

北関東自動車道全線開通を活かした群馬県央地域の展開方向

―東日本大震災後の国土構造再構築・首都機能移転論議を視野に―

高崎経済大学地域政策学部教授 戸所 隆

1. はじめに
2. 北関東自動車道の概要と建設経過
3. 北関東自動車道全線開通の意義と北関東自立の必要性
4. 知識情報社会における群馬県発展の必要条件と“夢のある理想の都市建設”
5. 北関東自動車道全線開通を活かした北関東・信越・北陸の地域連携
6. 東日本大震災救援における横断国土軸の重要性と横断交流・連携を妨げる要因
7. 北関東自動車道を活かした北関東・信越・北陸の持続的成長に必要な政策
8. 立地条件に優れた群馬県央部への首都機能移転再考
9. おわりに

1. はじめに

2011年3月19日に長い間群馬県央地域の懸案であった北関東自動車道（茨城県ひたちなか市―群馬県高崎市間 約150km）が全線開通した。この開通で太平洋沿岸の茨城県と日本海沿岸の新潟県が、群馬県央地域を経由して高速道路（関越自動車道・上信越自動車道）で直結することとなった。日本における高速道路網の整備においては日本の背骨を造るべく東京―神戸間を中心に札幌から福岡・鹿児島に至る縦断軸の建設を先行させた。その後、肋骨に当たる横断軸の整備が進められており、北関東自動車道の開通もその一環である。

しかし、日本の中央部において高速道路で太平洋沿岸地域と日本海沿岸地域を直結させた北関東自動車道には、見方や活用方法によって国土構造変革の可能性が存在する。すなわち、東京―新潟間の関越自動車道を縦軸とすると、ひたちなか・水戸―上越間の北関東自動車道・上信越自動車道は横軸を構成して群馬県央地域を交点とした国土の十字軸となり、北関東と信越地域が結ぶだけでなく、東北自動車道や常磐自動車道から北関東自動車道・上信越自動車道経由で北陸道に繋がる。また、北陸経済圏との結節性を高めるだけでなく、混雑する東京をバイパスして西日本への短絡路となる。2011年3月11日の東日本大震災を受けて、国土構造の脆弱性を克服することが緊急の課題となっている。その改善には国土構造を東京一極集中に代表される階層ネットワーク型から分権化した水平ネットワーク型に転換する必要がある。日本の中央部で肋骨型国土軸を構築する北関東自動車道の重要性・ポテンシャルには高いものがある。

理想の都市建設研究会は、前橋・高崎を中心とする150万都市建設構想を目指して1972年に発足して以来、1989年に「東国市建設構想」を、“平成の大合併”の進んだ2002年には「まず、前橋・高崎合併を！」との提言を行い、群馬県央地域の知名度やブランド力を高めるべく活

動してきた。拠点的大都市の必要性は、知識情報化社会において群馬県の知名度の低さ故に、国土の中央部に位置するなど恵まれた地理的条件を活かせないことに現れている。

本稿では以上の視点から、北関東自動車道の全線開通の持つ意味や北関東信越における連携・交流のあり方、地方分権化における東京との関係などを検討し、群馬県央地域の今後の方向性を検討する。また、2011年3月11日に発災した東日本大震災の復興形態は、国土構造を大きく転換させると考えられる。現段階ではその方向性は定かでないが、首都機能移転を含め、今後のあるべき国土構造と群馬県央地域のあり方を、仮説的に論じてみたい。

2. 北関東自動車道の概要と建設経過

1) 北関東自動車道の概要

北関東自動車道は、群馬県の関越自動車道高崎 JCT から茨城県の水戸南 IC までの群馬・栃木・茨城各県の主要都市を繋ぐ延長約 150km の国土開発幹線自動車道である。インターチェンジ (IC) は関越自動車道高崎 JCT から、前橋南、駒形、波志江スマート、伊勢崎、太田藪塚、太田桐生、足利、佐野田沼、東北自動車道・岩舟 JCT、東北自動車道・栃木、東北自動車道・栃木都賀 JCT、都賀、壬生、宇都宮上三川、真岡、桜川筑西、笠間西、友部、常磐自動車道・友部 JCT、茨城町西、東関東自動車道・茨城町 JCT、茨城町東、水戸南まで 19 カ所ある。また、水戸南 IC から「水戸大洗」と「ひたちなか」の 2 つの IC を持つ高規格自動車専用「東水戸道路」に直結し、「ひたちなか IC」からは高規格自動車専用「常陸那珂有料道路」で茨城港（常陸那珂港区）に直結する。東日本高速道路株式会社（NEXCO 東日本）のデータによると、北関東 3 県の県庁所在地間における開通前と開通後の時間距離は、前橋－宇都宮間で約 3 時間 30 分から約 1 時間 30 分に 2 時間短縮され、前橋－水戸間は約 4 時間 30 分から約 2 時間に、宇都宮－水戸間は約 2 時間 50 分から約 1 時間 30 分へと大幅に短縮されている。

他方で、高崎 JCT からは関越自動車道で長岡市経由新潟市や新潟港・新潟空港へ、関越自動車道藤岡 JCT から上信越自動車道で長野経由上越市や直江津港へ直結する。また、北関東自動車道・茨城町 JCT から東関東自動車道で茨城空港北 IC に繋がる。このように北関東 3 県の相互交流のみならず、常磐・東北・長野・北陸など全国各地との交流環境が整備された。

2) 北関東自動車道建設の経過

北関東自動車道の建設開始は 1993 年 12 月で、最初の供用は 2000 年 3 月の常磐自動車道・友部 JCT～水戸南 IC 間である。関越自動車道の最初の供用は 1971 年 12 月の練馬 IC-川越 IC 間で、北関東自動車道の最初の供用に比べ 30 年近く早い。関越自動車道は、1980 年 7 月に東松山 IC-前橋 IC 間、藤岡 JCT-藤岡 IC 間が開通して前橋 IC から練馬 IC が直結し、1985 年 10 月には前橋 IC-湯沢 IC 間の開通により東京－新潟間が高速道路で結ばれた。

上信越自動車道も北関東自動車道建設開始の 1993 年 12 月より少し早い 1993 年 3 月に藤岡 IC-佐久 IC 間が開通している。また、上信越自動車道は 1999 年に上越 JCT で北陸自動車道と接続して全線開通した。これも北関東自動車道が最初に供用された 2000 年 3 月以前である。その後、北関東自動車道は順次開通区間を拡大し、漸く 2011 年 3 月 19 日に最後まで残っていた太

