

新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。

(第二次答申)

平成 1 9 年 7 月 20 日
社会資本整備審議会

目 次

はじめに	1
第1部 都市交通・市街地整備関係	5
第1章 都市を取り巻く社会経済情勢の変化	5
1．人口減少・超高齢社会の到来	
2．地球環境等への負荷の軽減	
3．財政的制約の高まり	
第2章 都市交通の現状と課題	6
1．都市交通の推移と現状	6
(1) 人の動きの変化	
(2) 都市内物流の変化	
(3) 公共交通	
(4) 幹線道路	
(5) 歩行者・自転車	
(6) 交通結節点	
2．都市交通施策の課題	8
(1) 戦略的な幹線道路整備	
(2) 公共交通支援策の充実	
(3) 生活道路整備施策の充実	
(4) 都市像を踏まえた総合的な取組	
(5) 利用者の視点に立った都市交通施策の推進	
(6) 現代の物流システムに対応した施策展開	
第3章 市街地の現状と課題	11
1．市街地形成の変遷と現状	11
(1) 戦災復興と社会経済情勢の変化等に伴う市街地環境の低下	
(2) 市街地の拡大	
(3) 都市中心部での都市機能の更新	
(4) 新たな都市問題の発生	
2．市街地整備施策の課題	12
(1) 諸機能の受け皿となる既成市街地の拠点としての再生	
(2) 密集市街地問題の解消等都市の防災性の向上	
(3) 荒廃する懸念のある郊外住宅市街地の対応	
(4) 地域の持続的な活動を支えるコミュニティの再生	
(5) 市街地整備の担い手の充実	
第4章 集約型都市構造への転換	14
1．拡散型都市構造を放置した場合の問題	14
(1) 公共交通の維持が困難	

(2) 超高齢社会の移動問題	
(3) 環境への負荷の高まり	
(4) 中心市街地の一層の衰退	
(5) 都市財政の圧迫	
2 . 集約型都市構造に基づく都市像の実現	・ ・ ・ ・ ・ 1 5
(1) 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	
(2) 都市交通施策と市街地整備施策の連携の必要性	
(3) 郊外市街地等における密度低下への対応	
(4) 集約型都市構造によって実現される生活像の提示	
3 . 集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組	・ ・ ・ ・ ・ 1 6
(1) 多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ	
(2) 都市交通施策の戦略的な取組の必要性	
(3) 集約型都市構造の実現に向けた公共交通の重要性	
(4) 拠点的市街地の整備など市街地整備における取組のあり方	
(5) 国の支援の必要性	
(6) 施策の効果的な推進と進捗の適切な把握	
第 5 章 都市交通施策のあり方	・ ・ ・ ・ ・ 1 9
1 . 都市交通施策の基本的考え方	・ ・ ・ ・ ・ 1 9
(1) 集約型都市構造を目指した戦略的取組	
(2) 都市交通施策の総合的な取組	
2 . 展開すべき主要な施策	・ ・ ・ ・ ・ 2 0
(1) 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	
(2) 道路整備の重点化	
(3) 歩行者空間の復権と積極的整備	
(4) 公共交通の再生	
(5) つなぎの施設（交通結節点、駐車場）の整備	
(6) 物流交通への対応	
第 6 章 市街地整備施策のあり方	・ ・ ・ ・ ・ 2 8
1 . 市街地整備施策の基本的考え方	・ ・ ・ ・ ・ 2 8
(1) 集約型都市構造を目指した戦略的取組	
(2) 負の遺産の解消と新しい価値の創造	
2 . 展開すべき主要な施策	・ ・ ・ ・ ・ 2 9
(1) 「選択と集中」による重点化と、民間参画環境の構築	
(2) 集約型都市構造を支える拠点的市街地の形成	
(3) 密集市街地の整備等、安全・安心の確保	
(4) 郊外市街地の賢い縮退（スマートシュリンク）	
(5) 都市の持続的発展に向けた地球環境問題等への対応	
(6) エリアマネジメントの推進	

- (7) 多様で柔軟な市街地整備手法の提示と活用
- (8) 市街地整備の担い手支援

第 7 章 今後取り組むべき課題	3 7
1 . 集約型都市構造の実現に向けた関係施策の連携	3 7
2 . 都市交通施策に関する課題	3 7
(1) 総合交通戦略の更なる推進方策	
(2) 大都市圏等における総合交通戦略の策定	
(3) 駐車場の戦略的整備方策	
(4) 中心市街地等での歩行者空間の確保方策	
(5) 公共交通の公益の評価手法の検討	
3 . 市街地整備施策に関する課題	3 8
(1) 既成市街地の再構築を進める制度の充実	
(2) エリアマネジメントを促進する各種方策の検討	
(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	
(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	
 第 2 部 公園緑地関係	 4 0
第 1 章 新たな社会資本整備重点計画に対応し、重点的に整備・保全	
・管理を図る緑とオープンスペースの分野とその目標	4 0
1 . 基本的認識	4 0
2 . 計画的に整備・保全・管理を推進すべき「みどり」の対象 範囲について	4 0
(1) 「みどり」の概念、「みどり」に込める意味	
(2) 「みどり」に期待される機能	
(3) 社会資本整備重点計画における「みどり」の対象範囲	
3 . 重点的に整備・保全・管理を推進すべき「みどり」の施策 分野・領域について	4 3
(1) 「みどり」の整備・保全・管理を推進する上で中長期的に重要となる視点	
(2) 次期計画における重点施策分野・領域	
4 . 生活実感を反映した「みどり」の整備・保全・管理に係る 指標について	4 6
(1) 現行計画における指標について	
(2) 次期計画に向けての指標の考え方	
5 . 「みどり」の整備・保全・管理の目標量について	4 9
(1) 目指す「みどり」の将来像について	
(2) 「みどり」の目標量	

第2章 「みどり」の整備・保全・管理において、今後、重点的 取り組みを推進すべき事項	・ ・ ・ ・ 5 1
1．持続可能な都市を構築するための、多様な主体の参加・連携 による、多様な緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・ 管理の推進方策	・ ・ ・ ・ 5 1
(1) 多様な「みどり」の整備・保全・管理を総合的に推進するための戦略	
(2) 「みどり」の整備・保全・管理に係る制度の充実と支援方策	
(3) 「みどり」の充実を図るための普及啓発、国民運動の展開等	
(4) 都市緑化植物園・環境ふれあい公園等「みどり」の活動拠点の新たな展開	
2．個性と魅力にあふれた活力ある美しい都市・地域・国土づくりを進める ための、歴史的・文化的資源等を活用した緑とオープンスペースのあり方 と整備・保全・管理の推進方策歴史的・文化的資源を活用した「みどり」 のあり方と整備・保全・管理の推進方策	・ ・ ・ ・ 5 7
(1) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の保全と整備・復元	
(2) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の形成に関する配慮	
(3) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の形成を図るための 普及啓発等	
(4) 国として保存・継承すべき特に重要な歴史的環境・風土等に対する取り組み	
3．ストックのもたらす効果を相乗的に高めるための緑とオープン スペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策	・ ・ ・ ・ 6 1
(1) 他分野、他領域との連携の強化	
(2) 防災公園等となる「みどり」の確保と防災機能の強化	
(3) さまざまな利用ニーズへの的確な対応・満足度の向上	
(4) 「みどり」を地域でまもり、ひろげ、育てる活動の推進	
(5) 誰もが安心して「みどり」を利用できる環境の整備	
第3章 おわりに ～豊かさ、ゆとりに満ちた「みどり」の国民 文化の形成に向けて～	・ ・ ・ ・ 6 4
第3部 下水道関係	・ ・ ・ ・ ・ 6 5
第1章 基本的課題認識	・ ・ ・ ・ ・ 6 5
1．現下の下水道整備上の課題	・ ・ ・ ・ ・ 6 5
(1) 汚水処理施設の未普及	
(2) 集中豪雨の頻発と浸水被害の拡大	
(3) 水質改善が進まない閉鎖性水域	
(4) 合流式下水道の機能的弱点	
2．ストック管理の視点でみた課題	・ ・ ・ ・ ・ 6 6
(1) 急増する老朽化施設	
(2) 地震に対する下水道施設の脆弱性	

3 . 人口減少社会への移行に伴う課題	6 7
(1) 本格的な人口減少・高齢化社会の到来	
(2) 厳しさを増す財源確保	
4 . 新たな環境問題への貢献に係る課題	6 8
(1) 都市化による水・物質循環系の激変	
(2) 地球温暖化の進行と資源・エネルギー問題の深刻化	
 第 2 章 これからの下水道政策の基本的考え方	 6 9
1 . 下水道政策転換の方向性	6 9
2 . これからの下水道の役割	7 0
(1) 安全で安心な暮らしの実現	
(2) 良好な環境の創造	
(3) 快適で活力ある暮らしの実現	
3 . 施策展開における重要な視点	7 2
(1) 多様な主体の参加と協働	
(2) 地域性の重視	
(3) 施策の総合化	
(4) 事業の重点化	
(5) 事業体系等の見直し	
 第 3 章 整備目標と講ずべき施策	 7 6
1 . 安全で安心な暮らしの実現	7 6
(1) 浸水被害の軽減	
(2) 地震対策の推進	
(3) 水系リスクの低減	
2 . 良好な環境の創造	8 0
(1) 公共用水域の水質改善	
(2) 健全な水循環系の構築	
(3) 資源・エネルギー循環の形成	
3 . 快適で活力ある暮らしの実現	8 3
(1) 公衆衛生の向上と生活環境の改善	
(2) 活力ある暮らしの実現	
4 . 事業の継続性の確保	8 5
(1) 管理の適正化	
(2) 経営基盤の強化	
 第 4 章 着実に進めるべき施策	 8 8
1 . 執行体制の確保と支援体制の強化	
2 . 新技術開発・導入の推進	
3 . 国際協力の推進	

はじめに

平成17年6月30日に国土交通大臣より「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。」について諮問がなされ、具体的な検討課題として、下記の①から⑤の課題が示された。

- ① 人口減少等に対応した新たな都市計画制度の基本的枠組み
- ② 中心市街地の再生を図るための、広域的な都市機能の規制誘導施策及び中心市街地への都市機能の集積誘導施策
- ③ 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
- ④ 安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策
- ⑤ 歴史的な風土を活用したまちづくり、地域づくりのあり方

このうち、上記②については、「中心市街地再生小委員会」を設置し、平成17年7月29日より5回の審議を行い、平成18年2月1日「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第1次答申）」として答申したところであり、具体的な検討課題に関しては上記②を除く4つの課題が残されている。

こうしたなか、我が国の人口がピークを迎え、少子超高齢化への備えが待たなしとなり、また、近年、地方公共団体の間にも都市の維持コストの増大、中心市街地の衰退などにより都市構造に関する課題認識が高まっている。加えて、良好な景観や地域の歴史・文化の保全に対するニーズの高まり、地球温暖化の進行とその影響の顕在化、水、資源・エネルギー問題の深刻化などに対応した都市の構築が重要な課題となっている。これを受け、街路、公園、下水道など都市の公共施設に関しては、財政的な制約の強まりなどを踏まえつつ、「持続可能な都市」を構築するため、都市構造の改革に向けた新たな整備・管理のあり方の検討に取り組むべき時が来たと考えられる。このようなことから、上記③「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」についての検討を急ぐこととしたものである。

なお、時期を同じくして、社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会においても、平成20年度を初年度とする次期「社会資本整備重点計画」の策定に向けた検討が開始されており、人口減少社会・少子超高齢社会への対応、増大する災害リスクへの対応、地球温暖化等環境問題への対応、社会資本ストックの老朽化への対応など、各事業が横断的に対応すべき重点分野が示されている。

一言で「都市・生活インフラ」と言っても、街路、公園、下水道など事業内容は多岐にわたっており、各課題への対応もそれぞれに異なるものである。

たとえば、人口減少・少子超高齢社会の進展等に伴う課題についてみれば、都市交通や市街地整備については、これまでの拡散型都市構造を見直し、都市機能の集積を促進する拠点とその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる「集約型都市構造」への展開を図るため、都市交通施策や市街地整備のあり方はいかにあるべきか、公園緑地については、国民の心身の健康の向上や良好な子育て環境の形成を図るとともに、都市公園をはじめ、民有地における緑地の保全や緑化など、多様な緑とオープンスペースの保全・創出を行うため、いかに、地域住民、NPO、民間企業など様々な主体の参画を促進するか、下水道については、都市構造や生活様式の変化に対応して機動的に計画を見直し、効率的な整備・管理手法を導入するとともに、地域活力を再生するツールとして下水道ストックをいかに活用するか、など、事業分野によって、対応の焦点が違ったものとなっている。

このため、都市計画部会においては、「都市・生活インフラ」の事業分野ごとに、「都市交通・市街地整備小委員会」、「公園緑地小委員会」及び「下水道小委員会」の3つの小委員会を設置して上記③の課題を検討することとした。

各小委員会における具体的な検討課題はそれぞれ次のとおりである。

（都市交通・市街地整備小委員会）

- ① 集約型都市構造に基づく都市像の実現に向けた戦略的取組として、都市交通施策と市街地整備施策の相互連携と多様な主体及び施策の連携による「総力戦」の展開方策
- ② 徒歩、自転車、自動車、公共交通などのモードの適切な役割分担及び多岐にわたる関係者が連携・連動した「都市・地域総合交通戦略」の推進方策
- ③ 都市の装置として不可欠な公共交通について、公益性の範囲内での税その他による財政的支援や地域の支援等による整備・運営のあり方
- ④ 多様な機能が集積した、歩いて暮らせる拠点的市街地の形成と空洞化する郊外部等の市街地への対応を考慮した市街地整備施策のあり方と推進方策

（公園緑地小委員会）

- ① 新たな社会資本整備重点計画に対応し、重点的に整備・保全・管理を図る緑とオープンスペースの分野とその目標
- ② 持続可能な都市を構築するための、多様な主体の参加・連携による、多様な緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策
- ③ 個性と魅力にあふれた活力ある美しい都市・地域・国土づくりを進めるための、歴史的・文化的資源等を活用した緑とオープンスペースのあり方と

整備・保全・管理の推進方策

- ④ ストックのもたらず効果を相乗的に高めるための緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策

(下水道小委員会)

- ① 環境と共生した持続的発展が可能な社会の構築に向けた、新たな下水道の役割とその推進方策は、いかにあるべきか
- ② 下水道未普及地域を早期に解消するための整備手法は、いかにあるべきか
- ③ 下水道機能の質的向上について、中長期的な整備目標と戦略的な推進方策は、いかにあるべきか
- ④ ストックが増大するなか、適正な下水道施設の管理は、いかにあるべきか。また、下水道経営の健全化は、いかにして図るべきか

これらの具体的な課題について、各小委員会においては、有識者や関係団体のヒヤリング、現地調査などを含め、多面的な審議を行い、各課題への対応方策のあり方を検討した。

本答申は、各小委員会における検討の結果をまとめたものであり、今後、国における各施策の指針となるとともに、多くの地方公共団体及び関係者による取組の助けとなることを期待し、これらを踏まえた施策が早期に具体化・実施されることにより、「持続可能な都市づくり」が進捗することを切に希望するものである。

なお、審議経緯の詳細は下記のとおりである。

(都市交通・市街地整備小委員会)

平成18年 3月16日	第 1回都市交通・市街地整備小委員会
平成18年 4月20日	第 2回 "
平成18年 6月 1日	第 3回 "
平成18年 8月17日・18日	現地視察(金沢市・富山市)※
平成18年10月 3日	第 4回都市交通・市街地整備小委員会
平成18年10月 5日・ 6日	現地視察(盛岡市・弘前市・青森市)※
平成18年10月26日	第 5回都市交通・市街地整備小委員会
平成18年11月15日	第 6回 "
平成18年12月14日	第 7回 "
平成19年 2月 1日	第 8回 "
平成19年 3月16日	第 9回 "
平成19年 3月22日・23日	現地視察(松山市・西条市・新居浜市)※
平成19年 4月24日	第10回都市交通・市街地整備小委員会
平成19年 5月22日	第11回 "

(公園緑地小委員会)

平成18年 9月22日	第 1回公園緑地小委員会
平成18年10月30日	第 2回 〃
	現地視察(六本木ヒルズ)※
平成18年11月30日	第 3回公園緑地小委員会
	現地視察(清澄庭園)※
平成18年12月11日	第 4回公園緑地小委員会
平成19年 1月29日	第 5回 〃
平成19年 4月23日	第 6回 〃
	現地視察(小田原市(松永記念館他))※
平成19年 5月21日	第 7回公園緑地小委員会

(下水道小委員会)

平成18年10月31日	第 1回下水道小委員会
平成18年11月28日	第 2回 〃
平成18年12月19日	第 3回 〃
平成19年 1月24日	第 4回 〃
平成19年 2月27日	第 5回 〃
平成19年 3月26日	第 6回 〃
平成19年 5月25日	第 7回 〃

※現地視察においては、地元の市長及び関係者との意見交換を実施

第1部 都市交通・市街地整備関係

第1章 都市を取り巻く社会経済情勢の変化

1. 人口減少・超高齢社会の到来

我が国の人口は、戦後から高度成長期にかけて急速に増加した。この時期は、農村部から都市部への人口流入が急激に進行した時代でもある。その後、総人口の増勢や社会移動の動きは鈍化したものの、人口は一貫して増加基調を継続してきた。

しかしながら、2005年に初めて減少に転じ、今後、一貫して減少基調となることが見込まれており、これまで経験したことのない社会的局面を迎えている。

また、年少人口及び生産年齢人口が減少し、老年人口が増加しており、高齢化率は、2050年には現在の2倍程度（約40%）に上昇することが予測されている。

2. 地球環境等への負荷の軽減

地球温暖化に代表される地球環境問題をはじめ、ヒートアイランドや大気汚染、騒音等の都市環境・生活環境の悪化などの環境問題に対する国民の関心は高い。

特に、地球温暖化問題については、1997年12月に採択された京都議定書において、我が国は二酸化炭素（CO₂）をはじめとする温室効果ガスの排出量を2008年から2012年までに1990年比6%の削減を行うことが定められている。我が国のCO₂排出量のうち運輸部門が2割以上占めており、そのうち約9割が自動車に起因するものであり、CO₂排出量の抑制は、都市交通分野の抱える重要課題の一つである。

3. 財政的制約の高まり

人口減少や高齢化は、生産力の低下を招き、これに伴って投資余力は更に低下する。他方、これまで整備されてきた社会資本の維持更新コストは着実に増加し、一層財政的制約が高まると考えられる。このため、地域ニーズを的確に把握しつつ、効率的かつ効果的な都市整備・都市運営が求められている。

第2章 都市交通の現状と課題

1. 都市交通の推移と現状

(1) 人の動きの変化

近年の都市圏レベルでの人の動き、変化を捉えると、短距離の移動が減少していることが最も特徴的である。これは、モータリゼーションの進展と市街地の郊外拡散等の都市構造の変化が大きな要因と推測される。加えて、短距離の移動においても自家用車を利用する人の割合が増加している。

これらは、日常の都市活動における自家用車への依存が進んでいることを示しているが、この反面、自動車を運転できない高齢者にとっては、外出機会が減少し、生活の豊かさが失われるとともに、健康、福祉への影響が生じることも懸念される。

交通手段別に見ると、大都市圏においては、鉄道の分担率は概ね一定割合を維持しているものの、バスの分担率が減少しており、通勤目的を除いて公共交通から自家用車へのシフトが顕著に進んでいる。また、地方都市圏においては従来以上に自家用車の利用が拡大しており、鉄道、バスともに分担率が減少している。

(2) 都市内物流の変化

大都市圏における物流の変化を東京都市圏内を例に見ると、次のような傾向がある。物流量はこの20年間に微増の状況であり、輸送手段は貨物車が多く占め、その比率は、年々高くなっている。物流の発生集中が多い地区は、商業・業務機能が集積する都心と物流中継施設の集まる臨海部や郊外部となっている。また、国内外で生産された物資は、広域的な物流施設と都市内配送用の物流施設を階層的に利用して輸送されており、大規模で広域的な物流施設は、高速道路IC周辺や臨海部に立地している。

企業においては、物流の効率化や高度化の取組が進められており、物流施設の集約・統廃合、貨物車両の大型化が進展している。また、産業構造のグローバル化に伴う国際海上コンテナ貨物等の増加に対応して、国際競争力向上の観点から、円滑な処理が求められており、大型貨物車のニーズが高まる要因になっている。

しかしながら、大型貨物車が支障なく走行できる骨格的な放射環状道路網が完成しておらず、大型貨物車が住宅地、中心市街地等に進入する場合もあり、騒音、振動、大気汚染等の環境悪化の原因や交通安全上の課題にもなっている。

また、都心や中心市街地等において、路上荷捌きによる自動車交通の阻害と歩行者の影響、歩道上の荷物の横持ちと歩行者等との混在による安全上の問題等が生じている。産業や流通の形態が多様化・効率化される中で、ジャストインタイム、時刻指定等に対応するための多頻度小口輸送の増加がこの問題を大きくしている。平成18年6月より駐車違反取締が強化され、荷捌き駐車スペースの確保が課題となっている。

(3) 公共交通

J R 在来線、私鉄等は大都市圏では沿線の市街化と歩調を合わせて都市内及び都市間の移動手段としてのネットワークを形成しており、通勤・通学や生活交通の手段として重要な役割を果たしている。地方の都市圏ではモータリゼーションに伴う需要減により、通学利用を除けば市民の足としての地位は低下している。

地下鉄は東京、大阪等の政令市以上で基幹的な公共交通として整備されており、都市モノレール・新交通システムも大半は政令市や大都市圏郊外部で整備されている。これら輸送力の大きい公共交通は、道路交通の混雑対策等にも大きな効果を有しているものの、整備・運営に大きなコストを要し、大量の交通需要が必要となることから、地方都市等では整備が進まない状況にある。

都市モノレール等と比較してより低コストの路面電車は、市街地構造や需要の存在などの条件に恵まれた地方中核都市等の一部で、通勤・生活の足として存続しているが、新たに整備された例はほとんどない。

路面電車、乗合バスは、大都市圏等の一部事業者を除き、利用者減による運賃収入の減少や施設の減価償却費等のコスト負担により赤字経営の事業者が多い。経営維持が困難な路線は、一部に第三セクター経営への移行による存続等はみられるものの、廃止されたケースも少なくない。

バスは、鉄軌道が成立しない規模の小さい都市圏では唯一の公共交通手段である。しかし、バスを取り巻く環境を見ると、人口減少や市街地の低密度化による需要の低下に伴い、交通事業者の経営努力による採算性確保には限界があることや地方公共団体による支援が十分でないことなどから、自家用車との競争力が低下し、輸送人員は一貫して減少する状況となっている。

(4) 幹線道路

幹線道路（都市計画道路）の整備は、着実に続けられてきたことにより、その改良率は徐々にではあるが伸び続け、現在では50%を超えている。低下を続けていた平均走行速度も横ばいから多少改善する兆しが見られるなど、整備効果が現れ始めている。

車線数別に見ると、4車線以上の都市計画道路の改良率が2車線道路に比べて高くなっており、経済・産業を支える幹線道路の整備が優先されてきたことが分かる。道路網として見ると、放射道路に比べて環状道路の整備が遅れている傾向があるが、環状道路が整備された都市圏においては、都心部の通過交通減少により渋滞が軽減され、市街地内の道路の再整備の機運が盛り上がるなど、顕著な効果が見られる。

都市内道路の絶対的な不足が解消されつつある一方で、放射方向と環状方向の幹線道路の交差点や踏切等のボトルネックに渋滞が集中して発生している。

(5) 歩行者・自転車

市街地開発事業が行われた市街地や整備済の幹線道路の歩道を除き、安全で快適な歩行者・自転車空間の確保が不十分であり、生活道路での死傷事故などの問

題が生じている。加えて、幹線道路においても、車道は都市計画どおりの車線数で整備されているものの、歩道は未整備で幅員が不足している場合が少なくない。

また、自転車の走行空間は、計画や整備の明確な方針がないままに今日に至っており、自動車との混在、歩道での歩行者との混在による危険性を抱えている。

さらに、中心市街地において欧米のような自家用車を排除した面的な歩行者専用空間の整備事例が少なく、安全・快適な歩行者・自転車空間が不足していることが、まちとしての魅力を損ねる一因となっている。

(6) 交通結節点

バリアフリー化が必要とされている一日の乗降客数が5,000人以上の駅周辺の主な道路のバリアフリー化率は約4割にすぎないなど、交通結節点の整備は全般に遅れている。また、個々にはバリアフリー化された施設でありながら相互の連絡が不十分であったり、事業実施時期の整合が図られていないなど、利用者からみて満足できない事例も生じている。

交通結節点整備については、公共交通の利便性、歩行者の快適性等の適正なサービス水準の維持向上の観点からも重要である。

2. 都市交通施策の課題

増大する交通需要を後追いする整備や将来の大幅な需要増に備えた整備といった都市交通対策の必要性は、近年弱まっている。しかしながら、環境や景観、安全安心、市街地の活力、高齢者福祉など多様な視点から、都市交通整備等に対する期待が強くなっており、必要性が低下しているわけではない。

