

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

報告書(素案)

平成19年4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．都市交通の推移と現状	・・・・・・・・・・	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) 物流の変化		
2．都市交通に関する施策の推移と現状	・・・・・・・・・・	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) 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	・・・・・・・・・・	8
第3章 市街地の現状と課題	・・・・・・・・・・	9
1．市街地形成の変遷と現状の問題点	・・・・・・・・・・	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) 都市化社会の終焉と新たな都市問題の発生		
(5) 市街地全般に共通する問題点		

2 . 市街地整備施策の課題	・ ・ ・ ・ ・ 1 1
( 1 ) 諸機能の受け皿となる既成市街地の再生	
( 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における適切な低密度化の誘導	
( 4 ) 地域の持続的な発展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	
<b>第 4 章 集約型都市構造への転換</b>	<b>・ ・ ・ ・ ・ 1 3</b>
1 . 拡散型都市構造を放置した場合の問題	・ ・ ・ ・ ・ 1 3
( 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	・ ・ ・ ・ ・ 1 4
( 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 ) 市街地郊外部等における市街地の密度低下への対応	
3 . 集約型都市構造によって実現される生活像	・ ・ ・ ・ ・ 1 5
( 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	・ ・ ・ ・ ・ 1 5
( 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	
( 4 ) 集約型都市構造の実現に向けた公共交通整備のあり方	
( 5 ) 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	
( 6 ) 国の支援のあり方	
( 7 ) 集約型都市構造の実現に向けた施策の推進の把握	
<b>第 5 章 都市交通施策のあり方</b>	<b>・ ・ ・ ・ ・ 1 9</b>
1 . 都市交通施策の基本的考え方	・ ・ ・ ・ ・ 1 9
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 ) つなぎの施設の整備 ( 交通結節点、駐車場 ) の整備	
( 6 ) 物流交通への対応	
3 . 今後取り組むべき課題	・ ・ ・ ・ ・ 2 8
( 1 ) 総合交通戦略の更なる推進方策	
( 2 ) 駐車場の戦略的整備方策	
( 3 ) 中心市街地等での歩行者空間の確保方策	
( 4 ) 公共交通の公益の評価手法の検討	
第 6 章 市街地整備のあり方	・ ・ ・ ・ ・ 3 0
1 . これからの市街地整備施策のあり方	・ ・ ・ ・ ・ 3 0
( 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	・ ・ ・ ・ ・ 3 1
( 1 ) 「選択と集中」による重点化と、民間参画環境の構築	
( 2 ) 魅力的な拠点的市街地の整備	
( 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 ) エリアマネジメントの推進	
( 6 ) 多様で柔軟な市街地整備手法の提示と活用	
( 7 ) 市街地整備の担い手支援	
3 . 今後取り組むべき課題	・ ・ ・ ・ ・ 3 9
( 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	

## 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、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。

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。

本報告は、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取り組むべき課題を整理したものである。

もとより、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、国における都市交通施策及び市街地整備に係る指針とするとともに、多くの地方公共団体において都市交通施策及び市街地整備の推進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<sub>2</sub>）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<sub>2</sub>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<sub>2</sub>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り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で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。路面電車、乗合バス等は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保有コストも要し、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のみられるものの、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が少なく、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が不十分であり、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 ) 物流の変化

都市内物流については、例えば、東京都市圏内の物流はこの20年間に微増の状況であり、輸送手段のほとんどは自家用貨物車や営業用貨物車が占め、その比率は高くなっており、都市間物流と比較して鉄道や船舶の割合が低い。また、物流の発生集中が多いのは、例えば東京都市圏においては、商業・業務機能が集積する都心と、物流を中継する施設の集まる臨海部や郊外部となっている。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。今後とも、広域交通施設の整備に対応し、物流拠点の整備が求められている。

近年、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、物流施設については施設の集約・統廃合、物資輸送については貨物車両の大型化の動向が進展している。また、産業構造のグローバル化の中、国際海上コンテナ貨物、国際航空貨物が増加しており、国際競争力向上の観点から、円滑な処理が求められている。このような状況の中、輸送の効率化、国際海上コンテナ輸送への対応のため、大型貨物車のニーズが高まっている。

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ネットワークが未整備な状況である。このため、住宅地、中心市街地等への進入する状況であり、騒音、振動、大気汚染等の環境悪化が課題となっており、交通安全上も問題である。

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、歩道の横持ちと歩行者等の混在による安全上の問題とにぎわいの低下が生じている。商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、時刻指定等への対応による多頻度小口輸送の増加していることが、この問題を大きくしている。平成18年6月より、駐車規制が強化され、短時間の駐車が困難となっている。

## 2 . 都市交通に関する施策の推移と現状

### ( 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隨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) 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。

絶対的な量の不足の時代に対応した、需要追従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

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。

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

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

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  
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

路上駐車、右左折車両等による交通障害の発生、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

大型貨物車に対応した骨格的な放射環状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。また、路上荷捌きによる自動車交通の障害や歩行者への影響等による安全上の問題とにぎわいの低下に対して、施策を連携した取組が不十分である。

