

草津川廃川敷地基本構想策定連携業務  
調査研究報告書

平成22年度  
草津未来研究所

## 目次

はじめに	1
第1章 歴史的役割と歴史的・文化的遺産を保存する視点でみる草津川跡地の可能性	3
第1節 プラス側面からみた旧草津川の歴史的役割	3
1 交通の要衝としての草津宿の基盤づくり	3
2 肥沃な土地での農業の進展	3
3 北山田の野菜栽培	4
4 旧草津川堤防の桜並木	4
第2節 マイナス側面からみた旧草津川の歴史的役割	5
1 度重なる洪水等の災害	5
2 交通上の障壁	5
第3節 歴史的・文化的視点からみた草津川跡地	6
1 歴史的・文化的遺産としての旧草津川	6
2 歴史的・文化的遺産としての第5次草津市総合計画での位置づけ	6
3 草津市総合計画における草津川跡地の認識変化	7
1) 第1次総合計画	7
2) 第2次総合計画	7
3) 第3次総合計画	8
4) 第4次総合計画	8
4 草津川跡地の土地利用に関する市民意識	9
5 歴史的・文化的遺産保としての今後のあり方	11
第2章 草津川跡地の潜在的可能性	12
第1節 草津川跡地がもつ潜在的可能性の検討項目	12
1 「シビック・プライド(ふるさと草津の心)」が生まれる街	12
2 「住んでみたい街・住みたい街」と「街ランキング」	12
3 (株)マイクロミルの「住んでみたい街ランキング」	13
4 メジャーセブンの「住んでみたい街アンケート」	14
5 人が「住んでみたい街・住みたい街」とは	14
6 「住んでみたい街・住みたい街」アンケートのキーワードを 実現する「まちづくり」と草津川跡地の利活用	15
7 行政として目指すべき方向性の加味	15

第2節	交通の視点	15
1	草津市における交通の現状	15
2	草津市における道路の現状	16
3	第5次草津市総合計画における道路	16
4	草津川跡地の土地利用に関する市民意識	17
5	道路整備に関する経緯と道路の機能	18
6	若者のクルマ離れ	19
7	交通の視点の小括	20
第3節	環境の視点	21
1	草津市における自然環境の現状	21
2	第5次草津市総合計画における環境	22
3	草津川跡地の土地利用に関する市民意識	22
4	環境の視点の小括	25
第4節	景観の視点	26
1	草津市における景観の実情	26
2	第5次草津市総合計画における景観	27
3	都市計画マスタープランにおける景観	27
4	景観の視点の小括	28
第5節	緑化(みどり)・公園の視点	28
1	草津市における緑化(みどり)・公園の実情	28
2	第5次草津市総合計画における緑化(みどり)・公園	29
3	第2次草津市緑の基本計画における緑化(みどり)・公園	30
1)	草津川跡地の整備方針	30
2)	草津川跡地に係る市民意識	30
4	草津川跡地の土地利用に関する市民意識	31
5	熱を溜めにくい町	31
6	市民との協働による持続可能な公園づくり・緑化(みどり)づくり	32
7	緑化(みどり)・公園の視点の小括	33

第3章 草津市における都市経営への波及-----	34
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-----	34
1 草津市における地域活性化の現状と課題-----	34
1) 草津市の地域活性化と草津川跡地の利活用-----	34
2) 観光への波及効果-----	34
3) 中心市街地活性化への貢献-----	36
2 第5次草津市総合計画における地域活性化-----	37
3 草津川跡地の土地利用に関する市民意識-----	37
4 中心市街地活性化の必要性-----	38
1) 国の中心市街地活性化政策-----	38
2) 経済界の中心市街地活性化政策-----	38
3) 草津市民が考える中心市街地活性化政策-----	39
4) 草津市における中心市街地活性化政策の方向性-----	40
5) 近代的街づくり・伝統的街づくりと旧草津川-----	40
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-----	41
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-----	41
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-----	41
1) 草津駅のポテンシャル-----	41
2) 面的な回遊の必要性-----	42
3) 都市構造の形成における機能性と快適性の追求-----	43
2 広域的役割強化のための視点-----	43
1) 利用対象の広域化-----	43
2) 機能の広域化-----	44
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-----	46
第3節 市民参画・市民参加の視点-----	46
1 市民参画・市民参加の必然性-----	46
2 草津川跡地に係る市民参画・市民参加の実情-----	47
3 草津川跡地の利活用に係る今後の市民参画・市民参加-----	47
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-----	49
5 市民参画・市民参加の視点の小括-----	51

第4章 草津川跡地の利活用に係る草津未来研究所としての考え方-----	52
おわりに-----	57
関係者一覧-----	57
◎参考文献等-----	58
《参考資料①》 高田 昇教授（立命館大学政策科学部）資料 草津川廃川敷土地利用計画について-----	61
《参考資料②》 野洲川廃川敷地の事例-----	67
1 廃川の経緯-----	67
2 跡地利用の経緯-----	67
3 「びわこ地球市民の森」の概要-----	67
3-1 森のイメージ-----	68
3-2 ゾーニング-----	68
3-3 計画施設-----	68
4 森づくりの進め方-----	69
4-1 整備の方法-----	69
4-2 植樹のスタート-----	69
4-3 植樹の募集-----	69
4-4 導入植物について-----	69
5 森の管理運営-----	70
5-1 森づくりセンター-----	70
5-2 市民参加による管理-----	70
6 今後の課題-----	70

## はじめに

平成14（2002）年に新草津川が通水されたことにより、旧草津川は、メロン街道から琵琶湖岸までの約1.3kmの河川区域を除き、JR東海道新幹線からメロン街道までの約5.7kmの区間は廃川となった。この河川区域も含め草津川跡地は、草津市にとって非常に貴重な財産であり、また、歴史的価値の高い遺産でもあることから、今後の草津市のまちづくりを進めていくうえで、重要な土地であるとの認識のもと、第5次草津市総合計画において、「うるおいネットワーク」の中で、憩いの空間を整える「緑のみち」として位置付けている。

そこで、草津市では、草津川跡地の土地活用の方向性を定めるべく、平成22（2010）年4月、学識経験者、関係団体代表者および公募市民等を構成メンバーとする「草津川廃川敷地土地活用検討委員会」を総合政策部企画調整課に設置し、現在、「草津川跡地の土地活用基本構想」の策定を進めている。その概ねの計画は、草津川廃川敷地土地活用検討委員会を年間に10回程度開催し、地元説明会やパブリックコメントを経て、今年度中に、全体の基本構想および優先整備地区を決定しようとするものである。

平成22年5月10日の第1回草津川廃川敷地土地活用検討委員会では、草津川跡地の経過等が説明されるとともに市民アンケート案が検討された。続く、6月29日の第2回委員会では、草津川跡地の暫定活用の経緯や市民アンケートの調査結果が報告されるとともにゾーンイメージが議論された。さらに、7月20日の第3回委員会ではブロック毎の課題整理と方向性が、8月30日の第4回委員会では土地利用基本構想が検討され、10月6日に開催された第5回委員会では土地利用基本構想（素案）が承認された。また、平成22（2010）年末には、草津川跡地周辺住民を対象とした住民説明会が開催され、平成23（2011）年1月17日の第6回委員会および2月4日の第7回委員会では、草津川跡地利用基本構想（素案）が議論された。今後も、草津川廃川敷地土地活用検討委員会や草津市議会の「旧草津川跡地対策特別委員会」において、多様な角度から議論される予定である。

草津川廃川敷地土地活用検討委員会では、どうしても草津川跡地周辺住民との関係性を意識した議論になりがちであるが、草津川跡地は草津市民全体にとっての貴重な財産であり、その利活用については、中長期的視点と本市にとってよりふさわしい視点から慎重に判断することが欠かせない。つまり、草津川跡地を時間軸も含めた俯瞰的視点や長期的視点から総合的に見つけ、その利活用について提言する役割が、草津未来研究所には求められている。したがって、現在検討されている事項が、ゾーニングを基本とした草津川跡地の土地利用計画であるのに対し、草津未来研究所においては、その前段の考え方を整理し、その後の具体的展開における留意点等について、草津川跡地の望ましい役割を中心として調査・研究しようとするものである。

本稿は、第1章から第4章までの4つの章で構成されている。第1章では、歴史的な観点から歴史的役割と歴史的・文化的遺産を保存する視点でみる草津川跡地の可

能性を考察した。続く第2章では、住みやすさの観点から草津川跡地の潜在的可能性を、第3章では、草津市における都市経営への波及を検討した。最後に、第4章として、第1章から第3章における考察や検討を踏まえ、中長期的な視点からみて、草津川跡地をどのように利活用していくことが本市にとってよりふさわしいのかについて、草津未来研究所の考えを述べている。

## 第1章 歴史的役割と歴史的・文化的遺産を保存する視点でみる草津川跡地の可能性

### 第1節 プラス側面からみた旧草津川の歴史的役割

#### 1 交通の要衝としての草津宿の基盤づくり<sup>1</sup>

現在の草津市域は、近世の東海道と中山道とが分岐する宿場町草津が、その歴史的核となってできたものであるため、交通の要衝であった草津宿に対し、旧草津川が果たしてきた役割や影響を考えてみることにする。

大津市桐生町、竜王山の西斜面に源を有する旧草津川は、古名を「砂川」と称し、途中で美濃郷川や金勝川と合流のうえ、本市の市街地中央部を流下し、琵琶湖に流入していた。旧草津川が与える天然の恵みとして、古くから、その流域デルタでは数多くの集落活動が営まれ、草津の社会基盤の基礎を培ったといえる。

草津宿は、東海道と中山道の二街道が通過する交通の要所として、織田信長等の時の為政者により重要視され発展しつつあったが、背後に位置する旧草津川によって草津宿の北方への広がりが阻害されることとなったため、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。また、旧草津川は架橋が許されず、人々は川中を歩いて渡ったが、その川幅は13間（約24メートル）で、平常は水がないにもかかわらず、川を渡るには橋銭が徴収されたように、草津宿を出入りする旅人にとって、旧草津川は一種の関門であった。

このように、多くの旅人が旧草津川を訪れ、その景勝に出会ったことは浮世絵をはじめとする絵画資料に明らかであるうえ、明治以降においても、旧草津川は市民の憩いの広場として親しまれてきた。

#### 2 肥沃な土地での農業の進展<sup>2</sup>

金勝山麓の水流を集めた金勝川は、平野に入り旧草津川となって琵琶湖に注ぐが、旧草津川は広大な肥えた土地を形成している。旧草津川左岸に位置する柳遺跡（青地）や土立遺跡（東草津）等は、旧草津川の活動によって形成された微高地上に立地しており、規模がごく限られた集落跡であることが、発掘調査により判明している。これらの旧草津川流域にある古代集落は、旧草津川等の河川活動によって形成された肥沃な土地にあるため、縄文晩期から弥生時代にかけての気候の温暖化および、農耕技術や農具の進歩とあいまって水稲耕作が発展し、人々は集落をつくって稲作に従事したものである。

このことを裏付けるように、旧草津川右岸の中沢遺跡からは、灌漑用と思われるしがらみ状堰や、多量の木製品が出土しており、弥生時代中期には、すでに大規模な農業生産が行われていたと考えられる。

<sup>1</sup> 草津市史第1巻 P6、草津市史第2巻 P301、「草津川いまむかし」 開催のことば P3

<sup>2</sup> 「草津川いまむかし」 P3、草津市史第1巻 PP102-125

### 3 北山田の野菜栽培<sup>3</sup>

河道の大部分を堤防によって固く守られた旧草津川は、河口に大量の細砂を運搬して琵琶湖に注ぎ、北山田や下笠を中心とする湖辺のデルタ地域は、明治期には主に桑園として利用されていたが、大正初期の繭価格の下落により、野菜栽培に転換された。湖辺デルタ地域の砂質土壌は排水が良好で、とりわけ根菜類に良い土地条件となることから、明治 41（1908）年から明治 45（1912）年における山田村全体の食用及特用農産物の第 1 位がダイコンであり、その作付面積は山田村における全食用及特用農産物の作付面積の 3 分の 2 を占めていた。このダイコンが、漬物・煮物用として県内外に名をはせた、白上がり系統の品種である「山田大根」であると思われる。

ここの野菜栽培は、砂畑での一年を通じての作付けが特徴で、水田裏作の秋冬野菜栽培ではなく、中心はダイコン・カブ・ヒノナ・ニンジンなどの根菜類で、夏野菜としてはスイカ・キュウリ・ホウレンソウなどがある。前述の自然的要因に加え、京都、大津、野洲郡・栗太郡（当時）の中心地としての草津に近いことから、昭和 10（1935）年頃をピークに盛んに栽培された。その後、戦時の配給制や戦後の野菜が不足する大津市への生鮮野菜の供給の役割から始まる野菜づくりへと進展し、昭和 34（1959）年の畑地灌漑事業以降の本格的な施設園芸化の取り組みにより、一大野菜生産団地へと発展した。