こうしたことから、以下のような課題に対応するよう、都市交通施策を見直す必要がある。

(1) 戦略的な幹線道路整備

放射道路及び環状道路からなる幹線道路網や市街地内の碁盤の目状の道路などは、戦後の戦災復興計画等として都市計画決定され、高度成長期の昭和40年代までにほぼ確定していた。これらの計画に基づき、絶対量の不足を解消し、拡大する経済・産業と都市を支えることを最優先として幹線道路の整備が進められてきた。現在でもこのような取組が継続され、自動車交通の増大に対応した需要追従型の都市計画道路整備が優先されている。

今後は、これを改め、将来都市像や目標とする都市交通の実現のために、戦略的に幹線道路整備を進める必要がある。

(2) 公共交通支援策の充実

都市内公共交通については、他の社会資本整備と比較すると国及び地方公共団体による支援の規模が小さく、十分な支援は行われてこなかった。

また、地下鉄、ニュータウンの通勤新線等、経済成長と人口増に対応する新たな施設の整備に重点が置かれており、生活や地域を支える公共交通については支

援策が弱く、交通事業者の自主努力に委ねられてきた。特に路面電車やバスについては、走行空間や施設の整備への支援や地方公共団体の主体的な取組が少なかったため、サービス水準が向上せず、利用者の減少を招き、廃止されたものも多い。

このため、自動車交通から公共交通に適切に誘導する利用促進施策や走行空間整備など、公共交通の需要拡大への取組や導入に対する支援策を充実させる必要がある。

(3) 生活道路整備施策の充実

生活道路の整備は、一般に土地区画整理事業等によって行われており、幹線道路に比べてコストがかかる既成市街地内等で整備が遅れている。加えて、自動車と歩行者が安全に共存するための拡幅整備等に対する支援や通過交通を抑制するための方策が不十分であった。すなわち、自動車交通の処理を優先し、交通管理や沿道利用との連携を欠いてきた結果、歩行者・自転車が都市交通の主役になり得ていない。路上駐車、右左折車両等による交通阻害の発生、公共交通や歩行者・自転車、植樹等のための空間が不足するなど、既存道路空間が有効に活用されておらず、また、自動二輪車、自転車を含む駐車場の整備については、公民の役割分担や適切な配置・規模等の面で適切に行われてきていない。

このため、歩行者・自転車を都市交通の中心に考え、未だ不十分な生活道路整備施策を充実させる必要がある。

(4) 都市像を踏まえた総合的な取組

これまでの需要追従型の幹線道路整備は、種々の交通機関相互の連絡及び他の都市政策分野との連携が不十分で、交通全体をコントロールする政策や手段を欠いたまま、都市の将来像とは無関係に進められてきたことは否めない。逆に、公共交通や徒歩・自転車交通を含む都市の交通体系を適切に構築する観点から、都市構造に働きかける施策への取組は、ほとんど見られなかった。

このため、公共交通や徒歩・自転車交通を重視し、過度に自家用車に依存しない交通体系の形成、渋滞対策や環境対策を進める上でも、適切な都市構造への誘導を考慮した施策連携が必要である。自家用車への依存が強くなっている地方都市においても、中心市街地への機能の集積と連携した、歩行者・自転車空間整備や公共交通サービスの提供を行うことが必要である。

(5) 利用者の視点に立った都市交通施策の推進

これまでの都市交通を構成する交通施設や交通事業等は、施設管理者、交通事業者等の各主体間で連携や調整は行われているものの、個別の施設の整備・管理や交通事業の採算性等、管理者や事業者の観点が重視されてきており、利用者にとって最適なサービスとなっていない場合が多い。

今後、都市構造改革実現のための都市交通施策は、従来のようにモード別・事業者別に施策を考えるのではなく、利用者の視点・立場に立った総合的な施策と

して推進することが求められている。

(6) 現代の物流システムに対応した施策展開

大型貨物車に対応した骨格的な放射環状道路ネットワークの未整備、大型貨物車の住宅地や中心市街地等への進入に伴う環境悪化や交通安全上の問題への対応が不十分である。このため、広域的な交通施設の整備に対応し、物流拠点整備との連携が求められている。また、路上荷捌きによる安全かつ円滑な道路交通の阻害や、まちの賑わいの低下に対して、関係施策を連携させた取組が必要である。

この際、物流が企業活動の一環であることに留意し、公民の適切な役割分担を踏まえ外部不経済を最小にしながら、コスト縮減や効率性の向上を実現することが必要である。

第3章 市街地の現状と課題

1. 市街地形成の変遷と現状

(1) 戦災復興と社会経済情勢の変化等に伴う市街地環境の低下

戦後における市街地の整備は、まず戦災復興土地区画整理事業によりなされ、仙台、東京、名古屋、広島をはじめ多くの都市に後世に残る良好なストックとしての市街地が整備された。一方、戦災復興事業が実施されなかった地区の多くでは、基盤の整備が進まないまま市街地の高密度化が進行した。これら市街地は、一部には歴史や文化を体感できるような古い街並みが残り魅力的な都市空間となっているところもあるが、全般に環境水準が低く、その一部は老朽木造建物が密集する防災上危険な市街地となっている。

また、戦災復興事業が行われた地区でも、敷地が狭小だったり、街路がその後のモータリゼーションには十分には対応できていない等の理由から、土地の有効・高度利用や市街地環境の改善が進んでいない状況が見られる。

さらに、宅地規模の小さいミニ開発が行われたり、良好な環境の既成市街地でも相続等に伴い宅地が細分化されるなど、全般に宅地の狭小化が進んでいる。加えて、狭小な宅地に建物が規制限度一杯に建てられる傾向が強いことや地域コミュニティの衰退等から、歴史的文化的資産などの地域資源の喪失や景観、環境の悪化が懸念される市街地も見られる。

(2) 市街地の拡大

高度成長期に入り、都市化の進展に対応するため、計画的な大規模住宅団地開発や土地区画整理事業による宅地供給が進められた。これらの開発区域では良好な基盤整備がなされたが、既成市街地での基盤整備は遅れがちになり、主要駅周辺等を除いて面的な市街地整備は行われていない。

また、計画的開発が行われていないスプロール市街地等では、基盤が不十分のまま建替が進むなど、生活環境の水準や浸水等への防災性が低い状況がほとんど改善されていない。さらに、急速な市街化の進展により、良好な水辺空間や民地内の緑空間等が失われている。

(3) 都市中心部での都市機能の更新

高度成長期の後半から、主要駅周辺等の都市中心部において市街地再開発事業、土地区画整理事業等による都市機能の更新と基盤整備が実施されてきた。また、産業構造の転換や国鉄改革等に伴い都市の枢要部に生じた工場跡地、鉄道跡地等を活用して、土地区画整理事業等により高次都市機能を集積させる新しい都市拠点の整備が進められた。

さらに、バブル期においては、東京都心に代表されるように業務・商業系の床需要の急増を受けて、高密度の都市開発が多く実施されるようになり、都心部の地価が高騰するとともに一部には住宅が駆逐される局面も見られた。こうした都

市開発においては、個々の建築行為において一定程度の環境への配慮がなされているものの、街区一体での取組は必ずしも十分ではなく、今後は、ヒートアイランド対策やCO₂排出量の削減などの環境への貢献が強く求められている。

(4) 新たな都市問題の発生

中心市街地の空洞化傾向は、バブル経済崩壊後、都市への人口集中の沈静化や郊外での商業開発の進展等に伴って一層顕著となり、多くの地方都市で中心市街地の衰退が深刻化している。特に、計画的に整備された中心市街地やその周辺等において、空地化が進み未利用地が散在したまま放置されている。また、その一因でもあった大規模店舗など各種都市機能の郊外部への立地は、引き続き進んできている。

一方、地価の下落や高齢化を背景に、都市中心部への人口回帰の傾向も見られるようになった。一部には、低層住宅が建ち並ぶ市街地に中高層の建築物が無秩序に建設され、近隣住民との紛争や都市景観の混乱等、いわばインナーズプロールとでもいうべき問題が発生している。

さらに、高度成長期初めに郊外に開発された住宅団地を中心に、急速な高齢化や居住者の減少による空家の増加等が発生している。

2. 市街地整備施策の課題

これまでの市街地形成の変遷と現状、及び今後新たな宅地需要が大幅に減少することが確実であることを踏まえ、以下のような市街地整備上の課題に対応していく必要がある。

(1) 諸機能の受け皿となる既成市街地の拠点としての再生

拠点としての役割が期待される駅周辺地区や中心市街地等は、基盤施設の不足や土地の細分化等により低密度な利用に留まっている。特に、多くの地方都市の既成市街地においては、拠点としての再生を図るため、市街地環境の改善や土地の有効利用の促進への取組が必要である。併せて、一部地域において発生しているインナーズプロール問題の対応が必要である。

また、市街地整備を契機として、緑化やエネルギーの面的利用等によりCO₂排出量など環境負荷の軽減を併せて実現することも必要である。

(2) 密集市街地問題の解消等都市の防災性の向上

基盤施設が極端に不足したまま建て詰まった密集市街地については、地震や大火などの災害発生時における延焼の危険性、避難・消防活動の困難さ等が強く指摘されており、早急に市街地の安全性の向上を図ることが課題となっている。

しかしながら、密集市街地においては、家屋の老朽化・空洞化や居住者の高齢化の進行等により、急速に地域活力が失われつつあり、土地等の権利関係が輻輳していることも要因となって住宅の建替等もままならない地区も多く見受けられる。

こうした状況を踏まえ、土地所有者や居住者等の意向やニーズを的確に把握しつつ、面的な整備と建替促進等の取組を加速することが必要である。

また、集中豪雨の多発等に対応した市街地の防災性の向上を図る取組も必要である。

(3) 荒廃する懸念のある郊外住宅市街地の対応

今後の人口減少の進展に伴い、郊外住宅市街地の中でも公共交通や都市的サービスのサービスレベルの低いところでは、散在的な空地・空家化に伴う居住環境の悪化やインフラ維持コスト増大等の問題の発生が懸念される。このような郊外住宅市街地においては、生活環境を著しく悪化させないで市街地の低密度化を誘導する取組を講ずることが必要である。特に、ミニ開発地区など狭小宅地が多く基盤が不十分なスプロール市街地は、区画整理等により計画的に整備された地区に比べ、空地・空家の発生割合が高い傾向があり、対策の必要性が高いことに留意する必要がある。

(4) 地域の持続的な活動を支えるコミュニティの再生

まちづくりや市街地の維持・管理を担う役割が期待されている地域コミュニティの衰退も顕著であり、このことが地域の歴史、伝統、文化等の地域個性の喪失、治安悪化などの問題を引き起こす一因ともなっている。地域の持続的な発展を図るうえで、その基礎となる地域コミュニティの再生を図る必要がある。

(5) 市街地整備の担い手の充実

権利関係が輻輳する既成市街地では、参入リスクが高いことから、市街地整備に対する民間主体の取組が必ずしも十分でない。特に、地方都市においては、まちづくりに関する人材不足や不透明な収益見通しとも相まって、民間主体の取組はきわめて低調である。このため、民間主体の市街地整備への積極的な参画を促す方策の充実が必要である。

また、地方公共団体等においても、経験豊かな団塊世代の大量退職による技術者の不足やまちづくり技術の喪失が顕在化しつつあるところであり、若手人材の育成や技術の継承にも適切に対応する必要がある。

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

都市を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、今後の都市交通施策及び市街地整備施策のあり方を考える上で、社会資本整備審議会答申(平成18年2月1日)において提言された、無秩序拡散型の都市構造を見直し集約型都市構造を実現する視点が重要である。拡散型都市構造を放置した場合、都市交通及び市街地整備の観点から、次のような問題が発生すると考えられる。

(1) 公共交通の維持が困難

人口の分散、都市機能の立地や自動車利用の一層の進展により、公共交通の需要が減少することから、そのサービスの多くを民間事業者が担っている公共交通の減便や廃止が進む。さらに、近年の規制緩和により、こうした状況が一層進むことが懸念される。

(2) 超高齢社会の移動問題

都市機能の拡散立地に伴い、公共交通の維持が困難となることから、自動車を運転できない高齢者等にとっては、日常の買物や通院等における移動制約の増大、ひいては外出機会の減少を生じさせ、閉じこもりなどの健康への問題要因となる。家族内の移動支援が期待できない高齢世帯の増加により、これらの問題が一層深刻となることが懸念されている。また、無理に自動車運転を継続する高齢者ドライバーを増加させ、これを原因とする交通事故が増加する可能性がある。

(3) 環境への負荷の高まり

都市機能が拡散、散在することは、地球環境、地域環境さらに生活環境のそれぞれのレベルで問題を生じる。自家用車利用の一層の高まりや移動距離の増加などが生じ、CO₂排出量を増加させ、環境への負荷がより高まっていくことが懸念される。また、市街地内の道路渋滞が悪化し、生活環境への負荷を高めていくことも問題である。

(4) 中心市街地の一層の衰退

中心市街地の衰退は、都市構造上の問題にとどまらず、賑わい、交流、交歓など市民生活の「質」を支えてきた「まちの顔」としての役割を喪失する重大な問題として認識されるべきである。また、コミュニティが希薄となった地域社会では、防災・防犯、高齢者の生活、子育て環境など多様な問題が構造的に増大・深刻化していくことが懸念される。

(5) 都市財政の圧迫

集積のメリットが失われることから、都市施設の維持管理、福祉施策等の行政コストの増大を招くとともに、中心市街地等の活力が低下し、都市の財政を脅かすことが懸念される。

2. 集約型都市構造に基づく都市像の実現

拡散型都市構造を放置することによる諸問題を解決または回避し、持続可能な都市を実現するためには、我が国の都市を集約型都市構造へ再編することが不可欠である。

集約型都市構造とは、都市圏内の中心市街地及び主要な交通結節点周辺等を都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置づけ、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保するものである。すなわち、今後我が国が目指すべき都市像は、

- 1) 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を図る。
- 2) 集約拠点相互を鉄軌道やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通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する。都市機能の集積状況等によっては、コミュニティバスの活用や道路ネットワークの整備等が望ましい場合もある。
- 3) 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、交流等の各種機能の集積を図る。その他の地域においては、市街化を抑制するとともに、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。
- 4) 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する。

ということを基本とする。

このような都市像は、都市における社会経済活動の効率化、環境負荷の低減に寄与するものであり、公民が協働してその実現に取り組むべきものである。

これらの都市像を実現するために、都市交通施策と市街地整備施策において、以下の取組を推進すべきである。

(1) 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家用車に頼ることなく生活できる環境を創出する。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、そこへ徒歩、自転車で安全・快適にアクセスできることが理想である。

都市機能の適正立地という観点から、各々の集約拠点間で都市機能を分担することも必要であり、必要な生活サービスが最寄りの徒歩・自転車交通圏内に存在しない場合には、公共交通が徒歩や自転車交通を補完することが重要である。このため、自家用車による移動に比して遜色のない公共交通の利便性・快適性を確保するとともに、高齢者等が過度の負担なく円滑に移動するために、物理的、時間

的、経済的、心理的な各側面でのバリアフリー化された連続性を確保することが必要である。

(2) 都市交通施策と市街地整備施策の連携の必要性

都市交通施策は、交通結節点等を中心とする集約拠点の市街地のあり方と深く関わるものである。逆に、集約拠点の市街地整備や土地利用の動向は、都市交通のあり方と密接に関係している。このため、集約型都市構造に基づく都市像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である。併せて、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ことが望ましい。

(3) 郊外市街地等における密度低下への対応

人口減少下において集約型都市構造への再編を進める場合、郊外市街地等においては、低密度化による問題、例えば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ことなどが顕在化することが想定される。このため、空地等を適切に管理・活用しつつ市街地の低密度化を誘導していく「スマートシュリンク」の視点を持つことが重要である。

(4) 集約型都市構造によって実現される生活像の提示

集約型都市構造に基づく都市像を実現するためには、実効性のある施策を着実に展開するとともに、これについて広く市民の合意形成がなされるよう、実現される生活像を市民にわかりやすく提示し、目指すべき都市像のイメージを共有することが重要である。

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

これまで往々にして見られた、交通基盤の整備と都市開発が連携無く行われる、あるいは、広域的な都市機能の立地と中心市街地活性化施策が無関係に進められるといったような、個別の施策の独立した展開では、集約型都市構造を実現することは困難である。

このため、都市交通、市街地整備、土地利用、福祉、商業、住宅など多様な分野の関係施策間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整合的に展開される、いわば「総力戦」が求められる。また、必要に応じて都市圏を構成する地域間の連携を図るべきである。

(2) 都市交通施策の戦略的な取組の必要性

都市交通は都市構造や土地利用と相互に密接に関係しており、集約型都市構造を実現するためには、多岐にわたる都市交通等の関係者・担い手を連動させ、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連携の促進や交通結節点の整備などの施策を総合的かつ重点的に進めることが必要である。

このため、将来の望ましい都市構造の実現と市民の移動の利便性の確保の両面で第一義的責任を担う地方公共団体がこうした取組の中心になるべきである。具体的には、地方公共団体（特に市町村、市町村が連携する場合も含む）が中心となって関係者からなる協議会を設立し、協議会が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。）」を策定し、関係者がそれぞれの責任のもとに実行する仕組みを構築し、それを確実に推進することで、戦略的な取組の実現が可能となる。

（３）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、自動車を運転できない高齢者等の移動制約者にとっては社会参加の生命線ともなる交通システムである。特に、人口密度が高く、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、定時性・速達性に優れたサービス水準の高い基幹的な公共交通軸（鉄道、LRT等の鉄軌道や基幹的な路線バス網）を整備し、市街地の集約を促進することが必要である。

公共交通は、公益事業としての公共性、民間事業としての収益性の両面の性格を有しており、現状では収益性が確保されなくなると、サービス低下や撤退が進む懸念がある。しかしながら、公共交通は集約型都市構造の実現にとって必要不可欠なものであることから、収益性のみによって導入や存廃が判断されたり、ルート、ダイヤ、運賃等のサービス水準等が決定されることは適切ではない。このため、公共交通については、地方公共団体が中心となって、地域住民や交通事業者等と協働してサービス水準等に関する目標を設定し、関係者が協力してその実現に向けて取り組むことが必要である。この際、公共交通が持つ、地域活性化、高齢者の外出支援による健康の維持等の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、利用促進を図ることが必要である。

（４）拠点的市街地の整備など市街地整備における取組のあり方

集約型都市構造を実現するためには、総合交通戦略等を踏まえ、人口、産業等の諸機能を集約拠点に集積させる市街地整備の推進が必要となる。このため、拠点的市街地の整備等に公共投資を重点化する必要がある。また、公的主体のみの取組では限界があることから、市街地整備への民間参画を促進するなど、公民のパートナーシップによる整備をより一層推進する必要がある。

具体的には、権利関係が輻輳し、市街地整備の種地となる空閑地も少ない既成市街地において民間主体の積極的な参画を促進するべく、まちづくりの初動期における民間事業者・地権者等への支援、市街地整備の種地となる空閑地の確保や有効活用、拠点的市街地にふさわしいまちの持続的な維持・発展の確保等の取組

を確実に推進していくことが重要である。

(5) 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減少・超高齢社会や地球環境問題等への対策のみならず、福祉、教育、社会資本整備、中心市街地活性化、さらに、郊外部の環境保全といった多様な面から今後全国の都市で取り組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ため、国として積極的に支援すべきである。

具体的には、集約型都市構造を実現するための都市交通、市街地整備のあり方等に関して、基本的な考え方、取組方法、都市計画等による土地利用施策との連携方策、先進事例等を地方公共団体に対して技術的助言として提示するとともに、これらの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の総合的な支援を行うことが必要である。とりわけ、総合交通戦略を策定・推進するための協議会の合意のもとに施策が進められる場合に対して支援策を充実させる必要がある。

(6) 施策の効果的な推進と進捗の適切な把握

国及び地方公共団体は、集約型都市構造の実現を目指し、都市交通施策及び市街地整備施策を効果的に推進するため、これらの実施に際し、P D C Aサイクル（計画 [Plan] - 実施 [Do] - 点検 [Check] - 改善 [Action]）に基づき行うべきである。この際、都市計画基礎調査やパーソントリップ調査により得られる知見やデータを活用することが必要である。

また、国は、施策の進捗を分かりやすく把握するため、一定のサービスレベルを有する公共交通へのアクセスの容易さや都市機能集積を促進させる市街地の形成等について、地方公共団体の調査等によるデータを活用しつつ、適切な指標を設定することが必要である。さらに、魅力と活力ある安全な都市形成を図る観点から、地域の特性を活かしたまちづくり、良好な景観形成、地震時に特に危険な大規模盛土造成地の耐震化、駐車場のバリアフリー化などについても、同様に適切な指標を設定すべきである。

第5章 都市交通施策のあり方

1. 都市交通施策の基本的考え方

(1) 集約型都市構造を目指した戦略的取組

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、総合的かつ戦略的に推進を図ることが必要である。これまでの自家用車への過度の依存から脱却し、だれもが、どこでも、自由に、シームレスに移動することが可能となることを目指すべきである。

(2) 都市交通施策の総合的な取組

都市交通は、徒歩、自転車及びそれを補完する公共交通による移動と自家用車による移動の2つの柱からなる。徒歩、自転車及び公共交通による移動が自家用車による移動と遜色なく両立し、また適切に役割分担しつつ、両者がバランスのとれた形で共存することにより、市民の日常的な移動の多くに対して、徒歩、自転車及び公共交通の選択が可能となるよう総合的な取組を行うことが必要である。

このため、

- 1) 基幹的な公共交通については、集約型都市構造を目指す都市圏で相対的に高い都市交通のサービス水準を確保するため、必要に応じて地方公共団体や国が支援すべきである。
- 2) 都市内道路の整備については、需要追随型から目標達成型へと転換を行い、「選択と集中」の観点から総合交通戦略の考え方に基づき重点化を図ることが必要である。例えば、都市軸を形成する幹線道路の整備や集約拠点の骨格となる道路の再整備の優先度は高くすべきである。
- 3) 道路は自動車交通機能以外にも多様な機能を有しており、歩行者・自転車や公共交通のための空間としての機能、環境機能、景観機能、防災機能などの機能をその整備に当たって考慮することが必要である。加えて、道路をはじめとする都市交通施設の空間は、多くの人々が頻繁に利用するものであるため、都市交通施設の整備に際しては、「美しい都市」、「誇りのもてる都市」、「環境にやさしい都市」の実現に寄与するものとなるように対応を図ることが必要である。
- 4) 集約拠点内において安全・快適な歩行者・自転車空間の形成を促進するため、生活機能の集積と歩行者、自転車、荷捌き等に対応した安全・快適な空間・環境を積極的に整備する。また、駐車場、荷捌き駐車施設、駐輪施設の配置、整備について十分な検討を行うことが必要である。
- 5) 物流については、旅客流動とは違う観点から、適切に施設を配置すべきであり、集約型都市構造の誘導に向けた都市交通施策の一環として捉えつつ、大型貨物車に対応した骨格ネットワークと物流拠点の整合のとれた整備及び荷捌き駐車への対応が必要である。

2. 展開すべき主要な施策

集約型都市構造の実現に向けた都市交通施策は、土地利用施策や市街地整備施策との連携、病院、学校等の公益施設の配置計画との整合、下水道、河川等の他の公共施設整備との連携等を図りながら、総合交通戦略に基づき、以下のようなテーマに基づいて、具体的な都市交通施策を戦略的に展開することが必要である。

(1) 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、「まちづくり」と一体となって都市交通施策を総合的に実施することが不可欠であり、都市交通に関係する全ての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・ソフトを一体に推進するパッケージアプローチ型の取組が基本となる。

特に、総合交通戦略においては、都市ごとに短期から中期的（概ね5～10年）に目指すべき都市の姿とサービス水準を目標として適宜明示し、その実現に向け公民協働で取り組む必要がある。

その際、次のことが重要である。

- 1) 高齢者をはじめとする移動する人の視点に立ち、徒歩、自転車、公共交通等の複数の交通手段全体を対象として、移動の連続性（物理面、時間面、経済面、心理面）の強化、必要なサービス水準達成のために整合性が確保された取組を徹底する。
- 2) ハード整備と併せ地域の特性に応じた適切なソフト施策を選択し展開する戦略的なモビリティ・マネジメントを推進することにより、できるだけ不可逆的な交通行動の変化を促す。
- 3) 総合交通戦略の推進においては、公共交通に対し、公共性、公益性を見極めた上で必要に応じて公共による支援や地域による支援を行うなど、新たな公民のパートナーシップの構築に努力する。
- 4) 交通サービス水準の目標達成を念頭に効果の高い施策・事業を選択し、集中的に推進することによる効果の発現に努めるなど、スピード感を重視するとともに、諸条件の変化へ機敏に対応できる柔軟性を常に意識する。
- 5) 総合交通戦略の策定段階においては、透明性、客観性を高めるプロセスを確保し、実施期間においては、継続的に事業の進行管理や評価を行い、より適切な状態となるよう的確に事業を改善する仕組みを導入するとともに、施策・事業の推進に係るアウトカム及びアウトプット指標により、市民にわかりやすい情報の提供に努める。

(2) 道路整備の重点化

都市計画道路等の都市内の幹線道路の整備に当たっては、総合交通戦略等のプログラムや計画に基づき、選択と集中及び目標達成型の道路整備という考え方に従って、次のような施策について重点的に取り組むべきである。

道路整備の選択と集中

将来目指すべき都市像と提供すべき交通サービスを勘案しつつ、既存道路も含めた都市内道路の各路線の必要性、機能等の検証を行い、その位置づけの積極的な見直しを行うべきである。さらに、連携する施策・事業とのスケジュール等を考慮し、集中的に整備を行うべき路線または区間を明確にすべきである。このような取組を通じ、都市計画道路の選択と集中による整備戦略を構築すべきである。

