

都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告 骨子案

目次

はじめに

第1章 都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題

1. 都市を巡る社会経済情勢の変化

(人口減少・高齢化の進展)

(地球環境問題の深刻化)

(我が国の国際競争力の低下と国際経済の急速な変化)

(市町村合併の進展)

(価値観、ライフスタイル等の多様化)

2. 都市政策の課題

(地方に加えて大都市郊外部の「過疎問題」)

(都市経営コストの効率化)

(地球環境問題への対応)

(激化する都市間競争への対応)

(行政の広域化に伴う課題)

(農地の転用・開発と都市からみた農のニーズの高まり)

(国民の価値観の多様化・技術革新・ライフスタイルの変化への対応)

第2章 今後の目指すべき都市像 ～持続可能な都市の実現を目指して～

(持続可能な都市の実現を目指して)

(安全・安心)

(地域の個性)

(賑わい、交流機会)

(ゆとり・潤い)

(環境共生)

(国際競争力)

(国家的価値のある歴史・文化)

第3章 政策転換の視点 ～都市を「演出」する都市政策へ～

1. 政策領域の拡大

(都市において展開される様々な活動)

(広範な政策分野を対象とする総合的な政策)

2. 空間的範囲の拡大

(都市の外縁部やその外の区域)

(都市と農山漁村との関係)

3. 時間軸の拡大

(都市のマネジメント)

(将来像の事前明示性と柔軟性の確保)

4. 多様な主体の参加と実践

(多様な主体の協働)

(客観性と透明性の確保)

(市町村の役割強化、広域連携と国の役割の明確化)

第4章 今後の都市政策の方向

1. 基本的な方向

(1) エコ・コンパクトシティの推進

①集約型都市構造の実現

②環境低負荷型都市の実現

③都市経営的観点からの市街地や都市施設・都市機能のマネジメントの推進

(2) 空間的ゆとりを活かした高質・良質なまちづくりの推進

①安全なまちづくりの推進

②美しく、豊かなまちづくりの推進

③農地など土地・地域の性格に相応しい土地利用

(3) 国際競争の強化と国際連携の推進

①都市の国際競争力の強化

②都市の国際間連携の強化

(4) コミュニティレベルと広域レベルでのきめ細かな対策の推進

①コミュニティレベルの対応

②広域的レベルの対応

2. 都市計画制度の見直しに向けて

(1) 都市計画制度の「価値観の転換」、「変革」の必要性

(従来の価値観の限界)

(価値観の転換、変革)

(2) 今後の都市計画制度のあり方

はじめに

- ・これまでの都市政策は、人口増加、特に都市への人口流入と産業集中を背景として、無秩序な市街地の拡大、後追いで非効率な公共投資、住宅宅地需要の増大、市街地環境の悪化に対応するために、土地利用コントロールと施設整備、面的整備を一体的に進めてきた。いわば、都市の拡大・成長を前提としたもの。社会経済の拡大成長基調とその延長という前提においては、これまでの時代に一定の成果。
- ・しかし、社会経済構造のトレンドが「拡大成長の持続」から「人口減少・高齢化をベースとした縮小」へ転換。国、地方の財政状況も厳しさを増し、都市に振り向ける投資余力も減少。また、住宅や商業施設など都市機能の郊外立地に代表される自動車依存型都市構造により、都市活動が郊外に拡散。高齢者をはじめ国民にとって、都市が、生活・活動の基盤としての利便性・機能性が著しく低下した「負の遺産」となるおそれ。
- ・これまで、「今後の都市政策は、いかにあるべきか（都市計画中央審議会第一次答申：平成 10 年 1 月 13 日）」で、「都市化社会」から「都市型社会」へという認識が、「都市再生ビジョン（社会資本整備審議会答申：平成 15 年 12 月 24 日）」では、民間活力や施策の選択と集中などの政策システムの見直し、「集約・修復保存型都市構造」への転換などが示された。「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（社会資本整備審議会第一次答申：平成 18 年 1 月 31 日）」では、「集約型都市構造」の実現により、暮らしやすさと都市圏の持続的な発展の確保が可能とされ、その第二次答申（平成 19 年 7 月 20 日）では、集約型都市構造の実現に向けた都市交通施策と市街地整備施策の方向性等を整理。
- ・都市政策は、これらの提言を受けて、様々な対策が講じられ、部分的な見直しが加えられてきたものの、基本的な枠組みは、急激な都市化・人口集中を背景とし、量的充足に重点。
- ・我が国の総人口は 2004 年をピークに減少に転じ、高齢化が急激に進展していることから、都市の拡大・成長を前提につくられた制度では、対応に限界。さらに、地球環境問題の深刻化、世界的な都市間競争の激化、市町村合併による行政の広域化、地方公共団体の財政状況の悪化、国民の価値観の多様化、I T・環境・金融等の分野での技術革新、ライフスタイルの多様化に加え、サブプライムローン問題に端を発する世界的な経済危機など、近年、我が国の都市を巡る社会経済情勢は大きく変化。
- ・そのため、都市政策は、今、大きな転換が必要。
- ・以上のような背景を踏まえ、我が国の都市を巡る状況の変化を多角的に把握しつつ、今後における都市政策の基本的な課題と方向について審議するため、平成 20 年 5 月に社会資本整備審議会都市計画部会に「都市政策の基本的な課

題と方向検討小委員会」を設置し、これまで〇回開催して検討を行い、その成果をとりまとめ。

- ・ 今後、国においては、本報告書に基づいた施策の方向性について、早期に具体化することのほか、中長期的な課題についてはさらなる検討の深化を期待。

第1章 都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題

1. 都市を巡る社会経済情勢の変化

(人口減少・高齢化の進展)