## 第3章 市街地の現状と課題

### 1. 市街地形成の変遷と現状の問題点

#### (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、仙台の100m道路、仙台的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域区分(いわゆる線引き)が導入された。

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。

#### (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、高次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。

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。

こうした大都市都心部における都市開発においては、個々の建築行為において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十分なされておらず、今後の都市開発においては、ヒートアイランド対策やCO<sub>2</sub>の排出量の削減などの環境への貢献が強く求められてきている。

#### (4) 都市化社会の終焉と新たな都市問題の発生

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。

#### (5) 市街地全般に共通する問題点

以上の市街地形成の変遷や現状を概観すると、以下のような点が市街地全般に共通する問題点として整理される。

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。

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や地縁コミュニティの衰退等を背景に、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、歴史的文化的資産などの地域資源の喪失や、市街地の景観、環境の悪化が懸念される市街地も見られる。

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。また、その一方で、周辺環境や景観にそぐわない敷地単位での虫食いのな中高層建築物の建設が進むなど、いわばインナースプロールとでもいうべき問題が発生している。

## 2. 市街地整備施策の課題

我が国総人口は人口減少局面を迎え、今後、一貫して減少基調になると見込まれる中、集約拠点の集積を高めるとともに、市街地密度の低下による諸問題が発生する郊外部の対応を図ること等により、集約型都市構造を実現することは喫緊の課題となっている。

こうした中、市街地が抱える問題点等を踏まえると、今後、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止まっている。特に、多くの地方都市の既成市街地においては、空閑地の発生や賑わいの喪失等の空洞化が進行しており、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。この際、一部地域において発生しているインナースプロール問題に対しても対応が必要である。

また、この際、市街地整備を契機として、CO<sub>2</sub>排出量など環境負荷の軽減をあわ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については、面的な基盤整備と建替促進等の取組を加速することにより早期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。

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における適切な低密度化の誘導

郊外で高度経済成長期に形成された市街地など、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郊外住宅地においては、生活環境を著しく悪化させることのないよう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、ミニ開発地区などのスプロール市街地においては、市街地整備手法の違いによる郊外市街地のその後の推移を分析した調査結果にもあるように、区画整理等により計画的に整備された地区に比べ、著しく未利用地化が進行する傾向があり、取組の必要性が高いことに

留意する必要がある。

( 4 ) 地域の持続的な発展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、治安悪化やまちの賑わいの喪失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ため、その土台として、地域コミュニティの再生を図ることも課題である。

( 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収益水準の低さとも相まって、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入を促す方策の充実が必要である。

また、行政等においても、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

#### (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<sub>2</sub>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、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、

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。

集約拠点と都市圏内のその他の地域のアクセシビリティを、軌道系公共交通機関やサービス水準の高い基幹的な路線バス網等の公共交通機関により確保する。

なお、都市機能の集積状況等により、路線バス網等の公共交通機関による十分なアクセシビリティの確保が困難な都市においては、中心市街地へのアクセスを向上させる道路ネットワークの整備や、コミュニティバスの活用等によりアクセシビリティを確保することが望ましい。

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る。

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、生活環境が極端に悪化することのないよう低密度化を誘導する。

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・快適性を確保するとともに、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) 市街地郊外部等における市街地の密度低下への対応

人口が減少局面に突入し、今後、集約型都市構造への再編の中で、市街地の低密度化による問題が顕在化することが想定される。このような市街地においては、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のないよう、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。

## 3. 集約型都市構造によって実現される生活像

### (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ため、実現される生活像を市民に、わかりやすく提示することが重要である。

### (2) 集約型都市構造で実現すべき生活環境（例示）

集約型都市構造における集約拠点の生活環境のイメージと具備すべき条件は、都市によっても異なるが、概ね次のように素描（例示）できる。

自動車に過度に依存することなく日常的な生活行動が可能となるとともに知的関心を満たすような文化・教育環境にも容易にアクセスできること。

水と緑にあふれた豊かな環境のもとで潤いのある居住環境を創出し、バリアフリー化された移動環境、健全なコミュニティ、適切な水循環が可能となる都市拠点の形成を行い、安全で安心でき高齢者等も歩いて暮らせる生活を実現すること。

子育てと就業の両立が可能な支援機能が身近にあり、就学、育児支援といった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。

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。

趣味性の高い消費機会や文化活動への参加機会等、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、公民を

問わない取組が、ひとつの目標を共有して統合的に展開される、いわば「総力戦」が求められる。これまで往々にして見られたような、交通基盤の整備と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機関と交通事業者等の民間事業者間の連携、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に不可欠な環境と条件を整える役割を担っている。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

都市における交通は、市街地の構造や土地利用と相互に密接に関係しており、集約型都市構造に基づく都市の将来像を実現するためには、多岐にわたる都市交通等の関係者・担い手を連動させ総力戦として、徒歩、自転車、自動車、公共交通などのモード間の適切な役割分担及び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という二つの面で第一義的責任を有する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、都市における交通施策に関して、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、市町村連携を含め）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戦略的な仕組みを構築するとともに、確実に推進することが重要である。

