

「長期未整備都市計画道路」の現状と見直しの方向性に関する基礎的研究

- 地方都市を対象に -

A Basic Study on the Present Condition and the Directionality of Reconsideration about 「City Planning Road Unimproved for a Long Time」

- Focusing on Case of the City Planning Road in Local City -

高倉淳美**・野田満***・加藤式男****・川上洋司*****

By Atsumi TAKAKURA**・Mitsuru NODA***・Norio KATO****・Yoji KAWAKAMI*****

1. 研究の背景と目的

「長期未整備都市計画道路」の見直し問題は以前から都市計画における課題として取り上げられてきたが、現在その重要性は更に高まっていると考えられる。この背景としては、一つには計画の前提である車交通需要の再検討が求められていることや、財源制約により計画決定通りの事業推進に限界が見え始めたこと、二つには都市計画決定による権利制限を事業化の見通しのないままにかけ続けることの公としての責任問題、また市街地整備(更新)上の障害となっていること等が挙げられる。

こういった状況に対し、全国で見直しのガイドライン作成と、それに伴う計画決定の存続・廃止・変更が進められている。しかしその多くは、対象が幹線道路であることや、評価の出発点を車交通の円滑化としていること等限定的である。道路空間には交通機能のみならず、身近な公共空間としての多様な機能も求められており、それに対する住民の意識やニーズも多様化している。見直しの方向性を検討する際には、整備主体にとっての必要性・実現可能性の検討に加え、関連住民の当該道路に対するイメージや整備意向を踏まえることが重要である。

そこで本研究では、まず福井県の都市計画道路整備状況を概観するとともに、前述の視点に該当する「長期未整備都市計画道路」を事例として取り上げ、特に住民の視点からの見直しの必要性・方向性について分析・考察を行い、今後の見直し問題の検討に資する知見を得ることを目的とする。

2. 研究の視点と方法

都市計画道路の見直しに関する既存研究をみると、まずその必要性から整備優先順位を決定するための手順・具体的方法論に関するもの¹⁾が多くみられ、その他とし

ては、見直しの廃止や変更といった実例を取り上げ、その合意形成過程やプロセスについて詳細に考察したもの²⁾がある。しかし、見直し検討の段階で対象道路沿道・周辺関連地区住民の意識や意向に直接アプローチした研究はほとんどみられない。

本研究では、あまり取り上げられていない既成市街地内の狭幅員・長期未整備都市計画道路に着目し、交通機能だけでなく道路の持つ多様な機能から見直し問題を検討する。さらに住民の意識や意向に基づいて長期未整備問題を捉え、見直しの方向性を探ることとする(図4)。

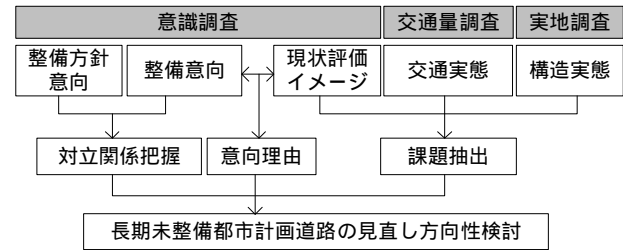


図4: 調査分析の具体的手順

3. 福井県の都市計画道路見直し状況

福井県でも、未整備都市計画道路に対しガイドライン³⁾が提示され、見直しの検討が進められている(図2)。そこでは対象を20年以上未着手の幹線道路(自動車・歩行者専用道路以外)に限定し、交通機能面からの必要性・実現可能性の検討を行った上で個別課題を検討するというものである。

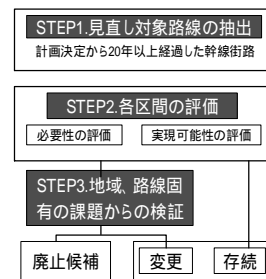


図2: 福井の見直しフロー

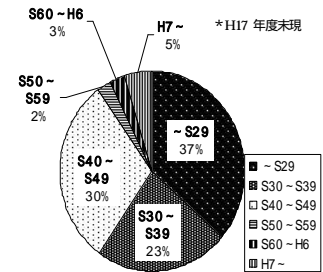


図3: 直近都決年度毎未整備延長

福井県の都市計画道路の整備率は約78%と全国的にみると高い⁴⁾が、計画決定がS29年以前でありながら長期未整備である路線及び区間等、見直しの必要性のある路線も多い(図3)。本研究では前述の視点に対応する事例として越前市既成市街地内にある大正線を対象とする。

