

北関東信越メガロポリスの創生と道州制の在り方

戸 所 隆

A Development Proposal: Creating a Megalopolis in the Kita-Kanto-Shin-Etsu Regional Block under the Envisioned Doshusei System

Takashi TODOKORO

This article explores cooperation over wide prefectural-spanning areas, including interactions among cities located in the coast-to-coast zone in the central part of the Japanese archipelago and propose that a new national axis be developed by constructing a megalopolis on the Pacific-coast-to-the-Japan-Sea-coast belt zone in the Kita-Kanto-Shin-Etsu regional block and that the block be designated as a shu in the envisioned doshusei regional block system.

The Kita-Kanto region, located within the 100km distance of Tokyo, has lost its regional independence in the course of the nation's rapid construction of transportation networks. The region has transformed itself into a satellite of Tokyo. On the other hand, the Northeast Asia Economic Region has been growing more rapidly than the Pacific Rim Economic Region, taking advantage of the developing economies centering on China and Russia. The on-going growth has enabled the Japanese cities lying in the Kita-Kanto-Shin-Etsu regional block to gain in importance both in international trade and in domestic economic activities as cities located in the central part of the Japanese archipelago linking the Pacific Rim Economic Region and the Northeast Asia Economic Region via expressways. Those cities include Hitachinaka, Mito, Utsunomiya, Sano, Tatebayashi, Ota, Midori, Kiryu, Isesaki, Maebashi, Takasaki, Nagano, and Joetsu. Although the belt zone from Hitachinaka to Joetsu has been densely populated, community exchanges among the cities have remained slow and sluggish. Therefore, it is high time active community exchanges in the zone were promoted and a megalopolis was constructed, which would lead to establish a new coast-to-coast national axis in the central part of Japan.

With a view to ensuring effective use of the nation's land while revitalizing the belt zone and boosting decentralization of national government power, the development of the new coast-to-coast axis can effectively address excessive concentration of people and businesses in Tokyo

metropolitan area as well.

1. はじめに

過去 10 年ほどの間、地方自治体の空間的枠組みを改変してきた平成の大合併も一段落しつつある。筆者は、時代が大きく変化する中であって、平成の大合併は必要なものと考えていた。結果的に約 3,200 自治体から約 1,760 自治体になった平成の大合併は、形の上では成功といえるであろう。しかし、合併の実態を見ると様々な問題が発生しており、成功したといえる自治体は少ない。平成の大合併を評価するのは時期尚早といえるが、市町村合併の次に用意されていた道州制検討の動きが見られる今日、一定の評価を行い、道州制の是非とその在り方をきちんと捉える必要がある。

筆者は時代の質的大転換に対応するために平成の大合併を必要と考えた。人間社会は今日まで技術革新によって変化してきた。蒸気機関など動力の発明が産業革命を誘発し、明治時代から 1980 年代までの工業化社会を築いた。工業化社会を貫いた論理は、機械によって人間を肉体労働から解放することにあった。すなわち、鉄道や自動車が人間の移動を助け、ブルドーザーやトラクターが土木工事や農業の重労働から解放し、上水道や洗濯機・掃除機などが家事労働を軽減した。工業化社会のシステムは、基盤整備に相当な資金を要し、規模の利益を得やすい。そのため、大規模な組織ほど力を持ち、地域も小都市より大都市が、小国より大国が力を持ち、優位に活動することができた。

人間力を基盤とした明治初年までの農業社会は、産業革命によって生み出された資本力・組織力で工業社会に再構築され、少数の資本家のもとに多数の給与所得者が統括されるサラリーマン社会が形成された。その結果、人々は資本力・組織力のある大都市へ集中し、過疎・過密問題を惹起すると同時に、大企業の本社を集中集積させた東京や大阪を頂点に階層ネットワーク型国土構造を構築した。工業化社会は民主的で経済的に豊かな社会を実現したが、様々な地域格差を顕在化させ、東京を頂点とする人々の序列意識をも生み出し、日本の地域・社会構造をゆがめるようになった。

しかし、1980 年代に入ると日本などの先進諸国は産業革命の時代から情報革命に基づく知識情報社会へと大きく転換をはじめた。すなわち、高度な知識・情報化社会では、定型的な情報や生産・消費活動は分散化し、地域格差を縮小できる。しかし、不定型情報はこれまで以上に対面形態を重視することになり、多くの人々が交流し、不定型情報が集中する都市の力が増すことになる。その結果、工業社会とは異なる都市の集中・分散現象が知識・情報化社会では生じ、それが今後の都市・地域のあり方に大きな影響をもたらしてくると思われる。

以上の変化に対応できる基盤整備と人的資源の集積がこれからの地域発展には不可欠となる。情報ネットワーク化の進展により、情報が瞬時に世界を駆けめぐり、情報が都市・地域・国という一定の空間的枠組みを取り払う作用をもたらし、新しい地域の構造を形成しようとしている。それは、これまで地域と地域・都市と都市・国と国を隔ててきた空間・距離の克服である。しかし、このこ

とによって都市・地域・国の空間的枠組みが無くなるわけではない。そのためにも全く新しい発想から自治体や国の形を再構築が迫られており、知識情報化社会における新たな空間的枠組み・地域発展パラダイムの構築が必要となる。

昭和の大合併は経済大国日本を実現する基盤をつくり、高度経済成長に多大の貢献を果たした。同時に、明治時代以来構築されてきた東京を中心とする中央集権型の国土構造・地域間階層構造を、各都市の内部構造にまで浸透させた。その結果、“強者の論理”に基づいて行われた昭和の大合併は、多くの地域で合併の利益が中心部に偏る結果となった。そのため、“強者の論理”に基づく昭和の大合併の歴史を知る人々には、平成の大合併に異議を唱える人が多くいた。しかし、日本の基礎自治体は小規模自治体にあっても大都市と同様の多様な行政事務を司るだけに、時代に対応できる機能を持つ空間的枠組みへの再編成は避けて通れない。また、知識情報化社会は知恵を活かして弱者も生きられる社会でなければならない。そこで知識情報化社会における市町村の“かたち”を求めて、平成の大合併が模索されたと言える。

以上の経過を踏まえると「平成の大合併」には、新しい理念のもとで社会システムを転換させ、新たな地域社会の構築が求められていた。それは「強者の論理」・「生産者の論理」・「都市の論理」優先の「昭和の大合併」と異なり、「弱者の論理」・「消費者の論理」・「農村の論理」をも活かす必要があった。また、地域間結合を工業化社会の閉鎖・階層型ネットワークから情報化社会の開放・水平型ネットワークへ転換することも重要課題であった。筆者はそうした地域主権の合併を実現する合併形態として、合併前自治体規模の大小にかかわらず対等合併による「大都市化分都市化型都市構造」を構築する合併を提唱してきた。

合併の評価は、①行財政、②生活圈・経済圏、③地域経済・地域振興、④新しい国づくりへの貢献という4つの視点から評価できる。この視点から評価すると、今日までの合併形態を見る限り、①行財政では評価できるものの、他の視点では評価できない合併がほとんどといえる。しかし、政府は2009年5月、平成の大合併に一区切り付けて次のステップへ進むことを決定した。それは、明言していないが道州制への展開を意味すると言えよう。そのため、分権化の中であって、各地域社会は道州制への移行をにらみつつ、合併で拡大した基礎自治体を時代に対応したものへと再構築することを求められている。

道州制は形態的には都府県合併になるが、単なる行政区域の拡大と捉えてはならない。質的・量的に地域全体の①行財政、②生活圈・経済圏、③地域経済・地域振興へ大きな影響が発生する。また、平成の大合併によって形成された自治体の再構築も必要となる可能性がある。それだけに、道州制の導入が④新しい国づくりへ如何なる貢献をし、それぞれの地域にどのような影響をもたらすかを十分に検討・評価する必要がある。筆者は、道州制導入においても地域主権を実現するために、「大都市化・分都市化」を理念とした開放・水平型ネットワーク型の地域構造形成が不可欠と考える。本稿では、かかる視点から、北関東信越地域を中心とする日本列島中央部での新たな空間的枠組みの在り方、道州制導入の在り方を検討してみたい。

