

# 住工混在地域における特別用途地区の運用実態について

兵庫県立大学大学院環境人間学研究所 遠藤 祐希  
兵庫県立大学環境人間学部 福島 徹

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景と目的

住工混在地域の環境改善への取り組みとしては、地域の住環境を阻害する工場の工業団地等への移転促進や準工業地域から住居系用途地域へと言った、工場立地に対する規制を強化する用途地域の指定替え等により住居系土地利用への純化を目指す展開がその代表的な事例としてあげられる。しかし、重厚長大産業の衰退による工場の廃業や海外への転出などによる大規模跡地に共同住宅や大規模商業施設が立地する等、かつての工業特化地域が住商工混在地域と化し、また職住近接で操業を続けていた地場産業の操業環境が悪化しその衰退を招来するなど、住工混在地域は依然として都市の土地利用における重大な課題を抱えている。

こうした住工混在地域の土地利用の方向性は指定地区内における純化の促進からミクロレベルにおいても混在を認めつつ、居住環境と工場操業環境の調和ある共存の土地利用も現実的な環境改善の方向として取り組まれている。こうした、土地利用の規制誘導を推し進める都市計画制度として地区計画と特別用途地区をあげることが出来る。これら制度の有効性や問題点を論じた研究としては中出の「特別用途地区および地区計画制度を通してみた用途制限の問題」<sup>1)</sup>や小松らの「土地利用整序手法としての進化過程における特別用途地区の制度的特性に関する研究—地区計画制度との比較に着目して—」<sup>2)</sup>などがあるが、平成10年の都市計画法改正により特別用途地区が、地区の特性に応じた自由な目的実現のための自治体独自に規制内容やその名称を決定できる制度として生まれ変わったあとの、全国自治体での活用状況について調査分析した研究は見あたらない。そこで、本研究では改正後10年目を迎える特別用途地区の活用実態を調査し考察する。

特別用途地区は都市計画法第9条13項において、「用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るために当該用途地域の指定を補完して定める地区」とされている。これによって用途地域内の一部の地区において、地区の状況に応じた詳細な用途の規制強化または緩和が可能となる。特別用途地区の種類は、従来は文教地区・商業専用地区・特別工業地区等の法定化されたものに限定されていたが、平成10年の都市計画法の改正により、それぞれの自治体が望ましいと考える市街地像を実現するために、必要に応じて自由に定めることができることとなった。本研究では特別用途地区の中で工業系の特別工業地区と自治体独自の工業系特別用途地区を対象とする。

### (2) 研究方法

本研究は(財)都市計画協会が発刊している「都市計画年報」を基に、H18年時点で工業系特別用途地区(以下代表して「特別工業地区」と表記する)を指定している自治体を抽出し、例規集がある各自治体のHPから特別工業地区建築条例(以下、建築条例)を収集する。この建築条例をもとに、規制内容別に特別工業地区を分類し、地区指定を行う対象地区の用途地域や条例条文の目的等により土地利用の方向性について考察する。

### (3) 特別工業地区の規制内容による分類

特別用途地区は建築基準法第49条第1項において「その地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限又は禁止に関して必要な規定は、地方公共団体の条例で定める」とあり、具体的な規制の内容は委任条例である建築条例において規定されている。また、同条2項において「地方公共団体は、その地区の指定の目的のために必要と認める場合においては、国土交通大臣の承認を得て、条例で、前条第1項から第12項までの規定による制限を緩和することができる」とあり、規制を緩和する特別用途地区を設けることも認めている。

さらに、第50条において「特別用途地区における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で当該地域又は地区の指定の目的のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める」とあり、建築物の用途の規制に加えて「構造又は建築設備に関する制限」を行うことを可能としている。

そこで、本研究では特別工業地区をこれらの規制内容にそって区分することとし、それぞれ「規制強化型」、「規制緩和型」、「構造制限型」と呼び、次のような組み合わせで分類することとする。すなわち、①「規制強化型」、②「規制強化型+構造制限型」、③「規制緩和型」、④「規制緩和型+構造制限型」の4つとする。

## 2. 調査結果

### (1) 特別工業地区の分類別の集計

「都市計画年報」によると平成18年時点において特別工業地区を指定している自治体は227であった。同じく「都市計画年報」から過去の指定都市数を拾うと、平成8年が193自治体、平成2年では158自治体となっていて、年々指定する自治体が増えてきていることが分かる。

さて、この227自治体について各自治体のHP上から187の自治体について建築条例が収集できた。また、特別工業

地区は1つの自治体に1つの種類の特別工業地区が定められているとは限らず、特別工業地区を複数種類指定している自治体もある。そこで当該自治体において規制の内容が異なる特別工業地区がある場合は別々に計数した結果、特別工業地区の延べ数は197となった。それらを①規制強化型②規制強化型+構造制限型③規制緩和型④規制緩和型+構造制限型の4つに分類した(図-1)。

