

良好な市街地及び便利で快適な都市交通を  
いかに実現・運営すべきか

とりまとめ

平成15年4月14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
とりまとめの構成	-----	3
とりまとめの概要	-----	4
今後の都市政策を考える上での課題	-----	6
1 社会経済の動向		
(1) 地球温暖化		
(2) 人口減少・少子高齢化		
2 市街地及び都市交通の課題		
(1) 拡散型都市構造の弊害		
(2) 都市の安全性の低下		
(3) 都市交通問題の慢性化		
都市政策及び市街地整備・都市交通の基本的方向	-----	8
1 今後の都市政策の方向		
(1) 持続可能な都市の実現		
(2) 魅力ある都市への再生		
2 市街地整備・都市交通の基本的方向		
(1) 市街地のコンパクト化		
(2) アクセシビリティの優先と環境負荷の小さい都市交通の実現		
市街地のあり方とその整備推進方策	-----	11
1 都市像及び市街地像の明確化		
2 従来の既成市街地の整備手法の課題		
3 今後の既成市街地の整備方針		
4 既成市街地整備の推進方策		
5 市街地が縮退する地区の考え方		
都市交通のあり方とその実現・運営方策	-----	17
1 従来の都市交通施策の課題		
2 都市交通計画から「都市交通戦略」への転換		
3 都市内道路空間の再構築		
4 駐車場施策の推進		
5 都市交通施策の充実		
6 都市計画道路の見直しと整備		

はじめに

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」の検討にあたっては、

我が国が戦後一貫して飛躍的な人口の増加と経済成長の中で進めてきた都市整備は、急激な都市化及び自動車利用の拡大への対応など、大きく困難な課題を解決する歴史であったこと、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の弊害といった新たな課題も生じていること、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おり、こうした厳しい状況の下で、これらの課題解決を進め、人間回帰の都市への再生を目指した都市整備を着実に行う必要があることから、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。

「良好な市街地と便利で快適な都市交通の実現・運営のあり方」に関して、緊急性・実現性の観点から論点を絞り込んだ上で議論を進めた結果を平成14年7月に中間的にとりまとめた。

本とりまとめは、引き続き残された課題等について検討を進め、中間とりまとめの内容も含め、検討結果をとりまとめたものであり、本とりまとめの趣旨に従って、政策の具体化が図られることを期待するものである。

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 侑	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ユニバ 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

審議経過

第1回都市計画部会（平成14年4月22日）

- ・都市交通・市街地整備小委員会設置の承認  
第1回都市交通・市街地整備小委員会（以下「小委員会」という。）  
（平成14年5月16日）

- ・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）及び第3回小委員会（平成14年6月20日）

- ・「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回小委員会（平成14年7月8日）

- ・「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

第2回都市計画部会（平成14年12月13日）

- ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」中間とりまとめ報告  
第5回（平成15年2月3日）及び第6回小委員会（平成15年3月5日）

