

# 北関東州創設に関する現在の議論とシミュレーション

増 田 正

## Current Discussion on Foundation of the North Kanto Region and the Simulation

Tadashi MASUDA

### 要 旨

今日、道州制に関する議論が再び活性化している。この種の議論としては、1927年田中義一内閣下において検討された州庁制案が最も古い。その後、1957年の第4次地方制度調査会での地方制の議論を経て、最近では、2005年に第28次地方制度調査会の道州制の在り方に関する答申が出されている。民主党政権下でいったん鎮静化したかのように見えた道州制論であるが、日本維新の会やみんなの党が争点化したことで、再び注目が集まっている。

このように、道州制推進の立場は増えているように思えるが、その区割り案は多様である。具体的なプランが示されれば、地域エゴが噴出し、収拾がつかなくなる恐れもある。しかし、具体的なプランがなければ、議論も深まりようがない。そこで、本稿では統計的にシンプルな方法で北関東州創設のシミュレーションを実施する。10変数を選択し、クラスター分析によって北関東州のプランを提案する。

キーワード：道州制、北関東州、地方分権、地域主権

### Summary

The discussion on the Regional System (Doshu-sei) has currently become active again. The oldest discussion was the provincial system (Shucho-sei) advocated under the Giichi Takaka Cabinet in 1927. After the discussion on the semi-autonomous regional plan (Chiho-sei) at the 4th Local Government System Research Council, the 28th Local Government System Research Council submitted the report on the modality of the Regional System in 2005. The discussion, which seems to become calm under the regime of the Democratic Party of Japan (DPJ), is

receiving attention again since the Japan Restoration Party and the Your Party have raised the issue.

While people who support the Regional System seem to be increasing, a wide variety of zoning plans exist. A concrete plans could trigger regional egoism and make situations more difficult. In turn, in-depth discussion would need some plan. This paper aims to suggest the North Kanto Region through a simulation and with a cluster analysis introducing simple 10 variables.

Keywords : regional system, North Kanto region, decentralization, regional sovereignty

## I 道州制論の再活性化

国家の政策課題の中には、常に喫緊の課題として挙げ続けられながらも、具体的な成案が得られず、少しも解決しない類のものがある。今日、道州制論として知られる都道府県の再編論も、この種の議論であると言ってよいだろう。今日の道州制とは質的に大きく異なるが、1927年、田中義一内閣下の行政制度審議会における州庁制の提案は、そうした広域的再編論の最初の例である。ただし、州庁制は府県制を完全自治体化させた上で温存させる考えであり、市町村・道州といった中抜きの上層制論とは、編成原理が根本的に異なるものである。

仮に州庁制の提案から戦時下の地方総監府までの戦前の区画を、道州制論とは別の次元の議論として除外したとしても、戦後の第4次地方制度調査会の地方制案（1957）からでさえ、今日までにすでに半世紀以上が経過している。地方制案は、都道府県制の廃止を提案しており、現代の道州制論に連なる二層制論である<sup>1)</sup>。構成単位として、道州ではなく、「地方」という呼称が使用された。しかし、地方は地方自治体ではなく、地方長は議会の同意を必要としつつも、内閣総理大臣任命の国家公務員とされたのである。その意味では、集権的広域再編論の一つであったといえよう。

国家機構の大改革は、マイナーな制度調整とは異なり、そもそも達成の難しい課題かもしれない。とはいえ、これまで議論が重ねられつつも、少しも改革が進まないのは、一体なぜであろうか。

地方政府の境界を再編しようとする誘因は、通常、地方からは生じない。中央政府が地方政府を再編しようとすることも、地方に大きな軋轢を生じさせるため、簡単にはなされない。既存の政府体系を再編成しようとするのは、誰にとっても得にならないのである。例えば、戦後、大都市自治体によって推進された特別市設置運動も、府県の強い抵抗にあって、結局は設置が見送られている。

ところが、ここに来て、にわかに道州制の導入論議が再活性化の兆しを見せている。変化のきっかけは、道州制の導入が、沈滞する日本（経済）を浮上させる大きな起爆剤となると期待され始

めているからである。改革推進勢力は、常に制度改革の効果を過大評価する傾向があるにしても、大阪維新の会が大阪都構想を提唱し、日本維新の会が衆院選の選挙公約（維新八策）の中で道州制の導入を謳ったことから、今後は、道州制の導入が、選挙の争点から具体的な政策課題へと格上げされる可能性がある。また、行政改革・公務員制度改革志向のみんなの党もまた、道州制の導入を強く主張していることはよく知られている。

