

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
都市交通・市街地整備小委員会
中間とりまとめ骨子

【はじめに】

- ・望ましい都市構造は地域の選択ということを前提とした上で、国として望ましいと考える集約型都市構造を目指す場合の都市交通施策と市街地整備のあり方を提示。
- ・都市交通を従来のようにモード別・事業者別に捉えるのではなく、利用者の視点に立って点検・評価し、その結果を踏まえて施策を推進。

総論の要旨

都市交通・市街地の現状評価と課題を踏まえ、拡散型都市構造に起因する諸問題に対して、集約型都市構造を選択する都市圏における都市像および実現に向けた戦略的取組のあり方を示す。

第1章 経済社会情勢の転機

1. 人口減少・超高齢社会の到来

- '05年に初めて減少に転じ、今後一貫して減少基調
- 高齢化率は'50年には現在の2倍程度（約35%）に上昇

2. 地球環境等への負荷の軽減

- 運輸部門(全体の2割)のCO₂排出量(うち9割は自動車)の削減が重要課題

3. 財政的制約の高まり

- 今後、投資余力の低下、維持更新コストの増加により、一層財政的制約が高まる

4. 都市構造改革の必要性

- 第一次答申において、集約型都市構造等への「都市構造改革」の必要性を提言

5. 利用者の視点に立った都市交通施策推進へのニーズの高まり

- 都市交通施策を利用者の視点に立って総合的に推進することが求められている

第2章 都市交通の現状と課題

1. 都市交通の推移

(1) 人の動きの変化

→ 短距離移動の減少等により、車でなければ出かけなくなっている

(2) 公共交通から自動車へのシフト

→ 公共交通利用から自家用車へのシフトが顕著

(3) 公共交通の現況（鉄軌道系）

→ 軌道系公共交通は、地方都市では整備が困難、路面電車も新規整備事例殆ど無し

(4) バスの衰退

→ 自動車との競争力が低下し、輸送人員は一貫して減少

(5) 交通結節点整備の遅れ

→ 駅前広場など、交通結節点整備は遅れており、早急な対応が必要

(6) 都市計画道路の現状

→ ・改良率が50%を超え、旅行速度等で、整備効果が現れはじめている
・環状道路整備により顕著な効果。踏切等で渋滞が集中して発生

(7) 歩行者空間整備の遅れ

→ ・中心市街地に面的な歩行者空間の整備事例は、ほとんど無し
・安全・快適な歩行者空間が不足
・自転車走行空間の位置付け不明確

(8) 物流への影響

→ 幹線物流交通の市街地への流入、荷捌き車両による交通への妨げが発生

2. 都市交通の施策の推移

(1) 経済成長期の都市拡大を支えてきた道路

→ 高度成長期に、産業、都市拡大を支える幹線道路整備が最優先で進められた

(2) 公共交通

→ 公共交通への支援は限定的で、サービス水準が向上せず、廃止されたものも多い

(3) 生活道路整備への施策が手薄

→ 生活道路の整備は一部にとどまり、歩行空間の安全性、快適性が不十分

(4) 都市像を踏まえたコントロールの欠如

→ 都市の将来像を見越して交通全体をコントロールする政策と手段は無かった

(5) 都市交通の関係者・担い手の連携が不十分

→ 都市交通の関係者は非常に多岐にわたり、利害が一致しないこともあり、実効性のある仕組みが不十分なことが実現の制約

(6) 高度成長期のような緊急整備の必要性は低下

→ 需要追従型の幹線道路整備から、多様な都市交通施策の推進が可能に

3. 都市交通施策の課題

- 需要追従型の整備で、将来都市像に対応した戦略的な整備が行われてない
- 適切な都市構造への誘導のための施策連携が図られていない
- 地方都市で、中心市街地への機能集積と連携した整備等が行われていない
- 利用者にとって最適なサービスとなっていない
- 歩行者が都市交通の主役となっていない
- 公共交通への支援が不十分
- 既存道路空間が有効に活用されていない。また、駐車場整備について、公民の役割分担や配置・規模等が適切に行われていない
- 都市内物流への対応が不十分

第3章 市街地の現状と課題

1. 市街地の推移と現状

(1) 第二次世界大戦後から高度経済成長期前まで

- 戦災復興事業で急速に整備されたが、未事業地区で基盤不足のまま高密度化し、一部は密集市街地化。事業地区でも、敷地の狭小等により有効利用が進まない

(2) モータリゼーションの進行に伴う市街地の拡大

- 線引き導入されたが、スプロール済み市街地は残存。郊外で計画的な宅地供給が行なわれたが、都市中心部の市街地整備は遅れがち

(3) 都市中心部での都市機能の更新

- 駅周辺の再開発、工場跡地等の都市拠点の形成が進展。バブル期には都市中心部の一部で業務系が住宅を駆逐

(4) 拡大した市街地のまま迎えた人口減少局面

- 中心市街地の衰退が深刻化、都市中心部でのマンション立地等による景観等の問題、郊外住宅団地の空家の増加等のニュータウン問題

2. 市街地整備の課題

- 計画的に整備された市街地以外では、基盤施設と自然的空間が不足
- 宅地の狭小化、敷地毎のバラバラな建築により、景観や生活環境に問題
- 計画的に整備された市街地でも、空地化が散在して進展
- 特定の地区として、拠点的市街地では機能集積が未進展、基盤が極端に不足して建て詰まった密集市街地が存在、郊外部では宅地と農地の混在や散在的な空家化が進み居住環境の悪化等が懸念

