

イタリア農林省による風景政策の考察

真田純子¹

¹正会員 博士 (工学) 東京工業大学大学院 (〒152-8550 東京都目黒区大岡山2-12-1,
E-mail:sndjnk@cj8.so-net.ne.jp)

本稿は、イタリアの農林省が作成した風景に関するドキュメントを紹介するものである。ドキュメントから、1)農村景観の定義を試みていること。2)その定義においては、環境の多様性や文化の継承、経済などの要素が複雑に絡み合っており、それらが調和していることを良好な風景としていること。3)そうした「総合性」を基盤に据え、これまでの「美的価値」に重きを置いた風景政策や、風景を保護する文化財行政について否定的な見解を示していること。4)これまでの農村風景の変遷を、その土地の履歴に限定せず、農業と風景、環境、経済的状况などの視点で捉え、大まかにでも歴史的な把握をしていること。5)風景保護のための規制についても、その効果を検証していること、などが明らかとなった。

キーワード:農業,林業,経済,風景,環境,イタリア

1. はじめに

本稿は、イタリアの農林省が作成した風景に関するドキュメントを紹介するものである。このドキュメントが作成された経緯については、下記の通りである。

2005年7月、EUによりCommunity Strategic Guidelines, 2007-2013が出され、その中で農村エリアの経済発展をサポートすることの重要性とそのための新しい基金が作られることが明言された。つづいて9月には基金の使い方を示した欧州議会規則 (1698/2005) support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Developmentを策定した。補助を受けるために、EU加盟国は国ごとの戦略計画を立てることとなった。

イタリアでも、農林省 (正式名称は Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestaliで、農業・食品・林業省である) が「農村発展のための国家戦略計画 (Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale=PSN)」を作成した。

EUではすでに1980年代から環境配慮型の農業を推進していたことや、農村観光による農家の収入向上が現実のものとして存在していたこともあってCommunity Strategic Guidelines, 2007-2013では、農村の発展に際して、観光や生物多様性、持続可能な発展、および自然遺産、文化遺産の保全についても配慮することが言及されていた。ここでは4つの柱が示されており、各国の国家戦略もこれに従って作成することになっている。4つの柱とは、下記の通りである。

- I. 農業と林業の競争力
- II. 農村地域における環境の改善
- III. 農村部における生活の質の向上と農村経済の向上
- IV. リーダーの育成

このガイドラインおよびそれを受けて策定された基金使用規則では、特に風景のみが強調されている訳ではなかったが、イタリア農林省はPNSの目的に風景を盛り込んだ。さらにEU共通農業政策と農村発展における風景の重要性についてその関係を明らかにするため、フィレンツェ大学のマウロ・アニョレッティ教授らとともに農林省のもとに「風景作業チーム」を組織し、研究を行った。

その研究チームが2006年に発表したのが本稿で取り上げるドキュメントPiano Strategico Nazionale - Gruppo di Lavoro “Paesaggio” documento tematico (国家戦略計画-風景作業チームの風景を主題とした資料) である。

本稿ではまず、PNSにおいて風景がどのように記述されているかについて紹介した後、上記の風景を主題とした資料について詳しく紹介することとする。

2. PSNにおける風景の記述

PSNでは第1章で基礎的な調査を行っている。そこでその風景についての記述では、下記に示すことが書かれている。

- ・イタリアの田舎の風景は何千年もの生活の結果生み出されたものである。
- ・文化的特徴の基本的な構成要素のひとつであり、製品

への付加価値や観光に対する価値を形成している。

- それ以外に、人が導入してきた種と土地が結びついて生物多様性も生み出している。
- しかしながら、この数十年の間に、そうした風景の特徴は失われつつあることが懸念されている。
- 工業的農業を導入したために、集約と単純化がすすみ、外からのエネルギー供給によって成り立つ農業システムが普及したためである。
- そうした農業は経済的には成功をもたらしたが、生態系は脆弱になり、土地ごとの特徴を表さなくなり、場所ごとの違いが喪失することによって風景が悪化した。
- 工業的な単一栽培の発展やワインぶどう畑やオリーブ畑などの設備の集中は、混成栽培や農村部を大きく特徴づけていた木々を消滅させ、生物多様性に悪い影響をもたらした。
- 単一栽培や集約的農業に向かなかった山間部も、過疎化が進み、再自然化が起こったり再植林の中断による放棄が進んだ。
- そうした現象は良い側面もあったが、多くの場合は伝統的な土地利用を消滅させ、その土地の文脈とは切り離された新しい風景の単一化を引き起こした。
- 密集した森林の拡大は、野生生物相をも変化させた。
- こうした風景の破壊現象を加速させたのは、こうしたことが起こることを予測せずに行われたインセンティブや補助金に原因がある。
- また、こうした経緯の中で、その土地の歴史や風景を尊重していない新しい居住形態を生み出した。

