

多摩川活性化の方途

——水と親しめる町づくり——

1991年

柴田徳衛

東京経済大学教授

目 次

はしがき	柴田 徳衛	1
I. 多摩川の活性化の方途 柴田 徳衛・寺西 俊一		
—— 水と親しめる町づくり ——		
1. 多摩川とはどこか		3
源流 —— 水流を下れば二つの多摩川 —— 流域と用水 —— 広い影響圏 ——		
2. 活性化のための検討課題		10
序 多摩を見直す		
点・線から面へ —— 発想の転換 ——		
(1) 節水と水循環の思想		12
(2) 地下水・湧水の保全		12
(3) 財 政		14
(4) 土 地		15
(5) 環境教育		16
3. 水をめぐる行政		17
参考文献		20
II. 親水活動と多摩川 永井 進		
1. はじめに		21
2. 親水活動と自然環境便益		21
3. 多摩川における親水活動の整備		25
参考文献		28
III. 多摩川流域における環境保護運動への提言 木原 啓吉		
—— ナショナル・トラスト運動のすすめ ——		
1. はしがき		29
2. ナショナル・トラストの創立		30
運動のはじめのころは —— 組織と運営 —— 法律による数々の支援 ——		
非課税など税制上の対策 —— カントリー・ハウスの保存計画 ——		
チャーチルの家を訪ねて —— 多種多様な保存資産 ——		
ネプチューン計画の展開 —— 海岸線の保存と質の向上をめざして ——		
さらに運動の拡大を ——		

3. 保存と公開のバランス	41
若者たちへの教育活動 ——	
4. 運動の根底にある思想・アメニティ	42
諸外国に広がるナショナル・トラスト運動 —— 日本のナショナル・トラスト運動	
天神崎を守る運動 —— 歴史的環境の保存も —— 自治体と住民の協力 ——	
地価の高騰と緑地保存契約の拡大 —— 「オホーツク」の村づくり ——	
「ナショナル・トラストを進める全国の会」の結成 ——	
5. 土地の所有によらない自然と歴史的環境の保全策	49
英国型制限約款 —— 制限約款の問題点	
参考文献	52

IV. 多摩川の水管理

岡本雅美

—— 河川活用の制約条件 ——

1. はじめに	53
2. 河川法の世界	53
3. 河川行政の特殊性と治水の最優先	54
4. 利水による制約と改善の可能性	55
5. 保水問題	57
6. 親水問題	58
参考文献	60

V. 多摩川と流域管理

秋山紀子

—— 自然システムと社会システムの関係についての考察 ——

はじめに	61
1. 社会システムと自然システムの関係の変容	61
(1) 社会化された空間の都市の物質の流れ	61
(2) 大都市の水循環構造の変化	62
(3) 都市の河川の人工化と機能分化	63
2. 現代の社会システムと自然システムの関係 —— リスク管理の視点から	64
(1) 環境質の変動とその要因	64
(2) 河川水の繰り返し利用と水質変動	65
(3) 環境質の変動と健康リスク	66
(4) 環境質の変動と公共サービス	67
(5) 環境質の変動と社会投資	67
(6) 環境質の変動と法的諸問題	68

3. 大きな自然システムの管理	69
(1) 社会システムと大きな自然システム	69
(2) 大きな自然システムと法的枠組み	70
(3) 大きな自然システムの管理へ向けて	70
参考文献	72

VI. イギリスの上下水道部局の民営化と河川行政

磯野 弥生

1. はじめに	75
(1) テイムズ川は流れる	75
2. 河川行政の展開	76
(1) 1989年水法まで	76
(2) 1989年水法の制定	77
(3) 民営化の理由	77
(4) 現行河川管理体制	78
3. テイムズ川を巡る問題	80
(1) 問題点にはなにがあるか	80
(2) 水質の浄化	81
(3) 自然保護と河川管理	82
(4) 土地利用	82
4. さいごに	83

は し が き

柴田 徳 衛

多摩川と一口に言っても、その全長 138 キロメートルの源流から、上流部分、そして羽村において大部分の水が取水された後において下水道の放流水と中小河川から流れ込む水を中心とする中流部分、さらに世田谷区あたりからの下流部分と、それぞれ性質ないし問題を異にしており、それらを同時に論じると議論が混乱するであろう。

例えば、源流においては、東京都の水道局が山梨県において管理している水源林（これはまことに世界でも注目すべきユニークで大事な制度である）を今後いかに保護し、さらに発展させるかが大きな研究のテーマとなるであろう。また上流部分においては、前の源流部分とあわせ、いかに周辺に住む多くの市民（それは今南関東から山梨県や神奈川県と広い範囲に及ぶ）に質の高い観光やスポーツ、リクリエーションの場を提供しながら、自然を保護するか、換言すれば過密化する東京の内外でますます値打ちを増す緑の山林や川のすばらしい景観、自然を保護させながら、それを周辺に住む多くの市民に提供するとともにいかに地元の人々の生活を向上させるかが中心の問題となろう。

羽村で上流からの水を大部分取水された後のいわば第二多摩川の中心の問題は、そこに流れ込む中小河川の水と下水道処理場の放流水との質をいかに高めるかが、当面の中心課題となるであろう。これが多摩川に清流を戻らせ、流域の人々特に子供たちに多摩川に親しませるための大事な前提であろう。

勿論、その源流から下流までのすべてを通じて人々の安全を、そして洪水から守るための治水事業は大事であるが。

さて、多摩の急速な戦後の都市化の過程において、そこに数多く流れる中小河川は残念ながら極めてひどいかたちで扱われて来た。当時は日本経済はまだ極めて貧しくて人々は生きること懸命であったから、やむをえなかったかもしれないが、川は焼け残りのゴミのまず捨てる場所となり、やがて臭いドブ川となると、ふたをかぶされて、上が道路となった。都市計画の上で中小河川は存在を認められてこなかった。またそれらの川を支えて来た奇麗な湧水も、緑がなくなり、雨水が地面の下に浸透しなくなるにつれ、その量が減り汚れて来たりした。

多摩川の本流だけを見ている、多摩川そのものは奇麗に復活しない。多摩地域全体の環境そしてそこを流れる沢山の中小河川に豊かな清流をまず復活させなければならない。この見地から、多摩の地下水をいかにその質と量を改善するかを考え、そこから多摩の都市計画をすすめることが大事であろう。今国分寺市等で雨水の浸透マスの普及などを進めているが、汚染物質を地下に浸透させないこととあわせて、考えたい。

下水道の処理水放流による多摩川の汚れを防ぐためには、その根本では、少しでも汚れの少ない排水を、すこしでも少ない量で下水道に流し込むことである。そのための水のリサイクルとか下水道のまだ普及しない地域へ浄化槽設置などを考えたい。勿論これを直ぐに個人で行うことは難しいだろうが、現在の財政、地方財政のありかたを変え必要な資金援助があれば、かなり前提条件は変わって来よう。

多摩川の本流だけを見ている、多摩川の本流は奇麗にならない、その周辺の地域全体の環境をよくしない限り、多摩川の本流自身も魅力的にならないとすれば、多摩全体の山林や農地を如何に保存するか

ら、多摩地域全体のゴミをどのようにうまく処理するかまでが、大事な研究テーマとなって来る。さらに、ゴミの処理施設を用意するにも、治水のための遊水池をつくったり、堤防を広げて河川敷を広くするためにも、浄化槽を設置するたまえにも、すべて土地が必要となる。このためには、本報告にあるナショナル・トラストの手法を始め多摩にまだ多くある遊休地の活用、相続人や介護人のない老人の相続財産の新しい考え方等、あるいは日本の土地所有の基本にさかのぼることまで含めて沢山の検討課題が出てくる。

発想を変えれば、多摩川の活性化には極めて多くの可能性があるといわねばなるまい。多摩川の浄化は、現状を前提とすれば極めて困難な条件が沢山あるとなるし、他方また前提を変えれば容易に実現できることが沢山あるとも言えるのである。

多摩川の全体を、その源流から羽田の河口まで一貫して眺めながら、それを地域に住む人からさらにクリエイションに楽しもうとする多くの人々に到る広い立場で最もよい利水や治水さらに親水などのありかたを考える行政機関は残念ながらまだないと言わざるをえない。当面我々は、そのための方向、問題点、研究すべきテーマ等をあげながら広く世論に訴えることをくりかえさねばならない。

何万年か何十万年かの間豊かな自然をたたえながら、美しく流れてきたこの多摩川を最近わずか三十年かそこらで醜く滅ぼしてしまった。つくるのは大変だが、壊すのは簡単である。多摩川を元の美しい姿に戻すためのただ一つの特効薬はない。多摩地域全体にわたる環境の要因を細かく調べ、それぞれの改善を謀るほかないし、それらの仕事は我々の次の世代に受け継がれることとなろう。そうした点で、子供たちのための多摩川を愛し親しむための図書や絵本をつくり広めることも大事である。多摩川の流域で、小さな子供を連れて楽しめる場所がどこにあり、乗り物はなにによればよいか（子供は沢山歩るけない）トイレはどこにあるか、お弁当を用意すべきレストランがあるかといった親切な案内書もぜひ欲しい。子供の目からみた子供のための多摩川案内は、明日の多摩川のために作成したいものである。

なお、治水について付言すれば、たしかに洪水の不幸な経験があったが、いきなり堤防をコンクリートで嵩あげをまず考えるのではなく、はじめに洪水の被害を少しでも少なくするように、上流流域の山林や緑を保護し、また中流の農地やオープンスペースをできるだけ保護し、むしろそれらを拡大することを第一に対策として考えるべきであろう。さらに極端に言えば、堤防を後退させ河川敷の幅を広げることができれば、堤防はむしろ低くすることさえ可能である。また堤防の外側に遊水池を広くとり、洪水の時にはそこへ水を蓄えるとともに、平時は子供たちのための公園とさせれば、一挙両得となりうる。もし、土地問題が解決しそれだけの十分な面積の土地が入手できるとすれば、話は大きく変わるであろう。財源や土地の制約が現状を前提とすれば、多摩川の復活にはあまりに困難が沢山あろう。しかし、戦後半世紀も続いた河川の清流や快適な市民生活を犠牲にして生産と輸出を第一とする前提や、米ソの対立から日本のありかたを考える前提が今まるで根本からひっくりかえされているのである。多摩川の復活も、まるで新しい前提から、すべて新しく考え直す段階に来ていると言わねばなるまい。

くりかえしとなるが、多摩川に清流を復活させるには、多摩地域における（産業廃棄物を含めた）ゴミの処理も、根本において大事となるし、そのためには今それを現場で担当している27市の行政体制がそのままこれでよいのか、さらにまた生産第一、販売第一の使い捨て経済の形がこれでよいのかを、リサイクルのこれからのあり方をふくめ新しく検討することが必要である。全ての発想を新しくして、多摩川を考えたい。

I. 多摩川活性化の方途

— 水と親しめる町づくり —

柴田 徳衛・寺西 俊一

1. 多摩川とはどこか

多摩川はどこか。常識的にこの川を通常の地図によりさかのぼれば、東京湾羽田の川口から東京都の大田区、世田谷区、狛江市、調布市の南側と神奈川県川崎市の北側のいわゆる都、県の境界を伝わり、さらに都内に入って、府中市、国立市、立川市、昭島市、福生市、羽村町(市)の南側と、稲城市、多摩市、日野市、八王子市の北側の間を流れ、さらに青梅市、奥多摩町の中をさかのぼり、奥多摩湖に至るまでとなろう。

こうした多摩川は、古代から今日まで流域の人々に親しまれ、萬葉集の東歌にも —

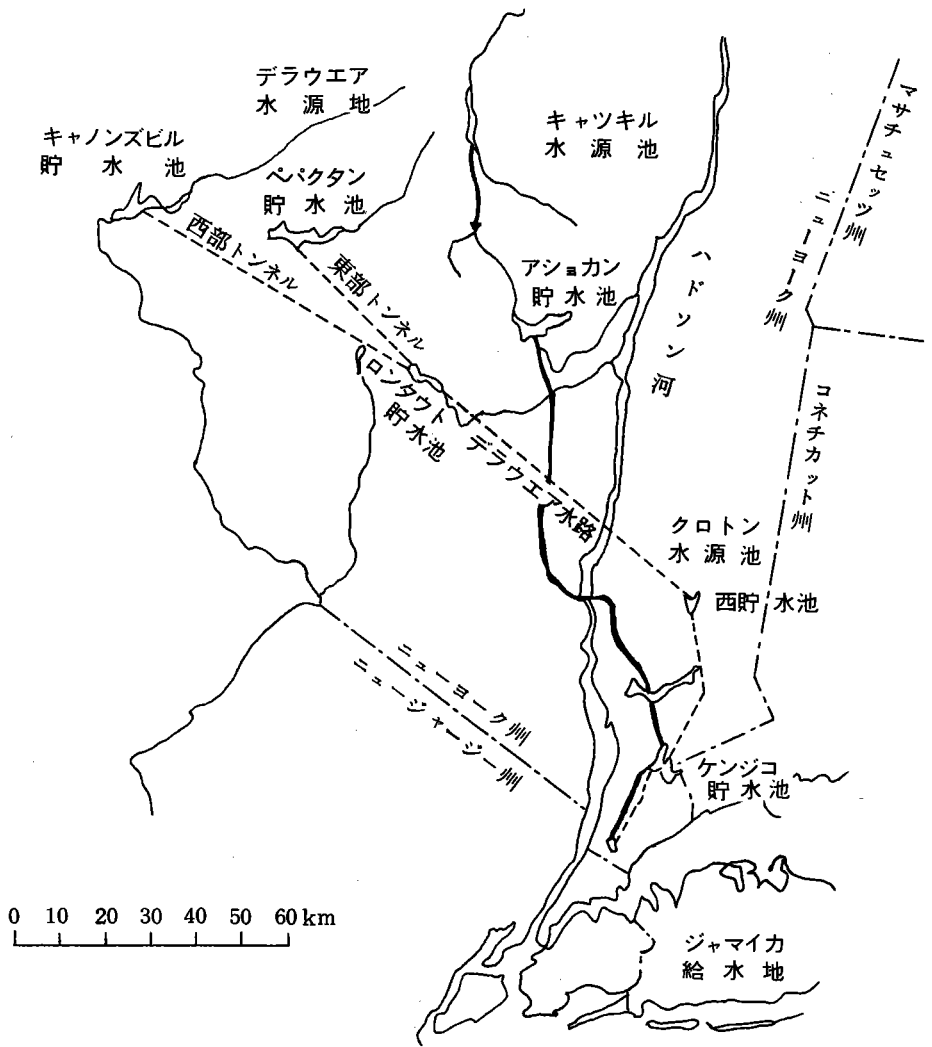
多摩川にさらす手作りさらさらに
何ぞこの児のここだ愛しき

多摩川で娘さんが手織りの布をその川水にさらしているが、どうして私はこの娘さんがさらにさらに恋しくなるのだろうか — といったところであろうか。萬葉集は、そこに登場する最後の歌が天平宝字3年(759)であるが、これは東歌、つまり東国の民衆の伝誦歌とみなされる。恐らく、それより相当古くから多摩川は、そのさらさらと美しく流れるさまが東国の人々に愛され、布がさらされ(調布の名も意義深い)、沢山の魚も釣られてきたわけである。

さてこうした古代からの多摩川の流れをさかのぼれば、この川が奥多摩湖の流出口の小河内ダムで止まるはずがない。奥多摩湖つまり小河内貯水池の建設工事決定がなされたのは昭和7(1932)年7月であり、工事建設のための総合起工式が行われたのは昭和13(1938)年11月である。実際に工事が完成されたのは戦後であるから何千年(豊富な流域遺跡から察すれば少くも数万年)間の、ほんの最近半世紀前まで、多摩川は旧小河内村を流れていたのであり、現在もその湖底を流れていると考えてよかろう。さてそうすると、多摩川は東京都と山梨県(丹波山村ないし小管村)との境界で終るものか。行政区画を重視すればそうだろうが、生きた川の流れを主とすれば、その源流こそ多摩川の重要な部分である。現に東京都は、この山梨県部分の水源を特別重視し、138.2平方キロもの水源林を山梨県内に持つ。これは東京都の多摩川に持つ水源林全体の64%と3分の2近くの広い面積を占めている。東京都民は、山梨県という他の行政区域内にこのような広大な水源林を保有し、川水の水質管理に努力している事実を、あまり関心がないか、所与の事実とみなす人が多いようである。

しかし現在の米国ニューヨーク市(給水人口は東京都水道局のばあいに近い)の給水状況を見ると、その水源はハドソン河上流をまたぐ形で北西へのび、約150キロメートルさかのぼり、キャツキル水源地にいたる。ところが、ここはもちろんニューヨーク市域外であるが、ここに同市所有の水源林にあたるものはない。最近までは一つの山村地帯として、それですませてきたが、ごく最近この地域に都市化が急速に

ひろまってきた。水源地帯に都市化が進み、汚染がひろまってきたのである。しかしニューヨーク市当局には、その行政区域外においてこれを規制する権限はない。可能なことは、資金を提供し、汚染源に浄化装置をつけてもらうことである。都市化が小規模の間はよいが、近く大規模化するとすると、市の財政負担は巨額となる。残念ながら、同市の当面の財政事情はきわめて悪い。なお参考までにニューヨーク市の水使用量と水源の地図を第1表・第1図として示す。



第1図 ニューヨーク市の水源と送水路

第1表 ニューヨーク市水使用量（1日当り総使用量と人口当り）

年 度	総 使 用 量	1 人 1 日 当 り 使 用 量
1960	454.0 万ト/日	582.5 ℓ/日
1965	389.2	499.2
1970	530.0	671.1
1975	535.6	715.4
1980	570.1	806.2
1981	495.6	698.7
1982	523.5	735.0
1983	539.1	754.7
1984	554.6	773.7
1985	501.7	698.0
1986	511.4	708.9
1987	547.7	759.9

北京市には多摩川にあたるほどの河川はなく（永定河があるが市の大きさにたいしてみれば小規模）、市の北東側に密雲水庫（ダム）という貯水可能量約40億トンの巨大な貯水池をもつ。しかしこの周辺に降水量は少なく、かつ東京都の水源林にあたるものは見当らない。聞けばこれから造林、緑化に大きく努力することである。

こうしてくると、山梨県内にひろがる水源林そしてそれを守る多摩川の源流は、東京都民にとっても、多摩川を考えるためにも、世界からみてもきわめて貴重となる。そうとすれば、多摩川を東京都の西端にあたる留浦、鴨沢、所畑、祭、あるいは庄の指、金風呂といった部落で終らせるのは不自然であり、条理に反することとなる。

源 流

では、多摩川の本流はどこまでさかのぼれるか。

瓜生卓造著『多摩源流を行く』（東京書籍、昭和56年）によれば、大変明瞭に――

多摩の水源は、1953メートルの笠取山直下にあり、「水干^{みずひ}」という。塩山市一之瀬だが、むろん人家はない。秩父多摩の稜線がかめしい姿で続くばかりである。山々を「水干」のある笠取山を起点に述べていくと、東へ埼玉県境の唐松尾^{しょうげん}、將監峠^{りょうばん}、竜喰^{りゅうく}、飛竜^{ひりゅう}、そして東京、埼玉、山梨の3県にまたが

る雲取山まで2000メートルの峰々が続く。馬の背を境に北へ落ちる雨水は荒川へ、南はことごとく多摩川に注ぐ。稜線の道は秩父縦走の幹線で、古くから登山者に親しまれてきた。「水干」から西はしだいに標高を上げていくが、多摩川とは縁が切れる。……」（17頁）

としている、つまり、奥多摩湖から西に山梨県の北都留郡丹波山村（面積 101 平方キロ、人口1300弱）に入り、そこを流れる丹波川そしてその上流一之瀬川とさかのぼることこそ、多摩川の本流をその水源である「水干」（笠取山の南面直下で、そこに水神社がある）に達するみちであるとしている。

こうして羽田河口から実際に多摩川本流をさかのぼった記録書としての大内尚樹『多摩川水流紀行 一 河口から源流まで 138 キロ』（白山書房、1991年）は、「羽田から六郷へ」の章から始めて、「氷川から奥多摩湖へ」、「丹波山村から牛金淵へ」と本流をさかのぼり、ついに「一ノ瀬川から水神社へ」に至る。そして――

「一ノ瀬から先、多摩の水上は笠取山（1941メートル）、雁峠への登山道とつかず離れずの関係で進む。……一級河川多摩川の源流ミズヒ（水干）沢は意外と淡々としており。……」（186～187頁）とのべている。

まことに先の瓜生氏の著書解説の説くように、「母なる川の故郷を訪ねる……笠取山の『水神社』に滴る水の勾玉を集めた一筋の細流は、本谷、一之瀬川、丹波川と名を変え身を太らせて、多摩川となり、六郷で東京湾に注ぐ……。」となるのである。

ところが、多摩の本流はこれと異なるとする説がある。辞典として権威あるとされる岩波『広辞苑』（第三版）の「多摩川」の項を見ると、「山梨県北都留郡大菩薩峠嶺北面に源を発し、ほぼ東南流し東京・神奈川県境で東京湾に注ぐ川。下流を六郷川という。上流は東京都の上水道の水源で鮎の名所として名高く、奥多摩の景勝がある。長さ 128 キロメートル。」となっている。

つまり奥多摩湖から本流は小菅川となって小菅村（面積52平方キロ、人口1300強）を西にさかのぼり、大菩薩峠に至るというのである。これに従う文章もある。

菩薩とは、先の広辞苑によれば、「①成道以前の釈迦牟尼仏……②仏陀となることを理想として修行するもの……」等々の解説がなされている。こうした名を持つ大菩薩峠が、多摩川の源流としているが、それには、中里介山の著書「大菩薩峠」が大きく影響しているのではあるまいか。

中里介山の名著『大菩薩峠』（大正2年9月に第一巻が発表されてから、十年後に第二十巻が発表）の長い長い物語の最初の句はこうして始まる――

「大菩薩峠は……標高六千四百尺、昔、貴き聖が、この嶺の頂に立って、東に落つる水も清かれ、西落につる水も清かれと祈って、菩薩の像を埋めて置いた。それから東に落つる水は多摩川となり、西に流るるは笛吹川となり、いずれも流れの末永く人を湿おし田を実らすと申し伝えられてあります……」

多摩川をその水源にたどれば、本流は丹波川、一之瀬川、本谷と名を変えつつ「水干」に至るのか、それとも小菅川をかさのぼり大菩薩峠に至るのであろうか。

恐らく本流の定義を物理的、地理的にとれば、前者のごとくなろうし、文学的意義を重視すれば後者の

ようになるであろう。

水流を下れば — 二つの多摩川

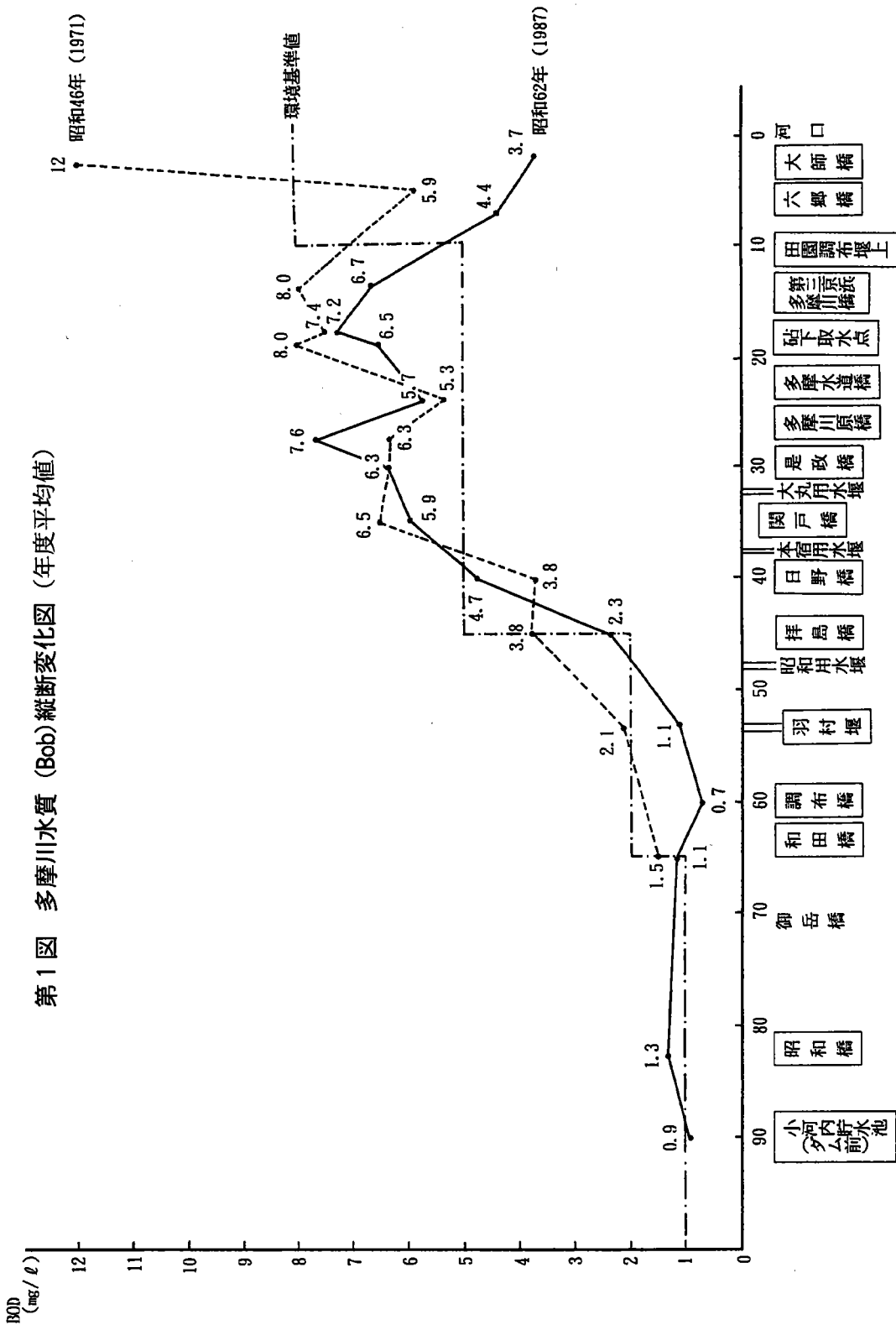
前項のように羽田河口から源流までさかのぼれば、理科年表では138キロ（水干まで）、先の広辞苑第3版では128キロ（大菩薩峠の水源まで）となり、その他122ないし125キロとする説も出てくる。

では次に、この水源流から、自分が水となって下流に流れればどうなるか。本流がいずれにせよ奥多摩湖に入り、小河内ダムにより暫く貯水された後、鳩ノ巣溪谷、御岳溪谷等を流下し、途中日原川、大沢川等数多くの支流を集めながら、文字通りの清流として奥多摩町から青梅市を東へ流れる。ところが源流から60キロ（多摩本流を河口から源流までみれば、ほぼその中点）の地点で様相が大きく変る。すなわち多摩川を流れてきた水の一部は羽村市の小作浄水場で、大部分は羽村堰で取水され、（毎秒5.3トンとされるから日量50万トン弱）地下送水管で村山貯水池（多摩湖）、山口貯水池（狭山湖）に流れ、東村山や境の浄水場を経て区内の水道水として供給されてくる。

すなわち、水そのものに着目し、多摩川を上流からみてくると、羽村市へ来てからその本流にあたるものが左岸へ取水、吸収され、二つの貯水池を通り、東京都民の水道水となる。羽村より下流の地図上の多摩川は、水そのものからみれば、下水処理水や平井川、秋川、浅川等々の支流水（生活雑排水を多くふくんだ）を集めた「第二の」多摩川ということになる。水そのものからみれば、多摩川はここから見ると、二つの異なった河川からなるといえよう。

第二の多摩川に入り、水質は第1図に見るように悪化していき、第一多摩川としてある羽村上流が環境基準値を十分クリアし、類型AAを誇るにたいし、拝島橋辺から悪化が始まり、関戸橋、多摩川原橋辺で環境基準値より悪化してしまう。この中流対策が特に重要となってくるわけである。事態は昭和62年度も46年度に比し、中流はそう好転していない。

第1図 多摩川水質 (Bob) 縦断変化図 (年度平均値)



流域と用水

多摩川は、さらに残堀川、大栗川、合田川、野川、仙川等々の支流を合わせつつ下流に流れる。こうして東京都の多摩地域は、北側の荒川右岸東京流域（東大和市、東村山市、清瀬市、東久留米市、保谷市の5市がふくまれ、空堀川、柳瀬川、黒目川、落合川、石神井川等がここに流下する）をのぞき、また境川流域の町田市をのぞき大部分が多摩川流域となる。

先の瓜生卓造氏の著書によれば、多摩川の流域面積は1240平方キロで、利根川の13.6分の1、石狩川の11.6分の1等々となる。流域面積はこのように比較的小さいが、東京都民の水供給源、そして自然の豊かなオアシス等々として、その意義はきわめて大きい。

流域面積として見れば、神奈川県のおくむ面積は比較的小さい。しかし先の水の流下する行方としてみると玉川上水からも分水されている農業用水の意義は大きい。すなわち二ヶ領用水、野火止用水からさらに品川用水、三田用水等と、神奈川県と埼玉県に大きな意義をもってきた。

ここで江戸の生命線であった玉川上水と、そして野火止用水の意義についてみよう。江戸に徳川幕藩体制を確立させるため、世界にも比をみない参勤交替制をつくり、全国の大名家臣を江戸に住ませた（ポーランドのワルシャワにやや似た制度はあるが）。つまり、全国から大勢のサムライが集まり、巨大な消費の中心となり、それをめざしてまた全国の商人から流れ者が江戸に集住してきた。これに水を供給することが、江戸幕藩体制の死命を制することとなり、老中で知恵伊豆といわれた松平伊豆守信綱を総奉行として、彼の家臣安松金右衛門協力のもと、承応三（1654）年に玉川上水が完成し、以後江戸の生命線となった。ところでこの知恵伊豆は、元来川越城主で、早く正保四（1647）年に外武蔵野の荒野五千石分を願い受け、当時水もなく不毛の地だった野火止台地に、玉川上水の工事が開始された承応二年に、まさにその年に農民を移住させ新田開発を始めさせている。そして玉川上水が完成すると、すぐそのまま工事を継続し、先の安松金右衛門の設計監督のもと短期間のうち翌承応四（1655）年三月に野火止用水が完成している。これにより荒野は水田と化し、米の生産額は十倍となり、上水、消防用水、水車用動力等現在の新座市から平林寺、そして柳瀬川へと大きな役割を果たしている。

