

時代を映す都市河川

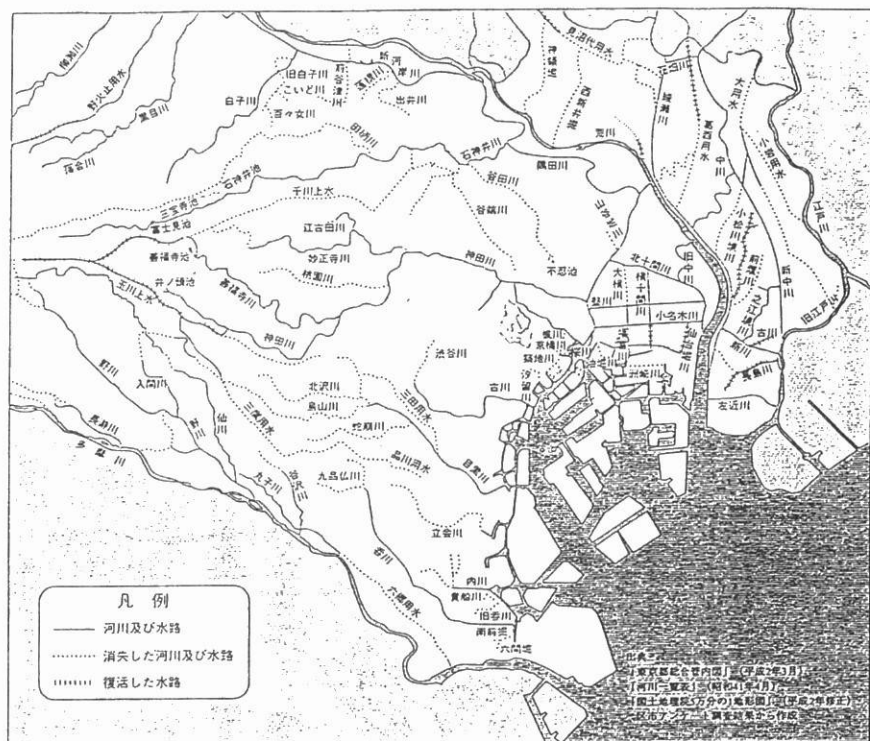
Ⅰ 東京の区部河川についてⅠ

明星大学教授 間片 博之

司会 間片先生に基調講演をお願いしてあります。プロフィールを御紹介しますと御出身地は富山県、昭和二五年に東京大学土木工学科をご卒業され、すぐ東京都建設局に入局し、一貫して二〇年に亘り河川行政に携われました。その間、アメリカ、カナダに長期出張され、河川の水質問題等について調査されました。昭和四五年に下水道局に移り、その後、建設部長、計画部長等を歴任され、昭和五七年より下水道局長を勤められました。昭和五九年に退職され、その後東京都下水道サービス株式会社の初代社長を経て、現在明星大学理工学部土木工学科教授をされております。東京都

の「二一世紀の下水道を考える懇談会」や建設省の審議会等の委員をされています。この「ふれあい下水道館」の企画委員会のメンバーでもあります。それでは先生お願いいたします。

ただいま御紹介を受けました間片です。この研究会は下水文化についてすばらしい調査研究をされていることをよく存じております。今回お話しをさせていただく機会を与えて下さったことを心から光栄に思い、感謝しております。そこで、私のテーマですが、下水道と非常に関係の深い東京の区部の河川についてとり



東京の都市河川

(出典：東京都水辺環境保全計画)

あげることになります。というのは、現在は東京も自然を残そうとか、大切にしようという風潮や運動が盛んになってきており、大変良いことだと思うのですが、裏返せば今まで都市化ということに伴って建設事業がいろいろな都市における自然を破壊していったその証明と思うのです。中でも都市において人間にうるおいを与える河川空間、水辺空間の多くが時代とともに大きく変貌しており、中には消えてなくなったものまであります。

『都市における川とは何なのか、川と人間のつながりとはどういうことなのか』時代というものが持つ大きな力、そして住んでいる人間の考え方が東京区部の都市河川にどのように反映していったのか、私たちは過去の出来事から未来に向けて何かを学びとってみたいと思います。なにぶんにも限られた時間ですが、果たして意をつくせるかどうか不安ですがお聞き下さい。

