

新潟県における長期未着手都市計画道路に関する考察

A study on City Planning Road Unimproved in Niigata Prefecture

渡辺 誠介
WATANABE Seisuke

Abstract

City Planning Road Unimproved should be re-planned due to declining population in Japan. In spite of that, there has been difficulties to re-plan and/or cancel the plans. This paper focuses on the first case of cancel the city planning road in Niigata Prefecture, and discusses the difficulties to realize those movement.

キーワード：長期未着手都市計画道路

Keywords：City Planning Road Unimproved

1. はじめに

日本は2004年に総人口のピークを迎え、都市計画もスマートシュリンクという概念に代表されるように戦略的縮小や計画見直し議論の必要性が高まっている。しかしこれまで都市計画は計画実現を是としていたため、財政事情との乖離とともに、長期未着手の状態に置かれているものが数多くある。本稿では、新潟県における長期未着手都市計画道路の見直し実務のシステム構築と、緒についた第1号見直しについて情報を整理することを目的とし、今後の課題について考察することを目的とする。

2. 長期未着手都市計画道路見直しの展開

平成12年（2000年）地方分権一括法により、自治体による都市計画道路の見直しが可能になった。2002年度、2003年度の国土交通省社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会の答申で、長期未着手都市計画道路は、積極的に見直すべきと提起された。こうしたことを後押しとして、各県で見直しガイドライン作りが進められた。しかしながら、ガイドラインに基づき、見直し路線を有する自治体は14自治体（29%）に止まっている^{1) 2)}。

上記のような状況を受けて、都市計画道路の見直しガイドラインは、各都道府県は100%策定済みとなった。しかし、全ての対象路線見直し完了：は、大阪府の1自治体であり、見直し済み路線を有する自治体は、2010年7月時点で14自治体であり、決して多いとはいえない。一方、梅宮等は、見直し作業が進んでいる自治体の特徴を下記のようにまとめている⁵⁾。

①岐阜県の見直しの特徴

・都道府県で初めてガイドライン策定（H135）

- ・沿線住民の合意を前提
→得られなかった際は計画「凍結」
- ・歴史的街並みが多く、住民の歴史的街並みをいかした「まちづくり」の意識が高い

②大阪府の特徴

- ・ガイドライン策定は岐阜に続き2番目（H15.3）
- ・見直すべき全路線について都市計画変更が完了済み
- ・計画決定権者である大阪府が見直しを行っている
- ・路線の位置づけを「廃止」と「存続」の2択にし、「変更」の選択肢はない

③石川県の特徴

- ・全ての路線に第三者機関を設け、客観性を確保している

④埼玉県の特徴

- ・見直し主体は市町村
- ・しかし、見直し評価の対象路線を抽出するまでのプロセスを県が指導
- ・将来交通量予測の調査費用の一部を県が負担

小寺等は大阪府での廃止理由³⁾を以下のようにまとめている。

評価対象路線の有する機能に対して、同様の機能を有する路線が存在する（50%）、②現計画のまま整備すると道路面と現地盤との間に大きな段差が生じ、沿道利用が出来ない。歴史的文化遺産等の上を通過している（36%）、③特に評価すべき重要な機能がない（14%）。

3. 判例

1. で指摘された背景のうち、特に訴訟関係について、まとめると代表的事例として以下のものがあげられる⁴⁾。

① 北九州市

- ・ 損失補償請求
 - － 長期間の建築制限に対し、損失補償をもとめたもの
- ・ 昭和57年4月6日 地裁棄却
- ・ 判決理由：都市計画決定による建築制限は、公共の福祉のための受忍限度内である

② 盛岡市

- ・ 市道区域決定処分を取り消し請求
 - － 長期間の建築制限に対し、都市計画決定の取り消し
 - － 国家賠償法に基づく慰謝料の支払い
 - － 憲法に基づく財産権補償
- ・ 平成13年 地裁棄却
- ・ 平成14年 高裁棄却
- ・ 平成17年 最高裁棄却

判例②の判決要旨

- 一. 個人の権利ないし法律上の利益に直接影響を及ぼすものではないとして上告受理の排除
- 二. 都市計画が60年以上の長期にわたって事業化されるに至っていないことを考慮に入れても、その状態は未だ認められる裁量権の範囲内に止まっており上告受理の排除
- 三. 受忍の限度内として棄却都計決定及びそれに伴う建築制限は不特定多数のものに対する一般的・抽象的性質のもので、抗告訴訟の対象にはならない