見渡す限りのビニールハウス群は近代農業のシンボルであり、「白波よせる近代農場 北山田蔬菜園風景」として草津八大名所に選定されている。

### 4 旧草津川堤防の桜並木<sup>4</sup>

明治 43（1910）年に、草津小学校の深尾平八校長が公共心・愛郷心・愛樹思想の養成を目的とする卒業記念事業として、児童・父兄から寄付を募り、旧草津川堤防に桜の苗木 300 本を植え、この事業は大正 4（1929）年まで継続された。その後、折られたり、抜かれたりした木もあったが、草津小学校の教員・児童が補植や追肥をして育成を図り、大正から昭和にかけては、約 1 キロメートルにわたって立派な桜並木が連なり、「草津川の桜」として花見の名所となった。

旧草津川堤防では、昭和 23（1948）年以来、人気を博した「さくらまつり」が行われていたが、昭和 29（1954）年の市制施行以降は、市の商工観光課と草津市観光協会との共催によって毎年 4 月の第二日曜日に行われ、立木神社から小汐井神社までを浴衣に花笠姿の各婦人会・青年団のメンバーが、草津音頭を踊りつつ練り歩くとともに各種の催事が行われ、これを約 5,000 人の花見客が見て楽しみ、商店街の売り上げと結びついていた。しかし、もともと 500 本近くあった桜が老朽化したことと併せ、護岸工事により堤防の植樹は土質を弱くすることから捕植できないこととなり、

<sup>3</sup> 草津市史第 4 巻 PP177-180、PP443-444

<sup>4</sup> 草津市史第 3 巻 PP507-508、第 4 巻 PP525-526、PP613-614

桜の木が 50 本程度に減少したことにより、昭和 44（1969）年に中止されることになった。さくらまつりに代わるものとして「宿場まつり」が計画され、第 1 回は昭和 44（1969）年 4 月 12 日および 13 日に大盛況のうちに開催され、それ以降、市最大の市民まつりとして親しまれ、今日まで継続されている。

## 第 2 節 マイナス側面からみた旧草津川の歴史的役割

### 1 度重なる洪水等の災害<sup>5</sup>

旧草津川は、その川床が市街地で平地から 5～6 メートル、堤防までで 9～11 メートルの高低差をもつ日本の代表的な天井川であるが、過去の資料等によれば、天井川化が始まるのは江戸時代頃からとされている。旧草津川背後の湖南アルプスは、風化の進んだ花崗岩から成り立っているため、降雨等により大量の土砂が旧草津川等の麓の河川に流入し、急激な川床の上昇をもたらした。川床の上昇は、少量の降雨でも流域に洪水の被害をもたらすことになり、それに対する即効的な治水対策は、堆積した川床の土砂の掘り下げしかなく、掘った土砂は川の両岸に盛られ、結果的に堤が高くなる。こうした、土砂の堆積作用である自然作用と、土砂の排除行為である人為作用の相乗効果により天井川としての旧草津川が誕生していった。

昭和 29（1954）年の市制施行以降、草津市域では地震や台風などによる著しい災害はなかったが、江戸中期以降、豪雨の時はしばしば氾濫・破堤を繰り返して洪水を引き起こし、沿岸の集落や田畑に多くの損害を与えてきた。

### 2 交通上の障壁<sup>6</sup>

明治 22（1889）年に湖東線（現在の JR 琵琶湖線）が開通して草津駅が現在地に開設されて以来、その駅前にあたる大路井地区には次第に商業地区が発達し、平和堂やヒカリ屋等の大型小売店の進出に象徴されるように、商業中心地としての地位を高めていった。その結果として、宿場町以来の伝統を誇る草津地区との間を画して西流する草津川は、中心市街地を南北に二分して両地区間の交通を制限し、ひいては中心市街地の円滑な発展をも妨げるものとして注目されることとなった。

また、南北に走る JR 琵琶湖線と東西を流れる旧草津川は、それぞれが渡りにくいという欠点もち、草津市の土地利用や市街地化にとって、両者を無視できないことは古くから指摘されてきた。この二つの交通上の障壁が、従来の草津の市街地化などに、大きな影響を与えてきた。ただし、この問題は、たとえば、利便性を重視するか否か等の価値観の違いにより重要性が左右されることから、現実の課題としての重要

<sup>5</sup> 「草津川いまむかし」 P1、草津市史第 1 巻 P47、草津市史第 4 巻 PP631-635

<sup>6</sup> 草津市史第 1 巻 P47、草津市史第 4 巻 P499

性を十分に把握する必要がある。

### 第3節 歴史的・文化的視点からみた草津川跡地

#### 1 歴史的・文化的遺産としての旧草津川

旧草津川が果たしてきた歴史的役割を、第1節でプラス側面から、第2節でマイナス側面から概観してきた。要約すると、草津市は古代から交通の要衝として発展してきたが、歴史核としての象徴が草津宿であるならば、その草津宿の北を流れる旧草津川とは切っても切れない関係、あるいは旧草津川とセットで草津宿という関係といえる。さらに、旧草津川がもたらす肥沃な土壌により、草津市域では古代から農業が営まれるとともに、そこでは集落が形成され、その集落が草津宿への礎となったことや、その土地特性から派生した北山田の野菜をも考慮すると、旧草津川と草津市域の農業とは、これもまた切り離すことはできない関係である。

また、花見の名所として、旧草津川に植樹された桜を楽しみにしていた人や、現在も楽しんでいる多くの市民がいて、桜の開花に合わせて開催されたさくらまつりや、それを起源とする宿場まつりのにぎわい等を考慮すれば、旧草津川の桜は市民の心にしっかりと根付いているといえる。

また、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。このように、本市にとって、天井川である旧草津川は、草津市を象徴するかけがえのない“資産”であるため、“河川”としての役割は終了しても、歴史的・文化的遺産として重視することが望ましい。

#### 2 歴史的・文化的遺産としての第5次草津市総合計画での位置づけ<sup>7</sup>

本市の第5次草津市総合計画における基本構想の『「人」が輝くまちへ』の一分野である「市民文化」には、「歴史資産の保全と活用」の基本方針がある。「歴史資産の保全と活用」には「文化財の保全と継承」と「歴史資産を生かしたまちづくり」の二つの施策がある。

一つ目の施策の文化財の保全と継承は、「市内に残る文化財、伝統芸能等の将来への保全継承のため、国指定史跡等の地域と一体となった保存整備、文化財指定の推進、伝承者への支援など積極的な保存対策を講じます。」と概要に記載されている。また、二つ目の施策の歴史資産を生かしたまちづくりの概要には、「歴史文化の香り溢れた魅力あるまちづくり、地域づくりのため、各種文化財の積極的な活用を推進するとともに、各種展示会、行事等を通じてふるさと草津の情報発信を行う」と記載されてい

<sup>7</sup> 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」 PP32-33による

る。

昭和 42 (1967) 年 5 月 3 日に制定された草津市民憲章に、「古い歴史にとけあつた新しい文化をつくり、住みよいまちをきずくためにあたたかい心を持ちあつて、ともにあすへの歩みを進めましょう。」との条文がある。明日への歩みのためには、心のよりどころとしての古が必要であり、そういった意味において歴史的・文化的遺産は重要である。そこから、第 5 次草津市総合計画に謳う「ふるさと草津の心 (シビック・プライド)」につながっていくものとする。

### 3 草津市総合計画における草津川跡地の認識変化

第 5 次草津市総合計画における草津川跡地の位置づけは、2 をはじめとして、第 2 章および第 3 章で後述するとおりであるが、草津川跡地の認識が、本市の過去の総合計画上において、どのように変化したのかを概観する。

#### 1) 第 1 次総合計画<sup>8</sup>

昭和 45 (1970) 年 6 月、「調和のとれた 10 万人都市づくり」を基本理念とする「草津市総合開発計画 (以下、第 1 次総合計画という。)」が策定された。

第 1 次総合計画では、草津市における多岐多様な都市問題の一つとして天井川による市街地の分断を掲げるとともに、下排水施設の必要性のなかで、天井川を本市の地理的劣勢と位置づけるなど、旧草津川を本市のまちづくりの障害物とみなしている。昭和 60 (1985) 年に向けての長期実施目標では、旧草津川等の主要河川を総合する形で天井川の平地化を促進し、草津川廃川敷を湖岸から山手を結ぶ大グリーンベルトとし、遊歩道、公園等を併設し、市民の休養、散策の地区中心緑地として整備することとしている。

#### 2) 第 2 次総合計画<sup>9</sup>

第 1 次総合計画を見直し、よりよい郷土を建設して後世に引き継ぐべく、昭和 65 (1990) 年に向けたまちづくりの憲章として、「草津市総合開発計画『活力ある調和のとれた市民都市をめざして』」(以下、第 2 次総合計画という。)、昭和 56 (1981) 年 3 月に策定された。

草津市の土地利用の現状としては、第 2 次総合計画でも「東海道新幹線、東海道本線、名神高速道路によって東西に、さらに天井川草津川によって南北に分割されており、総合的な土地利用を困難にしている」との記述がある。しかしながら、「反面、分断された市域それぞれに異なった地域性をもっているため、市域の自然条件と社会

<sup>8</sup> 以下の記述は、草津市企画課「草津市総合開発計画」P2、P12、P45による

<sup>9</sup> 以下の記述は、草津市企画課「草津市総合開発計画 活力ある調和のとれた市民都市をめざして」P33、P83による

条件を活かしながら、各地域の現状と特色に応じた市土の適切な利用を進めていくことが必要」と、本市の地理特性を活かした個性的なまちづくりを進めようとする姿勢が見られる。

また、草津川平地河川化は、昭和 46（1971）年に琵琶湖総合開発事業治水対策の一環として進められたことから、第 2 次総合計画では、草津川跡地を道路、公園などの公共用地としての利用をはかり、下流附近は市民が憩える場として整備することを謳っている。

### 3) 第 3 次総合計画<sup>10</sup>

草津市における 21 世紀の都市像を「“びわ湖の感動都市”『活力と魅力あふれる生活文化創造のまち』とする「草津市総合計画 くさつハイ・プラン 21（以下、第 3 次総合計画という。）」が、平成 3（1991）年 6 月に策定された。

第 3 次総合計画では、基本構想における将来の土地利用構想として空間保全の方針「花と緑と水の回廊構想」を掲げ、新草津川は北部と南部が接する緑の都市空間として、旧草津川は市街地内におけるやすらぎの都市空間として都市軸の形成に努めることとしている。基本計画として、新草津川を親水のあるものとし、旧草津川では堤を緑道、自転車道として整備を進めることとしているが、旧草津川の跡地利用は残された貴重な緑空間であることを踏まえ、国、県、市民とともに英知を集め方向を探ることとしている。

### 4) 第 4 次総合計画<sup>11</sup>

草津市の将来像を「パートナーシップで築く『人と環境にやさしい淡海に輝く 出会いの都市』と掲げる「第 4 次草津市総合計画 くさつ 2010 ビジョン（以下、第 4 次総合計画という。）」が、平成 11（1999）年 4 月に策定された。

第 4 次総合計画では、基本構想における土地利用構想として、廃川となる草津川は快適で潤いのある都市環境を創造し、広域および地域の活性化を図ることのできる土地利用を進めるとしている。また、基本構想における施策の大綱では、廃川となる草津川は、長期的視点に立った本市の 21 世紀のまちづくりを展望する中で、市民とともに研究し、国、県とともに望ましい利用の方法を探っていくとしている。さらに、基本計画においては、草津川跡地利用の促進として、①跡地利用の計画づくりへの市民参画の促進、②草津川廃川跡地の土地利用構想の策定、③市域の南北軸と連携した東西交流の交通軸としての整備促進、④公園、緑空間の整備促進、⑤イベントや文化事業の推進、の 5 項目を掲げている。

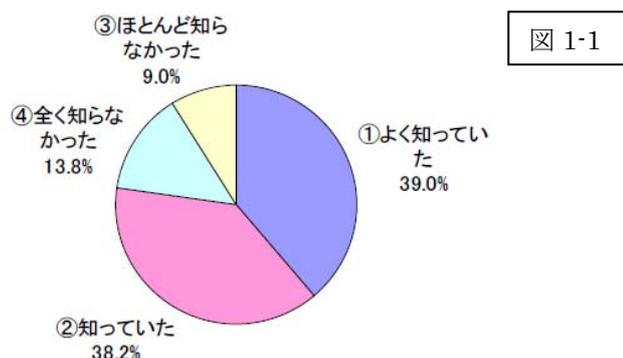
<sup>10</sup> 以下の記述は、草津市企画課 「草津市総合計画 くさつハイ・プラン 21」 P23、P48、P125 による

<sup>11</sup> 以下の記述は、草津市企画調整課 「第 4 次草津市総合計画 くさつ 2010 ビジョン」 P24、P35、P127 による

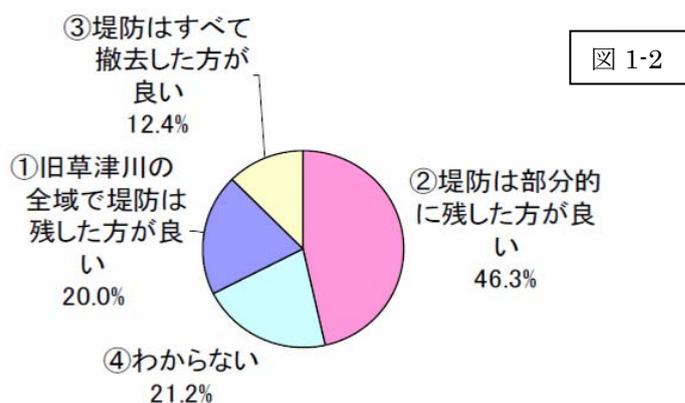
#### 4 草津川跡地の土地利用に関する市民意識<sup>12</sup>

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によれば、旧草津川が全国的に有名な天井川であることの認知について、「よく知っていた」が 39.0%、「知っていた」が 38.2%の回答があり、市民の 4 分の 3 が認知していることが明らかとなった。

