

農業に関する文化的景観保護とその手法に関する研究

Study on the Strategies for the Conservation of Cultural Landscapes related to the Agriculture

菊地 淑人
KIKUCHI Yoshito

1. はじめに

1972年に世界遺産条約が採択されたのち、国際的な遺産保護は地域社会・コミュニティとの役割や参加に対する考え方を深めてきた。1980年代後半から1990年前半には、無形文化遺産の国際的な保護の端緒ともなった「伝統的文化及び民間伝承の保護に関する勧告」のUNESCO総会採択¹⁾、国連環境開発会議²⁾の成果文書の一つとしての「アジェンダ21」の採択、先住民の権利や文化とも深い関わりをもった「生物多様性条約」の署名開始などが行われ、先住民を含む地域社会・コミュニティと遺産保護の関わりが一層高まることとなった。

こうしたなかで、1992年の世界遺産条約履行のための作業指針（オペレーショナル・ガイドライン）改訂に伴って、世界遺産条約に新たに導入された文化的景観（cultural landscape）のカテゴリーは、「地域社会」や「持続可能な開発」に象徴される国際的な潮流のなかで重要な遺産概念として位置づけられることとなった。そして、現在でも文化的景観は生活・生業と関連し、社会形成とも密接な関わりを有する遺産として、遺産保護に対して、多くの可能性と課題を提起している。

さて、文化的景観を「歴史的都市景観（HUL）」と農業³⁾を中心に形成された「農業景観」に大別した場合、前者は周辺の開発圧力による価値の損失や遺産の破壊が大きな危機として位置づけられる。こうした問題については、すでに2005年の「ウィーンメモランダム」⁴⁾や「歴史的都市景観に関する勧告」⁵⁾等において詳細に検討され、国際的な価値と保護に対する考え方が議論され、まとめられてきた。

他方で、農業に結びつく文化的景観は、過疎化に象徴される社会変化によって、耕作者の減少、耕作放棄、また経済性追求のなかでの伝統的栽培種の衰退等に代表される危機に瀕している。こうしたサイトでは、現代社会が直面する社会的な閉塞感と同期

するかたちで、生業維持の難しさ、地域で継承されてきた景観の保護の困難さに直面している。

だが、こうした課題をいかにして解決するのかは農業に関する文化的景観、遺産保護にとって根幹的な課題であるものの、十分な蓄積がない状況にある。そして、文化遺産という枠組みでの景観の保護にとどまらず、持続可能な地域社会の構築や祭礼や地縁組織の維持とも関連し、地域に根ざした伝統文化の継承なども連動するものである。

そうしたことを踏まえ、本論文では遺産保護という枠組みを超えて、広範かつ多様な領域にわたった取組が必要とされる農業に関する文化的景観に関する国際的な動向について、保護・継承に関する可能性と課題を政策・施策レベルとフィールドレベルの両面から論じる。

2. 農業に関する文化的景観保護と関連議論・施策の分析

（1）各種国際機関の農業景観保護をめぐる動き

遺産保護以外の関連する国際的政策・施策の動向と課題について、文化遺産としての文化的景観保護との関連から考察した。関連する機関は図1のように位置づけられ、それぞれの機関の動向について整理・分析を行うこととし、とくに、EUなどにおける先進国の農業政策の枠組、また経済協力開発機構（OECD）等に代表される農業経済の動向、国連環境計画（UNEP）などの生物多様性保護のための農業保護に関する動向に着目して論じた。

農業の役割を生産のみに限定しない多面的機能という考え方が普及して以来、農業景観の保護はさまざまな分野の関心となってきており、加えて、21世紀に入ると自然保護や生物多様性保全分野においても、生物多様性条約の枠組みなどを通じて、経済との関係が活発に議論されるようになった。「生態系と生物多様性の経済学」（TEEB）がその一例である。こ

