

2001年以降の都市計画道路の見直しに関する研究

—岐阜県を事例として—

A Study on Review of City Planning Road after 2001 —A Case of Gifu Prefecture—

76153 大道 亮

Facing a declining population, most parts of local governments are thinking better of their plans from period of growth. Particularly, they have pushed ahead with revisions of city planning roads since 2001 when the Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) encouraged that revision. In this research, I look closely at the 44 roots of city planning road abolished or narrowed in Gifu prefecture and discuss reason for the revision.

Keywords : *City Planning Road, Review, Gifu prefecture, Urban Planning Restrictions, Machizukuri*

都市計画道路, 見直し, 岐阜県, 都市計画制限, まちづくり

1. 研究の背景と目的

1-1. 都市計画道路を取り巻く社会情勢の変化

我が国は成熟した安定成長期にあり、持続的な右肩上がりの成長が想定されていた時代に作られた諸制度を、現状に合わせて再構築すべき時期を迎えつつある。都市計画制度もその一つであり、近年、過去に都市計画決定された道路を廃止・縮小する、いわゆる都市計画道路の見直しが報告されている^{1) 2) 3)}。

都市計画道路が見直されるようになった背景には都市計画道路の未改良延長が一向に減らないという問題がある。こうした状況を鑑みて国土交通省が2001年度の都市計画運用指針の中で都市施設に関する都市計画の見直しの考え方を示し、全国的に都市計画道路の見直しがスタートした。

1-2. 既往研究

都市計画道路の見直しを扱った既往研究としては、梅宮らによる全国的動向と愛知県犬山市における見直し事例に関するもの⁴⁾や、佐野らによる新潟県村上市における見直し事例に関するもの^{5) 6)}がある。行政からは清水による全国的な取り組み状況の報告¹⁾や、梅原による大阪府での見直し状況報告²⁾、川瀬による岐阜県での取り組み報告³⁾がある。これらの研究・報告は事例の報告が中心であって、特定の都道府県内で見直された数十の事例を悉皆的に扱った研究はまだない。

1-3. 研究の目的

全国的な都市計画道路の見直しは始められたばかりであり、多くの自治体が見直しの必要性を認識しているながらも、見直し作業に本腰を入れられていないのが現状で

ある。そんな中、岐阜県は全国に先駆けていち早く都市計画道路を見直す方針を打ち出し、実績も積み上げつつある。そこで、本研究では岐阜県における都市計画道路の見直しの実相を整理し、見直しを可能にした要因を明らかにすることで今後の都市計画制度への示唆を得ることを目的とする。

2. 都市計画道路の見直しの全国的な取り組み状況

2-1. ガイドラインの策定状況

都道府県及び政令市を対象に、都市計画道路見直しのガイドライン（以下ガイドライン）の有無を調査した。調査はインターネット検索及び、電話によるヒアリングにより行った¹⁾。調査の結果、47都道府県16政令市がガイドラインを策定済み、あるいは作成中²⁾であり、ほぼ全ての都道府県・政令市が都市計画道路を見直す方針であることがわかった³⁾（表1）。

2-2. 見直し実績

2008年3月時点までに、47都道府県17政令市中28道府県5政令市で都市計画道路の見直しがなされた⁴⁾。ただし、延べ見直し延長は約396.8kmであり、2000年時点での未着手延長⁵⁾の約1.6%に過ぎない。自治体別に見直し実績を見ても、上位5自治体の見直し延長の合計が総見直し延長の約6割を占めており、全国的に見直し実績が積みまれているとは言えない（図1）。

