

生産環境・商業環境保全を目的とした特別用途地区の活用実態とその課題
- 尼崎市における地区指定事例の分析を通じて -

尼崎市都市整備局計画部 森山 敏夫
 尼崎市都市整備局都市計画課 佐々木 伸司
 尼崎市都市整備局都市計画課 林 卓也

特別用途地区は、用途地域制度を補完する制度の一つであるが、1998年の都市計画法改正で指定類型が撤廃され、市が地域特性に応じた都市構造上の課題を解決するツールとして、その活用が期待されているところである。

本研究は、大阪都市圏に位置し、産業都市でもある尼崎市での同制度の活用事例について、その実態と課題を論ずるものである。

特別用地地区は、地域ルールであり、その適用背景には各都市固有の都市課題がある。したがって、本研究では、尼崎市の特性と課題解決に向けた制度活用の考え方、工業地や商業地での事例、そして、評価と今後の課題について述べる。

1. 尼崎市の特性と都市課題

(1) 都市特性の把握

都市計画の検討に際しては、都市特性の把握が重要なため、人口面、土地利用面、交通面からの整理を行う。

尼崎市は、大阪市に隣接する面積約4,980ha、人口約46万人、人口密度9,300人/k㎡の産業都市である。

2005年(H17)の国勢調査によると、尼崎市の人口は、夜間人口約46万人、昼間人口約44万人、昼夜間率96%となっている。また、市内の就業者数は21.3万人で、市内従業者12.1万人、市外従業者9.2万人となっており、大阪市内で従業者が4.6万人あることから、大阪市の後背住宅地としての性格も持つ。一方、産業都市であることから、尼崎市を従業地とする者は20.2万人あり、その内訳は、市内居住者12.1万人、市外居住者8.1万人となっており、主に、大阪、神戸、阪神間から流入している。

土地利用については、水面等を除く全域が、市街化区域4,625haで、用途地域を指定している。住居系市街地(1低専、1中高、2中高)が1,545ha、複合系市街地(1住居、2住居、準住居)が1,164ha、商業系市街地(商業、近商)が274ha、工業系市街地(工専、工業、準工)が1,642haであり、住居系、商業・複合系、工業系が各々1/3占める構成になっている。なお、臨海部に位置する工業専用地域は697ha、構成比15%であり、可住地ベースでの人口密度は11,800人/k㎡となり、高密度市街地である。これらの概ねの配置は、南部の臨海部とJR及び神崎川沿いに工業系市街地が、北部の阪急沿線に住宅系市街地が、そして、それらに挟まれた阪神沿線や中間部に用途の混在した商業系市街地や複合系市街地が広がる3層構造であり、土地利用面からも産業都市と住宅都市の性格を持つことが解る。

この土地利用状況も踏まえ、都市計画マスタープランでは、

図1のように土地利用の方針を示している。

次に、交通利便性については、鉄道は、大阪神戸を結ぶ東西方向の鉄道が、南から阪神本線、JR神戸線、阪急神戸線と3本走り、南北方向のJR福知山線、阪急伊丹線があり、大阪を中心とした放射状の鉄道網の一部を形成し、13の鉄道駅を持つ。この鉄道網を補完する形で、市営バスなど4事業者が約300の停留所を設けており、公共交通の利便性は極めて高い。また、道路については、高速国道と都市高速道の入出路が5箇所設けられ、幹線街路整備率は88%と、道路整備状況も高い水準にある。

