

都市計画道路の見直しガイドラインと市町村の運用実態に関する研究*

- 全国のガイドライン分析と長野県の事例分析 -

Study on Guideline for Revision of Planned Roads and Its Application by Municipalities*

- Whole Country and Case of Nagano Prefecture -

倉根明德**・川上光彦***・森國浩一****

By Akinori KURANE**・Mitsuhiko KAWAKAMI***・Kouichi MORIKUNI****

1. はじめに

(1) 研究の背景

平成20年3月末現在、全国で都市計画決定されている幹線街路約66千kmのうち、改良済延長が約38千km、事業中延長が約3千kmであり、残りの約25千kmが事業未着手となっている¹⁾。都市計画道路は、都市の将来像を誘導すると共に、将来交通需要に対応して計画決定されたものであるが、財政状況の悪化や代替路線の整備、歴史的建造物等の保存等が要因となり長期間未着手になっている路線も少なくない。また、都市計画道路の多くは、高度経済成長期の人口増大や経済成長に伴う交通量の増大を想定して計画されたものが多く、近年の人口減少や経済の低成長、市街地拡大の収束等の社会情勢の変化を考えると、その位置付けや必要性に変化が生じている路線が存在する。

国土交通省では、このような背景を踏まえて平成12年に発表した都市計画運用指針の中で、初めて都市計画道路の見直しがあり得ることを明示した。岐阜県ではこの問題解決にいち早く取り組み、平成13年5月には都市計画道路の見直し方針をまとめ、県内3つの都市計画道路の見直しを実施した。

この岐阜県の事例以降、都道府県及び政令市で都市計

画道路の見直しガイドラインの策定が進められ、各自治体において都市計画道路の見直しが行われており、平成20年3月末現在、表1に示すとおり全国で342路線、約397kmの都市計画道路が見直しされた。

(2) 研究の目的

全国的に都市計画道路の見直しが進められているが、課題も多く、実際に廃止や幅員の変更等まで至る例は少数といえる。しかし、計画的かつ整備効果の高い公共事業が求められている中で、都市計画道路見直しの必要性はさらに高くなると考えられる。本研究では、都道府県及び政令市で策定された都市計画道路の見直しガイドラインから、全国的な見直し手法の傾向を考察し、また、長野県で実施した都市計画道路の見直しに関するアンケートの結果から、見直しの際に生じる課題を明らかにすることを目的とする。既往研究としては、川崎ら²⁾が長期未整備の都市計画道路をめぐる訴訟を考察し、都市計画道路の整備及び見直しを進めるうえでの検討課題として、定期的な都市計画変更義務の遂行、事業期間明示型都市計画制度の導入、都市計画基礎調査の内容の充実等を提起したもの、梅宮ら³⁾が歴史的町並みにおける都市計画道路の見直しに関して、全国的な見直し状況と愛知県犬山市を事例とした合意形成過程を考察し、合意形成の阻害要因や促進要因を明らかにしたものがあがるが、都市計画道路の見直しガイドラインから全国的な見直し手法の傾向を考察し、見直しの際に生じる課題について論じたものは見当たらない。

(3) 研究の方法

研究の方法としては、まず、平成20年3月末までに都道府県及び政令市(合計64団体)で策定された61団体の見直しガイドラインのうち、ホームページ(以下、HP)に公表されている45団体のガイドラインに長野県のガイドラインを加えた46団体のガイドラインを比較・分析し、都市計画道路の見直し手法の全国的な傾向を考察する。次に、長野県が行政区域内に都市計画道路を有する県内の39市町村に対して平成20年度に実施した都市計画道路の見直しに関するアンケート調査結果から、県内の見直し状況を考察するとともに、各市町村が抱える課題を明らかにする。

表1 都市計画道路の見直し状況⁽¹⁾

	路線数	見直し延長(km)			合計
		廃止	ルート変更	幅員変更	
北海道	12	16.5	0.5	0.3	17.3
東北	17	27.0	9.2	1.5	37.7
関東	9	3.8	1.2	0.7	5.7
北陸	21	17.3	0.0	1.6	18.9
中部	57	51.1	0.4	11.5	63
近畿	146	163.3	2.8	3.8	169.9
中国	21	7.5	0.3	5.8	13.6
四国	35	28.5	0.9	3.8	33.2
九州	23	30.1	0.9	5.2	36.2
沖縄	1	1.4	0	0	1.4
合計	342	346.5	16.2	34.2	396.9

