

## 都市交通に関する社会資本整備審議会答申について

廣瀬隆正\*

現行の都市計画・都市整備制度は、人口増加を前提に都市の拡大・成長の時代につくられたもので、人口減少時代を迎え、その機能に限界を生じていると考えられる。このため、社会資本整備審議会に諮問がなされ、具体的な検討が進められている。本稿は、2007年7月の第2次答申のうち、都市交通に関する部分を概説するものである。歩いて暮らせるコンパクトな集約型都市構造への再編、これを実現するための都市・地域総合交通戦略の策定と推進、特に、公共交通の重要性と公的支援の必要性を提案している。

### Council for Social Infrastructure Report on Urban Transportation

Takamasa HIROSE\*

The current urban plan/urban development system was created in a time of urban growth and expansion in anticipation of a population increase, but facing a time of population decrease, is showing limits in its functionality. This issue was raised to the Council for Social Infrastructure, and detailed considerations are underway. This paper outlines matters pertaining to urban transportation among the items contained in the secondary report of July 2007. The Report proposes reorganization into a compact and consolidated urban structure in which residents can travel about on foot; plans and promotions of city and regional integrated transportation strategies to realize this. In particular, proposals are being made on the importance of public transportation and the necessity of public support.

#### 1. はじめに

2005年6月に国土交通大臣より「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」について社会資本整備審議会に諮問がなされ、今後の都市計画制度について具体的な検討が進められている。検討結果は、2006年2月に第1次答申され、いわゆる「まちづくり三法」の改正に当たっての基本的な考え方となっている。引き続き、街路、公園、下水道などの都市施設に関する検討が進められ、2007年7月に第2次答申

とされたところである。

本稿は、この第2次答申のうち、都市交通に関する部分を概説するものである。

#### 2. 現状と課題

##### 2-1 戦略的な幹線道路整備

市街地の幹線道路網は、戦災復興計画等として都市計画決定され、高度成長期の1970年代までにはほぼ確定していた。これらの計画に基づき、絶対量の不足を解消し、拡大する経済・産業と都市を支えることを最優先として幹線道路の整備が進められてきた。現在でもこのような取り組みが継続され、需要追従型の都市計画道路整備がなされている。

今後は、これを改め、将来都市像や目標とする都市交通の実現のために、戦略的に幹線道路整備を進

\* 国土交通省都市・地域整備局街路課街路事業調整官  
Director for Street Project Coordination, Street Division,  
City and Regional Development Bureau,  
Ministry of Land, Infrastructure and Transport  
原稿受理 2007年10月24日

める必要がある。

## 2 - 2 公共交通支援策の充実

都市内公共交通については、他の社会資本整備と比較すると公的支援が弱かった。地下鉄、ニュータウンの通勤新線等、経済成長と人口増に対応する新たな施設の整備に重点が置かれ、生活や地域を支える公共交通については、交通事業者の自主努力に委ねられてきた。特に路面電車やバスについては、サービス水準が向上せず、利用者の減少を招き、廃止されたものも多い。このため、自動車交通から公共交通に適切に誘導する利用促進施策や走行空間整備など、公共交通の導入や重要拡大に対する支援を充実させる必要がある。

## 2 - 3 生活道路整備施策の充実

生活道路については、既成市街地内等で整備が遅れている。加えて、自動車交通の処理を優先し、交通管理や沿道利用との連携を欠いてきた結果、歩行者・自転車、植樹等の空間や機能が不十分である。さらに、自動二輪車、自転車を含む駐車場の整備については、公民の役割分担や適切な配置・規模等の面で適切に行われてきていない。このため、歩行者・自転車を都市交通の中心に考え、生活道路整備施策を充実させる必要がある。

## 2 - 4 都市像を踏まえた総合的な取り組み

これまでの都市交通施策は、種々の交通機関相互の連絡および他の都市政策分野との連携が不十分で、交通全体をコントロールする政策や手段を欠いたまま、都市の将来像とは無関係に進められてきた。逆

に、都市の交通体系を適切に構築する観点から、都市構造に働きかける取り組みも、行われていない。このため、公共交通や徒歩・自転車交通を重視し、過度に自家用車に依存しない交通体系の形成、渋滞対策や環境対策を進める上でも、適切な都市構造への誘導を考慮した施策連携が必要である。

