

# 都市計画道路の廃止路線地区における 計画的な対応のあり方に関する研究 —金沢市における事例分析—

森國 浩一<sup>1</sup>・川上 光彦<sup>2</sup>・倉根 明德<sup>3</sup>

<sup>1</sup>学生員 金沢大学大学院 自然科学研究科社会基盤工学専攻（〒920-1192 石川県金沢市角間町）  
E-mail: morikuni@stu.kanazawa-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 金沢大学教授 理工研究域環境デザイン学系（〒920-1192 石川県金沢市角間町）  
E-mail: kawakami@t.kanazawa-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 長野県建設部（〒380-8570 長野県長野市大字南長野字幅下692-2）  
E-mail: kurane-akinori-r@pref.nagano.lg.jp

本論文は、都市計画道路の見直しガイドラインにもとづいて実施された都市計画道路の見直しについて、第三者委員会での議論を踏まえて、実際に見直し後の対応を検討している石川県金沢市に着目し、事例研究を行っている。事例研究では、廃止された1路線を取り上げて、計画決定から廃止までの土地利用の経年変化をみていくことで、都市計画道路の長期未着手によって生じた土地利用変化への影響の把握や廃止路線地区における計画的対応のあり方の考察を行った。その結果、長期未着手の都市計画道路の沿道地区で衰退の現象がみられることや、廃止後の対応のあり方としては計画路線地区のまちづくりの方向性がどのように変化してきたことを把握して検討されるべきこと等が明らかになった。

**Key Words :** *planned roads, revision, guideline, abolishment*

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

都市計画道路には昭和初期などから計画されているものがあるが、現在に至るまで整備されず、長期未着手となっているものも存在している。その原因としては、一つには都市の将来像の変化により都市計画道路の位置付けや必要性に変化が生じたこと、二つには必要性が低下しているにも関わらず決定された都市計画を見直し・廃止する仕組みが無かったこと等が挙げられる。

そういった状況から、国土交通省では2000年に発表した都市計画運用指針の中で、都市計画の見直しに関する具体的な方針を明示した<sup>1)</sup>。その後、全国で見直しのガイドラインの策定と、ガイドラインを用いた都市計画道路の見直しが進められている。しかし、見直しにおいては、各路線を「存続」「変更」「廃止」に分類することが重視され、都市計画道路予定地区に対しての見直し後の対応等については十分な検討が行われているとは言い難い現状である。

### (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、長期未着手の都市計画道路においても単に「廃止」と

される事例が見受けられる。しかし、本来、都市計画道路は道路ネットワークを確保する交通機能だけでなく、都市構造を形成し街区を構成する市街地形成機能地区レベルの交通環境改善、避難通路を確保する防災機能といった多様な役割を有している。これらのことを考慮すると、特に、既成市街地においては、単に路線を廃止するだけでなく、防災面の整備や市街地の整備についても検討が行われるべきである。

本研究では、既成市街地に計画されている長期未着手の都市計画道路が「廃止」された金沢市の事例を取り上げ、都市計画道路の長期未着手によって生じた市街地への影響を考察し、見直しの結果「廃止」となった路線地区への計画的対応のあり方を考察することを目的とする。なお、石川県では、見直しを行う際に第三者委員会を設置し、見直し後の対応についても多くの検討が行われている。金沢市においても第三者委員会での議論を踏まえて、実際に見直し後の対応を検討している点が特徴である。

### (3) 既存研究

都市計画道路の見直しに関する既存研究として、高倉ら<sup>1)</sup>は福井県内の事例路線を取り上げ、住民の視点から見直しの必要性や方向性について分析を行い、見直しに

おける合意形成の際に存在する対立は、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ことを論じている。また、倉根ら<sup>2)</sup>は見直しにおいて都道府県が積極的に広域調整を行うことや、見直しの結果「変更」「廃止」となった路線について防災面の対策等を地元と協議していくことの必要性について論じている。しかし、廃止路線を取り上げ、見直し後の対応のあり方について考察している研究はみられない。

#### (4) 研究の方法

研究の方法としては、石川県の担当者に対して2010年2月に、金沢市の担当者に対して2010年11月に実施したヒアリング調査及び収集した関連資料などから、石川県内及び金沢市の見直し状況を把握する。また、金沢市が行った見直し作業により廃止となった1路線を事例路線とし、その沿道地区における土地利用別の経年変化を住宅地図上から読み取ることで、廃止路線地区における計画的対応のあり方について考察する。

