

# 人口減少・高齢化に対応した公共交通体系等 に関する提言

平成25年 7月

社団法人九州経済連合会 交通委員会企画部会

「人口減少・高齢化に対応した公共交通体系のあり方等」検討WG

はじめに

九州7県の人口は、全国平均を上回るスピードで減少している。また、全国平均より高い高齢化率は、今後さらに上昇を続けることが見込まれている。

一方、DID地区（人口集中地区）の人口密度については、全7県とも全国平均より低い水準でありかつ、福岡県を除く九州6県ではさらに低下しつつある。

人口減少により地域経済及び財政状況がさらに厳しくなるなか、低密な市街地の拡散は、CO2の排出を増大させるばかりか都市基盤ストックの管理・更新コストや福祉・衛生等にかかるコストの増大に繋がり、行政サービスの非効率化を助長するとともに、高齢者の暮らしやすさを損なうおそれがある。

コンパクトシティと呼ばれる都市構造は、これまでの人口増加・税収増加を背景とした拡散型構造と異なり、公共施設などの都市機能を中心市街地や集約拠点に集め、郊外の開発を抑制する集約型構造である。

国土交通省では、今後のまちづくりの方向として、日常生活に必要なまちの機能が、住まいに身近なところに配置され、住民が自家用車に過度に頼ることなく、公共交通によってこれらの機能にアクセスできるような、「コンパクトなまちづくり」が、我が国の多くの都市で推進すべき方向としている。

国土形成計画九州圏広域地方計画においても、「広域的な都市的利便性を実現する拠点都市圏の形成と集約型都市構造への転換」において、「中心市街地、中心駅や交通結節点等における市街地の整備、既存ストックの活用や公共交通の充実等を通じて、コンパクトでにぎわいあふれる集約型都市構造への転換を進めていく」としている。

モータリゼーションの進展などを背景とした低密な市街地の拡散によって、現在の都市構造が形作られるまでには数十年以上を経ており、公共交通利用を前提としたコンパクトシティというパラダイムの転換により、一朝一夕に新しい都市構造が実現できるものではない。しかし、我が国の人口減少と高齢化は今後数十年にわたり確実に進展することが見込まれており、都市構造の転換は長期的な目標であると同時に、息の長い活動を前提とした喫緊の課題でもある。

本書は、九州における「少子高齢化・人口減少」、「公共サービスの効率化・コスト削減」、「エネルギー消費・環境負荷の低減」といった課題に対応した、公共交通体系とコンパクトシティの整備のあり方について、具体的な都市における課題と施策の方向性に関するアンケートやヒアリングによる情報収集を行い、交通、都市開発、金融、学識といった様々なワーキングメンバーの自由闊達な議論をもとに、今後の官民の役割について提言をとりまとめたものである。本提言が、九州地域の各都市で持続可能な街づくりに向けた、さらなる対策に結び付けば幸いである。

社団法人九州経済連合会 交通委員会企画部会  
「人口減少・高齢化に対応した公共交通体系のあり方等」検討WG

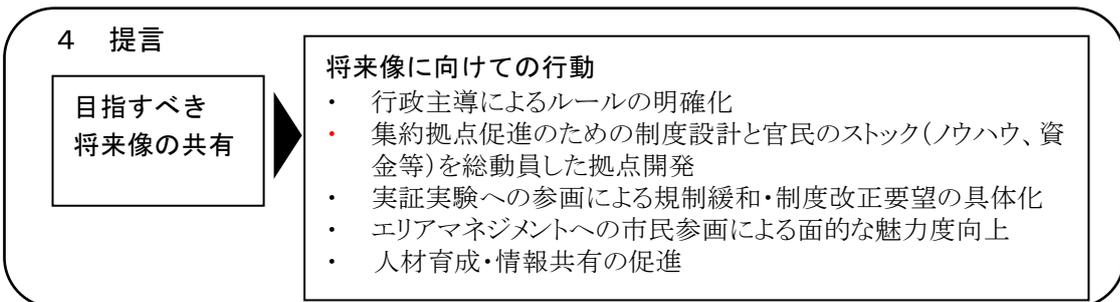
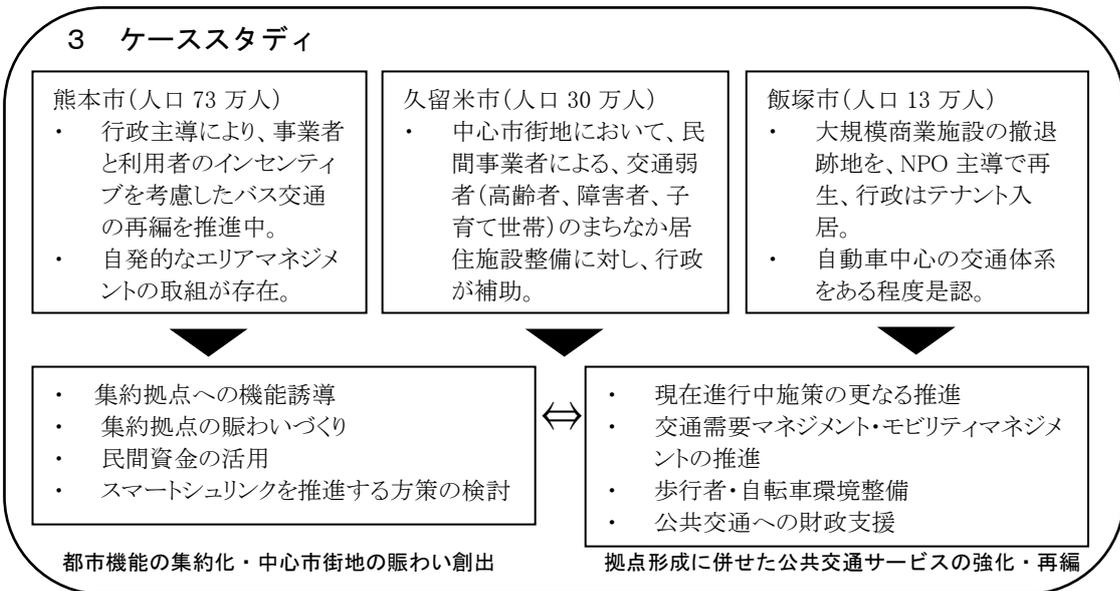
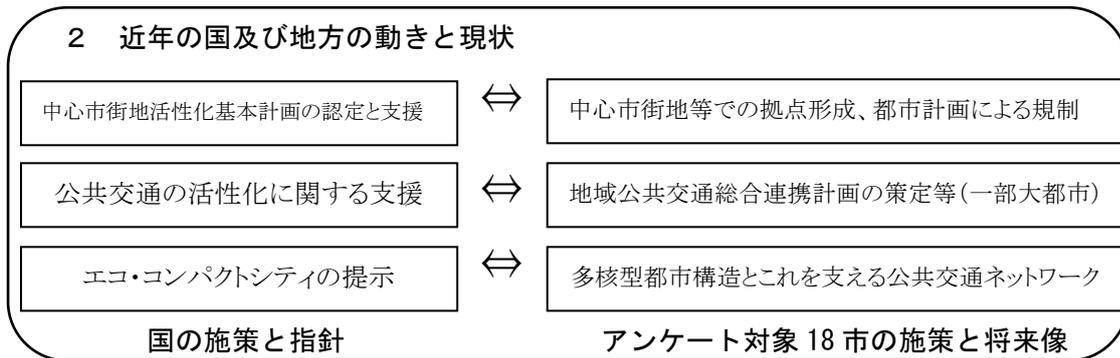
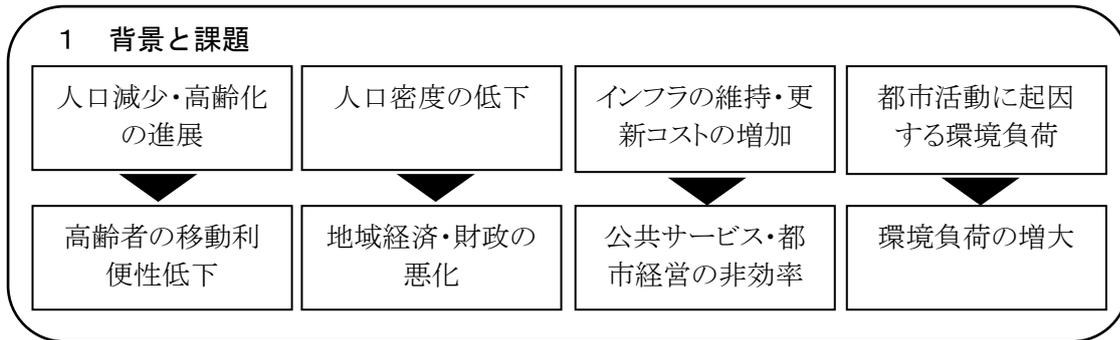
「人口減少・高齢化に対応した公共交通体系のあり方等」検討WGメンバー

