

都市計画道路の見直しに対応した計画体系と手続きのあり方とさいたま市のとりくみ*

System and Process for Reviewing and Revising Authorized Road Plans: the Case of Saitama City*

石神孝裕**・矢嶋宏光***・土屋愛白****

By Takahiro ISHIGAMI**・Hiromitsu YAJIMA***・Aiji TSUCHIYA****

1. はじめに

我が国の都市計画道路は、その総延長は約65kmに及ぶ(平成20年時点)が、そのうち、約38km(58%)が改良済み、約28km(42%)が未整備¹⁾である。未整備路線には、高度成長期以前に都市計画決定されながらも長期にわたって事業着手されてこなかった路線も多く含まれている。多くの自治体では、こうした長期未着手の都市計画道路を中心に計画の見直しを進めている。その背景には、昨今の厳しい財政状況があるが、社会情勢の変化にともなって未整備都市計画道路の必要性が変化しているのではないかという懸念や、長期にわたって建築制限(都市計画法第53条)を課すことで、地権者に過度な負担を強いているのではないかとの問題意識がある。こうした状況の下、都道府県や政令市では、都市計画道路の見直し指針(以下、指針)を作成し、今後、整備の見通しが考えにくい路線や必要性を主張し得なくなった路線を抽出し、その都市計画の廃止手続きを進めている。見直しを実施する自治体は年々増えているが、見直しの進め方を概観したところ、少なくとも以下に示す3つの問題があると考えられる。

1つ目の問題は、長期未着手路線であっても、見直しを通じて、建築制限が必ずしも解決されるとは限らないという問題である。指針の多くは、見直し路線を抽出する方法として、未着手都市計画道路の中から明らかに必要性が低い路線や事業実現上の問題が明らかな路線を抽出するという手順を示している。長期未着手路線であっても、何らかの論拠で対象路線から外れてしまうと、これらを直ちに事業化しない限り、引き続き建築制限を課し続けることとなる。

2つ目の問題は、見直し対象路線として抽出されなければ、社会状況の変化に関わらずその必要性論拠が再確

認されることはなく、建築制限の前提となる道路整備の必要性について疑問を残してしまうリスクがあることである。少子高齢化、財政の逼迫、環境意識の高まりなど、近年の我が国の都市を取り巻く大きな状況変化への対応の方向として、経済、社会、環境の面でのサステナビリティが重要であることが認識されつつあり、コンパクトシティなど交通政策や土地利用政策などと一体となった総合的な都市整備の方向性が主張されている。こうした方向性の大きな変化にあわせ、都市計画道路が道路網としてどのような機能を担うべきかについて再確認し、その上で個別路線の必要性が再定義されるべきところであるが、多くの指針では、特定の路線に限って必要性や実現性の確認を求めるにとどまり、道路網計画が都市総体としての目指すべき姿に呼応すべきことを必ずしも求めていない。

3つ目は、都市計画道路の見直しにおけるアカウントビリティの問題である。都市計画決定を前提に建築制限が課されていることを踏まえると、決定された都市施設の必要性根拠が妥当であること、また、決定に至る過程において手続的公正性が確保されるべきことは明白である。しかし、多くの指針では、内部調整後の案を公示して意見機会を設けるだけの手続となっており、必要性根拠に関する疑義を事前に確認することができていたかということについて、根拠の妥当性と手続的公正性の両面から疑問を残す。

2. 本論の目的

本論では、都市計画道路の見直しに関わるこれらの問題について、次の3つの観点から解決策を論じる。1つ目は、交通政策や土地利用政策などと一体となった総合的な都市整備の方向性と、サステナビリティに代表される今日的な目標像から都市計画道路網を俯瞰した際に、その必要性をどう主張し得るかという観点である。欧米計画制度では、個別計画を拘束するマスタープランを基軸とした計画体系を持つことによって個別計画の根拠を明らかにしており、我が国にこうした計画体系の考え方を導入する可能性については、矢嶋(2008)ら²⁾において論じられているところであるが、本論では自治体の具体

*キーワード：計画手法論、都市計画、道路計画

**正員,工修,(財)計量計画研究所 都市交通研究室

(東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9、

TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680)

***正員,工博,(財)計量計画研究所 研究部

****正員,工修,さいたま市 都市局 都市計画部 都市計画課

的な計画においてどのように適用できるかについても論じる。なお、例えば、伝統的な都市計画の制度を持つイギリスにおいては、サステナビリティに代表される都市の今日的な課題に直面し、計画システムの近代化(modernizing planning)^[1]として計画制度を更新するとともに、EUレベルでの広域的な方向付けに呼応して個別地域の計画の必要性が根拠付けられる計画体系への移行が図られたが、これら先例を参考としている。

