

『集約型都市構造の実現に向けて』

—都市交通施策と市街地整備施策の戦略的展開—

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 概要報告書（案）

本報告は、都市交通・市街地の現状と課題を踏まえ、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と、その実現に向けた戦略的な取り組みの方向性、国としての支援の考え方、今後取り組むべき課題を示したものである。

1. 経済社会情勢の変化と都市を取り巻く課題

(1) 経済社会情勢の変化

○少子・超高齢社会の到来

本格化する少子・超高齢社会において、日常の買物や通院に際して、自動車の運転ができなくなることにより、不自由な生活を強いられる高齢者等の増大。

○環境負荷の高まり

都市機能が拡散、散在することで、自動車利用の一層の高まりや移動距離の増大等によるCO₂排出量の増加が環境への負荷をより高める懸念。

○中心市街地の一層の衰退

広域的な都市機能の拡散は、中心市街地の一層の衰退を招くばかりか、「まち」の質の低下と防災、防犯、子育て環境等、多様な問題を増大。

○都市財政の圧迫

広域に拡散する都市機能は、都市施設の維持管理、福祉サービス等の行政コストの増大を招く恐れ。

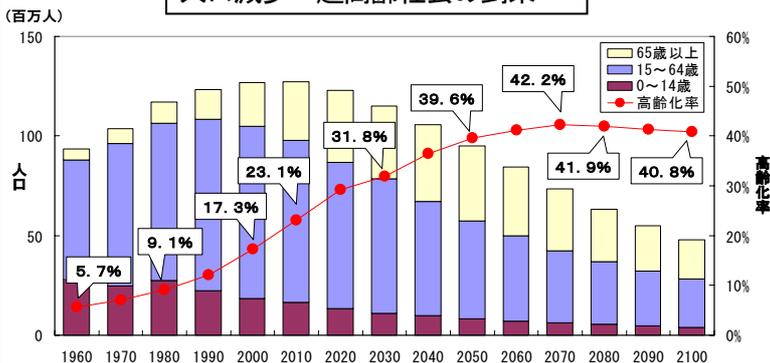
○公共交通の地位低下

モータリゼーションの進展は、日常生活における自動車の依存を高め、利用者的大幅な減少に伴う公共交通機関の減便や廃止が進み、大都市圏を除き市民の足としての地位は大幅に低下。

○モータリゼーション・スパイラル

交通需要の高まりにあわせ、郊外部に幹線道路を整備した結果、大規模商業施設等が立地し自動車依存型の都市構造を促進。新たな交通需要の発生が更なる幹線道路整備の必要性を高め、道路整備による利便性向上が自動車依存を高めていくというモータリゼーション・スパイラルが発生。

人口減少・超高齢社会の到来

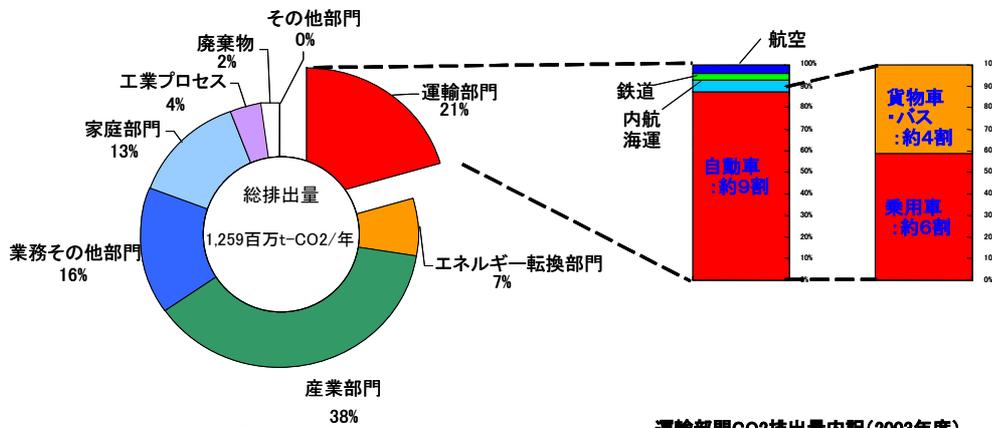


資料: 国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所(2006年12月推計)
 ー日本の将来推計人口(～2055年、中位推計)、参考推計(超長期推計)(2056年～)

閑散とした商店街

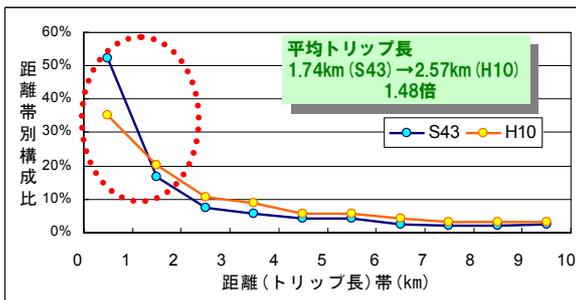


CO2 総排出量は、運輸部門が全体の21%。うち9割が自動車からの排出

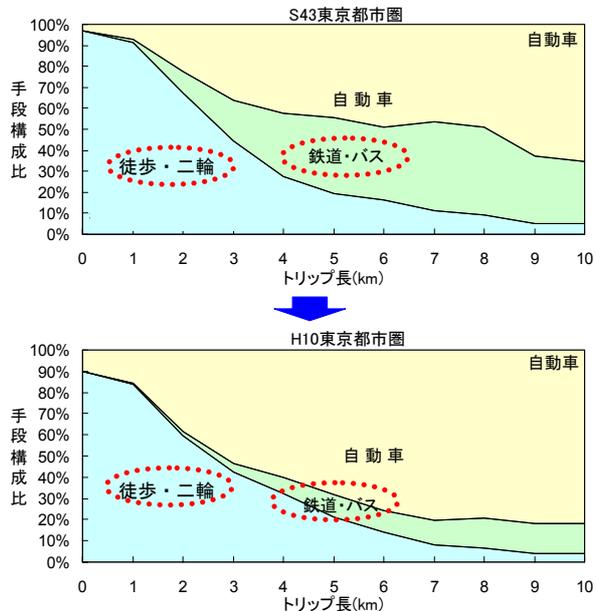


出典: 温室効果ガスインベントリオフィス(GIO)資料より作成

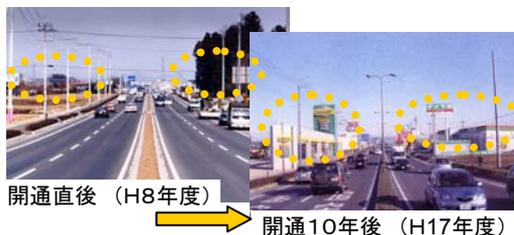
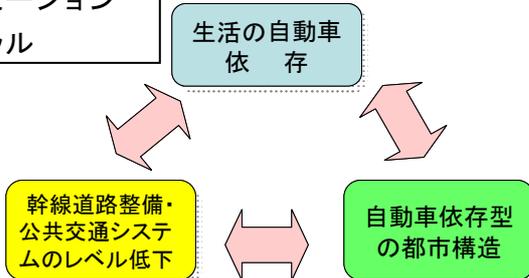
自動車の利便性向上と移動距離の増大が、都市内交通における徒歩、二輪利用を減少させ自動車の利用を拡大



資料: 東京都市圏パーソントリップ調査データ (トリップ時間をもとに平均的な速度で距離に換算)



