

「タワーマンションのあり方に関する研究会」の経緯と今後のまちづくりの方向性

神戸市

居住に関する選好は一戸建てからマンションへ、また郊外から都心へといった流れになっており、住宅政策やまちづくりを検討していくうえでは、そのような住民の選好を重視する必要がある。タワーマンションは戸数が非常に多く、居住者の合意形成が困難であることや、修繕積立金不足などの課題について、一般的なマンションよりも顕著に現れる可能性が示唆されている。将来に備えた対策に行政として先駆的に取り組むため、平成30年度に「タワーマンションのあり方に関する研究会」を立ち上げた。研究会からは3つの観点（①持続可能性の確保、②コミュニティの形成、③まちづくりの調和）から課題と対策について整理され、対応策をより効果的に進めるために「届出」と「認証」を連携して運用する制度を提案いただいた。この提案を受け、令和元年度には「マンション管理支援制度検討会」を立ち上げ、分譲マンションにおける暮らしや資産管理が持続可能となるような状況を作り出すために必要となる支援策を検討している。また都心商業地域内においては、土地利用に大きなインパクトを与える大規模な居住機能を一定抑制しつつ、都市機能とバランスの取れた都心居住を誘導することとした。

はじめに

神戸市は、山と海に囲まれた土地を高度利用して既成市街地が形成されているため、住宅総数に占めるマンション戸数が他都市に比べて多く、戸数ベースで政令市では第3位となっている。

神戸市が把握している分譲マンション（約3,500組合）のうち、築35年以上の高経年マンションは約3割を占めており、「建物の老朽化」と「入居者の高齢化」のいわゆる「2つの古い」の進行のほか、「修繕積立金不足」

や「賃貸化による不在区分所有者の増加」など、マンション管理に関する問題の顕在化が懸念される。高経年マンションが増加している一方で、神戸市においても都心部を中心にタワーマンションが増加しており、タワーマンションが抱える課題について、行政として先駆的に取り組む必要があると考えている。

本稿では、地域と共生するクオリティの高い持続可能なタワーマンションの実現に関する取り組みと、都心における商業・業務機能

などの多様な都市機能と居住機能とのバランスの取れたまちづくりについてご紹介する。

1 タワーマンションのあり方に関する研究会

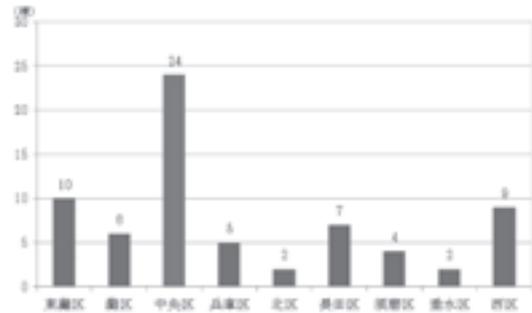
近年の日本における居住に関する選好は、郊外から都心へ、また一戸建てからマンションへの傾向が見られ、住宅政策やまちづくりを検討していくうえでは、そのような住民の選好を重視する必要がある。全国の都市部において、タワーマンションの立地が人口増加によるまちの活性化の象徴として取り上げられているが、まちづくりの観点から見たときにこのままマーケットに委ねていてよいのだろうか。特定のエリアのみの人口の急増が問題を引き起こしている現象にも着目する必要がある。また、戸数が非常に多く、多様な属性の居住者で構成されるタワーマンションでは、居住者の合意形成が困難であること、また修繕積立金不足など中長期的観点からみた管理のあり方に関する課題があることが指摘されている。さらに、超高層の巨大な建築物であることから、周辺地域に対して与えるインパクトも非常に大きいため近隣社会との関わりに関する課題も想定される一方、まちの資産としての活用の途を探っていく視点も重要である。

(1) 神戸市におけるタワーマンションの状況

このような指摘があるなか、神戸市においても近年、都心部を中心にタワーマンションが増加している。

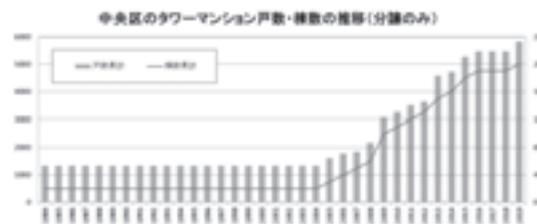
区別にみると、9区からなる神戸市全体で

図1 区別の棟数（賃貸も含む）



(出展) 神戸市調べ (平成30年6月時点)

