都市開発を進める上での道路行政の課題についての一考察 －都市計画に潜むカミソリ地の存在－

A Consideration on Road Administration Issues in Promoting Urban Development : The Existence of Razor Land Hidden in Urban Planning

大西誠（大阪市立大学大学院都市経営研究科）
Makoto ONISHI (Master's Degree Finished from Graduate School of Urban Management, Osaka City University)

【要旨】都市計画と一言にいっても範囲が広すぎるが、我々が住んでいるまちにおいて、一番身近にある公共施設の１つに道路がある。道路には、道路法で定める道路と建築基準法で定める道路とがあり、それぞれ定義等が異なっている。道路法では、2 条より「道路とは、一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるものをいい、トンネル、橋、渡船施設、道路用エレベーター等道路と一体となってその効用を全うする施設又は工作物及び道路の附属物で当該道路に附属して設けられているものを含むものとする。」と定義されており、また、道路の種類を３条で「高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道」と定めている。また、建築基準法４３条では、敷地は建築基準法上の「道路」に２ｍ以上接しなければならないことから、このように道路を公道と接続させるために設けられた私道であることがわかる。また、この専用通路は、登記簿上は「公衆用道路」ではなく「宅地」の場合もある。この道路というのは生活していく上では不可欠であり、引いては都市計画を考える上において非常に重要な役割を果たす。この道路というもの自体も必ずしも公共物ではなく私有物のものもあり、都市計画を進める上で障害になるケースも出てくる可能性がある。つまり、道路というものは、公共物と私有物の２つの顔を持っていることから、その取扱いについても注意しなければならないのである。法律上では、道路法と建築基準法という２つの法律があるが、これらは道路の定義や建築物を建築するためものルールを定めており、「こうでなければ道路としては認めない」という内容だ。一方で、国や都道府県などが所有する道路と個人等が所有する道とがあるが、先に述べた２つの法律に加えて所有権といった権利が生じる。公共物であれば法律に基づいて維持管理するのだが、個人等が所有している場合はどうか。個人等が所有すれば、所有権を行使することは認められているので、そこには様々な個人的な感情が入り後々に問題になるケースも出てくる。また、開発行為において、開発で設置された道路の終端に小さな土地を予め所有しておいて第 3 者が何か建物を建てようとなったときに、それを法外な値段で他人に売るというようなケースがある。こういった所有権というものの在り方も含め「安全で安心な町にするためには」という問いに対して考察した。

***キーワード：*住民，道路，カミソリ地，安全，都市計画**
***Keywords*: Homeowner, Road, Razor Place, Safty, Urban Planning**

１．公道の終端に存在するカミソリ地

カミソリ地とは、自分の土地のうち、他人の土地と接する部分を分筆して細長い土地を作成するような分筆をして、その形状は字のごとくカミソリのような細長い形をなしている。カミソリ地というのは造語で、法律上正式な名称や定義等があるわけではないのである。また、通常、それだけでは使い道がない土地であるが、周辺環境つまり、その隣で開発工事がある可能性が高い場合には、その土地が開発する上での障害となり強い影響力を発揮するケースがある。このため、その所有者に悪意がある場合は、トラブルに発展する可能性もあるのだが、しかし、カミソリ地を設けることや、それを所有していること自体は違法ではないのである。

（１）整備した公共施設の帰属

市街化区域で、将来において人口減少や超高齢化社会が進み、また各地方自治体においても財政的な制約を受けることを踏まえて、公共施設を整備する手段として都市計画による開発行為というものがある[注1)]。こ

れは、民間事業者の資本を投入し、民間事業者主体で事業を進めていくものあるが、この事業によって新たに設置される公共施設の管理者や所有権は、都市計画法第 32 条より原則として、地方自治体に帰属されることになる[注2)]。また、開発区域の前面にある既存の道路においても必要によっては、後退等をして現況の道路幅員を拡幅することができるのである[注3)]。この後退部分についても地方自治体に帰属される。従って、民間企業による事業で税金を一切投入することなく、公共施設を整備することができるので、地方自治体からすれば非常に大きなメリットになる。

さらに、開発区域の隣接地に一定面積以上の土地（田畑等）があれば、開発区域の終端に地方自治体が所有する道路予定地を民間事業者に設置させることができるのである。これは、将来に隣地の土地（田畑等）が開発されるときに道路を延伸できるようにするために設けるものである。ただし、開発計画が共同住宅等ではなく、一戸建専用住宅の開発のように開発区域内に道路を新たに設置する場合に限られる。

