

調布市における都市計画道路と生活道路の一体的計画づくりの取組

An approach to develop an integrated road network plan in Chofu city

近藤和宏* 鈴木弘之** 木全淳平*** 石神孝裕****

By Kazuhiro KONDO, Hiroyuki SUZUKI, Junpei KIMATA and Takahiro ISHIGAMI

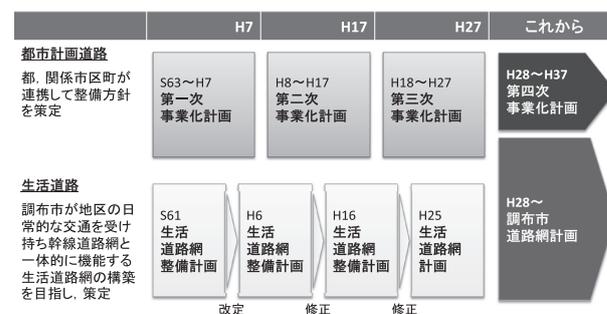
1 はじめに

我が国の都市計画道路は主として人口増加にともなう都市の拡大に対応すべく計画、整備されてきたが、近年の人口減少や財政状況、長期末着手問題等に対応するために、各自治体では都市計画道路の見直しが進められている。こうした状況に対し当研究所では、①都市計画道路のネットワーク機能を重視して個別の都市計画道路の下敷きの計画となる道路網計画を導入すること、②現状の道路網をベースに道路ユーザーの視点から必要とされる道路網を構築すること、③個別の路線の必要性を主張するために道路の機能に応じた多様な視点で道路ネットワークを評価すること等、都市計画道路の見直しの枠組みや評価方法を研究¹⁾²⁾するとともに、複数の自治体において都市計画道路の見直しを支援³⁾してきた。

都市計画道路の見直しが進みつつある中、最近では、都市計画道路などの幹線道路と地区の地先道路（建築敷地が接する前面道路）の中間に位置する生活道路の見直しに注目が集まりつつある。いくつかの自治体においては、生活道路網に関しても将来の計画を持ち、それに基づいて整備を進めている。生活道路は都市計画道路の様に、計画決定の時点で建築制限などを法的に課すことはできないため、自治体が主体的に整備を進めるほか、建築確認時等に自主セットバックの協力を要請し、道路空間を確保したうえで整備を進める場合も多い。このように、沿道の建替えのタイミングで用地が確保されるといった時間的な問題と、財政的状況で都市計画道路さえも整備が進んでいないこと等から、生活道路の整備はなかなか進まず、意欲的なはずの生活道路網の計画は実現性に乏しい計画として見なす場合も少なくない。こうした問題に対し、調布市では、「東京における都市計画道路の整備方針(第四次事業化計画)⁴⁾」の検討とあわせて、市内の都市計画道路の見直しを進めるとともに、昭和61年に策定された調布

市生活道路網整備計画を含めて一体的に道路網の計画を見直す取組を進めてきた。本稿では、都市計画道路と生活道路のあり方を一体的に整理した計画である「調布市道路網計画」の内容を中心として、道路網構築の考え方、整備プログラム等について紹介する。

なお、本稿の内容は、調布市都市整備部街づくり事業課からIBSが受託した業務成果⁵⁾⁶⁾⁷⁾をもとに作成したものである。



出典) 調布市道路網計画

図-1 都市計画道路、生活道路の計画の変遷

2 調布市における道路整備の現状と課題

調布市内では、延長約57kmの都市計画道路を計画決定しており、平成27年度末現在の整備率は約51%、約28kmの都市計画道路が未整備となっている。「多摩地域における都市計画道路の整備方針(第三次事業化計画)」⁸⁾では、平成18年度から平成27年度までの間で優先的に整備すべき路線(優先整備路線)として10路線(調布市施行)を位置付けたが、事業に着手したのは3路線、他に3路線が準備段階となっている。このため、計画的な道路整備や着実な事業推進が課題となっている。

