会長コラム
第30回

自然再生事業中の公園を分断してまで造る必要がある道路か？—小金井市の都市計画道路

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授　大西　隆

東京の小金井市で都市計画道路を巡って市長、議会、市民、そして事業者である東京都の間で議論が深刻化しているとたびたび報道されている。事情はやや込み入っているようなので、整理しつつ問題の所在を探るのが今回のテーマである。

問題の道路は、次頁の図に示す都市計画道路小金井３・４・１号線と同３・４・11号線で（以下小金井市内の都市計画道路は地名を略す）、市の南部に、多摩川の浸食作用で武蔵野台地が段丘状になった国分寺崖線（ハケとも呼ばれる）に近接して東西に並行したり（３・４・１号線）、南北に横断するように計画されている（３・４・11号線）。ここはハケと野川に沿って自然が残されてきたことから大規模な緑地や公園が連なり、多様な樹種からなる樹林帯、ハケ沿いの湧水や野川の流れ、さらにそこに棲息する種々の昆虫、魚類、鳥類、両生類等が豊かな自然環境を形成し、東京でも屈指の自然と触れ合える地域である。このため、貴重な自然資源を維持するべく、都内では唯一の国による自然再生事業区域となっている[1)]。

開発とグリーンベルトのせめぎ合いの歴史

小金井市で、これら二つの道路を含む15路線の都市計画道路が決定されたのは1962年のことであったから既に60数年が経過している（2025年に１路線が追加された）[2)]。当時、小金井市は市制施行（1958年10月）直後であり、南北道路の３・４・11号線の既設区間（東大通り）が直ぐ西側を通っている東小金井駅は未だ存在せず（国鉄中央線の請願駅としての開業は1964年）、人口は現在の三分の一程度であった。東京の戦後復興の渦中にあった小金井市で、当時の大きな関心事は、首都圏整備法による首都圏整備第一次基本計画が策定され（1958年７月）、東京の西郊では、三鷹市・武蔵野市より西に10km程の幅でグリーンベルト（開発抑制を目的とした近郊地帯）が指定されようとしていたことだ。しかし、小金井市でも1955年から1960年の５年間で人口は1.5倍となり[3)]、周辺地域と同様に戦後復興に伴う人口急増は早くも始まっていた。したがって、この地域でのベットタウン開発は抑えて、その外郭に開発地を設けようとする第一次基本計画の狙いは、明らかに時宜を逸しており、非現実的なプランとなっていた。その結果、開発を既成事実化するべく諸事業の計画や実施を含んだ地権者・自治体・関連業界によるグリーンベルト政策反対の動きを招き近郊地帯制度そのものが実現を阻まれた[4)]。

