

ユネスコ「世界の記憶」をめぐる制度改革に関する一考察

— 改革は「脱政治化」をもたらすか？

中 岡 大 記

A Consideration on the Reform of UNESCO “Memory of the World” Programme: The Reform Will Lead to “De-politicization” of the Programme?

Daiki NAKAOKA

目 次

はじめに

1. 「世界の記憶」プログラムについて

- (1) 「世界の記憶」プログラムの目的
- (2) 「世界の記憶」プログラムの事業戦略
- (3) 「世界の記憶」プログラムの登録制度

2. 「世界の記憶」プログラムの制度改革

- (1) 制度改革の経緯（2015年10月～2019年10月）
- (2) OEWGの最終報告書から見る制度改革の論点

3. 「脱政治化」概念による「世界の記憶」プログラム分析

- (1) 分析枠組みとしての「脱政治化」——「政治化」vs「政治化」をどう調停するか？
- (2) 登録プロセスの改革は「脱政治化」をもたらすか？
- (3) 「世界の記憶」プログラムの目的再考——「非常に重要な遺産」とは何か？
- (4) 国際機構の限界と代替的機能の可能性

おわりに

はじめに

行政機関によって供給される政策は、常に公共的な——ただし、何が公共的かという難題はいったん脇に置くとして——目的に対して、適切な手段が選択されねばならない。また、政策の制度設計を行う際には、当該行政機関が策定しているであろうビジョンに基づき、政策評価で用いられるような指標、すなわち、インパクト、アウトカム、費用対効果などの基準を考慮に入れることが基本的には求められる。加えて、あらゆる政策形成は、所与の条件としての政治性をもまた考慮に入れなければならない。

国際機構は、それぞれが有する使命（mandate）の達成を、国際公務員を擁する事務局を中心として追求せねばならないが、国際政治の煽りをもろに受ける組織でもあり、政治性に翻弄されやすい。

国際機構にとって最も避けなければならないことは、政治的な問題によって、本来遂行すべき必要とされる政策が延期や中止、既に始まっているものに関しては一時停止や終了、といった事態に陥ることであろう。ある政策がどれだけ優れたものであったとしても、実行に移されなければ何の意味も持たない、いやそれどころか、政策形成に費やされた資源は純粋に損失としてさえ計上され得るだろう。より良い政策効果のため、いや、そもそも資源の損失を防ぐためにも、政策にまつわる政治性をマネジメントないしコントロールすることは、政策の誕生から終了までの各々のフェーズに携わる者にとっての極めて重要な能力のひとつであると言って良い。

実際に、国際機構で、政治的対立によって政策の一時停止という事態に追い込まれたのが、ユネスコの「世界の記憶」プログラムである¹⁾。

2015年、「世界の記憶」リストに、中国が申請していた「南京大虐殺の記録（Documents of Nanjing Massacre）」の登録が認められた。また、2017年の登録に向けて、日中韓など8カ国の14団体によって「慰安婦に関する資料」が、同じく「世界の記憶」リストに申請された²⁾。日本政府は、2度にわたりユネスコへの分担金支払いを一時停止しており、これらの「世界の記憶」リスト登録・申請に起因するものと見られている³⁾。これらの分担金は、結局、後に支払われたものの⁴⁾、2015年以降のリスト登録事業は一時中断を余儀なくされ、プログラムの制度改革の議論が行われることとなった。すなわち、この「世界の記憶」プログラムは、日中韓の国際政治上の対立がプログラム内に持ち込まれたことによって、政策の一時停止を余儀なくされた事例であると言えるのである。

本稿では、2015年来取り組まれている制度改革を、デイヴィッド・ミトラニー（David Mitrany）の機能的アプローチ及び、それを基礎として筆者が定式化した「脱政治化」概念によって分析することで、「世界の記憶」プログラムが政治に翻弄されずにその目的を成功裏に達成するためにはどのような制度が望ましいといえるのか、ということを検討するものである。この制度改革自体は、2019年10月時点においても未だ結論は出ていないが、制度改革の方向性及び対立する論点などは明らか

になっており、制度改革の全体像を理論的に評価することは可能である。

これを論じるために、本稿では、まず「世界の記憶」プログラムの目的、事業戦略、登録制度を確認する。続いて、2015年10月から2019年10月まで行われてきた制度改革のプロセスに焦点を当て、加盟国間で、どのような点において合意に至っており、逆に対立しているのか、その論点を整理する。そして最後に、国際機構を対象とした「脱政治化」という分析枠組みを用いて当該改革の是非を理論的に考察するとともに、その限界を指摘し、それを乗り越えるための示唆に言及しつつ、本小論を閉じたい。

1. 「世界の記憶」プログラムについて

(1) 「世界の記憶」プログラムの目的

「世界の記憶」プログラムは、スペイン人のフェデリコ・マヨール（Federico Mayor）事務局長在任時の1992年に開始された⁵⁾。

このプログラムを規定する「一般指針（General Guidelines）」が1995年に定められた。これに基づき、1997年に最初の登録がなされて以降、2年ごとに登録が行われてきた。その後、2002年に「一般指針」の改訂が行われ、2019年12月現在、再び「見直し」が進められている。以下では、まず、1995年と2002年の「一般指針」から、「世界の記憶」プログラムの趣旨を見ていく⁶⁾。

1995年の一般指針では、プログラムの背景、いわば問題意識として、次のことが述べられている。

世界の記憶プログラムのきっかけは、世界の様々な場所で記録遺産（documentary heritage）の保全とアクセスが危険な状態にあるという意識が高まっていることに由来する。戦争や社会的大混乱、そして保全・拡散活動を遂行するのに必要な資源が深刻に欠如していることは、何世紀にもわたって存在してきた諸問題の一因となってきた。世界規模での重要な収集物は様々な運命に苦しんできた。略奪や散失、違法取引、破壊、不十分な保管や保全、財政の逼迫が、記録遺産を危険にさらしてきた。多くの記録遺産が永久に消滅した一方で、以前には破壊されてきたと考えられていたその他の記録遺産の存在が、近年明るみになってきている（UNESCO 1995：p3）。

これを受けて、プログラムの目的が4つ挙げられており、これらは互いに補完的で、同等の重要性を持つとされる。

- (a) **目的1－保全**：世界的な重要性を持つ記録遺産の最も適切な手段による保全を確保し、国家的、地域的重要性を持つ記録遺産の保全を促進すること。

- (b) **目的 2 – アクセス**：当該遺産が物理的に位置している国家内外の、幅広い様々なオーディエンスがこの遺産にアクセスできるようにし、アクセスの公平性を促進すること。
- (c) **目的 3 – 派生製品の拡散**：この記録遺産に基づいた製品を発展させ、幅広い拡散を可能にすること。
- (d) **目的 4 – 認知**：世界のあらゆる国における記録遺産、とりわけ、世界的な観点から重要である当該遺産の側面に関する意識を高めること（太字は原文ママ）（同上：p 5）。

2002 年の改訂では、「世界の記憶」プログラムの背景として、1995 年版とほぼ同一の文言が繰り返して表現されており、当時の趣旨が引き継がれている（UNESCO 2002：p 3）。目的は 4 つから 3 つになっているが、これに関しても、ほとんど同一内容である。