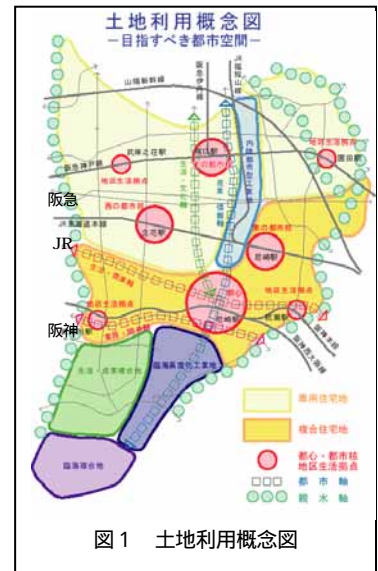


図1 土地利用概念図

このように、尼崎市は、高密度、用途混在、交通至便という都市特性を持っている。

(2) 土地利用上の課題

尼崎市は、大阪市に隣接する工業都市として、都市形成されてきたが、工場等3法の影響もあり、工場の移転、従業者の転出、大規模遊休地の発生などが起こった。この間の100人以上の製造業事業所数及び従業者数の推移は、表1で示すように、1970年を境に減少に転じ、2005年と比較すると、事業所数は84、従業者数は5.6万人の減となっている。

表1 100人以上の製造業事業所数・従業者数の推移

年	1960	1970	1990	2005
人口(万人)	40.5	55.3	49.8	46.2
事業所	126	153	96	69
従業者(万人)	6.5	7.5	3.6	1.9

一般に交通利便性の高い工場跡地は、住宅地への転換が進むが、尼崎市では、1981年の開発指導要綱(1984年条例化)により、工業地域で住宅を建設する場合、敷地境界に沿ってその外側に6m以上、かつ25%以上の緩

衝緑地の整備が必要とし、この緑地敷地は住宅敷地に含まないとの指導を行い、住工混在の発生を未然に防いできた。

しかし、ロードサイド型大型小売店舗の出現、大店立地法の成立などを機に、都市基盤整備が進み、かつ商圈として高密度の人口を持つ尼崎市においても、1万㎡を超える大型小売店舗の工場跡地への進出が見られるようになった。さらに、緩衝緑地の設置により抑制していた大規模な共同住宅開発についても、交通利便性の高い工場跡地は、比較的取得しやすい価格でありながら低容積・高緑地率の環境配慮型のマンションとしてPRされ、近年分譲が行われる状況にある。

その一方で、工場等制限法の廃止や、尼崎市企業立地促進制度による市税の優遇により、工業地域は、工場適地として再評価される傾向にある。

この土地利用の転換状況を、尼崎市での2,000㎡以上の敷地における建築行為の届出状況で確認する。1995年から2004年の10年間に107haの届出があり、用途地域別では、住居系用途地域35ha(32%)、商業系用途地域4ha(3%)、工業系用途地域69ha(65%)の届出があり、工業系用途地域での転換が多く、さらに、工業系用途地域の内訳では、工業地域が45haと最も多く、土地利用転換が活発であることが解る。

次に、用途地域制度は多様な建物用途を許容していることから、建物用途について従前従後を比較分析した結果を表2に示す。対象となる敷地107haについて、従前の建物用途は、工業系建物の49haが最も多く、次に多いのが空地や駐車場などの低未利用地で42haある。一方、従後の建物用途は、住居系建物が43haと多く、その増減結果は、住居系建物、商業系建物への転換が多いこと、及び減少しているとはいえ、工業系建物として利用されているものも多いことが解る。同様の分析を届出の65%を占めた工業系用途地域について行くと、表3に示すように、工業系建物は従前も従後も多いが、従前はほとんどなかった住宅系建物、商業系建物が、従後では大きく増加しており、工業系用途地域で、住宅、商業施設が増加していることが解る。

表2 計画敷地の建物用途の従前・従後比較(1995 - 2004)

全用途地域	従前		従後		増減
住居系建物	15ha	14%	43ha	40%	+28ha
商業系建物	1ha	1%	23ha	21%	+22ha
工業系建物	49ha	46%	34ha	31%	-15ha
その他	42ha	39%	8ha	8%	-34ha

表3 工業系用途の建物用途の従前・従後比較(1995 - 2004)

工業系用途	従前		従後		増減
住居系建物	0.2ha	1%	19ha	27%	+19ha
商業系建物	0.5ha	1%	15ha	21%	+14ha
工業系建物	44ha	63%	31ha	45%	-13ha
その他	25ha	35%	5ha	7%	-20ha

