

#### (4) コンパクト化による生活圏の確保

公共サービスにおいては、人口減少によりサービス提供の効率性が悪化し、結果として、住民負担はより重くなる可能性がある。人口規模に応じて市域をコンパクト化し、人口密度を一定程度に維持することは、地域の持続性を維持するために欠かせない。

##### 1) 新しい街づくりに取り組む地方公共団体

人口動態の変化に応じて街の姿を変えていくことは、多くの者の利害に関わり、かつ資金も要することから、容易ではない。そこで、国は様々な制度を用意して地方公共団体の取組を支援することにしている。まずは、現存する三つの支援制度について概観しよう(第2-4-1表)。

第2-4-1表 集住化への取組を行う地方公共団体の政策手段

中心市街地活性化計画	<ul style="list-style-type: none"><li>・教育文化施設・医療施設等の都市福祉施設の整備 (社会資本整備総合交付金等補助金の交付)</li><li>・街なか居住の推進 (街なか居住再生ファンドによる出資・社会資本整備総合交付金等補助金の交付)</li><li>・市街地の整備改善</li><li>・商業等の活性化</li></ul>
立地適正化計画	<ul style="list-style-type: none"><li>・拠点エリアへの医療、福祉等の都市機能の誘導</li><li>・歩行空間や自転車利用環境の整備</li><li>・公共交通沿線への居住の誘導</li></ul>
地域公共交通網形成計画	<ul style="list-style-type: none"><li>・拠点間を結ぶ交通サービスの充実</li><li>・乗換拠点の整備</li></ul>

(備考) 国土交通省(2015c) 国土交通省(2008)により作成。

##### (集住化への取組を行う地方公共団体を支援する3計画制度)

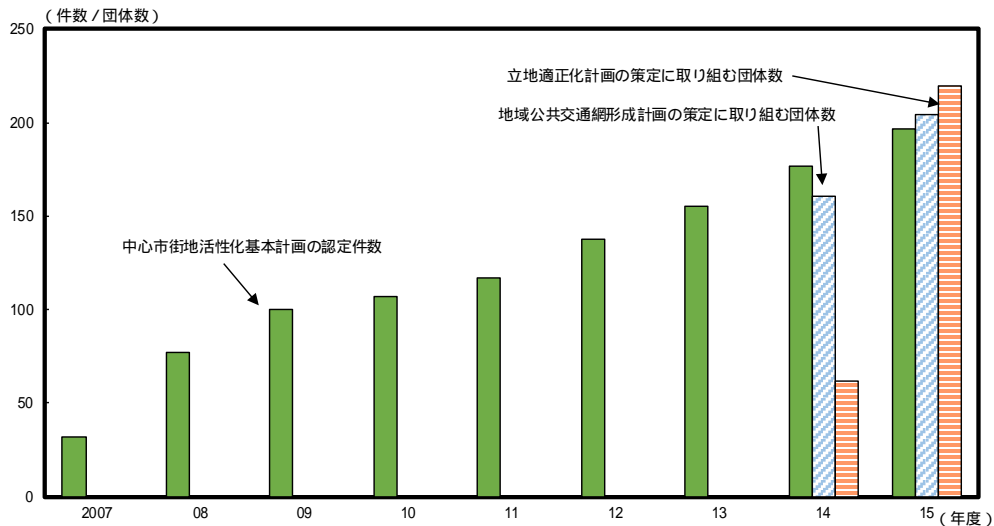
2006年の中心市街地活性化法の改正によって、中心市街地活性化基本計画の認定制度が設けられた。これは、「中心市街地活性化基本計画」を作成し国の認定を受けることで、都市機能の強化やまちなか居住の促進、中心市街地の商業活性化などに向けた事業への補助金等を受けることができる制度である。本制度は多くの地方公共団体に活用されており、成果をあげたと申告する団体も多い<sup>37</sup>。

しかしながら、東京一極集中や人口減少といった構造変化の下、各地でD I Dが減少している。こうした中、2007年には地域公共交通網形成計画制度、2014年には立地適正化計画制度が創設された。「地域公共交通網形成計画」は、交通需要構造の変化等による公共交通サービスの水準低下、交通空白地帯の出現に対応するため、市町村が中心となって事業者や利用者、専門家等の参画を得つつ策定するものである。また、「立地適正化計画」は、地方都市における高齢化や市域の拡大・低密度化、大都市における高齢者の急増に対

<sup>37</sup> 計画のフォローアップ調査において、25計画のうち22計画において「かなり活性化が図られた」もしくは「若干の活性化が図られた」とされている(内閣府「中心市街地活性化計画 平成26年度最終フォローアップ報告」)。

応するため、都市全体の観点から、居住や医療介護、商業等の都市機能の立地及び公共交通に関するマスタープランであり、都市機能の一定エリアへの誘導を図るものである。これまでに200を超える件数が認定され、商店街の再生やまちなかへの居住の推進といった取組を進めている（第2 - 4 - 2 図）。

第2 - 4 - 2 図 集住化に向けた取組を行う団体数



- （備考）1. 内閣府「認定された中心市街地活性化基本計画」HP、国土交通省（2015d）より作成。「中心市街地活性化基本計画」については内閣官房調べ、「立地適正化計画」「地域公共交通網形成計画」については国土交通省調べ。  
 2. 「立地適正化計画」については各年12月31日の値。「地域公共交通網形成計画」についてはそれぞれ2015年3月1日、2016年1月末の値。  
 3. 「中心市街地活性化基本計画」については認定数、「立地適正化計画」「地域公共交通網形成計画」は検討の意向を表明している団体数。

## 2) コンパクトシティの取組とその効果

計画を通じた国の支援は、件数では増加をみせているが、地方公共団体の取組がどのような内容なのか、具体的に示していく。

（コンパクトシティの形は一つではないが、機能をまとめて面的拡散を防ぐ取組）

コンパクトシティの定義は、地域や文脈によってさまざまであるが、都市機能をまとめ、市街地の面的拡散を抑制し、そのメリットを享受しようとする取組である。商業施設や福祉施設、教育機関、行政機関等の生活に不可欠な施設に近接して居住することができれば、住民の利便性は高まる。特に、高齢社会においては、例えば自家用車がなくても暮らしやすさは改善するだろう。同時に、居住区を集約出来れば道路や上下水道等のインフラの利用効率が高まり、介護等の福祉サービスの提供に要する移動時間も短縮出来る等、行政サービスの提供にもメリットは大きい。また、民間事業者は需要密度の高い地域に立地するインセンティブが高いため、多様なサービス提供が維持されるだろう。

もっとも、都市をコンパクトにする際には、既成の都市構造が前提となるので、例えば、

単一の拠点に同心円状に居住区を立地させるという「単心型コンパクトシティ」のモデルも存在すれば、いくつかの拠点に都市機能をまとめ、公共交通機関でつなぐ「多心型コンパクトシティ」のモデルも考えられる<sup>38</sup>。以下では、幾つかの例を引用することでコンパクトシティ、コンパクト・ネットワークの形成過程を紹介する。

(青森市はコンパクトシティ化により中心市街に人を呼び込む計画)

青森市では、人口は2000年頃から減りはじめ、2015年には高齢化率が28%に達するなど、人口減少と高齢化が進んでいる。その対応策として、2001年から「コンパクトシティの形成」を都市計画マスタープランに位置付けている(第2-4-3(1)表)。