- (a) **最も適切な技術による世界の記録遺産の保全を促進すること。**
- (b) **記録遺産への普遍的なアクセスを支援すること。**
- (c) **記録遺産の存在と重要性の意識を世界規模で高めること（太字は原文ママ）（同上：p 3）。**

では、このような目的に対して、「世界の記憶」プログラムは、どのようにそれを達成しようとしているのか、どのような事業戦略を打ち出してきたのか。

(2) 「世界の記憶」プログラムの事業戦略

2002 年の一般指針では、5 つの主要戦略が明記されている。本節では、その 5 つの戦略を紹介することで、「世界の記憶」プログラムにおいてユネスコが実際に行っていることは何か、その輪郭を描く。

戦略 1 は、記録遺産の認定である。「世界的に重要な記録遺産を認定し、ユネスコ『世界の記憶』リストに記載する。申請の時点で記録遺産が十分に保護されているかどうかは重要な問題ではなく、世界的重要性を持つかが肝心である」（UNESCO 2002：p 10）とされる。

戦略 2 は、啓発であり、「当事業は、記録遺産の重要性と、その保護とアクセス提供の必要性について世界的な認識を高めるよう努力する。……（中略）……手段としては、教育、マーケティング・広報、保存技術に関する情報の頒布、ならびに NGO（非政府組織）との関係の発展が含まれる」（同上：p 11）。

戦略 3 は、保存である。「記録遺産の保存を世界的に高めることを奨励するために、既に『世界の記憶』リストに登録されている遺産に関連する保存プロジェクトを促進し、可能な場合はユネスコが直接支援するか、または外部スポンサーにつなげる。しかし同時に、記録遺産がリストに登録されて

も、プロジェクト資金を受ける権利が得られたり示唆されたりするわけではなく、利用可能な資源ニーズが足りない場合もある。最善の結果は、登録によって得られた承認を後ろ盾に、保管機関自身による交渉によって得られる資金提供である」(傍点は原文ではイタリック)(同上：p 11)。

戦略4は、アクセスであり、「保管施設は、自らの管理下にある記録遺産に対するアクセスを……(中略)……増やすことが推奨される。……(中略)……一般的な認識の向上に従い、国内的にも地域的にも、また中央においても推進力が生まれる」(同上：p 11)。

戦略5は、組織体制、地位、関係である。これは、「世界の記憶」プログラムを支える団体の関係が、登録リストの認知度の向上と共により活発になっていくだろう、というものである(同上：p 11)。

以上のユネスコの戦略を要約すれば、「世界の記憶」プログラムは、①世界的重要性をもつ記録遺産のリストを作成することで、②それらリストに登録された重要性を社会に知らしめ、③ユネスコ「世界の記憶」プログラム登録という権威を後ろ盾に保存のための資金調達を推奨し、④リストへの登録が、アクセスの重要性を促し、⑤これを多様な団体からなる「世界の記憶」コミュニティによって促進していく、というものである。

後ほど触れる論点を先取りして言えば、この戦略の中で、ユネスコが実際に行うことは、①せいぜい②であり、③④に関しては、ユネスコが何らかの事業として関与する可能性が無くはないものの、ほぼ当事者の自助努力と言って良い。この自助努力を容易ならしめるために、ユネスコというシンボルを提供するというのが、この事業の姿である。

では、そのリストへの登録はどのような手続きによって行われるのか、次にその制度について紹介する。

(3) 「世界の記憶」プログラムの登録制度

ここでも2002年の一般指針に基づいて、国際リストの登録制度を紹介する⁷⁾。はじめに、申請から登録までの流れを、次に、登録審査の基準について、説明する。

申請に関しては、どのような個人、NGO、政府でも可能である⁸⁾。ただし、原則として、単独申請は2年ごとに1国につき2件のみとなっている(UNESCO 2002：pp 23-24)。

この申請書が、「世界の記憶」事務局⁹⁾に送付される。事務局が行うのは、あくまで申請処理手続きであって、申請者の窓口となり、不足ない申請書の完成を助け、受理することである。

次にその申請書は、RSC (Register Sub-Committee, 登録小委員会)へと送付される。ここで、一般指針に定められた具体的な審査項目に照らした審査が行われる。「各申請書の徹底的な調査を担当し、その後、申請案件をリストに追加すべきか却下すべきかについての勧告書をIAC¹⁰⁾に提出する」(UNESCO 2002：p27)。例えば、2015年10月に開催されたIAC定例会議(ordinary session)に向け

ては、RSCが2013年5月から2015年9月まで活動を行っている。オランダ人議長含む9名がRSCメンバーに名を連ね、88の案件を審査した（UNESCO 2015：p 5）。

そして、2年に1度の登録のための会議（定例会議）で、事務局長によって選任された14名の専門家集団であるIACによって、この勧告書が諮られる¹¹⁾。「IACの定例会議の報告書には、その決定および各申請書の受理または却下の根拠、ならびにIACが追記を望むその他のコメントが記載される」（UNESCO 2002：p 27）。

最後に、この報告書が事務局長に送付され、事務局長がIACの勧告を追認することで、リストへの登録が決定する（同上：p 20）。

それでは、RSCやIACによる審査はどのような基準によって行われるのか。大きく分けて、2つの基準がある。

第1に、真正性（authenticity）であり（同上：p 21）、これは登録しようとする記録遺産が本物であるかどうかの確認である。

第2に、世界的重要性（world significance）である。ただし、大前提として、世界的重要性を判断する評価は、絶対的なものではなく、相対的なものであるとされる（同上）。すなわち、「記録遺産がリストに登録されるために到達すべき決まった点というものはない。そのため、リスト登録の選考は、選考基準や本指針の全体的な趣旨に照らし、また既に登録されたか却下された他の案件との関連において、当該遺産候補自体の真価を評価した結果、決定が下される」（同上）とされる。

その上で、世界的重要性の有無は、まず、「唯一かつ代替不可能であること（unique and irreplaceable）」、すなわち、「一定期間にわたって、および（または）世界の特定文化圏内において多大な影響を及ぼした。……（中略）……プラスかマイナスかに関わらず、歴史の流れに多大な影響があった」（同上：pp 21-22）という基準が満たされなければならない。次に、時代（time）、場所（place）、人（people）、題材とテーマ（subject and theme）、形式とスタイル（form and style）の5つの基準のうち、1つ以上を満たす形で、世界的重要性が証明されなければならない（同上：p 22）。以上は、基準として満たされなければならない（must）事項であったが、最後に、「以下の事項についても考慮する（will be also taken into account）」とややトーンを落としつつ、希少性（rarity）、完全性（integrity）、脅威（threat）、管理計画（management plan）という4つの項目が挙げられている（同上：p 23）。

2015年に登録された「南京大虐殺の記録」も、以上の登録制度に即して登録が決定された。そして、2015年10月以降、とりわけ日本政府によってこの登録制度が問題視され始め、制度改革のプロセスが始まった。では、この制度改革はどのような経緯で2019年10月まで至り、どこにその論点があるのか、これを次章で確認する。

2. 「世界の記憶」プログラムの制度改革

(1) 制度改革の経緯（2015年10月～2019年10月）

2015年10月の第12回IAC定例会議では「南京大虐殺の記録」が登録されると同時に、IACが「世界の記憶」プログラムの「包括的見直し（comprehensive review）」を行うことが決定された。