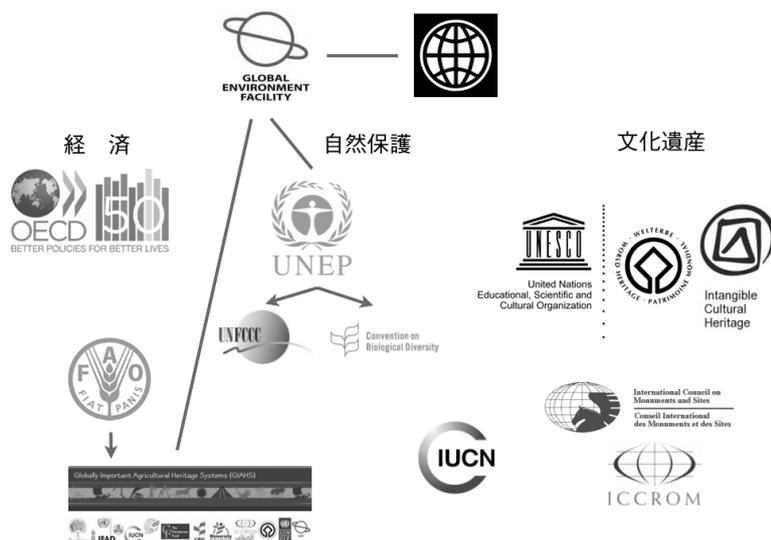


図1 農業景観保護に関する国際機関の位置づけ

うした結果、社会（とくに経済界）の関心喚起も含めて成功を収め、「生態系サービスへの支払い」という考え方も普及したことが明らかになった。

また、OECD や FAO の議論を受け、先進諸国（EU（EC）・アメリカ・日本など）では、国内施策としても耕作条件不利地域や環境配慮型農業に対する補助金施策を設け、農業に関する文化的景観を含む農業景観の保護にとって重要な役割を果たしている。とくに EU における共通農業施策（CAP）は、農業施策のための補助金を農村開発（環境・農村文化保全を含む）と連動させていることで特筆される。EU は、農家の収入補填としての直接補助から、こうした農村環境改善・保全を目的とした補助へと重点施策を移行しており、各加盟国に対しても補助金の比率を変えることで、政策的な誘導を図っている。こうした取組が、農業に関する文化的景観保全に果たしている役割は大きく、次章で指摘するように、世界遺産推薦書や登録時の ICOMOS 勧告などにおいても、そうした施策活用による文化的景観保護の重要性が多く示されている。

（2）農業景観保護をめぐる具体的事例の検討

サイトレベルで進められている2つの具体的プログラムの分析を行った。ひとつが、FAO を中心に進められている世界重要農業遺産システム（GIAHS）であり、もうひとつが国連財団を中心に進められている保護地域保全のためのコミュニティマネジメント（COMPACT）イニシアティブである。

GIAHS 及び COMPACT は、ともに社会環境の改善に寄与することを目的としている。また、世界銀行と

国連開発計画（UNDP）によって運営される地球環境ファシリティ（GEF）の小規模融資プログラムの資金を活用し、それに関連する国や機関の共同出資を合わせることで資金調達がなされている。こうした予算は世界遺産基金（WHF）の年間予算と比べても、対事業規模では大きな予算であるといえる。加えて、GIAHS、COMPACT とともにさまざまな国際機関の連携のうえになりたっており、生物多様性条約、世界遺産条約との関係性を深く意識し、MAB-BR も念頭に置かれている。そうしたなかで、貧困削減や持続可能な開発という国連全体の目標（ミレニアム開発目標（MDGs）など）を意識した取組

となっている。

ただし、GEF が関連するなかで、文化の多様性や文化遺産保護という視点よりも、生物多様性保全、自然保護という観点が強くなっている。後者が、すでに多くの評価指標や理論が検討され、社会的関心をひきつけやすい一方で、農業に関する文化的景観を含む文化遺産保護はそうした観点の蓄積が不十分であるかもしれない。農業に関する文化的景観保護において、より充実した制度的、資金的基盤を整えていくためには、遺産保護という枠組みを超えて、国際的なフレームワークや施策に関与していくための基盤を蓄積していくことが重要であると位置づけた。