## 2. 石川県及び金沢市の見直し状況

### (1) 石川県の見直し状況

石川県では2003年に「石川県の都市計画道路見直しガイドライン」（以下、見直しガイドライン）を策定し、2009年3月現在までに〇市の32路線の見直しを行っている。石川県における見直しの特徴としては、見直しを行う市町に、それぞれ第三者機関として「都市計画道路検討委員会」を設置していることが挙げられる。委員会には学識経験者や県の担当者などの有識者及び住民の代表者が委員として参加し、各委員の専門性や立場からの意見を重ね、検討対象となる各路線区間の見直しの基本的な方向性をまとめている。なお、委員会では見直し後の対応についても議論が行われており、一部市では見直し後の対応が計画されている。ほとんどの都道府県が見直し後の対応を行っていない現状であり<sup>2)</sup>、この点において石川県は特徴的である。

### (2) 金沢市の見直し状況

表-1に金沢市における見直し作業の経緯を示す。金沢市では石川県の見直しガイドラインの策定に伴い、県内で一番早く2004年に見直し作業に着手している。金沢市では歴史性・文化性の高い施設や景観資源の保全を考慮した見直しが行われた結果、8路線が廃止された。金沢市中心部には計画から70年以上経過している未整備路線が存在することから、1968年の都市計画法の制定というような社会情勢の変化に伴い、計画決定当時の必要性が

表-1 金沢市における見直し作業の経緯

	作業内容
2003年12月	「石川県の都市計画道路見直しガイドライン」を策定
2004年～	都市計画道路の見直し作業開始
2004年8月～2006年3月	金沢市都市計画道路検討委員会の開催(全8回)
2005年6月	都市計画道路見直し素案のとりまとめ
2005年7月～10月	パブリックコメントによる意見聴取の実施
2005年9月～2006年5月	地元説明会(13会場)
2006年5月	都市計画道路見直し案のとりまとめ
2007年2月	都市計画変更告示

表-2 金沢市都市計画道路検討委員会の委員構成

	所属
有識者(委員長)	金沢大学教授 (土木計画学専攻)
有識者	金沢大学教授 (交通工学専攻)
有識者	金沢工業大学教授 (都市計画専攻)
有識者	弁護士
有識者	元金沢市都市建設部長
住民代表者	金沢市議会土木建設常任委員長
県担当者	石川県土木部都市計画課長
市担当者	金沢市都市整備部長

見直しされる以前に低下している路線もあると考えられる。したがって、単純に廃止するのではなく、特に長期間の権利制限がかけられていた地区では、地区の将来像を踏まえた計画的な対応が必要であると考えられる。

## 3. 金沢市都市計画道路検討委員会

ここでは石川県の特徴としてあげた都市計画道路検討委員会について、金沢市で設置された委員会を事例として、委員の構成や議論内容を紹介していく。なお、金沢市では、県が策定した見直しガイドラインに基づき各路線の必要性・事業実現性の定量的定性的評価を行い、見直し対象路線の抽出を行った。その後、都市計画道路検討委員会により、抽出された路線の妥当性の確認、各路線の見直しの方向性の検討・協議を行っている。

### (1) 委員の構成

委員会の委員構成について表-2に示す。有識者としては、主に大学教授が参加し、他には、法的立場からの見解を求めるため弁護士が参加している。専門分野としては土木計画学、交通工学、都市計画であり、どちらかというところ、道路、交通など施設整備分野に偏り、社会経済的な分野を専門とする委員はみられないことがわかる。また、その他の地区住民や市民からの委員もいないため、かなり限定的な役割を期待されているように思われる。

### (2) 検討内容

委員会は現地調査1回を含め全8回行われ、会議時間は1時間30分から2時間程度である。検討内容としては、主

に見直しの対象路線の見直しの方向性が議論されているが、将来交通量推計、都市計画決定に伴う権利制限、見直し後の対応などについても積極的に検討され、幅広い議論が行われている。したがって、金沢市における委員会においては、ある程度、見直し後の対応についても検討されていることがわかる。しかし、金沢市の担当者へのヒアリング調査によると、見直し後の対応が行われた実態は無いということが明らかになった。すなわち、見直し後の対応については、委員会で検討されても、内容が反映される制度的なシステムが無いため、反映されることがまったく担保されていないことが明らかとなった。このことは、今後の大きな課題である。

