資料２－３

社会資本整備審議会

都市計画・歴史的風土分科会　都市計画部会

都市交通・市街地整備小委員会

中間とりまとめ

平成１８年６月

はじめに ・・・・・・・・1

第１章　経済社会情勢の転機 ・・・・・・・・2

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
４．都市構造改革の必要性
５．利用者の視点に立った都市交通施策推進へのニーズの高まり

第２章　都市交通の現状と課題 ・・・・・・・・4

１．都市交通の推移 ・・・・・・・・4
（１）人の動きの変化
（２）公共交通から自動車へのシフト
（３）公共交通の現況（鉄軌道系）
（４）バスの衰退
（５）交通結節点整備の遅れ
（６）都市計画道路の現状
（７）歩行者空間整備の遅れ
（８）物流への影響

２．都市交通の施策の推移 ・・・・・・・・6
（１）経済成長期の都市拡大を支えてきた道路
（２）公共交通
（３）生活道路整備への施策が手薄
（４）都市像を踏まえたコントロールの欠如
（５）都市交通の関係者・担い手の連携が不十分
（６）高度成長期のような緊急整備の必要性は低下

３．都市交通施策の課題 ・・・・・・・・7

第３章　市街地の現状と課題 ・・・・・・・・9

１．市街地の推移と現状 ・・・・・・・・9
（１）第二次世界大戦後から高度経済成長期前まで
（２）モータリゼーションの進行に伴う市街地の拡大
（３）都市中心部での都市機能の更新
（４）拡大した市街地のまま迎えた人口減少局面

２．市街地整備の課題 ・・・・・・・１０

第４章　集約型都市構造への転換 ・・・・・・・１２

１．拡散型都市構造を放置した場合の問題 ・・・・・・・１２
（１）少子・超高齢社会の移動問題
（２）公共交通の維持が困難
（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あり方 ・・・・・・・１３
（１）アセクシビリティが確保された集約型の都市構造への転換
（２）公共交通沿いの集約拠点に諸機能が集約して歩いて暮らせる環境
（３）郊外部での市街地の縮退への対応と自然・田園環境再生

３．集約型都市構造によって実現される生活像（イメージ）・・・・・・ １４
（１）生活像を提示する必要性
（２）集約型都市構造で実現すべき生活環境（例示）

４．集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組 ・・・・・・・１４
（１）多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ
（２）都市交通施策と市街地整備の役割と連携の方向
（３）都市交通施策の戦略的な取組のあり方

第５章　都市交通施策のあり方 ・・・・・・・・１７

１．これからの都市交通施策のあり方 ・・・・・・・・１７
（１）都市交通施策の基本的な考え方
（２）集約型都市構造を実現するための「都市交通戦略」の確立
（３）都市交通戦略が目指すもの

２．主要な取組のテーマ ・・・・・・・・１８
（１）歩行者空間の意義とその復権
（２）公共交通の再生
（３）つなぎの施設の整備（交通結節点、駐車場）
（４）道路整備の重点化「選択と集中」

３．引き続き検討すべき課題 ・・・・・・・・２０
（１）都市交通戦略の具体化と総合的な推進方策
（２）公共交通に対する支援方策
（３）道路の既存ストックの有効活用
（４）物流交通への対応

第６章　市街地整備のあり方 ・・・・・・・・２３

１．これからの市街地整備施策のあり方 ・・・・・・・・２３
（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．主要な取組のテーマ ・・・・・・・・２３
（１）公共交通軸に沿った魅力的な拠点的市街地の整備
（２）安全・安心の確保
（３）市街地の密度低下への対応
（４）「選択と集中」による公的支援の重点化

３．引き続き検討すべき課題 ・・・・・・・・２４
（１）都市基盤施設の整備・更新とそれを契機とした市街地環境の改善
（２）低未利用地の有効活用
（３）行政と民間のパートナーシップ
（４）住民・地権者主体の取組
（５）地域の人材、専門家、資金等の活用
（６）民間資金の導入と民間投資の誘発
（７）他施策との連携

はじめに

都市をとりまく状況は、高齢化の一層の進展、地球環境問題の高まり、厳しい財政的制約など、社会・経済の基底をなす変化が進展しており、都市計画においてもこうした時代の変化を常に見極め、的確な対応を行うことが求められている。

このため、社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申：平成１８年２月１日）」においては、人口減少・超高齢社会の到来、モータリゼーションの進展、産業構造の転換といった都市を取り巻く環境の変化を踏まえ、都市機能の拡散と中心市街地の空洞化という都市構造の問題に対して、無秩序拡散型の都市構造を見直し、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」が必要であるとし、集約型都市構造の実現と集約拠点としての中心市街地の再生を提言している。

また、「都市構造改革」に当たっては、地域が望ましいと思う目標を自ら選択し、都市機能の立地に際して、都市構造全体の目標に照らして適切かどうかを「よく判断」（ウェル・マネージ）することが必要としている。

本小委員会においては、第一次答申の基本的な考え方を継承し、望ましい都市構造は、地域社会の「よき判断」に基づく選択によることを前提とした上で、国として望ましいと考える集約型都市構造の都市交通施策及び市街地整備のあり方を提示することを目的として検討を行っている。

また、従来のように、都市交通施策をモード別・事業者別に捉えるのではなく、利用者の視点で点検・評価し、その結果を踏まえて施策を推進することを念頭において検討を実施した。

この中間とりまとめは、集約型都市構造を目指す場合の都市像のあり方を提示するとともに、その実現に向けた都市交通施策と市街地整備の方向性と今後の検討の課題を中間段階として整理したものであり、今後は、本中間とりまとめにおいて課題とされた点を中心に、引き続き本小委員会において必要な検討を進め、最終的な取りまとめを行う予定である。

都市の実状は、その規模、立地条件、階層性等によって違い、抱える課題も多様であるが、ここでは、わが国の都市全体を捉えた施策の方向性を提示することを目指したものであり、今後、多様な課題への検討を深めつつ、多くの地方公共団体において都市交通・市街地整備の議論の助けとなることを期待している。

第１章　経済社会情勢の転機

１．人口減少・超高齢社会の到来

わが国の人口は、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り、非常に強い都市の拡大圧力のもとで都市交通施設整備や市街地整備が進められてきた。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、我が国の総人口は2005年に初めて減少し、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。中でも地方部での減少率が大きいと予測されている

さらに、人口構成において、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３５％）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交通渋滞等に伴う大気汚染、騒音等の都市環境、生活環境などの環境問題への国民の関心は高まってきている。

特に、地球温暖化問題については、1997年１２月に気候変動枠組条約第３回締約国会議（ＣＯＰ３）で採択された京都議定書において、我が国は二酸化炭素（CO_2）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た。我が国のCO_2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割は自動車に起因するものであり、CO_2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

高齢化やそれに伴う人口減少は、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、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とから、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交通・市街地整備が求められている。

４．都市構造改革の必要性

「今後の都市政策は、いかにあるべきか（第一次答申：平成１０年１月１３日）」では、新市街地の整備を中心に都市のあり方を変えていこうとする「都市化社会」から、既成市街地の整備を中心に都市のあり方を変えていこうとする「都市型社会」のまちづくりに移行する時期であるとの認識が示されたが、地方公共団体、住民双方とも差し迫った必要性等の実感がなかったこと、環状道路などの都市交通基盤がまだまだ整備途上であったこと、加えて住民との合意形成の仕組み、国の具体的支

援方策も不十分であったことから、その後大きな進展は得られなかった。

また、「安全で豊かな都市生活を過ごせる都市交通及び市街地の整備のあり方並びにその推進方策は、いかにあるべきかについての答申（平成９年６月９日）」においては、「公共交通を都市に欠かすことのできない『都市の装置』として位置づけ、市民の足として必要な路線や、自動車利用の適正化策として必要な箇所に積極的に導入・維持する。」とされているところであるが、公共交通はその後も苦戦が続いている。

しかし、近年、高齢者を中心とした都心回帰など住民の変化が見られ、地方公共団体の間にも、福祉等都市コスト増大、中心市街地の衰退等の課題に起因し、都市構造とそれを支える都市交通・市街地整備に関する課題認識が高まっており、都市構造の改革に具体的に取組むべき時が来たと考える。

社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申：平成１８年２月１日）」においては、人口減少・超高齢社会の到来等を踏まえ、広域的都市機能のスプロールや中心市街地の空洞化などの問題認識のもと、都市圏内で生活する多くの人にとって、暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」の必要性が述べられた。具体的には、超高齢社会において、都市機能へのアクセシビリティを確保する上で公共交通ネットワークの維持は重要な課題であるとし、公共交通が成り立つような都市構造を維持・誘導するためにも、都市圏内の一定の地域を、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させる「集約型都市構造」を実現することが必要であるとしている。また、公共交通ネットワークで連携される集約型都市構造を実現するためには、都市機能の集積、交通施設の整備、公共交通の運営等を一体的に進めることが重要であり、まちづくりの一環として公共交通ネットワーク整備等の都市交通施策を推進することが必要としている。

５．利用者の視点に立った都市交通施策推進へのニーズの高まり

これまでは、都市交通を構成する道路等の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たことは否めない。

今後、都市構造改革実現のための都市交通施策を推進するには、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。

第２章　都市交通の現状と課題

１．都市交通の推移

（１）人の動きの変化

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への拡散等、都市構造の影響が大きな要因と推測される。また、短距離の移動においても自動車を利用する人の割合が増加している。これらは、自動車でなければ出かけなくなってきたという時代の変化を示しており、これによって自動車を運転できない高齢者の外出機会が減少し、生活の豊かさが失われるとともに、健康、福祉への影響、都市活力への影響が生じてくることが懸念される。

