

「街路事業」（都市計画道路）の現場から一私の経験を踏まえて

伊藤久雄（NPO法人まちぽっと理事）

1. 国土交通省の都市計画運用指針

都市計画道路を考える場合に、国土交通省の都市計画運用指針を読むことをおすすめする。この指針に国土交通省の現状認識が反映されているからである。

○ 都市計画運用指針（令和4年4月1日一部改正）

これは、都市計画運用指針（令和4年4月1日一部改正）の一部である（改正全文は参考資料参照）。

新旧対照表（抜粋） 下線は国土交通省

改 正（令和4年4月1日）	現 行
Ⅲ．都市計画制度の運用に当たっての基本的考え方 Ⅲ－2 運用にあたっての基本的考え方 2．市町村の主体性と広域的な調整 都市計画の決定に当たっては、市町村が中心となるべきであり、市町村の区域を超える特に広域的・根幹的な都市計画についてのみ、都道府県が決定することとしている。したがって、都道府県が都市計画を決定するときは、市町村との十分な連携・調整を図るべきであり、 <u>関係市町村からの意見聴取に当たっては、その意見を十分に尊重するとともに、特に市町村からの案の申出がある場合には、当該案の熟度や地域の実情等を十分に踏まえ適切に都市計画を決定することが望ましい。また、例えば、都道府県の都市計画の決定時期や決定の考え方等について事前に市町村に情報共有しておくこと等により、予め都道府県と市町村との間で相互に十分な意思疎通を図るよう、取り組むことが望ましい。</u>	Ⅲ．都市計画制度の運用に当たっての基本的考え方 Ⅲ－2 運用にあたっての基本的考え方 2．市町村の主体性と広域的な調整 都市計画の決定に当たっては、市町村が中心となるべきであり、市町村の区域を超える特に広域的・根幹的な都市計画についてのみ、都道府県が決定することとしている。したがって、都道府県が都市計画を決定するときは、市町村との十分な連携・調整を図るべきであり、 <u>特に市町村からの案の申出がある場合には、当該案の熟度や地域の実情等を十分に踏まえ適切に都市計画を決定することが望ましい。</u>

※ 市町村には特別区も含まれる。

※ 今回の改正によって、たとえば都施行都市計画道路であっても、区市町村の意見が一層重要になった。

○ 第12版 都市計画運用指針

私が特に重要だと考えているのは下記の部分である。

Ⅲ－２ 運用に当たっての基本的考え方

４．適時適切な都市計画の見直し（下線、伊藤）

都市計画は法第21条に、立地適正化計画は都市再生法第84条に変更に関する規定があるとおり、社会経済状況の変化に対応して変更が行われることが予定されている制度であり、これらは、法第6条第1項に規定する都市計画に関する基礎調査（以下「都市計画基礎調査」という。）の結果や社会経済状況の変化を踏まえて、変更の必要性が吟味されるべきものである。しかし、一方で、都市計画施設の整備、市街地開発事業の実施、土地利用の規制・誘導、居住や都市機能の誘導を行って、目指すべき都市像を実現するためには、相当程度長期間を要することから、計画には一定の継続性、安定性も要請される。

したがって、計画の変更を検討するに当たっては、その性格を十分に踏まえる必要があり、例えば、根幹的都市施設等継続性、安定性の要請が強いと考えられるものについては、その変更はより慎重に行われるべきである。これらの要請のバランスに留意しつつ、根幹的都市施設等継続性、安定性の要請が強いと考えられる都市計画についても、例えば、長期にわたり事業に着手されていない都市施設又は市街地開発事業に関する都市計画については、見直しのガイドラインを定めるとともに、これに基づき、都市の将来像を踏まえ、都市全体あるいは影響する都市圏全体としての施設の配置や規模等の再検討などの見直しを行うことにより、その必要性の検証を行うことが望ましく、都市計画決定当時の計画決定の必要性を判断した状況が大きく変化した場合等においては、理由を明確にした上で変更を行うことが望ましい。