	氏名(敬称略)	所属・役職
座長	溝上 章志	熊本大学 大学院自然科学研究科 教授
企画部会長	倉富 純男	西日本鉄道㈱ 取締役 常務執行役員 経営企画本部長
委員	川端 互	㈱日建設計 九州副代表
委員	楠 雅之	新日鐵住金㈱ 八幡製鐵所 総務部開発企画室上席主幹
委員	久間 敬介	㈱日本政策投資銀行 九州支店 企画調査課長
委員	小野 哲也	西日本鉄道㈱ 経営企画本部 交通計画部長
委員	川畑 健二	九州電力㈱ 経営企画本部 地域戦略グループ長
委員	横溝 治彦	九州旅客鉄道㈱ 鉄道事業本部 企画部 副課長
委員	八尋 和郎	㈱九州経済調査協会 情報研究部長
委員	山本 哲郎	日本通運㈱ 福岡支店 業務・作業管理・品質管理課長
委員	若林 直樹	(独)都市再生機構 九州支社 都市再生業務部 次長
委員	渡口 潔	福岡北九州高速道路公社 理事長
アドバイザー	大井 尚司	大分大学 経済学部 経営システム学科 准教授
オブザーバー	田中 耕太郎	㈱九州地域産業活性化センター 常務理事
事務局長	廣瀬 香	㈱九州経済連合会 社会資本部 部長
事務局	土井 誠司	㈱九州経済連合会 社会資本部 副部長
事務局	中條 浩憲	㈱九州経済連合会 社会資本部 次長
事務局	宮本 一利	㈱九州地域産業活性化センター 事業部長
事務局	幕 亮二	㈱三菱総合研究所 シニアエコノミスト

## 目 次

調査の概要.....	1
1 背景と課題.....	1
1-1 背景.....	2
1-2 課題.....	5
2 近年の国及び地方の動きと現状.....	6
2-1 国の動き.....	6
2-2 地方の動き.....	8
3 ケーススタディ.....	10
3-1 モデル都市の設定.....	10
3-2 モデル都市の現状と取り組み.....	11
3-2 ケーススタディから得られた示唆.....	15
4 提言.....	18
4-1 目指すべき将来像の共有.....	18
4-2 将来像に向けての行動.....	18

## 調査の概要

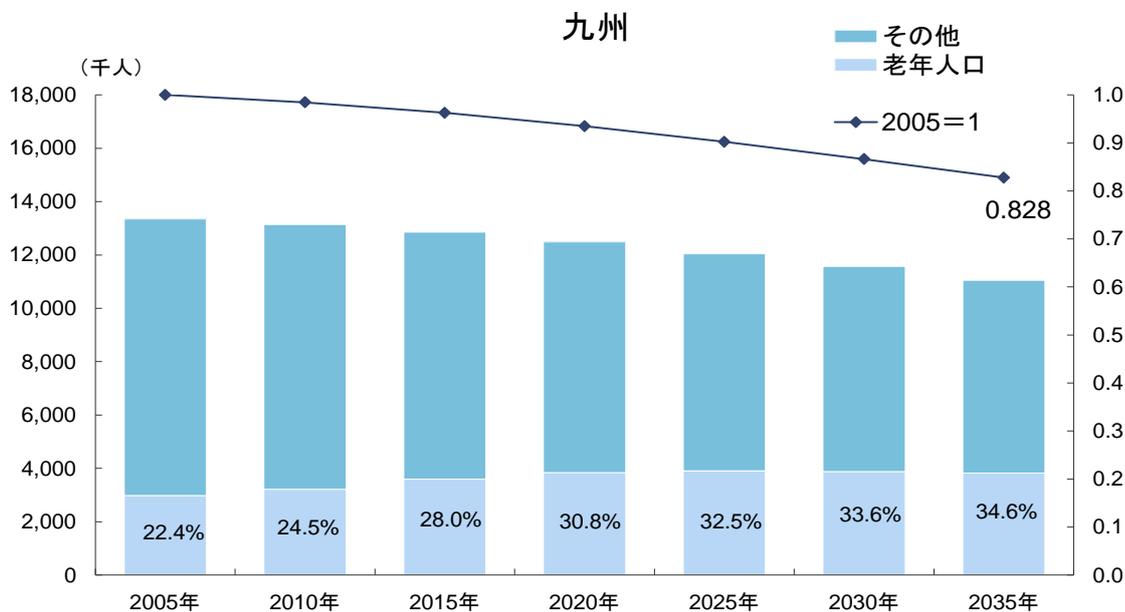
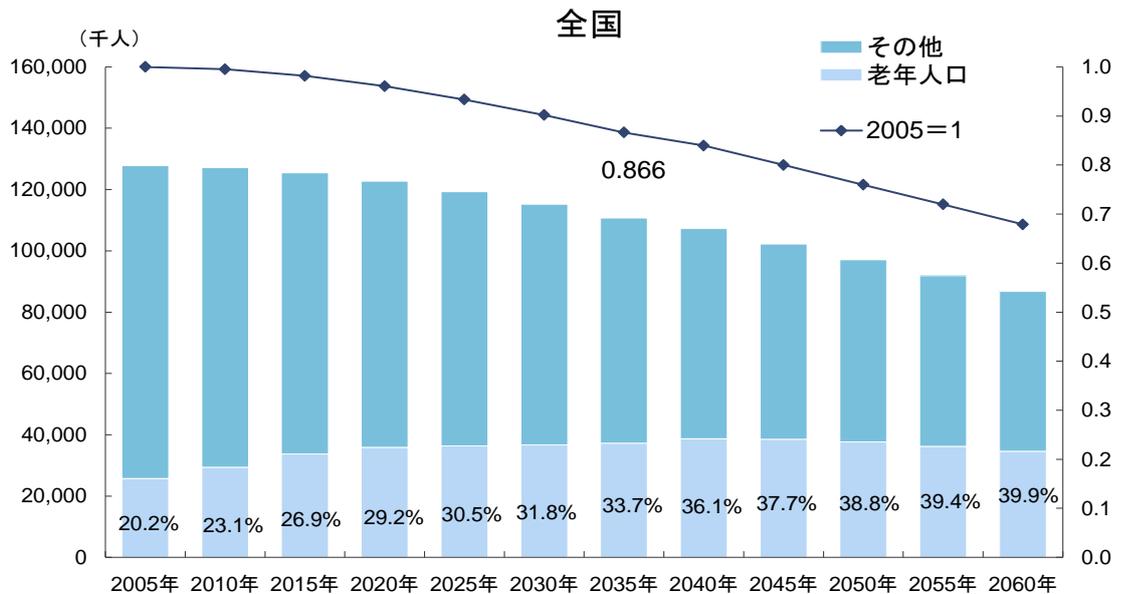


