

(添付資料)

1. 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 都市交通・市街地整備小委員会)
2. 今後の緑とオープンスペースの確保方策について 第一次及び第二次報告(平成 15 年 4 月 公園緑地小委員会)
3. 今後の下水道の整備と管理及び流域管理のあり方はいかにあるべきか(平成 15 年 4 月 下水道・流域管理小委員会)
4. 「次世代参加型まちづくり」の方策について とりまとめ(平成 15 年 12 月 次世代参加型まちづくり方策小委員会)

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
今後の都市政策を考える上での課題	-----	3
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	-----	5
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	-----	8
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	-----	14
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 ？	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 <sup>®</sup> 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
- 第5回 平成15年2月3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6回 平成15年3月5日(水)
- ・「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 平成15年3月27日(木)
- ・「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

## 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温度が上昇し、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、地球温暖化現象路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。いづれにしても、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イ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。

#### 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、沿道市街地に出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。

#### 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てことは否めないが、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、その時々のもと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。

# 今後の緑とオープンスペースの確保方策について

## 第一次及び第二次報告

平成 15 年 4 月

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 公園緑地小委員会

## 総合目次

委員・審議経過・報告の概要 .....	概要 1 - 5
第一次報告 .....	第一次報告 1 - 15
第二次報告 .....	第二次報告 1 - 16

## 委員・審議経過・報告の概要

委員名簿.....	2
公園緑地小委員会における審議経過.....	3
報告の概要.....	4

## 委員名簿

### 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 公園緑地小委員会

委員長	越澤 明	北海道大学大学院教授
委員長代理	平野 侃三	東京農業大学名誉教授
委員	小澤 紀美子	東京学芸大学教授
〃	寺尾 美子	東京大学教授
〃	西谷 剛	横浜国立大学大学院教授
臨時委員	進士 五十八	東京農業大学学長
〃	土屋 正忠	武蔵野市長
〃	中村 裕	全国農業会議所専務理事
〃	森 稔	森ビル株式会社代表取締役社長
専門委員	酒井 均	株式会社社会工学研究所 代表取締役研究顧問
〃	根本 敏則	一橋大学大学院教授
〃	ベッティナー・ラングナー 寺本	東アジア建築都市研究所建築家

## 公園緑地小委員会における審議経過

第1回 平成14年5月24日(金)

- 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
- 委員会の議事録の公開について
- ・「都市内の緑とオープンスペースの確保」について

第2回 平成14年6月21日(金)

- ・「都市内の緑とオープンスペースの確保」について

第3回 平成14年7月5日(金)

- ・「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」(公園緑地小委員会第一次報告(案))について

第4回 平成14年11月15日(金)

- ・「引き続き検討すべき課題」について

第5回 平成14年12月13日(金)

- ・「引き続き検討すべき課題」について

第6回 平成15年2月3日(月)

- ・東京都、大阪市、鎌倉市、呉市からのヒアリング

第7回 平成15年3月24日(月)

- ・「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」(公園緑地小委員会第二次報告(案))について

## 報告の概要

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 公園緑地小委員会  
第一次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」

### 政策の重点分野

地球環境問題等への対応      都市再生への対応      豊かな地域づくりへの対応  
参画社会への対応

### 総合的・計画的な政策運営

政策課題に対処するためには、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースを確保するための総合的な政策運営が必要。

国は緑地の保全や緑化、都市公園等の整備に関する施策などを総合的に進めるための緑とオープンスペースに関わる政策の方針を示すことが必要。

都道府県においては、広域的な視点に基づく緑地確保のための指針を示し、市町村の緑の基本計画の策定を支援するとともに、一つの市町村を超えるような緑とオープンスペースについてその確保を進めることが必要。

市町村においては、それぞれの区域における緑とオープンスペースの課題や広域的見地からの課題を踏まえ、緑の基本計画の策定を推進し、それに基づき緑とオープンスペースの確保を進めることが必要。

緑とオープンスペース確保のための目標・指標(略)

### 緑とオープンスペースの保全・創出

生物多様性の保全等の視点から重要な緑地を保全し、市街地の過半を占める民有地の緑化と河川、道路等公共公益施設の緑化を進め、これらと連携して、都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成するよう都市公園の整備を着実に進めることが必要。

都市に残された貴重な緑の保全の重点

都市に残された緑は自然資源として極めて重要で、できるだけ保全を図ることが必要。その際、広域的な見地からの緑地の保全、緑地保全地区の指定の推進及び適正な管理、風致地区の活用、新たな緑地保全方策の検討等による開発の際の緑地の保全を図ること等が必要。

民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進

民有地の緑化を進めることが必要。その際、都市の緑のネットワークを形成するよう、民有地の緑化と公共公益施設の緑化とを一体的に進め、緑豊かで調和の取れた街並みの形成を図ることが重要。

緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理

都市公園は緑とオープンスペースの中核となる施設として、引き続き着実に整備を進めていくことが必要。特に、都市の防災上必要な公園緑地、生物多様性の保全の枢要となる公園緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の枢要となる公園緑地、地域の特色ある自然・歴史・文化的資産の活用を図る公園緑地等の整備が必要。また、その整備の際、地域の実態に即して、他の施設と公園との立体的活用、従来の配置計画標準に則らない柔軟な対応等が必要。

### 多様な主体による緑の保全・整備・管理

今後の市民参画社会においては、地域のコミュニティや NPO 団体とパートナーシップを形成し、また民間事業者との連携のもと、緑地保全、緑化、公園・緑地の整備・管理を進めていくことが必要。

地方公共団体は、地域の行政主体として、緑とオープンスペースの確保のためのビジョンを示し、その実現を図るとともに、市民と民間とのパートナーシップを進めていくための主体として機能することが必要。

国は、我が国の都市が抱える緑とオープンスペースの諸課題についての的確に把握し、これに対応した政策目標を示し、それらの早期かつ計画的な実現に必要な措置を講じるべき。

### 緑の技術開発・人材の育成活用

以上のような政策を進めていくために、総合的な見地からの技術開発が必要。

## 第二次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」

(引き続き検討すべき課題について)

### ・第一次報告の概要(略)

### ・緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方

新たな社会資本整備重点計画においては、都市公園だけでなく都市における緑地の保全事業も対象として、都市における計画的な緑とオープンスペースの確保を通じて政策目標の達成に努めるべき。

計画期間においては、都市再生、地球環境問題、豊かな地域づくり、少子・高齢社会等の政策課題に重点を置き、緑地の保全、都市緑化の推進、都市公園の整備等様々な方策を進めることが必要。

政策の基本指標として、緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ公園緑地全体の確保目標量等を総合的な指標とするとともに、個別の政策課題にそれぞれ対応した指標を目標として設定し、その達成を推進することが必要。

計画の効果的かつ効率的な実施のため、事業・政策間の連携による集中的な取組み、住民、NPO、民間企業等多様な主体による取組み、情報公開、技術開発、人材育成等の取組みが必要。

国土交通行政全体の「緑の政策大綱」の策定と実現が必要。

### ・総合的 計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方

第一次報告で提案した事項のうち、公園の計画標準の弾力化、公園施設・占用物件の弾力化、国営広域防災拠点の整備、防災公共施設の整備等の密集市街地対策についてすでに取組みに着手。引き続き以下の課題についての取組みが必要。

都市緑地保全法と都市公園法の統合

緑地保全 緑化と都市公園の整備を総合的 一体的に推進するため、都市緑地保全法と都市公園法の統合について検討する。

緑地保全 緑化関連制度

市街地内の緑を増加させるため建築物の敷地や屋上における緑化施設の附置を求める方策、届出勧告制により都市近郊の緑地を保全する方策、地区計画により緑地の保全 敷地の緑化を進める方策、古都以外の市町村における歴史的景観を保全する方策等について検討する。

都市公園関連制度

効率的な都市公園の整備を進めるため都市公園の区域を立体的に定める方策及び借地公園の活用を進める方策、都市公園管理への住民参加を促進するため公園施設の設置管理規定の弾力化を進める方策、都市公園の住民の利用を確保するため監督処分等の手続の明確化を進める方策、都市公園を活用した歴史的建造物の保存の方策等について検討する。

### ・緑とオープンスペースを確保するための行財政支援のあり方

国として所要の事業費を確保するとともに、地方公共団体に対し必要な行財政支援を継続していくことが必要であるが、投資の重点化 効率化を進めるとともに、緑地保全、緑化等のソフト施策をあわせて進めていくことが必要。

緑の基本計画の策定の推進とその実現を進めるとともに、防災 国家的事業関連・自然再生等の政策目標を実現するための事業への重点化、明確な事業効果が発現するような事業への重点化、整備が遅れている市町村の事業への重点化、地方が主体的に取り組む事業への重点化等を進めることが必要。

効率的かつ効率的に事業を進めるため、立体公園等の活用、他事業との連携、民間への支援、PFI 事業の活用、コスト縮減、事業評価の厳密な実施等に取り組むことが必要

# 今後の緑とオープンスペースの確保方策について

## 公園緑地小委員会 第一次報告

平成 14 年 7 月

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 公園緑地小委員会

## はじめに

社会資本整備審議会においては、平成13年7月5日に国土交通大臣より、「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。」の諮問を受け、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について、都市計画分科会において審議を行い、平成14年2月7日に中間とりまとめを行い、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」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、

- 第1章 便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備
- 第2章 都市内の緑とオープンスペースの確保
- 第3章 下水道等による都市の良好な水管理

の課題ごとに、都市計画部会のもとに小委員会を設け、専門的見地からの検討を行うこととした。

本第一次報告は、以上の経過から設けられた公園緑地小委員会において、「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」検討を行った結果を取りまとめたものである。本報告は、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであり、本報告の趣旨に従って、政策の具体化が図られることを期待するものである。

## 目次

はじめに.....	1
I 緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進.....	3
II 政策の重点分野.....	4
1 地球環境問題等への対応.....	4
2 都市再生への対応.....	4
3 豊かな地域づくりへの対応.....	5
4 参画社会への対応.....	5
III 総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保.....	6
1 総合的・計画的な政策運営.....	6
2 緑とオープンスペース確保のための目標・指標.....	8
IV 緑とオープンスペースの保全・創出.....	10
1 都市に残された貴重な緑の保全.....	10
2 民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進.....	11
3 緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理.....	11
V 多様な主体による緑の保全・整備・管理.....	13
1 市民参画の仕組みづくり.....	13
2 民間事業者の参画の推進.....	13
3 地方公共団体の役割.....	13
4 国が果たすべき役割.....	14
5 緑の技術開発・人材の育成活用.....	14
VI 引き続き検討すべき事項.....	15

## I 緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進

わが国の緑とオープンスペースに係る政策は、明治6年の公園開設に関する太政官布達によって始められ、市区改正条例による日比谷公園の開設を経て、旧都市計画法において公園が都市計画施設として、また風致地区制度が最初の緑地保全制度として設けられた。その後、関東大震災の震災復興、東京緑地計画の策定、戦災復興特別都市計画、戦災復興事業と公園緑地を巡る様々な政策が展開されてきたが、現在の公園緑地法制度が確立されたのは昭和31年の都市公園法制定以降である。

昭和31年に制定された都市公園法は、都市における緑とオープンスペースが不足している状況で、戦後の混乱期に公園の改廃が相次いだため、都市公園の定義、設置基準等を明確にし、公園の安定した管理を図るために制定され、それ以降、公園の適正な管理の根拠として、また公園の計画的な整備の指針として大きな役割を果たしてきた。さらに昭和47年に制定された都市公園等整備緊急措置法に基づき都市公園等整備五箇年計画が策定され、五箇年計画のスタートする昭和47年度当初約2万4千haであった都市公園面積は、平成13年度末見込みで9万8千haと整備が促進されてきた。

緑地保全については、鎌倉、京都における緑地の開発問題が契機となり、昭和41年に制定された古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法により、現状凍結的な厳しい緑地保全制度が創設されたのを最初に、同年の首都圏近郊緑地保全法、昭和42年の近畿圏の保全区域の整備に関する法律、昭和43年の都市計画法改正、昭和48年の都市緑地保全法、昭和49年の生産緑地法と、相次いで今日の緑地保全制度が創設された。これまでにいずれかの制度の指定を受けた面積は約20万haに上っている。

また、このような都市公園の整備と緑地の保全のための計画として、平成6年に都市緑地保全法の改正において「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「緑の基本計画」という。）」が法制化され、現在の都市における緑とオープンスペースに関する基本計画として策定が進められている。以上のような過程を経て、都市における緑とオープンスペースの確保が図られてきたところであるが、依然として都市における緑とオープンスペースはかなり低い水準に留まっている。

21世紀を迎え、わが国は、少子高齢化が進む中、経済・社会の構造改革を進めることが大きな課題となっており、これまでの人口・経済ともに右肩上がりの成長を前提とした社会から地球規模の環境問題を視野に入れた持続的な発展が可能な社会への転換が求められている。都市政策においても、長時間通勤、緑とうるおいに欠ける市街地など国民生活に負担をかけている都市構造を改善し、環境と共生する21世紀にふさわしい都市へと再生を図る取り組みが求められている。このような政策の転換の中で、都市における緑とオープンスペースは将来に引き継ぐべき貴重な社会資本であり、その確保は以前にも増して重要性を高めているとの視点に立ち、都市公園制度や緑地保全制度などの緑とオープンスペース確保のための政策をより総合的かつ計画的に進めるために、以下の提言を取りまとめたものである。

## II 政策の重点分野

今後の緑とオープンスペースに係る政策は以下の諸点に重点を置いていくことが必要である。

### 1 地球環境問題等への対応

地球温暖化の防止、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など様々な面で環境問題に対応していく上で、都市における緑とオープンスペースに大きな役割が期待されている。

例えば、新たな緑化空間の創出、民有緑地の保全是、二酸化炭素の吸収源となる緑を確保することにより、地球温暖化の防止に寄与し、ヒートアイランド現象の緩和には、公共公益施設の緑化、屋上緑化等人工被覆の改善のための緑化、風の道をつくるための連続した緑地・水面の確保等が求められている。また、生物多様性保全には、野生生物の生息・生育地として重要な位置を占める里地里山の保全、自然の生態系と調和した公園緑地の整備、環境教育・環境学習の場の確保・創出等が求められている。

### 2 都市再生への対応

都市の外延的拡大は終焉を迎えており、今後はゆとりとうるおいに欠ける市街地、災害に脆弱な都市構造の改善等都市を再生していくことに重点を移すことが求められている。特に震災・大火の災害の危険性が高い密集市街地は全国で2万5千ha、東京、大阪圏でそれぞれ6千ha存在しており、都市の防災上このような市街地を改善することは緊急の課題となっている。一方、産業構造の転換や企業のリストラクチャーに伴い、スポーツ施設など福利厚生施設用地の業務用地や住宅用地への転用、臨海部を中心とする大規模な工場用地等の遊休地化などが進んでいる。こうした機会を積極的に捉え、既成市街地の中に緑とオープンスペースを政策的に確保すること、建築物の高層化とあわせ緑とオープンスペースを確保していくこと等により、市街地の防災性の確保及び居住環境の向上を図ることが求められている。

また、緑とオープンスペースは都市再生に重要な役割を果たす都市の環境インフラであるとの認識に立ち、大都市に残された貴重な財産であるまとまりのある自然環境について保全を図るとともに、高度経済成長の過程において大幅に消失した緑について、長期的な視点に立ち再生・創出を図ることが求められている。そのために、大都市圏の広域的な自然環境の点検を行い保全施策の強化を図るとともに、臨海部における緑の拠点の形成などの先導的プロジェクトを進めることが必要である。

### 3 豊かな地域づくりへの対応

緑を基調とした美しい自然環境からなる国土は、自然と人間の豊かなふれあいやゆとりに満ちた生活の基盤であり、これらを健全な状態で次の世代に引き継いでいくことが重要な課題となっている。

また、健康で心豊かな生活を実現するためには、花と緑に包まれた美しい環境の中で、健康の維持増進のための運動、スポーツ、文化活動やコミュニティ活動など様々な余暇活動が繰り広げられる場となる緑とオープンスペースの確保が不可欠である。また、こうした活動は日常的なものであるため、安全な利用環境が確保され、人々が安心して利用できるように管理されるものでなければならない。

地域の人々の毎日の生活の長い時間の積み重ねによって、まちや地域に対する誇りや愛着の気持ちが醸成され、その地域に固有な文化が形成される。こういった地域文化と密接に関連している自然資源、歴史資源、文化資源を緑とオープンスペースとともに地域で共有し、継承していくことが望ましい。

このように地域の資源、地域の文化と一体となる緑とオープンスペースは、地域の活性化、観光、地域間の交流・連携のための資源としての大きな役割を併せ持つことになる。

### 4 参画社会への対応

近年、自然環境の保全や花と緑にあふれる都市環境の創出などの分野で、地域住民やNPOの活動、民間企業の社会貢献活動等、多様な主体の参画による取り組みが積極的に展開されつつある。こうした多様な主体の参画と連携による協働の取り組みには、地域への誇りと愛着のある緑豊かなまちづくりを進めるための極めて重要な役割が期待される。緑とオープンスペースの保全、創出、管理のそれぞれの段階で、地域住民やNPO、民間企業等の参画による協働の取り組みを進めるための場づくり、仕組みづくりが必要である。あわせて、国と地方公共団体が積極的に情報の提供を進めることにより参画の機会を拡大していくことが求められている。

### III 総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保

#### 1 総合的・計画的な政策運営

以上のような政策課題に対処するためには、国、都道府県、市町村それぞれのレベルにおいて、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースを確保するための総合的な政策運営が必要となる。

国は緑地の保全や緑化、都市公園等の整備に関する施策などを総合的に進めるための緑とオープンスペースに関わる政策の方針を示すことが必要である。その中では、政策理念や将来的な目標、例えば道路や河川等による緑の連続性を確保することや風の道や日照確保のためのオープンスペースを都市構造として確保していくことなどの都市における緑とオープンスペースのネットワークを実現するための重要な視点を示すべきである。また、ハード施策のみならずソフト施策も対象とした仕組み、地方公共団体が地域特性を十分に配慮できるような仕組みを組み込むとともに、次のような地方公共団体の活動と連携を図ることが必要である。

都道府県においては、広域的な視点に基づき緑地確保のための指針を示し、市町村の緑の基本計画の策定を支援するとともに、一つの市町村を超えるような緑とオープンスペースについてその確保を進めることが必要である。

市町村においては、それぞれの区域における緑とオープンスペースの課題や広域的見地からの課題を踏まえ、緑の基本計画の策定を推進し、それに基づき緑とオープンスペースの確保を進めることが必要である。この緑の基本計画は、個々の都市における緑とオープンスペースの総合計画として、市街地だけでなく周辺の自然環境も含めて立案することが必要であり、またその策定にあたっては、市民、企業を含め多くの主体の参画によって推進することが必要である。

このような、緑とオープンスペースの確保のための総合的・計画的な政策運営を進めていくため、以下のような施策を講じていくことが必要である。

- 都市圏等の広域レベルの施策として、コンパクトな市街地とそれを取り巻くグリーンベルトというような広域的な都市の将来像を示すとともに、水と緑のネットワークの骨格となる緑地軸を示しその実現を図ること。
- 都市レベルの施策として、連続的な水と緑のネットワークづくりを進めるために、都市公園、道路、河川等様々な緑を創出する各種事業等を横断的・複合的に展開し、教育施策、福祉施策等の様々な施策との連携を進めることができるような事業手法を提示すること。
- 地区レベルでは、緑の基本計画において特に緑とオープンスペースの保全・創

出が必要とされる地区については、それに基づき様々な施策を重点的に実施できるようにすること。

- 広域レベルから都市、地区レベルまで生態系管理の手法を取り入れた緑地計画の策定の推進を図ること。また、それを支援するための研究開発を進めること。
- 多様な主体の参画による計画づくりなど先導的な緑の基本計画の策定が進むよう情報提供等の充実を図ること。

## 2 緑とオープンスペース確保のための目標・指標

### (1) 緑とオープンスペース確保のための目標・指標

緑とオープンスペースに関する総合的政策運営には、国民が緑の豊かさを実感できるように、都市の緑の確保状況を総合的に表現できる指標が必要である。緑とオープンスペースに関わる国の政策方針においては、全国の都市が現況及び目標について相互に比較可能な指標を政策全般の基本指標とするとともに、各都市が重点的に取り組むべきと考えられる全国共通の政策課題に対応した目標についても設定することが必要である。

都市における緑とオープンスペースの量については、昭和51年7月の都市計画中央審議会答申にあるように、市街地における持続性のある緑地の割合を概ね30%以上とし、またその中核となる都市公園について一人当たり概ね20㎡を確保目標としてきたところである。

今後、我が国の公園緑地行政を緑とオープンスペースの確保を目標とする政策へと重点化していく視点からは、引き続き、市街地における持続性のある緑地の割合を概ね30%以上確保することを望ましい都市像として示すべきであり、こうした都市像を各地方公共団体が緑の基本計画等において示し、その実現を公共公益施設の緑化等も含めた総合的な施策の展開により達成すべきである。

なお、都市において確保されている緑とオープンスペースの現状を示す指標としては、市街地面積に対し緑で覆われた面積率である「緑被率」を用いることが考えられるが、この対象には持続性と公開性が担保されていないものも含まれていることから、そのベースとなる概念を整理した上で、全国的に用いることができるようにする必要がある。

また、国においてこれまで主要な指標としてきた一人当たり公園面積については、都市公園に限らず、都市公園と同等の枢要な緑地を保全する緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ指標とし、これらの組み合わせによる一人当たりの「公園緑地」面積を指標とするべきである。これにより、都市における枢要な緑地を計画的に確保する施策の進捗状況を示すとともに、全国の都市間でわかりやすく比較できるようにするべきである。なお、各都市の目標水準については、緑の基本計画において、地域の状況に応じて定められるものである。

さらに、国として示す政策方針においては、個別の政策の進捗達成をよりわかりやすく示すため、災害に強いまちづくり、生物の生息生育空間の確保等の重点的な政策分野に対応した目標・指標を用いることが必要である。

## (2) 都市の状況に応じた緑とオープンスペースの確保目標

緑とオープンスペースに求められる役割や質は、都市の状況や住民の生活意識に応じて異なるものであることから、地方公共団体において定める緑の基本計画等においては、それぞれの地域特性に応じた目標を定めることがふさわしい。