直後の同年11月に、第38回ユネスコ総会が開催された。そこに出席した馳浩文部科学大臣（当時）の活動概要が次のように報告されている。「馳文部科学大臣より、ユネスコ記憶遺産への『南京事件』に関する資料の登録について、改めて、我が国として極めて遺憾である旨をボコバ事務局長に伝え、記憶遺産事業の改善を強く働き掛け、日本とユネスコが透明性の向上など制度改善の必要性について問題意識を共有するとともに、ユネスコ事務局が見直しに向けて検討に着手したことを確認した」¹²⁾（人名、下線原文ママ）。

第38回ユネスコ総会后、事務局と加盟国を交えたプログラムに関する本格的な議論が行われた最初の機会は、2016年4月に行われた第199回執行委員会であった。そこで提出された資料によれば、2015年10月にアブダビで開催された会議で、IACが「世界の記憶」プログラムのガバナンスと手続きを規定した2つの主要文書である「一般指針」と「登録の手引き（the Companion）」の包括的な見直しを行うことを決定したと記されており（UNESCO 2016a：p 1）、執行委員会の決定ではこれを「歓迎する」（下線原文ママ）（UNESCO 2016b：p 44）と述べられている。ここから本格的な見直しが始まった。

IACによる「見直し」の中間報告が2017年4月から5月にかけて開催された第201回執行委員会で提出された。ここでは、半年後の第202回執行委員会で最終報告を提出することが事務局長に要請された（UNESCO 2017a：p 9）。

2017年10月に行われた、ボコヴァ事務局長にとって最後の執行委員会となった第202回執行委員会では、予定通り、IACの最終報告書（202EX/15）が提出された。しかし、執行委員会では「委員会が、加盟国と相談しながら、MoWプログラムの見直しを引き続き行うことを要請する」（UNESCO 2017b：p 20）と決定され、次期事務局長に持ち越されることとなった。「『加盟国参加の仕組みが不十分』などの意見が相次ぎ、再提出を迫られた」と報じられている¹³⁾。それとともに、「世界の記憶」プログラムの包括的見直しを行うための「行動計画（action plan）」を第204回執行委員会で提出することが事務局長に求められた（同上）。

この執行委員会の直後の2017年11月に、事務局長はボコヴァ氏から、フランスのオードレー・アズレ氏に交代した。アズレ事務局長は、就任直後の12月に河野太郎外相（当時）と会談した。アズレ事務局長は「『ユネスコの政治化を防ぐのが重要だ。正常化に向け協力したい』と語った。一部の国がユネスコを政治利用しているとの日本の批判に理解を示した」¹⁴⁾と報じられており、アズレ事務

局長も組織の「脱政治化」には意欲を覗かせていた。

アズレ事務局長にとってプログラムに関する加盟国を交えた最初の本格的な議論が行われたのは、2018年4月の第204回執行委員会であった。アズレ事務局長はそこで先述した「行動計画」を提出した。しかし、次の執行委員会で再検討する旨、そのために「世界の記憶」プログラムの再検討プロセスにおいて加盟国とさらなる相談を行うことが、決定された（UNESCO 2018a：p 13）。

そして、2018年10月に行われた第205回執行委員会では、「行動計画案」が審議された。そこでは、IACの役割や「一般指針」に関する見直しを行うために、Open-Ended Working Group（OEWG）が提案され、その後は、このOEWGを中心に制度改革の議論を進めることとなった（UNESCO 2018b：p 12）。

2018年12月7日、2019年1月22日、同30日の3回にかけて、OEWGの準備会議（preparatory meeting）が行われ、委任事項（TOR：Terms of Reference）のほか、2人の共同議長とユネスコの6つの地域グループ¹⁵⁾から各1名の副議長を選出することなどが決定された（UNESCO 2019a：p 1）。委任事項では、2019年4月に行われる執行委員会で中間報告を、同年9月に行われる執行委員会で最終総括報告書を提出するとともに、委任期間が終了する旨が記載された（UNESCO 2019b：p 6）。

その後、2019年2月14日の第1回OEWG会議（100加盟国参加）を皮切りに、同年3月5日（42加盟国）、3月25日（51加盟国）、4月23日（47加盟国）、6月7日（51加盟国）、6月27日（35加盟国）、9月10日（65加盟国）と、7回の会議が行われた（UNESCO 2019a：p 2）。

第3回OEWG会議後の2019年4月3日から17日にかけて開催された第206回執行委員会では、予定通り中間報告が提出され、また、次回の第207回執行委員会で最終総括報告書を提出するよう事務局長に求める決定がなされた（UNESCO 2019c：pp 19-20）。

しかし、その後のOEWG会議でも制度改革に関する具体的な結論が出ず、2019年9月（9日-23日）に行われた第207回執行委員会では次の決定がなされた。

2020年6月まで、「世界の記憶」プログラム OEWG と同様の委任事項と共同議長で、各選挙グループから6メンバーまでで構成される限られた参加者による作業部会（LPWG：limited-participant working group）を設立することを決定する。また、共同議長には、残された問題についての議論を迅速に処理するために必要な措置をとることを要請する（下線原文ママ）（UNESCO 2019d：p 16）。

LPWG は、「世界の記憶」プログラムの包括的見直しに関する作業部会での議論の成果に関する最終報告を、第210回執行委員会で提出することを要請する。また、事務局長には、当該作業部会を援助するための必要な支援を施すよう要請する（下線原文ママ）（同上）。

これまでの制度改革の経緯を振り返ると、少なくとも2度、結論が先送りされていることが分かる。第1に、ボコヴァ期にはIAC主導で「見直し」が進められてきたが、それが不十分であるとして退けられた。第2に、アズレ期に入り、OEWGによっても最終的な結論が得られなかった。とりわけ、「ユネスコ筋は『日韓が対立し続ける限り、協議は結論に至らないだろう。改革実施のめどがつかない』と懸念を強めている」¹⁶⁾と報じられているように、日韓の新たな制度に対する姿勢の違いが改革の進展を妨げているようである。それでは、どのような点において合意に至ることができなかったのか。

(2) OEWGの最終報告書から見る制度改革の論点

ここでは、2019年9月10日に行われたOEWG最後の会議の『共同議長による報告書』（以下、『報告書』）から、制度改革におけるどのような点がその合意を妨げてきたのか、これを確認する。

OEWGの議論は「全会一致（nothing gets agreed until everything is agreed）」の観点から執り行われてきた。新たに合意に至った国際リストの登録プロセスは以下の通りである。

まず、IACの専門家は、これまで同様、事務局長によって選任される（UNESCO 2019a：p3）。登録候補となる案件は誰でも申請が可能であるが、加盟国政府を通して行われなければならない（同上：p3）。こうして提出された申請書に不足が無いかの確認（completeness check）が「世界の記憶」事務局によって行われ、RSCがそれを認める（verify）と、デジタルオンライン・プラットフォーム¹⁷⁾に登録候補の申請書がアップロードされる（同上：p3）。ここまでで確認されていることは、登録する記録文書としてふさわしいかどうかではなく、受理可能性（admissibility）に関する審査、すなわち、形式的要件である。

これを経て、RSCおよびIACが、真正性や世界的重要性などについての審査を行う。これまでは、この後、事務局長に審査結果を勧告し、事務局長が登録の可否を決定していた。しかし、新しい制度では、IACは事務局長を通して政府間機関（Intergovernmental Body）に勧告し、それが登録の可否を判断することとなっている（同上：pp 3-4）。議論の末、この政府間機関はユネスコ執行委員会を指すこととなった（同上：p5）。なお、執行委員会では、異議申し立てのあった案件については取り扱わないだろうということが、会議にわたって強調された（同上：p5）。

