

国土交通行政の主な課題

村田 和彦

(国土交通委員会調査室)

1. 適正な土地の利用・管理の推進
2. 心のバリアフリーの推進
3. 安全かつ円滑な道路交通の確保と道路の効果的な利用の推進
4. 地域公共交通の維持・確保
5. 安全で魅力的なまちづくりの推進
6. 無人航空機の飛行における安全性の確保
7. マンション再生の推進
8. 賃貸住宅管理業の適正化

本稿では、国土交通行政の主な課題について、第201回国会（常会）にて審査が見込まれる法律案の概要を中心に紹介することとしたい¹。

1. 適正な土地の利用・管理の推進

(1) 地籍調査の迅速化

地籍調査とは、主に市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査をいう。昭和26年に地籍調査の根拠法として国土調査法が制定され、37年に、地籍調査を促進するため、国土調査促進特別措置法が制定された。現在、同特別措置法に基づく「第6次国土調査事業十箇年計画」（平成22年5月25日閣議決定）（以下「6次計画」という。）の下、地籍調査が実施されている。

6次計画では、地籍調査対象面積（全国土面積37.8万km²から国有林及び公有水面等を除いた28.6万km²）に対する地籍調査実施地域の面積の割合を平成21年度末の49%から令和元年度末には57%へ、特に人口集中地区における割合を21%から48%へ、人口集中地区以外の林地における割合を42%から50%への目標を定めている。30年度末時点では、

¹ 本稿は、令和2年2月4日現在の情報に基づいて執筆している。なお、本稿記載の法律案は、国会提出が予定されているものであり、名称は公表資料等による。

それぞれ 52% (14.9 万 km^2)、25%、45%²と芳しくなく、特に人口集中地区は、20%台と低迷している。

人口減少・高齢化が進展する中、地籍調査の進捗の遅れは、現地での立会いや土地所有者等の有する境界に関する知見・情報を基にした現在の調査手法の更なる困難化、所有者不明土地問題の顕在化などの問題を生じさせる。一方、自然災害が頻発化・激甚化する中、地籍調査の速やかな実施により、円滑な防災・減災事業の実施、迅速な復旧・復興につなげていくことが求められている。

地籍調査が円滑に進まない要因としては、一筆地調査において、土地所有者等の確認を得られず筆界未定となることを避けるため、土地所有者等の探索や筆界の確認を得るのに時間を要していることにあるとされる。これは、筆界未定となることで、協力が得られた隣接地も含め、土地取引等への支障が懸念されるためとされる。進捗が遅れている都市部では、地価が高く土地所有者等の権利意識が強く、土地が細分化されて権利関係も複雑であるため、住民の費用負担が生じないにもかかわらず境界確認が困難であるとされる。

令和元年6月に取りまとめられた「国土調査のあり方に関する検討小委員会報告書」では、地籍調査の迅速化に向けて、土地所有者の探索につき地籍調査主体による各種情報へのアクセスの円滑化、所有者の探索範囲の合理化を進めるとしている。また、所有者の所在が不明又は遠方に居住している場合の現地調査手法について、筆界案の公告等による調査の実施、資料郵送による確認などの確認手法の多様化、筆界特定制度を必要に応じて活用し法務局(登記官)と連携した筆界の特定などの手続の抜本的見直し等を提言している。

国土調査法等の改正³では、2年度以降の国土調査事業十箇年計画の策定、現地立会いルールの見直しなど地籍調査手続の見直し等を行うとしている。

(2) 所有者不明土地の解消

人口減少や都市部への人口集中が進む我が国では、土地利用の担い手の減少、それに伴う利用ニーズが低下する土地の増加や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての「土地」に対する国民の意識に変化が生じている。その結果の一つとして、不動産登記簿などの公簿情報等を参照しても所有者の全部又は一部が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地、いわゆる「所有者不明土地」が発生している。

国土交通省によると、平成29年度に地籍調査を実施した1,175地区(587市区町村)の約63万筆の土地所有者等を対象として、不動産登記簿で土地所有者等の所在が確認できない土地は22.2%とされる。一方、地籍調査の実施主体である地方公共団体が、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等を基にした追跡調査によると、最終的な土地所有者等の所在不明の土地は全体の0.44%とされる⁴。

所有者不明土地の存在は、公共事業や民間の事業においてその土地を取得・利用しようとする際に、所有者の探索等に多大な時間・費用・労力を費やすことを強いられる。利用

² 国土交通省「全国の地籍調査の実施状況(平成30年度末)」

³ 「土地基本法等の一部を改正する法律案」を構成する改正項目として提出される。

⁴ 国土交通省「令和元年版土地白書」57頁

意向がない土地が長期間放置されることにより、土地の荒廃など、管理不全の顕在化が懸念されている。また、死亡者数の増加や相続意識の希薄化等の進行により、2040年には所有者不明土地面積が約720万haまで増加するとし、経済的損失が2040年単年で年間3,100億円、2017年～2040年までの累計で約6兆円に上ると推計されている⁵。

所有者不明土地の解消に向けて、平成30年には、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法⁶が制定され、また、農業経営基盤強化促進法⁷等が改正され、森林経営管理法⁸が制定された。令和元年5月には、表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律⁹が制定された。

12月に取りまとめられた「国土審議会土地政策分科会企画部会中間とりまとめ」では、土地基本法が定める土地政策の方向性について、投機的取引の抑制など正常な需給関係と適正な地価の形成を図る地価対策を主眼としたものから、地域づくり・まちづくりを進める中での土地需要の創出や喚起、顕在化への取組、所有者等による適正な土地の管理の促進とともに、土地を適正に利用・管理することができる担い手に土地に関する権利の円滑な移転を可能とする取組を重視する考え方への転換が必要であるとした。

土地基本法の改正¹⁰においては、土地についての「基本理念」、「土地所有者等の責務」として「管理」の重要性を明確化するとともに、新たな土地政策の方向性を示し、政府一体となって、施策を展開するための「土地基本方針（仮称）」の創設等を行うとしている。

