

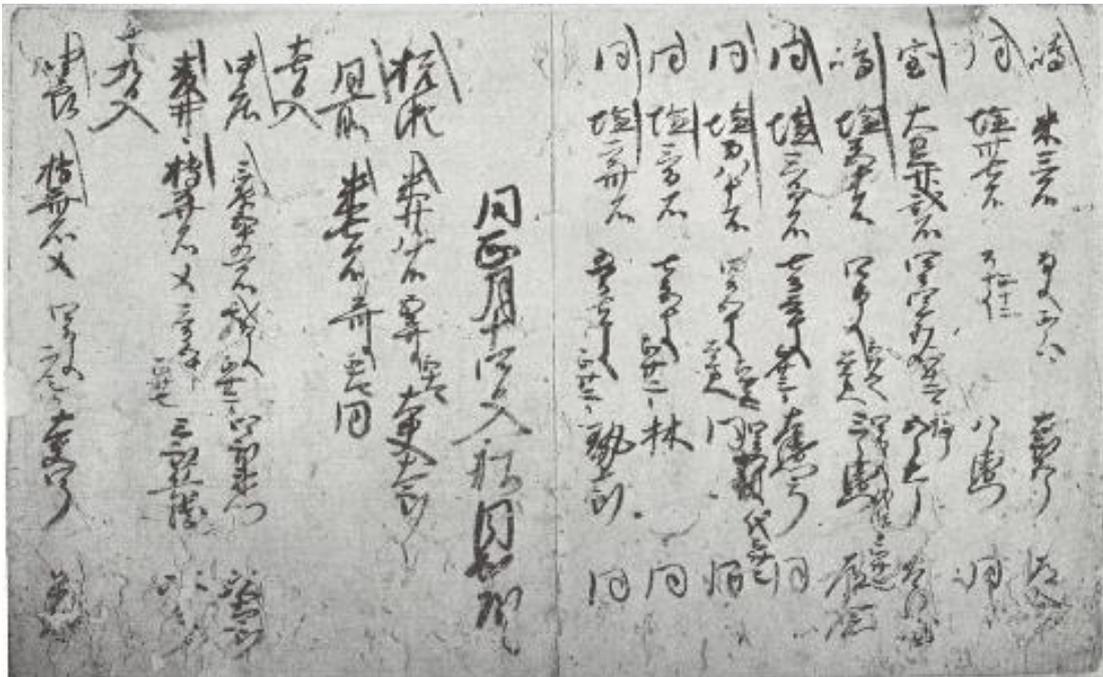
# 神戸をもう一度つくる

羽藤英二

## 1. 神戸の始原

新神戸で降りて駅の前に立つと瀬戸内海が見える。三宮まで途中のパン屋でカレーパンを買って、駅の喧騒を抜けて元町商店街をぶらぶら歩く。三宮神社から旧居留地を左手に見ながら鯉川筋を渡って中華街に至る。そこからさらに海まで歩くと、神戸の始原の姿を想像できる。

兵庫関は、瀬戸内海を經由して京都方面に向かう船舶に対して関銭を徴収した土地である。東大寺が支配する北関と興福寺が支配する南関に分かれていた。このうち北関には膨大な流通の史料が残されている(図-1)。帆船技術の発展によって急速に整備が進んだ港町兵庫関における積出機能、中継機能、倉庫といったインフラ整備は、日明貿易などの商品輸送と文化交流を可能なものとした。近世になると兵庫関を中心とした瀬戸内沿岸航路の整備はさらに重要性を増し、幕藩体制下で東北/北陸と江戸を接続する流通システムの確立を目的として、日本海から下関を経て瀬戸内を通り神戸から紀伊半島を迂回し江戸にいたる西回り航路の寄港地整備が進められることとなった。兵庫関を基点として、牛窓、尾道までちょうど90 km間隔で配された潮待ちの港は、高崎から、蒲刈、上関、富田とその間隔は不均一に散逸してしまう。芸予諸島の密度のせいだろう。いずれにせよ瀬戸内海の交通の基点は兵庫関にあり、中世から近世に至るまで、瀬戸内海の首都は兵庫関だったといつてよい。



