

ビジョン部会・調査報告

担当副代表幹事 清水 一也
幹事・部会長 田中 克己

夢のある群馬県央 100 万都市実現へのビジョン

—北関東信越における広域都市間連携の在り方—

高崎経済大学地域政策学部教授 戸 所 隆

1. はじめに

(社)理想の都市建設研究会は、1972年に前橋・高崎・伊勢崎・藤岡の4市と群馬町・新町・境町・玉村町の4町（現在は「平成の大合併」により4市1町に再編）の自治体・商工会議所・商工会・民間企業関係者らによって、群馬県央部に大規模な理想の都市を建設することを目的に設立された。当時は、工業化による高度経済成長の完成期にあり、1969年に閣議決定された「新全国総合開発計画」に基づく新幹線・高速道路網の建設を中軸に、東京と一体化した工業団地造成などの巨大プロジェクトを誘発する「理想の都市建設」を目指していた。

他方で、東京との繋がりを優先することで、栃木県や茨城県、長野県、新潟県など隣接県との連携は薄れ、逆に競争が激化した。同様に群馬県内の都市も東京との繋がりを強めるほどに都市間連携は難しくなった。その結果、東京を中心に放射線上に多数の中小都市を従属させた放射・階層型結節システムからなる首都圏構造が形成された。またその延長上に、日本型工業社会の完成形として、1990年代初頭までに東京一極集中と中央集権型国土構造が構築された。こうした中で群馬県にとって第二次世界大戦前まで関係の深かった日本海側への目配りは激減してきた。

しかし、1990年代以降、国際化・情報化・分権化が推進される中で、工業化社会から知識情報化社会へと大きく構造転換してきている。その結果、群馬県央地域における100万都市の必要性は益々高まってきたが、その形成手法はかつての「建設」でなく、地域資源を活かした「創生」にある。そこで、ビジョン部会は2007年度の報告書で、新たな経済指標、イメージ、都市財政、道州制、国土構造の視点から群馬県央100万都市創生の必要性を報告した。また、県央100万都市づくりの理念と都市構造ビジョンやその実現への環境整備、県央100万都市の実現方策などを提言した。それにより、群馬県央100万都市の理念や実力、実現可能性などは概ね示すことができたと考えている。

そこで、2008年度の研究としては、広域の視点から群馬県央100万都市を見ながら、改めて群馬県央100万都市の理念や実力、実現可能性などを考えてみた。特に、現在進んでいる交通体系の再編成や高速交通化の結果として、群馬県央部は人口規模や経済力がありながら、それが削がれ、東京の影響下に益々組み込まれる可能性が高い。同様なことが隣接県でも生じている。こうした事態に対抗して21世紀を通して格の高い都市域を維持発展させるには、北関東信越の諸都市間における広域都市間連携の必要性が高いと考えられる。

以上の認識を明らかにするには、第一に北関東自動車道の開通を活かした上越—長野—群馬県央—宇都宮・小山—水戸・ひたちなかラインの充実と交流が重要と考える。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が、相互交流関係は今日まで必ずしも活発とはいえない。この間の物流・人流を強化・活性化させることが群馬県中部の地域経済活性化と人口増加、そして群馬県中部 100 万都市形成に役立つであろう。以上を推進するには上越—長野—群馬県中部—宇都宮—小山—水戸—ひたちなかライン（以下、「上越—ひたちなかライン」）を基軸としたこの間の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を如何に行うべきかが課題となる。

他方で、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—群馬県中部—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。そのため、この東京—新潟ラインを充実させることが、上越—ひたちなかラインに資本を吸引・集積させるためにも重要となる。それは同時に、上越—ひたちなかラインと東京—新潟ラインとが相互補完関係を持ちつつ発展させる方策が必要なことを意味し、そのあり方が課題となる。

以上から「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、群馬県中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となるといえよう。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、群馬県中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必要となる。

県域を越えた交流を高める以上の地域構造・都市構造を構築する中で、北関東信越を枠組みとする道州制の方向性も見出すことになろう。それは群馬県中部 100 万都市内部の結束性と一体化を促進する重要な手段を見出すことにもなると考える。

