

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
中間とりまとめ骨子（案）

【はじめに】

- ・望ましい都市構造は地域の選択という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を目指す場合の都市交通施策と市街地整備のあり方を提示。
- ・都市交通を従来のようにモード別・事業者別に捉えるのではなく、利用者の視点に立って点検・評価し、その結果を踏まえて施策を推進。

総論の要旨

都市交通・市街地の現状評価と課題を踏まえ、拡散型都市構造に起因する諸問題に対して、集約型都市構造を選択する都市圏における都市像および実現に向けた戦略的取組のあり方を示す。

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

’05年に初めて減少に転じ、今後一貫して減少基調
高齢化率は’50年には現在の2倍程度（約35%）に上昇

2. 地球環境等への負荷の軽減

運輸部門(全体の2割)のCO₂排出量(うち9割は自動車)の削減が重要課題

3. 財政的制約の高まり

今後、投資余力の低下、維持更新コストの増加により、一層財政的制約が高まる

4. 都市構造改革の必要性

第一次答申において、集約型都市構造等への「都市構造改革」の必要性を提言

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

都市交通施策を利用者の視点に立って総合的に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

短距離移動の減少等により、車でなければ出かかなくなっている

(2) 公共交通から自動車へのシフト

公共交通利用から自家用車へのシフトが顕著

(3) 公共交通の現況（鉄軌道系）

軌道系公共交通は、地方都市では整備が困難、路面電車も新規整備事例殆ど無し

(4) バスの衰退

自動車との競争力が低下し、輸送人員は一貫して減少

(5) 交通結節点整備の遅れ

駅前広場など、交通結節点整備は遅れており、早急な対応が必要

(6) 都市計画道路の現状

- ・改良率が50%を超え、旅行速度等で、整備効果が現れはじめている
- ・環状道路整備により顕著な効果。踏切等で渋滞が集中して発生

(7) 歩行者空間整備の遅れ

- ・中心市街地に面的な歩行者空間の整備事例は、ほとんど無し
- ・安全・快適な歩行者空間が不足
- ・自転車走行空間の位置付け不明確

(8) 物流への影響

幹線物流交通の市街地への流入、荷捌き車両による交通への妨げが発生

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

高度成長期に、産業、都市拡大を支える幹線道路整備が最優先で進められた

(2) 公共交通

公共交通への支援は限定的で、サービス水準が向上せず、廃止されたものも多い

(3) 生活道路整備への施策が手薄

生活道路の整備は一部にとどまり、歩行空間の安全性、快適性が不十分

(4) 都市像を踏まえたコントロールの欠如

都市の将来像を見越して交通全体をコントロールする政策と手段は無かった

(5) 高度成長期のような緊急整備の必要性は低下

需要追随型の幹線道路整備から、多様な都市交通施策の推進が可能に

3 . 都市交通施策の課題

需要追随型の整備で、将来都市像に対応した戦略的な整備が行われてない
適切な都市構造への誘導のための施策連携が図られていない
地方都市で、中心市街地への機能集積と連携した整備等が行われていない
利用者にとって最適なサービスとなっていない
歩行者が都市交通の主役となっていない
公共交通への支援が不十分
既存道路空間が有効に活用されていない
都市内物流への対応が不十分

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
戦災復興事業で急速に整備されたが、未事業地区で基盤不足のまま高密度化し、一部は密集市街地化。事業地区でも、敷地の狭小等により有効利用が進まない
- (2) モータリゼーションの進行に伴う市街地の拡大
線引き導入されたが、スプロール済み市街地は残存。郊外で計画的な宅地供給が行なわれたが、都市中心部の市街地整備は遅れがち
- (3) 都市中心部での都市機能の更新
駅周辺の再開発、工場跡地等の都市拠点の形成が進展。バブル期には都市中心部の一部で業務系が住宅を駆逐
- (4) 拡大した市街地のまま迎えた人口減少局面
中心市街地の衰退が深刻化、都市中心部でのマンション立地等による景観等の問題、郊外住宅団地の空家の増加等のニュータウン問題

2 . 市街地整備の課題

計画的に整備された市街地以外では、基盤施設と自然的空間が不足
宅地の狭小化、敷地毎のバラバラな建築により、景観や生活環境に問題
計画的に整備された市街地でも、空地化が散在して進展
特定の地区として、拠点的市街地では機能集積が未進展、基盤が極端に不足して建て詰まった密集市街地が存在、郊外部では宅地と農地の混在や散在的な空家化が進み居住環境の悪化等が懸念

