

環境に優しい国土開発 — 日本法を素材として

見上 崇洋*

〈 目 次 〉

- 《日本の開発法制の特徴》
- 《環境・・・公害対策から環境保全へ》
- 《地方自治の役割》
- 《「環境」と開発・土地利用計画とのリンク》
- 《規制緩和からバブルへ》
- 《環境と開発に関する理論的な焦点》
- 《舊來の發想からの轉換・・・都市法論の登場》
- 《環境に配慮した開発・土地利用法制の現状》
- 《現在の日本法の限界》
- 《環境と開発法制の今後》
- 《おわりに》

「環境に優しい国土開発・・・日本法を素材として」という題で依頼されたのですがこれについては、ほとんど自信がありません。というよりも、日本の開発法制は、基本的に「環境に優しくない」時代を過ごしてきたというべきでしょう。そういう意味では、韓國の制度と比べて、進んでいる點などないのではないか、とさえ考えています。

* 日本 立命館大學 教授

もっとも、最近では、地方自治體を中心に、開發に對抗して「環境」を重視した政策展開の努力が成されてきています。この點を今日はご紹介したいと考えています。

《日本の開發法制の特徴》

土地利用に關する法律も含めて、様々な法律が制定されてきましたが、一言でいうと、「開發主義」といわれています。要するに、開發し工業化するのに都合のよい法體系であった、公害對策や環境行政は後回しにされた、という特徴が長い間、日本法を支配してきたということが出來ます。「環境に優しい開發法制」とはとてもいえない、ということでありました。たとえば都市計畫法で、市街化すべきところと市街化を抑制すべきところ＝農村地域として保全するところが二元的に分けられたのは1968年のことでしたが、都市計畫法では、その農村の保全部分を殘す仕組みは強力なものではなかったということができません。日本では農地法が農地をそのまま殘すのに大きな力を發揮しましたので、農村部分はかろうじて保全される、ということになりましたが、都市計畫法自體は、農村部の開發を可能にしていたのです。

全體としてみますと、日本の開發法制は、「開發自由原則」を大前提として、そのうえに規制が必要とされるところだけを定めていく、という方法をとります。そうすると、當然のことながら、規制される部分が少なくなり、規制の程度も弱くなってしまふ。開發がしやすい制度になってしまうのです。このような制度と併行して、開發を進めやすくするために、權限を與え、國が補助金を出す制度は非常に多く制度化されていきます。こういった點をまとめて「開發主義」と特徴づけてきました。

《環境・・・公害對策から環境保全へ》

さて、日本で「環境」が強調されるようになるのは、公害反対運動からです。工業化・高度成長の過程で、ひどい公害が発生し、四大公害裁判といわれるような公害反対運動が展開されました。そしてこれを契機に公害対策基本法といった法制度や環境廳といった役所が創られるようになりました。いずれも1970年前後のことです。ただ、この段階では主たる焦点は「公害対策」におかれていて、良い環境をみんなで共有するのだ、と言う考え方は確立はしていませんでした。日本では「環境権」という新しい権利の主張は1970年に始まるのですが、この環境権の理論も大きな支えとなって、1970年代以降、環境的要素が強調されるようになり、自然環境保全法などの法制度も整備されていきます。このように、日本法の展開の一つの流れは、公害法から環境法へという展開として捉えることが出来ると思います。

《地方自治の役割》

もうひとつ、日本における環境法の流れで重要なものは、環境を守る役割の中心となったのが地方自治体であった、ということです。つまり、國の法律は先にお話したように開発主義という特徴を持っていた。それに對して、公害に苦しめられた住民に直接関わったのは地方自治体です。そこで、公害を抱えた地方自治体は、いろいろな努力をしますが、その中でとくに公害防止條例というのをつくっていく。日本では、地方の條例は國の法律に反することは出来ないのですが、その基準をすり抜けるために本當にいろいろな工夫をしていきます。それが、地方それぞれで環境を守っていくという今日まで続くやり方につながっていくことになります。

