

第2章 北海道の地域発展と鉄道

第1節 北海道における過疎化の進展

(1) 際立って深刻な北海道の過疎化

2015年国勢調査によれば、北海道の人口密度は68.6人と全国の340.8人の約5分の1である。また北海道の郡部に限って言えば、その人口密度は16.5人に過ぎない。しかし、人口密度が低いことが即過疎というわけではない。次に述べる過疎法における過疎地の規定も若干の変遷はあるものの、基本的には絶対数や人口密度ではなく人口減少率によって過疎地の指定がなされているのである。

高度成長期にいわゆる過密・過疎が大きな社会問題となったことをうけ、国は1970年に「過疎地域対策緊急措置法」(以下後継の法を含めて「過疎法」と略称)を制定した。以来幾多の変遷をへて2017年現行の「過疎地域自立促進特別措置法」が改正されて現在に至っている。このように法的にも位置付けられた過疎問題に対して、総務省は毎年「過疎対策の現況」を発行して政策の概況と現状分析を行っている。以下これにもとづいて北海道の過疎の状況を検討しよう。

【表2-1】は、法に基づいて過疎地域に指定された全国の市町村について地域ブロック別に比較したものであるが、これによると北海道の市町村179のうち、過疎地域の指定を受けているのが149市町村83.2%であり、全国の他のブロックと比べて抜きんでて割合が高くなっている。このことは総人口に占める過疎地域に住む人口の割合についても同様のことといえ、全国の過疎地が8.6%であるのに対して北海道では人口の約3割が過疎地域に住んでいる。また過疎地域が国土に占める割合についても、全国の約6割に対して北海道の面積の約8割が過疎地域である。このように、北海道は全国で最も過疎地域の割合が高いことができる。

表2-1 ブロック別過疎地域の市町村数、人口、面積

項目	市町村数				人口				面積				人口密度	
	全 市 町 村 a	過 疎 域 b	全国に おける 構成比 b/a	過疎地 の割 合 b/a	全 市 町 村 c	過 疎 域 d	全国に おける 構成比 d/c	過疎地 の割 合 d/c	全 市 町 村 e	過 疎 域 f	全国に おける 構成比 f/e	過疎地 の割 合 f/e	全 市 町 村 c/e	過 疎 域 d/f
北海道	179	149	18.2	83.2	5,382	1,594	14.7	29.6	83,424	65,422	29.0	78.4	65	24
東北	257	152	18.6	59.1	11,287	2,674	24.6	23.7	79,531	51,918	23.1	65.3	142	52
関東	398	93	11.4	23.4	45,929	591	5.4	1.3	50,456	16,107	7.1	31.9	910	37
東海	160	37	4.5	23.1	15,031	373	3.4	2.5	29,346	11,512	5.1	39.2	512	32
北陸	51	20	2.5	39.2	3,007	304	2.8	10.1	12,624	5,135	2.3	40.7	238	59
近畿	198	59	7.2	29.8	20,725	732	6.8	3.5	27,351	11,882	5.3	43.4	758	62
中国	107	79	9.7	73.8	7,438	1,201	11.1	16.1	31,922	21,466	9.5	67.3	233	56
四国	95	66	8.1	69.5	3,846	747	6.9	19.4	18,803	13,050	5.8	69.4	205	57
九州	233	144	17.6	61.8	13,016	2,561	23.5	19.7	42,231	27,776	12.3	65.8	308	92
沖縄	41	18	2.2	43.9	1,434	101	0.9	7.0	2,281	1,199	0.5	52.6	629	84
全国	1,719	817	100.0	47.5	127,095	10,879	100.0	8.6	377,971	225,468	100.0	59.7	336	48

- (備考)
1. 市町村数は平成 29 年 4 月 1 日現在。過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。
 2. 人口及び面積は国勢調査による。
 3. 東京都特別区は 1 団体とみなす。

こうした過疎地域の人口動向をみると、【図 2-1】のように 1970 年以来北海道の過疎地域は全国 10 ブロックの中で最も激しい人口減少に見舞われている。さらに、過疎の対極としての一極集中もまた北海道は最も激しいといえる。【表 2-2】は全国の地域ブロック別の人口とその中に占める 21 大都市の人口の割合を見たものであるが、北海道に占める札幌市の人口割合は 36.2% に達しており、これは 21 大都市が全国人口に占める割合、28.5% を上回っているだけではなく、日本における人口一極集中の中心である関東ブロックにおいて東京都区部、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市の人口合計がブロック人口に占める割合 36.7% にはわずかに及ばないが、関西都市圏の京都、大阪市、堺市、神戸市を合わせた近畿ブロックの 30.8% を大きく上回っている。

