



提 言

市町村合併・道州制・首都機能移転による国土構造の再編成

Reorganizing the national structure by municipal merger,
the regional system and capital-function relocation

戸 所 隆

TODOKORO Takashi

工業化社会から情報化社会への転換を受けて、新たな国のかたちを創るために、市町村合併が進んだ。しかし財政力強化の視点からの合併がほとんどであり、現状のままでは、ますます地域間格差が拡大し、国際競争力を高める国づくりはできない。新しい国づくりには、首都機能移転を実現し、小さな自治と財政的にもマンパワー的にも地域力の向上する「大都市化分都市化型都市づくり」に資する市町村合併が求められる。新しい国のかたちづくりの第二幕はこれからで、地理学界は空間的視点から社会に対して発言すべき時である。

The first phase of reorganizing the national structure in the Heisei Era has promoted municipal merger mostly from the view point of strengthening financial capability. This has left disparities among regions unrectified and Japan's international competitiveness yet to be improved. Now is the time to start the second phase: realizing capital-function relocation and furthering municipal merger from the viewpoint of making a smaller government with enough funding and able staff that contributes effectively to regional revitalization. The municipal merger in this second phase should create internationally competitive regions where several cores within a larger merged region enhance their local individuality to the extent that is essential for their complementary coexistence. This will lead to sustainable regional prosperity and the balanced development of national territory.

キーワード：市町村合併，道州制，首都機能移転，大都市化分都市化型都市，水平的ネットワーク

Key words: municipal merger, the regional system, capital-function relocation, horizontal network

I サラリーマン社会から市民・町衆社会へ 構造転換する日本

今日の日本は、非常に大きな構造変化の中にある。1940年に約7,200万であった人口は、2000年には1億2,700万になっている。また、GDPは1965年から2000年の35年間に15.6倍に増大した。日本国民のひたむきな努力が、高度経済成長をもたらした。豊かな社会を築いた。しかし、多くの日本人はバブル経済の崩壊以降、中国経済の高度成長をみて、「経済不況で日本はダメだが、中国はすごい」という感覚を持つ。だが、中国のGDPはまだ日本の4分の1程度にすぎない。日本は経済力・

国際競争力のあるうちに、豊かな生活を維持できる経済構造や地域政策・政治体制・国土構造を構築し、時代の変化と人口減少・経済の低成長に対応しなければならない。

ところで、明治時代から1980年代までの日本は、産業革命に基づく工業化社会を築いてきた。工業化社会を貫く論理は、動力機械の導入によって肉体的重労働から人間を解放することであった。すなわち、鉄道や自動車の開発・普及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作業を、洗濯機・掃除機の普及が家事労働を軽減した。

動力を基盤とする工業化社会は、規模の利益を

発生させる構造を持ち、個人より組織が、小都市より大都市が、小国より大国が力を持った。そのため、工業化社会は自営業や個人経営を弱体化し、起業家を相対的に減少させた。そして、資本力や組織力で社会を再統合し、少数の権力者によって多数の給与所得者を統括するサラリーマン社会を形成した。サラリーマン社会は核家族化を促進させ、資本力・組織力のある大都市への人口集中によって、過密・過疎問題を惹起させた。その結果、東京や大阪に大企業の本社や中央官庁、有能な人材が集中集積し、東京を頂点とする階層ネットワーク型国土構造が出現した。

しかし、1980年代に始まる情報革命は、体力の機械化を進めた工業化社会を知力の機械化による知識・情報化社会へ大きく転換させた。すなわち、人工知能としてのコンピュータの発明とその普及が知的作業の省力化に大きく貢献し、世界各地とのボーダレスなコミュニケーション・システムを築き、どこにいても一定の知的刺激の受容と情報交換を可能にした。また、巨大組織に所属しない個人でも、広い社会へ自己アピールができるようになった。その結果、今日の社会システムは、生産者・資本家中心の強者の論理から、個人を優先する消費者・生活者・町衆を中心とする構造へと着実に転換してきている。

ところで、ここで言う町衆とは、地域の過去・現在・未来を語れ、時代の変化に対応して地域を良くしようと自己実現できる人であり、情報化社会における地域づくりの担い手である。中央政府から自立して地方が地域主権を確立するには、町衆の存在と序列意識のない国土構造の実現が不可欠となる。また情報ツールや高速交通ネットワークによって、日本のどこにいてもほぼ同一のサービスが受けられる構造にしなければならない。