環状道路の重点的な整備の推進

集約型都市構造においては、集約拠点の整備等によって都心部等の特定の地区での発生集中交通量が増大するため、この対策として環状道路の整備は重要であり、投資を集中すべきである。一般に遅れている環状道路の整備を集中的に進めることにより、市街地内への通過交通の流入を防ぎ、既存の道路空間を歩行者・自転車や公共交通のために利用する余裕を生み出すことができる。

中でも、市街地の外縁部に整備される環状道路は、市街地内の放射道路の相当部分の自動車交通の抑制に大きな影響を及ぼすものであり、特に優先的に整備を推進することが必要である。

また、都心環状道路は、中心市街地において道路空間を再配分し、歩行者・自転車や公共交通中心の賑わいのある空間を確保するために不可欠であり、都心から排除すべき通過交通を処理するためのトラフィック機能（自動車の走行性を確保する機能）とフリンジ駐車場等へのアクセス機能（沿道の建物や駐車場等への出入り等の機能）のバランスが取れた整備を行うことが必要である。この際、交通管理との連携を図りつつ、政策目標に併せて通過交通を誘導する施策を検討することが重要である。

トラフィック機能の強化

骨格的な幹線道路のトラフィック機能を確保するためには、主要な交差点の立体化、区画道路からの強引な合流を回避するような交差点構造の工夫、違法駐車を取り締まり強化と荷捌き対策、駐車場政策や沿道土地利用計画との連携によるアクセス・コントロールなどの取組が必要である。

都市内道路の再構築

環状道路の整備等によって、路線毎の機能を見直すことや、既存の道路空間を自家用車から徒歩・自転車交通、公共交通等を重視した空間に再構築することが可能になる。また、そのような再構築を推進する必要がある。

国においては、このような観点を踏まえ、都市内道路評価等の手法や横断面構成基準のあり方などの検討を行うとともに、既存ストックの評価と有効活用方法、今後の都市計画道路整備の優先度合い等を明確にした都市計画道路整備プログラムの見直しの方針を定めるガイドライン等を策定し、都市内道路の整備を効率的・効果的に行う取組を促進すべきである。また、緑・水の導入やヒ

ートアイランド対策、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利活用の方針も検討すべきである。

道路整備と連動した沿道の土地利用の実現

道路整備は、沿道の土地利用等に対し少なくない影響を与えるため、都市空間の効率的・効果的な利活用及び管理の観点から、道路整備と沿道整備を一体的に実施するなど、まとまりと調和のある景観に優れた街並みが整備されるよう積極的な取組を進めるべきである。また、こうした取組が困難な場合においても、無秩序な土地利用を助長することがないよう、土地利用計画との連携強化などを検討することが必要である。

なお、こうした取組を行う場合には、沿道住民やNPO等の発意を尊重することが重要であり、沿道を含めた空間の一体的な整備・管理を行う仕組みや民間が主体となった地域の管理を行う仕組みも検討すべきである。

(3) 歩行者空間の復権と積極的整備

集約拠点における日常の生活機能の集積と安全・快適に歩ける空間・環境の整備を図るため、交通管理等による通過交通の流入抑制と併せ、徒歩や自転車交通が安全で快適なものとなるよう、次のような施策を推進すべきである。

適切な拡がりをもつ歩行者空間の計画

集約拠点においては、商業業務施設等の集積規模を考慮しつつ、環状道路等を整備するとともに、自家用車での来街、業務・荷捌きの自動車サービスのためのアクセス道路や地区フリンジへの駐車場・荷捌き施設の配置を計画的に進めるなど地区内への自動車流入抑制策を講じることにより、適切な拡がりの歩行者空間を形成するよう計画する。

また、自転車について、自動車、歩行者と通行空間を区分することで、歩行者や自転車が安心して歩行、走行できるよう、駐輪施設の配置も考慮しつつ、自転車走行空間に関するネットワーク計画作成を推進する。

道路構造による物理的な自動車交通抑制

物理的な自動車交通抑制策として、従来導入されているハンプ、シケイン等の普及に加えて、特定の車両に限って通行を可能とするライジングボラードの導入を進める。また、幹線道路に囲まれた一定の地区での面的な対策として、地区外周道路の歩道を地区内道路との交差点で切り下げることなく平坦化し、歩行者の移動円滑化を図るとともに、地区へ出入りする車両に対してはハンプとしての機能を持たせるような取組を進める。

場所に応じた歩行者・自転車空間の確保

歩行者の多い場所での賑わいの形成や歩行者と自転車の安全な通行等のために、各路線の担うべき機能を明らかにしつつ、歩行者と自転車のための空間を

区分することを基本とし、さらに、必要な場所ではそれぞれのための専用の空間の確保を促進する。このような歩行者や自転車が安全に通行するための空間及び駐輪空間を確保するため、道路管理者による歩行者専用道路化、車線数の減少、路上駐車規制等の道路断面の再構築や道路空間の使い方の工夫について、ガイドライン等により適用の考え方を示す必要がある。また、歩行者空間にLRTやバス等の公共交通が調和して導入されるトランジットモールの整備も図る。

快適な歩行者空間の形成

地域の歴史やまちの個性を活かしつつ、バリアフリー化され、潤い、魅力的な街並み景観が備わり、賑わい、いこい、交流などの場ともなる安全・快適な空間を確保する。このため、都市の顔となる幹線道路や主要な歩行者動線である道路空間については、極力、電線類地中化などの無電柱化を図るとともに、骨格的な環状道路等の整備に併せ、例えば、これまで交通処理を担っていた環状道路の内側の道路について、その機能を見直して、車線数を減らす一方、水・緑の導入空間を確保するといった道路断面再構築の取組を公園・下水道整備等との連携も図りつつ進める。

(4) 公共交通の再生

公共交通は、集約型都市構造を支える都市交通の骨格を形成するものであり、都市にとって必要不可欠な「都市の装置」である。このような公共交通を整備・運営する場合に、次のような国及び地方公共団体による支援策の充実が必要である。

公共交通のサービス及びネットワーク

基幹的な公共交通については、自家用車による移動と遜色のないサービス水準が提供されるとともに、市街地整備による集約型都市構造の形成と連携することが必要である。こうした高度なサービス水準を有する基幹的な公共交通により中心市街地等の集約拠点相互を連絡するとともに、交通結節点やトランジットセンターなどの基幹的な公共交通軸上の拠点に周辺地域からアクセスするため、フィーダーバス、コミュニティバス等を活用したバス網を整備する。

併せて、公共交通による移動の利便性、快適性を向上させるよう各交通モード間の連携を促進するため、P&R（パークアンドライド）、C&R（サイクルアンドライド）のための駐車場や駐輪施設を整備することが必要である。

なお、公共交通による十分な利便性の確保が困難な都市については、中心市街地への道路ネットワークを効果的に整備するとともに、コミュニティバス等の活用により地域特性に応じたサービス水準を確保することが必要である。

事業の推進方策及び推進体制

こうした公共交通については、利用者負担に基づく事業者の独立採算による

運営という交通事業に関する原則を踏まえつつも、協議会等を活用して地方公共団体（特に市町村）が主体的に公民のパートナーシップのもと地域住民や交通事業者等と連携して、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する。また、これらの関係者が協働して、この目標の実現に向け責任を持って取り組むことが必要である。

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、地域の強い要望があり、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である。その際、様々な整備・運営の手法がある中で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である。また、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を検討することも必要である。

国及び地方公共団体による支援

公共交通を整備・運営する場合の費用負担は、利用者負担（運賃収入）、純粋な公的負担、間接的な受益者負担という3つの考え方がある。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的な支援を行う必要がある。

役割分担の明確性などの観点から重要な選択肢である公設民営方式では、投資的経費として整理できる資本部（インフラ部及び設備）に要する費用が大きい場合についてはこれを公的負担により整備し、運営的経費は利用者負担を原則とすべきである。

- 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である。その場合でも、運営的経費を超えて収入がある場合には、これを投資的経費に充てるべきである。

なお、上記3つの観点のうち、外部経済の創出による公益は、公共交通の整備以外の施策によるものを包含しているため、単純に加算することは適切ではないが、地域社会・経済への影響を包括的に評価して公的支援を行うという考え方もある。

また、公的支援により路線を整備・運営する場合は、その手法にかかわらず、これを正当化するに足る公益性の内容及び地域における合意形成の手続きが重要であり、具体的な公的支援の内容については、地域特性に応じて設定すべきである。この際、公益性に関しては、定量的に評価した上で、市民や地方公共団体関係者に、特に福祉、環境、安全などの面からの重要性について説明すべきである。

さらに、民間事業者による運営は、望ましいサービス水準の確保を前提とし

て運営費の縮減等の経営努力がなされることが必要であり、こうした事業者の経営努力に対してインセンティブが働く仕組みを導入するとともに、ロードプライシング[Road Pricing]等の交通需要マネジメント、高齢者への公共交通助成措置といった公共交通の利用促進に寄与する施策を展開することも重要である。

(5) つなぎの施設(交通結節点、駐車場)の整備

総合交通戦略は、総合的な交通サービスのレベル向上を目的とするものであることから、とりわけ異なる交通手段の円滑なつなぎによる移動の連続性の確保は、重要な視点であり、次のような施策に取り組む必要がある。

駅前広場等のつなぎの施設の整備

駅前広場、バスターミナル等の交通結節点、P & R 駐車場等の整備については、公共交通利用の促進、バリアフリーの観点から積極的に取り組むべきである。この場合、公共交通の利用が快適で楽しく魅力的なものとなるよう、適切な公民の役割分担のもとに、機能面やデザイン面に優れた交通結節点やバス停等の整備を進めることも重要である。

また、商業地等中心市街地においては、適切なアクセスの確保が重要であるが、特に面的な歩行者空間形成を図る場合などには、道路の配置と整合し、動線を考慮したつなぎの施設の配置が必要である。

駐輪施設の適切な配置・整備

鉄道駅周辺では大規模な駐輪施設がこれまで整備されてきた。これらの施設だけでなく、商店街等の中心市街地においては小規模・分散配置が望ましい場合も多いなど、利用のされ方に応じつつ、自転車の主要な走行動線上に、駐輪施設が適切に配置される必要がある。

駐車場の戦略的な配置・整備

駐車場については、共同化・集約化等による適切な配置と整備を促進する施策が重要である。具体的には、公共交通のサービス水準を向上させる施策と連動したP & R 駐車場整備、歩行者優先地区のフリンジへの共同化・集約化等商業機能・街並みの連続性や快適な歩行者空間を形成する施策と整合のとれた駐車場整備など戦略的なつなぎの施設の配置・整備を促進すべきである。なお、自動二輪車駐車場については、絶対的に量が不足しており、立地条件に応じた工夫を行いつつ整備を促進することが必要である。また、案内システムの充実など既存駐車場の有効活用を図るべきである。

(6) 物流交通への対応

広域的な物流交通を円滑・効率的に処理するとともに、市街地アクセスが必要な物流交通を、目標とする都市像や市街地のあり方と整合を図りつつ的確に受け

止めるため、次のような施策を推進することが必要である。

骨格的な放射環状ネットワークの形成

地域の物流拠点からの交通と通過交通を総合的に検討し、大型貨物車の効率的な走行ルートの特徴を分析する。この際、都市構造との整合を図り、大型貨物車の流入を抑制すべき地区も配慮する。これらを踏まえ、車両の重さ、長さ、高さに対応できるよう、骨格ネットワークの計画的、集中的な整備を推進する。

物流交通の規制誘導

大型貨物車の走行ルート整備を前提に、円滑な物流の確保にも配慮しつつ環境上や安全上の課題を解決するため、大型貨物車について、環状道路内の流入抑制や走行ルート指定等を行うことを検討する。

物流拠点への対応

広域的な物流拠点については、物流施設の賃貸化、機能の高度化・複合化等への対応も踏まえ、都市構造との整合を図りつつ、IC、空港及び港湾の周辺での整備を促進する。例えば、東京都市圏においては圏央道や羽田空港の国際化に対応した整備が重要である。また、広域的な物流拠点と大型貨物車利用の都市内拠点は、都市環境の観点から、工業系用途地域への立地誘導を推進する。

荷捌きへの対応

中心市街地等における路上荷捌きによる安全かつ円滑な道路交通の阻害や、まちの賑わいの低下に対応するため、荷捌きについて関係者が調整して、明確な目的を持ちハードとソフトを組み合わせた総合的な施設整備と管理・運営等に取り組む必要がある。

この際、地区の基本目標において、人流、土地利用等と一体的に荷捌きを位置づける必要がある。また、物流事業者、荷主だけでなく、ビル管理者、道路管理者、住民、地方公共団体等の関係者が個別の調整や協議会の設置等により、荷捌き施設の整備や利用ルールについて合意形成を図り、整備やルール遵守を行うことが必要である。また、面的な荷捌き施設の計画を駐車場整備計画に位置づけることも考えられる。

ハード対策として、路上・路外の荷捌き施設、附置義務の荷捌き駐車施設を組み合わせることで確保する。この際、停車帯やパーキングメーター等を荷捌き施設に再整備するなど、道路断面の利用を総合的に考えて工夫することが必要である。これらの荷捌き施設について、適切な配置と整備を促進する施策が必要である。

ソフト対策として、地区内の荷捌き施設の情報提供や予約等による一体的・効率的な管理と運営が望まれる。また、地区内の大型貨物車の流入の抑制等を図る共同物流を促進すること、高層ビルの輸送の効率化等を図る縦持ちの共同

物流を促進することが必要である。

これらの取組については、共同荷捌き施設の整備に対する地方公共団体の支援、より幅広い利用が想定されるなど公益性が高い共同荷捌き施設の公設民営などを検討する必要がある。また、合意形成のため社会実験の活用や先進的な取組の情報発信も重要である。これらについて、国が地方公共団体に対し支援することが必要である。

第6章 市街地整備施策のあり方

1. 市街地整備施策の基本的考え方

(1) 集約型都市構造を目指した戦略的取組

集約型都市構造への再編に向けては、総合交通戦略と連携して、主要な駅周辺地区や地域の歴史、文化の拠点となっている地区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を形成することが必要である。

こうした拠点的市街地の形成に当たっては、人口減少は都市総体としての力を減ずるとの危惧はあるものの、一人当たり空間量拡大の可能性や都市基盤への負荷軽減などの面を積極的に捉え、高齢化等に伴う新たな土地利用ニーズも踏まえつつ、以下のような視点でまちづくりを進めることが重要である。

世代、用途ミックスの歩いて暮らせるまち

- 商業機能、福祉機能、雇用の場など多様な都市機能が集積した、子供からお年寄りまで誰もが暮らしやすいまち
- 独身世代、子育て世代から高齢者世代に至るまで多様な居住ニーズに対応した快適な居住空間が提供されたまち
- 公共交通などによる移動の利便性が高く、身近な範囲に生活上必要な機能が揃っている歩いて暮らせるまち

生活空間が質的にも量的にも充足したまち

- 敷地の集約化や民地も活用した公共的空間の充足等により、ゆとりある居住環境が形成され、実感として豊かさが感じられるまち

持続的発展に向けてコミュニティが形成されているまち

- 地権者等の参画により、希薄化した地域コミュニティが再生され、適切にまちの管理・運営が行われ、地域の持続的な発展が図られるまち
- 地域の歴史、文化的資源が集積した、来街者を引きつける魅力的なまち

(2) 負の遺産の解消と新しい価値の創造

急速な都市化の結果、基盤整備が遅れた環境水準の低い市街地も広範に存在しており、都市構造の再編を目指すとともに、こうした市街地の環境改善も同時に進めなければならない。

また、今後の人口減少に伴い、郊外部を中心に、市街地密度が低下し、無秩序に空地や空家が発生することも予想されるが、環境劣化の防止、新しい時代に対応した市街地空間の形成・環境改善といった観点からの取組が必要である。

市街地環境の改善に当たっては、良好な景観や個性的な地域文化、水辺空間や緑地等の自然的環境に恵まれた「都市美空間の創造」、地震や浸水等の災害に強く防犯にも配慮した「安全で安心な都市の構築」、地球環境問題に対応して循環型で環境への負荷の小さい「省エネルギー・省資源型都市の形成」等を内部目的化し取り組んでいくことが必要である。

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

拠点的市街地等の整備に際しては、公共投資の重点化を図るとともに公民が適切に連携することが必要であり、次のような取組を推進することが必要である。

市街地整備の重点化

整備が必要な既成市街地は広範に存在するが、今後、投資余力は減少していくことから、市街地整備に係る公共投資は、「選択と集中」により、集約型都市構造への再編を進める上で特に公共性の高い以下のような事業に重点化すべきである。

- 交通結節点周辺等の拠点的市街地
- 敷地細分化・空洞化等により機能更新等が必要な拠点的市街地
- 骨格的な幹線道路と周辺市街地の一体整備
- 木造密集市街地

この際、市民合意を踏まえた戦略的な市街地整備を推進するとともに民間主体の参画や投資を促進する観点から、都市計画のマスタープランに基づいて、総合交通戦略との整合を図りつつ、地方公共団体が、市街地整備を実施する地区、民間の市街地整備に対し重点的に支援する地区など重点的に整備・改善すべき市街地をあらかじめ明示する取組を講じる必要がある。

なお、土地区画整理事業の長期未着手地区や事業停滞地区については、集約型都市構造への再編を進める上での必要性・緊急性等の観点から再点検し、事業の取りやめや区域縮小を含め必要に応じ大胆に見直すことが必要であり、国は、地方公共団体等に対し事例紹介や技術的助言など適切な支援を実施することが求められる。

市街地整備への民間参画を促進する環境の構築

公的主体は公共性の観点から、民間主体は収益性の観点から事業を選定することが基本となる。しかし、一般的に市街地整備は公共性と収益性の両面を持つことから、両者の役割を二分法で切り分けるべきではなく、公共性の高い市街地整備においても、公民のパートナーシップによる取組を目指すべきである。

公共性・緊急性の高い市街地整備については、「選択と集中」による重点化のもとで、引き続き公的主体が実施するなど主体的な役割を果たす必要がある。加えて、これまでリスクが大きい等の理由から民間が実施してこなかった市街地整備について、公的主体は、民間事業者や地権者等による民間主導の市街地整備を促進する役割を担うべきである。その際、民間に対する支援といった直接的なもののみならず、拠点的市街地の将来像に対する認識の共有化、計画の実現の担保などについても公的主体の役割は大きい。

市街地整備において民間主体の積極的な参画を促すためには、特に初動期対策が重要であり、地方公共団体は、地区の現状や関係者の意識等に応じ、

- 1) 民間事業者の参入意欲はあるが地権者等の機運が低い地区においては、参入事業者の公募や地権者等との協議の場づくり等を通じた民間事業者への信頼性の付与、民間事業者に対する初動期の活動支援等の取組
- 2) 地権者等の機運は高いが民間事業者の参入意欲が低い地区においては、事業計画の策定に向けて、地元の建築設計事務所、工務店、法律事務所等の地域に精通し、人的・資金的ネットワークを有する「まちの専門家」のチーム派遣等に対する支援等の取組

を講じるべきである。特に、権利関係が輻輳し、参入リスクが高い既成市街地における事業に関しては、充実した支援が必要である。

また、まちづくり人材不足への対応や地元調整の円滑化等を図る観点から、都市再生機構や民間都市開発推進機構等を積極的に活用することも必要である。

この際、民間事業者が安心して市街地整備に参入できるよう、想定されるリスクを整理し、公民のリスク分担、役割分担を明確化することも必要である。

(2) 集約型都市構造を支える拠点的市街地の形成

集約型都市構造の実現を目指し、古くからの中心市街地のほか、公共交通軸上の主要駅周辺等において、徒歩・自転車交通圏内に多様な都市機能が集積した魅力的な拠点的市街地が形成されるよう福祉、教育・文化、環境、商業、住宅等の他施策との積極的な連携を図りつつ、重点的に市街地整備を推進する。

幹線道路等と沿道市街地の一体的整備の推進

拠点的市街地における幹線道路の拡幅整備等に際しては、集約拠点としての機能集積を図るため、今後、面的な整備手法の導入等による街路と沿道市街地の一体的整備を基本とする。この際、事業スケジュールや住民意向等を踏まえ、部分的段階的な整備を含め、柔軟に整備を進めていく取組が必要である。

また、既存道路空間の再構築によるトランジットモールの形成等に当たっては、沿線街区に対する裏側からのアクセス動線を確保するとともに、より賑わいのある沿道空間を形成する観点から、街区統合や建築物の共同化など、沿線街区の再構成を行うことも有効である。

都市交通施策と連携した街区の再編成の推進

戦災復興事業等で整備され、時代の変化に街区構成が対応していない市街地等では、区画整理手法を活用しつつ街区の再編成を行うことにより、新たな都市機能の導入を推進することが有効である。こうした取組に対し、地方公共団体は、区画道路等の公共施設の改廃などに適切に対応することが求められる。

また、こうした街区の再編成を行う際には、歩行者空間の確保や、駐車場の共同化・集約化によるフリッジ駐車場を整備する等、都市交通施策の実現に取り組むべきである。

他施策とも連携した魅力ある都市空間の創出

居住者や来街者を引きつける魅力的な都市・居住空間を創出するため、水と緑のネットワークの形成など公園・下水道等の都市基盤整備による良質な都市空間の形成に努めるとともに、都心居住施策等の住宅施策、商業施策、福祉施策、教育・文化施策等と連携した多様な機能の集積を進めることが重要である。

また、居住者に商業、福祉、医療等の都市サービスを提供するとともに、産業育成施策等との連携のもと、雇用機会の創出を図ることも重要である。

この観点から、地方公共団体においても、関係部局による施策横断的な体制の構築・充実に努めるべきである。

公民協働による公共的空間の形成

街の魅力を高める上では、民地空間において、公共空間と一体的に機能する歩行者空間や広場等の公共的空間を適切に確保し、管理することも重要である。

このため、市街地整備や建築物の建替などが計画される早期の段階から、公共的空間の計画調整を行うとともに、地域が主体となった組織による公共的空間の管理、活用を積極的に推進することにより、まちづくりへの参加意識を醸成し、まちを発展させていく道具として活用することが必要である。

なお、この際、単に量的拡大を指向するのではなく、うるおいあるわかりやすいネットワークの形成や、重層的な利用がなされる地区での円滑な移動を支える垂直移動動線の確保など、質的向上を図る視点が重要である。

また、都市における良好な景観の形成は市街地整備においてもきわめて重要な課題の一つであり、無電柱化の推進、計画段階から公民が協働してルールをつくり、それに基づく景観形成が確実に行われるよう施工・管理段階までを通じたデザインマネジメントの推進を図る必要がある。

(3) 密集市街地の整備等、安全・安心の確保

防災安全度の低い密集市街地においては、延焼遮断帯や避難路となる幹線街路の整備に併せ、面的整備や沿線建築物の不燃化を促進することにより防災環境軸の形成を推進することが重要であり、市街地整備手法の積極的活用が望ましい。また、公共施設整備や個別建替等を契機として、周辺市街地の整備や共同・協調建替を適切に誘導することが必要である。

このため、民間事業者等の協力も得つつ、地区整備に向けた機運の醸成や合意形成に努めるとともに、先の密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律の改正や各種支援制度の充実も踏まえ、各地区の状況に応じ、面的整備手法の活用、建築規制の合理化や受け皿住宅の整備などに総合的かつ機動的に取り組むべきである。

また、今後、敷地の細分化等により新たな密集市街地が形成されることのないよう、土地利用規制等を活用しつつ、市街地を維持管理する取組も必要である。

これに加えて、大地震時等における大規模盛土造成地の被害を軽減するため、造成された宅地の安全性の確保を目的とした宅地造成等規制法の改正等を踏まえ、総合的な宅地防災対策を推進することも必要である。

多発する集中豪雨への対策など、都市の治水安全度を高める観点から、市街地整備に当たっては、透水性舗装の導入、雨水貯留浸透施設の整備など、雨水の流出を極力抑制する取組を面的に行うとともに、新たにできる公共空間を活用し地下貯留池を設置するなど、浸水対策を考慮した市街地整備を下水道等と連携して行うべきである。また、河川氾濫や高潮被害が懸念される地区等においては、市街地整備と一体となったスーパー堤防の整備など、治水対策との連携も必要である。

(4) 郊外市街地の賢い縮退(スマートシュリンク)

人口の減少や集約型都市構造への再編が進む中で、郊外市街地等においては、特に基盤の整備状況が不十分で交通利便性の低いミニ開発地区等を中心に、以下のような問題が発生することが懸念される。

- 1) 短中期的には、空地・空家等の未利用地化が進展し、ゴミの不法投棄等による生活環境の悪化、治安の悪化、商業施設やバス等の公共交通の衰退による都市機能の低下等
- 2) 長期的には、上述のような生活環境の悪化等が更なる人口等の流出を招き、生活水準の著しい低下や行政コストの増大等から市街地として維持することが困難となる状況

このような市街地の空洞化は、上述の生活水準の低下といった負の側面ばかりでなく、空間量の増大を背景とした質の高い居住空間創出の契機ともなることに留意しつつ、地区の状況や空洞化の進行段階等に応じ、当面、急激な密度低下による著しい生活環境の悪化が生じないように、いわば賢い縮退(スマートシュリンク)を図ることが重要である。こうした取組は、都市基盤の投資効率や国土の効率的な経営といった観点からも重要であると考えられる。