- ・都市は、これまで人口の増加とともに、拡散しており、それに伴って人口密度は低下。我が国の総人口は2004年をピークに減少に転じており、2020年代後半には全ての都道府県で人口が減少と予測。さらに、65歳以上の高齢者の割合は2005年には約20%であるが、2025年には約30%を超えると予測されており、全国的に高齢化が進展。

(地球環境問題の深刻化)

- ・2007年度における我が国の温室効果ガス排出量は基準年(1990年)比を8.7%上回っており、京都議定書の6%削減約束の達成には、9.3%の排出削減が必要。都市部では、ヒートアイランド現象による気温上昇が顕著。20世紀の大量生産・大量消費型生活により資源の枯渇が懸念。

(我が国の国際競争力の低下と国際経済の急速な変化)

- ・経済社会の各方面で、我が国の国際的な地位の低下が指摘。また、サブプライムローン問題を契機とした世界的な経済危機の深刻化により、我が国は企業収益が大幅に減少し、雇用情勢も急速に悪化するなど、回復基調だった我が国の経済情勢を一変。

(市町村合併の進展)

- ・地方分権の推進、少子高齢社会でのサービス水準の確保、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進等を背景として市町村の行財政基盤を強化する必要性から進められた平成の市町村合併により、行政が広域化。

(価値観、ライフスタイル等の多様化)

- ・国民の価値観は、経済的繁栄よりも、歴史・伝統、自然、文化・芸術を重視する方向に変化。「物質的な豊かさ」よりも「心の豊かさ」に重き。また、生活環境としては、安全・安心へのニーズが高い。
- ・地方圏の若者の地元定着志向、大都市居住者の地方圏・農山漁村への居住、高齢者の郊外から中心部への回帰など住まい方が多様化。
- ・交通利便性の発達が通勤・通学、買い物行動等の日常生活の広域化を進展させたことに加えて、情報通信技術の発達が、人と人のつながり方を変え、テレワーク等勤務形態の多様化をもたらす。また、環境技術の発達が、太陽光発電、プラグインハイブリッド自動車などの都市の装置としての導入を促進するなど、都市の生活が大きく変化する可能性。

- ・不動産の証券化の進展により都市開発の資金調達方法が多様化するとともに、規制緩和も相まって、高層建築物が多数建築され、都市の様相が変化。

2. 都市政策の課題

（地方に加えて大都市郊外部の「過疎問題」）

- ・地方都市、特に中山間地域等ではより深刻な事態。周辺地域では集落の維持・存続さえも危ぶまれる状況が発生しているなど、国土をどのように住まうかという根幹的な問題に発展。
- ・一方、大都市圏は、人口増加を続けていること、比較的若年層が多いことから、あまり問題が顕在化していない。しかし、大都市郊外部には、高度成長期に転入してきた人たちが多く居住しており、今後、高齢化が一挙に進展。特に駅から遠いなど条件の悪い郊外の住宅地では住民の転出が進み、空家等の発生、高齢化といった過疎問題と類似の課題が浮き彫りになるおそれ。

（都市経営コストの効率化）

- ・まちづくりの中心となる地方公共団体は、借入金が増加し、それに伴って投資的経費は大幅に減少。今後、人口減少が進展する一方で、高度経済成長期を中心に大量に整備されてきた都市施設の維持管理・改築更新費が増大し、新設ができなくなるだけでなく、更新も困難となるおそれ。都市経営コストの効率化が求められる。

（地球環境問題への対応）

- ・温室効果ガス排出量の削減に向けては、これまでのエネルギー関連機器や事業所ごとの単体対策だけでなく、面的な広がりを持った視点から対策をとらえ直すことが重要なことから、低炭素型の都市構造の構築が求められている。
- ・ヒートアイランド現象が冷房等の電力需要の増加をもたらし、さらに、排熱を増やして気温を上昇させるという悪循環に陥るほか、集中豪雨や局所的な大雨の発生など都市生活に影響。
- ・さらには、資源の枯渇が懸念されている中で、都市部に廃棄物として蓄積されている資源を再生し有効に利活用していくことが求められる。
- ・以上のような地球規模の環境問題への対応を怠れば、都市で住み続けることが困難となるおそれ。

（激化する都市間競争への対応）

- ・グローバル化の進展で、国家間の人・モノ・金の流動性が高くなり、特に、成長著しい東アジア各都市との間で、都市間競争が激化。東京を始めとする我が国の大都市がグローバルな経済拠点として機能するために、都市政策としても急激に展開するグローバル経済のスピードに的確に対応する必要があると

ともに、都市機能の高度化、都市の魅力の向上を図ることが大きな課題。

- ・一方、世界の中でアジア各国の経済的な位置づけは、大幅に増大することが予想されており、我が国としてはこれらアジア各国との関係のさらなる深化が必要。

(行政の広域化に伴う課題)

- ・地方分権の進展とも相まって、規模の大きくなった市町村の役割は、今後、ますます重要。
- ・その一方で、合併で広域化したことで、旧市町村間でまちづくりの方針の不整合が顕在化。
- ・さらに、合併後は、旧市町村レベルの地域での行政がないがしろにされているとの懸念。住民等の主体的な参画を得ながら、市町村区域より詳細なレベルできめ細かな地域経営のあり方を考える必要。

(農地の転用・開発と都市からみた農のニーズの高まり)

