

河川にかかわるNPO活動の歴史に関する一考察

菊池 静香

あらまし

本稿は、学位論文「明治以降における河川にかかわる地域組織の成立と変遷に関する研究」のうち、明治期から現在までの河川にかかわるNPO活動の変遷を把握するため、基礎調査としてとりまとめた一つの章について、一部加筆したものである。

一般に、NPOについては様々な分野において研究がなされている。しかし、河川にかかわるNPO活動については既往研究が限られており、明治期から現在までの組織活動を通史的に論じたものはほとんど見られない現状にある。そこで、河川をフィールドに公益活動を行なう市民活動や住民活動について、時代を象徴するような組織活動や全国的に影響を与えた運動などを整理し、時系列的な類型化を試みた。

はじめに研究の目的、既往研究、考察の対象などについて述べる。次に、河川にかかわる環境運動について、運動内容により 河川改修促進運動、反対運動、自然環境保全運動の3つに大別し、それぞれ時代を象徴するようなNPO活動や全国的に影響を与えた運動などについて、その概要を整理する。そして、社会や河川施策に果たした意味を把握した上で、明治期から昭和初期、第二次世界大戦後から昭和40年代、昭和50年代から現在について類型化を行い、その特徴を明らかにした。

1. はじめに

筆者の学位論文テーマは「明治以降における河川にかかわる地域組織の成立と変遷に関する研究」である。これは、河川にかかわる地域住民などによる自発的な公益活動について実証研究を行い、今後の地域と河川のあり方について一つの提案を試みたものである。

研究を進めるにあたり、まず、河川にかかわる公益活動においては、古くは農村社会秩序を基盤に成立した水防組織が地域の核となり、近年は新たに地域において必要とされるNPOが発足していると捉え、水防組織とNPOを河川にかかわる「地域組織」と定義した。その上で、水防組織が成立して発展し、地域とのかかわりが薄れ変化していく一方で、環境保全などを目的としたNPO活動が芽生え地域に定着したこれまでの流れを、地域組織という一連の枠組で捉えた。そして、地域組織の成立と変遷と河川行政との関係をガバナンス¹の視点から考え、地域が主体となって河川管理にかかわる地域優先のガバナンスから、ガバメントを中心とするガバナンスへ移行し、さらに、地域とガバメントが連携やネットワークを形成した上で、計画決定やその実施に影響力を行使するという新たなガバナンス、流域全体での地域と河川のあり方を視野に入れた流域ガバナンス²への転換を意味する、という仮説を構築した。

検証にあたっては、地域組織の全貌を把握す

¹ ここではガバナンスを「統治行為が様々なアクターによって対等かつ相互協調的に遂行されている態様」とする。新川達郎「パートナーシップの失敗 - ガバナンス論の展開可能性」(日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、2004年)、26ページ。

² ここでは、ローカルガバナンス(従来の地域社会の形成様式や、地域の公共サービス提供への根本的な変化など、新しい地域のあり方を呼ぶ)の概念などを参考にした。新川達郎「ポスト分権・合併時代の地域住民組織と協働」(上)、『自治実務セミナー』(第一法規)第43巻第9号、2004年、42～45ページ。

るための基礎調査³と、特定の流域において地域組織の実態を検証する事例調査⁴を実施し、法制度化による組織の推移、地域組織が果たした役割と実態、行政との関係など、地域組織の特徴を明らかにするとともに、地域組織のターニングポイントとなった時期における影響要因を考察した⁵。

本稿は、このうち明治期から現在までの河川にかかわるNPO活動の変遷を把握するため、基礎調査としてとりまとめた一つの章について、一部加筆したものである。

一般に、NPOについては様々な分野において研究がなされているが、河川にかかわるNPO活動については既往研究が限られている。嘉田⁶、鳥越⁷らは河川を環境運動や人々の生活関係の舞台として捉え、主に琵琶湖をフィールドに公共空間としての河川の所有や管理のあり方、地域社会との関係などを歴史的視点や政策を含めて論じている。帯谷⁸はダム建設に関する環境運動の特質と地域再生についての課題と展望を述べ、田中⁹は河川に関する政策や法制度の変遷過程を通史的に整理し、第二次世界大戦後の反対運動について類型化を行っている。また、森¹⁰は自身のNPO活動をとおして水辺の市民・住民運動の原論を述べているほか、新川¹¹は河川にかかわる市民と行政のパートナーシップ¹²について論じている。このほか、山道¹³は多摩川を中心に昭和39年(1964年)以降の環境運動の動向と住民参加の手法について、調査研究を行っている。

このように、特定の地域を中心とした運動論や第二次世界大戦後のNPO活動の変遷について

論じたものはあるが、明治期から現在まで、河川にかかわる組織活動を通史的に論じたものは見られない。そこで、河川をフィールドに公益活動を行なう組織活動について、時代を象徴するような活動や全国的に影響を与えた運動などを整理し、時系列的な類型化を試みた。この成果については本誌で取り上げる意義もあると考えたため、本稿を発表するものとした。

2. 考察の対象

一般に、NPOは「Nonprofit OrganizationまたはNot-for Profit Organization」の略「民間非営利組織」であり、広義において法人格の有無や法人格の種類(NPO法人、社団法人、財団法人、社会福祉法人、協同組合など)を問わず、民間の立場で社会的なサービスを提供し、社会問題を解決するために活動する団体を指す¹⁴といわれている。

本稿においても法人格の有無を問わず公益活動を行なう組織を対象とし、このうち「河川にかかわる反公害・反開発の住民運動や市民運動、あるいは裁判闘争、自然環境・生活環境保全のための全国的、地域的な住民運動や市民運動」について考察する。

ここで、「住民運動」と「市民運動」が存在するが、長谷川¹⁵は「一般に住民運動は、町内会などの既存の地縁集団を母体に組織されることが多く、居住地の近接性という地縁的な結びつきをもとに、特定の地域と密着した個別的な課題

³ 基礎調査として水防組織に関しては、菊池静香「川にかかわる伝統的地域組織の成立と変遷に関する一考察」『同志社政策科学研究 第6巻』2004年、173～186ページを参照されたい。

⁴ 事例調査の一つである淀川流域については、菊池静香「淀川流域における地域組織の成立と変遷に関する一考察」『同志社政策科学研究 第7巻』2005年、175～188ページを参照されたい。

⁵ 学位論文の内容や結論などについては、別稿で改めて論じるものとする。

⁶ 嘉田由紀子『水辺ぐららの環境学 - 琵琶湖と世界の湖から -』昭和堂、2001年など。

⁷ 鳥越皓之、嘉田由紀子編『水と人の環境史 琵琶湖報告書』御茶の水書房、1984年など。

⁸ 帯谷博明『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生 - 対立と協働のダイナミズム』昭和堂、2004年。

⁹ 田中滋『河川行政と環境問題 行政による〈公共性の独占〉とその対抗運動』(船橋晴俊編『講座環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程』)有斐閣、2001年、117～143ページ。

¹⁰ 三木和郎『都市と川』農山漁村文化協会、1984年。

¹¹ 新川達郎『川活動に関する市民と行政のパートナーシップ』(「いい川・いい川づくり」研究会編『私たちの「いい川・いい川づくり」最前線 全国「川の日」ワークショップからの贈りもの』学芸出版社、2004年) 52～67ページ。

¹² 「パートナーシップ」は「協働」や「協力」の意味で用いられることが多く、明確に定義されていないが、異なる組織が共通の目的を果たすため、それぞれの資質を生かしながら、対等の立場で協力して活動を行うこと、と捉えられている。山本啓、雨宮孝子、新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、126ページ。

¹³ 山道省三『多摩川をモデルとした「河川環境」の保全に関する住民参加の手法、制度についての調査・研究』(研究助成・一般研究VOL.22 - 119) とうきゅう環境浄化財団、2001年。

¹⁴ 特定非営利活動法人日本NPOセンターhp [http://www.jnpoc.ne.jp/](2005.9.15アクセス)。

¹⁵ 長谷川公一『環境運動と新しい公共圏 環境社会学のパースペクティブ』有斐閣、2003年、38ページ。

に取り組むという性格が強い。これに対して市民運動は、自律的な市民が理念や運動目標の共同性をもとに個人として参加し、全市的、全県の、ときには全人類的な課題に取り組む性格が強い」と類別している。「住民」と「市民」の違いについては研究分野や分析の視点により様々な定義があるかと思われるが、本稿では「住民」と「市民」の違いはこれ以上追求すべき課題ではないため、NPO 活動を整理する上で、便宜的に長谷川の類別する地縁的な結びつきをもとに個別の課題に取り組む運動を住民運動、理念や運動目標をもって広域で課題に取り組む運動を市民運動と称する。

