

我が国における世界文化遺産の今後の在り方（第一次答申）素案

0. はじめに

(1) なぜ今「在り方」の検討が必要か

世界遺産条約は、アブシンベル神殿を含むヌビア遺跡群をアスワン・ハイ・ダム建設から守る移築事業を契機に、文化遺産及び自然遺産を人類全体の遺産として保護するための協力及び援助の体制を確立することを目的として、1972年のユネスコ総会において採択された。1975年に発効して以来、167か国の1,121件が世界遺産に登録され、国際社会が協力して人類共通の遺産を守る体制が築かれるとともに、世界の多様な文化や自然環境の認知向上に大きく貢献し、人々の多様性への尊重を涵養してきた。世界遺産条約は、相互理解を通じた平和実現というユネスコの理念を体現するものといえる。

我が国は、1992年（平成4年）の世界遺産条約の締結以降、19件の文化遺産を世界遺産一覧表に記載することによって、人類の文化多様性及び固有性を表現することに貢献するとともに、特に明治以降、近代的な法体系のもとで確立してきた文化財保護法及びその前身の法令を基盤とした文化遺産の保護手法について、世界と共有を図ってきた。また、『世界遺産条約履行のための作業指針』（以下、『作業指針』という。）の改定議論への参加や、当該指針の付属資料にもなっている奈良文書を採択した世界文化遺産奈良会議¹の開催をはじめ、専門家間での国際的な議論に参画し、世界遺産制度の発展に寄与してきた。

これらの取組を通じて、諸外国における我が国の歴史・文化への理解促進や、国内における世界遺産に関する認知度の向上及び文化遺産の保護に関する普及・啓発が進んできている。また、諸外国の世界遺産やその保護の取組に関して情報を得、それを国内に広く紹介することで、我が国の文化遺産の価値の新たな捉え方や保護に関する効果的な手法の導入につながった。

¹ 1996年に奈良県奈良市において開催され、「文化と遺産の多様性」や「真実性」（オリジナルの状態を維持していること。世界遺産一覧表への記載要件のひとつ。）について以下のような見解を示した。
・文化遺産とその管理責任は、第一にその文化を作り上げた文化圏に、次いでその文化を保管している文化圏に帰属する。
・「真実性」の審査は、その遺産に固有な文化に根ざして考慮されるべきである。
多様性を尊重するニーズにこたえる国際宣言として、『作業指針』上、「世界文化遺産となる建築物の真実性を検討する際の実務的な基礎（practical basis）」とされている。（第79項及び付属資料4）

世界遺産一覧表への記載が地方自治体をはじめとする関係者の多大な尽力や財政的負担のもとに実現されることから分かるように、世界遺産の保存・活用にあたっては、地方自治体における主体的な取組が必要不可欠である。地域コミュニティの参画を促しながら、地方自治体によって遺産の価値を踏まえた適切な活用がなされれば、地域活性化をはじめとした多くの利点をもたらす。

このように、世界文化遺産に係る取組を推進することは国際的にも国内的にも意義深い。一方で、世界遺産の数が増加すると同時に、近年、世界遺産を取り巻く状況は複雑化し、各国において様々な課題が生じている。世界遺産委員会では、開発や紛争・災害等により、世界遺産の価値に影響が及んでいる様々な事例等を通じて、その保存・活用の在り方について議論が行われている。

我が国においても、複数の構成資産から成る遺産における行政区域を越えた多様な関係者の連携、過疎化、少子化、高齢化等に伴う保存・活用の担い手減少への対策や、世界遺産一覧表記載前後の来訪者の急増・急減対策等、条約締結時には想定されていなかった遺産影響評価（Heritage Impact Assessment：HIA）²の実施など、世界遺産の持続可能な保存・活用について様々な課題がある。

さらには、昨年から全世界で猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症は、世界文化遺産にも大きな打撃を与えている。2019年（令和元年）10月の首里城火災のような災害も含めた突発的な出来事や気候変動といった事象が文化遺産に負の影響を与えることもある。

このような状況を踏まえると、国際連合による持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）³をはじめとした情勢も踏まえながら、これらの課題に適切に対応し、今後も、世界遺産条約の一締約国として世界遺産一覧表の多様性・信頼性の向上に寄与しつつ、記載された世界文化遺産の適切かつ持続的な保護やその価値の発信に取り組み、遺産を着実に次世代へ継承していくことが世界及び日本の文化の発展に寄与し、最終的には持続可能で多様な社会に還元されるものであることから、

² 世界文化遺産の資産内、緩衝地帯内及びその周辺において開発事業が計画された際などに、当該計画が文化遺産に与える影響を評価すること。

³ 2015年（平成27年）の国連サミットにおいて全ての加盟国が合意した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の中で掲げられた「誰一人取り残さない（leave no one behind）」持続可能でよりよい社会の実現を目指す世界共通の目標。2030年を達成年限とし、17のゴールと169のターゲットから構成される。

世界遺産制度を取り巻く現状及び課題について検討し、我が国における今後の世界文化遺産の在り方について整理することが必要である。

(2) 検討の経緯

本第一次答申は、2020年(令和2年)11月5日の我が国の世界文化遺産の在り方に係る文部科学大臣からの諮問を受け、上述の問題意識に基づき文化審議会世界文化遺産部会において1回(関係者からのヒアリングを含む)にかけて行った議論を取りまとめたものである。

(3) 検討に当たって踏まえるべき背景

我が国における世界文化遺産の今後の在り方の検討にあたっては、世界遺産条約の枠組みにとどまらない世界の動きを前提として認識する必要がある。中でも、SDGsは重要な要素である。

当該目標で示された17のゴール⁴には「文化」という言葉は登場しないものの、第70回国連総会において採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、「文化の多様性を認め」とともに、「すべての文化・文明は持続可能な開発に貢献するばかりでなく、重要な成功への鍵」と認識し、17のゴールの細目(ターゲット)⁵として「世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全」(ターゲット11.4)に言及している。

また、「Culture 2030 Indicators」(2019年、ユネスコ)では、SDGs達成

⁴ 各17のゴールに係るテーマは次のとおり。 貧困、 飢餓、 保健、 教育、 ジェンダー、 水・衛生、 エネルギー、 経済成長と雇用、 インフラ、 不平等、 持続可能な都市、 持続可能な消費と生産、 気候変動、 海洋資源、 陸上資源、 平和、 実施手段。