第4章 集約型都市構造への転換

1. 拡散型都市構造を放置した場合の問題

(1) 少子・超高齢社会の移動問題

→ 車を運転できない高齢者等の移動問題が深刻

(2) 公共交通の維持が困難

→ 居住地が公共交通軸から拡散し、人口が減少すると、公共交通機関の維持が困難

(3) 環境への負荷の高まり

→ 自動車利用率の高まりと移動距離の増加により、CO₂排出量が増大

(4) 中心市街地の一層の衰退

→ 人口流出と広域都市機能の拡散により、中心市街地の衰退を招く

(5) 都市財政の圧迫

→ 都市施設の維持管理、福祉施策等の行政コストの増大が懸念

2. 集約型都市構造に基づく都市像のあり方

(1) アクセシビリティが確保された集約型の都市構造への転換

○集約型都市構造とは、

- ・集約拠点等を結ぶ公共交通機関を軸としたアクセシビリティを確保、
- ・集約拠点で市街地整備を行い、各種機能の集積を図り、
- ・その他の地域においては、市街地の密度を高めることなく、空洞化する市街地は自然・田園環境の再生にも取り組む

というもの（図-1参照）

(2) 公共交通沿いの集約拠点に諸機能が集約して歩いて暮らせる環境

-
- ・集約拠点内に生活に必要な諸機能が備わり、徒歩でアクセス可能
 - ・必要な生活サービスが徒歩圏内に存在、公共交通が徒歩を補完

(3) 郊外部での市街地の縮退への対応と自然・田園環境再生

→ 縮退プロセスを適切にコントロールし、可能な限り自然・田園環境を再生

3. 集約型都市構造によって実現される生活像（イメージ）

(1) 生活像を提示する必要性

(2) 集約型都市構造で実現すべき生活環境

-
- ・歩いて暮らせる環境とともに、知的関心を満たすような文化・教育環境が備わっている
 - ・バリアフリーな移動環境、災害や犯罪からの安全性といった、高齢者等の安心や生きがいの基本となる環境が備わっている

- ・子育て環境としての安全性、教育的環境、コミュニティの繋がりがあがる 等

4. 集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組

(1) 多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ

- 多様な分野にまたがる、公民を問わない施策が、一つの目標を共有して整合的に展開される「総力戦」が必要

(2) 都市交通施策と市街地整備の役割と連携の方向

- ・集約型都市構造を実現するための土台となる環境と条件を整える
- ・両者の密接な連携が必要

(3) 都市交通施策の戦略的な取組のあり方

- ・公共交通は、集約型都市構造を実現するために必要不可欠な「都市の装置」であり、事業としての成立性のみによって、存廃、サービス水準等が決定されることは適切でない
- ・地方公共団体（特に市町村）が必要な公共交通を主体的に計画し、実現することが必要
- ・公共交通が持つ外部経済効果は市場で評価されないため、市場への働きかけ（適切な公的関与）を行い、公益性が高い路線は、民間の能力やノウハウを活用しながら、公益の範囲内での財政的支援や地域による支援等により整備・運営を成立させることが妥当
- ・国は集約型都市構造を実現するための都市交通のあり方等に関して、基本的な考え方、取り組み方法、都市計画等による土地利用施策等との連携方策等を地方公共団体に技術的助言として提示するとともに、地方公共団体等に対して資金助成等の総合的な支援を行うことが必要

各論の要旨

集約型都市構造を選択する場合に

- 都市交通施策では、歩行者の復権を中心に、公共交通、道路をパッケージ化した「都市交通戦略」の確立と展開の課題を示す。
- 市街地整備では、集約型都市構造を実現するための拠点市街地整備、既成市街地の環境改善に係る課題を示す。

第5章 都市交通施策のあり方

1. これからの都市交通施策のあり方

(1) 都市交通施策の基本的な考え方

- ・「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」という考え方にに基づき、都市全体をユニバーサルデザイン化することを目指すべき
- ・具体的には、集約型の都市構造への誘導を行いつつ、「自動車を利用しない人も移動の手段が得られる」都市交通を目指すべき
- ・集約型都市構造を目指す都市圏においては、相対的に高い都市交通のサービス水準を確保