（２）公共交通から自動車へのシフト

大都市圏においては、通勤目的を除いて公共交通利用から自家用車へのシフトが顕著に進んでいる。このため、人の移動手段としては、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、日常生活面における自動車への依存が進んでいることが伺われる。

また、地方都市圏においては自動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。

（３）公共交通の現況（鉄軌道系）

大都市圏では、都市化の進展とともにＪＲ在来線、私鉄等は都市内及び都市間の交通手段として沿線の市街化と歩調を合わせて鉄道網を形成しており、通勤・通学や生活交通の手段として重要な機能を保っている。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。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多い。

地下鉄は東京、大阪をはじめ、政令市以上で基幹的な公共交通機関として整備されており、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機関は渋滞対策等に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、地方都市等ではなかなか整備が進まない状況にある。

モノレール等と比較してより低コストの路面電車は、市街地の構造や需要が存在するなど、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。

（４）バスの衰退

鉄軌道系が成立しない規模の小さい都市圏では、公共交通はバスによってにな

われている。しかし、バスを取り巻く環境を見ると、走行空間の不備や、自動車との利便性の差、市街地密度の低下による需要の分散、個々の交通事業者による経営努力には限界があることや、自治体による支援が必ずしも十分でなかったことなどから、自動車との競争力が低下し、乗合バスの輸送人員は一貫して減少するなど、採算性が確保できない状況となっている。

（５）交通結節点整備の遅れ

交通結節点については、バリアフリー化が必要とされている一日の乗降客数が５０００人以上の駅においても駅前広場の整備率は約２割にすぎないなど、整備は全般に遅れている。また、事業者間で施設相互のバリアフリーな連絡や事業実施時期の整合等の取組が不足し、十分な効果が発現されていない例も生じている。

交通結節点の整備の遅れは、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早急な対応が求められている。

（６）都市計画道路の現状

都市計画道路（幹線道路）の整備は、徐々にではあるが着実に続けられてきたことにより、改良率は５０％を越え、低下を続けていた平均旅行速度も近年では横ばいから多少改善する兆しが見られているなど、整備効果が現れ始めている。

車線数別に見ると、４車線道路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・産業を支える性格の強い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全国的な傾向があるが、環状道路が整備された都市圏においては、渋滞対策に目途が立ち、市街地内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を解消しつつある状況下で、踏切や放射方向と環状方向の幹線道路が交差するボトルネック交差点などに、市街地内の渋滞が集中して発生している傾向がある。

（７）歩行者空間整備の遅れ

国内においては、中心市街地に自動車を排除した面的な歩行者専用空間の整備事例はほとんどなく、面的に広がる安全・快適な歩行者空間が不足していることが、まちとしての魅力を損ねている。

市街地開発事業が行われた市街地内や幹線道路の歩道以外には、安全で快適な歩行者空間は少なく、生活道路での死傷事故率が高いなどの問題が生じている。

歩行者専用道路や生活道路における歩行者空間の整備が遅れているほか、幹線的な都市計画道路においても、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、歩道幅員が不足している場合が多い。

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進めてきたため、車道での自動車との混在、歩道での歩行者との混在による危険性をかかえている。

（８）物流への影響

国際物流について見ると、コスト、所要時間ともに、国外交通に比べて国内交通の占める割合が、交通渋滞等により高まっている。また、都市内物流の輸送手段構成は、都市間物流と比較して鉄道や船舶の割合が低く、殆どが自家用貨物車や営業用貨物車によって担われている。

トラックターミナル等の物流施設は、高速道路のインターチェンジ周辺や市街地の外縁を中心に立地が進んでいるものの、物流施設と幹線道路ネットワークとの連携は必ずしも充分ではなく、幹線物流交通が市街地内に流入する等の弊害が生じている。さらに都市内物流交通は、市街地において、荷捌き車両によりバス等の公共交通の走行が妨げられたり、歩行者の通行を妨げる等の課題が生じている。

２．都市交通の施策の推移

（１）経済成長期の都市拡大を支えてきた道路

環状道路と放射道路からなる基幹的ネットワークや、市街地内の碁盤の目状の道路計画などは、戦後の戦災復興計画等として決定され、高度経済成長期の昭和４０年代までにほぼ確定していた。

これらの計画に基づき、高度経済成長期における経済・産業と都市の拡大を支えるために、基盤整備を最優先する形で幹線道路の整備が進展してきた。

（２）公共交通

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整備に重点が置かれており、生活や地域を支える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、自動車との競争に敗れ利用者の減少を招き、廃止されたものも多い。

（３）生活道路整備への施策が手薄

高度経済成長期における都市化の急激な進展に対応するためには、幹線道路の整備を優先せざるを得なかったため、生活道路の整備は、土地区画整理事業等によって行われたものにとどまり、特にコストがかかる既成市街地内等で整備が遅れている。具体的には、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。このように、市街地内の生活道路における歩行空間の安全性、快適性の確保方策は十分ではない。

（４）都市像を踏まえたコントロールの欠如

都市が拡大し、施設への需要が拡大する際には、都市交通に限らず都市政策全体において、各分野で個別に最も効果が高いと考えられる施策を需要追随的にとることによっても、経済の急激な成長と都市の拡大を支えることがある程度可能であった。半面、都市の将来像を見通して、種々の交通機関相互間の連携、あるいは他の都市政策分野との連携を視野に、交通全体をコントロールする政策と手段を欠いたまま進んできたことは否めない。公共交通や徒歩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。

（５）都市交通の関係者・担い手の連携が不十分

都市交通は、鉄軌道・バス等の公共交通機関、自動車、徒歩、自転車等の多様な交通手段により構成され、関係者、担い手は、地方公共団体、交通事業者、都市計画事業者、道路管理者、警察、個々の市民等、非常に多岐にわたっている。これらの関係者の事業や活動のスタンスは様々であり、場合によっては利害が一致しないこともあるが、これまでは、これらの関係者、担い手を効果的に連携させる体制がなかったため、総合的な都市交通サービスの実現が困難であった。これまでも集約・修復型都市構造への転換、歩いて暮らせるまちづくりなどの提唱は行ってきたが、都市交通施策としての実効性のある仕組みが不十分なことが、その実現の制約となってきたことは否めない。

（６）高度成長期のような緊急整備の必要性は低下

経済成長の安定化や経済のソフト化、少子高齢化・人口減少により、今後、人、物の動きがこれまでに比べて大幅に増大することは考えづらいため、従来のような、増大する交通需要を後追いするような整備や、将来の大幅な需要増に備えた整備の必要は弱まっている。

一方、財政的制約の高まりは懸念されるが、都市内においては、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で都市交通に期待する意識が市民の間でも強くなっており、都市交通整備等に対する必要性が低下しているわけではない。

こうしたことから、都市交通施設が絶対的に不足していた時期と比べ、多様な課題に対応して、幹線道路中心の整備から、これまでに整備された道路ネットワークの機能も発揮させながら多様な都市交通施策を推進することが可能な時期を迎えているといえる。

３．都市交通施策の課題

以上の現状と推移を踏まえるならば、これまでの都市交通施策の評価と反省という観点から、以下のような点が課題として整理される。

①　絶対的な量の不足の時代に対応した、需要追随型の都市計画道路整備が優先

され、将来都市像に対応した戦略的な整備が行われていない

② 公共交通や徒歩交通を重視し、過度に自動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図られていない

③ 自動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、歩行者空間整備や公共交通サービスの提供が行われていない

④ 都市交通サービスは多様な主体が提供し、交通手段相互の連携や調整が不十分であり、利用者にとって最適なサービスとなっていない

⑤ 幹線道路を中心に自動車交通の処理が優先されるとともに、交通管理や沿道利用との連携を欠いてきた結果、歩行者が都市交通の主役になり得ていない

⑥ 自動車交通から公共交通機関の利用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が不十分

⑦ 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、植樹等の空間不足など、既存道路空間が有効に活用されていない。また、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

⑧ 物流の効率化に必須となる都市内の物流交通への対応が不十分である

第３章　市街地の現状と課題

１．市街地の推移と現状

（１）第二次世界大戦後から高度経済成長期前まで

第二次世界大戦により多くの都市の中心部が被害を受けた(215 都市、64,500ha)が、そのうち 102 都市 28,200ha において戦災復興土地区画整理事業により、急速に市街地の改変がなされた。この結果、東京では新宿、渋谷等の副都心が形成されるなど、戦後の経済復興と都市の発展に大きく寄与するとともに、名古屋、広島の 100m 道路、仙台の広幅員の並木道等に代表される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。

しかし、戦災復興事業が実施されなかった地区では、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、一部には古い街並みが残り魅力的な都市空間を残し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。

（２）モータリゼーションの進行に伴う市街地の拡大

高度経済成長期における都市への人口や産業の集中を背景に、市街地が無秩序に外延化するいわゆるスプロール現象が拡大していった。これに対応するため、昭和４３年に新都市計画法が制定され、市街化区域と市街化調整区域の区分（いわゆる線引き）が導入されたが、その時点でのスプロール市街地はそのまま残されることとなった。

線引きの導入後は、都市の縁辺部で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。これらの開発区域内では良好な基盤整備がなされているが、開発区域と都市中心部を結ぶ交通需要が急増したため放射方向の道路整備が急務となり、都市中心部での基盤整備は遅れがちになり、既成市街地の整備も主要駅周辺等を除いては多くは手がついていない。

また、計画的開発区域以外でのスプロール市街地では、基盤が不十分なまま建替えが進むなど、生活環境の水準や親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。