※兵庫北関からの距離に応じた産品が近畿地方に流れ込み、兵庫北関を中心に経済圏が構成されていた。

図-1 兵庫北関入船納帳

一方、陸側の動線構成に目を向けてみる。現在の三宮・元町周辺が古くから生田神社の神封戸の集落は、西国街道の宿場町であった。幅員は4.5mと定められ、江戸と長崎を結ぶ大動脈であり、北前船の出発地の一つでもあった兵庫関に近いことから、廻船問屋が軒を並べて兵庫と神戸両者の町はいつそう発展した。明治以降、神戸と兵庫の9大都市計画事業によって、陸側の神戸と海側の兵庫は互いの領域を拡大させ、次第にひとつの町を形成するようになった。戦災、震災復興を経て、神戸三社をはじめとする市内・国内にある神社の神事に使う神酒の生産を柱に、貿易・鉄鋼・造船・機械・製造・ゴム・真珠加工・観光・ファッション・医療・食料品などの産業が盛んとなった。その歴史は瀬戸内のゲートウェイ都市としての伝統に対して、背後の六甲山と、前面の深い神戸港に挟まれた狭隘な土地をどう生かすかに腐心したもので、今も昔もその地理的条件はさして変わらない。そしてその制約条件ゆえ、神戸の地理的資源をどう生かすが、その都市計画では特に重視されてきた。

## 2. 近代神戸都市計画の履歴

神戸は、近代以降、兵庫および神戸を中心に、その両翼を東西に展開するように市街地が発展してきた。中でも明治前期に行われたいわゆる、神戸9大事業とされる神戸の1) 居留地の造成、2) 西国街道の付替、3) 生田川の付替と跡地整備、4) 神戸山手地区の新道開鑿、5) 栄町通の開設と宇治川架橋（弁天浜の埋立て）、兵庫の1) 仲町部開設と新福原の移転と神戸駅周辺の道路工事、2) 兵庫西国街道付替道の開設と新市街の開設、3) 有馬道の改修、4) 新川運河開鑿と沿岸整備によって、その基盤が大きく形成されることとなった。



※1945年3月17日、5月11日、6月5日の3回の空襲によって、神戸はほぼ壊滅した。

図-1 神戸の戦災概況図

その後、都心周辺において、新道開鑿・地域更正事業が行われ、大正から昭和前期にかけて、

耕地整理事業、区画整備事業が実施されたことで、神戸全域における基盤整備が完成していく。人口増加とともに市街地の拡大整備に追われ、市内河川の暗渠化や背山開発のための道路建設が進められた。こうした中、昭和13年の阪神大水害は都市計画の考え方を大きく改めるものとなった。河川修復や砂防施設整備だけでなく、都市計画の中に水害予防が盛り込まれた計画策定に至ったとされる。1937年の日華事変とともに、防空法によって、湊川神社の西側に約20戸を指定し、防火改修が行われる。疎開計画や建物疎開によって疎開空地や重要工場附近広場が設けられるなど、戦時中の都市計画は、中心市街地における街区の基本構成に大きな影響を与えた。

戦時下になると、神戸は合計15回の空襲により、旧市街982万坪の61%にあたる590万坪が被害を受ける。罹災世帯は12万世帯、約47万人に及んだ。神戸市復興は、他都市が国による「復興都市計画基本方針」に忠実に従って復興計画を策定したのに対して、神戸市は「要綱」という形で、復興ビジョンをとりまとめ、独自の復興の道を探っていた点に大きな特徴がある。戦災復興道路の立案に際しては、戦前の旧計画を廃し、1946年5月6日の戦災復興院告示29号により、幹線58路線を決定告示された。その後、主要幹線街路の交会点に及び国鉄等の駅前に広場を設置し、補助幹線街路69路線が追加された。東西および南北道路を都市の主軸としながら、防災面にも配慮し、旧計画のルートを踏襲しながら、戦前の鉄道立体化や、水害復興の教訓を組み込んだものであった。しかしこうした広域道路は、社会情勢の変化や復興計画の進行とともに、徐々にその遂行が難しくなり、特に広域幅員道路は消滅していく。こうした結果はその後の神戸の都市計画に大きな影響を与えている。

