

要 旨

Guidelines for the Protection of the Underwater Archaeological Sites in Japan

Purpose of This Guidelines

The administrative structure of Japan comprises a hierarchical layering of the national government, 47 prefectural governments, and more than 1,700 municipal governments, and most decisions regarding archaeological administration are made not by the national government but by prefectural governments. As far as the local governments, most of the approximately 5,700 experts with archaeological skills belong to municipal governments across Japan, and they are mainly responsible for the administration of Japan's buried cultural properties.

Archaeological sites (buried cultural properties) are considered national common property, and local governments are mainly responsible for their protection. Since the 1970s, excavation surveys of archaeological sites lost due to development have been actively carried out nationwide, and in recent years, excavations are carried out at around 8,000 sites each year, with some 468,000 sites having been identified. However, most of them are limited to sites on land.

Despite the fact that Japan has the sixth longest coastline in the world and its waters have been the scene of numerous historical incidents, Japan has not shown particularly strong interest in the protection of its underwater archaeological sites. Mindful of this situation, an advisory committee was established within the Agency for Cultural Affairs, and based on their analysis and study of underwater site protection practices in other countries, the Agency for Cultural Affairs have developed Guidelines for the protection of underwater archaeological sites in Japan that argue for the necessity of the protection of sites, stipulate concrete methods for their protection, outline the division of roles between the national and the local governments, and so on.

Chapter 1. Definition and Characteristics of Underwater Archaeological Sites

Definition: In this report, an “underwater archaeological site” (UAS) is defined as a “site that is always underwater or underwater at high tide in maritime waters, lakes, or other similar bodies of water.” However, sites underwater in reservoirs or irrigation ponds, rivers, etc. are excluded from the category of “underwater archaeological site” since they are already protected by measures as land sites.

Types of underwater archaeological sites and site formation process: The majority of Japan's UASs are objects confirmed as relics/artifacts. The factors considered to be instrumental in their formation are: 1) the sinking of ships and their cargo, 2) cargo and goods dumped overboard from ships, 3) the submerging of land sites due to natural forces. However, the classification of 1) and 2) are difficult because of the environment of the sea floor off of Japan's coast; shipworms and other sea animals cause damage to ships' hulls, etc., making it difficult for these relics to survive.

Difficulties: Since, as their name indicates, UASs are underwater, confirmation of their extent and contents is difficult, and site surveys present countries with the common problems of difficulties and danger.

Advantages: On the other hand, compared to those found on land, artifacts found underwater tend to be well-preserved and found in bulk. Particularly in the case of cargo from merchant ships, the logistics, trade, and commercial activities at the time can be determined from such cargo. Moreover, Japan has many sunken ships about which episodes involving stories of lives being saved and so on have been handed down or sunken ships that are deeply related to the history of Japan's overseas trade and diplomacy, and these vessels provide valuable information for understanding Japan's history.

Chapter 2. Protection of Underwater Cultural Heritage in Foreign Countries

For the formulation of these Guidelines in Japan, the Committee conducted surveys of the activities of foreign countries that are making active efforts to protect their UASs. In these countries, raising sunken vessels that have important historical significance stimulates public interest in these UASs, and is tied to the establishment of special facilities and the training and assignment of specialists for the protection of UASs, the development of survey/search techniques, and the improvement of technology for preserving and protecting artifacts that have been recovered. Japan laid the preliminary groundwork for the formulation of its Guidelines for the protection of UASs in Japan by exchanging information with countries that have engaged in discussions within international frameworks regarding various approaches to UAS surveys and protection, including the state parties to the 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, a UNESCO agreement.

At the same time, unified and stable preparations are needed to provide the funding, technology, facilities, personnel and so on necessary for preserving and exhibiting to the public the artifacts and shipwrecks that have been recovered. Even for countries that are advanced in the protection of underwater artifacts, it is also evident that maintaining and continuing their efforts in this regard is becoming a major burden.

Learning from the situation in other countries, Japan has formulated its Guidelines for the protection of UASs in Japan. The next chapter takes up the issues set for implementing the Guidelines in Japan, including the following three core topics.

- 1) Methods and implementing bodies for the underwater artifact surveys
- 2) Necessary expenses, technologies, facilities, personnel
- 3) Methods for maintaining/managing underwater relics preserved *in situ*.

Chapter 3. Context and Administrative Issues Regarding the Protection of the Underwater Archaeological Sites in Japan

1. Context: Efforts for Protection of UASs in Japan To Date

In Japan, although systematic administrative efforts have not been made for the preservation of UASs, on an independent level, the national government, local governments, and universities and other research organizations have made successful efforts to a certain degree. As non-governmental organizations, there are organizations specializing in underwater archaeology, such as the Research Institute of Underwater Archaeology and the Asian Research Institute of Underwater Archaeology. From now, however, rather than only efforts by these independent research organizations, as with land archaeology, systematic efforts will need to be carried out by the government.

2. Administrative Issues Regarding the Protection of UASs

The process of the protection of archaeological sites in Japan mainly centering on land sites has generally followed the following four steps.

