

36答申における都市河川廃止までの経緯とその思想

THE PHILOSOPHY AND CHRONICLE OF ABOLISHED URBAN RIVER IN 36'REPORT

中村晋一郎¹・沖大幹²

Shinichiro NAKAMURA, Taikan OKI

¹正会員 修士(工学) パシフィックコンサルタンツ株式会社 国土保全技術本部
(〒163-0730 東京都新宿区西新宿 2-7-1 第一生命ビル25階)

²正会員 博士(工学) 東京大学生産技術研究所 教授 (〒153-8505 東京都目黒区駒場 4-6-1)

A lot of urban river revival plans have recently been established in Japan. In Tokyo, the revival of the Kitazawa-river has become successful; hence, nowadays, many people visit there. There are several similar examples. Yet, the Kitazawa was once abolished during the high economic growth period of Japan around 1960's. Numerous urban rivers were also abolished in Tokyo in those days. Most rivers were decided to be laid down into sewage by the so-called 36'report issued by the Tokyo Metropolitan Government in 1961. The present paper describes the detailed chronicle of the 36'report; thereby argues the concealed philosophy in the process of abolishment. This paper finally argues a possible direction of discussion among river engineers on recent urban river revival plans that are seemingly attractive for general public.

Key Words: *Abolished River, 36'Report, Revival of urban river, High growth period*

1. はじめに

高度成長期において、東京では多くの河川が廃止され、その姿を消した¹⁾。その多くが、昭和36年に出された委員会報告、通称「36答申」によって下水道への転用が決定された河川であり、現在では二重河川として再生された北沢川も、近年再生が謳われている唱歌「春の小川」のモデルとなった渋谷川の上流域も、本答申により姿を消した河川である。

だが、それからまだ半世紀も経たない現在、これらなくなった都市河川の再生が計画または実施されている²⁾。現在の都市河川再生の手法が、将来にとって本当に正しい在り方なのか評価する上でも、なぜ再生しなくてはならない現状に至ったのかといった、これまでの歴史的背景や当時の思想について、十分に評価されるべきであると考え。高橋が言うように、現在の河川の姿が、「長い歴史を通し

て河川に加えられてきた人間行為が積分されたもの³⁾ならば、その経緯と思想について明らかにすることは、今後の都市河川再生のあり方を見据える上で不可欠であろう。

だがこれまで、これら廃止河川の現況について論じた論文は、尾島らの研究^{4), 5), 6)}をはじめ、数多く存在するものの、河川廃止までの経緯やそこにあった思想を明らかにしたものは存在しない。よって、本論では、多くの河川を失うこととなった「36答申」が出されるまでの経緯とその思想を明らかにする。本論が、今後の都市河川再生を議論する上での土台となることを期待する。

2. 研究資料

昭和36年10月17日、「東京都市計画河川下水道調査特別委員会 委員長報告」のちに「36答申」と呼

ばれる文書が、当時の都知事 東龍太郎あてに提出、了承された。本委員会は、委員長である伊藤剛（元建設省土木研究所所長）をはじめとした、青木楠男（早稲田大学教授）、鈴木雅次（日本大学教授）などの学識経験者と、山田正男（東京都首都整備局長）を筆頭に国及び都の都市計画、河川、下水道の代表者により構成され、昭和35年10月12日から同36年8月23日までに現地見学会を含め計6回に渡り開催された。答申内容は以下の通りである。

1. 下水道幹線（暗渠）として利用する河川は次の全部又は部分とする。
呑川・九品仏川・立会川・北沢川・烏山川・蛇崩川・目黒川・渋谷川・古川・桃園川・長島川・前堰川・小松川・境川・東支川・田柄川。
2. 上記河川の下水道幹線（暗渠）としての利用区間は別紙図面（図 1 赤線部）の区間とし、詳細については技術上、経済的な面から検討のうえ決定すること。
3. 上記区間以外の区域についても、舟運上などから特に必要な部分を除きカバーすることとし、その区間はおおむね別紙図面（図 1 黄線部）の区間とし、詳細については技術的、経済的な面から検討の上決定すること。
4. カバーされた上部の利用については、管理上支障のない限度において公共的な利益をはかること。
5. 第 2 項及び第 3 項の区域は、狩野川台風による降雨でも氾濫しない流下能力を与えることを原則とすること。流量算定にあたり、合理式などにかかわらず多角的に検討すること。
6. 河川の下水道幹線化・カバー化の整備完了するまでは、個々の河川について施工方法並びに維持管理などの検討のうえ、通水の障害とならないよう十分考慮すること。
7. 都市公害および環境衛生の見地から、河川の汚濁防止に必要な施設ならびに維持管理を行うこと。

