

〈資料〉

フィンランドにおける景観保全の取り組み

Landscape Conservation in Finland

麻生美希

(Miki ASO)

1. はじめに

フィンランドは、面積 338,424 Km² で人口が 5,513,000 人の北欧の国である。日本と比較すると人口と GDP の規模が北海道とほぼ同じであり、豊富な森林資源を有し、林業や農業が主要産業の一つであること、麦・ジャガイモ・てん菜などの畑作が盛んという農業形態、積雪がある気候等共通点も多い¹⁾。歴史文化的には、農業や航海などを生業としたフィンランド人を起源とする国民が大半を占める一方で、放牧狩猟を生業とする先住少数民族であるサーミ人が存在するところも、北海道において明治以降に農業開拓のために入植した和人と狩猟採集を生業とするアイヌ民族との関係に似ている。

北海道において観光は非常に重要な産業であり、景観は主要な観光資源であるにもかかわらず、その価値の共有が積極的に行われているとは言い難い。例えば、景観の歴史的・文化的価値を評価するものに伝統的建造物群保存地区（以下、伝建地区）および文化的景観があるが、北海道にはどちらも 1 件ずつしか存在しない（2020 年 10 月現在）。一方で、フィンランドでは多様な景観保全の取り組みが進められており、非常に参考となる。

本稿は、フィンランドにおける価値ある景観の法制度上の位置付けとそれらを保全する枠組み、また、実際の町並み保全施策について把握し、日本との比較によりその特徴を明らかにすることを目的としている。フィンランドの建築遺産の保護に関する研究は、堀内²⁾により行われているが、景観保全に焦点を当てることに本研究の新規性がある。

2. フィンランドにおける景観の価値づけ

日本の法制度による景観の価値づけは、主に文化財保護法によって行われ^{注1)}、史跡・名勝、伝統的建造物群保存地区、文化的景観が該当する^{注2)}。一方、フィンランドは土地利用および建築物法（Land Use and Building Act^{注3)}）に基づいて策定されている国土利用指針（National land use guidelines）に文化環境（Cultural Environment）として位置付けられているものが景観的な価値を有するものに該当する。この文化環境は大きく①建造物によって構成される文化環境（Built Cultural Environment）、②文化的景観（Cultural Landscape）、③考古学的な文化遺産（Archaeological Cultural Heritage）の3つに分けられる³⁾（表1参照）。フィンランドでは、日本の都市計画法に該当する土地利用および建築物法に基づく国土利用指針において、価値ある景観が保全すべき対象として明確に位置付けられていることが興味深い。

また、日本では歴史的・文化的価値のある景観の価値づけや保全は文化庁が所管しているのに対し、フィンランドでは所管組織が分かれている。建造物や遺跡がメインとなる①と③については古物局（National Board of Antiquities）がインベントリ（目録）を作成し、それらの保全を行っているが⁴⁾、自然環境や農地を広く含む②については、環境省（Ministry of the Environment）がインベントリを作成し、保全を行っている⁵⁾。また、それらとは別に 1994 年にフィンランド独立 75 周年を記念し、国を代表する都市景観、村落景観、島嶼景観、湖・河川・山岳などの自然景観など 27 箇所を環境省が定めている（National Landscapes in Finland⁶⁾）。これは、①～③と違い、明確なエリアを設定し具体的な保全施策を展開するものではないが、景観保全の普及啓発や景観の観