2-3. 先進事例としての岐阜県

本研究が対象としている岐阜県は全国で2番目に見直し実績の多い自治体であり、2008年3月までに44路線49.9kmの見直し実績を有する。ほぼ全ての都道府県・

政令市が都市計画道路の見直しを方針としていながら、見直し実績が積み上げられていない現状において、岐阜県の見直しは先進事例として参考にするに値すると言える。

表1 ガイドライン策定状況

	策定済み公開	策定済み非公開	作成中	予定なし	合計
都道府県	32	14	1	0	47
政令市	11	1	3	1	16
合計	43	15	4	1	63

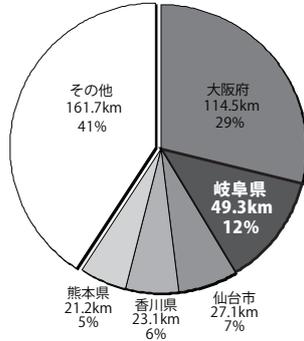


図1 自治体別見直し実績

3. 岐阜県の見直し方針と見直し路線

3-1. 岐阜県方式の見直し

一般に、都市計画道路を変更する際には①各種調査に基づく現状把握②都市計画道路網素案作成③素案の検証④都市計画変更、といった過程を経る。既設の都市計画道路を見直すにあたっては②都市計画道路網素案作成の段階において、一定の判断基準に基づいて見直し候補路線を抽出する必要がある。判断基準は都市計画道路を取り巻く諸条件により決まるため、自治体ごとに異なる。

岐阜県はガイドラインにおいて、事業化フィージビリティを主たる判断基準とした。これは事業化実現可能性という意味であり、その路線が必要かどうか、というよ

りも、現実的に整備できるかどうかに焦点をあてた指標である。事業化フィージビリティは(1)経済性(2)外部要因(3)地域特性の3項目によりチェックされ、いずれか一つで実現可能性が低いと判断された場合は見直し候補路線とされる(図2)。

3-2. 見直し実績44路線の傾向と分類

2008年3月時点で岐阜県内には44路線の見直し実績がある。見直された路線は経済性・外部要因・地域特性のいずれかの面で事業化実現可能性が低いと判断されたはずである。44路線全てについて都市計画決定図書や都市計画審議会の議論、行政の担当者へのヒアリング、文献調査を通して3項目のうちどの要素が見直しに最も強く影響したかを判断し、分類を試みた^(注6)(表2)。

経済性の観点において見直された路線には、橋やトンネルが必要となるなど特別な支出が見込まれる路線や、沿道が計画通り開発されなかったことで、必要性が減少した路線など15路線が確認された。これらの見直し路線を事業化可能性減少型と呼ぶことにする。

外部要因の観点における見直しは、恵那市、瑞浪市、美濃加茂市など名古屋大都市圏の周縁部に位置する市に計14路線確認できた。1970年代に多く整備された国道が代替機能を果たしていることを理由とした見直しが多数ある。こうした見直しを代替路線整備型と呼ぶことにする。

地域特性の観点における見直しは高山市や飛騨市、郡上市など、名古屋大都市圏から離れた地域で計13路線確認できた。これらの路線は中心市街地に位置する歴史的町並みや地域資源を保全するために、幹線道路が市街地に入り込まないように道路網構造を再構築している点が特徴的である。これらの路線をまちづくり優先型と呼ぶことにする。

また、いずれにも該当しないと判断される見直しが2路線確認された。

表2 見直しの型ごとの見直し路線分類

見直しの型	路線名	路線数
事業化可能性減少型	苧ヶ瀬犬山線、金山太田線、黒戸線、森大洞線、三原小川線、駅前深田線、広神戸停車場線、神戸瀬古線、岐阜犬山線、後田線、後田1号線、東部丘陵環状線、中野坂田線、西之洞線	15路線
代替路線整備型	竜門線、天徳線、西畑正理線、古井駅川合線、神田神戸線、下屋敷河原田線、的ヶ屋敷野越線、那加稲羽線、太田駅東廻線、後田2号線、前波下切線、毛鹿洞線、大富久尻線、国道248号線多治見バypass、富士の井線	14路線
まちづくり優先型	宮前生田線、上山虎溪山線、山本初音線、片野松本線、北山線、昭和中山線、松之木牧ヶ洞線、雁川原線、神岡上宝線、船津富山線、船津古川線、下今大島線、岐阜駅高富線	13路線
その他	垣外後田線、中恵土伏見線	2路線