民主党は地域主権改革を掲げて2009年総選挙に勝利したが、地域主権は名目的な掛け声にすぎず、実際にはさらなる市町村の再編にしろ、道州制の導入にしろ、具体的な提案をしなかった。政権公約（マニフェスト）では、道州制基本法の制定を掲げた自民党の方が、道州制に前向きであったと評価できよう。民主党政権の終わりが近づくにつれ、道州制論が再び活性化する兆しが表れてきている。

筆者の見るところ、道州制の導入を推進する勢力は、理念先行、掛け声先行であり、しばしば具体的なプランを欠いている。改革推進勢力であっても、区割り等の具体的なプランが見えてくるにつれて、各論反対ということがあり得るだろう。利害関係の調整過程において、大局よりも、地域エゴが優先するということはよくあることである。

本稿では、道州制の全体像をイメージさせ、具体的な区割りを前提として議論するため、北関東州に焦点を合わせ、道州創設のシミュレーションを行う。筆者は道州制推進論に立つわけではないが、具体的な区割りを提案することで、全体像が曖昧なまま議論が進まない現状に一石を投じたいと考えるのである。

## Ⅱ 道州制の区域例

### （1）第28次地方制度調査委員会案

今のところ、最も広く知られている道州制の区割りは、第28次地方制度調査会（以下、地制調）によるものである。2005（平成18年）年2月28日、第28次地制調は「道州制のあり方に関する答申」を出した<sup>2)</sup>。そこでは、以下の具体的な道州制案（区域例）が3つ示された。なお、以下に掲げる地域の名称は便宜的なものである。

- ①区域例1：9道州案：北海道、東北、北関東信越、（東京）、南関東、中部、関西、中・四国、九州、沖縄
- ②区域例2：11道州案：北海道、東北、北関東、（東京）、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、九州、沖縄。
- ③区域例3：13道州案：北海道、北東北、南東北、北関東、（東京）、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、中国、北九州、南九州、沖縄。

これらの区域は、「社会経済的・地理的・歴史的・文化的条件」<sup>3)</sup>を元に確定されたとされるが、基本的には各府省の地方支分部局の管轄区域に準拠しているものである。いずれの案も、東京の扱いを明確にしていない。東京の位置づけについては本稿の検討範囲を超えるが、関東州が大きくなりすぎることを回避するため、関東地方は北関東、東京、南関東に分離されると考える。そうすると、上記の道修正案は、10道州案、12道州、14道州の3案となる。

3つ（都合6つ）の案に共通しているのは、北海道、沖縄が他と分離されていることである。この考え方は、基本線として踏襲しておきたい。また、日本列島の4つの島（北海道、本州、九州、四国）のうち、本州以外を独立した道州とする考え方は、複雑な区割りを必要としない分、シンプルで魅力的である。

筆者は地制調3案のいずれにも与しないが、②区域例2の11道州案（12道州案）がプランの本命であるように思える。我が国の場合、社会的・文化的に見て、地域を客観的に細分化するほどの明確な社会的亀裂がなく、道州制の区画はどうしてもある程度操作的にならざるを得ない。だとすれば、自然の境界は、他の要素に比べて、最も客観的で有力な切断面となるからである。

本稿では、これ以上、全体の区割りには立ち入らない。ただ、北関東の区画が安定していないことを確認して論を進める。

## （2）自民党案

2006年11月2日、谷垣禎一政調会長を本部長として自民党道州制推進本部が設置され、2007年7月29日に第3次中間報告を発表した<sup>4)</sup>。自民党案は4つ示され、地制調案をベースにししながら、いくつかの点で独自性を加えている。ここでは、紙面の都合上、地制調案との違いに絞って簡潔に論述する。

- ①区割り案（1）＝地制調案①の修正1：北海道、東北、北関東、南関東、中部、関西、中国・四国、九州、沖縄。なお、長野と福井は中部に属する。
- ②区割り案（2）＝地制調案①の修正2：自民党案①のうち、中部を北陸と東海に分割、中国・四国を中国と四国に分割。
- ③区割り案（3）＝地制調案②の修正1：新潟は東北、埼玉は北関東。
- ④区割り案（4）＝地制調案②の修正2：新潟と埼玉は北関東。

