熱海市都市計画道路必要性再検証ガイドライン

熱　海　市

目　次

１　はじめに……２

２　都市計画道路とは……３

３　都市計画道路の現状……４

４　都市計画道路の見直しの背景……６

５　問題の整理と都市計画道路の見直しの必要性……１３

６　必要性再検証の手順……１４

７　必要性再検証の手順（解説）……１５

８　再検証結果の公表……１８

９　再検証結果の利用……１８

１　はじめに

（1）都市計画道路の見直しの目的

都市計画道路は、将来の都市像を踏まえ、都市の健全な発展と円滑な都市活動を支えるため定められた道路であり、都市の骨格を形成する根幹的な都市施設として計画されてきました。

都市計画道路の多くは、高度成長期の市街地拡大や自動車交通の増大を前提に計画されていますが、社会経済情勢や交通需要の変化、人口減少や少子高齢化の進展などに伴って、都市計画道路を取り巻く環境は大きく変化しています。

都市計画道路の整備については、都市計画決定後、長期間が経過しても未だ事業に着手していない路線が存在する実情なども踏まえ、今一度、現在決定されている都市計画道路について、現在及び将来における必要性や実現性を確認することが重要な課題となっています。

このような状況の中で、今後の都市計画行政をより効率的・戦略的に運営するため、現在の社会経済情勢や将来の都市像を踏まえ、特に未着手・未整備である都市計画道路に着目し、その必要性及び合理性を再検証することとしました。

なお、熱海市では、熱海市都市計画マスタープラン（平成３０年５月改定）において、「都市計画道路必要性再検証」を進めていくこととしています。

２　都市計画道路とは

（1）都市計画道路とは

都市計画道路は、都市の骨格を形成し、安全で安心な市民生活と機能的な都市活動を確保する都市交通における最も基幹的な都市施設であり、都市計画法の手続を経て定められた道路です。

都市計画道路を定める意義としては、次の３点に要約されます。

① 土地利用や他の都市施設の計画と整合し、
都市計画としての統一性や一体性を確保できます。

② 都市計画道路の区域内には一定の建築制限が発生し、
整備に支障をきたす建築物が建築されることを抑止することができます。

③ 都市計画決定の手続を行うことで、**計画の必要性や内容が明示され**、
整備に向けた市民との合意が形成されます。

（2）都市計画道路の機能

都市計画道路の機能は、次の３つに区分されます。

① 交通機能：円滑な移動を確保するための機能
② 空間機能：良好な都市空間を形成（災害時の避難路、ライフライン等を収容）するための機能
③ 市街地形成機能：都市の骨格形成を促す機能

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り、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	災害発生時の避難路や救援のための通路としての機能
		災害防止機能	災害等の拡大を遅延又は防止するための機能
	収容空間機能	公共交通のための導入空間	バス、新交通システムなどの公共交通を導入するための空間
		供給処理・通信情報施設の空間	上下水道、ガス、電気など都市における供給処理及び通信情報施設のための空間
		その他施設のための収容空間	電柱、交通信号、標識、案内板などのための空間
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、都市の主軸を形成し、その発展方向や土地利用の方向を規定する機能
	街区形成機能		一定規模の宅地を区画する街区の形成機能
	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の形成機能

３　都市計画道路の現状

（1）熱海市における都市計画道路の状況

熱海市には都市計画道路が２１路線あり、総延長は２４,５２１ｍです。昭和１２（１９３７）年4月１０日に熱海市が発足して、同年4月２６日に「３・５・２熱海駅海岸通り線」と「３・６・７来の宮線」の2路線が最初に都市計画決定され、熱海国際観光温泉文化都市建設法（昭和２５年法律第２３３号）が施行される前月の昭和２５（１９５０）年7月に１１路線が都市計画決定されました。その後、昭和２７（１９５２）年、昭和３７（１９６２）年、昭和４０（１９６５）年、昭和４６（１９７１）年に各１路線、昭和６０（１９８５）年に3路線、平成元（１９８９）年に１路線の計画が決定されました。

表　熱海市都市計画道路一覧

No.	名称		当初決定	最終決定	計画決定(m)		国県市	改良済
	番号	路線名	年月日	年月日	幅員	全体延長	種別	延長(m)
1	3・4・1	熱海駅前通り線	S37.3.4	S49.8.9	17	136	市道	100%
2	3・5・2	熱海駅海岸通り線	S12.4.26	H1.9.29	15	2,670	国道	84%
3	3・5・3	熱海駅和田浜通り線	S25.7.8	S54.4.2	12	2,170	県道	98%
4	3・5・4	都松水口線	S25.7.8	S25.7.8	12	520	市道	100%
5	3・6・5	小嵐線	S25.7.8	S56.4.4	8	1,780	市道	98%
6	3・6・6	来の宮駅笹尻線	S27.4.8	S47.8.21	11	3,660	県道	100%
7	3・6・7	来の宮線	S12.4.26	S38.7.16	10	785	県道	100%
8	3・6・8	熱海駅伊豆山神社線	S40.3.5	S62.7.28	9	2,850	県道	66%
9	3・6・9	咲見町来の宮線	S25.7.8	S49.4.1	9	810	県道	100%
10	3・6・10	銀座通り線	S25.7.8	S25.7.8	9	330	市道	91%
11	3・6・11	温泉通り水口線	S25.7.8	S56.4.4	8	1,200	市道	57%
12	3・6・12	三ツ石相ノ原線	S46.9.18	S46.9.18	8	720	市道	100%
13	3・6・13	戸又大渡所線	S60.4.1	S60.4.1	9	1,800	市道	44%
14	3・6・14	宮脇片山線	S60.4.1	S60.4.1	9	1,060	市道	0%
15	3・6・15	風越藪ノ内線	S60.4.1	S60.4.1	9	1,370	市道	0%
16	3・5・16	池田楠ヶ洞線	H1.6.28	H1.6.28	12	830	県道	71%
17	8・6・1	熱海駅咲見町線	S25.7.8	S25.7.8	8	170	市道	100%
18	8・7・2	糸川遊歩道1号線	S25.7.8	S25.7.8	6	350	市道	100%
19	8・7・3	糸川遊歩道2号線	S25.7.8	S25.7.8	6	325	市道	100%
20	8・7・4	初川遊歩道1号線	S25.7.8	S38.7.16	6	455	市道	100%
21	8・7・5	初川遊歩道2号線	S25.7.8	S46.9.18	6	530	市道	60%

