

欧州ランドスケープ条約の社会的意義とランドスケープの定義

Social significance and the definition of a Landscape of the European Landscape Convention

芮 京禄*
Kyungrock YE *

European Landscape Convention (ELC) is a first international legal instrument exclusively devoted to Landscape matters and since its adoption on 2000, 30 countries ratified and 7 countries signed in the Council of Europe's member states. The aims of this convention are to realize the role and values of European Landscape as a common heritage and to protect, management and planning of these Landscapes.

In 2008, National Land Use Planning in Japan introduced the word of 「Landscape」 as a important concept to determine Beauty of National Territory. Although the word originally came from the European Landscape Convention, in Japan, only a few papers introduced and analyzed the contents and meaning of ELC, which is including author's recent paper. Then, this paper is attempted to analyze the social significance and definition of a Landscape of the ELC. After that a few suggestions about National Land Use Planning in Japan are delivered.

Keywords: European Landscape convention, Landscape Definition, Landscape Policy, National Land Use Planning
欧州ランドスケープ条約、ランドスケープ定義、ランドスケープ政策、国土利用計画

1. はじめに

欧州ランドスケープ条約(European Landscape convention、ELC)は、ヨーロッパのランドスケープを保全、管理、向上させるための初めての国際条約として2000年に成立¹⁾したものである。公開10年目となる2010年の現在、欧州評議会(Council of Europe)の47ヶ国中31ヶ国が批准し、7ヶ国が署名しているなど広く支持されている²⁾。この条約について日本で紹介されたのは、国土利用計画の全国計画のなかで「ランドスケープ」という用語を登場させることに貢献した武内³⁾のインタビュー資料と共に条約の全文が紹介された例がある。また、欧州ランドスケープ条約がヨーロッパの空間発展政策のなかでどう位置づけられているかについて分析した筆者の既往論文⁴⁾にも条約の中身についてある程度紹介されている。ただ、筆者による上記既往研究では、欧州ランドスケープ条約が加盟国に広く受け入れられた理由となる社会的意義、欧州全域で共有されるようになったランドスケープの概念などについて十分な分析結果を載せることができなかった。

ここで本研究は、欧州諸国が当条約を取り入れるようになった社会的背景と意義、条約の公開後ヨーロッパ内でも多くの話題を呼び、その意味を探る研究が盛んに行われたランドスケープの用語定義に焦点を当て、既往研究・資料を基に諸議論の内容・結果を分析する。最終的には、日本における国土利用計画でのランドスケープ定義の意味、政策展開の方向について示唆点を導出する。

2. 欧州ランドスケープ条約成立の社会的意義

2-1. ボトムアップ型の国際条約

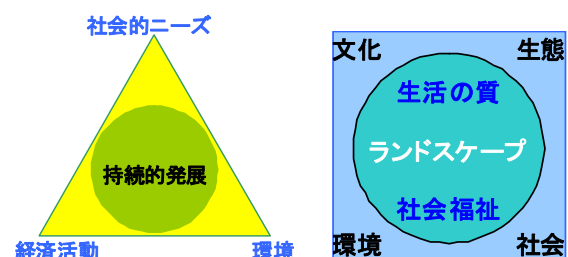
欧州ランドスケープ条約の起源は、地中海沿岸地域の自治体政府連合により提唱された地中海ランドスケープ憲章が発端とな

り、この憲章の役割をヨーロッパ全域に拡大していくべきとの必要性に基づいていた。そのきっかけは、1994年に欧州評議会のなかで「欧州自治体・州会議(CLRAE)」⁵⁾という自治体連合組織が誕生するにつれ、その役割の一つとして提案するようになったのである。

地中海地域政府連合は、その地域のランドスケープを保全、管理することで文化遺産の保全、観光産業の振興を図ってきたが、この取り組みは一部の地域のみ目標ではなく、ヨーロッパ全体が取り組むことに意義があったとした。つまり、ヨーロッパのランドスケープの質、多様性、価値は、欧州全体の共通資産であり総合的な視点で保全、管理、計画していくためには効率的な国際連携が必要であるという理念に合意した自治体連合が、法的枠組みとして誕生させたボトムアップ型の国際条約なのである。

