

神戸市都市空間向上計画

～次世代に継ぐ持続可能なまちづくり～

基本的な考え方（案）

平成 30 年 2 月

神戸市住宅都市局

はじめに

日本全体の人口は、今後 30 年間で約 2 割の厳しい人口減少が見込まれています。また、高齢者人口（65 歳以上）は約 3 割増加し、生産年齢人口（15～64 歳）は約 3 割減少すると見込まれています。高齢者や子育て世帯にとって安心できる健康で快適な生活環境を実現することや、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題となっています。さらに、急激な高齢化の進展により、社会保障費が大きく増加しており、国の負担は毎年増え、財政赤字の大きな要因となっています。財政赤字が拡大すると、政府が本来果たすべき財政機能を発揮できなくなり、地方の都市経営に大きな影響を与えることも考えられます。

こうした中、人口減少社会における新しいまちづくりを図るために、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考えで進めていくことが重要です。このため、都市再生特別措置法が改正され、市民・事業者・行政が一体となったコンパクトなまちづくりを促進するため「立地適正化計画」の制度が創設されました。

神戸市においても、全国と同様に人口減少、高齢化といった課題が進展しつつあります。これまで、鉄道駅を中心に生活利便施設を配置し、その周辺に住宅地が広がる比較的コンパクトな都市構造を構成し、安全・安心・快適に住み続けられるまちづくりを進めてきましたが、今後、民間の提供する生活利便施設やサービスの維持や、行政サービスと行政コストの効率化といった観点からも、適正な人口規模や密度の設定と、それに向けた誘導を図っていく必要があります。

「立地適正化計画」は、概ね 20 年先の人口動向を見据えて住宅及び都市機能の立地の適正化を図るために作成し、居住及び都市機能を誘導する区域や施策の方針を決める計画です。

神戸市では、「立地適正化計画」の内容を含みながらも、さらに長い概ね 50 年先の人口動向を見据えた区域を設定し、長い期間をかけて緩やかに無理なく誘導を図る施策の方針や、都市機能の集積を目的としないエリアの特徴・特性を活かしたゆとりあるくらしや、住宅以外の用途に土地利用転換を図るための施策の方針を加えた「都市空間向上計画」としてまとめます。

「都市空間向上計画」を策定することで、概ね 50 年先を見据えた神戸市のめざす都市空間と、それに向けた取り組みを共有し、都市計画だけでなく、公共交通、住宅、公共施設、医療・福祉、子育て、教育などまちづくりに関する様々な施策と連携を図り、整合性や相乗効果などを考慮しつつ、持続可能なまちづくりを進めます。この取り組みは、短期的な成果を重視するものではなく、人口減少などによって生じる問題を長期的な視点で解決し、将来も心地よく健やかに住み続けられるよう、長い時間を費やして継続的に進めるものです。今のくらしを守りつつ、次世代に持続可能なまちづくりを継ぐために、今の段階から少しずつ、市民・事業者・行政が一体となって進めていきます。

目次

1. 神戸市の現状と課題、コンパクト化の必要性

1.1 現状と課題

1.2 コンパクト化の必要性

2. 神戸市がめざす都市空間

2.1 方針

2.2 めざす都市空間

<参考：立地適正化計画とは>

1. 神戸市の現状と課題、コンパクト化の必要性

1.1 現状と課題

・神戸市全体においても、全国と同様に人口減少社会・超高齢社会が進展しつつあります。(図1)

・国立社会保障・人口問題研究所(以下、「社人研」)の推計でも、2015年から2060年にかけて約44万人減(約28%減)が推計されており、年齢構成も変わり生産年齢人口が減少することから、一人当たりの負担が増加することが懸念されています。(図1、2)

・その中でも旧市街地※1とニュータウン※2に着目して分析を進めると、旧市街地では人口が増加していますが、ニュータウンでは人口が減少し、特に若者の流出が著しいことが分かります。(図3、4、5)

・他にも、都市機能の更新、地域社会のつながりの希薄化への対応、子育てしやすい環境の整備、高齢者の移動手段の確保、空家予備軍となる持ち家を抱えた高齢者の支援、適切な修繕による公共施設の長寿命化など多様な課題があります。