《「環境」と開発・土地利用計画とのリンク》

環境が目されるようになったのは1970年代からで、その時期に環境法制がつくられたと、先ほど言いましたが、開発・土地利用法制に関しては、環境を保護するという要素は、ほとんど入ってこないといえます。1970年代から90年代にかけて環境的な要素がどう扱われてきたかを少しまとめてみます。「環境」と開発・土地利用計画とのリンクはそれほどすすんでいるのではないのですが、1. 2改善されてきた面があります。

一つは、過密な都市居住との関係で問題になった「日照」です。これは日照権として、環境権や人格権として、民事請求の場面で認められるようになり、都市計画法や建築基準法のなかでも、一定の保護が要求されるようになりました。この日照権を典型として、隣接の建築物の関係での通風、採光などは、居住環境問題として、少しは保護されるようになってきた、ということは出来ます。また、後に紹介する都市計画法に地区計画制度ができるのも1980年ですから、居住環境を考慮に入れることも可能になってきます。

しかし、全體としてみれば、開発・土地利用の分野で環境が全面的に法的な考慮事項とされるには至らなかったのです。

〈規制緩和からバブルへ〉

1980年代以降の特徴は、環境が優先されるどころか、80年代の開発・土地利用法制は、「規制緩和」の流れの中で、開発手続の緩和や、容積率の増大など、土地利用の高度化の名のもとに、開発優先の傾向も強まってくることでした。土地が投機の対象とされ、開発推進の流れが加速度的に進行していった「バブル景気」に突入していくのです。

〈環境と開発に関する理論的な焦点〉

さて、ここで現時点での開発・土地利用問題に関する日本法の理論的な問題点を整理しておきます。

まず、全體として「開発主義」が支配してきたということです。開発優先型の制度改正が続いてきたのみならず、80年代からの規制緩和によって、開発しやすくするという傾向も強まりました。

その背景として、日本法理論において、人権のなかでも財産権・営業の自由が強く、その反対に環境権（生活権）の未確立といったことがあります。財産権・営業の自由という経済的自由権については、庶民が自分の家をやっと持つことが出来るといった場合に、その財産権はそれほど強くないので、経済的自由の中で分裂があるという指摘もあります。

また、法律と条例の関係の問題も大きく影響しています。先に紹介しましたように、日本法では、「条例は法律に違反してはならない」という原則から、開発主義さらには規制緩和の中で、地方自治體が独自の環境保護を圖るみちは非常に限定されているということが、確認されなければなりません。少し變化した點は、バブル崩壊後、いろいろな要因が影響していると思いますが、環境基本法（1992）や環境アセスメント法が（1995）成立するようになり、自然環境の保護制度は、従来よりもずっと強化されました。ただ、居住環境などについては、國の法律はまだ不十分なままです。

しかし、そのなかで、地方自治體の様々な努力が、環境、とくに居住環境・生活環境に関して、行われ、環境を保護していく一つの土臺を成しているということも出来ます。このことを中心に、紹介していきます。

《舊來の發想からの轉換・・・都市法論の登場》

以上、やや否定的な部分を紹介してしてきましたが、すでに若干指摘しましたように環境重視の傾向も、70年代以降に展開されて來ます。

その点で、特徴的なことを挙げますと、生活の質の重視とか身近な生活環境への関心とかが大きくなっていくとでした。その結果として、最初は「日照権」をきっかけとするのですが、そういった生活に関する居住環境を中心として、法的にも新しい議論が登場してきます。それは、自ら「都市法」と名付けるものでした。都市法論とは、磯部力教授とか五十嵐敬喜教授とかが、80年代から提唱したのですが、内容は極めて多様ですし、両者でも相違があります。また、最近では、原田純孝教授を中心としたグループの理論を「現代都市法」とまとめることがあり、これも含めると、その内容を紹介することは、限られた時間ではとうてい出来ません、ただ、これらの議論に共通する要素を大まかにまとめると、居住環境、そして地域の自主的規範創造を法的に捉えて理論體系化するということです。