- ・「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

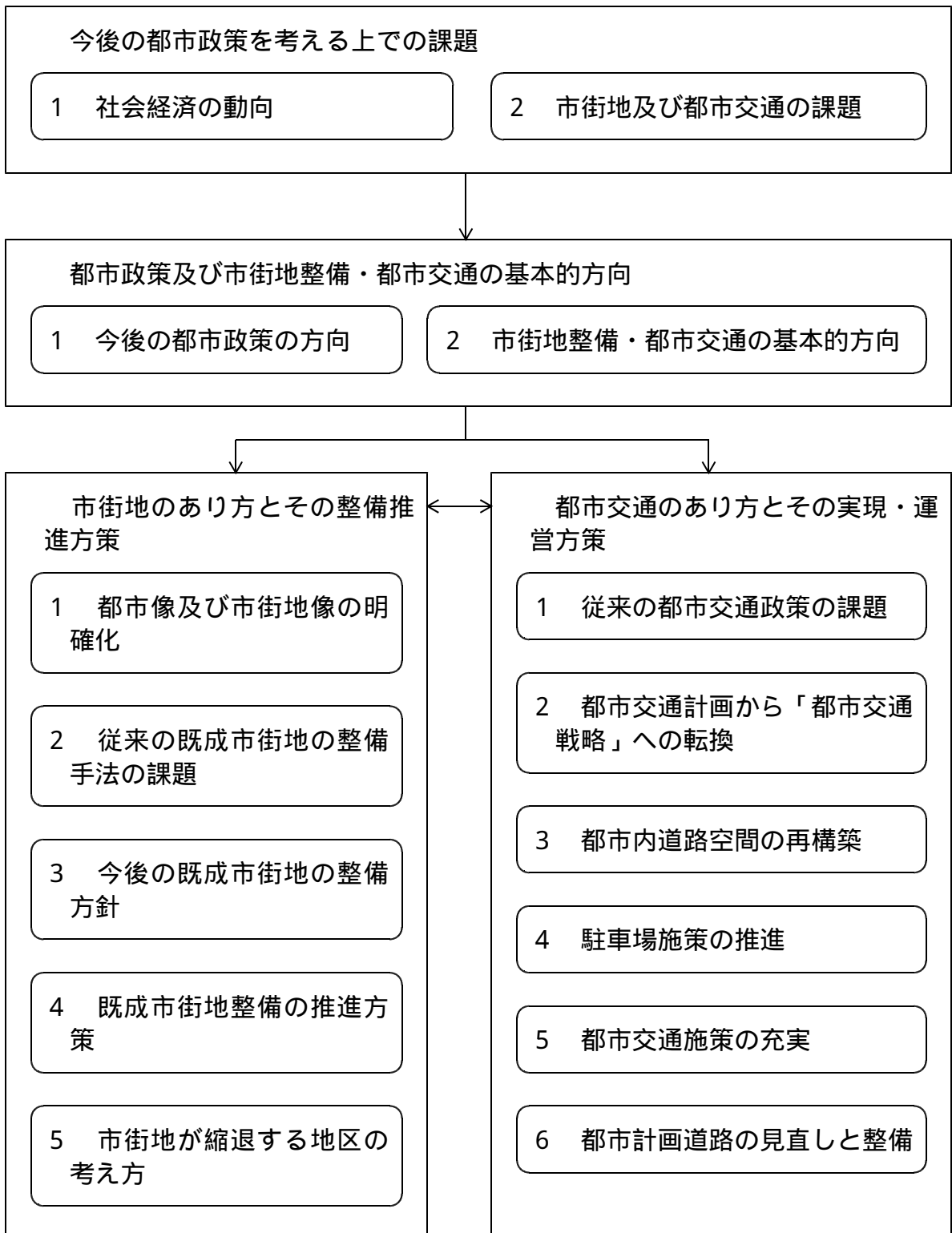
第7回小委員会（平成15年3月27日）

- ・「便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備」とりまとめ（案）について

第3回都市計画部会（平成15年4月14日）

- ・「良好な市街地及び便利で快適な都市交通をいかに実現・運営すべきか」とりまとめ報告

## とりまとめの構成



## とりまとめの概要

### 今後の都市政策を考える上での課題

- 1 社会経済の動向
  - ・地球温暖化対策は今後の都市或いは都市交通の課題のうち最も重要な事項の一つ
  - ・人口減少に対応して、都市政策・都市経営のあり方も見直すことが必要
  - ・少子高齢化に対応した交通基盤や居住環境整備が急務
- 2 市街地及び都市交通の課題
  - ・継続的な都市化の進展によって、我が国の都市は低密度の市街地が薄く広がる拡散型都市構造となっており、都市問題・都市交通問題の大きな要因
  - ・木造密集市街地の解消の遅れや都市犯罪の増加傾向等、都市の安全性が低下
  - ・道路交通混雑、環境問題、交通事故といった都市交通問題は、いまだに課題

### 都市政策及び市街地整備・都市交通の基本的方向

- 1 今後の都市政策の方向
  - ・地球温暖化問題などに対応するとともに、社会的・文化的な意味も含めた持続可能な都市づくりが必要
  - ・人口減少を人々が豊かに生き生きと暮らせる魅力ある都市環境が実現できる好機と捉え、都市政策の転換が必要
  - ・新たな社会資本整備投資額の減少に対応して、投資の重点化・効率化が必要
- 2 市街地整備・都市交通の基本的方向
  - ・目指すべき都市像、市街地像は、都市毎に市民合意のもとに共有されるもの
  - ・コンパクトな市街地を目標として、今後の市街地整備・都市交通のあり方を提案
  - ・拡散型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、都市生活者の視点から生活空間を誰もが住みやすく造り替えることが必要
  - ・市街地整備・都市交通施策の重点を新市街地から既成市街地に移すことが必要
  - ・実際に移動する人のアクセシビリティの優先し、環境負荷の小さい都市交通が実現するよう、都市交通政策を転換

### 市街地のあり方とその整備推進方策

- 1 都市像及び市街地像の明確化
  - ・目標とする都市像や市街地像を明らかにした上で、市街地整備や都市交通政策を重点実施すべき
  - ・都市像や市街地像は、都市や地域が自らの判断と責任において決定すべきもので、住民と行政の共有の目標となるような手続きをもって定められるもの
- 2 従来の既成市街地の整備手法の課題
  - ・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等を統合するために広範な事業展開を可能とする新たな市街地整備手法が必要
- 3 今後の既成市街地の整備方針
  - ・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、民間による事業の立ち上げを促進
  - ・民間が施行可能な事業領域を拡大し、民間のノウハウ、資金力、機動性を最大限活用

- 4 既成市街地整備の推進方策
  - ・民間施行の市街地整備事業の推進のため、行政は資金助成と規制緩和を総合的に実施
  - ・都心地区や拠点駅周辺地区の開発潜在能力の高い地区及び木造密集市街地などの開発潜在能力の相対的に低い地区に応じた新たな市街地整備手法の提案
- 5 市街地が縮退する地区の考え方
  - ・都市人口が減少する場合、特定の地区に人口減少が集中的に発生し、密度が極端に低くなり、これまでのような市街地として機能しなくなる地区（市街地が縮退する地区）となることを想定
  - ・自然回帰・人間回帰の場となるよう、その方法を今後、検討することが必要
  - ・高齢化対策や防犯・防災対策などソフト施策が重要で、地区レベルの判断と対応が基本

