

2003年4月25日

## 大和北道路について世界遺産に関する立場からのコメント

宗田好史（京都府立大学）

- 1．世界文化遺産条約締約国・日本の果たすべき義務について、
  - (1)世界遺産条約について
  - (2)「危機にある遺産リスト」についての見解
  
- 2．世界文化遺産「古都奈良の文化財」について、そして今回の大和北道路のルート選定に当たって、開発と保存の上から、ご考慮いただきたい点について
  - (1)世界文化遺産「古都奈良の文化財」への配慮について
  - (2)「高速道路から世界遺産・平城京を守る会」からの問題提起について
  - (3)世界遺産にともなう緩衝地帯（Buffer Zone）について
  
- 3．世界遺産と社会資本整備との共存についての見解
  
- 4．世界遺産の中で「古都奈良の文化財」として、特に認識していただきたいこと
  
- 5．世界遺産を通じた国際交流について

# 1. 世界文化遺産条約締約国・日本の果たすべき義務について、

## (1) 世界遺産条約について

すでによくご存知のように、世界遺産条約は、世界人類共有の文化遺産・自然遺産を保存するための条約である。同時に、遺産を守るための国際協力の推進を重要な目的としている。

世界遺産条約第四条では、「締約国は、自国の領域内に存在する文化遺産を 認定し、保護し、 保存し、 整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが、義務であることを認識する。そのため、締約国は、自国のすべての能力を用い、必要な場合には取得し得る国際的な援助及び協力、特に、財政上、芸術上、学術上及び技術上の援助及び協力を得て、最善を尽くす。」としている。

次に、第五条では、「締約国は、自国の文化遺産の保護・保存・整備のため効果的・積極的な措置がとられることを確保するため、可能な範囲内で、自国にとって適当な場合には、次のことを行うよう努める。」とし、

「 a 文化遺産に対し社会生活における役割を与え、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。

b 文化遺産の保護・保存・整備のための機関が存在しない場合には、(以下略)。

c 学術的及び技術的な研究及び調査を発展させること並びに自国の文化遺産を脅かす危険に対処することを可能にする実施方法を開発すること。

d 文化遺産の認定・保護・保存・整備及び活用のために必要な立法上、学術上、技術上、行政上及び財政上の適当な措置をとること。

e 文化遺産の保護・保存・整備の分野における全国的又は地域的な研修センターの設置又は発展を促進し、並びにこれらの分野における学術的調査を奨励すること。」と定めている。

さらに、第六条で「締約国は、文化遺産が世界の遺産であること、これらの遺産の保護について協力することが国際社会全体の義務であることを認識する。この場合において、これらの遺産が領域内に存在する国の主権は、これを十分に尊重するものとし、また、国内法令に定める財産権は、これを害するものではない。」としている。その上で、「締約国は、この条約に従い、第十一条の2及び4に規定する文化遺産の認定・保護・保存及び整備につき、当該遺産が領域内に存在する国の要請に応じて援助を与えることを約束する。」また、「締約国は、第一条及び第二条に規定する文化遺産で他の締約国の領域内に存在するものを直接又は間接に損傷することを意図した措置をとらないことを約束する。」としている。

日本国内では、この点がよく誤解されるが、世界遺産条約では締結国に上記の義務を定めてはいるものの、我が国の国内法、文化財保護法、古都法、都市計画法の上位法ではない。憲法があらゆる国内法の上位に位置し、その内容を規定するものであるのに対し、日本の国内法に影響は与えても、我が国の主権を侵害することはない。しかし、専門家間では世界遺産条約及び、たびたび改定されるその履行指針の内容が強い影響力を持っている。世界の文化遺産保護の課題をめぐる議論が展開し、様々な問題点を包括しているからであり、その新たな知見を国内における文化遺産保護に活かすためである。

国際連合の諸機関にかかわる条約の常として、内政干渉はできないという原則にのっとり、締約国の主権を尊重する点を強調するために、第七条では特に、「この条約において、世界の文化遺産の国際的保護とは、締約国がその文化遺産を保存し及び認定するために努力することを支援するための国際的な協力及び援助の体制を確立することであると了解される。」としている。したがって、ユネスコならびにICOMOSが、今回のルート選定に関わり、必要以上に干渉することは適切ではないと考える。