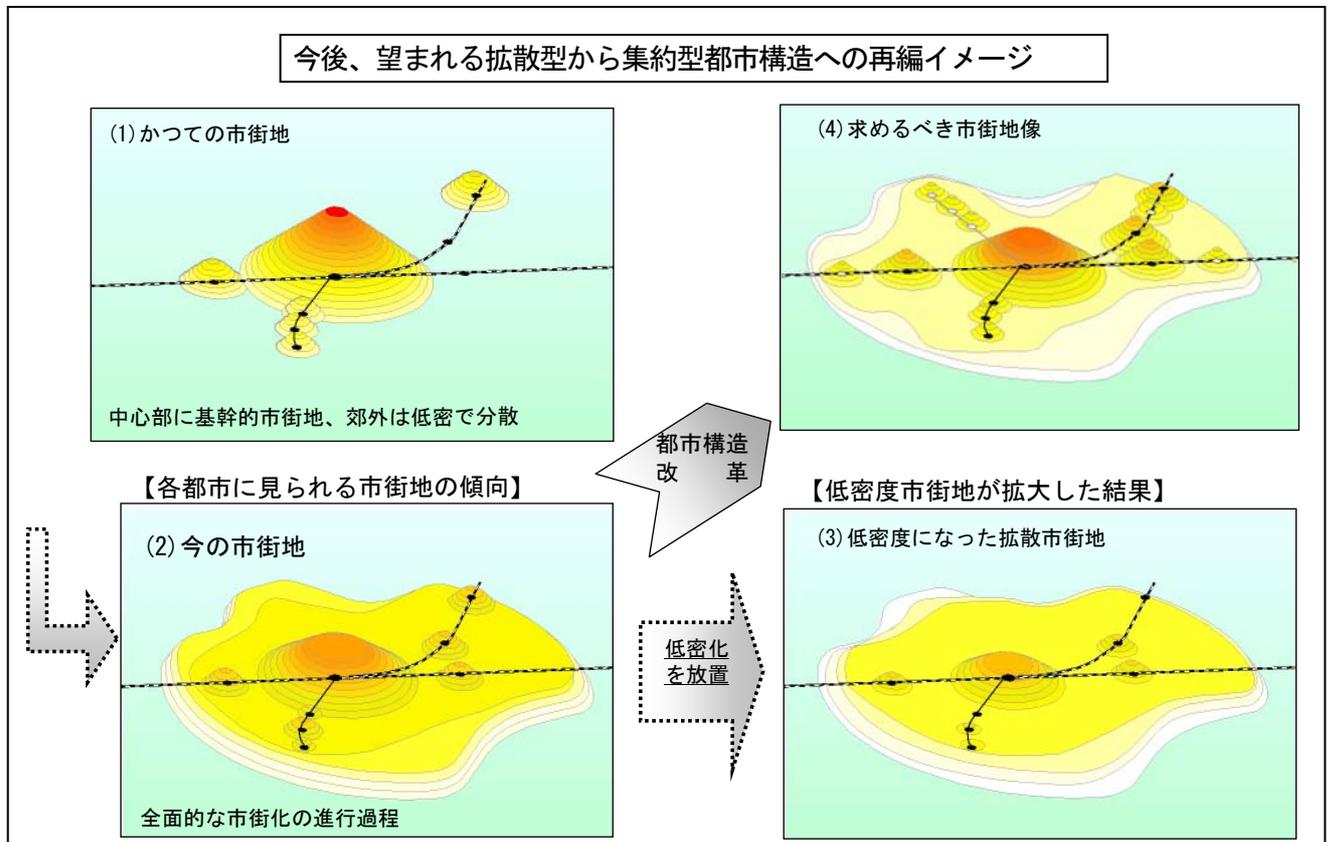
モータリゼーション・スパイラル



(2) 拡散型から集約型都市構造への再編の必要性

各都市における市街地は公共交通沿線に沿って形成されてきたが、高度成長期の急激なモータリゼーションの進展とともに、郊外に低密度の市街地として拡張。

今後は、少子・超高齢社会に対応した「歩いて暮らせるコンパクトな集約型都市構造」への再編が不可欠。



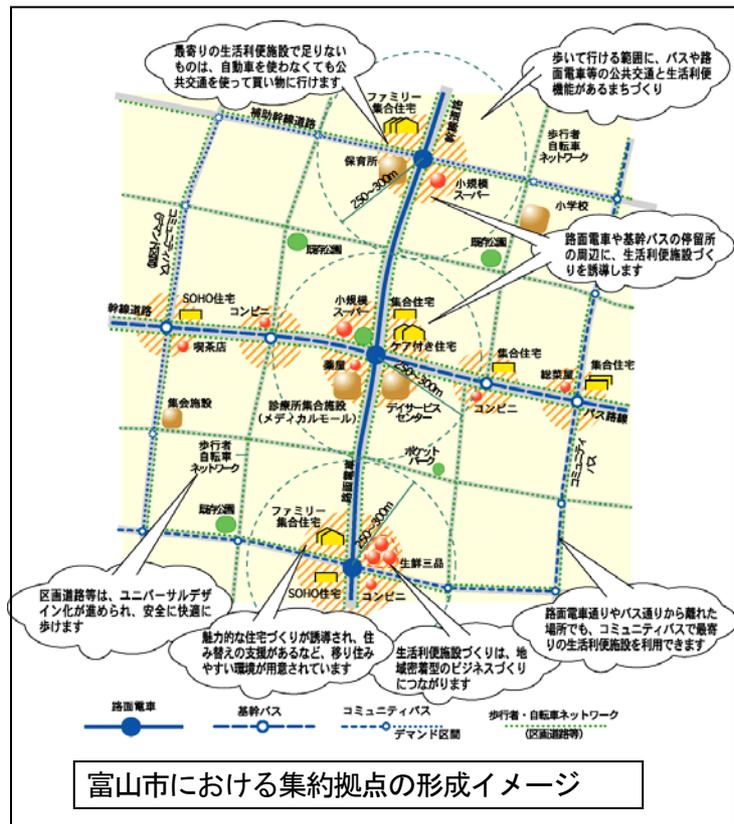
2. 集約型都市構造のあり方

(1) 集約型都市構造に基づく都市像の実現

- 都市内の幹線道路や公共交通の整備状況、都市機能の集積状況など各都市の特性に応じて、集約型都市構造への転換。
- 集約拠点相互を鉄軌道系やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通機関により連絡するとともに、都市圏内のその他地域からの集約拠点へのアクセスを可能な限り公共交通により確保。
- 集約拠点については、必要に応じて市街地の整備を行うことにより、居住、交流等の各種機能を集積し、「歩いて暮らせる環境」を実現。
- 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、また郊外部等の空洞化する市街地については、生活環境が極端に悪化することのないような形で低密度化を誘導する。
- CO₂排出量やエネルギー消費量が少ない環境負荷低減型の都市活動を実現。

(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

集約拠点においては、高齢者をはじめとする住民が自動車に頼ることなく生活できる環境を創出。すなわち、生活に必要な諸機能が備わっていることを基本とし、それらへの移動を安全で快適な歩行者空間が支えることが理想。



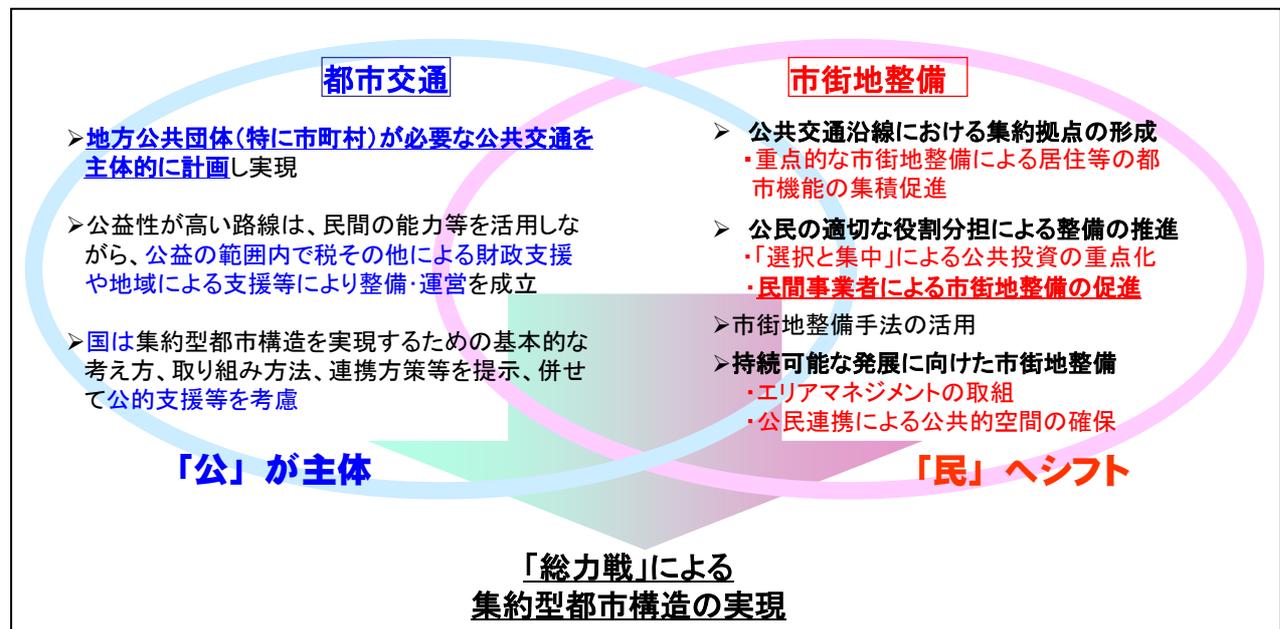
3. 集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組

