阪神・淡路大震災後の地区内街路空間の管理における行政と住民の役割に関する事例研究

A Study on the Partnership between Government and Neighborhoods Residents on Maintenance of Street on Nishisuma District, Suma Ward, Kobe City, after the Great Hanshin-Awaji Earthquake

浅野智子* 野嶋政和*

Satoko ASANO Masakazu NOJIMA

摘要：本稿は、地区内街路空間の整備・管理の実態と今日的課題を明らかにすることを目的に、神戸市須磨区西須磨地区を事例地とし、街路空間の特質、震災後の行政と地域組織（自治会）の地区内街路空間整備・管理について分析した。その結果①事例地の街路空間は、幅員、整備状況、施設配置において課題を抱えていること、②街路の管理主体により、震災後の整備状況には格差があること、③整備助成制度の運用面の観点から、今後の街路整備における行政と住民のパートナーシップが必要とされること、④震災後の住民による組織的な空間管理が一定の成果を収めたことから、今後の空間整備において重要な役割を果たす可能性をもつことが示唆された。

1. はじめに

阪神・淡路大震災は既成市街地の抱える住宅の密集、老朽化、オープンスペースの不足、人口の流出、高齢化等の空間的課題を顕在化した。造園学の対象領域であるオープンスペースに関しては、学校等と共に公園、街路、河川敷等が物資配給、情報収集の地域センター、一時的避難の場、仮設住宅用地等に利用され、多様な機能を持つことが再評価されている。また震災時のオープンスペース利用では、既存の地域住民組織を母体とし、個人やボランティアを巻き込んだ、組織的利用が報告されている¹⁾。

オープンスペースとコミュニティの関係に着目すると、コミュニティによる空間利用とともに、これに対応する行為である空間管理の側面に注目する必要がある。特に既成市街地の地区内街路空間は幹線道路とは異なり、行政が制度的手法により、空間管理全てを担うには限界があり、地権者や地域住民組織が管理の一部を担う状況がある。本稿の目的は、街路空間の制度的な管理の実態から、街路空間管理における住民と行政の制度的位置づけと、今日的課題を明らかにすること、街路空間管理の実態におけるコミュニティ——特に地域住民組織——の役割を検証することである。今後のオープンスペース整備において、住民と行政のパートナーシップを形成し深化させる上で有用な知見となり得ると考える。

オープンスペースとコミュニティの関係を扱った研究では、空間認知や空間利用を取り上げた事例研究が多く見られる²⁾。コミュニティによる空間管理や空間の整備・管理における行政と住民の役割について、特に住民の役割に関しては、空間管理や計画策定の合意形成プロセスにおける地域住民組織の役割が論じられている³⁾。しかし、既往研究では集合住宅地を取り上げたものは多いが、既成市街地は少なく、今後事例研究を蓄積する必要がある。

本稿では、既成市街地であり、阪神大震災の被災地である神戸市須磨区西須磨地区を事例地とし、地区内街路空間の整備・管理の実態と課題を検討していく⁴⁾。街路空間の管理に関わる地域住民組織としては自治会を取り上げ、5つの自治会を選定した⁵⁾。

本稿の構成は以下の通りである。①被災地の既成市街地としての街路空間の特質を把握するため、事例地の空間形態、管理主体、震災後の街路空間整備の方法と進捗状況について分析する。②地域住民組織の街路空間の管理の実態を把握するため、事例地における、震災前から現在までの街路空間に纏わる課題の発生と自治会の対応の状況について分析する。③事例地の街路空間が抱える

課題と街路空間管理におけるコミュニティの役割を通して、事例地における今後の街路空間整備の方向性について考察する。

2. 調査方法

(1) 空間形態

空間形態については1998年7月時点での実測調査を行った。調査内容は街路幅員、舗装状態、建て替え状況、セットバック実施状況である。街路施設整備については、①震災後の街路整備状況、私道整備助成申請状況は神戸市の災害復旧事業関係図面⁶⁾、②街路管理については神戸市の公道位置図⁷⁾および神戸市認定路線一覧表、③その他の地区内街路空間に付属する施設は関係部局の配置図等、整備一覧表、住民の聞き取り調査を行った。

(2) 地域住民、行政の空間管理の実態

1998年9～10月時点での自治会の役員層、行政関係部局職員への聞き取り調査を行った。調査項目は、震災前～震災時～復興期⁸⁾の行政および各自治会のオープンスペースの管理内容と、各自治会の会則、運営の方法と実態などである。その他自治会報⁹⁾、行政資料等の文献による調査を行った。

3. 事例地

西須磨地区は神戸市の既成市街地最西端に位置し、明治以降、保養地、別荘地として開発され、現在は神戸の産業の中心地と市内西部のニュータウンとの結節点に位置している。地域内では、事例地の南東部が震災を受け、震災復興区画整理事業が完了している。しかし他の区域は細街路が密集し、震災前は木造を中心とした低層住宅地であった。用途は幹線沿いが近隣商業地域や商業地域、第一種住居専用地域に指定されているが、その他は第一種低層住居専用地域と第一種中高層住居地域である。1994年に事例地を含む地域一帯に対し、行政より区画整理事業が検討されたが、事業化決定直前で住民の反対に遭い、事業化決定がなされないまま震災を迎えた。震災によって事例地の南西部を中心に大きな被害を被った。