Step 1. Comprehension and Dissemination: The existence of an archaeological site is confirmed and informed to the public.

Step 2. Mitigation: In the case that development is planned at the location where an archaeological site exists, negotiations are conducted with the developer side regarding whether the archaeological site can be preserved.

Step 3. Preservation: Appropriate preservation measures are taken in consideration of the impact that the development project could have on the site and its contents.

Step 4. Valorization: The government widely informs the public of the archaeological site itself and the results of the excavation and makes clear the site's importance.

In the case of underwater sites, at present only 387 sites have been determined (0.08% of 468,000 sites), and annually, only around one site is excavated, an extremely small number. Because of that, when harbor development or bridge construction is planned, it is not possible to determine whether an underwater archaeological site is present or not. Therefore, in order to appropriately protect UASs, the sound functioning of the above-mentioned four-step process for UASs is indispensable. For this, attention must be paid to the following points.

- 1) Elaboration of a systematic conceptual framework for the protection of UASs.
- 2) Preparation by the national government and local governments of required personnel and budgeting for the protection of UASs.
- 3) Identification of methodologies for selecting survey methods and preservation technologies for UASs.

Chapter 4. Preservation Scheme for the Underwater Archaeological Sites in Japan

1. Basic principles and points of attention for the protection of UASs

As with land archaeological sites, UASs are subject to protection in accordance with the Law for the Protection of Cultural Properties, and the scope of the legal protection extends to all areas within Japan's territorial waters. The basic principles for the protection of UASs are basically the same as those for land sites, but the points of difference from land archaeological sites derive from the special physical conditions of underwater sites. These points are:

- Since there are no maritime administrative districts, coordination is required among the relevant local governments.
- For surveys, regulations other than those stipulated in the Law for the Protection of Cultural Properties apply.
- Ownership must be determined in the case of a sunken vessel registered to a foreign country.
- For underwater surveys/excavations, operations that are technically difficult and dangerous may sometimes be undertaken.
- Qualified divers are needed for underwater surveys, etc.
- The volume of relics/artifacts that need preservative treatment is often large, and the technical difficulty is generally a high degree.
- Greater cost and a longer period are needed for underwater surveys/excavations compared to

those for land excavations.

2. Framework scheme for the protection of UASs

Based on the above points, the basic Guidelines for the protection of UASs will be carried out as described below in accordance with Steps 1 to 4 formulated for land excavations.

Step 1. Comprehension and Dissemination: The existence of an archaeological site is confirmed and informed to the public.

Since approaching underwater sites is difficult, as far as possible, already known materials and information should be collected to determine the existence of the artifacts. In the case of an assumed site, the search should be carried out from the water surface or by an underwater robot. Moreover, if further investigation is necessary, underwater operation for excavating and collecting relics/artifacts may sometimes be conducted. It is more efficient to determine the presence of the UASs based on the three steps below.

The first step in the process is to ask fisheries-related persons about the area, survey relevant documentary materials, check for any information related to the discovery of any relics/artifacts discovered during the course of any past development of the coastal area. UASs found through this process can be stipulated and publicized as a “known buried cultural property (archaeological site)” that is subject for protection under the Law for the Protection of Cultural Properties, the same as land archaeological site.

Step 2. Mitigation: Negotiations are conducted with the developer side regarding whether the archaeological site can be preserved.

In regard to UASs that have been found, if any development is to take place in the area, it is necessary to inform and request administrative countermeasures to the organization in charge of the development in the relevant maritime waters or inland waters. Although such countermeasures should be the same as those for land archaeological sites, sufficient attention should be paid to any of the above-mentioned points of difference with land archaeological sites that may apply.

Step 3. Preservation: Appropriate preservation measures are taken in consideration of the impact that the development project could have on the site and its contents.

In Japan, important archaeological sites are designated as Historic Sites requiring *in situ* preservation, in accordance with the Law for the Protection of Cultural Properties and any relevant ordinances of the local governments. In an unavoidable case when *in situ* preservation cannot be done, rescue excavation is carried out, and a detailed record of the site is kept; similar treatment is required for UASs.

Moreover, protection measures must be taken for UASs that are to be preserved *in situ*, such as the covering of them with soil or copper nets, and the state of such measures taken should be regularly monitored.

At the same time, since Japan lacks experience in the excavation of UASs, manuals should be prepared on the specific means and techniques for UAS excavations, and specialists should be trained to deal with such surveys and excavations.

Step 4. Valorization: The government widely informs the public of the archaeological site itself and the results of the excavation and makes clear the site's importance.

Regarding the utilization of UASs, in addition to the public display of artifacts/relics recovered so far, active efforts should be taken to further publicize them such as the holding of lectures, symposiums, diving tours, etc., the preparation of publicity materials, and so on.

3. Other points of attention

Artifacts are often found by chance underwater and recovered. Local governments and others should be encouraged to inform the public that in such cases, the Lost Goods Law and the Law for the Protection of Cultural Properties shall be applied, the same as they are for cases of archaeological sites on land. In the case of relics recovered from foreign-registered sunken vessels, reference should be made to past examples and actions taken in foreign countries.