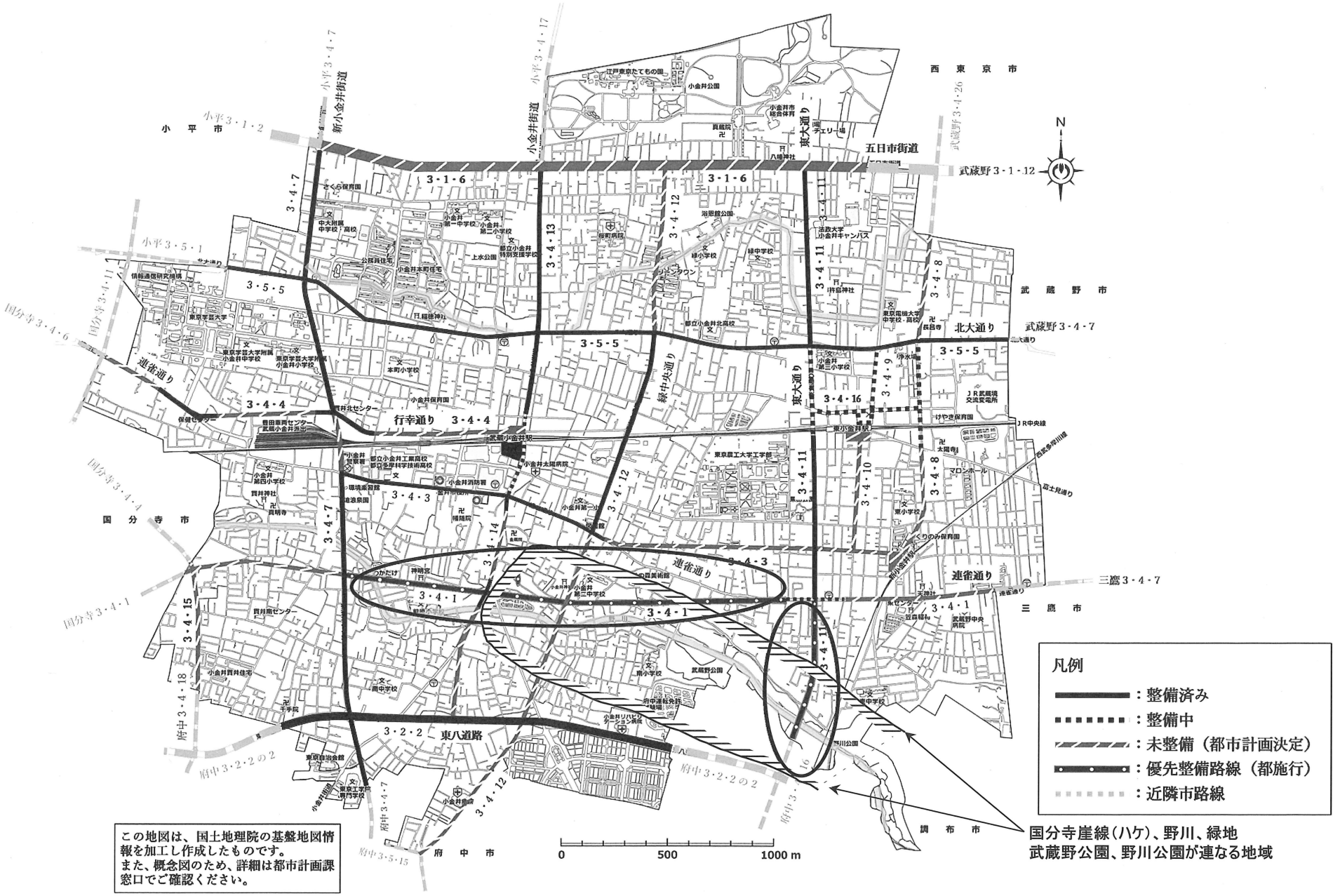
その後、グリーンベルトを実体化するような公園整備、すなわち戦前の東京緑地計画にも位置付けられた小金井公園の他、崖線に沿って武蔵野公園や野川公園など大規模な公園緑地が隣接市にも跨って整えられる一方で、市街化促進に向けて、東小金井駅開設、住宅団地開発、都市計画道路を始めとする都市基盤整備計画が進んでいった。こうして振り返ると、いわば計画の失敗に見舞われた小金井市で開発と保全を両立させる都市計画が十分に練られてきたかには検証が必要なのだろう。

ハケと都立公園を横切る道路が優先整備路線に

15路線の都市計画道路が決定された後、現在までの63年間に小金井市では計画延長31kmのうち、およそ半分の15kmが整備されてきた。東西方向では、北から五日市街道、北大通り、武蔵小金井駅前からの行幸通り、連雀通り、そしてハケの南には東八道路が整備された。南北方向では、西から新小金井街道、小金井街道と東大通りである（図参照）。

今回の議論の発端は、2016年に、東京都が向こう10年間に優先して整備する都市計画道路（優先整備路線）を定めた第４次事業化計画を策定し、小金井市域では、３・４・11号線（830m、東小金井駅の西側の整備済み南北路線の東大通りを南に延伸して、緑地帯と武蔵野公園を横切り東八道路に交差。東八道路に近い武蔵野公園部は府中市

都市計画道路整備状況図（令和７年３月末）



この地図は、国土地理院の基盤地図情報を加工し作成したものです。
また、概念図のため、詳細は都市計画課窓口でご確認ください。

（小金井市都市計画資料に大西が情報追加）

の都市計画道路府中３・４・16号線）と、３・４・１号線（2050m、野川とハケの北側を東西に進み、西は新小金井街道に交差）を選定したことである。選定に当たってはもちろん小金井市からの要請があった。下準備として、市は2012年の都市計画マスタープラン（以下、都市マス）改定に際して、広域幹線道路の整備方針として３・４・１号線（連雀通り区間）と３・４・11号線（連雀通り以南）等については「東京都に対して整備推進を要望する」と書き込んでいた[5]。

