

B．産業構造の変化への対応

1．現状と問題意識

(1) 我が国の対外競争力を担い、戦後の日本経済を牽引してきた電気、機械、金属等の製造業は、国際競争の激化や近年の景気低迷の中で再構築を余儀なくされ、計画的に開発された工業系市街地、既成市街地内に個別に立地した工場のいずれにおいても、工業用地の遊休化が進んでいる。

これらの基幹的産業は、関連産業、地元雇用等を通じて、その都市の経済とも深く結びついてきたため、その衰退や転出により、商店街の衰退、居住者の減少など、都市の経済へ大きな影響が生じている例が多い。

一方、遊休化した工業用地から住宅や商業・娯楽施設への土地利用の転換が無計画に進んだ場合には、新たに立地した住宅と操業を続ける工場との間の騒音問題等、居住環境と産業環境の双方に好ましくない問題が生じている例が見られる。

(2) このように、産業の空洞化は都市にも大きな影響を及ぼしており、既存産業の集積の確保と高度化を図ることや、新たな産業の立地等の産業再生を図ること、他の土地利用への転換を都市にとって望ましいものに誘導することは、都市計画が取り組まなければならない重要課題である。

(3) 都市の活力の維持・再生に向けて産業再生を図ろうとしても、どのような産業構造を念頭におくのか、各都市の産業の将来像が明確でないために、まちづくりの分野でどのような施策を講じるべきかが見通せない状況が見られる。

結果として、各工場等が業務の高度化の意向を持っていたり、新規の産業が立地しようとしても、必要な操業環境や基盤の整備等の施策が十分に講じられず、結局は産業の衰退につながったり、必要な土地利用規制、基盤整備が後追いとなり、都市環境等に問題を生じるなど、望ましい都市像が実現できないことが懸念される。

(4) 戦後の高度成長期における製造業の拡大期にあつては、工場のみを集積することが、交通対策、環境対策等の面から有利と考えられ、典型的には新たな工業拠点開発が最も効率的な手法として採られてきた。このようにして臨海部等に計画的に開発された工業用地では、操業環境を守る観点から、用途の混在(商業施設や住宅の立地)を抑制するため、工業専用地域の指定などの特定の目的に特化した土地利用規制が行われ、また、その規制が硬直的に運用されてきたきらいがある。

これに対して、近年では、新たな産業立地や、既存産業の高度化等に際して、業務形態の多様化、人材の確保等の観点から、業務、情報、流通、商業、娯楽

等の多様な施設への近接性が重視される傾向にある。このため、工業系の市街地にあっても、複合的な土地利用を適切に実現することが必要とされる傾向にある。

(5) また、近年の産業立地にあっては、消費者ニーズや技術革新の流れの速さに機動的に対応するために、立地プロセスにおいて、スピードと借地方式のような身軽な方式が重視される傾向にあり、土地利用や基盤整備の面でも、需要の動向を踏まえて、機動的に対応することが必要となっている。

(6) 産業立地を基盤整備との関係でみた場合、従来の重厚長大型産業では、一般に鉄道や海上交通を含む幹線交通へのアクセスや、工業用水等が必要な条件であり、特に計画的に開発された工業拠点では、その点に特化した整備がされてきた傾向がある。そのような工業拠点における道路、緑地、公園等は、比較的大きな規模で計画されていて、居住者等の身近なニーズが生じても対応できない場合が多い。しかしながら、近年のように、居住環境、生活環境、市場へのアクセス等の交通環境等が重視される方向にニーズが変化した場合に、従来の基盤では十分に対応できない状態が生じている。

一方、都市内に散在する工業用地は、その周辺の都市的な施設に恵まれていることが比較的多いが、場合によっては、鉄道によって市街地と分断されアクセスが不便であったり、地区内の公共公益施設や市街地にあまり魅力がないなど、産業高度化や土地利用転換を促進するような魅力ある立地とは言えない場合が見受けられる。

