

都市計画道路の見直しガイドライン策定状況と見直し実態に関する研究*

Study on Guideline for Revision of Planned Roads and Its Actual Condition of the Reviewing*

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。

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

**正員、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:076-234-4914)

***学生員、金沢大学工学部土木建設工学科

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⁽²⁾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) 研究の目的及び方法

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、都市計画道路の見直しの必要性はさらに高くなると考えられる。そこで、本研究では、平成21年3月末までに都道府県及び政令市で策定された59自治体(45都道府県、14政令市)の都市計画道路の見直しガイドラインをすべて収集し分析することで都市計画道路の見直し手法の全国的な傾向を明らかにすること、また、平成21年11月6日から20日にかけて都道府県及び政令市65自治体(47都道府県、18政令市)を対象に実施した、都市計画道路の見直しに関するアンケート調査の結果から、都道府県及び政令市における都市計画道路の見直し実態を明らかにすることを目的とする。なお、ガイドライン未策定の自治体については予定として回答を得た。

既往研究としては、佐野ら²⁾が都道府県において策定済みの見直しガイドラインについて記載内容や運用実態を分析し、見直し主体を市町村としている自治体が多く広域的視点の欠如が懸念される点や地域住民の合意を前提とする自治体が多く客観性の問題がある点などを示し、第三者機関による検証の必要性を論じているが、ガイドラインについては内容構成の考察にとどまっており、また、運用実態についても主に合意形成に関するものにとどまっている。また、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ているが、都道府県及び政令市の見直しガイドラインから、各自治体の見直し手法を比較分析し、全国的な見直し傾向を論じたものや、多角的な視点から都道府県及び政令市における都市計画道路の見直し実態について論じたものは見当たらない。

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、すべての自治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」を検証している自治体が多い。特に交通機能への影響を検証する方法として、9割の自治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基準を設けている自治体は東京都と大阪府のみで、その他の自治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のが現状である。地域ごとに条件は異なるが、一定の基準を設けることは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自治体が約4割ある。ただし、道路密度等のみを必要としている自治体は少なく、将来交通需要推計と併用する形で検証している自治体が多い。

実現性の検討については約7割の自治体が行っており、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」を検証している自治体が多い。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。

次に、住民との合意形成に関して、住民への周知、意見収集の開始時期をみると、最も多いのが見直し計画策定時で全体の約5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自治体は2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⁽⁴⁾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自治体やガイドラインには時期を明記せず市町村の判断に委ねている自治体もある。しかし、東京都や名古屋市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、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整備の優先順位を付け、当面整備が行われない路線の計画区域内においては、一定の条件のもと建築制限の緩和措置や課税の優遇措置などを行い、地権者の理解を得ている。また、岐阜県では、ガイドラインに見直し後の対応として「セットバックや線形変更等で生じた用地を利用し、待避所や駐車場、ポケットパークとして整備を検討する」と明記し、早期の段階から地権者に対して説明することで理解を得ている。このように、早期の段階から見直し路線の位置付けを明確にし、見直しを進めていくことは、住民や地権者との合意形成を図るうえで重要であると考えられる。

3. 道府県・政令市における都市計画道路の見直し実態

都市計画道路の見直し実態を明らかにするため、都道府県及び政令市65自治体を対象にアンケート調査を実施し、道府県44自治体⁽⁵⁾、政令市17自治体の合計61自治体から回答を得た。アンケートでは、まず選択回答により、見直しの際に課題になると考えられる「見直しの理由」「都道府県と市町村の関係」「見直し後の対応」について調査し、最後に自由回答により、「都市計画審議会や説明会で出された意見」「見直しを進めていくうえでの課題」を調査した。なお、見直し実績の有無に関わらず、見直しの検討内容を含んだ全国的な実態を明らかにするため、全ての都道府県及び政令市を対象に調査を実施し、回答については平成21年3月末現在の内容とした。

(1) 見直し理由別の見直し状況

表3は、道府県及び政令市の都市計画道路の見直し状況を見直しの理由別にまとめたものであるが、道府県及び政令市ともに代替路線の整備を理由とする見直しが多い。その他では、現道が代替機能を有する、交通量の増加が見込めない、道路線形や地形的問題などの理由が多く、社会情勢の変化により見直しを必要とする路線が数多く存在していることが確認できる。