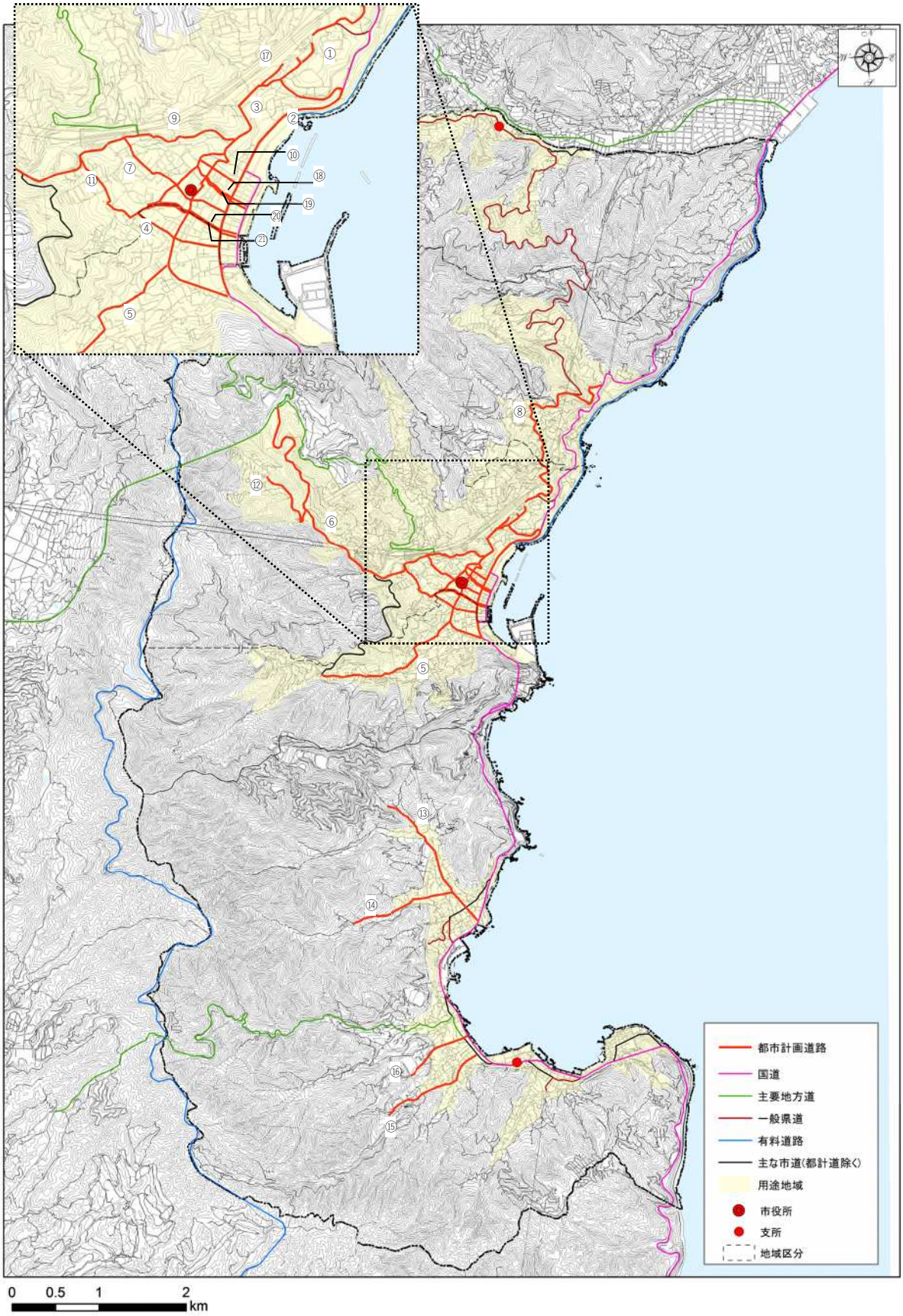

都市計画道路
国道
主要地方道
一般県道
有料道路
主な市道(都計道除く)
用途地域
市役所
支所
地域区分
0 0.5 1 2
km

図　都市計画道路の位置

４　都市計画道路の見直しの背景

（1）社会情勢の変化

①　人口減少・少子高齢化の進展

国勢調査によると、熱海市の総人口は昭和４０（１９６５）年にピークを迎えた後、減少傾向にあり、５０年後の平成２７（２０１５）年には３７,５４４人と約１７,０００人減少し、世帯数は１８,８４６世帯となっています。また、平成２７（２０１５）年における１世帯当たりの人数は2.0人/世帯と、昭和３５（１９６０）年の4.3人/世帯から大きく減少しています。

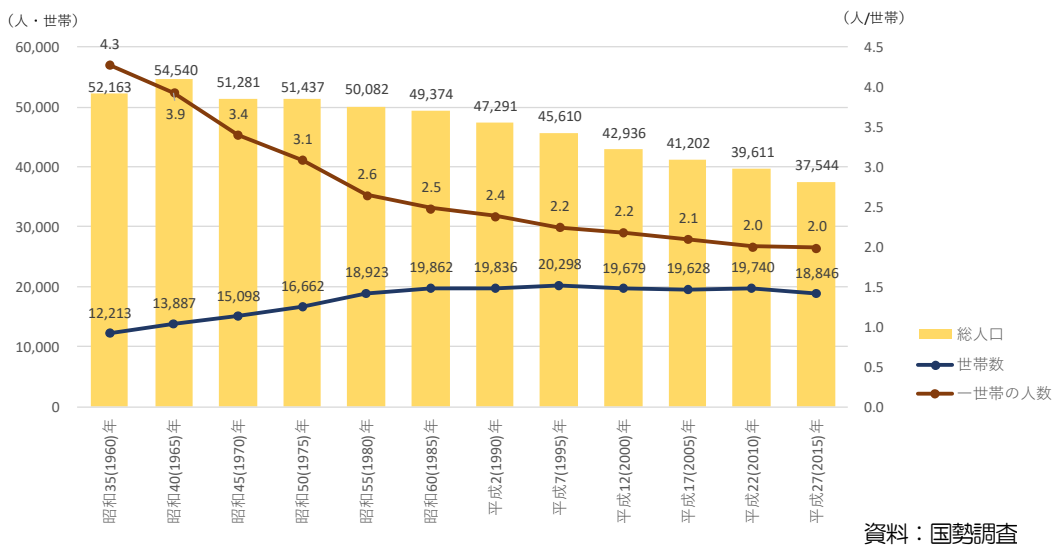
平成２７（２０１５）年の年齢３区分別人口をみると、年少人口が2,６６６人（7.1％）、生産年齢人口が１８,０７７人（４８.１％）、高齢者人口が１６,７４２人（４４.６％）となっています。平成７（１９９５）年からの推移をみると、高齢者人口が総人口に占める割合が２２.２％から４４.６％まで増加している反面、年少人口は１１.１％から7.1％、生産年齢人口は６６.６％から４８.１％と減少しており、少子高齢化が進行しているのが伺えます。

国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の地域別将来推計人口（平成３０（２０１８）年推計）」によると、熱海市の将来推計人口は今後も減少傾向が続き、２０４５年には２１,２６７人で、平成２７（２０１５）年実測値の３７,５５４人と比較すると４３％の減少が見込まれます。また、高齢化率については２０４５年には５５.６％まで増加すると予想されています。