「東京の河川」

これは小さい図面ですが東京の河川図です。区部の河川について名前をあげてみますと、北に新河岸川が

あり、白子川という支流が入ってきます。石神井川はJRの王子駅で線路を横切ってゆく川で、区部の河川としては大きいほうで流域面積が六一平方キロあり、延長は二六キロメートルです。支流は田柄川、谷端川があります。神田川は区部で最も大きい代表的な河川で、上流には妙正寺川、桃園川、善福寺川があります。流域面積一〇二平方キロです。神田川といえば南こうせつとかぐや姫の素晴らしい歌があり、オールジャパン級のネームバリューがあるんじゃないかと思っています。

さらに南に渋谷川、これは下流では古川と呼ばれます。その南には目黒川、これは上流は北沢川、鳥山川、途中で蛇崩川、中目黒の辺りで線路をくぐり、下流では五反田あたりでJRと交叉します。その南には立会川、大田区の呑川、これには九品仏川という支流があります。

区部といっても話の中心は隅田川から西の川になります。同じく区部の隅田川の東側、荒川以东というならば運河的要素の川です。

川の成り立ちから東京都全体の川を見てみますと、

真ん中に多摩川が流れ、それに沿って東京都は地形的に三つに分けられます。西部、中央、東部です。西部は秩父山塊の一部を形作っている山地です。中央部は武蔵野台地の洪積層台地です。東部は東京湾に接する沖積層による低湿地です。

水系で見えますと大半は多摩川水系が多く、北部は荒川水系、東部は江戸川を中心として利根川水系、そのどれにも属さない渋谷川、目黒川、呑川などは独立水系という呼び方をしています。

武蔵野台地は地下に滞水層をもっています。これが東へ傾斜して行き、地表に出たところで湧水や池になったり、水源になってできあがった川が独立水系になっていると分類されます。

「戦前の河川」

東京は四〇〇年位前、徳川家康のときは低湿地であり、彼は街造りにあたって河川の役割を排水と運輸網の確保におきました。堀割を造って埋め立てをして物資、人間、情報を運んだのです。

明治になって新政府が諸外国に追いつき追い越せと

いうことで、富国強兵、殖産興業政策ができました。工業化から鉄道が発達し、河川の役割が変わってきたのです。即ち、輸送手段の近代化に伴い、運輸網は河川から鉄道に移りました。そして東京の人口増とともに明治の後半くらいは洪水対策が盛んになってきます。大正、昭和になりますと一層人口が増加し、洪水対策がすすんできます。史料では、一時間雨量五〇ミリで計算し、都市計画事業として神田川、目黒川、古川その他十数河川をその当時改修しています。

「戦後の復興」

昭和二〇年の終戦から河川だけではありませんが全てのものが廃虚の中から立上がり始めます。戦災復興への道が始まるのです。復興に当たっては先ず計画をまとめなければならず、戦災復興院という官庁が昭和二〇年一月に設置されます。何とか基本方針をださなければならぬのですが、過大都市の抑制、地方都市の振興をテーマとしていたようです。この方針を受けた都が復興計画案をまとめたのは昭和二十二年です。二十二年の十一月に戦災復興院の告示として官報に載る

わけです。

都のまとめた案とは、大変素晴らしい夢のある計画でした。二三区外周部にグリーンベルトを設けることと、幅の広い街路の築造を二つの柱にしました。外周部のグリーンベルトは区部の四割近く二四、〇〇〇ヘクタールをこれに当てようとした。これが過大都市の抑制で、人口目標は三五〇万人、いくら増えても五〇〇万人を想定していました。

道路計画は幹線街路として四三路線、延長にして五〇〇キロ、補助線街路を一二四路線、延長五四〇キロ、戦災区域と関連区域とを合わせた復興区画整理事業や更に河川運河等についても舟運や環境を考慮した幅の広い運河や河口拡張の整備計画を作りました。

グリーンベルトは都心の方へつないでゆく、例えば鉄道、川とかを利用して幅一〇〇〜二〇〇メートルの緑地区域を設けるように計画しました。都心へのアクセスになるようにしたグリーンベルトでブロックに分け、防火区域をつくることも考えられてたわけです。非常に大きな計画を立てたのですが、一番最初にやらなければならないのは「瓦礫の処理」でした。もの

すごい面積から発生するわけですから当時の見積りで約三千万トンといわれています。瓦礫の処理については後片付け作業は清掃事業ですが区画整理事業の一環としてやるうという事で始まったわけです。

