阪神・淡路大震災からの市街地復興を振り返る
～新長田震災復興事業の20年～

Looking Back at the Reconstruction of a City Center after the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster:
Twenty Years of the Shin-Nagata Project for Reconstruction from the Earthquake Disaster

秋元 康男
Yasuo Akimoto
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
研究開発第１部（大阪）
副主任研究員
Senior Consultant
Research and Development Dept. I (OSAKA)
Policy Research and Consulting Division

遠香 尚史
Takashi Oka
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
研究開発第１部（大阪）
主任研究員
Senior Analyst
Research and Development Dept. I (OSAKA)
Policy Research and Consulting Division

2015年1月で、阪神・淡路大震災から20年が経過した。阪神・淡路大震災は、戦後最大の都市直下型地震による大規模災害であった。

阪神・淡路大震災からの復興は、広範にわたって被災した都市空間を復興するという戦災復興以来の取り組みであり、既存の都市計画制度の枠組みを、震災という非常の事態が生じた市街地へ適用する方法を模索しながら、整備事業がすすめられた。

阪神・淡路大震災の被災地域の中でも、新長田駅南地区は、特に大きな被害をうけ復興に向けて大規模な市街地再開発事業が導入されたエリアである。被災者生活の再建と拠点あるまちづくりというこのエリアに課された2つの目標に着目すると、これらを達成するには、都市基盤施設と建築物を一体的に整備することができる市街地再開発事業の手法が選択されたという背景がより明確になる。

震災の発生から20年が経過し、人口推移等の各種統計指標を整理すると、この2つの目標については一定達成されたととらえることも可能であるが、今後、住み続けることのできる持続可能なまちの実現にむけて、再開発事業により生み出された各種都市空間の資源をいかに有効に活用することができるか、その手法の展開が期待される。

As of January 2015, twenty years has passed since the Great Hanshin-Awaji Earthquake. This earthquake, whose epicenter was in an urban area, caused the greatest devastation in the postwar era, in those days. The post-earthquake reconstruction efforts were designed to rebuild the wide urban area affected by the disaster and they were the first reconstruction efforts since the postwar reconstruction efforts. Redevelopment projects were implemented while exploring ways to apply the existing urban planning framework to city centers affected by emergencies such as earthquakes. Among the areas affected by the disaster due to the Great Hanshin-Awaji Earthquake, the area south of Shin-Nagata Station is where a large-scale urban redevelopment project was implemented because the damage there was particularly severe. Two goals were set for this area: rebuilding the lives of disaster victims and implementing community development that creates centers of activities. From these goals, it clear why the redevelopment project was conducted using an approach where urban infrastructure and individual buildings were developed in a unified manner. In the twenty years since the disaster, the two goals have been achieved to a certain extent, based on statistics such as population size. However, there is still a question of how various kinds of urban spaces created by the redevelopment project can be effectively utilized as resources in order to realize a sustainable community where people will continue to live. Accordingly, we hope that the abovementioned approach will be developed in the future.

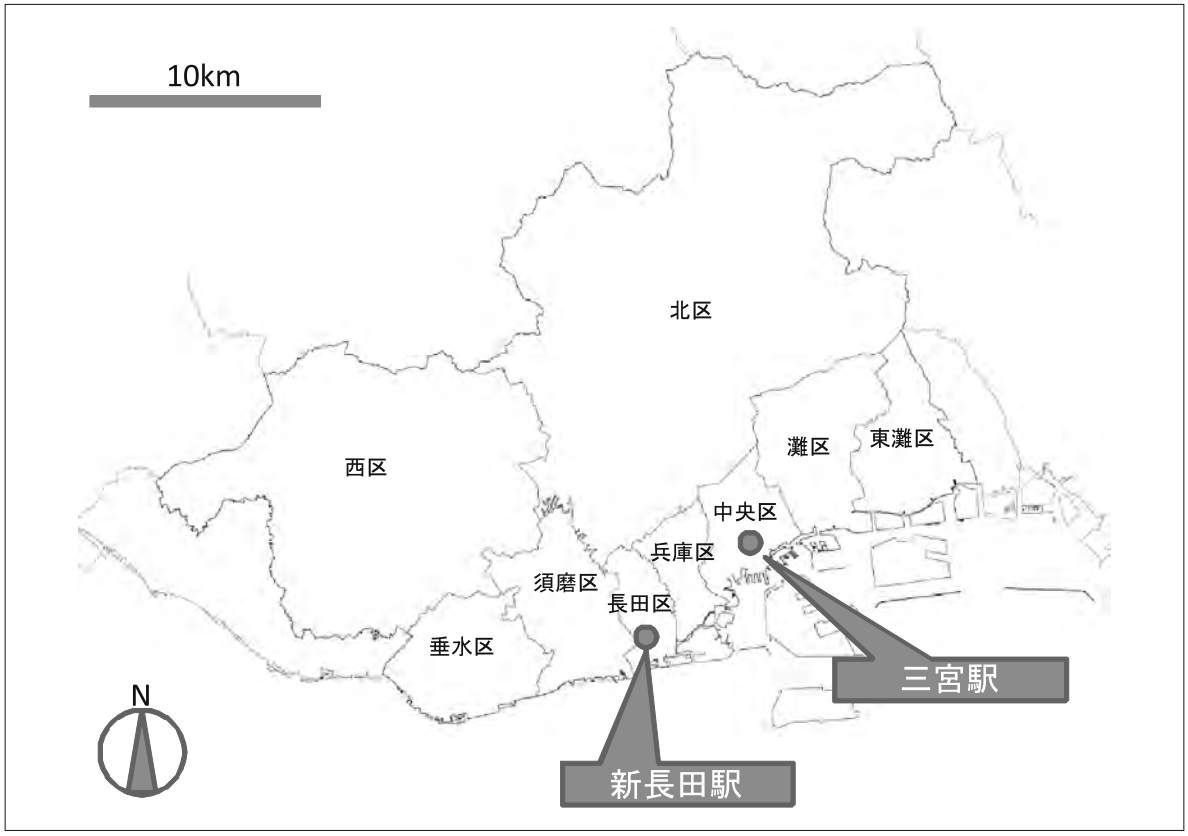
1 新長田駅南地区 震災復興第二種市街地再開発事業の概要

新長田駅周辺の地域は、神戸市長田区の南西部に位置し、昭和の初年頃はケミカルシューズ産業が盛んで、産業の従事者の居住地として人口の集中した地域あった。神戸の都心である三宮駅周辺からJRや市営地下鉄によるアクセスもよく、六甲山系の麓から大阪湾までの間の平地部には住宅・商業・工業が混在する連続した市街地が形成されていた。新長田駅周辺は、震災以前から、「神戸市基本計画」（マスタープラン）において西部副都心として位置づけられ、住環境の悪化・高齢化・産業停滞等の問題を抱えるインナーシティの活性化のため、再開発事業の導入や地下鉄海岸線の建設が検討されてきた地域である（図表１「新長田駅周辺地区の位置」参照）。

1995年１月17日に発生した阪神・淡路大震災では、地震による建物の損壊・倒壊や、あわせて発生した大規模な火災により甚大な被害を受けた。神戸市は、特に甚大な被害をうけたJR新長田駅の南側から六間道商店街に至る20.1haの地区（以下「新長田駅南地区」）を対象に、震災の発生から２ヵ月が経過した1995年３月17日、市街地再開発事業（新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業、以下「新長田駅南地区市街地再開発事業」）の都市計画決定を行った。

新長田駅南地区市街地再開発事業は、市街地の復興と、防災公園等を中心とした防災拠点の構築、良質な住宅の供給および地域の活性化等、副都心にふさわしい都市機能の整備を図ることを目指し、1994年に事業着手された。道路・公園・用途地域・地区計画等の都市計画決定・変更が行われ、2014年10月現在、街区公園や３層構造の街区通路をはじめとする都市施設と、37棟の再開発ビルが完成している（図表２「新長田駅南地区市街地再開発事業の概要」参照）。

図表１　新長田駅周辺地区の位置



資料：神戸市勢要覧より作成

図表２　新長田駅南地区市街地再開発事業の概要

◆地区の状況

○地区面積		約20.1ha
○震災前人口・世帯数		約4,600人・約1,600世帯
○権利者数	土地所有者	1,004人（うち、不在権利者312人）
	建物所有者	276人（うち、不在権利者71人）
	借家人	846人
○被災状況	全壊・全焼／全棟数	738 ／ 992
	半壊／全棟数	83 ／ 992

