

イノベーションによる地方都市の持続性向上 —「東京一極集中説」と「地方消滅」に惑わされない地方再生—

調査部 主任研究員 藤波 匠

目 次

1. はじめに
2. 東京一極集中は進んでいるのか
 - (1) 東京一極集中の現実
 - (2) 若者の集積は地方の中核都市に
 - (3) 東京への人口集中問題の本質
3. 地方都市における居住エリアの変遷（山梨県をモデルとして）
4. コンパクトシティ政策の限界
 - (1) わが国の都市計画制度の課題
 - (2) 立地適正化計画の考え方
 - (3) 箱物行政回帰への懸念
 - (4) 公共交通によるネットワークの維持
5. 今後の都市形成の方向性
 - (1) 都市の面的拡大の抑制
 - (2) コンパクト+ネットワークでも残る課題をイノベーションにより改善
6. おわりに（オペレーション型都市政策への転換）

要 約

1. 政府は、若い世代の地方からの流出により、東京への人口の一極集中が進んでいることが、地方都市のみならずわが国全体の衰退につながるとの認識を有している。その流れを反転させるべきとの立場から、地方創生戦略を策定し、若い世代の地方定着に向け、多方面の対策に乗り出し始めた。
2. 地方の再生戦略を構想するうえで、東京対地方という対立構造に目を奪われ、“東京に吸い取られる若者”というイメージに固執し、人口を奪い合う状況に陥ることは好ましくない。短期的な成果を求め、補助金や公共事業に依存した地方への若者定住策に回帰してしまえば、その効果は一時的なものとなる可能性が高い。地方でいきなり大きな雇用を無理やり生み出すことに腐心するのではなく、規模は小さくとも地方において持続可能な産業を着実に育成し、持続的かつ自律的な街づくりを目指すことが望まれる。
3. 一定の人口集積が見られる地方の中核都市や県庁所在地においても、その多くが依然として衰退の危機に直面し、その流れを反転させることはできていない。これは、主として居住エリアと都市機能のスプロール化（郊外化）を抑えることができないためである。このため、多くの地方都市でコンパクトシティ政策が試みられてきたが、成功例は少ない。
4. これに対し国では、従来の集住を原則とするコンパクトシティに加え、「コンパクト+ネットワーク」を新たな都市デザインのコンセプトとして打ち出した。これは、現在分散している生活に必要なサービス供給の担い手を一定のエリアに集約することで小さな拠点を構築し、拠点同士あるいは拠点と居住エリアを高密度な公共交通網で結び、時間を要する集住政策を補完しつつ、たとえ人口密度が低下しても、都市の利便性の維持を図ろうとするものである。
5. コンパクト+ネットワークは方向性としては望ましいものの、箱モノ行政への懸念や資金面での制約といった課題があり、人口密度の低下によるデメリットを完全に払しょくすることは容易ではない。コンパクト+ネットワークの基本理念を踏襲しつつ、それでも避けられない人口密度の低下に対しとるべき戦略は、地方都市における面的拡大を抑制するための都市計画制度の見直しと、以下の四つのイノベーションであると考えられる。
 - 第1は、既存民間インフラを公的利用する新しい官民連携である。具体的には、公共サービスの拠点化に際し、ショッピングセンターなどの民間施設を有効活用することで、箱モノ行政を脱却し、コストの抑制を図ることである。民間が生み出す人とモノの流れをうまく活用し、効率的に拠点化を図る視点が必要である。
 - 第2は、住民のニーズに応えるサービスの担い手側の進化である。民間企業や団体が、地域の維持に不可欠な多様なサービスを一手に引き受けることで、複数の事業で経営資源を共有する「範囲の経済」を働かせ、収益性を高める。近年、中山間地域を中心に、各地でその萌芽がみられており、国でもその動きを後押しするため、ローカルマネジメント法人という新たな法人制度の導入に動き出した。

- 第3は、縦割りを廃した道路と交通の一体的な政策運営への転換である。バス事業者による自主的な経営効率の改善とともに、地域の道路・鉄道・バスに関する政策側の垣根を取り払って一本化し、地域がそれぞれの実情に応じ自らの判断で予算配分することで、効率的な交通政策への移行を図ることが望まれる。
 - 第4は、交通や介護の分野における最新技術の導入である。人口密度の低下による非効率化と担い手不足が避けられない交通や介護の分野で、ICTやロボット、自動運転等の最新技術を積極的に導入することが望まれる。
6. 今後の地方都市は、人口減少や人口密度の低下という課題を、都市の機能性を向上させることで乗り越えるという発想が必要と言えよう。その過程で、行政のみならず住民サイドも、道路や箱物への依存（期待）から脱却し、既存の公共交通、インフラ、民間施設などを積極的に活用する都市政策（オペレーション型都市政策への転換）へとかじを切ることが望まれる。

1. はじめに

地方都市の衰退が言われて久しい。人口の東京への一極集中が進み、地方から若い世代が流出していることが、地方都市のみならず、わが国全体の衰退につながるため、その流れを反転させるべきとの見方がある（注1）。

しかしながら、地方都市に若い世代を定着させることは容易ではない。人口移動は、都市の持つ経済活力に依存するところが強く、戦後東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）が転出超過となったのは、バブル崩壊後の経済対策として未曾有の公共事業が実施された90年代半ばの一時期だけである。

政府は、2014年に策定された地方創生戦略の主要な手段である若い世代の地方定着に向け、多方面の対策に乗り出し始めた。東京への一極集中を是正するため、補助金や公共事業に依存することなく、地方において5年間で30万人分の雇用を創出するとしている。

人口減少と同時に、都市がスプロールしていることも、都市が衰退する主要な要因とされる。地方都市の活力を維持するために、各地でコンパクトシティに向けた街づくりが進められているものの、都市のスプロール圧力は想定以上に強く、中心市街地の再生はおろか、郊外での住宅供給すら止められない地域が多い。

これに対し政府は、「コンパクト+ネットワーク」（注2）という新たな都市デザインコンセプトを打ち出した。これは、集住を原則とする従来型のコンパクトシティに加え、生活に必要なサービス供給の担い手を小さな拠点に集約し、合わせて公共交通を充実させることで、都市の利便性維持を図るものである。

しかし、補助金や公共事業に頼らずに地方で雇用を創出することは容易ではなく、コンパクト+ネットワークも、箱モノ行政への懸念や公共交通再編に必要となる資金的な課題などがあり、地方の活性化に至る道筋は不透明といえよう。本稿では、都市間の人口移動の状況や都市圏レベルでの分布状況を把握し、若者の地方定着やコンパクト+ネットワークの可能性と限界を明らかにしたうえで、さらなる取り組みについて検討する。

（注1）「地方創生戦略（まち・ひと・しごと創生総合戦略）」2014年12月27日。

（注2）「コンパクト+ネットワーク」という用語自体は、「国土のグランドデザイン2050」がオリジナルであり、地方創生戦略では、考え方だけ導入している。

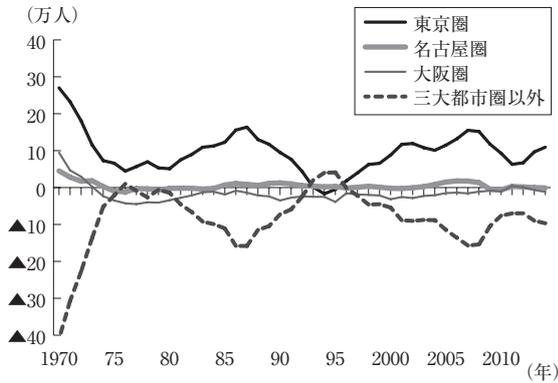
2. 東京一極集中は進んでいるのか

(1) 東京一極集中の現実

近年、東京圏（注3）における転入超過数は年間10万人程度で推移している（図表1）。名古屋圏や大阪圏が長期にわたり流入と流出が拮抗するなか、東京圏のみ転入超過が続いており、まさに「一極集中」の様相を呈しているように見える。

しかも、地方からの流出は、ほぼ若い世代に限られる。人口流出の多い秋田県のデータが示す通り、県境をまたぐ人口移動は、高校卒業の18歳から就職、転勤やUターンなどがひと段落する30歳くらいまでに集中し、その後は極端に減る（注4、図表2）。秋田県では、2014年（2013年10月～2014年9月）の転出超過数4,500人の9割が18歳以上30歳以下に集中している。なお、秋田県の例では、20歳代後半で

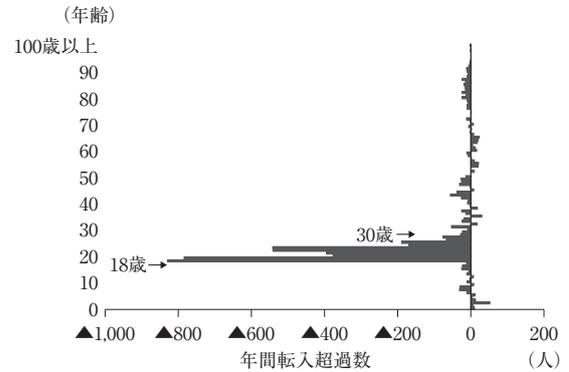
(図表1) 圏域別の転入超過数の推移



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より、日本総合研究所作成

(注) 東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県。
名古屋圏：愛知県、岐阜県、三重県。
大阪圏：大阪府、兵庫県、京都府、奈良県。

(図表2) 秋田県の年齢別年間転入超過数(各歳)