しかし、残念なことに財政難から区画整理事業区域を減少せざるを得ないことになってきました。縮小した地域は丁度千代田、中央、台東あたりで一番瓦礫が多かった所でした。これらを何とかするために考えられたのが河川を埋め立て、宅地を造成し、これを売却して財源に当てる「河川埋立計画」というものです。その時は治水、利水、舟運等から見て利用率の少ない河川を埋め立て、道路、公園等の敷地を生み出すことを大義名分としています。主たる目的は「瓦礫の処理」にあったわけです。

その時、外堀川、龍閑川、真田堀ですとか何本もの川が埋められ、有名な有楽町の数寄屋橋も今は「ここに数寄屋橋ありき」という碑だけが残っています。この「河川埋立計画」（昭和二年）が区部の河川の受難の始まりだったように思います。

「知事の苦悩」

一方、戦争中に山の方の手入れ、計画的な植林はほとんど行われていなかったため、流域の保水能力は大幅に落ち、大雨になると下流の東京には被害が出ました。昭和二二年にキャサリン台風、翌二三年アイオン台風、翌二四年キティ台風と超弩級の台風が三年連続で襲来したのです。

このため河川、港湾、海岸の土木構造物が軒並みやられ、それらの構造物の復旧をすることになりました。昭和二二年キャサリン台風でダメージを受けたところを測量し、設計して災害復旧を始め、一生懸命やっているとそれがまだ終わらないうちに次の年また台風が来て再び新たな災害が始まり、そういうことが三年連続続いていったわけです。

したがって、昭和二〇年代の河川事業は災害復旧の連続であり、河川の本格改修は中川放水路を除いてはあまり活発には行われませんでした。

そういう状況の中で結論を申しますと戦災復興計画は挫折してしまいます。理由は復興事業の財源難と不安定な社会情勢でした。衛生状態が悪く、日本脳炎、

発疹チフスなどのためあちこちでDDTをまき、また食料事情が非常に悪かったのです。配給制度それも選配の連続、物不足、加えてインフレです。中でも住宅事情が一番悪く、復員と疎開地からの引上げで人口が増え、東京の人口は一年に三〇万人、五〇万人増えて行きました。それは悲惨な社会状況でした。結局、計画は挫折しました。

安井誠一郎氏は昭和二二年に初めての公選都知事として就任され、何とか東京を復興させようと思いました。がそのような状況であきらめざるを得なかったわけです。ご本人の書かれた「東京私記」に「様々な復興計画を目をつむって押さえてしまった。何か計画的事業をやるとすれば大きく金をくって、あちこちに干上がるところがでる。泣く人、否死ぬ人さえる状態であり、泣く人死ぬ人をつくらないためならどんな痛罵も非難も平気で受けようという心境だった」。こういう述懐をしています。

大学で学生に神戸の復興について「今からが正念場、これからが大変なんだ」といったときにこの東京で戦後の計画の挫折、安井知事の苦汁に満ちた決断の話を

しましたところ、学生は「それは知事はおかしい。現実に負けてしまつて計画をあきらめていたら一体いつになったら東京はよくなるんだ」と。勇ましいですね。学生のいうことは正論だと思いますがその職にある人はものすごい苦渋であつたろうと想像に難くありません。

〔狩野川台風〕

さてその後、下水道計画は昭和二五年に東京特別都市計画下水道が決定されます。このときは、公衆衛生を重視するというで決定されるのですが、一つには戦前一五区の時代の東京市下水道、郊外下水道、更にそのまわりの各町村別下水道、こういうものを新たに統一する必要もあつて、市域全体の公共下水道計画ができました。内容をかいつまんで申し上げますと、荒川以西の約三六、一五五ヘクタールを合流式で六系統の処理区に分けます。計画人口は六三〇万人、一人一日三二〇リットルの汚水量、雨水計画として一時間四〇ミリ、一部五〇ミリで計画されました。

この下水道計画の中に大変大きなことが含まれてい

ます。合流式下水道の計画区域に区部河川の中で水源が涸れ果てて単なる水路になっている、いわゆる源頭水源のない河川や水路は合流式下水道幹線にするということがこの昭和二五年の下水道計画の中に入っています。

これは河川と下水道の新たな問題の提起でした。当時はまだ財政難であつたのですぐには着手されませんでした。当時の社会状況は戦後の混乱から何とか立ち直ろうとしており、昭和二五年の朝鮮動乱特需ブームから景気がよくなり、昭和三〇年に神武景気、岩戸景気へとつながってゆきます。それにしがいが東京に企業や人口が増えはじめ、東京への一極集中が盛んになってきました。しかも困つたことに社会資本の整備がなされないまま人口がどんどん増えてゆく状況でありました。