本計画における用語の解説

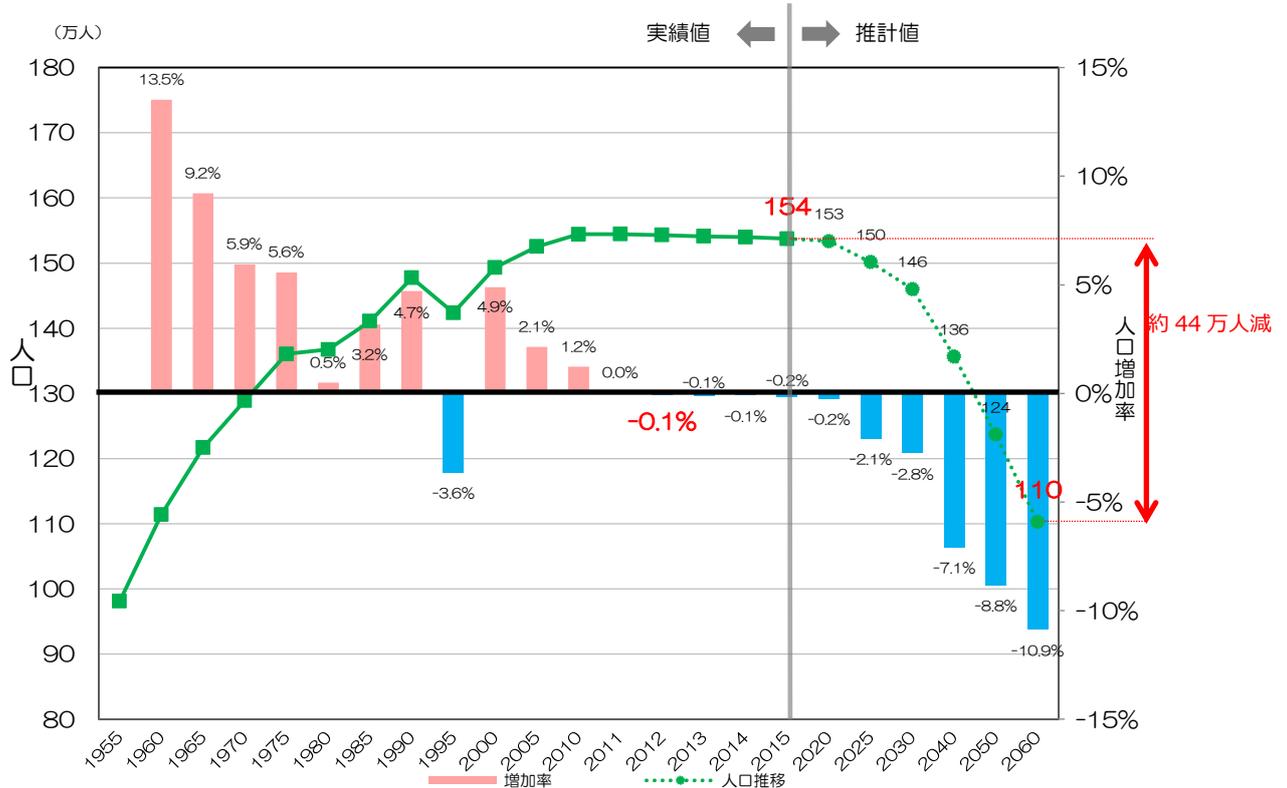
※1 旧市街地の定義…1960年時点の人口集中地区(40人/ha以上が隣接して人口が5,000人以上となる地区)

※2 ニュータウンの定義…以下①～④に当てはまる開発事業

- ① 郊外での開発事業(旧市街地外)
- ② 開発面積10ha以上かつ計画人口1,000人以上
- ③ 条件①、②に該当し、開発の主目的が人口の受入れでない開発事業は除く
- ④ 条件①～③に該当する団地に連担し、住宅開発を目的に行われた開発事業

■人口推移

図1 神戸市の人口推移と今後の推計



出典：(実績値) 国勢調査および神戸市統計報告

(推計値) 国立社会保障・人口問題研究所「地域別将来推計人口」に準拠して算出した数値

- 2012年から人口減少が始まっています。
- 2015年から2060年で約44万人(約28%)の減少が推計されています。

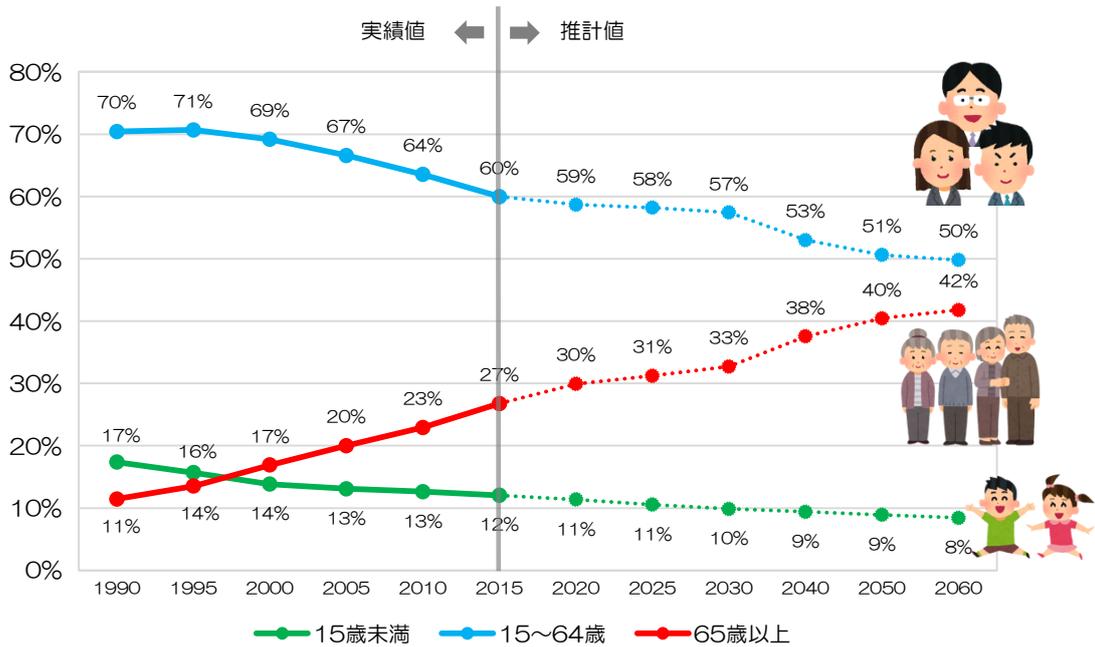


Q 神戸人口ビジョンの2060年推計人口(131.1万人)との違いは?