このため、当面の短中期的対策として、虫食い状に発生する空地等を、情報提供・斡旋システムなどの構築により、駐車場、家庭菜園・市民農園、多目的広場等として適切に利活用する取組を推進することが有効と考えられる。また、それらの過程において市街地整備手法を活用した敷地の統合、集約化を併せて図ることも有効と考えられる。

なお、この際、公共交通の利便性が高く都市基盤が十分に整備されているニュータウン等では、空地等を有効に活用しつつ集合住宅の建替や敷地の再配置等を居住ニーズ等の変化を踏まえて行うとともに、周辺スプロール市街地等からの人口の受け皿として再生するなど、各地区の都市基盤の整備状況等に応じ、適切な対策を講じることが必要である。

こうしたスマートシュリンクを進めるにあたり、まず、これ以上の市街地の拡大を抑制する観点から、これまで取り組まれてきた新市街地の整備については、公共交通軸と連携した拠点的市街地の形成や特段の必要性に対応する場合以外には、新たに着手しないこととすべきである。

(5) 都市の持続的発展に向けた地球環境問題等への対応

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、市街地整備と併せて、環境負荷を極小化する取組を行うことが効果的である。

こうした観点から、民間主体においては、環境に配慮した建築物の建築などの環境対策に努めるとともに、公的主体においては、リサイクル材を活用した舗装や下水未利用エネルギーの有効活用等の環境に配慮した公共施設の整備の徹底、都市・地区レベルで地域冷暖房や低未利用エネルギー等の効率的活用・ネットワーク化の推進など、公民が連携して包括的な取組を行うことが重要である。

このため、一定規模の開発に際し、省CO₂など環境に関する目標基準をあらかじめ設定し、達成度合いの評価を踏まえた環境対策に支援するなど、着実な対策を誘導する仕組みの検討が必要である。また、雨天時に生活排水が河川等に放流され環境負荷を与えるおそれがある合流下水道についても、市街地整備を契機にその改善を進める等の取組も必要である。

(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てきたため、初動期において、地権者等の市街地整備にかかる動機付けや合意形成が円滑に行われない例や、事業完了後も、景観や土地利用等の面で、次第に市街地が陳腐化していく例も多くみられる。

しかしながら、今後においては、限られた投資余力の中、整備された市街地を良質なストックとして維持し、その価値を高めていくことが必要である。このため、地域が主体となった協議会、NPO、民間等の組織が、初動期から事業完了後に至る各段階で、地権者間や民間主体と地方公共団体との間の調整や、計画に基づく事業、土地利用、景観形成等の誘導、公共的空間の管理活用等を中心に、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が必要である。

特に、区画整理や再開発等が行われる場合には、これを契機として事業完了後のまちの管理・運営に関する取組を行う地域の組織が作られることが期待される。

この際、大規模な市街地整備地区において、個々の開発を地区全体の統一的なコンセプトに基づき誘導するエリアマネジメントや、地方都市において、土地利用に係る需要を見極めつつ市街地を段階的に整備していく需要管理型のエリアマネジメントも有効である。また、スマートシュリンクに向けた取組もエリアマネジメントの一形態と捉えられるなど、エリアマネジメントは様々な市街地において今後重要となる取組である。

地方公共団体は、こうした取組が広く促進されるよう、イベントの実施や公共的施設の管理などに積極的に協力、連携することはもちろんのこと、資金助成や専門家の派遣等を行うなど、初動期を中心に活動を支援する方策を充実すべきである。

(7) 多様で柔軟な市街地整備手法の提示と活用

市街地整備手法は、例えば区画整理の運用が、新市街地での事業実績をもとに

既成概念化しているなど、事業の積み重ねの中で画一的な運用が行われてきた側面がある。今後、既成市街地において市街地整備手法を幅広く活用していくためには、既成概念にとらわれない柔軟な運用が求められるところであり、国は、地方公共団体、民間事業者や専門家等に対し、こうした活用方策を提示し、幅広くその普及を図る取組を講じる必要がある。

既成概念にとらわれない市街地整備手法の運用

「柔らかい土地区画整理事業」

- 公共施設の集約化と街区再編を行う事業等では、公共減歩のない事業も実施
- 敷地が細分化・遊休地化している地区の敷地統合・集約化を図る事業などでは、保留地減歩をしないで、事業費を地権者の負担金として確保
- 事業施行上、密接不可分な関係にあれば、飛び施行地区を設定
- 幹線道路の整備と併せ一体的な市街地整備を図る場合など、住民の合意形成や事業期間を勘案し、区域界を敷地界にするなど施行地区を柔軟に設定
- 従後の土地利用を勘案し、柔軟に集約換地等を実施

「身の丈にあった市街地再開発事業」

- 規模を小規模化し、複数連鎖的に事業を実施
- 景観への配慮等から高層建築にこだわらない事業の実施
- 地域の需要に併せた保留床の規模を設定し、事業リスクを最小化

集合住宅等建て替え支援

今後、都市への人口集中期に建築された集合住宅や業務ビルの老朽化が進行し、その更新も大きな都市問題となってくるものと考えられる。

このため、老朽マンションやオフィスの建替を、仮住まいの費用を発生させることなく円滑に促進する観点から、周辺の空地を活用した区画整理の施行など、市街地整備手法を活用することも有効である。

また、こうした老朽集合住宅等の建替は、土地利用を更新する契機ともなるものであり、既成市街地等における市街地改善につなげる視点も重要である。

修復型の市街地整備

一般市街地についても、必ずしも公共施設の整備水準が高くない場合においては、生活環境を改善させるための取組を講じることが望ましい。

こうした地区においては住民発意を基本として、大規模で長期間かかるような事業ではなく、個別に発生する建替等の動きを契機に小規模かつ短期間で完了する事業を連鎖的に行う取組が必要であり、こうした方向で市街地整備手法を活用することも検討すべきである。

地籍整備の推進

公図と現況が大きく異なる地区においては、敷地境界が確認できず、建築行為や公共施設の整備もできない状況が生じている。このような状況を改善する

ため、区画整理手法を活用し、現況に合わせて換地処分を行うなど、地籍を整備する取組も考えられる。

地域資源の活用

これまでは、地域の魅力を高め、地域住民のコミュニティのよりどころとなっていた建築物（住家、蔵など）等であっても、重要文化財の指定などの位置づけがないものについては、保全、活用するという視点が十分ではなかった。

今後は、市街地整備手法を活用しつつ、市街地の整備と地域の資源となる建築物等の保全、活用の調和を図る取組が必要である。

空地等の戦略的活用（インナースプロール対策と低未利用地の有効活用）

インナースプロール問題に対しては、空地におけるスポット的な民間開発を計画段階から調整し、こうした開発動向を契機に周辺環境の改善にも寄与するよう、周辺地区も含め広がりのある市街地整備へと誘導する取組が必要である。

一方、密集市街地など整備・改善が必要な市街地においては、事業の種地となる空地の確保が重要であり、低未利用地を種地等として集約・活用するための方策の充実と併せ、次のような様々な取組が必要である。

- 工場跡地等の大規模な遊休地については、周辺市街地と一体となった開発が実施されるよう、計画段階からその利活用方を誘導
- 学校の統廃合などにより低未利用地化する公有地についても、関係部局間で連携を図りつつ、市街地整備の種地として有効に活用

また、こうした空地等を、市街地整備の熟度等に応じ、将来における都市機能更新の際の種地として適切に管理・活用しつつ、市街地整備を連鎖的、段階的に進める取組も重要であり、空地を保有する仕組みの構築が必要である。

（８）市街地整備の担い手支援

まちづくり技術の継承

区画整理等の市街地整備事業は、住民の合意形成、権利調整を図りながら、長期間にわたり継続的にまちづくりを行う事業であり、地方公共団体等を中心に、現場に密着した技術・ノウハウの蓄積が行われてきた。しかしながら、経験豊かな団塊世代の退職等により、こうした技術等の喪失が懸念される。

特に、阪神・淡路大震災の例にみられるように大規模地震等の災害後において市街地整備は災害復興の中心的な役割を担うものであり、まちづくりにかかる技術力・ノウハウの継承・確保を積極的に進める必要がある。

市街地整備における人材の活用等

市街地整備における民間の役割が増加していく中、地権者の中に入り、地域の声をまとめるまちづくりコーディネーターの役割がますます重要となる。

しかしながら、こうした専門家は大都市に偏在するなど地域に偏りがあるの

が実態であり、地方公共団体等でまちづくりに携わってきた団塊世代の人材など、市街地整備の経験豊富な人材を蓄積、活用する仕組みを構築すべきである。

また、多様で柔軟な市街地整備技術等に関する教育研修、市街地整備のノウハウをデータベース化等による知識の共有化を図ることを検討すべきである。

第7章 今後取り組むべき課題

1. 集約型都市構造の実現に向けた関係施策の連携

集約型都市構造への転換に向けては、目標を共有し、多様な分野の関係施策の連携、公民の取組の統合的な展開といった、いわば「総力戦」が必要であり、市町村を中心とした総力戦で取り組む体制の構築が促進されるよう、国においても連携施策の充実等に努める必要がある。特に、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的な取組を行うための枠組みづくりを検討するとともに、関係省庁の連携強化を図るべきである。

2. 都市交通施策に関する課題

(1) 総合交通戦略の更なる推進方策

総合交通戦略の意義・必要性と内容及び立案・策定の方法が地方公共団体や交通事業者等に理解され、関係主体がそれぞれの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を促すための制度的対応を検討すべきである。

(2) 大都市圏等における総合交通戦略の策定

総合交通戦略の策定は、その対象を市町村あるいは都市計画区域の広がりを中心にしておき、大都市圏等複数の区域が密接に関連する交通圏において総合交通戦略を策定する場合には、複数の都市計画区域にまたがる広域での戦略の考え方を提示すべきである。

(3) 駐車場の戦略的整備方策

駐車場について、歩行者優先地区のフリンジへの共同化・集約化、公共交通優先施策と連動したP & R駐車場の整備など、土地利用や交通管理とも連動した取組が必要である。このような総合的な交通施策の一環として、駐車場の戦略的な配置が可能となるよう、例えば、附置義務駐車施設について、建築物内に限定せず区内での共同の施設整備、既存建築物が参加する仕組み、施設整備に代えた納付金制度の確立等の制度的対応を検討すべきである。

(4) 中心市街地等での歩行者空間の確保方策

中心市街地等では既存の道路空間が限られているが、道路と建築敷地の中間領域を半公共的な歩行者空間とすることは、賑わい形成の観点からも有効である。

また、歩行者と公共交通が共存するトランジットモール化は、モール内の短距離移動支援や自家用車を使わない多様な人の来街が可能となることに加え、フリンジパーキング等の施策を併せて展開することにより活性化に寄与すると考えられることから、関係者との合意形成や連携を図りつつ、こうした重複的な空間利用により賑わいのある歩行者空間が実現する仕組みを検討すべきである。

さらに、事業の計画・実施の際に、歩行空間、緑、景観等を要素とする快適な歩行環境が、適切なものであるかどうかについて、継続的に確認し、実現していく仕組みを設けるべきである。

(5) 公共交通の公益の評価手法の検討

集約型都市構造を実現する上で必要な公共交通に対する公的負担のあり方を明確にするためには、公共交通が有している公益性を定量的に評価することが必要である。これまで、外部不経済の軽減の評価手法は確立されているものの、公共財としての特性及び外部経済の創出については、その評価手法が十分に確立されているとは言えず、一層の検討を進めるべきである。

3. 市街地整備施策に関する課題

(1) 既成市街地の再構築を進める制度の充実

既成市街地においては、土地利用が稠密化し、土地の権利関係が輻輳しているなど、市街地整備を進める上での課題も多く、運用では対応できない課題も存在する。このため、より迅速で安定的な事業展開が図られるよう、以下のような視点で、規制、融資、税制、助成措置や整備手法等を幅広く検討すべきである。

- 民間主体の参画を支援する方策の更なる充実
- 既成市街地への人口、商業等の都市機能集積を促進する方策の充実
- 事業環境の変化に対応できる整備手法等の充実

また、大都市を中心に進行している宅地の細分化に対しても、防災性の低下や街並み景観の陳腐化などにより、21世紀の負の遺産となることがないように、最低敷地規模制限等の土地利用規制を的確に運用することはもとより、これ以上の著しい宅地細分化を未然に防止する各種方策の充実について検討すべきである。

(2) エリアマネジメントを促進する各種方策の検討

現状において限定的な取組に止まっているエリアマネジメントを促進するため、安定した組織運営の支援、組織を担う中心的人材の育成やまちの運営に関するノウハウ等の提供などの各種方策についてさらに検討すべきである。また、自らが都市開発を営み、資産を保有しつつ「まち」をプロデュースする民間事業者によるエリアマネジメントについても検討の余地があると考えられる。

(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

民間投資が活発な大都市都心部と異なり、大都市郊外部や地方都市等では、総じて民間投資家の投資意欲は低い。しかしながら、集約型都市構造の実現を図る上では、地方都市等において民間資金の活用を図りながら拠点的市街地の形成を進めていくことが不可欠であり、時間的リスクの低減方策など、金融機関、投資家の積極的な参加を促す方策を検討すべきである。

また、その地域の発展や環境保全に意欲を有する市民や企業からの資金の導入

も有効であり、こうした市民出資を促進する取組についても検討すべきである。

(4) 郊外部等における市街地の賢い縮退を推進する方策の検討

低密度化が進行する郊外市街地等においては、長期的には、空洞化が進行し市街地として維持・管理することが困難な地区の発生も懸念されるところであり、市街地空洞化の進行状況等に応じた適切な措置を講じることが必要である。

このため、市街地の縮退状況について実態を把握するとともに、長期的対応方策として、不要となる公共用地への対処、遊休地等の多様な用途への転用可能性、郊外資産の市場流通性、中心市街地の整備と縮退する郊外市街地とを関連づけた手法などについて、国の関与のあり方や費用負担のあり方を含め、様々な観点から検討を進めるべきである。

第2部 公園緑地関係

第1章 新たな社会資本整備重点計画に対応し、重点的に整備・保全・管理を図る緑とオープンスペースの分野とその目標

1. 基本的認識

社会資本整備重点計画法第4条に基づき平成15年10月に策定された現行の社会資本整備重点計画（以下、「現行計画」という。）は、それまで事業分野別であった9つの計画（道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）を一本化し、計画内容を事業費から国民から見た「達成される成果」（アウトカム指標）へ転換した。「暮らし」、「安全」、「環境」、「活力」の重点的な4分野において目標を定め、その主な事項について、達成状況を定量的に測定するための指標を設定し、施策横断的な取り組みと事業分野別の取り組みについて推進を図ってきている。

こうした中、人口減少・少子高齢化の急速な進展は、我が国の経済社会に構造的な変化をもたらし、社会資本に対する要請は、今後、質・量ともに大きく変化することが見込まれる。都市公園、緑地保全その他公共施設空間の緑化といったこれまでの緑とオープンスペースの整備・保全・管理も、社会構造の変化に対応しつつ、持続可能な社会を実現するために、生物多様性の保全や地球温暖化防止への貢献、安全な国土の再構築や個性と魅力ある生活環境の維持、美しい景観や文化・芸術への欲求の高まりなどへの適切な対応が必要となっている。また、我が国の経済社会の投資余力が引き続き低下した状態にあり、財政制約が続くことも想定しながら、良好な都市環境を維持、向上、再生させる緑とオープンスペースの機能、特性を踏まえ、これらの整備・保全・管理を戦略的かつ重点的に推進していく必要がある。

こうしたことから、次期の社会資本整備重点計画（以下、「次期計画」という。）の策定にあたっては、これからの緑とオープンスペースのあるべき姿を念頭に置き、国の政策課題に対応した必要性・緊急性を評価し、重点的な整備・保全・管理が進められるよう検討することが求められる。また、政策的に取り組む対象範囲をできる限り柔軟かつ広範に広げる観点や、次世代に残すべきストックの積極的、効果的な活用を推進する観点からの取り組みを進めるべきである。

2. 計画的に整備・保全・管理を推進すべき「みどり」の対象範囲について

(1) 「みどり」の概念、「みどり」に込める意味

これまでの都市計画中央審議会答申、社会資本整備審議会答申等においては議論の対象とする緑とオープンスペースについて、中核となる施設として都市公園等を位置づけ、それに加えて、道路、河川、急傾斜地、港湾、下水道処理場、官公庁施設等の公共空間から、都市に残された貴重な自然資源としての緑地や民有地の緑化まで、その対象をより広くとらえていくという方向で議論が積み重ねられてきている。

また、現行計画における重点目標「水・緑豊かで美しい都市生活空間等の形成等」の指標である「都市域における水と緑の公的空間確保量」においては、国民のニーズや満足度の向上に的確に対応するため、都市公園等だけでなく、道路の植樹、河川緑地などの公的空間から、特別緑地保全地区などの土地利用規制により担保されている緑地までを含め、目標の達成に向けて効率的かつ効果的な事業執行を推進してきているところである。

こうした方向性を踏まえつつ、次期計画、さらに将来の都市の緑とオープンスペースのあり方等の決定にあたっては、物理的・空間的機能や効果だけでなく、良好な景観や地域の歴史・風土、生活文化の形成や自然観、郷土愛の醸成等、国民の精神性や満ち足りた幸福感、心身の健康の向上など多くの価値観を包含する包括的な概念をより強く込めた言葉として、「みどり」という言葉を用いることとする。

「みどり」の整備・保全・管理にあたっては、かけがえのない国民共有の財産としての総合的な機能や効果を最大限に発揮させることの重要性を念頭に置くべきである。

その際、持続可能な社会を目指し、生物の多様性や生態系を適切に保全すべきことや、「みどり」が健全な都市生活を営む上で必要不可欠な環境基盤であることをふまえ、単に植物に覆われているというだけの空間ではなく、より多様で健康な状態を保った植物等から構成され、良好な水辺空間と一体となるなど、多くの生物の生息・生育や国民の心身の健康を支える、豊かで質の高い環境が形成されるよう配慮すべきである。

(2) 「みどり」に期待される機能

「みどり」は、国民が身近に楽しめる多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場、生物多様性の確保に資する野生生物の生息・生育環境を形成するとともに、大震災等の災害発生時には避難地や避難路、防災拠点となるなど、都市や地域の防災性の向上に大きな役割を果たしている。

また、温室効果ガスである二酸化炭素の吸収固定作用等による地球温暖化の防止や風の道の形成・蒸散作用等によるヒートアイランド現象の緩和などの都市環境改善にも大きく寄与している。

さらには、我が国における気候・風土の多様性、四季の変化を体現し、美しい自然や地域の景観・風景を形づくり、日本庭園など我が国固有の芸術・文化形成等にも重要な役割を果たしてきた。

今後、「みどり」が広義の社会資本、国民共有の財産として、かけがえない多くの機能を発揮していることに重きを置き、必要な施策の展開を図るべきである。

うるおいのある生活環境の形成

「みどり」は、さまざまな都市環境改善効果や心理的效果を背景として、ストレスを軽減させ快適性を向上させる、ゆとりや安らぎ、くつろぎに満ちた生活の舞台であり、国民の心身をいやし、健康を増進させる機能を有している。

スポーツ・レクリエーション、自然とのふれあいの場の形成

「みどり」は、健康づくりやスポーツ・レクリエーション、教養・文化活動等、さまざまな余暇活動の場として欠かせない空間であり、また、身近な自然とのふれあいの場を形成する機能を有している。特に将来を担う子ども達が健全に成長する上で欠かせない空間として、明るく、元気な社会の礎となる貴重な機能を有している。

地球温暖化等の防止

「みどり」は、国民にとって最も日常生活に身近な二酸化炭素吸収源であることから、実際の吸収源としての効果に加え、地球温暖化対策の普及啓発にも大きな効果を発揮するものである。

また、地表面を被覆する「みどり」の蒸散作用等による地表面の高温化の防止・改善の機能は、ヒートアイランド現象の緩和をもたらすなど、持続可能な循環型社会を構築する上で大きな機能を有している。

野生生物の生息・生育環境の確保

「みどり」は、野生生物の生息・生育環境、生態系の基盤を形成し、生物多様性を確保する上で重要な役割を果たしており、地域の自然環境を保全・再生する機能を有するとともに、将来世代の財産となる、生物資源、遺伝子資源を保全し、すべての生命を育む機能を有している。

都市・地域の防災性の向上

「みどり」は、大震火災時の延焼を防ぎ、避難地・避難路などの避難空間となり、また、救助・救援、復旧・復興拠点となるなど、都市の防災性、防災機能を向上させる機能を有している。

地域に固有の美しい風景・景観、歴史・風土、芸術・文化の形成

人間の生活、気候や歴史・風土等が一体となって形成される「みどり」は、都市や地域に固有の美しく風格ある風景・景観の基盤となる。また、四季の変化に富んだ多様な「みどり」は、繊細な感受性や美的情緒を育み、地域に固有の芸術・文化の形成と保持に大きく寄与してきた。

さらに、地域の文化遺産等と一体となって、地域の賑わいや活力、観光振興にも大きく寄与する機能を有している。

このように、「みどり」は、自然と人、人と人、人と地域などの健全なつながり、コミュニケーション、循環などの関係性を回復、向上させる機能、役割を根底に有している。

(3) 社会資本整備重点計画における「みどり」の対象範囲

都市公園、道路、河川、港湾、海岸、広場、墓園、学校等の公共空間の「みどり」、都市緑地法等による土地利用規制や契約・協定等によって担保されている民有の「みどり」、さらに、保全された農地、林地、社寺境内地や家庭の庭など、パブリックからプライベートの領域に至るまで、都市の「みどり」は広義の社会資本であるという認識に立つことが必要である。そして、これら広義の社会資本として評価される「みどり」の対象範囲をできる限り柔軟かつ広範にとらえ、これらを適切に整備・保全・管理するための方策を総合的に講じるべきである。

3. 重点的に整備・保全・管理を推進すべき「みどり」の施策分野・領域について

(1) 「みどり」の整備・保全・管理を推進する上で中長期的に重要となる視点

「みどり」の保全・整備・管理に係る施策を推進していく上で、今後、より重要となる「みどり」の質の向上や利用、活用等も含めた視点は以下のとおりである。

美しい都市・地域・国土の形成を目指す

「みどり」を基調とした美しい都市・地域・国土は、自然と人間の豊かなふれあいやゆとりとうるおいに満ちた豊かな国民生活の基盤であり、これらを保全・再生し次世代に引き継いでいくことが、現下の我が国における重要な課題である。

こうしたことから、「みどり」により醸成される良好な環境に対する価値を正しく認識・評価し、美しい都市・地域・国土を形成するため、水と緑豊かな環境の保全・創出を推進する必要がある。

歴史と文化に根ざした香り高い地域の形成を目指す

歴史と文化に培われ、慣れ親しまれた地域に固有の風土、景観は、文化遺産や風俗・習慣等とこれを包み込む良好な「みどり」とが一体となって形成されるものであり、醸し出される地域の個性や伝統は、そこに暮らす人々の満足感や帰属意識、愛着を呼び、国内外の人々が訪れたいと思う魅力と品格を形成する。

自然と歴史と文化に根ざした香り高い地域の個性と魅力をベースとした、活発な地域間や国際的な交流・連携が展開されるよう、地域から愛され、慣れ親しまれた美しい「みどり」のストックを大切に作る豊かな地域づくりを推進する必要がある。

誰もが暮らしやすい社会の実現を目指す

急速な少子高齢化やライフスタイルの多様化が進展し、女性、高齢者、障害者などあらゆる人々の社会参画のニーズが拡大する中において、誰もが自由に、希望する活動を楽しめる、暮らしやすい社会の実現や、安心して子どもを育てることのできる社会の実現が求められている。

このため、国民の心身の健康の向上や良好な子育て環境づくり等を推進する中で、バリアフリーやユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、誰もが利用しやすく、その効果を楽しむことができるやさしい「みどり」の社会資本の整備・保全・管理について、ハード・ソフト両面からの向上を図る必要がある。

持続可能な都市・地域・国土・地球環境の形成を目指す

「みどり」は、さまざまな環境負荷を軽減し環境を改善する機能を有し、持続可能な循環型社会を構築する上で大きな役割を有している。また「みどり」を舞台とした環境教育・環境学習、環境配慮行動の実践など、「みどり」は持続可能な循環型社会の形成に資するための普及啓発を進める上で最も身近で有効な手段である。

このような観点も踏まえ、地域に応じた「みどり」の整備・保全・管理を通じて、地球温暖化問題への対応、ヒートアイランド現象の緩和、地域固有の自然の保全、都市近郊の里地里山の保全、生物多様性の確保、持続可能な都市・地域・国土づくりへの積極的な対応を図る必要がある。

安全・安心な都市・地域・国土基盤の形成を目指す

ゆとりと潤いにおいに満ちた美しく豊かな都市・地域・国土を実現するためには、災害に強い安全な社会の形成を図ることが必要である。大震火災時において避難地・避難路、救援・復旧・復興等の拠点として重要な役割を果たす「みどり」の機能・価値を正しく認識・評価し、安全・安心な都市・地域・国土づくりを推進する必要がある。

多様な主体の発意・参画による活力ある社会の形成を目指す

多様な主体の参加と連携による自然環境の保全や花と緑豊かな都市環境の創出など、「みどり」に関する協働の取り組みは、一人一人の生活を豊かにし、人と人との活発な交流を進め、社会全体を活性化し、国民一人一人の力と意欲に支えられた都市、地域、国土づくりを進める大きな力となる。