- ・都市郊外部等では、依然として農地転用は多く、農地転用後は資材置き場や駐車場等が雑然と広がっている例が多く見られる。ここでは、都市行政と農地行政の双方の土地利用コントロールの隙間に陥っている農地が、経済合理性の観点から容易に転用され、その結果、無秩序な市街化、営農条件の悪化など双方にとって望ましくない状況の悪化を惹起。
- ・一方、食料自給率向上や食の安全の観点から農業の重要性が再認識されているほか、農地について、都市住民は、農業体験の場や緑地としての機能を積極的に評価するなど、身近な自然を求めるニーズが顕在化。
- ・後継者不足等から耕作放棄地が増えているものの、都市内にも農地は多く存在。
- ・都市政策としても、農地に対する土地利用のコントロールや、都市の機能としての農地の位置付けについて、検討する必要。

(国民の価値観の多様化・技術革新・ライフスタイルの変化への対応)

- ・環境・景観に対する意識の高まりなど「質」やストックの重視へと価値観が転換しているにもかかわらず、量的充足の効率的な達成を目的とした従来の政策では、都市の「質」的向上という課題に的確に対応できず、かえって建築紛争の発生など弊害が顕在化。
- ・価値観の変化や情報通信・環境等の技術の発達と、それらに伴う住まい方・働き方の変化などに対応して、都市政策も柔軟で多様化することが必要。

第2章 今後の目指すべき都市像 ～持続可能な都市の実現を目指して～

- ・目指すべき都市像は、個々の都市の地理的・自然的条件、歴史的背景等を踏まえて、市町村が中心となった地域ごとに検討すべきもの。しかしながら、都市のあり方を巡っては、国の法制度、支援制度が大きく影響。そのため、ここでは、20年～30年後を見据えて、各地域が都市像を具体的に検討する際に、国としても必要と判断する価値観や考え方を示す。

(持続可能な都市の実現を目指して)

- ・これまで、社会経済の拡大成長の持続を前提とした量的充足の効率的な達成という価値観を基本として、都市像を描いてきた。
- ・しかし、人口減少・少子高齢化の進展、地球環境問題の深刻化、社会保障に対する将来の不安、昨今の世界的な経済情勢の急速な悪化など、我が国の将来をめぐる状況は閉塞感が漂うとともに、国・地方公共団体の財政状況の悪化、都市施設の維持管理・改築更新費の増大などの課題があり、このような状況の中で従来と同じ価値観のままでは都市の将来像について展望は描きにくい。加えて、長期的には全ての都市が、一定の集積を有する都市としての機能を維持し続けていくことは困難。
- ・しかし、都市は国民の生活、経済活動の基盤であり、我が国の活力を維持・牽引する源として、都市が機能する必要性・役割は、将来にわたって不変。このため、都市を良好な資産として将来世代に引き継いでいくことは我々の責任。
- ・この責任を果たすためには、量的充足の効率的な達成を基本に個々の満足・利益だけを考えた短期的視野の価値観ではなく、発想を転換して全体として住みやすさ・暮らしやすさを追求することとし、場合によっては現在の世代の満足・利益の追求を多少抑制してでも、将来の世代により良いものを引き継ぐという価値観が必要。すなわち、社会、経済、環境の側面から「持続可能な都市」の実現を目指し、それを礎として、これからの都市政策を構築すべき。
- ・以下では、持続可能な都市の実現に向けて必要な考え方を示す。
- ・都市は、様々な立場の人、企業、団体等が集積して活動している場であることから、各々が求める理想的な都市像も多種多様。以下に示したそれぞれの考え方を個別に徹底して追求しようとする、都市像としては矛盾を抱える可能性。さらに、ここで示す考え方には、全ての都市が最低限考えておかなければならないものと、都市の規模、歴史的背景、地理的・自然的条件など個々の事情に照らして一部の都市が取り入れることでさらなる発展が期待できるものがある。都市政策としては、これらの考え方をバランスよく取り入れ、総体としての都市の価値を上げるようにしなければならない。

(安全・安心)

- ・都市が引き続き人々が生活する場であり、かつ、産業が集積する経済活動の拠点であり続けるための最低限の条件として、安全・安心が確保されていることが必要。災害、犯罪から守られるということはもちろん、医療、福祉の面でも不安なく暮らせる場でなければならない。

(地域の個性)

- ・各地域が有する特徴的な歴史・伝統文化や、地理的・自然的特性を活かして、他に真似のできない個性的な都市を目指す。

(賑わい、交流機会)

- ・都市が人々の集積の場として機能するためには、多数の人々の雇用が確保されるとともに、都市としての魅力であり、創造性を育む賑わいや交流が必要。人口増加の時代には人々が都市に集積し、その過程で賑わいが創出されてきた。しかし、今後、人口減少・高齢化が進展する中では意図して賑わいを創出することが必要。賑わいを創出する社会的・経済的・文化的活動の拠点を中心に若者・高齢者・障害者を問わず誰もが交流機会を得られるよう公共交通等による移動利便性が確保されることが必要。

(ゆとり・潤い)

- ・人口減少を逆手にとって、都市づくりの“ゆとり”をとらえる発想が必要。地方都市では、美しさを感じ、身近に水、緑、農のあるという環境が整いやすいことから、ゆとりと潤いを重視した都市像を描きやすいが、このような発想は大都市においても必要。

(環境共生)

- ・地球温暖化問題の深刻化等が懸念される中で、特に将来の世代に向けて、都市が引き続き人々の暮らしの場であり続けるためには、環境に優しく、さらには、自然との豊かなふれあいが確保されることで、心身ともに健康的な生活が営まれる場であることが不可欠。そのために都市のシステムとして環境低負荷型であるとともに、自然との共生が図られることが求められる。
- ・都市には限りある資源を持続的に利用できる環境が整っていることが求められる。このため、資源循環を重視する都市、エネルギー効率の良い都市となっていくことが必要。
- ・上記の考え方は、どのような都市でも最低限考えておかなければならないもの。これらを総合的に勘案すると、集約型あるいは環境低負荷型の都市構造の実現を引き続き強力に推進していくことが求められる。