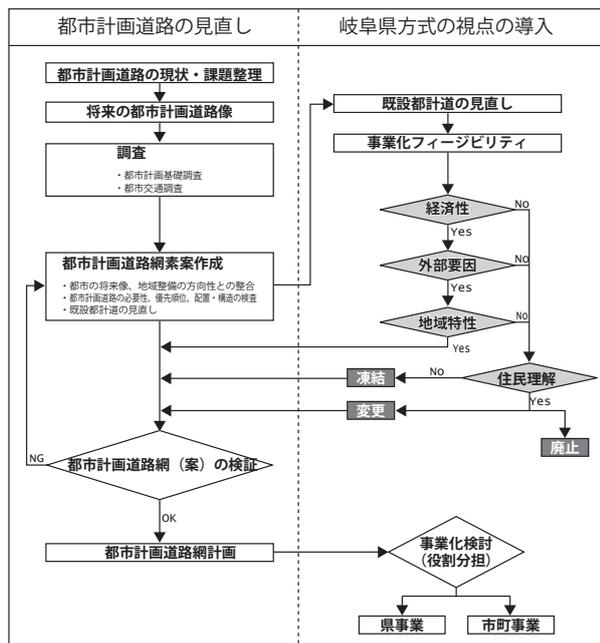


図2 岐阜県方式の見直しのフローチャート

4. 事業化可能性減少型の見直し

4-1. 長良川への観光アクセス道路だった駅前深田線

事業化可能性減少型の象徴的な事例として、美濃加茂市の駅前深田線の見直しがある。

駅前深田線は1953年に美濃加茂市で都市計画街路がはじめて決定されたときに決定された路線である。当初は美濃太田駅から木曾川右岸への観光アクセス道路として、幅員13mで都市計画決定された^{注7)}。美濃加茂市の南端を流れる木曾川は日本ラインの別名で知られる美しい河川であり、1954年に県立公園に、1964年には全国初の河川美公園として国定公園に指定された。

4-2. 激甚災害事業による堤防建設

廃止に至ったのは1983年9月28日に発生した水害により、市街地が広範にわたって水没し、翌年から水害対策として太田駅前線の予定区域に重複する形で堤防が築かれたことに起因する。堤防建設は国直轄の激甚災害特別緊急事業であり、事業区域に都市計画道路が決定されていても、防災機能最優先で整備された。そのため、25年前に都市計画決定した太田駅前線の未着手部分の、まさにその上に堤防が建設された(図3)。

4-3. 駅前深田線の見直し

今回の見直しでは延長2,170mのうち、木曾川沿岸の1,570mが岐阜県決定で廃止された(図4)。

堤防が建設された時点で既に日本ラインの名で知られた自然美は損なわれ、観光地としての需要も霧散した。都市計画決定当初の「観光アクセス道路」という目的自



図3 太田駅前線予定区域に建設された堤防

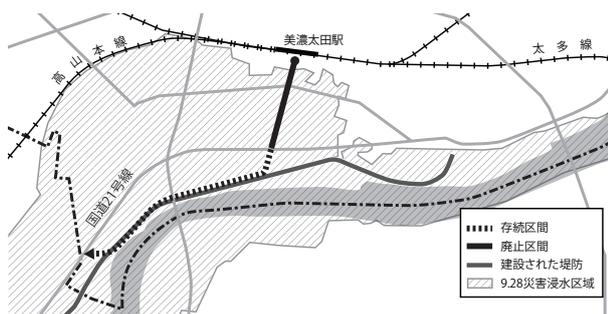


図4 浸水区域・堤防建設・太田駅前線廃止区間位置図

体も消滅してしまっていたはずであるが、堤防建設後も堤防上に道路を建設するという将来計画のもと、都市計画変更されずに約20年が経過し、2004年によく見直しに至った(表3)。

4-4. 地権者への不必要な都市計画制限

今回廃止された部分には一部民地も含まれている。民地の地権者は約20年間にわたって不必要な都市計画制限が課せられていたことになる。このように、事業化可能性減少型の路線は、見直しに至るまでの時点で、当初決定時には予想し得なかった都市空間の変化や、当初決定時の発展予測からのズレが発生している。こうした事態が発生してから見直されるまでの間、予定区域内の地権者は不必要な都市計画制限を受けていたことになる。不必要な都市計画制限は補償の対象になる可能性があり、地権者にとっても行政にとってもデメリットこそあれメリットはないと言える。

