

# 政策レビュー 「鉄道の安全施策」



# 1. 「鉄道の安全施策」に係る評価の枠組み

## 評価の目的

福知山線列車脱線事故等の重大な事故の発生を踏まえ、「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律」の制定(平成18年)等の措置を講じたことを受け、評価を実施することとしたものである。

なお、同法附則第8条において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、必要があると認められるときは、当該規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定されていることを踏まえ、同法施行の5年後である平成23年度に適切な対応をとることができるよう、平成22年度に評価をとりまとめることとしたものである。

- ① 鉄道事業法等の改正に基づく施策の評価
- ② 踏切道改良促進法の改正に基づく施策の評価

## 評価の視点及び手法

鉄道事業法等及び踏切道改良促進法の改正事項の実施状況の評価のみならず、今後の鉄道の安全施策の方向性等を検討するため、安全施策の最終的な結果となる運転事故の発生状況等についても評価。

評価の視点	評価指標	評価手法	評価結果
鉄道事業法等の改正事項を適切に実施しているか。	改正事項の実施状況	安全統括管理者の選任、安全管理規程の作成等、新たに義務付けられた事項の実施状況を調査。	全ての事業者が適切に対応。
鉄道事業者の安全意識が向上したか。	鉄道事業者の安全意識	アンケートにより鉄道事業者の安全意識を調査。	回答のあった全ての鉄道事業者が「安全意識が向上した」と回答。
鉄道事業法等に改正に伴う関連施策により安全性の向上が図られたか。	関連施策の実施状況	保安設備の設置状況、保安情報の発出状況、保安監査実施状況等を調査。	速度制限機能付きATS等の整備が進捗。発生した事故等の状況や対策等を保安情報として鉄道事業者に周知。安全監査官等を配置し、保安監査を強化。
踏切道改良促進法に基づく対応により踏切道の改良が進捗したか。	改良の実施状況	改良の実施状況を調査。	踏切道の改良が進捗した。
安全関連設備投資が適切に行われているか。	投資の状況	安全関連設備投資額を調査。	一定の投資が確保されている。
事故は減少したか。	運転事故件数の減少状況	運転事故の発生状況を分析。	事故件数の減少は見られず、特に人身障害事故が増加傾向にある。また、死亡者数は微減。踏切事故件数は、減少傾向にあるものの、運転事故の約4割を占めている。他の区分に比べ、地域鉄道の事故率が高い。等

## 第三者の知見の活用

国土交通省政策評価会のほか、鉄道の安全施策に精通している次の専門家からなる「鉄道の安全施策の政策レビューに関する評価会」を設け、意見を聴取。

- 古関 隆章 東京大学大学院准教授  
高井 秀之 財団法人鉄道総合技術研究所 研究開発推進室長  
水間 毅 独立行政法人交通安全環境研究所 交通システム研究領域長  
東海林 保 社団法人日本鉄道運転協会 専務理事

## 2. 鉄道の安全施策に関する事項の状況と評価(鉄道事業法等関係)

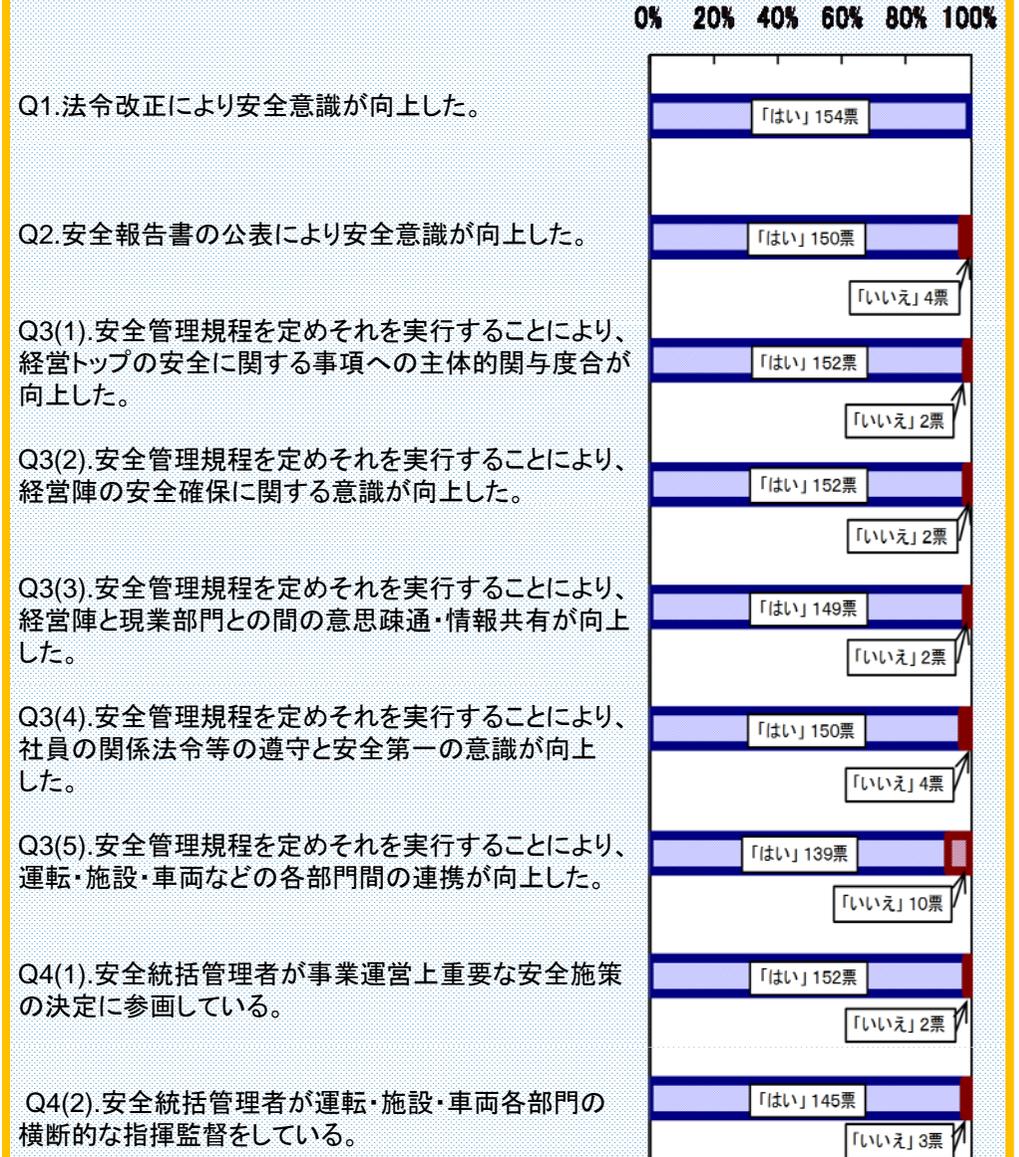
### 鉄道事業法等の改正事項(平成18年10月施行)

施策	状況
<ul style="list-style-type: none"> <li>○安全管理規程の制定</li> <li>○安全統括管理者及び運転管理者の選任</li> <li>○安全報告書の公表 等</li> </ul>	手続き状況の調査等により必要な対応が行われていることが確認された。
<ul style="list-style-type: none"> <li>○安全管理規程の変更命令、安全統括管理者の解任命令</li> <li>○事業改善命令違反の罰金額の引き上げ 等</li> </ul>	法改正以降、命令や罰則の対象となる事案の発生はない。

### 主な関連施策

施策	状況								
<ul style="list-style-type: none"> <li>○技術基準の改正(平成18年7月施行)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・速度制限機能付きATS等の設置</li> <li>・運転士異常時列車停止装置の設置</li> <li>・運転状況記録装置の設置 等</li> </ul> </li> </ul>	計画的に整備が進められている。 (平成22年3月末現在) <ul style="list-style-type: none"> <li>・速度制限機能付きATS等(曲線部) 89%</li> <li>・運転士異常時列車停止装置 79%</li> <li>・運転状況記録装置 64%</li> </ul> ※ 特に危険性の高い急曲線部は、19年3月末までに完了								
<ul style="list-style-type: none"> <li>○鉄道事業者に対する情報提供                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・インシデント情報等の活用 等</li> </ul> </li> </ul>	鉄道事業者における安全性の向上のために活用されている。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・発生した事故等の状況や対策等を保安情報として鉄道事業者に周知。 等</li> </ul>								
<ul style="list-style-type: none"> <li>○保安監査の実施</li> </ul>	安全監査官等を配置し、保安監査を強化 <table border="0"> <tr> <td>・H14年度36回</td> <td>・H18年度63回</td> </tr> <tr> <td>・H15年度49回</td> <td>・H19年度72回</td> </tr> <tr> <td>・H16年度46回</td> <td>・H20年度75回</td> </tr> <tr> <td>・H17年度57回</td> <td>・H21年度65回</td> </tr> </table>	・H14年度36回	・H18年度63回	・H15年度49回	・H19年度72回	・H16年度46回	・H20年度75回	・H17年度57回	・H21年度65回
・H14年度36回	・H18年度63回								
・H15年度49回	・H19年度72回								
・H16年度46回	・H20年度75回								
・H17年度57回	・H21年度65回								