- ・以下は、全ての都市が兼ね備えておく必要はなく、都市の規模、歴史的背景、地理的・自然的条件など個々の都市の事情によって、何を重視すべきか、は異なる考え方。

(国際競争力)

- ・我が国が、今後もグローバル経済の中で生き残っていくためには、特に我が国の経済を牽引する大都市などにおいて、産業活動の拠点としても、居住の場としても、国内外の企業の投資、高度な人材を吸引する魅力ある国際都市であることが求められる。
- ・規模の小さな都市でも、高度で多様な人材が集い交流することで、世界に冠たる創造性を有する国際競争力をもつことは可能。高度で多様な人材の交流の場を確保して、優れた研究、芸術、文化が育つ創造的な都市を目指す。

(国家的価値のある歴史・文化)

- ・我が国の存立の基盤となる貴重な歴史・文化については、それらを適切に保存するとともに、伝統を後世に伝えていく都市となることが求められる。

《都市類型別の目指すべき都市像の例》

- ・例えば、東京をはじめとする大都市には、我が国の経済を牽引する役割が期待されている。アジア、世界に伍する国際都市として、世界的な企業が集積してグローバルな経済活動が行われ、多数の外国人との交流があり、常に世界に向けて誇れる文化を創造し情報を発信し続けるなど、躍動感あふれる都市となることが求められる。
- ・また、中核的な都市では、一定程度の規模の集積があることから都市機能としての高い利便性が享受できる一方で、大都市に比べてゆとりある生活も期待できる。このため、生活環境を重視しつつ、活発な交流によって創造的な活動を行う研究者や芸術家などの高度な専門的人材が集積する都市を目指すことも考えられる。
- ・地方の中小都市では、地域に埋もれている固有の歴史、文化、自然資源等を発掘し、再評価するとともに、それらを磨き、活用し、共有することで、交流人口の増大をねらった、個性的なまちを目指すことが考えられる。なお、人口減少・高齢化の影響を受けやすい地域であることから、空地・空家・耕作放棄地の適切な管理・利活用・整序、交通結節点をはじめとする都市機能の配置と住民の足の確保など、持続的な都市のマネジメントに特に配慮する必要がある。

第3章 政策転換の視点 ～都市を「演出」する都市政策へ～

- ・ 今後、人口減少局面へと展開し、超高齢社会が到来する中で、持続可能な都市の実現に向けて、都市政策も転換が必要。
- ・ これまでの都市政策は、主として、都市内で、土地利用計画、都市施設の整備、市街地開発事業によって行われてきた政策と理解。人口増加による都市の膨張を前提とし、それにどう対処するか、が大きな課題。需要増加に応じて施設を計画的に整備するとともに、秩序ある整備を図るため、開発の抑制策と緩やかな土地利用の誘導策を実施。いわば都市という多様な人々が集う「舞台」を拡張しながら整備してきたところ。
- ・ これからは、ある程度整備された都市という「舞台」を使って、住民、企業、NPO等の多様な「役者」の参加を促し、彼らが生き生きと活躍できるように、都市を「演出」していくことが求められる。

1. 政策領域の拡大

(都市において展開される様々な活動)

- ・ 人口減少・高齢化が進展する中で、都市に賑わいを取り戻し、都市の活力や生活環境の維持・向上を図るためには、より積極的な対応が求められ、都市において展開される様々な活動が活発に行われるような仕掛けが必要。そのため、施設の配置や土地利用を定めるだけでなく、都市において活動する多様な人々、企業、団体との契約や協定といった制度も念頭に置きつつ、都市施設を活用した各種主体の活動の確保方策等が都市政策には求められている。

《都市において展開される活動が活発に行われる仕掛けの例》

- ・ 道路を計画し整備するだけでなく、公共交通軸とすべき道路の場合には、その上を通行するバス路線網やバスの運行頻度を確保。
- ・ 中心市街地において再開発を行い、施設を整備するだけでなく、そこで活発な商業が営まれるような民間企業等の活動の後押し、高齢者・子育て世代等が多数来訪できるような福祉サービスの充実、賑わいを創出するようなまちづくり活動を行う団体への支援等を実施。

(広範な政策分野を対象とする総合的な政策)

- ・ 都市において展開される活動は、交通政策、産業政策、金融政策、農業政策、福祉政策、医療政策、環境政策、さらには文化政策に至るまで、非常に広範な政策分野に相当。
- ・ 都市計画は、従来からも、都市を一体としてとらえ、総合的に整備・開発・保全するための政策として位置づけ。都市計画決定する都市施設の種類としても、社会資本施設以外にも、電気供給施設、学校、研究施設、病院、市場等、

広範な分野の施設を対象。しかし、現実には、都市計画決定されていない施設も多いことに加え、施設を計画するだけでその施設で実践される活動やそれによって発揮する機能については政策の対象としていないことなど、必ずしも総合的な政策として十分な機能を果たしていないのではないかとの疑念。

- ・特に、集約型都市構造の実現に向けてまちづくりと交通を一体としてとらえて総合的かつ戦略的に取り組むべき。また、農地から宅地へと転換していた都市の膨張・拡大から宅地需要の減少へという時代の変化と農業の再評価、都市住民の農への関心の高まりなどの観点から農業政策との関係は重要。さらに、地球規模のCO₂排出量削減対策として面的な広がりを持った視点から都市構造の変革が必要であることから環境を都市政策に取り込むことも検討すべき。歴史まちづくりや創造都市といった観点から文化政策との関係も重要。
- ・今後の都市政策では、都市に関わる多方面の分野の政策を包含・連携する、総合的な政策としての機能を十分に発揮することが求められる。

2. 空間的範囲の拡大

(都市の外縁部やその外の区域)