(2) 集約型都市構造を実現するための「都市交通戦略」の確立（図－2参照）

- ・都市交通は、市街地構造や土地利用と密接に関連しており、目指すべき都市像の実現に、その施策のあり様は極めて重要
- ・地方公共団体（特に市町村）が中心となった協議会が、目標とするサービスレベルを明確にした上で、都市交通戦略を策定し、それに基づいて関係者が、それぞれの責任のもとに総合的に施策を推進するとともに、国がこうした取組を総合的・一体的に支援することが必要

(3) 集約型都市構造を支える都市交通施策がもたらすもの

- ・都市交通は、「徒歩及びそれを補完する公共交通による移動」（パブリックな手段による移動）と「自動車による移動」（プライベートな手段による移動）の2つの柱からなる
- ・都市交通の多様な要素を組合せ、パブリックな手段による移動とプライベートな手段による移動が、各都市圏が選択したバランスに基づいて共存し、市民の日常的な移動の大部分に対して、パブリックな手段の選択が可能となることを目標とする

2. 主要な取り組みのテーマ

(1) 歩行者空間の意義とその復権（図－3参照）

- ・集約拠点において、日常の生活機能の集積と安全・快適に歩ける空間・環境の整備が必要
- ・面的に各階層の道路が担うべき役割を明確にし、生活道路の使い方も視野に、歩行者、自転車等の空間を確保する。
- ・バリアフリー化され、緑や水の潤い等が備わる安全・快適な歩行者空間を確保
- ・事業の計画・実施の際に、快適な歩行環境が適切なものであるかどうかを、継続的に確認し、実現していく仕組みを検討

(2) 公共交通の再生

- ・公共交通を、都市交通戦略において「都市の装置」として位置付け、ハード・ソフト両面で支援し、総合的に再生を図る

(3) つなぎの施設の整備（交通結節点、駐車場）

- ・駅前広場等の交通結節点、P & R 駐車場等の整備に積極的に取り組むべき
- ・共同化・集約化等による駐車場の適切な配置と整備を促進する施策が重要
- ・自転車の主要な走行動線上に、自転車駐車場を適切に配置

(4) 道路整備の重点化「選択と集中」(図-4 参照)

- ・都市計画道路等の都市内道路の整備の選択と集中戦略を立てることが必要
- ・渋滞対策、歩行者等のための空間の実現に効果の大きい環状道路等へ投資を集中
- ・交通渋滞に対しては、面的な交通のあり方を念頭に、効果のあるポイントを選択して整備・改良等の対策を行うべき
- ・都市計画道路の必要性の検証と見直しに積極的に取り組むべき
- こうした既存の道路空間の再構築は、施設や交通を管理する立場から単独で行うのではなく、地方公共団体が主体となって、関係者との連携のもとに推進することが必要

3. 引き続き検討すべき課題

(1) 都市交通戦略の具体化と総合的な推進方策

- ・地方公共団体、交通事業者等の役割と責任、策定・実行体制や手続き、ルール等
- ・評価システム、情報公開等のあり方
- ・ハード・ソフト施策を包含した総合的な助成制度等の推進方策

(2) 公共交通に対する支援方策

- ・集約型都市構造の軸となる公共交通ネットワーク計画のあり方等、「公共交通ネットワークの選択と集中」の考え方
- ・公設民営方式、民間活力の活用等、地方公共団体が主体的に公共交通機関の整備を行う際の、事業の推進方策や推進体制のあり方
- ・公共交通の公益に応じた、国及び地方公共団体による支援や地域住民等による支援等のあり方

(3) 道路の既存ストックの有効活用(図-5 参照)

- ・都市内の幹線道路の使われ方の妥当性等の検証や評価、それを踏まえた、都市計画道路等の見直し、道路の使い方の見直し等のあり方
- ・担うべき交通の姿に照らした道路機能の明確化と、それに応じた横断面構成の基準等のあり方
- ・自動車、自転車、歩行者、公共交通、緑・水のスペースへの空間提供のあり方
- ・ヒートアイランド対策や未利用エネルギーの活用等の都市環境の改善のための道路のあり方

(4) 物流交通への対応

- ・広域的な物流交通を処理するための骨格道路整備のあり方
- ・環状道路が整備された都市の環状道路内側の市街地や歩行者、自転車交通を優先すべき区域等における物流交通のあり方
- ・中心市街地における歩行者の安全や円滑な交通等を確保するための、荷捌き空間の整備など端末物流のあり方中心部での荷捌き等の物流交通への対応