## (2) 「危機にある遺産リスト」についての見解

これら国際機関、組織が、あえてこの問題に介入する場合は、世界遺産条約の定める二国間、多国間の国際協力事業が、この第六条第三項に抵触する場合である。紛争や自然災害による遺産の危機はいうまでもなく、国際協力・援助による開発行為が、またその不足による放置が、遺産に危機を及ぼす場合に、「危機にある文化遺産」リストに登録されることが多いといえる。「危機にある世界遺産」は、現在 33 箇所が上げられているが、そのほとんどがアジア・アフリカの発展途上国にあり、締約国・日本の義務として、紛争・自然災害から世界遺産を守るための国際協力を進めることが、より積極的に考えられるべきである。

なお、危機にある世界遺産リストについては、「世界遺産条約」第十一条第四項に「世界遺産委員会は、事情により必要とされる場合には、世界遺産一覧表に記載されている物件であって、保存のために大規模な作業が必要とされ、かつ、この条約に基づいて援助が要請されているものの一覧表を危機にある世界遺産一覧表の表題の下に作成し、常時最新のものとし、公表する。危機にある世界遺産一覧表には、当該作業に要する経費の見積りを含むものとし、文化遺産又は自然遺産の一部を構成する物件であって、重大かつ特別な危機にあるもののみを記載することができる。このような危険には、急速に進む損壊、大規模な公共事業若しくは民間事業又は急激な都市開発事業若しくは観光開発事業に起因する滅失の危険、土地の利用又は所有権の変更に起因する破壊、原因が不明である大規模な変化、理由のいかなを問わない放棄、武力紛争の発生及びそのおそれ、大規模な災害及び異変、大火、地震及び地滑り、噴火並びに水位の変化、洪水及び津波が含まれる。同委員会は、緊急の必要がある場合にはいつでも、危機にある世界遺産一覧表に新たな物件の記載を行うことができるものとし、その記載について直ちに公表することができる。」と定められている他、「世界遺産条約履行指針」第七十六項以下、17 項に渡りその手続きを述べている。これも誤解を受けているが、この危機にある世界遺産の件は、今回の問題とは直接的な関わりがない。

## 2. 世界文化遺産「古都奈良の文化財」について、そして今回の大和北道路のルート選定に当たって、開発と保存の上から、ご考慮いただきたい点について

### (1) 世界文化遺産「古都奈良の文化財」への配慮について

ここで、世界遺産条約の観点から、「古都奈良の文化財」について締約国・日本の果たすべき役割を、特に、その一部である平城宮跡について述べれば、上記の認定・保護・保存・

整備が適切になされ、将来の世代へ伝えることが十分に確保されており、この点では義務が果たされていると認識している。さらに、この文化遺産が、国民の様々な社会生活における役割を持つように整備され、また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がとられているとも認識している。今回の大和北道路の計画に当たっては、学術的及び技術的な研究及び調査が発展されており、この文化遺産を脅かす危険に対処することを可能にする実施方法の技術的開発作業が進んでいると理解している。

これら学術的・技術的措置は、検討委員会に加え、有識者会議によって、今後も進められると確信しているが、文化遺産の保存・整備・活用のために必要な立法上・財政上の措置については、今回の検討委員会以後の課題であることも理解している。特に、都市計画法上の都市計画決定についてが、この場合の立法上の重要な措置に当たると考えるが、その際にも十分な議論が重ねられることを期待している。

世界遺産条約の第八条、及び第十五条では、「世界遺産委員会」を定義し、I C C R O M、I C O M O S、I U C Nの役割が述べられ、これにより、様々な技術的支援に加え、世界文化遺産登録に際しての審査、またそのモニタリングに関する役割が述べられている。

## (2) 「高速道路から世界遺産・平城京を守る会」からの問題提起について

このI C O M O SのNational Committeeの一つである日本イコモス国内委員会（前野まさる委員長）に、2001年12月6日に、「高速道路から世界遺産・平城京を守る会（事務局長・小井修一氏）」から『京奈和自動車道の平城宮・京跡通過計画に対する検討と見解を求める要望書』が、資料とともに送られてきた。この高速道路から世界遺産・平城京を守る会については、今回その代表委員がヒアリングに出席されるため詳述は避ける。

同会は、平城宮・京跡を通る地下トンネルによって、木簡をはじめとした埋蔵文化財が腐食・消滅する懸念を示し、地下トンネル案の撤回を求める見解を示している。さらに、この要望書の中では、「そもそも平城宮跡に、地上・地下はどうあれ、高速道路を通そうとする発想自体が、世界遺産・特別史跡をないがしろにするものと言わざるをえません。」と述べている。

