

便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地整備は、
いかにあるべきか

中間とりまとめ

平成14年7月8日

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

目 次

はじめに	-----	1
今後の都市交通・市街地整備を考える上での課題	-----	3
1 拡散型都市構造の弊害		
2 持続可能な都市づくり		
3 少子高齢化・人口減少		
4 投資の重点化・効率化		
都市交通・市街地整備の方向	-----	5
（1）市街地のコンパクト化		
（2）コンパクトな市街地の概念		
（3）今後の検討課題		
都市交通のあり方とその推進方策	-----	7
1 都市内道路の機能分化		
（1）トラフィック機能重視道路		
（2）アクセス機能重視道路		
（3）駐車場施策		
2 道路交通対策の施策領域の拡大		
（1）公共交通の導入空間整備		
（2）踏切対策		
（3）交通結節点における対策		
3 計画・事業の進め方の改編		
（1）都市計画道路の見直し		
（2）整備プログラムの策定と事業の短期化		
市街地整備のあり方とその推進方策	-----	15
1 従来の既成市街地の整備手法の課題		
（1）行政施行の課題		
（2）民間施行の課題		
2 今後の既成市街地の整備方針		
（1）民間施行支援の考え方		
（2）事業展開の考え方		
（3）民間施行支援による効果		
3 既成市街地整備の推進方策		
（1）行政による総合的な民間施行支援の実施		
（2）地区の開発潜在能力に応じた新たな市街地整備手法		

はじめに

我が国は、戦後一貫して飛躍的な人口の増加と経済成長の中で都市整備を進めてきた。これは、急激な都市化及びモータリゼーションの進展の対応など、大きく困難な課題を解決する歴史であった。現在なお、慢性的な交通混雑や危険市街地の存在といった課題が残されるとともに、地方都市の中心市街地の衰退や交通負荷、環境負荷の大きい都市構造といった新たな課題も生じている。今後、人口減少や少子高齢化の進行とそれに伴う投資余力の減少が予想されている。こうした厳しい状況の下で、これらの課題の解決を進め、人間回帰の都市の再生を目指した都市整備を着実に進める必要がある。

このような状況を踏まえ、社会資本整備審議会においては、平成13年7月に国土交通大臣から「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」について諮問を受け、都市計画分科会において、

民間の都市活動を促す都市計画の仕組み

木造密集市街地解消のための方策

を当面の緊急課題として、審議を行い、中間的にとりまとめた。引き続き、

21世紀型都市再生のビジョン

次世代参加型まちづくりの方策

など、中長期的視点に立った都市再生のあり方について検討を行うこととしている。

このうち、「21世紀型都市再生のビジョン」の検討に当たり、都市交通・市街地整備小委員会を設け、都市活力の維持や環境の保全、日常生活に欠かせない都市交通・市街地整備に関してあらかじめ検討を行うこととしたものである。

本中間とりまとめは、「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備のあり方」に関する様々な施策のうち、緊急性・実現性の観点から絞り込んだ上で議論を進め、この結果をとりまとめたものである。このため、本中間とりまとめは、都市交通・市街地整備全般を網羅したものとなっていないことに留意する必要がある。

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委員等名簿

委員長	黒川 洸	東京工業大学名誉教授
委員長代理	小林 重敬	横浜国立大学教授
委員	青山 やすし	東京都副知事
臨時委員	家田 仁	東京大学大学院教授
〃	小泉 秀樹	東京大学助教授
〃	斎藤 明子	特定非営利活動法人市民活動法人東京リポ 副理事長
〃	土屋 正忠	武蔵野市長
〃	林 泰義	株式会社計画技術研究所所長
〃	森 稔	森ビル株式会社代表取締役社長
〃	山下 裕子	一橋大学大学院商学研究科助教授
専門委員	伊丹 勝	社団法人再開発コーディネーター協会副会長
〃	岸井 隆幸	日本大学理工学部土木工学科教授
〃	福田 富一	宇都宮市長
〃	山岡 義典	日本NPOセンター常務理事・法政大学教授

都市交通・市街地整備小委員会における審議経過

- 第1回 平成14年5月16日(木)
- ・委員会の議事運営について
 - ・委員長互選、委員長代理の指名
 - ・委員会の議事の公開について
 - ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」について
- 第2回 平成14年5月27日(月)
- ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」について
- 第3回 平成14年6月20日(月)
- ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」について
- 第4回 平成14年7月8日(月)
- ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」中間とりまとめ(案)について

今後の都市交通・市街地整備を考える上での課題

1 拡散型都市構造の弊害

継続的な都市化の進展によって、我が国の都市は、効率的な土地利用がなされていない都心部が残ったまま、その周辺から郊外にかけて住宅を中心とする低密度の市街地が薄く広がる拡散型の都市構造となっている。こうした都市構造は、都心に向う長距離・長時間の通勤を発生させ、生活時間を制約し、また、自動車利用の拡大と相まって、これまでの道路整備の努力にもかかわらず、慢性的な交通混雑や大気汚染などの環境問題の大きな要因ともなっている。さらに、地方都市においては、居住者の減少、大規模店舗の郊外立地などによって中心市街地の衰退を招いている。