◆事業の概要

○事業目的	（1）避難、救援活動の拠点となる空間（防災支援拠点）の整備 ① 防災広場として若松公園を整備（約1.6ha） ② 非常用貯水槽、備蓄倉庫、非常用自家発電設備等の設置 （2）道路の拡張整備と歩行者ネットワークの形成 ① シンボルロード五位池線の整備 ・地区を南北に貫く五位池線を防災公園に通じる防災道路として拡張整備（国道2号以北で27m、以南で22mに拡幅） ・広幅員の歩道を確保し、海へ通じるシンボルロードとして整備 ② 地域内道路の拡張整備 ・防災広場、駅前広場に至る動線や地区の外周等の主要な動線に17m～8mの幅員の道路を整備 ③ シンボルロードと防災広場、商店街をつなぐ歩行者専用道路（15m）整備 （3）住商工の適正な再配置による商業・業務・生産機能の復興 ① 北側ゾーン ・シンボルロードに面して集客力のある商業・業務施設の整備 ・地区内事業所の集約化 ② 南側ゾーン ・集客力のある商業施設等の整備 ・商店街の再生、界隈性のある商業モール空間の形成 （4）多様な事業主体を活用した良質な住宅の早期供給 ① 特定建築者制度の積極的な活用（建築工事に特定建築者制度を活用） ② 賃貸住宅の優先的な整備及び定住性の高い分譲住宅の供給による西部インナーシティ活性化拠点の形成 ③ 街区内の中庭を有しコミュニティーを育む囲み型中高層住宅、高齢者に優しいバリアフリー住宅の供給
○公共施設	（1）幹線道路　浜手幹線（50m）五位池線（22・27m） 新長田駅東線（17m）外3路線 （2）区画道路　新長田南1号線（13m）腕塚線（13m） （3）特殊街路　若松公園線（15m）※自転車歩行者専用道路 （4）近隣公園　若松公園（1.6ha）
○計画戸数	約3,000戸
○総事業費	約2,710億円

資料：2000年1月17日発行　神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課「阪神・淡路大震災神戸復興誌」より作成

事業開始から約20年が経過する中、地下鉄海岸線の開業等、関連する主要なプロジェクトも順次進行し、まちの全体像ができあがりつつある（一部の住宅整備事業は現在も進行中であり、再開発ビル2棟については、事業実施者が決定し、今後建設が予定されている）。

2 新長田駅南地区周辺のまちが抱えていた課題と阪神･淡路大震災による被害

（1）震災前の新長田のまちの状況と課題

①戦後の神戸の高度経済成長を支えた都心周縁部の産業

戦後から1970年代前半にかけて、神戸市の長田区をはじめとする都心の周縁地域では、工業製品等の製造業の立地が急激に進んでいた。新長田駅の周辺地域は、ケミカルシューズ産業が特に盛んであった。こうした都心の周縁地域では、ケミカルシューズ産業等の生産拠点の機能だけでなく、生産に従事する者のための居住機能やその消費機能もあわせてうみだされた。この時代の新長田駅周辺の地域は、産業の従事者の就労、居住、消費の3つの機能が併存しており、地域産業を中心とした好循環な経済環境がもたらされていた。

②インナーシティ問題

しかし、1970年代後半になると、次第に好循環な経済環境にも陰りが見え始めるようになった。都心の周縁部地域では、生産機能とそれを支える生活機能が物理的に飽和状態となり、結果、良好な居住環境を求めて、郊外の西区等へ人口の流出が始まった（図表3「神戸市の人口等の変遷」参照）。

また、生産の中心であったケミカルシューズ産業は、価格競争力の高い海外生産品が国内に多く流通したことで、国内でのシェアを奪われ、減退する傾向にあった。

地域を牽引してきた産業の斜陽化が進み、人口の郊外流出も進んだことで、長田区をはじめとする都心の周縁地域における居住ニーズも大幅に低下した。結果、住宅ストックも更新されることがなくなり、都心の周縁部地域には過密な居住環境が残されることになった。こういった産業の空洞化や、地区人口の減少と高齢化が進み、過密な居住環境が形成された状態をインナーシティという。神戸市においてもこの解決を図るべく、都市再開発法に基づく「都市再開発方針」（1985年）や「神戸市インナーシティ総合整備基本計画」（1989年）等を策定し、灘区から長田区にかけてのインナーシティに対し、19のリーディングプロジェクトを導入するとともに各地域の整備構想を定め、活性化を図ろうとしていた。新長田駅周辺では、「新長田駅前再開発」「五位池線整備」「地下鉄海岸線整備」等がリーディングプロジェクトに位置づけられていた。

（2）阪神・淡路大震災による被害

住宅ストックの更新されることのない過密な居住環境となっていた都心の周縁地域を、1995年1月17日5時46分、兵庫県南部地震が襲った。

兵庫県南部地震は、戦後最大の都市直下型地震であり、神戸市をはじめとする周辺地域一体に大きな被害をもたらした。

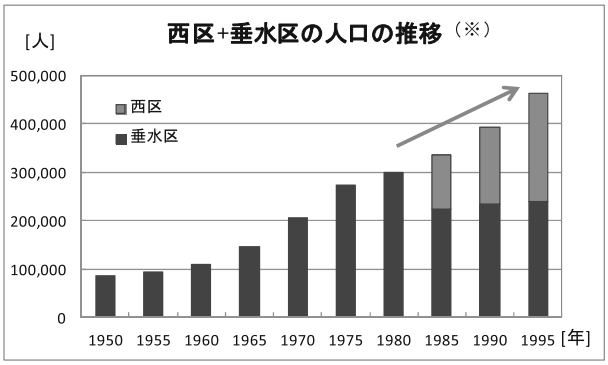
神戸市の都心周縁の地域の中でも、JR新長田駅周辺の地域は、特に過密な居住環境であったため、震災による被害も甚大であった。もともと新長田駅周辺の地域は、戦災による被災を免れたいわゆる「焼け残り地区」でその後の各種の面的市街地整備事業区からもはずれており、建物の老朽化と市街地更新の遅れが被害をさらに集中させた（図表4「新長田駅南地区の震災発生時と現在の市街地の状況」参照。震災前、新長田駅南地区は、建物が密集し幅員の狭い道路が多かったことが分かる）。

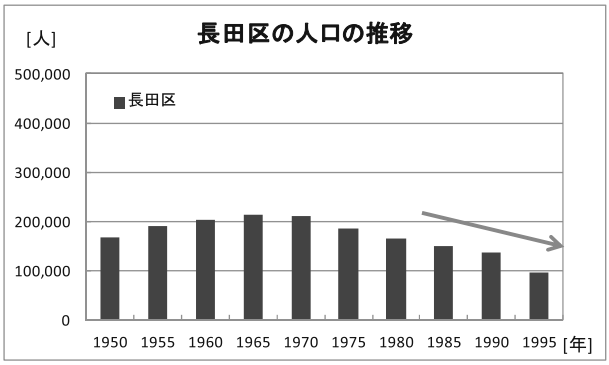
震災前の新長田駅南地区には、約1,500戸の住戸と約48,000㎡の店舗が存在したが、それらの建築物の多くは、地震にともなう建物の倒壊と地震後に発生した大規模な市街地火災によって滅失した。その結果、新長田駅南地区では、深刻な住宅不足に陥った。特に、住宅を失った生活者の多くが自ら住宅を所有していない借家人であり、一日も早く彼らの住宅を確保することが、地区の最大の課題となった。

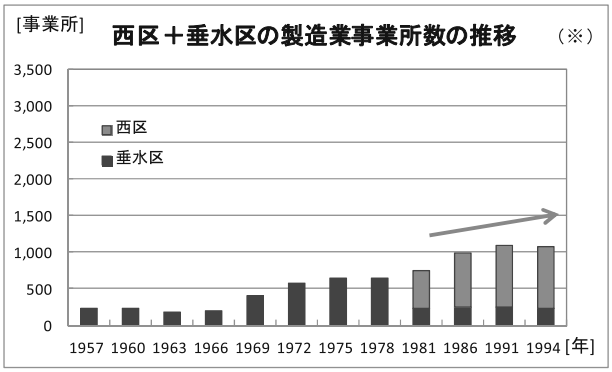
3 復興まちづくりの目標

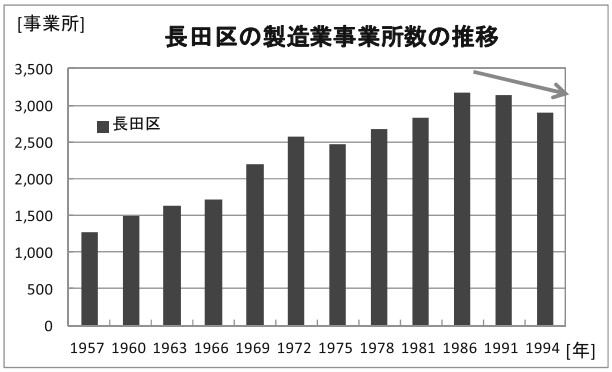
阪神・淡路大震災によって甚大な被害をうけた新長田

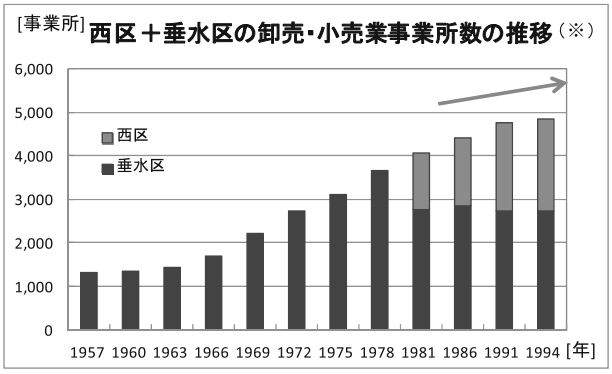
図表３　神戸市の人口等の変遷

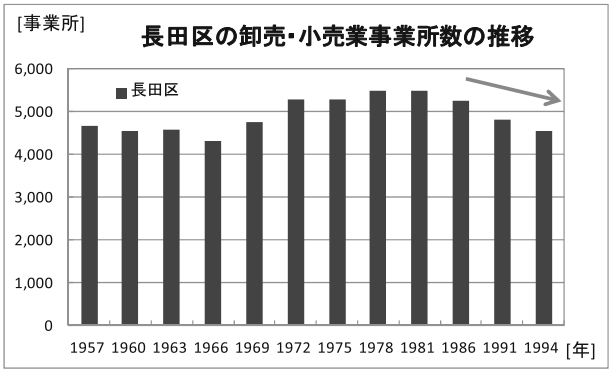












資料：総務省統計局「国勢調査」、「事業所・企業統計調査」より作成
※）西区：1982年に垂水区より分区

駅南地区では、復興に際し、早期の被災者生活の再建が最優先の課題であった。また、あわせて、震災前から地域が抱えていたインナーシティ問題の解決を図るべく、住宅・商業・業務等多様な機能を回復するという副都心にふさわしい都市機能の集積を図ることが求められた。