（３）都市中心部での都市機能の更新

高度経済成長期の後半、主要駅周辺等の都市中心部で都市機能の更新を図るため、土地の有効・高度利用を促進することが課題となり、市街地再開発事業が創設された。この市街地再開発事業により、駅周辺での都市機能の更新と基盤整備が進展した。

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、高度都市機能を集積させる新しい都市拠点の整備が大都市を中心に、土地区画整理事業、市街地再開発事業等により進められた。

また、バブル経済期には、都市中心部での業務・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。

（４）拡大した市街地のまま迎えた人口減少局面

モータリゼーションの進展に伴い始まった都市中心部の空洞化傾向は、バブル経済期を経ても衰えず、特に都市への人口集中が沈静化するにつれてその傾向が顕著となって、多くの地方都市で中心市街地の衰退が深刻化している。

一方、地価の下落や高齢化を背景に、都市中心部へ住宅立地が回帰する傾向も見られるようになった。しかし一部には、低層住宅が並ぶ市街地に中高層のマンション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の問題が発生している。

また、高度経済成長の初期に開発された郊外に立地する住宅団地を中心に、急速な高齢化や居住者の減少による空家の増加等の、いわゆるニュータウン問題が発生している。

さらに、モータリゼーションや郊外の宅地開発の結果、各種都市機能、特に大型店舗が、郊外部に拡散立地してきたが、今後、人口減少等により宅地需要の減少が見込まれるものの、農地や産業用地の遊休化等により潜在的な土地の供給圧力が高まっており、引き続き都市機能の拡散立地が懸念される。

２．市街地整備の課題

現在の市街地の状況を概観すると、その整備を進める上で以下のような点が課題として整理される。

① 戦災復興事業、郊外のニュータウン建設、駅前の再開発等の計画的に整備された市街地以外においては、道路、公園等の基盤施設がほとんど整備されないまま市街地が高密化したため、基盤施設が絶対的に不足しているところが極めて多い。また急速な市街化の進展により、河川や湧水等の水辺空間や民地内の緑空間が失われ、市街地内の自然的空間の不足も著しい。

② 地価の高騰により宅地規模の小さいミニ開発が進んだり、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だ。また、狭小な宅地上に建物が敷地単位でバラバラに規制限度一杯に建てられる傾向が強いことから、良好な街並みの形成や市街地環境の改善がなかなか進まないばかりか、放置すれば環境が劣化する恐れがある市街地も見られる。

③ 計画的に整備された市街地においても、中心市街地やその周辺等で、空地化が散在して進み未利用な状況のまま放置されているところがある。

上記のような市街地全般の課題に加えて、特定の地域では以下のような課題も指摘される。

① 拠点的市街地として整備すべき主要な駅周辺等においても、基盤施設の不足や土地の細分化等により機能集積が進まず低密度な利用に止まっている地区が多い。また、多くの地方都市では、中心市街地において空閑地の発生や賑わいの喪失等の空洞化が進んでいる。

② 既成市街地の一部には、基盤整備が極端に不足したまま建て詰まった防災上危険な密集市街地が取り残されており、面的な基盤整備と建替促進が望まれる。しかし、こうした市街地では公共空間が絶対的に不足し、また権利関係も錯綜していることから、整備に膨大な費用と労力が必要となるため、その解消には長期間を要することが予想される。

③ 郊外で高度経済成長期に形成された市街地を中心に、宅地と農地が混在していたり、人口減少に伴う散在的な空家化が進み、居住環境の悪化やインフラ維持コスト増大等の問題が懸念される。

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

（１）少子・超高齢社会の移動問題

拡散型都市構造においては、公共交通の維持が困難となり、少子・超高齢社会においては、自動車を運転できず日常の買物や通院に不自由する高齢者等の交通弱者が増大する。また、高齢者等の外出機会の減少は、閉じこもりなどの健康への問題要因となる。家族内での移動支援が期待できない小規模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。

（２）公共交通の維持が困難

大都市郊外や地方都市の公共交通の衰退の重要な要因として、モータリゼーションと都市の拡大のなかで、居住地が鉄道等の公共交通軸の周辺市街地からその他の地域に拡散し、低密度な市街地が形成されたために、これまで公共交通を支えてきた公共交通軸の周辺市街地の人口が減少し、公共交通機関の維持が困難となったことがあげられる。

我が国では、道路は公共側の責任で整備・管理してきた。一方で、公共交通サービスの多くは民間事業者に委ねられており、採算性が確保できない地域では、公共交通機関の減便や廃止が進み、その結果がさらなる自動車依存を招くという悪循環を引き起こしている。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。

（３）環境への負荷の高まり

都市機能が拡散、散在することで、自動車利用率の一層の高まりや移動距離の増加などが生じ、CO_2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、市街地内の交通渋滞の悪化が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

中心市街地の居住人口の減少や広域的都市機能の無秩序な拡散立地は、中心市街地の衰退を招くが、これは、都市構造上の問題にとどまらず、にぎわい、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。コミュニティが希薄となった地域社会では、今後、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

無秩序に薄く拡散した都市構造では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ことが懸念されるとともに、市街地の拡散の結果、市街地の活力が低下し、都市の財政をおびや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あり方

（１）アクセシビリティが確保された集約型の都市構造への転換

集約型都市構造とは、図－１に示すとおり、都市圏内の中心市街地及び駅周辺等を、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、

① 集約拠点と都市圏内のその他の地域を結ぶ公共交通機関を軸としたアクセシビリティを確保し、

② 集約拠点について、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り、

③ その他の地域においては、市街地の密度を高めることなく、また密度が低下し空洞化する市街地については自然・田園環境の再生にも取組む。

といったことを基本とする都市像である。

（２）公共交通沿いの集約拠点に諸機能が集約して歩いて暮らせる環境

このような都市像を目標にして実現するにあたって最も重要なことは、集約拠点において、高齢者をはじめとする住民が、自動車に頼ることなく生活できる環境を創出することである。すなわち、当該市街地内に生活に必要な諸機能が備わっていることを基本とし、それらへの移動は安全で快適な歩行者空間が支え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は、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圏内に存在しない場合には、公共交通が徒歩を補完することが重要である。自動車による移動に比して遜色のない利便性を確保するともに、高齢者等が負担なく円滑に移動するためには、公共交通相互、及び公共交通と徒歩移動の間で、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。

（３）郊外部での市街地の縮退への対応と自然・田園環境再生

基盤整備水準が低く、低密度な郊外の市街地においては、今後、居住者が減少し、空き家や空き地が歯抜けのように増加していくことが予想されるため、当該地区の活力低下、行政の非効率化等を招かないよう、可能な限りかつての自然・田園環境を再生する方向に導くことが必要である。

３．集約型都市構造によって実現される生活像（イメージ）

（１）生活像を提示する必要性

集約型都市構造において目指すべき都市像を着実に実現するためには、実現に向けて必要な施策を設けるとともに、集約型都市構造に転換することについて広く市民の合意を得る必要がある。このため、市民生活の立場から、わかり易く、受け入れ易い、さらには、憧れのある生活像を提示することが必要である。

（２）集約型都市構造で実現すべき生活環境

集約型都市構造における集約拠点における生活環境のイメージは次のように素描（例示）できる。これらの生活環境やそれによって実現される生活像に関しては、都市交通・市街地整備を含む総合的な施策とあわせて、引き続き検討を進めることが必要である。

① 自動車一辺倒のエネルギー消費型の生活から脱却し、自らの心身の健康や環境への貢献等の価値を重視した、歩いて暮らせる環境とともに、知的関心を満たすような文化・教育環境が備わっていること。

② 健全な水循環の再構築を通じて形成される水辺空間や緑にあふれ、潤いのある居住環境と便利な生活サービスが提供される拠点が、それぞれ歩いて楽しめる空間を形成し、その間がバリアフリー化された移動環境で結ばれているとともに、近所付き合いのあるコミュニティ、健全な水循環の形成等を通じた災害、犯罪からの安全性といった、高齢者等の安心や生きがいの基本となる環境が備わっていること。

③ 子育てと就業の両立が可能な支援機能が身近にあり、子育て環境としての安全性、教育的環境、コミュニティの繋がりがあること。

④ 身近に、若しくは公共交通機関によりアクセスしやすい場所に雇用機会があり、職住近接で、時間消費の場や機会に恵まれた、若い世代等にとってリーズナブルな移動コスト、生活時間を実現できること。

⑤ 趣味性の高い消費機会や文化活動への参加機会が身近にあり、都会的な暮らしに対する欲求を満足すること。

４．集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組

（１）多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ

以上のような集約型都市構造に基づく都市像、あるいは生活像を実現するためには、土地利用、都市交通、福祉施策を始めとする多様な分野にわたる、あるいは公民を問わない施策が、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。従来のような、公共交通機関等の交通基盤の整備と大規模な都市開発が連携無く行われたり、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バラバラな施策では、目標とする都市像を実現することは困難である。

このため、関係する施策の連携を一層強化するとともに、地方公共団体をはじめとする多様な行政主体、交通事業者等の民間事業者間の、あるいは都市圏を構成する地域間の力の連携が必須である。

(2)都市交通施策と市街地整備の役割と連携の方向

都市交通施策と市街地整備は、集約型都市構造に基づく都市像を実現するための「土台」となる環境と条件を整えることが役割である。この土台が確立することで、その上に、多様な都市機能が立地し、様々な民間経済活動と豊かな市民生活が花開くこととなる。

また、都市交通施策と市街地整備は、集約拠点等を結ぶ公共交通機関の整備や集約拠点における市街地整備等に関して、密接に連携することが必要である。

(3)都市交通施策の戦略的な取組のあり方

集約拠点相互や集約拠点と都市圏内のその他の地域を結ぶ鉄軌道、バス等の基幹的な公共交通機関は、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、集約型都市構造に必要不可欠な「都市の装置」である。

