

都市計画道路の見直し手続きから見た計画体系とプロセス設計のあり方*

Streamlining of Planning Process for Reconsideration of Planned Roads*

矢嶋宏光**・石神孝裕**

By Hiromitsu YAJIMA**・Takahiro ISHIGAMI**

1. はじめに

各都市においては、都市計画決定から長期間未着手の都市計画道路が多く残されている。都市計画運用指針¹⁾では、都市施設の計画は「地域整備の方向性を見直しとあわせて、その必要性や配置、規模等の検証を行い、必要に応じて都市計画の変更を行うべきである」と、都市施設の計画見直しの必要性に関する考えが示された。また、ここ数年、多くの都道府県や政令指定都市において都市計画道路の見直しのための指針等が策定されるなど¹⁾、都市計画道路の見直しをめぐる動きは活発化しつつある。実態を見ると、全国の未着手幹線街路（約25千km）のうち、都市計画の見直し（廃止、計画変更）の実績は、平成20年度3月末時点で約300路線、延長約400kmであり、未着手路線延長の数%程度となっている²⁾。

見直しが求められる背景には、昨今の社会経済情勢の急激な変化にともなって必要性を主張し難くなった路線や、都市計画法53条に基づく建築制限（53条規制）を長期に渡って課していることが地権者や地域づくりにとっての負担となっている路線があるなど、都市計画決定当初の目的や動機が実情とあわなくなり、弊害にすらなっている場合があるとの認識がある¹⁾。また、長期未着手都市計画道路に伴う53条規制については司法上の考え方も変化しつつあり、例えば、盛岡市の長期未着手都市計画道路に伴う建築制限に対して損失補償を求めた裁判では、原告の訴えは棄却されたものの、「60年にも及び期間を考慮することなく損失補償の必要は無いという考え方には大いに疑問がある」との裁判官の補足意見が添えられた³⁾。行政訴訟事件法の改正などの状況変化も加わり、今後は行政訴訟リスクが拡大する傾向があることも影響していると考えられる。

2. 都市計画道路見直しの困難性

都市計画道路の見直し（廃止や計画の変更）には困難が伴う。困難さをもたらす要因として次の3点が考えられる。一つは、特に長期に渡って53条規制が課されてきた地権者や、計画変更に伴う新たな地権者の心情的な反発など、合意形成上の困難さが大きいことである。二つ目は、必要性の低下を理由とした見直しを行う場合、見直しの対象となる路線以外の路線の必要性についても疑問を抱かせてしまうなど、必要性に関わる問題が他路線に波及することを恐れて、計画主体が消極的になってしまうことである。三つ目は、前述の2点に関して新たな問題を派生してしまうリスクを全面的に計画主体が負うことになるため、都市計画決定権者としては、やはり消極的にならざるを得ないことである。こうして本来見直しすべき路線が見直されず存続されると、都市計画道路の必要性の説得力をますます低下させてしまい、このことが都市計画道路の見直しの要求を更に高めてしまうという悪循環に陥ることも考えられる。

3. 本論のねらい

そもそも、都市計画道路の必要性の根拠には、道路網としての交通処理機能の他、空間機能などがあるが、主要な要素となる交通処理機能を説明するために必要な空間的精度はごく粗くて十分であり、都市計画で求められる精度（2500分の1）までは必要がない。また、必要性の根拠は、複数の路線の相互関係、つまり、ネットワーク機能上の意味が重要であるが、法的に位置づけが担保された地域レベルのネットワーク計画は、それ単独では存在せず、単に都市計画決定を拠り所とする個別路線の集合体となっている。つまり、ネットワーク計画が53条規制に伴って生じる困難性を抱え込んでいると捉えることができる。さらに、個別路線の計画決定の手続きはあっても、ネットワーク計画を総体として決定することがないために、市民参画の手続きも存在せず、従って、必要性論拠の公正さに関して疑念を持つ余地を与えている。任意のネットワーク計画においては、一部で市民参画手続きの拡充が試みられているが⁴⁾、市民参画

*キーワード：市民参加、計画手法論、道路計画、都市計画

**正員、工修、(財)計量計画研究所 PI研究室

(東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9、

TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680)

手続きをどこまで行うかについての判断がその都度“都合良く”行われるようでは、手続きの信頼性は高まらず、従って個別路線の必要性論拠も“疑わしき”ものとなってしまう。

以上から、本論では、まず、必要性論拠の基礎となるネットワーク計画と、53条規制を伴う都市計画との制度的分離が必要なのではないかという立場に立ち、既往の都市計画見直し指針等の問題点の把握と、海外制度の傍証を踏まえ、計画体系のあり方を概観する。あわせて、見直しの困難性の主たる要因となっている合意形成についても、各自治体の指針等での記述を分析するとともに、市民参画を取り入れた国内事例を傍証しながら、見直しの手続きについて論じてみたい。

