

都市計画道路の必要性の点検

平成29年10月20日

国土交通省都市局

都市計画道路をめぐる現状と課題

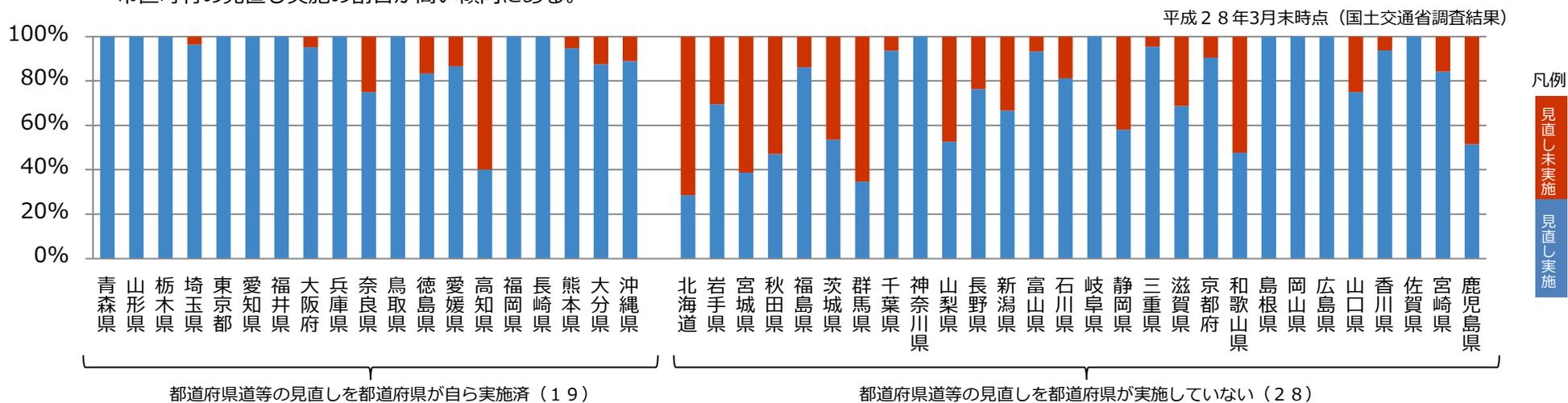
背景

- 人口減少等の社会経済情勢の変化から、持続可能な社会を構築していくために、コンパクト・プラス・ネットワークの取組の重要性が高まっている。
- 各地方公共団体においても、立地適正化計画の策定が進むなど、都市の再構築に向けた取組を進めているところ。
- 都市計画は社会経済情勢の変化を踏まえ適時適切な見直しが行われることが望ましく、都市の骨格を定める都市計画道路についても、目指すべき都市構造と対応したものであるか、必要な再検証が求められる。

現状と課題

- 都市計画道路（幹線街路）の計画延長約6.4万kmのうち、未着手区間は約2.1万km（32.2%）。
- 全国の約8割の地方公共団体が都市計画道路の見直しを実施済であるが、地域ごとに取組状況に差がある。

※見直し実施状況は地域によって差があり、都道府県道等の見直しを都道府県が自ら実施している地域は、市区町村の見直し実施の割合が高い傾向にある。



未着手都市計画道路を有する市区町村の見直し実施状況（都道府県別）

第1回基本問題小委員会で提示した課題

① 地方公共団体によるさらなる適時適切な見直し等の推進

・これまで国では都市計画運用指針を発出するなど、都市計画決定主体である地方公共団体において都市計画道路の必要性について検証を行い、その結果を踏まえて、廃止や幅員変更など適切な見直し等を行うよう、その取組を促してきたところだが、さらなる地方公共団体の対応が望まれる。

② 建築制限の緩和

・長年にわたる建築制限への対応として、先進自治体による建築許可事例や建築・解体技術の進展等を踏まえ、地方公共団体の裁量による建築制限の緩和に係る運用についての検討が望まれる。