## (4) 集約型都市構造の実現に向けた公共交通整備のあり方

公共交通は「都市の装置」であり、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。特に比較的人口密度が高く、市街地が集約され、一定の公共交通ネットワークが存在する都市において集約型都市構造を実現する上では、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（LRT等の軌道系公共交通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。

現状では、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、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、特に基幹的な公共交通は、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可否、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、こうした基幹的な公共交通は、地方公共団体（特に市町村）が中心となって、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、サービス水準等に関する目標を設定し、これら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、

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、

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・ノウハウを活用した運営により成立させる、

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、

こと等が妥当である。

#### （５）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。こうした拠点的市街地の整備には、行政のみの取組では限界があり、行政の投資・支援を公共性の高い拠点的市街地等に集中するとともに、民間主体の市街地整備を積極的に図るなど、公民のパートナーシップによる市街地整備のより一層の推進を図る必要がある。

このため、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入を促進するべく、まちづくり初動段階における民間事業者、地域住民への支援、市街地整備の種地となる空閑地の確保や有効活用の推進、拠点的市街地にふさわしいまちの持続的な維持・発展を確保する等の施策や取組を確実に推進していくことが重要である。

#### （６）国の支援のあり方

集約型都市構造への転換は、我が国が直面している人口問題や環境対策の面から今後全ての都市で取り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ことから、国として積極的に支援すべきである。また、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、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必要がある。

( 7 ) 集約型都市構造の実現に向けた施策の推進の把握

集約型都市構造への転換に向けては、都市機能の集積を促進する集約拠点と都市圏内のその他の地域を結ぶ公共交通ネットワーク整備や集約拠点における拠点的市街地の整備等が重要であり、国は、総合的な支援を効果的に行うため、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、指標をもって施策の進捗を把握すべきである。

## 第5章 都市交通施策のあり方

### 1. 都市交通施策の基本的な考え方

都市交通施策を集約型都市構造の実現を可能とする根幹的な施策と位置づけ、その考え方をトラフィック機能重視の観点から人間重視の観点へ転換しつつ、総合的に都市交通の戦略の推進を図ることが重要である。

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」さらに、シームレスを実現するという考え方にに基づき、都市全体をユニバーサルデザイン化することを目指すべきである。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、提供すべき都市交通サービスは異なるものと考えられるが、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。

都市交通は、「徒歩及びそれを補完する公共交通による移動」（パブリックな手段による移動）と「自動車による移動」（プライベートな手段による移動）の2つの柱からなる。都市交通の多様な要素を組合せ、パブリックな手段による移動が、プライベートな手段による移動と遜色なく両立することを基本に据え、

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大部分に対して、パブリックな手段の選択が可能となるよう支援することが必要である。

集約型都市構造を実現するためには都市軸を形成する幹線道路の整備やまちの顔となる道路の再整備は不可欠である。今後、「選択と集中」の観点から都市内道路の整備については需要追従型から目標達成型へと転換を行い重点化を図るとともに、将来の目指すべき都市像と提供すべき交通サービスを実現する施策並びに事業を効率的に展開することが必要である。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都市内道路を整備することが必要である。

総合交通戦略において軸となる基幹的な公共交通について、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、地方公共団体や国が公的支援するべく転換を行うべきである。

集約拠点内で歩いて暮らせるまちづくりとして、生活機能の集積と歩行者や荷捌き等に対応した安全・快適に歩ける空間・環境を積極的に整備する。

パブリックな手段による移動が増大するよう各モード間の連携を促進するなど、駅前広場等の交通結節点、P & R（パークアンドライド）駐車場等の整備を重点的に実施することが必要である。

物流については、目指すべき都市像の実現を図る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、総合交通戦略に基づき、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」により取り組むことが必要である。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、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・一体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、各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。

特に考慮すべき視点は、

高齢者をはじめ、市民、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の整合性が確保された取組を徹底する。

市町村が主体となって、限られた資源を有効活用した望ましい都市・地域の交通を実現するため、政策目標と目指すべき将来像を踏まえ、まちづくりの観点から、交通施策・事業を戦略的に展開させる。

ハード整備と合わせ、戦略的にモビリティ・マネージメントを推進することにより、自発的な交通行動の変化を促す。

間だけでは整備・運営が困難な公共交通等については、公共性、公益性を見極めたうえで、公共による支援や地域による支援を行なうなど、新たな公民のパートナーシップの構築に努力する。

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、スピード感を重視し、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。

戦略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、戦略実施期間においては、継続的に事業の進行管理や評価・改善を行い、最適な状態となるよう的確に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。

以上を踏まえ、従来の個別施策ごとの施設整備から、戦略に基づきパッケージで推進する事業手法への転換は、これまでの事業推進方策を見直す大きな意義を持つことから、国はこうした取組に対して積極的に支援するとともに、設定すべきサービス水準及び目標の考え方、戦略実施プログラムの策定方法、関係者との役割分担と実行体制・手続き、合意形成のあり方等を技術的助言として、ガイドライン等により適用の考え方を示し、総合交通戦略の確実な推進を図るべきである。