本稿で取り上げる5自治会は、西須磨地区の一部をなし¹⁰⁾、東より月見山連合自治会（以下月見山）、東部自治会（東部）、桜木町自治会（桜木）天神町3・4・5丁目自治会（天神）、須磨本町自治会（本町）である。5自治会の面積及び人口、施設の整備状況、活動の経緯には差が見られる。震災によって人口は激減し

*京都大学大学院農学研究科

図-1 西須磨地区街路形態及び概要

たが、現在は回復しつつある(表-1及び表-3)。各自治会は現在、独自に活動を行っているが、桜木、天神、本町の各自治会は、震災前は周辺自治会と共に西須磨西部連合自治会を構成していた。震災後の1996年に西須磨西部連合自治会は改編され、単位自治会として独自性を強めて活動するようになった。

4. 事例地における街路空間の実態

本節では事例地の街路空間の特質を把握するため、以下の分析を行った。①まず街路空間の概況として、空間形態により区分される街路区分(幅員)、および管理主体による街路区分(公道、私道)の配置を取り上げる。②次に震災後、街路形態と管理主体に応じて進められてきた管理の実態として、街路本体の整備状況(舗装、側溝)と、街路が地域の生活空間として機能するために不可欠な付属施設(街灯、掲示板、消火器)の整備状況について取り上げる。③街路の空間形態、管理主体、整備状況から、事例地における街路空間の管理の実態について分析を行う。図-1には街路幅員および管理主体の観点から、事例地の街路を7つに分類して示した。幅員による街路区分は、18m以上で4車線以上を幹線道路、8～18mで2車線以上を準幹線道路、6～10mで車線無しを区画道路、6m以下を細街路とし、細街路を更に建築基準法や事例地を管轄する須磨消防署の防災計画図(1997年)に基づき、幅員4m以上、4m未満に分類した。

(1) 街路幅員

事例地全体の幅員別の街路長をみると、幹線道路が1547m、準幹線道路が1622mである。これらの幹線道路および準幹線道路を除く地域内街路では、総延長22036.4mのうち、幅員4m以上の細街路が41.2%、4m未満の細街路が58.8%である。幅員4m未満の細街路が袋小路、通り抜けのどちらにおいても広く分布しており、震災後、被災地で建て替えが進まない要因の一つとして挙げられる。幅員4m以上の細街路は旧西国街道などで、事例地においては区画道路としての機能を担っている。しかし一方通行や対面通行には狭隘であったり、歩車が分離しておらず、非常時の救援救出作業が困難であったり、交通事故の危険性があり、安全上問題がある。それ以外の幅員4m以上の細街路は、①離宮道に面し、震災前よりマンション開発で建物をセットバックしたものか、②区画の内部に位置し、震災前のミニ開発や震災後の建て替え時にセットバックしたものが多い。しかし倒壊率が高く、震災後再建戸数の多い地区(本町、天神)でも、4m未満の細街路が55%以上にのぼり、再建時の建築物及び塀の壁面後退が不十分で、4m幅員の街路が確保されていないことを示している。

次に幅員別の街路分布について、各自治会の管理範囲区分との関係から把握するため、区画整理実施状況および幹線道路に着目して地区区分を行うと、事例地は4つに分割される。①月見山南部の一部および東部の南端では、区画整理が実施されている。区画は主に区画街路および4m以上の細街路で東西と南北に区割り

