

都市政策の基本的課題と方向検討小委員会 報告素案

目次

はじめに	1
第1章 都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題	3
(人口減少・超高齢化の進展と都市の拡散)	
(都市経営コスト効率化の要請)	
(地球環境問題への対応)	
(激化する都市間競争)	
(行政の広域化に伴う課題)	
(農地の転用・開発と都市からみた農のニーズの高まり)	
(国民の価値観の多様化・技術革新・ライフスタイルの変化)	
第2章 今後の都市政策の基本的な理念	7
～将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市～	
1. 将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市	7
2. 豊かで活力ある持続可能な都市の実現に向けて	8
第3章 政策転換の視点	9
1. 政策領域の拡大	9
(都市において展開される様々な活動)	
(広範な政策分野を対象とする総合的な政策)	
2. 空間的範囲の拡大	10
(都市の外縁部やその外の区域)	
(都市と農山漁村の関係)	
3. 時間軸の拡大	10
(都市のマネジメント)	
(将来像の事前明示性と柔軟性の確保)	
4. 多様な主体の参加と実践	11
(多様な主体の協働)	
(客観性と透明性の確保)	
(市町村の役割強化、広域連携と国の役割の明確化)	
第4章 今後の都市政策の方向	13
1. 基本的な方向～「課題対応・問題抑制」型の都市政策から「ビジョン実現」型の都市政策への転換	13

2. 「エコ・コンパクトシティ」の実現	14
（エコ・コンパクトシティの都市構造のイメージ）	
（「集約型都市構造」構築に向けた「選択と集中」の必要性）	
（拠点的市街地の再構築支援）	
（拠点的市街地間の連携軸の強化）	
（郊外部等におけるスマートシュリンクの方策）	
（拠点的市街地における環境共生型の都市システムの構築）	
（都市環境施策の総合化）	
（効率的な都市経営（マネジメント）の推進）	
（広域でのビジョンの共有）	
3. 安全で安心して暮らせるまちづくり	18
（リスク情報の活用と連携によるまちづくり）	
（多様な手法の組み合わせによるまちづくり）	
（安全で安心な暮らしを支える都市基盤の整備）	
4. 都市の国際競争力の強化と国際都市連携の推進	20
（都市の国際競争力の強化）	
（都市の国際連携の強化）	
5. 美しく魅力ある都市の実現	21
（景観形成、歴史文化環境整備等の推進）	
（水・みどりとの共生）	
（「農」との共生）	
6. 多様な主体による様々なレベルでのまちづくりの推進	23
（コミュニティレベルでのまちづくりの推進）	
（市町村の役割の重要性）	
（広域での調整システムと公的セクターの役割分担）	
（民間セクターの力を発揮させるための公的セクターの役割）	
（協働の促進と利害調整の円滑化）	
7. 都市計画制度の見直しに向けて	25
（1）都市政策における都市計画制度の位置付け	
（2）都市計画の政策性・実現力の強化	
（都市経営戦略の受け皿としての位置付けの回復）	
（可視化・利害調整機能の強化）	
（都市計画の評価システムの構築）	
（3）長期安定的な土地利用計画システムの確立に向けて	
（4）21世紀初頭の確立を目指した段階的实施	
8. 市街地整備制度の見直しに向けて	28
（柔軟な手法による拠点的市街地の再構築）	

はじめに

以前の都市政策は、人口増加、特に都市への急激な人口流入と産業集中を背景として、無秩序な市街地の拡大、後追いで非効率な公共投資、住宅宅地需要の増大、市街地環境の悪化に対応するために、土地利用コントロールと施設整備、面的整備を一体的に進めてきた。社会経済の拡大成長基調とその延長という前提においては、一定の成果を上げてきた。

しかし、社会経済構造のトレンドが拡大成長から持続的成長へと転換し、さらに、人口減少・高齢化が急激に進展していく中で、国、地方の財政状況も厳しさを増し、都市に振り向ける投資余力も減少している。また、住宅や商業施設等の都市機能の郊外立地に代表される自動車依存型都市構造により、都市活動が郊外に拡散してきた。高齢者をはじめ国民にとって、都市が、生活・活動の基盤としての利便性・機能性が著しく低下した「負の遺産」となるおそれがある。

これまで、「今後の都市政策は、いかにあるべきか（都市計画中央審議会第一次答申：平成 10 年 1 月 13 日）」で、「都市化社会」から「都市型社会」へ移行する時期であるという認識が示され、「都市再生ビジョン（社会資本整備審議会答申：平成 15 年 12 月 24 日）」では、民間活力や施策の選択と集中等の政策システムの見直し、「集約・修復保存型都市構造」への転換等が示された。

「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（社会資本整備審議会第一次答申：平成 18 年 1 月 31 日）」では、「集約型都市構造」の実現により、暮らしやすさと都市圏の持続的な発展の確保が可能とされ、その第二次答申（平成 19 年 7 月 20 日）では、集約型都市構造の実現に向けた都市交通施策と市街地整備施策の方向性等を整理した。

これらの提言を受けて、都市機能の拡散を抑止するための制度改善をはじめとする様々な対策が講じられ、部分的な見直しを加えられてきたものの、基本的な枠組みは、急激な都市化・人口集中を背景とし、量的充足に重点を置いたものが維持されている。

我が国の総人口は 2004 年をピークに減少に転じ、高齢化が急激に進展していることから、都市の拡大・成長を基本的な枠組みとする制度では、対応に限界が生じてきている。さらに、地球環境問題の深刻化、世界的な都市間競争の激化、市町村合併による行政の広域化、地方公共団体の財政状況の悪化、国民の価値観の多様化、IT・環境・金融等の分野での技術革新、ライフスタイルの多様化に加え、サブプライムローン問題に端を発する世界的な経済危機等、近年、我が国の都市を巡る社会経済情勢は大きく変化している。

そのため、都市政策は、今、大きな転換が必要となっている。

以上のような背景を踏まえ、我が国の都市を巡る状況の変化を多角的に把握しつつ、今後における都市政策の基本的な課題と方向について審議するため、平成 20 年 5 月に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「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」を設置し、これまで〇回開催して検討を行った。本報告は、その成果をとりまとめたものである。

今後、国においては、本報告に基づいた施策の方向性について、早期に具体化することのほか、中長期的な課題については更なる検討の深化を期待する。

第1章 都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題

(人口減少・超高齢化の進展と都市の拡散)

都市は、これまで人口の増加とともに、拡散しており、それに伴って人口密度は低下している。我が国の総人口は2004年をピークに減少に転じており、2020年代後半には全ての都道府県で人口が減少すると予測されている。さらに、65歳以上の高齢者の割合は2005年には約20%であるが、2025年には約30%を超えると予測されており、全国的に高齢化が進展する。

人口減少、高齢化は、地方都市、特に中山間地域等の周辺地域ではより深刻な事態となっており、集落の維持・存続さえも危ぶまれる状況が発生しているなど、国土をどのように住まうかという根幹的な問題に発展している。

さらに、全国の商店街のうち約4割がシャッター通り商店街となっている¹など、多くの地方都市で中心市街地の衰退が進行しており、都市基盤が整備されている中心市街地やその周辺で空地化が進み、未利用地が散在している。

一方、大都市圏は、人口増加を続けていること、比較的若年層が多いことから、あまり問題が顕在化していない。しかし、大都市郊外部には、高度成長期に転入してきた団塊の世代が多く居住しており、今後、高齢化が一挙に進展する。特に駅から遠いなど条件の悪い郊外の住宅地では住民の転出が進み、空家等の発生、高齢化といった過疎問題と類似の課題が浮き彫りになるおそれがあり、さらには、その規模が大きいので、より深刻な問題に発展する可能性もある。

(都市経営コスト効率化の要請)

まちづくりの中心となる地方公共団体は、借入金が増加する中、人口減少、高齢化の進展により、福祉、医療等に要する経費はますます増大し、それに伴って投資的経費は大幅に減少してきている。一方で、例えば、下水道管路の総延長は約40万kmにも達し、そのうち30年を経過している管路が約7万kmもあるなど、高度経済成長期を中心に大量に整備されてきた都市施設等の既存ストックが市街地の拡大に伴って拡散しつつ、老朽化等が進んでいる。また、従来は、フルセット主義で、一つの地方公共団体があらゆる種類の公共・公益施設を一揃えで整備し、多くの施設を維持管理してきた。このままでは、維持管理・改築更新費も増大し、新設ができなくなるだけでなく、更新も困難となり、それが原因となって都市が破綻することも現実味を帯びてきており、都市経営コストの効率化が求められている。

¹ 平成18年版商店街実態調査報告書(中小企業庁)。シャッター通り商店街とは商店街実態調査で空き店舗率が10%超の商店街。

(地球環境問題への対応)

