

長期未着手の都市計画道路の見直しについて

平成25年1月

大 阪 市

目 次

はじめに

I. 長期未着手の都市計画道路の見直し方針

1. 都市計画道路（幹線街路）の機能と仕組み	I - 1
1.1 都市内道路の機能・役割と都市計画道路の位置づけ	I - 1
1.2 都市計画道路の整備の仕組み	I - 3
2. 都市計画道路の現状と課題	I - 4
2.1 都市計画道路の計画決定及び整備の状況	I - 4
2.2 大阪市の未着手の都市計画道路が抱える課題	I - 5
2.3 都市計画道路を取り巻く社会経済状況の変化	I - 7
3. 長期未着手の都市計画道路の見直し	I - 9
3.1 見直しの考え方	I - 9
3.2 安定・成熟型社会における都市計画道路の役割	I - 9
3.3 評価の視点	I - 11
3.4 長期未着手路線の必要性の検証	I - 11
3.5 都市計画道路見直しの手法	I - 11
4. 都市計画道路の必要性の検証	I - 12
4.1 「道路ネットワークの確保」の視点での評価	I - 12
4.2 「都市防災性の向上」の視点での評価	I - 19
4.3 「安全・円滑な通行機能の確保」の視点での評価	I - 22
4.4 「路線ごとの個別特性」からの評価	I - 25
5. 見直し（素案）から変更する路線	I - 28
6. 計画の廃止又は現道幅員に変更する都市計画道路	I - 29
7. 都市計画道路の見直しのまとめ	I - 31
8. 見直しの手順	I - 32
<参考資料> パブリックコメント及び説明会の実施概要	I - 33

II. 長期未着手の都市計画道路の見直し（案）

1. 全市見直し（案）	II - 1
2. 各区版	II - 2

はじめに

都市における幹線街路（いわゆる都市計画道路）は、都市交通の処理に対応するとともに都市環境や防災の空間、あるいは公共交通や供給処理施設などを収容する空間を確保し、同時に都市の骨格を形成して土地利用を誘導するなど、多様な機能を有する最も根幹的な基盤施設の1つである。

大阪市においては、戦後の戦災復興において幹線街路の全面検討を行い、幹線街路ネットワークとして、長期的な整備を前提に都市計画決定を行い、その後の部分的な変更を経て、現在では123路線、約450kmの街路を都市計画決定している。これらの幹線街路は、戦災復興土地区画整理事業や街路事業などにより整備を進めてきており、そのうち既に約329km、約7割が整備を完了しており、他の大都市と比べても整備割合は高い状況に到達してきている。

しかし、ネットワークとして完成していない路線や拡張できていない路線も残されている。現在、事業中路線は約36kmで、残る事業未着手路線は約85kmとなっており、都市計画決定後50年以上を経過したものが約8割と多く、全てを整備するにはさらに長期間を要する見込みとなっている。

これらの幹線街路は、市内への急速な人口・諸機能の集中が進み、モータリゼーションが急激に進展する社会経済状況をもとに計画してきたものであるが、今日ではその社会経済状況は大きく変化し、人口の安定と少子高齢化の急速な進行、自動車交通量の減少など、これまでの都市化の時代から安定型・成熟型の都市社会へと移行してきている。

また、幹線街路の整備についても、既存の道路を最大限に活用しながら、自動車交通だけでなく、歩行者や公共交通などへの配慮、沿道の土地利用と一体的なまちづくりが望まれるなど、そのあり方についても転換してきている。

本来的に、幹線街路は都市の将来像を実現するために長期的な視点に立って決定されるものであり、その計画の変更は慎重に行われるべきものであるが、一方で、今日の社会経済状況の変化を踏まえた都市の将来像や道路へのニーズを見据えながら、必要に応じて変更を行うことが望ましいとも考えられる。

このような状況を踏まえ、本市では都市計画決定している長期未着手の幹線街路について、改めてその必要性について検証し、見直すこととした。この冊子は、長期未着手の幹線街路の具体的な見直し方針と、見直し対象路線をまとめた見直し（案）をとりまとめたものである。

I . 長期未着手の都市計画道路の見直し方針

1. 都市計画道路（幹線街路）の機能と仕組み

1.1 都市内道路の機能・役割と都市計画道路の位置づけ

(1) 都市内道路の機能・役割

都市における道路は、都市活動の維持や市街地の形成など、都市を支える最も基本的な公共空間である。すなわち、自動車や歩行者・自転車などの通行の用に供する交通機能によって都市活動を支えることはもとより、災害時の避難路や火災時の延焼遮断などの都市防災性の向上、あるいは地下鉄や上下水道などの都市施設を収容する都市の根幹的なオープンスペース、また市街地の街区の形成や沿道の土地利用の誘導など都市の活動や空間形成を支える多様な機能を果たすものである。