戦後以降、神戸市の市街地は急速に拡大する。「山、海へ行く」の言葉が示すように、山地を改良し、海辺を埋め立てることで、神戸の市街地開発は加速した。大規模な工業用地と宅地が造成され、公共ディベロッパーと称された神戸市は、市をあげて新規造成に取り組む。その一方で、既成市街地の衰退および、活力低下の問題が指摘されるようになる。神戸市は、全国に先駆けて、インナーシティ問題への対策を講じはじめる。

1956年の公共団体施工の土地区画整理事業への国庫補助制度である都市改造事業の創設に伴い、(街路交通の混乱への対処が目的とされていたから)中心市街地の市街地整備事業として土地区画整理事業が一般化する。この制度によって各地の都市基盤が充実して行くこととなった。神戸市でも、同年第二阪神国道整備がはじめての都市改造事業として採択され、全国に先駆けて三宮地区、浜手幹線地区などが幹線道路の整備とあわせて都市改造事業に採択されている。現在の神戸の線形都市構造は、この頃の幹線道路整備とあわせた都市改造事業の推進によるものといっていだろう。一方市街地では、密集市街地の更新が難しく、立体換地と共同建築方式を導入しないと、ペンシルビルが乱立してしまうことが問題視されていた。1961年の市街地改造法制定を嚆矢として、大橋地区、浜手地区、三宮地区、六

甲地区で事業実施が行われ、中央幹線や生田筋線、八幡線、および六甲駅前線と駅前南広場の公共施設整備が実施されることになる。こうした都市計画の努力にもかかわらず、神戸経済は重工業型であったことから、地理的な制約を克服する上で十分とはいえないものであり、その後のインナーシティ問題という空洞化問題を引き起こす。環境カルテを作成し、市街地診断、整備基本方針決定を行い、地元組織づくりが進んだ地域では、要整備地区の指定を受けて、生活環境・地域環境整備事業が進み、ポートアイランドなどの造成事業が寄与して、神戸は再浮上していった。その後の市内重工業のハイテク化や、神戸ファッション産業のブランド化、神戸ライフスタイルの価値化によって、文化産業都市への転換が図られることとなった。

1995年1月11日震災は起きる。神戸の震災地区のうち、全棟倒壊の割合が50%を超える地区は、震災による被災を免れた地区が多く、建物の老朽化および都市更新の遅れが、地震被害の集中をもたらしたといっている。5つの土地区画整理事業、市街地再開発事業2つが、2段階都市計画決定方式によって、復興事業が実行されてきた。

以上が、近代神戸の都市計画の履歴である。阪神大水害復興、震災復興、震災復興を背景としながらも、他都市に先んじた積極的な都市計画の推進は、神戸の都市計画の特徴であり、制約のある地形に立地する港湾都市神戸の資源を最大限に生かすために必要不可欠な、市民と行政が一体となった神戸なりの工夫であったとはいえるだろう。

一方、震災以降の神戸は低迷してきたことは否定できない。それは住民に寄り添って震災復興を着実に進めてきた結果ともいえるし、一方で過大とならざるを得ない復興計画の性質によるともいえるだろう。震災から23年が経過し、震災が起きた当時から社会情勢は一変した。今、神戸はどのような都市へと向かうべきだろうか。

### 3. 駅から神戸を考える

21世紀が到来し、リニアに代表される超高速鉄道の建設が計画されている。名古屋-品川は僅か40分（池袋-品川29分と比して僅か11分差）と、中部圏と東京圏が一体化した拮据とも呼べる新たな国土像が産み落とされようとしている。このようにして、都市の移動性は極大化に向かい、その中核を担う駅と駅近傍の空間計画と交通計画の連動が、新たな高流動型国土の形成に向けた全体構想において重要視されている。新たな高流動型国土形成に向けた次世代駅の計画と設計に向けたいくつかの視点を示し、将来に向けた神戸の駅の在り方にかかわる視座を得ることを試みたい。