## 2 - 5 利用者の視点に立った都市交通施策の推進

これまでの都市交通を構成する交通施設や交通事業等においては、個別の施設の整備・管理や交通事業の採算性等、管理者や事業者の観点が重視されてきており、最小限の連携や調整は行われているものの、利用者にとって最適なサービスとなっていない場合が多い。このため、モード別・事業者別の都市交通施策ではなく、利用者の視点・立場に立った総合的な施策として推進することが求められている。

## 2 - 6 現代の物流システムに対応した施策展開

大型貨物車に対応した骨格的な放射環状道路ネットワークの形成、大型貨物車の住宅地や中心市街地等への進入に伴う環境悪化や交通安全上の問題への対応が不十分である。このため、広域的な交通施設と物流拠点との連携が求められている。また、路上荷捌きによる安全かつ円滑な道路交通の阻害や、まちのにぎわいの低下に対して、関係施策を連携させた取り組みが必要である。この際、物流が企業活動の一環であることに留意し、公民の適切な役割分担を踏まえ外部不経済を最小にしながら、コスト縮減や効率性の向上を実現することが必要である。

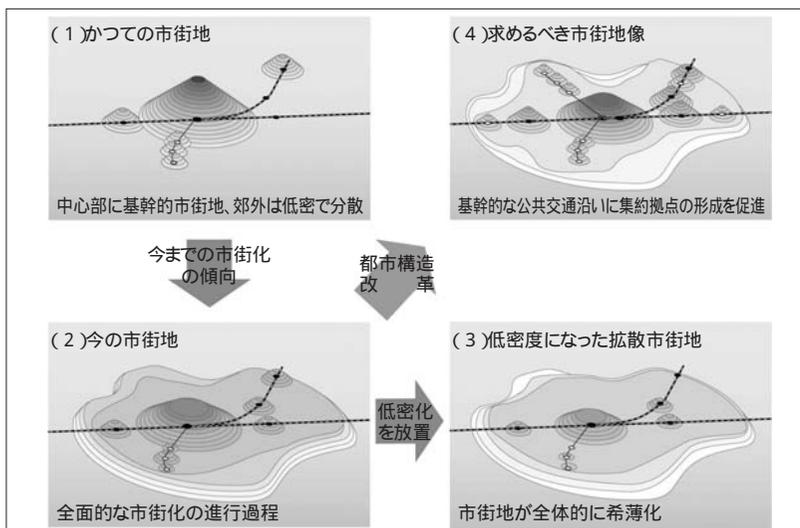


Fig. 1 今後望まれる拡散型から集約型都市構造への再編イメージ

### 3. 都市構造の転換

#### 3-1 拡散型都市構造を放置した場合の問題

今後の都市交通施策のあり方を考える上で、市街地が無秩序に拡散した都市構造を見直し集約型都市構造を実現する視点が重要である。拡散型都市構造を放置した場合、公共交通の維持が困難になること、急増する高齢者の移動の制約が拡大すること、地球環境・地域環境や生活環境の問題を生じること、中心市街地が一層衰退すること、行政コストの負担が拡大することなどが懸念される( Fig.1 )。

#### 3-2 集約型都市構造に基づく都市像の実現

拡散型都市構造を放置することによる諸問題を解決または回避し、持続可能な都市を実現するためには、わが国の都市を集約型都市構造へ再編することが不可欠である。集約型都市構造とは、都市圏内の中心市街地および主要な交通結節点周辺等を都市機能の集積を促進する拠点(集約拠点)として位置づけ、集約拠点和都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保する。

このような都市像は、都市における社会経済活動の効率化、環境負荷の低減に寄与するものであり、公民が協働してその実現に取り組むべきである。

#### 3-3 集約型都市構造の実現に向けた戦略的取り組み

都市交通、市街地整備、土地利用、福祉、商業、住宅など多様な分野の関係施策間の連携を一層強化するとともに、地方公共団体等の行政機関と交通事業者等の民間事業者の公民を問わない取り組みが一つの目標を共有して整合的に展開される、いわば「総力戦」が求められる。また、必要に応じて都市圏を構成する地域間の連携を図るべきである。

