

# オリンピック開発と都立公園の利用をめぐる象徴闘争

## — 2020 夏季東京五輪カヌー・スラローム競技場建設を事例に—

### The power struggle over developing the public park

#### — the canoe and slalom facilities for the 2020 Tokyo Summer Olympics —

石田 智佳

Tomoka ISHIDA

(日本女子大学人間社会研究科 現代社会論専攻 学術研究員)

#### 要 約

本稿の目的は、オリンピックによる都市開発と環境問題を、自然保護団体、日本野鳥の会東京の日常的な活動と反対運動の実践課程を通じて、象徴闘争として再考するものである。東京都立葛西臨海公園は、2020年東京五輪開催のカヌー・スラローム競技場計画地に指定された。この公園には多くの野生生物が生息しており、特に野鳥が有名である。しかし同時に、カヌー競技場の開発計画により、公園の多くの自然形態が壊される可能性が生じた。そこで、日本野鳥の会東京は、カヌー競技場建設に対して反対運動を行い、その結果当初の計画は変更になった。そこから、オリンピックの開発による環境問題は、開発地が多くの人びとにどう利用されているのか、すなわち市民の正統性という点を考慮する重要性を明らかにした。そして、オリンピックによる開発問題を、住民や市民の地域での活動から再考していく必要性を指摘した。

#### [Abstract]

---

The purpose of this study is to rethink the relationships of the environmental problems caused by the Olympics. The Kasai Rinkai Park had been designed to develop the Canoe and Slalom facilities for the 2020 Tokyo Summer Olympics and Paralympics. There have been various ecosystems in this park, especially the class of birds that has been famous for. However, these ecosystems had been exposed to destruction by the development of the 2020 Olympics. And I focused on the daily activities as well as the opposition movement of the Japan Wild Bird Association in Tokyo. This group had opposed this development and succeeded to change that project. The results of this research revealed that it is important to consider how to use the site by the local people. Finally, this paper points to the necessity of rethinking the Olympic development from the perspective of local people's daily lives and activities.

---

#### 1. はじめに

五輪競技場開発による環境破壊は、1970年代以降、世界で環境問題に対して関心が高まると共に議論されるようになってきた。例えば1950年以降の公害問題への反省から、国際的に環境配慮を提言したのは、1972年の国連環境計画であった。同様に1972年の札幌冬季五輪では、国立公園を切り開いた大会競技場建設が計画されたが、地元自然保護団体によって強い抗議活動

が行われた。その後も五輪開催ごとに地域の自然保護団体や環境論者は、環境への配慮を訴え続けた。そして1990年代以降、IOCは積極的に五輪における環境問題に対する指針を打ち出していくようになった(石塚, 2015)。これ以来、五輪ムーブメントに環境保護が密接に関連付けられるようになっていった。

しかしながら、IOCの主張する五輪ムーブメントが、未だ競技場建設が行われる開発地域の実態と乖離している様子は見過ごすことができない(松村, 2006)。実際の地域では、IOCが謳う環境への配慮という言葉は形骸化し、大会施設整備のために破壊された自然や、終了後に無管理のまま競技施設が放置されるケースが見受けられる。IOCが謳う環境への配慮とは「それを受け入れた当該の地域住民には全く視野に入っていないことは明らか」(松村, 2006: 148)である。この問題は、日本においても例外ではない。東京都立葛西臨海・海浜公園(以下、「葛西公園」と示す)は、2020東京五輪開催時のカヌー・スラローム競技場(以下、「カヌー競技場」と示す)の建設候補地に指定された。それは、豊富な自然を有する公園の一部を区画整理する計画であった。しかし2014年、葛西公園の自然環境を対象に野鳥観察を通じてその保全に努めていた自然保護団体の反対運動により、この建設計画は中止された。こうした、五輪立候補時点からの競技場計画変更は極めて稀である。その反対運動の主要アクターが、本稿で対象とする公益財団法人日本野鳥の会の東京を拠点に活動する「日本野鳥の会東京(以下、野鳥東京と示す)」であった。なぜ、葛西公園の建設計画は中止になったのであろうか。本研究の問いはここにある。

この問いに迫るために、本稿はまず、葛西公園建設の歴史とその時に形成されてきた自然の重要性を、野鳥東京の活動と関連付けながら概観したい。次に、カヌー競技場建設を阻止するために、野鳥東京が行った反対運動の実践に焦点を当てる。その際重要なのが、野鳥東京がどのような論点を軸に、東京五輪運営を担当していた「東京都2020オリンピック・パラリンピック招致委員会(以下、招致委員会と示す)」と対峙し、カヌー競技場建設の反対を主張していたのか、ということである。その論理に迫るため、本稿は「正統性」(福永, 2010: 28)という概念を用いて考察したい。それは、結論を先取りすれば、野鳥東京が葛西公園の多様な自然の重要性と市民の「利用」という論点に着目して、反対を主張したことに起因している。この主張の背景には、葛西公園建設当時の理念や葛西沖の歴史をはじめ、野鳥東京が葛西公園で行っている活動も大きく関連していた。そして最後に、今事例の分析を通じ、五輪と都市開発問題を新たに再考していくための一方法論を考察することを目的としたい。

## 2. 先行研究の整理と検討

### 2-1. 五輪と環境問題

五輪と環境問題は、1970年代以降、活発に議論が行われてきた。例えば1972年の札幌冬季五輪では、会場の恵庭岳で森林が切り拓かれ、滑降競技場の建設が予定されていた。しかしこの時、北海道自然保護協会が自然保護の観点から、IOCに対して恵庭岳を使用しないよう申し入れた。その協議の結果、大会では恵庭岳を使用することにはなったものの、終了後は競技場を撤去し、跡地に植林を施す復元工事が行われた(Chappellet, 2008)。このような、地元の自然保護の観点からみた五輪競技場建設に対する懸念は、札幌冬季五輪以降も各開催地で抗議運動として引き続き展開されていった。そして、五輪時における環境への配慮が地元市民から強く訴えられる