なお、東京の扱いは、地制調案と同様に、独立と包含の両案が併記されている。地制調案と自民党案の大きな違いは、本稿の焦点となる北関東の位置づけである。それぞれ長野、新潟、埼玉の位置づけが微妙に異なっており、北関東州の区割りが一筋縄では決まらないことを示唆している。とくに、長野はどのケースでも北関東に含まれないことが、自民党案に特徴的な部分である。

### (3) 民主党政権

民主党は、2009年マニフェストにおいて、道州制の具体的なイメージを掲げていない。そればかりか、市町村や都道府県の再編にも踏み込んでいない。「民主党政権集2009」においては「当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本」としており、道州制には積極的ではない<sup>5)</sup>。民主党政権は、地域主権改革を改革の1丁目1番地と公言しているが、とくに改革の具体性は見られない。

## Ⅲ 北関東州を巡る議論

北関東州という区分けは、名称的に関東州のサブカテゴリーである。北関東州は、東京一極集中が問題視されるようになってから、強大すぎる関東州を細分化するために、政策的（または操作的）に配置されたものだと考えられる。

1927年、田中義一内閣において提案された州庁案では、全国は6区に分けられた。そこでは、北関東は東京州に含まれた<sup>6)</sup>。東京州は10府県（都県）から構成されていた。それは、東京+南関東3県（神奈川、千葉、埼玉）+北関東3県（群馬、栃木、茨城）+山梨+長野+新潟であった。この広域的区画は、終戦時の地方総監府まで用いられた歴史的な枠組みでもあった。ここに見られるように、全国を6つに分割すれば、北関東はまぎれもなく東京州（首都圏）に含まれる。北関東が、社会経済的に東京圏（首都圏）であることは疑いがない。

1957年の第4次地制調案（10月18日答申）では、7区～9区の地方制案が提唱された<sup>7)</sup>。北関東は、3案いずれにおいても、東京と同一の区画とされている。東京+南関東3県+北関東3県+山梨の7都県は7区～9区のどれも共通して同一カテゴリーに含まれるが、9区案では、新潟、長野は北陸3県と同一の区画に変更されている。ここまでは、山梨が関東（首都圏）に含まれる。

くり返すが、第28次地方制度調査会案（2006年2月28日答申）では、北関東州は北関東3県+長野をコアとして、新潟（区域例1）と組み合わせるか、埼玉（区域例2及び3）と組み合わせるかとなっている。

自民党道州制推進本部による第3次中間報告（2008年5月29日）では、北関東州は、北関東3県をコアとして、新潟と組み合わせる（区割り案1及び区割り案2）か、埼玉と組み合わせる（区割り案3及び区割り案4）であり、第28次地制調案とは、新潟の扱いが根本的に異なっている。自民党案では、新潟は東北に位置づけられている。表1は、北関東州のプラン例である。

2007年1月26日に設置された道州制ビジョン懇談会では、2009年7月までに31回の会合が持たれた<sup>8)</sup>。懇談会には、下部機関として地域の経済団体が参画する道州制協議会が置かれた。ところが、関東の経済団体は存在しなかったため、関東以外の団体がこれに参加することになった。関東地方としては、全国団体（頂上団体）が東京に存在するため、殊更関東の利害関係を打ち出す必要が最初からなかったからである。いわんや、北関東を代表する経済団体など存在する

