

歴史的風致との整合を図った湯浅町都市計画道路の見直しについて

相原 稜¹・山下 和哉²

¹国土交通省 観光庁 観光地域振興部 観光資源課（〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3）

²和歌山県 海草振興局建設部 工務課（〒640-8287 和歌山県和歌山市築港1-14-2）。

和歌山県では、2011年3月に「和歌山県都市計画道路見直し方針」を定め（2013年3月改定）、長期未着手となっている都市計画道路の見直しを推進しており、県内市町に対して見直しを図るよう働きかけを行っている。

本稿では、歴史的風致との整合を踏まえ、都市計画道路の必要性の検証を行った湯浅町における事例を紹介し、今後の都市計画道路見直しにかかる必要性の検証を行う上での一助とし、さらなる見直しの推進を図ることを目的に報告するものである。

キーワード まちづくり、景観、住民参加

1. はじめに

都市計画道路とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、公園・下水などとともに、安全で快適な都市生活や産業活動を支えるまちづくりの骨格となる都市施設の1つである。

2015年3月31日現在、我が国では約72,521kmの都市計画道路が計画決定され、このうちの約6割にあたる約46,112kmの改良が完了している。しかしながら、和歌山県における改良状況は、約708kmの計画決定に対し、約4割の約296kmに留まっており、依然として未整備区間が多く残され、整備には長期の時間を要する状況である。



図-1 和歌山県における将来人口の推計

2. 都市計画道路見直し方針の策定

(1) 社会情勢の変化

和歌山県下の都市計画道路網は、1950年から60年代に計画された後、一部、高規格幹線道路の追加等を除き、大きく変更されることなく今日に至っている。当時の社会情勢は、戦後復興期を経て産業、商業及び人口が右肩上がりの発展を続けており、今後ともその傾向が継続するものと考えられていた中で、都市計画道路に代表される社会基盤は拡大基調の計画が定められ、これに基づき整備が進められてきた。

しかしながら、近年においては、少子高齢化の進展等による将来人口の減少、2030年（平成42年）を対象年とした将来交通量予測において自動車交通量の減少が予測

されるなど、社会情勢に大きな変化が生じている。

(2) 法的判断

1999年（平成11年）、盛岡市に対してなされた市道区域決定処分取消等請求事件により、長期未着手路線について、定期的な見直しによる必要性の検討が必要であることが示された。

これは、長期間にわたって建築制限が課されたことは、都市計画道路の見直しをせず、放置されたことが原因であり、都市計画決定と建築制限の維持は違法であるとし、都市計画決定の取り消しや国家賠償法に基づく慰謝料の請求、憲法に基づく財産権の補償などを求めたものである。

結果は、盛岡市が都市計画道路について漸次見直しを

目は、「和歌山県都市計画道路見直し方針」に示される①上位・関連計画への位置づけ、②都市間連絡機能、③交通拠点アクセス機能、④土地利用支援機能、⑤都市防災機能、⑥交通処理機能の6つの評価項目を用いた。上記見直し方針に示される必要性の検証項目・検証基準を表-1に示す。

表-1 必要性の検証項目・検証基準

評価項目	機能	検証基準
位置づけ	上位計画・関連計画への位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画、都市計画マスタープラン等各種上位関連計画において、複数の市町村を広域的にネットワークする「広域幹線道路」に位置づけられているか 各種上位関連計画において、重点的に整備を推進、促進する道路として挙げられているか
	都市間連絡機能	<ul style="list-style-type: none"> 周辺主要都市間の連絡路線（圏域の骨格を構成する国道等の一部をなしている）となっているか 隣接市町との連絡路線（周辺市町に跨る都市計画道路の一部をなしている）となっているか
路線機能	交通拠点アクセス機能	<ul style="list-style-type: none"> インターチェンジへ直接アクセスしているか 重要港湾、空港へ直接アクセスしているか 主要鉄道駅へ直接アクセスしているか
	土地利用支援機能	<ul style="list-style-type: none"> 主要な公共施設へ直接アクセスしているか 主要な集客施設、観光施設へ直接アクセスしているか 開発プロジェクトへ直接アクセスしているか まちづくりにおける主要エリアへ直接アクセスしているか
	都市防災機能	<ul style="list-style-type: none"> 緊急輸送道路、避難経路に位置づけられているか 防災拠点に直接アクセスしているか
	交通処理機能	<ul style="list-style-type: none"> 廃止に伴い周辺道路に深刻な渋滞を引き起こす可能性があるか 対象路線に代替する路線が存在しないか
	（空欄）	（空欄）

