特集

アメニティ

BOD, COD という水質基準で見る限り、我々を取り巻く水環境は近年良好になって来たと言えよう。しかし、本来の水環境保全とは何であろうか？ いわゆる「公害」という我々の健康を脅かすような状態をなくすことは、過去において、また現在でも部分的には緊急かつ不可欠の任務であろう。しかし、我々が子供の頃に親しんだ美しい水辺は今どこへ行ってしまったか？

今月号では、単に水質の改善のみならず、より積極的に我々が水に親しむことのできる空間を復活しようという試み、すなわち水辺の「アメニティ」に焦点をあててみた。本特集が、新しい水質汚濁研究の発展の一助とならんことを願っている。

(担当 岡田光正*)

アメニティについての3つの疑問と期待**

小林 光

はじめに

「私達がやっていかなければ、街は変わっていかない」。これは特別に有名な人の言葉ではない。地元の話題で恐縮ではあるが、「住みたい街、住んでいたい街北九州を目指して」をテーマに去年（昭和60年）1年間活動した北九州青年会議所都市環境委員会の報告の中にある言葉である。当地の青年会議所は、「灰色、工場、事件と、暗いイメージしかない北九州」を「今一歩明

るい、住みよい街」にしようと、市内の景観や自然をカメラを片手に観察して、いくつかの提案を行った。

提案の内容には見るべきものも多いが、むしろ、ここで興味を引くのは、全国どこでも、市井の人々が街全体の生活環境を相手にして、その改善に主体的な努力を始めた、という事実である。都市環境の改善という仕事は、もはや、一握りのプランナーが独占できるものではなくなってきている。

こういった新しい動きの鍵となり、目標となっているのが、「アメニティ」という概念である。

従来、都市環境に関する政策的営為の目標となってきたのは、例えば、環境行政では、「環境基準」といった ppm で表される数値であり、また、建設行政であれば、結局は公共事業や公用規制を通じて実現されることとなる「健康で文化的な都市生活」といった一層抽象的な概念である。これらは、市民にとっては、ともに「お上」が与えてくれる、言わば、「反射的な」便益に過ぎない、という点で共通している。

これに対して、アメニティは、さすがに、心地よさ、快適さ、住みよさ、といったことに深く係わる模糊とした主観的な概念であり、それ故、日常身近な

Hikaru Kobayashi

昭和48年 慶応義塾大学経済学部卒業

同年 環境庁

54～ バリ大学大学院

56年

60年 北九州市環境事業局

〔趣味〕 蝶の飼育 料理 釣り（ヤマメ） ハム（無線）

* Mitsumasa Okada, 東京農工大学工学部, 本誌編集企画委員

** Questions on Environmental Amenity and Expectation of further Development, 昭和61年1月30日受理

代わりに、行政が一方的に与えてくれることには余りなじまない。ここにこそ、一般市民が全国各地で快適環境づくりの活動を始めるようになった理由があるのではないだろうか。

私自身は、環境庁在勤中にアメニティの政策化の過程に比較的長く携わることができ、今また、アメニティを確保する上であってはならない、不法投棄を始めとする廃棄物の不適正処理を防ぐ仕事を、地方行政の現場で担当する機会を得た（もっとも、廃棄物処理施設こそがアメニティを積極的に創り出す施設にならなければならない、という有力な意見〈厚生省加藤三郎環境整備課長〉もある）。

本稿では、こういった仕事の過程でしばしば感じた悩み、即ち、前述した市民の主体的な活動と行政の政策とをどう紡ぎ合わせて、生活環境の質的側面の改善を図っていたらよいのか、という疑問に関連して、今までに考えられ、実行された回答を振り返り、さらに、今後に充実や改善が期待される点を取りまとめた。各地でアメニティの向上に取り組んでいらっしゃる方々のお役に少しでも立てば幸いである。