# 1 背景と課題

## 1-1 背景

### (1) 人口減少・高齢化の進展

九州7県の人口は、全国平均を上回るスピードで減少している。また、全国平均より高い高齢化率は、今後さらに上昇を続けることが見込まれている。

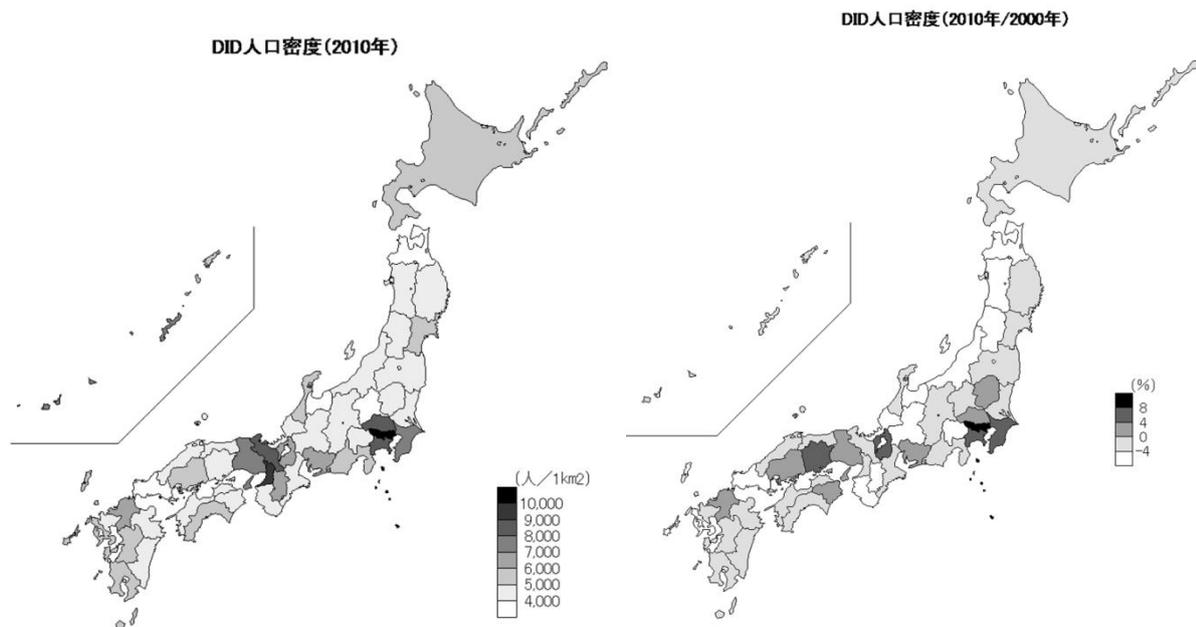


資料:「日本の将来人口」「都道府県別 日本の将来人口」国立社会保障・人口問題研究所

図 全国と九州の人口将来予測値の比較

### (2) 人口密度の低下

九州7県のDID地区(人口集中地区)人口密度は、いずれも全国平均より低い水準である。また、福岡県を除く九州6県で、さらに低下しつつある。

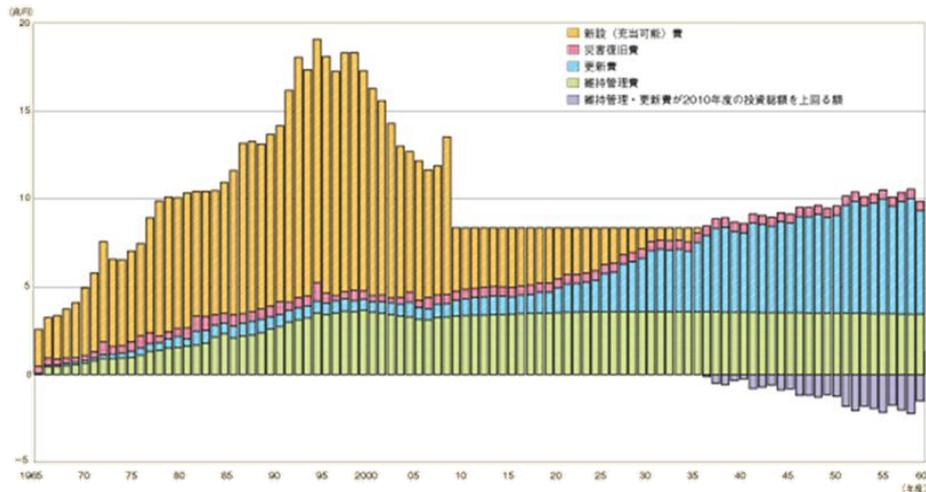


資料:「国勢調査報告」総務省

図 都道府県別 DID 地区人口密度（2010年時）と2000～2010年の変化率

### （3）インフラの維持・更新コストの増加

市街地の拡大に伴い、都市基盤等既存ストックは面的に広がってきた。高度経済成長期を中心に大量に整備されてきた都市基盤等の既存ストックが老朽化することにより、維持管理・改築更新費は増大している。



資料:「平成 23 年度国土交通白書」国土交通省

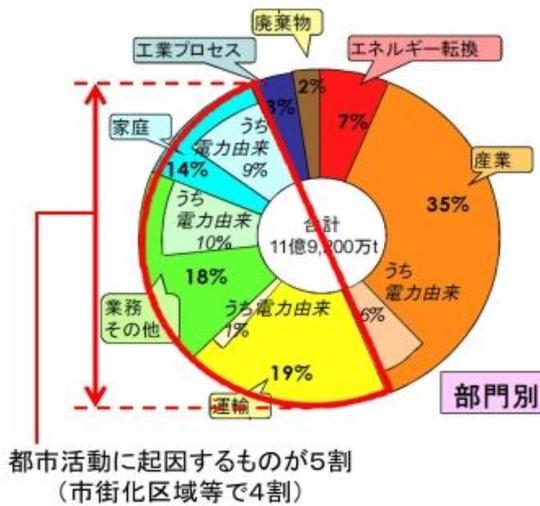
図 従来どおりの維持管理・更新をした場合の維持管理・更新費の推計結果

(4) 都市活動に起因する環境負荷

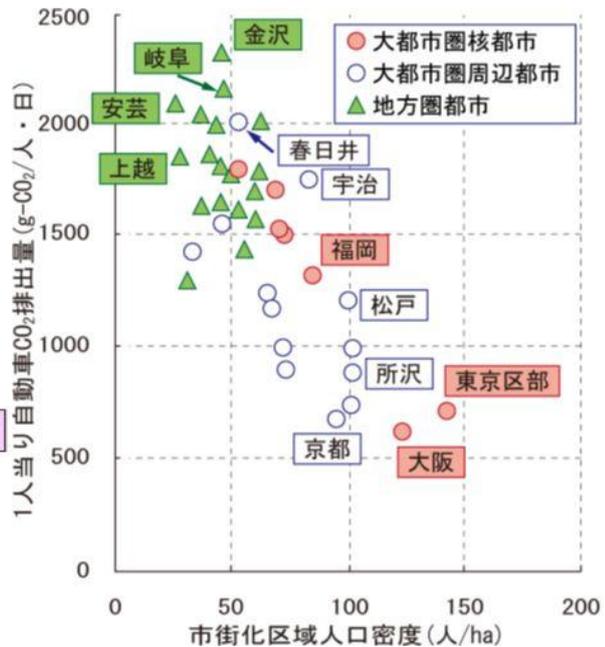
我が国における二酸化炭素排出量の総量のうち、都市における社会経済活動に起因すると考えられる3部門（家庭部門、オフィスや商業等の業務部門及び自動車・鉄道等の運輸部門）の排出量が全体の約5割を占めている。

○ 二酸化炭素排出量の内訳(2010年度)

出典:2010年度温室効果ガス排出量(環境省)



○ 都市の人口密度と自動車のCO2排出量

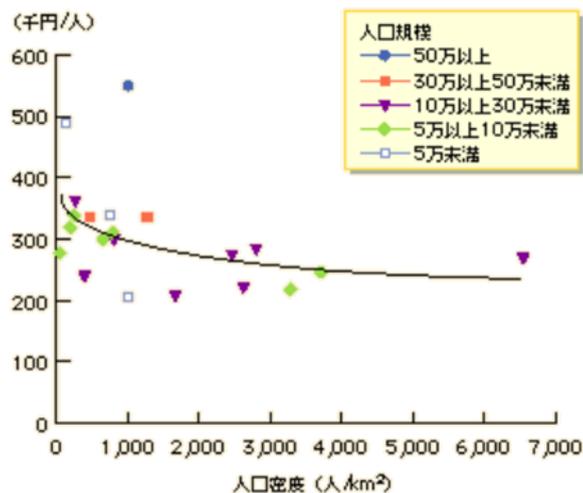


資料:国土交通省ホームページ [http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/eco-machi-kouzou.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-machi-kouzou.html)  
「都市構造から見た自動車 CO2 排出量の時系列分析、都市計画論文集 No.43-3」谷口守

図 CO2 排出量と都市構造

(5) 都市密度と行政コスト図

人口密度の低い地域ほど、住民1人当たりの行政コストは大きい。人口減少により人口密度の更なる低下を招くと、行政コストの増大による都市経営の効率低下が危惧される。



資料:環境省「平成18年度 環境白書」

図 人口密度と1人当たり行政コストの関係(政令指定都市を除く)