生活道路については、昭和61年に「調布市生活道路網整備計画」を策定、その後、平成6年に計画を改定、最近では平成25年に計画の修正を行い、整備を進めている。計画幅員が6m~12mの生活道路を計画で定

* 都市・地域計画研究室 研究員 ** 研究部 研究員 工学博士 *** 都市交通研究室 研究員 **** 都市・地域計画研究室長

めており、計画延長の合計は約123km、平成27年度末現在の整備率は約33%である。生活道路の整備は市の事業として整備を進めていくもの、沿道建物の建替えや開発事業の機をとらえて整備を進めるものがあるが、整備には長い年月がかかり、整備効果を早期に発現できないことが課題となっている。

これらの道路が計画されて以降、長期間が経過する中で、人口減少や本格的な超高齢社会の到来、大規模な地震をきっかけとした防災意識の高まりなど、社会経済状況が大きく変化してきている。京王線の地下化の実現、東京外かく環状道路（関越～東名）の事業化及び周辺基盤整備の進捗など、調布市を取り巻く交通環境が大きく変化してきており、時代に応じた道路ネットワークを構築することが求められている。また、調布市民意識調査結果によれば、市が実施している各施策の満足度をみると、道路整備に対する満足度が全ての施策の中で最も低い状況にあり、必要な道路については、効率的かつ計画的に整備を推進していくことが課題となっている。

3 都市計画道路と生活道路の一体的計画の枠組み

(1) 道路網計画の構成

都市計画道路と生活道路は相互に関連するものの、それぞれ異なる時期に別々の計画として策定される自治体が多い。計画の策定期間が異なるのは、特に、都市計画道路と生活道路のそれぞれの計画を担当する部署が異なる場合である。

それぞれの計画を異なる部署で担当している場合、例えば、広域的な交通を捌く観点からは必要性が確認されないため、都市計画道路の計画では廃止することになった路線が、地域にとっては必要な道路であり、生活道路として計画に残したい場合の表現が困難となる。このような路線は、都市計画道路としては廃止する一方で、生活道路として計画に位置付け、道路自体は残すことを計画に明示すればよいのだが、計画の策定期間が同一でない場合、都市計画道路の計画から路線がなくなり、道路が廃止されるのではないかと誤解されてしまう可能性がある。

市民からみれば、都市計画道路も生活道路も日常生活において頻繁に利用する道路であり、都市計画道路

網の図面から路線が削除されれば、それはすなわち道路の計画はなくなったと解釈するのが一般的といえる。しかも、都市計画を廃止すれば建築制限も課されなくなるのだが、いざ建替えをするタイミングで生活道路の計画は残されており自主的なセットバックを依頼されることになる。こうした問題を解決するため、調布市においては、都市計画道路からなる広域道路網計画と生活道路からなる地区内道路網計画を同じ時期に一体的に計画することとした。

