

新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業検証報告について(概要)

1. 事業検証について

新長田駅南地区は阪神・淡路大震災によって壊滅的な被害を受けたため、神戸市は当地区の「被災権利者の早期生活再建」と「災害に強い安全・安心のまちづくり・都市機能の更新」を目的として震災復興第二種市街地再開発事業を進めてきた。

震災当時、まちの生活基盤や都市機能は完全に失われてしまったが、現在の新長田駅南地区は、道路・公園等のハード整備が進むとともに住宅・商業施設等の都市機能が集積した安全・安心なまちとなった。

一方で、事業区域が広大で、権利者数も多く、事業が長期化し、社会経済情勢の変化の影響を受けたことなどにより、現在保有する保留床がすべて売却できたとしても、事業完了時点でマイナス 326 億円の収支差が発生する見込みとなった。

そこで、事業における成果、効果、課題等について総合的な検証を行うこととし、検証にあたっては、外部委員による有識者会議を設け、客観的、専門的見地から意見をいただいた。

2. 有識者会議と検証経緯

(1)有識者会議委員 (50 音順)

新玉 正男	不動産鑑定	山陽不動産鑑定(株) 代表取締役	
加藤 恵正	経済	兵庫県立大学大学院 教授	(座長)
角野 幸博	都市計画・建築計画	関西学院大学 教授	
谷沢 実佐子	会計	公認会計士	
中林 志郎	経済団体	神戸商工会議所 専務理事	

(2)検証経緯

月日	項目	概要
令和2年7月30日	収支公表	
令和2年8月7日	第1回有識者会議	検証の目的・進め方、論点整理について
令和2年10月16日	第2回有識者会議	「事業の検証」について
令和2年11月10日	第3回有識者会議	「事業の検証」「今後の取り組み」について
令和2年12月11日	第4回有識者会議	「検証の総括」について
令和2年12月23日	検証大要公表	

3. 検証報告書(概要版)

- ・別添のとおり
- ・報告書本編は下記本市ホームページに掲載

<https://www.city.kobe.lg.jp/a29387/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/redevelop/kobe-kh/susume/nagata/shinnagata-jigyokensyou.html>

新長田駅南地区
震災復興第二種市街地再開発事業
検証報告書 概要版

令和3年1月
神戸市





新長田駅南地区の全景(二葉町1丁目付近上空から令和2(2020)年11月5日撮影)

目次

I. 事業の概要	5
II. 検証の総括	18
1. 検証のまとめ	19
2. 検証から見えてきた教訓	27
3. 新長田駅南地区の今後	32
検証有識者会議	36

事業検証にあたって

新長田駅南地区（以下、「当地区」という。）は、都心に近接する有利な条件を有しながらも、都市機能や産業機能の更新の遅れや老朽化が目立ち、人口減少や高齢化等のインナーシティの課題を抱える地域だった。

当地区は平成7（1995）年1月17日の阪神・淡路大震災により甚大な被害を受けたため、神戸市は当地区の被災権利者の早期生活再建と災害に強い安全・安心なまちづくり・都市機能の更新を目的として、同年3月17日に震災復興第二種市街地再開発事業（以下、「本事業」という。）の都市計画を決定し事業を進めてきた。

令和元（2019）年度、未着工となっていた残工区の整備方針が定まり事業完了の目途が立ったことから、令和2（2020）年7月30日に全体事業収支見込を公表したが、事業区域が広大で権利者数も多く、不動産価格の下落という社会経済情勢の変化の影響を受けたことなどにより事業が長期化し、マイナス326億円の収支差が見込まれることとなった。

本事業は、「被災権利者の早期生活再建」という短期に対応すべき取り組みと、住民との協働により「副都心にふさわしいまちづくり」を実現するという地道な取り組みの時間軸の異なる2つの側面を有しており、これを一つの事業で解決していくことの難しさと葛藤があった。

そこで、この度の全体事業収支見込の公表を契機として、本事業における成果、効果、課題及び事業収支等について総合的な分析・検証を行うこととした。

検証にあたっては、可能な限り正確なデータを揃えることに留意し、既存資料の整理に加え、まちづくり協議会等の地域団体や当時の神戸市担当職員へのヒアリングにより多方面からの情報を収集し、外部委員による有識者会議において客観的、専門的見地から意見をいただき、検証報告書としてまとめた。

また、この検証から見えた課題を今後活かしていくことも重要であることから、将来起こり得る災害への教訓や当地区の活性化に関する今後の取り組みについても言及した。

本検証報告書が単なる記録誌にとどまることなく、検証から得られた教訓等が今後の当地区のまちづくりに活かされるとともに、他都市においても災害復興のまちづくりに役立てられれば幸いである。

最後に、本検証にご協力いただいた関係者の皆様、有識者会議の委員の皆様、特に座長の兵庫県立大学大学院加藤恵正教授に感謝申し上げます。

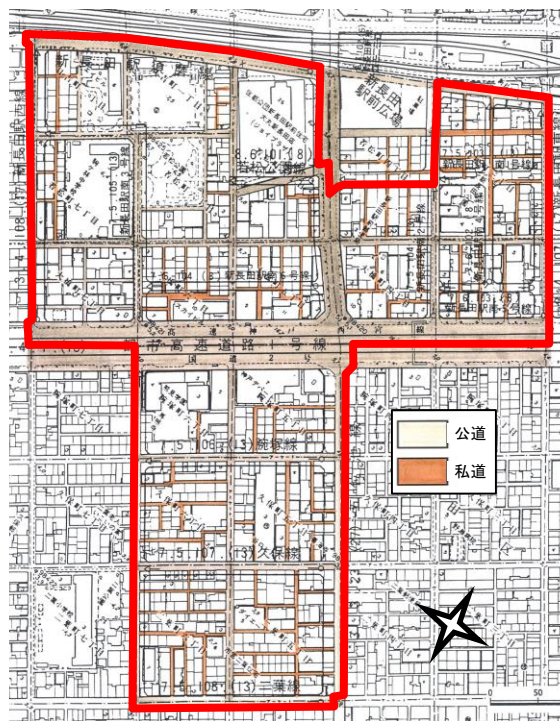
令和3年1月 神戸市長 久元 喜造

I . 事業の概要

震災前の新長田のまちの状況と課題

震災前の道路・建物の状況

- 地区内の道路面積の合計は、公道が6.1ha、私道(2項道路)が1.2ha(総延長約4.5km)であった。幅員の狭い私道の割合が高く、防災上の課題を抱えていた。
- 新長田駅南地区内(※)の建築物は、全体の延床面積に対し、①戦前の建築物が22%、②新耐震基準導入(昭和56(1981)年)前の建築物が86%、③木造の建築物が36%と割合が高かった。
- 50㎡未満の宅地件数が39%を占め、狭小な敷地に建物が建て詰まった状況であった。



集計	住宅				非住宅		合計		備考		
	専用住宅 (㎡)	構成比 (%)	併用住宅 (㎡)	構成比 (%)	(㎡)	構成比 (%)	(㎡)	構成比 (%)			
建築 年次 延床 面積 別 (㎡)	～T15・不明	13,521	19%	15,133	10%	417	1%	29,071	10%	① ② ③	
	S1～S20	17,033	24%	16,130	11%	1,101	2%	34,264	12%		
	S21～S25	2,349	3%	4,813	3%	1,431	2%	8,593	3%		
	S26～S30	2,325	3%	3,812	3%	2,063	3%	8,200	3%		
	S31～S35	3,043	4%	3,957	3%	3,426	5%	10,426	4%		
	S36～S40	3,134	4%	7,120	5%	6,775	10%	17,029	6%		
	S41～S45	6,440	9%	27,018	19%	28,358	41%	61,816	22%		市街地改造ビル完成
	S46～S50	3,611	5%	5,501	4%	2,193	3%	11,305	4%		
	S51～S55	2,748	4%	56,174	39%	6,328	9%	65,250	23%		ジョイプラザ完成
	S56～S60	9,435	13%	5,015	3%	12,222	18%	26,672	9%		
	S61～H2	8,710	12%	14	0%	4,190	6%	12,914	5%		
	計	72,349	100%	144,687	100%	68,504	100%	285,540	100%		
	構造 別	W	49,890	69%	47,653	33%	6,026	9%	103,569		36%
LG		529	1%	1,080	1%	1,758	3%	3,367	1%		
B・CB		0	0%	236	0%	290	0%	526	0%		
SRC・RC・S		21,930	30%	95,717	66%	60,429	88%	178,076	62%		
計		72,349	100%	144,686	100%	68,503	100%	285,538	100%		
構成比(%)	25%	-	51%	-	24%	-	100%	-			

