

良好な農業景観形成の手段としての 重要文化的景観に関する考察

真田 純子¹・福井 恒明²・星野 裕司³

¹正会員 博士（工学）東京工業大学環境社会理工学院土木環境工学系
（〒152-8550 東京都目黒区大岡山2-12-1, E-mail: sanada.j.aa@m.titech.ac.jp）

²正会員 博士（工学）法政大学デザイン工学部都市環境デザイン工学科
（〒102-8160 東京都千代田区富士見2-17-1, E-mail: fukui@hosei.ac.jp）

³正会員 博士（工学）熊本大学 くまもと水循環・減災研究教育センター
（〒860-8555 熊本市中央区黒髪2-39-1, E-mail: hoshino@kumamoto-u.ac.jp）

現在、棚田などの農業景観に注目が集まるようになってきてはいるものの、当該地域は過疎化が進み、耕作放棄地も増加している。現状では良好な農業景観形成のための有効な手段がないため、重要文化的景観が利用されることが多い。本稿では、重要文化的景観あるいはその延長上に想定される制度が農業景観形成の手段として有効か否か、文化的景観の概念やあるべき農業景観の姿、EUの共通農業政策などを参照しながら現行制度の評価を行った。

キーワード: 農業風景, 文化的景観, 生業, 持続可能性, 共通農業政策

1. はじめに

1995年の全国棚田サミット開始、1999年の農林水産省による棚田百選など、中山間地域の農業景観に注目が集まるようになって20年以上経つ。しかしながらそうした地域の過疎化は進み、耕作放棄地も年々増加している¹⁾。地方創生や中山間地域の様々な支援など中山間地域を維持していこうという施策は近年、増えてきている。しかしながら農業景観については、中山間地の農地の持つ多面的機能の一つとして挙げられることはあっても、農業・農村に係る施策で積極的にそれを整えていこうというものはない。農業の分野の基本法は1999年に全面改正され農業基本法が廃止、食料・農業・農村基本法が成立した。この法律では、農地のもつ多面的機能の一つとして「良好な景観の形成」が挙げられ、それが「将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」とされているが、現状ではそれを担保する仕組みや施策は特に用意されていない。

現行制度を利用して農業景観を良好に整えていこうとするなら、景観法による景観農業振興地域整備計画か、文化財保護法による重要文化的景観が選択肢として挙げられるのみである。ただし景観農業振興地域整備計画は「営農条件」つまり、営農の効率や利便性を高めるための施設を更新しつつ、それを地域の景観にふさわしいものにしていくという意図で設けられた制度²⁾である。モ

ノやカタチをコントロールすることに特化した制度であり、それを支える社会に踏み込んでいない。したがって、そもそも生業を持続させるための社会が衰退しつつある過疎地域には不向きな制度である。

また、現状では重要文化的景観のための保全計画として策定されることが多く、日本における重要文化的景観制度と密接な関係にあるといえる。

そこで本稿では、農業景観形成の数少ない手法のひとつとなっている重要文化的景観あるいはその延長上に想定される制度が、農業景観形成の手段として有効なのかという点について考察を行う。具体的には、文化的景観の概念やあるべき農業景観の姿を踏まえ、EUの共通農業政策を参照しながら現行制度の評価を行う。そのうえで、農業景観形成の方向性について提案を行う。

なお、良好な景観は保全だけでなく新たに創出され得るという景観法の趣旨を踏まえ、ここでいう「農業景観形成」は、保全と創出を含む意味で用いている。

2. Cultural LandscapeとEUの農業政策にみる農業景観

(1) Cultural Landscapeの概念

日本における文化的景観は、文化財保護法が2005年に改正され、その土地の環境と生業が作り出した景観とし

て「重要文化的景観」のカテゴリーが創設されたところから、制度としてスタートした。この背景には、1995年に全国棚田サミットが始まり1999年には農林水産省による棚田百選の選定が行われるなど、一次産業の風景に関心が高まっていたという国内情勢もあったが、大きく影響したのは1992年の世界遺産における文化的景観の誕生であるとされている³⁾。

1975年に始まった世界遺産は、当初、文化遺産と自然遺産、それらの両要素をもつ複合遺産のカテゴリーであったが、1992年にCultural Landscape、いわゆる「文化的景観」が誕生する。その背景には環境や開発の分野で使われるようになった「持続可能性」という考え方が影響しているといわれている⁴⁾。自然環境を保護するうえで、単純な保護ではなく「使いながら保護する」という開発の形が重要視されるようになったとき、伝統的な生業が「持続可能な土地利用の形」とであると理解され、価値が認められるようになったと解釈できる。文化的景観という概念では、人の暮らしとそれを取りまく環境の関係性が重視されているといえよう。