日本型サラリーマン社会では大企業の東京本社が中核となる。そのため、出世競争は地方を出発地とし、東京が目的地・上がりの地域となる。その結果生まれた東京至上主義が、地方を卑下する意識を生み、半世紀ほどの間に中央指向の画一的な集団主義と地方文化の破壊を進めた。しかし、工業化社会から知識・情報化社会への時代の変化

が、地域に住み、働きながら地域の文化や活力を生み出す「町衆」主体の社会への転換を求めている。

本稿では、地方の視点から、東京中心主義・強者の論理に基づく都市再生・国づくりの問題点を論証する。その上で、地理学的・空間論的視点から市町村合併・道州制・首都機能移転を論じ、地方に活力をもたらす新しい国のかたちづくりを提言したい。

II 階層ネットワーク型から水平ネットワーク型国土構造への転換

新しい国のかたちづくりには、基本的構造転換が不可欠となる。それは国民の序列意識と東西日本における地域間格差をなくし、水平ネットワーク型国土構造にすることである。

1. 序列意識・上下関係のない国のかたちを目指す

次代を担う若い人々が夢を持って活躍できる地域社会の形成には、それを可能とする国のかたち・空間的枠組みが求められる。これからは、個人がどこにいても生き活きと活動できる社会にしなければならない。

明治時代以降の日本は、欧米に追いつき追い越せを目標に、東京を中心とする中央集権型近代工業国家を形成し、民主的で経済的に豊かな工業化社会を実現してきた。しかし同時に、過密・過疎問題や東京一極集中問題、大都市部と地方部における格差拡大を顕在化させた。また、「全てにおいて東京が一番」という漠然とした序列意識を生みだし、この序列意識がさまざまな形で今日の日本をゆがめている。国土交通省の調査によれば、地方出身者が東京に生活拠点を移す際に、「序列意識がその選択に影響した」という人が37.8%いた。また、東京都出身者の51.9%が序列意識を持つと回答している（国土交通省2001）。

こうした東京中心主義的な国民意識は、中央政府（東京）が機関車として全国を牽引してきた日本型中央集権体制に由来する。しかし、豊かな社会を実現する中で、地方は国の規制に縛られない

表1 東京圏・東京圏以西・東京圏以東のポテンシャル比較

	人口	面積 (可住地面積)	専門的・ 技術的 職業従事者	高等教育 授者	四年制 大学生数	年間卸売 販売額	年間小売 販売額	国内 総生産額	製造品 出荷額
東京圏 (1都3県)	26%	4%(7%)	31%	37%	40%	38%	27%	31%	23%
東京圏 以東	20	48(46)	17	14	11	13	20	18	18
東京圏 以西	54	48(47)	52	49	49	50	53	52	59

注) %の数字は小数点以下1桁を四捨五入しているため、合計は必ずしも100になっていない。

出典：国勢調査・商業統計・工業統計・学校基本調査報告・事業所統計（1995～2000年）

自由を求め、国も財政状況の悪化から地方の自立を求めるようになった。すなわち、機関車（国）が客車（地方）を牽引する中央集権型国土構造から、電車のように各車両が協調しながら進む地方分権型に転換する方針を打ち出した。換言すれば、東京中心の階層ネットワーク型国づくりから、規模の大小や中心と周辺の関係はあるにせよ、それぞれの地域が上下関係なく、水平的にネットワークする国のかたちを目指すようになった。

このように地域を取り巻く環境は大きく転換してきているにもかかわらず、人々の意識構造や社会経済構造は変わらず、都市の変革も進まない。誰もが都市社会のあるべき姿・構造変革を論じるが、現実には工業化社会の構造をそのまま増長させるだけで、理想と現実のミスマッチが深刻化しつつある。ここに今日の停滞、行き詰まりの最大の要因がある。

2. 東西日本における地域間格差

日本を東西比較する際は、一般に関東地方と中部地方を境に地域区分している。この場合、統計的に見る限り日本列島の東西は面積・人口ともバランス良く分布するかに見える。しかし、東日本の最西端にある東京圏（1都3県）は、面積は全国の4%に過ぎないのに全国の26%を占める人口を持つ。しかも、明治以降の東京形成史からわかるように、東京在住者の約80%は西日本出身者からなる。そこで、東京圏を西日本に含めると、面積は東西さほど変わらないのに人口の80%が西となり、東西のバランスは大きく崩れる。しかし、東

