

第1章 草津市を取り巻く環境変化と都市再整備の必要性

1 持続可能な都市とサステナブル度

集約型都市構造は、コンパクトシティとも表現されるが、持続可能な都市の空間形態として提起された都市政策モデルであり、都市空間の概念である（海道 2001: 24）。

集約型都市構造の前提となる持続可能な都市を目指す動きについては、1972年のローマクラブのレポートに端を発しているが、1987年の国連のブルントラント委員会報告¹を契機として重要な概念と認識され、欧州から急速に世界に広まった（海道 2001: 26）。わが国でも 2000年代になって国土交通省や環境省などが率先して考え方を取り入れ、近年のまちづくりの考え方として定着しつつある。

今日では、「持続可能な都市」とは、限られた環境容量のなかで後世に負荷をかけずに経済と社会の発展を目指す都市のことと一般的に解され、今後の都市としての活力や魅力を左右するものとして注目されている²。

全国の都市を比較し、「持続可能な都市」をランク付けしたものもある。トリプルボトムライン、すなわち環境、経済、社会の3つの側面のバランスをもって持続可能性を指標化した日本経済新聞社産業地域研究所の「全国都市のサステナブル度調査」である³。それによれば、2011年調査時点で草津市のサステナブル度は全国630市中254位という中程度の順位であるが、滋賀県内では12市中9位という下位の順位にとどまっている。

草津市が下位に低迷している理由を分析してみると、環境保全度、社会安定度、経済豊かさ度という3つの指標のうち、環境保全度が279位、経済豊かさ度が76位であるのに対し、社会安定度が597位と極端に低いことが原因であることがわかる。とくに社会安定度のなかの項目を見てみると、1,000人あたりの小売店数(6.92店、582位)や飲食店数(3.43店、582位)が少ないこと、また、刑法犯罪認知件数(16.54件、517位)や交通事故発生件数(8.21件、594位)が多いこと等がわかる。

¹ 国連の「環境と開発に関する世界委員会」の委員長であったブルントラントの名前からこのように言われ、報告書『われら共通の未来』が有名である。「持続可能性」という言葉が、その後、開発と環境との両立を図ることができる便利な言葉として一般化する契機となった。

² 海道(2001)、鮎川(2012)ほか

³ 2007年から隔年で実施し、今回3回目。後述の3つの評価軸で合計90の指標項目を用いランキング化している。

表 1-1 滋賀県内の「都市のサステナブル度」一覧

県内順位	自治体名	総合スコア	総合順位	環境保全度スコア	順位	社会安定度スコア	順位	経済豊かさスコア	順位
1	大津市	55.6	49	59.8	40	50.5	210	52.1	209
2	彦根市	53.4	117	55.9	104	51.3	130	50.3	277
3	長浜市	53.2	124	55.9	104	52.0	87	49.0	335
4	守山市	52.7	142	50.3	255	54.9	8	55.2	105
4	栗東市	52.7	142	50.6	244	53.8	24	55.7	89
6	野洲市	51.5	196	52.4	185	51.3	130	49.9	293
7	米原市	50.7	226	51.7	208	50.1	262	49.2	325
8	甲賀市	50.6	236	50.2	263	50.7	186	51.2	243
9	草津市	50.3	254	49.8	279	45.4	597	56.1	76
10	高島市	49.5	302	50.3	255	54.6	13	42.9	553
11	近江八幡市	48.1	396	45.7	462	48.9	398	52.0	217
12	湖南市	47.1	456	43.9	539	47.7	500	52.7	178

出所：日本経済新聞社・産業地域研究所(2011)より作成

2 人口減少・超高齢社会を見据えた集約型都市構造

わが国の人口は戦後から一貫して増加傾向であったが、近年の少子化の影響により、2005年に初めて減少に転じ、今後も一貫して減少していくことが見込まれている。また、高齢化率も2010年10月の段階で23.0%⁴であり、すでに超高齢社会に突入している。

第5次草津市総合計画では、草津市においても2020年の途中から総人口が減少に転じることを予測している。また、2013年2月現在では18.6%の高齢化率も2015年10月には21.0%となり、超高齢社会に突入することを予測している⁵。

このような背景を踏まえ、人口減少と高齢化が地域社会へどのような課題をもたらすのかということをもとめたものが、表1-2であり、草津市の今後を考えるうえでも参考になる(株式会社日本政策投資銀行中国支店 2012: 1)。