「面積」は計画敷地面積、「その他」は空地・駐車場など

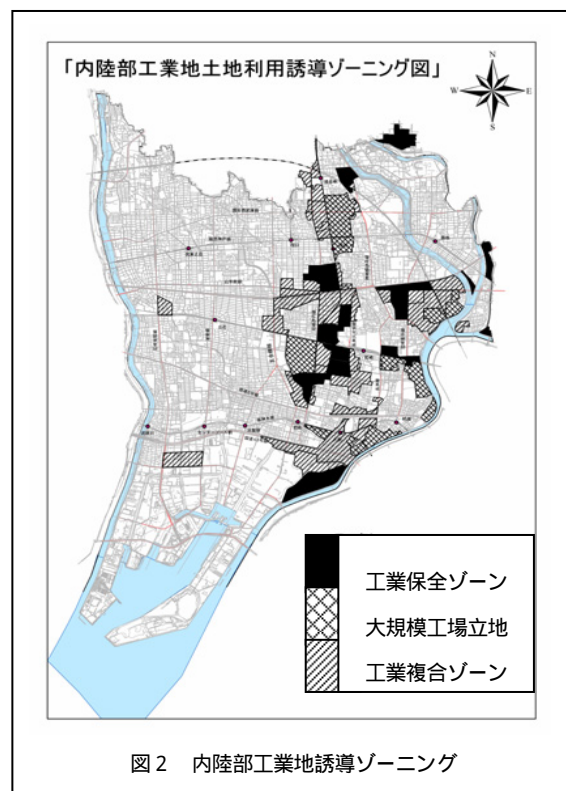
このように、内陸部の工業系市街地に関しては、工業都市としての位置づけのもと、用途地域制度により都市計画制限を行ってきた尼崎市ではあるが、工業地として適切に保全

すること、住工の共存や分離を図ること、他用途を一定抑制することが、新たな都市課題となり、都市計画的対応が必要となった。

2. 内陸部工業地における制度活用の考え方

尼崎市では住宅建設可能な工業地域、準工業地域を内陸部工業地と位置づけ、先に述べた3つの工業地にかかる都市課題へ、個別地域ごとのアプローチではなく都市構造面からの対応を図ることとした。

このため、内陸部工業地の土地利用状況、企業の立地状況、騒音振動等の環境問題等の把握を2002年から行い、都市計画マスタープランとの整合を図り、工業地の将来の土地利用方向を示す「内陸部工業地土地利用誘導方針」を策定し、2007年から運用している。同方針では、図2に示すように、都市計画対応を視野に、地形地物によるゾーニングを行い、工業地として保全する「工業保全ゾーン」「大規模工場立地ゾーン」、工場と住宅等の共存または分離を目指す「工業複合ゾーン」に類型化している。なお、保全ゾーンと複合ゾーンの分類に際しては、土地利用に占める住宅系比率20%を指標とした。(1)



「内陸部工業地土地利用誘導方針」では、都市構造として土地利用の誘導方向を示し、特別用途地区、高度地区、地区計画などにより、地域の発意と合意のもとに、都市計画対応を行うことを基本としている。

また、工業地に進出の見られた大規模小売店舗については、策定中であった内陸部工業地土地利用誘導方針との整合を図りながら、全市域に地域型と路線型のゾーニングにより店舗規模を示し、立地誘導を行う「商業立地

ガイドライン」を2004年に定めた。このガイドラインでは、工業系用途地域の店舗面積は3,000㎡以下を原則とし、4車線道路に面する場合に緩和する規定を設けている。規制誘導の手続きは、小売店舗面積1,500㎡以上の開発は、住環境整備条例の大規模開発構想届出の対象とし、まちづくりの方針として指導している。

尼崎市は、このように、工業立地、商業立地にかかるガイドラインを定めることにより、工業系用途地域で顕在化しつつある都市課題に対する基本的な考え方として公表し、順次、個別の地域課題も加味し、都市計画対応することとした。