同会は、日本イコモス国内委員会の他、ユネスコ世界遺産センターにも書簡と資料を送った。同センターは、この問い合わせに対して、通常の手順によって、2001年9月日本政府ユネスコ代表部に対して、コピーをつけて、この事実を報告する書簡を出した。同代表部もまた応答したようであるが、日本イコモス国内委員会には、同センターからも日本政府からも、いまだにこの件に関する連絡はない。

日本イコモス国内委員会では、同会によるこの問題提起を受け、論点を「平城宮の地下に高速道路を通すことについて」日本イコモスがどういう態度をとるかワーキンググループ（代表・上野邦一奈良女子大学教授、他3名）をつくり、理事会へ報告することとなった。しかし、高速道路の是非について、また地上・地下、あるいは他のルート案についての検討は行っていない。その後、地下トンネル案は未だ検討段階にあり、この案を含め複数の案をもとに、検討作業が進められていることを理解し、見解を出すべき時期ではないと判断した。関係機関への情報収集を続けるとともに、その経緯を見守り続けている。

これまでの日本イコモスでの議論では、「古代の都城遺跡である平城宮跡は、地下遺構の残存状況がきわめて良好であり、その歴史的・考古学的な真実性は厳正に保証されている。

そして、遺跡が脆弱な土と水で構成されているため、その保存には特に留意し、長期間にわたる試験研究および調査研究に基づいた遺跡の保存整備が行われている。」とした上で、世界遺産登録を進めた経緯を再確認し、地下ルート案が、この遺産の価値を損ない怖れについては、是非慎重に避けてほしいという意見が出ている。古都奈良の文化遺産の中でも、平城宮跡はその埋蔵文化財の良好な保存状態によって、価値を持つ点を十分認識している。

2002年6月15日に理事会を奈良で開催するのに合わせ、研究会・現地視察などを行った。「大和北道路文化財検討委員会」委員を務めた西村幸夫理事（東京大学教授）が、その後もたびたび理事会で状況を説明し、先般の同委員会提言、地下水検討委員会の報告なども、理事に配布し議論を続けている。なお、「大和北道路有識者委員会」では、すでに日本イコモス国内委員会顧問の坪井清足元委員長氏、近藤公夫理事が委員である。今後は両先生とご相談の上、必要があれば見解をまとめることも考えている。

### (3)世界遺産にともなう緩衝地帯（Buffer Zone）について

次に、「緩衝地帯（Buffer Zone）」の取り扱いについて述べたい。世界遺産条約に定められた世界遺産委員会によって「同条約履行のための作業指針」が定められており、世界遺産リストの作成、モニタリング、国際援助等の点について述べられている。この指針は、委員会のつど部分的に改訂され、今日に至っている。世界遺産リストへの推薦に際して締約国が尊重すべき指標として、その第十七項に緩衝地帯について述べられている。「推薦された文化遺産の適切な保護が必要とされる場合、常に遺産の周囲に十分な緩衝地帯が用意され、必要な保護が与えられるべきである。緩衝地帯は、遺産の周囲にさらに保護層を加えるため、その利用に制限を有する地域と定義する。また緩衝地帯を形成する地域は、それぞれの場合に応じて、専門的調査に基づいて決定されるべきである。推薦する遺産に関する推薦書類の中には、緩衝地帯の規模、特徴、許可される利用方法の詳細が、その正確な境界線を示す地図とともに用意されていなければならない。」

古都奈良の文化財を世界遺産として登録するに際し、平城宮跡の周辺に緩衝地帯が設定されている。さらに、独自に歴史的環境調整区域がその外側の一部に設けられている。古都保存法と奈良県風致地区条例によって定められた歴史的風土特別保存地区・歴史的風土保存地区と風致地区によって定められた土地利用上の保護が、その根拠法である。

これらの国内法による制限が尊重されることについては疑いを持たない。大和北道路のルートが、世界遺産本体を通過する案は、現在検討されていないが、複数ある案の中にはこの緩衝地帯を通過するように設定されたものがあると理解している。また、案によっては地下水への影響を通じて、遺産本体の重要な一部を構成する埋蔵文化財を危険にさらす怖れを持つものがある。遺産本体への危機を避けることは言うまでもないが、緩衝地帯の取り扱いについても、十分な配慮が求められる。

「同条約履行のための作業指針」に定める「緩衝地帯」とは、国内法によって保護された規制を確認するためのものであり、国内法に加えて何らかの制限を加えるものではない。したがって、国内法による制限が行使されるだけであると考える。「同条約履行のための作業指針」では、緩衝地帯において許可される土地利用方法の詳細について関心を持っており、世界遺産条約に定められたモニタリングを通じて、また締結国の報告を通じて、その土地利用に加えられた変更について見守っている。