3. 農業に関する文化的景観としての世界遺産

（1）世界遺産として登録された農業に関する文化的景観

世界遺産に登録されている農業に関する文化的景観において、国際機関や推薦国政府によって捉えられている遺産に対する脅威と将来像について分析を行った。第36回世界遺産委員会（2012年）までに世界遺産に文化的景観として登録されたものは76サイトあるが、そのうち、農業に関する文化的景観は24サイト存在する（表1）。これらのサイトにおいて、脅威とそれらを踏まえた遺産の将来像について、推薦国からの推薦書、登録時のICOMOS勧告、その後の保全状態報告（SoCレポート）、定期報告などから整理・分析を行った。

（2）農業に関する文化的景観についての脅威

表 1 世界遺産登録された農業に関する文化的景観（～2012年：第36回世界遺産委員会）

	登録年	面積 (ha)		産業	生産物	criteria														
		資産	緩衝地帯			i	ii	iii	iv	v	vi	vii	viii	ix	x					
A, P.	フィリピン・コルディエーラの棚田群	フィリピン	1995	23	—	農業	米			●	●	●								
	パリ州の文化的景観：トリ・ヒタ・カラナ哲学の表現としてのスパック・システム	インドネシア	2012	19.52	1.455	農業	米		●	●		●	●							
Africa	コンソ族の文化的景観	エチオピア	2011	—	—	農業	-		●			●								
	スクルの文化的景観	ナイジェリア	1999	—	—	農業	-			●	●		●							
Europe	リファスフェルトの文化的・植物的景観	南アフリカ	2007	160.000	398.425	牧畜	放牧				●	●								
	オルチナ溪谷	イタリア	2004	61.188	5.666	農業	葡萄					●	●							
	ボルトヴェーネレ、チンクエ・テッレと小島群	イタリア	1997	4.689	—	農業/醸造	葡萄		●		●	●								
	ヴァッハウ溪谷の文化的景観	オーストリア	2000	18.387	—	農業	-		●		●									
	ザルツカンマーグート地方のハルシュタットとタッハシュタインの文化的景観	オーストリア	1997	28.446	20.014	塩掘	塩			●	●									
	フェルター湖 / ノイゼー湖の文化的景観	オーストリア・ハンガリー	2001	52	40	農業	-						●							
	スタリー・グラード平原	クロアチア	2008	1376.53	640.13	農業	ブドウ/オリーブ		●	●		●								
	ラヴォーのブドウ畑々畑	スイス	2007	898	1.408	農業	葡萄			●	●	●								
	トラムタナ山脈の文化的景観	スペイン	2011	30.745	78.617	農業	-		●		●	●								
	ヴェーガ群島	ノルウェー	2004	103.710	28.04	農業/漁業	-					●								
	トカイのワイン産地の歴史的・文化的景観	ハンガリー	2002	13.255	74.879	農業/醸造	葡萄				●	●								
	プスタのホルトバージュ国立公園	ハンガリー	1999	74.820	199.38	牧畜	牧草地					●	●							
	サン＝テリオン地域	フランス	1999	7.847	5.101	農業/醸造	葡萄			●	●									
	コース地方とセヴェンヌ地方の地中海農業・牧畜の文化的景観	フランス	2011	302.319	312.425	牧畜/農業	牧草地/栗など				●	●								
	ビーコ島のブドウ畑文化の景観	ポルトガル	2004	190	2.445	農業/醸造	葡萄				●	●								
	アルト・ドウロ・ワイン生産地域	ポルトガル	2000	24.600	225.4	農業/醸造	葡萄				●	●								
L.A.C.	ケブラダ・デ・ウマウアカ	アルゼンチン	2003	172.116	369.649	農業	-		●		●	●								
	ピニャレス溪谷	キューバ	1999	—	—	農業	タバコ				●	●								
	コロンビアのコーヒー生産の文化的景観	コロンビア	2011	141.120	207	農業	コーヒー					●	●							
テキエラの古い産業施設群とリュゼツランの景観	メキシコ	2006	35.019	51.261	農業/醸造	リュゼツラン		●		●	●	●								

それぞれのサイトにおける脅威を整理した結果、農業に関する文化的景観保護において認識されている脅威としては以下の5点にまとめられた。

- 1) 経済的収入や社会的基盤の脆弱さ・不十分さ
- 2) 伝統農法の衰退
- 3) 観光圧力・マネージメント
- 4) 生産物価格の下落
- 5) 開発の圧力
- 6) 自然災害・気候変動