《環境に配慮した開発・土地利用法制の現状》

都市法論に見られるような、環境に配慮した開発規制・土地利用法制の展開は、現実には、80年代から着実に展開してきた地区計画制度と地方自治体のまちづくり条例の二つの制度によって支えられてきているとあってよいでしょう。そのことを含めて、現状について、簡単にまとめておきたいと思います。

まず人権論レベルでいうと、財産権・経済的自由と環境権・人格的利益との相克が基本となっており、とくに前者の優位がなおも続いているなかで、地域的な、地方独自の環境保護制度を展開しているということです。

地区計画制度というのは、都市計画法上の制度ですが、ドイツのBプランを模範に、より狭い地区を設定して、先に定められている用途地域計画などに入れ替わることのできる制度です。日本の都市計画法制度では、施設と建築物の形態、敷地の在り方などをまとめて一体的に整備するという

点で問題があるのですが、地区計画においては、これが可能になる。そして、「良好な居住環境その他優れた街區の環境を保全」することを目的とする地区計画も策定することができるのです。地区計画の策定では、自治體の條例による根據付けと、住民の参加を大きな要素【と】しますし、法とは異なる規制も可能になるので、「居住環境を重視」する、といったことも可能になるわけです。この居住環境という要素は、都市においては大きな問題ですので、住民が関わってこの地区計画を創る意義は大いにあるわけですし、日本国内でも評価されている事例が増えてきました。

つぎに、もう一つの制度である、まちづくり條例についてお話しします。一口にまちづくり條例といっても、自治體の抽象的な目的を書いたにすぎないものから、土地利用規制を含むものまで、多様なものがあります。日本の場合、條例は法律に違反しえない、とされていますので、都市計画法や建築基準法が先に定めている事項については、條例で厳しく定めることができない。したがって、居住環境を守るために土地利用や開発を制限することは、法律以上にはできないわけです。しかし、法律の基準は、とくに環境については緩やかであって、住民からの不満が多かった。そこで、地方自治體が、法律とぶつからないように「上乘せ」「横だし」という手法をつかって様々な工夫をする。また、住民参加や、開発業者と住民團體との協議を制度化する、というようなことを決めてきました。こういったものをまとめて「まちづくり條例」というのです。これも具體例を詳細にご紹介する餘裕はありませんが、法律とは違う基準でもって開発規制をすることが可能な手法になっています。具體例としては、法律では定めていない「美」に着目して開発規制したり（眞鶴manaduru）、温泉・u犇nで水の供給や古い傳統的な町並みを保護するための独自の開発を規制したり（湯布院yuhuin）、新しい参加手続きの上に規制地區を決定したり（

穂高hotaka) する條例がが作られています。

これ以外にも、協定制度的によって、協定が成立すれば一定の環境水準を維持することができる、というものもあります。

〈現在の日本法の限界〉

このような日本の制度で、徐々に環境の要素を開発・土地利用の分野で重視しようとしています、限界も多くあります。すでに言った点も含めて、限界は次のような点です。

まず、法律がすでに規制していることが多い、とくに中途半端に規制していることが多いのですが、「條例は法律に違反しえない」ことがネックになることが多いという点が挙げられます。そのため、先に紹介したまちづくり條例も、非常に細かい点で、法律とぶつからないように「アクロバット」のような工夫をしています。

このことと同質の問題ではありますが、財産権は全國民に均一に保障されなければならないという議論があり、地域的に土地財産権の中身が異なることは許容されるか、地域ごとにどこまで相違がある【とい】っても良いか、という問題があります。理論的には、土地はその場所、事情が異なるので、規制内容が変わることについてすでに承認されているのですが、「そのことを決めるのは國である」という主張を國がしています。この点、これから、自治體と國との綱引きの対象になってくるポイントでしょう。