現状では、公共交通のサービスは地方公共団体と民間交通事業者によって担われているが、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、収益性が確保されなくなると、撤退が進む懸念がある。しかしながら、こうした公共交通は、集約型都市構造の実現にとって必要不可欠なものであり、地域のニーズに即してルート・ダイヤ等が決定されることが必要であることから、交通事業として成立するか否かのみによって存廃や導入の有無、ルート、ダイヤや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、こうした公共交通は、地方公共団体(特に市町村)が主体的に、地域住民や交通事業者等と協働して必要な路線のルート、サービス水準等を計画し、その実現に向けて責任を持って取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への外部経済効果は市場で評価されることがないため、「市場への働きかけ(適切な公的関与)」を行い、公共交通機関の適正な利用が図られるようにすることが必要である。

具体的には、

① バス専用レーンの設置やLRTの導入など、道路空間を公共交通に優先的に利用させる、

② 交通事業者のみの負担では事業採算は確保されないものの、公益性が高い路線については、民間の能力・ノウハウの活用や安全の確保を前提とした運行主体の入札等による選定等によって、効率性を確保しつつ、公益の範囲内での税その他による財政的支援や地域による支援等を行うことにより整備・運営を成立させる、

③ コミュニティバスの導入促進を図るための道路運送法の改正が行われたが、都市の装置として必要な都市交通サービスを実現するために必要な走行環境の改善等に関する規制の緩和等を行う、

ことが妥当である。

以上を踏まえ、国は集約型都市構造を実現するための都市交通のあり方等に関して、基本的な考え方、取組方法、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、集約型都市構造を実現するための地方公共団体等による施策に対して、資金助成等の総合的な支援を行うことが必要である。

第５章　都市交通施策のあり方

１．これからの都市交通施策のあり方

（１）都市交通施策の基本的な考え方

これまで、わが国の都市交通施策は、自動車交通に対応する道路整備を中心に進められてきたが、今後は、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」という考え方に基づき、都市全体をユニバーサルデザイン化することを目指すべきである。すなわち、集約型の都市構造への誘導を行いつつ、「自動車を利用しない人も移動の手段が得られる」都市交通を目指すべきである。

なお、こうした施策の推進にあたっては、行政の取組に加え、移動困難な人を援助するといった市民相互の取組が併せて行われることが重要である。

その際、

- 徒歩や公共交通による移動は、子どもや高齢者を含む多様な主体が参画する都市コミュニティの形成を促すこと
- 高齢社会においては、予防福祉（介護予防）の視点からも、自動車に依存せずに歩ける環境を作ることが重要であること
- 子育て世代にとって、ベビーカーを伴う移動や小さな子供を連れた歩行に関して、安全・快適な歩行環境を確保し、自動車での移動選択を最小限とすること

にも留意することが必要である。

また、道路空間は、市街地面積の２割～３割程度を占めており、歩行者・自転車や公共交通機関の導入空間としての機能、環境機能、景観機能、防災機能など、自動車交通機能以外にも多様な機能が期待されている。

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」とすることに寄与するものとなるよう、特に留意することが必要である。

市街地の規模・密度・形状等によって、都市交通サービスの水準に一定の格差が生じることは避けられないが、集約型都市構造を目指す都市圏においては、公共交通の導入、環状道路や快適な歩行者空間の整備等により、都市交通のサービス水準が相対的に高くなるような都市交通施策を実施することが必要である。

（２）集約型都市構造を実現するための「都市交通戦略」の確立

都市交通は、市街地の構造や土地利用と相互に密接に関係しており、目指すべき都市像を実現するためには、その施策のあり様は極めて重要である。

一方、多岐にわたる都市交通の関係者・担い手を連携させることも重要である。

こうしたことから、都市構造改革を進めるためには、図－２に例示するとおり、都市交通施策に関して、市民サービスの観点から第一に責任を有する地方公共団

体（特に市町村）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、必要となる都市交通施策や、実施プログラム等を内容とする「都市交通戦略」を策定し、それに基づいて、関係者がそれぞれの責任のもとに実行する仕組みを構築するとともに、国はこうした取組みに対してハード、ソフト施策を含めてパッケージとして総合的・一体的に支援することが必要である。

（３）集約型都市構造を支える都市交通施策がもたらすもの

多様な主体と手段によって構成される都市交通は、大別すると、「徒歩及びそれを補完する公共交通による移動」（パブリックな手段による移動：詳述するならば、徒歩、自転車、車いすなどの手段と、それらを補完する鉄軌道、バス等の公共交通手段）と「自動車による移動」（プライベートな手段による移動）の２つの柱からなるものである。

集約型都市構造を目指す都市においては、都市交通を構成する多様な要素を、整合的かつ効果的に組み合わせることにより、パブリックな手段による移動とプライベートな手段による移動が、各都市圏が選択したバランスに基づいて共存することにより、市民の日常的な移動の大部分に対して、パブリックな手段の選択が可能となることを目標とするものである。

これにより、物流交通、業務交通など自動車交通にとっても望ましい、円滑で環境負荷の小さい交通環境を実現することが可能となる。

２．主要な取組のテーマ

集約型都市構造の実現を目指すための都市交通施策の推進に際しては、都市交通戦略に基づき、関係する多様な分野や公民にわたる関係者による「総力戦」による取組を推進することが必要である。このため、土地利用施策や市街地整備との連携、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、都市交通戦略に基づき、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総合的に展開することが必要である。

（１）歩行者空間の意義とその復権

集約型都市構造の実現のためには、集約拠点において、日常の生活機能の集積と安全・快適に歩ける空間・環境の整備を図ることが必要である。

このため、都市内においては自動車交通処理を優先した道路整備から、歩行者優先の道路整備に重点をおいた方向に転換すべきである。

具体的には、

- 幹線道路の歩道、自転車歩行者道だけに頼るのではなく、図－３に例示するとおり、面的に各階層の道路が担うべき役割を明確にし、生活道路の使い方も視野に、歩行者、自転車等の空間を確保する。
- 個々の道路に求められる機能を明確にし、集約拠点におけるアクセシビリティや歩行者等を優先すべき道路では、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、緑や水の潤い、魅力的なまちなみ景観が備わり、にぎわい、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。

・ 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。

といった施策を進めるべきである。

（２）公共交通の再生

公共交通は、パブリックな手段による移動のもう一つの主役であり、集約型都市構造への改革に向けて沿線に市街地を形成するための都市交通軸となるとともに、集約拠点における「徒歩交通」を補完するよう整備・運営されることが必要である。

また、自動車を運転できない高齢者等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ことを考慮すべきである。

さらに、公共交通機関により中心市街地へのアクセスの向上を図ったり、公共交通の拠点となる駅等の周辺地区でにぎわいを形成することにより、中心市街地活性化等にも重要である。

このため、公共交通機関については、都市交通戦略において「都市の装置」としてサービス水準を維持することを位置づけて、走行空間の確保、利便性の向上、市街地整備や交通管理施策と連携した利用促進策のハード・ソフト両面で支援し、総合的に再生を図るべきである。

（３）つなぎの施設の整備（交通結節点、駐車場）

都市交通戦略は、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り、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る。

このため、駅前広場、バスターミナル等の交通結節点、パーク＆ライド駐車場等の施策について、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組むべきである。なお、これらの施策の推進にあたっては、公共交通の利用が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下に、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。

市街地内においても、荷捌き、業務交通など、自動車利用が必要な交通需要があり、これらを歩行者や公共交通の空間と調和させる観点からは、沿道の土地利用や交通管理とも連携して、共同化・集約化等による駐車場や荷捌き施設の適切な配置と整備を促進する施策が重要である。

また、自転車の主要な走行動線上に、自転車駐車場が適切に配置される必要がある。

（4）道路整備の重点化「選択と集中」

高齢社会を迎えた今、経済成長期の延長で従来の施策を継続するのではなく、図－4に例示するとおり、都市計画道路等の都市内の幹線道路の整備にあたって、各路線の必要性等を検証し、評価結果を踏まえて、選択と集中の戦略を立てる必要がある。

幹線道路については、効果的な渋滞対策と、歩行者、公共交通のための空間を市街地内に実現する観点から、市街地内への交通負荷を軽減する効果の高い環状道路の整備効果に着目すべきである。特に、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、環状道路の整備は重要である。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や公共交通のために利用する余裕を生み出すことが出来る。

中でも、市街地の外縁部に整備される環状道路は、市街地内の放射状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。あわせて、沿道の無秩序な土地利用形成を助長することがないよう、都市機能の適正立地という観点からのアクセス・コントロールなど、道路整備に連動した沿道との調和方策を検討することが必要である。

また、既成市街地内における交通渋滞に対しては、都市内の交通環境、市街地環境の改善、渋滞対策、集約拠点の形成に効果のあるポイントを選択して整備・改良等の対策を行うべきである。その際、渋滞している部分だけに対策を行う対症療法ではなく、面的な交通のあり方を念頭に、優先的・集中的に対策を講じることが必要である。さらに、渋滞対策は、歩行者環境の改善、公共交通の円滑な導入・運行など都市交通全体の戦略と連携して効果を発揮することも重要である。

以上のような「選択と集中」を進める中で、都市計画道路の必要性の検証と、検証結果を踏まえた都市計画道路の見直しに積極的に取組むことで、より機能の高い道路網の形成を目指すべきである。