資料) 課税土地・建物現況調査より集計

※新長田駅南地区は、以下のエリアが該当するものとして集計

日吉1・2丁目・若松3～7丁目・大橋3～7丁目・腕塚5・6丁目・久保5・6丁目・二葉5・6丁目
 除外地を含み、ジョイプラザ等複合用途ビルは併用住宅に含まれる
 駒ヶ林中学校・市営二葉住宅を除く

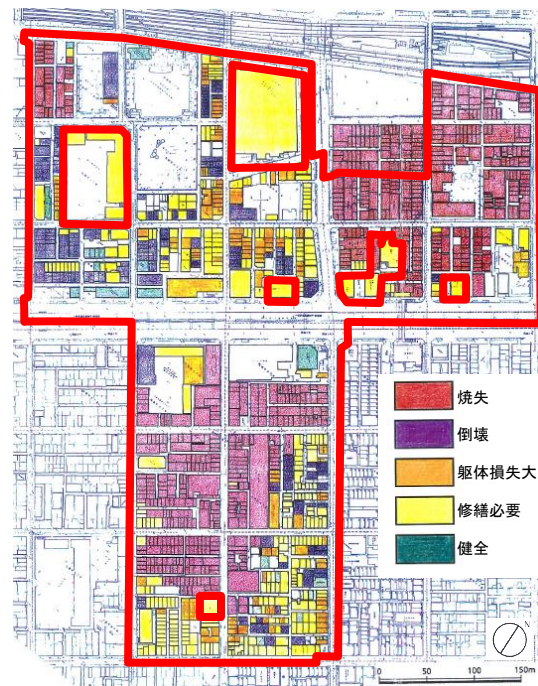
事業の目的

- 当地区は、都心に近接する有利な条件を有しながらも、都市機能や産業機能の更新の遅れや老朽化が目立ち、人口減少や高齢化等のインナーシティの課題を抱える地域であった。
- 本事業は、阪神・淡路大震災により甚大な被害を受けた、区域面積約20ha、従前権利者約2,000人の当地区について、早期生活再建と防災拠点の構築、都市機能の更新を目的として、平成6(1994)年度に着手した震災復興第二種市街地再開発事業である。(平成7(1995)年3月17日都市計画決定)
- 住商工の再配置による副都心整備、安全・安心な街区形成、道路・デッキ等の歩行者ネットワーク及び多様で良質な住宅の供給を整備方針とする。

震災による被災(平成7(1995)年1月17日)

地区の被害: 全半壊・焼失約83%、死者49人

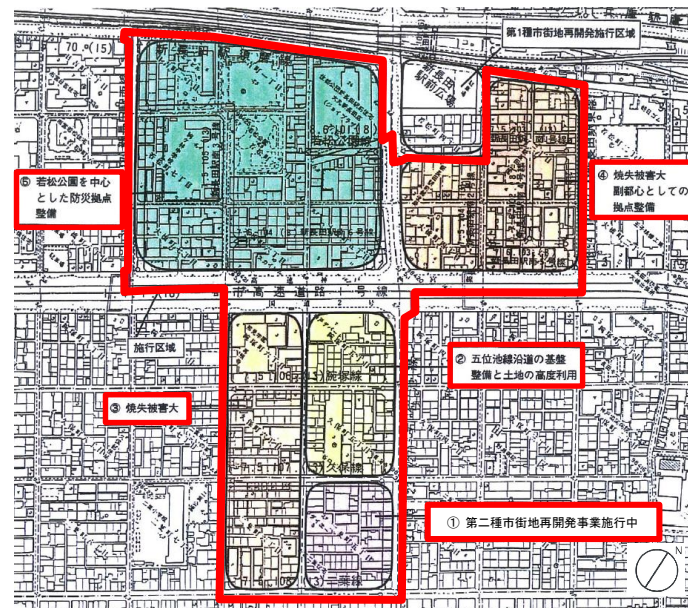
区分	全壊	半壊	一部損壊	全焼	無被害・不明	合計
棟数	208	83	88	530	83	992
割合	21%	8%	9%	53%	8%	100%



施行区域・復興まちづくりの考え方

◆ 区域設定の考え方

- ① 二葉町5丁目では、震災前より第二種市街地再開発事業が都市計画決定されており、また地下鉄海岸線新駅の開設に伴い、新長田駅周辺の南の核としての拠点整備が望まれるので、これを区域に含める。
- ② 久保町5丁目、腕塚町5丁目は、二葉町5丁目とともに五位池線の沿道地区として再開発計画が検討されてきた経緯があり、これを含める。
- ③ 腕塚町6丁目、久保町6丁目、二葉町6丁目は焼失による被害が大きいいため、これを含める。
- ④ 若松町3・4丁目、大橋町3・4丁目も焼失被害が大きく、また副都心としての高度利用が望まれる地域なのでこれを含める。ただし若松町4丁目の一部は、既に第一種市街地再開発事業が決定されているので、これを除外する。
- ⑤ 日吉町1・2丁目、若松町5・6・7丁目、大橋町5・6・7丁目も倒壊による被害が大きく、また若松公園を中心とした防災拠点整備の必要性があるので、これを含める。



【協働と参画のまちづくりの進め方】

《第1段階の都市計画》

行政が、整備すべき区域と整備すべき主な都市施設を定める

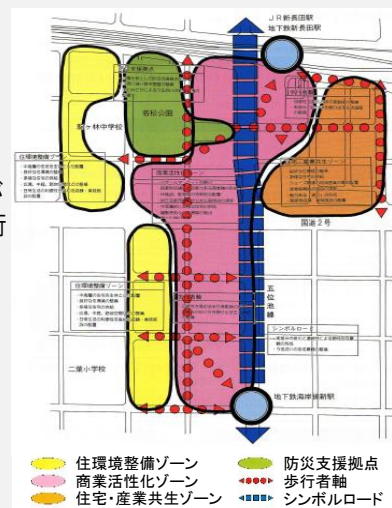


《第2段階の都市計画(協働と参画のまちづくり)》

- 住民が、まちづくり協議会を組成し、コンサルタント(まちづくり専門家)の支援を受け「まちづくり提案」を提出。
- 行政は、「まちづくり提案」に基づいた計画策定・事業を実施する。

(まちづくり基本方針)

- ◆ 多様な世代が安心して住み続けることができる住まいの整備
- ◆ 副都心の活力と下町のやさしさが調和し、変化に富んだ個性ある街並みの創出
- ◆ 地域を活性化させる魅力ある商業施設等の整備
- ◆ 地域と共存した産業を活性化させる振興拠点の形成
- ◆ 街にうるおいとゆとりを創出し、防災性を高める都市基盤の整備



事業の実績(概要)

