

都市交通戦略の提案

平成15年3月27日

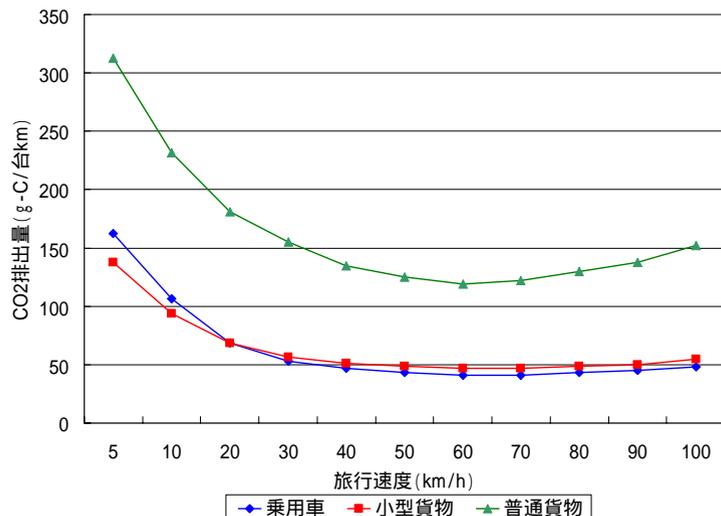
1. 背景

(1) 環境負荷の小さい都市交通の実現

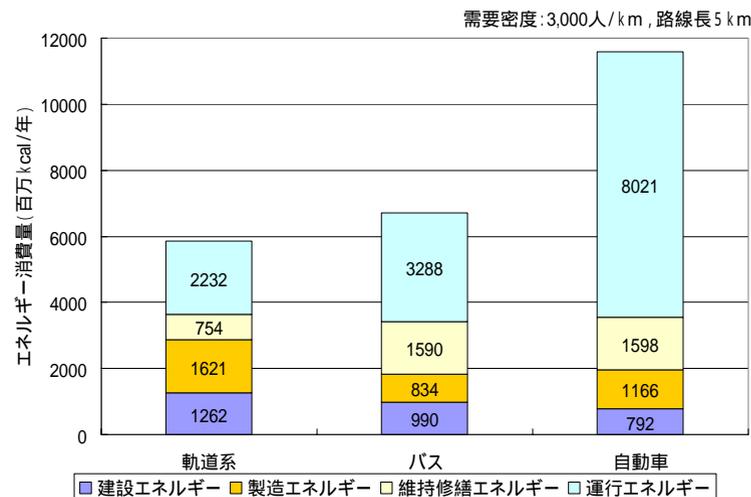
CO₂排出量削減のためには、都市構造の改編とあわせ、次のような政策展開が必要

- ・歩行、自転車利用の拡大
- ・公共交通機関利用の拡大
- ・自動車交通の円滑化

自動車のCO₂排出量 「道路投資に関する評価の指針(案)」



交通手段別エネルギー消費量



1. 背景

(2) アクセシビリティの向上

モータリゼーションの進展と幹線道路整備は、

- ・比較的安価なコストでの自動車利用を拡大

モビリティ(いつでもどこでも自由に移動できる)は向上

- ・市街地の外延化と公共交通の衰退

アクセシビリティ(目的の場所に容易に到達できる)が低下

アクセシビリティを優先する都市交通政策へ転換

- ・移動の連続性確保の視点
- ・土地利用や施設配置との連携
- ・公共交通、徒歩、自転車の重視

2. 克服すべき課題

(1) 公共交通機関の衰退

我が国の公共交通機関は、料金収入を基本に独立採算で運営

モータリゼーションの進展に伴う、利用者減少