表3 見直し理由別の見直し状況⁽⁶⁾

	路線数(%)					
	道府県		政令市		合計	
代替路線の整備	142	45%	17	30%	159	43%
歴史的地区の保存	44	14%	1	2%	45	12%
上位計画との不整合	12	4%	0	0%	12	3%
予算的問題	8	3%	0	0%	8	2%
その他	109	35%	39	68%	148	40%
合計	315	100%	57	100%	372	100%

(2) 市町村との協議について

表4は、道府県を対象に都市計画道路の見直し主体を調査した結果であるが、道府県決定の都市計画道路を含めて市町村の考えを尊重して見直しを行っている道府県が約6割を占めていることがわかる。これは、都市計画の主体を市町村と考えているためと推測されるが、広域的な調整が困難であることや市町村への負担が大きくなることが予想される。自由回答においても、市町村に専門職員が少ないことや将来交通需要推計の費用負担を課題とする回答が多い。

表4 都市計画道路の見直し主体

	道府県数(%)	
市町村決定の都計道も道府県が積極的に指示	1	2%
都道府県決定の都計道のみ指示	8	18%
都道府県決定の都計道を含め市町村の考えを尊重	26	59%
その他	9	20%
合計	44	100%

表5は、見直しを実施する際の周辺市町村との協議について調査した結果であるが、見直しを実施する市町村に対して、周辺市町村との協議を提案すると回答した道府県が全体の約7割を占めていることがわかる。路線によっては見直しをすることで周辺市町村の道路ネットワーク等に影響を及ぼす場合があることから、周辺市町村との協議を実施することで広域的な調整を図っているものと考えられるが、協議は任意とする「提案」にとどまっている道府県が多い。なお、市町村決定の都市計画であっても変更時には、都道府県の同意が必要となるため、見直しの結果、都市計画の変更が生じた場合には、同意の条件として周辺市町村との協議を義務付けている道府県が約2割ある。しかし、実際に周辺市町村と意見の相違が生じた場合は、市町村間で調整することは困難であることが予想され、都道府県が広域的な視点から調整をする必要があると考えられる。その他については、広域的な調整が必要となる場合は道府県が調整を行うとした回答が多い。

表5 周辺市町村との協議

	道府県数(%)	
同意の条件として協議を義務付ける	7	16%
協議を提案する(協議の実施は任意)	29	66%
協議の提案は行わない	0	0%
その他	8	18%
合計	44	100%

表6は、周辺市町村との協議を義務付けるまたは提案すると回答した36道府県に対して、協議内容について複数回答で調査した結果であるが、広域的な道路ネットワーク機能確保の検証や影響が予想される市町村への情報提供と回答している道府県が多いことがわかる。広域的な道路ネットワーク機能確保の検証を行うことで、見直しによる広域的な影響を検証することができるが、周

辺市町村との協議と同様に、提案や情報提供にとどまっている道府県が多い。また、数は少ないものの影響が予想される市町村長の同意まで求めている道府県もあることがわかる。

表6 周辺市町村との協議内容(複数回答)

	道府県数(%)	
広域的な道路ネットワーク機能確保の検証	23	64%
影響が予想される市町村長の同意	9	25%
影響が予想される市町村への情報提供	18	50%
その他	2	6%
合計	52	144%

※回答道府県数：36道府県

表7は、政令市を対象に見直しを実施する際の都道府県及び周辺市町村との協議について調査した結果であるが、都道府県及び周辺市町村と調整を行うと回答した市が約6割を占めていることがわかる。また、調整は行わないとした2市については、周辺市町村と接続する路線については整備済み、広域的な影響が生じる路線は見直しの対象外と回答。その他については、広域都市圏で調整していると回答している。

表7 都道府県・周辺市町村との協議

	政令市数(%)	
都道府県と協議し、調整を行う	1	6%
周辺市町村と協議し、調整を行う	1	6%
都道府県及び周辺市町村と調整を行う	10	59%
都道府県や周辺市町村と調整は行わない	2	12%
その他	3	18%
合計	17	100%

表8は、都道府県及び周辺市町村と調整を行うと回答した12市に対して、協議内容について複数回答で調査した結果であるが、都道府県や周辺市町村への情報提供と回答している市が若干多い。政令市においては、周辺市町村と接続する路線について不整合を生じさせない程度の協議で済ませている例が多く、広域的なネットワークの検証まで実施している市は横浜市や大阪市など人口規模の大きい市に多くみられた。

表8 都道府県・周辺市町村との協議内容(複数回答)

	政令市数(%)	
広域的な道路ネットワーク機能確保の検証	6	50%
都道府県知事や周辺市町村長の同意	6	50%
都道府県や周辺市町村への情報提供	9	75%
合計	21	175%