## 1-2 課題

### (1) 高齢者の移動利便性低下

運転免許を持たず、家族等による送迎も不可能な高齢者等にとり、買物だけでなく、医療・福祉、教育・文化等都市機能へのアクセス交通手段として、公共交通機関の利便性（所要時間や頻度等）は重要である。しかし、需要密度が低下すれば、運行頻度の減少等による公共交通の利便性低下は避けられず、高齢者等の移動の利便性が低下し、外出機会の減少等の影響が懸念される。

### (2) 地域経済・財政の悪化

人口減少は地域経済を縮小し、地方財政の歳入は減少する。また、高齢化の進展により、福祉、医療等に要する経費はますます増大し、地方財政は需給両面から悪化する。

### (3) 公共サービス・都市経営の非効率化

人口密度の低い地域は、住民1人当たりの行政コストが大きい。本格的な人口減少・高齢社会を迎える今後、低密な市街地を抱える都市構造であるほど、行政サービスの効率は低下する。路線バス等公共交通についても同様に、需要密度の低い路線については維持不可能となり、その維持を目的とする財政支出額はさらに増大する。

九州は温暖で住みやすく、東北・北陸のような除雪費等の財政負担は少ないが、都市基盤等の既存ストックについて、今後老朽化に対する維持・更新費の増大が予想される。市街地の拡大に伴い面的な拡がりや広範囲なほど、そのコストは大きくなる。

### (4) 環境負荷の増大

分散型の都市構造は、モータリゼーションの原因であるとともに結果である。市街化区域の人口密度と運輸旅客部門の1人当たり年間二酸化炭素排出量には高い相関関係があり、低密度の都市の方が二酸化炭素排出量が多い。

また、人口密度が高くても、車に過度に依存する社会を放置すれば、二酸化炭素排出量が多い。

## 2 近年の国及び地方の動きと現状

### 2-1 国の動き

#### (1) 中心市街地活性化基本計画の認定と支援

平成 18 年にコンパクトシティの考え方を取り入れ改正された中心市街地活性化法に則り、国は、市町村が策定・申請する中心市街地活性化基本計画の認定と、計画に記された事業への支援を行っている。

#### (2) 公共交通の活性化に関する支援

公共交通の活性化については、行政や事業者、住民等の関係主体が策定する「地域公共交通総合連携計画」に沿って行われる事業への補助制度の拡充等が、平成 19 年に図られた。また、自治体や事業者等で策定する「都市・地域総合交通戦略」に沿って行われる、交通結節点等拠点整備や複数交通機関の連携促進等ハード・ソフト両面の取り組みを、国が重点的に支援することとしている。

#### (3) あるべき都市像としてのエコ・コンパクトシティの提示

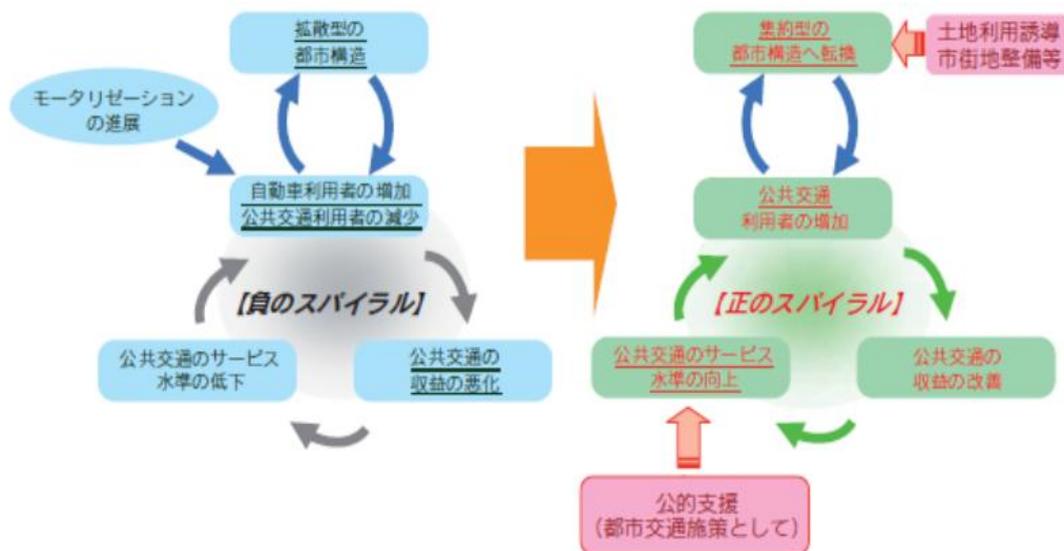
国は、将来あるべき都市像として、平成 21 年の社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」において、「エコ・コンパクトシティ」のイメージを示している。

エコ・コンパクトシティとは、地域の特性を踏まえた選択に応じて一定程度集まって住み、そこに必要な都市機能と公共サービスを集中させ、複数の集約拠点と都市内のその他の地域とを公共交通を基本に有機的に連携させる拠点ネットワーク型の「集約型都市構造」である。このあるべき姿を実現するためには、多様な主体が参加することを前提に「公共交通に係る取り組み」と「都市構造の再編（市街地整備）」を同時に進めることが重要であるとしている。



資料：H19.8「集約型都市構造の実現に向けて」国土交通省

図 集約型都市構造実現に必要な連携



資料：H19.8「集約型都市構造の実現に向けて」国土交通省

図 公共交通の整備と集約型都市構造の実現のシナリオ

## 2-2 地方の動き

### (1) アンケート調査結果

下記 18 市を対象に、都市構造と公共交通に関する課題認識と取り組みの現状について、下記設問のアンケート調査を行った。

福岡市	148 万人
北九州市	97 万人
久留米市	30 万人
飯塚市	13 万人
大牟田市	12 万人
佐賀市	23 万人
唐津市	13 万人
長崎市	44 万人
佐世保市	26 万人
熊本市	72 万人
八代市	13 万人
大分市	47 万人
別府市	12 万人
宮崎市	40 万人
延岡市	13 万人
鹿児島市	60 万人
鹿屋市	10 万人
下関市	28 万人



図 アンケート対象市

これら 18 市には人口規模の差はあるものの、コンパクトシティに関する既存の取り組みとしては、中心市街地の活性化と土地利用制度による郊外開発抑制は共通している。また、中心拠点以外にも副次拠点が必要であり、これらの拠点に都市機能を誘導し魅力度を向上することと、これら拠点間を繋ぐ公共交通ネットワークの再編について、拠点の魅力度向上と一体となって推進すべきことが、車輪の両輪のように同時に必要であると認識されている。

#### 【課題認識】

公共交通の利用者減、交通事業者の採算性の悪化、公共交通サービスの低下は共通の課題となっており、公共交通空白・不便地帯を問題視している自治体がほとんどであった。行政による財政支援等の記述は見られるが、対策が十分な効果をあげているという記述はほとんど見られなかった。

#### 【将来像】

「コンパクトシティ」は都市規模に関わらず概ね共通の目標となっている。また、一定規模以上の都市においては、市町村合併などの影響もあり、ほぼ全ての都市が「多核型都市構造とこれを支える公共交通ネットワーク」を将来像に掲げている。

#### 【コンパクトシティに係る取り組み】

「コンパクトシティ」は都市規模に関わらず概ね共通の目標となっているが、中心的な取り組みは「中心市街地の活性化」「都市計画制度を使った規制誘導」となっている。コンパクトシティへの取り組みとしては、「中心市街地以外の拠点形成」「スマートシュリンク」等も必要と考えられるが、一部を除いて具体的な取り組みに関する記述は少なかった。

**【公共交通に係る取り組み】**

都市規模に関わらない共通の取り組みとして、「交通結節点の強化」「公共交通不便地域対策」などが挙げられている。また、相当規模以上の都市においては、交通とまちづくりを一体的に考慮した「都市・地域総合交通戦略」の策定や「多様な交通機関の有機的な連携」に取り組んでいる。また、政令都市以下（熊本市を除く）の都市においては、地域公共交通の活性化及び再生を推進する「地域公共交通総合連携計画」、「利用者促進のための広報活動等」に概ね共通して取り組んでいる。

### 3 ケーススタディ

#### 3-1 モデル都市の設定

コンパクトシティを目指す際の一般的な公共交通ネットワークのあり方は、基幹的な公共交通の軸上に集約拠点の形成を促進し、各種機能の集積を図るものである。そして同時に、各集約拠点への都市機能の集積を促進する。

