

일본의 고도 육성 : 고도의 다양한 대응과 앞으로의 전망

구보다 아야

도쿄대학 도시디자인연구소

1. 도시계획에 있어서의 고도에 대한 배려

(1) 고도의 입지와 개발 압력

도시의 갱신에 관련된 법적 틀이, 일본에서 갖추어지게 된 것은 전후부터 고도경제성장기에 걸쳐서이다. 특히, 건축물 개체를 대상으로 하여, 주변의 문맥에서 하나의 부지만을 특정하여 건축물에 필요한 최저기준을 정한 1950년의 「건축기준법」과, 토지이용의 분화와 높아진 용적률을 구분하여 규제함에 따라 결정된 1968년의 「도시계획법」이 현재의 도시공간을 형성하고 있다고 말할 수 있다.

이 법제도에서, 미관지구와 풍치지구라고 하는 예외적인 제도를 살펴보면, 기존의 토지 상태에 대한 배려를 찾아 볼 수 없음을 알 수 있다. 왜냐하면, 불연화와 고층화를 위한 목적이었기 때문이며, 전면적인 개축 갱신이 당연한 것으로 생각되었기 때문이었다. 또한, 지방마다의 문화 차이도 감안하지 않고, 국내는 한가지의 법률에 의해 통치되어야 한다고 여기게 되었던 것이다.

이 같은 체제 속에서, 전국의 전통적인 옛 주택들이 집단적으로 모여 형성된 곳도 개축되어 갔다. 목조로 건축되어, 때로는 벽을 공유하여 지어진 전통적인 옛 집단적인 주택의 경우 개선되어야 할 것으로 판정되었다. 또한, 수세식 화장실 등의 시설을 도입하고 싶어 하는 주민들의 욕망도 있었다. 그러나, 전통적인 옛 집단적인 주택의 매력이나 의의, 주거환경으로서의 가치를 하루하루의 생활 속에서 느끼고 있던 주민들도 많았다. 그래서, 주민들이 결속하여 전통적인 옛 집단적인 주택보존을 호소하는 운동이 전국적으로 생겨나게 되었다. 1960년대의 전통적인 옛 집단적인 주택보존운동이다.

한편, 대도시 주변의 도시개발이 진행됨에 따라, 녹지가 침식되었다. 도쿄의 통근권이기도 한 가마쿠라에서는, 인구의 증가가 현저하였으며, 사면녹지에 주택개발이 진행되었다. 정치의 중심이었던 「쓰루오카하치만구」 배후에서의 사업계획에 대해서는 매입운동 등도 일어나 중지되게 되었다.(오야쓰 소동)

또한, 전쟁의 화를 면한 소수의 도시인 교토와 나라에서도 역사적 환경의 보존을 둘러싼 대립이 발생하였다.

나라에서는 헤이쥬쿄 부지내에 긴키철도회사가 차고를 계획하여, 커다란 반대운동이 일어났

으며, 결국 국유지화 하여 사적지정이 이루어지게 됨에 따라, 계획이 중지되어 있다.

이 밖에도, 관광개발을 위한 도로가 문제가 되었었는데, 나라와 가마쿠라가 공통적으로 겪게 되었던 것은, 개채 하나 하나의 신사나 사찰 등의 건물만이 중요한 것이 아니라, 지형이나 녹지의 풍요로운 조화가 빚어내는 풍경이 보존의 대상이라는 인식이었다. 나아가 이 같은 풍요로운 입지 그 자체를 충분히 이해하는 것이 역사적 환경 보존의 밑바탕에 있는 의의이다 라고 하는 인식이었다고 말 할 수 있다.

교토에서는 「닌나지」라고 하는 사찰이 매각한 땅 나라비가오카에서 개발 사업이 벌어졌는데, 이것을 계기로 지방자치체(가나가와현, 나라현, 교토시, 나라시, 가마쿠라시)들이 모여, 「고도보존연락협의회」를 결성하였다.

(2) 「고도보존법」의 성립

가나가와현, 나라현, 교토부 지역의 선출 국회의원들이 초당파적으로 힘을 모아 의원입법 형태로 만든 것이 「고도에 있어서의 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법」(통칭하여, 고도보존법)이며, 1966년도이다.