以上をまとめると、北海道はもともと人口密度が極めて低いだけではなく、人口減少という意味での過疎化が日本の中でも最も深刻であり、その一方で最も激しい札幌への一極集中が進んでいると結論できる。

図 2-1 ブロック別過疎地域の人口推移
過疎対策の現況H28より作成

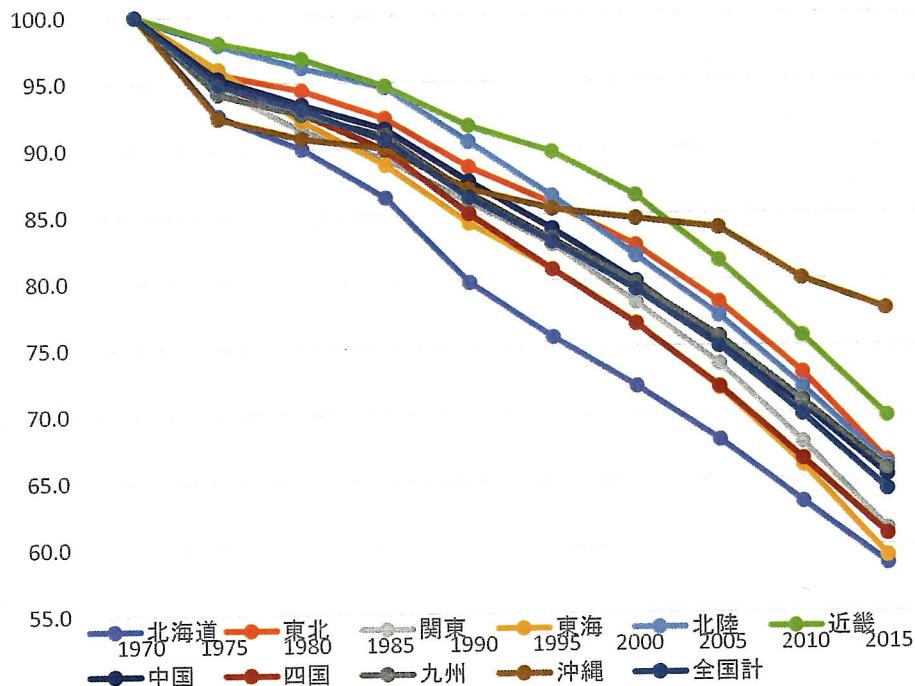


表2-2 21大都市人口がブロック人口に占める割合

(人、%)

	総人口	21大都市人口	割合
北海道	5,348,768	1,937,785	36.2
東北	11,188,511	1,852,090	16.6
関東	44,602,331	16,750,700	37.6
東海	14,654,623	3,685,800	25.2
北陸	2,965,012	-	-
近畿	20,151,584	6,213,611	30.8
中国	7,327,179	1,878,421	25.6
四国	3,797,221	-	-
九州	12,838,185	3,153,372	24.6
沖縄	1,410,487	-	-
全国計	124,283,901	35,471,779	28.5

