

日本の 自然環境保全思潮 및 關聯制度의
變遷에 關한 研究
— 公園綠地, 山林政策과 制度를 中心으로 —

金 承 煥

東亞大學校 農科大學 造景學科

Studies on the Current Ideas and Institution of
Natural Environmental Conservation in Japan
— Policy and Institution of Open Space and Forest —

Kim, Seung-Hwan

Dept. of Landscape Architecture, College of Agriculture, Dong-A Univ.

SUMMARY

As mentioned above, I consider the change of role that is related with Japanese thought of Natural Environmental Conservation, and I divide each part of periods into forest, farmland, open space, urban planning, environmental conservation etc.

To summary the content of each period of Natural Environmental Conservation thought is as follows

1) Previous period before formation(before 1919)

In the previous period of Meiji, it could be said that the consciousness of the Natural Environmental Conservation was coming to existence. In this, so called, Natural Environmental Conservation, the thought of Forest Preservation was the main current and it was the thought of territorial integrity for the security of resource, the forestry conservancy and flood control in the forestry farmland. Since the age of Meiji, the theory of Natural Conservation appears from the theory of Japanese landscaping and systematic management about public parks was enforced, but the regular theory of Natural Environmental Conservation did not attain full growth.

2) The period of formation(1919~1954)

In the period of formation, the base of Natural Environmental Conservation had been established. Parks and Open spaces were admitted as a public facilities in each city, and legislations which support ed it had been continuously enacted and so on. In this period, the afforestation counter plan was emphasized on the side of territorial integrity. In the mountainous district, tree planting was emphasized to recover the forest which had been destroyed by war.

3) The period of development(1955~1974)

In the period of development, varied policies was institutionalized for the Natural Environmental Conservation. However, all sorts of development policy had performed simultaneously, thus development had complicated relation with preservation. But after 1970's the framework of system of Natural

Environmental Conservation improvement was constituted to control the many kinds of development, and the spontaneous campaign of nature preservation by private lead was being taken root. This is the more progressive period.

4) The priod of root(after 1975)

After the latter of 1970's, the role of Natural Environmental Conservation began to take root not in the direction of control but inducement, and, getting out of development-oriented policy, aimed at relation between human being and natural environment and the side of amenity of human environment. Besides, the current of Natural Environmental Conservation had been seperately progressed in the cities and forests. Since this period, it was the character that cities and forests began to be unified as 'amenity' space of man.

I. 緒 論

高度의 經濟成長을 계속해 온 우리나라는 生活에 여유를 갖게되는 사람들이 늘어나고, 노동시간도 단축되기 시작함으로써, 국민들은 餘暇, 레크리에이션에 보다 많은 관심을 갖게 되었다. 이와같은 國民生活樣式의 변화는 國民의 눈을 생활주변환경으로 돌리게 하였으며, 이로써 많은 사람들은 自然環境이 惡化·破壞되어 우리주변의 貴重한 自然이 急速度로 소멸되어 가고 있다는 사실에 놀라게 되었다. 최근 정부는 行政白書에서도 이러한 사실을 거론하는 등 부분적이기는 하지만 自然環境保全政策에 관

심을 갖게끔 되었다.

이러한 時點에서 國土의 보다 더 合理的인 管理와 賢明한 利用을 도모하고자 우리보다 앞서 經濟成長을 달성한 日本의 自然環境保全思潮와 關聯制度의 變遷에 대해 考察하여 이를 參考로 하고자 한다. 日本은 公害의 先進國이며, 自然破壞의 先進國이라는 評價는 周知의 사실이라 하겠지만, 한편으로는 公害問題, 自然環境保全 問題에 대해 정부수준은 물론 민간수준에서도 여러가지 형태로 解決方案을 모색하고 있다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 日本에 있어서 公害, 自然破壞의 問題는 高度成長의 산물이라 하겠으나, 이에 대처한 官民의

<表 1> 日本의 自然環境保全思潮의 形成以前期에 있어서의 自然環境制度의 變遷(1919年 以前)

森 林 · 農 地	國土計劃 · 都市計劃 · 公園綠地	環境保全 · 自然公園 · 기타
●(1966) 山川掟公布	●(1801) 公園의 鼻祖라고 불리는 白川 南湖築造 ●(1842) 水戸에 階樂園築造	
●(1871) 樹木伐採許可制度	●(1873) 並木の 保護管理에 관한 太政官布達 ●(1873) 公園開發에 관한 太政官布達(公園制度化)	
●(1882) 森林法草案(保全森林) ●(1887) 國土의 保安에 關係있는 個所의 調査報告 命합.	●(1988) 東京市區改正條例公布 ●(1894) 志賀重昂의 「日本風景論」 ●(1896) 河川法	
●(1897) 森林法(保安林) 公布 ●(1987) 砂防法 制定公布	●(1903) 日比谷公園開發	
●(1907) 森林法改正(森林組合) ●(1910) 治山費資金特別會計法公布 ●(1910) 國有林野造林獎勵規則制定 ●(1910)~(1935) 第1期治山事業開始 ●(1915) 保護林設定	●(1911) 國設公園施設에 관한 建議案 ●(1913)~(1923) 明治神宮築造 ●(1918) 田村剛의 「造園概論」(天然公園)	●(1911) 史蹟 및 天然記念物保存에 관한 建議案 ●(1918) 狩獵法公布

註 1) ● : 保全, 保護, 公園에 關連되는 사항 등 自然環境保全上 '+의 측면이 강한 法律 혹은 施策 등

발자취는 우리에게 貴重한 經驗을 제공하는 표본이 될 수 있을 것이다.

고로 본 논문에서는 우리의 현실을 직시하면서 日本의 自然環境保全에 關連되는 제 문제의 普遍性을 명백히 함과 동시에 社會的·歷史的 特性에 의해 나타나는 思潮, 制度的 變遷에 대해 고찰함으로써 앞으로 우리나라의 自然環境保全문제에 대한 방향을 再照明해 보고자 한다. 이는 앞으로 좁은 국토를 더욱 賢明하게 利用하지 않으면 안되는 우리에게 좋은 「正 또는 負의 經驗」을 提供하리라 생각된다.

II. 本 論

1. 體系的自然環境保全思潮의 形成期(1919年 以前)

(1) 明治(1868년)以前

徳川時代에는 인구가 증가함에 따라 用材, 燃料 林의 소비가 증대하고, 山林의 개간이 늘어나 山林面積의 감소현상을 초래하게 되어 점차 森林保全에 關한 각종 規制가 취해지기 시작하였다. 山林의 保續을 위하여 木材의 亂伐·濫伐의 禁止를 명하고, 이어서 留山·留木 등의 방법에 의하여 過伐를 방지하고 나아가서는 植繼·代植을 명하여 植伐의 均衡을 유지하고자 하였다(遠藤安太郎, 1934).

또한 幕府, 諸藩은 利水 및 水害防止 등 自然災害를 방지하기 위하여 大規模의 築堤나 護岸工事を 실시하였으며, 山林의 水源涵養, 土沙汗止, 防砂, 防風機能에 착안하였다. 1666년에는 「山川掟」을 공포하여 水源地帶의 山林의 亂伐, 뿌리채취, 火田의 禁止와 造林을 장려하였다(仰木重藏 1968). 이를 전후하여 諸藩에 있어서도 水源涵養林·水害·潮害防備林, 防雪林·雪崩防止林, 魚付林, 航行目標林 등의 保安林을 설정하였다.

이외에도 경제, 기타의 목적을 위하여 유지조성된 것으로는 風致林(城飾松), 宗教林(神木, 墓松, 墓木), 軍事林(御城山, 要害山, 御城林, 關所林) 등이 있지만 그 목적이 반드시 고정된 것 만은 아니었다. 물론 이 시기의 山林保全政策은 전국적으로 일시에 시행된 것이 아니라 각 지방별로 局部的으로 시행되어 온 것이다(仰木中藏, 1968). 이 시기의 自然環境保全은 지금과 같은 保全意識보다는 社會의 기반인 農業 林業生産을 유지 안정시키기 위한 治山·治水를 中心내용으로 하였다고 볼 수 있다.

이 시대의 사회적 특징이라 할 수 있는 鎖國的·封建的社會에서는 個人的인 庭園은 존재하였지만 民

主的社會施設이라 할 수 있는 「公園」이 성립될 수 있는 기반은 미약하였다. 그러나 서민의 기분풀이를 위한 야외레크리에이션시설이 封建的支配者의 恩惠의인 施設로서 설치되는 예는 종종 나타난다. 東京의 上野, 飛鳥山, 京都의 崗山 등은 그 의미에 있어서 庶民의인 야외의 유람의 장소로서 역할을 했다 하겠다. 또한 日本 3大名園의 하나인 水戸 階樂園과 같이 先見的인 통치자에 의해 서민에 개방된 정원도 일종의 公共施設로서 보는 것이 가능할 것이다. 그러나 日本에 公園綠地制度가 확립되는 시기는 明治時代に 들어가서부터라 하겠다<表 1>.

