコ、ブラジル、ハイチ、ボリビアなどに限定されている。ラテンアメリカ及びカリブ海地域は、植民地時代の遺産が多く、宗教関連の遺産が多いにもかかわらず、評価基準(vi)の登録は少ない。

2-6 負の世界遺産の評価

歴史においては、今日では許容されえないことが、過去になされたことがあった。世界遺産を生み出した行為においても同様のことが行われることがある。世界遺産を生み出した価値や方法が、今日の国際法では否定される場合、世界遺産としての価値も否定されるのだろうか。

世界遺産を生み出した行為の中には、今日の国際法に照らせば禁止又は批判されるものが多数存在する⁸⁸⁾。しかし世界遺産条約の目的は世界遺産を評価し

87) ラテンアメリカ及びカリブ海地域において評価基準(vi)の対象となっているのは、たとえば以下の遺産である。①カバック・ニャンーアンデスの道 (基準(ii)、基準(iii)、基準(iv)、基準(vi))、②ポトシの市街 (ボリビア) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、③サルヴァドール・デ・バイア歴史地区 (ブラジル) (基準(iv)、基準(vi))、④リオ・デ・ジャネイロ：山と海に囲まれたカリオカの景観 (ブラジル) (基準(v)、基準(vi))、⑤ヴァロンゴ埠頭の考古遺跡 (基準(vi))、⑥カルタヘナの港、要塞、歴史的建造物群 (コロンビア) (基準(iv)、基準(vi))、⑦コロンビアのコーヒー農園の文化的景観 (コロンビア) (基準(v)、基準(vi))、⑧植民都市サント・ドミンゴ (ドミニカ共和国) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、⑨ハイチの国立歴史公園—シタデル、サン・スーシ宮、ラミエ地区 (ハイチ) (基準(iv)、基準(vi))、⑩コパンのマヤ遺跡 (ホンジュラス) (基準(iv)、基準(vi))、⑪ブルー・アンド・ジョン・クロー山脈 (ジャマイカ) (基準(iii)、基準(vi)、基準(x))、⑫テオティワカンの古代都市 (メキシコ) (基準(i)、基準(ii)、基準(iii)、基準(iv)、基準(vi))、⑬グアナファトの歴史地区と近隣の鉱山群 (メキシコ) (基準(i)、基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、⑭モレリアの歴史地区 (メキシコ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))、⑮リュウゼツランの景観とテキーラ村の古式産業施設群 (メキシコ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(v)、基準(vi))、⑯パナマ・ビエホ考古遺跡とパナマの歴史地区 (パナマ) (基準(ii)、基準(iv)、基準(vi))。

88) 前述 2-5 を参照。

保護することであり、遺産を生み出した行為を評価し批判することではない。世界遺産条約の運用は、遺産を生み出した行為と、当該行為によって生み出された遺産とを区別して、後者の遺産が有する価値を評価するものでなければならない⁸⁹⁾。世界遺産条約の制度は、世界遺産条約が発効する以前の過去に行われた望ましくない行為を評価・批判するための制度ではない⁹⁰⁾。顕著な普遍的価値の評価は、同遺産に内在する負の価値ではなく、同遺産が現在有している積極的な価値 (positive values) の評価に関連している⁹¹⁾。文明間接触の結果生み出された世界遺産が「顕著な普遍的価値」を有することは、文明が欧州に限定されることなく多様であり、しかも特定の文明を超越した普遍的なアピール力を有することを示している。ある遺産が「顕著な普遍的価値」を有するということは、当該遺産が欧州文明に固有な価値によって評価されるだけでなく、特定の地域を超越した価値によっても評価されることを示している。本概念は特定国家のナショナリズムや欧州中心主義を克服する原理も内在していると考えられる⁹²⁾。大沼は世界遺産条約が採択されたとき、世界遺産に対する条約の態度は、登録される遺産が欧州に集中しており、「顕著な普遍的価値」の解釈が欧州中心主義的であったとし、これが次第に多様な文化・文明を尊重するように変化してきたという⁹³⁾。

今後、世界遺産の「顕著な普遍的価値」の評価によって、当該遺産を生み出した歴史的な行為を「忘却する」ことを意味してはならないため、世界遺産に

89) それゆえ評価基準(vi)は単独で用いられるのではなく他の評価基準と一緒に用いられることが望ましいとされている。

90) 世界遺産条約と同様に文化財不法輸出入禁止条約に関して、起草過程においては植民地時代に略奪された遺産を返還することが期待されたが認められず、条約発効以前に遡及することはないとされた。文化財不法輸出入禁止条約7条は「条約が関係国について効力を生じた後」に行われた行為に限定しているLIXINSKI, *supra* note 1, at 111.

91) LABADI, *supra* note 6, at 67.

92) 西村・本中編・前掲注6) 180-187頁。

93) ONUMA, *supra* note 2, at 517-518.

関する「顕著な普遍的価値」をめぐる評価は、後世の評価と切り離すことは難しくなる可能性がある。

世界遺産の評価は恒常的又は不変的なものではなく、時代の変遷に伴う評価の変化により常に変化し続けるものと考えなければならない⁹⁴⁾。世界遺産を認定し、保護することは、評価する時点の価値でもって、歴史上の遺産を常に再評価し続けることに他ならない。

それゆえ、世界遺産条約を離れて、もし世界遺産を生み出した行為の違法性が一般国際法によって認められるのであれば、当該行為が帰属する国家は一般国際法上の国家責任を負うことになり、国家責任解除のための回復(reparation)として、違法であることの宣言、謝罪、遺産そのものや遺産が所在する土地の返還を含む原状回復(restitution)、損害賠償などが求められることになる⁹⁵⁾。今日では特に先住民族への土地の返還が問題となっている⁹⁶⁾。

94) 岡田・前掲注1) 99頁。

95) 関係していわゆる「植民地責任」が問題となる。本問題については以下の文献を参照。COLONIALISM, SLAVERY, REPARATIONS AND TRADE: REMEDYING THE PAST? (Ferne Brennan & John Packer eds., 2012); Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 327-346. 永原編・前掲注82)。

ただし、『国際違法行為に対する国の責任』に関する条文』(Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts(2001)) 13条は、時際法の原則を認め、義務違反となるためには当該行為が行われた時点で義務として拘束されている場合に限られるとして、遡及的な責任追及を認めていない。エマニュエル・トゥルム＝ジュアネ(著)久保庭慧(訳)「承認の国際法」『比較法雑誌』52巻3号(2018年)、133-144頁も参照。

96) 先住民族と土地の返還については、たとえば以下の文献を参照。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 12-13; Sarah Sargent, *Rights and Reparations: An Assessment of the UNDRIP's Contribution to American Indian Land Claims*, in Sargent & Samanta, *supra* note 1, at 88-115; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1. また先住民族と世界遺産の問題については、後述6を参照。

2-7 本章のまとめ

世界遺産条約制度は「顕著な普遍的価値」を中核的な価値として構築された制度であり、同価値は必ず欧州中心主義となることは限らないとしても、欧州による世界支配の歴史とともに欧州の価値に照らした世界遺産の選定によって欧州中心主義をはらむ概念であった。

さらに負の世界遺産の問題は、「顕著な普遍的価値」を生み出した行為や歴史的文脈が問題となることを示唆している。今後、植民地統治や奴隷貿易に関する国際法の関連分野が発展するのであれば、世界遺産条約制度の運用に対しても影響を与える可能性がある。

3 世界遺産条約制度に内在する欧州中心主義Ⅱ：世界遺産条約の登録手続と保護及び管理の体制

3-1 世界遺産の登録手続と保護及び管理の体制における欧州中心主義

従来の欧州中心主義的な歴史観では、欧州は特に大航海時代以降現在に至るまで世界に影響を与えてきたのであるから、世界遺産として登録される遺産も欧州に関係する遺産が中核を占めることになる⁹⁷⁾。そればかりか顕著な普遍的価値の概念の同定を含めて、世界遺産条約制度の実施は、主として欧州由来の保存と管理の理論に従って、世界遺産委員会とICOMOS等の実施機関によって理解され、解釈されてきたと批判されることがある⁹⁸⁾。

世界遺産の登録手続ならびにその保護及び管理は、世界遺産条約制度の欧州中心主義を制度的・手続的に担保している。世界遺産条約制度の欧州中心主義は⁹⁹⁾、世界遺産の登録手続と保護及び管理の手続を国家と専門家が独占的に担うことによって実現されるため、国家中心主義と専門家の優位としても表出する¹⁰⁰⁾。

97) LABADI, *supra* note 6, at 72.

98) *Id.*, at 19.

99) 顕著な普遍的価値の概念に内在する欧州中心主義については、前述2-4を参照。

100) Lixinskiは世界遺産に固有な手続を「遺産に関する正式な言説」(Authorized

本稿では、①世界遺産の登録手続（3-2を参照）、②世界遺産の実施機関（3-3を参照）、③世界遺産の保護及び管理の体制（後述3-4を参照）について検討する。

3-2 世界遺産の登録手続

(1) 世界遺産条約に規定された登録手続

世界遺産の登録手続は、たとえば文化遺産の場合、①世界遺産の締約国が、世界遺産委員会に対して、遺産の申請候補を記載した「世界遺産暫定一覧表（Tentative Lists）」を提出し、②世界遺産の締約国が、世界遺産委員会に対して、暫定的な登録申請書を提出し（世界遺産センターによる形式審査）、③締約国が、世界遺産委員会に対して、正式な登録申請書を提出し、④ICOMOSによる審査がなされ、同評価結果の勧告を経て、⑤世界遺産委員会において遺産登録の可否を決定することとなる¹⁰¹⁾。

ある資産が顕著な普遍的価値を示すいずれの評価基準に合致するか¹⁰²⁾、またいずれの資産が世界遺産と認められるかは、登録手続の中で確定される。世界遺産の登録手続においては、①遺産の登録申請国、②諮問機関（文化財保存及び修復の研究のための国際センター（ICCROM）、国際記念物遺跡会議（ICOMOS）及び国際自然保護連合（IUCN））、③世界遺産委員会が決定に関与している。

申請国の申請内容がそのまま最終的な判断と合致するとは限らず、その限り

Heritage Discourse, AHD) と呼ぶ。AHDは、遺産の専門家の用いる語彙によって表現された遺産概念である。AHDによって、遺産に関するゲームのルールが定められ、①遺産の具体的な内容、②遺産として保護するに値する対象、③遺産保護の方法、④誰のために遺産が保護されるべきかが確定する。LIXINSKI, *supra* note 1, at 75. LixinskiはAHDが専門家による自己言及的言説（self-referential discourse）であるとす。 *Id.*, at 76, 242.

101) http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/sekai_isan/pdf/toroku_tetsuzuki.pdf (last visited March 22, 2020).

102) 顕著な普遍的価値を示す評価基準については、前掲注50)を参照。

において、本手続は、世界遺産の登録の過程において、特定国家の利益を反映するだけでなく、国際社会全体の価値や利益を反映することを担保するための手続であるといえる。

(2) 世界遺産条約の国家中心主義と近代性

世界遺産条約は締約国に対して世界遺産を認定 (identification) することを義務として課している (世界遺産条約 4 条)。世界遺産の登録の申請主体は、遺産条約の締約国である (同条約 11 条 1 項)。世界遺産へ登録申請 (nomination) することは、当該資産が位置する国家の裁量である (同条約 11 条 3 項)¹⁰³⁾。国家の同意が遺産の登録手続の前提となっているという意味で、世界遺産条約も国家中心主義 (state-centrism) である。

もちろん国家の同意を前提とする条約制度は、世界遺産条約制度に限らず、国際法一般にみられる特徴である。前提となる同意は欧州諸国に限定されず、非欧州地域の申請国であっても同様に同意を求められる点において、世界遺産条約制度は、世界遺産のリストを、欧州の意向に沿う形で創造するという「欧州的な価値」を強制するものではない¹⁰⁴⁾。それゆえ、世界遺産条約は、欧州が他の非欧州地域に対してネオ・オリエンタリズム又は新植民地主義の制度を構築するためのものではないといわれる¹⁰⁵⁾。

しかし国家中心主義は、近代的な主権国家概念を前提とするものであり、同概念こそ欧州中心主義を支える主要な要素である¹⁰⁶⁾。国家中心主義は、世界遺産条約においても国家に対して特権的地位を付与し、国家の内部に存在する先

103) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 54.

104) LABADI, *supra* note 6, at 20.

105) *Id.*

106) 拙稿・前掲注43) 54-55頁。ただしベネディクト・アンダーソンは、近代的なナショナリズムの起源を、欧州ではなくラテンアメリカを含む新大陸であるとする。BENEDICT ANDERSON, *IMAGED COMMUNITIES: REFLECTIONS ON THE ORIGIN AND SPREAD OF NATIONALISM* (Revised ed., 2016), at xiii. 本稿では次の邦訳を用いる。ベネディクト・アンダーソン (白石隆、白石さや翻訳) 『定本 想像の共同体』(書籍工房早山、2007年) 12-13頁。

住民族など国家に還元されない利益を排除するように機能する¹⁰⁷⁾。世界遺産の申請の主体が国家であることは、欧州のような民族国家(nation-state)を前提としており、各国内で優勢な民族による「単独国家史」を想定している¹⁰⁸⁾。多くの国では、申請にあたり、当該遺産の自国での歴史的・文化的・政治的な評価を行う必要があるため、当該国家の政府の利益となる遺産を選択し、同国政府に有利な物語を語ることになる。国家主権の概念は、世界遺産の選択、遺産を取り巻く言説(discourse)の決定、そして、遺産を他の国家的・政治的な価値や利益に結びつける点で重要である。たとえば国家が遺産の定義を行うにあたり、何が遺産であり、遺産を何のために利用できるのかということに関して国家利益を擁護する一方で、国家利益に反する要素に関連する遺産の定義の中から排除してきた¹⁰⁹⁾。世界遺産条約における国家中心主義は、先住民族のようなコミュニティが遺産条約の決定過程に参加することを排除する効果を有してきた¹¹⁰⁾。

それゆえ、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の視点から世界遺産条約をみれば、①スペイン植民地時代に建築された一群の遺産を、複数の国家が共同で保護する場合や¹¹¹⁾、②ある国家内において、中央政府と対立する先住民族の遺産が存在する場合には¹¹²⁾、遺産として登録し条約に基づく保護が付与されることが常に保証されるものではないことがわかる。

107) たとえばLixinskiは世界遺産条約が国家中心主義的であることを批判している。

LIXINSKI, *supra* note 1, at 4, 252.

108) 西村・本中編・前掲注6) 31-32頁。なお文化財不法輸出入禁止条約の前文は「文化財が文明及び国の文化の基本的要素の一つである」(傍点による強調は本著者)ことを認めている。

109) LIXINSKI, *supra* note 1, at 252.

110) *Id.*, at 14. たとえば後述3-2(3)及び(4)を参照。

111) 具体例は後述4-7を参照。

112) 中央政府と対立する先住民族の遺産が存在する場合、世界遺産の登録申請にあたって先住民族の有する価値を、世界遺産の顕著な普遍的価値として申請するか否かは、登録申請国の裁量となる。Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 55.

(3) 登録手続における欧州文明との比較と模倣

世界遺産の登録申請にあたっては、提出書類が完全 (complete) であるための判断の一環として、既に登録されている遺産や暫定リストの遺産との比較分析がなされる(運用指針(2019年)132項(3)。なお148項(g)も参照)¹¹³⁾。特に従来から多くの遺産が登録されている欧州地域は、世界遺産の新規登録にあっても、比較の基準として参照される¹¹⁴⁾。それゆえ非欧州の遺産登録申請においては、欧州の申請を模倣したもの (mimic) となる傾向がある¹¹⁵⁾。

以上から、登録手続は、欧州文明の遺産を基準や尺度としているため、構造的に欧州中心主義的となることがある。

(4) 国家形成の一環としての世界遺産の登録と先住民族の文明の利用

世界遺産は、国家や民族の歴史を象徴することがあり、遺産そのものが国家や民族の遺産としての性格を強く持つ。それゆえ欧州以外の国家も、世界遺産の制度や顕著な普遍的価値の概念を国家形成 (state building) に用いることがある¹¹⁶⁾。たとえばLabadiは、顕著な普遍的価値の概念が、欧州以外の国家形成に関係していることを指摘する¹¹⁷⁾。また世界遺産の登録運動が、先住民族を

113) LABADI, *supra* note 6, at 70.

