

河川環境行政の中にあつた事実

元技監 近藤 徹

確かにあつた事実

本州製紙江戸川工場(江戸川区東篠崎)は、昭和33年当時、既設の設備4台で年間約1億ポンド、主にタバコの巻紙、教科書用紙、出版、印刷用紙を製造していた。その年3月に新設備セミ・ケミカル・パルプ(S・C・P)を増設して操業を始めると、従来の木材繊維質を含んだ白い廃液に加えて、黒い廃液(亜硫酸アンモンでリグニンを処理)が江戸川に放流された。

江戸川周辺の浦安ほか千葉・東京管内漁協組合員は、新設備が稼働してから、魚介類が死滅するおそれがあるとして、廃液の放流中止と損害賠償を要望して、会社側と交渉を続けていた。5月24日、業を煮やした浦安漁協組合員は、工場に押しかけ、そのうち約100名が工場に入り、排水渠を木片、石等で塞いだ。事態収拾のため、浦安町長始め代表者が工場側と交渉し、新設備の黒い排水は直ちに中止、既設備の白い排水は、経営事情を考慮するが、早期に無害化、これまで起きた漁業被害の補償を申し入れ、引き続き5月27日、29日にも会議を持ったが、物別れに終わった。浦安漁協等は5月30日、千葉県へ善処方を陳情。一方会社は6月2日に放流。漁協は、6月4日に都、県関係部局に要請、5日に都・県水産課が現地視察した。

6月6日、工場設置を所管する都建築局指導部が、「水質調査の結果、魚介類に被害があるように思われ、漁民が激昂しているから、黒い廃液の放出を中止すべき」旨、会社側に口頭で勧告をした。会社側は、その勧告を受け、新設備の運転を一時中止したが、6月9日に本社の指示により漁民の了解なく、運転を再開。直ちに浦安町長等から抗議があり、10日午前1時頃、工場は一応中止したが、黒い水の放流が続いた。

この事態に、浦安町は、同日の午後12時30分頃町民大会を開き、「毒水の放流を停止せよ、損害補償を要求する」旨を決議。大会後、国会、関係官庁、会社、工場に陳情するため、町民約700名が、町長、漁協組合長等に引率され、バスに分乗して出発した。

小松川署長は、国会付近における町民の陳情デモの情報連絡、江戸川工場からの警官隊派遣要請を受

け、警視庁本部に機動隊の応援を求めた。午後5時30分頃、第2機動隊3個中隊及び小松川署員合計約280名が工場に到着したが、陳情団を刺激しないようにとの配慮から、工場内食堂付近に待機した。

陳情を終えた町民約700名は、決議文を工場側へ手交するため、バスを連ねて午後6時頃工場正門に到着した。ところが、正門の鉄の扉が閉ざされ、立入り禁止の掲示板が掲げられ、プラカードが振られた。町民らは、工場側の態度に憤慨して、扉を押し開き工場内になだれ込み、一部は、石、木片等で事務室等の窓を破壊した。警官隊は、阻止線を張って、町民と対峙する形勢となった。町民は石ころ等を投げつけながら阻止線を突破しようとし、町民5名が、建造物侵入等現行犯として逮捕された。

町民は逮捕者の釈放を要求して、工場内に座り込む。町長等は、逮捕者釈放を交渉したがいれられず、対峙が続いた。警官隊は、さらに午後6時50分頃から第3・4機動隊各3個中隊計340名を続々増派した(総計620名)。町民は、再三の退去勧告を拒み座り込み、午後9時40分頃、自動三輪車を先頭に阻止線内への侵入を試み、器物を投げた。機動隊側は、この事態を見て行動を開始し、そのうち警察官約88名が警棒を使用して、町民約300名を押し出して門扉を閉じた。その後、午後11時頃まで、前後数回にわたり町民が、侵入を試みましたが、警官隊により押し出された。

結局負傷者は、町民等が約100余名、警察官27名、現行犯で検挙された者8名となった。

なおこの事件に先立ち、千葉県水産課が5月19日現地調査した結果によると、工場排水による動物実験では、排水の原液にフナを入れたら、直ちに全部死滅、1/2希釈水で15分後に全部死滅、1/10希釈水で5日後に全部死滅、PH3.4、BOD289。東京都水産課・水産試験場は、5月13、14日に調査、14日までにアユの斃死率は、排水口下流50mで100%、500m下流で32%、京成電鉄鉄橋地点で4%、排水口でPH4.2以下、溶存酸素1.39。