4. 都市計画道路見直し指針等の状況

(1) 見直し対象路線

では、都市計画道路見直し指針等では、見直しを難しくさせている前述の観点に対して、どのように対応しているのだろうか。都市計画道路見直し指針等を作成している都道府県、および、政令指定都市(計41自治体)を対象に指針等の記述内容を確認した^[5]。まず、その全てで、状況変化への対応を指針等の目的に掲げており(41自治体)、また、約半数が長期未着手路線の地権者への配慮を目的としている(18自治体)。見直し対象とする路線を主に長期未着手路線としたものがおよそ半数(21自治体)となっており、多くの自治体では長期未着手路線以外の路線を実質的に見直しの対象から外していることが分かる。つまり、これらの自治体では、状況変化に対応するための見直しと銚釘打ちながら、対象外の路線の必要性については再検証を不問にしており、結果的に必要性に関する説明力や信頼性を低下させかねない枠組みとなっている。一方で、都市計画道路網全体を見直し対象とする自治体もあり(3自治体)、これらの自治体の都市計画道路網は、見直し過程を通じて改めて必要性を検証し、その論拠を堅固にする枠組みとなっている。

また、見直しを実施する時期が規定されていなければ都合の悪い路線は見直さないまま放置されかねない。定期更新の期間を規定していない自治体(16)や、見直しは“適宜”実施などとする自治体(9)が全体の半数を占める。10年未満の更新期間を設定し、常にアップデートすることをルール化した自治体は僅かであった(5自治体)。

(2) コンセンサス形成

見直しの困難性の要因となっている合意形成に関する記述については、2つの観点から検証した。一つは見直しに対する社会的コンセンサスである。見直しによる影響は地権者だけに帰着するのではなく、広範に及ぶから

こそ必要性が主張されていた訳であり、見直しに際しては、社会的に見直す動機についてコンセンサスが得られるべきである。このため、指針等に記述された見直し手続きのどの部分が市民参画の対象になっているかを調査した^[6]。見直しの過程は、大きく4つの段階(対象路線選定、評価方法の選定、道路網見直し、個別路線の見直し)に分け、これらの過程が市民参画の対象となっているかを確認した。

まず、対象路線選定(screening)については僅かに4自治体のみであり、評価方法の選定(scoping)については2自治体、道路網見直し案についての市民参画を規定している自治体数は7であった。つまり、その他多くの自治体では、見直しに関わる都市計画(変更)決定に至るプロセスのうち、これらからまでの上流段階の検討については、依然として行政主導で行うスタイルが保持されていることが分かる。行政への信頼の低下や価値観の多様化などの現状を踏まえると、計画の見直し行為そのものの妥当性について社会的コンセンサスを得るためには、上流段階からの市民参画は不可欠であろう。

合意形成に関わるもう一つの観点は、個別対象路線の計画内容の見直しに関わる市民参画である。見直し指針等を見ると、19の自治体において、個別路線の見直しを市民参画の対象としているが、18の自治体では市民参画に関する記述がない。手続きが指針化されていないということは、市民参画のやり方やレベルが担保されていないということであり、都合が悪ければ一方的に決める余地を残しているという意味で、見直し手続きばかりか必要性に関しても信頼性を低下させかねない。

5. 都市計画道路の見直しに対応した計画体系

こうした問題は海外ではどのように対処されているのだろうか。個別路線のネットワーク機能上の必要性について拠り所を与えるネットワーク計画と、個別路線の道路敷地の空間的位置までを規定する計画との分離について、米国の制度について整理してみる。

米国における道路の計画体系は、PlanningとProject Developmentの二つの段階に分かれており、Planningの段階では道路ネットワーク計画や公共交通を含む交通計画を扱い、また、Project Developmentの段階では、路線計画を扱う。Planningの段階では、州が州長期交通計画(Long-range Statewide Transportation Plan)と、交通改善プログラム(TIP: Transportation Improvement Program)を策定することが連邦規則集(CFR)で定められている。長期計画とは計画年次が20年以上の総合交通計画である。交通改善プログラムとは、長期計画に示されたプロジェクトの予算や順位を計画したものであり、原則として交通改善プログラムに位置づけられたプロジェ

