

## 景観と身体的健康

——公害対策基本法改正過程の追跡に基づく景観施策停滞の分析——

栗本京子\*

### *Keikan* and Physical Health:

An Analysis of the Delay of Landscape (*Keikan*) Policies Referring to the  
Process of Revision of *Basic Law for Environmental Pollution Control*

KURIMOTO Kyoko

#### abstract

In this paper, I aim to clarify the reason for the delay of landscape (*keikan*) policies in postwar Japan, through comparison with the progress of environmental policies. Therefore, I focus on the process of the deletion of “the article for harmonization of economic growth and conservation of living conditions”, involved in the revision of *Basic Law for Environmental Pollution Control* in 1970.

This article was deleted because “conservation of living conditions” and “protection of nation’s health” turned out to be inseparable, and this meant that the significance of “conservation of living conditions” was confirmed by “physical health” which was positioned as an absolute value. In contrast, landscape is/was considered as a matter of “amenity” -- a matter not necessarily related with this kind of health, and thus the significance or inevitability of its management tends/tended to be much less tenuous than those of environmental pollution. Then it could be concluded that the delay of landscape policies in postwar Japan resulted from this tenuity.

This conclusion-- the tenure connection between landscape and physical health delayed the progress of landscape policies-- might seem to be too ordinary to explain. But the lack of care of landscape on the ground of such reason do not always happen to other countries, especially in the West, but is specific to Japan. To analyze the structure of urban landscape in Japan properly, it would be necessary to recognize the specificity and the meanings of this ordinariness.

Key words : *keikan*, environmental pollution, connection between human health and living conditions, physical health, amenity

## 1 問題設定

### 1.1 目的

景観に関する基本法と位置づけられる景観法が2005年に全面施行された。それ以前にも景観に対処し得る法

---

キーワード：景観、公害、人間の健康と生活環境の連続性、身体的健康、アメニティ

\*平成14年度生 比較社会文化学専攻

律は存在し、多くの自治体が条例や要綱を中心とした景観行政を進めていたが、高度経済成長期以降に顕在化した景観破壊、景観の荒廃と呼ばれる現象に歯止めはかからなかった。以下の引用はいずれも20年以上前に書かれたものだが、ディテールを除きそのタイムラグを感じさせるものではない。

風景の変貌の画一化は、戦後近代の今日、よりいっそう拡大しさらに進化<sup>ママ</sup>させているといってもいいだろう。たとえばその象徴ともいえる建物における、駅、スーパーマーケットのビル、電話局のビルそして銀行のその風景は、村や町の個性を失わせてしまった。(後藤 1976:42)

これまでのわが国の開発事業をみると、その地域を築いてきた歴史の連続性を惜しげもなく断ち切って、そのあとに、それとは関連性のないデザインの建築物がつけられるということが多かった。(中略) そのため各地に画一的な建物が林立し、町並みは全体として重厚さを欠くものになってしまった。(木原 1982:190)

この後も、景観保護運動や条例制定への動きが活発化する一方、高度経済成長期以降四次に渡る「全国総合開発計画」やバブル経済下での大規模な開発のあおりを受け、多くの歴史的環境や町並みが姿を消した。近年の「都市再生」の下でも無秩序な景観が生み出され、建築紛争も激化する一方と指摘されている(五十嵐・小川 2003)。

本稿の目的は、このように日本での景観に対する施策が停滞してきた理由を明らかにすることである。もちろん景観法制定で問題がすべて解消するわけではない。しかし、同じく高度経済成長期を境に顕著になった公害・環境問題については、1967年にこの分野における最初の基本法である公害対策基本法(以下、公対法)が、1970年にもいわゆる「公害関連14法」(翌年に15法)が成立している。この動きと対照すると、この景観という分野の施策がかなり遅れをとったという感は否めない。

そして本稿では、1967年の公対法成立から1970年の同法改正における「経済調和条項」削除までの過程を追跡する。この過程に注目するのは、この中の議論で論点となった「生活環境の保全」と「人間の健康」(特に身体的健康)の連続性が、景観に対する施策の遅れを読み解く上での鍵となると考えられるためである。

用いたデータは当時の法案制定に関する政府、省庁、関係団体による公表文書、インターネット上で公開されている国会議事録、および当時の専門雑誌と新聞の記事である。関連する審議会の議事録なども参照するべきところだが、関係省庁および国立公文書館では所在が突き止められず、処分されている可能性も高いということであった。