図-1に示すように特別工業地区は①規制強化型が119と最も多く、全体の約60%を占めている。②の規制強化型+構造制限型が29となっていて、規制型が全体の4分の3にあたる148であった。一方、④の規制緩和型+構造制限型が41、③の規制緩和型が8で緩和型は全体の25%であった。緩和型はその多くが構造制限とセットで目指すべき土地利用の実現を図ろうとしていることが分かる。

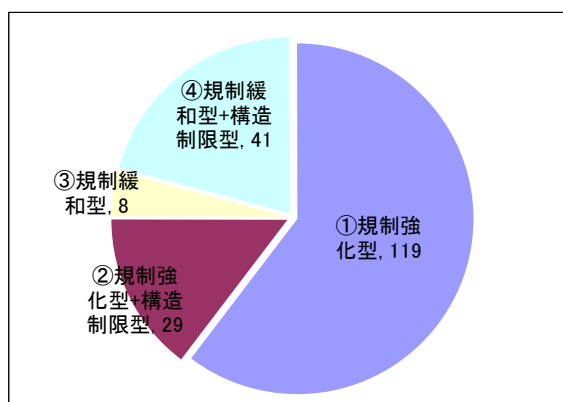


図-1 特別工業地区の分類結果 (N=197)

## (2) 特別工業地区の用途地域

次に特別工業地区はどのような用途地域に指定されているかを調べた。建築条例の記述の中から対象用途地域を読み取ることで出来た134地区について、①~④のタイプ別にとりまとめた(表-1)。なお1つの特別工業地区に1つの用途地域とは限らず、複数の用途地域が対象とされている地区もあるため表中の用途地域延べ数は216となっている。

これを見ると①規制強化型と②規制強化型+構造制限型はその多くが工業系用途地域において指定されていることが分かる。指定地域では住宅や商店と異臭、騒音、危険性の高い工場等を制限することで工業の特化と環境の保護を図ろうとしていると考えられる。

また、住居系用途地域に規制強化型特別工業地区を指定している自治体もあるが、当該自治体の建築条例の内容を見ると、これら用途地域では許容されるカラオケボックスや麻雀屋等の立地を規制することにより居住環境の保護を強化すると同時に、焼き物や水産物加工などの地場産業関連施設の例外的建築を許容しており、地場産業保護を目的に指定していると考えられる。あとで詳しく考察するが、一般的に地場産業の保護を目的に特別工業地区を指定する時は③や④のような規制緩和型が主となっている。一方、①と②を住居系用途地域に指定を行い、地場産業を保護するという事は希少な事例だと言える。

次に①と②とは反対に、③規制緩和型と④規制緩和型+構造制限型では住居系用途地域にその多くが指定されている。また、④においては第1種中高層住居専用地域や第2種中高層住居専用地域にも特別工業地区が指定されている。また、規制強化型と異なり商業系用途地域に指定されている事例も見受けられる。このことから規制緩和型の多くは住居系用途地域に指定されるが、商業系用途地域にも指定されている事例があることがわかった。そして、建築条例の内容から③、④を指定する住居系用途地域、商業系用途地域では地場産業の工場等を建築可能にしていることから地場産業を保護しようとしている地区と考えられる。

また、工業系用途地域に規制緩和型を指定している自治体も3件あった。工業専用地域に③を指定する和泉市についてはあとで詳しく述べるが、それ以外の工業系用途地域に規制緩和型で指定している自治体を見ると準工業地域に適用している。そして建築条例の内容から、これらの自治体は準工業地域では規制される工場の特定期用途に限り建築可能にするという内容であった。工業地域に指定すると建築可能になる工場が広がりすぎるため、準工業地域にとどめ、特定の工場の立地を認めようとする地区と考えられる。

表-1 特別用途地区の用途地域別割合

	特別工業地区数	第1種中高層住居専用地域	第2種中高層住居専用地域	第1種住居地域	第2種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域	用途地域延べ数
①規制強化型	72			1	3	1			51	36	12	104
②規制強化型+構造制限型	13				1				9	6	3	19
③規制緩和型	8			6			2	1	1		1	11
④規制緩和型+構造制限型	41	4	1	37	21	11	4	3	1			82
合計	134	4	1	44	25	12	6	4	62	42	16	216