고도라고 하는 것은, 「일본의 옛날 정치, 문화의 중심 등으로서 역사상 중요한 지위를 가진 교토시, 나라시 및 가마쿠라시」라고 제2조 1항에 정의되어 있으며, 지금에 와서는 텐리시, 가시와라시, 사쿠라이시, 이카루가초, 아스카무라, 즈시시, 오쓰시가 추가되어 있다.

또한, 역사적 풍토라고 하는 것은, 「일본의 역사상 의의를 가진 건조물, 유적 등이 주위의 자연적 환경과 일체를 이루어 고도에 있어서 전통과 문화를 구현 및 형성하고 있는 토지의 상황」이라고 제2조 2항에 적혀 있는데, 다음의 요건을 충족시키는 경우를 말한다.

- 1) 장기간에 걸쳐 일본 옛날의 전국적인 정치의 중심 또는 시대를 대표하는 역사상 중요한 문화의 중심지이었던 도시일 것.
- 2) 역사적 사실에 근거한 문화적 자산이 집적되었거나, 한편으로는 해당 역사상 중요한 문화적 자산이 광범위하게 자연적 환경과 일체를 이루어 후대의 국민들에게 계승되어야 할 만큼의 중요한 역사적 풍토를 형성하고 있는 도시일 것.
- 3) 도시화 혹은 그 밖의 개발행위가 현저하여 역사적 풍토가 침범될 우려가 있기 때문에, 적극적인 유지, 보존 대책을 강구해야 할 필요가 있는 도시일 것.

즉, 역사적 풍토 보존구역과 역사적 풍토 특별보존지구에 따라 역사적 중심시가지가 당면한 중요한 녹지를 보존하고자 하는 대응이다. 역사적 풍토 보존구역이라고 하는 것은, 역사적 풍토 보존계획을 책정할 의무가 부여된 지역으로, 현상변경행위를 하고자 할 때는 해당 부현의

지사에게 신고서를 제출해야 한다. 또한, 역사적 풍토 특별보존지구라고 하는 것은, 보존구역의 중핵을 이루며, 현상변경행위에 관하여는 허가제가 적용되는 지역으로, 이 점은 확인행정제인 일본의 도시계획제도에 있어서 특이한 존재이기도 하다.