## 1.2 先行研究

社会学的な景観の研究は現代の歴史的環境・町並み保全運動などの事例に基づく実証的研究が中心である。片桐(2000b)や野田(2000)は「どのように景観を守っている/いくのか」という方法や過程に注目している。他方、堀川(2001)は既存の景観保護に関わる法制度上の限界を指摘した上で、それを乗り越えて景観保護を実現する2つの手段(観光開発とトラスト運動)を事例とともに論じている。

本稿は基本的に「景観保護の困難」に関心を持つ点で堀川に近いが、このことについて法以前の、景観もしくは環境に対する認識という点に注目して論じようとするものである。

## 1.3 本稿における「景観」の含意

本稿では景観という概念を、具体的な対象としては敢えて広めに捉えることとしたい。文化財として扱われたり景観保護運動の対象とされるような歴史的建造物や町並みの一方、日常的な住環境に見られる建築物の不揃いなスカイライン、屋外広告物の氾濫や乱立する電柱などの「不調和」も景観施策の対象である。景観は「アメニティ」に関する問題であり、アメニティは「総合的な住み心地のよさ」(木原 1976:270)、「環境の質」(畠山 1993:106)、そして「快適な環境」(大塚 2002:18・EIC ネット<sup>1)</sup>)などと定義されるが、上記の例はいずれもそうしたことに関連するものである。

さらに、景観が「視覚的把握の対象」という特徴を持つことも重要である。景観という概念の導入と変遷の過程でこの「見る」「視覚」という側面が欠落したことはない<sup>2)</sup>。「見る環境」とも言えるだろう。景観もまた生活

環境の一つの側面であり、単なる「見る対象」以上のものという見方もできる。確かに景観が広義の生活環境に含まれることは否定するまでもない。だがそれ以上に、「見る対象」を指すということこそが「景観」という語の存在意義であり、狭義の捉え方ではあるが本稿ではこのことを重視したい。また景観は「いい/悪い」「好き/嫌い」などの価値判断や「美しい」などの形容による評価の対象であり、人間の健康や生活に対する直接的・物理的な影響を公害ほど明確には及ぼさないとされる点も注目すべきだろう。

## 2 1970年の公害対策基本法改正過程の分析

### 2.1 公害・環境関連基本法の動向

まず戦後、特に高度経済成長期以降の環境関連法の動向を概観しよう。

戦後の産業復興と「所得倍增計画」による急速な産業化の進展により、全国で四大公害事件をはじめとする深刻な公害が発生した。公害条例を制定する自治体も現れ、1958年の「水質二法」<sup>3)</sup>、1962年の「ばい煙規制法」など個別法も定められていた。ただしこれらの効力は限定的であり、総合的な公害防止の基本理念の確立が求められるようになった。

公害対策の基本的方向を示す初の基本法たる公対法はこの状況を受けて1967年に成立し、国が対策を講ずべき具体的な6つの公害分野の指定、国や地方公共団体など各主体の責務と施策などを定めた。

ところが、公対法制定後も公害は悪化の一途を辿り、この状況は改めて公害を国政上の重要課題として認識させた。そして1970年末のいわゆる「公害国会」では、14の公害関係法の成立とともに公対法も改正され、これらとその後1972年制定の自然環境保全法により、「わが国の公害・環境法の体系が一応形成された」(大塚2002:13)。1971年には環境庁が設置された。

しかし1970年代半ば以降、石油危機などによる不況の影響を受け、公害対策は再び後退する。例えば世界で最も厳しかった二酸化窒素に係る環境基準は1978年に大幅に緩和された。公害の質や規模も変化し、生活者や第一次産業の加害者化、国内の厳格な公害規制を避けようとした日本企業によるアジア諸国への公害移転、地球温暖化の進行など、環境破壊はより大きな地球環境問題という枠組で認識されるようになった。

このように変化した公害・環境問題の抜本的解決のためには「自然や環境そのものに目を向け、良好な環境の維持・保全・創造をはか」るべき(原田1993:42)という認識の下、環境に関する新たな基本法の制定が構想された。そして1993年、「公害対策」の枠を越えた「環境管理」的な性格を持つ環境基本法が成立・施行されたのである。

大塚は公対法改正時の「経済調和条項」削除を公害対策・環境保護に関する第1の、「持続的発展が可能な社会」の概念を取り入れた環境基本法制定を第2のパラダイムシフトと位置づける(大塚2002:185-6)が、本稿はこのうち「国民の健康の保護」と「生活環境の保全」が留保なく並置される契機となった前者を、景観施策の遅れを考へる手がかりとして注目する。公対法制定時、「国民の健康の保護」と「生活環境の保全」は並置されつつも、実質的な保護対象は「経済調和条項」によって前者に限定されていた。とはいえ前者は後者なしに成り立つわけもなく、ここでの「国民の健康の保護」は文言上での建て前にとどまり、改正後の「経済調和条項」削除による「生活環境の保全」とともに実質化されたと言えよう。次節ではこの「経済調和条項」をめぐる動向を中心に、公対法の制定から改正までの過程を検証する。