*キーワード：都市計画道路、見直し、ガイドライン

**工修、長野県建設部

(長野市大字南長野字幅下692-2、TEL:026-232-0111)

***正員、工博、金沢大学理工研究域環境デザイン学系

(金沢市角間町、TEL:076-264-5111)

***学生員、金沢大学工学部土木建設工学科

いることが分かる。また、事業着手までの予定期間を設定しているのは6団体のみであることがわかる。これは、社会情勢や財政状況等から期間を設定することが難しいといったことが原因と考えられる。

見直し路線の抽出後、各路線の検討を行うにあたっては、国の都市計画運用指針の中で「道路の都市計画については、都市計画基礎調査や都市交通調査の結果等を踏まえ、また、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、構造等の検証を行い、必要がある場合には都市計画の変更を行うべきである」とされていることもあり、様々な観点で検討が行われている。

まず、すべての団体で行われている必要性の検討では、「上位計画との整合」「都市防災面への影響」「コミュニティへの影響」「交通機能への影響」を検証している団体が多い。特に交通機能への影響を検証する方法として、9割の団体が見直し道路網を用いた将来交通需要推計による交通機能の検証を必要としている。ただし、将来交通需要推計には多額の費用と時間を要するため、宮崎県では市町の負担を減らし、見直しを効率的に進めるため、将来交通需要推計の簡易推計手法を用いた手法、福島県ではカルテによる簡易的な評価で検討する手法を採用している。なお、将来交通需要推計を必要としているものの、どの程度の交通量で問題がないと判断するかの基準を設けている団体は東京都のみ（東京都では6000台/日未満の交通量で必要性が低いと定めている）で、その他の団体は基準を設けておらず、担当者の判断に委ねられていると思われる。地域ごとに条件は異なるが、東京都の事例をみると、一定の基準を設けることが見直しを進めていくうえで有効であると考えられる。同じく交通機能への影響を検証する方法として、道路密度や混雑度などの算出を必要としている団体が約4割ある。ただし、道路密度等のみを必要としている団体は名古屋市のみで、将来交通需要推計と併用する形で検証することになっている団体が多い。

実現性の検討については約7割の団体が行っており、検討内容としては、「保全地域への影響」「道路構造令との整合」を検証している団体が多い。特に昭和30年代よりも以前に計画決定された路線においては、歴史的建造物のある地区や自然環境に影響を及ぼす地区に計画されている場合もあり、十分な検討が必要である。

各路線の検討過程でカルテ作成を必要としているのは22団体であり、見直し実績のある17団体のうちでは4割の団体がカルテを作成している。カルテの作成が見直しを進めるうえで必ずしも必要とは言えないが、その後の住民や地権者⁽³⁾との合意形成を考えると、カルテ等を作成し、見直し路線の位置付けを明確にすることは有効と思われる。なお、徳島県等の7県2市では、全ての未着手路線についてカルテを作成したうえで見直し路

線の抽出を行っている。

次に、住民への周知、意見収集の開始時期についてみると、最も多いのが見直し計画策定時で全体の約4割になる。一般的な道路整備等では初期段階から住民を参加させることが有効であるとされているが、ガイドラインで方針の策定段階からの住民参加を必要としている団体は3割に満たない。これは、都市計画法第53条により建築制限がかかっている地権者に対する説明責任や都市計画道路の整備に期待している住民に対する合意形成の必要性等から、初期段階に周知することが必ずしも有効ではないと考えられているためと思われる。また、都市計画の変更に関する法定手続きに入れば必ず住民からの意見収集が必要となるため、法定手続きに入るまで住民への周知を行わない団体もわずかながら存在する。しかし、東京都では見直し方針の策定時から積極的に情報公開を行っており、また、見直し路線の廃止や変更を検討するだけでなく、各路線の評価を行うことで優先整備路線とそれ以外の路線に分類し、優先整備路線以外の計画区域内においては、一定の条件のもと図1のような建築制限の緩和措置を行い、地権者の理解を得ていく手法を用いている。都市計画道路の見直しを進める際には、建築制限のかかっている地権者に対する合意形成が課題のひとつと考えられているが、東京都のように、早期から情報公開を行うとともに整備の優先順を示し、当面整備に着手できない路線の計画区域内の地権者に対する建築制限の緩和や課税の優遇措置などを検討する必要があると考えられる。