これに対して、年少人口は平成２７（２０１５）年実測値7.1％から２０４５年には5.3％と減少、生産年齢人口は平成２７（２０１５）年実測値４８.２％から２０４５年には３９.１％と大きく減少することが予想されており、地域活力の低下が懸念されます。

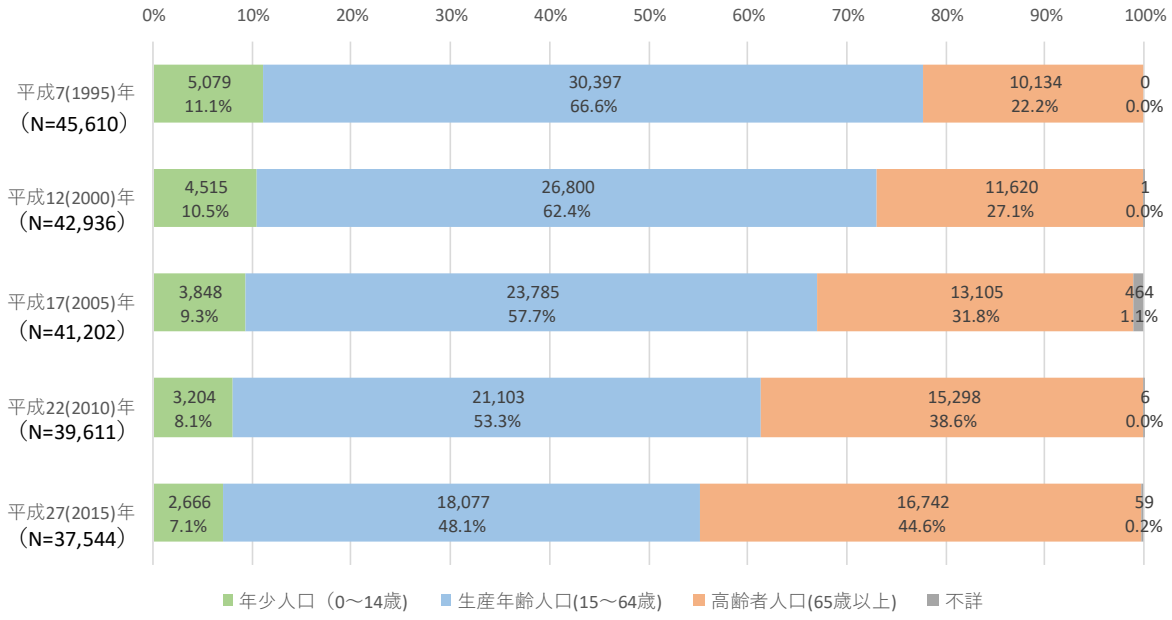
高齢になっても暮らしやすいまちづくりのため、道路のバリアフリー化・ユニバーサルデザイン化が求められます。