調査方法としては、河川にかかわる分野に限定した場合にも、NPO は例えば水防組織と比較し、組織発足の経緯や目的、活動内容、組織にかかわる人員などは極めて個別であり、同一流域のみならず、同一市町村に存在する組織を比較しても違う傾向を示すことが予想される¹⁶。よって、一つの組織活動や運動を深く追求する手法ではなく、ある時期にどのような運動が展開され、それが何を意味したかを幅広く調査するものとした¹⁷。

3. 運動内容による分類

第二次世界大戦後における河川をめぐる公共事業とその反対運動について、田中¹⁸は4つのタイプに分類している。第1は、ダムなどの公共事業の対象地域の居住者による立退き反対などの生活防衛的な運動(故郷喪失型・1950年代～1960年代)。第2は、公共事業がもたらす環境的なリスクを論拠とする反対運動(リスク回避型・1970年代)。第3は、公共事業が地元市町村にもたらす過剰な財政負担を回避し、公共事業に依存しない内発的な地域振興を目指そうとする観点からの反対運動(内発的発展型・1980年代)。第4は、公共事業による自然環境破壊に焦点をあてた反対運動(自然環境保護型・1980年代以降)である。

ダム建設計画にかかわる環境運動の特徴として、帯谷¹⁹は各時期の様々な運動はそれ以前の時期に主流であった運動が並存し、重層的な構造になっていることを指摘した上で、4期に分類している。第1期(昭和初期～1950年代)は、主として生活を守るために補償を求めるという行為要求型の運動、及びアメリカの環境保護思想や国立公園制度に影響を受けた自然保護運動。第2期(1960年代～1980年代半ば)は、計画に対して絶対反対を唱える行為阻止型の住民運動、及び補償要求とその充実をめざす行為要求型運動。第3期(1980年代後半～)は、立地点の住民に加えて都市部の環境NPOや研究者、一般市民など他地域の多様な主体が運動の担い手となってかかわるネットワーク型の運動。第4期(1990年代後半～)は、住民の自己決定を重視し、既存計画決定過程そのものに対する根本的な問いかけや独自の治水案の提示などオルタナティブ志向型の運動と分析している。

ダム建設計画など公共事業に対する反対運動という側面のみでの分析であり、昭和以降を研究領域としているため、本稿で扱う内容とは一致しないが、いずれも、初期の段階では特定地域の固有問題として捉えられていた運動が時代とともに変化し、運動の志向性やかかわる人がより多様化したことを指摘している。

本稿においても上記の視点を参考にしながら進めるが、まず、運動タイプを河川改修促進運動、反対運動、自然環境保全運動の3つに分け、全国的に影響を与えた運動などを中心にその概要と役割などを整理する。

河川改修促進運動については、明治29年(1896年)に河川法が制定された以降、国費による治水事業が大河川を中心に順次着手されたが、その背景には地域からの強い請願運動があった。運動手法は地域の代表者、府県議員、国会議員などを通じて県や国への請願や建議を働きかけるなど、今日のような公共事業の反対、あるいは自然環境の保全などを目的とする住民運動、市民運動とは異なる運動体であるが、河川に対する地域の民意をあらわす一つの運動であることは

16 水防組織は水害防御活動を目的とした組織であることに疑問はないであろう。そして、地域差はあるものの、組織の成立時期や発展過程、水防態勢、水防人員などについては、流域あるいは地方単位において同じ傾向を示すものと予想されることから、一つの組織における組織変遷は特定地域における水防組織の全貌をあらわすことができる。

17 特定組織の実態や今日的なNPO活動の状況に関しては、別稿において改めて論じるものとする。

18 田中滋、前掲書、132～134ページ。

19 帯谷博明、前掲書、73～74ページ。

否定できないため整理する。

反対運動については、鉱山業や製造業による河川汚濁により展開された反公害運動、そして、ダム建設や大規模河川改修事業などの開発・改修反対運動を取り上げる。このうち、後者については、昭和期から昭和40年代までの前期と昭和50年代から現在までの後期に分けて整理するが、これは、運動主体や解決方法、目的などが前期と後期で変化するためである。

自然環境保全運動については、昭和30年代から昭和40年代、昭和50年代、昭和60年代から平成初期、近年の状況と4期に区分して整理する。ここで、各年代の特徴的な活動を中心に取りまとめるが、あくまでも新しい運動展開を示すものであり、前年代の活動は次年代以降も継続されていることを指摘しておく。なお、正確な団体数は把握できないが、現在、NPOの多くが河川環境の保全を目的として結成されたものであり、この運動は河川にかかわる組織活動の主流となっている。

以上のように運動内容別に検証したのち、明治期～昭和初期、第二次世界大戦後～昭和40年代、昭和50年代～現在に大別し、各時代における河川にかかわるNPO活動の特徴を考察する。

4. 河川改修促進運動

明治23年(1890年)に帝国議会が開設されて以来、議会内では地方出身議員を中心に国費による高水工事への要望があがった。明治29年(1896年)の河川法制定まで、建議が10回ほど国会で成立するなど、各地からの陳情、請願運動が熱心に展開された。

特に淀川では²⁰、明治18年(1885年)の大洪水を契機に洪水防御を目的とする治水対策への要望が大阪産業界、中下流部の農民をはじめ広範囲にわき起こり、淀川改修期成同盟が結成され、地元衆議院議員、大阪府会議員、各郡町村長をはじめ一般有志が団結して淀川改修促進運動にあたった。運動は大阪府知事への陳情、内務省

への請願、帝国議会への建議などを繰り返し、代表者は大阪・京都府下の請願書をもって幾度も上京し淀川改修の必要性を訴えるなど、大々的に運動を展開した。その結果、明治29年(1896年)に工事の実現に至った。また、利根川においても²¹、明治19年(1886年)に群馬、埼玉、栃木、茨城の4県民による治水会が設立されてから活発になり、第1回帝国議会には治水会より「利根川水利改良二付請願」が提出されたほか、明治25年(1892年)の帝国議会には埼玉県選出の代議士が「木曾、澗、利根、信濃四大河川ノ治水ニ関スル建議案」を提出。明治29年(1896年)に河川法が制定されたのちも治水会を中心に激しい陳情、請願が繰り返され、明治33年(1900年)に改修工事が実施されることとなった。

このほか、明治初期より治水を目的とする民間団体が天竜川、木曾川、信濃川など全国各地に続々と結成され、請願運動を展開した。

多摩川では²²、明治23年(1890年)頃より、出水のたびに府県に対し住民は個別に改修請願などを繰り返し提出していたが、明治29年(1896年)の河川法制定後は、本格的な河川改修を実現するため住民代表、府県会などから府県知事、内務省及び帝国議会に対して数多くの請願や建議を提出した。しかし、容易に実現には至らず、明治40年(1907年)、明治43年(1910年)、大正2年(1913年)、大正3年(1914年)と連年水害を受けた。そのたびに改修請願運動が実施されたが、大正3年(1914年)9月には現在の川崎市幸区、中原区付近の住民が多摩川堤防の早期実現を訴え、神奈川県庁に押し寄せるといふ「アミガサ事件」まで起こった。この事件を契機に県による築堤が実施されたほか、大正4年(1915年)には「多摩川築堤期成同盟」が結成され、流域各地に多摩川改修請願運動が広がり、その結果、大正7年(1918年)に多摩川直轄改修工事の実現に至った。いずれも、本格的かつ大規模な改修工事への要望は、流域の住民からあがったものであった。

利根川や淀川のような大河川と違い、中小河川である鶴見川では²³国直轄による改修工事は容

²⁰ 農業土木学会古典復刻委員会編『淀川治水誌』日本経済評論社、1992年参照。

²¹ 宮村忠、石崎正和「解説 今日なお示唆に富む明治前期の治水論」(農業土木学会古典復刻委員会『治水論』日本経済評論社、1989年) 1～16ページ参照。

²² 多摩川誌編集委員会『多摩川誌』河川環境管理財団、1986年参照。

²³ 鶴見川水害予防組合『鶴見川水害予防組合誌』鶴見川水害予防組合、1984年、及び宮村忠「水防と文化」『にほんのかわ第66号』(日本河川開発調査会) 1994年、4～49ページ参照。