都市計画道路の見直しに関する課題

都市計画道路に関する訴訟

【盛岡裁判の例】

・長年にわたる建築制限に対し賠償等を求めた裁判
→ 最高裁により原告が敗訴（※補足意見あり）

「正当な理由がないにもかかわらず、都市計画事業自体が長期間全く進行していないとか、当該特定路線の必要性が見直されるべきであるのに、これが長期間放置されているとかという特別の事情がない限り、市町村の下した判断は、裁量権の範囲内のものとして違法になることはないと解するのが相当である」

【最高裁の補足意見】

・60年にわたる建築制限に対し損失補償不要とする考え方は大いに疑問
・ただし、本地域は第1種住居地域であり従来高度な土地利用は行われておらず、補償を必要とするとは言えない

地方公共団体による自主的な見直しを促すにはどのような方策が有効か

論点①

建築制限の緩和に関する課題

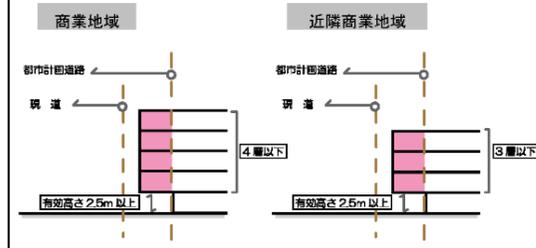
緩和に関する自治体の取組

地方公共団体の裁量により、都市計画施設区域内の建築規制は緩和が可能

【横浜市の例】 1階以上+4階（3階）を許可する運用

【対象区間】

- ・現道幅員20m以上 ・拡幅部分を歩道として整備
- ・商業地域または近隣商業地域（指定容積率300%以上）



地方公共団体の裁量の範囲で建築制限を緩和することについてどのような運用が有効か

論点②

【 論点① 】

地方公共団体による自主的な見直しを促すには
どのような方策が有効か

地方公共団体の見直しの加速に対するこれまでの取組

- 過去3度（H12・H18・23）にわたり「都市計画運用指針」を発出し、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、必要に応じて、廃止や幅員変更などの都市計画変更を行うことを助言。
- 平成29年7月に都市計画道路の見直しの手引きを発出。（全国の都道府県・政令市が策定した見直しガイドラインについて、見直しの手順や観点等を整理）