### 事業者アンケート(平成22年10月実施)

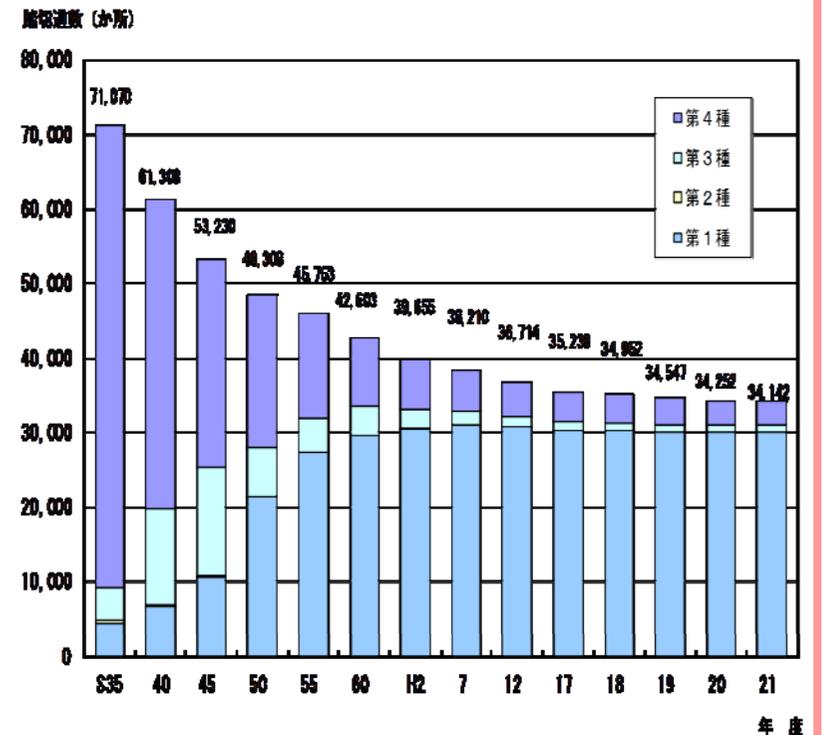


### 3. 鉄道の安全施策に関する事項の状況と評価(踏切道改良促進法関係)

#### 踏切道改良促進法の改正(平成18年4月施行)

施 策	状 況																				
<ul style="list-style-type: none"> <li>○指定期間の延長</li> <li>○歩行者等立体横断施設の整備の追加</li> <li>○勧告制度の創設</li> <li>○報告徴収制度の創設</li> <li>○無利子貸付制度の創設</li> </ul>	<p>踏切道改良促進法に基づく法指定状況</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成18年度以降の4年間で、平成13年度から平成17年度までの5年間における指定数と同数若しくは上回る指定。</li> <li>・歩行者等立体横断施設については、9箇所を指定。</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>立体交差化</th> <th>構造改良</th> <th>保安設備整備</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>平成13年度～平成17年度</td> <td>194箇所</td> <td>193箇所</td> <td>209箇所</td> </tr> <tr> <td>平成18年度～平成21年度</td> <td>210箇所</td> <td>211箇所</td> <td>209箇所</td> </tr> </tbody> </table>		立体交差化	構造改良	保安設備整備	平成13年度～平成17年度	194箇所	193箇所	209箇所	平成18年度～平成21年度	210箇所	211箇所	209箇所								
		立体交差化	構造改良	保安設備整備																	
	平成13年度～平成17年度	194箇所	193箇所	209箇所																	
	平成18年度～平成21年度	210箇所	211箇所	209箇所																	
		<p>踏切道数</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・踏切道数は、平成18年度以降1,088箇所減少。</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>第1種</th> <th>第3種</th> <th>第4種</th> <th>合計</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>踏切道数 (平成22年3月末現在)</td> <td>29,930 箇所</td> <td>907 箇所</td> <td>3,305 箇所</td> <td>34,142 箇所</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>・遮断機のない踏切道(第3種及び第4種)数は、平成18年度以降727箇所減少。</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>第1種</th> <th>第3種</th> <th>第4種</th> <th>合計</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>平成18年度以降減少数</td> <td>361 箇所</td> <td>159 箇所</td> <td>568 箇所</td> <td>1,088 箇所</td> </tr> </tbody> </table>		第1種	第3種	第4種	合計	踏切道数 (平成22年3月末現在)	29,930 箇所	907 箇所	3,305 箇所	34,142 箇所		第1種	第3種	第4種	合計	平成18年度以降減少数	361 箇所	159 箇所	568 箇所
	第1種	第3種	第4種	合計																	
踏切道数 (平成22年3月末現在)	29,930 箇所	907 箇所	3,305 箇所	34,142 箇所																	
	第1種	第3種	第4種	合計																	
平成18年度以降減少数	361 箇所	159 箇所	568 箇所	1,088 箇所																	

#### 踏切道数の推移



# 4. 鉄道の安全施策に関する事項の状況と評価(事故の発生状況 その1)

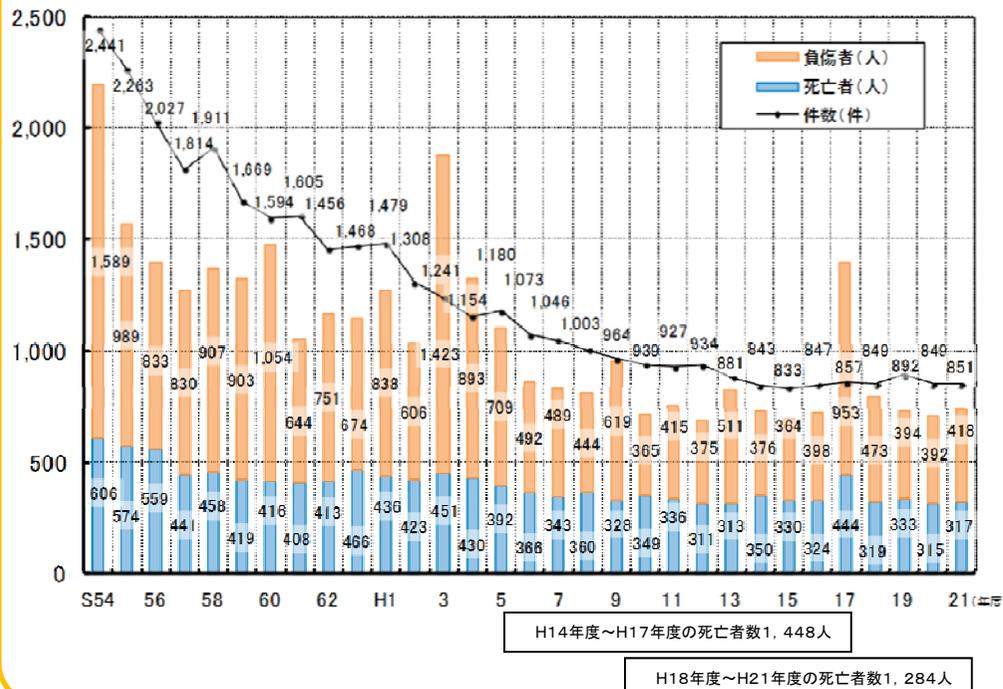
2及び3に加え、交通安全対策基本法に基づく「第8次交通安全基本計画」の目標の達成状況及び今後の方向性の検討に資するため運転事故の発生状況の分析を行った。

なお、鉄道事業法等の改正事項は、鉄道事業者の安全管理体制の構築等であるため、必ずしも運転事故の発生状況に直接影響を及ぼすものではない。

## 運転事故の推移

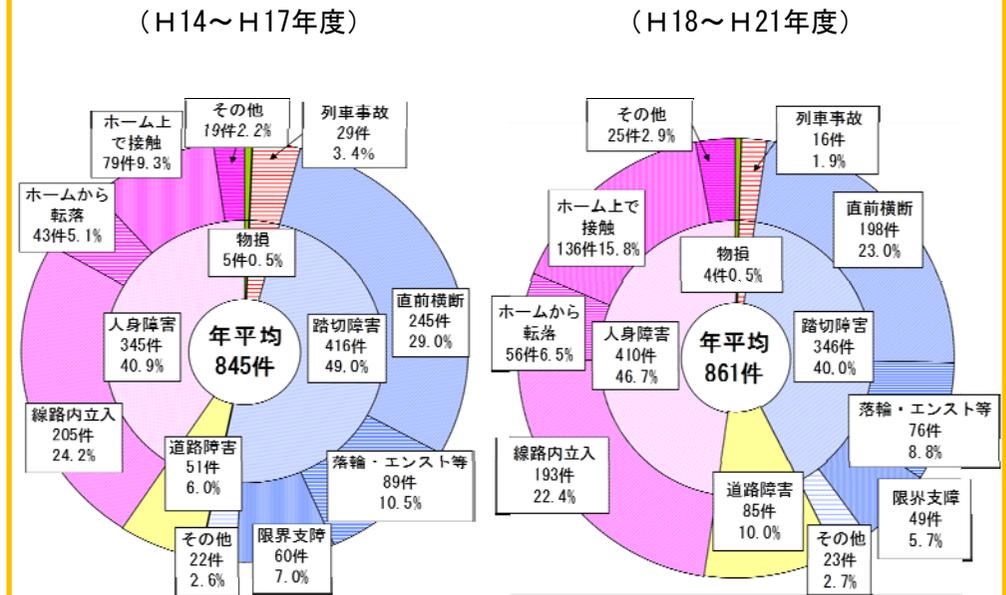
運転事故件数は、保安設備の整備等を実施してきた結果、長期的に減少傾向にあるが、近年、800件台で下げ止まりの傾向にある。また、死亡者数は微減となっている。