【旧草津川が全国的に有名な天井川であることの認知】



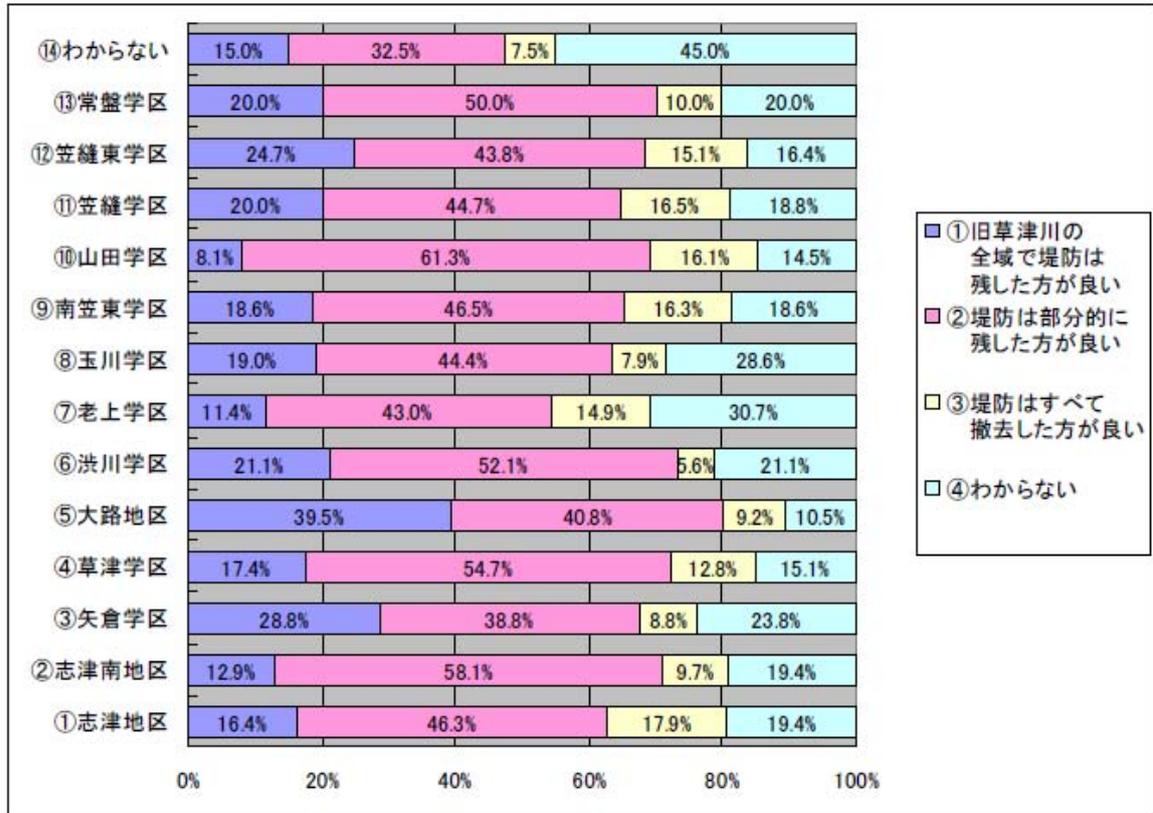
さらに、旧草津川の高い堤防を残すべきかについては、全体としては「全域で残すべき」が 20.0%、「部分的に残すべき」が 46.3%の回答結果であり、約 7 割の市民が何らかの形で残すことを支持していることがわかった。ここで注目すべきは、過去の水害等の苦い経験等があると思われる大路地区については、「全域で残すべき」が 39.5%と他の学区・地区に比べて著しく高く、「部分的に残すべき」も 40.8%で、約 8 割の人が何らかの形で残すことを支持していることである。



<sup>12</sup> 以下の記述は、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）」 P4-5、PP20-21、PP24-25 による

《居住地別》

図 1-3



出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

さらに、草津川廃川敷地をどうするべきかを聞いたところ、「天井川や宿場町草津などの歴史を感じさせる空間にする」は9.6%、「公園」の21.5%、「防災拠点」の13.9%、「自然空間」の13.8%に次ぐ全体の4番目（全選択肢＝13項目）であった。

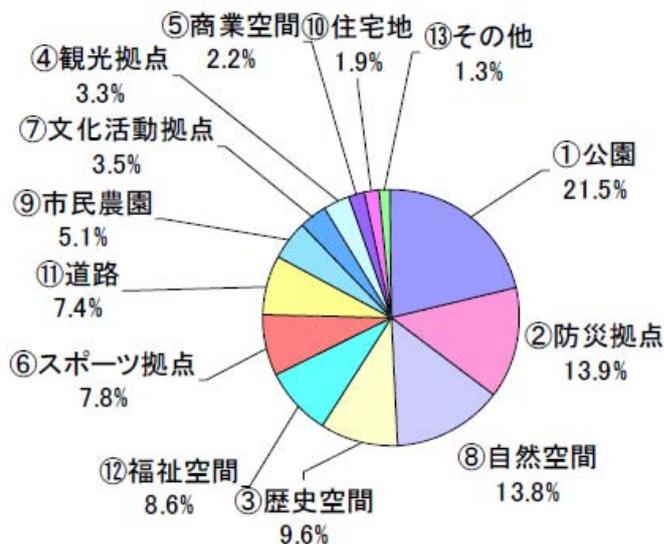


図 1-4

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

## 5 歴史的・文化的遺産としての今後のあり方

草津宿と旧草津川、ならびに旧草津川と農業は密接な関係であり、旧草津川の桜は市民の心にしっかり根付いている。また、「日本の代表的な天井川」として教科書にも掲載される旧草津川は、草津市を象徴するかけがえのない“資産”であるため、歴史的・文化的遺産として重視することが望ましい。

草津川跡地については、第1次総合計画では、まちづくりの障害物とみなしているものの、第2次総合計画では、第1次総合計画策定後に草津川平地河川化が琵琶湖総合開発事業治水対策の一環として進捗したことから、地理特性を活かした個性的なまちづくりを推進しようとする姿勢が見られる。第3次総合計画では、旧草津川は市街地内でのやすらぎの都市空間として都市軸の形成に努め、旧草津川の堤を緑道や自転車道として整備することを基本計画に掲げ、第4次総合計画では、廃川となる草津川は快適で潤いのある都市環境を創造し、地域等の活性化が可能な土地利用を進めることを掲げている。

また、市民アンケート調査によれば、旧草津川の高い堤防は約7割の市民が何らかの形で残すことを支持しており、草津川跡地は、歴史を感じさせる空間としての整備を、多くの市民が望んでいることが明らかとなった。

旧草津川には、市民を苦しめた洪水や交通上の障壁といったマイナス面も確かにあるが、洪水の心配がなくなった今、交通上の障壁を補って余りある貢献があったといえる。したがって、旧草津川の堤体は、草津駅周辺の市街地エリアを基本として、可能な限り残すことが望ましい。また、草津川跡地は、「天井川や宿場町草津などの歴史を感じさせる空間」として整備することが望ましい。

## 第2章 草津川跡地がもつ潜在的可能性

### 第1節 草津川跡地がもつ潜在的可能性の検討項目

第2章では、実際に生活するにあたっての「住みやすさ」といった観点にスポットをあて、草津川跡地がもつ潜在的な可能性を検証していく。

#### 1 『シビック・プライド（ふるさと草津の心）』が生まれる街

平成23（2011）年1月末日現在の草津市の人口<sup>13</sup>は122,8882人であるが、第5次草津市総合計画では、人口は今後も増加し平成32（2020）年には135,400人に達するものの、その後は減少に転じると見込んでいる<sup>14</sup>。しかし、人口イコール消費者と考えれば、街を活性化させるためにはある程度の人口規模が必要であり、たとえ全国的な人口減少局面であっても、本市の人口減少は可能な限りの歯止めをかけることが必須である。

そのための方策としては、人口の自然増が期待できないのであれば社会増を増やしていくしかないのであるが、「特に政策としては打ち出していないが、結果として社会増になった」ではなく、戦略的な意図をもって、他市町から草津市に移り住んでもらうことも視野に入れる必要がある。そして、「草津」が「住んでみたい街・住みたい街」として選択され、実際に居住してもらって、そして「草津に住んで良かった」と思ってもらうことによって、市民の間に第5次草津市総合計画に謳う「シビック・プライド（ふるさと草津の心）」が生まれる、「草津」はそんな街でありたい。

#### 2 「住んでみたい街・住みたい街」と「街ランキング」

最近、「住む」ことをキーワードとして街をランキング方式で評価する、いわゆる「街ランキング」が盛況である。この「街ランキング」は、①アンケートによる評価方式、②複数の指標による総合評価方式、に大別することができる。①アンケートによる評価方式においては、㈱マイクロミルの「住んでみたい街ランキング」やメジャーセブンの「住んでみたい街アンケート」などがある。一方、②複数の指標による総合評価方式においては、東洋経済新報社の「住みよさランキング」やマンションDBの「住みやすい街ランキング」などがある。

「住む」ことを前提とした草津の評価としては、①アンケートによる評価方式では、上記の2つの調査は全てランク外であった。一方、②複数の指標による総合評価方式においては、東洋経済新報社の住みよさランキングでは全国ベースの総合評価が24位、マンションDBの住みやすい街ランキングでは関西エリアの14位と、総じて高い評価結果となった。この結果をみると、「なぜ、①アンケートによる評価方式と②複数の指標による総合評価方式では、『草津』の評価が異なるのだろうか？」という

<sup>13</sup> 草津市 HP 「草津市の人口・世帯数の推移」

<sup>14</sup> 草津市企画調整課 「第5次草津市総合計画 2010-2020 基本構想」 P8

疑問がわいてくる。

①アンケートによる評価方式は、「住んでみたい」や「住みたい」といったタイトルからもわかるように、現在の居住地も含めて「住むとしたらどこがよいか」を、アンケートの回答者が外からの視点で評価したもの（＝主観）であり、②複数の指標による総合評価方式は、公的な統計調査などを基に、その街を内部からの視点で評価している点（＝客観）に大きな違いがある。例えば、東洋経済新報社の「住みよさランキング」では、「裕福度」の指標のなかに「財政力指数」や「地方税の収入額の項目」があり、これらが「草津」の全体的な順位を押し上げているものと考えられる。

学術的評価は低いかもしれないが、「住む」ことを前提とした前述の街ランキング、特に①アンケートによる評価方式を参考に、草津市が人に住みたいと思ってもらえる街になるために、どの長所を伸ばし、どの短所を克服すべきかを検討することは、意義のあることである。なお、①アンケートによる評価方式で、外からの視点で評価するものとして、「街の魅力度」を調査している㈱ブランド総合研究所の「地域ブランド調査」がある。この調査の調査項目には、居住意欲もあるが、街の知名度やイメージ、観光意欲など、どちらかと言えば一時的に訪問することに重きを置いていることから、今回の検討対象からは除外した。

なお、客観的評価が高いにもかかわらず主観的評価が低いのは、都市の潜在的能力が高いにもかかわらず、それがイメージ的に伝わっていないということであり、草津市の都市能力の高さを十分にPRできているかを検証する必要がある、その改善に取り組むことが、今後の本市の課題でもあることに留意しなければならない。

### 3 ㈱マイクロミルの「住んでみたい街ランキング」<sup>15</sup>

㈱マイクロミルは平成 21（2009）年 12 月に、20 歳から 59 歳の関東地区居住者 8,066 名および関西地区居住者 2,840 名を対象として、インターネットリサーチにより「住んでみたい街ランキング」調査を実施した。さらに、この調査の対象者 2,000 名に対し、「住みたい街の理由」等について、平成 22（2010）年 2 月に追加調査を実施している。「住んでみたい街ランキング」のうち、関西居住者の住んでみたい街は、芦屋と並ぶ高級住宅地の「夙川」が第 1 位、ハイセンスな商店街が賑わう街「岡本」が第 2 位、交通の便がよく、商業施設が充実する街「西宮北口」が第 3 位となっている。

住みたい街を選ぶ際の重視点についての質問では、「交通の便が良い」、「買い物に便利」、「治安が良い」、「通勤・通学の利便性が高い」、「自然環境が良い」、「街並みがきれい」などの回答が高くなっている。また、街にあったら魅力的なものについての質問では、「大きな公園」、「美しい街並み」、「商店街・アーケード」、「海・川・山など自然の景観」、「大型商業施設」などの回答が高くなっている。さらに、街の特徴を

