

震災後の阪急西宮北口駅周辺地区の再開発について

松本 耕一

目次

1. はじめに
2. 西宮市の概要
3. 再開発の概要
 - (1) 北東エリア ～大型商業施設による開発のケース～
 - (2) 南西エリア ～新制度活用 of 公立文化施設による開発のケース～
 - (3) 南東エリア ～阪急東宝グループの大型複合施設による開発のケース～
4. 再開発地域の抱える課題
 - (1) アクタ西宮に見る課題 ～中小店舗の苦境～
 - (2) 芸術文化センターに見る課題 ～民間委託のメリット・デメリット～
 - (3) 阪急スタジアム跡地開発計画の課題 ～施設開業の難航～
5. 再開発から「まちづくり」への提言-アクタ西宮と芸術文化センターの課題から見てきたこと
 - (1) 中小店舗再生の必要性
 - (2) 行政改革と効率性の必要性
6. おわりに

1. はじめに

私は平成5年から平成14年までの間、西宮市の実家で暮らしていた。平成7年1月17日の阪神・淡路大震災において、神戸や淡路島の壊滅的被害の状況は頻りに報道されたため、多くの人々が知るところであろうが、西宮の被害については詳しく知らない人も多いというのが事実ではないだろうか。実際には、私のまわりだけでも、実家は全壊、通っていた小学校の体育館の天井は陥没、近くの山陽新幹線の高架は完全に倒壊するなど、甚大な被害¹を受けていたのである。

¹ 被害の概況は以下のとおりである

- ・死亡者 1,146人（震災関連死及び市外で死亡した市民12人を含む）
- ・倒壊家屋 61,238世帯（平成10年5月末現在）
（全壊34,136世帯 半壊27,102世帯）
- ・避難所 最大時 平成7年1月20日 194ヶ所
- ・避難者 最大時 平成7年1月19日 44,351人

市の中心部のうちの一つ、阪急西宮北口駅周辺地区も例外ではなく、震災直後は瓦礫の山が連なるゴーストタウンと化していた。しかし当地区は、私が中学校、高校と進学するにつれ、重点的に大規模な再開発が進められ、見事な建物が次々と立ち並んでいった。私は大阪・神戸のどちらに行くにも、この西宮北口駅で乗り換えをしなければいけない。車窓からこれらの建物が完成していく様子を眺めては、私は感動し、多くの元気をもらったのである。

現在、西宮北口周辺地区は復興事業としての再開発がほぼ完了し、また新たな大規模再開発が着手されようとしている。今こそ震災後の再開発を振り返り、これからのまちづくりを考えるチャンスである、私は思う。震災後の当地区の再開発についてのケーススタディを行い、そこから見てきた課題をヒントに、「復興」を超えた「地域再生」に向けての提言を示したい。

2. 西宮市の概要

西宮市は兵庫県の南東部の阪神地域（神戸と大阪の中間地）に位置している（図1参照）。大正期から積極的に住宅開発が行われ、平成17年10月現在で人口約46万人を抱える、商業地大阪市のベッドタウンである。西宮市は、阪急西宮北口駅周辺地域と、市役所周辺を含めた阪神西宮駅・JR西ノ宮駅周辺地域という、大きく分けて二つの都市核を有する地域である。