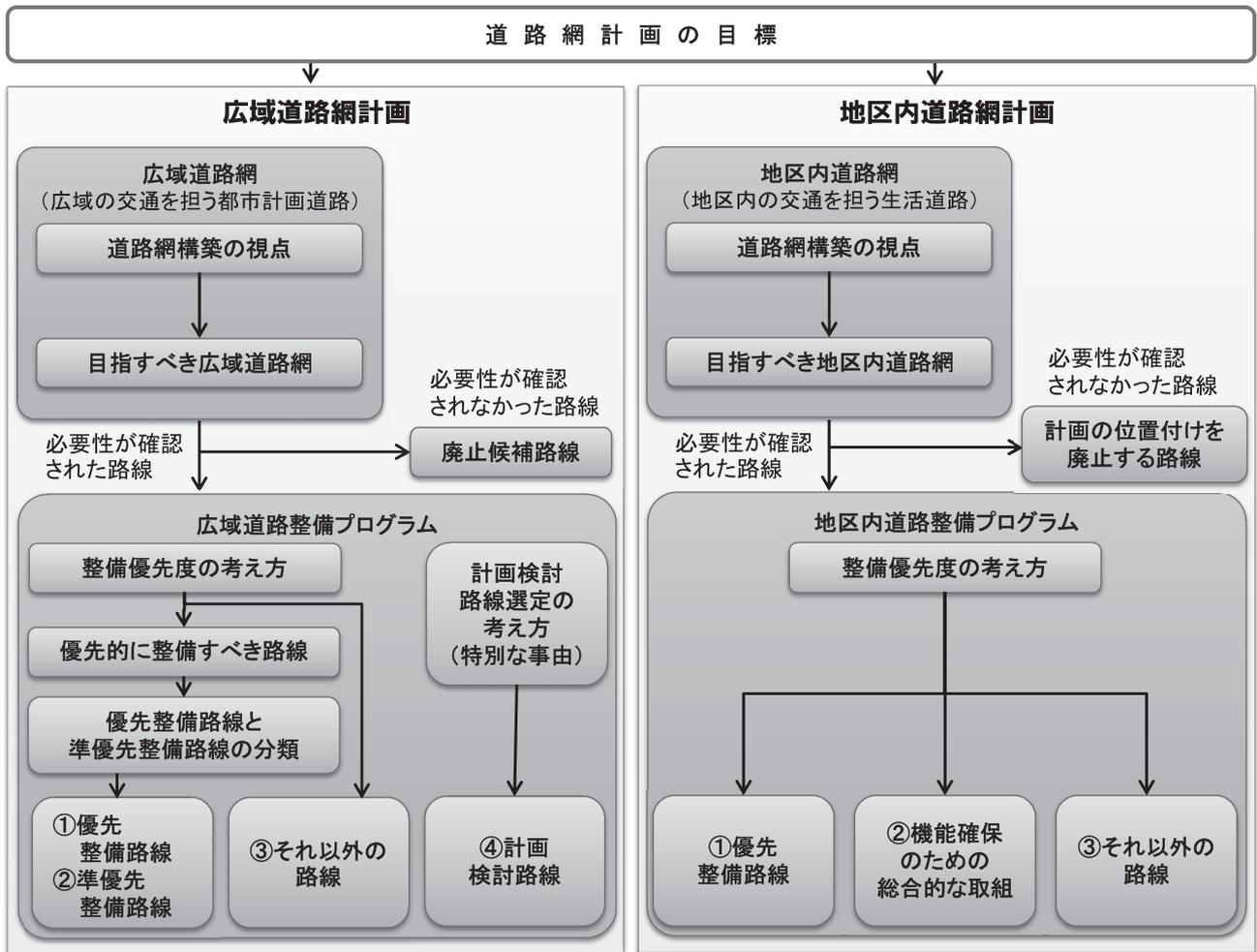
調布市道路網計画は、計画の目標を踏まえ、広域的な移動を支える都市計画道路を対象とした「広域道路網計画」と、広域的な道路を補完し地区内の移動を支える生活道路を対象とした「地区内道路網計画」により構成される。さらに、広域道路網計画は、広域道路網と広域道路整備プログラム、地区内道路網計画は、地区内道路網と地区内道路整備プログラムから構成される。

広域道路網は、道路網構築の視点により路線の必要性が確認された道路網である。必要性が確認されなかった路線については、廃止候補路線となる。広域道路整備プログラムは、広域道路網の各路線を対象に、整備の優先度を明示したもので、整備優先度の考え方に基づき抽出される優先整備路線、準優先整備路線、特別な事由により、道路の線形、幅員、位置、構造の変更など都市計画の内容について検討する必要がある路線である計画検討路線、それ以外の路線から構成される。

地区内道路網は、地区レベルからみた道路網構築の視点により路線の必要性が確認された道路網である。必要性が確認されなかった路線は、調布市道路網計画の策定をもって生活道路網から位置付けを廃止する路線となる。地区内道路整備プログラムは、地区内道路網の各路線を対象に、整備の優先度を明示したものであり、整備優先度の考え方に基づき選定した優先整備路線、機能確保のための総合的な取組、それ以外の路線から構成される。

(2) 検討プロセス

従来型の計画づくりは、路線を評価して、計画案をまとめ、最後にパブリックコメントを実施するという流れで進められることが一般的である。調布市道路網計画の検討に当たっては、計画検討、技術検討、市民参加の3つのプロセスを並行して進める方式を採用