【都市計画運用指針】 （第8版：平成27年1月）

IV-2-2 都市施設 II) 施設別の事項 A. 交通施設 A-2. 道路 2. 道路の都市計画の考え方

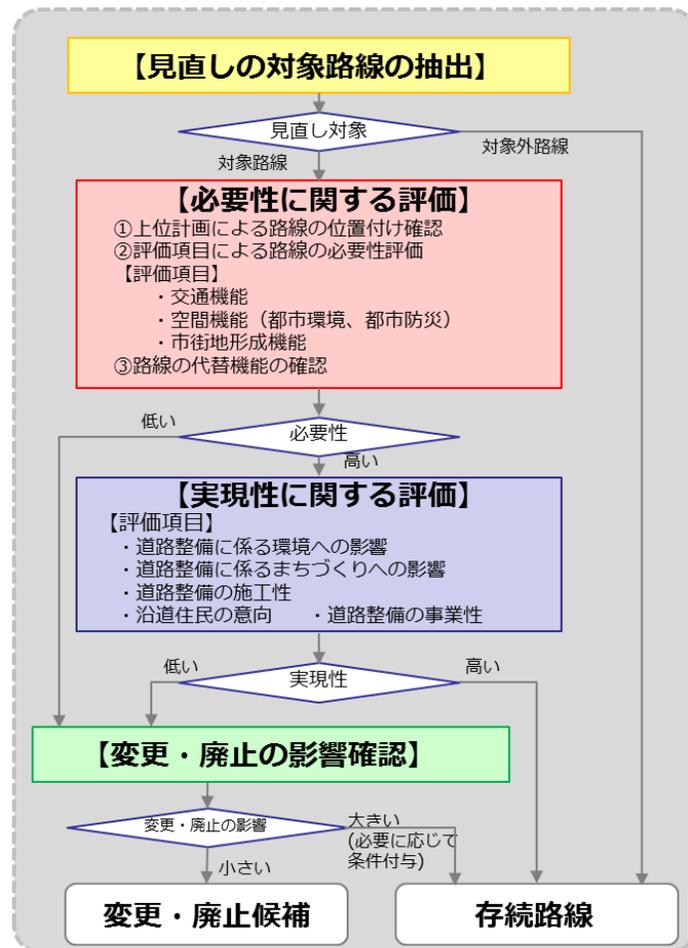
（8）道路に関する都市計画の見直し

道路の都市計画については、都市計画基礎調査や都市交通調査の結果等を踏まえ、また、地域整備の方向性を見直しとあわせて、その必要性や配置、構造等の検証を行い、必要がある場合には都市計画の変更を行うべきである。この場合、地域整備の在り方とあわせて、地域全体における都市計画道路の配置、構造等についての検討を行うべきであり、また、過去に整備された道路の再整備についても、必要に応じ検討を行うことが望ましい。また、都市計画道路の変更を行う場合には、その変更理由を明確にした上で行うべきである。

長期にわたり未整備の路線については、長期的視点からその必要性が従来位置づけられてきたものであり、単に長期未着手であるとの理由だけで路線や区間毎に見直しを行うことは望ましくなく、都市全体あるいは関連する都市計画道路全体の配置等を検討する中で見直されるべきである。これらの見直しを行う場合には、都市計画道路が整備されないために通過交通が生活道路に入り込んだり、歩行者と自動車が発離されないまま危険な状態であるなど対応すべき課題を明確にした上で検討を行う必要がある。

都市計画道路の廃止や幅員の縮小は、例えば都市の将来像の変更に伴い想定していた市街地の拡大が見直されるなどにより当該道路の必要性がなくなった場合や、都市計画道路の適切な代替路線を別途計画する場合等が考えられるが、変更を行う場合にはその変更理由を明らかにした上で行うべきである。また、代替路線を計画する場合は、新たな建築制限が課される関係者を含めた地域社会の合意形成の必要性も念頭において検討を行うことが必要であると考えられる。

【都市計画道路の見直しの手引き】 （第1版：平成29年7月）



▲多くの都道府県・政令市の見直しガイドラインにおいて採用されている都市計画道路見直しの検討の流れ

地方公共団体が抱える「見直し」の課題

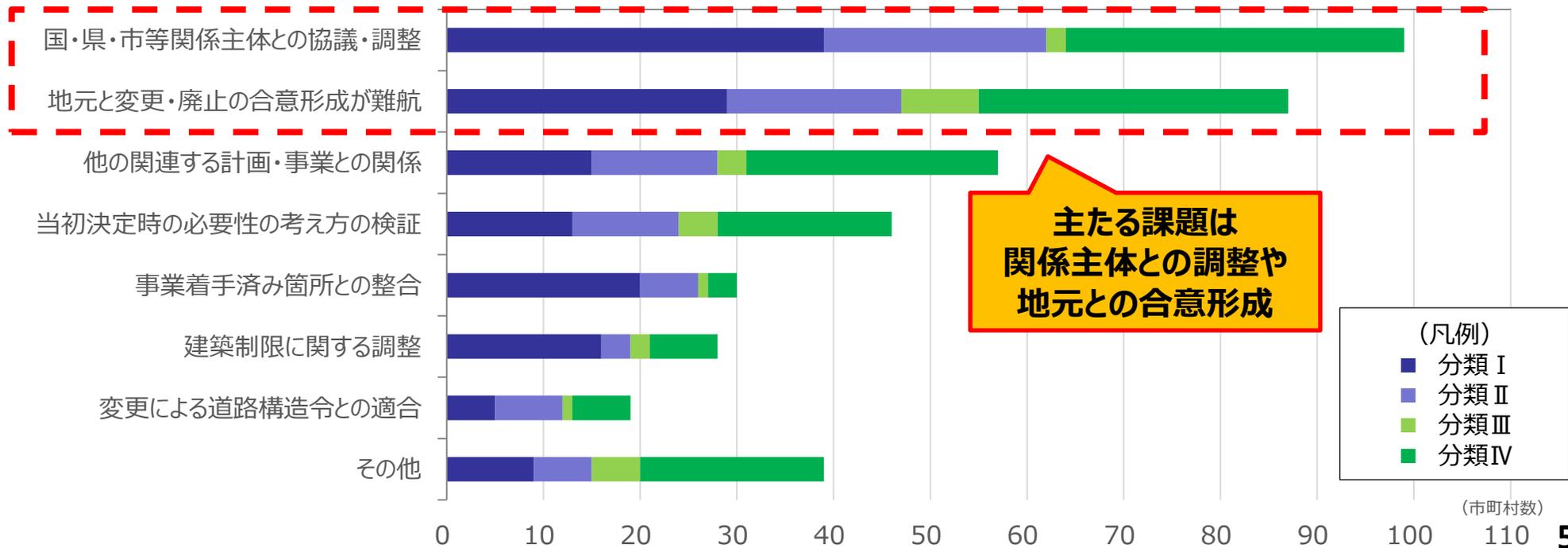
- 見直しにあたって課題・障壁となる原因を整理するため、見直しに際しての課題認識を調査。
- 分析にあたり、地方公共団体をその取り組み状況に応じて類型化