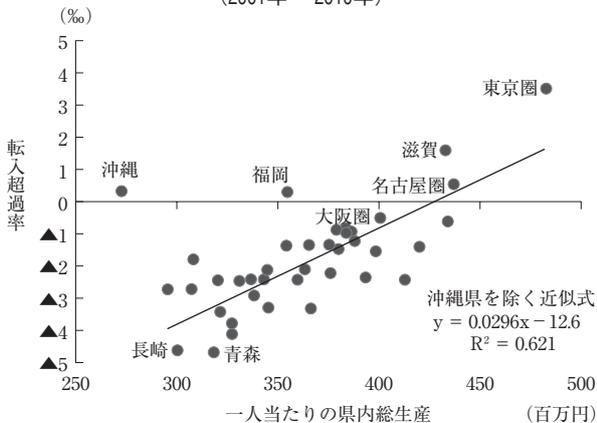
(資料) 秋田県「年齢別人口流動調査」より、日本総合研究所作成
(注) 2013年10月から2014年9月までの転入超過数。18歳～30歳くらいまでは、大きくマイナスとなっており、転出超過となっていることを意味する。

も転出超過になっているが、大学卒業後のUターンなどによる逆流(転入超過)が認められる県もある。

名古屋圏、大阪圏の経済が伸び悩むなかで、東京圏にのみ若い世代が集まっているため、“地方から若者を吸い上げる東京”のイメージが定着しつつある。地方の活性化、人口減少の抑制などの観点から、こうした動きは好ましくないとの指摘が多く見られ、安倍政権が進める地方創生も、そうした認識に基づく地方への若者の移住・定住促進策が中心となっている。

しかしながら、人口が経済活動の活発な地域に集積することは、至って当然のことである。図表3は、圏域もしくは各県の一人当たりの県内総生産と転入超過率の関係(2001年～2010年)を散布図に示したものである。それによれば、沖縄を除き、一人当たりの県内総生産が高い地域ほど、転入超過率が高い傾向にある。中長期的に見れば、人は経済活動が活発な地域に流れやすいことを示唆している。

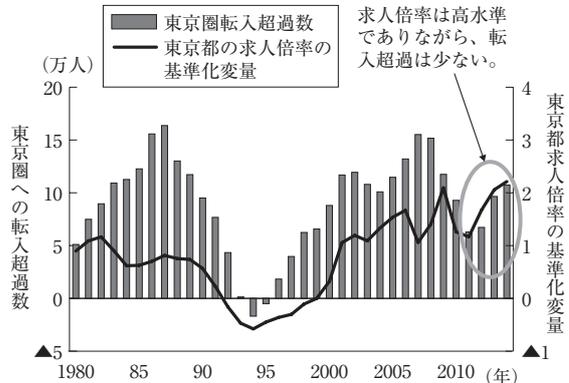
(図表3) 圏域・各県の一人当たりの県内総生産と転入超過率(2001年～2010年)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、内閣府「県民経済計算」より、日本総合研究所作成

(注) 三大都市圏のみ、圏域で表記。近似した式および線は沖縄を除いて算出。

(図表4) 東京都の有効求人倍率と東京圏の転入超過率



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、厚生労働省「一般職業紹介状況」より、日本総合研究所作成

(注) 東京都の有効求人倍率の基準化変量 = (東京都の有効求人倍率 - 各都道府県の有効求人倍率の平均) / (各都道府県の有効求人倍率の標準偏差)

逆に、現在の東京の経済状況から考えれば、転入超過は以前に比べ低い水準にとどまっていると見ることも可能である。これまで東京圏の転入超過数は、東京都の有効求人倍率の全国平均に対する相対的な高さ（基準化変量）に連動してきた（図表4）。すなわち、東京で景気が良くなり雇用機会が増えると、地方から東京に人が流入する構図となっていたことを意味する。しかし、2009年以降に限ってみれば、全国平均に対する東京都の求人倍率は、過去最高に匹敵する高い水準にありながら（注5）、東京圏への転入超過数は、バブル期やリーマンショック前のピーク時には大きく及ばない。一極集中とされる東京でさえも、堅調な雇用環境の割に、過去に比べて人口吸引力は衰えつつあるといえよう。

(2) 若者の集積は地方の中核都市に

前節で見たように、一人勝ちに見える東京においても、近年は、堅調な雇用環境の割に、人口の流入は低調である。一方で、中山間地域の集落等では若者の流出に歯止めがかからず、高齢化が極度に進んでいる現状がある。

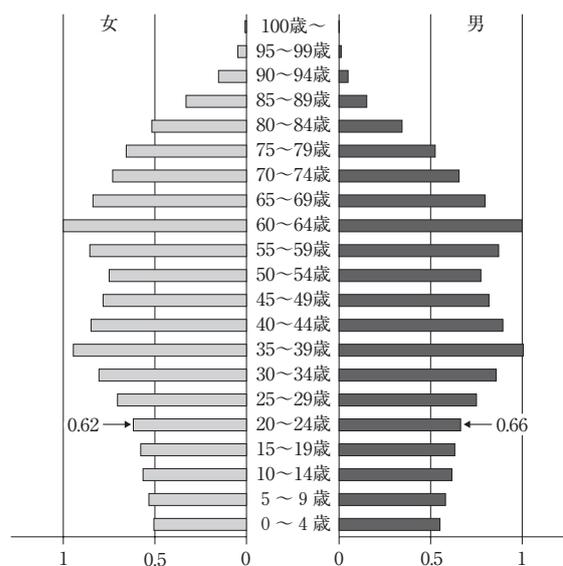
では、若者はどこにいるのであろうか。まず、わが国全体の年齢層別人口バランスを、人口ピラミッドにより把握する。わが国全体が進む少子化により、高齢世代に比べ若年世代は少数派となっており、団塊の世代（2010年当時60～64歳とした）の人口を1とした時、20歳代前半の世代の人口は、男0.66、女0.62である（男女平均で0.64、図表5）。

次に、2010年の国勢調査に基づく地域別の人口ピラミッドを示す。地方の代表として取り上げたのは、人口減少が著しい県として秋田県、島根県、人口は減少しているものの、多世代同居の割合が高く世帯収入も高い石川県、富山県、および東京圏に隣接する山梨県である。なお、この人口ピラミッドは、男女別ではなく、地域別に示してあり、右側が各県の県庁所在地、左側が各県の郡部（町村の合計）の人口ピラミッドである。図表5と同様、団塊の世代に相当する60～64歳の人口を1とした場合の比率により各世代の人口を表す。

まず、人口減少が著しい秋田県、島根県をみると、図表右側の県庁所在地の人口ピラミッドで、20～24歳は団塊の世代（60～64歳）を1とした場合、それぞれ0.57、0.62となっており、全国平均をわずかに下回る水準である（図表6、図表7）。しかし、両県の郡部では、それぞれ0.34、0.33と、大幅に低下している。すなわち両県では、郡部からの若い世代の人口流出が著しい一方で、県庁所在地が人口流出をせき止めるダムの機能を一定程度果たしていると推察される。

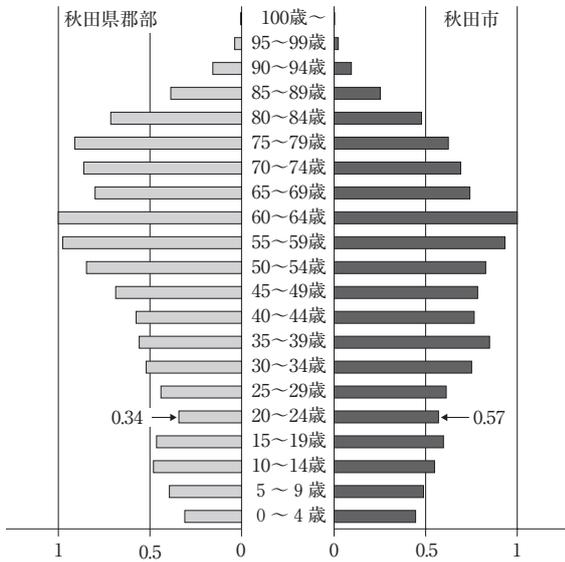
石川県、富山県の県庁所在地は、20～24歳がそれぞれ0.76、0.55、両県郡部は、0.62、0.42であった

（図表5）わが国の人口ピラミッド
（2010年）



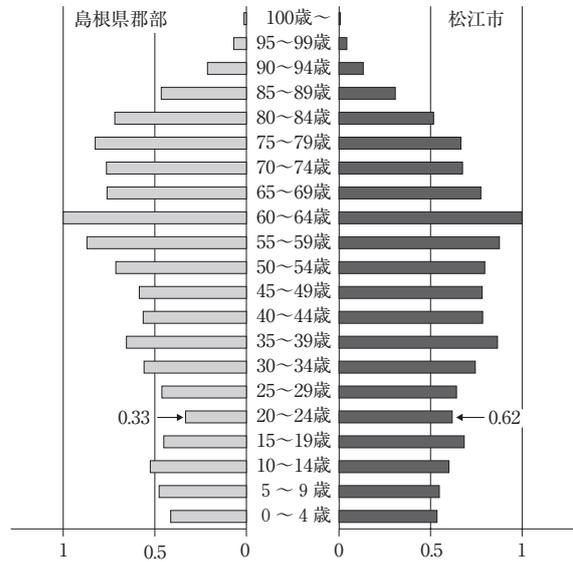
（資料）国勢調査より、日本総合研究所作成
（注）60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表 6) 秋田市・秋田県郡部の人口ピラミッド (2010年)



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表 7) 松江市・島根県郡部の人口ピラミッド (2010年)