(2) 明治期~1918년

明治前期는 明治維新의 격동으로 인해 森林荒廢가 진행되었으며, 林政도 공백상태가 오래 계속되었다. 그러나 1871(明治4)년에 近畿의 府縣지역에 대하여 山地개간에 따른 土砂의 流出防止, 河川邊의 水목의 伐採를 許可制로 하기 시작하였으며, 점차로 國土保安에 關連있는 個所의 別채를 규제하는 조치가 행하여졌다.

1882(明治15)년의 「森林法草案」에서는 保安林을 「保存森林」이라 불렀으며 여러종류의 내용을 포함하고 있었고, 대부분은 伐採를 금하는 禁伐이 주요 내용이었다. 民有林 중에서도 國土保安에 關連있는 森林은 「伐木停止林」으로 지정하여 別채를 금지하였다.

森林을 대상으로 한 國土保全政策은 明治初期부터 등장하였다고 볼 수 있는데, 최초로 木津川과 그 下流의 淀川지역 등 特定地域을 대상으로 한 山地의 開拓·伐採 등을 규제하였다. 1882년에는 기존의 保全政策을 일거에 확대하여 民有林까지도 對象으로 하는 全國的인 國土保全政策을 실시, 드디어 1896(明治29)년에는 內務省에 의한 「河川法」이 制定되고, 1897년에는 內務省에 의한 「砂防法」, 農商務省에 의한 「森林法」이 制定되어 소위 「治水3法」이 성립되게 되었다. 이로서 일본의 國土保全政策은 資本主義體制확립과 같은 시기인 19C末에 완성된 法體系를 갖게 되었다 할 수 있다(秋野敏男, 1984)

國有林은 1915년에 保護林을 최초로 설정하였다. 國有林의 경영, 혹은 公共의 이익증진상 필요하다고 인정되는 경우에 保安林편입을 필요로 하는 것을 제외하고는 「保護林」으로 하였다. 특히 原始林으로서 學術的, 森林施業上 고증의 필요가 있는 것을 우선적으로 선정하였고 풍치조장이나 「公衆의 享樂地」 즉 현대적인 표현으로는 觀光레크리에이션에 적합한 森林도 여기 포함되어 있다. 또한 高山植物의 生肉이나 보호해야할 조수의 번식에 필요한 토

지도 고려되었다고 한다(鹽谷勉, 1981).

1907년에는 「森林法」이 改正되어 保安林制度 중심에서 營林의 감독 등 森林의 합리적사업내용으로 중심이 옮겨졌으며 森林組合의 규정이 추가되었다. 1910년에는 1907년부터 3년간에 걸쳐 발생한 洪水의 참화로 인해 根本的인 治水對象실시가 急務임을 인식하여 「臨時治水調査會」를 설치, 「治水費資金特別會計法」을 제정, 1911년부터 「第1期治水事業」이 개시되어 荒廢地復舊事業이 본격화되기 시작하였다.

1870년부터는 2個의 潮流에 의해 전국적으로 公園이 탄생되었다. 하나는 開港都市인 神戶 橫兵 函館과 開拓都市인 札幌에 公園이 설치된 것으로서 이는 각 도시水準 자체의 필요성에 의해 開設된 것을 말한다. 또 하나는 1873(明治6)년 太政官布達의 「社寺 기타 名區勝跡을 公園으로 定하는 件」에 의하여 최초로 「公園」의 명칭이 공식적으로 사용되어 公園制度가 확립된 것을 말한다(白井彦衛, 1980). 明治維新은 日本의 近代國家建設을 목표로 하여 여러 면에서 西洋의 文物制度를 도입하는 시기라 할 수 있는데, 公園에 대해서도 西洋의 都市의인 公共施設로서 정착되어 있던 公園(public park)의 개념을 도입한 것이다.

布達에 定해진 公園의 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 지금까지 많은 사람들에 의하여 野外레크리에이션을 위해 이용되어 왔던 名所舊跡일 것
- ② 國有林일 것
- ③ 不特定多數의 레크리에이션장소로서 설치한다.
- ④ 縣이 地區를 선정해서 大藏省에 신청·허가를 얻어 營造物로서 관리한다.

이의 內容에 대해서는 異見도 많았지만 당시로서는 意慾의이고 英斷있는 制度의 開始라 할 수 있으며, 또한 內容이 지극히 現實的이었기 때문에 강한 호응을 받았다. 이로서 同年 東京에 5개소, 大阪에 2개소, 기타 각 지역에 公園의 개설을 보게 되었으며, 1887년에는 110여개의 公園이 개설되게 된다.

1873년 太政官布達은 並木의 保護管理에 관하여 규정, 社寺境內 樹林의 벌채를 제한하였으며 이듬해에는 東京의 銀座地區에 街路樹로서 벚나무, 해송, 단풍나무가 식재되었다. 이렇듯 都市의 近代化와 「綠化」는 동시에 개시되었음에도 불구하고 綠化라고 하는 용어가 本格的으로 탄생되기에는 아직 많은 시간을 필요로 하였다(齊藤一雄編, 1979).

1885(明治18)년에는 「東京市區改正審査會(第1回)」에서 遊園設置에 관한 建議가 있었고, 同年 제9회 審査會에서 遊園調査報告가 나왔다. 이 조사보고서에서는 日本에서 최초로 公園의 必要數, 必要面積,

配置에 대해 計劃的으로 고찰하였다. 報告書는 東京의 당시인구 88萬人에 44개소의 空地, 면적 55畝에 대해 45개소의 空地를 필요로 하는 의견을 나타내었다. 이 보고서에 의해 審査會는 大遊園 10개소 小遊園 42개소에 합계 383萬㎡의 空地設置 基本方針을 세웠다.

1888년에는 「東京市區改正條例」가 公布되어, 都市公園은 都市計劃的인 입장에서 整備가 진행되기 시작하였다. 이듬해 改正告示된 公園의 總面積은 332萬㎡인데 이는 數, 面積에 있어서 審査案보다 규모 면에서 후퇴한 것이라 볼 수 있다. 그러나 이 계획은 1884년에 시작되어 淸日戰爭에 의해 사실상 중단되었으며, 1902년에는 종전의 計劃을 대폭 축소하여 告示하였는데, 公園數는 22個所 面積은 220萬㎡에 불과하였다(白井彦衛, 1980).

1894년의 志賀重昂에 의한 「日本風景論」은 近代風景論의 확립에 지도적 역할을 한 획기적인 저서로서 특필된다. 이 후 小島烏水를 위시하여 風景論者가 출현, 새로운 自然風景地域이 소개됨과 동시에 近代的인 自然保護思想이 싹트기 시작한다(環境廳 自然保護局, 1981).

國家도 걸출한 自然風景地를 대상으로 한 새로운 지역선정을 검토하게 되었으며, 1911년에는 衆議院에서 「國設大公園設置에 관한 建議案」이 가결되었고, 同年 「史蹟 및 天然紀念物保存에 관한 建議案」이 가결되었으며 1918년에는 또한 「狩獵法」이 公布되었다.

明治期에 들어와서는 資本主義化, 近代化 게다가 帝國化를 지향하였기 때문에 現在의 自然環境保全 문제는 별로 중요시 되지 않았다. 이 시기의 自然環境保全의 주류는 資源確保, 國土保全의인 森林保全이라 할 수 있으며 19C末에 들어와 森林法을 위시하여, 太政官布達, 市區改正條例에서 公園에 관한 사항이 대두되었지만 全般的으로는 아직 自然環境論이 성숙되지 못한 萌芽·形成以前의 단계라 하겠다<表 1>.

2. 體系의 自然環境保全思潮의 萌芽·形成期 (1919년~1954년)

(1) 戰前萌芽·形成期

1880년대 후반(明治中期)에서부터 30년간 계속된 市區改正條例에 대신하여 1919(大正8)년에는 새로이 「都市計劃法」이 制定되었다. 이 法은 公園을 都市計劃施設로서 인정하고, 風致地區를 설정하는 등 自然環境保全을 制度化함으로써 당시의 自然環境保全思潮 형성에 큰 역할을 하였다 할 수 있다. 그러

므로 본 논문에서는 이 時點을 萌芽·形成期의 출발점으로 보고자 한다.

「第1期治水事業」은 1911년부터 1935년에 걸쳐 실시되었는데, 이 사업으로 인해 汀邊山, 崩壞地, 無立木地 등 洪水의 原因이 되는 林野에 대해 復舊工事, 造林이 실시되었다. 이로써 현저히 水害가 감소되었을 뿐만 아니라, 荒廢林野는 우량한 森林으로 바뀌어 林産物을 생산, 水源을 涵養하고, 公共의 危險防止와 産業의 進흥에 기여하는 점이 많았다(仰木重藏, 1968). 이어서 1935(昭和10)년부터는 「第2期森林治水事業」이 계획·개시되어 荒廢地의 復舊水害防備林 및 遊水林造成事業 등을 新規國營事業으로 포함하게 되었다. 1933년에는 4월 2일부터 4월 4일까지 「愛林日」로 결정하여 山林愛護와 植林의 추진을 꾀할 것을 결의하고, 이어 1936년에는 全國的인 규모로 추진되는 등 愛林思想이 국민들 사이에 급속히 퍼지게 되었다(國土綠化推進委員會, 1982).