と、IOCもその動向を看過することはできなくなっていった。

1990年代初頭、IOCは五輪ムーブメントの中に「環境」という項目を加えた。これを境にIOCは「スポーツと環境世界会議」の設置、「オリンピック・ムーブメント・アジェンダ21」の作成など、「環境」に関わる方針を次々と打ち出していった（石塚, 2015: 88）。石塚（2015）は、札幌冬季五輪をはじめとした開催地域の環境保護論者や地元自然保護団体による積極的な五輪への抗議運動が、1990年後半の五輪と環境問題の政策展開へ影響を及ぼしてきたと述べる（石塚, 2015: 91）。そして石塚（2015）は、今後の五輪開催においてもスポーツに関わる組織が環境問題に対し積極的に関与していく必要性を説くが、具体的な案は明記されず論点はそれに留まるのみであった。

一方五輪と環境問題を、スポーツと自然の象徴性をめぐる闘争の場として論じたのは、松村（2006）であった。松村によると、1998年長野冬季五輪開催時、八方尾根でのアルペンスキー男子滑降競技において、そのスタート地点を巡り長野冬季五輪組織委員会（NAOC）と国際スキー連盟（FIS）は対立したという。FISは、もともとNAOCが設定した1680メートルのスタート地点が競技の性質上短すぎるとして、1800メートル以上への引き上げを求めた。しかしNAOC側は、これを拒否した。その理由は、会場である八方尾根の1700メートル以上が国立公園の第1種特別地域にあたり、自然公園法17条により建造物が建てられない規定であったからだ。両団体の背景には、男子滑降の競技力向上を求めるFISと自然公園法という自然配慮の法律を根拠にそれを否定するNAOCの、それぞれの論理があった。松村は、長野冬季五輪の競技場建設をめぐる繰り広げられたのは、「『環境』というシンボルをめぐるある種の闘争・操作の場」（松村, 2006: 125）であったという。そして松村は、五輪と環境問題が各開催都市において議論されていく中で、政府や市民らによるその「論争はどんな象徴的価値をめぐるものなのかをもっと現実的に即して理解」（松村, 2006: 128）する為に、具体的な地域空間を対象にして、市民からの論理を構築する重要性を述べた。そこから、地域空間と五輪開発の議論を新たに接合させていく必要性を指摘した。

## 2-2. 本稿の視座

本稿は、五輪と環境問題を松村（2006）に倣いつつ、2020東京五輪のカヌー・スラローム競技場建設の現場で、どのような論点を根拠に野鳥東京は招致委員会と対峙し、反対を主張したのか、葛西公園の特徴と野鳥東京の活動に着目して考察していきたい。

その点でまず参考になるのが、名古屋市内の公園で暮らしていた野宿者を対象に研究を行った山崎（2013）の議論である。その公園では、無断で寝泊りをする野宿者が問題視されており、行政はその撤去方法として、園内にスポーツ施設を設置して野宿者の利用を制限しようとした。山崎は、園内のスポーツ施設の設置が、どのように野宿者の暮らしに影響したのか、フィールドワークを行い記述した。そこで明らかになったことは、利用制限を受けながらも、新たな寝泊り場所を巧みに探す野宿者、そして彼らの生活を支援する支援者たちの姿であった。行政は、公園「管理」という立場から、スポーツ施設の利用者のみの公園利用という限定的な措置をとることで、野宿者の寝泊まりを阻止しようとする。しかし山崎は、野宿者が、行政の目をかいくぐりながら新たな寝泊まり場所を確保する術や、支援者の「炊き出し」に着目した。つまり、野宿者

らを公園の一「利用」者と捉えて考察をしたのである。公園の公共性は、スポーツ等ある特定の利用が想定され、いかに管理していくか、という行政主導の論点で議論が進む傾向にある。しかし公園は、行政の「管理」に依らない、野宿者、支援者ら「利用」者も存在する空間である。すなわち公園は、行政と「利用」者らの「その利用をめぐる実践のせめぎ合いのプロセス」(山崎, 2013: 99)のもとで、考察しなくてはならない。この市民側、つまり「利用」という立場の論理からスポーツと公園開発の関係性を紐解く姿勢は、公園の自然「利用」という観点から建設反対を訴えた、野鳥東京に着目していく上で示唆に富む。では一方、その自然の重要性と野鳥東京の関係をどのような論理で考えていけば良いのだろうか。

その点を掘り下げていく上で、アメリカのカリフォルニア州マトール川流域を事例に、行政と対峙する市民の活動を「正統性」という立場から考察する、福永(2010)を参照したい。カリフォルニア州マトール川の北部に位置するクラマス川流域では、先住民のユロックと白人移住者や政府の間で、資源利用をめぐる対立が繰り返されてきたという。そこでは、政府の河口資源開発と白人移住者の私有地確保という理由のため、クラマス川流域に居住していたユロックは、自らの居留地を追われた。同時にユロックは、木材資源やサケ等の漁業資源に加え、金鉱資源の利用権も失った。クラマス側流域は、ユロックにとって生計を支えていた経済的資源であると同時に、先住民として彼らの文化や社会的紐帯が築かれてきた重要な場所でもあった。福永は、こうした政府と市民の間で自然資源をめぐる利用権、所有権、管理権などの諸権利を誰が有するかが争われる場合、政府の権限に依らない「正統性」をもとにした議論を展開する必要があるという(福永, 2010: 187)。ユロックが元来有していた先住民としての諸権利の重要性を政府に主張するためには、政府の法的根拠を基にした利用権の独占に依らない、自らがクラマス川で築いてきた「正統性」を示す必要があった。そこで福永は、政府の法をはじめとした政治システムや社会システムに依った開発や管理により、抑圧を受け、看過され続けてきた先住民の生活や日常的活動に着目する。福永はユロックが長らくクラマス川に住んできた先住の歴史とその経緯を踏まえ、そこが彼らにとって伝統的な営みや生計を支える手段として歴史的に重要であるという事実そのものを、ユロックの「正統性」として捉える。つまり、政府をはじめ行政側の開発政策と住民や市民の対峙の在り方を地域空間で議論していく場合、開発現場で問題に迫られた住民や市民たちにとって、その場がどれくらい重要であるのか、またそこでどのように過ごしてきた/いるのか、彼らの歴史的経緯や日常的活動に「正統性」が含意されるのである。この「正統性」こそが「人びとのあいだを治めている権力のあり方を『妥当である』と認め、承認することを意味する概念」(福永, 2010: 188)であるという<sup>1)</sup>。こうしたある特定の場において、住民や市民の日常的活動や歴史を根拠とした「正統性」を、行政と対峙する際の論拠として議論を展開していく点は、葛西公園建設時の理念や自然の重要性を、自らの日常的活動と照らし合わせ反対を主張した野鳥東京を捉えていく上で大変示唆に富む。