ここで言う「異議申し立て」が「世界の記憶」プログラムの制度改革の最も重要な論点となる。日本は、「南京大虐殺」や「慰安婦問題」のように、政治的にセンシティブな案件が、一方の当事者（今回の場合で言えば日本）の関与なくして「世界の記憶」リストの登録に至るという、その登録プロセスを問題視してきた。従って、日本は、自身以外の個人や団体によって申請された案件に「待ったをかける」ような制度を、プログラムの改革において要請してきたのである。そのような異議申し立て制度に関する議論は、当然、OEWGにおいて行われてきた。実のところ、それを導入すること

自体は合意に至っている。しかし、具体的な制度設計の段階で、合意に至っていない。

OEWGでは、まず「異議申し立て」の性質を2つに区別している。第1に、受理可能性や、真正性などの登録審査に関する異議申し立てである（以下、技術的異議申し立て、と言及する）。これが生じた場合には、手続きを遡ってやり直すという措置が想定されている（同上：p6）。第2に、その他の理由による異議申し立てである（以下、非技術的異議申し立て）。これについては、「対話のプロセスに移行するだろう。……（中略）…… [しかし] この類の対話の期間、タイミング、範囲は、起こり得る結果についてもそうであるが、未だ加盟国にとっての行き詰まりの原因となっている」（同上：p6）。

では、どのような対話の方式が議論されてきたのか。『報告書』では、2つの対立する意見が記述されている。

1つ目の見解（以下、見解A）は、非技術的異議申し立てがなされた場合には、RSCやIACによる評価プロセスに移行するべきではない、というものである（同上：p3）。すなわち、対話が始まった場合は直ぐに当該案件を登録プロセスから外す（同上：pp3-4）。この対話は、対話を行う当事国同士で、無期限で行われる（同上：p4）。

2つ目の見解（以下、見解B）は、非技術的異議申し立てがなされた場合でも、RSCやIACによる評価は続けられるべきである、というものである（同上：p4）。なぜなら、登録候補に対する異議申し立ての有無に関わらず、また、その異議申し立てが技術的なものにせよ、非技術的なものにせよ、あらゆる登録候補は専門家集団によって平等に扱われるべきだからである（同上：p4）。そして対話は、期限を定め、必要な場合には調停も含め対話のプロセスを終わらせる義務を当事者に課すべきである（同上：p4）。

さらに『報告書』は、見解Aによる見解Bに対する反駁を紹介している。まず、無期限の対話については、複雑でセンシティブな問題もあるのだから、対話のプロセスがいつ終わるのかということは誰も知る由が無く、無意味で非生産的である（同上：p4）。調停に関しては、国家間の問題に、例えば事務局、RSC、IAC、執行委員会などが関与することによって、「政治化（politicization）」を招くだろう（同上：p4）、と述べている。

『報告書』は、この議論の対立のポイントは、ある加盟国が、ある加盟国の申請に対して事実上の「拒否権」を有するかどうかという点にあるとまとめている（同上：p4）。

そして最後に、2人の共同議長は、この制度改革によって特に影響を被る2つの加盟国との会合を行ったこと、しかし、両者の間には、特に次の3点において意見の相違が現れていることを報告している¹⁸⁾。

- ・どの段階でRSC/IACは登録候補の評価に着手するのか？ それは、受理可能性の承認（admis-

sibility verification) が完了し、登録候補が加盟国専用デジタルオンライン・プラットフォームにアップロードされたらすぐか？ 全ての異議申し立てのあった登録候補が特定され、その他のものから分離された後か？ 政府間機関がその承認／意思決定を行うときまで、プロセス全体を通して着手可能なのか？

- ・改訂中の一般指針で特定されているように、受理可能性に関するものと、登録のための基準と結びついたもの以外の理由で異議申し立てられた推薦候補のための対話の様式はいかにあるべきか？
- ・加盟国専用デジタルオンライン・プラットフォームにおいて、そのような異議申し立てのあった登録候補のステータスはどうか？ (同上：p 7)

このような根深い対立を前にして、『報告書』は、「全会一致」で議論を行うには限界があることを指摘しつつ、「各主張が全て平等に尊重されるよう扱われる理由はない。どの主張がより重要であるのか、共有する価値のある主張であるのかを評価することが重要である」と力強く述べ、LPWG の設立を執行委員会に勧告することを最後に報告した (同上：p 7)。

この議論自体は、2019 年 9 月に行われたものであるが、「南京大虐殺の記録」や「慰安婦に関する資料」が取り沙汰されるようになった 2015 年 10 月以降、「世界の記憶」の制度に関する見解が、日本政府だけでなく、論壇誌や学術論文などにおいても表明されてきた。次章では、これらの内容に適宜触れながら、「脱政治化」の観点からこの制度改革を分析する。

3. 「脱政治化」概念による「世界の記憶」プログラム分析

(1) 分析枠組みとしての「脱政治化」——「政治化」vs「政治化」をどう調停するか？

上記の 2 つの見解 A 及び B は、実のところ、異なった角度から互いが互いに、ユネスコを「政治化」していると非難している。

見解 A は、例えば「南京大虐殺」や「慰安婦」のような政治的問題をリストに登録しようとすることによって、プログラムを「政治化」しているというものである。すなわち、プログラムに政治的問題が持ち込まれる「政治化」である。

見解 B は、プログラムは専門家によって判断されるものであり、その基準が満たされていたとしても政治的理由によって当該案件が却下されることはプログラムの「政治化」である、との主張である。すなわち、専門性を侵食する「政治化」である。2002 年の「一般指針」を作成し、2015 年の登録決定時の RSC のメンバーでもあった Edmondson —— いわばこの問題における権威 —— もまた、倫理規定に IAC の専門家は国家などの代表ではなく個人資格で任務に当たることが記載されているこ

とを根拠として「彼らの役割を果たすことにおいて、彼らは政府や組織やその他の外部機関から指示を求めることも受けることもない。これは、日本がロビー活動によって強く要請しているアプローチと対照をなしている」(Edmondson 2019 : p 84) と批判的である。

では、『報告書』のごとく、「どの主張がより重要」なのか。その基準をどこに求めるのか。対立する見解の優先順位をいかにして設定するかという、規範的な議論を展開せねばならない。その手がかかりを与えてくれるのが、デイヴィッド・ミトラニーの機能的アプローチという考え方である¹⁹⁾。

機能とは、例えば教育、保健衛生、食糧などの各分野を意味する。ミトラニーの議論の要諦は、国際平和を達成するためには、国家による政治的対立を避け、機能的分野、すなわち、非政治的な領域における可能な範囲での協力が必要であり、その協力の形態は目的に応じたものであればどのようなものでも構わない、というものである。現代風に換言すれば、各国が協力可能な範囲でグローバル・イシューに取り組むというものである。ただし、ミトラニーにとって協力は義務ではない。自国にとって好ましくないと考えられるような協力は行わなくても良い。なぜなら、そのような強制は結果的に政治的対立を生み、平和への道のりから逸れてしまうためである。