#### 都市交通のあり方とその実現・運営方策

- 1 従来の都市交通施策の課題
  - ・これまでの都市交通施設整備においては、個別の事業が進展し計画が具体化するに従って、計画段階で期待された総合性が損なわれる傾向
  - ・土地利用計画との連携、都市交通施設の管理や使い方、公共交通機関の運営などの面の総合性が弱い
  - ・都市交通政策全体に関する責任と負担が曖昧となっていることの是正が必要
- 2 都市交通計画から「都市交通戦略」への転換
  - ・政策目標を明示し、これを実現するための複数の施策とその展開（事業プログラム）を定め、これに基づいて事業実施等を行うダイナミックで自律的な政策システム（都市交通戦略）が必要
  - ・政策評価、住民参加を含めた透明度の高い手続きの導入と責任ある組織体制の充実が必要
- 3 都市内道路空間の再構築
  - ・都市内道路を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）と沿道の建物等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）に区分して、効果的に計画、整備、管理
  - ・トラフィック機能重視道路については、路上の駐停車排除を徹底
  - ・アクセス機能重視道路については、歩行者や自転車のための空間や賑わいや楽しみの空間として整備
- 4 駐車場施策の推進
  - ・駐車場政策を民間による量の供給を道路網計画、交通管理等に合わせた配置等の合理化も含め展開
- 5 都市交通施策の充実
  - ・都市交通手段として自転車を再評価し、走行空間整備、駐輪場整備及びソフト施策を都市交通戦略の中で実施
  - ・都市内道路整備の一環として公共交通の導入空間を整備
  - ・道路交通処理上のボトルネックとなっている踏切対策の充実、多様化
  - ・交通結節点における駅前広場整備などの多様化と歩行者ネットワークの整備
- 6 都市計画道路の見直しと整備
  - ・都市計画道路の見直しの推進
  - ・都市計画道路の整備プログラムの策定と事業の短期化
  - ・整備促進のための様々な工夫が必要

## 今後の都市政策を考える上での課題

### 1 社会経済の動向

#### (1) 地球温暖化

地球温暖化問題は、二酸化炭素をはじめとした温室効果ガスの増加により、地球全体として地表及び大気の色度が上昇し、自然の生態系及び人類に悪影響を及ぼすものであり、国際社会共通の最も重要な環境問題の一つである。このため、「気候変動枠組条約」が1992年5月に採択されるなど、温室効果ガスの排出抑制に向けた取組がはじまっている。

しかしながら、我が国の温室効果ガスの排出量は、依然として増加し続けている。これらのガスは、人の活動に伴って発生するものであり、また、全排出量に対して運輸部門が占める割合も高く、かつ今後の運輸部門の増加量も大きいと予測されることから、地球温暖化対策は今後の都市或いは都市交通の課題のうち最も重要な事項の一つと考えるべきである。

#### (2) 人口減少・少子高齢化

これまで増え続けてきた我が国の人口は、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。

人口の社会減が続いて、高齢化が進んでいる都市においては、既にこのような人口の自然減が生じており、今後、人口が減少に転じる都市や都市圏は一層増加する。

これに伴って、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こととなる。また、都市的サービスなどの都市機能は、高度なものほどその維持に規模や財源を必要とすることから、この人口減少が新たな都市問題を発生させることも考えられる。同時に、人口減少下の都市政策・都市経営については、これまで取り組んできた人口増及び市街地拡大における施策体系では十分に対応できないことは明らかであり、その価値体系や判断基準も含め、見直す必要がある。

さらに、当面の課題として、子育てを支援するため或いは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。



## 2 市街地及び都市交通の課題

### (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、高度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。

このような都市構造は、居住をはじめとした多様な都市機能が都心に集約され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であ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育成の障害にもなると考えられるほか、地方都市においては、中心部の居住者の減少、大規模店舗の郊外立地などによる中心市街地の衰退の原因ともなっている。一方、都市交通の面から見れば、このような拡散型都市構造は都心方向の長距離・長時間の通勤を発生させ、生活時間を制約し、交通混雑を始めとした都市交通問題の大きな要因となっている。さらに、地球温暖化現象を促進する要因とも言え、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) 都市の安全性の低下

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災によって、改めて木造密集市街地の危険性が認識され、危険市街地の整備が急務とされた。しかしながら、従来の市街地整備の重点を新市街地に置いてきたために既成市街地の整備が遅れ、整備が必要な市街地が膨大なことに加えて、当該地区における権利関係の複雑さや地方公共団体の財政状況の悪化などによって、その整備は極めて遅れている状況にある。

また、ピッキング用具を使用した侵入盗、自動車盗、路上のひったくりなど都市における犯罪は、近年増加しており、交通事故や災害だけでなく、犯罪に対しての安全・安心も求められている。

### (3) 都市交通問題の慢性化

拡散型都市構造は、自動車利用の拡大と相まって、慢性的な交通混雑や騒音・大気汚染などの環境問題の大きな要因となっている。これまでの道路や都市鉄道の整備、さらには環境対策の努力にもかかわらず、これらの問題は未だに解決されていない重要な都市問題の一つである。加えて、交通事故についても、大幅な減少は見られず、高齢者の増加による交通事故の増加が懸念される。