第2-4-3(1)表 コンパクトシティ政策に係る青森市の主なできごと

1999年	6月	青森都市計画マスタープラン制定	基本理念「青い森・青い海に抱かれたコンパクトシティの形成」 コンパクトシティ化により、「雪に強い都市」「高齢・福祉社会に対応した都市」「環境調和型の都市」「災害に強い都市」「災害に強い都市」「効率的で快適な都市」の形成を目指す
2001年	1月	複合商業ビル「フェスティバルシティ アウガ」オープン	
2005年	4月	青森市と浪岡町の合併により、新「青森市」が誕生	
2006年	1月	商業施設、医療施設及び福祉施設が複合したシニア対応型分譲マンション「ミッドライフタワー」がオープン	
2006年	10月	青森市が中核市へ移行 準工業地域全域への大規模集客施設の立地を制限する条例を施行	
2007年	2月	「青森市中心市街地活性化基本計画」が、富山市と並んで内閣総理大臣から認定	
2011年	3月	東北新幹線全線開業	
2011年	8月	「青森市新総合計画-元気都市あおり市民ビジョン-」基本構想・前期基本計画を策定	
2012年	3月	「第2期青森市中心市街地活性化基本計画」が内閣総理大臣から認定	
2016年	2月	「青森市新総合計画-元気都市あおり市民ビジョン-」後期基本計画を策定 これまでの取組に加え、生活を支える機能の誘導と公共交通との連携を図ることで、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを推進	
2016年	3月	北海道新幹線「新青森駅 - 新函館北斗駅」間開業	

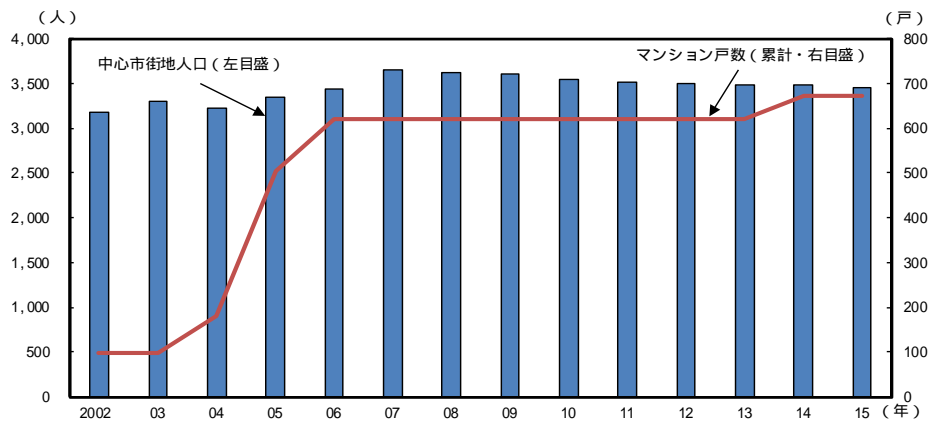
(備考) 青森市(1999、2016a、2016b) 青森市HPにより作成。

そのプランでは、「インナー」と呼称される青森駅周辺エリアへの都市機能の集中・高度利用、「アウター」と呼ばれる郊外エリアにおける新規の宅地開発等の抑制、「インナー」

<sup>38</sup> 「多心型コンパクトシティ」については内藤(2015)を参照。

と「アウター」の間である「ミッド」における低層低密度のゆとりある居住エリアの形成を目標としていた。マスタープラン策定から15年経った現在でも人口減少や高齢化は止まっていないが、まちなか居住推進政策により2002年以降青森駅周辺の中心市街地地区にマンションが10棟建設され、中心市街地の人口は下げ止まりの傾向がみられる（第2 - 4 - 3（2）図）。

第2 - 4 - 3（2）図 中心市街地人口とマンション戸数の推移



（備考）1．中心市街地人口は青森市「中心市街地統計情報」より作成。  
2．マンション戸数は、青森市提供資料により作成。

（外部環境の変化もあり、複数都市をネットワークで結ぶ計画へ移行）

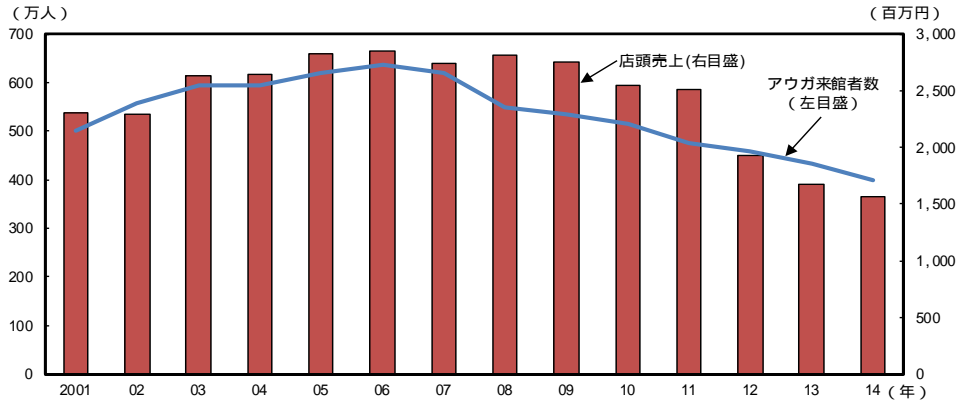
ただし、集客の核として駅前に整備された官民複合施設「アウガ」は、市人口がピーク時の約32万人から2016年に約29万人へと減少することもあり、同時期の集客数が約500万人から約400万人へと減少している。年間約400万人の集客力は維持されており、駅前におけるにぎわいを下支えしている面も残されているが、郊外型大規模店舗の進出等によって初期の期待通りには進んでいない（第2 - 4 - 3（3）図）。<sup>39</sup>

こうした中、青森市では、2005年の浪岡市との合併や2010年の東北新幹線の新青森駅開通といった環境の変化もあり、2016年2月に策定した「後期基本計画」<sup>40</sup>では、青森駅周辺に加え、新青森駅周辺や浪岡駅周辺等4つの都市拠点として、単一拠点を中心とした「単心型コンパクトシティ」から「多心型コンパクトシティ」へと、街づくりの基本構造を転換したことを意味する。新たに追加された拠点である新青森駅には、東北新幹線に続き2016年に北海道新幹線も開通したことから、今後、函館市も含めた経済圏の形成や新たな観光需要の取込みが課題となっている。

<sup>39</sup> 同施設は、施設の一部を占める商業スペースのテナント不足等により慢性的に赤字であり、全館の公共施設化を含めた抜本的な見直しが検討されている。

<sup>40</sup> 同計画の中で「都市拠点について東北新幹線新青森駅開業や北海道新幹線開業に伴う効果を最大限に獲得するため、中心市街地地区をはじめ、新青森駅周辺地区、操車場跡地地区、浪岡駅周辺地区の各都市拠点における交通結節機能や交流機能の整備・検討を進めてきた」としている。

第 2 - 4 - 3 ( 3 ) 図 アウガ来館客数と店頭売上の推移



(備考) 青森市 (2016a) により作成。

(地域公共交通を中心とした「お団子と串」型の富山市)

次の事例は富山市である。同市は、市街地の拡大や低密度化、自家用自動車への過度の依存等の課題に対応するためにコンパクトなまちづくりに向けた検討を進め、2008年に都市計画マスタープランにおいてコンパクトシティ政策を打ち出したことで知られている (第 2 - 4 - 4 ( 1 ) 表)。

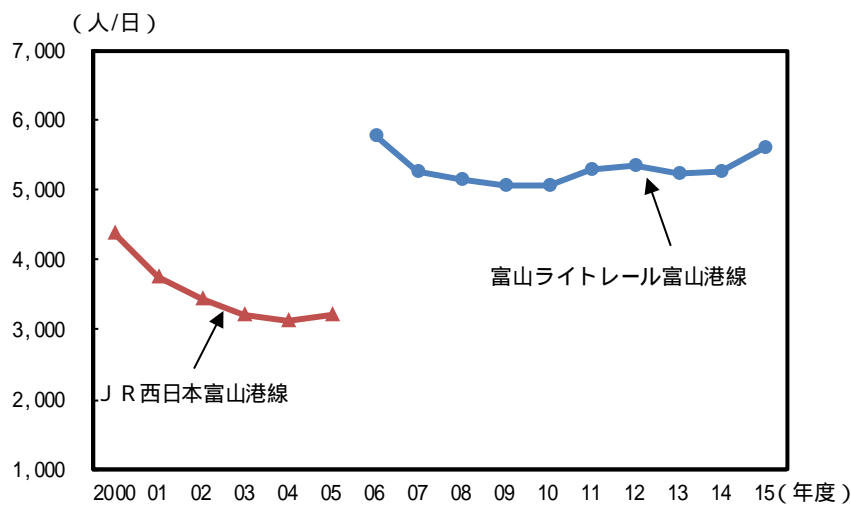
第 2 - 4 - 4 ( 1 ) 表 コンパクトシティ政策に係る富山市の主なできごと