2-2. 持続的発展のための政策手段

欧州評議会が目標とする欧州持続的発展原則によると、欧州の持続的発展は社会的ニーズと経済活動と環境という3者のバランスと調和を基盤に成し遂げられるとしている(図-1)。条約の序文には、欧州住民が要求している個々人と社会の福祉・生活の質向上、地域のアイデンティティの確立という社会的ニーズは、



【図-1】 欧州持続的発展原則(左)と
ランドスケープの公共的役割(右)(筆者作成)

*正会員 国土技術政策総合研究所(National Institute for Land and Infrastructure Management)

ランドスケープ政策にて達成されうるとしている。それは、ランドスケープが地域の文化、生態、環境、社会分野を包括する重要な公共的役割をいままで果たして来たことと、今後の経済活動の中での資源重視体制の確立や資源の保全、管理、計画のための雇用創出にも寄与することができる貴重なファクターであるからとしている。

これは、本条約が既存の国際条約やイニシアティブ・ユネスコ世界遺産条約(1972)、欧州の野生生物及び生息地の自然保全に関する条約(バーン条約、1979)、欧州建築遺産保全条約(グラナダ条約、1985)、欧州考古遺産保全条約(パレッタ条約、1992)、汎ヨーロッパ生物・ランドスケープ多様性戦略(PEBLDS、1995)などと異なる価値を認めていることにも関連がある。既存条約は、世界的な価値を持つ、優れた空間を保全・管理の対象としているが、ELC は地域の人々が接する日常的空間や荒廃した空間までも保全・管理・計画の対象としている。すなわち、欧州全域を対象とすることで既存の条約の隙間を埋めることができ、国や国際機関のみが実施するのではなく、全ての地方自治体が実施主体として地域政策に反映することができる。

欧州の持続的発展においてランドスケープ政策はヨーロッパのアイデンティティと多様性を反映した自然・文化遺産の保全だけでなく、生活者の福祉向上、観光という経済的効果を同時に得るための政策手段として各国・地域政府に受け入れられ、急速に批准された原動力になったとしている。

2-3. 空間計画とリンクするランドスケープ政策

欧州ランドスケープ条約の実施に関連した実務は、欧州評議会内の「文化、遺産、自然部局(DG4)⁶⁾」が担当しており、既存の文化・自然保全関連の国際条約やイニシアティブとの補完関係で進めることとなっている。このDG4部局のなかでも欧州ランドスケープ条約は、遺産とランドスケープ(Heritage and Landscape) > 領域とランドスケープ(Territory and Landscape)に分類され、空間計画(Spatial Planning)分野と強い連携を持ちながら進められている。これは、既往研究⁷⁾でも簡単に紹介しているが、ELCの策定・実施主体は、「文化遺産委員会」と「生物・ランドスケープ多様性戦略委員会」の専門家もさることながら、「欧州自治体・州会議(CLRAE)」という地方自治体連合体と「欧州空間計画関連大臣会議(CEMAT)」という国土空間計画、地方計画を策定・実施主体であるからである。これは、他の国際条約と欧州ランドスケープ条約を異にする大きな要因であって、つまり、他の条約が国家と国際レベルで進める体制であるとしたら、欧州ランドスケープ条約は地方自治政府が直接実施の責任と権利を持つものである。したがって、各国・地域のランドスケープ政策は、その主体が管轄する行政区域内の空間計画と強い結びつきを持つこととなり、ランドスケープ条約の具体施策が空間計画とリンクすることとなり、これは大きな社会的意義を持つことになる。

2.4. まとめ

欧州ランドスケープ条約の社会的意義は、(1) 地方自治体が提

案して国際条約となったボトムアップ型枠組みであること、(2) ヨーロッパの持続的発展のための社会的ニーズ、経済活動、環境という要素をすべて達成できる概念であること(3) 地方自治体が条約実施の直接の責任と権利を持つことで、地域計画、空間計画とリンクした政策立案、実施が可能であることといえる。つまり、地方政府にとって欧州ランドスケープ条約は、地域ランドスケープの保全・管理・向上をベースに住民が望む生活の質向上を図りながら、観光を介した雇用創出などの経済効果を期待できる持続的発展の格好の手段になることに社会的意義を見出しているといえる。

3. ランドスケープの定義

3-1. ランドスケープ概念の両面性

欧州ランドスケープ条約の総則では、最初に以下のような「ランドスケープ」の定義がなされている。

a “Landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors;

