

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（案）

平成19年5月

はじめに	1
第1章 都市を取り巻く社会経済情勢の変化	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	
第2章 都市交通の現状と課題	3
1. 都市交通の推移と現状	3
(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	5
(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の欠如	
(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	8
1. 市街地形成の変遷と現状	8
(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	9
(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 . . . . . 11

### 1. 拡散型都市構造を放置した場合の問題 . . . . . 11

- (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 . . . . . 12

- (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 . . . . . 13

- (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 . . . . . 16

### 1. 都市交通施策の基本的考え方 . . . . . 16

- (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 . . . . . 17

- (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

3. 今後取り組むべき課題	24
(1) 総合交通戦略の更なる推進方策	
(2) 大都市圏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	
第6章 市街地整備施策のあり方	25
1. 市街地整備施策の基本的考え方	25
(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	26
(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) 市街地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	
3. 今後取り組むべき課題	32
(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

人口減少・超高齢社会の到来、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見極め、的確に対応することが求められている。

これまで、「今後の都市政策は、いかにあるべきか（都市計画中央審議会第一次答申：平成10年1月13日）」では、「新市街地の整備によって都市の拡大に対応してきた『都市化社会』から、既成市街地の整備を核に都市のあり方を変えようとする『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、住民双方ともに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、移行に向けた動きは顕著ではない。

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（同審議会答申：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。」とされたところであるが、公共交通はその後も苦戦が続いている。

しかし、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ったなしとなったこと、また、近年、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て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改めて高まったこと、一方、高齢者を中心とした都心回帰などの変化が見られることなどから、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。

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、「無秩序拡散型都市構造を見直し、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』を行うことが必要」であり、「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）として位置付け、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』を実現することで、暮らしやすさと都市圏の持続的な発展の確保が可能となる」と提言している。

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、地域社会が「よく判断」した結果に基づく選択によること、都市交通施策を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、及び集約拠点の形成を推進する観点から市街地整備施策を再編・充実す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とその実現に向けた都市交通施策と市街地整備施策の方向性及び今後取り組むべき課題を整理したものである。

もとより、それぞれの都市の実状は、その規模、立地条件、階層性等によって異なり、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る。本報告が、今後、国における都市交通施策及び市街地整備施策に係る指針とするとともに、多くの地方公共団体における具体の取組の助けとなることを期待するものである。

## 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

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（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ている。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割が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

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動車を利用する人の割合が増加している。

これらは、日常生活における自動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、ひいては都市活力の低下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。

#### (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 I C 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障害と歩行者の影響、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、荷捌き用駐車場所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、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。

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、鉄軌道系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、人口減少や市街地密度の低下による需要の分散に伴い、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地方公共団体による支援が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、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。

### (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空間が不十分であり、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、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、施設相互のバリアフリーな連絡や事業実施時期の整合が図られないなど、効果が発現されていない例も生じている。

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

従来のような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の必要は弱まっている。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で都市交通に対する期待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、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

環状・放射道路からなる幹線道路網や市街地内の基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ための基盤整備を最優先する形で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、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。

このため、歩行者を都市交通の中心に考え、弱体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の欠如

これまでの需要追随型の幹線道路整備は、種々の交通機関相互間の連絡及び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、都市の将来像とは無関係に行われてきたことは否めない。逆に、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。

このため、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必要である。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者等は、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ず、利用者にとって最適なサービスとなっていない。

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、路上荷捌きによる自動車交通の阻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、関係施策を連携し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、近代的な市街地の大規模な整備は、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。

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。

#### (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ているが、戦災復興に取り残された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。さらに、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が著しく不足している。

#### (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。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各種都市機能、特に大規模店舗の郊外部における拡散立地は、引き続き進んできた。

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、いわばインナース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ス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CO<sub>2</sub>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。

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、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入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

人口や都市機能の分散立地と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。特に、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

都市機能が拡散立地するとともに、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、引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。また、無理に自動車を運転する高齢者ドライバーを増加させることから、これが原因の交通事故件数は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。自動車利用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、市街地内の道路渋滞の悪化が生じ、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、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。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ことが懸念されるとともに、中心市街地等の活力が低下し、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系やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通機関により連絡するとともに、都市圏内のその他地域からの集約拠点へのアクセスを可能な限り公共交通により確保する。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、市街地の密度を高めることなく、また郊外部等の空洞化する市街地については、生活環境が極端に悪化することのないような形で低密度化を誘導する。
- 4) CO<sub>2</sub>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。

といったことを基本とする。

このような都市像は、都市における社会活動に関する費用対効果の改善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、次のことを実現する必要がある。

### (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動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、それらへの移動を安全で快適な歩行者空間が支えることが理想である。

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。このため、自動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。

そのためには、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基礎データを活用し、当該都市における集約型都市構造のあり方を明らかにするとともに、それを都市計画マスタープランに反映させることが必要である。

# 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、土地利用、都市交通、福祉施策をはじめとする多様な分野の関係施策の連携を一層強化するとともに、地方公共団体等の行政機関と交通事業者等の民間事業者の公民を問わない取組がひとつの目標を共有して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が必須である。