2つ目は事業性の視点である。これまでの毎年の道路投資規模を前提とすれば、長期未着手路線のさらなる発生を許してしまう。道路投資の見込みが立たないならば、道路整備を前提とした建築制限の根拠が揺らぐこととなる。従って建築制限の根拠を堅固なものとするためには、計画と合わせてその財源についても予定を明らかにすることが必要となる。

3つ目は決定手続に関わる観点である。建築制限の前提となる道路計画の決定においては、計画の妥当性について市民が十分に確認し得る公正な手続を経てこそ、建築制限を甘んじて受け入れることができる。

なお、都市計画道路の見直しに関わる研究としては、全国や各自治体の取り組み状況をまとめた研究、見直しの技術的手法に関する研究、個別路線や道路ネットワークの見直し事例に関する研究、計画制度に関する研究などがある。このうち、計画制度に関わるものとして、矢嶋(2008)²⁾、川崎ら(2008)³⁾、川崎(2008)⁴⁾がある。川崎ら(2008)、川崎(2008)は、都市計画道路を巡る訴訟に関する考察を行い、都市計画制度の再構築に向けた検討課題として、関係主体との協議調整のもとでの再評価システムの導入や、計画決定に至る判断過程の客観的明示のための法制度化などを提起している。しかし、都市計画道路の見直しに伴う問題を解決するために、都市計画の計画体系と手続きのあり方から論じたものはない。

3. 都市計画道路の見直しからみた制度が抱える問題

(1) 長期未着手にともなう問題

都市計画道路の建築制限に関わる補償および違法性の訴えに関しては、これまでは都市計画が処分性を有しないとの理由で行政訴訟の対象から外されていたが、近年、長期の建築制限を問題視する見解^[2]や、前提となる都市計画の根拠の不十分さを問題として建築制限の処分を取り消す判例^[3]がある。これらから、長期未着手にともなう問題では少なくとも、次の2つの論点について対応が必要であると考えられる。

1つは、現都市計画道路の必要性が、計画決定時点の計画論拠のみに立脚していることから、長期未着手路線では計画の前提条件が現状と著しく異なり妥当性を欠くこともあり得て、従って、都市計画に伴う建築制限の

妥当性に疑いが生じ得るということである。2つ目は、建築制限の前提となる都市計画事業について、その確実な執行が担保されていないのであれば、直ちに建築制限を課すことの妥当性にも疑問を生じ得るということであり、行政運営上の非効率性を個人に負担させることになっていないかということである。

(2) 状況変化への対応の観点からみた問題

都市計画道路の計画は、土地利用計画、市街地整備計画などととも、目指すべき都市の将来像を実現するための計画要素の1つであり、また、人口減少や環境配慮といった昨今の都市政策を巡る大きな状況変化に対応するための主要な手段であるとも捉えることができる。従って、都市計画路線の必要性は、こうした状況変化にどのように対応すべきかを示した都市の目指す姿を前提として、それを実現するための土地利用、交通、道路、市街地、経済開発、環境などの分野横断的な関係性にもとづいて、また、道路網全体の機能の一部として説明される必要がある。しかし、これまでの都市計画道路の見直しにおいては、前提とすべき都市の目指す姿や分野間の関係性と関わりなく説明されるケースも見受けられ、また、前提とする道路網計画が最新の状況変化に対応していないものなどが見受けられるなど、必要性論拠の構築が十分に図られる手続になっているとは言い難い。

(3) アカウンタビリティからみた問題

都市計画道路の整備や計画の廃止にあたっては、地権者や市民等の納得や協力が欠かせないことから、計画や見直しの手続に対して市民から信頼が得られない場合には、スムーズに進まなくなってしまう可能性がある。

計画や手続き自体のルール化について、例えば、見直し手続自体が制度的に担保されていなければ、行政側の都合の良いように検討を進められる疑いを持つ余地があり、信頼を得られない可能性もある。その結果、計画、あるいはその変更の妥当性を問われ、場合によっては、訴訟に発展してしまうことも考えられる。

4. 見直しからみた計画体系と手続きの考え方

(1) 必要性の厳格化

都市計画道路の必要性は、都市計画の目標の実現に道路網がシステムとしてどう寄与し、その中で個別路線がいかなる役割を担うのかという観点から検証される必要がある。具体的には、都市計画の目標との関係性、目標を実現するための戦略との整合性、土地利用等の関連異分野計画との整合性、機関分担などに関する交通政策などが踏まえらる必要がある。

また、個別路線と目標の関係は、ネットワークの他

の路線の内容によって一意には決まらないため、ネットワークとしての機能と個別路線の役割を区別して、段階的に評価することが重要である。こうした検証を可能とするためには、前提とする都市計画の目標、戦略、関連異分野の計画、ネットワーク計画が決定事項として先に存在すること、そして、計画相互の拘束性が具体的に規定され、目的から個別計画まで、論拠が一貫して説明できる状況が担保される必要がある。