区分	数値
面積	19.9ヘクタール
事業年度	平成6(1994)年度～令和5(2023)年度(予定)
施行者	神戸市
事業費	2,279億円(見込)
施設建築物	44棟(商業、業務、公益施設、住宅、駐車場等)
公共施設	道路 17路線 公園 3か所
その他施設	駐車場3か所 約650台(住宅用を含まない)、歩行者の3層ネットワーク、広場
生活再建状況	従前権利者(生活者) 1,596人 (再開発ビル入居 919人、地区外転出 677人)
住宅供給	震災から3年で供給開始、震災から8年で従前規模供給 既供給戸数 2,674戸(分譲1,783戸、賃貸891戸) :従前約1,500戸
商業床	震災から3年で供給開始、震災から12年で従前規模確保 商業軸完成 大正筋商店街は震災から9年、一番街商店街は震災から13年 約 52,000㎡ (特定建築者による整備床を含まない): 従前約48,000㎡ ※別途 業務床 約 52,900㎡(特定建築者による整備床を含む)
工業床	地区内再建を果たすことはできなかった
事業収支	令和5(2023)年度末時点でマイナス326億円の収支差発生 (市保有床181億円を売却した場合)
人口	夜間人口 6,058人(令和2(2020)年6月30日) ※従前4,456人(平成7(1995)年1月1日) 昼間人口 令和5(2023)年には震災前水準上回る見込み ※従前4,906人(平成3(1991)年7月1日)
建物・公共施設	耐震化率100%(従前14%)、耐火率100%(従前64%)、容積率452%(従前213%)、 私道(2項道路)総延長約4.5kmの解消

事業の年表(概要)

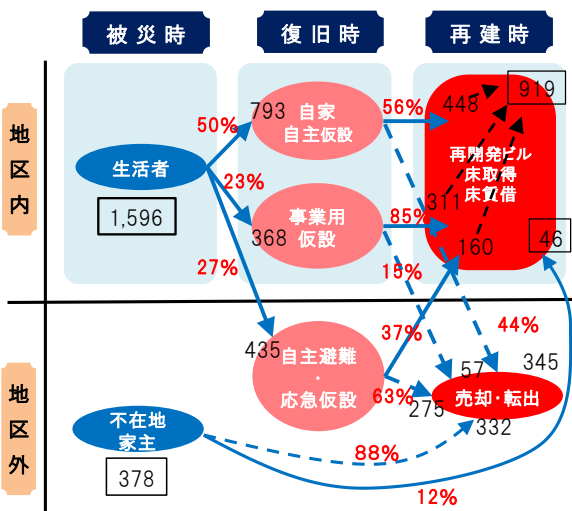
事項	年度	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5		
都市計画		5.11★ (1.7ha)	7.9★ (20.0ha)	8.11★ (久二塚公園追加) 9.9★ (若松公園変更、大五郎小編入他) 9.9★ (新長田公園追加他)					12.7★	14.2★				18.12★ (住宅追加)													23.9★ (若松7工区除外他) (19.9ha)						
概観		← 早期先行買収								↓ 従前戸数規模の住宅供給 99%		↓ 事業計画決定率 99%				↓ 従前面積規模の商業床供給																	
仮設	仮設住宅	←		←																													
仮設	仮設店舗	←		←																													
まちづくり提案	★当初 ☆累次		8.1★ 久二塚6まちづくり協議会	8.6★ 久二塚地区震災復興まちづくり協議会	8.11★ 日吉2まちづくり協議会																												
事業化	→ 直接施行 → 事業完了																																
受皿住宅																																	
住宅	分譲住宅																																
住宅	その他住宅																																
核店舗	副都心機能																																
商店街	歩行者ネットワーク公園																																
局	都市計画局																																
組	再開発部																																
織	課(係)																																
体制	長田南部再開発事務所	新長田南再開発事務所										新長田南再開発課										都市整備課					新長田南再開発係						
職員数	H6	29	35	44	49	55	58	62	61	63	59	53	44	39	34	27	20	17	14	9	8	7	8	8	8	8	7						

★ 特定建築者

生活再建と「住」「商」「工」の復興

生活再建の状況

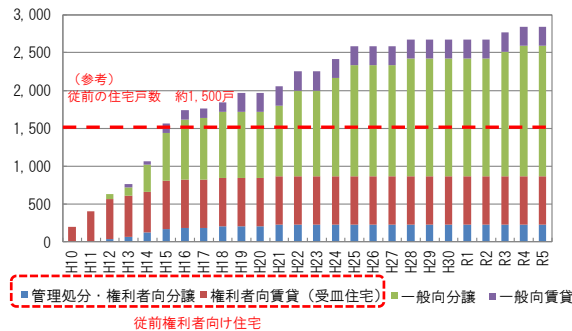
- 従前権利者(生活者) 1,596人に対し、再開発ビル入居は919人、地区外転出は677人



「住」の状況

- 震災から3年で供給開始、8年で従前戸数供給
- 既供給戸数 2,674戸 (分譲1,783戸、賃貸891戸) ※従前約1,500戸

【整備済の住宅戸数の推移】

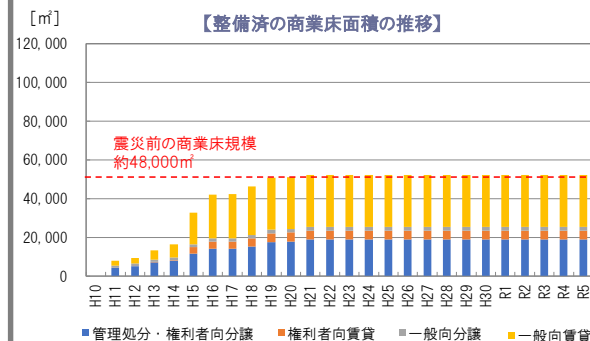


注) 令和3 (2021) 年度以降の数値は、工事中または設計中のものを含む

「商」の状況

- 震災から3年で供給開始、震災から12年で従前規模確保
- 商業軸完成 大正筋商店街は震災から9年、一番街商店街は震災から13年
- 商業床約 52,000㎡ (特定建築者による整備床を含まない)を整備(従前約48,000㎡)

【整備済の商業床面積の推移】



「工」の状況

ケミカル関連の従前権利者に地区内に留まってもらえるよう検討したが、地区外に被災事業者向けの工業団地等が整備されたこともあり、地区内での再建は果たすことができなかった。

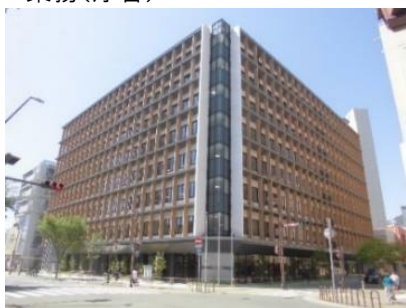
特定建築者制度を活用した都市機能の集積

- ・住宅系 : 10棟 (分譲8、賃貸2)
- ・商業業務系 : 9棟 (ホテル、銀行、庁舎、病院、学校等) ※病院・分譲住宅 (令和5年3月完成予定) は商業業務系とする

分譲住宅



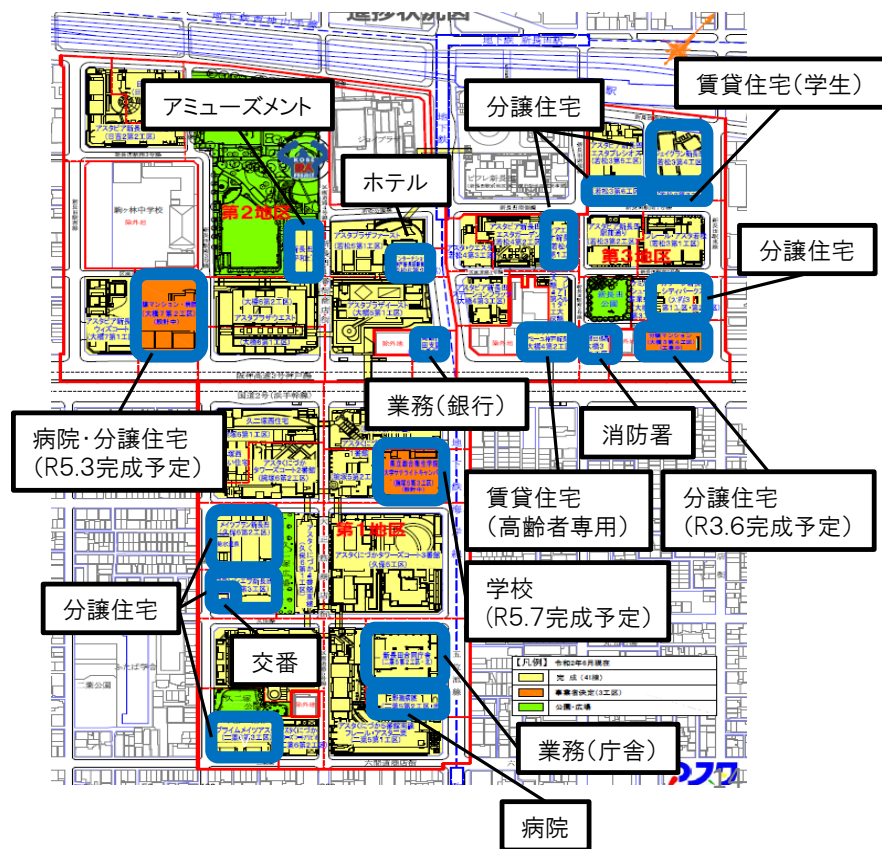
業務(庁舎)