(1) 多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ

土地利用、都市交通、福祉施策をはじめとする多様な分野の関係施策の連携を一層強化するとともに、地方公共団体等の行政機関と交通事業者等の民間事業者の公民を問わない取組がひとつの目標を共有して総合的に展開される、いわば「総力戦」へ。

(2) 「総力戦」に基づく都市交通施策と市街地整備施策の連携

集約型都市構造に基づく都市を実現するためには、都市交通と市街地整備の両面から相互の施策を連携しつつ、徹底した取組を行うことが不可欠。あわせて、郊外部において開発を抑制するための土地利用規制を行う方向へ。



(3) 国の支援の必要性

集約型都市構造への転換は、我が国が直面している人口問題や環境対策の面から今後全ての都市で取り込まれるべき緊急の課題であり、その成否は国民生活に大きな影響を与えることから、国として積極的に支援。

具体的には、集約型都市構造を実現するための技術的助言の提示、地方公共団体等による施策について、その効果の評価を踏まえつつ資金助成等を総合的に支援。

4. 都市交通施策のあり方

(1) 集約型都市構造を目指した都市交通施策の戦略的取組

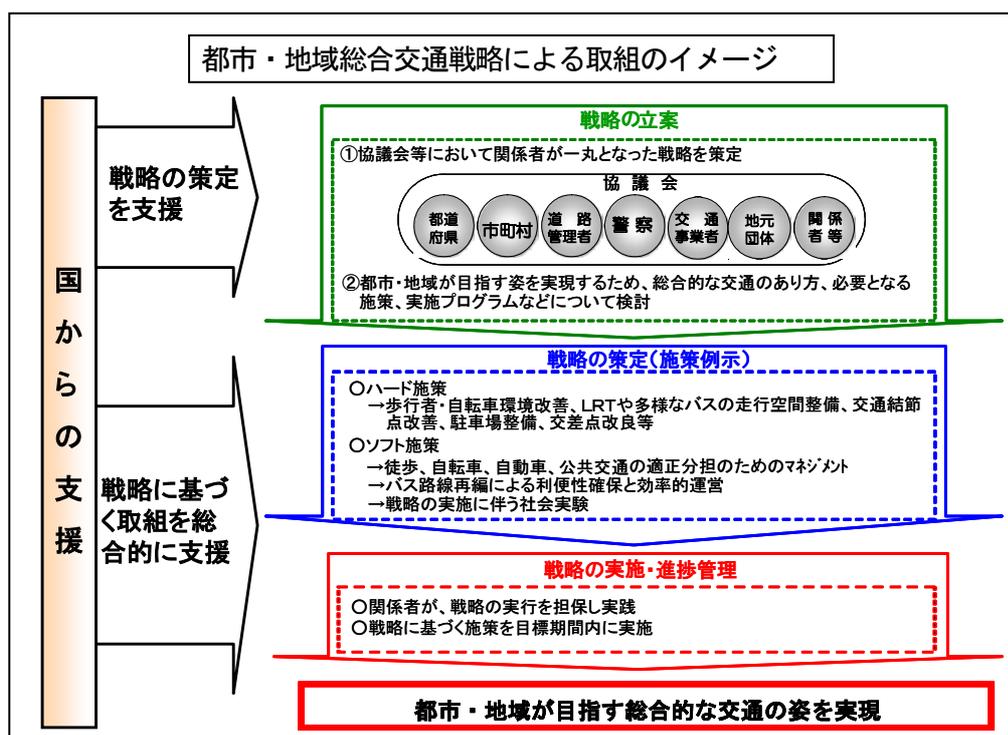
都市交通施策を集約型都市構造の実現を可能とするための根幹的な施策と位置づけ、総合的な都市交通を戦略的に推進。これまでの自動車への過度の依存から脱却。

徒歩及び公共交通による移動が自家用自動車による移動と遜色なく両立し、市民の日常的な移動に対して、徒歩及び公共交通の選択が可能となるよう総合的な取組へ。

(2) 総合的な都市交通施策の推進体制

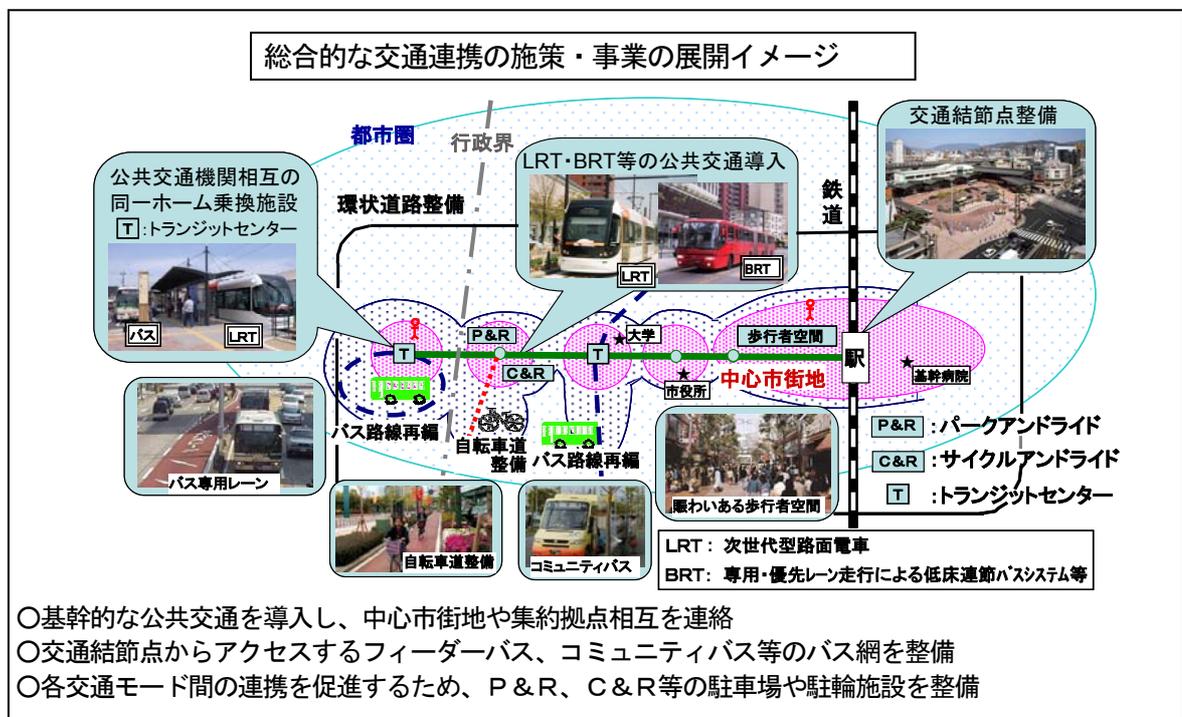
都市交通の総力戦として、徒歩、自転車、自動車、公共交通などのモード間の適切な役割分担、及び多岐にわたる関係者、担い手との連携促進を総合的かつ重点的に進めることが必要。

具体的には、地方公共団体を中心となって関係者からなる協議会を設立し、経済合理性を考慮しつつ目標とする将来都市像や都市交通のサービスレベルを明確にした上で、必要となる交通施策や、実施プログラム等を内容とする「都市・地域総合交通戦略（以下「総合交通戦略」という。）」を策定、確実に推進する体制を構築。



