

研究主題：日本水下文化遺産保護機制研究
(日本における水中文化遺産保護制度に関する研究)

國立中山大學中國與亞太區域研究所

傅瓊慧

招聘期間：2017 年 9 月 6 日至 11 月 4 日

公益財団法人日本台湾交流協会

日本水下文化遺產保存機制之初探¹

傅瓊慧

（國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人）

摘要

聯合國教育、科學及文化組織於 2001 年通過《水下文化遺產保護公約》，2009 年 1 月 2 日正式生效，揭開了水下遺址以就地保存為最優先考量、不得進行商業開採、國際合作、資訊共享及教育培訓等幾項重要原則。日本為我國之鄰近國家，加上過去之歷史及文化因素，我周邊海域擁有為數不少之日本籍沉船，依公約之原則及精神，雙方未來應有許多合作之空間。日本雖未訂有水下文化遺產專法，惟其水下文化遺產之調查、發掘、管理、保存、展示等規範，特別是環境影響評估、就地保存及保護區管理等實務經驗，仍值得我國未來研擬水下文化遺產政策及管理機制之參考。

關鍵詞：水下文化遺產、水中遺跡、水下文化遺產保護公約、國際合作

¹ 本文係獲公益財團法人日本台灣交流協會招聘活動（人文·社會科學相關領域）獎助赴日研究完成。

The Exploratory Study on the Protection Mechanism of Underwater Cultural Heritage in Japan

Chiung-Hui Fu

(PhD Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University)

Abstract

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization adopted "Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage" in 2001, and entered into force on 2 January 2009. The Convention consists of several main principles as *in situ* preservation as first option, no commercial exploitation, international cooperation, training and information sharing. There are many Japanese warships or wrecks sank in the surrounding waters of Taiwan. Japan, as a neighboring country, has the cultural and historical link with Taiwan. It should be cooperated with each other in the protection of underwater cultural heritage in the future. Although there is no underwater cultural heritage law in Japan, the Japanese experience of investigation, excavation, preservation and display of underwater cultural heritage are worthy of reference, especially in the environmental impact assessment of cultural resources, the impact of fishery, as well as *in situ* conservation or marine protected area mechanisms.

Keywords: underwater cultural heritage, underwater remains, Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage, international cooperation

壹、前言

聯合國教育、科學及文化組織（以下簡稱聯合國教科文組織）於 2001 年通過《水下文化遺產保護公約》（Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage, 以下簡稱 UCH 公約），2009 年 1 月 2 日正式生效，揭開了水下遺址以就地保存為最優先考量、不得進行商業開採、國際合作、資訊共享及能力建構等幾項重要原則。其中國際合作為貫徹公約保護水下文化遺產之最重要精神及作為，教科文組織認為公約第 9 條至第 12 條即為國際合作步驟及體制之建置，且國際合作應體現於內國法化、通知報告、協調、禁止非法買賣及打撈²；第 19 條至第 21 條則規範水下文化遺產之保護管理、資訊共享、教育推廣與人員培訓合作。

我國四面環海，自古以來即為東亞地區之重要航道，周邊海域埋沉有為數不少之本國籍及外國籍沉船，擁有豐富之水下文化遺產資源。尤其過去 150 年間我國與日本有歷史及文化之聯繫，西部海域及澎湖海域亦沉有第二次世界大戰之日籍船隻及航空器，依據文化部文化資產局委託中央研究院辦理之「台灣附近海域水下文化遺產歷史研究計畫」研究顯示清代及日治時期之日籍沉船歷史資料共有 141 筆³，迄今經由水下調查辨識確認為日籍沉船者則有 6 處⁴。

依我國《水下文化資產保存法》⁵與聯合國教科文組織《水下文

² UNESCO, The State Cooperation System, <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/state-cooperation-system/>>.

³ 湯熙勇，《台灣附近海域水下文化遺產歷史研究計畫成果報告書》，（臺中：文化部文化資產局（原行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處）委託中央研究院辦理，2009 年 8 月 31 日），頁 27、62。

⁴ 臧振華，《臺灣附近海域水下文化資產調查第三階段第三（104）年度計畫期末報告》，（臺中：文化部文化資產局委託中央研究院，2015 年 12 月 10 日），頁 445。該報告經水下調查辨識確認為日籍沉船者計有 5 處，經與該計畫助理以電話聯繫確認，本（106）年度新增辨識確認 1 處日籍沉船，共計 6 處。

⁵ 按胡念祖教授認為聯合國教科文組織所述及之遺產原文為“heritage”，與我國文化「資產」（assets、property）概念不同，前者具有「先人之遺物」意涵，後者則具有「財產」意涵，鑒於文化資產本身非屬法律上所指之財產，應以「文化遺產」稱之較為合適，故本文除引述我國《水下文化資產保存法》相關條文時以「資產」稱之外，其餘一律以國際上通用之原文直譯「遺產」為準，見胡念祖，〈水下文化資產法規與政策〉，發表於「水下考古科學儀器調查及分析課程講義」，（臺中：行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處委託，國立中

化遺產保護公約》所定，如於領海內發現外國沉船，需通知該船隻所屬國籍國，或有文化、歷史、考古相關聯之國家，倘外國國家主張權屬者，主管機關應會商外交部、國防部等目的事業主管機關，在不損及我國主權下，並參酌包括聯合國教科文組織保護水下文化資產公約與聯合國海洋法公約等國際公約及其相關實踐在內之國際慣例，審酌個案辦理國際合作。如於鄰接區、專屬經濟海域內或大陸礁層上所發現之外國沉船得與依相關國際公約提出聲明之國家，共同諮商保護該水下文化資產之最佳方式，並得作為協調國，對前述諮商進行協調⁶。因此就上述 6 處日籍沉船遺址言，未來與日本得有國際合作之可能性，而如何在雙方水下文化遺產保存管理機制下進行談判，勢必得先瞭解日本之國內法制，此為本研究之主要目的。

日本雖未如同我國訂有水下文化遺產之專法，惟其水下文化遺產之調查、發掘、管理、保存、展示等規範，特別是環境影響評估、就地保存及保護區管理等實務經驗，仍值得我國研擬水下文化遺產政策、管理機制及未來洽談雙方合作之參考。

貳、日本水下文化遺產保存之法制面

日本對於水下文化遺產並無制定專門法律，而依《文化財保護法》⁷之規定辦理保存、維護、管理及活化等相關業務。昭和 25 年（1950 年）所制定之《文化財保護法》並無提及水下文化遺產之相關文字，後於昭和 29 年（1954 年）對《文化財保護法》進行部分修正時，以行政命令方式將水底埋藏物納入埋藏文化財的規範範圍⁸。

山大學辦理，2009 年 9 月 15 日），第 24 頁註 3。

⁶見《水下文化資產保存法》第 15、16 條，〈水下文化資產保存法施行細則〉第 8 條，文化部，〈水下文化資產保存法〉，2015 年 12 月 9 日，《法律》，
<http://www.moc.gov.tw/information_306_42125.html>，〈水下文化資產保存法施行細則〉，2016 年 10 月 31 日，《法規命令—文化資產類》，
<http://www.moc.gov.tw/information_309_58352.html>。

⁷此「文化財」係與我國「文化資產」概念相似，為利於分辨日本文化遺產保存體系之法制及行政機制，本文於書寫日本文化遺產時均以其《文化財保護法》所稱「文化財」一詞為之，不另行翻譯。

⁸水中遺跡調查検討委員会，〈文化財保護法の一部改正について（抜粋）〉，《日本における水中遺跡保護の在り方について（中間まとめ）》，（東京：文化廳，平成 28 年（2016 年）3 月 25 日），頁 48。

一、水下文化遺產之定義

日本以「水中遺跡」一詞稱「水下文化遺產」，係基於文化廳在平成 12 年（2000 年）所做的「遺跡保存方法之檢討—水中遺跡」報告，該報告指「水中遺跡」係指位於海域、湖泊等地且長時間或於漲潮時位於水面下之遺跡，惟位於水庫、蓄水池、河流等區域水面以下之遺跡業已納為陸上文化遺產保護，故非屬該報告中所稱水下文化遺產。惟如碼頭、港口等相關遺跡，可能由陸域延伸或現沉沒於水下，須視個案考慮其保護方式⁹。

二、水下文化遺產之行政分權

《文化財保護法》承繼日本憲法第 8 章對於地方自治及權能保障等精神，於第 3 條確立了中央政府及地方公共團體（一級地方政府）之分權¹⁰。平成 10 年（1998 年）文化廳更以行政命令確認埋藏文化財之地方政府主管機關除為都道府縣（一級地方政府）外，亦擴及至市町村之教育委員會¹¹，埋藏文化財管理的中央、地方分權體制就此確立。平成 27 年（2015 年）內閣會議將水下文化遺產的保存活用納入施政方針，並敘明與地方政府共同合作之必要性¹²。

在中央政府部分，水下文化遺產之業務係由文部科學省文化廳文化財部紀念物課埋藏文化財部門負責，該部門同時掌管全國之陸上埋藏文化財業務。在地方政府則由各都道府縣教育委員會及市町村教育委員會或相關機關（構）負責，並實質擔負起所管區域之埋藏文化財調查、保存、管理、活化業務。《文化財保護法》第 182 條規定地方公共團體應編列及補助文化財管理、修復、公開等保存及活用之必要經費；指定重要文化財、無形文化財、有形、無形民俗文化財及史跡名勝天然記念物等，並採取適當措施予以保存及活用¹³。與我國水下文化遺產業務全由中央政府主管之情形不同，日本