114) *Id.*, at 20-21.

115) *Id.*, at 67.

真正性における欧州の様式の模倣について、Labadiは、中国が2008年に提出した五台山 (Mount Wutai) の申請書がその一例とする。People's Republic of China, Nomination file 1279 (2009), at 208. 同申請書は、仏教寺院の中に建立時のままのものが残っているため、資産が建築の形態 (architectural form)、デザイン (design)、材料 (materials) の点で真正であると説明している。遺産が偽造されたものではなく、オリジナルであることをもって真正 (genuine) とすることは、欧州での真正性の理解を模倣している (mimicry) と批判する。LABADI, *supra* note 6, at 114. 真正性に関する奈良文書による批判については、後述5-2(1)を参照。

116) LABADI, *supra* note 6, at 74.

117) Labadiによれば、①世界遺産が顕著な普遍的な価値を有することは、国力や民族の優越性や力を象徴的に証明することになる。②非欧州諸国は、欧州諸国の遺産を

包摂した国家統合のためのナショナリズムとして利用されることがある。

特にラテンアメリカ及びカリブ海地域においては、ペニンスラールやメスティンなどの非先住民族である指導者によって、プレ・スペイン期のアステカ、マヤ又はインカの遺産などの先住民族のシンボルが利用されてきた。たとえば植民地時代後のメキシコとボリビアでは、世界遺産の申請を通じて、捏造された伝統 (invented tradition)¹¹⁸⁾ と、プレ・スペイン期の過去との継続性という方法を用いて、包括的で複合的な国家アイデンティティ (ナショナリズム) の形成が試みられたと言われることがある¹¹⁹⁾。またボリビアのティワナク (Tiwanaku: Spiritual and Political Centre of the Tiwanaku Culture) のプレ・スペイン期の資産の登録申請書では、当該遺産の多くが実際には植民地時代の前から又は植民地支配下で放棄されていたにもかかわらず、プレ・スペイン期と現在の統治との間に象徴的な連続性が確立されているとされた¹²⁰⁾。これらの登録申請書は、国家の起源をプレ・スペイン期に求めることで、過去と現在の統治との間の継続的なつながりを示すことで国家統合に利用しようとしたともいえる¹²¹⁾。

模倣することで、非欧諸国の実力や地位が、欧州諸国と対等であり、欧州諸国と同様に強力であることを示すことになる。③欧州人との接触以前から存在した世界遺産は、国家や民族に固有な伝統と継続性を証明することになる。④世界遺産は、国家又は民族の集団的な帰属意識やアイデンティティ形成に役立つと考えられる。

LABADI, *supra* note 6, at 74.

118) 「創造された伝統」という訳語をあてることもある。

119) たとえばLabadiは、ボリビアのティワナク (Tiwanaku: Spiritual and Political Centre of the Tiwanaku Culture) とメキシコのテオティワカンの古代都市とチツェン・イツァ (Pre-Hispanic City of Chichen-Itza) のプレ・スペイン期の資産の申請書について、捏造された伝統 (invented traditions) とスペイン支配以前の過去との継続性 (continuity) という感覚を通じて、包括的で複合的な国家アイデンティティの形成を行おうとしているとすると指摘する。LABADI, *supra* note 6, at 65.

120) たとえばティワナクについては、ボリビアの登録申請書において同国のシンボルであるとされている。Bolivia, WHC Nomination Documentation, Tiwanaku: Spiritual and Political Centre of the Tiwanaku Culture (2000).

121) LABADI, *supra* note 6, at 65. 世界遺産が現在の国民統合の象徴として用いられる

ラテンアメリカのクリオーリョたちによる植民地の独立は、主権国家の概念を形成し、国民を主権者とする国民国家の概念を形成したといわれる¹²²⁾。そのため植民地支配下及び独立後の国家形成下において排除されてきた先住民族を国民として包摂し、国民国家としてのアイデンティティを形成しようとするインディヘニスモ(indigenismo)と呼ばれる社会運動も、近代国家形成のために利用されるため、世界遺産の申請も同様にインディヘニスモ的要素が主張されることがある¹²³⁾。

さらに、旧植民地諸国は、欧州文明との対比において、文明間の闘争の一環として世界遺産を利用することがある(たとえばテオティワカンの古代都市(メキシコ)やチツェン・イツァの古代都市(メキシコ))。植民地独立を求める民族主義者は、世界遺産が同地方に起源を有するという認識を利用して、民族独立の象徴として当該遺産を利用することがある¹²⁴⁾。

また、非欧州諸国は、前述したように¹²⁵⁾、世界遺産の登録申請にあたって、優勢である欧州の宗教的な遺産の表現を模倣する(mimic)ことがある。非欧州諸国は、世界遺産の登録申請において欧州諸国の世界遺産の申請を模倣することによって、欧州が世界の中心であり優位であるという印象を、相対化することを試みた。非欧州諸国は、世界遺産について欧州人が使用する語彙を用いることで、自らの周縁的な立場からの脱却を試みている¹²⁶⁾。さらに世界遺産過程を政治的に利用することによって、現在の途上国の支配層が、国際組織を含

ことの例としては、メキシコのテオティワカンの古代都市とチツェン・イツァの古代都市(Pre-Hispanic City of Chichen-Itza)も指摘される。

122) アンダーソン・前掲注106) 25頁。ナショナリズムの起源について、ベネディクト・アンダーソンは新世界にあるとする。アンダーソン・前掲注106) 12-13頁。

123) LABADI, *supra* note 6, at 65, 74. インディヘニスモについては、たとえば以下の文献を参照。アンリ・ファーヴル(染田秀藤訳)『インディヘニスモ—ラテンアメリカ先住民擁護運動の歴史』(2002年、白水社)。

124) LABADI, *supra* note 6, at 16.

125) 前述3-2(3)を参照。

126) LABADI, *supra* note 6, at 61.

む国際平面において、文化の分野での地位の向上をアピールしている¹²⁷⁾。

(5) 世界遺産の登録手続における先住民族の排除

世界遺産条約は、資産が所在する国家が世界遺産のリストに掲載されるための登録申請書を提出せねばならず、国家を中心としている¹²⁸⁾。遺産登録申請の手続は、自国の歴史の固定化となり¹²⁹⁾、そこにおいては、国家主権の名の下に国家以外のコミュニティが排除される可能性がある。特にラテンアメリカ及びカリブ海地域の国の中には登録申請の手続から先住民族が排除されたことがある¹³⁰⁾。たとえば、ベネズエラのカナイマ国立公園(Canaima National Park) (ベネズエラ)は、同地域の先住民族であるペモン族(Pemon)の同意をえることなく世界遺産とされた¹³¹⁾。

3-3 世界遺産の実施機関

(1) 世界遺産の登録手続における専門家の重要性

世界遺産条約制度においては専門家(expert)の果たす役割が大きい。世界遺産条約は、世界遺産を集団で保護するための効果的な体制が「常設的に、かつ、現代の科学的方法により組織された」ものでなければならぬとし(世界遺産条約前文)¹³²⁾、ICOMOS等の諮問機関も顧問として世界遺産委員会に参加できるとする(同条約8条3項)。さらに、世界遺産基金の支出の決定にあたっては、専門家の報告書(experts' reports)による裏付けが必要となる(同条約21条1項)¹³³⁾。特に世界基金の使用は世界遺産委員会が決定する目的に限定

127) See LIXINSKI, *supra* note 1, at 215.

128) 前述3-2(1)を参照。

129) LIXINSKI, *supra* note 1, at 112.

130) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 57.

131) <https://iipfwh.org/south-america/> (last visited March 22, 2020). 世界遺産条約制度における先住民族の疎外については、後述3-3(4)及び3-4(4)も参照。

132) LIXINSKI, *supra* note 1, at 79.

133) *Id.*, at 79-80.

されるため(同条約22-23条)¹³⁴⁾、専門家の果たす役割は大きいといえる。世界遺産条約の規定振りからすれば、専門家の位置づけは、地域のコミュニティよりも高いといえる¹³⁵⁾。

世界遺産を支える価値概念の多くは、歴史的にはたとえ当時の権力者や一般市民によって創出されたものであっても、世界遺産条約の文脈においては、専門家が独占的に扱ってきた¹³⁶⁾。世界遺産条約制度は、①世界遺産の登録手続において遺産の概念そのものが、欧米に由来する特定の学問によって定義・管理されており、②遺産の保護及び管理にあたっては、遺産の脆弱性・不確実性・リスクに関して専門家が共有する概念によって定義・管理されている¹³⁷⁾。

専門家の関与は、諸課題に対する非政治的で中立的な対応と考えられてきたため、世界遺産条約の制度だけでなく国際社会の様々な分野において、グローバル・ガバナンスの主要な要素として認められてきた。しかし、学問や科学技術の中立性は相対的なものであり、①専門家自らが利害関係を有する可能性や、②(たとえ善意の個々の専門家や遺産管理者が存在するとしても)他の利害関係者よりも専門家の利害関係を優先させるという可能性は排除できない。さらに、③専門家は、多くの場合、法によって十分に規制されていないか又は自己規制に留まる(self-regulating)民間人であることが多い¹³⁸⁾。それゆえ世界遺産の登録申請の手続は、世界遺産に関係する諸概念の形成を行っているともいえるが、同過程自体が専門家による遺産保護の自己言及的な言説(self-referential discourse)となっているとの批判がある¹³⁹⁾。

世界遺産は専門家の研究を通じて分析されて、学問上の位置づけを与えられ

134) *Id.*, at 80. 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 20頁。

135) LIXINSKI, *supra* note 1, at 80.

136) *Id.*, at 76.

137) *Id.*, at 75-76, 98. たとえば運用指針(2019年)148項(e)は、ICOMOSが評価するにあたり、当該問題に知見を有する地域的専門家(regional experts familiar with the subject)が関与するべきだとする。

138) *Id.*, at 252.

139) *Id.*, at 76. 前述3-1も参照。

る。学問を通じて世界遺産に関する物語や神話が生み出される。それは欧州の学問上の実証主義の文脈での学問的な概念による世界構築の営みとなる。世界遺産の物語と遺産が、欧州の学問の視点からすれば保護に値するという理由から、①遺産の利用可能性は固定・凍結されて制限され、②先住民族を含む遺産保有者は、主体的な語り手 (narrator) や代理 (agent) としてではなく、当該遺産の一部を構成する受動的な存在として、特定の学問枠組みという「額縁」に納められると批判される¹⁴⁰⁾。

それゆえ世界遺産条約制度は、遺産保護を自己目的化させており、専門家による支配を肯定し、主権や領土といった基本的な国家の価値に基づく世界遺産条約過程という集団的選択をいわば「特権化」させていると批判されることがある¹⁴¹⁾。本批判が含意していることは、地域のコミュニティが世界遺産の条約過程から疎外され、世界遺産保護が地域のコミュニティの利益に必ずしも貢献しない可能性があることである。

(2) 世界遺産委員会

世界遺産委員会は世界遺産条約によって、世界遺産の保護のための政府間委員会として設置された (世界遺産条約8条1項)。世界遺産委員会の委員国 (構成国) は、世界遺産条約の締約国会議において選出された21カ国の代表から構成され (同条約8条1項)、委員国の任期は6年であり (同条約9条1項)、任期の開始年をずらすことにより1/3毎の入れ替えとなる (同条約9条2項)¹⁴²⁾。

世界遺産の登録手続においては世界遺産委員会の委員国の意見が強く反映されることがある¹⁴³⁾。世界遺産委員会においては「世界の異なる地域及び文化

140) *Id.*, at 98. もし専門家が先住民族の存在意義を学問に照らして位置づけるのであれば、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の歴史において、植民地時代に宣教師が先住民族の存在意義をキリスト教に照らして位置づけた関係に酷似する可能性がある。

141) *Id.*, at 252.

142) LABADI, *supra* note 6, at 30.

が衡平に代表されることを確保する」とされ(同条約8条2項)、地理的衡平性が定められている¹⁴⁴⁾。

しかし、締約国が分担金を支払っていない場合、委員国としての立候補ができない(たとえば世界遺産条約16条5項。「締約国会議手続規則」(2011年)規則13-3。締約国会議手続規則(2014年)規則13-3)¹⁴⁵⁾。

世界遺産委員会の委員は国家代表であるが、同時に専門家である諮問機関や他のNGOによって支援されている(世界遺産条約8条3項)¹⁴⁶⁾。

(3) 諮問機関

世界遺産条約及び運用指針において、諮問機関が明定されており、①ICOMOS、②ICCROM、③IUCNである(世界遺産条約8条3項、10条3項。運用指針(2019年)30-37項)。

諮問機関は、世界遺産の登録手続において、ICOMOS、IUCNについては、世界遺産一覧表登録申請資産を審査し、委員会に審査報告を行う(運用指針(2019年)31項(e))。また世界遺産委員会に顧問の資格で出席することができる(世界遺産条約8条3項。運用指針(2019年)31項(f))。

世界遺産の登録手続においては、諮問機関であるICOMOS及びIUCNの判断の影響が大きい。それゆえ特にICOMOSやIUCNは世界遺産条約制度を維持する上で重要な役割を担っている。

143) 木曾・前掲注6) 109頁。かつての世界遺産委員会は、欧州諸国を中心に構成されており、専門家組織であるICOMOSの勧告を世界遺産委員会が覆すことはほとんどなかったが、委員会構成国の地理的配分への配慮が大きくなった近年では、ICOMOSの勧告が世界遺産委員会で覆されることが増えている。稲葉信子「近年の世界遺産の傾向」『月刊文化財』651号(2017年)39-45頁。

144) グローバル・ストラテジー以降の世界遺産委員会構成国については、後述4-8(2)を参照。

145) LABADI, *supra* note 6, at 30. ただし現在は衡平な代表性を確保するため、委員国の交代が促進されるための措置が運用によってなされている。具体例については、後述4-8(2)を参照。

146) LIXINSKI, *supra* note 1, at 79.

しかし諮問機関については、団体自らの価値や利益に従っているとの批判がある¹⁴⁷⁾。当該団体の判断は、それぞれ独自であり、必ずしも、欧州以外の他の文明圏と合致しているわけではない。またメンバー構成が欧米に偏っており、彼らの価値観が欧州中心的であると批判される¹⁴⁸⁾。

(4) 世界遺産の実施機関における先住民族を含むコミュニティの排除

世界遺産の実施機関においては、①「顕著な普遍的価値」概念の解釈適用、②登録手続、③世界遺産の保護及び管理において、先住民族を含むコミュニティが不可欠である。しかしながら、先住民族を含むコミュニティは、世界遺産の実施機関において排除されてきた¹⁴⁹⁾。

3-4 世界遺産の保護及び管理の体制

遺産の建設がたとえ過去になされたとしても、世界遺産の保護及び管理においては、現在の保護及び管理の状況が問題となる。それゆえ世界遺産の保護及び管理にあたっては、現在の法秩序や政治状況、経済状況が大きな影響を与え、結果として保護及び管理の状態に差異を生じさせる。それゆえ遺産の保護及び管理の段階においても、社会状況は過去の文明間接触の積み重ねの影響を受けると考えることもできる。

147) *Id.*, at 252.

148) たとえば現在のICOMOSのメンバーは次のところで見ることができる。

<https://www.icomos.org/en/about-icomos/governance/general-information-about-the-executive-committee> (last visited March 22, 2020).