運行頻度などサービスレベルの低下



交通事業者に対する規制緩和によって参入・退出が容易

公共交通がある程度存続している現時点で、
その支援を充実させる政策への転換が必要

2. 克服すべき課題

(2) 計画、事業、管理・運営の分断

これまでの総合都市交通体系の流れと課題の例

事業が進展し、具体化すると、総合性が損なわれる構造

提案されていない施設でも都市計画決定される。

総合都市交通計画

提案された施設が全て都市計画決定されるとは限らない。

事業時期は事業者の判断

都市計画決定

道路

鉄道

街路事業

鉄道整備

施設整備は事業者中心の判断

事業意図どおりに使われていない。

道路

管理

規制

運営

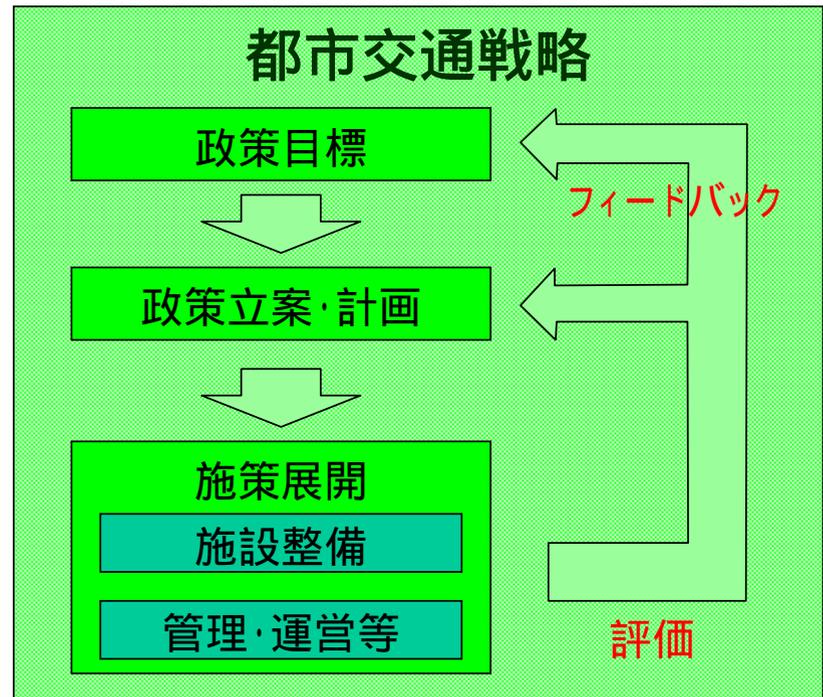
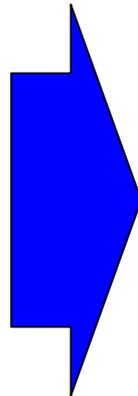
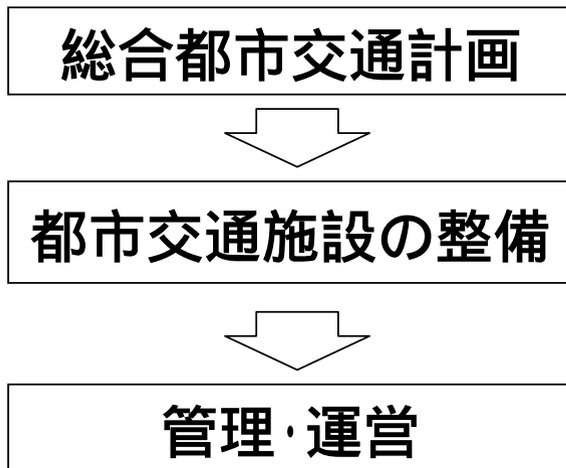
バス運行は事業者の判断

3. 制度設計上の留意点

(1) 計画から戦略へ

都市交通計画に加えて、政策目標を明示した上で、これを実現する複数の施策とその展開(事業プログラム)をあらかじめ定め、これに基づいて事業実施、施設の管理・運営を行っていく「都市交通**戦略**」が必要。