2005年	3月	富山市総合的都市交通体系マスタープラン制定 マイカーから公共交通へライフスタイルの転換を提唱 富山市まちなか居住推進計画策定
	4月	富山市、上新川郡大沢野町、大山町、婦負郡八尾町、婦中町、山田村、細入村の7市町村が新設合併して、新市制の富山市が発足
2006年	4月	富山ライトレール富山港線開業
2007年	2月	「富山市中心市街地活性化基本計画」が、青森市と並んで内閣総理大臣から認定
	3月	富山市総合計画、公共交通活性化計画、公共交通沿線居住推進計画を策定 越中食彩にぎわい横丁 オープン 賑わい創出と中心市街地での飲食の魅力を高める目的で設置
	9月	まちなか賑わい広場「グランドプラザ」 オープン 中心市街地の賑わいを取り戻すため集客施設として設置された広場
2008年	3月	富山市都市マスタープラン策定
2012年	3月	「第2期富山市中心市街地活性化基本計画」が内閣総理大臣から認定
2013年	5月	越中食彩にぎわい横丁 営業終了 一定の役割を果たしたことから、事業を終了
2015年	3月	北陸新幹線「長野駅-金沢駅」間開業
2016年	6月	複合ビル「ユウタウン総曲輪」 オープン

(備考) 富山市 (2009)、富山市HP、及び富山市提供資料より作成。

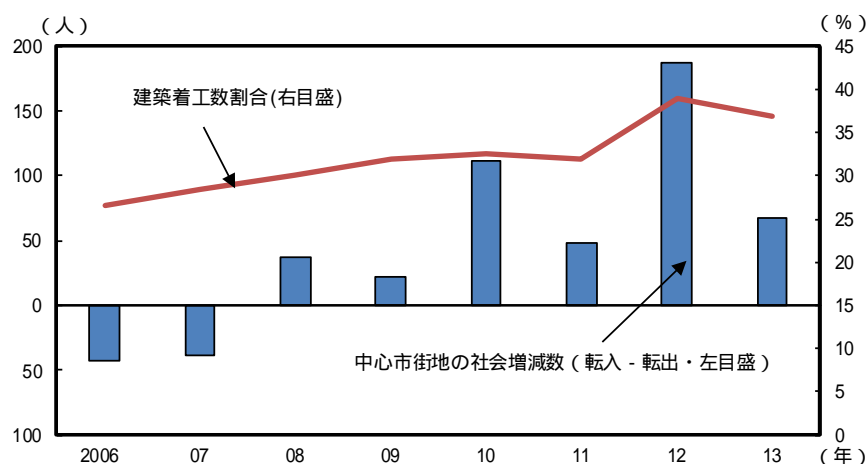
同市は、L R T（次世代路面電車システム）やバス等による公共交通を整備し、その沿線に居住や商業等の都市機能を集積する「お団子と串」型のまちづくりを目指している。複数の都市拠点を公共交通機関で結ぶ点で、改定後の青森市計画と同様の「多心型コンパクトシティ」を目指している。マスタープラン策定から8年経った現在、L R Tの乗客数は、前身のJ R線時代からダイヤ改正による運行回数の増加によって2倍近くに増加している（第2 - 4 - 4（2）図）。<sup>41</sup>また、中心市街地人口も2008年を境に増加に転じるなど、公共交通を中心としたコンパクトな市街地形成が進んでいる（第2 - 4 - 4（3）図）。

第2 - 4 - 4（2）図 新旧富山港線の1日平均輸送人員の推移



- (備考) 1. (株) 富山ライトレール提供資料により作成。  
2. 2006年3月1日にJ R西日本富山港線廃止、2006年4月29日に富山ライトレール富山港線開業。

第2 - 4 - 4（3）図 中心市街地の社会増減と建築着工数割合の推移



- (備考) 1. 富山市「富山市立地適正化計画の策定の進め方について」により作成。  
2. 建築着工割合 = 都心・沿線居住推進地域の建築着工数 / 富山市全建築着工件数。

<sup>41</sup> L R T 導入時のダイヤ改正により1日当たりの運行回数が19本から66本に増加した。

(コンパクト化には適切な用地規制の適用が必要)

前節で概観したコンパクト化の政策手段についてより詳細にみていこう(第2-4-5表)。我が国の土地政策は、都市計画法による土地利用の規制を柱の一つとしている。例えば、無秩序な開発は宅地と工業地域の混在を招き、結果として騒音問題等の様々な外部不経済を発生させる恐れがある。したがって、土地利用計画制度に基づき開発を市街化区域に限定し、市街化調整区域では新たな宅地造成等の開発行為が制限されている。

しかし、市街化区域は、既に市街化されているか設定後10年以内に優先的に市街化を図る区域とされているにもかかわらず、設定後に開発されず農地として残っている土地があるなど、将来の都市化圧力を見越して広めに設定されてきたようである<sup>42</sup>。また、首都圏近郊などでは、開発が一部制限される市街化調整区域であっても、開発許可基準よりも小規模な開発行為により、都市施設が十分でない場所を住宅地造成することも生じている<sup>43</sup>。

こうしたことから、人口減少下の都市計画においては市街化しない区域を決めることで機能の集約化を図り、かつ、都市の経営効率を上げていくため、市街化の制限区域をあらかじめ設定し開発を制限する「非市街化区域」が必要であるとの提案もなされている<sup>44</sup>。

第2-4-5表 都市計画等による用地規制の概要と課題

	概 要	課 題
土地利用計画制度 (根拠法：都市計画法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくりのルールを定めたもの。「開発規制」と「地域地区制(ゾーニング)」により機能。</li> <li>・「開発規制」は都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に二分する区域区分制度と開発許可制度により実効化。</li> <li>・「地域地区制」は区域区分制度に加え、商業地域など12種類の用途に土地利用を限定する用途規制と建ぺい率などの形態規制により実効化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新市街地では、無秩序な開発の進行や農地や未利用地のまま長期間放置される問題が発生。</li> <li>・開発基準を下回る小規模開発は、開発許可が不要であることに加え、基盤整備の負担を逃れることから、道路が未整備等の劣悪な開発が増加。</li> </ul>
(根拠法：都市再生特別措置法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の都市機能を包括的に計画するもの。都市計画法上のマスタープランの一部。</li> <li>・居住誘導区域や都市機能誘導区域の外における住宅開発や医療・福祉・商業施設を届出対象化、市町村は立地適正化のための勧告といった規制的手法を導入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・策定手続きが煩雑。計画決定時には、条件が変化している可能性。</li> <li>・現行の開発規制制度では、第2-4-6表に掲げるように土地利用の調整や立地規制が有効に機能しにくい面も。</li> </ul>

(備考) 金本・藤原(2016)、経済産業省(2013)、新井(2014)により作成。

<sup>42</sup> 都市化が不十分なため市街化区域面積に占めるD I D面積が10%台にとどまる都市も見られる(浅野・原(2014))。

<sup>43</sup> 西山(2007)は住宅需要に応えるため、首都圏郊外のインフラの未整備地域に広がったことを指摘している。

<sup>44</sup> 2016年4月20日「経済・財政一体改革推進委員会」議事要旨。

(非効率な土地利用の誘因となりうる土地税制上の優遇措置)

次に、税制による誘導をみてみよう(第2-4-6表)。土地に係る税制としては固定資産税や相続税などがあるが、例えば、住宅の供給促進や優良農地の確保といった観点から、宅地や農地への課税には優遇措置が実施されてきた。優遇措置のために他の用途に活用すべき宅地や農地が転用されず、空き家や耕作されない農地として維持するという行動の誘引となりうる。コンパクトシティを推進するためには、税制も含め中心市街地の有効活用を促していくことが必要である。