なお、既存の道路空間の、自動車交通から歩行者交通や公共交通等への再構築は、施設や交通を管理する立場から単独で行うのではなく、都市交通施策に関して、市民サービスの観点から第一義的な行政責任を有する地方公共団体（特に市町村）が主体となって、関係者との連携の下に推進することが必要である。

3．引き続き検討すべき課題

これまでに提案した事柄を実現していくためには、今後以下のような課題について検討し、これらの課題に対応した施策をとりまとめることが必要である。

（1）都市交通戦略の具体化と総合的な推進方策

都市交通戦略の意義・必要性と内容、及び立案・策定のあり方が、地方公共団体や交通事業者等に理解され、取組を促すため、次のような検討が必要である。

・ 将来都市像を実現するための都市交通ビジョンと交通サービス水準の目標

の設定方法

- 重点的な都市交通の整備や運営を行う地域での実施プログラムの作成方法
- 地方公共団体や交通事業者等の都市交通施策関係者の役割と責任、立案・策定・実行の体制や手続き、確実な実行を担保するルール等のあり方
- 協議会方式を基本に、利用者、市民を含む各主体の合意形成と、より積極的な参画を促進する仕組みのあり方
- 評価システム、情報公開等のあり方

あわせて、都市交通戦略に基づき、都市交通に関する施策が総合的に推進されるよう、ハード、ソフト施策を包含した総合的な助成制度等の推進方策の検討が必要である。

（2）公共交通に対する支援方策

公共交通を、集約型都市構造を支える「都市の装置」として整備・運営する場合に、次のような、軸となるネットワークのあり方や国及び地方公共団体による支援策充実のための検討が必要である。

- 集約型都市構造の軸となる公共交通ネットワーク計画のあり方等、「公共交通ネットワークの選択と集中」の考え方
- 公設民営方式、民間の能力やノウハウの活用等、地方公共団体が主体的に公共交通機関の整備を行う際の、事業の推進方策や推進体制のあり方
- 公共交通による公益のとらえ方
- 公共交通の公益に応じた、国及び地方公共団体による支援（インフラ部等の施設整備や運営面などソフト面に対する支援等）や地域住民等による支援等のあり方
- 既存の公共交通ストックの有効活用のための施策のあり方

（3）道路の既存ストックの有効活用

目標とする都市像や市街地のあり方に照らして、個々の道路に求められる機能を明確にした上で、市街地の特性にも応じた画一的でない構造も念頭に、図－５に例示するような、既存の道路空間の再構築に取組むため、次のような施策の検討が必要である。

- 都市計画道路等の都市内の幹線道路の路線毎の必要性や使われ方の妥当性等の検証や評価及びそれらの結果の公表方法等のあり方
- 検証及び評価結果を踏まえた、都市計画道路等の見直し、道路の使い方の見直し等のあり方
- 担うべき交通の姿に照らした道路機能の明確化と、それに応じた横断面構成の基準等のあり方
- 自動車、自転車、歩行者、公共交通それぞれへの空間提供のあり方
- 停車帯、バスレーン等沿道利用と関係が深い断面要素のあり方
- 幹線道路で囲まれた歩行者、自転車交通を優先すべき区域における、歩行者優先ゾーン等の具体的な整備方策

・ 緑・水のスペースを重視した断面構成のあり方や公園事業、下水道事業等とも連携した事業推進方策
・ ヒートアイランド対策や未利用エネルギーの活用等の都市環境の改善のための道路のあり方

（４）物流交通への対応

広域的な物流交通を円滑・効率的に処理するとともに、市街地に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、次のような施策の検討が必要である。

・ 広域的な物流体系と連携した環状道路等の骨格道路の整備等のあり方
・ 環状道路内側の市街地や歩行者、自転車交通を優先すべき区域等における物流交通のあり方
・ 中心市街地における歩行者の安全や円滑な交通等を確保するための、荷捌き空間の整備など端末物流のあり方

第６章　市街地整備のあり方

１．これからの市街地整備施策のあり方

（１）集約型都市構造を目指した戦略的取組

急速な都市化の結果である拡散型都市構造を、経済社会の成熟化と人口減少・超高齢社会に対応した集約型都市構造へ再編することが必要である。

このため、図－６に示すように、主要な駅周辺等において、居住機能を含む多様な都市機能を集積させた拠点的市街地の形成が必要である。あわせて、各種都市機能へのアクセシビリティが広く確保されるよう、適切な水準の公共交通サービスの確立が必須である。また、徒歩・自転車交通圏内に各種都市機能を配置し、歩いて暮らせる生活圏の形成を図ることが重要である。

（２）負の遺産の解消と新しい価値の創造

既成市街地については、急速な都市化のもう一つの結果として、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、都市構造の再編をめざすとともに、こうした市街地の環境改善を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、既成市街地、郊外部のスプロール市街地にかかわらず、歯抜け状に市街地密度が低下して行くことも予想されるが、農地や新たに発生する低未利用地を活用して、市街地環境の劣化を防ぎ、新しい時代に対応した市街地空間の形成と環境改善を進める必要がある。

市街地環境の改善にあたっては、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」等を目標としていくことが必要である。

２．主要な取組のテーマ

（１）公共交通軸に沿った魅力的な拠点的市街地の整備

具体的には、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にこうした拠点的市街地が形成されるよう重点的に市街地整備を推進し、公共交通軸に沿った市街地の集約化を図る。

拠点的市街地を形成するためには、様々な都市的サービスを提供する場、かつ経済活動や雇用の場となるよう、多様な都市機能の集積を促進することが必要であり、この集積促進のためには、市街地環境の質を高めることが大変重要である。このため、想定される土地利用密度にふさわしい都市基盤施設整備をできるだけ建物の整備・更新と一体的かつ面的に進めるほか、水・緑の自然的環境の回復、地域の歴史・個性・文化と美の尊重に努め、「住み続けたくなる街・再び訪れた

くなる街」の創造を目指すべきである。また、このためには魅力的な歩行者空間ネットワークの充実が非常に重要な課題であり、街路の整備にあたっては、交通機能の面からだけではなく、公共空間としての機能を重視するとともに、民地内の公共的空間との連携を考慮すべきである。

（２）安全・安心の確保

既成市街地のうち特に防災安全度の低い密集市街地などでは、緊急に安全度を向上させることが求められており、延焼遮断帯となる街路の整備や集中豪雨に対する対抗策の充実が急務である。この際、特に延焼遮断帯となる街路の整備に際しては沿道の土地の集約・共同化や協調建替等をできるだけ誘導して、道路整備にあわせた沿道の不燃化を促進することを目指すべきである。このため、街路と沿道市街地の一体的整備を進めるとともに、街路整備を契機として周辺市街地における建替え等が適切に促進されるよう総合的な取組を図る。

（３）市街地の密度低下への対応

人口減少及び集約型都市構造への再編に伴い、特に郊外の市街地等では、居住者が減少し空き家や空き地が歯抜け状に増加することが予想されるが、こうした変化が市街地環境の悪化をもたらすことがないよう取組むとともに、自然・田園環境を再生する方策の検討が必要である。例えば、空き地と残存する住宅をそれぞれ集約するなど整序化し、居住環境の質を高めるとともに、自然的環境の回復を図る方策等を検討する。

こうした密度低下の動向を踏まえ、これまで取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など以外には、新たに着手しないこととすべきである。

（４）「選択と集中」による公的支援の重点化

機能更新・環境改善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、公共投資は「選択と集中」により、交通結節点周辺における拠点的市街地や密集市街地の整備等の、特に公共性の高い事業に重点化することを基本とする。

一方、拠点的市街地ではなく、また密集市街地ほど整備の緊急性が高くない一般の市街地についても、個別に発生する建替えの動きをできるだけ持続的な市街地環境の修復・改善に結びつけていくため、民間主導の取組みを行政ができるだけ効率的、効果的な方法で支援していく必要がある。

３．引き続き検討すべき課題

これまでに提案した事柄を実現していくためには、今後以下のような課題について検討し、これらの課題に対応した施策をとりまとめることが必要である。

（１）都市基盤施設の整備・更新とそれを契機とした市街地環境の改善

都市基盤施設が不足している多くの市街地において、土地利用密度に応じた必要最小限の都市基盤施設の整備を引き続き継続することが必要である。また、戦災復興事業区域や高度成長初期に整備が進んだ市街地では都市基盤施設の更新への取組が必要となりつつある。こうした都市基盤の整備・更新にあたっては街路・公園等の公共空間と民地側の公共的空間との一体性に留意しつつ、できるだけ面的に確保されるよう取組む。また、上下水道やエネルギー関係の施設などの更新に際しては、より質が高く環境に配慮した新しいシステムへの転換を効率的に実現するため、周辺建築物との一体的な整備も含めてできるだけ総合的、複合的に取組むことが望まれる。

また、街路の整備とあわせ、沿道において宅地の共同化や整形化等をできるだけ一体的に行うこととし、敷地整序と建物の更新が適切に促進され、周辺地域の市街地環境の改善が広く進展するようにすべきである。

一方、都市基盤施設の整備が済んでいる市街地についても、必要な場合には、街区の再編、敷地の整序化を促進することが必要である。

（２）低未利用地の有効活用

既成市街地内で放置されている空地等の存在は環境悪化の原因となる面もあるが、一方でこうした空地等を集約して種地として活用することにより、市街地整備を連鎖的・段階的に進めることが可能である。

一方、種地となる低未利用地が殆ど見られない密集市街地においては、市街地整備を進めるために種地を新たに確保する仕組みを用意する必要がある。

いずれの場合も、これらの空地を活用して市街地整備を円滑かつ効率的に進めるためには、土地の入替えを柔軟に行なう仕組みや、空地を保有する主体や資金調達の仕組みを整備していく必要がある。