さらに、必要性の厳格化においては、都市計画の必要性が今日の妥当性を欠かないようにすることが重要であり、このため、前提となる道路網計画の根拠が適宜時点更新される必要がある。その際、この最新の道路網計画にもとづく路線が該当する都市計画路線と紐付けられ、当該都市計画路線の必要性論拠となることが必要であるが、このためには、道路網計画が都市計画道路網のいわゆる「下敷き計画」として制度的に担保され、計画の信頼性を高めることが必要である。

なお、こうした計画体系については、例えば、米国^[4]や仏国^[5]の計画体系をみると、目的やビジョンの下にネットワーク計画があり、その下に個別路線の計画・事業を管理するプログラムが位置づけられており、海外の制度と同様の構造となる。また、このように制度として計画の関係が明確であることは、アカウントビリティ確保の観点からも有効ではないかと考えられる。

(2) 事業の実現性の考慮

長期未着手にともなう問題として先に示したように、そもそも、建築制限の前提となる事業そのものが執行されない可能性があるのであれば、事業のコスト軽減のための建築制限を長期間個人に負わせることには問題がある。このことについては、財政状況を踏まえて路線毎に概ねの事業時期の予定を示し、予め整備に長期間を要することが明確な路線については、建築制限を緩和するなど、建築制限への対応を検討する等が考えられる。長期未着手路線が都市計画として残されたとしても、個人の負担が実質的に緩和されるのであれば問題とならない。

(3) 開かれた計画づくり

アカウントビリティの確保については、(1)で示したように、計画相互の関係をわかりやすくするとことに加えて、計画の策定プロセスに実質的な市民参画が組み込まれることで対応できる。市民参画機会が十分に公正な計画策定プロセスを通じて、市民の信頼を得られることで、決定に対する納得性とともに入容性が高まる。

5. さいたま市におけるとりくみ

さいたま市では、都市計画道路（幹線街路）の整備率は約46%にとどまり、未着手都市計画道路のうち約7割が当初都決から40年以上経過した路線となっている。また、今後の市人口の減少も予測されており、財政の逼迫も懸念されている。このため、都市計画道路の全線整備には相当の費用や時間を要すると考えられることから、平成21年度から都市計画道路の見直しに着手しているが、個別路線の局所的な見直しだけでは都市計画道路に関わる本質的な問題解決とならないことから、計画体系の再構築も含め、抜本的な対応を検討している。以下では、検討中の内容も含め具体的な検討状況を紹介し、前章までに整理された考え方をどのように適用できるかについて論じる。

(1) 道路網計画とプログラムの導入

都市計画道路の体系的な必要性論拠を構築するために、まずは計画体系の構築を図った。始めに、個々の都市計画道路や未都計の構想路線などと紐付けされた道路網計画を新たに位置づけ、道路網計画を更新することで都市計画道路の計画根拠を時点更新することとした。この道路網計画は、個別路線のネットワーク機能上の必要性の拠り所でもある。さらに、既往の整備プログラムを用い、道路網計画に位置づけられた路線の優先度を明らかにし、事業着手時期を明示することとした。

道路網計画やプログラムの導入にあわせて、計画要素の関係を改めて整理している。図-1は、現時点までの検討を踏まえて計画要素の関係を示したものである。最上位に都市計画として達成すべき状態を定義した都市計画の目標と、目標を達成するための考え方や方法を示した基本戦略を位置づける。そして、この基本戦略にもとづいて、土地利用等の他の関連異分野計画との調整を図りながら、道路網計画を位置づける。そして道路網計画の下に個別事業の実施時期や投資量を管理するプログラム

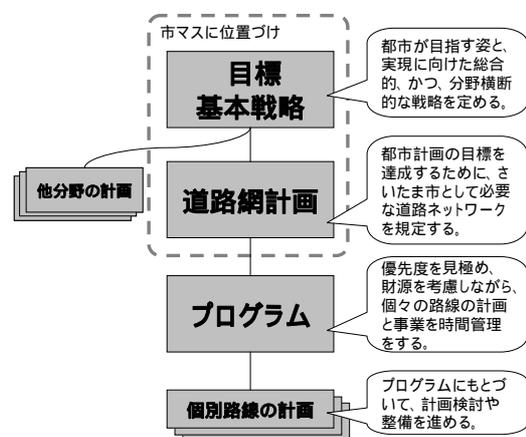


図-1 計画間の関係の考え方

を位置づける。これらのうち、目標、基本戦略、道路網計画までをマスタープラン（以下、市マス）に含めることとした。総合振興計画、総合都市交通体系マスタープラン等の様々な計画に記載されている道路網については、それぞれの位置づけや相互関係がわかりにくいことから、道路網は市マスに一歩化することとした。