表1 日本とフィンランドにおける景観の価値づけに関わる法制度

法律	種別		目録名と件数	所管組織		
日本						
文化財保護法	史跡	貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅などの遺跡で歴史上又は学術上価値の高いもの	国指定	1,814	文化庁	
	名勝	庭園、橋梁、渓谷、海浜、山岳などの名勝地で芸術上又は観賞上価値が高いもの	国指定	414		
	伝統的建造物群保存地区	周囲の環境と一体となっている伝統的な建造物群で価値の高いもの		118		
	文化的景観	地域における人々の生活や生業、地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活や生業の理解のために欠くことのできないもの	国選定	63		
フィンランド						
Land Use and Building Act 土地利用および建築法	Cultural Environment 文化環境 ※1	建造物によって構成される文化環境 Built Cultural Environment	住宅、宗教施設、公共施設、工業施設、農業施設、文化施設、軍事・防衛施設などによって構成される環境（小規模で限定されたエリア）	全国的に重要な建造物によって構成される文化環境 (2009年RKY目録に記載)	1,400以上	古物局 National Board of Antiquities
		文化的景観 Cultural Landscape	都市や村落景観も含むとあるが、農村景観が主となっている（伝統的な住居だけでなく、耕作地や周辺の自然環境も含む）	全国的に価値のある景観 (1995年に目録作成)	156 ※2	環境省 Ministry of the Environment
		考古学的な文化遺産 Archaeological Cultural Heritage	先史または有史時代の陸上または水中で保存されている遺物、構造物、堆積物、発見物であり、考古学的手法を用いて研究されるもの	考古遺産登録簿 (Ancient Relics Register) 考古学的文化遺産ガイド (Guide to archaeological cultural heritage)	不明	古物局 National Board of Antiquities
国家景観 National landscapes of Finland		フィンランドを代表する都市景観、村落景観、島嶼景観、湖・河川・山岳などの自然景観	フィンランド独立75周年を記念し1994年に選定。	27	環境省	

※1 国土利用ガイドライン（The National Building Code of Finland）に記載

※2 2015年に見直しが行われ、2018年に新たに27箇所を加えた183箇所が国に提案されている

光資源としての価値を共有するものとして位置付けられる。

①は、都市から農村、山林や海域まで1400件以上の景観がインベントリに登録されているが、基本的には建築物や工作物、土木構造物を価値の核としている。したがって、農業景観でも建造物を価値の中心としたものは、こちらのインベントリに含まれる。一方で②は、周辺の自然環境を含む広域な農業景観が登録されている。伝統的な農家建築なども含まれるが、特徴的なのは伝統的な農業手法によって生み出される耕地や草地、放牧地などの土地利用が生態系を豊かにする価値ある空間として捉えられている点が特徴的である⁷⁾。これらは1993年に、自然・文化的な地域差により国内を10の景観エリア（大区分）に分割し⁸⁾、バランスを考慮して景観地区（Nationally Valuable Landscape Areas）を156地区選んでいる（図1参照）。つまり、明確に日本とフィンラ

ンドの景観類型を対応させられるわけではないものの、①は日本における伝統的建造物群に類似する景観、②は日本における文化的景観に類似する景観として捉えることができる。しかし大きく異なるのは数である。日本は、選定されている景観の件数が極めて少なく優品主義的であるが、フィンランドは価値が認められるものは積極的にインベントリに加えられている。現に、②は2015年に見直しが行われ、2018年に新たに27箇所を加えた183件が国に提案されている。

文化的景観の選定が始まったのは、日本では2004年の文化財保護法の改正からであるが、フィンランドでは1994年に始まっている。また、文化環境戦略（2014-2020）が環境省と教育・文化省の協力により持続可能な発展を実現する施策として策定・実施され、国の重要な政策の一つとして位置付けている。このことから、フィンランドの方が景観に対する価値づけと保全の歴史が