1や2は途上国において顕著にみられ、4、5は先進国において著しい減少である。また、伝統農法の問題などは決して途上国に限った問題ではないと思われるが、アフリカやアジアの途上国におけるサイトではとくにそれが重視される傾向が強い。

(3) 農業に関する文化的景観保護の展望

また、こうした脅威を解消、あるいは低減させていくために指摘されている点は、以下の4点に大別することができた。

- 1) 生活の改善とそのための方策
- 2) 地域における有形・無形の文化の保護と活用
- 3) 農産物の価値の向上と資金的なインセンティブの付与
- 4) 地域社会や消費者の参加

農業に関する文化的景観は耕作条件が悪い土地であることも多く、近代的な農法や土地改良との狭間

で、文化的景観を保護しつつ、いかに農家が生活できる環境を構築していけるかが重要な課題として認識されているといえる。また、あわせて、農業に関する文化的景観の基盤である有形・無形の文化をいかにして守るかという点も掲げられている。生産の対価として、十分な収入や生活の質が得られるかどうかを農業に関する文化的景観保護における重要な指標のひとつとして考えていく必要がある。

そして、先進国と途上国のあいだでは、農業に関する文化的景観が抱えている脅威も、またその解決手段も大きく異なる。それは、前述の整理の中でも明瞭に指摘できる。

すでに前章でも指摘したように、先進国の場合は、農業の多面的機能と自然環境への寄与など、耕作条件不利地域の役割に対する理念的基盤が共有され、公的資金による補助制度も確立されている。そうしたことから、それを基盤に、より充実した景観保護へと導くことで農業に関する文化的景観保護も図られていく。

他方で、途上国の場合は、そもそもの社会システムにも脆弱な点があり、耕作条件が比較的良好な地域ですら、耕作環境は十分とはいえない。そうしたなかで、一層条件が厳しくなる文化的景観地域の保護は困難を極めていることを本章でも指摘した。都市部の発展が著しい一方で、その格差も広がり続け、

先進国とは異なる戦略が必要な状況にある。

4. 農業に関する文化的景観の保護施策の展開と課題 —世界遺産「フィリピン・コルディリェーラの棚田群」を事例として

(1) 対象地域の概要と研究の背景・目的

フィリピン共和国イフガオ州は6州1特別市によって構成されるコルディリェーラ自治地域 (CAR) のうちの1州であり、「イフガオ族」と呼ばれる少数民族が居住する (図2)。地域の主たる生業は棚田での稲作であり、急傾斜地に広がる棚田は「天国への階段 (Stairways to Heaven)」とも称され、伝統的な農事暦にしたがって栽培が行われてきた。

マニラから北へ400Km離れた山岳地帯であるため、同国の中でも貧困地域のひとつとして位置づけられている⁶⁾。他方で、前述のイフガオの棚田はフィリピンを象徴する景観のひとつでもあり、同国紙幣にも印刷されている。これを目当てに国内外から多くの観光客が当地を訪れ、棚田は単なる食料生産の場のみならず、地域の重要な観光資源ともなっている。そのため、観光は近年では観光産業は地域社会に現金収入をもたらす重要な産業として存在感を示している。

「フィリピン・コルディリェーラの棚田群」は、1995年に農業に関する文化的景観として初めて世界遺産に登録された。だが、耕作放棄等が進行したことから、2001年に危機遺産リストへの掲載がなされ、その後さまざまな取組を経て、一定の進捗がみられたことから2012年に危機遺産リストからは解除されている。