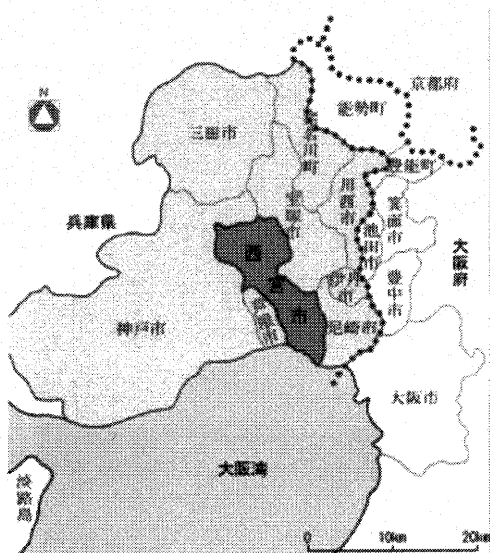


図1. 西宮市の地勢

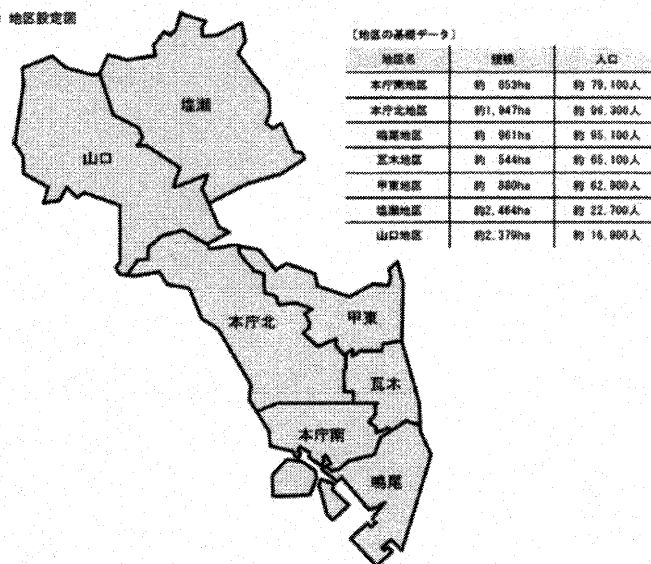
（出典：西宮市都市局都市計画部

<http://www.nishi.or.jp/homepage/keikaku/>）

3. 再開発の概要

その都市核の一つである西宮北口駅周辺地域は、瓦木地区に属する（図表2参照）。阪急神戸線・今津線が乗り入れる交通の要であり、昭和初期より商店街、市場が開設され、約220店が軒を並べる市内有数の商業エリアであった。しかし、建築時期の古い木造低層住宅が多く、道路の大部分が細街路であるなど、長らく都市基盤施設が未整備であった。そのため、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災において、多数の建物が倒壊し道路が遮断され、市内でも最も大きな被害を受けた地域の一つとなってしまった。

● 地区設定図



図表2 西宮市の地区

（出典：西宮市都市局都市計画部

<http://www.nishi.or.jp/homepage/keikaku/>）

震災後、駅周辺は西宮市の土地区画整理事業の推進地区となり、駅北東エリアには地上18階建ての再開発ビル「アクタ西宮」が建設された。駅南東エリアの阪急西宮スタジアム跡地には、平成18年下期に「阪急百貨店」を核とする大型ショッピング・センターの開業が予定されているほか、南西エリアは「兵庫県立芸術文化センター」が平成17年10月に開館し、高層マンションの建設も進んでいる。また阪急今津（南）線の高架化の協議も進行している。このように、阪急西宮北口駅周辺地域では、震災復興事業と駅前開発がセットになって進められている点が特徴である。以下、各エリアについてのケーススタディを示す。

（1）北東エリア ～大型商業施設による開発のケース～

最も早く再開発に着手されたのは北東エリアである。震災以前、当地区の道路整備は進まず、商店・住宅が密集・混在していた。それに加えて地区の建物の老朽化や商業の衰退もあり、西宮市と地元によ

り再開発の計画が策定され、平成4年に再開発準備組合が設立されたが、借地・借家が多く、震災以前は再開発がスムーズに進んでいなかった。震災復興事業として、都市基盤整備公団が平成7年2月、西宮市より「被災市街地復興特別措置法による第二種市街地再開発事業の施行要請」を受け事業に着手し、再開発は一気に進展することとなる。そして平成13年春、保健福祉センター、消費生活センター、市民サービスセンター、私立図書館などの公共施設の他、商業施設として、「コープこうべ」やベビー・子ども用品店の「アカチャンホンポ」、「ジュンク堂書店」「無印良品」などの125余りの専門店や銀行、郵便局などを備える、市内最大商業施設「アクタ西宮」が完成した。

(2) 南西エリア ～新制度活用の公立文化施設による開発のケース～

平成17年10月に、「兵庫県立芸術文化センター」が誕生した。そもそこの芸術文化センターの基本構想は、バブルの余韻が残る1989年に策定された。当初はマイカルの経営する商業施設、阪急のホテル、芸術文化センターなどが複合した大規模な施設として計画されていたが、震災と経営難による企業の撤退で、大幅に計画が見直された。芸術文化センターは、公の施設の運営に民間参入が可能となった「指定管理者制度」を前提とした後発の大型文化施設であり、公立としての芸術振興・地域振興と施設経営の両立を目指すことが求められた。事業面の特徴は芸術監督制の導入で、佐渡裕を芸術監督に迎え創設された「兵庫芸術文化センター管弦楽団」は、年8回の定期演奏会、室内楽コンサートなど年間90ステージをこなすほか、アウトリーチ活動に力を入れ、地域密着型の運営を行う。運営面での特徴は徹底した民間からの人材の登用で、ゼネラル・マネージャー、音楽プロデューサー、演劇プロデューサーともに民間ホールの経験者で、広報担当課も県職員の課長を除きすべて民間企業の出身者である。民間と公