知恵伊豆、そして江戸幕府首脳にとって、多摩川の本流は、羽村から玉川上水へ、そして小川村（現小平市中島町）から野火止用水へと流れてくるのである。

こうして多摩川の流れは、玉川上水、野火止用水流域の人々にとり、飲み水、生活用水、消防用水、そして水田を中心とする農業用水として、1960年代はじめまで大きな意義を持った。その後野火止用水は1960年代を通ずる僅かの間滅ぼされてしまった。その後復活として多摩川上流処理場の処理水が活用され始めた。だが、昔日の清流までは復活しかねている。

広い影響圏

以上のように見てくると、地図上の多摩本流は約100キロメートルであるが、源流は山梨県に深く入り、またその同県内に広大な（138.2平方キロと全体の64%）水源林を抱く。さらに源流からの流れ出す水の行方としては、用水を通じ神奈川、埼玉県に行きわたる。

多摩川はその源流、数多くの支流、途中から流出する用水をあわせ考えると、東京都のみならず、山梨県から神奈川県、埼玉県と、関係する面積はきわめて広くなる。

なお昭和46年までは、世田谷区の南西にあたる砧上浄水場、同下浄水場で多摩川において、その河川水を取水、浄水していたが、下流の水質悪化により操業を停止した。こうみると、多摩川河川水の汚濁は、その河口から外すなわち東京湾の海水の水質維持に大きな影響をもってくる。多摩川河川水に窒素、磷等が多く含有されていれば、それだけ東京湾内の海水汚濁、富栄養化、赤潮発生等を助長することとなる。漁業、市民のリクリエーションに大きな悪影響をもたらすこととなる。

河川行政には利水・治水そして親水がある。多摩川復活の理想は、利水・治水が十分に達成されることから、さらに一歩出て住民に親しまれ、そのスポーツ、リクリエーションそして河川敷にオープン劇場などがつくられて文化・芸術の中心となることにある。そうなれば、人々の多摩川への関心は高まり、愛する気持が出て、清流はますます豊かな清流となろう。そして、ますます遠方からこの多摩川をめざし多くの人々が集まってくる。先に流域を、雨水の流れこむ範囲として考えたが、もしこれを人々が集まる範囲と考えれば、その住民の流域は関東一円から山梨、静岡とひろがることとなろう。多摩川が復活し、その魅力を増せば増すほど、その影響圏はひろがる。

2. 活性化のための検討課題

序 多摩を見直す

点・線から面へ

多摩川をどのように活性化させ、流域市民のためのものとするか。当面はまず本流・支流の治水、利水の便をはかりつつ、その水管改善につとめることが必要である。そのためどの地点を改修し、本流・支流の浄化対策をいかに進めるかをまず研究せねばなるまい。しかしさらに広く考えると、多摩川の水は、その流域に降った雨が、相当の時間差をもちつつその各支流、そしてやがて本流へ流入したものである。こう見ると、同川の流れは、流域の環境全体のあり方の結果としてあらわれてくるものである。多摩川そのものを活性化するには、当面は支流・本流の点と線の改善の対策をたてねばならぬにせよ、本質的には流域全体の環境を改善し、多摩川に流入する水そのものの量と質を規正するようにしなければならない。面全体の改善をはからなくてはならない。

例えば小金井市なり五日市町でゴミが棄てられ、焼却され日の出町の最終処分地へ残灰が運ばれるとすれば、この間の物質の流れは多摩川の水の流れと関係なさそうである。しかし、その収集の過程、運搬の過程でゴミが僅かでも散乱し、それが蓄積されれば、地下水を汚し、ハケからの湧水、湧泉が汚濁され、野川、仙川……の水流を汚濁させ、多摩川の中・下流もそれだけ汚濁が進むこととなる。さらにゴミ焼却炉の大気汚染対策が後れ、亜硫酸ガスや窒素酸化物が大気中に放出されれば、それだけ酸性雨の原因となって多摩の樹木に悪影響を及ぼし（杉やケヤキの枯死をもたらし、また土壌汚染をその硝酸根等を通して進めれば、こちらの側から植物の根そして本体に悪影響を及ぼす。こうしてさらに産業廃棄物、特に新し

いハイテク産業やそのための研究機関から排出されるトリクロロニチレン、トリハトカタン等々といった新型有害物を考えれば、それらを排出源で規制しない限り、多摩地域の環境保全是考えられないし、従って多摩川の水流を完全に清浄にすることはできない。

多摩川は交通上は、かつて筏を組んで木材を運搬されたことがあったが、現在は水流がカヌーのスポーツに利用されることはあっても一般に意義は薄い。現在は、この多摩川をこえる形で多くの橋がかけられ、その上を毎日、何万台、何十万台の自動車を通る。その排ガスは、周囲の大気汚染を悪化させ、多摩の自然をあらゆる形でむしばむ。特に自動車専用的高速道路は、それだけ森林、田畑をこわし、トンネルは地下水の脈を切断し、建設過程から排出される残土は、その処理によっては地域の生態系を乱す。

こうして多摩における交通のあり方全体、開発の進め方そのものが、直接あるいは担当の時間差をおきながら多摩川のあり方そのものに影響する。

多摩川の活性化をはかるためには、当面本支流に沿う各地点の改善をはからねばならないが、根本は関連した地域全体の環境の悪化を防ぎ、改善の道を求めることである。

発想の転換

多摩川の改善、活性化の道を、点から面へ、すなわち多摩地域全体のあり方から見るとなると、従来、当然として進められてきた色々の方向を、あらためて見直し検討してみることの意義が大きく出てこよう。全く新しい、あるいは別の次元から現行の方式を見直し、検討してみることは、かりに結論は出発点にもどり現行方式が最良となっても、意義が深かろう。

例えば、現在多摩上流の水は大部分羽村堰で東京都水道局により取水され、中下流は、下水道の処理水（これはBOD値を10以下にするのは困難とされる）と家庭の雑排水を主とする支流の水とを主とする。もしこの取水を、羽村よりはるか下流の砧の上下浄水場、あるいはさらにその下流玉川浄水場で取水できたとすればどうか。少くも中流にそれだけ質のよい水が多量に流下し、そこでの自浄作用も高まり状況はかなり違ってこよう。

もちろん下流の浄水場で取水するとすれば、その取水施設や浄水場施設をはるか拡大しなければならぬまい。それが困難な現在は、右のようなことの実現は不可能である。しかし、多摩地域における国・公用地の利用変化や、土地利用規制の変化で、浄水場用地が拡大でき、また新しい技術が導入されれば、前提はまたかなり違ってこよう。

同じくせっかく建設できた下水道も、その処理水の水質は放流時にBOD値がしばしば20をこえるという。この水質を改善し、富栄養化をもたらす窒素や磷を除去するための三次処理の必要がいはれるが、目下はそのコストと施設のための用地難から困難とされる。もし土地問題が解任し、用地を周辺に拡張しうれば前提はまた違ってこよう。もっとも当面この道をすぐ進めるべしというのではなく、次の項にあげる節水、水循環の方向をまず考えてみたいが。

こうして多摩川活性化に関連し、幾つかの検討項目をあげてみよう。もちろん、それぞれの項目が、技術的にもっとつめる必要、また技術的に十分可能としてもその財政あるいは用地問題をつめる必要等関連

項目も出てくるが。

(1) 節水と水循環の思想

多摩川で子供たちを遊ばせ、そこから多摩川の自然を学ばせ、さらにその川原から社会へむけさせようとする一書として、小菅盛平『多摩川はつらいよ』（農文協、1990年）がある。子供の眼そして体験を通してながら、素朴でしかし鋭い真実を次々と見出していく。その一部を引用すると、

「羽村からは、玉川上水が流れています。……羽村のせきの下は、チョロチョロ水になっています。だからよごれるんです。」

「水が少ないとどうしてよごれるんですか。」……

「川の水が少なくなると、きれいにする力が弱くなるし、それだけゴミやよごれが目立つわけ。水の量がいっぱいあればよごれが目立たないでしょう？ 羽村で、多摩川の水の八割が玉川上水に取られるためによごれるだ」……

「日野市のあたりは、谷地川や残堀川の汚い水が流れ込むのに、川はきれいになっているのはなぜか？」……

「日野市のあたりは、水の量が多くなっている。流れも急になっている。曲りくねって流れている。そういう川は自分で自分をきれいにできる。だから、汚い水が入っても川はきれいになる。」

「日野市のところは、生きているんだね。」

……私は感動のあまり、この発言がだれものだったか、全く覚えていない。川の自浄作用ができていた日野市のあたりでは、まさに「多摩川は生きていた」のである。

今後の方向としては、少しでも浄化の進んだ水を少しでも多くの量、多摩の支流、そして本流へ流入させる工夫を進めたい。

こうした点で検討したいのは、後の岡本論文で論じて頂くが、まず第一に家庭雑排水をそのまま河川に流出させず、し尿と一緒にして各家で、あるいは数戸、数十戸共同して浄化槽で可能なかぎり浄化できぬかということである。浄化槽には、「し尿単独処理型」と「し尿と雑排水の合併処理型」とあり、従来は前者の単独処理型が主として用いられ、雑排水はそのまま河川に流される形をとり、河川汚濁の大きな原因となってきた。また下水道が普及すると、下水道が排水すべてを引受け処理する形をとってきたが、多くその負担が過大となり、処理不十分のまま放流することが多かった。

多摩川流域の全戸を同時に行うことは困難であろうが、団地、集合住宅等にやや大型の浄化槽を設け、その処理水をリサイクルさせ、水洗便所、散水、洗車、清掃等の雑用水に利用すれば、水需要の量は減じ、下水処理場の負担もそれだけ減じよう。それだけ処理水の水質も改善の余地が出よう。

(2) 地下水・湧水の保全

富士の白雪は、溶けて流れて地下水となり、やがて三島に湧水となってあらわれ、小浜池あるいは柿田

川の清流となって天下に有名となっている。しかし最近、周辺工場の地下水汲上げで、この湧水量が減り、さらに日本名水百選の柿田川から有機塩素系溶剤が検出されたという（下水道問題連絡会議『水情報』第11巻2号における「富士山水事情」）。

多摩川の清流を成立させていた国分寺崖線などからの湧水、湧泉も、その水質・水量を最近著しく低下させている。本谷勲編著『都市に泉を——水辺環境の復活』（NHKブックス、昭和62年）は、野川を刻明に調査しながら、いわゆるハケからの湧泉が劣化し、それだけ支流野川の清流が失なわれる経緯をたどる。

湧水、湧泉の量を確保する方途は、それを導く地下水の量を確保することであり、そのためには雨水の地下浸透をより多くさせることと、地下水の汲み揚げをより少くすることである。

多摩の都市化で、雨水が地下浸透しうるいわゆる緑地（山林、農地等）は、昭和40年代から急減してきた。1961年から85年までの緑地面積は、南多摩では1万9440ヘクタールから1万2576ヘクタールへと減り、緑地率は60%から39%へと減った。北多摩南部は、同じく緑地率が18%から11%となっている。降った雨は大部分地下に滲透せず、そのまま家の屋根から下水道へ、あるいはコンクリート舗装の道路から側溝、下水道へ流失する。それだけ合流式下水道では汚物をふくめ溢水して多摩川を汚すこととなる。

日本名水百選の一つとなった眞姿の池をもつ国分寺市周辺では、雨水浸透樹による地下水の涵養がはかられ始めている。また地下に雨水の浸透をはかる舗装も企てられている。これらは、塵あいによる目づまりを除去するための維持保全費負担は考えねばならぬが、地下水を豊かにさせるため普及をはかりたい。

地下水の揚水は、例えば東京都公害防止条例では、第18条の3（地下水の揚水施設の構造基準）といった項目は設けられている。しかし一般に、地下水の質と量にたいする保全の政策は後れている。地下水は誰のものか、大きな問題である。少なくともこの大量揚水は規制せねばならない。また最近、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン等ハイテク産業やドライクリーニングから排出の新型汚染物質による地下水の汚染が警告されている。これらの排出規制を厳重にしなければならない。

緑被地を保ち、同時に降水の時多摩川流入を防ぐ最大の方法は、山林、農地を保存するとともに、農地における農業、化学肥料の使用をできるだけ少くし、低農薬、有機栽培、バイオ活用型農業の促進を試みることである。国際化の急速に進むなかで、多摩の近郊農業をどう都市と共存させ、農業経営者と消費者を近くに結ぶか、また西にひろがる多摩林業をいかに維持するか、これは独立の大きなテーマである。

先の湧水・湧泉（それは多摩川における伏流水にも通じよう）をよい水質で豊かに確保する道は、多摩地域における地下水の質と量との確保である。先に「地下水は誰のものか」とのべたが、現実には民法第207条の「土地ノ所有権ハ法令ノ制限内ニ於テ其土地ノ上下ニ及フ」の項において、この法令の制限は、温泉や鉱業に関連している形のようなのである。先の東京都の条例にたいし、大阪府公害防止条例は、第3款第2節を「地下水の採取の規制」としているが、その目的は第44条「地下水の採取により地盤が著しく沈下し、又は著しく沈下するおそれがある地域で…」とする。すなわち目的は地盤沈下対策であり、もちろんそれ自身多摩地域でも十分配慮せねばならぬが、地下水涵養とやや現点が異なるようだ。他人の土地から

流れ出る地下水も自分のものとして取水できる形である。

またその水質保全に関連して「水質汚濁防止法」（昭和45年）を注目すると、その目的は第1条で、「この法律は、工場及び事業場から公共用水域に排出される水の排出」で公共用水域が汚濁されることを防ごうとするものとしている。工場・事業場からその区域外への「排水」が問題の中心となっている。工場・事業所が、自分の区域内で有害な汚水を地面にしみこませ、それが地下水を伝わり多摩川を直接・間接に汚濁させることの防止は言及はされてはいるが弱いようである。

ともあれ、多摩地域の都市化に伴い、地下水の取水は大きく進み、水収支研究グループ編『地下水資源学』（共立出版、昭和48年）は、「東京三多摩の例では、最近の10年間に、地下水位が80メートルも低下したところがある。この数字は、地下水利用のすさまじさと、無計画性を示したものといえよう。」としている。そして1970年の調査として、東京都市郡部における建築物用地下水の毎日の揚水量を20.5万トンとし、内わけは保健・清掃事務所15%、学校・研究施設21%……で、百貨店・小売店は2%弱等と比重が小さい。しかしその後、大規模小売店舗やホテルの多摩への本格進出を思う時、これら建物の使用量は大きく増加しているであろう。せっかく「建築物用地下水の採取の規制に関する法律（昭和37年）」はあるが、本法律の目的は、「第1条……地盤沈下の防止のため必要な規制を行なうこと……」としており、地盤沈下さえ目立って進まなければ、地下水の質・量の保全は対象外という形になっている。

多摩地区の水道配水日量は、約110万立方米でその4割は地下水依存となるが、このすぐれた水質を保ち、その量の保全増加にいかにつとめるかが、極めて多摩川にとり重要である。

(3) 財 政

多くの大型事業所、団地、集団住宅にそれぞれ浄化槽を設置させ、さらにそのリサイクルをはかるための配管をすれば、相当の財政負担を考えねばなるまい。いま汚染の進行が憂えられる日光の尾瀬沼では、訪問客の滞在する各小屋に浄化槽を設置させ、汚濁を防ごうとしていると聞くが、一基数千万円を必要とする由である。多摩川関係で、やや簡易式としても、すでに下水道関係で費用負担のあるところでは、その設置に相当の公的財政負担をまた考えねばなるまい。

また雨水浸透枳を設置し、能率を保ための維持保全を保つには、また担当の財政負担を考えねばならない。すべて地元の市財政等における財政負担を考えねばならない。

ただ戦後多摩の市財政の大きな潮流を考える時、一つの転換点（もちろん市により段階を異にするが）にあるといわねばならない。すなわち多摩の市財政は、1960年代から最近まで、その猛烈な人口増、都市化に対応するため、保育所、小中学校、ゴミ処理施設等の施設づくりと、道路建設等の費用に大きく追われた。それ以前の農村的な財政から、三多摩格差是正を叫びながら、都市化のための費用（地方財政上の普通建設事業費）に大きく追われてきた。しかし1980年代後半になり、まだ地域的に例外はあるが、人口急増は一段落し、都市的必要な物的施設の新設要求は、都市計画事業から文化施設（博物館、公会堂）等をのぞき相当事情を異にしてきた。小学校によっては、児童数急減による空教室も出てきている。

戦後の資金事情の窮迫と、急速な経済の高度成長、そのための都市化遂進を前提としてつくられた日本

の地方財政、特に多摩の市財政のあり方は、今後新しい現点で見直す必要が出てきている。当面、多摩川の環境浄化、その回復のため必要な市の公的財政負担に焦点をあて（具体的には前項まであげたような諸施設の費用）、それをめぐる制度の改革を洗い直さねばなるまい。

まず市債発行に当り、原則は地方自治法でも第 230 条で可能としながら、同 250 条で、「当分の間……自治大臣又は都道府県知事の許可を受けなければいけない」としている。現実には、従来経済基盤強化にむける以外の起債は大きく制限されてきた。しかし今日本経済の状況は大きく異り、特に地方自治体は住民の環境改善を第一とすべき時代に入っている。多摩川復活のための市債発行は、住民の希望（具体的には市議会の承認）と、金融機関との交渉（さらには財政投融资等の優先活用）により相当程度自由化すべきである。

多摩地域の市には、地方交付税上、不交付団体とされるところが多い。しかしこれは、国の基準による尺度で富裕団体とみなされ、全国では十兆円をこす交付税が与えられないのである。国の基準としてその市が必要とする財政需要（基準財政需要額）の算出において、従来義務教育や建設事業関係は十分計算に算入されたが、多摩川の清流復活やその親水のための施設といった方向での費用は軽視されてきた。この算定方式を新しく改めれば、不交付団体が交付団体となり、各種の制約がとかれることが考えられる。

さらに当面地方公共団体が多摩川浄化のために進める各種事業にたいする国の補助金の増大も望まれよう。しかしこれは中長期的に見ると、その事業に条件がつけられたら国の統制が加わったりして、地元の要望が通らなくなる危険がある。

あるべき方向は、国の中央より地方の現場へ事務、権限を移し、それに見あう財源を拡充することである。国税の比重を減らし、地方税の比重を増大させ、国からの補助金（国庫支出金）の額をそれだけ減らすことである。地元の各市がそれぞれ望む親水事業を、それぞれの自治の原則で進められるよう、各市の自主財源の充実が求められる。

(4) 土 地

多摩川復活のための財源が幸い得られても、実際の事業遂行の隘路となるものは土地である。施設のための用地である。下水道処理水の水質を改善し、窒素・磷を除去しようと三次処理を行うとすれば、まずそのための用地が必要である。水のリサイクルを行うため、施設に浄化槽を設置しようとすれば、建物の屋上や駐車場下に余地があれば別とし、一般にそのための用地を必要とする。多摩川流域におけるゴミ処理を適正にするため、まず焼却工場を建設しようとすれば、そのための用地取得が死命を制する。ゴミリサイクルのための分別収集を行うには、地域ごとに分別されたゴミを置き、回収するための用地が余分に必要となる。豪雨時の多摩川本・支流の洪水を防ぐには、流域に遊水池（例えば小金井市東部にある野川調整池）を設け、平常時には公園、子供の遊び場にでもできれば有意義である。あるいは堤防を外側に移し、河川敷をひろげ、そこにリクリエーション施設を設けるのも効果的であろう。

こうした用地をいかに得るか。現在の公園（国立、都立、市立の自然公園、緑地等々をふくめ）を拡大する手法から、国有地や米軍用基地（多摩弾薬庫や横田空軍基地）の転活用、そして木原論文にあるよう

なナショナル・トラストの技法活用等もあろう。都市計画上の手法もあろう。

しかし当面、時間は要するが具体的な手法として、公共団体が各所分散して小面積でも土地を所得し、後にそれを種子として交換分合しつつ所定の用地を得る方向を考えたい。例えば今後増大するであろう相続税（あるいは固定資産税滞納）における土地、不動産の物納されたものは、一度は国有地となるが、それは地域の環境浄化用に活用するものと規定する工夫の余地はある。相続税は現在国税であるが、不動産時価を形成するには地域自治体の行政活動が大きく寄与している。物納された土地は、地域自治体の環境事業に優先活用されるべき論拠がある。

現在武蔵野市で公社方式で進められているが、子供（あるいは期待される介護者）のいない老夫婦、あるいは一人暮らし高齢者を、不動産を担保として地元公共体が介護し、その死後不動産を市有、公有とし、多摩川流域環境改善の用地に活用する方向は検討したい。一市で経営の困難な際は、多摩の市連合で、保険理論を適用すれば相当運営の余地は拡大しよう。

その他、土地信託、リースなど公的信用と住民のための環境改善という旗印を背景に、また前項でのべたような環境改善のための用地取得にたいする財政の特別措置（起債、財政投融资資産の優先貸付け等）などあらゆる工夫を通じ、小面積し分散した土地であっても、ともかく公的機関がその入手につとめ、それを種地として交換分合につとめれば、担当の期間さえかければ、大きな成果が得られよう。

(5) 環境教育

多摩川を復活させる最後そして最大のカギは人である。多摩川の復活は、一つの万能魔法薬があり、それを河川に投ずれば一夜にして清流になるというものではない。関連した広範な地域の環境改善を平凡にしかし数多く積み重ねて、はじめて清流復活の「非凡」が得られる。

多摩の水流と直接関係なさそうに見えるが、例えば大気汚染、特に酸性雨などは水源林の松や杉等々を枯死させ、源流をおおきくむしばむ憂いがある。酸性雨の原因をなすうる京浜・京葉重化学コンビナートの排煙規制や、多摩内外の高速道路を走る自動車の排ガス（特に窒素酸化物）の規制が重要となってくるし、根本的には自動車の走行規制そのものが必要となってくる。

こうして多摩川をめぐる水質のみでなく、大気汚染の規制、ゴミ処理、地下水管理とそのための緑地保全拡大等々広域にわたる環境維持が重要となる。こうして一番重要なことは、次のⅡ章でのべるように関係市民全体が多摩川を「自分たちのもの」と思うようになり、また行政が市民にそうした心をひきおこさせるための「親水」諸施設（河川敷を利用してスポーツの場のみならず、夜星空を楽しめる屋外劇場や同音楽堂をつくるとか）を設ける必要がある。

とりわけ求められるのは環境教育であり、子供たちにたいするそれである。先の著書『多摩川はつらいよ』は、児童たちに多摩川を生きた教材としながら自然を学ばせるものである。さらに子供たち（特に幼少の）を多摩川に連れていき、自然に親しませるためのガイドブック、そのための施設づくりも重要である。すべて子供の足を前提としながら、多摩川沿いにどのような遊び場があり、そこへどんな交通手段で

行けるか、どのような子供の足ごしらえ、水筒・お弁当等のどんな持参品が必要か、便所はどう配置されているか、そこに休み場はあるか、料金は、子供の手押し車が用意されているか否か、バーベキューをする場はあるか……危険物はないか等々である。

訪問先の施設や交通手段は、とかく大人の観点でつくられるので、小さな子供が楽しめる観点で施設を整備するとともに、親がよく準備しながら安心して訪れることのできるガイド・ブックは各種用意し刊行させたい。「子供を連れ楽しく訪れられる多摩川の名所や諸施設」といったガイドブックの各種そろえたいことが期待される。

3. 水をめぐる行政

多摩川の水は、第1項でのべたように源流から一筋に下流へ向って流れ、幾多の支流の水を合わせつつ（また反対に水道の原水として取水されたら、農業揚水として分流しつつ）、ひたすら下流に向い、六郷川などと呼ばれながら羽田で東京湾に入る。

地図上では、1本の河川であるが、この河川の洪水氾濫をいかにコントロールするか（治水）、この水をいかに水道用水、農業用水等に利用するか（利水）、水質をいかに保全し浄化して、沿岸市民に生活の潤いを与え楽しませるか（親水）といった角度でみると、これに対処する行政主体がいろいろ異ってくる。関連する行政主体は、国の各省から、東京都庁（場合によっては神奈川、山梨等の隣接県）の各局各部、そして多摩の市町村（さらに下流では世田谷区、大田区や川崎市、上流では山梨県の丹波山村や小菅村）の三段階が考えられる。以下仮にそのなかで多摩川に行政区域の大きな部分を持つ東京都をとり、各局の担当部局で多摩川の治水、利水、親水……に関係する部局を一応平成3年6月1日現在の組織で求めてみよう。「都市計画局総合計画部」のなかの特に「多摩開発企画室」が多摩地域の開発に関係し、同部に附属する形の「水資源対策担当部長」が水資源の開発および水利用にかんする企画、調査、調整を担当することとなっている。しかし同部の水資源対策担当の現在その主な関心事は、多摩川の水利は開発され尽くしている形なので、むしろ利根川水系の問題（さらにあるいは信濃川の水を利根川へ流す可能性）などに大きな関心があるのでなかろうか。

「水道局」は、明治以来東京市民（つまり現在の区民）への水供給のため多摩川の利用につとめ、三多摩にも分水を行っているし「多摩水道対策本部」をもつ。具体的には、多摩ニュータウンは都水道局に依存し、武蔵野、三鷹、調布、羽村等の市は、地下水に依存するとともに、都水道局からの水供給に頼っている。ただ同局は、地方公営企業として水道料金を徴収して経済的能率的に事業を運営することを第一としてきており、上流の原水にたいする水質保全と羽村での取水確保を主な関心事としており、下流にある砧上、下浄水場、玉川浄水場を持ってはいるが、現在の多摩川の水流のあり方を大きく変えるような問題にたいしてはむしろ保守的といえよう。

「下水道局」は主な関心も事業も23区内の下水道事業に関することであるが、多摩地域においては「多摩水道対策本部」を持つ。多摩地域の下水は、三鷹市や立川市は市単独に下水道を経営するが、その他は

流域下水道として、北多摩1号、2号処理区、多摩川上流処理区、南多摩処理区等に分れて、それぞれ多摩川にのぞむところに処理場を持ち、処理水を放流している。小金井市、調布市、狛江市をふくむ野川処理区は、汚水を野川幹線、調布幹線から多摩川幹線を通して最下流にある森が崎処理場に送られる。

他方、東大和、東村山、東久留米、田無、保谷等の市域の下水は、荒川右岸東京流域下水道となり、同じ多摩地域でも多摩川流域でなく、柳瀬幹線、黒目幹線を通じてその下水は柳瀬処理場に入り、柳瀬川として荒川の方へ処理水は放流される。

このように流域下水道は運営されるが、いずれにせよ先の水道局と同じく地方公営企業の一環として、経済性採算性を主とする経営が行われており、流れてきた排水汚水の処理に主関心があり、多摩川をめぐる水のあり方全体を再検討する立場ではなからう。

水道水を飲料用水として、都民の健康を守る立場で監視するのが、かつては「衛生局環境衛生部水道課」であったが、現在は同局生活環境部に附属する形の「水道技術担当副参事」がそれを継ぐ形で事業を行うのであろうか。

多摩川の治水事業に直接かかわるのは、「建設局河川部」で治水、利水を扱う。もっとも多摩川は一級河川であり、中、下流は建設省河川局が直接担当し、実際はその関東地方建設局の京浜工事事務所（JR東海道線の鶴見川鉄橋に沿ってある）が、田園調布出張所、多摩出張所（稲城市大丸）、多摩川上流出張所（福生市北田園）等の出先機関をもちながら、例えば平成元年度は多摩川改修事業費15.2億円の予算で、堤防嵩上げ、無堤部対策、低水路河道の是正対策、附帯工事（JR中央線浅川橋梁の架替等）、上記工事に関連した用地対策やその補償等を行っている。またこのほか河川環境整備事業として同8.2億円の予算の一部をもって多摩川と支流平瀬川の合流点に浄化施設をもうけたり、多摩川岸を散策し休息の場とする人々のための一里塚整備などを行っている。

多摩川の流水浄化につとめるためには、本流さらに支流の流水の浄化はもちろん進めねばならないが、さらに前の第2項でのべたように根本的に流域の環境全体を改善せねばならない。流域の環境の悪化そのものが、結果として河川水の汚濁となる。その意味で流域の自然環境の保全が死命を制してくる。その点で公園緑地の保存拡大、さらに農地・山林の保全が重要となる。

先にあげた「建設局」のなかで、河川部にたいし、この方の問題を扱うのは同じ局内の「公園緑地部」であり、具体的に多摩方面を担当する行政主体として「東京都西部公園緑地事務所」（武蔵野市御殿山1丁目17）がある。従来のコンクリートを敷き、そこに子供たちの遊ぶ砂場やブランコ、ジャングルジムを配置する姿にたいし、山林・原野の姿をそのまま残した土地をできるだけ公有地として確保し、その自然をそこなわない形で市民の憩いの場として提供するための自然公園、緑地等が求められる。このばあいには、既存の都市公園、児童公園の管理と異り、雑木林ないしケヤキの林をいかに維持するか、そのための間伐や下草刈りをいかにするか等の知識を必要とするし、また毎年のそうした手入れや清掃のための費用は、労務費をこめ意外に大きな財政の額となる点は注意を要する。

なお多摩ニュータウンを中心に「多摩都市整備本部」があまり、その本部内に建設計画部に関連し「公

園担当」の副参事の置かれていることも附言する。

多摩の自然を保持する上で山林、農地の保全が大きな要目となってくる。この点で都庁が直接関与するのは、「労働経済局」の「農林水産部」のなかの特に「農地課」や「農芸緑生課」そして「林務課」などとなってくる。

多摩川の水流を質的に直接管理するのは、「環境保全局」のなかの「水質保全部」であり、特に「水質規制課」、「水質監視課」である。またさらに多摩の自然保護を直接担当し乱開発を規制する役割をもつのは「自然保護部」である。特に当部に関連している「保全地域指定清流復活担当」の副参事や、水質保全部に関連する「土壌汚染対策担当課長」の意義は大きい。