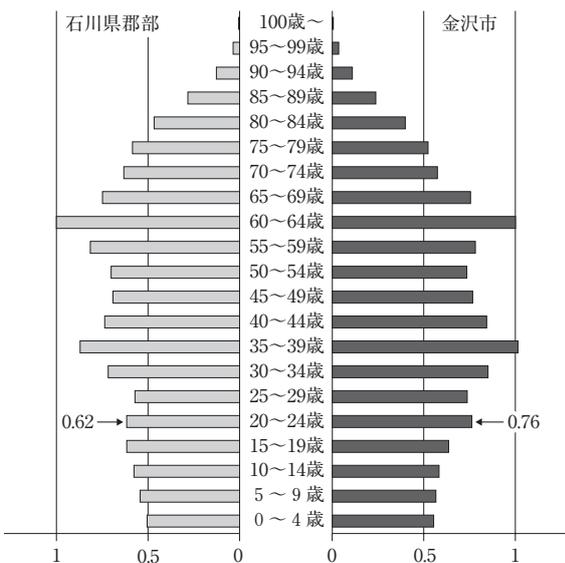


(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表 8、図表 9)。とくに石川県は、県庁所在地である金沢市への若者の集中が顕著で、加えて郡部においても若い世代が、秋田県などに比べれば多く、全国平均の水準に達している。

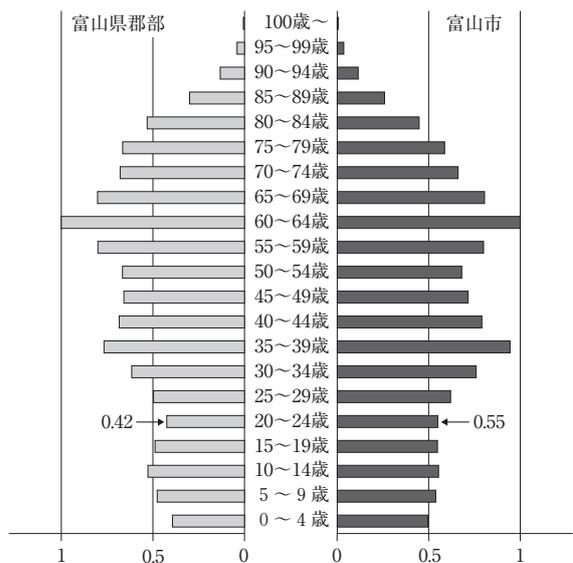
最後に取り上げる山梨県の20～24歳の人口は、甲府市で0.75、郡部で0.57であり、ともに石川県に準ずる水準である (図表10)。山梨県は、東京に隣接し、甲府市を中心に大学が多く立地する土地柄を反

(図表 8) 金沢市・石川県郡部の人口ピラミッド (2010年)



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表 9) 富山市・富山県郡部の人口ピラミッド (2010年)

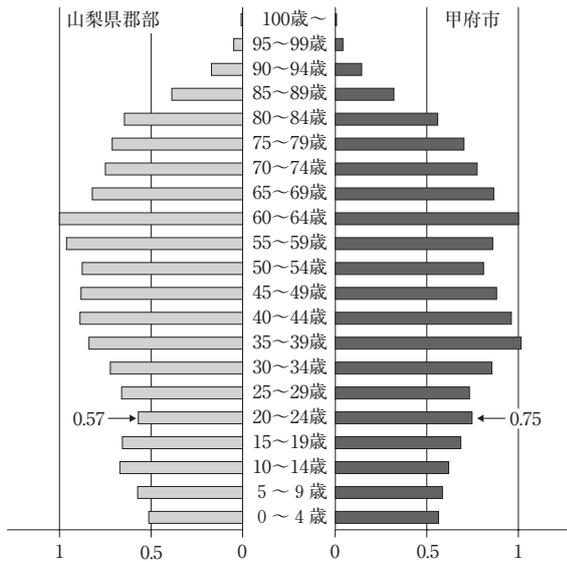


(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

映して、若い世代が比較的多い地域となっている。

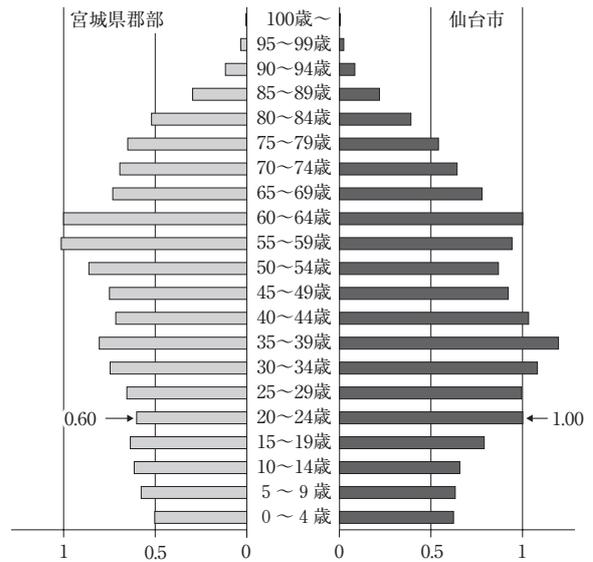
次に、広域圏における中核都市として、仙台市、福岡市を取り上げ、東京圏、大阪圏と比較する。図表11は、右側に仙台市、左側に宮城県郡部を示し、図表12は右側に福岡市、左側に福岡県郡部を示した(各地域、男女合計)。同様に、図表13は、東京圏を東京都とそれ以外に分け、人口ピラミッドを左右に

(図表10) 甲府市・山梨県郡部の人口ピラミッド (2010年)



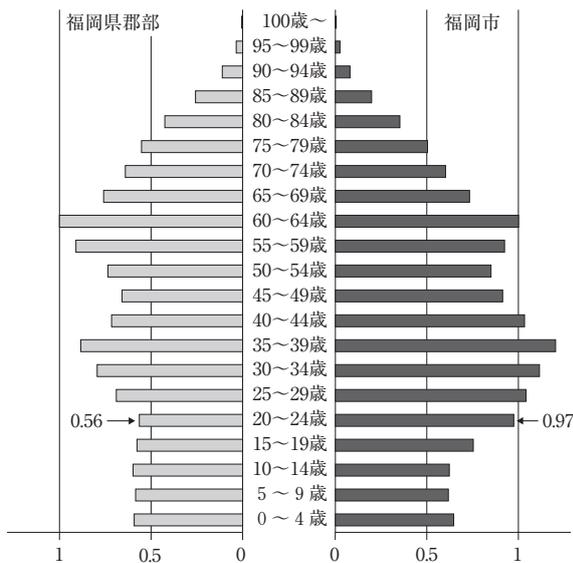
(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
(注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表11) 仙台市・宮城県郡部の人口ピラミッド (2010年)



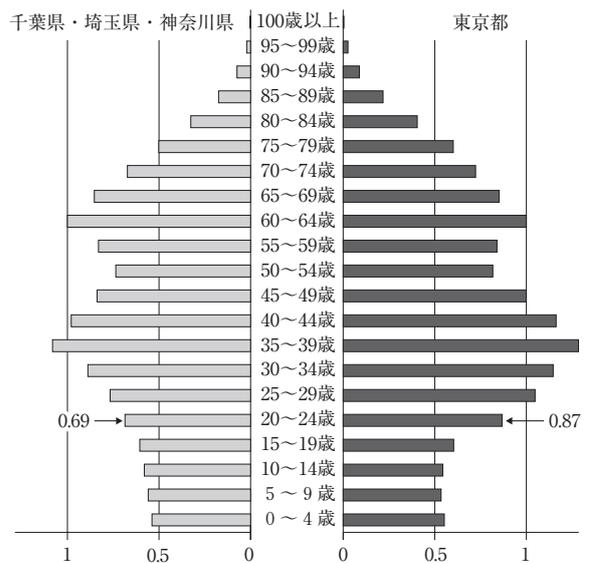
(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
(注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表12) 福岡市・福岡県郡部の人口ピラミッド (2010年)



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
(注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

(図表13) 東京都とそれ以外の東京圏の人口ピラミッド (2010年)

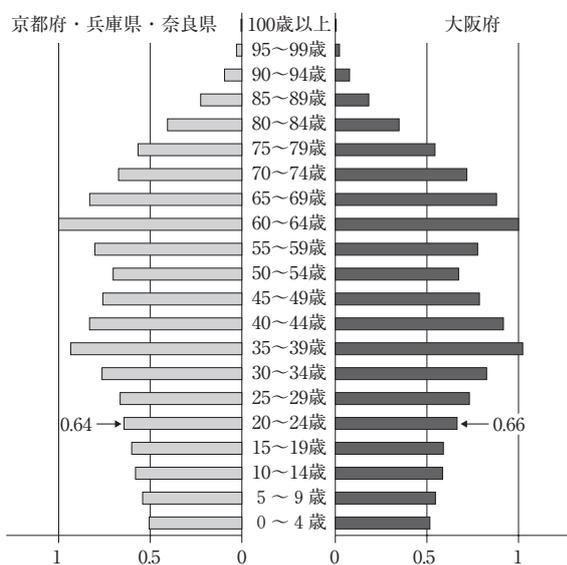


(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
(注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