- A
- 人口ビジョンの推計人口は、まちづくりの計画が前提とする将来人口(社人研の推計)から、出生率や社会移動が改善された際にどれだけの展望が見込まれるかを示しています。
 - 都市計画運用指針において、立地適正化計画が前提とする将来人口は、社人研の推計を前提として検討するようにと記載されています。
 - 内閣府においても、人口減少に即した調整戦略と人口減少に歯止めをかける積極戦略を複眼的に取り組むことが重要としています。

■高齢化の進展

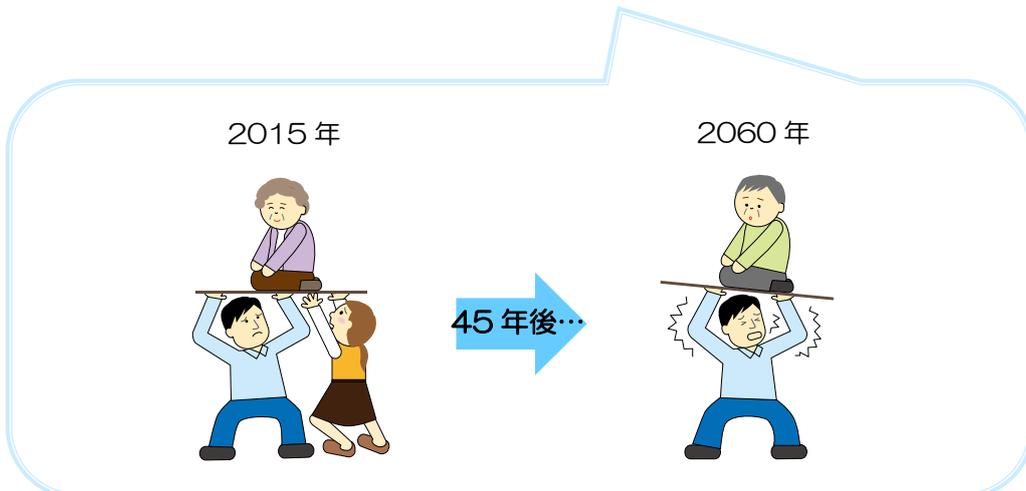
図2 神戸市の年齢構成の推移と今後の推計



出典：(実績値) 国勢調査

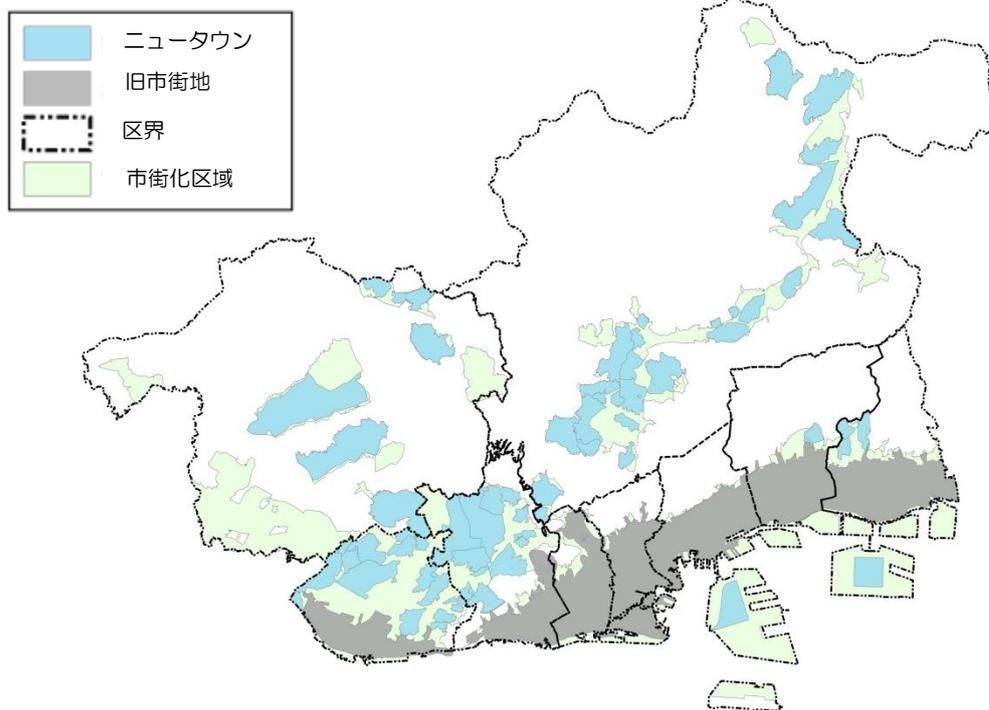
(推計値) 国立社会保障・人口問題研究所「地域別将来推計人口」に準拠して算出した数値

- 高齢者（65歳以上）の人口割合は1990年から増加傾向であり、一方で生産年齢（15～64歳）の人口割合は1995年から減少傾向で、これからもこの傾向が続くことが推計されています。
- 2015年時点では生産年齢人口2人で高齢者1人を支えている形であるが、2060年には1人で1人を支える形になり、1人当たりの負担が増加することが推定されます。