- ・ 中心市街地：都市全体に必要な高次の都市機能や居住機能等の集積促進
- ・ その他の集約拠点：居住機能の集積を図るとともに、日常的な生活機能や診療所等の立地を図る。
- ・ 上記以外の電停やバス停等の周辺：居住機能の集積を促進
- ・ その他の市街地においては、「スマートシュリンク」の視点で対応

都市の規模により、拠点間アクセスの公共交通機関には特徴が出るが、集約拠点の形成促進、「スマートシュリンク」の取り組みという方向性は、都市の規模に関わらず概ね共通する。

[タイプ i]	軌道系(LRT等)を含む公共交通機関により、集約拠点とその他地域を連絡(地方中核都市:県庁所在地など)
[タイプ ii]	サービス水準の高い基幹的な路線バス網により、集約拠点とその他地域を連絡(地方中心都市や地方中小都市の一部)
[タイプ iii]	路線バスによる十分な利便性の確保が困難な都市:中心市街地への道路ネットワークを整備するとともに、コミュニティバスの活用によりサービス水準を適宜確保(地方中小都市など)

アンケート対象市のなかから、都市規模別の課題や施策の特徴を明らかにする目的で、ヒアリング等によるケーススタディを実施した。ケーススタディの対象都市として、アンケート対象市の中から、公共交通の整備状況及び都市規模の違う以下の3都市を設定した。

	目指すべき都市構造	公共交通体系タイプ
熊本市 (73万人)	「多核連携型」 中心市街地－地域拠点－生活拠点	[タイプ i]
久留米市 (30万人)	「拠点ネットワーク型」 中心拠点－副次拠点－生活拠点	[タイプ i]～[タイプ ii]
飯塚市 (13万人)	「拠点連携型」 中心拠点－生活拠点	[タイプ ii]～[タイプ iii]

### 3-2 モデル都市の現状と取り組み

下表は、ケーススタディの対象とした三市の現状と課題、施策の方向性における共通点と特徴を整理したものである。複数の拠点形成と拠点間を公共交通でネットワークするという施策の方向性の基本方針は、三市とも共通している。

		熊本市	久留米市	飯塚市
現状と課題	人口	73万人	30万人	13万人
	高齢化率	21%	22%	25%
	昼夜間人口比	103.1%	100.6%	100.9%
	面積	38,953 ㎡	22,984 ㎡	21,413 ㎡
	DID 人口密度	66.4 人/㎡	56.4 人/㎡	40.9 人/㎡
	共通事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併により市域が拡大。</li> <li>歴史、文化のある中心市街地を有する。</li> <li>中心市街地の居住人口は増加しているが、歩行者数は減少。</li> <li>空家、空き店舗は増加しており、街なかの活力や魅力向上の観点から課題有り。</li> </ul>		
特徴的事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>県庁所在市であり、県内の中枢都市。</li> <li>都心回帰は比較的若いファミリー層である。</li> <li>市内の公共交通は、路線バスと路面電車。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中核市であり、筑後地域の中心都市。</li> <li>製造業の集積がある。</li> <li>JR と私鉄鉄道駅が離れており、中心市街地はその中間に位置する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>筑豊地域の中心都市。</li> <li>中心市街地に大規模な医療施設が立地。</li> </ul>	
施策の方向性	共通事項	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>複数の拠点形成と拠点間公共交通ネットワークの推進</b></li> <li>街なか居住の促進</li> <li>空家、空き店舗対策</li> <li>財政負担によるコミュニティバスの運行による交通空白地域対策</li> <li>タウンモビリティの推進</li> <li>バス路線の階層化と土地利用(拠点整備)の整合</li> </ul>		
		中心拠点に商業・集客でなく福祉・医療機能を導入。		
	特徴的事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政主導により、事業者と利用者のインセンティブを考慮したバス交通の再編を推進中。</li> <li>街並み・景観ルール</li> <li>自発的なエアリアマネジメントの取り組みが存在。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中心市街地において、民間事業者による、交通弱者(高齢者、障害者、子育て世帯)のまちなか居住施設整備に対し、行政が補助。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大規模商業施設の撤退跡地を、NPO 主導で再生、行政はテナントとして入居し支援。</li> <li>公共交通需要が少なく、自動車中心の交通体系をある程度是認。</li> </ul>

#### ① 熊本市

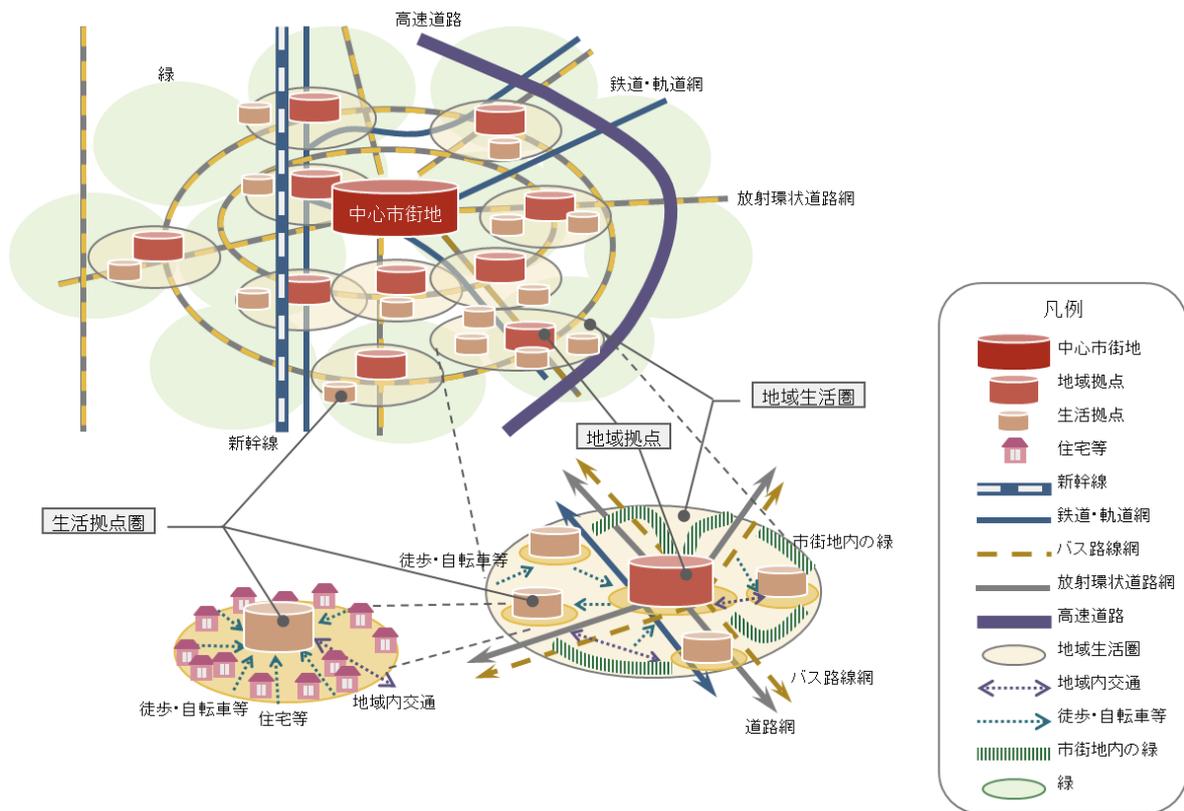
県庁所在市であるとともに政令都市であり、DID 人口密度や昼夜間人口比率も相対的に高い。中枢都市として高次都市機能が集中する中心市街地と、日常の生活利便に供する機能(商業、教育等)を備えた生活拠点との間に、中間的な地域拠点を配置し、三層の都市構造を目指している。

中心市街地には、多くの公共公益施設が立地するものの、一部に郊外移転も見られる。平成 10 年度より旧中活法に基づく事業を推進してきた。現在の計画は改正中活法に対応した平成 19 年策定の基本計画の 2 期目に当たり、「暮らし・にぎわい再生事業」をはじめ幅広い事業を継続的に展開し一定の成果を出しつつある。住民参加、民間活力を活かした取組として、「すきたい熊本」等による自発的なエアリアマネジメントの取り組みが見られる。

平成 25 年度末を目途に「区」単位で「地域拠点形成方針」「居住の方針」をとりまとめ予定であり、誘導・整備のあり方を検討中である。「暮らし賑わい事業」について、中活区域外の集約拠点への活用、補助率の拡大を求めている。