その他、行政の縦割り・セクショナリズムがあり、総合行政ができない、環境と開発を別個に考えると、開発局の力・豫算が多く、都市擔當部局や環境部局の力が弱いといったことがあります。

その中で、環境管理計畫と土地利用計畫の連携などがやっと本格的に

検討されつつある段階であるといつてよいでしょう。

《環境と開発法制の今後》

このような日本法の今後を考えると、環境に優しい開発法制を実現するには、地方自治の充實、地域性の重視がキー・ポイントだということになります。この点、議論を重ねてきた分権化の結果、2000年4月から地方自治法が変わりました。都市計画法とかは大幅に変わってはいませんが、今後、地方独自の政策を實行していくことができるようになることを期待されています。

分権化と同じで意味で、住民との對話・住民關與、住民参加とか、開發事業者も同じテーブルで考えていくいわゆるパートナーシップ型・協定型の開發とかも、實現されつつありますので、こういったことの積み重ねから、80年代とは違って、地域ごとに環境を生かしたまちづくりの制度が創られていくものと期待しています。

もう一點、日本では、開發法制と別個に環境法制が展開してきましたが、90年代にやっと、環境基本法・環境アセスメント法が成立しました。開發法制と環境法制の本格的なリンクもこれから、ということになると考えられます。

こういったことをまとめて議論しているのが先ほど紹介した都市法論であり、この方法論でもって、環境的要素をより明確に位置づけていきたいと、私も考えているところであります。

《おわりに》

以上、ざっとお話しした中身からすると、なんだ韓國の方がずっと進んでいるのではないか、という感想をお持ちになった方もあるかもしれません。實際に建築法制では美觀などの要素を韓國は積極的にとりいれているという評價が日本でも紹介されています。相互に良い影響をしあつて、よりすばらし

い制度にしていくことができれば、と考えているところであります。

환경에 친한 국토개발

- 일본법을 소재로 -

翻譯 최 환 응*

< 차례 >

- 〈일본의 개발법제의 특징〉
- 〈환경...공해대책에서 환경보전으로〉
- 〈지방자치의 역할〉
- 〈「환경」과 개발·토지이용계획과의 링크〉
- 〈규제완화에서 버블로〉
- 〈환경과 개발에 관한 이론적인 초점〉
- 〈舊來의 發想으로부터의 轉換-都市法論의 등장〉
- 〈환경에 배려한 개발·토지이용법제의 현상〉
- 〈현재의 일본법의 한계〉
- 〈환경과 개발법제의 금후〉
- 〈맺으며〉

「환경에 친한 국토개발-일본법을 소재로」라고 하는 주제로 의뢰를 받았으나 이점에 대하여 필자는 그다지 자신이 없다. 자신이 없다고 하기보다도 일본의 개발법제는 기본적으로 「환경에 친하지 않는」 시대를 살아 왔다고 해야할 것이다. 그런 의미에서 한국의 제도와 비교하여 발전된 점이 없는 것은 아닐까라고 조차 생각할 수 있다.

최근에 들어서는 지방자치체를 중심으로 개발에 대항하여 「환경」을 중시한 정책전개의 노력이 이루어져 왔다. 이 점을 오늘 소개하고자 한다.

* 서울시립대학교 법학과 강사

〈일본의 개발법제의 특징〉

토지이용에 관한 법률을 포함하여 다양한 법률이 제정되어 왔지만 한마디로 말하면 「개발주의」라고 할 수 있다. 요컨대 개발하고 공업화하기에 적합한 법체계였으며, 공해대책이나 환경행정은 뒷전이였다고 하는 특징이 장기간 일본법을 지배해왔다고 할 수 있다. 정말 「환경에 친한 개발법제」라고 말할 수 없는 그런 것이었다. 예를 들면, 도시계획법에서 시가화해야만 하는 곳과 시가화를 억제해야만 하는 곳 = 농촌 지역으로서 보전해야 할 곳이 이원적으로 나누어진 것은 1968년의 일이었지만, 도시계획법은 그런 농촌의 보전부분을 존속시키는 구조로는 강력한 것이 아니었다고 할 수 있다. 일본에서는 농지법이 농지를 그대로 보전하는 것에 큰 힘을 발휘했기 때문에 농촌부분은 보전되었다고 이야기되고 있으며, 도시계획법 자체는 농촌부의 개발을 가능하게 했던 것이다.

