

第3章 草津市における都市経営への波及

第1節 観光等の地域活性化・草津市への経済波及効果の視点

1 草津市における地域活性化の現状と課題

1) 草津市の地域活性化と草津川跡地の利活用

第1章で概観したように、「東海道と中山道とが分岐する宿場町草津」は交通の要衝として重要視され、旧草津川は日本の代表的な天井川として教科書にも掲載され、誰もが認知しているはずである。しかし、今日までは両者がバラバラの関係として存在し、草津の知名度アップへの貢献でも“効果的”でなかった。

しかし、地域のことは地域が考え、行動する地方主権の時代にあっては、地域の活性化も、地域が地域の特色を出しつつ地域の資源を有効に使って、地域から情報発信をしていかなければならない。その意味においては、第1章で述べたように草津宿と旧草津川とは切っても切れない関係にあるのならば、両者を有機的に結びつけ、両者を“効果的”に使うことが重要ということになる。つまり、草津宿を中心として発展してきた草津市における地域活性化を考えるにあたっては、旧草津川とセットで検討する必然性があるといえる。

2) 観光への波及効果

着地型観光は、今年度における草津未来研究所の調査・研究課題として別途整理するが、観光は、草津市域を活性化させ、本市への経済波及効果を及ぼす手段である⁵⁷ため、草津川跡地の利活用をいかに観光や交流人口拡大の舞台として活かしていくかを検討することは有用であると思われる。

草津市は、全国的な知名度や認知度は高いとはいえず、草津ブランド創設事業検討委員会が平成22(2010)年3月に提言した『草津ブランドの創設』事業提言書によれば、「アンケート調査をふまえて明らかになった草津市の認知度に関する最大の課題は、「草津温泉との混同」である。東京に限らず、大阪においてもその混同が起こっている。」と指摘している⁵⁸。また、滋賀県観光振興課が取りまとめた平成20(2008)年度滋賀県観光入込客統計調査書による各市町における観光客数は表1のとおりであるが、草津市は26市町中第10位であり、観光客はそれほど多くないといえる。

⁵⁷ 萩野隆二は、「東京大学空間情報科学研究センター講演『観光を基軸とした地域活性化戦略』」のP2において、「観光産業は地域において旅行者の直接の消費のみならず、関連の幅広い産業に経済波及効果と多くの雇用をもたらす」、「2007年度に旅行産業が生み出した付加価値は一般機械や食料品に匹敵する」と述べている。

⁵⁸ 草津ブランド創設事業検討委員会 『草津ブランドの創設』事業提言書 P11

表1 ◎平成20年度滋賀県市町別延観光客数

順位	市町名	延観光客数(人)	順位	市町名	延観光客数(人)	順位	市町名	延観光客数(人)
1	大津市	10,833,300	11	竜王町	1,628,300	21	余呉町	249,900
2	長浜市	5,402,200	12	野洲市	1,429,500	22	高月町	211,400
3	高島市	4,199,600	13	守山市	805,600	23	西浅井町	161,700
4	彦根市	3,331,500	14	湖北町	696,400	24	甲良町	96,000
5	甲賀市	2,918,900	15	日野町	669,200	25	豊郷町	41,600
6	近江八幡	2,777,600	16	安土町	602,900	26	虎姫町	29,500
7	米原市	2,109,100	17	栗東市	466,900	合計		45,072,300
8	東近江市	2,036,700	18	湖南市	351,800			
9	多賀町	1,788,600	19	愛荘町	261,800			
10	草津市	1,700,800	20	木ノ本町	271,500			

※出典 平成20年度滋賀県観光入込客統計調査書

草津市内と滋賀県内での主要施設の入館者等の状況を示しているのが、表2と表3である。そこから読み取れることは、第1に、草津宿本陣や草津宿街道交流館が中心市街地に、水生植物公園みずの森、琵琶湖博物館および道の駅草津は湖岸地域に所在するなど、その立地が市域に分散しているマイナス要素があること、第2に、琵琶湖博物館や道の駅草津への来客が草津水生植物公園みずの森の入園者に結びついていないこと、第3に、施設の大小もあるので一概には言えないが、中心市街地にある草津宿本陣や草津宿街道交流館の入館者は、水生植物公園みずの森の入園者と比較すると一桁少ないこと、等の課題が浮かび上がる。

したがって、その課題を解消する方策の一つとして、宿場町として栄えた草津市の観光施設としての草津宿本陣や草津宿街道交流館と、草津宿とは切っても切れない関係である旧草津川を有機的に結びつけるために、草津川跡地を有効に利活用していくことが必要である。さらに、それと併せて、主要な観光施設がある中心市街地と湖岸地域を連続して観光してもらうための、観光ルート等について工夫することも重要である。

表2 ◎草津市主要施設入館(園)者数(人)

年度	草津宿本陣	草津宿街道交流館	水生植物公園みずの森
H17年度	16,849	10,147	160,956
H18年度	18,593	13,388	156,294
H19年度	19,009	12,452	138,871
H20年度	17,749	13,613	123,693
H21年度	18,468	19,152	135,052

※資料提供 草津宿街道交流館・水生植物公園みずの森

表3 ◎滋賀県内観光地入込客数ベスト30(平成20年度)

順位	観光地名	市町名	入込客数(人)
1	黒壁ガラス館	長浜市	1,937,500
2	多賀大社	多賀町	1,689,800
3	滋賀県希望が丘文化公園	野洲市、湖南市、竜王町	727,000
4	比叡山ドライブウェイ	大津市	726,000
5	道の駅 藤樹の里あどがわ	高島市	700,400
6	伊吹の里(道の駅)	米原市	645,900
7	彦根城	彦根市	645,600
8	道の駅 竜王鏡の里	竜王町	609,500
9	八幡堀	近江八幡市	595,200
10	日牟礼八幡宮	近江八幡市	586,400
11	長浜オルゴール堂	長浜市	546,100
12	延暦寺	大津市	533,300
13	豊公園	長浜市	528,200
14	みずどりステーション(道の駅)	湖北町	527,100
15	道の駅 ひわ湖大橋米プラザ	大津市	496,000
16	奥比叡ドライブウェイ	大津市	428,000
17	琵琶湖ホテル	大津市	425,400
18	滋賀県立琵琶湖博物館	草津市	416,600
19	ひわ湖鮎家の郷	野洲市	404,500
20	道の駅くつき新本陣	高島市	369,700
21	近江神宮	大津市	366,000
22	ひわ湖大花火大会	大津市	350,000
23	あいとうマカレットステーション(道の駅)	東近江市	346,300
24	あがりゃんせ(スパリゾート雄琴)	大津市	344,700
25	アグリパーク竜王	竜王町	325,300
26	滋賀県立陶芸の森	甲賀市	317,500
27	夢京橋キャッスルロード	彦根市	316,000
28	マキノ高原	高島市	307,500
29	道の駅草津 グリーンプラザからすま	草津市	303,700
30	滋賀農業公園ブルーメの丘	日野町	302,700