ただし希望的意見として、この土地利用の変更については、できるだけ軽微に抑えて欲しいと考える。遺産本体への影響を避けるために、仮に地下案ではなく地上案を選んだ場合、道路建設自体は土地利用上の変更の比較的小さなものである。景観への影響は、平城宮跡周辺の景観が文化的景観として世界遺産に登録されているわけではないために、世界遺産条約との関連では問題にはならないが、慎重に検討されるべきものであると考える。

### 3．世界遺産と社会資本整備との共存についての見解

この緩衝地帯における土地利用については、世界各地で頻繁に市民による議論が起きている。特に、人口が密集した市街地に位置することの多い文化遺産については、社会資本整備に際して、保護・保存・整備の方向といかに調整するかが大きな問題となる。現在も「ウィーン歴史地区」(中心市街地、2001年登録)では、隣接地での高層ビル建築計画が、世界の耳目を集めており、昨年にはユネスコ世界遺産センター所長が現地に招かれ、公開シンポジウムに参加した。日本国内でも、「古都京都の文化財」(1994年登録)に含まれる慈照寺(銀閣寺)、平等院の周辺の開発行為について、市民団体による運動があり、これら国内の議論については、日本イコモス国内委員会としても、それぞれに関係者から情報収集を行っている。

これらの開発行為については、その遺産を所有する締約国及び、関係地方公共団体が、必要な法的措置、都市計画決定権限などを行行使するものであり、各国それぞれに文化遺産と社会資本整備のあり方については、文化財保護、都市・地域計画関連法制度を独自に発達させており、その高度に整備された法制度を根拠に、世界遺産登録も行われている。登録された世界遺産をめぐる問題については、その緩衝地帯の土地利用を含め、世界遺産条約の精神に沿った整備がなされるものと理解している。

残念なことに、発展途上国や旧社会主義国の一部では、これらの決定に関して、必ずしも民主的ではない方法がとられる場合があるのも事実である。また民主的ではあっても、国民・市民の十分な理解が得られないために、効果的な保護・保存・整備のための措置がとられないと考えられる場合もある。当該遺産に関わる多くの市民の理解が進むことを願っており、ユネスコもイコモスもそのための努力を続けている。

考古学遺産の周辺で道路の建設行為が議論された事例は多い。世界遺産に関連しても、英国の「ストーンヘンジとエーヴベリーと関連する遺跡群」(1986年登録)、イランの「イスファハンのイマーム広場」(1979年)などである。遺産本体と緩衝地帯では当然扱いが異なるが、そのルート選定に当たっては慎重な検討がなされている。この他に、ヨーロッパを中心にこれまで長年に渡って、各地で様々な議論が行われてきた。都市部では、地上の高架道路を地下ルートに変更することが現在一般的であるが、考古学遺跡の場合、遺跡本体からは言うまでもなく、その周辺からも十分離してルートを設定することが望ましいことは言うまでもない。

一方、遺産の保護・保存と社会資本整備に関する議論は、近年若干変化していると考えられる。これまでは、どちらかという緊急避難的に、遺産の保護が最優先される傾向にあったものが、公益に関する議論を十分に尽くす過程で、活きた文化遺産、国民に愛される文

化遺産のあり方を求めつつ、それぞれの地域独自の判断による優れた共存策が導かれていると思う。遺産の保護に限らず、社会資本整備も多くの国民・市民の生活、経済活動に密着に関わるものであることは言うまでもない。文化遺産の保護に関する強い行政権限が見直され、遺産保護もまた社会資本整備も、民主的な議論の対象となり、開かれた自由な議論の末に、その共存が模索されている。遺産の保護の必要性の理解は世界各地で進んでいる。一方で、その保護に生ずる不利益が公平に分担されるための配慮も、都市地域計画行政的手法を中心に整備されている。今回の、大和北道路の検討作業は、この意味で一連の世界的な流れに沿ったものであり、多くの関係者を対象にヒアリングが行われていることに注目している。これら多様な関係者が議論に加わることで、文化遺産への理解が進み、文化遺産保護と社会資本整備の共存に関する知見が発達するものと考えている。