事件発生3日後の6月13日、参議院決算委員会が、この問題を素早く取り上げた。参考人として浦安町長他関係漁協、本州製紙社長他、東京都・千葉県関係

部局、関係省庁から通産省、水産庁、警察庁が出席した。審議の大半は、漁民側の新設備廃液排水差止め要求に対する工場側の認識、警官隊の過剰警備活動に集中した。新設備許可について建築基準法上は工業区域内で不許可の理由がない、地方自治法に基づく都工場公害防止条例上は先行事例を検討して認可した経緯が都建築指導部から説明された。

6月24日、衆議院建設委で河川局は、「水質の汚濁の防止に対処するため、(旧)河川法19条に基き都道府県が規則を作って取締る規定。東京都では19条関連規則として昭和6年東京府令「河川取締及河川生産物払下規則」を制定。最近、公共水、河川等に放流される廃液が公共水を著しく汚濁し、水道用水、水産業、農業等に大きな被害を及ぼす状況。従来19条関連規則は、水質取締りを行う際の統一基準ではない。建設省は、政令・省令等により河川の汚濁の基準等をきめることを検討したが、各省の行政にまたがる非常に複雑な問題がある。昨昭和32年3月、水質問題の検討は、経済企画庁を中心として対策を協議する方針が定められた。本年2月に、関係各省に、「水質汚濁の規制に関する法律案」を提示。建設省は、河川を管理の立場から、基本的には賛成である」と答弁した。

公共用水域の水質の保全に関する法律と工場排水等の規制に関する法律の審議は加速され、衆参商工委員会で審議された後、その年も押し詰まった昭和33年12月22日、参議院本会議で成立した。河川の中で起こったことではあるが、河川行政がこの問題に如何に対処すべきか、その姿勢を問われることは終始無かった。それを幸運と云うべきか。

この(旧)河川法第19条は、現行河川法の29条に引き継がれたが、その実態は当時とかなり変わっていない。

忘れたい事実

自民党の実力者河野一郎が、昭和36年7月に農林大臣から建設大臣に就任した。新大臣が多摩川を視察した際に、多摩川の堤防敷地を住宅地に活用せよという指示が大臣から下されたと聞く。その資料を見たことはないが、当時の国会議事録から引用する。昭和39年6月4日、参議院建設・地方行政委員会連合審査会

河野建設大臣「多摩川は、最近ほとんど洪水が

ないわけです。あの堤防やゴルフ場その他に利用されている敷地をあのままにしておくのはいかにも不経済ですから、まずあの川の中に大体100m程度の東京都の外環状線道路を入れる予定です。破堤しないから、洪水のときだけは使えなくてもよろしい。その道路の内側で、いまの堤防の中段ぐらいまでにおおむね10何mの幅のアパートを建造します。そのさらに内側に2車線程度の道路をつくります。いまの堤防はこれらの構造物によって完全に堤防の代用ができます。今年度はおおむね丸子玉川から二子玉川までの間に2,000戸くらいの住宅公団の住宅をつくりたい」

昭和39年7月13日、衆議院建設委員会
住宅局長「多摩川の堤防に住宅公団の住宅を建設する準備を進めております」

委員(社会党)「都市計画審議会委員や学識経験者(内田祥三東大教授、飯沼一省国土総合審議会議長・元東京都長官、工藤昭四郎経済同友会代表幹事等)が、多摩川団地計画には反対だと申している。都市計画審議会の議を経て、緑地を解除してから多摩川団地計画を決定するのが筋道であろうと思う」。

都市局長「緑地、緑地地域を解除するには、都市計画審議会に付議しなければならないことになっています」

河川局次長「問題の堤防多摩川に住宅、洪水敷に道路というのは、社会的に非常に重要な施設でございしますが、河川管理上は、洪水疎通上には支障はないと考えております」

多摩川の河川敷地は同時に都市計画法の緑地指定がなされていた。多摩川住宅構想は、むしろ都市計画関係者や、有識者の間で大都市の緑地を安易に潰すのは問題があるとして反対が強かったようである。行政面で強力な河川管理者の権限は、実力者の政治家大臣の下では発揮できず、存外脆かった。むしろ都市行政の範疇から、知識人や学識者からこの構想に疑問が投げかけられたことは注目に値する。河野一郎に代わって昭和39年7月、小山長規建設大臣が就任した時期に、参議院建設委で集中審議が行われた。