いわゆる団塊の世代の活躍の場が会社から社会へ転換する時期を迎え、それぞれの個が積極的に楽しみながら役割を発揮し、連携することにより、多様な主体の自主性や協調性、信頼感や連帯感に支えられた活力ある地域づくりの環が拓かれていく、関係性の回復のためのプラットフォームとしての「みどり」の機能に着目した取り組みを推進する必要がある。

(2) 次期計画における重点施策分野・領域

現行計画においては、社会資本整備について、「暮らし」、「安全」、「環境」、「活力」の4つの重点目標の分野（以下、「重点4分野」という。）を設定している。「みどり」に係る施策については、「活力」を除いた3分野の重点目標に対応した具体の指標を掲げて、限られた財源の中で、効率的・効果的に事業を推進しているところである。

次期計画においても、これらの重点4分野に対応することを基本とし、また、これまで以上に施策横断的な取り組みや連携による取り組みによってより大きな効果を発現させていくことに留意しつつ、重点的かつ緊急に「みどり」に係る施策、事業を推進していく必要がある。

その際、重点的に整備・保全・管理を推進すべき「みどり」の施策分野・領域を明確にするとともに、限られた財源の中で、効率的・効果的にこれらの分野・領域における「みどり」の整備・保全・管理を推進するため、必要な施策・制度の一体的な構築を行うべきである。

現行の重点4分野に対応した「みどり」に関する施策分野・領域を検討する際の着目点として、例えば、

- ・暮らし：
 - ・緑豊かで安心できる美しい都市環境の形成
 - ・高齢者・障害者をはじめ誰にとっても優しい都市づくり
 - ・良好な子育て環境の形成
- ・安全：
 - ・大震火災時における広域・地域防災拠点、避難地・避難路、帰宅困難者対策
 - ・都市の防災機能の向上
- ・環境：
 - ・自然生態系を保全し、遺伝子資源を守り、多様な生物との共生の基

- 盤となる水と緑のネットワークの形成
- ・地球温暖化対策、ヒートアイランド対策
- ・活 力：
 - ・観光・地域振興
 - ・歴史的・文化的資源等の活用や良好な都市景観の形成
 - ・芸術・文化の香り高いまちづくり

などについて検討していく必要がある。

さらに、その際、国民のニーズへの的確に対応することや満足度の向上等を図る上で、さまざまな政策や事業の連携による「みどり」の整備・管理・保全によってより高い効果が得られることから、良好な景観の形成をはじめ、さまざまな施策の横断的な連携について、特に積極的に取り組んでいくことが求められる。

4．生活実感を反映した「みどり」の整備・保全・管理に係る指標について

(1) 現行計画における指標について

現行計画の重点分野において、「みどり」に係る指標は以下のとおり設定されており、これらに基づいて毎年フォローアップを行い、事業の進捗状況の把握に努めている。

分 野：「暮らし」
 重点目標：水・緑豊かで美しい都市生活空間等の形成等
 指 標：「都市域における水と緑の公的空間確保量」
 【H19までに約1割増(12㎡/人(H14) 13㎡/人(H19))】

分 野：「安全」
 重点目標：大規模な地震、火災に強い国土づくり等
 指 標：「一定水準^(注1)の防災機能を備えるオープンスペースが1箇所以上確保された大都市^(注2)割合」
 【約9%(H14) 約25%(H19)】

(注1 一定水準：備蓄倉庫、耐震性貯水槽、放送施設を備える面積10ha以上のオープンスペース)

(注2 大都市：人口20万人以上の都市(東京特別区及び政令指定都市においては、区を1都市と扱う))

分野：「環境」
重点目標：地球温暖化の防止
指標：【都市緑化等による吸収：約 28 万 t-CO₂】

分野：「環境」
重点目標：良好な自然環境の保全・再生・創出
指標：「失われた自然の水辺のうち、回復可能な自然の水辺の中で再生した水辺の割合」
【H19 までに約 2 割再生】
「失われた湿地や干潟のうち、回復可能な湿地や干潟の中で再生したものの割合」
【H19 までに約 3 割再生】

また、重点目標として掲げてはいないが、事業分野別の取り組みとして、

「都市における良好な自然環境の保全・創出に資する公園・緑地を H19 までに新たに約 2,100ha 確保」

「全国民に対する国営公園の利用者数の割合を平成 19 年度に「4 人に 1 人」とすることを目標に置き、適正な整備と管理・運営を推進する。」

の 2 つの指標を掲げて、「みどり」の整備・保全・管理を推進している。

(2) 次期計画に向けての指標の考え方

次期計画においては、公的に担保されている「みどり」だけでなく、契約・協定等により担保されている民有の「みどり」、建築敷地等における緑化など、さまざまな態様の「みどり」をできる限り柔軟かつ広範にとらえ、これらの整備・保全・管理の効果・成果が、満足度や生活実感として反映された、わかりやすい指標を設定すべきである。

この中で、緑豊かな都市環境の形成を実感できるような都市における「みどり」の量を表す総合的な指標については、人口 1 人当たりの量を示す指標だけでなく、緑地の面積比率による「緑地率」や、さらには「みどり」の機能、内容、質を反映させることも考慮し、衛星画像情報等を活用した「緑被率」など、「みどり」の土地被覆面積比率による指標の導入を検討すべきである。

その際、国においては、広域的な状況把握や都市間の相互比較ができる

統一的指標となるよう、「緑被率」の計測手法について「衛星画像情報等による緑被率調査マニュアル（仮称）」を作成し、地方公共団体に示すことが必要である。

また、地域の実情に応じた、自主性・裁量性のある指標の設定や目標値の設定についても配慮するなど、弾力的な運用を行うべきである。

現行の重点4分野に対応する指標を検討する際の着目点として、例えば、

暮らし：

- ・水と緑の公的空間の確保の状況
- ・都市域における「みどり」の割合の状況
- ・高齢者や障害者等に対応した「みどり」のバリアフリー化の状況
- ・誰にとっても優しい都市の形成に資する「みどり」の機能・質の確保の状況
- ・「みどり」へのアクセスの容易さの状況 等

安全：

- ・広域避難地の整備（広域避難困難人口の解消）の状況
- ・一定の防災機能を備えた避難地を有する都市の状況 等

環境：

- ・地球温暖化対策（二酸化炭素吸収源対策）への寄与の状況
- ・生物多様性や自然とのふれあいの基盤となる「水と緑のネットワーク」の形成の状況
- ・多様な野生生物の生息生育空間となる良好な自然的環境としての「みどり」の保全・創出の状況 等

活力：

- ・国営公園の利用状況
- ・観光等の集客やイベントの開催効果など、地域振興の寄与・賑わいの状況
- ・歴史的・文化的資源の活用等の状況
- ・歴史的・文化的資源を活用した都市公園等を核とした「水と緑と歴史のネットワーク」の設定の状況

等、これまでの指標との継続性にも配慮しつつ、「みどり」に関する施策分野・領域に掲げられた主要事項に対応する指標を検討すべきである。

5. 「みどり」の整備・保全・管理の目標量について

(1) 目指す「みどり」の将来像について

「みどり」は、ゆとりとうるおい、美しさに満ちた暮らしの象徴であり、安全で安心、快適な都市、地域、国土づくりに欠くことのできない存在である。

このため、美しく、安全で安心な国土の形成、さまざまな環境問題への対応、自然と歴史と文化に根ざした香り高い地域づくり、少子高齢化社会に対応したインフラ整備、心豊かな参画型社会の実現等を基本的視点としながら、ハード面においては、

『地域の自然・歴史・文化に包まれた暮らしが実感でき、将来世代へ持続可能となる多様な「みどり」あふれる美しい都市・地域・国土づくり』

『世界の人々が訪れる個性・魅力と品格のある「みどり」の歴史的環境・風土の育成』

『誰もが満足できる、安全でうるおいと優しさのある生活・交流空間を実現する質と量を備えた「みどり」のストックの形成』

等を、ソフト面においては、

『地域住民、ボランティア、NPO、民間企業等、多様な主体の行動により、守り活かし育てる「みどり」の社会資本づくり』

『ゆとりと豊かさに満ちた「みどり」を愛する生活文化、世界に誇る「みどり」の国民文化の形成』

等を目指す将来像として掲げ、そのためのさらなる検討を進めるべきである。

(2) 「みどり」の目標量

過去の都市計画中央審議会答申や「緑の政策大綱(平成6年建設省決定)」においては、「1人当たり都市公園等面積20㎡」や「市街地における持続性のある緑地3割」を目標としてきている。

総人口減少の局面を迎え、コンパクトシティと言われるこれからの集約型構造の都市像、生活像をも踏まえた「みどり」の将来目標量については、良好な都市環境を維持増進していく観点から、引き続き、連担した市街地において持続性のある「みどり」の割合(公的緑地率)を概ね30%以上

確保すること等を望ましい都市像として示す必要がある。

その際、大都市圏や地方中枢都市・中核都市等の土地利用の高度化した地域では、緑化地域制度の広範囲な活用を図るとともに、立体都市公園制度、人工地盤型市民緑地制度、緑化施設整備計画認定制度等の活用による人工地盤上の公園・緑地整備や、公共・公用施設を含めた建築物の屋上・壁面などの緑化を一体的に推進するなど、複合的・連続的な「みどり」の確保方策を講じていく必要がある。

また、地域の特性に応じた多様な「みどり」豊かな都市像を各地方公共団体が緑の基本計画等において示し、都市公園、道路、河川、港湾、広場、墓園、学校等の公共空間の「みどり」、土地利用規制や契約・協定によって担保されている民有の「みどり」、保全された農地（市民農園を含む）、樹林地、社寺境内地など、幅広い「みどり」を対象として、地域住民、ボランティア、NPO、民間企業等、多様な主体の取り組みを含めた総合的な施策の展開により実現することが求められる。

さらに、将来目標の検討にあたっては、次期計画の計画期間を超える中長期的な見通し・目標量を設定し、その内数として次期重点計画（5年）における達成度（達成目標）、アウトプット量の設定について検討すべきである。

例えば、中長期的（10年程度）に完了（概成）させる「みどり」の政策分野を「防災」とした場合、大都市など一定の要件を満たした区域内の広域避難地の整備率（広域避難困難人口の解消）について100%を目指すなど、国民にわかりやすい達成目標を検討すべきである。

その際、高度経済成長期の宅地造成等に伴い整備された都市公園等の老朽化が進み、施設の更新等が必要となってくる中で、維持管理コスト、更新コストの縮減に向けた効率的な整備・保全・管理方策についても検討を進めることが求められる。

第2章 「みどり」の整備・保全・管理において、今後、重点的取り組みを推進すべき事項

第1章においては、次期計画における「みどり」の整備・保全・管理に係る施策の対象範囲、施策分野・領域、指標、目標量等についての基本的な方針を示したが、これらを実現していく上において、多様な主体の参加・連携、歴史的・文化的資源の活用、相乗的なストック効果の発現等を図るため、以下のような施策を幅広く講じることが必要である。また、これらの施策の実現に向けて、施策の効果を確実なものとし、その効果を高めるために、先進的な類似の取り組み等についての情報収集や実態の把握、効果の分析等を行うなど、詳細かつ具体的な検討を進めることが必要である。

1. 持続可能な都市を構築するための、多様な主体の参加・連携による、多様な緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策

国や地方公共団体が主体となって行ってきた公園・緑地の整備・保全・管理に係る制度や事業手法等にとどまらず、民有地を含めた幅広い「みどり」の分野・領域において展開される、地域に根づいた自治会や公園愛護会等の既存組織、ボランティア、NPO、民間企業等の活動等にも重点を置き、「みどり」の整備・保全・管理を推進するための施策を、その支援方策も含めて幅広く展開していくことが必要である。

その際、国においては、多様な主体の参加・連携による「みどり」の整備・保全・管理に係る施策の総合的展開を図るため、国土交通省「みどりの政策大綱」を策定するなど、諸施策の基本方向と基本目標を定め、諸施策を確実に実施していくために必要な、施策・制度の構築、技術基準等の整備や指導及び助言等、適切な役割を果たしていくことが必要である。

(1) 多様な「みどり」の整備・保全・管理を総合的に推進するための戦略

多様な取り組みを継続的に推進していくための組織や担い手を支える施策の充実

多様な「みどり」の整備・保全・管理を多様な主体の参加・連携により、長期的、継続的、安定的に推進するためには、これを支える主体となる推進組織・担い手による活動が着実かつ円滑に推進されることが特に重要であるという観点から、これら組織の育成充実を図るための、組織に関する枠組みや手続き等についての充実を図ることが必要である。

民有の屋敷林や農地等の「みどり」の所有者としての個人から、いわゆ

る公園愛護会や身近な自然環境の保全活動等を行うNPO等を始めとした市民団体、再開発等を行う中で緑豊かな公開空地等を創出する民間事業者等に至るまで、「みどり」に係る活動を支える主体に対する支援について、さまざまな形で行われる自発的な活動に対して的確に対応することができるよう、柔軟かつ幅広い措置を講じていくべきである。

特に、民有の緑地の保全と利用を図るための制度である市民緑地の管理主体として、都市緑地法に基づく緑地管理機構制度があり、また、都市公園法においても公園管理者以外の者の公園施設の設置・管理により、公園機能の増進等を図る制度があるが、これらを担う主体による活動が、より幅広く継続的に実施されていくための組織に係る枠組みの充実を一層図るべきである。

国土交通省「みどりの政策大綱」の策定

国土交通省所管のすべての社会資本整備における「みどり」の取り組みを実効性のあるものとするために、より具体的な施策の目標と推進に関する計画が必要である。

これまで、平成6年7月に建設省として「緑の政策大綱」を取りまとめ、道路、河川、海岸、住宅、営繕等の建設省所管行政について、「みどり」の確保に関する所管施策の方向と目標を明確にし、総合的な施策の推進が図られてきたが、今後、国土交通行政全般についても、同様に「みどり」の整備・保全・管理に関する施策の方向と目標を明らかにした新たな国土交通省「みどりの政策大綱」を策定し、それを実現していくことが必要である。

新たな「みどりの政策大綱」においては、所管事業の連携・一体的実施、民有緑地の保全、多様な緑化等による水と緑のネットワークの形成、所管施策の総合的・重点的な実施等に係る方策を取りまとめることが必要である。

また、あわせて、「みどり」に関する技術開発や国際交流、国民への「みどり」に関する普及啓発、情報発信に係る取り組みを明らかにすることが必要である。

(2) 「みどり」の整備・保全・管理に係る制度の充実と支援方策

「みどり」の整備・保全・管理において、公共事業として着実に実施すべき施策分野・領域とこれらに係る重点的な目標等を設定する一方で、地域に特有な地形・植生等が残されている貴重な民有地の「みどり」や民間事業者による再開発等において生み出される「みどり」など、多様な「みどり」の整備・保全・管理を、多様な主体の取り組みにより一層推進することが必要である。

民有の「みどり」の保全については、特別緑地保全地区制度に代表され

る土地利用規制と土地に係る税の減免や買い入れ要望のある場合の土地の買い入れ等の基本的枠組みがあり、土地所有者に代わって地方公共団体や緑地管理機構が「みどり」の管理を行う市民緑地契約や管理協定制度等の仕組みがある。また、民間事業者等による再開発等における「みどり」の創出については、緑化地域制度による面的に緑化を義務づける枠組みをはじめとして、総合設計制度等により緑豊かな公開空地が確保される枠組みや、緑化施設整備計画を認定する制度があり、主体となる民間事業者の努力を社会環境貢献の観点から評価・認定するシステムも始まっている。

こうした現行制度等の普及啓発に加え、多様な主体による「みどり」の整備・保全・管理に係る取り組みがなお一層積極的に展開されるよう、法制度も含めた施策・制度の充実を図るべきである。

その際、屋敷林など都市に残された民有の緑地が相続時に消失したり、良好な樹林を有する国公有地が通常の宅地等に土地利用転換される事例等にみられるように、「みどり」に関する諸制度と関連して、税制や寄付・信託制度との連携又は活用といった視点、国公有地の処分に当たっての「みどり」の保全・再生への配慮といった視点も含め、総合的に対応することが重要である。

多様な主体による植生回復、森づくり等に対する支援制度

持続可能な都市を構築していくためには、現世代のための投資だけでなく、将来の世代に対する負荷をもたらず負の遺産を創出しないという視点が重要である。

特に、京都議定書の第一約束期間（2008～2012）を目前に控え、国際的に法的拘束力のある二酸化炭素排出削減に係る数値目標を達成する必要があることから、今後は地球温暖化防止対策も視野に入れ、二酸化炭素吸収源となる都市の「みどり」の創出・確保を積極的に図ることが必要である。

また、都市のヒートアイランド現象の進行や空き店舗・空き住宅、低未利用地等、市街地の環境劣化が進む中で、集約型構造の都市における環境の改善、美しい都市のたたずまいの実現を図ることも重要な課題となっている。

このため、地方公共団体等、公的セクターだけでなく、NPO等の市民団体、民間事業者等による、幅広い植生回復、森づくり、自然再生活動等に対する新たな支援制度を構築すべきである。また、都市緑化分野において、国及び地方公共団体が率先して、「みどりの『植生回復』プロジェクト（仮称）」を推進するなど、「みどり」に関する国民運動の輪を拡大していくべきである。

この際、地球温暖化対策や生物多様性の確保等、都市の環境改善上、確実に効果を発揮する「みどり」の規模や態様に関して、技術的な知見に基

づき施策を展開することが必要であり、地域の遺伝子の保全や植生遷移の過程の重要性に配慮した取り組みを進めることが重要である。

広域的な取り組み、多様な主体による取り組みに対する包括的支援制度「みどり」のネットワークの形成を総合的に図るための既存の事業制度としては、緑地環境整備総合支援事業があるが、生物多様性や自然とのふれあいの基盤となる水と緑のネットワークを形成し、身近で豊かな自然環境へのアクセスを多様な主体の参画により改善するため、以下のような場合に、関係自治体、関係事業者等からなる協議会を設置し、事業連携計画に基づいて各事業者等が事業を連携して推進する方策及び、これを包括的に支援する事業制度を構築すべきである。

また、この中で「みどり」の管理水準や管理方針について相互に調整を図り、地域全体の「みどり」について整合ある管理育成を推進し、地域全体の自然的環境の向上を図っていく枠組みが必要である。

- ・ 対象とするエリアが複数の市町村に及び、都市公園等事業をはじめ、市民緑地事業、緑地保全事業等、「みどり」に関連するさまざまな事業を、市町村の行政区域を超えて、相互に連携させつつ、総合的、広域的に実施することが必要な場合
- ・ 都市公園事業や市民緑地事業、緑地保全事業等に加え、公共公益施設の緑化、民有施設の緑化、民有緑地の保全など「みどり」に関連する多様な主体のさまざまな取り組みを、相互に連携させつつ、総合的、横断的に実施することが必要な場合

(3) 「みどり」の充実を図るための普及啓発、国民運動の展開等

住民参加による都市における「みどり」の保全・創出等を推進し、緑豊かなうるおいのある生活空間の実現や美しいまちづくりの展開を図るため、春季における都市緑化推進運動期間（4～6月）や都市緑化月間（10月）において、「みどり」の普及啓発を図るための各種の取り組みが全国各地で行われている。

また、「みどり」の情報・文化を発信し、「みどり」の保全や創出に対する意識の高揚や技術の普及、交流を促進する代表的な行事として、国営公園において全国「みどりの愛護」のつどいが、都市緑化に積極的に取り組む地方公共団体において全国都市緑化フェアが毎年開催され、1990年「大阪花博国際花と緑の博覧会」、2000年「淡路花博ジャパンフローラ2000」、2004年「浜名湖花博パシフィックフローラ2004」と国際園芸博覧会が開催されてきている。

さらに今年より、自然に親しみ、その恩恵に感謝し、豊かな心を育

むことを願うとともに、国民の関心と理解を一層促進し、「みどり」についての国民の造詣を深めるため、5月4日が「みどりの日」とされ、「みどりの月間」が設定されたところである。

多様な主体の参加・連携による多様な「みどり」の整備・保全・管理を、国民運動的展開をもって力強く推進するため、これらの普及啓発と国民への呼びかけを進める取り組みを積極的に展開すべきである

その際、環境保全への配慮の観点から、備えるべき「みどり」の質や内容についての情報発信や、将来を担う子ども達にとっても、分かりやすく親しみやすい情報発信の方法等について、特に配慮する必要がある。

地球温暖化対策、生物多様性の確保、循環型社会の形成を推進するための取り組み

地球温暖化対策や生物多様性の確保が喫緊の課題となっている今、国においては、IPCCによる吸収源の計上方法のガイドラインに基づき、対象となる事業や吸収量算定方法の確定、全国目標値の設定等の基礎的な検討作業を着実に進める必要がある。こうした着実な取り組みを進める一方で、都市緑化月間の新たな統一キャンペーン標語「ひろげよう育てようみどりの都市」の下、全国の都市において、地域住民、民間企業やNPOなどを含めた多様な主体の参加と連携を得ながら、都市における環境保全の重要性について警鐘をならす普及啓発活動等を積極的に展開するべきである。

また、家庭の庭から都市公園、道路や河川、土地利用規制等により担保されている緑地まで、すべての「みどり」が生物多様性や生態系の基盤を形成することを踏まえ、これらすべての「みどり」が連携して、都市において健全でエコロジカルなネットワークを形成するための、多様な主体による幅広い取り組みが必要であることについて、積極的な普及啓発を図るべきである。

さらに、これらの緑地から発生する伐採木や剪定枝、落葉・落枝、除草や芝刈りに伴う発生材料を廃棄物として処分するのではなく、腐葉土、木炭、園路や林床への敷きならし材等に利用する「緑のリサイクル」事業や、都市公園における自然エネルギーの活用を推進するなど、公園緑地分野における循環型社会の形成に向けた取り組みを推進すべきである。

国際園芸博覧会や全国「みどりの愛護」のつどい等の積極的展開

世界の中で魅力ある日本として、アジアをはじめとした世界の国々との文化交流を促進する国際園芸博覧会の開催や、全国「みどりの愛護」のつどい、全国都市緑化フェア等について、「みどり」に関連す

る普及啓発のあり方とそのための効果的、効率的な行事の開催方法等について検討しつつ、NPOをはじめとした市民団体、民間事業者など、「みどり」に関するさまざまな活動団体との連携等を取りながら、より幅広い展開を図るべきである。特に国際園芸博覧会において出展された海外の日本庭園などが広く世界的に注目されていることもふまえ、我が国固有の庭園技術を通じた国際交流も推進すべきである。

この中で、自然と共生した国づくりを進めることが特に重要であることを踏まえ、循環型社会の形成、持続可能な国土の形成、生物多様性や地域固有種の保全などの視点に重きを置いた積極的な取り組みを行うことが必要である。

国営公園を拠点とした普及啓発、国民運動の展開等

国営公園においては、「みどり」の普及啓発、国民運動的展開の拠点として、公園緑地ネットワークのセンター的機能を果たす必要がある。

従来からの「都市緑化月間」や新たな「みどりの月間」における普及啓発活動や自然観察会、「みどり」のウォークラリーなどの関連イベントの充実によって、国民が国営公園において「みどり」に対する親しみをもち、深めるための「きっかけ」をつくることが重要である。

例えば、国営公園制度30周年記念事業として実施された「国営公園フォトコンテスト」については、テーマを「花」などに絞った部門を新たに創設しながら継続的展開を図ったり、歳時記を生んだ日本の四季の「みどり」を詠んだ短歌・俳句等の伝統文化に関するコンテストを行うなど、幅広い活動等の取り組みが望まれる。

「みどり」の普及啓発を支える人材の育成と確保

「みどり」の着実な整備・保全・管理の充実と安全かつ適正な利用の促進を図るためには、普及啓発を支えていく幅広い人材が必要である。例えば、身近な環境活動や冒険遊び、スポーツ利用など、子ども達の安全で楽しい「みどり」の利用を導くリーダーとなる、いわゆるシニアボランティアから、環境教育プログラムの指導者などの専門的かつ高度な技能を有する人材の養成まで、「みどり」の国民運動の展開を支える幅広い人材の養成、確保等に係る積極的な取り組みが必要である。

多様な主体の多様な取り組みへの表彰制度の充実

「みどり」に係る多様な主体の多様な取り組みを奨励していくため、「みどりの愛護」功労者表彰、都市緑化功労者表彰、花のまちづくりコンクール、緑の都市賞、都市公園コンクール、屋上・壁面・特殊緑化技術コンクール等の各種の表彰制度が、関係公益法人等の取り組みも含めて実施されてきているところである。今後、多様な主体の積極的な活動を促進してい

くため、こうした表彰についての広報活動にさらに重点を置きながら、制度の充実を図る必要がある。

(4) 都市緑化植物園・環境ふれあい公園等「みどり」の活動拠点の新たな展開

地方公共団体が設置する都市公園等においては、都市緑化植物園や環境ふれあい公園等が「みどり」の活動拠点として機能してきた。

都市緑化植物園は都市住民に対する緑の相談所として昭和50年より整備が進められてきた。鑑賞目的も兼ねたさまざまな緑化植物見本園や緑化相談・指導所を兼ねた休憩所等を有する都市緑化植物園へのニーズは依然として大きい。一方で、都市のヒートアイランド対策やさまざまな生物のビオトープとなる里山的な環境整備等を行う環境共生型緑化、ガーデニングや花卉園芸などに対する国民の要求や関心の高まり、また、屋上・壁面緑化など都市緑化分野における技術開発の進展など、都市緑化に対する新たな要請の中で、より多面的な機能が「みどり」の活動拠点にも求められるようになってきている。