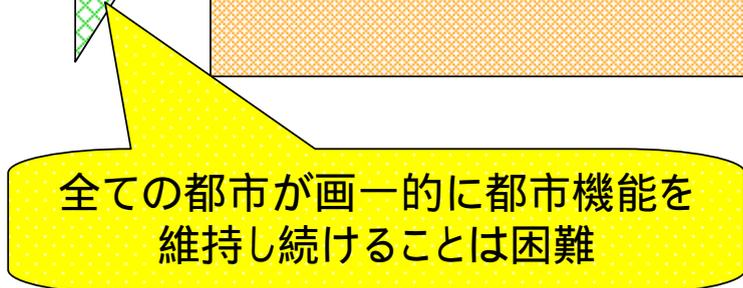
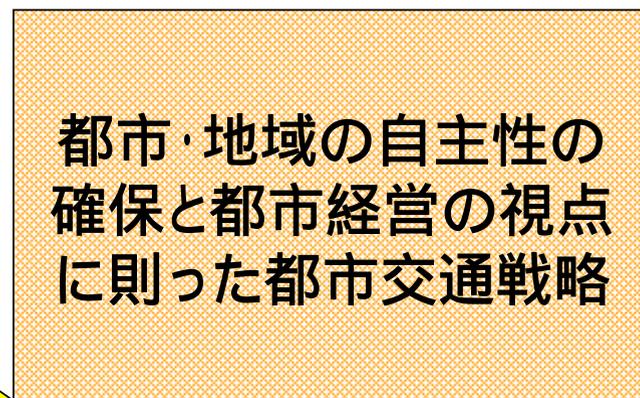
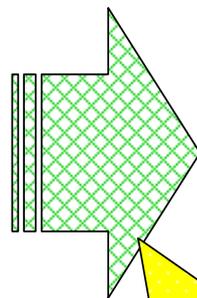
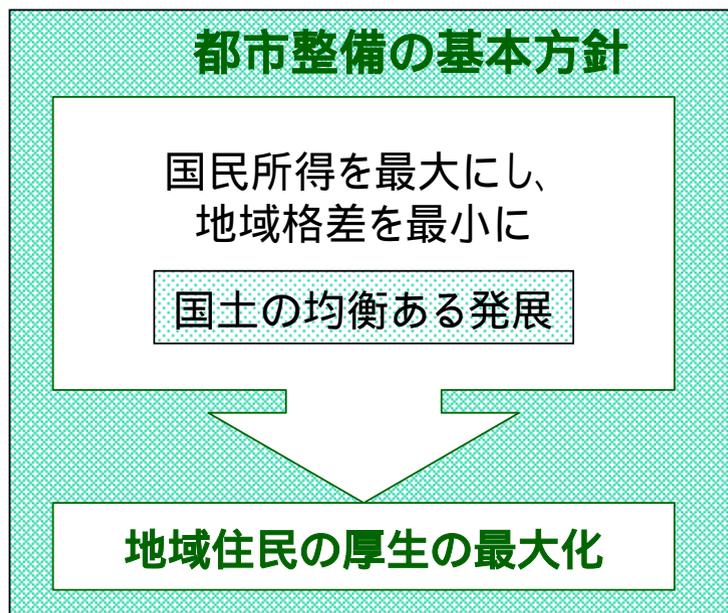
これまでの都市交通政策の展開



3. 制度設計上の留意点

(2) 都市・地域の自主性の確保

都市・地域毎にその地域特性と住民のニーズを踏まえ、限られた資源を有効活用した望ましい都市交通が実現するよう、地域が政策目標を明確にした上で都市交通戦略を自己決定することが必要。



3. 制度設計上の留意点

(3) 社会的合意形成の重視

都市交通戦略を地域が自ら決定し、それに基づく施策展開を円滑に進めるためには、社会的合意形成が不可欠。今後、過度の自動車依存を転換するなど都市全体から見て望ましい交通体系実現のためには、制度自体に合意形成システムの組み込みが必要。