都市ごとの目標においては、市民の緑とオープンスペースに対する様々なニーズにきめ細かく対応したわかりやすい指標として、例えば、生物多様性の指標、ヒートアイランド現象の緩和としての指標、地震災害に対する安全性の指標、運動の場となる公園の指標、防災をはじめとする様々な拠点機能の確保の指標などを用いることも可能である。また、ISO14000シリーズのように、様々なニーズに対応する基準・目標を都市単位、地区単位、緑地や公園単位に設定し、その達成を常にチェックしていくことにより、目標とする水準の維持向上を図ることも考えられる。その場合、緑とオープンスペースの確保及び管理運営によってもたらされる機能水準を加えた基準・目標とすることが望ましい。

これらの目標は、緑地保全地区等の地域制緑地の指定、都市公園の整備のみならず、地域の状況に応じて、都市公園以外の施設緑地の整備、条例等に基づく緑地保全制度の活用、道路や河川の緑化等様々な手法により達成していくものである。

## IV 緑とオープンスペースの保全・創出

### 1 都市に残された貴重な緑の保全

都市に残された緑は自然資源として極めて重要なものであり、できるだけ保全を図ることが必要である。特に広域的なネットワークの一環として必要なもの、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など環境対策として重要なものについては、優先的に保全を進めることが必要である。その際河川の緑、道路の緑等により連続して都市の緑のネットワークを形成し、風の道の形成、生物の生息・生育空間の連続性を確保する観点が必要である。

あわせて、歴史・文化資産と結びついた緑、鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地等の緑といった都市の良好な景観形成に大きな効果をもつ緑、農地や平地林等農業生産活動と結びつき自然とのふれあいなどの多様な効果を持つ緑、地区における貴重な財産である屋敷林や数百年の年輪を持つ樹木などの都市に残された貴重な緑について、開発に伴い失われることのないよう保全のための措置を講じていくことが必要である。

そのため、以下のような施策を講じることが必要である。

- 首都圏、近畿圏等大都市圏レベルでの広域的見地からの緑地の保全を進めること。特に住民の健全な心身の保持及び育成、公害若しくは災害の防止の効果が著しい緑地については、圏域全体にわたり計画的に保全策を講じること。
- 都市における重要な緑地の保全を図るため、緑地保全地区の指定の推進を図ること。そのために、土地所有者からの買い入れ要望のある土地の買い入れを適切に推進するとともに、土地所有者に代わり地方公共団体、緑地管理機構等が樹林地等の管理を行う管理協定制度を活用し樹林地の適正な管理を進めること。
- 都市の良好な風致を維持し、緑豊かで良好な住宅市街地の形成を誘導するため風致地区の活用を図ること。またあわせて地域の実情に応じたきめ細かな対応を図るため、地区ごとの風致保全方針の充実を図ること。
- 現在の緑地保全地区制度は、現状凍結的な規制を行う一方、買い入れを行うことにより緑地の現状維持を図る制度であり、都市における自然環境の保全に大きな役割を果たしてきた。しかし、現状凍結型の厳しい緑地保全制度に加えて、重点的に緑地を保全していくための行政的な対応が地域実態によっては求められることがあり、一定の行為について届出・勧告制による地区を創設するなど緑地保全制度の拡充を図ること。
- 風致地区内の宅地造成等について緑地率規制が導入されたが、さらに既存の樹林地を含む土地において開発が行われる場合に良好な緑地を永続的に保存するため、地域として一定の緑地率が確保されるような規制手法を導入することとし、例えば残される樹林地の保全を目的として地区計画制度を活用する

方策を検討すること。また、開発に伴う自然環境の改変が避けられない場合、その代償となるなど開発の影響を緩和するための緑地を確保すること。

- 市街地内に残存している小規模で身近な緑地の保全について、土地所有者と地方公共団体等が契約を締結し、周辺地域の利用に供する緑地として公開を図る市民緑地制度の活用を図ること。
- 生産緑地地区の保全を進めるとともに、農作業を通じて市民が身近な自然や土とふれあう農業体験の場を提供する市民農園の整備を進めるなど都市農業との適切な連携を図ること。

## 2 民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進

地球温暖化防止、ヒートアイランド現象の緩和のため、都市における緑の総量を拡大するとともに、うるおいのある都市景観を確保するため、市街地の過半を占める民有地の緑化を進めることが必要である。その際、都市の緑のネットワークを形成するよう、民有地の緑化と公共公益施設の緑化とを一体的に進め、緑豊かで調和の取れた街並みの形成を図ることが重要である。

そのため、以下のような施策を講じることが必要である。

- 地区にふさわしい土地利用を実現するため、地区計画制度における地区整備計画において、建築物等に関する垣やさくの構造に関する事項、樹林地、草地の保全に関する事項及び建築物の前面道路からの後退と緑化に関する事項、公開空地の確保とその緑化に関する事項等の緑化の推進に関する事項を定めることにより緑豊かな居住環境の形成を促進すること。
- 市街地の良好な環境を確保するため、土地所有者等の合意に基づき緑地協定の締結を一層促進すること。
- 建築物の屋上、空地その他の屋外での緑化施設の整備に関する計画を市町村が認定する緑化施設整備計画認定制度がより活用されるような措置を講じること。
- 都市の骨格を形成する緑について互いに連携しつつ系統的に整備するため、都市公園等に加えて、道路、河川等、急傾斜地、港湾緑地、下水道処理場、官公庁施設等の緑を積極的に創出するとともに有効な活用を図ること。

## 3 緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理

都市公園は緑とオープンスペースの中核となる施設として、引き続き着実に整備を進めていくことが必要であるが、特に以下の観点からの都市公園の整備に重点を置くことが必要である。

保全によって確保された緑地、緑化によって創出された緑地と連携して、都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成するよう都市公園の整備を着実に進めることが必要である。

都市の防災上必要なオープンスペースについては、都市公園として着実に確保し、安全な市街地の確保を図ることが必要である。

生物多様性の保全の枢要となる緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の枢要となる緑地については都市公園として確保することが必要である。その際、自然生態系に配慮するなど当該公園の設置の目的を実現できるような整備を進めることが必要である。

市民の余暇活動、健康運動、環境教育の場等、様々な活動の場となるような公園づくりを進めることが必要である。その際、高齢者、障害者を含む全ての人々が快適に利用できるような計画内容とするとともに、次代を担う子供たちの感性や冒険心を育む魅力ある公園づくりを進めることが必要である。

地域の特色ある自然・歴史・文化的資産を都市公園として活用することをはじめ、地域の特性に応じた公園づくりを進めることが必要である。そのためには公園の計画・管理に地域住民の意見を反映させることも必要である。

安全で安心できる公園利用を進めるため、既存の都市公園ストックの質を高めるような管理を進めることが必要である。また、循環型社会の形成の観点から、緑のライフサイクルの一層の推進等、環境負荷の低減に資する整備と管理を推進することが必要である。

整備に当たっては、都市の規模や市街地の性格など地域の実態に即して進めていくことが必要である。例えば大都市の都心部で効率的な土地利用を図る必要がある場合において他の施設と公園とを立体的に活用することや、周辺の土地利用が住宅系から商業系等へと転換した公園を中心市街地活性化のために再整備する場合において従来の配置計画標準に則らないことなど、柔軟に対応していくことが望まれる。

さらに、学校、福祉施設といった公的施設と連携するなど事業効果が相乗的に発現するような工夫が必要である。また、既存の公園ストックの再活用を積極的に進めることが必要である。

そのために、以下のような施策を進めることが必要である。

- 地域の実態に即した公園整備を進めるため、従来の都市公園の計画標準を弾力的に取り扱うことができるようにすること。また、公園と他の施設との立体利用を可能とするための措置を講じること。併せて、条例等を活用しつつ、建ぺい率の上限等を定める等の公園のオープンスペースとしての機能の保持に留意した上で、公園施設・占用物件等の弾力化を図るための措置を講じること。
- 既成市街地での土地利用転換に伴う遊休地、臨海部における遊休地等について緑とオープンスペースとしての活用を促進するため、借地による公園の確保を図るための措置を講じること。
- 公園管理の適正化を推進すること。またそのための手続きを整備すること。
- 公園管理に関する住民等の位置付けを明確にすること。

## V 多様な主体による緑の保全・整備・管理

### 1 市民参画の仕組みづくり

今後の市民参画社会においては、地域のコミュニティや NPO 団体とパートナーシップを形成し、緑地保全、緑化、公園 緑地の整備・管理を進めていくことが必要である。

そのため、以下の施策を進めることが必要である。

- 民有緑地の保全・管理・緑化に市民等が参画できるような仕組みづくりを進めること。
- 市民等と公園管理者が協定を結ぶなどの制度を整備し、公園の整備・管理に、市民等が参画できるような仕組みづくりを進めること。
- また、その際、市民等の活動を支援するための情報提供、人材育成、基金造成等を行うこと。

### 2 民間事業者の参画の推進

市民等との連携だけでなく、企業と市民、行政のパートナーシップを形成するなど民間事業者との連携による緑地保全、緑化、公園の整備を進めることが必要である。また、PFI 事業を推進し、民間事業者の持つノウハウを公園の整備・管理に活用していくことも必要である。さらに、民間の提案によりまちづくりとあわせて公園の整備を進める場合など、民間事業者との連携による柔軟な手法で緑とオープンスペースの創出を図ることも必要である。

### 3 地方公共団体の役割

地方公共団体は、地域の行政主体として、緑とオープンスペースの確保のためのビジョンを示し、その実現を図るとともに、市民と民間とのパートナーシップを進めていくための主体として機能することが必要である。

都道府県においては、一の市町村を超える広域的な見地からの緑地の保全・創出のための指針の策定や市町村が連携して広域的な緑地計画を策定する際の支援を行うとともに、広域的な緑地保全、大規模な公園の整備を推進することが必要である。

市町村においては、緑の基本計画の策定を進め、その実現を図ることが必要で、特にその際、様々な主体の参画を求めるとともに、環境、農業、福祉、教育等関連する政策と連携し、総合的、一体的に緑とオープンスペースの確保を進めることが必要である。

## 4 国が果たすべき役割

国においては、都市の防災性の向上による国民の生命財産の安全の確保、都市のヒートアイランド対策、生物多様性の保全といった我が国の都市が抱える緑とオープンスペースの諸課題についての的確に把握し、その解決のための措置を講じることが求められる。このため、まず、緊急的な課題とこれに対応した政策目標を示す必要がある。さらに、それらの早期かつ計画的な実現に必要な措置を講じるべきであり、機動的な制度改正や運用指針の作成等による仕組みづくり、技術開発の促進と成果の普及活動等を行うとともに、緊急的な課題解決のための地方公共団体の取り組みに対して財政上、執行体制上の支援の重点化を行うべきである。また、広域的な防災拠点の形成、国民全体の歴史・文化資産の活用、大都市地域の広域的な見地から貴重な自然の保全・活用などについては、国が主導的な役割を果たしていくことが必要である。

## 5 緑の技術開発・人材の育成活用

以上のような政策を進めていくために、総合的な見地からの技術開発が必要である。また、このような技術について、積極的な情報提供を進めるとともに、先進的な事例の顕彰などによる技術の普及を図ること、国際的な情報交換等の交流を進めていくことが必要である。あわせて、技術を持った人材の育成・活用を図ることが必要である。

その場合の、技術開発の重点項目としては以下のものがある。

- 地球環境への負荷軽減のための地域空間計画技術
- ヒートアイランド現象の緩和に関する空間計画技術
- 生物多様性保全のための緑地環境のモニタリング・評価技術、生息・生育基盤に係る空間再生技術
- 公共施設の整備や大規模な開発行為等による自然喪失を緩和するための環境復元のための技術
- ビルの屋上をはじめ従来緑化が困難であった空間において緑を創出するための技術
- 建設副産物の活用、植物資源のリサイクル等、省資源・省エネルギーに資する技術
- 周辺環境と美しく調和するシビックデザイン技術
- 緑の有する多様な効用を科学的に示す効果測定技術

また、こうした技術のほか、市民参画を進めるため、ワークショップを用いた計画づくり等市民参画型計画づくりのための計画技術、環境教育等のノウハウの育成等、ソフトな分野の技術開発及び人材育成も重要な課題であり、あわせて推進する必要がある。

## VI 引き続き検討すべき事項

本第一次報告においては、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであるが、今後、以下の事項について、引き続き検討が必要である。

- 緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方
- 総合的 計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方
- 緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方

# 今後の緑とオープンスペースの確保方策について

## 公園緑地小委員会 第二次報告

平成 15年 3月

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 公園緑地小委員会

## はじめに

社会資本整備審議会においては、平成13年7月5日に国土交通大臣より、「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。」の諮問を受け、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について、都市計画分科会において審議を行い、平成14年2月7日に中間とりまとめを行い、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」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、

便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備

都市内の緑とオープンスペースの確保

下水道等による都市の良好な水管理

の課題ごとに、都市計画部会のもとに小委員会を設け、専門的見地からの検討を行うこととした。

以上の経過から設けられた公園緑地小委員会においては、平成14年5月より7月までに3回の小委員会を開催し、第一次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」を取りまとめた。この報告は、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであり、この報告の一部はすでに平成15年度予算案等へ反映されたところである。

その後、第一次報告において引き続き検討すべきとされた課題について、平成15年3月まで、地方公共団体からの意見聴取を含め4回の小委員会を開催し、これまで審議を続けてきた。

本第二次報告は、このような審議を経て、「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」、より具体的な報告として取りまとめたものである。第一次報告及び本報告の趣旨を踏まえ、政策の具体化が図られることを期待するものである。

## 目次

はじめに.....	1
I 第一次報告.....	3
II 緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方... 4	
1 社会資本整備重点計画における緑とオープンスペースの位置付け .....	4
2 緑とオープンスペースの分野として計画期間において重点的に取り組むべき事項.....	5
(1) 政策課題.....	5
(2) 重点的に実施すべき施策.....	6
3 政策目標に対応した指標.....	7
(1) 政策の基本指標.....	8
(2) 重点的な政策分野に対応した指標.....	8
4 計画の効果的かつ効率的な実施に必要な事項 .....	9
(1) 事業・政策間の連携による集中的な取り組みの推進.....	9
(2) 多様な主体による取り組みの推進.....	9
(3) 効果・効率的な事業の推進.....	9
(4) 総合的な見地からの技術開発・人材育成・国際交流の推進.....	9
5 国土交通省緑の政策大綱.....	10
III 総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方..	11
1 すでに取り組まれた事項.....	11
2 今後引き続き検討すべき事項.....	11
(1) 都市緑地保全法と都市公園法の統合.....	11
(2) 緑地保全・緑化関連制度.....	12
(3) 都市公園関連制度.....	13
IV 緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方.....	14
1 基本的視点.....	14
2 行財政支援の改善方向 .....	14
3 その他事業を支援するための措置 .....	15
V まとめ.....	16

## I 第一次報告

21世紀を迎え、わが国は、少子高齢化が進む中、経済・社会の構造改革を進めることが大きな課題となっており、これまでの人口・経済ともに右肩上がりの成長を前提とした社会から地球規模の環境問題を視野に入れた持続的な発展が可能な社会への転換が求められている。都市政策においても、長時間通勤、緑とつながるおおいに欠ける市街地など国民生活に負担をかけている都市構造を改善し、環境と共生する21世紀にふさわしい都市へと再生を図る取り組みが求められている。

このような政策の転換の中で、都市における緑とオープンスペースは将来に引き継ぐべき貴重な社会資本であり、その確保は以前にも増して重要性を高めているとの視点に立ち、都市公園制度や緑地保全制度などの緑とオープンスペース確保のための政策をより総合的かつ計画的に進めるために、第一次報告において提言を取りまとめた。

第一次報告では、まず、緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進が必要であるという視点の下、政策の重点分野として、地球環境問題等への対応、都市再生への対応、豊かな地域づくりへの対応、参画社会への対応を掲げ、その目標の達成のためには、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保が必要であるとしている。

次に、緑とオープンスペース確保のための目標・指標として、引き続き市街地における持続性のある緑地の割合をおおむね30%以上確保することを望ましい都市像として示し、加えて、これまで主要な指標として掲げていた一人当たり公園面積については、地域制緑地を含んだ一人当たりの「公園緑地」面積を指標とすべきであり、あわせて国として示す重点的な政策分野に対応した目標・指標を用いることが必要であるとした。また、地方公共団体において定める緑の基本計画等においては、それぞれの地域特性に応じた目標を定めることがふさわしいとしている。

具体的な緑の確保方策としては、都市に残された貴重な緑の保全、民有地と公共空間がともに取り組む緑化の推進、緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理についてそれぞれ施策を提案している。

さらに、多様な主体による緑の保全・整備・管理が必要であるとの視点から、市民参加の仕組みづくり、民間事業者の参画の推進、地方公共団体と国が果たすべき役割、緑の技術開発・人材の育成活用について、それぞれ具体的な施策を提案している。

第一次報告をまとめるにあたり、十分に審議を尽くせなかった事項については、引き続き検討すべき課題として、緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方、総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方、緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方の三点を掲げたとところである。本第二次報告ではこれら三点の課題について、以下のとおり提言を行うものである。

## II 緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方

国土交通省所管の社会資本整備については、これまで個別の事業毎に緊急措置法等に基づき(五)(七)箇年計画によって進められてきた。都市公園についても、昭和47年度を初年度とする第一次都市公園等整備五箇年計画が策定されたのをはじめとし、その後平成14年までの30年余りの期間、6次にわたる(五)(七)箇年計画を策定し、これに基づき都市公園等の計画的な整備を進めてきたところである。

しかしながら、社会資本の整備には長期的な見通しが必要であるとともに、効果的・効率的な事業執行には事業間の連携が不可欠であることから、社会資本整備の重点化・集中化、事業間の連携の強化を図るため、事業分野別の9本の計画を1本の計画に統合し、社会資本整備重点計画を策定することとなった。

この計画が対象とする社会資本整備事業は、道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、公園、緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜地、海岸であり、事業の効果を増大させるため一体として実施される事業やソフト施策を含むこととされている。また、その計画事項には、アウトカム(成果)目標に重点をおき、その達成のために実施すべき事業の概要を記述し、総事業費は内容としないこととされている。さらに、事業を効果的かつ効率的に実施するための措置として、地域住民等の理解と協力の確保、事業間連携の確保、コスト縮減等の社会資本整備の取り組み方針を明示することとされている。

このように社会資本整備に係る計画が一本化されることに伴い、緑とオープンスペースに関する国の計画については、その基本的な部分と連携施策に関しては社会資本整備重点計画に、各個別整備事業に係る目標と具体的施策については緑の政策大綱に盛り込んでいくことが必要である。

### 1 社会資本整備重点計画における緑とオープンスペースの位置付け

これからの社会資本の整備は、長期的な見通しを踏まえた、望ましい国土や都市像を実現するために行うことが必要である。社会資本整備重点計画における計画期間中の社会資本整備については、国際競争力と魅力ある都市の再生、個性と工夫に満ちた地域社会の実現、循環型社会の構築、地球環境問題への対応、少子・高齢社会への対応などの重点課題への対応を念頭において、生活空間の拡大・充実や交流促進等を通じた豊かな生活空間の実現、防災の高度化の推進と交通安全対策への強化、地球環境から身近な環境までの保全・創造、都市再生や地域連携等を通じた、民間が主導し、魅力と活力にあふれる経済社会の形成等の目標を実現するための施策を講じることとなる。この中で、緑とオープンスペースの確保についても、それぞれの目標を実現するための手段の一つとして計画されることとなる。

これまでの都市公園等整備(五)(七)箇年計画においては、都市公園等の整備のみを

計画対象としていたが、新たな社会資本整備重点計画においてはこれに加え、都市における緑地の保全事業を対象とすることとされたところである。これに伴い、都市公園だけでなく都市における緑とオープンスペースの計画的な確保を通じて、政策目標の達成に努めるべきである。

また、その際、国は大都市圏、地方ブロック等広域的な観点からの方針を示すことが必要である。

## 2 緑とオープンスペースの分野として計画期間において重点的に取り組むべき事項

社会資本整備重点計画における都市公園等の整備及び緑地の保全に関する事業については、都市公園等の整備、公共公益施設の緑化、緑地保全地区の指定等民有緑地の保全・緑化施策を総合的・計画的に実施することにより、緑豊かで快適な都市空間の実現を図ることが必要で、特に以下の点に重点をおいて取り組むべきである。

### (1) 政策課題

#### 都市再生への対応

ゆとりと潤いにおいに欠ける市街地に水と緑の空間を取り戻し、災害に脆弱な都市構造の改善を図る等、都市の再生を進めていくことが必要である。特にその中では、災害時における広域・一次避難地、救援・復旧活動拠点、延焼防止の機能を有する都市公園の整備により、国民の生命財産の安全の確保、災害に強い都市構造の実現に資することが必要である。

#### 地球環境問題等への対応

都市公園の整備、公共公益施設の緑化等を推進することにより、二酸化炭素の吸収・固定による地球温暖化対策、ヒートアイランド現象の緩和に資するとともに、生物の生息生育空間となる貴重な緑地の保全と樹林地等の自然環境の創出・再生により、生物多様性の保全に資する、また環境教育・学習の場として活用することが必要である。

#### 豊かな地域づくり

地域の自然や歴史性・文化性を重視し豊かで美しい地域づくりを進めることが必要であり、水と緑の景観が美しい都市づくりを進めるべきである。また、あわせて、歴史的・自然的・文化的資産を活用した都市公園の整備により観光振興を図るなど、地域活性化に資することが必要である。

#### 少子・高齢社会への対応

高齢者から子供までの日常的な健康運動の場、子供たちの健全な発育の場となる都市公園の整備を身近な場所において進めるとともに、都市公園のバリアフリー化を一層進めるべきである。

## (2) 重点的に実施すべき施策

### 緑地の保全に関する重点施策

都市に残された緑は自然資源として極めて重要であり、特に広域的な緑のネットワークの一環として重要な緑、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など環境対策として重要な緑、都市の防災上重要な緑について優先的に保全していくことが必要である。また、風の道の形成や生物の生息・生育空間の連続性の確保、歴史・文化資産や鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地の緑、ランドマークとなる緑など都市の良好な景観形成に効果の高い緑、農地や平地林等農業生産活動と結びつき自然とのふれあいなどの多様な効果をもつ緑、屋敷林や巨木など地域のアイデンティティとなる緑の保全に留意することが必要である。