賃貸住宅(高齢者専用)



ホテル



事業の効果

災害に強い安全・安心なまちの実現

都市基盤として幅員の広い道路や公園を整備し、建物は耐震・耐火性ともに100%となった。

区分		従前(震災前)		整備後		整備後-従前(震災前)	
建物							
耐震性	築昭和56(1981)年以降の建築物	39,586㎡	耐震化率 14%	473,739㎡	耐震化率 100%	434,153㎡	耐震化率 86%
耐火性	木造以外の建築物	181,971㎡	耐火率 64%	473,739㎡	耐火率 100%	291,768㎡	耐火率 36%
容積率	容積率(延床面積/建築面積)	213%		452%		240%	
公共施設							
道路		7.3 ha		7.4 ha		0.1 ha	
	公道	6.1 ha		7.4 ha		1.3 ha	
	私道	1.2 ha		0.0 ha		-1.2 ha	
公園・広場		1.3 ha	2か所	2.1 ha	4か所	0.8 ha	2か所
公共施設計		8.6 ha		9.5 ha		0.9 ha	
その他公共空間		0.0 ha		1.2 ha		1.2 ha	

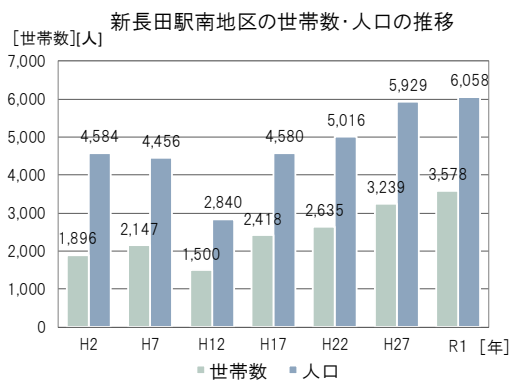
※従前(震災前)の建物は課税土地・建物現況調査KOBEX'90より

※整備後の建物は完成見込を含む

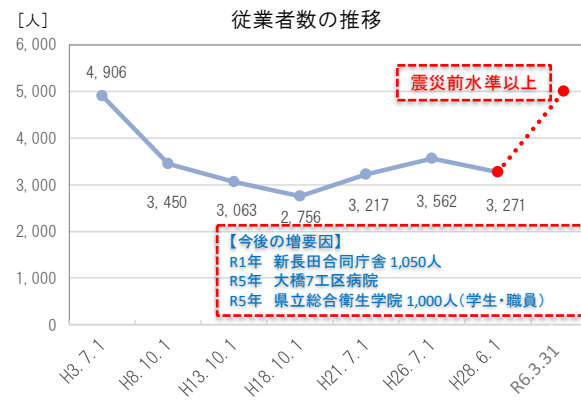
※その他公共空間は街角広場、デッキ、歩行者通路、歩道状空間

夜間人口・昼間人口の回復

夜間人口は震災前の1.4倍となり、昼間人口は令和5(2023)年度には震災前を上回る見込みである。



※国勢調査(H7・R1は住民基本台帳)より

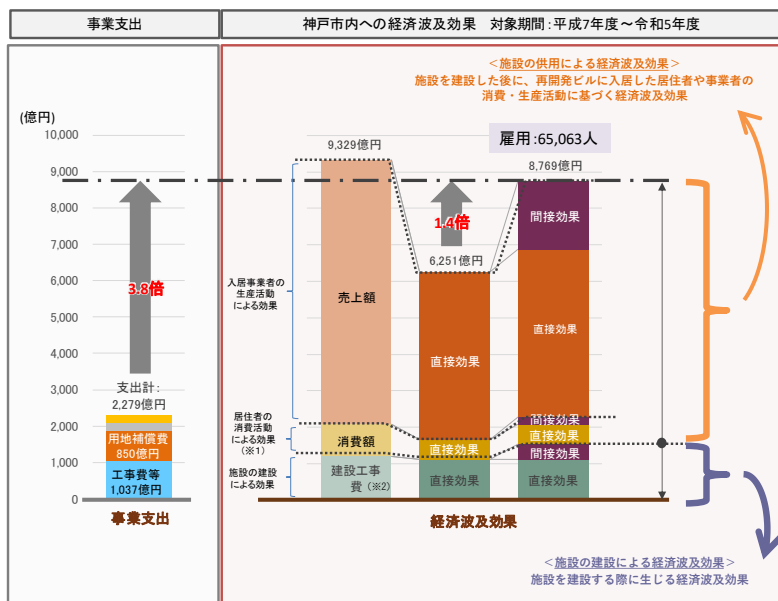


※事業所・企業統計調査、経済センサスより

事業の効果

経済波及効果

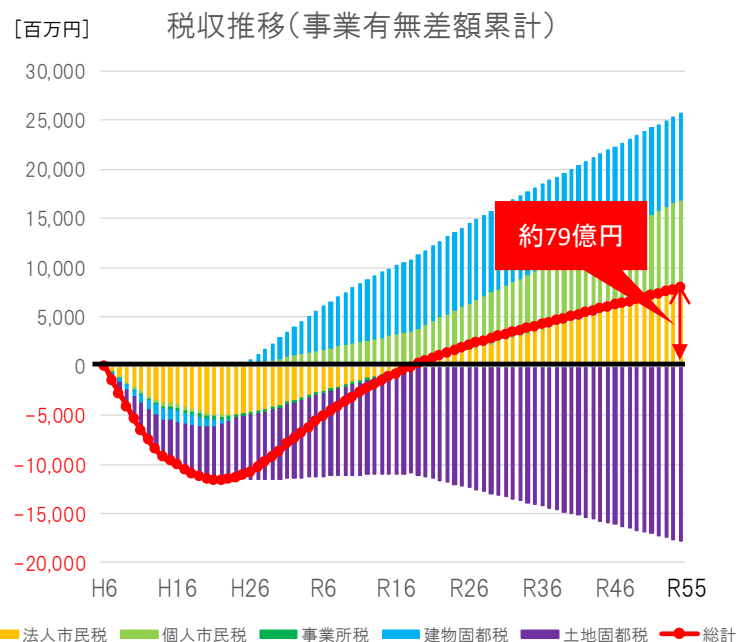
- 本事業を通じて、事業支出の3.8倍の経済波及効果が生まれた。
- 建設投資および再開発施設に出店した事業者の生産した額に対し、1.4倍の経済波及効果が生まれた。



- ※1：「居住者の消費活動による効果」については、入居事業者の生産活動による効果と重複する内容が含まれるため、当該効果を平成22(2010)年パーソントリップ調査の結果から35%と仮定し除外している
- ※2：建設工事費は特定建築者制度によるものを含む

税収効果

- 法人市民税、個人市民税、事業所税、建物固都税(※1)、土地固都税(※1)の5種類について、本事業を実施した場合、実施しなかった場合を仮定して推計を行った税収差の累計は、令和55(2073)年度時点(※2)で約79億円の税収増と見込まれる。



- ※1：固都税(固定資産税及び都市計画税)
- ※2：再開発ビルが竣工する最終年度が令和5(2023)年度であり、その建物の法定耐用年数が50年であることから、令和55(2073)年度までを算定期間とした