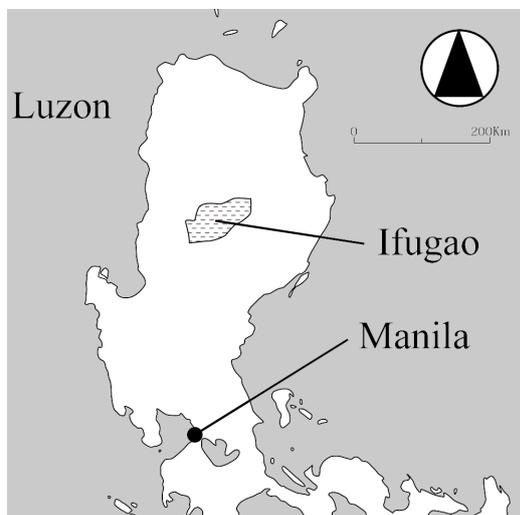


図2 対象地域位置図

文化的景観が国際的な保護対象として捉えられたことで、世界遺産登録がなされ、また遺産としての危機が見なされ、そして危機を克服するための取組などが国際的にも国内的にも行われてきた。「フィリピン・コルディリェーラの棚田群」はそうした蓄積を積み重ねた国際的にも重要な地域として理解される。こうした点を踏まえ、本章では、イフガオの棚田を事例とし、棚田の変遷、国際的・国内的な保護の変遷、そして地域社会の捉える景観といった観点からの検討を行い、農業に関する文化的景観の保護の在り方についてフィールドレベルでの取組という観点から分析した。

(2) 世界遺産地域における棚田とインフラストラクチャーの変化に関する分析

同資産として世界遺産へ記載されている5箇所の世界遺産地域 (クラスター) を包含する4つの市を対象とし、棚田やインフラストラクチャー (道路等) を中心とした土地利用の変化に関して分析をおこない、対象地域をとりまく物理的な環境の変化について明らかにした。

そのため、1947~1953年、1979年、2010年の各年代の情報が反映された旧版地図及び衛星写真⁷⁾を対象とし、ESRI ArcGIS ver. 10.0を用いて、測地系補正及び分析地図作成を行った。これにより経年比較を可能とした。こうした分析の結果として、棚田の減少は20世紀第4四半期に顕著に生じたことが明らかになった。

また、あわせてフィリピン統計事務所 (NSO) による職業構成に関する統計データの分析から、1980年調査と1995年調査の労働人口における職業構成をみると、農業人口は大きく変化していないものの、労働人口の増加に伴って観光業を含むサービス業/小売業が大幅に増加していることがわかった。加えて、1995年実施から2007年実施の各統計調査の間に、労働人口の増加の一方で農業人口は大幅に減少していることが指摘できた。

(3) 国内外の諸制度・施策による「保護」の変遷に関する分析

イフガオの遺産保護をめぐる国際的、国内的施策の変遷を各種文書等に基づき分析した。その結果、保護制度・プロジェクトの在り方やステークホルダーの関わりから、以下の3段階に分けられることが明らかになった。

第I期：棚田の国宝指定⁸⁾ (1973年) ~世界遺産登録 (1995年)