表1 北関東を中心とした広域行政プラン

発表年・プラン名	区数	群馬	栃木	茨城	埼玉	新潟	長野	東京	千葉	神奈川	山梨	福島
1927州庁案(東京州)	6区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	仙台
1957・第4次地制調・地方制第1案	7区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	東北
1957・第4次地制調・地方制第2案	8区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	東北
1957・第4次地制調・地方制第3案	9区	○	○	○	○	北陸信越	北陸信越	○	○	○	○	東北
1994政治改革法(衆議院比例区11ブロック)	11区	○	○	○	○	北陸信越	北陸信越	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2004北関東警越5県知事会議		○	○	○	域外	域外	域外	域外	域外	域外	域外	○
2006・第28次地制調・区域例1案	9区	○	○	○	南関東	○	○	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2006・第28次地制調・区域例1'東京分離案	10区	○	○	○	○	北陸	○	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2006・第28次地制調・区域例2案	11区	○	○	○	○	北陸	○	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2006・第28次地制調・(区域例2'東京分離案	12区	○	○	○	○	北陸	○	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2006・第28次地制調・区域例3案	13区	○	○	○	○	北陸	○	南関東	南関東	南関東	南関東	南東北
2006・第28次地制調・区域例3'東京分離案	14区	○	○	○	○	北陸	○	東京	南関東	南関東	南関東	南東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案1	9区	○	○	○	南関東	○	中部	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案1'東京分離案	10区	○	○	○	南関東	○	中部	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案2	11区	○	○	○	南関東	○	中部	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案2'東京分離案	12区	○	○	○	南関東	○	中部	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案3	11区	○	○	○	○	東北	中部	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案3'東京分離案	12区	○	○	○	○	東北	中部	東京	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案4	11区	○	○	○	○	東北	中部	南関東	南関東	南関東	南関東	東北
2008・自民党第3次中間報告・区割り案4'東京分離案	12区	○	○	○	○	東北	中部	東京	南関東	南関東	南関東	東北

※参考：www.cas.do.jp/seisaku/doushuu/kuwari/dai2/siryou12.pdf (2012年10月21日閲覧)、松谷美佐子「昭和20・30年代の道州制論議—地方制度調査会速記録を中心に」『レファレンス』2006年9月号、より筆者作成。

必要性が著しく乏しいのである。

北関東の区画が一定しない理由は、中部地方に隣接しているからでもある。中部地方自体が、北陸や東海といったサブカテゴリーに分割されやすく、一体性に乏しい。そのため、中部地方の構成県は、隣接道州に引き込まれやすい。なかでも、長野県、新潟県は面積が大きく、全県一体での帰属は東西間・南北間の距離を考えると難しい面がある。しかし、本稿では、都道府県を分割せず、47都道府県の区画を動かさずに、道州制のシミュレーションを行う。その一番の理由は、都道府県を分解することになれば、議論が収拾できなくなるからである。

ここで、北関東州に関する代表的な研究を紹介しておく。戸所隆は、群馬県央における百万都市構想を通じて、来るべき道州制議論の中での州都の可能性を探っている<sup>9)</sup>。ここでは、「水平的ネットワーク型多核心都市(モザイク状の分都市)」が提唱されている。さらに、戸所隆はこれを発展させ、北関東信越を枠組みとする道州を提唱した。その要諦は、埼玉を排除しながら、北関東に4つの百万都市を構想するものである。

米村実・河村英輝は、10変数から北関東周辺諸都市の経済力を評価し、道州制の可能性を探った<sup>10)</sup>。その変数とは、①人口(万人)、②可住地面積割合(%)、③市町村民経済計算(億円)、④事業所数、⑤従業者数(万人)、⑥製造品出荷額等(億円)、⑦商品販売額(億円)、⑧他地域からの通勤・通学者割合、⑨公共交通機関利用者数、⑩納税義務者一人当たり課税対象所得(千円)、である。彼らはこれにより北関東諸都市の経済力を計算し、州都の候補地を探った。それによれば、さいたま市が76点で突出し、新潟市55点、水戸・日立・ひたちなか市55点、前橋・高崎市50点、宇都宮市49点、前橋市28点、高崎市26点、長野市22点の順であり、群馬に州都

が置かれる可能性は埼玉に左右され、前橋市と高崎市は当然に合併を考慮すべきとした。

一方、森川洋は、地制調の3区域例を比較し、9区（区域例1）を妥当とした。その上で、北関東（信越）州の州都は、地理的に高崎市であると論じた。埼玉は南関東に位置づけ、北関東信越の枠組みに山梨を含めるプランも提案している<sup>11)</sup>。

児玉博昭は、シンポジウムの記録と個人的な考察の展開として、栃木と群馬に埼玉を加える村上弘の案（全22区）の組み合わせ最適と評価した。これは、茨城を北関東から分離するアイデアである<sup>12)</sup>。

ここまで見てきたように、北関東州に関する議論は一定していない。その理由として、方法論が明示されていないことがある。極端に言えば、連邦国家ではない我が国では、国家をサブカテゴリーに細分化するいかなる切断も原理的に自由だからである。とくに本州は誰もが納得するように分けられようがない。北関東・中部は、そうした区割りの難しい地域の典型である。