3. 特別用途地区の指定

工業地における都市課題に対し、都市計画対応する手法としては、用途地域見直し、特別用途地区、高度地区、地区計画などが考えられるが、建築条例を活用する特別用途地区の適用が、都市構造上の課題であること、決定プロセスの迅速化、建築確認による誘導などの面から適切と判断した。

以下では、「内陸部工業地土地利用誘導方針」に基づき生産活動を保全するため地区指定した「工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）」、工業系用途での大規模小売店舗の制限に對を成すものとして、中心市街地での商業環境の維持誘導を目指した「中央・三和商店街特別用途地区」の概要を説明する。

なお、この両地区とも、目的を達成するため、住宅用途を制限していること、一般にトップダウン方式といわれる特別用途地区制度の策定過程において、事業者・住民の意思の反映を重視したという特徴がある。



図3 特別用途地区指定状況

(1) 工業保全型特別工業地区（扶桑町地区） 地区の課題と指定経緯

尼崎市のJR福知山線沿い、そして産業道路とも呼称される都市計画道路尼崎伊丹線沿いには、大規模工場が集積し、内陸部工業地土地利用誘導方針では、工業保全ゾーンや大規模工場立地ゾーンと位置づけられている。

図3の に示す「工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）」は、この集積した地域の一角に位置し、都市計画道路、JR、河川に囲まれた面積約42.5haの扶桑町全域で、用途地域は工業地域である。この地区は、事業所のみが立地しており、住友グループ4社のほかに1社が操業中であり、一部に工場跡地も発生していたが、住宅や店舗は存在しない。

しかし、当該地区の周辺では、工場跡地への共同住宅や戸建て住宅団地の進出が起っており、操業に対する苦情も見受けられる状況にあったこと、また域内に大規模な工場跡地が発生したこともあり、内陸部工業地土地利用誘導方針のパブリックコメント時に、地権者である事業者から制度適用の相談があり、指定手続きに着手した。関連企業の同意が一定確認されたことから、各地権者と工場の操業環境の維持に向けた他用途の制限内容について協議すると共に、工業系用途への進出が懸念される大規模小売店舗や遊技施設についても制限することの理解を求め、地権者の意向把握を行った。

特別用途地区の内容

表4に示す工業保全型特別工業地区(扶桑町地区)は、生産環境の保護と増進を図ることを目的に2007年に都市計画決定した。建築条例により工業地域に立地可能な建物用途のうち、住宅、共同住宅、店舗・飲食店、パチンコ等遊技施設、老人ホーム等を計画地区全域で立地規制している。

本地区の特徴は、規制内容の選定に際し、当該地区からの要請と周辺地区からの要請の両面から検討を行ったこと、及び住宅用途の制限である。即ち、地区内の事業者の生産環境を守る制限として、住宅、老人ホームや社寺等を、周辺地区の生活環境を守る制限として、大規模

表4 工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）の概要

種類	工業保全型特別工業地区（扶桑町地区）
面積	約42.5ha
用途地域	工業地域
目的	生産環境の保護、増進
主な制限内容	建築条例により、次の用途を禁止 <ul style="list-style-type: none"> ・住宅、共同住宅、寄宿舎下宿（適用区域の事業所の社宅等は除く） ・店舗、飲食店（幹線沿いで150㎡以下は除く） ・パチンコ屋類、ボーリング場類 ・老人ホーム類、図書館類、神社・寺院類 ・産業廃棄物施設（建築基準法51条対象）

小売店舗、遊技施設、産業廃棄物処理施設等を規制した。しかし、事業継続の上で必要な社宅や寮、従業者や周辺住民の利便性を考慮した 150 ㎡以下の幹線道路沿いの店舗・飲食店は建築可能としている。