これらは「風景」の項に記述されていることであることに注目したい。農村風景の価値を、生物や植物の多様性を中心とした地域ごとの特徴であると捉えていることが分かる。一般に、イタリアでもどこまでもつづくワインぶどう畑は美しいものとされる風潮があるが、ここでは、そうした単一栽培はあまり良いものとされていない。実際、単一的に栽培するようになったのはこの数十年に起こった現象であり、それ以前は樹木などを混ぜて植えていた。これは、日陰を作ったり、病虫害を防いだりなど、伝統的農法のひとつであったということである。

さらに、それを受けて2章でPSNの目的が記述されているが、そこでは、現在起こっている現象として下記のような記述がある。

- より専門的で品質が良く特徴のある産物や、農業、林業、環境、土地により多くの文化的あるいは生産上のつながりを持っている産物が可能性を強めてきている。
- 生物多様性や風景、水資源、土、気候などを含む総合的な環境的資源の保存と価値付けが、農業や林業の発展、ひいては存続にとっても重要であるということが認識されるようになってきた。

環境や風景、つまり農産物の生産方法や生産の場の状態が農産物の付加価値に影響するという社会的な土壌が出来つつあるということが書かれていると言える。

3. 風景作業チームの風景を主題とした資料

(1)資料構成

「国家戦略計画-風景作業チームの風景を主題とした資料」は、下記のような構成の資料である。以下に目次を示す。

はじめに

風景と発展

環境との関係

計画と統合

1章 イタリアの風景を知る

1.1 農業的地表面の経緯

1.2 森林風景の経緯

1.3 州レベルの風景の発展性：トスカーナの場合

1.4 イタリアの風景の構造

1.4.1 農業の風景

1.4.2 林業の風景

1.5 考察

2章 風景とその保護：国際的な保護と国の規制

2.1 ユネスコの世界遺産

2.2 欧州風景保護

2.3 国の風景登録

3章 農業政策

3.1 EU 共通農業政策の経緯

3.2 EU 共通農業政策と風景の議論

3.3 Fiscler の改正とイタリアの選択：風景の議論にとってどのような見込みか？

3.4 イタリアにおける風景と農村開発：農業政策にとっての材料

4章 林業政策

4.1 再植林化と山の保水システム

4.2 山の問題における生物の展望

4.3 第二次世界大戦後のEUと国の林業政策

4.3.1 ヴィエンナにおけるMCPFE会議における決議No.3

4.4 風景の規律-森林の環境

4.4.1 通達227/200で規制された森林の変化

5章 環境政策

5.1 持続可能性というコンセプトの発展

5.2 1992年のリオ宣言

5.2.1 アジェンダ21

5.3 ヨハネスバーグサミット

5.4 国際連合食料農業機関

- 5.5 EU 共通政策
- 5.6 EU 共通農業政策における環境問題
- 5.7 農村開発分野における環境の状況と風景政策

6章 風景資源の現代的役割

- 6.1 農村風景の文化的価値
 - 6.1.1 農村風景の型
 - 6.1.2 歴史的な居住形態と農村建築
 - 6.1.3 文化資源の保全と価値付け
- 6.2 経済的意義
 - 6.2.1 人口と土地、農業の関係：ほどくべき結び目
 - 6.2.2 風景：典型的な公共の利益
 - 6.2.3 環境利益の経済的価値
 - 6.2.4 農村風景行政の手段
 - 6.2.5 風景と特産品
 - 6.2.6 農村地域における風景的なレクリエーション機能
- 6.3 農村風景の環境的価値
 - 6.3.1 伝統的な樹木のシステム
 - 6.3.2 主な果樹構成によるシステム
 - 6.3.3 満ちている畑の農業システム
 - 6.3.4 再植林化と木材のための林業の役割
 - 6.3.5 農業システムにおける再自然化の影響

