特集2・「流域圏」という発想

全国総合開発計画と流域圏構想

竹下 賢*

1. はじめに

昭和25（1950）年に制定された国土総合開発法は、第1条でつぎのような目的を掲げている。

「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」

このような目的のもとに、国と地方公共団体が国土総合開発計画を策定する。この総合開発計画には都道府県その他の個別区域にかかわるものも含め、合計4種の計画があるが、そのうちのもっとも総括的なものが、全国総合開発計画（以下、全総計画という）である。この全総計画はこれまで5回にわたり作成されたが、いずれもわが国の国土利用の根本方針を定め、その具体的な展開を各地域に要請してきている。

直近の全総計画は、平成10（1998）年3月31日閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」である。この計画について注目すべきは、従来の全総計画が10年程度を単位としていたのと異なり、1世紀100年というきわめて長期的な展望を提示しようとしていることである。したがって、今世紀のわが国の国土デザインについては、本格的な計画期間は平成22（2010）年から平成27（2015）年までであるとされているにしても、この全総計画でその骨格が描かれているといえる。

本稿の関心は、このような全総計画において重要な位置をしめている「流域圏」の構想である。以下では、全総計画が提出している「流域圏」構想をわたしなりにまとめることにし、そして、同時にそれ

に適宜、論評を加えることにしたい。

2. 全総計画と流域圏構想

この5回目の全総計画は、これまでの計画がわが国の行政政策一般と同様、長期的な展望を欠いているという事態を一変させて、世紀の計画をめざしているという点で画期的である。とりわけ、環境政策については、公害対策から環境保全への転換にともなって、行政手法の重点が規制から計画に移行することが必要とされる段階にあって（これについては、竹下賢「環境法の体系理念と法治主義の実質化」、関西大学法学論集、第51巻第2・3合併号、82頁以下、（2001年）参照）、この全総計画の目標は評価されるべきものであろう。

こうした総合計画において、河川の流域保全が重要な課題となることは、わが国の自然環境を考えると当然の帰結といえよう。わが国の国土の4分の3は山地であり、わが国民はこの山地から流れ出る河川の下流を棲み家としてきた。だとすれば、流域圏の計画は国土計画の大半をしめるものとなるだろう。

最新（平成10年）の全総計画は、その冒頭で、過去4回の全総計画の目標と実績とを評価している。その評価の延長上に、当該の全総計画が位置づけられるのであって、この計画を把握するためには、そうした歴史的評価についての認識を欠かすことはできない。

ここでは、まず、この歴史的評価をみておくことにし、そして、全総計画「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下では、「グランドデザイン」という）を全体的に概観することにしたい（以下の頁数は、国土庁計画・調整局『21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造・新しい全国総合開発計画の解説ー』、時事通信社、（1999年）による。なお、その解説部分の参照については、頁数の前に解説

*関西大学法学部
Ken TAKESHITA

と記している)。

2.1 全総計画の流れ

戦後の高度成長期の先駆けといわれる国民所得倍増計画は、昭和35(1960)年に策定され、昭和45(1970)年まで継続される。この期間の初め、昭和37(1962)年に最初的全総計画が公表された。これは国民所得の倍増を実現するため、工業開発の促進をめざすものであるとともに、地域間格差を是正するために、全国各地に工業開発拠点を設けた。

しかし、この地域間格差は高度成長期において解消されることなく、過密と過疎の問題として深刻化した。昭和44(1969)年、これに対処すべく新全国総合開発計画(新全総)が策定されたが、その基本施策は、全国的な都市化動向のもとでの技術的な連携の実現にあった。具体的には、交通通信ネットワークの整備であり、新幹線などの交通ネットワークの整備である。

その後、公害の顕在化と石油ショックなどにより、高度成長の経済政策は大きな転換期を迎えることになった。昭和52(1977)年の第三次全国総合開発計画(三全総)は、安定成長への移行のために「地方の時代」構想を打ち出した。それは、地方各地の44カ所にモデル定住圏を定め、居住地の環境整備をめざすものであった。

だが、昭和50年代後半の金融と情報の合理化の進展にともない、東京への一極集中が強まった。これに歯止めをかけるべく、昭和62(1987)年の第四次全国総合開発計画(四全総)は「交流ネットワーク」構想を掲げたが、これは多極分散型の国土形成を基本目標として、地域間相互の分担と連携を図る地域づくりをめざしていた(以上については、3頁以下参照)。

2.2 「ランドデザイン」の基本構想

5回目の全総計画「ランドデザイン」は、これまでの全総計画の総括を前提として、その方向性をさらに追求するものといえる。上述で紹介した全総計画の流れからも明らかなように、これまでの計画の方向性とは、一貫して国土構造を一極集中型から多極分散型に転換することにみられる。