昭和39年7月31日、参議院建設委員会(参考人意見)田辺定義東京市政調査会専務理事「多摩川の堤防及びその河川敷は、単なる自由空地だけでなく、社会的にかけがえのない存在で、東京都側は、緑地に指

定されております。現在の大都市経営の悩みは、人口と空地とのアンバランスの問題であって、都市計画の上では空地、公園緑地をいかに広くするかに努力が払われています。この案は、多摩川を実質的ににおいて殺すことになる」

安芸皎一元東京大学教授「今日の堤防の維持・管理は、以前に比べますと、かなり悪くなっていると感じます。堤防は、ただ土を盛り上げてつくったもので、その目的を達せられるようにいつでも維持・管理に努めなければなりません。都市化の進行に伴って地元は堤防への関心がだんだん薄くなっているのです、堤防を十分管理し得られるような環境にまづ置くことが、必要じゃないかと思っています。(結局多摩川住宅構想に反対なのでしょうと問われて)そうです」

小川榮一国土総合開発社長「現在の多摩川の風致地区・緑地地区は、実際はその役目を果たしておらない。川の水が下流では臭気を発しております。堤防敷は、むしろコンクリートの箱にして、浚渫土で盛土して道路にすれば(物資が流通出来るし、景色が害されるとは思いません。その箱の中は環状内の下水を浄化するパイプのラインにしたらどうか。その川原は、十分に利益を取って名実ともに立派なレストハウス等のある緑地帯に出来ないか」

折下吉延東京都・神奈川県都市計画審議会委員「都市計画は、技術的構造面におきましては、道路、上水道というような土木部門、公共建築その他一般住宅の建築部門、公園、緑地というような自由空地部門の三部門で成り立つと思います。東京はその中で公園緑地部門がまことに貧弱です。終戦後東京都の大発展のために、防空緑地や公共緑地の半分以上をいろいろの名義で解除させられた。その解除するときに、東京の周辺には多摩川沿岸の風致地区、緑地があるからとの理由で、解除した経緯があります。どうも近ごろの人は、上から言われればすぐ応ずる。そんなばかなことじゃだめだということで、先般来各協会、学界等に呼びかけまして、私は火つけ役でございます」

石川達三参考人提出意見書「1. 該地区は風致地区に指定され、個人住宅にも多大の建築制度がある。人民に風致保存を強要しつつ、政府が風致をこわしては、政治として無茶苦茶ではないか。1. 国有地になっているのは、個人所有として勝手なことをさ

せてはならぬからであろう。国有地だから国が何をしてもよいというのではあるまい。国こそ河川の風趣を守り、都民の憩いの地として保存する責任があるだろうと思う。1. 洪水の危険は絶対はないと言えるのか。1. 多摩川団地計画は、要するに住宅建設に名を借りた、最悪の最低の政治である。こんな破壊的な、こんなケチ臭い、こんな先の見えない、且、都民をバカにした政治しか出来ないのか。私は河野一郎という男の精神状態を疑う。一人の誤った政治家が国家百年の悔いを残す。私は慨嘆に絶えない」

多摩川住宅構想は、結局関係都県知事、市区長及び議長、関係都計審委員等の意見を聞く等都市計画行政の中で検討が進められ、紆余曲折はあったが、小山長規建設大臣のときに、この構想は撤回された。

多摩川住宅構想は、結局治水技術では大臣を説得出来ず、地域作り、都市計画の視点から、廃案になったことに注目すべきである。河川法は河川管理者に強い権限を与えているが、それを守るのは河川管理者の見識にだけ委ねられており、強力な政治的権力の前には無力であることを示した事例であったと思う。一般国民の支持がないと、またそれを補強する手続きがないと、技術だけでは意外に脆いのである。

知られざる事実

私が京浜工事事務所長に赴任した昭和50年10月当時、美濃部知事の東京都から多摩川の河川区域を自然環境保全法に基づき自然環境保全区域に指定したいと申入れがあつて、関東地建との話し合いが膠着状態になっていた。着任と同時に都環境保全局との協議に積極的に加わった。

「自然環境保全法成立の時に河川局と環境庁が結んだ覚書によれば工事実施基本計画が策定されている河川には遡及適用しないとされているから、覚書の趣旨に照らして指定は断念すべきだ。」