⁹ 水中遺跡調査検討委員会，《日本における水中遺跡保護の在り方について》（報告），（東京：文化廳，平成 29 年（2017 年）10 月 31 日），頁 2。

¹⁰ 文化廳，《文化財保護法の一部を改正する法律新旧対照表》，
<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/bunkazai/pdf/sinkyou_taishouhyou.pdf>。

¹¹ 水中遺跡調査検討委員会，〈埋藏文化財の保護と発掘調査の円滑化等について〉，《日本における水中遺跡保護の在り方について（中間まとめ）》，頁 49。

¹² 水中遺跡調査検討委員会，《日本における水中遺跡保護の在り方について（中間まとめ）》，頁 9。

¹³ 文化廳，《文化財保護法の一部を改正する法律新旧対照表》。

無論是陸上埋藏文化財或是水下文化遺產業務均由中央與地方政府分權，且第一線工作由地方政府負責執行，中央僅負責輔助、補助及管理工作。因此日本地方公共團體擁有數量龐大之公務人員以負責前項文化財業務，截至 2016 年底地方公共團體共有 5,666 名負責考古工作之公務人員（即所謂考古官），都道府縣約有 1,855 名，市町村約有 3,811 名¹⁴。

三、水中遺跡調查委員會之設置

平成 24 年（2012 年）因元朝攻日之沉船所在地點鷹島神崎遺跡被指定為國史跡，喚起日本國民對於水下文化遺產之重視，平成 25 年（2013 年）2 月文化財部長決定於該部成立「水中遺跡調查檢討委員會」，負責水中遺跡調查相關事項、水中遺跡保存活用相關事項及其他相關事項¹⁵。

依文化廳官方網站所公布之資料，該委員會檢討事項為水中遺跡調查相關事項及水中遺跡保存活用相關事項，水中遺跡調查相關事項又可分為水中遺跡調查的基本觀點、掌握方式、調查方法及機制（探查、發掘、保存處理等）；水中遺跡保存活用相關事項分為水中遺跡保存活用相關事項的基本觀點、保存方式、活用方式及遺址範圍之確認。調查事項則有外國水中遺跡保存活用相關狀況調查、國內水中遺跡的掌握調查，以及史跡鷹島神崎遺跡及周邊保存活用相關實際狀況調查¹⁶。據筆者訪談文化廳之官員表示，今（2017）年底該委員會將完成「水中遺跡保護要點」之政策報告¹⁷；並預定於明年開始以 4 年期間研擬水下文化遺產調查、研究、保存及活化之技術規範，供各地方政府參考¹⁸。

¹⁴ 文化廳，〈埋藏文化財專門職員数の経年変化〉，《埋藏文化財関係統計資料—平成 28 年度—》，平成 29 年 3 月，頁 4，

<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/h29_03_maizotokei.pdf>。

¹⁵ 文化廳，〈水中遺跡調査検討委員会について〉，

<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/index.html>。

¹⁶ 文化廳，〈本委員会の当面の進め方（案）〉，

<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/h25_01/pdf/shiryo_8.pdf>。

¹⁷ 按該報告業於本（2017）年 10 月 31 日完成，如註 9。

¹⁸ 傅瓊慧，當面訪談，水之江和同，文化廳文化財部紀念物課埋藏文化財部門（東京），2017 年 09 月 12 日。

四、水下文化遺產管理之基本規定

水下文化遺產之基本規定同埋藏文化財規範於《文化財保護法》總則及第 6 章「埋藏文化財」(第 92 條至第 108 條)，當然水下文化遺產同其他文化財之類別，可能同時屬複合式之文化遺產，例如某遺址雖為水下文化遺產，同時又屬有形文化遺產、史跡或含有無形文化遺產，因此文化廳或地方政府官員均表示其在處理是類業務時，並非僅遵從「埋藏文化財」一章之相關規定，而是得依個案由《文化財保護法》各章條款之相關規定為依據，且並非完全沒有業務執行之彈性空間，只要不違反文化財保護之基本精神即可¹⁹。以下簡述該法對於埋藏文化財之基本規定。

《文化財保護法》第 4 條第 3 項規定政府和地方公共團體在執行本法時應尊重有關各方之所有權屬和其他財產權利。第 92 至 99 條為遺址調查、發掘之相關規定，如第 92、94 條為遺址發掘調查之申請及由國家機關進行發掘之相關規定；第 93 條規定在進行工程開發前 60 日應通知文化廳等相關部門；第 96、97 條規定發見疑似遺址時應採取之通知及措施；第 98、99 條則是規範中央及地方政府進行遺址發掘之規定。第 95 條規定遺址所在地之相關資訊應予以公開。另針對陸上遺址，文化廳業訂有調查、發掘及報告之技術規範，雖未具有法的強制效力，但因有利於審查，調查單位原則上均會參照其步驟、方法、報告格式執行及撰寫，此亦有利於主管機關進行資料之建置及統計。

第 100 至 108 條則是規範遺址發見後之所有權屬、鑑查、補償、讓與及與遺失物法之關係。第 100 條第 1 項發見不知所有權屬之遺物時，應依遺失物法第 4 條第 1 項規定送交警察機關處理，該條第 3 項規定警察機關應依遺失物法第 7 條第 1 項進行公告。第 104、105 條規定如公告期間未有人認領，則歸國庫或都道府縣所有，並可給付遺物出土地之土地所有權人或發見者報償金。

與我國《文化資產保存法》及《水下文化資產保存法》不同之處為所有權屬、財產權利及資訊公開等二項。對於所有權屬及財產權利，我國《水下文化資產保存法》第 15 條第 1 項規定於中華民國內水、領海內發現之水下文化資產，除經聲明主張權屬之外國國家

¹⁹傅瓊慧，當面訪談，水之江和同，文化廳文化財部紀念物課埋藏文化財部門（東京），2017 年 09 月 12 日。當面訪談，片桐千亞紀，沖繩縣立埋藏文化財中心（沖繩），2017 年 10 月 10 日。

船舶或航空器外，屬於中華民國所有。日本則必須經由遺失物法之公告程序，確認無人認領或所有後，始得收歸國有。對於文化遺產所有人之權益，我國《文化資產保存法》第 9 條第 1 項規定主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。《水下文化資產保存法》則除了第 28 條第 2 項規定保護區劃設前，主管機關應邀集與該保護區所在水域有利害關係之人民或團體，召開公聽會或說明會之規定外，另於〈水下文化資產保護區劃設及管理辦法〉第 13 條第 2 項規定審議會審議保護區管理保護計畫時，得斟酌是否對於利害關係人之權益、水下文化資產及其脈絡產生重大衝擊，包括現在依賴該區域所進行之經濟活動、研究、教育或觀光休閒娛樂活動等相關權益、漁業權及原住民族文化、祭儀或符合永續利用之自用行為。惟保護區管理保護計畫係於保護區指定後由主管機關會同其他有關機關擬定，在保護區劃設前，利害關係人除於公聽會或說明會表達權益外，似無其他措施得以救濟或補償，除非提起行政訴訟。再者，《水下文化資產保存法》第 31 條第 2 項規定在水下文化資產保護區內，禁止鋪設管道、設施或結構及潛水等行為，惟如係劃設前即已存在之商業或漁業設施、結構，或原住民族捕魚、採集等自用行為，應如何保障或補償其權益，並無明確之規定。

有關水下文化遺產之資訊公開，我國《水下文化資產保存法》第 6 條規定「主管機關應建立水下文化資產調查、研究、發掘、保存及修復之完整個案資料，並應以適當方式公開之。但資料公開將造成水下文化資產之損害或有不利其保存、保護及管理之虞者，不在此限」。是以，主管機關倘認為公開可能造成水下文化遺產之損害，得不公開，陸上文化遺產亦同²⁰。另，由〈水域開發利用前水下文化資產調查及處理辦法〉第 4 條「開發單位、政府機關（構）或公營事業機構實施水下文化資產調查前，應先行向主管機關查詢

²⁰ 《文化資產保存法》第 44 條規定「主管機關應建立考古遺址之調查、研究、發掘及修復之完整個案資料」。〈公有及接受補助文化資產資料公開辦法〉第 2 條規定「公有及接受政府補助之文化資產，其調查研究、發掘、維護、修復、再利用、傳習、記錄等工作，所繪製之圖說、攝影照片、蒐集之標本或印製之報告等相關資料（以下簡稱文化資產資料），除涉及國家安全、文化資產之安全或其他法規另有規定外，主管機關應主動以網路或其他方式公開。必要時，應移撥相關機關（構）保存展示。」第 3 條則規定「中央主管機關應建置國家文化資產資料庫，主管機關對所管有之文化資產資料，應登載其基本資料至國家文化資產資料庫。中央主管機關應於前項國家文化資產資料庫上建置目錄，供公眾線上查詢。」