## IV 北関東州をシミュレートする

### a シミュレーションの方法

本章では、明示された少数のシンプルな変数を活用して階層クラスター化し、北関東州の範囲を具体的にシミュレートする。投入する変数は社会経済変数7と位置情報3の10変数に制限する。方法論が決まれば、分析者の好みに応じて恣意的に結果が左右されることがなくなり、結果が客観化できる可能性が高まる。但し、変数選択自体には恣意性が残るため、結果は絶対視することはできない。本分析のシミュレーションは、あくまでシナリオの可能性を示すものである。

投入する変数は、①人口、②人口増減率（2005年～10年）、③人口密度、④面積、⑤第1次産業人口、⑥第2次産業人口、⑦第3次産業人口、⑧県庁所在地の緯度、⑨同経度、⑩行政番号（都道府県コード）である。各変数は標準化してから投入する。問題点としては、県庁所在地が場所を必ずしも代表するものではないことと、行政番号（都道府県コード）のナンバリングの問題がある。行政番号とは、北海道（1）から沖縄県（47）まで全都道府県に割り振られた番号であり、それ自体に数字上の意味はない。位置情報を入れたのは、それぞれの都道府県の位置を何らかの形で入れない限り、近くの自治体同士が接合されないからである。以上の方法論から明らかのように、本シミュレーションでは都道府県は分割しない。

### b 全国のシミュレーション

まず、全都道府県をシミュレートしたのが、表2である。ここでは、検討する道州の総数は、6～14の範囲とした。これによれば、北関東3県は、いずれも同一クラスターに属する。11クラスター以下の範囲では、北関東3県と愛知を除く中部地方各県は同一クラスターに属するが、12以上では両者は分離されている。

次に、各道州の中心地を想定した上で、各クラスターを見てみる。北海道、沖縄はいずれも単独のクラスターであり、本稿でも他と結合することは想定しない。東北州では、宮城が中心であり、その他5県がこれを囲んでいる構造である。東京はやはり単独である。東京の周辺に都市的地域のクラスター4、その外縁にはクラスター3の北関東・中部地域が連なっている。中部地方では、愛知がクラスター4で、中心を形成している。

関西では、大阪が中心となっている。しかし、関西は府県ごとのぼらつきが大きく、10クラスター以上になると、ほとんどまとまりを欠いている。中でも、京都、大阪、兵庫は他に似たものがなく、和歌山県は中国・四国地方の特性に近く、奈良県は中部地方と一致している。

中国・四国では、岡山と広島のいずれかが中心となるが、四国単独での中心を設定することは難しい。九州では、福岡が中心となる。中国、四国、九州の地域特性は相互に似ており、それらを区別するのは、島としての地理的なまとまりである。

表2 全都道府県の道州制シミュレーション

ケース	所属クラス(標準化)									
	14 クラス	13 クラス	12 クラス	11 クラス	10 クラス	9 クラス	8 クラス	7 クラス	6 クラス	5 クラス
1:北海道	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2:青森県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3:岩手県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4:宮城県	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
5:秋田県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6:山形県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
7:福島県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
8:茨城県	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9:栃木県	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
10:群馬県	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
11:埼玉県	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
12:千葉県	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
13:東京都	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
14:神奈川県	6	6	4	4	4	4	4	4	4	4
15:新潟県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
16:富山県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
17:石川県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
18:福井県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
19:山梨県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
20:長野県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
21:岐阜県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
22:静岡県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
23:愛知県	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
24:三重県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
25:滋賀県	8	8	7	6	6	6	3	3	3	3
26:京都市	9	9	8	7	7	7	3	3	3	3
27:大阪府	10	10	9	8	8	7	6	4	4	4
28:兵庫県	11	11	10	9	7	6	3	3	3	3
29:奈良県	7	7	6	3	3	3	3	3	3	3
30:和歌山県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
31:鳥取県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
32:島根県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
33:岡山県	11	11	10	9	7	6	3	3	3	3
34:広島県	11	11	10	9	7	6	3	3	3	3
35:山口県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
36:徳島県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
37:香川県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
38:愛媛県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
39:高知県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
40:福岡県	13	11	10	9	7	6	3	3	3	3
41:佐賀県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
42:長崎県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
43:熊本県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
44:大分県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
45:宮崎県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
46:鹿児島県	12	12	11	10	9	8	7	6	3	3
47:沖縄県	14	13	12	11	10	9	8	7	6	6