小金井市の最初の都市マスである2002年版には、３・４・11号線についての明示的な記述はなかった。また､2022年の最新の都市マス改定でも､３・４・11号線推進の明示的記述はない上、３・４・１号線については「国分寺崖線（はけ）の緑の保全を勘案し、将来的には・・一定区間での路線変更などの可能性について検討」と記述した。３・４・１号線に関しては2002年都市マスにも全く同じ文章があるので、３・４・11号線に関する慎重な表現とともに、2002年と2022年の都市マスに共通性がみられる中で、2012年の都市マスにおける記述は異質なものであり、両道路の優先整備路線としての選定を都へ働きかける根拠となった。

3･4･1号線及び3･4･11号線反対の動き

2015年に都から第４次事業化計画の案が公表されると、直ぐに、公園・緑地保全の観点から優先整備路線選定に反対する市民や議会の活動が始まった。都が行った都内全域の計画に対するパブリックコメントに寄せられた４千件を超える意見の半分以上が小金井市の２路線に関するもので、しかも、２千件を超える反対意見に対して、賛成意見は70件ほどという内訳であった[6]。こうした市民意識を背景に、市議会は2016年以降、再三にわたって優先整備路線選定に関する市民との議論の場の設定、優先路線化を含んだ計画の見直しを東京都に求める意見書等を全会一致のケースを含む多数の賛同で可決していった（こうした動きをリードした議員の一人が現市長の白井亨氏だったという）[7]。

また、2015年に新市長となった西岡真一郎氏は、３・４・11号線整備計画に対しては市民の理解が十分とはいえないので「私、小金井市長が了解できない状況下での事業化は進めない」、また３・４・１号線については、「一定区間での路線変更等の可能性を検討」という小金井市の都市マスの立場を尊重するとし（2019年10月の都知事あて要望）、2019年末に再選後にもこれらを重ねて要望した[8]。

しかし、西岡氏が、他の問題に関連して責任をとることになり１年余の任期を残して辞職したため、2022年11月に市長選挙が実施された。この選挙では、「小金井市の宝である、“はけ”と野川の自然と文化を壊す２本の都市計画道路は、都へ中止・見直しを要望！」と選挙公報に明記した現市長の白井亨氏が当選した[9]。もっとも、候補者は二人で、どちらも都市計画道路反対を表明していたから道路整備推進論が市長選の争点にはならなかったことになる。

白井市長の豹変

ところが、市長となった白井氏は、市議時代、市長選の公約、さらに市長となった後の２年程まで一貫して表明してきた主張を覆した。これらの２路線を含む市内都市計画道路の必要性に関する検証作業[10]を終えた2025年の２月に市議会に示した市長報告で、３・４・11号線について「必要性は否めない」（下線筆者）と建設容認を表明したのである[11]。

当然ながら、市議会では市長に対する厳しい追及が行われた。特に市長が環境影響について意見聴取した専門家が、３・４・11号線は環境への影響が大きいので中止するべきと進言したにもかかわらず、そのことが引用されておらず、意見が恣意的に使われたと指摘したことなどから議会は紛糾し、市長は報告そのものを撤回するに至った。

しかし、市長は、それから半年後の今年９月の議会で再度市長報告を行い、３・４・11号線については「道路整備の必要性は否めない」､３・４・１号線については「事業化の手続きを一旦中止することが妥当であり、更なる検討が必要」と、前回報告とほぼ同様の主張を述べた[12]。これに対して、市議会では２日間にわたって集中審議が行われ(2025年９月19､20日)、白井市長は、「３・４・11号線の必要性は否めない。しかし、環境について課題が残っているので性急な進捗は望まない。環境への影響が大きいと考えられる場合には、設計・施工の見直しなどをお願いしたい」との主張

を繰り返した。

だがこれは詭弁と言われても仕方がないだろう。多くの議員も指摘したように、３・４・11号線という都市計画決定済みの道路を優先整備路線とすることに反対しないことは、優先的に整備すること、つまり市長の言葉を借りれば〝性急な進捗〟を求めることを意味するからだ。市長報告は明らかに矛盾したものだった。加えて、議員時代には３・４・11号線と３・４・１号線の中止・見直しを当時の市長に求めていた白井市長の豹変振りを、各議員は強く批判した。

今年８月と９月に行われた市民説明会や市民との意見交換会で発言した市民の多数が述べたのも２優先整備路線に反対し、市長の公約違反を批判する意見であった。こうした市長報告の矛盾や過去の立場との不整合を突いた強い批判があったにもかかわらず、白井市長は、10月下旬に、「３・４・11号線の必要は否めない、３・４・１号線は一旦中止」を都知事に要望するに至った。