### 2.2 「経済調和条項」削除までの過程

#### (1) 「公害対策基本法」制定まで

総合的な公害対策への取り組みは1965年の厚生省の公害審議会設置に、法制定作業は翌1966年8月の「公害審議会中間報告」に始まる(富島・小栗,1971)。同年11月22日の厚生省による「公害対策基本法(仮称)試案要綱」の段階では目的が「国民の健康、生活環境及び財産を公害から保護し、公共の福祉に資すること」とされ、事業者へのかなり厳しい規制や「生活環境の保全」が企図された。しかし、経済団体連合会と通産省の関係部会が、公害対策の基本は生活環境の保全もしくは国民の健康確保と産業の発展との調和であるべきと主張するなど、各省庁や経済団体等の「反撃は激烈」(仁藤・池尾1971:156)だった。そのため、その後の調整や議論を経た「公害対策基本法要綱案」では、目的が「国民の健康を公害から保護するとともに、経済の健全な発展との調和<sup>4)</sup>を

図りつつ、生活環境を保全し、公共の福祉の確保に資すること」とされた。後の「経済調和条項」へつながる記述の出現である（富島・小栗 1971:162）。最終的に「国民の健康を守る立場からは厚生省案よりも大きく後退した」（『朝日新聞』1967.2.23 朝刊）政府法案は、1967年5月17日に国会に提出された。

法案に示されたこの公対法の目的における「国民の健康の保護」「生活環境の保全」「経済発展の調和」の関係は、以下のように説明される（幸田 1967・橋本 1967）。「国民の健康の保護」はこの法の第一義的目的であり、国民の健康は経済発展にも何ものにも代えがたい絶対的な要請として保護されるべきだが、生活環境は経済の健全な発展との調和を図るのが「社会的通念」である。ただしこれは経済発展のための生活環境の悪化を容認する訳ではなく、「生活環境のより快適さを求めるような場合には」、経済発展との調和を配慮するということだ。このことを坊厚相は国会で以下の例えによって説明した。隅田川で悪臭やメタンガスが出るなど健康に害を及ぼす場合には健康の保護のために絶対に排除しなければならないが、生活環境の改善としてはアユが住める程度にまでする必要はなく、経済発展との調和を考慮してコイが住める程度とすべきである<sup>5)</sup>。

人とその生活に関わるものは同一の場にあるのに、健康の保護と生活環境の保全を区別できるのか——この文言による公対法の「ざる法」化に対する国民の懸念から「町の意見が非難がごうごう」<sup>6)</sup>となり、国会審議でも批判と議論的とされ、産業界や通産省などから厚生省への圧力も問いただされた。しかし政府側はあくまで「『国民の健康の保護』ということが第一目的でございまして、これは絶対に保護するのだ」<sup>7)</sup>という主張を貫く。そして最終的に、目的を定めた第1条の表現が「無用の誤解と不安感」<sup>8)</sup>を与えるとして、第1項で基本目的を「国民の健康の保護」と「生活環境の保全」と明確化し、新たに第2項を設けてその「生活環境の保全」は「経済の健全な発展」との調和を図ることを示す——つまり「経済調和条項」——という修正案によって、7月21日可決・成立、8月3日公布にこぎつけた。

## (2) 公対法改正と「経済調和条項」削除

結果として公害はその後も深刻さを増し、1970年末には「公害」が「『ヘドロ』『鉛害』『光化学』と新語を続々引き連れて」流行語の主演と報じられた（『朝日新聞』1970.12.28 夕刊）。各地の深刻な被害実態と住民運動や世論の拡大を受け、佐藤首相は公害対策を「70年代の内政上の最大課題」とし（『朝日新聞』1970.7.24 夕刊）、公害対策本部を設置し、公害対策の基本方針を検討する意向を示した。