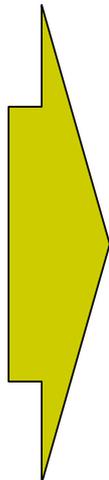
「官と民」の対立関係

「公と私」が「官と民」に
置き換わる誤解

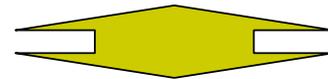
民の官に対する過度の期待



「官と民」の不信感のスパイラル



官民パートナーシップの拡大
当事者意識の醸成
参加と連携の促進

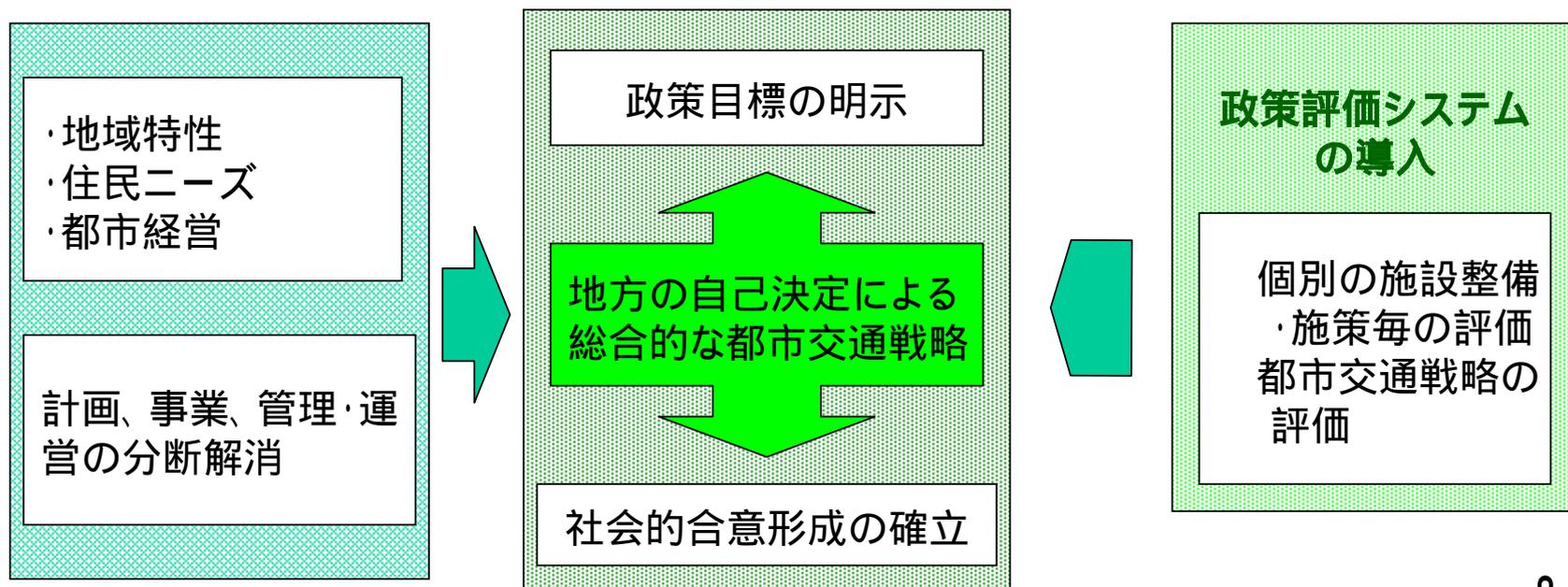


制度自体に合意形成システムの
組み込みが必要

3. 制度設計上の留意点

(4) 政策評価システムの導入

都市交通戦略を的確に推進するためには、政策目標を明らかにした上での施策展開が必要。このため、個別の施設整備毎の評価とあわせ、戦略そのものを総体的に評価することが必要。



3. 制度設計上の留意点

(5) 総合性の確保

アクセシビリティの向上を目指しつつ、環境負荷の小さい都市交通システムを実現するためには、人の移動全般に着目して、施設整備に加え、都市交通に関係する諸施策の連携を図る総合性の確保が必要。