(公開了承施設についてのみ掲載しています。)

※出典 平成20年度滋賀県観光入込客統計調査書

3) 中心市街地活性化への貢献

草津商工会議所、各商店街および草津市等をメンバーとする「草津まちづくり委員会」が「草津まちなか活性化プログラム」を平成21(2009)年3月に策定し、草津の中心市街地の現状と課題を次のようにまとめている⁵⁹。

- ① 商店街は、草津の高いポテンシャルを活かしておらず、新住民は郊外大型店か大阪・京都へ買い物に行く傾向にあるため、まちなかにある再開発ビルの低層階にどれだけ新住民を惹き付けられるかが肝心。
- ② 南草津駅周辺や郊外型大型店の出店ラッシュにより、草津駅周辺の従来型商店街の存在意義が問われており、大学生中心の南草津の店舗展開や自動車型ライフスタイルに依存する郊外大型店とは異なる商業開発が望まれる。
- ③ 多様化・高度化するニーズに対応できない旧来の小売商業が駆逐されつつあり、消費者志向への発想転換を図りつつ、商店街活性化に必要な新陳代謝のため、新規参入への受け皿づくりも地域が一体となって取り組む必要がある。
- ④ 中心市街地に集中し、幅広い集客がある主要イベントでも一過性であるため、

⁵⁹ 草津まちづくり委員会 「草津まちなか活性化プログラム」 PP12-14

旧街道を軸とし、草津川跡地活用による集客誘導と回遊性の演出など、一体感や開放感のある空間創出と、散策型観光が楽しめる市街地形成が望まれる。

2 第5次草津市総合計画における地域活性化⁶⁰

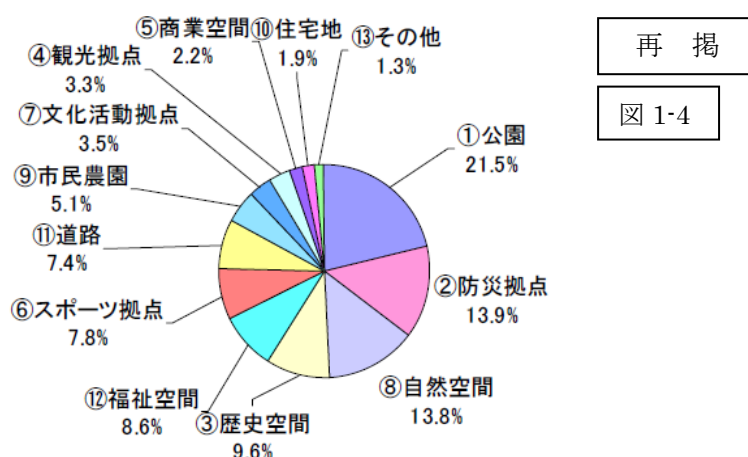
第5次草津市総合計画のリーディング・プロジェクトである「水と緑と文化に満ちた暮らしのプロジェクト」において、草津川廃川敷地の活用は「草津川廃川敷地を活用した憩いの空間づくり」として位置づけられている。その概要には、「中心市街地活性化の取り組みと連携して、草津川廃川敷地において水と緑に憩い、安らげる空間づくりなどを促進する」と記載されており、草津川廃川敷地の利活用は、地域活性化と併せて実施することを想定している。

3 草津川跡地の土地利用に関する市民意識

草津市が、平成22(2010)年5月から6月に実施した市民アンケート調査⁶¹において、草津川廃川敷地をどうするべきかを聞いたところ、「観光振興のための拠点」は3.3%で全体の10番目(全選択肢=13項目)、「にぎわいのある商業空間」は2.2%で全体の11番目(全選択肢=13項目)と、ともに低位となっている。

また、立命大政策科学科高村研究室が平成21年11月に実施したアンケート調査によれば、旧草津川全体の整備については、「にぎわいのある商業空間」が回答の第12位(全選択肢=13項目)で1.6%と低い結果となっている⁶²。

【「草津市企画調整課」 草津川廃川敷地をどうするべきか】

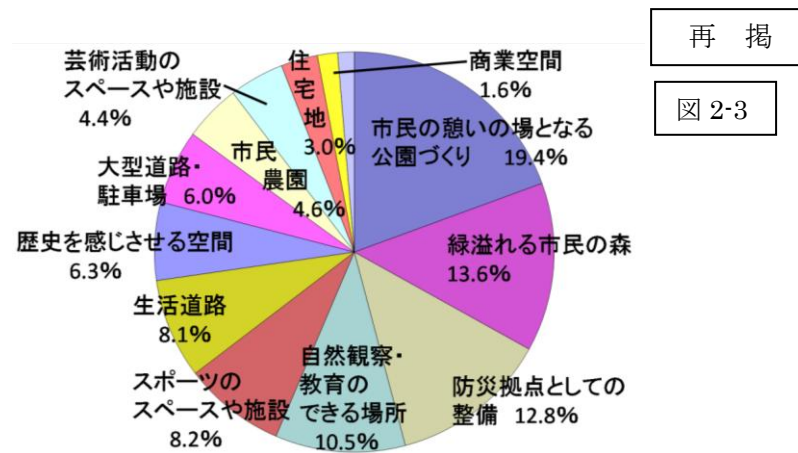


出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

⁶⁰ 以下の記述は、草津市企画調整課 「第5次草津市総合計画 2010-2020 第1期基本計画」 PP1-3 による

⁶¹ 立命館大学政策科学科高村学人研究室 「調査報告書 旧草津川跡地への市民ニーズと整備過程における住民参加のデザイナー-住民アンケート調査とフィールド調査から」 PP87-88

