

第4回 新長田駅南地区震災復興第二種再開発事業検証 有識者会議

議事録

日 時：令和2年12月11日（金）10時00分～11時27分

場 所：三宮研修センター 5階 第505会議室

1. 開会

事務局より開会の挨拶が行われた。

2. 委員の紹介

事務局より出席者紹介及び資料確認が行われた。

委員紹介は資料1の確認により紹介に代える。

（加藤座長）

当初、有識者会議は3回程度開催するということがあった。4回目の本日は総括としての意見交換を行う。本日配布した資料には、直前にいただいた意見は反映されていない旨、ご了承いただきたい。今回の議論を踏まえて、報告書を更にブラッシュアップする予定である。本日も忌憚のない意見を願います。

3. 議事

（1）検証の総括について

（事務局）

資料3 検証報告書（案） III. 検証の総括を説明。

（加藤座長）

ありがとうございました。皆様のご協力のもと、「1. 検証のまとめ」については、内容はそのままに整理のしかたを変えた。「2. 検証から見えてきた教訓」「3. 新長田駅南地区の今後」については、新たに追加している。この3つの項目順に、ご意見を伺いたい。

「1. 検証のまとめ」について

（谷沢委員）

108ページ《「住」・「商」・「工」の復興について》で、「住」についての成果として、従前規模の住宅供給が確保されたことが記載されている。前章にも記載されていることで繰り返しになるが、居住人口が増加したことも追記してよいと思う。また、再開発の目的が“災害に強い安全なまちづくり”ということから、耐震化率100%、耐火率100%のまちができていることも「住」の成果といえるので、記載すべきではないか。

（加藤座長）

総括の多くの部分が再掲されてはいるが、強調すべき部分の再掲はもう一度検討いただきたい。

(新玉委員)

新長田駅南地区は、第二種市街地再開発事業として都市計画決定され、早期の生活再建と防災街区の構築の2つの目的が示された。どちらも短い期間でよくできていると思う。結果として326億円の赤字が出ているが、それは結果論であって仕方がないのではないか。そもそも、当時の状況からも、第二種でなければ、市街地再開発事業が進められなかったことは明確である。その前提での目的が明確である限り、うまくいったと言えるのではないか。

(加藤座長)

ありがとうございます。105ページに記載されているとおり、本事業の2つの目的は達成されている。

(中林委員)

《「住」・「商」・「工」の復興について》の特に商業については、事業者としての再建計画がどうなされていったか、事業効果、事業の成立性という観点ではうまくまとまっていると思う。

《事業の効果について》で、震災復興事業と本来の第二種市街地再開発事業のそれぞれの観点をまとめていること、《事業の収支について》で「震災復興事業としての採算性に係る課題」と記載されていることに少し違和感がある。震災復興事業と採算性や事業の成立性は遠いところにあると思う。制度上苦しいのは分かるが、分けて表現しても良いのではないか。

《事業の進め方》は短期と中長期の視点で記載されており、良いと思う。

(加藤座長)

このご指摘を踏まえて、事務局の方で再検討いただきたい。

(事務局)

検証のまとめということで、105ページの冒頭に「本事業は、被災者の早期生活再建という短期に対応すべき課題と、住民との協働による副都心にふさわしいまちづくりの実現という時間軸の異なる2つの課題に対し、行政としてどう考え対応してきたかをまとめて検証を行ったものである。」と事務局の考え方を示した。表現等ブラッシュアップする必要があるら改めていきたい。

(谷沢委員)

私も《事業の効果について》は、数字だけで効果がまとめられていることに違和感がある。

また、《事業の収支について》は、114ページの(2)リスクマネジメントのところ、事業が長期化して借入金の利子の負担が増えたことが課題として挙げられているが、こういったことも収支悪化の一因として記載してもいいのではないか。

(収支)の3つ目、住宅を複数棟建設したことで、供給が重なり販売価格の設定が安価になったと記載されているが、これは「II.事業の検証」に出てこない。この資料のどこかにある内容だと思うが突然出てきた印象を受ける。

(収支)の1つ目、事業完了時点での収支差が-326億円というのは、保留床が181億円で売却されることを想定した上での収支差である。その点について注釈を入れていただきたい。

(加藤座長)

数値だけではなく、もう少し丁寧に分かりやすく表現していただければと思う。

(角野委員)

