

## 第2章 密集市街地の再生に向けた現状と課題

---

### (1) 取り巻く社会経済情勢の変化

神戸市では、昭和50年代から密集市街地の整備改善の取り組みを始め、住宅事情の改善、居住環境の整備、老朽住宅の建替の促進などを進めてきました。

これらの取り組みは今後も継続して進める必要がありますが、一方で、密集市街地を取り巻く社会経済情勢は以下のように変化しており、これらを踏まえた新たな方針が必要です。

#### ① 阪神・淡路大震災の経験 ～「まちの防災面の向上」の重視

密集市街地の整備改善の取り組みは当初、木造賃貸共同住宅の建替支援などによる「居住環境の整備」や「良質な住宅供給」を主な目的としていました。

その後、阪神・淡路大震災において密集市街地に特に集中して被害が発生したことから、「まちの防災面の向上」がより重視されるようになり、国において「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（以下では「密集法」といいます）」（平成9年5月）の制定や、都市再生プロジェクト第三次決定「密集市街地の緊急整備」（平成13年12月）などの取り組みが進められてきました。

今後は、震災の経験を踏まえて市民のくらしをまもるために、一歩ずつでも着実にまちの防災面を向上する取り組みが求められています。

#### ② 都市の成長期から成熟期への移行 ～「協働と参画のまちづくり」の重視

これまでの都市の成長期には、急速な人口や産業の都市への集中に対応するため、既成市街地においても、大規模な都市基盤整備や住宅供給を促進してきました。

今後の都市の成熟期には、「量」から「質」へと視点を転換し、限られた財源の中で、既存ストックを有効に活用しながら、ルールづくりとものづくりの組み合わせによるきめ細やかなまちづくりが重視されます。

そのためには、行政主導だけではなく、地域の自主性に基づいた協働と参画のまちづくりを継続して進めることが、これまで以上に求められています。

#### ③ 少子・超高齢化の進行に伴う都市構造の変化 ～「地域特性」の重視

少子・超高齢化の進行により、生活利便性が低く建替も困難な山麓部の斜面の市街地などでは、空き家が増加する恐れがあります。また、擁壁などがあり基盤整備が困難です。このような市街地では、今後、緑やゆとりの創出による地域魅力の向上が求められています。

一方で、鉄道駅周辺などの生活利便性が高い市街地では、多様な都市機能の集積を促進する必要があります。このような市街地では、身近な生活道路の拡幅整備などによる建替促進や、幹線道路の沿道などでの共同建替等の検討が求められています。

今後は、このような都市構造の変化を踏まえて、「地域特性」に応じた取り組みが必要になります。

## (2) これまでの取り組み

### ① 住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）の取り組み

神戸市では、土地区画整理事業や市街地再開発事業の事業区域外では、主に「住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）」（以下では「密集事業」といいます）を活用し、12地区563haにおいて、共同化などの建替促進、老朽住宅の除却、生活道路の整備 などによる住環境の整備に取り組んできました。

図1 住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型） 区域図



#### 【密集事業による取組の成果】

##### ア 細街路整備事業



(整備前)



(整備後)

## イ 公園整備



(整備前)



(整備後)

表1 住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）事業実績一覧

地区名		面積 ha	事業着手 年度	主な実績（平成21年度末）
1	深江	49	S61	建替促進：2棟（28戸）
2	六甲〔神前〕	5	H8	公園整備：1箇所（620㎡）、細街路整備等：2路線（100m） ※一部で土地区画整理事業との合併施行
3	灘駅周辺 〔原田・岩屋〕	111	S61	細街路整備：5路線（335m）、建替促進：4棟（84戸）
4	灘駅周辺 〔宮本・吾妻〕	99	H2	細街路整備：1路線（50m）、建替促進：2棟（45戸）
5	神戸駅周辺 〔西出・東出・東川崎〕	23	S61	公園整備：1箇所（98㎡）、老朽住宅除却：25戸 細街路整備：11路線（679m）
6	湊川町東部	7	H8	細街路整備：5路線（260m）、建替促進：2棟（41戸） ※一部で土地区画整理事業との合併施行
7	浜山	25	H3	公園整備：5箇所（527㎡）、老朽住宅除却：653戸 コミュニティ住宅建設：252戸、建替促進：3棟（50戸）等 ※土地区画整理事業との合併施行
8	長田東部	18	H8	公園整備：2箇所（2,457㎡）、地区防災道路：1路線（110m） 細街路整備等：3路線（157m）、建替促進：3棟（10戸）等
9	尻池北部周辺	25	H5	細街路整備：8路線（398m）、建替促進：1棟（12戸）
10	真野	39	S56	コミュニティ住宅建設：33戸、老朽住宅除却：72戸 建替促進：3棟（30戸）、道路拡幅整備等
11	新長田〔長田南部〕	63	H4	細街路整備：26路線（1,717m）、建替促進：1棟（14戸）
12	東垂水	99	S58	細街路整備：2路線（78m）、建替促進：5棟（91戸） まちなか防災空地整備：1箇所（125㎡）