実際、2003年にヨーロッパ各国のランドスケープという用語又は訳語が持つ意味を調査した結果⁸⁾をみると、各国はこの概念をはじめから共有しているわけではないことが分かる。ただ、条約を批准することでこの定義は、ヨーロッパ全域で共有されることになる。条約の公開以降も、ランドスケープの定義については研究者及び条約の実施主体において多くの関心を引きつけ、改めて用語の概念・定義について盛んに研究が行われた。その間、専門家によって分析されたランドスケープの概念⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾を見ると、表-1¹²⁾でみるように常に両面性をもって認識されていることが指摘されていた。

この両面性についてヨーロッパの専門家らは既定事実として解説しているが、筆者はこれがランドスケープという用語自体が持っている両面性を表していると見ている。つまり、「Land」(土地)は、社会的な権利としてその量が測定され、境界が区切られ、集中管理される明確な敷地としての客観的、具体的対象を意味する。一方、「-scape」(景)は、人が個人的に認識する恣意的空間の風景であり、その質を定量的に測定することが困難な観念的眺めを意味している。この二つの用語の二面性がランドスケープの概念の二面性となっていると考えられる。

【表-1】ランドスケープ概念の両面性(筆者作成)

Landscape の両面性	
対象 Object	観念 Concept
量 Quantity	質 Quality
測定可能 Measurable	測定不能 Immeasurable
領域 Territory	空間 Space
集中管理された Intensively managed	守られた Protected
社会的 Social	個人的 Individual
敷地 Site	眺め Sight
境域 A region	絵画 A picture
区域 An area	人の認識 Human perception
Land (土地/領域)	-scape (景/特性)

3-2. 土地領域としてのランドスケープ

条約におけるランドスケープの定義を翻訳すると、「ランドスケープとは、自然と人文要素とが作用・相互作用の結果として特徴づけられ、人々に認識されるある領域である」としている。解いてみると、ランドスケープは、特定できる領域 (an area) であるが、その領域の特性は自然と人文要素の相互作用の結果として完成したものである。さらに読み下すとランドスケープは、まずもって数えることのできる「領域」であるが、その領域は一つの「特性」を合わせ持つことで一つの領域として人々に認識される空間単位である。つまり、欧州大陸はそれぞれ特性を持った Landscape (単体) がパッチワークのように広がる Landscapes (複数) で構成されているといえる。

日本における「ランドスケープ」が、主に「景観」と訳されてきたため、Landscape の概念の両面性の内の -scape (景) に重点が置かれて来たことと同じように、ヨーロッパの国々でも同じような「景色」として一般的に認識されている例¹⁵⁾も多々あった。これに関わらず、条約はランドスケープをまず「領域」として見ることに合意し、その領域の質 (景) 向上を課題とする具体策を実施している。この領域概念は、欧州持続発展原則にも導入され、従来のランドユーズ (土地利用) に代わる土地の質を基準とした空間計画概念として用いられている。

3-3. 政治・文化の総体としてのランドスケープ

ランドスケープ定義のなかには、ランドスケープを認識する主体としての「people」という重要な用語が登場している。この用語については、K. R. Olwig により現代的なランドスケープの定義に結びつく解説が成されている。K. R. Olwig¹⁴⁾は、「法、行政、そして変化するランドスケープの意味」という論文の中で、今までのランドスケープのとらえ方と 20 世紀後半から変化して来た新たなとらえ方について分析している。要約すると以下のような流れで力説している。

ーランドスケープは古くは環境や自然という視点で捉えられ、自然保護法や自然保護政策の対象となる眺め、パノラマであると考えられてきた。しかし、20 世紀半ばからその概念を越え始めた。その先駆者である J.B.Jackson (1979)は、「ランドスケープは風景・生態の総体ではなく、時代の変化と共に政治・文化の総体ととらえるべきだ」と長年主張して来た。ランドスケープは、18 世紀には「site (A region)」と「sight (A Picture)」の両方で捉えられ、19 世紀にはフンボルトにより「地域の全体像 (totality of all aspects of a region)」、「人の認識対象 (as perceived by man)」の二重性が強調され、条約における「area」と「human perception」の定義に繋がった。20 世紀におけるランドスケープの「領域」概念は、欧州ランドスケープ条約の立案者であり、実施主体である地方自治体の政治・制度上の行政区域を必然的に内包せざるを得ない。さらに、ランドスケープを認識する主体としての「people」は、古くからの価値基準としての慣習、倫理であり、今や社会正義、道徳、そして土地制度そのものである。ー