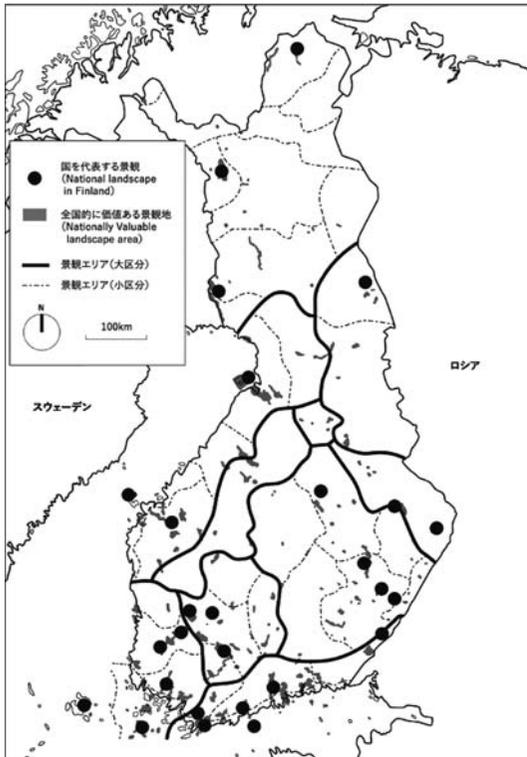


図1 環境省が選定している景観と景観区分

長く、より積極的に進められていることがわかる。

3. フィンランドにおける景観保全の仕組み

日本の都市計画法は、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進のために、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的とした法律である。一部、建築基準法や都市計画法に基づく届出や許可制度を利用した厳格な保全を展開するために、歴史的・文化的価値のある景観地が地域地区の中に位置付けられている場合もあるが(例：風致地区、伝建地区、景観地区など)、文化財保護法や景観法を根拠法として自治体により策定される条例や計画により実施されているのが基本である。一方、フィンランドの土地利用および建築物法(以下、法)は、好ましい生活環境のための土地利用や建築活動の調整だけでなく、生態学的、経済的、社会的、文化的に持続可能な開発を促すことが目的となっており(法第5条)法に基づき3つのレベルの空間に関わる指針や計画が存在する。

まず国レベルでは国土利用指針(以下、指針)が策定

されている。指針では、様々な土地利用のニーズを事前に調和させ、具体的な土地利用計画策定の際に考慮すべきポイントを提示している。その一つが自然環境と文化環境の保全である(法22条)。国内における生物多様性の喪失への危機感や、文化環境の多様性と歴史的な重層性の促進、地域のアイデンティティの構築や経済への貢献、居住環境の快適性の観点から保全に取り組む必要性が述べられるとともに(指針1.2)、国際条約(世界遺産条約、欧州建築遺産保護条約、欧州考古学遺産保護条約、欧州景観条約)を反映させたものとなっている(指針2.2)。そして、文化環境は①建造物によって構成される文化環境、②文化的景観、③考古学的な文化遺産であることを示した上で、①～③の地域を特定し、土地利用を計画する際にはそれらの価値の保護を考慮しなければならないとしている(指針3.4)。

次に指針に基づき、地方ごとに土地利用計画(Regional land use plan)が策定される。フィンランドは18の地方に区分され、その地方ごとに戦略的地域開発プログラム⁹⁾と土地利用計画が策定される仕組みとなっている¹⁰⁾。土地利用計画では、「景観、自然的な価値、文化遺産の保護」に留意しなければならないとされ(法28条)、その保護の対象となるポイントやエリアが中心市街地、産業、観光、農林業、交通システム、軍事などに関わるエリアと並列に地図上に表示される¹¹⁾。この土地利用計画の策定には、フィンランド遺産庁(The Finnish Heritage Agency)や地方の博物館の専門家が参画し、保護のために必要な規則を定めることができる(法30条)。国土利用指針とは異なり、この計画は自治体の代表者で構成される地方協議会で策定され、法的拘束力を持つものとなる。

また、この地方土地利用計画を踏まえて自治体が策定する計画が自治体マスタープラン(Local master plan)と詳細計画(Local detailed plan)である。マスタープランでも「建造物によって構成される環境、景観および自然的な価値の保護」に留意しなければならないとされ(法39条)、それを実現するための規則を定めることができる(法41条)。詳細計画では、保護命令を出す対象(景観地、建造物、庭園など)を明示する¹²⁾。そして建築物の規模や配置、種類について定めることが可能となっており(法55条)、価値ある景観、自然、環境を保護するための規則を定めることができる(法57条)。

それ以外にも、建築活動の一般的なルールとして、建築物の増改新築、解体の際には歴史的・建築的価値のある建築物や町並みが損なわれないよう注意を払うことが

義務付けられ（法 118 条）、遺産の価値や美観、環境を破壊する場合、解体は許可されない（法 139 条）。また、価値を有する建築物等の修理の際には、必要に応じて博物館の指導を受けることが可能となっている¹²⁾。詳細計画の対象地域では、法で建築物の保護や規制が行われるが、詳細計画の範囲外は建築物保護法（The Act on the Protection of Buildings）に基づいて行われ¹³⁾、建築条例が土地利用計画を補完し、自然的・文化的価値の保全のための建築規制が行われる仕組みとなっている¹²⁾。

つまり、フィンランドでは土地利用および建築物法に基づいて作成される国土利用指針や、指針を実現する地方および自治体の各種計画に価値ある建造物等の保護や景観保全施策が統合・一元化されている。目的に応じて法律に基づく条例や計画を制定・策定する日本とは大きく異なる。