⁴ 『平成24年版 高齢社会白書』より。

⁵ なお、2010年度の当研究所の調査研究でも、人口を予測している。4通りの予測のうち、10年間人口増加モデル(第4類型)が、第5次草津市総合計画の推計値の裏付けとなっている。また、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口(2013年3月推計)においても、草津市は2020年をピークに人口が減少すると予測されている。

表 1-2 人口減少、高齢化がもたらす地域社会への課題

課 題	詳 細
公共サービスの需要の減少	①庁舎、図書館、公民館、学校等の公共施設の減少・統廃合 ②公共交通機関の縮小・廃止（バス路線の廃止／運行本数の減少） ③医療施設の減少 →利便性の低下及び公共サービスの質の低下
地域コミュニティ維持に支障	①遊休地・空き家の発生 →地域の安全安心の低下、地域景観の悪化 ②担い手の減少により伝統文化継承が困難 ③自治会活動の継続が困難 →防犯防災の対応力が低下 ④農業後継者不足・里山維持が困難 →農業維持、または国土保全に影響
主要産業の縮小・撤退・転出	①就業先の減少、失業者の増加 →住民、流入人口の減少 ②商店街などの小売店や商業施設の減少、空き店舗の発生 →利便性の低下 ③税込減少

出所：（株）日本政策投資銀行中国支店（2012）

表 1-2 にあるような地域社会への課題を考えると、「これまでの拡散型都市構造を放置することによる諸問題を解決または回避し、持続可能な都市を実現するため、少子超高齢社会に対応したコンパクトな集約型都市構造への再編が不可欠」であるとの方向性が導き出される（都市整備研究会 2009： 106）。

ここでは、集約型都市構造を、「都市圏内の中心市街地及び主要な交通結節点周辺等を都市機能の集積を促進する拠点として位置づけ、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保するものである」と定義付ける（都市整備研究会 2009： 105）。

草津市は、総面積が 67.92k m²であるが、琵琶湖面積を除いた面積が 48.22 k m²であり、いずれの場所からも JR の駅まで車で 15 分程度で行けることからすれば、そもそもまち自体がコンパクトであるともいえる。そのため、全国的に議論されている集約型都市構造の考え方のすべてを受け入れることには検討を要するが、来るべき人口減少社会、超高齢社会に備え、早い段階でまちづくりの方向性を決めておくことは、まちの魅力を高めるうえでも重要である。

なお、人口が減少し、モノが溢れる社会のもとで集約型都市構造を考える際には、郊外開発の規制に注意を払うことも重要である。全国的には、すでに商業施設の売り上げは伸び難くなってきており、商業施設が撤退した際等に高齢者に対するイン

フラ整備にかかる行政コストが過大な負担になる可能性がある。市場原理に任せておくと、郊外での開発が進んでしまうため、自治体の明確な意思表示が必要である。また、都市計画規制が強いまちと弱いまちが隣接している場合は、その規制効果が弱まることとなるため、広域的な視点で考える必要がある。

3 垂直ネットワーク型都市構造から水平ネットワーク型都市構造へ

集約型都市構造を考える場合には広く周辺地域との関係性にも着目する必要がある。従来は都心を向いて同一方向にまちづくりが進められてきたが、個々の自治体が相互連携しながら都市づくりをする方向に転換してきている。地方分権が進むなかでは、地域の魅力を高めるために、「階層的で閉鎖的な垂直ネットワーク型都市構造」から「開放的な水平ネットワーク型都市構造」への転換が必要である。

1つの自治体がフルセット型ですべてを備えることは資金面等の視点から政策的にも限界がある。また、1つの自治体よりも周辺と連携し都市圏として情報発信をしたほうが相乗効果を期待することができ、大都市としての魅力を発信することができる。各自治体や自治体内の地域同士が上下の関係なく、水平的な関係で連携し、ネットワーク上につながっていくことがこれからの地方分権社会では求められている⁶。

また、自治体内でも一定の中心核をもつ分都市をいくつか形成し、都心との水平ネットワークを築くことで地域のアイデンティティを創出し、コミュニティの発展につなげることができる。