The raising of sunken vessels can be considered based on examples in foreign countries, if conditions are prepared regarding the raising of awareness of the protection of UASs and the improvement of overall research for the preservation of UASs. Also in such cases, it is necessary to comprehensively consider the historical significance of the sunken vessel, the degree of social demand, the enhancement of the personnel organization and facilities, the cost/benefit relationship, and so on.

4. Organizations for the protection of UASs

The organizations involved in the protection of UASs are basically the same as for the protection of land archaeological sites, with local governments being required to prepare the relevant organizations. However, considering the state of the preparation of organizations for the protection of UASs in Japan, and the fact that arrangements must be made with the flag state in the case of a sunken vessel with foreign registration, the national government will at first initiate the preparation of organizations for the protection of UASs and encourage their preparation by providing administrative, financial, and technical support to local governments.

(1) Role of municipalities

Municipalities should provide information regarding the significance of the system for the protection of UASs to local fisheries officials, port development representatives, and so on, and seek their cooperation for the same. They should also get local citizens to understand the importance of protecting UASs for enriching their regional history. Municipalities should also hold repeated interviews with fisheries-related persons and others to build a relationship with them so that such parties are able to easily and actively provide relevant information.

(2) Role of prefectures

Since prefectures have the basic legal authority for the protection of archaeological site (buried cultural property) and they are the commissioning entities for port development and other similar projects, they are required to promote the protection of UASs in collaboration with municipalities. Because of that, it is desirable for them to start these activities by the assignment of specialists for the protection of UASs.

(3) Role of the national government

The national government will initiate the preparation of organizations for promoting the protection of UASs, and it will be important for the national government to move forward with the preparation of these organizations by providing administrative, financial, and technical support to local governments. Specifically, the national government should assign specialist staff who will be exclusively responsible for the protection of UASs, and should establish organizations/departments within relevant national government organs to understand the actual situation in foreign countries and to collect information and survey and research relevant UAS methods, technologies, etc.

日本水下遗迹保护的理想目标

导 言

日本的行政呈分层结构，由中央政府、47 个都道府县（自治团体）、1,700 个以上的市町村组成。关于埋藏文化遗产的行政判断大多是由都道府县政府自行做出，而不是由中央政府决定。日本全国的地方公共机构共拥有约 5,700 名掌握着考古学知识的专业人员，他们大部分属于市町村地方政府，负责日本埋藏文化遗产的行政工作。

在日本，遗迹是国民的共有财产，其保护工作由地方公共机构负责。自 1970 年代起，对经济建设中消亡的遗迹进行的调查工作在全国范围内积极展开。目前每年的挖掘调查量多达 8000 项，已掌握有约 468,000 处遗迹的信息。然而，这些遗迹大多局限于陆地。

日本的海岸线长度排全球第六位，并且发生过大量以海洋为舞台的历史事件。然而，过去日本对水下遗迹保护方面的关注度却并不高。根据现状，日本文化厅设置了水下遗迹调查研讨委员会，对各国水下遗迹保护现状进行了一番分析，并在此基础上制定了日本水下遗迹保护指导方针。方针阐述了在日本开展水下遗迹保护工作的必要性及其具体方法，以及中央和地方政府的职责分摊等内容。

第一章 水下遗迹的定义

水下遗迹的定义和性质（种类）

定义：在本报告中，“水下遗迹”的定义为“在海域及湖沼等区域，常时或满潮时处于水面以下的遗迹”。但是，处于水库、蓄水池、河流等区域的水面以下的遗迹已作为陆地遗迹得到了保护，所以不属于水下遗迹对象。

遗迹的种类：大多数日本的水下遗迹仅能确认到装载物，其原因可归纳为以下几种：①船只与装载物同时沉没、②船只上的装载物被丢弃、③自然力作用导致陆地遗迹被淹没。但是，很难对①与②进行区分。原因在于日本的沿岸海底环境，船蛆等生物导致的生物性污损等因素，造成了船体等木质文物难以存留。

水下遗迹因完全处于水面下，难以确认其范围及内容，导致世界各国都面临着现场调查工作艰辛、调查过程伴随危险等难题。

但与此同时，水下遗迹的文物相比陆地的保存状态要良好，并且比较集中。特别是商船的装载物，可供人们了解当时的运输、交易、商业活动的真实情况。此外，还存在许多流传着救死扶伤等佳话的沉船，以及大量与日本对外交易史、外交史有关的沉船，都蕴藏着可供了解日本历史的重要信息。

第二章 各国的水下遗迹保护现状

各国的水下遗迹保护现状与课题

在制定日本水下遗迹保护指导方针时，我们首先对积极开展水下遗迹保护工作的海外各国进行了调查。

在这些国家，打捞具有重要历史意义的沉船引起了国民对水下遗迹的关注，这也使保护工作得到了良好的发展环境，比如强化水下遗迹保护专用设施的设置、加强专业人员的配置、培养人才，以及发展调查技术、提高打捞文物保存处理技术等。加入联合国教科文组织《保护水下文化遗产公约》（Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage）的国家，在国际性框架内就水下遗迹的调查及保护思路开展着讨论。日本决定与上述国家进行信息交换，并开展关于制定水下遗迹保护指导方针的讨论。