のノウハウを結集した新しい公立文化施設が誕生した。

(3) 南東エリア ～阪急東宝グループの大型複合施設による開発のケース～

阪急電鉄は昨年11月4日、平成14年末に閉鎖した阪急西宮スタジアムの跡地に大型ショッピング・センターを建設する計画を明らかにした。阪急東宝グループ各社が共同で、西宮北口駅南東に広がる総面積9万㎡の敷地に地上4～5階建ての複合施設を建設。阪急百貨店を中心とし、隣接して総合スーパー・マーケット(GMS)や専門店街を配置する。賃貸面積は約10万㎡、店舗数は約250店舗を予定する。また東宝とオーエスが共同で、12映写室2200席規模のシネマコンプレックス(複合映画館)を開館する。このほか自動車3000台が駐車可能な立体駐車場も設置する。2006年度下期に着工し、2007年度下期のオープンを予定している。

4. 再開発地域の抱える課題

(1) アクタ西宮に見る課題 ～中小店舗の苦境～

大型店を中心に予想以上の売り上げを保ち、同市の商業の中心としての地位を固めつつあるアクタ西宮では、実は深刻な問題が起こっていた。地元商業者の淘汰である。

西宮市の女性市民の買い物動向を震災前後の平成6年と平成13年で比較したところ²、震災被害の大きかった阪神西宮地区や西宮北口周辺で、大きく減少した。住民が地元地域で買い物をした「地元購入率」を、地区別に食料品についてみると、アクタ西宮が開業した西宮北口・瓦木地区は前回より約15

² 調査は西宮市が、関西学院大商学部の福井幸男教授のゼミの協力で平成13年11月に行ったもの。市内を約50地域に分け、無作為に選んだ20歳以上の女性2000人にアンケート用紙を郵送。買い物した場所やその印象、商品、金額などを尋ねた。有効回答は1919人

ポイント低い59・3%にとどまった。これに対し、臨港線沿いに新店舗が開業したJR西ノ宮地区が75・8%（前回は4・7%ポイント増）で最高。大型店が相次ぎ出店した塩瀬地区も42・6%（同25・6ポイント増）、山口地区が57・4%（同22・1ポイント増）と伸びた。

一方、市民が市内で買い物した割合を示す「市内購入率」は、食料品89・8%（前回は3・5ポイント増）、家庭雑貨81・5%（同2・2ポイント増）など主要五品目で伸び、市全体としては、市民が市内で買い物した割合は震災前より高まった。

これはつまり、「食料品は郊外の大規模ショッピング・センターで買う」という、震災後の新たな市民の動向を示している。アクタ西宮において、書店や生活用品店などの大規模店舗は成功したものの、中小規模の食料品の店舗は苦戦を強いられている。さらに問題なのは、その食料品を扱う地元商業者も多いという事実である。高い共益費負担に加え、この商業地図変化の逆風は、中小商業者に苦難を強いることになった。

（2）芸術文化センターに見る課題 ～民間委託のメリット・デメリット～

先に述べたように、芸術文化センターは、公の施設の運営に民間参入が可能となった指定管理者制度を前提とした施設である。この指定管理者制度の導入については、さまざまな議論がなされている。

指定管理者制度とは、それまで地方公共団体やその外部団体に限定していた公の施設の管理を、民間団体にもさせることができるというものである。つまり、施設の管理全般が管理者に委ねられることから、最終的には「公の施設が民営化される」という流れになる。

一般的には利用時間の延長などの施設運営面でのサービス向上とともに利用者の利便性が向上し、更に管理運営経費の削減により、施設を所有する地方公共団体の負担の軽減に繋がるという大きなメリット

がある。その一方で以前は税金によって運営され、市民が無料または格安で利用できていた施設が、制度の導入以降は、利用料金が一般的な民間施設と同等になったり、管理者が利用者を設定するため、市民が利用できなかったりするという問題が発生する。制度導入の理由そのものが地方公共団体の財政難にあることから、対象施設に勤務する職員だけでなく一般の利用者からも、行政に直接結び付かない施設の切り捨てだとする意見も少なくない。当然ながら移行期には、制度導入以前から勤務している職員、つまり公務員と、導入以降に管理者が独自に採用した職員とが混在することになるため、当該職員に対する給与を含めた身分の扱いや人事異動等も問題となる。

