

まちづくりと交通政策そして交通行動への提言

- 第4回仙台都市圏パーソントリップ調査とりまとめ -

Transport Plan and Policy with a Proposal of Urban Structure Reform and Travel Behavior Transfiguration

- The Fruits of 4th Person Trip Survey in Sendai Metropolitan Area -

秋元 伸裕* 小島 浩** 林 一成**

By Nobuhiro AKIMOTO, Hiroshi KOJIMA and Kazushige HAYASHI

1 . はじめに

我が国の地方都市の多くは、市街地の郊外化・低密度化とモータリゼーションの悪循環が引き起こす都市問題に直面しており、さらに少子高齢化の進展が、こういった都市問題の深刻化と、今後の都市経営上の重い課題をもたらすことが懸念されている。

仙台都市圏（仙台市を中心とした20市町村）においても同様の問題が進展していることは、研究活動報告2004で既に紹介¹⁾した。こういった都市や交通の問題に対し、平成14年度により3カ年にわたって調査検討がなされてきた第4回パーソントリップ調査（以下PT調査）に基づき、2005年に「2025年を目指したまちづくりと交通政策および交通行動への提言」としてまとめられた。

本稿では、この提言の基本的考え方と、その概要に関して報告する。

2 . 将来計画立案の基本的な考え方

(1) 第3回パーソントリップ調査における都市交通計画の中間評価

第3回仙台都市圏PT調査（1992年）に基づき策定された交通計画においては、従来型の交通計画のアプローチに基づき、2005年を目標とする中期計画および2015年を目標とした長期計画を立案していた。2005年の中期計画の達成状況を検証したところ、以下のような点で特に大きな乖離が現れた。

①土地利用計画の現実との乖離

都心部や複数の郊外商業・業務核の機能集積が計画ほどには進まず、郊外部の幹線道路沿道への商業

施設立地や一部各核地域の衰退が進行した。

居住機能についても、計画意図に反し既成市街地の人口減少、および郊外への新規住宅団地開発がいつそう進展した。

②幹線交通網計画の遅れ

2005年までの供用を計画した都市計画道路の2002年時点の供用率は50%にとどまった等、幹線交通網の整備が遅れている。

③都市交通の状況

中期計画では、2005年時点の都市圏全体の自動車利用率を40%台に想定していたが、前述の諸状況のもと、利用率は54%にまで大きく増加した。

以上の3点にも現れたように、将来想定した1案の土地利用計画を前提条件とし、その需要に追随する都市交通計画を立案するという、従来型の計画・整備の方法には限界があると考えられる。今後想定される人口減少・高齢社会の進展を見据え、望ましい土地利用と交通の将来像の実現化に向けて計画・整備手法の見直しが必要である。

(2) 都市交通の検討方針

前回計画の検証結果を踏まえ、今回は、以下の5つの方針に立ち都市交通を検討することとした。

①都市構造を考える。

今回調査では、従来は固定的に想定していた将来の「都市構造」を可能性のある複数のシナリオとして想定し、都市構造を含むより広い対象に対し積極的な提言を行うこととした。

②公共交通を考える。

都市構造への提言を行うには、公共交通と一体化した「まちづくり」が不可欠である。

* 都市政策研究室 ** 東北事務所

今回調査では、公共交通利用を促進するための、言いかえると、交通行動を自動車利用から公共交通利用に転換するための、政策提言を行うこととした。

③交通行動を考える。

交通は市民が行う行動であり、従来交通事業者や道路管理者などが提供するサービスの中から、市民が自分にとって便利で安いものを選択してきた。しかし、こうして選択された自動車交通は、「社会に対して」交通混雑や交通環境の悪化、さらには地球温暖化の進行などの損失を生じさせることになる。