(2) 上位・関連計画への位置づけ

まちづくりを進めるうえで重要と考えられる「和歌山県都市計画区域マスタープラン 有田圏域（2015.5）」、「第三次湯浅町長期総合計画（2011.3）」、「湯浅町都市計画マスタープラン（2001.3）」への位置づけの有無について確認を行った。

この結果、一部国道42号と重複している「横貫別所線」が高速道路を補完する幹線道路として、「湯浅港別所線（44区間を除く）」「紀伊湯浅駅大宮通線」が中心市街地周辺の道路ネットワークの充実に資する道路として位置づけられており、これら3路線の必要性が高いことが確認できた。

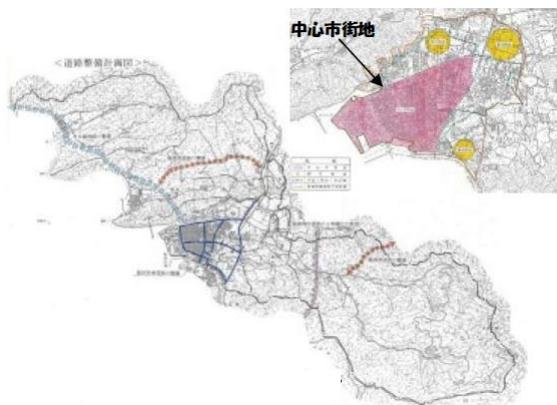


図-5 湯浅町都市計画マスタープランにおける道路網整備計画図

(3) 都市間連絡機能

都市間連絡機能を有する都市計画道路としては、「横

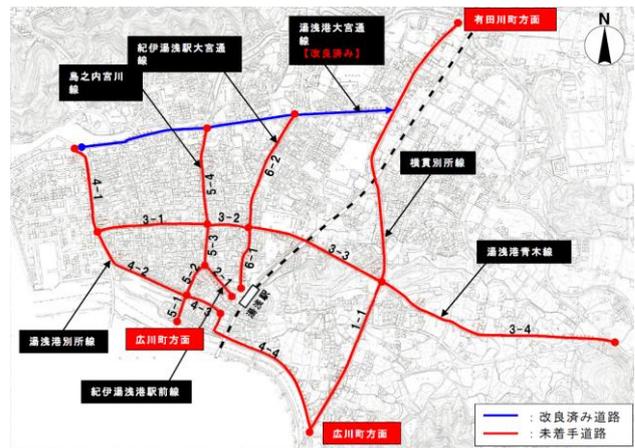


図-6 都市間連絡機能の評価

貫別所線」が有田川町と広川町を、「島之内宮川線」が湯浅町と広川町を連絡する路線になっていると考えられる。また、横貫別所線は国道42号の一部も成していることから、これら2路線が都市間連絡機能を有する路線であることが確認できた。

(4) 交通拠点アクセス機能

湯浅町において交通拠点として考えられる施設は、湯浅IC、湯浅広港、JR湯浅駅がある。「湯浅港青木線」については湯浅ICへ直接アクセスする道路では無いものの、一部既存道路を利用することでICへの乗り入れが可能であることから、交通拠点アクセス機能を有する道路として評価することとした。また、湯浅広港へのアクセスは「湯浅港別所線」が、JR湯浅駅へのアクセスは「紀伊湯浅駅大宮線」及び「紀伊湯浅駅前線」がその機能を担っていると考えられるため、これら4路線が交通拠点アクセス機能を有していることが確認できた。