このような取り組みについては、将来の望ましい都市構造の実現と市民の移動の利便性の確保の両面で第一義的責任を担う地方公共団体が中心になるべきである。地方公共団体(特に市町村、市町村が連携する場合も含む)が設立する協議会が目標とする将来都市像や都市交通のサービスレベルを明確にした上で、必要となる交通施策や実施プログラム等を内容とする「都市・地域総合交通戦略(以下、総合交通戦略)」を策定し、関係者がそれぞれの責任のもとに確実に推進する仕組みを構築する。

集約型都市構造への転換は、今後全国の都市で取

り組まれるべき緊急の課題であり、その成否は国民生活に大きな影響を与えるため、国として積極的に支援すべきである。基本的な考え方、取り組み方法、都市計画等による土地利用施策との連携方策、先進事例等を地方公共団体に対して技術的助言として提示するとともに、これらの地方公共団体等による施策について、その効果の評価を踏まえつつ資金助成等の総合的な支援を行うことが必要である。

国および地方公共団体は、集約型都市構造の実現を目指し、都市交通施策を効果的に推進するため、PDCAサイクルに基づき行うべきである。この際、都市計画基礎調査やパーソントリップ調査により得られる知見やデータを活用することが必要である。

### 4. 都市交通施策のあり方

#### 4-1 基本的考え方

都市交通施策を集約型都市構造の実現を可能とするための根幹的な施策と位置づけ、総合的かつ戦略的に推進を図ることが必要であり、だれもが、どこでも、自由に、シームレスに移動することが可能となる交通環境を目指すべきである。

このため、徒歩、自転車および公共交通による移動が自家用車による移動と遜色なく両立し、また適切に役割分担しつつ、両者がバランスのとれた形で共存することにより、市民の日常的な移動の多くに対して交通手段の選択が可能となるよう、総合的な取り組みを行うことが必要である。

#### 4-2 展開すべき主要な施策

集約型都市構造の実現に向けた都市交通施策は、総合交通戦略に基づき、以下のように展開する必要がある( Fig.2 )。

##### 1) 総合交通戦略の確実な推進

都市交通に関係する全ての主体が共通の目標のもと連携・運動し、必要な施策・事業を適切に組み合わせハード・ソフトを一体に推進するパッケージアプローチ型の取り組みが基本となる。特に総合交通戦略においては、短期から中期的(おおむね5~10年)に目指すべき都市の姿とサービス水準を目標として適宜明示し、その実現に向け公民協働で取り組む必要がある。

##### 2) 道路整備の重点化

既存計画も含めた都市内道路の各路線の必要性、機能等を検証し、計画の見直しを行う。さらに、連携する施策・事業とのスケジュール等を考慮し、集中的に整備を行うべき路線または区間を明確にする。

このような取り組みを通じ、都市計画道路の選択と集中による整備戦略を構築する。

集約型都市構造においては、都心部等の特定の地区における交通量増大の対策として環状道路の整備は重要である。遅れている環状道路の整備を集中的に進めることにより、市街地内への通過交通の流入を防ぎ、既存の道路空間を歩行者・自転車や公共交通に利用することが可能となる。環状道路のうち、市街地の外縁部の道路は、放射道路の相当部分の自動車交通の抑制に大きな影響を及ぼすものであり、特に優先的に整備を推進することが必要である。また、都心環状道路は、中心市街地において道路空間を再配分し、歩行者・自転車や公共交通中心のにぎわいのある空間を確保するために不可欠であり、都心から排除すべき通過交通を処理するためのトラフィック機能(自動車の走行性を確保する機能)とフリンジ駐車場等へのアクセス機能(沿道の建物や駐車場等への出入り等の機能)のバランスが取れた整備が必要である。この際、交通管理との連携を図りつつ、政策目標にあわせて通過交通を誘導する施策を検討することが重要である。骨格的な幹線道路のトラフィック機能を確保するためには、主要な交差点の立体化、区画道路からの強引な合流を回避するような交差点構造の工夫、違法駐車を取り締まり強化と荷捌き対策、駐車場政策や沿道土地利用計画との連携によるアクセス・コントロールなどの取り組み