전체적으로 보면 일본의 개발법제는 「개발자유원칙」을 대전제로 하여 그 속에서 규제가 필요한 곳만을 지정하는 방법을 취했다. 그렇다면 당연한 일이지만 규제되는 부분이 적어지고, 규제의 정도도 약해져 버린다. 개발하기 쉬운 제도가 되어버린 것이다. 이와 같은 제도와 병행해서 개발을 진행하기 쉽게 하기 위하여 권한을 주고 국가가 보조금을 주는 제도가 특히 많이 제도화되어 왔다. 이런 점을 종합하여 「개발주의」라고 특징지워져 왔던 것이다.

〈환경…공해대책에서 환경보전으로〉

정작 일본에서 「환경」이 강조된 것은 공해반대운동에서부터이다. 공업화·고도성장의 과정에서 심각한 공해가 발생하고, 4대공해재판이라고 이야기되는 공해반대운동이 전개되었다. 그리고 이것을 계기로 공해

대책기본법이라는 법제도나 환경청이라고 하는 행정기관이 창설되었다. 모두 1970년대 전후의 일이다. 다만 이 단계에서는 주된 초점이 「공해 대책」에 두어져서 좋은 환경을 모든 사람이 공유한다고 하는 생각은 확립되지 않았다. 일본에서 「환경권」이라고 하는 새로운 권리의 주장은 1970년에 시작되었으며, 이 환경권의 이론도 크게 도움이 되어 1970년대 이후 환경적 요소가 강조되게 되어 자연환경보전법등의 법제도도 정비되었다. 이처럼 일본법 전개의 하나의 흐름은 공해법에서 환경법으로 라는 전개로서 이해할 수 있다고 생각한다.

《지방자치의 역할》

또 하나 일본에서 환경법의 흐름으로 중요한 것은 환경을 지키는 역할의 중심이 된 것이 지방자치체였다고 하는 것이다. 즉 국가의 법률은 앞서 서술한 것처럼 개발주의라는 특징을 지니고 있었다. 그것에 대하여 공해로 괴로워하는 주민에게 직접 관계된 것은 지방자치체이다. 그래서 공해를 안고 있던 지방자치체는 다양한 노력을 한 것이며, 그 가운데서 특히 공해방지조례라는 것을 만들어 낸다. 일본에서는 지방의 조례는 국가의 법률에 반할 수 없지만 그런 기준을 회피하기 위하여 정말로 다양한 방법을 생각해 왔다. 그것이 각 지방마다 환경을 지켜 가는, 지금까지 계속되는 행동방식에 연결되고 있는 것이다.

《「환경」과 개발·토지이용계획과의 링크》

환경이 주목되게 된 것은 1970년대부터로 그 시기에 환경법제가 만들어졌다고 앞서 서술했는데 개발·토지이용법제에 관해서는 환경을 보호한다는 요소는 거의 들어가 있지 않았다고 할 수 있다. 1970년대에서 1990년대에 걸쳐서 환경적인 요소가 어떻게 다루어져 왔는가를 약

간 종합해 보고자 한다. 「환경」과 개발·토지이용계획과의 링크는 그 정도로 진전되어 있는 것은 아니지만 한 두가지 개선되어 왔던 면이 있다.