以上より本稿は、葛西公園におけるカヌー競技場建設と野鳥東京の関係性について明らかにするなかで、五輪開発の議論を新たに考察していきたい。まず葛西公園の概要として、公園の建設史とカヌー競技場建設計画、そして野鳥東京の日常的な活動を示す。次に、野鳥東京がどのような根拠を軸に招致委員会に反対運動を展開したのか、その実践を描く。本稿で扱うデータは、筆者が2019年5月から2020年12月までに葛西公園で行ったフィールドワークが中心である。

フィールドワークは、主に野鳥東京の活動に参加させてもらう他、公園の資料収集のために行った。調査時のインタビューは、基本的に筆者が1対1の形で行う形式をとることもあったが、活動中や終了後の食事・懇親会に参加させて頂くなかで話を聴くことも多くあり、全てのインタビューが構造化されたものではない。また対象者個人を取り上げる際の氏名は、全てアルファベット（仮名）で表記した。

### 3. 葛西臨海・海浜公園の自然環境と2020東京五輪開発

#### 3-1. 葛西沖の自然と公害問題

葛西公園は、東京都江戸川区に位置する都立公園であり、大きく二つの公園に分かれる（図1参照）。一つ目は、全体183.5haの内76.3haの面積からなる「葛西臨海公園」である。広大な森林や草花が生い茂り、池や河川に恵まれた地であり、水族園や観覧車、レストラン・ホテルなどのレジャー施設も点在している。もう一つは、葛西沖合の2kmを範囲とする「葛西海浜公園」である。敷地は、ほぼ海の面積で占められているが、陸地として「東なぎさ」「西なぎさ」という人工干潟が存在し、貝類やハゼが多く生息する。この「なぎさ」は、砂浜に碎ける波の作用を利用して東京湾の海水を浄化するとともに、魚介類や野鳥の棲息を回復するために公園建設時に、設けられたものである（東京都第一区画整理事務所、1995：107）。両公園共に、豊富な自然を有し多くの動植物が生息する公園である。なかでも、野鳥は多く、春はアオアシギやキアシギ、夏にはコアジサシやヨシゴイ、秋にはクロツラヘラサギ、冬にはハシビロガモやスズガモ等が観られる。特にサギやシギ系統の水鳥は、公園建設前の1950年代からこの地に多く生息していた。それは、葛西沖の浜辺に餌である貝類が豊富であったからだ。では、元来自然豊かであった葛西沖に公園が建設されたのは、なぜなのか。それは、戦後まもなく生じた東京湾における公害問題と関連が深い。

自然豊かな葛西沖近郊に重化学工場の建設が乱立し始めたのは、1960年初頭からであった<sup>2)</sup>。東京湾近郊は、1964年東京五輪の開催を目指した下水処理場の建設、環状7号線、湾岸道路を含む交通インフラ工事が相次いでいた。その工事のなかに、下水処理場建設予定地として葛西沖も対象となり、埋め立てが図られた。この集中的な建設工事により生じたのは、湾内の「水質汚染」という問題であった。当時東京湾を生業としていた漁業組合は、この問題に悩まされた（東京都第一区画整理事務所、1995：19）。そのため当時の東京都政は、東京湾近郊の自然再生を計画し、沖合の中でその場に選定されたのが葛西沖であった。まず東京都政は、1970年に都市改造会議で「葛西沖開発要綱」を掲げた。そして1972年には、「葛西沖の自然と人との調和を目指す」という理念のもと、「葛西沖開発土地区画整理事業」を発表。この事業で、葛西沖の自然再生の象徴を表象させるため建設されたのが、葛西公園であった。公園建設において重点的に想定されたのは、理念である葛西沖の自然とそれを利用する人びとの「調和」であった。その建設期間は17年に及び、1989年6月に区画整備の終了と葛西臨海水族園の完成に伴い開園された。開園後も新たな施設の建設は続き、鳥類園や観覧車が相次ぎ増設された<sup>3)</sup>。気軽に自然に触れることができ、レジャー施設も充実した環境が後押しして、開園当初から年間約450万人が来訪する都立公園となった。こうして葛西公園は、建設前の汚染された東京湾近郊のイメージを払拭する、「自然と人との調和」が築かれた公園となっていった。葛西公園の建設過程をその歴史から

辿ってみると、まず東京湾の公害問題と解決策としての事業計画があった。その計画の中で公園建設に込められた、「自然と人との調和」を目指すという理念は、元来の葛西沖の自然再生に加え、多くの人に「利用」されることで表象していった。しかし2008年、この「調和」が崩壊の危機に立たされた。東京都が2016年の夏季五輪開催を目指し、招致都市へ立候補をしたのである。

図1 葛西臨海・海浜公園周辺の図



出典：国土地理院ホームページより筆者作成

### 3-2. 2020 東京五輪カーヌー・スラローム競技場候補地へ

葛西公園が、初めて五輪のカーヌー・スラローム競技場候補地と指定されたのは、2016年の第31回大会開催を目指していた2008年であった。この時は、2009年秋に開催都市がリオデジャネイロに決定されたことから計画の実行はなかったが、東京都は2020五輪開催を目指し、2011年再度開催都市に立候補。葛西公園は再び、競技場候補地に選出された。野鳥東京に所属するAさんは、この時を次のように述懐する。

「2020年の招致を聞いて我々も、そこまでして呼びたいか、って正直呆れた。オリンピックに反対ではないけれど、なんで葛西の地をわざわざ使おうとするのかって。会の活動で一番気にしてたこと（葛西公園の自然：筆者注）が2回も壊されようとしてたんだから。しかもあそこ（芝生広場と芦ヶ池：筆者注）の野鳥や昆虫なんかが多いところ切り拓いて…。葛西公園のいままでもこれからも、（カーヌー競技場建設により：筆者注）一瞬でなくなってしまうことだったからね…」[2019年8月25日]