（３）行政と民間のパートナーシップ

行政は公共性の観点から市街地整備にかかる事業を選定し、民間は収益性を基準として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、行政と民間の役割を二分法で切り分けることは適当ではなく、図－７に示すように、公民のパートナーシップによる市街地整備を推進することをめざすべきである。

このため、公共性の高い市街地整備事業でも、収益性に応じて民間が参画することが望まれる。また、これまでリスクが大きい等の理由から民間が参入してこなかった市街地整備についても、より積極的な参入を喚起するため、行政による制度や手法等の整備・充実が必要である。

この際、行政によるリスク軽減方策だけでなく、都市再生機構及び民間都市開発推進機構等の活用も考えられる。

（４）住民・地権者主体の取組

民間による市街地整備は、住民・地権者の発意による主体的な取組が基本となる。また、住民・地権者の主体的な取組は、持続的に修復、維持していく地域マネージメントを実現させる上でも必要不可欠である。

このため、公共性に応じてこれを行政が支援することが必要である。具体的には、利害の対立や権利関係を克服して住民・地権者が共同して市街地整備を進めるため、まちづくり協議会やまちづくり会社等、多様な主体が参画して意思決定する体制を作ることが重要であることから、行政はこのような体制の設立や活動・運営の支援等により、住民・地権者の取組を支援するという役割をより強化すべきである。

（５）地域の人材、専門家、資金等の活用

住民・地権者が主体となる市街地整備を進める上では、それぞれの地域での人材・資金等を有効に活用できる仕組みの整備の検討が必要である。

このため、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・資金的なネットワークを有する専門家等について、今後のまちづくりにより広く参画を促すべきである。また、地域に密着した地方金融機関には、地域から集めた資金を地域発展の支援に還流させる役割が期待され、その実現には、リスク分担も含めた資金導入の枠組みが必要となる。

（６）民間資金の導入と民間投資の誘発

既成市街地では事業費も大きくなることから、選択的・重点的な投資を進めるとともに、高い整備効果が発現するような効率的な整備手法の検討が必要である。このためには、民間資金の導入や民間投資の誘発を図ることが重要であり、投資内容にあった事業リスク、期間リスク等を負担できる金融機関・投資家の積極的な参加を促すともに、その地域の発展や環境保全に意欲を有する市民からの資金の導入が望まれる。

（７）他施策との連携

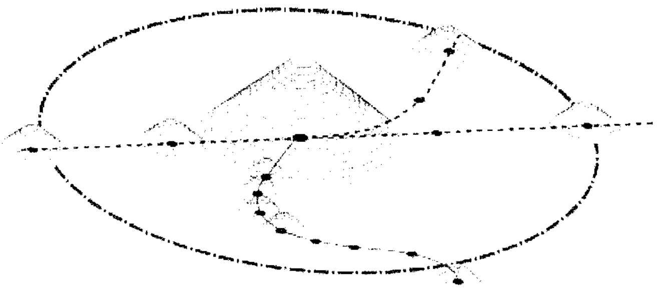
市街地はその上で様々な活動が展開される場であるため、市街地整備は他の施策の実現に大きな影響を与える一方で、市街地整備の実現は他の施策から大きな影響を受ける。

このため、市街地整備に当たっては、道路や公共交通等の都市交通関係は言うまでもなく、公園、下水道や河川等の都市基盤施設の整備及び、土地利用、建築、景観等の市街地整備に関連する諸施策とのより緊密な連携を図るとともに、福祉、教育、文化やエネルギー等に係るソフト施策との連携も含め、総合的なまちづくりとして取組む必要がある。

図－1　集約型都市構造のイメージ

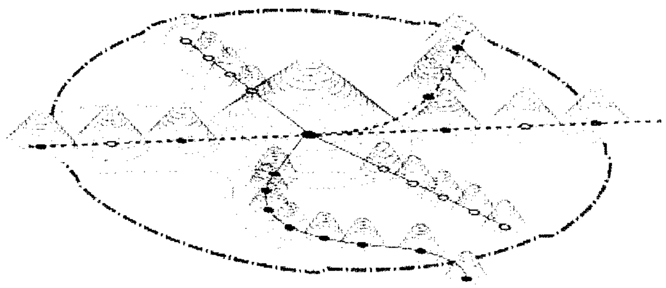
□戦後、各都市における市街化は公共交通沿線に沿い発展。その後、モータリゼーションの進展とともに低密度の市街地として拡張
□少子超高齢社会に対応したコンパクトな集約型都市構造を目指すことが必要

