

# 大規模集客施設の適正立地に関する運用指針

平成 19 年 11 月

大阪府都市整備部総合計画課

## はじめに

大阪の都市をとりまく状況は、高齢者人口の増加、地球環境問題の深刻化、厳しい財政的制約、人々の価値観の多様化、ライフスタイルの変化など、社会・経済面で大きく変化している。都市計画においても、これまでのような都市の拡張への対応に追われるのではなく、こうした時代の変化を見極め、的確な対応が求められている。

国においては、大部分の地方都市で中心市街地の衰退が共通の問題となっていることは都市をとりまく大きな変化が根底にあるものと捉え、都市全体に関わる構造的な問題として認識している。このため、無秩序拡散型都市構造を見直し、都市構造に重大な影響を与えている都市機能の立地の適正を確保、誘導し、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」が必要であるとしている。こうした考えに基づき、平成18年5月、都市の秩序ある整備を図るため、都市計画法等の一部改正が行われた。

大阪府では、国における都市計画法等の一部改正に対応し、大阪で生活する多くの人にとって暮らしやすい、魅力ある都市空間の実現を目指すために「大規模集客施設の適正立地に関する運用指針」を策定したものである。

今後、大規模集客施設の立地に関する用途地域、特別用途地区等の地域地区や地区計画などの都市計画の決定又は変更に関する基本的な考え方とすることが望まれる。

# 目 次

## ・大規模集客施設\*の適正立地

### 1．大規模集客施設が与える影響

- ( 1 ) 改正都市計画法に対する大阪府の実情を踏まえた基本的な考え方
- ( 2 ) 大規模集客施設の立地により影響が考えられる項目

### 2．大規模集客施設を適正に立地する方針

- ( 1 ) 基本的な方向性
- ( 2 ) 大規模集客施設の立地が適正と考えられる区域
- ( 3 ) 都市計画における対応
- ( 4 ) 関係市町村との調整

## ・行政と民間事業者の今後の取組み

- ( 1 ) 大阪府の今後の取組み
- ( 2 ) 市町村の今後の取組み
- ( 3 ) 民間事業者の今後の取組み
- ( 4 ) その他

\* 大規模集客施設の定義(都市計画法では「特定大規模建築物」と定義)  
以下の用途に供する建築物でその用途に供する部分の床面積の合計が  
一万平方メートルを超えるものとする。用途：劇場、映画館、演芸場  
若しくは観覧場又は店舗、飲食店、展示場、遊戯場、その他これらに  
類する用途に供する建築物

## ．大規模集客施設の適正立地

### 1．大規模集客施設が与える影響

#### ( 1 ) 改正都市計画法に対する大阪府の実情を踏まえた基本的な考え方

大阪府においては、都心部を中心として放射状に広がる鉄道沿線に市街地が連担し、主要な駅周辺には都市核が形成され、高密度に発達した鉄道及び道路ネットワークにより、これら都市核が有機的に結びつき、大きな意味で、大阪府全体が一体の都市として機能している。また、比較的、高い密度の市街地が形成されており、市街化区域に占める DID 地区の割合が高く、地方都市に比べ、人口の集積度が高いものとなっている。大阪府における人の流れを交通手段別に見ると、自動車利用による移動は増加しているものの、地方都市と比べ、依然として公共交通機関を利用した移動が多いものとなっている。

このようなことから、商業、娯楽、文化、交流機能など多様な機能を有し、地域の中心ともなり得る大規模集客施設については、大阪の実情に即した適正な立地を誘導する必要がある。

#### ( 2 ) 大規模集客施設の立地により影響が考えられる項目

##### 都市構造への影響

- ・外縁部に立地することによる都市の拡散

##### 都市基盤整備への影響

- ・新たな都市基盤整備及び将来的な維持管理によるコスト増

##### 交通事情への影響

- ・周辺道路への渋滞
- ・生活道路を利用する歩行者の交通安全性の低下

##### 周辺環境への影響

- ・騒音等による環境悪化
- ・周辺住宅地の生活環境や周辺工場の操業環境の悪化及び工業系用地における新しい技術産業の進出の妨げ

## 2. 大規模集客施設を適正に立地する方針

### (1) 基本的な方向性

国においては、既存の公共交通ネットワークを活用し、新たな大規模投資をすることなく、自動車に過度に依存しない社会へ誘導するよう、無秩序拡散型都市構造を見直し、都市構造に重大な影響を与えている都市機能がどこかに立地しなければならないことを前提に、その立地にあたっては都市計画手続を経ることにより、地域の判断を反映した適切な立地を確保、誘導し、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」が必要であるとしている。このため、平成18年5月に大規模集客施設が立地可能な用途地域を見直し、6用途地域（商業、近隣商業、第二種住居、準住居、準工業、工業地域）から3用途地域（商業、近隣商業、準工業地域）に限定するなどの都市計画法等の一部改正が行われた。