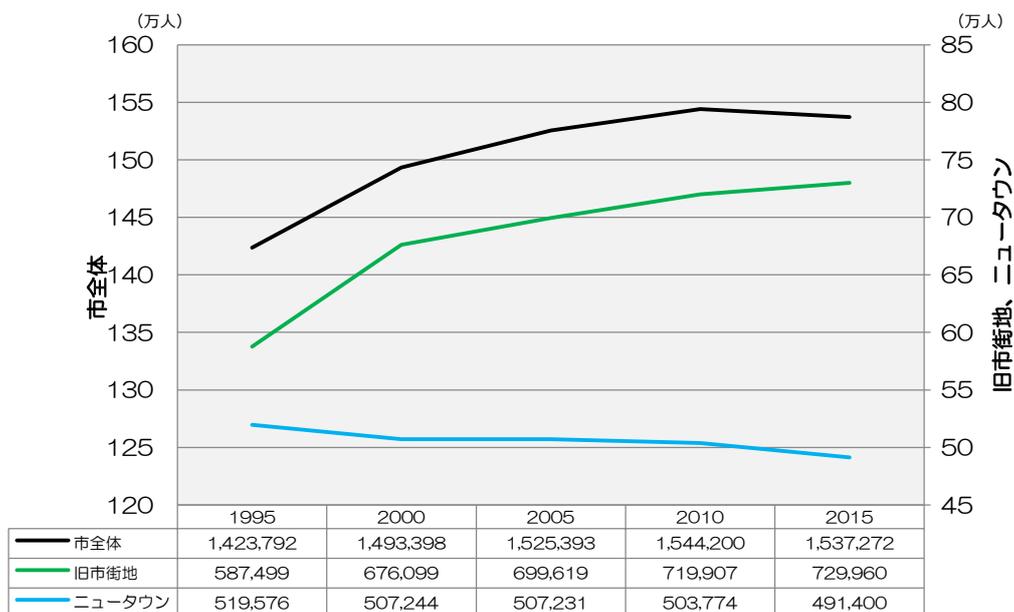
■ニュータウンの分析

図3 神戸市のニュータウン位置図



- 市街化区域 (20,364ha) の約 3 分の 1 にあたる 6,390ha のニュータウンを抱えています。
- ニュータウンの人口は、491,400 人 (2015 年国勢調査) で、市全体の約 3 分の 1 にあたります。

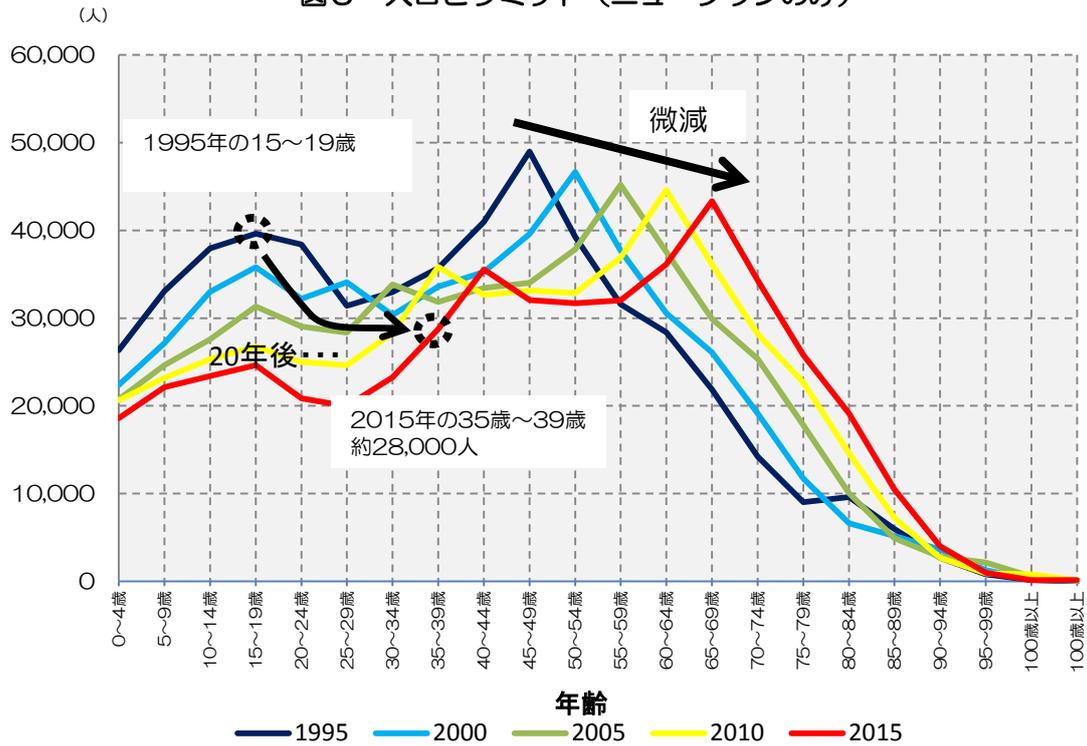
図4 人口推移の地域比較（市全体、旧市街地、ニュータウン）



出典：国勢調査

- 市全体では 2010 年から人口が減少していますが、旧市街地では人口が増加し、ニュータウンで人口減少しています。

図5 人口ピラミッド（ニュータウンのみ）



出典：国勢調査

- さらに、ニュータウンでは若者（ニュータウンに家を購入した方の子の世代）が流出しています。
- たとえば、1995年時点で15歳～19歳だった人が約40,000人に対し、20年後の2015年時点で35～39歳になっている人が約28,000人に減少しています。
- また、家を購入した世代は流出が少ないことがグラフから読み取れます。