以下の2つの観点で、地方公共団体を類型化

- ・ 都道府県道の見直しを、都道府県が
 自ら行っている = 都道府県 完了
 自ら行っていない = 都道府県 未了
- ・ 都道府県ごとに、管内の市町村が見直しを行っている割合が
 90%以上 = 市町村 90%以上
 90%未満 = 市町村 90%未満

	都道府県 完了	都道府県 未了
市町村 90%以上	【分類Ⅰ】 410	【分類Ⅱ】 251
市町村 90%未満	【分類Ⅲ】 103	【分類Ⅳ】 501

見直しに際して課題となった事項の整理 (n=260 : 見直しにあたって課題を有した市町村)



地方公共団体の取組に関する個別ヒアリング

分類Ⅰ（都道府県 完了／市町村 90%以上）

- 市町村に、路線ごとに状況を整理するカルテを作成させ、個別にヒアリングやフォローアップを行っている。さらに、5年ごとの見直しを行うよう働きかけている。【都道府県】
- 市町村の都市計画道路まで含めて、県で一括して交通量推計を行い、その結果を市町村へ提供している。【都道府県】
- 盛岡裁判の補足意見を踏まえ、見直すべきものは見直すよう意識している。【市町村】
- 県がガイドラインを策定したときに見直しの声掛けがあり、全体的な見直しを行った。その時から10年近くたち、周辺状況の変化を踏まえて、課題のある路線について再度見直しを行っている。【市町村】
- 県・市町村で定期的に担当者会議を行い、進捗や課題を共有している。【都道府県】【市町村】

- ▶ 都道府県が率先して見直しの方針や指標を市町村へ提供している。
- ▶ 都道府県、市町村ともに課題の把握が行われており、目的意識をもって見直しを進めている。
- ▶ 都道府県と市町村の取組体制や役割分担が明確化されている。

分類Ⅱ（都道府県 未了／市町村 90%以上）

- 市町村に対し、見直し作業の更なる推進を求める通知を発出し、検証結果の提出を求めている。【都道府県】
- 県主催の、県・市町村の毎年の会議で県の方針や他の市町村の取組状況が示され、それにのっとり見直しを進めている。【市町村】
- 上位計画（地域高規格道路など）を補完する都市計画道路は、上位計画の方針が未定だと路線の位置づけが難しく見直しの支障となっている。【市町村】
- 都市計画道路の見直しはまちづくりとセットで行うものと考えており、市町村が主体となり見直すこととしている。【都道府県】

- ▶ 都道府県自身は見直しを行っていないが、市町村の見直しが進むよう必要な助言や情報提供を行っている。
- ▶ 上位の計画が示されないと、市町村の見直しの方針に影響を与える場合がある。

地方公共団体の取組に関する個別ヒアリング

分類Ⅲ(都道府県 完了／市町村 90%未満)