## （２）道路整備の重点化

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、都市計画道路等の都市内の幹線道路の整備にあたっては、以下の観点を踏まえつつ、選択と集中の考え方にに基づき重点化を図るべきである。

### 道路整備の選択と集中の基本的な進め方

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、区間を明確にすべきである。このような取組を通じ、都市計画道路整備の選択と集中による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

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等へ投資を集中すべきである。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に、都市機能の適正立地という観点からのアクセス・コントロールと併せ、土地利用計画との連携強化など、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、都心環状道路は、中心市街地の道路空間を再配分し、歩行者・自転車や公共交通中心のにぎわいのある空間を確保するために重要であり、都心を通過する交通を排除するためのトラフィック機能とフリンジ駐車場等へのアクセス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、交通規制や交通管制等により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。

#### トラフィック機能強化のための取組

骨格幹線道路のトラフィック機能（自動車の走行性を確保する機能）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、駐車場政策との連携、沿道土地利用計画との連携等によるアクセス・コントロールなどが必要である。

#### 効果的な渋滞対策の推進

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、踏切対策、渋滞対策、集約拠点の形成に効果のあるポイント等を選択して整備・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、線的及び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。

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、目標とする将来都市像や市街地整備のあり方を踏まえ、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り、各都市の実状に合わせ、以下を明確にしつつ、戦略的に施策・事業を推進すべきである。

・都市計画道路等の都市内の幹線道路の路線ごとの必要性や使われ方の妥当

性等の検証や評価

- ・各路線ごとに担うべき機能
- ・自動車（走行車線及び駐停車帯）、自転車、歩行者、公共交通等の都市内道路における空間確保の方針
- ・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の具体的な整備の方針
- ・緑・水のスペースを重視した断面構成のあり方や公園・下水道整備等とも連携した事業推進の方針
- ・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利活用の方針

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事業推進方策の検討とともに、既存ストックの評価と有効活用、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とそれに基づく施策の推進を図るガイドライン等を策定し、道路断面の再構築を含め既存ストックを最大限に活用しつつ都市内道路の整備を効率的・効果的に行う取組を推進するべきである。

また、都市内空間の効率的・効果的な利活用の観点から、沿道住民や地方公共団体の発意を尊重しつつ、沿道も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（エリアマネジメント）を行う仕組みを検討すべきである。

### （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・環境の整備を図るため、通過交通の流入抑制を図ることと併せ、適切な拡がりを持つ面的な歩行者空間を形成を可能とするよう道路整備の考え方、制度、事業の進め方を自動車交通の観点からではなく、歩行者や自転車利用者の観点から発想したものに換え、以下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

歩行者の歩行距離は限られていることから、都心規模（商業業務施設等の集積）を考慮しつつ、環状道路等を整備するとともに、自動車での来街や業務・荷捌きの自動車サービスのためのアクセス道路や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区内への自動車流入抑制策を講じることにより、基本的に幹線道路によって区切られた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、近年のコンピュータ技術の発達により地区レベルでのミクロな自動車交通流のシミュレーションも可能となっており、計画の検証・評価、合意形成のために、活用を図る。

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、従来より導入されているランプ、シケイン等の普及に加えて、特定の車両に限り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ブ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、それぞれの路線の担うべき機能を明確にし、必要な場所では歩行者や自転車のための専用的な空間を確保する。このため、道路管理者による歩行者専用道路化、車線数を減らし歩行者や自転車のための空間を確保する道路断面の再構築、路上駐車規制策と併せ安全な自転車走行空間を確保する等の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。

#### 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、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。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あわせ、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。

また、ヒートアイランド対策や未利用エネルギー活用等の都市環境の改善のための空間として都市内の道路は重要であり、新たな技術等の導入も積極的に図る。

### (4) 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、サービス及びネットワークのあり方、事業の推進方策や推進体制のあり方、国及び地方公共団体による支援策充実が必要である。

#### 集約型都市構造の軸となる公共交通のサービス及びネットワークのあり方

集約型都市構造の軸となる基幹的な公共交通について機能面から見れば、定時性、運行間隔、運行時間帯等に関して、自家用自動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していくことが必要である。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・集約拠点とその他の地域を結ぶとともに、基幹的な公共交通軸上の拠点にアクセスするため、支線バス、コミュニティバス等を活用して、フィーダーバス網を整備するとともに、P & R、C & R（サイクルアンドライド）のための駐車場や駐輪場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整備するとともに、コミュニティバスの活用によりサービス水準を適宜確保することが必要である。

#### 事業の推進方策や推進体制のあり方

こうした公共交通は、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、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、サービス水準等に関する目標を設定して、これらの関係者が協力してその実現に向けて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、サービスの調達は民間の能力・ノウハウを活用した整備・運営を成立させることも重要な選択肢である。

また、いかなる整備運営手法を採用する場合でも、公的支援により路線を整備・運営すること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る。この場合、企業や市民が負担する「市民的経営」のような取組等地域住民との連携も必要である。

#### 国及び地方公共団体による支援のあり方

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、負担の公正公平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