#### 3. 1 不動点としての駅

高流動型国土において、その流動を町と結びつける駅および駅近傍の空間計画の重要度が

高まっていることは間違いない。一方で、駅的设计・計画にかかわるようになって、それぞれの地域に個性はあるにせよ、機能的で動線処理に長けている反面、空間的な魅力に乏しいと思うことも少なくない、顔が見えにくいということである。わが国の駅には頭端駅が少ないこともあり、大屋根や待合広場や到着広場といった鉄道と都市を結ぶつげるための土木装置としての魅力に欠ける傾向がある。こうした傾向は鉄道駅が都市に外挿された歴史と関係している。たとえば英国では貴族の存在から、馬車や車を駅舎に直接挿入し継ぎ目のない動線を確保した上で、自由な出入りが原則化されたことで、魅力的な駅間空間が出来上がっている。一方、仏では黎明期より各事業者が試行錯誤で駅舎の造形が設計された結果、側面入口を基本とする不整形な駅舎が多く出来上がることとなったものの、リヨンや北駅は二代目駅舎になると、正面造形にこだわった顔づくりを施すようになり、オルセー駅舎のL型駅では大屋根による駅空間の統合に結実することとなる。オルセーの駅舎はその後大空間を生かした美術館として活用され、駅という機能を失ってなお、新たな社会基盤としての価値の創出がなされていることは興味深い。

一方東京駅はムンバイのヴィクトリア・ターミナス駅を設計したフレデリック・ウィリアム・スティーヴンスの兄弟弟子にあたる辰野金吾によって設計されている。アジアにおける主要駅的设计は、ゴシック建築様式で、壮麗で豪華な建築物である点に特徴があり、顔のある駅を容積の空中権取引などによって、その復原を実現させている。大阪や名古屋のように都市の端部に外挿されがちな駅を、都市計画によって、日本橋側のヤードを十分に確保したことで、皇居側からみた東京駅の風景は世界に威容を誇っているといっていだろう。新幹線を引き込みながら、変わることはない社会基盤としてヴィクトリア・ターミナス駅と同様に、東京駅は首都東京の不動点であり続けている。

### 3. 2 多様化する駅の未来

東京駅が100年間変わらぬ都市の不動点である一方で、1896年三陸地震の際「陸の孤島」と評される急峻な地形が支援物資の輸送を阻んだことを踏まえ、その復興策として三陸鉄道の敷設が構想された。駅は地形を縫うように、さまざまな場所に外挿された。災害復興を目的に立地した駅は、旧市街との間を結んで町を大きく発展させることとなった一方で、陸前高田駅のように、旧今泉町と旧高田町双方に配慮した駅の立地によって、寧ろ災害リスクが高まる土地利用を招いた地域も散見される。日本の人口は急速に減少傾向へ向かおうとしている。次世代の駅が希求されるなか、三陸鉄道はその一部の区間をBRTの採用することで、地域の居住形態に柔軟に対応できる新たな駅によって地域と共に歩もうとしている。巨大な土木装置としての鉄道をバスという軽い社会基盤に置き換え、一部路線を網計画の中に組み込むことで、定時制の確保と移動需要への対応に応える設計がなされた。一方で、東松島駅のように、市街地の再開発と駅建設を連動させたようなまちづくりと連動した駅づくりも行われている。変貌する地域社会の中で、さまざまな駅の姿を地域は希求している。