以上の認識のもと、本年度のビジョン部会では以下の内容で研究を行った。まず、この地域全体のあるべき姿を明確にすべく昨年度の研究から「群馬県中部 100 万都市の必要性とそのあり方」と「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成」について論じる。また、国のかたちづくりに貢献する道州の空間的枠組みとして「北関東信越メガロポリスを軸とした道州制への対応」を考える。その上で、「北関東信越における連携・交流実態と問題点」を指摘し、「連携・一体化の進まない要因と地域政策課題」について論じたい。以上の分析を踏まえ、最後に工業化社会から知識情報化社会の国土形成哲学に基づく国のかたちづくりに貢献する「広域都市間連携からみた群馬県中部 100 万都市実現へのビジョン」を述べてみたい。

2. 群馬県中部 100 万都市の必要性とそのあり方

1) 東京 30km 圏とブロック都市(仙台・新潟・金沢)の狭間で空洞化する東京 100km 圏

東京都心から千葉・柏・大宮・八王子・横浜などの東京 30km 圏は、市街地が連坦化し、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、外郭を熊谷・小山・土浦・小田原などが構成する東京の郊

外地域で、この 60km 圏が東京への通勤・通学圏をなす東京大都市圏である。さらに、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、この 1 都 7 県で首都圏を形成する。

茨城・栃木・群馬・山梨の 4 県のほぼ中央、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 圏は首都圏の外郭をなし、直通の JR 普通電車で概ね 2 時間の距離にある。また、こうした放射・同心円構造を形づける多くの都市が関東平野に広がり、首都圏として地域を形成してきた。

すなわち、日本が中央集権体制を形成する中で、全国から首都東京への集中現象が発生し、放射状大都市圏軸が第一に発達した。そのため、東京都心からほぼ等距離の地域に同種機能を備えた都市が発達し、結果として東京都心から同心円状に性格の似た都市群の立地をみた。しかし、東京との結節性が重視される中で、隣接都市間における交流は停滞した。また、同種機能を持つ都市群が同心円状に並んだことも、近隣都市群相互での交流を低下させ、交通利便性も低いまま今日に至っている。

東京都心から主要都市を放射状に結ぶ交通路の発達、東京一極集中を加速させた。また、各放射交通路がそれぞれ性格の異なる後背地と直結するため、放射交通路を中心軸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、関東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。常磐セクターも同様に後背地の性格を出している。

以上のように、首都圏の都市圏軸は東京を中心に放射状に形成され、類似した性格の都市群が同心円状に配置されるものの、機能的には東京を頂点に巨大なピラミッドのように諸都市が階層化・垂直統合的にネットワーク化する。そのため、首都圏には多くの大都市がありながら東京の力が群を抜いて強く、工業化社会を通じて一極集中型放射・同心円構造を構築してきた。

東京を中心に垂直統合的にネットワーク化されても、普通電車で東京まで 2 時間強の距離にある東京 100km 圏は、一定の自立性を持ち、独自文化を有する首都圏外郭地域を形成する。しかし、そうした形態も新幹線など高速交通の発達、高崎・宇都宮などから東京への通勤・通学者を増加させることで変化しつつある。すなわち、巨大都市から時間距離 1 時間以内の都市は、相当強力な自立性を持たない限り衛星都市化する。そのため、東京 100km 圏は新幹線を利用すれば、1 時間の距離になり、自立性が喪失してきた。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。

以上の変化に伴い、前橋・高崎や宇都宮、水戸などの東京 100km 圏都市は、都市的性格を変えつつある。すなわち、これまで東京 100km 圏都市に立地していた企業の本所など様々な中枢管理機能やそれを補完する支所などが東京 30km 圏のさいたま市などに流失・統合化されている。それに代わりに東京 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する。その結果、東京 100km 圏都市は、東京 30km 圏の都市と仙台・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・衰退化が顕著になっている。

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、拠点都市化す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、前橋・高崎や宇都宮、水戸などの東京 100km 圏都市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・東北線で高崎—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。

以上のよう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つつある。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する必要がある。それができない構造的な状況下では、道州制をはじめ、あらゆる分権化政策は実質的な効果を生まないであろう。