都市交通戦略における総合性確保のためには、

人の移動全般に焦点をあてること
土地利用政策をはじめとした都市経営に係る諸施策と直接的に調整を行うこと
計画から事業、管理・運営、規制までを対象とすること

総合性と実現性を確保するためには
計画段階よりも
事業段階での
制度設計が
ポイント

総合性を制度として、確保するためには、

合理的な対象範囲の設定
と実行性ある体制整備
官民のパートナーシップ
評価システムの内部化
社会的公正性を確保する手続き

都市交通には人と物の移動があるが、ここでは人の移動に注目している。

4. 都市交通戦略の提案

(1) 都市交通戦略の基本思想

都市交通戦略は、持続可能な都市交通システムの実現により個人の潜在能力の拡大と生活の質の向上を通じて、全体の福祉を実現。

「福祉(well-being)」と潜在能力

「暮らし振りの良い生活を営むこと（福祉）の潜在能力とは、ある人が選択できる『機能』の集合。すなわち、社会の枠組みの中で、その人がもっている所得や資産で何ができるかという可能性を表すものである。」（アマルティア・セン）

潜在能力 = 機能 + 選択

個人の潜在能力の拡大は、社会の枠組みの変更とその人自身の能力の拡大の両面からアプローチできる

交通は個人の潜在能力の拡大に貢献、そして生活の質の向上へ

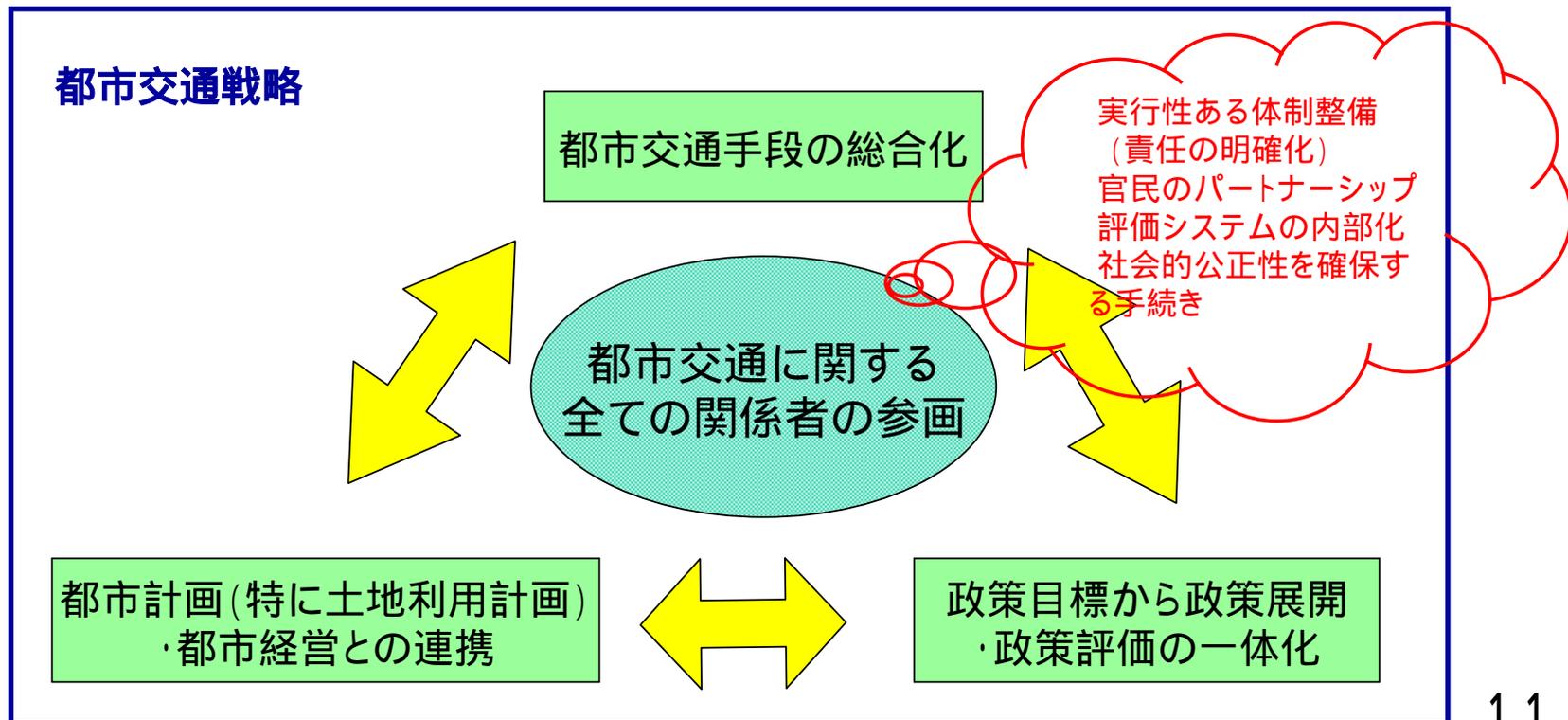
交通（移動可能性）は社会の枠組みの中に存在 = 各個人に選択可能性を提供
個人の潜在能力に影響（拡大もあり減少もある）
行動の自由の獲得 生活の質の向上