1.2 コンパクト化の必要性

【まちに与える影響】

- ・人口減少・超高齢社会は、民間に対しては消費者などの減少による売上減、行政に対しては納税者の減少による税収減といった影響があります。このような影響を受け、神戸市内でも、地域にあるスーパーなど生活関連サービスの縮小・撤退や、たとえば自治会で高齢化や担い手不足などの地域コミュニティの低下といった問題が起こっています。また、子の世帯の流出などが大きな要因となって所有者不明であったり管理の行き届いていない空家・空地が増加しています。
- ・行政も税収減により、それらの課題を補っていくために行政サービス水準をあげていくことはもちろん、これまでと同様のサービスを提供することも難しくなります。
- ・そこで、民間が生活サービスを末永く提供してもらえるような取り組みを行い、行政サービスを大きく広げることなく生活できるようにすることが必要であり、自助・共助・公助のバランスをとりながら、心地よく健やかに住み続けられるまちづくりをめざしていきます。
- ・そのためには、良好なコミュニティを維持し、民間のサービスの提供先に選んでもらえるような人口規模（図 6 参照）と密度を保つエリアを設定し、人口減少・超高齢社会に対応し将来を見据えたコンパクト化を進めていくことが必要です。

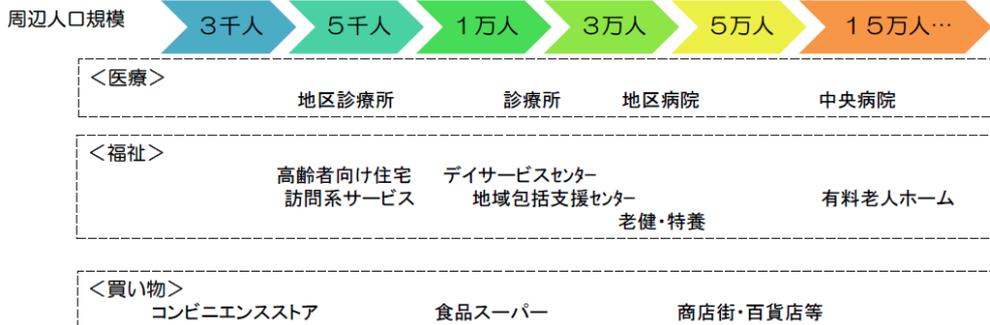
図 6 都市機能の維持に必要な周辺人口規模（国土交通省資料より抜粋）

都市機能…医療・福祉・子育て支援・商業といった生活サービス施設

（参考） 利用人口と都市機能

国土交通省

○ 商業・医療・福祉等の機能が立地し、持続的に維持されるためには、機能の種類に応じて、以下のような圏域人口が求められる。



※人口規模と機能の対応は概ねの規模のイメージであり、具体的には条件等により差異が生じると考えられる。

出典：都市再構築戦略検討委員会専門家プレゼンテーションより国土交通省作成

商業施設の商圏と施設規模

商品の性質や業態の組み合わせ等で、商圏や立地戦略は様々

*コンビニエンスストア

大都市住宅地⇒商圏：半径500メートル、周辺人口：3,000人、流動客

その他の地域⇒商圏：半径2～3キロメートル（幹線道路沿いに立地）、周辺人口：3,000人～4,000人、流動客