(3) 集約型都市構造を実現するための「総合交通戦略」の確実な推進

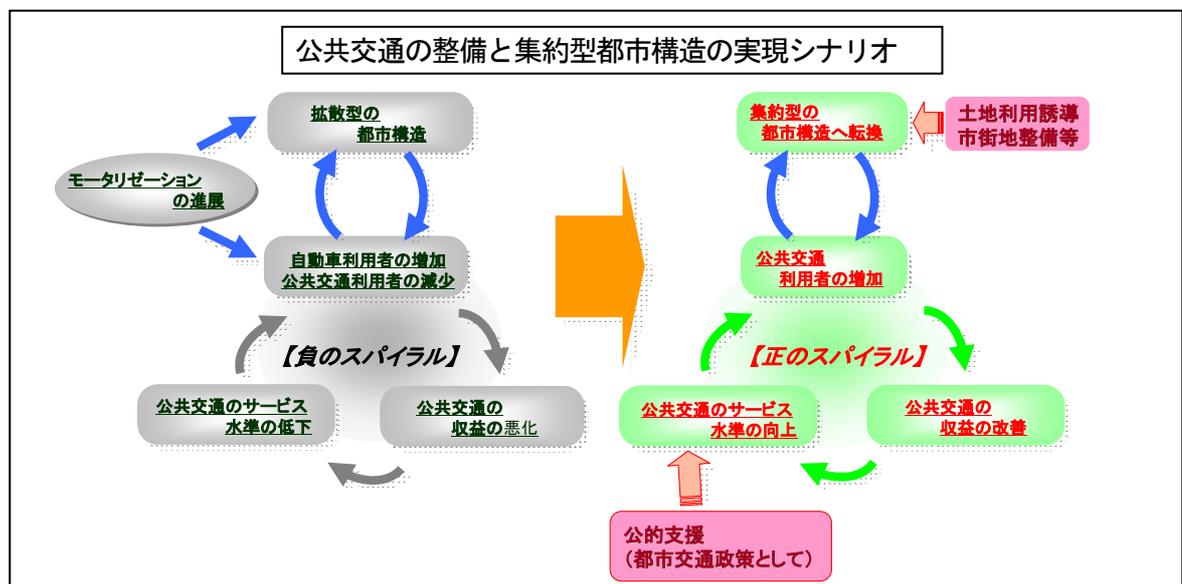
都市交通の課題へ適切に対応するには、環状道路整備、公共交通導入、歩行者・自転車環境改善といった交通施策と「まちづくり」が一体となって総合的に実施することが不可欠。関係する主体が共通の目標のもと連携・連動し、必要な施策・事業を適切に組み合わせ、ハード・ソフト一体で推進するパッケージアプローチ型へ。



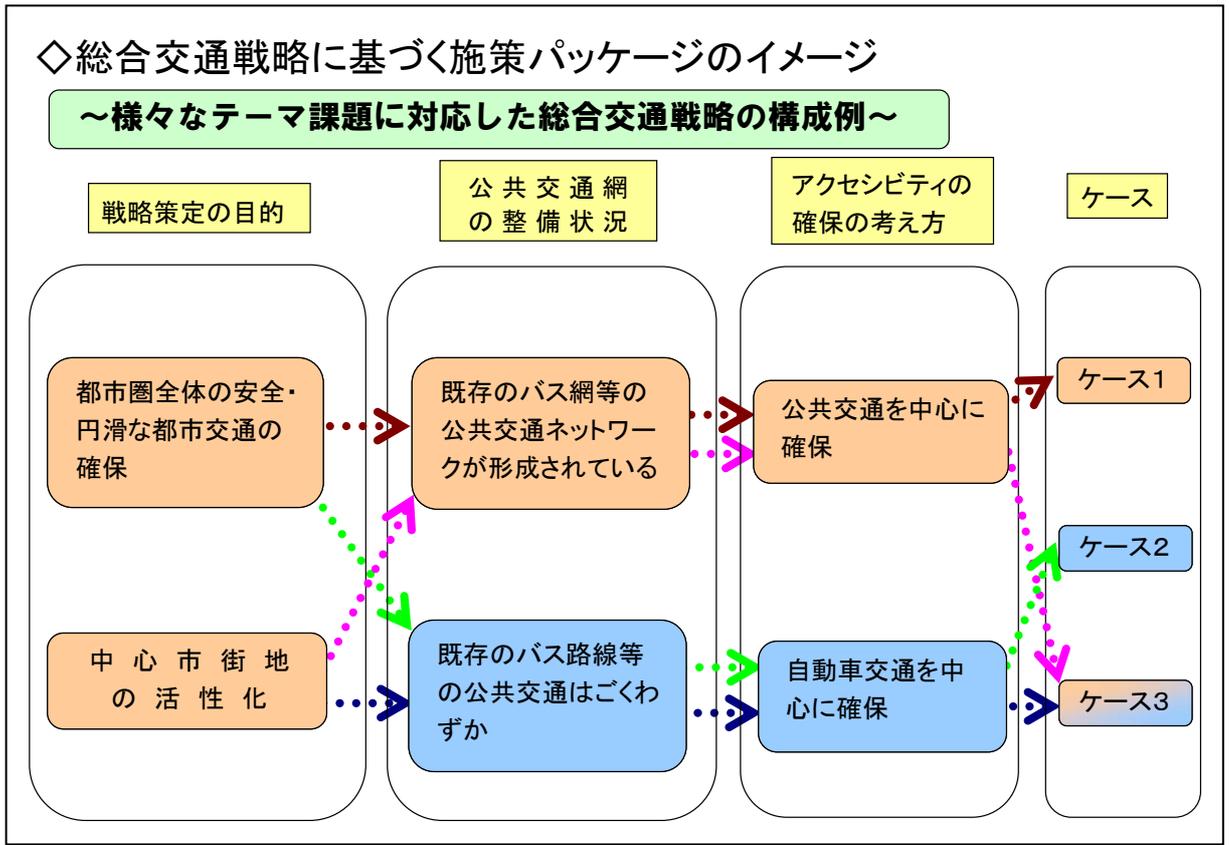
(4) 集約型都市構造の実現に向けた公共交通の重要性

公共交通は都市において本来的に備わるべき「都市の装置」であり、集約型都市構造の実現にとって必要不可欠。このため、地方公共団体が地域住民や交通事業者等と協働し、必要な路線のルート、サービス水準等に関する目標を設定。

この際、地域活性化等の外部経済効果は市場で評価されることがないため、「市場への働きかけ（適切な公的関与）」を行い、公共交通機関の利用促進を支援。

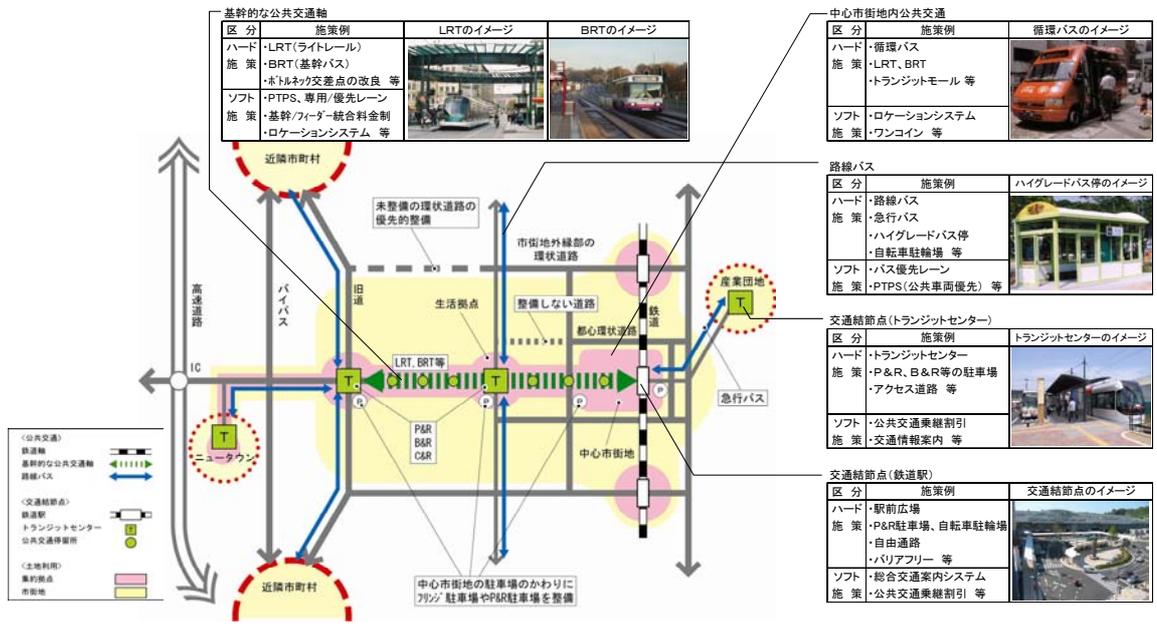


(5) 総合交通戦略に基づく交通施策の展開 (例示)