これら都市内道路には、自動車通行機能に特化した高速道路から地域住民のための生活道路まで、異なる機能を持つ多様な道路があり、これらの道路が階層性を持ち相互に連携・補完し合って、都市の基盤としての役割を發揮している。

表－1 都市内道路が發揮する多様な機能

機能の区分		内 容
① 交通機能	通行機能	人や物資の移動の通行空間としての機能（トラフィック機能）
	沿道利用機能	沿道の土地利用のための出入、自動車の駐停車、貨物の積み降ろし等の沿道サービス機能（アクセス機能）
② 空間機能	都市環境機能	景観、日照等の都市環境保全のための機能
	都市防災機能	避難・救援機能 災害発生時の避難通路や救援活動のための通路としての機能
		災害防止機能 火災等の拡大を遅延・防止するための空間機能
	収容空間	公共交通のための空間 地下鉄、都市モノレール、新交通システム、路面電車、バス等の公共交通のための空間
		供給処理・通信情報施設の空間 上水道、下水道、ガス、電気、電話、CATV等の都市における供給処理および通信情報施設ののための空間
		道路付属物のための空間 電話ボックス、電柱、交通信号、案内板、ストリートファニチャー等のための空間
③ 市街地形成機能	都市構造・土地利用の誘導形成	都市の骨格として都市の主軸を形成するとともに、その発展方向や土地利用の方向を規定する
	街区形成機能	一定規模の宅地を区画する街区を形成する機能
	生活空間	人々が集い、遊び、語らう日常生活のコミュニティ空間