⁵ 本文中で言及されているターゲットの概要は以下のとおり。(掲載順)

11.4:世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の強化

6.6:水に関連する生態系の保護・回復

14.5:沿岸域及び海域の保全(10%)

15.1:陸域生態系と内陸淡水生態系等の保全、回復及び持続可能な利用の確保

2.4:持続可能な食料生産システム確保、強靱(レジリエント)な農業の実践

10.2:すべての人々のエンパワーメント及び社会的、経済的及び政治的な包含の促進

16.10:情報への公共アクセス確保と基本的人権の保障

16.7:対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定の確保

5.5:完全かつ効果的な女性の参画及び平等なリーダーシップの機会の確保

8.3:中小零細企業の設立・成長の奨励

8.9:雇用創出、地方の文化振興・産品販促につながる持続可能な観光業を促進する政策の立案・実施

12.b:持続可能な観光業に対して持続可能な開発がもたらす影響を測定する手法の開発・導入する。

4.4:雇用、働きがいのある人間らしい仕事及び起業に必要な技能を備えた若者と成人の割合の増加

4.7:(文化多様性と文化の持続可能な開発への貢献に係る教育を含む)教育を通じた、持続可能な開発を促進するための知識・技能習得の実現

16.a:暴力の防止とテロリズム・犯罪の撲滅に関する能力構築のための、関連国家機関の強化

に向けた文化の貢献が以下のように評価されている。

- ・教育をはじめとするいくつかの目標は文化を通じて一層効果的に達成される。
- ・中でも世界遺産に関しては、自然資源の保護(ターゲット 6.6、14.5、15.1)や、遺産のレジリエンスの支援(ターゲット 2.4、11.4)を通じて環境面での持続可能性に貢献している。包摂的な社会発展を促進することで、「幸福と公正」(ターゲット 10.2)、「基本的人権の尊重」(ターゲット 16.10)、「コミュニティの参画」(ターゲット 16.7)及び「ジェンダー平等」(5.5)に貢献している。また、「公正な成長と人間らしい雇用の創出」(ターゲット 8.3)や「持続可能な観光」(ターゲット 8.9 及び 12.b)の推進を通じて包摂的な経済成長に貢献している。さらに、「技能とイノベーションのためのトレーニング」(ターゲット 4.4 及び 4.7)、「紛争の防止と解決」(ターゲット 16.a)を通じて平和と安全保障に貢献している。
- ・都市の遺産の保全に関して、空間、経済、社会、環境的側面を網羅した包括的アプローチを提案した 2011 年の歴史的都市景観に関するユネスコ勧告により、ゴール 11「持続可能な都市」への貢献についても強化された。

このように、世界文化遺産は持続可能な社会の実現に様々な形で寄与するとされている。具体的には、「Culture 2030 Indicators」では「環境とレジリエンス」、「繁栄と生計(livelihoods)」、「知識と技能」及び「包摂と参画」の4つの分野横断的なテーマを設け、各テーマに関連するゴールとともに、進捗状況をモニタリングするための指標が示されており、文化遺産の保存・活用にも利用できる可能性がある。

一方で、ゴール7「エネルギー」に関しては、再生可能エネルギーの開発にあたり世界文化遺産の価値の保存と両立させるための調整が必要となることも認識しなければならない。

さらに、先述のとおり、世界遺産が多様性の保持に貢献し、国際的な相互理解と世界平和実現のために大きな役割を担っていることも改めて強調すべきである。

1. 世界遺産一覧表への記載の意義

先述のとおり、世界遺産条約の目的は、文化遺産及び自然遺産を保護するための協力及び援助体制の確立にある。また、世界遺産一覧表への推薦や記載にあたっては、当該文化遺産が国内にとどまらず世界的な観点から顕著な

普遍的価値（Outstanding Universal Value: OUV）を有することについて、学術的な証明が何より求められることは論を待たない。一方、記載を目指してきた、又は目指している地域の文化遺産関係者にとって、文化遺産を活用して地域住民の誇りを醸成しながら、来訪者を呼び込んだり新たな雇用を創出したりするなど地域活性化を図ることもまた、重要である。本第一次答申では、改めて世界遺産一覧表への記載の意義について論ずることとしたい。

世界遺産一覧表への記載の意義については、大きく分けて3つの観点がある。

（1）文化遺産の将来世代への継承

この観点は、世界遺産条約本来の目的として、見落とすことのできない大前提である。世界文化遺産を持続可能な方法で保存・活用しながら将来の世代に継承するためには、地域が一丸となって取り組むことが不可欠である。その中で、組織横断的な連携や多様な関係者、幅広い世代が保存・活用に参画する体制を構築することとなる。こうした体制の構築に、世界遺産が持つ人を惹きつける力が果たす役割は大きい。

多様な主体が参画する体制の構築は、文化遺産周囲の良好な環境の保全・形成にも寄与する。世界文化遺産は資産そのもののみならず、緩衝地帯と呼ばれる資産を取り囲む地域に補完的な利用・開発規制を敷くこととしており、資産及び緩衝地帯を含む周囲の環境の保全の一体的な保存・形成には、包括的な関係者の参画が欠かせない。

さらに、世界文化遺産の保存・活用の取組は他の文化遺産にとってモデルとなることも多く、また取組に関する発信力も大きいいため、他の文化遺産に影響を与え、全国的に取組が広がるきっかけになりうる。このように、世界文化遺産には国内の文化遺産の保存・活用を牽引する役割も期待される。

（2）新たな価値の発見と我が国の文化の発信

世界遺産一覧表への記載に向け、世界的な観点から当該文化遺産の OUV を整理する中で、それまで認識されていなかった価値が見いだされる可能性がある。また、記載後も学術的調査を継続することによって、OUV を基礎としつつさらなる遺産の価値を見出している事例も少なくない。