このような議論に基づけば、国際機構事務局としては、可能な限り多くの国が政治的問題に左右されずに、国際機構内に留まり、協力して活動していくための努力を行わなければならない、ということになる。そこで筆者は「脱政治化」概念を、次のように提示した。

- ① (不必要な)「政治的マター」を組織内に加盟国によって持ち込ませない、あるいは事務局自ら持ち込まないこと
- ② 「政治的マター」を「行政的マター」に転換して処理すること
- ③ 「行政的マター」を「行政的マター」として適切に処理し、「政治的マター」への転換を許さないこと (中岡 2019)

次節以降では、この機能的アプローチの考え方と「脱政治化」概念を、— 以下では、「脱政治化」戦略とさえ言及することになるように — 規範性をもった分析枠組みとして、「世界の記憶」プログラムの制度改革の是非を論じる。

(2) 登録プロセスの改革は「脱政治化」をもたらすか？

「世界の記憶」プログラムの制度に関する日本政府による改革の要請が、「南京大虐殺」や「慰安婦」関連資料が申請された際に異議を申し立てる余地がなかった点に起因するものであったことから明らかなように、日本政府の主張は見解 A であると見てよい。

「脱政治化」の「① (不必要な)『政治的マター』を組織内に加盟国によって持ち込ませない、あ

るいは事務局自ら持ち込まないこと」という定式に基づけば、非技術的異議申し立て、すなわち「拒否権」は、「政治的マター」をユネスコ内に持ち込まないための制度として肯定されるものである。Nakano もまた、筆者とは異なる枠組みから分析を行い²⁰⁾、「世界の記憶」プログラムは、事務局長によって任命された専門家が審査を行うのみで、国家による多元主義的な交渉の場が欠如していることによって、加盟国のプログラムへの異議が直接ユネスコに向かったと述べた上で (Nakano 2018 : p 490)、現行の制度改革が必ずしも記録遺産の敗北ではないとの見解を示している (同上 : p 492)。

では、どのタイミングで非技術的異議申し立てがなされるべきなのか。少なくとも RSC や IAC による実質的な審査の前に行われる必要がある。まず、審査中の中止というのは、それまでに費やした資源が無駄になるという政策としての効率性の観点から避けられるべきである。審査が終わってしまったあとでは、IAC の執行委員会への勧告が「承認」であった場合、たとえ執行委員会による最終的な承認に至らなかったとしても、「専門家による実質的な承認」となり、これを後ろ盾にした政治的キャンペーンが想定され、政治化に繋がるのが懸念される。IAC の判断を公にしないという選択肢もあり得るだろうが、それでは、制度改革の焦点のひとつである透明性の確保に反することとなる²¹⁾。

従って、受理可能性の承認が終わり、RSC による審査候補が出揃った段階で、加盟国による非技術的異議申し立てが可能な一定期間を設け、異議申し立てが無かったものに関しては、その後の審査に進み、IAC の決定から執行委員会に送付される間に、技術的異議申し立てを受け付ける、という制度が妥当なものであると考えられる²²⁾。

逆に、見解 B、すなわち、場合によっては第三者を含め、期限を設け、対話を行うという制度の在り方は、「ユネスコ内に『政治的マター』を持ち込む」というに等しく、むしろ政治的対立を深めてしまうことに繋がるだろう。「多数国の参加する会議での討論は、紛争の政治的影響を拡大し、それを悪化させるおそれがある」(佐藤 2016 : p 186) し、また、五十嵐も「申請にあたってそれぞれ関係する当事者の意見を聞くというのはフェアですが、そのような各国の意見を聞けば聞くほど、いまのままでは対立を激しくしていくのではないかと懸念されます」(松浦・東郷・五十嵐 2016 : p 233) と同様のポイントを指摘しているように、やはり国家同士が対話を行うこと、ましてや申請に対する「異議」申し立てであるから、その対話は極めて論争的なものとなるのが想定され得るのである。従って、五十嵐が「対立する遺産はすべて却下するならそれも一つのルールと思います」(同上) と述べるように、このような方向での制度改革がプログラムの「脱政治化」には必要であると言えよう。

付言しておけば、見解 A もそうであるが、「拒否権 = 対話は無意味」であると主張しているわけではない。というのも、受け入れ難い資料が申請されたとしても、対話を重ねることによって、両者にとって受け入れ可能な範囲での妥協点を見出すことはあり得るためである。しかし、その交渉がどれほどの期間にわたって続くものなのか、これは見解 A が主張するように予見できるものではない。

そのことによって、他の申請手続きの妨げになる可能性もある以上、いったん申請ルートから外し、当事国での対話を行うことによって、次回以降の適切な申請サイクルで再申請を行うというのが妥当であろう。

ただし、「対話が対立を招く」という見解からすれば、事務局長に代わって執行委員会が最終的な決定を担うという新しい方向性は、たとえ異議申し立ての無かった案件しか執行委員会では審議しないとしても、加盟国のプログラムへの関わり方としては過剰である。

制度としては、上記提案のように、加盟国による拒否権を設定している以上、その後に専門家による審査を行えば事足りる。しかし、ユネスコがあくまで国際機構である以上、最終的な決定は加盟国の意思に基づかなければならない。すなわち、決定の正統性の問題として、あらゆる加盟国がその決定に関与しているという手続き上の要件を満たしている政治的機関による決定を行わなければならない。それを担い得るのは、全加盟国が議決権を有する総会によって任命される政治的任命職たる事務局長、または、同じく総会によって選出される加盟国の合議体である執行委員会、ということになる²³⁾。

では、「脱政治化」にとって、どちらがその責務を負うことが望ましいと言えるのか。ボコヴァ事務局長時代には、「パレスチナのポスターの解放画像コレクション (Liberation Graphics Collection of Palestine Posters)」が IAC の審査を通過し事務局長に勧告されたが、事務局長は「いくつかのポスターは攻撃的」であり、「とうてい受け入れることができず、ユネスコの価値に反する」との理由から承認を拒否した、ということがあった²⁴⁾。これは、事務局長が「紛争の一方当事者に加担」(佐藤 2016 : p 178) したものであると評されている。このように、これまでの制度では、政治的判断を事務局長が担っていたが、政治的対立がある場合の案件には、どのような理屈をつけようとも、どのような説明を行おうとも、結果として、事務局長はどちらかの国に肩入れするという形を取らざるを得ないのであり、その責任は極めて重い。

上記の新たな制度の提案では、この責任を事前に当事国に委ねることによって、最終的な意思決定機関を政治的重責から解放する。たとえ制度に則らない事後的な異議申し立て (ロビイング) があつたとしても、手続き的正当性が担保された事前の拒否権を基にして行われる承認は「政治的判断」とはならない。こうして、事前の拒否権の設定は、②最終的な意思決定機関に委ねられた「政治的マター」を、手続き的正当性が担保された「行政的マター」に転換して処理することで、「脱政治化」に貢献し得るのである。従って、そこに再度、加盟国による合議体である執行委員会での決定に委ねることは、再び案件が「政治化」する可能性を孕むものであり、事前の「拒否権」が設定されている以上、事務局長に最終的な意思決定を委ねることが妥当であろう。

本節の最後に、見解 B、すなわち、拒否権によって専門性が侵食されるという「政治化」ということについてコメントしておけば、本稿の立場では、「脱政治化」とは、必ずしも国家を排斥し、専門