## 都市政策及び市街地整備・都市交通の基本的方向

### 1 今後の都市政策の方向

#### (1) 持続可能な都市の実現

急激な都市化時代から積み残された都市環境・都市機能等に関する様々な問題の解決に加え、地球環境問題、人口減少や少子・高齢化への対応などのために、都市政策・経営は厳しい時代を迎えており、持続可能な都市の実現が急務となっている。この都市の持続可能性については、環境面や経済面の観点だけでなく、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・文化的な意味も重視すべきである。

また、こうした都市の持続可能性は、都市の構造や形態に大きく左右される。我が国の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。

#### (2) 魅力ある都市への再生

これまでの一般的な都市政策の価値・判断基準では、人口増が都市成長の指標とされた。この基準による限り、人口減少は都市の衰退と認識されることとなる。むろん、定住人口の減少を交流人口の増加で補うことで引き続き人口増を指標とするなど、従来型の基準を大きく見直さなくても対応できる都市や時期もあると考えられる。

しかしながら、今後の都市政策においては、都市を我が国の経済発展の場としてのみ捉えることを改め、それぞれの都市がその特性に応じ、そこに住まう人々の生活と経済活動とが調和した魅力ある都市となることをめざすなど、成長という指標にとらわれないう都市政策の価値・判断基準の見直しを進めるべきである。すなわち、この人口減少社会を停滞社会として否定的に考えるのではなく、拡大圧力から逃れたこれからの都市においては、郊外部や周辺の農山漁村との新しい関係の構築も含め、これまでの都市政策において追求してもなかなか実らなかった、人々が豊かに生き活きと暮らせる都市環境が実現できる好機として捉えるべきである。

一方で、人口減少下において我が国全体の経済活動は伸び悩むことが予想され、税収の伸びも期待できないことから、都市整備のための公的財源を十分に確保することは徐々に困難になると考えられる。同時に、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加が予想され、今後、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。

このため、社会資本整備に係る投資については、これまで以上に重点化・効率化を図るとともに、今後整備されるものも含めたストックの有効活用の視点が必要である。いずれにしても、明確な目標像を住民参加の下で都市・地域自らが決定し、これに基づいて魅力ある都市への再生をめざした政策を重点的・着実に展開する必要がある。

## 2 市街地整備・都市交通の基本的方向

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、市民の実質的な参加の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。一方、大都市・地方都市を問わず、我が国の都市を持続可能な都市に改編し、同時に魅力ある都市へ再生していくことは、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。以下では、このために考えられる市街地整備及び都市交通の基本的な方向を提案するものである。

### (1) 市街地のコンパクト化

我が国の都市を持続可能な都市に改編し、魅力ある都市へ再生するためには、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する必要がある。ほとんどの地方都市では中心市街地の活性化が課題となっており、このためにも、都市の中心部において高齢者も含め誰もが住みやすいよう住環境を整備することなどによって、既成市街地を都市生活者の視点から良好で快適な賑わいのある生活空間に造り替え、魅力あるアーバンライフ実現の場とする必要がある。

このような市街地のコンパクト化は、従来型の規制によって誘導していくのではなく、人口減少の機会と都市生活者のニーズを捉えて、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、公共・公益施設の立地や市街地整備・都市交通施策の重点を新市街地から既成市街地に移し、このような市街地に居住することの魅力向上させるなど積極的な施策展開によって実現していくことが考えられる。すなわち、都市交通や市街地の整備を全ての都市や市街地において広く薄く実施するのではなく、重点的に実施する必要がある。

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や、人が交流するポテンシャルの高い交通結節点などを中心として、土地利用密度を高め都市機能の集積を進める。この結果、にぎわいと活力のある魅力的な中心市街地の形成が進むとともに、市街地の広がりが縮退して、快適な郊外居住の場の整備や市街地周辺部での自然の回復も可能になる。

#### 複合的な土地利用の実現

従来のような商業業務に特化した都市機能集積を改め、都心居住をはじめとした居住機能や、これまで中心市街地の外に展開しがちであった行政、医療、福祉、教育等の多様な都市機能の集積を図り、複合的な土地利用をめざす。これにより、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の形成を図る。

### 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、多くの人々が楽しめる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、各圏域毎に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、市街地の分節化を図る。

## (2) アクセシビリティの優先と環境負荷の小さい都市交通の実現

持続可能な都市の実現と、魅力ある都市への再生という我が国の都市政策の基本的な方向を目指して市街地のコンパクト化を推進するためには、都市交通政策についても抜本的な見直しを行う必要がある。特に、子供、高齢者を含め誰もが便利で快適に移動できる交通環境を実現すること、及び都市の道路空間を交通のためだけでなく、賑わいや楽しみの空間として、また親しみの持てるヒューマンスケールの空間として整備・再生し、活用を促進するための条件を整えることなどが求められる。