開發、利用行為或計畫所涉水域之水下文化資產相關資訊；.....」之規定，亦可得知主管機關並無規劃將該等資訊公開給開發單位、其他政府機關（構）或公營事業機構查詢。

叁、日本水下文化遺產保存之實務面

一、水下文化遺產調查及經費編列概況

目前全日本每年約有 8,000 件的遺址調查發掘案，其中 7,000 多件由地方政府執行，40 餘件由大學執行，水下文化遺產之調查案件所佔比例非常少，幾乎僅有 1 件，依據文化廳之統計資料，截至平成 28 年（2016 年）日本全國之遺址已有 46 萬 8,835 處，但水下遺址僅佔 387 處²¹。

依前所述《文化財保護法》規定，地方政府應編列及補助遺址管理、修復、公開等保存及活用之必要經費，但由於水下文化遺產調查所需經費龐大，除申請其他科學研究經費外，中央政府通常也會給予適當之補助，例如本（2017）年度鷹島沉船之調查經費，由長崎縣松浦市自行編列 45%的預算，中央政府補助 55%之預算²²。而依照《文化財保護法》所指定之國指定遺跡，中央政府會負責 80%的管理維護、保存活化等經費，地方政府則需自籌 20%之日常維護預算。本（2017）年度²³文化廳的預算為 1042.72 億日圓，其中文化財保護預算為 475.22 億日圓，約佔該廳預算之 45.6%，每年中央政府所編列之考古發掘經費約為 52 億日圓，地方補助款約為 30 億日圓，原則補助比例為 50%²⁴。而本（2017）年度我國文化部文化資產局之年度預算約為新臺幣 26 億元（約 100 億日圓），與日本文化廳文化財部分之預算有不小之差距²⁵。

²¹水中遺跡調查検討委員会，《日本における水中遺跡保護の在り方について》（報告），頁 5、179 至 180。

²² 傅瓊慧，當面訪談，中田敦之，長崎縣松浦市埋藏文化財中心（長崎），2017 年 10 月 17 日。

²³ 日本的會計年度為每年之 4 月至隔年之 3 月。

²⁴ 文化廳，《平成 29 年度文化庁予算の概要》，

<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan/pdf/h29_yosan.pdf>，頁 13、19；木村淳，“An Overview of Underwater Cultural Heritage Management of Japan and Recent Development”，發表於「2015 年水下文化資產保存與再利用研討會-水下文化資產保護與管理-理論、方法與實務-」（台中：文化部文化資產局委託國立中山大學日本研究中心辦理，2015 年 10 月 4 日至 6 日），頁 129。

²⁵ 我國會計年度為每年 1 月 1 日至 12 月 31 日。文化部文化資產局，《106 年度

二、環境影響評估之程序

《文化財保護法》第 93 條規定工程開發前 60 日應通知文化廳等相關部門，而在地方政府實務操作上，開發單位於工程進行前 60 日應先詢問所屬之教育委員會該施工區域內是否存有文化財²⁶。依教育委員會所掌握之資料，倘無遺址，原則上開發單位不需要進行後續之分布調查及試掘調查，惟在工程進行期間，如遇有疑似遺址，則必須面臨 60 天之停工期以進行緊急調查，因此教育委員會通常會建議開發單位先行試掘，以免有停工之風險。如於工程開發期間發見疑似遺址，則必須由教育委員會與開發單位共同協商後續之處置方式，原則上開發單位必須負擔所有的發掘費用，惟倘係為個人自有住宅等工程，考量民眾負擔能力及非屬商業行為，通常則由中央及地方政府共同補助發掘經費。

再者，日本建有完善的遺址地理資訊系統，並依《文化財保護法》之規定完全對外開放，開放層級已達市町村級等機關，一般國民甚或是外國人均可上網查閱，因此開發單位於規劃的前期階段，即可先行查詢，以避開遺址所在地。歐洲、韓國及臺灣的資訊庫則礙於遺址保護原則均未完全對外開放查詢。

開發單位在提交環境影響評估調查報告後，所需之審查時間如同我國亦需耗費 1 至 2 年，而這些可能的行政審查風險是開發單位必須要事前考量及自行負擔的。由於中央與地方的分權，因此無論是陸上及水下文化財的環境影響評估報告均由地方政府教育委員會負責審查及通知。另，《文化財保護法》對於工程開發所造成的遺址破壞雖未訂有罰則，但由於社會輿論壓力，工程單位通常不會堅持持續開發，而會停工討論後續解決方案。

三、保護區之劃設及管理

日本目前並無針對水下文化遺產保護區劃設之相關法律規定，而是依據《文化財保護法》史跡指定或是各地方政府對於文化財保護區域管理之規定辦理。由於日本水下遺址之相關資訊均為公開的，且基於憲法第 29 條對於人民財產權之保障、聯合國《經濟、社會和文化權利國際公約》第 25 條人民享有天然財富與資源之條款，

單位預算》，頁 8，<http://www.boch.gov.tw/information_155_60063.html>。

²⁶ 據筆者訪談沖繩縣恩納村教育委員會之崎原恒壽先生表示，恩納村一年（每年 4 月～隔年 3 月）受理的詢問案件約有 100 多件。

以及《文化財保護法》第 4 條第 3 項尊重各方所有權屬和其他財產權利等相關規定，因此在指定史跡時主管機關亦會考慮土地、遺跡之所有權屬或當地之漁權，以不侵犯人民的財產為原則，儘可能進行溝通以達共存共榮。目前指定為史跡的文化財約有 1,800 處²⁷，其中屬水下遺址的僅有 1 處，亦即鷹島神崎遺跡。鷹島神崎沉船遺跡位址範圍很廣，惟考量當地人民之生活、航行權利、漁權，決定以最低影響限度為原則，所劃設範圍僅為遺址之部分。在劃設區域內原即有 9 名養殖業者，經過溝通協調後，不禁止其繼續養殖，惟其設施不能破壞水底下的沉船遺跡，而業者不但擔負起遺址監管之任務，同時也利用史跡之特色進行商品宣傳。

對於史跡或是水下遺址之管理，筆者訪談文化廳、沖繩縣、長崎縣松浦市之官員均表示，日本對於史跡或水下遺址之進入並不需經過特別之申請。尤其是沖繩縣埋藏文化財中心²⁸對於水下遺址之管理採較為開放的態度，認為倘若水下遺址保存狀況良好，就地保存是最好的方式。將遺址掩埋，不讓一般民眾接觸，雖然也是一種保存管理的方法，但是讓一般民眾，尤其是潛水員、潛水愛好者瞭解水下文化遺產之重要性，由其協助監管、通報及保護遺址，沉船遺址除為觀光熱點外，亦得為很好的文化教育工具，並可減省各縣市町村公務員巡查之人力。例如該中心近年來在石垣島執行的公眾共同保護水下文化遺產計畫，即是教育當地民眾水下文化遺產的意義及重要性，並輔導當地潛水人員協助沉船遺址之監管，其理念為由當地人自行管理、保護及活用當地之文化遺產。此概念與我國過去行政院文化建設委員會曾推動之「文化資產守護員」計畫類似，惟該計畫於該委員會改制為文化部後似未有延續，甚為可惜。

四、現地保存及出水遺物之保存維護

聯合國教科文組織 UCH 公約規定水下文化遺產以就地保存為原則，日本亦依此原則處理沉船等水下遺址，除因緊急搶救、保存狀況不佳或研究等必要始得以發掘出水。目前所出水之遺物，除昭和

²⁷ 文化廳，〈史跡の種類別・時代別指定件数〉，《記念物》

<<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/kinenbutsu/>>。依《文化財保護法》之規定，史跡包括貝塚、古墳、都城跡、社寺跡、墳墓、碑、舊宅、園池，以及其他與教育、學術、文化、社會、生活、經濟和生產活動相關聯之遺跡，非全屬埋藏文化財。

²⁸ 多數地方政府教育委員會下會再設置埋藏文化財中心、文化情報中心或是相關單位以辦理埋藏文化財業務。

49 年（1974 年）因防波堤建設工程發見搶救發掘的「開陽丸」共出水約 32,905 件遺物²⁹及鷹島沉船調查出水之木質船板、遺物外，其他遺址之出水遺物多屬陶瓷器類，僅需進行脫鹽，無需特別修復，亦無需太多經費，地方政府人員即可自行處理，惟因地方政府保存修復人員員額不足，原則上多由考古人員一併負責³⁰。筆者訪談恩納村教育委員會崎原恒壽先生表示，其剛接觸出水遺物時，除由其他案例學習外，先對標本採行試驗，調整藥水濃度，做成紀錄，累積實務經驗後，則可駕輕就熟並以傳承。

以沖繩縣恩納村教育委員會一般出水陶瓷器之保存維護步驟為例，首先去除表面附著物、洗淨；接著進行脫鹽，脫鹽時先用以清水浸泡，再使用網籠過濾；如為沒有上釉的陶器，則會用藥水做表面處理，再進行乾燥處理。而長崎縣松浦市鷹島沉船之出水遺物，由於品項類別較為多樣，部分出水木質遺物又較為大件，故由東京文化財研究所、奈良文化財研究所及九州國立博物館協助松浦市埋藏文化財中心進行保存維護³¹。