2007 年度における我が国の温室効果ガス排出量は基準年（1990 年）比を 8.7%上回っており、京都議定書の 6%削減約束の達成には、9.3%の排出削減が必要となっている。我が国の CO₂ 排出量のうち、約 1 / 2 が主として都市活動に起因しているとされており²、都市環境問題を解決しなければ、地球環境問題の半分が解決しないとも言える。しかしながら、これらの排出削減が順調に進んでいるとは言えない。これまでのエネルギー関連機器や事業所ごとの単体対策をはじめとするセクター別アプローチだけでなく、面的な広がりを持った視点から対策をとらえ直さないと温室効果ガス排出量の削減目標の達成は難しい。

また、都市部では、ヒートアイランド現象による気温上昇が顕著となってきた。ヒートアイランド現象が冷房等の電力需要の増加をもたらすとともに、排熱を増やして気温を上昇させるという悪循環に陥るほか、局所的な集中豪雨との関連性も指摘されている。

さらには、20 世紀の大量生産・大量消費型生活により資源の枯渇が懸念されている中で、都市部に廃棄物として蓄積されている資源を再生し有効に活用していくことが求められる。

(激化する都市間競争)

経済社会の各方面で、我が国の国際的な地位の低下が指摘されている。また、サブプライムローン問題を契機とした世界的な経済危機の深刻化により、我が国は企業収益が大幅に減少し、雇用情勢も急速に悪化するなど、回復基調だった我が国の経済情勢を一変させた。

グローバル化の進展で、国家間の人・モノ・金の流動性が高くなり、特に、成長著しいアジア各都市との間で、都市間競争が激化している。我が国の経済の中で都市の担う役割はますます増大する一方で、このような激しい国際競争にさらされて我が国の都市の活力が低下すると、国全体として活力も維持できない。今後とも東京をはじめとする我が国の大都市がグローバルな経済拠点として機能するために、都市政策としても急激に展開するグローバル経済のスピードに的確に対応する必要があるとともに、都市機能の高度化、都市の魅力の向上を図ることが大きな課題である。

また、国際的な都市間競争の激化と併せて、地方分権や規制緩和の進展により国内の都市間競争も激化している。特に、地方都市については、国内外の両方の視点で都市間競争に対応するため、科学、技術、デザイン、芸術等の分野で活躍する国内外の創造的人材を惹き付けられるように都市の魅力を高める

² 環境省発表の部門別 CO₂ 排出量のうち、都市活動に関連の深い、運輸部門、業務その他部門、家庭部門の占める割合が約 1 / 2。

ことや、地域資源を磨いて国内外へアピールすることにより観光振興を図ること等が必要である。

一方、世界の中でアジア各国の経済的な位置づけは、大幅に増大することが予想されており、我が国としてはこれらアジア各国との関係のさらなる深化が必要である。その際、アジア各国との近接性を活かして、国境を越えて形成する一体的経済圏や観光圏として取組を進めることにより、都市の競争力を高めることも重要である。

(行政の広域化に伴う課題)

少子高齢社会でのサービス水準の確保、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進等を背景として市町村の行財政基盤を強化する必要性から進められた平成の市町村合併により、行政が広域化した。規模が大きくなり、行財政基盤が強化された市町村は、施策の遂行に当たって取り得る選択肢が増えることから、その役割は、地方分権を進める受け皿としても、今後、ますます重要となってくる。さらに、役割が増大した市町村同士では、行政界を越えたより広域的な課題に協力して取り組むことも重要となってくる。

その一方で、合併で広域化したことで、旧市町村間でまちづくりの方針に不整合も見られる。

さらに、合併後は、旧市町村レベルの地域で住民ニーズの行政への反映が難しくなっているところもある。住民等の主体的な参画を得ながら、市町村区域より詳細なレベルできめ細かな地域経営のあり方を考える必要がある。

(農地の転用・開発と都市からみた農のニーズの高まり)

これまでは、都市の人口増加や就業構造の変化から、都市近郊で農地転用が進んできた。しかし、食料自給率向上や食の安全の観点から農業の重要性が再認識されているほか、農地について、都市住民は、農業体験の場や緑地としての機能を積極的に評価するなど、身近な自然を求めるニーズが顕在化している。また、後継者不足等から耕作放棄地が増えているものの、都市内にも農地は多く存在している。

人口減少が進展しているにもかかわらず、依然として農地転用は多く、農地転用後は資材置き場や駐車場等が雑然と拡がっている例が多く見られる。ここでは、都市行政と農地行政の双方の隙間に陥っている農地が、経済合理性の観点から転用され、その結果、無秩序な市街化、営農条件の悪化等、双方にとって望ましくない状況を惹起している。

都市政策としても、都市近郊や都市内における農の位置付けについて、総合的に検討する必要がある。

(国民の価値観の多様化・技術革新・ライフスタイルの変化)

国民の価値観は、長期的には、経済的繁栄よりも、歴史・伝統、自然、文化・芸術を重視する方向に変化してきており、「物質的な豊かさ」よりも「心の豊かさ」に重きを置くようになってきている。また、生活環境としては、安全・安心へのニーズが高い。

このことは、モノに対する量的なニーズが概ね満たされてきたこと等を背景として、個人消費が、モノから、教養娯楽、通信、保健医療といったサービスへとシフトしていることからもうかがえる。

また、我が国では戦後、都市化の過程で核家族化や若年層の単独世帯化が進展してきたが、近年、高齢者単独世帯の増加等、家族形態が多様化しているとともに、女性の社会進出が進んでいる。さらに、地方圏の若者の地元定着志向、大都市居住者の地方圏・農山漁村への居住、高齢者の郊外から中心部への回帰等、住まい方が多様化している。

交通利便性の発達が通勤・通学、買い物行動等の日常生活の広域化を進展させたことに加えて、情報通信技術の発達が、例えば渋滞解消等、都市の抱える課題の解決にも繋がっているほか、インターネット通販の拡大による日常生活行動の変化、テレワーク等の勤務形態の多様化をもたらしつつある。また、環境技術の発達に伴い、都市の装置として、太陽光発電、環境対応自動車の充電施設等の導入が促進されるなど、都市の生活が大きく変化する可能性がある。

さらに、不動産の証券化の進展により都市開発の資金調達方法が多様化し、多額の事業費の調達が容易になったことや、規制緩和も相まって、高層建築物が多数建築され、都市の様相が変化してきた。

一方、環境・景観に対する意識の高まり等、「質」やストックの重視へと価値観が転換しているにもかかわらず、量的充足の効率的な達成を目的とした従来の政策では、都市の「質」的向上という課題に的確に対応できず、建築紛争の発生等の弊害が顕在化している。

このため、都市政策も柔軟で多様化することが必要である。この場合、社会的コストの低減を含め適切なコスト意識を持ちつつ取り組むよう配慮する。

第2章 今後の都市政策の基本的な理念

～将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市～

都市の将来ビジョンは、個々の都市の地理的・自然的条件、歴史的背景等を踏まえて、市町村が中心となった地域ごとに検討すべきものである。しかしながら、都市のあり方を巡っては、国の法制度、支援制度が大きく影響する。ここでは、20年～30年後を見据えて、都市の将来ビジョンの前提となる、今後の都市政策の基本的な理念について整理する。

かつては、拡大成長を前提に、新しい施設を効率的に整備すること等を中心とする価値観で将来の都市像を描いてきた。最近では、都市機能の拡散を抑止するという考え方も取り入れられてきたものの、これからは、人口減少等の「縮小」傾向の時代を明確に意識した上で、将来世代に負担を強いることなく、よりよいものを引き継ぐことを優先するという価値観に転換することを基本的な理念とし、社会、経済、環境、文化等の多様な側面から、豊かで活力ある持続可能な都市を目指すべきである。

1. 将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市

これまで、社会経済の拡大成長の持続を前提とした量的充足の効率的な達成という価値観を基本として、増加する人口に対応した宅地の供給をはじめとする都市基盤の整備が行われてきた。

しかし、人口減少・少子高齢化の進展、地球環境問題の深刻化、社会保障に対する将来の不安、昨今の世界的な経済情勢の急速な悪化等、我が国の将来を巡る状況は閉塞感が漂うとともに、国・地方公共団体の財政状況の悪化、都市施設の維持管理・改築更新費の増大等の課題があり、このような状況の中で従来と同じ価値観のままでは都市の将来像について展望は描きにくい。加えて、長期的には全ての都市が、一定の集積を有する都市としての機能を維持し続けていくことは困難である。近年、維持・存続の危ぶまれる集落の問題が顕在化してきているが、この問題は、今後、中小都市においても現実味を帯びてくる課題であり、さらには、既述したとおり大都市郊外部でも例外ではない。