事業の収支構成

- 事業完了予定年度(令和5(2023)年度)までの全体事業収支は、事業費2,279億円に対して、補助金・保留床処分金等の事業収入が1,772億円、保留床処分見込額が181億円であり、収支見込はマイナス326億円となっている。

費用区分		金額 (億円)	適用
支出(A)	事業費	2,279	
	工事費等	1,037	再開発ビル・道路・公園等公共施設の工事に要する費用、再開発ビルを建設する民間事業者等に対して交付する補助金
	用地補償費	850	再開発事業区域内の従前土地の買収と従前建物の移転補償に要する費用
	調査設計計画費	201	敷地測量、地盤調査、建築・道路・公園の設計、仮設店舗の設置等に要する費用
	借入金利子	191	起債償還に伴う利子(償還完了まで)
収入(B)	事業収入	1,772	
	補助金	1,074	国庫補助対象事業費
	保留床処分金等	698	保留床、特定建築者への土地の売却代・賃料等
保留床処分見込額(C)		181	
収支見込(B)-(A)+(C)		- 326	一般会計繰入金で対応

- 収支差マイナス326億円に対して令和元年度末時点で299億円を一般会計から繰入れている。
- 起債総額821億円(保留床処分金を償還財源とする市債)のうち令和元(2019)年度末時点での未償還残高は221億円。
(なお、市債償還に伴う利子は償還完了(令和17(2035)年度)までを収支に含んでいる。)

Ⅱ. 検証の総括

1. 検証のまとめ

- ✓ 事業の目的について
- ✓ 事業の進め方について
- ✓ 「住」・「商」・「工」の復興について
- ✓ 事業の効果について
- ✓ 事業の収支について



本事業は、「被災権利者の早期生活再建」という短期に対応すべき取り組みと、住民との協働により「副都心にふさわしいまちづくり」を実現するという地道な取り組みの時間軸の異なる2つの側面を有しており、これを一つの事業で解決していくことの難しさと葛藤があった。

《事業の目的について》

◆被災権利者の早期生活再建

- 早期に事業決定を行い事業を進めたことで、住宅・商業ともに震災後3年で供給を開始することができた。
- 生活者1,596人のうち再開発ビルへの入居は919人(58%)で、借家人(占有者)に着目すると70%が再開発ビルに入居し地区内で生活再建を果たすことができた。
- 不在地主378人のうち332人(88%)が地区外で再建した。

◆災害に強い安全・安心なまちづくり・都市機能の更新

- 道路、公園などの都市基盤と再開発ビルを整備することにより、耐震化率100%・耐火率100%・私道(2項道路)の解消等を図り、災害に強いまちとなった。
- 特定建築者制度も活用しながら、住宅・商業のみならず多様な都市機能の集積を図った。
- 幅員の広い道路や再開発ビルの共用部分等、公共性の高い空間が増えた。

「被災権利者の早期生活再建」、「災害に強い安全・安心なまちづくり・都市機能の更新」
の事業目的は、概ね達成されている

《事業の進め方について》

◆震災から2か月後の都市計画決定と協働のまちづくり

（当初の考え）

- 骨格となるまちづくりビジョンを早急に示し、1日も早く生活再建を図る必要がある。
- 無秩序なまちの再生を防止するため、建築基準法第84条に基づく建築制限を行ったが、同法では制限期間が災害発生から最長2か月に限定されていたため、その期間内に都市計画決定する。
- 都市計画決定することにより、事業用の仮設住宅・仮設店舗等の建設、土地の売却希望者に対する5,000万円の特別控除の適用が可能となる。

（反対意見）

- 平成7(1995)年2月26日に被災市街地復興特別措置法が施行され建築制限を最大2年に延長できることとなり、十分に住民と話し合いの時間を取るべきとの観点から2か月後の都市計画決定に反対があった。

（事業における対応）

- 事業用の仮設を建設することで、従前地付近での生活復旧ができ、協働のまちづくりを進める環境を整えた。
- 都市計画決定後は、まちづくり協議会から提出された「まちづくり提案」を最大限尊重し、都市計画の変更や事業計画の策定を進めた。(2段階の都市計画)。
- 地区外転出を希望する従前権利者の生活再建を都市計画決定直後から先行買収により金銭面で後押しした。

（検証から見えた課題）

- 行政としては当時考え得るできる限りの手段を講じて広く情報の周知を図ったが、多数の住民が地元にはいない状況のもと、特に事業の利害関係者への周知が行き届かない部分もあった。

情報発信と共有に係る課題

- 震災から25年をかけて住民と協働でまちづくりを進めてきたが、今後のまちづくりにおいて、コンサルタントの後継者の育成、行政内部でのまちづくりノウハウの継承、まちづくりに継続的に関与することのできる地域コミュニティの醸成などが課題である。

人材育成に係る課題

コミュニティ醸成に係る課題

《事業の進め方について》

◆20haを第二種市街地再開発事業として実施したこと

（当初の考え）

- 甚大な被害を受けたまちの復興には行政主導の都市計画事業が不可欠と判断した。
- 土地が細分化され、権利関係も複雑化し、借家人が多い当地区内において、市街地再開発事業は借家人に地区内に留まってもらうことができる手法である。
- 市街地再開発事業により、道路、公園などの公共施設と建築物の整備を一体的に行い、良質な住宅の供給と商業環境の改善を図り、副都心にふさわしい空間を整備することができると考えた。

（事業における対応）

- 従前権利者の生活再建を最優先にして再開発ビルの建設に着手しつつ、まちづくり協議会からのまちづくり提案も踏まえ、超高層住宅の見直しによる工期短縮、工区分割による商店街復興の優先等、事業計画の変更を行った。
- 複数の再開発ビル群を連坦する地域全体を効率よく運営するために、まちづくり会社による第三者管理者方式を採用し、区分所有者の負担軽減を図った。

（検証から見えた課題）

- 被災エリアをカバーし復興事業を進めたため、施行面積、従前権利者数ともに全国的に例の少ない大規模な再開発事業となり、事業期間が長期化する中で社会経済情勢の影響を受けた。
- 都市計画決定直後から対応した土地の先行買収、譲受け希望の撤回による保留床の発生、不動産市況の悪化等のリスクは、再開発施行者である神戸市が負うことになった。

事業の長期化に係る課題

震災復興再開発事業の収支差に係る課題

- 従前店舗面積の確保、まちの連続性の観点から、地上1階、2階及び地下1階に計画した3層ネットワークについて、大幅な建築計画を見直すことは困難だった。すでに整備を進めていた3層ネットワークに行政内部でブレーキをかける者はいなかった。

- 再開発ビル内に豊かな共用空間が整備された一方で、区分所有者（特に商業者）から管理費の負担増やその管理方法について不満の声がある。

情報発信と共有に係る課題

- 計画の見直しに関する背景や意思決定プロセスが、保存資料だけでは十分に把握できなかったため、関係者ヒアリングで補完する必要がある。

行政の意思決定に係る課題

《「住」・「商」・「工」の復興について》

◆「住」について

（当初の考え）

- － 被災者の生活再建を最優先に、受皿住宅を先行整備し住宅の供給を進めることとした。

（成果）

- － 震災後3年で従前権利者向け住宅の供給を始め、震災後8年には従前戸数を確保できた。
- － 最終的には震災前の約2倍となる2,800戸（既供給戸数2,674戸）が整備されることとなり、夜間人口は約1.4倍（令和2(2020)年6月時点）となった。

（検証から見えた課題）

- － 多くのマンションが建設されたが、自治会がないところもあり、地域コミュニティに課題がある。

コミュニティ醸成に係る課題

まちの可能性を活かす

《「住」・「商」・「工」の復興について》

◆「商」について

（当初の考え）

- 従前権利者の店舗は、商業軸に沿った配置とし商店街の復興を図る。
- 震災前と同程度の商業床面積を確保するため3層構造の計画で整備を進める。

（成果）

- 零細権利者も含め大半の従前権利者を商業軸に沿って店舗配置できた。
- 震災前と同程度の商業床面積を確保できた。

（検証から見えた課題）

- 設計中及び再開発ビル建設着手後に、転出や譲受け希望の撤回等がなされ、権利者生活再建床（分譲・賃貸）は47%にとどまり、残った保留床の売却が進まず、収支差発生の要因のひとつとなった。
- ハード整備としての再建は果たせたが、商業としてのにぎわいに課題が残る。
- 商業床の規模について、過大との意見がある。
- 商業施設の3層構造において地下1階、2階の苦戦につながっている。