另「鷹島一號」及「鷹島二號」兩處沉船遺址目前採取不同的就地保存方式，一是使用銅製網上覆砂袋，一是覆土後上面以 silicone fabric 防水布覆蓋再以沙袋固定，以比較何種保存方式較適合當地的水文環境。

五、國際交流及合作

聯合國教科文組織 UCH 公約鼓勵各締約國進行國際合作以保護人類共同的遺產，國際交流合作可分為機關組織間的交流及學術、個人或民間組織之交流，學術合作雖較機關組織間有彈性，但據筆者訪談琉球大學池田榮史教授表示，在東亞地區水下文化遺產之學術交流最終仍易受到政治因素干擾，通常僅限於出水遺物保存維

²⁹ 文化廳，《日本における水中遺跡保護の在り方について（中間まとめ）》，頁 14。

³⁰ 地方政府教育委員會或埋藏文化財中心之考古人員，不僅負責陸上及水下遺址之調查、研究、出水遺物之保存外，還得負責展示、教育推廣文案之撰寫等，因此日本地方政府的考古人員非常瞭解當地遺址之狀況及歷史意義，並隨時進行巡查以掌控遺址之現況。

³¹ 長崎縣松浦市教育委員會，《鷹島-蒙古襲來、神風之島》，（長崎：松浦市教育委員會），頁 19。

護、船隻構造及歷史研究等相關領域之討論及合作³²。

另東海大學海洋學院海洋文明學科木村淳助理教授及琉球大學池田榮史教授均認為，就水下文化遺產業務言，日本國內法如何銜接國際法，亦即領海之外的水下文化遺產管轄，究應如何去執行或由何單位去執行，目前政府尚無定案，且地方政府是否有能力執行領海外之水下文化遺產調查與管理，是有疑義的。以外務省的立場言，其考慮的是領土及領海爭議的問題，因此在面對水下文化遺產所涉及之國際權屬判定或合作，採取較為保守的態度。例如於日本領海內如發見外國籍沉船，依國際法相關規定，其權屬應為該國所有，日本政府普遍尊重這樣的規範。惟倘於外國管轄海域內發見日籍的水下文化遺產，日本政府應做何表態呢？目前日本國內尚未開始討論是類議題。現於太平洋等地所發現的二戰時期日本人骨遺骸，外務省雖有相對應的遺骨收集計畫，惟其未考量遺骨所存在之地點可能為沉船、航空器或其他水下文化遺產，以及如何處置此類型文化遺產，中央政府決策之角度或與日本之戰爭責任有關，因此與學界保護水下文化遺產之思維或有相對矛盾之處³³。

而文化廳的官員則表示，由於 UCH 公約對於水下文化遺產之定義訂有 100 年的限制，因此第二次世界大戰的沉船，嚴格來說尚不屬應予以保護之水下文化遺產。日本周邊海域倘有沉沒的二次大戰船隻，依中央、地方政府之分權，應由地方政府認定是否為水下文化遺產，中央政府目前並不進行認定。依據 1951 年《舊金山和約》之約定，日本放棄所有的軍事佔領及一切相關權利，惟是否連軍艦的所有權屬都放棄，日本政府認為仍有解釋的空間，此目前屬外務省主管之業務。近年在西太平洋（如菲律賓等）所發見之日本軍艦，由於均僅處於發現階段，尚未進行調查發掘，因此日本政府未主張其所有權屬。日本曾與英國、法國等其他 10 個國家針對日本沉沒於該國海域船隻之處置進行討論，並達成未來如有相關發現，應共同調查之共識，是以，如於臺灣周邊海域發見有日本籍之沉船，文化廳亦希望可透過日本台灣交流協會及臺灣日本關係協會通知

³²傅瓊慧，當面訪談，池田榮史，琉球大學法文學部人間科學科（沖繩），2017 年 10 月 10 日。

³³傅瓊慧，當面訪談，池田榮史。傅瓊慧，當面訪談，木村淳，東海大學海洋學部海洋文明學科（靜岡），2017 年 10 月 2 日、10 月 3 日。

考慮臺、中、日複雜之外交關係，文化廳官員也同意臺灣與日本可由出水遺物的保存維護及沉船的歷史研究進行交流，日本國內對於每艘船隻均建有完整的相關檔案，尤其是軍艦，只要我方可提供相關的船隻名冊，應可找尋到相關之史料。其進一步表示，日本與周邊國家如俄羅斯、韓國、中國、臺灣均有海域爭議或歷史解釋等敏感議題，就保護文化財之角度言，倘能不涉及政治敏感性，相互進行合作交流是最理想之方式。因為過去的歷史資料、遺跡、遺物是全人類的共同歷史，各國都有責任保存及合作。舉例而言，在韓國所發見的新安沉船係屬宋朝船隻，原預計由中國的慶元（寧波）航行至日本（博多），途中遭難沉沒於高麗新安外海，所發掘出水的遺物有部分為標有日本貨主的貨物，因此新安沉船的文化、歷史或考古等相關聯之國家涉及中、日、韓三方。另，鷹島的元朝沉船，雖屬蒙古軍艦，但據研究其軍隊之組成亦可能有朝鮮人、宋人，日本政府曾透過管道通知中國及蒙古，惟均未獲得回覆。中國不承認蒙古帝國，認為其為外來政權，因此認為這些船隻是屬於目前蒙古國的。但事實上，這些船隻所代表的歷史意涵是由蒙古、日本，甚至是中國所共同構築的，是三方共同的歷史，非單獨一方所能成立，因此國際合作在水下文化遺產之保存是十分重要的³⁵。

六、專業人員之不足

如前所述，日本地方公共團體共約有 5,666 名負責考古工作之公務人員，故得以建立縝密之陸上考古及遺址保存維護機制。而據文化廳官員所述，在 1965 年代，日本地方政府的考古人員僅有 8 名，後為因應工業、經濟發展所需之環境影響評估環境因子調查作業，地方政府不得不增聘專業的考古人員以進行調查工作，歷經 50 餘年，始得以建立起如此大規模員額且完善的中央、地方政府分權保護遺產的制度³⁶。惟就水下文化遺產專業人員言，日本現在所面臨的課題同樣是人員之不足，亦無足夠之水下調查及保存維護設備。

琉球大學池田榮史教授認為日本地方政府目前並無置有所謂專責之水下考古人員（轄內有水下文化遺產之地方政府，多由陸上考

³⁴ 傅瓊慧，當面訪談，水之江和同，文化廳文化財部紀念物課埋藏文化財部門（東京），2017 年 09 月 12 日。

³⁵ 傅瓊慧，當面訪談，水之江和同。

³⁶ 傅瓊慧，當面訪談，水之江和同。

古人員兼任)，而一般學校亦無相關的專業科系或人員，有能力從事水下考古工作的學校亦相當稀少，全日本應僅有琉球大學和東海大學置有相關之專業人員。水下考古與陸上考古相比，除對象不同外，方法幾乎是一樣的，故以日本的人員現況言，較有效率的方法為輔導陸上考古人員轉做水下考古。另由於水下考古之工作時間及案件相對於陸上考古少，因此其認為考古人員最好同時從事陸上及水下考古工作。是以琉球大學目前正規劃與長崎縣松浦市合作辦理相關的培訓課程，即是以陸上考古現職人員為主要培訓對象，分為初、中、高級三個不同的課程，初級以介紹水下文化遺產及水下考古概念為主、中級課程將加入研究能量、高級課程則以現場發掘工作之培訓為主。

除了現職人員的培訓外，其認為專業人員最重要的訓練場所及階段仍屬大學教育，短期的培訓僅得以訓練技術，加上水下考古除技術層面外，更為重要的是研究能量，因此大學所培養的人才應以研究工作為主，而非僅為技術層面的潛水人員。水下考古作業需要各不同領域之分工、各司其職，譬如，鷹島沉船的調查雖由考古學家和潛水員共同合作，但潛水士非為考古學家，不應對遺址或遺物做價值判斷，其所負責的工作為水下作業及安全管理，而後續之研究工作，除考古學者外，尚需歷史、船舶構造、陶瓷器等相關領域學者之參與，始得以縝密完成。

肆、水下文化遺產保存維護及管理案例簡介

本節簡述長崎縣松浦市鷹島沉船遺跡、沖繩縣、沖繩縣恩納村對於水下文化遺產保存維護管理之案例，與上節重複之部分，則不再贅述。

一、鷹島神崎沉船遺跡

鷹島神崎沉船遺跡為日本唯一被指定為國史跡的水下文化遺產，據歷史資料顯示，元朝於弘安4年（1281年）派4,400艘船艦、14萬大軍第二次攻打日本九州（博多），於伊萬里灣鷹島附近因遭遇暴風雨而覆沒，史稱「弘安之役」³⁷。1980年至1982年間由東海大學茂在寅男教授開始以科學儀器及潛水方式在鷹島海域進行調查，確認範圍後，長崎縣教育委員會將鷹島南岸一帶登錄為遺址。1983年因離岸堤防及港灣工程進行緊急調查，後持續進行學術調查。1990年代因床浪港防波堤及神崎港整備工程，由鷹島町（現松