表3 駅前深田線の見直しに至るまでの概略

西暦	事柄
1953年	太田駅前線都市計画決定
1954年	木曾川が県立公園に指定される
1964年	木曾川が全国初の河川美公園として国定公園に指定される
1983年	9.28災害により市街地が広範にわたって水没、甚大な被害を被る
1984年～	太田駅前線の予定区域と重複して堤防建設
↑この間不必要な都市計画制限↓	
2004年	太田駅前線の一部が廃止され、駅前深田線と改称

5. 代替路線整備型の見直し

5-1. 南北交通を担う幹線街路だった古井駅川合線

代替路線整備型の事例の一つに、美濃加茂市の古井駅川合線がある。

古井駅川合線は駅前深田線と同じく、1953年に美濃加茂市で都市計画街路がはじめて決定されたときに決定された路線である。当初は美濃加茂市の東部において、南北方向の交通を担う幹線道路としての役割が期待された。太多線美濃川合駅の西を起点、高山本線古井駅を終点とし、幅員12mで都市計画決定された。

5-2. 国道41号線の整備と都市計画決定

1960年代に古井駅川合線に平行するように国道41号線の整備が進められ、1974年に美濃加茂市で都市計画道路網が一齐に拡充された際、後追いで都市計画決定された。他方、先に都市計画決定されていた古井駅川合線の整備は進んでおらず、現道が無いが、あっても細いものであった。国道41号線が整備されたことにより、市東側の南北交通はこれで代替することが可能となった。

5-3. 古井駅川合線の見直し

2004年、国道41号線からの分岐点（起点）から再び国道41号線に合流するまでの区間約1,900mが美濃加茂市決定で廃止された。国道41号合流への合流地点から古井駅（終点）までの区間約220mに関しては、美濃加茂市都市計画マスタープラン等の上位計画により商業機能やコミュニティ機能を充実させたサブ発展核の整備を推奨する必要があるものと位置づけられており、地元住民の強い要望もあるため都市計画道路として整備を行うものとされ、存続した（図5）。

5-4. 行政内部での齟齬

古井駅川合線の見直しがなされたのは、都市計画決定されてから46年後、代替路が都市計画決定されてから30年後のことであった。代替路整備型の他の事例を見ても、近年整備された路線（あるいは将来整備される路線）が代替路線に位置づけられているのは那加稲葉線（各務原市）など数例に留まり、1970年代を中心に整備された国道が代替機能を果たしている事例が多くを占める。

本来ならば、国道や自動車専用道路も含め都市計画が総合的にコントロールすべきだが、実際には道路事業と都市計画の間で齟齬を起こしていた様相が伺える。我が国の行政機構においては都市間道路を管轄する部局と都市内街路を管轄する部局が分けられていることが多く、兼ねてから連携不足が指摘されていた。代替路線整備型の見直し路線沿道における長期にわたる不必要な都市計画制限という形で、地権者にしわ寄せが来たと言える。

表4 古井駅川合線の見直しに至るまでの概略

西暦	事柄
1953年	古井駅川合線都市計画決定
1960年代	国道41号線の整備
1974年	国道41号線都市計画決定
2004年	古井駅川合線一部廃止



図5 古井駅川合線の決定から廃止までの流れ

6. まちづくり優先型の見直し

6-1. 市街地と幹線道路を結んでいた山本初音線

岐阜県は古代から日本の政治的・文化的中枢であった上方、京阪地域に近く、歴史的・文化的資源を豊富に有する県である。岐阜県を代表する歴史的なまちの一つに郡上八幡^{註8)}がある。郡上八幡において歴史的町並みの保全を目的に廃止された山本初音線を事例として見ていくことにする。

山本初音線は環状の幹線道路と市街地とを結ぶ補助幹線道路として1975年に幅員13mで都市計画決定されたが、予定区域内に歴史的町並みが存在することから今回見直しに至ったものである。

6-2. 環状放射構造の道路網構築

郡上八幡は16世紀以来城下町として発展してきたまちである。吉田川や小駄良川など長良川の支流に沿って中心市街地が形成され、そこに越前街道や郡上街道など都市間道路が接続していた（図6上）。

郡上八幡ではじめて都市計画道路が決定された1957年頃は、已然として中心市街地に都市間道路が接続する道路構造であり、都市計画道路網は都市間道路を市街地の中に引き込む形で計画された（図6中）。