一方で、都市は国民の生活、経済活動の基盤であるとともに、我が国の活力を維持・牽引する源でもあるため、都市の有する機能や役割は、将来にわたって我が国にとって不可欠なものである。大都市圏を中心に残存する防災上危険な既成市街地等の負の遺産を解消しつつ、都市を良好な資産として将来世代に引き継いでいくことは我々の重大な責任である。

この責任を果たすためには、量的充足の効率的な達成を基本に個々の満足・利益だけを考えた短期的視野の価値観から、個々ではなく全体として住みやすさ・暮らしやすさ・働きやすさを追求することや、場合によっては現在の世代の満足・利益の追求を多少抑制してでも、将来の世代により良いものを引き継

ぐという価値観へと発想を転換することが必要である。すなわち、社会、経済、環境、文化等、多様な側面から「豊かで活力ある持続可能な都市」の実現を目指し、それを礎として、これからの都市政策を構築すべきである。

2. 豊かで活力ある持続可能な都市の実現に向けて

持続可能性は、ともすれば、環境の側面だけで捉えられがちである。しかし、社会、経済、文化等の側面もあわせて、豊かさや活力を維持していかなければ、都市は持続できない。社会、経済、環境、文化等の多様な側面から、豊かで活力ある持続可能な都市の実現を目指す。

都市において人々の生活を持続するためには、まずは、災害や犯罪から生命・財産が守られ、医療・福祉の面で不安なく暮らせるという安全・安心の確保が求められる。その上で、今後増加する高齢者にとって暮らしやすい都市、将来世代に誇れる質の高い、心豊かな生活が送れる都市を目指す。

また、経済が持続的でなければ都市生活は成り立たない。都市には雇用の場が求められることから、地域の個性を生かして、賑わいや交流機会を確保し、創造性を育む土壌をつくっていく。さらに、例えば、大都市等は、我が国全体の経済成長を持続させる源泉であり、そのために国際競争力を強化する必要があることや、一方で、地方都市では、地域固有の歴史的・文化的・自然的資源等を活用して交流人口の増加をねらったり、地元の雇用確保のために新たな産業を創出する必要があるなど、都市の規模、経済の現状、特性等、都市の抱える事情に応じた持続的成長を目指す。

環境との共生という側面からみた持続可能な都市としては、低炭素型の都市構造を目指すほか、集積という都市の利点を生かして、高いエネルギー効率と資源の効率的な循環を指向するとともに、自然との調和が図られた都市を目指す。その際、都市の規模、周辺環境の状況等によって、それぞれの都市に相応しいレベルを目指す。

第3章 政策転換の視点

従来、都市政策は、主として、都市内で、土地利用計画、都市施設の整備、市街地開発事業によって行われてきた政策と理解されてきた面がある。人口増加による都市の膨張を前提とし、それにどう対処するかが大きな課題であり、需要増加に応じて施設を計画的に整備するとともに、秩序ある整備を図るため、開発の抑制策と比較的緩やかな土地利用の誘導策を実施してきた。いわば都市という多様な人々が集う「舞台」を拡張しながら整備してきたところである。

前章で述べたように、拡大成長を前提とした量的充足の効率的な達成から、今後は、将来世代に負担を強いることなく、よりよいものを引き継ぐことを優先するという価値観に転換して、豊かで活力ある持続可能な都市を目指すべきである。そのため、都市の整備・改良に加えて、住民、企業、NPO等の多様な主体のまちづくりへの参加を促し、これら多様な主体で共有するまちづくりの方針の下、各主体がより質の高い活動を実践できるよう、様々な取組をコーディネートするなど、都市をいわば「演出」していくことが求められる。

以下では、都市政策を単なる「舞台」整備から転換することについて、政策領域、空間的範囲、時間軸、主体という4つの視点で整理する。

1. 政策領域の拡大

(都市において展開される様々な活動)

人口減少・高齢化が進展する中で、都市に賑わいを取り戻し、都市の活力や生活環境の維持・向上を図るためには、より積極的な対応が求められ、都市において展開される様々な活動が活発に行われるような仕掛けが必要となる。そのため、施設整備後の維持管理や利用のあり方等を含め、都市において活動する多様な主体間の契約や協定といった制度をはじめとする新たなシステムも念頭に置きつつ、各種主体の活動の確保方策等が必要である。

(広範な政策分野を対象とする総合的な政策)

都市において展開される活動は、交通政策、産業政策、金融政策、農業政策、福祉政策、医療政策、環境政策、さらには文化政策に至るまで、非常に広範な政策分野に相当する。

都市計画は、従来からも、都市を一体としてとらえ、総合的に整備・開発・保全するための政策として位置づけられており、例えば、都市施設の種類として広範な分野の施設を対象としているが、都市計画決定されていない施設も見られるなど、必ずしも総合的な政策として十分な機能を果たしていないのではないかとの疑念がある。

特に、交通政策との関係では、集約型都市構造の実現に向けてまちづくりと交通を一体としてとらえて総合的かつ戦略的に取り組むべきである。また、都

市の膨張・拡大からの転換という時代の変化と、農業の再評価、都市住民の農への関心の高まり等の観点から農業政策との関係は重要である。さらに、地球規模のCO₂排出量削減対策として面的な広がりを持った視点から都市構造の変革が必要であることから、都市政策に環境政策の視点を織り込むことの重要性が高まっている。歴史まちづくりや創造都市といった観点から文化政策とも密接な関係を有している。

今後の都市政策では、都市に関わる多方面の分野の政策を包含・連携する、総合的な政策としての機能を十分に発揮することが求められる。

2. 空間的範囲の拡大

(都市の外縁部やその外の区域)

これまでモータリゼーションの進展等によって、都市の拡散とともに、都市内の低密度化が進行している。さらに、ライフスタイルの変化に伴う生活圏の広がり等も相まって、都市政策の及ぶべき範囲は拡大してきている。また、生活空間が地下街や高層ビル等に拡大している。

集約型都市構造の実現のためにも、集積を進めるべき拠点的市街地の再構築を進めるなどの活性化策を引き続き推進する一方で、都市の外縁部やその外の区域についても、都市の空間政策の一部として目を向けていくことが必要である。

(都市と農山漁村の関係)

これまで、都市と農山漁村の関係は、対立の構図で議論されることが多かったが、地方圏の若者の地元定着志向、大都市居住者の地方圏・農山漁村への居住等、住まい方の多様化や、交通利便性の向上によって農山漁村の住民の都市との間の頻繁な往来が可能となるなど、生活スタイルの都市化の進展のほか、CO₂吸収源、水源地域、安全な食料供給機能等、農山漁村による都市生活への貢献が評価されつつあり、両者は対立関係から相互に恵みを受取る互恵関係へと変化している。

これからの都市政策を考える上では、都市の生活の一翼を担っているとも言える農山漁村との共存を考慮に入れることが必要である。

3. 時間軸の拡大

(都市のマネジメント)

人口減少、少子高齢化の進展とともに、税収の減少、都市施設の維持管理・改築更新費の増大、国・地方公共団体の財政状況の悪化等が懸念されている。以前の都市政策は、都市基盤を計画的に整備することが主な目的と捉えられてきたが、今後は、蓄積されてきた都市施設や住宅等のストックについて、長寿命化対策や用途の転用を含め、修復・保全して徹底的に有効活用を行い、維持

管理を重視して、必要な機能を確保しつつトータルコストを抑制するほか、民間投資も活用して、都市の効率的な運営を図っていくことが重要である。

さらに、無秩序に空地や空家が発生し、生活環境が極端に悪化するおそれのある地域においては、権利調整のあり方の検討も視野に入れて、不要な施設の除却を行いつつ空地等を適切に管理・活用・整序していく必要がある。

(将来像の事前明示性と柔軟性の確保)

以前の都市政策では、人口増加に伴う需要増加について将来予測を行い、それに基づいて目指すべき将来像を提示しようとしていたが、作成した将来像が部分的にすぎない、また、その共有が十分でないなど、将来像の提示は必ずしもうまくいっていなかった側面がある。

しかしながら、地域で関係者間の合意形成を円滑に行うためには、住民等の多様な主体が参画して透明性のある手続きで将来像を策定し、それを事前に明示しておくことがますます重要となっている。さらに、将来像やそれに基づく計画を関係者間で共有することで、各主体の取組の一体性が確保され、秩序ある施策を遂行することが可能となる。

一方、今後は人口減少局面となり、需要の側面以外に不確実な要素を多く含み、予測困難な事態がおこることがより多くなっているため、確定的な将来像の提示は難しい。

このため、例えば、P D C Aのサイクルを確立して状況の変化に応じた変更を前提とする仕組みや、将来像の基礎となる基本理念との調和を保つことは前提とした上で、それに沿った都市整備について弾力的な運用を許容する仕組み等、柔軟な対応を取り入れつつ将来像を提示することが求められる。