問題となっているこれまでの国土構造を、「ランドデザイン」は一極一軸集中型と呼んでいる。それは、東京の一極、太平洋ベルト地帯の一軸への集中である。1950年代以降、四全総のもとでの多極分散型の国土形成の取り組みにもかかわらず、この一

極一軸への集中は進展するのみであった。「ランドデザイン」はまさにこの国土構造を転換するものであり、その構想はこの点での実効性を問われるのである。

そこで提示されている多極化のための構想は、太平洋ベルト地帯のかかえる問題を克服することにもつながる、多軸型の国土形成である。それは、西日本国土軸、太平洋新国土軸、日本海国土軸、北東国土軸の4軸であり、地域的な自然環境と文化環境とを整備することによって、そうした環境の荒廃を生み出している太平洋ベルト地帯を再生することにもつながるとされる(以上、24頁以下参照)。

この多軸型の国土形成のほかに、「ランドデザイン」の特徴は、「各地域の個性的で主体的な地域づくり」のための参加と連携、また、国土基盤投資の重点化と効率化にあるとされる(7頁以下参照)。

こうした全総計画は、「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」、「国土の安全と暮らしの安心の確保」、「恵み豊かな自然の享受と継承」、「活力ある経済社会の構築」、「世界に開かれた国土の形成」を基本的課題とする(42頁以下)。そして、こうした構造転換の戦略については、多自然居住地域の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成が挙げられている(52頁以下参照)。

2.3 「ランドデザイン」における流域圏構想

上述のような基本構想のもとで、「分野別施策の基本方向」が具体的に展開されるが、そのひとつである「国土の保全と管理に関する施策」の一角に、流域圏が登場する。この国土保全の施策についての説明では、流域圏にかなりの頁数が割かれていて、そのことから、流域圏がその施策において重視されていることがわかる。

ここでは、「流域圏に着目した国土の総合的な整備」の必要性から、つぎのような施策が言明されている。

「21世紀において、国土の持続的な利用と健全な水循環系の回復を可能とするため、流域及び関連する水利用地域や氾濫原を流域圏としてとらえ、その歴史的な風土性を認識し、河川、森林、農用地等の国土管理上の各々の役割に留意しつつ、総合的に施策を展開する」(145頁)。

やはり、こうした施策ではより詳細に、水資源の安定確保が強調され、それに関して、水資源の有効利用と渇水対策の強化が主張されている。また、水

系の総合的な整備も強調されていて、流域と氾濫原を一体化した治水対策、流域と沿岸域を視野に入れた土砂管理、河川空間の自然性と水辺の快適性の向上が主張されている。

このような流域圏構想において、後述との関連でも注目すべき点は、流域意識の醸成の施策である。現在では、水問題に対する国民意識の高揚から、流域に関する多様な市民活動と自治活動が行われている。施策としては、こうした活動への支援を通じて、流域意識や上下流意識の再構築を図り、市民活動のネットワーク化と川づくりや森づくりへの住民参加を促進することが重要だとされる（以上、145頁以下参照）。

3. 流域圏構想と環境思想

このように「グランドデザイン」は流域圏構想を、各論である第2部「分野別施策の基本方向」のひとつ「国土の保全と管理に関する施策」に帰属させている。しかし、こうした位置づけから、流域圏構想の全体的な脈絡を理解することはなかなかむずかしい。「グランドデザイン」はたしかに従来の全総計画とは異なり、長期的な展望のもとでの多くの計画構想を含んでいる。だが、この全総計画についても、この種の報告書が羅列的な論述に留まりがちであるという、一般的な指摘があてはまる。

そこで、この計画の統合的な把握を試みることにするが、その場合、把握する側の論述のいっそうの理解を必要としているだけに、そこには把握する側の解釈ないし評価が入り込むことになる。以下では、「グランドデザイン」の統合的な把握から、その流域圏構想を評価することに移るが、前者の把握もわたしなりの評価であるといえる。

3.1 「グランドデザイン」の全体像

「グランドデザイン」のめざすところは、多軸型国土構造の形成による国土構造の転換にある。この転換のために、前述のとおり5課題が掲げられた。それらは、前述をさらに簡略化して表現すれば、「自立した地域の創造」、「国土の安全の確保」、「豊かな自然の享受」、「活力ある経済の構築」、「世界に開かれた国土の形成」となる。そして、その転換のための戦略が、多自然居住地域の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成であった。

こうした総論のもとに、分野別と地域別の各論が

あり、地域別に関してはあまり論述されていないが、実際、それは今後の展開に委ねられるべきものであろう。重要なのは分野別の各論であるが、それには、国土の保全、文化の創造、地域の整備、産業の展開、交通情報体系の整備という5施策が挙げられている。