하나는 과밀한 도시거주와의 관계에서 문제가 된 「日照」이다. 이것은 일조권으로서, 환경권이나 인격권으로서 민사청구의 측면에서 인정되고, 도시계획법이나 건축기준법 가운데에서도 일정의 보호가 요구되었다. 이 일조권을 전형으로 인접의 건축물의 관계에서의 통풍, 채광등은 거주환경문제로서 약간은 보호되어 왔다고 할 수 있다. 또 뒤에 소개하는 도시계획법에 지구계획제도가 도입된 것도 1980년대부터로 거주환경을 고려할 수 있게 되었다.

그러나 전체적으로 보면 개발·토지이용의 분야에서 환경이 전면적으로 법적인 고려사항이 되기에 이르지 못했다.

〈규제완화에서 버블로〉

1980년대 이후의 특징은 환경이 우선되기 시작했지만 80년대의 개발·토지이용법제는 「규제완화」의 흐름 속에서 개발절차의 완화나 용적율의 증대등 토지이용의 고도화라는 이름 아래 개발우선의 경향도 강해진 점이였다. 토지가 투기의 대상이 되고, 개발추진의 흐름이 가속도적으로 진행되었던 「버블경기」에 돌입하여 간 것이다.

〈환경과 개발에 관한 이론적인 초점〉

정작 여기서 현시점에서의 개발·토지이용문제에 관한 일본법의 이론적인 문제점을 정리해두고자 한다.

우선, 전체적으로 「개발주의」가 지배해 왔다고 하는 점이다. 개발우선형의 제도개정이 계속되어 왔을 뿐만 아니라 80년대부터의 규제완화

에 의하여 개발하기 쉽게 하는 경향도 강해졌다.

그 배경으로서 일본법이론에 있어서 인권 중에서도 재산권·영업의 자유가 강하고, 그 반대에 환경권(생활권)이 확립되지 못한 점이 있다. 재산권·영업의 자유라고 하는 경제적 자유권에 대하여는 서민이 겨우 자신의 집을 소유할 수 있는 경우에 그의 재산권은 그만큼 강하지 않기 때문에 경제적 자유 가운데 분열이 있다고 하는 지적도 있다.

또 법률과 조례의 관계도 크게 영향을 미치고 있다. 앞서 소개한 것처럼 일본법에서는 「조례는 법률에 위반해서는 안된다」고 하는 원칙 때문에 개발주의, 나아가서는 규제완화 가운데에서 지방자치체가 독자적 환경보호를 도모하는 길은 특히 한정되어 있다고 하는 점이 확인되지 않으면 안된다. 약간 변화한 점은 버블 붕괴 후 다양한 요인이 영향을 미치고 있다고 생각되지만, 환경기본법(1992)이나 환경영향평가법(1995)이 성립되어 환경의 보호법제는 종래보다도 강화되었다는 것이다. 다만 거주환경등에 대하여는 국가의 법률은 아직 불충분한 그대로이다.

그러나 그 속에서 지방자치체의 다양한 노력이 환경, 특히 거주환경·생활환경에 관하여 경주되고, 환경을 보호해 가려는 하나의 토대를 이루고 있다고 할 수도 있다. 이 점을 중심으로 소개하고자 한다.

《舊來의 發想으로부터의 轉換-都市法論의 등장》

이상 대부분 부정적인 부분을 소개했지만 이미 약간 지적인 것처럼 환경중시의 경향은 70년대 이후에 전개되어 왔다. 그 속에서 특징적인 것을 들어보면 생활의 질의 중시라든가 친근한 생활환경에의 관심등이 커져 왔던 것이다. 그 결과로서 처음에는 「일조권」을 계기로 한 것이지만 그러한 생활에 관한 거주환경을 중심으로 법적으로도 새로운 논의가 등장했다. 그것은 역시 「도시법」이라는 영역이다. 도시법론이란 이소

배(磯部力)교수라든가 이가라시(五十嵐敬喜)교수등이 80년대부터 제창한 것인데 내용은 지극히 다양하고 두 사람 모두 차이가 있다. 또 최근에는 하라다(原田純孝)교수를 중심으로 한 그룹의 이론을 「현대도시법」이라고 정리한 것이 있으며, 이것을 포함하면 그 내용을 소개하는 것은 한정된 시간으로는 도저히 불가능하다. 다만 이러한 논의에 공통된 요소를 크게 정리하면 거주환경, 그리고 지역의 자주적 규범창조를 법적으로 파악해서 이론체계화한다고 하는 것이다.

