平成２８年１１月２９日

生駒市議会議長　中　谷　尚　敬　　様

都市建設委員会委員長　白　本　和　久

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第１０７条の規定により、下記のとおり報告します。

記

１　派遣期間　　平成２８年１１月１５日(火)及び１１月１６日(水)

２　派遣場所　　福岡県筑紫野市、長崎県長崎市

３　事　　件　　狭あい道路の拡幅整備等について

４　派遣委員　　白本和久、松本守夫、井上充生、竹内ひろみ、山田耕三、神山聡

５　概　　要　　別紙のとおり

都市建設委員会行政視察報告書

１　視察の目的、背景

生駒市は周囲を生駒山、矢田丘陵に囲まれ、平地が少なく坂が多い地形であり、狭あい道路が数多く見られる。生駒市における狭あい道路の延長はおおよそ２２７キロメートルであり、このような狭あい道路の点在は、災害時や緊急時の緊急車両の進入や高齢者の生活介護のための車両通行、日照、通風、歩行等多くの問題の原因となっており、全国の自治体では「狭あい道路拡幅整備要綱」等を制定して狭あい道路の拡幅整備事業を行っている。

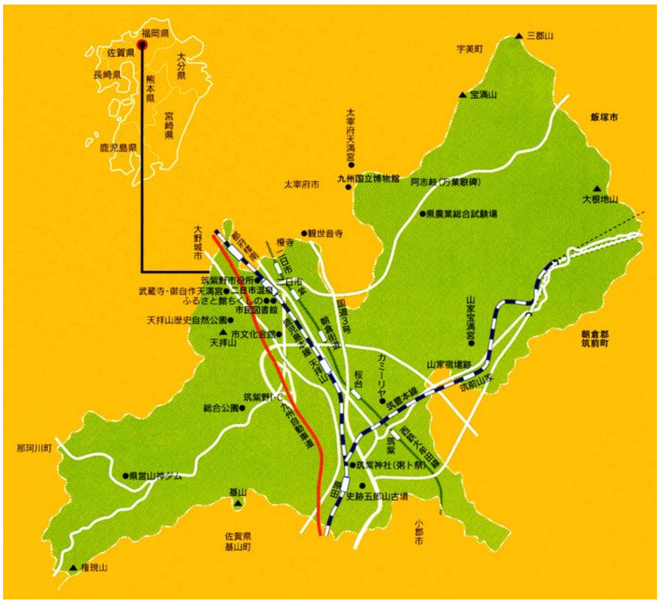
そのような背景を踏まえ、生駒市においても、狭あい道路の早急な整備により、市民生活の利便性の向上を図るため、「狭あい道路の拡幅整備等について」をテーマとして先進地視察を実施することとした。視察先については、建築物の新築、建て替えの際に建築基準法に基づき敷地後退を行うことに対しての事前協議を義務付け、補助を実施する要綱（「筑紫野市建築行為等に係る後退道路用地に関する指導要綱」）を制定している福岡県筑紫野市と、独自の道路構造基準（「長崎市市道の構造の技術的基準を定める条例」）を条例で定めることによって、既存の道路を活かした道路整備を可能にした長崎県長崎市を選定した。

それぞれの都市の異なった狭あい道路の整備方法を視察することで、生駒市にとってより良い整備方法を見つける一助になることを期待した。また、筑紫野市は生駒市と人口規模が似通っており、福岡市のベットタウンとして人口が増加してきた経緯も生駒市と類似している都市である。長崎市は周囲を山と海に囲まれた地形で、坂が多い地形が生駒市と類似しており、狭あい道路と坂道の両方の問題を解消するための全国でも先進的な取組を実施している自治体である。