（3）阪急スタジアム跡地開発計画の課題 ～施設開業の難航～

阪急電鉄は平成17年11月、西宮北口駅南東エリアの「阪急西宮スタジアム」跡地に計画する商業施設の開業時期が、平成19年10月以降になると発表した。当初は17年秋に着工して1年後の開業を目指していたが、計画地の西側を走る阪急今津線が高架化されていないことから、西宮市企画総括室が「周辺の交通渋滞が予想される」と指摘し、同線で隔てられた東西間の渋滞緩和策などについて協議を進めていた。この今津線の高架事業であるが、平成18年1月、ついに事業案がまとまれ、その結果、高架の整備方法の見直しが行われ、工程はおおむね平成19年から22年度と決められた。また、この高架事業と併行して行われる予定の区画整理事業も変更され、平成19年度末に事業完了予定とされた。つまり、商業施設の開業はさらにずれ込む可能性を秘めているといえる。

5. 再開発から「まちづくり」への提言-アクタ西宮と芸術文化センターの課題から見えてきたこと-

（1）中小店舗再生の必要性

アクタ西宮の例で述べたように、当地区で再スタートを切った地元商業者を含む中小店舗、特に食料品店は、他地区の大型ショッピング・センターの出店ラッシュにより早速苦戦を強いられていることは前節で述べたとおりである。しかしここで私はこれらの店舗の危機を、淘汰への不可逆な傾向として理解するべきではないし、また地元商業者保護の観点のみから語られるべきでないとも考える。つまり私はいま、「まちづくり」全体にとって、商店街としての再生がいかに重要であるかをもう一度考えるべきだと主張する。

現在瓦木地区は高齢者の割合が低い地域ではあるが³、それでも来るべき高齢化の波を無視出来ないことは明らかである。一方、さらなる第三次産業へのシフト・情報ネットワークの整備を背景とし、西宮市も典型的なベッドタウンから、小規模分散化した産業が立地する街へとその性格を変えていくと予想される。

青木[2000]は、このような高齢化社会の進展と情報・知識社会への転換のなかで、都市計画の「完全生活圏」構想の必要性を論じている。それはつまり、コンパクトな生活圏の中に商業施設、医療施設、文化施設、教育施設、行政機能、公園や交通機関等を総合的に整備することである。これからの時代、さらなるモータリゼーションの発展は持続不可能だという青木氏の考えに私は共感する。郊外店に負けない中心部商店街の復活は、将来世代の住民の声でもあるのだ。

それでは中小店舗はどうすれば郊外店に流れた客を取り戻せるのか。中沢[2001]は、「競争」と「品揃え（アソートメント）」によって、商店街は活気を取り戻すことができると主張している。単なる品揃

えの豊富さだけでなく、商品知識や提案力など、無数の付加価値を組み合わせる（アソートメントする）ことで、消費者のイメージになかった需要を作り出すことが可能になり、さらにそのアソートメントは競争によって深化する、ということである。単純に価格競争力だけ見れば郊外店は確かに有利である。しかし、特に買回り品の売り上げ好調な当地域では、住民の消費行動において価格のみが重要なファクターとなっていないはずである。中小商業者にはまだまだ可能性が残されていると私は感じている。高齢化社会が進展すれば、昔の御用聞きのような存在の店のほうがありがたい人も増える。薄利多売のマーケティングに対抗し、中小店舗は住民の多様なニーズに応えつつも、その店独自の提案を打ち出す。そんな店が増え、普段の買い物でも新鮮さや満足を得ることができる地区となれば、世代を問わず「住みたいまち」に一步近づくのではないだろうか。持続可能なまちづくりのためにも、再開発の土壌を活かした各商業者の主体的な取り組みこそが今、求められている。

（２）行政改革と効率性の必要性

バブル経済崩壊後、各地方自治体はその財政難から行政改革を模索している。西宮市も例外でなく、県立芸術文化センターは、その運営を民間に委託するという「指定管理者制度」を利用した一つの例であることは第２章で触れた。また、その制度について考えられる課題を第３章で述べた。ここから私は、これからのまちづくりのために必要な視点を主張したい。