振り分けた。図表14は、大阪圏を大阪府とそれ以外に分けたデータである。参考として、東京圏と大阪圏それぞれの全体の人口ピラミッドも示した（図表15）。

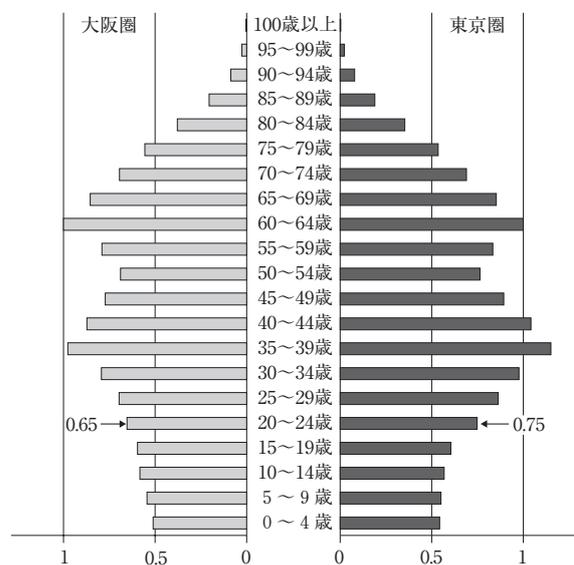
図表11と12から、仙台市や福岡市の若い世代を中心とする人口吸引力の高さが分かる。両市の20歳～24歳は、団塊の世代（60～64歳）と同水準（1.00）であり、東京都の0.87（図表13）や大阪府の0.66（図表14）を上回っている。仙台市は、多くの大学や企業の集積により、宮城県を含む東北全域はもとより、全国から若い世代を吸引することに成功し、福岡市も九州の中核都市として高い人口吸引力を示している。

（図表14）大阪府とそれ以外の大阪圏の人口ピラミッド
（2010年）



（資料）国勢調査より、日本総合研究所作成
（注）60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

（図表15）東京圏と大阪圏の人口ピラミッド
（2010年）



（資料）国勢調査より、日本総合研究所作成
（注）60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

一方東京圏では、全体として人口吸引力は高いものの、その中心は東京都であり、千葉県・埼玉県・神奈川県をトータルで見れば、全国平均と同水準にとどまっている。東京圏全体では、一般的な地方の県庁所在地よりは若い世代に厚みがあるものの、わが国経済をけん引するグローバル都市として十分な水準であるかどうかは別途議論が必要であり、少なくとも今後急激に膨らむ高齢者に対する介護の担い手としては、不十分との見方もある。大阪圏は、人口流入が少ないこともあり、若い世代の割合は東京圏よりもさらに低く、全国平均の水準にある。しかも、同一圏域内でも人口吸引力に差異がある東京圏と異なり、大阪圏では、大阪府が他地域に比べ際立って高い人口吸引力を示している状況にはない。

以上の分析より、世代バランスの観点で若い世代の層が厚いと言えるのは、仙台市や福岡市のような、地方における広域圏の中核都市であり、それに劣後する形で東京圏（とくに東京都）、地方の県庁所在地が続いている。大阪圏や地方の中山間地域の人口吸引力が衰えたことで、仙台・福岡など地方の中核都市や金沢市、甲府市のような企業や大学などが集まっている都市への人口集積が顕在化してきたとみるべきである。

地方の発展のため、地域が広域的に成長戦略を構築し、その中核的な都市を人口流動のダムとして機能させるべきであることは、従前から望まれていた方向性である（注6、図表16）。仙台のように、大学や企業が集積している中核都市への人口集中は、今後も進展する可能性が高い（注7）。

(3) 東京への人口集中問題の本質

現政権は、地方創生の名のもと東京圏への転入超過を抑制し、若い世代の地方への移住・定着を図ろうとしている。地方の経済的発展は、わが国の経済成長に不可欠な要素であるとはいえ、厳然として存在する経済力の地域格差を軽視した政策で無理やり東京への流入を押しとどめれば、様々な矛盾が生じることが予想される。

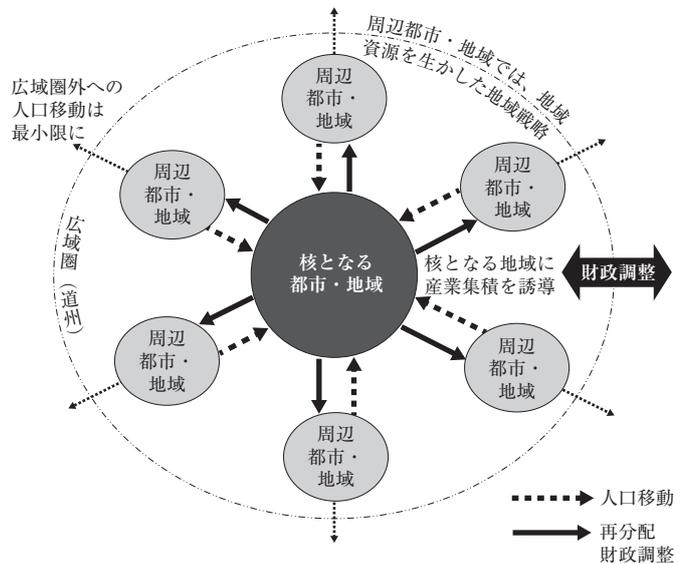
例えば、90年代にバブル崩壊後の景気対策として未曾有の公共事業が実施され、その金額が最大となったのは、1995年前後である（図表17）。この時期は、東京圏が転出超過となった時期に重なる。94年、95年を中心に、90年代は東京都の有効求人倍率が他地域に比べ低い状態が続き、それにより東京圏への転入超過も低い水準に抑えられた（図表4参照）。戦後東京圏が転出超過となったのは、この

94年と95年の2年間しかない。地方において未曾有の公共事業が執行され、それが地方に雇用機会の増加をもたらし、結果として地方に若い世代を押しとどめた。

現政権では、公共事業に依存しない地方再生策に苦心しているが、依然として地方では公共事業などの財政出動待望論が根強く、難しいかじ取りを迫られている。2015年1月に共同通信社が実施した全国市町村首長アンケートの結果によれば、景気回復のためには、規制緩和などの成長戦略よりも、財政出動や家計支援策が必要と考える傾向が、小規模自治体ほど強かった（図表18）。

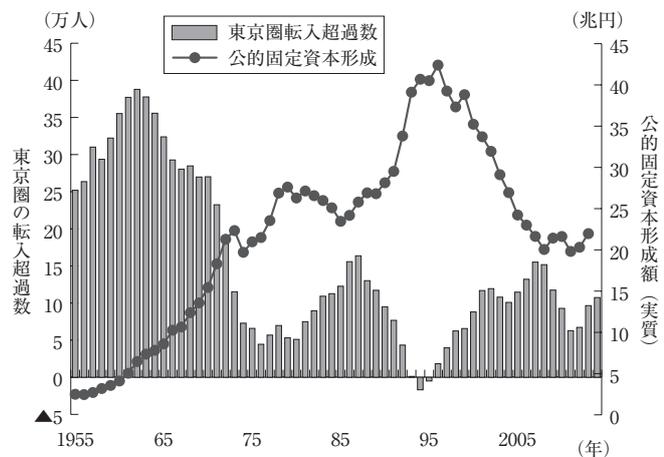
そこで浮上している政策の一つが、地方在住者に対するプレミアム付き商品券等の給付である。国の

（図表16）広域圏における人口流動のダムのイメージ



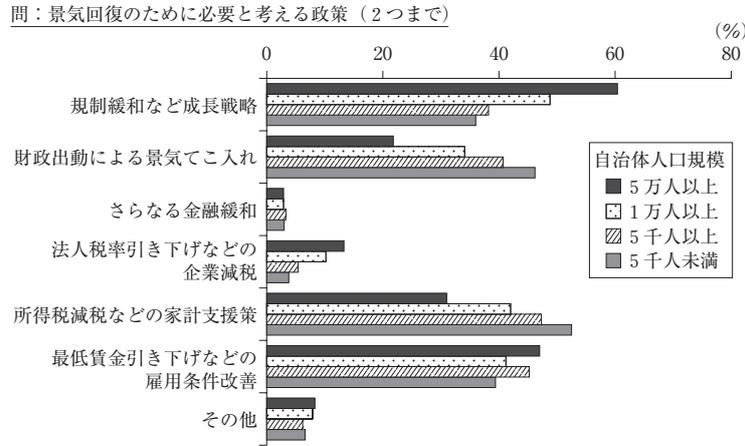
（資料）藤波匠『地方都市再生論』より転載

（図表17）公共事業費と東京圏の転入超過数の関係



（資料）内閣府「国民経済計算」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」より、日本総合研究所作成
（注）公的固定資本形成額を公共事業費とした。公的固定資本形成のデータは、1993年と1994年が接続していない。

(図表18)【市町村長アンケート】景気回復のために必要な政策



2014年度補正予算には、地域で発行できる商品券向けを含む4,200億円の「地域住民生活等緊急支援のための交付金」が盛り込まれた。プレミアム付き商品券は、1999年に発行され、結果的に政策効果が乏しいとされた地域振興券に類似した政策である。

一口に4,200億円というが、これを東京圏の年間転入超過数10万人を地方に誘導するために、均等に分配すると考えれば、一人当たりの受取金額は、民間企業給与所得者の年間給与414万円（注8）にほぼ匹敵する420万円となる。それは極端なケースと言えるが、金額的には一時的に東京圏への転入超過数をゼロにできるだけのインパクトのある政策となり得る。地方から東京への人口移動を短期間で人為的に抑制しようとするれば、このように効果の持続性に乏しい補助金や従来型の公共事業に依存した政策に偏ってしまうことが懸念される。

やはり、国内における社会的な人口移動は、あくまでも経済的な地域格差などを反映した“結果”ととらえるべきであろう。それを軽視し、若い人材の地方定住を無理に進めようとするれば、財政面に禍根を残したり、人口の世代バランスの持続性に問題が生じたりすることになる。

地方の再生戦略を構想するうえで、東京対地方という対立構造に目を奪われ、“東京に吸い取られる若者”というイメージに固執し、人口を奪い合う状況に陥ることは好ましくない。地方でいきなり大きな雇用を無理やり生むことに腐心するのではなく、地方において着実に産業を育成し、都市の暮らしをより快適なものとする地道な努力を積み重ねることが必要といえよう。

