

都市計画道路のどこが問題か

——第1回杉並区の都市計画道路を見直す学習会

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと）

1. 国土交通省の方針

(1) 都市計画道路の見直しの手引き（各論編） 平成30年8月（全文は参考資料参照） ～都市計画道路の必要性の点検に関する事例の整理～

- 平成29年3月末時点で、都市計画道路（幹線街路）の計画延長約6.4万kmのうち、整備に未着手である区間は約2.0万kmであり、割合にして31.7%となっている。未着手区間の中には、当初の都市計画決定から長期間が経過しているものもあり、このような路線は特に、再検証に積極的に取組むことが求められる。
- 社会経済情勢を踏まえた都市計画の適時適切な見直しという観点については、国土交通省としても、技術的助言である「都市計画運用指針」の改訂にあたり、過去3度（平成12年、18年、23年）、地方公共団体において都市計画道路の必要性について再検証を行い、その結果によっては、廃止や幅員変更などの都市計画変更を行うことを助言してきた。この「都市計画運用指針」への記載がなされた平成12年以後、全国の市区町村の約8割が都市計画道路の見直しを実施しており、一定程度取組が推進しているものの、その実施状況は都道府県単位で見ても地域ごとに差がある。都市の再構築を踏まえた都市計画の内容の精査という観点等をも鑑みれば、地方公共団体による更なる対応が望まれる。

都市計画運用指針発出（平成12年12月）以降の市計画道路（幹線街路）の 変更・廃止状況（平成29年3月末現在時点）

	廃止		ルート変更		幅員変更	
	路線数	延長 km	路線数	延長 km	路線数	延長 km
栃木県	14	17.1	9	8.0	13	12.2
群馬県	16	21.8	1	0.3	0	0.0
埼玉県	64	77.5	9	0.5	19	19.9
千葉県	28	31.0	4	5.4	7	8.4
東京都	2	1.8	0	0.0	1	2.8
神奈川県	41	45.1	8	5.2	6	3.3
愛知県	43	35.9	8	4.4	21	16.7
京都府	133	137.7	10	5.3	4	1.6
大阪府	347	469.8	2	1.4	24	25.7
兵庫県	178	194.7	13	5.5	39	36.8
福岡県	121	184.4	9	17.2	16	22.1
全国合計	2,501	2,868.8	262	192.0	459	543.6

(2) 都市計画運用指針 (令和4年4月1日一部改正)

下表は、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(今回の改正で追加した部分)

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、市町村が中心的な主体となるべきであり、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>

※ 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(伊藤)。

2. 東京都の動向

○ 第三次事業化計画

<第三次事業化計画における着手状況>

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。

<第三次事業化計画>までの見直し状況

1 ページ下段の表のとおり。

<第四次事業化計画>

(優先整備路線の選定)

※都市計画道路の現況 (2021年3月31日)

計画延長	3,205km	区部	1,768 km
完成延長	2,067 km	区部	1,168 km
事業中	306 km	区部	165 km
未着手	830 km	区部	433 km
完成率	64.5%	区部	66.0%

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

○ 第四次における見直し

<見直し路線>

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) 千代田区
- ・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 6 路線は検討中

<計画内容再検討路線>

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。

※ 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

2. 都の都市計画の見直し（特に廃止）はなぜすすまないか

① 都市整備局の権限が強い

国（国土交通省）はすでのみたように、「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、私が考える大きな原因の1つは都市整備局の権限が強いことである。石原知事時代の2001年（平成13年）4月に策定した「首都圏メガロポリス構想」をいまだに維持しているのがその典型であると思う。

② 都の財政規模は大きく、都施行（都道）が多い

区 分	令 和 4 年 度		令 和 3 年 度		増 減 額	増 減 率
	金額	構成比	金額	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%

※建設局の令和4年度の予算は約5900億円、うち道路橋梁費は約3740億円

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、上表（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。

③ 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、「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）。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ている。