公害対策本部における公害関係閣僚会議では、公対法の全面改正、特に「経済調和条項」の削除が真っ先に議題となった。「経済調和条項」は制定時の懸念どおり、公対法の「足かせ」となって、政府の公害対策を常に手ぬるいものにしてきた」（『朝日新聞』1970.8.4 夕刊）と糾弾されていたのである。「産業界寄り」との批判を受けていた佐藤首相は全面改正の方針が示された当初、この条項の処理を個別的にはではなく全面改正の中で、つまりいわばうやむやに行う意向を示す。しかし山中総務長官（公害担当相）は、「いまの国民世論のなかで（中略）いつまでもかたくなな態度を取ることはむずかしい」と判断し、宮沢通産相の同意を受け、8月10日に「経済調和条項」削除の方針を明言した。これは公対法の理念の転換を意味するものであり、「政府がついに『国民の健康優先』を打出さざるをえないはめに追い込まれた」（『朝日新聞』1970.8.11 朝刊）などと大きく報道された。最終的に第1条は、「国民の健康で文化的な生活を確保する上において公害の防止が重要であることにかんがみ」との一文の追加、「経済調和条項」たる第2項の削除という形で第64臨時国会（いわゆる「公害国会」）に提案された。

しかし公害をめぐる状況は3年前の公対法制定時と比べ大きく変化していた。この改正で最も重要とされたのが調和条項削除による諸施策上の具体的な効果の検討であったように（金沢 1971:35）、公害対策の焦点は、転換された公害対策の理念を、公害の責任の明確化、公害発生源への規制強化、環境基準設定の見直しなどの具体的な対策にいかん浸透させるかであった。深刻な被害という現実の重みによって、「経済調和条項」削除による理念の転換はもはや「公害国会」のメインイシューではなく、越えておくべきハードルと化していたのである。結果としてこの「公害国会」では公対法改正案を含め公害関連14法案が可決・成立し、これらによって「今日の環境法の個別法の骨格がほぼ固まった」（大塚 2002:12）。

ただし具体的には各法案とも「もともとかなりの批判の余地をのこしていた要綱案よりも、さらにはるかに後退」し、「今日の公害諸現象に対して決して十分なものでない」と評価されている<sup>9)</sup>（野村 1971:9）。また救済を求める公害被害者たちは国会を傍聴し、「政府にも野党にも“公害は犯罪だ”という認識がない」ことから審議が「い

いかげん」となり、このままでは法律の内容が「ないに等しい」「現実離れしたもの」になると痛烈に批判した（『朝日新聞』1970.12.9朝刊）。

### 3 景観と身体的健康の関係の希薄さ

#### 3.1 「人間の健康」と「生活環境」の連続性

実践レベルでの変化や具体策が不十分では法改正も画餅に帰す。しかし本稿では、「国政の重要分野」に対する政策の方向性を示す媒体としての基本法において、公害対策の理念がより実質的な方向へ転換したこと、そしてその理念が個別の法律によって具体化されたということに意味があると位置づけ、重視したい。

公対法における「生活環境の保全」は当初強く打ち出され、反発を受けて後退し、最終的に復活して基本理念として位置づけられた。この紆余曲折の末に保護対象として認められることになった理由は何か。つまり、なぜ「生活環境の保全」が実現したのか。この問いに対する答えは、「生活環境の保全」は「国民」＝人間の健康の保護に不可欠の条件という因果関係、つまり「生活環境の保全」があってこそ人間の健康の保護が実現する、という連続性の再認識がなされたということ、である。

この連続性は「経済調和条項」に批判的な立場から言及されていた<sup>10)</sup>し、「国民」の批判もこれを感じ取ってのものであろう。一方「経済調和条項」を支持する立場はどうか。まず政府だが、公対法制定時の坊厚相の答弁に見られる「あくまで『国民の健康の保護』は絶対」との主張は、この連続性を認識しながらも、健康が保護される程度の「生活環境の保全」が確保されればそれでよしとするべきだ、という主旨と解釈できる。一方産業界側は「生活環境の保全」と産業発展との調和による福祉の実現を主張したが、これはその立場的に人間の健康と生活環境が分離可能であると示す必要があったためだろう。だが結局「経済調和条項」は削除され、法制度上で「国民の健康の保護」と並び、「生活環境の保全」が留保なしに定められた。このことは、公害による深刻な健康被害の発生という現実の前で絶対的たる人間の健康を保護するためには「生活環境の保全」が不可欠だ、という因果関係が、とりあえず両者に認められたことを示す。前節で示した山中長官が削除の方針を表明するまでの過程に見られるように、「経済調和条項」支持の産業界側も、その真意はともかく、この主張に押し切られる形になったと考えられる。

このように「生活環境の保全」は、絶対的たる人間の健康のためにその必要性が認められたと言える。本稿がこの形式上での理念の転換に意味を見出すのは、効力に限界のある条例よりも法のヒエラルキーで上位にある法律、または基本法という形式によって「生活環境の保全」の実現が保障されたことが重要と考えるためだ。もしも絶対的たる人間の健康と「生活環境の保全」の連続性が認められなかったならば——これは現実的には想定し難くても、論理上は可能である——、「生活環境の保全」の実現は保障されなかったかもしれないのである。