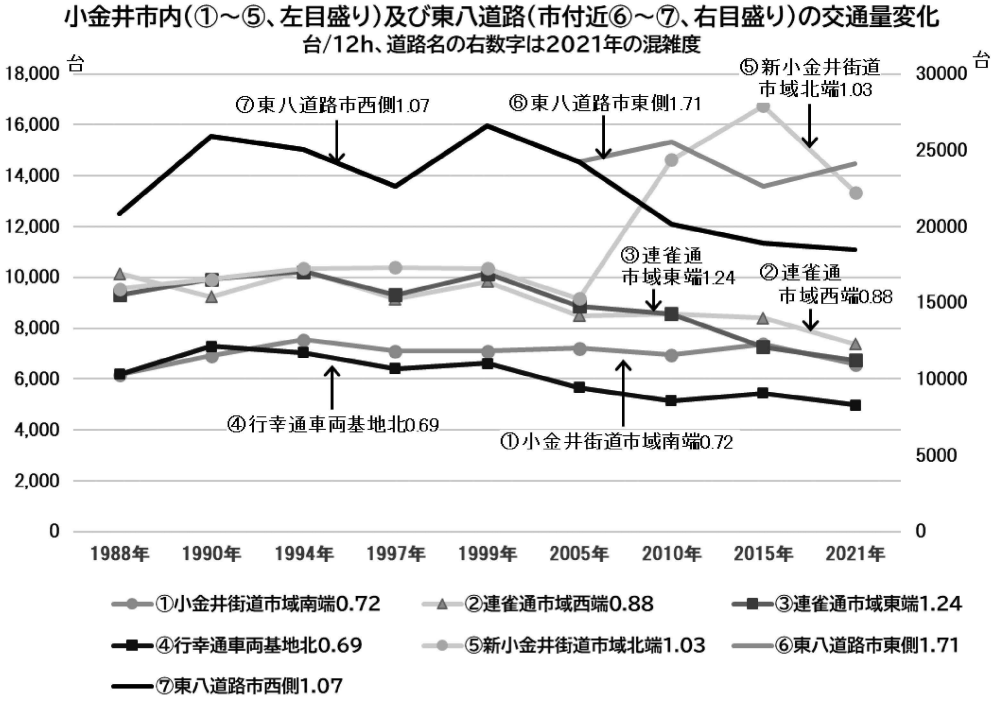
これが小金井市の都市計画道路２路線を巡る最近時点までの経緯である。市の東南部一帯に広がる緑地帯や公園の自然環境を保全する必要を強く主張する市民や市議からの反対がなお強いから、市長の都知事への要望でこの問題が決着したとはとても言えない状況ではある。

ところで、既に東京都は優先整備路線に関する第５次事業化計画に向けて「東京における都市計画道路の整備方針―中間のまとめ」（2025年７月）を公表し、今後、都市計画道路の必要性の検証を行った優先整備路線の選定を行うとしている。現第４次事業化計画は2025年度一杯の計画期間であるから、その先の計画を策定するする作業が今後、数か月内に行われることになる（これからは15年間の計画期間としている）。白井市長が９月に市議会に報告した市長報告と10月に行った都への要望書は、実質的に小金井市の未整備都市計画道路に関する検証とされ、３・４・11の整備事業推進を引き続き求めたことになる恐れがある。

道路はほんとに必要なのか？

この間の小金井市民や市議会の動きは、1962年に策定された道路計画が粛々と事業化されていくことに強い疑問を呈したものである。市内には道路混雑の基準となる混雑度1.25を超える道路はない（グラフ）。また、これまで事業化されてこなかった道路は、計画区間に貴重な緑やハケがあるなど道路整備による悪影響が指摘されているものが多い。その意味では、道路は本当に必要なのかを根本から考え直す時期に差し掛かっているといえるのではないか。

都市計画道路事業を実施するのに際して、事業による効果が、投ずる費用に見合うかどうかを判



（国土交通省、東京都建設局による自動車交通量調査より大西作成）

断するのは、無駄な道路事業を行わないという観点から重要であることはいうまでもない。しかし、残念ながら、道路を含めた現在の社会資本整備事業では、例えば、事業効果を定量的に把握するもっとも基本的な手法である費用と便益の比較を考慮しないで、国が交付金などを支出するケース、いわば無駄な事業で自然を破壊しかねない杜撰な事業管理が行われている事例が増えている。