同時に、これまで世界遺産の分野でややもすると欧州の価値観が中心になりがちと言われてきた中で、アジアの視点からの文化遺産の価値とともに我

が国における文化遺産の保護の在り方を海外に向けて発信することで世界文化の多様性向上に寄与することや、世界の持続可能な発展の在り方に示唆を与えることも期待される。

我が国は、これまで文化遺産保護の技術や専門的知見を活かして各国における文化遺産保護に協力を行ってきたのに加え、世界文化遺産に関する知見をもって、各国文化遺産の世界遺産一覧表への記載や危機遺産からの脱却にも協力し、成果を挙げてきている。文化遺産がその国の人々にとってアイデンティティに関わる存在であること、また、世界遺産が国際的に果たしている大きな役割に照らして、有意義な国際貢献であると言える。

(3) 世界遺産を活かしたまちづくり

文化遺産の保存・活用に地域が一丸となって取り組むことで、地域のアイデンティティが醸成される。こうした効果が文化遺産の持続可能な保存・活用に対する地域住民のより一層の主体的な参画を促し、地域の魅力増進につながる。また、災害が発生した場合等には、復旧・復興の拠り所として文化遺産が心の支えになることも考えられる。

地域の魅力増進や世界遺産一覧表記載による知名度向上の結果、インバウンドを含む来訪者の増加も見込まれる。文化遺産に配慮した来訪者管理を行うことで、文化遺産保護と両立した持続可能な活用や積極的な価値の発信が期待できる。

来訪者の増加は新たな雇用の創出を生み、交流人口・定住人口の獲得等、地域が抱える諸課題の解決にもつながる。世界遺産の持続可能な保存・活用が、ひいては、地域社会の持続性に寄与することが期待される。

このように、その価値が世界的に高い文化遺産においてそれぞれの特性に応じた多様な手法により柔軟に課題を解決することによって、地域社会の持続的な運営が見込まれるのであれば、世界の文化遺産の多様性実現が持続的な社会の実現に寄与するという意味で、国際的な貢献度も高い。

以下においては、我が国が世界遺産条約を締結して四半世紀を経た今、世界文化遺産の持続的な保存や世界遺産一覧表の充実に向けた取組について、国際的及び国内的な現状及び課題を整理するとともに、今後の我が国の世界文化遺産の在り方について記述する。

2. 世界文化遺産の持続可能な保存・活用等

(1) 国際的な現状と課題

世界遺産委員会における保全状況審査の状況

世界遺産委員会では、課題を抱える遺産について保全状況が審議されている。2019年に開催された第43回世界遺産委員会では、166件(うち文化遺産又は複合遺産は116件)について審議が行われた。

同委員会に提出された保全状況報告書における主な影響要因(文化遺産関係)は、以下のとおりである。

- ・ 全体的な管理体制・法的保護の不備：約33%
- ・ 資産範囲内又は近傍における開発、交通インフラ・再生可能エネルギー施設等の公共インフラ等開発：約29%
- ・ 観光、来訪者等：約10%
- ・ 意図的な破壊、戦争・内戦等：約9%

それぞれの審議の中心となっている議論を抽出すると、まず、管理体制・法的保護の不備については、関係機関の連携やサイトマネージャーの役割強化、包括的保存管理計画策定等の重要性が強調されている。

開発については、OUVに負の影響を与えうる多様な事例が増加しており、構成資産や緩衝地帯内、さらには緩衝地帯外における行為であっても、世界遺産に対する影響を適切に評価するHIAが厳しく求められている。

来訪者については、SDGsに寄与する可能性を有している一方で、過密状態、観光インフラの開発等により文化遺産が負の影響を受けることについて懸念が示されている。締約国は、来訪者管理計画・戦略を立て、より長く、深い体験をもたらす文化遺産の価値に配慮した観光サービスを提供することが推奨されるとともに、立入り制限等により文化遺産への負の影響を低減することが求められている。

そのほか、特にノートルダム寺院における火災をはじめ、地震、火災などの突発的な事象も報告されており、引き続き多くの資産に影響を及ぼす意図的な破壊、紛争・内戦等とあいまって、災害後の復旧や防災対策に国際的関心が高まっている。

世界遺産の保存・活用における地域コミュニティの重要性

同じく世界遺産委員会における議論を紹介すると、保存・活用の面において、開発部局や観光部局といった遺産保護以外の分野と連携した管理体制の構築や、世界遺産の保存やその価値の適切な伝達に基づいた活用が求められている。

こうした適切な保存・活用の実現は、遺産の管理者や文化財保護部局のみならず、地域コミュニティ全体の協力が不可欠である。「世界遺産条約履行のための戦略的目標」における「5番目のC」⁶、2012年に採択された「京都ビジョン」⁷などにみられるように、世界遺産の保護における地域コミュニティの重要性はますます高まっている。

都市における世界遺産の貢献

また、世界遺産委員会では、世界遺産の保護が都市の新たな価値づけや都市が抱える諸問題の解決に貢献する可能性について留意し、締約国に対して都市の開発ポリシー、計画等と統合された世界遺産の管理計画を策定することが推奨された。このようなアプローチについては、2011年に採択された歴史的都市景観に関するユネスコ勧告においても強調されている。なお、我が国も都市に所在する世界遺産が数多く記載されていることや、そうした遺産でのHIAの必要性が高まっていることに鑑み、2020年（令和2年）1月に福岡において専門家会合を開催したところである。

（2）我が国において顕在化している課題

世界遺産一覧表に記載された文化遺産の管理体制

近年世界遺産一覧表に記載された文化遺産については、複数の構成資産からなるものが多く、構成資産間の関係を明確にし、全体を包括した保存管理の方針や保存の方法等を示した包括的保存管理計画を策定することが一般的となっている。これは、我が国が世界遺産条約を締結した

⁶ 条約の履行を促進するために世界遺産委員会が定める目標であり、2002年の世界遺産委員会で採択された4つのC、すなわち 一覧表の信頼性（Credibility）、世界遺産の効果的な保全（Conservation）の確実な担保、締約国における効果的な人材育成（Capacity-building）の促進、コミュニケーション（Communication）を通じた世界遺産に関する普及・啓発、参画及び支援の増大、に加え、2007年に条約の履行におけるコミュニティ（Communities）が果たす役割の強化、が採択され、現在は5つが定められている（頭文字から「5C」と呼ばれている）。