つまり、現代のランドスケープは政治・制度問題と重く絡んでいるため、ランドスケープ研究は、単に「地面のうわべの研究

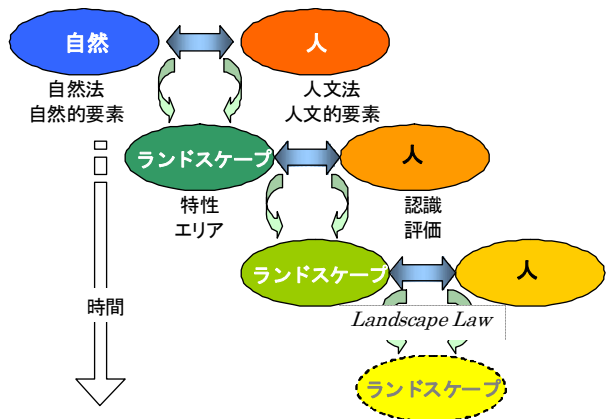
(superficial study of the earth)」から「ランドスケープを形づくる社会的プロセスの研究 (study of the social processes shaping landscape as polity and place)」へシフトしてきており、これが現代のランドスケープを「政治・文化の総体」と捉え、人文法 (Human law) の役割に注目している理由であるとしている。いまやランドスケープを読む能力とは、場所の法制度を読む能力と一致していると彼は、力説している。

3-4. 人文法により形成される文化的ランドスケープ

K. R. Olwig¹⁵⁾は、『自然法』によるランドスケープ対『慣習法』によるランドスケープ」という論文のなかで、ランドスケープには全く異なる二つのタイプがあるとしている。それは、自然法と慣習法という異なる規律により形成されたもので、両者は歴史的にぶつかり合いながら新たな概念のランドスケープを創造してきたとしている。つまり、自然の法規が支配する自然的ランドスケープと人間の法規が支配する文化的ランドスケープであるが、この両者の存在バランスは、今や政治・司法上^{16) 17)}のプロセスを経て決められるとしている。すなわち、ある地域のランドスケープの自然的価値を認識し保全するか否かを決めるのは、地域住民及び訪れる人々の評価によることが多く、その判断が人に委ねられることで結局現代のランドスケープは総じて文化的ランドスケープと見るしかないとする視点である。ヨーロッパはわずかな自然的ランドスケープと大部分の文化的ランドスケープで構成されているため、そのランドスケープの質を守り、向上させるためには人々や政府の果たすべき役割が大きく、そのための役割と責任を規定するのが、欧州ランドスケープ条約であるとしている。

3-5. まとめ

ランドスケープの概念は、伝統的に (1) Land と -scape が持つ「土地 (領域)」概念と「景 (特性)」の概念を両方、内包していた、条約におけるランドスケープは、(2) まず「領域」と見なされ、その質 (特性) 向上を政策課題としている、(3) ランドスケープを見る主体としての「人」とは、価値基準、法制度であり、現代のランドスケープは「政治・文化の総体」であって、その領域は政治制度上の行政区域から切り離して考えることはできず、



【図-2】 文化的ランドスケープ形成の過程(筆者作成)

(4) ランドスケープの将来を決める基準は、いまや人文法としての「政治司法上のプロセス」であり、総じて文化的ランドスケープと言わざるを得ない。

以上のランドスケープの概念と定義に基づいてヨーロッパの文化的ランドスケープの形成過程を図式化すると図-2 のようになる。自然的要素と人文的要素とが相互作用の結果としてランドスケープが形成され、そのランドスケープはさらに次世代の人々の認識と評価基準で相互作用し、結果として新たなランドスケープが形成される歴史のプロセスを表している。つまり、時代と共にランドスケープはより人文法の影響を多く受ける文化的ランドスケープとなっていくこと、「政治・文化の総体」としての法制度の役割が大きくなってきていることと解釈できる。

4. 考察

日本においてランドスケープは長らく「景観」と訳されてきたが、その意味は Landscape の両面性の内の -scape に重点が置かれて来た。「景を観る」としたこの訳語は、K. R. Olwig の言葉を借りると、「地面のうわべ」に焦点を当てた修景のための政策に繋げてきた日本の景観政策を思い起こすことができる。