今回の事業検証の目的としては再開発事業エリアの評価だが、このプロジェクトが周辺のエリアにどのような効果ないし影響を与えたのか、あるいは今後与えることになるかについても考えておくべきだ

という気がした。

(加藤座長)

ありがとうございます。おそらく「3. 新長田駅南地区の今後」での記載となるだろうが、いずれにしても大変重要なご指摘なので、いずれかの部分で記載していただければと思う。

それでは、次の「検証の教訓」についてご意見をいただきたい。

「2. 検証の教訓」について

(谷沢委員)

114ページの(2) リスクマネジメントの「建築計画の大幅な変更の難しさに係る課題」というタイトルが気になった。変更が難しいから課題なのではないか。ここは、「建築計画の大幅な変更に係る課題」か、その下にリスク分担についても記載されているので「建築計画の変更とリスク分担に係る課題」というタイトルになるのかと思う。

(事務局)

ご指摘の通りである。文言について改めて検討する。

(加藤座長)

ガバナンスとリスクマネジメントについては、今回の検証の2大キーワードともいえる大変重要なものである。読み方によってはこの報告書全体がガバナンスとリスクマネジメントを中心に整理しているといっても過言ではない。既に言い尽くした感があるのかもしれないが、お気づきの点があれば発言をお願いしたい。本日の意見を踏まえて、更にブラッシュアップし、最終案としたい。

(中林委員)

事業の採算性が、初期の段階、中期の段階、長期の段階でどのように推移していくかイメージはあったか。復興事業であれば一般会計で処理されてもいいような気もする。時系列でみた事業の採算性の検討はこれまでされてきたのか。

(事務局)

都度の採算性は確認できていなかった。140ページに事業の進行状況についてのグラフを掲載している。上段が年度ごとの用地買収の推移で、下段が再開発ビルの延床面積である。用地買収は特に最初の2か年に集中していたのだが、通常の再開発事業ではこういう状況にはならない。このあたりが復興事業の特殊性と言える。今はこれを結果として確認できている状況で、当時このことを十分に認識しながら事業を進めていたかと言えばそうではない。

(中林委員)

114ページ(2) リスクマネジメントの一番下に、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と記載されている。今後のプロジェクトでは、リアルタイムとは言わないが、ある程度時期を区切った評価が有効なのではないか。

繰り返しとなるが、115ページの「震災復興事業としての採算性に係る課題」は、震災復興事業に限定すると引っ掛かりがある。第二種再開発事業とセットになっているイメージがあった方がよい。

(加藤座長)

事務局としてはどのようにお考えか。採算性となると、谷沢委員のご指摘のように赤字が前面に出てくる。大災害からの復興という意味ではそれも仕方がないというのが新玉委員の意見だった。長期に渡る経

済状況の変化という、制度と合致しない社会情勢があった。この辺りに中林委員の指摘の背景があるのではと思う。

(事務局)

その点には一番悩んだ。復興事業と既存の再開発の枠組みとの間に経済情勢が関わってきた。地価が上昇していれば、既存の枠組みでも収支上は問題なかったが、そうはいかなかった。ご指摘いただいたことについては、もう少し表現として盛り込めるよう工夫したい。

(中林委員)

115ページの箇条書き2点目の記載にあるように、「復興事業として行う第二種市街地再開発事業」という表現の方が素直かなという印象である。

(事務局)

気持ちとしては「復興事業として行う第二種市街地再開発事業」と申し上げたいが、再開発としてやっている限りは採算度外視というわけにはいかない。もう少し表現を工夫したい。

(谷沢委員)

当然赤字になって良いという話ではない。再開発事業として収支をゼロにすべきところと、公共性が高い事業として一般会計から繰り入れをしい部分とを分けて整理することが必要ではないか。収支差が出て当然という整理の仕方はよくない。

(加藤座長)

この事業の評価という意味でも非常に重要な部分である。表現については再点検していただきたい。

(新玉委員)

ガバナンスとの関係で、人材育成についての意見である。第二種市街地再開発事業は、まちづくり協議会とコンサルタントの意見を吸い上げて実行するというスタイルだった。住民側から神戸市に苦情や要望がある場合は、まちづくり協議会を通して行われる。しかし、神戸市の責任者は人事異動で定期的に交代することから、スムーズな話し合いが継続できないケースが多いと聞く。住民にとって信頼のおける行政側のリーダーをどのように据えるかが重要である。リーダーが交代する際は、引継ぎがきちんと行われる体制を望む。他都市の成功例、失敗例を共有する必要があると同時に、神戸市の失敗例、成功例も他都市に発信していくべきではないか。