2. 心のバリアフリーの推進

我が国は、身体障害者が436万人、知的障害者が108.2万人、精神障害者が419.3万人とされ、複数の障害を併せ持つ者を考慮すると国民の約7.6%が障害者とされる¹¹。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機として、共生社会の実現を目指し、更にバリアフリー化を進めるため、平成30年改正高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律は、旅客施設、車両等、道路、路外駐車場、都市公園、建築物等の新設等の際の「移動等円滑化基準」への適合義務、既存の施設等に対する適合努力義務を定めている。同法に基づいて令和2年度末までの整備目標を定めた「移動等円滑化の促進に関する

⁵ 「所有者不明土地問題研究会最終報告」（平29.12）

⁶ 所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の取用又は使用に関する土地取用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講ずることを内容としている。

⁷ ①所有者不明農地について、相続人の一人（固定資産税等を負担している者等）が農地中間管理機構に貸付できるよう、農業委員会の探索・公示手続を経て、不明な所有者の同意を得たとみなすことができる制度の創設、②共有持分の過半を有する者の同意（①のみなし同意を含む。）を得て、又は、知事裁定を経て設定される利用権の存続期間の上限を「5年」から「20年」への延長等の措置を講ずることを内容としている。

⁸ 地域森林計画の対象とする森林について、市町村が、経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理を行い、又は経営管理実施権を民間事業者を設定する等の措置を講ずることを内容としている。

⁹ 登記官による表題部に登記すべき所有者の探索及び当該探索の結果に基づく登記並びに当該探索の結果表題部に登記すべき所有者の全部又は一部を特定することができなかったものについての裁判所が選任する管理者による管理等の措置を講ずることを内容としている。

¹⁰ 前掲注3

¹¹ 内閣府「令和元年版障害者白書」231頁

基本方針」に基づき、バリアフリー化が推進されている。

平成30年12月に制定されたユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律は、①障害者、高齢者等に関する施策の実施状況の一元的な公表、②ユニバーサル社会推進会議の設置による情報共有と関連法律の施策の推進、③施策実施段階における障害者、高齢者等からの意見の反映等を定めている。

車両、施設等ハード面のバリアフリー化が進む¹²一方で、使用方法等ソフト面での対応が必ずしも十分ではないとされる。例えば、車椅子の乗車方法に関し、公共交通事業者の習熟が必要である、また、高齢者の約8割が車両の優先席を譲られないことが多く、声かけ等が恥ずかしい等の理由で譲らないケースも存在するなどとされる。赤羽国土交通大臣は、就任会見にて、ソフト面でのバリアフリーについて法改正を検討する考えを示した¹³。

また、災害発生時において、避難情報の収集、避難所への避難に困難が生じるなど災害時における障害者対応の後れ、避難所に指定されている施設の障害者対応の在り方、公共施設に設置されている多機能トイレが多機能であるが故に車椅子利用者がかえって使いにくい、新幹線における車椅子スペースの利用に制約がある等の指摘もなされている¹⁴。

「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律の一部を改正する法律案」では、令和2年1月20日発表の「「バリアフリー法及び関連施策のあり方に関する検討会」2020 報告書」を踏まえ、公共交通事業者等に対するソフト基準適合義務（スロープ板の適切な操作等）の創設、優先席、車椅子利用者用駐車施設等の適正な利用の推進、市町村等による学校教育と連携した「心のバリアフリー」の推進、バリアフリー基準適合義務の対象拡大等を行うとしている。

3. 安全かつ円滑な道路交通の確保と道路の効果的な利用の推進

（1）物流生産性向上のための新たな特殊車両通行許可制度の創設

道路の構造を保全し交通の危険を防止するため、一定の大きさや重量を超過する車両¹⁵（特殊車両）は、道路を通行する際に通行経路、通行時間等について、道路管理者の許可を得る必要がある。近年、大型車による物流需要の増大に伴い、特殊車両通行許可件数は、平成26年度の約28万件から30年度は約45万件に増加し、それに伴い審査日数も約27日から約40日へと長期化している¹⁶。そのため、事業者負担が増大し、生産性の低下につながっているとされる。

審査日数の短縮に向けて、①31年4月から許可の有効期間を2年間から最大4年間への

¹² 旅客施設（1日当たりの平均的な利用者数が3,000人以上のもの）：段差の解消90.4%、視覚障害者誘導用ブロック94.7%、障害者用トイレ86.7%、車両等：鉄軌道車両73.2%、ノンステップバス58.8%、リフト付きバス5.1%、旅客船46.2%、航空機98.2%（国土交通省「公共交通事業者等からの移動等円滑化実績等報告書の集計結果概要（平成31年3月31日現在）」）

¹³ 国土交通省「赤羽大臣就任会見要旨」（令元.9.11）

¹⁴ 第200回国会参議院国土交通委員会会議録第2号31～34頁（令元.11.5）、同会議録第5号17～19頁（令元.12.3）参照

¹⁵ 道路を通行する車両の最高限度（一般的制限値）は、幅2.5m、長さ12m、高さ3.8m、総重量20t、最小回転半径12m等と定められている。（車両制限令第3条）

¹⁶ 国土交通省「特殊車両の通行許可・取締実績（平成30年度）」

延長、②令和元年6月以降、変更申請における審査の簡素化、③7月から重要物流道路における特殊車両通行許可不要とする措置の導入¹⁷、④地方公共団体への支援等の取組がなされている。国土交通省では、3年度末までに特殊車両通行許可の平均審査日数を10日程度とする目標を掲げている。その実現のためには、事前審査重視から情報通信機器等を活用した走行確認重視への転換が必要としている。具体的な取組としては、①自動審査の拡大・機能向上、②登録制など新たな制度の創設による手続の簡素化・国への一元化、③事業者による重量確認の取組等の後押し、④取締りの強化等による過積載の抑止等の方向性が示されている。

