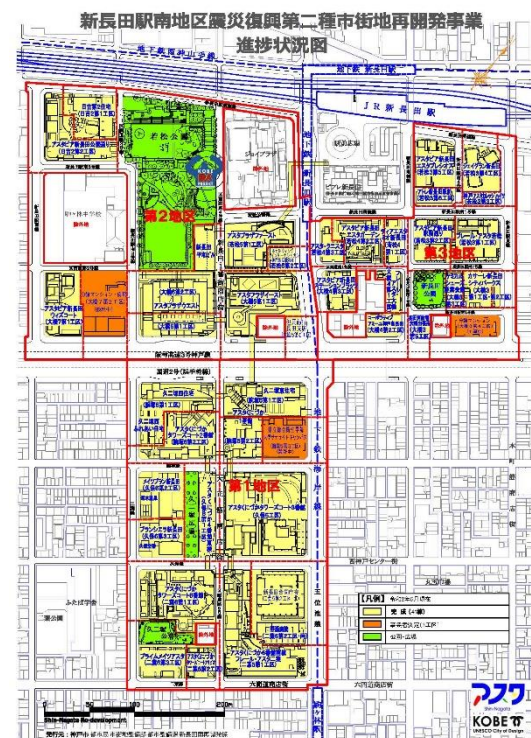


Ⅲ. 検証の総括

事業の実績

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

地区の被害:全半壊・焼失約83%、死者49人)



1. 検証のまとめ



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

◆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限り的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

◆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、権利関係も輻輳化し、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担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った。

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

検証のまとめ

《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

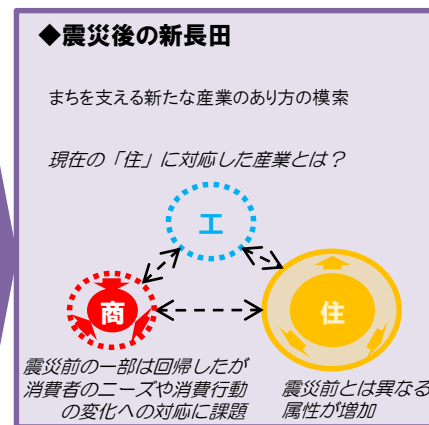
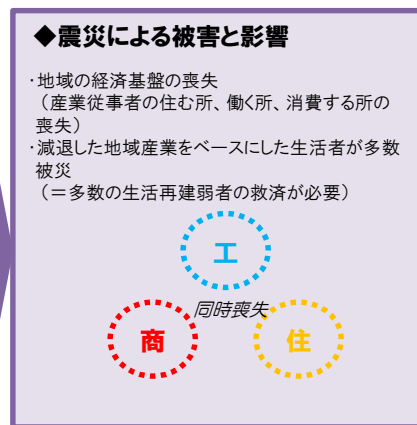
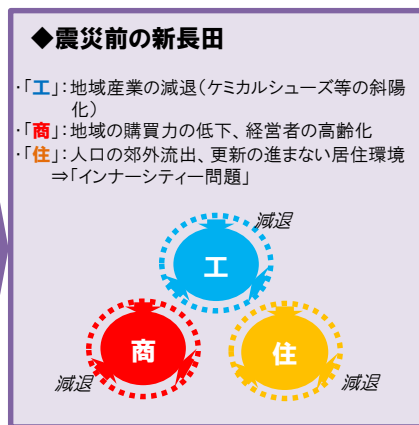
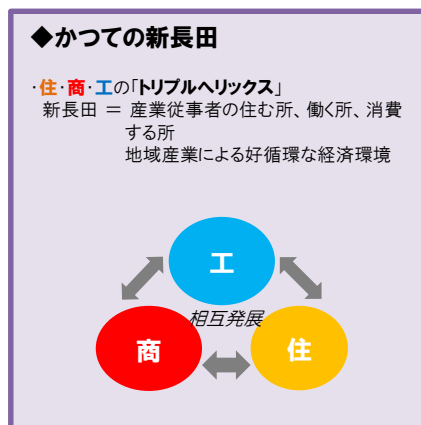
- 震災前の時点で、「工」の中心であるケミカルシューズ産業が斜陽化し、そのバランスが崩れかけており、震災によって「住」及び「商」も大きな打撃を受けた。

◆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)