- 市町村が見直しにあたり抱える課題は、相談があれば対応するようにしているが、あまり相談もなく、県として市町村の課題を把握できていない状況。【都道府県】
- 地元との合意形成に苦慮している。数十年前に決定した都市計画を今このタイミングで廃止することに対し、住民説明の中で反対意見があり、都市計画変更を行わずにいる。【市町村】
- 都市計画の変更や廃止を行うにあたって、具体的に動き出した時点で、都市計画道路の存在自体を住民が初めて知る、ということがある。【市町村】
- 整備の見直し状況等を踏まえて、53条許可の緩和を行うことは望ましいことだと感じている。【都道府県】



- ・ 都道府県が、市町村の取組を十分にフォローできていない状況である。
- ・ 都市計画の内容が住民に浸透しておらず、変更・廃止にあたって合意形成に苦慮する場合がある。

分類Ⅳ(都道府県 未了／市町村 90%未満)

- 地権者の多い市街化した地域に比べ、中山間部や離島地域は見直しの必要性を自発的には感じにくく、取組が進んでいないのが実情。【都道府県】
- 予算と人員が大きな課題。予算については、整備費を確保することで精一杯であり、見直しに係る調査費を確保することが困難なのが正直なところである。人員については、特に小さな市町村は、公共事業全体を一人の担当者が行っている場合もあり、災害対応などもある中で、時間を確保できないという実情がある。【都道府県】
- 今後、都市計画道路の見直しに初めて着手する予定であるが、具体的な進め方などが分かる職員が内部におらず、必要となる調査や見直しの方法などの情報不足が課題となっている。【市町村】



- ・ 地域の特性により、都市計画道路の見直しの必要性の認識に差がある。
- ・ 調査費の確保や、特に人口規模の小さな市町村では人員の確保が課題となる場合がある。
- ・ 地方公共団体の内部にノウハウが蓄積されておらず、情報不足が課題となる場合がある。

地方公共団体の取組に関する個別ヒアリング

ヒアリング結果のまとめ

【市町村 90%以上】

【分類Ⅰ（都道府県 完了／市町村 90%以上）】

- ・ 都道府県が率先して見直しの方針や指標を市町村へ提供している。
- ・ 都道府県、市町村ともに課題の把握が行われており、目的意識をもって見直しを進めている。
- ・ 都道府県と市町村の取組体制や役割分担が明確化されている。

【分類Ⅱ（都道府県 未了／市町村 90%以上）】

- ・ 都道府県自身は見直しを行っていないが、市町村の見直しが進むよう必要な助言や情報提供を行っている。
- ・ 上位の計画が示されないと、市町村の見直しの方針に影響を与える場合がある。

- ・ 都道府県が指導・助言を積極的に行い、市町村の取組が加速化されている。

【市町村 90%未満】

【分類Ⅲ（都道府県 完了／市町村 90%未満）】

- ・ 都道府県が、市町村の取組を十分にフォローできていない状況である。
- ・ 都市計画の内容が住民に浸透しておらず、変更・廃止にあたって合意形成に苦慮する場合がある。