公共交通体系は都市構造と整合した整理を行っており、同様に三層構造を目指している。路面電車

が基幹的な公共交通として、中心市街地と地域拠点をつぶ。路線バスについては、民間事業者の経営破綻を契機に、市が主導し、バス路線網の再編を進めている（ゾーンバス社会実験、既存路線の整理・統合、運行体制検討、インセンティブ補助金検討等）。需要量に応じて受益者負担や事業者インセンティブの仕組みの導入を検討中であるとともに、モビリティマネジメントの理念を、交通基本条例の制定によって示し、市民への啓発を図る取り組みも行っている。



資料：H21.3 第2次熊本市都市マスタープランをもとに作成

図 熊本市が目指す都市構造と公共交通ネットワーク

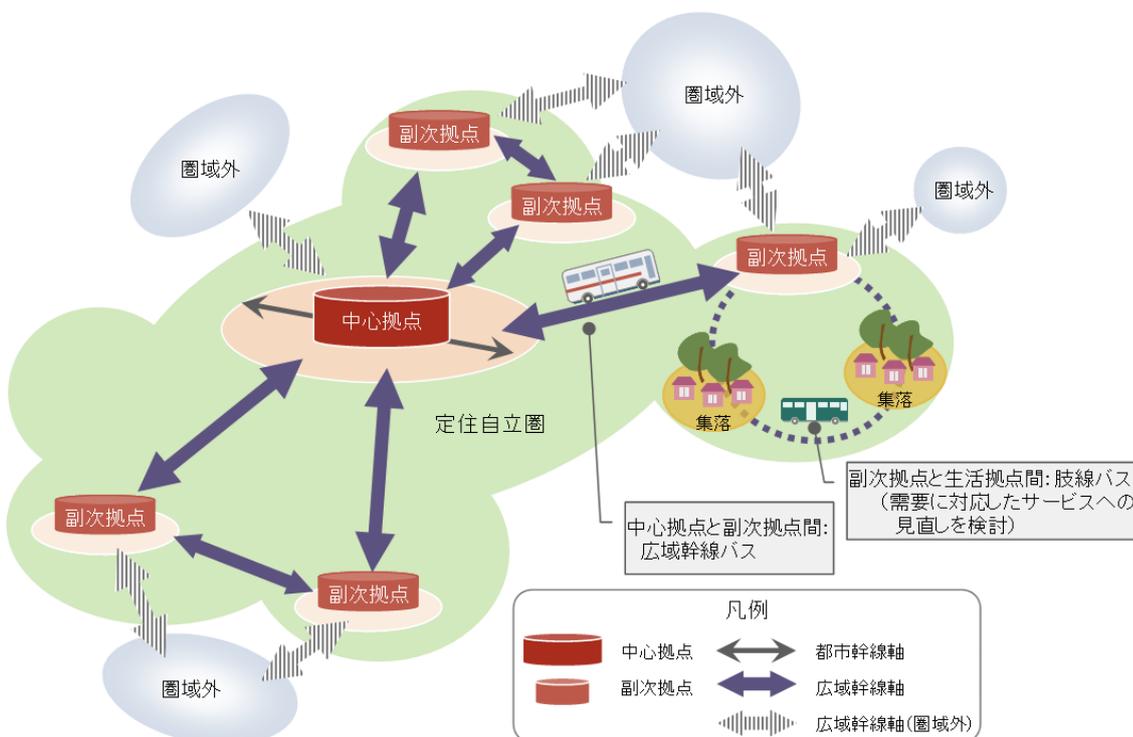
## ② 久留米市

平成 20 年から中核市であるが、古くから筑後地方の中心都市として、商業・医療といった都市機能が集積。合併により、市域は拡大したが人口密度は低下した。JR 久留米駅と西鉄久留米駅を結ぶ都市軸が中心市街地の骨格であるが、近年は商業集積の地盤沈下が著しい。都市構造としては、合併地域の中心などを副次拠点として中心市街地（中心拠点）と生活拠点の中間に位置づける三層構造を目指す。

街なかの賑わいを創出するには至っていない（歩行者通行量は減少）ものの、空き住宅などを活用した高齢者などの住み替え支援や、地域優良賃貸住宅供給促進事業や街なか居住研究支援事業等、高齢者や障害者、子育て世代等をターゲットにした民間住宅の供給促進に取り組み、中心市街地の人口は増加傾向にある。今後も着実に民間事業者や市民を巻き込んだ、中心市街地の活性化に取り組む方針。

公共交通については、バスとの乗継ぎ拠点であり、通勤・通学のターミナルとなっている西鉄久留米駅の乗降客数は、九州新幹線が開業した JR 久留米駅の 4 倍の規模である。市内の公共交通ネットワークは路線バスが中心であるが、都市構造と整合した考え方や具体的な取り組みはまだない。

これまでの路線バスネットワークの維持は、事業者努力によるところが大きい。しかし今後、路線バスの再編について、行政としても関わっていく方針を打ち出している。副次拠点と生活拠点間を結ぶ路線は、枝線バスと位置付けられ、交通需要の動向を見極めつつ、必要に応じて適切な運行サービス形態への見直しが検討される。また、公共交通空白地域については、需要に対応し新たなサービスの導入を目指すとされている。



資料：H24.3 久留米広域定住自立圏都市交通基本計画をもとに作成

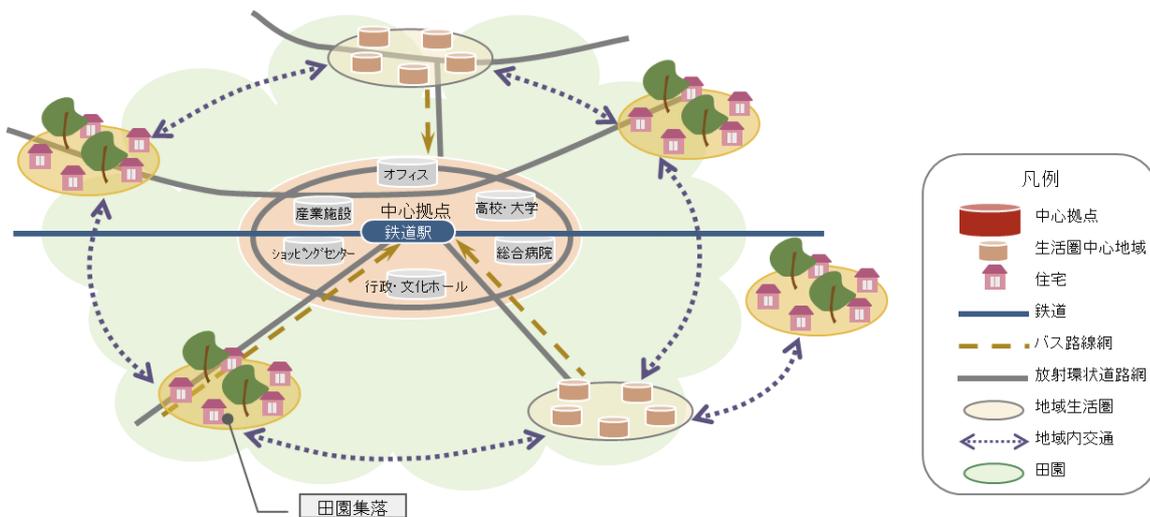
図 久留米市が目指す都市構造と公共交通ネットワーク

### ③ 飯塚市

長崎街道の宿場町、筑豊炭田の中心地としての歴史を有しており、依然筑豊地域の中心都市であり、昼夜間人口比も 1.0 を超えているものの、自市を含め周辺市町の福岡市内における都市機能の利用が増えたことから、商業機能を中心に地盤沈下が激しい。平成 18 年の合併により市域は拡大したが、中心拠点と生活拠点の二層構造を目指す。

中心市街地に核となる総合病院が立地しており、これを強みとして医療や健康、福祉を核とした街づくりを推進している。大規模商業施設跡地やバスセンター上部の閉鎖部分を含む再開発において、医療関係機能や子育て支援機能の整備と街なか居住推進のための賃貸・分譲住宅開発を進めている。大規模商業施設跡地開発については、NPO が事業主体となっている。

公共交通利用者が大都市に比べ低いため、自動車中心の交通体系をある程度是認せざるを得ない。一定のバス網を民間が運営する一方、行政としては、コミュニティバス、オンデマンドバス、交通結節点の整備等の施策に取り組んでいる。