2015年国勢調査から算出

注:ここでいう地域ブロックは以下のとおりであり、「過疎対策の現況」の区分と等しい。

北海道…北海道

東北…青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県

関東…茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県

東海…岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

北陸…富山県、石川県、福井県

近畿…滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山县

中国…鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県

四国…徳島県、香川県、愛媛県、高知県

九州…福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

沖縄…沖縄県

(2) 過疎・一極集中の国際比較

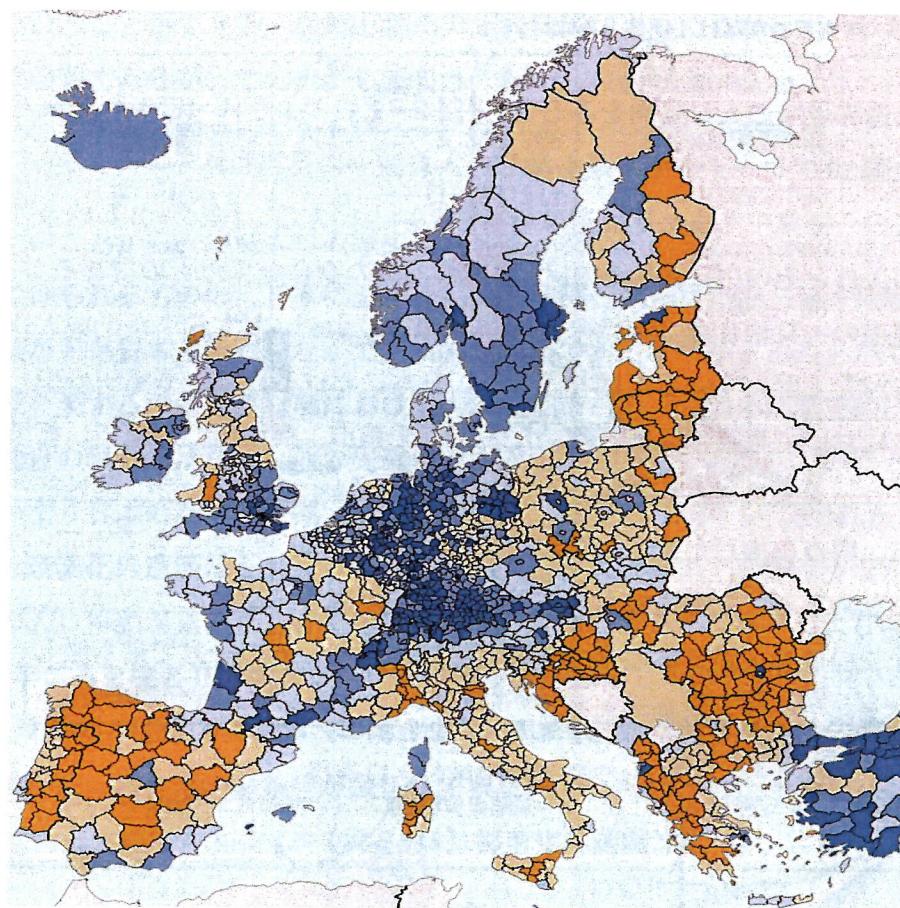
それでは北海道においてとりわけ激しく進んでいる過疎と一極集中について、国際的に比較するとどのように言えるであろうか。実は地域的な人口動向の比較には多くの困難が伴う。国内においても人口を集計する単位として大都市と小さな村をどう扱うかということに加えて、市町村の区域変更の扱いも問題となる。例えば市町村合併などによって自治体が広域化した場合、人口集中地域と過疎地域が一つの自治体のなかに混在す

ることになり、現在の過疎法においても平成の大合併を念頭に置いた特例措置が設けられている。これが国際的な比較では問題をはるかに困難にする。統計制度や自治体制度だけではなく、様々な概念の定義が国によって異なり、地域的な統計範囲をどうとするかということも一筋縄ではいかない。

そうしたなかで、EUにおいてはEUROSTAT（ヨーロッパ統計局）によって地域統計についてある程度の統一が図られている。EUROSTATは基本的な統計単位としてNUT 1、2、3の3段階に分けて欧州の地域統計を整理している。このうちNUT 2は合計276あり、ほぼ日本の都道府県程度またはそれよりやや小さな人口規模の地域範囲に相当し、多くの場合EUの地域政策の基本的な単位として利用されている。これに対してNUT 3は1342で、ヨーロッパの多くの国の場合最小の自治体単位よりは大きく、日本の都道府県と市町村の中間ぐらいの人口規模の地域範囲であると考えられる。

ここでEUのNUT 3の人口増減を表しているのが【図2-2】である。そこでは2015年一年間の人口増減率を1000分比で色分けしている。これを見ると1000分比で6%以上の減少を示しているのは主にルーマニア、ブルガリア、バルト3国などの「旧社会主义」圏およびギリシャとスペインの一部である。このほかフランスとイタリアに若干の人口減少地域が分布しているものの、西ヨーロッパの多くの地域では人口を増加させていることがわかる。これを日本の国勢調査による2010年から2015年の人口増減と比較してみよう。【図2-3および図2-4】は日本の都道府県と市町村について5年間の人口増減率を年率に換算して図2とほぼ同じ基準で色分けしたものである。まず都道府県別にみると、人口を増加させているのは首都圏、中京、北九州などの限られた都府県であり、圧倒的多数の道県で人口を減少させ、特に東北、山陰、四国、南九州などでは【図2-2】の年率マイナス6%に相当する5年間で2.96%以上の減少を示している。これを市町村単位でみてみると【図2-3】のように大部分の地域が2.96%以上の減少となっており、特に北海道においては札幌などの大都市を除くほとんど全域がこれに該当する。こうしたことから、西欧州と比べて、日本では圧倒的に広範囲に人口減少地域が分布していることがわかる。

【図2-2】 EUのNUT3地域における2015年人口増減率(1000分比)