(3) 特別工業地区の土地利用の方向性

特別工業地区がどのような土地利用の方向を目指そうとしているのか分析するために建築条例中に目的を明記している自治体 109 を対象とし分析を行った。建築条例中の目的を記述する言葉として「生活環境の保全」、「土地利用の増進」、「地場産業の保護」、「工業の利便増進」とりあげ計数した(図-2)。なお、ひとつの建築条例に記述された目的として複数あげられたものもある。

特別工業地区の土地利用の方向性を示す建築条例の目的の中で一番多いのが「生活環境の保全」の 61 であった。「生活環境の保全」とは工場の生産活動により地域の住・生活環境に悪影響を与えないことを目的にしたものである。次に「土地利用の増進」が 48、「地場産業の保護」が 41、「工業の利便増進」が 9、「公害防止」が 9 となっている。

「土地利用の増進」は工場の生産活動を効率よく進めるために土地利用の高度化・適正化を図ることを目的にしており、「地場産業の保護」は地域の基幹産業、地場産業の工場立地、利便増進を図ることで地場産業の衰退の抑止を、「工業の利便増進」は工業の育成、開発の促進を図り特別工業地区の工業を発展させることを、「公害防止」は工場の生産活動が公害を出さないように防止する事を目的としている。

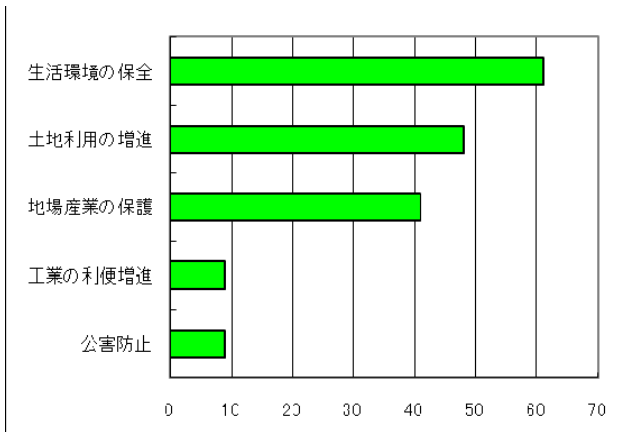


図-2 特別工業地区の土地利用の方向性 (N=109)

(4) 特別工業地区の分類から見た土地利用の方向性

特別工業地区の規制強化型、規制緩和型分類別に見て土地利用の目的がどのようになっているかを表-2にまとめ表した。

1) 規制強化型

①の規制強化型は「土地利用の増進」が 47 地区で 67%、「工場の利用増進」が 8 地区 11%で、表-1より①は工業系用途地域に指定されることから①は工業系用途に純化させる事を目的にしていると考えられる。一方、「生活環境の保全」が 38 地区 54%の地区で目的とされていることから、またそのうち 31 地区は「土地利用の増進」、「工業の利便増進」を併せて目的にあげていることから、工業系用途に純化させつつも生活に悪影響を与えないように配慮している。また、「公害防止」は 8 地区 11%と全体に占める割合はそれほど多くない。

2) 規制強化型+構造制限型

②の規制型+構造制限型は「生活環境の保全」が 6 地区全てであげられており、次に多いのが「地場産業の保護」の 2 地区である。①で多かった「土地利用の増進」がなく、「工業の利便増進」も 1 地区と少ない。①②はすでに見たように一般的に工業系用途地域に規制強化型が指定されるという面での同じと言えるが、構造制限をかける点においてその土地利用の方向性には違いがあるといえる。

その違いについて規制型+構造制限型の特別工業地区を指定している静岡市と掛川市を例に調べた。静岡市は「地域環境の保持」を、掛川市は「地場産業の保護」と「地域環境の保全」を目的とし、静岡市、掛川市ともに、特別工業地区が指定された地区の用途地域は準工業地域であるが、周辺の用途地域は、静岡市が第 1 種住居地域と近隣商業地域であり、掛川市は第 1 種低層住居専用地域である。周辺が住居系用途地域である事によって工場の利便を目的にするよりも地域環境との調和を目的にしていると考えられる。

掛川市の建築条例の構造制限に関する条例文に「作業場の部分は、第一種低層住居専用地域と特別工業地区との境界である水路又は道路の南側境界線(以下「基準線」とい

表-2 特別用途地区分類別に見た土地利用の目的

	目的有り 特別工業 地区数	生活環 境の保 全	土地利 用の増 進	地場産 業の保 護	工業の 利便増 進	公害防 止	その他	目的の 明記な し
①規制強化型	70	38	47	6	8	8	2	49
②規制強化型+構造制限型	6	6	0	2	1	1	0	23
③規制緩和型	4	0	1	4	0	0	0	4
④規制緩和型+構造制限型	29	17	0	29	0	0	0	12
合計	109	61	48	41	9	9	2	88