アクセシビリティを優先する持続可能な都市交通システムの実現

4. 都市交通戦略の提案

(2) 都市交通戦略の総合性

都市交通戦略は、都市交通を総合的に扱うことに留まらず、土地利用などの都市計画・都市経営との総合化、政策目標から施策展開・政策評価の一体化、さらには関係者の総合化を意識したもの。



4. 都市交通戦略の提案

(3) 合理的な対象範囲の設定と実行性ある体制整備

制度の対象範囲は行政区域に拘束されることなく、政策目標実現の最適化の観点から設定されるべき。また、計画、事業、管理・運営等の総合化を実現するためには、責任ある体制の整備が必要。

[対象区域]

政策目標実現の最適化のために行政区域に拘束されることなく、実際の都市圏や交通圏を対象対象区域となる交通圏は、基本的に公共交通がサービスを行う区域
公共交通が都市交通としてサービスすることが想定されない都市圏は、制度の対象外

[体制]

地方公共団体、公安委員会その他関係行政機関、交通事業者など都市交通政策の関係者全てが参画
地方公共団体が責任を持って主体的に調整
中心となる地方公共団体は、基本的に市町村又は複数の市町村の広域連合

[責任の明確化]

多数の関係者で構成される体制を実行性あるものにするため、責任を明確にすることが必要

4. 都市交通戦略の提案

(4) 官民のパートナーシップ

都市交通分野のうち、公共交通機関や駐車場などについては、民間事業者が担っている分野も多い、都市交通戦略においては、これまでの硬直的な役割分担にとらわれないパートナーシップが重要。

都市交通分野における官民の基本的な役割分担

[国や地方公共団体等]
道路等の公共施設の計画、整備、管理

[民間事業者等]
鉄道やバスなどの公共交通機関、駐車場などは、利用料によって整備、運営

都市交通戦略の
実行性向上
ためには、

官民の新たなパートナーシップの実現

従来、民間の領域とされた都市交通サービスに関しても、公共性・公益性の観点から、公的支援が必要な場合もある。この場合でも、**民間事業者自らの取組みが基本**。よって、

政策目標の社会的公正性が確保され、その実現のために公的支援の効果、効率性が検証されていること。
民間事業者の経営努力のインセンティブが損なわれないこと。例えば、財政的な支援の場合、赤字補填方式のようなものでなく、補助金入札方式などが適切。
民間事業者にデスクロジャーを求めること。

逆に、公的部門の領域でも民間活力の活用が有効な場合もあり、インセンティブ等の工夫によって、一層の参画拡大を検討。

4. 都市交通戦略の提案

(5) 評価システムの確立

政策目標を確定した上で、これを最も効果的・効率的に実現する施策体系を検証するとともに、計画、事業中、事業後の各段階で事業効果を評価し、進捗を管理するための評価システムを確立することが必要。

構想・計画段階において政策目標を明らかにした上で、いかなる都市交通施設整備やその他の政策手段が最も効率的に政策目標を実現するかを検証

- ・政策目標実現に関する評価(社会的便益と社会的費用の比較)
- ・プロジェクト選択に関する費用効果分析
- ・費用負担等に関して受益者負担の原則の評価と監視
- ・計画実施を担う組織に関する評価と監視