1910(大正初期)년대에 이르러 綠地保全思想이 싹트기 시작하였는데 이는 3潮流로 區分하여 볼 수 있다. 第1은 明治神宮造營에 따른 保護·保存이라 할 수 있으며, 第2는 天然記念物關係法과 郷土愛護思想이라 할 수 있고, 第3은 都市計劃분야에 있어서 公園綠地論의 進展이라 할 수 있다(白井彦衛, 1980)

제1의 潮流인 明治神宮의 造營計劃은 1913년부터 1923년에 걸쳐 明治天皇의 遺德을 기념하기 위하여 造成된 內·外苑의 계획을 말한다. 특히 內苑의 造營事業에는 林學者, 農學者가 같이 참가하여, 林苑, 庭園의 계획 및 植栽方法을 검토하였는데 여기서 自然環境保全의 觀點에서 중요한 것은 造園界에서 처음으로 生態學의 原則에 의한 植栽方法을 채택하여 天然更新에 의해 將來의 林相을 유지 보호코자한 점이라 하겠다.

제2의 潮流는 三好學 등을 중심으로 한 郷土愛護團體의 「史蹟 및 天然記念物保存法에 관한 建議案」 제출 등 10여년에 걸친 노력의 결실로서 1919년 「史蹟名勝天然記念物保存法」의 제정으로부터 나타난다. 이듬해부터는 각 지역에 天然記念物, 名勝地, 名園이 指定·告示되었다. 1918년에는 田村剛이 「造園概論」에서 「天然公園」이라는 용어를 처음 사용하여 公園에 새로운 場을 설정했으며, 이어서 森林公園, 自然公園, 國立公園 등의 用語가 정립되기 시작하였다. 「天然公園」은 自然風景地의 風致의 유지를 꾀함과 동시에, 일정지역을 公衆의 野外休養地로서 開發·整備한다고 하는 개념을 의욕적으로 提起한 것으로 이는 自然環境保全에 대단히 중요한 意義를 갖는다(環境廳 自然保護局, 1981). 1931(昭和

6)년에는 「國立公園法」이 제정되어, 日本의 大風景의 保護와 利用을 목적으로 하여 特定의 自然을 보호하는 행정이 본격적으로 시작된다. 이 법은 「國立公園이라 함은 自然의 大風景을 保護 開發하여 國民의 保健, 休養, 教化에 기여하기 위한 公園을 말한다(第1條)」고 규정하고 있으며, 또한 特定의 自然을 保護하여, 이 중에 觀光레크리에이션적 開發利用을 목적으로 하는 내용을 포함하고 있다. 1934년부터 國立公園의 指定이 시작되지만, 公園의 지정만이 先行되어, 公園 그 자체내용의 충실과 自然保護의 강화라고 하는 점은 도외시되었다 볼 수 있다. 이러한 사실은 단지 行政이 公園의 地域選定에만 편중하는 단편적인 행정으로부터 시작되었다는 점에서 해석할 수 있을 것이다(糸賀黎, 1986).

第3의 潮流인 都市計劃분야에서 綠地論은 1923년 關東大地震 후의 復興公園계획에서부터 비약적인 發展을 보게된다. 그러나 이 계획시 遊樂綠地로서 公園의 중요성은 새로이 인식되었지만 당초의 계획은 내폭 수정되었으며 여기서 주목할 것은 인구조밀한 市街地에 公園이 설치된 점이라 하겠다(高橋理喜男外, 1986).

1927년 「全國都市計劃主任官會議」는 공식적으로 「綠地」라고 하는 용어를 최초로 사용하고, 公園의 必要面積率을 土地區劃審査基準 안에 규정했다고 하는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이 會議에서는 綠地의 設置基準을 결정했다고는 하지만, 현 시점에서 보면 이는 公園이라 할 수 있으며 綠地保全上 필요하기 때문에 設置했다고 하는 명확한 論거는 갖고 있지 못하다. 그러나 중요한 것은 計劃對象面積의 3%가 公園留保率로 결정되어 이 사항이 今일까지 계속되어왔다고 하는 점이다(白井彦衛, 1980). 1926년에는 明治神宮 內外苑부근에 일본최초로 風致地區가 지정되었다.

1932년에는 「東京綠地計劃協議會」가 발족되어 日本 최초의 본격적인 綠地計劃이라 할 수 있는 「東京綠地計劃」이 1939년에 成案되었다. 특히 1940년에는 都市計劃法改正에 의해 「綠地」가 종래의 公園과 함께 도시시설로서 취급되게 되었는데 이는 綠地의 保全問題에 있어 중요한 意義를 갖는다고 볼 수 있다. 1935년부터는 일본 최대의 工業園地를 가진 神奈川縣에서부터 工場綠化運動이 전개되며, 戰色이 짙어진 1937년에는 「防空法」이 공포되어, 이로 인해 東京과 大阪등에 「防空綠地」가 새로이 지정되었다 <表 2>.

(2) 戰後激動期(1945년~1954년)

世界第2次大戰은 1945년 일본의 패배에 의해 막

<表 2> 일본의 자연環境保全思潮의 萌芽·形成期에 있어서의 자연環境保全制度의 變遷(1919년~1954년)

森 林 · 農 地	國土計劃 · 都市計劃 · 公園綠地	環境保全 · 自然公園 · 기타
●(1919)樹苗獎勵規則制定	●(1919)舊都市計劃法(公園을 都市計劃施設化·風致地區)公布	●(1919)史蹟名勝天然記念物法 公布
●(1921)公有林野官行造林法公布	□(1921)公有水面埋立法公布	
	●(1923)東京市公園課新設	
	●(1923)關東大震災以後의 帝都復興公園計劃立案	
●(1927)水源涵養造林補助規則制定	▲(1923)特別都市計劃法公布	
	●(1925)日本造園學會設立	
●(1929)造林獎勵規則制定	●(1927)全國都市計劃主任官會議(綠地의 用語使用)	●(1929)國立公園協會設立
		●(1931)國立公園法公布
●(1933)「愛林日」制定	●(1932)東京綠地計劃協議會發足	●(1932)鳥獸保護 및 狩獵에 관한 法律公布
●(1935)~(1960) 第 2 期森林治水事業開始	●(1932)~(1939) 東京綠地計劃樹立	
	●(1935)工場綠化運動	
	●(1937)防空法公布(防空綠地)	
	●(1940)都市計劃法改正(綠地의 法文化)	
●(1945)森林資源造成法公布	●(1945)災害地復興計劃基本方針(10%綠地率)	
	●(1946)特別都市計劃法公布(綠地地域指定)	
	□(1946)自作農創設特別措置法公布(農地開放)	
	●(1947)兒童福祉法公布(兒童公園)	
●(1948)國土保全에 관한 決議 參議院採擇		
●(1948)保安林整理事業實施要綱 制定		
●(1949)水源林造成事業着手	●(1949)戰災復興都市計劃의 再檢討에 관한 基本方針閣議決定	●(1949)國立公園法改正(特別保護地區·國定公園)
●(1950)造林臨時措置法 公布	▲(1950)國土總合開發法公布	●(1950)文化財保護法公布(名勝天然紀念物)
●(1950)國土綠化推進委員會設置	●(1950)首都圈建設法公布(그린벨트構想)	
●(1950)綠의 깃털募金運動開始		
●(1951)國有林野整理臨時措置法		
●(1951)森林法改正(森林計劃制度·保安施設特別制度)	●(1952)首都圈綠化推進委員會	●(1952)「꽃 동산화運動」開始
●(1952)農地法公布(農地의 保全)		●(1952)水産資源保護法公布
□(1952)남알프스 林道開發		
	●(1954)土地區劃整理法公布	●(1953)國立公園管理員制度發足

註 1) ● : 保全, 保護, 公園에 관련되는 사항 등 自然環境保全上 '+'의 측면이 강한 法律 혹은 施策 등
 2) □ : 開發, 建設, 自然破壞 등 自然環境保全上 '-' 측면이 강한 法律 혹은 施策 등
 3) ▲ : 法律 혹은 事項이 自然環境保全上 '+', '-'의 兩方의 性格을 갖는 法律 혹은 施策 등

을 내리지만 당시 장기에 걸친 전쟁으로 인하여 戰爭資源 확보라는 차원에서 緊急伐採 등으로 山林은 대량으로 수탈당하게 된다. 특히 戰災復興用材, 薪炭공급을 위한 過伐, 亂伐에 의해 山林의 荒廢地는 30萬ha, 無立木의 要造林地도 120萬ha에 달할 정도로 山林의 荒廢는 극도에 달하게 되었다(監谷勉,

1981).

