

浜松市商業集積ガイドライン

浜 松 市

目 次

序章 商業集積ガイドラインの策定にあたって	1
1 商業集積ガイドライン策定の目的	1
2 商業集積ガイドラインの性格	2
第1章 浜松市商業をとりまく状況	3
1 商業をとりまく環境の変化	3
(1) 消費者の生活様式や社会環境の変化	3
(2) 多様な業態の展開と商業集積間の競争の激化	3
(3) 環境問題やまちづくりへの関心の高まり	4
(4) 規制緩和、地方分権の推進など行政改革の流れ	4
2 大型店に対する政策転換の必要性和まちづくり三法の見直し	4
3 浜松市商業の課題	6
(1) 都市構造の状況と課題	6
ア 人口	6
イ 土地利用の状況と課題	7
ウ JR浜松駅を中心とした中心市街地の状況と課題	8
エ 市町村合併に伴う課題	8
(2) 浜松市における小売商業の動向	9
ア 商店数	9
イ 従業員数	13
ウ 売場面積	15
エ 年間販売額	18
オ 業種・業態別状況	21
カ 商圈の推移	24
キ 商店街の分布状況	25
ク 大規模小売店舗の状況	27
(3) 商業構造や商店街の課題	30
第2章 今後のまちづくりと商業集積ガイドラインの必要性	32
1 第1次浜松市総合計画における都市空間形成の考え方	32
2 浜松市都市計画マスタープラン(平成13年5月策定) における基本的な考え方	36
3 浜松市における商業振興の基本的な考え方	36
4 商業集積ガイドラインの必要性	37

第3章	商業集積ガイドラインの方針	38
1	商業集積ガイドラインの目標	38
2	商業集積ガイドラインの政策方針	39
3	ガイドラインで示した商業集積を実現するための手法	39
第4章	商業集積ガイドライン	41
1	商業集積ガイドラインの区域と対象となる施設の種類	41
	(1) ガイドラインの対象となる区域	41
	(2) ガイドラインの対象となる施設	41
2	商業集積の種類とゾーン設定	42
3	ゾーン別の商業集積の特性	44
	(1) 高度商業集積ゾーン	44
	(2) 広域集客ゾーン	45
	(3) 地域拠点ゾーン	47
	(4) 生活圏密着ゾーン	50
	(5) 観光地型商業集積ゾーン	53
	(6) その他の地域	53
4	商業集積ガイドライン	54
第5章	商業集積ガイドラインの運用について	69
1	大型店立地に関する手続きについて	69
2	都市計画やまちづくりとの連携	69
3	庁内の連携体制	69
4	県・関係市町村との連携	69

資料

序章 商業集積ガイドラインの策定にあたって

1 商業集積ガイドライン策定の目的

浜松市は、可住地面積が広く、車社会の中で人口の外縁化や都市機能の分散化が進むとともに、繊維産業の衰退による工場の跡地利用が課題となっていました。こうした中、本市では、消費者ニーズへの対応や生活利便性の向上、さらには市域全体の土地のポテンシャルを上げる観点から、原則的には郊外の大型商業施設の立地を容認してきました。このことが、雇用の創出や地域経済の発展に一定の役割を果たしてきた反面、市街地の無秩序な拡大やJR浜松駅を中心とした中心市街地の衰退、製造機能の流出、交通渋滞や新たなインフラ整備の必要性が生じるなど市民生活へ様々な影響を及ぼしています。

一方、国の三位一体改革により、これまでの補助金制度などの見直しとともに、税制改革が進む中、安定した都市経営を行うためには、自らが行財政改革に積極的に取り組み、これまで以上に施策の選択と集中を高めた効率的な行政運営が必要とされています。また、日本が人口減少、超高齢社会を迎える中、国においては、これまでの都市の拡大成長を前提としたまちづくりから大きく転換し、都市の既存のストックを有効活用しつつ、様々な都市機能がコンパクトに集積した都市構造の実現を図ることを目的に、都市計画法が改正されました。

こうしたことを踏まえ、本市では、環境と共生するクラスター型都市の実現を目指して、合併前の旧市町村の中心地を地域拠点として位置づけ、生活利便機能や特色ある文化機能などを集約し、地域固有の価値を高めていきます。一方、JR浜松駅周辺地域は、平成19年4月に移行する政令指定都市の顔として、また、各地域と郊外との中継機能を持つハブとして位置づけ、都心再生を図りながらその魅力を高めるとともに、各拠点とのネットワーク化により常に新しい価値を創造する、浜松型コンパクトシティを目指しています。