第6章 市街地整備のあり方

1. これからの市街地整備施策のあり方

(1) 集約型都市構造を目指した戦略的取組（図－6参照）

→ 拡散型都市構造を集約型都市構造に再編するため、拠点的市街地の形成が、公共交通サービスの確立と併せて必要

(2) 負の遺産の解消と新しい価値の創造

→ ・都市構造再編とともに、既成市街地の環境改善も必要。
・人口減少等に伴い、歯抜け状に市街地密度の低下が予想され、環境劣化の防止と環境改善のための方策検討が必要
・市街地環境の改善には、都市美空間の創造、安心して安全な都市の構築、省エネルギー・省資源型都市の形成等を目標

2. 主要な取り組みのテーマ

(1) 公共交通軸に沿った魅力的な拠点的市街地の整備

→ 主要な交通結節点周辺では、徒歩・自転車交通圏内に多様な都市機能を集積させた拠点的市街地を整備、公共交通軸に沿って市街地の集約を促進

(2) 安心・安全の確保

→ 密集市街地の防災性を向上するため、街路の整備と沿道の不燃化により延焼遮断帯を緊急に整備。街路と沿道の一体的整備、街路整備から周辺市街地への波及を促進

(3) 市街地の密度低下への対応

→ ・特に郊外の市街地は空洞化が予想され、環境悪化を防ぎ自然・田園環境の再生する方策を検討
・新たな新市街地整備は、駅周辺など以外では着手しない

(4) 「選択と集中」による公的支援の重点化

→ ・公共投資は、拠点的市街地や密集市街地の整備等の特に公共性の高い事業に重点化
・一般の市街地について、個別の建替えの動きを持続的な修復・改善に結びつけるため、行政の支援が必要

3. 引き続き検討すべき課題

(1) 都市基盤施設の整備・更新とそれを契機とした市街地環境の改善

→ ・土地利用密度に応じた都市基盤施設の整備が必要。また、更新も必要
・道路、公園等と民地側の一体性に留意して面的に確保。上下水道等の更新には、より質を高めるよう周辺建築物の一体性も含め、総合的、複合的に取組
・街路整備と併せ沿道の宅地の共同化。基盤整備済みでも必要に応じて敷地の整序化

(2) 低未利用地の有効活用

- ・低未利用地を集約し種地として市街地整備を連鎖的・段階的に進めることが可能。
密集市街地では、種地の確保の仕組みが必要
- ・土地の入替えを柔軟に行う仕組みや空地を保有する主体や資金調達 of 仕組みが必要

(3) 行政と民間のパートナーシップ (図-7 参照)

- ・公共性が高い事業でも、収益性に応じて民間の参画を期待
- ・リスクが高く民間が参入しなかった事業にも、民間の参入を喚起する制度が必要

(4) 住民・地権者主体の取り組み

- ・住民・地権者の主体的取組みを、行政は支援。地域マネジメントの実現でも必要不可欠
- ・協議会やまちづくり会社等の多様な主体が参画した体制作りが重要

(5) 地域の人材、専門家、資金等の活用

- 地域の建築設計事務所、工務店、法律事務所等の専門家等の参画を促進。地域に密着した金融機関からの資金還流の枠組みが必要

(6) 民間資金の導入と民間投資の誘発

- 効率的整備のため、民間資金の導入と民間投資の誘発が重要、金融機関・投資家の積極的参画を促すだけでなく、市民からの資金を導入

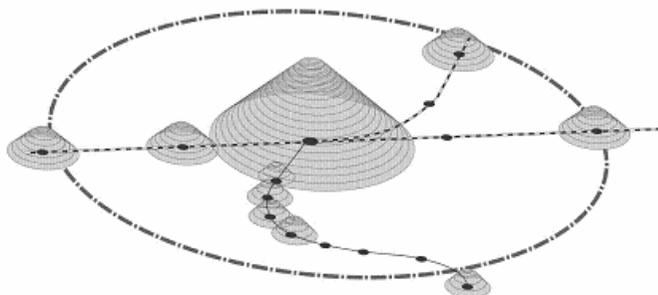
(7) 他施策との連携

- 都市交通は言うまでもなく、公園、下水道、河川等の都市基盤施設の整備、土地利用、建築、景観等の施策と連携。福祉、教育、文化、エネルギー等のソフト施策とも連携

図 - 1 集約型都市構造のイメージ

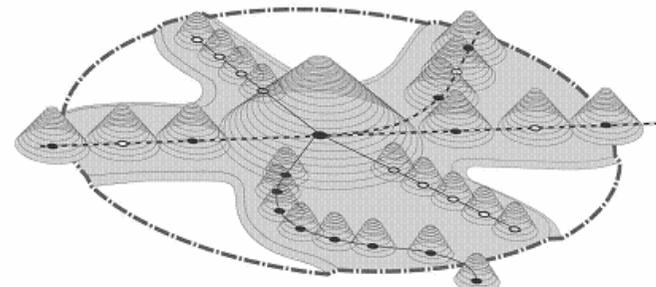
- 戦後、各都市における市街化は公共交通沿線に沿い発展。その後、モータリゼーションの進展とともに低密度の市街地として拡張
- 少子超高齢社会に対応したコンパクトな集約型都市構造を目指すことが必要