(加藤座長)

ありがとうございます。他に意見はないか。

それでは、次の「新長田駅南地区の今後」についてご意見をいただきたい。

「3. 新長田南地区の今後」について

(新玉委員)

今後の取組への希望や理想についてお話ししたい。新長田の種市街地再開発事業の問題は、空き店舗の問題に尽きると思っている。住宅に関しては、人口が1.4倍に増えていることから、成功したと言えると思うが、それでにぎわいのあるまちづくり、商業の活発化が実現できているかというところではない。何が足りないのかということ、子供や家族連れが楽しめるまちになっていないということかと思う。買い物ができる複合施設はあるが、たとえば西区の学園南にある子供の国のような施設や、恐竜ランド、鉄道館、

漫才の常設館、ハーバーランドのデュオこうべのような大きなイベント施設がない。デュオこうべではコンサートやダンスフェスティバルなど、多方面の芸術活動も行われているので、このような施設が新長田にもあればよいと思う。そのためには、現在稼働中の店舗と空き店舗を再配置する必要がある。空き店舗を一度クリアランスして、子供も家族も遊べるようなイベント広場やショッピングセンターのような施設が国道の南側にできればよい。南方面に人を流す仕組みや考え方は求められているのではないか。再開発をしてこれで終わりにせず、再度不足している部分を洗い出し、今後どうしていくかを検討する必要があると思う。

(中林委員)

商業床をどう活用していくか、人・モノ・金・情報を考えときに、今ある資源の活用がある。新長田には様々な国の人、コミュニティがあるので、それをもう少し積極的に活用してはいかかが。いろんな世代や多様なコミュニティを商業に取り込むことは長田地区の得意とするところである。

再開発ビルのマンションに住む子育て中のママさんにとって、教育、雇用、自分を輝かせる場、おしゃれなカフェや芸術、文化などの拠点のようなものがあると良いと思う。先ほど新玉委員がご指摘になったように、国道南側を中心にコミュニティの仕組みがあれば自然にいろんな人たちが集まってくる。パラーは仮設店舗だったが人気があった。そんな仕組みを土日でやってみればよい。商業空間の活用の仕組みを考えることが必要である。

(谷沢委員)

まちづくりの専門家ではないので専門的なことは申し上げにくいですが、新長田の特徴、地域特性を考えると、中央区に次いで外国人が多いということである。また、子供の数も増えてきていると聞いている。住んでいる方の特性にも配慮したまちづくりを考えていただけたらと思う。2年後に専門学校が進出するので、若い世代も増えることが考えられる。そういった若い世代に配慮した何かがあればよいのではないか。新長田には有名な鉄人28号もあるし、合同庁舎ができて、うまれた公共空間をうまく利用してまちづくりを進めていただけたらと思う。

(角野委員)

3点申し上げる。まず1点目についてお話する。現在、新長田まちづくり株式会社や、神戸ながたTMOといった、まちづくり会社があるが、例えば地域に関わる方々がそこに出資をするなど、まちづくり会社を強化する必要があるのではないか。議論の中でBIDの話があったが、たとえば都市再生推進法人を地元で作ることができれば、その法人で都市再生整備計画をつくり、行政と都市再生利便増進協定を結ぶことができる。それによって、例えば、街路や公共空間でいろんなビジネスをすることが可能になる。つまり、まちづくりの組織自身が稼げる仕組みをつくり、今後のまちづくりにより積極的に関わっていけるような形になる。大きな課題としては、国道南側に人を集めることと同時に、新長田の駅周辺の認知度、ポテンシャルを上げていくことである。たとえば、若松公園や鉄人広場の指定管理業務をその組織が行い、パークPFIという公園で稼げる仕組みを導入することもできるのではないか。先ほど中林委員がおっしゃったパラーのマルシェのような事業を積極的にやっていけるよう、組織の体力を強くしながら、まずは駅周辺から認知度、情報発信力を今まで以上に高めていくことが重要である。それと南側とをつなぐ戦略の両方を考える必要がある。その組織が商店街のより魅力的なテナントミックス事業にもより積極的に関わられる仕組みができないかと思っている。