<sup>15</sup> 以下の記述は、㈱マイクロミル「住んでみたい街ランキング 2010」による

挙げてどのような街に住みたいと思うかを尋ねた質問では、「そう思う」＋「ややそう思う」人の割合が高いものとしては、「徒歩圏で何でもそろそろ街」、「大きな公園のある街」、「都心通勤圏内で自然豊かな街」、「庶民的で気取らない街」、「商店街がある街」、「海や川のある街」が回答の6割以上があった項目である。

#### 4 メジャーセブンの「住んでみたい街アンケート」<sup>16</sup>

新築マンションポータルサイト MAJOR7<sup>17</sup> は、平成 22 (2010) 年 6 月から 7 月にかけて、マンションの購入意向がある首都圏 4,501 名および関西圏 851 名を対象として、WEB アンケート形式によりマンショントレンド調査「住んでみたい街アンケート」を実施した。この「住んでみたい街アンケート」の結果として、関西圏の住んでみたい街の上位 3 位は、「芦屋」、「西宮」、「神戸」であった。

関西圏の住んでみたい街の上位 3 位に加え、平成 21 (2009) 年の前回調査からの上昇幅の大きい街である「千里中央」(10 位⇒6 位)、「茨木」(14 位⇒8 位) および「箕面」(19 位⇒14 位) について、その街を選択した理由を尋ねたところ、「交通の便のよさ」、「街並みのよさ (閑静・きれい・おしゃれなど)」、「日常生活の便利さ・商業施設の充実」、「自然環境の豊かさ」、「安全・安心感」が選択理由の上位に挙げられ、評価されていることが明らかとなった。

#### 5 人が「住んでみたい街・住みたい街」とは

3 および 4 をまとめてみると、通勤・通学などの「交通の便が良く」、「商店街等の商業施設が充実」し、徒歩圏で何でもそろそろため日常生活は便利であるが、「治安が良いという安心感」を持って、「大きな公園」があつて、「街並みがよく」・「自然景観や自然環境がよい」、そんな街に、人は住みたい・住んでみたいと考えていることが浮かび上がってくる。

つまり、「住んでみたい街・住みたい街」のキーワードは、「交通の便が良い」、「商店街等の商業施設が充実」、「安全・安心感」、「大きな公園」、「街並みがよい」、「自然景観や自然環境がよい」であるといえる。したがって、第 5 次草津市総合計画で見込んだ平成 32 年に迎える草津市のピーク人口をさらに引き上げ、若しくは、その後の人口減少を最小限に抑えるためには、前述のキーワードが実現できるようなまちづくりを、本市は心がけなければならないということになる。

<sup>16</sup> 以下の記述は、メジャーセブン「マンション購入意向者に聞く、住んでみたい街アンケート (首都圏／関西圏)」による

<sup>17</sup> メジャーセブン＝住友不動産・大京・東急不動産・東京建物・藤和不動産・野村不動産・三井不動産レジデンシャル・三菱地所

## 6. 「住んでみたい街・住みたい街」アンケートのキーワードを実現する「まちづくり」と草津川跡地の利活用

それでは、草津が「住んでみたい街・住みたい街」アンケートのキーワードを実現するまちづくりのために、草津川跡地をどのように利活用すればよいかといった視座で考えてみることにしたい。

しかしながら、「安全・安心感」は主として防災や防犯の問題であるが、防災の観点は企画調整課での検討項目であり、防犯は「大きな公園」、「街並みがよい」および「自然景観や自然環境がよい」の各項目の実施と実現により、人々の心が落ち着き治安の良さに結びつくものとみなして、このキーワードは本稿の対象から除外するものとする。

以上のことから、草津川跡地の利活用を、「交通の便が良い」、「商店街等の商業施設が充実」、「大きな公園」、「街並みがよい」、「自然景観や自然環境がよい」という観点から考察する。

## 7. 行政として目指すべき方向性の加味

6 までは、居住しようとする人の視点から「住んでみたい街・住みたい街」の実現を考えてきたものである。当然、それはとても大切な視点であるが、それに加えて、住民に最も身近な行政機関として、「草津市はこうすべきだ」あるいは「草津市はこうあるべきだ」といった視点を入れる必要がある。

具体的には、①「商店街等の商業施設が充実している」に関連する項目として、地域の活性化や草津市への経済波及効果の視点、②草津駅周辺の都市構造を如何に活かすかという視点や、交通結節点としての草津駅を中心とする広域的役割強化の視点、③今日的課題である市民と行政の協働としての市民参画や市民参加の視点である。

これらのことを踏まえて、「交通の視点」、「環境の視点」、「景観の視点」、「緑化（みどり）・公園の視点」、「観光等の地域活性化・草津市への経済波及効果の視点」、「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」、および「市民参画・市民参加の視点」から、草津川跡地の利活用について検討する。

## 第2節 交通の視点

### 1 草津市における交通の現状

草津市における交通手段を考えると、鉄道と道路に大別することができると思われる。このうち鉄道については、

①新快速を利用すれば、草津駅から京都駅までは約 20 分で行ける。

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。に鑑みれば、鉄道に関して言えば、「交通の便が良い」は既に実現されているといえる。

一方、鉄道と同じ公共交通機関である路線バス等に関しては、公共交通空白地・不便地の解消、高齢者や障害者等の移動制約者に対する生活交通の確保は課題となっており、現在、草津市では「まめバス」の運行実験を行っている。

## 2 草津市における道路の現状

道路、特に幹線道路については、ある程度の広域的視点が不可欠である。したがって、湖南地域において、湖南5市（草津・守山・栗東・野洲・湖南）の各市を縦断している都市計画道路について交通量の将来需要予測等を行ったうえで、その必要性の検討を平成20（2008）年度に実施しているが、それによると、湖南地域の問題点として、

- ① 国道1号などの広域幹線道路が市街地を縦断しているため通過交通が多く、幹線道路に交通量が集中し、これら路線の混雑度が高い。
  - ② ①に起因して、周辺地域から駅への中心市街地から広域幹線道路へのアクセス性が低下している。
  - ③ 大津能登川長浜線などの主要地方道であっても未改良区間が多い。
  - ④ 都市計画道路網に長期未着手路線や未整備区間が多い。
  - ⑤ 都市計画道路網がネットワークとして整備されていない。
- 等が掲げられている<sup>18</sup>。

一方、本市の道路に係る問題点としては、草津市都市計画マスタープランには、交通体系における動向分析で、「本市の骨格を形成する路線は、名神高速道路、国道1号、京滋バイパスおよび主要地方道草津守山線などの南北路線が多く、一体性を高めるための東西軸、市街地の交通渋滞を緩和する環状軸や草津田上ICへのアクセス道路が不足している。」<sup>19</sup>と記載されており、湖南地域の課題とほぼ同一である。

## 3 第5次草津市総合計画における道路<sup>20</sup>

主要幹線道路における交通量の増加と整備の遅れ等によって慢性的な交通渋滞が生じており、生活道路への交通流入量も増加傾向にあるとの現状認識のもと、第5次草津市総合計画においても、基本構想『「心地よさ」が感じられるまちへ』の中の、「道路・交通」の分野において、「安全で快適な道路づくり」を基本方針とし、①広域主要幹線道路等の整備、②幹線道路の整備、③生活道路の整備、④歩道・自転車道

<sup>18</sup> 大津湖南都市計画推進連絡協議会 「湖南都市計画道路見直検討業務報告書」 PP 5-1～5-8

<sup>19</sup> 草津市都市計画課 「都市計画マスタープラン」 P13

<sup>20</sup> 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」 PP 88-89 による

等の整備、⑤安全で快適な道路空間の整備、の各施策が謳われている。

#### 4 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<sup>21</sup>によれば、旧草津川に堤防があることについて良くないと感じる具体的理由について、「利便性が悪い」が 19.1%で、「防災・治安・安全など」の 20.9%に次いで全体の 2 番目であった。また、二面性のうちの悪い面での回答でも、「利便性が悪い」は 32.0%で最も多い回答であった。

【良くないと感じる具体的理由】

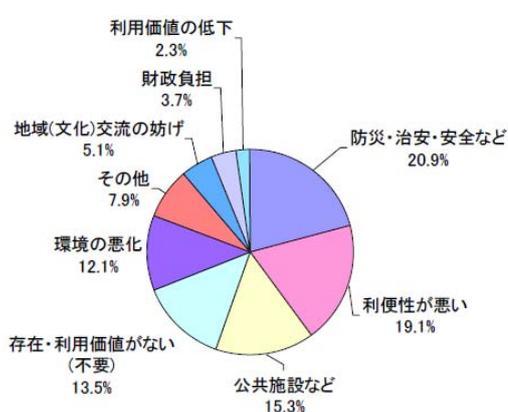


図 2-1

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

【二面性のうち悪いと感じる具体的理由】

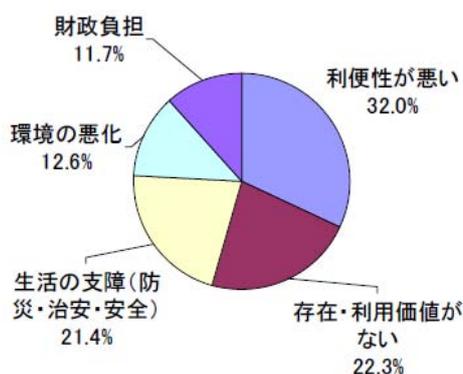


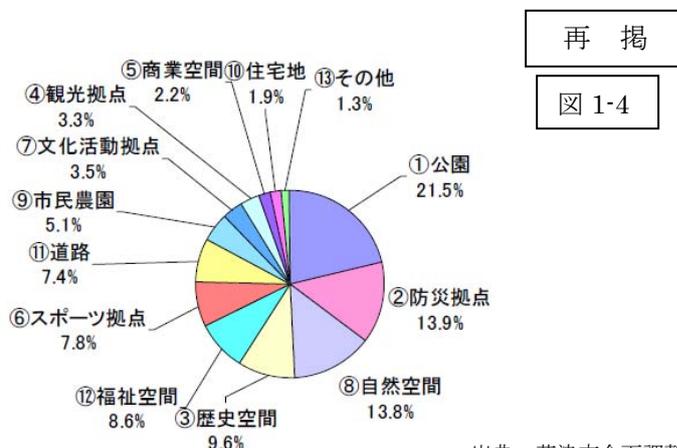
図 2-2

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

また、草津川廃川敷地をどうするべきかを聞いたところ、「市民が利用する道路（廃川敷地の一部を利用した 2 車線程度の道路）にする」は 7.4%で、全体の 7 番目（全選択肢=13 項目）であった。しかし、草津川廃川敷地全体を A、B、C の 3 つのゾーンに分けて同じ質問をしたところ、「道路」の回答は、A ゾーン（山手側）では

<sup>21</sup> 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）」 PP 16-17、PP 20-23

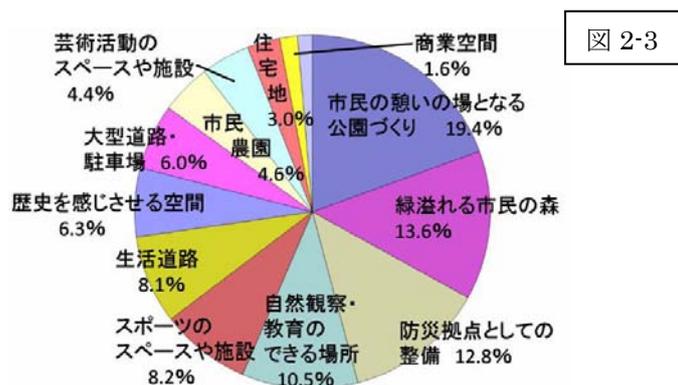
10.3%で全体の4番目、Bゾーン（中間）では11.4%で全体の3番目、Cゾーン（琵琶湖側）では10.0%で全体の4番目と、全体よりは高い数値となった。これは、市域全体としては絶対に必要というもではないが、自分が居住しているゾーンでは、市域全体よりは必要であるとの意識が働くのかもしれない。



出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

また、立命館大学政策科学科大学院生等を構成メンバーとする地域環境調査実習グループである高村学人研究室（以下立命大政策科学科高村研究室という。）が、平成21（2009）年11月に旧草津川に関するアンケート調査を行っている<sup>22</sup>。

この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、「生活道路として整備」が回答の第6位（全選択肢＝13項目）で8.1%、「大型道路や駐車場をつくる」が回答の第8位で6.0%と総じて低い結果となった。



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

## 5 道路整備に関する経緯と道路の機能

平成14（2002）年5月に、草津川廃川敷地利用計画検討協議会により「草津川廃川敷地整備基本計画」が取りまとめられるまでの過程において、4車線道路建設に反

<sup>22</sup> 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」 PP 87-88

対する署名運動が2回にわたっておこっている<sup>23</sup>。

1回目は、平成10(1998)年10月6日に、くさつ・自然環境を考える会(松本登美子代表)から市長あてに、「草津川(天井川)跡地利用に4車線道路は、もういらぬ!草津市の環境保全および、草津川(天井川)を市民の憩いの場・災害避難公園とすることを求める署名」が22,862人分提出された。2回目は、平成11(1999)年12月7日、みんなで草津川を考えようの会から市長あてに、「4車線道路(幹線道路)建設を主体とする草津市『草津川土地利用構想案』の白紙撤回を求める署名」が5,825人分提出され、市民・県民の意見が十分反映される開かれた行政プロセスによる計画の決定が要望された。