(7) 産業構造の変化に伴って遊休地が発生し、それを土地利用転換の側面でみた場合、市街地内の工業用地等においては、工業系と住居系の用途が混在あるいは近接していて、比較的緩やかな土地利用規制がされているなど、工場の操業環境はもともと不安定な場合も多い。このような場合は、工場用地が集合住宅、商業施設、集客施設等の用途に転換された後、操業を継続する工場と新たに形成された住宅等との間で環境に関する摩擦が起き、既存工場の転出、廃業等を促し、さらなる産業の空洞化につながる恐れがある。また、新たに形成された土地利用と周辺の居住者との摩擦も懸念される。

(8) 計画的に造成された工業用地においても、無計画に細分化され、個別に転換された場合は、操業を継続する工場に対して大きな影響が生ずる恐れがある。また、住宅や商業・娯楽施設等の用途へ転換が大規模に起こる場合、それまで想定していなかった交通の集中に都市施設が対応できずに混雑が発生したり、既存の商業との競合、居住環境の悪化が生ずるなど、周辺地域に大きな影響が生ずる場合がある。

(9) 既成市街地では、防災性の向上、都心居住の推進、中心市街地の活性化など、緊急を要する様々な課題を抱えていることが多いが、これらの市街地では、住宅や施設の移転・集約や、駐車場その他の施設整備のために必要な用地の確保が困難なことも、課題の解決が進まない一因と考えられる。このため、工業用地等から転換により生じた遊休地を、都市内の貴重な資源として活用する視点を持つことも重要である。

(10) 以上をまとめると、以下の点を中心として、まちづくりの基本方向について改めて検証し、産業構造の変化に対する都市計画分野での対応に先行的に努めることが重要である。

産業構造の変化が都市に及ぼす様々な影響について、正確な把握ができているか。

産業政策とも連携しながら、産業構造の変化を踏まえた都市の将来像が描かれているか。

既存産業の高度化や新規産業の立地について、その立地特性に応じた土地利用規制の見直しはされているか。

これからの産業にとって魅力ある産業環境を提供できるように、適切な都市施設が計画、整備されているか。

土地利用転換に際しては、事業を継続する工場の操業環境と周囲の住環境との調和が図られるよう、土地利用規制、都市施設整備等の面での適切な工夫が講じられているか。

様々な都市の課題の解決に向けて遊休地を活用する視点を持っているか。

2. 対応策の基本的な考え方

(1) 産業構造の変化に対応する都市計画の基本的な視点

我が国の対外競争力と都市経済を支える産業の立地は、多様な分野に関わる複合的な課題であるが、都市計画は、土地利用と基盤施設を中心に環境を整え、立地を支援する役割を担っている。その際には、操業環境の保全等を通じた既存産業の維持・育成や、研究部門へのシフトなどの既存産業の高度化の支援、衰退した産業に替わる新たな産業の立地の促進など産業構造の転換の促進など多様な対応が考えられ、地域の実情に応じて都市計画として、これらの施策を支援する必要がある。

次に、近年における経済、産業等に関する国際的な動向もあり、工場の操業の廃止、縮小、それに伴う遊休地の発生は不可避な状況にある。発生した遊休地については、種々の開発圧力から無秩序かつ部分的に転換された場合には、その後の土地利用に大きな障害を生じる恐れもあり、計画的かつ円滑な他の用

途等への土地利用転換に向けて都市計画が主体的な役割を果たすことで、居住者と産業の双方に望ましい環境が維持・創出され、都市の将来像の実現が図られることが期待される。

この場合において、工場用地等から転換した遊休地は都市内の貴重な資源であり、都市計画における現下の各般の課題を解決する際に、これらの遊休地を活用する視点で対応することが不可欠となっている。

(2) 地区の特性に応じた土地利用転換等への対応

工業用地の土地利用転換については、地域特性（計画的にまとまって開発された工業用地であるか、または個別に立地した工業用地であるか）と、土地利用の転換需要（都市や地区のポテンシャルから判断して他の用途への転換の需要の大きい地域にあるかどうか）に応じて、おおまかに以下のような4つのタイプが考えられるが、都市別、地区別に特性が異なり、必要な施策も異なると考えられるので、現況や動向を把握してふさわしい施策を個別に検討することが望ましい。

転換需要が大きい地域に位置し、計画的に開発された工業用地

大都市圏中心部や既成市街地との境界付近の工業用地等では、集合住宅立地等へ土地利用を転換する需要が大きいことから、これらの転換需要に障害となる規制の緩和、大規模な住宅や商業機能の立地に際しての周囲への交通混雑等の影響の軽減等を図ることが必要である。