表－１ 各自治会の空間的概況および街路空間の実態

	月見山		東部		桜木	天神	須磨本町	計								
	北部	南部	離宮前	行幸												
概況																
被災状況（棟数）																
全壊	21	343	38	97	59	139	180	877								
半壊	123	500	117	122	80	69	88	1099								
一部損壊	223	144	127	68	32	32	24	650								
損傷無し	25	67	20	29	28	8	17	194								
計	392	36.7%	1057	79.8%	302	51.3%	316	69.3%	199	69.8%	248	83.9%	309	86.7%	2826,906	69.9%
面積（㎡）	106,190.0	172,773.7	107,229.8	100,410.1	85,251.0	62,445.9	54,555.2	688,855.7								
公園設置数	2	1	2	1	1	0	0									
公共施設数	自治会館1	なし	老人憩いの家1	小学校1	コミュニティホール1	なし	なし									
街路状況																
総延長（m）	3,767.5	5,065.6	3,389.4	3,445.6	1,888.1	2,166.8	2,312.5	22,035.5								
街路幅員	4 m以上延長（m）	583.1 15.5%	3,158.1 62.3%	998.7 29.5%	2,009.3 58.3%	488.7 25.9%	958.1 44.2%	891.8 38.6%	9,090.2 41.3%							
	4 m未満延長（m）	3,184.3 84.5%	1,907.5 37.7%	2,390.6 70.5%	1,436.2 41.7%	1,399.4 74.1%	1,208.7 55.8%	1,420.6 61.4%	12,950.9 58.8%							
管理主体	公道延長	2,815.6 74.7%	3,667.5 72.4%	1,470.0 43.4%	2,149.4 62.4%	1,496.2 79.2%	997.5 46.0%	1,329.4 57.5%	13,929.4 63.2%							
	私道延長	951.8 25.3%	1,398.1 27.6%	1,919.4 56.6%	1,296.3 37.6%	391.9 20.8%	1,169.4 54.0%	983.1 42.5%	8,112.2 36.8%							
整備必要街路延長（凸凹、未舗装）	805.6 18.0%	1,079.3 21.3%	813.7 24.0%	567.5 16.5%	239.3 12.7%	384.9 17.8%	576.2 24.9%	4,466.5 20.3%								
街路整備状況																
公的整備	舗装区間面積（㎡）	2,292.6	7,557.6	1,762.3	10,177.5	3,665.6	1,605.8	3,275.0	30,336.4							
	側溝整備延長（m）	418.2 11.1%	2,147.2 42.4%	113.6 3.4%	812.7 23.6%	146.5 7.8%	237.6 11.0%	279.8 12.1%	4,156.6 18.9%							
私的整備	助成申請件数	0	2	12	2	2	7	2	27							
	助成活用区間延長（m）	0.0 0.0%	55.6 1.1%	685.6 20.2%	73.7 2.1%	55.6 2.9%	421.2 19.4%	73.7 3.2%	1,365.9 6.2%							
付属施設																
街灯	公共設置数	94 77.0%	146 85.9%	59 67.0%	66 71.7%	63 95.5%	30 52.6%	42 76.4%	504 76.9%							
	自治会設置数	28 23.0%	24 14.1%	29 33.0%	26 28.3%	3 4.5%	27 47.4%	13 23.6%	152 23.1%							
消火栓、防火水槽	公共設置数	21	28	15	13	14	7	5	103							
街路幅員と管理主体																
街路幅員（m）	4 m未満	公道 2,341.9 62.2%	943.1 18.6%	1,175.6 34.7%	225.0 6.7%	1,036.2 41.0%	382.5 14.6%	650.0 28.1%	6,754.3 29.2%							
		私道 842.5 22.4%	964.3 19.0%	1,215.0 35.8%	1,211.3 36.2%	363.1 14.4%	826.2 31.5%	770.6 33.3%	6,193.0 26.8%							
4 m以上	公道	473.7 12.6%	2,724.4 53.8%	294.3 8.7%	1,924.4 57.5%	1,097.5 43.5%	1,068.8 40.8%	679.3 29.4%	8,262.4 35.7%							
	私道	109.3 2.9%	433.7 8.6%	704.3 20.8%	85.0 2.5%	28.7 1.1%	343.1 13.1%	212.5 9.2%	1,916.6 8.3%							
整備必要街路と幅員、																
（m）	4 m未満	公道 365.6 9.7%	131.2 2.6%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	81.2 3.2%	19.3 0.7%	0.0 0.0%	597.3 2.6%							
		私道 440.0 11.7%	698.1 13.8%	774.3 22.8%	567.5 17.0%	158.0 6.3%	365.5 13.9%	527.5 22.8%	3,530.9 15.3%							
4 m以上	公道	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%							
	私道	0.0 0.0%	55.0 1.1%	39.3 1.2%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	46.7 2.1%	143.0 0.6%							
私道整備助成制度活用																
（m）	4 m未満	0.0 0.0%	28.1 0.6%	236.8 7.0%	73.8 2.2%	55.6 2.2%	235.6 9.0%	73.7 3.2%	703.6 3.0%							
	4 m以上	0.0 0.0%	27.5 0.5%	448.7 13.2%	0.0 0.0%	0.0 0.0%	185.6 7.1%	0.0 0.0%	661.8 2.9%							
注：①側溝比率＝全横断数＋半横断数／全横断数 ②月見山及び東部は被災状況、幹線道路の配置により2つに区分した（月見山は中央幹線を境に北部と南部、東部は山陽電車を境に離宮前町と行幸町） ③街路状況の単純集計に記載した比率は、5自治会の総延長における各自治会の割合を指す ④街路状況のクロス集計に記載した比率は、各自治会の総延長における、街路幅員と管理形態別の延長の割合を指す																

されている。②月見山南部で区画整理実施区域を除いた区域（①を除く区域）は、準幹線道路である月見山線に近い西部を中心に、殆ど幅員4 m未満の細街路により構成されている。③月見山北部および東部の区域では、旧西国街道が、月見山線、離宮道の準幹線道路を東西に連結し、その内部を細街路が網羅している。特に中央幹線以北の区域（月見山北部、離宮前町）では、網の目状の幅員4 m未満の細街路で、区画が不整形に形成されている。月見山北部および離宮前町では、4 m未満の細街路が平均して77.9%である。④離宮道以西は、離宮道と国道2号線、千森線の幹線道路および準幹線道路を、幅員4 m以上の細街路（旧西国街道など）が東西と南北に連結している。各地区の4 m未満の細街路の比率は、桜木が74.1%と高く、自治会範囲区域に旧西国街道が通る天神、本町がそれぞれ55.8%、61.4%である。

（2）管理主体

幹線道路を除く、事例地の地区内街路の総延長に対する公道の割合は64.9%、公道のうち4 m未満は45.0%で、街路総延長の35.7%を占める。戦後のミニ開発により土地が細分化され、公道と公道を連結するように幅員4 m未満の私道が張り巡らされた。各自治会毎の私道の比率は、離宮前と天神が約55%、行幸と本町が約40%、月見山が約25%、桜木が約20%と格差が見られる。事例地で、現時点で震災後に私道を公道化した箇所はない。

（3）震災後の街路の整備状況

震災後の行政による公道の舗装や側溝整備は、1995年の災害査定を基に、復旧整備が行われた。事例地での舗装面積は30,336.4㎡、側溝整備延長は4,155.6mである。私道整備は民間の整備が基本であるが、神戸市の助成制度があり（表－2）、特に震災後は神戸市と阪神・淡路大震災復興基金による期限付きの助成制度が設けられた。事例地では計27箇所が後者の制度の適用を申請し、整備が行われている。自治会および町毎の比較では離宮前と天神が多く、既述の私道分布と合致する。幅員別では、4 m未満が17箇所となっている。一方、凹凸や未舗装の街路は街路総延長の20.2%にのぼり、私道で幅員4 m未満の街路は15.3%で、