第2-4-6表 非効率な土地利用の誘因となりうる土地税制上の優遇措置

市街化区域内農地	住宅優遇税制と空き家
<p><b>【都市近郊農地に対する税制上の優遇措置】</b></p> <p>長期営農継続農地の特例(1991年度末廃止) 市街化区域内でも、農地として使用すれば、一般農地として固定資産税が課される特例措置。制度の廃止により、全国の市街化区域内農地面積(生産緑地を除く)は、約49%減少。 (93年:128,094ha 2014年:63,4181ha)</p> <p>長期営農継続農地の特例制度は廃止されたが、91年4月の生産緑地法等の改正により、都市計画において生産緑地と指定された場合は、一般農地として固定資産税を課税(一定規模以上の土地、農業の継続が可能等の条件有)。</p> <p>相続納税猶予の特例(91年度末改正) 相続人が農家を継続している限り相続税を免除。これにより宅地化されるべき農地が残されたとの指摘も。</p> <p>91年の改正により3大都市圏特定市については、生産緑地のみ終身営農を条件として適用。それ以外の地域については20年営農が適用条件。 (適用件数:2013年;122件 2014年;133件) ・2014年農地等納付猶予税額:44,086百万円</p>	<p>住宅を他の土地利用よりも優遇し、住宅用地を拡大する目的で様々な住宅優遇税制を実施。</p> <p>固定資産税の住宅用地特例 所有する土地に住宅が立地している場合、固定資産税を通常最大6分の1に軽減する特例措置。</p> <p>〔モデルケース〕 土地の評価額が1,500万円の場合 住宅が立地の場合 年間5万円 住宅が立地していない場合 年間25.5万円</p> <p>住宅を解体すると、優遇措置が不適用となるため、節税対策として住宅を解体しない所有者が多いとの指摘も。</p> <p>・空き家数 2008年 757万戸 2013年 820万戸 (過去最高)</p> <p>・空き家率(総住宅数に占める割合) 2008年 13.1% 2013年 13.5% (過去最高)</p>

(備考)黒田・田淵・中村(2008)、金本・藤原(2016)、石(2008)、国土交通省HP「土地総合情報ライブラリー 宅地化農地の現状」、総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査(確報集計)」により作成。

(人口減少によって顕在化している空き家問題)

人口減少に伴い顕在化している問題は空き家の増加である。総住宅に数に占める空き家の割合は1998年に1割を超えた後も増加の一途をたどり、2013年には13.5%、820万戸となっている。外から見た街並みは変わらないのに人口密度が低下していく「都市のスポンジ化」との指摘もある<sup>45</sup>。

<sup>45</sup> 饗庭(2015)を参照。



空き家を放置すれば土地の有効活用が進まないばかりか、景観や治安の悪化など都市の快適さが失われる影響も懸念される。こうしたことから、空き家の除去・改修や実態把握に必要な費用は、「空き家再生等推進事業」<sup>46</sup>として社会資本整備総合交付金から助成されてきた。また、2014年に「空家等対策の推進に関する特別措置法」が制定され、従来の社会資本整備総合交付金による助成とは別に、「空家等対策計画」を策定する自治体に対し、用途を限定した補助金(補助率等は従来の助成と同等)が支給されることとなった(第2-4-7表)。

第2-4-7表 空き家対策について

	対象地域	対象事業・支援内容	助成率等
空き家再生等推進事業 (除却事業・活用事業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「空家等対策計画」に定められた空家等に関する対策の対象地区</li> <li>地域住宅計画や都市再生整備計画で空き家住宅等の計画的な除却・活用を推進すべきとしている地域等</li> </ul>	不良住宅・空き家住宅・空き建築物について、 <ul style="list-style-type: none"> <li>除却・改修に要する費用</li> <li>所有者の特定に要する費用</li> <li>「空家等対策計画」の策定に必要な実態把握に要する費用</li> </ul> を、社会資本整備総合交付金の枠内で助成。	<ul style="list-style-type: none"> <li>実態把握及び自治体が事業主体となる活用事業...総費用の1/2</li> <li>除却事業...事業主体によらず2/5</li> <li>民間が事業主体の活用事業...1/3を上限。</li> <li>民間が事業主体となる場合、自治体が国費助成額と同額を負担。</li> </ul>
空き家対策総合支援事業 (平成28年度新規事業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>空家対策特措法に基づく「空家等対策計画」を策定、協議会を設置している自治体等</li> </ul>	「空家等対策計画」に基づく事業について、補助金を支給。 <ul style="list-style-type: none"> <li>空家の活用</li> <li>空家の除却・解体</li> <li>関連事業(外観整備、低所得者向け住宅整備など)</li> </ul>	同上

(備考)国土交通省HP「空き家再生等推進事業について」「空き家対策総合支援事業」により作成。

#### (コンパクトシティ化を後押しする都市再生特別措置法による支援措置)

コンパクトシティ化に向けて、一定の市域に住宅を含めた各種施設を再配置する必要もある。用地規制や税制の見直しによる民間事業者の誘導だけでなく、公共施設を含めた再編を行うことになる。こうした目的のため、都市再生特別措置法では、地方自治体が定めた都市機能誘導区域と居住誘導区域にそれぞれ都市機能(福祉・医療・商業等)や住宅を集約するコストを低減するための財政・金融上の支援策を講じている(第2-4-8表)。

<sup>46</sup> 例えば、広島県庄原市で長屋住宅を特産物販売や貸し会場に改修した例では約1,800万円、福井県越前町の空家除却の例では2007年-2010年までに計10件で約1,900万円が同制度に基づき助成された。

第2-4-8表 都市再生特別措置法による支援措置

	事業名	事業概要	対象者	予算額	補助方式等	
都市機能誘導区域	都市機能立地支援事業	立地適正化計画に記載された、公的不動産の活用等と合わせて民間事業者が行う誘導施設の整備等に対して支援。	地方公共団体 民間事業者等	40億円 (2015年度 予算)	直接 間接	1/2等
	スマートウェルネス住宅等推進事業	都市機能誘導区域内の一定要件を満たす場合、居住の安定確保と健康維持増進に関する取組が行われる住宅団地等における生活支援・交流施設整備の支援を強化等。	サービス付高齢者向け住宅等を整備する民間事業者 住宅団地に子育て支援施設等を併設しスマートウェルネス拠点の整備を進める事業者 他	約21億円 (2015年度 予算)	間接	の事業者 建設・買取 1/10 改築 1/ 3 の事業者 建設・買取・改築 1/3
	【金融支援】まち再生出資(民間都市開発推進機構)	都市機能誘導区域内において行われる誘導施設又は当該誘導施設の利用者の利便の増進に寄与する施設を整備する民間都市開発事業に対して出資。	当該事業へ特化した事業主体	50億円 (2015年度 予算)	直接	
居住誘導区域	公営住宅整備事業(交付金)	居住誘導区域外の公営住宅を除去し、居住誘導区域内に再建等する場合の除去費等を支援対象に新たに追加。	公営住宅を建設又は民間から買取、借り上げを行う地方公共団体	9,018億円 (2015年度 社会資本整備総合交付金)の内数	直接	全体工事費のおおむね45%等
	空き家再生等推進事業(活用事業タイプ)	老朽化の著しい住宅が存在する地区において、居住環境の整備改善を図るため、不良住宅、空き家住宅又は空き建築物の除却及び空き家住宅又は空き建築物を活用。 立地適正化計画区域内での除却事業タイプも有。	地方公共団体 民間事業者等		直接 間接	地方公共団体 1/2 民間事業者 1/3
立地適正化計画区域	都市・地域交通戦略推進事業(補助金)	都市構造の再構築に取り組む都市における公共交通の利用環境の充実を重点的に支援し、歩行空間の整備等を新たに補助対象とする等、公共交通等への支援を強化。	地方公共団体 独立法人都市再生機構		直接	1/3以内 (自転車 関連経緯 は1/2以 内)
	集約都市形成支援事業(コンパクトシティ形成支援事業)	立地適正化計画等の策定、都市の誘導施設の移転に際した旧建物の除去・緑地等整備を支援。	地方公共団体 民間事業者等		直接	1/2以内

(備考) 1. 国土交通省(2015e) 国土交通省(2015f)により作成。

2. 「社会資本整備総合交付金」は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、相違工夫を生かせる総合的な交付金として、2010年度に創設したもの。