- ・これまでモータリゼーションの進展等によって、都市の拡散とともに、都市内の低密度化が進行。ライフスタイルの変化に伴う生活圏の広がりなども相まって、これまでのように都市政策の及ぶ範囲を、一体の都市としてくくりだして、一義的に特定することは困難。また、生活空間が地下街や高層ビルなどに拡大。
- ・集約型都市構造の実現のためにも、集積を進めるべき都市中心部へ集中的な投資を進めるなど中心市街地の活性化を引き続き推進する一方で、それ以外の区域、すなわち都市の外縁部やその外の区域について開発抑制も含めて土地利用をコントロールすることが必要。
- ・今後は、都市政策の立場からも、都市の外縁部やその外の区域に目を向けて、そこで適正に土地利用をコントロールすることが、これまで以上に求められる。

(都市と農山漁村の関係)

- ・これまで、都市と農山漁村の関係は、対立の構図で議論されることが多かったが、地方圏の若者の地元定着志向、大都市居住者の地方圏・農山漁村への居住など住まい方の多様化や、交通利便性の向上によって農山漁村の住民の都市との間の頻繁な往来が可能となるなど生活スタイルの都市化の進展のほか、CO₂吸収源、水源地域、安全な食料供給機能など農山漁村による都市生活への貢献が評価されつつあり、両者は対立関係から相互に恵みを受取る関係へと変化。
- ・これからの都市政策を考える上では、都市の生活の一翼を担っているとも言える農山漁村との共存を考慮に入れることが必要。

3. 時間軸の拡大

(都市のマネジメント)

- ・人口減少、少子高齢化の進展とともに、税収の減少、都市施設の維持管理・改築更新費の増大、国・地方公共団体の財政状況の悪化などが懸念。これまでは都市施設を計画的に整備すれば都市政策の主な目的は達成されていたが、今後は、蓄積されてきたストックについて、長寿命化対策や用途の転用を含めて徹底的な有効活用を行い、維持管理を重視して、必要な機能を確保しつつトータルコストを抑制するほか、民間投資も活用して、都市の効率的な運営を図っていくことが重要。
- ・さらに、無秩序に空地や空家が発生し、生活環境が極端に悪化するおそれのある地域においては、所有権のあり方の検討も視野に入れて、不要な施設の除却を行いつつ空地等を適切に管理・活用・整序するとともに、空地等の増加をゆとりある都市空間を構築する好機ととらえ、水・緑豊かで美しい都市に誘導していく必要。

(将来像の事前明示性と柔軟性の確保)

- ・これまで都市政策では、人口増加に伴う需要増加について将来予測を行い、それに基づいて目指すべき将来像を提示しようとしていたが、作成した将来像が部分的にすぎない、また、その共有が十分でないなど、将来像の提示は必ずしもうまくいっていなかった面がある。加えて、今後は人口減少局面となり、需要の側面以外に不確実な要素を多く含み、予測困難。
- ・地域で関係者間の合意形成を円滑に行うためには、住民等の多様な主体が参画して透明性のある手続きで将来像を作成し、それを事前に明示しておくことが引き続き重要。
- ・その上で、柔軟な対応が求められる。
- ・その際、情報通信技術、環境技術などの技術革新は日進月歩の発展を遂げており、これらの技術革新の中には、都市の生活に大きな変化を及ぼすものもある。このような変化を的確にとらえることが必要。

《「柔軟な対応」の例》

- ・P D C Aのサイクルを確立して状況の変化に応じた計画の変更を前提とする仕組み
- ・様々な変化をあらかじめ想定して複数の計画を提示する方法
- ・一律の基準による許可・不許可という二元論ではなく、周辺への調和や追加の費用負担などを条件として裁量判断する仕組み

4. 多様な主体の参加と実践

(多様な主体の協働)

- ・従来、都市の整備等の主体は行政が中心であったが、都市政策の広がりを受けて、住民、NPO、企業、市町村、都道府県、国など多様な主体が関与。特に、住民、NPOなどは、まちづくりに参加すること自体が、彼らの生き甲斐や満足感につながっていることから、このような意識も活かしつつ、主体的な参加をなお一層促進するとともに、市町村が中心となった多様な主体が、適切な役割分担の下、相互に連携する協働を重視。その際、これらの取組をコーディネートする人材の発掘・育成が重要。
- ・また、1,500兆円にも上る個人資産等の民間資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、新たな需要を喚起していくことや、潜在的な成長力を引き上げる分野への投資を促していくことが必要。

(客観性と透明性の確保)

- ・行政は、主要な計画や施策の立案や実施にあたっては、シミュレーションや費用便益分析などの手法も活用しながら、評価・検証を行うことを検討する必要。
- ・住民等が幅広く共感して政策を進めるためには、行政はITや模型を使って情報を可視化、共有化するなどの工夫を行って住民等に対して十分な説明を行うなど透明性の向上を図る。これにより、都市政策を住民等の身近なものにしていく。住民等が積極的にまちづくりに主体として参加して、合意形成が図られるよう、納得性が高く、わかりやすい手続きによって、多様な主体間の相互の信頼の醸成を図る。

(市町村の役割強化、広域連携と国の役割の明確化)

- ・まちづくりは、住民に最も身近な市町村を中心に、これまで以上に地域からの発想を重視し、自由度を高めながら進めていくとともに、広域的な課題に対しては複数の市町村間での適切な役割分担と連携が重要。
- ・特に、複数の都府県に市街地が連たんして広がり、圏域全体で都市としての機能を発揮している大都市圏については、それを一体的な区域として捉えることのほか、特に中心部の中枢を担う区域では行政界を超えた対応が必要。
- ・また、将来の世代に都市を引き継ぐために最低限考えておかなければならない価値観・考え方や、国家として成り立つために不可欠な価値観・考え方に基づく都市政策については、長期的で普遍的なものとして、国が、国民の総意として共有する方向性を自ら示すとともに、直接的に都市政策を実行できる仕組みを含め、国が実現のためのツールを有することも検討。
- ・さらに、新たな都市政策を展開する上で必要となる先端的な技術や手法については、国が各界の英知を結集して適切に誘導することが必要。