工業化社会から質的に転換した知識情報化社会を新たに構築しない限り、工業化社会の先進国として享受した豊かさを維持し、持続的に発展させていくことはできない。また、知識情報社会の構築には国土構造を中央集権型から分権型に転換させねばならない。そのため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の整備が必要となる。また、東京に近接するメリットを活かすためには、従前に増して交流性を高め、交流の前提となる東京から人・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群馬県央 100 万都市の創生

東京との交流性を高めつつ、東京からも人・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には、一定規模の都市の存在が不可欠となる。そのため本研究会の 2007 年度報告書『県央政令指定都市の実現を目指して』において、ビジョン・グループの報告として筆者は、群馬県央 100 万都市の都市構造を大都市化・分都市化型にすべきことを論じた。

大都市化・分都市化型群馬県央 100 万都市を構築するには、第 1 に既存の都市核を活かした水平ネットワークの多核心型都市形成を図る必要性を示した。その形態は、コンパクトな空間に利便性の高い中心機能を集積させた中心核を持つ大小様々な个性的地域を束ねたモザイク都市である。また、大都市化・分都市化型群馬県央 100 万都市は、一見バラバラなモザイク都市を、鉄道とバス路線を組み合わせた公共交通による都市軸・補助軸を形成し、全体として放射・

環状軸から成るまとまりある都市形成を意味する。

群馬県央部は交通体系の再編成や高速交通化の結果、東京の影響下に組み込まれ、人口規模や経済力を持ちながら地域力を削がれつつある。これに対抗するには、群馬県央 100 万都市づくりの理念として、2007 年度報告書では、①国上軸の交差点・交流空間の創造、②東京に依存しない自律発展型自立都市の構築、③東京に対する危機管理バックアップ都市、④バランスの取れた商・工・農・サービス・観光・情報機能の配置、⑤詩と音楽のある街、⑥歩いて暮らせる公共交通を活かしたコンパクトなまちづくりをあげている。特に、広域から多くの人・物・金・情報が交流する拠点都市となるには、自家用車中心から公共交通中心の街にすることが必要条件であり、車社会からの脱却は富をもたらすことを強調してきた。

ところで、群馬県央部には人口、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だけの経済力は存在する。また、知識情報社会においては外から判り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央部に分布するだけでは何の効果も生まれない。群馬県央 100 万都市が既存都市核を活かした水平ネットワーク多核心型であっても、政令指定都市のパワーを発揮することで、地域イメージを向上させることができる。また、それによって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ることができよう。

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成

1) 現状追認型政策では空洞化・衰退する東京 100km 圏の群馬県央部

東京圏に対峙できる独自の経済・社会・文化圏を構築するには、それを可能にするだけの人口規模とその人口規模から創出される多面的多角的な都市機能が不可欠である。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豊かな政令指定都市との狭間にあって衰退して行くであろう。

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。

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十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も自立も難しい位置にある今日の東京 100km 圏にある群馬県央部に一つだけ百万都市が創生されても、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は不可能に近い。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。

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による。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。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。

2) 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

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。それを可能とする新たな戦略があるのであろうか。これまでの都市の概念や都市構造の考え方で見る限り、この地域の経済状況や人口動態から見ても新たな大都市形成は不可能である。しかし、新たな発想・考え方で従来とは異質な戦略を是とするならば、この地域では従前の地域資源を活用して大都市形成は可能となる。すなわち、連携型大都市の構築と新たな連携軸の構築である。

群馬県中央部は前橋・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、人口 120 万規模になる。その面積は半径約 15km の円に相当し、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。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。

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、蕨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づける地域といえる。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。

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・小山を中心にした地域には 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央百万都市としての形態を現してくるであろう。

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、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、それを核に実質的な連携型大都市圏を創り上げることによって、これまでにはない東京 100km 圏地域の存在感をアピールできるようになる。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。

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 つの百万都市が存在する力が存在する。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ており、様々な政策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、北関東はその付属物であり、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、北関東では内部における連携・交流よりも北関東 3 県がそれぞれ南関東との繋がりを強化しつつある。こうした状況下にあっては北関東に 4 つの百万都市の力があってもその力を発揮することはできない。