易に実施されなかった。明治43年(1910年)の未曾有の大水害を契機に、明治44年(1911年)2月、鶴見川沿岸の2郡9ヶ村の住民代表603人は連名で「鶴見川河身改修費国庫支弁之儀請願書」を貴・衆議院議長に提出した。さらに、大正11年(1922年)2月には沿岸住民3,198名の署名捺印を取りまとめた「鶴見川改修工事費国庫補助請願書」を貴・衆議院議長、神奈川県知事へ提出したほか、熱心な改修促進運動を展開した。同年6月には「鶴見川改修期成同盟会」(以下、同盟会)を結成し、経費は各町村に割り当てられたほか不足分は役員が負担するものとして、以降、同盟会が中心となり鶴見川改修に向けて猛運動を展開することとなった。

再三にわたり神奈川県知事、県土木課長へ陳情するほか、大正11年(1922年)から昭和8年(1933年)まで毎年、貴・衆議院に「鶴見川改修費国庫補助に関する請願書」を提出し、改修費の国庫支出を目指して活動した。昭和7年(1932年)には内務省において時局匡救対策として改修工事が計画されたのであるが、同盟会は国費改修実現のために改修費の地元負担を決意し、その負担金の処理機関として昭和9年(1934年)1月、「鶴見川水害予防組合」²⁴を設立した。改修促進運動は従来の農民運動から拡大して広く産業界をも巻き込むまでになったが、改修工事はいまだに実現しないため、改修促進運動の強化策として水害予防組合とは別に、昭和11年(1936年)には「鶴見川改修期成会」が組織された。会長に横浜市長、副会長には衆議院議員、このほか役員や会員には県下選出の国会議員や県・市会議員、流域町村長ほか政財界の有力者を網羅し、全市的な支援体制を作り上げ、改修運動は粘り強く続けられ、昭和14年(1939年)ついに国費による河川改修が実現した。

このように、明治期から昭和初期にかけては国直轄による河川改修を求める請願運動が各地で積極的に展開され、治水事業進展の一つの契機になっていた。特に鶴見川のような中小河川においては、河川法の制定から約40年後によく国費による改修工事が実現するなど、改修

促進運動は長期にわたって展開されたほか、地元費用負担の受け皿として水害予防組合を設立するなど、地域の治水への要望は強いものであったことがわかる。

5. 反対運動

5.1 河川汚濁による反公害運動

日本における環境問題の原点は足尾鉍毒事件であり、住民運動の先駆けと指摘²⁵されている。足尾鉍毒事件は銅山から流出する鉍毒により、足尾の山々に源を発する渡良瀬川沿岸の農漁業に被害を及ぼした事件であるが、のちに渡良瀬川改修問題にも及んだ。

銅山は慶長5年(1600年)頃に発見され銅を産出していたが、当時の技術では大きな鉍毒問題となるほどの産出量もなかった。富国強兵、殖産興業政策のもと、明治10年(1877年)に古河市兵衛が衰退しかけていた銅山に近代的な機械を導入し経営にのりだしてから産銅量が急増し、これにより、銅山から排出された銅や砒素など重金属が渡良瀬川洪水で下流へ運ばれ広く農村地域に被害を及ぼしたほか、川漁の不振、銅の精錬過程で発生する亜硫酸ガスによる煙害、主として精錬用燃料のための山林乱伐などで水源地帯が荒廃した。この状況に対し、栃木県選出の衆議院議員田中正造は足尾銅山の操業停止を訴え、明治24年(1891年)12月より国会質問を繰り返した。地域住民も陳情などの運動を展開したが解決には至らず、明治33年(1900年)2月には被害者数千人が操業停止を請願するため上京しようとする途中、川俣村で警官隊と激しく衝突した川俣事件が起こった。翌年12月は田中による明治天皇直訴と、都市部では足尾鉍毒事件に同情する市民や学生が反対運動を支持し、新聞でも大きく報道されるなど世論から注目され運動も高まった。

しかし、明治36年(1903年)に政府より設けられた鉍毒調査会は、渡良瀬川沿岸の鉍毒被害を解決するには洪水を防止する必要があるとし

²⁴ 水害予防組合とは、水害防御を目的として水防活動などを行う公法人である。鶴見川では水害予防組合とはいえ、改修工事促進運動を主目的に設立された。水害予防組合の法制度や詳細については、菊池静香「川にかかわる伝統的地域組織の成立と変遷に関する一考察」『同志社政策科学研究 第6巻』2004年、173～186ページを参照されたい。

²⁵ 飯島伸子、前掲書、47ページ。また、足尾鉍毒事件に関しては、同書及び荒畑寒村『谷中村滅亡史』新泉社、1970年参照。

て、渡良瀬川下流に大規模な遊水地²⁶を建設する計画を提案した。政府は鉱毒事件を根本的に解決するのではなく、渡良瀬川改修へと対応をすり替えたのであった。これに対して、水没地域となる谷中村では遊水地案に激しく抵抗するも、栃木県会は村議会の反対を無視して買収案を可決し、明治40年（1907年）には強制収用により谷中村は廃村に追い込まれることとなった。渡良瀬川改修方式をめくり、田中は遊水地案が妥当ではないとして他の治水案²⁷を支持し批判したものの、聞き入れられるはずもなく、遊水地計画は利根川改修計画の中で続行されたのであった。運動の中心人物であった田中正造が大正2年（1913年）に死亡したのを契機に、運動はほぼ消滅した。

神通川では²⁸、大正2年（1913年）から上流部において本格的に操業を開始した三井金属鉱業神岡工業所が、河川にカドミウムを排出したことにより慢性中毒症が発生し、大正期において既に下流域などで健康被害が生じていた。しかし、企業や行政レベルでの対策は検討されず、四大公害イタイイタイ病として社会問題となったのは、昭和43年（1968年）に被害者が提訴した以降であった。

昭和33年（1958年）4月には、江戸川沿いの水が本州製紙江戸川工場からの排水で黒く濁り²⁹、浦安沿岸から葛西沖にかけて海水が変色し、魚介類の大量死滅が見られた。これに驚いた漁業協同組合や町はただちに会社側との折衝や関係官庁への陳情を開始したが、問題解決には至らず被害は広がり続けた。同年6月、漁民代表800人は国会と東京都に陳情を行ったのち、工場へ向かったが、工場側は面会に応じないばかりか監督官庁から出されている中止勧告を無視して操業を続行した。そのため、漁民はついに工場内に乱入し重軽傷者105人、逮捕者8人、その他負傷者36人を出す大乱闘事件を起こした。この事態を受けて、政府は「公共水域の水質の保全に関する法律」、「工場廃水等の規制に関する法律」（水質二法）を同年内に制定した。この法律は公害関係の法律の中で第二次世界大戦後まもなく

制定されたものであり、この事件は行政に対する公害問題への提起となった。

石狩川上流では³⁰、昭和15年（1940年）8月、国策パルプ工業旭川工場が創業を始めた直後に河川が汚染され、約1万haの農地に深刻な被害が広がった。農業団体を中心に改善を求めたが解決に至らず、第二次世界大戦後に持ち越され、昭和20年代後半より工場の増産により被害が拡大したため再び運動を展開。工場に対し浄化装置の完備及び従来の被害補償、北海道及び北海道議会へ施設改善と補償を求めたが、度重なる運動にも効力をみせなかった。しかし、昭和33年（1958年）水質二法が制定されたことが契機となり運動への社会的関心が高まったことを受け、昭和38年（1963年）には被害農民600余名がプラカードを掲げて道庁に集まり抗議行動を行い、翌年には札幌地方裁判所に2,000余名の原告、北海道知事を被告とする訴訟を起こした。結果、工場に施設の改善と被害補償が成立して公害闘争は終結した。