⁶ このことを戸所(2000)は都市の大都市化と分都市化と表現している。

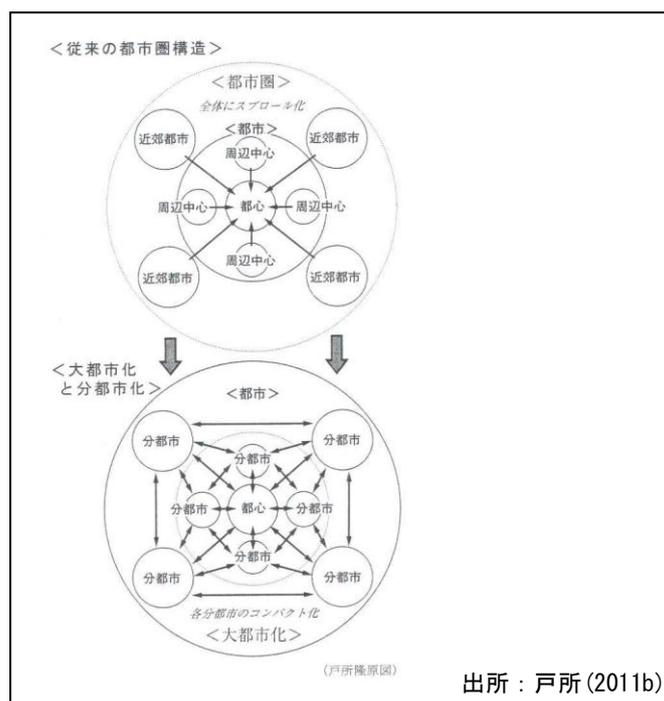


図 1-1 都市圏構造から大都市化・分都市化構造への転換

滋賀県の地理的な歴史を振り返ってみれば、古来より交通の要衝であったが、周辺の大都市への通過交通地域としての性格をもち、都市としての自立性が弱く、京阪神への依存性が強かった。そのため、現在でも個性豊かな中小の都市が分散している状態であるのが特徴的であるが、この個々の特性を強調しながら連携を図っていける可能性もある。

草津市の場合、栗太郡としてかつて一体の地域を形成していた栗東市や、消防、医療等の分野ですでに広域連携のしくみができている守山市と野洲市とともに「湖南 30 万都市」を想定し連携の幅を広げていくことも考えられる⁷。「湖南 30 万都市」として、内部の効率化と活性化を図り、さらに外部にも魅力を発信していく点で相乗効果を発揮する可能性も意識しておく必要がある⁸。

⁷ 地理的・歴史的・行政的なつながりから、草津市、守山市、栗東市、野洲市の 4 市は、1998 年から湖南広域行政組合を組織し、消防や第二次救急医療等について連携している。

⁸ 商業統計調査（2007 年）によれば、経済規模は大津市を若干上回り、滋賀県下で最大の商圏を形成することにもなる。

表 1-3 「湖南 30 万都市」の規模

市名	人口 (人)						世帯数	面積 (k㎡)
	人			うち外国人				
	総数	男	女	総数	男	女		
草津市	134,215	69,387	64,828	1,876	1,014	862	61,111	67.92
守山市	78,029	38,315	39,714	588	257	331	28,328	55.73
栗東市	65,291	32,519	32,772	787	404	383	23,932	52.75
野洲市	50,154	24,769	25,385	457	208	249	18,360	80.15
合計	327,689	164,990	162,699	3,708	1,883	1,825	131,731	256.55

市名	卸売業			小売業		
	事業所数	従業員数 (人)	年間商品販売額 (万円)	事業所数	従業員数 (人)	年間商品販売額 (万円)
草津市	162	1,295	9,188,435	805	7,927	14,579,200
守山市	115	866	4,663,976	572	4,138	7,440,060
栗東市	250	2,257	19,209,329	393	3,731	7,681,553
野洲市	56	420	5,303,323	332	2,317	3,584,858
合計	583	4,838	38,365,063	2,102	18,113	33,285,671

出所：滋賀県統計課「県および市町村の毎月1日現在の人口」（2012年10月1日現在）
および「商業統計調査」（2007年）より作成

「湖南 30 万都市」を想定する場合は、合わせて、彦根市や甲賀市ともネットワークを強固にし、図 1-2 のような「湖東トライアングル」も想定する必要がある。「湖東トライアングル」の中で人を循環させ、商業圏としての魅力を高める等により、域内の人口を京都や大阪等の大都市に流出しないようにする考え方も必要である。