※回答政令市数：12政令市

(3) 見直し後の対応について

表9は、見直しに伴う都市計画MPや地域地区の変更についてまとめたものであるが、道府県においては道府県MP及び市町村MPの変更を検討する機会が多く全体の約7割を占めている。また、政令市においても市のMPの変更を検討する市が約5割であり、6割以上の市で地域地区の変更も検討すると回答している。今回の調査

では、MPや地域地区の変更時期については調査しなかったが、その他の理由欄に、定期的なMPの変更時期に合わせて変更を検討していると回答した道府県や政令市が多かったことから、都市計画道路の変更と同時にMPの変更をしているのではなく、定期的なMPの見直しに合わせて変更しているものと考えられる。地域地区の変更については、都市計画道路の沿道を商業系の用途地域にしていた場合に、その路線の廃止に伴って商業系の用途地域を住居系の用途地域にするなどの変更が考えられる。また、いずれの変更も検討しないと回答している自治体が道府県及び政令市でそれぞれ約1割あるが、その理由は、MPに合わせた都市計画道路の見直しをしている、MPの変更が生じるような路線については見直しの対象としていないなどである。

表9 見直しに伴うMPや地域地区の変更(複数回答)

	自治体数(%)			
	道府県		政令市	
都道府県MPの変更を検討する	30	68%		
市町村MPの変更を検討する	31	70%	8	47%
地域地区の変更を検討する	15	34%	11	65%
いずれの変更も検討しない	6	14%	2	12%
その他	3	7%	2	12%
合計	85	193%	23	135%

※回答自治体数：44道府県、17政令市

表10は、見直しの対象となる都市計画道沿線の地権者への対応についてまとめたものであるが、道府県及び政令市ともに地権者に対して金銭的な補償を行った事例がないことがわかる。実際には廃止やルート変更を行うことで長期間建築制限を受けてきた地権者から金銭的な補償を求められた事例もあったようであるが、法的な根拠がないことから金銭的な補償は行っていない。

また、具体的な対応は行わない及びその他が多い結果となったが、理由をみると多くの自治体が「住民説明会や個別の説明で理解を得ている」と回答している。しかし、都市計画道路の見直しを進めていくうえでの課題を自由回答で調査した結果では、多くの自治体が「長期間建築制限をかけてきた地権者への対応が困難」と回答しており、住民説明会や個別の説明で地権者の理解を得るまでには相当な苦勞を強いられていることが推測される。

また、建築制限の緩和等を行った自治体が道府県で約1割、政令市で約4割あることがわかる。見直しの結果、存続路線となった路線については、整備の優先順位を付け、当面整備ができない路線の地権者に対しては建築制限の緩和等を行うことで理解が得られやすくなると考えられるが、実際には予算の確保や用地買収の見込みなど不確定な部分も多く、整備の優先順位付けが困難であると考えられる。特に都道府県においては、予算や用地買収といった不確定な部分に加えて、市町村間のバランスなども絡み、整備の優先順位を付けることは一層困難で

あると思われる。これは、ガイドラインに建築制限の緩和等の検討が記載されている道府県と実際に建築制限の緩和等が実施している道府県を合わせると10道府県あるにも関わらず、実際に行われているのが4道府県のみであることから困難さが表れている。

表10 見直し路線沿線の地権者への対応(複数回答)

	自治体数(%)			
	道府県		政令市	
金銭的な補償を行った	0	0%	0	0%
建築制限の緩和等を行った	4	9%	6	35%
具体的な対応は行わない	22	50%	5	29%
その他	19	43%	6	35%
合計	45	102%	17	100%

※回答自治体数：44道府県、17政令市

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の分析から明らかになった見直し手法の傾向についてまとめる。

まず、見直しの対象路線については、幹線街路のみとした自治体が全体の5割を占めていること、また、見直し路線の抽出において期間を設けている自治体が約6割あることがわかった。見直し実績のある自治体において、このような基準を設けている割合が多いことから、一定の基準を設けることで見直しが進むと考えられる。

路線の評価における必要性の検証については、多くの自治体で将来交通需要推計を必要としているが、交通量等の判断基準を設けている自治体は少なく、多くが担当者の判断に委ねられていることがわかった。

住民との合意形成については、早期の段階から住民への周知を必要としている自治体が少ない。しかし、見直しが進んでいる自治体の事例をみると早期から情報公開を行うとともに整備の優先順位付けや建築制限の緩和、課税の優遇措置などを行い、見直し路線の位置付けを明確にすることで、住民や地権者との合意形成が図りやすくなると考えられる。