このように拡散型市街地は、多様な都市機能が都心に集中し誰もが容易に都市的サービスを楽しむことができるといった、本来の都市のあるべき姿・魅力を阻害するものとなっている。また、今後の経済成長の牽引車の一つと考えられるソフト産業や高度なものづくり、サービス産業などの都市型産業の育成の障害にもなると考えられる。さらに、行政運営の観点からみると、行政コストの増加要因にもなっている。

2 持続可能な都市づくり

二酸化炭素を始めとした地球温暖化ガスの排出を抑制することは、我が国における重要な政策課題である。しかしながら、拡散型市街地においては、各種活動に伴って生じる移動に必要な距離が長くなること、自動車交通への依存度が高いこと、交通集中による混雑に起因するエネルギー消費が大きいことから、環境に対する負荷の高い交通体系になっている。今後、二酸化炭素の排出量を抑制しつつ、経済活動を維持していくためには、この拡散型都市構造の解消及び自動車交通への過度の依存からの脱却が必要である。

都市の形態は、都市の持続可能性にも大きな影響を与える基本的な要素である。環境面における持続可能性に加えて、都市的なコミュニティを維持・発展させることや都市の歴史や文化を大切にすることといった社会的・文化的な意味における都市の持続可能性についても、あわせて重視すべきである。

3 少子高齢化・人口減少

これまで増え続けてきた人口は、出生率の大幅な低下によって、まもなく減少に転ずることが確実である。今後も低い出生率が続くと予想されることから、年齢別に見ると、年少（0～14歳）人口は、急速に減少し続け、戦後一貫して増加してきた生産年齢（15～64歳）人口も、平成7年をピークに減少過程に入ってきている。一方、高齢者（65歳以上）人口は、急激に増加し続ける。

このため、これまで人口増加に対応し続けてきた都市整備については、その圧力から開放されると同時に、増大する高齢者の社会参加を支えるための交通基盤や居住環境などの整備が急がれる状況になっている。

4 投資の重点化・効率化

高齢化の進行によって、社会保障費や医療費などの財政支出の増が予想されている。これらの支出増をある程度抑制できたとしても、人口減少下においては、かつてのような高い経済成長が見込めないことから、新たな社会資本整備に充当できる投資額は、減少すると考えられる。よって、社会資本整備に係る投資については、これまで以上の重点化・効率化が必要になる。

都市交通・市街地整備の方向

(1) 市街地のコンパクト化

目指すべき都市像、市街地像は、本来都市ごとにその歴史や現状を踏まえ、市民の合意をもとに共有されるべきものであることは言うまでもない。しかし、現在の拡散型の都市構造をコンパクトで多様な機能を有する市街地に改編していくことは、大都市・地方都市を問わず我が国の今後の都市整備・市街地整備の基本的な方向であると考えられる。このため、例えば中心市街地等において土地利用や人口あるいは都市活動の密度を上げていくことを前提に、都市交通・市街地整備施策の重点を新市街地から既成市街地に移すことが考えられる。

ここでは、コンパクトな市街地を目指すという基本的方向のもとに、今後の都市交通・市街地整備のあり方等を提案するものである。

(2) コンパクトな市街地の概念

基本的方向として想定したコンパクトな市街地の概念は、次のとおりである。

土地利用密度を高めること

中心市街地や鉄道駅周辺等の各種都市機能が既に集積している地区を中心として、土地利用密度を高める。この結果、市街地の広がりが縮小し、市街地周辺部での自然の回復も可能になる。

複合的な土地利用

居住機能・就業機能を始め、商業、行政、医療、福祉、教育、娯楽等の多様な都市機能が集積した複合的な土地利用を実現し、日常生活活動が比較的狭い、より身近なところで可能となる市街地を形成する。

オープンスペースの確保

土地利用密度を高める市街地においては、併せて、街路や公園・緑地、河川などの公共空間だけでなく、民有地内のものも含め、オープンスペースを拡大し、緑や水辺などの自然的環境の積極的な導入を図る。

細分化された敷地や街区の統合

既成市街地においてオープンスペースを確保しつつ、複合的な土地利用を実現し、土地利用密度を高めるために、細分化された敷地や街区の統合あるいは共同化を進め、十分な敷地規模を確保する。

連たんした市街地の分節化

大都市圏のように、複数の都市圏の市街地が重なり合いながら連たんしている場合、既存の拠点地区等を中心に市街地密度を高めるとともに、河川や緑地などを活用して、市街地を分節化を図る。

(3) 今後の検討課題

このような市街地のコンパクト化によって、郊外の低密度市街地の広がりが縮小していくことが予想される。このことが都市人口の減少と同時に進んだ場合、この縮小の速度は、予想外に速いことも考えられる。一方、これまでの市街地の拡大に対応した都市整備の施策や考え方を見直す必要があり、このような縮小する市街地については、総合的な都市政策の観点も含め、今後その対応方策を検討する必要がある。