２　視察先①

福岡県筑紫野市　平成２８年１１月１５日（火）

調査事項　「狭あい道路の拡幅整備事業について」



筑紫野市の位置と地勢

(１）筑紫野市について

【人口】

１０３，１５０人

（平成２８年１０月３１日現在）

【面積】

８７．７３平方キロメートル

【市制施行】

昭和４７年（１９７２年）

【概要】

筑紫野市は福岡県の中部に位置し、東西１５．６ｋｍ、南北１４．１ｋｍで蝶が羽を広げた姿に似た形となっている。市域は西に脊振山系、東に三郡山系と、西と東を山に挟まれ、丘陵地から平野部の市中央部にかけては市街地が形成されている。また九州最大の都市である福岡市、久留米市を結ぶ結節点で、主要幹線道路、鉄道が南北に縦断し、交通の要衝として栄えてきた住宅都市である。福岡市と近接する地理的優位性、高い交通利便性から人口は１９７２年（昭和４７年）以降増加を続け、２０１０年（平成２２年）には人口が１０万人を突破し、なお増加を続けている。東西に山野、中央部には分水嶺と自然にも恵まれ、福岡市のベッドタウンとして発展を続けている。

(２）施策の概要

筑紫野市では「筑紫野市建築行為等に係る後退道路用地に関する指導要綱」

に基づく狭あい道路の拡幅整備事業について視察を行った。

「筑紫野市建築行為等に係る後退道路用地に関する指導要綱」

【制定経緯】

建築基準法第４条に基づき、狭あい道路に面して建物を建てる場合や、狭あい道路に接する塀などを設ける場合は敷地後退（セットバック）することが義務付けられている。筑紫野市においては、狭あい道路に面して建物を建てたり、塀を設ける場合、従前より個々の事例に応じて工作物等の補償を行ったり、すみ切り用地の購入を行っていた。その後、国より補助金（社会資本総合整備交付金）の採択が行われたことを契機に昭和４９年施行の「農地転用及び建築時等の道に関する指導要綱」を見直し、平成２０年１月２２日に「筑紫野市建築行為等に係る後退道路用地に関する指導要綱」を制定した。

【指導要綱の概要】

目的（第１条）

筑紫野市における建築行為等に係る道路後退用地について必要な事項を定めることにより、道路の整備を促進し、安全で良好な市街地の形成を確保するとともに、生活環境の向上を期することを目的とする。