河川汚濁による反公害運動について整理したが、公害問題が流域に与えた影響は大きく、特に足尾鉱毒事件においてその解決策として渡良瀬遊水地が計画されたことは、その後の利根川治水にも影響を与えるものであった。これらの運動は主に被害地域における住民運動であったが、河川水質汚濁などの環境対策は常に後回しにされたため、住民は健康被害や精神的苦痛を伴いながらも強力な環境運動を展開しなければならなかった。法律制度により水質汚濁への規制がかけられたのは江戸川での乱闘事件が起こった昭和33年（1958年）以降であり、それ以前は特定の被害により環境運動を展開してもほとんど成果は得られなかった。

5.2 開発・改修反対運動（前期） 昭和初期から昭和40年代

昭和7年（1932年）7月、東京市（現東京都

²⁶ 洪水を一時的に貯めて、洪水の最大流量（ピーク流量）を減少させるために設けた区域を遊水地または調節池と呼ぶ。

²⁷ 利根川の流路を江戸川主流にするべきだとする江戸川主流論。外国人技師リンドウらの提案によるものであった。

²⁸ 飯島伸子、前掲書、参照。

²⁹ 市川よみうり新聞社「闘争史に刻まれた浦安漁民蜂起（1）～（12）」参照（2003.1.1～2003.5.16にかけて連載）HP [http://www.ichiyomi.jp/umi/index.html#qqq]（2005.11.5アクセス）。

³⁰ 北海道農業近代化コンサルタント『石狩川上流水域に於ける公害闘争史』北海道農業近代化コンサルタント、1971年参照。

23区)は上水道水源地として多摩川上流部に小河内ダムの建設³¹を決定した。その前年より、東京市と小河内村では非公式の交渉が行われ、関係村民はこの計画に反対し村会議でも反対論が占めていたのであるが、結局は土地買収に応じることを決意したことから、計画案については内諾が得られ予定どおり進められるはずであった。しかし、昭和8年(1933年)8月、ダム建設に対して多摩川下流に水利権を持つ神奈川県之二ヶ領用水組合から嚴重な抗議を受けた。東京市が再三交渉したものの決裂したまま5年が経過したのであるが、工事が始まらなければ具体的な計画が立たず補償金もおりないことから、工事延期は村民たちの生活を根底から崩していた。ようやく和解し補償問題の決着へ向かったのであるが、昭和12年(1937年)に東京市より発表された買収額はあまりに低いものであった。そのため、小河内村はこれに反対し、補償増額を求める運動を展開した。公共の犠牲となる小河内村の去就が大きな社会問題となり、新聞でも報じられ都市部の市民も関心を向けたが、結局、村人はわずかな補償額で土地を追われるように去らなければならなかった。

特に第二次世界大戦前においては、犠牲となる地域は十分な補償も受けられず、村単位で反対を申し立ててもほとんど効力がなかったことをあらかず事例であり、行政計画に対して地域の総意が受け入れられない実態がうかがえる。

一方、利根川支川小貝川では、昭和25年(1950年)8月豪雨による小貝川右岸決壊を契機に、翌年、抜本的な対策として背割堤³²による河口付替案³³が発表された。計画により町の戸数の約半数を失う布川町他近隣村(現利根町)では、既に改修計画が新聞紙上を賑わしていたため、計画が正式発表される2ヶ月前より郷土防衛隊という反対組織を結成し、陳情や抗議行動を展開していた。昭和28年(1953年)10月には建設省による説得に対し「建設省役人立入禁止」という看板が各家に下げられる中、同年11月、建設省役人を同行して現場を取材に来た報道陣が郷土防衛

隊から監禁、暴行を受けるという騒ぎが起こり、後日、逮捕者を出すに至った布川事件が発生した。この反対運動を契機に改修計画が大きく修正され、結局は背割堤案も廃案となった。この反対運動は布川町長を先頭に行われたが、村長は単に改修により土地を失うという理由だけではなく、治水について調査研究を実施した結果、背割堤案では安全性が確保されないという結論に達した上での抵抗であった。

小貝川では地域の強い反対運動により改修計画案が撤回されたが、村民の強い団結のもと、代償を求める運動ではなく一貫して改修案そのものに異議を唱えたこと、そして、政治的に利用されることを回避³⁴して村単独で運動を展開したことが、廃案へと至ったのであった。

昭和24年(1949年)、昭和28年(1953年)と集中豪雨に見舞われた筑後川流域一帯では、その後、治水対策が立案されたが、その一環として筑後川上流部に電源開発を兼ねた多目的ダムである松原ダム、下笠ダムが計画³⁵された。これに対し、建設予定地集落の地主である室原知幸をリーダーとする建設反対住民は、下笠ダムサイトに監視のための見張り小屋など「蜂の巣城」を築き、急斜面には有刺鉄線を張り巡らせ、ダム計画のための調査や土地明け渡しを阻止するため、常時たてこもりを続けた。建設省の立ち入りに対しては激しく抵抗し、公務執行妨害容疑で逮捕者がでるといふ事件も起こした。昭和35年(1960年)以降は、建設省が室原ら地権者を相手に熊本地裁へ試掘権等妨害排除の仮処分命令を申請したことを契機に、闘争は法廷へと移り、室原も80件を超える法廷闘争を提起した。この運動は「暴には暴、法には法」というスローガンのもとで展開されたが、「戦後における価値観の相克、法意識の混乱、行政に対する住民の不信感を種々の形において露呈したものであり、この事件を通して新憲法下における法ないし行政の運用、執行に反省を与え、また行政と裁判の関係についても多大の示唆を与えた」³⁶と評価されている。室原の提訴はほとんど敗訴となり、闘争は室

³¹ 多摩川誌編集委員会、前掲書、参照。

³² 2つの河川が合流、あるいは隣に流れるため、2河川の合流をなめらかにして一方の河川の影響が他の河川に及ばないよう、2つの河川の間には設ける堤防。

³³ 芦原修二『ドキュメント小貝川河口の闘い 小貝川河口付替反対闘争史』斎書房出版、1995年参照。

³⁴ 政治団体からの反対運動への共闘を断ったという。芦原修二、前掲書、265ページ。

³⁵ 松下竜一『砦に拠る』筑摩書房、1977年及び高橋裕『現代日本土木史』彰国社、1990年参照。

³⁶ 高橋裕、前掲書、167～168ページ。

原の死去により昭和45年(1970年)に終結したのであるが、後発の反対運動に大きな影響を与えるものとなった。

一方で、世界的に貴重な自然の消滅危機に対し、自然保護を訴える運動も起こった。尾瀬ヶ原のダム計画³⁷は明治期にはじまり具体化されないまま戦争で中断されていたが、昭和23年(1948年)商工省(現経済産業省)より電源開発計画が発表された。これに対して昭和24年(1949年)10月、学術経験者、山岳家のほか文部省(現文部科学省)厚生省(現厚生労働省)の官僚も参加して「尾瀬保存期成同盟」を結成し、計画阻止のための運動を展開。国会やGHQへの請願、マス・メディアへのアピール、署名活動、講演会などを通じ、美しい景観と貴重な動植物の保護を訴えた。この自然保護運動の効果とともに、電源開発を進めてきた電力会社の電力業界再編成や各県の利権調整により、開発は一時中断されることとなった。これを契機に運動は終えたが、尾瀬保存期成同盟が母体となり昭和26年(1951年)日本自然保護協会³⁸が設立され、以降、全国的な自然保護運動を展開した。

これは、日本において自然保護運動が始まるきっかけとなったが、「専門家の権威をよりどころにした小規模なもので市民運動と呼べるものではなく、市民運動的色彩を帯びるようになったのは昭和40年代以降」³⁹という指摘もあるように、個別に発生したものであった。

5.3 開発・改修反対運動(後期) 昭和50年代から現在

長良川では昭和41年(1966年)治水と利水を目的に河口より5kmの地点に可動式の河口堰を建設しようという計画⁴⁰が提案され、昭和48年(1973年)3月に認可を受けた。これに対して、岐阜県や三重県の7つの漁業協同組合が「長良川河口堰建設差止訴訟」を提起し、反対運動を繰

り広げた。しかし、次第に漁業補償を中心とした交渉へと展開したことで、昭和63年(1988年)には漁業協同組合も河口堰建設に同意し、事業が着工されることとなった。そこへ、河口堰の建設開始に危機感をもった都市部の市民が「長良川河口堰建設に反対する会」⁴¹を発足し、「唯一ダムのない天然河川・長良川を守る」ことをスローガンに、マス・メディアを通して環境保護を訴えるなどの市民運動を展開した。これに(財)日本野鳥の会、(財)日本自然保護協会なども独自の調査に基づき反対であるという見解を発表して運動に関与するなど、市民運動は地域に限定されることなく全国的な広がりをみせた。さらに、平成4年(1992年)には「国際ダムサミット in 長良川」を契機に、長良川河口堰に反対する旧新の59団体が集合して「長良川河口堰建設をやめさせる市民会議」⁴²を結成した。しかし、平成5年(1993年)に河口堰は完成し、平成7年(1995年)より運用されることとなった。