しかし既存の建物が密集する市街地では都市計画道路の整備が進まず、町は都市間道路を引き込む形での都市計画道路網から環状放射の道路網構造への転換を図った。1975年から77年にかけて、①市街地の進んでいない周縁部に環状道路を都市計画決定し、②市街地内に入り込んでいた都市計画道路は原則廃止し山本初音線に集約する、という大規模な再編を行った。山本初音線はこの再編時に決定された。以来約30年間をかけ、郡上八幡の環状放射の道路網は整えられてきた（図6下）。

他方、市街地を南北に貫くように計画された山本初音線は、市街地の南側で現道がないか、あっても極狭いところに計画された。予定区域には川もあり、整備に当たっては相当数の建物の移転が想定されるのみならず、新た

な架橋も必要とされるなど、当初から課題山積の路線であった。

6-3. 「水」のまちづくりから街並み保全のまちづくりへ

郡上八幡のまちづくりは1970年代半ばより「水」をキーワードとして、住民発ではじめられた。当初は住民有志の「さつきの会」を中心に水屋の設置や水浄化実験などがなされた。

1980年代半ばからは歴史的町並みの保全に対しても取り組むようになった。1984年に水路改修を陳情した柳町の3つの自治会に対し、町は街並みの保全にも同時に取り組むように要請した。これを受けた柳町側が1986年に柳町町並み保存会を発足させ、保存会内に、水路・景観・建物の3つの委員会を設置した。建物委員会が作成した13箇条からなる「町並み保存のための建築基準」が各自治会で承認され、住民自らが町並みをコントロールするシステムが作り上げられた。こうした動きは他の町にも広がり、1993年までに郡上八幡に3つの町並み保存会が設立されるなど、町並み景観に対する住民意識が高まっていった。(図7)

6-4. 山本初音線の見直し

こうした住民意識の高まりを受け、1994年に策定された八幡町都市計画マスタープランでは山本初音線の区間が町並み景観軸に位置づけられ、都市計画道路を見直す方針が打ち立てられた。しかし、山本初音線は岐阜県決定の路線であったこともあり、即座の都市計画変更には結びつかなかった。2002年に全県的に都市計画道路の見直しが進められる中で、ようやく山本初音線の見直しがなされた。山本初音線の都市計画決定から27年後、前身の殿町中坪線の都市計画決定から25年後の見直しであった。

山本初音線の見直しに際し、町が沿道自治会の代表者を集め説明会を開催したところ「外周道路ができたので(山本初音線は)必要ない」「町並みのことを考えると造ることは良くない」「地区では既に廃止の方向で纏まっている」「橋を造ると景観上悪い」など、総じて山本初音線の見直しに賛成する意見が出された。

各代表者は見直しに関する議論を各々の自治会に持ち帰り、最終的には沿道8自治会長連名の提言書にまとめた。提言書では、山本初音線が存続した場合のコミュニティの分断を懸念し、交通安全面からも太い道路を懸念、また、計画の存続による不動産への影響を懸念し、総論として見直しに賛成の意を表明、1日も早い計画取りやめを提言している。

