

## 神戸の都心再生と再開発

神戸市 都市局 都心再整備本部 都心再整備部 課長（事業推進担当） 鷺尾 真弓  
わしお まゆみ

### 1. はじめに

神戸市は1995年の阪神・淡路大震災で甚大な被害を受け、復旧・復興にかかった事業費約2兆9千億円のうち、約1兆3千億円を市債発行でまかなった。その返済等によって財政が悪化したため、新たな投資的事業を行うことができず、神戸の都心の街並みは震災前と大きく変わらない姿を長らく留めざるを得ない状況であった。



写真1：阪神・淡路大震災による建物被害

震災から20年が経過し、市債償還の目途も立ってきた頃、ようやく新たなステージに向けた議論が始められるようになった。人口減少社会への対応や国際競争力の強化といった新たな課題に向き合いつつ、これから目指すべき神戸の都心（新神戸～ハーバーランドの範囲）や三宮周辺の将来の姿について、市民や事業者、有識者などとともに

多くの議論を積み重ね、2015年に「神戸の都心の未来の姿[将来ビジョン]」「三宮周辺地区の『再整備基本構想』」としてとりまとめた。

ここから、神戸再生に向けた官民連携プロジェクトとして、都心・三宮再整備が本格的にスタートすることとなった。

### 2. 都心・三宮再整備の概要

#### (1) 市域における都心エリアの位置づけ

2018年に策定した「神戸市都市計画マスタープラン地域別構想“三宮～ウォーターフロント都心地区編”」では、多くの公共交通機関が集積する三宮駅周辺において、公共交通機関の乗換えの円滑化や、周辺の魅力ある地域との回遊性の向上を図るとともに、商業・業務機能、新産業機能、文化・観光機能など、様々な都市機能の強化と相互連携による相乗効果を促すことで、都心全体の魅力を高めることを目指している。また、ウォーターフロント都心地区を「国際港都神戸」を創生する先導エリアと位置づけ、様々な都市機能を導入するとともに、連携性の強化を図ることとしている。

都市の活力とにぎわいを創出するためには、働く場とともに一定の定住人口が必要である一方、過度に居住機能が増加すると、商業・業務などの都市機能の立地阻害や小学校など子育て関連施設の不足などの課題が懸念される。都心再整備を進めるにあたっては、同時に都市機能とバランスのとれた都心居住を誘導していくことも必要である。

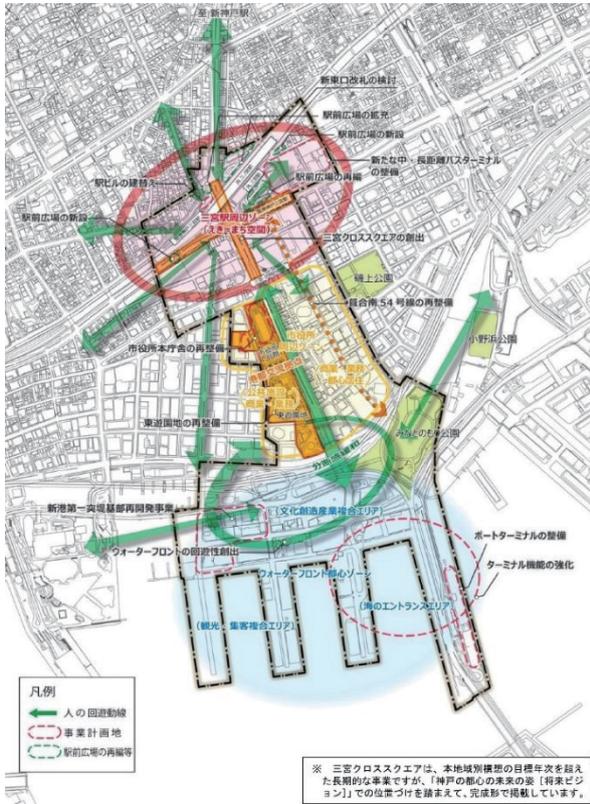


図1：土地利用方針図

(出典：神戸市都市計画マスタープラン地域別構想“三宮～ウォーターフロント都心地区編”(2018年))