このため、首都圏等の大都市圏では、連坦する市街地に残された貴重な自然資源の点検・評価に基づき近郊緑地保全区域の拡大、都市域に残された農地の保全等の検討を行い、適切な保全政策の実現を図っていくことが必要である。あわせて、古都における歴史的風土を形成する緑地の適切な保存、緑地保全地区の指定の推進、緑地の買入れの適切な対応及び樹林地の適切な管理、風致地区の活用及び風致保全部の方針の充実、生産緑地地区の保全・活用および市民農園の整備の推進を進めることが必要である。

### 都市緑化の推進に関する重点施策

緑の総量を拡大し、うるおいのある都市景観を確保するとともに、ヒートアイランド現象の緩和など都市の環境負荷の軽減を図るため、民有地の緑化の推進を進めることが必要である。このため、建築物の屋上や壁面を含む民間建築敷地内の緑化、緑地協定の締結、緑化施設整備計画認定制度の活用、土地所有者と地方公共団体等が契約を締結し、周辺地域住民の利用に供する緑地として公開する市民緑地制度の活用等の方策を積極的に進めることが必要である。

また、都市の再開発等において、民間事業者との連携などにより建築物の高層化に伴い確保される公開空地の緑化を進めるとともに、柔軟な手法による未整備の都市計画公園の整備を含め、緑とオープンスペースの創出を図ることが必要である。

あわせて、公共公益施設の緑化の推進を進め、道路、河川、急傾斜地、港湾緑地、下水道処理場、官公庁施設等において緑の積極的な創出を図るべきである。

### 都市公園整備の推進に関する重点施策

都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成し、都市再生への対応、地球環境問題等への対応、豊かな地域づくり、少子・高齢化社会への対応を進めるために、以下のポイントに重点を置いて都市公園の整備を進めることが必要である。また、その際、水循環や自然生態系への配慮、緑地による気温の安定化等環境負荷の低減に資する整備・管理を行うとともに、わが国の都市を文化と歴史を継承しつつ、豊かで快適な、

国際的に見て活力に満ちあふれた都市とする観点から、都市公園の整備を図るべきである。

都市の防災性の向上の観点からは、都市の防災上必要となる防災公園の整備を進めることが必要である。特に、密集市街地において防災環境軸を形成する防災公園の整備の促進と、周辺市街地の不燃化等との一体的整備による防災機能の強化を進めるとともに、避難スペースの確保だけでなく耐震性貯水槽などの防災施設の整備を進めることが必要である。また、大都市圏臨海部における基幹的広域防災拠点となる都市公園の整備を進めるべきである。

環境の観点からは、生物多様性の保全の枢要となる緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の形成、風の道の形成、生物の生息・生育空間の連続性の確保、歴史的・文化的資産と結びついた緑、鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地の緑など都市の良好な景観形成に効果の高い緑地、都市環境の中核を担う緑地を確保する都市公園の整備を進めることが必要である。また、これまで失われた自然の再生を図る公園事業を進めていくことが必要である。

豊かな地域づくりの観点からは、市民の余暇活動、スポーツ、健康運動、環境教育、地域住民の社会参加等の様々な活動の場となり、高齢者、障害者を含む全ての人に快適に利用されるとともに、子供たちの心身の健全な発育を促し感性や冒険心を育む魅力ある都市公園、地域の特色ある歴史的・自然的・文化的資産を活用した都市公園、都市のランドマークとなる都市公園等の整備を推進していくことが必要である。

地域経済・社会の活性化を図るため、民間投資を促進するような都市公園の整備、文化財や遺跡等を保全・公開すること等により国内外からの集客の見込める都市公園、観光地において観光資源と連携して拠点となるような都市公園やエコ・ツーリズムの拠点となるような都市公園の整備を進めることが必要である。

また、既存の都市公園ストックの質を高め、安全で安心できる公園利用を進めるとともに、公園空間を都市の賑わいに生かしていくような積極的な都市公園の運営・管理を進めていくことが必要である。

国は、広域的な防災拠点の形成、国民全体の歴史的・自然的・文化的資産の活用、大都市地域の広域的な見地からの貴重な自然の保全・活用などについて、主導的な役割を担うことが必要であり、その枢要となる国営公園の整備について、国営公園整備プログラムを策定し、それに基づき事業を適正に推進すべきである。

### 3 政策目標に対応した指標

緑とオープンスペースの確保による成果を国民にわかりやすく示すためには、都市公園等の整備量だけに着目するのではなく、緑とオープンスペースの有する効果に着目した指標を用いることが必要であり、防災、環境、地域の活性化等に対応する指標を設定することにより、政策目標に対応した緑とオープンスペースの確保のための事業

への重点化を進めるべきである。その際、他の事業との連携により水と緑のネットワークが構築された都市の実現を図ることができるような総合的な指標を基本指標として設定することが重要である。

## **( 1 ) 政策の基本指標**

国営公園及び国庫補助事業による都市公園だけでなく、地方単独事業や緑地保全地区の指定など都市計画制度等による緑地の確保も含め、総合的な公園緑地の確保を政策の基本目標としていくことが必要である。

このため、政策の基本指標として、緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ公園緑地全体の確保目標量あるいは一人あたりの公園緑地面積指標に、河川、港湾等国土交通省所管事業による緑地や民間の再開発等により敷地内に確保された緑地で持続性の担保されるもの等についても含め、水と緑のネットワークの構築に対応した総合的な指標を設定し、その達成を図るべきである。

## **( 2 ) 重点的な政策分野に対応した指標**

### **都市の防災性の向上**

大震火災の発生による甚大な被害が想定される地域における広域避難地の確保率や、避難・防災活動の拠点となる防災施設を備えた防災公園が整備された大都市の割合等を指標に設定し、防災公園の重点整備を図るなどにより、その達成を推進すべきである。

### **環境問題への対応**

樹林地等自然環境の保全と創出、環境学習の場の整備等により市民と自然とのふれあいの場となる公園緑地の確保量を指標に設定し、自然再生緑地整備事業、緑地保全地区の指定等により、その達成を推進すべきである。

### **地域の活性化**

歴史的・自然的・文化的資産を活用した観光振興の拠点等地域の活性化の拠点となる公園緑地の確保量を指標に設定し、国営公園、観光振興の拠点となる都市公園の整備等により、この達成を推進すべきである。また、国営公園の利用者数を指標に設定し、整備だけでなく管理運営の充実を図ることにより、その達成を推進すべきである。

### **少子・高齢社会への対応**

歩いていける範囲の公園の整備率を指標に設定し、整備の遅れている市町村における近隣・地区公園の重点整備等により、その達成を推進すべきである。また、一定水準のバリアフリー化が達成されている都市公園の割合を指標に設定し、都市公園整備にあたっての基本的な視点とすることにより、その達成を推進すべきである。

## 4 計画の効果的かつ効率的な実施に必要な事項

### (1) 事業・政策間の連携による集中的な取り組みの推進

緑豊かな道路空間と連続する緑地の一体的確保、河川事業、下水道事業との連携による水と緑のネットワークの形成、砂防事業等との連携によるグリーンベルトの形成等、他事業との連携による緑の確保を進めるとともに、文化財、教育、福祉、農林業等の他の政策との連携を進めることが必要である。また、このような連携施策により緑の効果を最大限に発揮するため、複数の施策を集中的に実施する地区の設定など、取り組みの充実を行っていくことが必要である。

### (2) 多様な主体による取り組みの推進

地域住民、NPO、民間企業の参画による協働の取り組みを推進するため、参加の機会を拡大するための情報提供を進めるとともに、公園管理や民有緑地の保全・管理に市民・民間企業等が参加できるような仕組みづくりを進めていくべきである。また、PFI事業を推進し、民間事業者の持つノウハウを都市公園の整備・管理に活用していくことが必要である。

### (3) 効果・効率的な事業の推進

国民にわかりやすい事業を進めていくには情報公開を徹底していくことが必要であり、そのためには国営公園整備プログラム、防災公園整備プログラム等により事業の見通しを明らかにすること、事業評価システムを厳格に実施すること等が必要である。また、国と地方の役割分担を明確にし、地方公共団体の自由な取り組みへの支援を図ることが必要である。

あわせて、事業に関するコスト削減を進めるとともに、補助金の重点化、他事業との連携の推進、借地等都市公園確保の手段の多様化、既存の公園ストックの有効活用等を進めることが必要である。

### (4) 総合的な見地からの技術開発・人材育成・国際交流の推進

緑とオープンスペースに関する技術開発を進めるため、公園・緑化技術五箇年計画の新たな策定とそれに基づく計画的な技術開発の推進を進めるとともに、技術開発の積極的な情報提供の推進、技術を持った人材の育成・活用を進めるべきである。その際、ハードだけではなく、良好な都市環境形成のコーディネート、市民参画、環境教育等のソフトについても、技術開発及び人材育成を進めるべきである。また、わが国の庭園や公園が育んできた緑の文化を継承していくため、国内での普及啓発活動を進めるとともに、海外に向けても国際博覧会への参加をはじめとする国際的な交流を進めるべきである。

## 5 国土交通省緑の政策大綱

国土交通省所管の社会資本整備については社会資本整備重点計画に基づき進められることとなったが、それを実現するためにはより具体的な施策の目標と推進に関する計画が必要である。

これまで、平成6年7月に建設省として「緑の政策大綱」を取りまとめ、道路、河川、海岸、住宅、営繕等の建設省所管行政について、緑の確保に関する所管施策の方向と目標を明確にし、総合的な実施が図られてきたところであるが、今後、国土交通行政全般についても、同様の緑の確保に関する施策の方向と目標を明らかにした新たな「国土交通省緑の政策大綱」を策定し、それを実現していくことが必要である。

緑の政策大綱においては、国土交通行政として目指すべき緑の将来像を示した上で、所管事業の連携・一体的実施による緑と水の骨格軸の形成、既存緑地の保全と多様な緑化による水と緑のネットワークの形成、緑の基本計画の策定及びその実現のための所管施策の総合的・重点的な実施、支援に関する方策を取りまとめることが必要である。

その中での具体的な施策として、都市公園、道路、河川等の水辺空間、下水道施設、港湾、空港、住宅、官公庁施設等の公共公益施設等における緑の創出と活用、市街地開発事業等と一体となった緑の創出と活用、民有地の緑の創出と活用を進めるほか、残存する緑の保全と失われた自然の再生のための施策、文化財、教育、福祉、農林業等々他の施策との連携に留意した施策を重点的に進めることが必要である。

あわせて、緑に関する技術開発及び国際交流のための取り組み施策を明らかにするとともに、国民への緑に関する普及啓発、情報発信を進めるための施策を明らかにすることが必要である。

### III 総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方

#### 1 すでに取り組みられた事項

第一次報告において、提案した事項のうちの数点については、すでに取り組みが進んでいるところである。

第一に、地域の実態に即した都市公園整備を進めるため、従来の計画標準を弾力的に取り扱うことができるようにすることという提案については、都市公園法施行令における街区公園、近隣公園、地区公園の誘致距離の標準を廃止する改正を行った。

第二に、条例等を活用しつつ、建ぺい率の上限等を定める等の公園のオープンスペースとしての機能の保持に留意した上で公園施設・占用物件等の弾力化を図るための措置を講じることという点については、地方公共団体が条例で、都市公園を指定して、休養施設、遊戯施設、運動施設及び教養施設に該当する施設を当該都市公園に設置できることとし、遊戯施設を除きこのような施設においても都市公園法施行令第5条第1項の許容建築面積の特例の対象とする改正を行った。

第三に、大地震の発生により大規模かつ広域的な災害の発生が見込まれる大都市圏において、広域的な災害対策活動の拠点となる広域防災拠点を国営公園事業として整備すること、及び全ての都市公園に災害応急対策施設を設けることができること等の防災対策に係る改正を行った。

第四に、老朽木造住宅が密集していること等により、大火の危険性が高い密集市街地について、道路、公園を中心とした連続的な骨格軸となる防災環境軸の整備を進めることにより延焼防止機能や避難機能の向上を図るため、道路、公園等の防災上重要な公共施設(防災公共施設)及びその周辺の建築物の不燃化に関する計画を明示するとともに、防災公共施設の計画から事業着手までのプログラムを明らかにするため、施行予定者及び事業着手予定時期を定めること等を内容とする「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部を改正する法律案」を国会に提出している。

#### 2 今後引き続き検討すべき事項

今後引き続き、以下の法制度については具体的な検討を進めることが必要である。

##### (1) 都市緑地保全法と都市公園法の統合

都市公園、公共空間の緑、民有の樹林地・農地等、都市における緑とオープンスペースを総合的に確保する観点から、緑地保全・緑化と都市公園の整備について、総合的・一体的に推進するための施策のあり方について検討する。その際、公園緑地を確保するための計画の作成について国、都道府県、市町村の任務の明確化を図るととも

に、都市公園を含めた緑の基本計画が地方公共団体の総合的な計画となるよう検討を行うべきである。その結果を踏まえ、都市緑地保全法と都市公園法の統合について検討するべきである。

## (2) 緑地保全・緑化関連制度

現行制度では、現に存する緑地の保全や建築物の敷地内の空地の確保を義務付ける規制はあるが、市街地内の緑を増加させるための緑化に関する規制はない。都市再開発事業、都市再生事業等の都市環境の改善を図る事業制度や居住環境の良好な住宅地を念頭に置きつつ、建ぺい率制限、壁面の位置の制限や総合設計制度等により建築物の敷地内に確保されるべき空地の量を上限として、建築物の敷地内や屋上に緑化施設の附置を求める方策に関し、講ずべき規制や誘導手法のあり方について助成手段の拡充に配慮しつつ、検討する。また、人工地盤上又は建築物の屋上に整備された緑化施設について、都市内の貴重な緑としての住民の利用を促進するため、市民緑地の対象に追加することを検討する。

現行制度の首都圏・近畿圏の広域的な観点からの緑地の確保に加えて、首都圏・近畿圏以外の都市の緑地を保全するため、都市における生活環境の確保等の観点から、建築物の建築、宅地の造成等に関して届出勧告制を定める枠組みについて検討するとともに、管理協定制度的対象区域を拡大することについて検討する。

地区計画制度では、届出勧告制とさらに必要な場合には地方公共団体の条例による制限を行うことにより、計画内容を担保している。現行制度では、条例による制限は建築基準法に規定され、建築物の敷地、構造、設備又は用途に関する事項に限って条例による制限を定めることができるとされているが、緑地を保全しつつ住宅市街地等における良好な環境を維持するため、地区計画制度において、建築物の敷地内の緑地を含め、市街地内に残る緑地等を対象として木竹の伐採の制限等を新たに条例により定めることを検討するとともに、緑化の推進等が特に必要な区域について、建築物の敷地内の緑化を地区計画制度の中で位置付けることについて検討する。

古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法においては、わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する市町村を法律及び政令で指定し、歴史的風土の保存のための行為の制限等を行っている。一方、現在法律及び政令で指定されている古都以外の市町村においても、近年、地域における歴史的景観の保全と再生を通じて地域の活性化を目指す動きが見られる。このような点を踏まえ、歴史的な意義を有する建造物、遺跡等が緑地や周辺環境と一体となって形成されている歴史的景観を保全する方策について、地区計画制度の活用・拡充の方策を含めて検討する。

### ( 3 ) 都市公園関連制度

都市公園は、都市を緑化して都市環境の向上を図るとともに、空地を確保して避難・防火等の災害の防止に資することを目的として設置される都市の貴重なオープンスペースであり、都市公園を適切に維持保存する観点から、都市公園法では、公園施設、占用物件、公園施設の建ぺい率、都市公園の廃止等について様々な制限を加えている。都市公園が都市の貴重なオープンスペースとして維持保存されることはきわめて重要であり、この機能が地域のコミュニティの中核となる施設として地域住民の活動の場となり、また、芸術活動や実践的教育活動などの様々な国民のニーズに応え、さらに、地域の誇りとなる歴史的・文化的環境の保全の中核的な役割を果たすとともに、良好な都市景観の形成に寄与することも強く求められている。このような状況を踏まえ、次の事項について検討することが必要である。

都市における緑とオープンスペースをより多く確保するとともに、効率的な都市公園の整備を進めるため、都市公園の区域について、その上空をオープンスペースとすることを確保しつつ立体的に定めることについて、都市計画の対応も含めて検討する。

企業の保有する遊休地等について借地公園としての整備・活用を促進するとともに、都市公園と他の公共公益施設との連携を強化するため、そのあり方について検討する。

都市公園の管理への住民参加をさらに促進するため、地域住民等が公園施設を自主的に管理・運営する枠組みについて検討する。さらに、現行法では、公園施設の設置管理の許可を公園管理者が自ら設け又は管理することが不適當又は困難な場合に限定しているが、都市公園の機能を増進し、利用を促進するためその弾力化を図ることについて検討する。

違法占用物件に適切に対応して都市公園の住民の利用を確保するため、監督処分及び義務履行確保の手段について、手続及び要件の明確化等について検討する。

現行の都市公園法及び都市公園法施行令では、歴史上価値の高い建造物は教養施設として位置付けられ、その建築面積は、都市公園の敷地面積の10%を上限として、法律で定める2%の制限を超えることができるものとされている。近年、歴史的建造物とその周辺の環境を保存する動きが各地で見られることを踏まえ、条例に基づいて保存のための措置が講じられている歴史的建造物が周辺の土地と一体となって良好な環境を形成している場合等について、保存すべき建造物の公共性に配慮しつつ、その持続性の確保の観点から都市公園を活用してその保存を図る方策について検討する。

## IV 緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方

### 1 基本的視点

緑とオープンスペースの確保を推進していくためには、緑地保全、都市緑化、都市公園整備等について国として所要の事業費を確保するとともに、地方公共団体に対し必要な行財政支援を継続していくことが必要である。

一方、わが国の経済状況等に鑑み、経済の活性化や限りある資源を有効活用する視点から、投資の重点化・効率化を進めていくことにより、一層の事業効果の早期発現を図ることが必要である。

そのためには、単に用地取得を行い都市公園を整備するというハードな方策だけでなく、都市計画による保全、民間の緑化の誘導による確保等、ソフト施策をあわせて進めていくことが緑とオープンスペースの確保のためにより有効であり、今後この分野への取り組みを積極的に進めていくべきである。

### 2 行財政支援の改善方向

地方公共団体による地域の実情に応じた自主的な取り組みを進めていくことが重要で、その基礎計画となる緑の基本計画の策定を推進するとともにその実現を図っていくことが必要である。

その上で、事業の重点化を進めるため、国庫補助事業について次のような改善を図るべきである。

都市の防災性を高めるための防災公園、国家的イベントの会場となるような国家的事業関連の公園、自然再生事業、わが国固有の優れた歴史的・自然的・文化的資源を活用し観光振興の拠点となる都市公園、緑の基本計画に定められた総合的に緑化を進めるべき緑化重点地区における都市公園の整備など、政策目標を実現するための事業に重点化を図るべきである。その中では、新たに設けられる独立行政法人都市再生機構が行う防災公園街区整備等の事業等への支援を行うことにより都市再生を推進することが必要である。

事業の実施においては、明確な事業効果が発現するよう時間管理概念を徹底していくことが必要で、そのために当面五箇年間の事業計画が明示され、期間内の用地取得、一部エリアの供用、防災機能の確保等が可能となる等、一定の事業効果が見込める事業に対して補助事業を重点化するべきである。

また、これまで個々の地方公共団体の公園整備水準の向上に役割を果たしてきた通常の補助事業についても、事業効果の効率的発現のため、一定の整備状況に達した市町村から整備の遅れている市町村への補助事業の重点化を図るべきである。

さらに、今後の社会資本整備重点計画の対象に、緑地の保全に関する事業が対象とされたことに伴い、古都保存事業における施設整備及び近郊緑地保全事業における土地の買い入れ・損失補償について、補助率規定の整備を行うことが必要である。

このような補助事業の重点化とあわせ、地方公共団体が主体的に取り組む事業についての地方財源措置の充実、及び地方が主体的に取り組む地方単独事業と一体となって行う国庫補助事業への重点化を図ることが必要である。

### 3 その他事業を支援するための措置

効率的かつ効果的に事業を進めていくために、以下の点に取り組むべきである。

用地費の縮減、土地の有効活用の視点から、立体公園による民間施設を含む他の施設との合築や借地による効果的な都市公園等の整備を進めていくべきである。

同様な視点から、道路空間と一体となった緑化空間の確保、河川、下水道、港湾等と一体となった事業の推進等、他の公共事業との連携を進めていくべきである。また、学校や福祉施設といった公的施設と連携するなど事業効果の相乗的発現を工夫していくことも必要であり、そのためには計画段階からの連携が不可欠である。さらに、他の施設との重層利用等によるものや複合的な事業に対する連携的な投資が必要であり、そのための推進施策の枠組みについても検討すべきである。

さらに、緑地保全事業の推進、民有地の緑化への支援等、民間が取り組む緑とオープンスペース確保の方策に対する積極的な支援を講ずるべきである。

また、民間事業者の資金やノウハウを活用するため、PFI 事業の推進を図るべきである。その際、地方公共団体と同様に国庫補助事業の対象とするとともに、先進的な事例を周知し、様々な民間事業者からの提案を受け付けていくことなど、積極的な取り組みを進めていくべきである。

都市公園等の整備・管理にかかるコスト縮減についてさらに積極的に取り組むべきである。今後は、事業期間の短縮による早期の効果発現によるコスト縮減、設計方法の見直し、ライフサイクルコストの重視等によるコスト縮減方策の検討・実施を図るべきである。

また、事業評価については、事業執行の効率化・事業の重点化の観点から、より厳格に実施するとともに、新規採択時評価、再評価、事後評価それぞれに関して既存評価手法に検討を加え、評価手法の充実・開発に継続的に取り組むことが必要である。

## V まとめ

以上、これまでの小委員会の審議、検討を踏まえ、提言を取りまとめた。

今後、緑とオープンスペースの確保がより有効かつ効率的に行われるため、この提言に基づき、社会資本整備重点計画及び国土交通省緑の政策大綱が速やかに策定されるとともに、その実現のための施策を強力に進めることが必要である。また、緑とオープンスペースの総合的な確保方策を現実のものとするため法制度について検討すべきとした点については、その実現に向けてより一層の努力を傾注すべきである。