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

車を運転できない高齢者等の移動問題が深刻

(2) 公共交通の維持が困難

居住地が公共交通軸から拡散し、人口が減少すると、公共交通機関の維持が困難

(3) 環境への負荷の高まり

自動車利用率の高まりと移動距離の増加により、CO₂排出量が増大

(4) 中心市街地の一層の衰退

人口流出と広域都市機能の拡散により、中心市街地の衰退を招く

(5) 都市財政の圧迫

都市施設の維持管理、福祉施策等の行政コストの増大が懸念

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、

- ・集約拠点等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、
- ・集約拠点で市街地整備を行い、各種機能の集積を図り、
- ・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、空洞化する市街地は自然・田園環境の再生にも取り組む

というもの

(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

- ・集約拠点内に生活に必要な諸機能が備わり、徒歩でアクセス可能
- ・必要な生活サービスが徒歩圏内に存在、公共交通が徒歩を補完

(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

縮退プロセスを適切にコントロールし、可能な限り自然・田園環境を再生

3. 集約型都市構造によって実現される生活像（イメージ）

(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）

- ・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
- ・バリアフリーな移動環境、災害や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
- ・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 等

4．集約型都市構造の実現に向けた戦略的取り組み

- (1) 多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ
多様な分野にまたがる、公民を問わない施策が、一つの目標を共有して統合的に展開される「総力戦」が必要
- (2) 都市交通施策と市街地整備の役割と連携の方向
 - ・集約型都市構造を実現するための土台となる環境と条件を整える
 - ・両者の密接な連携が必要
- (3) 都市交通施策の戦略的な取り組みのあり方
 - ・公共交通は、集約型都市構造を実現するために必要不可欠な「都市の装置」であり、事業としての成立性のみによって、存廃、サービス水準等が決定されることは適切でない
 - ・地方公共団体が必要な公共交通を主体的に計画し、実現することが必要
 - ・公共交通が持つ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、公益性が高い路線は、民間の能力やノウハウを活用しながら、公益の範囲内での税金による支援や地域による支援等により整備・運営を成立させることが妥当

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、取り組み方法、都市計画等による土地利用施策等との連携方策等を地方公共団体に技術的助言として提示するとともに、地方公共団体等に対して資金助成等の総合的な支援を行うことが必要

各論の要旨

集約型都市構造を選択する場合に

都市交通施策では、歩行者の復権を中心に、公共交通、道路をパッケージ化した「都市交通戦略」の確立と展開の課題を示す。

市街地整備では、集約型都市構造を実現するための拠点市街地整備、既成市街地の環境改善に係る課題を示す。

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

- ・「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方に基づき、都市全体をユニバーサルデザイン化することを目指す
- ・具体的には、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」ような都市交通を目指す
- ・集約型都市構造を目指す都市圏において、相対的に高い都市交通のサービス水準を確保

(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、市街地構造や土地利用と密接に関連しており、目指すべき都市像の実現に、都市交通施策は極めて重要
- ・都市交通の関係者は非常に多岐にわたり、利害が一致しないこともあり、実効性のある仕組みが不十分なことが実現の制約
- ・市町村が中心となって、目標とするサービスレベルを明確にした上で、都市交通戦略を策定し、関係者がそれに基づきそれぞれの責任のもとに総合的に施策を推進することが必要

(3) 都市交通戦略が目指すもの

- ・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ことを主旨とする。

2. 主要な取り組みのテーマ

(1) 歩行者空間の意義とその復権

- ・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安全・快適に歩ける空間・環境の整備が必要
- ・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、自転車の空間を確保する。
- ・バリアフリー化され、水・緑やうるおいが感じられる安全・快適な歩行者空間を確保
- ・事業の計画・実施の際に、快適な歩行環境が適切なものであるかどうかを確認する仕組みを検討

(2) 公共交通の再生

- ・集約型都市構造への改革のためには、軸となる公共交通の整備と沿線の交通点周辺への機能集積が必要
- ・都市交通戦略において「都市の装置」として位置付け、ハード・ソフト両面で支援し、総合的に再生を図る