実施段階における事業評価と進捗管理を実施

- ・事業の実施時期、事業の工程、施設などの管理・運営といった詳細を計画段階において、できる限り確定
- ・事業の実施段階、中間段階、事業完了段階において、計画の妥当性や事業進捗、効果などについて評価

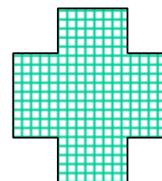
政策目標実現の最適解を得るため、住民自らの負担との関係の認識を得ることも含めた計画決定プロセスに

おける

社会実験の活用



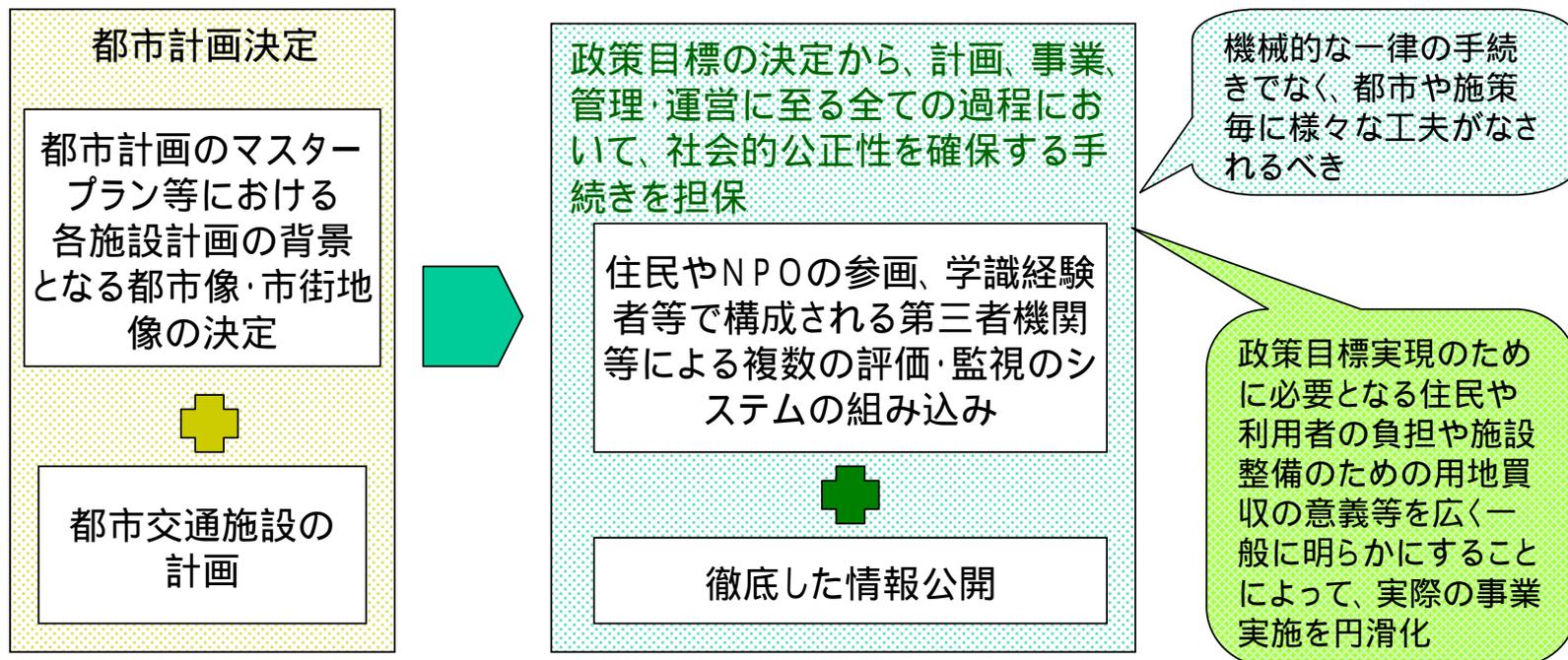
交通のサービス水準を総合的に評価する手法の整備



4. 都市交通戦略の提案

(6) 社会的公正性を確保する手続き

政策目標の決定から計画、事業、管理・運営に至る各段階で社会的公正性を確保するための手続きを担保することが必要。



4. 都市交通戦略の提案

(7) 総合的な施設整備を進める制度

政策目標を効果的・効率的に実現するためには、街路整備をはじめとする複数の施設整備と多様なソフト施策を組み合わせる総合的に実施していくことが必要。

現行の施設整備の考え方

交通混雑やプロジェクト関連など現状の課題に個別対応する形での事業化



整備する施設毎の効果分析



全体としての投資効率の低下

効果的かつ集中的な施設整備による政策目標の効果的・効率的な実現

施設整備の制度として、目標を効果的・効率的に実現するために必要となる複数の施設整備やソフト施策を組み合わせ、パッケージとして同時に実施。

施設整備の制度として、実行性ある体制、評価システム、社会的公正性を確保する手続きなどを内部化。

4. 都市交通戦略の提案

(8) 都市交通戦略のモデル提示

これまでの政策を都市交通戦略に円滑に転換するため、国が戦略のモデルやガイドラインを提示するとともに、各都市の自主的・先進的な取り組みを総合的に支援することが必要。

都市交通戦略のモデルを整理すべき都市圏のイメージ

都市分類		中心都市	都市・交通の現況等	
三大都市圏	中心部	東京都区郡, 横浜, 川崎, 千葉, 京都, 大阪, 神戸, 名古屋	<ul style="list-style-type: none"> ・商業・業務施設が面的・高密度に集積 ・道路整備水準が高いものの、面的・慢性的に道路混雑が発生 ・複数の公共交通がネットワーク化され、サービスレベル、シェアとも相対的にみて高水準 	