2020年大会の招致により、「葛西の自然」は再び失われようとしていた。その開発区域には、

「芝生広場と芦ヶ池」が含まれていた。この一帯は、世界でも希少な「絶滅危惧種Ⅱ類」に分類される生物がいた他、夏にはトンボやハゼ、カルガモが多く観られる<sup>4)</sup>。Aさん達が「呆れた」のは、かつて葛西公園建設時に掲げられた理念で築いてきたものと、カヌー競技場建設によって失うものが一緒であったからである。つまり、東京都が公園建設時に重要視してきた「自然と人との調和」を、カヌー競技場建設により自らの手で壊すことを、二度の招致で厭わなかったからであった。この矛盾した計画への、Aさん達の失望は大きかった。では野鳥東京にとって、葛西公園の自然はどのように重要であったのだろうか。

### 3-3. 葛西公園における野鳥東京の活動

野鳥東京は、公益財団法人「日本野鳥の会」を母体に1947年に設立された、都内の公園や川沿いで野鳥観察を行う団体である。会員数は約3000人登録しており、参加は自由である。活動場所や時間は週ごとで異なり、葛西公園での活動は毎月4週目の日曜日に行われ、毎回30人程集まる。参加者はまず、午前10時に双眼鏡やカメラ、野鳥本を持参し葛西臨海公園駅前に集合し、園内の「芝生広場と芦ヶ池」方面へと向かう。この一帯は先述した、競技場の区画整備が検討された場であり、希少な生物の観察ができる。昼過ぎにかけて葛西なぎさ橋を渡り、「東なぎさ」「西なぎさ」のある葛西海浜公園へと向かう。ここでは多くのサギが観察でき、活動の中でも屈指の人気スポットである<sup>5)</sup>。サギの観察と昼食を並行し、午後は園内東側に設置されている「鳥類園」へと向かう<sup>6)</sup>。その後15時を目途に園内の「ウォッチングセンター」に集合し、全員で一日の振り返りを行う。この振り返りが、野鳥東京の活動中最も重要であり、「鳥合わせ」と呼ばれている。「鳥合わせ」は、葛西公園で観察可能な野鳥がリスト化された独自の紙をもとに、参加者がその日に観察できた野鳥を口頭で発表し合い、その種類と数を記録していく活動である。この活動がなぜ重要であるのか、それは、各観察場所における野鳥の種類や個体数の増減を把握するための年間データを、野鳥東京が収集しているからである。このデータをとることで、環境問題や野鳥の生態系の変化を調べる<sup>7)</sup>。参加者Bさんは、「鳥合わせ」を次のように語る。

「鳥合わせは、各月や四季による野鳥の増減が毎年わかるので、生息環境を確認する際にとっても重要なんです。特に開発区域だった広場や池は木々や草花も多く、野鳥の餌場や棲み処となっているので、個体数の増減は、そうした生息環境との影響があるとも考えられます。皆で歩いて調べることで、野鳥たちの実態を自分たちの目で確認することがとても大事です。野鳥を純粹に観て楽しむのも大事ですが、野鳥の生息する環境を理解しておくことも我々の業務ですね。」  
[2019年11月24日]

シンプルな野鳥観察も活動目的に含まれるが、「鳥合わせ」自体が、個人観察でなく団体で活動をする意義である。また「鳥合わせ」は、種類や個体数調査だけでなく「餌場」や「棲み処」といった、野鳥の生息環境の実態把握でもある。仮にカヌー競技場が建つと、開発区域の「棲み処」である木々や草花は伐採され、「餌」となる昆虫も消滅する。同様に、競技場の水の純度を保つ薬剤が使用されれば、それはそのまま東京湾に垂れ流され、水源環境にも影響が及ぶ可能性が大きい。すなわち、葛西公園におけるカヌー競技場建設は、野鳥をはじめとした自然生物の生息「環境」を崩壊に招くと共に、長年「鳥合わせ」に努めてきた野鳥東京の活動自体をも根底か

ら揺さぶる出来事であった。こうして「利用」の側面でも葛西公園が窮地に立たされる現状は、「自然と人との調和」を長年陰で支えてきた野鳥東京にとって、どうしても食い止めたいことであった。では、野鳥東京はどのようにして反対を示していったのか。

#### 4. 野鳥東京の反対運動の展開

##### 4-1. IOC への要望書提出

2012年5月、2020五輪招致に向け各国都市からIOCに申請ファイルが提出された。その中で一次選考を通過したのは、イスタンブール、マドリード、東京であった。東京の申請ファイルは、2012年2月にIOCへ提出されており、その中でカヌー・スラローム競技場候補地に葛西公園が指定されていた。Aさんは、2008年に続き招致委員会が再び開催へ立候補することをすでに「想定」していた。

「2016年のとき、ブラジルに決まって安心してた。自然多い葛西が、カヌーの葛西になってた可能性もあったからね。けど次もたぶんまたくるだろうな、と思ってた。案の定、想定した通りになったから、ほらまたきた、って感じだったな。」[2019年8月25日]

Aさんの「想定」には、五輪開発を機に「自然と人との調和」という葛西公園の象徴が、「カヌーの葛西」公園へと置き換わることへの危惧も内包されていた。唐突な一度目の招致時はなにもできなかった為、二回目は、開催決定の約一年前から動き始めた。まず2012年8月23日、招致委員会へ向け「都立葛西臨海公園での2020年東京オリンピックカヌー競技場建設への変更についての要望書」を提出<sup>8)</sup>。これは、野鳥東京が建設計画に対し、反対を示す理由や指針が記されていた。その一部を紹介したい。

「…葛西公園は開園から23年を経過し、土壌も豊かになり、海・池・湿地・草原・林など変化ある環境に恵まれ、多様な生態系が形成されています。…(中略)…競技場の建設によりこのように、都内屈指の豊かな自然環境が破壊される(生物多様性が失われる)のを見過ごすことはできません。…短期間のオリンピック開催と利用者が限定される恒久施設のために、四季を通じて楽しめる住民の憩いの場が消滅してしまうという事態は、都民としては納得できません。」[『都立葛西公園での2020年東京オリンピックカヌー競技場建設の変更についての要望書』より、筆者抜粋]