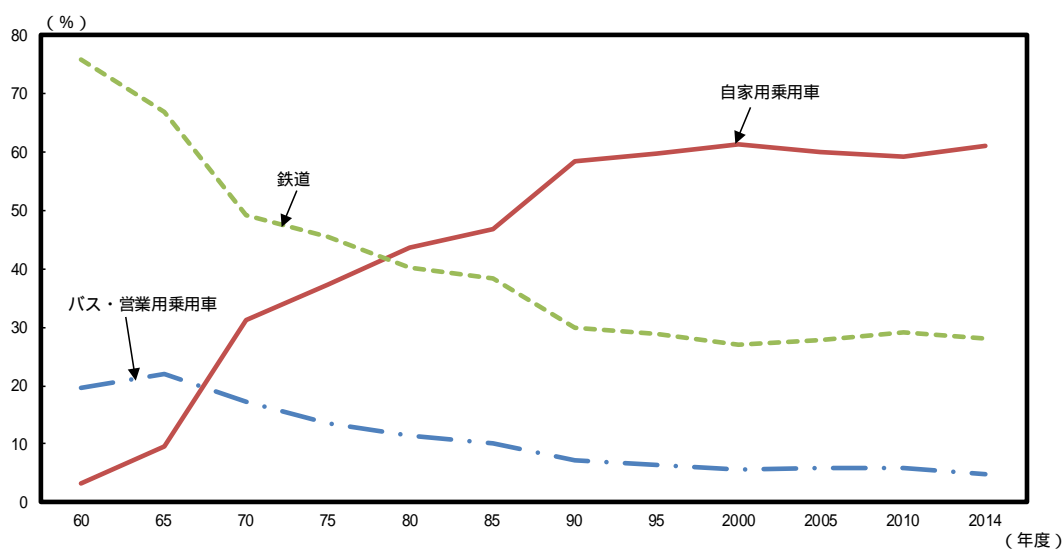
### 3) 交通インフラ整備の再構築：地域内ネットワークの変化

コンパクトシティの取組が成功するためには、市域の縮小と同時に拠点間の移動手段や市街地へのアクセス手段、市街地間の交通手段を確保することが不可欠である。ここでは、公共交通インフラの現状と課題について概観する。

#### (自家用自動車の普及にともなって減少する公共交通機関の輸送量)

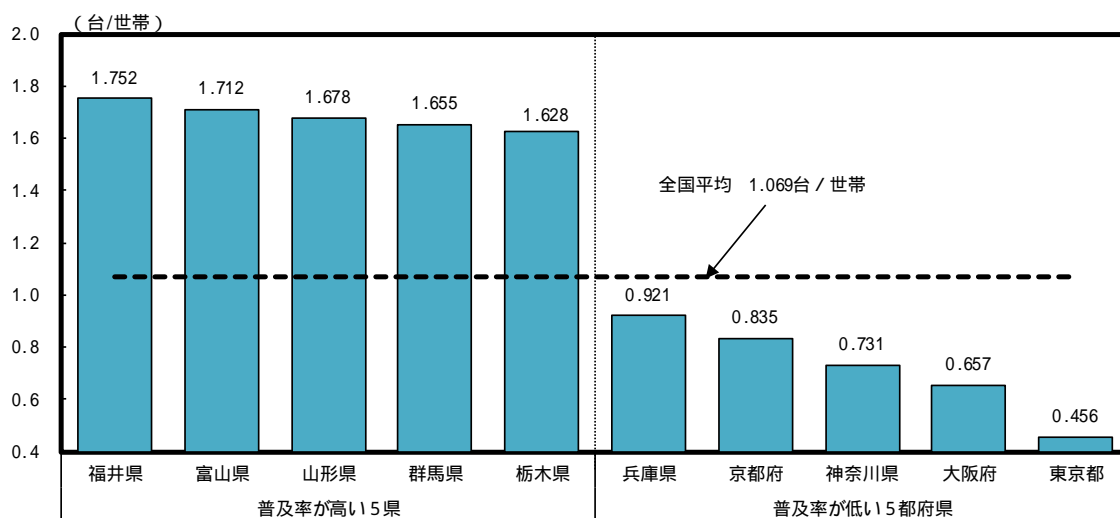
我が国においても他の国々と同様に、自家用車が普及すると同時に鉄道・バスといった公共交通機関の占める割合が大きく低下してきた(第2-4-9(1)図)。特に、人口密度の低い地方では、自家用車の普及率が高い(第2-4-9(2)図)。

第2-4-9(1)図 旅客輸送に占める各交通手段の割合(人キロベース)



(備考) 1. 国土交通省「自動車輸送統計年報」「鉄道輸送統計年報」等により作成。  
2. 乗用車の系列は、1990年度から軽乗用車を含んでいる。

第2-4-9(2)図 自家用乗用車の普及程度(都道府県別)



(備考) (一財)自動車検査登録情報協会「自家用乗用車(登録車と軽自動車)の世帯当たり普及台数」により作成。データは2015年3月時点。

(収益悪化を受けて路線廃止が進むバス)

自家用車の普及に伴い、公共交通機関の需要が低迷したことから、特にこれまで地域の足である路線バスの赤字化が進んだ。2000年代に入り、京都交通や琉球バス、岩手県北自動車といった老舗のバス会社が、利用者数の減少を背景にした業績の低迷により相次いで倒産している(第2-4-10(1)表)。

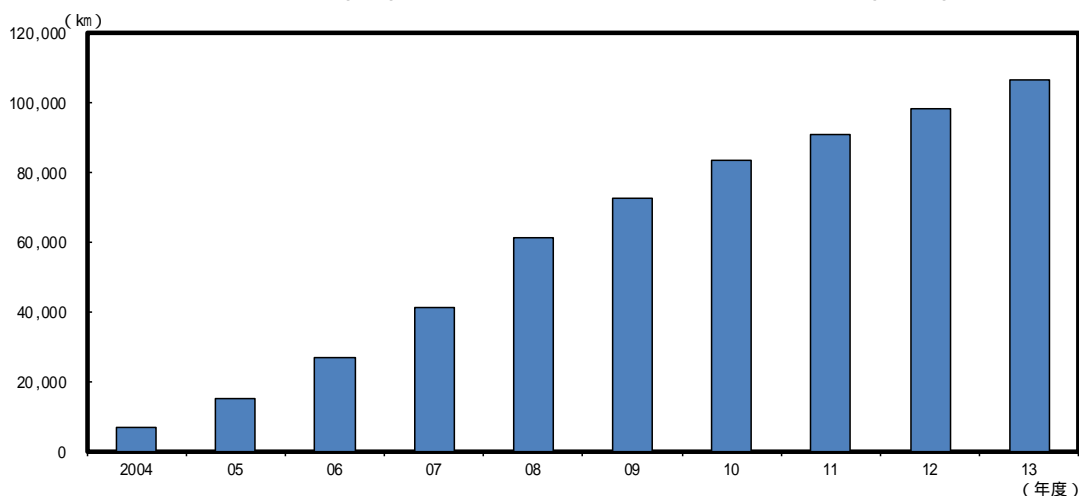
第2-4-10(1)表 過去10年程度の乗合バス会社の倒産・転換・廃止等の事例

企業名	日付	概要
京都交通	2004年1月	京都市北部の乗合バス事業者。1944年創業。マイカーの普及や過疎化から事業収入がピークの75%に減少、全路線の3分の2が不採算路線に。京阪京都交通等に事業を譲渡(2005年7月)し、清算。
琉球バス	2005年5月	沖縄県の乗合バス事業者。1950年創業。観光バス、米軍用バスも運行。1994年2月に会社整理。再建計画に基づき経営再建を図ったが、2005年5月に民事再生法申請。路線営業権は第一交通産業傘下の「株式会社琉球バス交通」へ。
岩手県北自動車	2009年5月	岩手県北部～沿岸部の乗合バス事業者。1943年創業。路線地域の過疎化やマイカーの普及で年商がピークの5割強に減少、原油高もあり損益が悪化。関連会社の倒産等もあり、民事再生法を申請。「みちのりホールディングス」の傘下に。
蒲原鉄道 (蒲鉄小型バス)	2010年9月	新潟県内のバス会社。1921年創業。高速バスも運行。貸切バス会社による代行運転という形で補助を受けながら運行を続けたが、収支が悪化し、市委託のコミュニティバス運行に移行。2010年9月に独自路線全廃。
井笠鉄道	2012年10月	岡山県西部～広島県東部の乗合バス事業者。1911年創業。地域人口の減少・自家用車の普及により年間輸送人員がピークの1/7程度に減少。中国バス等へ代替輸送を要請し、解散。
沼田屋タクシー	2013年3月	群馬県のタクシー事業者で、新里町・黒保根町で乗合バス事業も行っていた。2013年3月、2系統のバス路線を廃止。デマンドタクシーの運行に変更。