（１）被災者生活の早期再建

復興まちづくりの目標は、まず何より、被災者の生活の場を再建することであった。特に被災者の約半数を占める借家人（零細な従前権利者（生活者））を早期に救済することが急務であった。

（２）拠点性のあるまちづくり

新長田駅とその周辺は、震災前から、神戸市の西の副都心として整備・開発を進める構想が掲げられていた。震災復興に際しては、この震災前の構想を引き継ぎつつ、震災の教訓を生かし災害時にも役立つ公園や公共施設等の防災支援拠点も備えた、拠点性のあるまちづくりが進められることとなった。

また、都市計画上、周辺地域よりも容積率が高く設定

図表４の１　新長田駅南地区の震災発生時と現在の市街地の状況
神戸市1/2500都市計画図にみる震災前の新長田駅南地区周辺の市街地の状況（1990年）

資料：神戸市　都市計画地図　地形図（1/2500）大橋（平成２年）
　　神戸市　新長田駅南地区　震災復興第二種市街地再開発事業　進捗状況図　より作成

され土地の高度利用が望まれているにも関わらず、先述のように戦前からの過密な居住環境が残され、土地利用が細分化され権利関係が輻輳していたことから、個別の再建ではなく、一括して市街地を再構築できる手法の導入が望まれていた。

4 復興まちづくりの展開

（１）第二種市街地再開発事業の導入の決定

阪神・淡路大震災の発災後、新長田駅南地区に限らず被災した市街地では、まず被災者の生活を早期に再建す

図表４の２　新長田駅南地区の震災発生時と現在の市街地の状況
神戸市1/2500都市計画図にみる震災から15年後の新長田駅南地区周辺の市街地の状況（2010年）

資料：神戸市　都市計画地図　地形図（1/2500）大橋・長田港（平成22年）
神戸市　新長田駅南地区　震災復興第二種市街地再開発事業　進捗状況図　より作成

ることが最優先の課題であった。そのため、神戸市は、早急に被災市街地全体の復興事業の実施手法について都市計画決定を行い、具体の事業の内容については、各地区で協議し、地区の協議の結果をまちづくり提案として市が受け再度都市計画に反映させるという手法を採用することとした（２段階の都市計画決定）。

新長田駅南地区では、復興に際しては、「3｜復興まちづくりの目標」に示した２つの目標を達成するための事業手法を導入することが必要であった。この２つの目標を達成するには、都市基盤施設と建築物を一体的に整備

することのできる市街地再開発事業の手法により実施することが最適と考えられた。

また、区域が大規模であったため、合意のできた地区から段階的に施行を可能とすること、先行買収希望者や地区外転出希望者に対する用地買収が税制上有利にできることから、第二種市街地再開発事業により実施することとされた。こうして、震災の発生から２ヵ月後の1995年３月17日に市街地再開発事業の都市計画決定がされた。

（２）復興にむけた住民と行政の協働によるまちづくり

①まちづくり協議会の設立

新長田駅南地区では、全体20.1haの地区を大きく３つに分割し、さらにその中で、一定のまとまりのある町丁目ごとにまちづくり協議会が設立され、再開発事業の具体の内容を行政と地域の住民・地権者で協議しながら決定していくこととなった（図表５「まちづくり協議会の結成状況」参照）。

②市によるまちづくりの基本方針の提示

神戸市は、個々の事業内容については協議会からのまちづくり提案を尊重しつつ、各協議会からの提案が全体として調整されたものになるよう、地区全体のまちづくりの基本方針を以下の通り定めている。各協議会では、この基本方針に基づき、個々の状況に応じたまちづくりの事業内容の検討が進められた。

「再開発地区全体のまちづくり基本方針」
（1995年11月「新長田駅南地区まちづくりニュース第３号」より）
◆まちづくりのテーマ
「住む」「働く」「憩う」といった、生活のさまざまな機能を相互に高めあい共生する街、「生活多機能都市」の創造
◆まちづくりの目標
①災害に強い、安心して暮らせるまちづくり
②にぎわいを活力のある、副都心づくり
③うるおいのある、人にやさしい新下町づくり
◆まちづくりの整備方針
①多様な世代が安心して住み続けることができるすまいの整備
②地域を活性化させる魅力ある商業施設の整備
③地域と共存した産業を活性化させる振興拠点の形成
④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
⑤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
◆まちづくりの進め方
①住民のみなさんとの協働によるまちづくり
②計画的なまちづくりに基づく段階的な建物づくり

③まちづくり協議会の活動

新長田駅南地区では、７つのまちづくり協議会が設立され、それぞれのエリアの状況・特性を踏まえ、再開発事業の内容の検討が行われた。

震災前から市施行再開発を実施中または組合再開発にむけた勉強会を開催していた久二塚５丁目ブロックのように、早々にまちづくり協議会を立ち上げ、協議会主体で仮設住宅・店舗の建設にむけた取り組みを始めたエリアもあった。