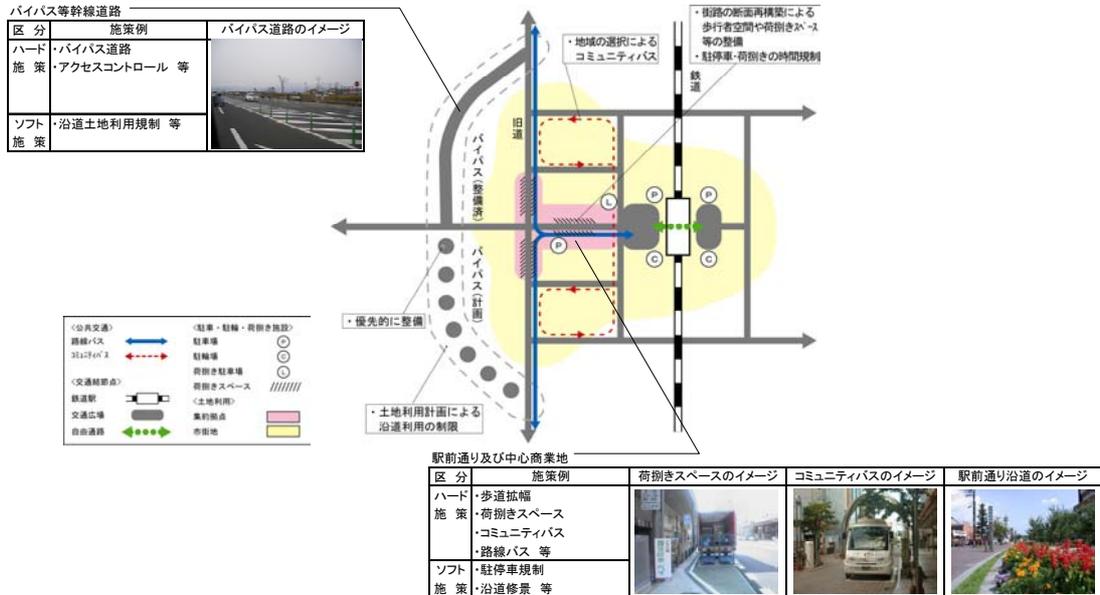
(1) 基幹公共交通を軸とした都市交通施策の展開(ケース1)

- 比較的人口密度が高く、市街地が集約され、一定の公共交通ネットワークが存在する都市においては、鉄軌道やバス等による複数の基幹的な公共交通軸を整備し市街地の集約を促進
- 都市計画道路については、目指すべき将来の都市像を踏まえ、優先的に整備する路線か否かを戦略上明確に位置づけ



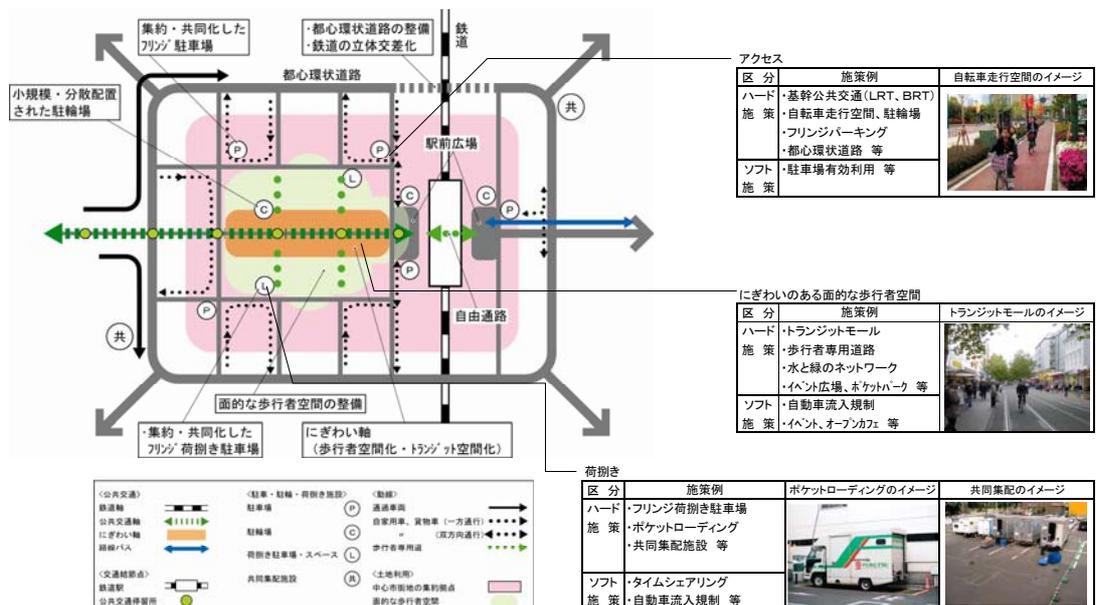
(2) 自動車交通を中心とした都市交通施策の展開(ケース2)

- 人口密度や市街地の形態により、公共交通の確保が困難な都市については、自動車交通を中心として、過度な自動車利用を抑制する都市交通施策を展開
- 都市計画道路については、目指すべき将来の都市像を踏まえ、優先的に整備する路線か否かを戦略上明確に位置づけ
- 高齢者等の移動、中心市街地へのアクセスの確保にあたっては、コミュニティバス等を適宜活用



(3) 中心市街地等拠点市街地における都市交通施策の展開(ケース3)

- 安全・快適でにぎわいある拠点市街地を形成するため、「つなぎ(結節点改善・アクセス)」「めぐる(回遊性)」「たまる(滞留、荷捌き)」の3つの機能強化



(6) 展開すべき主要な施策

1) 道路整備の重点化

①道路整備の選択と集中

路線の必要性、機能検証、連携事業とのスケジュール等を考慮し整備戦略を構築。

②環状道路の重点的な整備の推進

環状道路の整備を集中的に進め、市街地内への通過交通を排除。

③トラフィック機能の強化

主要交差点の立体化、沿道土地利用との連携等によるトラフィック機能の確保。

④都市内道路の再構築

道路空間を自動車から歩行者や公共交通等を重視した空間への再構築を推進。

⑤道路整備と連動した沿道の土地利用の実現

沿道を含めた空間の一体的な整備・管理を行う仕組みを検討。

2) 歩行者空間の復権と積極的整備

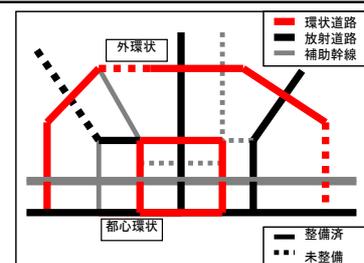
集約拠点においては、環状道路等を整備、自動車での来街や業務・荷捌きの自動車サービスのためのアクセス道路や、フリンジ駐車場・荷捌き施設の配置を計画的に進め、地区内への自動車流入抑制策を講じ、適切な拡がりの歩行者空間を形成。

道路整備の重点化に基づく戦略的な道路ネットワークの構築

【現状】

○4車線以上の環状道路の整備率は約6割

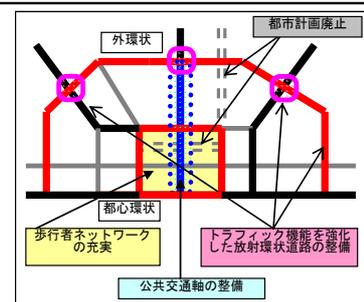
- ・都市計画道路の改良率は平成15年度で54%と高まっているが、その進展ペースは遅い
- ・一方、4車線以上の環状道路の整備率は約6割
- ・都市計画道路ネットワーク全体で自動車交通を処理