(1) かつての市街地



中心部に基幹的市街地、郊外は低密で分散

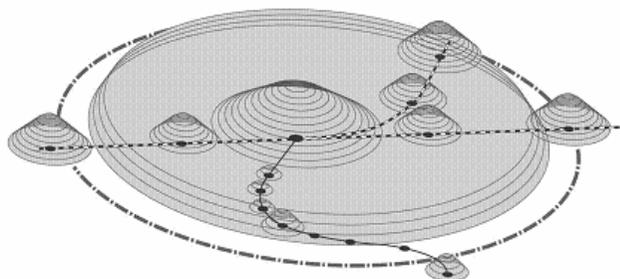
(4) 求めるべき市街地像



コンパクトな拠点市街地を結合して形成

【各都市に見られる市街地の傾向】

(2) 今の市街地



全面的な市街化の進行過程

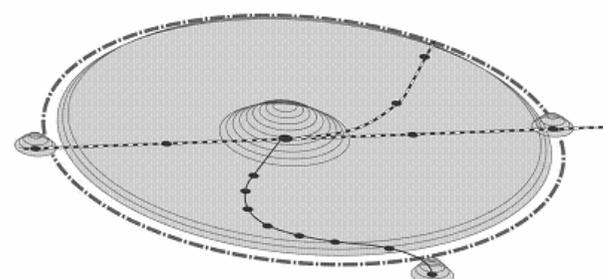
現在の市街化の傾向

都市構造改革

人口減少

【低密度市街地が拡大した結果】

(3) 低密度になった拡散市街地



拡大した市街地が希薄化

図-2 都市交通戦略のスキーム

- 地方公共団体が、関係者で構成される協議会を設立し、将来都市像とその実現に必要な都市交通施策の実施プログラム等を内容とする都市交通戦略を策定
- 協議会参加者は、戦略に基づく施策を目標期間内に協議会において実施

