

標題 長期未着手都市計画道路の整備実現に向けた柔軟なアプローチ

氏名（所属） 日本都市技術株式会社 東日本支社 市街地整備部
◎清水 優 北川 敦史 吉國 徳子

1. はじめに

1.1 都市計画道路の整備状況

国土交通省の調査によると、令和4年3月末時点で、全国の幹線道路の計画延長約63千kmのうち、改良済延長は約42千km、事業中延長・未着手区間延長は約21千kmであり、計画延長の約3割が未着手という状況である。

1.2 長期未着手の原因及び課題

都市計画道路の整備が長期未着手となっている主な原因として、例えば「都市計画道路見直しの基本方針」（島根県）土木部、2005年）では以下の4つを挙げている。

- ① 財政上の制約
- ② 交通機能の変化
- ③ 他事業進捗の影響
- ④ 都市をめぐる社会環境の変化

このほか、特に既成市街地においては沿道権利者の合意形成の困難さも原因の1つである。都市計画道路の予定地は、都市計画法第53条により堅牢な建築が制限される。また、長期未着手区間においては、事業実施の時期が不透明であることから、①土地の売買、②建物の更新時期の判断に不確定要素が多く、権利者（土地、建物所有者等）は生活設計で問題を抱えることとなる。

1.3 本論文の目的

長期未着手都市計画道路の整備の実現に向けては、権利者の意向を把握し、道路整備に向けての合意形成を図ることが最大の課題である。

本論文は、土地区画整理事業の計画区域内において長期未着手都市計画道路の「見直し」を検討した経験から、沿道権利者の意向に応じて整備手法を柔軟に選定し、長期未着手路線の整備促進を図る方法を提案するものである。

2. 都市計画道路整備手法とその課題

都市計画道路の整備手法は、主に街路事業方式と市街地整備事業方式に大別されるが、それぞれに関係権利者合意形成上の課題がある。

2.1 街路事業方式

1) 事業方式の特徴

街路事業方式（用地買収方式）は、都市計画道路の整備に必要な土地だけを買収し、支障となる物件等に対しては金銭で補償することで事業を進めていく手法である。沿道権利者の土地利用に余裕があり、物件移転が少ないなどにより、都市計画道路の整備にかかる権利者の全員から買収に同意が得られるようであれば、比較的早期の整備が可能である。

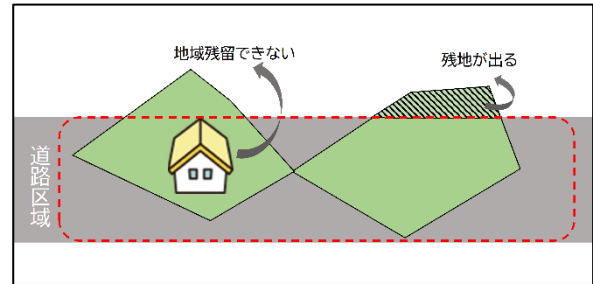


図-1 街路事業方式による都市計画道路整備のイメージ

2) 課題

沿道が建て詰まっている区間等では、権利者との合意形成が長期化する可能性がある。都市計画道路の整備により買収される土地は、道路区域内に限定されるため、図-1のように道路に隣接した残地が発生する。権利者は、残地部分の土地を所有し続けるが、狭小のため土地の活用が難しい場合は不満の要因となる。また、道路区域に住居がある場合は、ほかの地域への移転を余儀なくされ、地域残留の要望がある権利者の不満の要因となる。これらの不満に対する対策を講じずに事業を進めると、交渉が難航し事業が長期化する可能性がある。

2.2 市街地整備事業方式

1) 事業方式の特徴

市街地整備事業方式（土地区画整理事業、市街地再開発事業等）による都市計画道路整備は、都市計画道路のみならず、地域一帯の公共施設（細街路、公園等）の整備と宅地利用の増進（接道の確保等）を一体的に実施するため、都市計画道路上の権利者だけでなく周辺の権利者も相応の土地提供（減歩）をすることで、地域全体の整備が図られるものである。