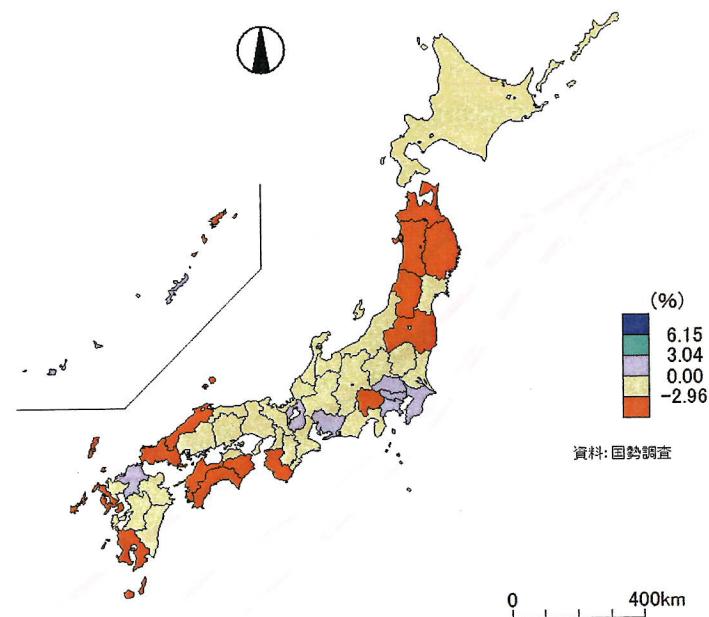
EU-28 = 3.5

< -6

-6 - < 0

0 - < 6
6 - < 12
≥ 12

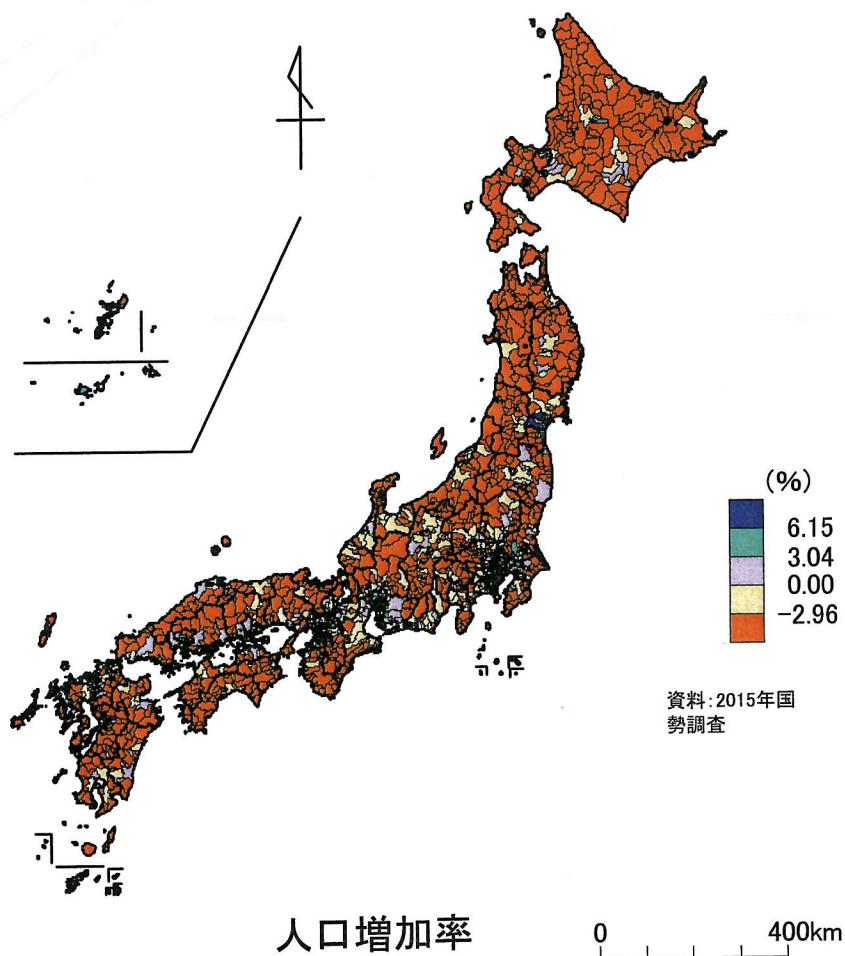
【図2-3】人口増加率（2010～15年）



資料:国勢調査

0 400km

【図2-4】市町村別人口増減率（図2と同率／年換算で区分）



資料:2015年国
勢調査

人口増加率

0 400km

こうしたことは世界の先進諸国の都市人口を比較した国連資料による【表2-3】からも読み取ることができる。農村と都市の定義は国によって異なっているため、確定的な比較は困難であるが、この表から①日本の都市人口の割合は高いと思われること、②農村人口の減少率が際立って大きいこと、③東京への一極集中が際立っていることが指摘できる。