後退道路用地の整備要請（第５条）

建築主が、狭あい道路に接する土地又はすみ切り用地を含む土地において建築行為等をしようとする場合は、後退道路用地を整備することについて、建築主等に協力を求める。

建築行為等を行わない者への準用（第１２条）

土地の所有者が建築行為等を行わずに後退道路用地を整備することに協力しようとする場合に準用する。

摘用除外（第１３条）

・建築基準法第４２条１項５号（位置指定道路）

・土地区画整理事業

・都市計画法に基づく開発行為

・筑紫野市開発行為等整備要綱

筑紫野市議会視察の模様

後退道路用地の基準（第４条）

道路中心線から２メートル

道路の反対側の端から４メートル

後退道路用地は市に寄付または自主管理する。

後退道路用地の寄附を受ける場合に市が行う事項

①測量等の実施（第８条）

測量、境界杭の設置、分筆登記、所有権移転登記を行う。

・福岡県公共嘱託登記土地家屋調査士協会と登記業務等契約を行っている。

②撤去費用の補償（第９条）

後退道路用地内にある工作物等の撤去費用の一部を補償する。

・補償費は九州地区用地対策連絡協議会の補償基準、業者からの見積額等を参考にしている。

③後退道路用地に係る措置（第１０条）

道路の現況に応じて工事等を行っている。

例）道路現況が砂利⇒砂利仕上げ

　　道路現況が舗装⇒舗装工事

後退道路用地を自ら管理する場合（第５条）

自主管理承諾書を市に提出する。

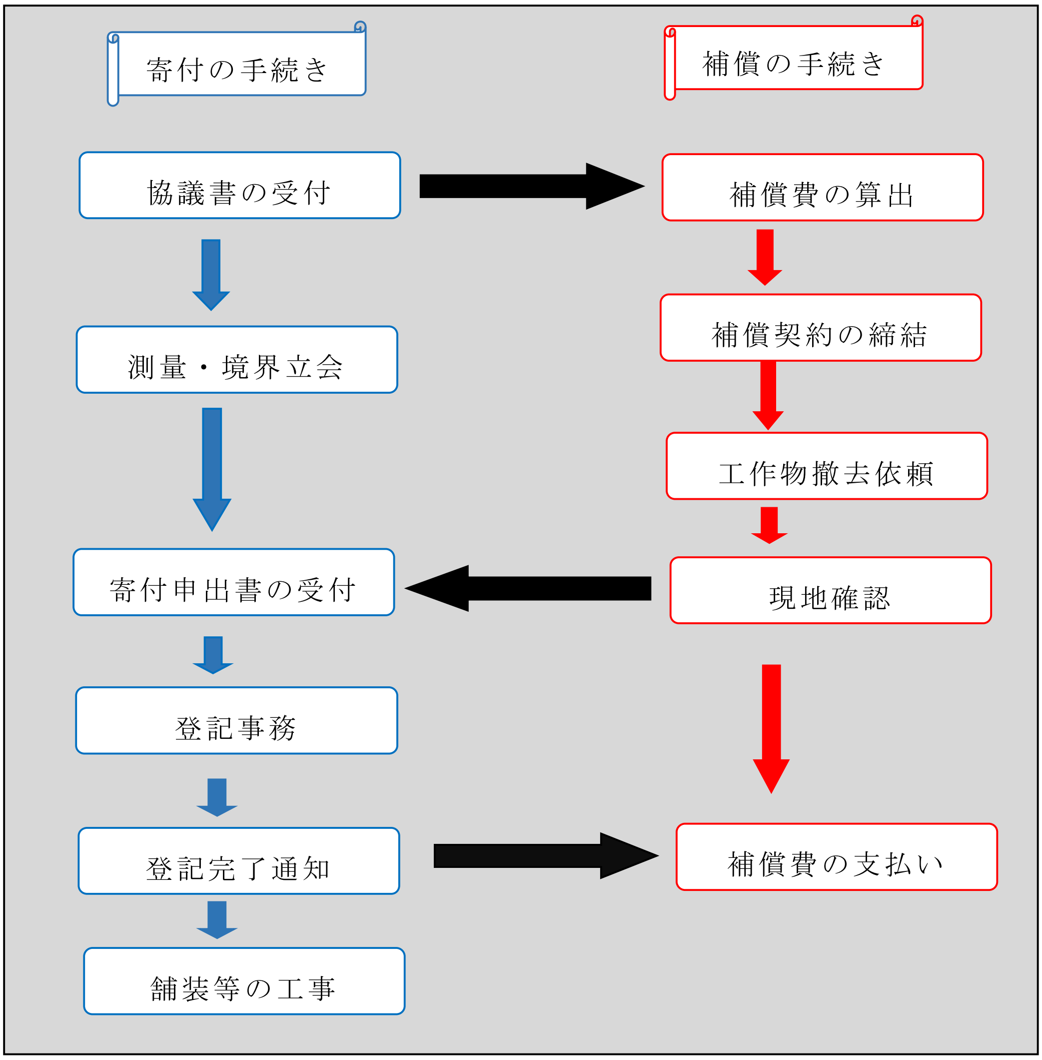
・自主管理は年間約１件。寄付をしたいが、分筆できない場合にやむを得ず行うことが多い。

すみ切り用地の基準（第４条）

・すみ切り用地は市と売買契約を締結する。（第５条）

・土地購入費・・・固定資産税仮評価額÷０．７×面積

【手続きの流れ】



【近年の実績】

年度	測量		工作物等補償		すみ切り用地購入	
	件数	測量費	件数	補償費	件数	購入費
２３年度	１５件	２６４万円	５件	２１６万円	３件	３６万円
２４年度	１３件	２０５万円	３件	８７万円	５件	７３万円
２５年度	９件	１４１万円	５件	５３万円	０件	
２６年度	１０件	１８３万円	６件	１５７万円	１件	１６万円
２７年度	１６件	２９４万円	５件	７６万円	０件	

（３）今後の課題

現在は予算の範囲内で国の補助を受けて事業を実施しているが、国の補助対象事業とならなくなった場合に、狭あい道路の全ての対象者に予算の確保を行えるかどうかが懸念される。

（４）委員からの意見

● 生駒市では建築課で建築確認申請を行うとともに、後退道路用地の整備の指導を行っているが、都市計画としての道路整備とは連携が不透明である。生駒市全体の都市計画の一つとして、狭あい道路整備計画を明確に行い、計画図をもとに将来性のある道路整備に関連付けできるように、建築確認申請時の狭あい道路用地の整備指導が必要である。