以上の状況を打破し、南関東の付属物的存在から自立した新たな存在へと転換するには、これまでとは異なる視点からの展開が求められる。それにはまず、北関東 3 県の 4 つの百万都市が一体となって他地域への影響力を強化することが必要である。また、南関東に対して実質的な影響力を有するには、南関東にできない状況を構築しなければならない。その一つが北関東と長野・新潟が連携することで、太平洋と日本海を結ぶ新たな日本列島の横断軸を創ることである。その視点から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・前橋市・高崎市・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だけの人口で 434 万人に達する。1 本の高速道路沿線の幅約 30km 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。しかも、この沿線

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惠平等の関係でなく、主従関係に近い関係になっている。

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―前橋市・高崎市―上越市の都市群は、互惠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規模の差はあるものの、それぞれの都市間に上下関係は存在しない。この横断軸は、環太平洋経済圏と環日本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

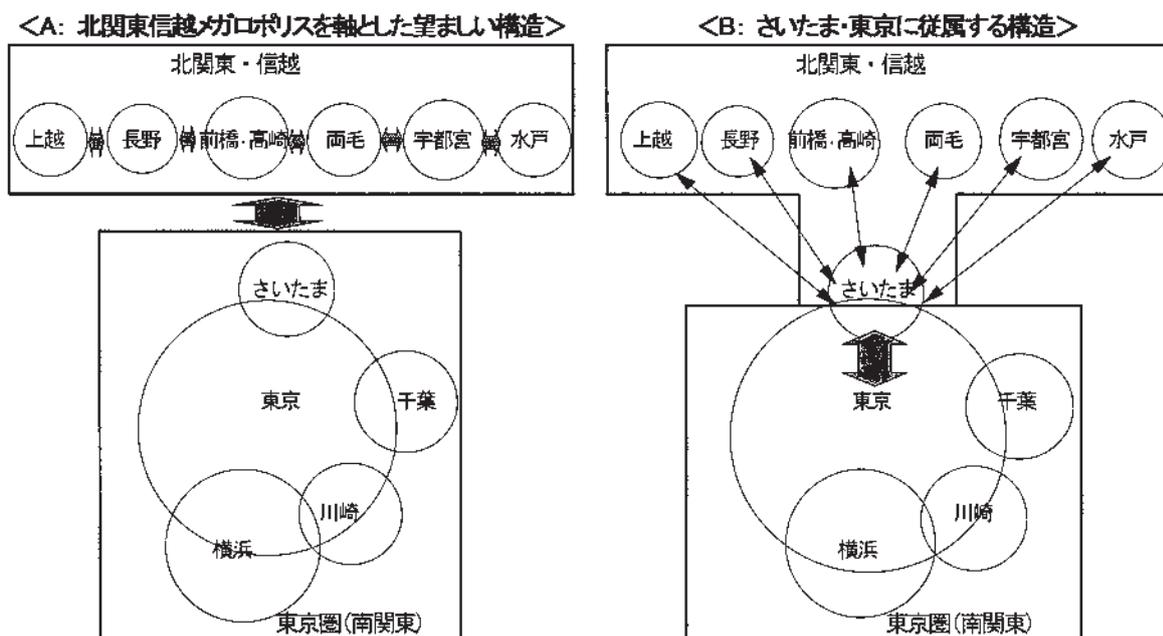


図2 結節構造から見た道州制への空間的枠組み (戸所 隆 原図)

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可能である。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。

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、北には信越を加える案である。この後者の案は、埼玉県を南北のどちらに入れるかで二つに分かれる。

「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。自立した 21 世紀型県央 100 万都市は築けない。

これまでの議論を通じていえることは、従来から筆者は主張してきたように群馬県央百万都市の実現とそ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である。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となる。

5. 北関東信越における連携・交流実態と問題点

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。このうち各市町村で従業・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。

以上のことから日常的な通勤通学においては、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った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 年間における常住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。同様に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の 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の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。

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15.6万トンで、長野県は9.9万トン、新潟県は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・長野との関係は栃木も少ない。

同様の傾向が茨城県でも見られる。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、県外との交流は相対的に少ない。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、自動車貨物輸送に関しても、北関東は南関東との交流が多く、北関東信越間の一体化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が増加傾向にあるといえる。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。

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

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、関東地方内での結節は小さい。特に北関東信越ラインでの鉄道利用は皆無に等しい。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、少ないながらも結節が見られる。