このため、定住人口が急激に増加している都心の商業地域の現状をふまえて、特別用途地区(都心機能誘導地区)を指定し、都心機能高度集積地区内では住宅等の建築を制限し、都心機能活性化地区内では住宅等の用途に供する容積率が400%を超える建築物の建築を制限している。(2020年7月から施行。)

(2) 都心・三宮再整備の主な取り組み

都心・三宮再整備は、海と山に囲まれ、駅とまちが近いという立地条件を活かし、「駅を出た瞬間に訪れた人々が自然とまちへ誘われる『美しき港町・神戸の玄関口』」を新たなコンセプトとして掲げ、人が主役のまち、居心地の良い歩きたくなるまちを目指している。都心には三宮、旧居留地、北野、元町など、神戸らしい拠点が多角的に広がっており、それぞれのさらなる魅力向上を図

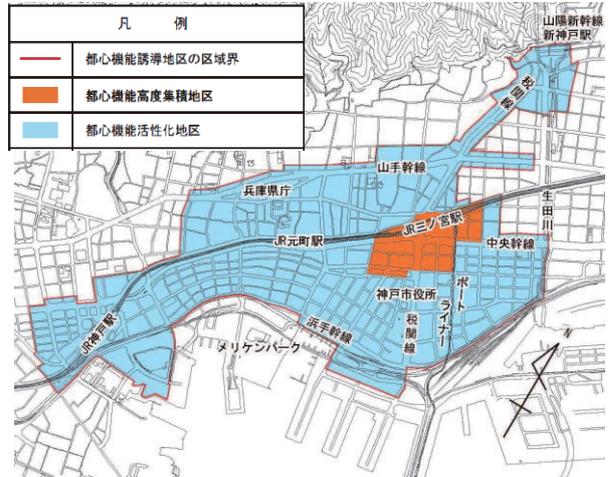


図2：特別用途地区「都心機能誘導地区」

るとともに、都心内の回遊性を向上させる施策に取り組み、駅周辺だけでなく都心全体の活性化を目指している。

なお、都心・三宮エリアは、国から都市再生特別措置法に基づく特定都市再生緊急整備地域の指定(2016年)、さらに都市再生緊急整備地域の拡大指定(2022年)をいただいております。都市再生制度等も活用しながら、次のような事業を進めています。

①三宮クロススクエア

市内最大のターミナルである三宮駅周辺は、「広場など人のための空間が少ない」「駅から周辺のまちへのつながりが弱い」等の課題があるため、「えき」と周辺の「まち」を一体的につなぎ、交通拠点としての機能や回遊性を高める「えき～まち空間」を整備することとした。

その核となるのが、三宮交差点を中心に税関線と中央幹線の一部を人と公共交通優先の空間とする「三宮クロススクエア」である。沿道建築物と一体となったにぎわいを創出し、駅から周辺のまちへのつながりを強化し、神戸の玄関口にふさわしい空間形成を目指している。その実現に向けては、必要な交通対策を実施しながら、まず第一段階として、2029年のJR三ノ宮新駅ビルの開業に合わせて、車道を最大10車線から6車線まで減少させて、歩行者空間を拡幅する計画である。