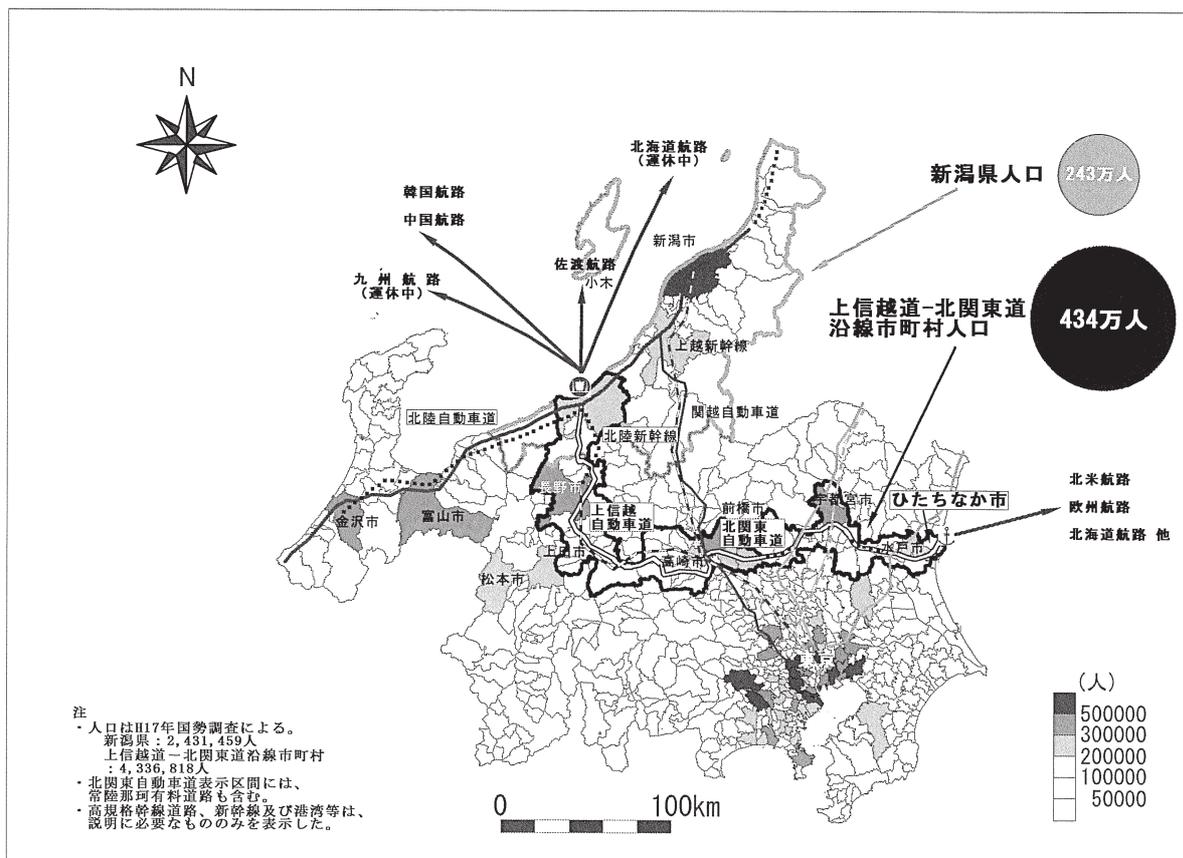


図1 北関東・上信越自動車道を軸とした地域の人口集積 (上越市創造行政研究所作成)

田桐生 IC-佐野田沼 IC 間 18.6km の開通によって全通した。

以上のように、北関東自動車道の建設は周辺地域の高速道路の建設に比べ遅れた。この路線は地域社会から見れば非常に重要な役割を持っていながらこのように遅れたのはなぜか。それを明らかにすることで、この地域の今後の方向性の一端を明らかにすることができよう。

3)北関東自動車建設が遅れた要因は何か

日本における群馬・栃木・茨城3県の地理的位置やその経済活動には無視できないものがある。たとえば北関東3県の工業製品出荷額は各県単独で北陸3県や四国4県に匹敵ないしはそれ以上の規模を持つ。それだけに3県の合計は相当な量となり、北関東3県を結ぶ一般国道50号の交通量も以前から飽和状態になっていた。そのため、筆者は全国の高速度道路網建設計画が公的に示された1969年の新全国総合開発計画(新全総)策定時には、北関東自動車道の建設・完成は横断道型の国土開発幹線自動車道においては、磐越自動車道や浜田自動車道などより早く、近くは上信越自動車道よりも優先されるものと考えていた。しかし、北関東自動車道の建設は遅々として進まず、小泉内閣の高速度道路見直し時点では建設中止・凍結結論議も起きている。

その要因としては後述もするが、北関東3県一体と言いつつ現実には各県が東京との結節を優先し、東京一極集中を加速させる日本政府の関越道・東北道・常磐道など放射高速度道路網建設優先政策に県民が満足して、必ずしも横の連携推進に積極的でなかったためといわれる。これ

はいわば北関東責任論である。それを認めた上で、筆者にはそれ以上に北関東自動車道が東京のために建設する計画であったことが、建設の遅れた大きな要因であると思われる。

北関東自動車道は北関東のためや全国に寄与する国土の肋骨構造を構築する横断国土軸として計画されてきたようには思えない。北関東自動車道には、群馬・栃木・茨城3県の主要都市を結び、上信越自動車道・佐久小諸 JCT から中部横断自動車道で静岡市の東名高速道路に至る関東大環状高速道路の1部として、東京都心から100～150km圏を環状に連結する高速道路網の一部として建設されてきた経緯がある。こうした視点に立てば、未だ完成を見ない東京都心20km圏を結ぶ東京外環自動車道や40km圏を結ぶ首都圏中央連絡自動車道を優先し、東京圏居住者には直接的に利益の及ばない100km圏の北関東自動車道は後回しになる。

こうした視点が、北関東や全国的に見て重要な北関東自動車道の建設・完成を遅れさせた大きな要因と筆者は考えている。同様なことが、一般国道50号やJR両毛線・水戸線が沿線人口の多さや経済活動の活発さにも係わらず、全国的な状況に比べても施設の改良や機能強化が十分でない要因の1つと考えられる。このことは、従来論じられてきた北関東間より東京との関係を強化することで、地域経済や基盤整備を進めることが重要との認識を改める必要性を示唆している。それぞれの地域が東京から可能な限り自立して、独自の道を歩む方向性を見出す必要がある。この視点で、ようやく完成した北関東自動車道の有効な活用と東関東大震災後の国土構造再構築への展望を模索する必要がある。

3. 北関東自動車道全線開通の意義と北関東自立の必要性

1) 東日本高速道路(株)による北関東自動車道全線開通の意義

東日本高速道路(株)(NEXCO 東日本)のホームページには北関東自動車道を、東京都心から100～150km圏を環状に連結する関東大環状の一部を構成する延長約150kmの国土開発幹線自動車道と紹介している。また全線開通の意義・開発効果として、次の7点を挙げる。

- ①国道50号をはじめとする一般道の渋滞緩和。
- ②一般道の通過交通や大型車通行の削減による街における安全性の確保。
- ③災害時における緊急輸送路の確保。
- ④医療機関とのアクセス性向上による救急医療のバックアップ。
- ⑤北関東3県相互の周遊観光等の実現
- ⑥ショッピングの利便性向上。
- ⑦茨城港・茨城空港へのアクセス性向上と物流の効率化による地域経済への貢献。