## ② 国の基準等に基づく様々な「密集市街地」の指定

### ア 防災再開発促進地区

密集法（平成9年5月）で定められた「防災街区としての整備をはかるため、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区」であり、都市計画に位置づけている地区です（兵庫県決定）。

### イ 緊急密集住宅市街地

国の第八期住宅建設五箇年計画閣議決定（平成13年3月）で定められた「市街地の基礎的な安全性確保のための客観的基準」により抽出された密集住宅市街地です。

#### 【緊急密集住宅市街地の評価指標 「aかつb」または「aかつc」】

- a. 住宅市街地の密集度：80戸/ha以上の住宅が密集する一団の市街地
- b. 倒壊危険性：大規模地震による倒壊危険性の高い住宅が過半
- c. 延焼危険性及び避難・消火等の困難性：  
耐火性能が低い住宅が2/3以上かつ4m以上の道路に面しない住宅が過半

### ウ 重点密集市街地

国の都市再生プロジェクト第三次決定「密集市街地の緊急整備」（平成13年12月）に位置づけられた「地震時等において大規模な火災の可能性があります重点的に改善すべき密集市街地」であり、緊急密集住宅市街地の中で特に延焼危険性が高い市街地が抽出されました。

#### 【防災再開発促進地区、緊急密集住宅市街地、重点密集市街地の変遷】

- 1)平成13年 2月 防災再開発促進地区の指定（10地区 410ha）※密集事業区域
- 2)平成13年 12月 緊急密集住宅市街地の公表（6地区 316ha）
- 3)平成15年 7月 重点密集市街地の公表（6地区 204ha）
- 4)平成16年 4月 防災再開発促進地区の変更（10地区 619ha）