といった公益性の観点から、そ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つの視点のうち、外部経済に創出による公益は、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、具体的な公的支援の内容については、公益の範囲内で地域における住民等関係者の地域合意を踏まえた上で、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、市民や地方自治体関係者に福祉、環境、安全などの関心を持つ言葉で説明すべきである。

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考えられるとともに、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ことが重要である。

#### (5) つなぎの施設の整備（交通結節点、駐車場）

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、P & R 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り組むべきである。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。

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。

駐輪施設については、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が、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。

一方、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、公共交通優先施策と連動したP & R 駐車場整備や、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・まちなみの連続性や快適な歩行者空間確保の観点と調和した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。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

物流交通を処理する骨格的な放射環状ネットワークの未整備に対応するため、地域の物流拠点からの交通と通過交通を併せて検討し、大型貨物車の効率的な走行ルートニーズを分析する。この際、都市構造との整合を図り、大型車の流入を抑制すべき地区も配慮する。

この大型貨物車の効率的な走行ルートニーズに対応して、車両の重さ、長さ、高さに対応できない未整備な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

大型貨物車が住宅地、中心市街地等に進入して環境上・安全上問題になっている状況に対応するため、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、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、都市構造との整合を図りつつ、骨格的ネットワーク沿いのIC周辺等に整備を促進する。例えば、東京都市圏においては、圏央道と関連した整備が重要である。また、空港、港湾等の広域交通施設に対応して、空港周辺や臨海部等において、物流拠点の整備を促進する。特に、羽田空港の国際化に対応した整備も重要と考えられる。

これらの整備にあたっては、物流コストの削減、顧客ニーズへの柔軟な対応を図るため進展している、物流施設の賃貸化、機能の高度化・複合化等に対応することが重要である。また、広域物流施設と大型車利用の都市内配送拠点は、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上の問題やにぎわいの低下に対応するため、関係者が調整して、明確な目的を持ちその目的の実現に向けて、荷捌きに関する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・運営等の取組を実施することが必要である。

まず、地区レベルの物流・貨物車の扱いについて、歩行者、自転車、バス、乗用車の扱いと一体的な計画の策定することが必要である。この際、中心市街地、都心等において、地区の基本目標を実現する施策体系の中で、人流、土地利用等と一体的に、物流、特に荷捌きについて検討することが必要である。また、荷捌きも含めた面的な計画を駐車場整備計画に位置づけることも考えられる。

また、物流事業者、荷主の商業者だけでなく、ビル管理者、道路管理者、交通管理者、住民、地方公共団体等が、個別に調整したり協議会を設置するなど、協力して取組むことが必要である。荷捌き施設の整備や利用ルールについて、地区内の関係者で合意形成を図り、合意形成に基づいて、関係者がそれぞれ整備を行ったり、ルールを遵守することが必要である。

ハード対策として、路上の荷捌き帯の整備、路外の荷捌き施設の整備、附置義務の荷捌き駐車施設の確保を組み合わせ、一体的に確保する。この際、歩道やパーキングメーターを荷捌きスペースに再整備するなど、道路断面の利用を総合的に考えてさまざまな工夫を検討することが望ましい。さらに、附置義務の荷捌き施設については、建物内に限定せず地区内に共同で整備すること、既設建築物に参加してもらう仕組み、施設整備に代えた納付金制度等、新しい手法も検討していく必要がある。

ソフト対策として地区内の荷捌き施設の一体的な管理と運営を行うことが望

まれる。一体で、情報提供、予約等を行うことにより、施設の効率的な活用が可能となる。また、地区内の大型車の流入を抑制し、まちのにぎわいや輸送の効率化を図るため、共同物流を促進すること、高層ビル等の荷捌き施設の混雑緩和や輸送の効率化のため、縦持ちの共同物流も促進することが期待される。

これらの取組については、例えば、関係者が協力して行う共同荷捌き施設の整備に地方公共団体が支援を行うこと、より幅広い利用で高い公益性が認められる共同荷捌き施設を公設民営とすることなど、その充実を検討する必要がある。また、地区での合意形成を図るため社会実験が活用されることも多く、これらの先進的な取組については、さまざまな地区で取組が進展するよう広く情報発信することも重要である。これらの取組について、国が地方公共団体に対し支援することが必要である。

### 3. 今後取り組むべき課題

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・制度等を取りまとめることが必要である。

#### (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・策定のあり方が、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) 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な制度的対応を検討すべきである。

#### (3) 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や歩行者と公共交通が共存するトランジットモール化などは、にぎわい形成の観点からも有効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、重複的な空間利用によりにぎ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。

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。

#### (4) 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関する公益、特に公共財とし

ての評価手法について検討すべきである。

## 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、主要な駅周辺等において、集約拠点の核とし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。

こうした拠点的市街地の形成にあたっては、「住み続けたいまち、再び訪れたいまち」を目指し、

世代、用途ミックスの歩いて暮らせるまち

- ・空洞化している市街地の利用密度を高め、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

といったまちづくりを進める視点が必要である。

集約型都市構造を目指した拠点的市街地等の市街地整備に際しては、総合交通戦略等の各分野の施策との整合が図られた戦略的な取組が必要であり、併せてこれらの実施に際してはP D C A（計画 [ Plan ] - 実施 [ Do ] - 点検 [ Check ] - 改善 [ Action ]）を意識した中で行うことが必要である。