全通から1ヵ月の新規開通区間の交通量は、東日本大震災の影響が懸念される中、当初見込みの3割増と順調であり、概ね上記の開発効果は達成されつつあるようである。すなわち、日本経済新聞2011年4月20日付け報道によれば、新たに開通した区間である太田桐生IC-足利IC間の1日あたり平均交通量(3月20日～4月17日)は約13,900台(NEXCO 東日本予測の35%増)、足利IC-佐野田沼IC間は約29,000台(NEXCO 東日本予測の29%増)とのことである。また、既設区間の交通量も太田藪塚IC-太田桐生IC間は前年同期比32%増の約26,100台とな

っている。北関東自動車道の利用増加理由について NEXCO 東日本では、群馬県太田市～栃木県佐野市の所要時間が約 40 分から約 10 分に大幅短縮された効果と見ている。

このように、北関東自動車道の開通意義は大きくその効果は今後益々拡大してくるものと考えられる。しかし、北関東自動車道を単に首都圏の外郭環状道路として東京のために存在する、東京への利便性を確保するためのものとするだけではその効果も限定的となろう。むしろ北関東 3 県や信越など隣接県との関係強化を図る広域的視点で見ること、北関東自動車道全線開通を活かした群馬県や群馬県央地域の新たな展開方向を探ることができる。次に、かかる広域的視点から北関東自動車道全線開通の意義を検討したい。

2) 夢のある理想の都市建設の視点から見た北関東自動車道全線開通の意義

日本の貿易構造は、アメリカ合衆国を主軸とする環太平洋中心から中国を主軸とする環日本海中心へ転換しつつある。1998 年における日本の輸出入総額に占めるアメリカ合衆国の比重は 27.8% であり、中国・香港は 12.2%、アジア全体でも 35.7% にすぎなかった。しかし、2009 年における日本の輸出入総額に占めるアメリカ合衆国の比重は 13.5% と大幅に低下し、中国・香港が 23.4%、アジア全体では 49.5% と中国を中心にアジアの比重が拡大しつつある（財務省貿易統計）。このように物流の比重が環日本海に移りつつあるが、日本の日本海沿岸には施設の整った大港湾はない。世界シェアに占める神戸港をはじめ日本の主要港湾の地位は、阪神淡路大震災を契機に著しく低下し、太平洋岸の港湾も新たな動きに対応できていない。その結果、コンテナ貨物は釜山・上海・香港などをハブ港にした荷動きに変化している。

こうした中で将来にわたり日本を持続的に発展させるには、環日本海の経済発展を見据えた日本海沿岸での港湾施設の増強が不可欠である。そのためには従来の太平洋岸に偏った東京一極集中型国土構造から、分権社会の推進・産業構造の再編による国土構造の再構築が必要となる。その際、新潟・北陸 3 県間および北関東・信越間の連携を強化し、これまでの東京－新潟市の軸に加え、北関東・信越地域を軸に環太平洋経済圏と環日本海経済圏の一体化を図り、東北・北陸地域との連携を強化することがこの地域にとって重要となる。

太平洋岸と日本海岸を带状に繋ぐ北関東・信越地域は日本の中央に位置し、日本の国土構造のあり方や発展に大きな影響を与える地理的条件を持っている。また、この地域は北関東自動車道の全通で太平洋岸のひたちなか市と日本海岸の上越市が高速道路で直結し、2014 年には北陸新幹線が金沢まで延伸する。この高速道路・新幹線による縦横の高速交通網を活用することで、北関東・信越地域は東北・北陸地域との相互連携を深め、太平洋岸中心の国土構造を新たな国際環境に対応した国土構造への再構築に貢献できると考えられる。

東京－新潟間の関越自動車道を縦軸とすると、ひたちなか・水戸－上越間の北関東自動車道・上信越自動車道は横軸であり、その交点が前橋・高崎を中心とした群馬県央地域となる。この地域は国土の中央部に位置し、首都東京との交流も活発化できる地理的条件を持ち、新たな国土の十字軸となる地理的位置と発展可能性を十分に持つ地域である。

以上の考えは、北関東は東京と一体化した東京の外郭地域との視点からは決して出てこない。その視点からは北関東は東京の水ガメであり、食糧・電力供給地でしかなく、それらに資する時にしか積極的な地域投資をしないであろう。このことは、東日本大震災後の電力不足による

計画停電の際に如実に顕れた。すなわち、東京 23 区内での計画停電はほとんどないのに、電力供給地の北関東は着実に計画停電が実行された。また JR においても、東京にとって重要な路線には JR の自家発電所から電力供給をするようになっているため、東京 60km 圏の幹線鉄道はほぼ正常に運行された。しかし、JR の自家発電所からのバックアップがなく、東京電力の計画停電に協力する名目で見捨てられた両毛線・水戸線・上越線・吾妻線・信越線などは、大幅な運転本数減となり、利用者には大きな負担が強いられた。

こうした現象は中央集権的発想、東京一極集中是認の意識構造においては様々な局面で見出される。しかし、それは知識情報社会・分権化社会のあり方とは異なり、変革しなければならない。北関東自動車道が全通し、上信越自動車道と共に高速道路で太平洋沿岸と日本海沿岸が直結したことを機会に、ポテンシャルの高い群馬県央地域の地理的条件を活かして夢のある理想の都市を建設し、日本の国土構造を再構築すべく新たな展開を図る必要がある。

4. 知識情報社会における群馬県発展の必要条件と“夢のある理想の都市建設”

1) 群馬県発展の必要条件としての県央百万都市の創設

北関東自動車道の全通を機会に、ポテンシャルの高い群馬県央地域の地理的条件を活かして夢のある理想の都市建設を推進し、日本の国土構造を再構築する必要がある。既述のように、群馬県央部はポテンシャルを活かせないで今日まで来た。その結果、全国的視野から見ると地域活力はやや衰退傾向にあるといえよう。その流れを発展方向へと変えるために、夢のある理想の都市建設条件を検討し、その実現に向けて努力する必要がある。またその動きを、東日本大震災の復興を図りながら、工業社会から知識情報社会への転換がうまくできずにいる日本を再構築し、「失われた 20 年」から脱却する動きとも連動させねばならない。

群馬県の地域ブランド力は日本経済新聞社の調査によれば全国でも最下位にある。その要因の多くは、情報発信力にあると考えられる。また、高崎や前橋の都市力も全国的に見ると十分に認知されていない。それを改善する有力な方法が群馬県央百万都市の創設といえる。すなわち、群馬県央部には前橋・高崎を中心に中規模都市が集積し、仙台市や広島市の面積の広がりで見ると 100 万を越す人口集積がある。しかし、この地域は江戸期に親藩・譜代大名領や天領で構成されていた歴史から、個性的な中小都市がモザイク状に立地する。そのため、外様大名による大藩があった地域とは異なる地域性を持ち、大きな人口集積があり、人口密度も高いものの、1つの都市としてのまとまりに欠ける。そのことによって外部への情報発信が十分にできず、地域外から地域力のない地域と認識されてきたといえる。それだけに、この地域の発展に群馬県央百万都市の創設は第 1 の必要条件であり、それなくして北関東自動車道を十分に活用することはできないであろう。