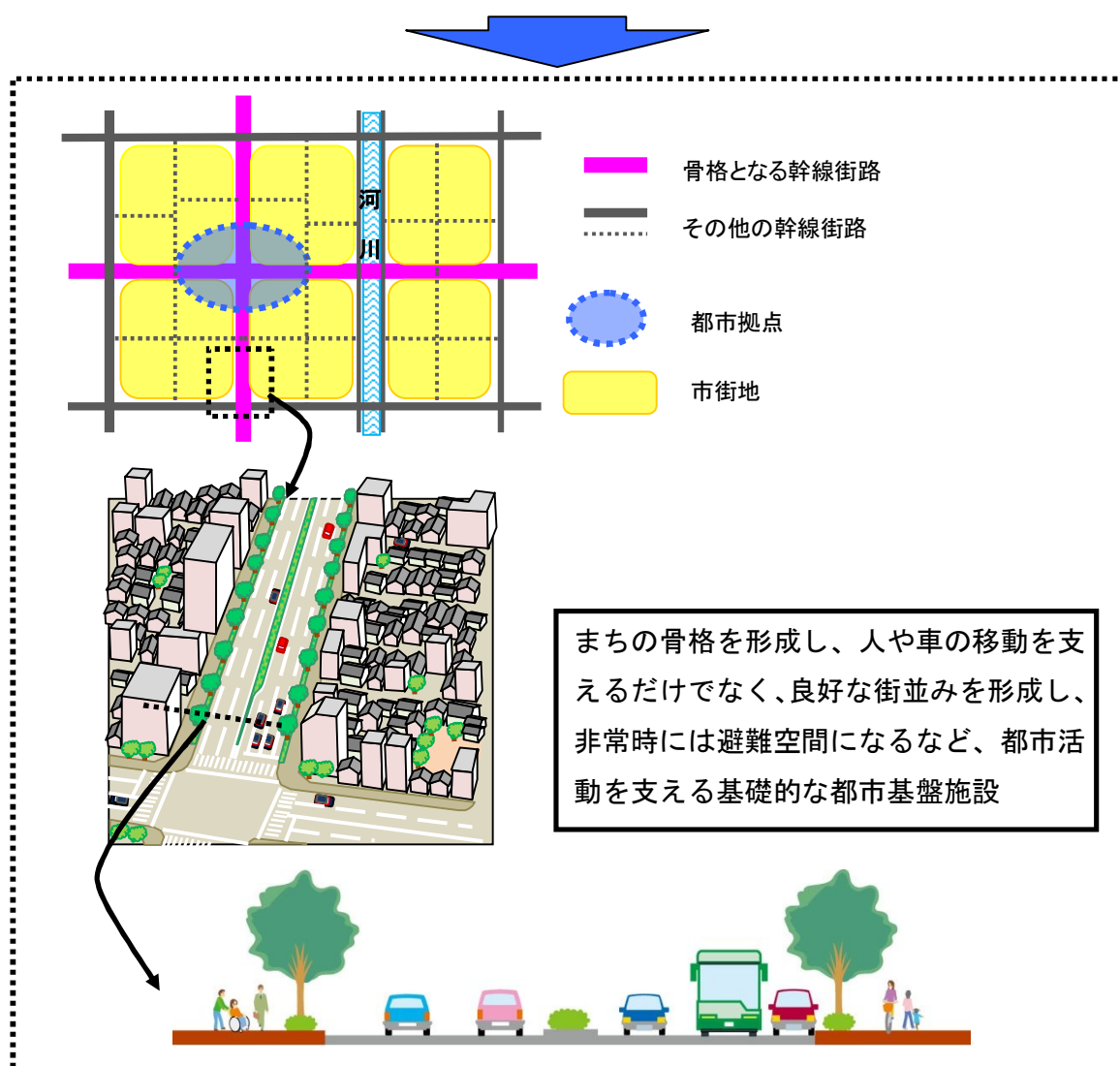
(2) 都市計画道路（幹線街路）の位置づけ

都市計画道路は、これら都市内道路のうち、自動車専用道路、幹線街路の多くを含み、都市における自動車交通や地下鉄、ライフラインなどの幹線ネットワークの根幹を形成する空間であるとともに、都市内の主要拠点間のネットワーク形成や都市のシンボリックな軸線形成など都市構造の骨格を形成する空間としての役割を果たしている。

なお、都市計画道路には、自動車専用道路、幹線街路のほか、区画道路や歩行者専用道などもあるが、自動車専用道路、区画道路、歩行者専用道については、完成または整備途中であるものが多い。このため、都市計画道路の見直し方針については幹線街路を対象とし、本冊子では特に記述のない限り、「都市計画道路」とは「幹線街路」のことをさす。

図－1 幹線街路の役割

都市圏内の主要な拠点を連携し、人や物の移動を支える根幹となる道路として、都市の骨格を形成する空間ネットワークを形成する役割



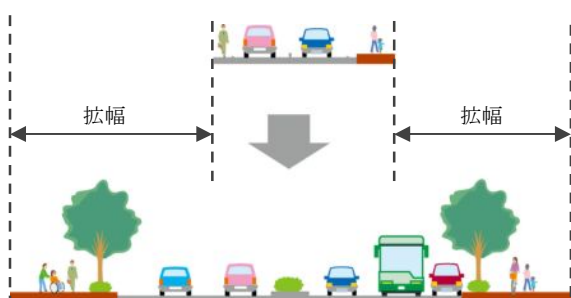
1.2 都市計画道路の整備の仕組み

都市内道路の中でも都市を支える根幹的な公共空間として、長期的な観点での整備が必要な道路については、その位置や空間を都市計画道路として定めており、未着手となっているものは、既にある道路を拡幅する路線と新設する路線に分けられる^{※1}。

なお、道路を都市計画として定めるのは整備事業の円滑化と沿道土地利用の整序化を図ることが主な目的であり、道路予定区域については、整備にあたって大きく支障するような堅牢建物の立地を抑制する建築制限を課している^{※2}。

※1 「拡幅する路線」と「新設する路線」のイメージ

図一2 拡幅する路線



図一3 新設する路線



※2 建築制限については、都市計画法第53条および第54条で定められている。

また大阪市では、土地の状況などにより建築制限の基準について緩和を行っている。

第53条（建築の許可）

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。（省略）

第54条（許可の基準）

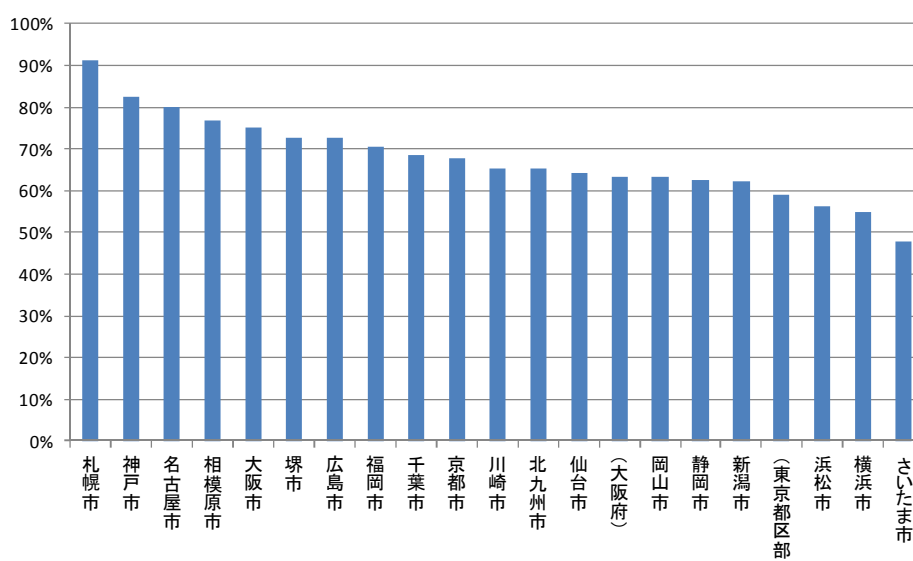
都道府県知事等は、前条第一項の規定による許可の申請があつた場合において、当該申請が次の各号のいずれかに該当するときは、その許可をしなければならない。（省略）