緑豊かな自然と共生する都市環境の形成は、自然環境との豊かなふれあいを通じて国民の福祉を追求する環境福祉都市を実現していくとともに、わが国が国際社会と協調を図りつつ、持続可能な発展を遂げていく上でも重要である。国と地方、行政と市民、企業等との適切な役割分担の下に、緑の保全、創出、活用に関する施策をより総合的かつ計画的に推進していくことは緊急の課題である。

小委員会として、この提言が実現されることを真に望むものである。

**今後の下水道の整備と管理及び流域管理のあり方は  
いかにあるべきか**

**平成15年4月**

**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 下水道・流域管理小委員会**

## 目次

はじめに .....	1
転換期を迎えた下水道政策 .....	4
( 1 ) 下水道政策の変遷 .....	4
( 2 ) 下水道の直面する課題 .....	4
( 3 ) 下水道を取り巻く環境の変化 .....	5
( 4 ) 21世紀の下水道に求められる視点と役割 .....	6
( 5 ) 政策転換の必要性 .....	6
政策転換の視点 .....	8
( 1 ) 国民の視点の重視 .....	8
( 2 ) ソフト施策を含めた多様な主体との連携・協力 .....	8
( 3 ) 整備の重点化とストックの徹底活用 .....	9
( 4 ) グローバル化を受けた国内外での戦略的対応 .....	10
政策転換の方向性とその実現に向けた施策 .....	11
( 1 ) 流域管理のアプローチによる施策展開 .....	11
流域内の関係者が協力し合う場の設定 .....	11
流域管理の視点による雨水対策への取り組み .....	12
流域を単位とした健全な水循環・良好な水環境の創出 .....	13
下水道のリスク対策 .....	14
( 2 ) 施設の効率的な整備と管理運営 .....	16
複数の事業主体間における連携 .....	16
民間活力の適切な活用による下水道サービスの効率化 .....	17
地方公共団体に対する支援体制の充実 .....	18
( 3 ) 下水道のポテンシャルを活用した新たな課題への対応 .....	19
都市の水・緑環境の向上 .....	19
下水汚泥のリサイクル .....	20
地球環境問題への対応 .....	21
下水道施設の徹底的な活用 .....	21
( 4 ) 国際化に向けた官民の積極的な対応 .....	23
水処理分野の国際貢献における官民の連携 .....	23
国際的な規格化への対応 .....	24

都市再生において展開すべき下水道政策の基本的方針	2 5
( 1 ) 都市形態の変化への対応	2 5
( 2 ) 再開発等と連携した下水道の再構築	2 5
( 3 ) 下水道から提案する都市再生	2 6
下水道の整備と管理の重点化の方向	2 7
( 1 ) 汚水処理の普及	2 7
( 2 ) 雨水対策	2 8
( 3 ) 公共用水域の水質保全	2 9
( 4 ) 合流式下水道の改善	2 9
( 5 ) 下水汚泥の減量化・リサイクル	3 0
( 6 ) 施設の再構築	3 0
( 7 ) 維持管理	3 1
( 8 ) 技術開発の推進	3 1
アウトカムを踏まえた整備目標のあり方	3 3
( 1 ) 全国的な整備水準を表す指標	3 3
( 2 ) 下水道以外の施策と連携した指標	3 4
( 3 ) それぞれの地域や箇所において設定される指標	3 5
おわりに	3 6

## はじめに

わが国は戦後、経済成長に伴い産業が発展し都市化が進行してきた。その結果、生活水準の向上がもたらされたが、同時に公害問題が生じ、分野においても生活環境の悪化や公共用水域における水質汚濁等が顕在化した。このため、わが国の下水道行政は、欧米諸国の水準に追いつくべく汚水処理に重点を置き、これまで着実に整備を進めてきた。しかし、現在においても普及格差は依然として残され、また、閉鎖性水域等では未だ水質改善が進んでいない状況にある。

特に近年では、国民経済が成熟するにつれ、国民のニーズが多様化し生活形態が変化しつつある。それに伴い、より快適で利便性の高い生活が希求され、産業のさらなる高度化が進展している。その一方で、これら社会経済活動は、大量の廃棄物の発生、化学物質による生態系の攪乱、地球温暖化等、これまで経験したことのない負の影響を環境に及ぼしつつある。下水道は、これまでも高度処理の導入等により水環境の改善に大きく貢献する等、集合処理の特徴を活かして効果的に環境負荷の軽減を図っており、これら新たな課題の対応に向けた積極的な取り組みが期待されている。

また、急速な市街化の進展の結果、わが国の都市は災害に脆弱となっており、いわゆる都市型の浸水被害が頻発しているものの、下水道の整備は十分に追いついていない。さらに現在、都市再生が国全体で最重要課題のひとつとなっており、都市基盤としての下水道についても、合流式下水道の改善をはじめとした再構築や、中長期的な都市形態の変化に向けた対応が求められている。

こうした中、下水道の普及に伴って下水道を経由する水量が増大し、水循環における下水道の役割が高まってきている。下水汚泥の発生量も増加の一途をたどり、施設ストックの蓄積も進んでいる。これらを、下水道がもたらす資源としてきちんと認識・評価し、積極的に活用することが求められる。

一方、厳しい財政状況、グローバル化の進展等、社会資本整備を取り巻く状況は大きく変化しており、公共事業における効率性の追求や分野を越えた連携の推進、説明責任の向上、国民・住民参加等が強く求められている。このため、下水道においてもこれらに対応した新たな取り組みが強く迫られている。

このような社会経済情勢の変化を踏まえつつ、重層化する下水道の諸課題に適切に対応するため、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に下水道・流域管理小委員会を設置し、中長期的な視点から今後の下水道政策の方向性とその実現方策について、これまで5回の審議を行ってきた。

本小委員会においては、下水道の整備と管理及び流域管理のあり方に関し、政策転換の方向性と求められる施策、重点化すべき整備と管理の方向、都市再生に対する下水道政策の基本方針及び整備指標の考え方について検討を進めてきた。本報告はその結果をとりまとめたものである。

なお、これまでも下水道政策のあり方に関しては、旧都市計画中央審議会基本政策部会下水道小委員会の、「今後の下水道制度のあり方について（平成12年12月）」の報告、国土交通省及び（社）日本下水道協会が共同で設置した「下水道政策研究委員会」の、「中長期的な下水道行政のあり方について（平成14年5月）」最終報告が公表されており、本小委員会ではこれらの成果を踏まえ審議を行った。

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 下水道・流域管理小委員会委員名簿

委員長	松原青美	(財)民間都市開発推進機構理事長
委員	小幡純子	上智大学教授
"	虫明功臣	東京大学教授
臨時委員	岸由二	鶴見川流域ネットワーク代表, 慶応義塾大学教授
"	松尾友矩	東洋大学教授
専門委員	石川幹子	慶應義塾大学教授
"	大林勝臣	(財)自治総合センター会長
"	佐々木誠造	青森市長, (社)日本下水道協会会長
"	藤村宏幸	(株)荏原製作所代表取締役会長
"	山内弘隆	一橋大学教授

下水道・流域管理小委員会における審議経過

- 第1回 平成14年5月21日(火)
- ・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
  - ・下水道政策の評価と政策転換の方向性について
- 第2回 平成14年6月18日(火)
- ・下水道の施策ごとのアウトカム指標について
  - ・政策転換の方向性と具体的な施策について
- 第3回 平成14年7月12日(金)
- ・中間とりまとめ(案)について
- 第4回 平成15年1月28日(火)
- ・中間とりまとめにおいて、引き続き検討すべき施策とされた事項について
  - ・今後の施策展開における視点について
- 第5回 平成15年3月12日(水)
- ・最終とりまとめ(案)について

## 転換期を迎えた下水道政策

### ( 1 ) 下水道政策の変遷

わが国における近代的な下水道は、市街地に滞留する下水を排除し伝染病の発生を予防する公衆衛生の向上の観点から明治時代初期に始まり、昭和初期から第二次世界大戦直後にかけて、失業対策や戦災復興事業として少しずつ整備が行われてきた。その後、都市化の進展に伴って、生活環境の改善及び浸水防除を柱とした新下水道法が昭和33年に制定され、下水道整備が本格化した。さらに、高度経済成長による公害問題の深刻化を受け、昭和45年のいわゆる公害国会において下水道法が改正され、下水道の主要な目的として公共用水域の水質保全が位置付けられるとともに、その達成を図るため、流域別下水道整備総合計画及び流域下水道に関する規定が設けられた。また、当初下水道事業は都市計画事業に限られていたが、昭和51年の下水道整備緊急措置法の改正により、市街化区域外を対象とした特定環境保全公共下水道事業が下水道整備五箇年計画に位置付けられた。

近年では、平成8年の下水道法改正において下水汚泥の適正処理や再利用が責務として明記され、また、管渠空間を利用した通信用光ファイバーの設置が可能となる等、下水道施設や下水汚泥等の資源としての活用が求められている。さらに、良好な水循環・水環境の創出に向けた積極的な貢献が期待されている。

### ( 2 ) 下水道の直面する課題

下水道は、水に関する国民の時代ごとの要請に対応してその役割を重層化させ、身近な生活環境の改善から、国民の安全を守り環境を保全するという多様な機能を有する基幹的な社会基盤施設として進化してきた。しかし、その現状を見てみると、多様な課題が山積している。

下水道の普及は、大都市や地方中核都市等においては一定の水準に達したものの、中小市町村においては依然として普及率が低く地域間格差が顕在化している。また、浸水に対する安全性の確保が都市化の進展に追いつかず、多発する局所的な集中豪雨に伴っていわゆる都市型の浸水被害が各地で発生している。公共用水域の水質保全是下水道整備の進捗により河川で効果がみられる一方、閉鎖性水域等においては窒素、リン等富栄養化の

原因となる汚濁物質の水質改善が進んでおらず、高度処理等の取り組みも大きく遅れている。さらに、汚水と雨水を同じ管渠で排除する合流式下水道においては、雨天時に未処理下水が放流され、放流先の水質汚濁の原因となっているばかりでなく、下水道の原点である公衆衛生上の問題も指摘されている。

一方、下水道整備が進捗することによってクローズアップされてきた課題もある。発生する下水汚泥が増加の一途をたどっているのに対して、最終処分地の逼迫等を背景に汚泥の減量化及びリサイクルが急務となっている。また、古くから下水道事業を行っている都市においては、道路の陥没等施設の老朽化に伴う問題が顕在化し、将来的に懸念を強めつつある。さらに、施設ストックの増大に伴い、永続的に必要な維持管理の重要性が認識されるようになってきた。

### ( 3 ) 下水道を取り巻く環境の変化

下水道を取り巻く環境は大きく変化している。経済低迷の長期化、国及び地方公共団体双方における財政の逼迫化、少子高齢化の進行等、21世紀に入りわが国の社会経済情勢は厳しさを増すものとなっている。社会資本整備についても、必要性そのものを問う議論が行われるとともに、これまで以上に整備及び管理の効率化が求められている。

同時に、国の機関において情報公開が義務化される等、国民に対する行政の透明性の向上が強く求められており、事業を含めた施策を分かり易く提示し、その立案過程においても国民が参加できる手続きが求められている。

一方、グローバル化の波は確実に押し寄せつつあり、海外資本による上下水道関係企業の参入や国際的な規格化に向けた動き等が進んでいる。また現在、都市再生がわが国全体で喫緊の課題となっており、積極的な取り組みが求められている。さらに、光ファイバーネットワークを基盤とする高度情報化社会が急速に到来しつつあるとともに、循環型社会の構築、地球温暖化への対応等、地球規模の課題を含めた環境問題が今世紀の最重要課題となっている。

個人の生活においても、例えば、豪雨や地震にも安心できる暮らし、安全な水や食品の供給等、災害や健康に対する基本的な安全・安心を求める志向が強まってきている。

#### ( 4 ) 21世紀の下水道に求められる視点と役割

21世紀の下水道を考えるにあたり、「人」、「水」及び「地球」という3つの基本的な視点から社会を捉えると、下水道の目指すべき方向が浮き彫りになる。

まず、「人」の視点からは、浸水防除や公衆衛生の確保といった個々の目的から、安全・安心で住みやすい暮らしの場づくりへというトータルな観点からの下水道サービスが求められる。「水」の視点からは、公共水域の水質保全を発展させ、水量や水辺、生態系等を一体的に捉えた健全な水循環及び良好な水環境の創造に向けた下水道が望まれる。「地球」の視点からは、環境負荷が少ない循環型社会への転換を図るため、持続可能な社会の構築に貢献する下水道が希求される。

このように、3つの視点から21世紀の下水道を俯瞰すると、その果たすべき役割はますます多様化し、かつ、増大する方向にある。今後、下水道に求められる姿を実現するために、下水道が有すべき機能として、以下の項目に整理できると考えられる。

- ・ 衛生的で快適な生活の早期実現
- ・ 安全・安心の確保
- ・ まちのうるおいと活力の向上
- ・ 健全な水循環系の構築
- ・ 安定した水資源の確保
- ・ 公衆衛生上のリスク管理、低減
- ・ 生態系の保全
- ・ 循環を基調とした環境負荷の削減

なお、ここに示した機能には、下水道が果たすべき役割と位置付けられるもの、地域づくりの一環として下水道が貢献できるもの等、様々なレベルのものが含まれており、都市の形態、下水道の整備状況等、それぞれの地域の実情に応じて適宜選択されるべきものである。

#### ( 5 ) 政策転換の必要性

わが国の下水道は従来、最も基本的な課題のひとつである汚水処理の普

及拡大に重点を置いて整備を進めてきた。その結果、処理人口普及率は6割を超え、相当のストックが形成されてきた。それに伴い、下水道を経由する水量が増大し水循環系に占める割合が大きくなる等、下水道の役割が相対的に重要になってきている。

一方、改善が進まない閉鎖性水域の水質保全や頻発する都市型浸水被害等、ひとり下水道整備を進めるだけでは解決が困難な課題が明らかになりつつある。これらに対応するためには、下水道以外の主体と連携した総合的な施策の展開が必要であることを認識しなくてはならない。

さらに、厳しい経済財政状況、行政に対する透明性の確保、市場のグローバル化、都市の再生、高度情報化社会の到来、循環型社会の構築、地球温暖化対策、安全・安心の確保等、下水道を取り巻く社会経済情勢も大きな転機を迎えている。

以上のように、従来下水道政策では十分に解決することが困難な課題に挑戦するとともに、これまでのストック形成がもたらした下水道のポテンシャルの増大や、下水道を取り巻く社会経済情勢の変化に即応して下水道行政に求められる社会的使命を果たしていくためには、これまでの下水道政策を大きく転換し、新たな方向性を打ち立てる時期にきていると考えられる。

## 政策転換の視点

### ( 1 ) 国民の視点の重視

汚水処理の普及に重点が置かれてきたこれまでの下水道事業では、下水道整備の効果が国民一般に理解され易かった。しかし、浸水対策や高度処理、合流式下水道の改善のような今後必要とされる施策は、一般に受益と負担との関係が人々の目に触れにくいものであるため、事業者側には国民の視点を重視したアウトカムの観点がとりわけ強く求められる。

これからは、国民に対して単に情報を提供するだけにとどまらず、その意思を施策決定に反映させることが重要である。すなわち、多様な事業目標を分かり易く説明する等、アカウンタビリティの向上に努めるとともに、政策決定や事業実施にあたり多様な国民のニーズや満足度を集約して合意形成を図り、それらを下水道行政に反映させるべきである。

具体的には、ユーザーの側に立ったアウトカムの視点により事業目標を明らかにすべきである。また、分かり易い情報発信、PR、環境教育等の充実を図るとともに、政策立案や事業内容に反映させるため、PI\*、CS\*等の手法を活用した国民参加やニーズ、満足度の把握に努める必要がある。

また、現在、国際標準化機構において下水道サービスの規格化に向けた検討が進められているが、これは、顧客としての国民に対して提供する下水道サービスの質的向上を目的としていることから、積極的な対応が求められる。

\* PI : Public Involvementの略。公共事業の実施や政策決定に際して、住民・関係者に対し関係する情報を提供して、事業の実施、政策決定の過程をオープンにするとともに、意見・意思を調査する等参加の機会を確保することにより、住民・関係者の意思を反映させる住民参加の手法。

\* CS : Customer Satisfactionの略。「顧客満足」と訳される。顧客のニーズを充足して得られる顧客の満足のこと、測定した満足度をもとにサービス等の向上を図ることによって満足度を向上させる取り組み。

### ( 2 ) ソフト施策を含めた多様な主体との連携・協力

水質保全や浸水防除等下水道の本来的な目的の達成は、単一の下水道システムのみの対応で可能となるものではないことを認識する必要がある。その上で、下水道に期待される機能を効率的、効果的に発揮させるためには、それぞれの下水道管理者が自らの責務として事業を行うにとどまらず、他の事業主体や住民等多様な主体と連携・協力した施策を基軸に置かなくてはならない。

このため、下水道管理者間における連携や広域化をさらに進めるとともに、下水道以外の事業主体との連携や役割分担を積極的に推進する必要がある。また、公的セクターが主体となったこれまでの事業手法にとらわれず、民間委託やPFIといった民間活力を活用する手法を導入すべきである。さらに、NPO等住民との協力を進める仕組みづくりにも努めるべきである。

この場合、複数の下水道管理者間における広域的な調整や、民間活力の導入を円滑に進めるための条件を整える観点から、国や都道府県等の役割がこれまで以上に重要になると考えられる。

また、連携・協力を進めるにあたっては、下水道を水に係る人工的な静脈系のシステムとして捉えた上で、水の流れに即した流域の視点による水管理の考え方を本格的に導入すべきである。

### (3) 整備の重点化とストックの徹底活用

下水道に求められる課題が多様化、複雑化する一方、下水道の財政は今後ますます厳しくなることが予想され、限られた財源を最大限効果的に使っていかなければならない。

このため、ナショナルミニマムとして普及拡大を中心としてきたこれまでの政策から、水質保全や浸水対策等下水道の幅広い役割に応じ、重要な課題解決に資する整備に重点化を図っていく必要がある。その場合、効率性の追求が前提となることは言うまでもない。

また、下水道は水を集めるシステムであり、その結果として処理水や汚泥がまとまって生ずる。その特徴を活かしつつ、増大する施設ストックや処理水、汚泥等の活用を徹底的に進め、例えば、積極的なエネルギー回収等により環境問題の解決手段として貢献していくことも重要である。加え

て、これら下水道の潜在能力を引き出すためには、これまで以上に技術開発を重視しなくてはならない。

#### (4) グローバル化を受けた国内外での戦略的対応

経済活動のグローバル化が進展しており、社会の枠組み全般にわたり大きな影響を及ぼしつつある。水処理分野においても例外ではなく、国際的に官民の役割分担や連携の必要性について議論されており、その一方で世界の水処理市場は急速な拡大が予想されている。

わが国は、これまで発展途上国に対して積極的に援助を行ってきたが、事業運営を含めた総合的なマネジメントが求められるようになってきており、それに対応していく必要がある。また、下水道サービスに関する国際規格の策定に向けた検討が進められており、これはグローバル化を後押しするものと考えられることから、積極的に関与すべきである。

すなわち、水処理分野におけるグローバル化の潮流を、単に海外の問題として捉えるのではなく、わが国が国際貢献を積極的に進め、また、国内外で競争力を高める観点から、戦略的に対応していかなければならない。この場合、行政及び民間が、それぞれこれまで行ってきた範囲内の活動にとどまらず、双方が積極的に連携を図ることが重要である。

## 政策転換の方向性とその実現に向けた施策

### (1) 流域管理のアプローチによる施策展開

これまで下水道は、生活環境の改善、浸水対策、河川・海域等の公共用水域の水質保全を主要な目的として鋭意整備が進められ、その普及拡大に伴いそれぞれ重要な成果を上げてきた。しかし、近年の都市型浸水被害や湖沼・海域等の閉鎖性水域における水質改善等の現状をみると、個々の下水道管理者が単にそれぞれの下水道事業を展開するだけでは十分な対応ができない状況も次第に明らかになってきている。

このため、流域内の下水道管理者同士が連合し、さらに住民も含めた他の主体とも積極的に連携して、共通の理念、目的意識を持ち、リスク及びその削減に要する負担を分担した上で、全体としてリスク、負担を最小に抑制しつつ共通の目的達成に向け協調して行動する「流域管理のアプローチ」が求められている。

#### 流域内の関係者が協力し合う場の設定

雨水対策や水質保全に関する施策は、水の流れを考えると本来は流域単位で検討することが自然であり、水質保全に関し流域を単位とした流域別下水道整備総合計画をマスタープランとして位置付けてきた。しかしながら、実際の下水道管理は行政単位で行われ、また、水に関連する主体は民間も含め多岐にわたる。このため、河川管理者等流域内の関係者と相互に議論、協力しあうことのできる場づくりを行うことがまず必要である。その際、専門的な見地からそれぞれの地域状況に精通した学識経験者等の助言を得ることも重要である。さらに、施策の具体化にあたってその実効性を高めるため、流域内の関係者に対して責務を明確化する仕組みについて検討する必要がある。

#### <講ずべき具体的な施策>

雨水及び水循環・水環境双方の観点において、流域を一つの単位として合理的な水の管理を行うため、流域内の関係者による協議の場を設置

## 流域管理の視点による雨水対策への取り組み

内水排除は下水道管理者の基本的な責務であり、下水道自ら通常有すべき安全性を確保すべきである。一方、下水道は河川と一体的になってはじめて浸水被害防除の機能を果たし得るものであるが、それぞれ段階的に整備されることから、両者の整備水準を考慮しつつ連携して最適な雨水対策システムを構築することが重要である。このため、内水排除を図る下水道整備を推進するとともに、河川を含めた雨水対策施設を効果的に整備、管理する観点から、両者の排水ネットワークを統合的に捉え、外水対策である治水事業と一体的、総合的に浸水被害対策を推進する必要がある。

なかでも、都市化の著しい地域等では河川及び下水道の整備による雨水排除のみならず、さかのぼって雨水の流出そのものを抑制していくことが効果的であり、そのためには住民等も含めた流域全体での取り組みが重要である。ところが、民間宅地開発に伴って設置された調整池は、帰属や管理の主体が曖昧でその存続が保証されていない。このため、既存の民間調整池の位置付けを明確化するとともに、住民の協力を頼っている民間敷地内の雨水貯留浸透施設の設置を促進する仕組みを構築する必要がある。