このため、商業集積ガイドラインを策定することで、本市の地域特性に即した商業集積のあり方を明らかにし、一定のルールのもとでの競争を促すことにより、市街地の無秩序な拡大の抑制と合理的な土地利用の促進、既存の社会資本整備を活かした効率的な都市運営を目指します。

《商業集積ガイドライン策定の目的》

- ① 政令指定都市にふさわしい高次な都心商業の誘導
- ② 日常生活の利便性が確保される商業集積の実現
- ③ 合理的な土地利用の促進

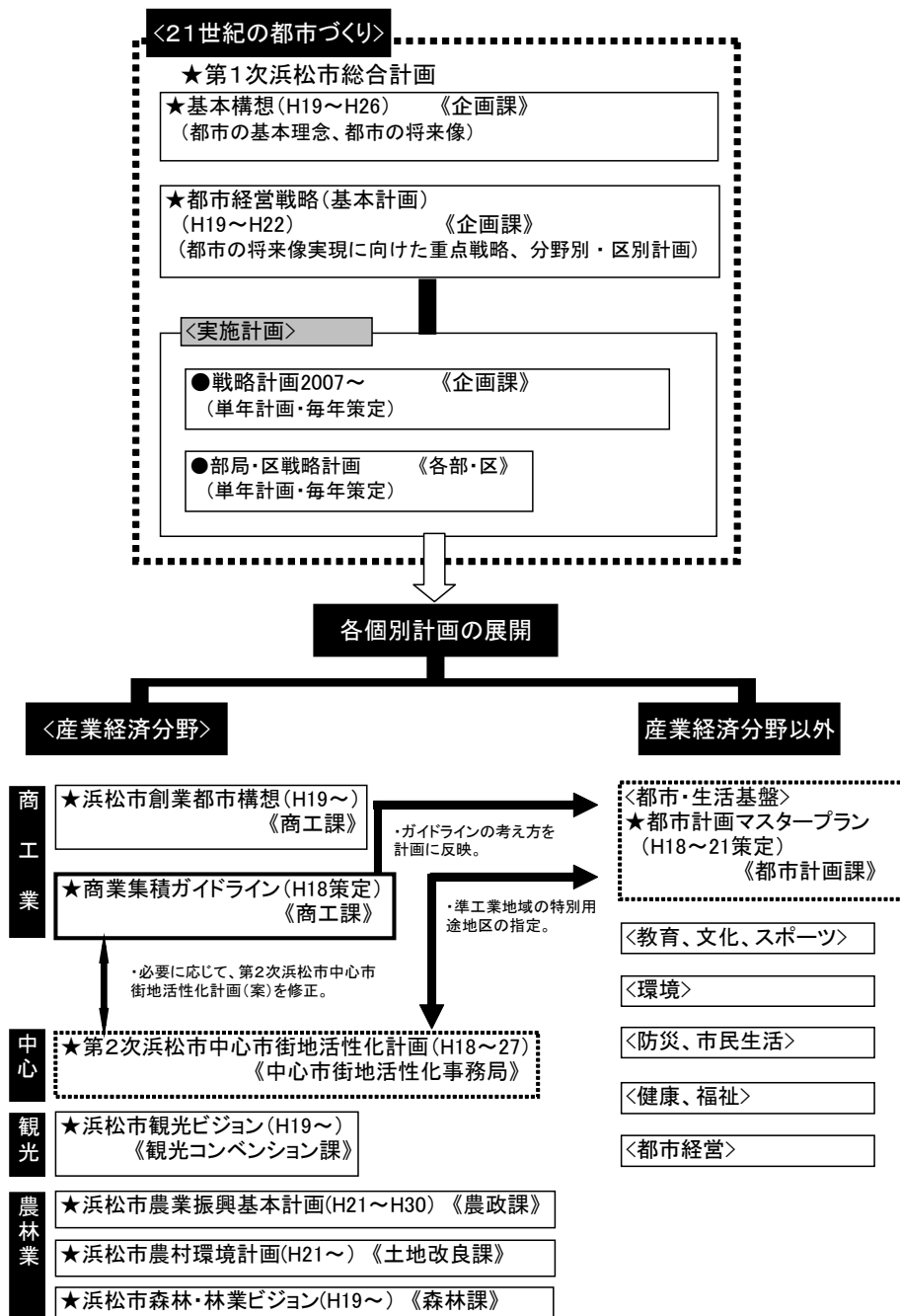
に向けたルールづくり

2 商業集積ガイドラインの性格

本ガイドラインは、本年度並行して策定している第1次浜松市総合計画との整合性を図りながら、商業環境から見たまちづくりの方向性を明確にした上で、地域ごとに望ましい商業集積の形成を図るための指針であり、商業施設の誘導・規制の考え方を示したものです。また、商業集積に関して妥当と思われる一定の基準については、現状の商業集積を考慮しつつ、上位計画等との整合を図りながらゾーニングを行い、各ゾーンの商業集積のあり方と都市計画の用途地域との整合を図りながら、とりまとめました。

