

課題研究 No. H29-2

研究テーマ	水中文化遺産の保護等に関する法制度及び技術的検討
研究目的	<p>ユネスコによれば、少なくとも世界の海洋には 300 万隻以上の沈没船が沈んでいるという。しかし、これらの取り扱いについて、国連海洋法条約（以下、UNCLOS）は十分な規定を置いていない。そこで、2001 年 11 月のユネスコ総会では、「水中文化遺産の保護に関する条約」（以下、ユネスコ条約）が採択された（賛成 88 カ国、反対 4 カ国、棄権 14 カ国）。他方、同条約本体と同じ法的拘束力を持つ附属書規則については、条約採択時に棄権国も賛同しており、非締約国や既に同様の法令をもつ国も、かかる規則を進んで適用すると表明していた。ユネスコ条約の趣旨及び目的は、領海にあっては沿岸国が、その外側にあっては沿岸国である調整国が中心となって水中文化遺産の取り扱いを協議し、水中文化遺産の保護及び保全を図ることである。調整国制度とは、領海外の水中文化遺産の取り扱いに対し、締約国たる沿岸国が、水中文化遺産を対象とする活動に対して制裁措置や押収等（17、18 条）等の管轄権を持つ一方、検証可能な連関（verifiable link）を表明した締約国と協議をした上で「締約全体を代表して」水中文化遺産の保護を実現する法的試みである。ユネスコ条約に日本が署名も批准もしない最大の要因は、この領海外の水中文化遺産に対する管轄権の担い手が明確でないからである。そこには、所管官庁（又は共管）、予算の獲得、調査船の所有又は民間船の用船、専門家の育成、装備又は水中考古学の技法の習得など、直面する課題が山積している。これらは行政横断的な対応によってしかなしえないものである。</p> <p>本研究は、このような現状に鑑み、法整備の問題及び技術的な問題に焦点を絞って進める。第一に、法整備の問題としては、2017 年 10 月公表の『水中遺跡保護の在り方について』（報告）（以下、『報告』）に従い、日本がいかにして水中遺跡保護行政を実施しようとしているのかについて、主に法的な観点から提言を行うことを目的とする。第二に、技術的な問題としては、水中考古学の実践という問題が喫緊の課題となっている。最新の考古学の技法や人的資源の育成、及び財政的支援の具体的な内容を検討する。</p>

研究期間	2017年10月～2019年9月
ファシリテータ	中田 達也（東京海洋大学）
共同研究者名 （所属名）	青木望美 一般社団法人 海洋産業研究会（研究員） 石原 渉 特定非営利活動法人アジア水中考古学研究所事務局長 岩淵聡文 東京海洋大学大学院教授 小野林太郎 国立民族学博物館人類文明誌研究部（准教授） 高橋悦子 土木学会 選奨土木遺産選考委員会幹事 永田悠記 富士宮市教育委員会埋蔵文化財センター 林田憲三 特定非営利活動法人 アジア水中考古学研究所理事長 林原利明 特定非営利活動法人 アジア水中考古学研究所理事 吉崎 伸 特定非営利活動法人 水中考古学研究所理事長
WG，委員会等 会議開催年月日	第1回 平成29年11月3日 東京海洋大学品川キャンパス8号館208 第2回 平成30年1月27日 東京海洋大学品川キャンパス8号館208 第3回 平成30年3月3日 東京海洋大学品川キャンパス8号館208 第4回 平成30年5月19日 東京海洋大学品川キャンパス8号館208 第5回 平成30年9月29日 東京海洋大学品川キャンパス8号館208 第6回 平成31年2月11日 東京海洋大学品川キャンパス5号館209 第7回 平成31年4月13日 東京海洋大学品川キャンパス5号館209 第8回 令和元年7月30日 東京海洋大学品川キャンパス5号館209 第9回 令和元年7月30日 東京海洋大学品川キャンパス8号館708

研究成果概要

(1) 高橋悦子「埋蔵文化財包蔵地としての東京湾海堡をめぐる問題」(日本海洋政策学会誌第9号に研究ノートとして掲載)

首都東京を外国の軍艦から護る目的で明治期から大正期にかけて東京湾口に建設された3つの海堡(第一海堡、第二海堡及び第三海堡、総称して東京湾海堡)は、建設目的や歴史的意義は同一であるにもかかわらず、文化財としてはそれぞれ異なる状況にある。