⁷ 2012年（平成24年）の世界遺産条約40周年記念会合において採択された提言で、世界遺産保護におけるコミュニティ参画の重要性を強調し、持続可能な開発のためには遺産から生じる利益がコミュニティに公正に分配される必要があることを示した。

時期には求められていなかったものであり、国主導で記載が推進された初期の文化遺産では未整備の事例がある。

同様に条約締結後に推進されたものとして、2.(1)でも言及したとおり、HIAの実施が求められる事例の増加を挙げることができる。特に開発圧力が高い都市部や再生可能エネルギー開発に適した地域においては、遺産保護と開発との両立について調整が必要となる場合が多い。

世界遺産制度に端を発する課題のほか、文化遺産を取り巻く状況の複雑化に伴い、長期的な視野で総合的に管理する機能や担当するサイトマネージャーが求められるが、整備・育成・配置の実情はまちまちであり、十分であるとは言い切れない。同様に、複数の自治体、所有者、関係機関等の連携や文化財保護政策と観光や開発、都市計画政策との連携も引き続き対応が必要な課題である。

さらに、世界遺産一覧表に地元の文化遺産を記載するために人員や予算を重点的に配分していた地方自治体において、記載後、それまでの予算措置や体制が維持されない事例があるが、世界遺産一覧表への記載後も、文化庁による定期的な保全状況の確認や、6年サイクルで世界の各地域ごとに世界遺産委員会に対し全世界遺産の保全状況を報告する定期報告といったモニタリングの機会があるとともに、世界文化遺産を持続可能なかたちで半永久的に保存・活用する必要があるものであり、改善が求められる。

世界遺産一覧表に記載された文化遺産の周囲の環境

次に、近年議論の俎上に載ることが多い文化遺産の周囲の環境について重点的に論じていきたい。

『作業指針』104項⁸において緩衝地帯は「遺産の価値を効果的に保護するため」に設定される区域とされており、これまでの議論においても緩衝地帯にOUVは認められないとされてきた。しかしながら、緩衝地帯を含む世界文化遺産の周囲の環境は、遺産がOUVを形成するに至った文化的背景

⁸ 『作業指針』104項仮訳：緩衝地帯は、推薦資産の効果的な保護を目的として、推薦資産を取り囲む地域に、法的又は慣習的手法により補完的な利用・開発規制を敷くことにより設けられるもうひとつの保護の網である。推薦資産の直接のセッティング、重要な景色やその他資産の保護を支える重要な機能をもつ地域又は特性が含まれるべきである。緩衝地帯を成す範囲は、個々に適切なメカニズムによって決定されるべきである。推薦の際には、緩衝地帯の大きさ、特性及び緩衝地帯で許可される用途についての詳細及び資産と緩衝地帯の正確な境界を示す地図を提出すること。

であり、遺産と連続する文化的繋がりを有する場所であることが多い。

世界文化遺産の周囲においては、しばしば開発事業等が問題となることがある。『作業指針』118bis 項⁹では、開発事業等が文化遺産に与える影響をあらかじめ評価するよう HIA を求めており、2019 年(令和元年)4 月には文化庁も『世界文化遺産の遺産影響評価にかかる参考指針』(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/sekai_isan/pdf/r1416448_01.pdf)を出した。

特に近年の世界遺産委員会においては、OUV の保護に関して、世界文化遺産の緩衝地帯の外部も含めた周囲の環境に配慮し厳格に管理していくことが求められる傾向にあり、文化遺産への影響を個別に評価する必要性が高まっている。

世界文化遺産の周囲の環境であっても、人々が生活・生業を営む上で、建造物等の施設を更新し、社会の情勢に合わせて変化させていくことは、むしろ必然である。そもそも現状の環境が必ずしも良好ではなく、遺産と調和したものとは言い難い場合もあり、その際は改善も必要になる。

現在、我が国では、世界文化遺産の構成資産については原則として、文化財保護法により、緩衝地帯については都市計画法・農地法・景観法など既存の法体系により複層的に開発をコントロールしている。いくつかの地方自治体においては、世界遺産の保護を目的とした条例を設置している事例がみられるものの、特に緩衝地帯に係るそれぞれの法体系は、世界文化遺産の趣旨を踏まえて、保護するために設けられたものではなく、各々の法の目的に必要な制限を定めているものである。このうち、緩衝地帯の保護に有益と考えられるものについて、我が国における保護措置として活用している実態にある。

また、緩衝地帯の外部については、どこまでをコントロールの対象とすべきか具体的な外縁が引かれていないとともに、法制度の裏付けが構成資産や緩衝地帯に比して十分でない場合も多く、その管理に困難があることは認めざるを得ない。

⁹ 『作業指針』118bis 項仮訳：『作業指針』179 項及び 180 項に関わらず、締約国は EIA、HIA 及び/又は戦略的環境評価を、世界遺産の範囲内又は周辺において実施・計画される事業等に先立つ必要事項として実施することを保証すべきである。これらの評価は、遺産の OUV に与える潜在的な正及び負の影響や代替案の特定や遺産内又はより広いセッティングに所在する文化/自然遺産の変質又はその他の負の影響の緩和措置の推奨に役立つものである。これにより、長期の OUV の保護や遺産の災害や気候変動に対するレジリエンスの強化が保証される。

重要なことは、

- ・周囲の環境を適切に保全するため、既存の法体系を存分に活用し、それらと世界遺産の価値が調和的になるよう運用に努め、それでも管理が不足する部分には追加的対応が講じることができるようシステムを整えること
 - ・周囲の環境そのものに積極的な意義づけを行い、遺産が所在する地域そのものが暮らしやすくなるよう統合的な空間計画を描くこと
 - ・行政・市民・企業といったあらゆる関係者が、世界遺産を周囲の環境とともに守り、世界遺産を中心とした豊かな地域をつくり、そしてその恩恵を受け取る主体であるということを改めて認識すること
- である。

以上を踏まえ、引き続き周辺環境をめぐる国際的議論の最新動向を常に反映させながら、世界文化遺産に関わる多様な主体のため、周囲の環境の変化への対応を蓄積し、そこで得た知見を活用していく必要がある。