都政の分担事項は、当面の事件、問題に対する形が多いが、長期的に見ると、多摩川の河川の水質を守るには森林、農地の環境を守ることが根本である。ところが最近、大気中の亜硫酸ガスや窒素等の有害物が酸性雨等で樹木の葉や、土壌汚染を通じて根の部分に痛み、松や杉等の樹木、あるいは農作物の被害をゆっくりと、しかし確実な速度で拡大させていることが注目される。この意味では、「環境保全局」の「大気保全部」が、長期的にみて、多摩川の清流を保ち、復活させるために大変重要な役割をもってくる。

かつて多摩川の砂利穴が、ゴミ棄て場とされてきた。その実態は不明であるが、有害廃棄物までふくめれば、かなり憂慮すべき事態であった。その後事態は大きく改善された。昭和63年度においては、作業日をかりに300日とすれば、その各日につき多摩地域からは可燃ゴミ3230トン、不燃ゴミ677トンと合計して4000トン近いゴミが排出されている。この可燃ゴミについては、現在多摩に32ヶ所ある焼却炉（その能力は公称日量4752トン）によってほぼ全量焼却され、残灰は日の出町の終末処理場に搬入させる。ただ焼却炉には旧式もあり、炉の修理等で稼働率が3分の2とすれば、排出される可燃ゴミの処理に精いっぱいであり（特にゴミの貯留ピットが小さく、一日分しかないようなところでは、作業に大きく負担が集中する）、その残灰量は、燃料率85%としても500トン近く（計算上は482トン）、日の出町処分地の受入れ量に近くなる。他に各市終末処理場はあるものの、不燃ゴミその他の行方が気になる。さらに多摩地域へのハイテク母工場の進出に伴い、有害な産業廃棄物の増加も当然予想される。

さてこの多摩地域のゴミ処理一般の指導担当部局を東京都庁に求めれば、「清掃局」の環境指導部内の特に「指導助成課」となり、その課内の「市町村指導係」あるいは「市町村技術指導担当」が直接担当となる。また多摩関連の産業廃棄物については、同部の「産業廃棄物指導課」の所管となる。

しかし現場の作業としては、区部と異り、各市や町が作業の責任を予算とともに負っている。そしてこれらの連合体ともいうべき「東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合」（府中市新町の東京自治会館内）が大きな役割を果たしている。

なお多摩地域に下水道の普及は進んでいるが、昭和63年度末で人口354万にたいし、公共下水道の区域内にあるものは256万人であり、普及率は72%となる。換言すれば、同年度に毎日1569キロリットル（年間57万2740キロリットル）のし尿が汲取られて施設処理されたり浄化槽で処理されたりしている。この適正処理が多摩川にとり大きな比重を占めることはいうまでもない。この処理水が直接多摩川に流入したり、

地下水を通り湧水となって支流から多摩川に流入することとなる。

多摩川流域における行政を実際に住民に接し実行しているのは市町村であり、その各部局や係が都の関係局とそれぞれ関係をもちつつ事業を遂行している。都と市町村の関係を直接担当するのは「総務局行政部」の特に「地方課」であり、また「区市町村連絡担当部長」等も関係してこよう。

さらに行政を実行するには、すべて予算の裏づけが必要となる。その意味で、これまであげた都庁の関係全部局の予算をコントロールするのは、「財務局」の特に「主計部」ということになる。

多摩川という一本の河川にたいしても、同じ都庁でも右のような多くの部局が関係し、それぞれ現状について当面の問題を処理している。

今後第2項のような、現状を打破し発想の転換を求めるとなると困難は多い。例えば上水道、下水道にリサイクルの思想を持ちこむには、どのような発想が必要か、上下の間に立つ中水道局でも設置するか、土地入手を司る土地部局を都市計画局内にも設置するか、地下水部を設置するとすれば、どの局に置くか……一応企画審議室等はあるも、国、都、多摩市町村の行政関係をふくめ、新しい研究の課題である。

以上は都庁を一つの例として見たが、多摩の市を見ても27（羽村をふくめ）に分立しているためそのなかで、西の奥多摩町や檜原村までふくめいかに総合施策を樹立するか、一つの市の中で多く分れた機構をいかに多摩川復活をめざし協力しあうか等々も大きな研究課題である。

参考文献

- 東京経済大学多摩学研究会『多摩学のすすめⅠ』（けやき出版、1991年）特にその関連資料
柴田徳衛『現代都市論』（東京大学出版会、1976年）柴田徳衛『都市と人間』（東京大学出版会、1976年）の特に水の節参照

II. 親水活動と多摩川

法政大学経済学部教授 永井 進

1. はじめに

今日、都市における河川では、治水、利水という機能のほかに、多数の市民が水に親しむという親水活動が重視されるようになってきた。特に、東京というような大都市においては、多摩川のような大きな河川はもとより、中小の河川も、残り少ない自然としての価値が見直され、身近な自然との触れ合いを求める住民の欲求が高まるようになってきた。また、都市計画の視点からも、オープンスペースとしての河川の役割が重視されるようになった。これまで、とすると、都市における河川は、生活排水等によってその水質が悪化し、また、都市化によって水量自身も減少したために、道路に転用されたり、暗渠にされたりして、人々の眼からとうざけられてきた。河川流域における都市化の発展は、このように、一方で河川の崩壊を引き起こすと同時に、他方で、再び、河川の再生と水辺空間との接触を求める動きを生み出したのである。河川の自然を保全し、河川（水）に接して、河川を身近に感じる活動を親水活動と定義するならば、この河川の親水性は、今日、最も重要な河川の機能といえることができるであろう。親水活動は、このように、都市における河川の崩壊という傾向に歯止めをかけるものであり、従って、それは、しばしば、河川の人為的な整備という行為を必要とする。また、河川のもつ親水機能は、利水や治水という機能と対立する場合もあり、このようなトレード・オフの関係が生じたときには、それぞれの機能の価値評価が試みられねばならない。本稿では、親水活動の性格について、価値評価の立場からそれを検討し、次に、多摩川における親水活動を促進するための事業の現状と、その在り方について論じていくことにしたい。

2. 親水活動と自然環境便益

都市における中小河川では、その流域の都市化が急激に進んだために、大雨のときには河川が氾濫し、流域で浸水被害が発生するという事態が生じるようになった。これは、雨水が大地に浸透するのではなく、急速に河川に流れ込むことがその原因である。この同じ原因が、晴天時には、河川の水量を減少させる。特に、流域における下水道が整備されるようになると、雨水は排水となって、下水道、そして、河川へと流出するようになる。このような浸水被害を生み出すような河川では、例えば、1時間当たり50mmとか、100mmの豪雨に耐えるように河川改修がなされ、都市の河川は、ますます、排水路となっていく。

都市の河川における水量の減少は、河川の景観を変化させ、また、水質の悪化をもたらす。都市化の進んだ流域では、下水道の整備の遅れもあって、生活排水の一部が河川に流れ込み、水質の悪化は急速に進展する。こうして、都市の中小河川は、ドブ川というイメージを人々に植えつけ、埋め立てたり、暗渠にすべしという声上がるようになる。埋め立てられた河川は、土地の有効利用という観点から、道路に転換されたり、ある場合には、公園になったりする。

このような都市河川の一般的な傾向に対して、都市河川に清流を復活させ、人と河川（水）の触れ合い

を求める要求が高まってきた。また、都市においては防災上の観点から、オープン・スペースとしての河川の役割が見直され、さらに、歴史的にも人とのつながりの多い河川の景観は、都市計画においても重要な役割を果たすことが認識されるようになってきた。このような都市河川に対する要求や、認識の転換は、都市の住民の河川に対する需要の大きさを示しているのである。ここで需要という言葉は経済学の用語であるが、それは、生産物やサービスに対する人々の必要性や欲求を表し、その大きさは、市場での取引額の大きさによってあらわされる。つまり、ある生産物に対する売上が上昇したということは、その生産物に対する人々の欲求、需要が増えたということである。しかし、上記のような河川に対する需要は、市場でそれを表すことが出来ないのが一般的である。親水という需要はどのような形で現れ、どのようにしてその大きさを計測すべきなのであろうか。

親水活動の具体的な形態は、歴史、場所によって多様な姿を取る。水辺と人との関わりは、歴史とともにその形態を変えてきたが、古くから変わらない親水活動は灯籠流しや、流し雛などの信仰に関わるものである。一方、産業分野の親水活動は歴史とともに変化し、農業や漁業に使われてきた河川は、その流域の都市化が進むことによって、第1次産業との関わりを弱めていくのである。また、船運や筏流しなどの運輸部門の親水活動は、歴史の流れの中でその形を変えて、現代では、観光目的に利用されるようになったりする。といっても、例えば、玉川上水では明治4（1871）年から同5年にかけての2年間、羽村ー内藤新宿間で物資輸送のために、船・筏の運行が行われていたという事実、そして、船の運行が不可能になったとき、上水沿いに鉄道を引く案もあったが、原生林がほとんどであったため、反対の少ない現在の中央線ルートに、明治22（1889）年に、新宿ー立川間の甲武鉄道が開通、四ヵ月後に八王子まで延長になったという事実などは、玉川上水の歴史を知るうえで興味深いものがあるといえよう。

今日の親水活動の多くは、余暇に関わるものであり、中でも、観光目的の船下り、渡し船、鵜飼等は、河川の良き水質や景観を必要とする。余暇目的の親水活動には、河川を必要とするものと、必ずしも河川（水）を必要としないが、高水敷などのオープン・スペースを利用するものがある。前者には、水泳、ボート、魚採り、魚釣り、水遊び、どろんこ遊びなどがあり、また、後者には、野球、サッカー、ラグビー、バレーボール、テニス、ゲートボール、ゴルフ、ピクニック、キャンプ、スポーツ観戦、凧上げ、花火、野草摘み、昆虫採集、自然観賞、散策、ジョッキング、サイクリング、ドライブなどがある。これらの余暇活動は、今日、国民所得の上昇、労働時間の短縮という社会の潮流の中で、最も、市民から要望されているものであろう。後者の種々のスポーツは、元来、高水敷などの河川を必ずしも使う必要性はないのであるが、にもかかわらず、親水活動の一つとしてここに掲示されているということは、これらのスポーツに対する市民の要求がいかに高いかを示しているといえよう。

これらのスポーツ活動による河川に対する要求は、価値的に評価することはそれほど難しいことではない。というのは、高水敷を利用しないで、提内地でそれを整備して、個々の利用者から利用の料金を徴収したとすれば得られたであろう収入で価値評価することができるからである。ここで利用の料金の徴収問題に触れたが、これらのスポーツ施設は、料金を支払わない人を排除することができるので、高水敷とい

うような非常に公共的な場所には不適當という意見もあろう。河川は誰もが接近することが出来、誰もが利用することができるというのが、河川の公共性という訳である。しかしそうはいうものも、今日では、人々の欲求は非常に多様になり、誰もが利用するという一元的な欲求はむしろ少ないのかもしれない。そうだとすると、余暇活動という親水活動のために、高水敷などにスポーツ施設を整備することは、河川の親水機能の観点から見て重要なことであると言える。

高水敷のスポーツ施設と堤内地のそれとの違いは、前者のスポーツ施設は、河川の洪水の時には遊水地としての役割を果たすことができるということである。したがって、高水敷を利用したスポーツ施設は、それ自身の価値とともに治水上の価値も持っているものであり、このように一つの施設に複数の機能をもたせることは、河川管理において重要な意味を持つであろう。

これまで河川の親水活動の具体的な形態を紹介し、その性質を検討してきたが、これらの親水活動の中で、どのように序列を付けるかという問題が、次に検討されなければならない。これまで、政府、地方自治体は市民にアンケート調査を行って、市民の河川に対する要求と、利用の実体を調べてきたようである。これらのアンケート調査は、非常に貴重なものであるが、いくつかの調査の概要を見ると、都市の河川における親水活動は年々増加している。実際、河川を訪れる人々の数は年々増加し、都市における河川の価値は高まっている。また、河川に対する潜在的な期待でも、清流の復活や、水辺にアクセスすることを求める者が多くなっている。親水活動では、例えば多摩川では、散歩が一番多く（全体の回答者の61%）、次に、魚釣り（17%）、サイクリング（15%）、ピクニック（14%）などとなっている。また、今後の都市の水辺への期待では、散歩、魚釣り、水遊び、花見、休息の順になっている（参考文献(1)から）。

都市の住民の河川に対する期待の多くは、アクティブなスポーツ活動より、散歩などの心の安らぎを求めているということは、都市河川が年令とは無関係に、多くの人々に自然景観を提供する役割を果たしているということを意味している。また、水辺での親水活動を、景観を楽しむ、水と触れ合う、スポーツをするという具合に分類すると、散歩や花見などの景観を楽しむという活動が多く、次ぎに、魚釣りなどの水との触れ合いになり、最後に、ジョギングなどのスポーツということになる。景観を楽しむの中に、昆虫や生物の観察を含めると、これらの期待は、河川の自然保護を要求するものであるということに気がつくであろう。

自然が豊かで、広々とした見晴らしを持った河川は、夏の夕涼みを挙げるまでもなく、散歩や休息にとって貴重な場所であることはアンケート調査でも明らかになっている。このことは、河川の整備において、水辺へのアクセスを可能にすることが、いかに重要であるかということの意味する。水辺へアクセスすることを可能にすることは、なにはともあれ、河川に対する認識を促し、親水活動を実行させる一歩になるからである。かつて、水の都と言われた大阪市では、全ての水路延長の約40%が人を寄せつけない堤防になっているという。このような状態になると、河川の暗渠化が進み、道路や緑道公園になるのは自然の流れであろう。都市の河川沿いに、樹木を植え、歩行者用のプロムナードやサイクリングロードを整備し、橋などの河川景観を充実することが重要であろう。

水辺の景観を整備する際に重要なことは、それを都市計画の中に正しく位置づけていくことである。水路の景観の視点には、アプローチからのもの、橋のうえからのもの、堤防上からのもの、高水敷や水際線からのもの、船からのもの、川底からのもの等があるが、これらの視点からの水路景観を整備するためには、河岸や橋だけでなく、両岸の建物や樹木（そして、もちろん、水質の改善）が重要な要素になる。このように考えるならば、河川景観の整備は、面的な広がりの中で実施することが必要になり、これまで、ともすれば都市計画の中に河川が重要な要素として位置づけられてこなかった誤りを、訂正していくことが必要であろう。

次に、水に触れる親水活動では、水との触れ合いの場を積極的に整備していかねばならない。水との触れ合いの場で人気の高いところは、干潟、砂地、堰、河川敷であるといわれている。特に堰は、多摩川における羽村の取水口のそれを見るまでもなく、魚採りや、水遊びにとって貴重な場所である。河川の親水活動に対する市民の要求は、供給側の条件次第という所も多いので、親水活動のための人為的な整備は、市民の親水活動を啓発し、促進するためにも必要である。また、河川の合流点は、中州などが出きるところであるので、親水活動が盛んに行われるところであることは、多摩川の中流の兵庫島にも見られるとおりである。さらに、水遊びの浅瀬を作るために、ケレップ水制を積極的に作る場合もある（木曽川における例）。堰や干潟では、川の水が流れ、溜まり、落ちるという変化、つまり、川の多様性が見られるので、人気があるであろうが、このような多様性を積極的に作ることは、景観整備の点からも重要であろう。

水との触れ合いを進めるためには、各種のイベントを開催することも必要である。今日、多くの河川には、河川を守る会という名の市民グループが多数組織されており、これらのグループが中心となって、カムバック・サーモン、鮎の稚魚の放流などのイベントが行われるようになってきているが、これらの行動は水との触れ合いを促進する重要な役割りを果たしている。今日、新聞などにおいても、身近な環境問題に対する記事が多数掲載され、水との触れ合いが様々なマスコミに紹介されるようになってきた。これらのマスコミの影響は大きなものであり、親水活動に対する興味が増加している状況は、親水活動のための整備を進めるための良いチャンスである。また、マスコミ以外にも、水に遊ぶガイドブックや、流域親水マップ、さらに、タウン誌とか、ミニコミ誌も発行されるようになってきている。

以上のような、景観を楽しむ、水に触れる、スポーツをするなどの親水活動は、それぞれ、対立することもあるので、河川流域の特徴に応じて、河川利用計画を作り、個々の流域の場所に合わせて、最も効率的な利用を促進することが重要であろう。河川利用計画を作成するに当たっては、住民の河川に対する期待をアンケート調査などで適切に把握するとともに、市民運動のグループと密接に協議していくことが望まれる。特に、アンケート調査では、住民の河川へのアクセスの時間と、方法と、アクセスの容易さや、アクセスについての期待などを調査することが肝心である。ある調査によると、多摩川の場合、アクセス距離が1キロメートル以内の住民の70%がなんらかの河川との関わりを持っているという事が報告されているし、また、河川からの距離と利用交通機関の関係では、1キロメートル以内では徒歩で来る人が圧倒的に多く60%を越えるという。そして、1.5 - 2.5キロメートルの間では、自転車、自家用車、鉄道・バ

スなどの他の交通機関と入れ代わる傾向にあり、2.5キロメートルを超えると自家用車、鉄道・バスの利用が圧倒的になるという。河川からの距離が長くなるにしたがって、コストのかかる交通手段が使われるということは、それだけ住民が河川の親水活動に価値を置いていると言うことを意味しているのである。

3. 多摩川における親水活動の整備

多摩川は、前章で述べてあるように、幹川流路延長138キロメートル、流域人口約530万に上る1級河川であり、その流域面積は1240km²で、山梨県、東京都及び神奈川県の一都二県にまたがる都市の河川である。都市の河川とは言うものの、特に、水源地の奥多摩湖から羽村の取水堰にいたる上流部分は、自然が豊富に残り、都市の住民にとって数少ない自然を舞台にした余暇活動の場所となっている。また、中流から下流にかけては、河川敷を利用した多様な親水活動が、早くから行われてきた。同時に、行政も、河川環境の整備に努力してきた。

実際、多摩川の河川敷は、早くからゴルフ場などに利用されてきたが、1965年度からの3年間で、都市河川については、「公園緑地など一般住民が広く利用できる公共性の高い施設に河川敷利用を限るべきだ」という考え方から、第1次開放計画が実施され、河口から日野橋までの40kmが、ゴルフ場、自動車練習場、飛行場（150ヘクタール）等に開放され、また、一般に利用できる公園緑地などは245ヘクタールとなった。さらに、1974年からの4年間に、第2次開放計画が実施され、学校、企業などの運動場18.8ヘクタール（計41ヘクタール）が開放されることになった。

また、1980年からは、多摩川河川環境管理計画が策定されるようになり、多様な親水活動を空間的に配置する計画が実施されるようになった。これは、多摩川を全体として統一のとれた整備方針に基づき、河口から62キロメートルの区間に、人口整備ゾーン、施設利用ゾーン、整備自然ゾーン、自然利用ゾーン、自然保全ゾーンという5のタイプのゾーンと、避難空間、地先施設レクリエーション空間、広域施設レクリエーション空間、運動健康管理空間、自然レクリエーション空間、文化教化空間、情操空間、生態系保持空間という8つの機能空間が設定されるようになった。

しかし、多摩川の環境保全に問題がないわけではない。多摩川では、既述のように、早くから環境整備計画が策定、実施され、また、河川敷の開放、利用も実施されてきたが、環境整備に支出される公的資金は十分なものとは言えない状況にある。実際、1989年度に、建設省が多摩川に投じた事業費は、合計で41億5070万円であるが、その内、環境整備事業費は7億1500万円ですべての17%に過ぎず、河川延長1キロメートル当たりになると、僅か500万円にしかならないのである。これらの資金によって、同年度には、自然環境保全を目的にした整備工事とか、環境護岸、川の一里塚整備などの事業が実施されているが、これらの事業は、急増する多摩川の親水需要に対して十分なものとは言えず、また、道路の環境整備等と比較しても見劣りするものと言えるであろう。

多摩川の環境整備の事業は、これまで述べてきたように、単なる河川の修景事業ではなく、都市計画全体の中で考えるべきものであり、また、リゾートに関連した、身近な余暇活動のための施設の一部として

考えるべきであろう。今日、我が国においては、生活関連型の社会資本の充実が検討されているが、河川の環境整備は、市民の身近な社会資本であるという観点から、適切に整備していくことが重要である。

1980年以降、多摩川で実施されてきた環境整備事業は、体系的には、水環境の整備と空間環境の整備にわけられてきた。前者は、水量の確保と水質の改善、また、後者は、親水性の向上、水辺利用の促進、河川景観の整備、生態系の配慮を目指している。ここで、水量の確保では、河川固有水量の保全、回復を方針として、流域の雨水浸透機能の保全・回復、地下水の揚水規制の強化、湧水場所の保全、護岸および河床の材質構造の改良などが実施され、また、環境用水の導入も行われている。この環境用水という概念は、上水、下水、工業用水、農業用水、河川維持用水などに続いて、近年、市民権を得るようになったものである。環境用水は、具体的には、他の河川から導入したり、下水道高度処理水を活用したりすると言うが、特に、多摩川では、下流の水質が悪化しているので、環境用水を利用して、希釈し、水質の改善を図るために使われている。なお、環境用水は、後述の清流復活の問題で、近年、重視されるようになってきた。

次に、水質の改善では、下水道整備の推進が挙げられているが、特に重要なことは、多摩川水系の野川や平瀬川などの都市河川から流入する水が汚染されていることであり、したがって、本流に合流する前に浄化したり、支流の流域に合併浄化槽などを普及することが必要となっている。自然河川の環境浄化と下水道との関係は、重要な問題であるが、合併浄化槽では、個々の家庭が下水処理に責任を持つと同時に、水のリサイクル、水の地下浸透をもたらすという意味で、河川の環境浄化に適していると考えられる。このような水処理と、大規模な下水道や下水処理のあり方との比較研究、そして、両者の適切な組合せを、早急に検討すべきであろう。

空間環境の整備の中の親水性の向上では、緩傾斜護岸、スーパー堤防などの整備、テラス・斜路・階段などの設置等が実施されている。また、水辺利用の促進では、河川沿いの遊歩道の設置・緑化、高水敷の整備、案内版・河川の一里塚・休憩施設の設置、船の発着施設・係留施設の整備が行われている。さらに、河川景観の整備では、護岸・河床の修景、フェンス・高欄等のデザイン化、植栽などが行われ、最後の生態系への配慮では、魚巢・魚だまり等の整備、水生植物の植栽等が実施されている。

これらの空間環境の整備は、いずれも重要なものであろうが、この10年、多摩川を訪れる人が1000万人にも達するようになってきていることを考えると、十分な内容であるかどうか疑問が残るであろう。空間環境の整備で特に重要なことは、整備計画の作成、優先順位の選択において、市民運動グループとの密接な協議を計り、市民参加の道を確保しておくことであろう。

多摩川を環境を整備し、親水活動を促進するためには、水量を確保し、水質を改善することが基本であるが、ここで、参考になるのは、玉川上水等での清流復活の試みである。多摩川の水は、かつて、羽村の堰から玉川上水を通じて、淀橋浄水場まで送水されてきたが、1965年に、淀橋浄水場が閉鎖されると、玉川上水の役割は断たれ、1日30-40万トンの水がストップし、維持用水として僅か1000トンしか流れない枯れた川になってしまった。これに対して、市民の要求があって、東京都は水と緑のネットワーク作りの

一環として、玉川上水に再び水を流すことになった。東京都は1983年から水路などの補修に40億円を投入し、1986年8月から通水を開始することになった。しかし、水量は一日1万3000トンに過ぎず、また、清流復活と言っても、多摩川上流処理場の二次処理水を砂ろ過した水で、下水処理水の再利用であった。なお、清流復活は、野火止用水、千川上水でも、あい前後して行われた。しかし、玉川上水の清流復活の意味は大きく、水のリサイクル、また、自然水の価値が都市においてはいかに高いかを認識されるようになったのである。実際、処理水を流すということは、処理に要するコストがかかるということであり、一日当たりの処理のコストだけをとりだしても、13万円から26万円を要していることになる。いまや、都市の河川は、価値のある資源を利用しているのである。

このような価値のある水資源、再利用水は、玉川上水を下るにしたがって、流量が減少し、井の頭公園付近では、放流水の三分の二ぐらしか流れていないと言われている（参考文献(6)を参照されたい）。このため、下流の水質は、上流のそれより悪化している。これは、玉川上水に放流された水が地下に浸透してしまうこと、また、周辺の環境が都市化して、地下水の浸透が少なく、玉川上水に流入してこないことが原因となっている。この例にも見られるように、清流復活だけでは、玉川上水の環境改善をしたことにはならず、玉川上水の周辺を含めた環境改善が必要なのである。多摩川、および多摩川水系の支流、関連河川の周辺においては、雨水を大地にため込み、それを河川に流し込むことが重要であり、そのためには、流域の都市化を食い止めたり、計画的に進めることが重要であり、また、雨水浸透型の道路の整備、雨水浸透枘の設置などの自然水の循環を促進する措置が取られるべきであろう。また、河川の流域を面的にカバーする水と緑のネットワーク作りも必要であろう。さらに、合流式下水道では、雨水を地下に浸透させるのではなく、雨水を下水道に集めて、排出することになるので、この種の下水道のシステムのあり方も見直すことが必要であろう。

以上のような点からすると、多摩川、および多摩川水系の環境を改善するためには、下水道、雨水の浸透、無計画な都市化の阻止、水と緑のネットワーク作りなどの総合的な都市計画の中で進めることが必要である。特に、水と緑のネットワーク作りでは、多摩川の堤防に桜などの並木を植えて、公園としての役割を持たせるべきであろう。多摩川における多くの親水活動は、河川事業の単独事業としてではなく、公園施設やスポーツ施設での活動と代替関係にあり、したがって、親水活動を促進するための事業は、河川の単独事業としてではなく生活関連型の社会資本の整備という観点から行うべきである。

終わり

参考文献

- (1) 松浦茂樹・島谷幸宏『水辺空間の魅力と創造』、1987年 鹿島出版会。
- (2) 建設省アーバンオアシス研究会『アーバンオアシス構想』、1988年 ぎょうせい。
- (3) 上田篤+世界都市研究会編『水網都市』、1987年 学芸出版社。
- (4) 陣内秀信『水辺都市』、1989年 朝日新聞社。
- (5) 東京ウォーターフロントボーイズ編『東京「水に遊ぶ」ガイドブック』、1990年 リバティ書房。
- (6) アサヒタウンズ編『玉川上水』、1988年 けやき出版。
- (7) 『多摩川 '79』、とうきゅう環境浄化財団。
- (8) 『多摩川 '84』、とうきゅう環境浄化財団。
- (9) 『多摩川 '86』、とうきゅう環境浄化財団。
- (10) 『多摩川 '79 資料編』、とうきゅう環境浄化財団。
- (11) 『多摩川 '86 資料編』、とうきゅう環境浄化財団。
- (12) 東京都建設局『東京の川を考える懇談会報告』、1988年9月。

Ⅲ. 多摩川流域における環境保護運動への提言

— ナショナル・トラスト運動のすすめ —

千葉大学教授 木原 啓吉

1. はしがき

多摩川の周辺には考古学上の遺跡をはじめ歴史の舞台となった史跡など、数多くの歴史的環境が点在している。またかつての武蔵野を形づくってきた豊かな自然環境も部分的だが、いまでも存在し続けている。

それが1960年代からの高度経済成長政策による巨大な都市化と工業化の波の前に、次々と消滅の危機に直面した。わが国で最も都市化現象の激しい多摩川流域とその周辺に広がる自然環境と文化的環境を守るために、住民や自治体による、さまざまな試みがなされてきた。

70年代になり、人々の環境に対する関心が全国的に高まるなかで、多摩川流域でも、まず住民が環境の改変の危機に気づいて運動を起し、自治体に対策を迫った。それに応えて自治体は条例や要綱などをつくって対策に乗り出した。しかし自治体の対策は既存の法律の範囲内にとどまり、市民生活に身近な自然環境や法的保護の対象になっていない文化環境は放置されたままになってきた。こうした事態に対処するために住民は、これまでのような自治体や中央政府に行政対策を求めるだけでは事態は解決しないことを知らされることになった。そこから住民自身が自発的に行動を起し、めざす自然や歴史的環境を住民の寄金によって買い取り、あるいは寄贈をうけて保存し公開する運動が全国的に進展してきた。わが国の風土に根ざしたナショナル・トラスト運動の台頭である。

住民の自発性と先見性に支えられた住民運動であるナショナル・トラスト運動は、1895年、イギリスで開始された。そして今や世界24か国で展開されている。わが国のナショナル・トラスト運動の第1号は1964（昭和39）年に鎌倉で起こった。鶴岡八幡宮の裏山の宅地造成計画によって、歴史的景観が破壊されるのを憂慮した住民たちによる「財団法人・鎌倉風致保存会」の運動である。つづいて北海道の知床国立公園の原生林を守る運動や和歌山県田辺市の天神崎を買い取る運動など、各地で、地域の特性を反映したナショナル・トラスト運動が進行している。それらの運動の全国的な連絡・協力組織である「ナショナル・トラストを進める全国の会」も1983年に結成され、毎年、全国大会を開催している。特に近年、各地の自治体が住民の自発的なナショナル・トラスト運動に注目し、すすんで協力する動きをみせている。

多摩川流域の環境保護策をすすめるにあたってナショナル・トラスト運動はますます有効性を発揮するのではなからうか。ナショナル・トラスト運動こそは21世紀に向かって、わが国の住民運動と自治体活動の新しい協力関係を創造するものと思われる。

そこで、ここではイギリスにおけるナショナル・トラスト運動の歴史を詳述し、その現状と直面する問題点を明らかにしようと思う。そこには多摩川流域でトラスト運動を進めるにあたっての参考にすべき方策とそれを支える思想が明示されていると考えるからである。さらに海外諸国のナショナル・トラスト運動の現状と国際協力の実態を明らかにする。その上にたつてわが国におけるナショナル・トラスト運動の

動向を分析する。なかでも地価の高騰とともに、土地の買い取り策に代わるものとして近年、注目されてきた保存契約方式の問題点について解明したいと思う。このことによって多摩川流域の環境保護運動の進展に資することを願うものである。