道路の費用便益分析については、費用は整備事業費と完成後の維持管理費等から構成され、便益については走行時間短縮、燃料使用の削減や車両の消耗軽減等の走行経費減少、さらに交通事故減少の３項目から構成されることを国交省はマニュアルで定めている[13]。しかし、現在では、これに含まれない防災、景観といった観点も重視され、道路の効用と費用便益分析の評価項目が対応していないという問題が生じている。道路事業の効果を的確に把握するためにも、国交省は、時代の価値観に見合った費用便益分析が可能なように、手法の改善を図る必要がある。ここでは、現在の費用便益分析の手法を踏まえつつ、それ以外の効果も勘案して小金井市の都市計画道路整備の妥当性を考えてみよう。

①　人口減少・自動車保有の減少

道路交通を生み出す単位は人と車である。市人口は未だ増加しているものの、増加率は５年間で１％台へと縮小しており、やがて東京都も人口減少を迎える中で、市人口も減少に転じよう。これに人口高齢化が加わり、自動車保有台数も1,000人当たり29台程度で横ばい状態が続いてきた[13]。

②　道路交通量の減少

道路交通量の背景となる基礎指標の停滞傾向が顕在化し、さらに減少傾向が展望される中で、市内の道路交通量も頭打ちから減少傾向である。国交省や都建設局が継続的に行ってきた道路交通量調査では、グラフに示すように市内において概ね1990年代が交通量のピークであり、それ以降は減少傾向にある。増加傾向にあった南北方向の新小金井街道でも最近時点では減少に転じている。

③　計画道路の有無は道路混雑に影響があるのか

市による都市計画道路の検証では、それぞれの都市計画道路の〝with（ある）、without（なし）〟で他の道路への影響があるのかを混雑度の変化を通じて推計している。その結果、３・４・11号線はいずれのケースでも、〝withoutでも他の道路の混雑度が1.0を超えるまで増加する〟ことはない。また、３・４・１号線については、〝withoutならば、新小金井街道の混雑度が増す〟との推計結果であった。しかし、もともと新小金井街道はほとんどのケースで混雑度が1.0を超える市内で最も輻輳した道路である。そして、３・４・１号線を造らないことによって混雑度が増加しても1.1以下に収まるという推計結果であった。したがって、検証は、３・４・11号線はもちろん、３・４・１号線についてもwithout（なし＝整備しない）が、混在激化につながらないことを示していることになる[14]。

④　災害対策と道路

白井市長が公約を放棄してまで拘ったのが災害時の避難、延焼遮断、消火活動、救急医療等の災害や急病対策としての計画道路の貢献である。これらの項目は、国の補助金交付などに関わる費用便益分析上の便益には明示的には含まれていない。したがって、現在の基準では前述の混雑緩和が道路投資の重要な指標であることを確認した上で、災害等対策についても検討しておこう。

白井市長は、３・４・11号線整備により、災害、火災、救急などの緊急時に南（府中市方面）からアクセスできると強調してきた。しかし、現状でも市道を使えば、南からのアクセスは可能であり、通過交通防止のための可動柵の幅を広げるように改善すれば消防車等の幅の広い車両も通行できることが示されている。

また、首都直下型地震等を想定すると、家屋の倒壊、多発火災、斜面崩落等の災害があり得る。備えとしては住宅の耐震強化は所有者の責任に帰するとして、公助に関わる一時避難場所、避難所の確保や消火体制充実が被害軽減にとって重要となる。その点で市の南東部においては、もともと徒歩でアクセス容易な場所にハケの緑地帯、武蔵野公園・野川公園・大学キャンパス等がある上、避難所ともなる小中学校や公共施設にも近接している。

さらに、救急指定病院についても、市内にあるのは１病院とはいえ、武蔵小金井駅から半径５キロ以内（直線距離）で検索すると10程の該当病院があり、多くは市の東西北方向に立地しているから、特に３・４・11号線の未整備が時間ロスを放