### 3. 3 今駅をつくるということ

著者らが基本計画・設計を実施している新長崎駅は 2015 年から設計がスタートしている。新長崎駅的设计・計画では、海と川に面した頭端駅であることを生かして、全体のフォルムのスタディを行い、駅構造の基本となるわかりやすい一体的な構造体で駅舎本体の構造をまず同定した。駅のわかりやすさは、駅からまちへの人の動線を生み出す上で必要不可欠な基本構成といていい。駅の内部の結節空間をサイン計画によって誘導し、わかりやすさをつくる方法もあるが、私たちは、新幹線と在来線を一体的な大屋根で包む駅構造によって、わかりやすさを実現することを試みることにした。次に、新長崎駅は、区画整理事業を行った敷地奥に軌道を導入せざるを得ないという駅舎建設の制約条件を抱えていた。私たちは、区画整理を行った敷地が周辺道路に面する場所に、性質の異なる4つ広場を配置することを考えた。海の広場では出島などの世界遺産につながる港湾へのメイン広場とした。川の広場は水上交通を浦上川に配置することを考えた。駅の広場は、駅から降り立った人々を迎える役割を与え、まちの広場では、まちへの回遊動線を生み出す空間をつくるという基本コンセプトを考えた。



図-2 新長崎駅構想図面



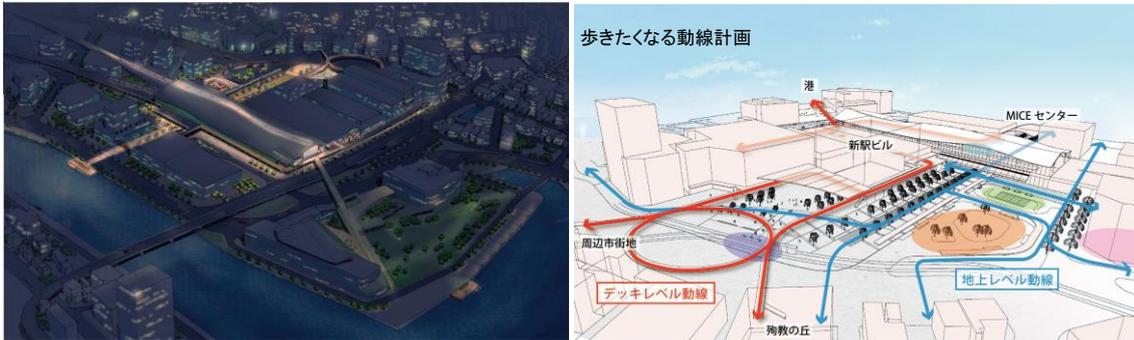


図-3 新長崎駅の構想図（設計領域・著者基本設計）

駅と町は、都市の形成過程上、分断された構造をもちやすい。駅が強い交通動線をもつほど、この傾向は強くならざるを得ない。近傍の地域から課題と認識されているこのような地域の分断の解決に向けて、1) 駅の内部構造をできる限りわかりやすい構造とした上で、2) まちとのインターフェイスとなる空間を動線上に配置し、3) いかにして質の高いものにしたてていくかは、駅づくりの基本作法といっている。

著者が計画や設計にかかわっている駅についてさらに概観してみる。名古屋駅は、中央新幹線開業後の2時間圏域が6000万人を突破し、品川のそれを凌駕する高流動地域における中心駅として、駅まち空間の整備計画を発表している。高速道路との接続性強化は中部一体に広がる、多様な開発生産拠点との接続を志向したものであり、複数事業者の駅空間内の接続空間についての議論が続いている。池袋駅では、駅近傍の再開発に加えて、周辺の空地整備に余念がない。祝祭空間を、駅から少し離れた街区の整備し、水平方向のエレベータとして新たな公共交通機関を挿入することで、都市全体の地域資源を結びつける新たな駅まち像に注目が集まっている。品川駅は隣駅との間に旧駐車場を路線再編により用途変換し、6棟の超高層ビルの建設が計画されている。まちと駅を分断する国道15号に都市型道の駅ともいえる立体道路整備のPPP事業が計画されており、こうした道路交通と鉄道交通を結節させる、今までにない駅まち空間の創造は、自動運転車両によって、周辺の品川宿や旧東海道沿いのさまざまな視点場や地域資源を結びつける新たな次世代駅まちづくりへの道を開こうとしている。