特に交通環境に関しては、自動車保有台数の増大とこれまでの幹線道路整備によって、自動車利用は大きく進展し、総体としての都市交通のモビリティ（いつでもどこでも自由に移動できる）は向上したものの、一方では、市街地の外延化、各種施設の郊外立地や公共交通の衰退等が進行し、都市交通のアクセシビリティ（誰もが目的の場所に容易に到達できる）は、むしろ低下している都市もある。また、自動車交通への過度の依存は、二酸化炭素排出量を拡大させる環境負荷の大きい交通システムと言える。

このため、実際に移動する人の立場からそのアクセシビリティを優先した、また環境負荷の小さい都市交通が実現されるよう、都市交通政策を転換する必要がある。

このような政策転換により実現される持続可能な都市交通システムは、個人の潜在能力の拡大と生活の質の向上を通じて、国民全体の福祉を実現するものとなると考えられる。

## 市街地のあり方とその整備推進方策

### 1 都市像及び市街地像の明確化

都市人口の減少や著しい高齢化、さらには地球レベルの環境問題は、明るい未来を予感させるものではないが、都市本来の魅力を作り直す契機と捉えるべきである。しかしながら、これまでのような単純に施設を整備する市街地整備や都市交通政策では、我が国の都市を持続可能な都市に改編し、魅力ある都市への再生を効果的・効率的に進めることは、困難であると言わざるを得ない。

このためには、市街地整備や都市交通政策の展開について、真に都市住民の生活が豊かで生き生きとしたものとなるよう、具体の都市生活像を念頭に置きつつ、目標とする都市像や市街地像を明らかにした上で、重点的に実施する必要がある。

このような都市像や市街地像は、都市や地域が自らの判断と責任において決定すべきであり、住民と行政の共有の目標となるような手続きをもって定められるべきである。また、このような都市像は、行政区域に縛られることなく、実際の都市圏に応じて定められるもので、複数の地方公共団体に共有の目標像とすることも重要である。

### 2 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、目標とする都市像や市街地像を踏まえた上で、必要に応じて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、従来の市街地整備手法を既成市街地で実施する場合は、画一的補償費の支払いなどにより事業コストが高いこと、権利関係が複雑で調整に労を要することなどから限定された地域での適用に留まっている。特に民間事業者による整備については、事業期間の長期化に伴い、所要コストや処分価格が不確実となり、事業リスクが高まることから、その実績は極めて限られている。

このため、地権者をはじめ関係者の合意のもと、官民の適切な役割分担、公平かつ公正な手続きといった従来の市街地整備制度の優れた点については、一層の充実を図りながら、より広範な地域でより短期間に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。

#### 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。

#### 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。

### 3 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。

#### 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。

## 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。

## 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。

## 4 既成市街地整備の推進方策

### 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。

### ア) 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。

### イ) 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することや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。また、支援することをもって事業計画に行政がいたずらに干渉し、本来発揮されるべき民間のノウハウなどを阻害することないように留意する必要がある。

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。

#### ウ) 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。

#### エ) 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。

#### 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。

#### ア) 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。



## イ) 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・高度利用する「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、従前からの整備手法に加えて、沿道市街地の不燃化・高度利用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、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。

## 5 市街地が縮退する地区の考え方

都市人口が減少する場合、広範囲の市域から徐々に減少する場合だけでなく、古くからの宅地分譲地のうち日常生活の利便性に劣る地区など、特定の地区に人口減少が集中的に発生することが想定される。このような地区の動向は、現段階では必ずしも明らかではないが、何らかの対策を行う場合も含めて地区本来の居住環境が再評価されて人口減少が下げ止まる地区と居住環境が極めて劣悪なことや交通条件などの利便性に劣るために人口減少が継続し、ほとんど居住者がいなくなる地区に分化していくと考えられる。このような地区は、居住者が他の地区に転居するなど徐々に減少し、密度が極端に低くなった場合は、これまでのような市街地として機能しなくなると想定されることから、「市街地が縮退する地区」と呼ぶことにする。

市街地が縮退する地区の実態については、十分に把握できていないが、人口減少が著しい市街地の数地区を分析した結果、縮退過程における人口減少の程度によって、発生する課題は変化していくと考えられる。すなわち、廃棄された土地・建物等が居住者に不利益をもたらす縮退の初期段階から、少数の居住者のために必要となる居住環境を維持するための行政負担が著しく不合理になるような究極段階が想定される。

市街地の人口減少に伴って必然的に生じる現象として、高齢化の急激な進展がある。このような市街地における居住者のうち、転居できない或いはしない人の多くは、高齢者であり、若年層の転居と新規入居がないために、急激に高齢化が進む。

また、市街地の縮退は、居住者の転居や死去によって、空き家や空閑地が増加していく過程であり、これらの管理が十分に行われてないと犯罪の舞台となり、また火災や土砂災害などの災害の危険度が増していく。しかしながら、居住者がいなくなった土地や建物は、周辺にある程度の居住者がいる状態にあっては、所有者と地区の居住者との契約によって、駐車場や農園、別邸や倉庫として使われることが少なくない。さらに人口減少が進むと、道路や下水道などの都市施設の維持管理やゴミ収集などの居住環境維持のための行政サービスを僅かな居住者のために提供する状態となり、行政負担が著しく不合理になることが想定される。