福知山線列車脱線事故があった平成17年度など、甚大な人的被害を生じた運転事故があった年度の死傷者数は多くなっている。



## 種類別の運転事故件数の法令改正前後の比較

運転事故の中で人身障害事故と踏切事故が全体の約9割を占めている。特に、近年、人身障害事故の割合が増加している。

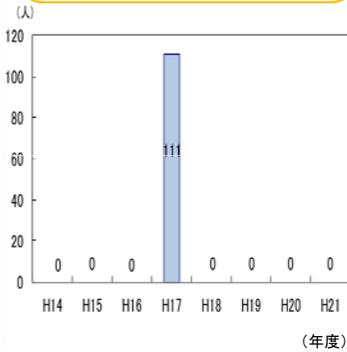


※ 運転事故とは、列車衝突事故(軌道における車両衝突事故を含む)、列車脱線事故(軌道における車両脱線事故を含む)、列車火災事故(軌道における車両脱線事故を含む)、踏切障害事故、道路障害事故、鉄道人身障害事故(軌道における人身障害事故を含む。)及び 鉄道物損事故(軌道における物損事故を含む。)をいう。

# 5. 鉄道の安全施策に関する事項の状況と評価(事故の発生状況 その2)

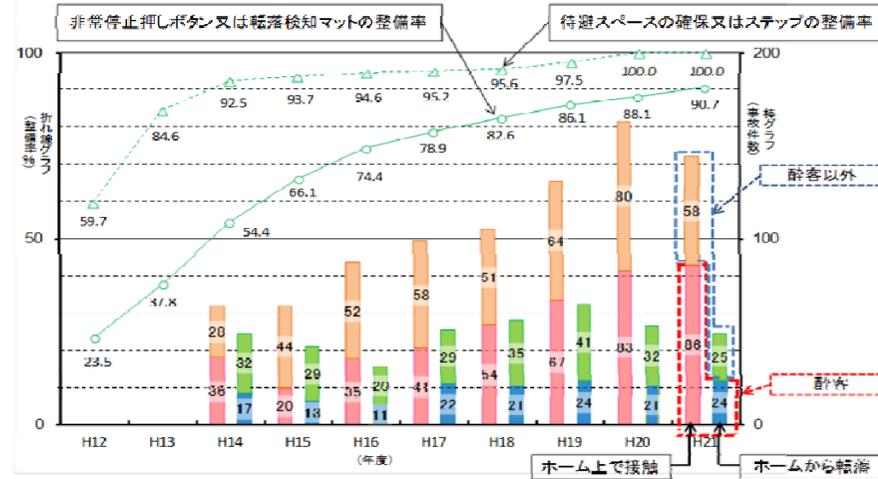
## 乗客の死亡者数

平成18年度以降、乗客が死亡する事故は発生しておらず、交通安全基本計画の目標(乗客の死者数ゼロ)を達成している。



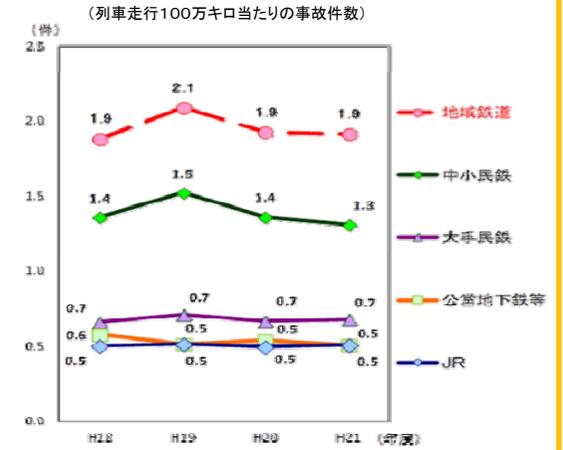
## ホームの安全対策と人身障害事故件数

ホームでの事故防止対策が進められるものの、ホーム上での酔客による事故が増加傾向にあり、人身障害事故の増加の主な要因となっている。



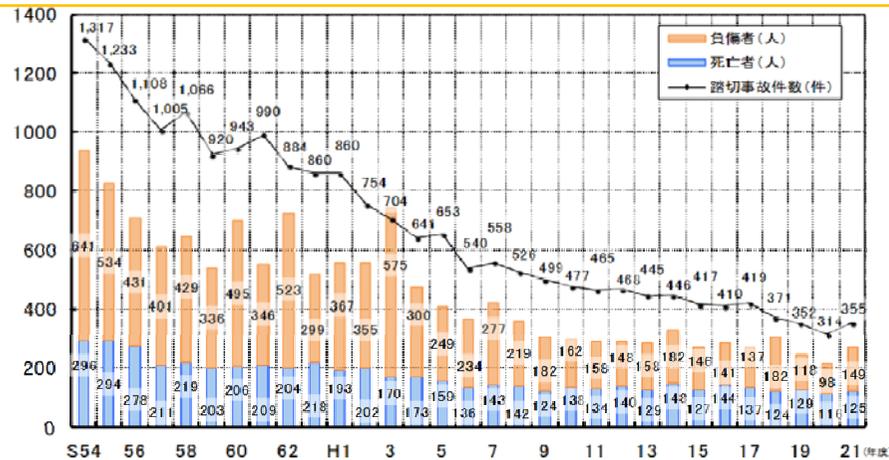
## 鉄道事業者区別の発生状況

地域鉄道事業者においては、他の区分の事業者者に比べ、事故発生率が高くなっている。



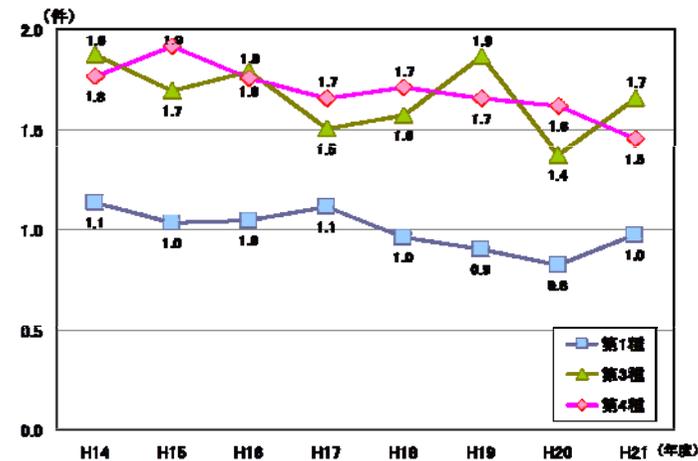
## 踏切事故件数の推移

踏切事故件数は着実に減少しており、交通安全基本計画の目標(平成22年までに踏切事故件数を平成17年と比較して約1割削減)を達成している。



## 踏切道100箇所当たりの踏切事故発生率の推移

踏切遮断機や警報機が設置されている「第1種」は、警報機だけの「第3種」及び踏切遮断機も警報機も設置されていない「第4種」よりも事故発生率が低い。



## 6. 評価結果のアウトライン及び政策への反映方向

課題1 列車脱線等の重大な事故が発生すると、甚大な人的被害を生ずるおそれがあること。

### ① 重大な事故等の防止に向けた対応

#### 〔国の技術基準〕

事故のみならずインシデント等を含めた検討を行い、所要の改正を継続していくことが必要である。また、一層の安全性の向上が図られるよう、より望ましい安全性の向上のために推奨される事例を示すことが必要。

#### 〔インシデント情報等の対応の徹底〕

鉄道事業者に対し、いわゆる「ヒヤリ・ハット情報」を含むインシデント情報等の収集等により、事故の未然防止を図るよう、引き続き、指導することが必要。

#### 〔事後チェックの強化並びに鉄道事業者への情報提供等〕

保安監査等を充実・強化して実施するとともに、鉄道事業者に対し内部監査の実施を指導。また、鉄道事業者の安全確保のための取組みが適切に行われるよう、事故防止に有効な情報を有益な形で鉄道事業者等に提供することが必要。

課題3 踏切事故件数は減少傾向にあるものの依然として運転事故の約4割を占めていること。

### ③ 踏切事故の減少等に向けた対応

- 踏切道の立体交差化、構造改良及び歩行者等立体横断施設の整備の促進
- 踏切保安設備の整備の促進及び踏切道の統廃合の促進
- 情報技術を活用した踏切事故の防止や、踏切通行者に対する交通安全意識の向上のための広報活動等を強化するとともに、学校等における教育を推進

課題2 運転事故件数は、長期的には減少傾向にあるが、近年は下がり止まりの傾向にあり、特に人身障害事故が増加傾向にあること。

### ② 運転事故を減少させるための取組み

運転事故は、近年800件台で推移しており、今後、更に事故件数を減少させるためには、運転事故の中で全体の約9割を占めている人身障害事故と踏切事故の対策を推進することが必要である。

人身障害事故は、公衆等が線路内に立ち入ったことによるものが約5割、旅客のプラットホーム上での接触及びプラットホームからの転落によるものが約4割を占めており、特に近年、プラットホームにおける酔客の事故が増加傾向にある。

踏切事故は、自動車等の直前横断、脱輪等によるものが約8割を占めている。

これらの状況を踏まえると、鉄道事業者による安全対策の充実に加えて、利用者等の理解と協力に向けた取組みを強化することが必要。



課題4 地域鉄道事業者の事故発生率が他の事業者に比べ高いこと。

### ④ 地域鉄道の安全確保

高齢化社会を迎える我が国にあっては、公共交通の重要性が益々高くなっているが、地域鉄道事業者の多くは、赤字経営で施設の老朽化等が進み、事故率も他の事業者より高くなっている。