環境ふれあい公園については、多様な生き物の生育・生息地を確保するとともに、自然とのふれあいを通じた子ども達の環境学習や環境活動の指導者の育成拠点として整備が進められてきた。

体験学習施設、自然生態園、動植物の保護繁殖施設等、新たなタイプの公園施設の位置づけも行われ、「みどり」の活動拠点としてさらなる充実が都市緑化植物園とともに期待される。

今後は地球環境問題に対する認識の深まりをも十分考慮し、総合的な『「みどり」の環境活動ネットワークセンター（仮称）』として、国営公園を含む拠点相互間のネットワークを強化するとともに、それぞれの公園の性格に応じた「みどり」の活動拠点としての機能を高めていくことが必要である。

2. 個性と魅力にあふれた活力ある美しい都市・地域・国土づくりを進めるための、歴史的・文化的資源等を活用した緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策

すぐれた歴史的・文化的資源であり、また観光資源でもある、我が国の歴史的風土・文化的資源を活かしたまちづくりは、人口減少社会に入り、うるおいと活力のある集約型都市を目指すこれからのまちづくりにおいて、重要なテーマである。

地域のシンボルや郷土の誇りとなり、観光振興や地域振興の核となる城跡等の文化財や由緒ある邸宅・庭園等と一体となった「みどり」の存在は、都市に固有のアイデンティティを与え、地域への誇りや愛着を生み出す源

となり、満ち足りた暮らしを実感できるまちづくりに欠かせないものである。また、さまざまな「みどり」の空間においてその地域に伝わる伝統的な祭りや、地域の誇りとなるイベントが行われることは、「祭り」文化の継承と創造を通じた中心市街地等の活性化など、地域の再生のためにも重要であるとともに、美しい国づくり、観光立国実現等にも寄与するものとなる。

こうした観点から、特に、歴史的意義を有する建造物や遺構等が周囲の自然的環境と一体をなして醸し出される歴史的風土の保存と活用や、将来に向けて新たな地域の個性と魅力を形成する芸術性、文化性の創出に寄与する「みどり」を積極的に整備、保全、管理するとともに、周辺の市街地等における良好な歴史的環境の保全、再生等を総合的に推進するための施策を、全国的に幅広く展開していくことが必要である。

(1) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の保全と整備・復元

地域を代表する重要な歴史的・文化的資源の適正な整備・活用を図り、自然と歴史と文化の香り高い地域の個性と魅力をベースとした、活発な地域間や国際的な交流・連携が、地域活性化、地域振興を図る上で今後一層重要になる。

このため、文化財保護法により指定された文化財や登録文化財など歴史的・文化的資源の適正な保全と整備・復元、管理等について、都市公園事業等を核として、周辺の歴史的景観・環境の形成も含め一体的に実施するための「歴史的都市公園等保全・再生・活用計画（仮称）」を、地方公共団体が策定し、これを国が認定し、歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の重点的な保全・再生・活用を、総合的に支援する事業制度を構築すべきである。

その際、歴史的建造物や庭園等の復元にあたって、歴史的な雰囲気や情緒を大切にすることでなく、実在した建造物等の外観や地割りと大きく相違することがないように、専門的な知見の活用等により、できる限り史実に沿った復元を図ることが必要である。

(2) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の形成に関する配慮

我が国固有の歴史的・文化的資源が有する価値や意義、美しい国づくりを推進する上で果たす役割の大きさを踏まえ、これらが地域を越え、より広く活用されるため、以下のような配慮を適切に行うことが必要である。

「水とみどりと歴史のネットワーク」の形成

歴史的・文化的資源となる「みどり」を核とした、まちづくり、地域づくりを推進するためには、広がりのある有機的な「水とみどりと歴史のネットワーク」の形成を図ることが効果的である。地域の文化財や歴史的風

土、また、歴史的・文化的資源と一体となった都市公園、市民緑地や歴史博物館、さらに、それらへの視点場となる道路、歴史的街道・みちすじ、運河、用水、緑地などを結ぶネットワークの形成を推進するための支援方を講じるべきである。

また、周辺のまちなみや自然的環境と一体となった特色ある歴史的風土の形成を計画的に進めることが重要であり、土地利用や建築物、屋外広告物等の適正な規制・誘導に関する方針、周囲との調和やすぐれた伝統的景観の維持を図るための適切な植栽及び植栽管理の方針等からなるマスタープランを地方公共団体において作成し、着実に具体化するための措置を講じていくことが必要である。

この際、施設等の整備・復元・再生に当たっては、木材等をはじめ、地元産の材料の活用や伝統的技術の活用等に配慮すべきである。

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場からの眺望景観の形成

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場となる都市公園、水辺空間等からの良好な眺望景観の確保と形成を図るため、マスタープランに基づき、都市公園法、都市計画法、景観法、都市緑地法、屋外広告物法等の総合的、一体的な活用を図るべきである。

「水とみどりと歴史のネットワーク」形成や、重要な視点場からの眺望景観の形成に際しては、良好な景観形成を阻害する要因となるような電線・電柱類の地中化や宅地裏への移設等についても、併せて一体的に取り組んでいくべきである。

外国からの来訪者等のための適切なアクセスの確保

地域への国内外からの観光客の増大のためには、「もてなしの心」が感じられるまちづくりが重要である。このため、特に外国からの来訪者等による利用が想定される場合には、円滑な利用の確保とともに、我が国の歴史・文化へのアクセスと理解が促進されるよう、分かり易い動線計画や的確な情報提供・解説等について、特段の配慮が必要である。

この際、施設整備等のハード面における配慮だけでなく、来訪者を迎え、もてなす人的配慮について、シニアボランティア等の活用も含めソフト面における配慮を充実させることが必要である。

次世代を担う子ども達への配慮

子ども達が歴史的風土・文化に身近に接し、親しみを持ち、理解を深めることができる視点が、今後のまちづくりにとって重要である。

このため、次の世代を担う子ども達が歴史的・文化的資源に容易に接し

られ、そして慣れ親しむことができるよう、景観や環境の保全に配慮しつつ、子ども達にとって魅力ある「みどり」を、歴史的・文化的資源と一体的に確保するなどの配慮が必要である。

(3) 歴史的・文化的資源と一体となった「みどり」の形成を図るための普及啓発等

都市公園法施行50周年を記念した「日本の歴史公園100選」や古都保存法施行40周年を記念した「美しい日本の歴史的風土100選」の選定都市などにおける歴史的・文化的資源としての「みどり」を対象とする写真コンテスト等の実施、「美しい日本の歴史的風土100選記念フォーラム」の継続的・全国的な展開を図るため、上記都市等を会場とし、関係地方公共団体との連携と役割分担の下で「美しい日本の歴史的風土フォーラム（仮称）」をリレー方式で開催するなど、歴史的・文化的資源としての「みどり」の充実を図るための普及啓発、国民運動を展開していくことが必要である。

(4) 国として保存・継承すべき特に重要な歴史的環境・風土等に対する取り組み

世界文化遺産に登録された京都、奈良をはじめ、暫定リストに登録された飛鳥・藤原の宮都、武家の古都鎌倉、それらに準ずる特に重要な歴史的風土について、世界文化遺産としての新規登録及びそれに相応しい形での継続的保全・整備などに向け、都市公園・古都保存・都市計画行政を所管する立場から、国としての総合的な支援方策のあり方の検討を進めるべきである。

国営公園については、国営飛鳥歴史公園や国営吉野ヶ里歴史公園、国営沖縄記念公園首里城地区が、我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図る観点から整備されているが、広域の見地から設置されるイ号国営公園についても、できるだけ歴史的意義を有する土地を含むことがその位置及び区域の選定基準とされている。今後も我が国の重要な歴史的・文化的資源を保全、活用する観点から、国営公園制度の的確かつ効果的な活用を進めていくべきである。

このため、国営公園の整備・管理にあたっては、歴史的・文化的資源や歴史的意義ある土地の価値を高めるよう特に配慮するとともに、国営公園自体が地域の自然環境等の特性、歴史や伝統文化、地域資源等を活用して創造された新たな歴史的・文化的資源となり、次の世代へ継承されていくような個性・魅力と品格を有する国民共有の社会資本として育てていくことが望まれることを十分踏まえ、地域の歴史・文化や自然環境等の特性に対する認識をより深めつつ、その整備・管理に取り組んでいくべきである。

3 .ストックのもたらす効果を相乗的に高めるための緑とオープンスペースのあり方と整備・保全・管理の推進方策

我が国の経済社会の投資余力が引き続き低下した状態にあり、財政制約が続くなかで、良好な都市環境を効率的に維持・向上させていくためには、地域に定着し愛され親しまれている「みどり」のストックの適切な保全を図るとともに、「みどり」のストックの総合的な利用、活用を図り、より高い、生き活きとしたストック効果を発現させるべきであり、このため、以下の施策を講じる必要がある。

(1) 他分野、他領域との連携の強化

「みどり」がより多くの機能を重層的に発揮し、ストックの利用、活用価値が最大限に高められるよう、防災、教育、福祉・医療、地域活動・交流、子育て支援、生きがい創出など、幅広い分野・領域との緊密な連携を、これまで以上に図るべきである。

(2) 防災公園等となる「みどり」の確保と防災機能の強化

大地震や火災時等において、避難地や防災拠点、延焼防止帯等の機能を、適切、有効に発揮する防災公園等の確保について、拡散型から集約型への都市構造の転換や不燃領域の拡大を図っていく中で、重点的に取り組むことが必要である。また、既存の防災公園等を対象とし、防災機能の強化を図るための以下の取り組みを緊急に進めるべきである。

避難者、帰宅困難者等のための避難収容施設となる運動施設、ヘリポートとなる広場その他の構造物等を対象とした耐震性調査の実施と必要な耐震性強化工事の早急な実施

避難者、帰宅困難者等が利用する災害用トイレ・情報提供施設等や、耐震性貯水槽・井戸、備蓄倉庫、延焼防止のための植栽など、防災公園等に求められる災害応急対策施設等の早急な整備

防災公園等の区域外における広場・植栽・災害用応急対策施設等と公園との一体的管理による防災機能の強化

防災公園等の周辺市街地における樹木（高木）を主とした連続的、一体的な緑化の推進による延焼防止機能及び安全性の強化

(3) さまざまな利用ニーズへの的確な対応・満足度の向上

さまざまなライフスタイルを持つ、さまざまな世代の人々にとって「みどり」が多様な機能を発揮し、かけがえのない地域の財産として、親しまれ、愛され、育まれるよう、例えば、キャッチボールやデイキャンプ、ペットの公園利用、昆虫採集や竹林でのタケノコ採り、里山（二次林）の伐採と炭焼きなど、利用者間の相互調整や公園愛護会等による自主的管理等

の観点も含め、「みどり」の満足度・魅力を高める管理運営の工夫や方策の充実を図るべきである。

また、散策や休憩などの憩いの場としてだけでなく、コミュニティの交流や催事等、さまざまな利用、活動の受け皿の場、文化・芸術の場等として、主体的な活動を行う利用者の発意を柔軟に受け入れ、公的な「みどり」の空間を提供していくという基本的な姿勢も必要である。さらには、こうした活動がより活発に繰り広げられ、活力に溢れる生き生きとしたまちづくりが推進されるよう、セミパブリック、セミプライベートな性格を有する広場的な空間の整備や管理手法について、既存の公園のリニューアルや道路敷地、公開空地等との連携や敷地の有効活用等にも考慮しつつ、そのあり方も含め、検討する必要がある。

国営公園についても、ストックのもたらす効果を、より大きく、総合的に発揮させるため、多様な主体の参画と協働の下、利用者の満足度を高め、国民の利用を一層促進する方策や、自然教育・環境学習等の充実による国民の環境行動普及啓発拠点機能、里地里山の自然環境や地域の固有種、地域植物遺伝子の保全等を行う調査研究機能の設置など、新たな展開を図るべきである。

また、こうした視点に加え、国、地方公共団体の厳しい財政状況を踏まえつつ、これまで以上に多角的な視点から、国営公園の効率的な整備及び管理手法についても検討し、次期国営公園整備プログラム等に反映させていく必要がある。

(4) 「みどり」を地域でまもり、ひろげ、育てる活動の推進

都市の「みどり」は住民等にとって最も身近な存在であり、かけがえない地域共有の資産でもある。このため、幅広い住民、企業参加等による「みどり」の保全と創出を進め、次の世代へ継承していくための仕組みづくりを推進する必要がある。

例えば、地域の企業、NPO、自治会、小中学校、高校などと連携して地域の植物等を種子などから育てて、地域の公共空間や里山に戻し、ひろげていくような活動を奨励したり、「みどり」の地域リーダーとなるような人材養成のための事業を、住民や企業の定年退職者を対象に実施していくなど、「みどり」を地域でまもり、ひろげ、育てる活動を全国的に展開していくべきである。

また、個人、企業等が所有管理する庭園、歴史的建物と一体となった「みどり」を花の美しい時期にオープン・ガーデンとして公開し、その入園料収入を『「みどり」を地域でまもり、ひろげ、育てる活動』の費用の一部に充当するような活動についても、展開を図ることが望まれる。

(5) 誰もが安心して「みどり」を利用できる環境の整備

都市公園のバリアフリー化については、いわゆるバリアフリー新法が施行され、省令で対象となる特定公園施設ごとのバリアフリー基準が、また、基本方針で園路及び広場、駐車場、便所についての達成目標が示された。今後は、目標の達成を図るため、ガイドラインの作成・周知を始めとした取り組み、進捗状況のフォローアップや政策評価を行うとともに、都市公園の総合的なバリアフリー化を着実に推進していくための方策を講じるべきである。こうした中で、国営昭和記念公園や国営アルプスあづみの公園等の国営公園で進められている、公園施設のバリアフリー化や人的サービスに関して利用者に対して行う情報発信やバリアフリー化のためのプログラム実施マニュアル等の作成試行など、先進的な取り組みについての周知を広く確実に行うことによって、全国的な「みどり」のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化を目指すべきである。

また、「みどり」の管理運営・利用面や、保つべき質の確保等の観点から生じているさまざまな課題、例えば、遊具等における事故の発生、公園における空間の不適切な占用、犯罪の発生、外来種等への対応、病虫害の発生に対する農薬等の使用、庭園や貴重な樹木・樹林地、湿地等の植生の管理水準の低下などについて、着実に改善を進める方策についても検討する必要がある。

さらに、公園施設等について予防的な修繕等を行うことにより長寿命化を図る視点も重要である。特に、公園施設の安全確保については、近年、類似施設（流水プール、ジェットコースター等）において、死亡事故が相次いで発生したことも踏まえ、乳幼児から高齢者までのあらゆる世代が安全で安心して「みどり」を利用できること等が重要であることから、公園施設の安全確保に係る管理基準、防災機能の確保に係る技術基準等について整備すべきである。

第3章 おわりに～豊かさ、ゆとりに満ちた「みどり」の国民文化の形成に向けて～

ゆとりとうるおい、美しさに満ちた豊かな生活の象徴とも言える「みどり」は、安全でサステナブルな都市、地域、国土づくりの基盤をなし、自然と人、人と人、人と地域のふれあい、交流の舞台として、さまざまな関係性を回復、向上させ、活力に満ちた地域づくりの環を形成する。

また、歴史や風土、文化を彩る「みどり」は地域に個性と魅力と品格を与え、地域への愛着や郷土愛を育み、地域に共有の誇りやアイデンティティをもたらす。

こうした「みどり」は、多くの生物の生命を支え、癒しや安らぎなど、心身の健康や満ち足りた幸福感、安心して暮らせる優しい社会の形成に、欠くことができない、かけがえのない国民共有の財産と言える。

本報告は、次期社会資本整備重点計画の策定に向け、重点的に整備・保全・管理を進めるべき「みどり」の領域、また、これを実現するために、重点的に取り組むべき事項について、小委員会における審議、検討を経てとりまとめたものである。

報告においては、少子高齢化社会、集約型構造の都市像、生活像へと向かう中で、都市のすべての「みどり」は広義の社会資本であるという認識に立ち、国や地方公共団体等、公的セクターが主体となる取り組みに限定することなく、地域住民、ボランティア、NPO、民間企業等、幅広い多様な主体の行動により推進されるべき内容についても、提言としてとりまとめている。

これらの「みどり」の整備・保全・管理の実現に係る幅広い施策が総合的かつ計画的に推進されることにより、次世代へ健全な「みどり」が遺贈され、世界に誇りうる豊かさ、ゆとりに満ちた「みどり」の国民文化が形成されていくことを真に願うものである。

第3部 下水道関係

第1章 基本的課題認識

下水道をはじめとする汚水処理施設は、地域特性に応じた役割分担のもとで事業推進が図られ、全国的には高水準まで普及し、公衆衛生の向上、生活環境の改善、河川における水質の改善に大きく寄与してきた。また、下水道による都市の雨水排除施設の整備も着実に進捗し、浸水防除に一定の成果をあげてきた。このように、下水道の整備推進による効果は、国民の暮らしとわが国の社会発展を根底から支えてきたところである。

今後の下水道は、未普及地域の早期解消を図りながら、時代の流れの中で顕在化してきたひずみを解消しつつ、社会情勢の変化を見通して社会基盤としての新たな役割を担っていくことが求められていることから、まず下水道が抱える基本的課題を明確に認識しておく必要がある。ここでは、下水道が抱える基本的課題を「現下の下水道整備上の課題」「ストック管理の視点でみた課題」「人口減少社会への移行に伴う課題」「新たな環境問題への貢献に係る課題」に分類して整理した。

なお、下水道が抱える諸課題には、大都市では浸水被害の軽減、都市環境の改善など、地方中小都市では財政難の中での未普及解消など、地域によって重要性、緊急性に差異があることに留意する必要がある。

1. 現下の下水道整備上の課題

(1) 汚水処理施設の未普及

わが国の汚水処理施設は、誰もが等しく享受すべきナショナルミニマムとして、地域特性に応じて都道府県が定めた汚水処理基本構想（都道府県構想）に基づき、下水道、農業集落排水施設、浄化槽等により整備が進められてきており、平成17年度末の汚水処理人口普及率は81%に至っている。しかしながら、このことは国民の5人に1人が未だ汚水処理施設を利用できないことを示しており、快適で衛生的な生活環境の享受という公平性が確保されていないだけでなく、広域的な水質保全の面からも大きな問題となっている。

下水道についてみれば、平成17年度末の処理人口普及率は69%となっているが、整備水準は都市規模によって大きな格差があり、地方中核都市の郊外部や中小市町村においては未普及地域が多く残されている。この未普及地域内には、人口の集中している市街地や閉鎖性水域・水道水源等の水質保全上重要な地域も多く含まれており、早急な整備が求められている。

(2) 集中豪雨の頻発と浸水被害の拡大

浸水を防除して都市の健全な発達を図るため、雨水管やポンプ場など雨水を排除するための下水道施設の整備を進めてきており、平成17年度末の都市浸水対策達成率

(概ね5年間に1回発生する降雨に対して、下水道整備によって安全度が確保された区域面積の計画区域面積に対する割合)は53%となっている。

しかしながら、都市化の急速な進展による雨水流出形態の変化や地下空間の利用拡大など都市構造が変貌する中で、内水氾濫による浸水に対する安全度は実質的に低下する傾向にある。さらに近年、大都市部において計画規模を上回る豪雨による内水氾濫が頻発し、人口や都市機能の集積した地区等において、毎年甚大な浸水被害が発生している。また、高齢化社会の本格化に伴い、災害時要援護者の増加も懸念されている。

(3) 水質改善が進まない閉鎖性水域

下水道等の污水处理施設の整備の進展により、河川においては概ね水質環境基準が達成されるなど一定の成果をあげているものの、三大湾(東京湾、伊勢湾、大阪湾)や湖沼等の閉鎖性水域においては、依然として水質改善が進まず、赤潮、青潮等の富栄養化現象が発生しており、水産業、生態系、景観への深刻な影響がみられるとともに、水道水源となっている湖沼においては、取水による異臭味被害が450万人にも及んでいる。

しかしながら、富栄養化の原因物質である窒素、磷を効率的に除去する高度処理施設については、全国的にみて整備が進捗していない状況である。

(4) 合流式下水道の機能的弱点

昭和40年代頃までに下水道整備に着手した大都市等においては、都市化の急速な進展に対応するため、雨水と汚水をあわせて排除する合流式下水道を採用して整備を進めてきており、その数は191都市にのぼり、下水道処理人口でみると全国の約3割を占めている。

しかしながら、合流式下水道には、一定量以上の降雨時において未処理下水が雨水と一緒に放流されるという機能的弱点があり、これが公衆衛生上あるいは環境保全上の障害となっており、処理機能等の強化が求められている。

2. ストック管理の視点でみた課題

(1) 急増する老朽化施設

わが国の下水道は、昭和40年代以降、事業の実施都市数が急増し、各地で整備が推進されてきた。これまで整備してきた全国の下水道施設は、管路総延長で約38万km、下水処理場数で約2,000箇所にとぼっており、管理すべき施設数が増加するだけでなく、長期間使用による施設の老朽化が顕在化してきた。特に、老朽管路の破損等による道路陥没事故は、古くから整備を開始した大都市を中心に、平成17年度で6千件余も発生しており深刻な問題となっている。

今後、時間的経過に伴い老朽施設は着実に増加し、老朽化に伴う諸問題が全国的に拡大することは避けられないものであり、機能を継続的に確保し、道路陥没事故等による重大な社会的影響を回避するためには、施設を適正に維持・更新していくことが

求められている。また、人が生存する限り、生活基盤・社会基盤としての下水道は、その機能を維持・向上させていく必要があるため、ストック管理の観点を踏まえて、施設全体を対象にした適正かつ効率的な整備・管理手法の確立が急がれている。

(2) 地震に対する下水道施設の脆弱性

兵庫県南部地震(平成7年1月)、新潟県中越地震(平成16年10月)、能登半島地震(平成19年3月)等においては、震度や被災地域の都市規模によって差異はあるものの、下水道施設も広範囲に被害を蒙っている。

今後も大規模地震が全国どこで発生してもおかしくない状況にもかかわらず、水処理施設の8割以上が未だ耐震性能が不十分であり、相当規模の地震が発生した場合、処理施設の機能停止による水洗トイレの使用不能や未処理下水の流出、あるいは管路破損に起因する交通障害など、被災地域の公衆衛生や生活環境、さらには復旧活動等に甚大な影響が生じるものと予想されることから、施設の耐震化が急がれている。

3. 人口減少社会への移行に伴う課題

(1) 本格的な人口減少・高齢化社会の到来

わが国の総人口は、平成17年度に戦後初めて前年度を下回り、いよいよ人口減少局面に移行したものと思われ、特に、中小市町村において人口減少が大きいものと見込まれている。同時に人口の高齢化も急速に進行しており、今後、世界に例を見ない人口減少・高齢化社会を迎えるなかで、都市構造の改変が進みながら、生活様式や水利用形態にも変化が生じてくるものと予想されている。

このため、地域の状況変化に対応した機動的な計画の見直し、効率的な整備・管理手法の導入など、適正な下水道事業の運営が求められている。一方、下水道ストックが地域活力を再生するツールとして利用可能であることを踏まえ、地域活性化の視点に立った弾力的なストック活用が期待されている。

(2) 厳しさを増す財源確保

わが国の財政は、国、地方ともに依然として厳しい状況にある。国においては、「歳出・歳入一体改革」のもと、公共事業費については継続的に削減が進められている。地方公共団体においても、歳入減少に伴い歳出が削減される傾向にあり、産業基盤等の脆弱な市町村では極めて厳しい財政状況に置かれている。

また、下水道事業の経営面においても、下水道の管理に要する費用(起債元利償還費と維持管理費)は、地方公共団体の一般会計からの繰入金と下水道使用料で賄うこととされているが、多くの市町村では使用料による収入確保が十分でなく(平成16年度において、全国平均で使用料は汚水に係る下水道の管理に要する費用の約6割)、一般会計からの基準外の費用繰り入れにより事業が運営されている実態がある。この傾向は、高齢化、人口減少等の進展による影響が大きいと予測される中小市町村において顕著であり、今後使用料収入等の減少も予想されるなか、経営基盤の強化が求められている。

4．新たな環境問題への貢献に係る課題

(1) 都市化による水・物質循環系の激変

都市が急速に拡大し、その社会経済活動を支えるために水資源開発が行われるとともに、都市活動に伴う排水が河川等に大量に放出されるなど、自然界にない新しい水と物質の流れが形成され、河川の集水域だけでなく利水域、排水域、氾濫域も含めた流域圏内の水・物質循環系に大きな変化が生じている。

また、都市内では、市街化の進行により地表面の不浸透化が進むとともに、土地利用の高度化に伴って水辺空間の減少が進み、さらに、せせらぎや水路等の暗渠化や水量減少が顕著となり、これらが生態系への影響やヒートアイランド現象の助長などの一因となって、都市の水環境は悪化し、快適性は低下している。

下水道は水・物質循環系の重要な構成要素であり、整備の進展により、その役割は一層大きなものとなっている。このため、水量、水質の両面から水環境の改善に向けて、下水道施設の機能高度化や再構築を進め、健全な水・物質循環系の回復への貢献が求められている。