¹⁾Keywords: 長期未整備都市計画道路、都市計画道路見直し、意識・意向

²⁾正会員、JR西日本

³⁾学生員、学士、福井大学大学院研究科建築建設工学専攻

(福井県福井市文京3-9-7 Tel: 0776-27-8608 Fax: 0776-27-8608)

⁴⁾正会員、(株)帝国コンサルタント

⁵⁾正会員、工博、福井大学大学院研究科建築建設工学専攻

4. 長期未整備都市計画道路としての 大正線のおかれている現状と問題の所在

(1) 対象路線の概要

大正線は越前市の中心市街地活性化区域内にあり、東西を結ぶ『日常生活交通を支える路線』として都市計画マスタープランに位置付けられている補助幹線道路である。しかし現況4～6m程度の狭幅員道路であり、整備更新の要請が高い。

計画決定後、長期にわたり整備の見通しのないままにおかれており、市街地整備の促進を阻害している可能性が充分に考えられる(図4)。



図4：対象路線の概要

(2) 対象路線沿道の建築実態

現地踏査により、沿道の利用状況と沿道建物のセットバックの状況をみたのが図5である。

全線において築年数の経過した建物が多く、空き家と思われる老朽化した建物も存在する一方で、新築と思われる建物も数軒みられる。建て替えられた建物の多くは都市計画決定に従いセットバックしている。その軒数は全体の約15%に達しており、セットバック部はほぼ車庫駐車場として利用されている。

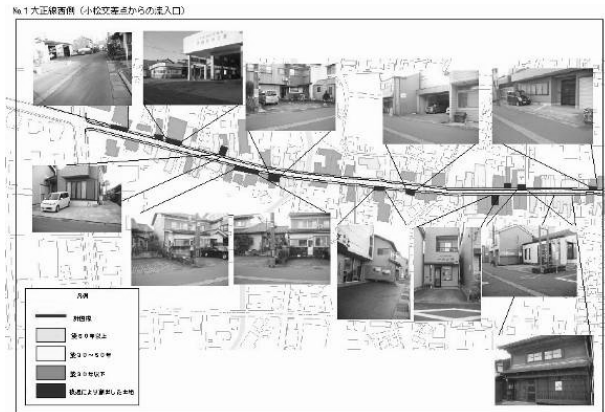


図5：沿道の建替状況(路線一部)

(3) 対象路線の交通実態

平日昼間時に実施したナンバープレート調査によると、1時間あたり西側から187台流入中70台、東側からは147台流入中82台の全区間通過交通の流入がみられた。すれ違いが容易にできるだけの幅員がないにも関わらず、平常時で通過交通が4割程度存在しており、また路上駐車も確認されたことから、沿道住民の日常生活に重大な支

障をもたらしている可能性が高い。

自転車交通も断面で1時間あたり40台程度と一定数存在し、通学にも利用されていることから、自転車・歩行者等が車交通により脅かされている可能性がある。

5. 沿道及び周辺地区住民の意識・意向

(1) 調査の概要

利用者及び生活者の立場から大正線の問題点を把握するため、大正線の沿道とその周辺の地区住民を対象にアンケート調査を実施した。概要を以下に示す。

表4：アンケート調査概

配布日	平成20年12月8日(月)。						
配布場所	沿道100世帯、周辺300世帯。						
方法	直接投函・郵送回収						
配布と回収枚数	世帯			票			
		配布	回収	%	配布	回収	%
	沿道	100	38	38.0	200	74	37.0
	周辺	300	60	20.0	600	115	19.2
合計	400	98	24.5	800	189	23.6	

沿道の住宅は93戸程度(表2)

であり、用途併用建物等を合わせ、住宅へはほぼ全戸配布した。周辺地区は大正線から南北の2ブロック以内に150戸ずつ、それぞれ住宅(用途併用含む)に偏りなく配布した。

表2：用途別件数割合(沿道+周辺)