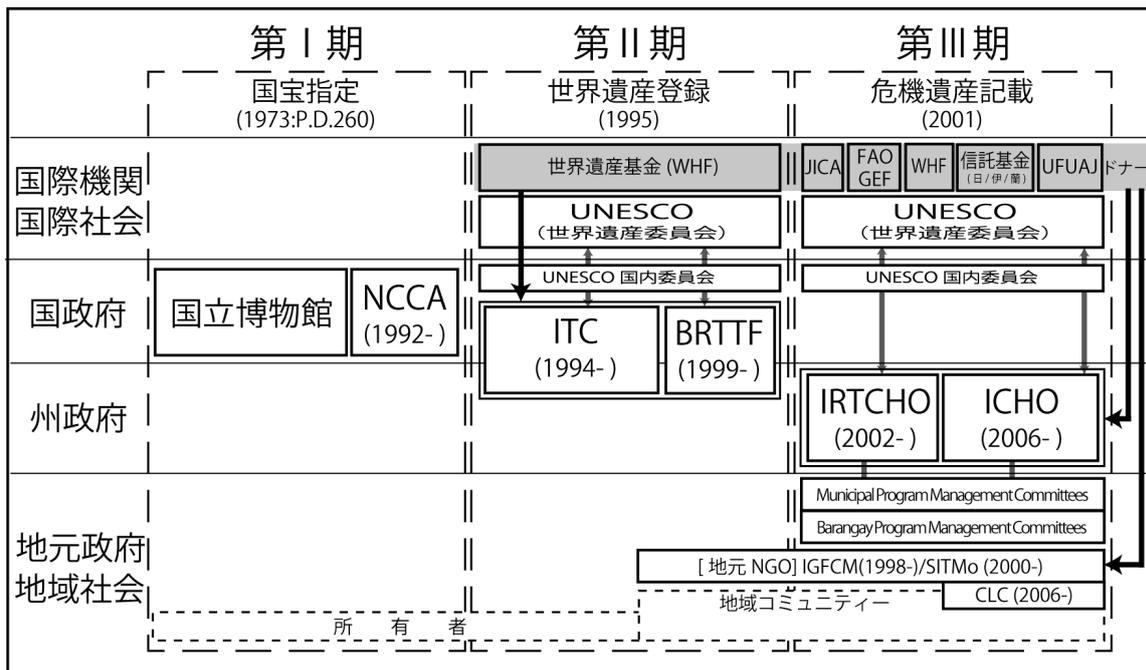


図3 対象地域の保護に関するステークホルダーの変遷と関係性

第Ⅱ期：世界遺産登録～危機遺産リスト掲載（2001年）

第Ⅲ期：危機遺産リスト掲載～現在

文化遺産としての棚田の保護が実効化するのには第Ⅱ期以後である。その段階でも国際的な支援も含めてさまざまな取組が行われていたが、保護機関が国・州を中心としていたために、持続可能な成果をあげていない。その後のフィリピンにおける地方分権の潮流とも呼応し、特に危機遺産リスト掲載後、取組は地元政府やNPOを主軸としたものとなる。また、多くの国際的なプロジェクトや資金支援（多国間／二国間／民間）なども行われるようになった（図3）。

このように、第Ⅰ期～第Ⅲ期の諸段階は地元政府やコミュニティの参加の過程として位置づけることができ、地域の参加によって効果的な遺産保護が果たされてきた過程を明らかにすることができた。一連の過程は、リビング・ヘリテージの保護における地元政府を主体とした保護体制、地元住民やNGOの役割を考えるうえで重要なものである。

（4）住民参加型写真撮影調査による地域住民にとっての「景観」の分析

観光客や保護プロジェクト組織などに代表される多様なアクターによって、地域外部からのさまざまな視線が、地域社会に対して向けられるなかで、景観の担い手である地域住民はいかにして自分の生活

圏の「景観」を認識しているのか。こうした問題は、遺産保護の現状と将来像を考えるうえで重要な事項である。しかし、棚田や周辺環境の変化も含め、現在の景観やそれらの近現代における直接的変化に対して実証的にアプローチした調査分析はこれまで限られていた。

そこで、地域住民の視点における景観と世界遺産に象徴されるグローバルな視点からの景観の違いを明らかにするため、写真撮影法を用いて農家を中心とした地域住民の景観認知について調査を行い⁹⁾、その結果をもとに考察した。

その結果、地元住民における景観はローカルな伝統知識と密着に結びついていることを明らかにでき、文化的景観の保護においてはそうした有形・無形の要素全体の保全が重要性であることを指摘した。

（5）小結

途上国における限られたリソースと厳しい社会的状況下において、地域のアイデンティティでもある棚田景観や伝統文化の保護に対して、世界遺産システム、とくに危機遺産登録とそれに伴う資金メカニズムが果たした役割は大きい。それがフラグシップとなり、多くの国際的な資金も集まり、地元を中心とした保護体制も確立された。これは地元政府やNGOの大きな成果であるとともに、世界遺産システムの大きな成果として理解することができる。

世界遺産であるが、そうしたブランドに依存する

ことなく、地元 NGO を中心に伝統知識の普及や棚田の保護のための保護への取り組みがなされ、十分に効果を発揮していることは重要であり、写真調査による分析でも、伝統知識に基づく地元住民の景観認識を明らかになった。保護のための資金を集めるフラグシップとして世界遺産と地元のアイデンティティとしての地域景観の調和された保護体制は国際的にも示唆に富んだ保護体制であると考えられる。