4. ラウマ旧市街地における町並み景観の保全

4.1 詳細計画による景観保全の仕組み

フィンランドには、木造建築物群を町並みとして保全している地域がある。その一つがラウマ旧市街（Old Rauma 写真 1 参照）である。中世の空間構造（道路網、街区、土地区画、中庭を建築物が取り囲む空間構成）が残っており、1991 年には世界文化遺産に登録された。29 ha の面積に、18 世紀以降に時代に合わせて発展していった伝統的な木造の住宅や商店が 600 棟以上分布する¹⁴⁾。20 世紀に入りグリット状の街区や広い道路を理想とする都市計画の提案がなされるが、実現されずに歴史的な空間・景観が継承され、1970 年代から木造建築物によって構成される町並みの保全がポルヴォー（Old Porvoo）を皮切りに取り組まれるようになる。それにより、各地で建築物の修復、街路や中庭の保全、さらに室内の保存も行われ、町並み保全が生活面だけでなく社会的・経済的にも意義があると考えられるようになった。ラウマ旧市街では、1974 年に調査の実施とインベントリの作成が行われ、1981 年に町並み（市街地の区画と建築物が中庭を取り囲む空間構成）を維持するための詳細計画（Local detailed plan）の修正が行われ、本格的に町並み保全が展開されることになった¹⁵⁾。1981 年の詳細計画¹⁵⁾と現在の詳細計画¹⁶⁾とを比較すると基本的な規制の枠組みは変わっていない。

詳細計画には、街区ごとまたは街区をいくつかに分けた区画ごとに認められる建築物の用途および土地利用（住居、事業、工場、公共施設、駐車場、博物館等、公園、遺跡）が定められ、必要に応じて駐車スペースや地



写真 1 ラウマ旧市街

階設置のルールが定められている。それ以外にも個々の建築物の単位で、認められる階数・地階および屋根裏の延べ床面積に対する割合・最大床面積が設定されているほか、車両通行の規制や駐車場計画も記されている¹⁵⁾。

景観保全については、どの用途の街区や区画でも旧市街の歴史的な町並みへの適合を義務付ける記述があることに加え、建築物の保存については古物局により旧市街の建築物が 3 種類に分類され、2 種類の保護対象が明示されている。一つは、やむを得ない理由なく取り壊してはならない歴史的価値のある建築物（地区内の建築物の内、約 60% が該当）である。もう一つは、部分的に歴史的価値を有しており、建築物の保存が望ましいが、周辺景観に溶け込んだものであれば新築が認められる建築物（約 10% が該当）である¹⁵⁾。

そして、特別な規定も定められている。ラウマ旧市街では、建築物の解体や許可に関する規定、建築確認申請に必要な図面、特例の認定など手続きに関するルールのほか、新築や改築に際しては屋根・立面・開口・材料などにおける歴史的な町並みへの適合、木造のファサード、敷地境界への木柵の設置などが義務付けられている。これは、ラウマ旧市街の「土地区画」、「建築物の空間と用途」、「インテリア」、「外観（ファサード）」、「雨への対応」、「扉・玄関ポーチ」、「窓」、「塀と門」、「屋根」、「看板や建築設備」、「樹木・庭」の特性が整理された解説書を通して行われる¹¹⁾。解説書に記載されているのは、棟高や軒高・軒の出などの数値による形状の規制や、様式の制限ではなく、それぞれの項目で参考にするべき事例の図解である。また、ラウマ博物館の過去の資料や図面調査に基づき、それぞれの建築物の歴史や過去の建物の状況、現在までに行われた建築物の新改増築の履歴、現状について整理され、広く情報提供が行われてい