⁶² 草津市企画調整課 「草津川廃川敷地の土地利用に関する市民アンケート調査 集計結果(速報)」 PP20-21



再掲
図 2-3

出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

4 中心市街地活性化の必要性

本市における商店街の意向や第5次草津市総合計画は、草津川跡地の利活用を地域の活性化につなげることを企図しているが、草津市および立命大政策科学科高村研究室のアンケート調査結果からは、市民がそれを望んでいることを読み取ることはできなかった。それでは、本市の中心市街地は活性化させる必要がないのであろうか。この疑問について、国・経済界・草津市民の考え方に分けて検討した。

1) 国の中心市街地活性化政策

地域再生に向けた戦略を、一元的に立案・実行する体制と総合的な政策の実現を目的として、政府が内閣府に設置した地域活性化統合事務局が所管する地域活性化統合本部会合において、平成19(2007)年11月に「地方再生戦略」が策定されている(平成20(2008)年12月改定)。

改定後の地方再生戦略は、地方都市の現状と課題として、地方都市には多くの人が住み、様々な経済・社会活動を営み、地域経済の中心かつ広域的拠点として地域全体を牽引する役割を期待されているが、人口減少と高齢化の進行を背景とした店舗や公共施設の郊外移転により、利便性の低下や、地域産業の弱体化等による都市機能の衰退と、市街地の空洞化が進行しており、地方再生の方向として、暮らしを支える商業機能の確保、賑わい拠点の創出、街なか居住の推進、空き店舗の活用等の中心市街地の活性化と、観光・体験交流、農山漁村との交流等による交流人口の増加等の施策展開を掲げている⁶³。

2) 経済界の中心市街地活性化政策

一方、(社)中部経済連合会は、「中心市街地活性化に関する調査研究」において、「“持

⁶³ 地域活性化統合本部会合 「地方再生戦略」 PP13-15

続発展する豊かな地域”となるためには、各地域の中核都市が“魅力と個性溢れる都市”でなければならず、各都市の核であり顔である中心市街地を活性化することが都市全体の魅力と活力の向上につながり、ひいては地域全体の活性化に資することとなる」と説いており、その理由として次の5点を挙げている⁶⁴。

① 魅力と個性溢れる都市へ

中心市街地は、商業・居住・公共・文化娯楽以外にも、歴史的建造物や公園等が集積し都市を特徴づけているが、近年の郊外商業集積は、どの都市も同様の景観であり個性に乏しいため、都市の核や顔は中心市街地であるべき。

② 公共施設・公共インフラへの整備・維持管理コストの低減

人口減少社会では公共インフラの利用効率が低下し、税収減による一人あたりの整備・維持管理コストが増加するため、郊外での公共インフラの新規投資を抑え、整備済の中心市街地に都市機能を集約し総投資額を抑制することが必要。

③ 交通弱者の生活利便性向上

都市機能の郊外分散により車利用の生活になるが、中心市街他の住人減少により公共交通の維持が困難なため、交通弱者が住みにくいまちになるため、都市機能を再度中心市街地に集約し、歩いて暮らせるまちづくりを進めることが必要。

④ 地域コミュニティ機能の維持

子育て、虐待の防止、助け合い等を担ってきた隣近所や町内会などの地域コミュニティが少子高齢化等により弱体化しており、中心市街地へのまちなか居住を推進しながら地域コミュニティが機能する仕組みづくりが必要。

⑤ 環境問題・資源問題への対応

都市機能の分散化は車の利用が多くなるため、地球温暖化による環境負荷低減のためにも、都市機能を中心市街地に集約し車の移動距離を短くすることが必要。

3) 草津市民が考える中心市街地活性化政策

国や経済界は、中心市街地の活性化が必要とのスタンスであるが、草津市民の考えはどうか。草津市における中心市街地再生計画の方向性が民意と乖離していないか確認する目的で、本市の都市計画課が平成21(2009)年11月に、中心市街地に居住する市民3,000人を対象として実施したアンケート調査⁶⁵によれば、中心市街地の活性化への取り組みについては、「積極的に取り組むべきである」が過半数を超え、「積極的に取り組むべきである」と「取り組んだほうがよい」で約9割を占めている。

しかし、このアンケート調査は中心市街地に居住する市民⁶⁶を対象としており、

⁶⁴ (社)中部経済連合会 「中心市街地活性化に関する調査研究」 PP1-2

⁶⁵ 草津市都市計画課 「草津市中心市街地再生計画(案)」 PP22-30

⁶⁶ 草津小、草津第二小、渋川小、矢倉小、老上小、玉川小の各学区の内、該当するエリアを指す。具体的には、草津市都市計画課「草津市中心市街地再生計画(案)」巻末添付資料の市民アンケート P2 参照。

中心市街地居住者を含む市民全体の考え方を示唆しているものとは限らないことに注意しなければならない。今後、草津市として本格的に取り組むためには、その公益性を確保するための全市的な意向確認が必要である。

4) 草津市における中心市街地活性化政策の方向性

中心市街地の活性化について、横森豊雄は次のように述べている⁶⁷。中心市街地が空洞化しても、現在の日常生活には関係ないから何も困らないと答える市民が多く、また、中心市街地活性化は商店街振興でしかなく、商店街再生に税を使うことに強い不満を持っている。しかし、市民は、今の中心市街地が空洞化しても当面は困らないものの、将来は困ると感じており、この考え方が持続可能な発展の中心概念である。持続可能な発展とは、現在と将来の生活水準や環境の保護・向上を同時に達成するための長期戦略であり、その実現のためには、都市の拡散の制限、コンパクトなまちづくり、大規模集客施設の郊外立地規制と中心市街地への誘導、自家用車の利用制限、公共交通の利用促進、中心市街地の再生が必要である。