(1) かつての市街地



中心部に基幹的市街地、郊外は低密で分散

(4) 求めるべき市街地像



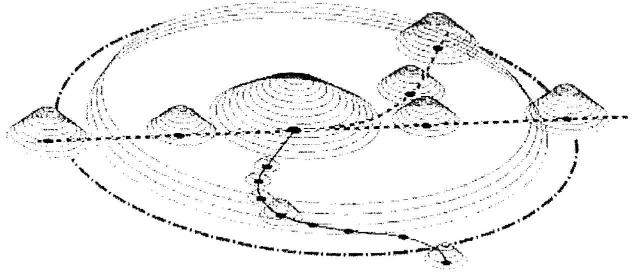
コンパクトな拠点市街地を結合して形成

都市構造改革

【各都市に見られる市街地の傾向】

現在の市街化の傾向

(2) 今の市街地

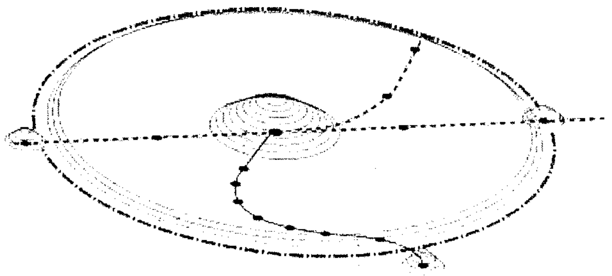


全面的な市街化の進行過程

人口減少

【低密度市街地が拡大した結果】

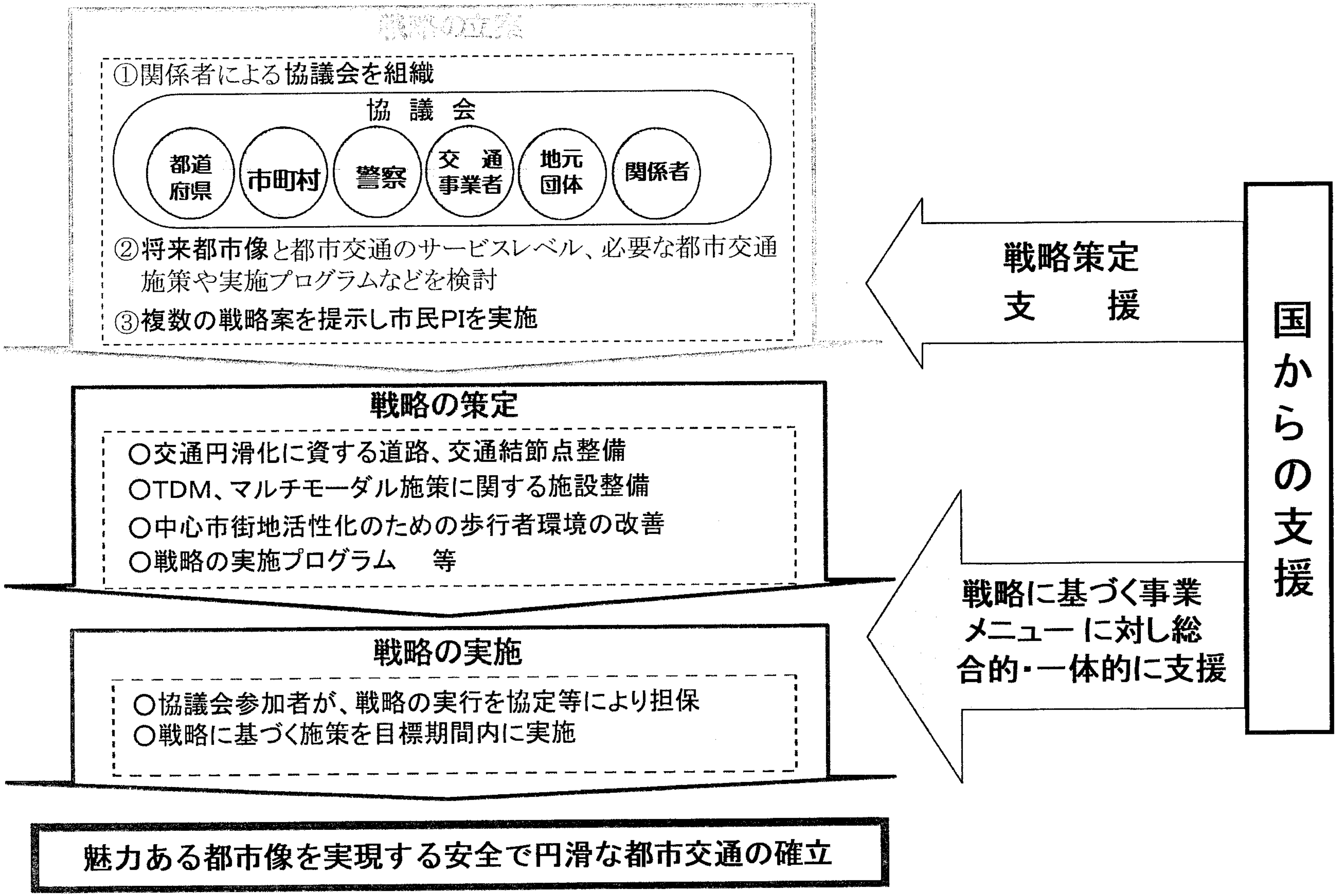
(3) 低密度になった拡散市街地



拡大した市街地が希薄化

図－２　都市交通戦略のスキーム

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



図－3　面的な歩行者空間のイメージ

□地区内の道路の再構築（都心環状道路の内側のイメージ）

【現状（例えば）】

○地区内の現状、道路特性（都市における位置づけ、長期未着手等）の把握

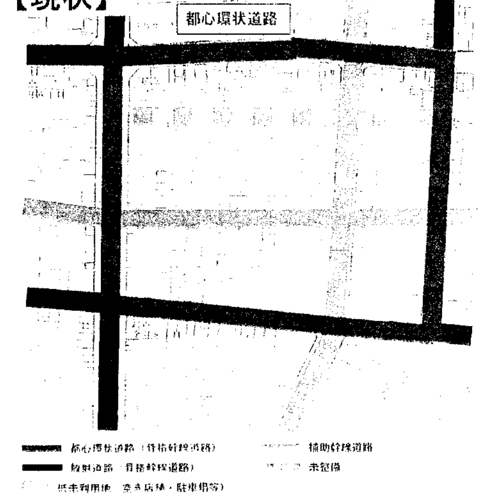
- 都市計画決定幅員で完成している補助幹線も緑は不十分
- 歩道のバリアフリー化の遅れ
- 自転車利用環境の未整備
- 地区内区画道路は自動車優先で、安全、快適な歩行者空間ではない
- 路上駐車、路上荷捌きが多い
- 公共交通は衰退　等

【再構築後（例えば）】

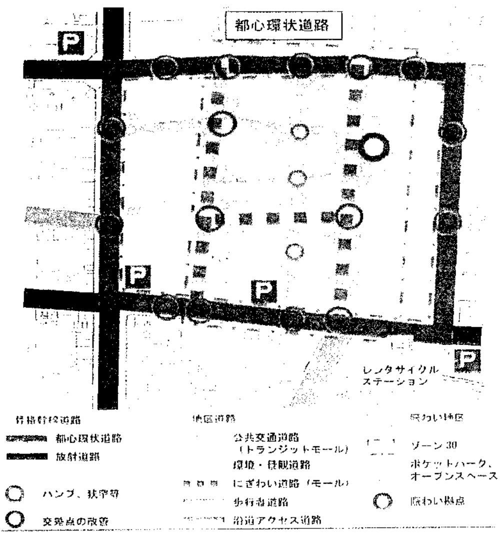
○自動車処理中心ではなく、地域の特性や市民ニーズに対応した歩行者中心の道路整備

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

【現状】



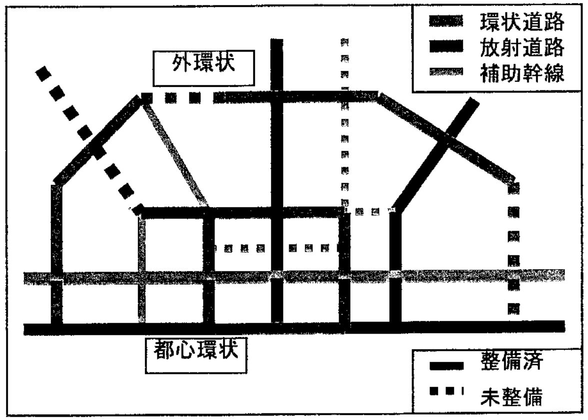
【再構築後】



図－４　都市内幹線道路整備の進め方

【現状】

○４車線以上の環状道路の整備率は約６割

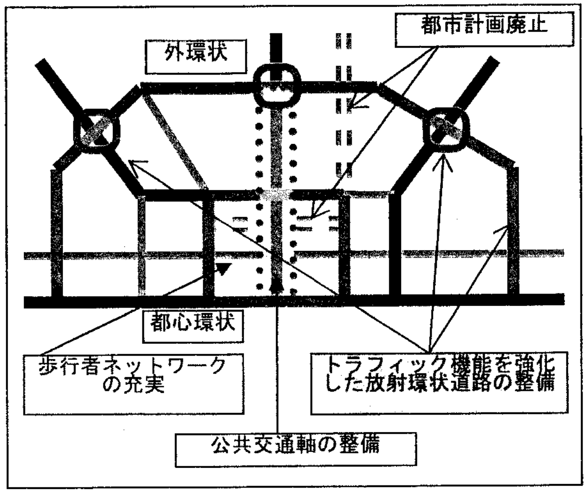


- 都市計画道路の改良率は平成15年度で54%と高まっているが、その進展ペースは遅い
- 一方、４車線以上の環状道路の整備率は約６割
- 都市計画道路ネットワーク全体で自動車交通を処理

【ネットワーク整備の進め方】

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

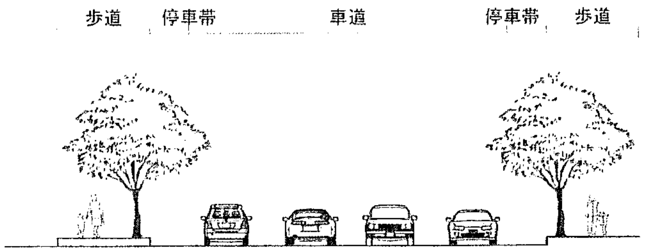
- トラフィック機能に卓越した骨格的な幹線道路の整備や公共交通軸を整備・強化することにより交通需要に対応
  （自動車交通対応道路は面から線による対応）
- 骨格的な幹線道路に囲まれた地区内の道路はアクセス機能や地域特性や市民ニーズ等に対応した自動車交通以外の多様な機能の確保が可能



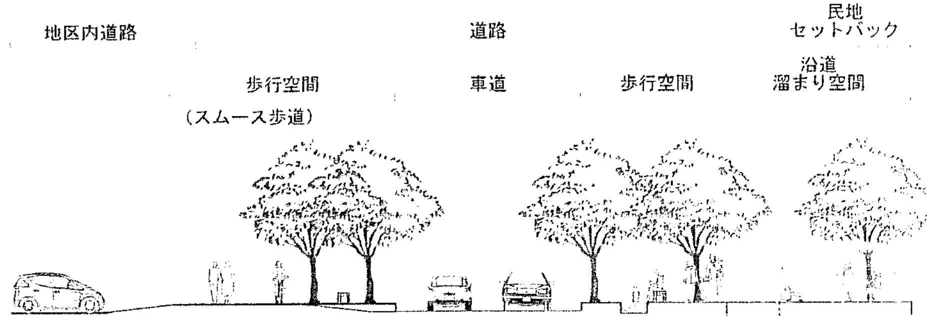
図―5　街路空間の再構築イメージ

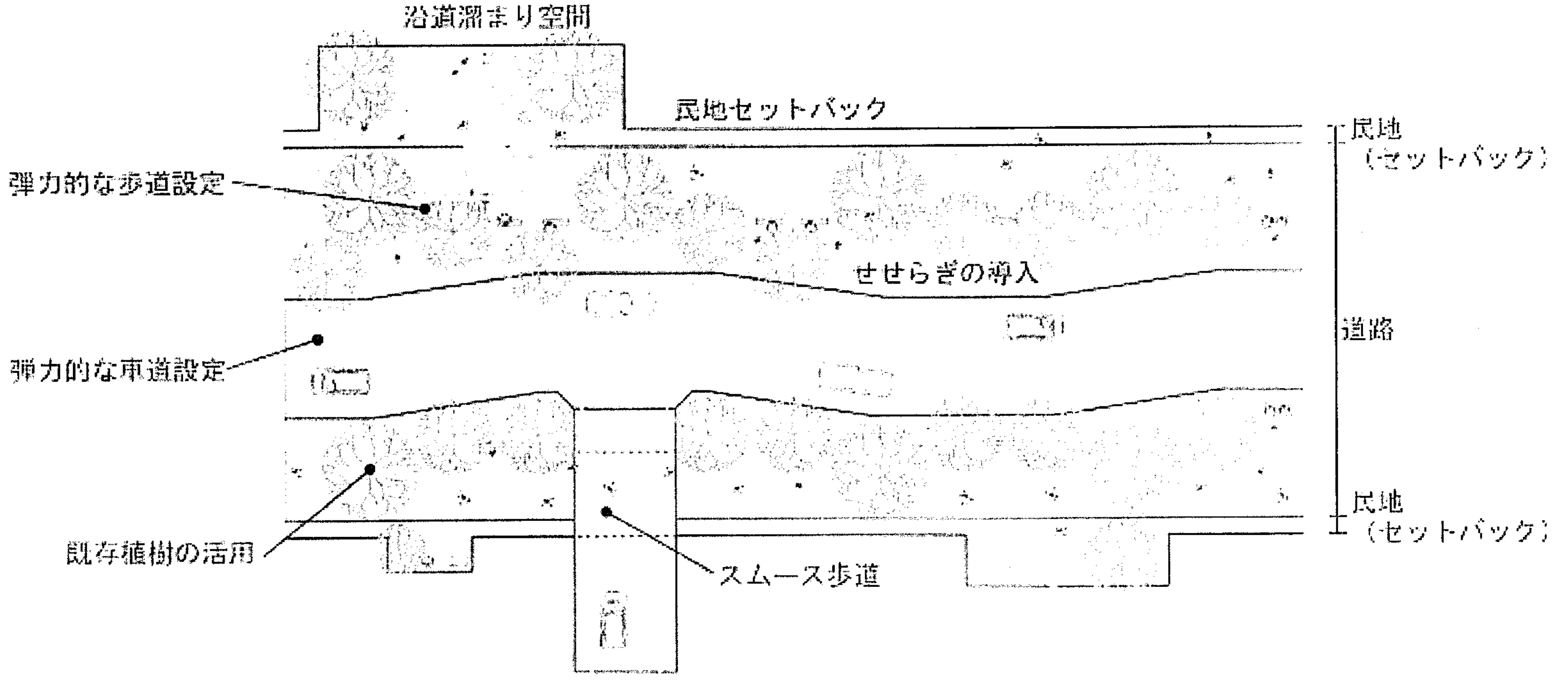
□既存の街路空間の断面を再構築し、歩行者空間や水・緑のための空間を確保、沿道との一体整備
□望ましい空間を実現するためには、構造や管理の柔軟な考え方が不可欠