（２）カミソリ地の何が問題であるか

しかしながら、この道路予定地と隣接地（田畑等）の間に、民間事業者が小さい土地を所有しているケースがある。これが俗に言う、額縁登記（カミソリ地ともいう）である。その形状は様々で、周辺の状況により変化するのである。この額縁登記の土地があることで、隣接地が開発されたとしても道路を延伸できなくなるという問題が生じる。また、この額縁登記の土地を他人に高額な値段で売る業者もあり、都市計画を進める上での大きな障害となっているのである。このように道路の延伸等ができずに道路が繋がらなければ、住民の生活にも影響するばかりでなく、袋小路として残り、防災上において好ましくない状態になる。

そして、新たに開発工事を行うたびに、道路が繋がらず袋小路すなわち行き止まりの道路が増えていくことについて、地方自治体側もこれに対して効果的な対策を打つことが難しく、都市計画法や民法等に則った対応になっているのが現状である。民間事業とはいえ、公共施設を整備するという観点では、安心・安全に住民が過ごしやすいように考えることは地方自治体の使命である。

このように道路という日々の生活において不可欠な公共施設が、事業者の思惑によって阻止されている事態になっているのが現状である。このような状態を解消することが望ましいが、兵庫県加古川市においてはそれを規制する条例を定めているので、その一部を紹介する。

注１：『最新　開発許可制度の解説＜第三次改訂版＞』,平成 27 年 9 月 15 日,編集　開発許可制度研究会,発行ぎょうせい　5 頁
注２：『最新　開発許可制度の解説＜第三次改訂版＞』,平成 27 年 9 月 15 日,編集　開発許可制度研究会,発行ぎょうせい　286 頁
注３：『最新　開発許可制度の解説＜第三次改訂版＞』,平成 27 年 9 月 15 日,編集　開発許可制度研究会,発行ぎょうせい　281 頁

２．兵庫県加古川市におけるカミソリ地を規制する条例－根拠

開発道路予定地に関する基準において、「加古川市開発事業の調整等に関する条例施行規則」の「公共公益施設等協議基準」をみると、「開発道路予定地は、加古川市開発事業の調整等に関する条例第 17 条の規定による開発事前届の提出のあった日の１年前の日から当該提出のあった日までの間に、所有者が当該開発道路予定地となる土地の所有者と同一であったことがある土地で、私有地であること又は私権を設定することに

より、道路の延長又は他の道路への接続に支障を及ぼす利用目的のないものに接してはならない。」とある。

兵庫県下では、開発区域内において新たに設置される道路の終端に道路予定地を設置する基準を設けているのは加古川市だけである。

「加古川市開発事業の調整等に関する条例施行規則　開発道路予定地に関する基準」（平成 29 年３月 21 日規則第 11 号）という条例や規則があり、開発道路予定地（開発区域内の道路の終端と当該開発区域の隣接地との間に設けられる土地であって、当該隣接地において法 第 29 条第 1 項の規定により許可を要する開発行為が行われる際に当該開発行為に関連して道路として整備されることを前提に設けられるものをいう。以下同じ。）に関する事項とする。その開発道路予定地の設置基準は、次の各号のいずれかに該当するときは、開発道路予定地を設けること。

（１）開発区域の隣接地におおむね 500 平方メートル以上の道路に接しない農地等が存在する場合において、将来当該農地等に開発行為を誘導する必要があると市長が認めたとき。

（２）開発区域の周辺地域における道路網の整備計画の上で、開発行為によって設置される道路を当該発区域の隣接地に延長する必要があると市長が認めたとき。

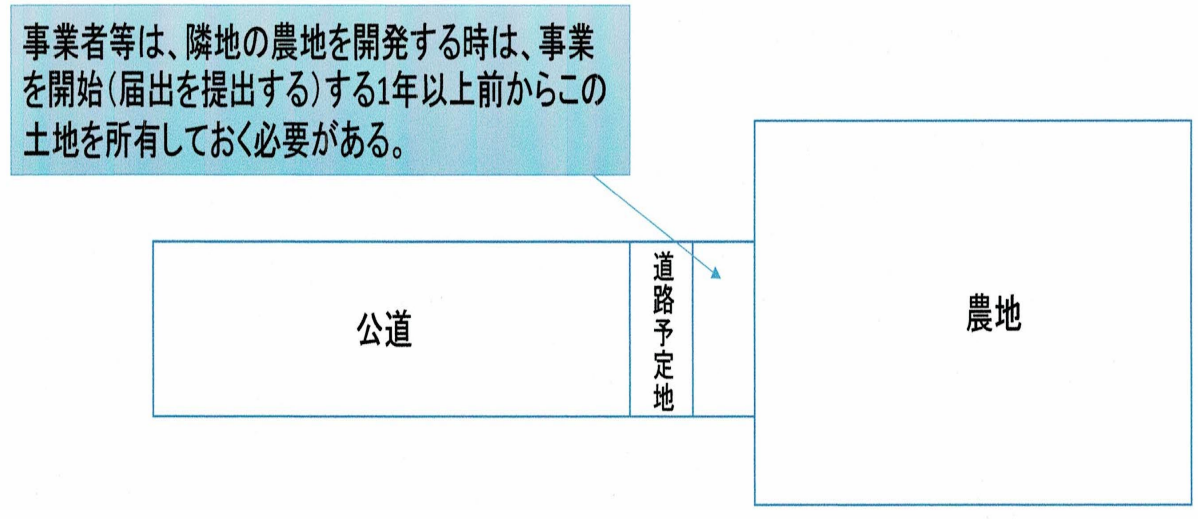
これらの事項が条例により道路予定地を設置する根拠となっているのである。これは、袋路状道路を防ぐことや防災上の観点からこのような基準がある。その道路予定地を設置する必要性がどこにあるのかについて、以下に解説する。