7章 風景のための戦略計画の戦略的柱

- 7.1 方針Ⅰ 農業と林業分野の競争力の改善
- 7.2 方針Ⅱ 農村空間の環境改善
- 7.3 方針Ⅲ 農村部での生活の質と農村経済の改善
- 7.4 方針Ⅳ リーダー

参考文献

(2) 「はじめに」における風景

本資料の「はじめに」では、まず、EUとイタリアが政策的に風景に注目していること、またそれが農民や農村地域を包括した視点で行われていることが、小さな革命であると述べている。その上で、下記のような点が述べられている。

- ・風景の役割や概念は時代によって変わるものであり、今行われている政策での「風景」は、かつてのようにその土地の文脈とは切り離された「エリート主義の現象」ではなく、農村発展の重要な役割である。
- ・具体的には、良質な風景とは、時間と場所における社会的、経済的、環境的要因の「幸せな統合」である。
- ・そのような意味合いで、経済的発展や生活の質のために「風景」を扱うためには、過去の方針の見直しが必要である。

このように、風景の美的側面ではなく、「統合」の結果であることを全面に押し出しているが、その根拠となる風景理解として、そもそもイタリアの農村風景は、も

ともある環境に、人が持ち込んだ植物の種やそこで繰り広げられてきた人間の活動が何世紀にもわたって作り出してきたものであるというという点が挙げられている。

ただし、こうした「幸せな統合」は近年徐々に崩れてきていることにも言及し、その弊害は、美的価値の低減みならず、特産品に付加価値を与える文化的アイデンティティや、観光にとって重要な風景サービス（提供しうる風景レベル）、何世紀にもわたる人の営みと自然環境とが作り上げてきて、イタリアの風景を特徴づけている生物多様性の低減につながっているという。

こうして、その土地の環境の多様性と特異性が良質な風景となると述べているが、農業は経済活動でもあるために、風景が経済的にどう貢献するかを明らかにすることが重要な鍵であるという。「風景」という付加価値は他の地域では複製が不可能であるために競争力になり、それをうまく生かすことが出来なければ、例えばワインやオリーブオイル、チーズなどのたくさんの製品にとって国際的な競争力にも支障が出て、農村地域の発展にも影響が出るだろうという。

こうした風景が付加価値になるという現象は、ワインの分野では進んできているが、まだ一般的では無いといい、農村発展について考えるならば、特産品と特徴ある風景という循環を明らかにし、風景資源の保全と価値の再評価をする必要性を述べている。

以上のように、農村発展のためには、自然の良好な状態やエコシステムの均衡を追求することが必要であり、そうして文化的特徴を作っている人と環境の特異な関係を保つことが風景の保全にもつながるといふ。

個々の環境の構成要素とそこでの人間の活動をひとつの計画に入れてこそ風景の保存と価値付けは達成されるという。風景の分析だけでは不十分であり、風景資源の経済面からの価値化が、風景の質の向上とその産物の良いイメージを作るため、すべての遺産とサービスをひとつのシステムに入れ込んだ戦略が成功の鍵であると述べられている。

(3) 第6章における風景

a) 第1節「農村風景の文化的価値」

ここでも「風景」の総合性について述べたあと、風景を構成する要因は複雑であるために、風景の保全と価値付けは、その土地の特徴的な見た目だけに絞られてはいけないという。文化資源の領域は、深いところでその土地やそれらの社会的、経済的組織に根付いていることが明白なプロセスや成果を含んでいるからというのがその理由である。

そうした思想を背景に、従来の文化財行政について下記のように述べている。

- ・従来の文化財は、歴史的記録と、何年にもわたって文

化財の喪失や離散を防いできた唯一の存在である収集趣味という思想を根底に持っている。

- 多くの場合、修復作業は書類上の保存や、博物館をつくる思想に帰着する態度で行われている。つまり、遺産となる地域がもつ多様な意味をつまらなくさせるような、古めかしい博物館学に由来する固定され伝統的な基準によって修復がされているといえる。
- 今では、修復の様式と文化的資源の価値付けは、博物館のような説明を補完する場所の実現という側面とオープンエアの遺産の機能を認め、その土地との生きた対話と強力なつながりを持つことを利点としたプロジェクトという側面の2つを関連づけるように見直されつつある。
- そのためには、文化遺産を関連づけたり収穫体験したり、食の観光をしたりなどの文化観光がふさわしいのではないか。これは、見せることを自ら見直すことを求めるというよりも、むしろ地域の良質な資源を肯定する能力を高めることで実現するだろう。

b) 第2節「経済的意義」

ここでは、節の冒頭で環境の価値を経済的に換算する思想は60年代にアメリカのエコノミストが提唱し、それが本格的にスタートを切ったのは80年代であるとした上で、風景を経済的価値で計る考え方は90年代初等からであり、少し遅れて始まったという。そうした導入の後、風景のもつ価値の計測に関して下記に示すことが記述されている。