#### 3.2 分類される健康——「身体的健康」の絶対性と「それ以外の健康」

公害による深刻な健康被害という現実、そして人間の健康という絶対的な価値による裏づけによって公対法が改正され、法制度上で「生活環境の保全」が保障されるまでの経緯を見てきた。一方景観についても、1970年代以降に歴史的環境保護運動が活発化し、市民からの要望に応える形で景観条例を定める自治体が増加する。ただしこうした条例や要綱の「いざというときの強制力がない」（岸田 2004）という限界からは、やはり景観保護を定める法律の制定に対する一定のニーズが存在していたと推察される（西村 2004 など）。にもかかわらず、その実現が1970年の公対法改正から30年以上を要したのはなぜか。

おそらくこの問いへの答えは、本稿が「経済調和条項」削除に注目した理由に等しい。つまり、そこで認知された「人間の健康」と「生活環境」との連続性が、「人間の健康」と「景観」の間では希薄であることこそが、景観法制定の遅れにつながったということである。「何が景観かは人それぞれ」という言い方に表れるように、景観は主観的なもの、主観的認識の産物であるという大きな特徴がある。それは、「景観とは〇〇なものである」という明確で客観的な基準の示しようがないせいでもある。そしてその反面、公害の場合には、「人間の健康」への影響の有無が客観的な基準として機能している、ということだ。

以上のことを裏づけるためにはまず、健康という概念がいかなるものであるか、確認する必要があるだろう。

健康の定義として最もよく参照されるのは、WHO（世界保健機関）によるもの——「健康とは、単に疾病がないとか虚弱でないとかを意味するものではなく、身体的にも精神的にも社会的にも完全に良好な状態にあることをいう」<sup>11)</sup>——であろう。これは身体的な健康に精神的、社会的な健康が追加されたことで、よりトータルな健康観・病気観を成立させる画期的役割を果たしたと評価されている。ほかに「健康関連のQOL（Health-related Quality of Life）」という指標でも、全般的な健康状態の把握のために、心身状態に加えて社会的健康と生活満足度という要素を挙げている（山崎 2001:34）。医療などでQOL（Quality of Life）が注目される背景には、ただ生存するのではなく、よりよい生を生きたいという「生活の質」の向上への要求がある。

こうした健康観には、生理的・身体的な欲求の充足からより精神的・社会的な満足度を望むようになるという基本的構造が共通に見られるが、この裏づけにはマズローの「欲求段階説」が挙げられよう（Maslow 1954=1971）。マズローは、すべての人には成長し自分の潜在的能力を最大限発揮したいという欲求があり、この欲求が低次のものからいわゆる「人間的」といわれる高次のものへ——生理的な欲求、安全の欲求、社会的な欲求、自尊の欲求そして最高次の自己実現の欲求へ——と階層をなすとした（田尾 1991:36）。低次の欲求の充足によって高次の欲求が実現するという方向性はほぼ不可逆的とされるが、それは人間が生存する上での優先度・切迫度が低次の欲求ほど高く、高次の欲求ほど低いことを示している。

これらを前提として、景観保護と健康の関係について考えてみよう。

「隅田川」の比喻から読み取れるのは、身体の健康は絶対に保証するが、それ以上の快適性の追求は贅沢という姿勢である。そしてこれが示唆するのは、公害対策の依拠する健康観が上記の欲求段階説的論理に即したものであるということだ。つまり、保護されるべき「国民の健康」は身体的なものであり、それ以上は「福祉の実現」の手段たる経済に譲るべきと主張しているに等しい。したがって、「経済調和条項」の議論における「健康」とは、身体的健康を指しているものと解釈できる。引用したようにたびたび「絶対に保護する」と言及された対象は、この身体的健康に該当する。

公害は最も基本的で優先度が高い身体的健康を脅かすため、救済の必要性も高いとされる。「経済調和条項」に際して議論されたのは、この身体的健康と生活環境の連続性の有無である。公対法制定時にはこの連続性が「ない」ことにされ、「経済調和条項」が設けられた。しかし1970年の公害の深刻化による健康被害の多発という事実は、生活環境の悪化が身体的な健康を脅かす、つまりこの連続性が「ある」ことを示した。身体的健康は「生活環境の保全」があってこそ実現するものだったのである。