● 生駒市では、後退道路用地を寄附または、所有者の管理としているが、寄附の数が非常に少ない。なぜなら、寄附を行うための費用（杭打ち、分筆登記、所有権移転登記、工作物等の撤去を含む補償費、すみ切り用地の購入費、舗装等工事費など）が、所有者の負担になっているためだ。筑紫野市に見習い、国の補助を受け、土地所有者への金銭的な負担を減らすことで、狭あい道路の整

備を迅速に進めることが課題である。

● 生駒市の狭あい道路整備を迅速に進めるために、モデル地区を指定し、狭あい道路整備モデル事業を計画する事が、今後の道路整備を計画的に行うためにも必要である。

● 測量費や工作物等の補償費などを２分の１国費で賄えるメリットは大きいといえる。一般会計からの支出についても３００～４００万円で行われており財政負担は少ないといえる。住民の積極的な働きを促すため工作物等の補償費や申し出による後退道路用地寄付による協力などは参考となる。

● 福岡市に近接する住宅都市として、人口増加の過程や地形など、本市とよく似ている。このような中、狭あい道路の解消のために、国の補助（５０／１００）を受けて、要綱を制定し、一歩一歩取り組んでおられる点が参考になった。ただ、国の補助対象事業とならなくなった場合に予算の確保が行えるかどうかが今後の課題として上げられており、国の政策に大きく左右される事業であるといえる。

● 大きな災害が発生すれば、道路網の確保が一番大切であり、復旧や支援にとっては、最も欠かせないものの一つである。阪神淡路大震災で道路が寸断された苦い経験からも、日頃からの道路整備がいかに大切かをもう一度確認する必要がある。事が起これば、真っ先に道路が通行不能になり、道路の幅員が狭ければ、それ以前の問題として災害時の緊急車両が通れず、大きな支障をきたす。「予測不可能な事故」と片付けるのではなく、先ず、狭あい道路の拡幅整備を常日頃から着実に進めていく必要がある。筑紫野市のように年５～６道路の完

成を目途に、今後様々な面での整備を行っていくべきであり、そうすれば、不幸にも大災害が発生した場合でも、被害が少なくてすむものと確信する。

● 建物の新築、建替えにより建築確認を行う場合、寄付の申し出があった場合のみの事業なので、地権者の同意が得られるかが重要となる事業である。また、狭あい道路に面する道路のすべてを建て替えすることは現実的には難しい。行政と地元の住民との協議、地元の住民同士の協議が重要である。工作物撤去を伴う際、筑紫野市の補償算定基準では、概ね撤去対象費用は補償されるが、自己再築の分までは補償されないとのこと。生駒市は周りに生垣があるような狭あい道路が多い中でどこまでの補償費用を補助するのか、生駒市の道路に合わせた基準を設け、予算措置をする必要がある。

３　視察先②

長崎県長崎市　平成２８年１１月１６日（水）

調査事項　「坂が多い地域特性に応じた道路整備について」

（１）長崎市について

【人口】

４３５，０１４人

（平成２８年４月１日現在）

【面積】

４０５．８６平方キロメートル

【市制施行】

１８８９年（明治２２年）

【概要】

斜面に沿って住宅が立ち並ぶ長崎港周辺

長崎市は、九州の西端、長崎県の南部に位置し、人口約４３万人の中核市である。西側、南側、東側は海に面しており、五島灘、橘湾、大村湾が広がっている。長崎港内港部の平坦な地域には、商業・業務機能が集積し、長崎港を中心としたすり鉢状の地形に形成された斜面市街地とあいまって、独特の都市景観が形成されている。

（２）施策の概要

今回の視察では、長崎市の「長崎市市道の構造の技術的基準を定める条例」の制定について、及び「車みち整備事業」の実施により、狭あい道路の拡幅整備事業をどのように進めているのかを中心に視察を行った。

①「長崎市市道の構造の技術的基準を定める条例」

【制定経緯】

長崎市は、市街地の約７割が斜面地であり、斜面市街地の道路整備において一番の問題となるのは道路の勾配（縦断勾配）であった。国の道路構造令では縦断勾配は全国一律に「最大１２％」と規定され、斜面地に適合した道路整備を行う場合、国の基準では道路を迂回させなければならず、整備延長が長くなることで多くの用地が必要となり、事業費もかかることから、完成までに長い時間を要していた。そのため、斜面市街地における道路整備を迅速に進めるためには、縦断勾配を含めた道路構造基準の見直しが必要と考え、平成２０年度から検討を始め、はじめに寄付受納する私道を市道に認定する際の縦断勾配等の基準の見直しを行った。