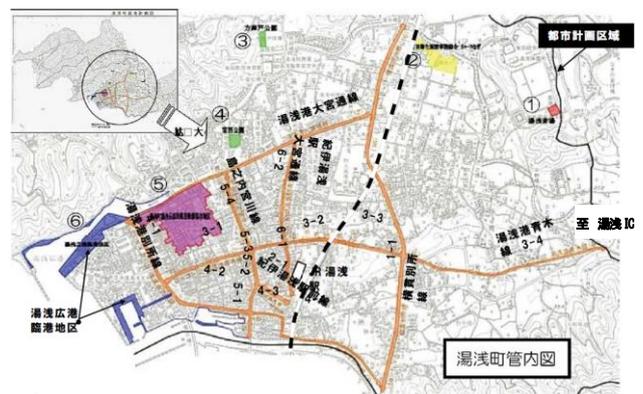


図-7 交通拠点アクセス機能

(5) 土地利用支援機能

土地利用支援機能において対象とする施設は、「和歌山県都市計画道路見直し方針」によると、表-3のとおりである。

「湯浅港青木線（3-3区間）」については、町民体育

館へのアクセス道路, 「湯浅港別所線 (4-1区間)」については重要伝統的建造物群保存地区へのアクセス道路としての機能を有しており, これら2路線 (区間) は土地利用支援機能を有していると判断できる。

表-3 土地利用支援機能において対象とする施設

検証項目	検証基準
主な公共施設	・ 国、県などの官公庁施設、町役場、警察署、消防署、救急指定病院など
主な集客施設・観光施設	・ 大規模公園、スポーツ施設、観光拠点 等
プロジェクト・まちづくり	・ 土地区画整理事業、再開発事業、市街地整備構想 等



図-8 土地利用支援機能

(6) 都市防災機能

和歌山県では, 災害発生時の緊急輸送活動のため, 緊急輸送道路, 防災上の拠点となる施設及び輸送拠点を指定しており, 見直し対象路線のうち「横貫別所線」(国道42号)が第一次緊急輸送道路として位置づけられている。

また, 湯浅町において, 湯浅中学校グラウンド, 湯浅小学校グラウンド等を広域避難地, 湯浅新庁舎を防災拠点, 湯浅旧庁舎跡地を避難拠点, ふれあいプラザ, 武者越保育所等を避難所としてそれぞれ指定されている。

以上を踏まえると, 湯浅小学校及び町民体育館へのアクセス道路等として「湯浅港青木線 (3-1~4区間)」が都市間防災機能を有する路線であると考えられる。



図-9 都市防災機能

(7) 交通処理機能

湯浅町が実施した交通量調査により, 国道42号と重複する「横貫別所線」の交通量は10,000台/12hを超えるが, その他の道路については交通量が少なく, 見直しにより路線を廃止した場合においても既存道路への影響は低いことがわかった。また, 見直し対象路線周辺には, 都市計画道路以外の道路も整備されており, これら道路による交通処理機能の代替なども可能であると考えられる。

以上を踏まえ検証したところ, 横貫別所線, 湯浅港青木線 (3-1,2区間), 湯浅港別所線 (4-2区間), 紀伊湯浅大宮通線 (6-2区間) については, 既存道路での代替は困難であり, 交通処理機能上の必要性を有することがわかった。



図-10 交通処理機能

5. 代替性の検証

上述の各項目において必要性が確認された見直し対象路線・区間に対して, 当該路線以外の道路にてその機能が代替可能か否かを検証した。その結果を表-4に示す。

「横貫別所線」, 「湯浅港青木線 (3-1,2区間)」, 「湯浅港別所線 (4-1~3区間)」及び「紀伊湯浅大宮通線」については, 必要性有り判断した各検証項目に対して, 代替機能を有する既存道路は存在しないことから, 存続候補とした。

「紀伊湯浅駅前線」については, JR湯浅駅への交通拠点アクセス機能を有するが, 別途整備されている町道による機能の代替が可能であることから, 廃止候補とした。

「湯浅港青木線」については, 3-3,4区間において, 既存道路による代替は可能であるが, 湯浅ICへのアクセス道路については代替機能路線が存在しないことから, 存続候補とした。

「湯浅港別所線」については, 4-3区間において, 湯浅広港臨港地区と国道42号を連絡する道路が近傍に存在していることから代替は可能であるが, 湯浅町都市計画マスタープランに位置づけられた重要な区間であることから, 存続候補とした。4-4区間については, 河川対岸に整備された町道による代替が可能であることから, 廃止候補とした。