また、地域の活力の維持・向上のため、若い世代を含めた多様な世代にとって暮らしやすく魅力的な居住環境の形成に資する道路整備が求められます。



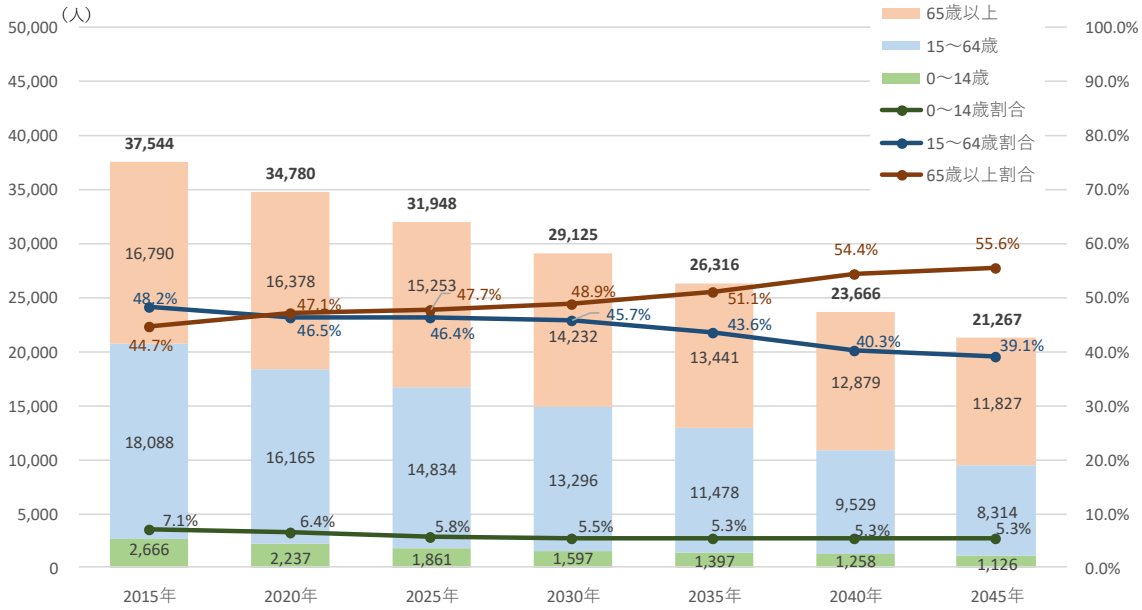
資料：国勢調査

図　人口と世帯数の推移



資料：国勢調査

図　年齢３区分別人口の推移



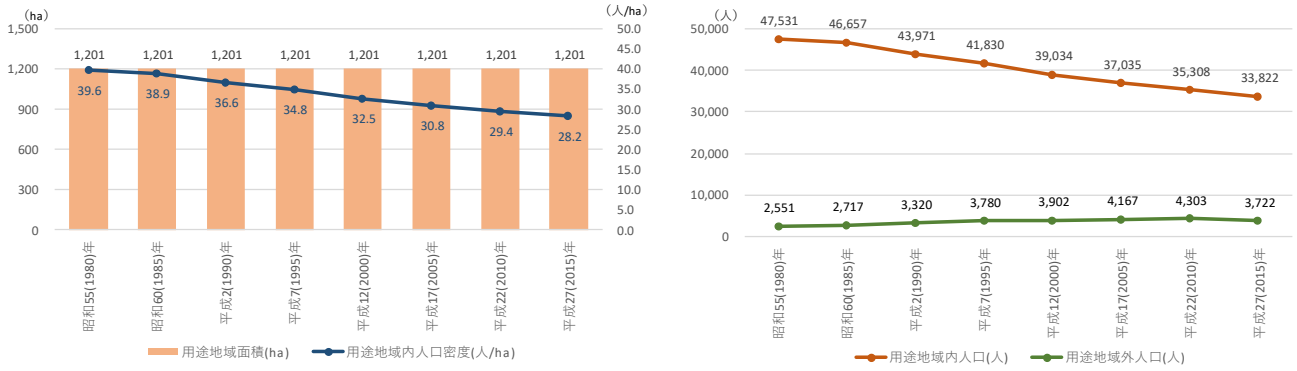
資料：日本の地域別将来推計人口

図　地域別将来推計人口

② 市街地の動向

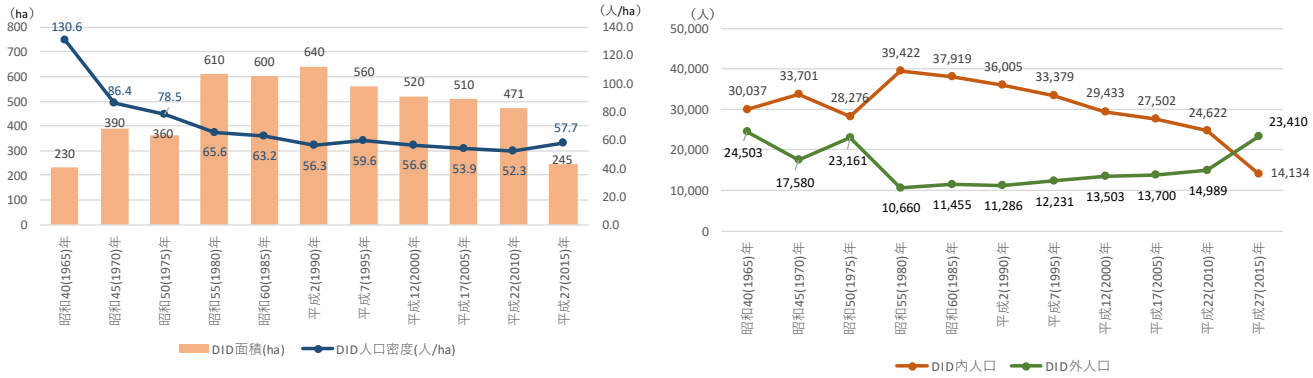
人口集中地区の面積は、昭和４０（１９６５）年から昭和５５（１９８０）年までの伸びが大きく、昭和５５（１９８０）年以降はその広がりも鈍化しており、人口も同様の傾向となっています。

高度経済成長期から続いた市街地の拡大も、人口の減少に伴い、低密度化や地域活力の低下に転じていくと考えられます。よって、都市拡大を支えてきた道路整備から、今後の「拠点連携集約型都市構造」によるコンパクトシティの形成に適した道路整備への転換が求められています。



資料：都市計画基礎調査

図　用途地域の面積及び人口密度・用途地域内外の人口の変遷



資料：国勢調査

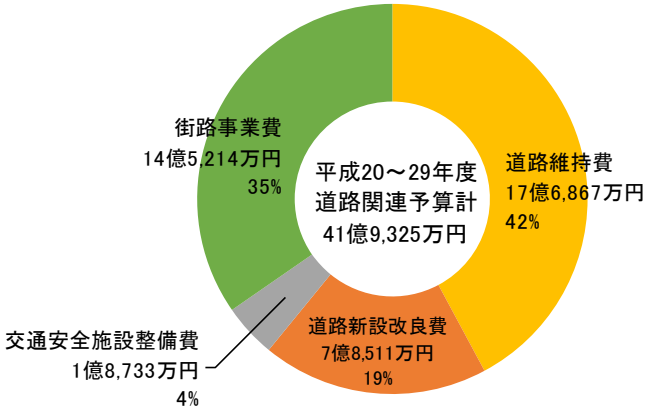
図　ＤＩＤ地区の面積及び人口密度・ＤＩＤ地区内外の人口の変遷

（2）厳しい財政状況

熱海市の一般会計の歳入総額は、平成２７（２０１５）年度で約１８８.７億円となっています。また、歳入の根幹をなす市税収入は、平成８（１９９６）年度の１３８.９億円をピークに減少傾向にあり、今後も減少することが見込まれています。

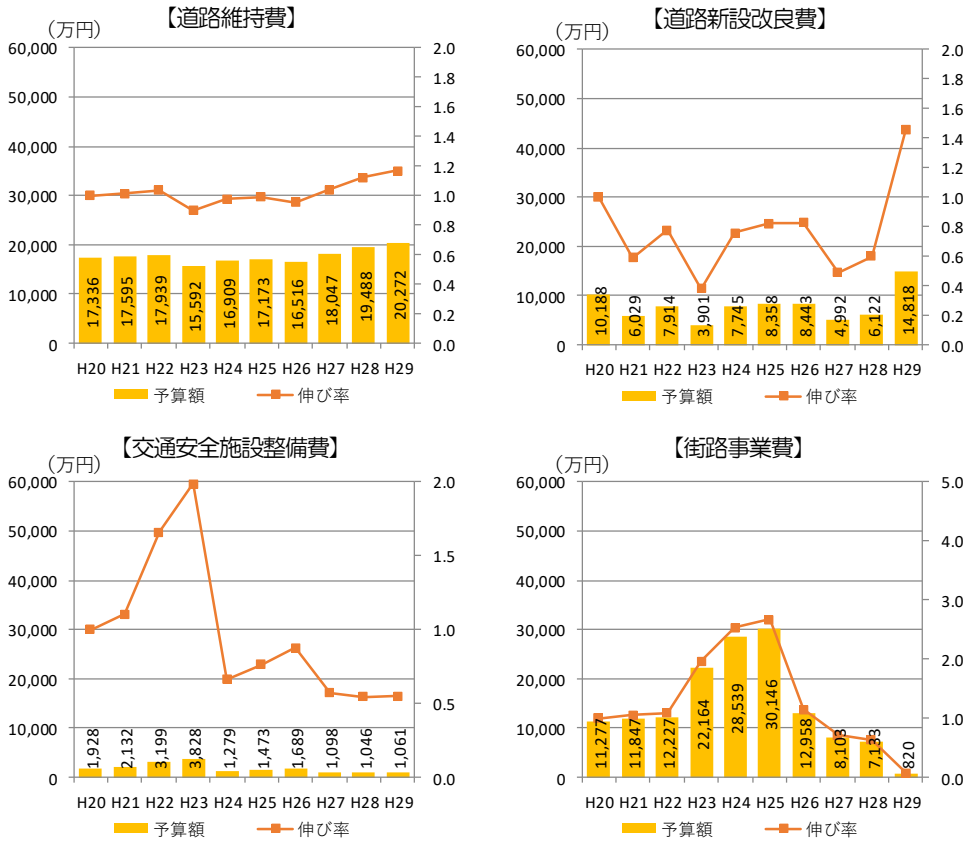
一方、歳出は、高齢化等に伴い、扶助費が年々増加傾向にあります。こうした中、歳入の減少も見込まれているため、今後、道路整備等のまちづくりに使うことができる投資的経費が制限されていくことが想定されます。

さらに、今後は、道路をはじめとした多くの公共施設の老朽化が進み、施設の維持管理費用の増加が予想されます。次世代にも持続可能な財政運営を図りつつ、将来の負担を軽減するため、公共施設の削減や利用形態等を総合的に勘案した計画的な道路整備が求められています。