建築計画の変更及びリスク分担に係る課題

震災復興再開発事業の収支差に係る課題

まちの可能性を活かす

- 管理処分で床を取得した従前権利者からは、賃貸の身軽さ・入居促進補助制度等について不公平感を訴える声がある。

情報発信と共有に係る課題

《「住」・「商」・「工」の復興について》

◆「工」について

（当初の考え）

- － 地域の主要産業であったケミカル関連の従前権利者が地区内で再建できるよう、工業系の用途地域の設定を行った。

（検証から見えた課題）

- － 従前権利者が求める再建スピードで地区内に拠点を整備できなかったことや複合用途で区分所有の再開発ビルに入居することへの抵抗感等から、再開発事業になじまず、地区外での被災事業者向けの工業団地等での再建となった。

まちの可能性を活かす

《事業の効果について》

- 道路・公園等の都市基盤と耐震・耐火性能が高い建物の整備により災害に強いまちが実現するとともに、再開発ビル内の共有空間も整備され多様な公共的空間が創出された。
- 夜間人口は震災前の1.4倍となり、従業者数に通学者数を加えた昼間人口は事業完了の令和5(2023)年度には震災前の水準を上回る見込みである。
- 事業支出2,279億円に対し8,769億円(3.8倍)、雇用65,000人という経済波及効果が生まれた。
- 事業完了予定から50年後の令和55(2073)年度時点では約79億円の税込増と見込まれる。

《事業の収支について》

(収支)

- 特定建築者制度の活用等事業費の削減に取り組んだが、今後、現在保有する保留床がすべて売却できたとしても、事業完了時点でマイナス326億円の収支差が発生する見込みとなっている。
- 要因としては、①被災権利者の早期生活再建のため先行買収が相対的に地価の高い時期での用地取得となったこと、②その後の社会経済情勢の影響を受け、不動産価格が下落し保留床処分益が生じにくい状態が続いたことである。
- 同時期に従前権利者も入居する住宅を複数棟建設したことで、一般分譲住宅の供給が重なり販売価格の設定が安価になったことも収支上不利にはたらいた。
- 事業途上での収支差については、一般会計繰入金で対応(令和元年度末時点で299億円充当済み)しているが、震災復興としての公共的な意味合いの強い事業であり、震災復興の達成状況や地区内の人口増、都市機能の集積、経済波及効果等様々な事業効果を考えると、一定の一般会計繰入には相応の理由がある。

(検証から見えた課題)

- 現在、処分できていない保留床については、売却方法を工夫する等さらなる一般会計繰入金の縮減に最大限努力する必要がある。
- 事業区域が広大かつ事業期間が長期におよび、事業計画が未定の工区があったこと等から、本検証作業に至るまで「全体」収支を把握することが難しかったが、事業進捗に合わせて、事業収支の開示方法等について検討すべきであった。

震災復興再開発事業の収支差に係る課題

情報発信と共有に係る課題

2. 検証から見えてきた教訓

- ✓ ガバナンスの強化
- ✓ リスクマネジメント
- ✓ 事前復興につながる人材育成とコミュニティ醸成



(1)ガバナンスの強化

行政の意思決定に係る課題

- 復興事業は、平時の事業とは異なり、災害をきっかけに短期間で事業化され、いったん事業が動き出すと待ったなしの状況が続くため、全体を俯瞰する体制や余裕を持つことが難しくなる。
- そのため、災害という非常時だからこそ、事業を進める過程でその時々情報が共有され、当初の目的や目標に照らして進むべき方向に間違いがないかのチェック機能がはたらき、必要に応じて修正が加わり、再び共有情報としてフィードバックされる、PDCAサイクルをしっかりと回し最終的な判断をするしくみが、行政のガバナンスとして必要である。

情報発信と共有に係る課題

- 阪神・淡路大震災時は今日のようなICTが普及していない中、当時としてはできる限りの手段を講じて情報提供に努めた。
- 現在は、ICTが急激に進歩するとともに市政の透明性や情報公開に対する時代の要請も変化しており、最大限の情報提供に努める必要がある。
- 特に、事業費に関する情報は、将来における市民の財政的負担にもつながり得る重要な事項であるため、事業進捗状況とあわせて適宜開示されることが求められる。
- 事業を進めていく過程で、建物が共同化されることにより共用部分が生まれ管理費が発生することは、これまで管理費とはほとんど無縁であった従前権利者には想像以上に大きいのしかかり不満の声となる可能性があるため、再開発ビルを区分所有することのリスクを十分に説明する必要がある。
- 復興事業を進める上で「まちづくり協議会」は重要な役割を果たしたが、協議会内のコミュニケーションや情報共有には行政とコンサルタントのサポートも必要である。

(2) リスクマネジメント

事業の長期化に係る課題

- 施行区域が広いと事業期間がある程度長くなる。新長田駅南地区の場合は、従前権利者が不在となった工区が多く残り、再開発ビルを建設しなければ事業完了とならないことから事業期間が延び、借入金利子等の負担が増えた。
- 従前権利者が不在となるような工区を最小限にとどめられるよう、当初計画段階における公共施設や再開発ビル配置計画の一層の精度向上を図るとともに、事業途中段階における区域除外や計画変更などの柔軟かつ積極的な判断が必要である。

建築計画の変更及びリスク分担に係る課題

- 平時の再開発事業であれば、都市計画に至る準備段階での説明会やヒアリングを通じて入居・転出の見込みを把握することができるが、復興事業の場合は十分な準備期間を取ることができないため、その見極めは慎重にすべきである。
- 新長田駅南地区のように、いくつもの再開発ビルが連担して商空間や回遊動線を構成する場合には、床構成の見直しやダウンサイジングのために設計を一から見直すことは事実上不可能だが、フェイルセーフの発想を持ち込み、状況の変化に対応できる建築設計の可変性を探ることや十分な検討期間の確保も必要である。
 - (例)・構造上(柱スパン、階高の大型化)、設備上(電気、給排気等の容量設定)の配慮
 - ・建物の用途に応じた棟の細分化による検討期間の確保
- また、社会情勢の変化や従前権利者の個別事情など、建築計画の見直しの検討が必要となる理由はさまざまだが、状況に応じたリスクの分担ができるしくみの検討が必要である。
 - (例)・譲り受け希望撤回に係る十分な情報共有を前提とした厳格な運用指針の検討

震災復興再開発事業の収支差に係る課題

- 再開発事業は、事業施行前の土地・建物所有者が、施行前の資産に応じた再開発ビルの床(権利床)を取得し、土地の高度利用によって新たに生じた床(保留床)を処分(売却、賃貸等)することによって、事業費をまかなう仕組みであり、特に第二種市街地再開発事業については、公益性・緊急性の高い地域に限られ、施行者も地方公共団体等公的な団体に限定されている。
- 本事業は、被災者の早期生活再建のために、地価下落等の社会経済情勢の中でも、地区外移転を希望する従前権利者の用地先行買収を進めなければならなかったことや、震災前と同程度の商業床面積を確保する計画で整備を進めたが、設計中、再開発ビル建設着手後に転出や譲受け希望を撤回され保留床が発生したこと等、神戸市が収支リスクを抱えながら事業を進めなければならなかった。
- 新長田駅南地区のように震災復興事業として行う第二種市街地再開発事業については、通常の市街地再開発事業とは異なり収支差リスクがあることを前提に、基金等の新たな制度設計の検討も必要である。

(3) 事前復興につながる人材育成とコミュニティ醸成

事前復興の重要性が阪神・淡路大震災を契機に認識され、国及び各自治体等での震災復興マニュアル策定等につながった。

しかしながらマニュアルだけでは十分でなく、災害時、復興事業の最前線で被災者と直接向き合う行政職員やコンサルタントにノウハウと自信が無ければ事業は前には進まないことも事実である。