#### (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、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

#### 市街地整備の重点化

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、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事業に重点化すべきである。

- 総合交通戦略と連携して整備すべき市街地（駅周辺等の拠点市街地整備、骨格幹線道路と周辺市街地との一体整備）
- 敷地細分化・空洞化等により機能更新等が必要な拠点市街地
- 木造密集市街地

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・緊急性の観点から、事業の取りやめや区域縮小を含め大胆に見直すことが必要であり、国は地方公共団体のこうした取組に対し、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

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、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、収益性に依りて民間が参画することが望まれる。

#### (公共側の役割)

今後の市街地整備における公共側の役割は、集約型都市構造を目指した拠点市街地の整備等の公共性・緊急性の高い市街地整備を自ら施行することに加え、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、民間事業者や地権者の参画による民間主体の市街地整備を促し民間投資を加速するための必要な支援を行う役割を担うべきである。

この際、特に、権利関係が複雑し、初動期の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、課題のある市街地について地域の発意による計画づくりや事業に結びつく動きを促すよう取り組むことも重要である。

#### (民間事業者や地域発意による市街地整備の促進方策)

市街地整備に民間事業者の積極的な参画を促すためには、行政として、各種リスクを低減させることはもとより、特に初動期において民間事業者の参入意欲と地元の機運との調和・調整を図る初動期コーディネート支援の充実等の取組を講ずることが重要である。

しかしながら、市街地整備の必要性が高い多くの地区においては、

- 1) 民間事業者の参入意欲はあるが地元の機運が低い
- 2) 地元の機運は高いが民間事業者の参入意欲は低い

状況であり、それぞれの状況に応じ、

- 1) 参入事業者の公募と地元住民との協議の場づくり等を通じた事業者に対する信頼性の付与や事業者に対する初動段階の活動支援等の取組
- 2) 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

を講ずるべきである。

また、この際、まちづくりに関する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、官民のリスク分担、役割分担を明確化することも必要である。

## (2) 魅力的な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。

都市交通施策等と連携した市街地整備への取組

交通結節点周辺や公共交通軸沿線への市街地集約を加速させるため、公共交通の導入等の都市交通施策と連携した市街地整備を推進する。

また、後世に誇ることのできる魅力ある拠点的市街地を形成するため、市街地整備にあたり、景観、環境、福祉、教育、文化等の他施策との積極的な連携を推進する。

### (幹線道路等と沿道市街地の一体的整備の推進)

幹線道路の拡幅整備等に際しては、拠点的市街地としての機能集積の推進等を図るため、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、地域の実情や住民意向等を踏まえ、沿線市街地の一括的整備に拘泥するのではなく、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あたっては、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)

拠点的市街地においては、土地の有効利用を促進し集積を高める取組が必要であり、戦災復興等で整備され、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り、こうした取組に対し、行政は、公共施設の再配置や廃止などに協力することが求められる。

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、駐車場の統合・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)

人々を引きつける魅力的な都市・居住空間の創出を目指し、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、居住者や来街者を引きつける魅力ある都市空間を創出する必要がある。この観点から、拠点的市街地の整備にあたっては、行政においても、市街地整備担当部局のみで計画・事業を進めるのではなく、関係部局を含め、総合力をもってチーム体制で取り組むべきである。

公民協働による公共的空間の形成

街の魅力を高めるためには、街区の空間構成の中で、歩行者空間や広場空間など公共空間と民地空間が一体的に機能する公共的空間を適切に確保し、管理することが重要である。

このため、市街地整備や建築物の建て替えなどが計画される早期の段階から、建築物の空間も含めた民地の活用に関する調整を行い、公共空間と民地による公共的空間を一体的に形成していく取組が必要となる。

また、このような公共的空間は、「エリアマネジメント」組織などにより地域が主体となって管理、活用を図ることにより、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効果も期待される。

なお、こうした公共的空間の確保に当たっては、単に量的拡大を指向するのではなく、面的手法を活用した公共的空間の再構築等を通じ、より機能的なネットワークを実現するなど、質的向上を図るといった視点が重要である。

また、景観法の施行などを背景に、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、公民協働で景観に配慮した街並みの形成を実現していく必要がある。

こうした景観形成は、行政の取組のみで実現できるものではなく、市街地整備にかかわる民間主体も含め、公民一体となって積極的に取組が図られるよう、ルールづくり、合意形成が重要である。また、それに基づく景観形成が確実に行われるよう、施工段階や管理段階までを通じたデザインマネジメントを推進する。

市街地の持続的発展に向けた地球環境問題等への対応

人口や産業が集積する都市は、都市活動を通じて多量のCO<sub>2</sub>を排出するなど、地球環境に対し大きな負荷をかけている。また、大都市を中心にヒートアイランド現象はますます激化しているところであり、市街地整備においては、こうした環境問題に対し、公民共同で、主体的に環境負荷を極小化する施策を実施すべきである。