- 個人の財産などは市場での需要と供給との関係で経済換算がしやすいが、風景のような市場の存在しない財産については難しい。
- しかしそれは価値が無いことを意味するわけではなく、たんに風景の価値を計る基準と風景の質が個人の幸せを左右することを計る基準が無いだけである。
- 実際生産者がこの「換算」を個人から知るには、良くも悪くも言葉で書かれた読み物に依ることになる。

こうした価値の換算について、トスカーナで行われた研究では、絶対的に選ぶべきという風景の構成要素を規定することは不可能であるが、優先的に扱うにふさわしい地域の文脈を示す特徴はあり、人々は特徴を示す要素の保存に向けた政策に支払いをする気持ちがすでにあることを結論づけたと述べられている。

つづいて企業形態で農業をしている企業（農業企業）と農村風景について、下記のように述べている。

- 農業企業が全体に対する恩恵を与えることができるような活動か、あるいはあまり利益にはならないが他に対して恩恵のある貢献、もしくは企業が環境や風景に貢献する仕事をするにより、副次的にその永続性

が担保されるようなことに仕向けることが必要である。

- そうした奉仕的な活動への支払いは、一般的な収入補填に比べて公共的にふさわしく、また、社会的な視点からも受け入れられやすいという大きな利点を持っている。
- 現状では、農業企業は、もはや社会福祉政策の受益者としてではなく、公共の福祉を生み出しているものとして高く評価されている。
- しかし農村を元気づけ魅力を与えるだけの需要が農村になく、人口と農業用地との関係性はほとんどない。
- EU共通農業政策によってデカップリング政策がとられたため、企業の元気がなくなり、農業企業により繰り広げられてきた積極的な風景の保存と価値付けは少なくなっていくだろう。

近年、イタリアでは企業的経営での農業が社会的に有益な活動を担っていたが、EUのデカップリング政策（生産性の向上と収益補填を切り離す政策）によって企業の元気がなくなり、風景の保全にも影響が出るのではないかということである。

つぎに、「6.2.4 農村風景行政の手段」の項では、改善のための介入の実現にあたっては、風景の持つ意味の共同体的な意味とその手法の経済的な利点双方を備えなければならないという。風景の共同体的な意味を明らかにするには、次に挙げるような方法があると言う。

- a) お金とは関係ない部分での個人の好みに関する調査
- b) 風景の保存や特徴の復元に対する支払い意志と農業的な地表面の利用の関係についての調査
- c) 風景に関して判断をすべき大衆の態度についての研究
- d) プロフェッショナルな人やより一般的な専門家らの志向の機能についての研究

その上で、風景の見た目を良くするために、長所も短所も含めた多様な自然の特徴を示す下記に挙げるようないろいろな手段が使えると述べている。

- a) 公的機関による執行や運営
- b) 使用を抑制する計画樹立
- c) 多様な自然へのインセンティブ付与
- d) 農業者以外が受ける外部経済としての環境の恩恵を計る基準の特定（コースの定理による契約的解決）

各手段については、下記に示すような説明がある。

a) 公的機関による執行や運営

外部への望ましい影響を内包する経済政策は、社会的な視点から産物の均衡を保証するより直接的で素早いアプローチとして考えられている可能性がある。公共的な政策の実現による経済的社会的な恩恵の積み重ねは、個人的な運用によるそれを超える可能性がある。得られう