転換需要が小さい地域に位置し、計画的に開発された工業用地

地方都市の臨海部や工業団地、大都市でも臨海部工業地帯の中心部等では、そのままでは土地利用転換や産業高度化は困難な場合が多い。このため、既存の工場と連携して、交通や環境等の条件を整備して、研究部門等への高度化を図るか、まとまった規模を活かしてエネルギーやリサイクル等の新たな産業等を計画的に誘致し、研究開発等を含むこれらの産業の拠点として育成する等の対応が考えられる。また、周辺市街地等への影響が大きい施設の無秩序な立地を防止する方策を講ずる必要がある。

転換需要が大きい地域に位置し、個別に立地した工業用地

大都市及び周辺都市の既成市街地内等では、そのままでも住宅等へ転換が進むことが多く、土地利用の転換にあたっての周辺市街地との調和が最も大きな課題となる。その中でも、独自の高度な技術を持った中小の工場が住宅等と共存して集積している大都市の市街地では、ものづくり産業が日本の競争力にとって重要であるという認識のもとで、ソフトを中心とした産業振興策と連携して、操業環境を維持していくことが必要である。

転換需要が小さな地域に位置し、個別に立地した工業用地

転換需要の大きくない地方都市の既成市街地内等では、市街地活性化等都市の課題解決の観点から土地を活用し、ふさわしい機能立地の誘導等を行う

ことが考えられ、そのための基盤整備等を図る必要がある。

(3) 機動的な対応の必要性

各々の工場のリストラの動きは個々に生じ、同じ地区の中で遊休地と操業を継続する工場が共存している場合が多いことから、都市の将来像へ向けて誘導する中長期的な対応と、事業を継続する工場の操業環境の保全等の当面の対応を両立させる必要がある場合が多い。

遊休地の発生時期と、土地利用の転換や新たな産業立地の需要の時期も、必ずしも同時期とは限らないことから、当面土地利用を固定せず、あるいは、需要があっても当該遊休地及び周辺の土地利用の現状及び将来にとってふさわしくない施設等の立地を避けることが必要な場合も考えられる。

このような状況に対応するためには、都市計画における対応の中で時間的な概念を重視し、土地利用規制の見直しや都市施設整備について段階的に対応すること等が考えられる。また、遊休地がそのまま放置されると、所有者への負担だけでなく、環境や防犯等の面でも多くの支障が生じることから、スポーツ施設、展示施設、駐車場等、地域の実情にあった適切な暫定利用を図ることが考えられる。暫定利用は、場合によっては、地区の集客性を高めて、需要を発生させたり、土地利用の転換を円滑化する効果も期待できる。

(4) 日本経済を支える都市型産業の立地支援

現状の都市計画が、情報・通信、デザイン、文化など新たな産業分野の動向や、製造部門から研究開発部門へのシフトなど、既存産業の質的变化の動きに十分対応できているかを再点検し、市街地の再生によって対応することを基本としつつ、産業施策と連携して、都市計画としてもそのような新たな産業高度化等の動向に対応しうる環境・条件を整えることが望ましい。

具体的には、交通アクセスと豊かな都市環境に恵まれ、子育て、余暇等のニーズにも適した職住近接の拠点形成を図る等の対応が考えられる。

(5) 産業戦略とそれに連携したマスタープランの必要性

以上のような課題に都市計画で十分な対応をしていくためには、産業動向の把握が重要な鍵となるが、将来の展望が不透明な経済情勢、需要動向を反映して、産業分野の転換や新たな立地の動きを事前に予測することが難しく、急な動きとして現れる例が多くなっている。また、立地の内容も短期的に変化する需要動向に対応した施設である傾向が強く、かならずしも中長期的な都市整備の方向に沿っていない場合も多い。このため、このような状況下で、都市計画における施策を、時期を逸することなく、場合によっては先行的に対応するためには、都市計画区域マスタープランに都市の将来像を位置づける際に、産業戦略を反映し、また、それを地域に周知し、実現に向けて産業部門や住民と協