【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）

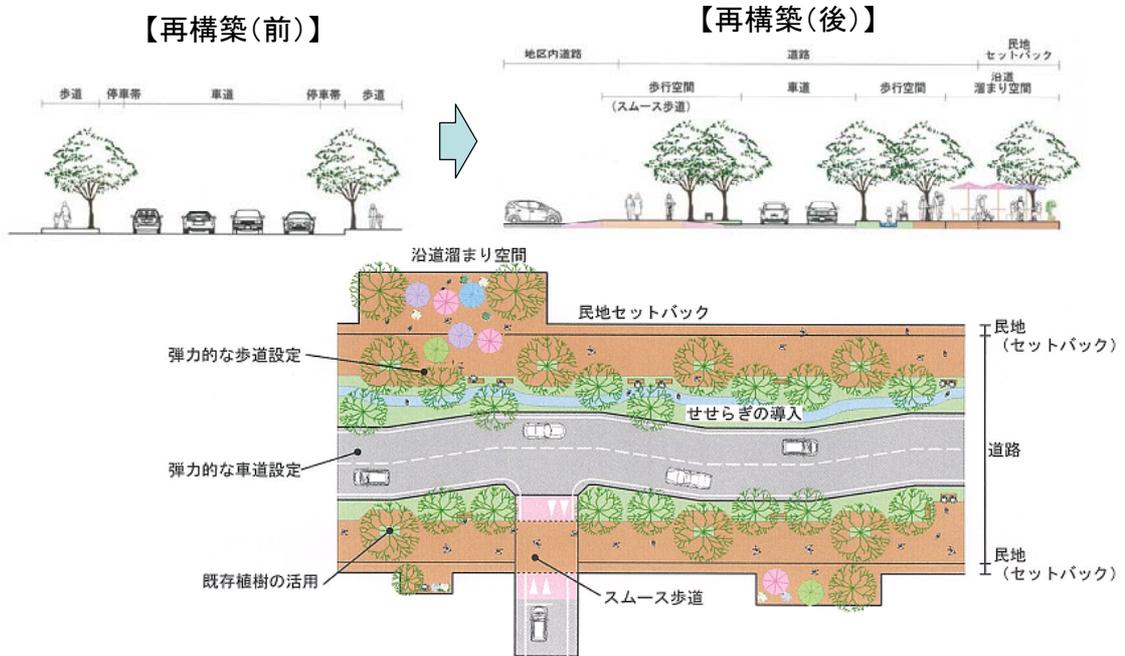
- ・トラフィック機能に卓越した骨格的な幹線道路の整備や公共交通軸を整備・強化することにより交通需要に対応（自動車交通対応道路は面から線による対応）
- ・骨格的な幹線道路に囲まれた地区内の道路はアクセス機能や地域特性や市民ニーズ等に対応した自動車交通以外の多様な機能の確保が可能



道路空間の再構築

○既存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

○沿道との一体整備等、望ましい空間を実現するために、土地利用計画と連携を強化するとともに、沿道を含めた空間の一体的な整備・管理を行う仕組みも検討。



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

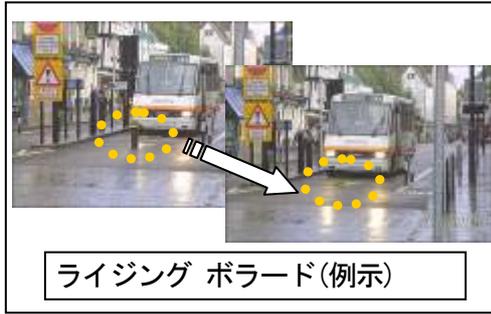
【再構築後（例えば）】

○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



○物理的な自動車交通抑制



ライジング ボード(例示)



ドイツ・フライブルグ市
LRTのトランジットモール

○歩行者空間にLRTやバス等の公共交通が調和したトランジットモール

3) 公共交通の再生

①再生の推進方策

利用者負担に基づく、事業者の独立採算による運営の原則を踏まえつつ、交通事業者のみの負担では事業採算は確保されないものの、公益性が高い路線については、公的関与による整備運営を図ることも適当。

また、公設民営方式により地方公共団体等の公的主体が公共交通の基盤を整備し、民間の能力・ノウハウを活用してサービスを調達することも重要な選択肢。

企業や市民が負担する「市民的経営」のような取組など地域住民との連携も必要。

②国及び地方公共団体による支援

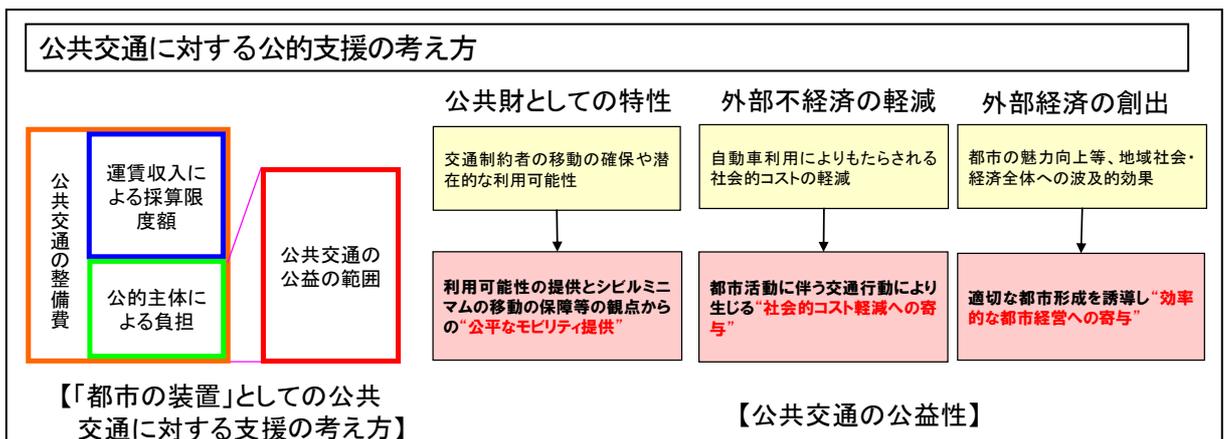
現行の独立採算性を前提とする方式で、必要とする公共交通が実現できない場合には、負担の公正及び公平性にも配慮しつつ公共が支援。

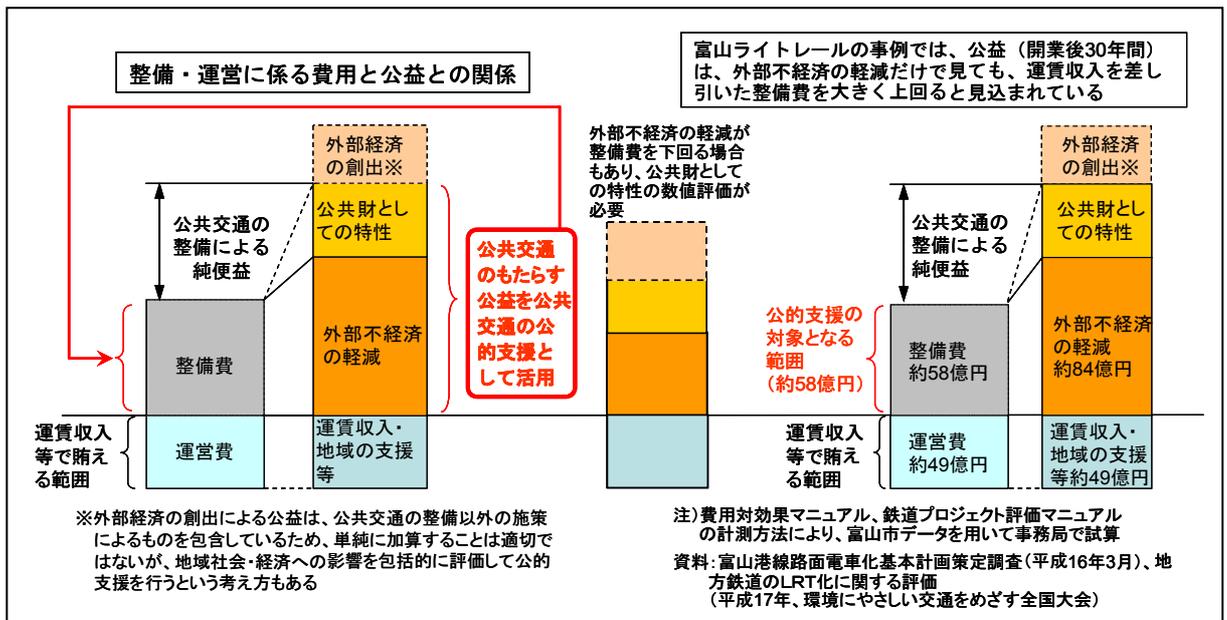
公設民営方式では、投資的経費にあたる資本部（インフラ部等）に要する費用が大きき場合は、公的負担により整備し、運営的経費は利用者負担を原則。