市もまちづくり協議会に対し、コンサルタントを派遣し、その支援のもと、協議会を核として地元の意向の集約を図った。

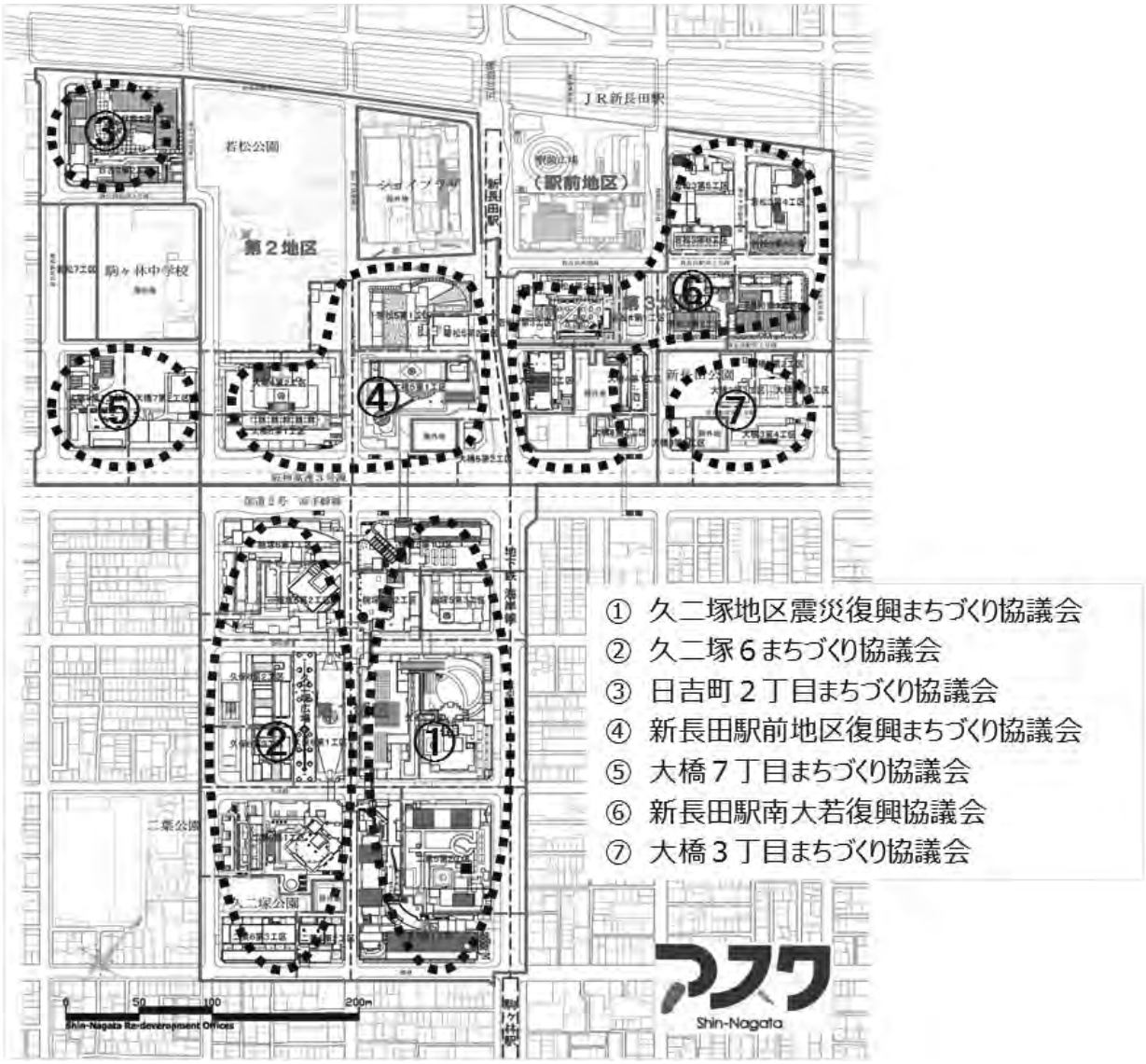
④まちづくり協議会によるまちづくり提案

各協議会は、それぞれでの検討を踏まえ、神戸市に対してまちづくり提案を行った。まちづくり提案は、まちづくりの基本となる道路・公園の配置に関するもの、用途地域や容積率の変更に関するもの、商業施設・公共公益施設・健康施設の配置に関するもの、権利者の経済的負担の軽減策に関するもの等多岐にわたった。

⑤市による都市計画の変更、事業計画、再開発地区計画、管理処分計画の決定、工事着手

神戸市では、まちづくり協議会からの提案内容を尊重し、当初都市計画の変更や工区分割等も行う等、早期の

図表５　「まちづくり協議会の結成状況」



事業地区	まちづくり協議会名	設立年月日	まちづくり提案回数
第１地区	①久二塚地区震災復興まちづくり協議会	1995年2月15日	1
	②久二塚６まちづくり協議会	1995年9月3日	3
第２地区	③日吉町２丁目まちづくり協議会	1996年6月9日	1
	④新長田駅前地区復興まちづくり協議会	1995年7月13日	3
	⑤大橋７丁目まちづくり協議会	1996年1月12日	1
第３地区	⑥新長田駅南大若復興協議会	1995年11月26日	6
	⑦大橋３丁目まちづくり協議会	1996年8月19日	3

資料：神戸市資料（地元主体による震災復興のまちづくり）より作成

事業化に向けて、状況にあわせ柔軟な対応を行った。

5 「被災者生活の早期再建」を実現するための取り組みと成果

多数の生活再建弱者を含む被災者の生活復興を果たすため、住宅機能、商業機能、工業機能、それぞれの復旧・復興を目指し、仮設施設の整備と再開発施設の整備が段階的に実施された。

(1) 事業用仮設の建設

被災者の生活再建を最優先とし、事業用仮設[1]の建設が急ぎ実施された。事業用仮設の建設のため、市は用地の取得を実施したが、一部取得できない土地については市が借地することで対応した。新長田駅南地区では、事業用仮設として住宅390戸、店舗46戸が建設された。これらの事業用仮設の早期供給によって、多くの住民が地区に戻ることができた。

特に商業施設については、再開発事業区域の一角に共同仮設店舗「パラール」が建設され、被災した商店は、早期に営業を開始することができた(1995年6月10日西館オープン、1995年12月21日中央館・東館オープン)。「パラール」の建設に際しては、建設業者の協力もあり、再開発事業の事業計画協議のために設立された「久二塚地区震災復興まちづくり協議会」が主体となって、地権者等との協議にあたった。

早期に地区に戻れた住民の多くは、その後も再開発施設に入居していることから、早期に事業用仮設を建設・供給できたことは、地区からの住民の流出の抑制につながったと考えることができる。

(2) 受け皿住宅の建設

仮設住宅を再開発事業区域内に集約し建設することで、再開発施設の建設も工区を定めて順に実施することができた。

市街地再開発事業では、震災前からの居住者を最優先し、住宅の整備をすすめた。特に自力再建が困難とされる人々に対して、良好な住宅ストック(従前居住者用住宅「受皿住宅」)を比較的早い段階で提供できた。

「受皿住宅」については、2003年度までに639戸が整備され、多くの震災前からの生活者へ住宅を供給することができた。

(3) 住宅の供給状況

また、従前、地区内にはおよそ1,500戸の住宅があったが、2014年3月現在で分譲・賃貸を含め2,586戸の住宅が供給されている。

図表6に新長田駅南地区における市街地再開発事業による住宅の供給状況を示している。この図から、住宅床の供給状況についてまとめると、以下のことがいえる。

- 震災後3年で、従前権利者向けの住宅の供給を始めることができた。
- 整備済みの住宅戸数の推移をみると、2003年度には、従前の約1,500戸を上回る住宅が供給された(その後も住宅の供給は進み、2013年度には、従前の約1.5倍の数に達している)。

(4) 商業床・工業床の供給状況

①商業床の供給にむけた経緯

被災した商業者の再開発施設への入居に際しては、高度化資金を活用し、久二塚商業協同組合、新長田駅前商業協同組合、腕塚食材協同組合が設立されるとともに、借家人の家賃補助制度等に復興基金の支援制度が活用された。また、腕塚食材協同組合等、事業者間で組合を設立し、市場のセルフレジ化を行う等の工夫も行われた。

まちづくり提案では、商店街沿いへの権利者配置を基本に商業軸を構成し、ゾーニングに沿って地下に食のバザールを構成する構想等があり、それを尊重して商業軸のビルを順次事業化し、国道以南では震災から9年、以北では震災から13年で完成した。

再開発ビルの商業床面積は約52,000㎡であり、震災前と同程度の規模の商業床が整備された。また、店舗配置にあたっては、従前に近い商店街沿いでの権利者店舗を配置するとともに、賃借り希望者に対応できる賃貸床も用意し、生活再建の支援が図られた。

②工業床の供給にむけた経緯

一方で、新長田駅南地区とその周辺に権利を有していた工業事業者に対しても、復興に際して支援策が講じら

れた。たとえば、国の融資を受けた（財）神戸市都市整備公社を運営主体とする仮設工場が臨海部や郊外内陸部に整備され、早期の事業再建策が講じられた。

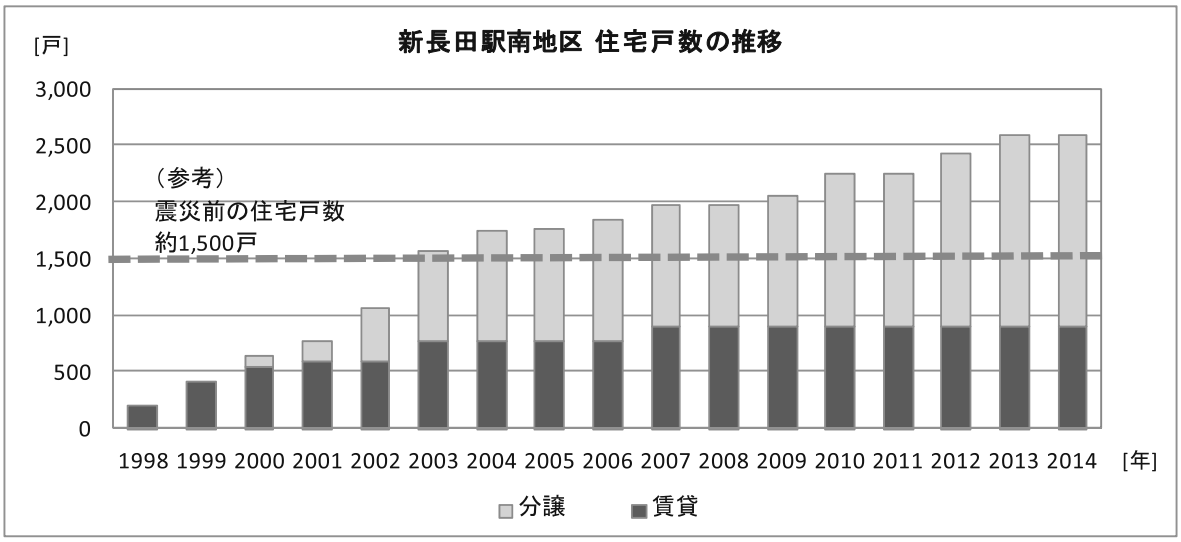
市街地再開発事業の計画では、再開発事業区域の一角に工業系の用途を導入する予定であったが、ケミカル関係の各企業は以下の理由から、再開発施設には結果的に入居しなかった。

- ●施設を所有していた事業者は、区分所有の施設に入居することに抵抗感が強かった。
- ●また、ケミカル関係の卸業・事業所・作業所は、施設を所有する形態ではなく、賃貸ビルに入居することが多かった。