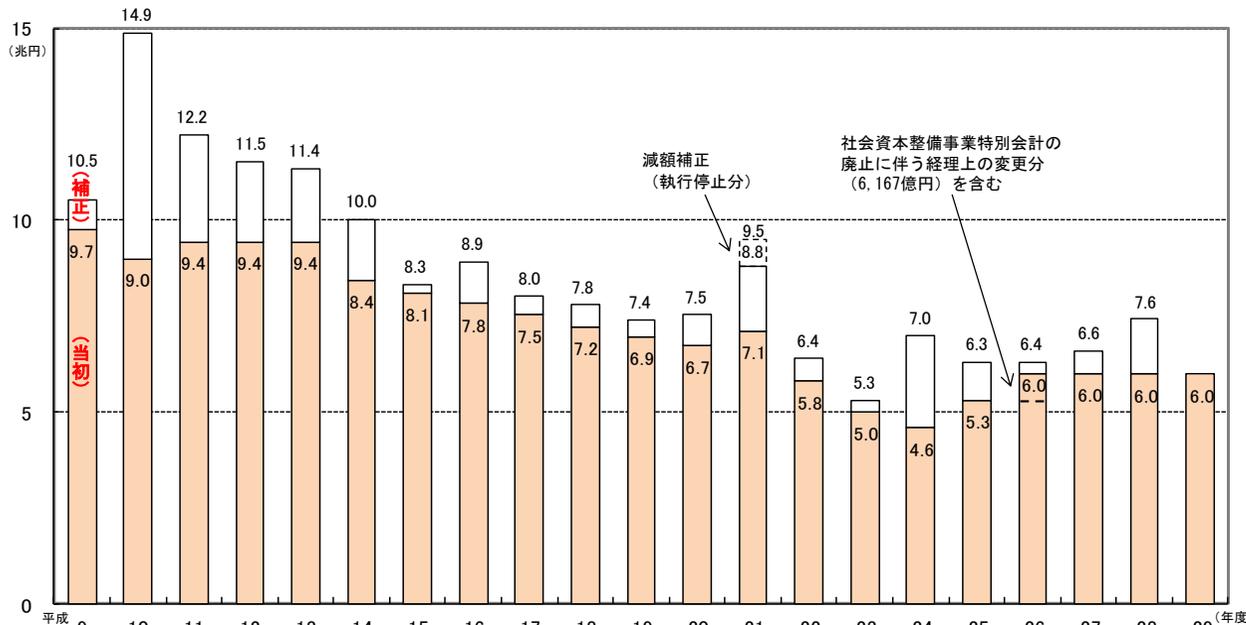
【分類Ⅳ（都道府県 未了／市町村 90%未満）】

- ・ 地域の特性により、都市計画道路の見直しの必要性の認識に差がある。
- ・ 調査費の確保や、特に人口規模の小さな市町村では人員の確保が課題となる場合がある。
- ・ 地方公共団体の内部にノウハウが蓄積されておらず、情報不足が課題となる場合がある。

- ・ 都道府県の助言やフォローアップが不十分である。
- ・ 少ない人員で対応せざるを得ないことや、必要となる情報の不足が市町村の見直しの課題となっている。

見直しに必要な視点・内容や、効率的に進める方法の共有が取組の加速化に重要

- コンパクト・プラス・ネットワークの取組を踏まえ、都市の骨格を定める都市計画道路が目指すべき都市構造に対応したものであるかを適時適切に検証していくことが重要である。
- 一方で、限られた財政資源の中、効率的に事業を執行していくためにも、必要性の高い路線・事業への「選択と集中」を図る必要があり、この観点からも、都市計画道路の適時適切な「見直し」が求められる。



- ・ 公共事業関係費は、近年横ばい。
- ・ 都市計画道路整備に係る「選択と集中」の実行にあたっては、路線毎または事業毎に必要性を再検証した上で、必要性が認められた箇所については、重点的に事業推進することが求められる。
- ・ また、上記検証にあたっては、ネットワーク全体の観点から検討する必要があることから、地方公共団体による「都市計画道路の見直し」の適時適切な実施が必要。

