

答申

杉並区狭あい道路の拡幅に関する条例改正後の
施行状況の確認と検証及び、今後の施策について

杉並区狭あい道路の拡幅に関する協議会

令和2年1月30日

—目 次—

I	答申にあたって	1
II	諮問事項に対する答申	2
III	おわりに	9

○ 資料編

狭あい道路の拡幅に関する施策について（諮問）

平成30年度 狭あい道路の拡幅に関する施策の実施状況

杉並区狭あい道路の拡幅に関する協議会委員名簿

杉並区狭あい道路の拡幅に関する協議会の検討経過

I 答申にあたって

杉並区は、平成元年に「杉並区狭あい道路拡幅整備条例」を施行し、その後、平成30年度末までに狭あい道路の両側延長約664kmのうち、約33%の拡幅整備を行ってきました。

平成28年7月1日には、近い将来発生が予測される首都直下地震などの災害や火災の発生に備え、狭あい道路の拡幅により円滑な避難・通行を確保し、区民の生命と財産を守るために、「杉並区狭あい道路拡幅整備条例」を改正し、「杉並区狭あい道路の拡幅に関する条例」（以下、「条例」という。）が施行されています。

条例では、区、区民、事業者等に狭あい道路の拡幅に関する責務を規定するとともに、支障物件設置の禁止、重点整備路線の指定などが定められています。

また、条例附則第2項では、条例施行後3年を目途として、条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものと規定されています。

このたび、本協議会は区長から条例改正後の施行状況の確認と検証、及び今後の施策について諮問を受けました。

答申にあたり、条例改正後3年間の施行状況を確認し、検証するとともに、3年間区が取り組んできた中での課題を整理し、今後の施策について検討いたしました。

II 諮問事項に対する答申

<諮問事項>

杉並区狭あい道路の拡幅に関する条例附則第2項にある、条例改正後の杉並区狭あい道路の拡幅に関する条例の施行状況の確認と検証、及び今後の施策について

本協議会では、条例第15条に基づき毎年度公表されている「狭あい道路の拡幅に関する施策の実施状況」（後掲の付属資料参照）により、狭あい道路拡幅整備事業の現状を確認するとともに、判断に必要な資料の提出と説明を区に求め、施策項目ごとに条例改正後3年間の施行状況を確認し、検証しました。さらに、これまで区が取り組んできた中での課題を整理し、今後の施策について検討を進めました。

その結果、条例改正以降、狭あい道路の拡幅に関する各施策の取組において、実績は着実に積み上げられてきており、条例の目的に沿って施行されていることを確認することができました。本協議会では、引き続き現条例のもとで拡幅整備事業に取り組んでいくべきと考えます。

ただし、各施策の取組を進めていく中で、様々な課題が生じており、特に重点整備路線や支障物件への取組状況に課題が生じていることに対し、委員からは条例の改正なども視野に入れ、取組の強化を図るべきとの意見が出されました。協議会では、重点整備路線や支障物件等の施行状況を勘案し、今後の取組について活発な議論を展開し、区の見解を確認しながら意見の集約を行いました。

狭あい道路のさらなる解消を加速化していくためには、課題解決に向けた各々の施策について、条例の柔軟な運用も考慮しながら取組を強化していくことが必要であるとの結論に至り、次のように答申いたします。

<答申>

1 条例の施行状況の確認と検証について

(1) 拡幅整備の取組

条例第2条の3では、区民、事業者等の拡幅に関する責務を規定しています。事前協議の際に、区は区民や事業者等に対し、区による拡幅整備を行うよう強く働きかけるとともに、条例改正前の自主整備箇所についても区民に対し、戸別訪問等により拡幅整備を行うよう積極的に働きかけています。その結果、区整備による拡幅整備延長の実績は、条例改正前の年間平均では約7,300mでしたが、条例改正後の年間平均では約8,300mに増加しています。また、条例では区による拡幅整備を義務付けていませんが、自主整備の件数は、事前協議での条例の支障物件設置禁止規定の効果などの説明や働きかけにより、年々減少傾向となっています。

近年、建替え件数が減少し、建替えに伴う狭あい道路の拡幅整備延長は減少傾向にあります。そのなかにおいて区が、過去の自主整備箇所等への戸別

訪問などの働きかけを強化し、建替えに伴う整備延長の減少を補ってきたことは、評価できるところです。

拡幅整備の取組については、区民や事業者等の協力を得ながら実績を着実に積み上げてきており、条例の目的の達成に向け、事業が進められているものと考えます。

(2) 支障物件への取組

条例第2条の4では、後退用地に支障物件の設置を禁止し、条例第2条の5・6では支障物件設置禁止違反者に対する勧告、命令等を規定しています。条例改正以降、区は事前協議において、支障物件増加の未然防止にしっかりと取り組んできました。その結果、平成30年度末時点では、平成28年度以降の事前協議における自主整備箇所での支障物件の設置は確認されず、円滑に避難・通行できる空間が確保されていることは、条例の大きな効果であると評価できます。