資料：熱海市決算書（H20～H29）

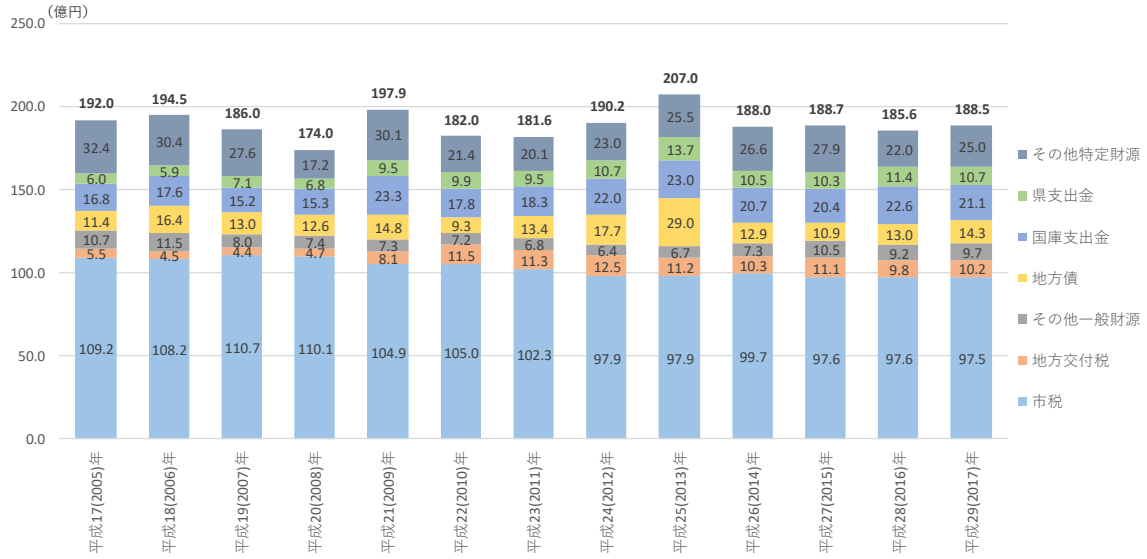
図　１０年間の道路関係予算の内訳



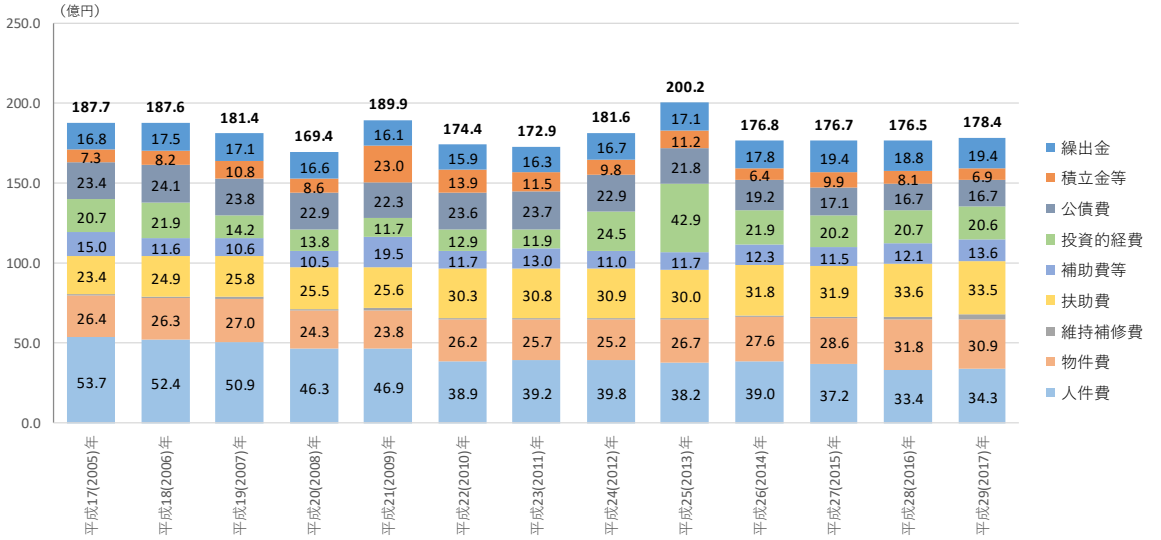
資料：熱海市決算書（H20～H29）

図　項目別予算の推移

【歳入】

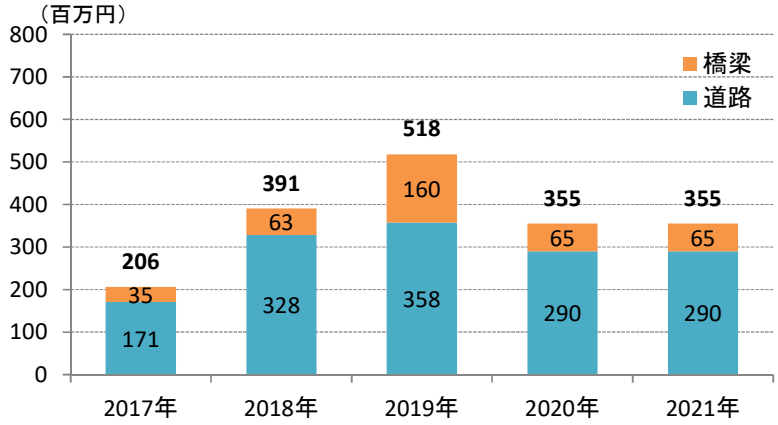


【歳出】



資料：熱海市決算書（H20～H29）

図　熱海市の財政状況の推移



資料：熱海市公共施設個別施設アクションプラン（第Ⅰ期）

図　公共施設アクションプラン道路に関わる概算推移

（3）交通需要の変化

熱海市が属する伊豆東海岸都市圏（熱海市、伊東市、東伊豆町、河津町、下田市及び南伊豆町）は、静岡県の観光交流客数に占める割合が最も高くなっています。観光シーズンには国道１３５号等において交通集中による渋滞が発生しているため、近隣都市と連携した観光振興に資する円滑な道路交通体系の構築が求められます。

熱海市の公共交通（鉄道及びバス）の利用者は近年増加傾向にありますが、人口減少・少子高齢化に伴い、公共交通機関を利用する通勤・通学者は減少すると予想されます。利用者の減少による運行本数の減少など、公共交通のサービス水準の低下が懸念される一方、自動車免許証を返納した高齢者等の自力での移動が困難な市民や、今後増加することが見込まれる観光客など、ニーズの多様化が予想されます。地域のニーズに合った公共交通ネットワークの構築が求められます。