その際、情報通信技術、環境技術等の技術革新は日進月歩の発展を遂げており、これらの技術革新の中には、都市の生活に大きな変化を及ぼすものもある。このような変化を的確にとらえることが必要である。

4. 多様な主体の参加と実践

(多様な主体の協働)

従来、都市の整備等の主体は行政が中心であったが、都市政策の広がりを受けて、住民、N P O、企業、市町村、都道府県、国等の多様な主体が関わるようになってきている。特に、住民、N P O等の主体的な参加をなお一層促進するとともに、市町村が中心となった多様な主体が、適切な役割分担の下、相互に連携する協働を重視すべきである。その際、これらの取組をコーディネートする人材の発掘・育成が重要である。

また、1,500兆円にも上る個人資産等の民間資金やノウハウ等の民間の力を引き出し、新たな需要を喚起していくことや、潜在的な成長力を引き上げる分野への投資を促していくことが必要である。

(客観性と透明性の確保)

行政は、主要な計画や施策の立案や実施に当たっては、シミュレーションや費用便益分析等の手法も活用しながら、評価・検証を行うことを検討する必要がある。

住民等が幅広く共感して政策を進めるためには、行政は、例えば、ITや模型を使用するなど、情報の可視化、共有化の工夫を行って住民等に対して十分な説明を行うなど透明性の向上を図る。これにより、都市政策を住民等の身近なものにしていく。さらに、住民、NPO等がまちづくりに参加すること自体が、彼らの生き甲斐や満足感につながっていくことから、このような意識も活かしつつ、住民等が積極的にまちづくりに主体として参加することを促し、関係者間の合意形成が十分に図られるよう、納得が得られやすく、わかりやすい手続きによって、多様な主体間における信頼の醸成を図る。

(市町村の役割強化、広域連携と国の役割の明確化)

まちづくりは、住民に最も身近な市町村を中心に、これまで以上に地域からの発想を重視し、自由度を高めながら進めていくべきである。市町村は、住民等と協働して、まちづくりの方針を定めるとともに、都市施設の整備、改修、維持・管理を行い、また、都市における様々な活動に対する支援を行うなど、都市政策においては、引き続き果たすべき役割は大きい。

一方、広域的な課題に対しては複数の市町村間での適切な役割分担と連携が重要である。その際、利害の対立する市町村間の調整を可能とするような仕組みについて、より一層の工夫が必要である。

特に、複数の都府県に市街地が連たんして拡がり、圏域全体で都市としての機能を発揮している大都市圏については、それを一体的な区域として捉え、広域的・国家的な視点からの対応を検討する必要がある。

また、安全、環境、国際競争力等、将来の世代に都市を引き継ぐために必要となる政策については、地方の主体的な取組に加え、国が方向性を自ら示すとともに、その方向性を実現するためのツールについても検討すべきである。

さらに、新たな都市政策を展開する上で必要となる先端的な技術や手法については、国が各界の英知を結集して適切に誘導することが必要である。

第4章 今後の都市政策の方向

この章では、第2章で述べた「豊かで活力ある持続可能な都市」を将来世代に引き継ぐ観点から、第3章の政策転換の視点も踏まえつつ、今後の都市政策の方向を提言する。

1. 基本的な方向～「課題対応・問題抑制」型の都市政策から「ビジョン実現」型の都市政策への転換～

これまでの都市政策が、量的充足に重点を置いた基本的な制度枠組みを維持してきた中、多くの都市において、各施策は直面した個々の課題に対していわば対症療法的に展開されるにとどまり、明確で具体的な都市の将来ビジョンが住民や関係者に広く共有されることはなかった。ここで言う都市の将来ビジョンとは、都市の個性（地勢、歴史等）や実情（財政等）を踏まえ、シミュレーションや費用便益分析等の手法も活用しながら、実現手段・プロセスとその後の管理・経営まで視野に入れて策定された都市空間の開発・管理に関する戦略を意味している。

このようなビジョンなしに、「課題対応・問題抑制型」の政策展開が続けられれば、急激な人口減少・高齢化の進展に伴い、無秩序な拡散型都市構造が固定化される懸念があり、投資余力の減退とも相まって、都市基盤の整備はおろか維持管理・更新も滞る事態となり、「豊かで活力ある持続可能な都市」の実現は期待できない状況となる。また、地球温暖化等の環境問題、激化する国際的な都市間競争等も含め、複雑に絡まり合う構造的課題に対応していくには、将来世代のための我慢や痛みに対する住民・関係者の納得と、それに基づく都市政策の「選択と集中」、戦略的・計画的展開が必要である。

このため、厳しい現実を直視した上で、豊かで活力ある持続可能な都市のあるべき姿を検討し、住民や関係者の合意のもとに描かれた将来像の実現を目指す「ビジョン実現」型の都市政策に転換していくべきであり、将来世代に胸を張って「豊かで活力ある持続可能な都市」を引き継げるよう、多様な分野の関係政策を効果的に展開すべきである。

都市の将来ビジョンは、周辺の地域も含む都市の個性や実情を踏まえ、生き残りをかけて都市ごとに描かれるべきものである。しかし一方で、国としても、全国的ないしは国際的な課題を踏まえた共通のテーマを提示し、これを国民、地方公共団体と共有しつつ、その実現に資する取組に対して制度や施策による支援をメリハリを付けて集中していかなければならない。具体的には「エコ・コンパクトシティの実現」、「安全で安心して暮らせるまちづくり」、「都市の国際競争力の強化と国際都市連携の推進」、「美しく魅力ある都市の実現」、「多様な主体による様々なレベルでのまちづくりの推進」であり、国には、以下に述べるような方針転換と施策展開を期待する。また、それに

沿って、都市政策を支える都市計画制度と市街地整備制度について見直し検討の方向性を提言したい。

国が、この提言を踏まえ、必要な制度等を検討するとともに、国家的観点、広域の観点から都市政策の方針を示し、地方公共団体等に対し助言・提案すること等を通じて、我が国の都市が豊かで活力ある持続可能な都市となることを期待する。

2. 「エコ・コンパクトシティ」の実現

我が国の都市は、「エコ・コンパクトシティ」を目指すべきである。

コンパクトで効率的な集約型都市構造を持つ都市は、低炭素型のエコロジカルな都市である。逆に、エコロジカルな都市を目指せば、集約型の都市構造に行き着く。

すなわち、拡散型の都市構造では、道路やライフライン、教育・医療福祉や廃棄物処理といったハード・ソフト両面の都市の公共サービスの効率が下がり、病院、商業施設、文化施設等の都市機能の分散により自動車に過度に依存せざるを得ない。人口減少・超高齢化、地方に加え大都市郊外部での過疎化、財政制約に伴う都市経営コストの効率化の要請に応えるには、一定程度集まって住み、そこに投資や公共サービスを集中させることにより、必要な都市機能が集積する「集約型都市構造」を持つコンパクトシティを目指す必要がある。このような「集約型都市構造」は、日常生活に必要な移動を抑制する上、移動手段として自動車に過度に依存しないため、低炭素型の都市構造でもある。これに、市街地における集積を活かし、高いエネルギー効率と資源の効率的な循環を実現するシステムを組み込むことで、地球環境問題の克服に貢献し、自然環境と共生する環境共生型の都市となる。

(エコ・コンパクトシティの都市構造のイメージ)

エコ・コンパクトシティは、地域の特性を踏まえ、都市圏内の中心市街地及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）として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域とを公共交通ネットワークを基本に有機的に連携させる「集約型都市構造」でなければならない。集約拠点においては、徒歩・自転車交通圏内に居住機能を含む多様な都市機能が集積した拠点的市街地を再構築し、各拠点が分担して、日常生活を支える都市サービス（行政、医療福祉、商業、教育等）や高度な都市サービス（高度な医療福祉、非日常的な文化・芸術・商業、高度な教育等）を提供していくものとする。

なお、郊外部等では、自然との共生を重視し、ゆとりある生活を実現する一方で、一定のまとまりのある既存の集落等を中心に生活環境・活力を維持し、相互に、あるいは市街地部と連携して、効率的に生活を支えられるようにすることを目指すものとする。

（「集約型都市構造」構築に向けた「選択と集中」の必要性）

集約型都市構造を計画的に構築していくには、「選択と集中」により、拠点的市街地の再構築とともに、それを支える都市基盤の整備や連携させる都市交通システムの構築に優先的に取り組むことが重要である。

多くの都市では、ビジョンの共有なしに、課題対応・問題抑制型の政策展開がなされてきた結果、都市機能が拡散し、中心市街地や高度成長期に形成された郊外住宅団地等の空洞化が続いてきた。これに対し、直接の利害関係者以外の関心は高くなく、その再生を優先することに広くコンセンサスが得られていたとは言い難い。今後、限られた財源を拠点的市街地の再構築等へ優先的に配分していくには、都市全体にとって、その重要性・優先度が高いことにコンセンサスを得ることが不可欠であり、都市の将来像を提示し、住民や関係者と共有する過程で、これを得ていくことが期待される。