クトが連邦補助の対象となる仕組みになっている。個別路線計画の上位段階で、ネットワーク機能や予算の観点から必要性が明確化され、その次の個別路線計画の段階で、道路敷地の空間的位置が確定される。つまり、路線のネットワーク上の必要性を担保する段階と、空間的位置を確定する段階とが区別されている。このため、地権者の利害関係を気にせずにネットワーク計画の見直しを行うことができ、また、定期的な更新(例えばMPOの策定する長期計画では4または5年毎)を義務づけることで、必要性の根拠を常に最新の状況に保つとともに、見直し自体の恣意性を疑われないような仕組みとなっている。また、このplanning段階でネットワーク計画を更新する際にもPIの実施が義務づけられており、計画内容についても公正性を高める仕組みとなっている。

なお、Project Development段階においても、路線計画の段階における参画型プロセスが導入され、比較代替案の絞り込みや比較を経た上で、比較優位な案を計画として意思決定するプロセスを経る。比較代替案には交通需要マネジメントや公共交通による案を含めることが一般的であり、選定される道路計画の説明力がさらに高まる仕組みとなっている^[7]。

以上、米国の制度を俯瞰して分かるように、ネットワーク計画と個別路線別計画とを分離することで、地権者との利害調整を心配することなく定期的更新が容易になり必要性の根拠をアップデートできる。日本においても任意の道路網計画を設け、いわゆる“下敷き”として用いる自治体もあるが、行政裁量に頼ることの限界を踏まえると、法制度的な根拠を持つ“表”のネットワーク計画を設けることが、結局のところ、都市計画道路のアカウンタビリティを保つ上で必要になると思われる。

なお、逐次更新されるネットワーク計画と都市計画道路網との間に生じる差異については、見直し作業の優先順位を定めることで調整できるのではないかと。見直し作業のための予算が確保されてから対応する仕組みとすることで、時間的ギャップを吸収できよう。

6. 市民参画型プロセスを導入した都計道見直し事例

ネットワーク計画が法制度上の根拠を持ち、個別路線の必要性について高い説明力を持ち得たととしても、個別路線の計画見直しにおいては、依然として53条規制やコンセンサスの形成に関わる困難さが残る。また、一部の地権者や周辺住民だけでなく、その効果や影響が及び得る広範なステークホルダーを対象としたコンセンサス形成が必要である。しかし、都市計画道路見直し指針等の多くは、地権者等との合意形成の重要性を記述するだけで、合意形成に関わるリスクを持たされた計画主体は市民参画の導入に消極的にならざるを得ないことは前述し

た。市民参画の導入を促し、見直しに関する社会的なコンセンサスの形成や公正性の向上のために、市民参画の導入方法を具体的に規定して、プロセス設計に関わるリスクを分散する必要がある。市民参画を導入した計画プロセスについては、市民参画型計画プロセスとして、既に国のガイドラインが規定されている²⁾³⁾が、都市計画道路の見直しプロセスについてもこのガイドラインに準拠することが考えられる。

以下では、長期未着手の国道バイパスの計画を見直すプロジェクトについて事例を報告し、都市計画見直しにおいても市民参画型道路計画ガイドラインの適用の可能性について確認したい。本事例では、先ず、複数の長期未着手路線のうち、優先的に見直しを検討すべき路線が抽出され、優先路線として選択された当該国道バイパスについて、計画の存続、変更、廃止が検討されている。このため、概略計画を定める構想段階から改めて検討を開始した。

図-1にプロジェクトの検討プロセスを示すが、都市計画案の前提となる概略計画までを5つのステップに区切って段階的に進め、ステップ毎に市民参画の結果が反映されるよう設計されている。ステップを段階的に区切ることで、議論の的を絞り、各ステップで結論を出しながら進めることで議論の遡りを防ぐことを意図したものである。以下、本プロセスの主な特徴を示す。