³⁷ 第一次攻打日本期間為文永11年（1274年），史稱「文永之役」。

浦市）委託九州・沖繩水中考古學協會（現亞細亞水中考古學研究所）進行確認調查，2006 年迄今則由琉球大學池田榮史教授進行後續調查。自 1980 年開始調查迄今業已 37 年，調查費用約為 485,411 千日圓（約新臺幣 1 億 3 千萬元）³⁸，目前鷹島沉船調查及保存維護之相關預算有 55% 由國家支應，45% 由松浦市編列。

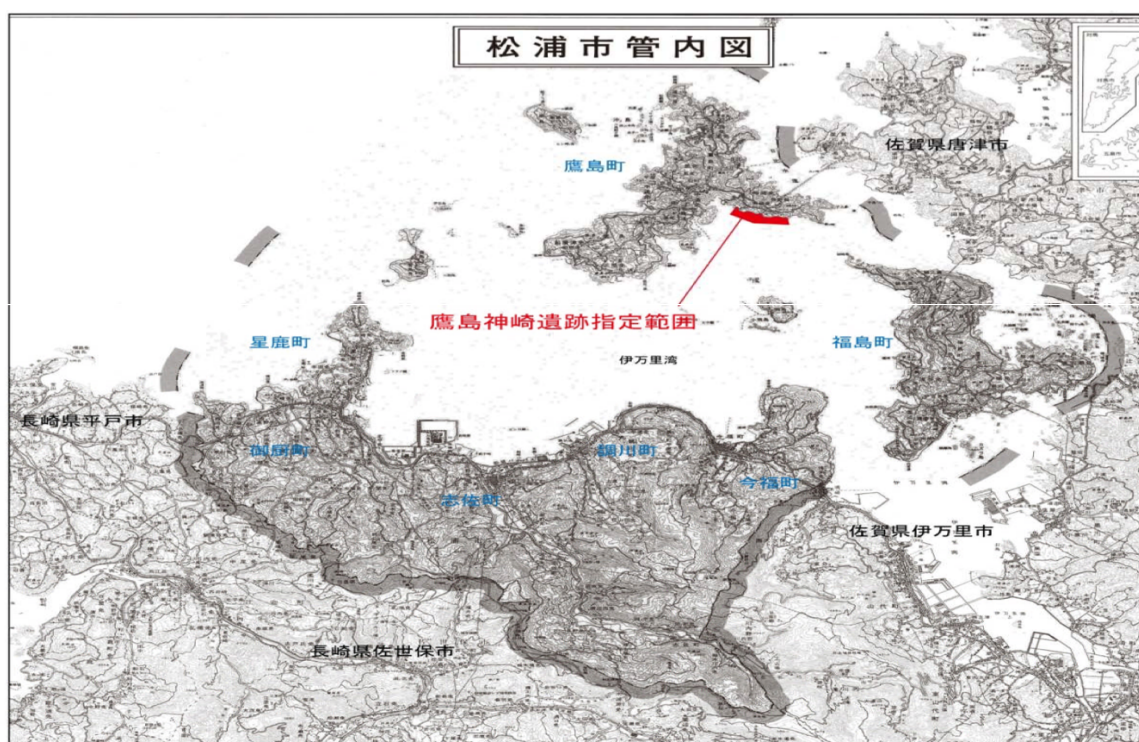


圖 1、鷹島沉船位置圖

資料來源：中田敦之，〈松浦市における水中遺跡の保護の取り組みについて〉，《第 3 回水中遺跡調査検討委員会》，平成 26 年 1 月 23 日，文化廳，http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/h25_03/pdf/shiryo_4.pdf，頁 6。

由於伊萬里灣面積達 60 平方公里，水深約 60 公尺，雖經科學儀器調查出有百餘處目標物，惟因時間、深度、人力及經費等因素，尚無法逐一完成潛水辨識。目前確認之沉船數為 2 處（鷹島一

³⁸中田敦之，〈松浦市における水中遺跡の保護の取り組みについて〉，《第 3 回水中遺跡調査検討委員会》，平成 26 年 1 月 23 日，文化廳，http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/h25_03/pdf/shiryo_4.pdf，頁 3、11、12、16、18。九州國立博物館，《水の中からよみがえる歴史—水中考古学最前線—》，（福岡：九州國立博物館，2017 年 7 月 15 日），頁 9、10。

號及鷹島二號)，另有 3 處為疑似沉船遺址，沉船均約位於 30 公尺深處。鷹島一號及鷹島二號目前採取不同的現地保存覆蓋方式，所出水之遺物約 4,000 件，多為陶瓷器、木製品、金屬器及瓦磚製品。木質遺物原採聚乙二醇（PEG）浸漬法，由於處理耗時且費用高昂，如木製大錨由發掘出水到公開展示共計約花費 15 年時間（3 年脫鹽、12 年 PEG、真空冷凍乾燥）進行保存處理，現則多採糖醇浸漬法，而該中心糖醇加熱之電能採太陽能發電，以減省電費。

鷹島沉船遺跡因被指定為國史跡，松浦市教育委員會設有「鷹島神崎遺跡保存管理計畫策定委員會」，負責遺跡保存政策、保存活用方向及體制之制定及檢討。近來發見鷹島沉船遺跡保存狀況不佳，惟因發掘出水需要龐大經費及工程，並需先行規劃後續保存維護及展藏之設備及空間，仍得由該委員會討論、評估後決定。2014 年該委員會制定「國指定史跡鷹島神崎遺跡保存管理計畫書」，分短、中、長期計畫，短期（5 年內）為基礎設施建設，包括資訊傳播、展示設施擴充及博物館機能整備之資訊收集；中期（10 年）為環境整備，修建具有博物館機能之設施、海岸及陸地景觀整修；長期（10 年以上）為水下考古基地，元沉船實物大小復原及公開展示、水下考古專門研究機構之設置³⁹。

自計畫擬定以來迄今為短期實施階段，松浦市立鷹島歷史民俗資料館除展示有鷹島沉船出水之遺物外，亦有一潛水設備、水下考古方法及沉船現地保存方式之小展區。2015 年教育委員會製作元船、伊萬里灣及考古現場之 3D 影像及動畫，以 AR（擴張現實）及 VR（假想現實）搭配 HMD（頭戴式顯示器）設備於展廳供民眾使用，並於福岡縣福岡市中央區天神站附近之廣場、百貨及車站進行試行宣傳，其 APP 亦提供 Android 及 iOS 兩種版本供下載使用，九州國立博物館則協助將鷹島二號船艙部分復原製作模型展示於民俗資料館展廳入口處。而桑原水菜的「遺址發掘師不笑」系列小說，亦有 2 本以鷹島沉船為故事背景⁴⁰，埋藏文化財中心今（2017）年度並舉辦相關特展，不啻為遺址推廣宣傳方式之一。

³⁹ 中田敦之，〈史跡鷹島神崎遺跡における保護の取り組み—日本初の水中遺跡の国指定史跡の保存と活用—〉，《月刊文化財》，634 號，平成 28 年 7 月 1 日，頁 28 至 29。

⁴⁰ 此二書分別為《遺跡発掘師は笑わない—元寇船の眠る海》、《遺跡発掘師は笑わない—元寇船の紡ぐ夢》。

今（2017）年 4 月 1 日松浦市役所則將「松浦市立鷹島歷史民俗資料館」、「松浦市立鷹島埋藏文化財中心」統整為「松浦市立埋藏文化財中心」，並同時於該中心設置「松浦市立水中考古學研究中心」。

除松浦市埋藏文化財中心展示之鷹島沉船出水遺物，福岡市博物館亦有與其相關之「蒙古襲來」展區，由於「文永之役」及「弘安之役」的主要發生地點為博多灣，福岡市博物館所在地點據考證即為文永之役元軍上岸之地點，文永之役後，幕府在博多灣沿岸築有城牆以防衛元軍再次來襲，城牆遺跡於 1931 年被中央政府指定為國史跡，因此對於福岡縣來說，此為一非常重要的歷史事件。惟因長崎縣松浦市與福岡縣福岡市相距甚遠，倘無特別安排兩個地方之參訪行程，難以將歷史事件、出水遺物及相關城牆遺跡、古物連結一起，若兩個地方能共享彼此的資源，更為強調彼此在此歷史事件的連結性，相信參觀者更能夠融入此歷史氛圍，此亦為聯合國教科文組織強調的複合式文化遺產特性及內涵。

二、沖繩縣水下文化遺產之保存管理⁴¹

沖繩縣廳有關埋藏文化財之業務由沖繩縣立埋藏文化財中心負責，中心於 2004 年至 2010 年間完成縣內 30-40 公尺深度內之水下文化遺產普查。首先彙集漁民、潛水員之口述調查及相關文獻資料，接著進行陸上踏查，倘確認有遺物散布、鹽田遺跡及石切工廠遺跡等產業遺跡，即進行附近大範圍之海底調查，如發見有遺跡或遺物，則予以定位、實測記錄及攝影。普查結果共計有沉船（水中遺跡）9 處、水中遺物散布地（水中遺跡）11 處、港灣遺跡（水中遺跡・沿岸遺跡）30 處、海岸遺物散布地（沿岸遺跡）16 處、工業遺跡 76 處、正保國繪圖之港口 57 處（其中有 10 處與港灣遺跡重複）及陸上相關文化遺產 21 件⁴²。上述 210 筆資料亦標示成沖繩縣遺跡分布圖⁴³，並置於沖繩縣地理資訊系統供開發單位或民眾查詢。