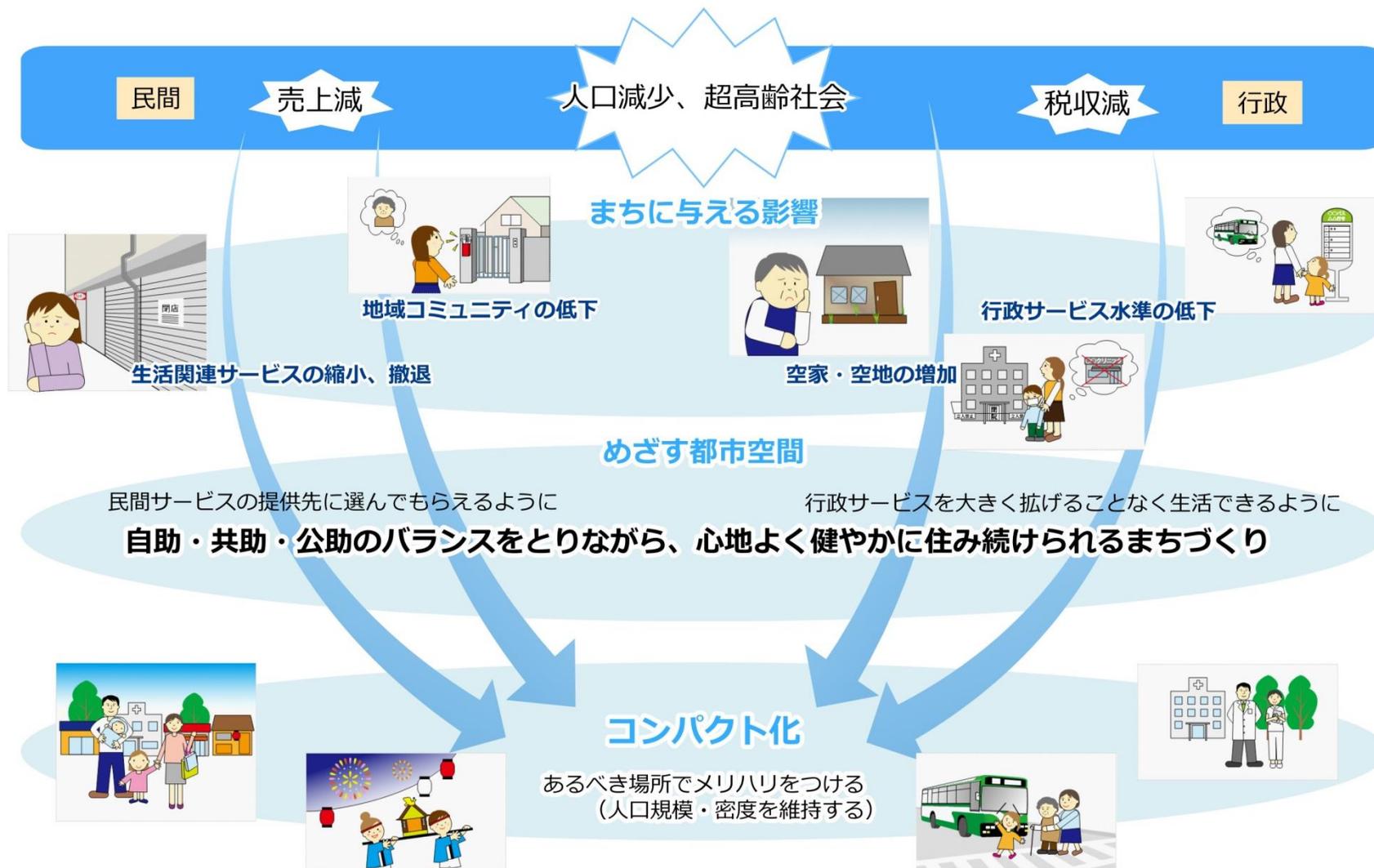
*食品スーパー（2,000～3,000㎡規模）⇒周辺人口1～3万人

*ドラッグストア（1,000～1,500㎡規模）⇒周辺人口1～3万人

国土交通省 都市局 第2回都市再構築戦略検討委員会

有限会社 リティルウォーク 代表 服部年明 氏 プレゼン資料より抜粋 38

【まちに与える影響（イメージ）】



2.神戸市がめざす都市空間

2.1 方針

50年先も心地よく健やかに住み続けられるまちづくり

を目指し、下記の方針に基づいて進めます。

<前提>

2060年の推計人口規模である110万人に対応するまちづくり（p4のQ参照）

<市街化区域>

【居住】

- 近年の人口増減や開発動向等のトレンドを重視するのではなく、鉄道駅や地形状況、都市機能の集積状況などのロケーションを重視します
- 鉄道の中で、将来にわたって重要な役割を果たすものをまちづくりの骨格に据えます
- この他の鉄道やバスなどは、需要に応じて交通手段を変更するなど適切に対応します
- 50年先を見据え、居住者のライフステージの変化に対応した緩やかな誘導を図ります
- 都市のコンパクト化に向け、都市機能を維持するための人口規模と密度を保つ区域を設定します
- それ以外の区域は、都市機能の集積を目的とするのではなく、ゆとりあるくらしや、緩やかに住宅以外の用途に土地利用転換を図り、地域の特徴・特性を活かした区域とします
- ただし、防災上課題のある区域については、早期に移転促進を図る区域とします

【都市機能】

- 都市機能についても緩やかな誘導を図ります
- 神戸市のリーディングエリアとなる区域を定めます
- 鉄道駅が集積しているエリアは、鉄道沿線に面として都市機能を強化します
- 鉄道駅が集積していないエリアは、拠点となる駅を点として都市機能を強化します

<市街化調整区域>

神戸市都市計画マスタープラン（平成23年3月）に基づき、引き続き下記の取り組みを進めます

【田園のゾーン】

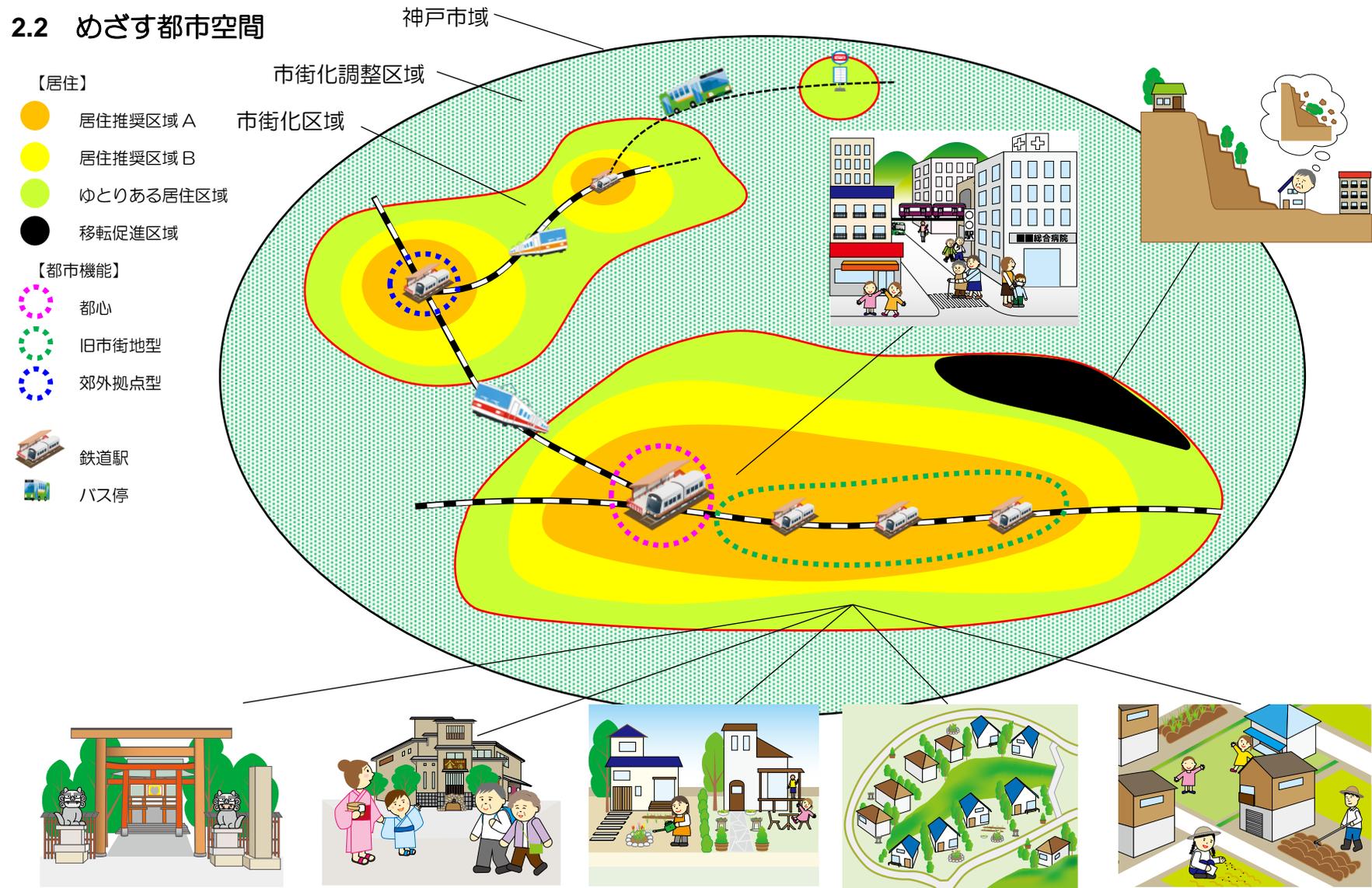
- 人と自然とが共生する農村地域の活性化をはかるため、「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」に基づき、協働と参画による里づくりに取り組みます