すなわち、公的負担は、

- 公共財としての特性
- 外部不経済の軽減
- 外部経済の創出

といった公益性の範囲内で税その他による財政的支援や地域による支援等を公共交通に関して行うことが必要。





4) つなぎの施設（交通結節点、駐車場）の整備

○駐輪施設の適切な配置・整備

中心市街地においては、自転車の主要走行動線上に、駐輪施設を適切に配置。

○駐車場の戦略的な配置・整備

P & R 駐車場やフリンジへの共同化・集約化等、戦略的なつなぎの施設を配置。

5) 物流交通への対応

○骨格的な放射環状ネットワークの形成

物流拠点からの交通を総合的に検討し、骨格ネットワークを計画的に整備。

○物流交通の規制誘導

大型貨物車の環状道路内の中心市街地等への流入抑制等を検討。

○物流拠点への対応

広域的な物流拠点については、I C、空港、港湾周辺等に整備を促進。

○荷捌きへの対応

ハード・ソフトを組み合わせた総合的な施設整備と運営等を実施。

(7) 今後取り組むべき課題

1) 総合交通戦略の更なる推進方策

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の構築の検討。

2) 駐車場の戦略的整備方策

駐車場の戦略的な配置が可能となるような制度的対応の検討。

3) 中心市街地等での歩行者空間の確保方策

トランジットモール化等のにぎわいのある歩行者空間が実現する仕組みの検討。

4) 公共交通の公益の評価手法の検討

公共交通に関する公益、特に公共財としての評価手法についての検討。

5. これからの市街地整備施策のあり方

(1) 基本的な考え方

集約型都市構造を実現するため、総合交通戦略と連携し、主要な駅周辺等において、居住機能等諸機能が集積した、歩いて暮らせる拠点的市街地を形成。

また、都市構造の再編とともに、市街地の密度低下による環境劣化が懸念される郊外市街地への対応や基盤の整備水準の低い既成市街地等の環境改善も必要。

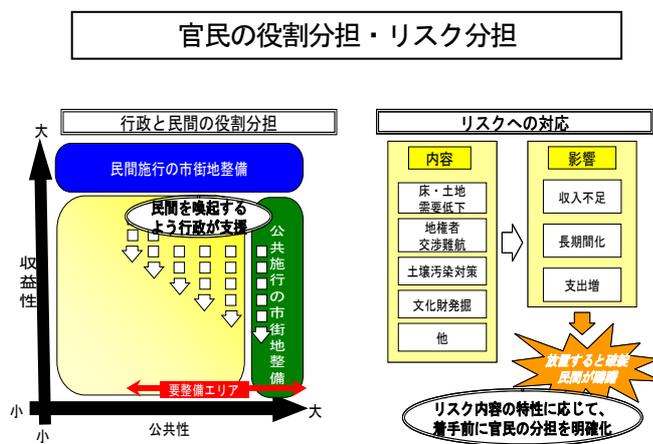
(2) 展開すべき主要な施策

1) 「選択と集中」による重点化と、民間参画環境の構築

整備が必要な市街地は広範に存在している中、公的主体のみの取組ではおのずと限界。

このため、市街地整備に係る公共投資は、密集市街地など特に公共性、緊急性が高い事業に重点化。加えて、初動期支援策の充実等を通じ、民間主体の市街地整備を促進。

また、区画整理の長期未着手地区等については再点検と大胆な見直し。



2) 集約型都市構造を支える拠点的市街地の形成

拠点市街地においては、幹線街路整備に際し、面整備等による沿線市街地との一体的整備を基本形に。

公園、下水道等の都市基盤整備、住宅、福祉、教育等の各施策との連携による各種機能の集積、公共空間と民地を活用した公共的空間の計画的かつ一体的な確保や公民協働のデザインマネジメント等の取組を推進。

3) 密集市街地の整備等、安全・安心の確保

幹線街路整備と沿線建築物の不燃化等による防災環境軸の形成を重点的に推進。

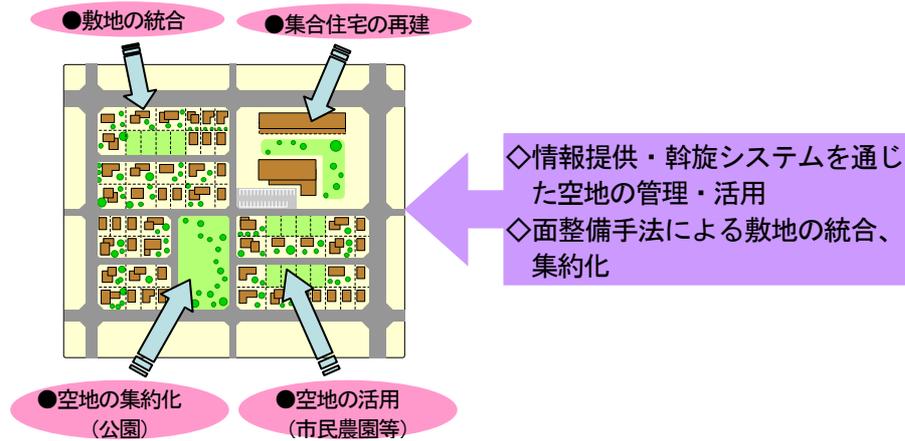
面的整備手法、建築規制の合理化、受け皿住宅の整備等に総合的かつ機動的に取り組むとともに、土地利用規制の活用等により密集市街地の再生産を防止。

市街地整備と併せ、雨水浸透枳や地下貯留池の設置等の水害対策を推進。

4) 郊外市街地の賢い縮退（スマートシュリンク）

交通利便性の低い郊外市街地等においては、市街地整備手法による敷地の統合、集約化や、情報提供・斡旋等による空地の適切な管理・活用等に取り組み、郊外市街地の著しい生活環境の悪化を防止。

郊外市街地での適切な管理・活用のイメージ



5) 市街地の持続的発展に向けた地球環境問題等への対応

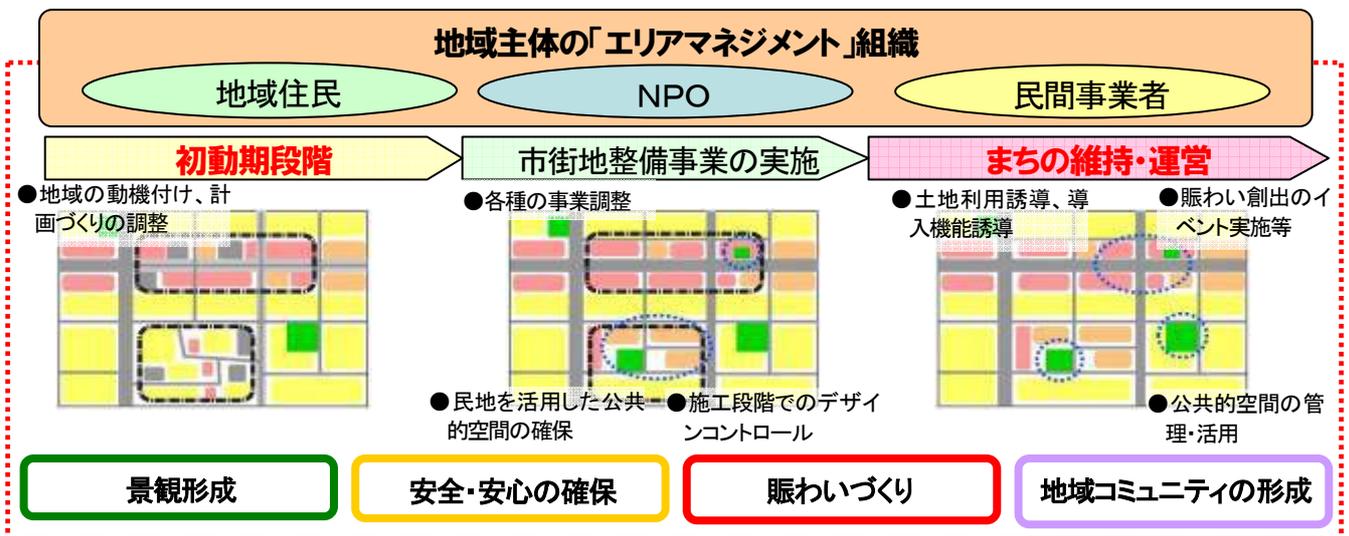
市街地整備による地区の更新等を契機として、省 CO₂ など高水準の環境貢献基準を満足する地区、街区レベルでの公民協働の総合的な都市環境対策を推進。