この反対運動は長良川の住民運動に始まり、一応の解決に至ったところで、流域外の都市部の市民を中心とした市民運動へと展開したことが大きな特徴であるとともに、河川は豊かな生態系を残す貴重な空間であるという環境への意識を改めて問う一つの契機となった。

利根川では、昭和22年(1947年)9月に発生したカスリン台風が流域に大被害をもたらしたことにより、昭和24年(1949年)に利根川改修改訂計画が策定され、上流ダム群の建設が計画された。これを受け、昭和27年(1952年)建設省より群馬県長野原町へハツ場ダム計画⁴³が発表された。しかし、吾妻川が強酸性の水質であったことや、翌年2月にダム建設反対の住民大会が開かれたことなどにより、計画は一時中断された。その後、昭和38年(1963年)には上流に酸性水中和工場がつけられ河川水が利用可能となったため、翌年には調査が再開し、昭和40年(1965年)3月に再びダム計画が発表された。当時、ダム建設に際して事前の説明や相談が地域

³⁷ 石川徹也『日本の自然保護 尾瀬から白保、そして21世紀へ』平凡社、2001年参照。

³⁸ のちに財団法人となる。(財)日本自然保護協会 [http://www.nacsj.or.jp/](2005.11.10 アクセス)。

³⁹ 杉山恵一「自然環境復元の理念と理論」(杉山恵一、進士五十八編『自然環境復元の技術』朝倉書店、1992年) 1ページ。

⁴⁰ 独立行政法人水資源機構長良川河口堰管理所 HP 参照

[http://www.gix.or.jp/naga02/nagara/japanese/indexj.htm](2005.10.20 アクセス)。

⁴¹ 長良川河口堰建設に反対する会 HP 参照 [http://prweb.org/index/nagara.htm](2005.10.20 アクセス)。

⁴² 長良川河口堰建設をやめさせる市民会議 HP 参照 [http://nagara.ktroad.ne.jp/](2005.10.20 アクセス)。

⁴³ 国土交通省ハツ場ダム事務所 HP 参照 [http://www.ktr.mlit.go.jp/yanba/](2005.10.20 アクセス)。

になされなかったこともあり、同年12月、住民は反対期成同盟を結成し、測量作業の阻止行動、抗議行動、陳情など激しい反対運動を繰り広げた。長野原町も国や群馬県からの圧力を受けながらも反対の意思を固持していたが、昭和55年(1980年)、群馬県から生活再建案が町に提出されたことを契機に住民の討議が始まり、昭和60年(1985年)には町長と知事が覚書を締結し、反対運動の転機を迎えた。翌年には水源地域対策特別措置法に基づくダムに指定され、平成4年(1992年)反対期成同盟は対策期成同盟となり、約四半世紀に及ぶ反対運動の幕を下ろした。

沈静化に向かったかにみえた運動であるが、平成11年(1999年)群馬県内の都市住民などで構成された「ハツ場ダムを考える会」⁴⁴がダム計画の見直しと水没予定地住民の精神的苦痛、生活破壊に対する補償を目的に発足し、講演会の開催や情報発信を行うなど、新たな展開を迎えることとなった。平成14年(2002年)には1都5県の住民訴訟に取り組む組織として「ハツ場ダムをストップさせる市民連絡会」⁴⁵が発足し、ハツ場ダム事業への支出差止めなどを求める住民訴訟を各地方裁判所に起こし、現在に至っている。

この反対運動は、住民運動から市民運動へ発展したことで、運動形態としては長良川河口堰反対運動と同様の経緯をたどっている。

北海道でも大規模プロジェクトに対する反対運動が高まりをみせた。昭和56年(1981年)8月の記録的な水害を契機に、昭和57年(1982年)千歳川放水路計画⁴⁶が策定された。洪水対策として、日本海側の石狩川に流入する千歳川の水を増水時には反対の太平洋側に流すため、人工的に約40kmの水路(千歳川放水路)を開削しようとするものであったが、放水路の建設はラムサール条約登録湿地で渡り鳥の中継地となっているウトナイ湖とその周辺の自然環境、太平洋沿岸の漁業などに大きな影響を及ぼすとして、地元漁業団体をはじめ(財)日本野鳥の会、(財)日本自然保護協会などが反対運動を展開した。このほか、「千歳川放水路を考える会」、「とりか

えそう北海道の川実行委員会」などの市民団体が結成され、弁護士会、研究者などと連携しながら、次第に大きな広がりを見せた。その一方で、流域自治体では放水路推進を目的とした期成会などを結成して促進運動を展開し、賛否両論の対立のまま十数年にわたる反対・推進運動が繰り広げられた。

このような状況の中、平成9年(1997年)9月に北海道より7名の学識経験者を委員とする「千歳川流域治水対策検討委員会」が設置された。約2年間で23回の委員会が開催されたほか、反対団体や推進組織、関連首長などを交えた拡大会議が16回、意見交換会が5回実施され、議論が重ねられた。その結果、委員会は平成11年(1999年)6月、放水路ではなく流域の総合治水対策にかかわる複数の具体案を知事に提言した。これにより、千歳川放水路の中止が決定された。

この運動は、一度決定した公共事業が撤回されたという点で全国的に大きな影響を与え、放水路建設側の住民反対運動に加え、都市部の学識経験者や市民、市民団体が運動を盛り上げ放水路案に異議を唱えたことが、一つの特徴であるといえよう。

吉野川では、江戸時代に設置された石積みの固定堰・第十堰が老朽化して危険であり、洪水の妨げになるため取り壊し、新たな可動堰を建設する計画⁴⁷が立てられた。昭和59年(1984年)より予備調査が開始され、実施調査を経て平成3年(1991年)に事業が採択されたが、この可動堰計画に対し徳島市の住民が中心となり、平成5年(1993年)に「吉野川シンポジウム委員会」⁴⁸が結成された。堰の改築により吉野川の豊かな自然環境が破壊される懸念が大きいため、計画の抜本的見直しを求めるとともに、250年間存続した第十堰の文化的価値と機能を広く地域へアピールした。そして、単に反対運動にとどまらず、河川と人の新しいつき合い方を考えることを目的に、シンポジウムの開催、代替案を検討する調査研究活動、建設省との折衝のほか、自然観察会や水辺音楽会、第十堰クリーンアップなど、

⁴⁴ ハツ場ダムを考える会 HP 参照 [<http://www.yamba-net.org/>] (2005.10.20 アクセス)

⁴⁵ ハツ場ダムをストップさせる市民連絡会 HP 参照 [<http://www.yamba.jp.net/>] (2005.10.20 アクセス)

⁴⁶ 日本野鳥の会、北海道自然保護協会、とりかえそう北海道の川実行委員会編『市民が止めた！千歳川放水路 公共事業を変える道すじ』北海道新聞社、2003年、及び北海道開発局資料「石狩川流域の治水対策」1993年参照。

⁴⁷ 独立行政法人水資源機構旧吉野川河口堰管理所 HP 参照

[<http://www.water.go.jp/yoshino/qyoshino/index.html>] (2005.10.23 アクセス)

⁴⁸ 吉野川シンポジウム実行委員会 HP 参照 [<http://www.yoshinogawa.info/index.htm>] (2005.10.23 アクセス)

様々なアプローチから吉野川と第十堰の関心を高めようとする活動を展開した。

改築計画は平成7年(1995年)に建設省が設けた学識経験者などで構成される「ダム等事業審議委員会」で審議されることになったが(2年9ヶ月間で14回開催)平成10年(1998年)7月、流域住民の生命と財産を守り、安定した水利用を確保するためには第十堰の抜本的な改築が必要であるという結論がまとめられた。しかし、審議委員会の結論を不服とした反対グループは「第十堰住民投票の会」を組織し、堰建設の是非を問う住民投票条例の制定を求める署名運動を展開した。これにより、平成12年(2000年)1月、住民投票が徳島市にて実施され、結果は建設反対の票が大多数を占めた。投票結果については法的拘束力がないものの、公共事業に対する住民側の意思表示を突きつけたものであった。同年9月、自民党など与党三党は公共事業の抜本的な見直しとして233事業の中止を勧告し、吉野川可動堰計画も「現行計画は白紙」とされた。