戸数	全体	247
住宅	93	
住宅以外(併用含む)	123	
空き家	17	
駐車場	12	
ほか	2	

(2) 長期未整備都市計画道路による影響

回答者の属性は高齢者・自営業者が多く、また居住年・築年数ともに高い。長きにわたり何らかの都市計画決定の影響を受けてきた層が中心といえる。

また、上記のように老朽家屋が多いにも関わらず、地区全体では約7割の層が当面の建て替え意向を持っていない(図6)。この背景として、地区全体が高齢化していることや「借家の為建て替えられない」(アンケート自由記述より)に見られるように、複雑な権利関係にあることが考えられる。

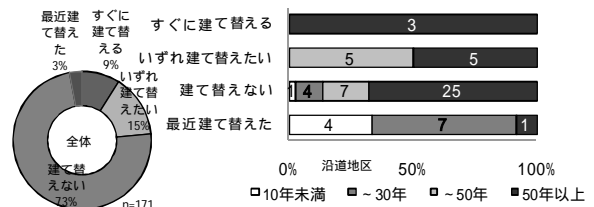


図6：建て替え意向と築年数の関係

特に沿道住民についてみると、長期未整備都市計画道路による生活面への影響を74人中10人が指摘(内容の一部;表3)しているとともに、それ以上に都市計画決定そのものを認知していない住民が19人存在していること

が注目される。このことから、建物更新の際には長期未整備都市計画道路の存在を認知するが、更新意向が低い中で、住民の多くが計画決定(前面道路の拡幅)を認知すらしておらず、住民側から未着手状態が問題視されがたいという構図をみることができる。

表 3: 都市計画決定の影響(自由記述抜粋)

ID	地域	性別	年齢	職種	生活への影響
5	沿道	男	60~79歳	無職	家の改修が遅れている
26	沿道	男	60~79歳	自営業	新築のとき
27	沿道	女	60~79歳	自営業	新築のときこまった
115	沿道	女	60~79歳	会社員	家を建てるとき面積が狭くなった

(3)現状評価とイメージ

大正線に対するイメージを把握するため、SD法(10形容詞対)による設問回答結果により、全体のプロフィールをみたのが図7である。周辺・沿道とも評価は低く、特に交通に関する評価が低いことがわかる。

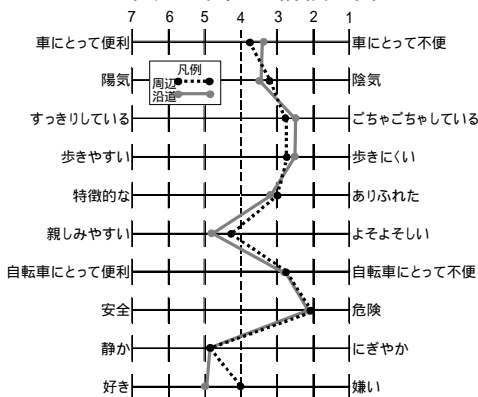


図 7: 現状評価平均

イメージを形成する潜在因子を抽出するため、全評価項目を変数として因子分析を行ったところ、表4に示すように2つの潜在因子が抽出された。各指標の因子負荷量から、評価を特徴づける第1因子は「安全性」、第2因子は「愛着」と解釈できる。つまり大正線を日常交通の場として認識しているため交通に関する項目が第1因子に、また生活に密着していることから愛着に関する項目が第2因子として抽出されたといえる。

(4)整備意向による対立層とその背景

事業化時期意向(早急に・いずれ・今のままでよい)と整備意向(拡幅・現道幅員)についてみると、図8に示すように時期と整備内容それぞれにおいて相対する意向がみられる。

ここで、相対する整備意向について、先に抽出した2つの因子平面上での被験者の因子得点分布をみると、図9に示すように対象街路のイメージに差異がみ

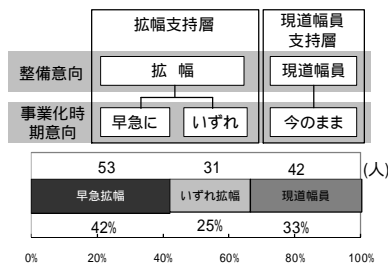


図 8: 整備意向対立

表 4: 因子分析表

項目名	因子負荷量: 回転後(バリマックス法)	
	因子1	因子2
固有値	2.26	1.48
寄与率	22.55%	14.82%
累積寄与率	22.55%	37.38%
車の便利さ	0.25	0.10
陽気さ	0.43	0.39
非混雑度	0.72	0.11
歩行しやすさ	0.73	0.18
個性	0.13	0.27
親しみ	0.15	0.78
自転車の便利さ	0.49	0.17
安全	0.79	0.20
賑わい	-0.04	0.02
好き	0.24	0.72
因子名	安全性	愛着