「道路法等の一部を改正する法律案」（以下「道路法等改正案」という。）では、特殊車両への登録制の導入、登録車両が即時に通行可能経路を確認できる制度の創設等を行うとしている。

（2）民間と連携した新たな交通結節点づくりの推進

平成29年8月に取りまとめられた「社会資本整備審議会道路分科会建議」では、高速バスを広域公共交通における中距離輸送の基幹と位置付け、鉄道駅とも直結する集約型の公共交通ターミナルの戦略的な整備の必要性が提言されている。その際、官民連携事業により、民間収益等も最大限活用しながら効率的な整備・運営を実現すべきとしており、こうした提言を踏まえ、バスタプロジェクトが推進されている。

バスタプロジェクトに代表されるバスタ新宿は、①道路管理者がターミナル施設等を整備し、ターミナル会社が維持管理等を行う、②バス事業者は、ターミナル会社に使用料を支払い、施設を使用する、③ターミナル内の商業施設は、占用許可に伴う公共貢献としてバスタの維持管理の一部を担う、という仕組みとなっている。

バスタ新宿は、一般交通の用に供する自動車駐車場として整備されており、法的にバス、タクシー専用とされているわけではない。道路管理者の要請により一般車両におけるバスタターミナル利用を控えてもらっている状況とされる。また、道路管理者とターミナル会社は兼用工作物として協定を締結しているが、より一層の選定過程の透明化や民間のノウハウを生かせる仕組みが求められている。さらに、待合所での商業施設等の設置の柔軟化、商業施設等から得られる収益をバスタの維持管理に充てる仕組みが求められている。

バスタプロジェクトについては、公共交通ネットワーク・利用拠点化の全国展開を通じて、地域の活性化、災害時の鉄道等の代替交通機関としてのバスタの機能強化、ドライバー不足が進行するバスタの運行効率化の促進等が期待されている。

道路法等改正案では、バス、タクシー、トラック等専用の「特定車両停留施設」を法律に位置付け、その整備を推進するとしている。

¹⁷ 重要物流道路制度は、平成30年改正道路法により創設され、31年4月1日時点で35,118kmが指定されている。また、重要物流道路の脆弱区間の代替路や災害時拠点への補完路として、代替・補完路が15,302km指定されている。重要物流道路は、構造基準のうち高さを4.5mから4.8mに引上げ、国際海上コンテナ車（40ft背高（総重量44t、高さ4.1m、長さ16.5m））に対応できるようになっている。

（３）歩行者中心の道路空間の構築

平成31年4月、豊島区における暴走した乗用車による親子の交通死亡事故、令和元年5月、大津市における園児の交通死亡事故など、子供が犠牲となる事故、高齢運転者による事故が相次いで発生した。令和元年の交通事故による死者数は3,215人、同死傷者数は463,930人に上っている¹⁸。歩行中・自転車乗用中の死者数は、G7各国の中で、日本はアメリカに次いで多い¹⁹。子供、高齢者、ベビーカーなど、あらゆる歩行者が安全・安心して通行できる道路空間の確保が不可欠である。

また、道路空間に対しては、歩行者が気軽に散策を楽しめる道路への需要、訪日外国人旅行者の増加、人口減少が進む地方の再生、高齢者等に優しい移動空間への需要、低速モビリティ等新たな交通手段やMaaS²⁰の登場など社会の変化や新たなニーズへの対応も求められている。昨今、バイパス整備等に伴い旧道などで自動車交通量が減少する一方、コンパクトシティの進展等により歩行者交通量が増加する道路も生じている。道路空間については、新たなニーズを踏まえ、地域の土地利用や交通の流れ等を面的に捉えた再配置が求められている。

道路空間の再構築に当たっては、①歩行者の積極的な利用による賑わいを目的とした空間の位置付けが道路法令上存在しない、②空間活用に当たり、空間を活用する者と住民、関係行政機関等との協議調整が難航しているなどの課題がある。

道路法等改正案では、歩行者中心の道路空間のための「歩行者利便増進道路」の指定制度の創設等を行うとしている。

（４）自動運転を補助する施設の道路空間への整備

高齢化率が高まる中、高齢者が関わる交通事故の割合の増加、人口減少・過疎化が進む地方部における公共交通への需要縮小、運転者不足等の複合的な要因による交通空白地帯の拡大に対する懸念、三大都市圏を中心とした都市部における経済活動や人口の更なる集中化やインバウンド需要の増加を背景とした交通渋滞・混雑による経済損失の発生や地球温暖化等の環境問題、物流分野におけるトラック運転者不足の問題など、道路交通をめぐる多くの課題がある。

AI等の高度な技術の進展に支えられる自動運転システムは、こうした社会的課題の解決に有望な技術として期待されている。政府は、「官民ITS構想・ロードマップ2019」（令和元年6月7日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）において、自動運

¹⁸ 警察庁「令和元年中の交通事故死者数について」（令2.1.6）。なお、第10次交通安全基本計画（平成28年3月11日中央交通安全対策会議決定）（計画期間：平成28年度～令和2年度）は、24時間死者数を2,500人以下、死傷者数を50万人以下（いずれも年間）とする目標を掲げている。

¹⁹ 国土交通省道路局環境安全・防災課道路交通安全対策室「生活道路対策について」。人口10万人当たり日本1.8人に対し、イギリス0.9人、ドイツ1.0人、フランス1.0人、イタリア1.4人、カナダ0.9人、アメリカ2.1人となっている。

²⁰ Mobility as a Serviceの略。出発地から目的地までの移動に係る検索・予約・決済などをオンライン上で一括して提供するサービス。さらに、小売、観光、病院等の移動以外のサービスとの連携による移動の高価値化も含む。（国土交通省「令和元年版国土交通白書」119頁）