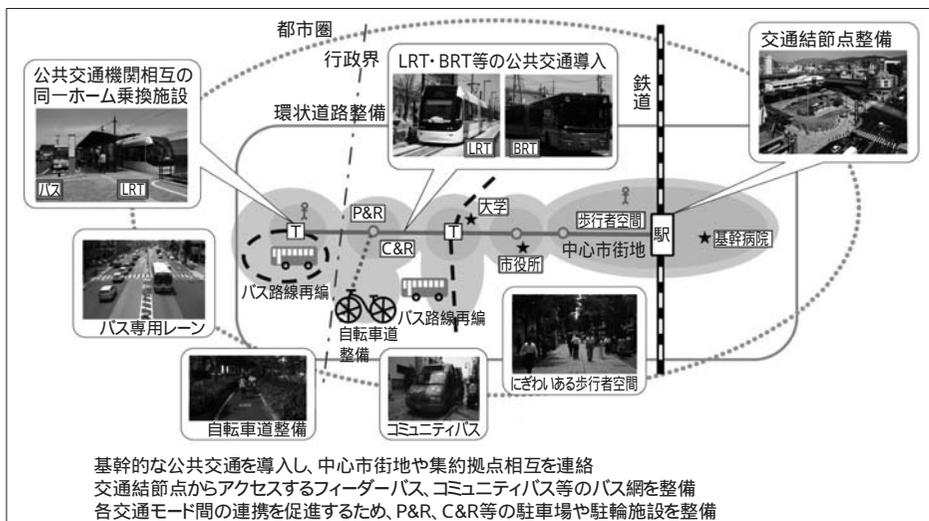
が必要である。

都市空間の効率的・効果的な利活用および管理の観点から、道路整備と沿道整備を一体的に実施するなど、まとまりと調和のある景観に優れた街並みが整備されるよう積極的な取り組みを進めるべきである。また、こうした取り組みが困難な場合においても、無秩序な土地利用を助長することがないように、土地利用計画との連携強化などを検討することが必要である。なお、こうした取り組みを行う場合には、沿道住民やNPO等の発意を尊重することが重要であり、沿道を含めた空間の一体的な整備・管理を行う仕組みや民間が主体となった地域の管理を行う仕組みも検討すべきである。

### 3) 歩行者空間の復権と積極的整備

集約拠点においては、自家用車での来街、業務・荷捌きの自動車サービスのための道路やフリンジ駐車場・荷捌き施設の配置を計画的に進めるなど地区内への自動車流入抑制策を講じることにより、適切な広がり歩行者空間を形成する。また、自転車について、歩行者と通行空間を区分することで、両者が安心して歩行、走行できるよう、駐車場の配置も考慮しつつ、自転車走行空間に関するネットワークを作成する。また、歩行者空間にLRTやバス等の公共交通が調和して導入されるトランジットモールの整備も図る。

物理的な自動車交通抑制策として、従来導入され



注) P&R: パークアンドライド、C&R: サイクルアンドライド、T: トランジットセンター、LRT: 次世代型路面電車、BRT: 専用・優先レーン走行による低床連結バスシステム等。

Fig. 2 総合的な交通連携の施策・事業の展開イメージ

ているハンプ、シケイン等の普及に加えて、特定の車両に限って通行を可能とするライジングボラードの導入を進める。また、幹線道路に囲まれた一定の地区での面的な対策として、地区外周道路の歩道を地区内道路との交差点で切り下げることなく平坦化し、歩行者の移動円滑化を図るとともに、地区へ出入りする車両に対してはハンプとしての機能を持たせる取り組みを進める。

都市の顔となる幹線道路や主要な歩行者動線である道路空間については、極力、電線類地中化などの無電柱化を図るとともに、骨格的な環状道路等の整備にあわせ、例えばこれまで交通処理を担っていた環状道路の内側の道路について、その機能を見直して、車線数を減らす一方、水・緑の導入空間を確保するといった道路断面再構築の取り組みを公園・下水道整備等との連携も図りつつ進める。