路線が存続される場合には、鉄道施設の適切な更新等を図り、安全な運行が継続されることが必要不可欠であり、国として、地域鉄道事業者の安全性向上のための投資等を支援する必要がある。

## 平成22年度とりまとめ政策レビュー進捗状況

テーマ名	鉄道の安全施策
評価の目的、必要性	<p>福知山線列車脱線事故等の重大な事故の発生を踏まえ、「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律」の制定(平成18年)等の措置を講じたことを受け、評価を実施することとしたものである。</p> <p>なお、同法附則第8条において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、必要があると認められるときは、当該規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定されていることを踏まえ、同法施行の5年後である平成23年度に適切な対応をとることができるよう、平成22年度に評価をとりまとめることとしたものである。</p> <p>① 鉄道事業法等の改正に基づく施策の評価 ② 踏切道改良促進法の改正に基づく施策の評価</p>
評価の視点	<p>鉄道の安全施策の効果について、事業者における安全管理体制の構築状況、安全関連設備投資等の状況、踏切道の改良実績、事故の発生状況等について、法律改正前後で比較すること等の視点から評価。この結果により、今後の施策の方向性について言及。</p>
評価手法	<p>事故等統計データ、安全関連設備投資等の状況、踏切道の除却・改良件数等を分析するほか、関係者等への意見聴取により、鉄道の安全施策の効果を検証。</p>
評価結果のアウトライン	<p>①平成18年の鉄道事業法等の改正その他の施策の展開により、鉄道事業者の安全意識の向上が図られたものと考えられる。しかしながら、列車脱線事故等の重大な事故が発生すると多くの被害者が生じるおそれがあるため、引き続き、これらの事故を防止するための安全施策を進めていくことが必要である。</p> <p>②運転事故件数は長期的には減少傾向となっており、平成18年以降、乗客が死亡する事故の発生はない。しかしながら、近年、運転事故件数は下げ止まり傾向にあり、特に、人身障害事故件数は増加傾向にあることから、運転事故件数を減少させるための対応を進めることが必要である。</p> <p>③踏切道に関する施策の実行により、踏切事故件数が減少し、踏切道における交通の円滑化が図られた。しかしながら、運転事故に占める踏切事故の割合は約4割と依然として高い状況にあることから、引き続き、踏切道の改良を推進することが必要である。</p> <p>④地域鉄道事業者においては、赤字経営で施設も老朽化しているところが多く、また、他の事業者に比べ事故率が高く過去にも大きな事故が発生しており、安全性の向上に対する支援が必要な状況にある。</p>
政策への反映の方向	<p>①重大な事故の未然防止を図るため次の対策を行うことが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国の技術基準については、事故のみならずインシデント等を含めた検討を行い、所要の改正を継続していくことが必要である。また、一層の安全性の向上が図られるよう、より望ましい安全性の向上のために推奨される事例を示すことが必要である。</li> <li>・鉄道事業者に対し、インシデント情報等の収集等により、事故の未然防止を図るよう、引き続き、指導することが必要である。</li> <li>・保安監査等を充実・強化して実施するとともに、鉄道事業者に対し内部監査の実施を指導することが必要である。また、鉄道事業者の安全確保のための取組みが適切に行われるよう、事故防止に有効な情報を有益な形で鉄道事業者に提供することが必要である。</li> </ul> <p>②運転事故件数を減少させるためには、鉄道事業者による安全対策の充実を加えて、利用者等の理解と協力に向けた取組みを強化することが必要である。</p> <p>③踏切事故件数を減少させるためには、引き続き、踏切道の改良を着実に進めることが必要である。</p> <p>④地域鉄道事業者の安全性の向上のための投資等を支援する必要がある。</p>
第三者の知見の活用	<p>以下の鉄道の安全施策に精通している専門家からなる「鉄道の安全施策の政策レビューに関する評価会」を設け、意見を聴取。</p> <p>古関 隆章 東京大学大学院准教授 高井 秀之 財団法人鉄道総合技術研究所 研究開発推進室長 水間 毅 独立行政法人交通安全環境研究所 交通システム研究領域長 東海林 保 社団法人日本鉄道運転協会 専務理事</p>
備考	

# 政策レビュー 首都圏整備法等に基づく大都市圏政策の見直し

---

平成22年11月9日

国土計画局 広域地方整備政策課

# 1. 評価の目的、必要性、対象範囲

## 目的・必要性

1. わが国では、経済成長に伴い都市部に人口・企業が流入し、過密による都市問題・外部不経済が著しくなってきたことから、昭和30年以降、大都市圏の秩序ある発展を目的として、整備計画を策定し、既成市街地等への集中防止と周辺地域への機能誘導を図ってきた。
2. しかし、現在、大都市圏への人口流入圧力は緩和されつつある一方、アジア諸都市が成長する中、わが国都市の国際競争力は相対的に低下しつつあるなど、わが国の大都市圏を取り巻く社会経済環境は制度導入時と比べて大きく変わりつつあり、大都市圏制度の抜本的な見直しが求められている。
3. 今回、これまでの大都市圏政策について政策レビューを実施し、総合的に評価することにより、国家戦略的観点を踏まえた新たな大都市圏政策の検討に役立てることとする。

## 対象範囲

上記1の目的を推進するため、大都市圏の整備及び開発、近郊緑地の保全に関する大都市圏に限定した総合的な空間計画や空間計画の目的を推進するための政策を評価の対象とする。

### (首都圏)

- ・首都圏整備法
- ・首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律
- ・首都圏近郊緑地保全法
- ・首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(廃)
- ・多極分散型国土形成促進法

### (近畿圏)

- ・近畿圏整備法
- ・近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備に関する法律
- ・近畿圏の保全区域の整備に関する法律
- ・近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律(廃)

### (中部圏)

- ・中部圏開発整備法
- ・中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律

### (共通)

- ・首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律

## 2. 評価の視点

- ここでは対象範囲のうち、一例として首都圏整備計画について記載する。主な目的は下表のとおりである。このうち具体的な施策・事業と結びついているものをまとめると、当初計画からの目標として①人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止、第3次基本計画からの目標として②多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成の2つに集約することができる。

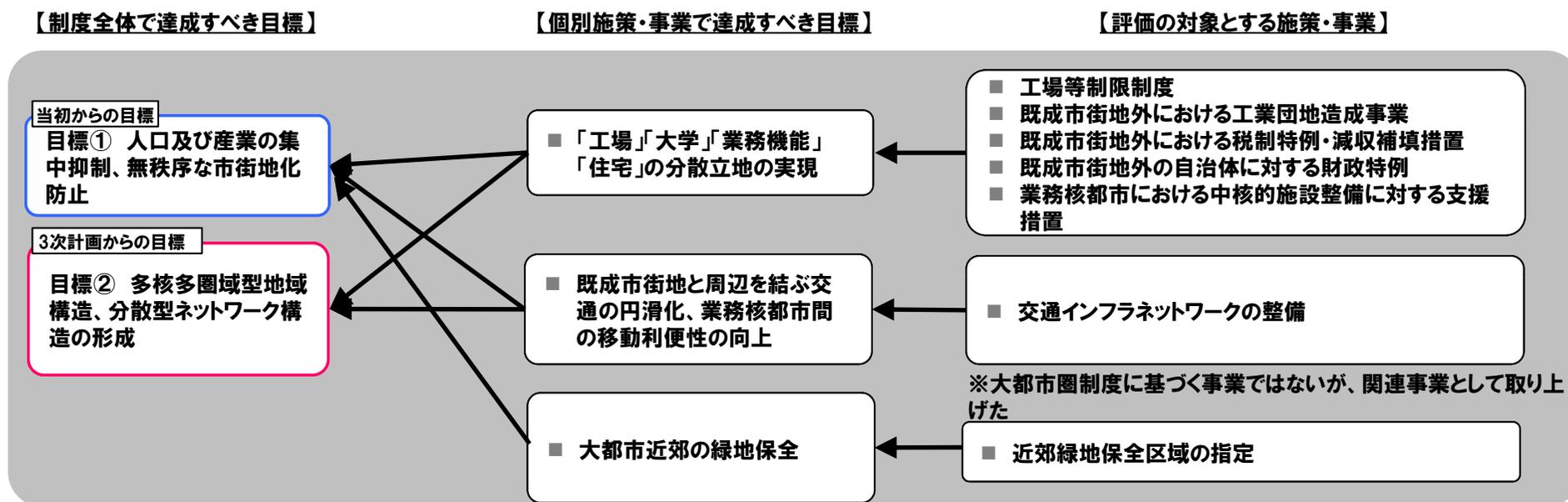
第1次基本計画	既成市街地における過密集中の解消	「東京都区部、三鷹市及び武蔵野市においては、大規模な工場・大学等の新設又は増設を制限することとし、特に首都への指向性が強く、分散困難な産業及び人口に限りその増加を考慮するものとする。」 「既成市街地の無秩序な膨張発展を抑制し、その健全な発展を図る...」
第2次基本計画	既成市街地への諸機能及び人口の集中抑制、過密の弊害の解消	「...首都及びその周辺への諸機能及び人口の集中をできるかぎり抑制するとともに...過密の弊害の解消を図る」（過密の弊害：災害による中核的機能のまひ、密集市街地、公害、住宅難等）
	工業等諸機能の広域的展開	「既成市街地及びこれに近接する地域における工業の立地については、工業の業種別立地条件の特性を考慮しながら、できるかぎりこれを抑制し、周辺開発地域等の遠隔地への広域的展開を促進するものとする。」
	近郊整備地帯における緑地の保全の推進	「近郊整備地帯においては、市街地の外延の拡大に対処し、その平面的同心円的な膨張を防ぎ、緑を残した良好な既成市街地環境を保持することを目的とし、その適正配置を図る。」
第3次基本計画	東京大都市地域（既成市街地及び近郊整備地帯）における人口及び産業の集積の抑制	「...東京大都市地域（首都圏整備法による既成市街地及び近郊整備地帯の区域をいう。以下同じ）においては、人口及び産業の集積を極力抑制することとし、...工場等の事業所及び大学等の高等教育機関の立地の抑制と移転の促進に努める。」
	東京大都市地域における広域多核都市複合体の形成	「東京大都市地域については、経済の高度成長期における急激な都市化の過程で生じた都市環境の歪の是正を図るとともに、...市街地の膨張に対応して、その計画的な誘導を図る。...このため、東京大都市地域の市街地の広域的な展開に当たっては、...東京都心への一極依存形態を避けるため、地域の中心性を有する多数の核都市の育成に努め、東京大都市地域を多核構造の都市複合体として形成する。」
第4次基本計画	国際中心都市の形成	「東京大都市圏においては、東京中心部と業務核都市等との適切な機能分担と相互連携のもとに、国際中心都市としてふさわしい国際的、中核的な機能を展開する。」
	機能分担と相互連携による多核多圏域型地域構造の形成	「複数の核と圏域を有する多核多圏域型地域構造を形成し、東京大都市圏を連合都市圏として再構築する。」 「東京中心部では、国際金融機能、高次の本社機能等を分担することとなるが、このほか国際的、中核的な機能は業務核都市等への誘導を図ることとし、業務核都市等においてその育成のために中核となる施設の整備、良好な業務市街地の形成、交通通信体系の整備等を進める。」
	都心部への一極依存構造の是正による大都市問題の解決	「...東京都区部とりわけ都心部への一極依存構造を是正し、...住宅問題、交通問題、環境問題等の大都市問題の解決を図り、...災害に対する安全性を向上させる必要がある。」
第5次基本計画	国際競争力の維持、強化	「国際的な競争の激化の中で、首都圏は...国際的な競争力を維持するとともに国際的な情報発信機能を高め、我が国の経済活力を創出する上で中核的役割を担っていくことが期待されている。」
	分散型ネットワーク構造の構築	「...特色ある都市機能が集積する拠点的な都市を中心に、業務、商業、文化、居住等の諸機能がバランスよく配置された自立性の高い地域を形成するとともに、それぞれが首都圏内の他拠点、首都圏外の拠点とも相互の連携・交流によって機能を分担し、補完し高め合う地域構造を目指すこととする。」
	大都市のリノベーションの推進	「...都心部における居住機能の回復、長時間通勤や交通混雑の解消、都市の防災性の向上や都市の環境・アメニティに配慮した町づくり等を行い、快適な都市生活の実現と都市構造の抜本的な再編整備を行う「大都市のリノベーション」を推進する必要がある。」