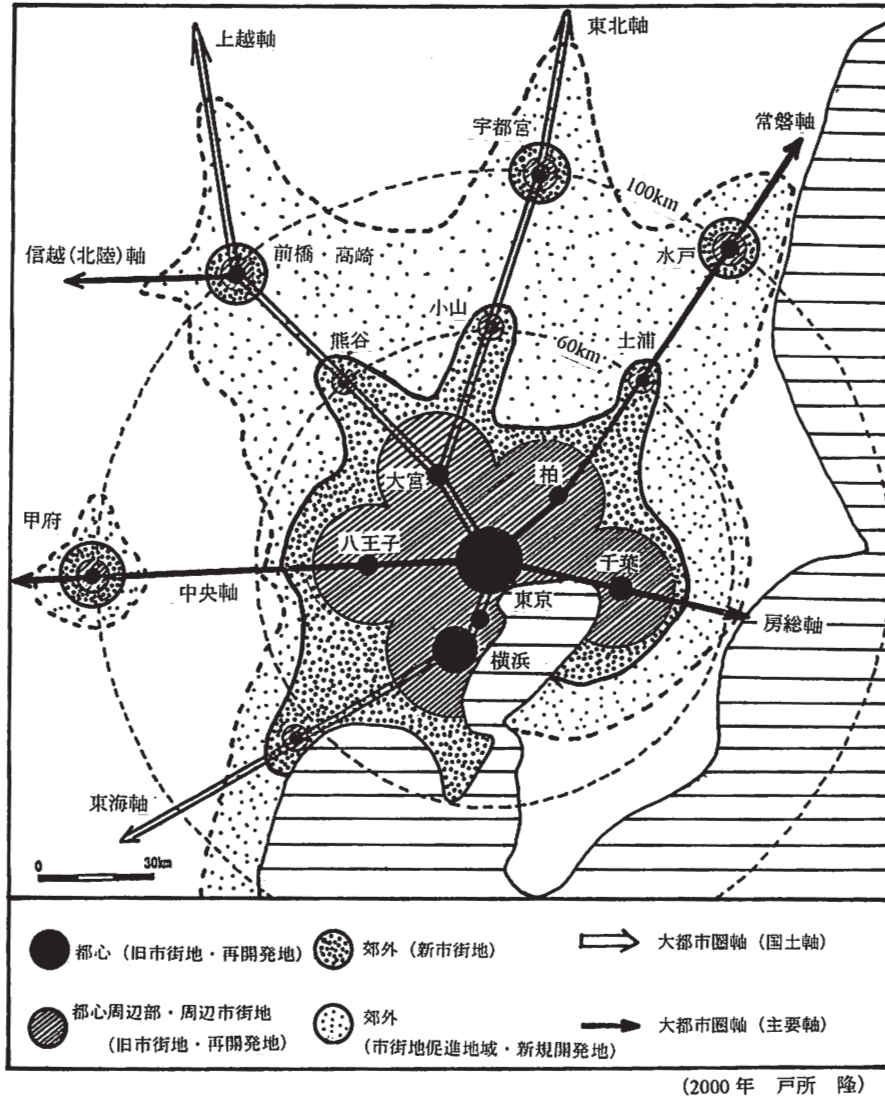


図1 東京大都市圏および首都圏の構造 (模式図)

2. 現状追認政策で空洞化・衰退する群馬県央部など東京 100km 圏

1) 東京 30km 圏と仙台・新潟などの狭間で空洞化する東京 100km 圏

現状の関東平野は、東京を中心に概ね次のような構造となっている。東京都心から千葉・柏・大宮・八王子・横浜などを外縁とする東京 30km 圏は、市街地が連坦し、JR・私鉄を問わず様々な系統の電車が頻繁に運行される東京と一体化した日常生活圏である。また、東京都心から概ね 30～60km 圏は、熊谷・小山・土浦・小田原などが外縁を構成する東京への通勤・通学圏をなす東京の郊外地域である。この東京 60km 圏、すなわち東京大都市圏を構成する 1 都 3 県の外側には茨城・

栃木・群馬・山梨の4県が存在し、東京都心から100kmの位置には、水戸・宇都宮・前橋・高崎・甲府という県庁所在都市級の中核都市群が立地する。この東京100km圏は直通のJR普通電車で東京都心から概ね2時間の距離にあり、首都圏を形成してきた(図1)。

この首都圏構造は次のように形成された。日本が中央集権体制を構築する中で、全国から首都東京への集中現象が発生し、放射状の大都市圏軸が先ず発達した。次いで、東京都心からほぼ等距離の各放射状大都市圏軸には機能・規模的に類似した都市が発達した。その結果、関東平野には東京都心を中心に、都市群を放射・同心円状に立地する構造が形成された。この放射・同心円状に均等立地する都市構造も東京との結節性が重視され、同心円状の都市群相互間の交流は停滞した。そのため都市間ネットワークは、東京を頂点に放射首都圏軸ごとに垂直統合的に諸都市が階層化され、東京一極集中を加速してきた。

東京を頂点に東海軸・中央軸・信越軸・上越軸・東北軸・常磐軸・房総軸と放射状の首都圏軸は、それぞれ性格の異なる後背地と直結する。そのため、首都圏軸ごとに地域性の異なるセクター構造が形成されてきた。たとえば、上信越セクターは新潟や北陸など日本海側の性格が強く、言語アクセントは標準語に近い。東北セクターは東北地方の性格をもち、言語アクセントはいわゆる東北弁といわれる無アクセント系である。こうした性格の違いが同心円状の都市群相互間の交流停滞を助長する要因にもなった¹⁾。

ところで東京100km圏は、東京までJR普通電車で2時間強の距離にあるため、垂直統合的に東京とネットワーク化されても一定の自立性と独自文化を有する地域を形成してきた。しかし、こうした地域性も新幹線など高速交通の発達で東京の1時間圏となることで、東京への通勤・通学者が増加し、自立性を低下させ、衛星都市化しつつある。すなわち、前橋・高崎や宇都宮、水戸などの東京100km圏都市に立地していた企業の本所や支所など様々な中枢管理機能がさいたま市など東京30km圏に流失・統合化するようになった。それに代わり、東京100km圏にはビジネスホテルや東京30km圏への通勤者用マンションが増加している。他方で、従来、東京100km圏都市が持っていた東京との一体性と同時に自立性を持つ性格は、新幹線で約2時間の新潟・仙台などの広域中心型政令指定都市に強くなってきている。その結果、東京100km圏都市は、東京30km圏と都市と仙台・新潟などの広域中心型政令指定都市の狭間にあって、空洞化・衰退化しつつあるといえる。

2) 地方分権化に必要な東京からの自立と連携

高速交通の発達に伴う東京100km圏都市の空洞化問題は、首都圏のみならず日本全体の構造的な問題である。すなわち、日本の国土構造形成システムが東京を中心とする垂直統合的ネットワークである限り、高速交通の発達で東京一極集中と垂直統合的ネットワークは益々強化される。その結果、東京圏外に位置して拠点化できる都市とそれ以外の都市の格差が益々拡大する。たとえば、東京30km圏と仙台・新潟・金沢などは発展する都市となろうが、その間に位置する前橋・高崎や宇

都宮、水戸などは中心性を喪失することになる。

以上のことは次のことから明らかであろう。たとえば高崎から宇都宮へ行く場合、両毛線を利用して同心円方向へ行くより大宮経由の新幹線で行くほうが時間的には早い。両毛線経由の高崎―宇都宮は 111km で乗車時間 134 分、乗車券 2,210 円であるのに対し、大宮経由の新幹線では 154km で乗車時間 63 分、乗車券・特急券 7,120 円となる。しかも、大宮経由の新幹線の方が普通列車のみの両毛線より運行本数も多く、利便性も高い。

この様に東京を中心に新幹線を利用した放射方向の移動は、同心円方向に比べて距離が長く費用も嵩むものの、2 倍以上の交通利便性を持っている。そのため、豊かな社会になればなるほど放射方向の高速交通が発達し、その利用者も増大する。その一方で、同心円方向の動きは減少し、放射方向の動きに分断され、東京一極集中と垂直統合的ネットワークが加速されることになる。市町村合併の推進や道州制の導入によって地方分権を進めるには、地域間・都市間に規模の大小があっても人・物・金・情報があらゆる方向に自由に水平移動できる構造にする必要がある。それができない構造的な問題を抱えていては、道州制をはじめ、あらゆる分権化政策に実質的な効果は生まれないであろう。

日本は工業化社会の優等生となり、豊かな社会を実現した。工業化社会から知識情報化社会に転換した今日、知識情報化社会に適したシステムを構築しない限り、工業化社会における豊かさを持続的に発展させていくことはできない。中でも国土構造を中央集権型から分権型に転換させない限り、東京一極集中も国民の東京至上主義的精神構造も変化せず、地方が衰退し、著しい格差社会となるであろう。そうした事態を避けるには、東京依存から脱して、放射方向一辺倒の開発から同心円方向を含めた多面的な交流条件整備が求められる。また、地方にあっても東京から人・物・金・情報を吸引できる経済力と文化力・政治行政力を確立し、東京に対峙できる条件を整備する必要がある。

3) 大都市化分都市化型都市構造による 100 万都市の創生

東京 100km 圏の北関東が東京 30km 圏と対峙するには、それを可能にする人口規模と都市機能によって独自の経済・社会・文化圏を構築することが不可欠となる。しかし、群馬県はもちろん、隣接県にもそれだけの大都市はない。人口減少期に入った今日、この地域において将来的に人口が急増し、東京に対峙できる大都市が形成されることは考えにくい。そのため、従来とは異なる新たな戦略を持たない限り、東京 100km 圏は東京圏と仙台・新潟などの広域中心性をもつ政令指定都市との狭間にあって衰退して行くであろう。