149) たとえば2000年11月に第24回世界遺産委員会(2000年)において、世界遺産条約の諮問機関として「世界遺産先住民族専門家理事会(World Heritage indigenous peoples Council of Experts (WHIPCOE))」を設置し、先住民族の意見を世界遺産委員会に反映する提案がなされたが同提案は後に否定された。後述5-2(2)を参照。また世界遺産条約制度における先住民族の疎外については、前述3-2(4)及び後述3-4(4)も参照。

(1) 世界遺産の保護及び管理における締約国の義務

世界遺産条約は遺産を「……保護 (protection) し、保存 (conservation)¹⁵⁰⁾ し、整備し (presentation) 及び将来の世代へ伝えることを確保する」第一義的な義務を、遺産が所在する締約国に対して課している (世界遺産条約 4 条)。世界遺産の保護及び管理において国家が中心的役割を果たすべきことが規定されている。

しかし、世界遺産条約には保護及び管理の具体的体制 (protection and management system) に関する記述は存在せず、運用指針において顕著な普遍的価値の構成要素の一つとして規定される (運用指針 (2019年) 78項)¹⁵¹⁾。まず世界遺産の登録申請にあたっては、「各登録申請資産には、資産の顕著な普遍的価値をどのように保全すべきか (参加型手法を用いることが望ましい) について明示した適切な管理計画の策定又は管理体制の設置を行うこと」 (運用指針 (2019年) 108項) とされ、登録の保存状態について定められた水準を満たす必要がある (運用指針 (2019年) 114、115項)。さらに、締約国は、世界遺産条約の履行及び資産の保存状況について、世界遺産委員会に定期的に報告する義務を負う (運用指針 (2019年) 15項(n)及び第 5 章)。

(2) 世界遺産の保護及び管理における専門家の優越性

世界遺産の保護においては、専門家が中心的役割を果たしてきた¹⁵²⁾。専門家は遺産やそれに関係する記憶を喪失するリスクを計算・定義し、彼らによってリスクへの対処がなされる¹⁵³⁾。専門家の優越性に関しては、先住民族を含むコミュニティの利益よりも、遺産の保護が優先されてきたとの批判がある¹⁵⁴⁾。

150) 本稿では、定訳がある場合を除き、「conservation」を「保存」、「preservation」を「保全」、「protection」を「保護」、「management」を「管理」とそれぞれ訳出する。

151) 西村・本中編・前掲注 6) 84頁。

152) 前述 3-3(1)を参照せよ。

153) LIXINSKI, *supra* note 1, at 76.

154) *Id.*, at 77-78, 252.

(3) 世界遺産の保護及び管理におけるコミュニティの重要性

世界遺産条約は、世界遺産の保護及び管理にあたり、国家以外の関与を想定している。たとえば締約国の義務を履行するために具体的な努力義務の中に「文化遺産及び自然遺産に対し社会生活（Life of the community）における役割を与え並びにこれらの遺産の保護を総合的な計画の中に組み入れるための一般的な政策をとること」（傍点による強調は本著者）を既定している（世界遺産条約5条(a)号¹⁵⁵⁾。さらに「締約国は、文化遺産及び自然遺産を脅かす危険並びにこの条約に従って実施される活動を広く公衆（public）に周知させることを約束する。」（傍点による強調は本著者）（同条約27条2項¹⁵⁶⁾。

それゆえ世界遺産条約は、締約国に対して、地域のコミュニティや住民が世界遺産体制に関与することを奨励しているといえる¹⁵⁷⁾。地域のコミュニティが資産の保護及び管理に参加することによって、地域のコミュニティの生活の中で遺産が機能することを可能にし、これによって世界遺産条約第5条(a)に定められた社会生活における世界遺産の役割を実現することが可能となる。また地域のコミュニティが有している特別な無形の知識を観光客と共有することにもつながる¹⁵⁸⁾。

(4) 世界遺産の保護及び管理における先住民を含むコミュニティの排除

世界遺産の保護において、先住民を含むコミュニティは排除されてきており、同条約制度内において先住民を含むコミュニティが国際的な地位を獲得するにあたりこれまで多くの課題に直面してきた¹⁵⁹⁾。たとえばLixinskiは次の通り課題を指摘する。①国家主権に対峙する権利は基本的に個人の権利であり、

155) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 64.

156) *Id.*, at 64.

157) LABADI, *supra* note 6, at 29. LIXINSKI, *supra* note 1, at 95.

158) LABADI, *supra* note 6, at 91. 世界遺産の保護におけるコミュニティの重要性については、後述4-5(4)、4-8(3)及び4-9も参照。

159) LIXINSKI, *supra* note 1, at 252-253. 世界遺産の登録手続における先住民の排除については、前述3-2(4)を参照。

コミュニティのような集団の権利の国際法上の保障はあまり認められてこなかったこと、②国内平面においてコミュニティが国家主権に対立・対峙する存在と考えられてきたため、コミュニティは様々な国内法秩序によって規定され、国際法の介入が躊躇されてきたこと、③国際平面においてコミュニティの伝統を直接に反映させるシステムが欠落しているため、国際的な政策決定にあたりコミュニティの意思は、国家や専門家やNGOを通じて間接的に伝えられること、である¹⁶⁰⁾。

(5) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における危機遺産

保護及び管理の体制の不備から懸念されるのが、危機遺産である。危機遺産とは、①世界遺産のうち、②保存のために大規模な作業が必要とされ、③世界遺産条約に基づいて援助が必要とされているものとして、「危険にさらされている世界遺産一覧表 (List of World Heritage in Danger)」に掲載されているものをいう(世界遺産条約11条4項)(運用指針(2019年)177-191項)。

表2 地域毎の危機遺産 (2019年)¹⁶¹⁾

地域	文化遺産	自然遺産	複合遺産	総数	世界全体の危機遺産に占める割合
ラテンアメリカ及びカリブ海	4	2	0	6	11%
欧州及び北アメリカ	3	1	0	4	8%
アジア及び太平洋	4	2	0	6	11%
アラブ諸国	21	0	0	21	40%
アフリカ	4	12	0	16	30%
総数	36	17	0	53	100%

160) *Id.*

161) 出典は次の通り。http://whc.unesco.org/en/list/stat (last visited March 22, 2020).

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の遺産の中には、遺産がこの地域がもつ過酷な自然環境等にさらされていることに加え、遺産の保護及び管理が十分にされていないものもある¹⁶²⁾(表2を参照)。

3-5 本章のまとめ

以上の分析により世界遺産条約の登録手続ならびに保護及び管理の体制は、欧州文明の優位性の伝統を色濃く反映し、国家中心主義的で、専門家を中心とした仕組みであることが理解できた。同条約の下では、世界遺産が、①近代国家成立以前の遺産であるため、現在の国境との関係で越境的であり、複数の国家が関係する場合、②奴隷貿易のように複数の国家に関する越境的な制度である場合、③先住民族の遺産のように、近代の民族国家の境界に収斂されないものである場合、④国境に争いがあったり、移民や難民として人々が大量に越境したりする場合、⑤領域国政府と対峙している民族の遺産である場合、遺産が十分に保護されず、もし遺産を保護しようとする国際社会や複数の国家の協力や専門家による支援が不可欠となる。これらの場合、遺産の登録手続や保護及び管理の体制のあり方が、現在の支配的文明と先住民族の文明との関係を示すことになる。それゆえ先住民族の「遺産」が世界遺産委員会やIUCNやICOMOSによって評価されない可能性もある。

世界遺産の登録手続と保護及び管理の体制の考察から、ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産条約の運用は、かつての植民地支配や帝国主義

162) ラテンアメリカ及びカリブ海地域にある危機遺産としては、たとえば、以下のものがある。①チャンチャンの考古地区(Chan Chan Archaeological Zone)(ペルー)は、風化によって危機遺産に登録されている。②ポトシの市街(ボリビア)は、鉱山管理が不十分とされる。③コロとその港(Coro and its Port)(ベネズエラ)は水害の影響がある。④パナマのカリブ海側の要塞群:ポルトベロとサン・ロレンゾ(Fortifications on the Caribbean Side of Panama: Portobelo-San Lorenzo)(パナマ)は保存面での不備が指摘されている。⑤リオ・プラタノ生物圏保存地域(Río Plátano Biosphere Reserve)(ホンジュラス)は、密猟や森林資源の不法伐採、土地の不法占領などが指摘されている。

の構造と類似した社会構造をすり込まれたまま、同構造を維持する形でなされてきたと批判された(図4を参照)¹⁶³⁾。



図4 世界遺産条約制度が直面する境界線¹⁶⁴⁾

世界遺産条約は、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産の保護にあたり、これらの構造的境界線に直面してきた。以下、本境界線の克服の挑戦の例として、文化的景観とグローバル・ストラテジーと奈良文書による改革の試み(後述4を参照)と先住民民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)(後述5を参照)について検討する。

4 1990年代の世界遺産条約制度の欧州中心主義克服の試み：文化的景観と奈良文書とグローバル・ストラテジーを契機とする試み

4-1 1990年代の欧州中心主義克服の試みの概観

これまで説明してきたように、世界遺産条約は世界遺産の認定の基準と手続の点において欧州中心主義の性格を濃厚に持つ条約制度であった。本傾向は、

163) LIXINSKI, *supra* note 1, at 102-105. たとえば、博物館による文化財の収集は、「博物館による征服 (museum of conquest)」と呼ばれることがある。Id., at 85.

164) 前掲図1と比較せよ。

冷戦崩壊後の1990年代に大きな転換期を迎える。同時期以降に、文化的景観、奈良文書、グローバル・ストラテジーといった従来の価値と手続を大幅に変更する改革が試みられるようになった。本章では、新しい傾向を欧州中心主義の克服の試みとしてとらえ、以下、①文化的景観（後述4-2を参照）、②奈良文書（後述4-3を参照）、③グローバル・ストラテジー（後述4-4から4-7を参照）、④遺産の登録手続における改革（後述4-8を参照）、⑤保護及び管理に関する世界遺産の体制についての改革（後述4-9を参照）の順番で検討する。

4-2 文化的景観概念の導入にみる欧州中心主義克服の試み

(1) 文化的景観概念の導入

文化的景観（Cultural Landscapes）の概念は、世界遺産条約中には記載されておらず¹⁶⁵⁾、1992年の運用指針において導入された概念である（運用指針（1992年）34項）¹⁶⁶⁾。世界遺産は文化遺産と自然遺産の区別を前提としており、

165) 世界遺産条約において文化遺産については「自然と人間の共同作品」と規定し（世界遺産条約1条）、自然と人間の関係にも言及がある。しかし自然遺産については文化的要素への言及はない（同2条）。長谷川・前掲注6）15頁。

166) WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 49-59; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 46.

文化的景観については、たとえば以下の文献も参照。西村・本中編・前掲注6）123-140頁。また文化的景観については、次のユネスコのホームページも参照。

<http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/> (last visited March 22, 2020).

文化的景観の概念が運用指針に導入された経緯は次の通りである。第15回世界遺産委員会（1991年）の要請に基づき、文化的景観に関する専門家会議が1992年10月に開催され、同会議は「文化的景観についての専門家グループの報告書」を策定した。本報告書に基づいて第16回世界遺産委員会（1992年）は文化的景観の概念と文化遺産の評価基準を含む運用指針の改正を認めた。長谷川・前掲注6）15-16頁。

なお1977年に運用指針では、自然遺産の基準(ii)及び(iii)に文化的要素の言及が存在していた（運用指針（1977年）10項(ii)(iii)）。しかし文化的要素の言及は文化的景観概念の導入によって削除された。Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 45-47. 吉田・前掲注6）26頁。

自然と人間の営みのかかわりについては、世界遺産に反映することが困難であった¹⁶⁷⁾。運用指針によれば、文化的景観とは、人間と自然との共同作業によって生み出された景観であり(運用指針(2019年)47項)¹⁶⁸⁾、具体的には以下の三つの類型を有する¹⁶⁹⁾。すなわち、①人間が意図的に設計し、創造した自然である「意匠された景観」(landscape designed and created intentionally by man)(たとえば庭園や公園など)、②自然環境と人間の伝統的な生活・生業とが有機的に結びつくことで生み出され進化する「有機的に進化する景観」(organically evolved landscape)(たとえば田園風景や棚田など)¹⁷⁰⁾、③人間が自然に手を加えていないものの、信仰・芸術などの要素と自然が結びついた「関連する景観」(associative cultural landscape)(たとえば聖地とされた山など)である。文化的景観の類型の中で「継続する文化的景観」は地域のコミュニティと関係が深いとされる¹⁷¹⁾。

文化的景観概念の導入によって、生きている文化や無形遺産にも注意が向けられるようになり、欧州中心主義的な世界遺産条約の運用についてより多様な文化・文明への配慮が可能となった¹⁷²⁾。なお後述する1994年のグローバル・ス

167) 文化遺産と自然遺産の性質を併せ持つ複合遺産の活用が期待されるが、複合遺産の有する問題については、後掲注271)を参照。

168) Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on the World Heritage List, para. 6, in Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2017), Annex 3, at 81.

169) Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on the World Heritage List, para. 10, in Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2017), Annex 3, at 81. 岡田・前掲注1) 99頁。世界遺産検定事務局・<上>・前掲注6) 33頁。西村・本中編・前掲注6) 125-126頁。長谷川・前掲注6) 1頁。

170) 「有機的に進化する景観」の類型には、(i)景観としての発展・進化過程が既に停止している「残存する景観(化石景観)(relict landscape)」と、(ii)現在も景観が継続して進化している「継続する景観(continuing landscape)」とがある。

171) 長谷川・前掲注6) 1頁。

172) ONUMA, *supra* note 2, at 518-519; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 56.

トラテジーでも¹⁷³⁾、積極的に登録を推進する遺産類型の一つとして、産業遺産(industrial heritage)や20世紀の建築物(20th century architecture)とともに文化的景観が示された¹⁷⁴⁾。

しかし先住民族との関係では、文化的景観が文化遺産に分類されたことで、文化遺産と自然遺産の分離が顕著となり、先住民族の価値を、文化遺産の文脈においてのみ判断することとなった¹⁷⁵⁾。たとえば、1996年と1998年の世界遺産委員会において、自然遺産の概念中に人間の営みとの関係を導入しようと試みられたが、本試行は失敗した¹⁷⁶⁾。

(2) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における文化的景観

ラテンアメリカについては、1998年にアンデスにおける文化的景観についてテーマ別会合が開催された¹⁷⁷⁾。今日ではラテンアメリカ及びカリブ海地域においても文化的景観として登録されている遺産が存在する¹⁷⁸⁾。さらに産業革命以

173) グローバル・ストラテジーについては、後述4-4以降を参照。

174) UNESCO Document WHC-94/CONF.003/INF.6 (1994), at 7, para 6. 雪村まゆみ「世界遺産登録運動と文化資産の認定制度の創設」関西大学社会学部紀要48巻1号(2016年)97-98頁。

175) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 46-47.

176) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 48.

177) Report of the Regional Thematic Meeting on Cultural Landscapes in the Andes, Arequipa/Chivay, Peru, 17-22 May 1998, UNESCO Document WHC-98/CONF.203/INF.8 (1998).

178) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における文化的景観は、たとえば、①ケブラーダ・デ・ウマウアカ(Quebrada de Humahuaca)(アルゼンチン)、②ビニャーレス渓谷(Valle de Viñales)(キューバ)、③キューバ南東部のコーヒー農園発祥地の景観(キューバ)、④コロンビアのコーヒー農園の文化的景観(コロンビア)、⑤リオ・デ・ジャネイロ：山と海に囲まれたカリオカの景観(ブラジル)、⑥パンプーリャの近代建築群(Pampulha Modern Ensemble)(ブラジル)、⑦リュウゼツランの景観とテキーラ村の古式産業施設群(メキシコ)、⑧オアハカの中央渓谷にあるヤグルとミトラの先史時代の洞窟群(Prehistoric Caves of Yagul and Mitla in the Central Valley of Oaxaca)(メキシコ)、⑨パラチーとイーリャグランジの文化と生物多様性

降の産業遺産による景観として登録されている遺産もある¹⁷⁹⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産リストに登録されている文化的景観は10前後だけであり、同地域の多様性を完全に反映していないといわれる¹⁸⁰⁾。同地域における啓蒙活動を通じて文化的景観に対する理解を深め、世界遺産の登録手続と保護及び管理の体制を改善する必要が指摘されている¹⁸¹⁾。

4-3 奈良文書にみる欧州中心主義克服の試み

世界遺産の真正性の基準については、従来から欧州中心主義的であるとの批判があった¹⁸²⁾。「真正性に関する奈良文書」(1994年)¹⁸³⁾は、当該批判に対応して、顕著な普遍的価値の真正性に関する理解を相対化した¹⁸⁴⁾。

(Paraty and Ilha Grande – Culture and Biodiversity) (ブラジル) などがある。

文化的景観の世界遺産は、次のところに一覧がある。

<https://whc.unesco.org/en/culturallandscape/> (last visited March 22, 2020).

179) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における産業遺産による景観としては、たとえば①ハンバーストーンとサンタ・ラウラの硝石工場群 (Humberstone and Santa Laura Saltpeter Works) (チリ)、②セウエルの鉱山都市 (Sewell Mining Town) (チリ)、③フライ・ベントスの産業景観 (Fray Bentos Industrial Landscape) (ウルグアイ) などがあるとされる。

180) Action Plan 2014, *supra* note 39.