なお、この商業集積ガイドラインで示された考え方は、平成18年度から21年度に策定する都市計画マスタープランにも反映させていきます。

【浜松市計画体系】



第1章 浜松市商業をとりまく状況

1 商業をとりまく環境の変化

(1) 消費者の生活様式や社会環境の変化

人口の増加に併せて郊外居住や事業所の郊外立地が進むとともに、道路網の整備やモータリゼーションの進展に伴い、消費者の行動範囲が飛躍的に拡大しています。この結果、小売店・飲食店をはじめとする多種多様な集客施設が、顧客を求めて郊外への立地を進めています。また、製造業においては海外生産比率が大幅に拡大するなど、生産拠点の海外移転や産業構造の変化により工場跡地が発生し、その活用方法として商業施設の誘致が行われており、このことが集客施設の郊外立地を加速させています。

一方、女性の社会進出の進展や世帯構成の変化などにより、最寄品の夜間・休日における消費需要が増大しており、コンビニエンスストアだけではなく、24時間営業や深夜営業するスーパーマーケットの数も、年々増加しています。同時に、小売業の販売額が平成8年以降全国的に減少傾向を示しているなかで、消費需要は、安価な商品と高級品への2極化が進展する一方、消費支出全体に占めるサービスへの支出の割合が増加するなど、質的にも変化しています。これらのことから、消費者行動において、限られた家計消費が「モノ」（衣類・食品・家具等）よりも「サービス」（保健医療・交通・通信等）にシフトし、単なる物質的充足だけでなく、レジャーを楽しむなど、ワンランク上のサービスを楽しむという傾向が見られます。

(2) 多様な業態の展開と商業集積間の競争の激化

小売業が全体として厳しい状況にあることから、平成12年ごろから、売上の低迷・過剰債務等が原因で経営不振や経営破たんに至る企業が相次いでおり、本市においても松菱百貨店が経営破たんしています。また、近年まで成長を続けていたコンビニエンスストアやホームセンターが競争激化により閉店する店舗が見えるなど、その成長にかげりが見える一方、ドラッグストアやアミューズメント機能を有する店舗、消費者の嗜好に合わせた特定の分野の専門店、インターネットを通じた通信販売などの新たな業態が成長してきていることから、店舗規模が大きい小さいにかかわらず、多様かつ変化の激しい消費者ニーズにいち早く対応した事業者が急速に成長しています。

近年では、総合スーパー（GMS）の売上げが横ばいに推移している中、核テナントをモールで結び、大規模な駐車場を備えた売場面積が3万㎡を超える超大型店が郊外に立地し、多くの消費者でにぎわっており、中心市街地や地域経済に様々な影響を与えています。

さらに、消費者の行動範囲が飛躍的に拡大した結果、都市内の商業集積間の競争だけではなく、都市圏を越えた商業集積間の競争も激しくなっています。このような状況の下では、魅力ある商業集積の構築が競争上の重要な課題となっており、大型店と個性ある中小専門店が共存共栄を図りつつ、商業集積全体の魅力の向上を図ろうとする動きも各地で見られます。

(3) 環境問題やまちづくりへの関心の高まり

21世紀は環境の世紀といわれるように、二酸化炭素の抑制やエネルギー消費型社会からの脱却という地球規模での取り組みが行なわれる中で、環境問題に対する市民団体による活動が活発になるとともに、各企業においても競って取り組みを強化させるなど、環境に対する意識が変化しています。また、地域の特徴を活かした地域振興が各地で行われるなど、地域コミュニティと一体となったまちづくりへの取り組みがみられています。

地域住民の中でも、交通渋滞、駐輪、駐車、騒音、廃棄物などの環境問題や、まちに対する安全・安心への危機感や地域の歴史・文化・伝統の継承などの視点から、地域コミュニティの維持に対する関心が高まっているなど、まちづくりへの問題意識も高まっています。