第一海堡と第二海堡は埋蔵文化財包蔵地だが、島も島内の遺構も文化財指定されていない。とくに、第二海堡は政府の開発により島内の遺構が大きく破壊されている。他方、第三海堡は埋蔵文化財包蔵地ではないが、陸上に移設した一部の遺構が県の重要文化財や日本遺跡に指定された。本来であれば、第一海堡と第二海堡に残る遺構も地方の重要文化財に指定されるべきであった。喫緊の課題は、第一海堡の護岸崩壊を食い止めることである。この点、VR(Virtual Reality)や水中ロボットによる水中文化遺産の調査など、最新技術施策とのマッチングが有効活動される必要がある。

また、第三海堡の基礎部分は現在も東京湾に原位置保存の状態で存在している。このことに鑑みれば、「周知の埋蔵文化財包蔵地」に指定されるべきである。こうした東京湾海堡のそれぞれの現状を鑑みると、水中文化遺産の保護には、地元自治体の文化財行政と他省庁との連携が不可欠と考えられる。

(2) 公開シンポジウム「水中文化遺産へのアプローチ」(令和元年(2019年)7月6日開催)

台湾海洋大学の邱文彦先生と東京大学の杉山浩平先生を基調講演者に招き、その講演及び課題研究メンバー4名による研究成果発表が行われた。当日は100名以上の聴衆を得て、講演・成果発表後は活発な質疑応答が行われた。

(3) 課題研究全体の研究成果及び個別課題研究成果

ユネスコ条約は、本質的には領海外の制度的枠組みを提供する。しかし、日本は、2017年の『報告』で、文化財保護法の適用を領海までと再確認した。そのため、水中文化遺産に関わる国内法(文化財保護法)を領海までしか適用しないのならば、ユネスコ条約への加盟は視野には入らないではないかという批判が出ている。この批判に対し、日本の水中遺跡について従前に累積されてきた行政があるが、それを対外的に伝えていく必要がある。課題研究では、『報告』で示された内容につき、実際にいかなる水中遺跡保護行政が行われているかを検証し、その内容に基づき、将来的にユネスコ条約を批准することを踏まえ、具体的かつ実施可能な政策を提言することを試みる。

ユネスコ条約は、2020年3月現在、63カ国の締約国を擁し、管轄

権拡張の観点から強く反対した英国も批准に向けた議論が交わされている。豪州やオランダも批准に向けて動いている。他方、アジアでは、ユネスコ条約非締約国であっても、台湾の「水下文化資産保存法」（2015年）及び中国の「水下文物保護条例」（1989年）など、国内法制度を備えている国がある。この国際的動向は、国家主権の最大の発現形態である刑事管轄権を導入したユネスコ条約に対し、特にその附属書の内容を国内に取り入れる国が増えつつあることに鑑みれば、水中文化遺産の保護が国際社会の高度な保護法益として高まりつつあるということができる。

この点、日本の水中遺跡に対する取り組みの歴史は1908年まで遡るが、これに「法的に」取り込んだのは、1954年改正以降の文化財保護法である。陸上の埋蔵文化財行政は、高度経済成長に伴い発展したが、海洋においては1975年が初の海洋における埋蔵文化財包蔵地の登録であった。こうして、水中遺跡の調査実績が稀有な背景には、陸上の埋蔵文化財保護行政の手法が、水中という技術的及び経済的な制約から、海洋での援用が困難なことがあげられる。また、この行政について人的資源を育成できないこと、及びそのための予算を獲得できないことも水中文化遺産の保護及び保全の停滞につながっている。そうしたなか、元寇遺跡の調査が1980年から科研費等によって地道に継続されたことが、2013年の国史跡の指定につながったことの意義は大きい。この指定が2,000万円の予算獲得につながり、水中遺跡調査検討委員会の立ち上げにつながった。もっとも、日本の水中遺跡保護行政は、行政担当者の裁量に委ねられる部分が圧倒的に大きい。また、自治体ごとに独自の行政体制となっているため、長崎県、滋賀県および沖縄県を除き、水中遺跡にはほとんど関心がもたれていない。今後の水中遺跡保護行政を多くの自治体に浸透させるには、元寇遺跡の事例だけでは十分ではない。まずは、海洋に限らず水中に散在する陶器の欠片でも行政担当者が関心を持つことが求められるが、これは文化庁「てびき」作成の過程で行政担当者に対し啓蒙していくしかない。