京圏は今日までに強力な力と関西圏とも異なる独自性を備えてきている。そのため、日本列島の区分には2区分より、東京圏とその東西からなる3区分が良いと考える（表1）。

知恵の時代を支える大学の分布（収容定員）を3区分で見ると、東京圏40%、以西の49%に対し、以東は11%に過ぎない。また、受験希望者と社会で活躍する卒業生の多い大学は、東京圏および東京圏以西に圧倒的に多い。その結果、面積や人口に比べ、東京圏以東は人材育成機能に劣り、進学による人材流出地域になっている。また、人口の割に東京圏以東の高等教育授者が少ないことは、卒業後も故郷に帰らず、東京圏および東京圏以西の大都市部に就職する者が多いことを物語る。また、専門的・技術的職業従事者も相対的に少なく、強力なマンパワー・知恵を必要とする知識・情報化社会には大きなマイナス点となる。そうした人材不足が地方での起業家や町衆の育成に支障をもたらし、とりわけ東日本の都市再生や分権化の大きな阻害要因になっている。

なお、格差はさまざまな面で見られる。小売の年間販売額は人口割合にほぼ一致するが、卸売販売額など広域経済力・中心性を問う機能は東京圏に集中する。また、東京圏以東の工場敷地面積は全国の27%であるのに、製造品出荷額は全国の18%に過ぎない。他方、人材を集積させる東京圏は工場敷地面積13%に対し製造品出荷額23%と、効率・付加価値ともに高い生産地域を構築する。こうした格差が所得をはじめ多くの面で、全国的な格差を生み出す元となっている（戸所2000）。

3. 構造転換を妨げるさまざまなミスマッチ

情報システムはすでに水平ネットワーク化しているのに、国土構造・社会構造や中央政府の統治システムが従前の階層型のままである。このミスマッチが、今日の日本が構造転換できない最大の問題であり、そこに手をつけずに構造改革も経済の再生も進まない。

工業化社会は換言すれば、少数の資本家が雇用するサラリーマン中心社会であった。そうした社会にあっては、効率を重んじれば重んじるほど最終的に中央集権化が進み、そこへの資本集中・集積が生じる。また、有能な人材をあらゆる手段を使って中央へ送ることが求められる。地方の有力大学から東証一部上場企業や中央官庁へ人材を送り込むことを是とすることもそれであり、結果として地方を弱体化させてきた。

国政も人口比で議員定数が決められるため、力の弱い地域ほど議員数が減少してきた。しかも力の弱い地域には、東京から送り込まれた人が議員になることが多い。そのため、地方の実情と遊離した観念論に終始する国会論議が多くなり、東京の論理、都市の論理、強者の論理、資本の論理で国政が行われ、地方パッシングがまかり通る。

都市再生は工業化社会から情報化社会への転換には不可欠で、決して大都市圏の専権事項ではない。規模の大小や中央・地方の別なく水平ネットワーク型地域構造に転換させる必要がある。しかし、現実に行われている東京中心の都市再生は、工業化社会の遺物である大都市の過密対策であって、新しい国の形づくりになっていない。

東京中心の都市再生を正当化するため、日本の税収の半分は東京で得られ、東京が地方を支えていると喧伝される。それは地方で生育した企業が、東京一極集中現象に抗しきれずに本社を東京に移し、本社所在地で納税する結果に過ぎない。そうした企業の経済活動は現状でも地方主体である。東京の税収の実力は人口割合に見合う日本の4分の1程度といえよう。都市再生も水平ネットワーク型国づくりに資する広範なものにすべきである。

現在の都市再生政策は、東京一極集中を再加速させるだけである。バブルの元凶である東京に多

額の公的資金を注入するため、東京に安価な大型マンションが続々完成する。その結果、バブル期に首都圏縁辺部に戸建て住宅を購入した人たちにも都心回帰現象が生じ、首都圏縁辺部の空洞化と住宅不良債権化を惹起させ、地方を疲弊させつつある。

また、有力大学の東京など大都市への再集積は、地方の人材を大都市へ多数吸引することになる。そのため、地方で得られた父母の収入のかかなりの部分が、地元に戻らず仕送りされ、東京などに吸収され大都市の発展に寄与する。また、地方の金で育てた優秀な学生が大都市に職を得て、地方の弱体化に手を貸すことになる。

こうしたシステムが続く限り、地方の発展はない。人材が戻るのをただ待つのではなく、分権化によって分権を支える人材の集積を促す必要がある。少々無理をしても、真の構造改革と分権化のために、市町村合併・道州制・首都機能移転に挑戦することが重要となる(戸所 2002)。