計画検討に入る前に進め方を共有化

計画の具体的な検討に先立ち、プロジェクトの進め方を検討するステップを設け、進め方の共有化を図っている。このステップからオープンハウスなどで市民意見を

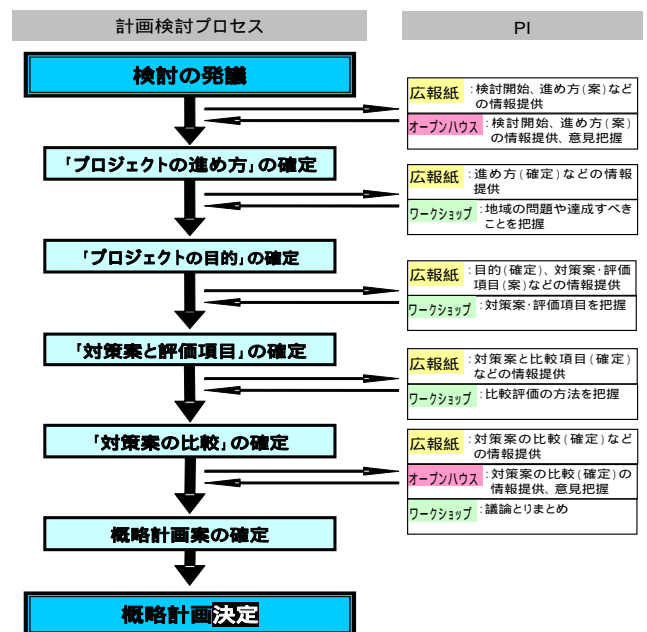


図-1 都市計画道路の見直しプロセスの例

把握しているが、意見数の約6割が進め方に関して言及していたことから、進め方に対する市民の関心は高いことが伺い知ることができる。

具体的な案の検討の前に目的を共有化

代替案検討の直前に設けられた目的共有化のステップでは、各ステークホルダーの多様なニーズが網羅されるよう設定された。次の段階では、この目的に基づいて対策案の比較が行われる。目的とは、当該計画の見直しの目的であり、路線のネットワーク機能上の意味づけの再確認とともに、見直しを行う意義を確認する。

代替案の比較評価を経た計画検討プロセス

見直しでは、計画の廃止、変更、存続を含む代替案を比較し、その結果に基づいて見直しの内容、つまり、概略計画案を選定する。なお、廃止案には交通需要マネジメント方策や他路線の改築で代替する案などが考えられる。従来は、行政から示された案の妥当性を市民に説明する方式が一般的であったが、行政案の妥当性ばかりが説明されるため、市民に不満を抱かせることが少なくなく、結果的に紛糾を招く要因となり得た。本事例のように、概略計画の決定に至るまでのプロセスを市民とともに段階的に進めていくことで、市民の満足度と概略計画案の説明力が高まることが期待される。

7. おわりに

本論では、都市計画道路の見直しが十分になされないと、結果的には都市計画道路の必要性論拠が説明力を失うとの観点から、定期的な更新を義務づけたネットワーク計画を都市計画とは別に法制化し、53条規制を伴う都市計画と区別することで、見直しの困難性を軽減することを提案した。また、合意形成上の難しさを解消するために、市民参画を含んだ段階的計画プロセスをルール化し、見直しプロセスの正当性の向上と紛糾リスクを軽減すべきことを主張した。今後に向け、具体的な制度設計のための整理が課題である。

【注釈】

- [1] 2008年7月現在、31都道府県と10政令指定都市が、都市計画道路の見直しのためのガイドライン等をホームページ上で公表している。
- [2] 平成20年度全国都市計画主管課長会議資料（国土交通省都市・地域整備局）による。
- [3] 去る平成17年11月01日に、最高裁判所第三小法廷において、市道区域決定処分取消等請求事件に対する判決が出され、昭和13年に決定された都市計画における道路に含まれ

る土地に建築の制限が課されることによる損失について、憲法29条3項に基づく補償請求をすることができないとされた。

- [4] 例えば、平成16年から平成18年の3箇年にわたって検討が進められた岳南都市圏総合都市交通体系調査（パーソントリップ調査）では、都市圏の将来交通計画の立案を段階的なプロセスを経て、フォーラム、シンポジウム、ワークショップ、ニュースレターなどのPIツールを活用しながら検討が進められた。

- [5] 41自治体の都市計画道路の見直し指針等で示されている都市計画道路の見直しの目的、対象、見直しの期限は以下の通りである。

評価項目	選択肢	自治体
見直しの目的	状況変化への対応	41
	長期未着手路線の地権者への配慮	18
	投資の効率化	11
見直しの対象	道路網全体（既設路線改良も対象）	3
	道路網全体（未着手路線）	15
	長期未着手路線	21
	その他	2
見直しの更新期間	10年未満	5
	10年以上	11
	適宜	9
	記述無し	16

- [6] なお、都市計画道路の見直し指針等における市民参画の対象に関する記述の状況は以下の通りである。

評価項目	選択肢	自治体
PIの対象	対象路線選定	4
	評価方法、基準	2
	道路網見直し案	7
	個別路線の見直し案（方針含む）	19
	記載なし	18
PIの方法	双方向コミュニケーション	5
	調整（合意形成）	27
	説明、情報提供、パブコメ	3
	記載無し	6
個別路線の見直しのPI	法定手続きのみ	17
	法定手続き+	0
	記載無し	24

- [7] 例えば、米国のペンシルバニア州交通局（PennDOT）では、Project Developmentの段階における市民参画型のプロセスが示されている。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：「都市計画運用指針」,2006
- 2) 国土交通省：「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」,2005
- 3) 国土交通省：「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」,2008