181) *Id.*

182) 真正性については、前述 2-3 を参照。

183) The NARA Document on Authenticity (1994). 同文書の邦訳は次のところで閲覧できる。<http://www.japan-icomos.org/charters/nara.pdf> (last visited March 22, 2020). 本稿では同翻訳を用いたが、一部改めた。

184) LABADI, *supra* note 6, at 47-48; ONUMA, *supra* note 2, 519-520.

奈良文書11項は次の通り定める。

「文化財がもつ価値についてのすべての評価は、関係する情報源の信頼性と同様に、文化ごとに、また同じ文化の中でさえ異なる可能性がある。価値と真正性の評価の基礎を、固定された評価基準の枠内に置くことは、このように不可能である。逆に、すべての文化を尊重することは、遺産が、それが帰属する文化の文脈の中で考慮され評価しなければならないことを要求する。」

また奈良文書は、有体ではない無形の文化遺産についても注目させる機会となり「無形文化遺産の保護に関する条約」(2003年)の成立の要因の一つとなった¹⁸⁵⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域に所在する遺産は、建物や都市など欧州的な石による文明と親和的であると考えられる。しかし、無形文化遺産が注目されたことは、同地域で先住民族が現在も有する無形の遺産や無形の価値(intangible values)が評価される契機となった¹⁸⁶⁾。

4-4 グローバル・ストラテジーにみる欧州中心主義の批判

世界遺産としての登録される資産が欧州地域に集中して不均衡であり、世界遺産条約制度の評価基準、世界遺産の登録手続ならびに保護及び管理の体制が欧州に有利であるとの批判がなされてきた¹⁸⁷⁾。すなわち、①欧州中心主義を反映した世界遺産制度は、欧州優位のもとに形成された世界支配を忘却し、過去を無条件に肯定するとの批判がなされ、②世界遺産の評価基準及び運用が、物質と精神を分離して評価する欧州的価値観に偏っているとの批判がなされ、③登録された遺産が地理的に欧州に偏っていると批判された。世界遺産制度の欧州中心主義の克服の必要性が共有され実際に試みられるようになった。

第18回世界遺産委員会(1994年)は、世界遺産登録に関する地域別・種類別不均衡の是正を図ることを目的として「世界遺産一覧表における不均衡の是正及び代表性・信頼性の確保のためのグローバル・ストラテジー(Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List)」(以下「グローバル・ストラテジー」)を採択した¹⁸⁸⁾。グローバル・ストラテジー

185) 西村・本中編・前掲注6)262頁。運用指針は世界遺産に関係する無形遺産の保護についても規定している(運用指針214bis)。後述5-4(1)を参照。

186) 七海・前掲注76)44-45頁。なおアンデスの民謡の民族伝承(フォークロア)の保護が無形文化遺産保護の遠因になったとされる。七海・前掲注76)37-38頁。

187) 河上夏織「世界遺産条約のグローバル戦略を巡る議論とそれに伴う顕著な普遍的価値の解釈の質的変容」外務省調査月報(2008年)2008/No.1。

188) UNESCO Document WHC-94/CONF.003/INF.6(1994)。グローバル・ストラテ

は、従来の世界遺産制度が①欧州地域に所在する遺産、②歴史的な町 (historic towns) 及び宗教施設 (religious buildings) に関連する遺産、③キリスト教関連遺産、④先史時代及び20世紀の遺産、⑤「エリート」建設 ("elitist" architecture) にこれまで偏重 (over-represented) されてきたのに対して、生きている文化 (living cultures)、特に伝統的な文化を重視すべきというものであった。

同報告書は、①世界遺産が地域的代表性の観点から欧州に偏在しており、②遺産が歴史的な町及び宗教施設に偏っており、③遺産が欧州文明の中心であるキリスト教関連施設に偏っており、④主に欧州による植民地時代の略奪と破壊に耐えた先史時代の遺産と、近年の20世紀に遺産登録が偏っており、④建築に偏っていることを指摘しているため、遺産世界遺産制度及びその運用が欧州中心主義であったことを自己批判しているといえよう。

以上から世界遺産の従来の登録状況は、欧州文明が歴史的に優勢であったことを示している。グローバル・ストラテジーは、人間と土地との空間的な関わり方を重視しており、これまで必ずしも重視されてこなかった欧州以外の価値に注目している¹⁸⁹⁾。特にラテンアメリカ及びカリブ海地域の遺産の中には、人間と土地との空間的な結びつきによって形成されてきたものが存在する。

グローバル・ストラテジーは、世界遺産条約に内在する欧州中心主義に対応するため、世界遺産条約の中核的価値である「顕著な普遍的価値」概念の緩和がなされた。さらに世界遺産の地理的な普遍性を確保するために、遺産の普遍性の中に地域的代表性を入れることで保護されるべき遺産の地理的対象の拡大を図った¹⁹⁰⁾。

ジーについては、たとえば次の文献を参照。WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 33. また以下の文献も参照。岡田・前掲注1) 99頁。長谷川・前掲注6) 11-12頁。西村・本中編・前掲注6) 101-110頁。

189) WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 33. 岡田・前掲注1) 99頁。長谷川・前掲注6) 11-12頁。

190) 不均衡を是正し、世界の多様な文化を反映し代表する、信頼性のある世界遺産リストとするための取り組みの1994年以降の推移については、①審査にかける申請数

4-5 グローバル・ストラテジーによる欧州中心主義克服の指向性

グローバル・ストラテジーによる欧州中心主義克服の方向性について、①「顕著な普遍的価値」の地理的代表性への解釈の拡張、②建設物以外への保護対象の拡大、③遺産概念の脱建築化と空間的・時間的連続性への拡張、④遺産の登録手続と保護及び管理における脱国家化とコミュニティの重視を指摘できる。

(1) 「顕著な普遍的価値」の地理的代表性への解釈の拡張

グローバル・ストラテジーによる世界遺産条約制度の自己批判は、同制度の中核にある顕著な普遍的価値の解釈変更を余儀なくさせた。特に普遍的価値の解釈及び運用が、地理的な不均衡の問題として認識され、地理的代表性(balanced representation)に変化するようになってきている¹⁹¹⁾。

(2) 建設物以外への保護対象の拡大

グローバル・ストラテジーによって世界遺産の保護は、従来の建物中心から、建物以外の文化的景観や「連続性のある遺産 (Serial properties)」へと対象を拡大し、いわゆる「シリアル・ノミネーション (serial nomination)」を可能とした¹⁹²⁾。世界遺産は建物を中心とした「点」から景観を含む「面」へと広がり、その種類や範囲は多様になった¹⁹³⁾。

世界遺産委員会は、いくつかの特定の種類の文化遺産及び自然遺産を特定・

の制限、②既に複数の遺産を持つ国の申請遺産数の制限、③世界遺産が1件も登録されていない締約国の優先、④十分に登録されていない分野の申請物件などが行われた。次のホームページを参照。https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/sekaitokubetsu/08/sanko_1_6.html (last visited March 22, 2020). 2020年3月現在、①一回の世界遺産委員会での審議数の上限は35件までとされ、②世界遺産委員会で各締約国からの申請は1件に限るとしている。世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 19、35頁。

191) WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 21. 箴島・価値・前掲注6) 273-281頁。

192) 後述4-2及び4-7を参照。

193) 長谷川・前掲注6) 1頁。

定義し、世界遺産一覧表への登録申請の際に当該遺産の評価を容易にするための特定のガイドラインを採択した。2005年から運用指針中に対象となる四つの類型が例示として示されているが、それ以外の類型も追加される可能性もある¹⁹⁴⁾。四つの類型とは、①文化的景観 (Cultural Landscapes)、②歴史な町及び地区 (Historic Towns and Town Centres)、③運河の遺産 (Heritage Canals)、④道の遺産 (Heritage Routes) である (運用指針 (2005年) Annex 3)。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の文脈では、キリスト教関連の建物やアルマス広場に代表される歴史的街がすでに登録されていたが、グローバル・ストラテジー以降、建物以外の文化的景観等へ対象が拡大された¹⁹⁵⁾。

(3) 遺産概念の脱建築化と空間的・時間的連続性への拡張

世界遺産制度は、グローバル・ストラテジーによって、もはや特定の建物だけでなく、空間そのものを保護の対象とするようになった。世界遺産条約によって保護されるのは、特定の建物に結び付けられた建築物や技術だけでなく、空間中に展開される宗教活動や国家活動や経済秩序といった社会活動全般も重要となる。政治・経済・社会空間全体を保護することの必要性については、特に先住民族については理解されるようになった¹⁹⁶⁾。

世界遺産条約の文脈でも、①文化的景観、②地域開発¹⁹⁷⁾ 等で論じられている。

(4) 遺産の登録手続と保護及び管理における脱国家化とコミュニティの重視

世界遺産条約制度は国家中心主義的であり¹⁹⁸⁾、地域のコミュニティの重要性

194) Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on the World Heritage List, para. 5, in Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2017), Annex 3, at 80.

195) 前述 4-2 を参照。

196) 後述 5-3(1) を参照。

197) 西村・本中編・前掲注 6) 208-216 頁。

198) 世界遺産条約制度が国家中心主義的であることについては、前述 3-2(2) 及び 3-

は認識されていたが¹⁹⁹⁾、先住民族を含むコミュニティは排除されていた²⁰⁰⁾。特に世界遺産の対象が建物を中心とした記念建造物や考古遺跡に限定されていたときには、国家が保護及び管理の中心的存在であった²⁰¹⁾。しかし、グローバル・ストラテジーによって、世界遺産の保護対象が拡大し、文化的景観や歴史地区となり、さらには国境を越える遺産や連続性のある遺産のように空間的な広がりを持つようになった²⁰²⁾。保護及び管理に関する問題は複雑化し、遺産の登録申請や保護及び管理の策定及び実施について、国家以外の多くの関係者の関与が不可欠となった²⁰³⁾。

それゆえ、グローバル・ストラテジーは、世界遺産の登録手続と保護及び管理にコミュニティが参加することの重要性を強調するようになった²⁰⁴⁾。

4-6 グローバル・ストラテジーとラテンアメリカ及びカリブ海地域の世界遺産

ラテンアメリカ及びカリブ海地域においては、近代以降の世界遺産は限定的であり、グローバル・ストラテジーを含む新しい施策の対象となってきた。ラテンアメリカ及びカリブ海地域との関係では、グローバル・ストラテジー以降の1990年代後半から2000年代初頭にかけて顕著に登録数が増加した(表3を参照)。

4(1)を参照。

199) 前述3-4(3)を参照。

200) 前述3-2(5)、3-3(4)及び3-4(4)を参照。

201) 長谷川・前掲注6)10頁。

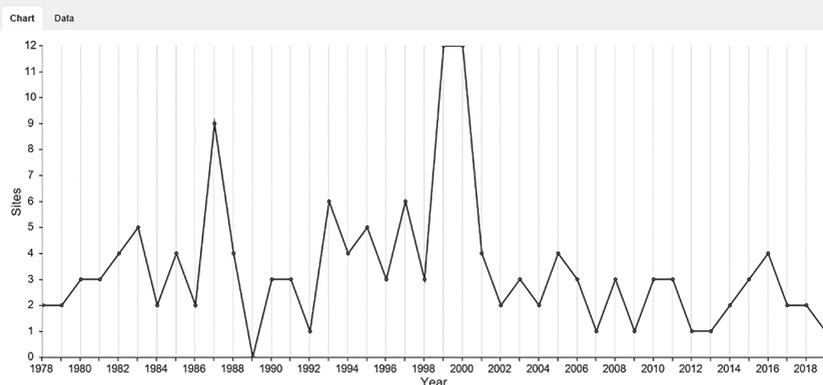
202) 前述4-5(2)及び(3)を参照。

203) 長谷川・前掲注6)10頁。たとえば、世界遺産の概念の拡大と地域住民(local people)の関係については次の文献も参照。ICOMOS 2008, *supra* note 51, at 28

204) 具体的には後述4-8(3)及び4-9を参照。

表3 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産の新規登録数の推移²⁰⁵⁾

Number of World Heritage properties inscribed each year by region



ラテンアメリカ及びカリブ海地域との関係では、かねてよりテーマ別研究として、①アンデスの文化的景観に関する専門家会議（Regional Thematic Meeting on Cultural Landscapes in the Andes, Arequipa / Chivay, Peru, May 17-22, 1998）²⁰⁶⁾、②ラテンアメリカの都市建築遺産などが実施及び開催されてきた²⁰⁷⁾。

グローバル・ストラテジーを契機とする改革の例として、①国境を越える遺産、②連続性のある遺産及び③遺産としての道がある。

205) 本表は次のホームページを利用して作成した。https://whc.unesco.org/en/list/stat (last visited March 22, 2020).

206) Report of the Regional Thematic Meeting on Cultural Landscapes in the Andes (17-22 May 1998), UNESCO Document WHC-98/CONF.203/INF.8 (1998).
https://whc.unesco.org/archive/andes98.pdf (last visited March 22, 2020).

207) https://www.icomos.org/en/about-the-centre/publicationsdoc/monographic-series-3/198-thematic-studies-for-the-world-heritage-convention (last visited March 22, 2020). 西村・本中編・前掲注6) 113-114頁。

4-7 国境を越える遺産、連続性のある遺産及び遺産としての道

(1) 環大西洋・大陸横断的な世界遺産の可能性：問題の所在

従来の世界遺産における空間的広がりイメージは、建物などの特定の遺産を中心とした、比較的狭い、特定区域を想定していた。しかし、遺産概念の保護対象の拡大は、世界遺産空間の拡大を可能にしたのであり、複数の資産を共通の物語で結びつけることを可能とするようになった。この結果、世界遺産は、従来の特定地域や国家の枠組みを越えた空間的な結びつきとしても存在できるようになった。

たとえば過去の文明は、必ずしも現在の国家の境界線に合致しない。南米の場合、ポルトガルとスペインに代表される地域区分に加えて、19世紀の独立時にウティ・ポシデティス原則の適用により、スペイン植民地時代の行政区分に基いて国家が成立したため、今日の世界遺産は、かつてのインカのように現在の複数の国家にまたがることがある。

複数の国家にまたがる越境的な遺産は、その申請や保護体制において国際協力を必要とするため、当該遺産を巡る国際秩序構想が重要となる。この点、①ラテンアメリカ諸国は、19世紀までスペイン又はポルトガルの植民地であったという共通の歴史的背景を持ちながら、②独立後には、相互に争う紛争の歴史と、地域としての連帯の歴史の両方を有するため、国家間の関係が遺産の登録申請と保存体制の確保にも影響を与えてきている。

(2) 国境を越える遺産

世界遺産の申請主体である国家は、たとえばラテンアメリカがそうであるように、スペインやポルトガルなどの特定の宗主国の共通の植民地であったものが、分かれて独立したものであることがある。それゆえ、世界遺産の登録にあたっては、いわゆる「国境を越えた資産 (Transboundary properties)」又は「国境を越える遺産 (Transboundary Site)」が有用であることが想定される²⁰⁸⁾。

208) 西村・本中編・前掲注6) 119-121頁。

2004年に開催された第7回世界遺産委員会特別会期(2004年)において国境を越える遺産の概念が運用指針(2005年)に導入された(運用指針(2005年)134-136項)²⁰⁹⁾。なお「国境を越える遺産」概念が運用指針に導入される前から「国境を越える遺産」は登録が行われていた²¹⁰⁾。

国境を越える遺産とは、世界遺産のうち「隣接する複数の締約国の領域にまたがって分布する」ものをいう(運用指針(2019年)134項)。国境を越える遺産については、①関係締約国が登録申請書を作成する際には共同で行うこととし、②遺産の管理・監督にあたっては、共同管理委員会(joint management committee)などを設立して、国境を越える遺産の全体を管理することが推奨されている(運用指針(2019年)135項)²¹¹⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域の国境を越える遺産の例としては、①ブラジルとアルゼンチンのグアラニーのイエズス会布教施設群(アルゼンチン、ブラジル)²¹²⁾や②カパック・ニャンーアンデスの道(Qhapaq Ñan, Andean Road System)がある。