一方、景観は視覚的な認識の産物であり<sup>12)</sup>、基本的に身体への（直接的）影響は少ないとされる。仮に景観の喪失により受けた精神的被害が身体の不調につながったとしても、景観に接することができなくなったことがその原因だと客観的に立証するのは困難だろう。そして身体的な健康と景観の連続性はこのような観点から希薄であるということから、「景観の損失による被害」の救済の必然性は乏しいとされる<sup>13)</sup>。また、景観はアメニティ＝「快適な環境」の問題とされ、景観保護の根拠としてこのアメニティの効用に関する主張——景観に接して精神の安らぎや快適さなどを得られること——がしばしばなされる（横浜地裁平成13年2月2日判決など）。だが上記の健康観に照らすと、これらは精神的・社会的な健康（満足度）に関わることから、欲求としては高次に位置づけられる。したがって優先度や救済の切迫度は、身体的健康への被害に比べて低いということになる。

### 3.3 景観と身体的健康の関係の希薄さが景観施策に及ぼす影響

日本の景観施策を論じる際、日本より「進んでいる」例として欧米での施策がたびたび言及される。木原が「ヨーロッパ社会では、はやくから歴史的環境の破壊を、公害や自然破壊とならぶ現代の環境問題の主要課題としてとらえる視点が確立している」（木原 1976:265）と指摘するように、フランスでは1913年に文化財保護法、1930年に景観保護法、1962年に「歴史的街区保存法」（マルロー法）が制定されている（木原 1982:78-9）。英国では土地や建物の所有により景観保護を図る運動組織ナショナル・トラストに対する国からの制度的支援を定めた1907年の「ナショナル・トラスト法」（木原 1982・堀川 2001）のほか、1967年には「歴史的建築的価値のある地域」の「面的保存」のために「シビック・アメニティズ法」を定めた（木原 1982:86）。米国については国内共通の都市計画・開発の制度的特徴として総合計画や開発許可制度、環境アセスメント制度、徹底した情報公開の下での住民参加が挙げられるが、景観への配慮もこれらの手続きの中で実現可能である（大野・エバンズ 1992）。

これら欧米の例を「望ましい」とする時に、日本の状況が「停滞」「不十分」となる理由は何か。それには、景観に対応する法とされる文化財保護法と都市計画法によって取りこぼされる対象が多いことや（堀川 2001）、「土地の利用」重視（所有者でも土地を自由に利用できない）の欧米と「土地の所有」重視（所有者なら指定に反しない限りどう利用しても自由である）の日本という考え方の違いもあろう（藤田 1997:41）。しかしより根本的な要因と考えられるのは、環境政策全般におけるアメニティ＝「環境の快適さ」の位置づけという問題である。日本のアメニティ対策は、1977年のOECD環境委員会による日本の環境政策に対する報告を契機に、環境政策の重要課題として取り組まれ始めた。この報告では、環境汚染の改善を実現した日本の環境政策に対する国民の不満が未だ根強いのは、環境の快適さたるアメニティの問題が未解決なためであり、このアメニティを守る戦いは汚染との戦い以上に困難かつ同様に重要と指摘された（『朝日新聞』1977.11.16朝刊）。これにより日本の環境政策の方向性は「公害・環境問題からアメニティへ」となり、当時の環境庁はアメニティ行政に積極的に取り組む姿勢を強調している。

しかし畠山は、公害・環境対策とアメニティ対策は本来同時並行的に実施されるべきであり、むしろ「都市の過密化と居住環境の悪化を考えると、公害・環境問題の克服をまつまでもなく、アメニティそれ自体の回復が緊急の課題でなくてはならない」として、「『公害・環境問題からアメニティへ』という整理には、基本的な留保が必要」（畠山 1993:106）とする。この指摘自体、公害・環境問題が先でアメニティ対策は後という優先順位のつけ方がいかに「常識的」なものであるかを示唆していると言えよう。加えて木原は、アメニティ行政推進の背景をなした条件として、日本の公害対策に対する上記のOECDによる評価が環境庁に良くも悪くも自信を与え、「『公害対策の次は環境対策だ』となんのこだわりもなく口にする風潮」が生まれたこと、アメニティ行政が窒素酸化物の環境基準緩和など環境庁行政の後退に対する国民の批判の矛先をかわす格好の盾になること、4度にも及ぶ環境アセスメント法案提出の失敗による庁内の無力感などを挙げる（木原 1979）。つまりアメニティ行政推進への方向転換は、アメニティの重要性そのものに対する十分な認識や、それが脅かされる状況に対応せねばならないという自覚があったためとは必ずしも言えないようなのだ。