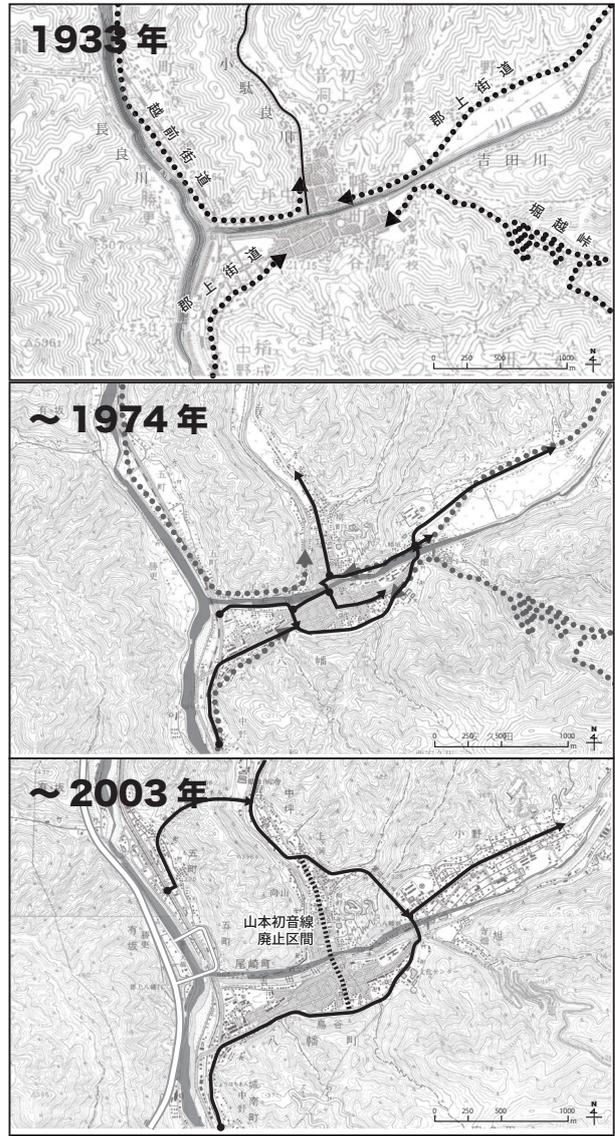


図6 郡上八幡の道路網・都市計画道路網の変遷

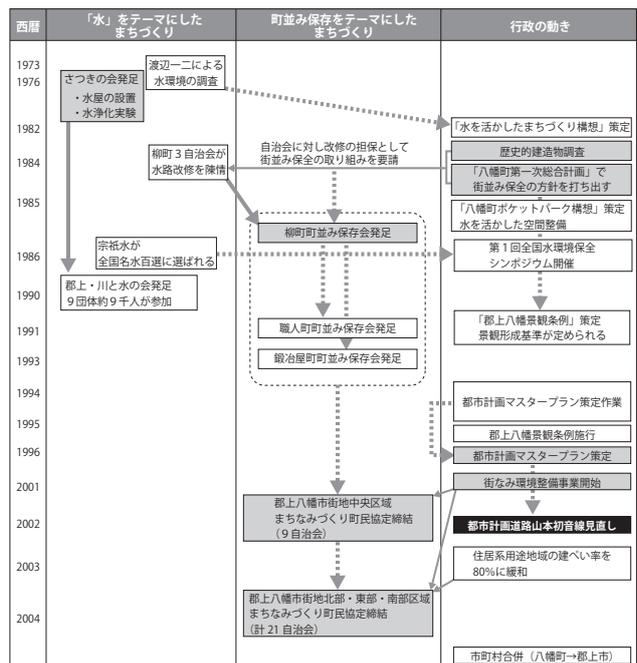


図7 郡上八幡のまちづくりの概歴

6-5. 見直しを可能にした要因

以上のように郡上八幡では行政と住民が活発に意見を交換しながら山本初音線の見直しを達成した。1970年以來進めてきた環状放射道路網の構築やまちづくり活動による町並みへの共通の価値認識の醸成が大きく影響したと考えられる。環状放射道路網の構築やまちづくり活動自体は山本初音線の見直しを目的として行ってきたことではないが、結果から見たときに、重要なファクターであったといえる。

7. 結論

7-1. 事業化可能性減少型／代替路線整備型から得られた知見

岐阜県では、2008年3月までに見直した44路線中、当初決定時には予想し得なかった都市空間の変化や開発の失敗により見直しに至った事業化実現可能性減少型が15路線、国道や後から決定された都市計画道路が代替機能を果たしているため必要性が薄れ見直しに至った代替路線整備型が14路線を占めることがわかった。

この2つの型に共通する問題点として、過去のある時点で都市計画道路の必要性・事業化実現可能性が大幅に低下していたにもかかわらず、都市計画制限のみが長期間にわたり課せられてきたことが挙げられる。不要な都市計画制限は地権者の財産権を侵害するのみならず、自治体にも補償のリスクを負わせることとなる。

見直しをせずに放置することで住民・行政双方がデメリットを被る危険性があるがゆえに、都市計画制限に対する個別の補償の問題などはあるものの、見直しの必要性に関しては合意形成しやすいと考えられる。まずは見直すべき路線を順次見直していくこと重要である。