第 2 の必要条件は、北関東自動車道を活かして北関東信越地域の連携を強め、東京に対峙できる都市地域にすることである。そのためには第 3 の必要条件として、各地域の自立性を政治行政・経済・文化面から強化しなければならない。また、第 4 に国土構造を中央集権型で階層ネットワーク型から分権型で水平ネットワーク型に転換することが求められる。さらに第 5 の必要条件として、時代の要請に対応した高速交通体系を幹に多様な公共交通ネットワークによる

交通結節性の強化とまとまりある都市構造を構築するための基盤整備が求められる。

以上の条件整備は群馬県央地域のみでは不可能である。そこで筆者は、今後の国土構造あり方について、北関東・上信越・関越・北陸の各高速道路および信越本線・しなの鉄道・両毛線・水戸線・北陸本線・上越線沿線に位置する県庁 8・市町村 88・商工会議所 49 の合計 145 の公的機関に地域間連携のあり方や国土基盤整備に等に関するアンケートを行った。また、主な地域については直接訪問して聞き取り調査を実施してきた。その結果、アンケート依頼先 144 機関（主に企画調査部門）のうち、回答機関数は 63（回答率 43.8%）で、県庁の回答率は 63%で、市町村が 52%、商工会議所は 24%であった。

2) 北関東・信越地域と東京との依存関係の方向性

東京との交流はこれからも重要である。しかし、分権社会の実現には財政面や様々な意思決定に際して東京や中央政府への依存度を低下させるべきと考えるが、どう思うかを尋ねた。その結果は、①強く思う 15.9%、②思う 57.1%、③少し思う 17.5%、④あまり思わない 3.2%、⑤思わない 0%、⑥分からない 6.3%、となった。東京や中央政府への依存度を低下させた方が良いと思う自治体・商工会議所が約 4 分の 3 を占め、思わないと回答した機関が全くないことは分権化への波動を感じる結果といえる。

そこで次に、北関東・信越・北陸地域が東京への依存度を低下させ自立性を高めるには、東京など大都市へ転出した企業の本社を U ターンさせて、税収と雇用の確保を図ることが重要と考えるが、どう思うかを尋ねた。その結果は、①強く思う 17.5%、②思う 57.1%、③少し思う 14.3%、④あまり思わない 3.2%、⑤思わない 0%、⑥分からない 4.8%、⑦無回答 3.2%、となった。税収と雇用の確保は東京や中央政府への依存度と表裏の関係にある。そのため本社機能の U ターンで税収と雇用を確保すべしとする回答は 74.6%と東京や中央政府からの自立を求める前問の回答率とほぼ同じである。雇用と税収の確保を分権化の前提とする北関東・信越・北陸地域の自治体などの意識の現れといえる。

また、自由回答には自立化・分権化への以下の考えが示された。

- ①東京に過度に依存しない新物流ルート形成への港湾機能強化や広域連携物流特区の創設
- ② I ターン・U ターン企業誘致促進への土地取得・税制・奨励金制度の充実
- ③研究機関や大型研究施設の立地促進、地元大学との連携強化、国際研究機関との連携、技術相談窓口の設置などによる産業集積の高度化や地域資源を活用した新産業の創出
- ④外部のノウハウを活用した企画開発力の充実や販路開拓の強化、内発型成長産業の育成
- ⑤国内外の鉄道網や高速道路網・空港の活用による物流回廊の形成
- ⑥中心鉄道駅周辺への業務機能の集積など交通結節点の活性化と拠点性の向上
- ⑦行政機能の誘致とりわけ首都機能移転の必要性
- ⑧北東アジアとの交流強化による新たなゲートウェー構想 などである。

他方で少数派ではあるが、北関東信越における分権化・自立化の必要性に懐疑的な次のような意見もある。すなわち、企業の大都市立地には経済活動上の利点が見出せるため、世界経済の中で生き残りを考える企業への U ターン政策は迷惑な事ことである。むしろ大都市から地方ではなく海外への移転が多くなっており、現実的な議論ではないとの批判である。

ところで日本の国土構造は、これまで東京一極集中構造の中で、東京と地方を上下関係で結ぶ階層ネットワーク型であった。中央集権型行政組織や「上り・下り」の鉄道網はその例である。分権社会を実現するには階層ネットワーク型国土構造を、‘規模の大小’や‘中心と周辺’はあっても地域間に上下関係のない、相互交流のできる水平ネットワーク型にするべきと考えるが、どう思うかを尋ねた。その結果は、①強く思う 19.0%、②思う 54.0%、③少し思う 12.7%、④あまり思わない 7.9%、⑤思わない 0%、⑥分からない 4.8%、⑦無回答 1.6%であった。この設問も、前述の2問と密接に関連するもので、約4分の3の機関が水平ネットワーク型国土構造への転換を是としている。

5. 北関東自動車道全線開通を活かした北関東・信越・北陸の地域連携

1) 分権・水平ネットワークと階層ネットワークのどちらが望ましいか

環太平洋経済圏と環日本海経済圏をつなぐ水戸—宇都宮—両毛（桐生・太田・館林・佐野・足利）—前橋・高崎—佐久・上田—長野—上越の幅約30kmの「ひたちなか・上越ライン」は、約450万人の生活する日本有数の人口稠密地である。そのため「ひたちなか・上越ライン」は、北関東・上信越自動車道や新幹線・在来線を活用することで、図2のA型のような分権・水平ネットワークの交流・連携が可能となる。その結果、本州中央部を横断する一大経済圏と生産・物流軸が構築され、帯状に市街地の連続する巨帯都市“北関東信越メガロポリス”が形成され、東京から自立できると考えられる。

他方で、図2のB型のような階層ネットワークでは北関東・信越間での交流・連携は限定され、これまでの東京との密接な構造が維持される。そこで北関東・信越・北陸地域にとって望ましい今後のネットワーク構造は、A型とB型のどちらかを尋ねた。北陸地域はこの質問に直接かわらない地域であるが、客観的な視点での回答を求めた。

回答結果は、① A型の分権・水平ネットワークを望ましいとする自治体・商工会議所が42.9%、② B型の階層ネットワークを望ましいが3.2%、③ 分からないが47.6%、未回答が6.3%となった。分権・水平ネットワークと階層ネットワークの二者択一では圧倒的に分権・水平ネットワークを選択する自治体・商工会議所が多い。しかし、それ以上に、分からない・未回答が53.9%と過半数を占めていることに注目したい。

前述の「北関東・信越地域と東京との依存関係の方向性」では、財政面や意思決定などに関して東京や中央政府への依存度を低下させるべきとの回答が73.0%に達していた。また、本社機能をUターンさせるなどして税収と雇用を確保することを是とする回答も74.6%であった。さらに、分権社会を実現するには階層ネットワーク型国土構造を、‘規模の大小’や‘中心と周辺’はあっても地域間に上下関係はなく、相互交流できる水平ネットワーク型にしなければならぬとする考えに賛同した機関は85.7%となる。その考えは以下の「2」と3)」に示すが、本設問に半分以上の自治体・商工会議所が分からないと回答したことは、理念では分権型を指向するが、具体的な行動方針を見出せない姿ともいえよう。