次に、見直しの実績別に整備率をみると、見直し実績がある17団体の内、幹線街路の平均整備率57.7%⁽⁴⁾よりも高い整備率の団体が約7割を占める。これは、整備率の高い団体は整備率の低い団体に比べて見直し路線の路線数や延長が少なくなることが要因と思われる。整備率の低い団体においては、見直し路線の抽出時に一定の基準を設ける必要があると考えられる。

建築制限緩和の基準
当該建築物が、次に掲げる要件に該当し、かつ容易に移転し又は除却することができるものであること。
）当該区間の事業の実施が近い将来見込まれていないこと
）市街地開発事業（区画整理・再開発など）等の支障にならないこと
）階数3、高さ10m以下であり、かつ地階を有しないこと
）主要構造部が、木造、鉄骨造、コンクリート造、その他これらに類する構造であること
）建築物が都市計画道路区域の内外にわたる場合は、将来において、都市計画道路区域の部分と分離することができるよう設計上の配慮をすること

図1 東京都の建築制限緩和基準

3. 長野県における都市計画道路の見直し状況

(1) 都市計画道路の整備状況

表3は、長野県と全国の都市計画道路の整備状況をまとめたものであるが、長野県の改良率は38.77%と全国平均の58.47%を大きく下回り全国46位の水準である。平成17年に長野県が行政区域内に都市計画道路を有する市町村に対して実施したアンケート調査の結果をみると、事業が進まない理由として「既存都市構造との不整合」や「他路線の整備など交通網の変化」を挙げた市町村が多く、市街地が既に形成されていることで事業実施が困難になっていることや、都市計画道路以外の道路が整備されたことで計画決定当時の位置付けや必要性に変化が生じていることなどが明らかとなった。このような背景の中で、都市計画道路の必要性を再検討することを目的として、平成17年度に都市計画道路見直し指針(案)を策定した。

表3 都市計画道路の整備状況⁽⁵⁾

	幹線街路	区画街路	特殊街路	合計
長野県				
計画延長	1,604.64	20.54	14.13	1,639.31
改良延長	617.51	8.32	9.76	635.59
改良率	38.48%	40.51%	69.07%	38.77%
全国				
計画延長	65,832.05	1,434.49	1,195.93	68,462.47
改良延長	37,951.65	1,063.55	1,015.27	40,030.46
改良率	57.65%	74.14%	84.89%	58.47%

(2) 都市計画道路見直しガイドラインの概要

図2は、長野県のガイドラインである「都市計画道路見直し指針(案)」に掲載されている図を引用し、6段階に分けたものである。

見直し段階1は、都市の目指すべき将来像の明確化、道路の整備状況、未整備区間における建築の状況などの現状把握を行うとともに、現在の計画がどのような条件下で策定されたものかを整理することとし、現状把握が完了した段階を見直し段階2としている。

見直し段階3としては、まず、見直し候補路線の抽出を行う。全国的な傾向をみると「20年以上未着手」等を抽出の条件としているケースが多いが、長野県では未着手の路線(区間)全てを見直し候補路線としている。これは、単に長期未着手路線や今後の整備が見込まれない路線を対象とするのではなく、現在の道路網が社会情勢の変化に対応しているか否かを再確認するためである。