こうした経緯を踏まえ、「将来の豊かな空間整備(ゆとり、うるおい、活力、安心)」を利活用コンセプトとし、「交通」機能が導入機能の一つとして謳われる「草津川廃川敷地整備基本計画」が策定されたが<sup>24</sup>、そこには、「廃川敷地を利用した東西方向の道路計画は、将来のまちづくりの観点からの位置付けを整理し、将来の交通量予測に基づく交通量配分でその構造を検討する。その検討過程においてはPI(パブリックインボルブメント)手法も考慮し、住民との合意形成に努めることとする。」と記載されるとともに、「計画は今後の時代の流れの中で、さらに議論され、修正を加えながら最も賢明な利用方法が選択されていくものと思います。」と、その後の社会情勢等の変化に対しては、柔軟に対応することを確認している。

道路には、通行としてのトラフィック機能と、沿道利用としてのアクセス機能があるため、道路のそれぞれの機能が、草津川跡地の利活用にどのように寄与するかの観点から考慮することが必要である。

## 6 若者のクルマ離れ

近年、さまざまな場面で「若者のクルマ離れ」が指摘されている。この問題に関して、宮里祐二は、「若年層単身世帯における『クルマ離れ』や『外食をしない』、『貯蓄好き』などの特徴は、統計データから確認できるものである。」<sup>25</sup>と述べ、熊野英生は、「自動車離れについては、若者の自動車購入費用のウェイトがより大きく低下している。自動車購入に関連して、自動車関連用品はさらに大きく絞られている。それとは反対に自転車購入が増えているのは興味深い。」<sup>26</sup>と指摘している。また、このことは、主運転者年齢の経年変化を調べた(財)日本自動車工業会の乗用車市場動向調査でも明らかである<sup>27</sup>。さらに、若者に限定しているものではないが、同調査に

<sup>23</sup> 滋賀県河港課 HP 『草津川廃川敷地の跡地利用計画策定までの経緯』

<sup>24</sup> 草津川廃川敷地利用計画検討協議会「草津川廃川敷地整備基本計画」PP2-5

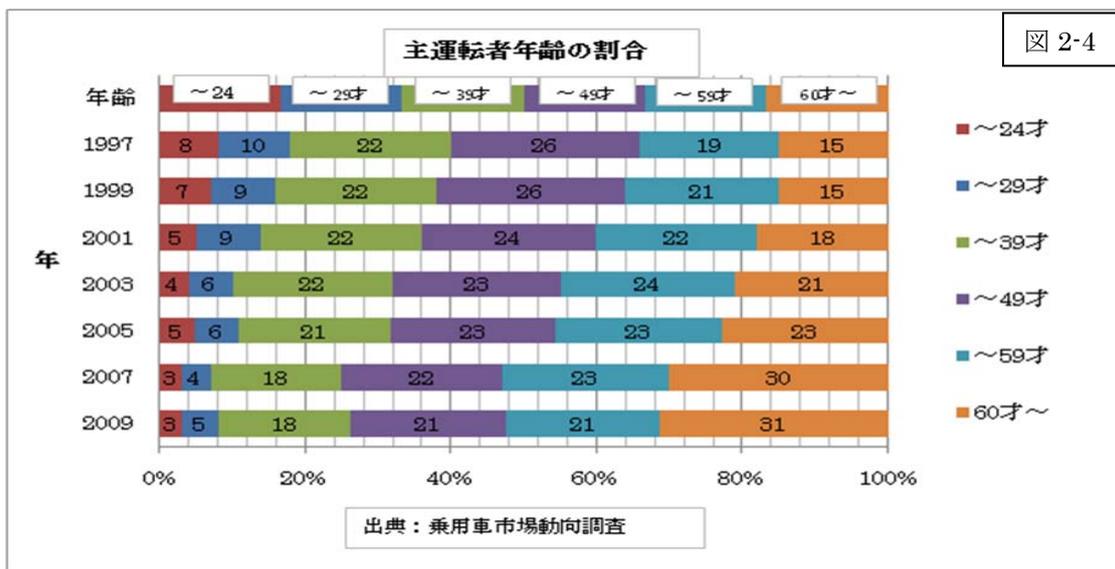
<sup>25</sup> 宮里祐二 「若者単身世帯の消費行動の変化」 PP3-4

<sup>26</sup> 熊野英生 「衰退する若者消費の分析～『車を買わず、ビールを飲まず、海外旅行に行かない』説は本当か?～」 PP2-3

<sup>27</sup> (財)日本自動車工業会 「2009年度乗用車市場動向調査」 P18

において、「今後充実させたい消費分野」および「今後抑えたい消費分野」を聞いているが、自動車購入費や自動車関連費は、前者では下位に後者では上位にランクされており<sup>28</sup>、消費財としてのクルマの見通しは決して明るいとはいえない。

わが国では少子化により若者人口が減少していることから、それに伴って個人消費全体に占める若者の消費が減少することは、至極当然のことである。しかし、留意しなければならないのは、若者の消費が若者人口の減少以上に減っていることである。熊野英生が、「その理由は、若年層の雇用・所得が悪化していることが大きい。お金を使わないことが習慣化した世代が年長になっても変わらないと、国内消費市場は活力の乏しいものになってしまう。」と指摘しているように、今後のクルマ社会が、現在の延長線では考えられなくなっていることに注意を払わなければならない。したがって、草津市における将来の道路交通の状況を、さまざまな客観データ等から予測し、正確に見据えていく努力が必要である。



## 7 交通の視点の小括

草津市における道路の現状は、主要幹線道路における交通量の増加と整備の遅れ等によって、慢性的な交通渋滞が生じており、生活道路への交通流入量も増加傾向にあると認識されている。したがって、第5次草津市総合計画においても、各種の道路整備施策が謳われている。

一方、市民アンケート調査によれば、草津川廃川敷地を利用した道路整備については、自らが居住する区域は「整備してほしい」との意向が感じられるものの、草津川廃川敷地全体としての割合は決して高くない。

<sup>28</sup> (財) 日本自動車工業会 「2009年度乗用車市場動向調査」 P46

また、平成 10（1998）年と平成 11（1999）年に、草津川廃川敷地における 4 車線道路建設の反対署名運動が起こった経緯等を踏まえ、平成 14（2002）年 5 月に、「交通」機能が導入機能の一つとして謳われる「草津川廃川敷地整備基本計画」が策定された。同計画には、東西道路については、(1)将来のまちづくりの観点から位置付けを整理する、(2)将来の交通量予測に基づいて計画する、(3)住民との合意形成に努める、(4)その後の社会情勢等の変化に対しては柔軟に対応する、が明記されている。そして、草津川跡地の利活用にとって、道路のトラフィック機能とアクセス機能がどのように寄与するかを考慮することが必要である。

さらに、近年、若者の自動車購入費用の割合が低下し、消費財としてのクルマの魅力が高くはないことは、統計調査等により明らかである。消費しないことに慣れた若者がそのまま齢を重ねると、国内消費市場の活力は低減するとの指摘もあるように、今後のクルマ社会が、現在の既成概念を超えることを想定せざるを得なくなっていることに注意を払わなければならない。本市の将来の道路交通状況を、客観データ等から正確に見据えていく努力が必要である。

これらのことを勘案すれば、草津川跡地の利活用における道路整備については、既存の概念にとらわれることなく、草津駅を中心とした交通体系や国道 1 号・琵琶湖方面間の交通量等について、将来の需要予測等のシミュレーションを十分かつ慎重に行う必要があるうえ、低炭素社会の実現や歩いて暮らせる都市づくりなどへの配慮も必要である。つまり、草津川跡地利用のために貢献できるかどうかの観点から十分検討し、将来の草津市における都市形成および市民生活の公益（利益）的視点から、十分な議論がなされなければならない。なお、この場合には、既存道路の取り扱いやそのルートについても十分な検証が必要となる。

### 第 3 節 環境の視点

#### 1 草津市における自然環境の現状

草津市の自然環境をとりまく状況は、次の 4 点に整理することができる<sup>29</sup>。

##### ① 開発等に伴うビオトープ<sup>30</sup>の減少

都市化の進行や開発等に伴う緑や水辺の急激な減少により、ビオトープが減少し、その保全と創出が求められているが、三ツ池造成地でコアジサシの繁殖が確認されるなど、環境変化による新しいビオトープが形成される例もある。

##### ② 自然と人との関わりの希薄化による自然の劣化

<sup>29</sup> 草津市環境課 「草津市の自然と人との共生をすすめるための施策の推進計画～生き物豊かな自然の姿をめざして～」 P13

<sup>30</sup> 動植物の生息・生育環境として最も重要な要素である植生に着目して、野生動植物が生物共同体として生息・生育している空間のこと。

人手により良好な状態が保たれていたアカマツやコナラの群落で竹林が拡大しているように、自然と人との関わりが希薄化している。二次的自然<sup>31</sup>の植生が変化し、自然が劣化してきていることへの対応が求められている。

③ 移入種・外来種による生態系の攪乱

外来魚類や外来植物の生息・生育拡大など、移入種・外来種による生態系の攪乱に対し、地域固有の生物・生態系の保全が求められている。

④ 地球環境問題の深刻化

地球規模での地球温暖化やヒートアイランド現象などが深刻化し、緑地面積等の量的充足に加え、生物多様性の確保などへの取り組みも求められている。

## 2 第5次草津市総合計画における環境<sup>32</sup>

第5次草津市総合計画における基本構想の『『心地よさ』が得られるまちへ』には、その一分野として環境がある。環境の基本方針である「自然とともに生活する環境づくり」には、「丘陵地から琵琶湖までの変化に富んだ自然条件に息づく生態系に配慮して環境保全に努めるとともに、市民が自然とふれあう機会の充実を図る」と謳われており、生態系の保全と自然環境とふれあう機会の充実の二つの施策に分かれている。

一つの施策である生態系の保全の概要は、『『草津市の自然と人との共生をすすめる施策の推進計画』に基づいて、緑地・水辺等の保全、保護樹木の指定や自然環境保全地区の充実を図る』と記載されている。一方、もう一つの施策である自然環境とふれあう機会の充実の概要は、「自然観察会や身近な植生・生物調査などを通じて、市民が自然とのふれあいを楽しめる機会の充実を図る」と記載されている。

## 3 草津川跡地の土地利用に関する市民意識

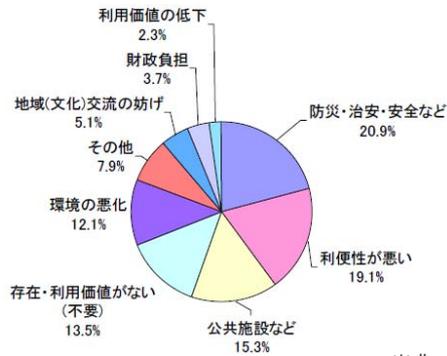
草津市が、平成22(2010)年5月から6月に実施した市民アンケート調査<sup>33</sup>によれば、旧草津川に堤防があることについて良くないと感じる具体的理由について、「環境の悪化」が12.1%で全体の5番目であった。また、二面性のうちの悪い面での回答でも、「環境の悪化」は12.6%で全体の4番目であった。

<sup>31</sup> 人との関わりを通じて成立する自然のこと。

<sup>32</sup> 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」PP74-75による

<sup>33</sup> 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)」PP16-17、PP20-21、PP24-25

【良くないと感じる具体的な理由】

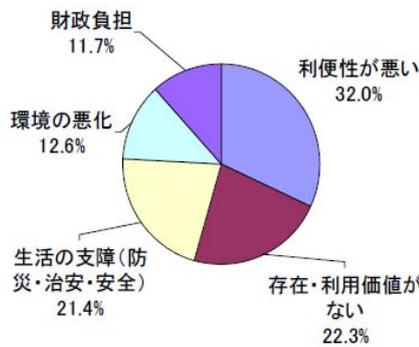


再掲

図 2-1

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

【二面性のうち悪いと感じる具体的な理由】

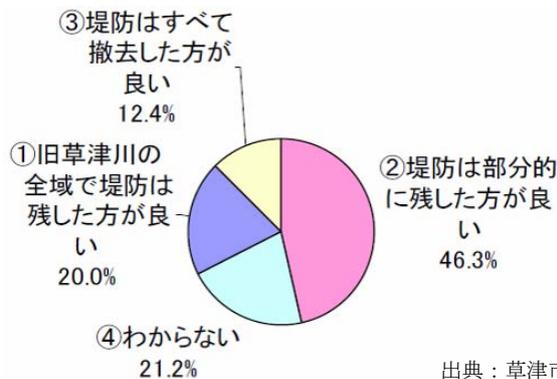


再掲

図 2-2

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

さらに、旧草津川の高い堤防を残すべきかについては、全体としては「全域で残すべき」が 20.0%、「部分的に残すべき」が 46.3%の回答結果であったが、山田学区については、「全域で残すべき」が 8.1%と他の学区・地区に比べて著しく低い反面、「部分的に残すべき」は 61.3%と他の学区・地区と比較すると高い回答となった。これは、山田学区の住民が、必ずしも堤防の全部を撤去することにはこだわらないものの、雑草の繁茂やゴミの散乱などの「環境の悪化」を考えると、全域で堤防を残すことを積極的に支持できない複雑な感情をもっていることを読み取ることができる。