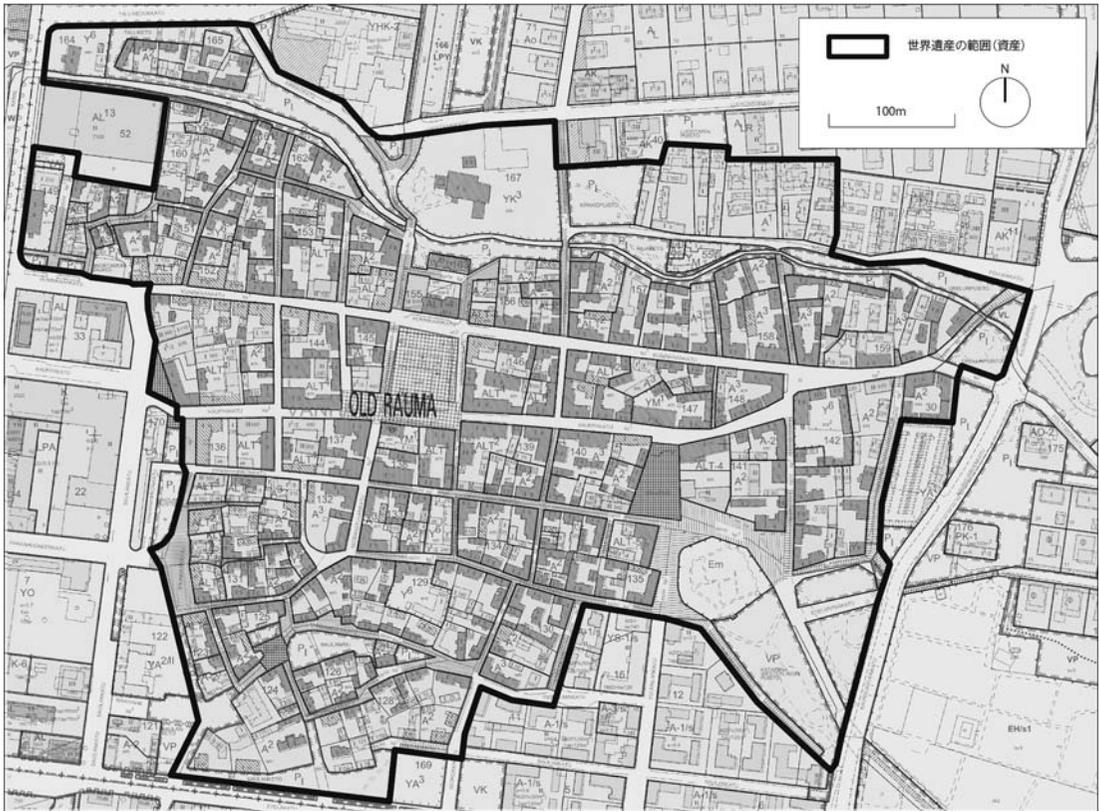


図2 ラウマ旧市街の詳細計画（ラウマ市が提供している詳細計画¹⁶⁾に筆者が資産範囲を加筆）

る¹⁷⁾。

フィンランドの詳細計画は、日本の地域地区よりもきめ細かく多様なルールが定められているという点で地区計画に近い。また、日本の伝建地区で策定される保存条例や計画に記載される内容も含む。つまり、町並み保全を含むこの地域が目指す姿を実現するための各種ルールが詳細計画に統合されており、景観保全と都市計画の各種事業の調整が可能となっている。

4.2 景観保全の体制

町並み保全はラウマ市の管轄である¹⁴⁾。建造物の修理や改築は市町村の建築検査官が監督し、申請書や通知を見て博物館の助言や指導が必要か否かも判断する¹²⁾。また、ラウマ旧市街には、市議会によって任命された評議員、古物局の歴史的建造物の保護やラウマ市の建築や都市計画などの専門家によって構成される特別委員会が設置され、許可が必要な行為や町並みに影響する事業に対しては協議を行う^{15, 17)}。加えて、ラウマ旧市街の町並み

保全のコーディネーターがタンメラ修復センターに常駐し、所有者に対し技術的な支援を行っている¹⁴⁾。このセンターは歴史的建築物として公開されており、伝統的な建物の構造やインテリアに関する解説や修理に必要なパーツの販売が行われている（写真2, 3）。それ以外にも赤土塗料を製造・販売したり、修理に関する専門家レクチャーや作業のデモンストレーションなどのイベントも開催されている¹⁷⁾。

建造物の修理に対する金銭的な助成については、行政ではなく1976年に設立されたラウマ旧市街財団が行っている。緊急度、所有者の金銭状況、歴史的・景観的価値を考慮し、補助、貸与を行うものである。この助成を利用して、町並みを特徴づける100を超える門がかつての形で修復された^{15, 17)}。

詳細計画の中で景観保全と都市計画の各種事業が統合されているのと同様に、特別委員会にて各種専門家が一同に介し、ラウマ旧市街の各種事業を調整できる体制となっている。都市計画、景観、文化財などそれぞれに審