国も、都市の将来像の提示、それに沿って戦略的・計画的に行われる拠点的市街地の再構築とそれを支え、連携させる都市基盤の整備を優先的に支援すべきである。

（拠点的市街地の再構築支援）

空洞化している市街地に居住機能を含め都市の諸機能の集積を促し、再生する観点からは、都市基盤の整備と適切な管理に加え、散在する低未利用地を計画的に活用する必要がある。このために、国は、既存制度の柔軟な運用や新たな市街地整備手法を検討すべきである。また、優良な民間都市開発事業を誘導するため、特に現下の厳しい経済や不動産市場の状況、金融市場における信用収縮が拡大している状況においては、公的資金による金融支援を強化すべきである。

中心市街地等の拠点的市街地における利便性確保と賑わいの創出に向けては、特にその交通結節点としての機能を強化することが重要である。そのため、国は、まちづくりと一体となった総合交通戦略の策定やそれに基づくハード・ソフトの一体的取組を拠点的市街地において重点的に支援すべきである。併せて、踏切対策や公共交通機関に対する支援強化、自由通路の効率的な確保策の検討普及を進めるとともに、輻輳する市街地内の交通を制御し、安全で快適な歩行者空間や自転車利用環境を面的に確保するため、駐車場の計画的配置や柔軟な交通規制による自動車交通の流入抑制策を検討すべきである。また、交通結節点の都市交通施設の面的・包括的な配置計画を策定することで、公・民が連携して計画的に施設整備・改善に取り組める仕組みの構築も検討すべきである。

なお、日常生活を支える拠点的市街地においては、日常生活に必要な諸機能をほどよくまとめる方向で土地利用の誘導を図るとともに、「歩いて暮らせる

まちづくり」を基本とし、安全で快適な歩行者空間・自転車利用環境の面的な確保やパークアンドライド駐車場の整備等を重点的に支援すべきである。

(拠点的市街地間の連携軸の強化)

集約型都市構造の構築には、公共交通を軸として集約拠点相互の連携を強化し、都市圏内のその他の地域から集約拠点へのアクセシビリティを向上させる取組を集中的に支援することが重要である。

急激なモータリゼーションの進展の中で、これまでの都市交通施策は、需要追隨的な街路等の整備に傾注せざるを得なかった。しかし、現在の人口減少・高齢化、財政制約等を踏まえると、量的充足を優先する方向から持続可能な都市交通システムを構築する方向に、都市交通施策の視点を転換する必要がある。その上で、街路の公共交通の走行空間としての機能をより重視し、また、経営も含めた公共交通のあり方を組み込んだ計画的な施策展開を行うべきである。

具体的には、拠点的市街地間を結ぶ軸を中心に、都市の実情に応じて、総合交通戦略に基づきLRT、BRTをはじめとする公共交通システムの整備・改善を図ることを基本とし、国としても支援を充実すべきである。

また、公共交通に関する規制が緩和されてきた中で、都市政策として、必要な公共交通サービスを継続して提供していく視点が重要である。この観点から、交通事業者等と連携して公共交通サービス水準を維持するための手法を検討するとともに、モビリティマネジメント等の公共交通の利用を促進するための取組を一層支援していくべきである。

(郊外部等におけるスマートシュリンクの方策)

人口減少による低未利用が進んだ地区については、急激な人口密度の低下により著しい生活環境の悪化が生じないように、むしろそれを質の高い居住空間の創出につなげていく視点が重要である。このため、郊外部における新市街地整備をはじめとする都市開発を抑制するとともに、農地への転換、再自然化を積極的に推進したり、地域の実情に応じて計画的に集住を進めたりするなど、いわゆる賢い縮退（スマートシュリンク）の具体的な方策についても検討していくべきである。

(拠点的市街地における環境共生型の都市システムの構築)

環境と共生するエコ・コンパクトシティの実現に向けては、温室効果ガスの削減に加え、資源の有効利用、生物多様性の保全を含む自然共生を実現する必要がある。この観点から、地球環境問題やヒートアイランド現象等の環境問題に対し、環境負荷の少ない都市構造を形成しつつ、以下の都市環境施策を拠点的市街地で集中的に展開させていく必要がある。

まず、個々の施設での温室効果ガス削減に資する装置の導入に加え、地区・

街区レベルでの関係者の連携による取組を一層進めるべきである。具体的には、特に拠点的市街地での実施を念頭に、地区・街区レベルでのエネルギーの融通や水の効率的利用、自然エネルギーや未利用エネルギー、希少資源の有効利用等を実現するシステムの構築を促進する包括的な環境対策の支援の充実や、面的な市街地整備に際して未利用エネルギー・再生可能エネルギーの普及を拡大する新たな仕組みの構築を検討すべきである。

また、都市内のみどりや水環境の回復・創出、将来にわたる保全・管理に向けた方策の構築等を積極的に推進していくべきである。この観点からは、公園緑地面積の量的拡大のみならず、生物多様性を支え、ヒートアイランド現象の緩和等都市環境改善に資する機能により着目した施策展開を公・民連携して引き続き強力に推進していくべきである。下水道も単なる汚水処理、雨水排除の施設と見るのではなく、汚泥に含まれるリン等の資源やエネルギーのリサイクル、水の循環等が徹底された循環型都市構造の構築や都市内の良好な水環境の回復・創出に貢献するシステムと捉え、その構築に優先的・集中的に取り組むべきである。

加えて、都市交通施策についても、従来の街路等の整備に傾注してきた施策展開から、持続可能な都市交通システムを構築する方向に視点を転換する中で、特に環境負荷を低減する観点からは、都市基盤整備、物流効率化の取組等による都市交通の円滑化に加え、公共交通や歩行者、自転車の優先、環境対応自動車等（電気自動車等）の普及等、低炭素型交通モードへのシフトを可能とする都市環境整備にも取り組むべきである。

（都市環境施策の総合化）

温室効果ガス排出削減をはじめとする都市環境対策については、これまで、交通、エネルギー供給、緑地保全・創出等、各事業ごとの支援措置の充実が図られてきた。

しかし、各都市が、効率的・効果的に都市環境対策に取り組もうとする場合、各対策手法ごとのセクター別に検討するのではなく、各都市の規模や自然的・地理的条件、財政状況等の様々な条件を踏まえ、多様に存在する手法について、総合的にどのように組み合わせ、またどのような規模で実施するのが効率的であるかを判断し、プランニングすることが重要である。このため、国としては、各都市が都市環境対策について総合的にプランニングをするに当たって、その拠り所となる指針を早期に策定し、提示すべきである。

さらに、都市における温室効果ガス排出削減対策について、より効果的なプランニングを可能とするため、また、都市環境対策による効果を検証、評価するためには、各対策手法によるCO₂排出削減量の推計手法について充実を図るべきである。

その上で、指針や推計手法を活用しながら拠点的市街地において包括的で

効果的な取組を面的に行う都市をモデル的に重点支援し、全国での効果的な施策展開の促進につなげるべきである。

(効率的な都市経営（マネジメント）の推進)

従来の都市政策は、整備・開発の視点に重きを置いており、ハード整備を行い完成させるまでを主な射程としてきた。財政制約が強まる中、今後は、都市経営（マネジメント）を効率化し、都市の「持続可能性」を確固たるものにするため、エコ・コンパクトシティの構築に向けた取組に都市の管理・経営の視点を盛り込むことが重要である。

この観点から、地方公共団体、公的セクターだけでなく、地域が主体となった協議会、NPO、民間等の組織が、まちを一元的かつ継続的に管理・運営するエリアマネジメント等の取組支援を充実すべきである。

また、都市の公共サービス支える施設の維持管理・更新に当たっては、民間事業者のノウハウを一層活用する方向で検討するとともに、その予算の平準化・ライフサイクルコスト最小化を勘案したストックマネジメント手法の体系化を図るべきである。

さらに、時間管理意識やコスト意識を持って、施設整備や事業を効率的かつ透明性高く進めるため、将来都市像そのものの見直しや、それに整合する形で、廃止も含めた都市施設や市街地開発事業の計画の見直し等が円滑に行われるようになる方策を検討していくべきである。

(広域でのビジョンの共有)

人やモノの流れの広域化、環境問題の深刻化、都市経営の効率化の要請、都市間競争の激化などを踏まえると、複数市町村にまたがるような、あるいは大都市圏のように都府県境を越えた広域において、複数の都市・市街地の機能分担や連携のあり方等を円滑に調整して、行政、住民や関係者が、目指すべきエコ・コンパクトシティの将来像を共有する必要性が高い。このため、自治体間の広域的視点等からの計画調整が一層円滑に行われるような仕組みを検討すべきである。