条例改正前に設置されている支障物件については、是正まで長期化する課題が生じていますが、定期的なパトロールの実施など粘り強い指導、働きかけにより、3年間の取組で37件の支障物件の是正が行われています。支障物件の指導については、着実に実績は積み上げられてきており、条例の目的に沿った取組がなされているものと評価できます。

また、協議会では、区の支障物件への取組に対して、より実態に合わせるとともに運用に際して誤解を招かぬよう、次の5点について、条例の改正を含む意見が出されました。これらの意見について区の見解を聴取し、以下のとおりに意見を集約しました。

① 第2条第3項の後退用地の定義から「敷地の一部で」を削除すべきとの意見について

「敷地」という言葉が不明確なため、「当該狭あい道路の中心線とその中心線からの水平距離2メートルの線との間」との表現のみでよいとの意見が出されました。

協議会で議論した結果、第2条第2項の建築主の定義の中で「狭あい道路に接する敷地」を「敷地」としており、敷地には当該狭あい道路を含まず、後退用地は敷地の一部であることを示しているため、削除の必要がないことを確認しました。

② 第2条第6項の支障物件の定義から「容易に移動させることができるもの並びに」を削除すべきとの意見について

条例に「避難上及び通行上支障となる物件」とあれば、あとは運用により重点的なところを指導することは可能で、重点整備路線については看板等の動産も指導対象とすべきとの意見が出されました。

協議会で議論した結果、「容易に移動させることができるもの」については、運用での判断に依るところが大きく、取り扱いとして現状でも

指導は可能であり、削除の必要がないことを確認しました。また、区では、既に重点整備路線②において沿道の店舗に対し、制度の周知と円滑な通行に支障となる車止めや自動販売機等への撤去要請を行っていますが、今後も厳格に指導を積み上げていくことを求めます。

③ 第2条の4の「後退用地」を「後退用地となるべき部分」とすべきとの意見について

第2条の4に「後退用地に支障物件を設置してはならない」とあり、後退用地になるかもしれないところに支障物件を置いている人に勧告等ができないことになると思われるため、「後退用地となるべき部分」との記述にすべきとの意見が出されました。

狭あい道路を拡幅するための後退用地は、狭あい道路の拡幅に関する条例施行規則第3条に基づき、建築主等との協議により位置を確定するとしており、確定後は基本的に変更されることはありません。後退用地が未確定の場合でも、区が主張線としての中心線を示すことにより、その中心線から水平距離2mまでの範囲にある敷地については後退用地として、支障物件の指導が可能と考えられるため、記述の変更は必要ないことを確認しました。

④ 狭あい道路の中心線の位置出しを行う仕組みを予め創設すべきとの意見について

それぞれの敷地・申請者ごとに協議しなければ中心線が決まらないのでは、路線として支障物件の指導ができず、協議するたびに中心線が移動することがあれば手戻りになるため、中心線を予め決めるための仕組みを条例で定めるべきとの意見が出されました。また、重点整備路線について、区が中心線を示していくことを条例又は施行規則等に規定することにより、重点整備路線として支障物件の指導や拡幅整備の取組強化を図っていくことが可能になることから、当該手続きを明記することを求める意見が出されました。

建築基準法第42条第2項道路の中心線については、原則、2項道路の指定を行った時点で決まっているものと考えます。実際には、中心線が明確に示されている図面や現地での表示がないため、路線測量等の調査により、中心線の位置出し（再現）を行い、区の主張線として示すことは、現条例の運用において可能であることを確認しました。

⑤ 支障物件にかかわる勧告について

区は、支障物件への勧告はこれまで行っていませんが、今後は勧告（さらには命令及び公表）もあり得ることを改めて意識し、指導等を進められることを望むとの意見が出されました。

協議会で、議論した結果、支障物件への指導をより実効性のあるものとするよう、勧告、命令、公表等の時機、手順を明確にし、取組強化を図っていくよう求めます。

(3) 重点整備路線の取組

条例の規定に基づく新たな取組であり、条例の目的である、災害及び火災の発生時における円滑な避難及び通行を確保するため、区は、平成 28 年 11 月に本協議会の答申に基づき、拡幅整備を行う必要性が高い 4 路線を重点整備路線に指定しています。