次章以降では、地方の人口が趨勢的に減少することを受けて、それでも利便性の維持を図る都市の在り方について検討する。

(注3) 一体的な経済圏を築いている東京圏は、県単位ではなく、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県を一つの地域ととらえ、人口移動を考える。名古屋圏、大阪圏も同様。

(注4) 実際には、移動が減るのではなく、30歳を超えると転入と転出が均衡するようになるため、見かけ上移動が減っているように見える。

(注5) 2014年に限ってみれば、東京都の有効求人倍率基準化変量は、過去34年間で最も高い水準にある。

(注6) 藤波匠『地方都市再生論』2010年 日本経済新聞出版社 p.281～284。

(注7) 地方における人口の地域間バランスについては別途議論を要する。
(注8) 国税庁の民間給与実態統計調査結果(2013)。1年間勤続したものの平均。

3. 地方都市における居住エリアの変遷(山梨県をモデルとして)

前節で示したように、甲府市は、20~24歳までの年齢層に注目すれば、東京圏と同水準の集積があり、仙台市のような広域圏の中核都市を除く一般的な県庁所在地のなかでは、年齢構成のバランスが良い地方都市の一つと言える。

ところが、甲府市は一定の人口集積がありながら、中心市街地の衰退は顕著で、古くからの商店街は、シャッター街となりつつある。仙台市などの中核都市や観光でにぎわう金沢市などを除き、甲府市を含む多くの県庁所在地では、中心市街地の人口減少と商業機能の衰退により、都市の活力は失われつつある。

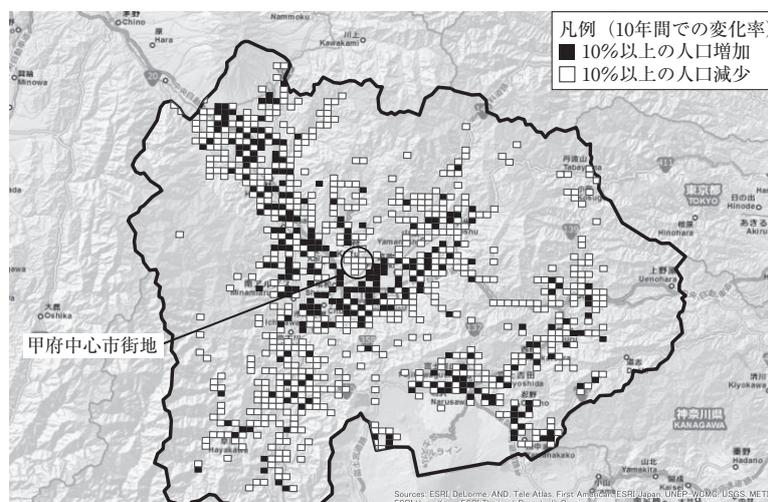
以下では、山梨県を例にとり、過去10年の人口分布の変化を見ることで、都市のスプロール化の現状を、改めて確認する。

図表19-1は、山梨県における2000年から2010年までの人口変化を、1kmメッシュで表している(東部の上野原市周辺および峡南地区の南部町付近は対象外)。白色は、10年間に人口が10%以上減少した地域、黒色は10%以上増加した地域である。また、図表19-2で白色は2000年には人が住んでいたが、2010年にはゼロになってしまった地域、黒色は、2000年には人が住んでいなかったが、10年間に新たに人が住み始めた地域を表している。なお、メッシュが無いエリアは、10年間の人口変化が±10%以内か、対象期間にわたって人が住んでいないことを表している。

両図表から得られる情報を整理すれば、次の通りである。

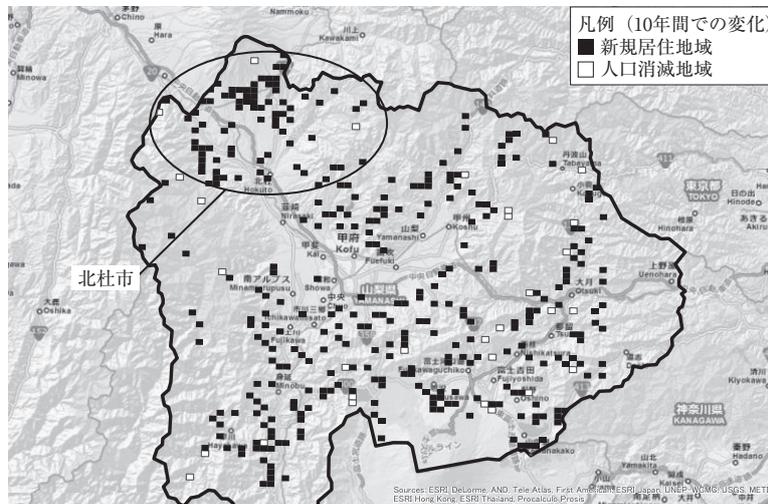
- 甲府市の中心市街地で人口減少(図表19-1 白)

(図表19-1) 山梨県の人口変化(1kmメッシュ 2000年~2010年)
10%以上の人口変化地域



(資料) 総務省「地域メッシュ統計」より、日本総合研究所作成
(注) メッシュの無いエリアは、人口変化が±10%以内、新規居住地域、人口消滅地域および無住地域。

(図表19-2) 山梨県の人口変化（1 kmメッシュ2000年～2010年）
新規居住地域および人口消滅地域



(資料) 総務省「地域メッシュ統計」より、日本総合研究所作成
(注) 新規居住地域と人口消滅地域のみ表示。

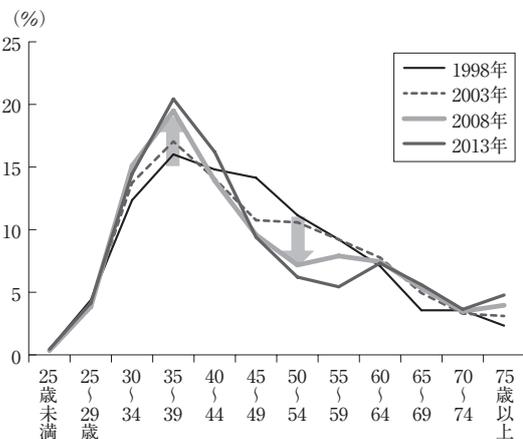
- 甲府市南部の国道20号線（甲府バイパス）に沿って帯状に人口増加（図表19-1 黒）
- 人口増加地域の外側に、人口減少地域（図表19-1 白）
- 人口減少地域内外に、新規居住地域が多数点在（図表19-2 黒）
- 人口消滅地域は少ない（図表19-2 白）

一般に、中心市街地が空洞化した都市のスプロール化をドーナツ化現象と呼ぶが、甲府でも同様の現象が起こっており、中心市街地を南側に迂回して走る甲府バイパスに沿った地域で人口増加がみられ、その帯の内側と外側の地域では人口減少が見られる。甲府市の場合、北側に山を背負っているため完全なドーナツ状とはなっていないものの、人口増加地域が半周以上つながっており、ドーナツ化をイメージしやすい例である。

ドーナツ状の人口増加地域では、農地が転用され宅地化・商業地化されており、それが道路新設により一層加速している状況にある。こうした住宅地には、ドーナツエリアの内外から、新たに住宅を取得した住民が流入していると考えられる。

近年、新たに持家に入居した全国の世帯において、世帯主（家計の担い手）の若年化が進んでいる。住宅取得世帯における世帯主の年齢構成を見ると、2013年のデータでは、50%以上が30～44歳であり、1998年に比べ35～39歳のピークが押し上げられ、45歳以上59歳以下で低下している（図表20）。こうしたことから、郊外のドーナツエリア

(図表20) 家計の主たる担い手の年齢別住宅取得率



(資料) 総務省「住宅・土地統計調査」より、日本総合研究所作成

に新たに住宅を取得して転入してくる世帯も、世帯主の多くが比較的若い子育て世代である可能性が想定される。

こうした地方都市における人口移動の結果、東京圏以外の地方都市では、DID（人口集中地区）の人口密度が低下する傾向にある（図表21）。地方都市でも、DID人口は増加しているものの、DID縁辺部における宅地開発の結果、DID面積が人口増を上回って拡大しているため、人口密度が低下しているのである。この

ような都市開発が一因となり、地方の県庁所在地では、総じて他の市町村から若い世代の流入が続いているにもかかわらず、中心市街地の衰退を食い止めることができていない。

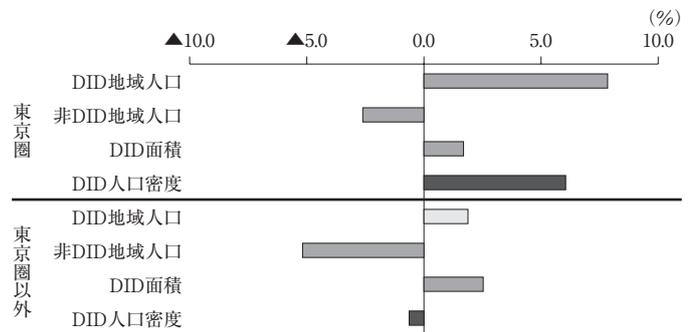
山梨県の人口変化でもう一つ注目すべき点として、郊外の人口減少地域に隣接する位置に、多数の新規居住地域が生じていることがある（図表19-2）。これは、過疎地域の隣接地で新たな住宅地開発が行われていることを意味している。こうした新規居住地域は、山梨県の場合、県北西部に位置する北杜市に多く、そこは八ヶ岳南麓、甲斐駒ヶ岳の裾野にあたり、風光明媚で、広大な森林の間に農地や別荘地が広がっている。リタイア世代の移住組や比較的若い新規就農者が、人口減少が続く旧来の集落ではなく、農地や山林を開発して新たに建設した住宅に移住し、場合によっては新しい集落を形成している。本稿では、こうした郊外の過疎地域に点状に分布する新たな住宅地を、「新僻地集落」と呼ぶこととする。