	郊外部	地域核都市	立川, 八王子, 柏, さいたま, 他	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点駅周辺に業務施設、行政出先機関等が高密度に集積 ・中心市街地の道路基盤が未整備のところも多く、幹線道路を中心に面的、慢性的に道路混雑が発生 ・中心部と連絡する都市鉄道が整備されているが、フィーダー機能、環状交通をバス、自家用車に頼る
		衛星的な都市	上記の周辺都市	<ul style="list-style-type: none"> ・駅周辺以外の多くを住宅系施設が占め、また郊外立地の大型店進出が目覚しく、駅周辺の拠点性が低迷 ・都心方向の幹線道路や、朝夕の駅周辺において道路混雑が発生 ・郊外部から駅周辺へのフィーダー機能をバスが担うが、道路混雑の影響で十分に機能していない
地方中枢都市	札幌, 仙台, 広島, 福岡及び北九州	<ul style="list-style-type: none"> ・各地方の拠点都市として、業務施設、行政出先機関等が高密度に集積 ・中心市街地の道路基盤は一定水準にあるが、都心流入部や都心部において慢性的に道路混雑が発生 ・バスだけでなく、地下鉄、新交通等の整備が進み、公共交通が一定のシェアを占める 		
地方中核都市	上記以外の県庁所在地及び旭川, 函館, 郡山, いわき, 浜松, 豊橋, 姫路, 倉敷, 福山等	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の中心都市ではあるが、市街地の低密度な拡大が進行、また中心市街地の商店街等の衰退が顕著 ・公共交通は、バス(一部で路面電車が現存)が広範囲を覆うが、サービス水準が脆弱で自動車利用が拡大 ・特に朝夕の通勤時間帯に特定の路線、方向で激しい交通混雑が発生 		
地方中小都市	上記以外の都市(苫小牧, 田代, 長岡, 高山, 岩国, 唐津等)	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地の低密度化な進行為拡大し、また中心市街地の商業街等の衰退が顕著である等、分散的な都市のひろがりに伴ない、自動車への依存度が特に高まる ・都市内を面的にバスサービスするが、バス利用者の減少が進行し、路線維持又は減少方向にある 		