④ 杉並区まちづくり条例などとの関係

杉並区にもまちづくり条例がある。本条例は基本理念として、区、区民、事業者が、①協働の理念の下に、それぞれが役割及び責務を担いながら地域のまちづくりに取り組む、②まちづくりに関する必要な情報を共有し、対話を進め、区民の意思が尊重されるまちづくりに取り組む、③住宅を中心とした都市としての環境に配慮し、地域の発想を大切にしながらまちづくりに取り組む、と定められている。この理念が杉並区のまちづくりにいかされているだろうか。杉並区に限らず、条例を常に検証し、改正しているところは数少ないと思われる。

都内の市区町村のまちづくりや都市計画が東京都と対等な関係がつくられていないのは、せつかく策定した条例がいかされていないのも1因であると思う。また都市計画法には「都市計画決定手続の条例による付加」がある。公聴会の開催等や都市計画の案の縦覧等が定められている。この規定も生かされているとは言い難い。

4. 杉並区の動向

(1) 杉並区内の第四次事業化計画（優先整備路線）

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）で区内の優先的に整備する重要な路線は10路線。

そのうち区施行の優先整備路線は4路線。

・都 - 7	放射 23 号線	放射 5 付近～補助 61 付近	杉並	210m
・都 - 36	補助 61 号線	放射 23～環状 7 付近	渋谷・杉並	1,040m
・都 - 37	補助 62 号線	補助 26～環状 7	中野・杉並	1,140m
・都 - 39	補助 74 号線	環状 8～旧早稲田通り	杉並	1,200m
・都 - 50	補助 133 号線	補助 52～放射 5	世田谷・杉並	1,990m
・都 - 52	補助 133 号線	放射 6～補助 130	杉並	890m
・区 - 42	補助 132 号線	放射 6～西荻南三丁目	杉並	1,070m
・区 - 43	補助 216 号線	神田川付近～放射 5	杉並	470m
・区 - 44	補助 221 号線	環状 7～中野区境	杉並	290m
・区 - 45	補助 227 号線	補助 74～高円寺駅北口	杉並	420m

(2) 4 路線の現在地と課題

○ 132 号線（区施行）

- ・優先整備路線区間 1070m うち事業認可区間 606m
- ・用地取得の状況（面積ベース）：13.3%（2022年3月末時点）

- 133 号線（都施行）
 - ・測量説明会 書面開催
 - ・令和 4 年 1 月 事業概要及び測量作業の案内
- 221 号線（区施行）
 - ・延長 287 メートル
 - ・令和 4 年 7 月 1 日、事業認可
- 227 号線（区施行）
 - ・事業認可はされていない

<課題>

- ・事業認可されていない区間で測量説明会も開催されていない区間
第 4 次事業化計画中は「検討期間」とし、第 5 次整備計画の検討時期につなげることが必要
- ・測量説明会が終了した区間
説明会を是認するか、測量や境界立ち合いにどう対応するか。第 4 次事業化計画中に事業認可されない取組みができるかどうか
- ・認可され、事業が開始されている区間
(別の自治体の路線では事業認可はされたが、約半数が反対を継続しているという情報がある)
仮に用地交渉に応じるとしても、「生活再建」が最も重要であり、「生活再建の見通し」ができるまでは契約できないことを強調すべき。

(3) 杉並区まちづくり基本方針について

- ・市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）は都市計画法において初めて、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と定められた。（1992 年都市計画法改正）
- ・「骨子案」に関するパブリックコメントや「対話集会」の開催などが取組まれている。都市マスに関する区長との対話集会は、都内では初めての試みだと思われる。
- ・道路整備方針や地域別の方針など、区民の合意形成がすすみ、区民の意見が集約されるよう期待したい。

<参考資料>

■都市計画道路の見直しの手引き（各論編）

～都市計画道路の必要性の点検に関する事例の整理～

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000056.html

■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

■「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