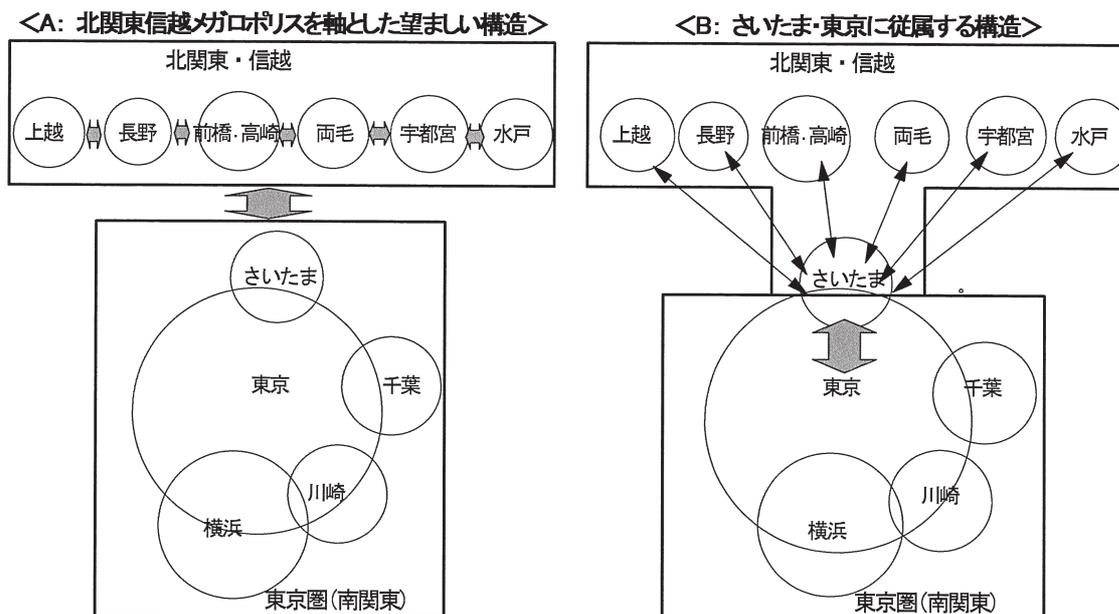


図2 北関東信越地域における2つの結節構造パターン (戸所 隆 作成)

2) 北関東信越地域の結節構造を水平ネットワーク型(A型)にした際の北陸地域への影響

自由記述方式であるこの設問への回答機関数はやや少なく、29機関(回答率46%)であった。回答は、①影響ありが26機関、②影響なしが3機関で、回答に関する地域の特徴はない。

北関東・信越地域内と東京との関係を水平ネットワーク型にすることで、概ね北関東・信越地域はこれまで以上に活性化すると認識を、多くの自治体・商工会議所が持つ。特に、これまで関係の希薄だった北関東地域が互いに補完しあうことで、人・物の流れが活発化し、北関東・信越地域が一体の経済圏となり、東京圏からの産業の受け皿になることを期待している。また、一体化により北関東信越文化圏が新たに構築されるとの考えもある。

北陸地域には歴史的に近畿への従属性が存在するが、北関東信越経済文化圏の構築により環日本海経済圏への独自のゲートウェー機能の充実が図れるとの期待もある。すなわち、水平ネットワーク化した北関東信越メガロポリスの構築で、太平洋側と日本海側がダイレクトに結節でき、北関東・信越・北陸地域全体の生産・物流の活発化が図れる。また、水平ネットワークによる連携は構成都市群の個性や役割を際立たせる。その結果、従来の枠にとらわれない多様な関係が形成でき、新たな成長戦略への展開も期待できる様になると考えている。地域全体の水平ネットワーク化は、北陸と栃木・茨城両県との交流や北陸3県間での交流をも活発化させ、北関東自動車道・上信越自動車道のみならず、JR信越・北陸本線、北陸・関越自動車道の重要性や一般国道・新幹線の需要を増大させることになると考える自治体・商工会議所が多い。

3) 北関東信越地域の結節構造を階層ネットワーク(B型)にした際の北陸地域への影響

この設問も自由記述方式であるため回答機関数はやや少なく、26機関(回答率41%)であっ

た。前項の分権・水平ネットワークの回答ではプラスの評価が中心であったが、階層ネットワークではマイナスの評価が多い。以下はその代表的意見である。

北関東信越と東京の階層ネットワーク化が強化されれば、北関東と東京との関係はこれまで以上に緊密になり、その反動として北陸地方と北関東・東京圏との連携は弱まる。また、東京大都市圏中心の経済構造を維持発展させることで東京一極集中が加速され、日本海側に自立性の高い経済圏を形成することは難しくなる。その結果、中央から北陸への投資が鈍化し、東京方面への人口流出が拡大する。また、北陸新幹線が開業するなど、北陸地域は短時間で東京と結ばれる日帰り可能地域となり、首都圏への依存度が高まり、北陸地域のアイデンティティも失われる。そのため、東京一極集中は是正されず、地方分権の推進や産業構造の再編などが進むことも考えにくくなり、北陸地域の港湾や空港、高速道路、鉄道が活かせず、少子高齢化も加わって衰退を招くとの懸念である。同様に、階層ネットワークまでは新潟の持つポテンシャルが認識されず、東アジアの発展を活かした発展のチャンスを失うとの指摘もある。

6. 東日本大震災救援における横断国土軸の重要性と横断交流・連携を妨げる要因

1) 東日本大震災における横断国土軸の存在感の高まり

2011年3月11日に起こった「平成23年 東北地方太平洋沖地震」の被災地域は、関東から北海道南部まで日本の約半分の国土に直接・間接の甚大な被害を与えた。特に太平洋岸地域の被害が甚大で、港湾施設も壊滅的被害を受け、港内・湾内に大量の瓦礫が堆積するなどして、船の航行を難しくしている。そのため、東日本大震災の救援・復旧・復興に欠かせない大量の物資輸送に太平洋岸の港湾機能が使用不能になった。また、陸上輸送路も東京と被災地を直結する幹線が大きなダメージを受けた。たとえば、常磐自動車道・JR常磐線は地震による路盤崩壊に加え、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響で、全線開通の目途が立っていない。また、東北自動車道や東北新幹線も震災後暫くは大量の不通区間が存在した。

以上の縦貫道や太平洋岸の港湾・空港に比べて、横断道や山形空港など内陸や日本海岸地域の港湾のダメージは少なかった。物資の大量輸送には船舶を活用する必要がある。また、迅速な人員輸送には航空機の活用が欠かせない。そのため、東日本大震災の初期の救援活動には、秋田港から秋田自動車道を利用して三陸沿岸の被災地への物資輸送が行われた。また、酒田港から山形自動車道を利用して仙台地域へ、新潟港から常磐自動車道を活用して福島・いわき地域の被災地への輸送ルートが役だった。さらに、直江津港から上信越自動車道、そして震災直後に全線開通した北関東自動車道を利用して水戸やひたちなか市など茨城県の被災地へ、宇都宮から東北自動車道などを利用して福島方面への物資輸送が行われている。それは、北関東自動車道全線開通後1ヶ月の交通量が予想の3割増しとなったことから知られよう。