しかし、国家が自国領域を越えて、他国の潜在的遺産との関係について検討することは多くの困難を伴う²¹³⁾。たとえばアルゼンチンとブラジルにあるイグ

209) World Heritage Committee Decision 7 EXT.COM 4A (2004)。

210) 国境を越える遺産は多数存在するが、たとえば①1979年に登録されたベラルーシとポーランドにまたがるビャウオヴィエジャ森林保護区(Białowieża Forest)、②1980年に登録されたイタリアとバチカン市国のローマ歴史地区と教皇領、サン・パオロ・フォーリ・レ・ムーラ聖堂(Historic Centre of Rome, the Properties of the Holy See in that City Enjoying Extraterritorial Rights and San Paolo Fuori le Mura)などがある。西村・本中編・前掲注6)120頁。

211) 世界遺産検定事務局・<上>・前掲注6)37頁。西村・本中編・前掲注6)119-121頁。

212) 本遺産については、前掲注56)を参照。

213) 世界遺産登録によって紛争が激化することがある。たとえばブレアビヘア寺院の世界遺産登録を契機として、カンボジアとタイの紛争が再燃した。また関連して文化財不法輸出入禁止条約の前文において「各国が自国及び他のすべての国の文化遺産を尊重する道義的責任を一層認識することが重要である」としていることは注目

アス国立公園は、国境をはさんで相互に接しているにもかかわらず、両国で異なる遺産として登録されており、国境を越える遺産とはみなされない²¹⁴⁾。

さらに宗主国であるスペイン・ポルトガルと新大陸の植民地のように大陸を越えた（トランス・コンチネンタルな）地球規模の世界遺産をどのように記述するのが課題となる²¹⁵⁾。特に奴隷貿易や奴隷的労働を強いた銀山のような「負の遺産」では、複数の国の遺産が、大陸を越えて関連性を持つ可能性がある²¹⁶⁾。

(3) 連続性のある遺産

世界遺産の「連続性のある遺産 (Serial nominations or Serial properties)」は、文化や歴史的背景、自然環境などが共通する遺産を、全体として顕著な普遍的価値を有するものとして登録した遺産である（運用指針（2019年）137-139項）。2004年に開催された第7回世界遺産委員会特別会期（2004年）において連続性のある遺産の概念が運用指針に導入された（運用指針（2005年）137-139項）²¹⁷⁾。なお「連続性のある遺産」概念が運用指針に導入される前から「連続性のある遺産」は登録が行われていた²¹⁸⁾。

連続性のある遺産は、①明確に定義された結びつきによって関連付けられた2つ又はそれ以上の構成資産 (component parts) から構成され、②全体として顕著な普遍的価値を有することが必要とされる（しかし個々の構成資産が、顕著な普遍的価値をそれぞれ有することは求められない）（運用指針（2019年）137項）²¹⁹⁾。最近では構成資産間の関係性が重視される。連続性のある遺産は、

される。LIXINSKI, *supra* note 1, at 113.

214) 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 37頁。

215) 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6) 36頁。

216) 負の遺産については、前述2-5を参照。

217) World Heritage Committee Decision 7 EXT.COM 4A (2004).

218) たとえばフランスのシャンボール城は、1981年に単独で世界遺産に登録されたが、2000年に連続性のある遺産として、ロワール渓谷：シュリー・シュル・ロワールからシャロンヌまで (The Loire Valley between Sully-sur-Loire and Chalonnes) とし、拡大登録された。

顕著な普遍的価値を有するとして世界遺産に一旦登録されれば、構成資産を後から追加することが許される(運用指針(2019年)139項)²¹⁹⁾。

連続性のある遺産については、遺産の完全性の評価が問題となる²²¹⁾。運用指針において必要とされる完全性の要件の一つに「顕著な普遍的価値を示すために必要となる全ての構成要素を含んでいること」がある(運用指針(2019年)88項)。連続性のある遺産の構成要素の選択にあたっては、必要な全ての構成要素を含んでいるかを考慮する必要がある²²²⁾。連続性のある遺産の制度は、批判的に言えば、遺産申請にあたって、当該遺産に顕著な普遍的価値の基準を達成させるために、遺産の構成要素の数を増やして、当該遺産に共通の物語を与えることで、遺産の価値をいわば「底上げ」することを可能とするものである。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域における連続性のある遺産の例としては、カパック・ニャンーアンデスの道がある。なお連続性のある遺産が複数の大陸にまたがる遺産である場合、法制度や保存体制の各国の差異が大きいため、遺産全体としての保護及び管理が困難であるとの指摘もある²²³⁾。

(4) 遺産としての道

「遺産としての道」(heritage routes)とは、①道に沿って継続的な交流が存在し、②道が総体的なものとして理解され、③複数の国や地域の間で交流の対話が存在する世界遺産をいう(運用指針(2019年)附属書3、24項)。遺産としての道の概念は、相互理解、複数の歴史アプローチ、平和の文化のすべてが機能する特権的な枠組みを提供する点で、豊饒なもの(a rich and fertile one)である(運用指針(2019年)附属書3、22項)。

219) 木曾・前掲注6)169頁。世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6)36頁。西村・本中編・前掲注6)115-119頁。

220) 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6)36頁。西村・本中編・前掲注6)115-119頁。

221) 世界遺産の完全性については、前述2-2を参照。

222) 西村・本中編・前掲注6)116-117頁。

223) 世界遺産検定事務局・〈上〉・前掲注6)36頁。

遺産としての道の概念が運用指針中に規定される以前から「道」は世界遺産として登録されていた²²⁴⁾。1994年の「文化遺産の一部としての道」に関する専門家会合で議論され²²⁵⁾、2008年にICOMOSは文化の道 (Cultural Route / Cultural Road) について、「文化の道に関する憲章 (ICOMOS Charter on Cultural Routes)」²²⁶⁾を採択した。運用指針 (2005年) においては、「遺産としての道」 (heritage routes) の概念が規定された (運用指針 (2005年) 126項(c); Annex 3, paras. 21-24)²²⁷⁾。

運用指針では、遺産としての道は、①継続的な交流の存在、②道の総体的な理解、③複数の国や地域間での交流と対話が重要であるとする (運用指針 (2019年) 附属書 3、24項(ii))²²⁸⁾。

224) 遺産としての道の例としては、①1993年に登録されたスペインのサンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路：カミノ・フランセスとスペイン北部の道 (Routes of Santiago de Compostela: Camino Francés and Routes of Northern Spain)、②1998年に登録されたフランスのサンティアゴ・デ・コンポステーラの巡礼路 (Routes of Santiago de Compostela in France)、③2004年に登録された紀伊山地の霊場と参詣道 (Sacred Sites and Pilgrimage Routes in the Kii Mountain Range) がある。西村・本中編・前掲注6) 150-157頁。

225) Expert Meeting on “Routes as part of Our Cultural Heritage” (Madrid, 24-25 November 1994), in UNESCO Document WHC-94/CONF.003/INF.13 (1994). 本問題は、第19回世界遺産委員会 (1995年) において議論された。UNESCO Document WHC-95/CONF.203/16 (1995).

226) 本文書は以下のところで入手できる。

https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/culturalroutes_e.pdf (last visited March 22, 2020).

227) 西村・本中編・前掲注6) 153頁。

228) 文化の道に関する憲章によれば、「文化の道」とは、①陸路、水路、又はその他の種類のコミュニケーション経路 (route of communication) のうち、②物理的に区分され、③特定目的に資するための固有の動的で歴史的な機能 (specific dynamic and historic functionality) を有するものをいう。特に、以下の条件を満たすものをいう。すなわち、(i)文化の道は、人民・国・地域又は大陸の間の、相当な期間にわたる、人の相互的な移動 (interactive movements) ならびに物・思想・知識・価値

ラテンアメリカ及びカリブ海地域における遺産としての道の例として、カパック・ニャン—アンデスの道があげられる。カパック・ニャンとは、インカ帝国の公用語であるケチャ語で「偉大な道」を意味する言葉であり、この道は、アンデスにおける交易や軍事などの役割を果たしたインカの道路網のことである²²⁹⁾。ペルーのクスコにある中央広場を起点として南米六カ国に及んでいる。カパック・ニャンは世界遺産のテーマ別研究の対象とされてきた²³⁰⁾。本遺産は、道に加えて、歴史的集落や宗教拠点などを含む多くの構成資産からなる²³¹⁾。

4-8 世界遺産の登録手続における改革

グローバル・ストラテジー以降の改革の中で、世界遺産の登録申請について改善されるようになっていく。

(1) アップストリーム・プロセス

世界遺産の登録手続における欧州に有利な構造を改善するため、2010年よりアップストリーム・プロセスが導入されている²³²⁾。アップストリーム・プロセスとは、諮問機関や世界遺産センターが登録申請の初期の段階から関与し、締約国と諮問機関や世界遺産センターとが対話を重ねることによって登録申請書の作成を行うものである。登録申請書作成の過程では多くの締約国は様々な困難に直面するが、アップストリーム・プロセスによる支援を受けることで、登録申請に係る困難が克服されることが期待された²³³⁾。第39回世界遺産委員会

の多元的、継続的かつ相互的な交換から生じ、かつ、それらを反映するもの、(ii)文化の道は、有形無形の遺産に反映されているように、影響を受けた文化の空間的・時間的な交流を促進したものであること、(iii)文化の道の存在に伴って、歴史的関係や文化財をダイナミックなシステムに統合していったものであること、である。

229) ROBERTSON, *supra* note 9, at 22.

230) テーマ別研究については、前述 4-6 を参照。

231) 西村・本中編・前掲注 6) 156頁。

232) <http://whc.unesco.org/en/upstreamprocess/> (last visited March 22, 2020).

233) 西村・本中編・前掲注 6) 107頁。

(2015年)は運用指針を改定し、締約国が登録申請書の作成にあたっては、諮問機関や世界遺産センターから情報や助言を事前に得て、申請書を作成することが奨励された(運用指針(2015年)71項、122項)²³⁴⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域においてアップストリーム・プロセスを経て世界遺産となったものは、本プロセスのパイロット・プロジェクトであったフライ・ベントスの産業景観(Fray Bentos Industrial Landscape)(ウルグアイ2015年)がある²³⁵⁾。

(2) 世界遺産委員会の構成国

世界遺産の登録手続においては、一般に世界遺産委員会の委員国が有利となる²³⁶⁾。世界遺産委員会の構成国の任期は6年であるが、現在は4年で交代し、再選も自粛することが推奨されている(運用指針(2005年)21項)。

構成国の地域分布は、年度によって大きく変動することがあったため、今日では手続規則によって、地域ごとの委員の数が決められている(たとえば締約国会議手続規則(2014年)規則14-1c)²³⁷⁾。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域については、表4に示されるように、2017年より構成国が増加し改善している。

234) 西村・本中編・前掲注6)109頁。<http://whc.unesco.org/en/upstreamprocess/> (last visited March 22, 2020).

235) 2016年の世界遺産委員会の決定による。World Heritage Committee Decision 40 COM 9A(2016)。See UNESCO Document WHC/17/41.COM/9A(2017), para.3.

236) 前述3-3(2)を参照。

237) 締約国会議手続規則(2014年)規則14-1c)は次の通り定める。

「Seats shall be allocated for each electoral group as follows: two (2) seats for Group I, two (2) seats for Group II, two (2) seats for Group III, three (3) seats for Group IV, four (4) seats for Group Va, two (2) seats for Group Vb. An additional seat shall be allocated for Group III and Group IV on a rotational basis.」

表4 世界遺産委員会における構成国数の地域区分毎の推移²³⁸⁾

(委員会の構成国数/締約国数)

年度	欧州・北米 (地域Ⅰ)	東欧 (地域Ⅱ)	ラテンアメリカ・ カリブ海 (地域Ⅲ)	アジア・ 太平洋 (地域Ⅳ)	アフリカ (地域Ⅴa)	アラブ (地域Ⅴb)
2014	7/51		3/33	7/43	1/45	3/19
2015	7/51		3/33	7/43	1/45	3/19
2016	5/51		3/33	5/43	5/46	3/19
2017	3/27	2/25	3/33	5/42	4/47	3/19
2018	2/27	3/25	4/33	4/42	5/47	3/19
2019	2/27	3/25	4/33	4/42	5/47	3/19

しかし締約国が分担金を支払っていない場合、委員国に選出される資格を有しない(世界遺産条約16条5項。「締約国会議手続規則」(2011年)規則13-3。「締約国会議手続規則」(2014年)規則13-3)²³⁹⁾。ラテンアメリカ及びカリブ海地域との関係では1999年にボリビアの選出立候補にあたり同国の分担金の未払いが問題となった²⁴⁰⁾。

238) 本表は、世界遺産委員会のホームページ (<https://whc.unesco.org/en/committee/>) (last visited March 22, 2020) 及び以下の報告書に基づいて著者が作成した。『第40回世界遺産委員会(イスタンブール、パリ、2016年)審議調査研究事業報告書』株式会社ブレック研究所(担当部署 世界遺産研究センター)。『第41回世界遺産委員会(2017年ポーランド、クラクフ)審議調査研究事業報告書』株式会社ブレック研究所(担当部署 世界遺産研究センター)。『第42回世界遺産委員会(2018年バーレーン、マナーマ)審議調査研究事業』成果報告』株式会社ブレック研究所(担当部署 世界遺産研究センター)。『第43回世界遺産委員会(2019年アゼルバイジャン、バクー)審議調査研究事業』成果報告』株式会社ブレック研究所(担当部署 世界遺産研究センター)。

239) See WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 283-284.

240) UNESCO Document WHC-99/CONF.206/7 (1999), para.27. See WHC COMMENTARY, *supra* note 6, at 283.

(3) 地域のコミュニティ等の登録手続への参加²⁴¹⁾

文化的景観²⁴²⁾の登録手続には、地域のコミュニティが参加することになった(運用指針(1994)41項)²⁴³⁾。しかし、地域のコミュニティを登録手続に参加させるか否かは、国家の義務ではなく裁量であった²⁴⁴⁾。

4-9 保護及び管理に関する体制における改革²⁴⁵⁾

行動計画との関係では、「世界遺産に関するブダペスト宣言(2002年)」において²⁴⁶⁾、条約実施の戦略目標の「4つのC」として、保存(conservation)、信頼性(credibility)、コミュニケーション(communication)、能力開発(capacity building)が示された²⁴⁷⁾。第31回世界遺産委員会(2007年)においては、同条約の実施のための戦略目標として4Cに加えて「五番目のC」として「コミュニティ(communities)」が追加された²⁴⁸⁾。すなわち世界遺産委員会は「世界遺産条約の実施におけるコミュニティの役割の強化」を認定し、すべての利害関係者(all interested parties)が「戦略目標」を促進し実施することを奨励するとした²⁴⁹⁾。

241) 前述4-5(4)及び後述4-9も参照。

242) 文化的景観については、前述4-2を参照。

243) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 66.

244) *Id.*, at 67.

245) 前述4-5(4)及び4-8(3)も参照。

246) Budapest Declaration on World Heritage, World Heritage Committee Decision: CONF 202 9 (2002).

247) 世界遺産検定事務局・<上>・前掲注6)39頁。Mitchell, Nora, Rössler, Mechtild, Tricaud, Pierre Marie『世界遺産の文化的景観—保全・管理のためのハンドブック』113頁。「4つのC」及び「5つのC」については、次を参照。LABADI, *supra* note 6, at 49-50, 88.

248) 提案についてはUNESCO Document WHC-07/31.COM/13B(2007)を参照。世界遺産委員会の決定はWorld Heritage Committee Decision 31 COM 13B(2007), paras. 3-4を参照。

249) See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 22.

さらに、2005年以降、運用指針に「パートナー」概念が加えられた。すなわち、「世界遺産の保護及び保存のパートナーとなり得るのは、世界遺産資産の保存及び管理に利害関係を有するか又は従事する（interest and involvement）個人その他の関係者（stakeholders）であり、特に地域のコミュニティ、政府機関、非政府機関、民間組織、所有者である。」（運用指針（2005年）40項）とされた²⁵⁰⁾。

しかし世界遺産条約及び運用指針で想定されているコミュニティ概念は、欧州のコミュニティ概念を想定していると批判される²⁵¹⁾。それゆえラテンアメリカ及びカリブ海地域でみられる先住民族の社会的状況において、欧州的なコミュニティ概念が有効に機能するのかが課題となる。とくに運用指針（2005年）40項には、先住民族の概念が明記されておらず、同概念の運用指針への明記は後日の改定を待たねばならなかった²⁵²⁾。

4-10 本章のまとめ

本章で扱った世界遺産条約に関係する1990年代以降の一連の改革は、世界遺産条約における欧州中心主義を克服しようとする試みであった。文化的景観概念の導入や奈良文書の制定は、顕著な普遍的価値に関する欧州中心主義的な理解を相対化し、欧州とは異なる文脈において、多様なありかたを認めるものであった。またグローバル・ストラテジーによって、顕著な普遍的価値の概念が拡張され、地域的代表性、遺産の連続性、遺産としての空間の重視などが導入された。さらに地域のコミュニティが世界遺産条約の過程に参加することも促進された。1990年代の欧州中心主義克服の試みは、一定の成果を出したと評価できる一方で²⁵³⁾、実際には過少にしか登録されていない遺産類型の認定が、先進

250) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 66.