こうした観点から、地権者等民間主体においては、環境に配慮した建築物の建築など、敷地レベルでの環境対策に努め、行政においては、リサイクル材の活用等の環境に配慮した舗装や下水未利用エネルギーの有効活用など、公共施設の整備等にあたり環境への配慮を徹底するとともに、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を推進するなど、環境に貢献する公共的施設の整備推進を図ることが必要である。

このため、まとまった開発に際しての、省CO<sub>2</sub>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り、その際、公民が連携して包括的な取組を行うことが重要である。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ことにより水質環境の改善を図るなど環境対策について横断的な取組が必要である。

### (3) 密集市街地の整備等、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、先の密集法の改正や各種支援制度の充実を踏まえ、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。

また、密集市街地における事業においては、移転先等になる空閑地の確保が極めて重要であり、この確保に向けた方策のさらなる充実を図るべきである。

なお、今後、新たに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の踏まえ、総合的な宅地防災対策を推進することも必要である。

一方、近年においては、集中豪雨が多発する傾向にあり、都市の水害への脆弱さが指摘されている。このため、市街地整備においても、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講ずるとともに、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に考慮した

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)

人口減少及び集約型都市構造への再編に伴い、市街地縁辺部やニュータウン等を中心に、居住者が減少し空地や空家が増加することによる生活環境や治安の悪化や、行政サービスの非効率化やコスト増など、市街地の低密度化に起因する問題が顕在化することが懸念される。

このため、こうした市街地においては、生活環境が極端に悪化することのないよう、当面、情報提供により空地等の利活用を促進するなど、空地等の適切な管理・活用を図ること等により、遊休地等が荒廃化しない取組を促進すべきである。

なお、この際、公共交通への利便性が高く、かつ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て替えや敷地の再配置等を行うことにより、周辺郊外住宅市街地からの人口の受け皿として再生するなど、それぞれの市街地の都市基盤の整備状況等に応じ、適切な対策を講ずることが必要である。

また、郊外部の賃貸の集合住宅においては、老朽化の進行、空家の存在などが大きな課題となっており、これらの集合住宅の建て替えにあたっては、規模の縮小など、郊外住宅地として適切な形で行う必要がある。その際、敷地の再配置、統合化等を行う必要があるが、敷地内又は周辺に存在する空閑地を有効に活用することが、仮住居を不要とするなど円滑な事業実施の面で有効であり、土地の入れ替えや集約等が可能となる区画整理手法の活用が有効な方策と考えられる。

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) エリアマネジメントの推進

これまでの市街地整備事業施行地区においては、事業が完了した段階から次第にまちが古く陳腐化していくといった現象が生じる場合も多くみられる。

しかしながら、今後においては、限られた投資余力の中、既存ストックを活用しつつ、拠点的市街地を諸機能の受け皿として、魅力的な環境を維持していくことが必要であり、景観形成や安全・安心の確保等について、地域住民等により構成された地域の組織が主体となって、まちのコンセプトづくりから、各種事業、取組の計画調整・事業調整、さらには事業完了後の街づくりコンセプトに基づく街の維持・運営に至るまで、場合によっては建築物の景観誘導など行政機能の一部を代行する役割を果たしつつ、まちを継続的に管理・運営する「エリアマネジメント」の取組が必要である。

「エリアマネジメント」を担う組織は、まちづくりの段階、地域住民の意識、市街地整備の手法やその主とする目的等により、住民主体の任意の協議会から、

NPO、民間主体など様々であるが、特に、区画整理や再開発等の面的な整備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を管理する地域の組織が作られることが期待される。

また、大都市に比べ土地利用のポテンシャルが相対的に低い地方都市においては、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、活用していく取組も必要であり、こうした市街地整備の時間的管理といった「エアリアマネジメント」も必要である。

さらに、比較的規模の大きい市街地整備において、様々な都市開発事業者が複合的に都市開発を進める場合においても、ばらばらに進む建築物の建築を地区全体の統一的なコンセプトに基づき誘導するといった「エアリアマネジメント」も有効である。

計画的に市街地整備が実施された地区の一部においては、こうした取組が行われている事例もあるが、行政は、こうした地域や民間が主体の「エアリアマネジメント」活動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、各種取組に対し積極的に協力、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るべきである。

#### (6) 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、拠点的市街地の形成や密集市街地の改善等を重点的に進めるに当たっては、こうした既成概念にとらわれない柔軟な活用が求められるところであり、国は、地方公共団体や民間事業者等に対し、こうした活用方策を提示していく取組を講ずる必要がある。

##### 既成概念にとらわれない市街地整備手法の運用

市街地整備手法を拠点的市街地整備のツールとして最大限活用していくためには、地域の特性や地権者の意向等に応じ、以下のような柔軟な活用を図ることが重要である。

##### 「柔らかい土地区画整理事業」

これまでは、公共が主導した、主として新市街地における事業を中心に実績が積み重ねられ、次のような既成概念がその制度運用の幅を狭めている傾向が見られる。

- 大規模かつ長期にわたる事業
- 区画整理は減歩を行う事業
- 区画整理は事業費を確保するため保留地が必要
- 道路に囲まれるなど一定・一体の施行地区が必要
- 照応の原則により現位置換地が基本