(備考) 東京商工リサーチ資料、各種報道、ヒアリング情報等により作成。

また、後述するように、財政による補てんや補助がなければ維持不可能な路線が増えていく。廃止される路線も毎年発生し、その規模は2004年度からの10年間で約10万営業キロ、全路線の2割以上にのぼっている(第2-4-10(2)図)。

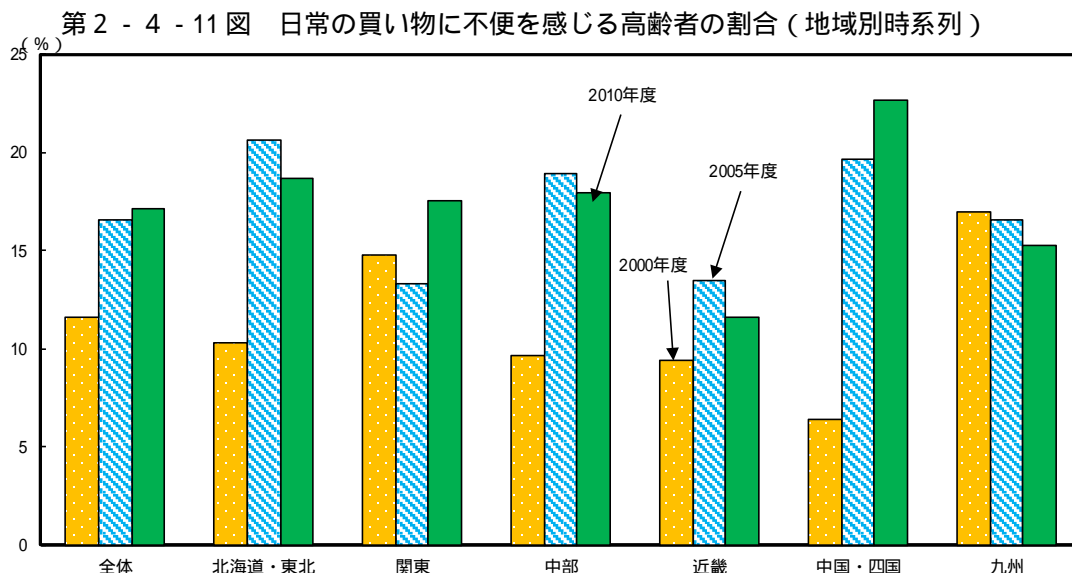
第2-4-10(2)図 近年廃止された乗合バス路線距離(累積)



(備考) (一社)日本自動車会議所「数字でみる自動車」により作成。2004年度以降廃止された乗合バス路線距離の累計。2012年度末時点で、許可キロは計433,597km(「数字でみる自動車」より)。

(買い物・通院に不便を感じる高齢者比率は地方において顕著に上昇)

公共交通手段の衰退は、自家用自動車进行操作することが難しくなった高齢者等の自力で移動する手段を持たない層にとって深刻な問題である。実際、日常の買い物に不便を感じる高齢者は全国各地で増加している(第2-4-11図)。都市の交通網が発達している関東や近畿を除けば2割近くの高齢者が不便を感じている。

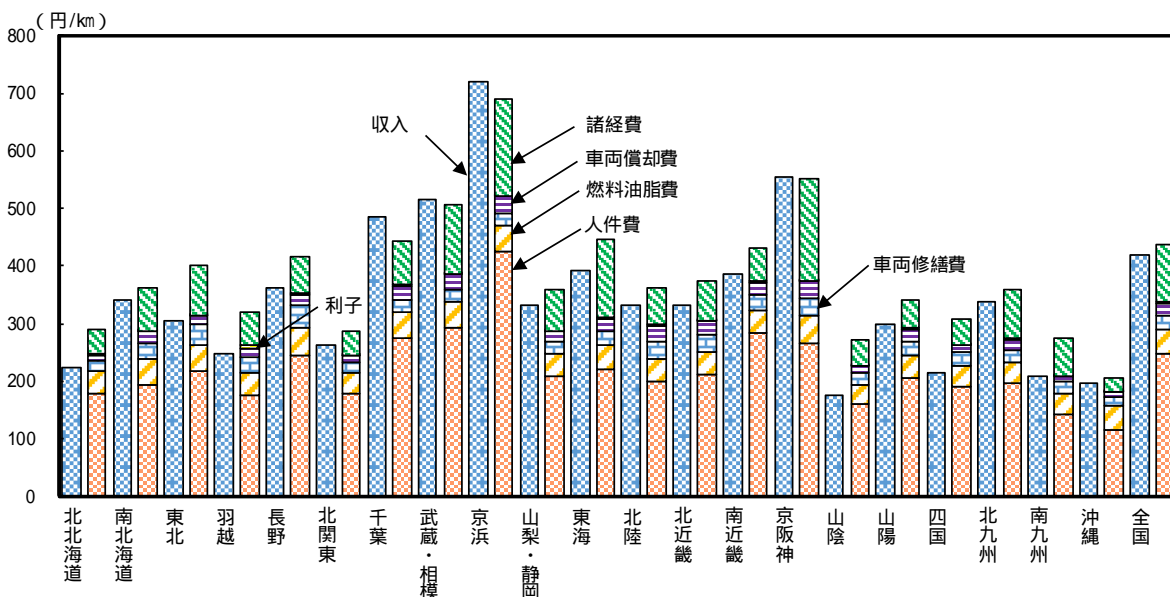


- (備考) 1. 内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」により作成。  
 2. 有効回収数は、2010年度は2062人、2005年度は1886人、2000年度は2226人。  
 3. 2010年度は2005年度以前と地域区分が異なるため、北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県の合計を「北海道・東北」、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県の合計を中部、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県の合計を「中国・四国」として再集計している。

#### 4) 交通インフラ整備の再構築：公共交通インフラの維持と地方再生 (既存バス事業者の多くは赤字であり、公費による補てんが日常化)

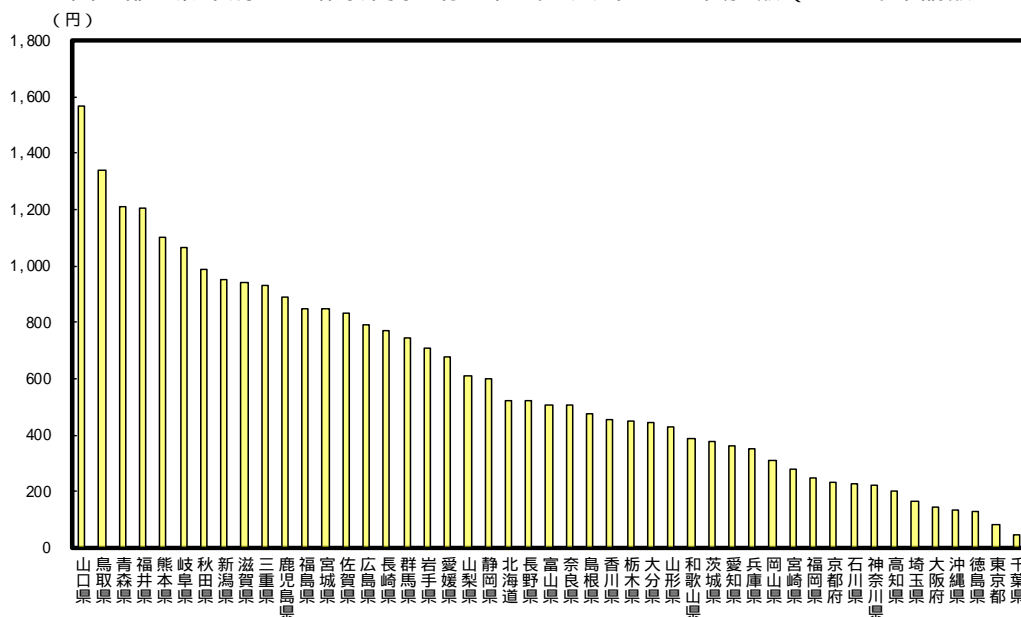
地域の足として身近な移動手段であるバスについて詳しくみていこう。近年バス事業から撤退する事業者も増加しているが、その背景には厳しい経営状況がある。地域別にバス会社の経営状況をみると、北海道や東北、中国、九州といった地方では、実車走行キロ当たりの人件費が都市部と比べて抑えられているにもかかわらず、採算がとれていない(第2-4-12図)。全国21ブロックのうち、黒字は首都圏と近畿の4ブロックのみである。バス路線には公共性があるため、公費補てんによって路線維持を図っている地域も多い。その結果、特に、収益状況の悪い東北や中国、九州といった地方では、住民一人当たりの補てん額が多くなっている(第2-4-13図)。