2. 都市計画道路の現状と課題

2.1 都市計画道路の計画決定及び整備の状況

大阪市内の都市計画道路は、昭和 21 年の戦災復興の計画決定以来、社会経済状況の変化に対応して適宜変更し、長期的な整備を前提に、総延長約 450km の道路（幹線街路）を都市計画決定してきた。その整備も街路事業などにより着実に進捗してきており、既に約 329 km（約 7 割）が整備を完了しており、他の大都市と比べても高い整備率となっている。また、未整備の都市計画道路のうち約 36km（約 1 割）が事業中であり、残る事業未着手の都市計画道路は約 85km（約 2 割）となっている。

図－4 都市計画道路の整備率比較（平成 22 年 3 月 31 日時点）



	計画延長 (km)	整備完了済み延長 (km)	整備率 (%)
札幌市	777.63	710.46	91.4
神戸市	639.50	527.46	82.5
名古屋市	1,185.94	950.83	80.2
相模原市	153.24	117.66	76.8
大阪市	449.98	337.50	75.0
堺市	247.75	179.74	72.5
広島市	337.23	244.61	72.5
福岡市	523.16	368.85	70.5
千葉市	362.21	247.53	68.3
京都市	486.72	330.28	67.9
川崎市	276.29	180.88	65.5
北九州市	583.42	380.29	65.2
仙台市	476.04	305.23	64.1
(大阪府)	2511.3	1,589.15	63.3
岡山市	315.74	199.23	63.1
静岡市	317.23	198.75	62.7
新潟市	418.16	259.47	62.1
(東京都区部)	1,594.41	942.76	59.1
浜松市	427.18	240.77	56.4
横浜市	660.76	362.42	54.8
さいたま市	363.87	173.86	47.8

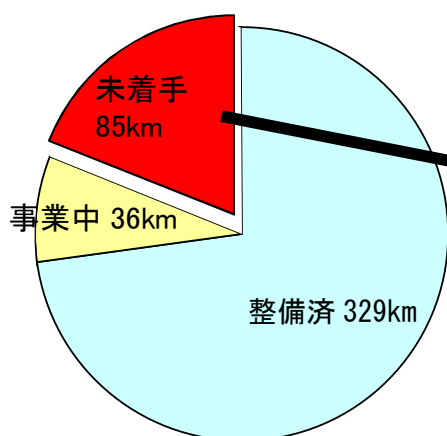
資料：都市計画年報 平成 22 年(2010 年)（国土交通省 都市・地域整備局）

2.2 大阪市の未着手の都市計画道路が抱える課題

都市計画道路の整備は交通の円滑化やまちづくりへの効果は大きいものの、現在、約85kmが未着手のまま残っている。これらは、都市計画決定後50年以上未着手であるものが約79%となっており、都市計画道路の区域内での建築制限の長期化といった課題を抱えている。

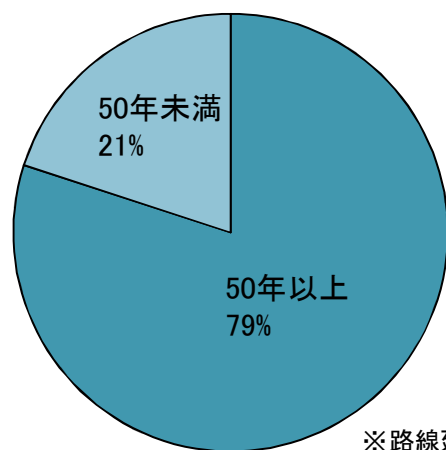
また、約85kmの未着手の都市計画道路の残事業費が約9,800億円にのぼり、現在の予算規模では、完成までに70年以上を要することとなり、建築制限がさらに長期化することが懸念される。