つづいて、制度上で、文化的景観がどのように考えられているか見てみたい。文化的景観が世界遺産として認められるためには、UNESCO世界遺産センターによれば、真正性と完全性が重要であるとされている。このうち、完全性とは「伝統的な用途や社会構造」が継続していること、「重層的に展開する歴史的証拠や意味、諸要素間の関係性がそのまま保たれて」いることとされている⁵⁾。ただし「開発あるいは維持の放棄によって悪影響を受けていることは完全性の言明において示されなければならない」ともされている。時代の進化等によって欠ける部分があるにしても基本的にはすべてが保存されていることが望ましいとされていると解釈できる。

なお、この「完全性」の考え方が、実際の各遺産の保存計画においてどのように取り扱われているのかについては別途研究が必要である。

(2) EUの農業政策と持続可能性

a) EU共通農業政策における持続可能性と景観

農業景観は「農業の姿」であり、農業のありかたを規定する農業政策は農業景観にも大きな影響を与える。ヨーロッパの共通農業政策では現在、文化的景観の概念と同様に「持続可能性な土地利用」を基本理念に置いている。また、農業景観を資源とした観光が盛んになるなど、農業景観形成は農業政策と連動して軌道に乗り始めているといえる。そこで、本項では、EU共通農業政策の変遷と現在の制度についてとりまとめる。

EUの共通農業政策は、現在、農業の「環境破壊のリスクを低減すること」と「農業におけるエコシステムの持

続可能性を高めること」を基本理念にしている⁶⁾。EUでは圏域の約半分を農地が占めるため、農業が自然環境に与える影響が大きいという理由で、農業を持続可能なものにしていくことが重要であるとされている。

持続可能な土地利用による農業は、単に物質的、生態学的な環境のためというわけではない。農業と自然が互いに影響を与え合っているとし、その例として、農業が特徴ある農村風景（countryside）を担ってきたことや、農業による適切な土地管理は、地域ごとの景観（landscape）の特徴や、生き物の多様性を増大させる力になるという。生業と環境の適切な関係性が、良好な景観を生むという前提があることがわかる。

また、そうして生まれる良好な景観やバランスの良い生態系は、田舎を魅力的にし、新規事業の開始や移住・定住、観光やレクリエーション事業を起しやすくする効果があるとしている。

b) 共通農業政策の理念と制度の変遷と到達点

共通農業政策は、最初から環境を重視していたわけではなく、環境破壊の経験から改革を重ね、現在に至っている。1962年に共通農業政策の実施が始まったときには食料自給率の向上を最大の目標にしており、農業生産の近代化と効率化、および市場価格への介入、関税などによる輸入制限など、域内の農産物を保護する政策をとっていた。価格支持政策のもとでは、農業者は生産性を高めれば高めるほど得をするため、集約的農業が広がり、それが土壌汚染や湿地の減少などの環境破壊を引き起こした。このことは1970年代には認識され、1985年にはEC委員会が「共通農業政策の展望」のなかで共通農業政策が農業による環境破壊を引き起こしていることを認め、農業分野における環境配慮が必要であるという提言を公表した。しかしながらこの段階では思想は大きく転換したものの、価格支持政策の枠組みは変わっておらず、付加的に「環境保全」を取り入れたただけであった。

1988年には生産抑制を目的に計画的に休耕するセットアサイドを導入したが、農業者の任意に任せる制度であったため、セットアサイドに応募するのはほぼ条件不利地であった⁷⁾。生産者はセットアサイドの補償金を得てそれを条件の良い土地に投入したため、集約的な農業がより進んだといわれている。セットアサイドで自然が回復する農地が生まれた一方で、集約的な農業が進むという「二極化」の問題が指摘された。

また、GATT・ウルグアイラウンド交渉のなかで価格支持政策を減少させていく必要があり、農業者への補償を直接支払に置き換えていった。その過程で1999年には後述するクロス・コンプライアンスと農村振興策を導入、2003年にはそれらをさらに改善した。現在はこれらを微修正しつつ運用している。

c) クロス・コンプライアンスと環境支払い

共通農業政策においては、環境に悪影響のある農業を避けることによる持続可能な農法を確実なものとするのと、環境的に有益な農業のためにインセンティブを与えることという2つの方法で農業環境政策を進めている。前者はクロス・コンプライアンス、後者は農業環境支払い（agri-environment payments）で実施している。クロス・コンプライアンスとは、環境保全を条件に直接支払を行うもので、直接支払に環境条件を付けることは、EU内で義務付けられている。農業環境支払いとは、環境保全に資する農業を行ったものに対する支払いである。