道路交通センサス報告書（平成９（１９９７）年度、平成１１（１９９９）年度、平成１７（２００５）年度、平成２２（２０１０）年度、平成２７（２０１５）年度）における自動車交通量（平日）の推移についてみると、国道１３５号では平成１１（１９９９）年にいったん減少したものの、平成２７（２０１５）年には増加しており、県道熱海函南線、県道伊豆多賀駅停車場線、県道熱海大仁線は近年増加傾向で、その他の路線でも大きな減少はみられません。このことから、熱海市における自動車交通量は、今後、大きな減少はみられないと考えられます。よって、今後も円滑で快適に走行できる道路環境の維持が求められます。

想定されている相模トラフ沿いの大規模地震等が発生した場合、熱海市では地震動や津波による道路の崩壊、沿道斜面の土砂崩れ等によって道路網が分断され、交通機能が麻痺することが予想されます。

市民及び観光客の生命、身体及び財産を守るために大規模地震等に備えた道路施設の整備や災害に強く、被災後も速やかな復旧に資する道路網の形成が求められます。

（4）上位、関連計画の策定・改訂

熱海市では、多くの上位・関連計画が策定又は改訂済となっており、都市計画道路の再検証に当たっては、これらの上位・関連計画で示されている「目指す都市像」等について整合を図ることが必要です。

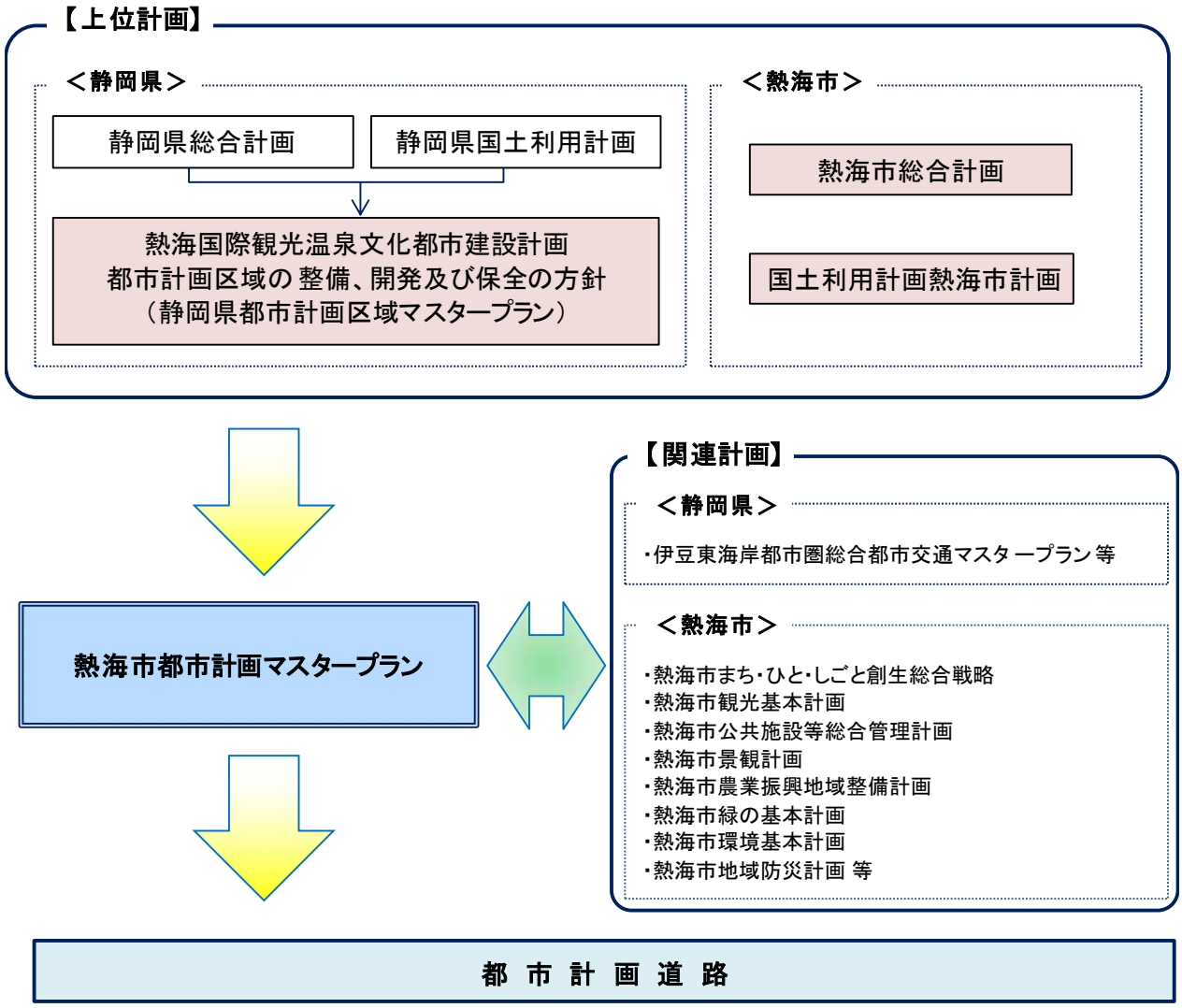


図　関連計画体系図

５　問題の整理と都市計画道路の見直しの必要性

熱海市の都市計画道路を取り巻く状況や社会経済情勢を踏まえ、都市計画道路の課題を次のとおり整理します。

① 社会経済情勢の変化への対応

今後の人口減少・少子高齢化社会の到来、経済の低成長等の社会情勢を踏まえると、計画当初に予定されていた役割や整備の必要性に変化が生じてきていると考えられ、長期的な交通需要の予測に対応した計画の見直しが求められています。

② 将来都市像の実現に向けた都市交通環境の実現

熱海市においては、都市計画マスタープランにおいて拠点集約型都市構造を目指しており、広域都市間や拠点間の連絡・連携の強化に資する、生活や交流、産業を支える利便性とアクセス性の高い道路交通体系の形成が求められています。

③ 今後の方針の明確化

熱海市の都市計画道路の中には、事業化の目処が立たず未着手のまま長期間が経過した路線が存在しており、これらの路線の区域内の土地所有者に対し、長期間にわたり建築行為に一定の制限等を課しています。このような状況に対しては、都市計画道路の必要性を客観的に評価し、社会経済情勢の変化に照らし合わせながら今後の方針を明確にすることが求められます。

熱海市の都市計画道路（21路線）

・熱海市の都市計画道路は東駿河湾都市圏の自治体10市町中4番目に多い
・都市計画道路の整備率は平成31年3月末時点で約76%
・11路線が完成に至っておらず、2路線は整備率が0%と未着手も存在
・16路線は都市計画決定後50年が経過し、うち7路線は未完成
・多賀地域の都市計画道路4路線はすべて未完成

＜社会情勢＞

・2045年の熱海市将来人口が約2.1万人を見込み、2015年から約44%も減少
・2045年の高齢化率は約56%と半数以上を見込む
・人口集中地区の面積は減少傾向
・歳入の大部分を占める市税は減少傾向、歳出では社会保障の一環である扶助費等が増加傾向
・道路、橋梁等のインフラへの修繕や耐震化が求められ、財政への負担が予想される
・今後、相模トラフ沿いの大規模地震等の発生した場合、交通機能が麻痺することが予想される