この運動では、地域と河川のあり方を問いながら第十堰の是非を説いた点、住民投票という民意を表現する手法を取り入れたことが大きな特徴であり、地域と河川のかかわりを改めて構築しようとする組織活動であったといえるだろう。

開発・改修反対運動について、昭和初期から昭和40年代までと昭和50年代から現在までの二期に分けて整理したが、前期は特定地域で起こった問題に対し地域住民が主体となり、行政への陳情、請願、抗議を繰り返す反対運動が主であった。筑後川での蜂の巣城闘争が注目された昭和30年代後半から昭和40年代にかけては、社会的な関心は高まるものの、当該地域に限定された問題であり、多くは行政計画を前に妥協せざるを得なく、補償による解決方法で合意点を見出すしかなかった。しかし、後期については帯谷も指摘(前出)したように、当該地域の住民に加えて都市部の市民や研究者など、流域内外を問わず多様な主体が運動の担い手となりネットワークを形成し、近年では住民の自己決定や行政計

画に論争を挑むため、独自の代替案を検討するような運動に発展していることがわかる。

前期から後期にかけて、環境運動に一つの転換期があったものと考えられる。

6. 自然環境保全運動

6.1 河川愛護活動、自然・動植物保護活動 昭和30年代から昭和40年代

群馬県では昭和30年代頃より町内会、自治会などの地縁組織を母体として河川清掃などを行う河川愛護活動が実施された。京都府においても昭和39年(1964年)鴨川を美しくするために住民が力をあわせ行政機関と相互に連絡調整をはかり、河川美化と環境保全の輪を広げることを目的に「鴨川を美しくする会」⁴⁹が結成され、以降、多数の団体が発足した。

多摩川では⁵⁰昭和40年(1965年)以降、河川敷における公園・スポーツ施設の整備が進んだが、河川敷は都市に残された貴重な緑地空間であり、昆虫・植物などが生息するほか野鳥の渡来地として重要な場所であるため、これを保護しようとする運動が始まった。昭和45年(1970年)(財)日本野鳥の会、(財)自然保護協会、沿川住民などで「多摩川の自然を守る会」⁵¹を発足。「この組織は住民生活と密着した運動のさきがけであり、のちに全国的に広がる自然保護運動に影響を与え、その中核となった」⁵²と評価されている。昭和49年(1974年)には多摩川の自然保護などを目的とした22団体により「多摩川水系自然保護団体協議会」が結成され、昭和56年(1981年)には日本ではじめての市民参加・行政との連携による「多摩川河川環境管理計画」が策定されるなど、先進事例として様々な実績を残した。

淀川では⁵³昭和47年(1972年)大規模な改修工事が実施されたのを契機に、自然破壊に繋がる工事の再検討と琵琶湖・淀川流域の環境保全を目的に「淀川の自然を守る会」が発足。昭和48年(1973年)には希少淡水魚を守る「イタセン

⁴⁹ 鴨川を美しくする会『流れよ永遠に 鴨川を美しくする会設立20周年記念』1983年参照。

⁵⁰ 横山十四男『たまびとの、市民運動から「環境史観」へ』百水社、2004年参照。

⁵¹ 多摩川の自然を守る会HP参照[<http://homepage2.nifty.com/tamagawa/index.html>] (2005.10.20 アクセス)。

⁵² 横山十四男、前掲書、80ページ。

⁵³ 紀平筆「淀川の自然保護とその歩み」(淡水魚保護協会『淡水魚』第1巻第1号、青泉社、1975年)参照。

パラを守る会」も活動を開始し、以後、自然保護を視点とした運動が始まった。

6.2 水辺の再生、まちづくり活動 昭和50年代

琵琶湖では、昭和52年(1977年)にはじめて赤潮が発生し、これに危機感を抱いた主婦などを中心にして、地域住民が富栄養化の一因であるリンを含んだ合成洗剤から天然油脂を主原料にした粉石けんの使用促進運動を展開した。滋賀県においても「琵琶湖を守る粉石けん使用促進県民運動連絡会議」を発足させるとともに、リンを含んだ合成洗剤の使用・販売を禁止する条例の制定を進め、昭和54年(1979年)10月「琵琶湖富栄養化防止条例」を制定するなど、行政とも連携する中で生活に密着した水環境保全運動が始まった。

昭和53年(1978年)豊平川では会社員、大学教授、デザイナーなど異業種交流のメンバーが「さっぽろサケの会」を組織し、カムバックサーモン運動⁵⁴を展開。行政と市民の積極的な協力のもとサケの放流が実施されたほか、カムバックサーモンを通して河川美化や河川環境の改善、自然保護などの幅広い運動が展開されるようになった。この活動はのちに遡上の南限を超えた多摩川や酒匂川など全国へと広がった。

昭和52年(1977年)柳川では掘割を埋立て下水路にする計画が実行されようとしたところ、柳川は後世に受け継ぐべき貴重な伝統的文化遺産だと主張した市職員により、掘割再生⁵⁵へ向けた運動が展開されることとなった。埋立て計画を白紙撤回して河川浄化の代替案を策定し、住民の理解、協力、参加を得るため2年間で100回程度の住民懇談会を実施するなど、幾多の苦勞を重ねた結果、3年2か月で35kmの掘割を蘇らせたのであった。一人の市職員の活動をきっかけに市政が転換され、掘割が再生されたことはマス・メディアの注目を集め、のちに映画「柳川掘割物語」が制作されたのであるが、全国での水

辺の再生・親水まちづくり運動のさきがけとなった。

昭和57年(1982年)には、河川に関心をもつ横浜市職員が中心となり「よこはまかわを考える会」⁵⁶が発足。居住地や職業にかかわらず河川に関心があれば誰でも参加でき、規約や役職なども特でない緩やかな組織として、会員の自主性を尊重したプロジェクト方式により、毎月の定例会、各種研究会、横浜縦断カヌーフェスティバルなど、様々な活動を実践している。また、フィールドを横浜に限定せず、設立当初より全国各地の河川を訪れ、地域で活動している人達との交流を重ねて人的ネットワークを形成したことが、のちに結成される「水郷水都全国会議」や「全国水環境交流会」などへ繋がるのであるが、日本全体を視野に河川を考えるとという先駆的な取り組みは、発足から20年以上経った現在も継続されている。

このほか、昭和50年代以降はホテルの復活、トンボ池の復活、自然景観の保護など、身近な自然である河川の環境が変化したことに危機感を持ち、生息物などをシンボルとして環境保全を求める運動や、自らの手で復元しようとする自然復元運動も始まった。

6.3 ネットワーク型組織活動 昭和60年代から平成初期

昭和59年(1984年)に琵琶湖畔で開催された世界湖沼会議に参加したメンバーが中心となり、昭和60年(1985年)「水郷水都全国会議」⁵⁷が開催された。これは、全国各地で水環境にかかわり活動する市民や団体などを基盤に、交流を通して全国的なネットワークを形成し、各地の課題と共通の課題の解決策を探り、新たな目標を共有して未来に繋がる水郷水都の水文化を育むことを目的に発足したものであるが、第1回大会が宍道湖・中海の干拓問題を焦点に松江市で行われた。会議では最後に「水郷水都松江宣言1985」が採択され、宣言の中で固有の権利として

⁵⁴ 北海道新聞(2004年9月18日)参照。

⁵⁵ 大崎正治『水と人間の共生 その思想と生活空間』農山漁村文化協会、1986年参照。

⁵⁶ 森清和「二一世紀の川づくり 行政と環境市民の協働」(進士五十八編『環境市民とまちづくり 自然共生編』ぎょうせい、2002年)261～283ページ、及び三木和郎、前掲書、参照。