(2) 中央・三和商店街特別用途地区

地区の課題と指定経緯

阪神電車尼崎駅から出屋敷駅にかけての商業地域は、小売業の売場面積が 4 万㎡を超える尼崎市最大の商業集積地であり、中心市街地に位置づけられている。

図 3 の に示す対象地区は、この中心市街地の中核をなす中央商店街と三和商店街であり、その延長は約 1km、300 店におよぶ規模を持ち、日当りの来街者数は中央で 15,000 人、三和で 6,000 人である。一方、阪神尼崎駅に近い一部区域は、風営適正化法の県条例により性風俗営業が許可される第 4 種地域に指定され歓楽街が形成されている。これまで、阪神尼崎駅に近い商店街に立地するパチンコ店を除き、商店街と歓楽街の立地は明確に分かれていたが、近年、商店街近くにまで風俗営業施設が進出する傾向も見られた。また、地域住民や店主から、ピンクサロンや商店街へのパチンコ店の新規出店を規制する要請も出ていた。さらには、撤退した大規模小売店の跡地等に、商業地域の高建ペイ率 80%・高容積率 600%を利用した共同住宅が建設され、商店街を分断する傾向も見られた。

指定経緯は、2005 年に TMO 及びまちづくり協議会に最初の制度説明を行い、地域での議論を待つこととした。2006 年に再度説明、意向確認を行い、地域として取組むとの回答が得られたので、共同で地権者に対する意向把握調査を実施することとした。

しかし、商業施設は権利関係が複雑なこともあり、商店街内の地権者等へは協議会が、域外の地権者には市が意向調査を行うなどの役割分担により、回答率の向上、自主自律を求め、規制内容を決定した。なお、規制内容が直接影響する遊技組合に対しては、個別説明を行った。

特別用途地区の内容

図 4 と表 5 に示す「中央・三和商店街特別用途地区」は、小売店舗が集積する商店街の商業環境の保全を図ることを目



図 4 中央・三和商店街特別用途地区

的に、2007 年に都市計画決定した。なお、この指定は、工業系を始め商業系用途地域以外での大規模小売店舗の制限を実施した事と対を成す、中心市街地での商業環境の維持保全誘導を明確にしたという側面も持つ。

計画内容は、図 4 の実線で示す商店街を中心に、ハッチで示す各 30m の幅取りとした路線型の区域を都市計画決定している。建築条例による建物用途の規制は、商店街に接する敷地のみ適用することとし、風俗営業施設と商店街に面する 1 階部分での住宅用途等を立地規制している。なお、商店街と歓楽街の重複するエリアには、既に多数のパチンコ店が存在したことから、既存店が存在する区域ではパチンコ店は規制対象外とし、性風俗営業施設は禁止した。

本地区の特徴は、路線型であること、建築条例の適用敷地を商店街に面するものに限定していること、及び住宅用途の制限である。

表 5 中央・三和商店街特別用途地区の概要

種類	中央・三和商店街特別用途地区
面積	約 6.6ha (商店街の両側 30m の区域)
用途地域	商業地域
目的	商店街の商業環境の保全、誘導
主な制限内容	建築条例により、商店街に接している敷地に対し次の用途を禁止 <ul style="list-style-type: none"> ・ キャバレー、個室付浴場などの風俗施設 ・ パチンコ屋などの遊技施設 (除外区域有) ・ 商店街に面する 1 階部分の住宅 ・ 工場、作業所、倉庫業の倉庫

4 . 現時点での評価と今後の課題

事例で示した特別用途地区の効果は、2007 年の決定告示であり、今後の建築用途のフローにより検証することとなるため、現時点での評価は難しいが、指定地区において、工場跡地や閉鎖の決定した大規模店の跡地利用についての開発問合せが多いことから、未然防止効果はあったと判断している。

また、土地に対する建築自由の考え方が一般化している中、建物用途を制限することについて、地権者の理解を得ること、特に、利便性の高い大規模工場用地では将来的な土地活用の可能性をなくすものとも成りかねないため、地権者の合意と理解無しには地区指定を行うことが難しいことは、両地区の指定経過で得た知見である。そのため、制度設計や合意形成などでのプロセスが今後の課題となる。

【補注】

(1) 住宅系土地利用比率 = 住宅系土地利用 / (住宅系土地利用 + 工業系土地利用) とした。住宅系土地利用は住宅地と学校用地、工業系土地利用は工業地と運輸流通地と業務地を構成要素としている。