#### 4. 事例路線の分析

金沢市では歴史性・文化性の高い施設や景観資源の保全を考慮した見直しが行われてきた。ここでは、その典型的な事例である堀川瓢箪町線について着目し、廃止に至るまでの経緯と関連事項の変遷、沿道地区の土地利用の変化についてみていく。

##### (1) 堀川瓢箪町線の廃止経緯と関連事項の変遷

表-3に堀川瓢箪町線の廃止経緯と関連事項の変遷について、図-1に堀川瓢箪町線の位置図を示す。堀川瓢箪町線は、1966年に県によって計画決定され、都市化の進展や自動車交通量の増大、市街地の交通渋滞に対応することが目的とされていた。一方、1968年には全国に先駆けて「金沢市伝統環境保存条例」が策定され、金沢市の歴史的環境と豊かな自然環境を守り、これと調和した近代的都市づくりを進めることとされた。これに伴い、1982年には堀川瓢箪町線に隣接する浅野川両岸が伝統環境保存区域に指定された。また、1994年には、金沢市旧市街地の各所に残る、「ちょっとした良い町並み」を「こまちなみ」として守り、育て、その雰囲気を活かすため歴

史的建造物を保存修景することを目的とした「金沢市こまちなみ保存条例」が策定された。これに伴い沿線地区内にある旧岩根町が候補地区の一つに指定された。2003年には、様々な建物の安全確保、防災施設の整備等と共に、市民による自主的な災害に強いまちづくりの支援をするために「金沢市における災害に強い都市整備の推進に関する条例」が策定された。これに伴い、堀川瓢箪町線が通る笠市町・瓢箪町地区が重要地区の一つに指定された。見直し作業については2004年に開始され、2005年には見直し素案が、2006年には見直し案がとりまとめられ、2007年に計画廃止の告示がなされた。廃止要因は、周辺道路網の整備、社会情勢の変化に伴い当初の必要性が低下したこと、隣接する浅野川両岸が金沢市の景観条例にもとづいて伝統環境保存区域に指定され、都市計画道路が整備されると川筋・歴史的景観の喪失が危惧されること、さらに既存の家屋密集地が計画路線により分断されることにより、コミュニティの喪失が懸念されることである。

このように、堀川瓢箪町線の計画地域は川筋・歴史的景観を保有し、その保全を目的に市の条例である伝統環



図-1 堀川瓢箪町線位置図

表-3 堀川瓢箪町線の廃止経緯と関連事項の変遷

	廃止に至るまでの流れ	環境・景観保全条例
1966年	堀川瓢箪町線都市計画決定	-
1968年	-	「金沢市伝統環境保存条例」策定
1982年	-	隣接する浅野川両岸が伝統環境保存区域に指定
1994年	-	「金沢市こまちなみ保存条例」策定
-	-	沿線地区内にある旧岩根町がこまちなみ候補地区になる
2003年	「石川県の都市計画道路見直しガイドライン」策定	「金沢市における災害に強い都市整備の推進に関する条例」策定
-	-	笠市町・瓢箪町地区が重要地区の一つに指定
2004年	都市計画道路の見直し作業開始	-
2005年	都市計画道路見直し素案のとりまとめ	-
2006年	都市計画道路見直し案のとりまとめ	-
2007年	堀川瓢箪町線都市計画廃止	-

境保存区域に指定されるとともに、歴史的建造物を保存するこまちなみ保存区域の候補地があり、地域の防災機能を担う重要地域の一つと指定されてきた。沿道地域に40年という長期にわたって権利制限をかけ続け、且つ、景観的・防災的に重要地域であると認識されていたにも関わらず、廃止後の対応が行われていないことは問題である。委員会で廃止後の対応について議論がされていることから、見直しの仕組みの中で、委員会での議論内容が反映されるシステムが必要である。

## (2) 堀川瓢箪町線の沿道地区の土地利用変化

表-4は堀川瓢箪町線の沿道地区である笠市町の土地利用種別の経年変化を示したものである。なお、図-1に笠市町の位置を示してある。本研究では、長期未着手の廃止路線の沿道地区の小売店・飲食店や空家・駐車場の状況がどのように増加・減少してきたかを把握することが、見直しの結果「廃止」となった路線への計画的対応のあり方を考察する上で重要との判断から、土地利用別の経年変化を住宅地図上から読み取った。なお、読み取りの為の住宅地図は1969年、1980年、1990年、2000年、2010年のものを使用し、表-4に示すように9つの土地利用に分類した。