※緊急密集住宅市街地の区域を追加

図2 国の基準等に基づく「密集市街地」の変遷

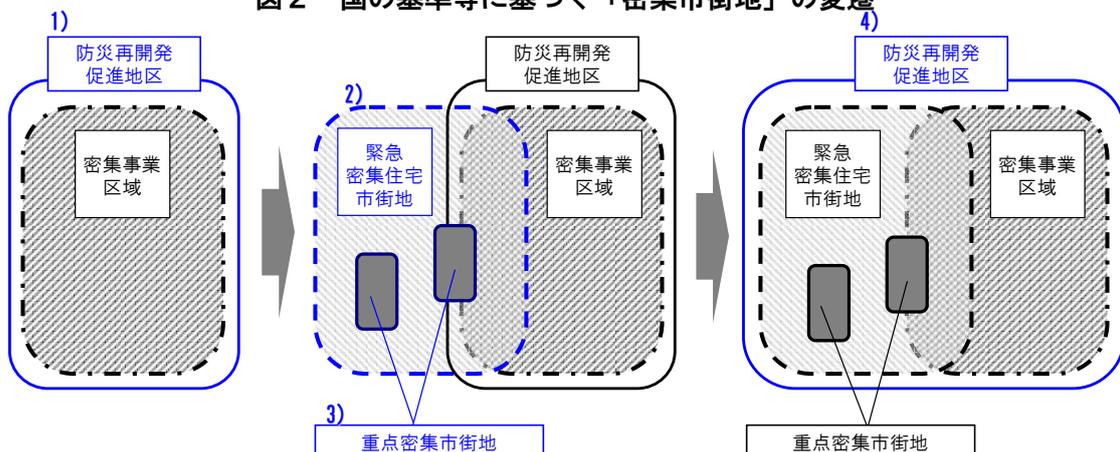


図3 国の基準等に基づく「密集市街地」の指定状況

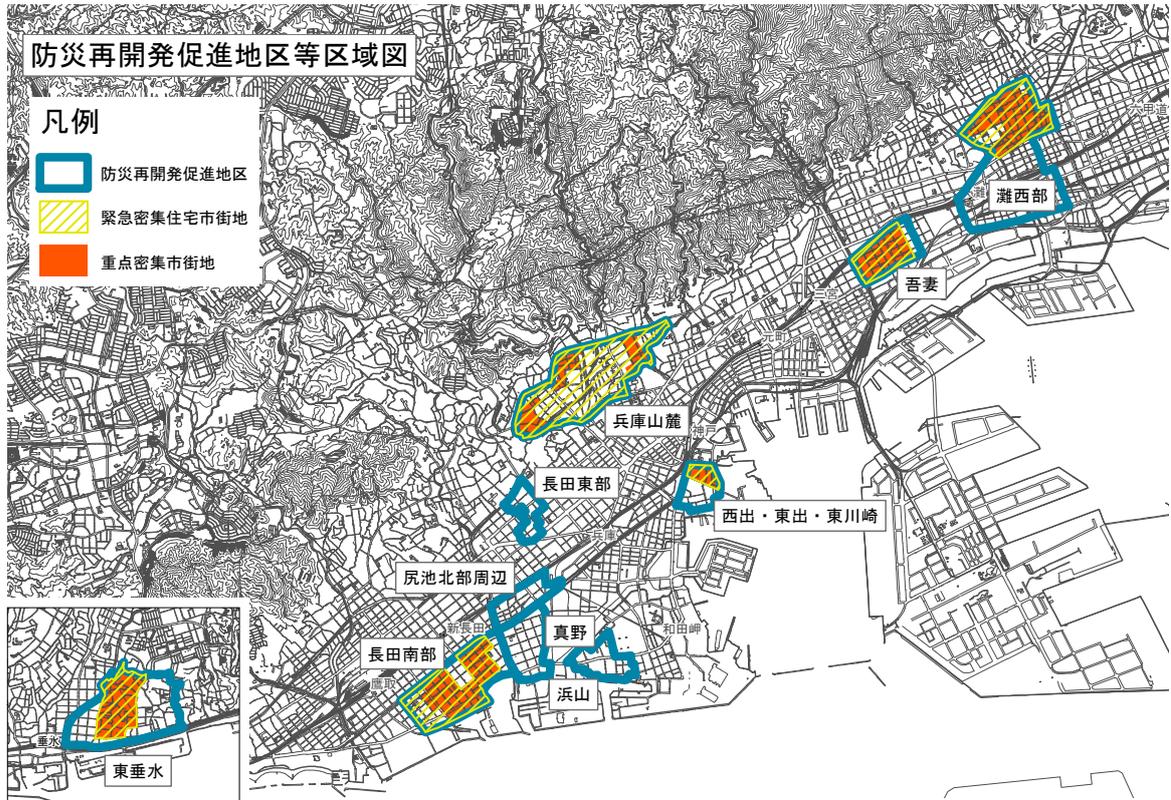


表2 国の基準等に基づく「密集市街地」の地区一覧

防災再開発促進地区		緊急密集住宅市街地		重点密集市街地	
灘西部	159ha	灘西部	63ha	灘西部	51ha
吾妻	34ha	吾妻	30ha	吾妻	30ha
西出・東出・東川崎	23ha	西出・東出・東川崎	7ha	西出・東出・東川崎	7ha
兵庫山麓	117ha	兵庫山麓	117ha	兵庫山麓	32ha
浜山	25ha	—	—	—	—
長田東部	19ha	—	—	—	—
尻池北部周辺	25ha	—	—	—	—
真野	39ha	—	—	—	—
長田南部	81ha	長田南部	64ha	長田南部	49ha
東垂水	97ha	東垂水	35ha	東垂水	35ha
10地区	619ha	6地区	316ha	6地区	204ha

### (3) 課題

#### ① 神戸の実状に応じた密集市街地の評価指標と対象地域の検討

密集事業はこれまで、防災面の課題の大きさよりむしろ、居住環境の整備や良質な住宅供給の必要性を評価指標として、事業区域を設定してきました。

一方、「防災再開発促進地区」「緊急密集住宅市街地」「重点密集市街地」は、防災面の課題が大きい市街地を対象として設定されましたが、これらの評価指標は全国一律であり、神戸の地域特性（地形や基盤整備の状況など）に応じたものか検証が必要です。

##### 【緊急密集住宅市街地の評価指標の課題】

- ◆緊急密集住宅市街地は、木造賃貸共同住宅などがあり「住宅戸数」が多い市街地を対象としているが、神戸には、山麓部の斜面地など戸建の木造住宅が多い市街地で、「住宅戸数」は比較的少ないものの延焼の危険性が高い市街地がある。
- ◆緊急密集住宅市街地は、規模の大きな密集市街地を対象としているが、神戸では、山麓部などに、規模は小さいが延焼の危険性が高い市街地がある。

そこで、神戸の実状に応じて、延焼危険性を重視した評価指標を新たに定め、まちづくりの優先度を踏まえて、密集市街地としての対象地域を明らかにすることが求められます。

#### ② 密集市街地の整備改善を一步ずつ着実に進めるためのまちづくり手法の検討

密集事業の取り組みにより、生活道路の整備にあわせて沿道などの限られた場所での建替は進みましたが、地区全体に整備改善の効果があらわれるまでには長い期間を要しています。

##### 【整備改善が進まない主な要因】

- ◆計画が地区全体で十分に共有されていないこと
  - ⇒ 建替のルールや避難・消火に必要な生活道路の配置など、まちの防災性を向上するための計画が、地区内で十分に検討・共有されていない。
- ◆法的なルールを伴わないため、計画内容の実現性が低いこと
  - ⇒ 関係権利者等の合意に基づく事業であり法的なルールを伴わないため、建替の際に後退した敷地が道路空間として確保されず生活道路の拡幅が進まないなど、計画内容の実現性が低い。
- ◆住宅建替に対する機運が高まりにくいこと
  - ⇒ 狭い道路にしか面していない狭小宅地が多いため、建築基準法のルールに基づく建替が困難であり、市場での評価が低い。さらに、借家の高齢世帯が多いこともあり、住宅建替に対する機運が高まりにくい。

そこで、これらの要因を踏まえた上で、一步ずつ着実に整備改善を進めることができるきめ細やかなまちづくり手法が求められます。