3. 安全で安心して暮らせるまちづくり

安全で安心して暮らせるまちづくりは、豊かな暮らしの実現、活力ある地域づくり、国際競争力の強化など、様々な取組の基盤であり、将来にわたって安全で安心な状態が持続することが求められる。

そのため、大規模地震や集中豪雨等による災害の多発傾向、地球温暖化の影響等による都市災害のリスクの高まりを踏まえ、今後は、整備に要する時間と財源、将来の管理・更新も考慮に入れ、ハード・ソフトの多様な手法を講じて、総合的に取り組むことが重要である。

これにより、ハザード（被害の契機となる外力）に対し被害を受けないような対策を講じるとともに、万一被災した場合にも、深刻な被害とならず、復旧が容易となるよう、発災前の事前対策を十分に行うことが重要である。

（リスク情報の活用と連携によるまちづくり）

安全で安心して暮らせるまちづくりのためには、行政、地域、企業・住民それぞれがハザードや都市の脆弱性を認識し、対応策を持ち、連携して取り組むべきであり、そのためには、近年充実しつつある即地的なリスク情報を十分に活用することが必要である。各分野でハザードマップの整備を進めるとともに、使用する目的に応じてわかりやすい形で整理することが重要であり、安全で安心して暮らせるまちづくりを検討するため、リスク情報を都市計画の基礎情報の一つとして位置づけ、活用することが有効である。

安全で安心して暮らせるまちづくりは、行政において関係部局が多岐にわたるため、リスク情報の整備、具体の対策の実施、企業・住民への周知等において、地域防災計画等の現行の連携の仕組みを活用すること等によって、行政内部の役割の整理、認識の共有、連携を図ることが重要である。

一方、企業や住民の意識を高め、建物の耐震化・不燃化や雨水浸透ますの設置等の取組を推進するためには、企業・住民が「自らは自らが守る」意識が必要であり、行政が災害に関するリスク情報をわかりやすい形で提供するとともに、行政が地域からの提案等を受け止める体制を整えることが重要である。

（多様な手法の組み合わせによるまちづくり）

これまでの対策は、災害を抑止するための公共施設の整備や避難対策が中心であったと言えるが、施設整備だけでは完全に安全性を確保することは困難である。

一方、建物の耐震化やハザードを受けやすい地域への防災上重要な施設の立地の回避、農地の保全という土地の使い方の工夫により危険性を小さくできる可能性や、開発圧力の減少により、危険性のある地域での開発を回避し、遊休となる宅地を活かし危険な地域からの移転を誘導できる可能性もある。

また、きめ細かな地域の課題を把握するため、地域における点検を行い、課題の共有や対応策に繋げるとともに、必要に応じて行政に情報を提供するなど、地域主体の取組によっても都市の脆弱性を小さくすることができる。

このように、公共施設の整備と併せ、土地の使い方の工夫や地域力による対応等、多様な手法の組み合わせが重要であり、長期的視点による都市の将来像を共有することが重要である。将来像を検討する際には、リスク情報等を踏まえ社会的状況の変化も見通しつつ、大きく安全性を向上させるような抜本的な都市構造の転換を進めることも有効と考えられ、リスクが高い地域を避けて都市機能を集約するなど、都市構造の誘導による抜本的な対策に取り組む視点が重

要といえる。

(安全で安心な暮らしを支える都市基盤の整備)

各種の都市基盤は、都市活動を支えるライフラインであり、これを途絶えさせることは許されないが、我が国の都市基盤については、既に老朽化が進行しており、計画的に長寿命化、耐震化の対策を講じる必要がある。

また、従来から脆弱性が指摘されている密集市街地の解消や、災害発生時の避難地や防災拠点の確保のため、面的市街地整備、防災環境軸や防災公園の整備に引き続き傾注するとともに、局地的豪雨対策として、都市河川や下水道の整備を早急に進めるべきである。さらに、地下街や高層ビルといった都市空間の拡大を受け、これに応じた災害対策の立案に取り組む必要がある。

4. 都市の国際競争力の強化と国際都市連携の推進

国際的な都市間競争が激化する中、我が国の経済活動の大半が集積する都市が成長力を維持できない状況となれば、我が国経済の持続的成長は望むべくもなく、都市の国際競争力の強化は急務である。

都市の国際競争力は、個性と総合力で決まる。交通やオフィスといったハード面の基盤、法や規制といった市場を支える制度、後背地域も含めた人材や知識、経済力の蓄積に加え、魅力的なアーバンデザイン等、人々を惹きつける創造的で個性を高めるためのダイナミックな取組が望まれる。

また、グローバル化の進展により、我が国の経済等についても世界各国との相互依存関係が非常に強まっている。その中で、我が国が持続的成長を実現し、また、地球環境問題等の世界的課題に対処していくためには、都市、国各レベルにおいて、世界各国、特に関係深化の著しい東アジアとの連携を強化する必要がある。

(都市の国際競争力の強化)

東京圏等の大都市を中心に、その国際競争力を強化するため、国際空港の更なる容量拡大、空港と都心を結ぶアクセスの改善、環状道路の整備、スーパー中枢港湾プロジェクトの充実・深化等、交通ネットワークの利便性向上にスピード感をもって取り組む。また、国際ビジネス拠点としての機能を強化し、世界の成長を取り込むビジネスエンジンに相応しい都市環境を整備する観点から、高水準のオフィス機能等の基盤の整備に加え、世界への情報発信力の強化、国内外から都市への投資を呼び込むための環境整備、大学等を中心とする国際的な研究開発拠点の形成を推進すべきである。

特に東京圏においては、環状道路の完成、羽田・成田両国際空港間及び両空港と都心とのアクセス改善、多様な空港需要への対応等、経済活動を支える都市基盤整備を優先度高く進めるべきである。

また、地方都市も含め、その個性に応じ、文化、観光等の面において国際交流の舞台として世界に通用し得る都市も多数存在する。このような各都市が、それぞれの個性を発揮する舞台装置としての都市の魅力を高め、例えば、技術、芸術等も含め広い意味での「文化」を創造する人々を惹きつけるような取組を通じて、国際交流により元気になるまちづくりを行うことをハード・ソフト両面から一層支援すべきである。

(都市の国際連携の強化)

我が国の都市政策が直面している課題の中には、地球環境問題への対応等、世界各国が共通に取り組んでいるものも多い。このため、国際機関等の場を通じ、世界各国の都市政策に関する情報を収集し、我が国の取組への反映に努めるとともに、我が国の都市政策についても海外への情報発信を強化すべきである。

また、近年経済等の面で関係が急速に深化しつつあるアジア、特に東アジアとの連携が重要性を増している。これまでの我が国の都市におけるアジアの諸都市との交流は、我が国の有する先端技術等を背景に、技術協力としての側面が強かったことは否めない。我が国の有する経験や技術を、都市問題解決に関するアジアのスタンダードとして示すこと等により、国際協力関係を強化することは引き続き重要であり、特に、産学官が連携し、世界の水・衛生問題や地球温暖化問題の解決に向けた先端技術を国際展開するなど、課題解決に積極的に貢献することが期待される。

一方、最近では、我が国の都市においても、地理的近接性等を活かして、国境を越えて、アジアの都市と協力して一体的経済圏や観光圏を構成し、ともに経済的発展を遂げるための取組を実施する萌芽が見られるようになっている。国際的な都市間競争が厳しさを増す中、我が国の都市が生き残りをかける方策として、このような国際的な都市間の互惠関係をより強化すべきである。また、都市間の関係強化を促進するため、国においても、都市政策分野における政府間の連携強化を推進する必要がある。

5. 美しく魅力ある都市の実現

急激な都市化と人口集中を背景に、これまでの都市政策は経済性や機能面を優先せざるを得なかった結果、多くの都市で、その都市空間の個性が失われ、美しさや心の豊かさの面で不満足な状態にあると指摘されて久しい。今後は、あらゆる都市で、その都市を美しく風格を備えたものとして、次世代に継承していくための政策が展開されなければならない。

国民の価値観についても、「物質的豊かさ」より「心の豊かさ」に重きを置くように変化している。このような中、将来世代に都市を引き継いでいってもらうには、日常生活や経済活動を支える基盤が整っているだけでは足りず、

誇りと愛着を持って住み続けたいと思える魅力ある都市とすることが必要不可欠である。

また、国際的な都市間競争が激化する中、都市が生き残りをかける手段として、各都市が、継承した遺産を活かし、あるいは、ダイナミックに新たな個性を創造しながら、人を惹きつける魅力を備えることも重要である。

(景観形成、歴史文化環境整備等の推進)