ここで問題は、総論と各論との関係、つまり5課題と5施策との関係が明確ではないということである。課題と施策ともに、最後の2者は、経済ないし産業の活性化と、世界に開かれた情報交通網の構築ということであって、それらの場合それぞれ、総論は各論へと具体化している。本稿の関心方向から、この2者は最後に取り上げることにし、まず、前3者に注目したい。

これらについてわたしは、課題が再編成されて施策が構成されているという捉え方をしたい。つまり、課題のひとつである「自立した地域の創造」には「歴史や風土、文化的蓄積」の尊重が含まれているが、それが地域の創造から分離され、施策の面では「文化の創造」として前面に出されることになる。また、「豊かな自然の享受」という課題は、「国土の保全」や「地域の整備」といった施策に吸収されるのである。

3.2 国土保全の実質

課題の前3者についてのこうしたまとめ方からすれば、課題から施策まで一貫した2つの基本方針がみられることになる。そのひとつは、「自立した地域の創造」から「地域の整備」に至る方針、もうひとつは、「国土の安全の確保」から「国土の保全」に至る方針である。この2方針が、「グランドデザイン」の核心であるといえよう。

さらにその両者は、4軸からなる多軸型の国土形成に関して、全体的な課題として国土保全を推進し、個別的な課題として地域整備を推進することとして理解することができる。そして、前述のように課題と施策のそれぞれ一方にだけ登場する「自然の享受」と「文化の創造」とは、むしろ両者ともに全体的な課題である「国土の保全」の実質的課題とみなすことができる。

昭和62（1987）年の四全総以後、世界の環境意識は大きく転換した。その結果が基本的課題としての「自然の享受」の導入であり、それについては、平成4（1992）年ブラジル地球サミット後になされた、将来世代のための国際的な環境取り組みが、十

分に意識されている(解説48頁)。

また、「自然の享受」と同様に、「文化の創造」は新たな視点の導入であるが、「グランドデザイン」の解説は、文化を全総で取り上げたのが今回初めてであることを強調している。そこでは、平成8(1996)年「文化と生活様式小委員会の検討状況中間報告」における文化の定義が言及されていて、重要である。それは要するに、「文化とは、人間の活動に充実感と生きる意味をあたえるものである」ということである(解説188頁)。

3.3 自然と文化の視点と地域の整備

前記のように、全体的な課題としての国土保全は、個別的な課題としての地域整備として具体的に展開される。その際、留意すべきことは、自然と文化を考慮にいたれた地域整備である。実際、文化と自然の両者は、地域づくりにおいてともに尊重されるべきことが、多軸型国土形成の前提をなす「21世紀の国土づくりの考え方」の中で主張されている(32頁、なお解説46頁をも参照)。

わたしの統合的な把握からすれば、課題レベルと同様に施策レベルにおいても、国土の保全という全体的な施策と地域の創造という個別的な施策が区別される。実際、「文化の創造」は施策レベルでの提案である。また、基本的課題として唱えられた「自然の享受」は、施策レベルで、「国土の保全」に属する「自然の保全」として具体的に展開されている。

ここで取り上げている「地域の整備」については、全総計画の歴史からみて、それがきわめて重要であることが認識されねばならない。前述した歴史的な経緯からして、地域の創造は、全総計画がつねにめざしてきて、つねに挫折してきた課題であったといえる。基本課題の「自立した地域の創造」にせよ、施策である「地域の整備」にせよ、地域の活性化を実効あるものにすることが、「グランドデザイン」の第1の任務と考えられる。

このためには、全体的で実質的な視点として、「自然の享受」と「文化の創造」が提示されているが、同時に、前述の4つの戦略のうち、さしあたり、多自然居住地域の創造と大都市のリノベーションとに留意すべきであろう。前者に関連した地域の整備は、中小都市と中山間地域での自然豊かな環境をめざして、「自然の享受」を重視し、大都市域ではうるおいのある生活環境をめざして、「文化の創造」を重視すべきであろう。

3.4 地域連携と流域圏

地域の創造ないし整備では、このように大都市域と中小都市・中山間地域の地理的区分が行われているが、こうした区分を含みつつ、より広範囲な地域連携軸の展開が戦略として掲げられる。

「異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸上のつらなりからなる地域連携のまとまりとして『地域連携軸』を形成し、全国土に展開する」(54頁)。

この地域連携軸の形成については、多様な取り組みが提唱されるが、それらは、つぎの4つに分類される。1 流域圏や沿岸圏、防災生活圏などの国土保全の観点からの連携、2 多自然居住地域の創造などによる連携、3 地方中枢・中核都市とその周辺による中枢拠点都市圏の創造による連携、4 広域国際交流圏の形成による連携、5 産業や福祉など特定の機能に着目した連携(90頁参照)。