③商業床・工業床の供給状況

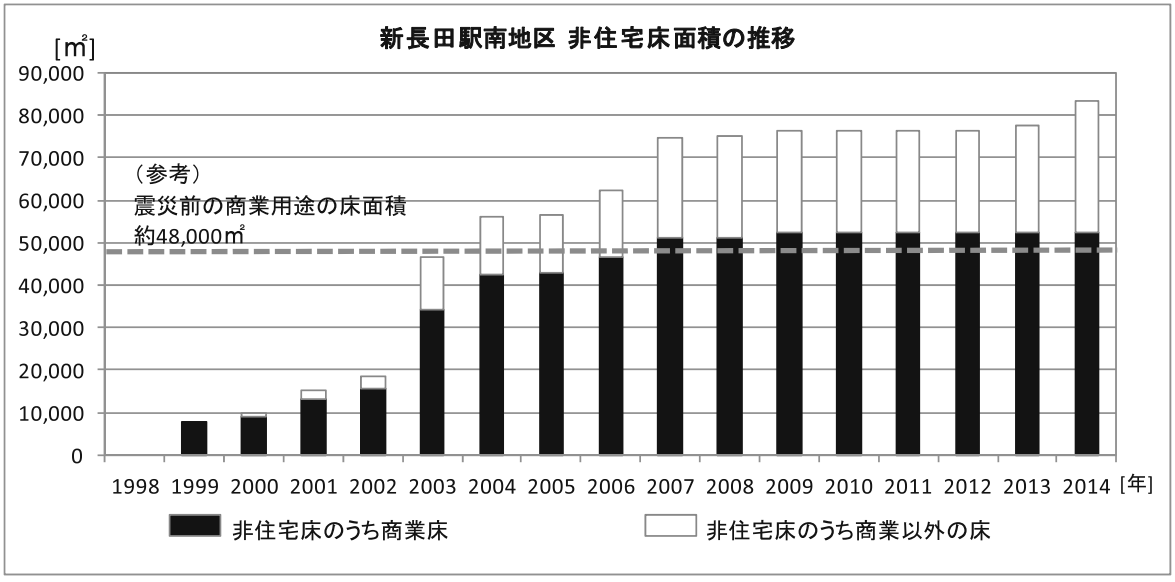
図表７に新長田駅南地区における市街地再開発事業に

図表６　新長田駅南地区における市街地再開発事業による住宅の供給状況



資料：神戸市資料（新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業　建築概要）より作成

図表７　新長田駅南地区における市街地再開発事業による非住宅床の供給状況



資料：神戸市資料（新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業　建築概要）、神戸市へのヒアリング調査より作成

よる非住宅床の供給状況を示している。この図から、非住宅床の供給状況についてまとめると、以下のことがいえる。

- 住宅と同様に、非住宅床も震災後３年で供給を始めることができた。
- 整備された非住宅床のうち、商業床面積の推移をみると、2004年度には、従前の床面積約48,000㎡を上回る床が供給され、従前と同等の規模の床面積が維持されている。

上記の通り、市街地再開発事業として実施することで、震災前から地区に居住していた零細権利者の生活再建のための場を整備・供給できるだけでなく、保留床[2]の確保によって従前にはなかった新たな施設を誘致し、多様な都市機能が強化された。この保留床は、新たな住民・事業者の受け入れ先ともなり、近隣の被災地域の生活再建にも寄与することが可能となった。

6 「拠点性のあるまちづくり」を実現するための取り組みと成果

新長田駅南地区では、被災者生活の早期再建とともに、震災前からの課題である、インナーシティ問題の解決を図り、拠点性のあるまちづくりをすすめることも大きな目標のひとつとなっていた。

以下、拠点性のあるまちづくりに資する取り組みの実施状況について考察する。

（１）新たな市民サービス施設の誘致

新長田駅南地区では、ホテルをはじめ、文化スポーツ施設、福祉・医療施設等、多様なニーズに対応できる都市機能の誘致を実施してきた。

また、核テナント向けに一般賃貸床を設けることで、地区内や地元のみならず、チェーン店等の集客力のあるテナントの出店を受け入れることを狙いとしている。事業者の業種の変化については、「９｜統計指標等にみる再開発事業を通じた復興まちづくりの効果」を参照。

（２）震災の教訓を踏まえた都市基盤の整備

都市基盤と建物の整備により、幅員の広い道路や耐火性の高い建物が増え、災害に強いまちが実現した。

公園、広場のほかにも、ビル内の共有空間も充実する等、多様な公共的空間の整備がされ、アメニティのあるまちが創出された。特に、デッキ、歩行者通路、歩道状空地等の震災前になかった公共的な空間が多く生まれた（図表８「震災後新たに整備された都市基盤施設」参照）。

図表８　震災後新たに整備された都市基盤施設

公園	19,100㎡
広場	2,800㎡
街角広場	2,600㎡
デッキ	4,734㎡
歩行者通路	2,520㎡
歩道状空地	1,985㎡

資料：神戸市資料（「新長田駅南・東地区　地区計画」「新長田駅南・西地区　地区計画」「久二塚地区　地区計画」）、2000年１月17日発行　神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課「阪神・淡路大震災神戸復興誌」より作成

特徴的な公共施設としては、新長田駅から駒ヶ林駅までの間に、３層の回遊動線による連続性のある商業空間が整備されている。

7 円滑に事業を推進するための取り組みと成果

新長田駅南地区市街地再開発事業では、以下の対応により、円滑な事業の推進が図られた。

（１）震災特例による補助金の拡充・運用

新長田駅南地区市街地再開発事業では、権利者の視点として早期生活再建と経済的負担の軽減、施行者の視点として大規模な事業に対する財政的負担の軽減が、事業を進めるうえで解決を要する大きな課題であった。

神戸市では、震災復興事業として再開発事業補助の特例措置を要望し、以下の事項について補助金の拡充が実施された。

- 権利者生活の早期安定を図るため、都市計画決定後の仮設住宅・店舗の先行建設と仮設設置費標準単価の引き上げ
- 公共空地の整備促進と権利者の経済的負担の軽減を図るため、再開発地区計画等に定められた２号施設、地区施設の整備費に対する補助対象の拡充
- 防災に寄与する施設の整備及び事業の推進を図るため、災害時に活用可能な集会所等の整備費及び現地

事務所の設置費の補助対象の拡充

●財政負担の軽減を図るため、再開発事業に対する補助率の引き上げ（1/3から2/5に引き上げ）

（2）特定建築者制度の導入

市街地再開発事業の施設建築物の建築は、施行者が自ら行うことが原則であるが、施行者の負担を軽減すると同時に民間事業者等の能力の積極的活用を図りつつ、市街地再開発事業の円滑な実施を図る趣旨から、1980年の都市再開発法の改正によって、特定建築者制度が創設されている。

特定建築者制度により、事業資金や再開発のノウハウを持つ民間事業者が、施行者に代わって事業計画に基づく施設建築物の建築を行い、保留床の取得をすることも可能となった。

新長田駅南地区においても、これまでに特定建築者制度を活用し、7棟の再開発ビルが完成しており、民間事業者のノウハウを最大限に活用し、事業の推進を図っている。

新長田駅周辺は、神戸の都心部である三宮からのアクセスも良好であるため、新長田駅から徒歩圏に位置する新長田駅南地区は、民間事業者の住宅供給の意向にも沿った事業を展開しやすい好条件を有しているといえる。

（3）地域活動、地域マネジメント等による取り組み

住民・事業者を含めた総合的な地域活動の活性化に向けた取り組みが進められている。

特に、近年では、鉄人広場は、地域のイベント広場として定着してきており、NPO法人がマネジメントしながら活性化に取り組んでいる。

㈱神戸ながたTMOやNPO法人「KOBE鉄人プロジェクト」等の地域活性化への取り組みも進んでいる。今後は、新長田まちづくり㈱に、公共的空間の積極的な活用やタウンマネジメント機能のある商店街へのシフト等、多様な役割が期待されている。

8 再開発事業の取り組みと成果（まとめ）

以上、再開発事業の取り組みとその成果を整理すると以下の通りとなる。

（1）「被災者生活の早期再建」を実現するための取り組みと成果

●早期の事業決定、事業用仮設の建設、従前居住者用住宅「受皿住宅」の供給等により、権利者（従前生活者）の従前地での生活再建を可能とした。

●再開発事業の実施により、住宅については戸数ベースで従前の約1.5倍、商業床についてはほぼ従前と同等程度の規模の空間が確保・提供されている。

（2）「拠点性のあるまちづくり」を実現するための取り組みと成果

●ホテルをはじめ、文化スポーツ施設、福祉・医療施設等、多様なニーズに対応できる都市機能の誘致が実施されている。

●都市基盤と建物の整備により、幅員の広い道路や耐火性の高い建物が増え、災害に強い街が形成されている。

●公園、広場のほかにも、ビル内の共有空間も充実する等、多様な公共的空間の整備がされ、アメニティのあるまちの創出が図られている。

（3）円滑に事業を実施するための取り組みと成果

●震災特例による補助金の拡充・運用を通じて、権利者の生活の早期安定と、市の負担軽減が図られている。

●また、特定建築者制度の導入を通じて、コスト削減だけでなく、民間事業者のノウハウの活用も行っている。

●その他、近年では、住民・事業者を含めた総合的な地域活動の活性化に向けた取り組みが進められている。

9 統計指標等にみる再開発事業を通じた復興まちづくりの効果

新長田駅南地区で実施されてきた市街地再開発事業の成果が統計指標等にどのように表れているかを整理する。新長田駅南地区再開発事業は、「被災者生活の早期再建」と「拠点性のあるまちづくり」を進めることが目標であったが、以下では、震災前から震災後現在までの各種統計指標の推移をみることで、この2つの目標の達成状況について考察する。