しかし、2008 年に決定された国土利用計画の全国計画では、景観ではなく「ランドスケープ」という用語を初めて用い、Landscape の両面性の内の Land に重点を置いた定義をしている。それは、「人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質としており、かつ、人々がそのように認識する空間的な広がりをもつ『ランドスケープ』をとらえる」¹⁸⁾とし、国土の美(うるわ)しさを規定する重要な観点であると記述されている。いままでの国土利用計画は、機能性・経済性を追求する量的管理概念としての土地利用に重点をおいていたが、時代と共に社会の福祉・生活の質・地域アイデンティティを追求する質的管理概念が新たな社会的意義となってきた結果かも知れない。

欧州ランドスケープ条約におけるランドスケープの社会的意義、つまり持続的発展を可能にする政策手段、自治体の責任と権利によって実施されるボトムアップ政策手段、国土・地域の空間計画とリンクする政策手段としてのランドスケープ概念は、日本においても十分導入可能なものと考えられる。今後は、このランドスケープの社会的意義の元で実施される具体施策を挙げ、その政策手法と実現の仕組み等について分析を深めていきたい。

参考文献

- 1) Council of Europe >Cultural, heritage and nature > Landscape>
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG>、(2010 年 5 月 27 日現在)
- 2) 欧州評議会組織については、外務省による概要説明を参考してほしい。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/index.html>
- 3) 武内和彦(2007), 国土形成計画の策定に向けた提言-「インタビュー生きた総合指標としてのランドスケープ」, ランドスケープ研究 Vol. 70 No. 4, pp292-297
- 4) 芮 京祿(2009), 「ヨーロッパの空間発展政策における欧州ラ

ンドスケープ条約の役割」, 都市計画論文集 No. 44-2, October, 2009, p41-48

- 5) 欧州自治体・州会議 (CLRAE : Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) は、欧州評議会において 1986 年に採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」により、ヨーロッパの地方自治体の連合権をもとに結成した地方自治体会議 (組織) である。1994 年には閣僚委員会、議員会議と並ぶ欧州評議会の正式な諮問機関として位置づけられ、ヨーロッパの地方自治の確立・発展のための活動をしている。現在 47 カ国の 20 万を超える地方及び広域政府の選ばれた代表からなる「地方自治体部会 Chamber of Local Authorities」と「州部会 (Chamber of Regions)」の二つの部会で構成されている。
- 6) Council of Europe> Cultural, heritage and nature、
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/default_en.asp?expandable=0
- 7) 前掲書 4) p42
- 8) European Landscape convention - Florence Convention- (2003), 「Synthesis of the received information concerning summary descriptive note on the Landscape Policies pursued in the Council of Europe member states」, Strasbourg, 30 October 2003, Council of Europe
- 9) KENNETH R. OLWIG (2005), 「Editorial: Law, Polity and the Changing Meaning of Landscape」, Landscape Research, Vol. 30 No. 3, pp293~298, July 2005
- 10) LOTO-Landscape Opportunities for Territorial Organization co-financed by the European Union of INTERREG IIB CADSES (2008), PART1-Guidelines, pp33
- 11) Landscape Europe (2004), 「Learning from European Transfrontier Landscapes」, 『Landscape Definition and Perception』, PP2
- 12) 前掲書 4) p42 の内容を表に変換
- 13) 前掲書 8)
- 14) 前掲書 9)
- 15) KENNETH R. OLWIG (2005), 「The Landscape of 'Customary' Law versus that of 'Natural' Law」, Landscape Research, Vol. 30 No. 3, pp299~320, July 2005
- 16) GERT GROENING (2007), 「The "Landscape Must Become the Law" -Or Should it?」, Landscape Research, Vol. 32 No. 5, pp595~612, October 2007
- 17) D. G. MARTIN & A. SCHERR (2005), 「Lawyering Landscapes: Lawyers as Constituents of Landscape」, Landscape Research, Vol. 30 No. 3, pp379~393, July 2005
- 18) 平成 20 年 7 月、国土利用計画 (全国計画) 3 ページ; 1. 国土の利用に関する基本構想、(1) 国土利用の基本方針、ウ (イ) 4 つ目のペラグラフにランドスケープの定義が記述されている。