

## 論文の内容の要旨

論文題目 長期未着手メカニズムに着目した  
都市計画道路の時間管理

氏 名 渡邊 浩司

本研究は、都市計画道路の長期未着手問題に関する研究であり、マスタープラン・計画・事業の3段階の流れについて時間管理ができていないことが長期未着手発生の要因となっているという観点から、長期未着手都市計画道路の発生のメカニズム及び損失のメカニズムを明確にするとともに、将来都市構造の実現に向けた都市計画道路の時間管理のあり方を明確にし、それにより長期未着手問題の解決と今後の人口減少社会に対応した都市計画制度構築及び運用の一助とすることを目的とする。

都市計画道路は、全国で決定された約66千kmのうち36%にあたる約23千kmが未着手であり、とくに、いわゆる長期未着手都市計画道路については、計画が実現されないだけでなく、建築制限が長期化するなど、問題が顕在化してきている。このため、近年、都市計画道路の見直しが行われているが、必要性の消極的な検証にとどまっており、今後の人口減少等の変化に伴い問題がさらに深刻化する恐れがある。

本研究では、こうした問題に対し、人口減少局面における将来都市構造の変化に伴う積極的なパラダイムの転換が必要であるという視点から、都市計画道路の見直しを将来都市構造実現のための積極的な時間管理手法の一つととらえ、将来都市構造実現に向けた都市計画道路の時間管理のあり方について提案するものである。

本研究は、7章から構成される。

第1章では、研究の背景、目的、方法及び構成について述べた。

第2章では、歴史的経緯や海外制度のレビューとともに、長期未着手問題や都市計画道路に関する訴訟、都市計画の時間管理等に関する既往研究についての整理を行った。

第3章では、長期未着手都市計画道路の発生メカニズムと時間管理に関する分析を行った。

現行制度、歴史的経緯及び海外制度のレビューを踏まえ、長期未着手都市計画道路の発生要因として、1) 先行的かつ大規模な計画決定がなされていたこと、2) 整備が進まなかったこと、3) 適切な時間管理が行われなかったことの3つの要素を抽出した。

この3要素について、計画決定状況、予算、政策等の変遷の分析により検証を行い、1) 大規模に計画決定された理由として、①整備見通しのない理念的計画、②先行的空間確保の必要性、③住民参加手続き不要、2) 整備が進まなかった理由として、①財源の絶対的不足、②コスト増高、③合意形成困難、3) 時間管理が行われなかった理由として、①計画・整備・規制の連携不足②見直しのトリガー・インセンティブ不在、③計画廃止概念の不在、④整備の空間的戦略の不在、⑤時間管理の仕組み・概念の不在があることを明らかにした。

さらに、これらを踏まえ、長期未着手の発生のメカニズムとして、事業化優先順位判断のサイクルと計画見直しのサイクルがあることを示し、優先順位判断と計画見直しが連動せず、見直しにより計画を廃止するとともに選択と集中により戦略的に事業化を進めるシステムが存在しなかったことが、長期未着手が発生・蓄積する原因であったことを示した。

第4章では、代表的な訴訟事例を分析することにより、長期未着手都市計画道路の計画論的な問題点を明確化するとともに、長期未着手により生じる社会的損失、個人的損失について時間軸での変化を分析し、そのメカニズムを明確化・定式化した。

都市計画道路に関する訴訟については、「処分性」、「裁量性」、「損失補償」の3つの司法的問題に関する代表事例として、岡山訴訟、伊東訴訟、盛岡訴訟を抽出して分析を行い、長期未着手都市計画道路に関する計画論的問題点として「計画の未実現」、「計画の正当性」、「受忍の限度」の3つがあることを明らかにした。

この3つの問題に対応し、長期未着手による損失として、「ニーズへの未対応による社会的損失」、「ニーズと計画の乖離による社会的損失」、「建築制限の長期化による個人的損失」の3つの損失があることを示した。

その上で、計画決定からある期間経過後に整備した場合と、決定直後に整備した場合とで、社会的な便益や費用、個人収入等の比較を行う等により、損失のメカニズムを明確化し、時間軸での変化曲線について、一定の仮定のもとで以下の通り定式化した。