以上のことから、地域人口の減少はヨーロッパにおいても、特に旧東欧や一部農村部などでみられるものの、日本における巨大都市圏への人口集中と地方地域における人口の激減が先進資本主義国の中でも特異な現象であると結論することができよう。

注意を要するのは、農村部における人口と都市への人口集中は歴史的にみて必ずしも日本独自の現象ではなく、他の先進資本主義国でもかつて進行していたということである。つまり日本の高度成長期、欧米諸国では「黄金の30年」といわれた1950～60年代には、産業化の進展とともに、多くの先進資本主義国で多かれ少なかれ農村から都市への人口移動が見られたのである。異なるのは、西ヨーロッパおよび北欧諸国の多くが70年ごろを境として地方地域の人口減少率が低下したのにたいして、日本でも70年代のいわゆる「地方の時代」といわれた時期に一定の歯止めがかけられたかに見えたが、その後再び過疎化と一極集中が激化して現在に至っているということである。

【表2-3】都市化の国際比較

	都市人口割合%			人口変化 (2010-15年)%		最大都市の人口割合%	
	2014年	2030年	2050年	都市部	農村部		
日本	93.0	96.9	97.7	0.6	-7.62	東京	32.0
ヨーロッパ	73.4	77.0	82.0	0.3	-0.63		
ノルウェー	80.2	83.9	87.2	1.4	-0.35	オスロ	23.2
スウェーデン	85.7	87.9	90.3	0.8	-0.39	ストックホルム	17.7
イギリス	82.3	85.7	88.6	0.9	-0.87	ロンドン	19.5
フランス	79.3	82.7	86.3	0.8	-0.57	パリ	21.0
ドイツ	75.1	78.6	83.0	0.2	-0.91	ベルリン	5.7
アメリカ	81.4	84.2	87.4	1.0	-0.09	ニューヨーク	7.1

第2節 過疎・人口減少と鉄道

それでは、過疎問題と鉄道事業の因果関係はどのように考えられるであろうか。単純に考えれば、過疎が進展した結果として鉄道利用者が減り、それが鉄道の収益悪化ひいては事業縮小、廃線・バス転換につながると考えることができよう。しかし、そこには逆の因果関係も考えられる、鉄道の廃線または減便などの利便性の低下が住民の生活条件の悪化や経済活動の低下をもたらし、過疎化を促進するということである。