出典：調布市道路網計画

図-2 道路網計画の構成

した。これは、最後に市民のお墨付きを得るのではなく、計画検討のはじめの段階から市民ニーズを捉え計画への反映に努めることを意図したものである。計画検討の各段階において職員がオープンハウス形式で直接市民の皆さんの意見を聴く「みちの井戸端会議」や「道路に関するアンケート」など市民とコミュニケーションを図った。また、計画検討の技術的な助言については、「調布市道路網計画有識者委員会」及び「調布市道路網計画庁内調整会議」を設置して、検討の各段階において会議を開催しながら検討を進めることとした。

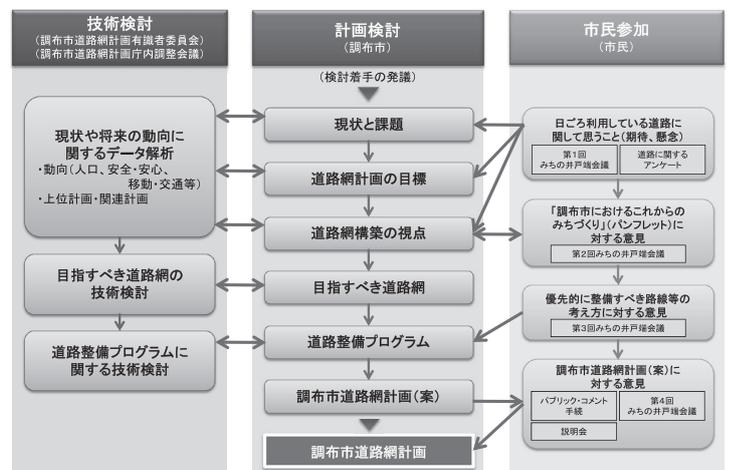
4 調布市道路網計画の検討

(1) 目指すべき道路網の構築

a) 道路の必要性の検証

道路の必要性については従来から自動車交通量を処理する観点に重きが置かれてきたが、今後の人口減少を見据えれば自動車交通量は減少すると考えられる。

自動車交通量が少なければ道路整備は必要ないかと言えば、当然、そのようなことはない。道路は、日常生活において、病院等への行きやすさ、移動時の安全性・快適性の確保、住宅地の防災性の向上、自転車による移動の利便性向上、また災害時には迅速な避難の一



出典) 調布市道路網計画

図-3 検討プロセス

助となるなど、自動車交通を捌く以外にも市民生活に欠かせない社会基盤である。道路利用者や市民の道路に対する様々な期待に応えられるよう、道路の多様な役割を確認し、これらの役割が十分発揮できるようなみちづくりに取り組む必要がある。

そこで、調布市を取り巻く状況、上位関連計画の目標、市民ニーズ等を踏まえ、道路網計画全体の目標とその目標に対応した道路網構築の視点を設定し、道路網構築の視点毎に構築すべき道路網を明らかにし、それらを重ね合わせて目指すべき広域道路網と地区内道路網を構築した。広域道路網の道路網構築の視点により道路網の必要性を確認した結果、いずれの視点にも該当しなかった路線を都市計画の廃止を前提とした廃止候補路線として位置付けることとし、道路網計画の策定後に都市計画の廃止の妥当性について検討を進めた後、必要な都市計画手続に着手することとしている。