#### 4) 公共交通の再生

公共交通は都市において本来的に備わべき「都市の装置」である。このうち基幹的な公共交通については、市街地整備による集約型都市構造の形成と連携して中心市街地等の集約拠点相互を連絡し、自家用車による移動と遜色のないサービス水準を提供する。トランジットセンターなどの基幹的な公共交通軸上の拠点に周辺地域からアクセスするため、フィーダーバス、コミュニティバス等を活用したバス網を整備する。併せて、公共交通による移動の利便性、快適性を向上させるよう各交通モード間の連携を促進するため、P&R(パークアンドライド)等の駐車場や駐輪施設を整備する。

こうした公共交通については、利用者負担に基づく事業者の独立採算による運営という交通事業に関する原則を踏まえつつも、協議会等を活用して地方公共団体が主体的に公民のパートナーシップのもと地域住民や交通事業者等と連携して、必要な路線のルート、サービス水準等に関する目標を設定する。また、この目標の実現に向け関係者が責任を持って取り組むことが必要である。交通事業者のみの負担では事業採算は確保されないものの、地域の強い要望があり、公益性が高い路線については、公的関与による整備・運営を図ることも適当である。その際、公設民営方式により地方公共団体等の公的主体が公共交通の基盤を整備し、民間の能力・ノウハウを活用してサービスを調達することも重要な選択肢である。また、企業や市民が負担する「市民的经营」のような取り組みなど地域住民との連携を検討するこ

とも必要である。

公共交通を整備・運営する場合の費用負担は、利用者負担(運賃収入)、純粋な公的負担、間接的な受益者負担という三つの考え方がある。現行の独立採算を前提とする方法では必要とする公共交通が実現できない場合、公正性および公平性にも配慮しつつ公的な支援を行う必要がある。公設民営方式では、投資的経費として整理できる資本部(インフラ部および設備)に要する費用を公的負担により整備し、運営的経費は利用者負担を原則とすべきである。

すなわち、税その他による財政的支援や地域による支援等の公的負担は、公共財としての特性、外部不経済の軽減、外部経済の創出といった公益性の範囲内で行うことが必要である。その場合でも、運営的経費を超えて収入がある場合には、これを投資的経費に充てるべきである(Fig.3)。

なお、上記三つの観点のうち、外部経済の創出による公益は、公共交通の整備以外の施策によるものを包含しているため、単純に加算することは適切ではないが、地域社会・経済への影響を包括的に評価して公的支援を行うという考え方もある。

また、公的支援により路線を整備・運営する場合は、その手法にかかわらず、これを正当化するに足る公益性の内容および地域における合意形成の手続きが重要であり、具体的な公的支援の内容については、地域特性に応じて設定すべきである。この際、公益性に関しては、定量的に評価した上で市民等の関係者に福祉、環境、安全などの面から説明すべきである。

さらに、民間事業者による運営は、望ましいサービス水準の確保を前提として運営費の縮減等の経営努力がなされることが必要であり、こうした事業者の経営努力に対してインセンティブが働く仕組みを導入するとともに、ロードプライシング等の交通需要マネジメント、高齢者への公共交通助成措置といった公共交通の利用促進に寄与する施策を展開することも重要である。

#### 5) つなぎの施設(交通結節点、駐車場)の整備

異なる交通手段による移動の連続性の確保は、重要であり、駅前広場、バスターミナル等の交通結節点、P&R駐車場等の整備については、公共交通利用の促進、バリアフリーの観点から積極的に取り組む。この場合、公共交通の利用が快適で楽しく魅力的なものとなるよう、適切な公民の役割分担のもとに、機能面やデザイン面に優れた交通結節点やバス

停等の整備を進めることも重要である。また、商業地等中心市街地においては、適切なアクセスの確保が重要であるが、特に面的な歩行者空間形成を図る場合などには、道路の配置と整合し、動線を考慮したつなぎの施設の配置が必要である。