家に委ねることを意味するものではない。そうではなく、国家間の対立を招くような、そしてそれによってプログラムの実施自体が危ぶまれるような政治的問題を国際機構内に持ち込まない、持ち込ませないような制度設計を行う必要がある。どれほど優れた政策であれ、政治的壁に阻まれては、絵に描いた餅でしかない。

こうして可能な限り「政治的マター」を「行政的マター」に転換した後は、ユネスコ職員や専門家が定められた手続きに則り、粛々と業務を執り行うことによって、「③『行政的マター』を『行政的マター』として適切に処理し、『政治的マター』への転換を許さないこと」で、「世界の記憶」プログラムの「脱政治化」は達成され得るのである。

(3) 「世界の記憶」プログラムの目的再考 — 「非常に重要な遺産」とは何か？

確かに上述の制度改革の方向性によって、プログラムの「脱政治化」を図り、予算の分担比率第1位の日本からの拠出金を確保することで、ユネスコ全体の事業に裨益することは疑いようがない。

しかし、このことによって重要な問題も発生する。五十嵐は「対立する遺産は全て却下する」という方向性について言及した後に続けて次のように述べている。「が、逆に非常に重要な遺産でも政治に阻まれて登録できない事態も起こり得る」(同上)。

すなわち、プログラムの「脱政治化」によって、そのプログラムが本来有する目的が達成できないかもしれないという自家撞着に陥る可能性がある。この点は、「拒否権」の否定を主張する加盟国のロジックのポイントであろうし、これをして「日本こそがユネスコを政治利用している」という主張にも耳を傾ける必要がある。では「世界の記憶」プログラムにとって、「非常に重要な遺産」とはどのようなものなのか。この点を考えるにあたって、今一度、「世界の記憶」プログラムの目的と事業戦略について検討してみよう。

これを考える手がかりとして、次の指摘は示唆的である。Yamamoto は、本来の「世界の記憶」プログラムの目的が、①保存、②拡散、③教育の促進にあったことを指摘し、「そのベースラインは、当該国家（州ないし地域）が、重要な資料を保護することを妨げる財政的、政治的、社会的な問題を有しているために、ユネスコの『世界の記憶』プログラムの支援が必要、というところにある。しかし、南京大虐殺登録申請のケースでは、その資料は中国の博物館ないしアーカイブスに保存されており、主要な博物館は南京大虐殺の歴史の拡散において重要な役割を果たしており、10年ごとの修繕のための十分な資金を有している。さらに、学校の教科書では情報が含まれており、子供たちは現地学習に行っている。また、国際的なメディアと外交問題の両方がここ20年、実質的な注意を保証してきた」(Yamamoto 2016 : p 15) と述べている。

ただし、この指摘には、2点の留保が必要であろう。第1に、中国のウェブサイト中国网で、「中国外交部は、中国の申請材料は完全に世界記憶遺産の審査基準に合ったもの」²⁵⁾と述べている、と報

じられているように、少なくとも当時の登録手続きを正式に経たことは間違いがない²⁶⁾。第2に、Yamamotoの指摘はもっともであるものの、それは「南京大虐殺」のケースに限られたものではない。例えば、「南京大虐殺」と同じ2015年10月に登録された日本の「シベリア抑留者の舞鶴への帰還記録」は、舞鶴引揚記念館に収蔵されているもので、保存、拡散、教育、という観点からも、比較的恵まれた環境にあると言えよう。このような留保を付けつつ、確かに1.(1)で紹介した本来の目的に対応した審査基準となっていないという状況が見受けられる。

しかし、この点については、1.(2)で「世界の記憶」プログラムの戦略を記述したように、保存やアクセスに対しては、「世界の記憶」リスト登録というシンボルを後ろ盾にして資金調達を自分で行うという、極めて間接的なアプローチをとっているに過ぎない。ただしこれは、そもそもユネスコという機関があまりにも多くの領域を所掌し、それにもかかわらず、2010年以降これまで最大の資金源であったアメリカの分担金が拠出されていないために、ただでさえ小さい予算が、さらに縮小の憂き目にあったことと無関係ではない。限られた予算の中で可能な事業を遂行しているとも言えるだろう。

とはいえ、目的に応じた制度設計が不可能とも言い切れない。1.(3)で述べたように、「一般指針」では、既に、必須ではないが考慮する事項として、「脅威」や「管理計画」という項目が挙げられている。前者は、「その存続は危機に瀕しているか？ 安全が確保されている場合、その安全性を維持するために警戒が必要か？」、後者は「当該記録遺産の重要性を反映し、その保存とこれに対するアクセス提供のための適切な戦略を備えた計画が存在するか？」と説明されている（UNESCO 2002：p 23）。さらに、「危機に瀕した遺産の保存には、利用可能なユネスコの資金を優先的に充てることができる」（同上：p 26）と述べられ、ユネスコ「世界の記憶」基金のプロジェクト助成金の説明、および申請書が付されている（同上：付録B、付録C）。

であれば、「世界の記憶」プログラムの登録も、「危機に瀕した遺産」に限定されるべきであろう。そのような限定を行うことは、「危機に瀕した遺産のリスト」であるという認知を形成し、より「シンボルとしてのリスト」としての効果を増すことになろう。そして、このような遺産こそが、「世界の記憶」プログラムの目的に適う「非常に重要な遺産」であると言えるだろう。

(4) 国際機構の限界と代替的機能の可能性

ここで、「脱政治化」の原則に立ち戻ると、このような「危機に瀕した遺産」でさえ、政治的対立が生じる場合には、拒否権によって審査の対象から外されなければならない。それは、もはやプログラムとしての意義を失ってしまうものとなろうし、この点において、「脱政治化」戦略の欠陥が露呈する。

このような事態が生じるのは、これがユネスコという国際機構を舞台としているためである。「国

際」機構である以上、加盟国同士の政治的対立は免れ得ないであろう。それでも持続的に国際機構を運営していくためには、「脱政治化」を推進しなければならない。ここに国際機構の限界がある。

では、このような事態に直面して、機能的アプローチは無力なのか。そうではない。ミトラニーが *A Working Peace System* を著した 1943 年では、国際的な機能を担う組織として、確かに国際機構が最も有用であったと考えられるだろう。しかし、現代においては、国際機構に勝るとも劣らず、国際社会における民間団体のプレゼンスが高まっている。

であれば、このような「危機に瀕した遺産を保護する」という機能を、ユネスコ外の民間団体が担えば良いし、機能的アプローチはこれを推奨する。すなわち、ユネスコでは、政治的対立が生じる案件を想定して加盟国に拒否権を持たせつつ、同水準の知的権威を有した専門家で構成される民間団体による同じような制度のイニシアティブを期待すれば良い。実際に世界各地で、様々な NGOs や企業がそれぞれの目的に応じた世界ランキングを作成したり、認証制度を構築したりといった事例には枚挙に暇がない。換言すれば、ユネスコという国際機構の「脱政治化」を通じたガバナンス（国際機構ガバナンス）と、グローバル・イシューに対して様々なアクターで取り組むというグローバル・ガバナンスが、補完的に機能することを追求していかなければならない、ということを実例は示唆している。