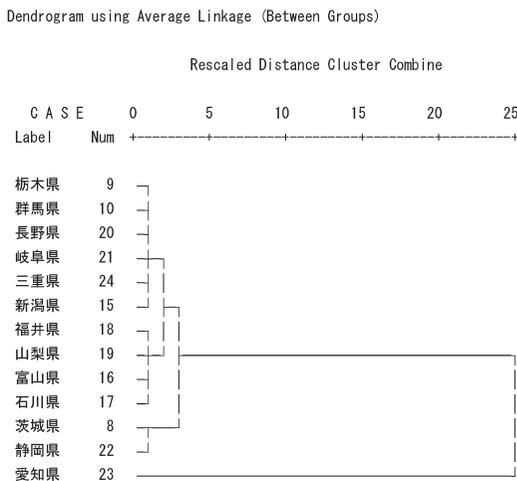
c 北関東州のシミュレーション

ここでは、北関東及び周辺地域（中部地方）だけを取り出して、さらにシミュレーションしてみたい。中部地方を取り込むのは、地域特性が似ており、先行する様々な道州制案で、新潟、長野が北関東と同一の道州に区分されることが多いからである。具体的には、都道府県コード順に、茨城、栃木、群馬に加え、新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重の各県である。

図1は、北関東周辺地域のデンドログラムである。4つのクラスターに分類した場合、都市的地域の愛知がその他とは離れている。その隣に準都市的な茨城と静岡の組が並ぶ。最後に、互いに似通っているクラスターが2つある中で、栃木、群馬、長野、岐阜、三重、新潟の中規模県と、福井、山梨、福井、石川の小規模県に分けられる。これを見る限り、新潟、長野はやはり北関東3県と近いことがわかる。三重は地理的に離れており、もちろん同一グループには分類できない。

表3は全国分類（表2）から北関東・信越地方のクラスター番号を抽出したものである。表4はそれぞれの基礎データである。北関東3県と新潟、長野だけを取り出してみた場合、北関東3県と新潟、長野は、全国12分割（12区）までは、同一クラスターに分類され、13分割以上で別枠となる。地制調案にしろ、自民党案にしろ、分割の仕方によって北関東の範囲は変化している。本シミュレーションでは、13分割以上であれば、新潟、長野は北関東から切り離される。新潟と長野はセットであり、その意味では、地制調案とも、自民党案とも異なっている。なお、参考として埼玉を並べてみると、埼玉は一貫して南関東である。

中部地方+北関東3県のデンドログラム



※解釈）中規模県（栃木～新潟）と小規模県（福井～石川）に分かれる。  
愛知は州都の一つ。北陸三県、北関東三県はセット。山梨は名古屋圏または南関東の外郭。

図1 クラスター結合距離（群平均法）

表3 北関東・信越地方のクラスター

	6区	7区	8区	9区	10区	11区	12区	13区	14区
茨城	3	3	3	3	3	3	3	3	3
栃木	3	3	3	3	3	3	3	3	3
群馬	3	3	3	3	3	3	3	3	3
埼玉	4	4	4	4	4	4	4	4	4
新潟	3	3	3	3	3	3	3	7	7
長野	3	3	3	3	3	3	3	7	7

※前掲表2より抜粋。

表4 北関東州構成県の基礎データ

平成22年	人口	増減率	面積	人口密度	第1次産業	第2次産業	第3次産業
茨城県	2,969,770	-0.2	6,095.72	487.2	6.2	29.8	64.1
栃木県	2,007,683	-0.4	6,408.28	313.3	5.8	32.0	62.1
群馬県	2,008,068	-0.8	6,362.33	315.6	5.5	31.8	62.6
埼玉県	7,194,556	2.0	3,798.13	1,894.2	1.8	25.3	72.9
新潟県	2,374,450	-2.3	12,583.81	188.7	6.3	29.4	64.3
長野県	2,152,449	-2.0	13,562.23	158.7	9.8	29.5	60.7