(4) 規制緩和、地方分権の推進など行政改革の流れ

少子高齢社会の到来により日本の人口は平成17年をピークに減少過程へ移行し、人口増加を前提に設計されている現行制度や政策の転換が求められています。また、人口減少に伴い税収の減少も見込まれる中、規制緩和の進展と地方分権を目的とした国の三位一体改革により、これまでの補助金制度などの見直しとともに税制改革が進むなど、今後も安定した都市経営を行うためには、自らが行財政改革に取り組み、これまで以上に施策の選択と集中を高めた効率的な行政運営が必要とされています。

2 大型店に対する政策転換の必要性和まちづくり三法の見直し

平成10年に制定されたいわゆる「まちづくり三法（中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法）」による取り組みにもかかわらず、まちづくり三法制定から8年経った現在でも、中心市街地の衰退は深刻化しています。

また、日本が人口減少、超高齢社会を迎える中、高齢者も含めた多くの人の暮らしやすさを確保するという観点に立って、今までの低密度の市街地が薄く広がる拡散型都市構造から、環境と共生した持続可能（サステイナブル）な都市や集約・修復保存型都市構造へ転換することが必要とされています。

このことから、都市の既存のストックを有効活用しつつ、様々な都市機能がコンパクトに集積した都市構造の実現を図ることを目的に、都市計画法が改正（平成18年5月公布）されました。今回の改正では、広域的に都市機能やインフラに大きな影響を及ぼす大規模集客施設について、今まで立地が認められていた工業地域、準住居地域、第2種住居地域について一旦立地を制限した上で、その立地について都市計画の手続きを経ることで、地域の判断を反映した適正な立地を確保することとしています。

中心市街地活性化法の改正（平成18年6月公布）では、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とともに、やる気のある市町村を重点的に支援するため中心市街地活性化基本計画を国が認定し、様々な支援策を重点的に実施することとしています。

そして、大規模小売店舗立地法では、大規模小売店舗と一体として併設されているサービス施設部分に係る駐車場の確保等についても、必要な駐車台数の確保等が行われるよう指針の改定を行うこととしています。

① 都市計画法・建築基準法の一部改正の内容

(1) 市街化区域、用途地域における立地規制

大規模集客施設が立地可能な用途地域を見直し、現行の6地域(第2種住居地域、準住居地域、工業地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域)から3地域(近隣商業地域、商業地域、準工業地域)へ限定。

(2) 非線引き白地地域等における立地規制

非線引き都市計画区域及び準都市計画区域内の白地地域では大規模集客施設は原則立地不可。

(3) 用途を緩和する地区計画制度の創設

上記(1)(2)により規制強化される用途地域及び非線引き都市計画区域内の白地地域においては、大規模集客施設の立地も認めうる新たな地区計画制度(開発整備促進区)を創設。

(4) 準都市計画区域制度の拡充

農地を含む土地利用の整序が必要な区域等に広く指定できるよう、準都市計画区域の要件を緩和するとともに、指定権者を都道府県に変更。

(5) 都市計画手続等の円滑化、広域調整手続の充実

一定の開発事業者が都市計画提案を行えるよう、都市計画提案権者の範囲を拡大。また、広域調整の強化のため、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとする。

(6) 開発許可制度の見直し

市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象とする。

② 中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部改正の内容

1. 「中心市街地の活性化に関する法律」へ題名変更

2. 基本理念・責務規定の創設

3. 国による「選択と集中」の仕組みの導入

- ・ 中心市街地活性化本部(本部長:内閣総理大臣)の創設
- ・ 基本計画の内閣総理大臣の認定制度

4. 多様な関係者の参画を得た取組の推進

- ・ 多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の法制化

5. 支援措置の大幅な拡充(認定基本計画への深掘り支援)

3 浜松市商業の課題

(1) 都市構造の状況と課題

ア 人口

市全体では、平成3年の766,328人から平成16年には約6%増の813,247人となっているものの、旧市町村別にみると、北遠地区の旧市町村及び旧引佐町・旧三ヶ日町では減少傾向となっています。そして、J R浜松駅を中心とした中心市街地の人口は約14%の減となり、市全体に占める割合も約4.2%から約3.4%へと減少傾向にあるなど、引き続き郊外への人口流出が続いています。しかし、区画整理事業が完了に近づいている東地区やJ R浜松駅周辺では、都心マンションの建設が進むなど、定住人口の回帰傾向が見られます。