理由に掲載されている①葛西公園が多様な自然を有し、②その自然を、都区民をはじめとした多くの来訪者が「憩い」の場としている点は、対抗論理として大きな鍵であった。要望書の提出を嚆矢に、野鳥東京は計画変更に向けた直接交渉を招致委員会へ申し出た<sup>9)</sup>。野鳥東京の主張は、計画内容への質疑や、要望書の反対意見を下支えする根拠の提示であった。つまり、公園建設の理念や歴史と、豊富な自然を来訪者たちが「憩い」として「利用」していることをつながり、自らの「鳥合わせ」も含め招致委員会に説明した。Aさんたちは、東京都がかつて「自然と人との調和」という理念のもとで葛西公園を建設したにも関わらず、「スポーツのために自然を犠牲



にしてしまうのは愚かなこと」(建設とまちづくり, 2014:33)と感じていた。また質疑は、計画変更に必要なプロセスについて尋ねた。ここでは、手続き上仮に、建設地を変更する場合の方法が話し合われていた。Bさんによると、「招致委員会との話し合いで、計画変更には、国際カヌー連盟やIOC、理事会への承認が必要なが分かりました。」[2019年12月8日]という。またAさん曰く、招致委員会は公園の歴史と理念、そして多様な自然の「利用」事実に対し、「無理解ではなかった」という。だが、その理解があるものの、招致委員会もBさんの言葉通り業務的に独自の判断で計画変更に決定を下せない。それは変更決定のプロセスには、招致委員会以外の、様々な関連団体の承認が必要となるからであった。しかし野鳥東京は、無理解でなかった招致委員会の姿勢を、肯定的に捉えていた<sup>10)</sup>。なぜなら、招致委員会と敵対関係にならず、野鳥東京の反対意見を一通り受け入れてもらうことができ、かつ変更決定へのプロセス等を事前に確認できたことは、その後の活動に好転的に働いたからである。開催決定前に招致委員会の「理解」、そして変更への「手順」を確認できたことを踏まえ、次はIOCへ直訴状を提出した。

2013年3月6日、IOC調査団が東京を訪問し、葛西公園を視察する機会を野鳥東京の幹部役員は逃さなかった。視察にきたIOCの専用バスへ向け「We OPPOSE Canoe slalom to destruct the KASAI Park!!」と書かれたプラカードを掲げ、建設反対を訴えた。直接話ではできなかったものの、IOC役員は「こちらを視認していた」[Cさん2019年11月23日]という。そして同年6月25日、IOCによる東京視察時の評価書が開示された。そこには、葛西公園の自然環境を配慮する文面が記載されていた。内容は、①葛西公園が多数の野鳥をはじめとする豊富な自然を有する公園であること、②招致委員会はカヌー・スラローム競技場開発計画が環境問題とかが関わっていることを認知していること、③その上で環境に配慮した評価の必要性を考慮すること、であった。野鳥東京は、IOCが葛西公園の実情を三つの点で認知したことを、さらなる大きな一歩と捉えた。7月1日、IOC宛に葛西公園での計画変更を求める直訴状を英語、フランス語、日本語の3カ国語で提出した。この直訴状の日本語内容の一部を紹介したい。

「…しかしながら、2020年オリンピック・パラリンピック立候補ファイルには、なぜこの平坦な場所がスラローム会場に適すると判断したのか全く説明もないまま、葛西臨海公園がカヌースラローム競技会場予定地に挙げられています。葛西臨海公園をカヌースラローム競技会場とすることについては、IOCが発表した立候補都市評価書において、『環境影響に注意すべき』と特記されました。…(中略)…さらに、立候補ファイルでも触れられている『2020年の東京』で、『緑の回廊』づくりの上で主要な拠点と位置付けている葛西臨海公園の緑地を、カヌー競技施設建設で大きく壊してしまおうとする東京都の姿勢は、『環境を優先する2020年大会』という理念と大きく矛盾していると言わざるを得ません。」[IOCあて要請文・原文より一部抜粋]

この文書内では、主に野鳥東京の反対理由の根拠が述べられている。ポイントは、IOCが「環境影響に注意すべき」と特記している部分と、2012年2月の立候補ファイルで東京都が掲げていた「緑の回廊」づくりや「環境を優先する2020年大会」という文言が大きく矛盾している点である。IOCの謳う通り「環境に注意すべき」大会を目指すのであれば、そもそも葛西公園ではミスマッチであることを野鳥東京は指摘した。IOCが掲げる大会理念に沿うのであれば、招致委

員会に、葛西公園の開発を中止にするよう訴えた。これに対し7月12日、IOC招致都市担当部長のジャクリーン・バレット氏より直訴状受理の返信を受けた。この出来事に、Aさんは「返信書簡を受理できたのはとても驚いた。報告書を初め、IOCへ葛西の問題が通じたのは大きかった」[2019年8月25日]と語った。ここまででわかることは、野鳥東京は葛西公園の実情を、あくまでIOCが掲げる「環境」に配慮した大会理念との矛盾の中で直訴状を作成した点である。また、ここに至るまでの運動を2020大会の開催地決定前から実行できたタイミングは、重要であったと言える。なぜなら、開催地が決定された後に動き始めても、「大会開催」という実行権を持つ招致委員会には敵わなかったことが推察されるからである。大会決定後に反対を主張するのではなく、決定以前に招致委員会やIOCへ問題を提起できたことは、Aさんの「想定」にもみられるように、2008年時の失敗があったからであった。急な開催地の決定に対しては、反対を示すための証拠も揃わず、ただ反対を主張するのみに終わり何も太刀打ちすることができないが、あえて招致段階から反対の証拠を示しながら先手を打つ方法は、有効であったと言えよう。では、次に開催地決定後の運動についてみていこう。