公害、景観という問題はともに、高度経済成長以降の大規模な開発による国土の改変を契機に深刻化した。そして実際、身体的健康との関わりが希薄な景観に関する基本法たる景観法の制定は、公対法制定・改正から30年以上も遅れをとった。確かに現在でもいわゆるアメニティ政策を環境省が、一方で景観法などの景観政策を国土交通省が担うことに表れているように、これらはいわゆる縦割行政では対応が難しい領域である。またアメニティは主観の影響が大きいので、行政による規制・指導はその役割を超えるという批判もある（大塚 2002:482）など、対策上での障害や困難が多々あったことは否定しえない。しかしかつての公害対策でも同様にそれ以上の困難は存在していたはずである。公対法制定時に環境庁は存在せず、当時の厚生省が公害対策を担当していたこともその表れと言えるし、経済発展が最重要・最優先視され、公害に対する社会的認知度が低い社会状況下での同法成立までの困難も、すでに見たとおりである。そこで両者の分かれ目となったのは、そうした困難を克服するに足る必然性と説得力を持った価値が介在したか否かであり、つまりそれが人間の身体的健康だったと考えられる、ということだ。

#### 4 結語

日本の自然の美しさや文化の独自性に憧憬のまなざしが注がれる一方、本稿の冒頭に掲げたような現在の日本の都市景観がそのような憧憬に適うと考える人はそう多くはないだろう。歴史をとどめた景観を法によって厳重に保護し、現在に至るまで維持し続けているヨーロッパの都市とは対照的な姿である。ここに日本の都市景観の特殊性が見出せる。

筆者の目的はそのような「日本の都市景観」という現象の構造を明らかにすることにある。この構造にアプローチするためには、概念的側面への注目（栗本 2004 など）とともに、その実態を検証する必要があることは言うまでもない。そして、市民などによる景観に関する具体的な活動の実証的研究などが、景観法制定に象徴される「より良い」景観の保護や形成の促進に向かう大きな潮流に注目する試みであるならば、その一方でやはり存在する、そうした流れを妨げる反作用的な力にも目を向けるべきであろう。そのような意識から本稿は、上記の

ような景観の土台をつくり上げた要因たるその逆向きの力が、最も猛威を振るった高度経済成長期の様相に注目した。

本稿で景観施策の遅れを招いた要因と結論づけた「景観と身体的健康の関係の希薄さ」は、言ってみればごく当然のことである。景観保護に携わる多くの人々はこのような考え方の「当然さ」を認識しているだろうし、これとは次元を異にする様々な困難をめぐって戦っているのが現実であろう。しかし上記のような他国における景観のあり方——景観は古くからそれ自体価値あるものとして、身体的健康と関係なく保護されてきた——と比較対照した場合、この「当然さ」は一気に相対化されてしまう。そして、景観と身体的健康の関係の希薄さゆえに景観に対する施策が滞るといふ事情が、(純粹に日本だけに見られるものとは言えないまでも) ごく日本的で特殊なものであることが浮き彫りにされる。現在の困難さは、「当然」と見なされるこの論理の強力さを再認識してこそ、適確に分析することが出来るのではないか。また本稿では紙幅の都合上割愛せざるを得ないが、この論理が生み出された社会的動向を探ることは、日本社会における公共性の転換<sup>14)</sup>を検証する作業にも接続しうるだろう。

## 註

- 1) EIC ネットは「アメニティ」と「快適環境」を同義語としている。
- 2) 「歴史的景観」は「歴史的環境を視覚的観点からとらえたもの」とされる(片桐 2000a:21)。また景観は「人間(主体)が見る客体である事物」として「風景」とほぼ同義とされるが、主観的な把握が風景、客観的・科学的な把握が「景観」という説明が一般的である(「EIC ネット」)。風景と景観の違いについては栗本(2004)を参照。
- 3) 「公共用水域の水質の保全に関する法律」「工場排水等の規制に関する法律」を指す。
- 4) こうした「調和」は、実質的にはバランスを取るというより経済・産業発展を「優先」する意味で解釈されたと考えられる。解釈する側には「経済優先」であっても、用いる側としては「調和」「両立」を意図している、という「言い訳」を可能にする表現と言える。
- 5) 1967年5月24日衆議院産業公害対策特別委員会・坊厚相の発言。
- 6) 1967年5月27日産業公害対策特別委員会・岡本委員の発言。
- 7) 1967年7月21日参議院産業公害及び交通対策特別委員会・坊厚相の発言。同趣旨の発言は衆参各委員会で随所に見られた。
- 8) 1967年7月17日産業構造対策特別委員会八木委員長の発言。
- 9) 大気汚染防止法改正案などで知事の権限が縮小されたこと、公害犯罪処罰法案で構成要件について「危険をおよぼすおそれのある」から「おそれ」が削除されたこと、などが挙げられる。
- 10) 日本弁護士連合会「公害対策公対法試案要綱(政府原案)に対する意見書」1967年3月18日等。
- 11) 訳は山崎(2001)による。
- 12) 注2)を参照。
- 13) 眺望関連の裁判事例では、眺望阻害による生活利益の侵害は、生活利益の侵害に比べて切実性が低いとされている(横浜地裁横須賀支部昭和54年2月26日判決、大阪地裁平成10年4月16日判決など)。この判断の根拠は景観にも共通するものである。
- 14) 田中(2005)などを参照。