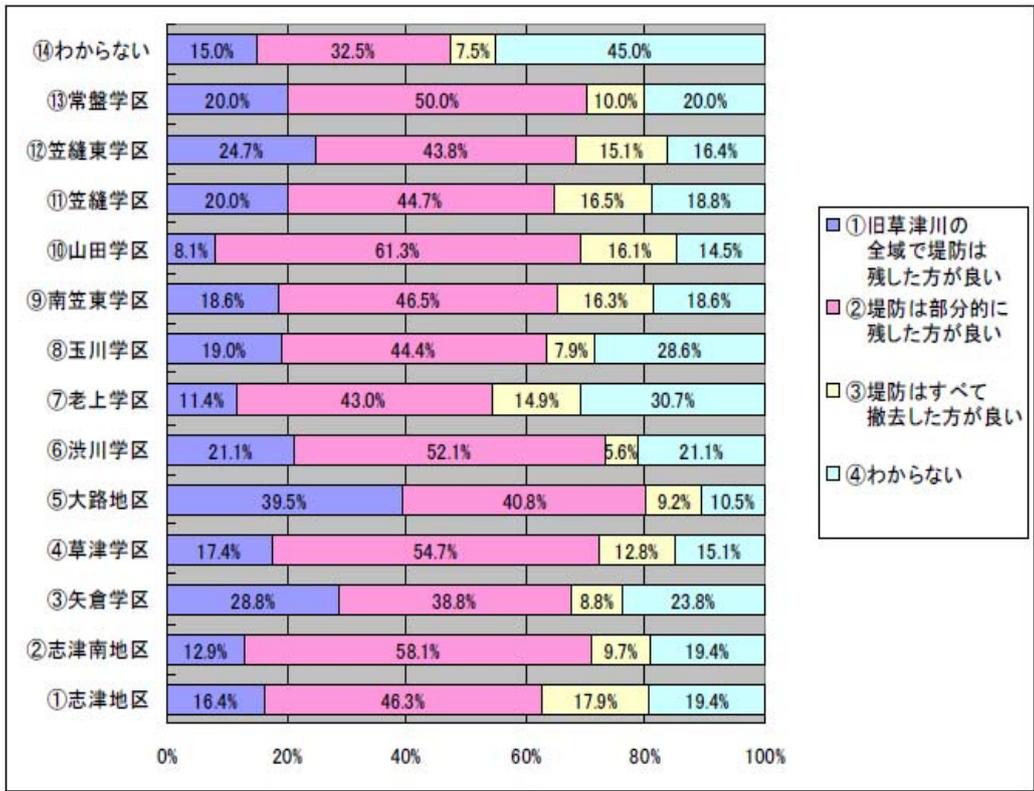
再掲

図 1-2

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

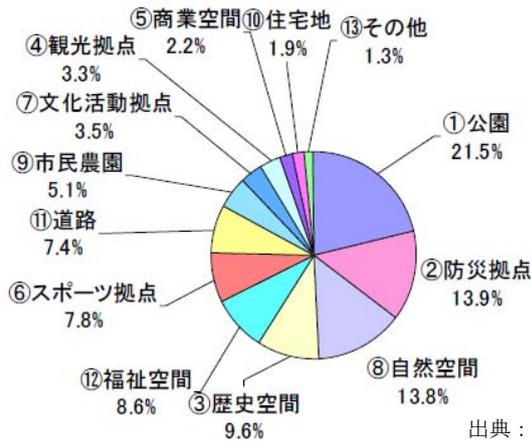
《居住地別》

図 1-3 再掲



出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

さらに、草津川廃川敷地をどうするべきかを聞いたところ、「自然観察や自然教育のできる自然の生態系を残した空間」は 13.8%で、「公園」の 21.5%、「防災拠点」の 13.9%に次ぐ全体の 3 番目（全選択肢=13 項目）であった。



再掲  
図 1-4

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

また、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<sup>34</sup>によれば、旧草津川の管理状態のうち植物や雑草の状態についての印象で

<sup>34</sup> 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」 PP83-88

は、「植物や雑草の管理がなされていない」が65.9%、ゴミや清掃の状態についての印象では、「ゴミの散乱が目立つ」が55.8%の回答を占めている。また、旧草津川全体の整備については、「自然観察や自然教育の場」が回答の第4位（全選択肢＝13項目）で10.5%を占めている。

【旧草津側の管理状態について】



図 2-5

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

【ゴミや清掃の状態についての印象について】

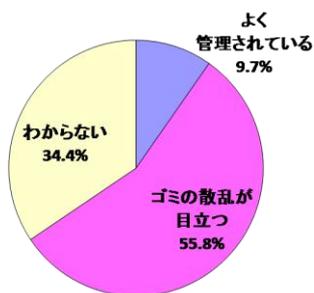
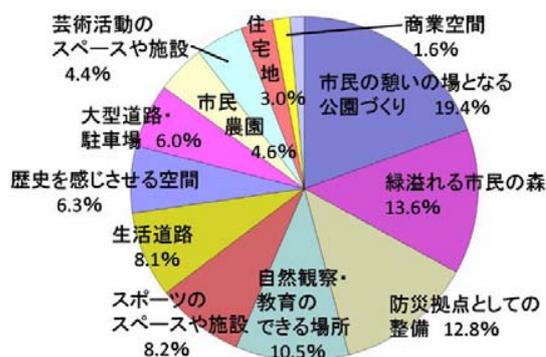


図 2-6

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

【旧草津川全体の整備について】



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 環境の視点の小括

アンケート調査によれば、市民は、「旧草津川の堤防は部分的であっても残すべき」と考えている人が大半であるが、現在の旧草津川堤防の管理については、植物や雑草が繁茂しゴミが散乱している現状を憂い、堤防が残ったときに更なる環境の悪化にな

らないか懸念する複雑な心境を伺うことができる。一方、草津川廃川敷地については、「自然観察や自然教育のできる自然の生態系を残した空間」として活用してほしいと思っていることがわかる。

また、第5次草津市総合計画では、「丘陵地から琵琶湖までの変化に富んだ自然条件に息づく生態系に配慮して環境保全に努めるとともに、市民が自然とふれあう機会の充実を図る」と謳われている。

したがって、植物・雑草・ゴミ等の旧草津川堤防の管理には万全を期し、環境の悪化につながらないような配慮は必要であるが、「旧草津川の堤防は部分的であっても残すべき」であり、市民が自然とふれあう機会の充実という意味において、草津川廃川敷地については、「自然観察や自然教育のできる自然の生態系を残した空間」として利活用すべきである。

## 第4節 景観の視点

### 1 草津市における景観の実情

現在のところ、本市が目指すべき景観形成のガイドラインは、平成元（1989）年に策定された「草津市景観形成基本計画」である<sup>35</sup>。草津市景観形成基本計画の策定後に、立命館大学の誘致や南草津駅周辺整備等、市域に劇的な変化があったにもかかわらずその見直し等がなされていないのが本市の実情である。

一方、多くの地方自治体が景観条例を制定し、積極的に景観に関する取り組みを実施していたが、景観に関する基本理念や国民・事業者・行政の責務を明確にし、景観を正面から捉えた基本的法制である景観法が平成16（2004）年に施行された<sup>36</sup>。

また、近年、国立マンション訴訟（平成18（2006）年最高裁判決）や、鞆の浦景観訴訟（平成21（2009）年広島地裁判決）などに見られるように、裁判所が「景観利益は法律上保護すべきもの」との観点から判決を出している例<sup>37</sup>が散見され、国民の多くが「景観保全の重要性」を認識しつつある。滋賀県内の市町では、近江八幡市、大津市、高島市、彦根市、守山市、長浜市、栗東市および東近江市が景観行政団体となり、東近江市を除く7市が景観計画を策定済み<sup>38</sup>である。

草津市においても、今年度から景観形成団体と景観計画の策定を目指すこととなった。平成22（2010）年6月市議会において、2人の議員からの一般質問に対し、「市街地の都市景観や琵琶湖を背景とした田園景観など、地域の特性を活かしつつ、市域

<sup>35</sup> 平成21年12月定例会市議会、議員の一般質問に対する市民環境部長答弁

<sup>36</sup> 国土交通省 HP 「景観法三法の制定について」

<sup>37</sup> 裁判所 HP 「裁判例情報」、および、鞆の浦訴訟事務局 HP 「鞆の浦の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟」 <http://tomo-saiban.net/>

<sup>38</sup> 滋賀県都市計画課 HP 「滋賀県の景観形成施策について」

全体を対象とした景観形成を図っていくためには、景観法や都市計画法による景観計画等が必要であり、まず、景観法に基づく景観行政団体となることを目指し、その後、本市の地域特性を活かした景観を形成していくための景観計画を策定し、計画の実効性を担保するための条例制定を進める」と、都市建設部長が答弁した。8月1日付にて都市計画課に景観グループが設置されるなどの推進体制が強化され、現在、今年度中に景観行政団体への移行についての県同意を得て、平成23(2011)年度中に景観計画を策定することを目指して、諸準備が進められている。

なお、国土交通省は平成19(2007)年8月、通りや街区等を単位とする景観を対象として、景観規制により形成される景観価値を分析・評価した「景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書」を公表した<sup>39</sup>。それによると、①生垣や街路樹など視界に占める緑が多い住宅地や、派手な広告物や建築設備の露出が少ない商業地等では統計的に地価が高くなっていること、②歴史的な市街地において高さ規制を行うケースでは、失われる利益を上回る景観価値が形成される可能性があり、町家を保全すると価値はさらに増大すること、が明らかとなった。事実、西宮市では、石油コンビナートの誘致か住宅都市を目指すかという分岐点において、昭和38年に「文教住宅都市」を宣言し、市民が住宅都市を選択した結果<sup>40</sup>、住んでみたいランキングの上位に位置づけられている<sup>41</sup>。

## 2 第5次草津市総合計画における景観<sup>42</sup>

第5次草津市総合計画における基本構想の『心地よさが』得られるまちへの一分野である「うるおい・景観」には、「良好な景観の保全と創出」の基本方針がある。「良好な景観の保全と創出」は、「自然的・歴史的景観の保全・活用、良好な都市景観の創出について、その景観資源に携わる人の営み(文化・生活)を含めた多面的な観点からの取り組みの推進を図る」と謳われている。

施策としての「自然的・歴史的景観の保全と活用、都市景観の形成」には、その概要において「宿場と街道のまちなみ形成を図るなど良好な景観の保全と創出に努めるとともに、良好な都市景観の形成を誘導・促進する」と記載されている。

## 3 都市計画マスタープランにおける景観

草津市では、都市計画分野に関する事項の具体化を図るため、関連分野の諸計画と連携しながら、都市計画の基本となる土地利用や都市施設、都市環境形成、都市景観

<sup>39</sup> (財)都市づくりパブリックデザインセンター(監修:国土交通省都市・地域整備局都市計画課)「景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書」PP56-76、PP91-92

<sup>40</sup> (株)日本総合研究所「足による投票の時代へ～戦略的な人口誘導のための処方箋～」P102

<sup>41</sup> メジャーセブン「マンション購入意向者に聞く、住んでみたい街アンケート(首都圏/関西圏)」

<sup>42</sup> 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」PP70-71による

形成などに係る方針を明らかにするとともに、体系的に整理する「草津市都市計画マスタープラン」を、平成 18（2006）年 3 月に策定している。草津市都市計画マスタープランは 4 章から構成されており、「第 2 章 全体構想」、「4. 都市づくりの方針」、「(2) 草津らしい都市づくりの推進」、「基本的な考え方— (2) 歴史と調和した美しい街なみの整備」のうち、「方針③ 魅力的な都市景観の形成」が平成 22（2010）年 6 月に見直されている。

具体的には、住宅地に関するものでは、「河川景観を活かした住宅地のまちづくりを行うことで、良好な都市景観の形成に努める」および「ゆとりと潤いのある優れた都市景観を持つ住宅地を形成するため、地区計画制度等の地区レベルの規制誘導方策の活用を推進する」の記述が追加され、工業地に関するものにおいても、「工業地に隣接する河川を活かし景観形成を図ることで、潤いのある優れた都市景観の形成を推進する」の記述が追加されている<sup>43</sup>。つまり、都市景観の重要性、なかでも河川景観を重要視しようとする社会情勢の変化があり、それに応える形で草津市都市計画マスタープランが一部変更された事実の重みは、きちんと斟酌しなければならない。

#### 4 景観の視点の小括

国民の間で景観保全の重要性が認識されるなか、本市においても、今年度から景観の推進へと舵をきり、第 5 次草津市総合計画でも、宿場と街道のまちなみ形成を図るなど良好な景観の保全と創出に努め、良好な都市景観の形成を誘導・促進するとしている。さらに、「魅力的な都市景観の形成」を掲げている草津市都市計画マスタープランでは、河川景観を重要視しようとする社会情勢の変化に応え、河川景観を活かした潤いのある都市景観の形成が追加された。また、国土交通省の景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書によると、一定の地域で周辺の緑や建築物等で景観に配慮すれば経済的価値が上がることがわかった。