この2つの方法が用意されている理由には、上記のセット・アサイドで見られたような、二極化という問題があったことが挙げられる。この二極化の問題は、環境保全型農業への転換を1980年代から試みてきたイギリスでも同様のことが起こっていた。1981年の野生生物・田園地域法の「特別科学研究対象地区」における農地、1986年から始まった環境保全地域事業において、いずれも農業者が選択するというアプローチで対象地区を募ったが、これにより二極化が引き起こされたことが1990年前後には環境保全団体等により指摘されている⁸⁾。

これらの経験から、環境保全型農業を農業者の任意な選択に任せる方法では、限界や弊害があるとの認識が広まり、すべての農地に対して最低限のルール義務付けを行っているのである。それに加えて、農業者の自主性に任せる方法として、基準以上の環境保全に資する農業をする農業者には付加的な支払いを行っている。以上が2段階の方法をとる理由である。

クロス・コンプライアンスの具体的なルールには、環境や食の安全、動物や植物の健康、動物愛護などについてEUで共通した法的管理要求と、各国の設定する適正農業管理条件がある。これは、土壌の保護、土壌有機物と土壌構造の維持、生物多様性と水資源管理などに関するルールである⁹⁾。

d) 農村発展計画と環境規定

EUの共通農業政策では、1999年から農業政策の第二の柱として農村発展策がとられており、そのための基金が2005年に創設され、2007年から各国で農村発展のための事業が開始された。これは、農村部において、農業だけでなく、経済や環境、社会分野などの広い分野を視野に入れた21世紀の新しい挑戦を支援する政策である¹⁰⁾。

各国の農村発展事業に対し、EUの基金から資金援助の制度がある。ただし、援助を受けるためには、下記に挙げる6つのEU共通優先事項のうち少なくとも4つを満たすような事業であることが求められる¹¹⁾。

- ・ 農業や林業、農村の知識を継承、革新すること
- ・ すべてのタイプの農業の競争力を高めること、農業

技術の革新と持続可能な林業の推進をすること

- ・ 農業における食物連鎖と動物の健康、リスクマネジメントを推進すること
- ・ 農業や林業と関連するエコシステムの修復、保全、強化を行うこと
- ・ 農業、食料、林業の分野において省資源の推進と低炭素および気候変動の抑制に資する経済への貢献
- ・ 農村部における共生社会や貧困の解消、経済的発展の推進

農村の活性化のための資金の使い道についても、持続可能な土地利用を誘導するためのルールを導入することで、生業とそれを取り巻く環境の持続的な関係性を保持しながら活性化させるという意図があることがわかる。

e) 農業の多面的機能と公共財

上記のように共通農業政策では、農業という個人の経済活動そのものに公的な介入が行われている。これを可能とする根拠として、「公共財」の概念を用いている。農村開発のための欧州ネットワーク（ENRD）が2009年に発表した資料「農業における公共財と公的介入¹²⁾」では、適切な農地管理、つまり共通農業政策で目指す持続可能な土地利用で農業がおこなわれれば、生物多様性、気候変動の抑制、土壌の機能、あるいは農業景観などの「農村環境や農村を楽しむ機会に対する良好な影響」があるという。日本の農業政策で食料生産以外の機能として「多面的機能」と名付けているものである。これは単に名前が違うというだけでなく、「公共財」という経済学の用語を用いることで、EUでその社会的、政策的位置づけを明確にしているのである。

上記資料では、公共財は非排除性、非競合性をもつので、自由な経済活動の中ではどうしても供給不足を引き起こすという公共財ゆえの性格を明記し、具体的な農業に関し、下記のような公的介入の理由を示している。

- ・ 市場の原理に任せれば技術の発展はより集約的に農地を使うようになるとともに、より肥沃な土地が使用されるようになり条件不利地は阻害されやすい。
- ・ このようなプロセスは環境の悪化を招き、農業構造の変化は農村部からの人口流出を招く。
- ・ 一部の地域的な改善にもかかわらず、生物多様性や気候変動の抑制などのEUの目標を達成するためには大幅な変更が必要である。
- ・ 社会が要求する公共財の水準を提供するためには政策行動が必要であり、法律で規定される必要がないものについては公的資金が必要となる。