한편으로는 山林荒廢를 復舊하기 위하여 1947년에 愛林保護聯盟이 造成되며, 자연환경의 回復에의 노력은 國會에도 반영되어 1948년에는 參議院에서 「國土保全에 관한 決議」가 채택되었다. 이어 1950년에는 「國土綠化推進委員會」가 결성되어 國土綠化運

<表 3> 全國植樹祭의 主題

年 月 日	回 數	開 催 地	主 題
1947. 4. 4		東 京 都	
1948. 4. 4		東 京 都	
1949. 4. 4		神 奈 川 縣	
1950. 4. 4	제 1 회	山 梨 縣	荒廢地造林
1951. 4. 4	제 2 회	群 馬 縣	火山灰地帶造林
1952. 4. 4	제 3 회	靜 岡 縣	入會原野造林
1953. 4. 4	제 4 회	千 葉 縣	海岸砂地造林
1954. 4. 6	제 5 회	兵 庫 縣	척막林地改良
1955. 4. 6	제 6 회	宮 城 縣	林種轉換擴大造林
1956. 4. 7	제 7 회	山 口 縣	荒廢公有林造成
1957. 4. 7	제 8 회	岐 阜 縣	公有林復興學敎林青年團林組成
1958. 4. 8	제 9 회	大 分 縣	原野造林
1959. 4. 5	제 10 회	埼 玉 縣	林種轉換
1960. 5. 10	제 11 회	山 形 縣	積雪寒冷地帶林種轉換擴大造林
1961. 5. 24	제 12 회	北 海 道	積雪地帶의 擴大造林과 屋敷林의 造成
1962. 4. 21	제 13 회	福 井 縣	濕雪地帶의 擴大造林과 森林生産力의 增大
1963. 5. 20	제 14 회	青 森 縣	粗放林野의 擴大造林과 生産力增強에 의한 住民의 所得向上
1964. 5. 13	제 15 회	長 野 縣	入會林野의 造林推進
1965. 5. 9	제 16 회	鳥 取 縣	林種轉換에 의한 擴大造林
1966. 4. 17	제 17 회	愛 媛 縣	精莢樹에 의한 擴大造林
1967. 4. 9	제 18 회	岡 山 縣	擴大造林과 環境綠化
1968. 5. 19	제 19 회	秋 田 縣	入會林野의 整備와 擴大造林의 推進
1969. 5. 26	제 20 회	富 山 縣	低質廢棄樹의 高度利用과 擴大造林
1970. 5. 19	제 21 회	福 島 縣	「後繼者의 森」造成
1971. 4. 18	제 22 회	島 根 縣	多目的森林開發과 環境綠化
1972. 5. 21	제 23 회	新 瀧 縣	縣土의 保全과 綠 풍부한 環境造成
1973. 4. 8	제 24 회	新 宮 崎 縣	自然의 保護와 創出
1974. 5. 19	제 25 회	岩 手 縣	自然과 産業이 造化한 풍부한 綠의 創造
1975. 5. 25	제 26 회	滋 賀 縣	水와 綠의 故郷만들기
1976. 5. 23	제 27 회	茨 城 縣	綠의 育成, 大地의 保全
1977. 4. 17	제 28 회	和 歌 山 縣	함께 育成하는 綠의 郷土
1978. 5. 21	제 29 회	高 知 縣	防災도 綠으로 하는 故郷만들기
1979. 5. 27	제 30 회	愛 知 縣	綠으로 맺는 山村과 都市
1980. 5. 25	제 31 회	三 重 縣	綠과 太陽, 풍부한 生活
1981. 5. 24	제 32 회	奈 良 縣	文化遺産을 綠으로 지키는 都市만들기
1982. 5. 23	제 33 회	析 木 縣	심자 綠, 기르자 綠, 지키자 綠
1983.	제 34 회	石 川 縣	
1984.	제 35 회	鹿 兒 島 縣	
1985.	제 36 회	熊 本 縣	

資料：國土綠化推進委員會(1982), 「國土綠化 30年の歩み」에서 발췌

綠은 폭 넓은 國民運動으로 전개되게 되었다. 同年 國民綠化大會인 「全國植樹祭」가 개최되어 이 행사는 지금까지도 매년 계속되고 있다. 여기서 興味있는 점은 植樹祭의 主題에서 부터 그 시대의 背景과 特性 또한 그 變遷과정을 살필 수 있는 점이라 하겠다. 초기의 主題에서는 荒廢地를 회복시키기 위한 造林 등의 사항이 부각되기 시작하였다<표 3>.

1948년에는 公共事業으로서 「保安林強化事業實施要綱」이 제정되어 55년계획으로 실시되게 되었고,

1949년에는 水源林造成事業이 개시되었다. 이는 重要河川의 奥地水源지대의 保安林으로 지정된 지역에 남아있는 原野나 戰時중의 강제伐採地에 造林하기 위해 治山事業의 일환으로 原住民의 부담없이 都道府縣의 水源林造成事業이 시행되었다는 점에서 획기적인 의미를 갖는 것이라 할 수 있다. 1951년에는 「森林法」이 전면개정, 특히 保安林制度가 개정되어 保安林의 종류가 12종에서 17종으로 늘어났으며 保安施設地區가 신설되어 一定의 地區에서 保安

목적은 달성시키기 위하여 造林, 森林土木事業, 기타事業(保安施設事業)을 國家가 실시하는 경우에 이를 합법적으로 보장하고자 하였다.

戰後戰災都市의 본격적인 復舊事業은 1945년의 「戰災地復舊計劃基本方針」에서부터 시작되는데 이 중에서 특히 綠地에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

①公園, 運動場, 公園道路 등의 綠地는 都市, 聚落의 성격 및 土地利用計劃에 맞추어 系統的으로 配置할 것

②綠地의 總面積은 市街地面積의 10% 이상을 목표로 整備할 것

③필요에 따라서 市街地外廓에 있는 農地, 山林, 原野, 河川 등 空地의 保存을 꾀하기 위하여 調整地帶를 지정하여 -以下略-

이상과 같이 公園綠地의 利用效果보다 保全效果를 중시하여 土地區劃整理의 綠地面積率이 지금까지의 3%를 크게 上回하는 方針을 나타낸 것은 대단히 주목할만한 결정이라 할 수 있다. 前後復興의 基本方針을 받은 東京에서는 통칭 「100萬坪大綠地計劃」이 책정되었다. 이計劃은 戰前의 東京綠地計劃보다도 체계적인 公園綠地 네트워크를 나타내고 있는 점에서 높이 評價할 수 있으나 民有地에 압도적으로 의존하고 있다는 점이 短點으로 지적된다.

1946년에는 「特別都市計劃法」이 時限法으로 公布되었는데, 第3條의 綠地保全에 관한 「綠地地域」의 設定이 주목된다. 이 법은 1954년 「土地區劃整理法」의 성립과 함께 폐지되지만 綠地地域의 規定은 당분간 그 효력을 지속하게 된다.

東京都市計劃에서 1949년 「戰災復興都市計劃의 再檢討에 관한 基本方針」이 閣議決定됨에 따라 1945년 「基本方針」으로 결정하였던 的목적인 綠地關連 3項目이 대폭 축소되었으며, 특히 綠地面積率 10%는 사라져버렸다. 또한 前後混亂期에 있어서 公園綠地를 多目的轉用코자 하는 압력 가운데 新教育制度에 따르는 校地의 取得을 公園綠地에서 확보하고자 한 점은 自然環境保全의 측면에서 보면 커다란 손실이라 하겠다(白井彦衛, 1980).

1949년에는 國立公園法이 改正되어 國立公園에 準하는 風景地에 대해서 「國定公園」의 명칭을 사용할 수 있는 길을 트고, 걸출한 生態界나 景觀은 科學的으로 保護하기 위하여 「特別保護地區」를 지정하여 規制하게 되었다.

이 時期에는, 山地에서는 國土保全측면에서 各種 國土綠化事業이 행하여지고, 各 都市에서는 公園·綠地가 都市施設로서 인정되며, 점차 都市의 必須

施設로서 認識되는 등 「綠地計劃」은 정착하여 간다. 또한 「國立公園法」이 제정되어 風景地를 保存하는 등 自然環境保全에 있어서 基盤이 만들어진 것은 이 時期라 하겠다<表 2>.

3. 體系的自然環境保全思潮의 發展期 (1955년~1974년)

都市公園의 保全整備에 획기적인 的의를 가진 「都市公園法」이 1956년 제정되고, 1957년에는 自然公園을 체계적으로 保全整備하기 위한 「自然公園法」이 제정되어, 都市地域의 公園綠地保全, 整備의 大風景地의 保全基本政策이 확립되게 되는데 本論文에서는 이 시점을 自然環境保全思潮의 發展期으로의 轉換點으로 보기로 한다.