また、商業中心地について、戸所隆は、「市民生活の視点にたてば、商業中心地が都市の中で最も重要な地区であると考えている。なぜなら、貧富の差、職業や人種に関係なく、また、老若男女を問わず自由に集まれる場所は、商業中心地以外にないからである。商業中心地で見知らぬ多くの人たちが、何の気がねもなく、情報を交換し、買物、食事、エンターテイメントを楽しめる都市こそ、発展性のある都市であると考えられる。つまり、商業中心地を近代化・活性化させることは、その都市基盤を強くすることであり、重要な意義をもつ。」と述べている⁶⁸。

これら有識者の見解から判断すると、草津市としても中心市街地の活性化に積極的に取り組むべきであることが明確となった。次の展開としては、中心市街地活性化と草津川跡地の利活用を結びつける方策が新たな検討課題になる。

5) 近代的街づくり・伝統的街づくりと旧草津川

第1章において、①旧草津川によって草津宿の北方への広がりが阻害されたため、草津宿を中心とする現在の草津市街地の原形がつくられたこと、②明治22(1889)年に草津駅が開設されてから商業地区が発達した大路井地区と、宿場町以来の伝統を誇る草津地区との間を流れる旧草津川が中心市街地を南北に二分してきたこと、を述べた。中心市街地を二分したマイナス要因は、見方を変えれば、近代的な街づくりの大路井地区と伝統的な街づくりの草津地区という特色を有するそれぞれの街が、旧草津川(マンポ)を境にして、街の様子が一変するということでもある。近代的街なみ

⁶⁷ 横森豊雄 「失敗に学ぶ中心市街地活性化～英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例～」
PP7-15

⁶⁸ 戸所隆 「商業近代化と都市」 P1

～ 旧草津川 ～ 伝統的街なみと続く、この変化に富んだ景観を草津市の地域資源として、街の活性化に活かさなければならない。

5 観光等の地域活性化・草津市への経済波及効果の視点の小括

草津市における観光の課題解消の方策として、草津宿本陣や草津宿街道交流館と、草津宿と密接に関係した旧草津川を有機的に結びつけるために、草津川跡地を有効に利活用していく必要があり、さらに、主要な観光施設がある中心市街地と湖岸地域を連続して観光できるルート等についても工夫することが重要である。

本市の商店街の意向や第5次草津市総合計画は、草津川跡地の利活用を中心市街地など地域の活性化につなげることを企図しているが、市民がそれを望んでいることをアンケート調査から読み取ることはできなかった。しかし、有識者の見解により、本市としても中心市街地の活性化に積極的に取り組むべきことが明確になった。

中心市街地の活性化は、端的に言えば、大規模店にはない個性的な商業集積を目指すことであるが、そのためには、旧草津川という他の地域にはない魅力を活用するべきである。その際には、近代的な街づくりの大路井地区と、伝統的な街づくりの草津地区が、旧草津川（マンポ）を境にして、街の様子が一変するという特徴をもっている中心市街地の変化に富んだ街の様子を、草津市の地域資源として、街の活性化に活かすべきである。

第2節 草津駅周辺地域の自立した都市構造形成のための視点と広域的役割強化のための視点

1 草津駅周辺地域の自立した都市構造形成のための視点

1) 草津駅のポテンシャル

第1章で考察したように、草津宿が東海道と中仙道の分岐点であり、古くから交通の要衝であった草津市は、現在ではJR琵琶湖線とJR草津線の分岐点でもあるようにターミナル機能を有しており、いわゆる交通結節点である。それを裏付けるように、西日本旅客鉄道(株)の資料によれば、草津駅における一日平均旅客乗員人員は、平成18(2006)年度が27,831人、平成19(2007)年度が28,134人、平成20(2008)年度が28,234人で、どの年度においても草津駅が滋賀県内におけるJR駅の第1位であり、第2位は石山駅で約24,000人、第3位は南草津駅で約21,000人の利用者がある。

また、第2章第2節で言及したように、①新快速を利用すれば草津駅からは約20分で京都駅まで行けること、②下り(京都・大阪方面)電車は、通勤・通学の時間帯である平日の6～8時台は5分に1本以上、平日の昼間でも10分に1本以上のダイ

ヤで運行されていること、に鑑みれば、草津駅は交通の便が良く、そのポテンシャルも高いといえる。したがって、草津駅東口ペDESTリアンデッキ・草津川跡地・草津宿本陣周辺エリア等の、草津駅周辺地域における都市構造の視点から本市をみる場合、県下で最も多くの乗降客がある草津駅の高いポテンシャルを、どのように活かしていくかが大きな課題である。

2) 面的な回遊の必要性

第1節や後述する第2節2とも大いに関連するが、インパクトのある観光資源等が乏しい草津市にとっては、県内で最も多くの人々が乗り降りする草津駅から商店街へ、また、イベント等で利活用されることの多い草津駅東口のペDESTリアンデッキから商店街へと、中心市街地へ人をどのように誘導させるかといった回遊性を考慮することが重要である。

面的な回遊の必要性について、長坂泰之は、中心市街地の賑わい回復に向けての大切な視点として、「点」としての集客核の整備と責任ある組織体制で成功し、それを「線」や「面」での回遊性を意識することにより、中心市街地活性化の実現性が早まると指摘している⁶⁹。また、「草津市消費者購買行動に関する調査・研究」に携わった古賀慎二は、「滋賀県の中心商業地ではJRの駅前を中心とした徒歩圏内に利用可能な遊休地が多かったことや、新駅の開設に伴う計画的な駅前整備事業から、当該地域に大型店が出店するケースが多く、草津市もその例外ではない。将来の高齢化や環境に優しい街づくりを考慮すると、徒歩による回遊性が高く、安全・安心に買物ができるコンパクトな商業環境が望ましい。」と述べている⁷⁰。

草津駅には県下最大の乗降客があるといっても、利用者の大多数は、通勤するサラリーマンや通学する学生等であるが、通勤・通学者以外の人々の動向等を分析し、その人達や通勤・通学者をどうやって商店街等へ導き、そこで如何に消費等をしてもらうかを考えることが肝心である。その意味において、西友跡地も含めて、中心市街地の貴重なオープンスペースである草津川跡地や、草津宿本陣・草津宿街道交流館をも併せて回遊性の視点から考えることが必要である。

さらに、第3節とも関連するが、草津川跡地を利用した、例えば公園づくりに来るボランティアや、イベントの観客・参加者等が商店街で買い物をした家路についても、そのような仕掛けを考えることも重要である。