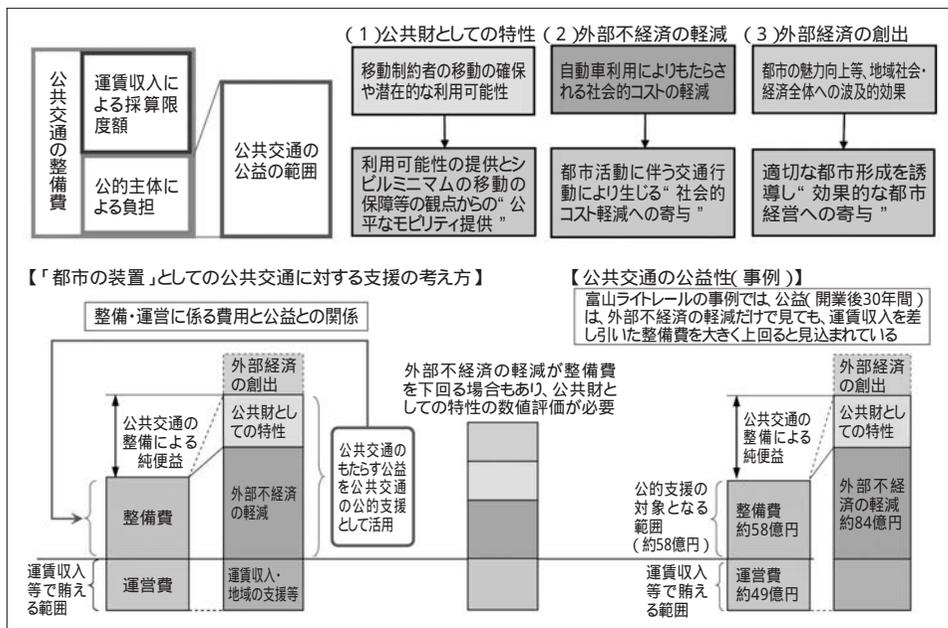
駐車場については、共同化・集約化等による適切な配置と整備を促進する施策が重要である。特に、自動二輪車駐車場については、絶対量が不足しており、立地条件に応じた工夫を行いつつ整備を促進することが必要である。また、案内システムの充実など既存駐車場の有効活用を図るべきである。

6) 物流交通への対応

広域的な物流交通を円滑・効率的に処理するとともに、市街地アクセスが必要な物流交通を的確に受け止めるため、地域の物流拠点からの交通と通過交通を総合的に検討し、大型貨物車の効率的な走行ルート进行分析する。この際、都市構造との整合を図り、大型貨物車の流入を抑制すべき地区も配慮する。これらを踏まえ、車両の重量、形状に対応できるように、骨格ネットワークの計画的、集中的な整備を推進する。併せて、環境上や安全上の課題を解決するため、大型貨物車について、環状道路内の流入抑制や走行ルート指定等を行うことを検討する。

広域的な物流拠点については、物流施設の賃貸化、機能の高度化・複合化等への対応も踏まえ、都市構造との整合を図りつつ、IC、空港および港湾の周辺での整備を促進する。また、広域的な物流拠点と大型貨物車利用の都市内拠点は、都市環境の観点から、工業系用途地域への立地誘導を推進する。

中心市街地等における荷捌きについては、関係者が調整して、明確な目的を持ちハードとソフトを組み合わせた総合的な施設整備と管理・運営等に取り組む。この際、地区の基本目標において、人流、土地利用等と一体的に荷捌きを位置づける必要がある。また、物流事業者、荷主だけでなく、ビル管理者、道路管理者、住民、地方公共団体等の関係者が個別の調整や協議会の設置等により、荷捌き施設の整備や利用ルールについて合意形成を図り、整備やルール遵守を行うことが必要である。また、面的な荷捌き施設の計画を駐車場整備計画に位置づけることも考えられる。これらの取り組みについては、公益性が高い共同荷捌き施設に対する地方公共団体の支援、公設民営方式などを検討する必要がある。また、合意形成のため社会実験の活用や先進的な取り組みの情報発信も重要である。



注1) 外部経済の創出による公益は、公共交通の整備以外の施策によるものを包含しているため、単純に加算することは適切ではないが、地域社会・経済への影響を包括的に評価して公的支援を行うという考え方もある。