続いて2点目についてお話する。増加した夜間人口が地元で消費をしていないので、例えば子供たち向

けの仕掛け、仕組みをつくって夜間人口をまちづくりに取り込む工夫をする必要がある。子育て支援、日常の買い物、飲食などが考えられる。

最後に3点目についてお話をします。神戸市としては、中長期的な課題となると思うが、新長田は副都心だということ、新長田のシビックプライドというものを改めてアピールする必要があるのではないかと。新長田に住みたい、行きたい、商売したい、応援したいと思われるようになるには、神戸市の基本的な都市政策の中でしっかりアピールしていく必要がある。せめて中心市街地活性化に位置付けたエリアのビジョンを描き、それを発表していく必要があるのではないかと。今回は商業に関する課題が議論の中心となったが、副都心なりのシビックプライドを高めるためには、商業のみに特化しない都市再生ビジョンをしっかりと描く必要があると思う。

(加藤座長)

ありがとうございました。《まちの可能性を活かす》では、ハード整備を中心に市が既に取り組んでいて今後の展望を持っているということが書かれている。しかし、新しい産業の展開として、県立総合衛生学院が進出することで「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」と書かれているが、ここから一步踏み込んで展望を示すことができれば、もう少し説得力が高まるかもしれない。たとえば、県立総合衛生学院はそれほど大きな専門学校ではないが、研究機能も有するし、若い学生が来るという期待がある。新長田を福祉のまちづくりの実験地域として展開し、みんなが元気に暮らせるまちにしていくといったような、一步踏み込んだ議論ができるともっと分かりやすくなる気がした。ただし、その場合は県立総合衛生学院との調整も必要になるだろう。

次世代の新長田の拠点を作るには、長田のもともとのポテンシャルであるビジネス風土をうまく活かしていくことが必要である。たとえば、商業床が課題になっているが、長田は新しいビジネスが次々生まれてきたまちである。過去に小規模事業所の調査をしたことがあるが、新長田では70～80年代にはかなりの数の事業所が生まれている。そういったバイタリティのあるまちであるということはこの中にどう埋め込んでいくかである。神戸は大阪や京都と連携して、国のスタートアップ・エコシステム拠点都市構想のグローバル拠点都市として選定されている。長田のまちを活かすことを検討してはいかかがか。

長田の地域の中の経済の連関性は非常に重要である。118ページにも書かれているが、長田というまちの特徴は「住」「商」「工」の様々な機能の連関関係が密であることである。我々はそれを地域産業コンプレックスと表現している。産業のグローバル化や様々な変化の中で、それらの結びつきの密度が低くなってきているという経緯もある。角野委員のご指摘のように、人口は増えているが、住民と既存の事業者との接点がないので、それを作っていくことが最も必要なことである。それは本来長田が得意としてきたところなので、その仕組みづくり、あるいはファミリーへのサービス展開のあり方を含めた検討をしていただけたらと思う。

今回の再開発で、地域の活性化のために公共空間が機能しているのかというと、そうではない。せっかくできた公共空間をまちの活性化のために使っていく仕掛け、仕組みをつくることは行政の重要な役割である。市街地活性化のための大規模な事業として、当初は長田の再生、創生に向けて皆が同じ方向を向いていたが、社会情勢の変化や制度の問題があり、そのプロセスの中でギャップが生じた。今回の検証作業がひと段落した時点で、再び公と民が連携して地域の再生を図っていくことが重要である。そこにBIDをはじめとした様々な仕組みを介在させながら地域をつくっていくという、角野委員のご指摘のとおりかと思う。是非とも一步踏み込んで欲しい。

検証の総括の作業全体についての感想を一人ずつ伺いたい。お気づきの点、言い残したこと含めご発言をいただければと思う。角野委員から願います。

(角野委員)