当然、公害が出てまいります。昭和三三年に江戸川で本州製紙事件が起こります。そうしておりますうちに今度は東京の河川に、昭和三三年の九月二六日に気象庁がそれまでに経験したことのない大型の狩野川台風が襲来しました。七六ミリ/時で二日間連続の総雨

量が四四四ミリ、浸水面積は二一平方キロ、区部の三分の一は水浸し、床上浸水は一四万戸、床下は三三万八千戸、死者三六名、罹災人口二百万人の大災害でした。

それまで、水害はいつも下町、ゼロメートル地帯といわれる江東、墨田、江戸川がやられていました。しかし、このときは中野、新宿、渋谷、目黒、世田谷等の山手地区、すなわち今まで水害に関係のなかった地区がこの台風で冠水したのです。この時以来、「山手水害」という言葉が初めて新聞紙上を賑わします。これは台風の大きさもありましたが、無秩序な都市化も大きな原因で、都としても早急に対応するため同年十二月に総力を挙げて「河川白書」を公けにしました。

要は戦前に一応終わっている河川改修をもう一度見直すということです。戦前は山手は田畑が多かったのですが、戦後は河川沿いから開発宅地化されていたので河川の再検討を迫られたわけです。

そこで山手河川、三多摩河川について地表状態の変化に伴う降雨の流出率を見直し、総額四七〇億円の河川改修事業を提案しました。昭和三三年度の年間予算

が三〇億円だったことから、当時としてはかなり大きな計画で、しかも早急にやらねばということでした。

「オリンピック招致」

時代が移りますと、河川にまた新たな問題が出てくるのは東京オリンピックとの関連です。戦後平和になつてオリンピックを呼ぼうとして都議会がこれを昭和三〇年に決定します。間もなく昭和三四年東龍太郎氏が知事に就任し、翌五月にIOC総会が開かれ、昭和三九年（一九六四年）の東京大会が決まったのです。このときに東都知事はスプロール化の先手をとりたいて考えていましたので、「東京大会の開催をもって東京のよみがえりのための一つの目標とし、東京に秩序と調和を与えるための中仕切りとする」と表明されました。そして、五年後の開催なので道路、公園、下水道を重点事業にしました。しかし狩野川台風で痛い目にあつた河川はこの中には残念ながら入っておりません。

一方、当時の交通渋滞はこんな状態でオリンピックなんかできるんだろうかと思うくらいひどいものでし

た。車両の増加に伴い、鉄道から自動車への輸送革命が進行していたからです。昭和二八年に首都建設委員会は「高速道路を早く」と言っています。そして、建設省は昭和三二年に「都市高速道路に関する基本方針」を出しています。

その基本方針には「高速道路の路線の經過地の選定にあたっては市街地の土地利用を考慮し、原則として家屋の密集地を避け、努めて不利用地、治水、利水上支障のない河川または運河を使用するものとし、やむを得ざる場合には幅の広い道路上に設置するものとす」と書かれています。河川というものが決して治水、利水だけではない、むしろ都市の河川とは水辺空間の安らぎがいかに大切か、それが都市河川の命であるということがまるつきり考慮していない形で出てしまいました。

一方、住民側もオリンピックに目が向いていて、こんな臭い汚い川は早く埋められないかという空気が濃かったのも事実です。

このような背景で土地利用別調書が発表されますが、これを見ますと首都高速道路の一号線から八号線まで

延長六二・五キロ、そのうち四一％が河川上、三七％が街路上、一般宅地が二二％です。そして、昭和三四年六月には首都高速道路公団が設立され、前記方針に基づく具体案（例えば、川の中の橋脚設置等）がどんどん出てきて折衝が始まります。

河川担当者は模型や水理計算等により治水機能への影響を検討し、結論を導きますが、オリンピックという時間的制約もあり、何とも気の重い日々の連続という状態でした。

「河川・下水道調査特別委員会」

先ほどの昭和二五年の公共下水道計画に盛られた河川と下水道との関係、これがまた下水道がオリンピック関連事業として予算がつくことによって早急に決着が迫られました。しかし、源頭水源のない河川はそもそもそのことを見てみずと、武蔵野台地の滞水層が湧き水、池を構成し、河川を形づくっていたという大きな水循環があります。けれども、都市化が進んでゆきますと、ボクシングでいうボディブローが加えられるようにじわりじわりと水源の枯渇が起こってきます。例えば、桃園川（別に桃園池があるわけではありませ