なお、法第21条の2及び第75条の9に基づく都市計画提案制度及び法第16条第3項の条例に基づく地区計画の申出制度に基づいて行われる民間主体等からの提案又は申出については、行政側においてもこれを都市計画の見直しの必要性を判断する機会と捉えて積極的に都市計画を見直す体制を整備することが望ましい。

2. 他自治体の見直し状況

＜「東京における都市計画道路の在り方に関する基本方針(仮称)」策定に向けた考え方」 配布資料＞

- ・平成12年、18年、23年の3度にわたり、技術的助言である「都市計画運用指針」にて、都市計画道路の適切な見直しを行うことが助言された。
- ・その結果、多くの自治体で都市計画道路の見直しが進んだ。

【大規模見直しの事例】

		大阪府	大阪市	仙台市
規模	総延長	2,040km	450km	500km
	うち未着手	470km	85km	144km
	うち廃止	170km	36km	69km
方針公表時期		H22年度	H24年度	H20年度
きっかけ		①盛岡裁判 ②交通量減 ③財源不足 等	①盛岡裁判 ②交通量減 ③財源不足 等	①盛岡裁判 ②交通量減 ③財源不足 等

＜その他政令市〔廃止延長〕＞

さいたま市〔45km〕、千葉市〔36km〕、横浜市〔10km〕、
名古屋市〔6km〕、京都市〔55km〕、神戸市〔39km〕、
広島市〔4km〕、北九州市〔32km〕、福岡市〔11km〕 等

※ 盛岡訴訟（市道区域決定処分取消等請求事件：最判平成17年11月1日）

【事案の概要】

昭和13年都市計画決定の都市計画道路の区域内に土地・建物を所有する原告が、長年にわたり建築制限を受けてきたことにつき、盛岡市に対して①都市計画決定の取消、②国家賠償法に基づく慰謝料の支払い、③憲法に基づく財産権補償を訴えたもの

【判決】

最高裁判決は原告の訴えをいずれも棄却したが、この裁判の経緯や判決は各方面に大きな影響を与えた。先にみた国土交通省の都市計画運用指針に影響を及ぼしたと考えることができる。

3. 東京都の都市計画道路の現状

○ 東京都における都市計画道路見直し状況

<第三次事業化計画における見直し状況>

区部における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）（平成 16 年 3 月公表）に位置付けられた「都市計画の見直し候補区間」、多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）（平成 18 年 4 月公表）に位置付けられた「要検討路線（区間）」の方針及び今後の進め方については、以下の通りとなった。

<区部>

区分		路線名	方針と今後の進め方
区部	都市計画の見直し候補区間	補助 92 号線	当該区間を廃止の方針とします。 地域におけるまちづくりの状況を踏まえ、廃止の都市計画変更を行う予定です。 ※別途、当地区の見直し方針を策定しました。 (平成 27 年 12 月)
		補助 178 号線	
		補助 188 号線	
	渋谷区	補助 164 号線	平成 25 年 3 月に、当該区間の廃止の都市計画変更をしました。
	世田谷区	補助 52 号線	平成 28 年 3 月に、当該区間の廃止の都市計画変更をしました。

<多摩>

多摩は「要検討路線（区間）」が 5 路線あったが、廃止路線はなかった。

多摩地域	要検討路線（区間）	(a) 評価基準に照らし抽出	調布 3・4・30	アクセス機能や防災機能等を確保するため、当該路線は必要として基本方針を整理しました。 引き続き、道路構造等について検討を進めていきます。
		(b) 計画線上に国指定史跡があり、かつ史跡の復元等にあたり検討が必要	国分寺 3・4・1	史跡周辺の交通体系を含めたまちづくりを引き続き検討します。
		(c) 都県境において、隣接する都計道と計画が不整合	東村山 3・3・8	現状の計画幅員とし、2 車線の道路とします。
			町田 3・3・7	都市計画を変更し、整合を図る予定です。
			町田 3・4・6	都市計画を変更し、整合を図る予定です。