図－5 都市計画道路の整備状況
総延長 約450km



資料：大阪市計画調整局

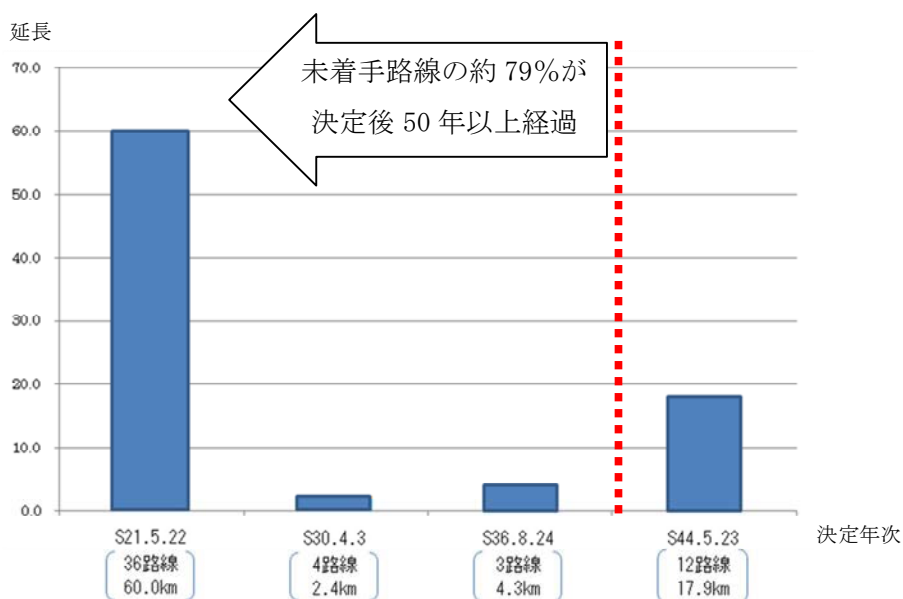
図－6 未着手路線の
都市計画決定後の経過年数



※路線延長比率

資料：大阪市計画調整局

図－7 未着手路線の決定年次別の路線延長

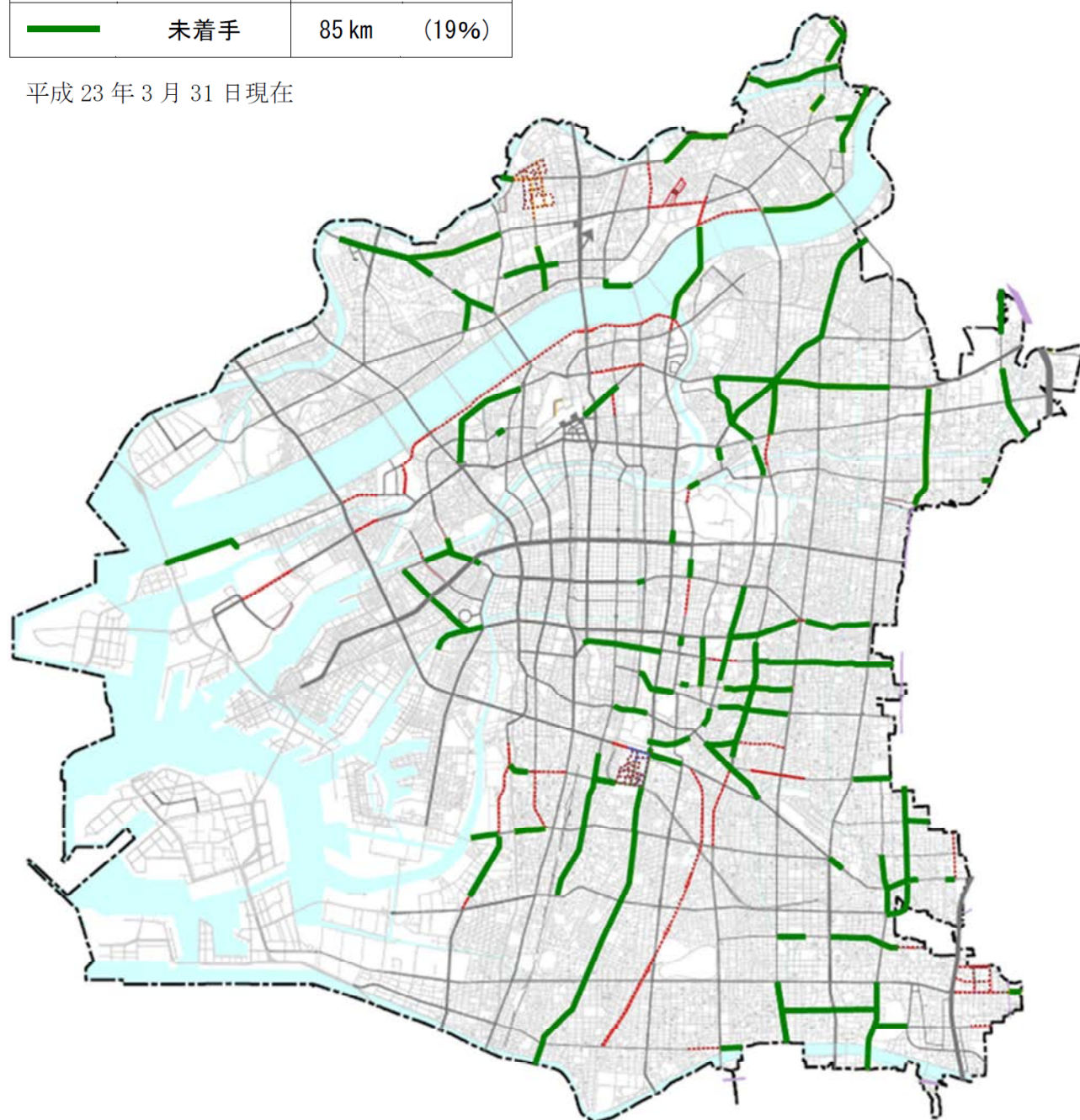


資料：大阪市計画調整局

図－8 都市計画道路の整備状況

凡 例	
総 延 長	450 km
—— 整備済	329 km (73%)
..... 事業中	36 km (8%)
—— 未着手	85 km (19%)

平成 23 年 3 月 31 日現在



2.3 都市計画道路を取り巻く社会経済状況の変化

大阪市をめぐる社会経済状況は、人口減少・高齢社会の到来、拡大型から安定・成熟型社会への移行など、現在の主な都市計画道路が都市計画決定された昭和中期以降の都市拡大型の時代とは、大きな変化を見せている。

(1) 人口減少・高齢社会の到来

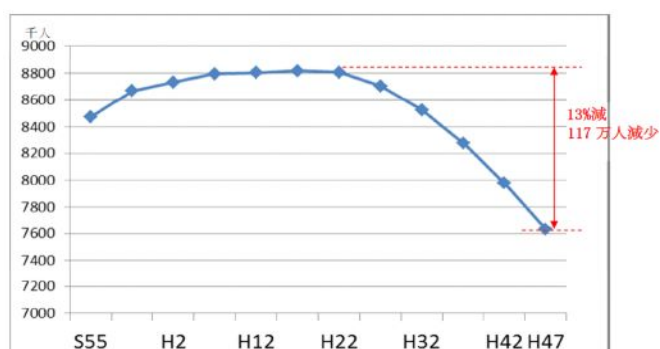
大阪市の人口は、最近 30 年間はほぼ横這いで推移してきたが、今後は全国および大阪都市圏全体と同様に減少に転じ、一方で高齢化は今後も着実に進行し、2035 年には老年人口（65 歳以上）の割合は概ね 1/3 に達すると推定されている。