《国の役割の例》

- 低炭素型都市構造の実現に向けて温室効果ガス削減目標を国と地方公共団体が共同で策定し、モデル的な取り組み（リーディングプロジェクト）に対して国が強力に支援、あるいは民間企業等と共同して直轄で実施。
- 集約型都市構造の実現に向けて郊外部の開発に対する規制を強化。
- 国が国際競争力強化に必要な拠点エリアを指定し、当該エリアにおける都市整備の方針、計画の立案を国が直接行うとともに、必要となる各種事業を国直轄で実施する仕組みを構築。
- 国家的価値のある歴史・文化を有する都市について、貴重な歴史・文化遺産の保護や、そこで営まれている住民の生活について国が強力に支援。
- 最先端の技術を使った施策の展開を行うにあたって、学識経験者、民間事業者の知見を集めた上で、ガイドラインを策定して提示。

第4章 今後の都市政策の方向

1. 基本的な方向

(1) エコ・コンパクトシティの推進

- ・人口減少は、中心市街地等への人口や産業等の集積を高め、高齢者を含めた多くの人にとって歩いて暮らしやすい生活を取り戻す絶好の好機。加えて、エネルギーの効率的利用やリサイクル等が徹底された都市機能を整備することにより、四季を感じる、環境低負荷で、水と緑豊かな、歩いて暮らせる、エコでコンパクトな都市の実現が求められる。

①集約型都市構造の実現

- ・これまでの拡散型のまちづくりにより、中心部の空洞化、高齢者の移動困難、環境負荷の増大、都市財政の圧迫などの問題が発生しており、諸機能の集積、公共交通によるアクセシビリティの確保等による暮らしやすい持続可能な都市を実現することが必要。
- ・集約型都市構造は、都市機能の拡散・集積の現状等に照らして、それぞれの実情を踏まえた選択があり得るが、多くの地域において、将来の世代を含めた、多くの人暮らしやすい地域の目標として基本となる考え方。また、都市規模に応じて、目指すべき空間イメージは異なるものの、将来の世代に都市を引き継いでいくために、大都市圏、地方都市などがそれぞれにおいて目指すべき考え方。

《集約型都市構造の空間イメージ例》

- ・鉄道が発達している大都市圏では、駅を中心とした徒歩圏で生活圏をコンパクトに形成し、それらを鉄道という線で連携するとともに、規模のメリットを活かして高効率のエネルギー利用等を図っていく。
- ・地方都市では、広域の見地から中心的な都市と周辺都市、周辺地域における諸機能の分担に配慮しながら、それぞれにおいて、ある程度のまちの広がり許容しつつ、核となる中心市街地等とそこからのバス路線等を軸に生活圏を形成することで、過度に自家用車に依存せずに都市的利便性の享受が可能となる集住を志向するとともに、豊かな自然を活かして環境との共生を目指す。

(政策の方向性)

- ・生活に必要な諸機能がほどよくまとまった、歩いて暮らせるまちづくりを推進。
- ・中心市街地等において、生活支援機能を集約化するとともに、まちなか居住を推進。

- ・徒歩、自転車、自動車、路線バス、新交通システム、LRT、鉄道等に関する交通施設について一体的・連続的な整備・管理を推進。
- ・鉄軌道駅やバスターミナルの周辺地区等において、交通の円滑化・アクセス性の向上等の基盤施設の整備、にぎわい施設の整備、都市機能の集積等、これらを一体的にとらえ都市交通の利便性向上による集約拠点形成を推進。
- ・集約拠点間を結ぶ交通施設について、一定のサービス水準を確保。
- ・駅前広場等の交通結節点の整備、駐輪及び駐車施設の適切な配置・整備等を推進。
- ・郊外を含めた一体的な土地利用コントロールの充実。
- ・既成市街地の再構築を進めるため、融資、税制、助成措置、整備手法など民間主体の参画を支援する方策等について充実。
- ・地方都市等で民間資金の活用を図りながら拠点市街地の形成を推進。
- ・人口集中地区を集中的に整備するなど、都市の人口動向に応じた下水道整備により、都市の生活環境の改善を推進。

②環境低負荷型都市の実現

- ・地球環境問題の深刻化している中、単体として対策には限界があり、今後は、都市全体のシステムとして、温室効果ガス削減を進めるとともに、循環型都市構造の形成を図ることが重要。さらには、生物多様性の確保を含む自然共生が求められている。

(政策の方向性)

- ・地球環境問題やヒートアイランド現象等の環境問題に対し、環境負荷の少ない都市構造を形成。
- ・複数の施設でのエネルギーの融通、自然エネルギー、未利用エネルギー、希少資源の有効利用等を都市として一層進めるべき。
- ・温室効果ガス削減のための装置の導入や、緑地の保全・創出などを積極的に位置づけ。
- ・ゴミゼロ型都市への再構築や都市内の水環境の回復・創出に向けた仕組みを構築。

③都市経営的観点からの市街地や都市施設・都市機能のマネジメントの推進

- ・人口減少等により、市街地の縮退は避けられない。特に大都市郊外で大きな問題となる可能性。さらには、財源等が制約される中で、都市の施設・サービスの維持管理・更新が困難。

(政策の方向性)