図2 中央区における分譲タワーマンションの戸数・棟数（累計）



(出展) 神戸市調べ

69棟のタワーマンションのうち、都心部の中央区に24棟(37%)が集中する。また、時系的には今から15年前の2004年を境に増加傾向を示しており、ここ10数年以内に建設されたものが多い。

(2) 研究会の概要

神戸市ならではのクオリティの高いまちを目指していくなかで、将来に備えた対策に行政として先駆的に取り組む必要があるのではないかとの観点から、タワーマンションに内在する問題を中心に議論する場として平成30年度に「タワーマンションのあり方に関する研究会」を立ち上げ、10名の学識経験者に委員に就任いただいた。

委員の方々に事前にヒアリングを行った後、研究会を2回開催した(9月、11月)。

第1回では、持続可能なタワーマンション

ン全般についての議論を深めていく。

現在、神戸市ではすまいるネット（神戸市が神戸すまいまちづくり公社に設置している市民向けのすまいるの総合窓口）において、管理組合への情報提供、アドバイザー派遣、セミナー開催等の支援を行っているところである。検討会では、これらの支援の実績を踏まえ、神戸市のマンション管理支援の目指す姿や行政支援の方向性を提示した。

行政が支援する対象は、適正管理のために努力しようとしている管理組合とし、支援策の拡充・整理を行うにあたっては、政策立案のためのインフラとして管理実態を行政が把握する仕組みや、適正に管理することが区分所有者のメリットとなるインセンティブ、優良な管理状況の表示による市場評価の向上が必要と考え、「マンション管理状況の届出」や「優良な管理状況のマンションの認証の仕組みの構築」を提案した。

図4 マンション管理支援の方向性（案）



委員からは、

- ・行政がマンション管理を支援する観点は「管理不全がもたらす外部不経済の発生抑制」とすべき。
- ・管理状況が取引価格に反映される仕組みが

必要ではないか。

などのご意見をいただいた。

引き続き、検討会においてご議論いただき、今年度中には具体的な制度の構築を進める予定である。

3 神戸の都心の再整備と土地利用誘導

兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）による被災からの復興事業に取り組む間、京阪神の近隣都市においては都心再整備が進められてきた。

都市間競争が厳しい時代に選ばれる都市として神戸全体の活性化を図るため、これまでのまちづくりの歩みを前提にしながらも新しい発想で、神戸らしい都心や三宮周辺の目指すべき姿について、「300人会議」や「対話フォーラム」、「シンポジウム」などを通して、市民、事業者等と議論を重ね、平成27年9月、神戸の都心を大胆に活性化していくためのビジョン、「神戸の都心の未来の姿〔将来ビジョン〕」と、神戸の玄関口である「三宮周辺地区

図5 都心の未来の姿〔将来ビジョン〕と三宮周辺地区の「再整備基本構想」



の『再整備基本構想』を策定した。

さらに、個別の再整備事業の検討と並行して、都心における商業、業務、住宅など土地利用のあり方を検討するため、平成 28 年 7 月に「都心の将来ビジョンの実現に向けた土地利用の誘導に関する基本的な考え方」を公表し、都市計画をはじめ、デザイン、防災、税など 10 名の学識経験者による「都心の土地利用のあり方に関する有識者会議」を立ち上げた。

(1) 都心の土地利用のあり方に関する有識者会議

平成 29 年 8 月に第 1 回を開催し、計 4 回の議論を経て、平成 30 年 3 月に報告書を取りまとめた。

神戸の都心は、神戸港の開港により物流拠点として発展した神戸（神戸駅周辺）や、旧省線三ノ宮駅（現在の JR 元町駅）と東側の旧居留地を中心に形成され、その後、私鉄三宮駅の開業や旧省線三ノ宮駅の現位置への移転により都心の重心が東にシフトする中、それぞれ歴史と特色ある小さな「まち」が集まって現在の都心を形成している。

有識者会議では、こうした神戸の都心の成

図 6 神戸の都心の構成（各エリア）



り立ちをふまえて、現状の課題や既存のまちづくりルール（地区計画、景観形成市民協定など）をふまえながら各エリアのめざすべき将来像を検討した。その実現に向けて商業、業務、居住などの土地利用誘導の方向性と具体の施策提案を行っている。