災害復旧や整備に対する国際的発信の必要性

我が国では、地震・台風など災害等が頻発しており、近年でも、世界文化遺産における地震被害や異常豪雨による土砂災害、台風被害が発生している。また、2019年（令和元年）には首里城や白川郷の資産近傍において相次いで火災が発生した。これらの災害復旧や防災対策に対して、国内のみならず国際的にも高い関心が寄せられている。

国内においては、ノートルダム大聖堂や首里城跡における火災をきっかけに『国宝・重要文化財（建造物）の防火ガイドライン』が策定・改定された。これに基づき、全国の国宝・重要文化財（建造物）で防火設備の点検が行われ、『世界遺産・国宝等における防火対策5か年計画』が策定された。

国際的には、2015年（平成25年）に第三回国連防災世界会議の枠組みにおいて国際専門家会合「文化遺産と災害に強い地域社会」¹⁰が東京・仙台で開かれるなど、文化遺産の災害復旧における我が国の豊かな経験や取組に世界の注目が集まっている。

¹⁰ 防災に関する4つの優先行動と7つのターゲットが示された第3回国連防災世界会議の成果文書『仙台防災枠組2015-2030』に文化や文化遺産への配慮を含めるとともに、文化遺産防災の取り組み目標を示すことを目的として2015年（平成27年）3月に開催された。

また、これまで奈良会議等を通じて、我が国の木造の文化財建造物に関する修理の考え方や修理技術の保存に対する取組、史跡等整備の在り方は国際的に高い評価を受けてきた。一方で、「百舌鳥・古市古墳群」の一部の構成資産において計画していた整備事業について、海外の専門家から真実性の観点から問題ありとの指摘を受けるなど、近年見解の相違も目立つものとなってきている。こうしたギャップを埋めていくため、特に災害復旧や文化遺産の整備をめぐる我が国の文化遺産保護の考え方について、さらなる国際的な理解促進に努める必要がある。

地域コミュニティの関わり

近年、信仰に関わる文化遺産や文化的景観など、地域固有の文化に深く根差した文化遺産の世界遺産一覧表への記載が進んでおり、文化遺産の保存・活用における地域コミュニティ（地域の住民、所有者、企業、関係機関・団体等）の理解と役割とがますます重要になってきている。

一方で、世界文化遺産を支える地域コミュニティの過疎化、少子化、高齢化や、文化遺産の管理に密接に関連する地域産業の衰退など、多様な地域課題を抱えている事例も増えている。今後、世界遺産一覧表に記載された文化遺産を持続的に保存・活用するとともに、地域の持続可能な発展を実現する必要がある。

また、世界遺産一覧表への記載後の時間が経過することにより、地域コミュニティの世界文化遺産に対する関心が低下したり、若い世代の参画が地域によって必ずしも十分でなかったりするといった課題も散見される。世界文化遺産の意義や最新の状況の周知及び教育について、より一層推進する必要がある。

来訪者管理

世界遺産一覧表に記載された場合、当該文化遺産の知名度が急速に上昇する傾向がある。これにより国内外からの来訪者が増加することで観光産業が活性化する一方で、オーバーツーリズム、地域コミュニティへの配慮の欠如、来訪者数の急激な増加とその後の急激な減少等の課題を生じている例が見受けられる。

また、世界中で猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症は、我が国の各文化遺産にも深刻な影響を与えている。関係者は来訪者の急減による維持管理のリソース不足への対応や、感染症防止対策に追われて

いる。

各資産においては、インタープリテーションの観点から、世界文化遺産の意義及び OUV の説明、それらを含めた解説の多言語化がなされることが重要であるが、地域や文化遺産により対応にばらつきがあり、不十分な事例も認められる。

(3) 今後の在り方

対応の方向性

文化遺産の価値や置かれた状況によって持続可能な保存・活用の在り方は多様であり、それぞれに応じて地方自治体をはじめとする関係者が主体的に取り組むことが最も重要である。同時に、世界遺産一覧表に記載された後も国が現状把握に努め、地方自治体による取組を後押しすることが必要である。

また、既存の法体系が世界文化遺産の価値と調和して運用されるよう、HIA の手法、手順を含めた包括的保存管理計画を充実させるなど、関係機関・部局が連携して遺産周囲の環境保全・形成を担保する仕組みづくりをより一層進めなければならない。

世界文化遺産から連続する有形・無形の文化的な繋がりや自然との繋がりなど、地域コミュニティが参画して遺産の周囲の環境に積極的意味を見つけていくことが重要である。

このことにより、守るべきものを守り、直すべきものを直し、新たに施設等を作る場合にも文化遺産や多くの関係者にとって好ましいものが作られ、世界遺産と調和した良好な周囲の環境形成となっていくことと考える。

文化遺産の内容や地域により状況はそれぞれ異なるものの、参考にするべき情報が多く共有されることとなるならば、本部会委員を含めた関係者が高めあい、学びあう環境も醸成されるであろう。海外の状況を把握するとともに、人材育成や来訪者対応を含めたそれぞれの課題及び対応の好事例を把握、共有する機会の設定が不可欠である。

国による対応

これまで述べてきたとおり、文化遺産の態様や取り巻く環境は多種多

様であり、保存・活用に係る様々な対応について、国が一律・画一的なマニュアルを示すことは現実的ではない。関係地方自治体と緊密に連携しつつ、その文化遺産に応じた保存・活用の在り方を案件に沿って検討し、対応していかなければならない。

また、情報共有の重要性を十分に踏まえ、国内外を問わず文化遺産に係る課題及び対応の好事例に関する情報を収集し、地方自治体関係者等に対し情報共有を図るとともに、世界遺産の意義について周知を図る機会を設けるべきである。

併せて、我が国の世界遺産一覧表に記載された文化遺産の保存・活用の状況等を把握し、改善するため、本部会委員が定期的に当該文化遺産を視察し、助言することも有益であるとする。

視察や助言を行う際には、シンポジウム等を行うことにより、地域の関係者を含めて当該文化遺産の OUV や世界遺産一覧表に記載されることの意義について改めて認識を共有し、議論を行うことができるならば、互いに得るところが多いものとなるだろう。

これらの場において特に優れた取組があった場合には、国がこれを顕彰することによって地方自治体や地域コミュニティの世界文化遺産の保存・活用への意欲を一層向上できるものと期待できる。