7-2. 不要な都市計画制限を防ぐ体勢づくり

不要な都市計画制限を生み出していたのは、都市空間に大きな変化があったその時点で都市計画変更を行わなかったことに原因がある。今後も都市空間に予期していない変化が起きる可能性は十分ある。ことが起きたときに随時都市計画道路の見直しを検討する体勢づくりが求められる。

7-3. まちづくり優先型の見直しを可能にした要因

まちづくり優先型は、他2つの型と違い、交通機能上・防災機能上は不必要だと言い切れない路線が見直しの対象とされるため、見直しには困難が伴うと予想される。特に郡上八幡は、文化財や伝建地区のような、誰もが価値を認めるものがあつたわけではないため、一層の困難が予想された。こうした状況下で見直しが可能となったのは、1970年代以降進められてきた

①環状放射道路の整備による市街地内に流入する交通需

要の抑制

②ボトムアップのまちづくり活動による町並み景観を大切に思う共通認識の醸成

に依るところが大きいと考えられる。飛騨市神岡や高山市における、まちづくり優先型の見直しにおいても、環状放射道路の整備とまちづくり活動による地域資源を大切に思う共通認識の醸成が確認できた。

他方、郡上八幡では山本初音線が廃止されるまでに、都市計画制限の許可要件を越えた建築計画が把握しているだけで5件あつた。このことから、潜在的な開発需要は存在すると考えられ、かつ、都市計画制限が町並みの保持に寄与していた側面があることがわかる。まちづくり優先型の見直しは、都市計画道路の廃止により顕在化する開発需要をいかにコントロールしていくかが重要となると思われる。

参考文献

- 1) 清水喜代志（国土交通省都市・地域整備局街路課街路事業調整官）（2006）「転機を迎えた都市計画道路整備」季刊まちづくり11号 pp.70-72 学芸出版社
- 2) 梅原史郎（大阪府建築都市部総合計画課主査）（2006）「大阪府での都市計画道路見直しの状況について」季刊まちづくり11号 pp.73-75
- 3) 川瀬智彦（岐阜県都市整備局都市政策課）（2006）「岐阜のまちづくりと都市計画道路の見直し」季刊まちづくり11号 pp.76-80
- 4) 梅宮路子 岡崎篤行（2005）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 —全国的な状況と愛知県犬山市の事例について— 日本都市計画学会都市計画論文集 NO.40-3 pp.505-510
- 5) 佐野育実 岡崎篤行（2007）目標都市像の共有に向けた市民レベルの合意形成過程 —村上市における都市計画道路の見直しを事例として— 日本建築学会大会学術講演梗概集
- 6) 梅宮路子 佐野育実 岡崎篤行（2007）住民意見と集団の変容に着目した歴史的市街地における目標都市像の合意形成過程：新潟県村上市における都市計画道路の見直しを事例として 日本都市計画学会都市計画論文集 NO.42-3 pp.337-342

注

- 注1) 都道府県・政令市のWebサイトに公開されているガイドラインを収集した。公表していない自治体に関しては、電話によるヒアリングにてガイドラインの有無を確認した。
- 注2) ガイドラインを正式に策定せず、(仮)付のまま運用している自治体を含む
- 注3) 2009年3月5日付け産経新聞によると、2008年6月の調査時点で唯一都市計画道路の見直しを方針としていなかった大阪府が2009年度中に見直しを検討していることが分かった。これにより全都道府県・政令市が都市計画道路を見直す意向を持つことになった。
- 注4) 国土交通省による。
- 注5) 都市計画年報によると2000年度末時点において、都市計画道路のうち幹線街路の決定延長はおよそ65,515km、うち改良済み延長が約33,323km、概成済み延長が約7,446kmであり、残りの約24,746kmが未着手延長と見なせる。
- 注6) 当然1つの路線を見直すのに理由が1つしかないとは限らず、複数要因が影響している場合もあるが、最も強く影響していると考えられる要素を主観的に抽出した。
- 注7) 決定当初の路線名は太田駅前線。今回の見直しに伴い駅前深田線に名称変更された。
- 注8) 郡上八幡は山本初音線を見直した2003年時点では八幡町であったが2004年の市町村合併により郡上市となった。本論文では混乱を避けるため、旧八幡町の市街地を郡上八幡と記述する。