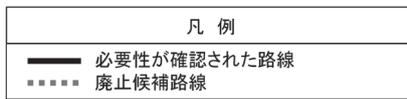
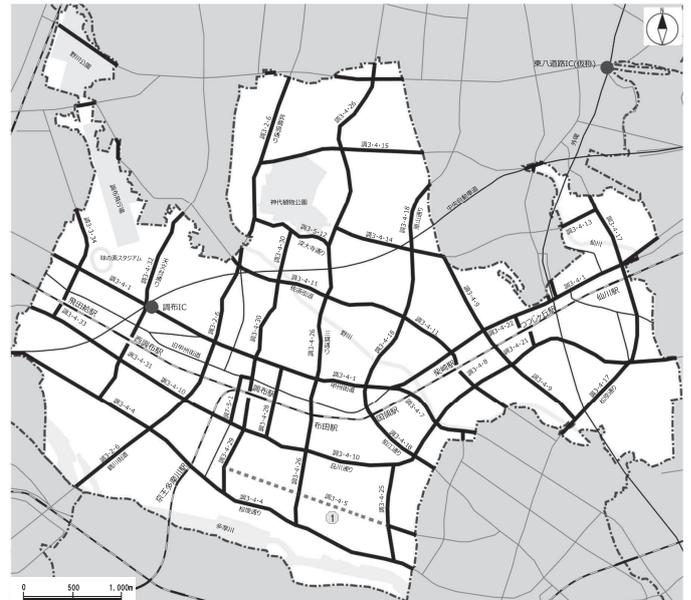
b) 幅員を考慮した地区内道路網の検討

生活道路は、幹線道路と地区の地先道路の間に位置し、地区の施設を連絡し、通勤・通学のほか、買い物や散歩などで移動する際に利用する日常生活に密接な関わりをもつ道路である。幹線道路が自動車の利便性を高めることを主として担うことに対して、生活道路は歩行者などの交通を重視し、地区の安全性と生活機能の向上を図る道路として、位置付けられている。

道路網構築の視点	道路網		目標
	広域	地区内	
鉄道駅へのアクセシビリティ向上に資する道路網の構築	●	●	快適 便利 安全
救急搬送を支える道路網の構築	●		快適 便利 安全
地域の拠点や主要施設への安全で快適な移動を支える道路網の構築		●	快適 便利 安全
道路混雑の解消に資する道路網の構築	●		快適 便利 安全
緊急時の物資や活動人員の輸送を支える道路網の構築	●	●	防災 減災
緊急時の避難を支える道路網の構築		●	防災 減災
火災時の延焼を防ぐ道路網の構築	●		防災 減災
中心市街地のにぎわいの創出に寄与する道路網の構築		●	活性化
観光振興に寄与する道路網の構築	●		活性化
都市の低炭素化を促進する道路網の構築	●		環境・ 住環境
住みやすいまちを形成する道路網の構築		●	環境・ 住環境

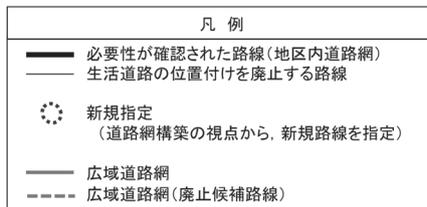
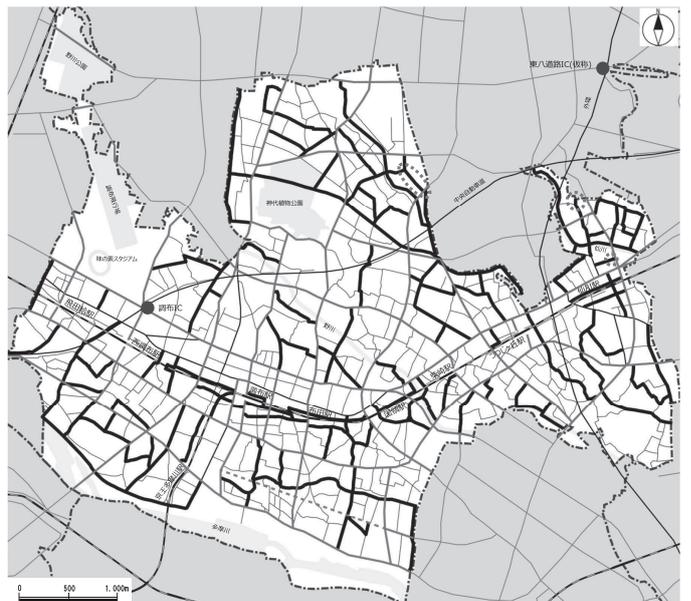
出典) 調布市道路網計画