置することになるとはいえない。

むしろ３・４・11号線については、府中市との境界付近に立地する東京電力の変電所及び送電線が被災した場合に通行に支障を来すのではないかとの指摘がある。

このように防災や緊急時対策は必要であるものの、一つひとつ対応を検討すれば、３・４・11号線、あるいは連雀通りという代替道路がある３・４・１号線を整備せずに問題を解決する道があることが分かる。むしろ、仮に整備を強行するとしても、指摘されているように完成までに30年も要するとすれば、市長の懸念を払拭するための種々の対策（建物の耐震化支援、避難経路の安全確保等）は、現状の道路を活用して直ぐにでも実施する必要があるし、可能といえよう。

まとめ

小金井市の都市計画道路優先整備問題を考察していくと今後の都市計画のあり方を考える上で、少なくとも二つの重要な問題が改めて浮き彫りになる。

第一に、特に道路のように、これまで不足が指摘され、拡充整備が課題とされてきた都市施設についても、人口の頭打ちから減少、自動車保有の横這い等が顕在化する中で、新設するより使い方の工夫が必要となる時代に入ったことである。小金井市の例にあるように、都市計画道路は1960年代に計画されたものなど、都市化に伴う右肩上がりの道路交通需要を想定したものが多く、将来にわたり長期化すると見なければならない人口減少によって大きな転換期を迎えている。このため、自然環境への悪影響が大きかったり、機能上の重要性が低い道路計画は廃止する等の抜本的な見直しが求められている。

こうした議論は、既に10～20年前から起こってきた。しかし、例えば都市計画道路の場合には、都市計画決定によって計画エリアには低層の建物しか建てられない等の制限が課せられ、道路を造らずに制限を解除する場合には、封じられてきた土地利用価値を賠償する必要が生ずる等のリスクが論じられてきた。ただ、小金井市の対象区間のように低層住宅地の用途地域がかけられていて、都市計画道路による建築制限が実質的に存在しない場合には、この点は考慮する必要がない。もちろん、地域の将来に一定の影響を与えるから住民等との丁寧な議論が必要となるが、ハケや緑地といった自然空間の保全の価値が優る地域であれば、計画廃止への理解は得やすいのだろう。

第二に、道路では、効果を把握するための手法である費用便益分析がなし崩し的に使われなくなってきたことは公的資金を使って整備する基準があいまいになっているという点で不適切であることだ。確かに、先に述べたように、道路の効用は、交通機能だけではなくなっているのは事実である。しかし、例えば災害時における対応であれば、日常的に道路として使われる施設だけではなく、公園や広場などの利用も織り込んでおくべきだろう。つまり現在の費用便益分析の基盤となっているネットワークを構成する道路が果たす走行を中心とした機能以外の効果を評価するのであれば、道路ばかりではなく多様なオープンスペースの拡充が選択肢となることを考慮すべきであり、道路整備のみを対象に、種々の機能を盛り込もうとすることは適当とはいえない。

1　環境省による事業地一覧
https://www.env.go.jp/nature/saisei/relate/keikaku.html
2　小金井市都市計画道路の整備状況
https://www.city.koganei.lg.jp/shisei/seisakukeikaku/machitoshi/machizukuri/tosikeikakudouro/toshikikakudouro.html
3　小金井市（1955年は町）の人口は、1955年30,338人、1960年45,734人。
4　日本都市計画学会編、「東京大都市圏」、186頁。
5　小金井市、都市計画マスタープラン（2012年３月）、35頁。
6　東京都都市整備局他、東京における都市計画道路の整備方針（第４次事業計画）（案）、パブリックコメントの結果の概要（2016年３月）。
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/toshiseibi/pdf_kiban_tokyo_pdf_iken_kohyo_8
7　小金井市、優先整備路線について、
https://www.city.koganei.lg.jp/shisei/seisakukeikaku/machitoshi/machizukuri/tosikeikakudouro/yuusennseibirosen.html　諸要望書、最新の市長報告等の関係文書もここに整理されている。
8　7）のURL参照。
9　小金井市2022年市長選挙　選挙公報
https://www.city.koganei.lg.jp/shisei/466/kakosennkyo/D100101020151208.files/R4sicyosenkyokoho.pdf
10　小金井市　都市計画道路に関する検証
https://www.city.koganei.lg.jp/shisei/seisakukeikaku/machitoshi/machizukuri/tosikeikakudouro/tokeidousiyuusen.html
11　7）のURL参照。
12　同上。
13　国土交通省道路局・都市局、（道路の）費用便益分析マニュアル（2025年８月）。
14　こがねいデータブック2024。
15　10）のURL　58頁参照。