う)から1メートル以下の距離にある部分に設けないこと」と書かれていることからもうかがえる。

このように②の特別工業地区を指定する地区は住と工が①よりも混在していることから①と②では土地利用の方向性に違いが生まれ、②は「生活環境の保全」を目的としているものと考えられる。

### 3) 規制緩和型

③の規制緩和型は4地区すべて「地場産業の保護」をかがけており、加えて1地区で「土地利用の増進」を併せて目標としている。その中で「土地利用の増進」を目的とした和泉市の特別工業地区は特異である。③は一般的には住居系用途地域に指定しているが、和泉市では工業専用地域に③を指定しており、特別工業地区という名称ではなく、コスモポリス地区と位置づけている。ここは最先端の生産技術を持つ工場だけでなく宿泊施設を伴う研究施設も併用するために③を指定している。この例外を除くと③は住居系用途地域にある地場産業を営む工場を保護することを目的にしていると考えられる。

### 4) 規制緩和型+構造制限型

④規制緩和型+構造制限型は「地場産業の保護」が29地区すべてで目的とされ、17地区44%が「生活環境の保全」を目的としている。一般的に④は住居系用途地域に特別工業地区が指定されていたことから、地場産業を営む工場が住居系用途地域内に存在することがわかる。住居系用途地域の中で一番規制の緩い準住居地域でも生活環境に及ぼす影響の少ない小規模の工場に限り建築出来るにすぎず、住居系用途地域において操業する地場産業の工場は不適格な建築物となっている事が多いと推測される。こうしたことから、④は地場産業を営む工場を既存不適格にしないために住居系用途地域を補完していて、「地場産業の保護」を目的にしている事例が多いと考えられる。

また「生活環境の保全」が併せて目的とされている事例が多いのは住居系用途地域に工場の建築を認めることで懸念される地域の環境を悪化への配慮として、「生活環境の保全」を目的に掲げているものと考えられる。

## 3. 考察・まとめ

特別用途地区を建築基準法の規定に基づいて4つの地区に分類し、調査・分析を行った結果、次のようなことが分かった。

①は工場系用途地域を補完するための特別工業地区であり、建築規制の強化をもって工業系用途に純化させつつ、周辺地域との生活、住環境を侵さないことを目的とした特別工業地区である。

②は①よりも住と工が入り組んでいる用途地域で工場と住居の相互が共生することを目指し、①の建築規制以外に建築物の構造制限をもって詳細な規制を行うことで住と工の調和、生活環境の保全を目的とした特別工業地区である。

③は住居系用途地域内の建築物の規制を緩和し住居系用途地域の中にある地場産業を営む工場を保護し、住居の共生を図るための特別工業地区である。しかし、緩和型条例は住居系地域内に工場を建てることを認めるため、建築物に構造制限を課す④の特別工業地区の方が一般的であり、構造制限を課さない③の事例は少ない。

④は③と全く同じ目的をもって、同じ住居系用途地域に指定された特別工業地区である。③に書いたように緩和型の建築条例では構造制限をつけることが一般的でこちらの方が事例数は多い。

以上のように工業系特別用途地区の運用の状況をとりまとめた。今後は平成10年の都市計画法改正以降、自治体独自に制定している住工共生型の特別用途地区の詳細について調査し、今回まとめた工業系特別用途地区と比較分析を行い住工混在地域における特別用途地区指定の全体像を明らかにしたい。

### 【補注】

(注1) 建築基準法第49条第1項

特別用途地区内においては、前条第一項から第十二項までに定めるものを除くほか、その地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限又は禁止に関して必要な規定は地方公共団体の条例で定める。

(注2) 建築基準法第49条第2項

特別用途地区内においては、地方公共団体は、その地区の指定の目的のために必要と認める場合においては、国土交通大臣の承認を得て、条例で、前条第一項から第十二項までの規定による制限を緩和することができる。

(注3) 建築基準法第50条

用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域又は都市再生特別地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で当該地域又は地区の指定の目的のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める。

### 【参考文献】

- 1) 中出文平 (1990) 「特別用途地区および地区計画制度を通してみた用途制限の問題」、1990年度日本都市計画学会学術研究論文集、pp505~510、日本都市計画学会
- 2) 小松ゆり枝他 (1999) 「土地利用整序手法としての進化過程における特別用途地区の制度的特性に関する研究—地区計画制度との比較に着目して—」、1999年度日本都市計画学会学術研究論文集、pp793~798、日本都市計画学会
- 3) 尼崎市都市整備局 計画部 都市計画課、「尼崎市内陸部工業地の土地利用誘導指針」、(2007)

[http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/tosi\\_seibi/gaiyou/074\\_nairiku.html](http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/tosi_seibi/gaiyou/074_nairiku.html)