助成制度活用の延長の約2.5倍が残されている。

（4）施設配置と震災後の整備状況

〔ゴミ収集施設〕 生ゴミステーションは、約20～40戸単位で設置されており、収集車の進入可能な範囲で細街路にも配置されている。荒ゴミステーションは幅員4 m以上の街路に配置されているが、これは車両進入条件や収集作業上の制約による。

〔掲示板〕 掲示板の設置に対しては神戸市の各区で制定された助成制度がある。事例地では震災によって多くの掲示板が損壊したが、震災後助成制度を活用して設置したところはない。聞き取り調査では、手続きが煩雑で、自治会も費用負担が必要で、自治会役員が手作りで補充したところが多い。実際には掲示板のない箇所にも多く掲示物が張られている。

〔街灯〕 神戸市が管理する街灯は、設置基準に基づき公道を中心に設置されている。自治会による街灯の設置、維持管理では神戸市の助成制度がある。また震災により補修、更新が必要な街灯については、阪神・淡路大震災復興基金による助成制度があり、各自治会で制度を活用して補修、更新を行っている。自治会による街灯設置数の比率は神戸市の設置数の23.1%である。

自治会によって設置、管理されている街灯のうち、設置総数の73.5%は私道で幅員が4 m未満の細街路にあるが、13.3%は公道で幅員4 m未満の細街路にも設置されている。また自治会毎に、

表－2 神戸市の細街路整備及び附属施設整備に関する助成制度

整備施設	制度	適用条件	助成内容
街路整備	公道	防災道路環境整備事業	公道に面する住宅の再建で生じた道路用地を神戸市に寄付
		住宅再建型道路整備助成	公道に面する住宅の再建で生じた道路用地を神戸市に寄付しない
	私道	住宅再建型道路整備助成	建築基準法（42条1項5号あるいは2項）に適合する道路
		私道災害復旧助成	幅員2 m以上、不特定利用者、関係戸数10戸・30名以上
付属施設整備	街灯	被災街灯災害復旧費補助等	個人や商店、企業などの特定の目的に供するものでない被災した街灯
		被災した街灯設置箇所	設置箇所の地権者の同意、配置戸数

各区域内の公道，私道の分布状況は異なるため，自治会の街灯設置数にも格差が見られる。天神では自治会が設置する街灯の比率が47.4%と行政の管理数に匹敵する。

〔消火施設〕 消火栓，防火水槽，消火用ボックスは公道，公園，小学校に設置され，マンションや商店等で私設消火栓や送水管を整備するところがある。自治会毎に見ると，天神と本町の設置数が少ない。特に本町は，細街路が密集する区域にはマンションの敷地内の送水管が1ヶ所設置されているのみである。

(5) 小括

事例地の街路空間を空間形態と管理主体から4分類し，その特質について，分布状況，管理方法，整備状況の観点から述べる。

①公道で幅員4m以上の街路は，事例地の街路総延長の35%を占め，区画整理実施区域に集中し，月見山南部と東部行幸町の一部にあたる。管理主体が行政で，附属施設も配置基準に則って整備されている。震災後の行政による復旧整備は殆ど終了している。

②公道で幅員4m未満の街路は事例地の街路総延長の29%を占め，月見山北部，桜木，離宮前に多い。管理主体が行政であることから，基本的には行政が附属施設を整備するが，街灯の施設配置状況では，自治会が設置した街灯総数の13%が，この街路に配置されている。空間形態により整備の必要性が生じ，住民が補完的に管理を行っているといえる。震災後の道路本体の復旧はほぼ終了しているが，整備を必要とする箇所が離宮前町や月見山の北部に多い。月見山北部は震災による被害が比較的小さいため，セットバックによる街路空間の整備の機会は少なかったといえる。

③私道で幅員が4m以上の街路は，街路総延長に占める割合が8%と少ない。管理は，街路整備は個人や街区単位で行うが，附属施設の設置，管理は自治会が行っている。震災後の街路整備はほぼ終了している。

④私道で幅員が4m未満の街路は，東部，天神，本町に多い。街路総延長に占める割合が26%で，通り抜けのものも多いことから，形態的には公道と一体となって，事例地の街路網を形成している。管理は，街路整備は個人や街区単位で行うが，附属施設の設置，管理は自治会が行っている。街路整備が滞っており，安全性に問題がある。附属施設の整備も消火栓，防火水槽の配置は基本的になされていない箇所が多い。街路空間の抱える課題が集中しているといえる。

5. 震災前後の住民による街路空間の管理実態

事例地の自治会組織による，震災前～震災時～復興期にわたるオープンスペースの管理について表-3にまとめた。以下に各自治会毎に(a)地区内の主要な公共施設（以下公共施設）の配置及び活動の経緯と震災時の街路空間管理の対応，(b)震災前後の街路空間の共通点，(c)震災前後の街路空間管理の変化について見ていく。記述内容は街路管理が中心であるが，本研究の目的の1つである，コミュニティによるオープンスペース管理を明らかにするため，(d)復興期における公園，更地の管理等¹⁰⁾についても言及する。