られた。特に第1因子(安全性)軸については2つの整備意向(拡幅・現道幅員)間で有意水準1%で有意差がみられ、このことより整備意向が相対する背景には安全性への評価の差異があることがわかった。

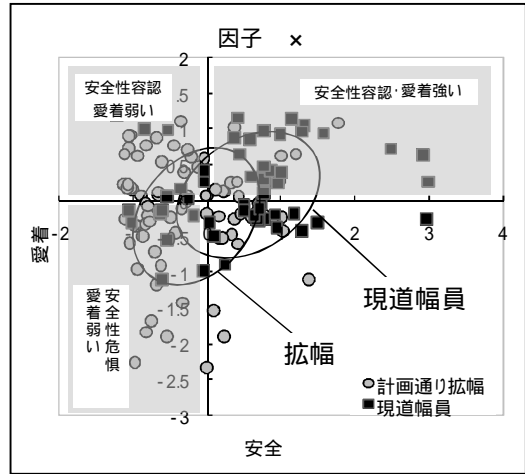


図 9: 拡幅・現道幅員意向のイメージ比較

同様に、因子平面上で分散に有意差のあった項目を、整備意向を含め図10に示す。

“都市計画決定の影響”を受けたと認識している層は相対的に“愛着”が低く、また“定住意向”が低い層の“愛着”も低いことから、長期未整備都市計画道路を放置しておくことが愛着を低下させ、さらには定住意向を低下させている可能性がある。

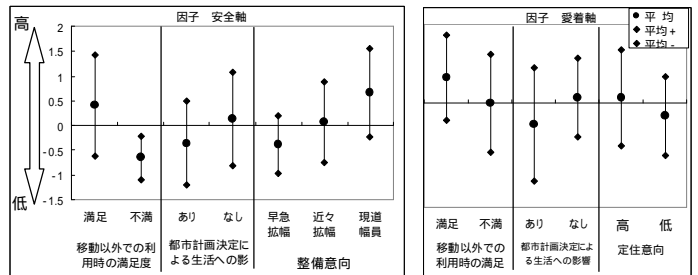


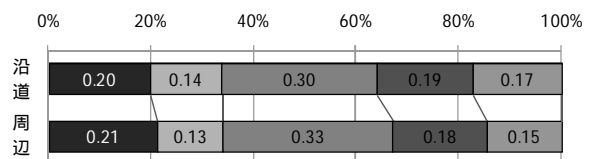
図 10: 現状評価に影響を及ぼす項目

(5)整備方針意向による対立構造

整備の質的方向性について5つの方針を示し(表5)、どれをどのくらい重要視するかの一対比較結果に基づいて、各人の各方針に対する重要度を算出した。図11は地区別の平均のウェイトを示したものである。居住地区に関わらず「安全に歩ける道」が最も重要と捉えられている。

表 5: 5つの方針

整備方針
車が走行しやすい道
気軽に立ち話ができる道
安全に歩ける道
歴史的雰囲気がある道
来訪者で賑わう道



■車の走行 □立ち話 ■安全な歩行 ■歴史的雰囲気 ■賑わい

図 11: 地区別 整備方針意向の平均ウェイト

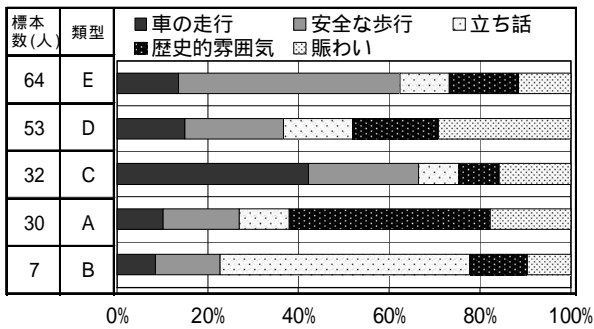


図 42: 整備方針意向の類型

また、どの項目を重視している層がどの程度存在しているかを詳細に把握するため、全標本に対して5つの方針のウェイト値を変数としてクラスター分析を行った結果、5つの意向群に分類された(図 42)。最も多いものはE「安全な歩行」重視群であり、次いで偏りのないD「全てほぼ等しく」重視群、C「車の走行」重視群となることから、交通機能に対する意向が相対的に強いといえる。交通以外ではA「歴史性」重視群があり、歴史性ある整備方針意向を示す層も存在していることがわかる。