我が国の貴重な歴史的資産や伝統・文化、自然資源、景観等これまでに蓄積されてきた都市資産を活用したまちづくりについて、支援策を充実するなどして積極的に推進すべきである。その際には、国家的価値があり、世界に通用する歴史・文化等を活かしたまちづくりに対する支援のみならず、地域に埋もれている固有の歴史、伝統・文化、景観、自然資源等を発掘し、再評価する視点も重要である。また、歴史的・文化的資源等への重要な視点場からの眺望を確保・回復する取組も推進すべきである。

一方、過去から引き継いだ地域資源のみならず、新たな都市の顔となり、未来の歴史的資産となる魅力的な建築・都市空間を新たに創造していく取組の支援も重要である。

また、住民や関係者のコンセンサスを得ながら、きめ細かな土地利用や建物・街並みの制御を行うことにより、将来にわたり魅力ある都市空間の保全・形成を推進すべきである。

(水・みどりとの共生)

水・みどりは、これまでの、守るか失われるかという二者択一の考え方でなく、人口減少、国民の価値観の多様化等を踏まえ、美しく魅力ある都市の基盤として、また、身近な自然的環境として不可欠な要素であるという価値観を、都市政策の方向として改めて明確に打ち出すべきである。この場合、人口減少下の社会において人々の生活と調和し、共生しながら、都市内で水とみどりがネットワーク化する将来像を目指していくべきである。

また、水・みどりは、次世代に引き継ぐべき資産として捉えることが重要である。例えば、お濠等の歴史的な水辺の水環境の回復・創出、鎮守の森や里山等を含む田園風景の保全は、都市の魅力である景観や歴史的資産とも密接に関連しており、多様な主体の参加・連携により水・みどりとオープンスペースを整備・再生し、将来にわたって保全・活用を図る取組を総合的に支援すべきである。

(「農」との共生)

「農」との共生の観点からは、モータリゼーションの進展により、都市近郊に依然として都市的開発の拡散が見られる一方で、消費地近接の利点を生

かした農業生産機能の評価や、自然とのふれあい、憩いの場等といった都市住民の農地に対する多様なニーズが顕在化してきている。したがって、都市と農地を対立する構図で捉える視点から脱却し、都市近郊や都市内の農地について、新鮮で安心な地産地消の農作物を提供してくれる農業生産機能を中心に、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等の農地の多面的機能を、都市が将来にわたり持続していくために有用なものとして、都市政策の面から積極的に評価し、農地を含めた都市環境のあり方をより広い視点で検討していくべきである。

6. 多様な主体による様々なレベルでのまちづくりの推進

人口減少・高齢化、それに伴う財政制約を踏まえると、地方公共団体は、行政による公共サービスを「選択と集中」により効率的に提供する方向を選択せざるを得ない。このような中で、地域のニーズに応じた都市環境の整備や公共サービスの提供が将来にわたって行われるには、多様な主体が、様々なレベルで、将来の維持管理・更新を念頭にまちの経営（マネジメント）の観点を持って、ハード・ソフトのまちづくりを担っていくことが求められる。

行政の役割としては、地方公共団体をはじめとする公的セクターがまちづくりの担い手として引き続き役割を果たしていくべきなのはもちろんであるが、このような新たな公の担い手を育て、その活動が円滑に行われる環境整備に努めることが益々重要になっている。

一方で、公的セクターの役割とその分担についても、都市を巡る変化と課題を踏まえ、新たなあり方が求められている。

（コミュニティレベルでのまちづくりの推進）

住民ニーズにきめ細かく応じた都市環境の整備や公共サービスの提供を効率的に行っていくには、集落・コミュニティレベル単位で住民が多様な主体と協働し、相互扶助を前提にまちづくりやまちのサービスを提供する「新たな結い（ゆい）」というべき取組や公民協働で街を運営するエリアマネジメント等、地域住民、民間主体のまちづくり活動を支援することが重要である。

このため、まちづくり会社、NPO等、民間のまちづくりの担い手に対する支援、地域レベルでの取組の中心となる住民組織の立ち上げや活動の支援を充実するとともに、次世代を担う子供たちへの教育や、まちづくりに関わる人材の育成を促進すべきである。

（市町村の役割の重要性）

人やモノの流れの広域化、環境問題の深刻化等を背景に、都市を取り巻く課題の中には、都市計画区域や市町村、都府県の境を越えた広域的な課題が以前にも増して多く存在する。一方で、市町村合併の進展により、人口が集積する

既成市街地から郊外、中山間まで広く包含する基礎自治体が多く生まれ、行財政基盤も強化された。

都市政策の推進主体は基本的には地方公共団体であり、このような状況を踏まえると、市町村ないしはその連携が中心となってこれを担い、都市と都市以外を対立の構図で捉える視点から脱却し、市街地からそれと密接な関係にある農村・中山間、水源地域等までを視野に入れ、一体的・総合的にまちづくりを展開することが期待される。

(広域での調整システムと公的セクターの役割分担)

市町村やその連携が中心となって広域のまちづくりを推進するためには、市町村のみならず、広域自治体や国も含めて、課題に応じた各主体の適切な役割分担の下に透明性の高い相互調整が必要となる。特に広域での各都市や市街地の機能分担や連携のあり方、広域に効果が及ぶ根幹的な都市基盤の計画等については、広域的な調整が一層円滑に行われるような仕組みを検討すべきである。

また、大都市圏については、広域的・国家的視点から対応を検討する必要がある。

一方、エコ・コンパクトシティをはじめとする本報告書で提言した政策方針等の実現を図るためには、地方公共団体、特に市町村が中心的な役割を果たしつつ、広域自治体や国も適切な役割分担の下に、市町村等の実施する施策と連携し、その促進を図ることが重要である。これまでの都市政策では、国は自ら都市基盤を整備するほか、地方公共団体等に対する助言や情報提供、都市基盤整備への支援等を行ってきた。市町村の役割の重要性が高まる中で、今後は、広域的・国家的視点から都市政策の方針を示し、より双方向で水平的な関係の中で調整を行うほか、メリハリをもって効果的に地方公共団体の施策と連携し、その促進を行うべきである。

(民間セクターの力を発揮させるための公的セクターの役割)

従来は、都市基盤の整備は主に公的セクターが担い、中でも市町村がまちづくりの基本的な主体であるとの考えに立ち、国は、民間セクターのまちづくりに対しては、市町村が支援する場合に間接的に支援するのが原則となっている。しかしながら、まちづくりの担い手として民間セクターの重要性が高まり、民間活力の導入なしに都市の再生を進めることは困難になっている一方で、財政制約やストックの増加により市町村が民間を支援するのが困難なケースが増加する懸念がある。

このため、国として特に推進すべき政策に沿うまちづくりについては、地方公共団体の負担を軽減し、プロジェクトの性格によっては国と民間セクターが直接連携できる方法も検討すべきである。また、民間セクターによる優良なまちづくりを促進していくには、その負担するリスクを軽減する仕組みが重要で

あるが、特に現下の厳しい経済や不動産市場、金融市場における信用収縮が拡大している状況に鑑みると、公的資金による金融支援を強化すべきである。金融支援を強化するに当たっては、そのリスクを適切に吸収できることが重要であり、その枠組みについても検討する必要がある。

また、密集市街地の整備や大規模な交通基盤施設等、地方公共団体や民間セクターのみでは困難な都市再生に資する公益性の高い事業を推進するためには、地方公共団体に代わって、あるいは地方公共団体や民間セクターと連携して、まちづくりに取り組む組織が必要であり、都市再生に関するノウハウを有する公的機関がそうした役割を果たすことが期待される。また、地震や火事等による大規模な災害が発生した場合には、復興に向けて迅速に対応できるよう、公的機関を活用しながら準備を整えておく必要があることにも留意すべきである。

一方、各主体がまちづくりににおける役割を円滑に果たしていく観点から、都市基盤の整備に当たって、事業主体が、周辺に波及する開発利益を適切に吸収できる新たなスキームについても検討を進めるべきである。

(協働の促進と利害調整の円滑化)

これからのまちづくりに当たっては、計画段階から行政、専門家や住民等が協働して街並みや都市空間のあり方を検討することが重要である。例えば、市街地整備の計画段階でルールをつくり、それに基づく景観形成等が確実に行われるように、施工・管理段階までを通じたデザインマネジメントの推進を図ることが考えられる。また、大規模な事業等影響の大きいまちづくりについては、円滑に利害を調整し、関係者で計画を共有できることが望ましい。

この観点から、専門知識や経験の不足している住民でも対等に議論に参加し、納得でき、あるいは具体的な提案を行うことができるようにすることが重要である。

このため、例えばCGや模型を使用するなど、情報の可視化、共有化の工夫を行って、わかりやすい、十分な説明や情報共有を行うことが望ましく、国としても先進的な取組の普及を促進すべきである。一方、早い段階で利害調整を行うなど計画を円滑に確定させ、関係者で共有できる仕組みを検討すべきである。また、計画段階で管理・運営までを視野に入れることが重要であり、計画を共有するに当たって契約的手法を活用することも検討すべきである。