「脱政治化」戦略では、確かに機能的協力には一定の限界があることを認めなければならないが、しかし、政治的対立を持ち込んだ場合には、その限界のボトムラインはより一層下がってしまう結果となろう。従って、国際機構の「脱政治化」戦略は、政策にまつわる政治性をマネジメントし必要な政策を遂行する上での、歯がゆいかもしれないが、採り得る最善の、使える（usable な）アプローチと言えるのではなかろうか。

おわりに

これまでの議論を通して、本稿では次のことを論じてきた。第 1 に、ユネスコの「脱政治化」という観点からは、「世界の記憶」の登録プロセスにおける早い段階での拒否権は有効な手立てであること。第 2 に、しかし、執行委員会を最終的な承認機関とすることは、むしろ「政治化」の恐れがあること。第 3 に、基本的には拒否権を擁護しつつも、それを制度化することによって「世界の記憶」プログラムの目的そのものが失われる可能性は否定できないこと。第 4 に、ただし、政治的対立が生じない案件については引き続き「世界の記憶」プログラムで行うことには意味があるし、政治的対立が生じるような案件については、ユネスコ外での代替的な機能を備えた民間機関に委ね得ること。

「世界の記憶」プログラムをめぐる「政治化」は、「南京大虐殺」と「慰安婦」という極めて論争的な歴史認識問題に関わったこともあり、各国政府関係者が、そして各国内でも様々な媒体や論壇、

個々人が、それぞれの政治的立場から熱を帯びて制度改革の是非を語る傾向にあるように思われる。しかし、それ自体が、過剰な政治的対立を生み出すこともまた自覚しなければならないだろう。

本稿の目的は、結果的に何らかの立場を支持することになるにせよ、何らかの政治的立場からいずれかの制度改革を擁護するような議論を展開するのではなく、「世界の記憶」プログラムの——おそらくそれ自体は基本的合意が得られるであろうその——目的を、そして、ユネスコが機能的国際機構としてその使命を十全に達成するためにはいかなる制度改革が望ましいのかということ、冷静な目で——すなわち、政治的議論ではなく政策的議論として——見直すことにあった。

その結果、出てきた結論が、拒否権の制度化による「脱政治化」という基本方針であった。このような方向性での改革は、いずれの国家も、潜在的には現在の日本の立場に置かれる可能性が存在する以上、あらゆる国家にとって裨益する措置であると考えられる。

しかし、このような考えは、なにも歴史認識問題の重要性を否定するものではない。歴史認識、とりわけ過去の戦争が関わるそれは、被害者の存在する問題であり、個々人のアイデンティティや尊厳そのものに関わる問題であり、何らかの政治的解決を要する問題である。その重要性を認識しつつも、しかし、それは当事国同士で対話を行う問題であり、本来的に機能的な協力の場である国際機構で行うことではない。それは却って、ユネスコが行うべき本来に必要な政策へのエネルギーを殺ぐ結果となってしまうだろう。

ユネスコは、極めて「政治化」が問題となりやすい組織であるが、世界には、教育、文化、コミュニケーション、科学などの分野において、解決が望まれる問題が無数に存在する。そのようなグローバル・イシューの解決のためには、「世界の記憶」プログラムが足枷となってはならない。そのためにも、「世界の記憶」プログラムの「脱政治化」が求められるのである。

注

- 1) 日本ではしばしば「記憶遺産」と呼ばれているが、英語では Memory of the World であり、以下本稿では、「世界の記憶」と表記する。ただし、引用の場合に、記憶遺産や MoW と表記することがある。
- 2) 日中韓のほか、インドネシア、オランダ、フィリピン、台湾、東ティモールが含まれる (Suh 2019 : p100)。
- 3) 産経新聞 2017 年 5 月 7 日「ユネスコ分担金を再び保留 政府、記憶遺産審査の即時改善求める『慰安婦問題』推移見極め」
[【https://www.sankei.com/politics/news/170507/pl1705070005-n1.html】](https://www.sankei.com/politics/news/170507/pl1705070005-n1.html) (2020 年 1 月 6 日最終閲覧)
- 4) 日本経済新聞 2017 年 11 月 17 日「日本政府、ユネスコ分担金支払い 登録制度改革を評価」
[【https://www.nikkei.com/article/DGXMZO23564170W7A111C1PP8000/】](https://www.nikkei.com/article/DGXMZO23564170W7A111C1PP8000/) (2020 年 1 月 6 日最終閲覧)
- 5) マヨール事務局長の在任期間は、1987 年 11 月から 1999 年 11 月。その後、松浦晃一郎が 1999 年 11 月から 2009 年 11 月まで、イリナ・ボコヴァ (Irina Bokova) が 2009 年 11 月から 2017 年 11 月、オードレー・アズレイ (Audrey Azoulay) が 2017 年 11 月から事務局長を務めている。
- 6) 2002 年に改訂された一般指針の仮訳 (ユネスコ 2002) が文部科学省 HP で閲覧可能であり、以下、本稿に

における 2002 年一般指針の日本語訳は、それを参照しつつ部分的に筆者が改めている。なお、翻訳における [] は筆者挿入である。

文部科学省「世界の記憶」〈参考資料〉

『<https://www.mext.go.jp/unesco/006/1354664.htm>』(2020 年 1 月 6 日最終閲覧)

- 7) 「世界の記憶」リストは、国際リスト、地域リスト、国内リストの 3 種類が存在するが、本稿の分析対象である制度改革の中心は国際リストであるため、以下では国際リストの登録制度について言及する。
- 8) ただし、「ユネスコ『世界の記憶』関連のリージョナル・コミッティまたはナショナル・コミッティがあれば、これらによる、またはこれらを通じた申請が、もしない場合は、関連のユネスコ国内委員会を通じた申請が優先される」(UNESCO 2002 : pp 23-24)。
- 9) ここで「世界の記憶」事務局とは、ユネスコの情報社会部が当事業のために提供する事務局を指す (UNESCO 2002 : p 30)。
- 10) IAC は International Advisory Committee で、国際諮問委員会と訳される。
- 11) この会議開催の 1ヶ月前までに、RSC の勧告書が IAC に提出されることとなっている (UNESCO 2002 : p 26)。
- 12) 文部科学省日本ユネスコ国内員会「資料 2 第 38 回ユネスコ総会の結果について (概要)」
『<http://www.mext.go.jp/unesco/002/006/002/003/shiryo/attach/1366653.htm>』(2019 年 12 月 9 日最終閲覧)
- 13) 2018 年 9 月の記事であるが、第 202 回執行委員会についても触れられている。産経新聞 2018 年 9 月 12 日「ユネスコ『世界の記憶』改革 来年 10 月の実施目指し加盟国の作業部会設置」
『<https://www.sankei.com/world/news/180912/wor1809120023-n1.html>』(2020 年 1 月 6 日最終閲覧)
- 14) 日本経済新聞 2017 年 12 月 14 日「ユネスコの政治化『防ぐのが重要』新事務局長、河野外相に」
『<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO24612710U7A211C1PP8000/>』(2019 年 12 月 4 日最終閲覧)
- 15) ユネスコでは、執行委員会の 58 の議席数の配分において地域的な偏りが生じないように、全加盟国は 6 つの地域選挙グループのいずれかに所属することとなっている。6 つのグループは、①西欧・北アメリカ、②東欧、③ラテンアメリカ・カリブ、④アジア太平洋、⑤アフリカ、⑥アラブ、である。
UNESCO “Executive Board in brief”
『<https://en.unesco.org/executiveboard/inbrief>』(2019 年 12 月 29 日最終閲覧)
- 16) 産経新聞 2019 年 9 月 22 日「ユネスコ『世界の記憶』年内改革を断念 韓国反対、作業部会で結論出ず」
『<https://www.sankei.com/world/news/190922/wor1909220013-n1.html>』(2019 年 12 月 29 日最終閲覧)
- 17) このプラットフォームは、ユネスコ政府代表部 (Permanent Delegations to UNESCO)、ユネスコ国内委員会 (National Commissions for UNESCO)、「世界の記憶」ナショナル・コミッティ (National MoW Committees) がアクセスできる (UNESCO 2019a : p 3)
- 18) 『報告書』では、この 2 つの加盟国がどの国かは明記されていないが、これまで論じてきた内容からして、日韓ではないかと推測される。
- 19) 筆者は、別の機会に、ミトラニーが 1943 年に著した *A Working Peace System* 及び、それを基にして発展してきた機能主義 (functionalism) に関する先行研究をレビューしつつ、国際機構を対象とした分析枠組みを提示した。本節での記述、すなわち、本稿の議論で用いる分析枠組みは、それに依拠していることをお断りしておきたい。詳細は、拙稿 (2019) を参照されたい。
- 20) 国際関係論における英国学派の多元主義 (pluralism) と連帯主義 (solidarism) という概念から分析を行っている。