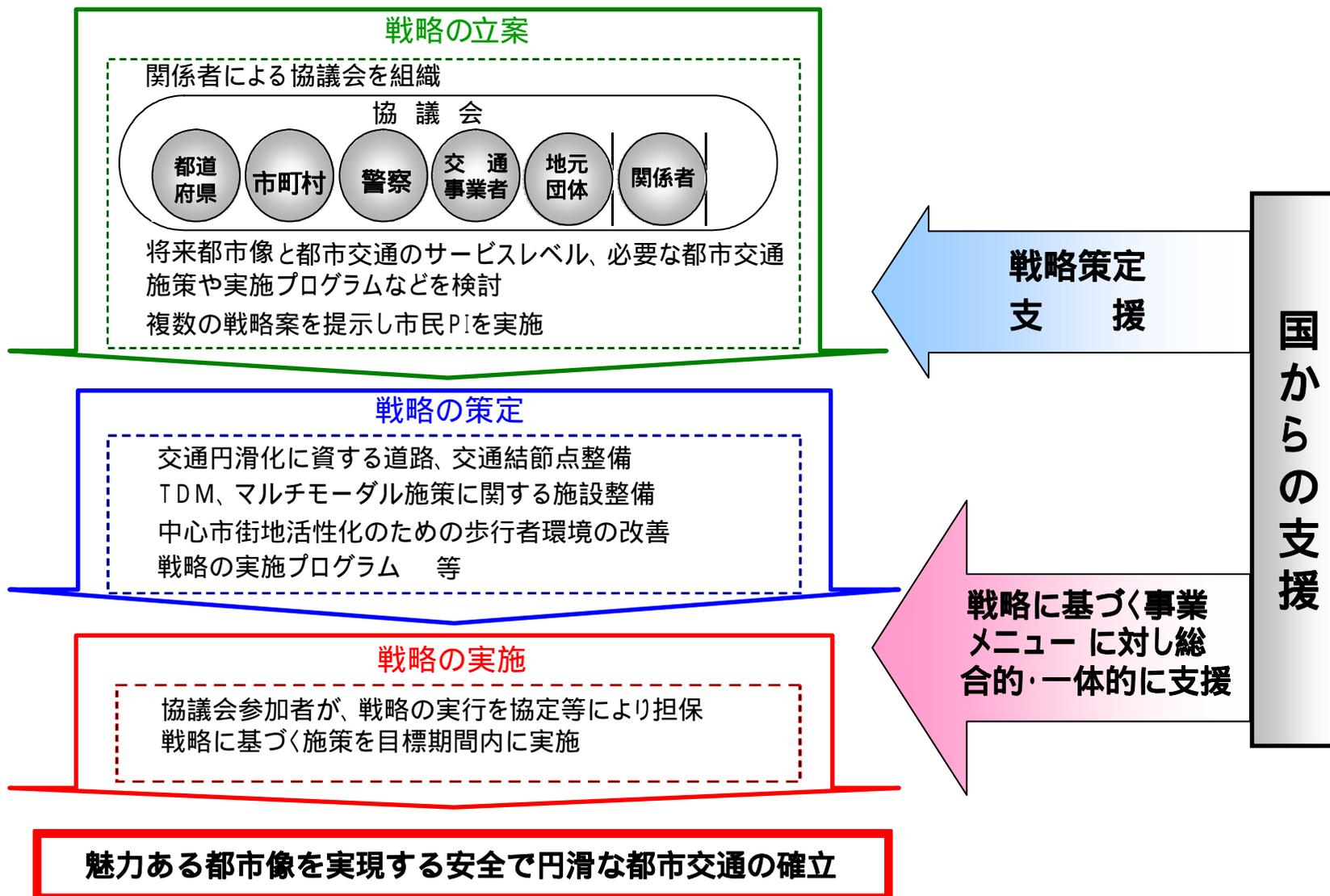


図 - 3 面的な歩行者空間のイメージ

□地区内の道路の再構築（都心環状道路の内側のイメージ）

【現状（例えば）】

地区内の現状、道路特性（都市における位置づけ、長期未着手等）の把握

- ・都市計画決定幅員で完成している補助幹線も緑は不十分
- ・歩道のバリアフリー化の遅れ
- ・自転車利用環境の未整備
- ・地区内区画道路は自動車優先で、安全、快適な歩行者空間ではない
- ・路上駐車、路上荷捌きが多い
- ・公共交通は衰退 等

【再構築後（例えば）】

自動車処理中心ではなく、地域の特性や市民ニーズに対応した歩行者中心の道路整備

- ・地域の特性や市民ニーズに対応した、「沿道アクセス道路」「公共交通道路」「自転車道路」「歩行者道路」「防災道路」「環境・景観道路」「にぎわい道路」などの多様な機能を設定（路線によっては重複）
- ・それぞれの機能発揮させるため、道路断面構成や舗装等を再構築
- ・歩行者優先エリアでは沿道サービスのために必要な自動車に限定

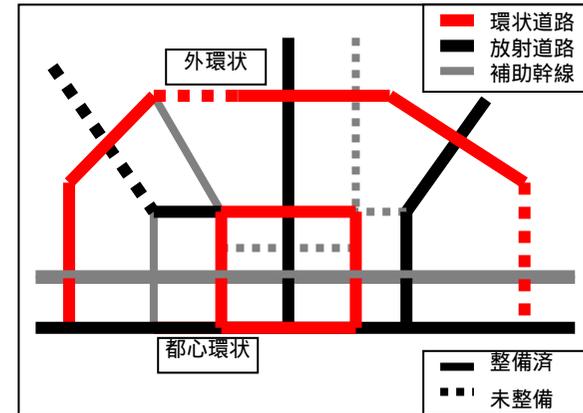


図一 4 都市内幹線道路整備の進め方

【現状】

4車線以上の環状道路の整備率は約6割

- ・都市計画道路の改良率は平成15年度で54%と高まっているが、その進展ペースは遅い
- ・一方、4車線以上の環状道路の整備率は約6割
- ・都市計画道路ネットワーク全体で自動車交通を処理



【ネットワーク整備の進め方】

骨格的な放射・環状幹線道路のネットワーク整備とトラフィック機能強化で都市全体の自動車交通に対応（ネットワーク欠落部分、ボトルネック、環状道路を重視）
 骨格的な幹線道路以外の道路の整備のあり方を再検討（不要な都市計画道路は縮小・廃止）

- ・トラフィック機能に卓越した骨格的な幹線道路の整備や公共交通軸を整備・強化することにより交通需要に対応（自動車交通対応道路は面から線による対応）
- ・骨格的な幹線道路に囲まれた地区内の道路はアクセス機能や地域特性や市民ニーズ等に対応した自動車交通以外の多様な機能の確保が可能