〈환경에 배려한 개발·토지이용법제의 현상〉

도시법론에서 나타나는 것과 같이 환경에 배려한 개발법제·토지이용법제의 전개는 현실에서는 80년대부터 착실히 전개해 왔던 地區計劃制度和 지방자치체의 거리정비(まちづくり)조례라는 두가지 제도에 의하여 뒷받침되어 왔다고 해도 좋을 것이다. 이 점을 포함하여 현상에 대하여 간단히 정리해 두고자 한다.

우선 인권론차원에서 말하면 재산권·경제적 자유와 환경권·인격적 이익과의 상극이 기본이며, 특히 전자의 우위가 아직도 계속되고 있는 가운데 지역적인, 즉 지방독자의 환경보호제도를 전개하고 있다는 점이다.

지구계획제도라고 하는 것은 도시계획법상의 제도이지만 독일의 B플랜을 모범으로 하여 보다 좁은 지구를 설정하여 먼저 규정되어 있는 用途地域計劃등과 대체할 수 있는 제도이다. 일본의 도시계획제도에서는 시설과 건축물의 형태, 부지의 위치등을 종합하여 一體로 정비한다고 하는 점에서 문제가 있는데 지구계획에서는 이것이 가능하게 된다. 그리고 「양호한 거주환경, 그 밖의 아름다운 거리의 환경을 보전」하는 것을 목적으로 하는 지구계획도 책정할 수 있는 것이다. 지구계획의 책정에서는 그 근거를 자치체의 조례로 할 수 있으며, 주민의 참가를 커

다란 요소로 하고, 법과는 다른 규제도 가능하게 되기 때문에 「거주환경을 중시」한다는 것도 가능하게 된다. 이 거주환경이라고 하는 요소는 도시에 있어서는 커다란 문제이기 때문에 주민이 관계하여서 이 지구 계획을 만드는 것은 커다란 의의가 있는 것으로 일본에서도 이를 평가하고 있는 사례가 늘어가고 있다.

다음으로 또 하나의 제도인 거리정비(まちづくり)조례이다. 한마디로 거리정비조례라고 하더라도 자치체의 추상적인 목적을 나열한 것에 지나지 않은 것에서부터 토지이용규제를 포함한 것까지 다양한 것이 있다. 일본의 경우 조례는 법률에 위반할 수 없다고 규정되어 있기 때문에 도시계획법이나 건축기준법이 앞서 규정하고 있는 사항에 대하여는 조례로 이를 엄격히 규정하는 것이 불가능하다. 따라서 거주환경을 지키기 위하여 토지이용이나 개발을 제한하는 것은 법률의 규정 이상으로는 불가능하다. 그러나 법률의 기준은 특히 환경에 대하여는 느슨해서 주민으로부터의 불만이 많았다. 그래서 지방자치체가 법률과 대치되지 않도록 「上乘せ」「横だし」라고 하는 수법을 사용하고, 다양한 방법을 생각하고 있다. 또 주민 참가나 개발업자와 주민단체와의 협의를 제도화하는 것등을 결정해 왔다. 이런 것을 종합하여 「거리정비조례」라고 하는 것이다. 여기서 구체적인 사례를 상세히 소개할 여유는 없지만 법률과는 다른 기준으로 개발규제를 할 수 있는 수단이 되고 있다. 구체적인 사례로는 법률에서는 정하고 있지 않은 「美」에 착안하여 개발을 규제하거나(眞鶴manaduru), 온천지에서 물의 공급이나 오래된 전통적인 거리의 집들을 보호하기 위하여 독자적으로 개발을 규제하거나(湯布院yuhuin), 새로운 참가절차 가운데 규제지구를 결정하거나(穂高hotaka)하는 조례가 제정되어 있다.