⁶⁹ 長坂泰之 「失敗に学ぶ中心市街地活性化～英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例～」
PP212-221

⁷⁰ 古賀慎二 「草津市における商業環境と消費者購買行動の変化」 P14、立命館大学文学部地理学教室の矢野桂司教授を研究代表者として行った「草津市消費者購買行動に関する調査・研究〔第1回（1999～2000年度）、第2回（2001～2003年度）〕」に携わった古賀慎二は、第2回調査を基にした論文「草津市における商業環境と消費者購買行動の変化」を書いている。

3) 都市構造の形成における機能性と快適性の追求

(特) 草津まちづくり NPO は、平成 22 (2010) 年 1 月、草津駅東口のペデストリアンデッキを「(仮称) 草津駅前ガーデン広場」として草津市が整備する旨の提案をおこなった⁷¹。その内容は、従来の商業拠点であった草津駅東地区の現状に危機感を抱き、草津のまちなかが目指す方向性を、都市的センスが感じられ、生活の豊かさが実感でき、生活感・価値観の多様性が満たせるまちとし、まちなか再生のコンセプトとして、「はいせんす・草津～滋賀でいちばん、魅力的な都心～」を掲げている。その展開手段として、(1)草津駅東口・駅デッキ市民広場化、(2)アニマート跡地・民間暫定商業施設利用、(3)草津川跡地再生・ガーデンパークづくり、の三つの重点事業を提案し、地域全体の衰退傾向に歯止めをかけるメッセージを出すことにより、既存民間事業者の投資と小規模店舗の新たな立地を呼び起こしたいとしている。

(仮称) 草津駅前ガーデン広場も含め、草津駅東口ペデストリアンデッキ、アニマート跡地および西友跡地など、草津駅周辺に立地する資産の活用については、投資と効果の両面からの十分な検討が必要だが、その際には、本市の都市構造を強化する視点を常に念頭に置くことを忘れてはならない。

ただし、ここで注意を要するのは、我々は、都市構造の強化を利便性の側面からのみで見がちだということである。しかし、概ね今後 10 年間におけるわが国の国土づくりの方向性を示す国土形成計画(全国計画)が、持続可能で暮らしやすい都市圏の形成のためには、暮らす人にも訪れる人にも快適でゆとりある環境の創出が必要と指摘している⁷²ように、今後は、ゆとりの空間や快適性といった側面から草津市の都市構造を見つめることも重要である。そうすることにより、他の近隣都市にはない草津市の魅力を創出し、ひいては草津市の都市格の向上にもつながると思われる。つまり、草津駅周辺における都市構造の形成は、利便性と快適性の両面から追求する必要があり、その意味では、草津川跡地についても、両側面のバランスが取れた利活用を考えることが肝要であるといえる。

2 広域的役割強化のための視点

1) 利用対象の広域化

草津駅は、県下で最も多くの乗降客が利用する以外にも JR 琵琶湖線と JR 草津線の分岐点であり、他府県や他市町との交通結節点、いわゆるターミナル機能を有している。平成 21 (2009) 年 3 月末における住民基本台帳人口は、草津市 117,546 人、守山市 75,531 人、栗東市 63,445 人、野洲市 49,849 人で、いわゆる湖南地域では 306,371 人である。これに、草津線沿線である湖南市の 52,899 人と甲賀市の 92,659

⁷¹ 草津駅東口デッキ・市民広場化検討委員会・(特) 草津まちづくり NPO 「『(仮称) 草津駅前ガーデン広場』調査報告・提案書」 PP2-4

⁷² 国土交通省国土計画局総合計画課 「国土形成計画(全国計画)」 P16

人を加えると 451,929 人であり、草津駅周辺には約 50 万人の人口規模があるといえる。

また、草津駅周辺に集積する百貨店や大型スーパーは、近隣住民以外の市民や、草津市民以外の人々も多く利用することから、「第 1 項 2) 面的な回遊の必要性」で述べたように、中心市街地へ人をどのように誘導させるかといった回遊性の考慮が重要であれば、町なかに残された貴重な歴史的資産かつ緑地である草津川跡地の利活用についても、利用対象の広域化という視点から検討することが肝要である。

草津川廃川敷地利活用検討委員会等においては、必ずといってよいほど沿川住民の意見を聞き、その意向に沿った整備をすべきであるとの意見が出る。もちろん、沿川住民の意見は可能な限り尊重すべきであるが、草津川跡地は市民全体の財産であることを忘れてはならない。堤防があることによって、土地利用の制限を受けている人や日陰になっている沿川住民にとっては、平地化により、土地の資産価値が上昇し、日当たりも良くなるだろう。しかし、市税を財源として平地化を行うのであれば、その公益性が必要であり、「なぜその整備を行うのか」を市民に対して十分に説明する責任が求められる。

なお、“市民”には企業や学校等の法人も含めるべきであり、通勤・通学者も対象とするなど、その間口を広げることも大切である。また、県の支援を要請するのであれば、県が公費として支出しやすい環境や大義名分を考える“戦略性”も必要である。つまり、“草津市民だけ”が対象であれば、県は県民への説明責任を果たすことが困難であるが、“県民”を対象とすることでその課題はクリアできるし、県内に立地する企業や学校からの支援も考えられる。たとえば、滋賀銀行は CSR⁷³ として、①地域社会との共存共栄、②役職員との共存共栄、③地球環境との共存共栄、の 3 点を掲げているが⁷⁴、地域社会の一員や地球環境の保全を CSR として標榜する地元金融機関が、“支援せざるを得なくなる”ような状況を作り出すことも必要である。さらに、“滋賀”を冠とする企業の協力は、わが国を代表する企業も含め、従業員や取引先へと広がる可能性もあり、多くの人の共感が得られるような“戦略性”が重要である。また、利用対象の広域化は、草津川跡地に係る県との用地交渉においても、大きな意味をもつものと考えられる。

2) 機能の広域化

広域的視点は、主に利用対象の広域化を考えてきたが、もう一つ重要なものとして機能の広域化がある。機能の広域化の一つは、第 1 節とも密接に関連するが、草津川跡地は、草津駅を交通結節点とする約 50 万人の商圈のなかに位置し、好立地であるという「にぎわい拠点」の観点である。例えば、住民からの要望が多い公園整備にお