また、政府の事業仕分けなどで無駄の象徴と言われた山形空港の存在感も増した。発災以来、被災地から東京・大阪方面などへの避難者も詰めかけるようになり、1日1往復の羽田便を9往復へ、3往復の伊丹便を4往復へと大幅に増便して対応した。また、昨年10月末に廃止した札幌便も2便が臨時運航された。さらに、羽田便は定員76人乗りから261人乗り大型機への機種変更もしている。

このように有事においては一極集中型でなく多極分散型の構造で、国土軸も縦貫型のみならず日本海と太平洋を結ぶ横断軸が重要であることが図らずも証明されたといえよう。これまで整備してきた地方空港や秋田―三陸、酒田―仙台、新潟―いわき、上越―ひたちなかなど列島を横断する肋骨型高速道路網を無駄と一刀両断するのではなく、日本の安全保障のためにも東京一極集中を是正し、分権型国土構造を構築するために活用すべきである。それにより、各横断軸を主軸にした環日本海・環太平洋経済圏を一体化した多様な経済圏を形成し、これまでの一極一軸型国土構造を多極多軸型国土構造へ再構築する必要がある。そうした構造を構築する際に、日本の中央部に位置して相当の経済力と地域資源を持つ北関東信越地域は牽引役となり、横断軸としての北関東・上信越自動車道の果たす役割は大きい。

2)北関東信越・北陸地域における横断交流・連携を妨げる要因

北関東・信越・北陸地域は、前項で記述したように、日本の構造改革を進める上からも連携を強める必要がある。しかし、そうした連携は実現していないだけでなく、連携強化への動きも弱いといえる。そこで北関東・信越・北陸地域の都市間交流・連携を推進する際に何が障害・問題なのかについて、先述の自治体・商工会議所アンケートで尋ねた。その回答は、次の5つに大きく分類できる。

①**地理的条件の違い**：北関東・信越・北陸地域の多くは山間地であるため、移動の制約が大きく、地理的一体感に欠ける。また地域を一体化できる交通環境にはなく、その構築も難しい。そのため特定都市間連携は可能でも、北関東・信越・北陸地域全体の交流・連携は困難である。

②**文化・意識の多様性**：地理的条件の違いは、多様な気候・風土・文化や意識を生み出した。この多様性が地域のアイデンティティやコンセンサスを形成しにくくして、地域の一体性や協調性を低下させ、地域全体の交流・連携を妨げている。

③**東京依存の強さと地域間競争意識の強さ**：文化・意識の多様性は、北関東・信越・北陸地域内における地域間競争意識を高めてきた。そのため近隣都市間や近隣県間での交流・連携の推進は、難しい状況にある。他方で東京文化への憧れや依存性は強く、それ故東京が地域全体を統合してきたといえる。各地域が東京に依存し、東京と個別に結節することで、一定の社会経済状況を保つことができる。そのため、地域づくりをするための共通ビジョンが描けず、地域全体での交流・連携を妨げている。

④**異なる国の管轄区域**：北関東・信越・北陸地域を統括する国の地方整備局・経済産業局・農政局・国税局などの地方支分局の管轄区域は同一でない。たとえば、新潟県を管轄する地方支分局の新潟県以外の管轄県を（ ）で示すと、国土交通省北陸地方整備局（山形・福島・富山・石川・長野・岐阜）、北陸信越運輸局（富山・石川・長野）、関東地方環境事務所（東京・神奈川・千葉・茨城・栃木・群馬・山梨・静岡）、関東経済産業局（東京・神奈川・千葉・茨城・栃木・群馬・山梨・長野・静岡）、北陸農政局（富山・石川・福井）、東京法務局（東京・神奈川・千葉・茨城・栃木・群馬・山梨・長野）となる。また、国土形成計画では長野県は名古屋を中心とする中部圏に位置づけられ、首都圏との関係が深い長野市などには実態に合わない枠組みとなっている。同様に新潟県は経済的にも地理的にも首都圏との関係が深いにもかかわらず、国土形成計画では東北圏に位置付けられる。さらに、新潟県は東北電力管内にあり、

新潟県上越市直江津駅が JR 東日本と JR 西日本の境界である。こうした状況では利害関係も複雑になり、北関東・信越・北陸が一体になった政策形成や国土形成は構造的に難しい。

⑤交流・連携を推進する仕組みの欠如：北関東・信越・北陸地域が共通のビジョンを構築し、一致してビジョンを実現しようとする仕組みが必要となる。現実にはそうした仕組みが存在していないため、新幹線や高速道路の建設が東京との交流を高める反面、地域内交流を希薄にしてきている。道州制など交流・連携を推進する仕組みが求められる。

7. 北関東自動車道を活かした北関東・信越・北陸の持続的成長に必要な政策

1) 北関東信越・北陸地域の自治体・商工会議所の求める地域像

北関東・信越・北陸地域が北関東自動車道・上信越自動車道などを活かして持続的に成長するためには、この地域をどのような性格の地域にしていくことが良いのか。また、その性格を伸ばすにはどのような政策が必要なのかを、前章同様に自治体・商工会議所へのアンケートで尋ねた。その回答から概ね次の6つの地域政策の方向性が見いだせる。

①東京圏から自立した一大経済圏の確立：北関東信越・北陸地域は東京に依存してきたこれまでの広域行政・交流・連携のあり方を見直す時であり、北関東信越・北陸地域内の連携を強化して東京圏から自立した一大経済圏確立への新たなシステムづくりを目指す必要がある。

②日本海のゲートウェー機能の強化：東京圏から自立した一大経済圏を確立するには、成長著しい東アジアとの交流窓口になるべく、ゲートウェー機能の強化政策が必要となる。世界と競合する中で地域発展を図るには拠点都市、拠点港湾・空港を明確にし、アジア地域・ロシアへの玄関口として貿易関連企業を誘致し、地域全体の利便性を高める地域間協力が欠かせない。

③豊かな自然や食材を活かした地域づくり：北関東信越・北陸地域は豊かな自然や食材などの地域資源を豊富に有しており、「エコロジー」や「暮らしやすさ」、「おいしさ」などを前面に打ち出すことが有効となる。それはこの地域が豊かな歴史・文化資源、地勢・環境を持ち、独自の価値を持つ地域を創造できるからである。また、北関東信越・北陸地域の魅力を国内外にアピールするには、「東京圏に負けない魅力」の創出に向けて地域内の自治体・経済団体が一致団結し、アイデアを出し合い、没個性的でない多様性ある地域づくりをする必要がある。

④交通環境の充実と企業立地の促進：北関東信越・北陸地域は「豊かな自然や食材を活かした地域づくり」と同時に、高速交通環境の充実と東京圏に隣接する優位性を活かしたもののづくりに重点を置いた産業政策により、雇用と税収を確保した持続的発展を目指す。

⑤スポーツ・文化イベントの県単位持ち回り開催：経済的豊かさの持続的発展には、人々の意識の一体化・高揚が欠かせない。そのためにはスポーツ・文化の祭典が効果的であり、それらを県単位で持ち回り開催することや、民間レベルでのBCリーグ、行政レベルでの北陸新幹線停車駅都市観光推進会議などを活かす政策が必要となる。