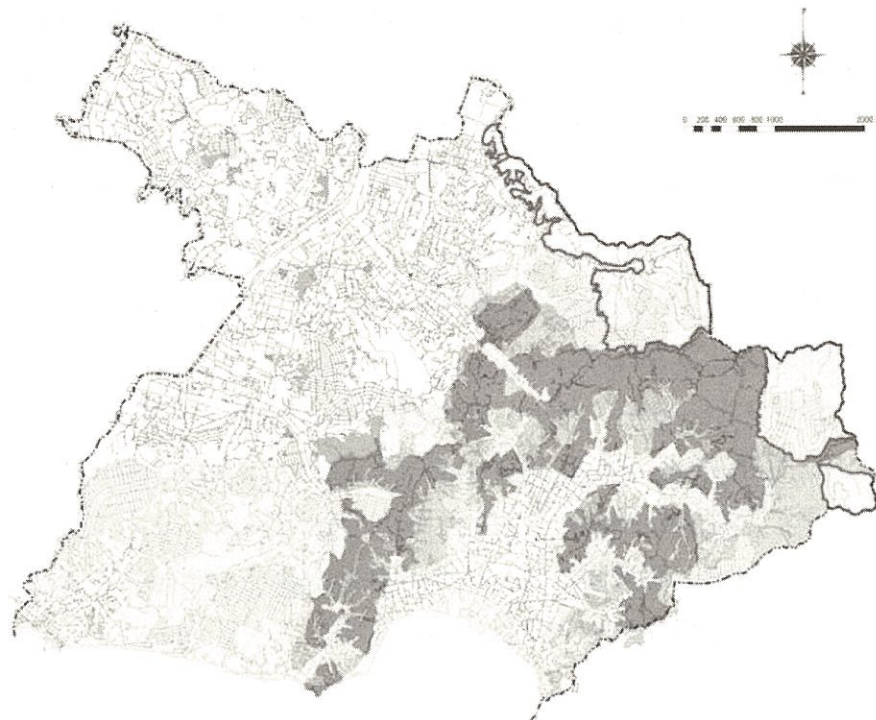
2. 가마쿠라시의 대응

(1) 가마쿠라의 역사적 풍토

가마쿠라는 남쪽으로는 넓은 태평양이, 나머지 3방향은 우뚝 솟은 산이 둘러싼 지형이다. 천연의 요새로서 지형적 장점을 살려 가마쿠라에는 막부가 설치되어, 150년간 중세 무사사회의 중심도시이었다. 가마쿠라의 중심부와 주변은 산을 절개하는 형태로 통로를 만들지 않을 수 없었다. 이 같은 산, 언덕을 절개하여 만든 통로는 그 수가 한정될 수 밖에 없어, 적의 내습을 저지할 수 있었다. 정치의 중심지가 된 「쓰루오카하치만구」는 바다쪽에서 똑바로 일직선 축선의 종점에 배치되어 있다.

이 같은 이해하기 쉬운 도시구조가 바로 역사적 풍토인 것이다.

이 같이 신사나 사찰을 비롯한 역사적 건조물, 그 입지를 말해 주는 배후의 녹지나 도로 등이 역사적 환경의 보존대상으로 되었다.



歴史的風土保存区域



歴史的風土特別保存地区

그림 지도 : 가마쿠라시 고도보존법의 지정 지역

이 역사적 풍토 보존구역과 역사적 풍토 특별보존지구에 있어서는, 능선의 건너편에 짓는 건물 등이 바로 앞에서 돌출되어 보이지 않도록, 능선을 넘어 20 내지 50미터 범위로 지구지정 되어 있다.

(2) 녹지, 경관시책과의 연계

가마쿠라시에 있어서 특별히 중요했던 관점은, 녹지보존이었다. 그래서 활용된 것이 풍치지구, 「수도권근교녹지보전법」에 의한 근교녹지보전구역, 「도시녹지보전법」에 의한 녹지보전지구(특별녹지보전지구로 현재는 이행), 가나가와현 자연환경보전조례 등에 의한 자연환경보전구역 등이다. 더 나아가 시 독자적인 「녹지보전 및 창조에 관한 조례」에 의한 녹지보전추진지구, 녹지를 매입하기 위한 녹지보전 기금 설치, 녹지 소유자와 시 당국에 의한 녹지보전 계약 등의 대응이 활발하다.

경관행정에 있어서도, 1995년 도시경관조례에 근거한 도시경관기본계획 책정, 국가의 경관법 성립 후에는 법에 근거한 경관계획으로 2007년에 개정하였으며, 시 전역을 대상으로 하고 있다. 법에 근거한 경관지구의 지정(가마쿠라경관지구, 북가마쿠라경관지구의 2곳, 2011년 8월 현재), 상세한 경관컨트롤을 가능하게 하는 경관조성지구와 경관형성협의회, 일정 규모 이상의 건축물을 대상으로 한 정중한 경관상의 상담이나 지도 등을 행하고 있다.

이 지구는, 각각의 목적에 부응하여 지정되어 있으나, 중복하는 방식으로 서로 보완하여 총체적으로 역사적 풍토를 지키고자 하고 있다.

문화청 세계유산위원회에서는, 2011년 9월 가마쿠라를 세계문화유산으로 유네스코에 추천하는 것으로 의견을 모았다.

3. 앞으로의 고도

(1) 고도보존의 유효성 향상 : 역사적 풍토

「고도보존법」을 활용하고 있는 지자체는 가마쿠라시를 비롯하여 교토시에서도 다양한 조례를 활용, 국가의 제도를 운용하는 등(「문화재보호법」에 의한 전통적 집단 건조물 보존지구의 지정, 중요 전통적 집단 건조물 보존지구의 선정), 독자적으로 도시가꾸기를 전개하고 있는 곳이 많다.

「고도보존법」의 과제로는 다음의 내용을 들 수 있다.

「고도보존법」의 역사적 풍토 특별보존지구에 있어서, 현상변경행위를 허가하지 않을 경우, 부현(혹은 정령지정도시)이 보상해야 하는 규정이나 토지이용에 현저한 지장을 초래하는

경우, 토지매수의 규정이 있다. 이 같은 손실보상과 매수 비용의 70%는 국가 부담이지만, 기본적으로 고도의 지가가 높고 재정사정으로 현상변경행위를 허가하지 않는데 주저하게 되는 경우도 있을 수 있다. 도시계획에 있어서는, 본래 사회 공공성으로의 공헌을 근거로 토지 이용 규제에 보상을 하지 않는다는 논리가 성립되어 있다. 개별 부지의 규제는, 총체적으로 도시의 가치를 높이는 것으로 인식되었기 때문이다. 이 같은 사고 개념을 「고도보존법」에 적용하는 논리화가 필요하다.