※出所 平成22年国勢調査（総務省統計局）より著者作成

このように考えてくると、本稿のシミュレーションの結果として北関東・信越5県の枠組みが提示されているように見える。これが結果を素直に解釈したシナリオ1である。そして、これに操作を加えたシナリオ2は、北関東・信越+埼玉というもう一つの括りである。北関東・信越は、南関東を含め、総じて東京圏の一部であり、域内には他を引き離すだけの経済的中心がない。そのため、疑似中心として埼玉が組み合わせられ、埼玉（さいたま市）が域内の州都に位置づけられるのである。問題は州都がエリアの端に位置することである。埼玉に限らず、新潟（市）が州都に位置づけられる場合にも、同じ問題が生じよう。州都に関しては、もともと政策的に区画された単位であるから、地理的中心の群馬が選ばれる可能性もある。

#### d 北関東の州都

ここでは、北関東州の州都について、枠組み別に4パターンを検討する。第1は、北関東3県の枠組みの場合である。北関東3県の場合、現時点で政令市は存在しない。もっとも人口が多いのが宇都宮市であり、ほぼ中央に位置している。この枠組みの場合、宇都宮市が州都となる可能性が高い。

第2は、北関東3県+埼玉の場合である。この圏域の政令市はさいたま市のみである。経済力その他の総合力で、さいたま市は他を圧倒している。したがって、この枠組みの場合、さいたま市が州都となる可能性が高い。

第3は、北関東3県・信越の場合である。この圏域の政令市は新潟市である。さいたま市ほどではないが、経済力その他の総合力で、新潟市は他より秀でている。しかし、実際の経済圏は東京中心であり、新潟は逆方向であり、不利である。この圏域にはその他の政令市は存在しないが、北関東3県、中でも群馬に政令市が誕生すれば、交通アクセスの良さにより候補地の一つになることは確実である。

第4は、最も広い北関東・信越に埼玉を加える場合である。州都は政令2市を比べれば、さいたま市に軍配が上がる。人口も、産業も重心は東京よりにあるからである。但し、第3の場合と同様に、地理的な理由で、圏域中央部の新政令市の可能性も残ろう。

これら以外にも、既存の都市以外のシナリオもあり得る。だが、新政令市の新設を除き、各県庁所在地以外の候補地はあまり現実的には思えない。北関東州の場合、他の道州とは違って、経済的中心か、地理的中心かという選択が残るかもしれない。前者であればさいたま市、後者であれば圏域中央部の新政令市になる。平成の大合併以降、政令市が顕著に増加しており、後者のシナリオも可能性は残る。

## V 結論：北関東州創設のシナリオ

本稿では、シンプルな方法によるシミュレーションを通じて、北関東州の創設について検討してきた。これまでの論考を振り返り、ここでは結論を述べたい。我が国の道州制プランの場合、誰もが納得できる類の、社会的・文化的な基盤に基づく自治的な区画を想定することが困難である。明治国家の創設以降、次第に中央集権国家として確立され、1940年体制という言葉に象徴されるように、中央行政主導の国家体制が強固なものとしてその後も定着してしまったからである。もし我が国が民族的・言語的・文化的にもっと異質であれば、その分解線をもってして、自治的単位を再構成することが容易であったろう。

廃藩置県が終わり、都道府県制が定着したことで、都道府県を単位とした広域的自治体の創設が可能となった。1927年の州庁制案以降、都道府県を基礎として広域行政の枠組みを構想する手段が一般化している。もちろん、市区町村を単位とする再編成も考えられるが、既存の都道府県を解体するプランは、合意と実現がより困難であるといえよう。本稿でも、現行の都道府県制を細分化しない方法で、シミュレーションを試みた。

歴史的・自治的な単位というよりは、経済的に自立可能な単位として、国土を分割する場合、全体を何分割するかは、操作的にしか決定できない。仮に概ね人口1千万人を単位とすれば、日本は12～13道州程度に分割される。案外、このあたりのラフな発想が分割の基準になっている

のではないだろうか。

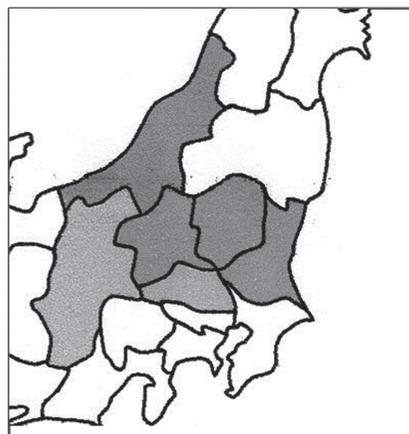
ここで、東京圏（首都圏）の問題が発見される。規模が大きすぎる東京圏をそのまま放置すれば、東京中心の中央集権構造がそのまま温存されかねない。結局、東京圏は細分化されざるを得ないのだが、経済圏としての東京圏は、実際には関東地方の外側まで広がっているのである。結果的に関東地方は、それぞれが一体化した経済圏であるにもかかわらず、東京、南関東、北関東に分割されることになる。東京圏の外縁に近い北関東に道州制を適用するとき、北関東州は他地域に比べ、東京に代わる中心を設定しがたいという特徴を帯びることになる。この点では、南関東州も同様である。