大阪においては、その地理的特色から比較的高密度な市街地が形成され、道路・鉄道駅周辺などにまとまりを有し、これらが相互に連携して集約的な都市構造を形成している。このような都市機能の集積を維持するためには、一定の条件を備えた立地効果の高いところに立地させ、無秩序な市街地の拡散を抑制する必要がある。その上で、大規模集客施設の立地に伴い、周辺環境や交通施設等への影響が懸念されることから、都市機能の集積状況やその見込み、道路等の広域的なネットワークの整備状況、自動車を利用しない人への配慮などを考慮した上で、地域の主体性と広域的な整合性を確保し、適正立地について判断する必要がある。

市街化調整区域における大規模集客施設の立地については、外縁部に位置し山裾へと広がる区域への立地は、市街地の拡散につながることから原則抑制すべきである。しかし、周辺を市街化区域に囲まれるなど入り組んだ形状の区域の中には、都市的な土地利用のポテンシャルが高く都市の拡散の恐れがない区域等も含まれていることから、一律に抑制することは、合理性を欠くことになると考えられる。

このため、市街化調整区域については、その周辺を市街化区域に概ね囲まれ、当該区域に立地することが都市機能の増進に寄与し、都市の発展につながると考えられる場合であって、新たな公共投資を伴うことなく、周辺の土地利用や交通環境と調和するものに限り、大規模集客施設の立地を認めることができるものとする。

(2) 大規模集客施設の立地が適正と考えられる区域

上記の基本的な方向性に基づき、大規模集客施設の立地が適正と考えられる区域を市街化区域と市街化調整区域において整理する。

1) 市街化区域

市街化区域での立地は、 の a 又は b 又は c の区域、かつ の鉄道駅に近い区域 ( a ) 又は幹線道路の沿道区域 ( b ) とする。

a . 都市核・地域核等としての位置付けがある区域

広域的な都市核や地域のコアとなる地域核等の形成に向けて、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、各市町村の「総合計画」、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」など行政の計画等で位置付けのある区域であること。

b . 商業・業務地が形成されるとして位置付け等がある区域

現に商業・業務地として形成され、かつ将来とも商業・業務地として成立すると考えられ、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、各市町村の「総合計画」、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」など行政の計画等に即している区域であること。

c . 計画的で良好な整備を図る一定規模以上の区域

工場跡地や既存の大規模集客施設地等の一定規模 ( 概ね 1 ha ) 以上の区域において、府、関係市町村及び地元等が協調して、地区計画の活用などにより都市基盤を整備し、計画的で良好な整備を図る区域であること。

a . 鉄道駅に近いなど、商業・業務施設の集積を図る区域

鉄道駅に近いところ ( 鉄道駅を中心に概ね 500m 以内 ) 等公共交通機関等により多くの来訪者が集まり、商業・業務施設の集積が図られている区域、または将来、具体的にその集積が図られる区域であること。

b . 幹線道路の沿道において商業・業務施設の立地を図る区域

幹線道路 ( 4 車線以上 ) の沿道において、背後の土地利用と調和し、商業・業務施設の立地が図られている区域、または将来、具体的にその立地が図られる区域であること。

2) 市街化調整区域

市街化調整区域での立地は、以下 及び の全ての要件に該当する区域とする。なお、府の「市街化調整区域における地区計画のガイドライン」に即し、市町村が定めるガイドラインに基づき決定された地区整備計画に合致している必要がある。

周辺を概ね市街化区域に囲まれている地域を基本とし、幹線道路 ( 4 車線以上 ) の沿道であること。

「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に即した上で、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」等において、大規模商業施設の立地に関して位置付けがあること。

### (3) 都市計画における対応

#### マスタープラン等への位置付け

市町村においては、大規模集客施設の立地を目指す場合には、「この運用方針」を位置づけることとなる「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に即しながら、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」における土地利用の方針に位置づけることが望ましい。

#### 地域地区等の活用

大規模集客施設を適正に立地誘導するためには、必要に応じて、用途地域、特別用途地区等の地域地区や地区計画の活用が考えられる。

商業・業務地における用途地域は、商業・業務施設の集積度や将来の地域の整備方向及び都市施設の整備状況を検討するとともに、周辺住宅地へ及ぼす影響を勘案して区域を定めるものとし、原則として、商業地域または近隣商業地域を定めるものとする。