他方で、持続可能な保護をめぐるのは、伝統知識や棚田保護の普及啓発のための継続的な取組が必要であり、そのための資金確保も課題として残る。さらに、地域の生活レベルの向上と農家の持続のなかでは根本的な課題もまだ残されている。しかし、それでも国際社会からさまざまな資金を集め、地域社会に伝統知識を継承していくための体制づくりに貢献したという点で、世界遺産登録、また一時期の危機遺産リスト入りは有意であったと考えられ、それこそ遺産としての保護が社会システム全体の問題と直結する農業に関する文化的景観においては、世界遺産条約等の国際的なフラグシップが果たしうる最大の役割であると本章を通じて結論づけた。

5. 結語

農業経済や生物多様性の議論は大きな意義はあるものの、それを支える資金的基盤が不可欠である。生物多様性条約が政府間会議 (COP) 決議で求めているような資金的基盤の拡大の必要性もここに結びつくであろう。新興国を除く途上国において、いかにして農業に関する文化的景観を支えていけるのかは、今後の重要な課題である。

しかし、小さな動きとして、世界遺産をフラグシップのひとつとしたいくつかのプログラム、イニシアティブの存在は注目する必要がある。第2章で指摘した GIAHS は、イフガオでも事業が実施されている。これらは、世界銀行及び UNDP の出資による GEF など多様な資金を集めての事業であり、サイトに多くの資金がまわっている。また、COMACT も同様のスキームによって運営がなされ、GIAHS よりも世界遺産サイトに特化した枠組みを有している。

世界遺産条約は、限られた資金のみしか、サイトでの事業に回すことは出来ていない。こうしたことを補完し、保護を推進する取組として、GEF を活用した各種のプログラムは有効である。

イフガオの事例・経験は、こうした資金メカニズムの重要性とそれが効果的な事業実施に結びつきた

めの方向性について有効な知見をもたらした。

このように、農業に関する文化的景観保護は、単に世界遺産という枠組みのみでは保護が図れない。先進諸国では、これを農業経済的な各種の国内施策が補完しており、課題や限界に向きあいつつも、一定の保護が推進されている。

他方で、途上国では、資金的な限界、社会システム上の限界などもあわさり、難しい部分も多い。しかし、文化遺産としての農業に関する文化的景観は、文化の多様性だけでなく生物多様性など多くの枠組みに貢献できる可能性をも含んでおり、いかにしてこうした枠組みと連携していけるのかが重要である。イフガオの事例が示すように、世界遺産等の国際的な仕組みを象徴的かつ効果的に活用して資金を集め、それをもとに地元レベルでの保護の取組やプログラムを軌道に載せていくことが持続可能な保護を可能とすると結論づけられる。

註・参考文献

- 1) 第25回 UNESCO 総会で採択。
- 2) 同会議は1992年にリオデジャネイロで行われ、地球環境の保護と持続可能な開発に向けた多くの展開をみせた会議として位置づけられる。
- 3) 本稿では農林水産業に関する総称として「農業」を用いる。各国の所管省庁などにおいて Agriculture がすべての分野を包含して扱っているケースが多いためである。
- 4) Vienna Memorandum on “World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape” (2005年/WHC-05/15. GA/INF. 7)
- 5) Recommendation for Historic Urban Landscape. 第36回 UNESCO 総会 (2011年) で採択された。
- 6) 2006年調査の州別の人間開発指数 (HDI) によると、イフガオ州は全77州のうち45位 (HDI=0.544) に位置し、1位のベンケット州 (HDI = 0.787) と比して、大きな格差が生じている。(Human Development Network : Philippine Human Development Report 2008/2009, 2009年)
- 7) 711 マップシリーズ (1947~1953年米軍航空写真をもとに作成され、1961年に刊行)、701 マップシリーズ (1979年航空写真をもとに刊行 (刊行年不明))、2010年 Bing Map 航空写真。
- 8) フィリピンの文化財保護制度は1966年の文化財保存・保護法 (大統領令 4846号) 制定に始まる。同法に基づき、1973年に世界遺産登録されている棚田の一部 (バナウェーの棚田) が国宝に指定された (大統領布告 260号)。
- 9) 筑波大学の大学院生及び教員によるプロジェクトチームが実施した。