図-4 道路網構築の視点



出典) 調布市道路網計画

図-5 目指すべき広域道路網



出典) 調布市道路網計画

図-6 目指すべき地区内道路網

生活道路の大半が拡幅整備を必要とするが、過度に幅員を確保する必要はなく、路線に求められている機能に応じて、必要に応じた幅員が確保されていれば、

表-1 地区内道路の幅員設定の考え方

道路網構築の視点 (地区内道路網)	道路幅員設定の考え方	計画幅員	
鉄道駅へのアクセス性 向上に資する道路網の 構築	・路線バス、 ミニバス路線	バスの走行に伴う歩行者の安全性を確保するため、歩道は両側もしくは片側を基本とする。ミニバス路線については、両側に歩行空間を確保する。	6.0~12.0m
	・徒歩・自転車による アクセス路線	歩行者と自転車を優先させる道路とする。車道は4.5mを確保し、両側に歩行空間を確保する。	6.0m
	・駐輪場への アクセス路線	歩行者と自転車がそれぞれ安全に通行できる道路とする。車道は4.5mを確保し、両側に歩行空間を確保する。	6.0m
地域の拠点や主要施設 への安全で快適な移動 を支える道路網の構築	・小学校への アクセス路線	歩行者空間を確保するため、片側歩道または両側に歩行空間を設置する。	7.5m・8.0m
	・地域福祉センターへのア クセス路線	歩行者空間を確保するため、片側歩道または両側に歩行空間を設置する。	8.0m
緊急時の物資や活動人 員の輸送を支える道路 網の構築	・消防活動困難区域の解 消に資する路線	震災時に消防車が通れる幅員を確保する。	6.0m
	・消防活動時に必要な 路線	消防署へのヒアリング結果より、幅員6mを確保する。	6.0m
緊急時の避難を支える 道路網の構築	・都市計画道路、都道と避 難所間の路線	徒歩で避難所に確実に到達するためには、建物等の倒壊によって道路が閉塞されることが必要であり、これを満たす幅員を確保する。	6.0m
	・広域避難場所と都市 計画道路までの路線		
中心市街地のにぎわい の創出に寄与する道路 網の構築	・中心市街地を回遊する ために必要な路線	一方通行規制や時間規制等、交通規制による対応が想定されるため、幅員を設定する条件としない。	-
住みやすいまちを形成 する道路網の構築	・道路の愛称名のついて いる路線のうち、市民生 活に密接に関連し日常 の交通を支える路線	道路幅員を設定する条件としない。	-

出典) 調布市道路網計画



凡 例	
必要性が確認された路線(地区内道路網)	
——	幅員 6.0m
——	幅員 7.5m
——	幅員 8.0m
——	幅員 9.0m
——	幅員 11.0m
——	幅員 12.0m
——	事業中路線
——	生活道路の位置付けを廃止する路線
——	広域道路網
----	広域道路網(廃止候補路線)
●	新規指定(道路網構築の視点から、新規路線を指定)

出典) 調布市道路網計画

図-7 地区内道路網の幅員

生活道路としての機能も果たすことになる。そこで、道路の機能(道路網構築の視点)や路線の地域の状況に応じて、道路に期待される機能と役割を検討し、状況に応じた幅員を設定した。例えば、地域の拠点や主要な施設への安全で快適な移動を支える道路網として評価された路線のうち、小学校へのアクセス路線については、通学時の児童の安全性を確保するために、小学校の周辺状況を確認したうえで、片側歩道、または両側に歩行者空間を確保できるような幅員設定とした。

(3) 道路整備プログラムの検討

a) 整備優先度の検討

財政制約を鑑みれば、広域道路網と地区内道路網として構築すべき道路網の全てに着手することは不可能であることから、整備の優先度が高い優先整備路線を明確にし、効率的かつ効果的に道路整備を進め、早期に問題が解決されるみちづくりを目指すこととした。