事業区域内の全ての土地に対して従前の土地利用に照応する換地や権利床が与えられることになるため、街路事業方式の場合のような「残地」や地域外移転の問題点は生じない。

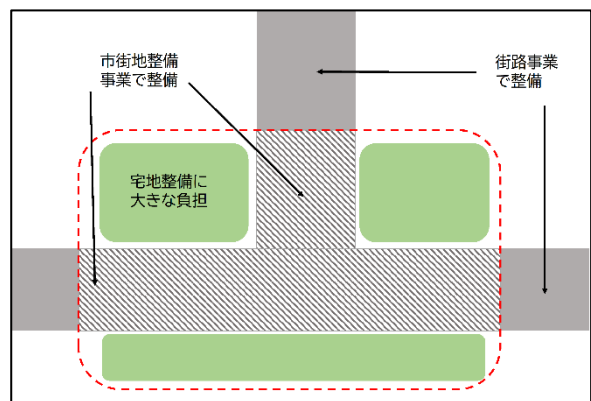


図-2 市街地整備事業方式による都市計画道路整備のイメージ

2) 課題

市街地整備事業方式の問題点は、図-2のように都市計画道路の整備の影響を受ける権利者が増えることから、合意形成に時間を要することである。特に道路区域以外の権利者は、直接的な道路整備の区域で無いにもかかわらず、一時移転や減歩などの負担が発生するため、合意形成に時間を要する可能性がある。

3. 「街路事業方式」と「市街地整備事業方式」の組み合わせによる都市計画道路整備とその課題

前章では、「街路事業方式」と「市街地整備事業方式」それぞれの課題を指摘した。これらの課題を解決するため両者を組み合わせた事業方式として、沿道区画整理型街路事業（沿区）と沿道整備街路事業（沿街）の2つの手法がある。次に2つの手法の特徴と問題点を述べる。

3.1 沿道区画整理型街路事業（沿区）

1) 事業方式の特徴

沿道区画整理型街路事業（以下、「沿区」とする）は、都市計画道路と沿道街区の一体的な整備を区画整理手法で実現しようとする整備手法である。

都市計画道路の沿道への残留意向がある権利者が多い地域では、権利者の残留意向に応えやすくなり、都市計画道路沿道の土地を有効活用することができるなどのメリットがある。（図-3）

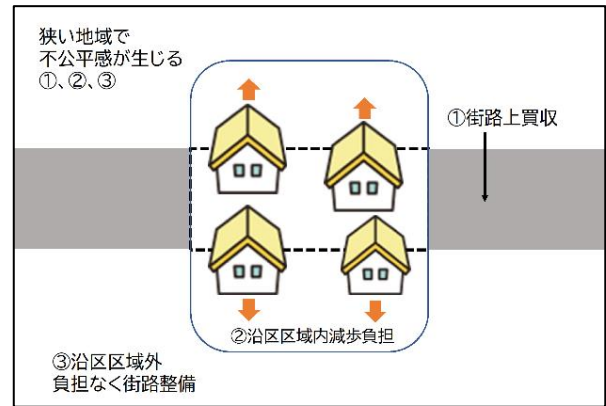


図-3 沿区による都市計画道路整備のイメージ

2) 問題点

沿区の問題点は、売却希望が多い場合に合意形成が困難な点である。事業区域内の土地に関しては換地方式での対応が基本となるため金銭による補償はない。このため、沿道権利者に売却意向が一定数見られる場合は、これら権利者の合意が得られにくいことから、事業化が困難となる問題点がある。

また、都市計画道路のうち一部区間で沿区を導入し、残りの区間を用地買収方式で対応した場合、換地で対応する箇所と売却で対応する箇所が発生することから、権利者にとって不公平感が生じるといえる問題もある。

3.2 沿道整備街路事業（沿街）

1) 事業手法の特徴

沿道整備街路事業（以下、「沿街」とする）は、街路事業方式（用地買収方式）を基本としながら一部に区画整理の換地手法を活用して、近接の代替地の斡旋を図る手法である。

沿街は、買収に同意する権利者の土地は買収をすることができ、沿道への残留意向がある権利者の土地は換地手法を活用して沿道の土地を斡旋することができる。（図-4）

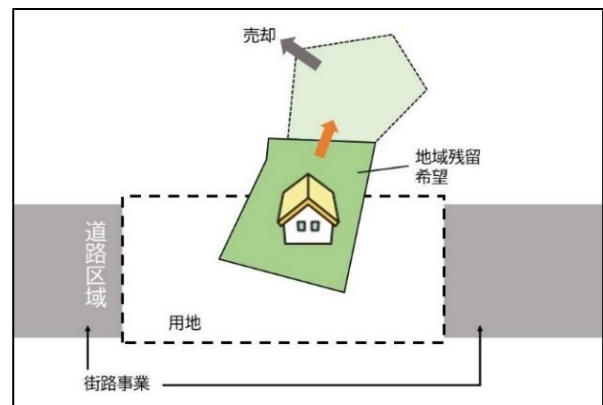


図-4 沿街による都市計画道路整備のイメージ

2) 問題点

沿街の問題点は、土地の交換に関しては任意の事業であり、沿道の代替地の確保に法的強制力がないという点である。沿道への残留意向がある権利者に対し（売却してもよいという）代替地が近傍に確保できない場合、沿道への残留意向に対応することができない。よって、沿街を実現するためには、事業開始までに交換分合の方法を含め、関係権利者全員と合意形成を図っておくことが必要である。