また、河川氾濫を回避するため、内水を河川に放流する排水ポンプの運転調整が要請される場合があるが、下流側の河川氾濫と上流側の内水被害はトレードオフの関係にあり、河川及び下水道の整備状況を勘案して浸水被害を流域全体で最小化する観点が重要である。このため、流域内の関係者による合理的な排水ポンプの運転調整のあり方を明確化する必要がある。

さらに、下水道施設の整備水準を超過する降雨や河川側の排水受け入れの制約に起因する内水被害は予め想定されるものであるが、それを軽減させるソフト対策として、流域内の住民に対し下水道及び河川の能力の限界等について明らかにし、浸水被害リスクを事前に提示すべきである。また、浸水被害発生時には関連部局間の連絡調整を確実にを行うとともに、住民に対して速やかに情報を伝える必要がある。

加えて、複数の市町村を經由して内水を排除することが適当であり広域的な雨水対策が効率的、効果的な場合、都道府県が事業主体となるための制度を整備する必要がある。

なお、これらの施策を検討、展開するにあたっては、河川担当部局との調整に留意すべきである。

### <講ずべき具体的な施策>

浸水被害防除を目的とした下水道及び河川の計画及び管理に関する統合的な制度を整備

既存の民間調整池の恒久化及び民間宅地内の雨水貯留浸透施設の設置を促進する制度を整備

流域内の関係者による協議に基づき、合理的な排水ポンプの運転調整ルールを確立するための制度を整備

大雨時における下水道管理及び河川管理の運用方法も含め、内水被害のリスクや避難方法を住民に対して事前に明示するハザードマップの作成を推進

浸水被害時における情報伝達の体制を強化

都道府県が主体となって広域的な雨水対策事業を実施する制度を創設

### 流域を単位とした健全な水循環・良好な水環境の創出

市街化の進展や水需要の増加等により平常時の流量が不足し水環境が悪化している河川において、健全な水循環を回復させるため、生活用水の約8割を占めるようになった処理水を積極的に活用することが要請されている。また、閉鎖性水域等水質改善が十分に進まない公共用水域においては、下水道の高度処理に加え、ノンポイント汚濁の削減対策を推進する必要がある。

このため、下水道のマスタープランである流域別下水道整備総合計画の枠組みを拡充し、河川の正常流量確保を目的とした処理水の供給に関する事項、必要な放流水質及び放流量に関する事項、ノンポイント汚濁負荷対策に関する事項等を計画に位置付け、実効性を確保すべきである。特に、都市におけるノンポイント対策については、道路部局と連携した調査が必要である。さらに、将来的には下水の処理水質のあるべき姿を見直し、現在の高度処理の処理水準を標準的なものとするといった検討が求められる。また、健全な水循環系を構築する観点から、雨水浸透についても今後は積極的に展開すべきである。

水質保全、とりわけ高度処理に要する費用については、受益と負担の観点から、行政単位でなく流域単位で最適な負担方法を考えることが重要である。この場合、経済的手法（例えば、排出汚濁負荷量等に応じた賦課金の徴収、それを原資とした基金による高度処理等に対する財政的支援、排出者間における汚濁負荷削減枠の取引等）の適用可能性について、関係機関と連携して調査研究に着手すべきである。

#### <講ずべき具体的な施策>

流域別下水道整備総合計画のスキームを応用し、流域における再生水の循環利用を促進して河川等からの取水を抑制するとともに、処理水の河川上流部への還元や雨水の地下浸透を図ることにより、河川等の水環境の改善を図ることを目的とした新たな計画制度について検討

流域別下水道整備総合計画にノンポイント汚濁負荷削減対策を位置付け

経済的手法の適用可能性等流域内における新たな費用負担のあり方について調査研究に着手

#### 下水道のリスク対策

下水道整備の進展により、下水道が流域の自然環境や社会活動に及ぼす影響が大きくなり、水道水源の保全や生態系保護のためには、これまで下水道の処理対象としてきた汚濁物質のみならず、病原性微生物や微量化学物質等に対するリスク管理が求められている。同時に、工場等の水質事故時における下水道の機能確保もこれまで以上に重要になってきている。このため、水道水源等重要な水域において高度処理を積極的に進めるとともに、微量化学物質等の挙動や放流先への影響等について調査、検討を深める必要がある。また、水質事故発生時に影響を最小限に食い止めるため、管理体制とともに制度の強化を図る必要がある。

#### <講ずべき具体的な施策>

工場等の事業者が水質事故発生時に応急措置を講じ、下水道管理者への報告を義務付ける制度を整備

緊急事態の発生時において、流域関連公共下水道管理者に代わって流域下水道管理者が排水設備への立ち入り検査等の権限を行使できる制度を整備

## ( 2 ) 施設の効率的な整備と管理運営

これまで下水道整備は、他の汚水処理施設と役割を分担しつつ、地域特性や処理水の放流先の状況を勘案した施設計画に基づいて事業が進められてきた。現下の厳しい財政状況、少子高齢化等の社会経済情勢を勘案すると、今後の下水道整備及び管理においては、従来にも増して効率性を徹底的に追及した取り組みが求められている。

その手法としては、性能規定の考え方により下水道の構造上の基準を明らかにし、それに基づいた適切な施設計画を前提としつつ、まず広域化や他の汚水処理施設を含む事業間の連携を一層進める必要がある。また、民間の活力を適切に引き出す仕組みを構築すべきである。さらに、それぞれの事業を対象に、着手前のみならず継続中あるいは完了したものについても不断に評価を行い、その結果を効率化につなげていくことが重要である。

### 複数の事業主体間における連携

下水道の普及に伴って下水汚泥の発生量の増加が見込まれる一方、最終処分場の逼迫や資源の有効利用の観点から、下水汚泥の処理・処分、リサイクルが喫緊の社会的課題となっている。下水汚泥処理における市町村の枠を越えた広域的な取り組みは、一般にスケールメリットによる効率化が期待できるものであり、このため、複数の下水道管理者が連携した広域的な下水汚泥の減量化・リサイクルを推進する必要がある。

特に、今後は中小市町村を中心に小規模な下水処理場から分散して下水汚泥が発生する傾向が強まるため、広域的な集約処理が効果的となってくる。また、集約化によってPFI等民間活力を活用した事業も進み易くなると考えられる。さらに、汚泥処理の広域化にあたっては、人員等執行体制が脆弱な中小市町村に代わり都道府県が主体となる事業制度が求められる。

一方、汚水処理サービスの提供に関しては、下水道管理者間における連携を進め、維持管理の効率化の観点から必要に応じて既存の下水道計画についても見直すべきである。また、下水道以外の汚水処理施設の特性を踏まえ、地域の特性に応じて役割分担することが重要であり、市街化の状況等地域条件の変化を的確に捉え、これを適時適切に見直すとともに、柔軟に連携していく必要がある。

## <講ずべき具体的な施策>

国が下水汚泥の減量化目標、その他下水汚泥の適正な処理に関する基本方針を定め、都道府県が国の基本方針に即して関係市町村の意見を聴取しつつ、広域的な処理を含め、下水汚泥の減量化・リサイクルに関する計画を策定する制度を創設

都道府県が主体となって下水汚泥の広域的な処理事業を行う制度の拡充

改築更新時に施設の統合を図る等、都道府県構想に時間的な概念を導入したプログラム制度を導入

都道府県構想について適時適切に見直すとともに、下水道と他の汚水処理施設との連携施策を強化

## 民間活力の適切な活用による下水道サービスの効率化

下水道の管理は、悪質下水の排除規制等公権力の行使を伴う業務である。また、公共用水域の水質保全、浸水対策等、設置目的の公共性が極めて高く、かつ、その受益が広範囲に及ぶため、地方公共団体が最終的な管理責任を負うべき性格の施設である。しかし、民間ができることはできるだけ民間に委ねる観点から、民間活力を積極的に活用し、下水道サービスの効率化を図るべきである。

なかでも、普及拡大に伴い着実に増加している維持管理業務の効率化を図るため、民間企業の創意工夫を効果的に引き出す性能発注による包括的な民間委託への転換を推進すべきであり、その円滑な導入のための条件整備を行う必要がある。このため、民間に求める性能や業務の範囲、責任分担のあり方、積算の考え方等、契約に関する標準的な考え方の確立が求められる。また、民間企業のサービスや技術等について評価、審査及び監視を適切に行えるようその手法を明らかにすべきである。

さらに、民間活力の活用を図る形態のひとつとして、維持管理業務に加え施設の建設も含めた一連の業務についてPFI手法により民間委託を行う場合等が想定されるが、一般に下水道事業は投資規模が大きく長期を要する。このため、これらリスクを低減し民間企業のインセンティブ向上を

図る方策も含め、そのあり方について検討する必要がある。

<講ずべき具体的な施策>

包括的民間委託について、評価、審査及び監視に関するガイドラインを整備するとともに、性能発注の標準的な契約モデルを整備

P F I手法等を活用し、設計、建設及び管理を一体的に行う民間委託の実施方法について検討

地方公共団体に対する支援体制の充実

事業主体の執行体制が脆弱な場合、専門的な知識の不足により不適切あるいは非効率な整備や管理が行われる恐れがある。特に、今後整備が見込まれる中小市町村や行政組織のスリム化を図らざるを得ない市町村においてこのような懸念があるため、性能を確保する上から下水道の構造に求められる規定を整備することを含め、施設の計画、設計、建設、維持管理や財政運営等について地方公共団体を支援する体制を充実する必要がある。

なかでも、性能発注の考え方に基づく包括的な民間委託等の方式については、適切な民間企業を選定するための審査能力、委託契約のノウハウ、民間企業のパフォーマンスを評価する能力、モラルハザードを防止するための監視能力等が地方公共団体側に備わっていないはじめて活用され、効果を発揮するものである。このため、中小市町村等に対する支援体制の強化を図るべきである。

<講ずべき具体的な施策>

施設の計画、設計、建設、維持管理や財政運営等について地方公共団体に対する支援を充実させるとともに、包括的な民間委託等を推進するため、適当な第三者機関が地方公共団体を支援する体制を整備

### (3) 下水道のポテンシャルを活用した新たな課題への対応

下水道は普及拡大に伴い施設や処理水といったストックを増してきたが、それらは都市内におけるうるおいの創出や資源・エネルギー源としてのポテンシャルを秘めている。なかでも、処理水は都市における水資源として大量かつ安定な供給が可能であり、今後はその利活用を前提とした水循環系を構築することが重要である。一方で、廃棄物の減量化やリサイクル、地球環境問題といった新たな課題への対応が迫られており、対症療法的な対策にとどまらず、下水道の潜在的な可能性を最大限に活かした積極的な貢献が求められている。

このため、下水道がこれまで蓄積してきた施設ストックを都市内の良好な環境の創出等に活用するとともに、21世紀の新たな課題に対応するため、下水や処理水、下水汚泥を有価物あるいはエネルギー源として認識すべきである。

#### 都市の水・緑環境の向上

都市内の環境向上を図る上で、処理水や水路等のストックは貴重な資源であり、都市における水・緑環境の増進や創出に対する貢献が期待できる。一方、国際競争力のある都市の再生を図るためにも、こうした都市空間の創出は重要である。このため、公園等関連部局と連携し、生態系にも配慮しつつ、有効活用を推進すべきである。

また、下水道施設として整備されるせせらぎ水路やビオトープ等は、都市において身近に水環境を体得できる空間であり、住民参加による計画、維持管理や環境教育に最適な対象である。同時に、下水処理場においても処理水や空間を活用することにより同様な展開が可能である。このため、水辺へのアプローチがどの程度可能であるか住民に分かりやすく提示するとともに、これら施設を対象に、地域住民等とともに協働活動を展開するための手法について検討すべきである。

さらに、処理水は再生水利用や湧水対策等都市の水資源として貴重であり、ヒートアイランド対策への利活用も効果的であると考えられる。また、これら処理水の活用を進めるためには、膜処理等処理水準の高い処理やビオトープ等自然の力を活用した処理技術の実用化について調査研究が求められる。

#### <講ずべき具体的な施策>

再生水を活用した都市内の水・緑に関するマスタープランの策定を推進

水路のオープン化や処理水の還元等、水・緑環境を創出するためのガイドラインを整備

下水道施設として整備されるせせらぎ水路やビオトープ等の計画づくり、維持管理等について、地域住民やNPO等の参画を得て協働活動を展開

都市のヒートアイランド対策としての処理水の有効利用や、膜処理、ビオトープ等を活用した高水準の処理技術の実用化について調査研究

#### 下水汚泥のリサイクル

ゼロ・ディスチャージを目指した下水汚泥のリサイクルを進めるため、緑農地利用や建設資材利用に強力に取り組むべきである。また、効率的、効果的にリサイクルを進めるため、バイオマス・ニッポン総合戦略で示された方針に基づき、下水汚泥とそれに類似した他のバイオマスとの共同処理、下水汚泥等のバイオマスエネルギーへの転換、PFI等の手法による民間のノウハウを活用した事業等、多面的な施策を展開する必要がある。

一方、リサイクルの拡大は技術の進歩に負うところが極めて大きい。また、リサイクルは実際にユーザーに利用されてはじめて成立するものである。このため、技術開発を促進するとともに、マーケティング等に対する民間のノウハウの活用を積極的に進め、あわせて効率的な事業展開を図ることができるよう、柔軟な事業制度を構築すべきである。

#### <講ずべき具体的な施策>

生ごみや畜産系廃棄物等下水汚泥に類似の廃棄物との共同処理に関する事業制度を創設

## 地球環境問題への対応

下水道は水処理過程等で電力等を大量に消費しており、地球温暖化対策として積極的に省エネに努めなければならない。その一方、下水や下水汚泥等は、温冷熱エネルギーあるいはバイオマスエネルギーとして高いエネルギーポテンシャルを有しており、下水、下水汚泥の消化ガス及び焼却施設等からのエネルギー回収を積極的に推進すべきである。また、一酸化二窒素等の温室効果ガスの大幅な削減も技術的に可能であることが確かめられており、環境負荷を抑制するためにも、地域特性に応じて下水道のポテンシャルを最大限に引き出し有効に活用するための方策について検討を行う必要がある。

なかでも、ディスポーザによる生ごみ回収は、下水道の新たなサービスという側面に加え、効率的なエネルギー回収を図る都市代謝システムとしての可能性を有している。このため、バイオマス利用の観点からディスポーザの有効性や実現可能性について検証を進め、利用を制限すべき範囲や、生ごみのリサイクルとの比較等トータルな社会システムとしての評価を含め、地方公共団体が導入する際の採否について、その判断の目安を提示すべきである。

### <講ずべき具体的な施策>

地球温暖化対策を推進するため、省エネ機器の導入、未利用エネルギーの活用、一酸化二窒素等の排出抑制運転等、下水道のポテンシャルの徹底的な活用

ディスポーザの利用を通じた生ごみとの共同処理等によりエネルギー回収を図る都市代謝システムについて実証実験

### 下水道施設の徹底的な活用

処理場やポンプ場、管渠等下水道の施設は普及拡大に伴いそのストックを増大させてきた。例えば、全国に設置されているマンホールは一千万個に達する等、その量は莫大なものとなっている。このため、効率的なエネルギー回収が可能となるごみ焼却施設等供給処理施設との併設や、貴重な都市内のオープンスペースや緑地空間としての利用等、敷地や施設を徹底的に活用する方策について検討すべきである。

なかでも、高度情報化の進展に即応し、光ファイバーによる管理の高度化、効率化を積極的に進めるとともに、その設置空間として下水道管渠空間の効率的な活用を加速することが求められている。このため、管理用光ファイバーの整備を推進するとともに、管渠空間の民間への開放を強力に進める必要がある。また、光ファイバー敷設コストの縮減を図るための技術開発を推進すべきである。

#### (4) 国際化に向けた官民の積極的な対応

海外の水処理分野においては、民間活動の国際化、いわゆるグローバル化が進みつつあり、発展途上国等に対する技術援助等の国際貢献に加え、経営等の視点を含めた総合的なマネジメントが求められている。このため、国境を越えた民間活動を行政がサポートし、行政がもつノウハウを民間に提供する等、官民が積極的に連携する必要がある。

また、日本の海外活動を促進し、国際貢献における業務の円滑化を図ると同時に、国内における事業の効率化、アカウンタビリティの向上に資する観点から、国際的な規格化の動向に積極的に対応すべきである。

#### 水処理分野の国際貢献における官民の連携

日本は国際援助に大きく貢献しているものの、水処理分野において民間の海外活動は必ずしも十分であるとは言えない。その背景としては、海外における制度上の障壁、競争の激化等に加え、事業運営を含めた総合的な支援が求められるようになってきていることが挙げられる。

一方、下水道は、その施設、機能を保全するとともに、整備目的を確実に達成させる観点から、公権力を行使すべき性格を有する施設であるため、民間のノウハウを十分に引き出すためには、行政が条件整備を行い民間活動を支援する必要がある。

このため、日本の積極的な国際貢献を可能にするには、民間による総合的な支援の展開が進むよう、行政が持つ情報やノウハウを民間に提供する等、官民の協力体制のあり方について、関係者が連携し検討を深める必要がある。

特に、発展途上国においては、下水道の整備と管理に関する市場の拡大が見込まれており、資金援助や技術援助に加え、資産管理を含む下水道経営や都市計画等の総合的なマネジメント能力が求められている。国際貢献の実効性を高める観点から、国による国際援助においては施設建設のみならず維持管理分野を重視するとともに、国内の関係する民間企業と公的セクターが連携して支援を行うための総合的な方針を早急に確立すべきである。

## 国際的な規格化への対応

水処理分野における国際貢献を円滑に進め、積極的に海外活動を展開していく観点から、国際標準化機構における下水道サービスの規格化の動向を十分注視し、事業活動の国際化に向けた環境整備に深く関与する必要がある。

また、国際的な規格化への対応は、国内においても、地方公共団体及び民間の競争力を高め事業運営の効率化に資するとともに、下水道サービスの質的向上につながると考えられるため、官民が連携した対応が求められる。

このため、国内の見解を集約し関係者が一体となって国際規格の検討内容を照査した上で、わが国が率先して規格化の動きを牽引できるよう、必要な意見を強力に発信する必要がある。

## 都市再生において展開すべき下水道政策の基本的方針

日本の都市においては、市街地の拡大が減衰する等、その形態が大きく変化しつつあり、都市機能の高度化と都市環境の向上を目指した都市再生が喫緊の課題となっている。このため、今後は都市計画との連携を強化しつつ下水道計画を考える必要がある。

また、都市の再開発等と連携した下水道の再構築等を進めるとともに、災害に強い都市の形成、環境負荷の低減、自然との共生等、様々な観点で都市再生に貢献可能な下水道からまちづくりを積極的に働きかけるべきである。

この場合、それぞれの都市が歴史的に育んできた資産としてのインフラや、それが醸成する水環境等を再評価し、地域固有の視点を明らかにした上で都市再生の姿を描いていくことが重要である。

### ( 1 ) 都市形態の変化への対応

高度成長期以降、日本の市街地は外延化してきたが、近年その勢いは弱くなり、大都市では都心部への人口回帰が見られる一方、地方都市では中心市街地の空洞化が進んでいる。また、近い将来、日本の総人口の減少が確実視されており、都市形態にも大きな影響を及ぼすものと推測されている。

このように、これまで経験したことのない都市形態の変化に下水道が対応するには、都市の将来像を描く都市計画及びその関連事業とこれまで以上に密接かつ強力で連携し、新たな視点から中長期的な時間軸を捉えた下水道計画の立案及び施設整備が求められる。

### ( 2 ) 再開発等と連携した下水道の再構築

都市再生を進める基本的な方向性として、拡散型都市の弊害を解消するためコンパクトシティー化が志向されており、それを通じて中心市街地の活性化、環境負荷の低減等の実現を目指すこととされている。同時に、都市生活に過重な負担を強いている20世紀の負の遺産を解消するとともに、これまで蓄積された都市資産を的確に評価しつつ、安心して暮らせる

美しい都市の形成、持続発展可能な社会の実現、自然と共生した社会の形成等、21世紀の新しい都市創造に取り組むこととされている。

このため、下水道事業においても、合流式下水道の改善、施設の老朽化対策等に加え、再開発や都心居住等、都市の内部形態の変化に対応した下水道システムの再構築が必要である。この場合、都市再生に関連する他の事業と十分に連携しつつ、下水道施設の単純な更新のみならず機能向上を図る観点から検討すべきである。

### (3) 下水道から提案する都市再生

下水道は、都市再生に様々な形で大きく貢献できるものである。災害に強いまちづくりの観点に立った都市型浸水被害対策、環境負荷の低減の観点に立った温室効果ガスの削減及びヒートアイランド対策、自然との共生あるいは歴史的な水文化の継承の観点に立った都市の水・緑環境の向上、といった役割が期待される。

具体的には、再生水の積極的な利用、下水・処理水のもつ温冷熱の有効活用、光ファイバーの收容空間やエネルギーの供給・廃棄システムとしての下水道管渠空間の活用等、都市の再開発等に併せて、下水道が貢献できる施策や事業を検討すべきである。すなわち、都市再生にあたっては、汚水処理や雨水対策といった都市基盤を支える基本的な機能の充実に加え、下水道を都市の利便性や魅力を向上させるものとして捉え、下水道の視点から積極的にまちづくりを発信することが望まれる。また、水循環・水環境の再生等に関連した都市再生プロジェクトにおいても、下水道の主体的な関与が求められる。

## 下水道の整備と管理の重点化の方向

政策転換の方向性を踏まえ、下水道の整備と管理に関する施策を進めるにあたっては、効率的で費用対効果が高い投資、下水道以外の主体と連携・協力し総合的な効果が期待できる施策、水質悪化や浸水被害等の影響が大きく緊急に対策が求められる箇所、循環型社会の構築等社会的に強く要請されている課題等に重点化する必要がある。また、中長期的視点からは、現在は下水道事業が量的拡大から質的向上に転換しつつある時期にあると考えられ、双方の視点を重視しつつ、地域特性を踏まえて求められる下水道の役割と機能に応じ、以下に示すような重点化を図るべきである。

この場合、公的セクターである国、都道府県、市町村や民間等がそれぞれ適切に役割や費用を分担することが肝要である。特に、ナショナルミニマムの確保、国民の生命・健康・財産を守り都市機能を支える対策、安全でおいしい飲料水の確保等、国家的、広域的視点から重視すべき政策については、国が責務として一定の関与と支援を行う必要がある。さらに、ユーザーである国民の責務についてもコンセンサスを形成し、行政と一体となった取り組みが求められる。