人口減少期においてこの地域に東京に対峙できる大都市の形成が可能であろうか。これまでの都市の概念や都市構造の考え方をする限り、東京 100km 圏地域の経済状況や人口動態から見て新たな大都市形成は不可能である。しかし、新たな発想・考え方に基づく異質な戦略を是とするならば、この地域でも従前の地域資源を活用して大都市形成は可能となる。それは既存の中小都市が大同団結し、互惠平等の関係でネットワークする多核心型都市の創生である。筆者はそれを大都市化分都

市化型 100 万都市形成と言っている。

大都市化分都市化型 100 万都市を構築するには、第 1 に既存の都市核を活かすと同時に、それぞれの都市核を水平ネットワークすることで一つにまとめた多核心型都市にする必要がある。その都市形態は、コンパクトな空間に利便性の高い中心核を持つ大小様々な個性的地域を束ねたモザイク都市である。また第 2 に、大都市化分都市化型 100 万都市は一見バラバラなモザイク都市に見えても、鉄道とバス路線を組み合わせた公共交通で移動可能な一体型都市形成にしなければならない²⁾。

たとえば、群馬県中部に位置する前橋・高崎・伊勢崎・藤岡・富岡・安中・渋川とその周辺地域を一体化すれば、その人口は 120 万規模になり、面積は半径約 15km の円に相当する概ね 750km² である。この規模は仙台市や広島市の市域面積と同格で、札幌市や静岡市より遙かに小さい。交通利便性が向上した今日、地方都市でも半径 15km(東京―大宮間の半分で東京―赤羽間の距離)程度は日常生活圏になる。それは買物をはじめ通勤・通学・通院などの行動などから裏付けられる。また、JR 高崎駅―前橋駅は東京の池袋駅―渋谷駅間に等しい。従って、この規模であるなら一体の都市としての管理・経営・運営が可能といえる。

都市機能面でも他の 100 万都市に比べて遜色ない。群馬県中部には前橋・高崎・伊勢崎など人口 20～30 万強の都市が存在し、人口、小売り販売額、卸売り販売額、製造品出荷額の量と質・その変化などからみて、100 万都市を創生させる経済力を持つ³⁾。また、知識情報社会においては域外の人々に認知して貰い易い地域像を創る必要がある。そのためにも今日のように、中小都市が一体性を持たずに群馬県中部に分布するだけでは知名度を高めることは難しい。それらの都市群が大同団結し、多核心型の大都市化分都市化型都市構造を持つ群馬県中部 100 万都市が必要となる。それにより、政令指定都市のパワーを発揮することで地域イメージの向上にも役立ち、規模の利益を発揮させ、都市財政の健全化や道州制への展望、そして新しい日本の国土構造形成に果たす役割を論じられよう。

3. 環太平洋・環日本海経済圏を一体化する北関東信越メガロポリスの創生

1) 複数の大都市化分都市化型百万都市を創生可能な東京 100km 圏

横浜は工業化社会においては東京 30km 圏と近いために、人口 365 万を抱えながら自立性に乏しく、中心機能も相対的に脆弱で、いわば巨大な東京の衛星都市であった。しかし、東京一極集中の進展と知識情報化社会へと転換により東京 30km 圏は一体化し、多機能多核心化することで、横浜は東京大都市圏の業務核都市（中心的な分都市）として東京と一体となった東京大都市圏の成長極に転換している。同様の状況が東京 30km 圏にある千葉市、さいたま市、立川・八王子市などに見られる。

交通体系の再編成や高速交通化の結果、群馬県中部は東京の影響下に益々組み込まれ、工業化社

会において蓄積した人口規模や経済力を十分に発揮していない。同様なことが東京 100km 圏全域で生じている。日本第 2 の人口規模を持つ横浜にして、かつては東京の影響で自立性を充分に持つことができなかった。そのことは、東京大都市圏と一体化することも自立することも難しい位置にある今日の東京 100km 圏が、世界第 2 の経済大国において一極集中の進む巨大都市・東京から自立することの難しさを物語っている。

しかし、東京との 100km という距離や前述の様に中心機能を東京圏に吸引される構造であることを考えると、何らかの形で東京圏とは異なる独自の経済・社会・文化圏を構成し、東京圏と互惠平等の交流を行う必要がある。それなくして東京 100km 圏の内発的で持続可能な地域発展は望めず、将来的に衰退が避けられないであろう。こうした事態に対抗して、この地域を 21 世紀を通して格の高い都市域として持続的に発展させるには、群馬県中部のみならず、他地域においても大都市化・分都市化型 100 万都市を構築する必要がある。また、東京 100km 圏のそれら都市群が、これまで以上に都市間連携を高めねばならない。

群馬県内の地域中心都市と結節関係にある市町村は、概ね半径 15km の円内にカバーされている。なかでも前橋高崎地域、両毛地域では半径 15km 圏内のかなりの部分が市街地で充填され、一つのまとまりある都市域と見なせる形態を持っている。両毛地域は伝統的織物の桐生・織物や足利学校の足利、自動車産業の太田、徳川 5 代将軍綱吉の城下町・館林というがごとく、同規模の中心都市 5 市がそれぞれ個性を持ってほぼ等距離で並んでいる。両毛地域は群馬・栃木両県にまたがるが、繭を中心にまとまりある繊維産業地域を形成し、その後の重工業・最先端工業地域への変貌過程においても一体性を維持しつつける地域といえる。その結節構造は同規模・多核心から成る京阪神大都市圏タイプである。すなわち、既存の市町村を分都市と見なせば、結節性の強い分都市が連携して一つのまとまりある大都市を構成できる⁴⁾。

同様に、宇都宮市を中心とした栃木県中央部にも連携型百万都市の創生が可能である。すなわち、宇都宮・鹿沼・栃木・小山を中心とした地域には JR と東武鉄道の路線網が存在し、一体の都市域を構築しやすい構造にある。栃木・小山両市を中心とする地域は、東京から鉄道で概ね 60km 圏に存在するため、東京大都市圏の影響を大きく受けている。しかし、宇都宮との市街地連担性も強く、連携型大都市の構築によって栃木・小山両市を中心とする地域の発展構造も現状とは違った栃木県中央百万都市としての形態を現してくるであろう（図 2）。

また、茨城県北部も水戸を中心に概ね 80 万都市の構築が可能である。すなわち、水戸・大洗・ひたちなか・日立を中心とした地域で、港湾機能や日立製作所などの製造業を基盤に大都市化分都市化型の連携都市が構築可能となる

以上の前橋・高崎、両毛、宇都宮、水戸を中心とした連携型大都市が実現すれば、東京 100km 圏に 4 つの百万都市級の大都市が立地することになる。これにより、全国民から見た北関東のイメージは一変するであろう。既存の市町村の規模では、東京大都市圏に太刀打ちはできない。しかし、個々の市町村の自主性を尊重しつつ連携型の大都市を構築し、それぞれが連携型大都市圏を創り上げる

とともに連携型大都市圏が相互に連携することで、東京 100km 圏地域の存在感を高め、その存在をアピールできる。地域がバラバラにならず同一の連携理念を持って、それぞれの市町村のあるべき姿に向かって努力することが、中央集権体制から脱却し、地域の個性を生かした分権化時代の地域づくりを実現する基盤である。

農業社会から産業革命に基づく工業化社会への時代の変化に群馬県をはじめ北関東諸県は適切に対応し、産業構造や社会・文化構造を工業化社会用に転換してきた。それは東京を中心とする中央集権国家体制の中で蚕糸業などの地場産業を近代産業に変換させ、日本をリードする工業化社会を構築してきたことを意味する。そこでは東京との関係を如何に密接に保つかが問われた。

– 9 –

一極集中と中央集権型国土構造が構築された。

しかし、今日の知識情報化社会は分権化を旨とし、たとえ小さくとも如何に独自で将来性のある産業・社会・文化を創造できる地域になるかが問われている。そうした地域社会への新たな展開を見出すことが、いま問われている。その鍵を握るのが域内で人々が交流でき、様々な新たな価値を生み出せる都市空間の創生である。

北関東を中心とする交流軸には、①東京から放射状に発する交流軸と②日本海岸と太平洋岸を結ぶ上越―長野―群馬県央―宇都宮・小山―水戸・ひたちなか（以下、「上越―ひたちなかライン」）の交流軸がある。東京から放射状に発する関越・東北・常磐軸はそれぞれ東京と地方を結ぶ消費・情報軸としての役割・性格を持つといえる。特に東京―群馬県央地域―新潟ライン（以下、「東京―新潟ライン」）は、太平洋沿岸の首都東京と日本海沿岸唯一の政令指定都市・新潟とを結ぶ最重要ラインに位置付けられる。しかし、この交流軸を強化するだけでは東京一極集中の是正も分権型国土構造への再編成もできない。

他方で上越―ひたちなかラインは、現状では活発な交流軸とは言えないが、分権型国土構造を構築する上で可能性の高い交流軸と考える。すなわち、このラインには日本を代表する多くの生産機能が立地する。また、前述のように群馬県央・両毛・宇都宮・水戸と4つの連携型100万都市の人口集積がある。さらに、2011年9月には北関東自動車道が全線開通し、日本海岸と太平洋岸とが本州中央部において高速道路で結ばれる。