【再構築(前)】



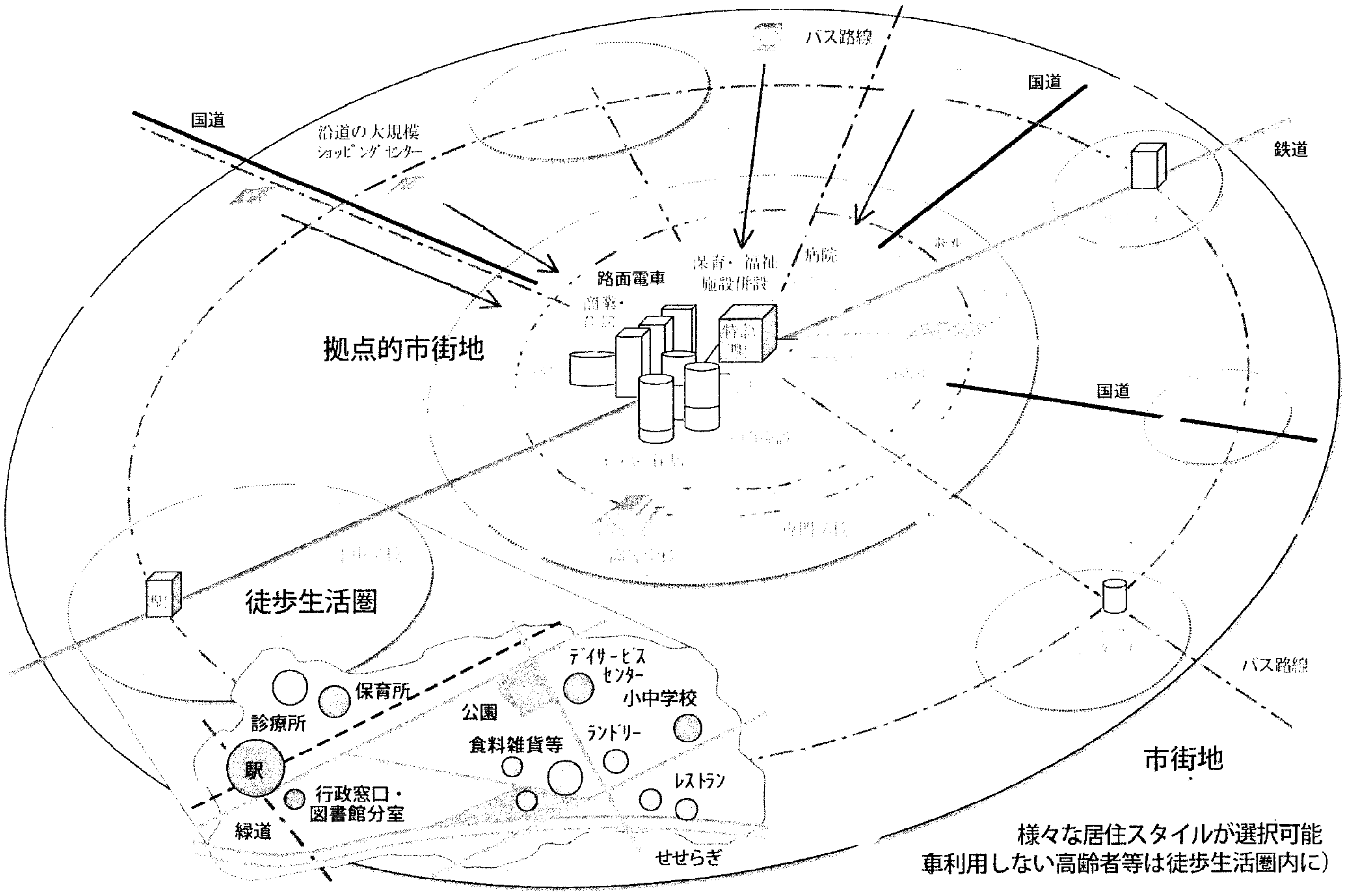
【再構築(後)】





図－6　集約型都市構造の市街地イメージ

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

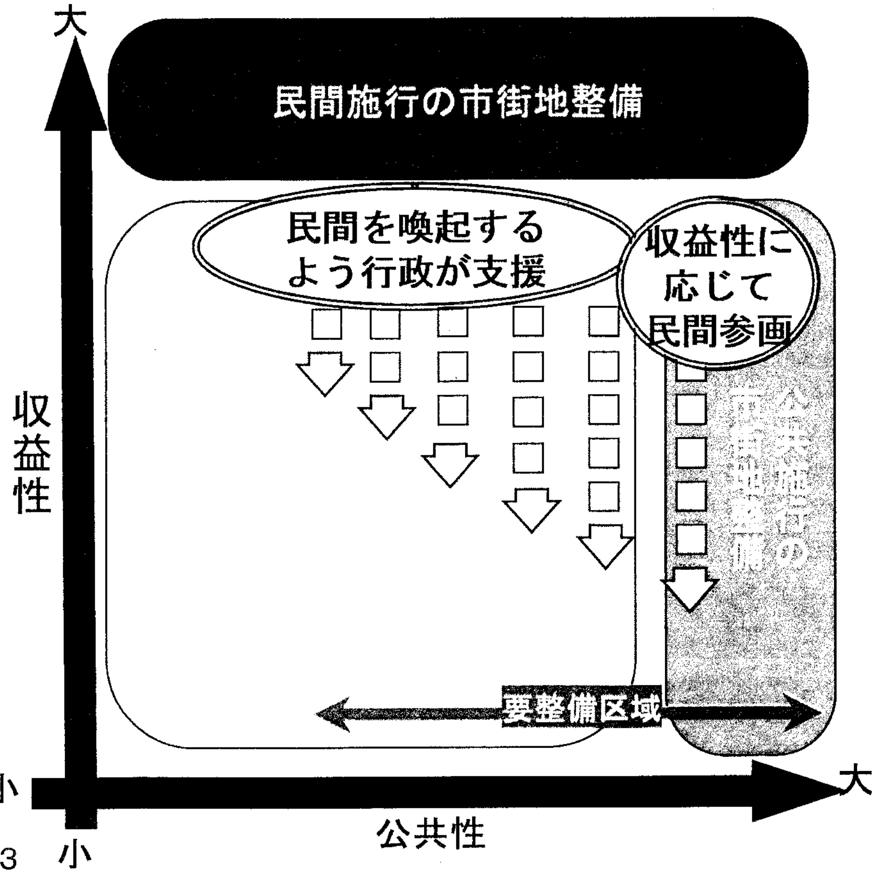
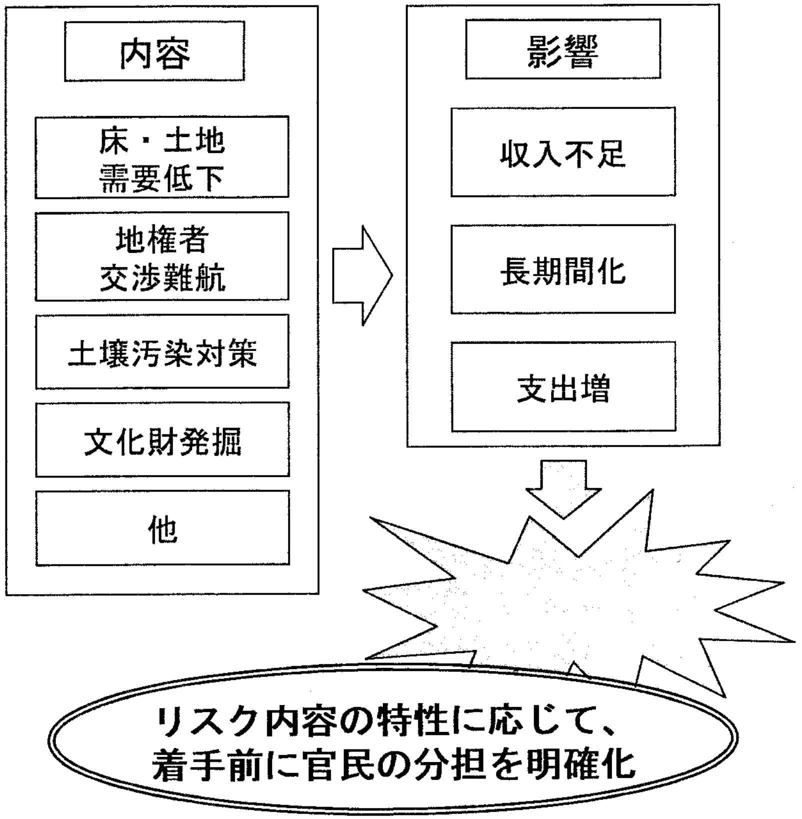


出典：都市再生ビジョン参考資料（H15社会資本整備審議会）

図－7　行政と民間のパートナーシップ

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

行政と民間の役割分担



リスクへの対応