本研究では、東京都公文書館所蔵の「東京都市計画河川下水道調査特別委員会」（全6回）において使用された資料及び委員会議事録を用い、必要に応じて文献調査と有識者、関係機関へのヒアリングも行う。

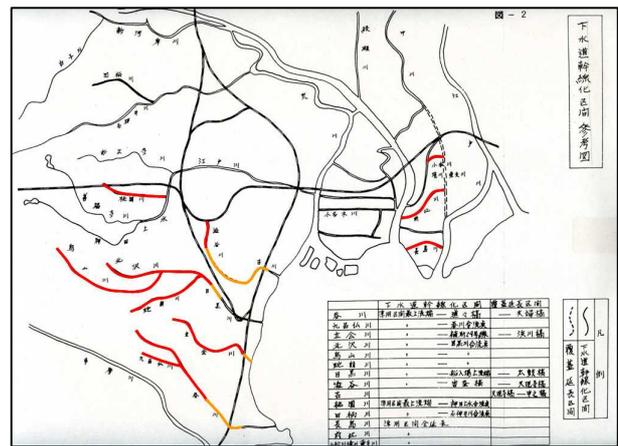


図 1 36 答申における暗渠化河川位置図

3. 36 答申決定までの経緯

(1) 「河川下水道調査特別委員会」の設置目的とそれまでの経緯

昭和35年10月12日、第一回「東京都市計画河川下水道調査特別委員会」が開催された。その冒頭で、仮委員長から本委員会の設置理由について説明があった。

「河川下水道調査特別委員会は、去る三月二十八日の都市計画審議会おきまして河川計画、下水道計画の相互調整をはかることを目的としまして設置されたものでございます。」

本委員会の設置目的は「河川計画、下水道計画の相互調整」にあった。

それではなぜ「河川計画、下水道計画の相互調整」の必要が生じたのか。事の発端は、昭和25年に出された「東京都市計画下水道」にある。本計画は、次第に悪化する東京の都市環境を鑑み作成された下水道整備計画であり、本計画内で、都内12の河川をカバー化し下水道として転用することが計画された。⁷⁾だが、財政状況の悪化などを理由に実際に着手されることはなく、この間に河川は河川事業として整備が進んだ結果、河川と下水道の計画上の「重複」が生じ、今後事業化するにあたっての「相互調整」が必要となった。

(2) 36 答申における河川の下水道転用の理由

本委員会では、当時の状況と照らし合わせて、「東京都市計画下水道」の事業化の必要性について確認が行われた。その時に、挙げられた河川の下水道への転用の理由は以下の4点である。

a) 技術的効率化

以下の野中下水道本部長の発言を引用する。

「下水道の管渠の系統を計画するにあたりましては、～自然の勾配を利用して流化させる自然流下方式でございますので、下水道の排除系統も従来自然的に形成されましたところのこういう排水路が当然骨組として考えられるのでございます。～従来自然的に形成せられましたところの普通河川とか、在来開渠の類は、これをほとんど全部暗渠化しまして公共下水道の幹線として利用させていただき計画を作ったのでございます。」

つまり、下水道計画においては、元来河川の持つ自然流下の作用で形成された河川を下水道幹線として利用することが、技術的に効率的であったため転用したということである。

36答申において下水道化が決定された河川の多くが、比較的勾配のある山の手の河川であることは、この理由が反映されてのことであると考えられる。

b) 都市の環境衛生並びに美観の問題の解決

第一回委員会資料2「2. 都市の環境衛生並びに美観」では、もし河川を下水道に転用しなかった場合の状況を以下の通り述べている。

「区部の河川の現状は、一部の準用河川を除き概ね悪水路化し、その晴天時水源は殆んど家庭並びに工場等から排出される汚水である。即ち、これ等河川を残存させてこの地域に下水道を敷設した場合、～汚水はすべて下水道を通じ、下水処理場において処理することとなるので、晴天時における河川は空の状態になり、塵芥の捨場と化し河床の水溜りは蚊や蠅の温床となることは想像に難くない。」