このような市街地が縮退する地区については、セカンドハウスなどの新しい住まい方の実現の場、自然回帰・人間回帰の場としていくことが考えられる。しかしながら、その整備については、これまでの市街地の拡大に対応するための市街地整備手法を適用することは困難であり、ハード施策を実施することの是非や農業政策等との連携も含め、今後、検討する必要がある。一方で、市街地縮退の悪影響を最小限に抑えることが必要であり、高齢者対策や防犯・防災対策などに関するソフト施策が重要になると考えられる。これらのソフト施策も含めた対策にあたっては、地区レベルでの判断と対応が基本であり、行政は一律でなく必要に応じ柔軟な支援ができることが望ましく、あわせて、居住者やコミュニティ、NPOなどと連携していくことが基本である。

### 1 従来の都市交通施策の課題

これまで我が国においては、都市の拡大と自動車利用の進展に対応して、圧倒的に不足していた都市交通基盤の整備を進めてきた。この際、三大都市圏をはじめ多くの都市圏においては、多様な交通手段の役割分担や相互連携等の総合的な施策展開をねらって、都市交通計画を策定し、整備を進めてきた。しかしながら、計画段階においては、総合交通体系の確立を目指していたにもかかわらず、事業や管理・運営といった具体的な施策展開の段階では関係する諸施策間の連携が十分になされなかった。このため、個別事業が進展し、計画が具体化するに従って、計画段階において期待された総合性が損なわれる場合があった。

また、これまで策定された多くの都市交通計画は、都市交通施設整備を主としたものに留まっており、都市で生活する誰もが便利に快適に行きたいところに行ける、住みやすくするといった視点が明確ではなく、結果的に土地利用計画との連携、都市交通施設の管理や使い方、公共交通機関の運営など、都市交通に関する重要な施策が盛り込まれていない。都市交通施設整備がある程度進んできている現在、その整備効果を十分発揮させながら、市街地のコンパクト化を進め、環境負荷の小さな都市交通を実現するためには、目標とする都市像、市街地像を踏まえ、都市交通に関連する計画や政策全般の連携・強化が一層求められている。

さらに、都市交通の要素である人や物の移動が多様で複雑であり、また都市交通施策の関係者が多いにもかかわらず、事業や施策の実施は個々の主体に委ねられており、都市交通政策全体に関する責任と負担が曖昧となっている状況を是正することがあわせて必要である。

こうした取組は、人口減少下における魅力ある都市の再生にむけて、効果的・効率的に各事業や施策を展開するのみならず、既存の都市交通施設をその使い方も含めて有効に活用・再整備することをも可能とするものである。

### 2 都市交通計画から「都市交通戦略」への転換

このような状況を克服し、人や物の移動全般に着目してアクセシビリティを優先し、かつ環境負荷の小さい都市交通を実現するためには、これまでのように拘束力の弱い「総合都市交通計画」を策定して、個々の都市交通政策がこれに沿ってなされることを期待する、いわば予定調和的な方法を転換し、都市毎の課題解決や目標像が着実に実現するよう、重点的かつ効果的な施策の展開とマネジメントのための政策システムを確立する必要がある。

このため、政策目標を明示し、これを実現するための複数の施策とその展開（事業プログラム）をあらかじめ定め、これに基づいて事業実施、施設の管理・運営を行っていくこと、さらには、施策展開の事前、中間、事後の段階で評価を行い政策目標の設定や政策立案・計画にフィードバックすることなど、ダイナミックで自律的な政策システム、すなわち、住民参加を含めた透明度の高い手続きの導入と責任ある組織体制の充実を進めつつ、

「都市交通戦略」と言える政策システムに転換する必要がある。

この都市交通戦略の備えるべき制度・手続き等の要件は、次のようなものが考えられる。

### 都市交通戦略の総合化

都市交通戦略は、交通機関分担等都市交通そのものを総合的に考えることに留まらず、土地利用計画などの都市計画・都市経営との連携、政策目標の設定から多様な施策の展開、さらには政策評価といった一連の流れを総合化したものでなくてはならない。このため、都市交通に関係する全ての行政部局及び鉄道やバス事業者等をはじめとした民間の関係者の戦略への参画が不可欠である。

### 合理的な対象範囲の設定と実行性ある体制整備

戦略の対象範囲は、行政区域に拘束されることなく、それぞれの都市の状況、課題解決及び政策目標実現の最適化の観点から設定されるべきである。また、目標設定も含めた計画、事業、管理・運営等の総合化を実現するための体制の整備が必要である。この場合、多数の関係者で構成される体制は責任の所在が曖昧になりがちであり、一般的に実行性に欠けることから、計画や事業等のマネジメントに関する責任を明確にする必要がある。このような体制は、地方公共団体が主体的に整備すべきものであり、都市圏の中心都市が核となることが基本と考えられる。状況によっては、都道府県の出先機関などが体制の核となることも考えられる。

### 新しい官民のパートナーシップの実現

都市交通分野のうち、公共交通機関や駐車場などについては利用料を徴収することが可能であり、民間事業者が担っている分野も多い。これまで民間事業者の取組でなされてきた分野についても、都市交通戦略の目標実現のために公的な支援が必要な場合や合理的な場合がある。逆に、公的部門の領域でもタウンマネジメントのように民間活力の活用が有効な場合もある。よって、都市交通戦略においては、規制緩和の推進や公的助成の充実など、これまでの伝統的な役割分担にとらわれない官民のパートナーシップを実現することが重要である。