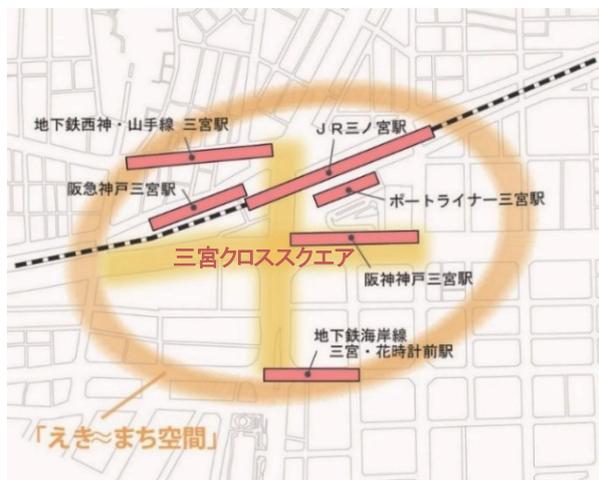


図3：えき〜まち空間



図4：三宮クロススクエア（東側・第1段階）のイメージ

## ②阪急神戸三宮駅北側（サンキタエリア）

阪急神戸三宮駅周辺では、震災後長らく仮設のままであった駅ビルの建て替え及び高架下店舗のリニューアルが行われることになり、神戸市においても隣接する「サンキタ広場」と「サンキタ通り」の再整備を一体的に進め、2021年に供用開始した。サンキタ広場はデザインコンペにより洗練された魅力的な空間に一新され、サンキタ通りは交通規制を見直した上で、建築物（民間）と歩道（公共）が一体となったデザインにするとともに、歩行者利便増進道路（ほこみち）制度を導入し、通りに開いた店舗づくりやテラス営業が実現。イベント等も実施され、歩行者中心のにぎわいある空間に生まれ変わっている。

これらの他、都心・三宮再整備では市民の憩いの場である「東遊園地」の再整備や、行政機能に加えて賑わい機能を導入する「神戸市役所本庁舎



写真2：店舗の賑わいが滲み出すサンキタ通り

2号館再整備事業」等、さまざまな事業を展開しているの、ぜひ下記ホームページを参照いただきたい。

「都心・三宮再整備～KOBVISION～」

[https://www.city.kobe.lg.jp/a55197/kobe\\_vision.html](https://www.city.kobe.lg.jp/a55197/kobe_vision.html)

## 3. 再開発を活用した新たなバスターミナル

都心・三宮再整備の主要プロジェクトのうち、市街地再開発事業を活用しているのが、西日本最大級の新たな中・長距離バスターミナルの整備である。三宮駅周辺は1日約1,700便の中・長距離バスが発着しており、兵庫県内の他、中国・四国地方などの主要都市と結んでいるが、乗降場が駅周辺に分散し、利便性や交通弱者に対する配慮が十分でないなどといった問題を抱えていた。三宮駅周辺は民間施設が建て込んでおり、空地（種地）がないことが課題であったが、三宮東エリアの雲井通5・6丁目エリアにおいて、周辺に分散しているバス乗降場をビル内に集約することを検討、2018年に策定した基本計画において、同エリアに段階的に整備していく方針を位置づけ、事業化に着手した。

本事業で整備されるバスターミナルは、国土交通省のバスタプロジェクトに位置づけられ、2020年にはI期（雲井通5丁目地区）と国道2号道路空間整備が直轄道路事業として事業化されている。国と市でとりまとめた「国道2号等神戸三宮駅前空間の事業計画」に基づき、快適に過ごせる待合



図5：乗降場を集約する新たなバスターミナル

空間の整備を図るとともに、災害時の一時滞在施設や鉄道の代替輸送拠点として機能することなどを、官民連携で取り組むこととしている。

先行するⅠ期（雲井通5丁目地区）は、従前地権者が約30名、中央区役所など公共施設のほか、耐震性が不足している1981年竣工の再開発ビルを含むエリアであった。輻輳した権利関係の整理、公共施設の整備と都市機能の更新を同時に実現するべく、市街地再開発事業の活用を想定しながら、2015年から地権者等と話し合いをはじめ、2018年に事業の施行者となる「雲井通5丁目再開発株式会社」が設立された。2020年3月には都市再生特別地区と第一種市街地再開発事業の都市計画が決定され、同年11月には特定事業参加者（三菱地所（株）、三菱倉庫（株）、TC神鋼不動産（株））及び特定業務代行者（（株）大林組）を選定した。2021年には事業計画の施行認可、2022年には権利変換計画の認可を受け、2023年7月に新築工事に着手、2027年12月の完成を目指している。

新たなビルは地上32階・地下3階で、低層部にはバスターミナルのほか、神戸市のホール機能（大ホール・多目的スペース等）や図書館機能、商業機能、屋上庭園を複合的に配置し、来訪者がさまざまなアクティビティを楽しみながら回遊できる場を創出していく。高層部には、海と山を一望できるラグジュアリーブティックホテルとハイグレードオフィスを導入し、新たな魅力・活力を生み出す場としていく予定である。