次に海外の駅に目を向けてみよう。ロッテルダム駅は、駐車場・駐輪場を地下に収納し、簡素なファサードを実現している。改札から一直線に、ロッテルダム市内につながる風景を視認できる構成が優れている。一方米国のアナハイム駅では、大屋根が象徴的な鉄道とバスの乗り換え拠点が成立している。1階にはインフォメーションや待合空間が設けられ、2階にはカフェ・レストラン、3階で駅の歩道橋に接続する構成がわかりやすくとられており、まちの接続に対する配慮がなされている点が大きな特徴といえる。



図上 ロッテルダム中央駅（MVRDV 設計）

図中 アナハイム地域交通結節センター（HOK 設計）

図-4 海外の駅

## 5. 今、神戸をつくる

最後に神戸の駅まちづくりについて考えてみたい。関西の三大都市の開発は、阪神淡路大震災後の 1997 年の京都駅再開発、2013 年の大阪駅再開発（グランフロント大阪）、2014 年のあべの橋駅（あべのハルカス）と相次いでいる。一方、インバウンドの急増は、京都や大阪のミナミを中心とする地域を大きく活性化しており、関西圏の都市回遊の構造は、個性の異なる三大都市の並立から、大規模開発を背景として、駅まち空間と都市が連携した地域間競争の激化へと、大きく変貌を遂げたといっていだろう。

神戸の回遊パターンは、三宮駅界限-元町駅界限-神戸駅界限の 3 拠点回遊型を基本としてい

る。しかし実際のスマートフォンの位置データを用いて分析したところ、元町駅と、三宮駅の回遊行動の距離は短く、駅間回遊は単純化されており、そのパターンが少ないことが明らかとなった。このような回遊パターンに対して、あらたな三宮の駅づくりはどのような影響を与えるのだろうか。現在、神戸三ノ宮駅は、駅前の道路空間を歩行者専用空間に置き換えると共に、バスタを併設させる今までにない駅空間づくりに向けた計画を発表している。震災復興から20年が経過するなか、福岡に人口を抜かれ、外国人訪問客も大阪ミナミに大きく水をあけられる中、都市計画の起爆剤としての駅まち空間づくりに着手したところである。次にどのような駅まち空間が求められているかを考えてみたい。

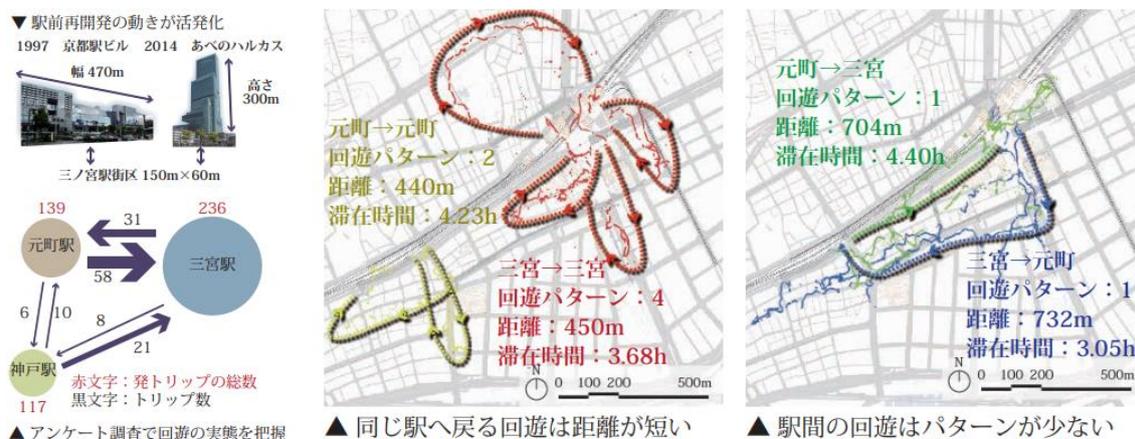


図-5 駅の回遊パターンの分析結果

先に述べたように、従前の駅まちの開発は、駅ビルの建て替え再開発を契機に行われることが多く、鉄道事業者の機能向上実現と、(まち側から考えれば) 駅とまちとの分断解消や回遊性の向上との両立が目的となりえる。しかし実際には大規模な駅開発ではまちなかへの流動が滞ることも多い。公共空間として商業機能を併設しないという基本方針に揺るぎがない欧米の駅まちの空間計画との間に大きな違いが生じていると断言できる。