普查所出水之遺物亦多為陶瓷器，僅需脫鹽，無需特別修復，

⁴¹當面訪談，片桐千亞紀，沖繩縣立埋藏文化財中心（沖繩），2017 年 10 月 10 日。

⁴²沖繩県立埋藏文化財センター，《沖繩県の水中遺跡・沿岸遺跡－沿岸地域遺跡分布調査報告－》，（沖繩：沖繩縣立埋藏文化財中心，平成 29（2017）年 3 月），頁 6。

⁴³沖繩県地図情報システム，沖繩縣廳，<<http://gis.pref.okinawa.jp/pref-okinawa/top/select.asp?dtp=6>>。

遺物之保存維護均由埋藏文化財中心考古人員自行處理，一般陶瓷器之處理方式與各國雷同為脫鹽、去除附著物，如為瓷器之附著物，可添加少量鹽酸浸泡，約 10 至 30 分附著物即可脫落，如仍無法脫落，則可利用刷子、竹刀、錘子及雕刻刀去除後，浸泡淡水以去除殘留之鹽酸。

針對專業人力不足議題，埋藏文化財中心片桐千亞紀主任專門員認為日本埋藏文化財中央地方分權業已建置完善之體制，倘各都道府縣、市町村地方政府人員均有能力得以針對各所轄區域水下文化遺產進行普查，全國之水下文化遺產資料建置即能簡單及快速完成。再者，日本國土是狹長型的，從北海道到沖繩之海岸線很長，海底地形及水文狀況相差許多，能見度亦完全不同，僅有在地人最瞭解當地的水文狀況。譬如沖繩地區有許多水下遺址僅存有陶瓷破片，卻未發見船體，乃因沖繩海域有許多珊瑚礁，而珊瑚礁蟲會侵蝕木頭；另通常河流所帶來之泥沙沖積可以將船體掩蓋，相對保存狀況會比較好，惟沖繩地區並無較大之河流，海底沖積沙少，沉船保存相對不易，亦受海流沖刷破壞。因此其與琉球大學池田教授之想法雷同，應輔導各地方政府考古人員水下考古知能，由其負責水下文化遺產保存維護管理業務，始為最有效率亦為最符合日本現狀之方法。

沖繩縣對於水下遺址採較為開放之態度，認為公眾參與為聯合國教科文組織 UCH 公約之重要精神，因此其在石垣島試行公眾共同維護管理水下文化遺產計畫，首先由考古學家調查及確認遺址的價值，在調查過程中與當地潛水人員合作，使其協助監管遺址，避免遭受破壞；二為能力建構，經評估遺址得以開放給公眾後，以工作坊的方式將遺址之相關知識及管理方法分享與當地社群，並讓專業潛水人員參與考古工作，使其瞭解考古與測繪、紀錄方法；接著由前述二項所建立的潛水社群網絡協助監管與通報，並由其帶領遊客以非侵入性方式參觀遺址，解說文化遺產之價值；最後，使當地社群瞭解永續發展之重要性，建立規範，自行維護及管理水下遺址。試行迄今進行至第二步驟，業成功喚起當地潛水社群自行管理及監管遺址之興趣⁴⁴。

⁴⁴ Yumiko Nakanishi, Rintaro Ono, Norimitsu Sakagami, Hironobu Kan, Chiaki Katagiri, "Developing the Foundation for Sustainable Management of Underwater Cultural Heritage Starting from Local Involvement: Case Studies in Okinawa", *Proceedings of*

有關第二次世界大戰之戰爭遺產，沖繩縣業於 1998 年至 2005 年完成分布調查，2010 年至 2014 年完成精確調查，目前共有 18 處（件）指定為市町村有形文化遺產、1 處被登錄國家級紀念物⁴⁵。由於沖繩附近海域為潛水愛好者之天堂，部分水域沉有二戰時期之船艦，潛水員所呼出的氣體會影響鐵的保存，倘現不去重視，劣化的速度恐會加速，因此埋藏文化財中心正規劃進行潛水人員呼出氣體對於深度不同鐵殼船破壞程度之比較調查研究。

三、沖繩縣恩納村水下文化遺產之保存管理⁴⁶

沖繩縣恩納村之埋藏文化財業務由恩納村教育委員會負責，辦公地點為恩納村文化情報中心，中心內設有恩納村博物館。恩納村以 4 年（2008 至 2011 年）的時間完成村所轄地域的陸上及水下考古遺址普查（分布調查），該經費由國家補助。

由於恩納村以前陸上交通不發達，村和村、聚落與聚落之間的交流亦不頻繁，對外均倚賴海運，貨物必須從村內各沿海的小港口運送至恩納村北邊的大港口，再轉運到那霸，因此該村進行普查時，由港口紀錄、船隻紀錄及地形資料等文獻彙集相關資訊，擬定調查計畫後，先於海岸邊踏查是否有遺物，再以浮潛的方式從水表面先行搜查，如近期調查位於鹽屋垂川河口的鹽燒原石切場跡，即是在海岸邊採集遺物後發現附近海底亦留有許多相關之遺物。倘發見有水下遺址，即進行記錄、地圖繪製、劃設應予保護的區域，惟依《文化財保護法》第 99 條規定，發見遺物需先進行遺失物公告，倘無人認領，始歸國家所有。

依據恩納村水下文化遺產手冊之紀錄，其位於潮間帶之遺跡有 2 處、港口遺跡有 17 處、石切工廠遺跡有 7 處、陸上相關聯遺跡有

the 3rd Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage, (Hong Kong: The 3rd Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage 11/27~12/2, 2017), pp.628-635.

⁴⁵沖繩県立埋藏文化財センター，《沖繩県の戦争遺跡－平成 22～26 年度戦争遺跡詳細確認調査報告書－》，（沖繩：沖繩県立埋藏文化財中心，平成 27（2015）年 3 月），頁 326。

⁴⁶傅瓊慧，當面訪談，崎原恒壽，恩納村教育委員會（沖繩），2017 年 10 月 13 日。

3 處⁴⁷，亦即該村非將位於水下之遺跡視為單獨之文化遺產，而是依據其延伸性、關聯性，將位處於同地區但散落於陸上及水下之遺址視為同一文化遺產。此與恩納村狹長之地形有關，村內有許多小河流之河口，過去這些河口為運送貨物之小港口，因此遺跡、遺物均可能散布於海岸邊及水下。

恩納村教育委員會崎原恒壽先生表示，地方政府人員不多，多兼辦陸上及水下文化遺產業務，但因所管區域也較小，得以針對相關之文化遺產做深入研究，對於保護區域亦容易安排時程進行巡查。所轄保護區進入亦毋須申請，事實上現階段許多保護區仍是漁民持續捕魚之場域。

針對工程開發所需之環境影響評估作業，恩納村亦訂有完整之作業程序，開發單位事先除可參考村內埋藏文化財之遺跡地圖外，亦須檢附位置圖、地籍圖及建築設計圖等相關資料以書面方式向教育委員會查詢。

另恩納村發行有「恩納廣報」月刊，原則上每一戶發給一份，以作為村役所（村公所）與村民資訊交流之管道，其中文化財專欄為每二個月刊登一次。

伍、結論與建議

日本雖無水下文化遺產之專門法律，惟其仍在《文化財保護法》之架構下逐步建置保護管理之機制，筆者於訪談中曾詢問文化廳官員，依《文化財保護法》之規定執行水下文化遺產業務是否有不足之處，其認為從日本的法律制度言，另制定專法或修訂現有之法律並不容易，且行政機關亦傾向於以行政命令來解釋，更有彈性之空間。而日本的陸上考古及遺址保存管理已有相當完善之制度，若能將其擴展或移植至水下文化遺產，確實是比周邊鄰近國家如我國、韓國、中國大陸，甚或是東南亞國家之發展來得容易。我國文化遺產保存管理之公務體系與法律制度相較於日本差異甚多，本文提出幾點結論與建議，或可供為日後相關部門研擬文化遺產政策之思考方向。

⁴⁷ 沖繩縣立博物館·美術館，《恩納村の水中文化遺産ハンドブック》，（沖繩：沖繩縣立博物館·美術館，平成 26 年 10 月 3 日），頁 6 至 13。

一、專業人員之進用

我國負責文化遺產業務之公務人員係透過公務人員高等或普通考試之文化行政類科進用，惟其考試科目為因應文化部所屬各不同文化業務，如藝術、文學、文化人類學、文化資產等，範圍過大，無法得以適才適用。再者，我國地方政府負責文化遺產業務之員額有限，兼辦多項相關業務，無法專注於某一類別之文化遺產業務。因此，無論是中央或地方政府，考古工作均發包給研究機構、大專院校或顧問公司辦理，業務人員僅負責行政工作，無法實際參與考古、研究工作。

日本公務人員之進用，特別是專業人員，較我國彈性，原則上大學考古相關系所畢業後，即有機會進入各地方政府之教育委員會負責該管區域遺址管理及考古工作，與我國考古相關工作多委由學術機構執行之情形不同，日本的學校體系僅扮演輔助之角色。另因考古現場多由考古公司或工程顧問公司負責遺址現場的安全管理及考古發掘作業，該等人員如未有考古相關系所之專業背景，則須通過考古檢定之考試，始得以參與考古工作。