働ることが、土地利用の誘導、市街地や都市施設の整備等の施策を円滑に講ずるために有効である。

(6) 都市の課題の解決への遊休地の積極的活用

多くの都市が、防災性の向上、都心居住の推進、中心市街地の活性化などの課題を抱えているほか、衰退している工業用地周辺では、雇用者の減少、周辺商業の衰退などの影響が市街地に及んでいることが多い。これらの解決にあたっては、産業施策と都市計画における双方の計画が適切に連携し、遊休地の活用を積極的に図ることが望ましい。

3. 都市計画手法の活用方法

(1) マスタープランへの位置付けと活用

すでに各都市において将来の産業戦略が明確な場合はそれを踏まえることができるが、明確になっていない場合は、産業等他部局と連携し、立地企業の動向等を把握して、都市のあるべき産業戦略を描くことが必要となる。

これを受けて、都市計画区域マスタープランに、目標として産業高度化の方針を定めるとともに、重点的に産業高度化を図るべき工業用地の配置や、産業高度化等を図るうえで必要な主要都市施設の整備等についての方針を位置付けることが望ましい。

また、市町村マスタープランには、地区ごとに土地利用転換の方向性と、環境保全上から必要な土地利用や都市施設整備の方針を位置づけることが考えられる。その際、周辺市街地とのアクセス道路の整備や、周辺との環境の調和等を図る必要がある場合には、課題となっている工業用地と一体的に整備を行うべき周辺の市街地を含んだ検討を行うことが望ましい。

さらに、遊休化した工業地が細分化され、しっかりした基盤等が整備されないまま無秩序に転換されることを防止する観点から、既存工場等の事業者の長期的な意向や、土地需要の動向等を踏まえ、土地利用転換を図るべき地区をできるだけまとめて想定したり、先行的に地区計画等の活用を含む土地利用規制の変更や、都市施設の整備を行う等の施策を盛り込んでおくことが考えられる。

これらの過程において、企業や周辺住民の意向を把握し、他方で目指すべき方向を示すことで、周辺市街地を含んだ地域に対して、まちづくり構想の作成や、それをもとにした地区計画策定等の取り組みを働きかけたり、土地利用の先行的な見直しや都市施設整備についての合意形成を進めることが考えられる。

また、これらのマスタープランは、工場用地等の転換に係る個別開発に対応する際にも、必要に応じ、時間的・位置的な調整や、計画面での配慮、適切な官民の役割分担等を働きかけるための指針として活用できるものと考えられる。

(2) 産業構造の高度化促進に関する都市計画

需要の変化に対応した土地利用規制の見直し

既存産業の高度化を支援し、あるいは新たな産業立地を促進する観点から、当該土地利用を可能とするとともに、立地を側面から支援する業務・サービス施設、商業施設、住宅等が適切に立地できるように、産業分野の立地促進策に呼応して、土地利用を適切に誘導することが望ましい。

このため、マスタープランに基づき、需要に応じた複合的な機能立地に対応できるように用途地域等の土地利用規制を見直すことが望ましい。

その際、必要に応じ工業専用地域から工業地域など用途緩和の方向での見直しを行うことがあると考えられるが、その場合には、地区内の都市環境を確保する観点から、地区計画等を活用し、商業施設の種類の制限、住宅の形態の誘導等のきめ細かな対応をすることが望ましい。

複合的な土地利用に対応し、魅力ある産業環境を提供する都市施設の整備

都市施設についても、重厚長大型産業の利用を想定した施設から、需要に応じて、住宅や業務などを含む複合的な土地利用に対応し、市街地とのアクセス性や物流の利便性を高める施設、地区の魅力をも高める施設、多様な利用者へサービスする施設等、産業高度化や土地利用転換に必要な都市施設への転換を図ることが望ましい。例えば、細かい街区を想定した区画道路、歩道や歩行者専用道路、ポケットスペース等を整備することが考えられる。

特に、都心部に比較的近いなど、潜在的な需要はあるものの、基盤整備の状況等から、都心や拠点地区との連携が十分でないなど新しい産業の需要に対応できていない場合には、新たな需要喚起も視野に入れ、L R Tやバスなど公共交通の利便性を向上させる施設、歩行者空間や公園等の地区の魅力をも高める施設を整備することも考えられる。