III 構造改革の一環としての市町村合併

1. 大都市化・分都市化による平成の大合併を

1999年に3,232あった市町村は合併により2006年には1,822になる予定である。市町村合併は、地域づくりの理念に合致し、地域の将来に夢を描ける合併でなければならない。高度経済成長前夜の「昭和の大合併」時と比較して今日を考えると、当時の国民が描いた夢はほとんど実現した。だが、大都市部を除いて、多くの市町村に閉塞感が漂う。その要因の第一は、若い人々を中心とする人口の減少であり、人々に新たな不安感を醸成している。第二は、未だ古い因習や制度に縛られ、新しい時代に対応できないことである。第三に夢のある職場が少なく、第四には地域自治への発言の場が少ないためである。合併は閉塞感を打破し、当該地域が新しい時代にパワーアップできるものでなければならない。

「平成の大合併」は、大きな市が小さな町村を吸収した「昭和の大合併」の構図から脱却する必要がある。それには市町村規模に大小があっても、

互恵平等の対等合併で、階層型から水平ネットワーク型地域構造へと変え、地方は東京など大都市への人材供給地から脱却しなければならない。また、合併論議は四つの視点から行う必要がある。一つは行財政の視点である。二つ目は、広域化した生活圈・経済圏の視点で、三つ目が、地域経済・地域振興からの視点、そして四つ目が新しい国の形づくりへの貢献である。そのため筆者は、新たな国のかたちを創るために首都機能移転を実現し、行財政基盤を強化しつつ情報化社会の生活圈・経済圏に適した「大都市化分都市化型都市」を創ることを提唱し、それに資する市町村合併を主張・指導してきている(戸所 2004)。

今日の都市は、従来の階層型都市圏構造を大都市化・分都市化構造に転換しつつある。地域間交流の活発化と経済圏や日常生活圏の拡大で、行政域を超えた都市圏があたかも一つの都市の様相を呈し、大都市化してきた。他方で地域文化や生活環境を向上させるために小さな自治を求める動きも活発化している。すなわち、大都市化によって地域経済や都市財政力をパワーアップする動きと、都市内分権を果たすべく分都市化(都市内都市化)する方向がみられる。同時に、都心を核とする分都市を含め、規模の大小や中心機能の強弱はあっても分都市間の上下関係はなく、各分都市が相互に水平ネットワークされた新しいタイプの大都市化が見られる。この二律背反的な都市形成の動きを、筆者は「大都市化・分都市化現象」と称し、この動きに見合った市町村合併を提唱してきた(図1)。

しかし、今回の合併論議は、国家財政・地方財政の逼迫に始まり、財政問題に終始した市町村が多い。新しい国の形づくりなど、その他の視点からの検討・論議はほとんどなかった。そのため、広大な農山村地域からなる新市域を新しい時代に対応すべく、どう再構築するか困惑している自治体が多く、合併の動きは第二幕へ進むであろう。その際の空間的枠組みや内部構造は、大都市化・分都市化の都市構造に転換すべきと考えている。それは合併で大都市化を図ると同時に、都市内分権型のコンパクトな都市づくり(分都市)を目指

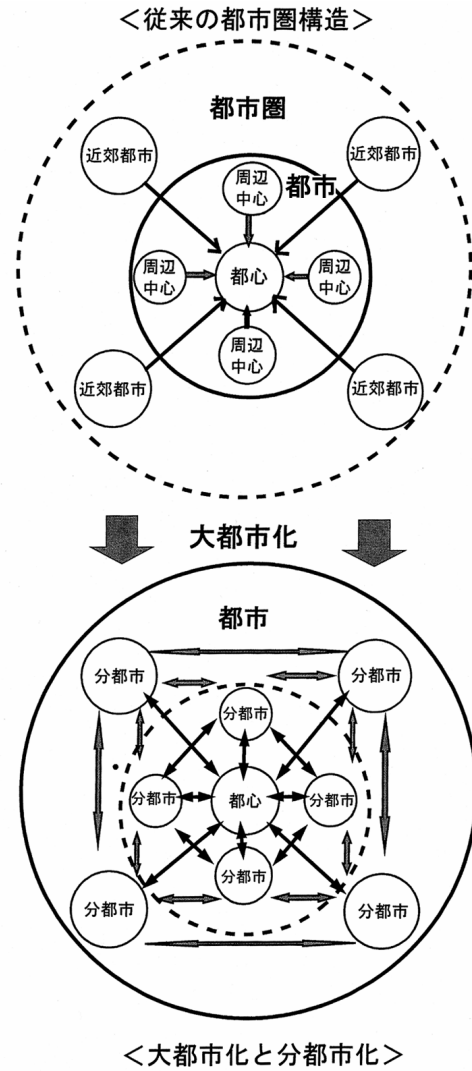


図1 大都市化と分都市化による都市構造の変化(戸所 2004)