#### 4-2. 「世間」への反対運動の実施：署名運動とマスメディアを通じたアピール

IOCからの書簡受理を受けても、大会開催という現実的な流れには逆らえない。Aさん達は再度、より多くの人びとへ問題を認知してもらう反対運動を新たに計画した。その一つが署名運動である。野鳥東京が行った署名は、主に三つである。一つ目は、団体母体の「日本野鳥の会」を通じ、各都道府県に広がる支部へ協力を募った。各支部は、幹部を中心に会員たちに葛西公園の状況を説明し、同意を求めた。二つ目は、新宿や渋谷など都内の歩行者への署名活動である。三つ目は、インターネット上に署名用のホームページを作成し、野鳥東京の活動と葛西公園の実情を記載して署名を求めた。これらの方法で徐々に多くの署名が集まるようになると同時に、新聞や雑誌、テレビ局の取材依頼も積極的に引き受けた<sup>11)</sup>。Aさんは2つの活動について語った。

「署名は形で示すため。取材の受け入れは形ではないけど、世間への認知って意味ではマスコミの影響力は大きいな、と。その人たちがその情報を見てどう感じるかはわからなかったけど、読み手や聞き手に伝わる数は署名より多いかなと思って。」[2019年8月25日]

報道を通じ葛西公園の問題を大きく発信することは、「世間」への認知には、重要な戦略であった<sup>12)</sup>。取材は、必ずしも建設計画反対を「形」で示せるわけではないが、問題を拵げていく策としては、とても有効的であった。このように、従来の反対運動のように、署名とメディアアピールも併用して運動は行われた。

#### 4-3. 計画地変更へ

反対運動開始から約2年後の2014年6月10日、当時の都知事の舛添氏は、都議会定例会にて葛西公園のカヌー・スラローム競技場建設計画を見直す方針を発表した[日本経済新聞、2014年6月11日]。しかしこの時点は方針であった為、確実な変更決定の表明がされるまで野鳥東京は油断できなかった。2014年8月、約1年にわたる署名運動で集められた計18412筆を招致委

員会に提出した。これが、2年に渡る反対運動で、最後の活動となった。3か月後の11月19日、「オリンピック・パラリンピック推進対策特別委員会」にて舛添氏は、「葛西臨海公園に整備するカヌー・スラローム会場については、公園整備の歴史的背景や公園の自然環境に配慮し、公園に隣接する公有地を活用して施設を配置する」と発表した。正式には、葛西公園に隣接する東京都水道局の敷地がカヌー競技会場建設地に代替され、一連の攻防は幕を閉じた。

表明された競技場変更の理由と、反対運動の論理関係を大きく二つに分け整理してみたい。一つ目の「公園整備の歴史的背景」というのは、Aさんが招致委員会へ主張していた、公園建設時の理念と葛西沖の自然の歴史のことである。この背景には、化学工場の多設により汚染された東京湾の自然を回復させ、再び過去の豊饒な葛西沖の自然環境を取り戻そうとする試みが源であった。それはつまり、葛西公園の建設を通して「自然と人びとの調和」を目指すことであった。野鳥東京は運動の中で、この建設に至ったプロセスを東京都自身が理解しておらず、安易に競技場建設に踏み切ろうとする点を指摘した。それが鑑みられたのが、この文言であろう。二つ目の「公園の自然環境に配慮」というのは、1989年の開園以降維持されてきた豊富な自然環境を示す。そして、葛西公園の自然同様に重要であったのは、野鳥東京をはじめとした多くの公園「利用」者であった。競技場の建設により、物理的に野鳥たちの生息域は縮み生態系の崩壊が招かれると、「利用」者の「憩い」にも影響が生じる。この文言は、葛西公園の自然とその「利用」者が想定されていた。IOCへの直訴状も、建設計画の「自然環境の配慮」に欠けている点が根拠であった。これらが示すのは、葛西公園における「自然と人との調和」という象徴が、カヌー競技場建設そのものよりも決定的に重要であった、ということである。二度の五輪計画によって、「カヌー・スラローム競技場の葛西公園」[Aさん、2019年8月25日]へとその象徴が取って代わろうとしていた事態は、二年に渡り、時間と労力を多分に注いできた野鳥東京の反対運動の末に免れた<sup>13)</sup>。

## 5. 結論

本稿は、葛西公園で予定されていた2020東京五輪カヌー・スラローム競技場建設問題を、野鳥東京の活動に着目しながら考察してきた。そこから明らかになったことは、二つある。一つ目は、葛西公園の建設史と理念の関係であった。公園建設の経緯は、1960年代の反省を踏まえ、東京湾の自然形態を再生させる、という目的であった。そこで選ばれた葛西公園の建設には、「自然と人との調和」の実現という理念が込められた。しかし招致委員会は、この「公園の歴史的背景」を、野鳥東京との交渉まで知らず、競技場建設に踏み切ろうとしていた。ここで重要なのは、葛西公園の自然を切り拓くことは、築かれてきた理念と歴史の否定につながる、ということである。二つ目は、その理念を体現してきた園内の自然と多くの公園「利用」者の姿であった。野鳥東京がカヌー競技場建設に反対を示したのは、物理的に葛西公園の自然を守るだけでなく、自然に「憩い」を求めて来る、野鳥東京自身も含む多くの「利用」者たちの姿を想定してでもあった。なにより、葛西公園の理念と歴史を野鳥東京が問い返したなかで、公害問題からの回復を象徴するその自然は、共にそれを「利用」してきた/する人びとの姿と一緒に在ることで成り立っていた。つまり、公園建設理念と、それを体現する自然と「利用」者の具体的な姿こそが、招致委員会から五輪開発政策に対する、葛西公園における「正統性」を示すことに繋がったの