これらの説明では、環境保全型農業は経済活動の中で農業者の自由な選択により行われるのを期待することは難しいという点と、公共財は農業者以外の利益につながるために公的な資金を投入する理由があるという、2つ

の公的介入の方向性が示されている。

(3) 農業景観を構成する概念

以上、UNESCOのCultural Landscape、EUの共通農業政策では、ともに生業と環境の適切な関係、つまり持続可能な土地利用が基本となっていることが分かった。またどちらも、持続可能な農業的土地利用が、良好な農業景観を生むという視点に立っているといえる。UNESCOのCultural Landscapeでは、伝統的で、多くの場合美しいとされる景観を入口に、それを可能にしてきた生業と環境との関係性に注目し、それらを遺産として残そうとするものである。共通農業政策では、持続可能な土地利用を実現するのが目的で、そこに付加的な効果として良好な景観が生まれてくることを期待するものである。生業と環境との良好な関係性が生む景観という点で、両者ともCultural Landscapeであると言えよう。

その違いは、UNESCOのCultural Landscapeでは近代化以前の景観を維持継承することを目指し、共通農業政策ではこれからの良好な景観の創造を期待するというように、その指向している時間が逆の方向に向いていることであろう。近代化によって生業と環境の持続可能な関係がいったん失われた時代を挟んで、その前後のCultural Landscapeであると言えよう。指向する時間的方向性が異なるために、それぞれは「遺産」「公共財」という、異なる価値づけがなされ、それぞれを守るための制度がつくられている。

注意すべき点は、指向する時間の方向性が逆だからといって全く異なる景観が出てくるわけではないという点である。遺産としてのCultural Landscapeを形作る生業は、その地域の環境に適合するように何百年もの時間をかけて獲得してきた持続可能性の高いものである。基盤となる環境は、時代が変わってもその性質、ふるまいは変わらないため、大きな技術革新が起こらない限り持続可能な土地利用の方法はおのずと伝統的な手法と類似すると考えられる。そのため「これからの良好な景観」の創造を期待したとしても、実際には多くの部分で伝統的な農業景観を踏襲することになることが予想される。しかしながら、伝統的な農業景観の継承はあくまでも結果として起こるものであって、目的ではない。一般的に伝統的な農業景観は良好な景観であると理解されることが多いが、その景観が生まれてくるメカニズムに注目すれば、景観の良さの理由を「伝統的である」という理解で片づけてはいけない。またこのことが、他の近代的街並みや構造物の景観とは異なり、農業景観に関してはすぐに「保全」という手段が選ばれやすい理由でもあるだろう。

3. 重要文化的景観と農業景観

(1) 日本における文化的景観の導入と位置づけ

重要文化的景観が農業景観形成の手段として選ばれることが多いという現状を踏まえ、文化財保護法における重要文化的景観について整理する。2005年の文化財保護法の改正に先駆けて2000年から2003年にかけて文化的景観について調査・検討が実施され、報告書としてまとめられている¹³⁾。それによると、文化的景観の調査・検討実施の理由として、国内外における文化的景観の必要性が高まったことが挙げられている。持続可能性を重視するという世界的な価値観の変化や、歴史的な生業のあり方と持続可能な土地利用を結び付けるという視点は見られない。

重要文化的景観の保護のための制度を見てみると、選定後に国庫補助が使用できるのは、重要な構成要素の修理・修景のほか、パンフレットの作成などの普及・啓発事業となっており、生業そのもののあり方に対する補助はない。また、申請時には保存計画を策定し、その中に「文化的景観の保存に配慮した土地利用に関する事項」を入れることになっている。この土地利用に関しては実際には「文化的景観委調和した作物の選択（一関本寺地区）」や「棚田状の区画は、白川金色院跡の土地形状を利用した伝統的なものであるため、維持・継承に努める（宇治の文化的景観、白川地区）」などの記述になっており、土地利用として環境との関係性を重視しているわけではなく、物理的要素の保全のための土地利用が念頭に置かれているという状況である。

(2) 日本の農業の現状

ここでは、保全されようとする農業景観が現在どういう状態なのか、景観を生み出す農業を環境との関係性という観点から整理する。

まず、農業の形態をみてみると、明治以降、金肥と呼ばれる購入肥料を使用するようになり、それがさらに化学肥料に置き換えられることになった。もともとは周囲の草地や里山から肥料を供給していたため、生業は農地だけで完結するものではなく、その周囲の「環境」も利用しながら成立していたといえる。しかしながら外から肥料を入れるようになり、周囲の「環境」との関係性が絶たれつつある。