最高裁での補足意見

- ・ 受忍限度を考える際には、制限の及ぶ期間が問題とされなければならないと考えられるものであり、60年にわたって制限が課せられている場合に損失補償の必要がない

という考え方には大いに疑問

- ・ 60年以上経過しているという特有の事情についての判断が明示されていない、という限りでは、上告論旨には理由がある

③静岡県

- ・ 建築不許可
 - － 都市計画法第53条に基づく都市計画道路の区域内における住民の建築許可申請に対する静岡県の建築不許可処分について、取り消しを求めたもの（11mから17mへの拡幅）
- ・ 平成15年 地裁棄却
- ・ 平成17年 高裁違法判決
- ・ 平成20年 最高裁違法判決

理由として、①交通量推計の根拠となる人口推計に合理性を欠いている②交差点設計における交通量推計において合理性を欠いている、等が挙げられた。

以上のように、60年以上未着手でも訴訟対象にならないと考えられていたが、都市計画道路の必要性の根拠が合理性を欠いている場合は、必ずしもこの判断は当てはまらないという方向性が示されている。このことは、長期未着手都市計画道路において、改めて、合理性を確認をとる必要性を示しており、該当する計画を有する自治体は、見直し作業を進めることが求められている。

5. 新潟県の長期未着手都市計画道路見直しガイドライン

新潟県では、2006年12月に「新潟県都市計画道路見直しガイドライン」を作成した。筆者も作成チームのアドバイザーとして参加した。基本的には、地方分権の流れから、地域の実情を反映しやすい市町村マスタープランを要として、都市計画道路を見直そうという発想があった。図-1は、見直しのダイアグラムである。

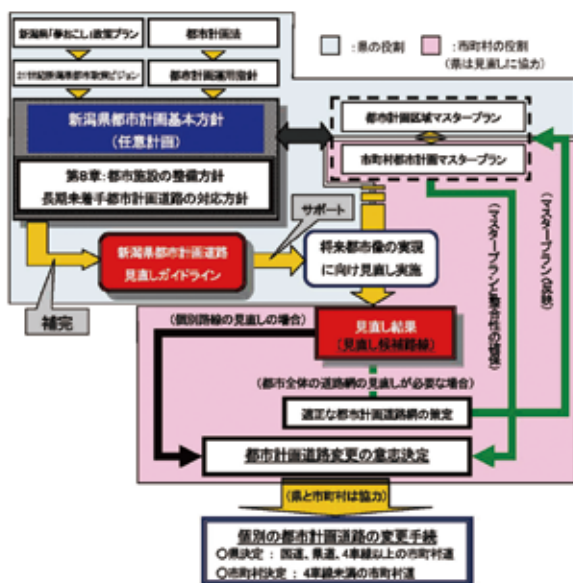


図-1 新潟県都市計画道路見直しガイドラインの位置づけ⁶⁾

しかし、2006年にガイドラインが完成してから、以下に述べる第一号ができるまで、4年近く時間がかかった。これは、2004年の中越大地震のため、各自治体が復興関連業務に忙殺されていたことに遠因があると思われる。

6. 新潟県での見直し第一号：小千谷 本町小栗田線

小千谷市にある本町小栗田線は2010年8月に都市計画審議会の変更が決定され告示された、新潟県における都市計画道路見直し第1号である。昭和31年に都市計画決定され、現在では船岡町から小栗田地内までの延長2,400mが都市計画決定されていたが、起点部の350m間が都市計画決定されて以来約40年に渡り未整備となっていた。この区間は、小千谷市の南北の交通の円滑化を目差す性格のものであった。しかしながら、国道117号線、351号線の整備によるバイパス化により、通過交通は、船岡町・小栗田間を抜ける必要性がなくなっていた(図-2、3)。



図-2 見直し前と見直し後の都市計画道路 (小千谷市新保氏提供)



図-3 都市計画道路廃止区間 (小千谷市新保氏提供)

その上、この未着手路線は、起伏は大きい地形上での計画であるため、事実上、トンネルを施工が必要があり、施工費の意味でも現在の行政の財政状況では計画の妥当性に疑問があった(図-4、5)。