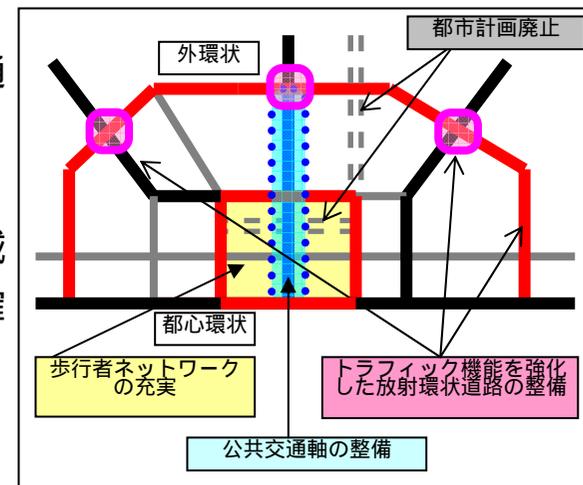


図-5 街路空間の再構築イメージ

- 既存の街路空間の断面を再構築し、歩行者空間や水・緑のための空間を確保、沿道との一体整備
- 望ましい空間を実現するためには、構造や管理の柔軟な考え方が不可欠

【再構築(前)】



【再構築(後)】

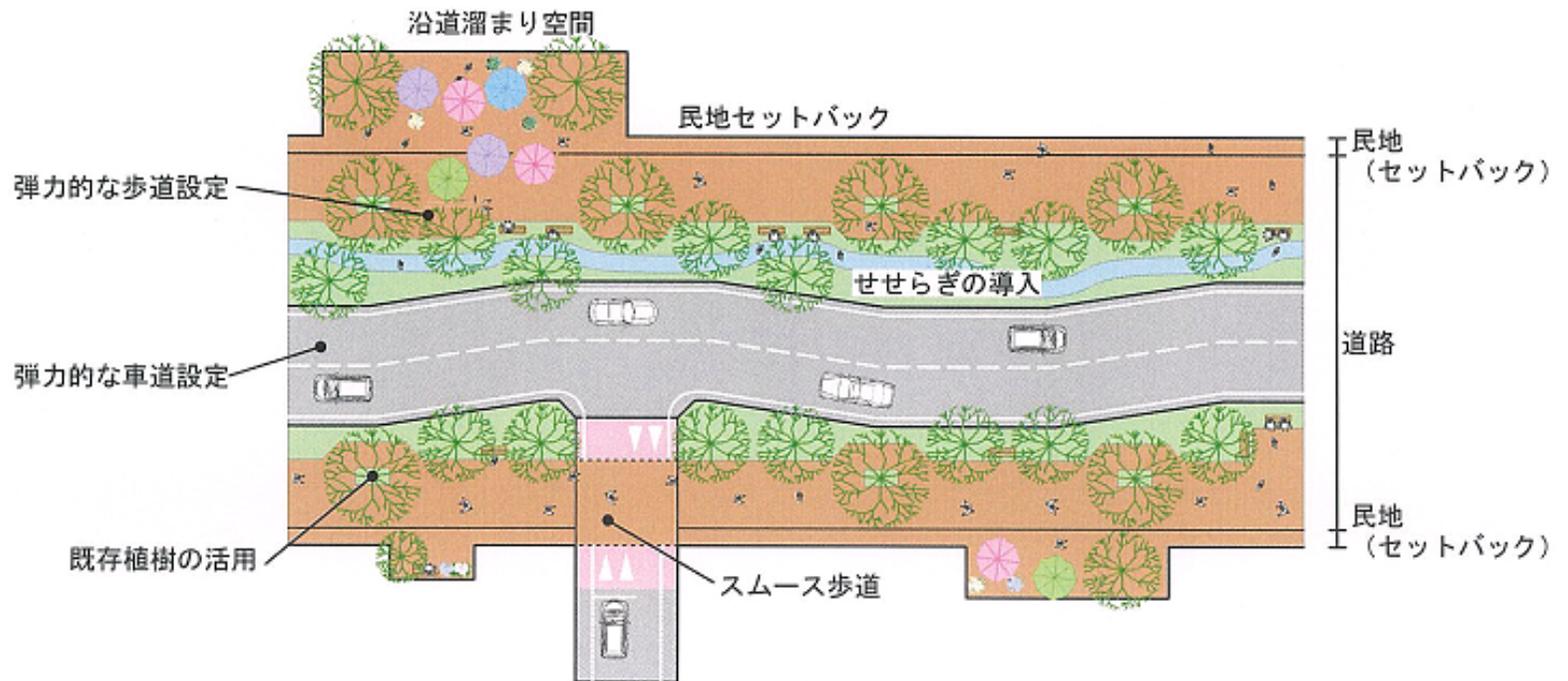
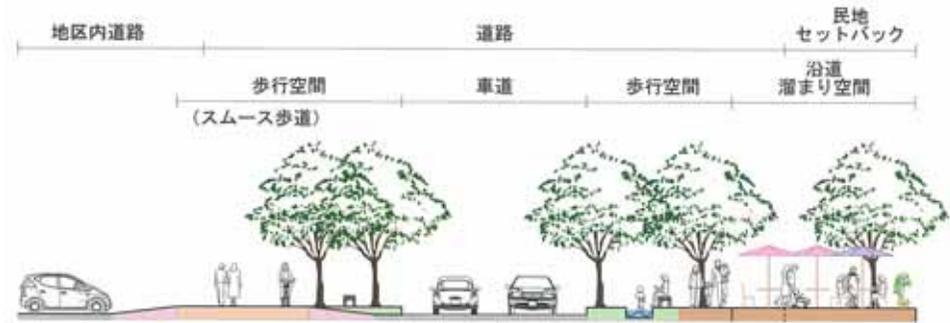