(3) つなぎの施設の整備（交通結節点、駐車場）

- ・駅前広場等の交通結節点整備、P & R 駐車場等の整備に積極的に取り組む
- ・共同化・集約化等による駐車場の適切な配置と整備を促進する施策が重要
- ・自転車の主要な走行動線上に、自転車駐車を適切に配置

(4) 道路整備の重点化「選択と集中」

- ・都市計画道路整備の選択と集中戦略を立てる必要
- ・渋滞対策、歩行者等のための空間の実現に効果の大きい環状道路等へ投資を集中
- ・交通渋滞に対しては、面的な交通のあり方を念頭に、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
- ・都市計画道路の必要性の検証と見直しに積極的に取り組むべき

3 . 引き続き検討すべき課題

(1) 都市交通戦略の具体化と総合的な推進方策

- ・自治体、事業者の役割と責任、策定・実行体制や手続き、ルール等
- ・評価システム、情報公開等のあり方
- ・ハード・ソフト施策を包含した総合的な支援策の検討

(2) 公共交通に対する支援方策

- ・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
- ・公設民営方式、民間活力の活用等の事業の推進方策や体制のあり方
- ・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方策
- ・公共交通による公益のとらえ方と、それに応じた公共による税での負担や地域住民等による支援等のあり方

(3) 道路の既存ストックの有効活用

- ・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
- ・緑・水のスペースを重視した断面構成のあり方や事業推進方策
- ・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

こうした既存の道路空間の再構築は、施設や交通を管理する立場から単独で行うのではなく、地方公共団体が主体となって、関係者との連携のもとに推進することが必要

(4) 物流交通への対応

- ・広域的な物流交通を処理するための骨格道路整備のあり方
- ・中心部での荷捌き等の物流交通への対応

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) 集約型都市構造への再編

拡散型都市構造を集約型都市構造に再編するため、拠点市街地の形成が、公共交通サービスの確立と併せて必要

(2) 市街地環境の改善

都市構造再編とともに、既成市街地の環境改善も必要。また、市街地の空洞化に対応して、環境劣化の防止と環境改善のための方策検討が必要

2 . 主要な取り組みのテーマ

(1) 拠点市街地の整備

主要な交通結節点周辺では、徒歩・自転車交通圏内に多様な都市機能を集積させた拠点市街地を整備、公共交通軸に沿って市街地の集約を促進

(2) 密集市街地の整備

- ・防災性を向上するため、街路の整備と沿道の不燃化により延焼遮断帯を緊急に整備
- ・街路と沿道の一体的整備、街路整備から周辺市街地への波及を促進

(3) 一般の既成市街地の整備

- ・市街地環境の修復・改善により、良好な景観、水・緑や個性的な地域文化に恵まれた空間を形成。
- ・特に郊外の市街地は空洞化が予想され、環境悪化を防ぎ自然・田園環境の再生を検討
- ・新たな新市街地整備は、駅周辺など以外では着手しない

3 . 引き続き検討すべき課題

(1) 基盤施設整備とそれを契機とした市街地環境の改善

- ・基盤施設を公共的空間の一体性に留意しつつ面的に確保
- ・多様な都市施設を総合的・複合的に整備
- ・沿道の宅地の共同化、街区の再編や敷地の整序等も促進

(2) 空地の有効活用

空地を市街地整備の種地として有効活用、柔軟な土地の入替えの仕組み、空地を保有する主体や資金調達手法が必要

(3) 行政と民間の役割分担

- ・ 公民のパートナーシップで整備を推進
- ・ 行政は、選択と集中等により拠点的市街地や密集市街地の整備に重点化
- ・ 他の区域は民間の参画を喚起

(4) 住民主体の取り組み

- ・ 住民・地権者の主体的取組みを行政は支援
- ・ 協議会やまちづくり会社等の多様な主体が参画した体制作りも重要、これは地域マネジメント実現にも必要

(5) 地域の人材、専門家、資金等の活用

地域の金融機関の資金の支援への還流や、工務店等の専門家等の参画を促進

(6) 民間資金の導入と民間投資の誘発

効率的整備のため、民間資金の導入と民間投資の誘発が重要、金融機関からの資金だけでなく、市民からの基金等を導入

(7) 他施策との連携

都市交通は言うまでもなく、土地利用、景観、建築、住宅等の施策と連携、福祉、教育、文化、エネルギー等の様々な施策とも連携