また、目指すべき都市像、市街地像の合意形成のあり方について、引き続き検討する必要がある。

都市交通のあり方とその推進方策

1 都市内道路の機能分化

市街地のコンパクト化によって再生された市街地においては、居住機能を含めた様々な都市機能が集中し、都市活動が活発に行われ、多様な魅力と活気ある都市生活が実現できると考えられる。これを一層確実なものとするためには、人と物の安全・円滑な移動が確保されることとあわせ、快適でにぎわいのある都市空間が形成されることが必要である。このようなコンパクトな市街地を目指す上で、都市内道路においては、交通を円滑に処理する機能とともに、都市空間の骨格となる空間機能を適切に確保することがこれまで以上に重要な課題となる。しかしながら、現在の都市内道路は、慢性的な交通渋滞や環境問題、生活道路への通過交通の流入とこれに伴う交通事故の危険性の増大など、良好な市街地を形成する上で多くの課題を抱えている。

これまで、都市内道路の計画・整備に当たっては、道路の性格によって多少の差異はあるものの、基本的には道路が有する交通機能、空間機能、土地利用誘導機能等多様な機能のすべてが確保されることを原則としてきた。こうした多様な機能が十分に発揮されるためには当然のことながら広い幅員が必要となる。しかしながら、実際には市街地内の空間制約から、すべての道路について広幅員の規格で整備することは不可能であり、各機能が中途半端なものにならざるを得ない。この結果、自動車交通に関する交通機能に関しては、自動車の通路としての機能（トラフィック機能）と沿道の建物等への出入りや荷物の積み卸しの空間としての機能（アクセス機能）が相互に障害し合って、道路の整備効果が十分に発揮されない場合が多く見られる。

このため、一本の都市内道路にトラフィック機能とアクセス機能の両方をすべて受け持たせるのではなく、道路網の中で適切な役割分担がなされるよう、網を構成する道路が両方の機能のうちどちらをより重視するかということを明確にした上で、それにふさわしい構造等で計画・整備すべきである。特に、絶対的に都市内道路の整備が遅れている状況を踏まえ、今後の時間と投資の制約の下で快適でにぎわいのある都市空間を効果的、効率的に形成していくためには、この空間から不必要な通過交通を排除できるよう、自動車交通を円滑に流すための道路（トラフィック機能重視道路）と沿道の建物への出入り等の機能を重視する道路（アクセス機能重視道路）を土地利用や道路交通の状況に応じてバランスよく整備する必要がある。

トラフィック機能重視道路の整備に当たっては、そこから排除したアクセス機能を付近のアクセス機能重視道路だけでなく、周辺市街地の駐車場、荷さばき施設や他の公共施設等も担うことから、トラフィック機能重視道路の沿道地区全体でアクセス機能が確保されることが望ましい。

また、荷さばきも含めた駐停車対策については、地区全体でアクセス機能を適切に確保する観点から、都市内道路の機能分化とあわせて、都市交通政策として充実を図り、総合的な施策展開を進める必要がある。

なお、徒歩、自転車のための空間のあり方は、コンパクトな市街地においては一層重要であり、自動車交通に関する交通機能の分化とは別に、円滑で快適な移動ができるように、又は楽しくにぎやかな空間が連続的、一体的に形成されるように、計画・整備する必要がある。特に、自転車については、駐輪に関するものも含め、対策を充実させる必要がある。

このような都市内道路の機能分化及び駐車場施策等の充実は、自動車交通を円滑化、効率化するとともに、市街地環境を改善し、地球温暖化対策にも寄与するものであることから、積極的に推進する必要がある。今後、それぞれの都市や市街地の特性に応じて様々な実例を全国各地で積み重ねながら、より効果的な施策展開や具体的な適用方針について検討する必要がある。

(1) トラフィック機能重視道路

トラフィック機能重視道路では、交差点や路上の駐停車、沿道建物の出入り交通などによって自動車交通の流れが妨げられないようにする必要がある。このため、様々な工夫によって交差点の容量を拡大するとともに、意図的に駐停車を排除する構造にしたり、沿道建物への出入り交通を制限するなど、アクセス機能をできる限り制限する必要がある。

この場合、沿道市街地へのアクセス需要そのものはなくなるので、これを処理するため、アクセス機能を担うための道路や駐車場、荷さばき施設等を別に確保することが必要となる。このため、トラフィック機能重視道路の整備とそこで制限されるアクセス機能を担う道路を含めた沿道市街地の整備を一体的、面的に実施することが望ましく、必要となる区画道路や駐車場等の整備をトラフィック機能重視道路の整備の一環として実施することが考えられる。

具体的なトラフィック機能重視道路の計画、整備、管理については、それぞれの都市ごとに都市構造や道路網の状況等を踏まえ、地方公共団体が主体となって総合的に取り組む必要がある。その際、次のようなことに留意すべきである。

交差点の処理

区画道路との交差点については、自動車の流れを阻害しないように設けるとともに、幹線道路との交差点については、これまで一般的に実施されてきた立体交差化に限らず、例えば乗用車専用の立体交差化、右折のみの立体交差、右左折レーン設置、信号処理の工夫など多様な方策を費用対効果を勘案しつつ柔軟に適用することが望ましい。また、これまでの立体交差化は、追加の用地買収が生じたり、標準的な工法では工事中の交通阻害が大きく、事業の完了までに長期間を要する場合が少なくなかった。特に供用中の都市内道路の交差点を立体化する場合、事業期間が事業効果に大きく影響することから、設計や工法の工夫によって用地買収を避けたり、工事期間を短縮することを適切に評価し、単に費用の面だけで立体交差化の方法を選択することのないようにすべきである。