す考え方である。

2. 群馬県中央百万都市構想 大都市化分都市化型市町村合併の例として

前橋・高崎を中心とする群馬県中部は、国土のほぼ中央に位置し、日本海側と太平洋側を結ぶ横断国土軸と中山道など内陸部を縦断する国土軸が交差する「国土軸の十字路」として古来、重要交流地域である。しかし、この地域の知名度は低く、その地理的立地条件の良さが活かされていない。そこで前橋・高崎を中心に、15市町村の分都市を既存の環状放射鉄道網で一体化・大都市化すると、

広島市や仙台市程度の面積で 100 万人以上の人口集積となる。合併して政令指定都市となれば国民の認知度を高め、東京経由でない東西日本の交流性を高めることもできよう。これは、国土の水平ネットワーク化・新しい国の形づくりへの貢献である。しかし、この種の合併は経済界や市民に賛同者が多いのに、なかなか進まない。阻害要因は主に政治行政関係者の無理解と利害にあるといえよう。

東京は外から見れば一体型の巨大都市にみえる。しかしその内部を見れば、丸の内・神田・新宿・池袋・渋谷・品川・上野・浅草など多くの個性的でコンパクトな分都市が放射環状交通網によって一体化・大都市化したモザイク都市である。群馬・栃木県境の両毛地域にも、宇都宮や水戸を中心にした地域にも、関係者の連携協力によって、直ぐにでも大都市化分都市化型の 80~100 万都市の実現が可能となる。要は財政問題に終始せず、将来の国土構造を見据え、地理的・空間的視点から如何に夢のある市町村合併を行えるかである。

IV 中央支配を強化する道州制論議とその課題

市町村合併が進展すれば、合併で自治体の基礎体力が増強され、多くの地域が自律発展型自立地域になる。中央政府は外交・防衛・金融の機能に特化し、東京を頂点とする階層ネットワーク型国土構造を水平ネットワーク型に転換する。それは都道府県のあり方をも変え、道州制への道を開くことになろう。そのため、現行の第 28 次地方制度調査会では、都道府県や大都市制度のあり方と道州制についての検討を進めている。

筆者は道州制論議で伝統的な都道府県の空間的枠組みを一気に消滅させることに賛同しない。地域には広域統治に適したものと狭域統治に適したものがあつた。たとえば介護保険収支は広域ほど安定するが、その運用は狭域でなければ対応できないものがある。また、都道府県の空間的枠組みには「県民性」という文化的・社会的まとまりがあり、消えることはない。道州制も、「大都市化分都市化型まちづくり」の精神に基づき、変化する社

会の中で市民生活が滞りなく行えるメリハリのある制度とすべきである。

現在の大都市中心の国土計画には問題がある。道州制論議では先ず第一に、東西日本におけるアンバランスの是非を考える必要がある。それには地方が経済的に自立できる体制を構築し、東京一極集中政策を是正する道州制でなければならない。地域が相互に連携強調しつつ公平に地域間競争ができ、経済的にも自立可能な体制を構築すべきである。

第二に、日本型道州制のあり方に関する検討が必要となる。道州制にも国と同じ権限を持つほど独立性の強いアメリカ型もあれば、それより独立性の弱いドイツ型もある。経済界の視点や財政上の都合だけで道州制を検討するのではなく、日本の国民性・地域性・地理的歴史的環境や市町村制などを勘案して、慎重に日本型道州制のあり方を示すべきである。

第三に、州都のあり方を都市規模・位置・東京との関係などから検討する必要がある。日本の県庁所在地は、おおむね当該都道府県の首位都市である。しかし、アメリカの州都は比較的小規模都市に多い。日本でも首都機能移転先の新都市づくりに関し、国会等移転審議会が新しい時代を先導する都市として中規模都市を提案している。首都と州都の関係は如何にあるべきか、州都は大都市指向がよいのか、小規模都市がよいのかなどについても、国のかたちづくりとの関係で総合的視点から方向性を出すべきである。

ところで、第 28 次地方制度調査会(2005)は 2005 年 5 月に 5 種の「道州の区域案」を示し、区域案それぞれに東京都を独立の道州にするか否かの検討を付した。しかし、この区域案は、国の地方支分部局の管轄区域を基本に、「道州内の均衡」、「道州にふさわしい社会資本等の配置状況」、「道州の自立性」の視点で作成されたものである。そのため、国が制御しやすい広域中心都市を州都とする階層ネットワークの視点からの案となっている。筆者の目には新しい時代哲学に沿うものとは思えない。連携と分権化の精神はなく、現状の北海道や九州のように東京の支店都市・札幌や福