上越―ひたちなかラインは、日本の貿易構造の変化からも重要となってきた。すなわち、日本貿易振興機構資料によると2007年における日本の貿易総額に占める対アメリカ合衆国の割合は16.1%で、対中国の割合の17.7%より少なくなった。近年における中国をはじめとする中国語圏との貿易量は急増し、これに韓国・ロシアを加えると環日本海経済圏が中心になってきている。しかし、日本海側には有力貿易港もなく、太平洋岸に比べ経済的にまだ発展途上にある。こうした状況の中で環太平洋経済圏と環日本海経済圏を結ぶ上越―ひたちなかラインの物流・人流を強化・活性化することは、地方分権に必要な東京からの自立と北関東信越を枠組みとする道州制の方向性も見出す上でも非常に重要と考える。

しかし、上越―ひたちなかラインに資本を吸引・集積させるには東京―新潟ラインの充実も欠かせない。「上越―ひたちなか」と「東京―新潟」の両ラインを活性化することで、群馬県央部は北関東信越における生産軸と消費軸の交点に位置することとなり、この地域全体の交流拠点の地位を築くとともに、全国的な視野から見ても日本列島を構築する基本的な交流軸の交点を形成できる。なお、そうした日本列島の十字軸の形成と交点の充実を図るには、日本の社会経済構造を水平ネットワーク化することが前提となり、群馬県央部には水平ネットワーク型都市構造をもつ大都市の存在が益々必要となる。同時に、上越―ひたちなかラインを基軸とした地域間ネットワークを如何に構築するか、宇都宮や長野などとの連携の在り方が問題となる。

3) 北関東から信越への連携の拡大による北関東信越メガロポリスの構築

現状でも群馬・栃木・茨城の北関東3県には4つの百万都市を存在させる力がある。しかし、北関東の人々も他の日本国民も北関東をそのように認識していない。その要因は北関東を形式的に関東地方北部に位置する地域と見るだけで、北関東3県が一体となって関東全域ないしは全国に向けて影響力を発揮する実質地域になっていないためである。東京を中心とした1都3県は、東京大都市圏として地域的にも機能的にもまとまりある地域を形成し、政策面での連携も進んでいる。この活力ある1都3県を南関東と位置付けた場合、その北にある3県を北関東と相対化するだけの意識でしかない。すなわち、東京大都市圏を構成する1都3県から見れば、北関東は南関東の付属物であり、よく見てもリゾート地としての認識でしかない。

以上の認識を判り易くいえば、北関東は東京から放射状に広がる主要交通幹線毎に南関東の先にある田舎である。その場合、北関東は一体として把握されず、関越軸上の群馬、東北軸上の栃木、常磐軸上の茨城であり、その内部も個々の小さな田舎の集合体としか認識されない。また、現実問題として南関東内部は相互に連携・交流が進んでいるが、北関東内部の連携・交流は弱く、北関東3県がそれぞれ南関東との繋がりを強化しつつある。そのため現状では、北関東にある4つの百万都市力はほとんど活かされていない。

以上の状況を打破し、北関東が南関東の付属物的存在から自立した新たな存在へ転換するには、従前とは異なる視点による展開が求められる。それにはまず、北関東3県の4つの百万都市力が一体となって北関東の地の利を活用し、南関東をはじめ他地域への影響力を強化しなければならない。その基軸として北関東と長野・新潟の連携による太平洋と日本海を結ぶ新たな日本列島横断軸の構築がある。その視点で北関東信越を見ると、ひたちなか市から上越市に至る北関東自動車道・上信越自動車道沿線には連続して人口が相当に集積している。

たとえば、ひたちなか市・水戸市・宇都宮市・両毛地区・前橋市・高崎市・長野市・上越市と連なる北関東自動車道・上信越自動車道沿線市町村の人口は434万人に達する⁵⁾。1本の高速道路沿線の5～30km幅で長さ約310kmの地域に、400万人を超える人々が存在することの意味は大きい。これらの都市群を巨視的に俯瞰すると、小規模ながら形態的にはメガロポリス（巨帯都市群）になっている。首都圏外郭地域に連続するこれだけの人口集積を地域独自の発展に活かさない手はない（図3）。

他方で日本全体の経済構造や貿易構造を見ると、中国をはじめとするアジアの成長によって、これまでの環太平洋中心の経済から環日本海経済圏へと重心が移りつつある。そのため、高速交通路と沿線人口集積を活かす形で、環太平洋・環日本海経済圏を带状に一体化するこの都市群を、「北関東信越メガロポリス」と命名する。これまで縦貫軸を中心に構築してきた国土構造・日本列島の中間点に強力なメガロポリス型横断国土軸を構築することは、北関東信越地域にこれまでにない自立性と地域価値、そしてこの地域に新たな活力を創生するための発展の機会を与えることになる。また、北関東信越メガロポリスを軸とする交流により、北関東信越を枠組みとする道州制の方向性

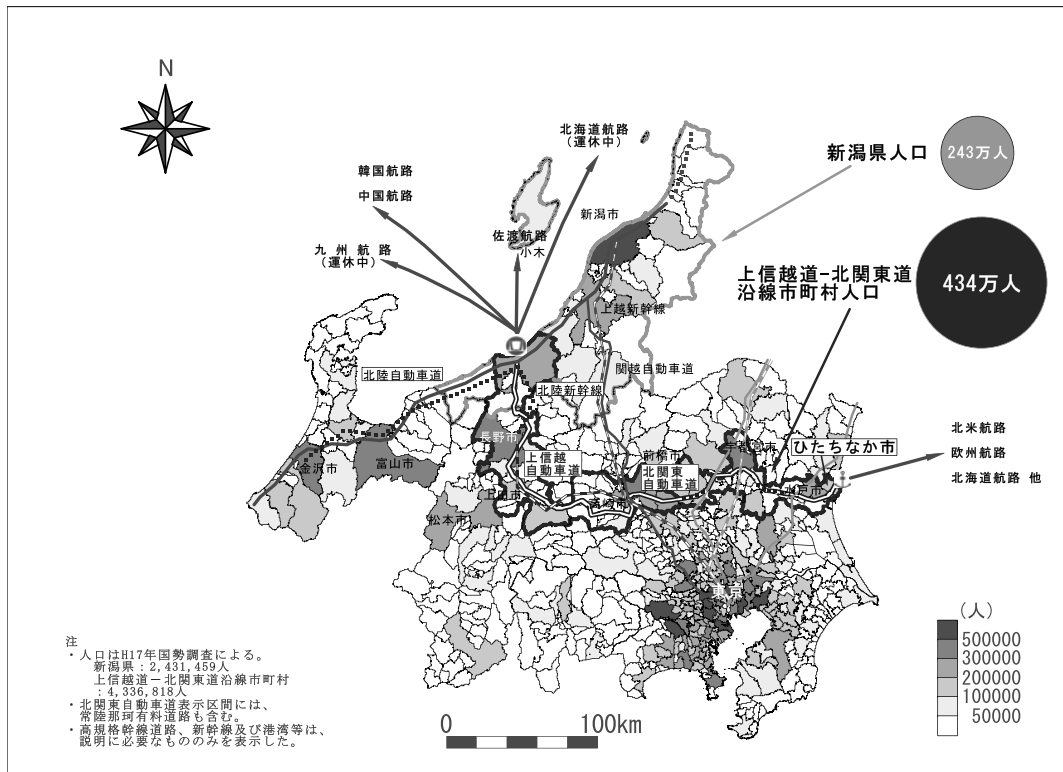


図3 北関東・上信越道沿いに構築される北関東信越メガロポリス（上越市創造行政研究所作成）

が見出せる。

4. 北関東信越メガロポリスを軸とした道州制への対応

1) 互恵平等関係の都市群からなる横断国土軸としての北関東信越メガロポリス

従来の日本列島中央部における国土軸級の横断軸は、東京—前橋・高崎—新潟の関越軸であった。この軸線は横断軸ではあるが、東京から四方八方に放射される首都圏軸の一つであり、東京を中心に階層的に構築された首都圏をネットワークする軸線としての役割が大きい。すなわち関越軸は、群馬や新潟そして東北地方の日本海側の諸地域から東京へ人や物を供給する機能を担ってきた。そのため、東京と群馬・新潟などとの関係は、意識面でも経済社会面でも互恵平等の関係でなく、主従関係・上下関係になっている。

これに対して、北関東信越メガロポリスを構成するひたちなか市・水戸市—宇都宮市—両毛地区—前橋市・高崎市—長野市—上越市の都市群は、互恵平等関係で成り立つ。北関東信越メガロポリスを構成する都市間にも規模の差はある。しかし、それぞれの都市間に上下関係は存在しない。今後、日本に数本の列島横断軸が建設されるが、上越—ひたちなかラインは環太平洋経済圏と環日本