停車帯の取扱い

路上での駐停車を円滑に処理するため、都市内道路においては停車帯を設けることが標準とされてきた。しかしながら、停車帯の存在はトラフィック機能重視道路にアクセス目的の交通を呼び込んでしまうことから、トラフィック機能重視道路には原則として停車帯を設置しないこととし、また、車道と歩道の上に植樹帯などの障害物を設置して路上の駐停車がなされないようにすべきである。

やむを得ず停車帯を設置する場合には、停車車両が走行車線にはみ出さないよう十分な停車帯幅員を確保するとともに、交差点近傍においては植樹帯の設置などによって物理的に停車させないようにするなど、停車可能範囲を明確にする工夫が必要である。

あわせて、公安委員会等と連携して、駐停車規制の実施とその実効性向上を図る必要がある。

計画・整備

トラフィック機能重視道路の計画については、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」などの都市計画のマスタープランにおいて網計画をあらかじめ明示しておく、これに基づき、行政がルートや車線数を決定し、所定の手続を経て、都市計画決定すべきである。

また、沿道市街地の面的な整備を併せて行うことが望ましいことから、民間都市開発や木造密集市街地の解消等と積極的に連携して整備を進める必要がある。この場合、単に関係土地所有者等を面的整備に取り込むのではなく、円滑な事業実施のため、域内残留や敷地の共同化、域外移転等の土地所有者等の意向をできる限り尊重する必要がある。このため、例えば、整備計画立案の早期の段階から住民の意見集約を進め、合意形成を促進するとともに、用地買収と土地の権利変換等を組み合わせるなどの柔軟な事業制度が必要である。

公共交通の導入

自動車交通からの利用転換を図ることにより道路交通の円滑な流れが確保される場合には、基幹的な路面公共交通機関を導入することも考えられる。この場合、駐停車排除との相乗効果も期待できることから、路面電車にあっては路側走行、路線バスにあってはバス専用レーンの設置を積極的に推進すべきである。このようにトラフィック機能重視道路に基幹的な公共交通機関を導入した場合、当該道路が都市構造の主要な骨格軸となることに留意する必要がある。

歩道

トラフィック機能重視道路の歩道については、沿道市街地に入入りする自動車交通がないことから、快適な歩行・自転車通行の空間となる可能性がある一方で、植樹帯や車道などで遮断されており、道路両側の歩道や沿道市街地の一体感が希薄となる可能性があることに留意する必要がある。

(2) アクセス機能重視道路

アクセス機能重視道路は、近傍のトラフィック機能重視道路と役割分担して停車や荷さばきなどの機能を主に担うことから、十分な幅員の停車帯や路上荷さばき場を設置することが必要である。また、沿道建築物の駐車場等への自動車の出入口が設けられることから、沿道建物や市街地と道路空間の連携、一体化を図ることによって、アクセス機能を効果的に発揮させることが望ましい。

さらに、沿道の土地利用や交通の状況に応じて、一部停車帯を縮小して歩道を広げたり、植樹帯の位置や形状を変えるなど、画一的な標準設計にこだわることなく、地域の住民と連携して柔軟な計画、設計を行い、個性的で魅力あふれる都市空間が形成されるよう配慮すべきである。

具体的なアクセス機能重視道路の計画、整備、管理に当たっては、次のような事項に留意する必要がある。

計画・整備

アクセス機能重視道路は、都心の商業業務地区等においては、都心機能を支える重要な道路となることから、地域の住民（法人を含む。）の参加を得つつ、都市全体の観点からそのあり方を考える必要がある。一方、住宅系市街地においては、利用者や受益者が一定の広がり限定される場合が多いことや地域の生活環境改善への寄与が期待されることから、沿道市街地との連携や一体化のあり方も含めて、地域の住民が主体的に計画することが基本である。また、二重駐車や横行など道路の整備後の使い方の混乱を避けるため、参加の過程を通じて、使い方のルールを確立するとともに、その遵守が徹底される必要がある。

当該道路の整備は、沿道地域の協力を得つつ、また、民間都市開発と連携して、地方公共団体が整備を進めることとなる。このうち、優良な都市開発の誘発や木造密集市街地の環境改善など都市再生に資するものについては、特に重点的に整備する必要がある。

公共交通の導入

路面公共交通機関を導入する場合、路上駐停車や沿道への出入り交通が多く、自動車の走行速度が遅くなるなどのアクセス機能重視道路の特性との整合性に配慮する必要がある。具体的には、路線バスの場合、身近な交通機関としての機能に配慮して導入すべきであり、また、路面電車の場合は、停車車両と両立できる走行位置を選択せざるを得ない。さらに、平面交差点が多いことから、定時性を可能な限り確保できるように、公共交通機関に対する優先信号の設置などを行うことが望ましい。

にぎわいの演出

地方都市の商店街などについては、公共交通を積極的に導入するとともに、アクセス機能重視道路の空間と歩行者や自転車の空間を融合させ、にぎわいを演出することが望ましい。

(3) 駐車場施策

都市内道路の機能分化を進めることによって、トラフィック機能重視道路から排除された荷さばきを含む停車需要は、アクセス機能重視道路において円滑に路上処理されることが望ましい。しかし、現実にはアクセス機能重視道路だけですべての停車需要を処理することは困難であり、停車需要を積極的に路外駐車場に誘導することも必要となる。