栽培する品種については、その土地に合うように変化してきた伝統種や在来種ではなく、F1種に代表されるような企業によって「作製」された種類が栽培されるようになっている。生産性をあげるために収量を増やすほか、形の揃った作物が収穫できるように「デザインされた」作物である。これらの人工的に作成された作物は、それ

それぞれの作物にふさわしい「環境」を整えることが必要になるため、その「地域の環境」とは遮断された環境を用意する必要性が出てくることも多い。流通形態や食生活の変化により遠くの市場に出荷するようになったという社会背景により、そのような「デザインされた」作物が主流となっているのであるが、それにより栽培形態は地質や気候という「地域の環境」とは切り離されたところで行われるようになっている。

また、種まきや苗の定植後に土を覆うマルチングを施す場合、かつては藁などが使用されていたが、近年はビニールシートが主流である。作業も、田起こし、田植え、稲刈り、乾燥などすべての工程において機械が使用される。作業の効率化自体は否定するものではないとはいえ、これらの機械は現状ではガソリンを利用することが多く、かなりの農作業が外からのエネルギーを入れて成立しているといえる。

農業を行う基盤に注目すると、棚田や段畑の擁壁も、かつては近場の石を積むことによってつくられていたが、それが衰退し、コンクリートを使用するようになっている。材料が外から持ち込まれているというだけでなく、材料としてのセメントの製造工程で多くの石油エネルギーが使用されている。

(3) 農業景観を重要文化的景観として扱うことの課題

以上、見てきたように現在の農業の多くは「地域の環境」との関係性がかかなりの部分で絶たれている。それに加え、地球環境の持続可能性という観点からも、生業と環境との関係性はかなり変化してきている¹⁴⁾。したがって、生業と環境の関係性という観点からは、農業景観の多くはすでにCultural Landscapeではないということである。ただし、周囲の里山や石積みなどの農業基盤は実際の生業が変化してもすぐには変化しない。これは、耕作という生業が失われれば、すぐに耕作放棄地として景観が変化するのとは異なり、変化と生業が作り出す景観の変化にはタイムラグがある部分である。そのため、生業が環境と良好な関係性を維持しているかどうかにはかわらず、生業が持続していてさえいれば、景観は維持されているように見える。

一方で、上述したように重要文化的景観の制度も生業と環境の関係性を重視したものになっておらず、表層の形としての「景観」を保護する制度になっている。つまり現状では、Cultural Landscapeの残像を、その形だけ残すという仕組みになっているといえる。これが将来にわたって長く、かつ適用範囲を広げて一般的な農業景観に対しても適用できる仕組みであるとは考えにくい。

4. 農業景観形成手段としての重要文化的景観の評価

(1) 農業景観形成の要件整理

1章において述べたように、農業景観形成の手段として重要文化的景観が選ばれることが多く、また他に有効な手段がないという実情がある。しかしながらCultural Landscapeのもともとの概念である「生業と環境の関係性」という観点からは、保全しようとしている景観がすでにCultural Landscapeではないこと、また重要文化的景観の制度も生業と環境の関係性を維持しようとするものではないことを指摘した。

本章では、重要文化的景観あるいはその延長上に想定される制度が、一般的な農業景観形成の手段として機能し得るものかという観点から重要文化的景観を評価する。

評価にあたっては、前章までの考察を踏まえ、下記の事項を前提とする。

- ・単に表層的な現象としての景観ではなく、真の意味でのCultural Landscapeが持続、形成されること、つまり、生業とそれを取り巻く環境が持続可能な関係性を形成していること
- ・生業が経済的な自立や競争力強化を目指していること
- ・財政的、政策理論的に政策として実現可能なものであること

以下、重要文化的景観の制度そのものの評価、それを農業景観形成に利用することの評価を行う。

(2) 制度・政策としての評価

a) 価値の限定

重要文化的景観の制度そのものの評価として課題となるのは、ひとつは文化財として申請する手続きの過程で残ってきたものだけに着目することである。なくなったものや変化を遂げてきたものについては、制度としての規定はともかく、実際にはなるべく言及しないという意識が働く。申請手続きの目的は歴史的な継続を言明し、文化財にすることだからである。