6) エリアマネジメントの推進

これまでの市街地整備においては、事業の施行自体に重点が置かれ、初動期段階や事業完了後の取組が不十分。

このため、地域が主体となって、初動期段階から事業完了後に至るまで、市街地を一元的に維持・運営する「エリアマネジメント」の取組を推進。

エリアマネジメントのイメージ



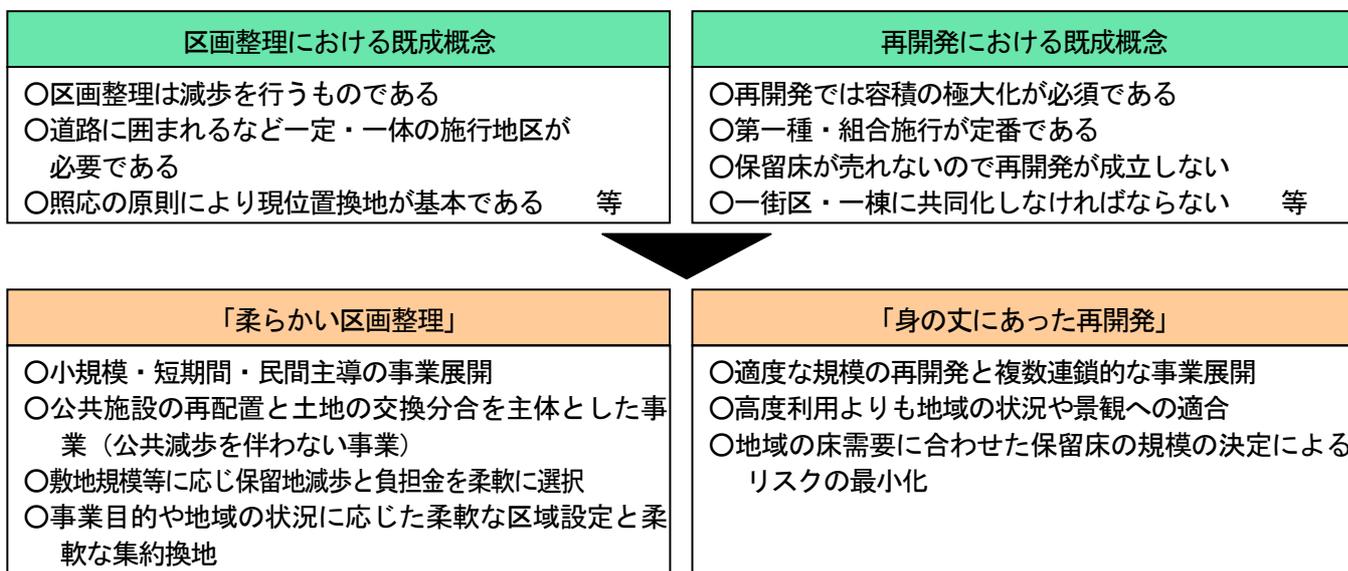
7) 多様で柔軟な市街地整備手法の提示と活用

「柔らかい区画整理」や「身の丈にあった再開発」など、既存概念にとらわれない市街地整備手法の柔軟な活用が必要。

今後増大が見込まれる老朽集合住宅の建替や、地籍混乱地区での地籍整備等にも面的備手法の活用が有効。

空地における虫食的なスポット開発（インナースプロール）への対策や公有地も含めた遊休地の事業の種地等としての有効活用も必要。

多様で柔軟な市街地整備



8) 市街地整備の担い手支援

経験豊かな団塊世代の退職に備えた街づくり技術の継承、経験豊かな人材のまちづくりコーディネーターとしての活用、人材育成

(3) 今後取り組むべき課題

1) 既成市街地の再構築を進める制度の充実

民間主体の参入や各種機能の集積等を促進する融資、税制、整備手法等の検討
21世紀の負の遺産とならないよう、敷地の細分化を防止する方策を検討

2) エリアマネジメントを促進する各種方策の検討

人材の育成方策、組織運営の支援方策、ノウハウ等の提供方策等の検討
民間事業者によるエリアマネジメントのあり方、支援方策の検討

3) 地方都市等の市街地整備における民間資金の活用方策の検討

地方都市等における民間投資の誘導方策、市民出資の促進方策等の検討

4) 郊外部における市街地の賢い縮退を推進する方策の検討

市街地の縮退問題について様々な観点から、方策、制度の充実を検討

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におけるとりまとめについて

－ とりまとめに至る経緯 －

背 景

平成17年6月30日に国土交通大臣より社会資本整備審議会に対して「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。」についての諮問がなされた。

その中の具体的な検討課題の一つである「持続可能な都市を構築するための都市・生活インフラの整備の推進方策」のうち、都市交通施策や市街地整備のあり方と整備推進方策を専門的に検討するため、都市計画部会に都市交通・市街地整備小委員会が設置された。

本報告書は、同小委員会において、平成18年3月16日以降11回の審議を経てとりまとめたものである。

これまでの小委員会における審議経緯

○平成18年1月31日（第8回都市計画部会）：小委員会の設置を了承

○小委員会における審議

- ・平成18年 3月16日 (第1回) : 都市交通及び市街地整備の現状と課題について
- ・平成18年 4月20日 (第2回) : 今後の都市交通施策及び市街地整備のあり方について
- ・平成18年 6月 1日 (第3回) : 中間とりまとめについて
- ・平成18年10月 3日 (第4回) : 幹線道路及び地区交通のあり方について
物流の現状と課題について
- ・平成18年10月26日 (第5回) : 市街地整備施策のあり方について
- ・平成18年11月15日 (第6回) : 集約型都市構造の実現に向けて
総合的な交通戦略に基づく施策の展開に向けて
- ・平成18年12月14日 (第7回) : 集約型都市構造を支える公共交通の実現に向けて
- ・平成19年 2月 1日 (第8回) : 市街地整備施策のあり方について
- ・平成19年 3月16日 (第9回) : 総合交通戦略の展開に向けて
集約型都市構造を支える公共交通の実現に向けて
- ・平成19年 4月24日 (第10回) : 報告書（素案）について
- ・平成19年 5月22日 (第11回) : 報告書（案）について

社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会

都市交通・市街地整備小委員会委員名簿

委員長	黒川 洸	(財)計量計画研究所理事長
委員	青山 侑	明治大学公共政策大学院教授
〃	上村 多恵子	(社)京都経済同友会常任幹事
〃	小林 重敬	横浜国立大学大学院教授
〃	マリ クリスティーヌ	異文化コミュニケーター
臨時委員	大橋 洋一	九州大学大学院法学研究院教授
〃	岸井 隆幸	日本大学理工学部土木工学科教授
〃	中井 検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
専門委員	伊丹 勝	(社)再開発コーディネーター協会副会長
〃	谷口 守	岡山大学大学院環境学研究科教授
〃	中村 文彦	横浜国立大学大学院工学研究院教授
〃	根本 祐二	東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻教授
〃	森 雅志	富山市長
〃	山内 弘隆	一橋大学商学部教授