現在文化庁のホームページでは、世界遺産に関する基本的な情報が掲載されている。国内外への発信を強化し、必要な情報が共有されるよう、ホームページの充実や SNS による情報提供等を進めることが求められる。

HIA を求める声やその重要性が一層大きくなっていく中、各地方自治体が抱える HIA に係る課題、特に緩衝地帯外における対応の困難性を十分に理解しつつ、HIA の意義、内容、必要性について幅広い層に周知することが必要である。また、国内外における HIA の実例を収集・蓄積し、随時関係者と共有するよう努めなければならない。収集した情報により我が国の世界文化遺産に共通して適用できる知見を得た場合には、用語の再整理等も行いつつ、より実用的なものとして HIA の指針を充実させるべきである。さらに、関係者が地域ごとの HIA マニュアルの作成等を行うにあたり、必要な支援ができるよう措置を講ずることが望ましい。

緩衝地帯を含めた世界文化遺産の周囲の環境そのものを積極的に意義付けできるよう、先ほど述べた顕彰を活用し動機づけを高めることが考え

られる。

また、周囲の環境を含めて保存・活用を強化していく上で、規制的なアプローチだけではなく、積極的なツール及び資源を活用することも重要である。例えば、文化財保護法に基づく文化財保存活用地域計画、「歴史まちづくり法」に基づく歴史的風致維持向上計画等の枠組みを活用した良好な環境の保全・形成手法を提示し、支援することも国の役割として考えられる。その上でも、観光や開発、都市計画政策とも調和した文化遺産の保存・活用のため、関係省庁との連携は不可欠となる。

ユネスコ無形文化遺産に登録された「伝統建築工匠の技」に象徴されるように、引き続き、世界文化遺産そのものだけでなく、その保護のために必要な保存修理技術等についても保護を図りつつ、文化遺産の保護に資する人材育成等の取組を推進していくことが必要である。

災害後の復旧や防災対策に対して国際的に高い関心が寄せられている中、海外に対して災害大国である我が国の経験に基づく文化遺産の防災対策等について共有し、国際貢献を図っていくべきである。また、我が国の風土や文化遺産の特徴に応じて発展してきた保存の考え方や手法についても、今後も積極的に情報発信し、海外からの理解を高めなければならない。

さらに世界遺産や広く文化遺産全体の保護の発展のため、「海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律」¹¹を踏まえ、従来行ってきた海外の文化遺産に対する国際協力を通じ、引き続き途上国を中心に、各国における世界遺産に関わる人材育成や、登録推進に向けた協力を実施していくことが求められる。

地方自治体による対応

所管する世界遺産一覧表に記載された文化遺産について、何を守り、何を来訪者や地域コミュニティに伝えるべきなのか正確に把握するため、当該文化遺産の OUV やそれを構成する本質的な価値¹²を整理する必要

¹¹ 2006年（平成18年）施行。海外の文化遺産の保護に係る国際協力を通じて多様な文化の発展への貢献及び我が国の国際的地位向上に資することを目的とし、国や教育研究機関の果たすべき責務、関係機関の連携の強化等が定められている。これに基づき、文部科学大臣と外務大臣が基本方針を策定した。

¹² 『参考指針』においては、事業等の影響を具体的に評価するために、こうした価値の様々な観点を細分化する形で整理することが必要であり、整理方法は文化遺産の性質等に応じて様々であるとされて

がある。なお、文化遺産の価値の捉え方は、時代によって変化するとともに、新たな研究成果によってさらに深まる可能性があり、資産の持続可能な保存・活用のために、学術的な観点から調査研究を継続しなければならない。ただし、その際にもあくまで世界遺産委員会において採択された OUV の言明を基礎とすべきである。

また、既存の組織も有効に活用しつつ有形及び無形の文化遺産の保存・活用又は都市計画など多様な専門性を持つ有識者が参画する専門家委員会や、多様なステークホルダーが地方自治体・部局の枠を越えて横断的に連携する協議会を設置するとともに、世界遺産一覧表への記載前と同様に積極的な保存・活用を持続的に推進することが可能となるよう、人的・財政的な措置を講ずる必要がある。

長期的な展望で文化遺産を保存・管理していくためには、包括的保存管理計画の策定が必要であり、速やかな対応が求められる、既に策定済みの文化遺産においても、開発事案や来訪者の状況を含む保全状況、国内外の情勢等を踏まえながら、必要に応じて改定を行わなければならない。

そのためにも、関係部局との協力関係を築くことで文化遺産に影響を与えうる開発事業等を早期に捕捉することや、ユネスコへの定期報告や文化庁への報告機会等を活用して来訪者の動向や保全状況を定期的に確認するとともに、国による情報共有の機会に積極的に参画するなど海外及び国内の情報収集が肝要である。

保全状況の確認過程において、世界遺産一覧表に記載された文化遺産の本質的価値に直接影響を与える可能性がある事業等が発見された場合は、HIA を実施するとともに、必要に応じて事業等の実施が決定する前に世界遺産委員会に報告することとなる。

そのためには、他の地方自治体の条例やマニュアル、文化庁作成の『参考指針』を参照しつつ、各文化遺産の特性に応じた HIA の手順、手法を示す条例やマニュアルを策定することが考えられる。その際に、既に行われてきている景観条例等の手続きがどのように位置付けられるかを整理することも重要である。また、HIA の手続きについては、包括的保存管理計画等に位置付けておくことが望ましい。

いる。その整理には一定の時間を要するため、個別の事業等が発生する段階で作業するより、あらかじめ作業を終えておくことが望ましく、こうした準備が HIA 実施に係る関係者の労力の軽減につながる。

例えば、遺産からの距離や事業の規模によって、自ずと影響度合いに差が生じることが想定される。また、同規模の事業でも複数回行われると、文化遺産に対する影響も高まることが考えられる。HIAのマニュアルを作成するに当たっては、こうした物理的条件や累積的影響などをあらかじめ踏まえ、影響度合いに応じた手法及び手順でHIAを実施できるよう整えておくことが必要である。