その結果、生業と環境の関係性を客観的に記述するのではなく、歪んだ状態で把握する可能性がある。具体的には、過疎化で生業がなくなりつつあることや農業が変化してきて環境との関係性が薄れてきているという現状から目を背けることになるであろう。失われているものに目を向け、その理由を把握することこそが、Cultural Landscapeの維持や良好な農業景観の形成に必要な事項であるが、それが欠ける可能性が出てくる。

価値の限定の二つ目は、申請のために価値を宣言しなければならぬことである。文化的景観は生きた景観であり、今後とも変化していくことが予想されるが、価値を

宣言することで価値が固定化する可能性がある。ただし「関係性」のみを価値として宣言することによって生きた景観を保全することは可能かもしれないが、現状の保全制度ではモノに文化財的価値を結び付ける傾向にあり、価値を宣言すれば価値は固定化するという状況である。価値の定義やそれに基づく保全のあり方については、今後の研究課題であろう。

b) 関係性の維持の定義

現在の文化的景観は生業とそれを取り巻く環境の関係性というより、実質的には関係性を形作る構成要素を保護の対象としている。その場合に構成要素が限定されるという問題点がある。

例えば棚田の景観では、水田を維持するために水源となる森林も重要であるが、それは直接的に景観を構成していないため、重要な構成要素とされていることは少ない。また、関係性を維持するためには、物理的環境だけでなく、農村社会のあり方や慣習、土地所有などの社会的状況も重要な要素であるが、これは現状において維持すべきものとはされていない。実際、農村が過疎化したのは明治になってからの貨幣経済の進展や学校制度、流通にまつわる技術の変化など様々な要因があり、これをすべて「伝統的な状況」に戻すのは現実的ではないし、そもそもそれを目指すべきものでもないだろう。このように、関係性を完全なものとして維持することはできないという限界が、重要文化的景観には含まれている。

文化財の制度として、どのような関係性を定義すべきか、それを構成する要素をどの範囲で考えるかについては、今後検討していくべき課題である。

c) 規制と生業の維持

関係性を構成する要素とも関連するが、農法や品種について、保存計画が踏み込んでいない点も課題として挙げられる。先述したように農法や栽培する品種は生業とそれを取り巻く環境の関係性の維持にとって最も重要な要素であるが、そうした経済活動にかかわる部分について踏み込む状況にはなっていない。

これは保存計画を作る段階の運用の問題ともいえるが、実際、農法に規制をかけるために必要な財政措置が用意されていないという制度の問題でもある。

農法に規制をかけ、望ましい形の農法や栽培品種に導くなら、例えば以下のような考え方で財政措置を行う必要があるだろう。ひとつは規制によって生産性が下がったり、手間などのコストがかかると考えられる分を補償するという考え方で、もうひとつは、農業者から、農地管理の権利を一部買い取るという考え方である。

いずれにしても、文化的景観を単なる地表面の形としての景観ではなく、生業とそれととりまく環境との持続可能な関係という視点で見ると、農法への言及は避け

られず、それを支える財政措置も重要である。

(3) 一般的農業景観形成手段としての課題

重要文化的景観の制度を農業景観形成の手段として一般化した場合に起こりうる問題について検討する。

a) 制度が任意な選択に任せられることによる課題

重要文化的景観を農業景観形成の手段として一般化させることの問題のひとつは、重要文化的景観が地域の人々や農業者が希望により選択される任意な手段であるために、それによっていくつかの問題が引き起こされる可能性があることである。選択に任せる任意的なものの場合、それを経済的に持続させていくには、1) その農法が消費者にとって付加価値になること、2) 補償などの財政的措置をとることの2つの道がある。なぜなら、保護のための規制を入れながらも補償やインセンティブがなければ、何もしなくとも耕作放棄が進むような地域で生業が持続するとは考えにくいからである。

1) の場合、生業と環境の持続可能な関係性や、それが生む良好な景観に価値を認める消費者を増やすことによって成立する。しかしそれが「付加価値」である以上、そうではない農法が存在していることが前提である。そのため、一般化させる手段として適切ではない。

2) の場合は、先述したように、保護される農地と集約化が進み環境や景観が棄損される農地にわかれるという二極化を生む可能性があるという点である。関係性を重視した持続可能な農法は、技術により進化した集約型の農業に比べ生産性が落ちることは否めない。そのため例えば保護の対象となる農地を持つ農業者は、対象となる農地では保護の為に補償をもらい、その他の土地では生産性を上げることによって収入を確保するという意識が働く。これはEUがすでに経験したことである。