そもそも地方財政においてなぜ効率性が必要とされるのか。神野[2002]によると次のような原因がある。地方財政にとって重要なことは、地域社会の必要、つまりニーズを充足することである。財政需要とは欲望のように無限に拡張していくものではなく、「欠けている」ところとしてのニーズなのである。公共サービスとして供給するか否かは、それが

³西宮市瓦木地区の年齢構成は、65歳以上の高齢者が約12.5%（平成12年10月国勢調査）、15歳未満の年少者は約14.4%となっており、市内で最も高齢者の割合が低く、15歳から65歳の割合が高い地域である。

欲望を充足するのか、ニーズを充足するのかによって決まる。地方財政は、地域社会のニーズを充足するその公共サービスを無償で供給する一方、生産面では企業と同様に人件費と物件費を支払わなければならない。そのため最小の費用で最大の生産を行う効率性が要求されるのである。

さらに神野は次のように続ける。行政改革といえ、ば、「いかに低い費用で生産するか」という内部効率性のみを追求しがちだが、地方財政では「地域社会のニーズにあっているかどうか」という外部効率性のほうが重要である。

県立芸術文化センターに、指定管理者制度が導入されたことはつまり、内部効率性を高める目的であろう。しかし私は神野と同様、重要なのは外部効率性だと考える。ニーズにあっていない公共サービスをいかに安い価格で生産しても、それは非効率であるからだ。市民の芸術に対する感心が薄ければ、確実にこの施設は失敗するであろう。しかし文教地区として発展を目指してきた西宮市にとって、このような芸術的・文化的施設は完全な欲望ではなく、ある程度ニーズとして存在すると私は考える。そういう意味で、私はこの事例の外部・内部両面の効率性を評価したいし、今後にも期待したいと感じている。

住民の自発的運動をサポートする公共サービスの供給は、「住みたいまち」を作るうえで不可欠である。これからの西宮の開発事業は、地域住民の民主主義的認識に基づき公共サービスを決定していかなければならない、より一層の外部効率性の重視を前提にして進められなければならない、と私は主張する。

6. おわりに

私は、小学校高学年から大学入学までをこの西宮で過ごし、悲惨な震災に見舞われたこともあったが、その多感な時期の思い出はかけがえのないものである。そして私は、このような市に対する思い出を、

今後西宮で生まれ、育つ将来世代にもつくり続けてほしいと思っている。

人も企業も地域社会に助けられている、あるいは地域社会とともにある。地域社会はつまり、公共財である。西宮市が持続可能な成長をし続けるためには、住民は、自分もそれを担う一員であると自覚し、ただその公共財を利用するだけではなく、自発的に還元を行っていかねばならない。西宮市は昭和 46 年に総合計画を策定して以来、「文教住宅地区を基調とする個性的な都市の建設」を都市目標とするまちづくりを進めてきた。政府による「復興」が一段落した今、そのようなコンセプトを意識しつつ、住民によって自主的な「地域再生」が始められることを、私は期待している。

参考文献・参考 URL

『地域再生の経済学 豊かさを問い直す』 神野直彦 中公新書 2002 年

『変わる商店街』 中沢孝夫 岩波新書 2001 年

『まちづくりの実践』 田村明 岩波新書 1999 年

『快適都市空間をつくる』 青木仁 中公新書 2000 年

Nikkeibp.jp ニュース・建設 2005 年 11 月 7 日

<http://nikkeibp.jp/wcs/leaf/CID/onair/jp/food/412014>

NIKKEI NET : 地域経済ニュース 2005 年 11 月 5 日

<http://www.nikkei.co.jp/news/retto/20051104c6b0402o04.html>

西宮の統計 HP

<http://www.nishi.or.jp/homepage/siryo/toukei/>
神戸新聞 Web News 「復興のかたち」検証 西宮の再開発事業 (2003 年 1 月 13~16 日連載)

<http://www.kobe-np.co.jp/chiiki/rensai/0301hansin2/>

神戸新聞ニュース地域版：阪神 2002 年 12 月 20 日

<http://www.kobe-np.co.jp/chiiki/hanshin/021220jl8950.html>

神戸新聞ニュース 社説 2005 年 10 月 23 日

<http://www.kobe-np.co.jp/shasetsu/00042929ss200610231000.shtml>

西宮市役所

<http://www.nishi.or.jp/>

西宮市都市局都市計画部

<http://www.nishi.or.jp/homepage/keikaku/>

兵庫県統計課「兵庫データランド」

<http://web.pref.hyogo.jp/toukei/index.htm>