北杜市に限ってみれば、古くからの集落で人口が減少し、新僻地集落の人口ウエートが急速に高まっている。2000年以降の10年間で総人口は920人減少し、およそ4万8,000人となった。この間、北杜市民の11人に一人にあたる4,475人が、新僻地集落に流入し、総人口と比較しても無視できない規模になっており、急速な居住エリアの拡大を示唆している。

多くの場合、新僻地集落は公共交通網から外れており、場合によってはコミュニティが形成されていないことによる互助機能の欠如もあり、住民が高齢化してからの生活維持が難しい。加えて、従来の別荘地の利用状況などを見れば、住民の入れ替わりが起りにくいことは容易に想像され、初期入居者一代限りとなる可能性が高いエリアといえよう。このような新僻地集落の形成は、実質的に消滅集落予備軍の乱造となっていると危惧される。

中山間地域を抱える自治体では、集落消滅の抑制や人口維持を図るため、都市部からの移住促進に積極的であるが、居住地域に対する制約を設けず呼び込むことばかりに注力すれば、今後も居住エリアの拡大や人口密度の低下は止まらない。消滅する可能性のある集落と同様、新僻地集落の形成にも、十分な目配りが必要と言えよう。

（図表21） DID人口および人口密度の変化（東京圏・東京圏以外）
（2000年～2010年の変化率）

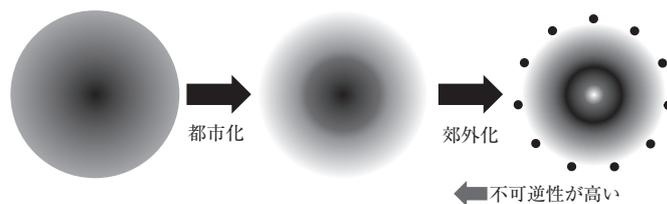


（資料）総務省「社会生活統計指標-都道府県の指標」より、日本総合研究所作成

4. コンパクトシティ政策の限界

山梨県の人口動態から見てくることは、人口減少下、居住エリアのドーナツ化と新僻地集落の形成(図表22)が、都市の面的拡大の原因となり、中心市街地や旧来の集落の衰退に拍車をかけている姿である(注9)。いったん郊外に人が定着すれば、容易には移転できなくなるため、地方自治体がコンパクトシティをめざし中心市街地への集住を促しても、短期的な効果は望みにくくなる。

(図表22) 地方都市変遷のイメージ図(都市化、郊外化のイメージ)



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 色の濃いところに人口と産業が集積しているイメージ。(左) 薄く広く住んでいた時期、(中央) 都市化により都市中心部に人口や産業が集積した時期、(右) 現在のトッピングドーナツ型都市のイメージ。不可逆性は高いと考えられる。

政府は、コンパクトシティおよびコンパクト+ネットワークを進めるため、2014年に『立地適正化計画』という制度を新たに導入した。これは、人口密度の維持を目的に、新規住宅取得者を一定のエリアに誘導する居住誘導区域と医療・福祉・商業等の都市機能を集積させる都市機能誘導区域を設定することを主な特徴としている。

立地適正化計画は、市街化区域や市街化調整区域を定め、さらに用途を細かく設定する既存の都市計画制度に屋上屋を重ねただけのようにも見えるが、両計画には発想の根底や手法に大きな相違がある。ここでは、立地適正化計画の導入の経緯や従来の都市計画との相違点などについて確認する。

(1) わが国の都市計画制度の課題

従来の都市計画は、人口の増加とともに経済が成長した時期に、無秩序な開発や都市拡大を抑制することを念頭に置いて設計された制度である。都市の開発スピードをコントロールする成長管理的な色彩が強く、人口や経済規模の拡大に応じて都市整備を進めるために設定された市街化調整区域は、必要な時期が来るまで開発を猶予するエリアである。

ところが、市街化区域で人口がさほど増えていなかったり、中心市街地における商業衰退の兆しが見えていたにもかかわらず、市街化調整区域を含む市街化区域以外で開発が進んだ。例えば、2012年の市街化区域以外での住宅地向け農地転用面積は1,848haに及び、これは平均的な戸建て住宅6.8万戸分(注10)に相当する。従前よりも減少傾向にあるとはいえ、未だ農地転用は続いている。

わが国の土地利用や開発などに言及する際、比較の対象として頻繁に取り上げられるのがドイツである。ドイツでは、“建築不自由”の考え方を採用しており、都市計画が設定されていない地域は、原則開発することができない。一方わが国では、“建築自由”が原則であり、都市計画のない林地や未利用地は、所有者が何を建設しようと基本的に自由である(注11)。そのため、都市計画が設定されていな

い北杜市のような自治体では、山林の開発が容易で、新僻地集落が生じやすい。

(2) 立地適正化計画の考え方

立地適正化計画は、都市計画とは逆に人口減少を前提とし、コンパクトシティやコンパクト+ネットワークの基本理念に基づき、時間をかけて居住エリアと都市機能の集約により都市をスリム化しようという発想である。都市計画など従来の制度との融合を図りつつ、将来の都市の在り方を地域自らが想定し、時間をかけてそれに近づけることを狙っている。移転誘導の難しさやコスト面から、性急なコンパクト化を求めず、無理のない範囲で住民や都市機能を誘導しようとするのは、妥当な判断と言える。

ただし、立地適正化計画は、従来の都市計画エリアだけを対象とし、しかも強制的に移転を求めたり、郊外を開発を一切禁止したりするものではないため、新僻地集落拡大の抑制効果にはおのずと限界があり、急激に都市のコンパクト化が進展することも期待できない。

(3) 箱物行政回帰への懸念

都市機能誘導区域を設定し、医療・福祉・商業等の都市機能を集積させる手法については、懸念もある。コンパクトシティに積極的に取り組んでいた青森市が、そのシンボリック施設として青森駅前に設置した官民複合施設アウガは、テナントの売り上げ低迷により、厳しい経営状況に陥っている。2001年の開業以来赤字経営が続き、運営主体である第三セクターの青森駅前再開発ビル（株）は、実質的な債務超過（注12）に陥った。ここまで市の支援や金融機関の債権放棄（注13）などにより延命を図ってきたものの、事業環境は好転せず、法的整理も視野に入ってきた。加えて本件にかかわる市長の責任問題がクローズアップされ、政治問題にまで発展するなど、今後の運営が市の大きな課題となっている。結局民間テナントのスペースに、市役所が移転する苦肉の策が提案されるなど、箱物行政の限界が明らかになっている。新たな拠点づくりの一環として行政主導で都市機能誘導や箱物建設が進められれば、アウガのような不良資産が全国に生み出される恐れもある。

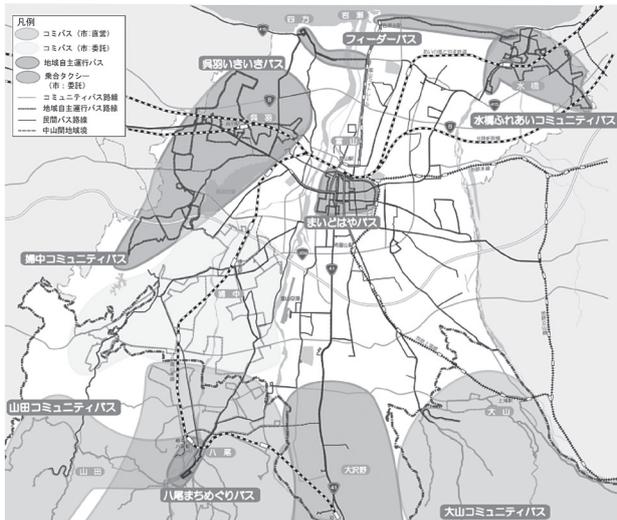
(4) 公共交通によるネットワークの維持

立地適正化計画のようなコンパクト+ネットワークのまちづくりにおいては、公共交通機関の役割が以前にも増して重要になる。富山市のコンパクトシティは、街を小さくするというよりは、密な公共交通網を構築することにより、車を運転しない住民の移動の足を確保し、様々な都市機能へのアクセスを容易にすることを狙ったものである（図表23）。もともと充実していた鉄道や路面電車の駅を起点とし、そこから路線バスやコミュニティバスを走らせることで、まさに網状の公共交通網を構築している。

一方、山梨県甲府市周辺の公共交通網は、ほとんどのバス路線が、甲府駅から郊外へ向けて放射状に走っており、鉄道との連絡も悪く、網状とはなっていない（図表24）。富山市と比較して、公共交通路線の密度が低い印象を受ける。

公共交通の再編を検討するうえで、人の動線や拠点を見直すことは重要である。図表25は、山梨県における過去8年間の雇用の増減を示している。雇用は、甲府市中心市街地で減少し、郊外や他の市町村で増加していることが分かる。そのため、以前に比べれば、暮らしの場も雇用の場も郊外に拡散したた