区は、各路線において、これまでに説明会の実施やチラシ配布など取組を周知し、戸別訪問による折衝、働きかけにより拡幅整備や支障物件の是正を進めています。

そのうちの重点整備路線②では、沿道の土地所有者に対し、拡幅整備事業への協力を要請する文書を定期的に郵送するなどの取組を行っています。しかし、建築基準法に適合しない違反建築物等が大きな要因となり、拡幅が進まないという課題があるため、建築行政部署と連携し、建築物の是正の指導を継続的に行っていくことを求めます。

重点整備路線の取組を進めていくなかで、主に以下の課題が明らかになっています。今後、重点整備路線の拡幅整備をさらに推進していくために、これらの課題に対する取組を求めます。

- 事前協議の未協議箇所等の後退用地が不明確なため、働きかけが困難
- 重点整備路線②における、車止めや自動販売機等の撤去が未実施
- 各路線の目標が設定されていないため、計画的な取組が困難

(4) その他の取組

①助成制度

条例第 8 条では、区長は重点整備路線を指定することができ、拡幅整備を重点的に実施するよう定められています。重点整備路線では、建替えを伴わないで拡幅整備を行う場合には、条例第 5 条により、門・塀等の除却・築造費に対する助成金が適用されています。建替えを伴わないで拡幅整備を検討している区民にとって、この助成制度は、工事費の大幅な軽減ができるため、拡幅整備への動機付けとなっていると推測されます。

区が平成 28 年 11 月に指定した重点整備路線（4 路線）においては、門・塀等の除却・築造費に助成が適用された実績は 1 件にとどまっていますが、区が現在折衝中の案件についても、区民に対し助成制度の説明が行われており、拡幅整備達成のため、助成制度は不可欠なものと言えます。

②電柱等移設

条例第 2 条第 7 項では、拡幅整備については規則で定めるところにより、後退用地等を避難上及び通行上支障のない道路形態に整備することと定義しており、電柱移設については、「杉並区狭あい道路の拡幅に関する条例施行規則第 12 条」に基づき、依頼しています。

区は、狭あい道路の拡幅整備に伴い、電柱設置者への依頼により、電柱の移設を促進し、円滑な通行のための道路空間の確保に努めており、過去3年間で約400本の移設が行われていることは評価します。しかし、沿道住民の反対等により、毎年度十数本程度の未了物件があることも報告されています。拡幅整備後に突出したままの電柱は、条例の目的である円滑な避難・通行の確保の支障となるため、課題解決に向け、電柱設置者と協力体制を強化し、早期に移設を促進していく必要があります。

③普及啓発

条例第2条の2では、区の責務として、狭あい道路の拡幅に関する施策について周知を図ることが規定されています。

区では、区民の理解・協力を得ながら、狭あい道路整備拡幅事業を推進するため、広報紙・ホームページへの掲載やイベントでの展示を始め、関連町会での説明やチラシ配布等、様々な方法で周知活動を行なっていることが報告されています。

平成30年度には、新たに指定された整備地区における拡幅整備事業や通学路における危険ブロック塀対策といった新しい事業について、町会関係者への説明と地区内の2項道路沿道でのチラシ配布等が行なわれています。その結果、区民からの問い合わせから拡幅整備に至るなど、一定の効果を上げていることから適切に普及啓発が図られていることが確認されました。

2 今後の施策について

(1) 拡幅整備の取組

今般の杉並区実行計画の改定では、年間の整備目標が9,500mから10,000mとなり、これまでの取組をさらに強化し拡幅整備を加速化していくとされています。

これまでの取組に加え、過去の自主整備箇所の拡幅整備への協力要請を強化するために、実態調査を実施した上で優先度を決め、順次、対象者を戸別訪問するなど、積極的に区民の協力を求め、拡幅整備を促していく必要があると考えます。

(2) 支障物件への取組

条例改正前に設置されている支障物件については、後退用地の事前協議が行われていないことなどの要因により、解決するまで長期化する課題が生じています。事前協議が行われていない箇所については、計画的に実態調査を行い、中心線の位置出し（再現）を行うことにより、改善までの早期解決を図ることや、戸別指導とともに、町会などの地域と連携した指導を強化していくことが望まれます。

また、空間が確保されている後退用地についても、将来、支障物件を設置される可能性があるため、継続的なパトロールやチラシ配布等により、置かない・置かせないための意識の醸成一層図っていくことが望まれます。

今後、支障物件への指導については、勧告等に至る手順、時機を定め、これまで以上に厳格な取り扱いを行っていくことを望みます。

また、これまで支障物件としていなかった物件についても、条例の趣旨を鑑み、適切な指導を行っていくとともに、重点整備路線②においては、動産に類するものも含め、運用上で厳格に判断し、指導を積み上げていくことを望みます。