しかしこの二つの因果関係（過疎→鉄道事業後退、鉄道事業後退→過疎）は相互に鷄

と卵の関係をなしているだけではなく、実は別の社会的要因が過疎を促進すると同時に、鉄道の持つ社会的価値の評価を低めている可能性もある。

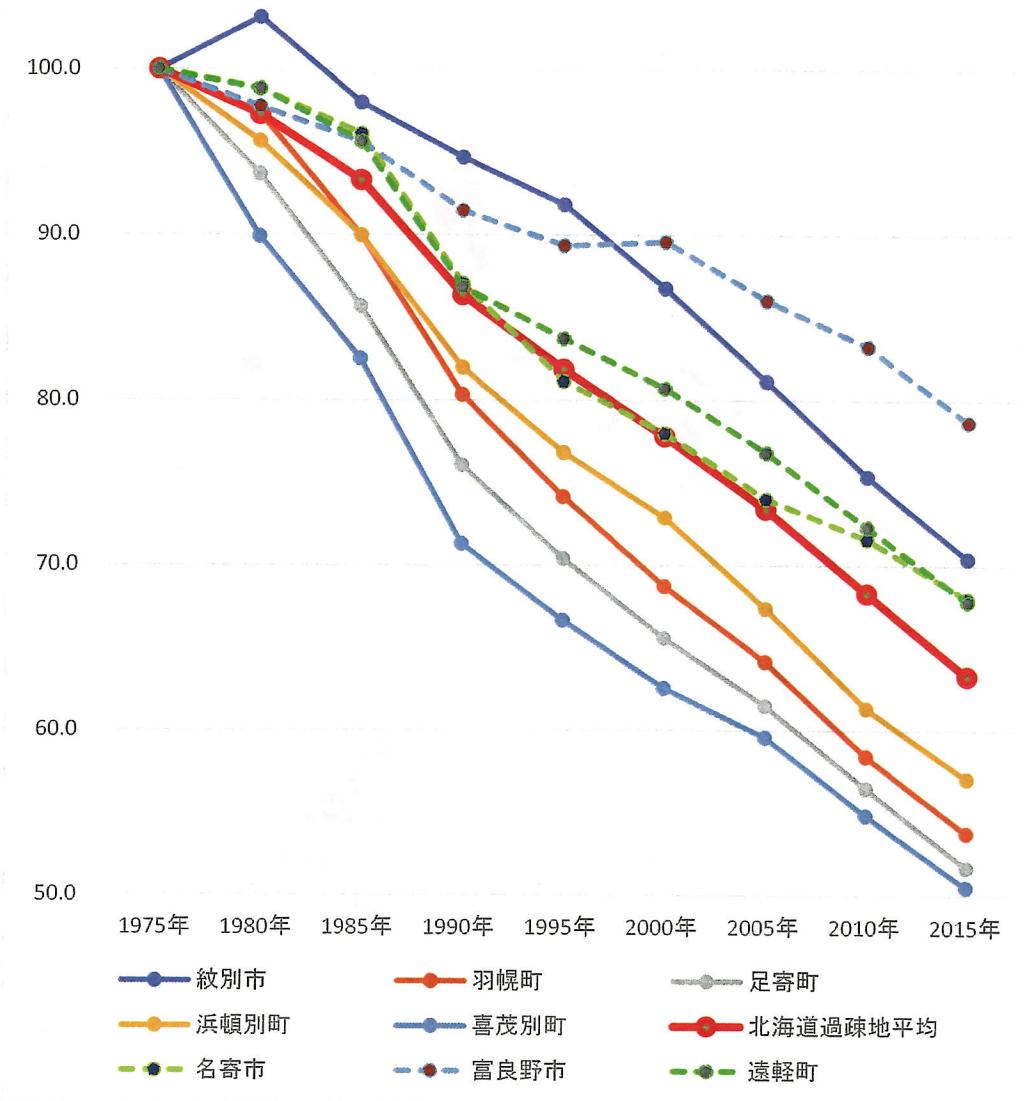
このような社会的因果関係を統計的に確定することは一般的に困難である。とはいっても、かつて国鉄の分割民営化の直前に制定された「国鉄再建法」に基づいて特定地方交通線に指定され、廃線となった路線の沿線地域の状況を検証することには重要な意義がある。廃線が地域にどのような影響をもたらしたかということを明らかにするためには様々な角度から詳細な検討を要するものであり、小稿で試みることはできないが、ここでは北海道のいくつかの市町村の人口増減を見てみることとする。なお、1980年代に3次にわたって指定され廃止や転換に至った全国の特定地方交通線のうち、国鉄所管の計1,438kmのうち635km、44.1%が北海道の路線であり、JR各社所管となってからの1,857.1kmのうち821.5km、44.2%がJR北海道である。つまり1980年代の「国鉄再建法」に基づく廃止・転換路線のほぼ半分が北海道にあり、すでにそのような大幅な廃止・転換を経験している北海道にとって、今回の「維持困難路線」の廃止・転換方針は鉄道輸送からの全面撤退に等しいといつても過言ではない。

【図2-5】は紋別市（名寄本線1989年廃止、渚滑線1985年）、羽幌町（羽幌線1987年）、足寄町（地北線1989年ふるさと銀河鉄道に転換、2004年同廃止）、浜頓別町（天北線1989年、興浜北線1985年）、喜茂別町（胆振線1986年）の廃止によって鉄路がなくなった5市町の1970年代後半以降の人口動向を示している。これら5市町は廃止された路線のなかでも比較的長大な路線のなかにあって沿線地域の中心的小都市機能をもつた市町である。またこれと対比して、現在も幹線の駅が残っている名寄、富良野、遠軽の3市町を点線で表示している。これらの市町についてもかつて接続していた線区の廃止の影響があり、また機関区の廃止など、鉄道事業縮小の影響を大きく受けている。

これらの市町の人口動向を見ると、先の5市町のうち紋別市を除く4町は北海道の過疎市町村平均よりも激しく人口を減少させていることが明らかである。紋別市については1975年から80年にかけて唯一人口を増加させていることに示されるように、豊かなオホーツク海の資源に基づく漁業生産の中心地であり、もともと潜在的な成長力を持っていた都市であるとみなすことができる。それでも鉄道廃止後の1990年代以降は急速な人口減少を経験している。また点線で示された3市町は北海道の過疎市町平均よりも人口減少は小さいが、かつて鉄道の分岐拠点として発展していた名寄市と遠軽町については名寄本線、深名線の廃止の影響を大きくこうむっていることがうかがわれる。

先に述べたように、地域人口と鉄道事業はそれぞれ様々な要因がかかわるため因果関係の特定は簡単ではないが、これら8市町の動向を見るならば鉄道事業の縮小が人口動向にかなりの影響を与えているとみるとみることができよう。