同时，对于已打捞出水的沉船及装载物的保存处理、公开展示，都必须稳定且集中地投入费用、技术、设施以及人员。目前，此种情况对水下遗迹保护领域的先进国也在逐渐成为重负。

在制定日本水下遗迹保护指导方针时，我们会汲取上述国外的经验，将下列三点加入到讨论内容中，并在下一章提出了日本的课题。

- ① 对水下遗迹调查实施方法与实施主体的考察
- ② 所需的费用、技术、设施、人员
- ③ 对已实现就地保护的水下遗迹的维持、管理方法

第三章 日本水下遗迹保护现状与课题

1 迄今日本水下遗迹保护的相关工作

关于水下遗迹保护，日本行政部门未曾开展过系统性的工作。但从单项工作而言，中央政府、地方公共机构及大学等研究机构在水下遗迹的调查领域取得过一定的成绩，也有专门从事水下考古学活动的 NGO（非政府组织）研究机构，比如 NPO（非营利组织）法人水下考古学研究所、NPO 法人亚洲水下考古学研究所等。除上述个别研究机构的以外，与陆地遗迹保护工作一样，开展以行政为主体的系统性工作是今后需要解决的课题。

2 水下遗迹保护的相关行政性课题

日本陆地遗迹保护工作的实施过程可分为以下四个阶段。

阶段 1 掌握遗迹存在的信息，并公布与众。

阶段 2 如遗迹所在地已制定城市开发计划，则与开发方就如何保护遗迹进行协调。

阶段 3 根据遗迹的内容及开发项目对遗迹造成的影响，采取适当的保护措施。

阶段 4 向国民报告遗迹内容及挖掘调查成果，广泛宣传其重要性。

关于水下遗迹，目前实际掌握的数量仅为 387 处（占 46 万 8000 处的 0.08%），一年的挖掘调查数量仅为一处左右，数量极少。因此，对于已制定港湾开发、桥梁建设等计划的地点，也未能掌握遗迹的存在与否。然而，为合理开展水下遗迹保护工作，必须在水下遗迹保护工作中也适用上述 1 至 4 的阶段，使其发挥合理的作用。为此，需要实施以下几点内容。

- ① 对水下遗迹保护，在制度层面进行梳理。
- ② 由中央政府和地方公共机构确保水下遗迹保护所需的人员及财政预算。

③ 研究水下遗迹的调查方法及保存技术

第四章 日本水下遗迹保护的理想目标

1 基本思路及水下遗迹保护中的注意事项

水下遗迹和陆地遗迹一样，均属《文化财保护法》的保护对象，水下遗迹的对象范围是日本领海以内。水下遗迹保护的思路基本与陆地的相同，但由于水下遗迹处于水下这一特殊的地理位置，也存在不同之处。

- 海域不存在行政区划边界，需要相关地方公共机构间联络和协调。
- 在开展调查工作时，也可能适用《文化财保护法》以外的法令。
- 如沉船是外籍船舶，须调查所有权归属。
- 有可能需要潜水作业等困难、危险的工作。
- 开展调查工作需要具备潜水土资格等条件。
- 需要保存处理的文物数量多，技术难度高。
- 调查所需的费用及时间超过陆地的遗迹。

2 水下遗迹保护框架

在上述内容的基础上，我们参照陆地遗迹保护工作实施过程中的阶段1至4内容，制定了以下基本指导方针。

阶段1 掌握遗迹存在的信息，并公布与众。

因水下遗迹的现场难以接近，首先必须尽可能地收集已有的资料和信息，先判断遗迹是否存在。其次，当认为遗迹存在时，实施水上的调查、以及使用水下机器人进行调查。最后，如需打捞文物，则开展潜水作业。以上三个步骤是判断遗迹是否存在的最有效的做法。

在第一个步骤中指导方针还指出了具体的调查方法，比如向渔业等行业人员实施访问调查、以及文献史料调查、对过去沿岸地区开发的遗址及文物发现信息的调查等。经上述程序所掌握的水下遗迹与陆地遗迹一样，均设定为《文化财保护法》规定的“周知文化财包藏地”保护对象，公布与众。

阶段2 与开发方就如何保护遗迹进行协调

对于已掌握的水下遗迹，有必要向管辖海域及内陆水域开发工作部门告知遗迹的存在，并同时告知开发水下遗迹所在地点时的行政措施。措施内容虽然与陆地遗迹的基本相同，但也存在前面所阐述的与陆地遗迹不同之处，所以需要予以充分的注意。

阶段3 根据遗迹的内容及开发事业对遗迹造成的影响，采取适当的保护措施。

在日本，根据《文化财保护法》及地方公共机构条例规定，将重要遗迹指定为史迹，并采取就地保护措施。如实在无法就地保护，则进行挖掘调查，并对遗迹做详细记录，水下遗迹处理方式也亦然。