산림에 있어서는 資本主義經濟體制의 發展과 함께 林業의 低生産性和 發展速度가 현저히 느린 점이 강하게 지적되는 등 林業의 存在論이 거론되었다. 國有林에 대해서는 木材生産第1主義의 論理에 의해 1957년 「國有林力增強計劃」이 實施되게 되었으며, 나아가 1961년에는 이를 발전시킨 형태인 「木材增強計劃」이 실시되게 되었다. 이로 인해 國有林은 大面積에 걸쳐서 과도하게 伐採되므로 森林生産의 持續性·保續性을 잃어버려 原始林이나 天然林의 生態系가 교란되어 自然環境保全에 커다란 「-」효과를 가져오게 되었다. 이 傷跡으로 아직까지도 추악한 景觀으로 남아있는 곳이 많다(朱賀黎, 1986).

全國植樹祭는 初期의 主題가 荒廢地復舊를 위한 造林행위로부터 시작하나, 1950년대 후반부터 1960년대 초기에 걸쳐서는 각 지역의 특성을 살린 擴大造林의 형태로 전환한다. 이러한 움직임은 1960년대 후반에 이르러는 「綠과 環境」, 「自然保護」, 「綠의 創造」라고 하는 自然環境保全에 접근하는 형태로 主題가 바뀌어 간다. 이는 1950년대 후반부터의 高度經濟成長에 따른 林業의 生産力向上치중에 대한 반발로서 高度成長의 副產物인 自然破壞의 반성에 입각한 것이라 할 수 있다. 1960년에는 自主的인 參加아래 國土綠化에 공헌하고자 國土綠化推進委員會로부터 「그린·스카우트(green scout)」의 제창이 있었으며, 그후 1969년에는 「綠의 少年團의 造成」에 대한 제안에 의해 비로소 綠의 少年團이 結成되기 시작하여 1981년에는 887團體, 團員數 78,984명으로 늘어나는등(國土綠化推進委員會, 1981) 國土綠化에 대한 관심이 고조되었다.

1970년대는 高度經濟成長과 産業公害의 심각화, 生活環境의 惡化로 인해 森林이 갖는 自然環境의

保全, 保健, 休養의 場의 提供 등의 共益의인 기능의 발휘에 對해 國民的 要請이 현저하게 높아지던 시기이다. 1973년에는 國有林에서도 지금까지의 施業方針을 一轉하여 「國有林野에 있어서의 새로운 森林施業」방침이 시달되고, 自然環境保全과 관련시킨 貴重한 動植物의 保護, 國民의 保健, 休養을 위한 保護林의 설치 등이 강조되었다. 또한 保安林整備臨時措置法은 1964년 有效期間을 10년간 연장, 水源涵養林의 대폭적인 增強이 실현되었으며, 본 임시법은 1974년에는 都市化의 진전에 따른 綠의 결핍, 일부지역에 있어서의 水不足, 집중호우재해에 대처하기 위하여 재차 10년간의 기간이 연장되었다(鹽谷勉, 1981).

戰後 經濟的 安定이 되기 前, 市民들에 의해 「鄉土愛護運動」이 탄생하였다. 1952년 松本市에 싹튼 「꽃동산화運動」은 戰後 최초의 市民水準에 의한 것으로, 典型的인 鄉土愛護運動이라 할 수 있다. 이 운동은 全國的 聯盟으로 발전하였으며 1955년에는 「全日本 꽃 동산화運動」연맹을 결성 全國大會가 개최되기에 이르렀다. 여기서 주목해야 될 사항은 이 運動의 自然環境保全에 대한 자세는 既存의 自然保護團體와는 틀려, 自然 즉 숲이나 꽃들은 人間이 利用하기 爲하여 있는 것이다라고 하는 점이다. 이는 인간을 본위로 한 점이 강조되었다고 할 수 있으며, 거리를 꽃과 숲으로 하나 가득히 하는 행위는 市民의 情緒를 풍부하게 함과 동시에 都市環境의 保護에 큰 역할을 한다고 하는 것이다(白井彦衛, 1980).

1950년대 후반부터는 都市發展이 加速化되어 都市에로의 人間集中현상이 현저하여지며, 特히 既成都市에 있어서 綠地의 신설이 극히 곤란하였음에도 불구하고 戰災復興公園의 整備, 土地區劃整理 등에 의해 서서히 全體의인 公園綠地率이 높아지기 시작하였다. 1949년부터 1960년의 10년간 설치된 都市公園의 數는 전국적으로 2,032개소에서 4,511개소로 증가하였으며 1인당 公園面積도 1.6㎡에서 2.1㎡로 증가하였다. 당시로서 公園事業費 확보의 문제는 심각하였지만, 都市公園은 公園系統 혹은 綠地系統이라고 하는 都市의 오픈 스페이스의 骨格形成에 크게 기여하였다 하겠다.

한편 1960년 池田內閣의 「所得培增計劃」은 太平洋ベルト構想으로서 既設工業地帶의 외곽부, 瀬戶內海연안, 臨海都市周邊의 임해매립에 의한 工業基地化를 加速化하였다. 그러나 工業地帶의 整備에 關해서 적극적인 방책은 없었으며, 公害發生은 전국적인 社會문제로 대두되었다. 1959년에는 「工業立地의 調査 등에 關한 法律」이 제정되어 工場立地의

適正化를 추진하였지만, 이 시점에서는 아직 綠地 확보를 위한 조항은 전혀 나타나지 않는다.

1960년대 후반에 들어와 工業·居住의 兩環境의 改善施策의 일환으로서 全國主要工業都市에 「緩衝綠地」의 정비문제가 거론되었다. 緩衝綠地에 關해서는 公害문제의 發生에 對해 建設省에서 緩衝綠地의 設置에 따른 豫算을 要求하였으나 실현되지 못하였으며, 1965년 「公害防止事業團」의 발족에 의해 公共福利施設의 이름하에 緩衝綠地의 실현을 보게 되었다. 또한 工業地帶의 環境對策은 1973년 「工業立地法」의 대폭적인 改正에 의해 「綠地등의 面積, 配置에 關한 準칙」이 추가되어 工場從業員의 作業環境改善, 공장지대의 周邊環境整備, 綠化 등이 실현되는 등 상당한 進전을 보게 된다.

「都市公園等整備緊急措置法」이 1972년 제정, 同法에 의해 「第1次都市公園等 整備5個年計劃」이 실시되게 되었다. 이 計劃은 國家, 地方公共團體, 民間團體의 事業에 의해 총액 9,000億円을 都市公園의 整備등에 투자한다고 하는 것으로서 日本의 都市公園 발전에 대단히 중요한 施策으로서 評價된다. 계속되는 都市팽창에 따른 自然環境地域의 喪失과 惡化를 방지하기 爲하여 1973년에 「都市綠地保全法」이 公布되었는데, 이는 都市計劃區劃內의 自然環境인 樹林地, 草地, 水邊地 등의 綠地保全을 制度化하였다는 점에서 큰 의의를 갖는다. 1974년에는 都市의 發展과 農地保全의 調整을 목적으로 「生産綠地法」이 제정되었으며, 또한 同年 「新都市計劃法」을 改正하여 건축물 이외의 遊園地나 골프場 등을 포함한 特定工作物에 대해서도 규제하게 되었다. 즉 開發區域 및 그 周邊地域의 環境保全을 위한 開發許可基準을 강화하여 樹林地의 保存, 表土의 保存과 工場의 事業場에 대해서는 綠地配置를 의무화하였다. 1971년에는 都市計劃中央審議會에 의한 「都市에 있어서 計劃的 整備를 推進시키기 爲한 方策에 關한 中間答申」이 제출되어 처음으로 「綠의 마스타플랜」의 발상이 제시되었다. 建設省에서는 綠의 마스타플랜을 위한 基礎的 調査, 計劃手法이 검토되어 1974년에 「綠의 마스타플랜策定要綱案」이 작성되는데 이는 綠地計劃의 구체적인 방법론이 제시되었다고 하는 점에서 또한 自然環境保全上 큰 의의를 갖는다.

1957년에는 國立公園法을 발전시킨 「自然公園法」이 제정되었는데 이는 自然公園系統의 확립, 財産權의 존중 및 國土開發과 共益과의 조정, 規制의 강화를 도모함과 동시에, 여태까지 進행되어 온 댐건설이나 식량증산을 위한 개간에 따른 景觀破壞 등

심각한 문제에 대응코자 한 것이다. 1960년에는 都市民이 손쉽게 自然과 접촉하게 하기 위하여 國立公園이나 國定公園내에 自然公園의 모델지구를 정비하기 위한 「國民休暇村」構想이 발상되어 1969년까지 20個地區가 整備되었다. 1962년에는 「都市의 美觀風致維持를 위한 樹木의 保存에 관한 法律」이 제정되어 都市計劃區域에 있어서 美觀風致의 維持가 필요한 경우, 保存樹(單木), 保存樹林(集團)을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 법은 都市의 特定の 美觀風致保存에는 공헌했지만, 都市綠地 전체의 保全에 대해서는 小規模의이고 일정지역에 국한되어 있었다는 점에서 한계가 있었다.