また、本市においても少子高齢化の影響を受け、平成27年ごろをピークに人口が減少すると予想されています。

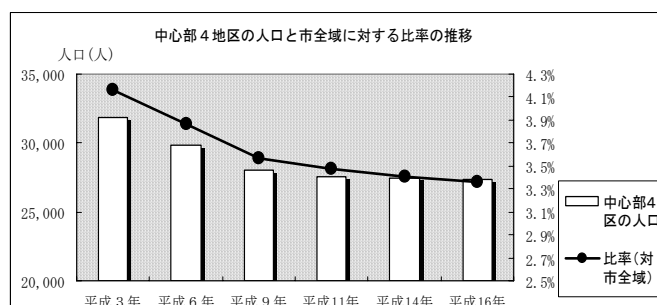
人口の推移

(単位：人)

年次 地区名	平成3年	平成6年	平成9年	平成11年	平成14年	平成16年
旧浜松市	557,619	564,656	576,656	584,646	598,084	606,491
旧浜北市	82,765	84,249	85,385	85,943	87,070	87,767
旧天竜市	24,688	24,460	24,066	23,752	23,149	22,766
旧舞阪町	11,751	11,761	11,890	11,965	12,020	12,058
旧雄踏町	13,963	14,257	14,329	14,307	14,165	14,093
旧細江町	22,375	20,567	22,877	21,395	21,862	22,315
旧引佐町	15,444	15,764	15,555	15,445	15,279	14,902
旧三ヶ日町	16,465	16,526	16,417	16,244	16,227	16,172
旧春野町	7,517	7,302	6,947	6,768	6,541	6,348
旧佐久間町	7,471	7,052	6,643	6,341	5,977	5,676
旧水窪町	4,653	4,382	4,135	3,973	3,674	3,453
旧龍山村	1,617	1,510	1,371	1,312	1,249	1,206
浜松市	766,328	772,486	786,271	792,091	805,297	813,247
増減の指数 (平成3年を100)	(100)	(101)	(103)	(103)	(105)	(106)
中心部4地区計	31,869	29,880	28,039	27,586	27,438	27,315
増減の指数 (平成3年を100)	(100)	(94)	(88)	(87)	(86)	(86)
比率(対市全域)	4.16%	3.87%	3.57%	3.48%	3.41%	3.36%

※中心部4地区（中央地区・東地区・北地区・駅南地区）

資料：住民基本台帳と外国人登録の合計、各年12月末現在、浜松市の欄は新市の枠組で集計



イ 土地利用の状況と課題

本市は、1,511.17k m²の広大な面積を有し、可住地面積が約 490k m²と広大であることから、多様な土地利用が行われています。

これまで、輸送用機器産業などの好調な経済情勢を背景として、中心部を含む堅調な人口の増加とともに、市街化区域が拡大し、郊外への宅地開発が進んできました。その一方で、農業振興地域における田・畑などの面積は年々減少を続け、住宅、農地、工場などが混在する地域が増えており、一体的な基盤整備が難しくなっています。

また、本市の発展を支えてきた繊維・楽器・輸送用機器産業といったいわゆる三大産業のうち、輸送用機器産業は堅調に推移し、現在も浜松経済を牽引する産業（製造品出荷額等で1兆3,302億円で5割以上）となっていますが、時代の変化とともに繊維産業は衰退し、その工場跡地が大型商業施設として利用されるなど、土地利用の観点からは必ずしも好ましくない状況が見受けられます。

こうした状況の中、都市の基本理念の一つである「都市の成長と環境の保全が両立する持続可能な都市づくり」に向けて、今後は、市街化区域における未利用地や遊休地の有効活用を促進することで都市の成長を維持していくとともに、適切な土地利用の誘導を進め、都市化の拡大を抑制していく必要があります。

■工場（紡績所）跡地に見られる大型商業施設の状況（店舗面積：10,000 m²超）

店舗名（開店年：西暦）	店舗面積	従前の土地利用の状況	敷地面積
アピタ浜北店（02）	19,029 m ²	紡績所跡地	約 155,300 m ²
浜松プラザ（00）＊フレスポ棟増設（04）	51,394 m ²	紡績所跡地	99,135.98 m ²
イオン浜松市野SC（05）	35,541 m ²	紡績所跡地	99,921.40 m ²

■製造品出荷額など＜工業統計調査＞

単位：百万円

	昭和60年 (1985年)	平成2年 (1990年)	平成7年 (1995年)	平成12年 (2000年)	平成16年 (2004年)
繊維工業	129,249	103,255	60,745	49,849	33,843
金属製品製造業	130,380	119,843	106,791	101,995	106,010
一般機械製造業	140,056	253,416	172,933	153,860	213,814
電気機械器具製造業	175,693	240,629	307,016	305,787	231,099
輸送用機器器具製造業	811,270	981,057	1,041,796	1,200,694	1,330,213
計	2,208,589	2,643,982	2,597,935	2,700,706	2,628,362