図2-5 廃線地域人口の推移



第3節 因果関係の根底にあるもの — 欧州との比較

すでに述べたように過疎化が鉄道事業の後退をもたらし、鉄道事業の後退が過疎化をもたらすという両者の直接的な関係だけではなく、日本におけるある種の社会的状況が、一方で過疎と一極集中をもたらし、他方で鉄道事業の切捨てを容認する状況を生み出しているという可能性を考える必要がある。この点は上に述べたように、日本における過疎・一極集中が継続しているのにたいして、西ヨーロッパ諸国では地方地域の人口減少率は低下しているということ、また日本において地方鉄道の切捨ての動きが継続しているのに対して、別稿に指摘されているように欧州の地方鉄道の多くが政策的に維持されているということが指摘されるが、この二つの事実の背景には両者の直接的因果関係をこえた欧州と日本の社会状況の相違が存在すると考えられる。

これらの点をここで統計的に検証することはできないが、欧州と日本の相違をもたらしている背景として次の3つの側面が想定しうると考える。それは、第1に福祉国家システムに関してであり、第2に生活における価値意識について、そして第3に労働と産業のあり方についてである。

まず第1に福祉国家システムに関して言えば、北欧諸国で典型的に語られるように、1960年代から70年代の福祉国家システムの発展が地域の雇用を生み出し過疎化の進展に歯止めをかけたといわれている。高等教育、医療、福祉施設等が地方地域に拡大することによってその多くが高学歴の専門的職業分野を生み出す一方、地域における生活の質の確保が地方定住を可能とした。また福祉国家政策における生活権の保障には住民の交通権もその重要な一部をなしており、ローカル鉄道の維持・保全、バスやフェリーへの補助などが含まれる。つまり人口動向と鉄道事業の直接的な因果関係よりも、その背後に福祉国家のあり方が大きく関与していると考えられる。エスピアンデルセンの福祉レジームの3類型（北欧モデル、英語圏モデル、大陸ヨーロッパモデル）の提示以降、多くの研究者がこの類型の各国への適用と拡大を提唱してきた。それらの議論では欧州のなかでもイタリア、スペイン、ギリシャなどの南欧における前近代的または家族主義的な性格と日本における福祉レジームの全般的後進性が指摘されている。先の【図2-2】の欧州における人口動向地図において、旧東欧地域を除けばこれら南欧諸国において人口減少が比較的多くみられることは示唆的である。

第2の生活における価値意識という点も、端的には自らの地域とその一部である鉄道に対する愛着という点をふくめて重要であろう。ヨーロッパとアメリカの近年の動向として、都市から農村部への移住が増大していることが指摘される。筆者（奥田仁）が2004年に北西イングランド地域開発局で行った聞き取り調査では、農村部の過疎化はすでに地域政策の重要な課題とはなっておらず、むしろ移住してきた都市住民が伝統的集落の家屋を購入することによって、地元の若者の住まいが周辺部に追いやられることが問題となっているとのことであった。つまり先進資本主義国において共通して進んでいる現象は、農村と緑、伝統的景観や文化に対する価値比重が大きく高まっており、それが人口動向に反映されているということである。日本においても農村回帰、Iターン、Uターンなどが語られてはいるが、先の分析に示される通り、それが過疎と一極集中に歯止めをかけるには程遠い現状にある。

こうした価値意識の問題は、地域の鉄道の価値を、歴史的・文化的側面を含めて、どのように評価するかという点につながっている。日本の交通・運輸政策が高度成長期の後半以降、自動車産業の育成と結びついて道路と新幹線に偏重し、地方鉄道をお荷物扱いしてきたことは周知のことであるが、このような政策のもとで国民の側にも自家用車

の利便性に依存し、鉄道交通の多面的価値を軽視する意識が生まれ、とくに大都市住民の間には過疎と鉄道事業の衰退を自らの問題としてとらえきれない傾向も存在している。このことは、人々の価値意識が政策及び次に述べる労働と産業の在り方と深く結びついていることを示しているといえよう。