一般に路外駐車場は民営、公営を問わず有料であり、停車のための路外駐車場の利用には抵抗があると考えられることから、停車需要を路外駐車場で受け入れるためには、短時間の駐車（駐車場の出入り及び目的地までの移動に要する時間を勘案して、おおむね30分程度）を無料とする方策が有効であると考えられる。また、このような誘導の対象となる路外駐車場は、停車を排除するトラフィック機能重視道路にできる限り近いことが必要であり、新たに整備するものや公営のものだけでなく、既設の民営駐車場なども活用することが望ましい。

短時間駐車無料化に要する費用については、自動車交通の円滑化による便益又は停車帯設置費の相当分に対して、道路整備の一環として負担することも考えられる。このため、停車需要の受入れに必要な費用のあり方について、民営駐車場への直接補助も含め、今後、具体化に向けた検討を進めるべきである。

また、これまで駐車場政策は、道路交通が輻輳する地区を中心に、主として民間による駐車場の供給「量」の確保を目指すことを基本としてきた。このため、整備すべき駐車場の形態、位置、使われ方等について行政が関与する仕組みにはなっていないため、駐車場出入口をトラフィック機能重視道路に設置しないように規制することやアクセス機能重視道路への設置を誘導することは困難である。このため、駐車場法等を活用して、駐車場の配置や出入口の位置等を規制・誘導すべきである。併せて、付置義務駐車場を建物から離れたところ（隔地）に例外的に設ける制度（隔地駐車場）付置義務駐車場設置の代替として賦課金を徴収する制度及びこうした制度を活用した街並みの保全や地区全体の駐車場管理、交通環境の改善方策などについて検討を進める必要がある。

2 道路交通対策の施策領域の拡大

コンパクトな市街地においても、徒歩と自転車だけですべての移動を完結させることは困難と考えられ、都市のにぎわいや高齢者の移動手段の確保などの観点から自動車のみ依存せず円滑、快適なモビリティを担保するためには、それぞれの都市の特性に応じた公共交通の充実が必要となると考えられる。しかしながら、ドア・ツー・ドアの利便性に勝る自動車との競争は極めて厳しい。このため、乗換えを含めた公共交通利用全体の利便性、快適性を向上させる必要がある。

また、主要な鉄道駅などの公共交通機関の結節点は、多くの人が集まる空間であり、それを核としてにぎわいと魅力にあふれた都市空間を創出することは、コンパクトな市街地形成を促進する上で重要である。

(1) 公共交通の導入空間整備

バスや路面電車などの道路を走行する公共交通機関については、その走行空間が一般の自動車と分離されていない場合、円滑な運行が確保できず、サービスレベルが低下する。このため、大都市の交通需要の大きい区間では地下鉄が整備され、そこまで大きな需要のない区間では、道路空間を立体的に利用する形で都市モノレール等の導入が進められてきた。しかしながら、地方都市においては、現在のシステムでは過大投資となる場合が多く、今後広く普及が見込まれる状況ではない。また、路線バスに関しては、専用レーンや優先レーンの導入を進めてきたにもかかわらず、利用者は減少してきており、今後はバス事業に係る規制緩和によって路線の廃止が更に進む可能性もある。

このような状況を踏まえ、コンパクトな市街地において公共交通を充実させるためには、都市内道路整備の一環として公共交通機関専用の導入空間を積極的に確保することにより、公共交通の競争力を高めるとともに、利用者にとってより使いやすい交通手段とする必要がある。導入空間の確保に当たっては、市街地や道路の状況に応じて低廉なコストで円滑に確保できるよう柔軟な工夫が必要である。例えば、路面電車については、路側走行や歩行者専用道路内の走行（トランジットモール）など走行空間の多様化に努めるとともに、都市モノレール等については、歩道上での専用空間確保や建築物の立体的利用などの様々な形で柔軟かつ効率的に導入空間を確保することを可能にする必要がある。これらの導入空間の柔軟化は、利用者の快適性や利便性を高める上で効果的であり、また、路面電車やバスを更に使いやすくするためには、優先信号などの交通管理施策との連携を進めることも必要である。

なお、公共交通機関は、施設整備の一部及び運営に係る経費を料金収入で賄ってきており、このシステムは基本的に維持すべきものと考えられる。しかしながら、公共交通の充実や維持について社会的要請があり、その整備効果や便益が明らかでありながら、採算がとれないものについては、公的な支援を行うことも合理的であると考えられる。

(2) 踏切対策

都市内の鉄道は、専用の走行空間を持ち、大量輸送に大きな役割を果たしている。しかし、多くが地上面を走行しているために、踏切による渋滞、地域分断等の問題を発生させている。特に、踏切は道路交通処理上のボトルネックとなっているものが少なくない。こうした問題の抜本的対策として、これまで整備を進めてきた連続立体交差事業などによる鉄道と道路の立体交差化は、大きな費用と時間が必要であり、未だ都市内に多数の踏切がある現状にかんがみれば、ボトルネックとなっている踏切すべてを早期に解消することは困難である。