でないか。

では、葛西公園におけるその「正統性」は、野鳥東京によってどのように下支えされてきたのであろう。それは、葛西公園の開園時から野鳥等の自然環境を見守り、把握してきたという事実、すなわち野鳥東京の日常的な「鳥合わせ」であった。葛西公園における自然の重要性を裏付けるもの、「絶滅危惧種Ⅱ類」や野鳥の個体数が確認できたのは、微視的に公園環境を調査し続けていた「鳥合わせ」があったからである。園内の詳細な野鳥の「餌場」や「棲み処」は、招致委員会が把握しきれていなかった、葛西公園の自然を裏付ける重要な特徴でもあった。また「鳥合わせ」は、建設時の歴史を紐解くことで明らかになった葛西公園に託された理念を、長期的に守り続けてきた／続けていくための活動であった。つまり葛西公園における「調和」を、「いままでとこれから」という形で過去から未来へと陰で守り続けてきた／いくものが、「鳥合わせ」であったのでないか。野鳥東京が反対を訴えていく中でさらに見据えていたのは、この理念を長く未来へと繋いでいくこと。これが、五輪開発問題をめぐる、野鳥東京による葛西公園の「正統性」という論理の先に潜在する大きな願いであった。一時的な五輪開発に依らない、長期的に良好な公園環境を継続していくための様相が、野鳥東京により、その理念の代表性として示された<sup>14)</sup>。またこうした論点と併用し、大会地開催決定前に反対運動を展開できたことも、葛西公園の「正統性」が勝った点では大きかったのではないか。仮に、2020大会が東京に決定してから招致委員会やIOCと対峙していたとしても、事態はこのように進んでいなかっただろう。そこには、Aさんの「想定」にみられるよう、招致委員会とIOCに対する対抗論理の生成や、その根拠の提示が間に合っていなかった可能性があるからである。また、IOCが評価書内に示した「環境を優先する大会」の重要性を念押しする形で直訴状を作成し、書簡受理までにいたった過程も変更決定に大きかったと言えよう。つまり、今回の葛西公園の「正統性」が獲得できたのは、開催地決定前から念入りに交渉や議論を、葛西公園の根拠をもって実行できたこのタイミングも大きかったと言えよう。「想定」からの準備期間を踏まえた、野鳥東京の反対論理の生成に向けた運動プロセスこそが、本稿で述べようとした野鳥東京による「闘争」そのものであると言えよう。すなわち、このプロセスとIOCが示す大会理念を軸にした文書作成等を注視するからこそ、葛西公園の「正統性」を担保するための根拠の強みや、その重要性が浮かび上がってくるように思う。

そしてそれによって、葛西公園の「正統性」は、五輪と環境問題の在り様をめぐり、招致委員会の五輪開催の論理と拮抗した。つまり、野鳥東京と招致委員会/IOCが対峙したのは、五輪開発をめぐり、競技場建設を推進する立場と開発地域の内実にてそれを否定する立場の違いからである。同時にその背景に垣間見えたのは、五輪の「特権性」(町村, 2007)という論理を盾にした招致委員会と、地域の歴史や自然環境の重要性と人々の関わりをめぐる象徴闘争であった。その双方の象徴性は、野鳥東京によって葛西公園における「正統性」が顕現されたことで、五輪のもつ「特権性」の論理は脆弱化した。通常、行政が用いる五輪の開発論理と開発地域に関わる市民がもつ論理は相容れず、拮抗し合うことは難しい。例えば、五輪開発により多く議論がなされている住民の立ち退きも、対象の住民たちのそれが覆されることはほとんどないのが現状である。だが「正統性」という視座は、五輪開発によって一方的に抑圧された立場に置かれる住民や市民たちの境遇を、その個性に沿いながら新たに議論を深めていく上で、一つの方法論を

示すことにつながるのではないか。環境問題や居住問題、五輪開発による地域の抱える問題は違えども、五輪のもつ「特権」的な論理に対して、住民や市民の立場から、そこに立ち向かうための新たな方法論の模索は必要であろう。今事例で導いた視座を、こうした立ち退き等、他の五輪開発により生じる議論への応用の可否を今後の新たな課題として、結びとしたい。

## 注

- 1) 福永（2010）によると正統性という概念は、「日常のなかで埋もれがちでみえなくなっているけれども、当の社会の状況や政治の秩序のあり方を支えている根拠を明らかにする」[福永，2010：187]ためのものである。これは、コモンズ論を敷衍しつつ「正統性」の重要性を説く宮内（2006）の議論と大きく繋がる。議論のベースにあるのは、行政と市民間の「環境を共有する仕組み」である。今事例に照らし合わせるならば、葛西公園の「管理」者である東京都（招致委員会も含む）に対し、「利用」者である野鳥東京がどのように「管理」という法に対抗できる論理を持ち合わせるか、ということになる。その「正統性」論の背景には、この行政の主張する「公共性」に対し、コモンズ論の立場、つまり地域の市民による「『担い手』や『担いの仕組み』」[宮内，2006：11]にまで降り立って議論を展開する前提がある。またその上で考えるべきは、単に地域市民の立場に沿うだけでなく「その環境をほんとうに必要なにしている人たちによる、ルールをもった共同のかかわり」[宮内，2006：12]を解きほぐしていくことである。宮内は、正統性を主張する際は、ある環境や場による行政市民の「かかわりの濃淡」を捉えつつ、管理や利用という二分法でない、重層的な分析をする必要性を説く。こうしたそれぞれの主張の背景にある、その環境空間における立場性とそこへの関わり方や築かれてきた歴史までも含め考察することにこそ、行政の決定に依らない「正統性」の議論に照射して考察する意義があると考えられる。
- 2) 遠藤 [2004] によれば、葛西公園のある江戸川区をはじめとする東京湾沿いは、江戸時代ごみ処理場として機能していた。その後明治期以降や戦後にかけて、多くの化学工場が建設され、1960年代土壌汚染や海洋汚染問題を抱えるようになった。
- 3) 葛西臨海公園は、主に①芝生広場、②汐風の広場、③葛西臨海水族園、④鳥類園、⑤管理施設という5つのゾーンから成る。
- 4) コガネグモやキンランが「絶滅危惧種Ⅱ類」に分類されるまた、至る所で野鳥のさえずり声が聞こえ季節により、サクラ並木や芦ヶ池で花見や小魚の採取をする子供たちの姿がある。訪れる人と自然の「調和」が図れていた葛西公園は、まさに「憩いの場」[東京都第一区画整理事務所，1995：17]であった。
- 5) 野鳥は人間が接近すると逃げってしまうため、「東なぎさ」は人の立ち入りが制限されている。参加者は、多数のサギやシギの群れが水辺で過ごす様子を、望遠鏡や双眼鏡を駆使し「西なぎさ」から観察する。
- 6) 鳥類園は、1994年に生態系にやさしい都民の憩いの場を整備するため建設された。「鳥類園」を散策すると、「上の池」の淡水池と「下の池」の汽水池に生息するカルガモやスズガモの観察ができる。ここは一時期、絶滅危惧種であったセイタカシギを、鳥類園のヨシを地道に管理することで繁殖に成功した場でもある [中村，2007]。実行は、葛西公園の管理センターのスタッフとNPOや地元のボランティアで行われた [中村：37]。野鳥東京以外にも、複数の地元団体やNPOが関わり自然環境が維持され、葛西公園は支えられている点も「重層」的に議論を考える上では重要であろう。
- 7) この記録されたデータが、後に2018年「ラムサール条約登録湿地」として葛西公園を認可する際の重要な役割を果たした。
- 8) 要望書は、当時の理事長宛てに書かれ招致委員会を通じて提出された
- 9) 交渉は、2～3か月に一度の頻度不定期に行われていた。出席していたメンバーは、野鳥東京の幹部複数人（4人以上）、招致委員会側は代表役員が2、3人であった。会合のメンバーは双方とも毎回固定で参加する人もいれば、会ごとに新しくその場に来る人もいたという。
- 10) 交渉の場では、野鳥東京による葛西公園建設の経緯や環境史の説明が、それまで知らずにいた招致委員会側にも響いた様子が確認できる [建築とまちづくり編，2014：30]。また行政とのやり取りに