今後は、既成市街地において、民間の参画による機動的な市街地整備を進めていくため、次のような「多様かつ柔軟な」運用についても広く、その普及を図るべきである。

- 小規模かつ早期に終わる事業
- 公共施設の集約化による街区の再編を行う事業などでは、公共減歩なく事業を実施
- 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
- 地権者の合意の下、従後の土地利用を勘案し、現位置換地ではなく集約換地等を実施

#### 「身の丈にあった市街地再開発事業」

これまでは、次のような既成概念が制度の柔軟な運用を抑制している傾向がみられる。

- 再開発は容積の極大化が必須
- 第一種・組合施行が定番
- 保留床が売れない今は再開発が成立しない
- 一街区・一棟に共同化することが必須

今後は、次のような柔軟な運用を念頭に置きつつ、「身の丈にあった」再開発についても広く、その普及を図るべきである。

- 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

#### 集合住宅建て替え支援

今後、需要が増加する老朽マンションやオフィスの建て替えにおいて、仮住まいの費用を発生させることなく、円滑な建て替えを促進する観点から、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。

#### 修復型の市街地整備

一般市街地についても、必ずしも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ずることが望ましい。こうした地区においては住民発意を基本として、個別に発生する建替えの動き等を契機に、基盤整備や空間の質の向上とコミュニティ再構築を一体的に図る方向で、息長く市街地を修復・改善していく取組が必要である。

このため、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え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

地籍が混乱しているような地区においては、敷地界が確定できず、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。

このような場合、土地区画整理事業を活用し、現状に合わせた状態で換地処

分を行うなど、地籍を確定させる取組も考えられる。

#### 地域資源の活用

これまでは、地域の魅力を高めたり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。

#### インナープロール対策と低未利用地の有効活用

地方都市中心市街地等において発生しているインナー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として周辺環境の改善にも寄与するよう、周辺市街地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、

- 散在する空地等を整序・集約化し市街地整備に活用するほか、
- 人口減少や産業構造の変化等を要因として発生する工場跡地等の大規模な遊休地については、単独で開発するのではなく周辺市街地と一体となった開発が実施されるよう、遊休地の発生動向を的確に把握し、計画段階からその利活用方策を誘導するとともに、
- 少子化を背景とした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する

など、様々な方策で、空地、遊休地を確保し、また、一部の空地等については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が必要である。

また、この際、こうした空地等を、地域の実情や市街地整備の熟度等に応じ、貴重な空間として最大限有効活用するため、空閑地を保有する仕組みの構築が必要である。

### (7) 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、行政等を中心に、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・ノウハウ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、技術・ノウハウの継承など、まちづくりにかかる技術力の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 - 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、公的セクター等でまちづくりに携わってきた団塊世代の人材など、区画整理事業等の経験豊富な人材をストックし、ニーズにマッチさせた活用を行う仕組みを構築すべきである。

また、市街地整備に係るノウハウをデータベース化し、知識の共有化を図ることを検討すべきである。

### 3. 今後取り組むべき課題

上記施策に加え、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も必要である。

#### (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ことなど、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とから、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、融資、税制、助成措置や整備手法等を幅広く検討する必要がある。

- 民間主体の参入する方策の充実
- 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

#### (2) エリアマネジメントを促進する各種方策の検討

地域の持続的発展を図っていく上でエリアマネジメントを積極的に推進していくことが求められるが、現状においては、エリアマネジメントを担う中心的人材の確保、運営資金の確保、まちの運営に関するノウハウの不足から、その意欲がある地域においてもその取組は限定的なものにとどまっている。

このため、人材の育成方策、安定した組織運営を支援する方策やノウハウ等の提供方策など、エリアマネジメントを支援する方策についてさらに検討する必要がある。

また、任意協議会やNPOなど地域住民等が中心となった規模の小さい組織に加え、自らが都市開発に積極的に参加し、資産を保有しつつ「まち」をプロデュースする民間事業体のエリアマネジメントへの参入を促すことも、より総合的にまちの運営・管理を展開する観点から、検討の余地があると考えられる。

こうした民間事業体の組織運営のあり方やその支援方策についても検討することが考えられる。

#### (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

民間資金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におい

ては、一部マンション建設などの動きが見られるものの、総じて民間投資家の都市開発に対する投資意欲は低い。

しかしながら、拠点的市街地の形成を図っていく上で、こうした地方都市等において民間資金の活用を図っていくことは不可欠であり、金融機関、投資家の積極的な参加を促す方策を検討する必要がある。

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る必要がある。

#### (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

都市的土地利用にかかる需要がきわめて低い市街地縁辺部等において、上手に市街地の低密度化を推進し、生活環境を維持するためには、不要となる公共用地の取り扱い、敷地の統合化や遊休地化する土地の管理など、現在の市街地整備手法では必ずしも対応できない課題も存在する。

このため、市街地の縮退問題について実態を把握するとともに、様々な観点から方策、制度の充実について検討を進める必要がある。