(2) 道府県・政令市における都計道の見直し実態

都市計画道路の見直しに関するアンケート調査の結果から明らかになった、道府県及び政令市における都市計画道路の見直し実態についてまとめる。

まず、見直しの状況については、32自治体(24道府県、8政令市)でガイドラインに沿った見直しが行われおり、その見直し理由から、社会情勢の変化により見直しを必要とする路線が数多く存在している。

見直しの主体については、約6割の道府県で見直しの主体を市町村としている。これは広域的な調整が困難になるだけでなく、市町村への負担が大きくなっているこ

とも懸念される。市町村から都道府県決定路線の扱いについて問い合わせがあることもあり、早い段階から都道府県の積極的な関与が必要と思われる。

広域的な調整については、見直しの際に当該市町村と周辺市町村とが協議を行うことで調整を図っている道府県が多いが、協議は任意とする「提案」にとどまっている道府県が多い。また、政令市においては、大規模な市で道路ネットワーク機能確保の検証等が行われている傾向がみられるものの、その他の市では、簡易な協議で済ませている傾向がみられた。

見直し路線沿線の地権者に対する対応については、道府県、政令市ともに金銭的な補償を行った事例がない。実際には住民説明会や個別の説明で理解を得ているようであるが、長期間建築制限をかけてきた地権者の理解を得ることは容易でないことも伺えた。また、存続路線のうち当面整備できない路線については、建築制限の緩和等を行うことで地権者の理解を得ている自治体が、道府県で約1割、政令市で約4割ある。しかし、整備の優先順位付けをすることは困難であり、地権者との合意形成が見直しを行ううえで課題となっているといえる。

以上のことから、都市計画道路の見直しにおいては、地権者や住民への情報公開や計画策定への参加をより一層徹底すること、隣接市町村間に関係する路線については、都道府県に調整を義務付けることなどが必要であると考えられる。また、長期間建築制限をかけてきたことで、地区の衰退的現象がみられる地区も存在することから、見直しにより計画を廃止する場合には、建築更新や居住環境整備など、別の計画的対応を図ることを義務付けること、都市計画に一定の期限を設定しMPの見直しの中で検討を義務付けることなどの新たな制度の創設も必要であると考えられる。

本研究では、全国的な見直しの傾向と実態を明らかにしたが、広域調整の実態や見直し後の対応などについて

は詳細に論じていない。今後はそのような視点から見直しに関する課題を明らかにすることが必要である。

最後に、調査に協力頂いた都道府県及び政令市の方々に深甚の謝意を表します。

補注

- (1) 参考文献1)より引用
- (2) 自治体により「マニュアル」「指針」「方針」等の表現の違いはあるがここでは総称して「ガイドライン」とした。
- (3) 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自治体があったため、「着手予定期間」とした。
- (4) 本稿では、対象行政区域内に住む一般住民を「住民」、見直し路線沿線の住民を「地権者」としている。
- (5) 東京都については、他の自治体と見直しに対する考え方が異なり、調査票の回答が困難との回答があったため、対象としない。
- (6) 大阪府については平成19年2月までに68路線を見直ししているが、複数の理由があり分類は困難と回答があったため集計には入れていない。

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) 佐野育実、岡崎篤行、梅宮路子：都道府県による都市計画道路の見直しガイドラインに関する運用実態と課題，都市計画学会論文集，No.44-3，pp.247-252，2009
- 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，都市計画学会論文集，No.40-3，pp.505-510，2005

都市計画道路の見直しガイドライン策定状況と見直し実態に関する研究*

倉根明德**・川上光彦***・森國浩一****

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を整理し、それらの全国的な傾向を明らかにした。また、都道府県及び政令市の担当部局を対象に実施した実態調査の分析から、見直しの特徴を明らかにし、課題についても考察した。主な特徴としては、住民との合意形成を早期から必要とする自治体が少ないことや建築制限の緩和等を行うことで地権者の理解を得ている自治体が、道府県で約1割、政令市で約4割あることなどが明らかになった。

Study on Guideline for Revision of Planned Roads and Its Actual Condition of the Reviewing*

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

This paper clarifies characteristics of the guidelines for revision of planned roads by Prefecture Governments, and actual conditions of their application based on a questionnaire survey. As a result, it is clarified that a few local governments manage early public involvement and about 10% prefectures and about 40% government-decreed cities took relaxation of regulations for inhabitants' understanding of planned roads.