또한, 역사적 풍토는 자연환경으로서의 녹지와 인공적인 환경(built environment)으로서의 시가지의 조화, 혹은 인간이 자연을 베이스로 영위해 온 점을 평가하는 개념이다. 즉, 인간이나 공동체의 작용이 있음에 따라 비로소 유지 관리가 가능하다. 그러나, 현행의 「고도보존법」은 규제법으로, 유지 관리를 촉진한다든가 지원한다고 하는 측면은 가지고 있지 않다. 이래서는 지정을 한다고 하여도 역사적 풍토를 보전할 수 있다고는 장담할 수 없다.

유지 관리라고 하는 점은, 문화적 경관에 의해 명확해져 온 사고 개념이지만, 애초 역사적 풍토는 이 같은 의미이었다. 이 사실에서도 명백하듯이, 역사적 풍토라고 하는 사고 개념은, 반드시 고도에 한정된 것은 아닐 터인데도, 「고도보존법」 하에서 밖에 적용할 수 없는 문제가 있다.

역사적 풍토가 도시계획에 있어서 다하는 역할을 정리하여, 도시계획 전반을 재구축할 필요가 있다.

(2) 새로운 고도의 모색 : 역사적 도시경관

아직까지 고도로서 클로저업 되지 않고 있는 고도도 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

예를 들면 도쿄는 400년 전부터 정치의 중심으로 고도라고 할 수 있으나, 고도로서의 모습을 엿볼 수 있는 곳은 에도성 정도일 것이다. 그러나, 자세히 살펴보면, 성안의 호 뿐만 아니라, 밖의 호에 의해 에도라고 하는 도시의 인프라스트럭처(하부구조)가 구축되었으며, 토지 이용이 정해졌다는 사실을 알 수 있다. 더 나아가 그 같은 선행의 물과 녹지의 오픈 스페이스가 에도막부 이후, 즉 근대가 된 후 도쿄를 유지해 왔다는 사실과 근대화의 격변 속에서 다양한 기능을 수행하여 왔다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 고도가 현재의 수도 모습으로의 변화나 변천을 지탱하는 역할을 해 온 것이다. 역사의 한 시기에 있어서의 평가만이 아니라, 도시디자인의 가장 중요한 요소로서의 역할 그 자체를 평가하는 관점도 고도에는 필요할 것이다. 도시의 적절한 변화를 모색하는 것이 역사적 도시경관(Historic Urban Landscape)의 근거를 이룬다. -이상-

#. 참고사항

오야쓰소동(御谷騒動) : 1960년경부터 古都 가마쿠라(鎌倉)의 山地에 택지를 조성하고자 하는 계획이 활발하였다. 심지어 古都 가마쿠라(鎌倉)의 성지(聖地)라고도 할 수 있는 쓰루오카하치만구(鶴岡八幡宮)의 뒷산에 위치한 25坊址까지 파괴의 위험이 엄습하였다. 쓰루오카하치만구(鶴岡八幡宮)는 佛敎와 神道가 혼합된 종교시설이며, 25坊址는 하치만구(八幡宮)에 속한 25 곳의 불교 사찰을 말한다. 이곳은 風致上, 歷史上, 植物學상으로도 중요한 史蹟이라고 할 수 있다. 1964년 가마쿠라(鎌倉)의 시민, 학자, 승려 등이 불도저 앞에 집결하여 개발 반대를 주장하였으며, 1주일만에 2만명이 넘는 서명을 받아 관계 당국에 진정서를 제출하는 한편 모금운동 등을 통하여 꾸준하고 지속적인 활동을 이어갔다. 결국 사업자는 개발사업을 단념하였고, 그 토지는 (財)鎌倉風致保存會가 買入함에 따라 반대 운동은 종료되었다. 이 일련의 운동을 오야쓰소동(御谷騒動)이라고 하는데, 그 이유는 다니(谷:골짜기)를 가마쿠라(鎌倉)에서는 그 지역의 언어로 「야쓰」라고 하기 때문이다. 이 반대 운동을 계기로 「고도보존법」이 제정되게 된 것이다.