그 밖에도 협정제도에 따라 협정이 성립하면 일정의 환경수준을 유지할 수 있는 것도 있다.

〈현재의 일본법의 한계〉

이처럼 일본의 제도에서는 서서히 환경의 요소를 개발·토지이용의 분야에서 중시하고자 하고 있지만 한계도 많이 있다. 이미 언급한 점을 포함하여 한계는 다음과 같은 점이다.

우선 법률이 이미 규제하고 있는 것이 많고 특히 성과없이 규제하고 있는 것도 많지만 「조례는 법률에 위반할 수 없다」는 것이 많은 부분 장애가 되고 있다는 점을 들 수 있다. 그 때문에 앞서 소개한 거리정비 조례도 특히 세부적인 점에서 법률과 대치되지 않도록 「acrobat」와 같은 방법을 생각해 내고 있다.

이 점과 동질의 문제로 재산권은 전국민에게 균일하게 보장되지 않으면 안된다고 하는 논의가 있으며, 지역적으로 토지재산권의 내용이 다른 것은 허용되지만 지역마다 어디까지 차이가 있어야 좋을 것인가라는 문제가 있다. 이론적으로는 토지는 그 장소, 사정이 다르기 때문에 규제내용이 다르게 되는 것에 대하여는 이미 승인되어 있지만 「그것을 결정하는 것은 국가이다」라고 하는 주장을 국가가 하고 있다. 이 점이 이제까지 자치체와 국가간에 그물당기기의 대상이 되어 온 포인트이다.

그 밖에 행정의 종적인 분할·섹션나리즘이 있어 종합행정이 불가능하고 환경과 개발을 별개로 생각한다면 개발담당기관이 힘, 예산이 많고 도시담당부국이나 환경부국의 힘이 약하다고 하는 점도 있다.

그 속에서 환경관리계획과 토지이용계획의 연계등이 이제 본격적으로 검토되어 가고 있는 단계에 있다고 해도 좋을 것이다.

〈환경과 개발법제의 금후〉

이처럼 일본법의 장래를 생각하면 환경에 친한 개발법제를 실현하는데는 지방자치의 충실, 지역성의 중시가 키 포인트가 된다. 이 점에 대

하여 논의를 거듭해 왔던 분권화의 결과, 2000년 4월부터 지방자치법이 개정되었다. 도시계획법등은 크게 변한 것은 없지만 이후 지방독자의 정책을 실행해 갈 수 있을 것으로 기대된다.

분권화와 같은 의미에서 주민과의 대화·주민참여, 주민참가라든가 개발사업자와 같은 테이블에 앉아 논의해 가는 이른바 파트너쉽형·협정형등도 계속 실현되고 있기 때문에 이러한 점을 축적하여서 80년대와는 달리 지역마다 환경을 살리는 거리정비의 제도가 만들어져 갈 것으로 기대된다.

또 한가지 일본에서는 개발법제와 별개의 환경법제가 전개되어 왔으나 90년대 들어서서는 환경기본법·환경영향평가법이 성립했다. 개발법제와 환경법제의 본격적인 연결도 이제부터라고 하는 것도 생각할 수 있다.

이러한 점을 종합하여 논의하고 있는 것이 앞서 소개한 도시법론이며, 이 방법론에서도 환경적 요소를 보다 명확히 해야 한다는 것이 나의 의견이다.

〈맺으며〉

이상 서술한 내용에 비추어 보면 어쩌면 한국이 훨씬 진전되어 있는 것은 아닌가 라고 하는 감상을 가지는 사람도 있을지 모른다. 실제로 건축법제에서는 미관등의 요소를 한국은 적극적으로 고려한다고 하는 평가가 일본에서도 소개되어 있다. 상호 좋은 영향을 주고받아서 보다 훌륭한 제도를 만들어갈 수 있으며 좋겠다라고 생각한다.