- ・賢い縮退（スマートシュリンク）を推進。
- ・市街地は公共交通軸を中心に形成し、土地利用、交通施設その他の都市施設について、一体的に計画・調整・整備・管理する取組を推進。
- ・コンパクト化した都市については、周辺の都市との機能分担を行って、都市群のネットワーク構造を構築。
- ・縮退地区については、農業政策と連携した農地への転換、再自然化を積極的に推進。
- ・施設整備や事業を効率的かつ透明性高く進めるため、廃止も含めた PDCA 的な計画の見直し等の手法を検討。
- ・地方公共団体、公的セクターだけでなく地域が主体となった協議会、NPO、民間等の組織が、まちを一元的かつ継続的に管理・運営するエリアマネジメントの取組を推進。
- ・都市の施設・サービスの維持管理・更新にあたっては、民間事業者のノウハウを一層活用。
- ・維持管理・改築更新予算の平準化・ライフサイクルコスト最小化を勘案したストックマネジメント手法の体系化を図る。
- ・今後は施設整備のみで課題を解決することは難しくなってくることから、施設のサービスレベルに合わせて、土地利用や開発をコントロールすることも検討。
- ・アカウントビリティやコンセンサス、それらの前提となる情報の充実。

(2) 空間的ゆとりを活かした高質・良質なまちづくりの推進

- ・都市の成長拡大による経済的発展、量的充足の効率的達成を最優先とし、その水準については必要最小限の確認で足りるという前提のもと、宅地開発や道路等の施設整備などの「量」の確保に追われていた時代とは違い、人口減少時代にはまちづくりにもゆとりがでてくる。これを好機ととらえ、これまでのストックを活かしつつ、次世代に受け継ぐことができる、ゆとりあるまちづくりを進める。

①安全なまちづくりの推進

- ・三大都市圏で大地震発生の切迫性が指摘され、都市において局地的な豪雨が増加しており、さらには、人口や資産の都市への集積や、地下街や高層ビルといった生活空間の拡大を受けて都市型の甚大な被害が発生するなど、災害に対する都市の脆弱性は増大。
- ・特に、これまで、人口増加などによる開発圧力によって、必ずしも安全性が高くない地域の宅地化が進展。今後は、人口減少による宅地面積の減少等によって、安全なまちづくりを実現する好機。

(政策の方向性)

- ・密集市街地の整備を進めるとともに、施設の重要度に応じた耐震性能を向上させ、早期機能回復のための減災対策を実施。
- ・都市の脆弱性を克服する土地利用の誘導などまちづくりと一体となった都市防災対策を一層推進。
- ・雨水幹線や貯留管等のハード整備に加えて、ハザードマップや降雨情報の提供等のソフト対策、各戸貯留浸透の推進等の住民自らの取組により、地域が一体となった総合的な浸水対策を実施。

②美しく、豊かなまちづくりの推進

- ・これまでのまちづくりでは、旺盛な開発圧力に応えることで量的充足を満たし、効率性や機能を優先。その結果、都市空間は美しさ、豊かさの点で不十分。空間的ゆとりは、美しさや豊かさをつくり出す好機。我が国の都市が美しさと風格を備えたものとしていく。

(政策の方向性)

- ・適切な土地利用の配置や街並みのバランスを崩す建築等を制度的に許容しない仕組みを構築し、都市の質の向上を図る。
- ・我が国の貴重な歴史的資産や伝統、文化、これまでに蓄積された都市資産を活用したまちづくりを推進。
- ・地域のシンボル又はランドマークとなる歴史的・文化的資源や地形・地物への重要な視点からの眺望や景観の形成を図る。
- ・新たな都市の顔となり、国内外への情報発信力や集客力のある魅力的な建築・都市空間の創造。
- ・多様な主体の参加・連携による緑とオープンスペースの整備・保全・再生・活用を総合的に支援する制度を構築。
- ・行政や住民等が協働して街並みや都市空間のあり方を検討するための模型やCGなどのツールの開発・整備。

③農地など土地・地域の性格に相応しい土地利用

- ・モータリゼーションの進展により、市街地周辺部の農村地域等に都市的開発等が無秩序に拡散。人口減少、都市の縮退という状況の下、都市内農地に対して、都市的な開発圧力が低下する一方で、消費地近接の利点を生かした農業生産機能としての評価や、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等の都市住民の農地に対する多様なニーズが顕在化。

(政策の方向性)

- ・都市の非成長トレンドの前提において、農地を含めた都市環境をコント

ロールする手法を検討。

- ・都市近郊及び都市内の農地について、農業生産機能を中心に、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等の多面的機能の側面から、都市サイドとしても、積極的に位置づけ。

(3) 国際競争の強化と国際連携の推進

①都市の国際競争力の強化

- ・グローバル化が進展する中、国際的な都市間競争に勝ち抜くためには、成長のエンジンとなる都市については強みを伸ばす都市政策が必要。特に東京圏は我が国全体の成長の原資であることから特別な対応が必要。

(政策の方向性)

- ・我が国の経済発展のエンジンとなるべき都市について、それぞれの都市の強みを伸ばすようなハード・ソフト両面からの施策を推進。
- ・国際空港の更なる容量拡大、空港と都心を結ぶアクセス改善、環状道路の整備、スーパー中核港湾プロジェクトの充実・深化など交通ネットワークの利便性を向上。
- ・国際的なビジネス拠点としての機能を強化し、東京圏、大阪圏を世界の成長を取り込むアジアのビジネスエンジンとして成長させる。
- ・世界への情報発信力の強化、国内外からの都市に投資を呼び込むための環境整備。
- ・大学等を中心とする国際的な研究開発拠点の形成を推進。