⁷³ Corporate Social Responsibility=企業の社会的責任

⁷⁴ 滋賀銀行 HP 『『しがぎん』の CSR 活動報告』

いても、草津川跡地にロクハ公園や水生植物公園みずの森を作るということではなく、少なくとも施設等の維持管理費用を賄えるくらいの経済効果は確保したいものである。

(財) 滋賀県産業支援プラザがまとめた「平成 18 年度消費購買動向調査報告書」によれば⁷⁵、草津市における地元購買率は 76.8%と、平成 7 (1995) 年度の 69.0%、平成 10 (1998) 年度の 70.8%、平成 13 (2001) 年度の 72.7%とほぼ横ばいであり、栗東市の消費世帯の 34.4%、旧石部町の消費世帯の 19.4%が草津市で買い物をしており、消費者にとって、草津市は“まずは魅力的な買物先”として認識されているようである。しかし、草津市における一般小売店(商店街や地域の一般商店)の顧客吸引率は 6.6%で、平成 7 (1995) 年度の 27.1%、平成 10 (1998) 年度の 25.3%、平成 13 (2001) 年度の 9.7%と比較すると年々減少しており、その顧客が大型専門店や総合スーパーへ流出したと考えられる。

第 5 次草津市総合計画における商業振興は、「既存商店街対大型商業施設という構図ではなく、両者の強みを引き出して共存の枠組みをつくり、地域経済発展の地盤としていく必要がある。」⁷⁶との課題認識である。大型専門店や総合スーパーがまずまずであっても、一般小売店の地盤沈下が著しい現状に鑑みれば、約 50 万人の商圏の強みを活かして、具体的には、栗東市以外の湖南地区や旧石部町以外の甲賀市の消費者からも、草津市を“魅力的な買物先”として認識してもらう必要があり、草津川跡地の利活用をそのツールとして位置づけることが大切である。

したがって、草津川跡地の利活用においては、民間活力を大いに発揮してもらい、草津川跡地はそこに集う人たちで賑わい、草津駅からの回遊によって商店街も活性化するイメージを、描きたいものである。

さらに、もう一つの機能の広域化として、「湖岸共生拠点」の観点がある。第 2 章第 5 節とも関連するが、第 5 次草津市総合計画では、草津川廃川敷地を中心市街地と湖岸の間を快適に移動でき、憩いの空間が整えられた「緑のみち」と位置づけている⁷⁷。これと同様に、「水のみち」とした草津川や、湖岸道路を「くさつエコミュージアム」⁷⁸の主要道路として、県内で最も“水の景色”を楽しむことができるルートと位置づけ、うるおいネットワークの形成を図っているが、これらは、市内外から親しみと憧れを集める快適なまちをつくることを目的としている。言わば、「くさつエコミュージアム」と「にぎわい拠点」を結ぶ“道”である草津川跡地は、「市内外から親しみと憧れを集める」シンボル、かつ、まちの軸であることから、広域的な影響という意味において、本市の成長戦略の拠点として活用するべきである。

⁷⁵ (財) 滋賀県産業支援プラザ 「平成 18 年度消費購買動向調査報告書」 PP26-32

⁷⁶ 草津市企画調整課 「第 5 次草津市総合計画 2010-2020 第 1 期基本計画」 P98

⁷⁷ 草津市企画調整課 「第 5 次草津市総合計画 2010-2020 基本構想」 P24

⁷⁸ 湖岸道路沿線における琵琶湖をはじめとする自然環境や環境関連施設の資源を活用し、自然と触れ合い、研究・学習できる場とするもの。

3 草津駅周辺地域の自立した都市構造形成のための視点と広域的役割強化のための視点の小括

草津駅の高いポテンシャルの活かし方と、草津駅・草津駅東口ペDESTリアンデッキから商店街へと人を如何に誘導させるかが大きな課題である。したがって、草津駅東口ペDESTリアンデッキ、アニマート跡地および西友跡地などは、草津川跡地や草津宿本陣・草津宿街道交流館をも併せた回遊性を意識するとともに、都市構造の強化を常に念頭に置かなければならない。しかし、今後は、ゆとりの空間や快適性といった側面から都市構造を見つめることも重要であるため、草津川跡地についても、利便性、快適性および経済性のバランスが取れた利活用を考えることが必要である。

また、ターミナル機能を有する草津駅周辺には約 50 万人の商圏が広がっており、事実、草津駅周辺に集積する百貨店や大型スーパーは、近隣住民以外や市民以外の人々も多く利用することから、草津川跡地の利活用については、その利用対象を広く求める視点から検討することが重要である。

さらに、好立地である草津川跡地の利活用については、最低でも施設等の維持管理費用相当の経済効果は確保したいものである。第 5 次草津市総合計画での商業振興は、既存商店街・大型商業施設の双方が強みを発揮して共存し、地域の経済発展の地盤となる必要があるとの認識であるが、その現状は、大型専門店や総合スーパーは堅調であっても、一般小売店は地盤沈下が著しい。したがって、約 50 万人の商圏の強みを活かし、湖南地域や甲賀地域の消費者にとって、草津市が“魅力的な買物先”となる必要があり、その意味において、草津川跡地の利活用をそのツールとして位置づけていくことが肝要である。

また、「くさつエコミュージアム」と「にぎわい拠点」を結ぶ“道”である草津川跡地は、「市内外から親しみと憧れを集める」シンボル、かつ、まちの軸であることから、広域的な影響という意味において、本市の成長戦略の拠点として活用すべきである。

第 3 節 市民参画・市民参加の視点

1 市民参画・市民参加の必然性

近年、多くの自治体において、まちづくりの中心に市民と行政の協働を位置づけている。草津市における市民と行政の協働は、別途、草津未来研究所として調査・研究することとしているが、今日以降の社会情勢を考えるうえで、市民と行政の協働を外すことはできないし、それは草津川跡地の利活用とて例外ではない。草津市をはじめとする地方自治体の今後の財政事情をも考慮するとき、市民と行政の協働なくして各種の行政サービスの提供は困難であり、その意味においても、市民参画・市民参加の