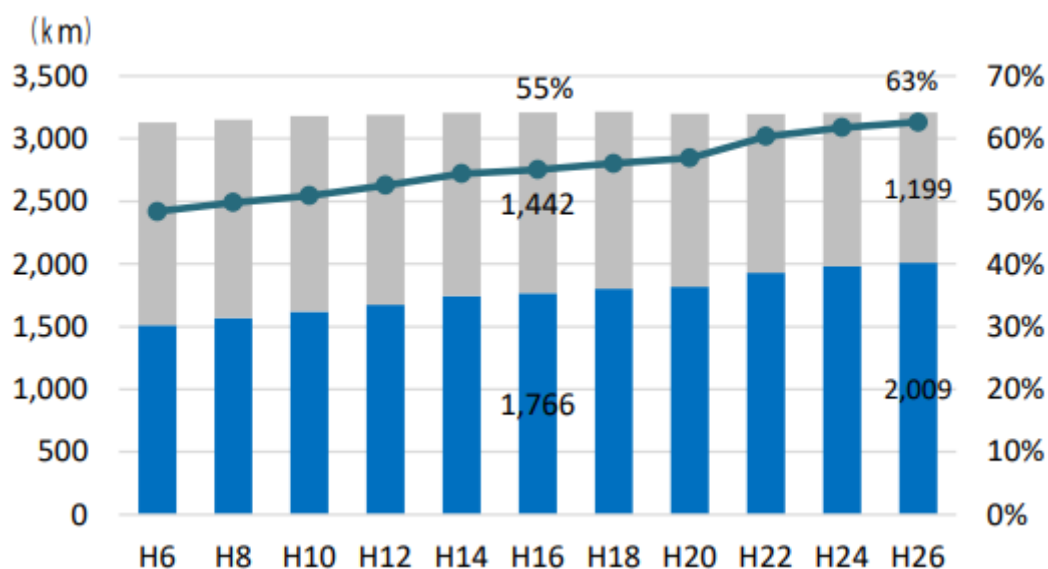
なお外環が地下化された場合に検討が必要だとされ、検討の結果が報告された。

※平成 19 年に高速道路の外環の都市計画を高架方式から地下方式に変更

外環ノ 2	練馬区間については、2 車線とし、延長約 2.8km 区間の幅員を縮小する方針を定めて、都市計画を変更しました。 杉並、武蔵野、三鷹区間については、引き続き、広く意見を聴きながら検討を進め、都市計画に関する都の方針を取りまとめていきます。
三鷹 3・4・10	新たに定める地区計画の中で当該路線の機能を確保したうえで、都市計画を廃止します。
三鷹 3・3・11	高速道路の外環の都市計画を地下方式に変更した際、当該路線の線形等について都市計画を変更しました。(現在の名称は三鷹 3・4・11 に変更されています。)
三鷹 3・4・13 支線 1,2	引き続き、周辺の土地利用など地域の実情に配慮しつつ、本路線の検討を進めていきます。

＜第三次事業化計画期間中における都市計画道路の整備状況＞

都内には、現在、延長 3,208km の都市計画道路が計画されているが、平成 25 年度末時点でその完成率は約 63%であり、平成 16 年度からの概ね 10 年間で 8%増加した。



下段：青色 完成済み路線 上段：灰色 未整備路線

＜第三次事業化計画における優先整備路線の着手状況（平成 28 年 3 月末時点）＞

区分		計画（km）	着手（km）	着手率（％）
区	部 ^{※1}	133	69	52
	都 施 行	77	48	63
	区 施 行	57	21	37
多摩地域	^{※2}	135	63	47
	都 施 行	85	50	59
	市 町 施 行	47	11	24
	そ の 他 施 行	2	1	43