(1) 月見山連合自治会

(a)月見山は1993年頃から福祉やまちづくり活動を中心に展開してきた。公共施設としては自治会館と公園があり，震災時には物資配給や情報提供のための地域拠点として運営された。自治会としては瓦礫置き場を幹線沿いや公園に指定している。また有志による夜回りが行われた。

(b)街路空間の管理としては，震災前より街路空間の維持管理として，ゴミ処理の当番制やクリーン作戦を展開し，公道の街路整備や施設整備に関しても住民の要望に対応していた。防火対策では，各町毎に消火器を設置したり，消火訓練を行っていた。

(c)復興期は，防災対策として，震災時に既存の防火水槽が使用不能であったことから，耐振性の防火水槽の設置を行政に要望し，

地区内の公園に設置され，震災を教訓とした整備が実現した。

住宅再建と細街路拡幅の観点から，自治会としてセットバックの必要性について広報している。特に被害の大きく，基盤整備が不十分な地区は，街路と共に民有地を流れる側溝の整備の必要性から，1998年より神戸市やコンサルタントなどの専門家の協力を得て，街区単位のまちづくりについての勉強会を開催している。また天井川右岸線に隣接する天井川公園の全面改修に際しては，行政と連携し住民参加による計画づくりを行っている。

(2) 東部自治会

(a)東部は1994年に区画整理事業構想が持ち上がった際に組織改革が行われ，福祉やまちづくり活動等を展開してきた。公共施設としては小学校，公園，市立老人憩いの家がある。震災時には小学校はもとより，後者の施設についても自治会が行政と交渉し，それぞれ地域拠点，避難所として運営した。自治会としては瓦礫処理の優先順位，処理方法について業者に指定したり，有志が始めた夜回りを引き継いでいる。

(b)街路空間の管理では，震災前からゴミ処理やクリーン作戦等の維持管理が見られている。

(c)復興期は，公道の整備必要個所の調査・要請，私道の整備助成制度の広報，住宅再建時の側溝整備の地権者への要請などの対応をしている。街灯の必要個所を役員が調査し，私道を中心に設置した。夜回りは地域に盗難事件が頻発することなどから，現在も週1回程度で夜間パトロールとして継続している。

また街路の拡幅については，震災前は細街路の密集する区域の一部が私道と接する市有地となり，復興期に復興計画の街路事業の換地として宅地化されるにあたり，付近住民が拡幅の要請を行っている。この区域は震災前火事があり，拡幅の要請には自治会の協力を得て2300人の署名により拡幅が実現している。

(d)震災によって阪神高速道路が通行不可となり，市内中心部と郊外を結ぶ幹線が交通容量を超え，近隣商店街や離宮前町内の通過車両が増加したため，住民へのアンケート調査を行った上で自治会と商店街が警察と協議し，1995年12月より交通規制を実施した。その結果行幸町や離宮前町の他の街路の通過車両が増加したため，その対応策を検討するため，地区内交通量について事後調査を実施するなどの対応をとった。

(3) 桜木町自治会

(a)桜木には公共施設として市民公園があるが震災時に利用されることはなく，町内の宗教施設が避難所となった。瓦礫撤去の優先順位や方法について解体業者に指定すると共に避難所で集会を開き，瓦礫処理方法を住民に周知した。夜回りは自治会役員を中心として有志が行った。

(b)街路空間の管理では震災前からゴミ処理等の維持管理がある。

(c)復興期は，維持管理を継続すると共に，街路や付属施設の整備で，公道整備の優先順位や整備方法の指定，私道の整備助成制度の情報提供を行った。防災対策としては消火栓の位置を確認し住民に広報している。

また10回に及ぶ住民集会を開催し，1996年には住民によるまちづくりの素案を作成している。この内容には，セットバックによる町内の街路網整備や車両進入対策などが盛り込まれている。

(4) 天神町3・4・5丁目自治会

(a)天神には公共施設がなく，震災時には暫定的に自治会を結成して，神戸市と交渉の上，市有の空地を地域拠点として活用した。瓦礫が幹線道路にある荒ゴミステーションの容量を越えたため，住民有志が住民へのマナー向上の呼びかけや処理を行った。更地に避難していた住民を中心に自主的な夜回りを行った。

(b)街路空間の管理では，震災前からゴミ処理の当番制があった。また自治会が設置した街灯の維持管理を行っている。

(c)震災後，1996年に自治会が再編され，活動を本格化させた。

住民のオリエンテーリングやアンケート、ヒアリングを行い、公道および付属施設の整備必要個所について調査・整備要請した。私道整備については助成制度の情報提供を行った。防災対策としては防火施設の位置確認を行った。

(5) 須磨本町自治会

(a)本町にも公共施設はなく、震災時に地域に残った住民は僅かで、物資や情報の提供はなかった。震災時には夜回りが有志により行われた。地域に帰る住民が増えるに伴って瓦礫の量も増加するため、有志が行政と協議し幹線道路沿いを瓦礫置き場に順次指定した。住民間の情報共有や空間管理の方針の決定は、地域拠点が確保できない状況で、個人のガレージで集会を開いたり、夜回りの作業を通じて行われた。

(b)街路空間の管理では、震災前にはゴミ処理や街路整備に関する活動はなかったが、震災後に自治会を再編し、自治会活動の方針を決定するにあたって住民のアンケート調査を実施している。街路空間の維持管理としてクリーン活動を開始している。街路や付属施設の整備については、公道では整備を要請し、私道整備では助成制度の情報提供を行った。防火施設の位置確認と広報も行っている。