(2) 地球温暖化の進行と資源・エネルギー問題の深刻化

大量の資源・エネルギー消費に伴うCO₂等の温室効果ガス発生量の増加により、地球温暖化が進行し、世界的に気象変動が顕在化してきた。この結果、水・物質循環系にもひずみが生じ、洪水や高潮、干ばつによる水不足、食糧問題など、人間生活や生態系に大きな影響を及ぼし、このままでは人類の存続基盤である地球環境の破壊につながりかねない状況を迎えつつある。

このため、「京都議定書」(平成9年)により温室効果ガスの発生抑制に対する国際的取り決めがなされ、国内においても、環境基本法(平成5年)、循環型社会形成推進基本法(平成12年)が制定されるなど、国を挙げて、持続可能な循環型社会の構築を目指しているが、わが国の温室効果ガス発生量は未だ増加を続けている。

また、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第1、第2、第3作業部会の第4次評価報告書(平成19年)において、地球温暖化の原因が人為的であること、予想以上の速度で進んでいること、今後とも気温上昇は継続し、世界のほとんどの地域で大雨の頻度が増加し、降雨強度が増大すること、中緯度地域の多くで淡水資源の利用可能性が減少すること、早期の排出削減が必要であること等が報告されており、その対応が国際的に最重要課題となっている。

地球温暖化対策としては、省資源・省エネルギーと再生可能な資源・エネルギーのリサイクルの両面から温室効果ガスの排出量削減に取り組む必要があり、水・物質循環系の中で重要な役割を担う下水道が、収集した水や資源・エネルギーを活用・再生する機能を強化することが求められている。

第2章 これからの下水道政策の基本的考え方

1. 下水道政策転換の方向性

これからの下水道の施策展開にあたっては、現状において抱える多くの課題を解決するとともに、将来における社会状況や環境の変化に有効に対処する必要に迫られている。大都市においては、激化する集中豪雨へ対応、失われた水環境の創出、老朽化施設の改築更新などが重視される一方、地方の中小市町村においては、厳しい財政事情と人口減少傾向のもと、未普及地域の解消などによる活力ある地域づくりが重要性を帯びている。地域的に下水道施策の重要性や緊急性に差異はあるものの、地球環境の変化、全国的な財政緊縮化という大きな状況変化があるなかで、下水道として効率的、重点的な事業展開を期すためには、新たな下水道政策への転換が求められるところである。

資源・エネルギーの大量消費の結果、地球温暖化が進行し、それに伴い異常気象が顕在化し、水害の多発や渇水による被害の発生など、人間生活や生態系に悪影響をもたらしている。すなわち、水や物質は、本来自然界の中で大きな循環系を形成していたが、様々な人間活動が、この水・物質循環系に少なからぬ影響をもたらすに至っているとも言える。

これらの問題は、それぞれが地球的規模で空間的、時間的広がりを持って、相互に密接に関連しており、その解決には、有限な資源・エネルギーの消費を抑制し、再生可能な資源・エネルギーを循環系に戻していくことで、環境への負荷を軽減することにより、水や物質のフローを循環型に転換していくことが基本となる。

下水道は、水・物質循環系における重要な構成要素であるとの認識に立ち、下水道が有する処理水や雨水、バイオマスや燐等の資源・エネルギーを活用・再生し、循環系に戻していくことで、地球的規模で発生している深刻な現象に起因するとみられる諸課題の解決に向けた取り組みを推進し、人々の安全な暮らしの実現やより良好な環境の創造（**安全・環境の重視**）へと転換していく必要がある。

さらに、人口減少下の社会にあっては、暮らしの質の向上と地域の活性化が求められており、「安全」、「環境」を前提として、下水道による良質なサービスの提供と下水道資源の活用により、活力ある暮らしの希求に応えていくことが求められている。

下水道は、これまで汚水処理の普及など量的拡大を中心に施設整備を進めてきたが、施設が継続的に機能することで日常生活や社会活動を支える社会基盤であることを踏まえ、将来にわたって機能を維持・向上させていくことが不可欠である。

このため、従来 of 整備普及を中心とした事業展開から、施設の一貫した適正な管理（新規整備、維持管理、延命化、改築更新）とそれを担保するための経営基盤の強化（**管理・経営の重視**）へと転換していく必要がある。

なお、新たな取り組みの方向性について、現行の下水道法等における目的や役割を点検し、その位置付けを明確にするべきである。

2. これからの下水道の役割

下水道は、人々の生活や都市活動から発生する汚水や自然現象である雨水を受け入れ、排除・処理する静脈機能としての役割を担ってきた。これからは、下水道というシステムが、水・物質の循環系の重要な構成要素であることを踏まえ、健全な水・物質循環系を構築する観点から、集約すべきもの、処理が必要なものは積極的に回収し、活用・再生する動脈機能を併せ持つ、循環型システムへと発展させていくことを基本とすべきである。この基本を堅持しつつ、「安全・安心」「環境」「快適・活力」といった国民的ニーズに応えるため、以下に記す多様な役割を担う必要がある。

なお、これらの役割を担うにあたっては、事業の継続性を確保する必要があり、下水道ストックを適正に管理するとともに、経営基盤を強化することが不可欠である。

(1) 安全で安心な暮らしの実現

豪雨による浸水被害の最小化

近年、集中豪雨が頻発しているが、この傾向は、今後地球温暖化による気候変動の影響等により、一層深刻化することが懸念されている。このため、都市化による雨水流出形態の変化や地下空間利用の拡大等の都市構造の変化も考慮して、内水氾濫による甚大な浸水被害の発生を防ぐとともに、人命・財産の保護と都市機能を確保するため、被害の最小化を目的とした安全性の向上を図る必要がある。この際、都市に降った雨水を速やかに排除するだけでなく、貯留浸透及び再利用も含めて水・物質循環の健全化という観点から、雨水を適正に管理していくことにより「雨に強いまちづくり」を目指しつつ、減災対策も含めて浸水被害の最小化を図る必要がある。

地震発生時の機能保持

今後、東海地震、東南海・南海地震及び首都直下地震など大規模地震の発生が懸念されるだけでなく、全国どこでも地震発生の危険性があると指摘されている。

地震により下水道の基幹的施設が被災すると、直ちに公衆衛生問題が浮上すると同時に、排水不良や交通障害が発生し、住民の健康や社会活動に重大な影響が生じることになる。下水道は代替手段のないライフラインであるので、地震時においても、公衆衛生を維持するための汚水の収集・処理、さらに浸水防除のための雨水の揚排水機能をできるだけ確保する必要がある。また、重要な管路施設の耐震化を強化して、防災拠点等におけるトイレ使用や応急復旧活動のための交通機能を確保する必要がある。

機能の改善・高度化による水系リスクの低減

一定量以上の降雨時に合流式下水道から未処理下水が河川等に放流されている事態は公衆衛生上のリスクを高めるものであるとともに、水質汚濁防止上の障害ともなっており、早急に合流式下水道の改善対策を実施する必要がある。

また、家庭、事業場等を管路で接続して収集・処理する下水道は、都市排水による公共用水域へ排出される微生物や有害物質等による影響を最小化する最後の砦とも

みなされる。今後は、処理機能等の高度化を図り、病原性微生物や微量有害化学物質による水質汚染や生態系への影響を軽減して、水系の水質面からのリスク低減を実現していく必要がある。

(2) 良好な環境の創造

高度処理による閉鎖性水域の水質改善

都市活動等に伴う水質面への影響として、三大湾や湖沼等の閉鎖性水域においては、未だに赤潮、青潮等の富栄養化現象の問題が未解決であり、生態系への影響や水道水の異臭味障害等の要因となっているので、より一層の水質改善が急がれている。

富栄養化の原因物質は窒素と磷であり、それら物質の多くが今や下水道を經由して排出されていることを踏まえると、閉鎖性水域の流域内の処理場については、窒素、磷を除去する高度処理を推進し、水質保全行政全体の枠組みの中での連携を強めつつ、流域圏全体の管理（以下「流域管理」という）の視点を持って水質改善への責任を果たしていく必要がある。

水・物質循環系の健全化による良好な水環境の創出

下水道は水・物質循環系の重要な構成要素であることを踏まえ、流域圏内の水利用の適正化や生態系の保全等の観点から、健全な水・物質循環系の構築に向けた総合的な取り組みに積極的に貢献していく必要がある。

都市化の進展によって失われた水辺空間を回復していくことは、快適で魅力ある都市づくりに不可欠であり、観光等における都市間競争の重要なツールになるとともに、ヒートアイランド現象の緩和にも効果的であるので、都市内水環境を創出していく必要がある。この際、雨水の浸透・貯留、雨水の利用、処理水の供給・活用を積極的に進めることにより、水量・水質の両面から良好な水環境の創出を図るべきである。

資源・エネルギー活用による循環型社会への貢献

地球温暖化防止とわが国の資源・エネルギーの確保は国家的な要請であり、省エネルギーの徹底、バイオマス等の未利用エネルギーの活用及び熱の効率的な利用等を図ることが求められている。下水道は汚泥や下水熱など豊富なバイオマスや熱エネルギーを保有していることに加え、管路網と処理施設を活用して食品廃棄物等の都市内で発生するバイオマスの回収・再生や都市活動から発生する排熱の受け入れ、さらには、施設空間を有効に利用して太陽光発電等の自然エネルギーの導入が可能であるという高いポテンシャルを有している。

このため、下水道を資源・エネルギー循環の枠組みの中に明確に位置づけ、都市・地域内で発生する各種バイオマスや排熱を一体的に取り扱うことによって、資源・エネルギーの回収・再生・供給システムとしての役割を強化し、循環型社会の構築に大きく貢献していく必要がある。また、将来の有用資源の枯渇に備え、磷等の貴重資源の回収に関する技術開発を推進する必要がある。

(3) 快適で活力ある暮らしの実現

汚水処理施設未普及地域の解消

下水道等による汚水処理施設の処理人口普及率は81%に達しているが、未普及地域に居住する住民にとっては、公衆衛生の向上、生活環境の改善という、今や標準化されつつある公共サービスの享受にあずかれない状況であり、かつ未普及地域から流出する雑排水等の水環境への影響も大きく、魅力ある地域づくりにとっても大きな障害となっている。

このため、公共サービスの受益の公平性の確保、水環境保全、さらには地域の活力再生の観点から、未普及地域の早期解消に重点的に取り組む必要がある。

活力ある地域づくりへの貢献

下水道は処理場や管路等の各種施設が整備され、供用開始した時点から一日たりとも休止することなく効用を発揮していかなければならない。したがって、都市・地域の活力を根底から支える生命線であるという観点に立って、効率的な整備と適正な管理を実施していく必要がある。

また、処理場や水路等の施設空間は、都市内で広がりを持つ貴重な空間であり、まちづくりの視点から住民と協働することによって、緑豊かな公園やせせらぎ、あるいは環境教育の場として有効利用を進める必要がある。さらに、施設空間に光ファイバー等を敷設することによる地域情報化についても検討する必要がある。

美しい景観の形成、新たな観光資源の創出、地域の環境改善への取り組みなど、人々の暮らしの質的向上に関するニーズは多様化しており、下水道が保有する処理水等の資源や施設空間を地域の財産として活用することに積極的に取り組む必要がある。

3. 施策展開における重要な視点

人々の活動が多様化し、複雑に影響を及ぼす社会にあって、安全・安心な社会、良好な環境を実現し、自立した地域を形成するためには、多様な主体の参加と協働が不可欠である。これからの下水道事業においては、従来型の行政中心の手法から大きく踏み出す必要があり、住民や民間事業者等の積極的な関与を推進していくべきである。

また、厳しい財政状況の下、成果重視の観点から、一層の効率化、施策の総合化、事業の重点化に取り組む必要がある。さらに、下水道施策の展開に適合した事業体系等の見直しを図る必要がある。

(1) 多様な主体の参加と協働

住民等の参加と協働

下水道は、社会基盤施設として行政が主体となって整備を進めてきたが、一方で、日常生活、社会活動に密接に関わる基盤施設でもあり、住民やNPO、民間事業者等が、それぞれの共有財産であるという意識を持って、下水道に関わっていくことが求められている。

このため、住民等は、地方公共団体と協働して、自主的、積極的に下水道事業の運営に参画するとともに、下水道事業に関して、受益者であるとともに排出者である意識をもち、地域の構成員として役割を果たすことが重要である。

民間活力の活用

下水処理場の維持管理の約9割が民間委託されているなど、現状でも民間活力の活用を図っているところであるが、下水道事業の効率化に向けて、下水道事業に関わる民間事業者のノウハウを一層活用する必要がある。

下水道管理者は、整備から管理に至る広範な分野を担っていること、下水の排除に関する公権力を有していること等から、全ての分野を民間事業者に委ねることは難しいところであるが、官と民がそれぞれの特性を活かし、連携して下水道事業を担って行く視点が重要である。この際、民間事業者の創意工夫が活用されるようにインセンティブが働く方策を導入することを検討する必要がある。

民間事業者には、維持管理分野において蓄積したノウハウを活用した包括的民間委託や資源・エネルギー利用分野における研究開発の成果を活かしたPFI事業等の手法により、下水道事業の効率的な実施に一層貢献することが期待される。

なお、諸外国事例や他の公共事業における民間活力の導入状況等を調査し、公共の利益の増進という観点から、下水道事業の民間活力活用の拡大について研究していくことも重要である。

国と地方公共団体の役割

下水道管理者である地方公共団体は、継続的に下水道の機能を維持・向上していくため、長期的な視点を持って、下水道事業の経営健全化に向けた取り組みを実施していく責務を有していることを認識しなければならない。財政状況が厳しい中、継続的に事業を進めていくには、地域のニーズを的確に把握して、住民等と情報の共有化を図りつつ、合意形成を図るための仕組みを設け、行政と住民等が共通の認識・目標を持って事業を進める姿勢に転換する必要がある。

国は、事業の円滑な推進に向けて、下水道管理者に対して財政面、技術面、組織面での支援を行うほか、国民の安全の確保、広域的な環境の保全など、国家的見地からみた重要な課題については、都道府県と連携をとり、時に指導・助言して地域間の施策の整合を図る必要がある。この際、国は積極的に調整する立場として、常に技術力の維持向上を図るとともに、これからの国の関与のあり方について検討していく必要がある。

また、国は、社会状況の変化等を踏まえ、今後の下水道事業の方向性を明確にするため、長期的なビジョンを策定することなどにより、基本方針を提示するとともに、確実な事業の実施に向けて、制度設計、技術的基準の整備、指導及び助言等の役割を担っていく必要がある。さらに、大規模地震等の緊急時には、国がより積極的に主導的な役割を担うことなど、国の関与のあり方について検討する必要がある。

(2) 地域性の重視

下水道は、地域の人々にとって、安全で快適な暮らしの実現、より良い環境の創造、地域の活力再生という目標実現のための手段の一つであり、下水道管理者は関係主体と連携して、地域にとっての望ましい社会の実現に取り組む必要がある。そのための最適解を検討するにあたって、地域のニーズや特性を踏まえながら、地域の創意工夫を活かした取り組みを促進することが重要であり、国は基本的考え方を明示するとともに、関係各省間の連携強化を図るなど、地域の自主性が活かされる制度的枠組みを構築すべきである。

また、中小市町村等における事業手法については、大都市等における知見の集積を基礎としてきた従来下水道施設の設計手法等にとられることなく、地域の自然条件、都市形態、人口動態等を踏まえ、地域の特性や創意工夫を活かしたローカルスタンダードを導入するなど、地域が自ら最適解を出すための取り組みを促進するための環境を整える必要がある。

さらに、市町村合併により行政区域界の制約条件が大きく変化したことに伴い、一人の下水道管理者が整備すべき地域や管理すべき施設が増加している。また、人口減少や生活様式の変化により、処理施設等に余裕が生まれること等の状況変化が生じることも考えられる。したがって、汚水処理施設等の共同化や集約化、施設容量の有効活用を図ることで、地域の特性に応じて、下水道施設等を効率的、効果的に整備・管理できるような事業手法を検討する必要がある。

(3) 施策の総合化

下水道は多種多様な役割を有しているが、それぞれの施策が他の事業分野と密接に関わっており、他事業との連携が不可欠である。総合化が不可欠な施策目標のひとつに流域管理がある。このような場合、単一施策目的ごとに単一事業を実施するのではなく、例えば、流域圏において複数の事業が共通の目標のもとで共同して施策（流出抑制策）を進めるなど、従来の事業分野を超えて、施策として総合的な取り組みを進める必要がある。

また、施策の取り組みにあたっては、施設整備というハードだけでなく、情報公開や情報伝達を徹底し、住民等の参加・協働を組み合わせるなど、ハード・ソフトの一体化を推進すべきである。

さらに、下水道は整備された施設が持続的に機能し続けなければならないことから、新規整備、維持管理、延命化、改築更新の各段階及び事業経営を一体的に捉えた事業全体としての最適化を目指すことが重要である。

(4) 事業の重点化

取り組むべき課題が山積し、財政的、時間的制約がある中で、最大限の整備効果を発揮させるためには、優先度を明確にし、時間管理概念を持って、事業の重点化を図るべきである。

優先度の高い地域は、施策分野ごとの特性に応じて、緊急的な整備を必要とする要

件、確保すべき目標水準等を定め、整備効果の大きさ、整備が遅れた場合の被害や影響の大きさ等を勘案して、対策の費用と効果を明確にしながらい選定していく必要がある。

また、最終目標の実現までに時間を要する場合は、段階的な目標を設定して、事業の途中段階でも効果を検証しつつ、必要に応じて事業の見直しを行い、より適正な事業展開となるように点検していくことが重要である。

地域にとって重要な事業については、費用対効果や事業の実現性等を踏まえ、具体的なアウトカム指標を設定するなど、住民にわかりやすい情報を提供しつつ、目標水準について住民との合意形成を図るための取り組みが必要となる。

(5) 事業体系等の見直し

着実な事業推進と事業の継続性を担保するため、法定計画の位置づけを点検し、事業体系等の見直しを図る必要がある。

流域全体の水質管理の観点から、下水道法第2条の2に「流域別下水道整備総合計画」(以下、「流総計画」という。)が規定されているが、閉鎖性水域等の水質改善を確実に達成するため、流総計画に段階的な水質改善目標を明記するとともに、下水道法第5条等に規定する「事業計画」(以下、同じ)との一層の整合を図りつつ、水質向上を着実に実現化する役割を強化する必要がある。

また、今後、地球温暖化の進行による集中豪雨の頻発、降雨強度の増大が予想される中、都市の安全を守り、健全な水・物質循環系の構築にも寄与する下水道は、降雨を排除するだけでなく、貯留浸透、再利用するなど、雨水を適切に管理する視点から、「事業計画」に下水道が対象とする目標降雨と貯留浸透等も含めた総合的な対策を位置づけることを検討すべきである。

さらに、下水道事業の継続性を実効あるものにするためには、新規整備だけでなく、維持管理、改築更新に関する取り組みを「事業計画」の中で総合的に勘案する必要がある。現在の「事業計画」においては、主要施設の配置、構造等を中心に必要事項を定めているが、今後は、新規整備、維持管理、改築更新までの各段階の必要事項を一体的に定める「新たな事業計画」へと改定することも検討すべきである。

地方公共団体は厳しい財政状況にあり、また、人口減少による使用料収入の減少も予想される中で、下水道ストックを適切に維持管理し、安定的に下水道サービスを提供していくためには、経営の視点が不可欠であり、同時に住民の理解と協力を得ることが重要である。各下水道管理者の置かれている経営の状況は様々であるが、経営の現状・見通しを定量的に分析して、住民への情報開示を進めつつ、経営の計画性・合理性の向上を図る取り組みを進めるべきである。したがって、「事業計画」の認可にあたっては、経営計画の提出を求めるとし、これを含め「事業計画」を住民に公表していくことも検討する必要がある。

第3章 整備目標と講ずべき施策

これからの社会における基盤施設としての下水道の役割を踏まえ、重点的、効率的、継続的な下水道事業の展開を図るため、施策の考え方、整備目標及び国が講ずべき具体施策を分野ごとに提示する。その際、整備目標については、長期の目標（20～30年程度）、中期の目標（10年程度）を基本とするが、「浸水被害の軽減」及び「地震対策の推進」については、緊急的かつ段階的に安全度を向上する必要があることから、当面の目標（5年程度）についても設定するものとする。なお、地震対策は長期的に既存施設の改築更新にあわせて、順次全施設の耐震化を図るものであるため、「地震対策の推進」に長期の目標は設定しないこととした。

「健全な水循環系の構築」、「活力ある暮らしの実現」、「管理の適正化」及び「経営基盤の強化」については、地域毎に着実に取り組むべき課題であることから時間軸に基づく目標設定は行わないこととした。

1. 安全で安心な暮らしの実現

(1) 浸水被害の軽減

施策の考え方

今後、地球温暖化による気候変動の影響等により、集中豪雨の深刻化が懸念され、従来の浸水対策とは異なる施策の考え方が必要である。このため、従来のハード整備を中心とした対応から、住民等と目標を共有しつつ、貯留施設等のハード整備の着実な推進とあわせて、住民自身や地域コミュニティによる災害対応(いわゆる自助)と、自助を支援するために情報提供等を行うソフト対策を組み合わせた総合的な浸水対策へと転換するべきである。

浸水に対する安全度の確実性を高めるハード整備については、浸水による社会的・経済的な被害の大きさなどを踏まえて、地域毎に長期的な目標水準を定め、段階的に整備水準の向上を図る必要がある。なお、浸水対策の実施にあたっては、全ての整備対策区域を一律に対象とするのではなく、重大な被害が生じる恐れのある地区を「重点地区」として、優先的に整備する。

また、都市化の進展が、雨水流出量の増大など内水氾濫による浸水被害リスク上昇の一因であることを踏まえ、公共施設管理者、住民、民間事業者等が連携して、「雨に強いまちづくり」を推進する必要がある。

さらに、浸水対策は基本的には各市町村の下水道管理者において個別に実施されてきたが、下水道管理者間の連携を図り、必要に応じ、複数の都府県や市町村にわたる広域的な浸水対策を推進する必要がある。

< 長期の目標 >

ハード整備に加え、ソフト対策と自助を組み合わせた総合的な対策により、既往最大降雨（過去に観測した最大規模の降雨量）に対する浸水被害の最小化を図る。その

際、ハード整備の長期的目標水準は、地区の実情等を踏まえ、許容可能な浸水深、費用対効果を勘案しつつ設定する。

< 中期の目標 >

[重点地区]

人命の保護、都市機能の確保、個人財産の保護の観点から、地下空間高度利用地区、商業・業務集積地区、床上浸水常習地区などを「重点地区」として、既往最大降雨に対し、浸水被害の最小化を図る。その際、ハード整備の中期目標水準は、地区の被害状況等を踏まえ、概ね10年間に1回発生する降雨に対する安全度の確保を基本としつつ、事業の継続性・実現性等を勘案して設定する。

[一般地区]

ハード整備の中期目標水準は、地区の実情等を踏まえ、概ね5年間に1回発生する降雨に対する安全度の確保を基本としつつ、事業の継続性・実現性等を勘案して設定する。また、ハード整備の中期目標水準を上回る降雨に対しては、ソフト対策、自助を推進する。

< 当面の目標 >

[重点地区]

既往最大降雨に対し、ハード整備に加え、ソフト対策と自助を組み合わせた総合的な対策により浸水被害の最小化を目指し、緊急性を持って取り組みを推進する。なお、ハード整備は中期目標水準を目指し、着実な取り組みを推進する。

具体施策

[雨に強いまちづくりの実現]

- ・ 「雨に強いまちづくり」を実現するため、地方公共団体における関係部局（都市計画、住宅部局を含む）、住民、NPO、民間事業者等で構成される協議会による総合的な計画策定や関連施設の整備の取り組みを支援すること。
- ・ 貯留浸透機能を有する排水施設の整備を推進するため、施設の効果を定量化するとともに、施設の構造基準等を明確にすることにより、排水施設における貯留浸透の標準化を図ること。
- ・ 宅地等における貯留浸透施設の設置を促進するため、施設設置のインセンティブとなる制度の充実を図ることにより、住民、民間事業者にも一定の役割分担を求めるとともに、施設改変の届出や、施設所有者が変更した場合でもその機能が継続されるための協定等に関する仕組みなど、貯留浸透機能を担保するための制度を検討すること。
- ・ 非常時における円滑かつ迅速な避難を確保するとともに、建築物の耐水化や適正な地下利用を誘導するため、地方公共団体における災害予防情報として内水ハザードマップの策定・公表を求めること。なお、地下街等地下施設の管理者に対する情報伝達手法を確立するとともに、当該管理者の責任を明確化するための措置を図ること。

[流域管理の視点に立った広域対策]

- ・ 浸水被害が複数の都府県又は市町村にまたがる場合において、関係都府県が広域的な雨水排除や上下流一体的にとらえた流出抑制対策を実施するため、流域管理の視点に立った広域的な浸水対策計画を策定し、関係地方公共団体の役割分担を明確にして、事業推進できる仕組みを構築すること。

(2) 地震対策の推進

施策の考え方

下水道は被災時に同等の機能を代替する手段のないライフラインであり、地震時においても、一定の機能確保が必要である。しかしながら、膨大な未耐震化施設を抱えており、社会的影響度、緊急性等を勘案し、時間軸を踏まえた戦略的な取り組みを推進する必要がある。