※ 1 区部 第三次事業化計画 計画期間：平成 16 年度から 27 年度まで

※ 2 多摩地域 第三次事業化計画 計画期間：平成 18 年度から 27 年度まで

※ 表中の計数については、端数処理をしています。

○ 第四次事業化計画

◆ 将来都市計画道路ネットワークの検証

未着手の幹線街路を対象に、15 の検証項目を設け、必要性の検証を実施した。

（1）見直し候補路線

次頁

	路線名	検討主体	検討状況
見-1	補助 55 号線	千代田区	周辺の土地利用や交通状況を踏まえ、引き続き都市計画の見直しの検討を進めていきます。
見-2	補助 64 号線	千代田区	周辺の土地利用や交通状況を踏まえ、引き続き都市計画の見直しの検討を進めていきます。
見-3	補助 98 号線	東京都	都市計画道路の必要性が低いことが確認されたため、当該区間を廃止しました。 (平成 30 年 12 月告示)
見-4	補助 7 号線	渋谷区	地域の意見を踏まえ、都市計画の変更手続きを進めていきます。
見-5	補助 59 号線	渋谷区	地域の意見を踏まえ、都市計画の変更手続きを進めていきます。
見-6	補助 215 号線	中野区	地域の十分な理解を得ることを前提に、引き続き都市計画の見直しの検討を進めていきます。
見-7	調布 3・4・5 号線	調布市	都市計画道路の必要性が低いことが確認されたことから、当該区間を廃止しました。 (令和 2 年 9 月告示)
見-8	国立 3・4・3 号線	国立市	周辺の交通状況等を踏まえ、引き続き都市計画の見直しの検討を進めていきます。
見-9	立川 3・4・15 号線	立川市	都市計画道路の必要性が低いことが確認されたことから、当該区間を廃止しました。 (平成 31 年 3 月告示)

9 区間約 4.9km を「見直し候補路線（区間）」として位置付け、平成 28 年度以降、地域の視点から改めて路線の必要性を検証。検証した結果は現在のところ以下のとおり。

※ 以下の 3 路線が検討の結果廃止を決定

- ・見-3 補助 98 号線（検討主体 東京都）
- ・見-7 調布 3・4・5 号線（検討主体 調布市）
- ・見-9 立川 3・4・15 号線（検討主体 立川市）

※ その他の 7 路線は検討中。

(2) 計画内容再検討路線

様々な事由により、計画幅員や構造など都市計画の内容について検討を要する路線（28 路線約 30.4km）を「計画内容再検討路線（区間）」として位置付け、各路線の課題解決へ向けて検討していく。

※ 以下の 6 路線は検討の結果廃止決定

- ・ 計-2 町田 3・3・7 号線（検討主体 東京都）
- ・ 計-3 町田 3・4・13 号線（同 東京都）
- ・ 計-4 町田 3・4・14 号線（同 町田市）
- ・ 計-6 秋多 3・5・8 号線（同 あきる野市）
- ・ 青梅 3・5・11 号線（同 青梅市）
- ・ 青梅 3・5・29 号線（同 東京都）

※ 以下の 2 路線は、一部計画変更に着手する予定

- ・ 計-24 調布 3・4・9 号線（検討主体 調布市）
- ・ 計-26 調布 3・4・14 号線（同 調布市）

※ その他の 20 路線は調整、検討中

(3) 新たな都市計画道路の検討

東京の目指す将来都市像の実現に向けて、広域的な都市間連携強化・新たな拠点形成やまちづくりを支える基盤整備・道路網の拡充によるアクセス強化の観点から、新たな都市計画道路の検討を進めていく。

※ 8 か所のうち、2 路線は新規計画および延伸を決定

その他 7 路線は検討中

◆ 第四次事業化計画（優先整備路線の選定）

今後 10 年間（平成 28 年度から平成 37 年度まで）で優先的に整備すべき路線を 320 区間 226km 選定した。

<優先整備路線>

今後 10 年間で優先的に整備すべき路線とは、優先的に事業に着手する路線のこと。事業着手後、用地買収や街路築造工事などを経て、道路が完成する。また「着手」とは、都市計画法第 59 条による都市計画事業の認可など、各法律によるものとしている。