2) 費用対効果マニュアル、鉄道プロジェクト評価マニュアルの計測方法により、富山市データを用いて試算した。

Fig. 3 公共交通に対する公的支援の考え方

## 5. 今後取り組むべき課題

### 5-1 集約型都市構造の実現に向けた関係施策の連携

集約型都市構造への転換に向けた「総力戦」の実現のため、市町村を中心とした体制の構築が促進されるよう、国においても連携施策の充実等に努める必要がある。特に、都市交通と市街地整備の両面から相互の施策を連携しつつ徹底的な取り組みを行うための枠組みづくりを検討するとともに、関係省庁の連携強化を図るべきである。

### 5-2 都市交通施策に関する課題

#### 1) 総合交通戦略のさらなる推進方策

総合交通戦略の意義・必要性と内容および立案・策定の方法が地方公共団体や交通事業者等に理解され、関係主体がそれぞれの責任を明確にした取り組みを着実に展開していく仕組みの構築を促すための制度的対応を検討すべきである。

また、大都市圏等複数の区域が密接に関連する交通圏において総合交通戦略を策定する場合には、複数の都市計画区域にまたがる広域での戦略の考え方を提示すべきである。

#### 2) 駐車場の戦略的整備方策

駐車場について、歩行者優先地区のフリンジへの共同化・集約化、公共交通優先施策と連動したP&R駐車場の整備など、土地利用や交通管理とも連動した取り組みが必要である。このような総合的な交通施策の一環として、駐車場の戦略的な配置が可能となるよう、例えば附置義務駐車施設について、地区内での共同の施設整備、既存建築物が参加する仕組み、施設整備に代えた納付金制度の確立等の制度的対応を検討すべきである。

#### 3) 中心市街地等での歩行者空間の確保方策

中心市街地等における道路と建築敷地の中間領域を半公共的な歩行者空間とすることやトランジットモールの実現に向けて、関係者との合意形成や連携を図りつつ、重複的な空間利用を実現する仕組みを検討すべきである。また、事業の計画・実施の際に、歩行空間、緑、景観等を要素とする快適な歩行環境が、適切なものであるかどうかについて、継続的に確認し、実現していく仕組みを設けるべきである。

#### 4) 公共交通の公益の評価手法の検討

集約型都市構造を実現する上で必要な公共交通に対する公的負担のあり方を明確にするためには、公共交通が有している公益性を定量的に評価すること

が必要である。これまで、外部不経済の軽減の評価手法は確立されているものの、公共財としての特性および外部経済の創出については、その評価手法が十分に確立されているとは言えず、一層の検討を進めるべきである。

## 6. 答申の今後の展開

わが国の都市交通を見ると、自動車利用が進んでいるものの、大都市部では公共交通も中心的な手段となっている。しかしながら、人口減少時代を迎え、公共交通利用者の減少が既に始まっており、高齢者の日常の移動手段として期待されながら、廃止等のサービスレベルの低下が進んでいる。一方、地球温暖化対策として、二酸化炭素等の温暖化ガスの削減は、極めて重要な政策課題となっており、自動車利用の抑制は主要な施策の一つである。

このように交通の利用者、国民の視点で都市交通を考える場合、これまでのように徒歩、自転車、自動車、公共交通といった移動手段毎、道路や鉄道等の施設毎に施策を考え、展開することは不合理である。また、都市交通は、都市構造や交通行動と密接に関連するもので、これらを一体的に扱い、政策展開することが効果的であり、ひいては利用者の受益を拡大させる。特にわが国の公共交通は、これまで料金等の収入によって整備・運営されることが基本となっており、これが施策展開に制限を課している。

本答申は、これらの課題認識のもと、人口増加、都市拡大を前提とした都市計画・都市整備、その主要な要素である都市交通施策について、根本的に点検、見直しを行ったものである。

提案されている施策を具体化していった場合、環境負荷を軽減しつつ、自動車が日常的に利用できない高齢者等の交通サービスを向上させる一方で、これまでほぼ自由に利用できていた自動車については、中心市街地等において歩行者、公共交通を優先させるために一定の利用制限を課すことや公共交通の整備や維持に直接の利用者以外の負担を求めることになるなど、新たな負担を発生させることもありうる。このため、市民の合意形成や関係者との協議を十分に行い、施策展開していく必要がある。

なお、本答申については、総合交通戦略など既に制度化したのものもあるが、引き続き、実現に向けて取り組んでいきたい。