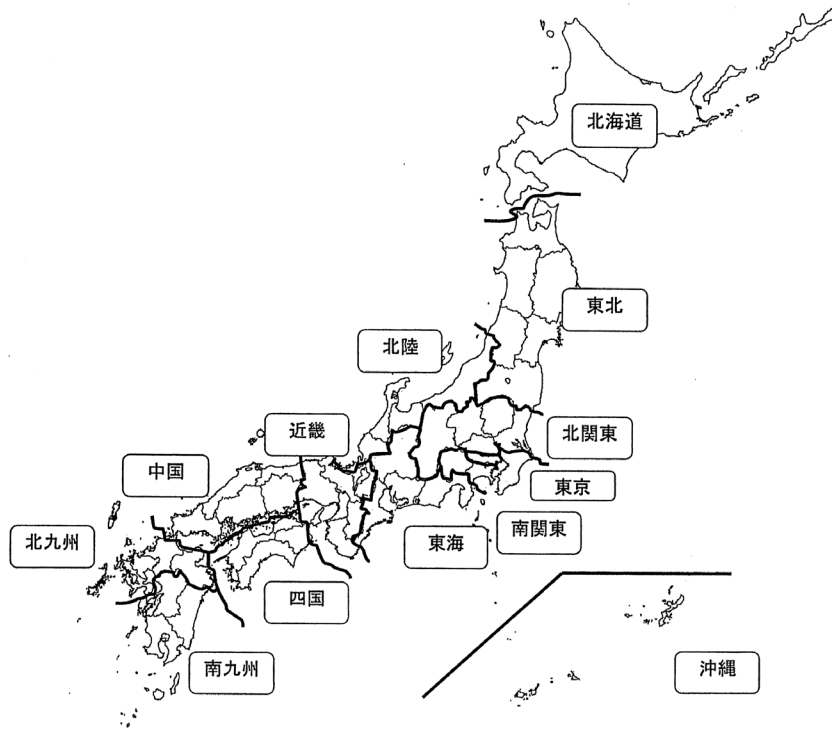


図2 国による道州制の区域例 (13 団体)

岡のみが強力になるだけである (図2)。

北関東3県には「関東甲信越」・「関東」と長野・埼玉両県の入る「北関東」の組み合わせが提案された。「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。そこに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しようとする意図が見える。この案では、地域間の序列意識・上下関係が増長し、北関東を衰退させるだけである。

北関東は道州の導入を機会に、東京と対峙できるように連携を強めるべきである。北関東3県には、水戸・前橋・高崎間130kmほどの間に、水戸、宇都宮、両毛、前橋・高崎の80~100万の人口集積・連坦市街地を持つ大都市化分都市化型都市がある。しかし、現状は大都市化分都市化型都市内部も、水戸、宇都宮、両毛、前橋・高崎間の繋がりも、東京の影響で分断されてきた。それは四つの百万都市(人口集積地)を縦貫するのに整備されないJR両毛・水戸両線や、輸送需要がありながら完成の遅い北関東自動車道に象徴される。東京

圏にある埼玉とは一線を画し、道州制論議の中でこれまで東京の下で影の薄かった北関東の良さを発揮できる空間的枠組みと、その組織化の確立を図るべきである (図3)。

世界との繋がりを視野に新しい国のかたちを創るには、地域性・文化性を尊重しつつ時空間的展開の中で日本型道州制のあり方を考える必要がある。それには、地理学界が総力を挙げて多面的に検討し、早い段階で検討結果を政府に提案すべきである。道州制のあり方に関する研究は、地理関連学会連合や地理学を中心にした日本学会議の課題別研究組織での重要な研究課題と考えられる。

V 首都機能移転の必要性和そのあり方

東京は産業革命時代の首都である。情報革命時代の今、東京圏外に将来の文化遺産となる新たなリーディングシティを国民の知恵と力で創造することが緊要の課題となる。それには情報化社会のモデルとして小さな首都機能都市を創り、「中央・地方」でもなく「上り・下り」の世界でもない、交