転システム²¹の市場化・サービス実現期待時期について目標を定め、取組を推進している。

2020年の高速道路での自家用車の自動運転（レベル3）、限定地域での無人自動運転移動サービス（レベル4）の実用化を目指して、令和元年5月に成立した改正道路運送車両法²²、改正道路交通法²³において所要の措置が講じられた。

一方、移動サービス面では、走行空間の確保、路車連携施設の整備・管理、道の駅等の拠点での空間確保、物流サービス面では、走行空間の確保、隊列の連結・分離スペースの確保、GPS測位精度の低下、分合流における情報提供、自家用車の使用面では、走行区画線や路面表示の検出性の確保、高精度地図整備・制度の維持、分合流における情報提供等、自動運転の実証実験を行う中でインフラ面からの課題も出てきている。

11月に「自動運転に対応した道路空間に関する検討会」にて取りまとめられた「自動運転に対応した道路空間のあり方「中間とりまとめ」」では、正確な自己位置特定が可能となる磁気マーカーや電磁誘導線等施設について、民間事業者や道路管理者、地方公共団体が自ら設置できるように法制度や基準等の整備を進めることを求めている。

道路法等改正案では、道路管理者や民間事業者が整備する自動運転車の運行を補助する施設（磁気マーカー等）を法律上位置付けるとしている。

4. 地域公共交通の維持・確保

人口減少に加え、少子化の影響により、生産年齢人口の割合は、2015年の60.8%から2065年には51.4%まで低下し、65才以上の高齢人口の割合は26.6%から38.4%に上昇すると推計されている²⁴。地域別に見ると、2015年の人口を100とした場合、2045年には東京100.7、沖縄99.6、愛知92.2に対し、秋田58.8、青森63.0、山形68.4等²⁵と推計され、地域間格差が明確となっている。

乗合バス事業の輸送人員は下落傾向にあり、特に地方部は大幅に減少している²⁶。また、乗合バス事業者の71%が赤字とされ、三大都市圏以外の地方部の乗合バス事業者では89%に達する²⁷。平成19年度から29年度までの間に15,081kmのバス路線が廃止（高速バス・定期観光バスを除く、代替・変更がない完全廃止のもの）されている²⁸。地方部を含め、高齢者の免許非保有者、免許返納の数は近年、増加傾向にあり、高齢者を中心に、公共交通がなくなることによる不安も示されているとされる。

²¹ 運転自動化レベルは、レベル0から5までの6段階に分かれており、自動運転システムとはレベル3以上のものを指すとしている。レベル3が条件付運転自動化、レベル4が高度運転自動化、レベル5が完全運転自動化と定義されている。（「官民ITS構想・ロードマップ2019」11～12、23頁参照）

²² 自動車の保安基準対象装置への自動運行装置の追加、自動運行装置等に組み込まれたプログラムの改編による改造等に係る許可制度の創設等が行われた。

²³ 自動運行装置を使用する運転者の義務等、自動運転技術の実用化に対応するための規定の整備が行われた。

²⁴ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成29年推計）出生中位（死亡中位）推計

²⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成30年推計）都道府県別総人口と指数（2015年=100）

²⁶ 国土交通省「自動車輸送統計年報」を基に計算すると、平成12年度と30年度を比較して、全国が▲9.5%に対し、地方部は▲25.6%となっている。一方、大都市部は1.2%増加している。

²⁷ 国土交通省「平成30年度乗合バス事業の収支状況について」

²⁸ 国土交通省自動車局「路線バスの廃止路線延長の推移」等

バスを始めとした自動車運転事業は、全産業と比較して、労働時間が長く、年間所得額は低くなっており²⁹、若年者が就業を敬遠しているとされる。加えて、第二種大型自動車運転免許保有者は大幅に減少している³⁰。そのため、自動車運転業務の有効求人倍率は全職業平均の約2倍となるなど人手不足が深刻化している³¹。都市部の黒字バス路線でも運転者不足が原因で、運行本数を削減せざるを得ない状況にあるとされる。

(1) 持続可能な運送サービスの確保・充実

地域公共交通については、人口・経済の成長の鈍化等を始めとした地域交通を取り巻く状況の変化も踏まえ、平成12年以降、乗合バスや鉄道等の需給調整規制を廃止し、新規参入規制を最低限にとどめ、サービスの質・量は交通事業者の経営判断等に委ねる仕組みが導入された。

19年には、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「地域公共交通活性化再生法」という。）が制定された。同法では、地方公共団体を主体とする幅広い関係者からなる協議会にて、関係者の合意形成の下、法定計画として地域公共交通総合連携計画³²を策定し、地域が主体となって、地域の連携により、地域公共交通等の維持・確保や利便性向上に取り組むことを促進する制度が整備された。

26年改正地域公共交通活性化再生法では、都市機能の配置にあわせて既存路線の編成を変更する地域公共交通再編事業及びその実施のための地域公共交通再編実施計画の制度が創設されるとともに、コンパクト・プラス・ネットワーク³³の考え方の下、従前の法定計画を地域公共交通網形成計画³⁴とし立地適正化計画等との連携が図られた。

令和元年6月に取りまとめられた「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について」では、①モビリティの維持・確保・改善、②新たな技術の社会実装、③計画的なまちづくりとの連携の観点から制度の見直しを求める提言がなされた。その具体策として、法定計画の策定を地方公共団体の責務であることを明確にし、地方公共団体による法定計画の策定を促すこと、都道府県と市町村が共同して策定する広域計画を制度化すべき等としている。

令和2年1月29日発表の「交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会中間とり

²⁹ 労働時間（月）：全産業177時間、バス210時間、タクシー194時間、年間所得額：全産業497万円、バス459万円、タクシー346万円（厚生労働省「平成30年賃金構造基本統計調査」から算出。労働時間は所定内実労働時間と超過実労働時間の合計、年間所得額は決まって支給する現金給与額×12月分と年間賞与その他特別給与額の合計）