(6) 小括

事例地の各自治会の街路空間管理の共通点と相違点より、コミュニティと街路空間の相互関係とその変化について、以下のことが明らかとなる。

①街路空間を巡る課題としては、ゴミ処理、クリーン活動、街路整備、附属施設整備などがあった。月見山、東部では震災前から活動内容を多様化させ、街路空間の管理としては、クリーン活動、防災施設整備などを行っていた。震災時、震災後の対応においては、夜回りや情報共有など、地域内部において住民有志により形成された暫定的な組織による対応があり、他方で瓦礫処理や街路整備など行政への空間整備要請に携わる既存の組織による対応があった。これらは必要性に応じた管理であったが、東部の夜回りのように、震災時に発生した管理が、平常時に移行した段階で、日常的な防犯活動として位置づけ直されているケースもある。

②桜木、天神、本町では、既存の地域住民組織の対応や公共地域施設もない状況で、住民有志による街路空間の管理が行われた。天神や本町のように、既存の自治会が震災時の空間管理において機能しなかった地区では、震災が自治会形成を促したといえる。こうした空間管理のプロセスは、街路舗装や街灯整備などの復旧が終了した後も、ゴミ処理や清掃といった震災後の自治会の空間管理の内容の変化をもたらしている。

③各自治会の対応によって、瓦礫処理や夜回りなど、震災によって生じた街路空間の課題の一部は解消した。街路整備や街灯についても一定の成果は得られているといえる。しかし、民有地の側溝整備という管理主体に関わる課題や、マンション住民の増加に伴うゴミ収集といった、震災後の土地利用と幅員が狭隘な細街路に関する課題が提起されている。

④各自治会では、復旧に留まらない街路空間への働きかけを試みており、交通規制、街区単位や町単位の計画案策定の取り組み、

表－3 各自治会の概要と街路空間管理の実態

概要	年	月見山	東部	桜木	天神	須磨本町
人口（＊）（人）	1990	6659	3203	1013	1090	1090
	1995	4763	2344	733	529	514
	1998	5297	2586	925	748	802
	世帯数（＊）（世帯）	1990	2534	1264	380	379
	1995	1802	934	281	189	215
	1998	2434	1195	383	350	336
組織形態		役員会、部会	役員会、部会	役員会、委員会	役員会	役員会
役員数	1998	69人	38人	24人	23人	14人
各自治会の対応						
課題	時期	当番制/クリーン活動	当番制/クリーン活動	当番制	当番制	なし
ゴミ処理、清掃 （瓦礫撤去）	震災前	当番制/クリーン活動	当番制/クリーン活動	当番制	当番制	なし
	震災時	街路を瓦礫置き場に指定	瓦礫処理の優先順位、方法を業者指定	瓦礫処理の優先順位、方法を業者指定	住民がボランティアで処理	幹線沿いを瓦礫置き場に指定
	復興期	震災前と同じ	震災前と同じ	当番制	当番制	当番制/クリーン活動
夜回り	震災時	有志による（自治会役員を中心に）	有志で委員をつくる（後に自治会としてボランティア募集）	宗教施設に避難していた住民による（自治会役員を中心に）	更地に避難していた住民など（自治会役員を中心に）	地域に残っていた住民による
舗装 側溝整備	公道	震災前	要望があれば対応	なし	なし	なし
	復興期	整備箇所、スケジュールを住民に提示	整備の必要箇所を調査、要請	整備の優先順位、方法を業者に指定	整備の必要箇所を住民のオリエンテーリング、アンケートにより調査、要請	整備状況について住民の意識調査を実施、整備要請を検討、解決
	私道	震災前	なし（個人・街区）	なし（個人・街区）	なし（個人・街区）	なし（個人・街区）
	復興期	住民へ整備助成制度の情報提供	住民へ整備助成制度の情報提供	住民へ整備助成制度の情報提供	住民へ整備助成制度の情報提供	要望があれば住民に情報提供
街灯	公共	震災前	要望があれば対応	なし（個人）	なし（個人）	自治会役員
	復興期	補修/増設の要望	補修/増設の要望	補修の要望	補修の要望	補修の要望
	自治会	復興期	補修/増設	補修/増設	補修/増設	補修
掲示板		震災前	震災後損失分を役員が手作りで補充	震災後損失分を役員が手作りで補充	震災後損失分を役員が手作りで補充	なし
消火栓/防火水槽	震災前	消防訓練、各町毎に消火器を設置	なし	なし	なし	なし
	復興期	耐震性防火水槽の設置を要望、設置	なし	消火栓の位置確認、広報	消火栓の位置確認、広報	消火栓の位置確認、広報
その他（更地利用、交通規制、公園改修など）	復興期	①セットバックの必要性について、住民に周知 ②天井川公園の全面改修案をワークショップで作成 ③街区単位でまちづくりについて勉強会	①更地（民有地）に暫定的に自治会施設、敷地の利用管理 ②住民へのアンケート調査、交通規制を実施、事後調査 ③市有地整備による細街路拡幅の要請	①更地（民有地）をリサイクルの拠点として利用、敷地管理 ②ワークショップによる町単位でのまちづくり案の作成 ③コミュニティ・ホールの中継、取得	①更地を公園として整備するよう要望	①更地（民有地）の一部をリサイクル、園芸利用、敷地管理
震災時の反省、今後の課題、要望、取り組み						
維持管理		特になし	ゴミの当番制の維持やゴミの増加が問題	地域外からの荒ゴミへの対応	地域外からの荒ゴミへの対応	地域外、マンションの住民からの荒ゴミへの対応
舗装		特になし	特になし	特になし	特になし	特になし
側溝		民有地の側溝整備は行政の対応なし	整備を要請してもなかなか対応がない	公道の雨水の排水が悪い	特になし	特になし
街灯		特になし	設置にあたっての住民の合意を得づらい	特になし	特になし	整備の必要性のある箇所がある
セットバック		一体的整備にあつての住民の合意形成していない	なし（課題とは認識していない）	なし（課題とは認識していない）	住民の自助努力だけでは進まない	個人の住宅再建には口を出さない
＊人口については、1990年および1995年は国勢調査結果、1998年は住民基本台帳による。ただし月見山は、自治会に含まれない松風町3丁目に神戸市市営住宅を地域内に含んでいる。よって居住者数、世帯数のデータの得られた1998年のデータを差し引いた。（神戸市住宅局によると、松風市営住宅の最近約5年間の人口、世帯数の増減は殆どない）						