視点から草津川跡地の利活用を見つめることは重要である。

2 草津川跡地に係る市民参画・市民参加の実情

廃川となった草津川は県の普通財産であるが、県は通常、普通財産の維持管理は行わない。しかし、草津川跡地は、①市街地を横断していること、②堤体の雑草繁茂は沿川地域の生活環境の悪化を招く切実な問題であることから、一級河川と同様に年1回程度の除草が行われている。しかるに、年1回程度の除草では沿川住民の満足レベルではなかったところへ、県の財政状況悪化に伴う維持管理経費の縮減を契機として、定められたエリアの維持管理活動を行うことを条件に廃川敷地の使用を認める「草津川廃川敷地管理協定制度」が平成17(2005)年12月から実施されている。この協定は、草津川跡地の具体的土地利用が実施されるまでの間、適正・良好、効果的・効率的に廃川敷の管理を行い、地域住民に親しまれる暫定的な利活用を図ることを目的に、滋賀県と締結しているものである。

また、平成19(2007)年3月には、県と市で「草津川廃川敷地の管理および暫定活用に関する協定」を締結(平成20(2008)年3月一部変更)し、新田橋から草津川橋までの約1.7kmについて、具体的な土地利用が実施されるまでの期間、草津市において維持管理することとなった。

3 草津川跡地の利活用に係る今後の市民参画・市民参加

立命大政策科学科高村研究室が平成21(2009)年11月に実施したアンケート調査によれば⁷⁹、今後の跡地整備の計画づくりは、市民の参加を得ながら進めていくべきかについては、「そう思う」が40.4%、「どちらかと言えばそう思う」が47.3%と、市民参加を必要とする住民が大半であった。また、計画のあり方について住民として意見を述べる意見交換会やワークショップがあれば参加したいかを尋ねたところ、「ぜひ参加したい」が6.4%、「参加したい」が34.3%である一方、「あまり参加したくない」が48.3%もあり、回答者自身の参加としては消極的な人も半数程度存在することが明らかとなった。

⁷⁹ 立命館大学政策科学科高村学人研究室 「調査報告書 旧草津川跡地への市民ニーズと整備過程における住民参加のデザイナー住民アンケート調査とフィールド調査から」 PP90-91、PP93-95

【跡地整備への市民参加意識】

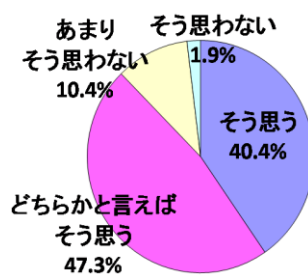


図 3-1

出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

【意見交換会などへの参加意向】

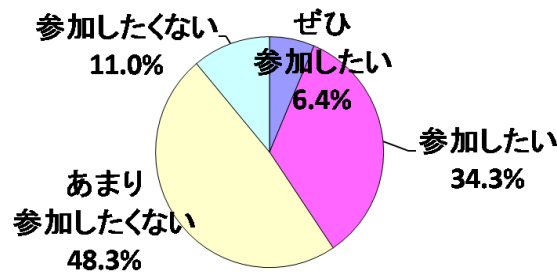


図 3-2

出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

さらに、跡地が整備されることになった場合のボランティア活動への参加意欲について、(1)植樹やガーデニングなどの公園づくり、(2)日常的手入れや清掃など敷地や施設の維持管理活動、(3)敷地や施設を利用した活動やイベント企画・運営、の三点に分けて聞いた。その結果、(1)公園づくりは「参加したい」が47.5%、「あまり参加したくない」が31.7%、(2)維持管理活動は「参加したい」が34.8%、「あまり参加したくない」が44.5%、(3)イベント企画・運営は「参加したい」が29.3%、「あまり参加したくない」が47.4%となり、住民の参加意欲は、(1)公園づくり、(2)維持管理活動、(3)イベント企画・運営、の順に小さくなっていくことがわかった。

【(1) 植樹やガーデニングなどの公園づくり】

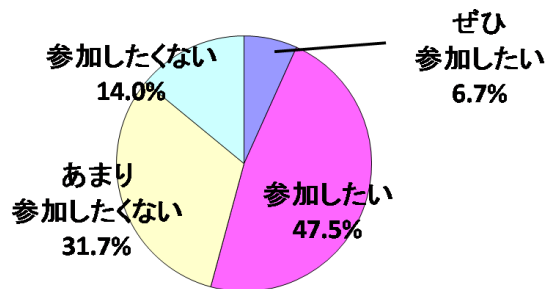
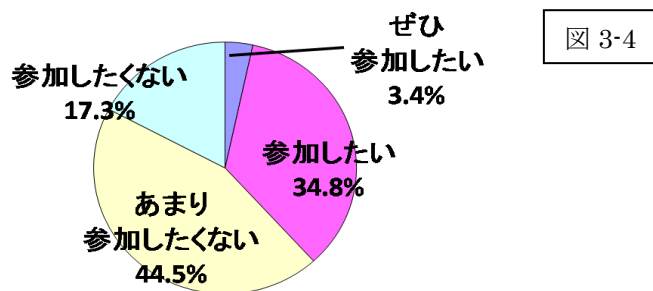


図 3-3

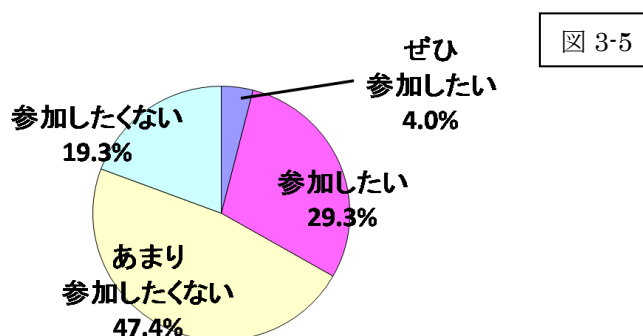
出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