※本表は、予算ベースである。
 ※平成21年度は、平成20年度で特別会計に直入されていた「地方道路整備臨時交付金」相当額(0.7兆円)が一般会計計上に切り替わったため、見かけ上は前年度よりも増加(+5.0%)しているが、この特殊要因を除けば6.4兆円(▲5.2%)である。
 ※平成23年度及び平成24年度については同年度に地域自主戦略交付金へ移行した額を含まない。
 ※平成25年度は東日本大震災復興特別会計繰入れ(356億円)及び国有林野特別会計の一般会計化に伴い計上されることとなった直轄事業負担金(29億円)を含む。また、これら及び地域自主戦略交付金の廃止という特殊要因を考慮すれば、対前年度+182億円(+0.3%)である。
 ※平成23～29年度において、東日本大震災の被災地の復興・復興や全国的な防災・減災等のための公共事業関係予算を計上しており、その額は以下の通りである。
 H23一次補正: 1.2兆円、H23三次補正: 1.3兆円、H24当初: 0.7兆円、H24一次補正: 0.01兆円、H25当初: 0.8兆円、H25一次補正: 0.1兆円、H26当初: 0.9兆円、H26補正: 0.002兆円、H27当初: 1.0兆円、H28当初: 0.9兆円、H28二次補正: 0.06兆円、H29当初(案): 0.7兆円(平成23年度3次補正までは一般会計ベース、平成24年度当初以降は東日本大震災復興特別会計ベース。また、このほか東日本大震災復興交付金がある。)
 ※平成26年度については、社会資本整備事業特別会計の廃止に伴う経理上の変更分(これまで同特別会計に計上されていた地方公共団体の直轄事業負担金等を一般会計に計上)を除いた額(5.4兆円)と、前年度(東日本大震災復興特別会計繰入れ(356億円)を除く。)を比較すると、前年度比+1,022億円(+1.9%)である。なお、消費税率引き上げの影響を除けば、ほぼ横ばいの水準である。



都市計画道路の
「適時適切な見直し」の
取組を促進することが必要

【 論点② 】

地方公共団体の裁量の範囲で建築制限を
緩和することについてどのような運用が有効か

- 都市計画法第53条における建築の許可は、第54条に定める許可の基準を超えるものについても、都道府県知事等の裁量で許可・不許可を判断することができる。
- 長期に未着手となっている路線などは、適切な見直しを図るべきであるが、必要と判断された路線でも、予算等の制約から整備の見通しが明確にできないものについては、過度な権利制限を避ける目的から、当面の対応として、周辺の土地利用状況等を勘案しながら、地方公共団体の裁量により建築制限の緩和が行われている。
- このような取組について、全国の運用状況や考え方に関し、調査・整理を行った。

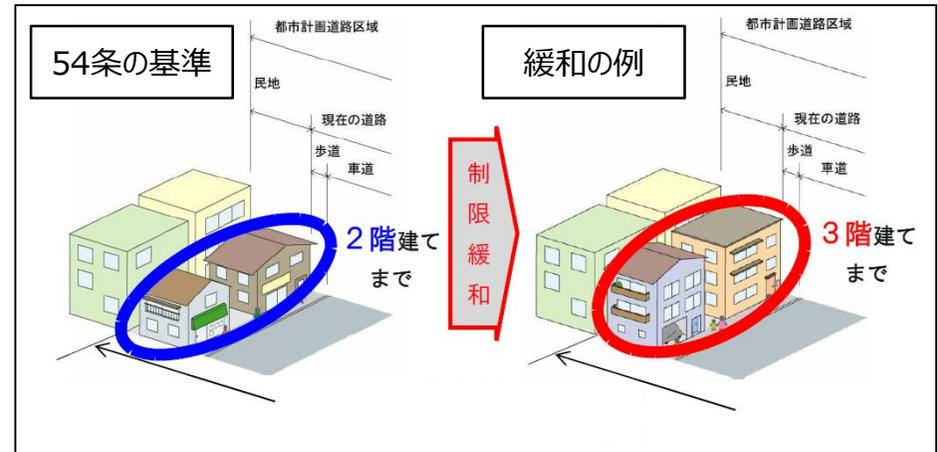
		54条の基準より緩和する基準・運用		
		ある	ない	計
54条の運用	市区町村の基準で運用	184 (14%)	590 (45%)	774 (59%)
	都道府県の基準で運用	74 (5%)	459 (30%)	533 (41%)
	計	258 (20%)	1,049 (80%)	1,307 (100%)