（1）定住人口の変化

図表９に新長田駅南地区（※）の定住人口（夜間人口）の推移を示す。震災前の地区の夜間人口は減少し続けており、年齢構成も長田区全体の平均に比べ高齢者の割合が高く若年層の割合が低かった。 震災後再開発事業の進行にともない、震災 10 年後には人口は震災前の水準を上回り、年齢構成も近年は長田区平均と同等の状態に変化している。 世帯数については、全国的な世帯分離の影響もあり、2013 年 12 月時点で震災前の 1.7 倍に達している。

この通り、再開発事業の実施により、多くの住宅供給が行われ、地区の人口は震災前を上回っていることから、定住人口を回復し増加させるというひとつの成果を挙げているといえる。

（2）交流人口の変化

交流人口の変化については、来街者数等の数値を追うことが必要だが、震災以前から定期的に来街者数等を調査した文献等は存在していない。ここでは代替として鉄道駅の利用者数を用いて交流人口の変化を確認する。図表 10 に JR 神戸線の鉄道駅の利用者数の推移を示す。JR 新長田駅の利用者数は、震災翌年度には回復し、震災前とほぼ同じ水準を維持している。

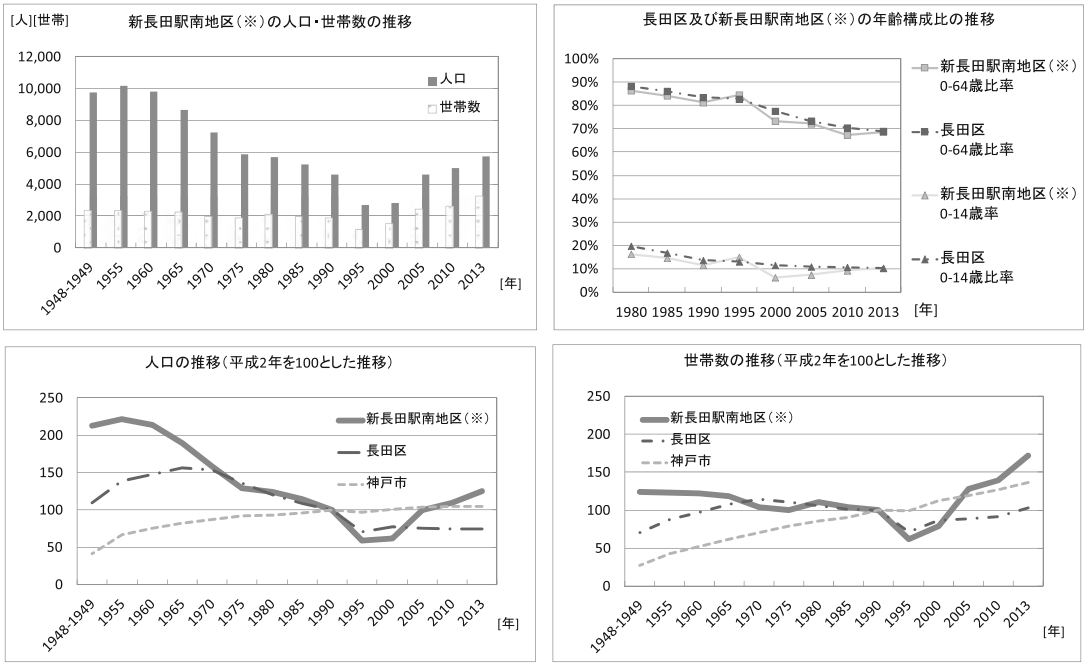
（3）事業所数等の変化

図表 11 に新長田駅南地区（※）の事業所の推移を示す。

震災以前から減少傾向にあった事業所総数は、震災を経てさらに大きく減少した。その後、再開発施設の供用開始とともに、事業所総数も徐々に回復する傾向にある。

震災前を 100 とした場合の全事業所数としては、長田区全体と比較しても同じ水準になっていることが分かる。また事業所の業種の内訳をみると、特に近年では、卸・小売業のほかに、サービス業の数が増える傾向にある。地域の小売業に対する需要だけでなく、各種サービスに対する需要に対応した事業者が増えてきていると想定される。

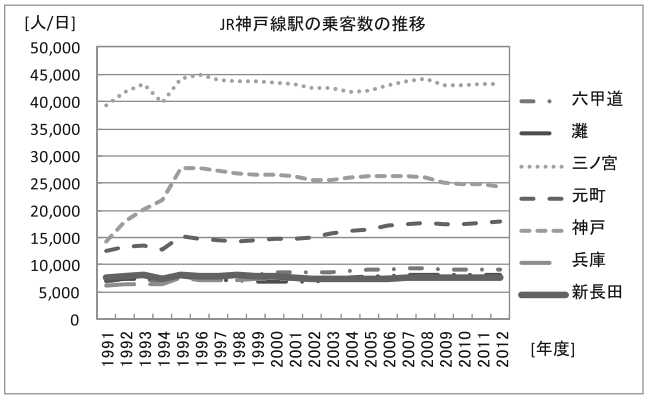
図表９　夜間人口の推移

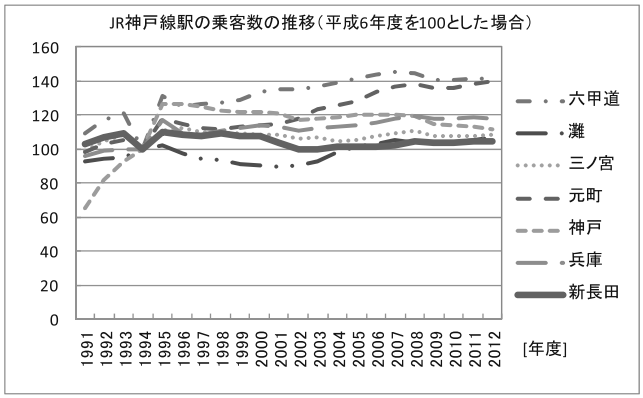


資料：S23 から H22 までは総務省統計局「国勢調査」の結果より、H25 については神戸市の住民基本台帳より作成

※：「新長田駅南地区」：ここでは、再開発事業の区域を含む以下の町丁目を指す。
日吉町１丁目、同２丁目、
若松町３丁目、同４丁目、同５丁目、同６丁目、同７丁目、
大橋町３丁目、同４丁目、同５丁目、同６丁目、同７丁目、
腕塚町５丁目、同６丁目、久保町５丁目、同６丁目、二葉町５丁目、同６丁目

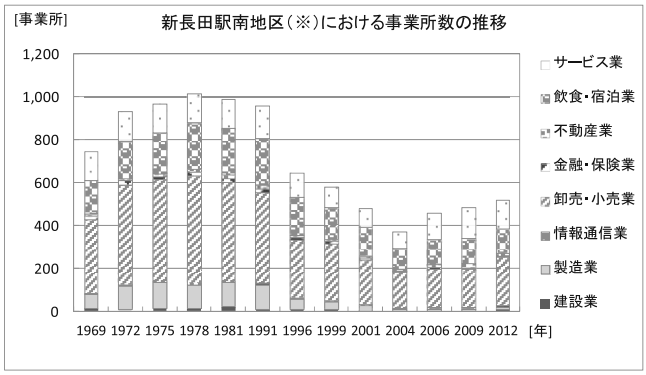
図表10　交流人口の推移（駅乗降客数で代替）

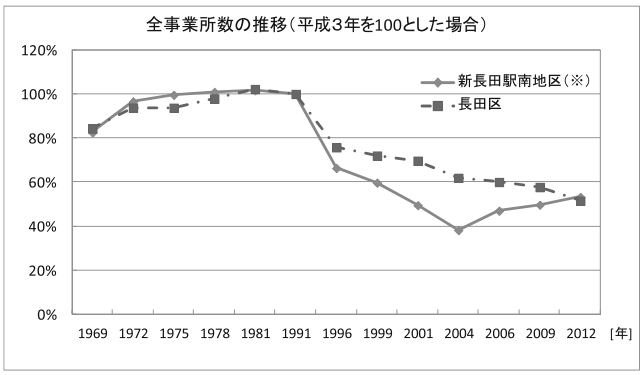




資料：神戸市統計書より

図表11　事業所数の推移





資料：総務省統計局「事業所・企業統計調査」、「経済センサス」より作成
※：「新長田駅南地区」：ここでは、再開発事業の区域を含む以下の町丁目を指す。
日吉町１丁目、２丁目、
若松町３丁目、４丁目、５丁目、６丁目、７丁目、
大橋町３丁目、４丁目、５丁目、６丁目、７丁目、
腕塚町５丁目、６丁目、
久保町５丁目、６丁目、
二葉町５丁目、６丁目