- また、農村としての機能の保全・維持や地域コミュニティなどを維持するために必要な人を呼び込む取り組みを引き続き進めます

【みどりのゾーン】

- 自然環境・景観に優れた六甲山系など、都市の骨格を形成する緑地については、「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」に基づき、みどりの聖域として、良好な緑地環境や風致の保全・育成を図ります
- 大都市近郊にありながら豊かな自然が保全されている六甲山の最大の魅力を維持しつつ賑わいを取り戻すための取り組みを進めます

2.2 めざす都市空間



■ 居住に関する方針

	居住推奨区域 A	居住推奨区域 B	ゆとりある居住区域	移転促進区域
区域の方針	将来にわたって公共交通の利便性が高く、都市機能が身近にあり、歩いて暮らせる便利な区域	<ul style="list-style-type: none"> ・居住推奨区域 A と連担して都市機能を維持するために選定した区域 ・公共交通の利便性は居住推奨区域 A ほど高くはないが、都市機能は身近にある区域 	都市機能の集積を目的とするのではなく、ゆとりあるくらしや、緩やかに住宅以外の用途に土地利用転換を図り、地域の特徴・特性を活かした区域	防災上課題があり、居住に適さないもしくは何らかの対策が必要な区域
施策の方向性	交通、医療、福祉、介護等、民間や行政のサービスを末永く受けられることができるように居住および都市機能を誘導するような施策を行う		地域ごとに、特徴・特性を活かしたあり方や、生活に必要なサービスをどのように確保していくのかを、自助・共助・公助のバランスをとりながら住民と行政とが一緒になってきめ細かく考えていく	防災上課題があり、早期に移転促進を図る

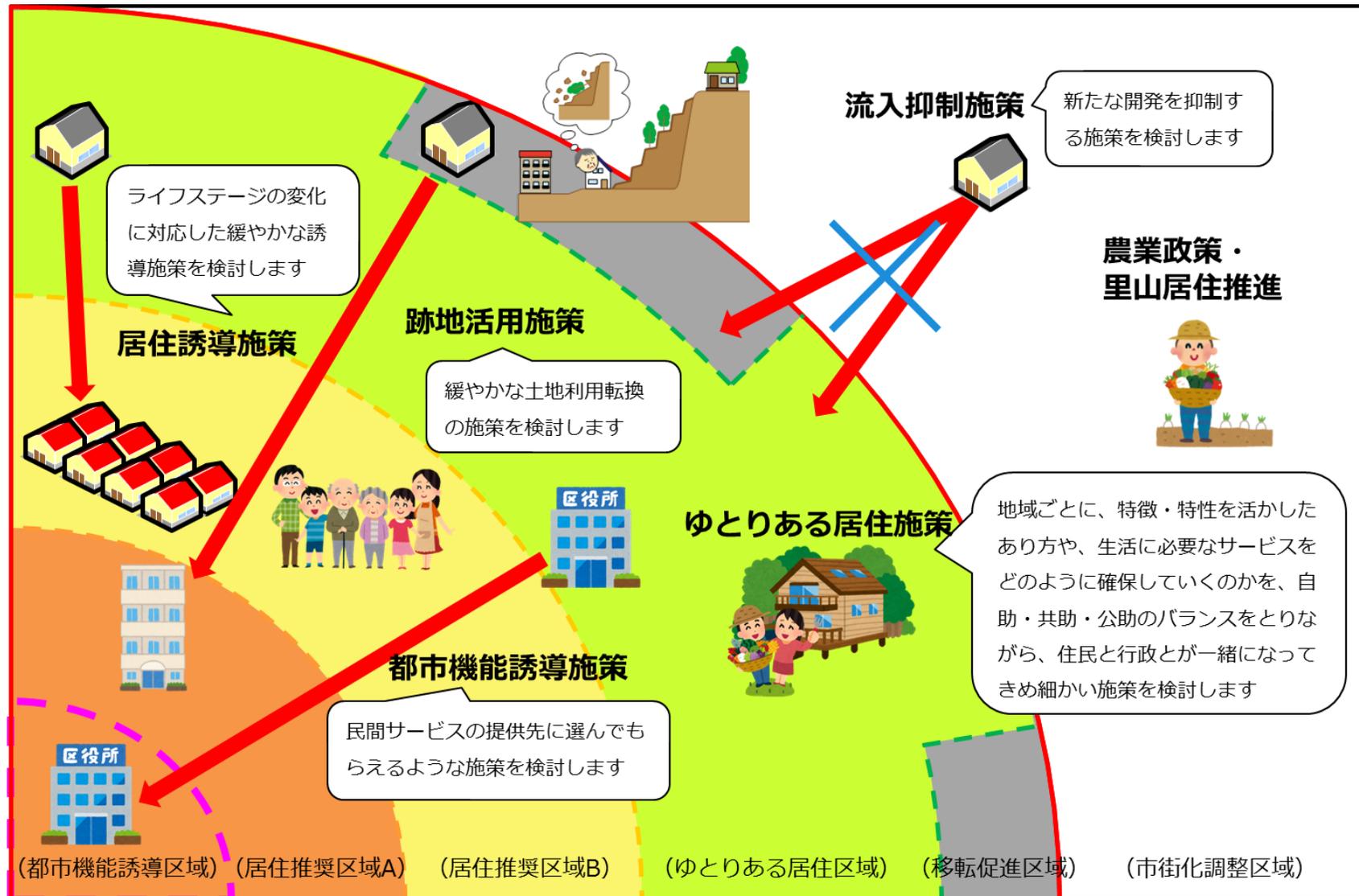
※居住推奨区域 A および居住推奨区域 B は、都市再生特別措置法第 81 条第 1 項に規定される立地適正化計画の、法第 81 条第 2 項第 2 号に規定される「居住誘導区域」とします。(詳細は参考に記載)