(2) 安定・成熟型社会への移行

安定・成熟型社会の中で大阪都市圏の都市活力を維持・向上していくためには、既存ストックを最大限に活用しながら、大阪市と大阪都市圏を形成する各周辺都市との連携を、より強化させていく必要がある。このためには、人や物の移動の主動線となり、都市骨格となる道路空間ネットワークの形成を今後も推進していく必要がある。

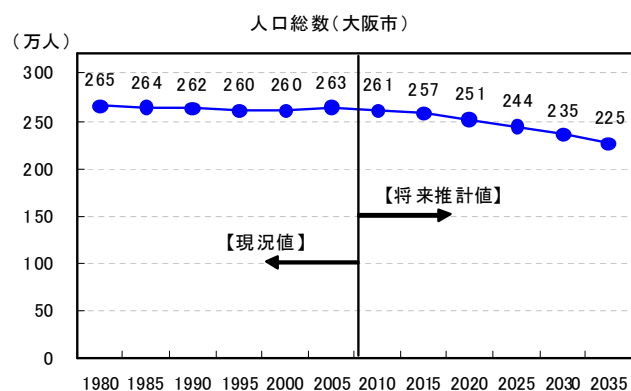
また、このような道路空間ネットワーク形成は、より円滑な自動車交通流を促し、自動車交通からの排出ガス等の削減にも資するものとなる。

図－9 大阪府の人口の動向



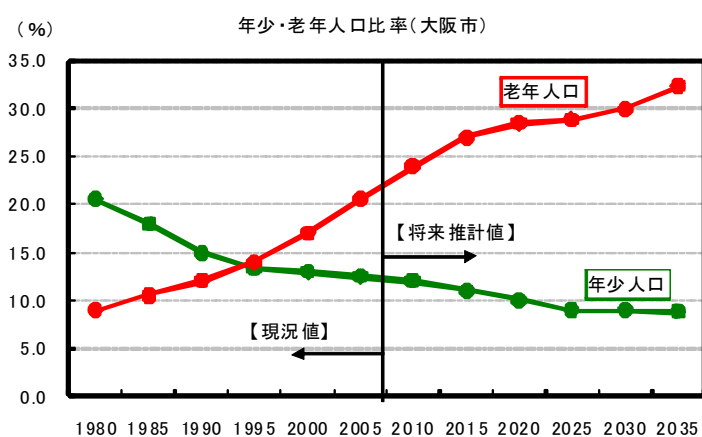
出典：大阪府の将来推計人口の点検について（大阪府企画部）

図－10 大阪市の将来人口推計



資料：国立社会保障・人口問題研究所

図－11 大阪市における人口構成の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所

3. 長期未着手の都市計画道路の見直し

3.1 見直しの考え方

これまでに示してきた現状と課題、および社会経済状況の変化を踏まえ、安定・成熟型社会における都市計画道路の役割を改めて精査し、長期未着手路線の必要性の検証を行い計画廃止などの見直しを実施する。