（4）地価の変動

①新長田駅南地区周辺各地点の路線価の推移

新長田駅南地区の地価は、震災以前より下落する傾向にあったが、震災の発生とともに大きく下落し、現在では1㎡あたり100千円～300千円の水準となっている。

その後、再開発事業により、再開発ビルが建設された敷地の近傍では、地区外と比較すると、やや高い数字となっている地点もある。

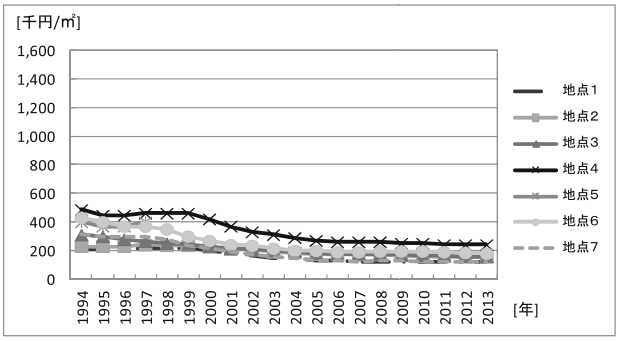
また、再開発ビルが建設された敷地の近傍では、再開発ビルが竣工した前後で、路線価が上昇する地点もあるが、全体的には、明確な地価の上昇を読み取れなかった（図表12「新長田駅南地区周辺各地点の路線価の推移」参照）。

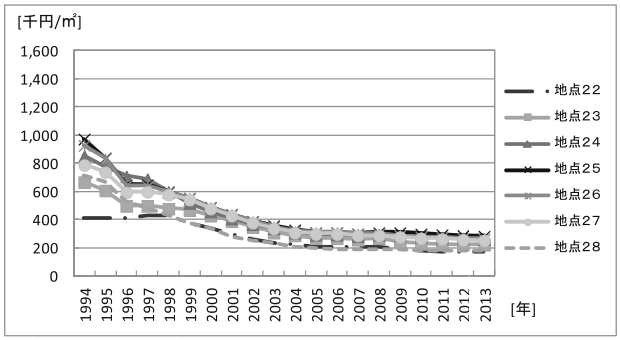
②類似の商業地域における路線価の推移

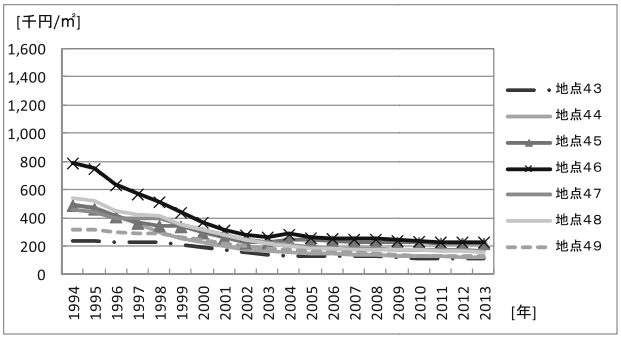
参考として、地区周辺の類似の商業集積地（長田神社前商店街周辺および板宿商店街周辺）について、震災以降の路線価の推移を把握した。

2つの地区とも震災後地価は下落する傾向にある。長田神社前商店街周辺は、新長田駅南地区周辺と同様、現在では1㎡あたり100千円～300千円の水準となっている。他方、板宿商店街周辺は、震災後下落が続いているものの、震災前の路線価は新長田駅南地区より相対的に高く、

図表12　新長田駅南地区周辺各地点の路線価の推移（代表的な地点）

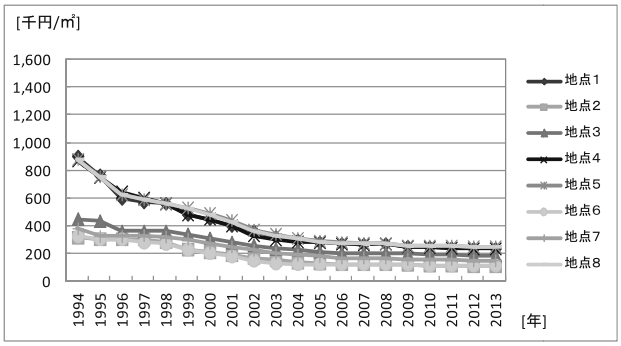


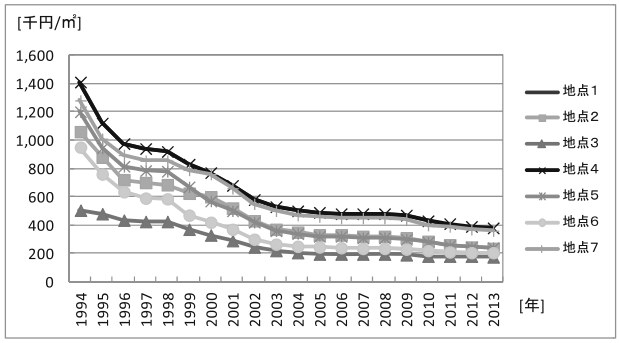




資料：国税庁「財産評価基準書　路線価図」より作成

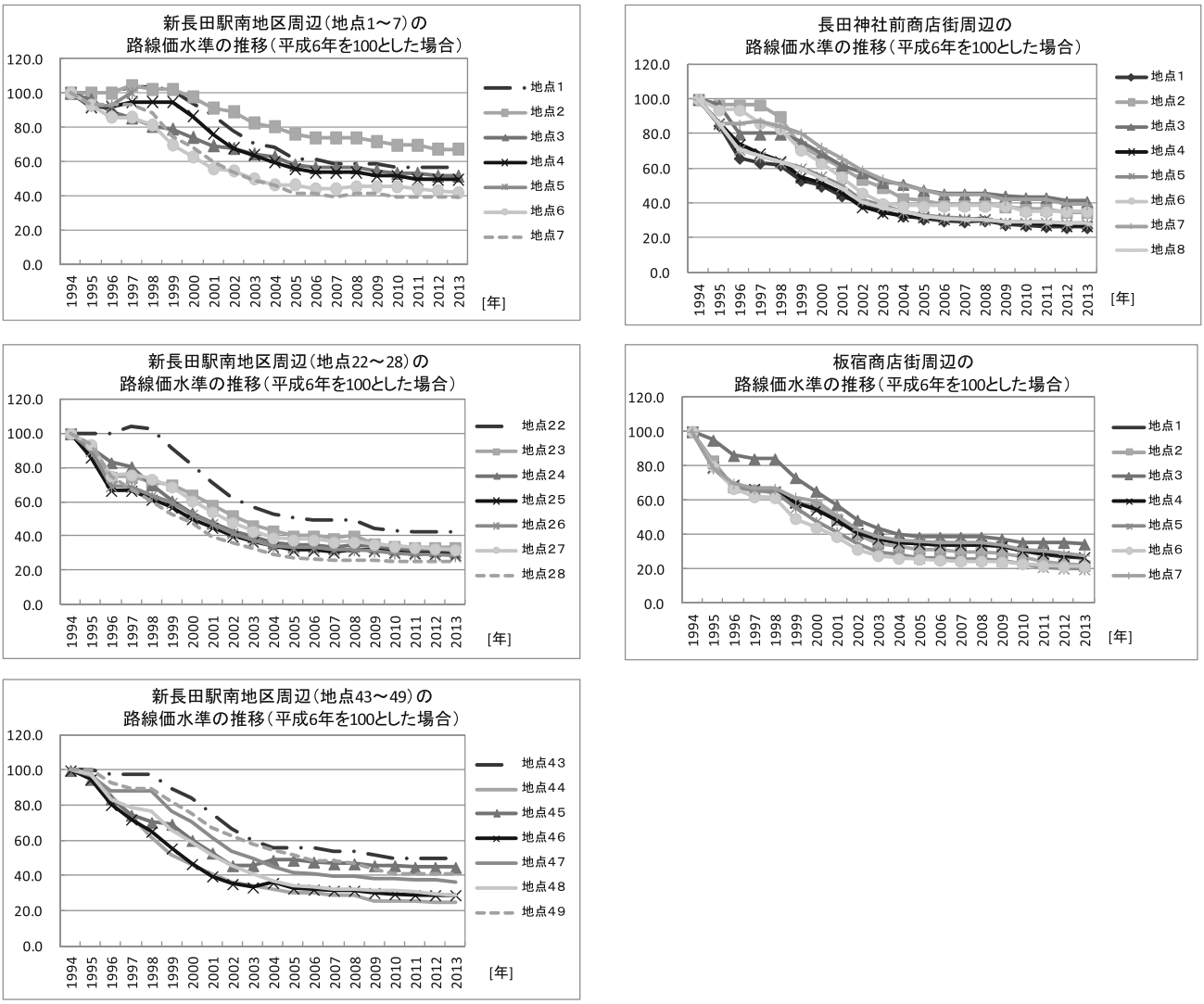
図表13　類似の商業地域（長田神社前商店街周辺及び板宿商店街周辺）における路線価の推移（代表的な地点）