したがって、草津宿と密接な関係にある旧草津川は、「宿場と街道のまちなみ形成」に配慮した景観の保全と創出に留意し、それを草津市域における経済的価値の上昇と結びつけ、「草津に住みたい・草津に住んでよかった」と思われるような街づくりを行うことが重要である。

### 第 5 節 緑化（みどり）・公園の視点

#### 1 草津市における緑化（みどり）・公園の実情

第 2 次草津市緑の基本計画<sup>44</sup>によれば、本市のみどりの現況として、琵琶湖辺の

<sup>43</sup> 草津市都市計画課 「都市計画マスタープラン」 P58、 「都市計画マスタープラン一部変更」 PP28-29

<sup>44</sup> 草津市公園緑地課 「第 2 次草津市緑の基本計画」

農地と東南部の山手丘陵地における山林の緑地が広がっており、平成 21（2009）年現在の市域全体のみどりの量（緑被地面積）は約 2,360ha であり、10 年前と比較すると約 80ha の緑地が減少している。これは、新名神高速道路、土地区画整理事業（南草津駅周辺・追分丸尾地区）および大規模商業施設等の大規模開発などが原因とされている。

一方、平成 21（2009）年現在の都市公園等の整備面積は約 54ha で、市民一人当たりでは 4.55 m<sup>2</sup>/人となっている。総面積は 10 年間で約 15ha 増加しているものの、人口も増加しているため、一人当たりの面積は横ばいである。一人当たりの都市公園面積は、全国では 9.6 m<sup>2</sup>/人、滋賀県では 8.3 m<sup>2</sup>/人となっている<sup>45</sup>。森林等の位置づけが都市により異なるため、一概に比較できない部分もあるが、草津市の一人当たりの都市公園面積は決して広いとはいえないのが現実である。

さらに、本市の優れた自然を守り活用するために、自然環境法令等による自然公園・風致地区・ヨシ群保全区域などの区域が定められているが、この 10 年間に保安林が約 47ha、地域森林計画対象民有林が 38ha、農用地区域が約 35ha それぞれ減少しており、本市のみどりの実情は総じて厳しいといえる。

## 2 第 5 次草津市総合計画における緑化（みどり）・公園<sup>46</sup>

第 5 次草津市総合計画における基本構想の『心地よさが』得られるまちへの一分野である「うるおい・景観」には、「やすらぎ・憩いの環境づくり」の基本方針があるが、そこでは、「公園・緑地の整備充実を図るとともに、まちなみ緑化や水辺空間の整備・活用を図って、まちに“うるおい”をつくっていく」と謳われ、「公園・緑地の整備」と「まちなみ緑化の推進」、の二つの施策に分かれている。

一つ目の施策の公園・緑地の整備は、『草津市の自然と人との共生をすすめる施策の推進計画』に基づいて、緑地・水辺等の保全、保護樹木の指定や自然環境保全地区の充実に努める」と概要に記載されている。二つ目の施策のまちなみ緑化の推進は、「自然観察会や身近な植生・生物調査などを通じて、市民が自然とのふれあいを楽しめる機会の充実を図る」と概要に記載されている。

さらに、本市のまちづくりを先導・けん引し、市民の間にふるさと草津の心を導くような重点的・分野横断的な視点で 3 つのリーディング・プロジェクトを設定しているが、草津川廃川敷地の活用は、「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。

<sup>45</sup> 国土交通省 HP 「平成 20 年度末都市公園等整備の現況について」

<sup>46</sup> 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、PP70-71 による

### 3 第2次草津市緑の基本計画における緑化（みどり）・公園

#### 1) 草津川跡地の整備方針

第2次草津市緑の基本計画によれば、草津川廃川敷地は、市域に残された貴重なみどりの資源であり、歴史や文化を育んできた環境資源、生活の安全・安心を守る防災空間として、整備・活用・次世代への継承方法は慎重に検討を重ねることが必要との認識<sup>47</sup>である。したがって、「草津川廃川敷地は、周辺の歴史的な資源も含めた総合的な活用を図り、中心市街地の魅力を高めると共に、中心市街地・湖岸間を快適に移動でき、憩いの空間が整えられた『みどりのみち』として位置づけ、整備の方向性を検討する」ことを保全整備の方向性<sup>48</sup>としている。さらに、「草津駅・南草津駅周辺のまちなかみどりを創出し、心地よさが感じられるまちづくりの拠点として、草津川廃川敷地を整備する」と基本方針で明記している<sup>49</sup>。

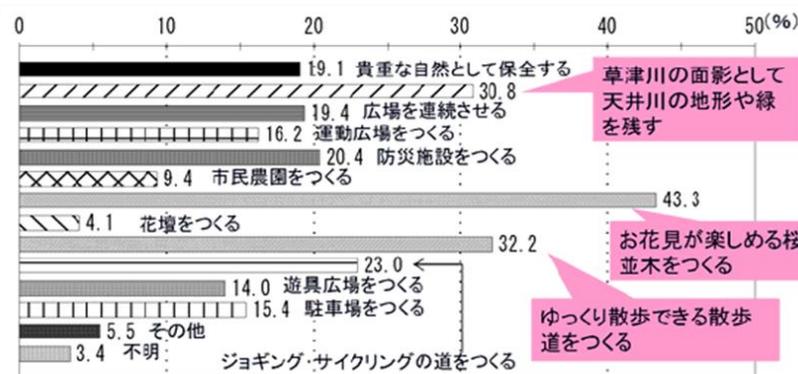
#### 2) 草津川跡地に係る市民意識

本市の公園緑地課が緑の基本計画策定に活用する目的で、平成21（2009）年12月から平成22（2010）年1月に、18歳以上の市民3,000人を対象とする市民意識調査<sup>50</sup>を実施した。この調査によれば、草津川廃川敷地の一部を公園・緑地にする場合の意向を聞いたところ、「お花見が楽しめる桜並木をつくる」が43.3%、「ゆっくり散歩ができる散歩道をつくる」が32.2%、「草津川の面影として天井川の地形や緑を残す」が30.8%で、これらが上位3者であった。

次いで、「ジョギング・サイクリングの道をつくる」が23.0%で、「防災施設をつくる」が20.4%、「広場を連続させる」が19.4%、「貴重な自然として保全する」が19.1%と続く結果となっている。

【草津川廃川敷の一部を公園・緑地にする場合の意向】

図 2-7



出典：草津市公園緑地課 市民意識調査結果

47 草津市公園緑地課 「第2次草津市緑の基本計画」 P46

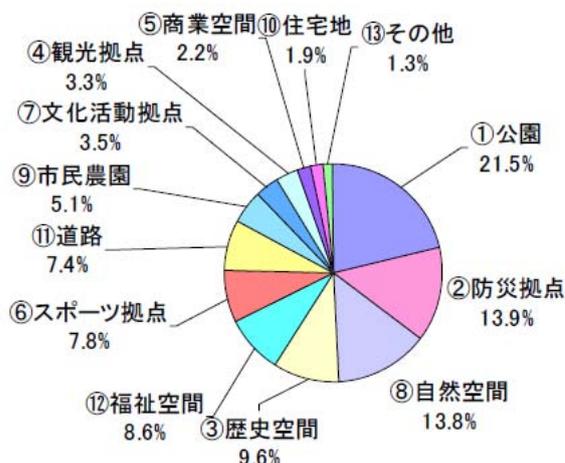
48 同上 P32

49 同上 P33

50 同上 P22

#### 4 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<sup>51</sup>によれば、草津川廃川敷地をどうするべきかを聞いたところ、「市民の憩いの場となるみどりあふれる公園」は 21.5%で第 1 位（全選択肢＝13 項目）であった。

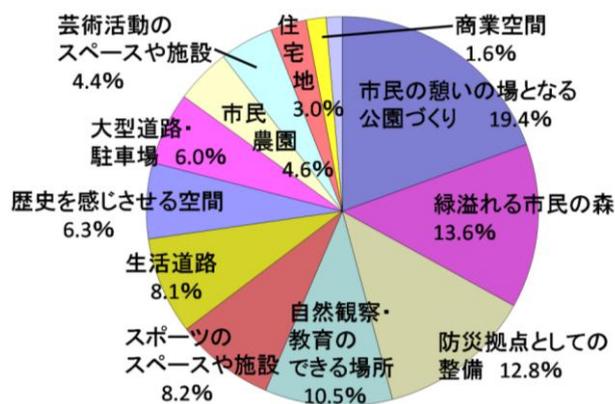


再掲  
図 1-4

出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

また、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<sup>52</sup>によれば、旧草津川全体の整備については、「市民の憩いの場となる公園」が回答の第 1 位（全選択肢＝13 項目）で 19.4%、「植樹を行い、緑溢れる市民の森」が回答の第 2 位で 13.6%を占めている。

【旧草津川全体の整備について】



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

#### 5 熱を溜めにくい町

第 3 節でも述べたように、地球規模での地球温暖化やヒートアイランド現象などが

<sup>51</sup> 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

<sup>52</sup> 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

深刻化している。熱中症の予防には、適切なエアコンの使用が有効かもしれないが、環境問題としては、気温の上昇で冷房を強め、さらに気温が上昇する悪循環に陥っており、我々は打ち水などのように、涼をよぶ昔ながら生活の知恵を見直さなければならない。

「都市緑地を活用した地域の熱環境改善構想の検討調査報告書」には、次のように記載されている<sup>53</sup>。ヒートアイランド現象は、緑地や水面が減少する一方、建物や道路等の人工構築物の増加が原因である。この地表面の変化により、自然の蒸発散量が減少して地表面が高温化するとともに、熱吸収量の大きい人工建造物の高温化とその多大な熱放射による大気内の熱蓄によって、都市の熱循環が悪化しているうえ、エアコンの人工排熱の集積がそれに拍車をかけている。しかし、都市にも緑地などの涼しい場所があるため、今後は、緑・水・風などがもたらす自然をうまく活用することが、都市における熱環境の改善に有効であると考えられる。つまり、“河川”には海から内陸部への風の通り道としての役割が、“緑地”にはひんやりとした空気を産み出すなどの環境調整機能を果たす役割が、期待されている。

したがって、市域に残された貴重な“河川”である草津川跡地には風の通り道としての役割を、「草津市の中心市街地には城山などの高台がなく、天井川が今日までいけば“草津の山”としての役割を担い、貴重な自然空間となっている。」<sup>54</sup>と戸所隆が指摘するように、“緑地”である草津川跡地にはひんやりとした空気を産み出すなどの環境調整機能としての役割を担ってもらい、草津のまちに熱を溜めないことが重要である。

## 6 市民との協働による持続可能な公園づくり・緑化（みどり）づくり

各種アンケート調査では、市民が憩える公園整備の要望が多いが、公園は、その維持管理に多大な経費がかかるのも事実である<sup>55</sup>。しかし、わが国では社会保障関係経費がますます増大することが明白なため、今後の本市の財政状況を念頭に置けば、公の施設の維持管理に多額の税を投入することは不可能である可能性が高い。

また、第2次草津市緑の基本計画には、今日までのみどりのまちづくりは、行政主導と公園等の施設整備が中心であったが、多くの人々が楽しく、長く使うことに公園の存在意義があると考え、それを実現する方策や維持管理に楽しく参加できる仕組みを考え、行動することが課題であり、町内会、NPO、学校、事業者、行政が連携し、市民参加に支えられたみどりのまちづくりを推進する「みどりを育てる」視点が

<sup>53</sup> 都市緑地を活用した地域の熱環境改善構想検討会／（財）環境情報科学センター「都市緑地を活用した地域の熱環境改善構想の検討調査報告書」 PP1-2

<sup>54</sup> 戸所隆「商業近代化と都市」 P313

<sup>55</sup> 平成21年度「主要な施策の成果に関する説明書」P 71-74によれば、本市の平成21年度の公園費に係る決算額は約531百万円であるが、うち都市公園等維持管理費が約201百万円で、水生植物公園管理運営費が約201百万円と、現在の公園だけで年間約4億円の維持費がかかっている。

重要である、と記載されている<sup>56</sup>。

したがって、非常に厳しい財政状況にあっても、草津川跡地における緑化（みどり）や公園を市民が憩える場所として、適切に末永く使うためには、市民と行政の協働等を活用し、維持管理コストの低減も検討する必要がある。

## 7 緑化（みどり）・公園の視点の小括

草津市域の緑化（みどり）や公園は、全国や滋賀県と比較しても非常に厳しい状況のため、第5次草津市総合計画では、「公園・緑地の整備充実と、まちなみ緑化や水辺空間の整備・活用を図って、まちに“うるおい”をつくる」と謳われ、「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。一方、第2次草津市緑の基本計画では、草津川廃川敷地を「みどりのみち」として整備の方向性を検討し、草津駅や南草津駅周辺のまちなかみどりを創出し、心地よさが感じられるまちづくりの拠点として整備すると明記されている。