### (1) 汚水処理の普及

汚水処理のサービスは、個々の国民にとっては有か無かという大きな較差を有する性格のものであり、地域のビジョンや財政負担等を十分検討したうえで下水道以外の他の汚水処理事業と適切な分担、連携を図りながら、一日も早く未普及地域の解消に努めるべきである。また、住民が下水道を利用可能となる供用開始時期を明らかにした整備プログラムについて明示すべきである。

#### <重点化の方向>

- 1) 中小市町村を中心に普及が後れている地域を対象に、汚水処理を優先的に整備すべきである。特に、小規模下水道事業において経済効率性等の観点から合併処理浄化槽等との分担を見直す等、下水道整備計画について地域や課題に応じ適切に見直し、重点化・効率化を図る必要がある。また、人口や土地利用の動態等を勘案し、人家が集積している等将来にわたって汚水処理のニーズが高いと考えられる地区、観光

地やリゾート地のように水質保全や経済波及の観点からも整備が急がれるものの季節的に汚水量が著しく変動し個別処理が不適當な地区等について重点的に整備を促進すべきである。

- 2) 徹底したコスト縮減を図るため、適切な施設計画を前提として、複数の地方公共団体による事業の広域化や共同化、下水道と他の汚水処理施設との一層の連携等を進めるべきである。

## ( 2 ) 雨水対策

下水道による雨水対策は未だ全国的に整備水準が低い上、市街化の進展により大都市域を中心に浸水被害に対する脆弱化が進み、加えて局所的な豪雨が頻発している。このため、積雪対策も含め、浸水に対する安全性を全国的に向上させるとともに、特に被害ポテンシャルの高い地域についてはより高い安全性を早期に確保する必要がある。

### <重点化の方向>

- 1) 地下空間の利用が進んだ地区や、交通結節点のように都市機能が高度に集積した地区等においては、浸水により都市機能や経済活動に重大な障害が生じ、その影響が広域に波及する恐れがある。このため、雨水対策はまず、浸水に脆弱で都市機能が集積した地区から重点を置いて進めるべきである。
- 2) 都市再生プロジェクト等大規模な都市再開発の一環として実施される事業、都市施設や宅地等における雨水の流出抑制施設の設置等を重点的に推進すべきである。
- 3) 近年大規模な浸水被害が発生し緊急な対策が求められている地区における事業や、下水道事業と河川事業がそれぞれ適切な安全度を有するようバランスのとれた計画策定が行なわれ、かつ、河川事業と連携して実施される下水道事業に重点を置くべきである。
- 4) ハザードマップの策定、緊急時の情報収集や情報提供システムの構築等、ソフト対策を推進すべきである。

### ( 3 ) 公共用水域の水質保全

河川の下流域の水質改善のために上流側の都市で高度処理が必要となる等、公共用水域の水質保全においては排出者と受益者が一致しない場合が多く、地方公共団体の枠を超えた流域の視点から対策を進めていかななくてはならない。また、閉鎖性水域や水道水源を抱える水域においては、下水道の高度処理に加え、ノンポイント対策が必要となる場合があり、関係する地方公共団体にインセンティブを与えつつ、費用対効果の高い下水道に重点をおいて整備を進める必要がある。

#### <重点化の方向>

- 1) 公害防止計画、総量削減計画、湖沼水質保全計画等の対象として国が指定した地域や重要な水道水源水域に影響を及ぼす地域等、国として支援すべき地域の下水道事業を重点的に推進すべきである。
- 2) 閉鎖性水域や水道水源水域に関係する下水道のなかでも、流域別下水道整備総合計画等に基づき必要な高度処理を実施している箇所に重点をおいて下水道事業を進めるべきである。
- 3) 都市再生プロジェクト等国家的项目として実施される環境改善に関する事業を重点的に推進すべきである。

### ( 4 ) 合流式下水道の改善

合流式下水道からの雨天時未処理放流水に起因して、水質汚濁のみならず公衆衛生上の問題が表面化しており、早急に改善を行う必要がある。このため、当面の改善目標を設定し、モニタリングや未処理放流の実態等に関する情報提供等のソフト対策を含め、合流式下水道の改善対策を緊急に進める必要がある。

#### <重点化の方向>

- 1) 当面の改善策として、(a)汚濁負荷量を分流式下水道と同程度以下に削減、(b)越流回数を半減、(c)きょう雑物の流出防止、を目標に、概ね10年で緊急的に改善すべきである。

- 2) 下流域に水道水の取水口、水浴場、親水利用が可能な水辺等が存在する等未処理放流水の影響を受けやすい場合には、特に重点をおいて改善を急ぐべきである。

## ( 5 ) 下水汚泥の減量化・リサイクル

下水汚泥の発生量は普及拡大に伴い増大の一途をたどる一方、そのリサイクルは社会的な緊急課題となっている。このため、広域的な事業展開等効率化を進めるとともに、下水汚泥の減量化及びリサイクルを図る事業について、計画的かつ重点的に推進する必要がある。

### <重点化の方向>

- 1) 下水汚泥の減量化目標、その他下水汚泥の適正な処理に関する国の基本方針を受けた下水汚泥の減量化・リサイクルに関する都道府県の計画に基づき、複数の市町村が互いに協力し、あるいは、都道府県がイニシアティブをとって行う広域的な下水汚泥処理事業を重点的に推進すべきである。
- 2) エネルギーや製品としてバイオマスを総合的に最大限活用し、持続発展可能な社会の構築を目指すバイオマス・ニッポン総合戦略を受け、下水汚泥とそれに類似した他のバイオマスを共同で処理し効率的にバイオマスの利活用を進める事業、下水汚泥等をバイオマスエネルギーに転換し省エネや地球温暖化対策に貢献する事業等を推進すべきである。
- 3) P F I 等の手法により民間のノウハウを活用して下水汚泥のリサイクルを進める事業等に重点を置くべきである。

## ( 6 ) 施設の再構築

施設の老朽化は下水道の機能のみならず社会生活にも大きな支障を及ぼす恐れがある。さらに、ストックの増大に伴い老朽化は今後急速に進行することが予想される。このため、施設の老朽化が進みつつある箇所を中心に、施設の更新にあわせて耐震化をはじめとする機能の計画的な向上を図

るべきである。

#### <重点化の方向>

- 1)再構築の対象となる下水道施設の機能に対応し、それぞれの施設の特徴に応じた重点化を図るべきである。ただし、既存の施設を前提とすることから、地域のニーズに応じてそのポテンシャルが最大限に活かされるよう留意する必要がある。

### ( 7 ) 維持管理

施設ストックの増大に伴って維持管理のウエイトがますます大きくなっており、その質を確保しつつ効率化を追求しなくてはならない。また、受益と負担のバランス及び下水道財政の持続可能性を重視し、健全な財政運営に努めるべきである

#### <重点化の方向>

- 1)包括的な民間委託等を進めるための支援策を強化するとともに、広域的な維持管理体制の整備を重点的に進める必要がある。
- 2)資源のリサイクルや地球温暖化対策等、社会的要請に応える維持管理についても積極的に推進すべきである。また、雨水貯留浸透機能の付加や悪臭対策等排水設備に対する下水道管理者の関与を強化すべきである。
- 3)下水道財政の長期的な見通しに立ち、受益者負担金及び下水道使用料の適正化を図るとともに、接続率の向上に努めるべきである。

### ( 8 ) 技術開発の推進

下水道に求められる役割が多様化、高度化する中、下水道の整備と管理の重点化を図る上で技術開発は不可欠である。このため、重点的な対応が求められる課題について産官学が連携して取り組むとともに、技術開発の中期的なビジョンを明らかにする必要がある。

### <重点化の方向>

- 1) 水環境の保全や浸水安全度の向上等、下水道機能の高度化を図るための諸課題に加え、コスト縮減等の事業の効率化、循環型社会の構築、地球環境問題等に資する技術開発を重点的に推進すべきである。また、アカウントビリティの向上や、下水道経営の観点からのマネジメントに関する技術についても、研究を深め知見を蓄積する必要がある。
- 2) 合流改善対策等重点的に技術開発を推進すべき分野について、民間主導による技術開発を集中的に誘導、促進し、適切な評価を行いつつ、開発された新技術の早期かつ広範な実用化を推進する必要がある。さらに、重点的な対応が求められる課題については、研究開発に係わる諸機関や産官学が有機的に連携し、これら技術開発を支援する体制を充実させるべきである。
- 3) 下水道に関する技術開発を効果的、総合的に進めるためには、今後中期的に目指すべき技術開発の課題について具体的に検討し、重点的に取り組むべき分野を抽出した上で、その方向性を明らかにする必要がある。

## アウトカムを踏まえた整備目標のあり方

下水道整備の現況や目標を表すための指標は、ユーザーである国民の立場に立ったアウトカムの視点を重視する必要がある。特に、下水道は施設が直接国民の目に触れにくいものであるため、極力分かり易く、下水道の施策にできるだけ直接結びつきその役割や機能を端的に表現するとともに、国際的にも通用するものが望ましい。

また、その種類としては、全国的な見地から下水道の整備水準を表すもの、下水道以外の施策と連携した指標、それぞれの箇所における地域特性や下水道整備の状況等に応じて設定されるもの、下水道の施策を総合的に評価する指標等が考えられる。

これらを考慮し、下水道の機能ごとに提案すべきアウトカム指標として以下のようなものが想定される。アウトカム指標の具体化にあたっては、その実現可能性について、ここに提示した指標を対象に検討を行うとともに、必要に応じてその改良や新たな指標の導入を図るべきである。

### (1) 全国的な整備水準を表す指標

下水道の機能ごとに全国的な整備状況を表す指標としては、以下のようなものが考えられる。なお、これら指標については、例えば、中小市町村における処理人口普及率や閉鎖性水域における高度処理人口普及率等、整備と管理の重点化の方向に応じた表現を適宜導入すべきである。

- 1) 下水道処理人口普及率：  
総人口に対して下水道を利用できる人口の割合
- 1-1) 中小市町村における下水道処理人口普及率：  
人口5万人未満の市町村において下水道を利用できる人口の割合
- 1-2) 水道水源域における下水道処理人口普及率：  
水道水源域や水道取水口の上流域に処理水を放流する下水処理場に  
係る事業を実施している市町村における下水道処理人口普及率
- 2) 未着手市町村数：  
将来下水道事業に着手する予定の市町村で、まだ着手していない市町  
村の数
- 3) 下水道雨水対策整備率：

概ね5年に1回程度の降雨に対して安全であるように整備がされた面積の割合

- 4) 高度処理人口普及率：  
総人口に対して高度処理を行う人口の割合
- 5) 下水道による水質汚濁原因物質削減の達成率：  
都道府県構想からみた下水道による水質汚濁負荷削減の達成率
- 6) 合流式下水道における未処理下水の流出削減率：  
合流式下水道を採用している都市において、雨天時に合流式下水道から流出する負荷量削減の達成率
- 7) 下水汚泥リサイクル率：  
発生する下水汚泥のうち、有効利用される下水汚泥の量の割合

## (2) 下水道以外の施策と連携した指標

下水道以外の施策と連携・協力し、下水道の本来的な役割を包含した目的の達成状況を表す指標は、アウトカムの視点から重要であると考えられる。

これまでも、汚水処理の普及については、下水道以外の汚水処理施設を含めた整備率を公表しており、引き続き採用すべきである。また、浸水被害対策に関しては、例えば、河川事業も含めた内水と外水の総合的な雨水対策整備の進捗度等が想定される。これらの連携指標について、それぞれ以下に示す。

- 1) 汚水処理施設整備率  
下水道、農業集落排水施設、合併浄化槽等の汚水処理施設による整備人口の総人口に対する割合
- 2) 近年の洪水により床上浸水を生じた地域における床上浸水解消戸数  
過去10年間に床上浸水被害を受けた家屋のうち、被災時と同規模の出水で床上浸水被害の可能性を解消した家屋数
- 3) 都市における水害防御率  
下水道と連携する必要がある河川の流域について、都市雨水対策対象区域面積（下水道整備対象区域面積）に対する、都市雨水対策を実施した面積（下水道整備面積×河川整備率）の割合

さらに、親水水辺の整備、都市における緑地の確保、二酸化炭素排出量

の削減等は様々な事業が連携して総合的に効果が発揮されるものであるが、下水道も相当の貢献が可能である。このうち、親水水辺については下水道事業により整備されたせせらぎ水路等の延長を、緑地確保については処理場等における緑化面積を、二酸化炭素排出については下水道施設から発生する温室効果ガスの削減量をそれぞれ指標として計上する方法が考えられる。

### ( 3 ) それぞれの地域や箇所において設定される指標

地域特性や下水道の整備状況によって必要な施策は多様であり、それぞれに対応して指標を独自に設定することが望ましい。例えば、地域として水質保全上重要な特定の水域を対象に、下水道による汚濁負荷削減がどの程度進んだかを分かり易く表したり、整備が古く施設の再構築が緊急の課題となっている箇所では、管渠の損傷に起因する道路陥没の回数等が指標として考えられる。

## おわりに

下水道制度のあり方については、平成12年12月に都市計画中央審議会基本政策部会下水道小委員会の報告「今後の下水道制度のあり方について」、平成14年5月に下水道政策研究委員会の最終報告「中長期的な下水道行政のあり方について」が公表されている。本とりまとめは、これらの報告を踏まえ、今後の下水道の整備と管理及び流域管理にあり方についての基本的な方向性を示したものである。

現行の第8次下水道整備七箇年計画は平成14年度をもって終了し、今後さらに下水道整備に関するこれからの長期計画の内容について検討する必要がある。その場合は、本とりまとめで示した施策や事業の重点化等に関する提案内容を十分踏まえた上で、水をトータルな視点から捉えた都市・地域づくり、国土づくりの計画の一環としての下水道整備計画のあり方について、必要な法制度や行財政制度も含め検討すべきである。

また、都市再生に関しては、下水道以外の社会資本整備や都市計画のあり方等を含め、分野横断的な見地から総合的に議論を深める必要がある。このため、都市再生において下水道が展開すべき具体的な施策については、都市再生が目指すビジョンについての議論を踏まえつつ検討を進めることとする。

# 「次世代参加型まちづくり」に向けて

## とりまとめ

平成15年12月

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  
次世代参加型まちづくり方策小委員会

# 目 次

はじめに .....	1
1. 「次世代参加型まちづくり」の捉え方 .....	4
2. 参加型まちづくりの現状と課題 .....	6
(1) 参加型まちづくり活動の状況 .....	6
(2) 自治体の対応 .....	8
(3) 現状についての評価 .....	9
3. 参加型まちづくりの成熟に向けての基本的考え方 .....	11
(1) 発想の転換と定着 .....	11
(2) 透明性の確保 .....	11
(3) 柔軟性の確保 .....	11
(4) 実現性の向上 .....	12
4. 参加型まちづくりの実効性向上のための方策 .....	13
(1) 参加の裾野の拡大～参加の輪を広げていく～ .....	13
参加意識の向上 .....	13
早期段階からの参加の充実 .....	13
(2) 参加のノウハウの向上～参加の仕方を豊かにしていく～ .....	14
情報共有の徹底 .....	14
協議の実質化 .....	15
参加の技術の向上 .....	16
まちづくり現場でのノウハウの共有 .....	16
(3) 参加の資源の充実～参加しやすい環境を整えていく～ .....	16
人材育成、専門家による支援 .....	16
まちづくりの核となる地域組織の育成・支援 .....	17
公共空間の利活用の促進 .....	18
パッケージで財政的な支援 .....	18
行政の幅広い対応 .....	18
おわりに .....	19

## はじめに

### （社会資本整備審議会の諮問）

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た。

上記をテーマとして、「次世代参加型まちづくり方策小委員会」を設置し集中的に審議を行うこととなった。

### （小委員会の議論の位置づけ）

地域住民等の発意によるまちづくりの芽生えや動きが各地域で見られるようになったこと等からすると、多様な主体の発意と参加という点で、まちづくりの枠組みは確実に変化してきている。

本小委員会では、今後参加型まちづくりが地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国各地域で自律的・継続的に展開されるよう、考え方の整理と具体的な方策について専門的に審議を行った。

社会資本整備審議会においては、これまでもまちづくりにおける多様な主体の参加と連携の必要性についての議論はなされてきているが、当該テーマに専ら焦点をあてて審議を行うのは初めてであり、本小委員会の審議は参加型まちづくりを定着させ、有効に機能させていくための第一歩とも位置付けられる。

### （小委員会の議論の対象等）

まちづくりにおける「参加」のあり方については、例えば、広域的な都市構造の改変、身近なまちづくり、特定の施設の立地等場面に応じてそれぞれ違った考え方があると想定される。また、まちのルールづくりの段階、具体の事業実施の段階、整備された施設の管理・運営の段階等局面によっても異なる。

本小委員会では、身近なまちづくりを中心として議論することとし、広域的なテーマについても視野に入れることにした。また、まちづくりの局面としては、まちづくりの出発点とも言うべき構想や計画策定等まちのルールづくり段階での「参加」の充実について中心的に議論を行った。

なお、「まちづくり」は、例えば、法定の都市計画に限定して捉える場合もあれば、様々な行政分野を包含するものとして総括的に捉える場合もあるが、本小委員会では、法定の都市計画に加え、生活空間の質の向上に必要なハード・ソフトの取組みについても場合に応じて含むものとして捉えている。

本報告は8回にわたる小委員会での議論を集約しとりまとめたものである。

## 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 次世代参加型まちづくり方策小委員会委員等名簿

委員 長	小 林 重 敬	横浜国立大学大学院教授
委員長代理	越 澤 明	北海道大学大学院教授
委 員	青 山 ？	前東京都副知事
	小 幡 純 子	上智大学教授
	小 澤 紀美子	東京学芸大学教授
	寺 尾 美 子	東京大学大学院教授
	西 谷 剛	横浜国立大学教授
	虫 明 功 臣	福島大学教授
	横 島 庄 治	高崎経済大学特任教授
臨時委員	岸 由 二	鶴見川流域ネットワーク <sup>※</sup> 代表・慶応義塾大学教授
	小 泉 秀 樹	東京大学助教授
	齊 場 三十四	佐賀大学医学部教授
	進 士 五十八	東京農業大学学長
	土 屋 正 忠	武蔵野市長
	中 村 裕	全国農業会議所専務理事
	林 泰 義	(株)計画技術研究所所長
	伴 襄	都市基盤整備公団総裁
	松 尾 友 矩	東洋大学学長
	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
	山 内 洋	特定非営利活動法人まちづくり支援・東京ランボ理事
専門委員	小 林 郁 雄	株式会社コー・プラン代表
	中 井 検 裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
	山 岡 義 典	日本NPOセンター常務理事・法政大学教授

## 次世代参加型まちづくり方策小委員会における審議経過

- |                     |  |
|---------------------|--|
| 第1回小委員会<br>(4月15日)  | 参加型まちづくりに関する現状と課題、自由討議                 |
| 第2回小委員会<br>(4月25日)  | 小委員会委員による事例紹介、自由討議                     |
| 第3回小委員会<br>(5月15日)  | 小委員会委員による事例紹介、自由討議                     |
| 第4回小委員会<br>(6月2日)   | 小委員会委員による事例紹介、自由討議                     |
| 第5回小委員会<br>(7月11日)  | 次世代参加型まちづくり方策検討に関する論点整理                |
| 第6回小委員会<br>(9月4日)   | 次世代参加型まちづくりの方策について(1)<br>・とりまとめに向けての議論 |
| 第7回小委員会<br>(10月20日) | 次世代参加型まちづくりの方策について(2)<br>・とりまとめに向けての議論 |
| 第8回小委員会<br>(12月1日)  | とりまとめ                                  |

## 1. 「次世代参加型まちづくり」の捉え方

### (意識の変化と参加型まちづくりの動き)

経済的に豊かな社会がある程度実現し、社会が成熟化するに伴い、人びとの意識も量的な充足から質の高さを重視する方向に、また、多様な暮らし方が可能となる選択可能性を求める方向へと変化してきた。これを背景とし、まちづくりについても、従来ややもすると陥りがちであった横並び、画一的なものから、個性的、魅力的なまちづくりを推進し、質の高い住環境やまち並み景観を確保しようとする方向へと変わってきている。現に、自らの選択できめ細やかなまちづくりを進めていこうとする意識の高まりを背景とし、住民自らが主体的にまちづくり活動に参加するなど、能動的、積極的な取組みが展開されている地域も見られるところである。阪神・淡路大震災や特定非営利活動促進法の成立は、住民等が地域に主体的に関わること、住民等がまちづくりにおいて「公の一員」としての自覚を持つことの重要性を再認識させ、具体的な動きの顕在化につながる大きな契機となったとの指摘もあるところである。

こうした動きは、行政からの提案を受けて住民等が意思表示をしたり、あるいは単に反対のみの立場から一時的に行動するといったケースとは明らかに趣が異なるものである。

しかしながら、これまでのところ、全国各地でこうした参加型まちづくりが自律的、継続的に展開される状況までには至っていないのが実情である。

かつての人口増加、都市の膨張拡大、右肩上がりの経済成長といった状況から、本格的な人口減少時代の到来や投資余力の減少等が予見されるなかで、まちづくりについては、地域の住民等が自らの発意と選択により、限りある資源を有効に活用し、身近なまちづくりを進めていくことは益々重要になると考えられる。

もとより、まちづくりは、住民や企業、NPO、まちづくり専門家、大学等の教育機関、行政がそれぞれの役割を果たしつつ、協働して取り組むことが期待されている課題であるが、これまでは行政や専門家が主導または先導するケースが多かった。今後は、これらの多様な主体がまちづくりに積極的に参加し、相互に連携しながらそれぞれの役割を果たしていくことが必要である。

全国的に見た場合、必ずしも参加型まちづくりが定着するに至っていない状況である一方、創意工夫を凝らして先進的な取組みを展開している地域も増えてきつつあるという現状認識に立った上で、「国から地方へ」、「官から民へ」という大きな流れを踏まえ、まずは、参加型まちづくりのより一層の定着と展開を図り、さらに、次のステップを刻むための基本的な考え方と方策についての方向性を示すことが課題となっている。

### (「次世代参加型まちづくり」の枠組み)

参加型まちづくりを全国的に定着させ、また、まちづくりの仕組みとして有効に機能させることが求められており、さらに、次のステップとして「次世代参加型まちづくり」を目指す必要がある。既に、先進的な取組みを展開している地域もあり、こうした取組みが全国で展開され、普及されることが必要であるが、現実には、まちづく