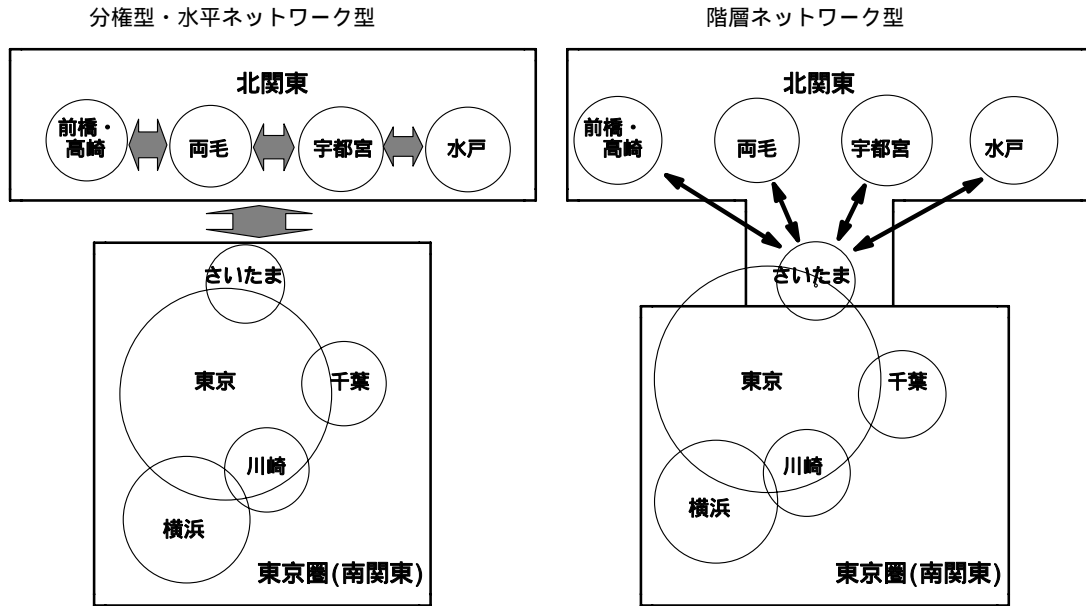


図3 二つの関東地方の地域構造（分権型・水平ネットワーク型国土構造と階層ネットワーク型国土構造）

流しやすい国土構造にすることである。また，単なる行政都市でなく，国際政治都市として世界が認知する街でなければならない。

江戸時代までの農業を基盤とした時代，日本の首都は京都にあった。しかし，産業革命に端を発する工業化社会を構築するため，心機一転，明治維新で日本は首都を東京に移し，欧米先進国をモデルに近代化政策を推し進めた。その結果，京都を中心に日本の伝統的農業文化を育みつつ，鉄とコンクリートの超高層ビルに代表される工業化社会のモデル都市として東京が成長・発展してきた。もし，京都が明治以降も首都であったら，日本固有の文化の保存・育成も，近代国家の建設も上手くいかなかったであろう。盆地のため市街地拡大のできない京都でスペースを拡大するには，高層化が唯一の手段といえる。その京都に東京駅前の丸の内ビルディングの3分の1の高さでしかない京都駅ビルや京都ホテルを建てる際に，全国から猛反対が起こったことは，そのことを物語っている（戸所 2002）。

しかし，工業化社会をリードしてきた東京にも，情報革命に端を発する情報化社会・知識社会を構

築する中で，さまざまな問題が出てきた。日本の国土構造を歪める東京一極集中問題，集中した政治・行政・経済の中核機能が大地震やテロなどに同時被災する危険性，国政改革・経済改革の停滞などがそれである。さらに東京を頂点とする国民の序列意識が，日本人の意識構造を歪め，情報化社会への転換や経済再生の障害となっている。産業革命に匹敵する情報革命という時代の大転換期には，歴史的・社会的に見ても，情報化社会をリードする新都市を造り，首都機能を移転させる時である。近代工業文化を創造する東京に代わり，新首都機能都市が政治・文化と情報文化創造の中心として日本を再生する。また，東京は経済の世界中心としてこれまで以上に日本と世界をリードすることになる。

首都機能都市は政治・行政・司法の中核機能に特化するが，皇居の移転は必要ない。規模は数十万クラスの中規模都市で，低層建物を中心に緑に囲まれた環境共生都市である。新都市では国賓や要人の警備・警護のために経済活動や市民生活に影響を与えない，国際政治都市ができる。現状の東京では国賓や要人が来日する度に交通規制等に

よる交通渋滞が生じ、国民に目に見えない形で大きな財政負担を強いている。新都市と東京との関係はニューヨークとワシントンのような関係で、フットワークの良くなった東京は経済首都としてますます発展できよう。首都機能移転で分権化も進み、日本全体が情報化社会に適した上下関係のない水平ネットワーク型の国土構造に再生できる。