(3) 円滑な転換を図るために必要な都市計画

事業を継続する工場の操業環境の保全

ア) 大都市、都心部、駅近傍など、ポテンシャルが高く需要の大きい地区では、虫食的に土地利用の転換が進み、騒音等の環境問題の顕在化、地価の高騰など、事業を継続する工場の操業に大きな影響を与えることが懸念される。住宅への転換にあたっては、良好な住環境を形成する観点から用途地域を住宅系に見直すことも考えられるが、その際も、既存業種の類似業種や既存業種との連携が期待される業種の立地を可能とするなど、きめ細かな対応が必要な場合がある。

このため、マスタープランに基づき、当面産業を維持していく地区、将来的に居住中心に転換していく地区などの方向性を踏まえて、用途地域の設定、地区計画等や特別用途地区等の活用、必要な場合には市街地

開発事業の実施等により、適切に土地利用を誘導していくことが望ましい。その際、用途地域等の見直しによって、住環境への対応等が新たに必要となる場合は、既存工場等への配慮が必要である。

また、再開発等促進区を定める地区計画等を活用し、開発と連携して、緩衝の用に供する緑地、公園、街路等の公共施設を配置、整備することが望ましい。

イ) 転換需要の小さい地域では、土地利用転換が急速に進まなくても、一部工場の停止や他用途への転換によって、事業を継続する工場の操業環境が影響を受け、全体の衰退につながる場合もある。このような場合には、地区計画等を活用して住宅を制限するなどし、必要に応じ、操業環境に影響が少ない適切な用途への転換へ誘導することが考えられる。

転換にあたっての周囲との調和、環境保全

ア) 需要動向を踏まえ、今後土地利用転換が進むことが想定される場合には、よりよい市街地が形成できるように、地域のまちづくりの方向と実現方策を、企業や住民とともに検討し、先行的に都市計画で対応することが考えられる。例えば、工場と住宅が共存している地域では、準工業地域等の比較的緩やかな土地利用規制であることが多いことから、事前に用途地域を見直したり、地区計画、特別用途地区等を定めることによって、地域にふさわしくない用途を排除したり、周辺の住宅と調和するように建物形態等について規制することが考えられる。

イ) 転換需要が大きく、かつ工業用地がまとまっている地区等で、大規模かつ継続的に住宅等に土地利用が転換する場合には、地価が上昇したり、周辺地区内で交通混雑が生じたり、まちの雰囲気が変わるなど、周囲への影響、摩擦も大きいことが予想される。このような場合には、施設計画の見直しと、再開発等促進区を定める地区計画等によって、交通網、緩衝機能を有する緑地・公園等不足する公共施設の確保を先行的に行うとともに、バスなどの公共交通の導入等の施策を検討することが望ましい。

都市の課題解決への積極活用

ア) 防災性の向上、都心居住の推進、中心市街地の活性化など、既成市街地における都市の課題の解決にあたって、既存施設の移転や必要な施設立地のための用地として工場用地の転換による遊休地を活用することが望ましい。その他に福祉施設の整備など既成市街地内で立地が必要とされている公的な施設もある。このため、これらの分野の計画の策定の際には、関係部局が相互に連携を図り、施設の配置等に工業用地の動向を反映するとともに、その立地を支援する観点で土地利用及び都市施設の計画を検討することが考えられる。

イ) 一般市街地から隔絶しているなど、ポテンシャルの低い計画工業用地

では、エネルギー、リサイクル、廃棄物処理等の用途への利用を検討することが考えられるが、その場合には、アクセス道路や環境保全が課題となるため、広域的な配置計画を踏まえ、集約等を図ることが望ましい。

ウ) 地方都市等において根幹的な工場が遊休化する場合等には、中心商業地の衰退、人口の減少、公共交通機関の撤退等、都市全体への影響が懸念される。このような問題の解決に向け、産業、環境等の関係部局や、中心市街地活性化、公共交通等の関連する施策・計画と連携しつつ、地域資源を活用した都市型観光の振興を図る等の活性化策を講じる場合には、遊休地がその拠点として活用が図られるように、市街地開発事業や都市施設の整備等で支援することが考えられる。

(以上)