神戸の駅まち空間において、どのような解がありえるだろうか。都市間競争の中では、駅前開発によってゲートウェイとなる神戸の魅力を高めることは必要不可欠であるといっているが、それだけでは十分といえない。むしろ駅まち空間計画において最も重要なのは、駅とまちの分断を失くすこと、駅とまちのバリアを排除することで、まちと駅の接続性を高め回遊距離を伸ばすことにある。そのためには、地下鉄、バス、阪急電車、阪神電車、ポートライナーといった公共交通の乗り換え抵抗を最小化するための内部構造の検討を行うことが求められる。次に、駅の内部空間と外部空間の接続空間となる建築内部と歩道空間を質の高い連続空間にする必要がある。駅からまちへ通貫する歩行者空間の確保も重要である。このようにして、実現する回遊性の向上は、地域全体へと波及する。さらに地区内公共交通網の整備によって、回遊距離は倍増することになる。車によるまちへのアクセス確保は重要だ

が、駐車料金の制約によって、車をつかった都心訪問では、滞在時間や回遊距離が限定されたものになりやすい。一方、歩行だけを優先したまちづくりは、エントリーポイントまで歩いて戻る必要があることから、駅から海側突堤まで1km-2km程度の距離を有する神戸の都市空間の基本構成を考えれば、これも限界があるだろう。水平方向のエレベータといえるBRT/LRTの整備は、神戸のまちづくりにおいて必要不可欠といえる。

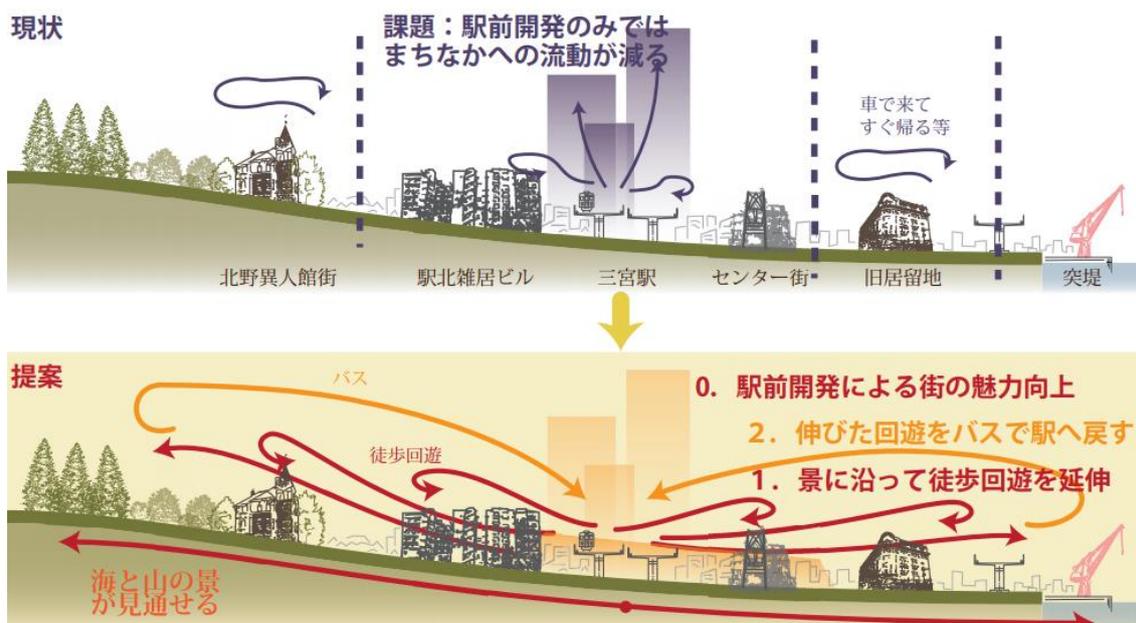


図-6 三宮駅まちの基本コンセプト

こうした空間計画の実現には公共空間である道路の使い方を見直す必要がある。道路空間の改変では、歩行空間の大規模な拡大と新たな公共交通網の外挿が求められる。但し駅前の道路空間は、都市の経済活動を支える車交通の幹線として用途を供しているため、道路空間の再配分は容易ではない。どのような方法論がありえるだろうか。