優先的に整備すべき路線の抽出は、道路網構築の視点のうち、より多くの視点に該当するか否かで決めるのではなく、調布市におけるまちづくりの考え方や対応すべき課題の重要性や緊急度に応じて決めることとした。道路網構築の視点はあくまでも道路の必要性を検証したものであり、複数の視点に該当する道路と1つの視点しか該当しない路線のいずれの方が優先度が高いかは、視点に該当する数だけで決めることは合理的とは言えない。例えば、渋滞緩和と中心市街地の回遊性向上の2つの観点から必要な道路と、地震による火災延焼で命が危険にさらされるような密集市街地を改善するためという1つの観点から必要な道路とではどちらを優先すべきだろうか、という問題に対して、道路の必要性を示す視点の数の大小だけで判断することは危険と言える。

このように考え、調布市においては重点的に解決すべき重要課題を整理した上で、その課題の改善に資する路線の優先度を高く評価することで、優先整備路線を抽出することとした。

b) 計画検討路線の抽出

広域道路網として必要性が確認された路線のうち、特別な事由により、道路の線形、幅員、位置、構造の変更など都市計画の内容について検討する必要がある路線を計画検討路線として位置付けることとした。計

画検討路線として位置付けられた路線は、道路網計画策定後に、個別路線ごとに地域の状況を踏まえつつ道路整備の実現に向けた計画検討を進めることになる。

計画検討路線に該当することになる特別な事由としては、①現場の状況により検討が必要な路線、②計画線上に国指定史跡がありかつ史跡の復元等にあたり検討が必要な路線、③隣接市区と調整が必要な路線、④既存道路を活用し都市計画道路の機能を代替できる可能性のある路線、⑤他の都市計画施設（都市計画公園・都市高速鉄道）との重複により検討が必要とされる路線が存在する。

このうち、④既存道路を活用し都市計画道路の機能を代替できる可能性のある路線は、都市計画道路と並行する既存道路の機能の向上を図ることで、既存道路が都市計画道路の持つ機能を代替できる可能性があるかどうかを検討し、抽出した。④に該当する都市計画道路には並行する生活道路が存在し、そこは自動車交通量が多くバス路線になっているのにも関わらず、歩道は狭く歩行者にとっては危険な道路となっている。この都市計画道路が整備できれば、並行する生活道路の交通量の減少が期待でき、またバス路線の変更もできれば、並行する生活道路における歩行者の安全性を

高めることができる。しかし、当該路線は、一部区間を除けば現道がない市街地に計画された都市計画道路であり、実現には土地の取得、家屋移転、道路工事等により膨大な予算が必要な上、地権者との交渉に長時間を要することが想定される。歩行者が危険にさらされているという現状は一刻も早く改善を要するが、都市計画道路の整備が進まないことには問題が改善されないとなるといつまでも改善が進まないことになる。今後は、このような問題の解決に向けて動き出すことを意図して、当該路線を計画検討路線として抽出した。