3) 学生の意識から見た北関東信越の一体性

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を形成する高速道路の建設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には、意思を持って変えることで、従来には不可能なことも変えられるといえる。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か、高崎経済大学地域政策学部学生へのアンケートを2008年11月に実施した。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。

回答者の出身地は表2のように関東周辺に多いもの全国に分散する（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がり北関東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

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

必要性	回答数	%
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)

ついでに是非である。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していることを示すものといえよう。

以上のように北関東信越の連携強化を支持する学生は、道州制を施行する場合、群馬県として望ましい地域的組み合わせをどの様に考えているのであろうか。その結果が表5で、現在様々な機関で論じられている表中の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県の組み合わせで、全体の31%の学生が選択した。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位以下で選択した状況を見る限り、特に強い指向性は感じられない。北関東信

	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

表5 群馬県として望ましい道州制の地域的組み合わせ (2008.11：戸所・高崎経済大学で調査)

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として適しているか否かの判断にまでリンクしていないといえる。

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、これらの主要都市間の相互関係はどの様にするのがよいのであろうか？

	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)

表7 北関東信越で中心になるべき都市

	回答数	%
水戸	7	3.8
宇都宮	39	21.2
前橋・高崎	110	59.8
長野	8	4.3
新潟	16	8.7
無回答	4	2.2
合計	184	100.0

学生アンケートの結果では、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、相互依存関係を強化していくことを望んでいると言える。

特定都市を強化することは望まないものの、敢えて一都市を強化するとしたらどこの都市を強化すべきかを尋ねた（表7）。この結果は前橋・高崎が60%と圧倒的に多くなっている。しかし、回答者の出身地を見るとそれぞれ関係の深い都市を選択しており、北関東信越以外からの出身者は当面生活する前橋・高崎を選定しているに過ぎない。このことは、特定都市の強化政策でなく、北関東信越の諸都市が互惠平等の関係で連携する必要性を示しているといえる。

6. 連携・一体化の進まない要因と地域政策課題

群馬県央部が分権化時代に自立的に地域づくりを行うためには、東京から独立し、北関東信越の交流を増加させ、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・連携は進んでいない。これを妨げているものは何であろうか。

前述のアンケートで、栃木県出身の学生が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。近隣との連携も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、交通に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、首都東京と関係があれば良いと考える人が圧倒的に多い。

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・北陸の自治体・商工会議所に地域間連携に関するアンケートを行った。その結果を見ても、東京圏との連携を求める意向を強く感じる。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。

その一方で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央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そうした危機が迫る。しかし、それに対する認識は低い。

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。こうしたことを勘案すると、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、危機意識を持ってあるべき地域像・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づくりといえよう。そうした意欲を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するであろう。

7. 広域都市間連携からみた群馬県央100万都市実現へのビジョン

分権時代における知識情報化社会を群馬県央部に構築するためには、まず第1に大都市化・分都市化型100万都市を創生しなければならない。その際、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、群馬県央部の商・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のも一つの考えであろう。

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・水戸—宇都宮—前橋—高崎—長野—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。現在は交通流動が弱いために、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、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る。これにより、群馬県央部の高速交通化による空洞化も避けることができよう。

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、そうした関東州では一極集中が進み、周辺部となる北関東の持続的発展は望みがたい。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新しい時代に適した一体化した構造を構築すれば、自立的に東京圏に対峙できる地域へと再生することができよう。そのためにも環太平洋経済圏と成長著しい環日本海経済圏を結ぶ北関東信越メガロポリスを基軸とした、新しい地域的枠組みが欠かせない。東京圏に近接して太平洋と日本海の両方に港を持つ州は今後の成果経済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、交通便利性の高い地区に州都として小さな新都を造ればよい。

第6に、北関東信越が州に一体化することで、群馬県央100万都市の活力も増強できる。すなわち、従来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りつつある。その結果、県単位の不統一な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。また、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が、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認知し広域的視点から相互に補完し合えば、従来にない地域力を発揮できるであろう。

以上のように、群馬県央100万都市の創生は、単に群馬県央部の発展を生み出すだけでなく、広域的な波及効果をもたらす。世界経済が大きく転換するこの時期に北関東信越メガロポリスの中核都市として群馬県央百万都市の実現が特に望まれ、早急の対応が求められている。

<参考文献>

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.

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.