此外，指导方针指出，对已完成就地保护的水下遗迹应以泥土及铜网覆盖等方式采取保护，同时有必要实施定期监控，确认上述措施的实施情况。

与此同时，指导方针还指出，由于日本缺乏水下遗迹的挖掘调查经验，有必要制定具体的调查方法及相关的技术规程，并培养从事水下遗迹调查工作的专业人员。

阶段4 向国民广泛宣传遗迹内容及挖掘调查成果，并传播其重要性。

关于对水下遗迹的运用，指导方针指出，除了对过去打捞出水的文物进行展示、公开外，还需要积极开展讲演、研讨会、潜水参观等活动，以及编制宣传资料等。

其它必要的注意事项

指导方针指出，在日本有时也会出现偶然地将文物打捞出水的情况。因此，需要告知人们此种情况也与陆地的文物一样，也同样适用《遗失物法》及《文化财保护法》。同时，对于来自外籍沉船的文物，应参考以往案例及各国的处理方法。

此外，关于沉船的打捞应参考各国的案例，如人们的水下遗迹保护意识提高，对水下遗迹保护的调查研究能力等综合条件业已成熟，也可考虑实施打捞，但有必要对该沉船的历史意义、社会愿望的强烈程度、人员体制及设施到位情况、性价比等事项进行全面综合的考虑。

3 水下遗迹保护体制

水下遗迹保护体制基本与陆地遗迹保护体制相同，需要由地方公共机构进行体制建设。但是，考虑到日本的水下遗迹保护体制的建设现状，以及当沉船为外籍船舶时需要与其船旗国进行协调等因素，水下遗迹保护应由中央政府首先实施体制建设工作，再由中央政府向地方公共机构提供行政、财政、技术方面的支援，促使地方公共机构开展体制建设。

（1）市町村地方政府的职责

应向当地渔业等行业人员及港湾开发者等各方面人员公开水下遗迹的保护意义及制度相关信息，争取得到上述人员的配合。需要使当地居民了解水下遗迹保护工作可丰富当地历史，意义重大。此外，反复开展面向渔业等行业人员的访问调查，构建良好关系，使渔业等行业人员能够积极、轻松地提供信息。

（2）都道府县政府的职责

因都道府县政府拥有关于遗迹保护的基本法权，并且是港湾开发等工作的实施主体，所以都道府县政府需要与市町村政府开展合作，推动域内水下遗迹保护工作。因此，希望都道府县政府首先着手配置水下遗迹保护相关专业人员。

（3）中央政府的职责

为了推动水下遗迹保护工作的实施，应由中央政府首先完善体制建设，在此基础上向地方公共机构提供行政、财政、技术方面的支援，促进地方公共机构的体制建设。具体而言，中央政府有必要配置专门负责水下遗迹保护工作的专业人员，并在中央政府的相关机构内设立组织和部门，负责调查掌握各国实际情况并进行相关研究。

일본의 수중 유적 보호에 관한 가이드라인

도 입

일본의 행정기관은 국가, 47 개의 도도부현(광역자치단체), 1700 개 이상의 시정촌(기초자치단체)이라는 계층구조를 이루고 있으며, 매장 문화재 행정에 관한 판단 중 많은 부분은 국가가 아니라 도도부현이 담당한다. 전국의 지방공공단체에는 고고학 관련 기술을 보유한 전문 직원이 약 5,700 명 있으며, 대부분이 시정촌에 배치되어 일본의 매장 문화재 행정을 담당하고 있다.

일본에서 유적은 국민의 공유 재산이라는 인식이 있는데, 그 보호는 지방공공단체가 주도적으로 실시하게 되어 있다. 1970 년대부터 개발로 인해 소실된 유적의 발굴조사가 전국적으로 활발히 이루어짐으로써, 현재는 연간 약 8,000 건에 달하는 발굴조사가 이루어지고 있으며, 약 468,000 곳의 유적이 파악되어 있다. 하지만 대부분은 육상 유적에 한정되어 있는 것이 현실이다.

해안선 길이 세계 6 위를 자랑하며 바다를 무대로 한 많은 역사적 사실이 있음에도 불구하고, 일본에서는 수중 유적의 보호에 별 관심을 두지 않았다. 이러한 현황 아래, 문화청에서는 수중 유적 검토 위원회를 설치하여 각국에서 실시하고 있는 수중 유적 보호의 현황 분석을 바탕으로 일본에서의 수중 유적 보호의 필요성, 보호에 관한 구체적인 방법, 중앙 정부와 지자체 간의 역할 분담 등을 내용으로 하는 일본의 수중 유적 보호 가이드라인을 제시하기로 했다.

제 1 장 수중 유적이란

수중 유적의 정의와 성격

정의 이 보고에서는 ‘수중 유적’의 정의를 ‘해역이나 호수 및 늪에 위치하며 상시 혹은 만조시 수면 아래 있는 유적’으로 한다. 하지만 댐, 저수지, 하천 등의 수면 아래 있는 유적은 육상 유적으로 분류되어 이미 보호 조치가 취해졌기 때문에 수중 유적의 대상에서 제외했다.