⑥官民協働参画システムの構築：地域を統一する強力な政策が必要であると同時に多様性が求められる時代である。そのため、行政だけでなく、民間企業や多彩な県民が参画できるシステムの構築が求められる。

2) 地域像実現に向けた地域発展哲学の構築とコンセンサスの醸成

従来の工業化社会と知識情報化社会・高齢化社会での社会経済のあり方や豊かさの概念は異なり、それに伴い生活関係圏もその地域的枠組みも変化すべきである。そこで筆者は北関東信越・北陸地域の今後の方向性として、北関東信越地域内の連携・交流を活発化させ、環太平洋経済圏と環日本海経済圏を一体化した新たな経済圏を構築し、東京圏に対峙できる地域づくりをするべきとの仮説を立て、関係自治体や商工会議所に意見を求め、前述の回答を得た。回答からはこの仮説への理解とその方向を望む考えが概ね示された。しかし、現実的な対応になると、同床異夢ならず異床同夢といえる。それは異なる地域的枠組みをベースに回答が行われていることによる。すなわち、A) 北関東信越・北陸の一体化、B) 北関東・信越・北陸の分離、C) 北関東磐越5県、D) 関東甲信越という4タイプの地域的枠組みである。

以上は、北関東・信越・北陸地域の人々にこの地域全体をどのような地域発展哲学に基づいて活性化させていくべきかのコンセンサスが示している。他方で回答の自由記載から活性化方策に関する2つの基本認識が読み取れた。一つは地方も世界経済の動向を踏まえた広い視野から地域経営にあたるべきとする考えである。他の一つは、視野の狭い地域主義的発想で自地域への利益誘導を図る考えである。先行き不透明な時代には、どのような地域的枠組みで、何を柱・核にしての地域づくりをするべきかを明確にすることが重要となる。それ故、様々な角度から議論を積み重ね、地域が一体となって進むべき方向を見出し、あるべき地域のかたち・国のかたちを構築することが緊要の課題として求められている。北関東信越・北陸地域は北関東自動車道などの高速交通体系を連携軸として活用した新たな経済・文化交流圏を構築するためのコンセンサスを早急に構想すべきである。

8. 立地条件に優れた群馬県央部への首都機能移転再考

1) 新しい開発哲学による「国のかたち」を考える時

東北地方太平洋沖地震によって発災した東日本大震災は、これまでの防災思想や国土形成のあり方を再考し、新しい「国のかたち」を考える必要性を提起している。産業革命以来の近代的科学技術を使って自然の抵抗を克服すべく構築されてきた近代都市やその施設は、津波によって一瞬のうちに破壊された。水深63メートルの世界一深い釜石港湾口防波堤の破壊はその象徴といえよう。

高度工業社会を築いた日本社会は1980年代後半から新たな知識情報社会へと転換してきている。しかし、政治行政システムをはじめ多くの点で変化への対応ができないために、日本社会は停滞と混乱の中にある。それだけに膨大な労力と巨費を投じなければならない震災復興は、産業革命以来構築されてきた工業社会を情報革命に基づく真の知識情報社会の構築に資するものとし、日本再生の契機とするべきである。そのためには従来の開発哲学を見直し、知識情報社会に適した新たな開発哲学の在り方を考えねばならない。その基本は、エネルギー政策のあり方や東京一極集中と分権化、交通ネットワークのあり方・考え方などを再検討し、市民生活に直接関わる安心・安全、雇用、教育、自治を確保することにある。

新しい開発哲学には人間と自然の共生が不可欠となる。また、中枢機能を一極集中型・中央

集権型から分散・分権型に転換し、地域構造を閉鎖階層型から開放ネットワーク型に変えねばならない。さらに、強者の論理・資本の論理中心から弱者の論理・地域の論理中心への転換が求められる。開発スケールも巨大指向からヒューマンスケールへと転換し、再生可能エネルギー研究で世界をリードし、資源がなくとも持続的発展のできる基盤づくりを目指すべきである。自然と共生した災害に強い国土構造と地域社会に日本を再構築することで、これまでと質的に異なる新時代の成長戦略を見出し、日本再生を実現しなければならない。

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口(2007年)によれば、東日本(北関東・新潟以北)の人口は2010年の2,419万(全国比19.0%)から2035年には1,961万(17.7%)に減少する。他方1都3県からなる東京圏は全国比で27.6%から29.8%となる。この予測を震災復興段階で加速させてはならない。また、経済基盤の弱い東日本が見捨てられ、東北の衰退、東日本の衰退を招いてはならない。もし、東日本の衰退が起これば、それは結果として日本の国力全体の衰退を招くことにもなる。

国土面積の約半分を占める東日本に人口増加をもたらす震災復興が求められる。また、直接被害は東日本であるが間接被害は日本全土に及び、世界各地の製造ラインを止めるに至っている。それだけに震災復興は新しい開発哲学に基づき直接的被災地だけでなく日本全体の改造の視点から行い、日本再生の機会とするべきである。他方で、将来、必ず発災する東海・東南海・南海地震の際に、東京圏や西日本を東日本が支えられるように東日本の地域力を着けておく必要がある。東日本の復興は東京圏・西日本の将来への保険でもある。

以上のように震災復興には日本の将来がかかっており、国土構造全体の強化を図るための中核プロジェクトとして、首都機能移転による危機管理と国のかたちづくりが求められる。東海・東南海・南海地震による巨大津波が東京臨海部を襲った場合、林立する超高層ビル群は揺れには耐えても津波による船舶等の漂流物によって低層部から破壊されかねない。ニューヨークの世界貿易センタービルへのジェット旅客機突入による惨状が東京で同時多発的に発生し、数十万人が死亡する事態が予想できる。日本の政治・行政、経済、文化の中枢が崩壊することで、国全体が再起不能に陥るだけでなく、世界の政治経済と安全保障が不安定化するであろう。それを避けるには、フットワークの良い小さな首都機能都市を東京と同時被災しない地域に創生すべきである。

2) 国土十字軸を活かした首都機能移転・夢のある県政令指定都市実現の必要性

10年前には阪神淡路大震災を受けて、a. 国政全般の改革を促進、b. 東京一極集中の是正、c. 災害対応力の強化を目的に首都機能移転論議が活発に行われていた。しかし、震災復興と共に首都機能移転論議は頓挫した。のど元過ぎればという状況にあった首都機能移転論議が、東日本大震災によって再び浮上してきた。2011年5月3日付日本経済新聞よれば、全国知事アンケートにおいて「首都機能移転・分散」を過半数の27人の知事が必要としている。しかし、その移転先として東日本を挙げた知事は、27人中5人に過ぎない。筆者は日本の安全保障の視点からも、東日本大震災という国難打開のためにも首都機能移転を復興の柱に据えるべきと考える。

筆者は、1980年代後半から首都機能移転の重要性について論じてきた。また、国会等移転審議会専門委員として移転先選定に当たった経験からも、首都機能移転の必要性を強調したい。