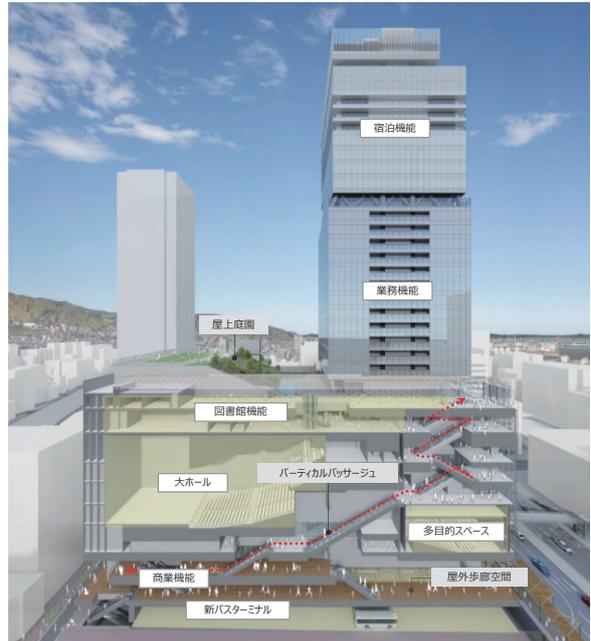


図6：雲井通5丁目再開発ビル（バスターミナルⅠ期）断面構成

続くⅡ期（雲井通6丁目北地区）は従前地権者約20名、1990年竣工の再開発ビルを含むエリアであり、Ⅰ期同様に市街地再開発事業の活用を想定しながら、将来ビジョンの公表後から地元地権者と話し合いを重ねている。協議会での検討を経て、2023年7月に地元地権者によって、雲井通6丁目北地区市街地再開発準備組合が設立され、同年12月には事業協力者を選定、Ⅰ期完成頃の事業着手に向けて、都市計画提案や事業計画・資金計画の策定等を進めているところである。Ⅱ期にはⅠ期と一体的に運用するバスターミナルのほか、神戸市のホール機能（中ホール）の導入を予定しており、民間の技術・ノウハウ等を活かしながら、Ⅰ期ビルと相乗効果を発揮する新たな賑わいの拠点の創出を目指していく。

#### 4. 市街地再開発事業の有用性

近年、市街地再開発事業については、賛否両論で語られているところであるが、都心・三宮再整備のような地方再生を進めていくにあたっては、非常に有用な手法であると考えられる。その理由について以下に述べていく。

### ①複雑な権利関係への対応

都心・三宮再整備で市街地整備を実施する場所としては、まず新たなバスターミナルを整備する雲井通5・6丁目のほか、三宮センター街周辺（三宮町1・2丁目）が想定される。

神戸は戦争で度重なる空襲を受け、街は焦土と化した。戦後、三宮駅周辺には日本最大とも言われた自由市場（いわゆる闇市）が高架下に形成された。自由市場はまもなく三宮駅の東に位置する雲井通6丁目等に「三宮国際マーケット」として移転、当初はゴム製品を中心に賑わいを見せたが、徐々に衰退した。空きを埋めた店舗も営業規模は零細で、権利関係や空間秩序が複雑化していった。



写真3：商店、民家が密集する雲井通6丁目（1971年）

その後、三宮東地区の環境悪化が著しくなったことから、市街地再開発事業に着手し、雲井通5丁目に「サンパル」（1981年竣工）、雲井通6丁目に「サンシティ」（1990年竣工）が整備された。

また、三宮センター街は戦後まもなく新興商店街としての基盤を築いてきたが、周辺には公設市場や小規模な飲食店群が形成されていった。港湾労働者など日雇い労働者で賑わったジャンジャン市場と呼ばれたバラック建物の飲食店群に象徴されるような木造低層家屋が密集し、不動産業を営む一部の大地権者と多数の中小商業地権者が混在する状況であった。その後、都市防災や都市景観の観点から、センター街の北側を市街地改造事業

（さんプラザ（1970年竣工）、センタープラザ（1975年竣工）、センタープラザ西館（1978年竣工））により、南側を防災建築街区造成事業（三宮第1～第5（1969～1972年竣工））により不燃化・共同化を実施した。