유적의 종류 및 형성요인 일본의 수중 유적은 유물만 확인되는 것이 다수를 차지한다. 수중 유적의 형성요인은 ①배가 적재물과 함께 침몰되었을 경우, ②선상에서 적재물이 투기되었을 경우, ③자연의 영력으로 육상에 있는 유적이 수몰된 경우를 생각할 수 있다. 다만, ①②를 구분하기는 어렵다. 이는 일본 연안의 해저 환경이 원인으로, 배춧벌레조개 등의 생물 피해 등으로 인해 선체 등의 목질 유물이 남기 어렵기 때문이다.

유적 조사의 어려움 수중 유적은 말 그대로 수중에 있기 때문에 그 범위와 내용을 확인하기 어려우며, 현지조사에 어려움과 위험이 수반된다는 각국에 공통되는 어려움이 있다.

유적의 특징 한편, 육상에 비해 유물의 보존상태가 양호하고 유물의 일괄성도 높으며, 특히 상선의 적재물일 경우 그 당시의 물류, 교역, 상업활동의 실태를 알 수 있다. 또한 인명구조 등의 에피소드가 전해지는 침몰선이나 일본의 대외교역사 및 외교사와 깊은 연관성을 가진 침몰선도 많아, 일본의 역사를 아는데 중요한 정보를 보유하고 있다.

제 2장 각국의 수중 유적 보호 현황

각국의 수중 유적 보호 현황과 과제

일본의 가이드라인을 책정하는 데에 있어 수중 유적 보호에 적극적으로 착수하고 있는 해외 각국을 조사했다. 이런 국가들에서는 역사적으로 중요한 의미를 가지는 침몰선의 인양이 수중 유적에 대한 국민의 관심을 높이는 결과로 이어졌다. 이것이 수중 유적 보호를 위한 전용시설 설치와 전문 직원 배치, 인재 육성, 조사 기술의 발전과 인양한 유물의 보존처리 기술 향상으로 이어지고 있다. 유네스코의 수중 문화유산 보호조약(Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage)의 체결국을 비롯, 수중 유적의 조사 및 보호 방법에 대해서도 국제적인 틀에서 논의되고 있으므로, 그러한 국가들과 정보를 교환하며 수중 유적 보호의 가이드라인 책정을 검토하기로 했다.

한편, 인양한 침몰선 및 적재물의 보존처리와 전시, 공개에는 비용, 기술, 시설, 인력 등의 일괄적이고 안정적인 정비가 필수적이다. 그렇기 때문에 수중 유적 보호에 선진적인 노력을 하고 있는 각국에서도 지속적인 정비가 큰 부담이 되고 있는 실태를 알 수 있었다.

이러한 해외의 실태를 본받아 일본의 수중 유적 보호 가이드라인을 책정하는 데 다음 3 가지 사항을 주된 검토항목에 포함시켜, 다음 장에서 일본의 과제를 설정하였다.

- ① 수중 유적 조사의 실시 방법과 실시 주체에 관한 고찰
- ② 필요한 비용, 기술, 시설, 인원
- ③ 현상보존한 수중 유적의 유지, 관리 방법

제 3장 일본의 수중 유적 보호 현황과 과제

1. 일본의 수중 유적 보호 현황

일본은 행정 차원에서 수중 유적 보호에 체계적으로 착수한 적이 없다. 그러나 개별적으로는 국가, 지방공공단체와 대학 등 연구기관이 수중 유적의 조사 등에 착수하여 일정한 수준의 실적을 낸 바 있다. NGO 의 연구기관으로는 NPO 법인 수중고고학연구소나 NPO 법인 아시아수중고고학연구소 등 수중고고학에 특화된 조직도 있다. 앞으로는 이러한 개별적 연구조직의 노력뿐만 아니라, 육상과 같이 행정 차원에서 체계적으로 착수하는 것이 과제가 될 것이다.

2. 수중 유적 보호에 관한 행정적 과제

일본에서 실시되는 육상을 중심으로 한 유적 보호는 다음 4 단계를 거쳐 이루어진다.

Step1 유적의 존재를 파악하고, 그것을 국민에게 주지시킴

Step2 유적이 존재하는 장소에서 개발이 계획된 경우, 유적을 어떻게 보호할지 개발 측과 조정

Step3 유적의 내용이나 개발사업이 유적에 미치는 영향에 따라 적절한 보호조치를 취함

Step4 유적 그 자체와 발굴조사 성과를 국민에게 널리 알리고 그 중요성을 전달함

수중 유적은 파악된 실제 수가 현재 387 곳(46 만 8000 곳의 0.08%)에 그치고 있으며, 발굴조사도 연간 1 건 내외로 매우 적다. 그렇기 때문에, 항만개발이나 교량건설 등이 계획된 곳에 유적이 있는지 여부를 파악하지 못하고 있는 상황이다. 적절한 수중 유적 보호를 위해서는 Step 1 으로 시작되는 4 단계가 수중 유적에도 적절히 기능케 해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항이 필요하다.