こうした財政措置を農業景観形成の手段として一般化するには財政負担の問題が出てくる。「重要文化財」という枠組みで、ある程度限定された数の中で実施する制度であれば問題になることは少ないと思われるが、農業景観形成の手段として一般化するならば、付加的に財政的措置をとるという手法は、その総量としての負担を考える必要が出てくる。特に、良好な景観地として保護しようという場所は中山間地域で過疎化が進んでおり、生業の維持には補償だけでなくインセンティブも必要であることを考えると、文化的景観の枠組みを援用し、これを農業景観保全の手法として広げていくことは現実的ではないといえる。

b) 文化財行政であることに起因する課題

重要文化的景観が文化財行政であるという問題点がある。本来、農業景観形成を行うためには、それが生業の場である以上、農業の競争力が前提にあり、それを引き

出しつつ持続可能な関係をどのように維持していくかということが考えられる必要がある。しかし、重要文化的景観の枠組みで農業景観形成をしようとすれば、第一義的な価値は「伝統的であること」にならざるを得ない。これは先述したような重要文化的景観の問題を克服し、制度を成熟させればよいという話ではなく、制度の目的に起因した問題である。

先述したように良好な農業景観は保存だけでなく創出も含まれるべきで、生業とそれを取り巻く環境が持続可能な関係を持っていれば技術の革新も許容されるはずである。必ずしも伝統的であることをベースにする必要はない。それゆえに、農業景観形成が「重要文化的景観」という手段に頼らざるを得ない状況は不自然であり、本来、農業景観形成は農業政策の一部として行われる必要があるだろう。

5. これからの農業景観形成に必要な事項

(1) 持続可能な土地利用としての農業の定義

では、農業景観形成はどのようにあるべきか。農村における生業が持続可能な土地利用が良好な農業景観を生むという前提のもと、良好な農業景観を支える農業政策やその進め方について考察し、その実現に向けて必要な段階を、本項以降で順に説明する。

まず、持続可能な農業とは具体的に何かということについて明確な定義をする。これは概念としてのCultural Landscapeでいうところの「生業とそれを取り巻く環境の良好な関係性」を定義することでもある。

現状の食料・農業・農村基本法や食料・農業・農村基本計画では、持続可能性という言葉は使用されているものの、この定義ははっきりしない。環境の持続可能性という意味にとれるところもあれば、担い手や収入確保が農業の持続的発展につながるのと記述もあり、単純に経済活動としての農業の持続可能性と読める部分も多い。

また、環境の持続可能性に関していえば、法第三条で「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」と述べられ、「多面的機能」の中に持続可能性につながる要素が入っている。ただし、条文において「農村で農業生産活動が行われることにより生ずる」と書かれているように、農業の実施はその方法にかかわらず環境にとって良いことという思考が前提に

あることがうかがえる。実際、多面的機能支払制度や多面的機能の発揮を理由とした中山間地域等直接支払制度では、営農や農業維持のための共同作業などが交付条件となっており、多面的機能の具体的内容については明確にされていない。

生業と環境の良好な関係性を創出し、良好な農業景観形成を図るには、まず地球環境に加え、土壌、生物多様性などの地域の環境も含め、環境の持続可能性を具体的に示し、それを可能とする農業の具体的中身について定義することが重要である。

(2) 農業の多面的機能の公共財としての位置づけ

持続可能な土地利用による農業がもたらす効果、つまり良好な農業景観や生物多様性などを公共財として位置付ける必要がある。一般に「多面的機能」と呼ばれている食料生産以外の機能の明確な価値化である。

現状では法の第三条にて「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」とされている。この表現では多面的機能の発揮が義務なのかあったらよい付加的なものなのか不明である。多面的機能の位置づけは、その後の制度設計において環境保全や良好な景観に資する農業に対して公的資金を入れるための根拠となるのみならず、それを選択的なものとするか最低限の義務にするかに大きく関わってくる。

このうち、公的資金の投入だけであれば、現状のような農業者の自由な農業活動を認めたうえで付加的に実施される環境配慮に対し財政措置をするという方法で構わない。その場合には現状のような「多面的機能がある」という宣言だけでよいとも考えられる。しかし先述したように、これでは守られる農地と集約化が進む農地の二極化が生まれる可能性があること、守られる農地を増やそうとすれば財政的負担が増える。

政策として最低限のルールを決め、農業者の農地管理に制限を加えるなら、多面的機能を公共財として明確に位置付ける必要がある。しかしながらその前提として農業の方法如何では多面的機能を発揮しないということを明言する必要があるため、1)のステップが重要となる。ENRDの公共財に関する資料でも、農業における公共財は「適切な農地管理がされるなら」もたらされるものであると記されている。