（２）新たな路線類型

さいたま市の都市計画道路を、図-2のような類型に区分して位置づけ直すこととした。類型Ⅰは現時点で必要性を主張し得る路線であり、事業化の目処にあわせてⅡに区別している。類型Ⅱは、社会情勢変化や政策の変更に伴い、現時点では必要性を主張し難くなってしまった路線であるが、今後の状況が許せば改めて整備が必要となる可能性がある路線である。この路線は、現状では都決を廃止するが、予定路線に新たに位置づけなおす路線とした。類型Ⅲは、必要性を主張することができない路線であり、都決廃止の候補となる。類型Ⅳは新たに必要性を主張し得る未都計路線であり、都計準備群として予定路線とする路線となる。

なお、類型Ⅱは、例えば、関連する市街地整備に関する不確実性が高く路線の必要性を主張し難いが、状況によっては明らかに必要となる路線、あるいは、現状では見通しが無いが、関連道路の今後の整備状況によっては、ネットワークの一環として機能が不可欠になる路線などである。また、過去の経緯や地元の情勢などから、全く無かったこととはし難い路線なども含まれる。一旦都決を廃止するが、必要性が再度生じた段階では、改めて都計を検討することとなる予定を明らかにすることを目的として、予定路線として指定されるものである。これまでであれば都計路線として温存されていた路線であるが、厳格化にともない、新たな類型を設けるに至った。

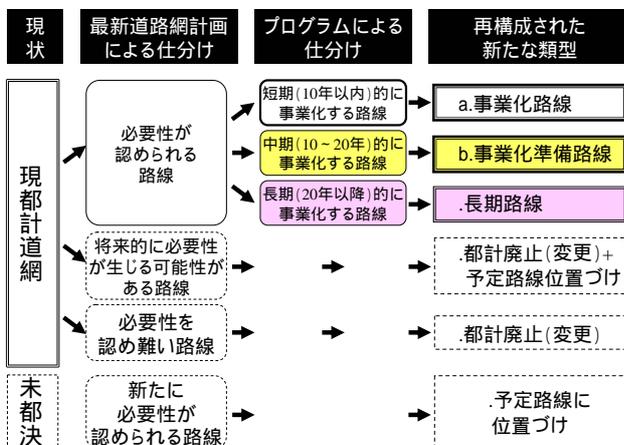


図-2 新たな路線類型

（３）市民参画型プロセスの導入

多くの都市計画道路の見直しでは、廃止候補路線案を内定した後、パブコメ等で意見を一端聞いた上で確定する手順となっている。今回のさいたま市では、手続きの透明性、公正性を確保するために、各計画要素ごとに市民参画を通じて計画策定することを検討している。市の都市計画行政全般に関わる問題であるが、今後、具体的方法論を詰めていくことになる。

6. おわりに

本論では、都市計画道路の見直しに関わる問題の解決として、計画体系と計画手続の再構築を提案した。そして、さいたま市における先進的な取り組みを通じて、具体的な解決策の例を示した。今後は、こうした取り組みを裏付ける方法について具体化していく予定である。

【注釈】

- [1] EUに関する視点や、中央集権的意思決定ができない国家的なプロジェクトの明確化、効果的な地域計画の策定などの新たな課題に対応し、持続可能な発展を実現するため、計画システムに欠けている要素を取り入れることで、計画の現代化を達成すべきであることを示したもの。
- [2] 平成17年11月1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。しかし、「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」と裁判官の補足意見が添えられた。
- [3] 平成17年10月20日に、東京高等裁判所において、都市計画道路伊東大仁線の都市計画変更決定について、建築不許可処分を取り消すこととされた。平成20年3月11日に最高裁判所が件の上告を棄却し、判決が確定した。
- [4] 米国では、ビジョンにもとづき長期交通計画が策定され、長期交通計画に位置づけられた路線のうち交通改善プログラム(TIP)で財源が担保された計画から個別路線計画に移行する仕組みになっている。
- [5] 仏国では、広域統合スキーム(SCOT)の下位に、道路網の計画とプログラムを含む都市圏交通計画(PDU)が位置づけられ、PDUに即して個別路線の計画が進められている。

【参考文献】

- 1) 都市計画年報平成20年、都市計画協会、2009
- 2) 矢嶋宏光、石神孝裕：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、土木計画学研究・講演集、Vol.38、2008
- 3) 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.43-3、pp.271-276、2008
- 4) 川崎興太：計画裁量の司法的統制と都市計画訴訟制度及び都市計画制度の再構築に向けた検討課題 - 伊東市都市計画道路変更決定事件東京高裁判決を素材として -、都市計画学会論文集、No.43-2、pp.25-33、2008