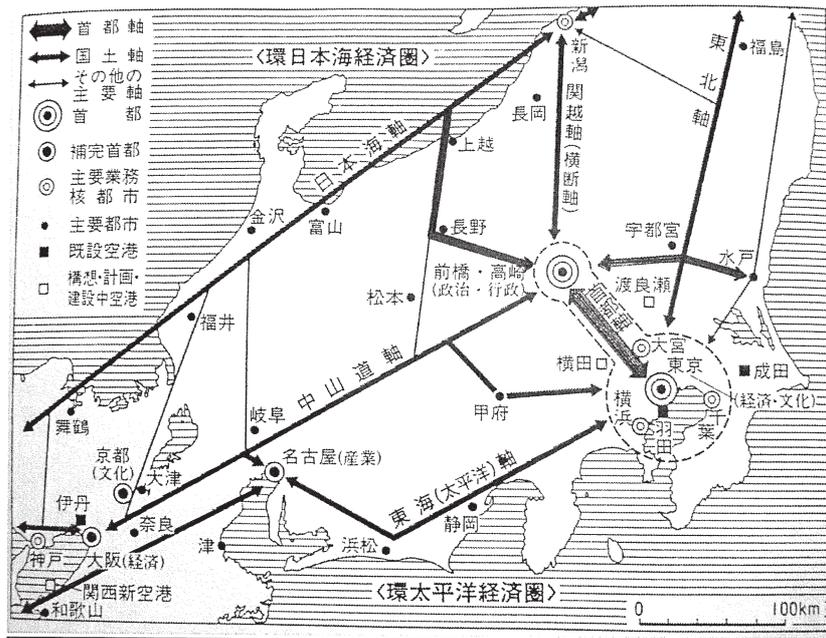


図3 群馬県央地域への首都機能移転と国土軸構造(戸所 隆 作成 1992年)

江戸時代までの日本は農業社会であった。この時代の首都は京都にあり、京都は農業文化の中心都市として今日に至る。産業革命によって農業社会から工業化社会へと転換するが、日本では明治期に実質的に東京に首都機能を移転させたことにより、大きく発展することになった。すなわち、東京は鉄・コンクリートなど工業製品によって構築される工業化社会建設をリードする首都として大きな役割を果たし、今や世界都市となっている。他方で、東京が工業社会建設のモデル都市となったため、農業文化都市京都の伝統文化が保持されたといえる。そして今日は知識情報社会であり、国際的な交流が不可欠となっている。各国首脳が日常的に交流しやすい条件を持つ首都が不可欠である。その点で東京の警備負担は大きすぎる。

日本が世界をリードしていくには、東京を世界の経済都市・工業文化都市として発展させると共に、安全保障・危機管理に優れたフットワークの良い小さな国際政治都市が知識情報社会の首都として不可欠となる。10年前に国会等移転審議会は那須地区を中心とした栃木・福島地域への首都機能移転を答申している。これが実現すれば、北関東自動車道を活用した北関東信越の連携、北関東信越メガロポリスの創生とそれを中核とした道州制も現実味を帯びてこよう。

しかし、災害の少なさや今後の中国やロシアとの関係を考え、環日本海・環太平洋経済圏を一体化した国土構造の必要性を勘案すると、国土の十字軸を構成する群馬県央部の位置は無視できない。筆者は以前から那須地区を中心とした栃木・福島地域以上に、群馬県央部が首都機能移転適地と考え、多くの論考を発表してきた。国会等移転審議会の候補地にならなかったのは不適地だったからでなく、当時の群馬県が移転候補地に立候補せず、首都機能移転に反対していたからである。地域の協力なしにこの種の事業は達成できない。

北関東自動車道の全通をはじめ、群馬県央部を中心とした高速交通体系が整備されてきた。また、北関東信越の連携により地域の自立が進み、東京圏とも互角で交流できる条件が整いつつある。同時に、東京とも日常的に緊密な交流が可能な位置にあり、皇居の移転なしで首都機

能移転ができる。さらに、工業化時代のように沿海部に立地する必要もなく、相対的に災害の少ない群馬県央部は今後の内陸地域開発モデル都市にもなる。理想の都市建設研究会は前橋・高崎・伊勢崎・藤岡などを中心に今こそ首都機能都市建設を視野に入れた活動に入る時である。

9. おわりに

近年の群馬県央部の企業立地動向を見ると、地域に外部世界から富をもたらす域外市場産業が減少している。また、域内市場産業では地元資本が減少し、域外資本に取って代わられつつある。これは域外からの富の流入が減少する中で、域内の富が外部世界に吸引されている姿であり、地域力の弱体化を招く危険な構造となっている。この流れを転換させるためにも、本稿で論じた北関東自動車道を活用した様々な展開を図ることで夢のある県央百万都市を実質的に構築する必要性が緊要の課題である。

<参考文献・注>

- 1) 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 11-1 2008年 pp.1~20.
- 2) 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のポテンシャル』
平成 19 年度調査報告 2008年 122p.
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－日本海沿岸地域の連携を目指して』
平成 20 年度調査報告 2009年 84p.
- 3) 戸所 隆「北関東信越メガロポリスの創生と道州制の在り方」地域政策研究 12 巻 1 号 2009年 pp.1~22.
- 4) 戸所 隆「環日本海の経済発展と道州制を見据えた北関東・信越・北陸の連携と港湾政策のあり方
－2009 年自治体・商工会議所アンケートのまとめ－」産業研究 45 巻 1 号 pp.62~79.
- 5) 戸所 隆「国土構造の再構築と震災復興－新しい開発哲学と首都機能移転－」地理 56-6 2011年 pp.127~131.
- 6) 戸所 隆「新しい国土形成への提言－前橋・高崎地域周辺への遷都論－」地理 37-6 1992年 pp.46~53.

<戸所 隆 とどころ たかし>

高崎経済大学・学術情報センター長(兼 図書館長)・地域政策学部教授 文学博士・専門地域調査士

1948年 群馬県前橋市に生まれる。専門は、都市地理学・都市政策学・国土構造論。1974年に京都の立命館大学に任用され助教授・教授を経て、1996年から高崎経済大学地域政策学部教授、現在に至る。主な著書は、『都市空間の立体化』(日本都市学会賞受賞)、『商業近代化と都市』、『地域政策学入門』、『地域主権への市町村合併』、『日常空間を活かした観光まちづくり』、『観光集落の再生と創生－温泉・文化・景観再考－』(日本地理学会賞受賞)等。主な学会・社会的活動としては、国の国会等移転審議会専門委員・経済審議会特別委員・学術審議会専門委員・資源調査会専門委員、前橋市都市計画審議会会長、高崎市商工審議会会長などを歴任し、現在、日本学術会議連携会員(内閣府)、日本都市学会会長、(社)日本地理学会監事、上越市創造行政研究所長、滋賀県草津市顧問、富岡市景観づくり会議会長、中国・山西大学客員教授などを務める。

(※この「特別寄稿」は、本年3月24日開催予定であった本稿筆者を講師とした講演会について東日本大震災の影響と混乱等を考慮して中止としたが、講演テーマがタイムリーなものであったことから東日本大震災後も視野に、今後の群馬県央地域の展開方向に関する示唆をいただくべく企画したものである。)