3.3 解決すべき課題

各事業方式の特徴と問題点を表-1 にまとめた。「街路事業方式」と「市街地整備事業方式」を融合した沿区、沿街は、権利者合意に係る問題点のいくつかを解決する。しかし、どの事業方式が有効であるかは、結局のところ沿道権利者の意向次第であることが見て取れる。権利者の意向について、地域残留が大半を占めている場合は沿区、売却が大半を占めていながら一部に地域残留の意向がある場合は沿街という選択になる。

沿道の市街地状況や土地利用などから、権利者の意向はある程度想定はできるが、特に長期未着手の場合にあっては、その期間に相続の発生や社会経済環境の変化など様々な事情が関係するため、事業化前に権利者意向を正確に把握することは容易ではない。

そこで、ネットワーク形成上整備が必要な路線であっても、あらかじめ事業方式を「決め込まない」で、道路予定区域及びその周辺における権利者の意向を確認しながら事業方式を設定することが重要となる。そのためには、従来、街路事業方式、市街地整備事業方式のいずれかを選択して地元・権利者への説明に入る場合とは異なるアプローチが必要である。一般になじみの少ない沿区、沿街といった事業手法を選択肢に含め、権利者の意向に沿った整備方法を区域ごとに決定していくことになる。

表-1 事業方式の比較

	特徴	利点	問題点
街路事業方式	用地買収方式	早期の完成が見込める	残置が発生する 地域外移転が伴う
沿道整備街路事業（沿街）	買収が基本であるが一部で換地	地域内に残留することも可能である	交換は任意となる 全員の同意が必要
沿道区画整理型街路事業（沿区）	街路沿道のみで換地	地域内に残留することができる	売却意向への対応ができない
市街地整備事業方式	換地手法	地域内に残留することができる	権利者が増加する

4. 「決め込まない」きめ細かい意向聴取の提案

そこで本章では、都市計画道路の整備にあたり、事業者が関係権利者の意向を「決め込まない」きめ細かい意向聴取をすることを提案する。1本の都市計画道路を整備する中でも、権利者の意向は売却や地域残留など様々である。そのため、画一的な整備手法ではなく、それぞれの箇所に適した整備手法を選択する必要がある。

これまで、図-5のようにあらかじめ「街路事業方式」又は土地区画整理事業を始めとする「市街地整備事業方式」という前提となる事業方式を提示して、合意形成を図ることが一般的であった。

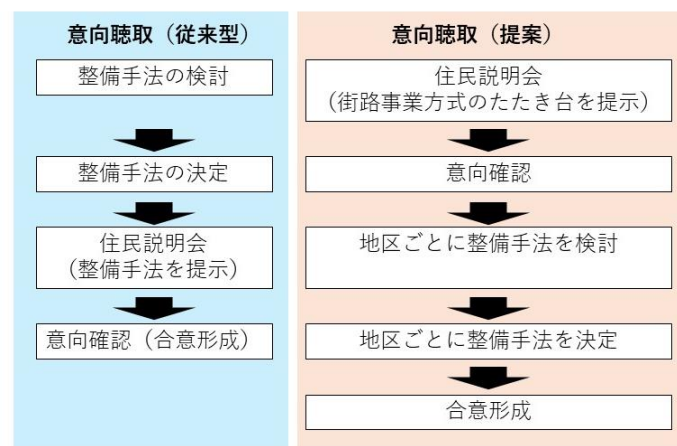


図-5 意向聴取の従来型と提案の比較

ここで提案する「決め込まない」きめ細かい意向聴取では、まず1次案として「街路事業方式」による整備方法をたたき台として示し、これに対する権利者の売却や地域残留の意向を個別に把握する。こうして得られた情報をもとに道路延長方向に対して輪切りに地区を分割し、地区ごとに選択すべき整備手法を検討していく。権利者の意向に沿って、細かく地区を分割して整備手法を選択することで、合意形成が困難であることが原因で事業が進まないという事態を避けることができる。