このため、今後の投資の制約下においては、立体交差化の推進とともに、鉄道事業者との連携を進め、立体交差化によらないで踏切による道路交通遮断を減少させる方策を幅広く検討する必要がある。

(3) 交通結節点における対策

駅前広場など交通結節点の整備については、これまでも鉄道相互間や鉄道とバス、タクシー等との乗換え利便性を向上させる施策を充実してきており、交通結節機能の強化に関して様々な整備が可能となってきた。

これまでの駅周辺整備、特に駅前広場整備は、バス、タクシー、自家用自動車、自転車、歩行者といったすべての交通手段を円滑に処理できるよう十分な空間を駅周辺で確保する形で実施されてきた。しかしながら、十分な幅員の道路が全くないまま周辺の市街化が進んだ駅も全国に多数あり、駅の機能や性格も多様であることから、交通結節点として十全の整備をすべての駅周辺で行うことは、合理的でない場合もある。このため、その交通結節点の特性と周辺の市街地の状況などに応じて、例えば歩行者や自転車のみを対象とした駅前広場など柔軟な整備を行うべきである。

また、今後コンパクトな市街地形成を進める上で、交通結節点周辺は交通利便性とともにも都市開発の潜在的可能性が高いことから、市街地の核となるよう、多様な都市機能の集中を進め、土地の有効・高度利用を進めることが望ましい。このため、駅及び駅周辺地区への道路交通の円滑なアクセスを確保するとともに、安全で快適な歩行者空間を確保するなど、道路、歩行者ネットワーク、駐車場等の交通基盤施設の充実が必要である。

特に、大都市の複数の鉄道が集まる主要な鉄道駅周辺では、自動車交通と歩行者交通が輻輳し、円滑、快適な交通環境が確保されていないことが多い。このような場合、歩行者ネットワークは、駅等の位置に対応して地下、地上、上空の空間を重層的に、また、道路、自由通路、建築物の通路など複数の施設を連続させることによって形成されることが望ましい。このため、効果的な網構成を実現するための全体計画を行政、鉄道事業者、周辺土地所有者などの関係者が合意の上定めるとともに、この計画に基づいて、連携して整備を進める必要がある。加えて、整備を円滑に進めるため、公的助成についても充実させる必要がある。

3 計画・事業の進め方の改編

コンパクトな市街地を実現し、円滑で快適な都市内の移動を確保するためには、多様な交通手段が適切に選択されるような総合交通体系の確立や都市交通施策と土地利用施策との連携が必要であり、都市圏ごとに目指すべき都市像、市街地像に対応した都市交通の目標を明らかにし、既存ストックの有効活用の観点を踏まえつつ、様々な都市交通施策を総合的に展開することが必要である。

このため、総合的な都市交通計画を定め、この計画に即して必要な都市計画決定を行い、各種事業を計画的に実施する必要がある。総合的な都市交通計画については、都市計画のマスタープランと一体のものとして、地方公共団体が関係者と連携して定めることが望ましく、これまでも様々な試みがなされている。しかしながら、必ずしも実効性のあるものとなっていないことが多く、さらに計画の充実に向けてそのあり方や内容、策定方策等について引き続き検討する必要がある。

ここでは、計画・事業の進め方に関する当面の課題として、都市計画道路の見直しと整備プログラム及び事業の短期化について提案する。

(1) 都市計画道路の見直し

都市内道路の計画は、都市及び都市交通の将来像等を踏まえ、都市全体のネットワークの将来の姿として定められているものであり、都市によっては戦前にまで遡ることができる当初の都市計画決定以後も、戦災復興やその後の経済成長期等、その時々でのニーズに応じ都市ごとに見直しが行われながら、実現に向けて整備が続けられてきた。

現在の都市計画道路網は、多くの場合、都市への人口集中とそれに対応する都市の拡大等を前提とした計画となっている。今後は、人口が減少しコンパクトな市街地形成が求められる等の社会経済情勢の変化を踏まえ、将来の都市像とそれに至る都市整備の道筋が大きく見直される中で、早期に道路網の見直しの検討を行うことが必要であり、この結果に応じて速やかに都市計画道路の追加、廃止、変更等を実施すべきである。

(2) 整備プログラムの策定と事業の短期化

市街地の拡大に伴い、都市計画道路整備の必要事業量が急激に膨張したのに対して、それに対応する事業費の不足から、その整備は遅れ、全体の5割弱の路線が未整備のままとなっている。今後の投資余力の減少にかんがみると、一層の効果的、効率的整備が求められる。このため、都市内道路の機能分化を進め、トラフィック機能重視道路とアクセス機能重視道路が適切に役割分担して、道路網全体として整備効果が最も大きく発揮されるように、バランス良く両者の整備を進めていくことが重要である。具体的には、合理的な道路網を構成するとともに、交通処理上のボトルネックの解消、都市開発の状況等を考慮し、また、資金計画や用地確保の見込みなどを踏まえつつ、実効性ある整備プログラムを策定し、それに基づいて重点的な都市計画道路の整備を推進する必要がある。また、都市計画法に基づく建築制限が優良な民間都市開発の障害になっている場合などにおいては、用地の先行取得を行うことなどの対応が必要である。