次に見直し候補路線の必要性を検討する。必要性の検討では、まず、都市環境、都市防災、収容空間、市街地形成、交通の各機能面から評

価を行うが、特に「市街地形成機能」においては、上位計画との整合がとれているか、あるいは既存コミュニティの崩壊につながるような計画になっていないかどうかを検討し、必要であれば住民の意見等を聞く。「交通機能」においては、交通需要予測に基づく定量的な検討を行う。いずれかの機能が必要であると判断された路線については、既存の道路で必要な機能が代替できないか検討する。代替道路がある場合はその代替道路を都市計画決定するかどうか検討し、代替道路がない場合は実現性の検討を行う。実現性の検討では、必要性があってもその位置に存置させることが適当でない判断される路線があるため、保全対象地区等に計画されていないか、または道路構造令に適合しているかどうかを検討する。また、住民からの整備要望や過去に事業化の検討がされたことのない路線は実現性なしと判断される。実現性の検討において実現性ありと判断された路線については、幅員等の妥当性を検討する。以上のような個々の検討が終わり見直し道路網が完成した段階を段階4としている。

次に完成した道路網について、交通機能面や土地利用面から検証を行う。個々の路線としての交通機能は必要とならなかったが、道路網で検証した結果必要となる場合もある。また、見直し路線の沿道に用途地域がある場合は用途地域の変更が必要かどうかを検討する。これらを総合的に判断し、検証が終わった段階を段階5としている。最終的に変更が完了した段階で段階6となる。

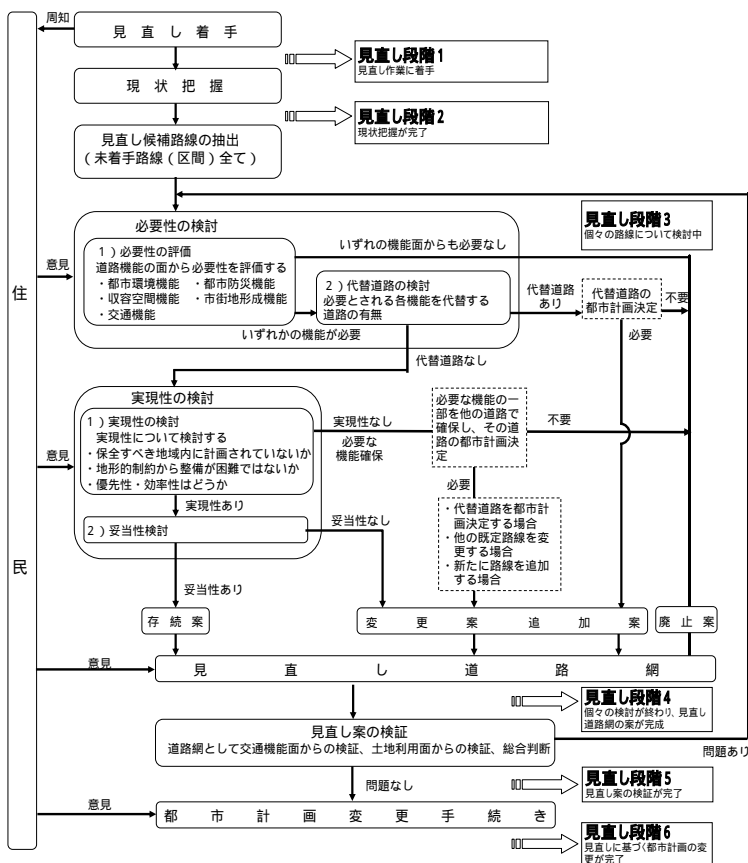


図2 都市計画道路の見直しフロー図

(2) 県内市町村の見直し状況

ここでは、長野県が行政区域内に都市計画道路を有する県内の39市町村に対して平成20年度に実施した都市計画道路の見直しに関するアンケート調査の結果についてまとめる。

表4は、人口規模別に見直しの着手状況をまとめたものであるが、約半数の市町村が見直し未着手となっている。人口規模で未着手の6市の内、4市においては合併に伴う都市計画マスタープランの策定を進めている段階であることを考慮すると、人口規模の小さい市町村ほど見直しが進んでいない傾向が伺える。人口規模及び見直し未着手の8町2村の未着手理由をみると、「調整中」「予算措置・体制が整わない」という理由が多い。なお、調整中の内容を見ると、「具体化していない」「進め方を検討中」といった意見があり、見直しに当面着手できない状況が伺える。予算の面だけでなく、都市計画の専門職員がいないといった意見もあることから、そのような市町村に対しては県の積極的な支援が必要と思われる。