## 文 献

- 藤田弘夫, 1997, 「都市と町並み——都市と土地の比較社会学」『関東学院人文科学研究報』21: 41-51.
- 後藤総一郎, 1976, 「風土の変貌——柳田國男の『風景論』から」『ジュリスト増刊総合特集 開発と保全——自然・文化財・歴史的環境』: 39-43.
- 原田尚彦, 1993, 「公害・環境政策の推移と現状——公害対策から環境管理へ」『ジュリスト』1015: 39-44.
- 橋本道夫, 1967, 「公害対策基本法の誕生と今後の課題」『自治研究』43(10): 28-66.
- 畠山武道, 1993, 「新しい環境概念と法」『ジュリスト』1015: 106-11.
- 堀川三郎, 2001, 「景観とナショナル・トラスト——景観は所有できるか」鳥越皓之編『講座環境社会学第3巻 自然環境と環境文化』有斐閣, 159-89.
- 五十嵐敬喜・小川明雄, 2003, 「『都市再生』を問う——建築無制限時代の到来」岩波新書.
- 金沢良雄, 1971, 「公害対策基本法の理念と方向」『ジュリスト』471: 34-7.



- 片桐新自, 2000a, 「歴史的環境へのアプローチ」片桐新自編『シリーズ環境社会学 3 歴史的環境の社会学』新曜社, 1-23.
- , 2000b, 「港町の活性化と保存——瀬の浦を対象にして」片桐新自編『シリーズ環境社会学 3 歴史的環境の社会学』新曜社, 80-105.
- 木原啓吉, 1976, 「海外に見る歴史的環境保存の動向」『ジュリスト増刊総合特集 開発と保全——自然・文化財・歴史的環境』: 264-70.
- , 1979, 「“脱皮” 模索する環境庁——『アメニティー』強調の背景」『朝日新聞』1979.5.26 朝刊.
- , 1982, 『歴史的環境』岩波新書.
- 岸田里佳子, 2004, 「論考 景観法の成立と京町家再生」(<http://www.kyomachiya.net/saisei/kenkyu/07.html>, 2003.8.18).
- 幸田正孝, 1967, 「公害対策基本法」『ジュリスト』379: 47-9.
- 栗本京子, 2004, 「風景への媒体としての景観——景観概念の成立と展開」『人間文化論叢』お茶の水女子大学, 7:21-30.
- Maslow, A. H., 1954, *Motivation and Personality*, 2nd ed., New York (=1971, 小口忠彦訳『人間性の心理学』産業能率大学出版部).
- 西村幸夫, 2004, 「美しい風景を創るために、自治体への提言」『ガバナンス』62: 20-22.
- 仁藤一・池尾隆良, 1971, 「『環境権』の法理」『法律時報』43 (3): 154-61.
- 野田浩資, 2000, 「歴史都市と景観問題——『京都らしさ』へのまなざし」片桐新自編『シリーズ環境社会学 3 歴史的環境の社会学』新曜社, 51-78.
- 野村平爾, 1971, 「国会審議と公害対策基本法」『法律時報』43 (4): 8-12.
- 大野輝之・エバンズ, レイコ・ハベ, 1992, 『都市開発を考える——アメリカと日本』岩波新書.
- 大塚直, 2002, 『環境法』有斐閣.
- 田中重好, 2005, 「都市づくりと公共性」藤田弘夫・浦野正樹編『社会学のアクチュアリティ: 批判と創造 8 都市社会とリスク』東信堂, 129-72.
- 田尾雅夫, 1991, 『組織の心理学』有斐閣ブックス.
- 富島照男・小栗孝夫, 1971, 「公害対策基本法と調和条項」『法律時報』43 (3): 162-6.
- 山崎喜比古, 2001, 「健康・病氣と保健・医療の新しい見方」山崎喜比古編『健康と医療の社会学』東京大学出版会, 33-45.
- 「国会会議録検索システム」<http://kokkai.ndl.go.jp/>
- 「EIC ネット」<http://www.eic.or.jp/index.html>

(2006年1月10日受理)