³⁰ 警察庁「運転免許統計」。平成30年は15年前と比較して約24%減少している。

³¹ 厚生労働省「一般職業紹介状況（令和元年12月分）」。令和元年の有効求人倍率（パートタイムを含む常用）は、全職業平均の1.45に対し自動車運転業務は3.10と2.13倍の較差がある。また、自動車運転業務の26年の有効求人倍率（同）は1.90であり、5年前と比較して人手不足がより深刻になっている。

³² 全部で601計画（第19回交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会「参考資料」（令元.12.24）

³³ 人口減少下において、行政や医療・福祉、商業等、生活に必要な各種のサービスを維持し、効率的に提供していくための各種機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）するとともに、各地域をネットワーク化することにより、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保していくという考え方とされる。（国土交通省「国土のグランドデザイン2050」（平26.7）参照）

³⁴ 539件の地域公共交通網形成計画が策定され、37件の地域公共交通再編実施計画が国土交通大臣により認定されている。（国土交通省「地域公共交通網形成計画策定状況（令和元年12月末）」）

まめ」を反映した「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」（以下「地域公共交通活性化再生法等改正案」という。）では、地方公共団体において、従来の公共交通サービスに加え、自家用有償旅客運送等の輸送資源を位置付けた「地域公共交通計画」の作成を義務付ける等の措置を講ずるとしている。

地域の乗合バスの維持のためには、バス事業者の共同経営等を認めることにより、中心部における便数の適正化を図り、収入の調整を通じて需要の低い路線の維持ができれば、広範囲の住民の利便性の確保につながり、ひいては一般消費者の利益に資するものと期待されている。地域公共交通網形成計画策定地域にて、複数事業者が存在する地域は61%とされ、同計画に複数事業者の連携による取組の記載があっても「ダイヤ調整」は52%にとどまり、「運賃の調整」は、計画への記載が少ない上に実施率も39%と低い³⁵。法定協議会の下でも、具体的な運賃・料金、運行回数、路線等の事業者間の協議は独占禁止法に抵触するおそれがあるとされ、計画の策定・実施に障害があるとされる。

「成長戦略実行計画」（令和元年6月21日閣議決定）を踏まえ、政府は、地域基盤企業に係る独占禁止法の特例法案を常会に提出するとしている。同法案は、乗合バス事業者及び地域銀行を「地域基盤企業」とし、合併等（合併、持株会社の設立、株式取得等）又は共同経営による経営力の強化、生産性の向上等を通じて、地域基盤企業が提供するサービスを将来にわたって維持することにより、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の健全な発展に資することを目的とし、10年間の時限措置として合併等や共同経営における適用除外要件、事後の監督等を定めるとしている。

（2）新モビリティサービス（MaaS）の導入促進

我が国では、近年、交通事業者を始めとした民間企業を中心に、MaaS、バス・タクシー運行時におけるAIや自動運転技術の活用など、新たなモビリティサービスへの取組が進められている。こうした取組は、公共交通分野での新たな事業展開の可能性を広げるとともに、都市の在り方にも大きなインパクトをもたらす可能性があると考えられる。

新たなモビリティサービスを通じて、複数の駅・バス停ごとの経路・ダイヤの確認が不要になるとともに、スマートフォンで運賃の一括支払い等も可能になる。また、新たな移動手段（シェアサイクル等）や観光チケットの購入等の関連サービスも組み合わせることが可能になる。こうしたサービスを通じてMaaSにより蓄積される膨大な移動データを、地域の交通計画やまちづくり計画に活用できるとのメリットがあるとされる。その一方、新たなモビリティサービスの実施に当たり、異なる交通事業者等を連携させ一つのサービスとして提供するための調整、キャッシュレス決済に未対応な交通モードの存在、各交通モードをつなぐための連携の在り方などの課題もある。

成長戦略実行計画では、MaaSを活用したサービスについて、様々な好事例を創り出していくとともに、地域の様々な事業者・地方公共団体が展開しようとする取組を支援し、

³⁵ 第19回交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会「参考資料」（令元.12.24）

全国に拡大する目標を掲げている。

地域公共交通活性化再生法等改正案では、MaaSに参加する複数の公共交通事業者の運賃等の届出に係る手続の円滑化等を図るとしている。

(3) 自家用有償旅客運送制度の見直し

乗合バス、タクシーなどの公共交通機関は、道路運送法に基づき、国土交通大臣の許可を要し、事業を行うには、路線又は営業区域等を記載した事業計画を国土交通大臣に提出することが求められている。

自家用有償旅客運送制度は、過疎地域での輸送や福祉輸送など地域住民の生活に必要な輸送をバス、タクシー事業によって提供されない場合に、市町村、NPO法人等が自家用車を用いて有償で運送³⁶できるよう、平成18年改正道路運送法により創設された。30年時点で、過疎地域での輸送は、440市町村、NPO等116団体で実施され、車両数はそれぞれ2,852台、116台となっている。福祉輸送は、NPO等2,466団体、360市町村で実施され、車両数はそれぞれ15,362台、112台となっている³⁷。

自家用有償旅客運送については、地方公共団体による取組も様々な交通事業者がいて簡単には進まないこと、法規制等の問題もあり解決のためには法制度によるサポートが必要なことに加え、バス、タクシー同様、運転者不足が深刻なこと等の課題がある。一方、自家用有償旅客運送に旅行者も対象とすることにより地方創生につながると期待されている。

成長戦略実行計画では、タクシー事業者等の交通事業者が、自家用有償旅客運送の委託を受け、実施主体に参画できるようにするための法制を整備するとしている。また、自家用有償旅客運送が観光ニーズにも対応できるよう、来訪者も対象とすることを法律にて明確化するとしている。