## (2) 都市交通施策の戦略的な取組の必要性

都市交通は市街地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。

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、行政の投資を公共性・緊急性の高い地区に集中するとともに、行政のみの取組では限界があることから、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入を促進するべく、まちづくりの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・発展の確保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。

#### (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。

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。とりわけ協議会の合意のもとに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、PDCA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。

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、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るべきである。

## 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

#### (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、総合的に都市交通の戦略的推進を図ることが必要である。これまでの自動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、徒歩及びそれを補完する公共交通による移動と自動車による移動の2つの柱からなる。徒歩及び公共交通による移動が自家用自動車による移動と遜色なく両立し、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、需要追従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・自転車や公共交通機関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・快適な歩行者空間の形成を促進するため、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。このため、駐車場、荷捌き駐車施設の配置、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) 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。

### ①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。

### ②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。

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にぎわいのある空間を確保するために重要であり、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。

### ③トラフィック機能の強化

骨格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。

### ④都市内道路の再構築

環状道路の整備等によって、各路線毎の位置づけを見直すことや既存の道路空間を自動車交通から歩行者交通や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るべきである。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。

#### ⑤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に、土地利用計画と連携強化などを検討することが必要である。さらに、沿道の都市機能の適正な立地を誘導する道路構造等についても検討する必要がある。

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、適切な広がりを持つ面的な歩行者空間が形成されるよう、次のような施策を推進すべきである。

#### ①適切な広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、適切な広がり歩行者空間を形成するよう計画する。

#### ②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。

#### ③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、車線数の減少、路上駐車規制等による歩行者や自転車が安全に通行す

るための空間や駐輪空間を確保する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べきである。

#### ④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、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。

#### ①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や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。

#### ②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。

この場合、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の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。

### ③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、整備運営手法によらず、そ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、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考えられ、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、行政側においても交通管理、ロードプライシング(Road Pricing)、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、重要な視点であり、次のような施策に取り組む必要がある。

### ①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。

### ②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。

### ③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・街並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。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。

### ①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、高さに対応できない骨格ネットワークの計画的、集中的な整備を推進する。

## ②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。

## ③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。

## ④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、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。

### 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・必要性和内容及び立案・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り、大都市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、にぎ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動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。

#### (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関する公益、特に公共財としての評価については、その評価手法が確立されておらず、検討を進めるべきである。

## 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、

- 1) 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
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 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「世代、用途ミックスの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」、「持続的な発展に向けてコミュニティが形成されているまち」づくりを進める視点が必要である。

#### (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。

#### ①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
- －骨格幹線道路と周辺市街地の一体整備
- －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。

#### ②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、公的主体と民間主体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めざすべきである。

公共性・緊急性の高い市街地整備については、「選択と集中」による重点化の下で、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事業者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る。

このため、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に対する信頼性の付与や民間事業者に対する初動段階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、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、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) 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。

### ①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、地域の実情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認するとともに、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。

### ②都市交通施策と連携した街区の再編成の推進

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、拠点的市街地整備の観点から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、駐車場の統合・集約化によるフリン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。

### ③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。

この観点から、行政においても、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。

#### ④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、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空間等の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、機能的なネットワークを実現するなど、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、先の密集法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。

多発する集中豪雨への対策など、都市の水害対応力を強化する観点から、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）

交通利便性の低い郊外市街地等、空地・空家等の未利用地化が進展することが見込まれる地区では、これら空地等が適切に管理されず生活環境の悪化が進むことのないよう、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。

このこと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。

これらの地域では、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の空地等の利活用の推進を図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) 市街地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、市街地整備による建築物や公共施設の更新と併せて、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、地域住民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、初動期段階から事業完了後に至る各段階で、地権者間や民間主体と行政との間の調整や、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、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、活用していく時間的管理型のエリアマネジメントや、また、大規模な市街地整備においては、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エリアマネジメントも有効である。また、スマートシユリンクに向けた取組もエリアマネジメントの一形態であるなど、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。

行政は、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るべきである。

## (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。

### ①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

#### ②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て替えを、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。

#### ③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え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。

#### ④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。

#### ⑤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。

#### ⑥空地等の戦略的活用（インナーズプロール対策と低未利用地の有効活用）

インナーズ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

### ①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。

### ②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、地域の声をも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、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、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、市街地整備に係る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。

## 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、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

また、大都市を中心に依然として進行している宅地の細分化に対しても、防災性の低下、居住環境の悪化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る必要がある。

## (2) エリアマネジメントを促進する各種方策の検討

現状においては、エリアマネジメントを行う組織を担う中心的人材や運営資金の確保、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、安定した組織運営の支援、人材の育成や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る必要がある。

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、適切に市街地の低密度化を誘導していくためには、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。また、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となる地区の発生も懸念される。

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、不要となる公共用地の取り扱い、遊休地の管理・集約化や多様な用途への利活用、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、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。