図 7 神戸の都心の将来像（構造図）



(2) 都心の土地利用誘導施策

これら有識者会議からの報告書をふまえ、多様な都市機能と居住機能とのバランスのとれた魅力と活気あふれる都心づくりをめざし、

- ① 都心機能の活性化策
- ② バランスの良い都心居住の誘導策
- ③ 回遊ルートのにぎわい創出

を 3 つの基本方針とした「都心の土地利用誘

導施策」をとりまとめ、具体の施策に取り組んでいる。

このうち②について、背景を含め詳述する。

【②バランスの良い都心居住の誘導施策】

神戸市の都心の商業地域は、様々な都市機能を高度に集積させるため、市内の他のエリアと比べて高い容積率を指定しているが、近年、こうした都市機能の充実や交通利便性の高さなどから、高容積率を活用した大規模マンションが多く建設され、人口は震災前（平成2年）の約1.6倍に増加している。

都市の活力とにぎわいを創出するためには、働く場とともに一定の定住人口が必要であるが、過度に居住機能が増加すると、

・商業・業務などの都市機能の新規立地が阻害される恐れがあるほか、

・共同住宅や老人ホーム等（以下、住宅等）は建築基準法で共用廊下、階段、バルコニーなどの共用部分床面積が容積率算定に含まれないため、同じ指定容積率の敷地に建築した住宅等以外の建築物と比較すると規模が大きくなることによる街並み景観上の課題や、

・特に1棟数百戸を供給する大規模共同住宅の建設による短期間での住民の急増により、小学校などの子育て関連施設の不足（生徒数急増による学校教室の不足）や、災害時の避難場所・備蓄のさらなる確保（避難所収容人員の超過）

などの課題が懸念される。

そこで、都心商業地域内において土地利用に大きなインパクトを与える大規模な居住機能を一定抑制しつつ、都市機能とバランスのとれた都心居住を誘導することとした。

具体的制限手法については、都市計画法に

図8 特別用途地区（都心機能誘導地区）



に基づき、地区の特性にふさわしい土地利用の増進等を図るため、用途地域を補完する地域地区である「特別用途地区」を活用することとした。

特別用途地区（都心機能誘導地区）は都心の商業地域を対象として、平成31年3月に区域の都市計画決定を行うとともに、特別用途地区の制限等を規定している「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」（住環境条例）を令和元年7月に改正した。

なお、条例施行による影響を考慮し、周知する期間を含め、施行日は令和2年7月1日とした。また、この条例の制限によって、数十棟の既存の建築物が既存不適格になることに配慮し、一定の規模の増築等や、条例施行時以上に住宅面積が増加しないこと等を条件に、1度だけ建て替えを認める緩和既定を設けた。

この特別用途地区（都心機能誘導地区）は、①神戸の玄関口である三宮駅周辺の一部区域では、高質な空間づくりを進めていくため、商業や業務等の都市機能に特化した土地利用を誘導することと、②都心居住のニーズにも対応しつつ、都市機能とのバランスを図るための居住機能のボリューム抑制を図ることに加え、都市機能の活性化策に取り組むことで、持続可能な都心づくりをめざすものである。

まとめ

神戸の大きな特徴は、DID（人口集中地区）

の割合が3割未満であり、豊かな自然環境も持っていることにある。また戦前から鉄道網が発達しており、阪急、阪神、山陽、神戸電鉄、JRがあり、戦後は市営地下鉄、さらにポートライナー、六甲ライナーも開通して非常に便利なまちになっている。鉄道網が張り巡らされたそれぞれの拠点駅に人口をバランスよく配置し、人間スケールのまちづくりを行っていくことが大きな基本方針となっている。

また、阪神・淡路大震災の後、市民が助け合って、内外からの大きな支援を受けながらまちをよみがえらせてきた神戸は、人間らしい都市、ヒューマンスケールのまちを目指すべきと考えている。高層タワーマンションに内在する問題にしっかりと向き合うとともに、極めて狭いエリアに人口が集中するのではなく、神戸の各地域にバランスがとれた形で人口が集積をしていく、そのようなバランスのとれたまちづくりに取り組んでいかなければならない。

高層タワーマンションについては、都心居住に対するニーズというものを踏まえなければならないため、これを一律に規制または禁止することは現実的ではない。しかし、だからといって、高層タワーマンションを林立させることで人口増を図っていくということは、神戸として目指すべき方向性ではなく、公共鉄道網をうまく活用しながらバランスのよい都市づくりに取り組み、人間スケールのまちづくりを進めていく。