地域公共交通活性化再生法等改正案では、成長戦略実行計画を反映し、過疎地の市町村等が行う自家用有償旅客運送の実施の円滑化を図るとしている。

5. 安全で魅力的なまちづくりの推進

平成26年改正都市再生特別措置法により、都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通充実に関する包括的なマスタープランとしての立地適正化計画制度³⁸が創設され、生活サービスを誘導するエリアとして都市機能誘導区域、居住を誘導し人口密度を維持するエリアとして居住誘導区域を設定することとされた。また、地域公共交通網形成計画との連携を通じてコンパクト・プラス・ネットワークの形成に向けた取組が進められた。

³⁶ 旅客から収受する対価は実費の範囲内とされ、具体的には、ガソリン代・道路通行料・駐車場料金のほか、人件費・事務所経費等の営利を目的としない妥当な範囲内とされる。(国土交通省自動車局旅客課「自家用有償旅客運送ハンドブック」(平30.4、令元.12改定))

³⁷ 国土交通省自動車局「自家用有償旅客運送の制度見直しについて」(令元.10.25)

³⁸ 499都市で立地適正化計画の作成について具体的な取組が行われ、そのうち278都市で立地適正化計画が作成・公表されている。計画作成都市のうち、都市機能誘導区域、居住誘導区域ともに設定した市町村が275都市、都市機能誘導区域のみを設定した市町村が3都市となっている。(国土交通省「立地適正化計画の作成状況(令和元年12月31日現在)」)

30年改正都市再生特別措置法では、低未利用土地権利設定等促進計画の作成、立地誘導促進施設協定の締結を通じて、地方都市を中心として、空き地、空き家等の低未利用地が時間的、空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」対策が講じられた。

一方、都市計画法第34条第11号に基づく条例等を踏まえ、市街化調整区域への市街地の拡散が進行しているとされ、法の趣旨やコンパクトシティの理念に反するおそれがある。その中で、第200回国会にて改正構造改革特別区域法が成立し、都市計画法の特例として地方公共団体による一定の市街化調整区域における土地区画整理事業の施行を可能とする措置が講じられた。

(1) 防災まちづくりの推進

近年、記録的な豪雨等により、甚大な人的・物的被害が発生している³⁹。令和元年台風第19号等⁴⁰では、国管理河川12か所、県管理河川128か所の計140か所で堤防が決壊するなど、河川が氾濫し、国管理河川だけで約25,000haが浸水した⁴¹。土砂災害が台風によるものとしては過去最多の1都19県952件発生した⁴²。

台風第19号等による浸水被害、土砂災害が発生した箇所多くは、ハザードマップ上の危険エリア内であったとされる。国土交通省によると、居住誘導区域における災害ハザードエリアについて立地適正化計画（居住誘導区域を含む）公表済の275都市のうち、88%に相当する242都市で浸水想定区域が、34%に相当する93都市で土砂災害警戒区域が含まれている。原則として含まないこととすべきとされる土砂災害特別警戒区域も6都市で含まれている⁴³。

洪水浸水想定区域は国管理河川では全て指定されているが、都道府県管理河川では29河川で指定されていない⁴⁴。土砂災害警戒区域等は、全国の総区域数の推計値66.8万か所のうち60.6万か所が指定⁴⁵されているが、台風第19号等において、明瞭な地すべり地形でないため未指定の区域で土砂災害が発生した事例もあったとされる。

国土交通省は、「第10版都市計画運用指針」において、水防法、特定都市河川浸水被害対策法、津波防災地域づくりに関する法律における浸水想定区域等について、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべきとの考え方を示している。一方、同運用指針は、災害時の避難経路の記載、ハザードマップの周知等に加え、より高いレベルでの避難の確実性・迅速性を向上させるための措置を講じ、立地適正化計画内にそれらの措置や詳細を明示するなど、実効性の担保を条件として、浸水想定区域に居住誘導区域を設定することも

³⁹ 平成30年7月豪雨は、死傷者等677人、住家被害50,470棟、水害被害額（暫定値）約1兆1,580億円であり、この水害被害額は単一の豪雨被害によるものとしては統計開始以来最高額とされる。令和元年台風第19号等は、死傷者等482人、住家被害94,139棟となっている。水害被害額は執筆時点では未定であるが、日本損害保険協会によると台風第19号による支払保険金は約3,958億円に上り、風水害によるものとしては過去3番目の支払額になるとされる。（内閣府災害情報、国土交通省資料、一般社団法人日本損害保険協会資料）

⁴⁰ 令和元年10月25日から大雨による被害を含んでいる。

⁴¹ 国土交通省「令和元年台風第19号による被害等」（令元.12.20）

⁴² 国土交通省報道発表「台風第19号は台風に伴う土砂災害として過去最多を記録」（令元.12.25）

⁴³ 国土交通省「防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について」（令2.1.27）

⁴⁴ 国土交通省「洪水浸水想定区域と洪水ハザードマップの指定・公表状況（令和元年10月末時点）」

⁴⁵ 国土交通省「全国における土砂災害警戒区域等の指定状況（令和元年12月31日時点）」

許容している。

令和元年7月に取りまとめられた「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ」では、①自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災対策と連携し、安全な都市の形成への取組を強化すべき、②国は、居住誘導区域におけるハザードエリアの取扱いの明確化、災害リスク評価の環境整備や対応を強く促すこと等により、土砂災害特別警戒区域等の居住誘導区域からの除外を徹底すべき、③防災部局と連携し、居住誘導区域の内と外で、地域特性に応じた安全確保対策の在り方や優先順位の考え方等を立地適正化計画にあらかじめ位置付けておくべき、④ハザードエリアでは、多様な主体・手法を通じた、住民との丁寧なリスクコミュニケーションを図るべき、⑤住民の選択肢を広げるため、居住誘導区域への自主的な移転の誘導・支援に取り組むべき、⑥不特定多数の者が利用する自己業務用建築物等については、災害リスク情報の提供等により、開発の抑制に取り組むべきことが示された。