ただし、地区の分割を適切に行えないと同意が困難な権利者を分断し、かえって未同意を固定化しかねない点には注意が必要である。このデメリットにもかかわらず、権利者一人一人の意向を事業手法に反映できるこの整備手法は、合意形成を促進し都市計画道路整備を実現するために有効と考える。

5. 課題に応じた整備手法の選択の事例（A地区におけるケーススタディ）

ここで、当社が都市計画道路の整備促進に取り組んでいるA地区（以下、「本地区」とする）の事例を紹介する。

5.1 概要

本地区は、図-6に示す通り、約30haの土地地区画整理事業の区域と3路線の都市計画道路の都市計画決定がなされている地区である。昭和40年代に都市計画決定されているが、区画整理、都市計画道路とともに事業着手することができていない。都市計画道路は地区を南北に縦断する都市計画道路1、地区を東西に横断する都市計画道路2、地区の南部を通過する都市計画道路3が計画されている。

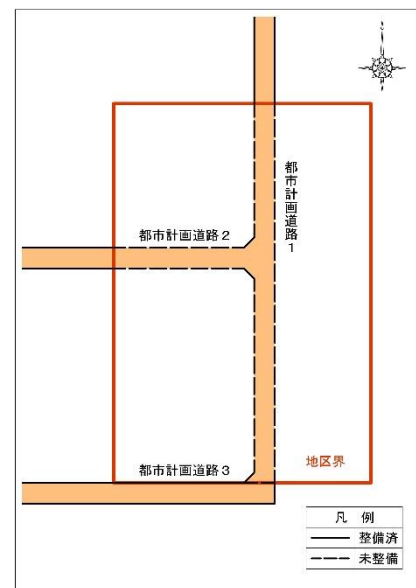


図-6 A地区

5.2 全面更新型の区画整理に代わる代替整備手法の検討

過年度において「修復型事業方式（既存公共施設の活用）」で検討をしてきたが、自治体財政状況から現在実施中の他地区の土地地区画整理事業の完了まで着手ができない状況にあり、最低限必要な整備水準で事業化を図るため土地地区画整理事業を「見直す」ことになった。その結果、土地地区画整理事業の都市計画決定を廃止し、都市計画道路の整備については、単独での整備を検討することとなった。

都市計画道路沿道以外の区域については、地区計画による狭隘道路拡幅整備を検討している。検討住居建て替え時期に合わせ道路拡幅を行い、また、住民からの要望が高い公共下水道事業については、道路位置が確定され次第整備することで検討を行っている。

都市計画道路3路線については、1次案として街路事業方式による整備を権利者に対して説明するとともに、この説明に対する各権利者の売却や残留の意向を把握し、これらに応じて柔軟に整備手法を選択していくことを施行者へ提案しているところである。

土地区画整理事業に代わる整備手法に対し、地権者との合意形成の第一歩をどうすべきか方針が見いだせないという行政からの相談を受け、次のように路線毎に整備手法の提案を行った。

①都市計画道路 2 及び都市計画道路 3 は、整備区間が短く道路整備に掛かる権利者が少ないことや、現状で沿道の土地活用があまり図られていないことから、街路事業方式を想定する。

②都市計画道路 1 については、整備区間が長く権利者が多いことや現道の沿道で土地活用が行われていることから、用地買収方式による整備では合意形成が困難と想定する。都市計画道路 1 の北側は、沿道を活用した残留の意向が想定され、また、地区の高低差が少なく南側に比べて権利者が少ないことから、必要な箇所のみ区画整理の換地手法を取り入れた沿街を想定する。

③都市計画道路 1 の南側についても、地区内への残留の意向が想定されるが、地区の高低差が大きく、北側と比較して権利者が多いことから、沿道の宅盤整備もあわせて整備する沿区を想定する。

都市計画道路の整備に関する権利者説明や意向調査はこれから実施することとなるが、他地区で将来土地区画整理事業を実施する可能性のある街路事業の説明会を支援する機会があり、今後同様の対応が広がっていくことと想定される。

6. おわりに

「決め込まない」きめ細かい意向聴取をすることで、権利者の意向を正確に把握することができ、長期未着手地区都市計画道路の整備の実現に向けた合意形成が進めやすくなることが想定される。また、区画整理長期未着手地区の解決にもつながることが期待できる。

長期未着手の道路の多くは高度成長期に計画された大規模事業であり、時代とともに見直しや廃止などの決断が必要となる。その決断の一助になれば幸いである。