1. アメニティとは何か

アメニティは、既に述べたように、主観的な概念である。アメニティ政策の必要性を OECD が指摘して反響を呼んだ「日本の環境政策レビュー報告書」(1977年、邦訳「環境政策は成功したか——日本の経験——」)の実質的な著者、レミ・ブリュードム教授は、ある雑誌で「たとえ公害対策の費用が余りかさむことを望まない人々でさえ、公害が少ない方が良いことを認めるにやぶさかではないが」、「アメニティに関しては、人々の態度はもっと複雑で陰影に満ちたもの」であるとして、ロック・ミュージックとクラシック音楽とを対照させ、「ある人々を喜ばせるものの、他の人達の不興を買う」と述べている。⁽¹⁾ こういった相反する利害を調整することは、行政になじまないとは必ずしも言えないが、事柄が主観的である以上、公平を旨とする行政にとっては得意の分野とも言い難い。しかし、目標とすべきアメニティの中身が分からない以上、対策の立案のしようがない。こうしたわけで、アメニティとは何なのか、という疑問はまずは誰にでも生じるものであろう。

アメニティは、「心地良さ、喜ばしさ」を意味するラテン語(amoenitas<amare,「愛する」)に語源を持つ⁽²⁾ 英語であって、辞書(ウェブスター第3版)によれば、「心地良さや快適さの質」、「居住地の魅力やその非貨幣的な価値」を意味している。

アメニティという言葉に私達が注目するのは、しか

しながら、このような没価値的な語釈の故ではないことはもちろんである。そうではなくて、この言葉がイギリスにおいて田園・都市の環境上の諸計画を導く中核的な概念になっているからに他ならない。

「おびただしい汚物、ごみ、胸のむかつくような糞便が、よどんだ水たまりのあいだに、いたるところに散乱している。あたりの大気は、これらのものから発散するガスによって汚染され、さらに1ダースからもの工場の煙突から排出される媒煙によって黒ずみ、重苦しく一帯をおおっている」。⁽³⁾ こういった荒廃した環境の19世紀のイギリスが今日私達が見るような快適な生活環境を取り戻したのも、このアメニティという概念が国民のコンセンサスを得て街づくりに具体的に生かされてきたからである。例えば、開発行為が「地域のアメニティに資さない」という理由だけで許可されないことがしばしばあるという。イギリスでは、この言葉はそれ以上の説明を要しない言葉として定着しているのである。それでは、英国人にとっては、アメニティの具体的中身はいつでも自明なのだろうか。それがどうもそうではないらしい。イギリスのカリングワースによると、アメニティは、定義することは難しいが、感じることは容易である、という。別の識者(ホルフォード卿)によると、「アメニティは……適切なものが適切な所にあること(the right thing in the right place)」ともいわれている。これらの言葉から考えると、イギリス人にとって血となり肉となった文化・風土を離れては理解し難いものようである。

日本の文化・風土に即したアメニティは、ホルフォード卿の考え(国立公害研究所の北畠能房によると、アメニティは、存在している場所と密接不可分である点で、経済学上、「地域公共財」に似ているとされている)に従うと、どんなものになるのだろうか。

このことについては、既に各地でいろいろな研究がなされてきている。例えば、地点毎のアメニティの程度を被説明変数として、これを何らかの測定可能な地域的な変数からなる関数で説明しようとするものがそれである。行政部局は、アメニティそのものを直接増進することは不可能なので、行政的に制御可能な手段の集まりとしてアメニティを定義しようという発想である。

筆者にとって身近な例を使わせていただくと、図1に掲げるあるアメニティ要素(北九州市における空気のきれいさに対する満足意識)の地域分布は、図2に掲げる関数によっておおむね説明されている。

さらに、環境の全体的な快適さは、空気のきれいさだけでなく、静けさ(騒音)、緑との触れ合い、便利さといった指標が重みづけの上合算された総合指標とし

図1 空気のきれいさに対する満足意識の分布

(注) 快適環境に関する市民の満足意識についてのアンケート調査の結果を評価得点に換算した後、100地点毎に平均した値を地図にプロットしたもの。
(換算方法：満足=100点、やや満足=75点、どちらでもない=50点、やや不満=25点、不満=0点)