- ① 수중 유적 보호에 대한 제도적 측면을 정리
- ② 수중 유적 보호를 위해 필요한 인원과 예산을 국가와 지방공공단체에서 마련
- ③ 수중 유적의 조사 방법이나 보존 기술을 검토

제 4 장 일본의 수중 유적 보호에 관한 방안

1. 기본적 고찰과 수중 유적 보호 시의 유의점

수중 유적은 육상 유적과 마찬가지로 “문화재 보호법”에 의한 보호 대상이며, 그 대상은 영해 내이다. 수중 유적 보호의 고찰은 육상일 경우와 기본적으로 같지만, 수중이라는 특수한 입지조건으로 인하여 육상 유적과 다른 점도 있다. 이와 관련된 유의점은 다음과 같다.

- 해역일 경우에는 행정구역의 경계가 없기 때문에 관련 지방공공단체 간에 연락 조정이 필요하다
- 조사 시 문화재 보호법 이외의 법령이 적용되는 경우가 있다
- 외국 국적의 침몰선일 경우, 소유권 소재에 관한 문제가 발생한다
- 잠수작업이라는 기술적인 어려움과 위험이 수반되는 작업이 필요한 경우가 있다
- 조사 시 잠수사 자격 등이 필요하다
- 보존 처리해야 할 유물량이 많으며 기술적인 난이도가 높다
- 조사에 수반되는 비용과 기간이 육상보다 늘어난다

2. 수중 유적 보호에 관한 방안

위 사항에 바탕하여 수중 유적 보호에 관한 앞으로의 기본적인 가이드라인을 육상의 Step 1~4에 입각해 아래와 같이 정한다.

Step 1 유적의 존재를 파악하고, 그것을 국민에게 주지시킴

수중 유적은 접근하기 어렵기 때문에, 가능한 한 이미 알려진 자료와 정보를 수집하여 유적의 존재를 파악하는 것을 우선적으로 실시하고, 유적의 소재가 예상될 경우에는 수상 탐사와 수중 로봇을 통한 조사를 실시하며, 추가적으로 유물 채취가 필요할 경우에는 잠수작업을 실시하는 3 단계의 방안을 통해 존재를 파악하는 것이 효율적이다.

첫 단계에서는 어업관계자 등을 대상으로 한 청취 조사, 문헌자료 조사, 과거 연안부 개발 시 파악된 유구, 유물의 발견 정보에 관한 조사 등을 실시한다는 구체적인 방법을 제시했다. 이러한 공정을 거쳐 파악된 수중 유적은 육상 유적과 마찬가지로 “문화재 보호법”의 보호 대상인 ‘주지된 매장문화재 소재지’로 결정하여 주지시키기로 했다.

Step 2 유적을 어떻게 보호할지 개발 측과 조정

파악된 수중 유적은 해역과 내수면 개발사업을 소관하는 기관에 그 장소에서 개발이 이루어질 경우에 필요한 행정적 대처 방법을 포함하여 주지시켜야 한다. 이러한 대처 방법은 육상 유적일 경우와 마찬가지로, 전술한 육상 유적과 다른 점도 있으니 충분히 유의해야 한다.

Step 3 유적의 내용이나 개발사업이 유적에 미치는 영향에 따라 적절한 보호조치를 취함

일본에서는 중요한 유적을 “문화재 보호법”과 지방공공단체의 조례에 따라 사적으로 지정하여 현상보존 조치를 취하게 되어 있다. 불가피하게 현상보존할 수 없는 경우에는 발굴조사를 실시하여 유적의 자세한 기록을 보존하게 되어 있는데, 수중 유적도 동일하게 취급한다.

또한, 현상보존한 수중 유적은 흙이나 구리 망으로 덮는 등의 보호조치를 취하는 한편, 조치를

취한 상황을 파악하는 모니터링을 정기적으로 실시해야 한다는 점을 시사했다.

한편, 일본에서는 수중 유적의 발굴조사 경험이 부족하기 때문에, 조사의 구체적인 방법과 기술에 관한 매뉴얼을 작성해야 하며, 수중 유적 조사에 종사하는 전문 직원을 양성해야 함을 시사했다.

Step 4 유적 그 자체와 발굴조사 성과를 국민에게 주지시키고 그 중요성을 전함

수중 유적의 활용에 관해서는 그동안 실시되어 온 인양 유물의 전시, 공개를 비롯하여 강연회, 심포지엄, 다이빙 투어 실시, 홍보자료 작성 등을 적극적으로 실시하는 것의 중요성을 시사했다.

그밖에 유의할 점

일본에서도 종종 수중에서 우연히 유물이 인양되는 일이 있는데, 그러한 경우에도 육상의 경우와 마찬가지로 유실물법이나 문화재 보호법이 적용됨을 주지시키는 한편, 외국 국적의 침몰선에서 나온 유물에 관해서는 과거 사례나 각국의 대응 방안을 참고해야 함을 시사했다.

또한, 침몰선의 인양은 각국의 사례를 바탕으로 하여 수중 유적 보호의 의식 고양과 수중 유적 보호를 위한 종합적인 조사연구의 향상에 관한 조건이 마련되면 실시를 고려할 수 있으나, 그럴 경우 해당 침몰선의 역사적 의의, 사회적 요청 정도, 인적 체제나 시설의 충실함, 비용 대비 효과 등을 종합적으로 고려해야 한다.