このように、地域連携軸の多様な展開によって、前記の「自立的な地域づくり」が促進される。しかし、この連携方式において、もっとも重視すべきは流域圏にもとづく連携であろう。そのことは、「グランドデザイン」によっても全体的な趣旨からして是認されるものである。連携方式の分類においては、それぞれが並列して等しく提示されているが、前述のように、流域圏の施策については、解説も含め多くの頁が割かれているのである。

流域圏や多自然居住地域による連携は、「自然の享受」の課題としても推進されるべきであり、さらに、自然環境が前述のような「人間の活動に充実感を与える」文化であるとすれば、「文化の創造」の課題としても推進されるべきものである。そして、流域圏はそのネットワークのイメージが、多自然居住地域より自然地理的で生態的である。多自然居住地域それ自体はそのネットワークの意味内容をもっておらず、むしろ、流域圏や地理的交通圏からその内実を得なければならない。

4. むすびー人間ビオトープとしての流域圏ー

新機軸の全総計画としての「グランドデザイン」は、以上のようなわたしなりの把握によれば、「自然の享受」をめざした「地域の整備」を目標として、流域圏、さらには海洋・沿岸域の形成を基本にして、多自然居住地域の創造と大都市のリノベーションを

推進すべきであろう。わが国の住環境にとって、とりわけ河川は一般的な重みをもっている。

三全総の定住圏構想においても、通勤通学圏や広域生活圏とならんで生活の基本的圏域として流域圏が挙げられていた。しかし三全総では、この流域圏を生活範囲として位置づけることの必然性が乏しいと、「グランドデザイン」の解説は指摘している。これに対して、「グランドデザイン」の流域圏は「国土資源管理のまとまりとしての圏域」（解説148頁）とされている。

そうした位置づけは、流域圏の整備を国土保全の施策のひとつとしている、全総計画の全体構成に対応しているといえる。しかし、その流域圏の保全と管理の内容は、前述の流域意識、あるいは河川空間の自然性や快適性にかかわる論述をみても、自然の享受や文化の創造、さらに地域の整備に関連しているのである。むしろ、流域圏構想は新全総計画の中心に位置づけられるべき施策目標であろう。

このことは、あらたな全総計画としての「グランドデザイン」の新機軸からも是認されるように思う。総合開発計画として、国土の安全性が課題や施策の第一であることは、否定しようのない順序である。そのことは、国土庁の任務が、国土資源の安全管理の枠を越え出ることができないことをも、物語っている。

しかし、それでもこれを土台にして展開される国土の保全について、「自然の享受」と「文化の創造」が具体的な地域の整備においても、新機軸の施策として打ち出されているのである。そして、施策における「国土規模での生態系ネットワーク」と「多自然型居住地域」の形成は、前者の自然環境の整備の優位を裏づけている。

前述のように、これまでの全総計画はすべて地域

づくりに失敗してきた。それはつまり国土、地域の土地に根ざした国民の活動を育成することができなかったためではなかろうか。それぞれの土地に根ざした環境づくりが基盤になって初めて、国土保全の実体のある計画が可能になると思われる。

その実体を形成するのは人間をも包括した「生態系ネットワーク」であり、その内部に流域圏や海洋・沿岸域が組み込まれるべきものである。そうした流域圏などは人間にとってのビオトープ（棲息圏）にはかならない。ただ、人間のビオトープの場合、その維持のためには人間の意識（たとえば流域意識）、というより自覚の存続が必要なのである。

こうした連携を有機的な連携とすれば、経済や産業の展開や交通情報の整備は、無機的な連携としても可能である。課題であった「活力ある経済の構築」や「世界に開かれた国土の形成」、そして、施策に含まれた「産業の展開」や「交通情報体系の整備」を本論から外したのは、これらの連携にとってまず重要なのは有機的な連携である、と考えたからである。

これまでの全総計画と同様に、「グランドデザイン」は前述のように国土の安全管理を課題とするとともに、産業の発展や交通の整備を課題としている。その点からして、「グランドデザイン」は「開発計画」の看板をおろすことはない。しかし、これまでの全総計画に対応して策定されてきた経済計画は、開発型とは異ったものになりうる。

公共事業への投資を実効的なものにするためにも、流域圏構想が重要であろう。たとえば、一級河川についての環境基本計画を立案し、それを基礎に流域圏の形成計画を作成し、さらに、それを素材にして地域環境づくりを設計することは、「グランドデザイン」の国土計画の重要な策定モデルになるように思えるのである。