「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」(以下「都市再生法等改正案」という。)では、市街化調整区域の浸水ハザードエリアにおける住宅等の開発抑制、市町村による移転計画制度の創設、立地適正化計画の居住誘導区域から土砂災害特別警戒区域等の災害レッドゾーンの原則除外等の措置を講ずるとしている。

(2) 魅力的なまちづくりの推進

人口減少・生産年齢人口の減少、知識集約型経済の拡大、女性や高齢者等の活躍、働き手・働き方の多様化、ソーシャルキャピタルの低下が進む中、令和元年6月に取りまとめられた「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会提言」では、コンパクト・プラス・ネットワーク等の都市再生の取組をさらに進化させ、街路、公園等のパブリック空間を人中心の空間へ転換・先導し、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成により、多様な人々の出会い・交流を通じたイノベーションの創出、人間中心の豊かな生活の実現を目指し、多様な人材を惹きつける都市を構築するとの方向性が示された。

「成長戦略フォローアップ」(令和元年6月21日閣議決定)では、新たなビジネスやイノベーションを喚起する出会い・交流を生む居心地が良く歩きたくなる空間を創出するため、2020年度までに、貴重な都市空間を修復・利活用する新たな仕組みの導入、エリア単位の官民協議会の制度化等を行うとともに、都市開発を集中的に促進する方針が示された。

都市再生法等改正案では、都市再生整備計画に「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を実現するための区域を設定し官民一体での賑わい空間の創出、居住誘導区域内における病院・店舗など日常生活に必要な施設の立地を促進する制度の創設等を行うとしている。

6. 無人航空機の飛行における安全性の確保

無人航空機が急速に普及しており、撮影や農薬散布、インフラ点検などの分野で利用が広がる中、平成27年改正航空法では、無人航空機の飛行に当たり許可を必要とする空域を指定するとともに、無人航空機の飛行方法等が定められた。また、令和元年6月改正航空法では、無人航空機の飛行に当たって、飲酒時の操縦禁止、危険な飛行の禁止等の遵守事項の追加、無人航空機の飛行を行う者等に対する報告徴収・立入検査制度が創設された。

無人航空機の利活用が進む一方、航空法違反事案や事故が頻発するようになり、航空法違反による検挙数⁴⁶は平成 28 年度の 36 件から 30 年度の 82 件に増加し、事故報告数⁴⁷も同じく 55 件から 79 件まで増加している。なお、令和元年度の事故報告数は 77 件である。

航空法違反事案や事故が発生しても、所有者が分からず原因究明や安全確保のための措置を講じさせることができないといった問題がある。また、空港周辺での無人航空機らしき物体の目撃情報が原因の滑走路閉鎖事案等が発生し、滞留者の発生、欠航等により航空利用者や経済活動への多大な影響が懸念されている。

無人航空機は、無人地帯での目視外飛行が可能になり、荷物配送を実施する事業者も登場したが、地方の配達困難地域での配送、農作物の生育状況の把握、老朽化するインフラの点検、高齢化が進む市街地の広域巡回警備などを可能とするためには、有人地帯での目視外飛行を可能とする必要がある。そのため、成長戦略実行計画では、飛行禁止区域を除き、飛行ルートของ安全性確保を前提として、有人地帯での目視外飛行の目標時期を 4 年度目途とし、それに向けて、元年度中に制度設計の基本方針を決定するなど、具体的な行程を示すとしている。令和元年台風第 15 号による停電を踏まえ、被害状況を迅速に収集・解析するため、初期段階でのドローンの活用の必要性について認識が深まっている⁴⁸。

「無人航空機等の飛行による危害の発生を防止するための航空法及び重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律の一部を改正する法律案」では、①無人航空機の登録制度の創設、②主要空港における小型無人機等の飛行禁止と違反に対する命令・措置の規定の創設、③空港管理における機能確保の強化等を行うとしている。

7. マンション再生の推進

マンションは、高度経済成長期以降、都市近郊を中心に供給され、平成 30 年末時点で合計 654.7 万戸に上り、国民の 1 割に相当する約 1,525 万人が居住しているとされる。マンションは全国的に広く分布しているものの、1 都 3 県（東京、埼玉、千葉、神奈川）が約 324 万戸と 53.4% を占め、次いで、近畿（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山）が約 136 万戸と 22.4% を占めるなど、大都市圏に集中している。

築 40 年超のマンションは、30 年末時点で 81.4 万戸あり、10 年後には約 2.4 倍の 197.8 万戸、20 年後には約 4.5 倍の 366.8 万戸になると推計されている。マンションの建替実績は 31 年 4 月時点で累計 244 件、約 19,200 戸にとどまり、また、マンション建替えを実施中のものが 23 件、実施準備中のものが 11 件となっている⁴⁹。

マンションの所有形態は一つの建物を複数人で所有する区分所有という特殊な形態であり、建替え、管理等の実施には、区分所有者間の合意形成による意思決定が必要とされている。区分所有者の多くは、意識、価値観、経済力が異なるだけでなく、マンションの建替えや管理等に必要な法律・技術上の専門的知識や経験を有しているわけではない。近年、

⁴⁶ 警察庁生活安全局生活経済対策管理官「平成 30 年における生活経済事犯の検挙状況等について」（平 31.3）

⁴⁷ 国土交通省「無人航空機に係る事故トラブル等の一覧（国土交通省に報告のあったもの）」。令和元年度の数値は令和 2 年 2 月 4 日確認分。

⁴⁸ 東京電力ホールディングス株式会社「台風 15 号対応検証委員会報告書（最終報告）」（令 2.1.16）参照

⁴⁹ 社会資本整備審議会住宅宅地分科会マンション政策小委員会「とりまとめ（案）参考資料」（令元.12.20）

タワーマンションに見られる大規模化、設備の高度化、複合用途化等に伴い、マンション管理の専門化・複雑化が格段に進んでいるとされる。

高経年マンションについては、区分所有者の高齢化・非居住化（賃貸・空き住戸化）が進行し、管理組合の役員の担い手不足、総会運営や集会の議決が困難等の課題を抱えているとされる。また、計画期間 25 年以上の長期修繕計画に基づいて修繕積立金の額を設定しているマンションの割合は増加しているものの、30 年度においても 53.6%にとどまっている。加えて、積立額が計画に比べて不足しているマンションが 34.8%に上っている⁵⁰。