(算定式)

$$\text{空気のきれいさ評価指標} = -2.85 \left(\frac{[\text{SO}_2]}{0.02} \right) + \frac{[\text{NO}_2]}{0.02}^{0.84} - 11.3 \log [\text{自動車交通量}] + 0.28 \left(\frac{[\text{住居面積}]}{[\text{人口}]} \right) + 104.9$$

(データ数 91, 相関係数 0.813)

図2 空気のきれいさ評価指標

て表される(図3参照)。

しかしながら、方程式で表されるこういった指標は、アメニティのある望ましい環境像を示すものとして市民のコンセンサスを果たして直ちに得られるものだろうか。逆に言えば、大気汚染や交通量の程度を操作することによって、着実に市民の満足意識が向上されるのだろうか。こういった点で、北九州市の試みは、大変先進的ではあるものの、まだ現実のテストを経たものではないのである。

OECDの環境政策レビューに際し、日本を訪問したある外国人専門家は、「こんなに物凄い汚染除去をやっている国民が、なぜあんなにひどい環境破壊をしたのか」といふかったという。⁽⁴⁾諸外国に比較し、著しい

図3 北九州市環境評価指標の体系

環境破壊を許してしまった背景には、環境に対する国民の考え方が未発達で、どちらかといえばその限りのない豊かさに対し甘えに似た気持ちがあったことがうかがえないだろうか。木原啓吉千葉大学教授は、「アメニティの思想があったればこそ、西欧社会では水俣病に代表される非人間的な公害は起こらなかった」と述べている。⁽⁵⁾言い換えれば、我が国においては、環境の思想、平たく言えば、望ましい環境の姿に関する国民のコンセンサスが戦後すっかりなくなってしまったことが指摘できよう。このような社会的背景を考えると、快適環境づくりを、これまでしばしばみられたような短命の官製のキャッチフレーズに終わらせてはいけない、ということが痛感される。

北九州市の場合、あるいは同様の試みを行っている他の地方公共団体の場合でも、アメニティを政策的に操作可能な変数に分解するだけでなく、その具体的な姿について市民各層や関係行政部局のコンセンサスづくりが併せて行われなければならないことは言うまでもない。

前に名前を引用した北畠国公研主任研究員が的確に述べているとおり、アメニティは、「通常の経済財とは異なり、地域を超えて移動させることができない、即ち、存在している場所と密接不可分な財」である。例えば、「法律によっては、国中の通りを快適で美しいものにするための詳細な規則を定めることは不可能」(ブリューム教授)であり、また、国中で妥当するようなアメニティ函数はもとより存在していない。むしろ、地域固有の身近な環境素材に即して具体的な望ましい環境像のコンセンサスをつくる、いわば「民主主義的」なプロセスが、ナイーブで稚拙であっても、ぜひとも必要であろう。このような考えで、環境庁が進める「アメニティ・タウン計画」では、実は、地域で実現すべきアメニティのあり方を一律に定めることはしなかった。

環境管理計画を受けて、専ら快適環境づくりを進めるための計画であるアメニティ・タウン計画が策定される段階に至った時には、アメニティ意識の現状を解

析するだけでなく、コンセンサスを得た「望ましいアメニティ像」を描いて欲しいものである。これまで、アメニティとは何か、について述べてきたが、アメニティとは、今ある環境の姿やそれに関する意識ではなく、皆の努力の目標、環境上の規範となるものでなければならない。