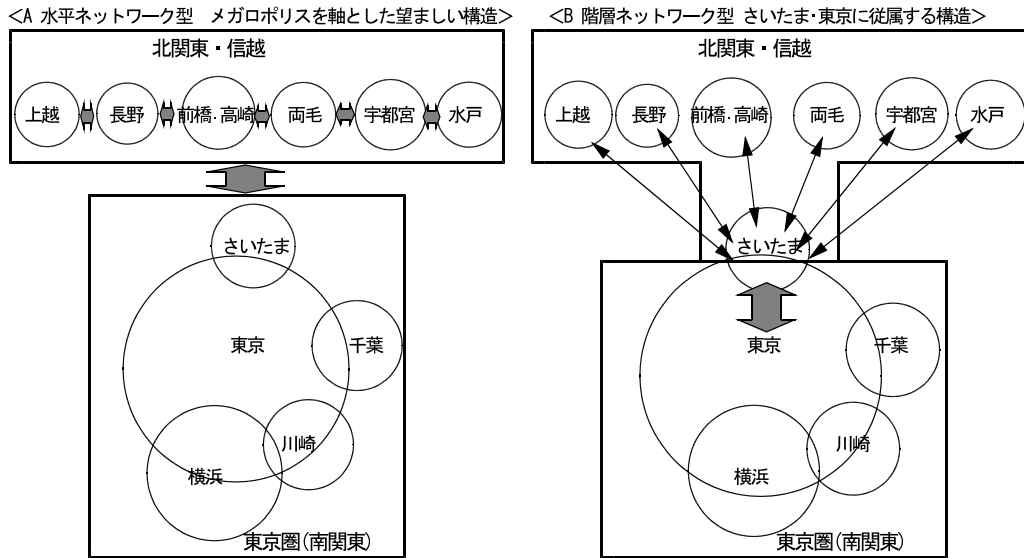


図4 結節構造から見た道州制への空間的枠組み（戸所 隆 原図）

海経済圏を結節し交流させる日本列島中央部における真の横断国土軸といえる。それだけに、北関東信越メガロポリスはこれまで縦貫軸を中心に構築されてきた日本の国土構造形成にこれまでにない強力なインパクトを与えられると考える。

2) 分権型道州制を実現するための新たな横断型経済圏構築の必要性

首都東京 100km 圏にある北関東信越メガロポリスは、東京大震災や様々な危機に際して首都東京との同時被災を避けられる距離にある。それだけに、有事の際の危機管理バックアップ機能の配置に適している。また、東京 60km 圏のような東京との一体的な経済活動関係を持たず、東京とは一線を画しながら、首都機能や経済・文化機能の一部を分担することで、中心機能の集積を図ることもできる。それだけに北関東信越地域は北関東信越メガロポリスを基軸とした日本を代表する国土横断型経済圏を形成することができる。そのため、道州制が導入される際には、北関東信越地域は東京と一体とならず、独自の州を構築するべきと考える。

国の地方制度調査会などの道州制論議において関東地域は、これまで大きく3つの空間的枠組みが示されてきた。その一つは東京を中心に関東地方が一体として州を構築する案である。他の案は、関東地方を北と南に分割し、北関東と信越を一体化する案である。もう一つの案は、北関東と埼玉・長野両県を一体化するものである。北関東の人々には関東が一体として州を構築する案を支持する人が多いようである。それは首都東京との一体化を望む北関東の心情と言えよう。しかし、この案は他の道州とのバランス上あまりに巨大な州となるため、全国的には支持されていないといえる。そのため、北関東は信越と一体になるか、北関東と埼玉・長野両県を一体化するかの案が現在のところ浮かんでいる。この2つの案では、感覚的に埼玉と一体になるのが良いと応える人が関係県

内には多い。

「北関東」に埼玉を入れることは、東京中心の人・物・金・情報の流れや結節性を強化することになる。その結果はさいたま市を州都にし、政府の出先「さいたま新都心」の機能強化で東京から北関東をコントロールする方向になろう。この案では、地域間の序列意識・上下関係が増長され、北関東を衰退させるだけである。

これまでの議論を通じていえることは、従来から筆者が主張してきたように群馬県央百万都市をはじめ北関東に連携型 100 万都市を複数実現し、自立した 21 世紀型の州を築く必要がある。そのため、今後の発展可能性を考慮すれば、望ましい枠組みは埼玉県を外した北関東信越による州の構築となる。それにより、日本を代表する国土横断型経済圏の形成も可能であろう（図 4）。

なお、詳細は別稿に譲るが、道州制を導入した場合、首都機能移転が必要となる。道州制の導入は日本の「国のかたち」をどうするかに係わる政策であるため、少なくとも首都機能移転の是非やその在り方に関する論議は避けて通れない。その際、首都機能移転先として国の国会等移転審議会でも最有力候補となった栃木県那須地域が存在がある。北関東信越地域の在り方を論じる際には、そのことをも念頭に置く必要がある。

5. 北関東信越における連携・交流実態と問題点

北関東信越はこれまで述べてきたように連携・交流が活発であれば、開発ポテンシャルは高いものがあるものの、それが十分に活かされていない。つぎにその実態と問題点⁶⁾を検討してみたい。

1) 人的交流の少ない北関東信越

2005 年の国勢調査によると、群馬県に常住する就業者・通学者数は 111.9 万人である。このうち自市町村で従業・通学する人は 62.7% の 70.1 万人、県内他市町村で従業・通学する人は 31.9% の 35.6 万人、県外で従業・通学する人は 5.5% の 6.1 万人である。埼玉県に常住する就業者・通学者数のうち県外で従業・通学する人が 28.8% の 112.4 万人であることに比べると、群馬県の県外で従業・通学する人数はかなり少ない。

従業・通学者の交流で群馬県と関係の深い都県は、埼玉・栃木・東京である。群馬県と北関東信越との関係は、群馬県から栃木県へ 1.6 万人、栃木県から群馬県に 2.3 万人が日常的に従業・通学で移動するが、群馬県から新潟県へは 685 人、長野県へは 1,067 人、茨城県へは 809 人にすぎない。同様に群馬県への通勤通学者も、新潟県から 346 人、長野県から 1,024 人、茨城県からは 971 人と少なくなっている。他方で、東京方面との関係では、群馬県から埼玉県へ 2.5 万人、埼玉県から群馬県に 2.8 万人が通勤通学する。また、群馬県から東京都への通勤通学者も 1.4 万人を数える。

以上のことから群馬県における日常的な通勤通学では、北関東信越との関係よりも東京・埼玉方面との関係は深いことが知られる。同様のことが、栃木県や茨城県でも言える。すなわち、北関東

3県は隣接県同士では相互に2万人前後の交流があるが、それ以上にそれぞれ東京からの放射交通軸に沿う東京方面の都県との関係が深くなっている。他方で、その背後に存在する新潟県や長野県、福島県とのこの種の交流は少ない。

以上の傾向は、2007年1年間における常驻地から他都県への居住地移動（総務省統計局：住民基本台帳人口移動報告年報）からも知られる。群馬からは東京への移動が7,159人で最も多く、次いで埼玉へ6,780人、神奈川へ3,006人で、栃木への2,761人、新潟への1,082人、長野への1,031人に比べ、東京方面との関係が強い。同様のことが栃木・茨城でもいえる。また、新潟にしても東京へ8,049人、神奈川へ3,596人、埼玉へ3,495人と多く移動しているのに対して、隣接の、長野に1,448人、群馬に1,291人と少ない。長野からも隣接の群馬と新潟への居住地移動2,526人に対して、東京・神奈川・埼玉・千葉へは17,168と約7倍も移動している。

次に2005年の「全国幹線旅客純流動調査」から、群馬県を中心に都県間における1年間の旅客流動状況を見てみよう。群馬県を出発地とする目的地で最も多いのが埼玉県の2,973万人である。次いで、栃木へ1,740万人、東京へ690万人、長野へ557万人、神奈川へ226万人、新潟へ217万人、茨城へは157万人に過ぎない。また、栃木では茨城・群馬・埼玉・東京との流動が多く、茨城では千葉・栃木・埼玉・東京との流動関係が大きい。他方、新潟・長野は都県間流動が全体的に少なく、最大の目的地がいずれも東京という特徴がある。すなわち、新潟から東京を目的とする旅客流動358万人に対し2位の群馬は217万人、長野から東京へ656万人に対し同じく2位の群馬には557万人となっている。

以上、旅客流動においては隣接県間での交流がやや多く見られるが、通勤通学や居住地移動など全体的な人の動きにおいては、北関東信越間での移動より東京方面と移動が圧倒的に多いことが知られる。また、北関東間や関東内での移動量に比べ、信越は県内での流動が中心になっている（表1）。

