

新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業の検証(大要)

1. 総論

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課題と、住民との協働により時間をかけて「副都心にふさわしいまちづくり」を実現するという時間軸の異なる2つの側面を有しており、復興が進むにつれ両者の比重が変化していくことに対応の難しさがあった。

2. 検証の概要

(1) 震災復興再開発事業の目的

- ・事業にあたっては、事業用仮設住宅や仮設店舗の建設を急ぎ従前生活者の流出を最小限にとどめるとともに、転出希望者に対しては土地の先行買収により再建を後押しするなどし、被災権利者の早期生活再建に努めた。
- ・道路・公園等の公共施設が整備され、耐震性のある再開発ビルが建設されたことにより、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。
- ・事業目的である「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」については概ね達成できた。

(2) 事業の進め方

(早期都市計画決定と協働のまちづくり)

- ・「まちづくりビジョンを早急に示す」、「無秩序なまちの再生を防止する」、「事業用の仮設住宅・仮設店舗を建設する」、「土地売却希望者に対する税の特別控除を可能とする」ため、震災から2か月後の都市計画決定を行った。
- ・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。
- ・短期間で都市計画を決定することにより、事業用の仮設を建設することで従前居住地付近での生活復旧を可能とし、協働のまちづくりを進める環境を整えた。また、まちづくり協議会から提出された「まちづくり提案」を最大限尊重し事業を進めた(2段階の都市計画)。
- ・さらに、地区外転出を希望する権利者の生活再建を都市計画決定後から先行買収により金銭面で後押しした。

(大規模な第二種市街地再開発事業)

- ・道路、公園などの公共施設と建築物の整備を一体的に行うことのできる市街地再開発事業を選択した。
- ・被害の大きかったエリア、震災前からまちづくりの動きがあったエリアを事業区域としたことで、施行面積、権利者数ともに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、不動産市況の悪化によるリスクは、神戸市が負うこととなった。

(計画変更のプロセス)

- ・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、状況に応じて柔軟な計画の見直しを図った。

- ・しかし、当初計画された商業床については、被災権利者の生活再建を最優先に再開発ビルの建設に着手し順次事業を進めたため、状況の変化に応じた柔軟な建築計画の変更が困難だった。
- ・生活再建の目途が概ね立った段階では特定建築者制度を導入したことで、民間事業者のノウハウの活用や市場ニーズに対応した柔軟な手法で事業を進めることができた。

(ビル管理)

- ・区分所有者の負担軽減を図るため、まちづくり会社による第三者管理者方式を採用した。
- ・再開発ビルに豊かな共用空間が整備された一方で、住民(特に商業者)から管理費の負担増、管理方法について不満の声がある。

(3)「住」「商」「工」の復興

1)住宅の復興

- ・震災前の約2倍となる2,800戸を供給することとなり、夜間人口は約1.4倍となった。

2)商業の復興

- ・被災権利者が商業軸に沿った店舗に戻ることができるように震災前と同程度の床面積を確保したが、権利者生活再建床(分譲・賃貸)は47%にとどまった。
- ・残りの保留床が思うように売却が進まなかったことが、収支差発生要因のひとつとなった。
- ・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・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。
- ・ハード整備の再建は果たせたが、商業としてのにぎわいに課題が残っている。

3)工業の復興

- ・地域の主要産業であるケミカル関連の権利者が地区内再建できるよう工業系の用途地域としたが、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、複合用途の区分所有ビルに入居することへの抵抗感から、再開発事業になじまず、地区外での被災者向けの工業団地等での再建となった。

(4)事業の効果

- ・災害に強いまちの実現と多様な公共的空間が創出された。
- ・夜間人口は震災前の約1.4倍となった。
- ・昼間人口(従業者数+通学者数)は事業完了時点で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人の経済波及効果が生まれた。

(5)事業の収支

- ・特定建築者制度の活用等事業費の削減に取り組んだが、現在保有する保留床がすべて売却できたとしても、事業完了時点で収支差は-326億円となる。
- ・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その後社会経済情勢の影響を受け、不動産価格が下落したことから保留床処分益が生じにくい状態が続いたこと、③事業の長期化に伴う借入金利子が増加したことが大きい。
- ・事業途上の収支差に対しては一般会計繰入金で対応しているが、公共的な意味合いの強い復興事業であり、生活再建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、一般会計繰入には相応の理由があると考えられる。

・今後、保留床処分をすすめ、一般会計繰入金の縮減に最大限努力する。

3. 検証から見えてきた教訓

今後の災害復興事業に対し、本事業の検証から見えてきた課題を教訓として、①ガバナンスの強化、②リスクマネジメント、③事前復興につながる人材育成とコミュニティ醸成、の3点にまとめた。

(1)ガバナンスの強化

(行政の意思決定)

復興事業は、災害をきっかけに短期間で事業化されることから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、組織で情報共有し、事業の方向性のチェック機能を働かせることで 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)

時代の要請に応じ市民に対し最大限の情報提供に努める必要がある。特に、収支は将来における市民の財政負担につながり得る重要な事項であるため適宜開示されることが求められる。また、権利者に対しては、共用部分にかかる管理費の発生リスクを十分に説明するなど、情報共有する必要がある。

(2)リスクマネジメント

(事業の長期化)

施行区域が広いと事業期間が長期化することから、事業途中段階における区域除外や計画変更など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)

復興事業は早期の対応が必要となるため、権利者の入居・転出の見極めが現実的には困難であり、建築設計については、フェールセーフの発想を持ち込み建築設計の可変性を探ることが必要である。また、権利者の入居・転出については、状況に応じた権利者とのリスク分担できるしくみの検討が必要である。

(震災復興再開発事業と収支差)

復興事業として行う第二種市街地再開発事業は、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なければ事業は前に進まない。

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 を継続することで行政職員の人材育成を図り、権利者に信頼される地域密着型のコンサルタントの人材発掘や継続的な活動を支援する仕組みが必要である。また、復興まちづくりを進めるうえで地域コミュニティの醸成が不可欠であり、行政はそのための仕掛けづくりとサポートが必要である。

4. 新長田駅南地区における今後の取り組み

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」ことが必要である。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。

具体的な取り組みは以下のとおり。

(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工区となる、①分譲マンション(令和3年6月完成予定)、②病院・分譲マンション複合施設(令和5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年7月完成予定)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。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、まちの活性化を図る。さらに、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。

(3) 魅力ある地下空間の創出による回遊性の向上

にぎわいと回遊性向上につなげるため、3層ネットワークの地下空間を活かし、歩きたくなる地下空間を目指し再開発ビル等の地下空間のリノベーションに取り組む。また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

県立総合衛生学院の整備により、「福祉」「医療」関連企業の進出が予想される。市保有床においてこれを新たな産業の展開につなげるよう取り組む。

(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」取組みを官民連携で進める。また、地域特性を踏まえた展開として、定住外国人、子育て世代、学生等とも連携した取組みを進める。