運用指針（2019年）40項と比較せよ。後掲注335）を参照。また無形文化遺産におけるコミュニティ概念と比較せよ。七海・前掲注76）159-166頁。

251) LIXINSKI, *supra* note 1, at 95.

252) 後述5-2(3)及び5-4(1)を参照。

253) たとえば日本の文化庁の「世界文化遺産特別委員会における調査・審議の結果に

国に偏るとの批判もある²⁵⁴⁾。

他方で、世界遺産条約制度の中に示された欧州中心主義的特徴が、欧州による世界の歴史的な篡奪の結果であるにもかかわらず、欧州の責任を問責することなく条約の運用方針の転換だけを図ろうとする態度は、①文明間接触に伴う欧州文明による他の文明の略奪への歴史を相対化して忘却し、②先住民族を含めて歴史的・社会構造的に虐げられてきた側の現状 (status quo) を結果的に肯定する効果も有する可能性があるとして批判されることがある。本問題は、世界遺産条約だけの問題ではなく、現在の社会構造や植民地責任などの他の法領域にも関係する。次章では、国際法の他の法分野を含む社会全体の視点の変化が世界遺産条約制度に影響を与えた例として、先住民族の問題を取り上げて検討する。

5 世界遺産条約と先住民族

5-1 世界遺産保護における先住民族の位置付けの変遷

(1) ラテンアメリカ及びカリブ海地域における先住民族の特徴

世界遺産のうち幾つの遺産が先住民族と関係しているのか不明である²⁵⁵⁾。しかし、世界遺産と先住民族の保護が近年対峙する場面がみられるようになった。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域においては、欧州人及びその文明との接触の前に、それぞれ独自の文明を有する複数の先住民族が存在した。しかし文明間接触の衝撃によって、先住民族の文明は大きく損なわれ、先住民族自身も植民地支配下で虐げられてきた。植民地の独立後も、民族国家を前提とした国家

ついて」(2007年)では、世界遺産委員会における文化遺産の登録に関する傾向として、①登録資産を持たない締約国からの推薦資産が優先されていること、②これまで全く代表されていない分野や比較的代表的でない分野の資産登録が優先されていることを指摘している。雪村・前掲注6) 97頁。

254) 箴島・無形遺産・前掲注6) 51頁。

255) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 40, note 6.

形成において、先住民族を含む社会構造は形を変えながらも維持されてきた。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産の保護をめぐって先住民族との関係を論ずる理由は、①同地域の先住民族が文明間接触によって生み出され、今日に至るまで継続して同地域に共通した社会構造上の課題として認識されてきたためであり、②近年の先住民族の国際的な権利保護の動向、特に先住民族の土地と結びついた文化的アイデンティティや文化的一体性の権利擁護の動向が大きな影響を与えているためである。

ラテンアメリカ及びカリブ海地域における現在の先住民族の状況を俯瞰すれば、同地域における先住民族の人口比率は国家によって異なり、先住民族の比率ではメキシコ、グアテマラなどのメソアメリカ諸国や、ペルー、ボリビア、エクアドルなどのアンデス諸国が高くなっている。もっとも先住民族が社会問題となっているのは、これらの諸国ばかりでなく、先住民族の人口比率が比較的低いと言われるアルゼンチン、チリ、コスタリカ、ウルグアイなどにおいても同様である。

ラテンアメリカ諸国に限らず国際社会が先住民族の権利を認めるようになったのは最近である²⁵⁶⁾。特に第二次世界大戦後に制定された人権条約や人権宣言中においては、先住民族に限らず、人々が文化遺産にアクセスし、これを享受する権利が認められている²⁵⁷⁾。また1989年にILOが採択した「独立国における先住民族及び部族民に関する条約(以下「ILO169号条約」)²⁵⁸⁾は、自決権や土

256) たとえば「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下「社会権規約」)(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966))と「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下「自由権規約」)(International Covenant on Civil and Political Rights (1966))の起草過程において、ラテンアメリカ諸国の代表は、共通1条に定められた民族自決権の中で経済的自決権を承認することや、自由権規約27条において少数者の権利を規定することに、積極的ではなかったとされる。小坂田裕子『先住民族と国際法』(信山社、2017年)107頁。

257) たとえば世界人権宣言27条。「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下「社会権規約」)15条。自由権規約27条。「児童の権利に関する条約」(Convention on the Rights of the Child (1989))29条。Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 22-23.

258) Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries

地に関する権利などを含めて先住民族の諸権利について特別な配慮を規定している²⁵⁹⁾。特に同条約は先住民族の権利について先住民族の文化的一体性への権利(Right of cultural integrity)を規定している(ILO 169号条約2条1項)²⁶⁰⁾。

同条約の批准国数は、2020年3月現在で23カ国であるが、そのうち15カ国はラテンアメリカ及びカリブ海地域の国家である²⁶¹⁾。さらに、多くのラテンアメリカ諸国では同条約に基づく先住民族の言語に対する権利や土地に対する権利が各国の憲法に盛り込まれ、憲法中に先住民族の権利を規定するようになって²⁶²⁾。

本背景としては、①ラテンアメリカ諸国の多くが、国家建設のための均一化した「国民」概念による社会統合という古典的な近代化概念から転換して、「多

(1989).

259) S. JAMES ANAYA, *INDIGENOUS PEOPLES IN INTERNATIONAL LAW* (2nd ed., 2004), at 58-61; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 23.

260) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1 at 24-38. 先住民族の文化的一体性を規定している条約及び宣言としては、①ILO169号条約2条、②UNDRIP 8条2項がある。さらに米州人権裁判所のYakye Axa先住民族共同体対パラグアイ事件(2005年)も参照。Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay, Merits, reparations and costs, Judgment, Inter-American Court of Human Rights [IACtHR] (Series C) No. 125 (June 17, 2005), para.51. See Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 26.

261) ILO169号条約の批准国は次のページで確認できる。

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314 (last visited March 22, 2020). ラテンアメリカ諸国におけるILO169号条約の国内実施については、たとえば以下の文献を参照。ILO, *APPLICATION OF CONVENTION No.169 BY DOMESTIC AND INTERNATIONAL COURTS IN LATIN AMERICA* (2009).

262) 小坂田・前掲注256) 109頁。たとえば、エクアドル憲法においては、エクアドル国家の多文化的性格が認められ、各種の先住民の権利が規定された(1989年)。ボリビアでは、1990年代には国の多文化的性格を承認する形での憲法改正が行われ、先住民共同体による土地の集合的所有などが認められた。後掲注345)も参照。International Law Association, *Rights and Indigenous Peoples, Final Report* (2012), at 10-13, 25-26.

文化主義」に基づく新しい先住民族政策の実施を試みるようになったこと²⁶³⁾、②1980年代以降、ラテンアメリカ及びカリブ海地域では先住民族の政治参加や運動が活性化し、中には先住民族の政党が躍進したり先住民族にルーツを持つ国家元首が出現したりしたこと²⁶⁴⁾、を指摘できる。

米州人権裁判所(Inter-American Court of Human Rights[IACtHR])は、Yakye Axa先住民族共同体対パラグアイ事件(2005年)において、①国家が国内法を解釈し適用するにあたり、先住民族の文化的アイデンティティを構成する特定の特徴を考慮しなければならないとし、②先住民族と土地との密接な関係が承認されねばならずとして、先住民族の文化・精神的な生活・全体性(wholeness)・経済的存続及び文化的保全(preservation)が抜本的な基礎として理解されねばならないとした²⁶⁵⁾。社会権規約委員会は、先住民族の「文化的一体性を保全するため」先住民族の領土での資源開発に対して、グアテマラが措置をとらねばならないとした²⁶⁶⁾。

(2) 世界遺産の登録ならびに保護及び管理における先住民族の重要性と先住民族への権利侵害

文明間接触は世界遺産を生み出してきたが、同時に先住民族を含む社会構造

263) 小坂田・前掲注256) 110頁。

264) たとえば、①グアテマラにおけるカクチケル先住民知識人であるデメトリオ・コホティの教育副大臣への任命、②ボリビアにおけるエボ・モラレス大統領の選出、③エクアドルにおける高地部とアマゾン低地部を統合した先住民全国組織CONAIE(Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)の結成(1986年)、④ペルーのアマゾン川流域に暮らす先住民による政党「人間の選択同盟(Alliance for the Alternative of Humanity)」の結成などがある。

265) Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay, Merits, Reparations and Costs, Judgment, Inter-American Court of Human Rights [IACtHR] (Series C) No. 125 (June 17, 2005), paras.51, 124, 131. See Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 26-27, note 16; UNDRIP COMMENTARY, *infra* note 297, at 277.

266) United Nations Document E/C.12/GTM/CO/3 (2014), para.7. Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 25, note 12.

と対立を生み出してきた。先住民族の問題は、たとえこれまでの歴史的経緯が生み出したものであるとしても、主たる関心は現在の問題である。それゆえ、先住民族と世界遺産の関係は、①世界遺産の登録手続においてだけでなく、②世界遺産の保護及び管理の場面においても、現在の先住民族の権利と世界遺産の保護を両立させ調和させるための調整が必要となっている²⁶⁷⁾。

世界遺産の登録や保護や管理のためには、先住民族の協力が不可欠である²⁶⁸⁾。たとえば世界遺産の認定にあたり、先住民族の文化・文明がそのまま評価対象となったり、先住民族の文明との相互作用が遺産としての評価の根拠となったりする²⁶⁹⁾。他方で、世界遺産の認定と保護は、先住民族の権利や生活と緊張関係を生じさせる可能性がある。また世界遺産の登録に伴い、先住民族の伝統的な生活が排除されることも考えられる。

それゆえ世界遺産条約の歴史を通じて、特定の世界遺産の登録・管理に関する国内平面と国際平面の両方において、先住民族の権利が侵害されてきたことが指摘されてきた²⁷⁰⁾。とりわけ、①世界遺産条約における文化遺産と自然遺産の区分や顕著な普遍的価値の概念において、先住民族の有する価値が軽視されることがあること²⁷¹⁾、②顕著な普遍的価値の認定や世界遺産の登録手続におい

267) これに対して負の遺産や評価基準(vi)の問題は、いわば過去の行為についての遡及的評価を含む問題であり、先住民族の問題と同様に植民地化又は近代化の結果であるとしても、原則としては区別されねばならない。負の遺産及び評価基準(vi)については、前述2-5及び2-6を参照。

268) 前述3-3及び3-4(3)を参照。

269) 前述3-2を参照。

270) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22.

271) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 42-63. なお複合遺産は手続が煩雑であるため、世界遺産制度の中で利用しにくいとされる。*Id.*, at 44-45, 57-58. たとえば、①サンガ川流域—三か国を流れる大河 (Sangha Trinational) では、先住民族が森林開拓と植物の育成とが関連するため、世界遺産委員会とIUCNは複合遺産での登録を主張したが、自然遺産とされた。②オカピ野生動物保護区 (Okapi Wildlife Reserve) では、ピグミー族 (Pygmy) の存在の重要性が世界遺産委員会において指摘されたが、文化遺産とはなっていない。*Id.*, at 58.

て、先住民族の参加の重要性が軽視され限られていること²⁷²⁾、③世界遺産の現地での保護及び管理において先住民族が周縁化されている (marginalize) こと²⁷³⁾ 又は逆に遺産の保護及び管理のために先住民族の生活形態の変容が強要されること²⁷⁴⁾、④観光による利益を公平に享受する権利が侵害されていること²⁷⁵⁾、⑤一部の世界遺産条約過程において、透明性 (transparency) が欠如していること²⁷⁶⁾ などが指摘されてきた。

さらに世界遺産として登録されたことによって、一部の地域では、①先住民族は、本来は先住民族自らの土地 (territory) であったはずの地域に所在する

272) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 42, 64-71.

たとえば、ベネズエラのカナイマ国立公園は、同地域の先住民族であるペモン族 (Pemon) の同意を得ることなく世界遺産とされた。https://iipfwh.org/south-america/ (last visited March 22, 2020). Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 502-510.

またスリナムの中央スリナム自然保護区 (Central Suriname Nature Reserve) の世界遺産登録過程にKwinti族とTrio族は関与しなかった。Id., at 518-520.

世界遺産の登録における先住民族の排除については、前述3-2(4)及び3-3(4)も参照。

273) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22. 世界遺産の保護及び管理における先住民族の排除については、前述3-4(4)、後掲注277) 及び278) も参照。

274) 世界遺産条約が想定する統治の形態が、先住民族の秩序観と異なるため争われることもある。たとえばスウェーデンの複合遺産であるサーメ人地域 (Laponian Area) は、世界遺産となったことで、争われるようになった。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 85-101; UNDRIP COMMENTARY, *infra* note 297, at 292; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 78-103.

またパルーのマチュピチュでは、世界遺産としての保護が、地域に在住する先住民族の生活様式を既定し変容させている。CULTURAL TOURISM IN LATIN AMERICA: THE POLITICS OF SPACE AND IMAGERY (Michiel Baud & Annelou Ypeij eds., 2009), at 177-196.

275) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22.

276) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 67, note 111.

世界遺産に対する「脅威 (threats)」として扱われ、場合によっては強制的に排除されることがあり²⁷⁷⁾、②世界遺産となったために、狩猟・採集・農業・畜産などの伝統的な土地利用慣行に対して厳しい制限や禁止が課されることによって、先住民族の文化的・生活的権利が侵害されることがある²⁷⁸⁾。

先住民族の価値が、世界遺産条約制度に反映されるためには、先住民族の参加が運用指針に実際に規定される必要があった²⁷⁹⁾。

5-2 1990年代の世界遺産条約制度の欧州中心主義克服の試みにおける先住民族の位置づけと「世界遺産先住民族専門家理事会 (WHIPCOE)」設置の失敗

(1) 文化的景観・伝統的管理・奈良文書

第16回世界遺産委員会(1992年)は、「文化的景観」を新たな世界遺産の形態に加えた²⁸⁰⁾。本決定の結果、先住民族であるマオリ族の希望に沿って、1993年にニュージーランドの「トンガリロ国立公園 (Tongariro National Park)」が拡大登録され、1994年にはオーストラリアの「ウルル、カタ・ジュタ国立公

277) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 42, 46, 56.

たとえば、ベネズエラのカナイマ国立公園の世界遺産の登録にあたっては、同地域の先住民族であるペモン族 (Pemon) が遺産に対する脅威とされた。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 503-504. またタンザニアのングロンゴロ自然保護区 (Ngorongoro Conservation Area) に居住するマサイ族は、伝統的な狩猟・放牧生活を行っており、自然遺産の保護のためにはむしろ排除されるべきとされた。

278) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 20-22.

たとえば、ペルーの自然遺産であるマヌー国立公園 (Manù National Park) における先住民族への影響について次の文献を参照。*Id.*, at 459-487. 同公園内において定住生活をするのは制限されているが、アマゾンの先住民族の一つであるマチゲング族 (Matsigenka) の小集落群などについては例外として許容されている。先住民族の大部分は、マヌー川沿い又は同河川の大きな支流沿いに生活している。*Id.*, at 462-463.

279) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 63.