二、專業人員之培育

我國《水下文化資產保存法》第 11 條規定主管機關應進行各項水下文化資產專業人才之培育，亦訂有相關之〈水下文化資產專業人才培育辦法〉及〈水下文化資產獎勵及補助辦法〉以鼓勵各級學校開設相關課程。

而現階段主管機關以辦理短期培訓課程為主要之人才培育管道，但如同琉球大學池田教授所言，短期培訓可訓練的僅為技術，且我國參與培訓課程之學員並非如日本規劃以現職之陸上考古人員為主，因此培訓課程所訓練之學員，是否有能力足以從事水下考古工作，有待商榷。而大學教育部分，主管機關現委託國立中山大學開辦相關學程，惟招生狀況不佳，除無相關之學位證明外，未來之就業機會亦可能為學生考量選修與否之因素。過去教育部出國留學獎學金曾設有水下考古類科，惟獲獎助之學生出國後均轉主修科目為陸上考古或海洋史，無法有效培育專業人員。

筆者認為以我國現況言，專業人員之培育與前一點專業人員之進用息息相關，學校教育係以培育各工作領域之專業人員為目的，倘若有足額之工作機會，學校及學生對於該領域之課程則較有興趣

開辦或選修。另嚴格來說，我國並無水下文化遺產之專業師資，亦無相關之專業人力，因此培育人才為現階段發展水下文化遺產業務之最重要基石，建議主管機關應設獎助學金，每年選送至少 5 名教師或學生出國研究或留學，回國後擔任種子教師；另擇一學校合作辦理碩士或學士學程，學程學員應至主管機關業務部門或所委託之水下考古案件實習。人才培育經費佔水下文化遺產業務之預算比例不多，例如以每人每年新臺幣 100 萬元之獎助學金及每年學程辦理之經費租估約 200 萬元計算，主管機關每年僅花費約 700 萬額度之預算，即得以為我國水下文化遺產領域奠立紮實的基礎，而這些出國留學或研究的人員，同時也可建立我國與外國的交流合作管道。

三、保護區相關法規限制之鬆綁

筆者曾參與《水下文化資產保存法》相關子法之研擬工作，對於環境影響評估作業及保護區管理，我國均採嚴格之管制措施，因此在草擬過程中，許多行政機關對於環境影響評估水下文化遺產調查審查機制時程之冗長，資料庫之公開與否，以及調查方法之規範頗有疑義；而在保護區之規範，為有效控管，以不開放為原則，所有活動均須經申請核可始得為之，特別是核心區域。

日本相對採較為開放之方式，例如遺址地理資訊系統開放給民眾查詢、輔導工程開發公司進行分布或試掘調查、保護區之進入亦無特別之限制，而沖繩縣立埋藏文化財中心試行之石垣島民眾共同參與水下文化遺產保護計畫，更是與當地民眾及潛水員合作，宣揚由當地人自行維護管理當地文化遺產的理念。當然，我國與日本國民之守法觀念、對文化遺產之尊崇心或有部分之落差，惟民眾之適度參與，除可提升其對於我國文化遺產之認知外，同時亦可促進當地之文化觀光相關產業，主管機關亦得以減少部分維護管理之人力資源，或可為一思考方向。

四、文化遺產之公眾參與

公眾參與、公眾保護或公眾接近（public access）水下文化遺產為聯合國教科文組織 UCH 公約之重要精神，亦為其評估最佳實踐的基準。漁民、潛水愛好者常為沉船資訊提供的主要來源之一，沖繩縣埋藏文化財中心在石垣島試行的公眾共同保護水下文化遺產計畫則讓當地潛水員參與考古工作，由民眾自行保護水下文化遺產；鷹島神崎沉船遺跡亦由當地養殖業者協助擔任監管守護員之角色。

我國於水下文化遺產普查時，雖有訪談漁民及潛水員以為田野調查，惟甚少讓其參與水下考古工作；再者，《水下文化資產保存法》第 42 條規定對於水下文化資產保存、修復、保護、管理、人才培育及教育宣導工作有貢獻，或經核准進行各類水下文化資產活動著有績效者，主管機關得給予獎勵或補助，並據此訂有〈水下文化資產獎勵補助辦法〉，惟該辦法之條文規定不明確，亦未加鼓勵公眾參與或提報。我國四面環海，所管轄海域面積甚大，可執行普查、調查、甚或未來可執行保護區監管、巡查之工作團隊不足。為保存維護水下文化遺產，主管機關應鼓勵民眾提報，有效蒐集疑似水下文化遺產之相關訊息，並應加強漁民、潛水員保護水下文化遺產之觀念，輔導其協助巡查或監管等工作，建立水下文化遺產守護網。

五、複合式文化遺產之思維

筆者於赴日期間，除訪談水下文化遺產保存之相關單位外，亦順道參訪附近之世界遺產，多數均符合聯合國教科文組織所強調之複合型文化遺產，例如位於靜岡市清水區的三保松原，除為眺望富士山的最佳位置外，當地居民自古以來的生活或信仰即與富士山有關，當地另一個重要的傳說為「天女羽衣」，附近的御穗神社即傳保有羽衣的碎片，而前往神社之神之道，亦為三保松原的重要組成部分，因此其與富士山共同被登錄為世界遺產。

臺灣在衡量文化遺產的定位時，應更為思考其周邊的自然與文化景觀，包括其路徑、無形文化遺產及傳統技藝，如澎湖縣政府登錄之澎湖石滬文化景觀—吉貝石滬群，其屬文化景觀類別，亦為水下文化遺產，更蘊含有石滬製造技藝及捕魚文化，因此被文化部文化資產局列為「世界遺產潛力點」。近來許多文化園區的設定，即是複合型文化遺產之實踐，惟對於有形與無形文化遺產之整合，亦或是不同文化遺產類別之指定或登錄、管理及活化，仍有加強之空間，或許與臺灣各類型文化遺產分屬行政機關內不同組室負責、橫向聯繫或合作不佳有關。

六、二戰時期水下文化遺產之保護

第二次世界大戰期間沉沒之船隻、航空器或其他載具，或其之相關組件或裝載物等雖尚不符合聯合國教科文組織 UCH 公約對於水下文化遺產須超過 100 年的限制，惟教科文組織在水下文化遺產內國法化的範本（Model for a National Act on The Protection of Cultural

Heritage)⁴⁸中，特別明示，各國可依內國之需求，自行訂定年限，例如我國《水下文化資產保存法》對於水下文化資產即無年代之限制。

繼聯合國教科文組織於 2014 年將第一次世界大戰時期之沉船納入水下文化遺產保護後，國際社會也開始重視第二次世界大戰時期沉沒的船隻、航空器等⁴⁹，雖然日本文部科學省文化廳認為現階段該等沉船、航空器尚未符合水下文化遺產之定義，惟轄內擁有許多二次大戰期間戰爭遺產的沖繩縣，業已完成陸上戰爭遺跡之普查、精查及水中遺跡、沿岸地區遺跡之普查，除有部分戰爭遺跡業已指定為市町村級有形文化財或國登錄紀念物外，沖繩縣立埋藏文化財中心亦開始思考多為金屬材質戰爭遺物之保存維護方法。

我國雖訂有〈國防文物及軍事遺址管理實施辦法〉，惟其目的事業主管機關為文化部及各級縣市政府，對於分散各地且管理機關或保管機關可能為國防部或其所屬等機關之遺產常力有未逮，建議中央目的事業主管機關應開始進行普查規劃、歷史調查、資料建置及保存維護方法之研究，輔導或輔助各縣市政府或管理機關、保管機關執行，以呼應國際社會及未來聯合國教科文組織將二次世界大戰之遺跡、遺物納入文化遺產之趨勢。

七、臺日水下文化遺產之合作

聯合國教科文組織 UCH 公約雖鼓勵各締約國進行國際合作，惟水下文化遺產因其所處位址，可能涉及海洋權益之主張或聲索，且科學儀器調查所得之資訊，亦可能涉及水文資料，在競爭國家、敵對國家或是如東亞地區國際政治錯綜複雜之各國，彼此合作仍有實質之困難。

就人類共同文化遺產之保存維護言，日本官方及學者均採樂觀其成之態度，但若考量臺、中、日三方之政治角力，或許可由較不

⁴⁸ UNESCO, Model for a National Act on The Protection of Cultural Heritage, <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UCH_UNESCO_MODEL_UNDERWATER_ACT_2013.pdf>.

⁴⁹ 本年度於香港舉辦之第三屆亞太區域水下文化遺產研討會即有討論亞太地區第二次世界大戰水下文化遺產之主題，Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage, Conference Program, <<http://www.apconf.org/call-for/>>.