さらに、特に緊急を要する事業については、事業期間を明示した詳細な事業計画を策定し、公表した上で事業を実施することなどによって、事業の短期化に努めるべきである。この場合、事業の遅延の原因となりがちな用地の確保については、計画や設計についてあらかじめ十分な市民合意を形成した上で、いたずらに遅延することのないように事業を進める必要がある。

市街地整備のあり方とその推進方策

1 従来の既成市街地の整備手法の課題

コンパクトな市街地の形成を図るためには、既成市街地において土地利用密度を高めることや細分化された敷地や街区を統合することが必要である。このため、中心市街地や木造密集市街地などにおいて広大な面積の市街地整備が必要となる。しかしながら、従来の既成市街地の整備は、限定された地区の改善にとどまっており、今後、広範な事業展開を可能とする新たな市街地整備手法を検討すべきである。

(1) 行政施行の課題

都道府県や市町村などの行政が主体的役割を果たして施行する事業(以下「行政施行」という。ここでは形式的に組合施行の形を取っている事業であっても、行政が主体的な役割を果たしている事業はこの範疇に入れている。)は、都市整備上の課題に対応するために、行政の発意で事業を実施することが多い。このため、土地所有者等は事業に対して受け身の姿勢となりがちであり、施行者と土地所有者等が対立的関係になり、建物等の移転交渉などに長期間を要することが多い。さらに、建替え予定のある土地所有者等にも移転補償費を支払う場合が生じるなど事業費が拡大し、事業に対する公的な負担が増大しがちである。結果として、行政施行による事業の実施は、駅前広場、幹線道路等の整備や中心市街地の活性化など、優先度の高い都市整備上の課題に対応するものに限定されてきた。

(2) 民間施行の課題

個人、組合、再開発会社、民間ディベロッパーなど民間の発意、主導による事業(以下「民間施行」という。)は、民間が自らの土地の活用を行うことを目的に事業を実施するものである。このため、民間施行では、行政施行に比べて、事業採算性に重点が置かれ、施行区域の設定や土地活用等について創意工夫を行うことにより、事業費の縮減や合意形成の期間短縮などが図られている。しかしながら、優先度の高い都市整備上の課題に対応する民間施行の事業に対しても、行政は自らが施行する場合と比べ、必ずしも十分な支援を行っておらず、これが民間施行をより広い地域で活用する上での隘路の一つとなっている。この結果、民間施行が成立するのは、開発潜在能力が高い地区に限定されてきた。

2 今後の既成市街地の整備方針

今後、既成市街地において広範な事業展開を図るため、優先度の高い都市整備上の課題に対応する事業を除いて、行政は自らが施行するのではなく、民間施行に対する支援条件を提示することによって、民間による自主的な事業の立ち上げを促進し、条件が合えばそれを支援することを基本方針とする。これにより、民間が施行可能な事業領域を拡大し、民間の有するノウハウ、資金力、機動性を最大限活用し、限られた財源で、既成市街地における広範な事業展開を目指すものとする。

(1) 民間施行支援の考え方

行政は、民間施行による事業を促すため、事業の有する都市整備上の課題解決への貢献度に応じた手厚さで支援することとし、支援の内容は、開発潜在能力の高い地域（大都市の都心部等）では規制緩和を中心とし、開発潜在能力の低い地域（中小都市の中心市街地、大都市の木造密集市街地等）では財政支援を中心とする。その際、支援の対象とする地域と支援内容は、地域の事業立ち上げ意欲や行政の負担額に影響する重要な要素であり、各地方公共団体における都市整備や民間活動の状況等を踏まえ、地方公共団体が独自に定める必要がある。例えば、既成市街地における都市整備上の課題は、土地の有効高度利用、木造密集市街地の解消、中心市街地の活性化、駅前広場や幹線道路等都市交通施設の整備など多様であり、市町村マスタープランにおける地域別の整備課題に応じた整備方針などに基づき、個々の地方公共団体が独自に取り組むべき優先度の高い都市整備上の課題を設定する必要がある。

また、支援の対象となる事業を民間が立ち上げた場合、行政は確実にその支援を実施することが極めて重要である。

(2) 事業展開の考え方

事業の立ち上げは、行政ではなく民間の発意で行うことから、支援対象とした地域において、どのような区域で、どのような事業を立ち上げるかについては、行政ではなく、民間が選択することとなる。

また、支援対象とした地域において、行政から地域の現状や支援制度について情報提供を行うなど事業実施を促しても、民間の自主的な発意がなければ、民間施行による事業は実現しないことから、優先度の高い都市整備上の課題に対応する事業に関して、民間による発意がない場合には、行政自らが施行主体となって事業を実施するものとする。その際、必要に応じて、公団などの公的セクターを活用することも考えられる。

(3) 民間施行支援による効果

行政がこのような民間施行の支援を制度化すれば、民間は、明確な事業実施条件の下で、事業地区の区域の設定や事業内容の調整を行い、事業採算性等のフィージビリティの検討のもと事業化を企画することができる。結果として、行政は、十分に調整されたプロジェクトに対してのみ支援を行うことになり、事業期間の短縮や公的支出の縮減が期待できる。