### 評価システムの確立

都市交通戦略においては、政策目標を確定した上で、これを最も効果的・効率的に実現する施策体系を検証するとともに、計画、事業中、事業後の各段階で事業効果を評価し、各施策の進捗を管理する仕組みを確かなものとするのが重要である。このため、都市交通に関する施策・事業の評価システムを確立する必要があり、例えば、住民や利用者自らの負担と受益の関係の理解を深めることも含めた政策決定プロセスにおける社会実験の活用や、都市の交通サービス水準を多様な視点から評価する手法の整備等が求められる。

### 社会的公正性等を確保する手続き

政策目標の決定から、計画、事業、管理・運営に至る全ての段階において、多様な主体の意向と知識・知恵を取り込みつつ、利害を調整し、社会的公正性と科学的合理性を確保するとともに、意思決定に参加した者全てに自らの責任を果たすことを求めることができる手続きが用意されるべきである。具体的には、住民や利用者、学識経験者等で

構成される第三者機関等を活用した戦略立案システム、評価・監視システムや徹底した情報公開などが必要と考えられる。ただし、手続きを消化するだけの機械的・画一的なものではなく、それぞれの都市や都市交通戦略に応じて様々な工夫がなされるものとするべきである。

#### 総合的な施策展開を支える制度

政策目標を効果的・効率的に実現するためには、都市交通施設の整備や公共交通サービスの充実のほか、交通需要そのものを適切に管理することもあわせ、必要となるハード施策とソフト施策とを組み合わせるパッケージ化し、総合的に推進する制度が必要である。この制度には、実行性ある体制、評価システム、社会的公正性等を確保する手続き、特例的な規制緩和措置及び助成策などを内部化されていることが望ましい。

以上のような都市交通戦略は、都市や地域毎に自らの判断と責任によって展開されるべきものである。しかしながら、これまでの「総合都市交通計画」に基づく都市交通政策を「都市交通戦略」に転換することを促進するためには、国が戦略のモデルやガイドラインを提示するとともに、各都市の自主的・先進的な取組を積極的に支援することが重要であると考えられる。

### 3 都市内道路空間の再構築

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必要がある。このため、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。

これまで、自動車専用道路を除く都市内道路の計画・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）が相互に阻害し合って、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確認にした上で、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。

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については、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。

### 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。

#### ア) 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 경우가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。

#### イ) 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。

#### ウ) 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。

#### エ) 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。

#### オ) 歩道等

トラフィック機能重視道路の歩道については、沿道市街地に入り出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。

#### 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る、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。

#### ア) 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、二重駐車や横断歩道の横断など道路整備後の使い方が混乱することを避けるため、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。

#### イ) 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。

#### ウ) 歩道等

都市交通の環境への負荷をできるだけ軽減するとともに、コンパクトな市街地の魅力を高め、その形成を促進するためには、歩行者や自転車、車椅子などの利便性、快適性及び安全性の向上が極めて重要であり、そのための空間整備とともに緑化や電線類の地中化などによる既存ストックの環境改善や有効利用も積極的に進める必要がある。特にアクセス機能重視道路は、モール化など断面構造や使い方を柔軟にすることが可能であり、また、「たまり」の空間としても活用できることから、再整備も含め人間回帰の空間として整備を進める必要がある。

#### エ) にぎわいの演出

地方都市の商店街などにおいては、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、さらにはカフェや屋台と大道芸人やストリートライブといった「たまりと楽しみ」の空間を創り出し、にぎわい



と交流を演出することが望ましい。このためには、規制緩和を積極的に進める必要がある。

#### 4 駐車場施策の推進

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・誘導することを可能とすべきである。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。

#### 5 都市交通施策の充実

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都市内道路の機能分化とは別に、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・整備される必要がある。

特に自転車については、これまで都市交通手段として軽視されてきたことは否めないが、環境負荷の小さい都市交通をめざす観点から好ましい交通手段として、また、中学生や高校生等の日常的な交通手段としても再評価すべきである。このため、駐輪対策も含め、自転車交通にかかる施策を充実させる必要がある。

一方、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確保などの観点からできるだけ自動車に依存せずに円滑、快適なモビリティを担保することが望ましいことから、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、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とから、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施策が必須となる。

加えて、主要な鉄道駅などの交通結節点は、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が、コンパクトな市街地形成を促進する上で重要である。

このため、都市交通戦略に基づく政策実施が必要であり、交通手段毎の政策の留意点は、次のように整理できる。

### 自転車政策

自転車は坂道や降雨に弱いことなどの弱点があるものの、身近で自由度が高く、出発地から目的地まで利用できるなど利用者にとって多くの利便性がある。しかし一方では、自転車が歩道上を走行する際に生じる歩行者との軋轢や、自転車利用の基本的ルールが守られないことによる交通安全上の問題、利用者のマナーに起因する不規則駐輪など少なからぬ問題が生じている。こうした問題の背景となる自転車の利用実態は都市や地区の自然条件や社会環境等によって大きく異なるため、自転車政策は都市や地区の状況に応じて柔軟に、利用者の視点を重視しつつ進めることが重要であり、先に提案した都市交通戦略の一環として他の交通機関との役割分担や連携を図りつつ取り組むべきである。