そして、第１次一括法による道路法の改正を踏まえ、政令で定められていた道路構造に関する基準を地域の実情を踏まえて、市の条例で定めることが可能になったことから、市道の新設または改築する場合の市道の構造の技術的基準

を定めた「市道の構造の技術的基準を定める条例」を制定した。

市道の構造の技術的基準に関する協議会において検討を始め、当初、道路構造令の各条文を一つずつ検証するという手法で議論を進めていたが、時間的制約もあり、独自の基準を設けた場合の安全性の検証が困難であったため、道路整備を行っている関係各課を中心に照会を行い、現在、計画または実施している道路整備事業において独自の基準を設けた方が良いと思われる項目をピックアップし、同項目を中心に協議を行った後、平成２４年１０月に独自基準を策定した。

【長崎市の定めた主な独自基準】

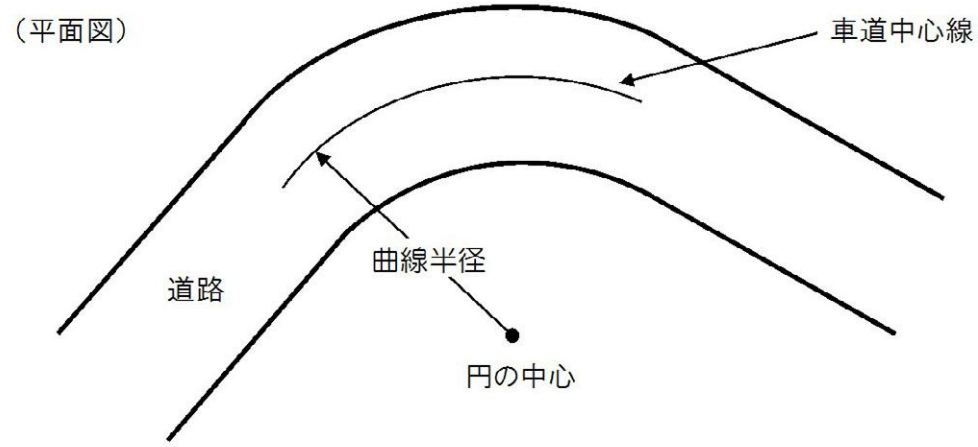
歩道幅員（条例第１２条　道路構造令第１１条）

歩行者が少ない箇所や地形の状況によりやむを得ない場合等について、道路構造令で示す基準値「２ｍ以上」の基準を緩和し２ｍ未満の歩道幅員を認めることとする。

条　項	現　行	（案）
条例第 12 条 （道路構造令第 11 条）	最小　2m	最小　原則　2m

曲線半径（条例第１７条　道路構造令第１５条）

道路の曲線半径とは、車道中心線を円弧とする円の中心までの距離をいう。道路構造令で示す曲線半径の基準については、設計速度（※１）によって異なるが、最小１５ｍとなっている。長崎市では、設計速度２０ｋｍ／時・計画交通量（※２）５００（台／日）未満の道路について、地形の状況、地域の実情などを考慮した上で、安全対策などの条件を満たすことを前提に、１５ｍ未満の道路を認めることとする。