＜都市計画道路への整備に向けた問題・課題＞

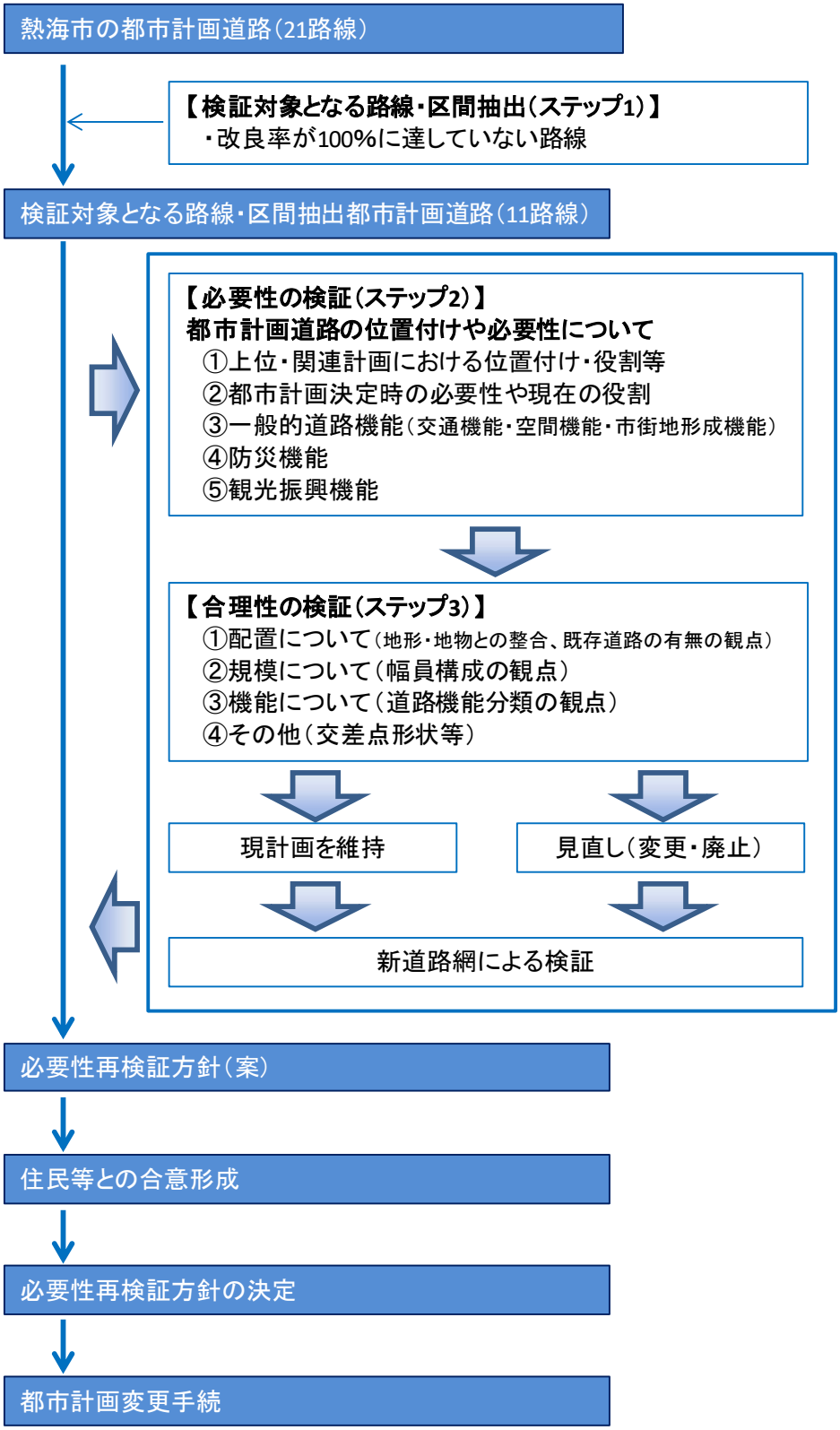
・計画決定から50年以上経過し、将来目指すまちの将来像と相違
・道路整備のみでなく、修繕や耐震化等「安全・防災」への対応
・都市の持続に向け、基幹産業である観光業等への寄与する道路整備

都市計画道路の見直し（ 未完成路線：11路線を対象 ）

６　必要性再検証の手順

（1）必要性再検証の全体的な流れ

必要性再検証を進めるに当たっては、「静岡県都市計画道路の必要性再検証ガイドライン（平成１９年３月策定）」を参考にしながら、熱海市の特性を考慮し、ステップごと（段階的）に検証を行い、市民や関係者との合意形成に努めます。



７　必要性再検証の手順（解説）

【ステップ１】再検証対象路線（区間）の抽出

再検証対象路線（区間）を道路の整備状況等を考慮し、抽出します。

①　再検証対象路線の範囲
必要性再検証は、熱海市で決定されているすべての都市計画道路を対象とします。

②　再検証対象外路線の条件
すべての区間において、計画幅員どおりの用地が確保され供用している路線（改良済み）や概ね道路用地が確保され機能を果たしている路線（概成済み）の路線は、再検証対象路線から除外します。

【ステップ２】必要性の検証

再検証対象路線（区間）の位置付けや機能等を整理し、現在における必要性を検証します。

①　上位計画等及び関連計画における位置付け等
熱海市の上位計画及び関連計画における位置付けや、現時点における必要性、役割等を整理し、必要性を評価します。

評価の視点	評価の基準
上位・関連計画における 位置付け、役割等	上位・関連計画において、位置付け・役割等があるかを評価する。
必要性、役割等	都市計画決定した理由と現在の役割を整理し、評価する。

●上位計画
静岡県総合計画、静岡県国土利用計画、静岡県都市計画区域マスタープラン、
熱海市総合計画、国土利用計画熱海市計画、熱海市都市計画マスタープラン

●関連計画
伊豆東海岸都市圏総合都市交通マスタープラン、熱海市まち・ひと・しごと創生総合戦略、
熱海市観光基本計画、熱海市公共施設等総合管理計画、熱海市景観計画、熱海市農業振興地域整備計画、熱海市緑の基本計画、熱海市環境基本計画、熱海市地域防災計画　等

② 評価の観点

再検証対象路線（区間）において、熱海市にとって望ましい都市計画道路としての機能を明らかにするため、「一般的な道路機能」の観点及び「防災・観光」の観点について、役割（必要性）を検証します。