なお、こうした長期未着手の都市計画道路の見直しは、道路予定地に係る建築制限の解除につながるものとなる。

3.2 安定・成熟型社会における都市計画道路の役割

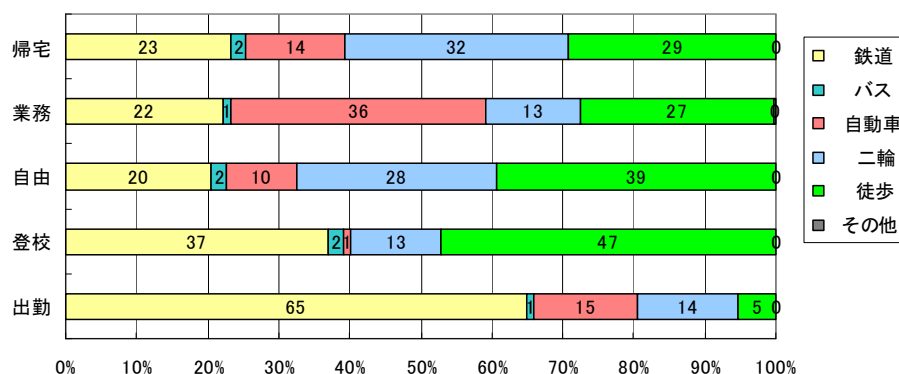
表－1 に示す都市内道路の本来的な役割に加えて、次の機能・役割を持つ幹線道路を、都市計画道路として確保することが必要である。

① 大阪圏の都市活力の維持・向上

道路は、人や物の動きの効率性や円滑性を高めることによって、都市機能の集積・高度化を促進させる役割を果たしている。特に幹線街路は、都市内の人や物の移動の主導線として業務交通を分担する機能により、産業活動の活性化に寄与している。

大阪市内の道路が一定の整備水準に到達しているとはいえ、市内若しくは市内外の拠点間を結ぶ道路ネットワークについてはまだ不備な箇所が残されている。さらに、今後の人口減少・高齢化の進行に対応して、都市拠点間連携を強化し効率的な都市活動を営める都市圏を形成することが求められる。

図－12 人の交通目的別の交通手段分担率（平成 12 年、大阪市着交通）



資料：平成 12 年 京阪神都市圏パーソントリップ調査

② 大規模な震災リスクへの対応

大阪においては、上町断層等に起因する直下型地震に加え、東南海・南海地震の発生が数十年以内と予想されているなど、大規模地震の発生が予測されている。幹線街路は、災害時において人の避難路や物資等の緊急輸送路となり、また、火災の

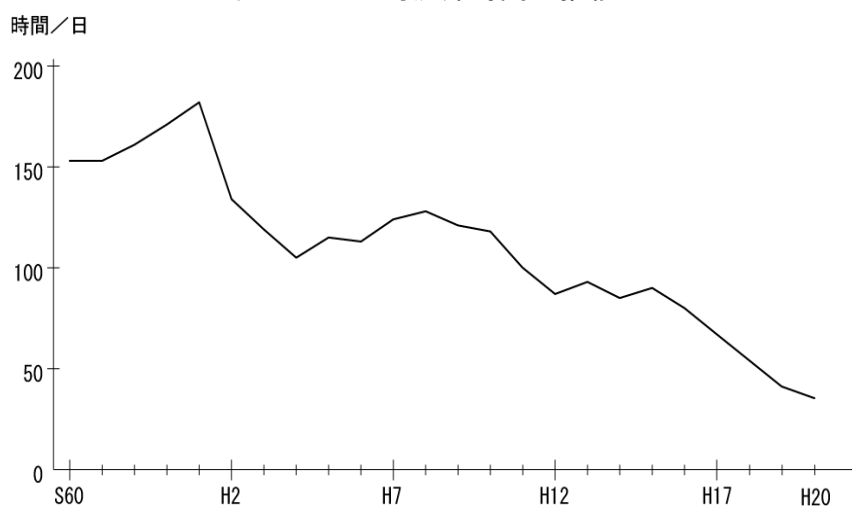
延焼遮断帯となるなど、その果たす役割は大きい。特に道路基盤が脆弱で防災上の課題が大きい密集市街地においては、防災性向上に資する空間確保が必要である。