2. ナショナル・トラストの創立

ナショナル・トラスト。正式には「歴史的名勝および自然的景勝地のためのナショナル・トラスト」(The National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty) という。「ナショナル」とは「国家の」あるいは「国立の」という意味ではなく「国民の」という意味だ。そのことからわかるように、これは純然たる民間の非政府団体である。このことはナショナル・トラストのパンフレットで繰り返し強調しているところである。国民の利益のために国民自身の手で、価値ある美しい自然と歴史的建造物を寄贈、遺贈、買取りなどで取得し、保護・管理し、公開するという意味で「ナショナル」なのである。

ナショナル・トラストは1895年に会社法(Companies Act) による非営利の法人として設立された。弁護士サー・ロバート・ハンター (Sir Robert Hunter 1844-1913)、住宅改良などの社会事業家で婦人運動家でもあるオクタビア・ヒル女史(Octavia Hill 1838-1912)、教区牧師(キャノン)のハードウィック・ローンズリー氏(Canon Hardwicke Rawnsley 1851-1920)の3人が話し合って設立された。

ナショナル・トラストのことを紹介したロビン・フェデン著者『ナショナル・トラスト—歴史と現状』(Robin Fedden, The National Trust—Past & Present)によれば、3人はいずれもすぐれた改革者の特質ともいべき卓越した理想主義とコモンセンスつまり判断力、そしてビジョンと決断力を兼ね備えていたという。それぞれナショナル・トラストの創立以前から自然や歴史的環境の保存運動にたずさわっていた。

ナショナル・トラストの本部の一室の壁に3人の肖像写真がかかっている。ハンター氏とローンズリー氏は写真で、ヒル女史は画家のJ・S・サージェントが描いた肖像画を複製したものだ。ヒル女史の原画はロンドンのトラファルガル広場に近しいナショナル・ポートレート・ギャラリーの「14号室」に展示されている。3人の写真をみるとハンター氏は情熱を内に秘めたもの静かな表情だ。ローンズリー氏は雄弁で情熱的な牧師らしく、見るからに精力的な感じがする。そしてヒル女史は婦人運動家らしく堂々とした女性に描かれている。

ロバート・ハンター氏は共用地保存協会(Commons Preservation Society)の顧問弁護士として、一連のこみいった訴訟を見事に勝訴に導いた。なかでもロンドンの北東、エセックス州の行楽地で、もと王室の所有地だったエピングの森 6,000エーカーをエンクローチャー(囲い込み)から開放するという業績をあげている。

オクタビア・ヒル女史は劣悪な住宅の改良運動の先駆者として知られている。ビクトリア時代、世界にさきがけた産業革命と貿易によって国運が盛況を迎えたイギリスでは、一方で、農村から都市への人口移動がはじまり、そのためロンドンやマンチェスター、グラスゴーなど各地の都市では、富める者とみじめ

な生活環境に苦しむ人々との間の分化がすすんだ。ヒル女史は「貧しい人々の住宅の居間にきれいな大気をもたらそう」(to provide open-air sitting rooms for the poor)と主張し、オープン・スペースの保存を訴え、その面から、ハンター氏の共用地保存運動に協力していた。

ヒル女史はフローレンス・ナイチンゲール(1820-1910)とならんで、19世紀のイギリスの社会改良運動に尽くした女性として知られている。「ナイチンゲールは病人の看護に一生を捧げたのに対し、オクタビア・ヒルは人々が病気そのものにならないようにするために献身的に活動した」といわれている。

牧師(キャノン)のハードウィック・ローンズリー氏はイングランド北西部の湖水地方にあるケズウィクの町の近くで教区牧師を勤めながら自然保護運動にたずさわり、もちまへの行動力と雄弁をもって自然破壊の危機を訴えていた。彼は後にナショナル・トラスト設立のよびかけの文書にはキャノン・ローンズリーと署名している。

共用地を保護するために困りこみ運動に反対してきたサー・ロバート・ハンター氏が、相手が困り込むなら、こちらも逆の意味での困り込みをやって環境を守ろうという、相手の論理を逆手にとった発想で、ナショナル・トラストの構想を立てたのは、1884年のことであった。この年の9月、バーミンガムで開かれた全国社会科学振興協会の集まりでハンター氏は「共用地保存協会の運動にはもはや限界があります。それは協会に土地を獲得する力がないからです。今や国民の利益のために土地と建物を買取り所有する組織が必要なことを痛感しています」と述べている。

このバーミンガムでの演説にいち早く支援の声をあげたのがオクタビア・ヒル女史であった。1884年2月10日付のハンター氏あての彼女の手紙には次のように書かれている。

「この新しい組織にはトラストという名をつけたらどうでしょう。カンパニーよりはトラストといった方がいいと思います。そうすることによって慈善的性格を強調するのです」。

手紙を読んだハンター氏はその便箋の上の余白に鉛筆で「ナショナル・トラスト?」とメモしている。これがナショナル・トラストの命名のエピソードだ。

名前は決まった。しかしその後、3人が協力して正式にナショナル・トラストを発足させるまでには、さらに10年近くの歳月がたっている。3人はそれぞれ直面している環境問題の解決に忙しかったし、さらに土地や建物などの不動産を購入、所有できる法人格をもった組織をつくるには、それなりの時間を要したのである。

ナショナル・トラストの結成にはウェストミンスター公爵の協力もあって、1894年7月26日にロンドンのグローブナーハウスに関係者が集って設立総会をひらいた。そのため識者のなかにはナショナル・トラストの創立者として上記の3人と並んでウェストミンスター公爵(Duke of Westminster 1825-99)の名を上げる人もいる。(『A History of The National Trust--Figures in a Landscape』; John Gaze)。

設立総会にはウェストミンスター公爵が議長席につき、そこにはダーウィンの進化論を支持していた文明評論家のトマス・ハックスレーなど著名な人々も参加した。この会で組織の名称は正式に「ナショナル・トラスト」と決定した。翌1895年に会社法に基づく非営利法人として定款が商務省の承認を得て、ここ

にナショナル・トラストは正式に登録され発足した。初代会長にはサー・ロバート・ハンターが選ばれた。キャノン・ローンズリー氏は事務局長、ヒル女史は幹事会には必ず出席するという条件で、役職にはつかないことにした。その時の年会費は10シリング、終身会員は20ポンドであった。

運動のはじめのころは

ナショナル・トラストの発足はイギリス国民に大きな反響を呼んだ。寄金や資産の寄付を申し入れる人ができはじめた。ナショナル・トラストが初めて入手した土地は中部ウエルズ、カーディガン湾のバーマス入江を見下ろすディナス・オライ (Dinas Oleu) という名の崖地である。4・5エーカーで設立の年の1895年に、オクタビア・ヒル女史の友人ファニー・タルボット夫人が寄贈した。海辺の町にも開発の波が押し寄せてきていたから、それは保存のためには貴重な対策だった。オクタビア・ヒル女史はそのときの喜びを手紙に書いている。「最初の資産ができました。しかしこれが最後のものになるのではないかしら。」喜びとともに、それにとまなう不安がこの手紙にはにじんでいる。

最初に保存した建物はイングランドの東南部、イースト・サセックス県のアルフリストンにある牧師館だ。14世紀なかばに建てられたカヤぶきで、白壁に木組みを表したハーフ・ティンバー様式の建物だ。わずか10ポンドの購入価格で、実質的には寄贈を受けたに等しい。ただ修復に費用がかかるので特別に修復のための寄金を呼びかけるアピールがだされた。これこそは、その後、ナショナル・トラストがたびたび行った数々の「アピール」の第1号である。ディナス・オライの崖地とこの牧師館はいずれも記念すべき資産として今も保存、公開されている。

しかしナショナル・トラスト運動は、はじめから順調に進んだわけではない。初代会長のサー・ロバート・ハンターは第一次世界大戦前の1913年になくなったが、そのときまでにナショナル・トラストが取得した資産は2,063ポンドと小さな建物と土地62ヵ所だけだった。会員も創立者の3人が自然保護運動に力をいれてきたロンドンに近いケント県とサーレー県、それに湖水地方に限られ、会員数は700人、今日のような資産管理団体というよりは、まだ環境保存のための啓蒙団体の性格が強かった。

組織と運営

それが創立97年を迎えた1992年現在、会員は215万人の巨大組織になった。1970年に初めて私がナショナル・トラスト本部を訪れたときは25万人だったから、1970年代、80年代に会員が飛躍的に増大したことになる。環境問題が世界的に注目され、若い会員がふえたことと、文化観光の機運が高まり、ナショナル・トラストが保有し公開している資産の見学を希望する人が多くなったからである。

年会費はインフレを反映して数年おきに値上げされてきた。私が初めて会員になった1970年は2ポンドだったが、近年、1987年から1989年末までは、一般会員は14.5ポンドだった。ところが、1990年1月から全体的に14%の値上げがなされた。一般会員の年会費は19ポンドになった。家族会員は34ポンド、ただし23歳以下の年少会員に対する値上げ幅は若干低くおさえられ、7.50ポンド、そして終身会員は425ポンド、

60歳以上の終身会費は 275 ポンドとなっている。

ナショナル・トラストは「1人の人の1万ポンドの寄付よりは、1万人の人の1ポンドずつ」をモットーにしている。こうした多数の草の根の人々による年会費のほかに、篤志家による財産の寄贈、遺贈および自然海岸の保存などの特定の目標をしぼった「アピール」という募金、公開している各地の資産への入場料、多様な催しによる収益などによってナショナル・トラスト運動は支えられている。

ナショナル・トラストの入手、保管している資産の状況は、毎年公表される『資産目録』と『年次活動報告』に記載されている。最新の資料（1989年次報告）によると土地はイングランドとウェールズ、北アイルランドに総計54万 6,200 エーカー、すなわち約22万ヘクタールを所有している。これは大阪府とほぼ同じ面積である。こうしてナショナル・トラストはイギリスにおける民間最大の土地所有組織であり最大規模の環境保護団体になっている。

保存対象の資産は歴史的建造物が 200、庭園が 130 を越え、美しい自然海岸が 450 マイルにおよんでいる。（なお独立性の強いスコットランドは1931年以来、別に独立した同様の組織、スコットランド・ナショナル・トラストを組織し、保護・管理にあたっている）。

保管している資産の内容は先史時代からローマ時代にかけての遺跡をはじめ古城、教会、修道院、カントリー・ハウス、森林、農地、牧場、水車小屋、運河、納屋、公園、庭園、草原、荒地、湖沼などさまざま。村落を40も管理しており、なかでもとりわけ美しいレイコック村は村落全体をナショナル・トラストが管理している。そこでは、すべて18世紀以前の建物で、ゴシック式からエリザベス時代のもので、各種各様の建物が立ち並び、住民はテナントとして、それらの建物で暮している。

法律による数々の支援

ナショナル・トラストが活動の規模を拡大してきたのには、法律により、いくつかの特権が認められてきたからだ。国はナショナル・トラストに対して経済的援助は限られた分野だけしか行わない。しかし、その一方で、トラスト活動を支えるために大きな特権を法的に保証している。このことこそがナショナル・トラストが社会的に機能し、発展してきた根源的基盤であると考えられる。

その特権の第1は、議会在1907年に特別法として「ナショナル・トラスト法」(National Trust Act 1907)を制定したことである。同法第4条に、ナショナル・トラストの目的を「美しい、あるいは歴史的に重要な土地や建物を国民の利益のために永久に保存する」と明記された。ここにナショナル・トラストは一定目的の財産管理という信託の要素をもった特殊法人として活動することが、法的に認められたのである。それまでの会社法によって定められた定款と組織目的は同じ規定だが、このように特別立法によって法的に確立することにより、ナショナル・トラストの社会的存在が大きく認められることになった。

さらに同法第21条で、ナショナル・トラストに対し、その所有する資産について、自ら「譲渡不能」(inalienable)を宣言する権利が認められた。すなわちナショナル・トラストの最高意志決定機関である評議会(Council)は保存の対象になる資産について「国民の利益のために」(for the benefit of the

nation)「譲渡不能」と宣言する権利をもち、この宣言を受けた資産は以後、売却されず、抵当の対象にもなりえず、また議会の特別の議決のない限り、強制収用されることもない。

この「譲渡不能」の特権が法的に確立したことで寄贈者は将来にわたって安心してその財産をナショナル・トラストに寄贈、遺贈することができるようになった。この「譲渡不能」という「永久保存」の原則が確立されてはじめて、ナショナル・トラストの存立の基盤は確固としたものになったのである。

さらに「1907年ナショナル・トラスト法」は、ナショナル・トラストに対し、保有財産の管理と保護のための規則制定権と保有財産に対する入場料の徴収権などを付与した。広く国民から寄金を集めて資産を買取るとは大変な事業だが、さらに難しいのは入手した資産を管理、保存、公開することである。このためにも多大の費用がかかる。ナショナル・トラスト法ははじめから保有資産の管理のための規則を規定し、新しい事態に機敏に対応できるようにしたのである。

非課税など税制上の対策

ナショナル・トラスト運動の規模拡大に寄与した第2の特権は保存のためにナショナル・トラストに寄贈、遺贈された資産に対する非課税が定められたことである。まず1910年に議会は財政法 (Finance Act) を改正して、ナショナル・トラストのような公益団体への資産の譲渡または移転にかかる印紙税を非課税とした。そしてこれがもっとも大きな特権といえるのだが、さらに議会は1931年にも財政法を改正し、ナショナル・トラストに寄贈、遺贈された資産についての相続税を非課税としたのである。同時に、寄贈者の子孫はナショナル・トラストのテナントとしての代々、そこに住み続けることができるようにした。その場合、一定部分を公開することが義務づけられる。

この非課税の制度は、その後も、適用の範囲が拡大され、「1949年財政法」は、非課税の範囲をナショナル・トラストの基本財産にまでひろげ、「1951年財政法」では、寄贈される建物の内部の動産にまで拡張した。さらに「1972年財政法」では、ナショナル・トラストへの一般の寄付についても、相続税やキャピタル・ゲイン税を非課税とした。なおイギリスでは1973年の税体系の改正で、相続および贈与による資産の移転に対しては、「相続税」にかえて「資産移転税」が課せられることになったため、現在は「資産移転税」が非課税とされている。

第3の特権は、議会在が1937年に「ナショナル・トラスト法」を改正し、保護の対象を建築的、美術的にすぐれた建築物やその周辺の環境とあわせて、建築物の内部の家具や絵画の保存および資産の公衆への公開を、ナショナル・トラストの目的のなかに明示したことだ。このことによってナショナル・トラストは、建築物に付属する土地、農耕地、森林とその組織まで譲り受け経営を引き継ぐ方式を確立した。さらに保存対象の資産とは別に、その維持・管理費用を生み出す資産を取得する権限をも認めた。つまりナショナル・トラストは資産の保存費用を生み出すための「基本財産」を持つことが認められたのである。

第4の特権として「1937年ナショナル・トラスト法」により、「保存誓約」 (Covenant) の制度が導入されたことだ。この制度は貴重な土地や建物の所有者とナショナル・トラストとの間で、たとえば所有者

は、その土地を宅地用に開発しない、樹木を切らない、建物の外観を変更しないという保存誓約をとりかわすことができるというものだ。そのような保存誓約をした資産には、相続税の減額の特典が与えられる。この誓約は、所有者の変更にかかわらず有効であるが、これによってかならずしも行政庁が強制収用をすることを妨げることはできない。また公衆への公開の義務はない。だからナショナル・トラストの保有財産のように公開はされないが、保存の目的は達することができる。

これはあくまでもナショナル・トラストの保護・管理制度に対する補助的な手段である。しかしこのことによって、ナショナル・トラストが保有する土地や建物の回りの自然や歴史的環境を所有している人とこの間に保存誓約を結ぶことによって、周囲が開発されて、ナショナル・トラストの資産の価値が損なわれることは防げるようになった。この保存誓約のもとにおかれている土地は1987年現在で7万7000エーカーとなっている。

カントリ・ハウスの保存計画

ナショナル・トラストに対してこれらの数々の特権が法律によって認められた背景には議会が、環境保護に対する国民の自発性を高く評価したからだが、同時に、自然や歴史的環境に対して様々な破壊の危機が迫っていたからである。そのたびにナショナル・トラストの評議会は国会議員に対し防止のための法案の提出を働きかけてきた。

カントリ・ハウスはイギリスの地方に住む貴族や地主の屋敷である。1930年代、イングランドの各地で、このカントリ・ハウス（領主館・Country House）が所得税や財産税、それに第一次世界大戦で息子や後継ぎが戦死したり、なかでも重い相続税（Death Duties）を納めるために、売却される例が多く、その結果、各地で、これらの歴史的建造物が解体され、そこにあった家具や美術品が散逸するという事態が続発した。

こうしたことに対しナショナル・トラストは議会に働きかけて「ナショナル・トラスト法」を改正し、それをもとに「領主館保存計画」（The Country House Scheme）の運動に踏み出した。この法律改正によって領主館の所有者は、保存費用を生み出す基本財産を付して領主館をナショナル・トラストに寄贈すれば、相続税などを免れ、さらに寄贈者とその子孫は引き続きその一画に住むことが認められる。そのかわり居住者は資産の本来の状態が保たれるようにトラストの監督を受け、家屋は1年のうち一定期間、公開されることが義務づけられる。もともと古い家屋は人が住んでいないとみるみるうちに荒廃する。また見学者が訪れたとき、建物の価値や見どころを説明できるキューレーター（学芸員）としては、そこに住み続けた寄贈者が最適な場合が多い。

このようにナショナル・トラストには、家屋がいつまでも生き生きとした雰囲気を保ち続けるには、そこに人が住みつけることが必要だ、との考えがあり、一方、寄贈者の側にも将来にわたって子孫の生活の基盤が保証されるという利点があるため、安心してナショナル・トラストに資産を寄贈することができる。このような法律による経済的な誘導策には、アングロサクソン系の人々のプラグマチックな知恵を見

るおもいがする。

カントリ・ハウスには広大な庭園や農場が付属している。農業労働者もいるし、そこでは農業経営が行われている。ナショナル・トラストは建物だけでなく、そうした農場まで一括して移管されることを条件に寄贈を受けつける。農業労働者たちはトラストの従業員になり、それまでと同様に農作業をつづける。このように相続税が非常に重いイギリスで、これを免除し、しかも子孫が、たとえ3代目からは借家料を払わなければならないとしても、テナントとして引き続きそこに住める特典を設けたこと、一方で維持管理費用を生み出す財産をつけての寄付を義務付けたことは、その後のナショナル・トラストの運動を活気づけたばかりでなく、博物館のような凍結保存するのではなく、生き生きとした状態で保存するという文化財保存の新しい理念を創りだすことになった。

ここで特に指摘したいのは、ナショナル・トラストのすぐれた運営方法だ。なかでも注目されることは、寄贈を希望する資産の取得にあたっては、高度に選別の方針をとっていることである。取得した資産を有効に維持するためには相当の管理費と人員が必要となる。そのため原則として、その資産が国民的重要性をもっていること、歴史的かつ美的にすぐれていること、多くの人々がそこを訪れると予想できることと並んで、経済的な独立性、つまり十分な維持管理費をそれ自体生み出す能力を備えていることを必要条件となる。

カントリ・ハウスのような大規模資産の維持管理には、とくに多額の費用を要する。しかもそれは将来にわたって継続的にかかる費用である。そのために、寄贈財産には必ず「保有対象維持財産」が付け加えられることにしている。つまりナショナル・トラストは保存資産を維持管理する費用をまかなうための果実を利子として生み出せる資産を付けることを受入れの条件としているのである。こうしてその保有資産は、できるかぎり独立採算性のもとで維持管理していく方針をとっている。

しかし1970年代になって、インフレの進行は、歴史的建造物の維持、修復を寄金だけでまかなうことは困難になってきた。国の歴史的建造物委員会 (Historic Buildings Council) や田園委員会 (Countryside Commission) などからの資金援助も見られるようになった。

チャーチルの家を訪ねて

ウィンストン・チャーチル首相の邸宅はロンドンの南、ケント県のチャートウェルにある。第二次世界大戦後まもなく1946年、チャーチルは、いつか自分がなくなったら、この家をナショナル・トラストに寄贈すると申し入れた。すると、これを知った彼の友人たちは匿名で寄金を出し合い、邸宅のまわりの土地79エーカーを買取った。そしてチャーチルの死後、邸宅とともにナショナル・トラストに寄贈された。

ゆるやかな緑の丘陵、うっそうと繁る森、湧き出る泉。チャーチルはこの環境に魅せられて1922年、48歳のときに買い求めた。家はビクトリア時代のカントリ・ハウスだ。庭さきにあトリエを建て、池をつくった。居間には彼がくつろいでいた肘掛け椅子やトランプを楽しんだ机がある。アトリエにはいまも画架が、生前同様に立っている。アトリエの壁には彼が描いた油絵が数点飾ってある。

この家の中心はなんといっても書斎だ。ここで彼は読書をし、思索にふけた。1930年代、彼は一時、閣僚の席をはなれていたとき、おりからドイツでヒトラーが台頭し、侵略の準備をしていることに注目し、ここから国民に警告を発している。第二次世界大戦で祖国を勝利に導いたあと、晩年は、ここで著述に専念した。

書斎には大きなマホガニーの机がある。この机でチャーチルは、のちにノーベル文学賞を受けた『第2次世界大戦回顧録』の著作に取組んだ。壁にはナポレオンとネルソン提督、それに両親の写真と、生まれ故郷ブレンハイムの風景写真がかけてある。庭の花壇はかつてチャーチル未亡人が丹精こめてつくったものだ。いまもラベンナ、ゼラニウム、チューリップが咲いている。この邸宅をみていくとチャーチルとその家族の「伝記」を目の前にする思いがする。このチャーチル邸には1989年の1年間、17万7000人の見学者が訪れている。各地に点在するナショナル・トラストの資産のうち、6番目に訪問客の多いところだ。

ロンドンから北へバスで1時間余り、ハートフォードシャー県のエイヨット・セント・ローレンスという小さな村に作家のジョージ・バーナード・ショーの屋敷がある。広い芝生、果樹園、畑が南下がりに広がっている。ここは「ピグマリオン」「セント・ジョン」など彼の後半生のすぐれた作品が次々に生み出されたところだ。「そのよさは話し尽くせぬほど。アイルランドがわがふるさとにせよ、この家こそはわがつの住みか」とショーは書いている。1906年、5歳のときに買取り、移り住んだ。1944年に、この家をナショナル・トラストの管理にゆだねている。1950年11月に、ショーは94年の多彩な生涯を終えたが、邸宅の4つの部屋には、その日のままの状態ですぐれに書物や思い出の品々が保存、公開されている。書斎には彼が尊敬していた思想家ウィリアム・モリスやシドニー・ウェップの写真がかかっている。

こうしてナショナル・トラストはトーマス・ハーディーの生家やウサギが主人公の童話を書き、湖水地方の自然を守ったベアトリクス・ポッターのギャラリーなど文学者や芸術家、政治家などに関係する建物も資産として管理している。

多種多様な保存資産

第二次世界大戦後、ナショナル・トラストの保護対象は幅をひろげた。1948年、それまで庭園は建物の付属として保存されていたのを、あらたに庭園そのものを独立して保存するようになった。「領主館計画」につぐ「庭園計画」(Gardens Scheme)の登場である。これによってシェフィールド公園など、自然景観を生かした典型的な英国式庭園などが今日までに、大小あわせて130も保存されることになった。

こうしてナショナル・トラストは歴史的建造物や庭園の保存に力をいれてきた。これは国民にその重要性を自覚させるのに大きな役割を果たした。1920年代にはバロック式建築に対し、1930年代にはビクトリア時代の建築に対して、人々の関心をかきたてた。それには芸術思想家のウィリアム・モリスの思想的影響が大きかった。この運動はさらに続いて1945年から65年にかけて産業記念物(Industrial Monuments)へと人々の関心を導いていった。とくに産業革命当時の工場や機関車、船舶、鉄製の釣り橋そして運河などが保存対象に加えられた。

ナショナル・トラストは1959年に運輸省と協議して18世紀につくられたストラットフォード・アポン・エイヴォン運河の南の部分13マイルを修復することになった。そこには36の水門と26の鉄の橋がかかっていた。約30年間放置されていたのを4年間にわたって浚渫し、修理した結果、1964年に昔のとおりに曳き舟の運航を再開することができるようになった。のどかな田園風景のなかにある運河は、訪れる人々をシェクスピアの生きていた牧歌的風土へと導いてゆく。

ネプチューン計画の展開

戦後のナショナル・トラストの数々の業績のなかで最も注目すべきものは自然海岸の保存のための「ネプチューン計画」(Enterprise Neptune)である。ローマ神話の海の神様の名前を冠したこの特別キャンペーンは、募金によって美しい海岸線を買取り保存しようというものだ。ナショナル・トラストはそれまでも湖水地方や島などの水辺環境の保存には力をいれてきたが、それにくらべると、海岸線の保存には特別の対策はとっていなかった。しかしイギリスでも1950年代から、自動車道路や港湾、レジャー施設などの建設により、各地で自然海岸が改変させられるようになった。

こうした事態に対しイングランドの西南海岸のコンウォール地方では、1950年代末から60年代のはじめにかけて、土地所有者からナショナル・トラストへの海岸線の寄贈があいつぎ、その距離は40マイルにのぼった。しかしこうした前進が見られる一方で、買取り資金が足りないばかりに、美しい海岸線が失われていくという事態もでてきた。とくに、これまで、割合よく保存されてきた都市部から遠くはなれたところで、海岸線の破壊が目につくようになった。

1962年、ナショナル・トラストの北アイルランド支部が、アルスターの海岸の保存を訴える特別のアピールを出したところ、またたくまに1万ポンドの寄金が集まり、さらに寄贈者や保存誓約を結ぶ人が出てきて15マイルがナショナル・トラストの管理するところとなった。そこには自然のままの海岸遊歩道がつくられた。

こうした地方支部の運動の成功に力を得たナショナル・トラスト本部は、国土にのこっている美しい自然の海岸線を守るには、早急に全国規模の保存運動を起こす必要があることを確認した。

それにはまず資金獲得のための国民へのアピールと、それと並行して海岸線の土地所有者に対して、寄贈と保存誓約の呼びかけをする必要がある。そこで、そのための準備としてナショナル・トラストは1962年から63年にかけて海岸線の全国調査を行った。

その結果、きわだって美しい海岸線はイングランド、ウェールズ、北アイルランドには、もはや900マイルしか残っていないことがはっきりした。すなわちこれらの地域の海岸線の総計は3000マイルあるが、そのうちの3分の1はすでに開発され、保存の対象にはなりえない。他の3分の1は科学的見地からも、レクリエーションの立場からもさほど重要ではない。残りの3分の1、それは全部合わせて900マイルを若干超える長さだが、これこそは、すぐれた自然美を備え、永久に保存する価値のある海岸線である — こういうことが明確になった。

人々にことの重要性を伝えるためには、そして保存対策のスピードをあげるためにも、早急に大々的なキャンペーンを行う緊急性が確認された。ことは急がなければならない。かくて1965年月、女王の夫君であるエディンバラ公が先頭に立ってネプチューン計画 (Enterprise Neputune) に乗り出した。イギリスにおける最も野心的な環境保護運動が、ここに開始されたのである。

ナショナル・トラストはネプチューン計画の主要目標を次の4点にしばった。

- ①海岸線開発の問題に対する国民の関心を高める。
- ②美しい海岸地域の入手と保存。
- ③ナショナル・トラストがすでに入手している海岸線の質を、慎重な管理対策によって向上させる。
- ④とりあえず 200万ポンドの寄金の獲得をめざす。

理想は高く掲げたが、同時に、このネプチューン計画によって 900 マイルの海岸線が一夜で買い取れるものでないことを、現実的なナショナル・トラストはよく知っていた。海岸線のなかには良心的な地主に所有されている部分もある。そうしたところは彼等が公衆の利益のために立派に保存するだろうから今のところ心配はない。問題は、その所有権が将来どうなるか不確実なことだ。その点、ナショナル・トラストは「譲渡不能」を宣言する特権を持っているから、公衆のために永久に保存できる。それゆえに、ナショナル・トラストによる買取りは必要なのだ。

海岸線の保全と質の向上をめざして

なんといっても必要なことは、国民が海岸線について危機感を持つことだ。そして自然海岸の破壊は許さないという世論を喚起すること、同時に、もし貴重な海岸地域が破壊の危機に直面したときにナショナル・トラストが機敏に対応できる基金を創設することである。ひとたびそうした地域に売買の話がはじまってから、キャンペーンを起こしても、それでは遅すぎるのだ。さらにここで強調しておくべきことは、ネプチューン計画のキャンペーンによって買い取った海岸線は保存地域として保有すると同時に、その自然海岸としての質を高めるための対策を講ずるようにしていることだ。そのためには海岸線にそって線状に狭い地域を買い取るのではなく、その背後にある農地や森林、建物、断崖、荒地、湿地、砂丘なども含めた幅広い土地を入手しなければならない。そしてまた、ナショナル・トラストの方針に従い、多くの人々がそこにでかけて、自然海岸の良さを享受できるようにさまざまな手立てをしなければならないのだ。

ネプチューン計画の反響は大きく、1965年、運動は好調のうちにスタートした。イギリス政府もこの運動を支援する姿勢を示すため国庫から買取り資金として25万ポンドを支出した。その年のうちに 227 の地方自治体からナショナル・トラストに協力の申し入れがあった。政府の各省庁からも支援の意志表示がなされた。たとえば国防省からは、軍としてはこれ以上、海岸に軍事基地をつくることは考えていないので、ナショナル・トラストは思い切った保存策をとってもいい、との連絡があった。

なかでもイングランドとウェールズの海岸の3分の2を所有している王室財産管理委員会とコンウォー

ルの王室領地管理委員会からは、すでにナショナル・トラストが保有している海岸に隣接した土地をナショナル・トラストに貸与してもよいとの連絡があった。

さらにネプチューン計画は新聞、テレビを通じて広く国民に伝えられた。この運動の成功には報道機関の果たした役割が大きいことを忘れてはならない。ナショナル・トラストの側でもそのことを十分に知っていて、マスメディアに対し積極的に働きかけた。