②都市の国際間連携の強化

- ・アジアは自然的、歴史的特性から都市問題についても共通の課題があるほか、近年、我が国はアジアとの関係が深化していることから、我が国は自らの都市問題の課題解決方法を模範として示し、連携を深めることが必要。

(政策の方向性)

- ・都市分野における東アジア諸国との連携。
- ・都市問題、まちづくりなどの国際協力の推進。
- ・世界の水・衛生問題や地球温暖化問題の解決に向けた都市の排水処理、下水再生水利用、ゴミを含めたエネルギー化技術などの下水道技術に関する国際協力の推進。

(4) コミュニティレベルと広域レベルでのきめ細かな対策の推進

①コミュニティレベルの対応

- ・市町村合併により広域化した行政においては、市町村より小さなレベルの

地域経営が課題。コミュニティレベルの住民組織の重要性。

(政策の方向性)

- ・官民協働で街を運営するエリアマネジメントの促進。
- ・住民がコミュニティレベルで多様な主体と協働し、まちづくりやまちのサービスを提供する「新たな結い（ゆい）」というべき取組などを進める必要。地域レベルでこの取組の中心となる住民組織の立ち上げや活動を支援するとともに、まちづくり・地域づくりに関わる人材を育成する仕組みを検討。
- ・必要に応じて行政等によるサービスの整理縮小を進めた上で、地域の相互扶助を前提としたコミュニティレベルでサービスを継続したり、周辺の都市群との役割分担とそれらのネットワークによってサービス水準の低下を可能な限り防ぐ仕組みを検討。

②広域的レベルの対応

- ・都市の現実的な課題の中には、都市計画区域や市町村の区域を越えた広域的な課題も多く存在することから、課題に応じた適切な役割分担や透明性の高い相互調整の手続きが必要。特に周辺都市との役割分担を前提とする広域的な調整の仕組みが必要。

(政策の方向性)

- ・行政区域内の多様な土地利用を一体として計画できる仕組みを検討。
- ・複数市町村の連携による都市機能の相互融通を促進。
- ・広域化に対応した都市政策に関する国、都道府県、市町村の適切な役割分担。

2. 都市計画制度の見直しに向けて

(1) 都市計画制度の「価値観の転換」、「変革」の必要性

(従来の価値観の限界)

- ・都市は本来的に人、機能、活動の集積の場であり、多様な主体間の様々な利害の調整を図りながら、都市のあるべき姿とそれに向けた方針・ルールを定め、国民がこれらを共有して、都市の価値を実現していくべきもの。
- ・これまで、社会経済の拡大成長の持続を前提とした都市の整備・開発による量的充足の効率的な達成という価値観を基本として各主体間の利害の調整を図ってきたが、複雑かつ多様な社会経済の変化に対応して、都市を巡る諸課題を解決していくためには、これまでの制度の前提に立ったままの個別的・部分的な対応では不可能。いわば、我が国の都市行政がこれまで経験したことの無い未知の領域に直面。

- ・既に現行制度の下で、都市構造の歪みが顕在化しはじめ、都市活動や都市環境上の問題事象が発生。急速な技術進歩により都市活動・開発の郊外かは安価かつ容易に進行することが可能となっているため、現在の世代にとっての効率性・価値の実現だけを追求していくと、都市を巡る問題事象は更に拡大。
- ・現状のまま放置し抜本的な解決策を講じなければ、人口減少社会にもかかわらず、都市の無秩序な拡散が進行するとともに、局所的な開発が都市住民の間に亀裂・軋轢を生み出し、また、投資余力が低減していく状況では、都市全体の活動の停滞、更には荒廃を招くおそれ。我々の世代が、貴重な自然や景観を破壊する責任を負うことにもなりかねない。

（価値観の転換、変革）

- ・財政制約から投資余力が全体的に低減するトレンドの中で、都市を良好な国民の資産、持続可能性を備えた貴重な活動の場として、将来世代に引き継いでいくことは、我々世代の責任。
- ・この責任を果たすには、現在の満足・利益だけを中心とした短期的視野に立った価値観ではなく、現在の満足・利益の追求を多少我慢してでも、将来に都市の有する価値を引き継ぐことを基本に据えることが必要。
- ・すなわち、「現世代の満足・利益の享受だけを念頭に置いた開発中心の価値観」、「それほど悪くなければ開発・拡大を指向・重視する価値観を基本とした評価軸」から、「自らの世代の現在的な満足・利益の追求を場合によっては抑制しながら、将来世代に良いもの、良い環境を継承していく価値観」、「建築物等の貴重な更新の機会を活かし、土地柄に相応しい良質のストックを形成していくことに価値観を置く評価軸」へと大きく転換することが必要。

（２）今後の都市計画制度のあり方

- ・上記の新たな価値観・評価軸に立脚した都市計画制度を構築することにより、人口減少・高齢社会の到来、投資余力の低減をベースとした社会経済構造のトレンドや、国民ニーズの多様化・高度化、地球環境問題などの新たな課題に対し、最適な都市構造と都市の「質」的向上を実現することが可能となる。このような都市計画制度として、例えば、
 - ・行政の縦割りからの脱却により、総合的に見て相応しい空間構造と空間秩序を実現するため、都市的土地利用の圧力に晒される可能性のあるエリアを隙間なくコントロール
 - ・環境問題などの新たな課題に即応しつつ、市街地の「質」的向上を達成するため、多様な主体が協議・調整しながらその責任の下に、その土地柄に相応しい都市の価値を実現
 - ・都市計画について、厳密な時間管理意識とコスト意識の下で評価しながら、より選択と集中の観点から計画を実現

に取り組むべき。

- ・なお、このような制度の変革を支えるものとして、都市計画制度の運用主体である地方公共団体、国民、事業者から制度に対する信頼性・納得性がより一層得られることが大前提。