人材育成に係る課題（コンサルタント）

- 再開発事業におけるコンサルタントには、事業推進に係るノウハウもさることながら、従前権利者が安心して任せられるカリスマ性が備わっていることも重要である。
- そのために、地域密着型のコンサルタントの新たな人材発掘や、コンサルタントの継続的な活躍を支援する仕組みが必要である。

人材育成に係る課題（行政）

- 昨今は、資金調達や保留床処分のリスクを軽減するため「特定建築者」、「特定事業参加者」、「特定業務代行者」等の民活手法を活用するケースが多いが、事業そのものの最終責任は行政にあることから、行政内部での人材育成も重要である。
- そのため、他都市、他団体との人事交流や人材派遣等の全国的なネットワークを強化するなどOJTを継続していくことも事前復興に必要である。

コミュニティ醸成に係る課題

- 復興事業を進める上で「まちづくり協議会」は重要な役割を果たした。まちづくりを進めるうえでの素地として、地域コミュニティの醸成は不可欠であり、行政は、そのための仕掛けづくりとサポートを継続的に実施していくことが必要である。

3. 新長田駅南地区の今後

- ✓ まちの姿の変遷
- ✓ まちの可能性を活かす



まちの姿の変遷

◆かつての新長田

- ケミカルシューズ産業を中心に住・商・工が相互に発展する「トリプルヘリックス」の状態であった。

◆震災前の新長田

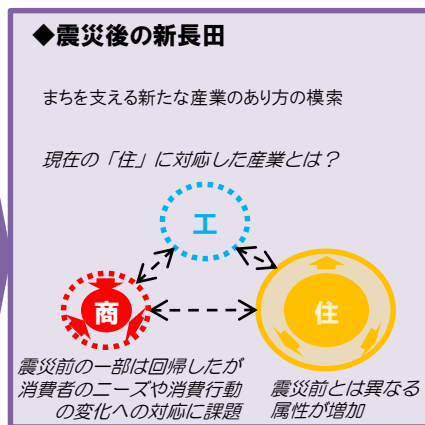
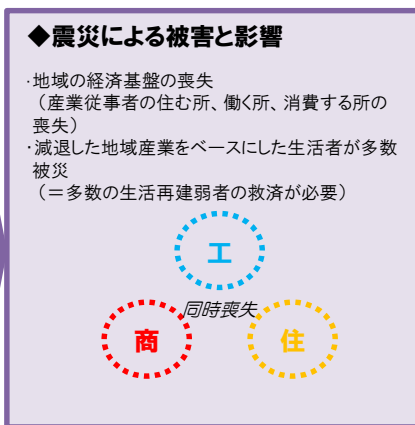
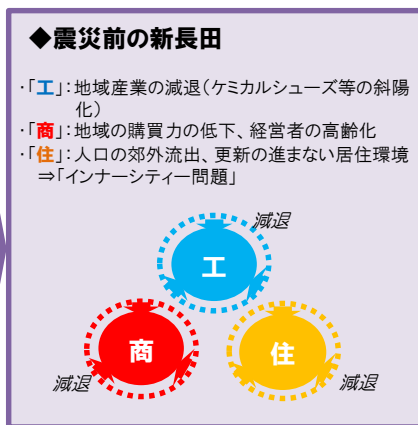
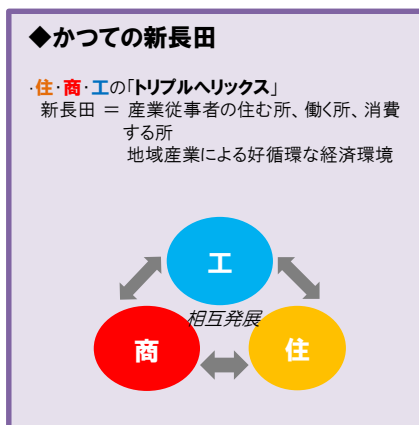
- 震災前の時点で、「工」の中心であるケミカルシューズ産業が斜陽化し、そのバランスが崩れかけており、震災によって「住」及び「商」も大きな打撃を受けた。

◆震災による被害と影響

- 「住」「商」「工」を復興すべく、再開発ビルの整備を図ったが、地区外に工業団地が整備されたこと等により、「工」は流出する者が多かった。

◆震災後の新長田

- 新長田は都心三宮にほど近い環境であり、「住」の機能は震災前とは異なるベッドタウンとしての発展を見せており、人口は震災前の約1.4倍に達している。
- 「商」の機能は、新たな住民が増えているものの、消費者のニーズや消費行動の変化への対応に課題がある。（加えて、店舗の経営者の高齢化や後継者がいないことも課題）。
- 「工」の機能は、かつての新長田を支えていた「工」に替わる新たな産業がまだ確立されていない。



まちの可能性を活かす

◆事業により整備された資源(ストック)を活かし、まちを使いこなす

新長田駅南地区の新たなステージとして、「事業により整備された資源(ストック)を活かし、まちを使いこなす」が必要である。そこで、事業によりできた「まちの基盤」や「活動ベース」を活かし、県市入居機関、地元商業者、地域団体等で構成された「新長田合同庁舎地域連携会議」も活用し、公民連携で「まちの人が主役となる」地域主導の発展をめざす。今後は、①地域外から多様な人を呼び込むことのできるまち、②地域内で回遊し消費することのできるまち、③みんなが愛着をもち住み続けることのできるまち、の3つの視点で取り組む。

(1)夜間人口・昼間人口のさらなる増加

再開発事業の最後の3工区の整備により、さらなる夜間人口と昼間人口の増加につなげる。

- ①分譲マンション(令和3(2021)年6月完成予定)、
- ②病院・分譲マンション複合施設(令和5(2023)年3月完成予定)、
- ③県立総合衛生学院・大学サテライトキャンパス(令和5(2023)年7月完成予定)

特に、県立総合衛生学院・大学サテライトキャンパスは学生・職員あわせて約1,000人の昼間人口の増加が見込まれる。

(2)新長田駅の拠点性向上による集客力の強化

新長田合同庁舎の完成に加え、県立総合衛生学院・大学サテライトキャンパスの整備により、来街者の増加が見込まれる一方で、駅前のバスの乗り継ぎ利便性に課題がある。このため、バス路線の再編とあわせて、バスロータリーの整備を含む駅前広場を再整備することで、交通利便性や拠点性を向上させる。

こうしたまちの活性化を進めることで、JR新長田駅の快速停車・東口復活につながるまちづくりを目指す。



県立総合衛生学院・大学サテライトキャンパス
(兵庫県提供)
基本設計段階における完成予想図であり、
形状・色調等は変更が生じる場合があります



駅前広場イメージパース
(東から見おろす)



駅前広場イメージパース
(駅から南を望む)

まちの可能性を活かす

◆事業により整備された資源(ストック)を活かし、まちを使いこなす

(3) 魅力ある地下空間の創出による回遊性の向上

3層ネットワークの地下空間のにぎわいと回遊性を向上させるため、再開発ビルの共用部分や市保有床を活用したリノベーションを行い、歩きたくなる空間づくりに取り組むとともに、大橋地下道を使いこなすイベント等を企画する。また、西神・山手線「新長田駅」の大規模リニューアルに着手している。

(4) 新規事業者の進出

現在、市保有床において、福祉関係施設として「あんしんすこやかセンター」等約50区画、医療関係施設として約10区画が入居しており、権利床にも医院などがある。

今後、新長田駅南地区において、新たに県立総合衛生学院(令和5(2023)年7月完成予定)が進出することにより、「福祉」「医療」関連の新規事業者の進出も予想され、新たな産業の展開も期待できる。

(5) 新しいコミュニティやサービスの展開

新長田合同庁舎地域連携会議を活用し、「事業により整備された資源(ストック)を活かし、まちを使いこなす」取り組みを連携で進める。特に、定住外国人が多く、子育て世代や学生が増加傾向にあるという新長田の特徴を活かして取り組みを進める。