1) 「ニーズへの未対応による社会的損失」のうち、計画決定から現時点までのニーズへの未対応による社会的損失については、早期整備した場合と現時点で整備した場合のNPVの差（総損失）として定式化し、未着手期間の長期化に伴い損失が加速度的に増加することを明確化した。他方、未実現の計画について今後期待される利益については、当該時点で未

着手道路を整備する場合の NPV とし、未着手期間の長期化に伴い交通量が減少する場合、現在価値がマイナスになる場合も生じることを明確化した。

2) 「ニーズと計画の乖離による社会的損失」については、当該時点で未着手道路を整備する場合の NPV の経済社会情勢の変化に伴う当初想定からの減少として定式化し、未着手期間の長期化に伴い交通量が予測を下回ることにより、損失が大きくなることを明確化した。

3) 「建築制限の長期化による個人的損失」については、計画決定直後に事業化した場合と現時点で事業化した場合との比較による用地補償費と建築制限下での賃料の総収入の差として定式化し、未着手期間の長期化に伴い地価が上昇する場合、損失は減少し便益が発生する場合もあるが、地価が下落する場合には加速度的に損失が増加することを明確化した。

また、様々なケースで試算を行い、要因の変化により損失が時間軸でどのように変化するかを明確化し、時間管理が必要であることを示した。

第5章では、長期未着手のメカニズムを踏まえた都市計画道路の時間管理についての分析及び提案を行った。

長期未着手への対応策について、計画見直し、早期整備、制限緩和、代償措置、整備見直し明示の5つの解決方策に分類し、発生メカニズム及び損失メカニズムとの関係を体系的に整理して明確化し、時間軸に応じてこれらの対応策の組合せにより損失に対応していく必要があることを示した。

それを踏まえ、人口減少時代に対応した将来都市構造の実現に向けた都市計画道路の時間管理システムの考え方として、調査の充実、マスタープランの見直しによる将来都市像の明確化、都市計画の総体・定期見直し、プログラム策定や建築制限の時間管理等による戦略的整備、実現後の機能発揮等に関する都市施設のマネジメントを提案した。

2011年度に行われた運用指針の改正内容について時間管理システムの提案と比較分析し、戦略的整備、都市施設のマネジメントについては示されていないこと、計画の正当性の問題については、改正により導入された定期見直しの導入により対応できるが、受忍の限度の問題については、時間の経過により累積する性格を有しており、本質的な対応ができていないことを明確にし、他方、受忍の限度の問題は地域により大きく異なり、画一的な制度対応は難しく、当面は地域に応じた自治体の取り組みが効果的であることを示した。

第6章では、都市計画道路の時間管理に関するケーススタディと今後のあり方についての提案を行った。

政令市の都市計画道路見直しの比較分析により、政令市の取組みに変化が見られる中で、集約型都市構造実現を強く意識した総体見直しを行い、他市に先駆けて大規模な廃止を提案するなど、将来都市構造実現に向けた時間管理の先進的な取り組みを行った事例が仙台市であることを明らかにした。

こうした見直しのできた要因として、地下鉄東西線の整備に向け積極的にビジョン指向

型の取組みをしており交通や土地利用を一体的に考える意識が高い、都市圏パーソントリップ調査によりデータ把握や広域の将来像の提示ができていた、等があることを示した。

仙台市の取組みについては、将来像の提示、土地利用や交通施策との連携、評価指標の導入、客観的データに基づく分析、評価結果や理由の具体的公表、整備優先度と組み合わせた53条制限の導入など、運用指針を先取りし、将来都市構造実現に向けた時間管理に取り組んだものとして評価できる一方、定期見直しや整備プログラムの位置づけ、評価指標の有効性担保、総合評価の判断基準明確化等が不十分といった問題点があることを示した。

こうした事例をふまえ、今後の将来都市構造実現のための都市計画の時間管理として、線引き制度に代わる縮退型の公共投資プログラムとして「市街地整備総合マネジメント戦略」を導入し、都市施設の整備だけでなく機能のマネジメントを行っていくことが必要であること、実現手法として、都市計画道路の機能を都市計画決定として位置付けて担保し、都市計画事業として都市計画税を導入して整備する仕組みが必要であることを提案した。

第7章では、結論として、以上の各章の結果を取りまとめるとともに、今後の課題をとりまとめた。