1965年に最初に買い取ったところは南ウェルスのガワー半島北端のウイトフォード・バロウという海岸で、3マイルにおよぶ遠浅の海岸と砂丘がつづいている。美しい景色に加えて野鳥もたくさん生息している。さらに同年、コーンウォール地方の農地とダウン地区にのこる昔ながらの漁村もそっくり買い取ることができた。それから数年、運動にはずみがつき、買取りと寄贈が相次いだ。なかでも注目を集めたのは劇作家のR. C. シェリフが1967年にドーセットの海に面した農地を寄贈したこと、イングランドの東海岸のサフォークにあるダネッチ・ヒースの海岸を1968年、食料品会社のハインツが寄付したこと、1969年にランディ島の崖のそそりたつ海岸が売りにだされ、とてもナショナル・トラストの基金だけでは買取れない市場価格だったときに、アメリカ人の経済人ジャック・ヘイワード氏の寄付金により即刻、購入できたことなどだ。1967年6月までに、はやくも200万ポンドの目標のうちの100万ポンドの募金が達成された。

第一次オイル・ショックによる不況に直面したにもかかわらず、ネプチューン計画は8年たった1973年11月に、目標の200万ポンド（約10億円）の募金を達成した。これによりナショナル・トラストは151マイルの自然海岸を買い取ったり、保存誓約で保管することになった。内訳は2万1000エーカーが買取りで、6100エーカーが保存誓約による。その結果、創立以来70余年間にナショナル・トラストが買取った187マイルを加えると、イングランドとウェールズと北アイルランドにある美しい海岸線の3分の1にあたる338マイルを保管することになった。しかしインフレは土地の買取りとその維持・管理費用の高騰をもたらした。そのためナショナル・トラストは「さらに次の100マイルを」(The Next Hundreds Miles)と呼びかけた。こうしてネプチューン計画は1975年にワイト島の有名なニードルス・ヘッドランドを買取ることによって初めの10年間の運動は勝利のうちに幕を閉じた。

しかしこれでネプチューン計画はおわったのではなかった。引き続きこの運動はイングランドの北部海岸で活発に動きを見せた。ヨークシャー地方では1976年にロビンフッド湾の海岸線を買入れしている。

しかし万事うまくいったわけではない。失敗もあった。1981年にイングランドの西南端のランズ・エンドを買おうとしたのだが、どうしても価格のが折り合いがつかず買収できなかったということもあった。イギリスでも保存のための価格が年々高くなってきた。

さらに運動の拡大を

ネプチューン計画は1985年の20年目の記念日に、ナショナル・トラストの当時の会長、ギブソン卿によって第二のスタートをきった。1年間に85万ポンドの募金目標を掲げ、ギブソン卿は「われわれの精神を

よみがえらせるもの、それは断崖、波打ち際、そこに棲息する動物、植物、これら美しいものに勝るものはない。この美しいものが、今、消滅の危機にある。」と訴えた。反響は大きかった。最初の1年で110万ポンドも集まり、1965年にこのキャンペーンが開始されて以来の総額は900万ポンドに達した。その結果、1986年7月までに全体の目標900マイルの半分以上を470マイルを獲得することになった。

ネプチューン計画は危機に直面した海岸線の確保にとどまるものではない。同時にその背後に広がる土地の保護をもめざしている。船で海に出て、沖合から陸の方を眺め、そこにひろがる景観を守るために、スカイラインまでを保護の対象にしている。そのため平均して1マイル(1.6キロメートル)ごとに225エーカー(1平方キロ弱)の土地を管理するようにしている。そこでは風景を壊していた建造物は目立たない場所に移されたりする。自然のなかに埋没するような形で海岸に自然歩道もつくられる。その土地を借りているテナント農家には伝統的景観を守りながら耕作し、建造物をつくるように指導している。また海岸のあるところは全くの手つかずのままに保存し、あるところは慎重に環境に配慮して駐車場やキャンプ場、喫茶店、トイレなどの施設を配置しなければならない。このような自然海岸の保存と活用をすすめるにあたって、ナショナル・トラストは地元の住民、自治体、国立公園局、田園委員会、自然保護団体、研究者の団体などと密接に連絡をとりあっている。そのためにナショナル・トラストは70人の専門の海岸管理人を各地に配置している。

しかしこの国でも海岸線が工業開発の拠点に選ばれるやすいのは、わが国と変わらない。1970年代のはじめスコットランドの東海岸に建設を計画した石油精製基地予定地がスコットランド・ナショナルの保有資産地の中にはあった。政府は1974年に「海中石油開発法案」を議会に提出し、現地を強制収用する権限を設定しようとしたことをめぐって、ナショナル・トラストは、国内の自然保護団体の協力を得て「譲渡不能の原則を守れ」と立ち上がったことがある。国会でも自然保護派と開発促進派の議員の間で激しい討論が展開された結果、この強制収用の規定はナショナル・トラストの他の資産への適用の先例にしないとの担当大臣の声明を引き出すことによって、ようやく開発が認められたという事例もある。

3. 保存と公開のバランス

保存活動と並んで注目すべきことは、ナショナル・トラスト運動の国民に対する教育的効果だ。いかにして多くの人々を保有資産に導いて見学、観賞させるか、ということに心を砕いている。そのために1年間に800万人もの人が、ナショナル・トラストの所有する建物や庭園を訪れているし、数百万の人々が広々としたオープン・スペースを楽しんでいる。毎年、公表される『公開資産目録』には、前年に会員の会費や寄贈で入手した資産を列記するとともに、ナショナル・トラストが保管する各地の資産すべてについて、どのようにして訪ねてゆけるか、汽車や車のルート、開館時間、見どころなどを詳しく記している。

また各地の資産には売店があり、ナショナル・トラストが編集した権威あるガイドブックやクリスマス・カード、バッジ、その土地でつくられた文化的な土産品、衣類、食料品、バラの苗、種子など手広く販売し、かなりの収益をあげ、トラスト運営の経費の一部をまかなっている。

ナショナル・トラストは初めから「保存と公開のバランス」(The balance between preservation and presentation)「アクセスと保護のバランス」(The balance between access and conservation)をモットーとしてきた。しかしこの「バランス」という言葉の意味は深長だ。当然のことながら保存の機能が第一義で公開の機能は、これに従う。1923年から31年にかけて会長をつとめたジョン・ベイリーの次の言葉は今も大原則なのだ。

「いつの場合も保存が公開に許可を与える。なぜなら保存を完全にしなければ、公開も不可能になるからだ」。

そのため資産の手入れのために年間の公開期間を限ったり、野生の動植物を保護するため、また参観者が静かに観賞できるよう、入場時間や人数を制限する。駐車場の周りには植栽をし、目立たぬようにするし、時期によっては駐車台数を制限する。

若者たちへの教育活動

ナショナル・トラストは少年少女への教育活動にも力をいれている。学校の教師たちと協力してカリキュラムを作成し、自然保護教育を進めている。また子供たちを夏休みや春休みに、トラストが保管している自然のなかにつれて行き、長期間、自然教育や野生生活を体験させる「エイコン(どんぐり)キャンプ計画」も実施している。ここではかなりハードな訓練が続く。

また「ヤング・ナショナル・トラスト・セクター」という子供たちが参加する小劇団を6ヵ所で組織している。ナショナル・トラストが作成した脚本を使い、専門の俳優が指導して、劇を上演する。私は1986年夏、イングランド南部のコーフ城の廃墟で少年少女たちが、1640年代に、チャールズ一世の過酷な政治に対抗して立ち上がった議会派と王党派の内乱をテーマにした歴史劇を見た。子供たちは青空のもとで嬉々として合唱をし、抑揚のある台詞を大声で語っていた。専門の俳優3人が加わり指導にあたり、芝居の進行をひきしめている。ナショナル・トラストは子供たちに、歴史の現場で劇をさせ、その中で役をつとめることによって、歴史を追体験させている。

4. 運動の根底にある思想・アメニティ

このようなナショナル・トラスト運動を支えてきた思想は何か。運動の根底にある価値観は何か。それはアメニティの思想であると私は思う。アメニティとは18世紀の後半からイギリスに育ってきた環境の思想である。アメニティは語源的にはラテン語のアモエニタス *amoenitas* (快適な、喜ばしいという意味)から派生し、さらにアマーレ *amare* (愛するという意味)にまでさかのぼるとされている。(David Smith; *Amenity and Urban Planning*)。「快適性」とか「快適な環境」などと訳されているが、感じとしては「住み心地の良さ」といったものである。わが国には、この言葉に対応する思想的伝統が希薄だっただけに、日本語に翻訳しにくい用語である。

もっとも本家のイギリスでも、アメニティは風土に根ざした国民共通の思想になっているだけに、あら

ためて説明を求められると苦勞するものらしい。都市計画行政研究の専門家である J. B. カリングワース教授は『英国の都市農村計画』(Town and Country Planning in England and Wales ; J・B・Cullingworth 1964)のなかで「アメニティという概念は定義するよりは認識するほうがやさしい」(Amenity is easier to re-cognize than to define)と述べている。また「アメニティはイギリスの都市農村計画において重要なカギをなす概念である」としている。

さらに英国の代表的な都市計画家のサー・ウィリアム・ホルフォードは次のように定義している。「アメニティとは単に一つの特質をいうのではなく、複数の総合的な価値のカatalogだ。それは芸術家が目にし、建築家がデザインする美、歴史が生み出した快い親しみのある風景を含み、ある状態のもとでは効用、すなわち、しかるべきもの(たとえば住居、暖かさ、光り、きれいな空気、家の中のサービスなど)がしかるべきところにあること、すなわち全体として快適な状態をいう。」(Sir William Holford 1955, Preserving amenities, Central Electricity Generating Board)

まさに「しかるべきものが、しかるべきところに存在する状態」(The right thing in the right place)を保存し創造してゆこうとする思想である。

そこでは当然のことだが貨幣価値に換算できるもの、いわゆる数量化できるものだけを重視するのではなく、貨幣価値では測れず、それ故にまた住民生活にとって根源的価値をもつものを重視する。たとえば古くから村に伝わる一本の木、海辺を渡る潮風、遠くに見える教会の尖塔、歴史的町並みがつくりだす昔ながらの景観。こうした自然と歴史的環境はそれ自体、その価値を数量化しにくい、それがそこに存在することで住民の心は安らぎ、地域の文化もまた、それを基盤にして育ってきた。こうした数量化を超えたものこそは、住民の精神的連帯のシンボルである。

数量化を超えたこのような環境観は18世紀の後半からイギリス社会に形成されていった。産業革命によってはじめた工業化と都市化の波のなかで、都市に集中した下層社会の人々の生活を救済するために、都市計画事業を進めた人々が、使命感をもってこれと取組む過程で生まれた思想だとされている。

ナショナル・トラストはまさにこのアメニティの思想が形成されるなかで生まれるべくして生まれた運動であった。ナショナル・トラストの創設と前後して、アメニティの保全をめざす住民運動組織が次々につくられた。ナショナル・トラストに先立って、その創設者のひとりサー・ロバート・ハンターも参加していた共用地保存協会や古建築保存協会もその一例といえるだろう。

20世紀になって、この種の民間組織が次々につくられていった。1912年に自然保護地設置促進協会、1924年に歴史的記念物協会、1926年にはイングランドの田園を守る会、1935年に散策者協会、1937年にはジョージ王朝時代の文化遺産の保護をめざすジョージアン・グループ、1943年に英国考古学協会、1957年にシビック・トラスト、1958年にビクトリアン・ソサエティが動きだしている。

いずれも「アメニティ・ソサエティ」あるいは「アメニティ・グループ」と総称されている。その数は国内各地に1250にもものぼる。ナショナル・トラストのような大規模な募金運動はしていないが、盛んに啓蒙活動を展開している。

諸外国に広がるナショナル・トラスト運動

イギリスにはイングランド、ウェールズ、北アイルランドを対象とするナショナル・トラストと、もともと独立性の強いスコットランドを対象とするスコットランド・ナショナル・トラストの2つの組織がある。

スコットランド・ナショナル・トラストの本部はエディンバラにある。1931年に設立され、現在、会員は20万人、城などの歴史的建造物、庭園、史跡、滝、海岸、島など100の資産を保有している。

こうしたイギリスのナショナル・トラスト運動はオーストラリアやニュージーランド、アメリカおよびわが国など諸外国に大きな影響を及ぼした。

オーストラリアのナショナル・トラストは1945年にニューサウスウェールズ州のシドニーに設立されたのを最初に、7つの州にそれぞれナショナル・トラストがうまれた。いずれも自然遺産と歴史的遺産の保存、公開にとりくんでいる。1965年には、これら7つの州の活動を調整し、国際的に代表するものとしてナショナル・トラスト・オーストラリア評議会が設立された。

評議会の努力で、イギリス同様に税制上の優遇措置がとられている。ナショナル・トラストに対する法人税と印紙税を非課税とし、ナショナル・トラストに寄付が行われる場合には、寄付金額を課税対象所得から控除している。またナショナル・トラストに寄贈、遺贈された資産の相続税を非課税としている。

ニュージーランドのナショナル・トラストは1954年に史跡法にもとづいて設立された。歴史遺産の保護にあたっており、税制上の優遇措置がなされている。

アメリカのナショナル・トラストは、専ら歴史的建造物の保存に集中している。1949年に連邦議会で認められた全国的規模の非営利団体だ。本部はワシントンにあり、運営は内務省をはじめ連邦政府の関係各省からの補助金と、法人や個人など会員の寄付金や財産の寄贈で支えられている。集められた資金は、歴史的環境を守るためにいろいろな分野へ配分される。たとえば保存科学の研究や啓蒙講座の開催、解体の危機に直面している歴史的建造物に対する修復資金などである。ナショナル・トラストの連邦議会への働きかけが成功して、1985年に議会は、老朽化した歴史的建造物をよみがえさせるため、これと取り組むデベロッパーへの税法上の優遇措置を認めることにした。

アメリカのフロリダ半島の東南にひろがるバハマ諸島やカリブ海の島々でもナショナル・トラスト運動はさかんである。バルバドス・ナショナル・トラストは1961年に設立された。島内にのこっている古くからの精糖工場の修復や自然の保護にあっている。

大西洋に浮かぶバーミューダのナショナル・トラストは、10の小さな島からなるバーミューダ群島の環境の保存に取り組んでいる。16世紀の史跡や家具、絵画、歴史資料の保存、国土の1%にあたる100エーカーの土地の取得をはたしている。会員は3000人、国民の5%に及んでいる。

このように各国のナショナル・トラストはそれぞれの国の歴史や直面している問題によって、運動の形態はさまざまだ。その国でもっとも効果的な方法は何か、について国民が自分たちの頭で考え、足で歩いて模索して築いてきた運動である。それ故にどの運動も個性的である。ただそこに共通する特性がある。

それは国民が国民の利益のために自ら立ち上がって寄金をし、寄贈するという「自発性」と、将来、壊されるかもしれない貴重な環境を先手を打って入手し保護しようという「先見性」に富んでいることである。このような共通の目的と特性を備えているために、各国のナショナル・トラストは互いに経験、情報を交流し協力しあっている。各国は3、4年おきに持ち回りで国際会議を開催している。1989年、第5回のナショナル・トラスト国際会議がバーミューダで開かれた。24ヵ国の代表が参加した。私はその4年前にイギリスで開かれた第4回の国際会議に続いて、この会議にも、「ナショナル・トラストを進める全国总会」の代表として参加し、わが国の運動の歴史と現状を報告した。

日本のナショナル・トラスト運動

わが国のナショナル・トラスト運動の第1号は1964年に鎌倉で起こった。鶴岡八幡宮の裏山に住宅地が建設されようとしたとき、古都鎌倉の歴史的景観が破壊されることを憂慮した住民たちが中心になって進められた。作家の大佛次郎氏がイギリスのナショナル・トラスト活動を紹介し、財団法人鎌倉風致保存会が結成され、市民からの募金1500万円で建設予定地の一部1.5ヘクタールを買取り、開発を中止させた。「これは過去に対する郷愁や未練によるものではない。将来の日本人の美意識と品位のためにである」と大佛次郎氏は述べている。

北海道・知床半島の原生林の復元をめざす「知床国立公園内100平方メートル運動」はすでに10数年の歴史をもつ。朝日新聞の「天声人語」（1977年1月16日付）に掲載されたイギリスのナショナル・トラストの活動にヒントを得て、現地の斜里町町長藤谷豊氏（当時）の発案によって始められた。1口100平方メートル、8000円の募金運動は、「知床で夢を買いませんか」という呼びかけに応じて、全国から3万人を越す人々から、合計3億9000万円が寄せられている。これにより斜里町当局が買い取った土地は、目標の土地472ヘクタールの90%に達している。これらの、すでに買い取った土地は、戦後、開拓のため入植した人々が、きびしい自然条件のため離農した跡地である。そこに苗木を植え原始の姿にもどそうとしている。「夢を買った」人は全国に及び、老人から子供まで、いずれも北海道の原生自然の保護を願って、自発的に寄金をした人々だ。特に寄金者が多い関東地方と関西地方にはそれぞれ運動の支部組織がつくられ、毎夏、会員の子供たちを知床の原生林に送りこんで、自然保護教室を開いたり、秋には現地での植樹祭に参加している。

天神崎を守る運動

和歌山県田辺市で、紀伊水道に面した天神崎に別荘地の造成が計画されたのに対し、自然環境を守るために1977年から起こった住民による買取り運動は、その後、全国的に反響を呼んだ。すでに1989年末までに4万人を越す人々から3億余円の寄付金が寄せられ、目的の土地4ヘクタールの買上げを完了し、保存登記もすませ、自然破壊をくいとめることができた。そして1986年7月には財団法人設立のために必要な基金2億2300万円も集まり、正式に財団法人「天神崎の自然を大切にす会」が設立された。さらに翌年

の1987年1月、財団は国により「自然環境保全法人」第1号に指定された。これによって、この財団への寄金は、課税対象から控除されるという優遇措置を受けられることになり、寄金がさらに集まりやすくなった。いま現地では、子供たちのための自然保護教室づくりの運動が進められている。

天神崎の保存運動にたずさわっていた人々は、はじめイギリスにナショナル・トラストという運動があることを知らなかったという。天神崎の自然を守るには土地を買取る以外に方法はない、と決断して独自に募金運動を始めたものである。1982年秋に、北海道の斜里町での「知床100平方メートル運動5周年記念シンポジウム」に代表者が出席して、初めて、自分たちが進めている運動が、まさにナショナル・トラスト運動であることを知り、力づけられた。このことが運動の幅を飛躍的に拡大させるきっかけになった。

歴史的環境の保存も

こうした自然環境の保護だけでなく、自然と密接に関係をもつ歴史的環境の保存運動でもナショナル・トラスト運動が注目されるようになった。

長野県木曾郡南木曾町の妻籠宿は江戸時代から中山道の宿場町として知られたところだが、1960年代半ばになって、地元の住民たちによる伝統的町並みの保存と再生の運動が起こった。これによって過疎地となっていた妻籠宿は、いまや年間70万人が訪れる文化観光の拠点として見事によみがえった。さらに国により文化財保護法に基づく「伝統的建造物群保存地区」に指定されて、町並みを中心とする歴史的環境は行政的にも保存されることになった。しかし、その後、周辺の山と森林の自然景観が守れないと、せっかく保存した歴史的環境の価値までが損なわれるという事態に直面した。そこで地元では、財団法人「妻籠宿保存財団」を結成し、住民をはじめ地元の自治体、さらに妻籠を愛する全国の人々の寄金により、周辺の自然の買取りを目指すとともに、歴史的町並みの修復、環境の整備にも取り組むことになった。

自治体と住民の協力

近年、わが国では自治体が住民と協力してナショナル・トラスト運動を始めるようになった。なかでも注目されるのは、1985年6月に発足した神奈川県の財団法人「みどりのまち・かながわ県民会議」の活動である。この組織は、つづいて神奈川県条例によって設立された「かながわトラストみどり基金」と協力し、車の両輪となって県内のすぐれた自然環境と歴史的環境の保全に取組みは始めている。条例による設立された「トラスト基金」に寄金をおく人は税金が控除される。財団法人である「県民会議」は官庁組織とは異なり住民参加と機動的活動が可能である。住民代表が参加している県民会議の要求にこたえて、トラスト基金が緑地を買いとるという仕組みになっている。

地価の高騰と緑地保存契約の拡大

また県民会議は緑地の所有者とのあいだに原則として10年間の賃貸借契約を結び、緑地の保存と公開をめざす。その第1号として、神奈川県泰野市の葛葉川沿岸の緑地を守るため、7万3000平方メートルの緑

地所有者76人に対し、緑地保存契約を交渉し、すでに33人の地主との間に賃貸借契約がなされている。同様な保存契約は大和市でも成立している。またナショナル・トラスト運動に賛同して葉山町、横浜市日吉、箱根町塔之沢、箱根町仙石原など、緑地の寄贈があいついでいる。

大都市とその周辺では、地価の異常な高騰でナショナル・トラスト運動による寄金で広大な土地を買取することは相当に難しくなった。地価の暴騰こそは、わが国のナショナル・トラスト運動の前に立ちほだかる大きな壁だ。そのため、このように地主とのあいだに保存契約を結んで、維持、管理費を提供するかわりに、一定期間、その土地の環境を守り、しかも一般に公開する活動が拡大している。イギリスではすでに「1937年ナショナル・トラスト法」により、こうした保存誓約（Covenant）の制度が導入され、これにより今日までに7万6700エーカーの土地が保存されている。

自治体と住民が協力して進めているナショナル・トラスト運動は、そのほか埼玉県でも展開されている。1984年に財団法人「さいたま緑のトラスト協会」が設立され、60年には条例により「さいたま緑のトラスト基金」がつけられた。そのために毎年1億円ずつ3年間に計3億円の県費と民間からの1億9000万円の計4億9000万円の基金が造成された。このなかには県内の小中学生からの1円募金計2500万円も含まれている。東京・世田谷区でも1989年に「せたがやトラスト協会」が結成された。

こうした県や特別区段階のナショナル・トラスト運動に加えて、市や町など、いわゆる基礎自治体による運動も盛んになってきた。千葉県佐倉市では、市の中心部にある旧佐倉藩主邸の広大な日本庭園を保存するため、財団法人「佐倉緑の銀行」を1984年に設立した。佐倉市は財団の設立時に市費5000万円を基本財産として支出し、これを毎年5000万円ずつふやして総額2億円を拠出する一方、市民からも一口2000円で5000万円を集める運動を進めている。すでに庭園の中心部は千葉県と佐倉市で継続的に買取りをつづけているが、一部900平方メートルの部分は、この財団により買取りを行なっている。このほか神奈川県相模原市、横浜市、千葉市など全国各地で、財団法人の都市緑化基金がつけられ、自然保護のナショナル・トラスト運動を進めている。足利市では足利文化保護財団が歴史的環境と自然環境の双方の保護を目指すナショナル・トラスト運動を展開している。

「オホーツクの村」づくり

住民が主導し、これに自治体が応援するという協力関係を実施している例もある。その典型は、北海道の斜里町の隣りにある小清水町で展開されている「オホーツクの村づくり」という運動である。

オホーツク海に面した砂丘の連なるこの町は、北海道でも有数の畑作酪農地帯だ。ここの防雪林はキタキツネやエゾリス、エゾタヌキ、モモンガなど北国の動物たちが生息する楽園だ。その防雪林が、開拓によって次々に切り開かれてゆくのを目の前にして、地元の酪農家や獣医、高校の先生たちが1978年以来、保存運動に取り組んできた。1979年、防雪林の一面、23ヘクタールが、所有者の遺産相続問題で売り出されるという話をきいて住民たちは、これが開発業者の手に渡り、またたくまに切り開かれてしまうことを心配して、買取ることにした。地元銀行から4200万円の融資を受けて先ず買取り、住民をはじめ、ここ

の自然に関心をもっている全国の人々の寄金で返済することにした。寄金の額は1人1口10万円とした。この寄金を払った人は、「オホーツクの村」の「村人」になることができる。子供会員は1人口2万円。知床100平方メートル運動の1口8000円や天神崎市民地主運動の1口1000円にくらべると寄金の額が飛び抜けて高いのが目立つ。そのかわり定員を大人400人、子供100人と制限している。予定通り会員が集まると、総額4200万円になり、銀行からの借入金の元金を返済できる。利子については、小清水町当局が補給をすることで話し合いがついた。すでに定員を満たし目的を達した。現地には観察路や給餌台、不凍の人工池などがつくられ、さらにフィルト・ワーカーのための研究施設もつくられることになっている。1985年7月には、北海道知事から財団法人の認可があり、1987年には天神崎買い取り運動につづいて「自然環境保全法人」に認定された。このように地元の小清水町と北海道当局が好意的に住民の運動を支援している点が注目される。

「ナショナル・トラストを進める全国会」の結成

こうした全国各地の40にのぼる運動体の連絡・協力組織として「ナショナル・トラストを進める全国会」（会長・藤谷豊・元斜里町長）が1983年に結成された。以来毎年、全国大会を開いている。第1回が和歌山県田辺市で、第2回が神奈川県横浜市、第3回が千葉県佐倉市、第4回は栃木県足利市、第5回が東京都世田谷区、第6回が埼玉県大宮市、第7回が北海道の斜里郡小清水町、第8回が1990年、群馬県利根郡川場村で、第9回が1991年、北海道の函館市でひらかれた。

また「全国会」では運動の発展をめざすため、ナショナル・トラスト運動に対する税制の優遇措置を拡大するとともに、必要な法制度の整備を国に要請してきた。また国会でも超党派の自然保護議員連盟が中心になって、税制改正を強く政府に働きかけてきた。

この要望に対し、政府は、ナショナル・トラスト運動を、これからの環境問題に取り組む住民運動のひとつの典型を創造するものとして評価し、1985年度の税制改革で、ナショナル・トラスト団体へ寄金した人に対する所得税の控除と、企業など法人に対して寄金の分を損金扱いとすることを認めて、課税対象からはずすことにした。さらにナショナル・トラスト団体が獲得した資産に対する不動産取得税と固定資産税の免除という優遇措置も認めた。

つづいて1986年度には、ナショナル・トラスト団体へ相続財産を贈与した場合、その財産にかかる相続税の非課税措置も認めた。ようやくわが国にもイギリスなどと同様な税の軽減措置が部分的だが、実施されるようになった。

ただこの税の優遇措置をうけるナショナル・トラスト団体の構成要件として政府は①自然環境を保存、活用の対象としている団体であること②自然環境の保全および活用に関する業務について国または地方公共団体の出資、助成または委託を受けていること、をあげている。（「国民環境基金活動に係る税制上の優遇措置の運用について」——環境庁自然保護局企画調整課長通達）。

しかも保存の対象になる自然環境は自然公園法、自然環境保全法、古都保存法、首都圏近郊緑地保全法、

近畿圏保全法、明日香村保存法、都市計画法、都市緑地保全法、地方自治体による自然保護条例の指定地域に限定されている。税制上の特典を受けるためには、その団体が、それに値いするような構成条件を備えていることは当然ではあるが、現実にナショナル・トラスト運動に取り組んでいる団体のなかで、上記の条件を備えている団体は極めて限られている。まして対象となる自然は既成の法律で保存措置がとられていない都市の身近な自然である場合が多いのである。

そこで「ナショナル・トラストを進める全国の会」では①「自然環境保全法人」の構成要件を緩和し、多くの団体が税の優遇措置を受けられるようにすること②自然環境の保全運動だけでなく歴史的環境の保全にも、この税制上の優遇措置が適用されるべきこと③ナショナル・トラストが保有している資産は、これをみだりに売却したり担保に入れたり、政府によって強制収用されることのないように、イギリスのナショナル・トラストが1907年のナショナル・トラスト法制定により獲得した「譲渡不能」の特権と同様な、資産の「永久保存措置」の法制化をはかることを要請し続けている。

「ナショナル・トラストを進める全国の会」と世田谷区が共催で1987年10月、東京でひらいた「第5回ナショナル・トラスト全国大会」には、イギリスのナショナル・トラスト本部から代表のレスリー・マックラケン氏が招かれて参加した。88年の埼玉県大宮市での「第6回全国大会」にはオーストラリア・ビクトリア州のナショナル・トラストから、代表のローリー・ウィルソン氏が招待された。そして1991年の「第9回全国大会」にはイギリスのナショナル・トラストを代表して、事務総長の代理として事務局次長のレスリー・マックラケン氏が再び来日して参加した。これらのことはナショナル・トラスト運動の国際協力が着々と進展していることを示すものとして注目される。

このようにイギリスで生まれたナショナル・トラスト運動は、今やわが国をはじめ世界の各地で、風土に根ざした独自の運動を着々と拡大しつつあるのである。

5. 土地の所有によらない自然と歴史的環境の保全策

多摩川流域でナショナル・トラスト運動を進めるにあたって留意すべきことは、現地はわが国のなかでも都市化の波が最も激しく逆巻いている首都圏に位置していることである。そこでは地価が異常に高騰しているため、ナショナル・トラスト団体が、国民からいくら多くの寄金を集めても、それによって買取ることができる土地は限られたものになる。そこで現在、「財団法人・みどりのまち かながわトラスト協会」や「財団法人せたがやトラスト協会」などは、買取り方式をあきらめて「緑地保存契約方式」を採用している。この契約方式は多摩川流域でのナショナル・トラストにおいても有効な方策として検討に値すると思われる。

英国型制限約款

「保存契約方式」の先駆的な方式として英国型制限約款の歴史と内容について検討してみよう。筆者も調査委員会のメンバーの一人であった『平成2年度・国民環境基金活動推進調査報告書』（財団法人・政

策科学研究所刊) は次のように解説している。すでに本論文のイギリスにおけるナショナル・トラストの歴史の説明のなかで述べたように、この「保存契約方式」は、この国では1930年代から採用されているのである。

すなわち、当時、イギリスのナショナル・トラストは、保全することが望ましいすべての資産を所有できるほどの経済力を備えていなかった。また地主が同意しないなど、所有権をナショナル・トラストに移転できない場合が多かったために、1937年の「ナショナル・トラスト法」は第8条にナショナル・トラストと特定個人が、一定期間の制限約款を締結できるということが明文化し、新しい環境保全の手法として、土地を取得せずに環境を保全するコブナントすなわち制約約款 (Restrictive Covenant) の方策を導入した。

制限約款は私人の間 (私人対私人、法人も含む) で交わされる契約である。古くはヴィクトリア朝後半あるいはエドワード朝から多く締結されるようになった。また「都市農村計画法」などによって土地利用の規制のためにも利用されていた。

主な制限約款には、建造物に関するものとして①建物の増改築などの改変を制限するもの②住宅内部を複数世帯で使用することを制限するもの③住宅を商業用に転用することを禁止するもの、などがある。土地に関するものとして①農用地としての利用に限定するもの②建物の新築を制限するもの、などがあげられる。