表1 自動車貨物都道府県別流動表（2006年10月分）

単位：千トン

発着	茨城	栃木	群馬	埼玉	千葉	東京	神奈川	新潟	長野
茨城	5 829	670	312	1 223	1 366	415	270	52	100
栃木	571	4 467	242	537	742	1 104	230	31	66
群馬	219	448	5 764	626	158	162	156	33	99
埼玉	546	497	1 428	7 810	364	2 033	491	121	19
千葉	879	339	392	718	8 900	1 574	703	64	71
東京	264	258	44	1 762	973	13 516	1 179	79	32
神奈川	285	190	363	770	494	2 509	12 380	91	32
新潟	2	27	297	42	31	115	77	9 784	297
長野	21	14	45	36	-	16	6	58	7 065

国土交通省：交通関連統計資料集

2) 増加傾向にある北関東信越の貨物流動

2006 年 10 月 1 か月間の群馬県発近隣都県間との自動車貨物流動は、埼玉県との流動が最も多くて 62.6 万トン、次いで栃木県の 44.8 万トン、茨城県の 21.9 万トン、東京都の 16.2 万トン、千葉県の 15.8 万トン、神奈川県 of 15.6 万トンである。それに比べ信越との自動車貨物流動は、長野県 9.9 万トン、新潟県 3.3 万トンと少ない。

栃木県発の自動車貨物流動は、東京都とが最も多く 110.4 万トン、次いで千葉県の 74.2 万トン、茨城県の 57.1 万トンで、群馬県とは 24.2 万トンである。栃木の場合、日産やホンダの自動車輸送の関係で港湾をもつ都県との関係が多くなる。なお、新潟・長野との流動関係は栃木も少ない。

同様の傾向が茨城県発近隣都県間との自動車貨物流動でも見られる。茨城の場合、千葉への輸送が最も多く 136.6 万トン、次いで埼玉県の 122.3 万トンである。以上の南関東との関係に比べ、北関東の栃木・群馬両県とはそれぞれ 67.0 万トン、31.2 万トンと少なくなる。また、長野県へは 10 万トン、新潟県には 5.2 万トンにすぎない。

他方で、新潟・長野両県発の自動車貨物は、県内輸送が圧倒的に多く、近隣都県との自動車貨物流動は相対的に少ない。その中で新潟県発の貨物は、群馬・長野両県へそれぞれ 29.7 万トン出ており、東京都の 11.5 万トンが次いでいる。また、長野県は最大の新潟県への輸送で 5.8 万トン、2 位の群馬県も 4.5 万トンに過ぎない。

以上のように、人的交流同様に自動車貨物輸送でも北関東と南関東間の流動が多く、北関東信越間での流動は、北関東信越を一体化させるにはほど遠い状況にある。しかし、人流に比べ物流に関しては、徐々に北関東信越間での動きに増加傾向が見られる。北関東自動車道の全線開通や常陸那珂港や直江津港の港湾整備によってこの傾向を強化することは可能であろう。

JR による鉄道貨物輸送（国土交通省：陸運統計要覧 2006 年版）は、広域輸送が中心になるため、関東地方内の起終点流動は少ない。また、上越一ひたちなかラインでの鉄道利用は、信越本線・横川―軽井沢間が新幹線開業に伴い廃線になったことから、皆無に等しい。他方で、神奈川から放射状に全国へ延びる幹線鉄道網に沿っては、少ないながらも貨物輸送の増加が見られる。環境対策における自動車から鉄道へのモーダルシフトの進展と考えられる。

3) 連携・一体化の進まない要因と課題

北関東信越地域は、近隣関係にありながら相対的に交流・連携が少ない。この要因は、既述のように明治以来構築されてきた中央集権体制に基づく巨大都市東京とのあらゆる面での結節構造が大きい。また、東京の肥大化に伴う隣接 3 県への機能の溢れ出しによって、1 都 3 県からなる東京圏が巨大化し、東京圏との交流・連携が優先された結果である。この結果、ハード・ソフト両面から北関東信越間の交流・連携の進展は停滞してきた。

たとえば、JR 両毛線は明治 22 年に全通しており、沿線には製糸業・絹織物産地の小山・栃木・佐野・足利・桐生・伊勢崎・前橋・高崎などの諸都市が連続する絹の道として重要幹線であった。現在でも

JR 両毛線 92km 沿線の 9 市 2 町だけで 160.6 万人（2008 年住民基本台帳）が生活する。これだけの人口の規模と密度を持ちながら、JR 両毛線は単線で、群馬・栃木県境の桐生一足利間は 1 時間に 1 本程度の運行頻度でしかない。また、普通列車以外優等列車がなく、路盤が悪いため、スピードアップもできない。通常、この人口集積があれば、複線で 10 分に一本の運行頻度で、そのうち半分は快速運転が可能である。こうした状況であるため、高崎から宇都宮へ行く場合、時間的問題から約 3 倍の乗車運賃・料金を費やして大宮経由の新幹線利用を利用することとなる。そのことが東京以上に遠い宇都宮との感覚を醸成し、益々北関東内での交流・連携を妨げている。

同様の問題が道路でもある。すなわち、前橋―水戸間の一般国道 50 号は相当な交通量があり、渋滞箇所が多く存在した。交通量や開発ポテンシャルから見れば優先的に高速道路が建設されるべき区間であるが、この間の北関東自動車道は未だ全通してない。かつて高速道路の建設見直しが論議された際は、交通量が多いが必要ないとまで言われ、一時は建設中止まで論議されたが、漸く 2011 年に全通予定となった。中央政府も国民の多くも、この地域の実態とその重要性を認識していないといえよう。

一般国道 50 号の交通量は、4 車線化した区間の栃木県足利市や佐野市では 1 日 5 万台（国土交通省調べ）を越す。しかし、片側 1 車線の群馬県伊勢崎市の区間では 1 日 1.8 万台と少なくなっている。しかも、一般国道 50 号のように日本列島を横断するかたちの道路と東京方面に向かう縦貫道路が交差した場合、信号等で東京方面へ向かう道路を優先する。こうしたことが重なり、北関東相互間の交流が低下している面もある。これは必ずしも交通需要がないのではなく、交通環境の悪さが、交流を妨げていることにもなる。

こうしたハード面での問題も大きいですが、筆者はそれをさほど問題視しない人々の意識構造に問題の本質があると考えている。北関東信越の交流・連携を強化することで、この地域は 21 世紀における国のかたちづくりへの方針や新しい地平を見出すことができる。そのためには、先ず当該地域の人々のこの問題に関する意識構造を探り、それを踏まえて東京一辺倒でない全方位への目配りとそのための新たな政策形成が必要となる。

6. 北関東信越の一体化に関する意識構造と地域政策課題

1) 学生の意識から見た北関東信越の一体性

北関東信越の各地域・都市が分権化して自立的に地域づくりを行うためには、東京への依存度を低下させ、北関東信越間での交流を増加することで、北関東信越に一体的な社会・経済・文化圏を構築する必要がある。しかし、現実には北関東信越間の交流・連携は、前述のように進んでいない。栃木県出身の高崎経済大学の学生が 2008 年 11 月実施のアンケートで次の意見を述べている。「私は東京との連携を強めた方が良いと思っていました。しかし、高崎に来て、隣の県なのに何でこんなに（栃木と群馬を結ぶ）交通が不便なのだろうと今とても実感します。近隣との連携はとても重

要と思います。しかし、私もこの大学に来なければこのようなことは考えなかったと思います。」

この学生は、群馬県に来て現実に故郷の栃木県と往復するようになり、両県の連携の必要性を感じると共に、交通の不便さを実感している。しかし、栃木・群馬両県間を往来する人は全体から見れば少数派であり、首都東京との交流が便利であれば良いと考える人が圧倒的に多い。確かに今日の北関東は東京を中心とする南関東との連携・交流によって成り立っている。しかし、そうした環境も北関東自動車道など日本列島の肋骨型高速交通体系の整備によって大きく変わろうとしている。また、今日のような時代の転換時期は、明確な意思を持って努力することで、たとえこれまで不可能なことでも変えられるチャンスである。

そこで、将来を担う大学生がこの問題にどのような意識を持っているのかについて、高崎経済大学地域政策学部学生を対象に 2008 年 11 月にアンケートを実施した。アンケートは講義の際に配布してその場で回収する方法で行い、有効回答 184 を得た。回答者の多くが 1～2 年生で、出身地は群馬県、群馬県を除く関東と信越、およびその他がほぼ同数である（表 2）。

北関東自動車道の全通により、北関東と信越とが高速道路によって一体化するなか、太平洋と日本海とつなぐ北関東 3 県と信越 2 県との連携を強化する必要性の是非について尋ねた。その結果、これまでの東京中心の階層型結節構造で良いとするものは 8.7% と少なく、北関東信越の連携を強め、環太平洋と環日本海を結節する新たな社会・経済・文化圏を構築する方が良いとするものが 87.0% と圧倒的に多くなった（表 3）。

次に、北関東 3 県間の人的交流が少ないため、既存の在来線の活用に関して尋ねた。具体的には、北関東 3 県を横断する両毛線・水戸線の複線化や快速の新設等で路線を強化することについては是非である。これに関しては「北関東の独自性を強化するために必要」とする学生が 80.4% の多くを占めた。他方で、現実に進んでいる「東京との関係のみを強化すべきで不要」とする学生は 9.2% と少ない（表 4）。この結果は、前述の北関東信越が連携を強め、環太平洋と環日本海を結節する