自転車政策は、主に走行空間整備、駐輪場整備及びソフト施策によって構成される。このうち、走行空間整備については、ネットワークとしての連続性が確保されるように整備する必要がある。走行空間を自転車の専用空間として円滑に効率的に整備するためには、そのルートの集約を行うことが望ましく、この自転車道ネットワークの計画策定に当たっては、利用者等の参加を徹底すべきである。また、限られた都市空間の制約の中で利用の実態に即して効果的かつ迅速に自転車道ネットワークの整備を進めるためには、既存の道路空間の再配分による走行空間の確保も有効である。この場合でも、自転車利用者のみならず沿道住民をはじめ道路利用者全体の合意形成を図ることが、その円滑な整備を進める上で重要となる。さらに、レクリエーション活動も含めた自転車利用の魅力を高めるために、道路空間だけでなく、河川空間や公園の園路などの活用も効果的であり、これらの施設管理者との連携、協力が必要である。

一方、駐輪場は料金を徴収する形での利用者負担が可能な施設であり、その供給促進や受益と負担の適正化の観点から、市町村による整備・運営だけでなく公設民営や民営駐輪場の設置誘導など、官民のパートナーシップによる整備・運営を拡大すべきである。特に、民営駐車場の場合、付置義務駐輪場の活用や弾力的な料金設定が可能であることから、施設利用の最適化と負担の合理化が図りやすい。また、鉄道駅等への端末交通手段としての自転車利用が拡大している地区も多く、地方公共団体と鉄道事業者及び民間駐輪場経営者が適切に役割分担して施設の有効利用を図り、協力して放置自転車対策に取り組むことが一層必要になっている。

自転車政策においては、自由度が高いといった自転車の魅力を損なわないよう、走行空間や駐輪空間の利用方法を強制するだけではなく、利用者のモラルに訴えるコミュニ

ケーション活動など様々なソフト施策をあわせて実施する必要がある。その際、押しつけ的な啓蒙・指導ではなく、利用者の合理的な理解と自発的な協力を促す心理学的アプローチの活用、教育の場でのトレーニング、駐輪対策への住民等の参加を求めることなど、適切な自転車利用に向けて行政、市民及び利用者が共同で取り組む意識が醸成されるような環境づくりが重要である。

### 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。

今後、誰もが目的の場所に容易に到達できるアクセシビリティの向上を図り、同時に環境負荷の小さい都市交通を実現するためには、公共交通を充実させることが不可欠であり、コンパクトな市街地の実現をめざす上でも重要である。このため、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できるようにする必要がある。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る。さらに、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、都市交通戦略における新たな官民のパートナーシップの考え方にに基づき、公的な支援を行うことも合理的であると考えられる。

### 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、立体交差化のみによってボトルネックとなっている踏切全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、地方公共団

体はより主体的に、鉄道事業者や公安委員会は積極的かつ柔軟に連携・協力して、実態に即した踏切による交通阻害を減少させる方策に幅広く取り組む必要がある。

### 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必要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、駅等の位置に応じて地下、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、周辺地権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。

## 6 都市計画道路の見直しと整備

都市交通及び市街地の整備を進める上で、都市計画道路はこれまで大きな役割を果たしてきた。コンパクトな市街地や環境負荷の小さい都市交通を実現する上でも、その役割は重要であり、その機能分化や整備済み路線の道路空間の再配分も含め、整備が急がれる。しかしながら、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。

さらに、重点的な整備を行うべき既成市街地においては、不動産の権利関係が複雑で補償物件も多く、地価も高いことなどから、都市計画道路の整備は難航することが予想される。ここでは、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・効率的な実施、整備促進のための様々な工夫について提案する。

## 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、その時々の方々の社会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。同時に、魅力ある都市への再生するために、例えば歩行者や自転車のための空間整備など、まちに賑わいや親しみのある空間を取り戻す観点に立った構造の見直しや、整備済み都市計画道路の再拡幅についても、沿道のまちづくりとの連携を求めながら、積極的に検討すべきである。

## 整備プログラムの策定と事業の短期化・効率的な実施

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、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、事業化直前の集中的な用地の先行取得の実施、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の着手などによって、いたずらに遅延することのないように進める必要がある。

## 整備促進のための様々な工夫

未整備の都市計画道路の中には、道路としての機能をおおむね満たしている概成道路が多くある。これらの道路は、車道幅員の確保が優先された結果、歩道幅員や停車帯が不足しているものの、沿道には建物が建ち並んでいるため整備費用は小さくないことから、車線数増を行う道路などに比べ整備の優先順位が低くなっていることが一般的である。このような道路においては、沿道の民間都市開発を誘導しながら、沿道建築物の建替にあわせた建築物のセットバックに促進し、徐々に空間を確保していく手法も可能であり、これまでも誘導容積制度などを活用した取組が進められてきた。

引き続き、都市計画道路整備の一層の重点化とともに、単純な用地買収によらない整備促進の様々な工夫を検討すべきである。