「都は美濃部亮吉知事の指示で“東京における自然の保護と回復に関する条例”の制定作業を進めていたが、環境庁から自然環境保全法法の成立、制定まで待つて欲しいとの要求があつて、制定を3ヶ月ほど遅らせた。自然環境保全法の母体も都条例が原案であるから、河川局と環境庁の覚書の制約は受けない。」

「指定区域は河川区域以外に他の所有者の土地を併せて指定するのか。河川区域の一部だけ指定するのか。」

「河川区域だけを全て指定する。」

「区域指定の趣旨は、不特定多数の地主が自然環境に悪影響のある行為を規制しようとするもので、唯一河川管理者だけを狙い打ちした指定行為は法制定の趣旨と異なるのではないか。」

「多摩川は1,000万都民の心の故郷である。これを都民の希望に沿った河川として管理したい。知事は多摩川の1級河川指定を認めたのは、東京都政最大の失敗であると考えている。国は多摩川堤防敷を住宅地に利用する案を構想したことがあり、現に堤防を道路に利用する案を構想しているではないか。」

これらの折衝過程で考えたことは、住民には河川管理者が河川をどのように管理しようとしているか分からないこと、堤防住宅や堤防道路を強行するのではないかという不信感があることから、その懸念を払拭する必要があると判断した。河川敷は河川管理者が勝手に管理する土地ではなくて、流域住民が納得する形で河川環境も管理すること、そのためのビジョンを流域に示す必要があると考えた。

そこで流域首長、有識者が参加した多摩川河川環境管理委員会を設置して、多摩川環境のビジョンを策定することとした。行政側からは東京都、神奈川県建設部局、環境保全部局、流域自治体首長、石神甲子郎自然保護協会専務理事に参加していただいて、多摩川環境管理マスタープランを審議した。これが現在の環境管理計画の原型をなしている。

他方で美濃部都知事は、自然環境保全区域を多摩川に指定しようとする動きと連動して、建設省の頭越しに環境庁へ多摩川環境保全を働きかけた。都知事は直接小澤辰夫環境庁長官に、多摩川視察を強く要望。小澤長官は、度々の懇請で遂に現地視察を行った。視察後公開の場で、知事から「多摩川の自然を如何に保全すべきかを検討する各省会議を設置して欲しい。」との要望がなされた。環境庁が主催する多摩川環境各省連絡会議が設置された。

私は、この会議の建設省出席者に、「各省会議の趣旨が多摩川を題材にして環境行政の課題を検討するのなら理解できるが、多摩川だけ議論するのだとす

れば、現に専任の京浜工事事務所があるので、その意見を先ず聞いてから検討するべきだと発言して下さい。」とお願いした。その結果、私が発言する機会を用意していただいた。

昭和51年6月3日、各省連絡会議は、環境庁から水質保全部長、自然保護局長が出席して主催し、全体で70~80人位になる大会議であった。冒頭に東京都の環境保全部長が、「都は、多摩川が東京都民にとって貴重で豊かな自然環境であるので、その保全対策の方向を是非この会議で出していきたい。」と発言した。続いて私がこの日のために用意した「多摩川環境調査報告書」の説明に入った。建設省は、植生、水生生物、昆虫、小動物、鳥類、水質等多岐にわたる多摩川の自然環境、沿川住民の河川敷利用状況、有識者、東京都環境部局も含んで環境委員会を設置して多摩川環境管理計画を策定中であることを約1時間説明した。質問にも丁寧に答えした。その結果京浜工事事務所が進めている作業の進展を見守ろうと言うことになった。都環境保全部は、この審議状況を見て、多摩川の自然環境保全区域指定問題を、急がなくなった。この事実の証人は現在では私一人しかいない。この問題意識は、当時を知る人でなければ分からないだろう。

河野一郎の多摩川住宅構想の幻影から脱却するのにかくも長い時間を要したのであった。しかし道路構想の方は、まだ残影が残っていた。結局河川管理者が河川環境管理のビジョンを示さない限り、地域の信頼を得られないのである。

河川法改正はスタートか、ゴールか

平成9年の河川法改正でも、河川環境管理計画は、法定化されなかった。私が平成9年改正は河川環境管理のゴールではなく、スタートだと言う所以はこの点にある。過去に起こった事実が形を変えて起こることは十分予想できる。その時にどのように対応しなければならぬのか。過去を直視して、未来へ向けて、真に地域住民にとって必要な河川環境管理が実施できるように、河川法改正の目的が十分達成できるように、努力を積み重ねていくことを期待したい。