資料：H22. 4 飯塚市都市計画マスタープランをもとに作成

図 飯塚市が目指す都市構造と公共交通ネットワーク

## 3-2 ケーススタディから得られた示唆

ケーススタディでは、都市規模により、拠点とこれを繋ぐ公共交通網の階層段階に差はあるものの、中心市街地一極集中の都市構造を標榜する都市はなかった。公共交通はこれら複数の拠点間の需要を促進するサービス水準で結び、自家用車利用を前提としない交流を促進し、分散型都市構造を支える。また、複数の核を拠点として整備することで、アメーバ状に市街地がさらに広がり分散型都市構造が助長されぬよう、郊外開発について規制するとともに計画的な縮退（スマートシュリンク）が必要である。

### （1）都市機能の集約化と中心市街地の賑わい創出の方向性

ケーススタディの三市のなかには、中心市街地活性化策を継続的に進めてきた中で、中心市街地の居住人口は増加しているが、空き店舗の増加、事業数の減少や歩行者数減少といった、人口増加が街なかの賑わいに繋がっていない課題がある。

対策として、中心市街地における継続的な核施設整備、空き店舗対策に加え、街なみルールづくり、回遊性強化など面的な町の魅力づくりにも取り組んでいる。また、都市規模が小さいほど商業活性化は難しく、医療・福祉機能、コミュニティ育成機能などの集積に重点を置く都市も見られる。都市規模の大きい中枢都市では、住民参加、民間活力を活かした取組も目立ち、一部では民間によるエリアマネジメントの動きも見られる。

今後は、将来像としての「都市計画マスタープラン」改訂などの動きも踏まえながら、更なる集約拠点への誘導・整備が求められる。また、空き家・空き地の有効利用、老朽化ビル対策などによる賑わい創出が、ますます重要になると考えられる。

#### ① 集約拠点への機能（住宅、医療・福祉、商業、業務機能など）誘導

これまでもケーススタディ対象全市で、多くの施策が行われているところであるが、未だ十分な成果は見られない。そこで、更に民間の参入や各種機能の集積等を促進する観点から、融資、税制、整備手法、規制等について更なる検討を積極的に進めるべきである。

各種機能の誘導に当たっては、集約拠点に存する学校、団地の公有資産などの再編による、種地及び空き家、空き店舗などの低未利用地活用方を更に検討するべきである。

また、大規模集客施設の広域的な立地調整を検討し、郊外における新たな開発には負担を求めることも考えられる。

#### ② 集約拠点の賑わいづくり

現在でも点的な事業は多く行われているところであるが、未だ十分な成果は見られない。そこで、エリアマネジメントを更に推進すべく、人材の育成、組織運営、ノウハウの提供等の支援方策の検討を積極的に進めるべきである。中長期的には、関係者の合意が必要であるが、土地利用権の共有化なども魅力あるまちづくりの促進に有効と考えられる。

#### ③ 民間資金の活用

集約拠点への民間資金の誘導方策を更に拡充・検討するとともに、市民出資の促進方策等を検討すべきである。個別事業では、集約拠点において「暮らし・賑わい事業」などの補助制度の拡充（対象地域、補助率など）や税制のインセンティブを民間に与えることにより事業の成立性を高めることや、集約拠点の特定地域においてエリアマネジメントと一体となったインフラファンドの立ち上げを支援すること等が考えられる。

#### ④ スマートシュリンクを推進する方策の検討

スマートシュリンクの方策について、都市活動の誘導・推進手法も視野に、推進方策、制度の充実等を検討すべきである。

##### (2) 集約拠点の形成に併せた公共交通サービスの強化・再編の方向性

国の施策時期に連動して、比較的最近公共交通施策が進められているところであるが、ケーススタディ各都市ともに公共交通利用者総数の減少は依然続いており、車社会のトレンドからの変化は目立っていない。

対策として、公共交通不便地域対策、交通結節点の機能強化等が、都市規模の別なく共通で取り組まれている。路線バスについては、都市規模の大きい熊本市において、公共交通再生に向けた条例制定をはじめ、行政主導による路線の再編が進んでいる。しかし、都市規模によるものではなく、市内の民間バス会社再建を契機として、市民や他のバス会社を含めた議論の活発化が、行政の積極的な取り組みの背景となっている。

中核市で人口 30 万人規模の久留米でも、同様に三層の都市構造を目指し、拠点間ネットワークとしての路線バス再編の必要性を認識している、市内の路線バスの経営状況は、熊本市と同様に厳しいものであるが、民間バス事業者の経営努力によって、これまでネットワークが維持されている状態であったと考えられる。路線バスの需要動向に応じた再編は、今後取り組むべき課題とされている。

人口 10 万人程度の飯塚市では、路線を維持するためのバスの需要密度確保が厳しい地域については、コミュニティバス等行政主導による交通サービスの補完が取り組みの中心となっている。

今後は、都市の成り立ちや規模に応じて、将来像としての総合的な施策の指針となる「都市交通マスタープラン」策定や公共交通再生に向けた条例制定、交通体系別具体対応策の整理などの動きとともに、集約拠点の形成に併せた公共交通サービスの強化・再編や公共交通不便地域対策への検討が進むと考える。

とくに、熊本市等県庁所在市では、街の回遊性を促進するために、中心市街地における駐車場の供給抑制やパークアンドライド駐車場の整備等による、中心市街地への車交通量の抑制施策といった、さらなる交通需要マネジメントの施策の議論が進むものとする。

#### ① 現在進行中施策の更なる推進

現状での取り組みを継続するとともに、更に関係主体が責任を明確にした取組を着実に展開していく仕組みを検討すべきである。

具体には、「公共交通基本条例」の制定などにより、交通の基本理念、市民・行政・事業者の責務などを明確にすることが考えられる。

#### ② 交通需要マネジメント・モビリティマネジメントの推進

交通施策の計画づくり、啓発活動などを通じて住民の公共交通利用促進を一層図るべきである。

また、都市及び交通の将来ビジョンに沿って、例えば駐車場の戦略的な配置（駐車場供給抑制、P&R等）が可能となるような制度を検討すべきである。側面的な施策としては集約拠点内の駐車場を含む低未利用地への課税強化、長期的には中心部への自動車乗入れ規制なども考えられる。

③ 歩行者・自転車環境整備

集約拠点内において、徒歩・自転車などの使用を促進するために多様な歩行者・自転車環境整備が必要であるが、そのための補助制度を拡充すべきである。また、交通弱者などのためのタウンモビリティについてもその推進を図るべきである。

更に、都市によっては、トランジットモール化や面的なにぎわいのある歩行者・自転車空間が実現する仕組みの検討（LRT・BRT等含む）も考えられる。

④ 公共交通への財政支援

集約型都市構造への過渡期及び達成期において、公共交通の非採算地域は無くならないと考えられ、官民の適切な役割分担のもと、路線バス、コミュニティバスやデマンドバスなどの導入、維持に努める必要があると考えられる。

そのため、公共交通に関する公共財としての評価手法について一層の検討を進め、必要な公共交通への財政支援を行うべきと考えられる。財政支援にあたっては財源が必要であるが、自動車抑制の理念から、ガソリン税を財源とすることも検討すべきと考える。

## 4 提言

### 4-1 目指すべき将来像の共有

温暖で住みやすく、都市に近接し豊かな自然が残る九州における「コンパクトなまちづくり」は、中心市街地とその他周辺地域が放射状に結ばれた都市構造ではなく、中心核と副次核及びこれらの拠点を中心に医療・福祉施設、商業施設などの機能が集積し、住民が自家用車に過度に頼ることなく公共交通によってこれらの機能にアクセスできるようなまちづくり、いわば「多核連携型都市構造」である。

相互密接に関連する都市政策と交通政策は、一体として評価されるべきものである。人口増加を前提とした、モータリゼーションと分散型都市構造は、長い年月を経て形成されたものであり、集約型都市構造へのパラダイム転換は一朝一夕に成るものではなく、短期的な効果の有無のみで、現在の中心市街地活性化策や郊外開発規制、公共交通利用促進等の取り組みは評価できない。これらの一体的な取り組みを継続し、長期的に世代交代の過程を経て、都市構造の転換を徐々に進めることが重要である。しかし、集約型都市構造の必要性は、行政レベルでは危機感を持って認識されているものの、市民レベルでは依然として啓発段階であり、市民を巻き込んだ合意形成と将来像の共有が必要である。