1964년에는 古都謙倉의 風致地區로 지정되어 있던 鶴岡八幡宮의 뒷산에 건축업자들이 宅地造成을 계획함에 따라, 市民들은 이 지역의 景觀을 保存하기 위하여 「謙倉風致保存會」를 결성하여 土地를 매입하여 보존한다고 하는 土地買取運動을 벌리게 된다. 行政當局은 이 「밑으로부터의 市民運動(bottom up)」에 영향받아 「歷史的風土의 保存에 關한 特別措置法」을 制定하게 됨으로써 法的으로 歷史的環境, 風土가 保存되는 길이 열리게 되었다. 이 市民運動은 일본 최초의 내셔널·트러스트(National Trust) 운동으로 볼 수 있다.

「第2次全國總合開發計劃」이 1969년 책정되어 開發의 優位를 주장하던 그룹들도 개발일변도에 반성하며, 人間과 自然과의 調和를 도모하고자 「長期에 걸쳐 人間과 自然과의 調和를 꾀하고, 自然은 항구적으로 保護·保存한다」고 하며 自然과 歷史的環境의 重要性을 강조하였다. 그러나 이는 현실의 움직임을 表面的 내지는 言語로서 나타낸 것에 불과하였으며, 실제로 開發優先의 원칙은 크게 후퇴하지 않았으며 이는 나중에 前首相인 田中角榮의 「日本列島改造論」에 이어진다(糸賀黎, 1986).

新全總이 발표된 同年 厚生省으로부터 「東海自然步道の 構想」이 발표되었다. 이는 自然을 帶狀으로 保全하는 軸線으로서 1,370km의 自然步道を 整備하여, 自然公園이나 歷史的文化財를 探勝하면서 걷고자 하는 것이다. 이러한 構想은 여론의 압도적인 지지를 받았다. 그러나 당시의 自然環境保全은 開發에 대한 위기감은 가지면서도, 적극적으로 개발에 대항하거나, 國土全般的으로 보호하고자 하는 노력은 미미하였다 하겠다.

1967년에는 「公害對策基本法」이 제정되어, 厚生省내의 自然保護局과는 별도의 차원에서 公害行政에 대해 적극적으로 대처하는 부서가 설치되었다. 그러나 공해문제는 더욱 심각하여졌으며, 1970년대에

는 민간단체들에 의한 公害反對運動·自然保護運動이 격화되었다. 그후 이를 배경으로 하여 1971년에 「環境廳」이 설립되었다. 이에 따라 지금까지의 自然環境保全行政은 環境廳의 所管下에서 綜合的이고 보다 積極的인 保全, 復元, 創造의 轉換을 도모하게 되었다. 이듬해인 1972년에는 「自然環境保全法」이 제정되어, 이에 기초하여 「綠의 國勢調査」가 실시되었으며, 이 조사결과에 의하면 전국에서 인위 가해되지 않은 原始林이나 濕原 등 自然도가 높은 지역은 불과 20%에 지나지 않는다는 것이 확실시 되었다.

이상과 같이 이 時期에는 다양한 保全關係의 法令을 위시하여, 각종 政策이 制度化되었지만, 한편으로는 高度經濟成長에 따르는 각종 開發政策이 진행되어 「綠의 國勢調査」에서도 나타난 바와 같이 自然의 후퇴는 계속되고 開發과 保全은 보다 복잡한 관계가 형성된다. 그러나 그 중에서도 1970년대에 들어와 강렬한 開發의 움직임 속에서도 環境廳設立, 自然環境保全法의 제정을 위시하여 「都市綠地保全法」의 제정, 「生産綠地法」의 제정, 「森林의 開發許可制」 등 自然環境保全을 위한 骨格的인 政策體系가 만들어진 점으로 이 시기는 自然環境保全上 從來의 政策에서 進一步한 發展的인 시기라 할 수 있다<表 4>.

4. 體系的自然環境保全思潮의 安定期 (1975년~현재)

이 시기는 여태까지 自然環境保全法을 비롯하여 각종 規制制度가 정착하여 감에 따라 점차로 規制보다는 誘導에로의 다각적인 制度, 裝置가 모색되는 시기라 하겠다. 1970년대 후반부터는 自然環境保全에 있어 그 접근방법이 規制를 위주로 한 것에서부터 地方自治體를 주체로 하여 快適環境의 創造와 生活周邊의 自然環境保全創出로 그 中心이 바뀌어 가고 있는 양상을 나타내고 있으며, 본 논문에서는 이 시기를 安定期로 부르기로 한다.

1970년대 후반에 들어와 全國植樹祭의 主題는 造林, 砂防에서부터 人間の 生活과 綠 즉 自然環境을 연결하는 내용으로 점차 전환되기 시작하였다. 특히 第32回 植樹祭(1981)에서는 처음으로 「都市平地部에서의 植樹祭」가 행하여졌으며, 이것은 人間과 森林과의 관계가 都市에서도 형성됐다는 점에서 특필되어지는 것이라 할 수 있다<表 3>.

1976년에는 生育도중의 人工林을 대상으로 하여 分收育林事業인 「特別分收契約設定促進特別事業」이 실험적으로 실시되었다. 이어서 1981년에는 「고

<表 4> 日本の自然環境保全思潮의 發展期에 있어서의 自然環境保全制度의 變遷(1955년~1974년)

森 林 · 農 地	國土計劃 · 都市計劃 · 公園綠地	環境保全 · 自然公園 · 기타
<ul style="list-style-type: none"> □(1957)國有林力増進計劃 □(1957)廣葉樹의 伐採制限廢止 ●(1958)分收造林特別措置法公布 ●(1960)治山治水緊急措置法公布 ▲(1961)農業基本法 公布 ●(1961)그린스카우트 提唱 (綠의 少年團) ▲(1961)農業基本法公布 □(1961)國有林野木材増產計劃 ●(1963)山村進興法公布 ●(1963)國有林野에 있어서 새로운 森林施業通達 ●(1964)林業基本法公布 ●(1964)保安林整備臨時措置法 10年 延長 ●(1968)明治의 森 造成開始 □(1968)남알프스 林道開發 ●(1969)青少年의 森 造成事業開始 ●(1969)農村進興地域의 整備에 關한 法律公布 ●(1971)21C 그린플랜에의 構想 ●(1972)綠의 空間計劃構想(企劃廳) ●(1974)森林法改正 (林地開發許可規制) 	<ul style="list-style-type: none"> ●(1956)都市公園法公布 ▲(1956)首都圈整備法 公布 ▲(1957)首都圈整備計劃 第1次 10個 年計劃 ●(1957)千里 뉴타운 建設 ●(1959)工場立地法公布 (綠地環境施設設置義務化) □(1960)池田內閣의 所得倍增計劃 ●(1961)宅地造成等規制法公布 ●(1962)都市의 美觀風致를 維持하기 위한 樹木의 保存에 關한 법 (保存樹 · 保存樹林) □(1962)新產業都市建設促進法 ▲(1962)全國總合開發計劃 ▲(1963)近畿圈整備法 公布 ▲(1964)올림픽公園事業着手 □(1964)工業地域整備特別地域促進 法公布 ●(1965)公害防止事業團發足 ●(1966)古都에 있어서 歷史的 風土의 保存에 關한 特別措置法 公布 (歷史的 風土 保存區域) ●(1966)首都圈近郊綠地保全法 公布 (近郊綠地保全區域) ●(1967)近畿圈의 保全區域의 整備에 關한 法律公布 ●(1968)都市計劃法 全面改正 (風致地區, 開發許可) ●(1968)武藏丘森林公園事業開始 ▲(1969)都市再開發法 公布 ▲(1969)第 2 次 全國總合開發計劃 策 定(新全總) □(1972)田中角榮의 「列島改造論」 ●(1972)都市公園等整備緊急措置法 公布 ●(1972)第 1 次 公園整備等 5 個年計 劃 策定 ●(1972)東京의 自然保護와 回復에 關한 條例 ●(1972)造園技能士制度 ●(1973)都市綠地保全法 公布 ●(1973)工場立地生産法 改正 (敷地의 25%綠地化) ●(1973)日本綠化센터 設立 ●(1974)生産綠地法 公布(生産綠地 地區) ●(1974)都市計劃法改正(既存樹林의 保存과 表土保存의 規定) ▲(1974)國土利用計劃法(均衡開發 · 規制地域의 指定) ●(1974)~(1976) 國營公園管理規則制定 	<ul style="list-style-type: none"> ●(1957)自然公園法公布 ●(1960)自然保護協會發足 ●(1961)國民休暇村制度發足 □(1961)富士스바루라인 道路開發 承認 □(1963)觀光基本法公布 ●(1963)비지타(visitor)센터 開設 ●(1965)日本學術會議(自然保護에 있어서 政府에 勸告) ●(1967)公害對策基本公布 ●(1968)騒音規制法 公布 ●(1968)大氣汚染防止法 公布 ●(1969)東海自然步道構想 ●(1970)自然公園法改正(海中公園) ●(1970)公害防止法改正 (自然環境의 保護追加) ●(1971)環境廳設立 ●(1972)自然環境保全法 公布 ●(1973)自然環境保全基本方針 決定 ●(1973)綠의 國勢調查開始 ●(1974)自然保護憲章制定 ●(1974)國立公園內特定地區 마이카 規制 ●(1974)東海自然步道開設