今後とも、各地で行われるであろうアメニティの研究に当たっては、規範として耐え得るものが導き出されることを期待したい。

2. アメニティを高める方法とは何か

アメニティは「適切なものが適切な所にあること」という規範的な意識・感覚であり、その内容は地域の固有の環境素材に即して肉付けされるべきものである、ということは既に述べたとおりである。しかし、これでは地域のアメニティ水準を向上させる方法を見出す糸口としては誠に心もとない。何かヒントはないだろうか。環境庁の資料^⑨によれば、アメニティは、「私達の生活環境を構成する自然や施設、歴史的・文化的伝統などが互いに他を生かし合うようにバランスがとれ、その中で生活する私達人間との間に真の調和が保たれている場合に生じる好ましい感覚」と言い換えられている。これは、いかにもホルフォード卿の言葉からディダクティブに導き出されたようにみえる。適切であるべき「もの」を自然、施設、歴史、人間などに置き換え、適切であるべき「所」をバランスや調和と言い換えたもののようである。しかし、実際は、帰納的な観点からの言い換えなのである。

環境庁では、昭和55年度以来、各地における快適環境づくりの実体験の交流を目指す「快適環境シンポジウム」を開催するほか、広く地方の実例の収集と分類を行ってきた。この結果、快適環境づくりの成功事例といわれるものには、いくつかのパターンがあることが分かった。即ち、緑や水を中心とした快適環境施設を整備する、良好な自然環境を保全する、快適な都市・生活空間を創造する、環境に配慮した生活・行動ルールを確保する、環境の質を高める歴史的価値物を保存・活用する、という合計5つの類型である。こういった類型の努力を行う、それも出来る限り目配り良く組み合わせることで、環境の快適さが向上するらしい。そうであれば、アメニティとは、こういった対策で実現されるであろう環境の状況ではないだろうか。最初の発想はこの程度の簡単なものであった。この5つの類型を子細に見れば、物として登場するのは、人間が作った施設(もっぱら快適環境のための施設、例えば、親水施設や緑道等と一般の便利施設であって、必ずしもアメニティに資さないもので快適性の付与が必

要な施設との2種類に大別されよう)、人間には創れない自然、今の人間には創りだせないという意味で第2の自然ともいうべき歴史的・伝統的事物、そして人間それ自身である。およそ世の中の森羅万象の主人公はこの5つの事物に分類できそうなので整理にも都合がよい。また、適切なものがあるべき「適切な所」とは、これら5つの事物が調和してつくりだす場、バランスと考えると、分かるような気がしないでもない。こうしたことで、環境庁の資料では、ホルフォード卿の言葉は既述のとおり解釈されることとなったのである。

しかし、これらの施策類型は、アメニティを高める方法を考える上でのあくまでもヒントにしか過ぎない。実際に快適環境づくりを進めるに当たっては、日本中どこでもオールマイティな対策があるわけではなく、極論すれば、地域固有の環境素材に即した独自の個性ある取り組みだけが有効であることは言うまでもない。

次の図4は、快適環境づくりの実例の事例を前述の5類型と政策手段との観点から分類したものである。人気を得やすい快適環境施設の整備など、費用のそれ程かからない事業が好まれているようである。他方、環境に配慮した生活ルールづくりや歴史的環境の保全は、手間がかかるためか、余り好まれていない。今後の各地でのアメニティ施策においては、こうした分野でこそ充実・発展が強く期待されている。特に、環境保全に対する国民の参加意識が高まりをみせているので、成熟化社会における生きがいの問題としても考えてもらいたいところである。

3. どのような役割分担をして、アメニティを高めていくのか

何をすべきかよりも、誰がすべきかを考えるほうが、しばしば一層難しい問題を生じる。例えば、赤潮のような複雑な公害問題では、様々な関係者毎の環境汚染への寄与割合が特定できないので、仮に技術的な対策