んが）が河川法の準用河川としてあつたわけですが、これを下水道幹線にしようという形になつた訳です。

これは一つの考え方ではありますが、一本や二本でなく水源の無いものすべてをとということになりますと東京だけの問題ではなく、全国の下水道と河川問題に波及するという恐れがあります。まして、河川としての財産、土地、それを幹線にすることで国有財産の切り替えも起こってきます。これは慎重に扱わなければならず、都市計画審議会の中に河川・下水道調査特別委員会を設けて審議することとなり、元建設省土木研究所長の伊藤剛氏を委員長に選出して審議が続けられました。

議論となつた問題点の一つに計画雨量強度をいくらにするかということがありました。一般に河川の改修計画は確率降雨の考え方で作成しますが、相手が自然現象であることから河川砂防技術基準では、河川の重要度に応じて可能な限り安全度を高くするよう指導しています。しかし、下水道の場合は、先ず降雨量を決めてそれを収容する入れ物を作るという考えですから、計画規模のグレードの差というなかなか調整は難か

しい。

また一般的に見て、氾濫には二種類、即ち河川からの溢水氾濫と内水氾濫とがあります。普通は下水道の対象とする浸水対策は内水ですが、河川の下水道幹線化はこの区別を無くしてしまうことにもなります。

そこで、委員長は先般の狩野川台風に言及し、都市排水を担当する河川側、下水道側それぞれに対し、再度狩野川台風が襲来した場合、相変わらず氾濫するような状態が許されるだろうか、若しノーであるならば河川の下水道幹線化に当たっては、狩野川台風による降雨でも氾濫しない流下能力を与えることを原則とすべきであると結論づけたのです。その他、財産処理の問題点についても議論し、三六年十月に答申が出されました。

ちなみに狩野川台風級の七五ミリは河川も下水道もとてもそこまでいってませんので、とりあえず三〇ミリ、五〇ミリとし、そのうちだんだん落ち着いてきて、都では次の段階で七五ミリを目標にして対策を樹て、河川の下水道の幹線化が行なわれてきました。三六答申の趣旨が今ようやく活かされているわけですね。永

い道のりでした。

今ふりかえって、せっかく委員会をつくつたのだから、根底にある急激な都市化にも目を向けた審議が欲しかったという想い一入ですが、現実的なものに絞られたというのも矢張り時代の反映ということでしょう。

「苦しい時代」

続きまして、また昭和三〇年代ですが、大変激動が続きます。先程の狩野川台風の翌昭和三四年には伊勢湾台風が名古屋を襲います。昭和三五年に東京の人口は一千万人を突破します。人口爆発です。同時に安保改定闘争、これで世の中が騒然として岸首相が退陣し、池田勇人氏が総理になり国民所得倍增計画が閣議決定され、高度成長へのひた走りの歩みが続いて行きます。一方、車は混雑の極みになり、東京の中でもどこからどこへ三〇分、一時間かかったということが話になるなど渋滞が日常的になり、また都電を撤廃しろという運動が起こります。そして軌道敷がなくなれば車の交通が良くなるというので昭和三六年に都電撤廃運動が盛んになる、そういう時代でした。

昭和三六年は悲しいかな隅田川の汚濁が相当進み、死の川・隅田川といわれ、同年、江戸っ子の心意気と言われた隅田川花火は中止、早慶レガッタも中止になりました。オリンピック投資はどんどん進み、昭和三九年に東海道新幹線ができ、オリンピックが開かれました。

河川の方はもし伊勢湾台風が東京にきたらということとで高潮にはずいぶん力を入れましたが、中小河川改修はあまりお金が入っていません。経済の高度成長、一般国民の生活の財布は豊かになり、電化製品のテレビ、クーラー、洗濯機、冷蔵庫が普及し、マイカーも普及し、レジャーも広がりました。

高度成長はどんどん進んで行くけども、肝心の社会資本としての河川が手を加えられていない。いくらおとなしい河川でもついに暴れますね。昭和三八年八月の最後の一週間に、つまり昭和三八年八月二五、二八、三一日になんと三回も東京が水浸しになり、それぞれ雷雨、一一号台風とか低気圧とか原因は違いますが、一週間に三回も水に浸かる、これはもうどうしようもない。中小河川も改修しなければならず、河川白書で

いったこともあまりフォローされていけないことから、新たに緊急の三ヶ年計画をつくって対処してゆこうとするわけです。しかし、これがまた全部が終わらないうちに昭和四一年に昭和三八年を上回るような台風四号がきて、今度は区部のみならず宅地化が進んできた三多摩までやられてしまいました。