(図表23) 富山市近郊の公共交通網



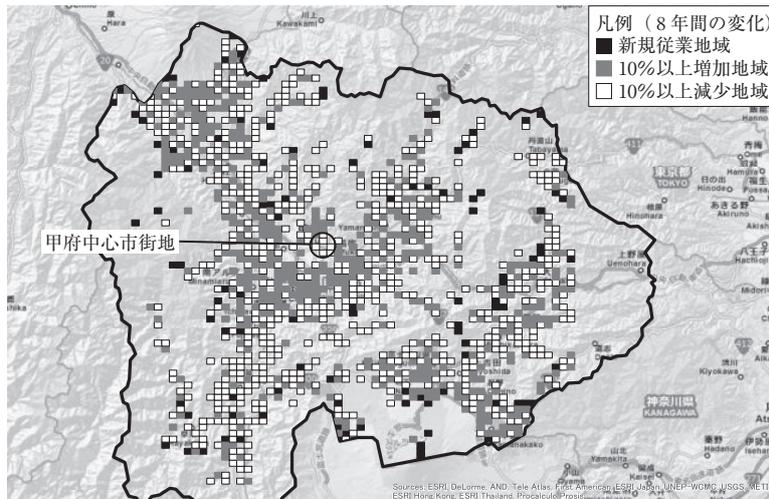
(資料) 富山市資料より、日本総合研究所作成
 (注) 甲府市の地図と縮尺はほぼ一致。

(図表24) 甲府市近郊の公共交通網



(資料) 甲府市資料より、日本総合研究所作成
 (注) 富山市の地図と縮尺はほぼ一致。

(図表25) 山梨県の従業者数変化 (2001年～2009年)



(資料) 総務省「地域メッシュ統計」より、日本総合研究所作成
 (注) メッシュの無いエリアは、従業者数変化が±10%以内、もしくは無従業者地域。

め、郊外同士の動線が徐々に太くなっていることが想定される。都市の拡大が深刻でない時期に設定された甲府駅を起点とする公共交通網が、そうした人の動線の変化に十分対応できているとは考えにくい。

このような公共交通の現状を受け、山梨県のみならず、全国の地方都市で公共交通の再編が試みられている。コンパクト+ネットワークも、地方の公共交通網の再編を後押しするものであるが、現状では再編に大きな進展は期待できない。

国土交通省の資料によれば、全国には3.8万系統のバス路線が存在するが、そのうち74%に相当する2.8万系統が赤字運営である(2008年度)。赤字系統の総赤字額は2,700億円であり、1系統当たりの赤字額は、およそ1,000万円である。おおむね、人件費に相当する費用の捻出が困難になっていると考えら

れよう。

しかも、2.8万に及ぶ赤字系統の61%にあたる1.7万系統が、公的補助を受けずに運行されているため、これらは絶えず廃止・減便の危機に晒されていると考えられる。こうした現状から、路線バスの再編により利便性を高めることはおろか、現行路線を維持するだけでも、極めて厳しい状況にあるといえよう。

以上見てきたように、コンパクトシティやコンパクト+ネットワークは、その基本理念は望ましいものの、実現に向けた障害は多い。それらは、住民の土地や地域への愛着はもとより、現状では郊外の開発の容易性や箱物行政への懸念、資金面での制約等々であり、地方都市の人口密度の低下に伴う多様な課題に対応していくために必要十分な政策コンセプトとなりえていない。

(注9) こうした都市構造は、その形態からトッピングドーナツ型といえよう。

(注10) 平成25年住宅・土地統計調査によれば、全国の平均的な戸建て住宅の敷地面積は270m²。

(注11) 農地の開発は、農地法や農振法などにより、規制対象となっている。

(注12) 資金繰り破綻を回避するため、2009年に市が2億円を融資した。2015年1月に一括返済予定であったが、その後も経営は好転せず、2015年2月時点で返済の目途は立っていない。

(注13) 2008年、青森市は金融機関が有していた青森駅前再開発ビルの債権約23億円を、8.5億円で買い取った。

5. 今後の都市形成の方向性

コンパクト+ネットワークなど一連の都市政策の基本理念を踏まえつつ、容易には止められない人口密度の低下とそれに伴う都市の利便性低下をいかに緩和・改善するか。本章では、更なる取り組みについて検討する。

(1) 都市の面的拡大の抑制

建築自由を基本とするわが国の土地利用制度において、現行の都市計画や立地適正化計画を運用しているだけでは、都市の面的拡大を抑制するには限界がある。そこで、①郊外の開発をコントロールするために都市計画区域を適宜拡大(注14)し、市街化調整区域や立地適正化計画の網をかけ、適正運用を図る、②都市計画のない地域では、単独で立地適正化計画の網をかける、等により、あえて郊外で“建築不自由”な状況を作り出し、従来の集落や都市中心部に新規住宅取得者を誘導することは検討すべき課題であろう。

並行して、郊外エリアや中山間地域での住宅取得を希望する傾向が強いリタイア世代の移住組や新規就農者に、従来からの集落内の空き家や土地がスムーズに譲り渡せるよう、受け入れ態勢の充実に取り組むことが望まれる。

ただし、居住誘導区域への誘導対象は、新規住宅取得希望者に限った話で、従前から郊外に住む人に強制的な移転を求めるものではない。無理な移転を求めれば、住民の土地や地域への愛着などから、時間とコストがかさみ、成果は得られにくいと考えられる。

(2) コンパクト+ネットワークでも残る課題をイノベーションにより改善

コンパクトシティやコンパクト+ネットワークを推進してもなお残る課題を乗り越え、低コスト・省

力化に配慮しつつ、様々な都市機能や公共サービスへの住民のアクセシビリティを一層向上させるためには、次の四つのイノベーションが必要となる。

— 都市の機能性を維持するための四つのイノベーション —

- ①既存民間インフラを公的利用する新しい官民連携
- ②住民のニーズに応えるサービスの担い手側の進化
- ③縦割りを廃した道路と交通の一体的な政策運営への転換
- ④交通や介護の分野でICTやロボット等、最新技術の導入

A. 既存民間インフラを公的利用する新しい官民連携

「コンパクト+ネットワーク」においては、分散している生活に必要なサービス供給の担い手を集約する「小さな拠点」が極めて重要な意味を持つ。2014年に国土交通省が作成した「国土のグランドデザイン2050」によれば、こうした拠点は、地域住民の日常生活を維持することを目的とした「守りの砦」のみならず、例えば道の駅などと連携することで新たな雇用を生み出す「攻めの砦」となることも期待されている。

しかし、「砦」の拙速な整備は、青森市のアウガの事例のような箱モノ行政へと安易に流れる危険性がある。小さな拠点を構築する際に、新たな公共施設を建設するのではなく、可能な限り既存インフラや民間施設を活用し、投資コストの抑制と効率的なサービス提供を目指すことが必要と言えよう。

地方には廃校となった学校施設や旧役場、利用頻度の低い福祉施設などが多数点在することから、積極的にこうした施設を再活用することが望まれる。国土交通省の小さな拠点の優良事例（注15）として取り上げられている高知県四万十市の（株）大宮産業は、地元住民が立ち上げた企業で、JAが撤退し廃止されたガソリンスタンドと小売店舗をそのまま引き継ぎ、運営している。既存設備を有効活用し、新たな投資を極力抑え、地域製品のブランド化や販売なども手掛け、収益を上げている。

地方都市では、ショッピングセンターがすでに地域の人とモノの流れの中心になりつつあるが、そのうち一部の店舗では、公的な役割も担い始めている。現状では限られた店舗の取り組みに過ぎないが、市役所出張所、保育所、デイサービス、バスターミナル、パークアンドライド、観光案内所、図書館、イベントスペース、公民館、コミュニティホール、運動場、地域産品販売所、津波避難所の設置や障がい者授産施設の商品取り扱いなど、多様な行政サービスの提供が見られ始めている（注16）。

新たにインフラ投資をしなくても、既存施設の活用や民間企業との連携により、十分な公共サービスの提供が可能となる地域もあろう。新たに公共施設を建設するのではなく、すでにある民間が生み出す人とモノの流れをうまく活用するオペレーション型の都市政策により拠点を整備し、地域住民の暮らしを守る砦としていく視点が必要である。

B. 住民のニーズに応えるサービスの担い手側の進化

人口密度の低下や高齢独居世帯の増加などにより、各世帯の課題である介護はもとより、コミュニテ

の課題であるモビリティ、祭り、用水路の維持・管理、降雪地域では除雪や雪下ろしなど、古い言葉で言えば普請（注17）が、家庭や地域で維持できなくなり、外部の力を必要とするようになってきている。そのため、中山間地域の集落では、地域の多様な課題に対して複合的なサービスを提供する事業者の存在が不可欠となりつつある（注18）。

高知県では、各市町村に地域の課題を解決し、集落の維持を図ることを目的とした集落活動センターとして、2015年1月の段階で、県内に16のセンターが設置されている。例えば、四万十市大宮地区では、2013年に先述の（株）大宮産業を母体として大宮集落活動センターみやの里が立ち上げられた。この団体は、宅配サービス等の生活支援、見守り等の福祉サービス、地域文化の保存と伝承、農林特産品の開発・販売など、地域の振興や生活基盤の維持に向けた活動を一手に引き受けることを目指している。ここでも、行政が直接地域を支えるのではなく、民間の活力を活用するオペレーション型の都市政策の視点が取り込まれている。

政府でも、地域の多様な課題やニーズに応えるため、NPO法人と株式会社の間にあたるローカルマネジメント法人という新しい法人制度の導入に向け動きだした。収益事業と公益性の強い非収益事業を一体的に担うとともに、非収益事業については税制優遇などを受けられるようにすることが目指されている。