敏感之沉船歷史、考古技術、出水遺物之保存維護及人才培育等先行合作。例如目前所確認之 6 處日本籍沉船遺址，即可與日方共同進行船隻之歷史研究，補足我方資料之不足，以獲取更有利於驗證船隻身份之證據。另外，亦可針對較有故事性之廣丙艦⁵⁰、松島艦⁵¹，與日本合作拍攝紀錄片或動畫片，以提升國人對於水下文化遺產之興趣及關心度。

而「台日海洋事務合作對話」（日台海洋協力対話）第一、二次會議均曾討論漁業合作、海難救助及海洋科學研究等議題⁵²，建議主管機關未來應可思考將水下文化遺產合作納入海洋科學研究項目，建立臺日雙方水下文化遺產合作之正式管道。

⁵⁰ 廣丙艦係為清光緒年間由福州馬尾造船廠建造之防護巡洋艦，完工後納入廣東水師巡洋艦編制。1894 年甲午戰爭時，因清水師於甲午戰爭不幸落敗，廣丙艦在威海衛投降，被編入日本艦隊，並曾參與日本接收臺、澎任務。臺灣總督府檔案記載，1895 年該船前往搜查隱匿於澎湖群島的清兵首腦林廷程，但觸礁沉沒，船上 160 人中，計 37 人下落不明，餘均救起。在澎湖及日本廣島均立有紀念碑，可為清末時期歷史及戰爭事件之研究佐證。

⁵¹ 松島艦是日本為對抗北洋艦隊的「鎮遠」及「定遠」兩艘鐵甲艦而向法國訂購的軍艦，與姊妹艦嚴島、橋立，合稱「三景艦」。三景艦在甲午戰爭中為艦隊之主力，曾參加黃海海戰、威海衛作戰、澎湖海戰，戰功彪炳，松島艦更是當時的聯合艦隊旗艦。日俄戰爭時，三景艦也以第三艦隊第五戰隊的身份參與日本海海戰。日本統治臺灣之初，松島號負責運送日本軍人至澎湖、基隆，掩護陸軍登陸，參與進佔港口的戰役。1908 年 4 月 27 日凌晨松島艦停泊於馬公港時，因彈藥庫發生爆炸而沉沒，艦長矢代由德大佐及海軍士兵、受訓人員等 200 多人不幸殉職，為紀念此事，日方在隔年打撈船體，並將其主砲砲管及螺旋槳葉製作成「殉難忠魂碑」，並在旁成立「松島紀念館」。松島紀念館後因年久失修而在 1938 年拆除改建，紀念碑的部分也因太平洋戰爭時缺乏鋼鐵，而將砲管及槳葉運送回國內。目前僅在馬公市風櫃里北部山上留有一塊「軍艦松島殉難將兵慰靈碑」。

⁵² 台北駐日經濟文化代表處，〈「台日海洋協力対話」第 1 回会合が 10 月 31 日に開催〉，《台湾ニュース》，2016 年 10 月 27 日，〈http://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/40562.html〉。中央通訊社，〈台日海洋對話 聚焦海上救難漁業合作等〉，2017 年 12 月 20 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712200169-1.aspx>〉。

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

1. 湯熙勇，2009 年 8 月 31 日。《台灣附近海域水下文化遺產歷史研究計畫成果報告書》。臺中：文化部文化資產局（原行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處）委託中央研究院辦理。
2. 臧振華，2015 年 12 月 10 日。《臺灣附近海域水下文化資產調查第三階段第三（104）年度計畫期末報告》。臺中：文化部文化資產局委託中央研究院辦理。

(二) 研討會論文

胡念祖，2009 年 9 月 15 日。〈水下文化資產法規與政策〉，「水下考古科學儀器調查及分析課程講義」。臺中：行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處委託國立中山大學辦理。頁 23-33。

(三) 網際網路

1. 文化部，2015 年 12 月 9 日。〈水下文化資產保存法〉，《法律》，<http://www.moc.gov.tw/information_306_42125.html>。文化部，2016 年 10 月 31 日。〈水下文化資產保存法施行細則〉，《法規命令—文化資產類》，<http://www.moc.gov.tw/information_309_58352.html>。
2. 文化部文化資產局，2017 年 3 月 1 日。《106 年度單位預算》，<http://www.boch.gov.tw/information_155_60063.html>。
3. 中央通訊社，2017 年 12 月 20 日。〈台日海洋對話 聚焦海上救難漁業合作等〉，<<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712200169-1.aspx>>。

(四) 訪談資料

1. 傅瓊慧，2017 年 9 月 12 日。水之江和同，文部科學省文化廳（東京）。
2. 傅瓊慧，2017 年 10 月 2 日、10 月 3 日。木村淳，東海大學海洋學部海洋文明學科（靜岡）。
3. 傅瓊慧，2017 年 10 月 10 日。片桐千亞紀，沖繩縣立埋藏文化財中心（沖繩）。
4. 傅瓊慧，2017 年 10 月 10 日。池田榮史，琉球大學法文學部人間科學科（沖繩）。
5. 傅瓊慧，2017 年 10 月 13 日。崎原恒壽，恩納村教育委員會（沖

縄)。

6. 傳瓊慧，2017 年 10 月 17 日。中田敦之，長崎縣松浦市埋藏文化財中心（長崎）。

二、日文部分

（一）專書

1. 水中遺跡調査検討委員会，平成 28（2016 年）3 月 25 日。《日本における水中遺跡保護の在り方について（中間まとめ）》。東京：文化廳。
2. 水中遺跡調査検討委員会，平成 29（2017 年）10 月 31 日。《日本における水中遺跡保護の在り方について》（報告）。東京：文化廳。
3. 長崎縣松浦市教育委員會，《鷹島-蒙古襲來、神風之島》。松浦。
4. 九州國立博物館，2017 年 7 月 15 日。《水の中からよみがえる歴史—水中考古学最前線—》。福岡：九州國立博物館。
5. 沖繩県立埋藏文化財センター，平成 29（2017）年 3 月。《沖繩県の水中遺跡・沿岸遺跡—沿岸地域遺跡分布調査報告—》。沖繩：沖繩縣立埋藏文化財中心。
6. 沖繩県立埋藏文化財センター，平成 27（2015）年 3 月。《沖繩県の戦争遺跡—平成 22～26 年度戦争遺跡詳細確認調査報告書—》，沖繩：沖繩縣立埋藏文化財中心。
7. 沖繩縣立博物館・美術館，平成 26（2014）年 10 月 3 日。《恩納村の水中文化遺産ハンドブック》沖繩：沖繩縣立博物館・美術館。

（二）期刊論文

中田敦之，平成 28（2016）年 7 月 1 日。〈史跡鷹島神崎遺跡における保護の取り組み—日本初の水中遺跡の国指定史跡の保存と活用—〉，《月刊文化財》，634 号。東京：第一法規株式会社。頁 27-29。

（三）網際網路

1. 文化廳，《文化財保護法の一部を改正する法律新旧対照表》，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/bunkazai/pdf/sinkyuu_taishouhyou.pdf>。
2. 文化廳，《平成 29 年度文化庁予算の概要》，

- <http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan/pdf/h29_yosan.pdf>。
3. 文化廳，平成 29（2017）年 3 月。〈埋蔵文化財専門職員数の経年変化〉，《埋蔵文化財関係統計資料－平成 28 年度－》，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/h29_03_mai_zotokei.pdf>。
 4. 文化廳，〈水中遺跡調査検討委員会について〉，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/index.html>。
 5. 文化廳，平成 25（2013）年 3 月 22 日〈本委員会の当面の進め方（案）〉，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/h25_01/pdf/shiryo_8.pdf>。
 6. 文化廳，《平成 29 年度文化庁予算の概要》，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/yosan/pdf/h29_yosan.pdf>。
 7. 文化廳，〈史跡の種類別・時代別指定件数〉，《記念物》<<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/kinenbutsu/>>。
 8. 中田敦之，平成 26 年 1 月 23 日。〈松浦市における水中遺跡の保護の取り組みについて〉，《第 3 回水中遺跡調査検討委員会》，文化廳，<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/suichu_iseki/h25_03/pdf/shiryo_4.pdf>。
 9. 沖縄県廳，〈沖縄県地図情報システム〉，<<http://gis.pref.okinawa.jp/pref-okinawa/top/select.asp?dtp=6>>。
 10. 台北駐日經濟文化代表處，2016 年 10 月 27 日。〈「台日海洋協力對話」第 1 回会合が 10 月 31 日に開催〉，《台湾ニュース》，<http://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/40562.html>。

三、英文部分

（一）研討會論文

1. 木村 淳，2015/10/5。“An Overview of Underwater Cultural Heritage Management of Japan and Recent Development”，「2015 年水下文化資産保存與再利用研討會-水下文化資産保護與管理-理論、方法與實務-」。台中：文化部文化資産局委託國立中山大學日本研究中心辦理，2015 年 10 月 4 日至 6 日。pp.126-133.
2. Yumiko Nakanishi, Rintaro Ono, Norimitsu Sakagami, Hironobu Kan, Chiaki Katagiri, 2017/11/28. “Developing the Foundation for

Sustainable Management of Underwater Cultural Heritage Starting from Local Involvement: Case Studies in Okinawa”, *Proceedings of the 3rd Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage*. Hong Kong: The 3rd Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage. pp.619-639.

(二) 網際網路

1. UNESCO, *The State Cooperation System*, <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/state-cooperation-system/>>.
2. UNESCO, *Model for a National Act on The Protection of Cultural Heritage*, <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UCH_UNESCO_MODEL_UNDERWATER_ACT_2013.pdf>.
3. Asia-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage, 2017. *Conference Program*, <<http://www.apconf.org/call-for/>>.