<table>
<tr><th>項目</th><th colspan="2">評価の視点</th><th>評価の基準</th></tr>
<tr><td rowspan="5">一般的な道路機能</td><td rowspan="3">交通機能</td><td>交通処理機能
（自動車交通）</td><td>・渋滞を改善する路線である。
・同等規格の代替道路及び計画がない。</td></tr>
<tr><td>交通処理機能
（歩行者等交通）</td><td>・歩行者の通行機能・空間や安全性が確保できる路線又は小学校等への主要な通学路である。
・移動円滑化基本構想の重点整備地区に含まれる路線である。</td></tr>
<tr><td>アクセス機能
（アクセス交通）</td><td>・主要な都市施設へのアクセス機能を有する路線である。
※ 都市施設とは、都市拠点（公共施設、駅、港）、公益施設（郵便局、福祉施設等）、産業拠点（商業系地域）、医療施設等とする。</td></tr>
<tr><td>空間機能</td><td>収容空間機能</td><td>・電線類、上下水道等を収容する計画がある。
・道路構造物（交通信号、標識など）を収容する路線である。
・公共交通（バス等）の安全な走行に寄与する路線である。</td></tr>
<tr><td colspan="2">市街地形成機能
（土地利用促進）</td><td>・「観光にぎわい商業地区」を通過する路線である。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">防災・観光</td><td colspan="2">防災機能</td><td>・緊急輸送路又は緊急輸送路に接続する路線である。
・緊急避難場所、指定避難所等へのアクセス機能を有する路線である。
・延焼防止機能を有する路線である。</td></tr>
<tr><td colspan="2">観光振興機能</td><td>・観光集客施設へのアクセス機能を有する路線である。</td></tr>
</table>

【ステップ３】合理性の検証

① 配置、規模等の検証

都市計画道路の「配置（地形・地物との整合、既存道路の有無の観点）」、「規模（幅員構成の観点）」等を検証し、地域の実情にあった合理的な計画であるかどうか確認を行います。

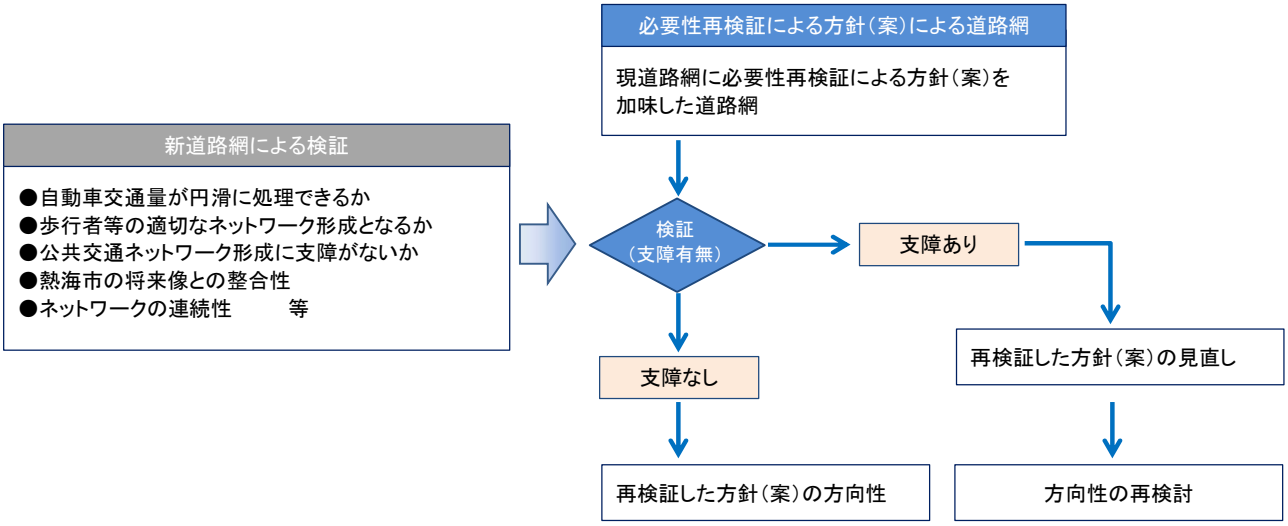
なお、配置、規模等の検討は【ステップ２】で存続候補となった路線についても確認を行います。

項目	評価の視点	評価の基準
配　置	物理的、地形的な制約	・支障物件がある。 ・大規模な構造物等の発生の可能性がある。 ・鉄道との交差、立体交差等がある。
	環境的、文化的な制約	・環境的制約（自然、巨樹・巨木類、注目すべき植物群落、注目すべき植生、静岡県自然環境保全地域、自然度の高い環境に指定されている箇所）がある。 ・風致地区に抵触している。 ・文化的制約（有形文化財、無形文化財、民族文化財、記念物、伝統的建造物群、埋蔵文化財包蔵地、その他（指定予定の文化財））がある。
規　模	将来交通量との整合性	・将来交通量と計画幅員・車線が整合している。
	土地利用との整合性	・地域の特性や活動への影響がある。
機　能	計画の代替性	・都市計画決定当時の機能（必要性、役割）を代替できる路線がある。
その他	再検証候補区間の現況把握	・計画幅員と道路構造令の基準が整合している。

② 都市計画道路網での検証

再検証対象路線（区間）を廃止又は変更した場合、道路網として妥当であるか確認を行います。道路網の確認は、都市計画道路ネットワークとしての観点、土地利用に応じた配置の観点から行います。

項目	検証の視点
自動車の適切な交通処理	廃止によって、自動車の適切な交通処理に支障が生じないか。
歩行者等の適切な交通処理	廃止によって、歩行者等の適切な交通処理に支障が生じないか。
公共交通施策との整合性	廃止によって、公共交通ネットワークの形成に支障が生じないか。
将来都市像との整合性	上記計画による将来都市像との整合が取れているか。
ネットワークの連続性	周囲の道路網から孤立した区間が生じないか。



８　再検証結果の公表

再検証結果については、関係する地域住民に限らず、広く一般市民に影響する場合もあることから、必要性再検証の検討プロセスにおいては、地域ごとの説明会開催やパブリックコメントの実施等により市民の意見を収集し反映させるとともに、ホームページ等を利用して広く情報提供を行うこととします。

必要性再検証方針（案）	見直し（変更・廃止）又は変更なし（現決定を維持）

↓

住民等との合意形成	地域ごとに説明会開催、パブリックコメントを実施

↓

必要性再検証方針の決定	見直し（変更・廃止）又は変更なし（現決定を維持）

↓

都市計画変更手続

９　再検証結果の利用

本ガイドラインによって再検証された都市計画道路について、「現決定を維持」と設定された路線については、次回の上位計画や事業計画などに反映します。また、「変更」「廃止」と設定された路線については、説明会の開催等により市民との合意形成に努め、都市計画法に基づく手続を進めていきます。

熱海市都市計画道路必要性再検証ガイドライン
令和３年５月

編集・発行　熱海市 観光建設部 まちづくり課
〒413-8550　静岡県熱海市中央町１番１号
TEL：0557-86-6000
ＨＰ：https://www.city.atami.lg.jp/