条 項	現 行		（案）
条例第 17 条 （道路構造令第 15 条）	最小　15m	⇒	最小　原則 15m

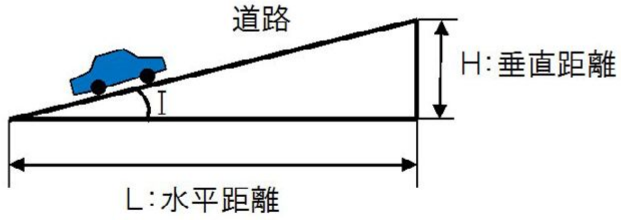
※１　設計速度　：道路の設計の基礎とする自動車の速度。

※２　計画交通量：計画、設計を行う路線の将来通行するであろう自動車の日交通量。

縦断勾配（条例第２２条　道路構造令２０条）

道路の縦断勾配とは、道路の延長方向に沿った勾配をいい、一般的に％（パーセント）で表される。例えば水平距離の１００ｍに対して垂直に１ｍ上がる坂道は１％の勾配となる。長崎市では、設計速度２０ｋｍ／時の道路について、駐車場法施行令第８条（※３）を根拠として、道路構造令で示す基準値「最大１２％」の基準を緩和し、縦断勾配の最大値を１７％とする。また、設計速度２０ｋｍ／時の既存市道の改築を行う場合で、地形の状況等によりやむを得ないときは、１７％を超える縦断勾配についても認めることとする。

（縦断図）



Ｉ：縦断勾配

$$I(\%) = \frac{H}{L} \times 100$$

条　項	現　行	（案）
条例第 22 条 （道路構造令第 20 条）	最大　12%	最大　17%

※３　駐車場法施行令第８条第１項第３号のハの規定:「傾斜部の縦断勾配は、１７パーセントを超えないこと。」

歩道幅員（条例第１２条　道路構造令第１１条）

「歩道の幅員は２ｍ以上とするものとする。」と規定し、ただし書きにおいて<u>２ｍ未満の幅員を認める緩和規定を設けた。</u>また柔軟に対応できるように、第４項において、「歩道の幅員は、当該道路の歩行者の交通の状況、<u>路上施設の設置の必要性等を考慮して定めるものとする。</u>」と規定した。

長崎市議会視察の模様

車みち整備事業現地視察の模様

【取組の成果】

・国の基準の下では、カーブが連続する構造となっていた道路についても、市

独自の基準の適用により、直線に近い形での道路整備が可能となり、移動時間の短縮による住民の利便性の向上、緊急時の車両の円滑な通行の確保が図られた。

・既存道路を有効活用することにより、不必要な迂回路を解消し、道路整備費の縮減、工期の短縮を実現した。

②「車みち整備事業」

【実施経緯】

道路構造基準の緩和を契機に、独自の取組として、新しい道路を作るのではなく、既存の道路を活かしながら、多少狭くても時間をかけずに車が通ることができる道路を整備する「車みち整備事業」を平成２５年度から実施している。平成２７年度には道路建設課内に車みち整備係を新設し、今まで他課で分散して行っていた業務を一元化し取組を進めている。

【実施概要】

＜基本方針＞

１　密集市街地などの斜面地において、住民の居住環境の改善と防災性の向上を図る。

２　既存の市道を活かし、幅員４ｍに拘らず、地域の実情に応じた整備を行う。（階段道のスロープ化、水路の暗渠化など）

３　長崎市と地域が一体となって迅速な整備を行う。（事業への地元協力）

４　用地は寄附を基本とする。（家屋の移転補償は原則行わない）

＜整備条件＞

１　既成市街地内の斜面地にある市道であること。

２　整備後の道路を利用する家屋(生活実態のある家屋)が５戸以上あること。

３　整備後の縦断勾配が２５％以下であること。ただし、平均縦断勾配としては２０％以下であることが望ましい。

４　用地提供等を含めた事業協力について、地元自治会や地権者の同意が得られること。

— 車みち整備事例（ 階段道のスロープ化【西山７号線】） —

整備前　　整備後

— 車みち整備事例（ 現道の拡幅【入船町８号線】） —

整備前　　整備後

— 車みち整備事例（ 現道の拡幅【桜木町１号線】） —

整備前　　整備後

＜整備の優先度＞

1　整備地区の優先度

災害の危険性が高いことや車が通る道路が少ない等の条件により、整備地区の優先度は以下の順とする。

①地震時に著しく危険な密集地帯

②住宅市街地総合整備事業区域（８地区）

③その他の斜面市街地

２　整備後の道路を利用する家屋の数

３　地元や地権者の協力度など

＜整備スケジュール＞

平成２６年度に現地調査の結果や地元要望を踏まえて整備計画を策定し、整備候補路線の２２路線を選定した。２２路線は平成２７年度～平成３０年度の４カ年での整備を目指している。ただし、地元の協力が得られない場合は、事業への着手は行わず、協力が得られた段階で再度検討を行うこととする。