今回調査では、市民自身に社会に対する損失を考慮した交通行動をとることを、提言することとした。

④財政制約を考える。

地方自治体は、税入の落ち込みや、公債費の増加、義務的経費の増加など、必然的に交通施設整備は限定的にならざるを得ない。

今回調査では、交通施設整備への投資可能額を踏まえた、実現可能な整備計画を策定することとした。

⑤今後の見直し方法を考える。

都市構造はこれからも変化が見込まれる。

今回調査では、今後実現する都市構造さらには交通状況の変化を的確に捉え、柔軟に政策の更新と施策の選択を行っていくことを提言することとした。

以上の考え方を踏まえ、自動車利用に偏重した近年の都市構造変化と交通状況の悪循環を是正すべく、公共交通を中心とし、自動車を「かしこく」使う、持続可能な都市圏を目指す提言を行っている。

3. 土地利用政策・交通政策を組み合わせた将来シナリオの設定

(1) 将来シナリオの設定

将来シナリオは、土地利用と交通政策の方向性を組み合わせて設定する。設定に際し、不確実な将来像として、土地利用・交通各々の、現況までの趨勢的な動向と新たな計画的・政策的意図を踏まえ、その間の幅を想定して行った。なお、交通施設整備の条件については、事業費の推移やここ数年の整備ペースを考慮し、現在進行中の事業および現実的な施設整備量を各シナリオの共通条件として想定した。

①低密市街地拡散型（2025年目標）

現状の趨勢傾向がこのまま進展したシナリオであり、計画的・政策的意図が効果として最も現れないケースである。

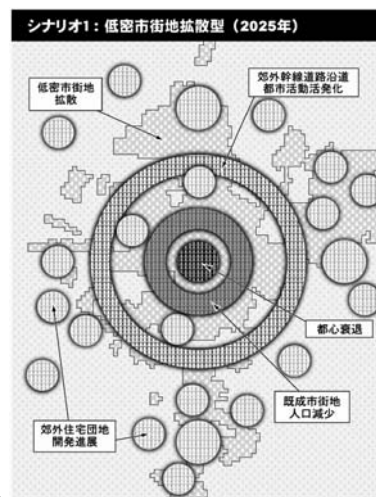


図-1 シナリオ1：低密市街地拡散型

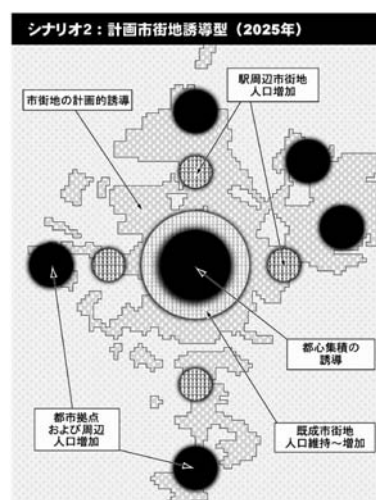


図-2 シナリオ2：計画市街地誘導型

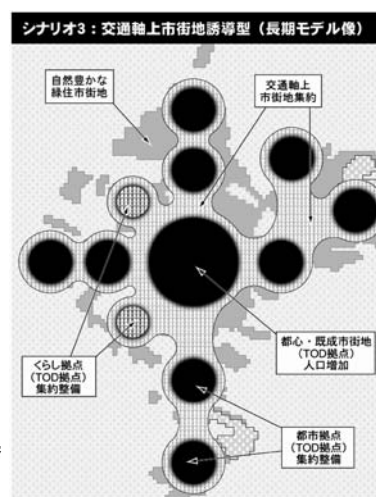


図-3 シナリオ3：交通軸上市街地誘導型

②計画市街地誘導型（2025年目標）

現在の都市計画マスタープランの計画的・政策的意図に沿って誘導するシナリオであり、現在事業中の計画・政策の効果が最も現れているケースである。

③交通軸上市街地集約型（長期モデル像）

現状の計画の枠組みを超え、人口減少・市街地縮退時代における都市像の1つのモデルケースとして設定するもので、現状の問題・課題に対し、より望ましい都市構造が形成されるケースと考えている。交通施策はTOD(Transit Oriented Development：公共交通指向型開発)市街地内、TOD市街地相互間の公共交通利便性を最大限確保することとした。