⁵⁷ 水郷水都全国会議 HP 参照[<http://www.sui-sui.sakura.ne.jp/>](2005.10.10 アクセス)。

水に親しむ「親水権」が提唱された。以後、毎年開催地を変え各地域での水環境問題を焦点に、市民、市民団体、研究者、企業、行政など幅広い人達が参加している。

平成5年(1993年)には、健全な水循環を保全、回復するためには、様々な立場や意見の持ち主が自由に交流するコミュニケーションの場づくりが重要という認識のもと、緩やかな全国ネットワークとして「全国水環境交流会」⁵⁸が発足した。水環境にかかわる「産・官・学・野(市民)」の幅広い人たちが交流し、ノウハウや情報の交流を行い、水環境の保全と創造に資することを理念に、全国を北海道、東北、関東、中部、北陸、東海、近畿、四国、中国、九州・沖縄の10ブロックに分け、地域・全国ネットワークを形成している。平成15年(2003年)にNPO法人格を取得した。

鶴見川では、鶴見川水系に沿って自然や都市を学び直し流域規模の市民連携を進め、「安全・安らぎ・自然環境・福祉重視の川づくり・まちづくり」をとおして、持続可能な未来を開く新しい流域文化を育くむことを目的に、平成3年(1991年)流域内で活動していた13団体により「鶴見川流域ネットワーク(TRネット)」⁵⁹を結成した。平成14年(2002年)には、河川や雑木林で活躍する自然グループ、まちづくりグループ、地域文化活動団体などを含む56団体に広がっている。団体ごとの日常活動に加え、各種流域イベント、行政イベントへの連携、調査研究、教育関連活動など幅広い活動が展開されている。平成15年(2003年)にNPO法人格を取得した。

多摩川では平成6年(1994年)より良い多摩川の将来を目指し、人材の養成や情報の受発信、市民や地域住民間の交流、官民の交流における合意の形成やパートナーシップを実践する「多摩川センター」⁶⁰が設立した。任意団体として出発したが有給スタッフを常駐し、代表や理事などがボランティアで運営を支えるという形で、

これまで各種セミナーの開催、クリーンエイド(清掃活動)、多摩川学校(環境教育事業)、企業や関係機関からの調査・研究の受託事業、定期刊行物の発行など、様々な事業を実践している。組織は多摩川流域の中心的な役割を果たしているほか、全国の流域連携組織のモデルとなっている。平成12年(2000年)にNPO法人格を取得した。

6.4 行政との連携事業 近年の状況

近年ではNPOと行政のパートナーシップにより、様々な事業に取り組む事例もみられるようになった。

小貝川では平成11年(1999年)地域住民を対象に河川にはEポート⁶¹、陸はポニー乗馬、空はパラグライダーと、小貝川の三次元空間において、大人も子ども高齢者も障害者も時間と場所を共有し、遊び、学び、交流することを目的とした「ふじしろ・三次元プロジェクト実行委員会」⁶²が発足。計3回のイベントの実績から、小貝川の河川空間が福祉と教育の実践と交流に適した場所であることを確信し、平成14年(2002年)4月、プロジェクトの推進と常設化をはかるため「NPO(特定非営利活動法人)小貝川プロジェクト21」を設立した。藤代町(現取手市)総合公園にある高齢福祉施設「小貝川生き生きクラブ」と(財)ハーモニセンターが運営する「小貝川ポニー牧場」を拠点に、幼児から高齢者を対象とした各種の教育・福祉事業を展開している。小貝川を管理する国土交通省、河川敷の公園と施設を所有する取手市、乗馬による青少年教育にノウハウを持つ(財)ハーモニセンター、地域の福祉NPOなどと連携し、質の高いサービスを低コストで提供している。

帯広市の農村地帯を流れるヌップク川では⁶³、昭和61年(1986年)河川沿いの住民を中心に

⁵⁸ 特定非営利活動法人全国水環境交流会 HP 参照[<http://www.mizukan.or.jp/>](2005.10.20 アクセス)。

⁵⁹ 特定非営利活動法人鶴見川流域ネットワーク HP 参照 [<http://www.tr-net.gr.jp/>](2005.11. 8 アクセス)。

⁶⁰ 特定非営利活動法人多摩川センター HP 参照[<http://www2.ttcn.ne.jp/tamagawa/>](2005.10.20 アクセス) 及び山道省三、前掲書、参照。

⁶¹ 子どもから高齢者まで誰でも安全に漕ぐことができる10人乗りの手漕ぎボート。Eポートの「E」にはExchange(交流) Environment(環境)、Ecology(生態)、Education(教育)などの意味が込められている。

⁶² NPO小貝川プロジェクト21HP参照[<http://www.aa.alpha-net.ne.jp/ponyfarm/>](2005.10.20 アクセス)。

⁶³ 菊池静香「よみがえった清流と河畔林 - 人のゴミ広いから始まった保全活動」(自然再生を推進する市民団体連絡会編『森、里、川、海をつなぐ自然再生 全国13事例が語るもの』中央法規出版、2005年)、141～152ページ参照。

「ヌップク川をきれいにする会」⁶⁴を発足。河川清掃を中心に活動していたが、改修工事における計画策定に参加するなど、実践的な活動を展開してきた。平成13年(2001年)には、住民・企業・行政の三者が協議して、計画の発案は住民、事業そのものは行政・住民・企業の三者が役割分担を決め取り組むというグラウンドワーク事業⁶⁵により、護岸工事や川底に堆積した土砂の除去工事などを実施した。平成15年(2003年)には、地域住民が可能な範囲で河川環境の維持管理を行い、行政は活動に対する支援を行うというアダプトプログラム⁶⁶をスタートし、草刈、枝払い、笹刈り、ゴミ拾い、植樹などは住民が担当し、行政は活動にかかわる消耗品の支給(軍手、ゴミ袋、スコップなど)、保険費の負担などの物的支援を行いながら、協働で河川の維持管理にあたっている。

以上、河川にかかわる自然環境保全運動を4期に分けて整理した。昭和40年代までは居住する地域の近くを流れる河川の清掃を行う活動、貴重な動植物の生息環境を保護しようとする運動、河川敷に残る自然を守ろうとする運動などが主であり、これらは環境の変化に危機感をもった住民を中心に始められた。昭和50年代以降は活動も広がりを見せ、カムバックサーモン運動のように行政や企業も賛同する市民ぐるみの取り組みへと発展するものや、柳川のように掘割を復活し水辺を再生しようとする事業など、地域のまちづくりと連動した運動へと展開した。ここで、運動を始めたリーダーとして自治体職員が存在したという点は、一つの特徴としてあげられるであろう。昭和60年代からは、一つの流域、あるいは全国単位で市民、行政、企業などとネットワークを形成し、情報の交換と交流を行いながら共通の目標を達成させようとする組織が形成された。そして近年では、市民団体と行政のパートナーシップにより、各種事業を実践する取り組みが始められている。

現在に至る過程で、組織形態としては単独組織からネットワーク組織へ、活動形態としては特定の意識での活動から広域的な視点での活動へと広がっており、より公共性の高い運動へと変化したことがうかがえる。

7. 総括

本稿は、明治期から現在までの河川をフィールドに行われた公益活動について、時代を象徴するような活動や全国的に影響を与えた運動などを整理したものである。抽出した項目以外にも類似した事例は多数存在するほか、他の要素を持つ運動もあると思われるが、大きな時系列区分における運動の特徴を把握することができた。表-1に調査結果をまとめる。

時系列区分として明治期から昭和初期、第二次世界大戦後から昭和40年代、昭和50年代から現在の3期に分けているが、これは、河川をめぐる社会情勢や河川行政の特徴が大きく3期で変化すること、そして、河川をめぐる地域活動は常に行政施策と連動して発生しているため、NPO活動の特徴を把握するにあたって3期に分類し考察することが適切であると考えたためである。

河川行政の変遷について概説する⁶⁷と、明治期から昭和初期においては、明治29年(1896年)に河川の根本法規となる河川法が制定され、これに基づきあらゆる河川施策が実施されたことが特徴となっている。河川法制定後、大河川をはじめとして洪水防御を目的とする大規模な河川整備が行われるとともに、大正期から昭和初期にかけては、中小河川に対しても国庫補助による改修工事が順次実施されるに至った。

第二次世界大戦後から昭和40年代は、戦後、相次いで各地を襲った台風・豪雨が国土に甚大な被害をもたらしたことを契機に、災害復旧にかかわる国庫負担による治水事業が拡大した。加えて、高度経済成長期における水需要の増大