歩行者空間や公共交通網を既存の道路空間の中で用意しようとするれば、道路交通は、大混雑を招くことは間違いない。ではどのような解決策が考えられるだろうか。私たちは、昨年、社会資本整備審議会において、大阪湾岸道路西伸部（阪神高速湾岸線）事業化決定を行った。この計画では、大阪湾岸道路西伸部（阪神高速湾岸線）の六甲アイランド北（神戸市東灘区）ー駒栄（同市長田区）間 14.5キロについて、総事業費は約5千億円かけ、10年程度をかけて建設し、既存道路の渋滞解消を狙ったものだ。大阪湾岸道路の延伸は、三宮近傍の通過交通を減少させる効果が一定量期待できる。また、道路交通は交通混雑という外部効果を含んでいるため、この効果を内部化しない限り、道路空間の再配分に副作用として生じる道路混雑の問題は解決できない。一案として、阪神高速の高速道路料金を当該区間 350円

から 100 円程度まで値下げすることも効果的であろう。すでに、東京の湾岸線の大黒 JCT ~川崎浮島 JCT 間または神奈川 6 号川崎線の川崎浮島 JCT~大師間を經由する大型車について、神奈川線料金を 20%引き (割引後料金は 50 円単位に切り捨てるため、950 円になる) することで東京都心への流入交通量の削減を狙った課金制度が導入されている。従量制料金の導入によって、割引効果の高い短距離トリップが増加しており、料金効果の感度があることが裏付けられていることから、大阪湾岸道路の延伸のストック効果を最大化する上でも効果的な料金施策の導入は必要不可欠といえよう。

高速道路の建設を契機とした料金政策の導入と質の高い道路空間計画のパッケージ政策の導入によって、神戸の再生ははじめて可能になる。2014 年に実施した鯉川筋の交通社会実験では、実際に道路の歩行者空間を拡げて、オープンカフェなどを設置し、交通への影響を確認したものである (図-7)。



▲ 社会実験時の通行禁止区間。各街路を1車線ずつ規制



▲ 図中①、鯉川筋の通行規制の様子。交差点部での渋滞の検証が重要



▲ 現地事務所に立ち寄って頂いた方に模型を用いて将来像の説明



図-7 鯉川筋の道路空間再配分社会実験の例

ポルティコと呼ばれる、神戸の臨海建築に独特の柱で支えられた歩道上に屋根がある建築空間は、歩行者空間として道路を開放することで、その魅力を最大限発揮する。三宮駅の空間改変と歩調を揃えた道路の使い方の転換によって、時間消費型の都市構造への転換が期待されよう。

## 6. 今、神戸をつくる

人間の移動欲求を下敷きに、神戸は大きく変貌を遂げてきた。その象徴が「駅」という空間であり、駅を描くことは未来の都市を描くことに他ならない。一方で人々の外出率は減少の一途をたどり、外出率は過去最低の 1.9 という値を示している。鉄道整備の進展に対して、人口特殊出生率も過去最低の数値を示している。こうした問題に次世代の駅はどう応えるのか。単なる経済性、国際化を超えて、まったく新たな文学的合意の下で次世代駅まちの姿を神戸で描くことが求められている。

23年前、神戸にいた。ボランティアセンターに通い、倒壊した家屋の下から写真を探す手伝いをしていた。神戸の未来を考えると、あの日の風景をいつも思い出す。人が人らしく、生き生きとするまち神戸のまちづくりが今も 23年前も求められている。