(2) 将来シナリオの評価

①シナリオ評価指標の設定

シナリオの評価は、下表に示す計画目標を設定し、各々の達成度を示す指標に基づいて行った。

表 - 1 計画目標と評価指標

都市交通の目標	評価指標
1. 生活の場、都市・地域活動へのアクセスを高める都市交通基盤の実現	<ul style="list-style-type: none"> ●通勤・私事目的平均移動距離 ●代表交通手段別平均移動距離 ●トリップ長分布別トリップ数 ●仙台駅からの公共交通30分圏域人口 ●一般道路の自動車走行性
2. 環境負荷・エネルギー消費を抑えた都市交通の実現	<ul style="list-style-type: none"> ●自動車走行台キロ ●二酸化炭素排出量
3. 文化性豊かな都市を創造する都市交通環境の実現	<ul style="list-style-type: none"> ●核地区への私事トリップ集中量および集中度
4. だれもが安全に安心して生活できる都市交通の実現	<ul style="list-style-type: none"> ●公共交通サービスの高い圏域人口

②シナリオ評価結果

現状が推移するシナリオ1は、都市交通の4目標の達成が最も困難なシナリオであり、この趨勢の流れを早急に方向転換していくべきであると考えられる。

また、シナリオ3は、目標達成状況に最も優れるが、現状に対し都市構造・土地利用の大幅な改編と、これを支える強力な交通軸の整備が必要であり、実現には長い時間がかかると想定される。

一方、シナリオ2は、シナリオ3ほどではないが、ほとんどの指標において改善効果が期待され、土地利用・交通どちらの面からみても、長期的にシナリ

オ3を目指す途中の過程として位置づけられる。

そこで、シナリオ2の2025年での実現化を目指し、当面実施可能な交通施設整備、交通ソフト施策(公共交通利用促進策や自動車交通抑制策)などの都市交通政策を展開しながら、シナリオ3を長期的な目標としてまとまりある市街地形成を誘導する政策を推進していくことが望まれる。

また、こういった施策が一定の効果をおげるため、行政だけでなく市民や民間主体との協働体制を整え、日常の移動を公共交通利用へ変容させる施策と組み合わせた実施も重要になると考えられる。

4. まちづくりと交通政策そして交通行動への提言

シナリオ評価結果を踏まえ、提言をまとめた。

(1) 仙台都市圏の基本理念

『高齢社会・人口減少社会における持続可能な都市圏の形成』とする。

(2) 目指すべき都市交通の5つの目標

- ①生活の場、都市・地域活動へのアクセスを高める都市交通基盤の実現
- ②環境負荷エネルギー消費を抑えた都市交通の実現
- ③文化性豊かな都市を創造する都市交通環境の実現
- ④だれもが安全に安心して生活できる都市交通の実現
- ⑤市民、関係主体との協働による継続的な都市交通の実現

(3) 長期政策方針：市街地政策・交通政策の連動による交通軸上市街地集約型都市構造の構築

長期モデル像であるシナリオ3を目指し、市街地形成に関わる政策と交通政策を連動して進める。

- ①市街地形成：TOD型市街地形成を目指し基幹交通軸上へ市街地を集約
- ②幹線交通体系：基幹交通軸を中心とした交通ネットワーク体系

(4) 2025年を目指したまちづくりと交通政策および交通行動への提言

- ①長期政策方針としてシナリオ3を目指す
- ②20年後の目標としてシナリオ2の実現化を目指す

す

③政策の3本柱

a) 政策の柱1: まちづくり政策

将来的に「交通軸上市街地集約型」都市圏をかたちづくっていくことを目指し、当面可能な政策から実施していく。

b) 政策の柱2: 交通政策

交通政策は「施設を建設すること」から「かしこく使いこなすこと」重視へ転換する。前項の交通軸上市街地集約政策と連動し、交通整備の重心を公共交通に移し、財政や高齢社会を考慮した「地域特性を見極めた選択的な施設づくり」と「交通サービスの質を高め、かしこく使いこなす」政策を推進する。

c) 政策の柱3: 地域で取り組む政策

市民や民間企業の方々にも「考え行動する交通」への参加を呼びかける政策に取り組む。すぐに取り組み可能なものとして、クルマの使い方を見直す「考え行動する交通」の広報推進があげられる。