図 43: 整備方針意向群間の関係

これより、図 43 に示すように交通面(車重視:C、歩行重視:E)・非交通面(A+D+B)で方針意向群を3つに分類し、整備意向との関連をみる。整備意向「早期拡幅」「いずれ拡幅」「現道幅員」と整備方針意向「交通/車」「交通/歩行」「非交通」の関係のみたものが図 44 である。ここから「非交通」面を重視する「現道幅員」支持層が最も多いこと、「交通/歩行」を重視する群は整備意向にあまり差がないことがわかる。また「交通/車」を重視する群は「早期拡幅」を支持し、「非交通」を重視する群はやや「現道幅員」を支持している傾向がみられる。さらに「早期拡幅」支持層はやや交通指向であるが偏りは小さく、「いずれ拡幅」「現道幅員」支持層は非交通指向である。これより、早期拡幅支持層は背景が様でなく、整備の方向性に一定の傾向はみられないが、現道幅員支持層は歩行者の安全及び非交通重視の整備を指向しているといえる。

整備方針意向	整備意向			計
	交通 車の走行	交通 歩行安全	非交通 重視	
早期 拡幅	19	19	17	55
いずれ 拡幅	4	12	17	33
現道 幅員	4	16	24	44
計	27	47	58	132

図 44: 整備意向と整備方針意向の関係
数値は標本数(人)

(6)事例分析のまとめ

既成市街地の補助幹線レベルの未着手都市計画道路をめぐる状況と問題を明らかにするために、越前市大正線を対象事例として種々の観点から分析・考察した。その結果得られた主な成果は以下の通りである。

事業化に至らない現状の道路は、狭幅員にも関わらず、都市内幹線機能、地区内交通処理機能、さらには生活空間機能等、多様な役割を果たしている。こうした道路の機能と物的状況との大きなギャップが様々な問題を引き起こしていると考えられる。

都決・長期未着手状態におかれてきたことにより、都決に従った建て替え(更新)がみられるがその割合は決して高くない。加えて、沿道住民の中に全く都決未着手状態にあることを認知していない層が確実に存在しており、関心そのものが低いことの問題が指摘できる。

こうした状況にあって住民の当該道路に対するイメージ・評価は低く、特に実態を反映し交通面(円滑・安全)での評価の低さが顕著である。

整備意向において「拡幅と現道維持」「早期拡幅と現状維持」の2つのレベルでの対立状態にあり、こうした対立には安全についての評価の違いが最も関わっている。

車走行の安全性を指向する層は拡幅を支持する傾向にあるが、歩行面の安全性を指向する層は、必ずしも拡幅支持というわけではなく、現道幅員のままの道路空間の改善支持も、ほぼ等しく存在している。

以上のように整備意向と整備方針意向の相関から様々な対立があるものの、共通意向として安全な歩行が可能で道というものが、他の既成市街地内・狭幅員道路においても共通事項である可能性がある。

6. 結論と今後の課題

特段の逼迫した事情がないにしろ、大正線のように見直しの必要性が明らかである箇所は存在しており、長期未整備のまま放っておくことは地権者・地域づくり、さらに行政にとっても負担を伴うものである。

見直しにおける合意形成の際に存在する対立群は、背景や整備意向の内容において共通している点もあることから、こうしたことを前提に整備目標の統一を試みることで歩み寄りの可能性がある。

今回は1事例のみの調査であり、影響をすべて把握することはできなかった。今後は個別ヒアリング等による具体的な実態把握から、整備の方向性と合意形成の可能性を探る必要があると考えられる。

なお、本研究は株帝国コンサルタントとの共同研究の一部であることを付記しておく。

参考資料・引用文献

- 1) 倉根明徳・川上光彦・西澤暢茂・小林史彦: 歴史的市街地における都市計画道路整備の C/M 評価に関する研究 金沢市における事例研究、都市計画学会論文集、No.38 3、pp.511-516、2003
- 2) 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、No.40 3、pp.505-510、2005
- 3) 福井県都市計画道路見直しガイドライン
- 4) 都市計画年報 2006(H18)