なお、地域の実情に応じて、幹線街路以外の区画街路や交通広場などを優先整備路線としている（その他施行）。

施行区分	路線数	延長（km）
東京都施行路線	139	146
区 部	75	64
多摩地域	64	82
区 施 行 路 線	92	42
市 町 施 行 路 線	72	33
そ の 他 施 行	17	5
区 部	13	3
多摩地域	4	2
全 体	320	226

※ その他施行とは、組合施行の土地区画整理事業等によるものをいう。

※ 表中の計数については、端数処理をしている。

4. 私が考える課題

① 都はいまだに「国家公権」を維持？

都市計画制度も1960年代以降、分権化等がすすめられてきた。1つは国から都道府県へ、都道府県から市区町村へという決定権限の分権化であり、もう1つは市民参加の拡大（市民の意見をどう反映するか）である。

しかし都は、いまだに都市計画という私権（財産権）を制約する計画は、東京都という公権力が決めるものという意識が強いと思う。

② なぜ都は都市計画の見直し（特に廃止）がすすまないか

国（国土交通省）は、1. でみたように、「社会経済状況の変化を踏まえて、変更の必要性が吟味されるべきもの」という流れが強くなっている。自治体においても、財政状況も加味されて、廃止を含むかなり大幅な見直しがすすめられてきた。

都はそのような趨勢からは相当に遅れていると思う。その原因はいろいろ考えられるが、私が考える最も大きな原因は都市整備局の権限が強いことである。現在の都市整備局は、都市計画局、住宅局、建設局市街地整備部及び多摩ニュータウン事業部が再編統合され、2004年4月1日に発足している。

③ 都の財政規模は大きく、都施行（都道）が多い

都の見直しがすすまないもう 1 つの大きな原因として考えられるのは、都の財政規模が大きく、したがって都施行（都道）が多いことである。都財政に占める「都市の整備」は、下表（目的別内訳）にみられるように、「警察と消防」を下回って第 4 位であるとはいえ、他の道府県と比較すれば巨額である。

なおバブル絶頂期の 1989 年度（平成元年度）の「都市の整備」は全体の 1 位で約 24%を占めていた。

区 分	令 和 4 年 度		令 和 3 年 度		増 減 額	増 減 率
		構 成 比		構 成 比		
福 祉 と 保 健	1兆 7,107億円	29.3%	1兆 2,979億円	23.1%	4,128億円	31.8%
教 育 と 文 化	1兆 1,771億円	20.2%	1兆 1,654億円	20.8%	117億円	1.0%
労 働 と 経 済	5,764億円	9.9%	5,333億円	9.5%	431億円	8.1%
生 活 環 境	2,783億円	4.8%	1,987億円	3.5%	796億円	40.1%
都 市 の 整 備	8,491億円	14.5%	8,286億円	14.8%	205億円	2.5%
警 察 と 消 防	9,115億円	15.6%	9,032億円	16.1%	83億円	0.9%
企 画 ・ 総 務	3,376億円	5.8%	6,850億円	12.2%	▲ 3,474億円	▲ 50.7%

④ 沿道まちづくりより街路事業が優先されること

原因の 3 つめとして考えられるのは、都の役割（とりわけ都施行事業）は街路事業優先であり、沿道のまちづくりは市区町村の役割と考えられ、都と市区町村の一体性に乏しいことである。

第四次事業化計画の最後第 5 章の今後の取組みとして、最後に「歩行者を重視した都市計画道路への転換」があげられている。しかしその本気度は疑問である。たとえば、特別区の都市計画税は都税であり、都が課税・徴収して区に配分している（都市計画交付金）。しかも配分にあたっては区側の意見は全く聞いていないといわれ、都のさじ加減になっている。

⑤ 市区町村の都市計画マスタープラン、まちづくり条例などとの関係

都市マス（1992 年（平成 4 年）都市計画法改正で創設）は、都市計画法にはじめて「市民の意見を聞くこと」（市民参加）が盛り込まれた画期的なものであった。しかし「非拘束的都市計画」という制約もあって、首長によってはこれを無視することさえあった。練馬区の平成 27 年（2015 年）に改訂された都市マスには、道路整備として具体的な路線があげられているが、今回の第四次優先整備計画との整合性はどうなのか？