保護・活用の視点から成果がみられるのは、関心が高い沖縄県であり、行政担当者を巻き込み多くの市民に水中遺跡の公開を可能にしている。この取り組みは「連携」をキーワードにしており、自治体ごとの閉じた行政ではなく、1つの自治体の成果を隣接する自治体に、そしてそれをより大きな地域に拡げていくことが肝要である。それは、水中遺跡調査が他に関連してくる複数の法律とも相互に調整しなければならぬと自治体間で共有する意識につながる契機ともなる。

自治体との関連で、米国の法制度から得られる示唆として、適用法の選定に統一性がみられずとも、ASAのガイドラインを州独自の解釈によって柔軟に運用できる事例がある。また、州には諮問委員会の設置や資金調達の方法等が明示されている。これらのことから得ら

れる示唆は、日本においても早急にガイドラインを設定し、その実施を国から自治体に積極的に働きかけていくことである。その参照基準として、ユネスコ条約の附属書規則を水中考古学の行動準則として附則等に明記し、ユネスコが2013年に発行した『水中文化遺産を対象とする活動のためのてびき』（以下、マニュアル）は、文化庁が現在作成中の「てびき」にもその内容が導入されていくことが望ましい。なぜなら、ユネスコの「マニュアル」は、ユネスコ条約の附属書の具体的な技法であり、これに対しては、反対する国が存在しなかったこともあって、ユネスコ条約を見据えるのに重要な契機を提供するからである。実際、『報告』では水中遺跡につき「水難救護法」（結果的に商業利用を許容する内容）の適用をしないと確認したことから、ユネスコ条約及び附属書の内容に合致した方向性をとったことが分かる。

最後に、世界の潮流からすれば、水中文化遺産の取り扱いについて日本は、水中遺跡保護行政の端緒に就いたばかりである。陸上で培ってきた考古学の手法を応用し、国から予算を獲得できれば、事態は動き出す。自治体に水中遺跡保護行政を委ねる制度は、地域にとって独自の水中遺跡を、その物語性ととも地域住民に伝えて初めて、次世代への継承となりうる。その中で、徐々に国民の間に、水中遺跡への関心を高めることが可能となるであろうし、それに応じて行政担当者も新たな水中遺跡の発見へと注意を向けるだろう。

その過程で、日本はUNCLOS303条2項を援用し、接続水域まで「文化財保護法」を適用できるとともに、かかる規定をユネスコ条約の附属書を遵守することを条件に立法管轄権も行使できる。いまやUNCLOS303条2項を継承したユネスコ条約8条は、UNCLOSの発効後に積み重ねられた（水中文化遺産に関する実効性ある行政を実施している点で重大な利害関係国を含む）国家実行によって国際慣習法となったと考えることができる（Aznar）。この規定を援用し、接続水域まで「文化財保護法」及び関連規定を適用、執行することは、対外的にも日本が将来にユネスコ条約の締約国となることを期待させる行動として国際社会から認識されることになるだろう。

他方、全国の自治体で周知される埋蔵文化財包蔵地が、相互に積極性を生み、来たるべき調整国として活動する素地を形成していくことが期待される。そのためにも、第2期、第3期海洋基本計画に明記された「水中遺跡」の保存及び活用には相応の予算が不可欠であることを強く国が認識すべきである。国内に博物館や専門の研究者を備えなければ、ユネスコ条約の締約国となっても条約制度の実施は叶わないからである。

<p>セミナー、年次大会 等 成果発表実績（予定）</p>	<p>(1) 中田達也 『『水中文化遺産保護条約』と埋蔵文化財保護行政について』（日本海洋政策学会第10回年次大会発表、平成30年12月7日）於:笹川平和財団ビル11階国際会議場</p> <p>(2) 公開シンポジウム「水中文化遺産へのアプローチ」（令和元年7月6日）於:東京海洋大学品川キャンパス楽水会館1階大会議室</p> <p>(3) 林原利明 「考古学からみた水中文化遺産とその保護行政」（日本海洋政策学会第11回年次大会発表、令和元年12月6日）於:笹川平和財団ビル11階国際会議場</p>
<p>研究補助費用 (学会記入)</p>	<p>435,440 円</p>
<p>購入書籍等 (保管者名)</p>	<p>なし</p>
<p>備 考</p>	

(注) この要約を学会ホームページ等で公開致します。  
 別途作成頂く成果報告書は、添付の書式を活用下さい。  
 引用、転載等に関しては出典を明記ください。