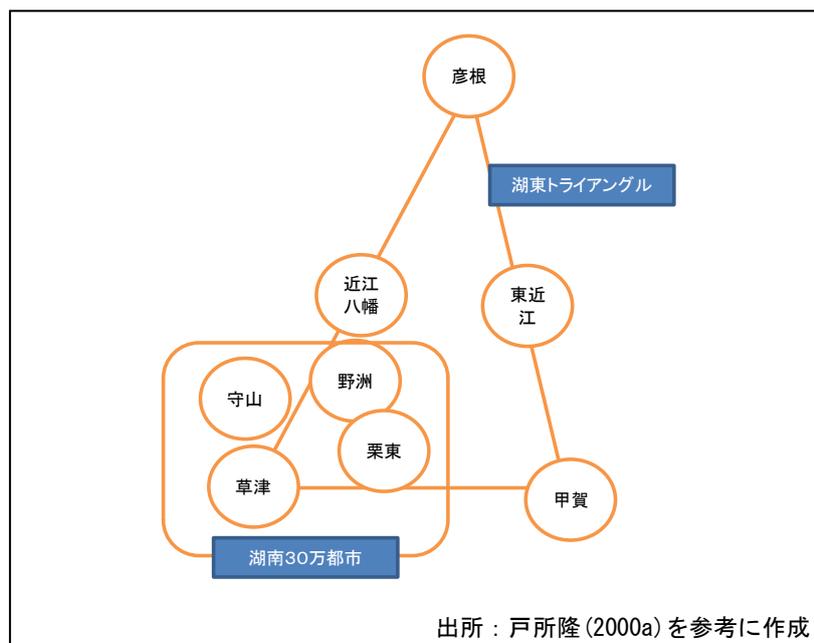


図 1-2 湖南 30 万都市と湖東トライアングル

4 東日本大震災以後の開発哲学

2011年3月11日に起こった東日本大震災を契機として、国民レベルで都市の防災や減災への意識が高まり、災害のリスクとは別に災害の不確実性にも注意を払う必要性が広く認識されるに至った。

これまで経済を優先して自然を克服するかたちで進められてきた都市開発も、今回の震災により、巨大なシステムほど人知を超えた事故を発生させ、巨大な災害（人災）を引き起こすことを知らされることとなった。資本の論理中心の政策から地域の論理中心の政策への転換が求められている（戸所 2012: 40）。

今回の震災は、数々の災害が複層的に重なったことも特徴であるが、なかでも原発事故によりエネルギー供給が麻痺したことのインパクトは大きかった。今後は安全性を重視した再生可能エネルギーへの転換も視野に入れた地域分散型のネットワーク社会を構築していく必要性も指摘されている（金子・神野 2012: 76）。

エネルギーの事例は地域分散型のネットワークの一例に過ぎないが、すべてを自給自足でまかなうのではなく、地域がつながりあうことでリスクを分散しながら、それぞれ自立していくという考え方は、都市構造を考えるうえでも重要な視点である。とくに草津市は、先の「湖南 30 万都市」や「湖東トライアングル」を想定して、エネルギーのネットワーク化、食糧のネットワーク化、介護のネットワーク化という「FEC 自給圏」⁹の一員として存在感を示していく考え方も意義深くなる。

また、他の震災後の開発哲学としては、ほかに表 1-4 のようなものが考えられる。これらに共通するのは、自然と人間との関係を根本から問い直し、巨大指向からヒューマンスケールへと転換するという新たな開発哲学である。

表 1-4 東日本大震災後の新しい開発哲学の方向性

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 完全防災型でなく自然と人間の共生する減災型地域づくり2 自然破壊力を軽減する技術開発3 自力更生型復興を可能にする自立発展型地域の形成4 メンタルマップの描きやすいコンパクトな地域づくり5 拡大・年輪型市街地形成から積み重ね再開発型市街地形成への転換6 パートナシップ型応援システムの導入と創造力の喚起7 高規格交通基盤と横断国土軸の必要性 |
|--|

出所：戸所（2011a）より作成

⁹ 経済評論家の内橋克人によって提唱された地域の活性化を実現させようとする考え方のこと。FEC は Foods、Energy、Care の頭文字を取ったもの。