第2-4-12図 ブロック別バス会社の収支構造（2014年度）



- (備考) 1. 国土交通省「2015年度乗合バス事業の収支状況について」により作成。  
 2. 地域区分は以下の通り。「東北」：青森県、岩手県、宮城県、福島県、「羽越」：秋田県、山形県、新潟県、「長野」：長野県、「北関東」：茨城県、群馬県、栃木県、「武蔵・相模」：埼玉県、東京都多摩地区、神奈川県（「京浜」「山梨・静岡」に含まれない部分）、「京浜」：東京都23区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市、川崎市、横浜市、「山梨・静岡」：山梨県、静岡県、神奈川県西部、「東海」：愛知県、三重県、岐阜県、「北陸」：福井県、石川県、富山県、「北近畿」：滋賀県、京都府及び兵庫県（京阪神ブロックに属する地域を除く。）、「南近畿」：奈良県、和歌山県、「京阪神」：大阪府、京都府（京都市を含む大阪府に隣接する地域）及び兵庫県（神戸市及び明石市を含む大阪府に隣接する地域）（京阪バス(株)に係る滋賀県分を含む。）、「山陰」：島根県、鳥取県、「山陽」：岡山県、広島県、山口県、「四国」：香川県、愛媛県、徳島県、高知県、「北九州」：福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、「南九州」：熊本県、宮崎県、鹿児島県、「沖縄」：沖縄県  
 3. ブロック別実車走行キロ当たりの収入・原価。「収入」は、営業収入と営業外収入の合計値。  
 4. 「諸経費」には、税金（自動車税、自動車重量税）自賠責保険料、運行委託費等が含まれる。

第2-4-13図 都道府県別バス路線維持に係る住民一人当たりの負担額（2016年申請額ベース）



- (備考) 1. 総務省統計局「平成27年国勢調査人口速報集計」(公財)日本バス協会「2015年版日本のバス事業」により作成。  
 2. 2016年地方バス路線維持費申請額（都道府県補助、市町村補助の合計額）を各都道府県の人口で除して算出。

( 厳しい環境下でも経営努力による事業再生が可能 )

地方におけるバス事業は自家用車の普及による需要減に加えて需要密度が低いことによる売上の低迷によって厳しい経営を強いられている。しかし、そうした厳しい環境下でも経営努力による事業再生を果たしている会社もある。例えば、東北県内のA社の場合、車両の共同購入による経費削減、運賃検索システムの導入による利便性向上に加え、乗車券と食事券等のセット券を観光客向けに販売し好評を得るなど、潜在需要の取り込みも行っている。また、人口減少が進み自家用車依存度が高い北海道で、2011年度に40年ぶりの増収を達成したB社の場合、沿線住民への戸別訪問によって利用促進を図った。このような徹底したマーケティングや、観光需要の掘り起し、利用者の利便性の向上等を図ることで経営改善を行っているバス事業者が現れている(第2-4-14表)。過度に公費に頼らずにバス事業の存続を図る上では、こうした取組を参考にすることが必要である。

第2-4-14表 既存バス事業者の収益改善例

	概 要	成 果
A社	2009年3月に設立。東北圏内5つの交通会社に出資し、グループ内企業による改善の共有/路線活性化活動/車両等の共同購入によるコスト削減により経営改善を実現。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・A-1交通：2012年運賃収入101.8% (対2010年)</li> <li>・A-2交通：2012年上期バス収入100.7% (対2010年上期)</li> <li>・八幡平市における路線バスの再編効果 A-3バス：営業利益150% (対再編前)、八幡平市財政負担82.3% (対再編前、900万円の削減)</li> </ul>
B社	倒産寸前のバス事業会社がマーケティングに取組み、40年ぶりの利用者・収入増。沿線住民宅を訪問し、マーケティング調査。エリアを絞った目的別時刻表、対象者を絞った情報発信・企画商品、目的の提案を織り込んだ商品開発を実施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2011年度に40年振り利用者増 (+4.3%)、2012年度 (+12.4%)</li> <li>・2011年度に40年振り増収達成 (+0.05%) 従来の落ち込みは年3%減少、落ち込み回避分の規模は20百万円</li> </ul>
C社	赤字経営2社を継承しそれぞれ再生。 ・C-1社：公設民営の経営スタイルと100%単独出資することで、社内の運営委員会にて利便向上の施策を実施。 ・C-2社：補助金体質を見直し、社内教育とお客様目線のサービス改革を実施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・C-1社：赤字額1/10以上削減 (経営継承前500百万円/年赤字 40百万円/2015年度の赤字)、補助金40百万返上、乗客者数 2005年度：192万人 2008年度：220万人</li> <li>・C-2社：補助金100百万円以上削減、事故1/8に減少、苦情40%減少</li> </ul>

(備考) 日本政策投資銀行・日本経済研究所(2015)、野村(2013)等により作成。

( 地域公共交通の新たな担い手となるコミュニティバスやデマンド交通 )

既存の事業者による効率化や合理化だけでなく、鉄道や路線バスが撤退した地域では、生活に必要な移動手段となる様々な交通サービスが生まれている。以下では幾つかを紹介する。LRT(次世代路面電車システム)やBRT(バス高速輸送システム)は地域の主要拠点を結ぶ幹線として一部の都市で導入されている(第2-4-15表)。既存の道路に

簡易な設備を設置するだけなので、鉄道に比較して低コストで導入でき、専用の軌道やレーンを行うため路線バスのような渋滞とは無縁であり、速達性、定時性の向上が期待される。