3. 수중 유적 보호 체제

수중 유적 보호 체제는 기본적으로 육상 유적 보호와 마찬가지로 지방공공단체가 체제를 정비하는 것으로 간주되어 왔다. 하지만, 수중 유적 보호를 위한 일본의 체제 정비 상황이나 침몰선이 외국적일 경우 해당 국가와의 조정이 필요할 수 있는 등의 이유로 인해 수중 유적 보호 체제는 우선 국가가 마련하고, 지방공공단체에 대해서는 행정적, 재정적, 기술적으로 지원하면서 체제 마련을 촉구할 필요가 있다.

(1) 시정촌의 역할

지역의 어업관계자나 항만개발관계자 등을 대상으로 수중 유적 보호의 의의나 제도에 관한 정보를 공개하고 보호 협력을 구한다. 지역주민에게는 지역의 역사를 풍성하게 하기 위하여 수중 유적 보호의 중요성을 알린다. 또한, 어업관계자 등을 대상으로 한 청취 조사를 반복적으로 실시함으로써, 어업관계자 등이 적극적이고 손쉽게 정보를 제공할 수 있는 관계를 구축한다.

(2) 도도부현의 역할

도도부현은 유적 보호에 관한 기본적인 법적 권한을 가지고 있으며 항만개발 등의 사업주체가 되기 때문에 시정촌과 연계하면서 지역 내의 수중 유적 보호를 추진할 것이 요구된다. 이를 위해서는 우선 수중 유적 보호에 관한 전문 직원의 배치에 착수하는 것이 바람직하다.

(3) 국가의 역할

수중 유적을 보호하기 위해서는 우선 국가가 그 체제를 마련하고, 이에 바탕하여 지방공공단체에 행정적, 재정적, 기술적 지원을 하며 체제 정비를 촉구하는 것이 중요하다. 구체적으로 국가는 수중 유적 보호를 전담하는 전문 직원을 배치하고, 국가의 관련기관 내에 각국의 실태를 파악하고 그 조사 연구를 실시하는 조직, 부서를 설치해야 한다.

Member of the advisory committee for the protection of the underwater archaeological sites in Japan

Yoshihiko AKASHI	Kyushu Historical Museum, Fukuoka Prefecture Board of Education (since April 2014)
Yoshifumi IKEDA	University of the Ryukyus
Toshiaki ISAKI	Fukuoka Prefecture Board of Education (until March 2014)
Setsuo IMAZU	Nara University
Masatoshi ONO	National Museum of Japanese History, Honorary Professor
Naoko KINOSHITA	Kumamoto University
Jun KIMURA	Tokai University
Yoshihide KOIZUMI	Kyushu National Museum
Yosei KOZUMA	Nara National Research Institute for Cultural Properties
Hideya SAKAI	Nara University
Makoto SATO	The University of Tokyo
Toshio TSUCHIYA	Japan Agency for Marine-Earth Science and Technology
Tadashi NISHITANI	Sea Road Munakata City Museum
Tadashi MIDOSHIMA	Taisho University
Kenzo HAYASHIDA	Asian Research Institute of Underwater Archaeology



The Exhibition of Artifacts recovered from Takashima-Kaitei site in Nagasaki Prefecture



主催：文化庁



九州国立博物館

水中文化遺産の 保護と活用

日中韓文化遺産フォーラム

中国・韓国・日本を代表する専門家が、
各国の水中文化遺産調査の先進事例と
保護・活用の取組について紹介します。

プログラム *講演は、すべて同時通訳をおこないます

10:00-10:25 開会挨拶

10:25-10:45 韓国における水中文化遺産の保護と
活用の取組の歴史

イクグン
李貴永 (国立海洋文化財研究所)

10:45-11:05 新安沈没船にみる活用と
その意義

キムヒョン
金炳重 (国立海洋文化財研究所)

11:15-11:35 中国の水中文化遺産の
保護と活用の体制

リウリーナ
刘丽娜 (西安交通大学)

11:35-11:55 南海1号沈没船の引き上げと
今後の活用について

ソンチン
孙健 (国家文物局水下文化遺産保護中心)

休憩

13:10-13:30 日本の水中遺跡保護・活用の
現状と課題

彌宜田佳男 (文化庁文化財部記念物課)

13:30-13:50 鷹島海底遺跡における
水中考古学の歴史

池田榮史 (琉球大学)

14:00-15:45 討論会
「日中韓の水中文化遺産」

討論司会：赤司善彦 (福岡県教育庁)
李貴永・金炳重・刘丽娜・孙健・彌宜田佳男・池田榮史
佐々木蘭貞 (九州国立博物館)

《参加費》無料

《定員》250名

〔事前申込み制 先着順〕

福岡県太宰府市石坂4-7-2

《会場》九州国立博物館ミニアジアムホール

《日時》2017年2月12日

10時～15時45分(9時30分開場)

The Japan-China-Korea Trilateral Cultural Heritage Forum held in Feb 2017 at Kyushu National Museum