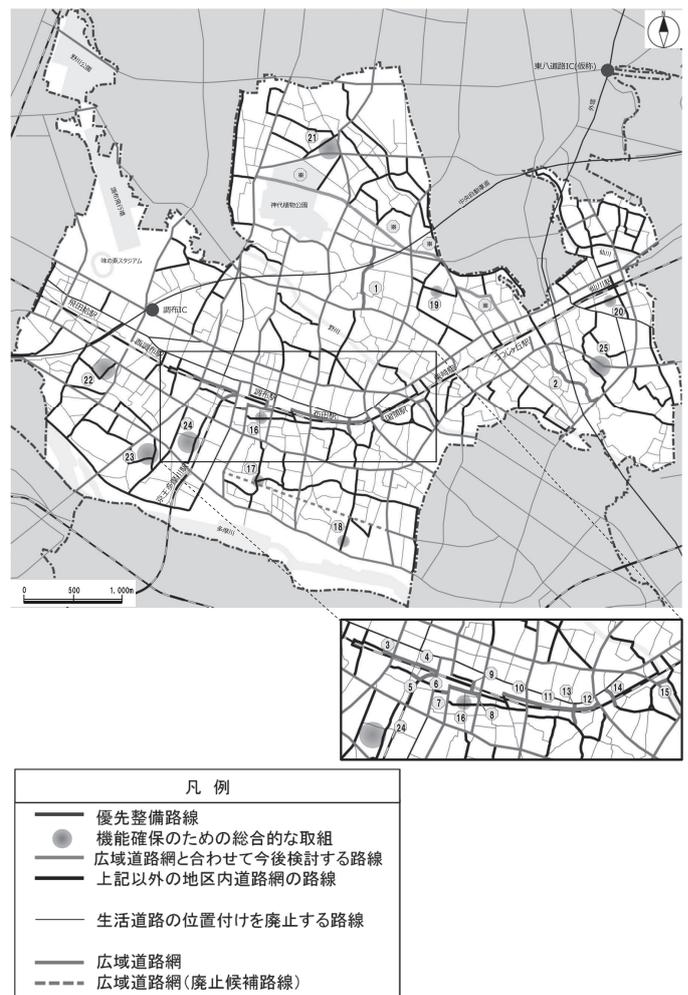
c) 機能確保のための総合的な取組

地区内道路は、市が主体的に整備するほかに、沿道地権者が建て替えをする際に自主セットバックをお願いすることで空間を確保するという方法で整備することになる。これらの路線の多くは整備に長期間を要することになり、整備が終わるまで道路整備で改善が図られるべき地域の問題は残されたままとなる。こうし



出典) 調布市道路網計画

図-8 広域道路整備プログラム



資料) 調布市道路網計画より作成

図-9 地区内道路整備プログラム

た状況を改善するため、調布市では道路整備により空間を確保するだけでなく、局所的改良や交通安全対策を含むハードとソフトの総合的な取組をセットで行うこととし、地区内道路網の整備プログラムの中に位置付けることとした。

具体的には、ボトルネックとなっている箇所（前後区間が整備済となっている区間や広域道路に接続する道路のうち部分的に未整備となっている区間等）については、路線を一括で整備するのではなく、一部分を拡幅整備することにより、アクセス性の向上や、迂回による生活道路への通過交通の抑制、事故の削減に向けて取り組んでいくこととした。また、小学校周辺については、早急に児童の安全対策を実施することが必要であることから、短期的に実現可能な方策について、地域住民や交通管理者と協議し、安全性の向上を図ることとしている。方策としては、速度規制、ゾーン30の設定、交差点改良、物理的デバイスの設置等がある。

3 おわりに

本稿では、調布市道路網計画の策定業務を通じ、有識者による助言や市民のニーズを踏まえつつ調布市の担当者和我々が一つ一つ議論を積み重ねながら整理した考え方と、その考え方に基づく計画の内容等について報告した。調布市における取組は、都市計画道路の見直しだけでは解決が難しい問題も、都市計画道路と生活道路とを一体的に見直すことで改善できる可能性があることを示している。市民にとっては都市計画道路も生活道路も道路であり、道路整備には市民や地権

者等の協力は不可欠である。既存の計画制度や枠組みにとらわれすぎず、地域が抱える問題を解決するという視点や市民目線を意識した道路計画の見直しが必要ではないだろうか。

参考文献

- 1) 石神孝裕、矢嶋宏光、土屋愛自:持続可能性を踏まえた都市計画道路の見直しと計画枠組みに関する研究、都市計画論文集、Vol.46、No.3、2011
- 2) 石神孝裕、福本大輔、稲原宏、望月健介、本多建雄、蓮見純一、城所大介:持続可能性を踏まえた都市計画道路の見直しにおける評価の考え方—さいたま市の事例をもとに—、土木学会論文集D3(土木計画学)、Vol.69、2014
- 3) さいたま市:さいたま市道路網計画、2012
- 4) 東京都・特別区・26市・2町:東京における都市計画道路の整備方針(第四次事業化計画)、2016
- 5) 調布市:調布市におけるこれからのみちづくり—調布市道路網計画—、2016
- 6) 調布市:調布市におけるこれからのみちづくり—調布市道路網計画— 参考資料〈技術検討レポート〉、2016
- 7) 調布市:調布市におけるこれからのみちづくり—調布市道路網計画— 参考資料〈市民参加レポート〉、2016
- 8) 東京都・28市町:多摩地域における都市計画道路の整備方針(第三次事業化計画)、2006