- 21) 透明性が確保されていなかったことは Edmondson も認めている (Edmondson 2019 : p 86)。
- 22) ただし、非技術的異議申し立てに関しては、さらに早い段階で行うことも想定され得る。なぜなら、申請者も、「世界の記憶」事務局も、completeness check を通過せねばならないが、たとえ形式要件にせよ、申請書の作成に費やされる労力は過小評価されてはならないものであり、非技術的異議申し立てによって、そのための努力が水泡に帰す恐れもあるためである。従って、どのような記録遺産を申請するのが明らかになった時点で非技術的異議申し立てを行うことも考慮に値する。
- 23) 無論、総会そのものという選択肢もあるが、200 カ国近い加盟国による合議体であり、あまりにも参加者が多く、議論になじまないだろう。

なお、制度改革の議論においては、総会によって選任される 26 のユネスコ加盟国で構成される「万人のための情報プログラム (IFAP : Information for All Programme) のための政府間会議」も候補に挙がっていたが、執行委員会を支持する声が多く、最終的な決定機関として執行委員会が担うこととなった (UNESCO 2019a : pp 4-5)。IFAP については、UNESCO “Information for All Programme (IFAP)” を参照されたい。

『<https://en.unesco.org/programme/ifap>』 (2020 年 1 月 6 日最終閲覧)

- 24) Times of Israel, 4 February 2015, “UNESCO head nixes ‘offensive, unacceptable’ Palestine poster collection”
『https://www.timesofisrael.com/unesco-head-nixes-offensive-unacceptable-palestine-poster-collection/?utm_source=The+Times+of+Israel+Daily+Edition&utm_campaign=cecfe1aa75-2015_02_04&utm_medium=email&utm_term=0_adb46cec92-cecfe1aa75-54426045』 (2020 年 1 月 6 日最終閲覧)
- 25) 中国网 2017 年 5 月 13 日「日本がユネスコ分担金を保留 世界記憶遺産が理由」
『http://japanese.china.org.cn/jp/txt/2017-05/13/content_40804339.htm』 (2020 年 1 月 6 日最終閲覧)
- 26) ただし、RSC と IAC の審査がそもそも十分なものであったかどうか自体が懐疑的であるとは言えるだろう (佐藤 2016 : pp 176-177)。しかしこの場合でも、それは同様の制度を利用していくつかの遺産を登録してきた日本にも言えることである。

参考文献

- 佐藤義明 (2016) 「国際法の歴史化：世界遺産制度および世界記憶遺産事業の政治性と政治化」、『国際法研究』、pp 149-186。
- 中岡大記 (2019) 『国連専門機関における事務局のイニシアティブ：ユネスコを事例とした機能的アプローチからの考察』、京都産業大学博士論文。
- 松浦晃一郎、東郷和彦、五十嵐敬喜 (2016) 「座談会ユネスコ『世界記憶遺産』を考える：文化と政治のはざまで」、『世界』、岩波書店、pp 225-236。
- Edmondson, Ray (2019) “Reviewing the MoW *General Guidelines*: Reflections on the Experience of 2015-2017”, in Edmondson, Ray, Lothar Jordan, and Anca Claudia Prodan (eds.) *The UNESCO Memory of the World Programme: Key Aspects and recent Development*, Springer, Chapter 21.
- Mitrany, David (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Oxford University Press.
- Nakano Ryoko (2018) “A Failure of Global Documentary Heritage? UNESCO’s ‘Memory of the World’ and Heritage Dissonance in East Asia”, *Contemporary Politics*, Vol. 24, Issue. 4, pp481-496.
- Suh, Kyung-ho (2019) “History Wars in the Memory of the World: The Documents of the Nanjing Massacre and the “Comfort Women””, in Edmondson, Ray, Lothar Jordan, and Anca Claudia Prodan (eds.) *The UNESCO Memory of the*

World Programme: Key Aspects and recent Development, Springer, Chapter 7.

UNESCO (1995) *Memory of the World: General Guidelines to Safeguard Documentary Heritage*, CII-95/WS-11.

—— (2002) *Memory of the World: General Guidelines to Safeguard Documentary Heritage Revised edition 2002*, CII-95/WS-11rev. (ユネスコ (文科省仮訳) (2002) 『ユネスコ「世界の記憶」記録遺産保護のための一般指針』)

—— (2015) *12th Meeting of the International Advisory Committee of The Memory of the World Programme, 4-6 October 2015, Abu Dhabi, United Arab Emirates, Final Report*, (CI/MOW-IAC/2015/4).

—— (2016a) *Memory of the World Programme: Exploring Means for Further Improvement*, 199 EX/29.INF.

—— (2016b) *Decisions adopted by the Executive Board at its 199th Session*, 199 EX/Decisions.

—— (2017a) *Decisions adopted by the Executive Board at its 201st Session*, 201 EX/Decisions.

—— (2017b) *Decisions adopted by the Executive Board at its 202nd Session*, 202 EX/Decisions.

—— (2018a) *Decisions adopted by the Executive Board at its 204th Session*, 204 EX/Decisions.

—— (2018b) *Decisions adopted by the Executive Board at its 205th Session*, 205 EX/Decisions.

—— (2019a) *Co-Chairs' Report: Open-Ended Working Group (OEWG) on the Examination of Other Concrete Suggestions for the Reform of the MoW Programme Beyond a Redrafting of the IAC Statutes and of the General Guidelines*.

—— (2019b) *Terms of Reference: Open-Ended Working Group (OEWG) on the Examination of the Most Appropriate Legal Framework for the Memory of the World (MoW) Programme*.

—— (2019c) *Decisions adopted by the Executive Board at its 206th Session*, 206 EX/Decisions.

—— (2019d) *Decisions adopted by the Executive Board at its 207th Session*, 207 EX/Decisions.

Yamamoto Mayumi (2016) "Heritage and Diplomacy: A Cultural Approach to UNESCO's Document Registry Program in East Asia", 早稲田大学文学学術院文化人類学年報, 第11巻, pp 7-20.