HIAを実施する際には、これが開発事業を上から裁断するものではなく、世界文化遺産と調和的に実施されるための方策を探り、開発主体が胸を張って事業を実施するための過程であることを丁寧に説明し、協力が得られるよう努めることが求められる。

自治体内における連携については、職員同士の連携が重要であるとともに、都市計画審議会、景観審議会、文化財保護審議会といった地方自治体における良好な風致の維持・形成に資する審議会の果たすべき役割も大きい。これらの場で世界文化遺産と一体となった周囲の環境の意義について周知を図り、調和的な運用に努めるべきである。

文化遺産及びその周囲の環境全体を望ましい姿に近づけていくため、文化財保存活用地域計画等で全体像を具体的に示した上で、街なみ環境整備事業などを活用し、良好な環境の形成に努めることが必要である。

他の自治体におけるHIA等の影響評価の状況や海外の好事例を踏まえ、必要な制度及び体制を構築し遺産及び周囲の環境の保全・形成に主体的に取り組むべきである。また、必要に応じて実施状況を含めた保存・活用の在り方について発信を行うことも考えられる。

世界文化遺産の意義やそれぞれの文化遺産のOUVについて、青少年を含めて周知するとともに、多様な団体や活動のネットワーク構築を通じてボランティア（有償及び無償）をはじめとする地域コミュニティの主体的な活動を促すことにより、地域の力により持続可能な世界文化遺産を実現するよう努める。

世界文化遺産の価値を継承していくことが、地元の企業や住民を含めた地域社会に恩恵をもたらすことについても共通理解を促し、各主体の積極的で持続的な保存・活用への参画につなげるため、必要に応じて地域の総合的な計画等に組み込むことを検討すべきである。

地方自治体等による通常の予算措置に加えて、世界遺産に付随して発生する収入の一部寄付やクラウドファンディング等、民間からの資金調

達についても推進が望まれる。こうした取組は財政的な効果のみならず、民間企業を含めた地域コミュニティが文化遺産の保存・活用に参画することを促進する効果が期待できる。

世界遺産一覧表に記載された文化遺産の価値を来訪者等に十分に伝え、地域コミュニティが恩恵を享受するため、来訪者の増減予測やガイドランス戦略の立案、ビジター施設・ホームページ・SNSの計画的整備など、多様な文化遺産の特性を踏まえた中・長期的な視点から来訪者戦略及び管理手法の構築が求められる。特に、海外の来訪者向けには多言語での発信が必要である。

上記のような取組を通じた魅力増進により、来訪者が文化遺産に負の影響を与えることなく、世界遺産としての価値や、多様性への貢献について理解を深めるとともに、寄付等を通じてさらなる保存・活用等に貢献することが期待される。その結果として、雇用創出や交流人口・定住人口の獲得等が達成され、世界遺産を旗印に地域が抱える社会問題の解決に繋がり、持続可能で魅力的なまちづくりの好循環が形成されることも期待される。

3. 世界遺産一覧表の充実に向けた取組

これまで、我が国で世界遺産一覧表に記載されてきた19件の文化遺産は、古くから受け継がれてきた木造の寺社や天守閣を中心としつつも、大規模な古墳群、信仰・崇拜の対象である山岳や、近代化の軌跡を示す遺跡など、その歴史的価値や時代、背景が極めて多様である。

これらの文化遺産の多様性は、それぞれが世界遺産一覧表の幅を大きく広げ、記載の度にその豊かさを増してきたといえることができる。

我が国では独自に、また海外からの影響も受けながら、奥が深く多種多様な文化が育まれ、人々による継承や文化財保護制度により守り受け継がれてきた。

諸外国においても、それぞれの様々な文化的背景を基に多くの文化遺産が記載されているところであるが、我が国の資産にも、現在記載されている19件のみならず、今後も世界遺産一覧表の多様性の拡充に貢献できる余地がある。

引き続き、適切な準備が整った資産については世界遺産一覧表に推薦し、また、そのために暫定一覧表を充実することは有効であると考えられる。

推薦すべき資産

ここで、今後推薦すべき資産について、これまでの議論も踏まえてその要件について整理していくこととしたい。

まず、これまで記載されてきた文化遺産と同様、今後我が国から推薦すべき資産についても、我が国に固有、又は典型的で顕著な価値を学術的に示しうる、すなわち OUV を十分に説明しうるものであって、世界遺産一覧表の多様性に貢献できるものであることを、全ての関係者が議論の前提として認識すべきである。

中でも、世界文化遺産として求められる価値¹³が国内的な視点にとどまらず、世界遺産一覧表に記載する以上、世界からの干渉の可能性も踏まえ、世界的な視点に立った評価でも認められる必要がある。

また、特定の資産を想定しているものではないが、OUV を十分に説明することが可能な優れた資産であって、関連資産の所在する他の締約国との調整が円滑に進みうるものがある場合には、国境をまたいだ資産群として推薦することも検討できるであろう。

併せて、今回ユネスコ無形文化遺産として記載された「伝統建築工匠の技」にみられるように、我が国の有形の文化遺産は、多くの無形文化遺産と密接に関係し、また、お互いに支えあうものが少なくない。一般にこれまで世界文化遺産の記載に当たって無形的な価値は十分に重視されてこなかったことから、無形の文化遺産との深いつながりのある資産は、両者の保護に早い時期から取り組んできた我が国においては、今後の推薦候補

¹³ OUV として、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有し、オリジナルの状態を維持していること（真実性）及び価値を表すものの全体が残っていること（完全性）を証明することが必要である。『作業指針』において示されている文化遺産に関する OUV の基準は以下のとおり。

- i) 人類の創造的才能を表す傑作である。
- ii) ある期間、あるいは世界のある文化圏において、建築物、技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展における人類の価値の重要な交流を示している。
- iii) 現存する、あるいはすでに消滅した文化的伝統や文明に関する独特な、あるいは稀な証拠を示している。
- iv) 人類の歴史の重要な段階を物語る建築様式、あるいは建築的または技術的な集合体または景観に関する優れた見本である。
- v) ある文化（または複数の文化）を特徴づけるような人類の伝統的集落や土地・海洋利用、あるいは人類と環境の相互作用を示す優れた例であること。特に抗しきれない歴史の流れによってその存続が危うくなっている。
- vi) 顕著で普遍的な価値をもつ出来事、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または明白な関連がある（この基準は他の基準とあわせて用いられることが望ましい）。