こうした時代的要請から 1990 年に衆参両院で「国会等の移転に関する決議」、1994 年に「国会等の移転に関する法律」が施行された。また、1999 年には国会等移転審議会が、栃木・福島、岐阜・愛知、三重・畿央の 3 地域を移転候補地として答申した。これを受けて、国会で最終移転地を決めるべく衆参両院の特別委員会で論議を重ねてきたが、小泉内閣では「構造改革」優先を理由に審議が停滞しており、石原東京都政の移転反対も強い（国会等移転審議会事務局 1999）。

しかし、エリートや大企業を集積させ、東京を機関車とする時代は終わった。首都機能移転を柱に、市町村合併・道州制による「構造改革」を進め、日本各地の知恵が活用できる電車のような協働型・分権型の国に変える必要がある。地方を再生し、広汎な人々によって世界をリードする情報文化を創造しない限り、日本は三流国に転落するのである。

VI 戦略的シナリオを必要とする変革期の 地域政策と地理学界の役割

明治維新以来の日本社会は、欧米先進国に追いつき、追い越すことを目標に、国民一丸となって近代的な工業化社会を構築してきた。そうした時代の地域づくりは、先進国の経験を生かし、戦術的に実績を積み上げていけば、一定の成果が得られた。

しかし、日本も世界の先頭に立ち、時代も情報化社会への変革期に入ると、社会全体の目指す方向性が不透明になり、既存の地域づくり手法も通用しなくなった。こうした不確実な時代・変革期にあっては、関係者が知恵を出し合い、将来のありべき姿を見出し、その将来像の実現に一致して

立ち向かうための戦略的シナリオが必要となる。将来像実現への阻害要因を排除しつつ、地域を構成する人々が一致して将来像の実現への努力を重ねれば、地域の発展方向はその方向に回転を始めるようになる。たとえそれが 100% のあるべき姿でなくとも、何らかの確かな成果が得られる。

そのため、国のいう現状の市町村合併・道州制論議や国土形成計画の策定状況は、戦略的理念を持つ。しかし、財政力で地方を制御する国の手法は変わらず、実態は市町村数と都道府県の減少で、国から地方への上意下達を従来よりスムーズにし、国の実行支配力を強化していると考えざるを得ない。過去 20 年の国政の実態を勘案すれば、戦略的な首都機能移転で国政改革・国土構造の再構築をしない限り、日本は本質的に変わらないであろう。

かかる戦略的国づくり・地域づくりには、歴史認識と空間認識に基づく、国民の理解を得られる国土形成の哲学が不可欠となる。また、国に頼らない各地域独自の戦略的思考とその実践力も問われる。さらに、国政に並行して各地域が地域循環システムに対応した将来計画とそれを具現化できる政策力量を持つ必要がある。それにより日本中に独自の力で、五感的魅力の感じられる特色ある地域が創造されなければならない。

地域の論理をはじめ地域を総合的に研究してきた地理学には、市町村合併・道州制・首都機能移転・国土構造などに関する研究蓄積と知恵が豊富にある。特に、空間的視点から国土形成の哲学を構築する際、地理学の視点は不可欠となる。地理学界は総力を挙げて国のかたちづくりに取り組み、そのあり方・国土形成の哲学を各界に発信する責任がある。

(2005 年 12 月 12 日受付 2006 年 2 月 25 日受理)

文 献

- 国土交通省 2001. 『東京一極集中をもたらす意識への移転による影響に関する調査』国土交通省。
国会等移転審議会事務局 1999. 『国会等移転審議会答申参考資料集』国土庁。

第 28 次地方制度調査会 2005 . 道州の基本的な制度設計について . 『第 22 回専門小委員会 (2005 年 5 月 27 日) 配付資料』総務省 .

戸所 隆 2000 . 『地域政策学入門』古今書院 .

戸所 隆 2002 . 首都機能移転と都市のリノベーション . 日本都市学会年報 35 : 167-171 .

戸所 隆 2004 . 『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 .



< 著者略歴 > 戸所 隆 (とどころ たかし)

1948 年 群馬県生まれ . 1974 年 立命館大学大学院地理学専攻修了 . 1974 年 立命館大学文学部地理学科助手 , 助教授 , 教授を経て , 1996 年 高崎経済大学地域政策学部教授となり現在に至る . 国会等移転審議会専門委員や経済審議会特別委員を歴任し , 首都機能移転や市町村合併にも係わる . 文学博士 . 主著は、『都市空間の立体化』(1986 年) < 日本都市学会賞受賞 > , 『商業近代化と都市』(1991 年) ほか .

公式ホームページ <http://www1.tcue.ac.jp/home1/todokoro/>