つまり、もしその元々河川に流れていた水、つまり汚水を、別個敷設した下水道幹線に流したとすると、河川は空となり、そこにはゴミしか残らない状態となるため、美観的、衛生的に好ましくない。よって、河川は暗渠化して下水道に転用すべきであるということが河川下水道化の二つ目の理由となった。

c) 経済的効率化

もし、河川を下水道化せずに、下水道整備を行った場合の不経済性について、第一回委員会 資料 2 「3. 技術的並びに経済的問題」では以下のように記している。

「現在の河川を残置する場合、～河川の改修護岸が浅いため相当の費用をもって在来護岸を改築しなければならない～また完全分流方式を採るならば、狭隘な道路に雨水管と汚水管を併設することになり、～都民の負担が約 70%も増加することとなる。～

現在の下水道普及率が、わずか 20%に過ぎない現況から見ても合流方式によって極力完成期を短縮すべきである。」

河川を下水道に転用した場合、汚水と雨水は共に、暗渠化された同一河川（下水管線）へと流れ出ることになる。つまり、この場合の下水道方式は「合流式下水道」となる。だが、もし、河川を下水道化しなかった場合、汚水は道路の下などに敷設した汚水幹線へ流れ込み、雨水は、河川へと流れ込むことになる。よって、ここでは汚水と雨水が別の排水系統に流れ込む「分流式下水道」となる⁸⁾。

もし「分流式下水道」を選択した場合、汚水幹線を別に敷設し、さらには河川のまま残置した水路、つまり「雨水吐」にも改修の手を加える必要が生じる。よって、河川をそのまま覆蓋化し下水道化する方が経済的であり、下水道整備を急ぐ必要があった当時情勢を考えると、河川の下水道転用の必要があった。

d) 住民からの要望

河川を下水道化には住民の強い要望があった。以下、第1回委員会資料より引用する。

「従来、陳情、請願等に表われる都民の声を要約すれば、殆んどが在来河川の暗渠化であり、極端な例は、神田川、目黒川等の大型準用河川すら覆蓋を要望する声をしばしば耳にする状況である。この要望に沿って、在来水路が下水道として暗渠化されれば、その上は公道として供用も可能であり、交通緩和の点からも防火、防犯の点からも得るところ多大である。」

このような河川の暗渠化の陳情が多く挙がることを考えても、やはり、当時の河川環境が如何に劣悪だったかが伺えるし、当時都市内において必要なのは道路であり⁹⁾、民意を反映する上でも、河川の下水道化の必要性が確認された。

(3) 下水道転用河川の選定基準

上記の理由により、河川の下水道への転用の必要性が確認されたが、実際に転用する河川にはいくつかの基準が存在した。以下、野中下水道本部技術部長の発言を引用する。

「水路の源に水源を有する河川とか、あるいは潮の干満の影響を受ける河川、感潮河川、タイダルリバー、舟運に利用される河川は、これは河川として将来も残置していただくことになるのでございますけれども、そうでないような河川、すなわち普通言われておりますような普通河川とか、あるいは在来

溝渠、どぶと称するようなそういうようなものは、～下水道の幹線管渠といたしまして暗渠化させていただき、そういう計画になっているのでございます。」

つまり、「水源を有する河川」、「河川の感潮区間」、「舟運に利用されている河川」についてはそのまま河川として残置するという、基準の存在が述べられている。都内の河川で、「水源を有する河川」とは、委員会資料によると表1の河川であり、これら河川は下水道化の対象外となった。

さらに、上記の条件に加え、技術的問題も基準の一つとなった。渋谷川を例に、野中は以下のとおり述べている。

「渋谷駅の上流は暗渠化して、いわゆる合流式下水道における合流式下水渠となるのでございます。～この点から分流して芝浦処理場までもっていくと、勾配の関係で自然流化でとれないのでございます。～そういう点もありまして、この点から上流だけを合流暗渠にしようという計画でございます。」