その際、施設の耐震化を図る「防災対策」と、地震の被害による社会的影響を最小化し、早期に下水道の機能回復を図るための「減災対策」を総合的に推進するべきである。また、厳しい財政状況を踏まえて、段階的、計画的な地震対策を実施する必要がある。

<中期の目標>

人命の保護、都市機能の確保等の観点から、社会経済活動の中心地域等を「重点地区」として設定し、そこでは、下水道の根幹的機能を確保する。具体的には、重要な幹線管路の耐震化やネットワーク化等を図り、業務集積地区などの拠点地区における排水機能を確保するとともに、水環境保全の観点から基本的な水処理機能の確保等を図る。

<当面の目標>

「重点地区」において、人命の保護の観点から下水道が最低限有すべき機能を確保する。具体的には、最重要防災拠点（住民が避難する小学校等の防災拠点）と下水処理場を結ぶ最重要管路の流下機能確保、緊急避難路や軌道等の下にある管路等の耐震化によって、復旧活動や基幹的な交通機能を確保するとともに、水道水源地域における下水処理場の消毒機能の確保等を図る。

具体施策

- ・ 地方公共団体が早期に下水道のサービス再開を図るための事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）を策定し、汚水を収集・処理する応急復旧対策や必要な資機材の備蓄等を進めることについて支援すること。
- ・ 「重点地区」において、下水道地震対策緊急整備事業により地震対策の推進を図るとともに、施設の改築更新にあわせて、施設の重要度に応じた耐震性能の確保が図れるように支援すること。
- ・ 下水道施設の被害想定を踏まえ、被災時においても社会的混乱を回避することに努めるとともに、早期に都市活動の回復を図る観点から、ターミナル駅周辺や拠点

病院等からの排水機能の確保など、帰宅困難者対策、災害時要援護者対策の強化について支援すること。

(3) 水系リスクの低減

施策の考え方

一定量以上の降雨時に合流式下水道から排出される未処理放流水による水質汚染リスクを低減するため、分流化や処理施設の増強等の改善対策を推進する。

また、水道水源の汚染による給水制限や感染症による健康被害等の水質汚染リスクを回避するため、下水道への化学物質等の受け入れ管理を徹底するとともに、下水処理の高度化を推進する。なお、一般家庭から日常的に排出される物質への対応など、受け入れ管理が難しい場合は、製品製造過程まで遡って、排出削減の働きかけを行なう必要がある。さらに、水質事故等の緊急時においては、関係機関と協力し、被害最小化を徹底するものとする。

< 長期の目標 >

合流式下水道による雨天時の水質汚染リスクを回避するため、将来的には、全ての地域での分流化等により未処理放流の解消を目指すものとする。

< 中期の目標 >

合流式下水道区域面積が一定規模未満の全ての都市地域(170都市)においては、平成25年度までに、その他の大都市地域(21都市)においては、平成35年度までに改善対策を完了する。

具体施策

- ・ 地域特性を踏まえた適切な改善手法の採用や新技術の採用による徹底した低コスト化を図ることにより、合流式下水道の改善対策を一層効率的なものとするため、その進捗状況や実施内容を評価する仕組みを導入し、必要な技術的指導・助言を行うこと。
- ・ きょう雑物除去技術、高速ろ過技術、消毒技術、計測制御技術など、平成16年度に国においてとりまとめられた技術開発プロジェクト「SPIRIT21」における合流式下水道の改善技術の積極的活用を促進すること。
- ・ 水質事故等に迅速に対応し、被害を軽減するため、流域内の下水道管理者や河川管理者、上水道等の利水関係者との連携体制の強化が図れるよう、国において関係部局との連携を強化して支援すること。
- ・ 化学物質の製造者に情報開示を求めるとともに、下水道管理者とのリスクコミュニケーションが図れる仕組みのあり方を検討すること。また、化学物質を取り扱う事業場等から下水道へ排出される汚水の性状等をリアルタイムで監視できるような高度な管理システムの構築に向けて、技術開発の推進を支援すること。

2. 良好な環境の創造

(1) 公共用水域の水質改善

施策の考え方

公共用水域の水質改善を推進することは、良好な自然環境、健全な水・物質循環系を将来に引き継ぐためにも極めて重要なことであり、水質改善の遅れている三大湾や湖沼等の閉鎖性水域において、早期に窒素・燐の流入負荷を削減し、富栄養化を防止するため、窒素・燐に係る高度処理を実施するべきである。

当面、整備の緊急性、重要性を勘案し、関係者の連携と適切な役割分担の下、水質改善に向けた時間軸を踏まえた整備目標を定め、段階的に整備水準の向上を図る必要がある。このうち、法的にその水環境保全が位置づけられ、水質保全効果が広範囲に及ぶ三大湾等の広域重要水域については、流域管理の視点から、国が役割分担の調整等に積極的に関与するべきである。

また、窒素・燐に係る高度処理については、その最終目標を勘案しつつ、段階的な目標を設定し、事業の途中段階における効果発現を定期的に検証していく、時間管理概念を持ち、流域内の関係者が一体となって着実に推進する必要がある。

< 長期の目標 >

下水道が受け入れているし尿に起因する窒素・燐の下水処理場からの流出抑制や、硝酸性窒素による健康リスクの回避、燐の資源回収の必要性もあり、将来的には全ての水域を対象に窒素・燐に係る高度処理を標準化することを目指すものとする。

流総計画において、下水道による富栄養化防止が必要とされる全ての閉鎖性水域を対象に、窒素・燐に係る高度処理機能を概成させる。

< 中期の目標 >

水道水源となっている指定湖沼において、高度処理機能を概成させ、異臭味などの水質障害を解消する。

三大湾の代表的なベイエリアや、地域の熱意が高く一体的な取り組みが期待できるエリアにおいて、リーディングプロジェクトとして処理水質の向上を重点的に推進し、水質改善を図る。

具体施策

- ・ 流域内の関係者が一体となって水質改善を進めるため、下水道管理者をはじめ、河川、環境、農林等の関係機関が連携して、汚濁負荷削減の役割分担を明確にするための協議を行う仕組みを構築すること。なお、流総計画の策定にあたっての調整に関しても、必要に応じ、この協議の場を活用できるものとする。
- ・ 法的に水環境保全が位置づけられている水域である三大湾、瀬戸内海、有明海、琵琶湖等の広域重要水域においては、各関係機関が削減すべき汚濁負荷量の配分や、その対策に係る事業者間の調整、協議会運営等に国が積極的に関与する仕組みを構築すること。
- ・ 多くの集客が見込まれる三大湾のベイエリアや、地域の熱意が高く一体的な取り

組みが期待できるエリアを選定し、下水道管理者をはじめとする関係機関が連携したリーディングプロジェクトとしての取り組みを支援すること。

- ・ 段階的な水質改善目標を流総計画に新たに位置付けるとともに、事業計画にも目標達成のための段階的な整備計画を明確にしつつ、高度処理施設の整備だけでなく、既存施設の能力的余裕の活用、部分的な設備更新時の対応、運転管理の工夫等も含めて着実に処理水質の向上が推進される仕組みを構築すること。
- ・ 流域内の下水道管理者が一体的に処理水質の向上を推進する取り組みに対して、重点的に支援すること。

(2) 健全な水循環系の構築

施策の考え方

下水道は、汚水の収集・処理及び雨水排除を優先するシステムから、水量、水質の両面から健全な水・物質循環系の構築に貢献できるシステムへと転換を図るべきである。このため、地域の実情に応じて、下水道の普及に伴って都市に大量に存在する下水処理水を利用目的に応じたレベルに処理して再生利用することや、雨水の利用や浸透による地下水への還元等を進め、都市化の進展によって失われた水辺空間の復元、創出による水循環系の健全化に努める必要がある。

当面は、地元の熱意が高い地域や下水道の整備、再構築を図る地域において、関係機関や住民と連携しながら、雨水の貯留浸透、水辺再生、水路等の水量確保の取り組みを重点的に推進するため、雨水渠の開水路化、処理水の還元、雨水の貯留浸透施設の適正配置を目指す。

具体施策

- ・ 雨水や処理水を活用した、水辺の再生、水量確保、地下水涵養等、健全な水循環系の構築を目的とした取り組みを推進するため、施策の効果が及ぶ範囲に応じた地域の広がり留意しつつ、関係行政機関や住民・NPO等がそれぞれの役割分担を調整・検討する場を設置し、ビジョンや目標を共有する仕組みを構築すること。
- ・ 役割分担に基づく地域の取り組みにおいて、計画段階からの住民の参画、地域が有する人材や組織力の活用、地域の多様な工夫や柔軟な発想の活用、試行的な取り組み等に対する支援措置を講ずること。
- ・ 貯留浸透機能を有する排水施設の整備を推進するため、施設の効果を定量化するとともに、施設の構造基準等を明確にすることにより、排水施設における貯留浸透機能の標準化を図ること。
- ・ 宅地等における貯留浸透施設の設置を促進するため、施設設置のインセンティブとなる制度の充実を図ることにより、民にも一定の役割分担を求めるとともに、施設改変の届出や、施設所有者が変更した場合でもその機能が継続されるための協定等に関する仕組みなど、貯留浸透機能を担保するための制度を検討すること。

(3) 資源・エネルギー循環の形成

施策の考え方

地球温暖化や資源・エネルギー供給の不安定要因の拡大に対応するため、下水処理場における徹底した省エネルギー化とあわせて、健全な水・物質循環系を構築するという観点からも、下水道の有する資源回収・供給機能を駆使して下水道が有する資源・エネルギーポテンシャルの活用を図る必要がある。また、下水道施設空間を活用した自然エネルギーの導入促進とあわせて、下水処理場におけるエネルギー自立化を目指すべきである。さらに、地域の状況に応じて、各種バイオマス等を一体的に集約・処理するとともに、排熱を受け入れ、さらには有用鉱物である燐等を回収するなど、都市の資源・エネルギーの回収・再生・供給施設として循環型社会の構築に貢献していくことが求められる。

施策の実施にあたって、下水道管理者は、地域特性を十分把握した上で、環境部局、農林部局等との連携、住民との協働、民間事業者のノウハウ活用により、地域における資源・エネルギー循環の形成に積極的に取り組むものとする。

地球温暖化に関する取り組みは、下水処理場における維持管理費の低減の効果もあるので、すべての下水道管理者が計画的に取り組む必要がある。

<長期の目標>

下水道の有する資源・エネルギーポテンシャル及び都市・地域で発生する各種バイオマスの回収・再生機能を最大限に活用し、すべての下水処理場におけるエネルギー自立化を図るとともに、地域へのエネルギー供給や有用資源の回収を目指す。

<中期の目標>

省エネルギー・創エネルギー対策の推進により、すべての下水道管理者が、下水処理場の規模等の特性に応じた温室効果ガスの排出削減目標を設定して、その排出量の削減を図るとともに、下水処理場のエネルギー自立度を高める。

具体施策

[民間ノウハウの活用と各種バイオマスの集約]

- ・ 民間事業者のノウハウを最大限活用し、地域の資源・エネルギー循環の形成を推進するため、民間事業者が下水道ポテンシャルを活用する際の法的位置づけを明確にし、民間事業者が参入しやすい条件整備を検討すること。
- ・ P F I 事業など民間事業者のノウハウを活用した事業手法の導入や新技術の迅速かつ円滑な開発・導入を実現するための取り組みをリーディングプロジェクトとして、積極的に支援すること。
- ・ 地域の多種多様なバイオマスを一体的に集約・処理・再資源化できる制度を検討すること。
- ・ 集約手法としてのディスポーザーの導入に関しては、行政全体としての効率性、環境負荷への影響及び地域の合意等の導入条件を明確化するとともに、排水設備としての構造基準等の策定を進めること。

[省エネルギー・CO₂削減対策]

- ・ 下水道管理者が、自らの処理場における効果的な省エネルギー対策の選定と導入による効果を定量的に評価できるよう、日本下水道事業団等の公的支援機関と連携し、評価システムの開発・導入を図ること。
- ・ 下水道事業における省エネルギー、CO₂排出削減の目標達成と維持管理費の削減を図るため、省エネルギー技術情報を体系化して積極的な情報提供に努めること。
- ・ 省エネルギー機器の導入を促進するため、民間事業者が開発した省エネルギー技術の効果や機器のエネルギー効率を評価し、省エネラベリング制度等の技術評価制度を導入すること。

3. 快適で活力ある暮らしの実現

(1) 公衆衛生の向上と生活環境の改善

施策の考え方

下水道、農業集落排水施設、浄化槽等の汚水処理施設を、地域特性に応じた適切な役割分担と連携のもとに効率的に整備することで、未普及地域の早期解消を図る必要がある。そして、人口減少や高齢化の進展が見込まれているものの、市街化が進んだ地域や水質保全上重要な地域等については、汚水を面的に集めて一元的に処理できる下水道システムの特性を活かし、重点的な下水道整備を推進するべきである。その他の地域においては、整備手法や整備時期について地域の裁量性を高めつつ、効率的な整備を積極的に推進すべきである。また、下水道等への接続が円滑に実施されるように住民理解の徹底を図ることが求められる。

なお、汚水処理施設の選定にあたっては、生活環境改善という観点のみの評価でなく、公共用水域の水質保全という公益性からの評価に留意する必要がある。

<長期の目標>

汚水処理施設は、ほとんどの住民に享受されるべき生活基盤であり、地域条件や各種汚水処理施設の特性を考慮しつつ、下水道、農業集落排水施設、浄化槽等の連携を強化して、全国的に概成を目指す。

<中期の目標>

市街地や水質保全上重要な地域等における下水道整備については、将来的には老朽化施設の改築更新等の増大により新規整備への投資余力が減少していくことを踏まえ、概ね10年間で整備を概成する。

具体施策

- ・ 人口の集中する市街地や水質保全上重要な地域等を「重点地区」として、地方公共団体が概ね10年間で整備を概成させるための計画を策定・公表し、国が重点的に支援する制度を創設すること。
- ・ 「重点地区」以外の地域においては、地方公共団体が、人口減少等を踏まえて、

計画区域等の見直し、既存施設の活用や関係施設との統廃合も含めた積極的な連携施策を反映させた最適な汚水処理計画を策定し、関係省庁が連携して支援する仕組みを強化すること。

- ・ 汚水処理計画の策定にあたっては、住民参加のもと、整備目標の設定をはじめ、排水設備の接続徹底等について、合意形成するための仕組みを構築すること。
- ・ 従来の技術基準等にとらわれず、地域の実情に応じた低コストの整備手法を積極的に導入するため、社会実験として制度を創設すること。
- ・ 地域特性を十分踏まえて、各汚水処理施設の遠隔監視や発生した汚泥の集約・再生資源化、災害等により他の汚水処理施設が機能停止した場合のし尿等の受け入れなど、地方公共団体の一元的な取り組みに対し、関係省庁と連携し、取り組みが円滑に進むよう積極的に支援すること。

(2) 活力ある暮らしの実現

施策の考え方

活力ある地域づくりは、全国一律の施策ではなく、地域の工夫と知恵を引き出し、その実現を支援することが重要である。

このため、定住促進、観光振興、産業振興等の地域づくりの観点から、下水道施設の整備に加え、下水処理場の施設空間や下水処理水、下水汚泥、下水熱といった下水道の有する施設や資源を有効に活用する必要がある。

特に、大都市においては、地震や豪雨による被害軽減、管路破損による道路陥没の未然防止による安全の確保、さらには、再生水利用による潤いの創出など、国際競争力のある魅力ある都市づくりの視点が必要である。

また、下水道管理者は関係部局と連携のもと、住民や民間事業者等と情報を共有化し、地域の意向を反映することが重要であり、事業の実施段階だけでなく、管理段階においても地域の関係主体と協働した取り組みを行う必要がある。さらに、地域活動の「担い手・人材」を育成するとともに、地域活動の拠点となる環境を整備することが重要である。

具体施策

- ・ 魅力ある地域づくりに取り組む下水道管理者に対して、水辺を活かした観光資源の創出及び工場立地条件の向上など、地域の創意工夫を活かした下水道の整備や下水道施設、資源の利用、さらには国際競争力の確保に資する下水道機能の高度化に対する取り組みを積極的に支援すること。
- ・ 地域の人々の交流の場ともなる良好な水辺空間を創出するため、下水処理水の活用等の事業を推進及び水辺空間の創出に向けた地域住民の活動を積極的に支援すること。
- ・ 地域のニーズに応じて下水処理場等の施設空間が多目的に活用できるよう、手続きの簡素化、弾力化を図ること。
- ・ 下水道を環境教育の題材として活用し、環境保全の重要性等に関する啓発を促進

するため、下水処理場等の施設空間を体験学習の場として活用するための取り組みを支援すること。

- ・ 人口減少等による施設余裕を活用し、処理水質の向上や各種バイオマスの受け入れなど、地域の創意工夫を活かした施設利用を支援すること。
- ・ 地域のデジタルデバイドの解消を図るため、下水道光ファイバーを活用した地域情報ネットワークの構築に向けた取り組みを支援すること。

4．事業の継続性の確保

(1) 管理の適正化

施策の考え方

増大化する下水道ストックを適切に管理し、施設の老朽化対策を計画的に行って、下水道の有する機能を将来にわたって維持・向上させるためには、新規整備、維持管理、延命化、改築更新を体系的に捉え、必要となる費用の最小化あるいは平準化を図るための総合的かつ計画的な資産管理(ストックマネジメント)を導入すべきである。なお、ストックマネジメントにおいては、その計画づくりの段階から、住民参画の導入を図る必要がある。

老朽化した管路破損等に起因した道路陥没による社会的影響を回避するため、管路を定期的に点検し、その結果を踏まえ、緊急度、重要度を勘案しつつ、計画的に未然防止対策を実施する必要がある。

下水道管理に関しては、その最終的な責任は下水道管理者が責任を負うものであることを踏まえつつ、効率化の観点から、従来より維持管理業務の民間委託が進められているが、その実施にあたっては、監視・評価等の高度な技術力を下水道管理者側に確保することが重要である。

具体施策

[適正な下水道ストックの管理]

- ・ 下水道法に基づく「事業計画」を、現行の整備計画としての位置づけから、新規整備、維持管理、改築更新までを一体的にとらえた「新たな事業計画」とし、策定後の住民への公表を求めること。
- ・ 下水道管理者におけるストックマネジメント導入を促進するため、下水道施設をシステム全体として、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確立すること。
- ・ 下水道施設の維持管理、延命化、改築更新を総合的にとらえた、ライフサイクルコスト最小化を促進するための方策を検討すること。
- ・ 管路施設は、地中構造物であるため劣化状況の把握が難しく、また耐用年数も長いことから、公的機関において、材料・工法の選定、維持管理・改築更新に関する技術を一元的に試験・評価する仕組みのあり方を検討すること。
- ・ 管路施設について、供用期間にわたって必要な機能を満足するよう、新たに維持管理基準を策定すること。

- ・ 下水道管理者が、鉄道、国道等社会的影響度の大きな路線下に布設してある管路施設について、鉄道事業者等との連携を図って、定期的な点検・調査を実施し、老朽度合いや損傷状況を評価したうえで、改築更新を早急に実施するための支援のあり方について検討すること。

[民間活力の活用と技術力の確保]

- ・ 下水道管理者における適切な官民の役割分担に留意した包括的民間委託などの民間事業者の活用による維持管理の効率化を促進するため、契約における責任分担の明確化、リスク分担のあり方、監督・評価のあり方等を検討すること。
- ・ 多数の設備等で構成される下水道施設を適正に管理するためには、下水道管理者の技術力の確保が不可欠であることを踏まえ、日本下水道事業団等の公的支援機関の技術支援の活用を推進するとともに、今後大量に見込まれる退職技術者の活用の円滑化方策について検討すること。

(2) 経営基盤の強化

施策の考え方

安定した下水道経営の実現のため、下水道管理者である地方公共団体においては、経営の現況・見通しを定量的に分析できるシステムを活用すること等により、経営の計画性・合理性の向上を図るとともに、歳出歳入の両面において、経営基盤強化のための取り組みを主体的に進めるべきである。特に、維持管理の広域化は、経営基盤の強化に加え、管理業務の効率化を図るうえでも重要である。

国は、経営健全化への取り組みが着実に進むよう、下水道管理者が経営計画に基づき実施した取り組みのフォローアップが効果的になされるような仕組みづくりを行うとともに、指導・助言等の支援を積極的に行う必要がある。

また、適切な使用料水準の設定、接続率の向上等経営健全化の取り組みを進めるにあたっては、下水道サービスの受益者であり、経営を支える主体でもある住民の理解を得ることは不可欠であることを踏まえ、業績指標（PI）の公表も含め、経営に係わる情報開示など経営の透明性向上の取り組みを推進するべきである。なお、下水道の有する多様な役割に関する受益と負担の関係を踏まえた財源確保、さらには、人口減少に伴う使用料収入の減少等の構造的問題に関する負担のあり方についても議論を深めていく必要がある。

具体施策

[経営の健全性の向上]

- ・ 地域の実情に適した多様な広域化、共同化のあり方及びその推進に強いインセンティブを与える支援制度の導入について検討を進めること。
- ・ 適切な使用料水準の設定や排水設備接続の徹底により安定的な収入の確保を図るなど、経営健全化に向けた下水道管理者の積極的な取り組みに対する支援について検討すること。

[経営の計画性・透明性の向上]

- 将来の収支見通しを踏まえた中長期的な観点からの計画的な経営を実現するため、すべての下水道管理者に対して、経営指標の改善目標等を含む経営計画の策定を求めること。
- 経営計画に基づく経営健全化の取り組みを推進するため、下水道法に定める「事業計画」の策定にあたっては、並行して経営計画の策定を求めることとし、これを含めた「事業計画」の住民への公表を求めること。
- 適切なフォローアップを図る観点から、経営指標の改善状況等を踏まえた指導・助言を積極的に行うとともに、接続率が低迷を続けるなど経営健全化に向けた取り組みに問題のある地方公共団体に対する指導・助言を強化すること。
- 経営の計画性・透明性の向上には企業会計方式による財務諸表の作成・活用が有効性の高い手段であることから、下水道管理者における企業会計方式の導入を推進するため、企業会計方式導入の意義や必要性、その手法等について広く周知を図ること。

第4章 着実に進めるべき施策

国においては、先に述べた整備目標の実現に向けた施策を確実に執行していくため、また、国際社会の一員としての役割を果たすため、以下の施策を着実に進める必要がある。

1．執行体制の確保と支援体制の強化

高度経済成長期に下水道整備を急速に進めるため、多数の職員を採用してきた地方公共団体においては、今後、「団塊の世代」の職員が一斉退職する時期を迎えることとなる。こうした地方公共団体において、これまで職員がノウハウとして蓄積してきた技術を継承し、技術水準の低下を防ぐ必要があり、そのため執行体制の確保が緊急の課題である。また、組織体制が脆弱な中小市町村においても、一定の技術基盤の確保は下水道事業の継続性を確保しつつ新たな役割を果たしていく上で不可欠である。

一方、厳しい地方財政状況を背景に、行政組織のスリム化が進められていること等から、個々の地方公共団体における取り組みだけでは限界があるので、広域的な技術支援体制のあり方、公的機関や民間事業者との連携のあり方について検討を進めるべきである。その際、全国の地方公共団体の執行体制の動向を踏まえつつ、日本下水道事業団が委託を受けて行う業務等の範囲の見直しによる支援強化について検討する必要がある。

また、これらの支援体制の具体化とあわせて、国等の研究機関による指導・助言の強化、大規模災害発生等の緊急時における国の主導的役割のあり方など、より積極的に国が関与する仕組みを検討する必要がある。

2．新技術開発・導入の推進

厳しい財政状況の中ではあるが、より一層の効率化、低コスト化を図りつつ、地球温暖化対策や循環型社会形成に有用な新技術の開発・導入を進めるべきである。

新技術の開発、導入を積極的に進めるためには、国が、開発すべき技術の分野・内容、その導入時期、市場規模等を明確にするとともに、必要に応じて、段階的な目標と達成時期等を示すことにより、行政、研究機関、民間事業者が共通の認識を持って、連携して取り組むことが重要である。

特に、地球温暖化対策、有用資源の回収、高度な水系リスク管理など、広く国民に利害が及ぶ分野については、国が主導的に技術開発に取り組むと同時に、民間事業者が開発した新技術の導入を促進するため、一定の技術評価を経て先導的な社会実験を実施するなど、実用化にいたるプロセスの適正化・合理化に取り組むべきである。

なお、技術開発にあたっては、ハード技術のみならず、IT技術を活用して施設のネットワーク化を図って維持管理の高度化等に寄与するソフト技術についても積極的に進めるよう留意すべきである。

3．国際協力の推進

高度な水処理技術、水資源の確保のための循環利用技術、地球温暖化防止に有効な省エネルギー・バイオマス利活用によるCO₂排出量の削減技術等の高度化が国際的に重要なテーマとなっており、世界水準の技術を有する民間事業者の積極的な国際展開がわが国の国際競争力の強化の上からも重要である。このため、国等の関係機関は相互に連携し、国際展開に必要な情報提供を行うなどの支援方策を検討する必要がある。

また、これから下水道整備を必要とする開発途上国への技術移転など、わが国の技術と経験を活かした国際貢献は、先進国の一員としての責務でもある。このため、国は、関係機関との連携を強化して、技術支援プロジェクトの企画立案を行うなど、主体的な役割を果たしていく必要がある。