目標① 人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

目標② 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

## 2. 評価の視点

- 以上2点を制度全体で達成すべきアウトカム目標と捉えると、それと具体的な施策・事業との関係は以下のように整理できる。この体系に基づいて首都圏に関する大都市圏制度の評価を行う。



## 2-2. 大都市圏制度の概要(法条文上の目的)

### 首都圏整備法(昭和31年4月)

この法律は、首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的とする。

### 近畿圏整備法(昭和38年7月)

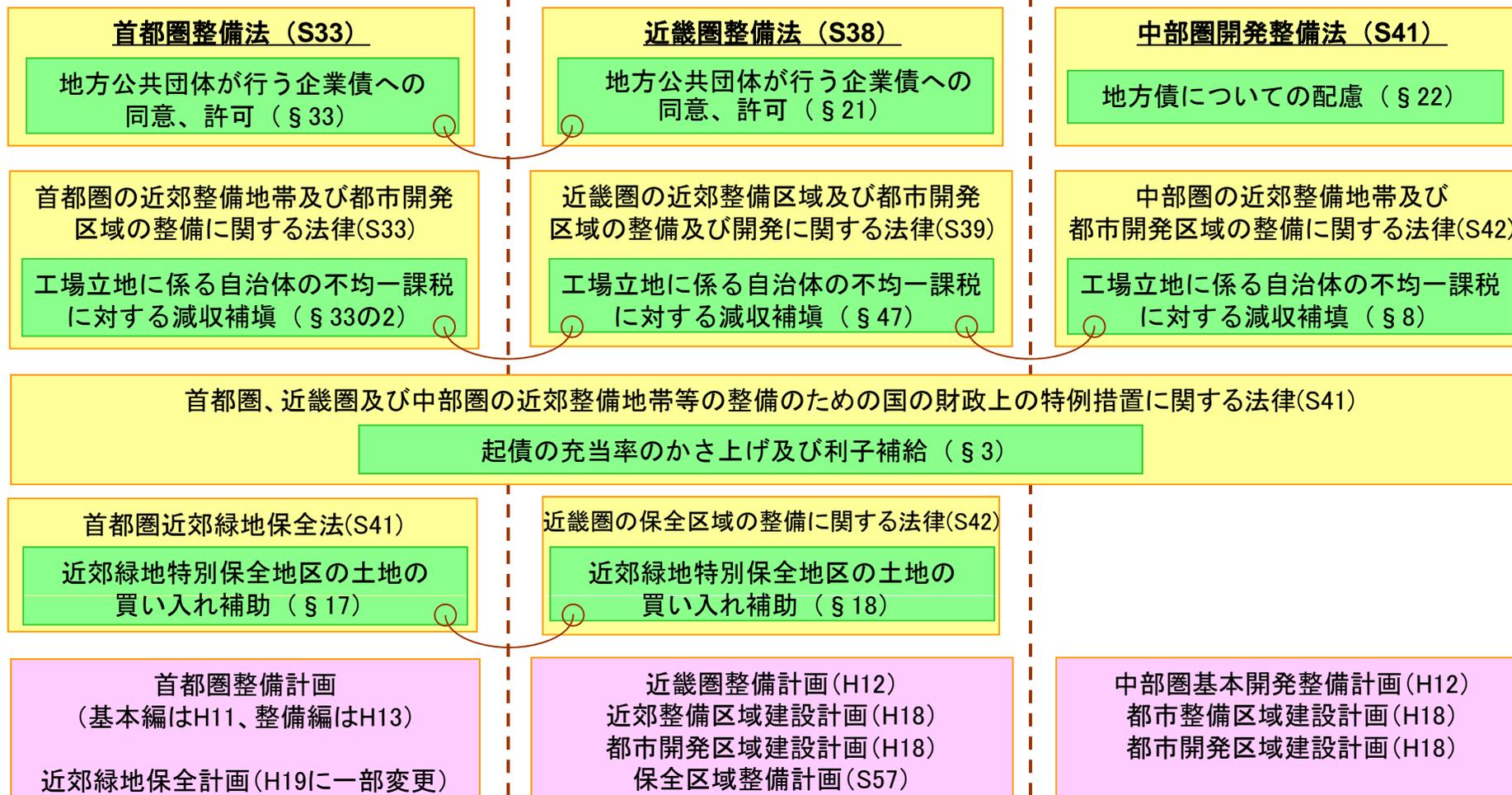
この法律は、近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、首都圏と並ぶわが国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的とする。

### 中部圏開発整備法(昭和41年7月)

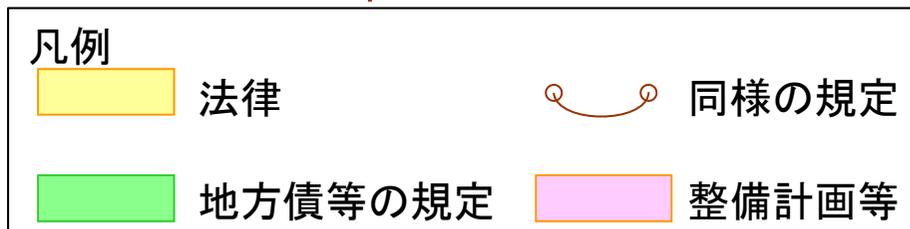
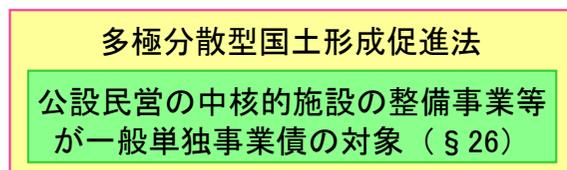
この法律は、中部圏の開発及び整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、東海地方、北陸地方等相互間の産業経済等の関係の緊密化を促進するとともに、首都圏と近畿圏の中間に位する地域としての機能を高め、わが国の産業経済等において重要な地位を占めるにふさわしい中部圏の建設とその均衡ある発展を図り、あわせて社会福祉の向上に寄与することを目的とする。