このときから河川に目を向けなければいかんという空気が出てきて、やっと本格的な改修が始まります。河川改修に国庫補助を入れられるようになったことが大きいと思います。高度経済成長というものがいろんな歪みを生んでいた中から、量から質への転換ということと昭和四五年の公害国会で環境整備を重視しようということになり、河川も軌道に乗ってまいります。しかし、一年や二年で河川改修が終わるわけではない、これが神田川などの水害発生となり、地元の人は大東京で毎年のように水害にあうのは河川管理の瑕疵だ。いったい何だという訳で訴訟も起こされました。

まさに河川の実難の時代でした。急激な都市化、総合行政も必ずしも十分でないことが端的に河川の氾濫被害になって現れました。河川管理者は大変苦勞して

いた時代です。

「総合治水対策への歩み」

日の目を見てくるといふか前方に一筋の明かりを見いだしてくるのは総合治水対策への動きが出てきてからです。先程の国会や建設省も総合的治水対策の推進ということと河川審議会に諮問します。それまで河川は一本の線で、護岸をつくるとか、堤防をつくるとか浚渫をするということとを主眼にしていきましたが、河川の問題を何とかするのは流域全体で考えようじゃないか、いうならば洪水を早く流すことから浸透だとか貯留だとかを取り入れて、水循環というものを重視して行くことを大声で言うようになった。建設省に総合治水対策協議会ができ、都の中でも水に関する各局をメンバーとした総合治水対策連絡会が昭和五六年に出できます。そういうことから、いろんな事業でお互いの連携がとれてくるようになりました。下水道も進んでくる、お陰で河川の水質も良くなってくる。昭和五三年には隅田川花火大会も、早慶レガッタも再開しようじゃないかというところまでこぎつけ、更には江戸川

区の古川親水公園のような新しい試み、即ち、高度成長から安定成長へ変わってくるときに、落ち着いた考え方が出てくるようになりました。

最近、都の河川の方に聞いてみますと、多自然型河川工法を取り入れ、河川改修をする計画をしたり、実施したりしておられるということです。落ち着いた雰囲気が出てきて良かったなと思っています。加えて、雨水の利用についても水循環の中で再度見直そうという考えも大変結構だと思います。このように都市の水問題には多くの行政が関係し、その間の連絡調整がとても大切です。

よく言われることですが、日本のタテ割り行政は水についても河川法や下水道法の他、水道法、工業用水法、水質汚濁防止法その他たくさんあります。しかし、水は自然の中で降雨、浸透、流出、蒸発といった大きな循環を繰返しているわけですから、その一部分を担当する法律も必要ですが、サイクル全体を視野に入れる「水管理法」みたいなものを整備すれば、各事業間の調整をもっと効率的に運べるのではないかと思います。如何でしょうか。

最後に私なりにまとめをしてみますと、こういう都市河川というものにも理想的な道があるとすれば、戦後の河川を取り巻く情勢はある時期にその道からどんどん離れて河川を脇道に追い込んでしまったような気がいたします。その「つけ」に対し都民は物質的にも精神的にも大きな犠牲を払ってきた訳です。今ようやくウォーターフロントの概念が一般的にも広まってきて、生活の快適さ、都市のアメニティを求める議論が大変盛んになってまいりました。結構なことだと思います。

しかし、脇道から本道への軌道修正というのは大変大きなエネルギーを必要とするはずで、最も基本的なことは行政側と住民側がお互いに協力して川を愛する心を育ててゆくことではないでしょうか。

私は最近素晴らしい新聞記事を見つけました。それは九月一九日付朝日新聞の地方版に「清流を取り戻せ」を考える市民グループについての記事です。これは北川という小さな川で『コンクリート護岸に覆われたトブ川を河童の住めるような清流に』というそんな夢を持つ市民グループが東村山市に生まれた。自然や文化、



河川工法などを多角的に学び、将来は小さな川、北川の自然を取り戻す具体策を市に提言したい、こういう新聞記事でありました。我が意を得たりという感じで喝采を送ったわけです。

要は、自分達の川という考え方を持つことです。

「ラブ・リヴァー・マインド」とでも申せましょう。

今まで、さんざん川離れが叫ばれておりました状況を、来るべき二一世紀こそ、みなが協力して川離れを無くしましょう。「川をきれいにして都市の水環境を豊かにする」、これは下水道の最終目的でもあります。

大変つたない話で、ご理解いただけたか不安な面もありますが、これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。