このようにしてナショナル・トラストは資産の所有者との間に制限約款を締結して、土地の使用権の制限を取得することを積極的に推進し、保全対象を増やしていった。1930年代後半から1940年代にかけて大規模な制限約款が集中して締結されている。

制限約款 (不作為約款 Restrictive Covenant) は「ある行為を行わない旨の約款。とくに土地所有者がその土地を分譲する証書に挿入し、分譲を受けたものがその土地の使用について一定の制限を受けることを内容とするもの」である。(『英米法辞典』昭和27年、P417)

このように制限約款は、約款を締結した当事者だけではなく、第三者に対しても効力が及ぶところに特徴がある。

こうした制限約款をナショナル・トラストが土地所有者と結び、土地の使用を制限するのは、ナショナル・トラストがすでに隣接地を所有・権利を所持・利益を保有していて、その隣接地の保全をはかることが目的である。すなわちナショナル・トラストがすでに保有している資産に対し、都市化と開発の波が押し寄せてきた場合、資産の価値を守るためにその周辺の隣接地に制限約款を行い、環境の改変をくいとめることを目指しているのである。これは資産そのものの保全だけでなく周辺環境も保全することが可能となっている。

その際の契約書には①契約地の既存の外見または条件を物質的に変更すること②契約地または近隣の価値、ナショナル・トラストにとって不利であること、を制限する旨明記するようになっている。

ナショナル・トラストは制限約款 (コブナント) の締結に際し対価を支払う必要はない。むしろ、例え

ば歴史的建造物をその所有者の側から、維持・補修費用の助成金を政府に申請するために、ナショナル・トラストに対しコブナントの締結を願い出る場合が多いといわれる。

では制限約款は具体的にどのような制限を課すことになるのか。所有者はナショナル・トラストの事前の同意なしに行ってはならないこととして次のような例をあげている。

- ①契約地のいずれの部分にも、永続的であれ、一時的であれ、新しい建物、新しい構造物、新しい構築物を建て、そのままにしてはならない。
- ②契約地上の建築構造または構築物の外部に変更を行ってはならない。また付属している回りの庭園の設計やレイアウトにも変更を行ってはならない。
- ③契約地のいずれの部分でも、鉱坑、ガス井戸、石油井戸を開設してはならない。
- ④契約地のいずれの部分でも、木材の伐採、切断、除去をしてはならない。ただし危険な木、病気の木の除去はその限りではない。
- ⑤契約地上にすでにある種のほかに新しい木を植えてはならない。ただし、契約地から危険や病気のために除去された木の置き換えの植樹はナショナル・トラストの同意がなくても行える。
- ⑥契約地のどの部分も、キャンプまたはキャラバン、駐車場に使用してはならない。

などの制約が明記されている。

こうしてナショナル・トラストが管理している土地の面積は1937年、所有面積が58,900エーカー(68.6%)制限約款27,000エーカー(31.4%)計85,900エーカー、1988年、所有面積554,718エーカー(87.8%)、制限約款77,387エーカー(12.2%)計632,105エーカーである。制限約款の比率は減っている。

制限約款は設定当事者間の契約であるが、その契約内容は、第三者を拘束するものである。したがって土地の所有者が変わった場合には使用権の制限もそのまま移転するので、保全が保証されている。

土地所有者の立場から見た場合、制限約款の締結によって、土地利用の制限をナショナル・トラストに贈与することとなるが、制限約款の付与によって当該土地の地価が下がり、相続税の評価額が下がるという効用がある。さらに、当該地区の環境が保全されることによって、隣接の土地のアメニティ価値が上昇する効果もあった。

制限約款の問題点

制限約款は、所有権を失わずに自分の土地を保全したい時に有効な方法である。ナショナル・トラストと土地の使用制限について契約することにより、建築構築、木材の切り出し、植林、キャラバン、キャンプなどから土地を保護することができる。

しかし、契約に従う土地が契約に矛盾する目的のために強制的に入手された場合、取得者は、契約を顧慮することなく目的を実行でき、トラストによる強制収用はできないという最大の欠点がある。

また契約地の建物についても制限約款を受け入れることが可能であるが、建物の所有者が同意を示さない場合にはやはり効力を発揮することはできない。

制限約款が締結された場合にも、契約が侵害されていないかどうかを確かめるためには、頻繁に地域の担当者が調査をしなければならない。その管理費用は増大し、ときには贈与者に対して寄付を求めることもある。ときには土地所有者の現状改変に対し「開発か否か」をめぐって訴訟が起きることもある。

このように契約や訴訟事務などに手間がかかり、強制収用に対抗できないという弱点があることから、制限約款による保全は、次第に回避されるようになり、1939年には保全されている土地面積の約3割が、制限約款によるものであったが、1988年には保有面積の1割強とその比率は減っている。

そのためイギリスのナショナル・トラストでは制限約款については、地価の高騰という壁に直面している日本のナショナル・トラスト関係者が抱くような期待を制限約款には持っていない。関係者の一人は次のように述べている。「制限約款という手法は、ナショナル・トラストが今日のような大土地所有者になる前の経済的基盤ができ上がっていない時期には非常に有効であったが、やはり当初の目的にあるように『所有による保全』が最善とされる。ただし、トラストによって保全されている土地の周辺地域を開発などから守るバッファ（緩衝地帯）として、制限約款を用いることは非常に有効であると考え」と。

日本では英米法に特有の法的背景は存在しない。特に制限約款のような契約を公示する制度は日本にはない。日本にはかながわ・緑のトラスト協会による緑地保存契約など「当事者の合意に基づく契約的手法」、建築協定、緑化協定などの協定、あるいは地区計画などが一定範囲で制限約款と類似の機能を果たし得る。イギリスの制限約款を参考にしながら、わが国の風土に根ざした保存契約の法的整備が必要だと考える。

これまでに、イギリスおよびわが国を中心とする諸国のナショナル・トラスト運動の現状と問題点を記述した。ナショナル・トラスト運動こそは、都市化の波の影響を最もきびしく受けている東京都下の多摩川周辺地域の環境破壊に対抗する有効にして同時に実行性の高い方策と考えるからである。

なぜならば、20世紀末から21世紀初頭にかけての環境保護の対策は、住民の「自発性」を前提としたうえでの、住民と行政の協力がなければ成果をあげることはむずかしいからである。住民の「自発性」と「先見性」に基盤をおくナショナル・トラスト運動を多摩川地区にどのように展開するか、それは、「さわやかな緊張と協力」の関係を確立した住民と行政との知力をふりしぼった行動によってはじめて実現するものと考えられる。

(以上)

参考文献

木原啓吉著『歴史的環境 — 保存と再生』（岩波新著）1982年

“ 『ナショナル・トラスト』（三省堂選書）1992年

“ 『暮しの環境を守る — 住民運動とアメニティ』（朝日選書）1992年

木原啓吉編『水の時代をひらく』（LGC総合研究所）1988年

IV. 多摩川の水管理

— 河川活用の制約条件 —

岩手大学農学部教授 岡本 雅美

1. はじめに

河川と人間の関係は、きわめて多面的であって、近年頻用されるようになった分類にしたがって言えば、治水・利水・保水・親水といった多くカテゴリーや部門にわたっている。しかも最近では、親水に関する市民のディマンドが急増し、また、良い環境を求めて保水のニーズが強まっていることも、よく知られている。

しかし日本では、後者の3部門の展開は、以下に述べるように、治水に制約されている。換言すれば、日本の河川においては、治水が最優先されているのであり、市民が自由に、保水や親水の活動を展開することはできない。したがって、この治水優先の構造を無視して作られた市民の構想は、すべて絵に描いた餅になってしまうといつてよい。

また、多摩川水系においても、親水や保水は、利水によっても制約されていて、これまた無視しえない前提条件となっている。

河川に係る活性化は、前記の分類で言えば、最終的には親水分野での活性化であり、そのためには、この親水の前提条件や環境条件である他の治水・利水・保水の問題が親水を制約する構造と、親水の活性化の前提としての改善の方策を探る必要がある。

そこで本稿ではまず、河川における治水優先の構造とその意味を明らかにし、また、利水がどのような影響を親水と保水に及ぼしているかを考察し、改善の方策を探る。さらに、保水の対策を検討して、総じてこれら他部門の親水に及ぼす影響とその改善の方策を考えてみたい。

2. 河川法の世界

便宜上、日本の霞が関官界のジャーゴンを借用して言えば、河川は、「河川法の世界」である。河川は、「本来自然発生的なものであるが、一般公衆のための、利水（灌漑用水、飲料水、工業用水等）の供給源であると同時に、雨水、生活廃水等の排水路となっており、さらに洪水時には氾濫して大きな災害をもたらすなど、国民の社会経済生活にきわめて密接かつ重要な関係を有していて、公共用物として、一般公衆の利益となるように用いられるべきである」（逐条河川法）とされている。

そして重要なのは、河川（流水と敷地）の利用には、簡単に言えば、建設省河川局の許可が不可欠であることである。

なお、河川法（昭和39年）における河川とは、公共の水流および水面と定義され、流水とこれを支える敷地の統合体で、湖沼等も含むとされている。

河川法の第一条には、「…洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、及び流

水の正常な機能が維持されるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする」と、この法律の目的がうたわれている。

蛇足だが、「洪水、高潮等による災害の発生が防止され」は「治水」に、「河川が適正に利用され」は「利水」、とくに水利使用と呼ばれる水力発電、灌漑、鉱工業、上水道、工業用水道等のための水資源開発と調整に、「流水の正常な機能が維持される」は「保水」、すなわち各種廃水の希釈浄化、水生動植物の生存繁殖等のため流水の果たす機能に対応している。

3. 河川行政の特殊性と治水の優先性

一般に河川に係る土木事業は、公共事業として実施される。このため河川事業は、他の通常の民間企業活動には見られないきわめて特殊な性格を帯びている。

本稿の議論との関係では、まず、治水を含めた河川（の流水と敷地）の利用の仕方の当否を決めるのが、河川管理者である建設省（河川局）官僚であることが重要である。

事実上、河川局官僚は、河川に係る前記の多くの分野のなかで、治水を絶対優先させており、河川局官僚によって治水に有害と見なされる活動は許可されない。

このことを分かり易い最近の実例で示せば、平成4年3月に京都で開催される野生動植物の保護に関するワシントン条約の締約国会議では、各国が関連国内法案の説明を行うが、それに対応して日本の環境庁が、約260種の絶滅のおそれの高い野生動植物をリストアップした日本版「レッドデータブック」の保護策を自然環境保全審議会に諮問し、その中間報告をもとに「絶滅のおそれのある野生動植物の種の譲渡の規制等に関する法律」（昭和62年）をまとめたさい、河川局が、「生息地の規制区域をどう定めるのか。治水のための河川改修のような公益性の高い事業の執行に支障が出ては困る。」と横槍をいれたことがあった。このように、河川では公益性の高さという論拠から、治水が絶対的に優先されているのが実情である。

さらに、どの程度の規模で治水事業を実施するのも、行政裁量として、河川局が判断して決めている。

つまり、きわめて稀にしか発生しない異常に大きな洪水の場合は、異常災害、天災として締めることになるのだが、それ以下の、どの程度の洪水（行政用語では高水）までは、河川から越流氾濫して水害を起こすことのないように、河川内を流下させるかを決めるのは、河川局官僚である。例えば、重要な大河川では、平均して二百年に一回は、それを越えるような洪水が発生すると見なされる程度の大きさの洪水（いわゆる200年洪水）を、河川から溢流させず、無事流下させるように、必要な容量の治水ダムや、河川の流通断面を確保するのが、まず河川計画の大前提をなす条件である。

この計画高水を無事に流下させるに必要な、河川の流通断面の確保のために、河川の改修、すなわち、堤防の嵩上げ、河川の拡幅（堤防の引き堤）、河床の掘削（浚渫）、放水路の新設、ショートカット等が行われる。

河床の縦断（標高）や横断面の形状の計画値も、治水の名において河川局が決めるから、他の部門、例えば、利水部門の取水堰の建設や親水部門の河川敷の利用等は、このような治水事業で決定された河床の標高や形状の範囲でだけ許可され、また、洪水の疎通を阻害したり堤防の保持に有害と考えられる樹木等の植栽も、殆どの場合許されない。

また、河川事業は公共事業であるから、行政としての、事業の具体的レベルや内容の、全国的な公平性、整合性を必要とするが、半面、その名のもとに、しばしば地域の特性を無視した、機械的一律の、いわゆる「官僚的」と非難される事業に陥りやすい危険性を秘めている。

このように河川局だけの「行政的判断」で、河川の活用方法がすべて制約されることに対しては、河川の流域住民の、「流域自決権」を認めるべきで、例えば、200年洪水を処理するために、貴重な自然を破壊してダムを造ったり河川をむりやり拡幅したりするよりも、極論すれば、水害を甘受してでも自然や文化遺産を守るという選択も認めるべきだという主張が出てきている。

しかし、現在日本では、河川局官僚が、そのときどきに必要と見なす「治水」の優先性は絶対であって、この「治水」に抵触する河川に係る活性化方策は、その意味で現実的ではない。

4. 利水による制約と改善の可能性

多摩川水系の場合、その保水や親水に対して、利水も強い制約条件となっている。以下、それを説明する。

(1) 小河内ダム

小河内ダム（奥多摩湖）は、集水流域の降雨量が少なく、非常に水を貯めにくいダムである。

（因に、毎年満水せず、何年かに1度ようやく満水するだけの、経年貯留のダムが多い諸外国の場合と違って、日本では、下久保ダムなどきわめて稀な二、三の例を除けば、利水の最大重要期を前にした春先には、毎年必ず満水するダムばかりなのだが、この小河内ダムは例外的なダムなのである。）

しかも、この小河内ダムは東京都独自の貴重な上水道水源なので、小河内ダムの流域からの流入水は、平常は極力貯水されて下流には流されず、渇水、それもかなり深刻になって、利根川からの導水や江戸川からの取水が十分でなくなったときに、はじめて貯水が放流される運用がされている。

換言すれば、多摩川の流水は、東京都上水道の必要に合わせた小河内ダムの貯水や放流によって、人為的にコントロールされており、小河内ダム上流の流域からダムに流入する流水は、極力ダムに温存されて、下流には流されず、渇水時に貯水が補給放流されるものの、平常的には流されないのである。このため、多摩川下流の流量は自然状態よりも減らされており、その結果、下流部の保水と親水の強い制約条件となっている。

(2) 羽村取水

さらに、この上水道の取水が中流部の羽村地点で行われるため、羽村より下流の多摩川の流量は、いち

じりしく少なくなっており、羽村上流の流域からの河川水は、洪水時以外には、下流にはほとんど流下しない。

このように、小河内ダム上流の流水がダムに貯水され、さらに上水道の取水によって、多摩川本流の流量は、二重に人為的にコントロールされているから、下流部の保水と親水のさらに強く制約されているのである。

(3) 流況改善の可能性

このように羽村下流の多摩川の流量は、通常は少ないから、これを現在よりも増量するためには、上水道の取水地点を、羽村から下流に移せば良いわけだが、それには、次のような難点がある。

第一は、羽村下流の多摩川には、支派川から汚濁した流水が合流し、折角のきれいな水を汚濁してしまうことである。

したがって、流域の汚濁対策の実効があがり、支派川からの流入水がきれいになれば、水質的には、取水地点を下流に下げることが可能となろう。

第二は、羽村での取水は、山口・村山貯水池に導入されるが、取水地点を下げると、上水道の導水や配水のネットワークを組替えが必要となり、施設の改造が必要となる上に、その取水導水にあたって、ポンプで揚水しなくてはならなくなることである。

(カシンベック病の懸念も含む水質悪化によって、閉鎖されて取水が停止された下流の浄水場での取水は、多摩川系の一部であって、最大の羽村での取水を下流で取水するとなると、羽村取水の場合には不要だったポンプの使用が必要となるのである。)

(4) 豊水期水利権

枯れた玉川上水に再び流水を取り戻そうという市民の運動は、下水処理水を流させることに成功したものの、なお清流とは言い難い。

前述したような上水道の事情で、小河内ダム下流、特に羽村下流の多摩川本川の流量を常時増量することは、当面難しいが、玉川上水の場合には、通年常時というわけにはいかないが、羽村地点で流量に余裕があるときに限ってなら、いくらか可能な方策が考えられる。

それは、羽村地点で流量に余裕があるときに限って、その余裕流量を玉川上水に導水して通水する方策である。

この方策も、羽村下流の既得権利者や、「流水の正常な機能の維持」（いわゆる河川維持用水）のための責任放流の問題があるし、決して容易ではないが、河川管理のやり方如何では実現の可能性がある。

ただ、これには、行政用語でいうところの「暫定豊水水利権」を許可しなくてはならないから、安定水利権以外は許可しがたいとする現在の河川行政の変更が必要である。しかし、東京オリンピックへ向けて、利根川と荒川の余裕流量を緊急に墨田川に導入してその水質浄化をはかった故知にならえば、不可能ではないのではあるまいか。

5. 保水問題

保水（water conservation）というカテゴリーの内容は、ひとによって異なるようだから、水源涵養と水質保全の2種類あると考えたほうがよからう。

(1) 森林の水源涵養

多摩川上流部には東京都の水源涵養林があるなど、一応、ある程度の水源涵養は図られている。

（因に、森林の涵水増強の機能の有無については、なお両説あるが、仮に水源涵養の機能がないとしても、他の面での森林の重要性は失われないから、ここではこれ以上触れないでおく。）

(2) 地下水の涵養

一方、流域全体の宅地化（住宅、工場、商店、事務所、学校等）や道路などの開発にあたって、透水性の舗装を施したり、雨水の流出を一時滞留させて極力地下に浸透させたりして、地下水を増強する方策が目指されているが、このような方策は、わずかながらでも洪水流出を減らして治水にプラスだし、地下水涵養自体、自然環境の保全に役立つから、推奨される。

ただ、多摩地区でも、有機溶媒を使用するハイテク工場など、深刻な地下水汚染を引き起こす危険性のある企業の立地などが進んでおり、地下水の場合、河川のような地表の流水と違って、一旦汚染されたらその回復は絶望的であり、その対策が急がなければならない。

(3) 公共下水道 and/or 流域下水道

親水の対象としての水環境としては、水質が良好であることが不可欠である。悪臭を放ったり、濁っていたりする水では、親水は不可能である。

支派川も含めて多摩川水系の水質保全の基本的方策は、公共下水道ないし流域下水道の設置である。しかし、下水道の終末処理場から放流される処理水の水質は、水環境としては十分とは言えない程度のものであるし、その処理水放流地点より上流の、処理場の集水区域内の水は地表の河川や溝渠を流れず、すべて地下の管渠を流れるから、その意味で地表の水環境を悪化させて貧しいものにしてしまう。したがって、このような観点からは、規模の経済や管理の効率を犠牲にして、処理場をなるべく散在させて、支派川に放流して、なるべく地表水の流下を多くするほうが望ましいわけだが、水質的にも、夏季に悪臭を放つなどのトラブルや、富栄養化による藻などの繁茂に苦しめられるなどの問題が生じることが懸念されて簡単にはいかない。

(4) 合併浄化槽

かつては機能的に十分でなくて、悪評であった浄化槽であったが、近年特に、合併浄化槽の機能が著しく改良され、ほぼ実用に耐えるほどになってきている。

公共下水道や流域下水道の建設が遅々として進まぬ地域にあっては、また、建設や管理にスケール・メリットの出にくい地域の場合には、この合併浄化槽の普及は、きわめて有効な方策である。というより、

百年河清を待つ態の、下水道がいつ完成するやもしれない地域や、急速な都市化で下水道の処理能力が追いつかないような場合には、合併浄化槽の普及を促進すべきである。

合併浄化槽で一旦処理した排水を、再度、下水道の処理場で処理しても、最終的な水質は良くはならないから、このような場合は、処理場の能力をアップしたほうが得策だが、合併浄化槽を使えば、溝渠や支派川に排水が流出して、ある程度の自然浄化が期待出来るうえに、地域の水環境を豊かに出来るという効果がある。

6. 親水問題

(1) 河川のアメニティー

河川において、治水と利水の歴史は長いが、保水（水質）が行政的に本格的に問題とされるようになったのは、戦後、それも江戸川の昭和33年の事件以後とあってよい。河川でアメニティー、すなわち親水が河川行政で取り上げられるようになったのは、10数年以前、多摩川で始められて以来のことである。

治水についても利水についても、河川法に依拠すべき条文が存在している。すなわち、治水に関しては、第16条の「工事实施基本計画」が、利水に関しては、第23条の「流水の占用の許可」の条文がその基礎となっている。だが、河川法には、親水に直接に対応する条文はない。

市民のニーズの増大を受けて、多摩川で先駆的な親水事業が計画されて以来、今では各主要河川で、親水事業計画が立てられつつある。

(2) 河川環境管理基本計画と河川空間管理計画

保水と親水に直接係る河川環境管理基本計画としては、保水に係る「水環境管理計画」と、親水に係る「河川空間管理計画」とが作成されることになっている。（前者はまだ未定の河川が多いようであるが。）

後者の「河川空間管理計画」は、一般に、「空間配置計画」とよばれる部分と「施設整備計画」とから成り、これに「維持運営組織に関する事項」が付記される。

「空間配置計画」では、当該水系の本川と支派川で、計画を定める区域（ブロック）が、「〇〇川〇〇橋～〇〇合流点」といったように特定され、さらに「空間区分（ゾーンタイプの設定）」がなされる。

これは、「計画を定める区域の特性を活かすことを基調とし、地域社会からの多様な要請、利用実態等に配慮して、保全と利用が調和したより望ましい〇〇川水系の河川環境を創造するため、その利用目的に応じたゾーンタイプに分類し適切な場所に配置する」ものである。

そのさい、河川空間はその形態を考慮し、通常、水が流れている「水域空間」と、高水敷を中心とした「陸域空間」に区分される。

前者の、水面や洲などから形成されている水域空間は、高水敷や河岸と一体となって河川空間の魅力を形成しているが、治水・利水機能が優先されるべき空間であり、また、流水により常に水位や河床等が変動することから、原則として、治水・利水目的以外の人工的改変を行わず、あるがままの状態を利用することが望ましい空間であると、河川局では考えている。

陸域空間は、高水敷や河岸・堤防からなり、治水、利水機能に配慮するとともに、環境機能の向上を図るため、河川区域及び周辺区域の自然環境や景観、後背地の社会的状況、高水敷の利用状況並びに沿岸地域の要請等を考慮し、目的に応じたゾーンタイプに分類することになっている。

そのさい、景観等、河川区域のみならず周辺地域と一体として形成される河川環境のうち、特に重要な区間については、その状況を強調するゾーンを設定することになっている。

陸域空間におけるゾーンタイプというのは、自然利用ゾーン、整備ゾーン、景観ゾーン、親水ゾーンなどのタイプがある。

以下、各ゾーンごとの河川局の定義を紹介する。

まず、陸域空間におけるゾーンタイプには次の2種類が考えられている。

自然利用ゾーンとは、河川特有の自然環境や景観を活かし、自然観察等、自然とふれあう場としての利用や、自然散策路や野草広場等の整備を行い、自然指向のレクリエーション活動ができる場としてりようすることが望ましい空間である。

整備ゾーンとは、高水敷や河岸を活用し、多目的広場・運動広場・公園・階段護岸等の整備を行い、各種レクリエーション・スポーツ活動、あるいは河道内で行われる花火大会・トロッコ（灯籠）流し・ボート等の観覧等ができる場として利用することが望ましい空間である。

次に、周辺地域と一体として強調すべきゾーンタイプとしては、次の2種類が考えられている。

景観ゾーンとは、周辺地域の自然環境と一体となって形成する美しい河川景観、あるいは周辺の街並みと調和した良好な水辺景観の保全と創造を図ることが望ましい空間である。

親水ゾーンとは、市街地における清涼な流れを活用し、水辺の散策路・親水テラス・親水護岸等の整備を行い、水とのふれあいや良好な水辺景観を楽しむことが望ましい空間である。

以上のようなコンセプトで、空間配置（ゾーン配置）としては、各ブロックごとに具体的なゾーンタイプを配置する整備方針を立てる。

(3) 親水の行方

河川のみならず、景観や施設、さらに言えば、自然に対するひとびとの考え方や感じ方の変化はすさまじいばかりである。この分野の先進国とされるドイツ（旧西独）の事例で見ても、曲線的な道路や自然を模倣した護岸といったレベルから、最近では、ビオトープのように、自然そのものの復元まで図る方向へ向かう潮流すら見られる。

河川敷の利用ひとつにしても、市民のニーズが多種多様で、劇場タイプやスポーツグラウンドのような人工的なものから、自然そのままの復元というものまである。

今後はそういうものの、ゾーニングが必要になってくるであろう。

参考文献

岡本雅美（共著）『利根川の水利』（岩波書店、1985年）

岡本雅美（共著）『水利の開発と調整』（上、下）（時潮社、1980年）

V. 多摩川と流域管理

— 自然システムと社会システムの関係についての考察 —

青山学院女子短期大学 秋山 紀子

はじめに

環境問題は、自然と社会の接点で発生する。人間は個々人としてではなく、ある社会システムをもった集団として自然に働きかける。そのとき、社会システムはあらゆる局面で分業体制をとり、科学技術力を駆使して自然に働きかける。それに対して、自然システムは、ある地域の水、大気、土、生物などすべてが強い連関で結ばれた統一体として、社会の働きかけを受け止める。環境問題の顕在化と多発化は、単に人間が自然を破壊しているという事実の認識だけでは不十分であって、自然と人間あるいは自然と社会の関係を根源的に問い直さざるを得ないことを示している¹⁾。

自然と人間関係をどのように問い直すべきなのか。問い直し方にはさまざまなアプローチがあるだろう。人間活動との関連が緊密になることによって生じる自然システムの劇的な変化に応じて、社会システムは自ら変化するポテンシャルをもっているであろうか。もしもっていないとするなら、社会システムの中に多数組み込まれているネジのうち、どこをどのように調整するべきなのか。このことを検討するプロセスの中で、これらの社会が目指すべき「新しい自然と人間の関係」¹⁾の一端が見えてくるかもしれない。

1. 社会システムと自然システムの関係の変容

(1) 社会化された空間・都市の物質の流れ

地球上ではどのような空間・場であれ、物質の流れや分布は様々な自然的ファクターによって大きく支配されている。例えば、降雨、風の流れ、表流水、風や降雨や表流水による土砂岩石の風化や移動、生物活動による物質の変化と移動、などである。一方、物資の製造・運搬・使用・廃棄といった人間活動に由来する人工的なファクターによるものの流れの変化も、空間・場の社会化が進行すればするほど大きく、かつ早くなってくる。しかも、社会の極度な分業の発達と科学技術の駆使は、人工的なファクターによる物質移動をより複雑に、広範に、そして大きくしていく。

都市は地球上でもっとも社会化・人工化が進んだ空間・場である。そこでは、社会の分業が極端に進み²⁾、最高度の科学技術が駆使される³⁾。したがって、都市という空間での物質の流れは、自然システムや農村システムのそれと大きく異なる特徴を持つ。その特徴とは、一言で言えば、人工的なファクターによる支配が強くなることである。これをもう少し詳しく特徴づけるなら、

- a. 流れる物質の絶対量が大きく、しかもきわめて多種類の物質が流れる（物質の流れの強度と多様性）
- b. 物質の流れる速度が非常に早く、そのため、定常系や準定常系は成立せず、絶えず変化を続けるシステムである（物質の流れる速度とシステムの変化の早さ）

c. 物質の流れを支配する法則が重層化しており、物理化学法則、生物学的法則、社物経済的法則、心理学的法則などが複雑に重なり合って作用する（法則の重層化）
と言えるだろう。

(2) 大都市の水循環構造の変化⁴⁾

自然地域と都市域の水収支は異なる。自然地域の水収支にかかわる項目は、基本的には、降水、蒸発散、表面流出、地下水流出、浸透の5項目だけである。それに対して、都市域では、これら5項目に加えて、用水の導入（給水）、下水道（排水）、水道漏水、地下水の下水道流入、といったファクターを考慮しなければならない。都市域では、後者の人工的項目の総量は、前者の自然的項目の総量の半分くらいから同量、あるいはそれ以上を占めている。ちなみに、東京都区内地域では、上水供給量が年間降水量の2倍以上に達している。このように、都市域では人工的な水の移動量が、自然現象による水の移動量に匹敵する、あるいはこれを凌駕するまでに増大している。このように、都市域の発達とそこでの社会経済活動の集中とともに、都市の水循環構造は大きく変化してきた。

都市における水の人工的流れの中で量的にもっとも大きいものは、水道給水→下水排出というルートである。東京におけるこのルートを、給水量を指標にして戦前にまでさかのぼって追ってみると、昭和50年頃に約 1.7×10^9 m³に達するまで一貫して急増し、その後は伸び率は安定化してくる。これとともに給水面積も飛躍的に大きくなっていくが、このことは人工的な水の流れが卓越する地域が拡大していくことも意味している。人工的な水の流れの制御弁ともいべき浄水場が、その数においても施設能力においても、大きく拡大してきた。例えば、昭和10年にあった浄水場は、淀橋、砧土、砧下、金町、杉並、代々幡、玉川、調布の8か所であり、水源也多摩川に大きく依存していた。昭和40年以降には12か所に増え、多摩川の水がカバーする地域が縮小して、代わって利根川が主要な水源となった。

下水についても、上水ほどではないにしても増大し続けた。近年だけを見ても、昭和50年の7か所の下水処理場での処理量 1.5×10^9 m³が、10年後の昭和60年には10か所の下水処理場での処理量 1.7×10^9 m³へと増大した。

この人工的な水の流れの増大とともに、水循環のネットワークも激変した。東京都内における自然河川の流路を、明治時代から10年ごとに地図上に表わしてみる。すると、かつては網の目のように流れていた自然河川が、特に高度経済成長期以降急速な勢いで消失していき、現在では大きな本流を除いてはほとんど消え失せてしまい、自然河川の流路地図は極めて単純なものになる。一方、水道網と下水道網の変遷を同じく明治時代以降の各年代ごとに地図上に示していくと、そのネットワークが年々巨大化し、都区内いたるところへアメンバーのように伸びていく様子が視覚的に把握できる。自然河川は、完全に水道網と下水道網に取って代わられたのである。