資料３－１のように、赤色で囲まれた部分は開発地で、赤い点線箇所は既存道路でそれぞれ終端に道路予定地がある。この開発において、両側にある道路予定地を解除して道路を１本につなぐという計画である。この開発事業によって、これまで行き止りであった両側の道路を写真３－１のように通り抜け道路にすることができるのである。このように将来を見据えて地方自治体が所有する土地を道路の終端にあることで道路が延伸できる可能性を高め効果がある。

３．兵庫県加古川市におけるカミソリ地を規制する条例－実際

開発道路予定地に関する基準において、加古川市開発事業の調整等に関する条例施行規則の公共公益施設等協議基準をみると、 開発道路予定地は、加古川市開発事業の調整等に関する条例第 17 条の規定による開発事前届の提出のあった日の１年前の日から当該提出のあった日までの間に、所有者が当該開発道路予定地となる土地の所有者と同一であったことがある土地で、私有地であること又は私権を設定することにより、道路の延長又は他の道路への接続に支障を及ぼす利用目的のないものに接してはならない。（下線は、著者による）と明記している。この内容を下記に図を示す。

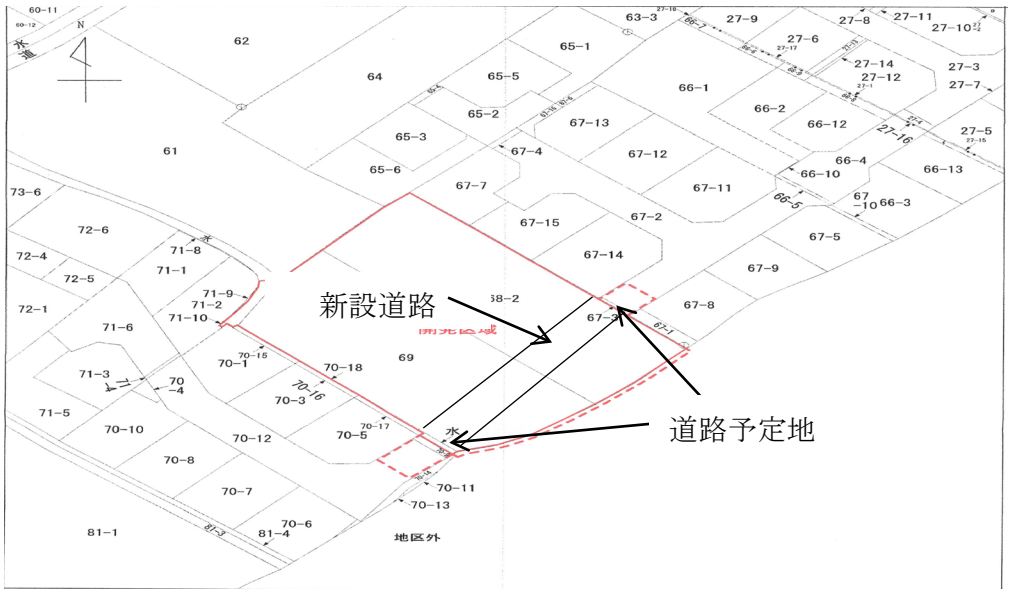
（図３－１）


事業者等は、隣地の農地を開発する時は、事業を開始(届出を提出する)する1年以上前からこの土地を所有しておく必要がある。
公道
道路予定地
農地

（写真３－１）



（資料３－１）


新設道路
道路予定地

４　姫路市にも同様の条例がある

「姫路市開発事業における手続及び基準等に関する条例　運用基準」　平成 28 年 4 月 1 日改訂より、「道路計画は、開発区域周辺の道路網及び地形等を考慮し、開発区域外にある道路と接続する 必要があるときはこれらの道路に接続する計画とし、将来において開発区域外へ延伸する可能性又は周辺道路若しくは都市計画において定められた道路へ接続する可能性があるときは当該 道路計画がこれらの延伸や接続に支障無いよう計画すること。」と明記されている。