つまり、下水道計画が自然流下によっているため、下水処理場に自然流下でアクセスできる限界地点から下流は、河川として残置せざるを得ないということである。(図2)

以上の下水道転用河川決定における基準をまとめると以下の通りである。

- ① 水源を有さない水路
- ② 感潮がない水路またはその区間
- ③ 舟運がない水路またはその区間
- ④ 下水処理場に自然流化でアクセスできる水路またはその区間

この基準を元に、下水道幹線として利用される河川またはその一部が表2の通り決定された。

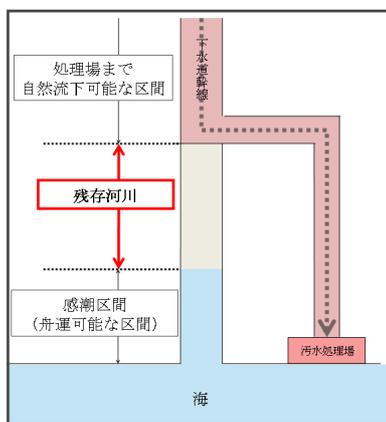


図2 下水道転用河川の略図

表1 水源に関する河川一覧

水源を有する河川	石神井川、妙正寺川、善福寺川、神田上水
水源を有さない河川	桃園川、渋谷川、北沢川、烏山川、呑川、蛇崩川、田柄川、九品仏川、立会川

表2 36答申における暗渠化決定区間一覧

河川名	下水道計画により改良される区間
桃園川	中野区塔山町、宮下橋より上流
渋谷川	渋谷駅付近より上流
北沢川	世田谷区代田1丁目、鎌倉橋より上流
烏山川	世田谷区若林町、水車橋より上流
蛇崩川	目黒区上目黒2丁目、大石橋より上流
立会川	品川区平塚6丁目、旗岡橋より上流
呑川	目黒区大岡山九品仏川合流点より上流
九品仏川	呑川合流点より上流
(田柄川)	石神井川合流点より上流
(小松川境川東支川)	江戸川区東小松川4丁目、小松川境川合流点より上流
(前堰川)	江戸川区東小松川1丁目、中川合流点より上流
(長島川)	江戸川区新田町東京湾口より上流

()は下水道使用予定河川

(4) 残存河川の処理の問題

以上が、河川下水道化の理由並びに基準であるが、これらは「東京都市計画下水道」における決定を引き継いだものであり、本委員会内では、その必要性の確認と了承を行ったに過ぎない。本委員会で特に議論された点は、前記の基準をそのまま適応した場合に生じる、「残存河川」の処理についてであった。

上記の基準④において、下水処理場へ自然流化でアクセスできる上流区間は、合流式下水道として暗渠化するので問題はないが、それより下流から感潮区間までについては、そのまま開渠の河川として残置しなくてはならなくなる。この区間の処置が、本委員会で最も問題となった点である。(図2)

先述したとおり、上流を下水道とした場合、雨天時にオーバーフローした汚水が、雨水吐から河川などの公共水域に流れ出る。排水される地点に十分水量がある場合、その汚水は希釈されそれほど問題にはならないが、この場合、上流部分を下水道としているため、排水される地点に関しては全くと言っていいほど水量はなくなる。このため、自然浄化は期待できず、その様な河川を残置しておく必要があるか否かが問題となった。

また、都市の衛生・美観という点からも河川を残置することへの問題があった。上流を下水道とした場合、上流の水はすべて途中から分岐された污水管へ導水するため、下流側は晴天時全く水が流れてこない。つまり、晴天時には水のない「カラ堀」のようなものが、都市の中に現れることになり(図3)、当時の河川の状況からいって、そこはゴミ捨て場の

ような状態になり、さらには先述した雨天時の放流汚水の影響によって、そこは蚊や蠅の温床と化すのではないか。このことは、都市の衛生上好ましくなく、さらには都市の美観的にも「カラ堀」の存在が果たして良いのかどうか議論された。