このような総括や検証は本当に難しいと思う。中林委員からのご指摘にもあったが、法定再開発としての第二種市街地再開発事業の検証と、大規模災害からの復興にあたり何が起きたのかという2本の検証軸があったと思う。震災復興だから仕方がないというスタンスになることもあれば、一方で、法定再開発事業として国費も税金が投入された上での300億円超の赤字とは何事だと指摘されるのは当然のことである。全てが終わってから最後に検証するのではなく、各ステップ(節目)でこれまで何ができていて何ができていないのかということを検証し、それを出来る限り公表して、市民を含めて情報を共有していく必要があったと思う。今回の検証対象は新長田南地区だが、今後神戸市が取り組む他のプロジェクトについても完了してから検証するのではなく、今実施していることについての検証の視点を持つ必要がある。全国の他の自治体に対してもメッセージ性が高い試みだと思う。

(谷沢委員)

角野委員の意見に大変共感している。特に収支差の議論については報告書がまとまったからといって終わったわけではない。令和5年で事業完了の目途が立つこととなっているが、その時点で保留床が残っていれば、まだまだ保留床の管理も含めて事業が続いていくことになる。フローの状況を毎年見ていくだけではなく、ストックの状況(土地などの資産状況、地方債などの負債)も見ていただきたいと思う。

(中林委員)

ここまでまとめていただき、担当の方には感謝している。角野委員と同意見で、事業が終わってから振り返って検証することは良いとは思わない。社会情勢の見方は難しいが、今後の事業においてはできれば指標のようなものを据え、前向きなシミュレーションをしながら進めていくべきではないかと思う。ずれが生じ始めたなら、ステップスごとの見直しも今後必要になるかと思う。

県立総合衛生学院もあるが、拠点性を考えると、西地区にある大学のサテライトを検討してもよいのではないか。兵庫教育大学が入られると聞いているが、みなさんにオープンなスペースにして新しい考え方が生まれてくれば良いと期待している。

当時の担当者が必死で大変苦勞されたという話を聞いた。これらを文章化するなど、なんらかの形で残していくことが大事だと思う。

(新玉委員)

結果として収支差-326億円が出たが、収支差がいくら出てもよいという意味ではなく、問題はその限度ではないかと思う。事業を始める前から、採算性が伴わない可能性があったので、第一種再開発事業は進められなかった。今回出た収支差は初めから覚悟していたリスクではないかと思う。

開発面積の20haについての根拠は説明いただき理解したが、生活再建を含めた20haの評価は非常に難しい。小さな工区に分けて再開発を進め、それらを一つの集合体とした結果の20haかと思う。今回の再開発事業は初めから20haの空き地を好き勝手に整備していくというスタイルではなかったもので、20haは面積的に無理があったのでは。いろんなデメリットが顕在化して、そちらの方に目が行ってしまっている気がする。

(加藤座長)

長田は70~80年代に人口等がピークとなり、その意味で縮小過程にあったまちである。そういう場所

に大規模な災害が起きてしまった。この地域の再生への期待、希望を持ったのがこの再開発事業であった。今日の検証の総括でも、被災権利者の早期生活再建、安心・安全なまちづくりという目的はほぼ達成された。そういう意味では、厳しい状況下にあったこの地域の再開発事業としては巧みに展開され、成果を残したと思っている。

制度に関わる課題は大きく、顕在化したガバナンスやリスクの問題の背後に必ず制度があった。新玉委員が発言されたが、再開発事業としては当時これしかなかったというのはその通りである。そういう制度をいかに緊急性の高い災害時に使いこなすかということである。事業のプロセスの中で、様々な課題や論争があった。しかし、その後、低容積型整備に関する新しい制度や、あるいは角野委員の発言にあったように、まちづくり会社がテナントミックスをうまく進めていくような仕組みが動き始めている。資金という面ではPFIという制度もある。今回、25年前の災害復興のプロセスの検証する中で、制度がものすごいスピードで進化してきたような気がする。こうした進化の引き金をこの事業が引き、制度の進化を加速させたと見るべきだろう。災害は不幸な出来事ではあるが、そこからたくさんの新しい制度や仕組み、考え方が生まれた。都市計画やまちづくりに関してもイノベーションが起き、新しい考え方も出てきた。例えば、合意形成についても、政府や東京都などでガイドラインが作成されている。そういう意味では、この検証作業が出発点となったということだ。

他に言い残されたことはないか。ないようであれば、事業検証有識者会議はこれで終了とする。冒頭に事務局からお話があったように、今日の皆さんからのご意見を踏まえ、事務局で最終報告書としてまとめていただく。進行を事務局に返す。

4. 閉会

都市局 手塚市街地整備担当局長より閉会のあいさつが行われた。

以 上