表-4をみると、専用住宅は45件、小売店は66件、事業所は53件の減少がみられた。この要因として一つとして、権利制限により建て替え後の用地が確保できない等の理由から、建物の更新が行えないなどにより地区外へ転出したことがあげられる。また、駐車場は31件、空地は10件の増加がみられた。このことや住宅・小売店・事業所の減少していることから、長期未着手の都市計画道路の沿道地区で衰退的現象がみられることが明らかになった。ただし、都市計画道路の長期未着手による影響を、今後検証する必要がある。地区レベルの都市計画的な対応としては、全体的な住環境や地区交通環境の改善、防災性能の向上などが必要である。これらについては、増加がみられる空地を利用した整備を検討する必要がある。

## 5. まとめと今後の課題

本研究では、石川県金沢市を事例として、都市計画道路の見直しの状況、見直し上での課題を明らかにし、都市計画道路の長期未着手によって生じた市街地への影響、及び見直しの結果「廃止」となった路線への計画的対応のあり方を考察した。

石川県では見直しを行う市町に、それぞれ第三者機関として「都市計画道路検討委員会」を設置しており、金沢市に設置された委員会では見直し後の対応等、幅広い

表-4 笠市町の土地利用種別の経年変化<sup>(3)</sup>

	区画数(%)				
	1969	1980	1990	2000	2010
専用住宅	262 (54.7)	260 (56.4)	240 (54.7)	240 (59.1)	217 (56.1)
事業所併用住宅	22 (4.6)	7 (1.5)	39 (8.9)	47 (11.6)	44 (11.4)
小売店	75 (15.7)	59 (12.8)	31 (7.1)	12 (3.0)	9 (2.3)
飲食店・宿泊業	11 (2.3)	11 (2.4)	11 (2.5)	11 (2.7)	5 (1.3)
事業所	79 (16.5)	59 (12.8)	49 (11.2)	35 (8.6)	26 (6.7)
空家	9 (1.9)	2 (0.4)	20 (4.6)	17 (4.2)	29 (7.5)
駐車場	3 (0.6)	11 (2.4)	27 (6.2)	29 (7.1)	34 (8.8)
空地	3 (0.6)	36 (7.8)	3 (0.7)	3 (0.7)	13 (3.4)
その他	15 (3.1)	16 (3.5)	19 (4.3)	12 (3.0)	10 (2.6)
合計	479 (100.0)	461 (100.0)	439 (100.0)	406 (100.0)	387 (100.0)

視点で議論が行われていることが明らかになった。しかし、対応実態が無いことから、見直しの仕組みの中で、委員会での議論内容が反映されるシステムづくりが課題として挙げられる。

また、都市計画道路の長期未着手路線地区においては、住宅・小売店・事業所が減少し、駐車場・空地は増加という衰退的な現象がみられることが分かった。廃止後の対応のあり方としては、地区全体の実態把握の上で、地区住民が参加するような形で計画を検討するような仕組みやプロセスが必要であると思われる。

なお、今回は土地利用変化の変化については、単に数量的変化を分析しただけであり、今後はより住民構成やくらしの変化を分析について、様々な手法を用いて行っていく必要があると考えられる。

**謝辞：**調査に協力頂いた石川県及び金沢市の方々に深甚の謝意を表します。

### 補注

- (1) 都市計画の変更については、都市計画法第 21 条において規定されているが、具体的な方針が記載されたのはこのときの都市計画運用指針が初めてである。
- (2) 参考文献 2)で、見直しの結果「廃止」「変更」となった路線について、対応している自治体が少ないことを示している。
- (3) 住宅地図上で 1 区画内に小売店・飲食店・宿泊業・事業所名と世帯主名が両方記載されていた場合は事業所併用住宅と判断した。

### 参考文献

- 1) 高倉淳美, 野田満, 加藤式男, 川上洋司: 「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—, 土木計画学研究会・講演集, No.40, 2009.
- 2) 倉根明徳, 川上光彦, 森國浩一: 都市計画道路の見直しにおける広域調整及び見直し後の対応に関する実態と課題—道府県・政令市の見直し実態及び先進自治体の取り組み状況—, 都市計画学論文集, No.45-3, pp.733-738, 2010.