■都市機能に関する方針

	都市機能誘導区域 ※		
	都心	旧市街地型	郊外拠点型
方針	<ul style="list-style-type: none"> 文化・経済が持続的かつグローバルに発展し、世界に貢献する未来創造都市のリーディングエリアを形成する。 市内だけでなく市外からの来街者などを広く対象とした、商業・業務、文化、交流、行政などあらゆる機能を高度に集積させる。 	<ul style="list-style-type: none"> 多くの駅が集積する旧市街地において、面的な広がりをもって、商業・業務、文化・教育・観光機能など様々な機能を強化する。 	<ul style="list-style-type: none"> 郊外の拠点において、周辺地域にサービスを提供するための都市機能を維持・強化していく。 また、隣接市など広域を対象とした拠点として、ターミナル機能など必要な機能を強化する。

※各区域は、都市再生特別措置法第81条第1項に規定される立地適正化計画の、法第81条第2項第3号に規定される「都市機能誘導区域」とします。(詳細は参考に記載)

■誘導方針 めざす都市空間にむけて、幅広い施策の検討・調整を進めます。



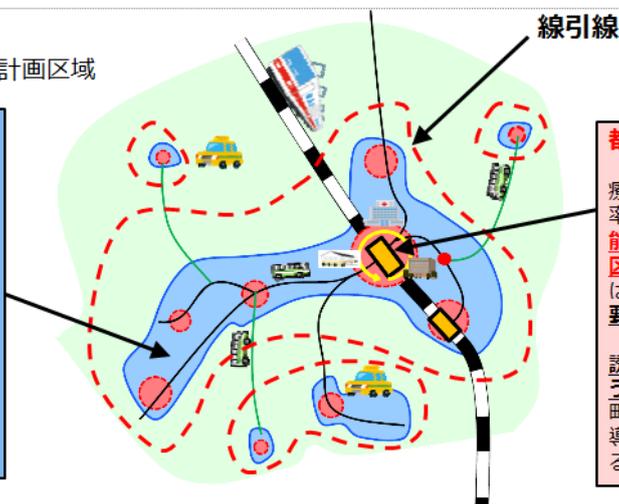
<参考> 立地適正化計画とは

- **立地適正化計画（市町村が作成、20年先を見据えた計画）**
 - ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する**包括的なマスタープラン**
 - ・民間の都市機能への投資や居住を効率的に誘導するための土俵づくり

立地適正化計画の区域

= 都市計画区域

居住誘導区域【必須】
人口密度を維持する事により、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう**居住を誘導すべき区域**。基本的には市街化区域の中に設定する。
居住誘導区域外（市街化調整区域も含む）において行われる特定の開発行為及び建築行為については、**届出が必要**となる。市町村は届出に対し、開発行為等を別の区域で行うことや中止の調整等の勧告を行うことが可能。



都市機能誘導区域【必須】
居住誘導区域内において、医療・福祉・商業等のサービスが効率的に提供されるよう、**都市機能を中心拠点に誘導するための区域**。都市機能誘導区域内には**誘導施設を具体的に定める必要がある**。
都市機能誘導区域外において誘導施設を含む開発行為等を行う場合、**届出が必要**となり、市町村は届出に対し、都市機能誘導区域内への立地等を勧告できる。

- **策定手続き**
 - ・立地適正化計画は、**都市計画法に基づく市町村マスタープランの一部とみなされる**
 - ・立地適正化計画の策定に当たっては、**住民意見を反映するとともに都市計画審議会の意見を聞くこと**とされている。

国土交通省 URL :

http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html