註 1) ● : 保全 · 保護 · 公園에 關連되는 사항 등 自然環境保全上 ' +'의 측면이 강한 法律 혹은 施策
 2) □ : 開發 · 建設 · 自然破壞 등 自然環境保全上 ' - '의 측면이 강한 法律 혹은 施策
 3) ▲ : 法律 혹은 事項이 自然環境保全上 ' + ', ' - '의 兩方이 性格을 갖는 法律 혹은 施策 등

〈表 5〉 都市公園整備內容

年 度	都市公園 整備量		都 市 計 劃 區 域 內 人 口	人 口 1 人 當 都 市 公 園 面 積	參 考
	스톡크(stock) ha	플로우(flow) ha			
1971年度末	23,633	—	85,473	2.8	· 太政官布達(1873年)에서 99年間
1975	31,947	(1972~1975) 8,314	96,510	3.4	· 1972~1976, 第 1 次 5 個年計劃
1980	42,507	(1976~1980) 10,560	102,962	4.1	· 1976~1980, 第 2 次 5 個年計劃
1985	53,358	(1981~1985) 10,851	107,868	4.9	· 1981~1985, 第 3 次 5 個年計劃
1990	—	(1986~1990) *11,000	—	5.9	· 1986~1990, 第 4 次 5 個年計劃 (*표는 計劃量임)

(資料 : 坂本新太郎(1985), 第 4 次都市公園整備5個年計劃と 健康運動について, 公園綠地 46(4)에서 발췌, 筆者修正)

향의 숲造成事業(特定森林)이 시작되는데, 이는 都市에 거주하는 사람들을 대상으로 하여 森林所有者(혹은 育林經營者)와 分收契約을 체결하여 伐期에 分收한다고 하는 것으로서, 都市住民은 山林에의 투자를 통하여 山林을 所有한다고 하는 기쁨을 갖게 되고, 나아가서는 自然과 친하고 山村에 거주하는 사람들과의 交流의 機會를 증대시킬 수 있는 제도적 장치라 하겠다. 소위 「故鄉의 機能」을 가진 숲(森林)을 만들고자 하는 것이라 하겠다(國土綠化推進委員會, 1982). 이는 森林經營의 面뿐만 아니라, 自然環境保全의 面에서 더욱 都市住民이 접촉할 수 있는 綠의 영역을 확대하는 한편, 都市와 山의 綠의 公有 혹은 接點을 造成한다고 하는 점에서 큰 의미를 갖는다. 1978년에는 일반시민 자신이 綠化活動에 참가하여 地域單位로 綠化를 추진, 生活環境을 改善하는 목적으로 「모두의 숲造成事業」이 시작된다.

同年 2회째의 「綠의 國勢調査」가 특히 野生動物의 調査를 中점으로 하여 행하여졌으며, 본 調査는 住民參加의 범위가 늘어나 「生活周邊의 動植物 分布調査」에 다수의 관계자가 참가하여 生活周邊에서부터 國土全體의 自然環境保全의 상황을 확인할 수 있도록 기획되었다. 이와같은 프로세스는 지금부터의 自然環境保全에 큰 의미를 갖는다(米賀黎, 1986).

1981년에는 住宅·都市整備公園에 公園綠地部가 설치되어 同公園의 開發과 관련이 있는 지역에는 公園綠地의 整備가 強化, 推進되었다. 同年 재단법인 「都市綠化基金」이 都市公園의 整備와 公共施設의 綠化推進을 목적으로 설립되었다. 이 基金은 政府의 出資金과 民間으로부터의 募金에 의한 자금을 기초로 하여 장래에 民間團體나 住民의 自主的인 綠化活動, 綠地保全地區 등의 維持管理 등을 통하여 民有地의 綠化推進, 都市綠化에 關한 보급·啓發과 調査 등 다양한 綠化推進活動에 활용코자 하

는 것이다. 특히 이는 行政과 民間의 협력과 民有地의 綠化라고 하는 면에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

謙倉의 風致保存會에 의한 市民運動을 계기로 1970년대 후반에 들어와서는 「知床100㎡運動」, 「天神崎地主運動」 등 내소날·트러스트類의 市民運動이 활발해지기 시작하였다. 정부는 이와같은 운동에 관심을 보이기 시작하여, 1982년에는 環境廳 自然保護局에 環境廳長官의 私的 자문기관으로서 「내소날·트러스트研究會」를 설치하게 되었다. 이 운동은 快適環境을 지키고, 育成한다고 하는 住民의 새로운 環境觀에 입각하였다는 점과, 環境의 장래를 예견하여 先見的인 대책을 세워 대처한다는 점에서 既存住民運動의 발전된 형태로서 이해될 수 있을 것이다. 게다가 1980년부터는 民有의 大規模의 園地, 樹林地, 農地, 遺跡地, 文化財의 保存을 위한 제도의 도입을 구상하는 등 내소날·트러스트의 방식을 다각적으로 검토하고 있다.

「第 1 次都市公園等整備5個年計劃」期間중에 進진된 都市環境改善을 위한 사회적 움직임은 1976년 새로운 「第 2 次 5 個年計劃」의 실시를 촉진하게 되었다. 2次計劃은 1次의 事業費를 增額하여 총액 1兆6,500億圓이 豫算으로 책정되고, 이것이 또한 「第 3 次 都市公園等整備 5 個年計劃」에는 총사업비가 2兆8,800億圓으로 증액되고, 「第 4 次計劃」에서는 3兆1,100億圓으로 증액된다(坂本新太郎, 1985)〈表 5〉.

이와같이 公園綠化事業費가 驚이적으로 늘어난 背景에는 첫째 高度經濟成長을 통하여 住民의 관심이 生活周邊의 環境에 쏠리게 되고 또한 行政에 대한 요구가 높아졌다고 하는 점과, 둘째 행정도 이의 요구에 부응하여 開發優先정책을 지양, 環境政策으로 전환했다고 하는 점에서도 그 원인이 있다고 할 수 있다 할 것이다. 그러나 이와같은 금액도 기타 社會資本의 투자액과 비교하면, 1983년 공공사업에

<表 6> 日本の 自然環境保全思潮의 安定期에 있어서의 自然環境保全制度의 變遷(1975년~현재)

森 林 · 農 地	國土計劃 · 都市計劃 · 公園綠地	環境保全 · 自然公園 · 기타
<ul style="list-style-type: none"> ●(1976)全國育林祭開始 ●(1976)特定分收契約設定促進 特別事業開始 ●(1977)松虫防除特別措置法 公布 ●(1978)모두의 숲 造成事業開始 ●(1979)森林總合整備事業創設 ●(1981)特定造林(고향의숲)造成事業開始 ●(1981)32回全國植樹祭 平地 開催 ●(1981)間伐促進總合對策策定 ●(1983)森林法改正(分收育林) ●(1983)森林整備計劃制度策定 ●(1985)21世紀 綠의 뉴-스킵 提唱 ●(1985)綠의 文明學會設立 	<ul style="list-style-type: none"> ●(1975)綠의相談所設置運營要領通達制定 ▲(1976)國土利用計劃閣議決定 ●(1976)都市綠地對策要綱策定(綠化推進모델地區綠化) ●(1976)都市公園法改正(國營公園法文化) ●(1976)道路綠化基準策定 ●(1976)~(1981)第2次都市公園 整備5個年計劃 策定 ▲(1977)第3次全國總合開發計劃 ●(1977)綠의 마스타플랜 策定要綱策定 ●(1978)都市綠化를 위한 植栽等 5個年計劃(公共施設綠化)策定 ●(1979)東京都 綠의 마스타플랜 策定要綱策定 ●(1980)都市計劃法改正(地區計劃制度導入) ●(1980)建築基準法改正 ●(1980)都市에 있어서 統合的인 綠化推進을 위한 方策에 대하여 民有地綠化 策定 ●(1980)特定地區公園(칸트리파크) 事業補助實施要領策定 ●(1981)住宅 · 都市整備公園(公園綠地部設置) ●(1981)都市綠化基金創設 ●(1981)~(1986)第3次都市公園整備 5 個年計劃策定 ●(1982)都市에 있어서 總合的인 綠化推進을 위한 方策勸告 ●(1982)道路救助令改正(街路樹等 強化) ●(1982)當面 都市綠化의 推進方策 通達 策定 ●(1983)都市綠化를 위한 植栽等 5 個年計劃策定 ●(1983)河川敷地占用許可準則改正(1m 以上고목植栽可能) ●(1983)綠化推進運動의 實施方針策定(綠化運動의 推進體制 整備) ●(1983)全國都市綠化大會第1回 開催 ●(1984)컬처 파크 構想 ●(1984)東京都綠의 倍增計劃 策定 ●(1984)綠의 博覽會 構想 ●(1984)綠의 都市賞 構想 	<ul style="list-style-type: none"> ●(1975)中央公害對策審議會(環境영향평가 制度案構想) ●(1975)自然保護議員聯盟結成 ●(1977)知床 100㎡ 구입 運動 展開 ●(1977)天神崎市民地主運動展開 ●(1978)第2回綠 國勢 調查實施 ●(1978)瀨戶內海環境保全特別措置法 公布 ●(1978)環境廳(快適環境에 關한 研究推進) ●(1979)日本環境宣言採擇 ●(1981)關東만남의길 造成 ●(1983)國民環境基金發足 ●(1983)第1回내소날 · 트러스트를 연구하는 全國 會議開催 ●(1984)第3回 綠의 國勢調查 實施(생활주변의 動植物分布調査)