また、まちづくり条例は、特に練馬区のまちづくり条例は、全国的にみても先進的な条例であった。その条例が、たとえば第四次事業化計画策定にあたり、練馬区の意見集約にどれだけ反映しているのかが課題だと思う。練馬区のまちづくり条例の「各地域ごとのまちづくり」の欄をみると、練馬駅、石神井公園駅、大泉学園駅などから放射35号線周辺まで、13の地区があげられている。これらの地区のまちづくりの取組みと街路事業はどう連携し、あるいは意見反映しているかが課題だと思う（まったくの私見）。

5. 事業化と着手後の課題

① 国土交通省の都市計画運用指針をどう生かすか。

市民の間にも、国土交通省の考え方を浸透させることが重要だと考える。

② 事業化路線が多いことをどう考えるか。

事業化路線が多いということは、1路線ごとの予算が限られることになりやすい。それは事業に着手しても、完成までに長い期間を要することにつながる。

また、事業化路線の多さが結果として着手率の低さにつながっていると思う。

③ 現在はかつてより代替地が重要になっている。

住宅地だけでなく、農地も多くの場合、代替地を要求される。それは都施行、区施行に限らない。したがって、代替地の確保が目途がたたないと、契約できない（契約後、更地にできないと最終的には国の補助金の返還を迫られる）。

都施行であっても、都は市区町村の協力がないと代替地は求められない。農地の場合は、相続等による場合以外にまず適地はない。したがって代替地の適地が見つかるまでは交渉はストップ状態になる。

④ お寺や墓の移転は非常に困難

大田区の環八にかつて光明寺というお寺があり、墓も計画区域内にあった。この地域の事業化は昭和42年であったが、実際にお寺や墓の移転が完了するまで、22年を要している。現在は一層困難だと考える。

寺院墓地以外でも、墓地の移転は困難事例が多い。墓地は寺院墓地以外に、キリスト教などの墓地、法人墓地、自治体墓地、共同墓地などがあるが、特に共同墓地は現在の所有者を確定するまで長期間の困難をとまなう。

⑤ 都市マスとの整合性

たとえば、練馬区の次の記述。

○特区制度の活用等による都市農地の保全

○農の風景育成地区制度の活用

また練馬区は、都市農地保全推進自治体協議会の会員であるとともに、前川区長が会長を務め、第13回都市農地保全自治体フォーラムを練馬区で開催した（令和2年2月2日）。このことの意義は重要だと思う。

⑥ 土地や建物の補償

土地の評価は、「近傍類地」の取引価格が基本である。建物等の移転補償は金額が不満で契約できないということはほとんどない。

都市計画道路は事業認可されれば自動的に土地収用法が適用される。収用委員会に収用裁決を求めることがあっても、多くは相続等で揉めている例が多く、金額不満の例は少ない。最終的に行政代執行に至った例は、少なくとも私は知らない。

<参考資料>

- 都市計画運用指針（新旧対照表） 全文

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001475596.pdf

- 第12版 都市計画運用指針（国土交通省）

[「第12版 都市計画運用指針」のウェブ検索結果 @search : @nifty](#)

- 「東京における都市計画道路の在り方に関する基本方針」策定に向けた考え方（第1回都・区市町策定検討会議 配布資料）

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kiban/tokyo/pdf/adviser_iinkai_5.pdf

- 「東京における都市計画道路の在り方に関する基本方針」の策定について

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kiban/tokyo/keikakudoro/index.html>

- 「東京における都市計画道路の整備方針（第四次事業化計画）」の公表について

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kiban/tokyo/iken_kohyo.html

- 第三次事業化計画期間中における都市計画道路の整備状況

<https://www.city.kunitachi.tokyo.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/50/05.pdf>

- 練馬区都市計画マスタープラン

<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/machi/masterplan/masterplan.html>

- 練馬区まちづくり条例

<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/machi/jorei/index.html>