7. 都市計画制度の見直しに向けて

(1) 都市政策における都市計画制度の位置付け

都市計画は、①様々な都市政策を即地的に表現するとともに、②これに基づく規制や事業という政策の実現・実行手段を与えられた空間制御制度であり、③中長期的な都市の姿が可視化されることにより、ビジョンの共有や利

害調整を図る手段である。こうした都市政策の基本的手段としての都市計画の性格は、今後とも変わらず、利害が多様化・高度化する中、新たな諸課題に応じて重要性を増していくものと考えられる。

その一方、都市空間の整備や秩序化そのものが都市政策の主要課題であった時代が既に終わり、21世紀の今日、将来世代に継承する都市空間の維持管理の重要性が増すとともに、多様な利害や変化の著しい社会経済情勢に柔軟・機動的に対応できるように、様々な都市活動そのもののあり方を対象とした都市政策の高度化・多様化の要請が高まっている。

これらを踏まえれば、ともすれば公中心・公が牽引することとなる都市計画の枠にとどまらないような、公民協働、経済的手法等の新たな視点からのまちづくりや都市活動の誘導・推進手法等が一層求められている。民間とのパートナーシップを基調とした幅広い総合的な施策の推進を図る中で、こうしたまちづくりの推進手法の更なる拡大・充実を進めるとともに、基本制度としての都市計画制度との連携を深めていくことが必要である。

(2) 都市計画の政策性・実現力の強化

また、都市計画制度自体の問題として、こうした柔軟・機動的な政策の推進方向や、量より質、ストック活用や更新の重視等の発想転換、市町村合併や広域行政の進展といった体制面の状況変化を、制度面・計画面で十分に受け止めている、今後も受け止めていけるとは言い難いところがある。中長期的視点からの計画とはいっても、実現にあまりに時間を要し、成果が見えにくいものになっているものがあるのもその一例である。

このため、前述した都市計画の担う都市政策の実現手段としての性格を踏まえつつ、より政策性と実現力を高めることが必要である。

このような観点から、多様なまちづくり手法の充実と都市計画の連携強化を進めることに加え、都市計画制度自体について、以下のような見直しを早急に図る必要があると考えられる。

(都市経営戦略の受け皿としての位置付けの回復)

第一に、各都市の運営・経営戦略の空間的な受け皿としての位置付けを回復することである。

平成の市町村合併の結果、一市町村内に複数の都市計画区域が存在するケースが発生し、都市計画区域と市町村の行政区域との間に齟齬をきたし、また、中心部と郊外部といった画一的な取り扱いに馴染まないような多様な土地利用の形態が地域内に併存することとなった例が多く見られる。こうした各都市のまちづくりの制度的な課題に対応するために、少なくとも一の行政区域においては一体的・総合的なまちづくりが推進できるよう都市計画区域を設定する必要があると考えられる。

また、都市の姿が多様化し、大都市と地方都市、中心市街地と郊外といった従来の定型的な整理に当てはまらない場合もあることにかんがみ、それぞれの都市の個性に対応する先進的な取組に対しても、都市計画の面からの支援を講じていくことが考えられる。

(可視化・利害調整機能の強化)

第二に、都市が直面する課題を空間的に可視化し、利害調整を行う機能を強化することである。

本報告に示した提言は、安全・安心の確保、交通体系の総合的整備、環境上の課題への対応、国際競争力を支える活力基盤の整備など、生活者に身近なものから、多様な利害の錯綜する広域的・国家的課題まで広範にわたっている。このため、市町村を中心として担われるまちづくりの中に、公と民、国と地方といったステレオタイプの一方向的で垂直的な関係から脱し、より双方向的で水平的な調整システムを組み込んでいく必要がある。例えば、国からの計画要請制度や、契約的手法のより大胆な活用、利害関係者の多い大規模事業等についての計画の確定手続（司法判断を受けるタイミングの早期化）などである。

(都市計画の評価システムの構築)

第三に、事業や規制に関する都市計画に、評価のシステムを導入することである。

公共事業改革における投資配分の効率化や政策評価の強化が進められている中、関連する都市計画制度においてもこれに的確に対応することは当然であるが、加えて、中長期的視点を含む都市計画自体にも、定期的な評価とこれに基づく見直しを、国民により開かれた形で推進していく必要がある。また、この場合、その地域・土地柄にふさわしい整備・保全が行われるよう配慮すべきである。

なお、単に評価をするにとどまらず、例えば、長期間未実現のまま権利制限が継続している都市計画について、変更・中止するもの、実現を加速するもの等の仕分けを行う必要がある。

(3) 長期安定的な土地利用計画システムの確立に向けて

更に、残された重要な課題の一つに、長期安定的な土地利用計画システムの確立が挙げられる。

現在の土地利用計画は、いわゆる線引き制度による開発圧力の制御を基軸とし、農業的土地利用等との調整の下に組み立てられている。線引き制度は、急激な都市化・人口集中という現行都市計画法制定時の時代背景に大きく依拠した制度である。一方、時代の変化にあわせて、これまでもその弾力化・

見直しは進められてきた。

こうした線引き制度のあり方等について様々な意見がある一方で、そもそも都市計画区域外にわたる郊外部・周辺部の土地利用規制が必ずしも一貫したものとなっていないことを背景として、一部大都市圏を除き開発圧力が低下しているとはいえ、これらの区域でバラ建ちなどの土地利用の拡散が依然として発生しており、土地利用の混乱の懸念は各都市とも払拭されている状況にはない。また、地方都市における集約的な都市づくりの試みなど、開発圧力を制御するという視点のみによらない、新たな都市の秩序の提案もなされている。

このため、都市経済の活性化、環境上の課題への対応、営農活動の動向など、関連する都市活動の実態や変化の方向を踏まえながら、良好な市街地環境の形成を図るための仕組みの見直しを進めるとともに、市街地の内部から郊外周辺、さらに広域にわたる一貫性のある土地利用計画システムの確立を目指していくべきである。

なお、土地利用計画は、土地所有者や開発者にとっては、将来予測を容易とする開発要件の事前明示であるとともに、その急激な取扱いの変化は、現場や経済の大きな混乱を来す可能性が高い。このことから、制度設計や具体の適用に当たっては、円滑な移行に配慮するとともに、長期安定的なシステムとして機能するよう、関係者のコンセンサスの醸成を図りながら、着実に進める必要がある。

(4) 21世紀初頭の確立を目指した段階的实施

以上のとおり、新たな都市政策を展開していく上で必要となる、都市計画制度及び関連制度の見直しについては、現行制度全般について総点検しつつ、短期的に対応すべきものと、総合的かつ慎重な検討を行った上で中長期的に対応すべきものとに可及的速やかに仕分けるとともに、21世紀の都市にふさわしい制度として再構築していくべきである。

これにより、21世紀初頭には確立されることを目途に、都市計画制度を主要な要素に含む、新たな都市政策に対応しうる都市空間システムを確立することが必要である。

8. 市街地整備制度の見直しに向けて

エコ・コンパクトシティ等各都市が目指す将来都市像の構築を促進するには、集約の核となり、競争力や魅力の源泉となる拠点的市街地の再構築を積極的に進めることが重要である。

多くの都市では、人口減少や都市機能の拡散に伴い、市街地内に低未利用地が虫食い状に発生しているにも関わらず、利害関係者が多く、これらを種地に広がりを持った整合性のある整備を行うことが難しい状況にあること等から、

放置されている例が見られる。一方では、地価下落や高齢化を背景に都市中心部等への人口回帰も見られ、単独開発が可能な敷地のみが無計画にマンション用地となるなど、いわゆる「インナーспロール」問題も指摘されている。

(柔軟な手法による拠点的市街地の再構築)

集約の核となる拠点的市街地に都市の諸機能を集積させ、集約型都市構造の構築を促進する観点からは、既存施設を活かしつつ、また、散在する種地を計画的に活用し、居住機能も含め必要な都市機能を誘導する必要がある。そのためには、事業を一気に、また、大規模に進めることに拘泥せず、権利者・利害関係者のニーズや都合に柔軟に応じつつ、計画的に整備を進める手法が必要になる。

また、エコ・コンパクトシティにふさわしい拠点的市街地とするためには、賑わいを呼ぶ都市機能の集積や環境共生を先導する街区等を先行的に形成することがむしろ有効である。

拠点的市街地の整備手法としては、街区構成を利用者のニーズに応じて再編しつつ都市基盤を整備できる土地区画整理事業や市街地再開発事業等の面的な整備手法が引き続き基本となるが、事業スケジュールや住民意向等に応じて部分的・段階的に整備を行うことも含め、より柔軟に整備を進めていくことができるよう、例えば、弾力的な事業区域設定、段階的な事業の施行等が可能な新たな仕組みも検討すべきである。