3 既成市街地整備の推進方策

(1) 行政による総合的な民間施行支援の実施

既成市街地における民間施行の市街地整備事業を推進するため、行政は、事業が有する都市整備上の課題解決への貢献に応じて、資金助成と規制緩和を総合的に行うこととし、これに必要な制度の整備を図る必要がある。

事業の初動期に対する支援

事業の初動期において、施行予定区域内の多数の土地所有者等は、未だ組織化されておらず、市街地整備のノウハウや資金も有していない。このため、事業企画や調整業務など事業化に向けた初動期の活動に対する助成制度、NPO、コンサルタントなどまちづくりの専門知識を有するコーディネーターの斡旋・紹介、公的なコーディネート主体の充実などの支援制度を拡充していく必要がある。さらに、今般法制化された都市計画提案制度を市街地開発事業についても積極的に活用すべきである。

地方公共団体による総合的な民間施行支援制度

地方公共団体においては、地域特性に応じて、資金助成と規制緩和を総合的に行う民間施行支援制度を地域の独自の制度として創設することを検討すべきである。

この制度においては、対象とする地域、対象とする事業及び行政による支援の内容をあらかじめ分かり易く明示し、支援すると認めた事業については、行政の財政的理由などから、事業途中で支援を縮減したり変更することにより民間事業者の事業推進への影響を及ぼさないようにすることが重要である。

このような民間施行支援の枠組みを地方公共団体が円滑に整備できるよう、国が民間施行支援のガイドラインを作成することも考えられる。

地方公共団体の財源確保

民間施行による事業は、経済情勢や地元の調整状況などに応じて、機動的な事業進捗が図られるため、行政施行と比較して年度ごとに実施される事業量が激しく変動することになる。この結果、実施される事業量が急激に増える場合がある。また、事業によって整備される土地や建物の使用者の求める完成時期に合わせて事業を進捗させることが必要であり、事業の遅延は許されない。しかしながら、地方公共団体においては、変動する民間事業量に応じた的確な財源の確保がなされないおそれがある。

このため、開発に伴う固定資産税などの将来の税収増を地方公共団体の負担に活用する制度や、民間事業者の資金を活用して公的負担を立替えて事業を実施し、後年度に補助金を分割して充当する立替施行制度など、地方公共団体の財源確保にかかる制度の検討を行うことが考えられる。

民間事業者に対する事業資金調達の支援

民間事業者にとっては、低廉な事業資金を長期に確保することが安定的な事業実施に際し重要である。このため、無利子貸付制度の拡充、的確な審査のもとに金融市場

からの事業資金調達を容易にする債務保証制度の確立などについて検討を行う必要がある。

(2) 地区の開発潜在能力に応じた新たな市街地整備手法

既成市街地において、より広範に事業展開を可能とするため、従来の整備手法に加えて、地区の開発潜在能力に応じた新たな市街地整備手法が必要である。

ここでは、都心地区や拠点駅周辺など開発潜在能力の高い地区における民間ディベロッパーの投資能力や調整能力を活かした大規模な民間都市開発を推進する新たな手法、及び木造密集市街地など開発潜在能力が相対的に低い地区における土地所有者等の自主更新能力を活用した共同建替えを推進する新たな手法を提案する。

大規模民間都市開発の連鎖的展開による整備手法

開発潜在能力の高い地域において、民間による都市開発を単発で終わらせることなく、周辺へも連鎖・拡大していくことが、広範に市街地整備を展開する上で有効と考えられる。具体的には、学校跡地などの空閑地に先行的に建物を建設し、周辺地区から居住者等を受け入れ、その移転後の跡地を次期建物の建設地とし、これを繰り返すという方法で、民間開発の連鎖・拡大を実現していくという手法である。

民間事業者の経済合理性に基づく自由な交渉力を活かすこと、あらかじめ優良な住宅を建設し、移転後の生活像を目に見える形で提供することなどにより、土地所有者等の協力が得られやすくなり、機動的な事業展開が期待できる。また、開発潜在能力の高い地域においては、高い容積率を実現する建物の建設が可能であり、当初の空閑地を上回る面積の次期建設地を捻出することができる。

今後は、隣接していない敷地間の権利変換、弾力的な規制緩和等について検討する必要がある。

共同建替えの推進による木造密集市街地の整備手法

木造密集市街地の整備方策として、必要となる都市計画道路を重点的に整備するとともに、その整備に伴い開発潜在能力が高くなるその沿道市街地を不燃化・高密度化する「防災環境軸」が、先の都市計画分科会中間とりまとめにおいて提案されている。

防災環境軸の整備を促進するためには、沿道市街地の不燃化・高密度化のために行う土地所有者等の自主更新能力を活用した共同建替えを促進する必要がある。このため、従来の整備手法に加えて、共同建替えのパートナー探しが容易となるように、共同建替えと敷地が隣接していない防災環境軸に囲まれた内部市街地の敷地を一つの事業区域として考え、離れた敷地間で任意の権利変換を行うことが考えられる。あわせて、内部市街地の移転跡地が地域の広場や緑地用地として確保されれば、地域環境の改善や内部市街地の防災性の向上にも寄与するとともに、内部市街地の再整備の可能性も高まる。

今後は、隣接していない敷地間の権利変換、弾力的な規制緩和、建物をセットバックして生み出した都市計画道路用地の公的買い上げ等について検討する必要がある。