（３）今後の課題

整備条件の緩和

現在の整備条件による整備候補路線を優先的に整備し、ある程度進捗が図られた段階で、以下の条件の緩和を検討する。

①建物等の移転補償費（入口部、離合箇所、回転場等）

②里道の整備

【取組の成果】

・縦断勾配１７％を超える道路をスロープ化し、不便な階段を解消したことに

より、地域住民の日常生活で自動車の利用が可能となるなど、利便性が大きく向上した。

・住民の意見として「車で家の近くまで行けるので、買い物が便利になった」、「介護の車に家の近くまで来ていただけるため非常に便利となり、これまでと全然違う」、「道路の整備前は、解体費が高いために空き家の解体が進まなかったが、道路の整備後は、空き家を解体して家を建てて居住することを希望する方が現れてきた」、「大きな道路が１本通ることによって、そこからの枝道の整備も可能となった」などの評価を受けている。

（４）委員からの意見

● 長崎市と同様に狭あい道路の拡張には住民として期待があり、特に自動車が入らないような場所では、緊急時はもちろんの事、高齢化による介護にも必要であろう。今回、筑紫野市、長崎市両市で共通する拡張する場合の用地を住民の寄付としている点は、行政としても予算を抑える事ができる。

● 生駒市は斜面住宅が多い都市であり、市の管理する狭あい道路は２２７キロメートルもあり、生駒市が管理する６０７キロメートルの道路の４割を占める。平成２７年の生駒市公共施設等総合管理計画（案）では、市が管理する道路の維持管理費用は年間に約１０億円が必要であると見積もられているが、現在、執行されている道路の維持管理費は過去数年間では、その１割にも満たない。このような事を鑑みると、市民生活の利便性の向上、救急搬送、消防活動などを迅速に行うためにも生駒市の住宅都市環境の実情に応じた独自の基準を制定することにより、早急な道路整備が必要である。

● 長崎市の視察では、実際に「車みち整備事業」で整備を行った現地視察を行った。現場は山の傾斜地に住宅と畑が散在しており、生活道路は道幅２ｍほど

の階段道であったが、長崎市独自の基準で道路整備を行う事で階段道は車が通れる道となり、住宅の前まで車が乗り入れ出来るように整備されていた。これにより､緊急車両の進入は出来ないまでも､救急搬送や消防活動が可能となり、買い物や介護などの生活環境は向上、また、建替えなどの工事費用の削減をすることができ、住宅の老朽化や空き家対策としても有効である。

● 生駒市の住宅環境に応じた独自の基準を制定したとしても、実際の道路整備には地域住民の協力や承諾がなければ、市民の求める道路整備を迅速に進める事ができない。生駒市の実情に応じた独自の基準を規定した条例を制定するためには、生駒市が管理する道路環境を調査することや、生駒市民の意見を広く集めるためにパブリックコメントの実施、専門家による協議、警察との協議、通学路について保護者や学校との協議などを重ねる事が重要である。そして、本当に必要とされる市民のための道路整備を進めることが必要である。

● 本市も坂や階段が多く、日常生活にも支障をきたしている所が多いが、長崎市は比較にならないほど狭く急な階段が多く「坂の街」であることを実感した。また、高齢化が進展する中、人口の流出、空き家増加が問題となっている。このような中、市民や自治会等からの要望に基づいて選定した市道区間を計画的に整備することで、市民の苦労の軽減、介護サービスやタクシー利用等の利便性の向上が図られており、市民のくらしを大切にする市の姿勢が感じられた。

● 車みち整備事業は現在４年間の中期計画のもと試行的に実施しているところである。担当者も述べていたように、地元要望に基づいて実施していた本年度までとは異なり、来年度以降、地元との協議をしながら、どのようなスケジュールで事業をすすめていくのか、来年度以降の長崎市の取組も注視していきた

い。また、現地視察の際に訪れた斜面移送機器等の設備については、設置費用や管理費用と利用率を比較衡量して慎重に検討する必要があると考える。長崎市の車みち整備事業は現在住んでいる方の利便性の向上を考え、より長くその場に住んでもらう整備であり、新築、建て替え時の筑紫野市における道路整備とは異なるが、どちらも用地交渉を含めた地権者の同意がなければ進まない事業であり、地元との協議が鍵となる事業である。