このような水の人工的流路の量的および空間的卓越性を、東京の水循環構造の第一の特徴とするなら、第二の特徴は複数の河川の水を配水していることである。東京の最大の水源は利根川であるが、利根大堰より武蔵水路・荒川を経て、朝霞水路に至る人工経路によって運ばれる。さらに、野田導水路や建設中の

北千葉水路を加えると、関東平野の河川ほとんどが結ばれる。このことは、従来の水系を単位とした議論はもはや妥当ではなく、特に、地理学あるいは水文学でいう「流域」という概念自体の理解が困難になってくる。第三の特徴は、これら複数の河川の水を混合して配水する地域があり、このような混合区域が拡大していることである。現在、東京の総面積のほぼ半分、特に都市部では、利根川水系と多摩川水系の混合水が配水されている。実際の問題として、東京の水について、この水がどこの水系の水であるかを言うことは困難である。

以上述べてきたような、巨大都市における水循環構造の変化に対して、水の広義の「管理」システムが対応できているかということが、本論の主要なテーマとなっている。

(3) 都市の河川の人工化と機能分化 — 多摩川を例にして⁵⁾

大都市を流れる多摩川は、東京の発展・変貌とともに、その役割を変えてきた。

東京が面的にまだ拡大せず、また大規模な土木事業を行う技術や経済力が発達していない間は、河川水は都市の人口を支える農業や漁業などの一次生産とローカルな生活用水として使われた。次の段階では、都市化面積の拡大と都市機能の部分的分化が起こるが、ここで一次生産を支える基盤としての河川の役割は後退し、代わって東京圏の二次生産や生活用水としての価値が高まってきた。さらに、東京への人口や経済活動の集中が進み、機能分化もさらに進み、増大する水需要をまかなうために水規模土木事業が実施され、利根川から水を引いてくることが可能になった。ここで、東京にとっての多摩川の水資源としての価値は相対的に低下し、逆に廃水を流す排水路としての役割が重要になってきた。そして、都市の集中が極端に進んだ現在、河川水そのものよりも多摩川が作り出すオープンスペース、景観、生態系、などが重視されるようになった。

このような都市の発達過程に応じた河川の役割の変遷は、多かれ少なかれの河川にも認められるが、東京や大阪などの大都市圏を流れる河川では、その役割と社会が河川に求める価値が極端に変化していく。大都市の河川の歴史的変貌は、河川という自然システムと社会システムの間には存在する関係のダイナミズムをもっともよく示している⁶⁾。

一方、都市を流れる河川の変貌を上流から下流へと空間的に追ってみると、そこにも自然システムと社会システムの関係のダイナミズムを見ることができる。

多摩川を山梨県の水源地域から下って、奥多摩湖、羽村から羽田の河口までいたると、多摩川の役割が空間的に劇的な変化を遂げることがわかる。視覚的にもっとも明瞭なのは、河川敷の人工化の程度である。河川水質も水量も羽村取水堰を境に激変する。

この空間的变化を、河川の潜在的価値とその発現という考え方に基づいた「価値マップ」を作成して検討してみた⁵⁾。例えば、多摩川の全流路に沿って、水資源としての価値、排水路としての価値、オープンスペースとしての価値、河川敷の利用からみた価値、等々をマップ化する。このような価値マップを作成して明瞭になることの一つは、多摩川は分断され、統一体・連続体としての川の面目を完全に失っていることである。もう一つは、河川の役割が分化されていることである。例えば、羽村から上流は水資源とし

での価値が高く、それに対して羽村から下流までもっぱら排水路としての役割しか果たしていない。

ここには、近代社会、特に都市社会における自然システムとの関係の持ち方の典型がみられる。すなわち、自然システムは多くの潜在的な価値を統合的に有しているにもかかわらず、その中から単一の価値を抜き出して、それを集中的に利用して役割分担を明確に決めていくという関係の持ち方である。

上に論じたように、都市に見られるような巨大化・複雑化・分化した社会システムにおける人間からの働きかけに対応して、自然システムは大きく変化してきた。社会システムと自然システムは、それぞれ互いにフィードバックを受けながら変化を遂げる。その結果、社会システムと自然システムの関係が本質的に変容している点に注目することが非常に重要である。現代社会においては、準定常状態にある自然システムと非定常状態にある社会システムは、多くの場合対立する。両者の間の変化の時間スケールの差異、あるいは変化に適応する時間スケールの差異は、対立を生み出す一つの原因である。さまざまな環境問題の噴出や、開発が環境をめぐる対立する事例の頻発は、社会システムと自然システムの対立が激化していることを示している。そして、激化する両者の対立がそれぞれのシステムの存続を危うくしているとすんなら、対立の軽減のために行動をおこすべきは社会システムに求めなければならない。

2. 現代の社会システムと自然システムの関係 —— リスク管理の視点から ^{6) 7)}

(1) 環境質の変動とその要因

都市化が急激に進行した地域においては、大気・水質などの環境質の変動が大きくなる傾向が認められる。

利根川や多摩川を水源としている東京都の浄水場での原水の水質の変動幅（1年間で最大の値と最小の値の差）を、戦後から現在まで年ごとに調べてみると、COD(有機物質の指標となる化学的酸素要求量)、硝酸性窒素、アンモニア性窒素など多くの測定項目で、戦後一貫して増大していることがわかる。この河川水質変動幅の増大は、多くの河川で認められている。同じように、水質変動幅の増大は、上流から下流へと向かう空間の中でも認められる。

河川水質の変動をこのように増大させる要因は多数ある。

- a) 上流水源林の減少・荒廃や水源地域の開発利用
- b) 中流域の宅地化やゴルフ場開発などの開発利用
- c) 中流域・下流域のコンクリート面積の増加による不透水地の拡大
- d) 先に述べたような下流域における自然河川の消失と水路の人工化
- e) 河川の自然流量の低下
- f) 大気降下物中の汚濁物質濃度の増大
- g) 下水処理区域の拡大
- h) 下水処理場でのピーク時負荷量と平常的負荷量の差の拡大
- i) 下水処理場での採用技術や操作条件

などが挙げられる。ここで、a) から f) は、良好な自然環境の悪化や消失の結果もたらされる自然の浄化作用や緩衝機能の低下であり、環境の劣化の帰結である。一方、g) から i) は生活スタイルや社会経済活動や技術に関係する要因である。

これらの要因すべては、将来も進行するであろう都市への経済活動の集中、都市化地域の拡大、水源の山村地域の過疎化と荒廃、山村地域のリゾート開発、等々を考えると、水質変動幅を増大させる方向に働くであろう。また、これらの要因は一つ一つが加算的に作用するというよりかは、互いに密接に関連しているのであるから、むしろ相乗的に作用する。

(2) 河川水の繰り返し利用と水質変動

河川は、水資源として使用されるとともに、排水路としても使用される。一つの河川の水は、通常繰り返し使用されるが、中流域にまで宅地化や工業地域化が進行すると、繰り返し利用されるその回数も増大してくる。

河川水利用率を、ある地点において単位時間に流入する水総量に対する、単位時間に取水される水の総量の割合と定めると、河川水利用率と水質の変動の間には何らかの関係があるはずである。いま、1) 河川水の利用量の時間変化せず一定である、2) 河川水は利用されて汚染され川に回帰する、3) 回帰する排水の水質は一定である、そして、4) 河川流量は常に利用量よりかなり大きい、という4つの条件を満足するなら、流量と水質の変動の間には、次図に示すような関係が存在する。

この関係について、ある河川に沿って上流から下流にむけて5つの地域で連続して取水・排水放流を繰り返す場合を想定すると、次のように計算できる⁸⁾。5つの地域を、それぞれ#0、#1、#2、#3、#4とし、#0における流入汚染物質濃度を d 、流量を Q とする。#0と#2地域で流量 q を取水し、新たに汚染物質濃度 a が付加される。#1と#3で q は処理されて放流されるが、そのときの汚染物質除去率を r ($0 < r < 1$) とする。ここで、 $d = 1$ 、 $a = 3$ 、 $r = 0.6$ と仮定して、3つの異なる流量、 $Q = 5, 10, 15$ 、および2つの異なる取水量、 $q = 2, 4$ について、最終地域#4の水質の変動を求める。このとき、 d 、 a 、 r は一定で、また流下の過程で汚染物質の分解はないものとする。

以上の条件のもとで、#4における汚染物質の濃度は、 $q = 2$ (低レベルの取水) で、それぞれの流量について、

1.1536、1.208、1.4224 となる。

$q = 4$ (高レベルの取水) では、

1.2944、1.4224 1.6272 となり、したがって、取水率が高いときの濃度最大値と最小値の差、すなわち水質変動の幅は、0.2688、0.3328となる。このときの変動係数は、それぞれ0.0170、0.013となる。

たとえば、淀川水系では#地域にあたるものは、主要なものだけで12ある⁹⁾。上記の計算で言えば、#0から#11にわたって繰り返し河川水が利用され、途中から清浄な水の補給がない限り、下流に行くほど取水する水の水質変動は飛躍的に大きくなっていくことになる。河川水利用率と水質変動のこの関係は、

繰り返し利用による上流から下流へと利用率が増大する場合だけでなく、水資源開発で言う河川利用率（この場合は、年間総流量に占める年間取水量）の増大の場合にも同じように適用できる。

東京都の場合、先にも述べたように、水源河川が複数にまたがり、その混合の割合も一定ではないので、取水率と水質変動の関係を求めることは、ややむづかしくなるが、基本的には同じである。

このように、都市の巨大化、特に都市化地域の内陸部へのスプロール化や、水需要の増大は必然的に河川水の繰り返し利用率を増大させ、その結果、水質変動幅の増大という河川水の管理における新たな問題を引き起こす。

(3) 環境質の変動と健康リスク

現在、大都市における水道水の安全性の問題が改めて問われている。この問題は、日本の従来の水道行政が大きな壁にぶつかっていることを示す最適の事例である。

厚生省や各自治体は、何種類の有害物質が検出されているかを公式には公表していないが、日本の研究者たちによる発表から見ると、相当な数に上る。アメリカではすでに150種類以上の発がん性、催奇形性などをもつ有害物質が各地の水道水で検出されている。

今、日本でホットな議論をよんでいるのは、トリハロメタン類である。トリハロメタンは、塩素元素をもつメタン化合物の総称であるが、このなかには高い発がん性をもつものがあることが知られている。トリハロメタンは、河川水中のある種の有機物質が浄水場の塩素処理の過程で生成する。その原因となる物質は、フミン酸などの天然由来の高分子有機物質と、下水処理場から排出されるある種の有機物質の2種類がある。

日本の水質管理行政と法制度のかなめになっている水質項目は、COD(化学的酸素要求量)あるいはBCD(生物学的酸素要求量)である。どちらの指標も有機物質の量を示すものであるが、物質を特定した指標ではないので、科学的には大変すわり心地がよくない。したがって、CODあるいはBODを使って、トリハロメタンのような健康リスクにかかわる微量有機物質の問題を直接論ずることは出来ないが、その生成量はCODと相関があることが知られている。

しかし、トリハロメタンについては、CODを基礎とする水質管理には不確実性(リスク)が存在することになる。今、CODが10ppmであったとしても、A地点で採取した水とB地点で採取した水のリスクが極端に違うということもありうる。また、トリハロメタン生成能が同じであったとしても、A地点の水とB地点の水とでは、その原因物質がまったく違うということもありうる。したがって、ある処理方法を採用した場合、原因物質の種類によってその除去率は異なるであろうから、リスクを同一レベルにしようと思えば、各処理場ごとに違った処理方法を適用しなければならないかもしれない。つまり、どの処理場にも適用できる画一的な、あるいはマニュアル化した技術を規定することが困難になる。これは社会にとっては、種々の意味で負担となる。

アンモニアの処理のために投入される塩素について、トリハロメタンの生成を抑制するために過剰な投入を避けようとするれば、処理すべき原水のアンモニアの濃度にあわせて調節することが理想である。

しかし、このような操作は現実には難しく、アンモニアの最大濃度にあわせて投入することになる。この場合、アンモニア濃度の変動幅が大きくなるということは、それだけ過剰な塩素投入が多くなり、したがってリスクを増大させることになる。

これらの例に示されるように、水質項目の変動が大きくなることはリスクを増大させることにつながり、水道行政に新たな問題を課すことになる。

(4) 環境質の変動と公共サービス

河川の最上流地域では、林業の衰退、山村の過疎化、森林の荒廃、山村地域のリゾート開発、水源地域における廃棄物処分場の立地、などが進行している。中流域では、都市化地域の拡大、ハイテク産業の立地、河川の人工化、未処理の廃水の流入、などが加速されている。下流に広がる大都市では、人と経済活動の集中が続き、水需要の増大、地表のコンクリート化の進行、大気汚染の悪化、下水排水量の増大、大規模下水処理場の整備、自然河川の消失が進行している。このように一本の河川を取り巻く状況の変化は、最上流から下流に至るまで汚染物質負荷量を増大させるだけでなく、将来も水質変動が大きくなるであろうことを示唆している。すなわち、自然の浄化機能や緩衝作用の著しい損傷とそれを回復するための技術が、また新たな次の問題を生み出すという、巨大都市が避けることの困難な望ましがらざるサイクルの一端が示されている。

このような河川流域全体の変化と河川利用率や繰り返し利用率の増大は、公共サービスのあり方と健康リスクについて、新たな視点を要請しているように見える⁹⁾。

トリハロメタン問題に端的に示されているように、現行の水道行政は、水道水の病原菌に対する安全性確保と微量物質の発がん性に対する安全性確保との間のジレンマに陥っている。また、浄水技術と水質管理体制に関して、最大限の安全性確保というよりかは、いくつかの方策の中でどれが危険性が少ないかの選択を迫られる新しい段階に立たされている。

社会があるリスクレベルを選択したとしよう。そこで、水質変動が大きい河川水を前にしたとき、どのようにして選択したリスクにあわせて技術を適用できるであろうか。最大値に合わせれば、“不必要”にトリハロメタンにかかわるリスクを増大させることになる。一方、平均値に合わせれば、病原菌にかかわるリスクを増大させることになる。実際問題として、大きく変動する水質にあわせた最適レベルで処理するという事は不可能である。トリハロメタンは健康リスクをもたらす微量物質のごくごく一部に過ぎず、他にも有害な微量物質が多種あるのであるから、この種のトレードオフの問題は多数存在していると思われる。

(5) 環境質の変動と社会投資

健康リスクをもたらす微量物質も含めたすべての汚染物質に有効な除去技術があったと仮定する。この場合、微量汚染物質の最大濃度にあわせて処理能力や薬品投入量を設定したとすると、最大値でない期間にわたって社会としては大きな無駄をすることになる。なぜなら、高度処理やオゾン処理のような技術は、

現行の塩素処理よりもかなり高価になるからである。一方、平均値に合わせてこれらの条件を設定したとすると、平均値を越える期間にわたってリスクは著しく増大することになる。

あらゆる微量物質に対して有効である処理技術があったとしても、その技術がかなり高価なものであるなら — 実際に、かなり高価な技術にならざるを得ないであろう —、ここで再び社会投資額とリスクのレベルの間である種の選択を行なわざるを得なくなる。このように、環境質の変動が大きくなればなるほど、この“無駄な投資”を社会としてどのように扱うかが問題となってくる。

公共サービスにおけるリスクの問題と関係して、もう一つの重要な視点は、例え社会投資額が低く押えられたとしても、リスクが社会の中で公平に分担されているかということである。社会全体としてみれば高い経済効率であっても、リスクが特定の人々のみに課せられるシステムは最悪である。

(6) 環境質の変動と法的諸問題

水道水が媒介する健康リスクに直接大きく影響する法律的ファクターは、水道水質基準と排水放流基準である⁶⁾。一般的なリスク軽減のための法的方策として考えられることの一つは、これらの水質基準を厳しくすることである。すなわち、水道水基準をリスクとのかかわりで項目についても、基準値についても厳しくすることと、同時に工場排水や下水処理場の排水基準を厳しくすることを意味する。ここで重要なことは、常に水道水の基準と排水基準をリンクさせて考えなければならないことである。技術についても同様に、浄水技術と廃水処理技術を連動させて検討することが要求される。

水道水の健康リスクにかかわる水質基準を厳しくすれば、もはや水道原水として使用することが許されない水源もでてくるだろう。特に、下流域では現在の水源を使えなくなる場合が多くなる。その結果、各自治体単位の水道行政そのものを見直さなければならないであろう。各自治体での取水地点の見直しや、河川に沿って取水地点と下水処理場の放流地点の地理的關係を見直して、自治体の枠を越えて設定し直す必要性がでてくるであろう。現行のような一律の水質基準のあり方についても、リスク管理の観点から再検討すべきかもしれない。上流から下流にむけて、水質にかかわる基準を傾斜させる方法も検討に値する。いずれにしても、現行の水道法や下水道法といった個別の法を超えた法体系がなければ、この種の問題は解決できない。

現行の水道法は、きれいな水が大量に存在することを前提として、「安全」と「豊富」と「低廉」を柱にしている。しかは、上に論じてきたように、自然システムが激変し、特にリスクの発生や伝搬構造が複雑化してきている現在の流域社会においては、これら3つの目的をすべて満足させることはもはや不可能に近い。変わりゆく自然システムに対応して、法的システムをどのように変えていくかが問われている。ここに示されている問題は、「環境質の悪化」と「資源の枯渇」と「環境の経済的価値」の3者の関係を社会としてどのように考えていくかという基本的な問題の一つの典型例でもある。これは地球規模の環境問題において問われていることとまったく同じである。これらの問題の中で、社会システムにおける基本的ルールをどのように作り替えていくかが問われているのであり、その中心的な役割を果たす法的制度の再検討が迫られているのである。

3. 大きな自然システムの管理

(1) 社会システムと大きな自然システム

環境汚染や環境破壊の広域化は、一つには人間活動そのものが広域化してきたことが原因となっている。例えば、河川の例では、宅地化や工業地域化やリゾート地化が内陸部にまで進行するといった人間活動の面的な拡大である。また、一つ一つの人間活動が経済力と科学技術を駆使して大規模かつ強大になってきた結果、その自然システムへの影響も広域化してきた。大きな自然システムとどのように付き合うかということが世界中の社会が直面している大きな問題である。そして、もっとも大きな自然システムである「地球環境」の破壊が世界の関心事となっている。

人間活動を受け止める自然システムの方もその性質を本格的に変えつつある¹⁾。ある人間活動の影響が、自然システムを媒介にして増幅されていくメカニズムは、自然システムの性質が変化したことを示す一例である。かつては、人間が自然システムに与える行為、たとえば河川に汚染物質を排出するという行為は、河川の自浄作用によってその影響が軽減されついには消滅してしまうことが多かった。だから、人間の行為の直接的な影響のみをコントロールする方策を考えればよかった。しかし、自然システムを媒介にして影響が増幅されるとするなら、原因と結果の関係は常に1対1になるとは限らなくなる。自然システムの状態によっては、1対1になることもあれば、1対100になることもあるだろう。同一の行為に対する結果が著しく異なることになる。このことが大きな自然システムを管理することを困難にしている原因となっている。

大きな自然システムを扱うときの第二の困難は、河川水の水質変動の例に見られるように、実に多くの自然システムと社会システムにかかわるファクターが関与していることである。この錯綜した関係を解きほぐす道筋として、著者らは1次変化からn次変化に至る連鎖的メカニズムを考え、他方、複雑な連鎖はシステム論的に互いに関連づけて理解する方法論を提唱した¹⁾。しかしこの場合も、連鎖が遠くなればなるほど、もとの原因と結果の対応が常に一定の量的関係ではとらえられなくなる。

第三の困難は、大きな自然システムになればなるほど、その自然システムをめぐるコンフリクトが複雑になることである。河川の水争いに代表されるように、自然システムの扱いをめぐるコンフリクトは昔からあったが、現代のそれは昔とは比較しようもないほど複雑化している。特に、環境保全の意識の高まりや意志決定プロセスへの市民参加の要求の高まりは、大きな自然システムをめぐるコンフリクトを一層鮮明にしている。自然システムをめぐるコンフリクトの複雑化は、社会の成熟に伴う不可避のプロセスであろう。

このような複雑さ、困難さゆえに、大きな自然システムの広義の“管理”に成功している例は日本でも世界でもほとんどないと言えるだろう。このことは、社会システムは、大きな自然システムといかに賢く付き合うかをいまだ学んでいないことを示している。そして、その原因は、自然システムの変化に対応できない現在の社会システムに求めなければならない。

(2) 大きな自然システムと法的枠組み

大きな自然システムの管理に対応できない現在の社会システムのなかでも、特に対応が遅れているのが法的制度であろう。国内では、長良川¹⁰⁾ や、東京湾¹¹⁾ がその好例である。

長良川のケースでは、現行の日本の環境アセスメント制度そのものが鋭く問われている。また、それ以上に、河川を総合的に管理するという法制度がまったく存在しないことが根本的に問われている。河川の管理にかかわる法律は、国土開発に関するもの（国土利用計画法、国土総合開発法など）、治山治水に関するもの（河川法、森林法、砂防法など）、水利に関するもの（河川法、水資源開発法、電源開発促進法、水道法など）、水域の利用に関するもの（漁業法、公有水面埋立法、自然環境保全法など）、水質保全に関するもの（水質汚濁防止法、下水道法など）大別される。しかし、これらの法はそれぞれの名称に示されるように特定の目的をもつものであり、総合的な管理に役立つものは無いに等しい。

一方、後者の東京港の例では、国土総合開発法、国土利用計画法、海岸法、公有水面埋立法、港湾法、海上交通安全法、都市計画法、水質汚濁防止法、自然環境保全法、漁業法、下水道法など、河川の場合と同じように特定の目的のための法である。

このような河川の海域の例に示されるようなある特定の目的のために作って個別の法律を組み合わせた法律体系というものは、「人間活動は自然を変化させない」ことを前提としている¹⁾。ここで「人間活動は自然を変化させない」ということの意味は、「人間が自然に働きかけて、部分的に自然を変化させたとしても、自然の作用によってその変化が修復される。例え、修復されなかったとしても、その変化した部分は自然システムのごくわずかな部分であるから、事実上は不変であると見なすことができる」ということである。しかし、この前提がすぐにまったく成立しなくなっていることは、先に述べたように、社会システムと自然システムのそれぞれの質的变化とそれによる両者の関係の質的变化にみられる通りである。特に、大きな自然システムの管理における先述の困難さは、この前提が根底から覆っていることを示唆している。

大きな自然システムの扱いに失敗していることは、その自然システムが多国間にまたがる場合には、さらに明瞭である。UNEP（国連環境計画）が世界で初の総合的管理行動計画を開始した地中海¹²⁾ においても、汚染防止のための流域各国の協力体制が比較的早い時期から取られるようになったライン川¹³⁾ においても、また25年以上も前に設立されながら今ようやく委員会が実質的な活動を始めたドナウ川¹⁴⁾ においても、総合的な管理に向けた法的制度については、大きな進展は見られない。

(3) 大きな自然システムの管理へ向けて

複雑化・巨大化する社会における社会システムと自然システムの関係は、従来の自然と人間関係を根底から質的に変化させている。もっとも大きな自然システムである地球環境をめぐるさまざまな問題について、現在の世界はその対応をめぐる混迷を深めている。国レベルでは南北の対立の激化、政府と非政府組織の間の意見の乖離、“Sustainable Development”と声だかに言われる中での開発と環境保全の矛盾

の深化、等々は、自然システムの変化に追いつけない社会を象徴している。

大きな自然システム扱うことに固有の困難さがあることは先に指摘したが、この困難をどのようにして乗り越えるかを、まず地域レベルでたとえ試行錯誤的であってもいいから努力してみなければならない。さまざまな大きな自然システム、例えば、河川とその流域を一体化したシステム、湾とその後背地を一本化したシステムを対象にして、その総合管理のためには社会システムのどこを変えていかなければならないかを真剣に検討しなければならない。河川流域全体とか湾域全体といったレベルでの経験を経ずして、地球環境を正しくかつ公正に扱えるはずがない。

このことは、社会のルール作りの基盤となる法的制度について特に強調されるべきであろう。ますます強大になる人間活動と変化のスピードをはやめる自然との間の乖離をいくらかでも縮めていく努力は、法的制度において特に重要である。そして、大きな自然システムの管理のためには、総合的な法律体系・広域的な法律体系の構築へと向かうことは必然であるように思われる。

「公害対策基本法」と「自然環境保全法」という二本立ての環境法体系は、日本の環境行政や環境問題のありような特徴づけているが、現在、両者の谷間に落ちてしまいもはや対処できない環境問題が頻発している¹⁵⁾。公害と環境保全を一本化した「環境保全基本法」を制定せよという声は、総合的な法への再構築というこの流れを象徴している。

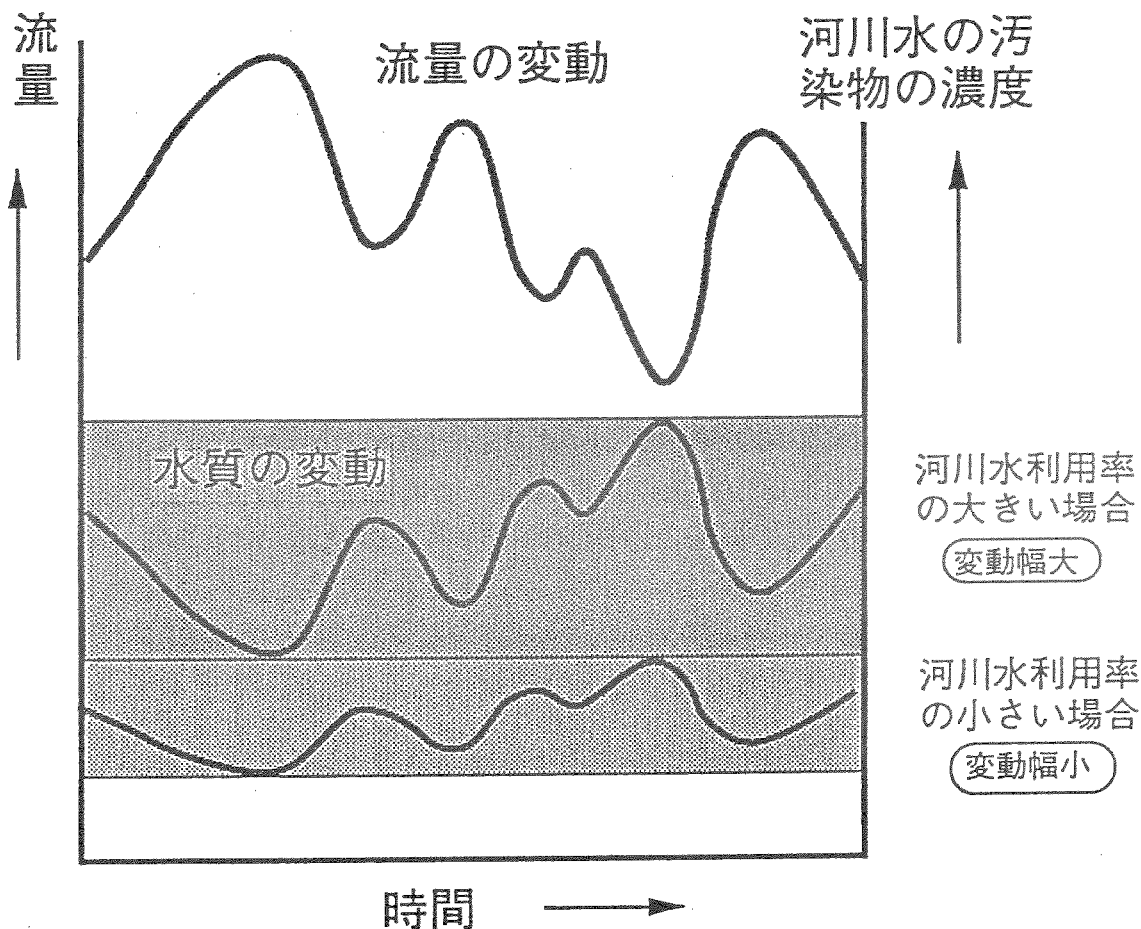
また、大きな自然システムを対象として、そこにかかわる個別的な法を再編成して、総合管理をしようとする方法もある。「東京湾保全法」はその例である¹⁶⁾。また、河川については、河川法、森林法、砂防法、水質汚濁防止法、水道法、下水道法、自然環境保全法、電源三法、など河川に直接かかわる主要な法を組替えて、総合管理の観点にたった「水基本法」を作るのが妥当であろう。河川の上流から下流まで、上流の山村から河口の大都市まで、水量・水質・魚から河川敷まで、ダムや堰堤の建設から魚釣り・親水まで、森林の保全から中下流の土地利用まで、浄水技術から下水処理技術まで、上流社会の水源保全義務から下流の都市社会の水道水費用負担まで、治水から水道水の安全性まで、といったさまざまな領域のファクターを統合的に扱える法的システムが必要である。さもないと、湖沼や湾域などの水質保全行政に見られるように、行政努力はした、ベストな技術を使った、できるかぎりの投資もした、にもかかわらず、いっこうに自然システムは保全できない¹⁷⁾ という深刻なジレンマに陥ることは明らかである。

これはまた、水俣病以来日本社会がいまだ解決できないでいる「自然システムの変化においつけない社会システム」のジレンマである¹⁾。強大化する人間活動と複雑化・巨大化する社会システム、それに対応して質的变化をした自然システム、にもかかわらずその変化した自然システムから回復不可能なダメージを受けないかぎり動きだそうとしない社会システムという構造が見えてくる。自然システムの変化を考慮しながら自らをどう変革していくかということが、社会システム、特に法的システムに課せられた課題ではないだろうか。