りの現場で展開される取組みには、ケース・バイ・ケースの多様性がある。

今後それぞれの地域で「次のステップ」を刻もうとする時、目指すべき枠組みがあると考えられ、これを「次世代参加型まちづくり」として捉えた場合、その基本要素として、具体的には、

- ・ 様々な場面で多様な主体の参加が可能となるよう、言わば「機会の窓」が開放され、保障されていること
- ・ 「提案する側」と「提案される側」が固定化されていないなど、主体間の相互関係の多様性が確保されていること
- ・ 考えの違いを乗り越えて合意形成に努めるなど、参加する主体は社会的責任が相互に確認されていること

を挙げることができる。

さらに、多様な主体が、受身ではなく、主体的・積極的にまちづくり活動を担い、その結果コミュニティの生活環境等の維持・再生が図られるという一連の展開が社会の仕組みとして組み入れられていることが重要である。

これまでとの比較で言えば、国、県、市町村による、行政が主役の言わば「タテ型」のまちづくりから脱皮し、行政、住民、NPO、民間企業、さらには大学等多様な主体の能動的な参加と責任ある協働による、言わば「ヨコ型」のまちづくりを実現することが求められている。

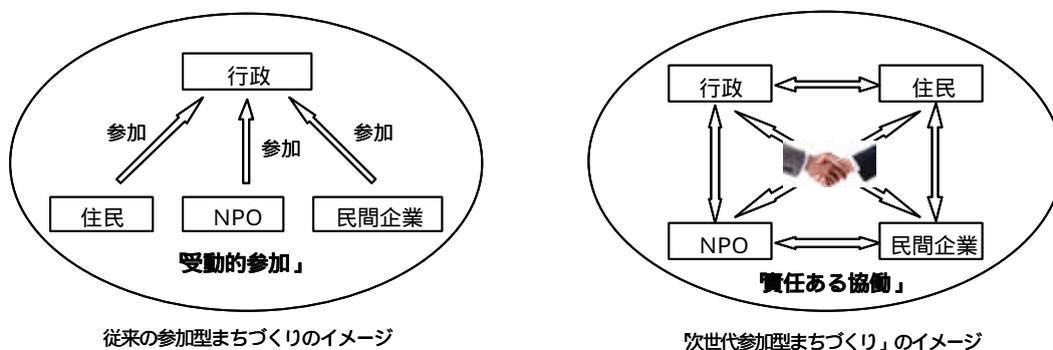


図1-1 「次世代参加型まちづくり」のイメージ

## 2. 参加型まちづくりの現状と課題

全国的にみれば、参加型まちづくりの芽生えや動きのなかで、先端的、意欲溢れる取組みも見られる一方、「手探り」、「試み」の段階である場合も見受けられるところである。

### (1) 参加型まちづくり活動の状況

平成10年12月に特定非営利活動促進法が施行され、これまで(平成15年6月末現在)約12,000のNPO法人が認証されており、このうち、「まちづくりの推進を図る活動」を目的として掲げた団体は約4,600にもものぼっている。このことは、まちづくりへの関心の高まりの一つの証左と考えられる。

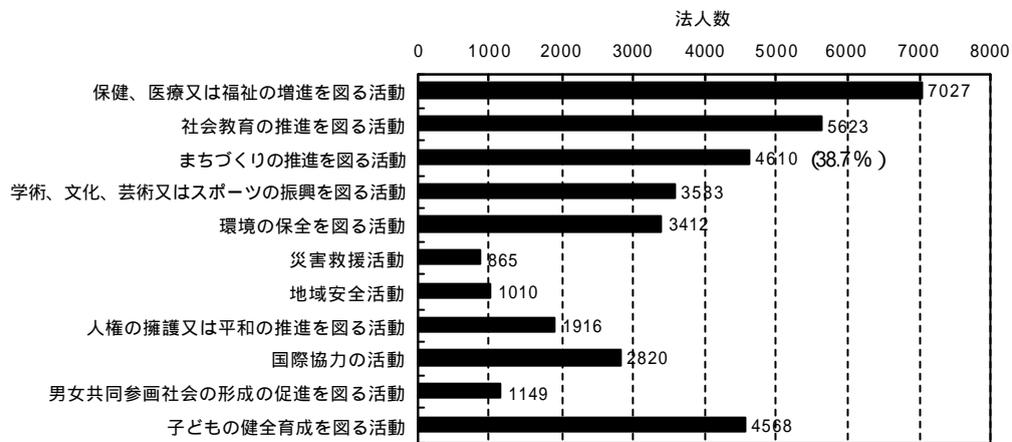


図2 - 1 活動分野別のNPO法人認証数(平成15年6月末現在)

各地域で展開されている活動は様々あると考えられるが、先端的な取組みとして本小委員会でも紹介があった活動としては、例えば、

まちの将来構想等の策定に関するものとして、都市計画マスタープランの策定に際して、市民有志により発足したNPOが市民参加の場を提供して作業を進めた事例(調布市、図2-2)、自治体から認定を受けたまちづくり協議会がまちづくり構想を首長に提案し、合意の後まちづくり協定を締結した事例(神戸市、図2-3)、地域住民等が都市計画の提案制度(平成14年度創設)を利用し用途地域の変更等の提案を行った事例(横浜市等、表2-1)

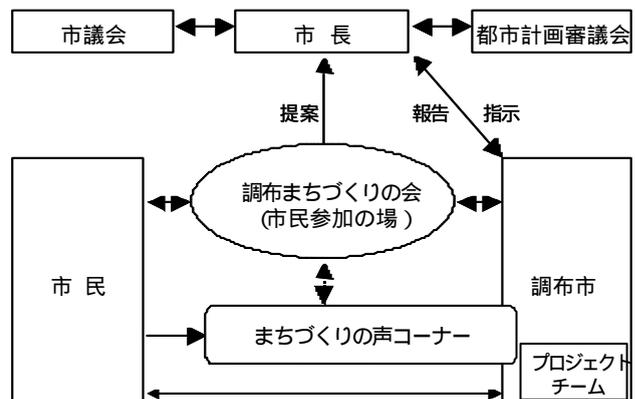


図2 - 2 調布市の市町村マスタープラン策定体制

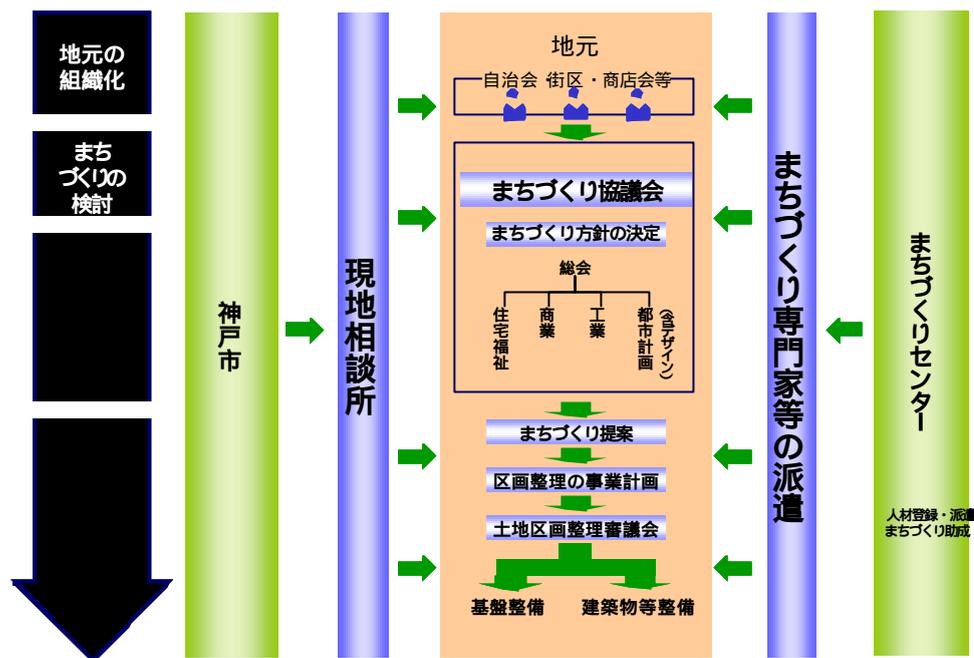


図 2 - 3 神戸市のまちづくり協議会システム

表 2 - 1 都市計画提案制度の活用事例（平成15年7月末現在）

自治体名	横浜市	守谷市	愛知県
提案者	土地所有者	土地所有者 (自治会代表者)	土地所有者
面積	0.83ha	66.8ha	4.9ha
同意割合(権利)	90%	83%	73%
(面積)	88%	83%	86%
対応	提案どおり都市計画 決定予定	提案どおり都市計画 決定予定	住民の調整等により 取り下げ
都市計画の内容	用途地域の変更 高度地区の変更 準防火地域の指定	地区計画(用途制限、 容積率及び建ぺい率 の最高限度等)	用途地域の変更

具体的な施設計画等に関するものとして、道路整備にあたり、住民参加により、整備しない案を含む複数案から一つの計画案を策定した事例（横浜市、14頁参照）、駅舎・駅前広場の計画提案競技の企画段階からNPOが事務局を務めた事例（新潟市、図2-4）、駅周辺地区の整備について長らく続いた膠着状態を打開するため、行政側の呼びかけにより、開発当事者、地域外の住民、反対者等からなる市民委員会が設立され、新たな計画案の提案に至った事例（武蔵野市、表2-2）、ワークショップ方式による公園整備を行い、その後管理・運営を行うボランティアグループが結成された事例（東京都、図2-5）

等がある。

表 2 - 2 武蔵境駅周辺地区のまちづくりの経緯

年	月	概要
昭46	4	長期計画・6大事業(優先事業)の一つとなる
昭52	9	「北口再開発計画」市案発表
	9	「計画の白紙撤回(反対同盟)・「計画の促進」(対策協議会)の請願
昭55	5	地元組織一本化(反対同盟・対策協議会)
昭57	12	「北口再開発構想(地元案)」提出
昭58	4	市長の交代を契機に環境影響調査、商業調査を実施
	6	「北口再開発計画」市案の反対陳情
	8	「北口再開発構想(地元案)」の推薦陳情
昭59	7	賛否両者によるまちづくり市民委員会発足(25人委員会) 反対派住民、地元業者、青年会、学識経験者、大学通学者代表等の立場の異なる25人で構成 野次と罵声で始まった委員会は、討議は深夜に及び会を重ねることに賛成・反対の立場を乗り越えて真剣な議論に変化していった ・その結果、59年7月から60年3月の8ヶ月間で13回開催し、「62項目の要望書」をまとめ市長に提出
昭60	5	市「北口地区整備基本計画」発表
昭61	2	都市計画案を提示(地元説明会、200名に近い出席者で反対者ゼロ)
	8	街路事業、反対なく「都市計画決定」
昭62	12	再開発事業 準備組合、設立
平 2	12	再開発事業 都市計画決定
平 6	3	再開発事業 権利変換計画認可
平 8	6	再開発ビル完成(スイングビル・延14000㎡)
	7	武蔵境駅舎 広場・まちづくり協議会設立
平10	7	境南口 農水省跡地購入
平11	2	農水省跡地北側・都市計画公園計画決定
	3	中心市街地活性化基本計画発表
平13	5	JR中央線連続立体交差事業着工
平15	3	武蔵境駅舎(仮駅舎)にエレベーター、エスカレーター設置

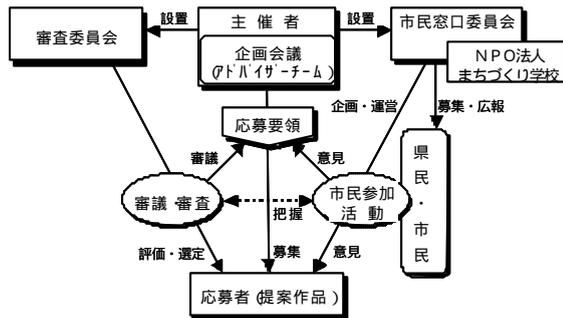
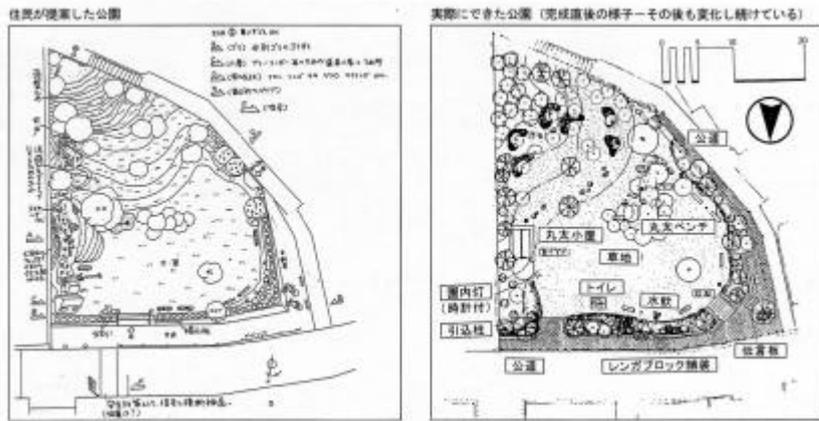


図 2 - 4 新潟駅駅舎・駅前広場計画提案競技 (平成13年) 組織関係



H3年5月 住民有志による「ひろばの会」発足  
7月 企画書の提出  
8月 行政による諮問検討会(以後3回)  
11月 着工  
H4年4月 開園  
以後も、清掃等の日常管理、情報誌発行等管理運営を「ひろばの会」が継続

図 2 - 5 くさっぱら公園(東京都大田区、面積約1,300㎡)の例

これ以外にも、再開発事業の実施にあたり、民間開発企業が企画・立案から地域住民との交渉、事業の実施等主導的な役割を担った事例や、中間支援組織が実際にまちづくり活動に携わる住民やNPOを支援する役割を担っている事例なども見られるところである。

## (2) 自治体の対応

自治体においても、住民等が自らまちづくり活動に参加することを促し、また、支援するため、例えば、まちのルールづくり相談センターを開設するなどの対応を講じている事例(横浜市、図2-6)、まちづくりセンターなどの中核施設を設置し、人材育成、活動助成、情報提供等を行っている事例(神戸市、図2-7)、まちづくり協議会等の認定制度を設け、認定団体に対する財政支援を行っている事例(豊中市、17頁参照)、子どもたちのまちづくりへの関心を高めるため学校でまちづくり学習を積極的に導入している事例(川崎市、13頁参照)などが見られるところである。

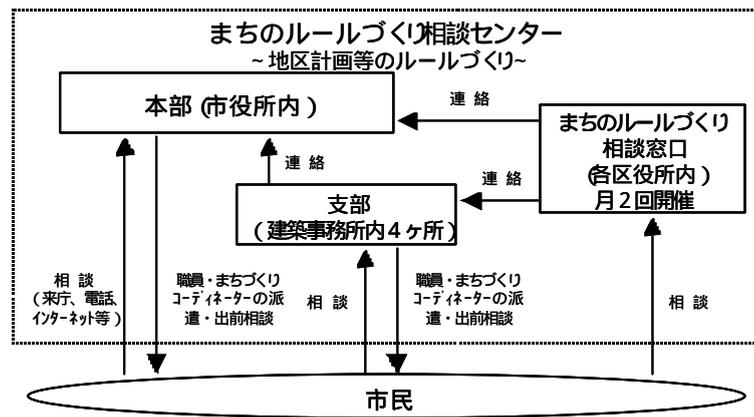


図 2 - 6 横浜市まちのルールづくり相談センターのフロー（平成 14 年設立）



図 2 - 7 神戸市の取組み

### (3) 現状についての評価

#### 手探りの状況

参加型まちづくりの動きは見られるものの、行政側も住民の側も不慣れでまだまだ手探りの部分がある場合も見受けられる。例えば、行政側に関することについては、住民参加に関する総合的な窓口が未整備のケース、住民参加といっても行政側でほとんど決定してしまっていて住民の意見によって修正する余地の無いものを一方的に説明するだけのケース、住民等との話し合いの場で、反対意見も含めさまざまな意見を整理し議論をきちんとまとめていくノウハウが十分でないケースなどが指摘されている。また、住民側に関することについては、そもそも参加の意欲のある人が少ないケース、参加者が固定化されているケース、意欲はあっても具体的な行動をどう起こしてよいのかわからないケース、行政側の案に対して常に対立するスタンスであるケースなどが指摘されている。

今後は、こうした課題を解決し、多様な主体の能動的な参加と成熟したパートナーシップによるまちづくりを推進し、定着させることが求められている。

## 地域による状況の違い

地域によって参加を取り巻く状況や熱意には差があることに常に留意しなければならない。すなわち、人材等の地域資源、多様な価値観の存在を背景とした参加の必然性等状況の差があることや、現状では、地方においては参加する住民が少なく、結局行政に頼りがちであるとの指摘もあるところである。

地方分権の時代にあって、まちづくりを進めていく過程で具体的に住民参加をどう位置付け、どう実施していくかについては、これからは、自治体の自主性・自律性に委ねられる部分がより大きくなると考えられ、地域の事情を踏まえて改善を図っていくことが必要である。

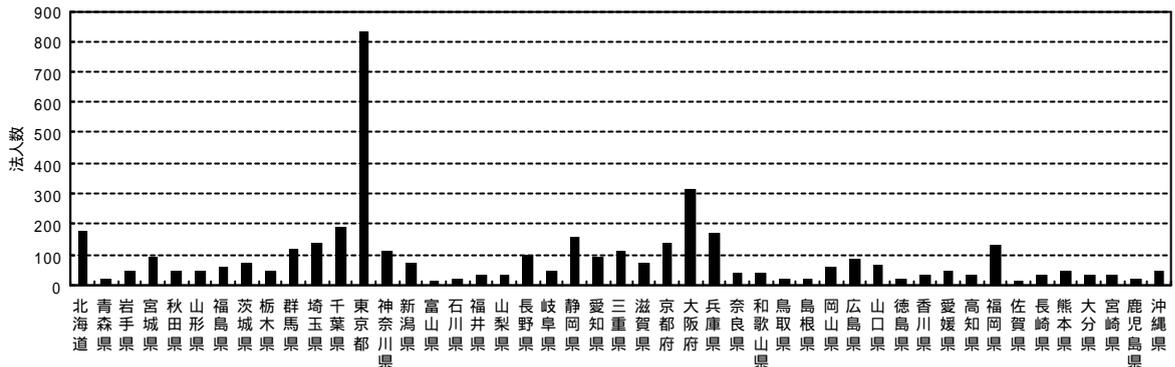


図2 - 8 都道府県別の「まちづくりの推進を図る活動」を活動分野に挙げている認証NPO法人数 (平成15年6月末現在)

表2 - 3 都市計画事務を専任で行っている担当者の数 (平成11年3月末現在)

担当者数	0名	1名	2名	3名	4名	5名	6名	7名	8名	9名	10名	10名超	合計
市町村数	1377	193	145	103	66	41	21	17	17	14	11	36	2041
うち市	323	43	64	71	47	38	20	15	16	11	10	36	694
うち町	962	141	74	30	19	3	1	2	1	3	1	0	1237
うち村	92	9	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	110

(67.4%)

## 都市計画制度の普及・定着の必要性

都市計画制度においても、地区計画制度の創設（昭和55年）及び住民等による申し出制度の創設（平成12年）、都市計画の案を縦覧する際の理由書添付の義務付け（平成12年）、都市計画決定手続きの条例による付加（平成12年）、さらには、土地所有者、まちづくりNPO等による都市計画の提案制度の創設（平成14年）等、住民参加の充実が図られるよう所要の措置がなされたところである。これらの中には、制度化されてからまだ十分時間が経過していないものもあり、今後は、これら制度の一層の普及・定着が図られ、参加型まちづくりの有効なツールとして活発に利用されることが期待される。

### 3. 参加型まちづくりの成熟に向けての基本的考え方

多様な主体の能動的な参加と責任ある協働によるまちづくりが定着するためには、まちづくり現場での取組みの蓄積が不可欠であり、今後各地域で意欲溢れる取組みが展開されることが期待される場所である。現状においては、全国的に見た場合、各地域やまちづくり現場において、それぞれの実情に最も適した枠組みを目指し、様々な「試み」を実施している段階である場合も見受けられることからすれば、今後の取組みに資するよう、根本的な行動原則ともいえるべき基本的考え方を共有することが必要である。

その第一のステップは、「発想の転換と定着」である。すなわち、

#### (1) 発想の転換と定着

まちづくりは多様な主体による発意と協議によって形づくられていくものであり、行政が主な担い手であるという発想から、NPO、住民、企業等も担い手であるという発想への転換とその定着が必要である。すなわち、住民、企業、行政等が意見やスタンスの違いを乗り越えて協働しながら、各々責任を果たしつつ、「自分達の手」で「自分達のまちを育てる」という動きが各地域で自律的・継続的に展開されることが必要であり、「国から地方へ」、「官から民へ」という考え方の下、参加型まちづくりが地域に根付くことが先ず必要である。

さらに、実際の活動を展開するに際しては、次に掲げる考え方を基本とすることが適当であると考えられる。

#### (2) 透明性の確保

参加型まちづくりが社会の仕組みとして真に定着するためには、多くの主体が公平に参加できるよう機会が確保され、また、参加の手続きや守るべきルールがあらかじめ明確になっていることが求められる。こうした一連のプロセスについて情報共有の徹底などを通じ透明性を確保することが、多様な主体の参加の前提である。

#### (3) 柔軟性の確保

参加の局面や方法等参加型まちづくりの枠組みは、具体的なケースや地域の状況等に応じて形づくられていくものであり、必ずしも絶対的なものは無い。例えば、再開発のようにまちをつくりかえるケースとコミュニティレベルでの環境改善のケースでは自ずと枠組みが違うなど、ケースによって、また、誰が発意するかによって、住民、企業、行政等の役割は変化し得るものである。すなわち、参加の枠組みを固定的に考えるのではなく、状況の変化や時代の変化に合わせてつくりかえていく柔軟性が必要である。

#### (4) 実現性の向上

一旦決定されたことの実現性を高めることが必要である。それぞれの主体が考え方の違いを乗り越えて合意形成に努めることが重要であるとともに、結果として決定された事項については、「当事者」として実現に向けての責任を分かち合うという姿勢が重要である。