上記の規定は開発区域内に設けられる道路についての規定である。開発区域内に設けられる道路は、 開発区域外にある道路の機能を阻害するものでないことはもちろんのこと、これらと一体となって 機能が有効に発揮されるよう計画する必要がある。また現在は延伸や接続の計画が無くても将来において開発区域外へ延伸する可能性や、周辺道路又は都市計画において定められた道路へ接続する可能性がある場合は、当該道路計画がこれらの延伸や接続に支障無いよう計画されている必要がある。

また開発区域内に設けられる道路の延伸に支障がある計画や、道路計画に付随する宅地利用に支障がある計画は、原則として認めていないのである。（下線は、筆者による）

５．大都市との比較

ある土地を開発しようとしたとき、その開発区域内の公共施設（道路、水路等）は、都市計画法 32 条により市へ帰属される。このことが、全国のどの都市においても同じことが言えるかどうかについて、５つの政令指定都市を例に挙げて確認し、確かめるに当たり各政令指定都市の担当部局の担当者から聞き取り調査を行った。【表５－１】

調査する過程で道路については公共施設であるが、その形状等によっては必ずしも市に帰属されないケースが存在することがわかった。つまり、事業者等に帰属され私道となるということである。これは、その市における帰属される条件に合致しないことがその理由である。

その条件というのは、開発によって築造された道路が「通り抜け」か「行き止り」かによって判断されるということである。ここで、行き止りというのは、理解できると思うが、通り抜けについては、どんな種類の道路でも良いというわけではなく、公道から公道の通り抜けということが条件となっているのである。そこで、表５－１より、５つの都市すべてにおいて、原則として、通り抜けが市に帰属する前提となっていることがわかる。

ということは、カミソリ地は開発道路の外側に作られることから、通り抜けだとカミソリ地を作ることできない。よって、５つの政令指定都市においては、カミソリ地は、原則としては、存在しないことになるのである。

また、京都市と福岡市の行き止りに△とあるのは、京都市では各行政区ごとにその地域にルールが決められていて、条件によっては市に帰属されることもあるが、基本的には認めない姿勢である。

そして、福岡市も基本的には認めていないが、転回広場を設置すれば認めることもあるようである。

５つの政令指定都市で一番厳しい基準を持った市は札幌市で、行き止り道路がある開発計画は認めていないのである。その理由は、防災上だけでなく除雪対策、景観上の問題それにまちづくりの観点から認めていないとのことである。以上のことから、カミソリ地が存在するのは大都市部ではなく、むしろ地方部である

ことがわかる。

【表５－１】各政令指定都市における道路の帰属状況　　作成：筆者

	大阪市	神戸市	京都市	札幌市	福岡市
通り抜け	○	○	○	○	○
行き止り	×	×	△	×	△

※　　△は、条件によっては可能

【引用文献】

・末広祐一,『Ｑ＆Ａ　道路・通路に関する法律と実務』登記・接道・通行権・都市計画，2018 年 7 月 5 日，日本加除出版
・「ワトキンス調査団名古屋・神戸高速道路調査報告書」
・大阪市道路位置指定基準（制定　昭和 46 年 2 月、改正　令和元年 5 月）
・道路位置指定の手引き（名古屋市住宅都市局建築指導部建築指導課　令和元年 7 月）
・札幌市道路位置指定申請審査基準「法令対照」（札幌市都市局建築指導部建築確認課）、平成 6 年 10 月 1 日制定、平成 30 年 9 月 28 日一部改正
・道路の位置の指定に関する指導要領（福岡市住宅都市局建築指導部建築指導課）、平成 31 年 4 月 1 日一部改正
・建築基準法第 42 条第 1 項第 5 号の規定による位置指定道路等の基準（北区まちづくり部建築課）9 頁（５）、平成 30 年 12 月 28 日
・指定道路取扱基準　30 都市建企第 1379 号　平成 31 年 3 月 29 日改正
・『最新　開発許可制度の解説＜第三次改訂版＞』,平成 27 年 9 月 15 日,編集　開発許可制度研究会
・秋山靖浩・伊藤栄寿・大場浩之・水津太郎,『物権法［第 2 版］』，2019 年 1 月 15 日，日本評論社
・仲野武志,『国家作用の本質と体系Ⅰ　総則・物権編』，2014 年 3 月 30 日，有斐閣
・京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例　平成 12 年 5 月 31 日条例第 6 号
・札幌市宅地開発要綱　平成 29 年 4 月 1 日一部改正
・都市計画法に基づく開発許可制度に係る審査基準　平成 31 年 4 月 1 日
大阪市 都市計画局 開発調整部 開発誘導課
・福岡市開発行為の許可等に関する条例
・名古屋市開発行為の許可等に関する条例（改正 平成 20 年 3 月 21 日・名古屋市条例第 4 号）
・世田谷区都市計画法に基づく開発許可の基準に関する条例