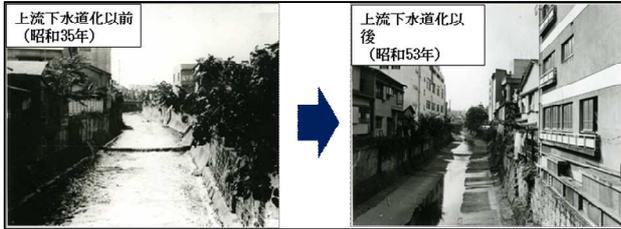


図 3 渋谷川における下水道転用前後
(渋谷区立白根博物館 所蔵)

(5) 残存河川への対策

残存河川に対して考えられる処置は以下の 3 点であった。(図 4)

- ①カラの河川として残す。
- ②下水道化を下流感潮区間ぎりぎりまで行い、そこからポンプで下水処理場へ圧水する。
- ③暗渠化して雨水吐き（雨水渠）として利用する。

以上の選択肢のうち、どれにするかを議論する上で問題となったのは、「カラの河川」が河川と言えるかという点である。前項のとおり、上流部分が下水道の場合、下流部は水がなくなり、雨天時の下水道管から放流される汚水しか流れない。このような状態の河川が果たして河川であるのかどうか焦点となった。これに関して、第 3 回委員会での山田の発言を引用する。

「～要するに水源のない河川であるならば、下水が完備すればこれは河川はなくなるはずだ。従って東京で残る川は隅田川であり、荒川放水路、江戸川、多摩川、あるいは神田川の一部は残るかもしれない。あとは下水になるべきはずであります。外国のどの都市に行っても、そういう川はみんな下水になって一本もない。影を消している。それにもかかわらず、もし今のからから河川が残る必要があるとすれば、これは下水計画のどこかに欠点がある。～だから河川が下水かわけのわからぬような存在は残したくない。～」

また、他の発言（発言者不明）として、

「都市の将来の形からいえば、大体都市の中の水路はみな下水なんですから、～どんなにしたってきれいなものじゃありません。ふたをして将来道路なり

公園なり駐車場なり公共の用に供する方が美しくもありますし、非常に高価の都市内の土地の利用にもなります」

つまり、「カラの河川」は、当然下水道として扱われるべきであり、よって、上記①の処置は取られず、あとは合流式下水道として下流まで利用するか、それとも雨水吐きとして利用するかということになるが、当時の下水道費用の切迫した状態において、維持費用のかかるポンプでの処理は採られることはなく、暗渠化して「雨水吐き」つまり「下水道雨水幹線」として利用することを決定した。

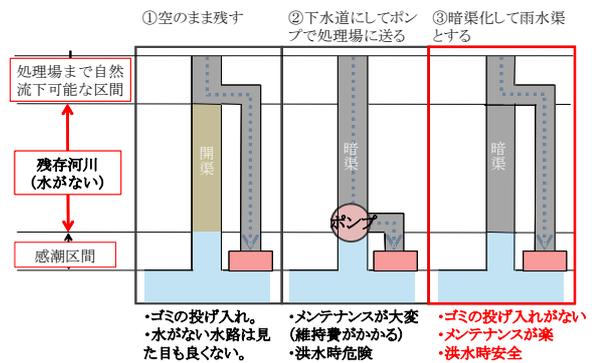


図 4 残存河川の対策案

4. 36 答申のその後

36 答申を受けて、都内の中小河川の暗渠化が行われたわけであるが、実際に事業化に移されたものは答申第 1 項、第 2 項にあたる河川とその一部だけであった。

渋谷川を例（図 5）にとると、渋谷駅より上流の暗渠化が昭和 36 年から昭和 40 年にかけて行われ、その後、昭和 40 年 3 月 31 日都告示第 280 号において準用河川区域の変更が行われた。これにより上流部の河川の公用廃止が決定し、昭和 25 年「東京都都市計画下水道」から始まった「河川と下水道の重複」が解消された。

下流部についても、答申の翌年の昭和 37 年建国第 1092 号において「下水道雨水渠」（都市計画下水道）としての使用が決定された。これにより、下流側の暗渠化が開始されるはずであったが、36 答申決定後、河川局と下水道局との間で、再度下流部の下水道化の正当性について詳細な議論がなされ、結局、雨水管渠として都市計画決定はしたものの、昭和 22 年における都市計画河川としての決定を残し、今後河川、下水道どちらでも改修が可能な状態とす