## 2-2. 大都市圏制度の概要(法体系)

### 〔大都市圏制度〕



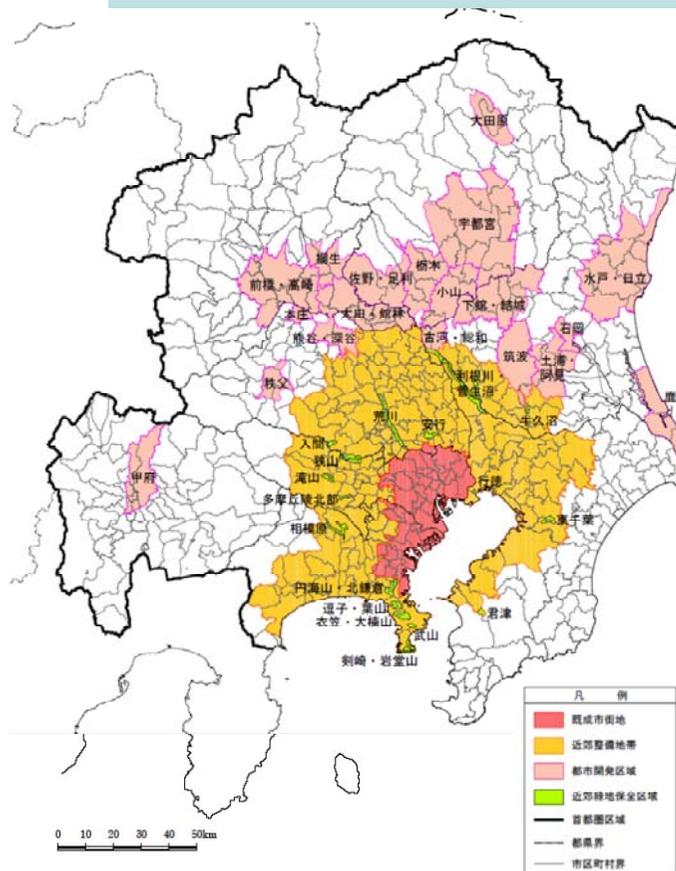
### 〔関連制度〕



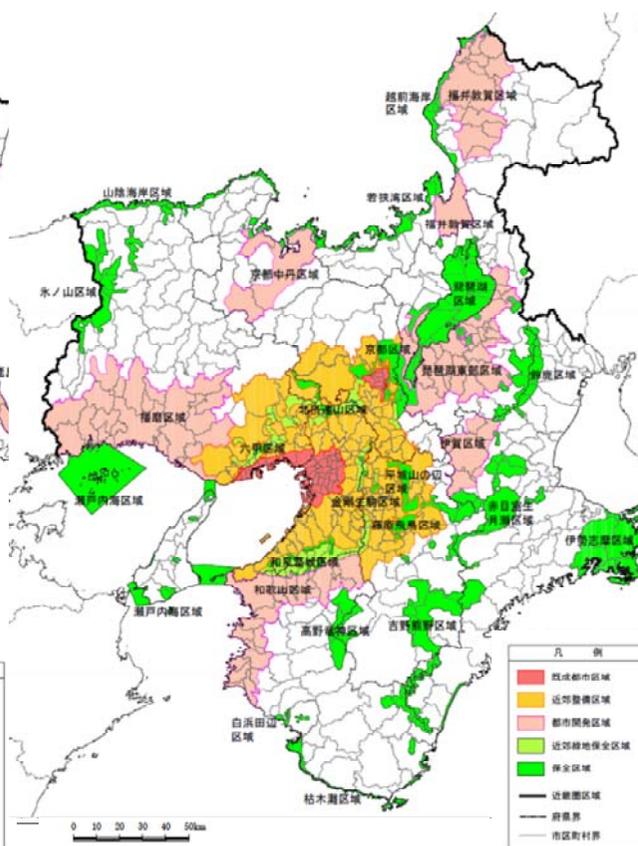
## 2-2. 現行の大都市圏制度(政策区域制度の概要)

- **既成市街地等** ...産業及び人口の過度の集中を防止し、かつ都市の機能の維持及び増進を図る必要がある市街地の区域
- **近郊整備地帯等** ...既成市街地等の近郊でその無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域
- **都市開発区域** ...既成市街地への産業及び人口の集中傾向を緩和し、首都圏の地域内の産業及び人口の適正な配置を図るため、国土交通大臣が工業都市、住宅都市その他の都市として発展することを適当として指定する区域
- **保全区域** ...文化財、緑地を保全し、観光資源を保全若しくは開発する必要がある区域

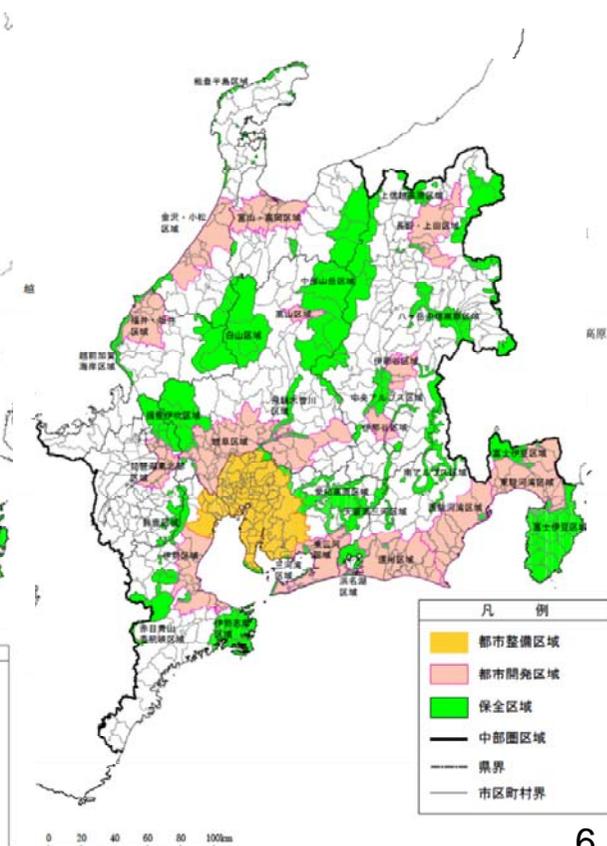
### ○首都圏(昭和32年12月～)



### ○近畿圏(昭和40年5月～)

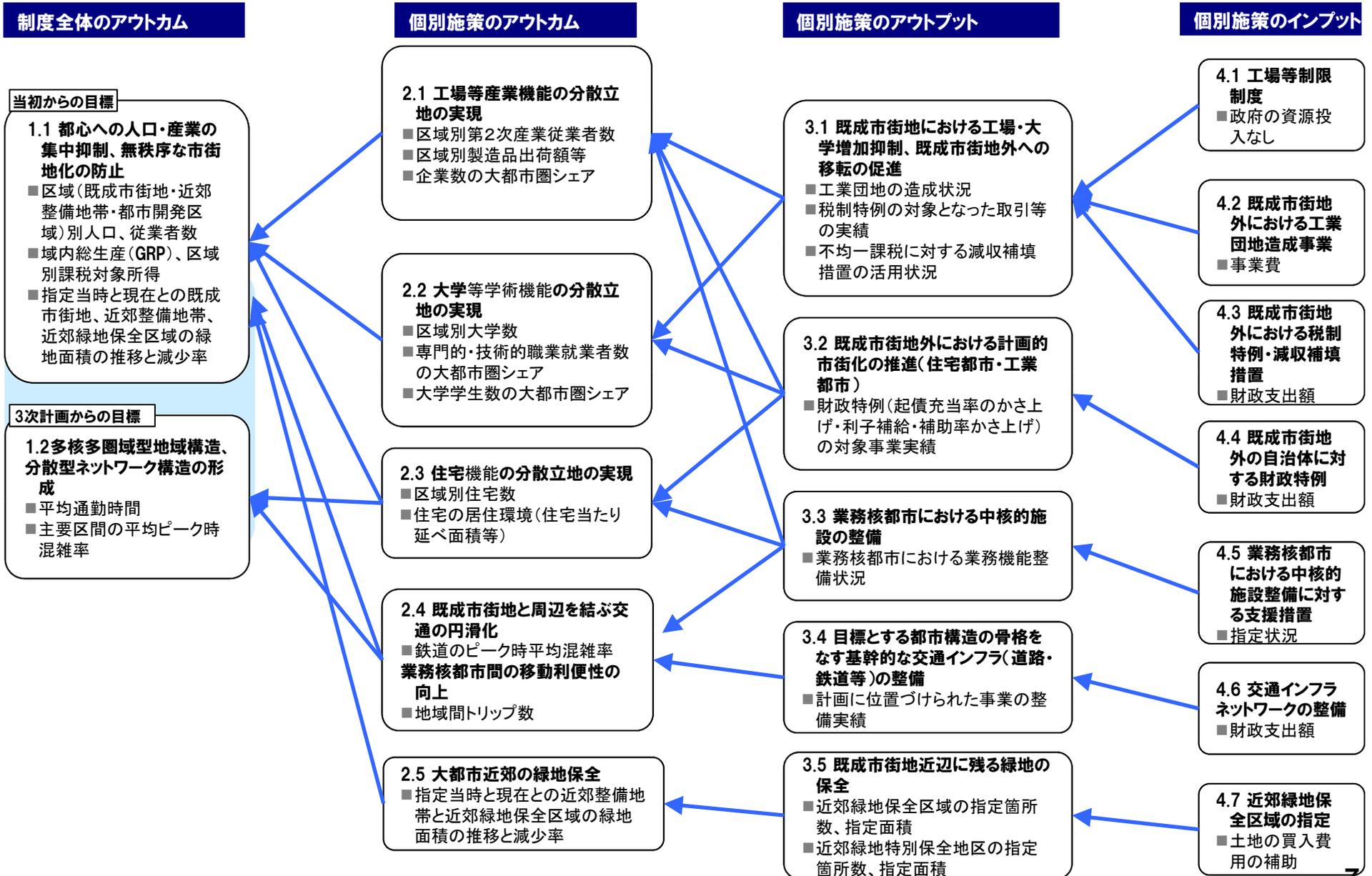


### ○中部圏(昭和43年11月～)



### 3. 評価手法の説明

○ロジックモデルを作成し、個々のレベルにおける指標等を把握することにより、分析を行い、評価する。



### 3. 評価手法の説明

- 評価指標値は、下表に示す方法で把握する。
- ロジックモデルにおいては、下位の各目標を達成することが、上位の目標達成にどのように寄与するのかを説明する必要がある。今回は、上位の目標に影響を与える外部要素(下位の目標以外の要素)も併せて分析することで、各施策がアウトカム目標の達成に果たした状況を検討する。