表4 人口規模別に見直し着手状況

(市町村数)				
人口規模(人)	着手済	未着手	合計	
100,001～	4	0	4	
50,001～100,000	3	6	9	
20,001～50,000	5	4	9	
10,001～20,000	5	7	12	
～10,000	2	3	5	
合計	19	20	39	

表5は、見直し作業の着手を住民に周知した段階と意見の把握を開始した段階をまとめたものである。長野県の見直しガイドラインでは見直しに着手した段階で住民に周知することとなっているが、段階1において住民へ周知した市町村はないことがわかる。現状把握が完了した段階2で周知している市が1つあるものの、個別の路線検討を実施する段階3あたりで周知している市町村が多い。これは、初期段階から周知することが必ずしも有効ではないと考えられているためと思われる。2章でも触れたが、周知を初期の段階で行うことで、建築制限をかけられていた地権者や整備を期待している住民などからの問い合わせがあることが考えられ、実務レベルとし

表5 見直し着手済市町村の合意形成状況

(市町村数)					
		住民への周知		住民意見の把握	
段階1	8	0	0%	0	0%
段階2	1	1	5%	1	5%
段階3	6	4	21%	2	11%
段階4	3	2	11%	1	5%
段階5	1	1	5%	1	5%
段階6	0	0	0%	0	0%
合計	19	8	42%	5	26%

ては、最低でも現状把握が完了した後でないといわれたい対応できないというのが現状であると思われる。なお、周知の方法としてはHPや広報への掲載が最も多く、それらの方法と併用する形で地区別の説明会等を開催している市町村も多い。

住民の意見把握については、見直しガイドラインで個別の路線検討を実施する段階3で行うこととなっているが、実際に行っている市町村は少ない。表6は見直しにおける課題を複数回答で調査した結果であるが、「建築制限をかけた地権者による訴訟が心配」「住民との合意形成が困難」と答えた市町村が多いことがわかる。意見の把握が進まない理由もこれらの課題に関係していると思われるが、川崎ら²⁾の研究でも論じられているように、判例上、都市計画決定自体は処分性が否定されていること、また、見直しを理由とした国家賠償法に基づく訴えなどが見受けられないことから、見直しをすることで訴えられることは考えにくく、仮に訴えがあったとしても、正当な手順で必要性などを総合的に判断した結果の見直しであれば、責任を問われることはないと思われる。平成17年に最高裁で行われた長期未着手都市計画道路に関する訴訟(盛岡裁判)では、長期にわたる建築制限に対する財産権補償について原告の訴えを棄却したものの、「建築制限が損失補償を伴うことなく認められるのは、その制限が都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、かつ、権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由があることが前提」とする補正意見が出されたことから、今後は定期的な都市計画の見直しの必要性が一層高くなると考えられる。

表6 見直しにおける課題

(市町村数)					
		訴訟	合意形成	予算・体制	その他
段階1	8	3	1	1	1
段階2	1	1	1	0	0
段階3	6	2	3	2	0
段階4	3	1	2	1	0
段階5	1	1	1	0	1
段階6	0	0	0	0	0
合計	19	8	8	4	2

(3) 長野市及び大町市の見直し状況^{4), 5)}

見直しが段階4まで進んでいる長野市では、市内で計画決定している都市計画道路約260kmの内、未整備路線の約112kmを見直し対象路線として、平成16年度から短期整備路線と中長期整備路線の分類を行い、平成20年の3月に見直し素案を策定している。各路線の評価手法としては、対象路線を細かい区間に分けたいうえて、カルテを用いて必要性、実現性、代替性の観点から評価し、整備の優先順位を付けた。各区間の整備目標を明確にし、市民に対して合意形成を進めているところ

であるが、区間を細かく分類し過ぎたことで、一つの路線としての位置付けに整合が図れないといった新たな課題も生まれた。今後は路線としての位置付けを明確にしたうえでパブリックコメントにより市民から意見を集約し平成21年度には見直し案を策定する予定である。