そのためにはまず、計画的な縮退まで含めた、「都市マスタープラン」や「都市交通マスタープラン」を、住民や関係者が広く共有しうる形で作成すべきである。将来の都市構造・公共交通体系について、民間企業、市民が計画づくりやモニタリングに積極的に参加することが重要であり、行政は、計画づくりを主導し、協議や合意形成の場を設けるとともに、市民に解りやすく都市構造転換に必要な負担の可能性と規模を示すべきである。

その結果、将来世代のための我慢や痛みも納得した上での都市及び交通施策の「選択と集中」が可能となり、施策の実現手段、プロセス、その後の管理・運営も決定できる。

国の役割	エコ・コンパクトシティ実現までの工程イメージの提示
地方公共団体の役割	・ 広く住民や関係者を巻き込んだ将来ビジョンの策定 ・ コンパクトシティ実現に向けた住民への合意形成 ・ 将来ビジョン実現のための個別施策間関係の広報
経済界の役割	・ 将来ビジョン策定への参画
住民等の役割	

### 4-2 将来像に向けての行動

具体的な将来像の実現に当たっては、都市整備と公共交通に関する施策の連携に留意し推進する必要がある。個別施策の推進に当たっては、交通事業者を含む民間事業者や、住民・事業者等の事業への参画促進が重要となる。

#### (1) 行政主導によるルールの特明確化

更なる集約拠点への機能集積の促進策が国において検討されている一方、多核型都市構造を支える公共交通体系に対し、産官民（市民）で負担分担を合意形成する仕組みが、熊本市において先進的に取り組まれている。

バス利用者である市民に対しては、利用促進のための受益者負担ルールを導入し、事業者に対しては、企業努力を促進するため、赤字の補填に留まらないインセンティブ補助金のルールを導入する予定である。

また、このような新しいルールを導入するに当たって、交通基本条例の制定を目指している。マス

タープランだけでなく条例として行政が明確な指針を示すことで、ぶれない方針を市民含め明確に示す効果は大きい。

行政は、熊本市の取り組みに倣い、学識者のノウハウを活かし、民間や市民のインセンティブを誘発する仕組みをデザインするべきである。

国の役割	・更なる集約拠点への機能集積促進制度設計（広域における税、規制等）
地方公共団体の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交通基本条例制定に向けた取り組み</li> <li>・受益者負担、民間事業へのインセンティブ付与を前提とした、公共交通体系再構築の主導</li> <li>・市民に提供する公共交通サービスの水準と区域の設定</li> <li>・計画立案や運行維持のための組織と財源の確保</li> </ul>
経済界の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受益者負担、民間事業へのインセンティブ付与を前提とした、公共交通体系再構築に向けた協議への参画</li> <li>・財政出動を少なくするボランティアや寄付、自治会の活用</li> </ul>
住民等の役割	

### （２）官民のストック（ノウハウ、資金等）を総動員した拠点開発

財政制約を前提とした今後の高齢社会においては、官民の相互連携によってスピーディーで効率・重点的な街づくりを進めることが重要である。そのためには、地域の知的資源、人的資源、資金を総動員する必要がある。

地方公共団体は、民間企業による拠点開発等の事業化を、前述の計画やルールづくりにおける合意形成を主導することで、側面支援し民間参入の土壌づくりを行うとともに、交通結節点の機能強化などにおいて存する多岐にわたる関係者のコーディネートや、低未利用地の有効利用に向けた地権者（住民、商業者都など）のコーディネートを行うべきである。

多核型都市構造への転換を図るに当たっては、都市機能を中心核ないし副次核に集中させ、これら核（拠点）の魅力が高めることで、徐々に生活や移動行動の変化を促進することとなる。この方向性は都市の規模の大小にかかわらず共通している。魅力ある拠点形成のために必要な都市機能は、商業施設や病院、住宅、交通結節点等、都市の規模や郊外も含めた既存の都市機能の利用状況等によって異なるが、財政が逼迫する今後、公共投資を中心とする拠点開発のみで魅力度を向上させることは困難であり、居住地の移動等集客型都市構造に向けた自発的な市民の選択の可能性も低い。

また、ストックの活用という視点からは、高さ規制等による景観形成、タウンモビリティ等の利用も踏まえた歩行回遊空間の整備、道路空間の歩行者や自転車への再配分といった、機能の拡充だけでなく、拠点の魅力度を向上させる施策も必要である。

既存の公共施設のリノベーション（機能転換）による溜まり場的な機能の整備も必要であり、公共施設のアセットマネジメント等との連携も必要である。

地方公共団体の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拠点開発への民間参入の土壌づくり（計画やルールづくりにおける合意形成を主導）</li> <li>・官民連携事業における関係者間のコーディネート</li> <li>・公共施設のアセットマネジメントと連携したリノベーションによる拠点の魅力度向上</li> </ul>
経済界の役割	官民の適切な役割分担のもと、個別事業、ファンド等に積極的に参画

### （３）実証実験への参画による規制緩和・制度改正要望の具体化

九州の都市が目指す多核型都市構造の形成には、拠点の魅力度向上と拠点間を繋ぐ公共交通を担う民間事業者のノウハウ活用が不可欠である。そのためには、行政による民間参画の土壌づくりが必要

であり、一層の規制緩和が必要である。例えば、中心市街地活性化法区域外の拠点への集約を進めていくことが重要であることから、「暮らし賑わい事業」の中活区域外への適用や補助率の拡大について国へ要望していく。

規制緩和の具体的な要望のためには、その内容の具体化が必要であり、そのためには国の実証実験等の活用も有効である。バスセンター等、街なかの交通結節点からの二次交通として期待されるパーソナルモビリティについては、道路交通法による公道走行の制限や、消防法による充電スタンド設置の制限等があるが、導入のための実地検討は実証実験によって行わざるを得ない。国土交通省では、自治体に対し PPP（官民連携）/PFI 推進のための先導的事業への支援や調査検討事業への応募も呼びかけており、このような機会を活かし、国への要望を具体化させるための実証実験の実施や参加等を行う自治体に対し、多様な視点からの検討の場を提供し協力する。

国の役割	拠点の魅力度向上のための官民連携事業を促進する、規制緩和や補助制度の拡充（「暮らし賑わい事業」の中活区域外への適用や補助率の拡大）
地方公共団体の役割	国の実証実験事業等への積極的な参画による、規制緩和等要望の具体化
経済界の役割	地方公共団体の実証実験事業等への協力

#### （４）エリアマネジメントへの市民参画による面的な魅力度向上

官民連携による拠点開発を、街なか全体の魅力度向上に繋げるためには、前述のように地権者や市民の計画策定段階からの参画を促すとともに、民間企業や市民の人的資源や資金等の提供による多様な参画によって、エリアマネジメントの仕組みを導入する必要がある。米国等海外では、土地利用権の株式化や寄付金のファンド化等の仕組みにより、エリアマネジメントが街づくりを主導する事例もあり、広く市民を巻き込んだオープンな合意形成の場を整備すべきである。

経済界の役割	エリアマネジメントの仕組みへの参画と合意（地域の魅力度向上に資する活動の実施（清掃、防犯等）、地域ファンド等への資金提供等）
住民等の役割	

#### （５）人材育成・情報共有の促進

都市構造の変革には、長い年月を要する。施策の効果は短期的に判断せず長期的な観点から評価し、息の長い取り組みを行う必要がある。人材育成と情報共有の促進が重要となる。

ケーススタディにおける熊本市の交通基本条例や路線バス再編のような、九州における全国に先駆けた先進的な取り組みについて、成功し効果を発揮した面だけを喧伝するのではなく、継続的にその努力と成果及びその要因を追いかけ、その情報を広く内外に広報し共有することが重要である。

そのために、本WGのような第三者機関によるワークショップやシンポジウム等の機会を活用し、九州内各都市の事例について、功罪合わせた多面的な評価を行う。官民それぞれの組織の枠を超え、個人参加で議論できるようにすることが必要と考える。自治体に対し、職員の上記のような勉強会への積極的な参加を促すとともに、同種の機会の共同開催等を提案していく。

経済界の役割	ワークショップやシンポジウムによる人材育成・情報共有の促進
地方公共団体の役割	上記機会への積極的な参画
住民の役割	