	目標	指標	指標値の把握方法
制度全体のアウトカム	1.1 都心への人口・産業の集中抑制	区域(既成市街地・近郊整備地帯・都市開発区域)別人口、就業者数	国勢調査
		区域別域内総生産(GRP)、区域別課税対象所得	国民経済計算、市町村税課税状況等の調
		緑地面積、緑化率	国土交通省調べ
	1.2 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成	平均通勤時間	国土交通省調べ
		主要区間の平均ピーク時混雑率	都市交通年報
個別施策のアウトカム	2.1 工場等産業機能の分散立地の実現	区域別第2次産業従業者数	事業所・企業統計調査
		区域別製造品出荷額等	工業統計調査
		企業数の大都市圏シェア	事業所・企業統計調査
	2.2 大学等学術機能の分散立地の実現	区域別大学数	学校基本調査
		専門的・技術的職業就業者数の大都市圏シェア	国勢調査
		大学学生数の大都市圏シェア	国勢調査
	2.3 住宅機能の分散立地の実現	政策区域別住宅数	住宅・土地統計調査
		住宅の居住環境(住宅当たり延べ面積等)	国土交通省調べ
	2.4 既成市街地と周辺を結ぶ交通の円滑化	鉄道のピーク時平均混雑率	都市交通年報
		地域間トリップ数	パーソントリップ調査
2.5 大都市近郊の緑地保全	指定当時と現在との緑地面積の推移	国土交通省調べ	

注) 上記は現時点の案であり、今後データを確認し見直すことがある(以下同じ)

### 3. 評価手法の説明

- 個別施策のアウトプットについては、施策の直接的な効果として下表に示す方法で把握する。

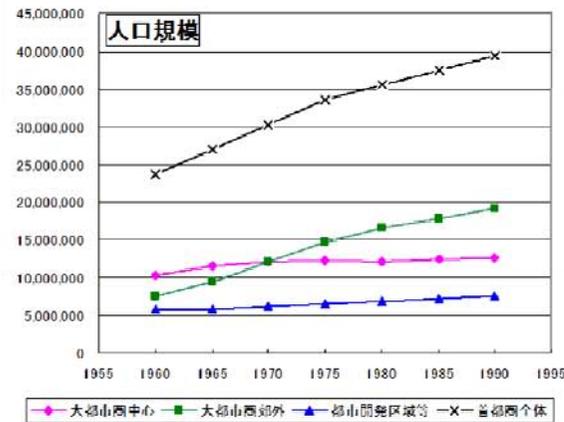
	目標	指標	指標値の把握方法
個別施策の アウトプット	3.1 既成市街地における工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進	工業団地の造成状況	2010年版 日本立地総覧、各団地HP
		税制特例の対象となった取引等の実績	国土交通省調べ
		不均一課税に対する減収補填措置の活用状況	国土交通省調べ
	3.2 既成市街地外における計画的市街化の推進(住宅都市・工業都市)	財政特例(起債充当率のかさ上げ・利子補給・補助率かさ上げ)の対象事業実績	国土交通省調べ
	3.3 業務核都市における中核的施設の整備	業務核都市における業務機能整備状況	国土交通省調べ
	3.4 目標とする都市構造の骨格をなす基幹的な交通インフラ(道路・鉄道等)の整備	計画に位置づけられた事業の整備実績	国土交通省調べ
	3.5 既成市街地近辺に残る緑地の保全	近郊緑地保全区域の指定箇所数、指定面積	国土交通省調べ
		近郊緑地特別保全地区の指定箇所数、指定面積	国土交通省調べ

# 4. 評価結果(指標データ抜粋①)

個別データは現在収集中であり、評価は現況データからの予測に基づくものである。

## 1-1 都心への人口・産業の集中抑制

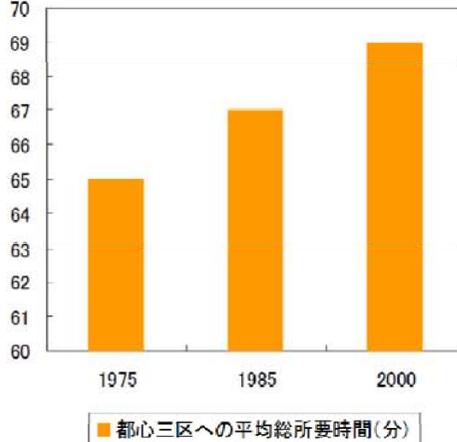
### ○区域別人口



資料: 国勢調査

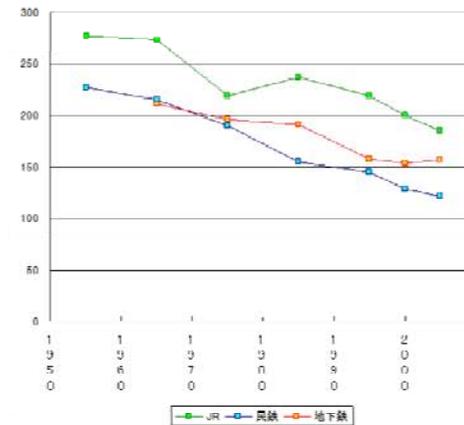
## 1-2 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

### ○都心三区への平均所要時間



資料: 国土交通省調べ

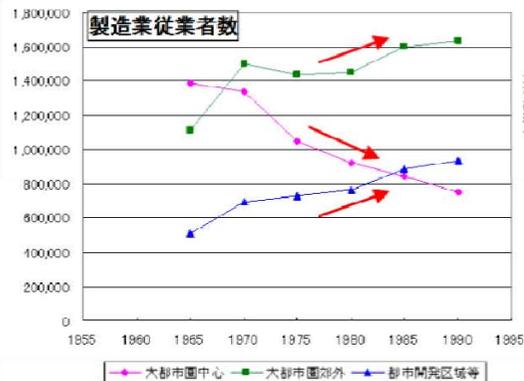
### ○主要区間の平均ピーク時混雑率



(資料: 都市交通年報)

## 2-1 工場等産業機能の分散立地の実現

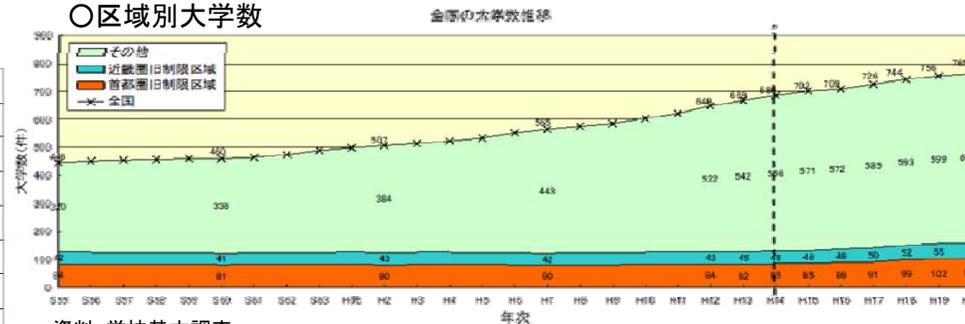
### ○区域別第2次産業従事者



資料: 工業統計

## 2-2 大学等学術機能の分散立地の実現

### ○区域別大学数



資料: 学校基本調査

## 2-3 住宅機能の分散立地の実現

### ○住宅の住居環境

資料: 国土交通省調べ

	S58		H10	
	東京圏	全国	東京圏	全国
1住宅当たり延べ面積(m <sup>2</sup> /戸)	67.03	85.92	72.71	92.43
一人当たり家賃(円/畳)	2515	1645	4150	2874
最低居住水準未済世帯数(万戸)	142	395	98	224
最低居住水準未済世帯比率(%)	15.4	11.4	8	5.1

## 4. 評価結果(指標データ抜粋②)

### 2-4 既成市街地と周辺を結ぶ交通の円滑化

○地域間トリップ数



資料: 第4回東京都市圏パーソントリップ調査

### 2-5 大都市近郊の緑地保全

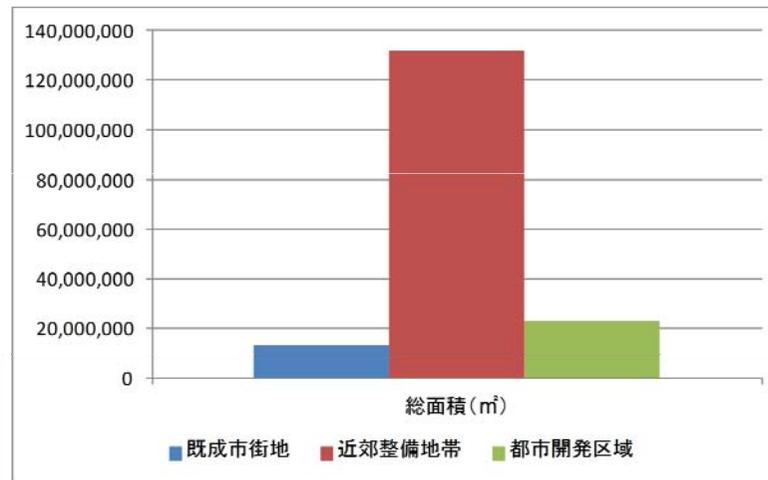
○緑地面積の減少率(S51→H10)