街路以外の空間では更地利用、公園改修などがみられる。

6. 考察 ― 街路空間に見るオープンスペース管理の諸相 ―

本節では、まず既述の分析結果より、事例地の街路空間の課題について空間的形態と空間管理制度の関係性より整理し、街路空間の管理プロセスに見られる管理主体の関係とコミュニティの役割について明らかにする。その上で、今後の事例地の街路空間管理の方向性について考察を進める。

(1) 空間的課題の構造

事例地は細街路が公道私道の区別なく、広く分布し地域の街路網を形成していた。細街路については、歩行の危険性やゴミ処理といった日常的な課題を抱え、特に幅員4m未満の細街路では車両が進入できず、施設も整っていない箇所が多い等の防災上の課題を抱えていた。事例地では、震災によって顕在化した狭隘な幅員、街路及び付属施設の整備等街路空間に関する空間形態と施設配置の課題は、震災後に改善されたとは言えない状況だった。

以上の街路空間の形態的な課題は、街路空間の管理制度と密接に関係していた。公道の管理は、行政独自の調査や住民からの整備要請に基づき整備がなされ¹¹⁾、住民と行政の間の相補的な関係を示していた。一方公的整備の行われない私道の細街路では、街路や付属施設の整備が滞り、街路空間の抱える課題が集中していた。住宅再建の際のセットバックも、個人の自助努力の限界が住民から指摘されている。

細街路の整備に関する神戸市の施策としては、公的整備がなされない私道に対する助成制度や住宅再建型の道路整備事業が打ち出されている。しかし細街路整備の諸事業の進捗状況を見ると、事例地では私道整備助成の活用は見られたが、他の事業に関しては現時点では活用されておらず¹²⁾、実際の空間整備事業の運用は個人、街区、自治会に委ねられている。

(2) 街路空間管理におけるコミュニティの役割

事例地の街路空間整備におけるコミュニティの対応は、被災状況や公道、私道の空間的配置、地域住民組織の活動の経緯によって多様であった。公道では行政への整備の要望、私道では情報提供や整備要請があり、一定の成果が見られた。街路空間の管理においては、地域住民組織は行政による制度的な管理と個人による私的な管理を媒介する領域に携わっているといえる。

事例地では震災時に街路空間の管理において既存の地域住民組織が機能しなかった地域で、震災を継起にコミュニティが再編される事例も見られた。また交通規制や街区単位でのまちづくりの勉強会、セットバックを含むまちづくり案の作成等、復旧に留まらない街路空間への働き掛けが見られる。これらの組織改革や空間整備の情報や知識の共有化、空間管理の試みは、住民が新たな街路空間を創造する必要性を認識し、コミュニティとして積極的に取り組んでいると理解されよう。

(3) 街路空間整備の方向性

今後、事例地の街路空間の整備を進めていくためには、住民が

より積極的に街路空間整備を検討するよう促す事業メニューを検討していく必要がある。例えば、地区計画やまちづくり協定と街並環境整備事業の併用を想定した、街路空間の整備や助成内容の多様化や、整備メニューを積極的に提示することが挙げられる。一方で、街路空間整備を実践していくにあたっては、住民と行政が双方から働き掛け、事業メニューを検討し、選択していくプロセスを含めた、協働の管理システム構築の必要性も導き出される。その見地から、本稿で示したような地域住民組織——自治会——は、自主的な空間管理を実践し、住民個人と行政とを中間的に媒介することから、住民と行政間の情報や知識の共有化、合意形成プロセスにおける重要な位置を占めるであろう。

7. おわりに

本稿で示した事例地の街路空間の整備におけるコミュニティと行政の関係性は、街路空間に留まらず、オープンスペース整備一般にあてはまる。コミュニティによるオープンスペース整備の実績が、非常時における物的被害の軽減、コミュニティによる救援活動に寄与したという評価の可能性を有している¹³⁾。今後、オープンスペース整備の推進のためには、コミュニティと行政の新たな空間管理システムの模索が必要とされるであろう。