280) *Id.*, at 46. 文化的景観については、前述 4-2 を参照。

園 (Uluru-Kata Tjuta National Park)」がアボリジニのアナング族の聖地であり、文化的価値を有するものとして拡大登録された。

第18回世界遺産委員会(1994年)は、世界遺産資産の適切な管理形態として伝統的管理(traditional management)の概念を導入した²⁸¹⁾。伝統的管理の概念は、欧州の自然観に由来する偏見や植民地支配による刷り込み(colonial imprint)を回避しつつ、遺産と人間の長期にわたる生態学的関係性や管理の可能性を重視する。伝統的管理に関する評価をアップストリーム・プロセスの中で行うことによって²⁸²⁾、登録手続及びその前段階で、遺産との関係で先住民族の権利がどのように扱われているかを同定することができる。世界遺産条約の実行においても、伝統的管理は、世界遺産に期待される保護と管理の水準を十分に提供してきているとみなされている²⁸³⁾。

1994年の「世界遺産一覧表における不均衡の是正及び代表性・信頼性確保のためのグローバル・ストラテジー」は、「生きている伝統(living tradition)」を評価し、世界遺産条約が有する欧州中心主義及び国家中心主義の克服を促進したため、先住民族の有する価値の承認に向けた重要な一歩となった²⁸⁴⁾。さらに奈良文書(1994年)は、複数の文化の存在の調整を志向しており、先住民族の文化への尊重・理解を促進させた²⁸⁵⁾。

281) 運用指針(2019年)は伝統的管理について、次の通り定める。「世界遺産一覧表に登録されているすべての資産は、その保護を確保するために、適切な長期的な立法上、規制上、制度上及び/又は伝統的な(traditional)保護及び管理を有していなければならない。……」(運用指針(2019年)97項)。

282) アップストリーム・プロセスについては、前述4-8(1)を参照。

283) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 78. ラテンアメリカ及びカリブ海地域における伝統的管理の例については、後述5-5を参照。

284) グローバル・ストラテジーについては、前述4-5を参照。

285) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 62. たとえば奈良文書は「文化遺産とその管理に対する責任は、まず最初に、その文化をつくりあげた文化圏に、次いでその文化を保管している文化圏に帰属する。しかし、これらの責任に加え、文化遺産の保存のためにつくられた国際憲章や条約への加入は、これらから生じる原則と責任に対する考慮もまた義務づける。それぞれの社会にとって、自らの文化圏の要求と他の文

以上の伝統的管理とグローバル・ストラテジーは、先住民族の土地との結びつきを肯定するため、顕著な普遍的価値の決定にあたっては、先住民族に有利になることが期待された²⁸⁶⁾。しかし、世界遺産の登録手続きにあたり、先住民族の有する価値や先住民族の存在そのものが言及されない場合もあり、先住民族との関係では参加はむしろ排除された。それゆえ、世界遺産としての登録は、先住民族の生活に否定的な影響 (negative impact) を与えることがある²⁸⁷⁾。

(2) 「世界遺産先住民族専門家理事会 (WHIPCOE)」設置の失敗

2000年代に入ると国連においては、2000年7月に経済社会理事会の決議2000/22によって同理事会の下部機関として「国際連合先住民族問題に関する常設フォーラム (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII))」が設置された²⁸⁸⁾。

世界遺産条約制度においても、2000年11月に第24回世界遺産委員会 (2000年) において、世界遺産条約の諮問機関として「世界遺産先住民族専門家理事会

化圏の要求の間の均衡を保つことは、本均衡の保持が自らの文化の基本的な価値を損なわない限り、非常に望ましいことである。」(8項)とする。奈良文書については、前述4-3を参照。

286) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 56.

287) *Id.*, at 56-57. *See also* A/HRC/30/53, *supra* note 71, para.55. たとえばタンザニアのンゴロンゴロ自然保護区(Ngorongoro Conservation Area)に居住するマサイ族は、伝統的な狩猟・放牧生活を行っていたが、自然遺産の保護のためにはむしろ排除されるべきとされた。

288) Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 2000/22 (2000). UNPFIIの構成は、政府代表である専門家8名と先住民族の代表である専門家8名の合計16人である。UNPFIIは先住民族の問題について経済社会理事会に助言し、国連の関連した活動を調整し、また経済社会開発、文化、教育、環境、健康、人権など、先住民の関心事項について審議する。

https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/indigenous_people/ (last visited March 22, 2020).

UNPFIIについては以下の文献を参照。ANAYA, *supra* note 259, at 219-220. またUNPFIIについては後掲注312)も参照。

(World Heritage indigenous peoples Council of Experts (WHIPCOE)] を設置する提案がなされた²⁸⁹⁾。

同提案は、世界遺産委員会から評価され、実現可能性の調査が行われた。しかし、第25回世界遺産委員会(2001年)においては²⁹⁰⁾、①資金提供、法的地位、役割、(締約国、諮問機関、世界遺産委員会、世界遺産センターとの)関係などに関する法的懸念と問題が提起され、②先住民族の定義と当該区分を世界に適用することの妥当性を問題視する委員国もあったため、世界遺産委員会では最終的な承認を得られなかった²⁹¹⁾。

本問題は、世界遺産の実施機関への先住民族の参加をはたして認めるかどうかであった²⁹²⁾。世界遺産委員会に先住民族を含める試みは、同時点では失敗に終わった²⁹³⁾。

(3) 世界遺産条約制度における先住民族の立場の改善の努力

しかし、先住民族の保護の観点から世界遺産制度を改善しようとする努力は継続した。

289) UNESCO Document WHC-2001/CONF.208/13 (2001). WHIPCOEの提案文書は、UNESCO Document WHC-2000/CONF.205/WEB.3 (2001) である。なおWHIPCOEの骨子はUNESCO Document WHC-2001/CONF.208/13 (2001) にも掲載されている。

WHIPCOEについては、以下の文献も参照。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 23; LIXINSKI, *supra* note 1, at 103.

本提案にあたっては「世界遺産先住民族フォーラム」(World Heritage Indigenous Peoples Forum (WHIPF)) が一定の役割を果たした。

290) 提案されたWHIPCOEの設置に関する報告書は、UNESCO Document WHC-2001/CONF.208/13 (2001)

291) 世界遺産委員会でのWHIPCOEの審議については、Report on the Proposed World Heritage Indigenous Peoples Council of Experts (WHIPCOE), World Heritage Committee Decision: CONF 208 XV.1-5 (2001) を参照。議事録はUNESCO Document WHC-01/CONF.208/24 (2002), at 57. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 23; LIXINSKI, *supra* note 1, at 103.

292) 世界遺産条約の実施機関については、前述 3-3 を参照。

293) LIXINSKI, *supra* note 1, at 159, note 185.

前述したように「世界遺産に関するブダペスト宣言(2002年)」の4Cに「五番目のC」としてコミュニティ(communities)が追加され、2005年の運用指針40項には、世界遺産の保護及び保存に関与する「パートナー」概念が明記された²⁹⁴⁾。それゆえ2005年以降は、当該パートナー概念の中に先住民族が含まれるとされたが、運用指針中で「先住民族」という文言は言及されずにいた²⁹⁵⁾。また先住民族が世界遺産制度の外にとどまる権利も明記されなかった²⁹⁶⁾。

5-3 先住民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)の世界遺産条約制度へのインパクト

(1) 先住民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)

2007年に国連総会において「先住民族の権利に関する国際連合宣言(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples(UNDRIP))」が採択された²⁹⁷⁾。

国連先住民族権利宣言は、①先住民族が人権を享有する権利(同宣言1条)、②先住民族の自決権(同宣言3条)、③先住民族の自治権(同宣言4条)、④政治的、法的、経済的、社会的、文化的制度の維持し強化する権利(同宣言5条)、⑤同化を強制されない権利(同宣言8条)、⑥先住民族の共同体に属する権利(同宣言9条)、⑦自らの権利に影響を及ぼし得る事項に関する意思決定に参加し、また自らの意思決定機関を維持・発展させる権利(同宣言18条)、⑧先住民族

294) 前述4-9を参照。

295) 運用指針の40項に「先住民族」の文言が挿入されるのは2015年の改正である。後述5-4(1)を参照。

296) LABADI, *supra* note 6, at 65. なお運用指針(2019年)64項、123項と比較せよ。当該規定については、後述5-4(1)を参照。

たとえば、ペルーの自然遺産であるマヌー国立公園には、外界との接触がないマシコ・ピロ族(Mashco-Piro)がいる。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 464.

297) 本宣言については多数の文献が存在するが、たとえば以下の文献を参照。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 3-37; THE UN DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: A COMMENTARY (Jessie Hohmann & Marc Weller eds., 2018) [hereinafter UNDRICP COMMENTARY].

に影響を与えるおそれのある法律及び行政上の措置を国家が採択・実施する前に、先住民族の「自由な、事前の、情報に基づく同意」(free, prior and informed consent: FPIC)を得るために、国家が当該先住民族と誠実に協議・協力する義務(同宣言19条)を定める。

さらに、同宣言は先住民族の文化や土地との関係について、①先住民族は、自らの文化的伝統と慣習を実践し、復興する権利を有する。本権利には、考古学的及び歴史的な遺跡、加工品、意匠、儀式、技術、視覚芸術及び舞台芸術、並びに、文学のような過去、現在及び未来にわたる自己の文化的表現を維持し、保障し、発展させる権利を含む(同宣言11条1項)²⁹⁸⁾。②先住民族の文化的、知的、宗教的及び精神的財産に関しては、(i)それらが先住民族の「自由な、事前の、情報に基づく同意」なしに奪われたか、(ii)彼らの法、伝統及び慣習に違反して奪われた場合、国家が先住民族と連携して発展させた効果的な仕組みを通じて救済(原状回復を含む)を与えることとされた(同宣言11条2項)²⁹⁹⁾。③先住民族は、自らの精神的及び宗教的伝統・慣習・儀式を表現・実践・発展・教育する権利を有し、その宗教的及び文化的な遺跡を維持・保護し、そして私的にそこに立ち入る権利を有することとされた(同宣言12条1項)³⁰⁰⁾、④先住民族が土地等の資源や精神的つながりを有することを認め(同宣言25条)³⁰¹⁾、⑤先住民族が土地、領域及び資源に対して権利を有することを認め(同宣言26条)³⁰²⁾、⑥土地、領域及び資源に関する先住民族の権利の確認手続を認め(同宣言27条)³⁰³⁾、⑦先住民族が土地、領域、資源の回復を求める権利を定めた(同宣言28条)³⁰⁴⁾。

以上から、国連先住民族権利宣言は、過去に先住民族から篡奪され、現時点

298) UNDRIP COMMENTARY, *supra* note 297, at 287-289.

299) *Id.*, at 587-589.

300) *Id.*, at 290-291.

301) *Id.*, at 410-413.

302) *Id.*, at 413-422.

303) *Id.*, at 422-424.

304) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 23, at 66-67.

では先住民族が占有等していない土地等について、先住民族に遡及的な返還権を認めるものと解釈することが可能となっている³⁰⁵⁾。そればかりか、先住民族の有する秩序や価値を評価し、先住民族の世界と主権国家を含む欧州中心の現行秩序との調整を図っているといえる。この点において、UNDRIPは、現在も続いている文明間接触の調整規範として機能することを期待されているともいえる。

(2) ユネスコによるUNDRIPの実施

UNDRIPは、「国際連合体制の機関及び専門機関、並びにその他の政府間組織」が、本宣言の規定の完全な実現に向けて貢献することを定める（同宣言41条）。特に「先住民族に影響を与える問題に関して、先住民族の参加を確保する方法及び手段が確立されなければならない」とする（同条）。さらに国際連合及びその機関が本宣言の規定の尊重と完全な適用を促進し、本宣言の実効性を確保しなければならないとする（同宣言42条）³⁰⁶⁾。それゆえ国連ばかりかユネスコも同宣言を実施し、同宣言の実効性を確保する義務を負う。さらに、世界遺産条約との関係では、同条約をユネスコが制定し、ユネスコの下に世界遺産条約を設置したのであるから（世界遺産条約8条1項）、世界遺産条約制度もUNDRIPを実施する義務を負う³⁰⁷⁾。

UNDRIPに合致するように先住民族の権利を保護し促進するというユネスコが負う義務は、憲章及びUNDRIPに基づいて、世界遺産条約と同条約の実施機関に適用される³⁰⁸⁾。2011年に、世界遺産委員会は、世界遺産条約において「先

305) UNDRIP COMMENTARY, *supra* note 297, at 590-595. 小坂田・前掲注256) 40-41頁。

306) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 15. UNDRIPの尊重及び完全適用を促進し、有効性を確保すべき機関の一つとして「国際連合先住民族問題に関する常設フォーラム (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII))」を明示する(42条)。小坂田・前掲注256) 81頁。UNPFIIについては前掲注288) 及び後掲注312) も参照。

307) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 17.

308) *Id.*

住民族、及び、地域のコミュニティ」が遺産保護の状態に関する政策決定、監視 (monitoring)、評価に関与することが奨励されることを決定した³⁰⁹⁾ (なお運用指針に反映されるのは後述する2015年まで待たねばならない)³¹⁰⁾。

しかし、先住民族の参加を確保し、先住民族の権利を条約過程において尊重するという観点からすれば、2011年の世界遺産委員会の決定後も、運用指針は依然として課題があると批判された。すなわち、運用指針 (2011年) は、①先住民族が自らに影響を及ぼす政策決定に効果的に参加する権利を認めておらず、②特に先住民族が多様な「利害関係者」の一種として条約過程に参加することを、締約国に対して「奨励」しているにすぎない、と批判された³¹¹⁾。

(3) 世界遺産条約制度への国連の諸機関及び国際法協会からの批判

先住民族の権利の促進を特に目的とする国連の機関には、①国際連合先住民族問題に関する常設フォーラム (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues) (UNPFII)³¹²⁾、②先住民族の権利に関する専門家機構 (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) (EMRIP)³¹³⁾、③先住民族の権利に関する特別報告者 (Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples)³¹⁴⁾ の三つがあると言われる³¹⁵⁾。これらの人権機関は、世界遺産条約の実施によって、先住民族の権利侵害が発生していることを認めてお

309) World Heritage Committee Decision 35 COM 12E (2011), para.15, (e)-(f). See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 22.

310) 後述5-4(1)を参照。

311) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 22-23.

312) UNPFIIについては前掲注288)を参照。

313) EMRIPは、国連人権理事会の下部機関であり、2007年に人権理事会は決議6/36によってEMRIPを設置した。Human Rights Council Resolution 6/36 (2007)。EMRIPは5人の専門家から構成され、先住民族の権利に関連する問題について人権理事会を支援する。

314) 先住民族の権利に関する特別報告者は、テーマ別特別報告者として国連の人権理事会によって任命され、人権理事会と国連総会に対して報告を行う。

315) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at xii-xiii, 27.

り、特に世界遺産条約と運用指針の運用がUNDRIPと整合的なものとするために同指針を改革することが緊急に必要であるとした³¹⁶⁾。

第一番目の「国際連合先住民族問題に関する常設フォーラム (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII))」について、UNDRIPは同宣言の尊重及び完全適用を促進し、有効性を確保するべき機関として同フォーラムを言及している (同宣言42条)。UNPFIIは、2010年に初めて代表者を世界遺産委員会の会合に派遣し³¹⁷⁾、特に先住民族の十分な参加と関与がないまま、先住民族の土地が世界遺産一覧表に登録されていることを問題視して、UNDRIPに合致するように運用指針を改正することを勧告した³¹⁸⁾。

第二番目のEMRIPは2010年代以降に世界遺産条約と先住民族に関する複数の報告書を作成した³¹⁹⁾。EMRIPの報告書は、①世界遺産の保護によって、先住

316) James Anaya, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, United Nations Document A/67/301(2012), paras.33-42. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 22; Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 67.

317) UNPFIIの報告書での世界遺産への言及としては、たとえば以下を参照。United Nations Document E/2010/43-E/C.19/2010/15(2010), para 131; United Nations Document E/2011/43-E/C.19/2011/14(2011), paras. 40-42; United Nations Document E/2013/43-E/C.19/2013/25(2013) [hereinafter E/2013/43], para. 23. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 23-24; Stefan Disko, *Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO's World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges*, in Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 39, note 5.

318) UNPFII, Joint Statement on Continuous violations of the principle of free, prior and informed consent in the context of UNESCO's World Heritage Convention (2011). See E/2013/43, *supra* note 317, para.23; Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 28.

問題となる世界遺産の例としては、①インドの西ガーツ山脈 (Western Ghats)、②サンガ川流域—三か国を流れる大河、③大地溝帯にあるケニアの湖沼群 (Kenya Lake System in the Great Rift Valley) が挙げられた。See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 24.