「島之内宮川線」については, 都市間連絡機能 (広川町との連絡) を有しているが, 近傍に広川町とを連絡す

る既存道路が整備されており、代替が可能であり、廃止候補とした。

表4 代替性の検証結果

	区間番号	代替性					検証結果	
		上位・関連計画	都市間連絡機能	交通拠点アクセス機能	土産利用支援機能	都市防災機能		交通処理機能
3.4.1 横貫別所線	1-1	無	無			無	無	代替性無
3.4.2 紀伊湯浅港駅前線	2-1			有				代替性有
3.5.2 湯浅港青木線	3-1			無		無	無	代替性無
	3-2			無		無	無	代替性無
	3-3			無	有	有		代替性無
	3-4			無		有		代替性無
3.5.3 湯浅港別所線	4-1	無		無	無			代替性無
	4-2	無		無			無	代替性無
	4-3	無		無				代替性無
	4-4			有				代替性有
3.5.4 島之内宮川線	5-1		有					代替性有
	5-2		有					代替性有
	5-3		有					代替性有
	5-4		有					代替性有
3.6.1 紀伊湯浅駅大宮通線	6-1	無		無				代替性無
	6-2	無		無			無	代替性無

上に関する法律（以下、歴史まちづくり法）が施行された。

湯浅町においても、この歴史まちづくり法に基づき、歴史文化と伝統により培われた人々の活動が根付く良好な歴史的風致を資産と位置づけ、それらを核にした歴史まちづくりの基本的な指針を示し、歴史的風致の維持向上を図り、地域活性化を推進するため、湯浅町歴史的風致維持向上計画を策定し、2016年3月に文部科学省、農林水産省及び国土交通省から認定を受けた。

b) 歴史的風致と都市計画道路の関係について

見直し対象路線のすべてが、歴史的風致維持向上計画において歴史的風致の維持及び向上が最大限に図られるべきとして定める「重点区域」内に計画されていることから、実現性の検証においては、歴史的風致との整合も踏まえ、評価を行う必要があった。

今回の見直し対象路線のうち、「島之内宮川線」については、熊野参詣道紀伊路と重複しており、町指定文化財（史跡）である熊野街道道標（1838年建立）が沿道沿いに位置している。さらに沿道には、歴史的価値の高い町家が多く立ち並んでいることが確認できた。

「島之内宮川線」については、必要性の検証において廃止候補路線となっていたものの、仮に、存続候補路線として位置づけられていた場合には、歴史的文化的要因を考慮し、廃止候補として評価を見直すべきであったと考える。

6. 実現性の検証

(1) 施工上支障と成り得る物件等

必要性及び代替性について評価・検証を行った結果、廃止候補路線は確定したが、存続候補路線については、歴史文化的要因、自然環境的要因及び道路構造的要因を踏まえ、その実現性を検証する必要がある。施工上支障と成り得る物件等については、和歌山県都市計画道路見直し方針改訂版（2013.3）に準拠し、表-5に示す物件等を対象とした。特に、歴史文化的要因について(2)で詳細に述べる。

表-5 施工上支障と成り得る物件等

区分	物件等
歴史文化的要因	・ 国、県及び市町の指定文化財、神社仏閣、観光資源 等
自然環境的要因	・ 希少種の生息地、水源地 等
道路構造的的要因	・ 道路構造令との整合、縦断勾配、鉄道、河川との交差 等

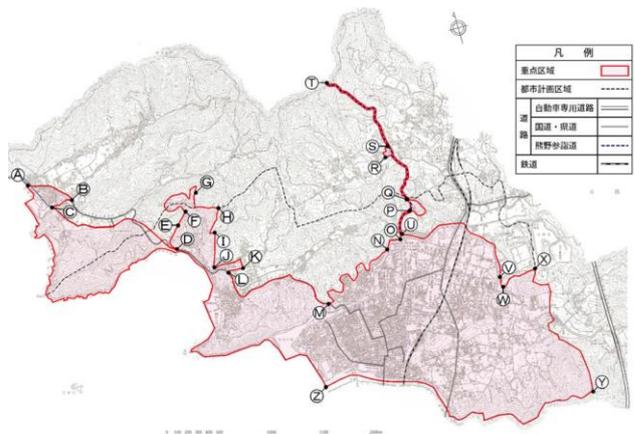


図-11 湯浅町歴史的風致維持向上計画における重点区域

(2) 湯浅町歴史的風致維持向上計画

a) 計画策定背景

歴史的な建造物や古くから伝わる祭りや行事等、地域固有の風情、情緒、佇まいといった良好な環境（歴史的風致）について、その維持及び向上を図り、市町村が実施する歴史文化を活かした活力あるまちづくりを支援するため、2008年に地域における歴史的風致の維持及び向