⁶⁴ ヌップク川をきれいにする会 HP 参照[<http://tech.obihiro.ac.jp/%7Enuppuku/> (2005.10.20 アクセス)]

⁶⁵ グラウンドワークとは、住民、企業、行政がパートナーシップを構築し、それぞれの立場から協力して地域の環境改善活動を行う手法。

⁶⁶ 道路や河川など一定区画について、住民や企業が愛情と責任を持って管理することから「アダプト(Adopt=養子にする)」に例えられ、「アダプトプログラム」と呼ばれている。1985年に米国テキサス州道路局が高速道路周辺の清掃を住民に依頼したのがはじまりで、日本では1998年より導入されている。

⁶⁷ 河川行政の変遷については、菊池静香「川にかかわる伝統的地域組織の成立と変遷に関する一考察」『同志社政策科学研究 第6巻』2004年、174～175ページを参照されたい。

表 - 1 調査取りまとめ表

時代	時期	種類	河川改修促進運動	反対運動		自然環境保全運動
				反公害運動	開発・改修反対運動	
明治期 大正期	明治初期 昭和初期	運動草創期 (生活環境防 御、治水、被 害救済・防止・ 補償)	改修請願運動	渡良瀬川被害	小河内ダム反対運動	
				神通川被害		
昭和期	第二次世界大戦後 昭和40年代	運動混迷期 (地域に限定 した運動、事 業計画への対 抗、運動目的 の混在)		石狩川上流被害	尾瀬ヶ原開発反対運動 小貝川河口付替反対運動 蜂の巣城闘争 ハツ場ダム反対運動 長良川河口堰反対運動	河川愛護運動 多摩川の自然を守る会 淀川の自然を守る会
				江戸川被害	千歳川放水路問題 長良川河口堰反対運動 吉野川第十堰反対運動 ハツ場ダム反対運動	琵琶湖石けん運動 カムバックサーモン運動 柳川掘割再生 よこはまかわを考える会 水郷水都全国会議 多摩川センター 全国水環境交流会 小貝川3次元プロジェクト
平成期	昭和50年代 現在	運動進展期 (広域的視 点、地域と河 川のかかわり の構築、提案・ネットワ ーク)				

による水資源開発の進展など、大規模な利水事業が実施された。これにより、昭和39年(1964年)には河川法が改正され、治水に加えて利水についても河川管理の目的と位置づけられ、水系一貫の管理体制のもとで行政の管理領域や監督権が増大するに至った。

昭和50年代から現在は、積極的な河川整備の進展により大水害は軽減されるようになったものの、新たな都市水害の発生による治水思想の転換を余儀なくされ、加えて、人々の河川に対するニーズの多様化、環境意識の高まりなどから、次第に行政のみの河川管理体制に限界があることが認識され、地域の参画が問われるようになった。そして、平成9年(1997年)には再び河川法が改正され、治水と利水に加えて「河川環境の整備と保全」及び「地域住民の意見を反映」が明確化されるに至っている。

以上の大きな枠組みをふまえ、河川にかかわるNPO活動の歴史について類型化を行った。

明治期から昭和初期については「運動草創期」とした。もちろん、江戸時代においても地域から

幕府への治水事業を求める運動はあったが、明治10年代以降は国費による河川整備を求める要望は全国的に高まりをみせ、利根川や淀川における積極的な改修請願運動は河川法制定に大きな影響を与えた。また、公害反対運動についても江戸時代からの問題を持ち越したものもあるが、富国強兵、殖産興業の国策、近代技術の導入などにより産業は拡大し、公害被害が顕著にあらわれたのが明治以降である。よって、運動草創期と位置づけた。草創期は、度重なる洪水に対する防御や、これまでの生活・生産活動が突然改変することで、生活環境防御を目的とした運動が展開された時期であり、よって、治水事業への請願・陳情運動や公害に対する被害防止・補償を求めるための地域活動が主であった。このうち、治水事業に関しては、河川政策と相まって大川を中心を実現したが、公害については地域に優位な対策がとられることはなく、ダム建設に関してもわずかな補償のみで、地域住民は常に犠牲を強いられる状況であった。

第二次世界大戦後から昭和40年代は「運動混

迷期」とした。生活環境防御のため河川改修促進運動が行われていた時代から一変し、各地で開発・改修反対運動が起こった。運動の多くは特定地域に限定されたものであり、運動の主体も地域住民であったが、尾瀬ヶ原の電源開発反対運動のように、学術的に貴重な自然を保護することを目的とする学識経験者や都市部の市民による運動も存在した。そして、生活被害による補償を求める運動のみならず、行政計画への不信感から事業そのものを阻止しようとする抵抗運動も起こった。その一方で、身近な自然空間である河川を見直し、貴重な動植物の保護や河川空間の保全を働きかけるほか、美しい河川環境を継承するため河川愛護を目的とする活動が実施され、徐々に広がりをみせた。河川を対象にした運動であっても、最終的に目指す方向性や運動主体、運動意義が散乱していたことから運動混迷期と位置づけた。

昭和50年代から現在は「運動進展期」とした。NPO 活動においては、まちづくりと一体となる取り組みや水辺の再生、親水を謳った多様な取り組みが実践されるほか、流域、あるいは全国的なネットワークの形成により、特定地域の問題を全体で考え理解を深めようとする活動や、河川と地域のかかわりを再構築しようとする活動などが展開された。開発・改修反対運動においても従来の運動とは違う転換をみせ、運動にかかわる主体が当該地域住民のみならず都市部の市民に広がったほか、運動手法も広く全国に呼びかけるものとなった。そして、自らも調査研究を行い他団体や研究者などと連携を組み、代替案を提案するなど、新たな展開を向かえている。そして、行政とのパートナーシップによる事業や、河川をフィールドに福祉など他分野の団体とも連携する活動を展開するなど、より公共的な領域へ広がっていることから、運動進展期と位置づけた。

以上より、河川にかかわる NPO 活動の特徴について簡単にまとめると、第一に、組織活動が古くから行われてきたことがあげられる。一般に、特定非営利活動促進法（NPO 法）が平成 10 年（1998 年）12月に施行されたことから、NPO 活動は近年において成立したと認識されている。しかし、地域住民の河川に対する民意の反映の一つとして、河川改修請願運動が明治期において既に展開されているように、河川にかかわる組

織活動は潜在的に古くから存在していたと言えるだろう。第二に、運動の流れとして時代とともに次第に活発化してきたことがあげられる。明治期から昭和初期が運動草創期、第二次世界大戦後から昭和40年代が運動混迷期、昭和50年代から現在が運動進展期であるように、より公共的な領域へと展開している。特に、昭和50年代以降における活動の広がりは顕著であろう。第三に、地域性や土着性が強いことがあげられる。河川改修促進運動、反対運動、自然環境保全運動と3つの運動タイプに分けてその概要を整理したが、いずれも地域の河川特性や土地条件などを前提として活動を展開していることがわかる。これは、地域と河川の関係が深くならざるを得ないことを示すものであり、地域性が強いということは、河川にかかわる NPO 活動の大きな特徴であろう。

本稿では時代のターニングポイントとなる活動や全国的に影響を与えた運動などを中心に整理し、その概要を示した。今後は、別稿により、特定の流域における NPO 活動の実態や変遷について検証を重ね、引き続き考察していきたい。

参考文献

- 足立重和「公共事業をめぐる対話のメカニズム 長良川河口堰問題を事例として」(船橋晴俊編『講座環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程』有斐閣、2001年)、145～176ページ
- 環境経済・政策学会編『公共事業と環境保全』東洋経済新報社、2003年
- 熊田隆治「河川愛護奨励規程制定に就いて」『水利と土木』(常盤書房)第11巻第10号、1938年、97～102ページ
- ドゥタンク・ダイナックス『河川再生と市民参加』地域交流センター、1984年
- 鳥越皓之編『環境ボランティア・NPOの社会学』新曜社、2000年
- 新川達郎監修「NPOと行政の協働の手引き」編集員会編『NPOと行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会出版部、2003年
- 長谷敏夫『日本の環境保護運動』東信堂、2002年
- 松下和夫『環境ガバナンス』岩波書店、2002年
- 森清和「『いい川・いい川づくり』とは何か」(『いい川・いい川づくり』研究会編『私たちの『いい川・いい川づくり』』最前線全国「川の日」ワークショップからの贈

りもの』学芸出版社、2004年）、14～31ページ