表2 回答者出身地	回答数	%
① 群馬県	56	30.4
② 栃木県	12	6.5
③ 茨城県	5	2.7
④ 長野県	13	7.1
⑤ 新潟県	8	4.3
⑥ 他の関東地方	22	12.0
⑦ 東北地方	32	17.4
⑧ その他	36	19.5
合計	184	100.0

(2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

表3 北関東信越の連携強化の必要性

① 連携を強める	160人	87.0%
② 東京中心でよい	16	8.7%
③ わからない	7	3.8%
無回答・無効	1	0.5%
合計	184	100.0 %

(2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

表 4 両毛線・水戸線の強化による北関東の交流活発化への是非

北関東の独自性を強化するために必要	148人	80.4 %
東京との関係のみを強化すべき不要	17	9.2
わからない	11	6.0
無回答・無効	8	4.3
合計	184	100.0

(2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

表 5 群馬県として望ましい道州制の地域的組合せ

都県の組合せ	1位		2位		3位		4位		5位		無回答		合計	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
関東1都6県	38	20.7	19	10.3	20	10.9	22	12.0	81	44.0	4	2.2	184	100.0
北関東信越	44	23.9	32	17.4	50	27.2	34	18.5	20	10.9	4	2.2	184	100.0
北関東・埼玉県	36	19.6	68	37.0	38	20.7	33	17.9	5	2.7	4	2.2	184	100.0
北関東・福島県	5	2.7	19	10.3	38	20.7	69	37.5	49	26.6	4	2.2	184	100.0
北関東	57	31.0	44	23.9	33	17.9	22	12.0	24	13.0	4	2.2	184	100.0

(2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

新たな社会・経済・文化圏を構築する方向性を支持する学生の考えを再確認するもので、地域政策を学ぶ学生たちが従来の結節構造とは異なる方向性を指向することを示す。

以上のように北関東信越の連携強化を支持する学生は、道州制施行の際に北関東地域を含む望ましい都県の組み合わせをどの様に考えているのであろうか。表5はそれへの回答であり、地方制度調査会など様々な機関で論じられる5つの組み合わせについて、望ましい順位を求めた結果である。一位に最も多く選択されたのは北関東3県だけでの組み合わせで、全学生の31%が選択した。次に多い組み合わせは北関東信越の24%で、3番目が関東1都6県の21%、4番目が北関東・埼玉の20%である。この結果や2位以下の選択状況を見る限り、特に強い指向性は感じられない。北関東信越での地域間連携強化の方向は必要としても、それが道州制の地域的枠組みに適しているか否かまで判断できないでいる。

ところで、北関東信越には水戸、宇都宮、両毛5市、前橋・高崎、長野、上越、新潟などの地域中心都市が存在する。これらは現在のところ概ね機能的にも規模的にも類似しており、それぞれ自立した地域中心都市である。北関東信越が連携を強化する場合、主要都市間の相互関係はどの様にするのがよいと考えているのであろうか。72%の学生は特定の主要都市に一極集中する構造でなく、それぞれの都市が個性を発揮して上下関係なく水平ネットワークする関係を望んでいる(表6)。他方、いずれかの都市を強化して階層ネットワーク型で北関東信越地域を再構築すべきとする学生は全体の5分の1に過ぎない。要するに、現在の都市分布構造は大きく変えることなく、相

表6 北関東信越主要都市間連携のあり方	回答数	%
特定の一都市を強化して階層ネットワーク化	38	20.7
主要都市を同格にして水平ネットワーク化	133	72.3
わからない	11	6.0
無回答・無効	2	1.1
合計	184	100.0

(2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

互依存関係を強化していくことを望んでいる。

2) 北関東・信越・北陸地域自治体の国土形成への意識構造

北関東信越メガロポリスを基軸として北関東信越地域に一体的な社会・経済・文化圏を構築するには、行政と商工会議所が当該地域間の交流・連携を率先して先導しない限り、先に進まないであろう。そこで、2009年3月に筆者は上越市創造行政研究所の協力を得て、北関東信越・北陸の県庁・市町村・商工会議所に地域間連携に関するアンケートを行った。

郵送方式で実施し、144機関の企画・政策担当課宛に送付した。回収は63機関で、回収率44%である。県別回答数（回答機関に占める割合）は、茨城県7機関（11.1%）、栃木県6（9.5%）、群馬県10（15.9%）、長野県10（15.9%）、新潟県14（22.2%）、富山県6（9.5%）、石川県3（4.8%）、福井県7（11.1%）で、概ねバランス良い回答数となった⁷⁾。

①分権時代における東京と地方の関係

地方分権化を推進するためには、東京や中央政府への依存度を地方自治体や経済界が低下させるべきか否かについて先ず質問した。これに関しては、「強く思う」15.9%、「思う」57.1%と肯定的回答が73.0%の多数である。残りも、「思わない」は0%で、「少し思う」17.5%、「あまり思わない」3.2%、「分からない」6.3%で、明確な意思表示を避けた回答となっている（表7）。

以上の意識構造は、東京との関係における他の調査項目でもほぼ同様の結果を得た。すなわち、地方分権を確かなものにするには自主財源として税収の確保が不可欠となる。そのための手段として、大企業化に伴い当該地域から東京に転出した企業の本社を地元に戻し、税収と雇用を確保する政策の是非を尋ねた。これに対しても、「強く思う」「思う」が77%に達する。また、「思わない」は0%である。また、国土構造をこれま

表7 東京や中央政府への依存度を低下させるべきかどうか(SA)

項目	実数	割合
強く思う	10	15.9%
思う	36	57.1%
少し思う	11	17.5%
あまり思わない	2	3.2%
思わない	0	0.0%
分からない	4	6.3%
合計	63	100.0%

(戸所隆：北関東・信越・北陸・自治体アンケート2009.3)

での東京を中心とする階層ネットワーク型から、互惠平等型の水平ネットワーク型に転換することについても、「強く思う」「思う」が74.2%で、「思わない」は0%となっている。

このように、北関東・信越・北陸の自治体や経済界の多くは基本的に分権化への指向を強めていると言える

②交流・連携の必要性和交通ネットワークの在り方

分権化の推進は単独では難しく、自立性を高めつつ相互依存関係に役立つネットワークを構築しなければならない。そのため、これまで論述してきた空間的枠組みである北関東—信越—北陸の連携強化を促進することの是非を問うた。その結果は、「強く思う」「思う」が75.8%と圧倒的に多く、他は「少し思う」16.1%、「あまり思わない」4.8%とに分権化への指向と変わらない回答構造である(表8)。

北関東—信越—北陸の交流・連携を強化・促進するために、鉄道在来線の強化をすることの是非については、「強く思う」「思う」が51.6%と過半数に達するものの、分権化や総体的な連携強化に比べ少ない。他方で、「少し思う」が25.8%、「分からない」が12.9%と多くなり、「あまり思わない」も9.7%となる。

並行在来線の北陸本線や信越本線は、北陸新幹線の2014年長野—金沢間開業に伴い、JRから切り離される。これまで多くの場合、県を中心当該自治体を中心になって第3セクター方式の鉄道会社を設立して運営してきたところが多い。その結果、会社が異なることから県境にて列車の接続が不便になり、地域間交流の妨げとなっている。群馬・長野県境の横川—軽井沢間が廃線となった信越本線は、最も深刻な例である。新幹線は東京や大都市間の交流には利便性の高いものであるが、地域間交流など短距離の交流には、経済的にも時間的にも必ずしも適していない。新幹線と在来線が連携することで両者の効率が高まるものである。従って、在来並行線の経営分離による地域間交流への影響を懸念する自治体や商工会議所が圧倒的に多いと予想した。しかし、在来並行線の経営分離による地域間交流への影響を懸念する自治体・商工会議所は65.5%で、他は「少し思う」が19.7%、「分からない」が9.8%と多くなり、「あまり思わない」も4.9%である。自由回答からはこの数字以上に自治体・商工会議所に、新幹線が開業することを重視し、在来線の重要性を認識していない状況が伺える

3) 北関東信越広域都市間連携の地域政策課題

北関東信越・北陸の自治体・商工会議所への地域間連携に関するアンケート結果からは、数字的には分権化や交流・連携強化の方向が見られる。

表8 北関東～信越～北陸の連携・交流を促進する必要性について(SA)

項目	実数	割合
強く思う	16	25.4%
思う	31	49.2%
少し思う	10	15.9%
あまり思わない	3	4.8%
思わない	0	0.0%
分からない	2	3.2%
NA・無効	1	0%
合計	63	100.0%

(戸所隆：北関東・信越・北陸・自治体アンケート2009.3)