大町市においては、早い段階からHP、広報、地区説明会などを通じて市民への周知を行い、出された意見についてはその回答を広報に掲載するなど、住民への情報公開を積極的に進めた。各路線については長野市と同様に必要性、実現性、代替性の観点から評価を行い、4路線、約5kmの廃止を決定し素案として公表した。最終的にはそこから1路線を除いた3路線、約4.5kmを廃止路線とし、都市計画の法手続きに入った。平成20年度に実施したアンケートでは、課題として「事業実施時期を明示できないことによる住民合意形成の困難」を挙げていたが、見直し過程を積極的に公開することで住民の合意を得た。大町市や東京都の事例から、早い段階からの周知、意見把握が住民の合意形成を行ううえで有効であることがわかる。

4. 結論

(1) 全国的な見直し手法の傾向

都道府県及び政令市で策定された都市計画道路の見直しガイドラインから、以下のような見直し手法の傾向が明らかとなった。

- ・ 見直し路線の抽出において期間を設けている団体が約6割あり、見直し実績のある団体では7割以上が期間を設定していることから、未着手路線を全て見直しの対象にするのではなく、一定の基準を設けることが見直しを進めていくうえで有効であると考えられる
- ・ 多くの団体が将来交通需要推計を必要としているものの、判断基準を設けている団体は東京都のみであること。なお、地域ごとに条件が異なるため、一律の基準を設けることは難しいと考えられるが、小規模自治体などでは都市計画の専門職員が不在であることも考えられることから、見直し作業を進めるためには基準の設定が有効であると考えられる
- ・ 見直し方針の策定段階から住民への周知を必要としている団体が少ないこと。ただし、早期から情報公開を行うとともに整備の優先順を示したり、建築制限の緩和や課税の優遇措置などを検討したりすることが合意形成を図るうえで有効であると考えられる
- ・ 見直しの実績がある17団体の内、幹線街路の平均整備率よりも高い整備率の団体が約7割を占めること。整備率の低い団体においては、路線の抽出時に一定の基準を設けることが有効であると考えられる

(2) 見直しにおける課題

長野県が実施したアンケート及び2市の見直し過程から、以下の課題が明らかになった

- ・ 住民への周知を初期の段階で行うことは合意形成を図るうえで有効であるといえるが、現状把握よりも前に周知すると、建築制限をかけてきた地権者や整備を期待している住民などからの問い合わせに対応できない可能性があること
- ・ 多くの自治体が、建築制限をかけてきた地権者による訴訟を懸念していること
- ・ 小規模な自治体では、予算面の課題だけではなく、都市計画の専門職員がいないといった課題も抱えていること
- ・ 合意形成を図るうえで、整備の優先順位を付けることは有効であると考えられるが、区間毎の優先順位と並行して、路線としての位置付けも明確にしていくことが必要であること
- ・ 見直し方針を周知するだけでなく、見直しの過程を積極的に公開し、早い段階から住民の意見を集約することが合意形成を行ううえで有効であること

補注

- (1) 参考文献1)より引用
- (2) ガイドライン中の記載表現として、計画決定からの事業未着手期間と見直し開始時点での事業未着手期間があったが同様の意味と捉え「未着手期間」とした。また、未着手期間とは別に、見直し開始時点から事業着手予定期間を定めている団体があったため、「着手予定期間」とした。
- (3) 本稿では、対象行政区域内に住む一般住民を「住民」、建築制限のかかっている見直し路線沿線の住民を「地権者」としている。
- (4) 平成20年都市計画現況調査(国土交通省)結果の都市計画施設の状況データから算出
- (5) (4)に同じ

参考文献・資料

- 1) 平成21年度全国都市計画主管課長会議資料
- 2) 川崎興太、大村謙二郎：長期間未整備の都市計画道路をめぐる都市計画訴訟に関する研究 - 都市計画道路の整備及び見直しのあり方を再考するために - , 都市計画学会論文集, No.40-3, pp.271-276, 2008
- 3) 梅宮路子、岡崎篤行：歴史的町並みにおける都市計画道路の見直しに関する合意形成過程 - 全国的状況と愛知県犬山市の事例について - , 都市計画学会論文集, No40-3, pp.505-510, 2005
- 4) 長野市作成「都市計画道路見直し素案」
- 5) 大町都市計画道路の変更案に関する法定図書