幹線道路沿道等における用途地域は、当該地域の都市構造上の配置、土地利用の現況及び動向、背後の土地利用との調和、道路の整備状況等を勘案して定めるものとする。特に、幹線道路の沿道において商業・業務施設の立地を図る区域については、原則として、近隣商業地域、商業地域または準工業地域のうちから適切な用途地域を定めるものとする。

新たに創設された用途を緩和する地区計画(開発整備促進区)は、現に土地利用状況が著しく変化しつつあり、または著しく変化することが確実であると見込まれる土地の区域に定めるものとする。具体的には、第二種住居地域、準住居地域及び工業地域において、大規模集客施設が既存不適格建築物でありその建替え等を行う場合や工場跡地等の遊休地を活用し立地する場合等が想定される。

大規模集客施設の立地が望ましくない区域としては、1.(2)大規模集客施設の立地により影響が考えられる項目を考慮すると、住宅が密集している市街地、工場が集積している工業系市街地や道路などの基盤整備が不十分な区域等が考えられる。したがって、このような区域のうち、大規模集客施設が立地可能な用途地域内には、特別用途地区や地区計画等を活用し、大規模集客施設の立地の抑制を図ることが望ましい。

また、中心市街地は、商業、業務、居住等の都市機能が集積し、長い歴史の中で文化、伝統を育み、各種機能を培ってきた「街の顔」とも言うべき地域である。この中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するために、中心市街地活性化の基本計画を策定する市町村は、必要に応じて、中心市街地以外の準工業地域における大規模集客施設の立地に対して特別用途地区等を活用することが望ましい。

#### (4) 関係市町村との調整

大規模集客施設については、立地により1.(2)のような影響が考えられるが、これは当該都市計画区域内で完結するとは限らないため、当該市町村にとってのみならず、地域全体としての発展に結びつくように、周辺市町村も納得する形で立地を認めていく必要がある。このため、当該市町村の都市計画の決定に際し、府が当該市町村から協議・同意を求められた場合には、立地による影響について、広域的な都市計画の観点から関係市町村に意見の開陳等必要な協力を求めることができるものとする。

関係市町村の範囲の考え方は、別途「広域調整手続きについて」に定める。



## ．行政と民間事業者の今後の取組み

### ( 1 ) 大阪府の今後の取組み

大阪府は、大規模集客施設をその立地が適正と考えられる区域へ立地誘導するために、この考え方を、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に位置付けるものとする。この運用指針は、用途地域の指定や市町村が都市計画決定を行う特別用途地区等の地域地区や地区計画の協議・同意を行う際の基本的な考え方となるものとする。

### ( 2 ) 市町村の今後の取組み

市町村は、その地域の実情に応じて、土地利用計画等を作成し、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」などに位置付け、用途地域、特別用途地区等の地域地区や地区計画を活用し、大規模集客施設を適正に立地誘導することが望ましい。

この運用指針は、市町村が用途地域、特別用途地区等の地域地区や地区計画などの都市計画の決定又は変更に関する基本的な考え方となるものとする。

府から、周辺市町村の大規模集客施設の立地に関する都市計画について、意見を求められた場合、都市計画の観点から意見を述べるものとし、商業の需給調整につながるものとならないよう留意する必要がある。

### ( 3 ) 民間事業者の今後の取組み

民間事業者は、市町村が定めた「市町村の都市計画に関する基本的な方針」など地域のまちづくり計画に協力し、府民の多様な選択に応えるため、まちづくりに関する事業や施策を実施することが望ましい。

このため、出店及び退店に関しては、まちづくりの観点から時間的な余裕が生まれるよう、できるだけ早期に地域社会に情報を提供することが望ましい。

### ( 4 ) その他

社会・経済状況の変化により、大規模集客施設の立地が適正と考えられる区域が変更される場合、都市機能の更新等を効果的かつ円滑に進めるため、適時適切に用途地域、特別用途地区等の地域地区や地区計画を見直すものとする。

また、今後、地権者や開発事業者等から都市計画の決定又は変更を求める提案がなされた場合、都市計画の決定又は変更をする必要があるかどうかの判断をできる限り速やかに行い、提案者が当該計画提案から1年以内に都市計画の決定又は変更を希望する場合には、長期にわたる環境影響評価を要する計画提案である等、当該期限内に都市計画の決定又は変更を行うことが困難な場合を除き、遅くとも1年以内に計画提案を踏まえた都市計画の決定若しくは変更をし、又は決定若しくは変更をしない旨の通知を行うものとする。