を検討する際に重視する必要がある。

なお、ユネスコのエコパークやジオパークについても、今後有機的な連携を図ることができる文化遺産が見出された場合には、価値づけの際に自然科学的な評価を加えるものとしてとして活用することが考えられる。

持続可能で、かつ、地域コミュニティと共にある文化遺産を実現していくためには、推薦や暫定一覧表への記載にあたり、前章の(3) で取り上げた保存・活用に係る対応を各地方自治体が世界遺産一覧表への記載後も含めて継続的に講ずるものであることを事前に確認することが求められる。

当面は時代や分野を限定して新たな文化遺産候補を求めることはしないが、我が国の固有性が表出しやすい時代や、特徴の現れやすい分野もあることから、世界遺産一覧表の幅を更に広げる上で有益と考えられる時代、分野のものである場合には、そのことに留意して対象の審議にあたるべきである。

暫定一覧表は、将来世界遺産一覧表に推薦する計画のある資産としてユネスコに提出するものであるが、その記載については特に定めはなく、記載件数も国により大きく異なっている。一方で、将来世界遺産一覧表に推薦するものであることを踏まえれば、記載される可能性が一定以上あることが必要であり、上記の推薦すべき資産としての要件を満たす、あるいは満たすこととなるであろう資産を暫定一覧表に追加することが適当である。

新たに暫定一覧表に加える文化遺産は、十分な学術的調査・研究に基づく OUV の蓋然性や、緩衝地帯の候補区域を含めた保護措置、持続可能な世界文化遺産を実現するために必要な関係者の合意等、条件を満たしていることが前提となる。その上で、今後暫定一覧表に追加する文化遺産のイメージを得るため、あえて例示をするならば、ユネスコにおける近年の議論の状況や我が国の文化的な背景を考えると、以下のような概念に関連する文化遺産などが候補になりうると考えられる。

- ・自然の尊重、自然との共生
- ・自然災害に対する対応
- ・有形・無形の文化遺産の結びつき
- ・地域社会との密接な関わり
- ・現代社会における新たな価値

上の例示は、特定の資産を想定したものでないことをここに明らかにする。また、例示に直接当てはまらないものについても、これまで述べてきた十分な価値を有し、かつ、持続可能な保護体制が講じられるものについては、当然に検討の対象に含まれることとなるものである。

暫定一覧表の改定手続

前回、平成 20 年（2008 年）ごろに暫定一覧表の追加を行った際には、地方自治体から候補を募った上で、本部会の前身である文化審議会文化財分科会世界文化遺産特別委員会における審議を経て結論を得た。しかしながら、暫定一覧表の充実を図るにあたっては、

- ・ 持続可能性の観点から地方自治体の熱意は極めて重要であるものの、学術的な検討・審査が大前提であるべきこと
- ・ 近年、地方自治体の境を越えたいわゆるシリアル推薦及び記載が多く、今後も想定されること

から、今次暫定一覧表の改定は、地方自治体への公募に基づかず手続を進めることが適当である。

一方で、地方自治体等から広くアイデアを得、審議の参考とすることは有意義であることから、今後の世界文化遺産の在り方について意識調査を行うことについては検討が期待される。検討の結果として意識調査を行う際には、今回整理した世界文化遺産の意義を問う項目を併せて設けることにより、国民及び地方自治体に広くその周知を図ることが可能と料する。

本部会においては、まず学術的な研究成果や、国外の文化遺産及びその世界遺産一覧表への記載状況を踏まえ、先述の意識調査の結果等を参考にしつつ、OUV が説明でき、候補となりうる資産を一定数に特定する必要がある。その上で、地方自治体等の関係者に資料の提出を求め、持続可能な資産であることを確認し、暫定一覧表の改定を行うものとする。その際には、審査の基準を別途定めることとする。

資料のみに基づき改定を判断することが困難と認められる場合には、本部会において事前に資産を視察することや、関係者からのヒアリングを行うことも、審議を深めるうえで有意義であると考えられる。

審議の結果、暫定一覧表に掲載された資産については、地方自治体において、更なる調査に基づく OUV の説明準備、資産の整備、来訪者対応に必要な環境構築、地域コミュニティとの連携を主体的に行うこととしつつ、

国も必要な支援を行い、世界遺産一覧表への推薦及びその後の持続可能な文化遺産たることを目指す。

なお、暫定一覧表に加えられなかったもののその候補として審議した資産については、推薦や追加にあたって解決すべき課題ごとに分類し公表することが、審議の透明性を事後的に確保し、関係者の保護に係る取組を促す上で有効である。

世界遺産一覧表への推薦も、暫定一覧表の充実も、適切な準備が整った資産がある場合に行うべきものである。そのため、暫定一覧表の改定については、特に期限及び周期を設けることはせず、随時必要な条件がそろった際に行うことが適当である。

持続可能な文化遺産であることを確保するためには、地方自治体による積極的な取組が不可欠である。記載や保護への熱意を維持できない、もしくは世界遺産以外の手法で保護の方向性を見出した関係者にとって、暫定一覧表に記載されていることは負担になる場合も考えられる。このことから、一定期間（例えば5年間）推薦に向けた活動を行っていない資産について、関係自治体に対し継続意思を確認した上で、暫定一覧表から案件を削除することも検討すべきである。

4. むすびに

本第一次答申は、2020年（令和2年）11月に文部科学大臣より諮問された事項に対する今年度における検討結果を報告するものである。限られた時間であったとは言え、諮問事項のうち第三までの点、すなわち

- 一、世界遺産一覧表に文化遺産が記載されることの意義について
- 二、登録された世界文化遺産の持続可能な保存・活用の在り方について
- 三、世界遺産一覧表における文化遺産の充実に向けた取組について

は、本報告により方向性を得ることができた。

また、諮問事項のうち第四の点、すなわち

- 四、暫定一覧表見直しについて

も、その必要性と要件、手続について示している。

2021年度（令和3年度）は、本報告を踏まえつつ、暫定一覧表の見直しの具体的な手順を定め、議論を進めることとする。その上で、本審議会として最終的な答申を出したい。