資料：国税庁「財産評価基準書　路線価図」より作成

図表14　新長田駅南地区と類似地区における路線価の推移（代表的な地点）



資料：国税庁「財産評価基準書　路線価図」より作成

現在も路線価は比較的高い水準となっている（図表13「類似の商業地域における路線価の推移」参照）。

③類似地区との比較から分かる再開発事業の実施効果

新長田駅南地区と、類似の商業集積地区2地区の路線価水準を比較したところ、いずれの地区も震災後、路線価は低下する傾向にある。

震災前の水準を100として推移をみた場合、以下のような傾向を見ることができる（図表14「新長田駅南地区と類似地区における路線価の推移」参照）。

- 新長田駅南地区の中では比較的震災前の路線価の高かった地点22から28においては、震災前を100とした場合25～45程度の水準にまで下落している。この水準は、比較的路線価水準の高い板宿商店街周辺と同じである。
- 一方、新長田駅南地区の中では比較的震災前の路線価の平均的水準であった地点1から7および地点43から48においては、震災前を100とした場合25～70程度の水準になっている。この水準は、長田神社前商店街周辺と同じである。

以上のことから、震災後は、いずれの地域においても同様の地価の下落が生じており、地区の特性等による路線価水準の差が小さくなってきているということが分かる。

（5）復興まちづくりの効果（まとめ）

①居住機能

夜間人口（定住人口）については、震災前以上に回復している（震災前の約1.3倍程度）。

震災以前から地区に居住していた世帯だけでなく、周辺地域やその他地域からの入居した世帯も一定存在し、人口の集積は一定進んでいる。

昼間人口（交流人口）については、震災以降ほぼ同じ水準を維持することができている。

②産業機能

事業者数は、再開発施設の供用開始に伴い徐々に回復する傾向にあるが、震災前と同等の水準には至っていない（震災前の事業所数の55%程度）。

事業者の業種の構成としては、サービス業の割合が増える傾向にあり、住民向けのサービス業の誘致の結果が表れている。

③地価等の推移

全国的な地価下落の傾向をうけ、再開発施設周辺の地価も震災前に比べて低下している。

路線価について分析すると、再開発区域内と区域外では、区域内の方がやや高い価格で下げ止まる傾向にあるが、明確な事業効果の表れを読み解くことはできない。

10 今後の課題

（1）「被災者生活の早期再建」と「拠点性のあるまちづくり」の達成状況

新長田駅南地区再開発事業は、「被災者生活の早期再建」と「拠点性のあるまちづくり」を進めることが目標であった。

前者の目標については、震災後、既存の制度の枠組みの中で、実施事業の早期決定や事業用仮設の設置、受け皿住宅の建設等、被災者への支援が実施された。

後者の目標については、従前から抱えていたインナーシティ問題の解決も見据え、被災者の個別の再建を待つのではなく都市基盤と建築物を一体的に整備することで、一定の人口の定着と震災前にはなかったゆとりのある公共空間・共用空間の創出が図られている。

（2）震災から20年間を経たまちの構造の変化への対応

①居住者の変化

図表15に国勢調査に基づく、新長田駅南地区における年齢別人口の推移を示す。総人口は、1995年以降、まちの復興、住宅供給（図表6）にあわせて全体的に増加する傾向にある。その中でも近年は、15～24歳、35～39歳、50～65歳の人口が特に増加する傾向にある。この傾向から推測されることは主に以下の点である。

15～24歳：学生や新社会人等の若年世代の転入にともなう増加

35～39歳：一定の所得水準にある会社員・子育て世帯等の転入にともなう増加

50～65歳：子育ての済んだ世代の転入にともなう増加

今後、詳細な調査を実施する必要があるが、新長田駅周辺は三宮等の都心へのアクセスがよいという条件を有していることから、郊外へ居住していた世帯の高齢化にともなう都心回帰や単身の勤労者、核家族世帯等の住まいの受け皿として新長田駅周辺が機能し始めていることが推測される。

②地域の産業の更新の停滞

新長田駅南地区再開発事業は、震災前からの生活者が地区から流出することを一定抑制できた一方で、逆に地域の産業を時代のニーズにあったものへと更新することも抑制していることが懸念される。

産業は時代のニーズに応じて常に業種・業態を変化させていくことが求められる。新長田駅南地区では、震災から20年が経過し、店舗等の経営者の高齢化が進んでおり、時代にあったニーズにこたえられる後継者が少ないことも課題である。

（3）都心拠点を目指した新しいまちづくりを進めていくための今後の事業のあり方

今後の展開としては、地域のニーズに適合した次世代の産業の育成とその持続可能性の確保が求められる。

新長田駅南地区では「拠点性のあるまちづくり」を目指

図表15　新長田駅南地区（※）における年齢別人口の推移

1995年				0～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳以上			計
総人口				94	90	109	137	203	194	164	139	178	240	250	219	198	151	108	168			2,642
5年前比増減数				－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－			－
5年前比				－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－			－
2000年			0～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85歳以上		計
総人口			66	54	62	129	203	224	149	163	134	172	270	265	233	207	184	147	91	80		2,833
5年前比増減数			66	−40	−28	20	66	21	−45	−1	−5	−6	30	15	14	9	33	39	−77	80		191
5年前比				0.57	0.69	1.18	1.48	1.10	0.77	0.99	0.96	0.97	1.13	1.06	1.06	1.05	1.22	1.36	0.54			1.07
2005年		0～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85～89歳	90～94歳	95歳以上	計
総人口		156	98	84	105	291	296	374	289	264	220	301	414	394	339	345	259	172	99	41	7	4,548
5年前比増減数		156	32	30	43	162	93	150	140	101	86	129	144	129	106	138	75	25	8	−39	7	1,715
5年前比			1.48	1.56	1.69	2.26	1.46	1.67	1.94	1.62	1.64	1.75	1.53	1.49	1.45	1.67	1.41	1.17	1.09	0.51		1.61
2010年	0～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85～89歳	90～94歳	95～99歳	100歳以上	計
総人口	197	166	96	103	162	249	318	422	310	283	264	342	442	404	356	356	262	153	55	30	2	4,972
5年前比増減数	197	10	−2	19	57	−42	22	48	21	19	44	41	28	10	17	11	3	−19	−44	−11	−5	424
5年前比		1.06	0.98	1.23	1.54	0.86	1.07	1.13	1.07	1.07	1.20	1.14	1.07	1.03	1.05	1.03	1.01	0.89	0.56	0.73	0.29	1.09

資料：総務省統計局「国勢調査」の結果より（特に増加の多い世代上位５位を着色している。（前５年と比較のできない世代を除く））

※：「新長田駅南地区」：ここでは、再開発事業の区域を含む以下の町丁目を指す。
日吉町１丁目、同２丁目、
若松町３丁目、同４丁目、同５丁目、同６丁目、同７丁目、
大橋町３丁目、同４丁目、同５丁目、同６丁目、同７丁目、
腕塚町５丁目、同６丁目、久保町５丁目、同６丁目、二葉町５丁目、同６丁目

し、20年をかけて整備がすすめられた業務床とそれをつなぐゆとりある公共空間・共有空間が地域の資源・財産として備わっている。現在、その財産を十分に活用できていない点は大きな課題であるが、今後、この貴重な資源・財産を有効に活用できるよう、所有と使用の分離を実現する仕組みづくりを構築し、地域の取り組みをしての定着を図ることが期待される。

①地区内経済の好循環実現

かつての新長田の地域経済のように、地域の居住者が地域で消費する構造をつくることが重要である。震災後20年間の地区の人口の推移からも分かる通り、地域への居住ニーズは一定存在する。その中で地域内経済の好循環を実現するには、まず、まちの居住者の属性をこまめに把握することから着手する必要がある。そして、きめ細かい消費者マーケティングを実施し、ニーズに応じたテナントの誘致等、地域の経済の活性化策を講じることが必要である。

②地区外も巻き込んだ経済の好循環実現

拠点性のあるまちづくりを真に達成するには、一定規模の交流人口の呼び込みを図る必要がある。そのためには、他の地域の居住者をひきつける地域のアイデンティティ・新長田ならではの面白さを見つけ出しPRしていくことが重要である。再開発事業によって生み出された、ゆとりある公共空間・共有空間、再開発事業区域の内外での新旧のまちが同居する姿等、この20年間で作り上げた資源・財産を有効に活用すべく、対外的にPRできる材料として加工・発掘していくことが求められる。

③住み続けることのできる持続可能なまちの実現

今後の20年、さらに次の20年を見据え、多様な世代が暮らすことのできる持続可能なまちの実現を図ることが必要である。新長田駅周辺は、都心へのアクセスがよいという好条件に恵まれている。都心の就労者のすまいの受け皿として一定の更新性を維持しつつ、多様な居住者の属性に応じたデイサービス、育児・教育サービスの充実を図ることが重要である。

【注】

[1] 事業用仮設：再開発事業や土地区画整理事業を行う際、従前に立地していた住宅や店舗用に仮設される建築物。

[2] 保留床：建物を中高層にするなどにより土地を高度利用することによって形成される、従前地権者の権利分以上の住宅や店舗等の床のこと。