る経済効果においてひどい食い違いがあるかぎり、公共的な政策では、個人的な活動によるよりも遺産が流出しやすいことに、公共的な政策の初期の段階で気づくだろう。また、直接的な公共政策は環境的、歴史的、文化的重要性の高い遺産に対する政策に注力し、経済的観念が乏しいことが多い。

b) 使用を規制する計画樹立

過去には風景の保全のために多くの場合、用途制限やその土地の様式への規制を行っていた。この方法は、現実的にはいくらかのケースにおいては唯一の活用可能な方法であるが、理論上は効果が無く、また収入の分配にひずみをもたらすという限界があると考えられている。実際、この方法は、風景保全の代償は表土の良好な現象を生み出す人にかかり、風景の保全によって恩恵を得る人にかかるわけではない。さらに、この規制の代償が高くなれば、農業をする能力を超え、風景の退廃の主要な要因である耕作放棄が生ずる可能性もある。収入の分配のひずみは、規制の制度そのものに収入補填を組み込むことで解消されるかもしれないが、これらは時間の中で変わりやすく、簡単には評価できない。

c) 多様な自然へのインセンティブ付与

外部経済の観点から良い製品を作る人に補助金というインセンティブを与えることは、そうした製品が増え、より良い外部経済を生じさせ、すでに廃れてしまっている風景の修復にもつながるだろう。異なる方法による助成は、それぞれに異なる経済的、あるいは分配の効果を生むだろう。

- 価格への支援は、外部経済の内部化を完璧に行っている生産者からは同意されるが、一方で市場の不均衡と全体への代償が高くなるだろう。
- 地表面の調和への貢献に対する支払い（環境支払い制度）は、外部経済の内部化を完璧に行っている生産者に、民意からの同意を受けやすい恩恵を与えることになり、同時に市場の不均衡を生じさせることはない。一方で社会全体に対する代償は、政策の方法によって増減する。この施策は、例えば森林の開設のように収入がなく支出ばかりで耕作をすべきような場合に対して、イタリアのいくつかの州でEU規則（2080、1992年）によって実施された。
- プラスの外部経済を生じさせる耕作に対する収入の補填は、少ない全体コストとより多くの農家に行き渡らせる効果という前述の政策と同じ結果を生む。
- 地表面の調和への貢献というプラスの外部経済を生む農業の義務化は、企業の生産機能と産物のもたらす外部的効果に強く結びついた全体への繁栄をより増大させるのに役立つ。この施策は、EU規則（2078、1992年）にも入っており、前の農村発展州計画でも、例えば有機栽培のためのセット・アサイド計画（交代で農

地を休ませることにより、有機栽培への転換、生産調整の役割を果たす計画）として実行された。

d) 農業者以外が受ける外部経済としての環境の恩恵を計る基準の特定（コースの定理による契約的解決）

所有者の権利と契約者の義務と権利を明確に定義することとなるコースの定理にもとづくような契約的解決は、環境的に良い生産活動とそうして生産されたものの享受者が受ける利益の間につながりができるならば、ポジティブな外部経済のもたらす利益のための興味深い手段を構築することが出来るだろう。この状況では、実際、受益者は風景的利益のコストを補うだけの支払いをするという貢献をすることに簡単に同意するだろう。最終的に必要なコストは、環境に良い産物の生産者への報償と、取引コスト、契約に関わりの無い人たちの風景の享受から排除するコストである。このコストが享受者の利益を超えるならば、このアプローチは提案できない。

過去の施策も含め、風景を保全するための施策の特徴やその影響を考察している。また、c) や d) では、経済の外部性という考え方で環境や風景を語っている。ただし、環境とは異なり、風景の場合はその利益の享受者は観光業者など、特定しうることもあるが、具体的な「享受者」についてはここには書かれていない。

4. まとめ

以上、本稿ではイタリア農林省による風景に関するドキュメントを紹介した。その中で特筆すべき点は下記の通りである。

- 農村景観の定義を試みていること。
 - その定義においては、環境の多様性や文化の継承、経済などの要素が複雑に絡み合っており、それらが調和していることを良好な風景としている。
 - そうした「総合性」を基盤に据え、これまでの「美的価値」に重きを置いた風景政策や、風景を保護する文化財行政について否定的な見解を示している。
 - これまでの農村風景の変遷を、その土地の履歴に限定せず、農業と風景、環境、さらに都市部での生活（需要）を含めた経済的状況などの視点で捉え、大まかにでも歴史的な把握をしている。
 - 風景保護のための規制についても、その効果を検証している。そこでは、生産者の取り得る行動などを含めた行動や、環境支払制度等を援用した風景保護のインセンティブ政策について述べられている。ただし、風景利益の享受者については明確には示されていない。
- 以上が、本ドキュメントから読み取った内容であるが、こうした分析・提案の背景には、EUの環境政策が農業分野にも深く入り込んでいるという背景が存在する。