319) たとえばUnited Nations Document A/HRC/EMRIP/2012/3 (2012) [hereinafter A/HRC/EMRIP/2012/3]; United Nations Document A/HRC/21/52(2012)

民族の伝統的な土地、領土、資源と先住民族との関係が損なわれてはならず³²⁰⁾、②世界遺産に関する政策決定過程に先住民族が参画することの確保を強調した³²¹⁾。

最後に特別報告者について、特別報告者ジェームズ・アナヤ (James Anaya) は、国連総会への2012年の報告書³²²⁾の中で、世界遺産条約制度及びその運用について、①先住民族が世界遺産の登録手続と管理に参加できることを保証するための具体的な政策や手続が存在しておらず、②世界遺産資産の認定、登録手続及び保護において、締約国が多様な利害関係者の参加を確保するように奨励されることを規定しているだけであるとして批判した³²³⁾。

また2013年には、世界遺産委員会に書簡を送り、世界遺産の認定及び管理並びに条約の全体的な実施において、先住民族の権利及び世界観の尊重に関して先住民族が抱いている多くの懸念に注意を喚起した³²⁴⁾。

[hereinafter A/HRC/21/52]; A/HRC/30/53, *supra* note 71. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 28, at 533-538, Appendix III, Call to Action of the International Expert Workshop on the World Heritage Convention and Indigenous Peoples, Copenhagen, Denmark (20-21 September 2012); Stefan Disko, *Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO's World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges*, in Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 39, notes 1, 4. 岡田・前掲注1) 100頁。

320) A/HRC/30/53, *supra* note 71, Annex, para. 27.

321) United Nations Document A/HRC/18/42(2011), Annex, para.38; A/HRC/EMRIP/2012/3, *supra* note 319; A/HRC/21/52, *supra* note 319 (2012), at 7 (Proposal 9). See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 28; Stefan Disko, *Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO's World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges*, in Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 68. 岡田・前掲注1) 100頁。

322) Ayana, *supra* note 316.

323) *Id.*, para.35. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 27.

324) Letter of UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, to the Director of the World Heritage Centre (18 November 2013), United Nations Document A/HRC/25/74(2014), at 127, *reprinted in* Disko & Tugendhat,

さらに、2014年にも、①先住民族による世界遺産地域への参加や管理がなされておらず、②地域が世界遺産として登録されることで、先住民族の実質的な権利、特に土地や資源に対する権利に悪影響を及ぼしていることに懸念を表明した³²⁵⁾。

以上のように、UNPFII、EMRIP及び特別報告者は、①世界遺産の登録手続に関して先住民族による「自由な、事前の、情報に基づく同意」が確保されるための手続を採用する必要があること、②先住民族が、登録手続及びそれに影響を及ぼす他の条約過程に関する情報に頻繁にアクセスできないことに対処する必要があること、③世界遺産地域における先住民族の生計及び有形・無形の文化遺産の保護を確保するための措置を講じる必要があることなどの問題を強調した³²⁶⁾。

また国連の外においても、2006年に国際法協会(ILA)の執行理事会(Executive Council)によって先住民族の権利に関する委員会(Committee on the Rights of Indigenous Peoples)が設置され、同委員会の先住民族の権利に関する研究(2012年)では、世界遺産が先住民族に影響を与える可能性がある場合として、①先住民族の同意なく世界遺産の登録がなされる場合、②国家が世界遺産の登録を拒否する場合、③世界遺産の登録によって先住民族の遺産の管理の問題があげられた。同研究は「世界遺産条約が、文化遺産及び自然遺産に関する先住民族の権利を認めていない。」という事実によって、世界遺産地域及び世界遺産条約の実施における先住民族の権利の侵害が助長されるとした³²⁷⁾。世界遺産条約の中で、先住民族の権利が明記されていないことは、先住民族に係る国際法の発達が不十分であった1972年という早期に世界遺産条約が採択されたためやむを得ないとしても、条約発効後に考案され、頻繁に更新されてきた運用指針においてさえ、先住民族の権利に関する規定やその他の人権に関する言及はなされていない。それゆえ、ILAの研究は、「世界遺産条約

supra note 1, at 543-545, Appendix 5. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 27-28.

325) Anaya, *supra* note 316, paras.33-42.

326) Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at xii - xiii, 27.

327) International Law Association, *supra* note 262, at 17.

の運用において先住民族の権利に十分に配慮していない」と結論した³²⁸⁾。

5-4 運用指針の改正(2015年)と「世界遺産のための国際先住民族フォーラム(IIPFWH)」の設置

(1) 運用指針の改正(2015年)

2015年、持続可能な開発方針(Sustainable Development Policy)に世界遺産委員会が賛同し、同方針は第20回締約国会議(2015年)で採択され、先住民族について初めて明記された³²⁹⁾。同方針は、「先住民族や、地域のコミュニティの尊重、協議、関与」に具体的に言及し、国際基準に沿った先住民族、及び、地域のコミュニティの権利の承認と完全な関与が持続可能な開発の中心にあることを強調している。

第39回世界遺産委員会(2015年)において運用指針が改正され、運用指針は先住民族との関わりに関するUNESCOの方針に沿って更新・整備され、先住民族が世界遺産の認定、管理、保護、公開に役割を果たすことを認めた(運用指針(2015年)12項)³³⁰⁾。特に運用指針(2015年)の40項及び123項において先住民族への言及がなされた³³¹⁾。

さらに、ユネスコの第202回執行委員会(Executive Board)(2017年11月)は、先住民族が特にその形成に寄与した自然遺産や文化遺産の保全に先住民族が果たす役割を盛り込んだ「先住民族との関与に関するUNESCO政策(UNESCO policy on engaging with indigenous peoples)」を決定した³³²⁾。執行委員会は、本政策を、ユネスコの先住民族政策に関する文書として留意した³³³⁾。

328) *Id.*, at 18. See Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 22.

329) Stefan Disko, *Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO's World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges*, in Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 69.

330) LIXINSKI, *supra* note 1, at 95.

331) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 69.

<https://whc.unesco.org/en/activities/496> (last visited March 22, 2020).

332) UNESCO Document 202 EX/9 (2017); UNESCO Document 202 EX/50 (2018).

333) <https://whc.unesco.org/en/activities/496> (last visited March 22, 2020).

本精神の下、運用指針(2019年)は以下の通り定めている³³⁴⁾。

まず先住民族が利害関係者であり権利保持者であることが確認された。すなわち、①先住民族は、(i)世界遺産資産の認定、登録申請、管理及び保護の過程において、また(ii)人権に基づくアプローチに沿った遺産の公開(presentation)において、利害関係者(stakeholders)であり権利保持者(rights-holders)であるとされ(運用指針(2019年)12項及び211項(d))、②先住民族が、世界遺産資産の保存と管理に関心と関与を有する個人やその他の利害関係者として、地域のコミュニティ、政府、非政府及び民間の組織及び所有者と並んで先住民族が加えられた(運用指針(2019年)第40項)³³⁵⁾。

次に、先住民族が世界遺産の登録手続や管理運営に直接かかわることが明定された。すなわち、①世界遺産資産の持続可能な保護、保存、管理及び公開のための必要条件として、法令、政策及び戦略を通じて、コミュニティ、先住民族及びその他の遺産に関係する利害関係者の効果的、包括的かつ衡平な参加を促進することとされ(運用指針(2019年)119項)、②暫定リストの掲載段階において、同暫定リストの作成に、先住民族が完全かつ効果的に参加するとし、暫定リストに資産を掲載する前に、締約国が、関係のある先住民族の「自由な、事前の、情報に基づく同意」(free, prior and informed consent: FPIC)を得るため、その代表機関を通じて、当該先住民族と誠実に協議し及び協力するとされ(運用指針(2019年)64項)、③先住民族が登録申請の過程に効果的かつ包括的に参加することで、先住民族が資産の維持において締約国と共通の責任(shared responsibility)を負うことが可能となるとされ、必要があれば締約国が「自由な、事前の、情報に基づく同意」が獲得されていることを明示しなければならないとされた(運用指針(2019年)123項)³³⁶⁾。また運用指針(2015年)の附属書6は、世界遺産の登録手続にあたり、諮問機関が地域のコミュニティ、先住民族、NGO等と協議するための手続を定めた³³⁷⁾。

334) *Id.*

335) 運用指針(2005年)40項と比較せよ。前述4-9、前掲注250)を参照。

336) *See Xanthaki et al., supra* note 1, at 69.

337) UNESCO Document WHC.15/01(2015), Operational Guidelines for the

さらに、①地域のコミュニティ及び先住民族のための持続可能で包括的な経済的利益を促進する教育及び能力開発プログラム(運用指針(2019年)214bis項)、②あらゆる必要な同意を得たうえで、地域のコミュニティ及び先住民族が有する伝統的知識及び先住民族の知識を含む学術的研究及び研究方法(scientific studies and research methodologies)(運用指針(2019年)215項)、③地域のコミュニティ及び先住民族の関与を含む包括的な性質を有する活動への国際支援(運用指針(2019年)239項(j))が規定された。

もともと、「自由な、事前の、情報に基づく同意」は締約国の義務ではないとされる³³⁸⁾。また世界遺産委員会においては、地域のコミュニティの関与についての言及が増加している。しかし最終的な登録申請書類の記載事項としては、地域のコミュニティが資産の保存・管理・解釈に参加していることは含まれていない(運用指針(2019年)129-130,132項、附属書5)³³⁹⁾。

(2) 「世界遺産のための国際先住民族フォーラム (IIPFWH)」の設置

第41回世界遺産委員会(2017年)は、「世界遺産のための国際先住民族フォーラム(International Indigenous Peoples Forum on World Heritage)(IIPFWH)」を設置した³⁴⁰⁾。本フォーラムは、生物多様性条約の「生物多様性に関する国際先住民族フォーラム(International Indigenous Forum on Biodiversity)」(IIFB)や気候変動枠組条約の「気候変動に関する国際先住民族フォーラム(International Indigenous Peoples Forum on Climate Change)」(IIPFCC)にならって設置された³⁴¹⁾。

Implementation of the World Heritage Convention(2015), Annex 6. Evaluation procedures of the Advisory Bodies for nominations. See Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 67, note 111.

338) Xanthaki *et al.*, *supra* note 1, at 69.

339) LABADI, *supra* note 6, at 92.

340) 同機関の設置に関連する決定は、World Heritage Committee Decision 41 COM 7 (2017) [hereinafter 41 COM 7], para.41。https://iipfwh.org (last visited March 22, 2020)

341) https://iipfwh.org/ (last visited March 22, 2020)

本フォーラムの目的は、「世界遺産資産の認定、保存、管理」における先住民族コミュニティの役割を高めることである³⁴²⁾。本フォーラムは、2018年の第42回世界遺産委員会(2018年)において正式に発足した³⁴³⁾。

5-5 ラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産と先住民族

UNDRIPの制定過程において、多数のラテンアメリカ及びカリブ海地域の政府代表は、先住民族の立場に好意的であった³⁴⁴⁾。制定後も同地域の政府の多くは、UNDRIPの実施にも協力的であると言われる³⁴⁵⁾。さらに2016年6月15日にOASは「先住民族の権利に関する米州宣言(American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」を採択した³⁴⁶⁾。

もっともラテンアメリカ及びカリブ海地域では、特に先住民族の土地に対する権利について、国連宣言又は国内法においては規定しているにもかかわらず、当該権利を実現することには消極的で、法の規定内容と現実の運用とが乖離しているといわれる³⁴⁷⁾。

ラテンアメリカ諸国が先住民族の土地に対する権利付与に消極的である理由は、①ラテンアメリカ諸国における歴史において、先住民族に自治を認めることについて懸念を有すること、②先住民族の土地に存在していると予想される豊富な天然資源について、関係者が様々な思惑を有することが指摘される³⁴⁸⁾。

342) 41 COM 7 (2017), *supra* note 340, para.41.

343) <https://whc.unesco.org/en/activities/496> (last visited March 22, 2020)

344) 小坂田・前掲注256) 107頁。

345) ラテンアメリカ及びカリブ海地域におけるUNDRIPの国内実施の具体例については、次の文献を参照。United Nations Document A/HRC/24/51(2013), paras. 10-11, 30. また小坂田・前掲注256) 78-79頁も参照。

346) Organization of American States, General Assembly Resolution AG/RES. 2888 (XLVI-O/16) (2016). 小坂田・前掲注256) 141-143頁

347) 小坂田・前掲注256) 110-111頁。

348) 小坂田・前掲注256) 111頁。ペルーの自然遺産であるマヌー国立公園外の緩衝区域では、石油資源が存在し、開発が進んでいるといわれる。Disko & Tugendhat, *supra* note 1, at 476-477. またスリナムのSaramaka族の同意なく天然資源の開発が

他方で、カバック・ニャン—アンデスの道の登録申請にあたっては、地域のコミュニティによる伝統的な管理 (traditional management) や維持活動は評価された³⁴⁹⁾。本遺産の登録は、越境してトランスナショナルに活動する先住民族の存在を肯定したものともいえる。

またラテンアメリカ及びカリブ海地域における世界遺産の保護との関係では、教育啓蒙が重視されているため³⁵⁰⁾、世界遺産への先住民族の関わり方の改善が期待される。

5-6 本章のまとめ

先住民族を含む地域のコミュニティは世界遺産制度において不可欠の存在である。しかしながら、先住民族が世界遺産の過程に参加することは、国際平面と国内平面の両方において、これまで妨げられてきた。今日では、UNDRIPを契機として、先住民族が自らのコミュニティと価値・伝統を保持しながら、世界遺産の過程に参加できるように模索が続いている。

先住民族による世界遺産保護への関与は、先住民族のコミュニティの活性化を促す可能性がある。先住民族の世界遺産保護への関与は世界遺産保護を推進することに貢献する場合もあるが、逆に先住民族のコミュニティや生活に否定的効果をもたらす恐れもあることが指摘されている。それゆえ世界遺産制度と先住民族の保護の両立の可能性について、今後の動向が注目される。

なされた。Saramaka People v. Suriname, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgement, Inter-American Court of Human Rights [IACtHR] (Series C) No. 172 (November 28, 2007). 小坂田・前掲注256) 126-127頁。

349) Republic of Argentina, Plurinational State of Bolivia, Republic of Chile, Republic of Colombia, Republic of Ecuador, Republic of Peru, Nomination file 1459 (2014). 世界遺産検定事務局・<下>・前掲注6) 378頁。伝統的管理については、前述5-2(1)を参照。

350) 前述1-5を参照。

おわりに

ラテンアメリカ及びカリブ海地域での文明間接触は、世界遺産をもたらしたが、同時に先住民族を含む社会構造を生み出した。同地域における文明間接触の衝撃とその後の統治は、今日の世界遺産条約制度の登録手続や保護及び管理にも大きな影響を与えている。

世界遺産の問題は、過去に建設された遺産を、現在の秩序を経て、いかに未来に引き継ぐかの問題である。特にラテンアメリカ及びカリブ海地域では、先住民族が歴史的・社会的に置かれてきた社会構造が問題となる。本稿では、ラテンアメリカ及びカリブ海地域の文化的景観及びグローバル・ストラテジーとUNDRIPの実施を例として、本問題の克服について検討した。すなわち、世界遺産条約制度においては、欧州文明の優位と先住民族のおかれた歴史的・社会的な構造を前提としつつ、①顕著な普遍的価値の概念を相対化し、②先住民族を含むコミュニティが世界遺産条約の国際平面及び国内平面での過程に参加することを促進することで、これに対応しようとした。

しかし、世界遺産条約に限らず、欧州文明と非欧州文明の歴史的な対峙は、両文明の社会構造と相互の関係性について、現在に至るまで影響を与え続けており、人々に受忍と変容を強いているといえる。UNDRIPを契機とする世界遺産条約と運用指針の改正は、現在も継続する文明間接触による対峙の調整の試みとしても理解することができる。

それゆえ先住民族を含む構造的問題を解決するためには、社会開発の問題が重要となる。それゆえ、遺産ツーリズムを含む経済開発と、世界遺産保護の両立可能性が追求されねばならない。しかし、経済開発と遺産保護の両立の問題については、本稿では残念ながら全く言及できなかった。今後の研究の発展を期待したい。

付記

本稿は伊藤毅先生(青山学院大学教授・東京大学名誉教授)、西海真樹先生(中央大学教授)、阿曾村智子先生(学習院女子大学非常勤講師)を中心として開催されている世界遺産研究会において2020年8月5日に報告した内容を加筆、修正したものである。同研究会を通じて多くのご教示をいただいた。記して感謝したい。