図-4 都市計画道路廃止区間の地形断面
(小千谷市新保氏提供)

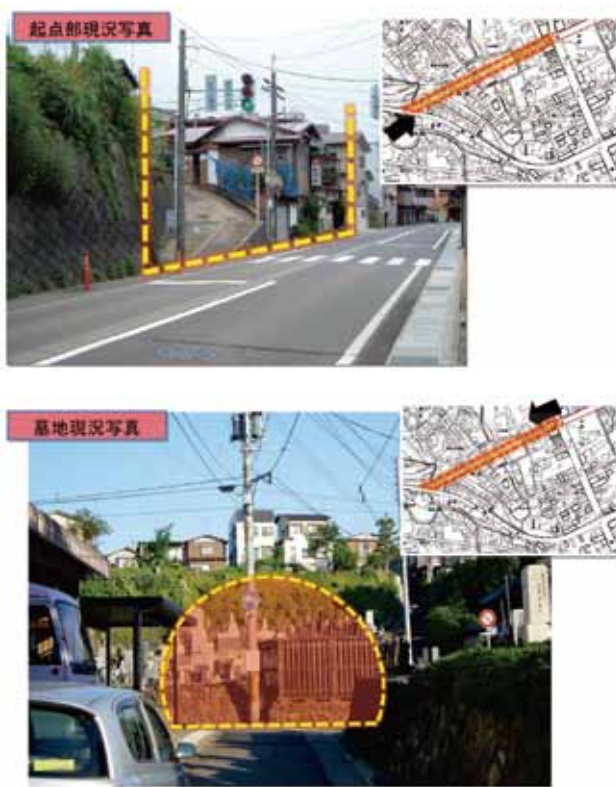


図-5 廃止区間の基点と終点の周辺状況

以上のことから、事業実施について困難な状態でありかつ必要性に疑問がある状態を前に、沿線住民に対して長期に渡り建築制限を課してきた。そこで、平成8年度より、小千谷都市計画マスタープラン策定のための地域別懇談会をとおして、地域住民と都市計画道路のあり方について協議を重ねた。その中では、「地域住民にとっては整備についてのメリットが少ない」などの意見が出された。また代替道路も整備されていることから、反対意見がなかった。

このことが、本計画の見直しに繋がったわけであり、見直しガイドライン以前に、市町村都市計画マスタープランの作成プロセスにおいて、事実上見直しがスタートしたと言える。このことは、各市町村において、長期未着手都市計画道路をリストアップし、市町村都市計画マスタープラン策定時などを契機に、地域の実情に合った見直し作業が進むことを示唆していると言えよう。

7. 今後の課題

以上、都市計画道路の見直しについて、全国の概況と新潟県での例を見てきた。

人口集中圧力が弱くなったとはいえ、新潟、長岡、上越地域は、まだまだ交通処理のために都市計画道路の整備は着実に進めなければならない。しかしながら、第1号の小千谷市に散見されるように、今後見直し路線は、人口規模の小さい市町村で進む可能性が高いと考えられる。

今後の課題は、見直し作業に必要な人材の確保であろう。そして、新潟県は、農業県であるため、農免道路など農道が充実しており、上記のような市町村にも広域農道がバイパスや代替線として機能する可能性はあると考えられる。こうした農道を道路ネットワークとして有効活用することは、財政状況をかんがみ検討に値するだろう。管理上、そしてそもそもの性質など整理しなければいけない点が多いが、今後の検討課題として指摘しておきたい。

【参考文献】

- 1) 塚田伸也、他
「都市計画道路の再評価の現状と評価手法の検討」
2009年、都市計画論文集
- 2) 川崎興太、他
「長期間未整備の都市計画道路をめぐる都市計画訴訟に関する研究」
2008年、都市計画学会論文集
- 3) 小寺康裕、他
「長期未着手の都市計画道路の見直しについて」
2007年、大阪府建設技術発表論文集
- 4) 福岡市「第2回福岡市都市計画道路検証方針検討会議」
資料 2006年
- 5) 梅宮路子、他
「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」
2009年、都市計画学会論文集
- 6) 新潟県「新潟県都市計画道路見直しガイドライン」2006年