第2-4-15表 新交通サービスの提供事例

	概要	実施例	差別化ポイント
L R T Light Rail Transit	低床式車両(L R V)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システム。地下鉄等の建設より安価だが、初期投資費用が大きい。	<ul style="list-style-type: none"> <li>富山市にて実施。</li> <li>富山市と民間15社の出資により開業。富山市が「施設の設備、更新・改良」に責任を持ち、運営会社側が「交通サービスの提供、施設の維持管理」に責任を持つ「公設民営」方式にて運営。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>交通環境負荷の軽減</li> <li>交通転換による交通円滑化</li> <li>移動のバリアフリー化</li> <li>公共交通ネットワークの充実</li> </ul>
B R T Bus Rapid transit	連節バス、P T P S(公共車両優先システム)、バス専用道、バスレーン等を組み合わせることで、速達性・定時性の確保や輸送能力の増大が可能となる高次の機能を備えたバスシステム。バス専用道などの整備にコストは掛かるが、L R T導入よりは安価。	<ul style="list-style-type: none"> <li>神奈川県藤沢市、兵庫県三田市等全国16か所で開催。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>専用走行路やP T P Sを活用し、定時制/速達性の確保</li> <li>二連節バスによる大容量輸送が可能</li> <li>路線再編による運行の効率化</li> <li>鉄軌道と比較して、低廉な導入コスト</li> </ul>
コミュニ ティ バス	交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村等が主体的に計画し運行するもの。なお、事業者に委託して運行を行うものと市町村自らが行うものの2種類が存在。	<ul style="list-style-type: none"> <li>京都府京都市(醍醐コミュニティバス):京都市営バス撤退に伴い不便になった地域での運行。</li> <li>東京都武蔵野市(ムーバス):交通空白地域解消、100円均一、5便/日運行。・他、全国1,251の市町村で実施(2014年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域の実情に即したサービス(ルート/運賃/頻度等)を導入</li> <li>他の交通システムとの整合性</li> </ul>
デマ ン ド 交 通	事前予約により運行。運行方式や運行ダイヤ、さらには発着地の組み合わせにより、多様な運行形態が存在。データ管理や運行計画作成等をP Cで運営するI T活用型が増加。	<ul style="list-style-type: none"> <li>福島県南相馬市(当時:小高町)でのサービス開始を皮切りに、全国388の市町村にて実施(2015年度)</li> <li>市町村/商工会/社会福祉協議会のいずれかが運営主体となり、バス事業者もしくはタクシー事業者へ委託。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドア・ツー・ドアのサービス(バス停を設定するデマンド交通事業者もあり)</li> <li>柔軟な運行経路/目的地</li> <li>柔軟な運行時間/運行頻度</li> <li>需要に応じた運行によるコスト削減</li> </ul>
自家用 有償旅 客運送	交通空白地域における輸送、もしくは単独で公共交通機関を利用することが困難な身体障害者等に対する福祉輸送を目的とし、自家用車を用い有償で運送。	<ul style="list-style-type: none"> <li>徳島県上勝町他、全国542か所で開催(交通空白輸送、市町村福祉輸送の重複分を含む)。</li> <li>市町村もしくは特定非営利活動法人が運営し、運転手は第二種運転免許を有するもしくは第一種運転免許を持ち国土交通大臣の定める要件を備えている者。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施主体の負担がほぼない(専用車両不要)</li> <li>運賃が安価(タクシーの1/2程度)</li> <li>第一種免許でも要件を備えれば運転可能</li> <li>軽自動車も活用可能</li> </ul>

(備考) 深山・加藤・城山(2007)、国土交通省(2009a、2009b、2013c、2015a、2015b、2016)、全国オンデマンド交通システム導入機関連絡協議会HPにより作成。



多くの場合、「コミュニティバス」の運行は民間事業者が実施し、行政が主体的に運行計画を立てて、初期費用や欠損費用の補助等により、運営面で支援する形態をとる。住民のニーズを踏まえ、路線バス等の公共交通が利用できない交通空白地域を埋める目的で導入される例が多い。「デマンド交通」は、自宅からバス停が遠い等、既存の公共交通が利用しづらいといったニーズに対し、利用者の自宅から病院等の必要先に送迎を行う方法であり、338の市町村で導入されている（2015年度時点）。<sup>47</sup>さらに、自家用自動車の空き座席を利用した送迎サービスである「自家用有償旅客運送」は542市町村で実施中である（2014年度末）<sup>48</sup>。これらを組み合わせることによって低廉で利便性の高い地域公共交通システムを構築することができる。

（今後本格化が期待されるサービス候補も多様）

移動手段の多様化は、今後も新たなサービスの創出とそれを促す規制改革やITをはじめとした技術革新によりさらに進んでいくと期待される（第2-4-16表）。例えば、DMV（デュアル・モード・ビークル）は鉄道と道路の双方を移動可能な新しい旅客手段である。メリットとしては、高齢者に負担のかかる道路と鉄道の乗り継ぎ時の利便性が向上する点である。また、自家用有償旅客運送にIT技術を活用したマッチングサービスを組み合わせた「ライドシェア」は、個人間の取引によってドア・ツー・ドアの旅客運送サービスが公共の介在なしに提供されることになるため、公共交通の空白地帯における潜在需要を満たすものと考えられる。

さらに、他人の提供する運送サービスに頼らずとも個人レベルで移動手段が確保できる可能性もでてきている。自家用自動車の操作が難しい人でも利用可能な超小型モビリティと言われる個人用の移動手段の開発や、運転操作を必要としない自動運転の技術の試行も行われている。技術革新の進展と新たなサービスの実用化に向けて、保安基準の整備や事故時における責任等に関する法的整備も含めた政府の取組が必要である。

---

<sup>47</sup> 国土交通省（2015g）

<sup>48</sup> 国土交通省による。

第2-4-16表 今後本格導入が期待される交通サービス事例

	概要	課題	効果
DMV	鉄道と道路の双方を運行できる車両。国土交通省による南阿蘇鉄道/天竜浜名湖鉄道及び沿線地域等における実証実験や、技術評価委員会等において実用化へ向けた検証などを実施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・鉄道とバスの免許が必要</li> <li>・道路走行と鉄道走行では軽油取引税が異なる</li> <li>・耐久性の検証、異常時対応マニュアルの整備が必要</li> <li>・鉄道部門とバス部門の運営事業者が異なる場合、設備投資負担などの役割分担の検討が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・乗り継ぎ利便性の向上</li> <li>・DMV観光資源化による地域活性</li> <li>・現有鉄道コスト削減</li> <li>・需要見込み110%増、利用者便益/環境改善便益/その他利用価値等効果試算は11-12億円/年(静岡県富士市にて試算)</li> </ul>
ライドシェア	自家用車の空き座席に人を乗せて有料で運送するサービスを企業が実施。京都府京丹後市にて自家用有償旅客運送制度を活用し、ウーバー社のワンクリックで第一種免許の運転者によるマッチングサービスが開始。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自家用有償旅客運送制度では関係による運営協議会を設置するとともに、特定非営利活動法人による運営が必須(タクシー台数の多い都市部では合意形成が容易ではない)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・完全なドア・ツー・ドア</li> <li>・即座に配車可能</li> <li>・需要供給に応じ弾力的な料金設定</li> <li>・渋滞による損失の軽減等の生産性革命とモビリティ向上により3.8兆円の経済効果(新経済連盟試算)</li> </ul>
超小型モビリティ	自動車よりコンパクトで小回りが利き、環境性能に優れ、地域の手軽な移動の足となる1-2人乗り程度の車両。開発中のものには移動支援ロボットも。国土交通省認証制度により鹿児島県薩摩川内市等で試行導入の取り組みを支援。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・走行空間の検討：超小型モビリティの特徴に即したハード/ソフト両面での取り組みが必要</li> <li>・駐車空間の検討</li> <li>・都市交通全体における超小型モビリティの担う役割を位置付けることが重要</li> <li>・現在は認定制度により公道の走行が可能だが、将来の普及を見据え、より簡易な手続きで利用が可能となるよう、保安基準等関連制度の検討が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者、子育て層の移動支援や市街地の活性化による地域振興</li> <li>・観光振興、小口物流の効率化</li> <li>・省エネ実現</li> <li>・中心市街地での移動簡便化により市街地での消費増3億円、CO2削減量4%(愛知県豊田市にて国土交通省試算)</li> </ul>
自動運転	加速・操舵・制動を自動で行い、緊急時のみドライバーが行う運転支援システムと、緊急時も含め全て自動車が走る完全自動運転の2種類がある。日本再興戦略で重点的に取り組む方針を示し、国家戦略特別区域内の神奈川県(藤沢市)や、仙台市などにおいて実証実験を実施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・運転支援型自動運転は、手続きなく公道を走行可能</li> <li>・完全自動運転は、ジュネーブ条約や道路交通法で禁止</li> <li>・完全自動走行システムにより発生した事故について、責任の所在が不明確</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・渋滞の緩和、交通事故の削減</li> <li>・環境負荷の軽減</li> <li>・高齢者等の移動支援</li> <li>・運転の快適性向上</li> <li>・2035年需要予測 (1)1,180万台、世界市場の10%(IHS試算) (2)3,040万台、13%(ポストンコンサルティンググループ試算)</li> </ul>

(備考) 国土交通省(2009b、2011、2012、2013a、2013b、2015b)、富士市(2008)、新経済連盟(2015)、(株)日本能率協会総合研究所(2016)