③ 自動車交通量の安定化と都市交通の成熟化への対応

大阪市における平均渋滞時間は減少傾向で、道路の混雑度の緩和傾向は続くと思われる。また、市内の交通手段分担率についても、都心部と周辺部で公共交通への依存度などに差異が見られるものの、自動車分担率は概ね安定しており、モータリゼーションが急速に進展した高度成長期に比べて、大阪市の都市交通は成熟化している。

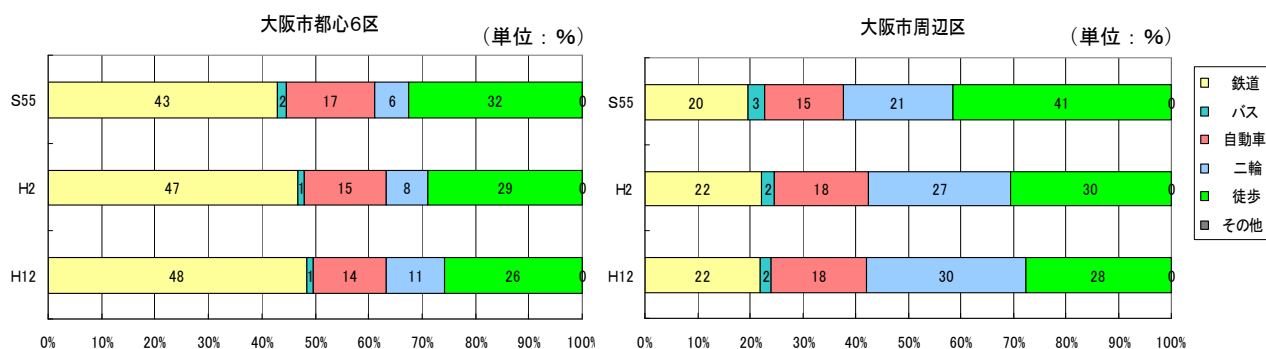
今後の道路整備にあたっては、こうした都市交通の変化状況を十分に踏まえ、自動車の通行機能を確保するだけでなく、安全・快適な歩行者の通行や、駐停車等の沿道サービスなど、幹線街路の機能に対する多様なニーズに柔軟に対応する必要がある。

図－13 平均渋滞時間の推移



資料：大阪市統計書所載の大阪府警データ
市内 110 余箇所の渋滞時間計の日平均

図－14 都心 6 区とその周辺区の人交通手段分担率の推移



資料：京阪神都市圏パーソントリップ調査

④ 地域が持つ特性や課題などへの対応

幹線街路は、交通機能以外にも空間機能や市街地形成機能など多様な機能を持つため、整備により周辺地域に与える影響が大きい。

このため、地域が持つ特性や局所的な課題への対応として、幹線街路がその役割を担うことも期待できる。

3.3 評価の視点

現在整備された既存の道路ネットワークを基本として、安定・成熟型社会における都市計画道路の役割をふまえ、次の通り長期未着手路線の必要性について評価視点を定める。

① 「道路ネットワークの確保」

- ・ 大阪都市圏の都市活力を維持・向上していくため、既存道路ネットワークを最大限に活用しながら、高速道路と幹線街路の役割分担のもと、適切に自動車交通に対応できる放射軸・環状軸からなる道路ネットワークを確保する。

② 「都市防災性の向上」

- ・ 幹線街路は、災害時において人の避難路や物資等の緊急輸送路となり、また、火災の延焼遮断帯となるなど、その果たす役割は大きい。特に道路基盤が脆弱で防災上の課題が大きい密集市街地においては、都市防災性の向上に資する路線を確保する。

③ 「安全・円滑な通行機能の確保」

- ・ 現道拡幅型の未着手都市計画道路において、既設の道路幅員では歩道・車道における安全・円滑な通行機能の確保が難しい路線の拡幅整備を行う。

④ 「路線ごとの個別特性」

- ・ 幹線街路は通行機能だけでなく、周辺地域のまちづくりに対する影響力が大きいことから、地域的な課題の解消に対し整備効果が期待される路線の整備を行う。

3.4 長期未着手路線の必要性の検証

3.3 で定めた 4 つの視点からの評価を行い、長期未着手路線の必要性を検証する。基本的に整備の必要性があるかどうかを判断するものとし、必要のない路線は見直すものとする。この際に、代替となる路線の有無を考慮に入れる。

3.5 都市計画道路見直しの手法

見直しに当たり、都市計画の変更としては以下のパターンとする。

① 都市計画を存続させる

- ・ 現状の都市計画道路の区域を存続し、将来的に事業を行う

② 都市計画道路を廃止又は現道幅員へ変更する

- ・ 当該路線の都市計画道路の区域を廃止し、道路整備を行わない
- ・ 当該路線の現道の道路区域外の区域を廃止し、拡幅整備を行わない