本稿では、北関東州の可能性を2つのシナリオで示した。図2はその範囲を図示したものである。シナリオ1は、北関東+信越5県（群馬、栃木、茨城、新潟、長野）の枠組みである。これは第28次地方制度調査会の区域例1に相当する。

シナリオ2は、シナリオ1に埼玉を加えた北関東+信越6県（群馬、栃木、茨城、埼玉、新潟、長野）の枠組みである。シナリオ1は同質性・均質性を重視した区画であり、シナリオ2はそれに疑似中心としての埼玉を課えた区画である。筆者としては、経済的中心が存在しない道州は成立しがたいと考えるので、シナリオ2を優先的なプランと見なしている。

道州制には、大風呂敷である限り総論賛成の議論が多い一方で、具体的なプランが示されると、それぞれの地域のエゴが絡んで、各論反対が多くなるように思える。本稿では、統計的にシンプルな方法で、北関東州の具体的な枠組みを提示した。北関東州プランの一つとして議論の俎上に載せられ、全体として今後の道州制議論が深まることを期待するものである。

（ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授）



※出典 <http://nu3.jp/tp/Japan>（著作権フリー）の白地図を加工。

図2 北関東（信越）州の範囲

#### 註

- 1) 松谷美佐子「昭和20・30年代の道州制論議—地方制度調査会速記録を中心に—」『レファレンス』2006年9月号。
- 2) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月28日）。
- 3) 同上。
- 4) 自民党道州制推進本部「第3次中間報告」（平成20年7月29日）。
- 5) 「民主党政集2009」。
- 6) 「道州制区割り案の一覧」<http://page.freett.com/mimorax/index.htm>（閲覧日2012年7月12日）。
- 7) 松谷（2006）前掲論文。
- 8) 道州制ビジョン懇談会「区割り基本方針検討専門委員会議事録」第1回（2008.11）～第7回（2009.8）。
- 9) 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』12-1, 2009, 1-24。
- 10) 米村実・河村英輝「道州制と群馬県」『ぐんま経済』313, 2009, 30-37。

## 北関東州創設に関する現在の議論とシミュレーション

- 11) 森川洋「道州制改革の地域区分と地域格差」『都市地理学会年報』56, 2010, 115-135.
- 12) 児玉博昭「北関東地方の連携に向けた共通基盤としての北関東州」『白鷺大学法政策研究年報』3, 2010, 93-105.

### 参考文献

- ・伊藤敏安「地方財政から見た道州制の課題に関する検討」『地域経済研究（広島大学）』21, 2010, 71-93。
- ・江口克彦『地域主権型道州制』PHP新書 2007。
- ・坂本忠次「財政再建と地方分権－最近の広域行政論に関する一考察」『岡山大学経済学会雑誌』39-4, 13-30。
- ・道州制推進知事・指定都市市長推進連合「道州制推進知事・指定都市市長推進連合設立趣意書」及び「設立の概要」（設置24名；共同代表石井正弘岡山県知事、橋下徹大阪市長）2012
- ・道州制ビジョン懇談会「中間報告」（平成20年3月24日）
- ・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中央百万都市構想」『地域政策研究』11-1, 2008, 1-21。
- ・人羅格「「廃県治州」は離陸できるか－複雑に絡み合う政府、政党の思惑」（特集道州制 地方からのビジョン）『ガバナンス』2009年1月号, 20-23。
- ・村上弘「道州制と代替案－広域自治体の国際比較を手がかりに－」『行政管理研究』130, 2010, 3-14。
- ・山中鹿次「長野県の地方区域分類の現状と課題－道州制施行問題と関連して」『信濃』（第3次）60-11, 2008, 881-892。
- ・増田正、友岡邦之、片岡美喜、金光寛之『地域政策学事典』勁草書房 2011。