写真2 パーツショップ



写真3 伝統的な家屋の構造の解説

議会が設置される日本と比べ、非常に効率的である。また、金銭的な助成を行政だけが担うのではなく、地元団体と共に財団を設立して行っている。このように町並み保全を官民連携で行っていることも特徴である。

5. まとめ

本稿では、日本との比較によりフィンランドにおける景観保全の特徴について明らかにした。フィンランドでは、建造物を核とした景観だけでなく、自然環境や農耕地を広く含む文化的景観が積極的に価値づけられている。それらは土地利用および建築物法に基づく各種方針や計画の中で位置づけられ、景観保全が都市計画と一元化されていることで必然的に各種事業との調整が図られる仕組みとなっている。また、歴史的・文化的な価値を有する景観の保全を日本の文化庁に相当する古物局のみが担うのではなく、環境省も農業景観を中心に積極的な取り組みを見せている。今回は、ラウマという伝統的な木造建造物の集積した町並みを取り上げたが、農業景観

の保全の仕組みや体制についても明らかにすることが今後の課題である。

本研究は、同志社女子大学の2019年度研究助成金(個人研究)の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 浅川修二, 「北海道の自立経済のための理念と施策—フィンランド経済との比較研究—」, 北海道文教大学論集, 第12号, 2011年
- 2) 堀内絢子, 「フィンランドにおける二十世紀建築遺産保護の研究」筑波大学大学院博士後期課程人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻 学位論文, 2010年
- 3) GOVERNMENT DECISION ON FINLAND'S NATIONAL LAND USE GUIDELINES, 2017
- 4) Museovirasto
http://www.rky.fi/read/asp/r_default.aspx (2020. 9. 18 参照)
https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r_default.aspx (2020. 9. 18 参照)
- 5) Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Pohjakkartta ©Maanmittauslaitos lupa nro 7/MYY/05)
- 6) Ymparisto.fi
https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Maisemat/Arvokkaat_maisemaalueet (2020. 9. 10 参照)
- 7) VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS MAISEMA-ALUEISTA JA MAISEMANHOITON DONKEHITTÄMISESTÄ (Ympäristöministeriön Miljöministeriet Päiväys Datum 23. 1. 1995 Dnro Dnr 1/500/95)
- 8) SUOMEN MAISEMAMAAKUNNAT JA-SEUDUT (Ympäristöministeriö 1993: Maisema-alueyöryhmän mietintö Osa I, Maisemanhoito. Ympäristöministeriön mietintö 66/1992)
- 9) 国土交通省, 「各国の国土政策の概要 フィンランド」
<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/finland/index.html> (2020. 10. 30 参照)
- 10) KUNTA LIITTO
<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot> (2020. 10. 30 参照)
- 11) ETELÄ-KARJALAN MAAKUNTA KAAVA (Etelä-Karjalan liiton maakuntahallitus 24. 5. 2010, Etelä-

フィンランドにおける景観保全の取り組み

- Karjalan liiton maakuntavaltuusto 9. 6. 2010, Ympäristöministeriö 21. 12. 2011)
- 12) The Finnish Heritage Agency
<https://www.museovirasto.fi/en/> (2020. 9. 15 参照)
- 13) Ministry of the Environment
<https://www.ymp.fi/en-US> (2020. 9. 16 参照)
- 14) Old Rauma Outstanding Universal Value
<http://whc.unesco.org/en/list/582/> (2020. 10. 10 参照)
- 15) RAUMAN MUSEO, *Vanha Rauma – Old Rauma*, 1992
- 16) Detailed Plan (Rauma internet map service)
<https://opaskartta.rauma.fi/IMS/en/Map#> (2020. 10. 17 参照)
- 17) Vanha Rauma – maailmanperintökohde
<https://www.vanharauma.fi/> (2020. 10. 15 参照)

注釈

- 注1) 近年は、景観法に基づき策定される景観計画において、多くの自治体が独自に景観を評価しているが、全国的に統一された景観の価値づけは、文化財保護法のみである。
- 注2) 史跡は貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅、その他の遺跡であり、厳密に言うと景観としての評価ではないが、面的に価値ある要素が分布しており、周辺環境も含めて景観を形成しているといえる。
- 注3) 本稿で用いている英語の法律や組織名称は、フィンランドの各省庁や部局などの公式ウェブページにて発信されているものである。土地利用および建築物法は、1992年制定、2003年改定。
(2020年10月9日受理)
(2020年10月29日採択)