本研究の調査に当たり、神戸市の関係部局、西須磨5自治会の方々には多大なご協力をいただいた。ここに感謝を記す。

補注および引用・参考文献

- 1) 日本造園学会阪神大震災調査特別委員会 (1995): 阪神大震災緊急調査報告書, 若生謙二他 (1998): 阪神・淡路大震災後の公園の避難地利用について: ランドスケープ研究 61(5), 773~777, 寺川政司 (1996): 阪神・淡路大震災におけるテント村の居住環境: 都市問題, 55~71
- 2) 街路空間の認知や利用を取り上げた研究は多い。野嶋政和他 (1997): 阪神淡路大震災以後の復興まちづくり活動における街路空間の利用・認知と街路事業の影響に関する研究: 都市計画論文集 32, 739~745, 全現美 (1995): 住民意識からみた団地屋外空間整備のあり方に関する研究: 都市計画論文集 30, 193~199 等。空間認知については、加藤仁美 (1996): 『空間意識図』による住民の共通な環境イメージ: 日本建築学会計画設計論文集 479 号, 159~168
- 3) 轟慎一他 (1993): 低層集合住宅団地における管理形態からみた共用空間の問題対応に関する研究: 造園雑誌 56 (5), 301~306, 本光章一他 (1991): 修復型まちづくりにおける公的空間拡大過程に関する研究: 都市計画論文集 26, 625~631, 木下勇 (1997): 太子堂地区を事例とする参加型地区計画におけるオープンスペース創出過程に関する研究: ランドスケープ研究 60 (5), 691~694, 藍澤宏他 (1998): 近隣住民による屋外共用空間の保全、再整備に関する研究: 日本建築学会計画系論文集 508 号, 51~58 等
- 4) 本稿の事例地の一部を対象とした、安藤元夫他 (1997): 木造密集市街地の細街路、狭小宅地における住宅再建の困難性に関する研究: 都市計画論文集 32, 751~756 では、

- 住宅再建の観点から西須磨地区における細街路の抱える課題について論じている。震災後のセットバックの現状については、小浦久子他 (1998): 被災地の住宅の個別再建による街区内細街路の変化に関する研究: 都市計画論文集 33, 847~853 が考察している。
- 5) 予備調査として、都市問題研究所 (1980): 地域住民組織の実態分析: 勁草書房, 蓮見他 (1990): 都市政策と地域形成: 東京大学出版会等の文献調査, 行政、住民へのヒアリングを行った。その結果、街路空間の管理主体として自治会、婦人会が挙げられたが、後者は震災後暫く活動を休止するケースがあったことや、震災後の地区内街路空間の管理については自治会の管理の範囲と内容が最も多様であったため、本研究の調査対象とした。また本稿では詳細な聞き取りが可能な5自治会を選定し、調査対象とした。
 - 6) 神戸市西部事務所: 平成9年舗装補修台帳、私道災害復旧工事助成受け付け台帳、平成9年側溝整備現況調査台帳
 - 7) 道路法で認定されない里道は、行政が管理責任を負うことから公道とした。寶金敏明 (1995): 改訂里道・水路・海浜——法定外公共用物の所有と管理: ぎょうせい
 - 8) 震災時を地震から事例地の瓦礫撤去が終わった1995年6月頃まで、復興期をそれ以降の地区内街路空間の復旧、整備が本格化した時期とする
 - 9) 自治会報の他、桜木町自治会 (1996): 市長への手紙や、西須磨まちづくり懇談会 (1997): 住民主体への挑戦: エビックがある。
 - 10) 神戸市の「西須磨地区整備計画調査報告書」

- (1994年)では、西須磨地区として本稿の事例地の他、隣接する2町が含まれる。一方参考文献に挙げた、住民有志発行の「住民主体への挑戦」では、行政よりもさらに広い地域を指す。筆者は、震災で大きな被害を被り、既成市街地としての課題を住民が共有する地区として、後者の範囲を西須磨地区とみなした。本稿で扱う5自治会の範囲は、筆者が定義する「西須磨地区」では1/2以上の面積に相当し、行政の定義する「西須磨地区」では約3/4の面積に達しているため、本稿の事例地を「西須磨地区」と記述することにした。
- 11) 駐車場等の震災前から用途が明確な空地に関しては、事例地では震災直後に住民の一時的な集合や自治会の集会への利用等を把握した。復興期では、住民の個別交渉で資材搬入時の利用等も見られた。しかしこうした空地の管理へ自治会が関与したケースは見られなかった。
 - 12) 震災後3年間に、当地域を管轄する神戸市建設局西部事務所には、毎年2~3千件の整備要請があり、公的整備が実現している。
 - 13) 震災前よりあった私道整備事業は、震災後災害復旧事業の狭隘細街路整備として単独の事業メニューが新たに策定された。神戸市全体で1996~98年度で狭隘道路環境整備事業が8件、1997~98年9月時点で公道に面する住宅再建型道路整備助成が6件、同年度で私道に面する住宅再建型道路整備事業が2件である。
 - 14) 鈴木克彦 (1998): 震災時における建築協定の役割に対する住民評価について-阪神・淡路大震災による被災地区を中心として-: 日本建築学会計画系論文集, 165-172

Summary: The purpose of this study is to research partnership between local government and neighborhood residents on the maintenance system of neighborhoods streets. We analyze street and artery form, the maintenance of open space, especially street, and its actual situation, on Nishisuma District, Suma Ward, Kobe City, after the Great Hanshin-Awaji Earthquake. The results are follows; 1) In the case of Nishisuma, government and neighborhoods residents recognize the problems of street, width and situation of attachment structure. 2) In the process of open space management, the partnership of government and neighborhoods residents is indispensable.