#### 4．世界遺産の中で「古都奈良の文化財」として、特に認識していただきたいこと

すでにご存知のことではあろうが、世界文化遺産は、一つ一つがその強固な個性によって、価値を認められたものである。「古都奈良の文化財」については、「世界遺産条約の履行のための作業指針」に示された価値基準のうち、まず「芸術や技術の発展をもたらした重要な文化交流を示すもの」として、中国や朝鮮との交流によって日本の文化が大きく発展した点が強調されている。次に、「ある文化や文明の極めて貴重な証拠」として、古代の日本の首都に開花した文化を伝えるきわめて貴重な証拠である点が、さらに「人類の歴史の上で重要な時代を物語る優れた実例」として、日本の国家や文化の基礎が整った重要な時代である奈良時代の様子を伝えている点が述べられている。最後に「普遍的な意義のある事柄と密接な関連があるもの」として、神道や仏教など日本人の信仰と密接な関係があり、年中行事などを通じて市民の暮らしの中に生き続けている点が上げられている。

「古都奈良の文化財」に含まれる8つの資産の内、「平城宮跡」については、特にその埋蔵文化財が重要であることは述べたが、上記4点の特定の1点ではなく、すべての点においてその固有の価値を示すものであることが認識される必要があると考える。東アジアに残された古代の都の中でも、その保存状態についても、固有の価値が高く評価される「平城宮跡」を、文化交流の観点からも、また市民の暮らしの中に行き続ける点からも、評価されるべきものであると考える。平城宮跡の広大な遺跡は、奈良市民の日常の中に位置づけられており、この遺産をいかに時代に伝えるかは、奈良市民に課せられた重要な責務であると思う。その価値は、広く世界人類に理解されやすいように、整備される必要があるだろう。

また、「古都奈良の文化財」は隣接する「法隆寺地域の仏教建築物」とあわせ、広大な大和盆地にまたがる特異な文化的特質を形成する遺産群である。しかし、この地域がその文化遺産のもつ価値にふさわしい美しさを備えた地域であるとは言いがたい現状にあると考えている。それは、道路交通問題だけではなく、様々な土地利用に関する問題を含んでいる。今後、「古都奈良の文化財」について検討作業が進む中で、交通問題、環境問題など多くの課題を検討しつつ、現代の市民生活がこの地域固有の美しさと調和するべく、大和盆地全体の優れた地域計画が策定されることを願っている。

## 5 . 世界遺産を通じた国際交流について

最後に、世界遺産条約の中心的な課題が、単に遺産の保護だけではない点について言及したい。遺産条約の目的には、すでに述べたように紛争や自然災害により失われる世界人類共有の遺産に対する国際協力の促進が含まれている。その保護・保存のための十分な手立てを持たない多くの発展途上国に対する国際社会の責務を訴えている。そして、世界人類共有の遺産を通じて、諸国民・諸民族間の相互理解が促進され、平和の実現に寄与することが述べられている。そのために、特に世界文化遺産を訪ねる観光行動の推進が奨励されることはいうまでもない。しかし、一方で過度な観光開発が文化遺産を損なう事例が多いために、ICOMOSでは文化観光国際専門分科委員会を設け、これまで二度にわたり「文化観光憲章」を策定してきた。

この憲章では、適度な観光行動と遺産保護・保存の必要性をいかに調和させるかについて述べている。マストツーリズムを「文化的観光」行動に発展させ、その遺産を訪れる人々が、その遺産の理解だけでなく、保護・保存行動にも加わることを推奨し、体験学習の機会を提供するなど、具体的な手法などを提案している。

その中で、今回の議論に関わる点は、観光交通と遺産保護の問題である。自動車交通の発達先進国だけでなく、むしろ鉄道など公共交通を含む社会資本整備の遅れた発展途上国でより深刻な影響を与えている。自動車交通なしに、文化遺産への観光行動が行えない場合は実に多い。その際に、総合的な交通施策による自動車交通制御の手法が発達している。パーク・アンド・ライドなど様々な手法がすでに実施されている。

我が国でも、奈良はいち早くこのパーク・アンド・ライドを試行した地として知られている。その後、世界遺産では「白川郷・五箇山の合掌造り集落」や「古都京都の文化財」の一部で実験が進んでいる。奈良市では、この実験を「サンガ車座」というNPOが主体となり、国土交通省の事業として実施されたことが知られており、官民のパートナーシップによる優れた事例として理解され、世界的にも注目されている。

今後、これらの実験とともに、総合的な道路・交通施策が展開し、メリハリのある交通体系が整備されることが必要であることはいうまでもない。その際に、より多くの市民の参加と理解が不可欠であり、単なる議論ではなく、実験的な取り組みにより、観光行動と遺産保護・保存の必要性をいかに調和させるかという課題に対する回答が得られることを期待している。