註 1) ● : 保全, 保護, 公園에 關連되는 사항 등 自然環境保全上 '+'의 측면이 강한 法律 혹은 施策
 2) □ : 開發, 建設, 自然破壞 등 自然環境保全上 '-'의 측면이 강한 法律 혹은 施策
 3) ▲ : 法律 혹은 事項이 自然環境保全上 '+', '-'의 兩方의 性格을 갖는 法律 혹은 施策 등

에 있어서, 公園綠地事業費가, 住宅對策費의 1/25, 道路整備의 1/21, 下水道事業費의 1/5에 지나지 않는다. 都市에 있어서 公園綠地蓄積量의 절대적 부족과 自然環境에 대한 필요성의 증대를 생각하면 이와같은 금액만으로는 公園綠地保全의 장래는 낙관하기만은 어려울 것이다(高原榮重, 1986).

1974년에 제정된 「國土利用計劃法」에 의해 「國土利用計劃」이 1976년 閣議決定되었다. 이 계획은 1985년을 目標年度로 하여 市街地 등 都市의 土地利用의 增大, 食糧자급의 확보를 위한 農用地 增大의 豫想, 森林을 41萬ha減少, 原野를 30萬ha 감소시켜 기타 用途로 전용시키고자 하였다. 그러나 森林에 있어서는 그 면적이 1985년시점까지 오히려 微增의 추세를 보이며, 農地가 감소되고 있어서 計劃대로 進行되어가고 있지 않음을 반영하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 安定期에서부터는 開發위주의 정책에서 人間環境을 중시, 環境保全을 內部化하려는 文脈의식이 고조되었으며, 人間과 自然과의 관계 특히 兒메니티(Amenity)의 측면에서 각종 배려가 취하여졌다 하겠다. 都市는 물론 森林에 있어서도 「고향의 숲 만들기」, 「모두의 숲 造成事業」 등이 행하여지고 全國植樹祭도 都市部의 平地에서 실시되는 등 都市와 山地의 自然環境이 交流하게 된다. 이와같이 人間의 快適한 場으로서 森林과 都市의 綠地 즉 自然環境이 하나로 생각되게 된 것은 이 시기의 큰 특징이라 하겠다<表 6>.

III. 結 論

이상 日本의 自然環境保全思潮와 關聯制度의 變遷에 관하여 4기로 나누어 고찰하였으며, 各 期別로 森林, 農地, 公園綠地·都市計劃, 環境保全·自然保護 등으로 구분하여 고찰하였다. 各 期를 명확히 時代區分하는 데는 다소 무리가 있었을지 모르나, 期別 時代的인 흐름과 특징을 고찰하는 것은 가능하다. 이는 앞으로 우리나라의 自然環境保全에 관한 制度를 정착, 재조명 시키는데 많은 참고가 되리라 생각한다.

끝으로 본 論文은 여러가지 制度, 事件의 발생년대에 軸점을 맞추어 흐름을 위주로 고찰한 만큼 個個의 制度, 事件이 가지는 背景 및 特性이 많이 생략되어 具體性이 결여된 점을 문제점으로 지적할 수 있는데, 이는 次後 自然環境保全의 構造的, 社會的인 면을 강조하여 보완하고자 한다.

各 市代別 自然環境保全思潮의 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

1) 形成以前期(1919년 以前)

明治以前期는 지금과 같은 自然環境保全意識이 成立되기 이전이라 할 수 있으며, 이 시기의 自然環境保全이라 함은 山林農地에 있어서의 資源確保, 治山治水를 위한 國土保全的인 森林保全思想이 主流를 이루었다고 볼 수 있다. 明治期에 들어와서부터는 日本風景論으로부터 시작한 自然保護論이 등장하고, 太政官布達, 市區改正條例 등에서 公園에 관해 제도적인 조치가 행하여지나, 아직 본격적인 自然環境保全論은 成熟되지 못한 萌芽形成以前의 단계라 하겠다.

2) 萌芽·形成期(1919년~1954년)

萌芽·形成期에 있어서 각 도시에서는 公園·綠地가 都市施設로서 인정되어 점차 필수적인 존재로 인식되어가 이를 뒷받침 할 수 있는 法律들이 연속적으로 제정되었다. 또한 景勝地保全을 위한 國立公園法이 制定되는 등 自然環境保全의 基盤이 이 시기에 조성되었다 하겠다. 山地에서는 전쟁으로 荒廢된 山林을 복구하기 위하여 愛林思想에 입각한 植樹를 강조하는 등, 資源確保를 위하여 國土保全的인 측면에서 綠化對策이 강조되었던 시기라 하겠다.

3) 發展期(1955년~1974년)

發展期에서는 自然環境保全을 위한 다양한 정책들이 제도화되었지만, 한편으로는 각종 開發政策이 並行되어 綠의 國勢調査의 報告에도 나타나듯이 自然의 후퇴가 증가하는 등 開發과 保全은 복잡한 관계를 갖는다. 그러나 1970년대에 들어가서부터 自然環境保全法制定, 都市綠地保全法制定, 環境廳 設立 등 각종 開發을 規制하기 위한 骨格的인 自然環境保全整備體系가 구성되었으며, 民間에 의한 自發的인 自然保護運動이 정착되어 가는 등 自然環境保全上 發展的인 시기라 하겠다.

4) 安定期(1975~현재)

1970년대 후반에 들어와서 自然環境保全制度는 規制보다는 誘導의 성격이 강한 측면으로 정착하기 시작하였다. 開發위주의 정책에서 벗어나 人間環境을 重視, 특히 人間과 自然環境과의 관계, 人間環境의 快適性의 면을 지향하였으며, 民間에 의한 자연보호운동도 표면화 안정화되기 시작하였다.

또한 여태까지의 自然環境保全의 흐름이 都市와 山林에서 별개로 進行되어 왔으나, 이 시기에서부터는 全國植樹祭가 都心에서 행하여지고, 地方事業의 일종인 고향의 숲, 모두의 숲 造成事業에 都市民이 參加하는 등 都市와 山林이 交流하여 人間의 쾌적한 場으로서 森林과 都市의 自然環境이 一體化되

기 시작한 것은 이 시기의 큰 특징이라 하겠다.

引用文獻

1. 仰木重藏(1968), 保安林政策100年の變遷, 日本林業技術協會: 4~7, 65
2. 糸賀黎(1984), 自然保護問題の50年史, 環境情報科學14(1), 環境情報科學: 15~21
3. 遠藤安太郎(1934), 日本山林史 保護林編(上), 日本森林史刊行會: 5~7
4. 環境廳自然保護局(1981), 自然保護行政のあやみ, 第一法規: 41~44
5. 金承煥(1986), 自然環境保全に關する韓國と日本の比較研究, 筑波大學 大學院 博士學位 論文
6. 國土綠化推進委員會(1982), 國土綠化30年の歩み, 國土綠化推進委員會: 30~39, 147~163, 173~175
7. 齊藤一雄篇(1979), 綠化土木, 森北出版株式會社: 426~427
8. 坂本新太郎(1985), 第4次都市公園等整備5個年公園計劃と健康運動について, 公園綠地 46(4), 日本公園綠地協會: 6-10
9. 鹽谷勉(1981), 改訂林政學, 地球社: 132~143
10. 白井彦衛(1980), 都市の綠地保全思潮に關する研究, 千葉大學園藝學部學術報告 第28號, 千葉大學園藝學部: 12~13, 18, 40~43, 47~56
11. 高橋理喜男外(1986), 造園學, 朝倉書店: 88~89
12. 高原榮重(1986), 戰後の公園綠地政策の發展, 造園の歴史と文化, 養賢堂: 300~312
13. 秋野敏男(1984), 日本近代林政の基礎構造, 日本林業調査會: 154~155.