図4 快適環境づくり事例の分類

が確立されていたとしても、対策実施の役割分担に関するコンセンサスづくりは極めて困難である。しかし、P.P.P. という対策実施の大原則がある公害防止の分野に比較し、アメニティの分野では役割分担がより一層困難となる事情がある。環境上の便益は、市場的な価値評価には尽くされないものであり、さらに、特定の人が排他・独占的に享受（受益）できるものではない。この結果、受益と負担との関係を一意的に定めることはできないこととなる。このことが、役割分担のコンセンサスづくりを阻み、快適環境づくりの障害となるのである。この事情を、ブリューム教授は、「なるがままにまかせていたら。住民が望むアメニティの全てが市場を通じて供給されるということは起こり得ない」と簡潔に述べている。

実際のところ、快適環境づくりを行っている地方公共団体において生じている困難についての環境庁の調査によれば、縦割り行政の弊害、住民の非協力、ボランティアの孤立などの多くの問題があることが報告されている。したがって、何をすれば良いかだけではなく、どのようにすれば良いかも調べておかなければならない事項であるといえよう。詳しくは、別の機会に執筆した拙稿^⑨を参照いただければ幸いであるが、このような調査の結果によれば、成功事例についてみると、アメニティの向上を目指して社会各層の広範な合意を紡ぎ合わせていくソフトなプロセスに様々な工夫が凝らされている。こうした工夫を環境庁では「快適環境づくり成功の鍵」と称し、アメニティ・タウン計画の補助金の中ではこれらのソフトのプロセスを順次踏んでいくことを標準とすることとした。このようなものには、環境素材分布図の作成、住民によるアメニティ診断（アメニティ・カルテ）、広範な参加を得た協議会による総合的な計画の策定と実施、各種の普及啓発事業等がある。

先にも述べたように、アメニティは前向きな便益であり、正確な金銭的評価はできないものの、今後は、出来る限り便益の大きさと帰着を明らかにして、広い納得と参画を得る工夫を強く期待したい。このような観点で興味深いのは、例えば、図5のように、アメニティが財産価値を押し上げている事実を示す調査結果である。この他、アメニティ度の高い商店街では消費者の誘因力が高いことも報告されている。いずれにしても、アメニティの高低を明らかにして、その結果を日常の意思決定に反映させ、組み込んでいく新しい仕組みが望まれる。

おわりに

本稿では、アメニティに関し、何を目標に、どんな

図5 樹木率と公示地価の関係
(小田急線沿線)

ことを、どのような分担の下で行うか、という3点を論じてきた。これまでの成果をまとめ、今後に期待される点を整理したつもりである。

今回の本誌の特集号は、アメニティの各分野の中でも最も魅力的なもののひとつである水辺環境を扱っている。最近北九州市が青年を対象に行った意識調査の結果でも、清らかな水辺に象徴される豊かな自然と触れ合えるさわやかな都市像が、便利さに優れた都市像などを圧して、一番強く望まれていた。全国的にも、この分野でこそ、最も多くの取り組みがみられる。こうしたことから、本稿で筆者が期待したことに関する成果は、既にほとんど本誌に収められているものと信じている。

参考文献

- 1) レミ・ブリューム、「地球に庭師を」、環境研究1984年48号
- 2) ディビット・L・スミス、「アメニティと都市計画」、鹿島出版会1977年
- 3) エンゲルス、「イギリスにおける労働者階級の状態」図1～3）北九州市公害対策局、「北九州市環境管理計画」1986年
- 4) 金子太郎（環境庁企画調整局長（当時））、「より良い環境づくりを目指して」、ファイナンス1979年12月号
- 5) 木原啓吉（朝日新聞編集委員（当時））、「アメニティとは何か」、かんきょう1977年3月号
- 6) 日本環境協会、「快適環境（アメニティ）を考える」1984年図4）同上
- 7) ぎょうせい、「現代行政全集—環境—」第1部第1章（拙稿）、1986年（未刊行）
- 8) 拙稿、「快適環境整備事業Q&A」、環境研究1984年48号
- 図5）北畠能房、「アメニティの経済的・政策的側面」、環境研究1984年48号（本稿中の他の引用も同じ）