当事者として関わった事柄の実現性を向上させることは、参加の意欲を向上させることに寄与し、結果として参加型まちづくりの定着につながるものである。

## 4. 参加型まちづくりの実効性向上のための方策

参加型まちづくりを具体的にどう実施していくかは地域の主体性に委ねられることが基本であるが、実効性を向上させるための方策については、共通的な部分もあると考えられ、関係者がそれぞれの立場で連携しながら、参加型まちづくりの環境を整備し、また、具体的な支援策を用意することが必要である。

参加型まちづくりが定着するための環境整備方策及び具体的な支援策の方向については以下のとおりである。

### (1) 参加の裾野の拡大～参加の輪を広げていく～

#### 参加意識の向上

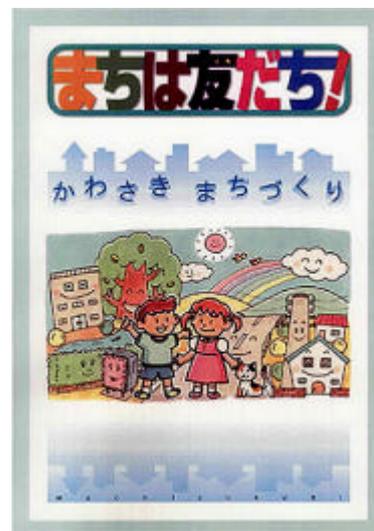
参加の実効性を高めるためには、先端的な動きを育てることと同時に裾野を広げることが必要である。ややもすると、総論的なビジョン策定など、個々の権利関係や直接的な利害に関わらない場合には、参加の動機付けがなされにくいケースもあると想定されるが、「地域のことは地域で」という認識を持ち、まちづくりの発意の段階から主体的・積極的に参加していくことが、地域社会の共同利益の実現につながり、ひいては次世代の住民のためになるという意識の定着が必要である。このためには、生涯学習による意識啓発や、次世代のまちづくりを担う子ども達に対するまちづくり教育の充実を通じて、まずは、まちに関心を持ってもらうことが必要である。また、高齢者が活躍でき、子ども達も参加できる実践の場を用意することも必要である。

#### 事例：

新潟県長岡市  
市政出前講座「長岡の都市計画とまちづくり」を設定し、市民が気軽に情報を得て都市計画とまちづくりを学ぶ機会を設けている

神奈川県川崎市（右図参照）  
平成12年度より市内の小学校の新3年生全員にまちづくり副読本「まちは友だち」を配布している

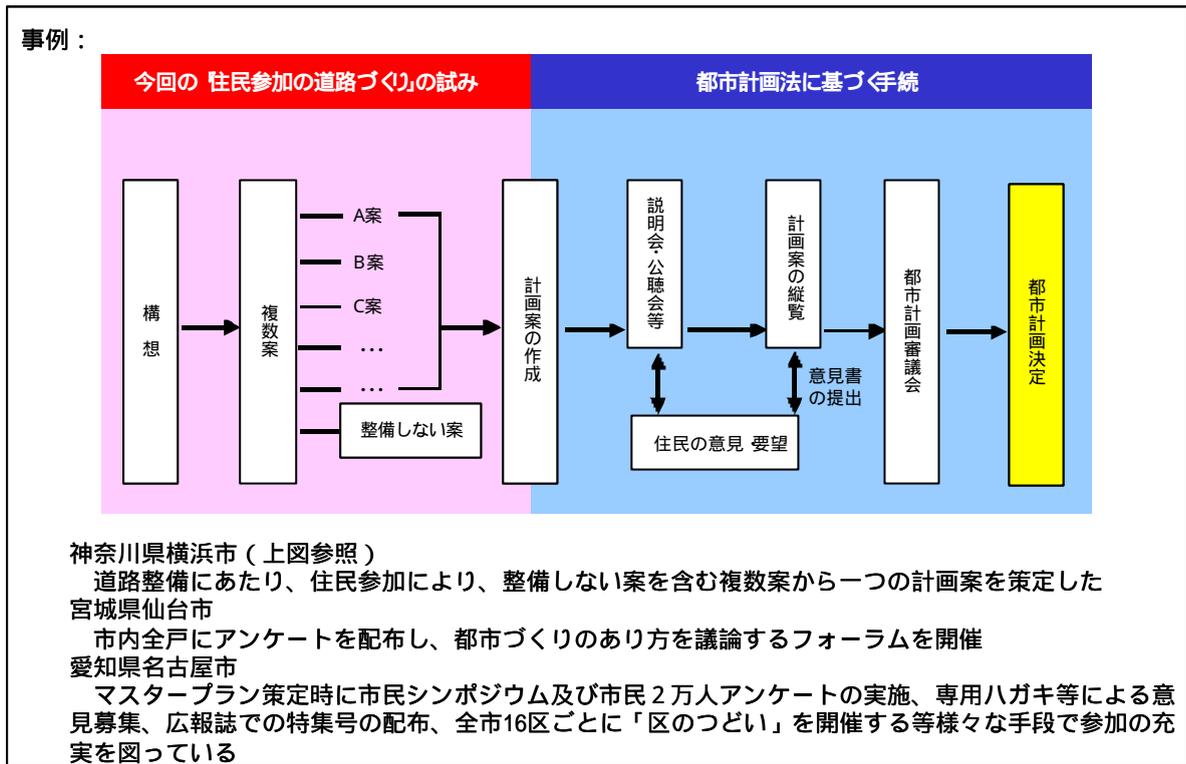
山口県宇部市  
地域の中学一年生全員（1629人）にまちづくりに関するアンケート実施



#### 早期段階からの参加の充実

今後、参加型まちづくりをより一層定着させていくためには、具体的な事業に先立つ構想や計画策定段階、すなわち、まちのルールづくりやビジョンづくり段階からの参加の充実が先ず重要である。例えば、中心市街地の活性化を考える場合、車の活用を第一とするのか、歩行者の利便を第一と考えるのかなど、まちのルールづくりにつながる基本的な選択の段階からの参加が重要である。人びとが住み、働き、学び、そ

して楽しむ空間である、まちの将来のあり様についての共通認識や将来ビジョンづくりへの参加の充実は、その後の具体的な事業の円滑な実施に資するとともに、「地域のことは地域で」という意識の醸成にもつながるものである。



## （２）参加のノウハウの向上～参加の仕方を豊かにしていく～

### 情報共有の徹底

住民等の参加を促し、参加の実効性を高めていくための第一歩は情報共有の徹底である。現状においては、まちづくりの発意や実施について、行政が主導的な役割を担っている場合が多いと想定されるが、今後は、様々な主体による情報発信がなされ、それをもとに、まちづくりについての議論の「輪」が広がっていくことが期待される。行政は、まちづくりに関する制度的・技術的情報を積極的かつ継続的に発信することが必要であり、特に、まちづくりの基本的な選択にかかわる場合は、住民等の意思決定に資するよう、複数の案の内容、住民生活への影響等について十分な時間的余裕をもって提示することが重要である。また、住民等によるまちづくりに関する提案を促すためにも、行政からの関連情報の発信が重要である。

情報提供の方法については、自治体の公報、広報誌の発行、インターネットを利用した情報提供、ワークショップや地域の集会を利用する等様々な手段が考えられる。その際、情報の受け手の立場に立った内容とすることが必要であり、必ずしも専門家とは限らない人々等の参加の実質性を高めるためにも、周辺情報を含め、例えば、難解な専門用語を極力わかり易く説明する、模型やコンピュータ・グラフィックス等を利用するなどの工夫により、「参加」の前提である「情報」が理解され、共有されることが必要である。

行政等の動きを「知る」ことが具体的な「参加」のアクションを誘発するひとつのきっかけになることもあり、早期からの情報提供は、往々にしてありがちなサイレント・マジョリティの人びとをまちづくりに呼び込む効果も期待できる。



図4 - 1 提供するまちづくり関連情報の形態 (平成15年8月調査)

### 協議の実質化

多様な主体の参加によるまちづくりの実効性を高めるためには、情報の理解・共有が必要であるとともに、関係者間のやりとりの実質性を向上させる必要がある。現状においても、例えば、都市計画マスタープランや個別施設等の都市計画に関し、住民による意見提示の機会の設定やその意見の取り扱いについて、法定の手続き・手順に加えてさまざまな工夫や措置を講じ、さらに、条例等での規定を設けている自治体も見られるところである。

地方分権の時代にあって、まちづくりを進めていく過程で「参加」をどう織り込んでいくかは、自治体の自主性・自律性に委ねられることが基本であるものの、やりとりを十分重ねることは、関係者間の信頼感の醸成に資すると同時に、議論の積み重ねの結果として決定された事項の実行性の確保につながると考えられる。関係者間で考え方や意見の異なる場合や必ずしも合意形成まで到達しえない可能性も想定されるが、例えば、意思決定に至る過程でなされたやりとりや、合意または合意されていない事項等を節目ごとに情報共有したうえで、次のステップに進んでいくなど、同様な議論の蒸し返しにより、徒に時間が経過することを避ける工夫が必要である。

事例：

**【厚木市住みよいまちづくり条例】**  
 (平成15年制定) 該当部分のみ抜粋  
 (住民説明会の開催等)

第19条 市長は、本市が定める都市計画...中略...の案の内容となるべき事項...中略...を作成するときは、住民等の意見を反映させるため住民説明会を開催しなければならない。...後略。

2 市内に住所を有する者及び規則で定める利害を有する者は...中略...意見書を提出することができる。

3 市長は...中略...当該意見書に対する回答書を作成しなければならない。

4 市長は、前項の規定により回答書を作成したときは、その旨を公告し、当該回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

**【都市計画決定手続に関する要綱 (兵庫県)】**  
 (平成14年制定) 該当部分のみ抜粋  
 (説明会及び公聴会の開催)

第3条 県は、県素案を作成したときは...中略...県素案についての説明会及び公聴会を開催するものとする。  
 (素案を修正した場合の取扱)

第8条 県は、説明会又は公聴会における意見等を踏まえ県素案を修正したときは...中略...修正後の県素案について再度説明会及び公聴会を開催するものとする。  
 (説明会における意見陳述等に対する対応)

第11条 県は、説明会で意見陳述等が行われたときは、これに対する県の考え方等を説明するものとする。  
 (兵庫県都市計画審議会への報告)

第17条 県は、公聴会における公述人の意見の要旨及びこれに対する県の考え方等の説明の要旨を兵庫県都市計画審議会に報告するものとする。

## 参加の技術の向上

参加型まちづくりの実効性を高めるためには「参加の技術」を磨く必要がある。多様な意見、情報を整理して一定の方向性を提案するなど情報整理に関する技術、意見の相異を乗り越えて合意形成までたどり着くための技術、さらにはこれらの前提とも言うべき良好なコミュニケーション技術等の向上がまちづくりの鍵である。これら技術の定着のためには、先ず、参加型まちづくりに必要とされるスキル及びそのレベルを整理することが必要である。

## まちづくり現場でのノウハウの共有

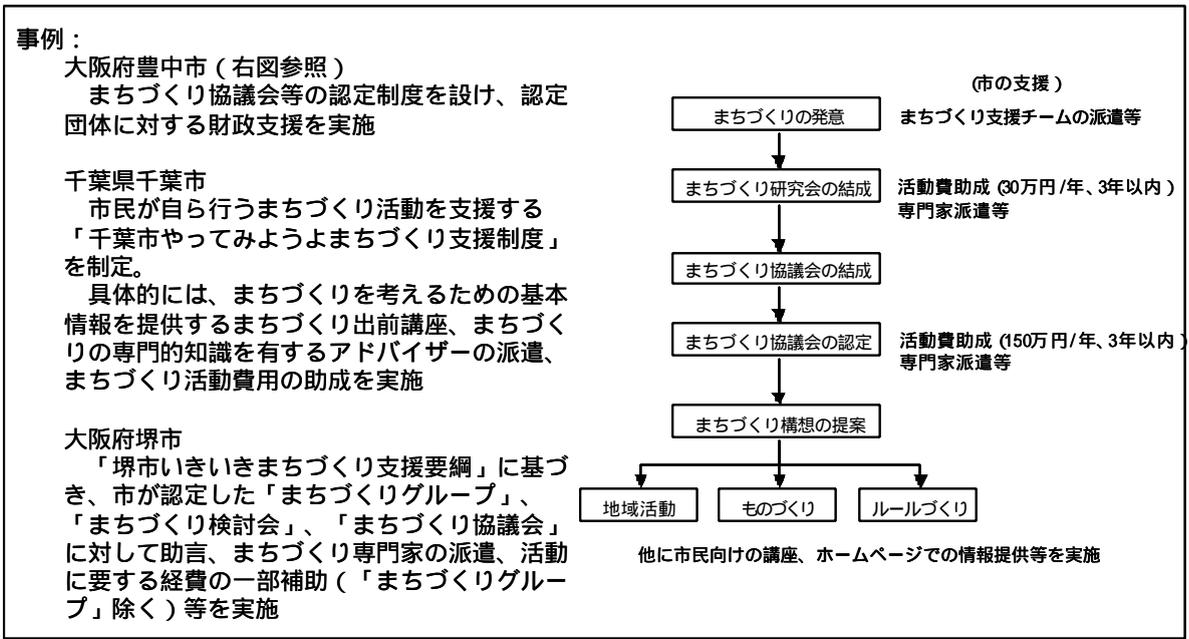
まちづくりの立ち上げ時期では、類似事例の情報収集によるノウハウの蓄積を行うことが先ず必要になると想定される。このため、全国各地域の取組み事例を収集・整理し、実施体制、住民・行政等地域の意識、ノウハウや人材基盤の状況、独自性等の観点から分析を行い、その結果及び参加型まちづくりを行う上でのチェックポイントを体系的にまとめたうえで、情報提供することが必要である。このことは、個々のまちづくり現場での成功事例のモデル化、普遍化に資すると考えられると同時に、創意工夫の知恵やアイデアを新しく誘発することにつながることを期待される。

## (3) 参加の資源の充実～参加しやすい環境を整えていく～

### 人材育成、専門家による支援

行政と住民との間の調整やその前提である情報の理解・共有、地域の将来像等の策定に関する技術的検討、ワークショップでの意見のとりまとめ等にあたっては、専門的な知識をもった人材が不可欠である。例えば、関係者間で意見や考え方が違う場合では、中立的な立場の専門家が複数の選択肢を示し参加者の合意形成のための環境を整備することも期待されることである。まちづくりの初動期では意欲があってもノウハウ等の不足により、「最初の一步」をうまく踏み出せない地域が存在すること、まちづくりの専門的ノウハウを有する人材は大都市部に多く存在し、各自治体がそれぞれの行政区域内、近隣で探し当てるのが困難である場合もあること等が想定される。既に一部の自治体においては、まちづくり情報センターを設置し参加型まちづくりの展開のためのノウハウの蓄積と専門家による技術支援などに取り組んでいる事例もあり、今後条件が整った自治体においてこうした施設の設立が期待されることであるが、これに加え、国等が全国的な視点からまちづくり専門家に関する情報を収集・整理し、これを利用したまちづくり専門家活用支援のための仕組みを確立することが必要である。

また、まちづくりの実質的な推進力を常に保つためには、地域における人材の育成・確保が必要である。特に、まちづくりを引っ張っていく、いわば、地域におけるまちづくりリーダーの育成が必要であり、参加の技術を含めまちづくりに必要なノウハウ等を備えた人材の育成戦略の策定・実施について、行政、大学等の教育機関、企業、NPO等が連携を取りながら取り組むことが重要である。また、こうした人材を地域全体で支援していくことが必要である。



**まちづくりの核となる地域組織の育成・支援**

参加型まちづくりの実効性を高めていくためには、自分達で意思決定し、自分達で実行できるシステムを整備する必要がある。このためには住民が一人の個人としてまちづくりに参加するという仕組みではなく、核となる一定の組織が媒介することが現実的である。既に、一定のエリアのまちづくりについて計画段階から施設の維持管理段階まで含めて、地権者等から成る地域運営組織を組織して取り組もうとしている先進的な事例も見られる。今後は地域住民等の主体的な参加と連携を確保し、責任をもって地域の整備・運営を進めていくため、地域資源（マンパワー、自然、ノウハウ、文化と伝統、資金等）を最も効果的に活用した地域の総合的なマネジメントを行う体制・組織（エリアマネジメント組織）のあり方やその位置づけ・既存組織との関係及び組織の設立・活動に対する支援方策について、国や自治体による検討・実施が必要である。

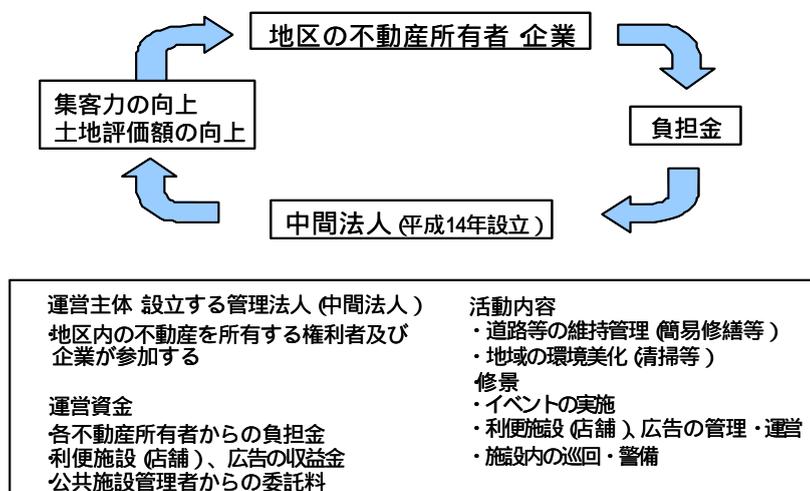


図4 - 2 汐留地区の地域運営組織と運営スキーム

## 公共空間の利活用の促進

ストックの有効活用や賑わい確保等の観点から、地域運営組織やNPO等が公共空間をその活動の場の一つとして活用することが有効である。例えば、小学校の余裕教室や公民館などをNPO等が活用している事例、地域運営組織やNPO等が自治体との協議により公園、広場、歩行者道路などの公共施設の維持管理などを行っている事例も見られるところであり、今後こうした取組みが地域の実情に応じて展開されることが望まれる。また、必ずしも利活用が十分になされていない空間やはぎれ地などを、例えば、住民による緑化活動のためのスペースとして活用するなど、遊休地等の有効活用も期待される場所である。

## パッケージで財政的な支援

まちづくりは、道路や公園、建築物等の整備といったハードウェアの整備だけではなく、都市を創り上げていく活動の仕組みづくりや、安心、安全、うるおいなど都市に求められる価値を創出するためのソフトウェアでの取組みを含む概念として捉えることができる。

このため、地域が抱えるまちづくりの課題解決のためには、ハード、ソフトにまたがる多様な事業の展開が必要となる。すなわち、地域の意欲と創意工夫を活かしたまちづくりの総合的・効果的な展開を促進するためには、各セクターによる縦割りの発想ではなく、地域として必要な事業、活動を機動的にうまく組み合わせることがより有効である。

このことを踏まえると、地域が主役のまちづくりの推進に資するための財政的な支援については、各地域の自由な発想に基づき、パッケージとして一括助成を行う仕組みが必要であり、各自治体での取組みに加え、国が全国的な視野で行うことも必要である。

## 行政の幅広い対応

まちづくりとは、生活や経済活動等の舞台としての都市を創り上げていくことであり、行政内部において、まちづくりに関係する部局は多岐に及ぶ。このため、住民等との協働によるまちづくりを進めるにあたっては、窓口部局での「ワンストップ」の対応の充実とともに、単に一部局ではなく関係部局が連携・協力しながら対応する必要がある。

参加型による身近なまちづくりが定着し、継続的に展開されるためには市町村の役割が大きい。対応力の点で差がある場合も想定され、参加型まちづくりに関連する制度の普及や具体的な支援方策等について、都道府県、国等がきちんとサポートすることが必要である。

また、住民等の参加の充実のための制度的対応は継続的になされてきているものの、都市計画の提案制度等制度化されてまだ時間が十分経過してないものもあり、今後、随時、現行制度の運用状況を把握し、参加型まちづくりの有効なツールとしてその定着に務めることが行政として必要である。

### 事例：

福島県いわき市

「地区まちづくり計画策定に関するパートナーシップ協定書」(平成14年)により、市民団体から提出されたまちづくりに関する意見等については、行政側の関係部署による庁内会議を開催するなどし、まちづくりの実現に向けて行政計画への位置づけ等の可否を含めて回答するようにしている

## おわりに

本小委員会は平成15年4月より審議を開始し、委員からの事例紹介を含め、8回にわたり、精力的に審議を重ねてきた。

もとより、参加型まちづくりは地域の主体性に委ねられることが基本であり、地域自らの工夫により個性的で魅力的なまちづくりが各地域で自律的に展開されることが望ましく、一律の制度による画一的な対応はなじまない。

本小委員会においては、こうしたことを認識しつつ、また、全国的に見れば参加型まちづくりは緒についたばかりの段階であることを踏まえ、今後、参加型まちづくりの一層の普及とさらなる展開に向けての共通的・基本的考え方の整理と実効性を高めるための方策について検討を重ねてきたところであり、本とりまとめは、多様な主体の能動的な参加と責任ある協働によるまちづくりの定着に向けての第一ステップとしての提言の性格を有するものである。

まちづくりの分野に限らず、総論としては賛成であるが個人の利害や負担にかかわってくると反対といったケースや、いくら手を尽くしても関係者間の合意形成がなされないといったケース等が想定される場所であるが、突き詰めれば、これらの課題は、自立した個人と社会との関係をどう調整するかに関わる事柄であると考えられる。

多様な主体の参加により、今後利害等が対立するケースが増えてくることも予想される中で、民主的かつ合理的な意思決定の仕組みをどのように考えれば良いのか、また、厳しい財政状況下において、まちづくり活動のための財源をどのようにして幅広く確保していくのか等については、本小委員会でも検討の必要性が指摘された事項である。今後、事例の積み重ねや、合意形成の技法、受益者負担のあり方等関連の調査・研究等を通じノウハウを蓄積するとともに、参加型まちづくりの進展と定着に向けて、現行制度の活用状況を踏まえた上で、関連制度のあり方について検討を進めることが必要である。

今後、各主体により、本とりまとめの主旨に沿った様々な取組みがまちづくり現場で展開されることを期待するとともに、現場での実践の積み重ねを通じて、参加型まちづくりが21世紀のまちづくりの仕組みとして真に確立されることを期待するものである。