図-12 島之内宮川線沿道における歴史的町並み及び熊野街道道標

(3) 検証結果

実現性の検証を行った結果、最終的な存続・廃止候補路線（案）については表-5に示すように、紀伊湯浅駅前線、湯浅港別所線（44区間）、島之内宮川線を廃止候補路線、その他路線・区間を存続候補路線と評価した。

表-5 見直し検証結果

	区間番号	実現性				見直し案
		施行上支障と成り得る物件等がある	地元から廃止の要望がある	現道で概ねの機能が確保されている	代替手段・路線がある	
3.4.1 横貫別所線	1-1					存続
3.4.2 紀伊湯浅港駅前線	2-1	○			○	廃止
3.5.2 湯浅港青木線	3-1	○				存続
	3-2	○				存続
	3-3	○			○	存続
	3-4	○			○	存続
3.5.3 湯浅港別所線	4-1				○	存続
	4-2	○				存続
	4-3	○			○	存続
	4-4	○			○	廃止
3.5.4 島之内宮川線	5-1	○			○	廃止
	5-2	○			○	廃止
	5-3	○			○	廃止
	5-4	○			○	廃止
3.6.1 紀伊湯浅駅大宮通線	6-1				○	存続
	6-2	○				存続

7. 見直しに対する住民意見について

見直し検討を進める中、湯浅町は2015年7月14日から27日にかけて都市計画道路の見直し素案を町ホームページにて公表し、パブリックコメントの募集を行った。また、2015年12月11日に開催した住民説明会においては、出席者から島之内宮川線の廃止理由に対する質問がなされ、事務局である町から「歴史・文化資源を活用し、沿道建築物と調和を図ったまちづくりの推進のため廃止としたい」と回答するなど、歴史的風致との整合に関する議論も行われた。

以上のような検討を行い、県決定路線である島之内宮川線及び湯浅港別所線の一部、町決定路線である紀伊湯浅港駅前線の合計1.7kmを廃止とする都市計画変更案を作成し、縦覧、都市計画審議会での議を経て、平成28年4月の告示をもって、湯浅町都市計画道路見直し手続きは完了した。



図-13 住民説明会の様子

8. まとめ

長期未着手となっている都市計画道路は、人口減少や自動車交通量の減少などによる社会情勢の変化や選択と集中による道路整備の推進、長期にわたる建築制限の解除等の観点からその必要性を検証し、早期に見直しを実施する必要がある。拡大基調から縮小基調となるまちづくりの一方で、歴史文化を活かしたまちづくりを重視した計画の策定など、各自治体が、まちづくりの方向性を再度見つめなおす時期になっているのではないかと考える。

政府では、2016年9月に、歴史的資源を活用した観光まちづくりタスクフォースを立ち上げ、古民家等の歴史的資源を活用し、観光による交流人口の拡大を通じた地域の活性化に向けた取組を推進しているところである。

今後、各自治体において、歴史的資源を活用する観光まちづくりに向けた計画の策定などが進められていく可能性も大いにあると考えられる。都市計画道路の見直しにあたっては、本稿で報告したような歴史的風致との整合を図った検証を行うことも重要であるが、見直し主体である自治体が歴史的風致の維持及び向上を目指すまちづくりの必要性を再認識することにも期待したい。

謝辞：本稿の作成にあたり、ご協力いただきました和歌山県、湯浅町をはじめとする関係者の皆様に深く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省「都市計画現況調査」2015
- 2) 和歌山県「和歌山県都市計画道路見直し方針改訂版」2013
- 3) 和歌山県「和歌山県長期人口ビジョン」2015
- 4) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2013年3月推計）」
- 5) 倉根明徳・川上光彦・森國浩「都市計画道路の見直しガイドラインと市町村の運用実態に関する研究—全国のガイドライン分析と長野県の事例分析—」土木計画学研究論文集、Vol.27, pp.385-390, 2010
- 6) 湯浅町「湯浅町歴史的風致維持向上計画」2016

なお、本稿は、従前の所属である和歌山県県土整備部道路局道路政策課での業務内容をもとにとりまとめたものである。