写真4：現在のさんプラザ・センタープラザ等

このように、それぞれの地区では市街地改造の取り組みまで行われてきたが、膨大な数の小規模零細地権者等で構成されている三宮駅前の権利状況は根本的に変わっているわけではない。さんプラザ・センタープラザ・センタープラザ西館では現在約400名もの地権者がおり、新たな相続も次々と発生している。権利者が多くなればなるほど合意形成には時間を要し、その間に街の状況はさらに悪化することが懸念される。また、既に共同化がなされているため、再び共同で将来を決めていかなければならない状況に置かれている。そのような複雑な権利状況に対応するためには、個々の権利をきちんと保護しつつ、事業をより前に進めやすい合意形成を可能とする再開発の手法は必要不可欠であると考えられる。

### ②再開発から再々開発へ

前項で述べたように、三宮駅前周辺では既に1960年代から市街地改造に着手しており、三宮センター街周辺では、メインストリートを挟んだ大半の街区で、いわゆる再開発事業が既に実施されている状況にある。そこから40～50年が経過し、この街の課題はかつての課題を解決したはずの「再開発ビル」の深刻な老朽化・陳腐化となっている。

三宮センター街周辺では、各街区で徐々に再々

開発を見据えた議論や検討を進めつつあるところであり、国においてもこれからの再々開発を見据えて、法の柔軟な運用等を行っていただいているところである。ただ、旧再開発ビルは総じて堅牢な構造物であり、木造に比して解体コストが増加すること、解体期間が長くなることによって補償等が増加することは明白である。また、これら街区の多くは零細地権者であり、近年工事費も著しく高騰するなか、地権者たちの力だけで再々開発事業を成立させるのは、当初の再開発よりももっと難易度が高い。たとえ合意形成ができて、事業として成立しなければ更新はできず、エリアの沈下は避けられなくなる。今後は他都市でも再々開発が増えてくると見られるなか、解体や補償など事業にかかる共通コストに対し、今後も行政が補助等によりしっかりと支援できる環境を整えることが大事であると考えます。

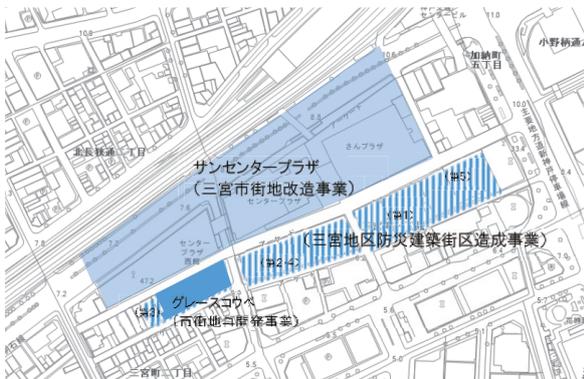


図7：センター街周辺の再開発実施街区

### ③地方都市における民間投資の難しさ

首都圏を中心に、精力的・継続的な民間投資によって再開発が行われている地区が見られるが、これらはもともと乗り入れている鉄道事業者や有力デベロッパーなどが大規模に資産を所有し、活動の拠点としているケースが多く、その投資は自らの所有資産のさらなる価値向上につながることになる。

一方、これまで述べたとおり、三宮周辺は権利が細かく分散しており、積極的に投資を行い、当該エリアの再整備にリーダーシップを発揮するよ

うな大規模地主が存在していない。なければ、新たな投資を行う企業を誘致すればよいということになるが、残念ながら、神戸の経済的なポテンシャルは首都圏や隣接の大阪エリアと同じとはいえず、建築費は同レベルでも床賃料は同レベルではない。そのような中で事業収支を考慮すると、リスクをまるまる抱えて、地方都市に大規模な投資を行うような民間企業の参入は現実的には考えにくい。

このため、行政の支援等により事業リスクを軽減し参入ハードルを下げること、新たな民間投資をいかに地方に向けさせられるかが肝要であり、その点において再開発という制度は一定の役目を果たしており、地方再生の一助になっているものとする。

## 5. 終わりに

本稿では、本市が進める都心・三宮再整備の概要から、その取り組みにおける市街地再開発事業の有用性まで、神戸の地域特性を踏まえつつ述べさせていただいた。より魅力的で活力のある都心三宮を創造していけるよう、引き続き努力してまいります。