築 40 年を超えるような高経年マンションでは、共用部分である外壁等の剥落、鉄筋の露出・腐食、給排水管の老朽化といった生命・身体・財産に影響する問題を抱えるものがあるとされる。一方、大規模修繕工事の周期を 12 年程度とすると、築 40 年以上のマンションの約 4 割、築 30 年以上のマンションの約 2 割で適時適切な大規模修繕が実施できていない可能性がある⁵¹。

マンション建替えにおける区分所有者の平均負担額は近年増加傾向にある。建替え実現事例の従前従後の利用容積率比率は低下傾向にあり、高経年化・老朽化マンションの更新においては、区分所有者の経済的負担の増加など事業成り立ちがより厳しくなると見込まれている。

社会資本整備審議会住宅地分科会マンション政策小委員会では、マンションの老朽化に対応するとともに、適正なマンション管理を推進する観点から、地方公共団体、国といった行政の役割の強化、管理の適切性の評価・適切な修繕を促進するための仕組みづくりに加えて、マンション再生の円滑化の観点から、建替の円滑化の促進、敷地売却事業の対象の拡充、住宅団地における敷地分割の円滑化、行政による再生の円滑化のための取組の強化を求めている。

「マンションの管理の適正化の推進に関する法律及びマンションの建替え等の円滑化に関する法律の一部を改正する法律案」では、地方公共団体によるマンション管理適正化計画の策定、外壁の剥落等により危害を生ずるおそれがあるマンション等を対象に加えたマンション敷地売却制度の拡充、要除却認定を受けた老朽化マンション等を対象とした敷地分割制度の創設等の措置を講ずるとしている。

8. 賃貸住宅管理業の適正化

全国の賃貸住宅は、1,529.5 万戸と住宅ストックの 28.5%、また、2,640.9 万人と全世帯人員の 21.3%を占め⁵²、国民が日々の生活を送る基盤として不可欠の存在となっている。

賃貸住宅が良好なストックとして長期間にわたり活用される上でも、適切な維持管理が欠かせない。特に近年は、人口減少・高齢化社会の進展や空き家等の増大などを背景に賃貸住宅の適正な管理が一層求められている。そのため、賃貸住宅管理業者の役割の強化や、家主から賃貸住宅を借り上げて入居者に転貸するサブリース等をめぐるトラブルの発生を

⁵⁰ 同上

⁵¹ 同上

⁵² 総務省「平成 30 年住宅・土地統計調査」

踏まえた業務の適正化が一層求められている。

賃貸住宅管理業については、業務の適正な運営を確保し、賃借人及び賃貸人の利益の保護を図るため、平成 23 年 12 月、賃貸住宅管理業者登録規程⁵³による任意の制度として賃貸住宅管理業者登録制度が開始された。28 年 8 月、賃貸住宅管理業者登録規程及び賃貸住宅管理業務処理準則が改正され、賃貸人への重要事項説明等を一定の資格者等が行うよう登録業者に対しルール化するとともに、サブリースの借上げ家賃等を含む賃貸人への重要事項説明の徹底を行うべきことが示された。併せて、管理業者の登録の促進のため、国に対する業務等状況報告の内容の簡素化や管理業者に対する登録制度の周知等を行うべきことが示された。

賃貸住宅は、家主の高齢化が進み、また、近年急増する空き家の半数以上を占めるなど、家主による自主管理が難しくなるケースの増加が予想されている。賃貸住宅管理の専門家である賃貸住宅管理業者への期待も高いが、家主・入居者間でのトラブルもある。

家主からは、賃料・敷金などが管理業者から入金されるまでに時間を要する又は入金されないことがある、事前に協議がないまま勝手に修繕等が行われ費用を請求されたほか、サブリース契約の途中で大幅な賃料減額等の予期せぬ条件変更を求められたなどの事例が挙げられている。入居者からは、家主や管理業者から不明朗な費用の請求がある、退去時の原状回復に関し支払う必要がないと考えられる費用の負担を求められたなどの事例が挙げられている⁵⁴。加えて、サブリース方式でシェアハウスを運営していた不動産会社が破綻し、これに関連して金融機関において多額の不正融資が行われた結果、投資家に損害を発生させた事案が発覚するなどの問題も生じている。

30 年 10 月に「賃貸住宅管理業等のあり方に関する検討会」で取りまとめられた「今後の賃貸住宅管理業のあり方に関する提言」では、近年のサブリースをめぐるトラブルへの対応を強化するため、マンション管理業や住宅宿泊管理業の法制度を参考に、賃貸住宅管理業者の守るべきルールの明確化を図ること、また、適正な賃貸住宅管理の確保を推進していくため、小規模事業者への一定の配慮など現行制度に必要な改善を加えつつ、賃貸住宅管理業の登録制度について、法制化に向けた検討を進めるべきとしている。具体的な制度設計に当たっては、投資用不動産をめぐるトラブルが多発している現状に鑑み、賃貸住宅の管理受託を前提として土地の購入や賃貸住宅の建設を勧誘するケース、賃貸住宅以外の不動産に係るサブリース、個人の不動産投資等の実態を詳細に把握して検討を進めるべきとしている。

「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律案」では、サブリース業者と所有者との間の賃貸借契約の適正化に係る措置、賃貸住宅管理業に係る登録制度の創設等の措置を講ずるとしている。

(むらた かずひこ)

⁵³ 業務処理方針を示した賃貸住宅管理業務処理準則も併せて制定された。
⁵⁴ 国土交通省「賃貸住宅管理業務に関するアンケート調査」(令元. 12. 18)