しかし、自由記載からは半数近くの自治体・商工会議所が東京圏との連携を求めることが知られる。その要因は、「寄らば大樹の蔭」であり、すでにその流れができているからである。すなわち、これまで北関東信越間相互の関係はほとんどなく、その必要性を感じていない。また、連携会議のようなものを立ち上げていても、その多くが担当者間での意見交換で終わっており、実質的な社会・経済・文化圏の構築へのシナリオ策定にまで至っていない。

確かに地域間連携において、水平ネットワークの必要性を認識するところが多い。そのため、連携会議などを立ち上げるものの、東京圏との地域間連携に比べ、北関東信越での地域連携に将来性を意識しない回答が多い。労多くして益の少ない北関東信越間連携に資源を費やすより、手っ取り早く利益の得られると感じる東京圏との連携に傾倒する姿が見られる。

しかし、分権化時代の知識情報化社会においては、東京圏との連携を強化すればするほど、地域性と自立性は喪失し、貴重な地域資源が東京など強い地域に吸引されてしまうであろう。それは、高速交通の整備に伴いさいたま市と新潟市の狭間に埋もれて知識情報化社会に重要な中枢管理機能や人材が群馬県中部から流失していることにも現れている。そうした現象は群馬県や北関東信越のみならず、3大都市圏から外れた全国どここの地域にも見られる。多くの場合、そうした危機への認識は低い。

その要因の一つは、行政担当者をはじめ多くの人々が、今日の東京一極集中型国土構造形成を継続した場合、将来的に自らの生活空間がどのようになるかイメージ化できないことにある。また、現状の流れに身を任せ、時代の変化に対応した地域づくりへ果敢に立ち向かう意欲に欠けることによる。そのため、現在最も重要な政策課題は、現状のまま進んだ場合の地域の悲惨な将来像を市民が共有化し、危機意識を持つことである。その上で、危機回避のために、あるべき地域像・地域連携方策を創り、それに向かって果敢に行動する意欲を醸成しなければならない。そうした意欲を自治体職員・市民が持たない限り、知識情報社会を支える人材は急速に3大都市圏や海外に流失し、多くの地域は衰退の一途を辿ることになる。

7. 戦略的将来像を必要とする北関東信越州実現の在り方 一まとめ一

分権時代における知識情報化社会を北関東信越に構築するには、第1に大都市化分都市化型100万都市を複数創生しなければならない。たとえば、群馬県中部には前橋、高崎を中心にこれまで築いてきた地域性・歴史性を活かして連携型・連合型・ネットワーク型の100万都市を創る必要がある。また、群馬県中部の商・工・農・サービス・観光機能には、まだ工業化社会の色彩が強く残っている。これを知識情報化社会に適した商業・工業・農業に転換し、持続的に発展できる構造にする必要がある。さらに、この地域は農業生産も活発であり、食糧不足・食料価格問題の発生や食料自給率の向上の必要性を考えると、健康をテーマにした知識情報社会型農業都市を目指すなど、100万都市創生にあたり地域性を活かして自立性と独自性を発揮させねばならない。

第2に、環太平洋と環日本海を結ぶ北関東信越メガロポリスの構築が必要となる。ひたちなか―上越のルートは、日本列島を横断する人口稠密な带状都市の条件を持つ。現在の交通流動は弱いために、この人口集積が活かされていないが、このルート以外に日本列島横断型メガロポリスの創生はほぼ不可能である。この列島横断ルートが活性化すれば、東海道メガロポリスを中心とする沿岸部にあった地域開発ポテンシャルを内陸にも見出すことが可能となる。たとえば、群馬県央100万都市は関越軸（東京―新潟）との交点・結節点としての重要性をこれまでになく増すことができ、高速交通化による空洞化も避けることができよう。同様のことが、宇都宮や長野にもいえる。

第3に、北関東信越メガロポリスの構築には、群馬県央100万都市以外に主要都市を核に周辺都市が相互に水平ネットワーク化された連携型大都市（大都市化分都市化型100万都市）の創生が不可欠となる。一定の間隔で大都市化分都市化型100万都市带状に立地し、それらが互いに機能分担化することで大きな人・物・情報・金の流れが発生し、北関東信越メガロポリスが形態だけでなく機能的に動き出す。そのためには、ひたちなか・水戸―宇都宮―両毛―前橋―高崎―長野―上越などの都市群が、競争しつつもそれぞれ協力して一極集中型でない相互交流型のメガロポリスを創生する必要がある。

第4に、北関東信越メガロポリスを基軸に、分権時代における知識情報化社会に適した広域自治体・北関東信越州の設定が求められる。産業革命以来の日本の近代化路線を継承すれば、東京を中心とする階層ネットワーク型の関東州が理想であろう。しかし、そうした関東州の設置では全国的な一極集中の促進とともに、州内での一極集中が進み、関東州の周辺に位置する北関東は持続的発展を望めない。現状では南関東と北関東における社会経済・文化指標などにおいて大きな格差があるものの、北関東信越が連携して環太平洋経済圏と成長著しい環日本海経済圏を結ぶ相互交流型メガロポリスを基軸にした州を構築すれば、北関東信越は東京圏・南関東に対峙できる自立型の地域へと再生できよう。東京圏に近接し、日本列島中央部で太平洋と日本海の両方に港を持つ州は今後の環日本海経済圏の動向予測を考慮すれば、非常に有利なことといえる。

第5に、北関東信越州であるならば、位置的には州の地理的中心は群馬県になり、州都の位置として群馬県央100万都市が有望となる。しかし、北関東信越メガロポリスが創生されれば、宇都宮も水戸も東京からの放射幹線交通路と交差し、拠点性を増す。そうした環境で終わりのない州都争奪戦が演じられては北関東信越州全体が疲弊するだけで、どこにもメリットは生まれない。州都争奪戦が起こるなら、交通利便性の高い地区に州都として小さな新都を造ればよい。なお、道州制の導入は首都機能移転を前提とする必要がある。その際、移転先としての最有力候補は栃木県的那須地域となろう。そのことと州内の地理的位置、環日本海経済圏や経済首都としての東京との関係などを十分に考慮して設定することが求められる。

第6に、北関東信越が州に一体化することで、北関東信越全体の活力を增強できる。すなわち、現在、国が直轄事業で行ってきた国道の建設・維持管理を都道府県に移管しつつある。また新幹線建設にともない、並行在来線は各道県が県単位の第三セクター運営に代わってきた。その結果、県

単位の管理運営が行われるため、広域交通網に不可欠なシームレスな乗り継ぎができなくなり、利便性の低下を招いている。こうした不便も州として一体化すれば、解消されるであろう。また、各県はそれぞれ強さ弱さを持つ。たとえば、群馬県は地場資本を核とした産業育成に優れたものがある。他方で、古代より地域開発が先行した地域であり、相対的に平地が少ないため、開発適地が少ない。しかし、栃木県は地場資本での産業育成力で群馬県にやや劣るものの、今日でも平地林が多数存在し、大規模開発が可能である。こうした各県の強さ・弱さを相互に認知し、広域的視点から補完し合えば、従来にない地域力を発揮できるであろう。

北関東信越には大規模空港として新潟空港と茨城空港が存在する。新潟空港には新幹線が乗り入れることもさほど難しくなく、2本の滑走路は海側へ拡張することもできる。茨城空港も地方空港としては大きく、東京大都市圏の需要を補完することも可能である。また、多くの重要港湾を持ち、農業や自然環境などの地域資源にも恵まれている。従って、可能性に富む地域であるが、今日までそれが十分に活かせなかったのは、相互交流と連携が弱かったからに他ならない。それは東京との結節を優先しすぎた結果でもある。また、その結果として北関東信越間での無用な競合が発展を妨げてきた側面もある。その点を十分に認識し、新しい時代を切り開いていくことがこの地域における最大の政策課題と言えよう。

(とどころ たかし・高崎経済大学地域政策学部教授)

<参考文献>

- 1) 戸所 隆：体系化の進む都市網『新日本地誌ゼミナールⅢ 関東地方』大明堂 1986. pp.100～113
- 2) 戸所 隆：『地域主権への市町村合併—大都市化・分都市化時代の国土戦略—』古今書院 2004. pp.126～148
- 3) 戸所 隆：環日本海経済圏の発展と道州制を見据えた群馬県央百万都市構想「地域政策研究（高崎経済大学）」11-1. 2008. pp.1~20
- 4) 戸所 隆：前掲2) pp.133～136
- 5) 上越市創造行政研究所：『直江津港をいかしたまちづくりに関する調査—広域的な視点から見た直江津港ポテンシャル—』2008.3 112p.
- 6) うつのみや市政研究センター：『北関東地方における地域間連携と宇都宮都市圏の地位に関する研究報告書（中間報告）』2008.3 81p.
- 7) 本アンケートに関しては、別のかたちで詳報する予定である。

<付記>

本稿の作成には、日本学術振興会科学研究費補助金・平成 19～21 年度基盤研究(C) (課題番号 19520681 研究代表者 戸所 隆)「環日本海経済圏の発展と道州制を見据えた港湾政策と国土構造の再構築」の一部を使用した。