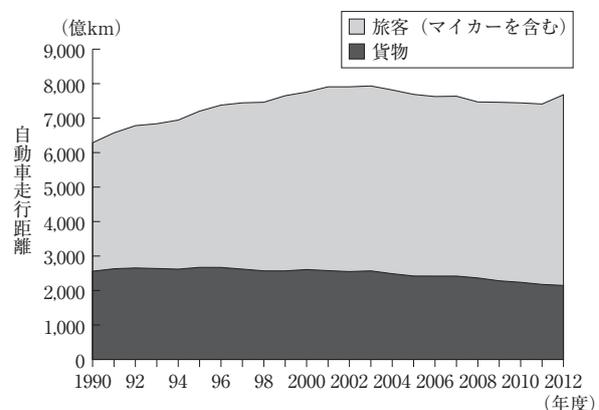
これまで地域における様々な支援活動の中核を担ってきたNPO法人は、資金調達に制約があったり、利益を収益事業拡大への投資に回すことはできなかった。新たな法人では、こうした制約を取り除き、収益事業、非収益事業を問わず、多様な地域の課題に対処し、範囲の経済（注19）により効率性を高めることが期待される。こうした担い手側の体制強化により、地方の郊外や中山間地域の暮らしを維持していくことを目指している。

C. 縦割りを廃した道路と交通の一体的な政策運営への転換

すでにわが国の道路需要（自動車走行距離）は、貨物部門の趨勢的な需要減を背景に、旅客部門（マイカーを含む）と合わせても、2003年度以降、頭打ち状態にある（図表26）。地方においてもすでに顕在化している若い世代の自動車離れ（図表27）と人口減少が相まって、道路需要は今後減少に転じることが予想される。このため、道路新設よりも路線バスや路面電車の再編などに予算を振り向けることを望む自治体も、徐々に増加してくると思われる。

そこで、交通政策をバスの再編という狭い範囲で考えるのではなく、地域モビリティを担保するための政策として、鉄道や道路まで含めて包括的に政策形成や予算配分を行うことが望まれる。現在、モビリティに関する政策は、国土交通省の自動車局、鉄道局、道路局に分かれて

（図表26）わが国の自動車走行距離



（資料）日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット「EDMCエネルギー経済統計要覧」より、日本総合研究所作成

事務が行われ、予算も分断されている。前述の通り、全国バス路線維持に事業者や自治体が汲々としている一方で、わが国全体で道路新設（注20）のための予算はおよそ4兆円（2012年度）に達する。赤字垂れ流しとなることは好ましくないが、道路新設予算の一部をバス路線の維持・拡充に組み替えるという発想があっても良いのではないだろうか。

近年、ビッグデータの解析などのICTによるバス事業者の収益性向上に向けた取り組みが進み始めている。こうした事業者の取り組みを後押しするためにも、地域の道路・鉄道・バスに関する政策側の垣根を取り払い、モビリティを担保するための予算を一括して県や市町村に配分し、各自治体の責任において、道路の新設・維持補修や公共交通の再編に割り振ることで、効率性の高い交通政策を目指すことが必要となろう。

交通政策を一本化することで、既設道路設備の有効活用も図られる。公共交通の速達性（注21）の向上や道路の安全性を担保するうえで、BRT（注22）レーンや自転車専用道（レーン）の整備拡充が望まれる。道路運用の見直しを進めるうえでも、道路と交通の一体化が望まれる。ここにも、既存道路を最大限活用するオペレーションの発想が盛り込まれている。

D. 交通や介護の分野でICTやロボット等、最新技術の導入

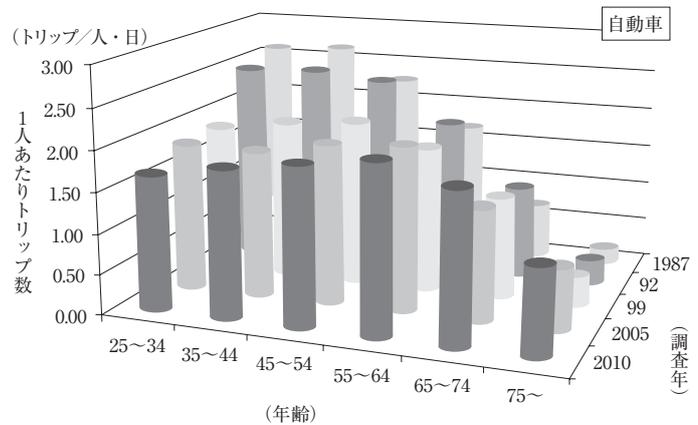
a. 交通分野

路線バスは慢性的な赤字の状況にあるだけでなく、今後急速な人口減少に陥ることが予想される地方においては、運転手の確保も困難になることが予想される。このような状況下、とくに高齢者の移動手段として、自動運転による小型電気自動車への期待は大きい。ICTとの組み合わせで、希望する高齢者の送迎を無人で行うイメージである。当然、道路もそうした自動車が走行することを前提とした改良が必要となる場合も出てこよう。

自動運転は、技術的な面ではかなり実現可能なレベルに近づいており、今後メーカーや関連企業による開発のさらなる加速が期待される。一方で、規制により既存自動車と同等の走行性と、それに伴うハイスpek的な安全性への配慮を求めれば、車体の価格が押し上げられるだけでなく、開発に時間を要し、導入時期の遅れは必至である。例えば、高齢者向けに導入されているシニアカー（注23）に替わる交通弱者の新たな移動の足として、中山間地域の限界集落や郊外のニュータウンなどのエリア限定で試験的に導入すれば、早期の実用化が可能となろう。

自動運転の普及を皮切りに、デリバリーサービスの省力化に向けた動きも、一気に加速することが予想される。アメリカのamazonが、無人輸送機を用いて注文から30分以内で配送するサービスをテスト

（図表27）地方都市圏における自動車利用状況



（資料）国土交通省「全国都市交通特性調査」より、日本総合研究所作成

中であることが話題となったが、人口密度が低下するわが国の地方都市においても、陸送・空輸を問わず、配食・宅配、さらに踏み込んで災害時の救援物資輸送などの局面でも、無人化への期待が高まる。

さらに降雪地域では、除雪の安全性・効率性を高めるためにICT技術を活用することや小型の無人除雪機なども提案されている。自動運転に限らず、今後進む人口密度の低下をイノベーションによってカバーする発想が必要となる。

b. 介護分野

人口密度の低下と高齢化が同時進行する地方では、介護サービスにおける担い手を確保することが難しくなるだけでなく、需要者側も薄く広く点在するため、サービス提供が非効率となりやすく、在宅介護の体制維持が今後一層難しくなる。介護サービス需要者の満足度を低下させることなく、在宅中心の介護サービス供給体制を維持していくためには、介護分野で遅れているICT化やロボット介護機器の導入は避けて通れない。

在宅医療や介護における最新技術の導入に関しては、高齢者の見守りサービスにおいて様々なセンサーやICTの活用が普及し始めているものの、その他の分野では遅れが目立つ。介護サービスは人が担うものであり、手間がかかり、重労働であることが当然との認識から脱却することは容易ではないものの、実際にはこの業界にも多様なイノベーションが提案されている。ロボット技術の導入、ICTの活用による多職種間の連携や情報共有などの分野についても、医師や介護福祉士が各戸に出向く際の人数や頻度の低減に資する技術が開発され、提案されている。初期投資が大きいことなど、クリアすべき課題はあるものの、今後の導入が期待される。

(注14) 従来は、無用の開発を促すとして、いたずらに都市計画区域を拡大することは否定されてきたが、2006年の都市計画運用指針の改定により、郊外開発を抑制するために、郊外部を都市計画に組み込むことが容認された。

(注15) 国土交通省国土政策研究会『「国土のグランドデザイン2050」が描くこの国の未来』

(注16) イオン（株）、他の資料より。

(注17) 地域住民が資金の提供や労働を担う互助的な公共事業。道普請など。

(注18) 以前は商業系については、農協が担っていた部分が多いが、農業生産額の低下などにより、撤退が相次いでいる。

(注19) 複数の事業で経営資源を共用することで、収益性を高めること。

(注20) 道路統計年報における道路改良、橋梁整備、舗装新設、調査、その他の費用の合計。

(注21) 速やかに到達する性質のことで、交通機関や郵便などで用いられる。

(注22) BRTは、バスラピッドトランジットの略で、専用レーンや道路、信号機の優先権などを確保し、バスを優先する交通システム。

(注23) シニアカーは車両ではないため、歩道を通行することが基本であるが、自動運転自動車の場合には、車両として車道を走行することになる。

6. おわりに（オペレーション型都市政策への転換）

政府は、若い世代を地方に移住・定着させるとともに、コンパクト+ネットワークにより地方都市の活力維持を図ろうとしている。しかし、補助金や公共事業に頼らず、5年間で30万人の雇用を創出し、若い世代を地方に定着させることは容易ではない。加えて、依然として地方都市ではスプロール化が進展しており、人口密度を反転上昇させることは難しい。

今後の地方における都市政策を展望すれば、人口減少や人口密度の低下をある程度受け入れ、最新技

術の導入を含む四つのイノベーションを徹底的に進めることで都市の機能性を高め、暮らしやすさや雇用を維持していくことが必要といえよう。その過程で、行政のみならず住民サイドも、道路や箱物への依存（期待）から脱却し、既存の公共交通、インフラ、民間施設などを積極的に活用する都市政策（オペレーション型都市政策）へと舵を切ることが望まれる。

(2015. 3. 26)

参考文献

- ・小峰隆夫 [2013]. 「公共投資回帰では何も解決しない」中央公論、2013年12月号
- ・増田寛也ほか [2014]. 「提言 ストップ「人口急減社会」」中央公論、2014年6月号
- ・国交省 [2014]. 『「国土のグランドデザイン2050」が描くこの国の未来』2014年、大成出版社
- ・藤波匠 [2010]. 『地方都市再生論』2010年、日本経済新聞出版社