図 - 6 集約型都市構造の市街地イメージ

- 主要な駅周辺等において、居住機能を含む多様な都市機能を集積させた拠点的市街地の形成が必要
- 拠点的市街地においては、徒歩・自転車交通圏内に各種都市機能を配置し、歩いて暮らせる生活圏の形成を図ることが重要

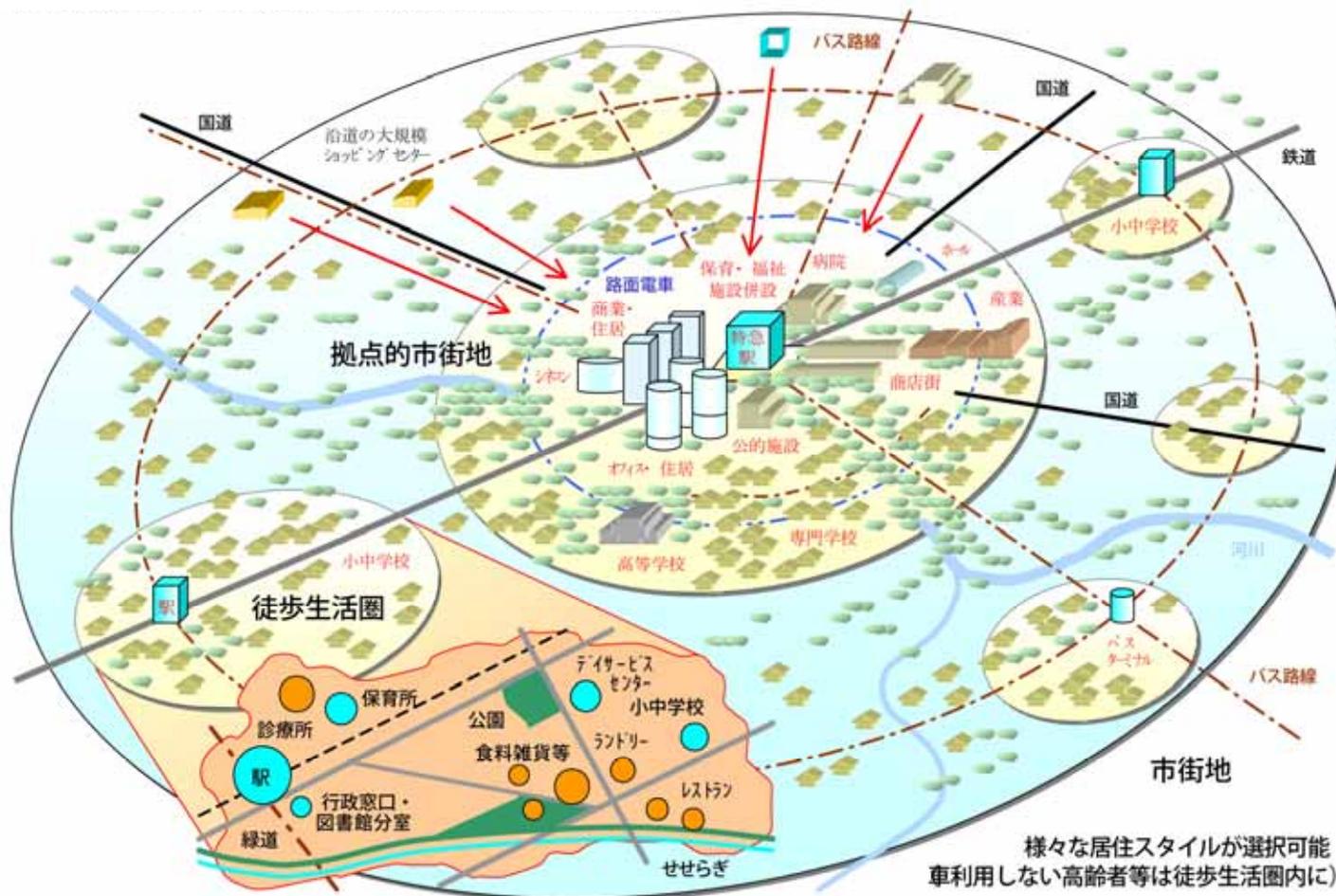


図 - 7 行政と民間のパートナーシップ

- 行政は公共性の観点から市街地整備にかかる事業を選定し、民間は収益性から選定
- 公共性が高い市街地整備事業でも、収益性に応じて民間が参画することが望まれる
- リスクが大きい等の理由から民間が参入してこなかった市街地整備に、より積極的な参入を喚起するよう、行政の支援方策を充実