参考文献

- 1) 半谷高久・秋山紀子『人・社会・地球 — 私たちのシステム論から未来への構図をさぐる』、化学同人 (1989)
- 2) 宮本憲一『都市経済論 — 共同生活条件の政治経済学』、筑間書房 (1980)
- 3) 松下圭一「都市型社会の政治発想」、『転換期における人間・都市とは』、岩波書店 (1989)
- 4) 秋山紀子「都市域の水の循環とリスクの発生・伝搬構造の解明」、『人為起源物質の制御にはたすリスク評価と管理手法の役割』、文部省科学研究費重点領域研究 G009N15-01(1989)
- 5) 秋山紀子「都市の発展と河川 — 多摩川の価値評価モデルを中心として」、『大東京圏における多摩川の価値の評価の研究』、とうきゅう環境浄化財団研究助成No.129報告書 (1990)
- 6) 秋山紀子「現代社会におけるリスクの発生・伝播構造の解明」、『リスク問題への学際的接近』文部省科学研究費重点領域研究 G023N15-01(1990)
- 7) Toshiko Akiyama 'Environmental Quality Fluctuations and Public Services', リスク研究学会誌 (1991)
- 8) Yoshifusa Kitabatake, 'Japan' in "Sustainable Cities—Urbanization and the Environment in International Perspective", Westview Press (1992)
- 9) 秋山紀子「水環境の変遷と健康」、日本健康科学会誌 8 巻 1 号 (1992・1)
- 10) 秋山紀子「長良川河口堰が問うもの」、公害研究19巻 1 号 (1989)
- 11) 秋山紀子「いま東京湾はどうなっているか」、『東京湾の保全と再生』、日本評論社 (1988)、および秋山紀子「ウォーターフロントの市民的利用と市民参加」、『沿岸都市とオープンスペース』、都市文化社 (1991)
- 12) Mediterranean Information Office, "The Mediterranean" and "Environment and Sustainable Development in a Safe Mediterranean" (1991)
- 13) 菅原正孝「国際河川の水質保全」、『広域汚染と環境政策』、成文堂 (1989)、および石黒一憲「国境を越える環境汚染 — シューバイツァーハレ事件とライン川』、木鐸社 (1991)
- 14) Internationale Arbeitsgemeinschaft Donauforschung 25 Jahre, Wien (1989) および秋山紀子「ポーランドの環境」、岩波公害研究20巻 3 号 (1990)
- 15) 秋山紀子「日本の環境政策 — これからの課題」、公害研究20巻 4 号 (1990)

- 16) 梶山武道・関智文「東京湾保全法案要項」、田尻宗昭編『東京湾の保全と再生』、日本評論社(1988)
- 17) Toshiko Akiyama, “Two Decades of Water Pollution Control in Japan –Critical Evaluation and Futura Projection”, presented at Europa-Japan Meeting of European Environmental Bureau at Brussels (1990)、秋山紀子「半閉鎖性水域の保全は可能か — 東京都湾と馬山湾について考える」、地域開発研究創刊号、韓国慶南大学校地域開発研究所 (1989)、および秋山紀子「閉鎖性水域の保全と湖沼環境保全行政」汽水湖研究創刊号、宍道湖・中海汽水湖研究所 (1991)



流量の変動と水質の変動のモデル

ただし、次ぎの条件を仮定する

河川水の利用量は時間変化せず一定

河川水は利用されて汚染され、川に回帰する

回帰する廃水の水質は一定

河川流量は常に利用量よりもかなり大きい

VI. イギリスの上下水道部局の民営化と河川行政

磯野 弥生

1. はじめに

ここで取り上げようとする課題は、テムズ川の現状とそれを管理する組織の改編に伴う河川管理の問題点を探ることにある。多摩川研究において、テムズ川を取り上げる理由として、以下のことをあげることができる。何よりも、首都を流れる川という意味で、テムズ川と多摩川はおなじ条件にあるということである。第二に、にもかかわらず、河川に関わる組織のありようが非常に違って、比較対象の好材料であるということである。

河川の利用や管理のありかたは、地域の文化に深くかかわっているもので、それを無視して議論できない。しかし、ここではその点について拘わることはしない。

(1) テムズ川は流れる

テムズ川がどのような河川であるかは、いまさら紹介するまでもないが、概略を示すと以下のとおりである。その源をウエイルズに近い山地に発し、クロムウェル革命の主戦場となったコッツウォルドを横切り、ロンドンにいたり海にそそぐ川である。同じ首都を流れる河川といっても、多摩川より長く、多数の自治体の区域を通過している。ロンドンを流れるテムズ川は下流地域にあたる。そして、ロンドンの町にとって、テムズ川は欠かせない河川である。象徴的にいえば、シティはテムズ川左岸に発展し、いままたテムズ川に沿って再開発に莫大な投資をしてきている。議会とかつての大ロンドン市議会はテムズ川の両岸に向き合っている。

テムズ川は、流域の人々の飲み水としてあるいは工場用水として利用されてきていることはいうまでもない。テムズ川の流域には、約1150万人の人々が住み、イングランドの人口約4770万人のうちの4分の1弱、英国全体の5分の1弱の人の水源としてあるいは排水を受ける河川として、同河川は機能している¹⁾。旧大ロンドン市の人口が約675万人であることから、ロンドンより上流での河川利用者が多くあるという点で、多摩川の場合と異なっている。

これら流域の利用者の利用に供するため、川には多くの貯水池がつくられている。しかし、多摩川のように、市民の飲料水として流水のすべてを取水するということはない。ただし、渇水の続く時期には、その流水の60%が下水であるという支流もある。

他のイギリスの河川と同様、テムズ川中上流の流域には牧場や耕地が多い。また支流には、既に閉鎖されてはいるが、原子力発電所が立地され、そこからの海水が流入している。牧場・耕地から排出される水は、川の主要汚染源のひとつである。ロンドンの東側、レディングにまでいたる地域には、ハイテク産業が立地されている。運河で川と結び付けられているということは、そこからの水の流入もあるということである。北部の工場地帯の水もまた無関係ではないということである。

また、テムズ川は、他のイギリスの河川と同様、運河で他の河川とつながれている。すなわち産業革

命の中心となるリバプール、マンチェスターという北イングランドからバーミンガムを経て、オックスフォードの手前でティムズ川につながり、ロンドンまで来ることができる。まさに産業革命時以前から産業革命の結果鉄道が普及するまでの間、交通の大動脈としての役割を担っていた。ティムズ川は、水源としての意義以外に、歴史的にみれば、ヨーロッパ大陸の河川が担って来たのと同様の役割を果たしてきたのである。それに対して、多摩川はそのような役割をほとんど担ってこなかった。

しかし、現在は荷物の運搬や公共交通としてではなく、レジャーとしての河川の役割が主である。かの有名なウエストミンスターからグリニッチまでの観光船に代表されるように、各流域で観光を主たる目的とする船が行き来し、また、運河を結びながら船で旅するレジャーの場を提供している。さらに多摩川と同様にヨット、スカル、カヌーの場であり、釣り人も多い。

以上が、ティムズ川の輪郭である。

2. 河川行政の展開

(1) 1989年水法まで

イギリスの河川にかかわる行政は、これまで幾度かの変遷をたどってきた。とりわけ、コレラの発生を予防するなどの防疫目的で、上下水道が早くから付設されてきた関係上、その事業の在り方を含めて、複雑に展開してきた²⁾。これらの事業は自治体行政の重要な柱となってきたのである。しかし一方で、川が汚れることについては、頓着しなかったようで、1950年代の初めのころまで、これらの事業者に対して、水質汚濁を防止することについての規制をほとんど課してこなかったことも事実である³⁾。ティムズ川についてみれば、1950年代はじめまでに、水質は著しく悪化し、川は事実上死んでいた。ティムズ川の復活は、河川行政にとって重要な課題であった。その後、水質改善の努力がなされ、現在川は復活したと評価されるまでになっている。ちなみに、ティムズ川河口付近で1965年に10種類だった魚が1988年ごろまでには109種類にまで増えていると調査されている。

同様に、商業用に使われなくなって久しい運河が、水路局⁴⁾ (National Water Way Board) によって整備され、再利用できるようにされた。その結果、ティムズ川に関連する運河も整備されてきた。水辺のアメニティが確保されるようになり、運河を利用してのレジャーも復興してきた。

元来、河川の航行はともかく、水辺にでて遊ぶことすら、周辺土地の私有から難しかったのが、現在、ティムズ川にそって遊歩道がつけられている。ハイキングやサイクリングを楽しむ場を提供するようになっているのである。

他方で、洪水もあいかわらず起こっていて、その防止もまた、ティムズ川をめぐる重要な課題であることは言うまでもない。ただし、かなりの部分で牧場などが遊水池の役割を果たしている。護岸工事はほぼ全面にわたってなされているが、コンクリート護岸が全体に占める割合は少ない。支流においても、自然河川としての状態が30%程度しか残されず、暗渠となっている部分も多いという河川もある。

(2) 1989年水法の制定

河川の利用・管理の目的やありかたが歴史的に変わってきたように、公的団体の河川行政への関与のありかたも歴史的に変遷してきた。当初は、各コミュニティを中心とした水道事業者や下水道事業者が河川を利用し、船の航行に関与してきたのである。一つの河川をめぐる、それぞれの地域がそれぞれの利害で河川を利用してきたわけで、総合的に管理されてこなかったということである。

現実には、総合的管理がなされてこなかったものの、公衆衛生の観点から、19世紀来、上下水道は全国統一的に行うべきであるとする主張があった⁹⁾。上下水道の全国的管理というこの主張は、河川の総合的管理へとつながる可能性を内在させていた。かかる主張は、100年後の20世紀後半になって、日の目をみたのである。1973年に水法が改正（Water Act of 1973）されて、1973年の河川法の改正前には、28の河川管理当局、187の水道事業者および1393の自治体下水道局で構成されていた関係機関を10の地域当局に統合した。その結果、組織はすべての権限を集中した10の地域河川局に再編成されたのである。

同法は自治体が河川の水について多くの権限をもっていたのを、国と自治体の中間的組織に吸収したということである⁹⁾。管理および事業の統合的組織を作り出した基礎となる考え方は、河川関係の行政が政治的コントロールにおかれるべきでなく、もっぱら技術的な視点からなされるべきであるとするものである⁹⁾。自治体レベル、あるいは国レベルでおこなうということは、イギリス流の民主主義である議会のコントロールのもとにおかれるというを意味し、そこから離れた組織を編制する時に用いられる手法である。もちろん、河川行政の場合には、従来から主張されてきた、河川流域の総合管理という側面も重要である。この地域河川当局は、国、自治体双方のコントロールから離れた地方広域行政組織のひとつである。河川当局は流域別単位でつくられていた。テムズ川の場合には、テムズ川地域河川局（Thames Regional Water Authority、以下WAとする。）として設けられた。規制と事業、これを流域ごとに1つの組織がおこなうことで、総合行政を推進することとなった。イギリスでは、この方式はけっして低い評価を受けていたのではなかった。

にもかかわらず、現行制度は、政府の公営事業の民営化政策のプログラムの一つとして、そこからまた大きく展開したのである。それが、上下水道の民営化と新しい河川管理当局の設立である。河川の流域別総合管理システムはわずか15年ほどでくずれた。この改革をめぐるは、さまざまな論議を呼んできたが、1989年に実施され、足掛け2年経つ。

(3) 民営化の理由

上下水道を民営するの根拠として、なによりも上下水道の財政基盤の強化があげられている。完全に私企業化することによって、(1)民間資本を導入することができ、(2)上下水道事業者が他の事業を行い、あるいは投資することを可能にすることを意図している。これによって、住民に安全な飲み水を提供し、適正に浄化された汚水を川に排出することができるための設備投資が可能になるという説明である。

これらの点をあげたとしても、下水道事業の民営化は、サッチャー政権下の民営化政策の一環として、もっぱら政治的理由であるとする説が根強い。現在、河川の水質を確保するために下水道処理施設への投

資をより十分に行うことが急務であることについて、否定するものはいない。ことに下水道の普及率が高く、非常に多くの割合の事業場からの排水が下水道に流入しているということからみても、下水道の水質への負荷が高い。下水道施設の整備が重要な意味をもっていることがわかる。そこで、その整備を、民営化をすることで資金を確保することが賢明なのか、それとも公共事業として国庫補助をもっとしていくことが適正な手法なのか、どちらを選択するかの分かれである。

下水道事業の整備のためには相当額の投資を要するにもかかわらず、当時のサッチャー政府には、多額の国の財政補助を良しとしないとする政策がその根底にある。すなわち、上下水道事業を独立採算で行うことは困難で多額の公金の支出を要した。その一方で、確かに一時の最悪の状態よりましであったとしても、下水道からの排水の水質は良くなく、それを改善するために多額の投資を要した⁸⁾。その対応策として、政府は、政府補助金の増額への道筋ではなく、政府支出の増大の回避の思想から民営化の道筋を選択したのである。もし、公共性を重視して、国庫からの補助金支出を当然と考えれば、民営化の方向は出でない。

ところで、独立採算が特に困難な理由として、あるいは政府の負担の限度を超える補助を必要とする理由の一つとして、料金制度があげられている。公金からの支出の増大を幾分か押さえるには、受益者負担として利用料金の値上げをおこなうことが考えられる。このような値上げは、公共事業として上下水道事業を行う場合には、激しい反対が待ち受けていて、実現が難しいと判断された。適当な受益者負担ということになれば、料金制度を変えるということも含まれる。すなわち、料金制度についてテムズ川流域についてみると、88年段階で事業場も含めて利用者の80%が従量制（メーター制）をとらずに、住宅等の規模で定められている。この料金体系を変えることは、人頭税導入と同様の反対を生じるおそれがあるとされてきた。民営化をすれば、民間企業の行うこととして、公営事業として行うよりは容易に従量制を導入することができると思われた。現在でもテムズ川流域で従量制の割合は変わらない。

政府負担の軽減ということにおいて、民営化することによって、投資家の投資が増大し、事業整備のための資金を確保することが、いうまでもなく重要な眼目である。

(4) 現行河川管理体制 — イングランドとウエイルズ

1989年水法によって定められた現行制度では、水に関する公益事業、すなわち上下水道事業は、完全な民営化された形態で事業が行われることとなった。それぞれのWAの管轄地域にしたがって、環境大臣は10の会社の設立を認可した。今回の民営化では、競争原理が導入され、今後、さらに別会社がその地域内に設立されることが望まれている。

テムズ川流域についてみると、事業に必要な土地、施設はTWAから引き継いで、テムズ河川当局はテムズ水公益事業会社（Thames Water Utilities Limited、以下TWとする）として出発し、1989年9月1日から正式に事業が移管され、営業を始めた。利用者は、7百万人余、3百万世帯となっている。同管轄地域には国立公園がないので問題はないが、国立公園がある場合には、施設に付属する以外の土地

について引き継ぐ場合には、国立公園管理当局がまず買い取り請求をする権利を有することになっている。さらに同じ条件で、施設を設けることが必要となった場合には、NRAから土地を買い取ることができる。

民営化は、民間資本を導入することを認めるとともに、自らも他の企業に資本投資することも認められる。実際、ある企業体ではフランスの下水道事業に投資している。さらに、事業の目的を上下水道事業の範囲に限定しておらず、他の事業に進出することも認めている。ティムズ川に関する事業会社ではないが、廃棄物処理事業に進出することを決めた会社も出て来ている。この民営会社を経済的立場から消費者保護を目的として監督するのは、水事業監督長 (Director General on Water Services) である¹⁰⁾。

河川管理について、法律は、環境大臣に、規制対象水域の指定、河川ごとの水質保全クラスの指定、特別規制区域の指定、目標値、規制対象物質、規制基準の策定など、規制の基準となる事項について定める権限を付与している。全国河川当局 (National River Authority、以下NRAとする。) が、かかる基準に基づいて、水質規制を実施して行くという仕組みになっている。日本の規制の仕組みとは異なっている。第一に特質すべきは、規制基準の策定機関とその執行機関を分けていることにある。個別の規制に関する決定についての不服の申し立ては、環境大臣に対して行われる。

このように、河川管理を行う行政機関として、イングランドとウエイルズのために、NRAが、新たに設けられることとなった。この組織は、河川の総合管理、すなわち河川の水質管理、治水対策、渇水予防、航行管理、流水の利用管理、施設および河川周辺地域の土地の管理、自然保護、橋などの歴史的建造物の管理、レクリエーション推進を管轄する、WAの河川管理部門を引き継いだ機関である。民営化の過程で、もし民営化をすすめるならば、その民営企業を規制し、水質汚染を規制する独立の機関が必要であると、強力に主張され、NRAが設立されたのである。そのような経緯をみても、水質保全規制がNRAの河川管理の中心的役割とってよいだろう。

NRAは、基本的に、支流、河口を含んで、すべての河川、湖沼の管理と、さらに地下水、沿岸の水域の水質を管轄する⁹⁾。

NRAの組織は独立行政機関である。同組織は、8人以上15人を超えない者をもって構成される。そのもとに、法の具体的執行にかかわる部局がおかれる。さらに、治水については、地域治水委員会がおかれる。さらに、WAの地域毎に設けられた地域河川諮問委員会 (Regional Rivers Advisory Committees) が設置され、地域毎の政策について諮問を受け、答申する。また、ウエイルズについては、特にウエイルズ諮問委員会 (Advisory Committee for Wales) を環境大臣の諮問機関としておく。

水質汚染規制は、51年河川法 (The Rivers Act 1951) によってはじめて導入された河川への排出同意の仕組みを基本的枠組としておこなう。河川に水等を排出、流出する場合には、NRAの同意を要件とするのである。この同意の中に、排水水質の基準が含まれていて、というかそれが主要な要素である。行政命令で定められた規制基準を遵守することが明記されているが、遵守すべき規制内容については、幅広い裁量権が与えられているのが特色である。特に、1989年水法では、河川当局に同意の条件として前処理およびその他の処理についての要件を課す権限を付与した。同意の手法は、日本の場合の流入の許可と仕組みと

は手法を異にする。

1990年環境保護法 (the Environment Protection Act of 1990) のその河川規制の部分が施行されると、特に有害な物質の排出については、NRA ではなく、公害監視官 (HMIP) の同意をようすることとなる。同意条件の違反について NRAは捜査権、訴追権を有する¹¹⁾。

さらに都市計画許可等の手続きで、河川の汚染を生じる恐れがあるかどうかについて、同局への諮問が必要の手続きであるところを、都市農村計画法 (Town and Country Planning Act) などの個別法令により定めている。河川に流入してくる限りで、地下水汚染についても責務を有するのである。運河との接続については、水路委員会 (British Waterway Board) との合意による。

NRAは、河川流域に多くの土地をもっている。そのうち事業に要する土地を民営化された上下水道事業会社に譲渡しているが、自己の保有する土地については自然の保護にみあう管理をする責務を課されている。特に国立公園地域の場合には、国立公園管理当局の意見を聞かなければならない。

1989年水法は、NRAに多くの規制制限をゆだねているが、同時に環境大臣の権限を強化している。

NRAは、航行管理権を有する。船は運河との間を自由に行き来できるが、運河の航行管理権は水路委員会がもつ。

NRAの他の重要な役割として、NAの権限を引き継いだ治水事業がある。治水事業は、日本でも同様であるが自然保護や景観保全と矛盾する場合が生じてくる。

日本の河川法と異なるのは、NRAがレクリエーションの増進や歴史的建造物の保護という役割をも明示的に課せられているところである。河川に架かる橋が歴史的建造物の例としてあげられる

水辺、水中の生物あるいは地質の保護も、NRAの職務の範囲である。それとのかかわりでは、河川での漁業権の免許の権限をもつ。

3. ティムズ川を巡る問題

1) 問題点にはなにがあるか

河川を巡る問題点は、以下のようなものがあげられる。これらの問題の解決は、NRA、TWの両者がある責務を分け合うこととなる。問題の多くは、民営化によってどのような方向に進むかという問いと不可分である。

- (1) 現在、河川管理の課題について見るならば、河川の水質の改善が最大の問題であるといつてよいであろう。これは、EC指令で出された基準を確保するような政策の展開が求められているのである。ティムズ川においても例外ではない。ロンドン市内を通過する河川の水質とともに、ロンドンより上流でも利用が多いので、それらの住民の問題でもある。さらに河口での水質の問題が強く意識されている。河口付近の汚染はひどく、生態系の破壊が進んでいるのである。民営化推進の立場からは、それによって資本が強化され設備投資が強力にすすめられ排水される水質は浄化されると、民営化にその糸口が求めている。他方で、採算性を重視すると、河川に対する負荷について軽視される可能性が強

く、いよいよ水質は悪化するとする見解がいまなお強力に主張されている。

- (2) 水質の問題は、河川の水環境の悪化というばかりではなく、飲料水の悪化をもたらしている。飲料水の水質の確保もまた、民営化とからんで浄化されるか否か、意見の分かれるところである。飲料水の水質基準が適正かどうかの論争もある。
- (3) 飲料水という点では、東京の場合と同様に、水道水の安定供給に悩んでいる。特にロンドンの水供給が問題であるが、この点に関しては、タイムズの事業の範囲に含まれる。貯水池の建設と地下の主要環状水道の建設計画で対応しようとしている。
- (4) 治水については、WRA が管轄しているが、WA時代に引き続き、その対策を要求されている。現在、ロンドンの上流のメイトランドからイトンにいたる地域で治水のために放水路をつくる計画が策定され、実施計画にむけて動いている。
- (5) これら水道水の確保や治水計画をめぐって、河川の自然保護をどうするべきか問題となる。先に述べたように、河川がイギリスの中央部を走っているということもあって、水質の汚濁の状況をはじめとして、河川の自然環境度はよくない。自然保護団体からは常に改善を要求されている。さらに民営化が利益を得るために企業所有地をレジャーのためなどに利用することを危惧している。

2) 水質の浄化

民営化が、排水の浄化をもたらすか。1989年度は初年度（1989年9月から1990年8月まで）であり、かつまだ統計処理がすんでいなかった（1991年4月現在）、変化について確かなことはいえない。

これまでのタイムズ川（支流を含む）についてみると、水質規制違反件数が件数にして3番目と、他の河川に比べても少なくない。1988年には3216件の違反事故があった。そのうち、工場排水が1448件、下水、下水処理場関係 602件、農業関係 188件、その他 978件となっている。この数値は、1980年に比べて、約3倍である。

ここで注意しておかなければならないのは、下水処理施設からの排水の流入については、環境大臣の定める排出基準より緩和された基準を排出の同意の条件として認める場合があるということである。水質基準違反とは同意された条件違反ということであり、緩和された条件すらも満たしていないということである。さらに、農業関係の排出については、行為基準があり、それに合致していれば、排出基準に反する排水を出していても罪に問われない。このことは、基準値との関係からするならば、それより悪化した排水を流しているものは、この数字よりさらに多いということ意味する。

河川の水質は5段階に分けられ、2418kmの長さのうち、水質として良いとされているのは、その3分の2である。下流域のロンドン市内は、良くないとされている。

1974年法は、違反に対して罰金を課すことによって、基準を順守させようとしているのであるが、実際、前述の違反事件のうちでは、1988年度には、工業排水では11件が、下水関連では、3件、農業関係で20件のみが訴追されている。訴追は1%にも満たない¹²⁾。

訴追の結果罰金が課されても額が低く排水の水質改善にはつながらないので、監督官が訴追することに

積極的でないとする調査研究がある。その調査からすると、もっと別の有効な手だてが考えるべきだということになる。他の見解によれば、WAによる総合管理が、すなわち事業と規制を同一団体が行う方式の結果であるとするものもある。

いずれの立場にせよ、下水処理場が処理の限界に達して、処理場に入って水質を規制するのには、処理施設の現状では大きな改善を求められないということである。ということは、排出の限度を厳しくても多くの効果を期待し得ないということである。

民営化されれば、規制主体と事業主体を異にすることとなるので、訴追がしやすくなり、その結果水質の改善が容易になると、民営化に期待をかける見解もある。現在のところまででは、この見解を支持する結果とはなっていない。

3) 自然保護と河川管理

河川を管理するうえで、自然保護をどのように位置付けるか。各国でさまざまな考え方でその調和を考えている。これまで、治水対策については、自然保護や景観保護と衝突してきた。現在、メイドンランドとイートンを結ぶ放水路を第2ティムズ川として新たにつくる計画が10年来ある。現在のティムズ川の自然保護ではなく、付近の景観・自然を破壊するものとして、反対が強かった。同地域は、ロンドンの郊外にあり、周辺地域はすでに人口の密集地帯であるとともに、第2河川が予定されている地域はロンドン周辺として唯一自然が残されている地域でもある。そのため、その土地の一部が河川に予定されているイートン校をはじめとして住民の反対が強い。現在まで、なかなか実施までのめどがたっていない。この手続きについては、大変興味深い、他の地域開発手続きと同様である。これについては、NRAが進めていることであり、これまでの手続きとかわることはない。

渇水対策のための貯水池の建設は新たにできた企業が引き継いで行うこととなる。ティムズ川の場合、中流域で貯水池が1つ計画されていて、TWがどのような土地利用をするか注目されている。

4) 土地利用

WA（ティムズ川地域河川局）から引き継ぎ、さらにこれから施設設置のためにNRAから取得するであろう土地をどのように利用することができるか、問題視されている。既存の施設周辺土地について、企業は、利益をえるために、土地の効率的利用を行うことが認められているからである。企業へ操業に必要な土地を移管されたが、その土地は、それぞれが操業にさしさわらない範囲で自由に利用できる。これまでは、NAは水道の受水域を広く管理してきた。WAは、水道水保護のために、住民のアクセスできる自然な土地として管理してきたところがおおい。もちろん、レクリエーションの利用もなされているが、特別な利用を目的とした管理をしないことによって、貯水池等水鳥の生息地となっていた場所もおおい。

民営化によって、公衆のアクセスを認めるという点では変わりがない。その点は、NRAにも、公衆がかかる権利を享受することができるよう権利確保につとめる責務を課している。むしろ、民間企業が、利益をあげるために、人をより積極的に当該企業土地に導入する方向をとると考えられている。ヨットやボ

ートの停泊場や釣り場等のレジャー施設をつくり、あるいは貯水池等をそれに積極的に利用するということである。宿泊施設をも建設する場合がありますと考えられている。

現にTWは、あらたに建設する予定の貯水池の周辺にはそのような施設を設けるような計画を公表している。とはいえ、現在の世の中の動向のなかで、環境保護は企業イメージにとって大変重要であるので、同時に野生の保護、とりわけ水鳥の保護とその生息地の保護についての同社の計画を同時に公表している。計画貯水池以外にも、保護区域を設け、企業のグリーンなイメージを打ち出している。

さらに、土地の利用についての限界がどこにおかれるか、興味深いところである。水のレジャーのためのホテルについても、異議を唱えるものは多い。それが廃棄物処理施設ならばどうか。その当該土地のなかに、下水処理から生ずる汚泥処理のための焼却炉をつくることは、下水処理事業を認められている以上、それに伴うものとされている。これは同時に、この企業汚泥の処理を行うことはどうなのか、さらにはより総合的な廃棄物処理施設として操業することはできるのか、というところまで広がってきている。すでに、上述のように廃棄物事業にのりだすところも出て来ているので、河川の水質および河川周辺環境の維持について新たな問題を提示することとなる。

4. さ い ご に

これまでの上下水道事業は何らかのかたちで自治体の意見が反映される仕組みがとられてきた。しかし、民営化に伴い、地域的、公共的な利益が反映される仕組みはなくなった。そのため、土地の利用を含め、その経営や操業については、NRAをはじめとする行政機関の規制に全面的にゆだねられることとなった。したがって、これらの組織や活動の在り方やコントロールの仕組み論の再検討もあわせて望まれるところである。

住民・利用者との接点となるのは、これらの行政が入手した関連企業情報をどのように開示して行くかが、一つの鍵である。環境行政全体の動きにあわせて、情報開示の方向を強めてはいる。取得情報については、情報の登録制度をとっている。登録情報は、日本の場合より多いことは明記しておいてもよいであろう。

河川管理がどのように進んでいくかは、あと2、3年を持たないと見えてこないであろう。特に、1992年の国政選挙により、この組織がどのように維持されていくのか、まだ確立した制度であるとは言いがたい。

注)

- 1) 水利用として、農業利用約30%、上水約14%、工業その他の利用約5%である。排水は、約6,500の工業排水と、約450の下水排水を受けている(1987年現在)。
- 2) 第2次世界大戦の終わりには、2600の水道・下水道事業者がいた(イングランドとウェールズ)。
- 3) 汚染防止の法的措置が全く用意されていなかったわけではない。河川の河畔の所有者に汚染者にたい

- するコモンロー上の損害賠償請求権や差止請求権を認め、それにより河川の汚染を防止しようとした。もう一つは、1876年河川汚濁防止法 (the River Pollution Prevention Act 1876)で、河川の汚染を犯罪とした。が、その適用はきわめて限定的であった。1951年河川法 (the River (Prevention of Pollution) Act 1951)がはじめて河川全体の維持管理権限を河川委員会 (Water Board) に付与した。
- 4) 水路局は、水路一主として運河一の使用を企業ベースで促進するための国有事業体である。同機関は、水路を物の輸送、レジャー、レクリエーションや観光目的で利用し、あるいは周辺のアメニティの確保に寄与することができるよう、水路を維持管理する。ボートの停泊所などの施設を設けて利用者から施設の使用料を、あるいはその航行について航行料を徴収し、企業ベースで採算がとれるようにする。
 - 5) Richard Committee(1865-67)が、すでに国家的水道事業の必要性を主張していたが、約100年後に実現したといえる。
 - 6) 1983年水法 (Water Act of 1983)は、同組織の意志決定機関が地方自治体の代表から構成されていたのを、企業的色彩を濃くして、専門家を加えて大臣の任命となった。
 - 7) イギリスの特徴として、各種の広域行政機関がつくられている。その種類と数は正確には把握できないとされている。これら広域行政機関は、法律によって設立され、地域代表を含む委員による委員会が行政決定権を有する組織である。
 - 8) 設備投資に要した費用は、イングランドとウエイルズで1988年度には2億9,240万ポンドから5億7,500万ポンドまで増額 (テムズ水資源当局が下水処理についての1979年度の3,820万ポンドから1988年度7,480万ポンドに増額)しているにもかかわらず、依然処理水が基準に達しないので、より急速な投資を必要としている。
 - 9) 河川のみでなく、河口近くの干潟や沿岸の管理を行うところが、日本と異なる。
 - 10) 主に料金と契約条件について監督する。
 - 11) 1974年公害規制法では、住民等第三者に訴追権があたえられた。しかし、実際には、その権限が有効に行使されていたとはいえないようである。その理由については議論があるところだが、今回の法改正に際して、基準緩和を認められてもなおそれを超えた値の排水を河川に流し、水質を悪化させる重要なファクターとなっている。工業排水の問題点については、水質悪化の重要な要素として必ずしも意識されていないところに問題があると自然保護団体は指摘する。