(3) 重点整備路線の取組

重点整備路線の拡幅整備や支障物件の是正を推進していくためには、さらに取組を強化していく必要があると考えます。

中心線の位置出し（再現）を行って、区の主張線として整備していくことが必要で、主張線を用いれば、拡幅整備についてより詳しい説明が可能となり、拡幅整備へ誘導できる可能性が向上し、沿道住民より拡幅の申し出があった際にも、より迅速な対応が可能となると考えます。また主張線を整備することによって、車止めや自動販売機等についてもその撤去を要請し、その実現を図ることが可能になると考えます。今後、区の主張線を示していくことを条例又は施行規則等で規定することにより、路線測量や整備の方針を定め、路線ごとの計画的な目標を設定していくことを求めます。

また、各路線について中心線の主張線を活用し、沿道住民の拡幅整備

に対する意向を確認するなど、定期的に課題の解決状況の検証を行い、新たな重点整備路線の指定も視野に入れ、取組を行っていくことも必要と考えます。

(4) その他の取組

①助成制度

重点整備路線における門・塀等の除却・築造費に対する助成制度は、後退用地の固定資産税・都市計画税の非課税措置とともに、区職員が戸別に権利者を訪問して拡幅整備を要請する際のセールスポイントになっていると報告を受けています。今後も区民の協力に有効なこの助成制度を継続し、重点整備路線の拡幅整備が推進されていくことを望みます。

②電柱等移設

突出電柱への取組を強化していくために、電柱設置者との定期的な情報交換を実施するとともに、問題箇所には区の職員も同行し、住民折衝にあたるなど、電柱設置者との連携を強化していくことが望まれます。

さらに、電柱移設と拡幅整備工事が同時期に施工できるよう、電柱設置者との現地立会い、移設要請の迅速化により進捗状況の共有化の仕組みを強化していくことも望まれます。

③普及啓発

区が普及啓発に努めていることは確認できましたが、平成30年度の「杉並区区民意向調査」では、狭あい道路拡幅整備事業の認知度についての設問に対して、「知っている」との回答は16.8%にとどまっており、区民全体への周知という面では、十分とは言えない状況にあります。

広報紙・ホームページへの掲載やイベントでの展示等は、これまで継続的に行ってきた取組ですが、多くの区民や事業者に対して広く周知をする上で有効な方法であることから、さらなる工夫を加え、引き続き行っていく必要があります。

また、広報紙・ホームページでの周知とともに、関連町会への説明や関連区域へのチラシ配布、戸別説明等、事業内容に合わせた、効果的かつ効率的な普及啓発を行うことが求められます。

(5) 条例附則第2項について

条例附則第2項に、3年を目途として条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとあるのは、今回の諮問に結びつくものであり適切な規定と考えます。

ただし条文には、今後の検証の時期についての記載がないことから、3年毎を目途に見直しを行っていくことについて、今後、条例に位置づけることを求めます。

Ⅲ おわりに

条例に基づく施策状況を確認し、各施策の効果を検証・評価しました。狭あい道路の割合が高い杉並区では、各施策に取り組むことで、結果的に区全域での円滑な避難・通行の確保が進み、近い将来発生が予測される首都直下地震等の災害や火災の発生に備えることとなり、区民の生命と財産を守ることに繋がると考えます。

そのような中で、平成30年の建築基準法改正における緩和規定については、木密地域における密集建物の促進につながりかねないものと危惧するところであり、杉並区の実情に則した対応を望むものです。

このたび答申した事項の他にも、狭あい道路の拡幅に繋がる取組を継続的に行っていく必要があると考えます。また、本条例による施策だけでは解決できない状況に対する取組も必要であり、まちの安全・安心の観点から多面的、多角的に総合力を発揮できるよう、関連する施策や関連部署との連携を図り、狭あい道路の拡幅が進むことを望みます。

杉並区は、狭あい道路の拡幅に関して全国的にも先進的な施策を実施しており、こうした杉並区の実践を評価・検証し、検討結果を公表していくことで他自治体等においても認識が深まり、全国的に狭あい道路が解消されていく流れができるきっかけとなることを、本協議会としても望みます。

今回、本協議会では、活発な議論が行われ、様々な意見が出されました。協議会議事録に記録されているこれら議論の過程を今後の狭あい道路拡幅整備事業の参考にすよう求めるものです。

最後に、本答申をまとめるに際して施行状況資料の作成等に尽力くださった事務局に敬意を表するところです。