5. 提言の活用と今後の課題

(1) 着実な整備プログラムの展開と財政運営

交通施設整備（ハード施策）と交通ソフト施策は、パッケージで行うことが効果的である。ハード施策には膨大な事業費と時間を要することから、施策の実施にあたっては、地域特性に応じてハード・ソフト施策の配分や優先順位を考え、今後の財政や財源の見通しを立て、効率的かつ着実に実施していくことが重要である。

本提言では、現在の整備計画ベースを前提に、概ね20年後の供用が見込まれるネットワークをベースとしているが、各施策の着実な実施に向けては、関係機関での合意形成とその実施時期の具体的な実施プログラムの検討が必要である。

(2) 個別施策の具体化・実現化

都市交通政策との連動の必要性を前面に打ち出した市街地整備の方針については、長期の上位計画である都市計画マスタープランや総合計画の見直しなどにおいて、最大限に配慮されることが必要である。

また、土地利用を誘導するインセンティブ施策や抑制策などの制度論の議論の場や、個別事例の政策決定時においても、本提言内容に関して最大限の配慮がなされる必要がある。例えば、郊外での公共公

益施設の整備、大型商業施設の立地、新規住宅団地の開発などに対する検討があげられる。

これらの検討・実施に際しては、関連部局の協調が不可欠である。

(3) 市街地・都市交通の継続的な実態把握

今回のパーソントリップ調査は前回から10年後に実施されたが、その間の人口増加、市街地の郊外化、モータリゼーションの進展といった社会環境の変化は、予想を超えた急激なものであり、市民の生活・交通行動もクルマ依存型が大きく進んだ。

今後、人口が減少局面に入り、少子高齢社会がますます進展することが予想されるが、その具体的な変化動向を予測することは困難である。また、人口の社会移動や地域の産業構造、施設整備を左右する財政状況など、社会経済的な側面に関する今後の詳細な動向は不確定である。

このような状況においては、10年に1度のパーソントリップ調査での交通実態把握ではタイミングが合わず、有効な計画策定・政策検討が必ずしも適切な時期に行われない可能性が考えられる。必ずしも大規模なトリップ調査ではないにしても、既存統計調査や新規調査なども活用しながら継続的に社会経済状況や市街地・交通の現況データを収集し、変化動向を把握することが重要である。また、同時に施策の実施状況や各種評価指標の推移を確認して、状況に応じて軌道修正することも必要である。

(4) 継続的な協議を行う官民協働の場づくりと政策の見直し

前項でも触れたように、10年後・20年後の都市や交通の姿に相応しい計画・政策立案を固定的に考えるのは現実的ではなく、中間年次での政策の見直し体制の構築が重要になると考えられる。

前項で示した市街地・都市交通の継続的な把握を実施していくため、また本提言で触れた、市民、地元企業・団体など、交通事業者、行政の協調による、地域が取り組む施策を引き続き推進するためには、今回の総合都市交通協議会のような官民協働の場を維持しつつ、個別施策の修正や新たな実施、あるいは柱となる政策の見直しについて、協議を続けていくことが重要である。

6．提言公表後の具体的な取り組み

本提言公表後、都市計画を所掌する宮城県都市計画課では、本提言を踏まえて、仙台都市圏を構成する仙塩広域都市計画区域マスタープランの見直しに向けて動きつつある。

一方、都市圏の中心である仙台市においても、現在策定中の都市ビジョン等にこの提言が活かされており、政策転換の動きが現れ始めている。

謝辞：本稿は、仙台都市圏総合都市交通協議会における議論を経てとりまとめられた将来提言の内容

を要約したものです。この場を借りて、提言とりまとめにご尽力をいただいた関係各位に感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 林・秋元・村上, 「仙台都市圏パーソントリップ調査の活動報告 - 自動車依存が進行する地方都市圏 - 」, 「IBS 研究活動報告 2004」, 2005 年 3 月
- 2) 仙台都市圏総合都市交通協議会・宮城県・仙台市, 「第 4 回仙台都市圏パーソントリップ調査報告書 Vol 4: 提言編」, 2005 年 12 月