においても、葛西臨海公園の担当は建設局、海浜公園は港湾局、代替候補地は下水道局と、3つの異なる部局に対し野鳥東京のメンバーも「たらい回し」にあいながら交渉は行われていた。

- 11) 野鳥東京が取材されている様子は、いくつかの新聞や雑誌記事から確認できる [東京新聞, 2013年9月15日; 日本経済新聞, 2013年10月1日]。またニュース番組の報道やラジオコーナーの一部でも活動や問題は取り上げられた。
- 12) 数々の開発政策に、住民の反対運動に着目したのが長谷 [2002] である。長谷は、全国における原子力発電所や高速道路等行政による建設政策を事例に環境保護運動論を考察する。長谷は数々の反対運動を取り上げつつも、結果ではなく住民や行政のやりとりの政策プロセスを追い、地元住民がどのような方法で反対活動を展開し、行政に意見を主張してきたのか、その対応や戦略に着目する。各事例地が開発政策により置かれた状況は異なるが、政府/行政の政策決定に対し、議論のアプローチを住民からの視点で捉えることの意義や必要性を唱える点は本事例に示唆的である。
- 13) 本稿は、野鳥東京に焦点を当て考察を行ったが、計画変更に至ったのは、決して野鳥東京のみの力で成し遂げられた訳ではない。他にも、WWF (世界自然保護基金) ジャパンの協力や、江戸川区の「鳥類園友の会」という団体が区議会に要望書を提出したことなど、他団体からの援護もあった。 [建築とまちづくり編, 2014: 31]。
- 14) 未来へ理念をつないでいくこと、つまり野鳥東京によって葛西公園の「正統性」が担保されたことは、計画中止から4年後2018年に、「ラムサール条約 (特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約)」登録湿地へと認可させた出来事にも繋がっている。つまりそれは、カヌー・スラローム競技場の葛西公園という「スポーツ」による象徴性が付与されそうになった葛西公園を、再度ラムサール条約登録により世界的に「自然」が豊かな都立公園というイメージを半ば揺るがないものへと留める活動でもあった。これは国際基準の自然環境を満たす湿地帯が登録対象となり、国内で有名なものに釧路湿原や谷津干潟などがあげられる。

## 文献

- Chappelet, J. L., 2008, "Olympic Environmental Concerns as a Legacy of the Winter Games", *The International Journal of the History of Sport* 25(14), 1884-1992.
- 福永真弓, 2010, 『多声性の環境倫理 - サケが生まれ帰る流域の正統性のゆくえ -』, ハーベスト社.
- 遠藤毅, 2004, 「東京都臨海域における埋め立て地造成の歴史」, 『地理雑誌 Journal of geography』 113(6), 785-801.
- 長谷敏夫, 2002, 『日本の環境保護運動』, 東信堂.
- 石塚創也, 2015, 「オリンピック・ムーブメントにおける環境保護対策に関する歴史的研究 - 1972年 第11回オリンピック冬季競技大会の招致・開催準備期に着目して -」, 『2015年度笹川スポーツ研究助成』, 85-92.
- 川沢祥三・飯田陳也, 2014, 「インタビュー 自然保護とオリンピック - 葛西臨海公園のカヌー競技場計画の変更をめぐる -」, 建設とまちづくり編集委員会編, 『特集 2020 東京五輪の施設計画と都市まちづくりの課題』, 27-33.
- 町村敬志, 2007, 「メガ・イベントと都市空間 - 第二ラウンドの『東京オリンピック』の歴史的意味を考える -」, 『スポーツ社会学研究』 15, 3-16.
- 松村和則, 2006, 「象徴闘争としての『環境五輪』 - 生活・定住環境からみる長野冬季オリンピック -」, 『メガ・スポーツイベントの社会学 - 白いスタジアムのある風景 -』, 松村和則編, 南窓社, 124-151.
- 宮内泰介編, 2006, 『コモンズをささえるしくみ レジティマシーの環境社会学』, 新曜社.
- 中村忠昌, 2007, 「葛西臨海公園鳥類園における自然回復への取り組み - 絶滅危惧種セイタカシギの繁殖成功を事例に -」, 『都市公園 特集 生物多様性時代の公園緑地Ⅱ 自然回復への取り組み』 179号, (財) 東京都公園協会, 34-37.
- 日本野鳥の会東京, 「都立葛西公園での2020年東京オリンピックカヌー競技場建設の変更についての要望書」, 2012年8月23日.
- , 「IOC あて要請文・原文」, 2013年7月1日.
- 東京都第一区画整理事務所, 1995, 『今よみがえる葛西沖』, 東京都都市計画事業, 葛西沖開発土地区画整理事業誌.
- 「野鳥の聖地残せるか」『東京新聞』, 2013年9月15日.
- 「カヌー会場自然守れる?」『日本経済新聞』, 2013年10月1日.
- 山崎貴史, 2013, 「公園のスポーツ空間化と野宿者の排除 - 名古屋市若宮大通公園を事例に -」, 『スポーツ社会学研究』 21, 85-100.

## 謝辞

本稿は、2019年度日本女子大学大学院学生特別研究奨励金による研究助成の成果の一部である。