第3は労働と産業についてである。日本において過疎地域の再生を論ずるとき、必ず問題とされるのは若者の就業の場についてであるが、これは日本の産業・就業構造の特質が大きくかかわっていると考えるべきであろう。【表2-4】はILOによる主要先進国の職業別就業者数の割合を比較したものであるが、これによれば日本においては専門的職業従事者の割合が他の先進国に比べて際立って低く、またILOの定義によるレベル3、4の高技能・技術者の割合も低い。これに対して事務補助員や技能工、機械運転・組立工の割合が高くなっている。これら職種の区分や位置づけは国によって異なっているため、必ずしも日本の労働力の質が全般的に低いと結論することはできない。しかし日本における技能・技術の習得が企業内のOJTでその多くが行われ、産業別・職種別に熟練や技術が客観化されていないということは多くの研究者によって指摘されており、このことが企業に対する労働者の自立性を弱めていることは確かである。また我が国の中小企業雇用者の比率は約7割と高い（「中手企業白書」）が、自動車や電機などの各種機械工業を中心としたいわゆるチャンピオン産業の関連下請け企業の割合が大きいことも周知のところである。他方、従来地方地域に展開してきた地場産業または産地産業の多くがグローバル競争の下で大幅に企業数を減少させている。こうした状況の下では、大手企業の立地に雇用の場が大きく規定され、仮に労働者が農村部の生活に価値を見出したとしても、その独自な選択の幅は極めて限られてくることになる。

表2-4 職業別従事者比率の国際比較(%)

		フランス	ドイツ	日本	イギリス	アメリカ
職種内訳	軍隊	0.7	0.5	-	0.3	-
	管理職	7.3	4.6	2.3	11.0	10.6
	専門職	17.7	17.7	次項に含む	25.2	21.8
	技師・準専門職	20.4	22.3	23.0	12.4	14.2
	事務補助員	8.3	13.1	20.1	9.4	10.2
	サービス・販売従事者	15.6	14.2	22.1	18.6	18.9
	農林漁業従事者	3.3	1.3	3.4	1.2	0.2
	技能工及び関連職業の従事者	9.0	12.5	次項に含む	8.3	8.6
	設備・機械の運転・組立工	7.5	6.0	21.9	5.1	5.9
	単純作業従事者	10.1	7.9	7.2	8.6	9.7
再掲	専門職・技師・準専門職	38.1	39.9	23.0	37.6	36.0
別掲	高技能・技術従事者（レベル3, 4）	45.4	44.5	25.3	48.6	46.6

ILO STAT

さらに規模別の利潤、賃金格差は依然として大きく、技能・技術が客觀化されていない状況の下で、欧米諸国と比較して自立して企業を立ち上げようとする意欲が低く抑えられている（同白書）ことも地域における就業機會が限定されることにつながっているといえよう。地域において全国および世界とつながるユニークな中小企業の存在が、公共交通、とくに鉄道の存在と強く関連することは明らかである。

第4節 地域発展における鉄道の役割

前節までの検討で、過疎化の進展と鉄道事業の後退には相互の因果関係はあるが、それ以上に上に述べたような、人々の意識を含めた日本の社会・経済構造が、過疎と鉄道に共通した影響を及ぼしていると考えられる。逆に言えば、日本において特異的に継続し深刻化しており、中でも北海道で最も激しい過疎化の流れを転換させるためには、こうした社会・経済モデルの転換が不可欠であり、それは必然的に鉄道の社会的意義の再評価につながっていくと考えられるのである。

このことは、現在北海道をはじめとして全国の地方地域で起きている鉄路の存続を求める国民の運動の意味を見直すことにもつながるといえる。これまで鉄路存続の運動は、自家用車を利用できない交通弱者を守る社会運動であるか、ローカル線にノスタルジーを感じる鉄道愛好家の運動として取り上げられることが多かった。確かにこの二つの側面は上に述べた諸要因と深くかかわってはいるが、それだけでは限られた人々の課題ととらえられてしまう危険があるといわざるをえない。これにたいして、これまで述べたように、日本の過疎問題は日本の社会・経済モデルにかかわる問題であり、それは日本人全体の将来にかかわる問題であって、その現時点での一つの重要な焦点が鉄道事業の存続発展をめぐる課題となっているといえる。

この点からするならば、鉄道をめぐる政策的対立点は、単に何らかの財源を見付けて赤字を補填し現状を維持できるかどうかというところにあるのではなく、新たな社会・経済モデルのもとでの地域発展の展望のなかに鉄道をどう位置付けるかという点にあるといるべきである。これまで地方鉄道は、政府やJRにとってお荷物と位置付けられ、設備と運営の両面でのいわば「手抜き」が利用者の減少に拍車をかけてきたのが実態である。ここからの転換のためには、第一に新たな社会・経済モデルにふさわしい鉄道の保有と運用の体制（スキーム）が検討されなければならない。そして同時に、国鉄分割民営化以降長期にわたって「手抜き」され老朽化が進んでいる地方鉄道を再生させ地域発展に生かしていくためには、大胆な社会的投资をしなければならない。そしてなによりも当面、一旦廃止された鉄道の再建は事実上困難であることを認識し、将来への展望を切り捨てる路線の廃止を阻止することが決定的に重要である。