全体	既成市街地	近郊整備地帯	近郊緑地保全区域	都市開発区域	無指定
0.0%	34.7%	15.2%	2.4%	10.4%	3.1%

資料: 国土交通省調べ

### 3-1 既成市街地における工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進

○工業団地造成の状況



資料: 日本立地総覧

### 3-2 既成市街地における計画的市街地化の推進

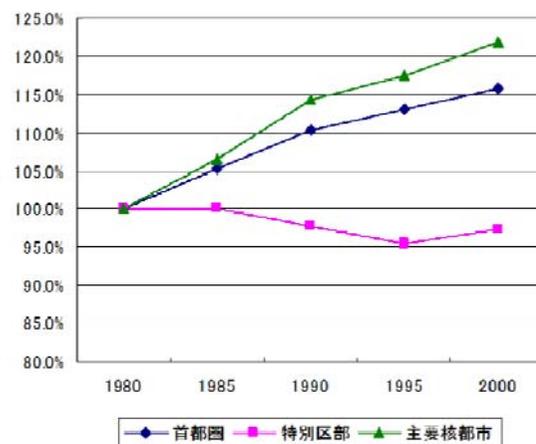
○財政特例の対象事業実績(抜粋)

圏域	近畿圏			
	近畿圏債発行額	うちかさ上げ	利子給	国庫補助かさ上げ額
S41	3,503	1,570	—	1,047
S45	6,419	2,890	88	1,385
S50	5,218	3,206	565	7,280
S51	7,747	3,470	681	6,795
S52	10,615	5,031	761	12,059
S53	10,912	5,034	846	16,381
S54	10,893	5,045	1,000	18,422
S55	9,655	3,944	1,166	17,321
S56	8,737	3,314	1,164	13,652
S57	6,752	2,766	1,135	8,416
S58	9,251	3,841	1,101	7,386
S59	8,954	4,168	1,093	5,767
S60	8,446	4,201	1,051	4,516
H2	14,094	7,247	360	1,776
H7	36,047	18,230	94	4,887
H12	8,218	521	0	1,539
H17	1,846	138	0	366
H18	2,299	2,299	0	249
H19	3,118	0	0	145

資料: 国土交通省調べ

### 3-3 業務核都市における中核的施設の整備

○業務核都市における人口



資料: 国勢調査

## 4. 評価結果(アウトライン)

※首都圏、近畿圏、中部圏別に分析するが、首都圏における状況を現時点のデータから評価すると以下のようなアウトラインとなる。

	目標等	指標	指標値の動向	評価
制度全体のアウトカム	1.1 都心への人口・産業の集中抑制	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 区域(既成市街地・近郊整備地帯・都市開発区域)別人口、従業者数</li> <li>■ 域内総生産(GRP)、区域別課税対象所得</li> <li>■ 指定当時と現在との既成市街地、近郊整備地帯、近郊緑地保全区域の緑地面積の推移と減少率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人口については、既成市街地と比較し、近郊整備地帯での増加が大きく、既成市街地への人口集中緩和が一定程度図られている。</li> <li>● ただし、昭和40年頃～60年頃の期間、周辺地域(都市開発区域)での人口の伸びは目標をやや下回った。</li> <li>● 区域別課税対象所得は、近郊整備地帯において大きく伸びている。</li> <li>● 既成市街地では緑地が大きく減少したが、緑地の少なさを近郊緑地保全区域が補い、近郊整備地帯等の住民への緑への触れ合いの機会を創出。無秩序な市街地化が一定防止された。</li> </ul>	○
	1.2 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 平均通勤時間</li> <li>■ 主要区間の平均ピーク時混雑率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 通勤問題については混雑率の低下が見られるものの、長距離通勤などは解消されていない。</li> </ul>	△
個別施策のアウトカム	2.1 工場等産業機能の分散立地の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 区域別第2次産業従業者数</li> <li>■ 区域別製造品出荷額等</li> <li>■ 企業数の大都市圏シェア</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 製造業従業者は、中心部に比べ大都市圏郊外部での伸びが大きく、既成市街地から工場等の誘導が行われている。</li> </ul>	○
	2.2 大学等学術機能の分散立地の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 区域別大学数</li> <li>■ 専門的・技術的職業就業者数の大都市圏シェア</li> <li>■ 大学学生数の大都市圏シェア</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 専門的・技術的職業就業者数の大都市圏シェアは昭和55年以降はほぼ横ばい。</li> <li>● 大学学生数の大都市圏シェアは昭和40年代以降頃からゆるやかに低下傾向にある。</li> </ul>	△
	2.3 住宅機能の分散立地の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 区域別住宅数</li> <li>■ 住宅の居住環境(住宅当たり延べ面積等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住宅数は近郊整備地帯でも伸びたが、既成市街地においても伸びている。</li> <li>● 1住宅当たり延べ面積や家賃、最低居住水準未達世帯比率などは、改善が見られるものの、東京圏は全国と比べると劣悪な水準で推移している。</li> </ul>	△
	2.4 既成市街地と周辺を結ぶ交通の円滑化	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 鉄道のピーク時平均混雑率</li> <li>■ 地域間トリップ数</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 混雑率は一部低下が見られる。</li> <li>● 業務核都市等の周辺地域間のトリップ数は昭和63年から平成10年の間で大幅に増加。</li> </ul>	○
	2.5 大都市近郊の緑地保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 指定当時と現在との近郊整備地帯と近郊緑地保全区域の緑地面積の推移と減少率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近郊整備地帯において市街地化が進展し、緑地等が減少したが、近郊緑地保全区域として大規模な樹林地等が指定され、拠点的な緑地として一定の保全が進んだ。</li> </ul>	△

## 4. 評価結果(アウトライン)

	目標等	指標	指標値の動向	評価
個別施策のアウトプット	3.1 既成市街地における工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 工業団地の造成状況</li> <li>■ 税制特例の対象となった取引等の実績</li> <li>■ 不均一課税に対する減収補填措置の活用状況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近郊整備地帯において大規模な工業団地の集積が進んでいる。</li> <li>● 不均一課税に対する減収補填措置は昭和40年代に活用されたが、昭和56年以降は活用されていない。</li> </ul>	△
	3.2 既成市街地外における計画的市街化の推進(住宅都市・工業都市)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 財政特例(起債充当率のかさ上げ・利子補給・補助率かさ上げ)の対象事業実績</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 起債充当率のかさ上げを除き、財政特例の活用は低調であるが、各財政特例は昭和50年代頃を中心に多く活用されてきた。</li> </ul>	○
	3.3 業務核都市における中核的施設の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 業務核都市における業務機能整備状況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 業務核都市への人口及び事業所の集積は進んだが、当初想定した国際的、中核的な機能を有する企業の立地は必ずしも進んだとは言えない。</li> </ul>	△
	3.4 目標とする都市構造の骨格をなす基幹的な交通インフラ(道路・鉄道等)の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 計画に位置づけられた事業の整備実績</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● (調査中)</li> </ul>	
	3.5 既成市街地近辺に残る緑地の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 近郊緑地保全区域の指定箇所数、指定面積</li> <li>■ 近郊緑地特別保全地区の指定箇所数、指定面積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近郊緑地保全制度(s41)により19区域、15,861haを指定。</li> <li>● 当初の見込み(約5万ha)ほどは進まなかったものの、大規模な区域単位での樹林地等の指定が進んだ。</li> </ul>	△

注)上記は首都圏における状況の現時点の案であり、今後データを確認し見直すことがある。

## 4. 評価結果(アウトライン)

### ■ 1.1 都心への人口・産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

- 首都圏の人口推移について見ると、計画の進捗に伴い、既成市街地の人口増加と比較し、近郊整備地帯の人口増が大きくなっており、既成市街地への人口集中緩和が図られている。
- 製造業事業所及び従業者数の推移について見ると既成市街地は減少している一方、近郊整備地帯、都市開発区域は増加している。
- 業務核都市における人口、事業所数の増加も見られる。
- ただ、都心への人口の集中抑制は、大都市圏政策以外の要因も働いていることが予想される。
- 近郊緑地保全制度は当初の見込みほどは進まなかったものの、大規模な区域単位での樹林地等の指定が進んだ。大都市圏政策は地方自治体の取組等とも相まって、緑地の保全に一定の貢献を果たしていると言える。

### ■ 1.2 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

- 郊外部と都心を結ぶ鉄道や基幹道路等のネットワーク整備は進み、その結果、鉄道の混雑率の低下等の成果が見られる。
- 業務核都市への人口及び事業所の集積が進む一方、東京都区部への人口及び事業所は横ばい傾向であり、多核多圏域型地域構造の形成に寄与した。
- しかしながら、この間、大企業や企業の本社機能の立地の分散化が進んだとは言い難い。また、長距離通勤は解消されていない。