公共財としての位置づけは、農業景観形成の手段として重要文化的景観に頼る傾向にあるという現状の改善に

も役立つ。現在、良好な農業景観の価値の明確な価値づけがないために、共通理解のある「文化財」という価値が利用されやすいのではないだろうか。公共財としての位置づけは、より広い農地において景観形成を実施するための「文化財」に代わる価値としても重要である。

(3) 公共財の保全に係る施策検討

次の段階は施策の検討である。最低限の基準を決めるということのほか、付加的なものとして農業景観の形成や活用などに資する公的資金の支出のルールを決めることで良好な農業景観の形成を促すことが出来る。これにより、持続可能な土地利用による農業が生み出す景観に加え、伝統的な作業小屋などの保存など農業景観を整える施策が可能になる。

- ・守るべき最低限の基準を設定する

農地管理の方法について、すべての農地に最低限適用するルールを作成する。そこに直接支払を組合わせる場合には財源の確保をする必要がある。現行の農業政策のための支出の方法の変更のほか、「公共財」の位置づけがあれば小売・流通や加工業など食品にかかわる産業の環境支払いなども利用し資金を調達できる可能性もある。そのため、工学系の研究者のみならず、環境や経済、農業など他分野との連携によって検討すべき課題である。

- ・持続可能な土地利用を促進する公的資金の支出ルールを策定する

農村活性化など、農村のための支出があるが、そこに持続可能な農業や良好な農業景観の形成を促すルールを付加するというものである。

たとえば現状では、地方創生のメニューで農村の活性化を目的としたものがある。そのうち6次産業化では、加工機械の購入に対する補助、商品開発のための専門家の派遣、販路拡大についての専門家のアドバイスなどが受けられるようになっている。しかしながら、そこでは持続可能性や良好な景観形成などは考慮されていない。したがって、都会の消費者に売れるものをつくるために環境や景観を悪化させるようなことが行われていたとしても公的資金の援助が受けられるという状況となっている。「公共財」という概念を投入すれば、こうした公的資金の使用に関して一定のルールが必要になってくることは明快で、それにより農村の環境や景観が良好なものに導かれる。

5. まとめ

以上、農業景観形成の手段として重要文化的景観が機能し得るかどうかについて検討した。要点をまとめると

下記のとおりでである。

- ・ Cultural Landscapeの概念の背景には「持続可能な土地利用」があり、生業とそれを取り巻く関係性を持続可能なものとしていくことが農業景観形成の根底に必要である。
- ・ 日本の重要文化的景観の制度は構成要素に頼りすぎている側面があり、関係性と生業に立脚する農業について十分に対応できない点がある。
- ・ 重要文化的景観という文化財保護の制度を農業景観形成の手段として広く使用するには、二極化、および財政負担という問題があるため、重要文化的景観とは別の方法を検討する必要がある。
- ・ 農業者の自由な選択による方法では農地の二極化を引き起こしかねないので、農地全体に対する一定のルールが必要であると考えられる。
- ・ そのために、「持続可能な土地利用」をする農業の具体的中身の明確化と、それがもたらす多面的機能を「公共財」として位置付けることが必要である。
- ・ 「公共財」であることを前提にし、持続可能な関係を担保する農業のためのルール作りや、それを導く公的資金の使用ルールを決める必要がある。

参考文献

- 1) 荒廃農地の現状と対策について：
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2804_genjo.pdf, 農林水産省, 20164
- 2) 景観法制研究会：逐条解説景観法, ぎょうせい, 2004
- 3) 農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委員会：農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究（報告）, 文化庁文化財部記念物課, 2003
- 4) 世界遺産の文化的景観：奈良文化財研究所, 2015
- 5) 世界遺産の文化的景観：奈良文化財研究所, 2015
- 6) Agriculture and the environment : https://ec.europa.eu/agriculture/envir_en, EU
- 7) 富士正博：環境保護とイギリス農業, 日本経済評論社, 1995
- 8) 富士正博：環境保護とイギリス農業, 日本経済評論社, 1995
- 9) Direct support – cross compliance : https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en, EU
- 10) Rural Development 2014-2020 : https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en, EU
- 11) Rural Development 2014-2020 : https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en, EU
- 12) ENRD : Public Goods and Public Intervention in Agriculture, 2009
- 13) 農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委員会：農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究（報告）, 文化庁文化財部記念物課, 2003
- 14) 農文協文化部：管理される野菜, 農山漁村文化協会, 1985