イベント時(大橋地下道)



イメージパス(再開発ビル地下通路)



(仮称)みんなの卓球場(アスタくにつか5番館地下)

検証有識者会議

検証有識者会議について

委員

五十音順 敬称略 ◎:座長

氏名	所属・役職	専門
新玉 正男	山陽不動産鑑定株式会社 代表取締役	不動産鑑定
◎ 加藤 恵正	兵庫県立大学大学院 教授	経済
角野 幸博	関西学院大学 教授	都市計画・建築計画
谷沢 実佐子	公認会計士	会計
中林 志郎	神戸商工会議所 専務理事	経済団体

開催経過

	日時	議事
第1回	令和2年8月7日(金)	<ul style="list-style-type: none">有識者会議の目的、分析・検証の進め方(案)の確認事業検証に係る基礎的資料の確認事業検証報告書作成にあたっての論点整理(案)の協議事業開始当初担当職員等に対する聞き取り調査企画概要(案)の協議
第2回	令和2年10月16日(金)	<ul style="list-style-type: none">事業の検証(案)検証の総括(案)検証報告書構成(案)
第3回	令和2年11月10日(火)	<ul style="list-style-type: none">事業の検証検証から見えた課題と今後の提案
第4回	令和2年12月11日(金)	<ul style="list-style-type: none">検証の総括全体を通して

検証を振り返って

本有識者会議の目的は、阪神・淡路大震災によって甚大な被害を受けた新長田駅南地区を対象に実施された「新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業」を、中立的かつ専門的な立場から検証を行い、その課題を明らかにするとともに、今後のこうした事業への提案を整理することにあります。

第二種市街地再開発事業が適用された本事業ですが、多くの困難・課題に直面してきました。まず、復興というきわめて緊急性の高い事業であったことと関係しています。平時の再開発事業と異なり被災住民・事業者の早期生活再建が、最重要課題でした。また、19.9ヘクタールに及ぶ広域開発であることや、着手から今日まで長期にわたる事業となったことなどから、その過程で幾多の論争が勃発し、住民提案等による計画変更も行われてきたのです。また本事業を取り巻く社会経済情勢の変化も閑却できないところです。こうした状況を鑑み、当有識者会議は、正確・厳密なデータを採取・整理すること、被災権利者や神戸市（元）職員、本事業推進に様々な形で携わった専門家などから意見をできる限り多数聴取・整理することなどから、本事業の推移を追跡・検証を行うこととしました。

本検証を行う上での主たる留意点は次の2点にあります。第一は、大規模かつ長期にわたる再開発事業を統合的に捉える視点。個々の地区の課題や事業遂行の過程で生じた問題について、すべてにわたりここで点検することはできません。再開発事業全体の動きと関わる事象に焦点を当て検証を行ったところです。第二に、本事業では、計画の実施や実施途上での計画変更などに際し、幾多の意見の対立が顕在化しました。ここでは、こうした異なる意見についても整理を行いました。かかる事態の背後にある情報共有・合意形成や組織における意思決定のメカニズムの脆弱性にも言及したところです。

本報告書では、「検証の総括」において検証作業のまとめを行い、このなかで「2.検証から見えてきた教訓」では、本事業の制度（骨格）を機動するうえで不可欠な3つの要素について整理を行っています。「ガバナンスの強化」「リスクマネジメント」そして「人材育成」です。今回の事業検証で強く痛感したことの一つは、多様な主体間の情報共有を促し合意への道筋を明らかにすること。また、組織内部の意思決定のありかたと関わりながら、事業全体を柔軟に統括することの困難と重要性です。事業ガバナンスの役割はそこにあります。一方、大きな事業を長期間にわたって動かすためには、事前に予測ができない様々な変化や個別事情への対応は不可避です。その際、リスク分散・分担のあり方は、平時の市街地再開発事業とは大きく異なる様相を示すこととなります。リスクマネジメントに関わる制度設計は、きわめて重要かつ喫緊の課題として顕在化したところです。

事業がバランスとリスクマネジメントに関わる課題は、今回適用された「第二種市街地再開発事業」という都市計画制度の在り方と強くかかわっています。本制度は、もともと、日本の高度経済成長期の市街地整備を念頭に設計された仕組みのために、地価の上昇やこれに連動する保留床の売却などを前提としていました。本事業がスタートする1995年において、かかる前提条件はほぼ消滅していたといっていでしょう。しかし、被災権利者の早期生活再建実現に向けて、既往制度適用はやむをえない判断と考えます。本来であれば、未曾有の被災状況・事情に適合した制度の提案、そしてその実施が望ましいことは言うまでもありません。その意味で、本事業の実施において、2段階都市計画の実施など制度の柔軟な適用は必須でした。さらに、都市計画・まちづくりコンサルタントやまちづくり協議会は、再開発事業遂行のきわめて重要なプレイヤーと評価できるでしょう。

最後に、新長田駅南地区、および同地区を取り巻く長田地域の今後について述べておくことにしたいと思います。新長田駅南地区は、神戸市長田区の核心部に位置しています。長田区は神戸市のインナーエリアに位置づけられます。長田区の人口や商業は、1970年—80年代をピークに減少過程に入っていました。今回の市街地再開発事業は、地域の事業者は「三宮に負けない街づくりを・・・」（事業者インタビューから）、また神戸市も既往計画において位置づけられた「西の副都心としての再生を・・・」との地域事業者・神戸市双方からの熱い期待があったのです。その後、経済環境の悪化、制度やその運用の硬直性などが背景となって、その両者の関係にひびが生じてきたことは否めません。これからの新長田駅南地区、そして同地区を取り巻く長田地域のまちづくりにおいて、公民が情報を共有し、その課題について率直に議論を重ねることが重要です。

本検証から新長田の将来について直接的な答えを見出すのは無理があるかもしれませんが、明らかなことは新たに形成されたこの「まち」をいかに使いこなしていくのかという点でしょう。ここでは、さまざまなアイデアが必要です。たとえば、長田地域はもともと揺籃期のビジネスの器としての役割を担っていたのですが、こうした仕組みを構築するといったことも検討に値すると思います。長田地域はケミカルシューズ産業という活みなぎる地域集積を擁していましたが、その特色は常に新たな事業所を輩出し続けるパワーにありました。かかるビジネス風土を継承する「場」として、立地が予定されている県立総合衛生学院などと連携する「地域に根差したビジネスや産業」を創出することも可能でしょう。また、長田地域は震災前から住商工が稠密な連関関係を有する「地域産業コンプレックス」を形成していました。こうした関係性は震災前からグローバル化の潮流の中で希薄になっていたことは否めません。震災後、新たに転入してきた多くの新住民も加え人口は拡大しています。かつての住商工の連関性の復元は困難としても、拡大する住民層と地元商業の新たな接点を模索していく試みは必要と感じます。

地域の事業者がまちづくりに積極的に関与するB I D (Business Improve District) といった仕組みの導入なども検討してはどうでしょうか。本事業では安全・安心を担保するための公共空間も多くつくられました。こうした空間を本来の機能を損なわないことを前提に、地域活性化のために地域事業者や住民らに開放すべきでしょう。そのためのルール作りを含め、エリアマネジメントの機能の充実が必須です。こうしたエリアマネジメントをサポートするのは市役所を中心とした公的組織です。その際、最も重要なことは、縦割りによる非効率を脱し、関係する部局が統合的に地域の活性化に取り組む必要があります。市役所を中心に関係機関が本格的に連携・連動するタスクフォースを組成するといった試みも必要でしょう。既往の制度や仕組みにとらわれない発想が必要です。

最後に、本事業に真摯にご協力いただいた関係者の皆さんに有識者会議メンバーとして厚くお礼を申し上げます。新長田駅南地区、そしてここを取り巻く長田地域のこれからの発展に期待をしております。

有識者会議 座長 加藤恵正

BE KOBE



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

City of Design
KOBE 

- Member of the UNESCO
- Creative Cities Network
- since 2008