独自の設定根拠がある	107 (41%)
他自治体の基準を参考	136 (53%)
計 (うち無回答15)	258

およそ2割の地方公共団体が緩和の運用
うち、およそ4割が独自の設定根拠を有する

【参考】東京都における建築許可の基準の緩和の例



【抜粋】都市計画法
(建築の許可)
第五十三条 都市計画施設の区域又は市街地開発事業の施行区域内において建築物の建築をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事等の許可を受けなければならない。
(許可の基準)
第五十四条 都道府県知事等は、前条第一項の規定による許可の申請があつた場合において、当該申請が次の各号のいずれかに該当するときは、その許可をしなければならない。
三 当該建築物が次に掲げる要件に該当し、かつ、容易に移転し、又は除却することができるものであると認められること。
イ 階数が二以下で、かつ、地階を有しないこと。
ロ 主要構造部(建築基準法第二条第五号に定める主要構造部をいう。)が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造であること。

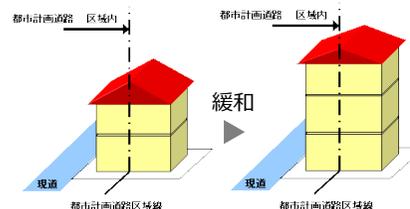
分類	階数	地階	主要構造部	緩和対象	主な都市
法54条 許可基準	2以下	有しない	木造、鉄骨造、コンクリートブロック造、その他これらに類する構造	都市計画施設内の区域	-
基本的な緩和例	3以下	同上	同上	同上	東京都、さいたま市、川崎市、盛岡市 等
(事例1) 整備優先度等の考慮	3以下	同上	同上	整備の優先度が低い場合は緩和対象	仙台市、名古屋市、神戸市、京都市 等
(事例2) 沿道用途の考慮	3以下	同上	同上	整備の優先度が高い場合でも商業系地域内なら緩和対象	仙台市
	4以下	同上	同上	商業地域で一定の条件を満たしている場合は緩和対象	横浜市
(事例3) 建物用途の考慮	3以下	同上	同上	住宅は許可	南魚沼市
(事例4) 地下車庫の緩和	3以下	車庫は許可	同上	都市計画施設内の区域	横須賀市、浜松市 等

【その他の事例】

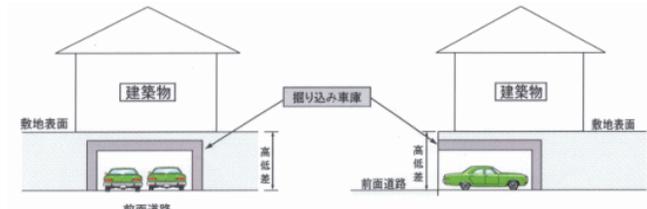
- ・ 廃止区間は階数や構造の制限を設けていない (仙台市)
- ・ 個別に判断し3階以下まで許可することもある (福岡市)

【緩和を検討している自治体が考える課題】

- ・ 緩和対象とする路線の選定が困難
- ・ 対象施設を限定して緩和するか否かの判断に苦慮
- ・ 緩和は必要だと考えているが、他都市の動向をみて検討



基本的な緩和例 (川崎市HPより)



事例4 地下車庫の緩和 (浜松市HPより)

地域ごとの実情や必要性を反映し、整備の優先度や沿道用途・建物用途等を踏まえ、階数等の緩和が行われている

論点①: 地方公共団体による自主的な見直しを促すための方策

【課題】

- 関係機関との調整や、変更・廃止にあたっての地元との合意形成等が見直しにあたっての主たる課題
- 取組が進んでいない地方公共団体は、見直しに必要な視点・内容や、効率的に進める方法の共有がなされていない傾向
- 限られた財政資源の中で、必要性の高い路線への「選択と集中」を図る必要



- ・ 見直しに必要な視点・内容や、効率的に進める方法の共有が取組の加速化に重要
- ・ 「選択と集中」も視野に入れた「適時適切な見直し」の取組を促進することが必要

論点②: 地方公共団体の裁量の範囲で建築制限を緩和するための運用

【課題】

- 2割の地方公共団体が緩和を行っており、うち4割は独自の基準を有しているが、緩和対象路線の選定や、他都市との横並びを課題と感じる地方公共団体も存在



- ・ 地域ごとの実情や必要性を反映するために、地方公共団体の裁量により、整備の優先度や沿道用途・建物用途等を踏まえ、階数等の緩和を行うことが有効