【(2) 日常の手入れや清掃など敷地や施設の維持管理活動】



出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

【(3) 敷地や施設を利用した活動やイベント企画・運営】



出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

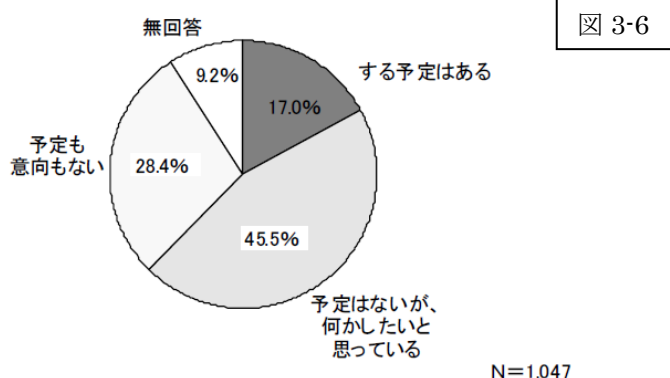
4 草津川跡地の利活用を契機として地域活動や社会活動へ

2007 年問題として注目を浴びた団塊の世代の大量退職は、団塊の世代がもつ経験や技術の継承という企業側等の課題のみならず、彼・彼女らの知識や経験を、如何に地域社会に活かしていくかという課題でもある。その意味において、何らかの工夫をすることによって、自治会活動、NPO 等の市民活動、および市民参画・市民参加等に、団塊の世代の人々を引き込むことができると考えられる。

(財) 東京市町村自治調査会が多摩地区の団塊の世代に行ったアンケート調査において、退職後の就業・社会活動への参加意向を尋ねたところ、「予定はないが何かしたいと思っている」との回答が 45.5%と最も多く、「する予定がある」は 17.0%であった⁸⁰。つまり、団塊の世代の約 6 割は退職後に何かしたいと思っており、その思いを現実のものとする「きっかけや動機づけ」が必要である。草津と東京の違いは多少あるかもしれないが、このアンケート結果から考えると、団塊の世代の人々が、草津川跡地の利活用における市民参画・市民参加を、本市での地域活動や社会活動に積極的に参加する「きっかけや動機づけ」としてもらうことは可能であると考えられる。

⁸⁰ (財) 東京市町村自治調査会 「多摩地域における新たな働く機会と場の創造 ～団塊の世代を対象に～ 報告書」 P58

【退職後の就業・活動予定や動向】



出典：(財) 東京市町村自治調査会 多摩地区の団塊の世代に行ったアンケート調査結果

このことは、立命大政策科学科高村研究室の調査でも明らかである。立命大政策科学科高村研究室では、アンケートを単純集計するだけでなく、アンケート項目同士を相関係数分析やクロス集計させることにより、求められる市民参加のかたちや、協働のまちづくりの可能性をも探っている⁸¹。まず、「どういう人が整備過程に参加したいと考えているか」を分析したところ、一般論として意見交換会やワークショップに参加意欲のある人は、旧草津川の整備過程や整備後のボランティア活動への意欲も高いことが明らかになった。

次に、「整備過程で公園づくりや整備後の維持管理や企画運営といったボランティアに参加したい人は、どういうタイプの人なのか」を分析したところ、現在、町内会やNPOに関わっているかどうかにかかわらず、公園づくりのボランティアに参加したいと考えている人は、今後、町内会やNPOに関わりたいと希望している人でもあることがわかった。

さらに、市民参加のボランティア活動を引き出す「協働のまちづくり」は如何にすれば可能になるかを分析すると、

- ・公園の維持管理活動は、現在でも頻繁に旧草津川を訪問する人の参加意欲が高いがあまり訪れない人の関心は低いこと
- ・公園づくりへのボランティア活動の参加は、現在あまり旧草津川を訪問していない人も一定の関心をもっていること
- ・公園でのイベント企画や運営のボランティア活動への参加意欲は、今後のNPO活動への参加意欲と強い相関関係にあること

が明らかになった。

これらの分析から読み取れることは、

- ① 草津川跡地の整備過程や整備後のボランティア活動への参加の仕方によっては、

⁸¹ 立命館大学政策科学科高村学人研究室 「調査報告書 旧草津川跡地への市民ニーズと整備過程における住民参加のデザイナー住民アンケート調査とフィールド調査から」 PP126-132

潜在的にボランティア活動に参加したいと考えていた人々を地域活動へと誘導できる。

- ② 草刈り等の地味な維持管理活動よりも、植樹やガーデニングといった参加者が楽しめるような公園づくりによって幅広く人材を発掘することが可能となる。
- ③ 行政は、②による人材が NPO 等を結成し、自主的に公園でのイベント企画や運営を担ってもらえるようなサポートが必要である。

である。③に関しては、水生植物公園みずの森がガーデニングに関するノウハウを提供したり、みずの森友の会会員との連携も考えられる。こういった地道な取り組みにより、第 5 次草津市総合計画に謳う「“元気”と“うるおい”のあるまち草津」の実現につながっていくことが理想である。

5 市民参画・市民参加の視点の小括

今後の行政を取り巻く状況を考慮すれば、市民と行政の協働なくして地域における行政サービスの提供は困難なため、草津川跡地の利活用に市民参画・市民参加していただくことは極めて重要である。

立命大政策科学科高村研究室のアンケート調査によれば、今後の跡地整備の計画づくりには市民参加が必要と考える住民が大半であったが、自分自身の参加には消極的な人も半数程度存在すること、跡地が整備されることになった場合のボランティア活動への参加意欲は、公園づくり、維持管理活動、イベント企画・運営、の順に小さくなることが明らかになった。

(財) 東京市町村自治調査会の調査によれば、「きっかけや動機づけ」が必要であるものの、約 6 割の団塊の世代は退職後に何かしたいと思っており、立命大政策科学科高村研究室のアンケート調査と併せると、団塊の世代などの人々が、草津川跡地の利活用での市民参画や市民参加を、地域活動や社会活動に積極的に参加する「きっかけや動機づけ」としてもらうことの可能性が明らかとなった。さらに、①草津川跡地における市民参加の方法を工夫することによって、漠然と何かしたいと考えていた人々を地域活動へと誘導できる、②草刈り等の地味な維持管理活動よりも、参加者が楽しめるような植樹やガーデニング等によって幅広く人材を発掘することが可能である、③行政は、そうして発掘した人材が NPO 等を結成し、自主的に公園でのイベント企画や運営を担ってもらえるようなサポートが必要である、ことも明確となった。