また、アンケート調査によれば、草津川跡地を「市民の憩いの場となるみどりあふれる公園」や「植樹を行い、緑溢れる市民の森」として整備することを望んでいる市民が多い。一方、草津川跡地の一部を公園・緑地にすることを前提とした意識調査によれば、「お花見が楽しめる桜並木」、「ゆっくり散歩ができる散歩道」、および「草津川の面影として天井川の地形や緑を残す」が上位の回答であった。

さらに、ヒートアイランド現象の原因は緑地や水面の減少と人工構築物の増加であるが、自然の蒸発散量の減少による地表面の高温化と、人工構築物の高温化による大気内の熱蓄やエアコンの使用によって、都市の熱循環が悪化している。今後は、緑・水・風などの活用によってそれを改善する必要がある、「河川」には風の通り」としての役割が、「緑地」にはひんやりとした空気を産み出す役割が、期待されている。市域の貴重な“河川”かつ“緑地”である草津川跡地には、風の通り道やひんやりとした空気を産み出す等の役割を担ってもらい、草津のまちに熱を溜めないことが重要である。

このように、本市には更なる緑化（みどり）や公園が必要であるが、快適で魅力的なまちづくりにつながり、市民が「ふるさと草津の心」をもてるように留意しなければならず、緑地や水辺などの自然を大切に、熱を溜めにくい町としていくことも重要である。そのためには、琵琶湖へ続くみどりの回廊を意識し、「草津川廃川敷地を活用した憩いの空間づくり」としての緑化（みどり）とすることが重要である。しかし、緑化（みどり）や公園は維持管理に多大なコストを要するが、今後の財政状況等を考えると、その全てを本市が負担することは困難なため、市民参加などの協働による緑化（みどり）づくりが必須であることを、市民に対し丁寧に説明する必要がある。

<sup>56</sup> 草津市公園緑地課 「第2次草津市緑の基本計画」 P33、P49、P51、P58

### 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<sup>57</sup>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<sup>58</sup>。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。

<sup>57</sup> 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。

<sup>58</sup> 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<sup>59</sup>。

- 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、

<sup>59</sup> 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<sup>60</sup>

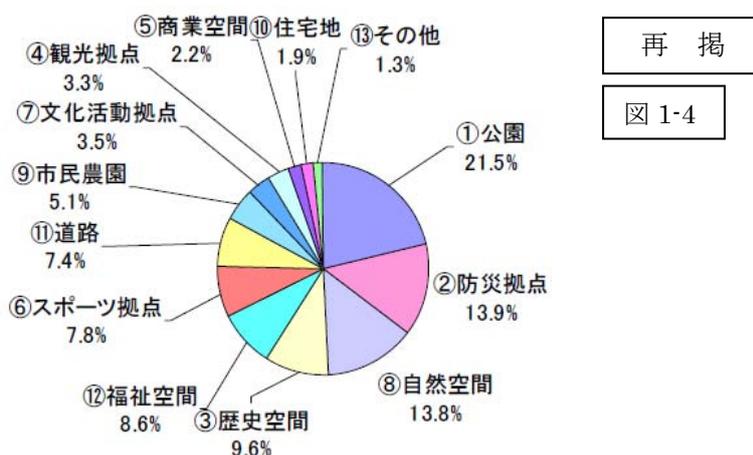
第5次草津市総合計画のリーディング・プロジェクトである「水と緑と文化に満ちた暮らしのプロジェクト」において、草津川廃川敷地の活用は「草津川廃川敷地を活用した憩いの空間づくり」として位置づけられている。その概要には、「中心市街地活性化の取り組みと連携して、草津川廃川敷地において水と緑に憩い、安らげる空間づくりなどを促進する」と記載されており、草津川廃川敷地の利活用は、地域活性化と併せて実施することを想定している。

## 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<sup>61</sup>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<sup>62</sup>。

【「草津市企画調整課」 草津川廃川敷地をどうするべきか】



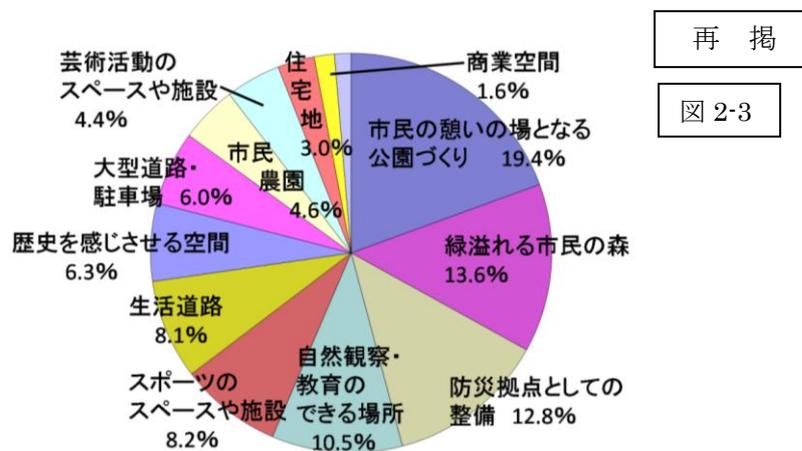
出典：草津市企画調整課 市民アンケート調査結果

<sup>60</sup> 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

<sup>61</sup> 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

<sup>62</sup> 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

【立命館大学政策科学科高村研究室】 旧草津川全体の整備について】



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<sup>63</sup>。

##### 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

<sup>63</sup> 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<sup>64</sup>。

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<sup>65</sup>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<sup>66</sup>を対象としており、

<sup>64</sup> (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

<sup>65</sup> 草津市都市計画課 「草津市中心市街地再生計画(案)」 PP22-30

<sup>66</sup> 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<sup>67</sup>。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<sup>68</sup>。

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

<sup>67</sup> 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

<sup>68</sup> 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<sup>69</sup>。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<sup>70</sup>。

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。

<sup>69</sup> 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

<sup>70</sup> 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<sup>71</sup>。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<sup>72</sup>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

<sup>71</sup> 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

<sup>72</sup> 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 CSR<sup>73</sup>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<sup>74</sup>、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

<sup>73</sup> Corporate Social Responsibility=企業の社会的責任

<sup>74</sup> 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<sup>75</sup>、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“まずまず魅力的な買物先”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。」<sup>76</sup>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<sup>77</sup>。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」<sup>78</sup>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。

<sup>75</sup> (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

<sup>76</sup> 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

<sup>77</sup> 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

<sup>78</sup> 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<sup>79</sup>、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。

---

<sup>79</sup> 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】

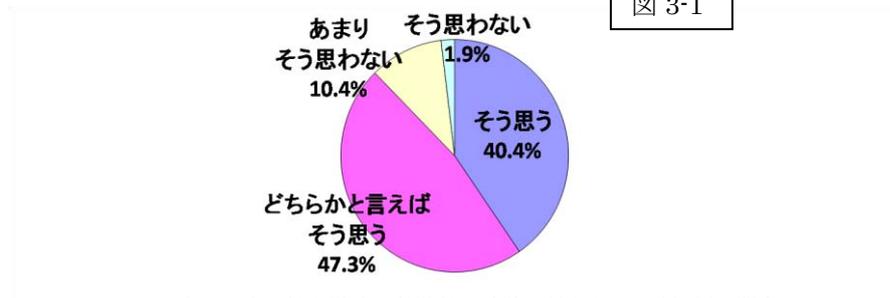


図 3-1

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】

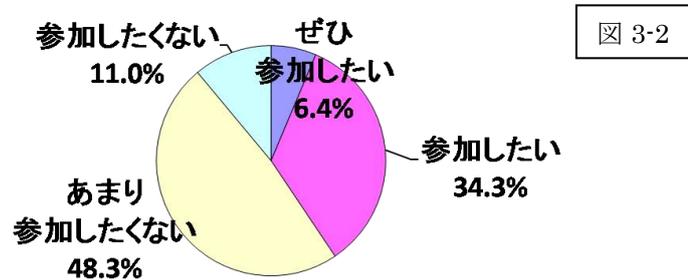


図 3-2

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】

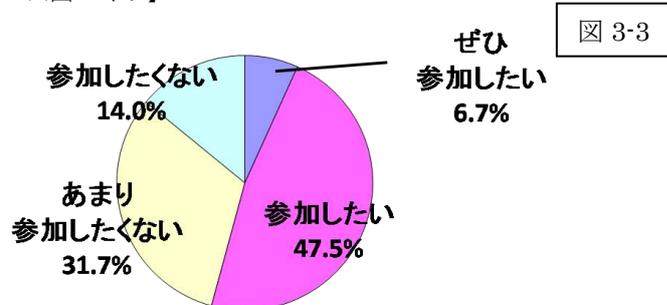
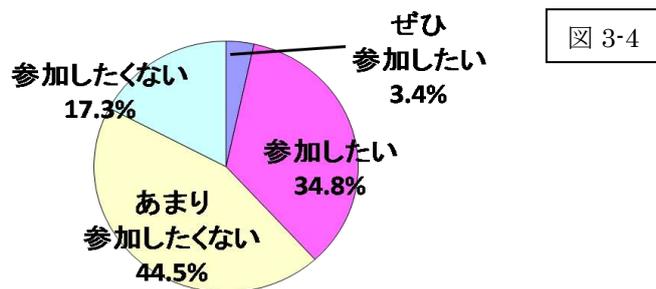


図 3-3

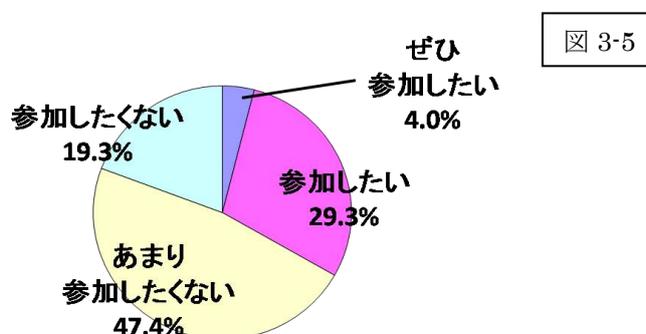
出典：立命館大学政策科学科高村学人研究室 旧草津川に関するアンケート調査結果

【(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

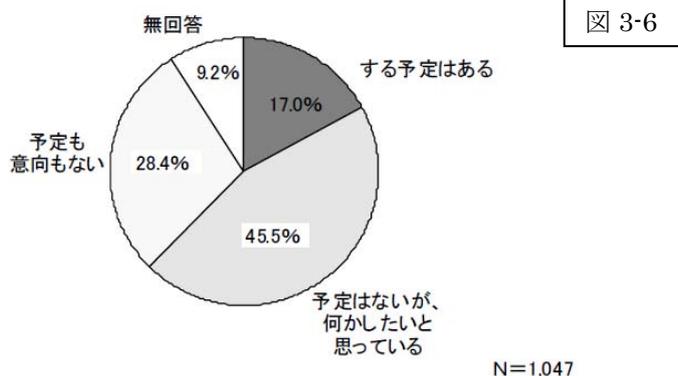
#### 4 草津川跡地の利活用を契機として地域活動や社会活動へ

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<sup>80</sup>。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。

<sup>80</sup> (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<sup>81</sup>。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、

<sup>81</sup> 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。

#### 第4章 草津川跡地の活用に係る草津未来研究所としての考え方

ここでは、本稿の要点を記し、来年度以降に草津川跡地整備基本計画等を策定される際に留意すべき点を掲げる。その基本は、人口減少社会における持続可能で魅力的な都市づくりである。ここでは、市街地から琵琶湖への豊かな緑軸と、道路の考え方が重要となる。

- ① 旧草津川の堤体は、草津駅周辺の市街地エリアを基本として、可能な限り現状保存し、歴史的・文化的遺産として積極的に活用することが望ましい。
- ② 草津川跡地を活用した道路整備は、将来を見通した交通効果の予測や土地利用のあり方、将来都市像を十分検討したうえで、将来の草津市の都市形成および市民生活の公益（利益）的視点から、十分な議論がなされなければならない。
- ③ 草津川跡地は、都市における豊かな緑軸としての整備が望ましい。その際には、市街地から琵琶湖へ続くみどりの回廊を意識し、草津市の都市アイデンティティの高揚を図る必要がある。
- ④ 草津川跡地は、歴史的景観と新しい景観の融合による調和のとれた都市景観に寄与するべく、利活用しなければならない。
- ⑤ 草津川跡地は、観光振興や交流人口の受け皿として、中心市街地をはじめとする地域経済の活性化に寄与し、さらには、湖南地域や甲賀地域の消費者からも“魅力的な空間”となるよう、有効に利活用していく必要がある。
- ⑥ 草津市は、都市構造的に草津駅周辺の拠点性と快適性・利便性の持続的発展・向上が必要である。西友跡地、草津川跡地、草津宿本陣・草津宿街道交流館はゆとりの面で大きな役割をもち、それらに回遊性をもたせることが必要である。
- ⑦ 草津川跡地は、「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。そのため、市内外から親しみと憧れを集めるシンボル、かつ、草津市の都市形成軸・成長戦略の拠点として活用すべきである。
- ⑧ 高齢化社会において元気な高齢者が地域活動等に参加する際の“契機”として、草津川跡地には、植樹やガーデニング等で参加者が楽しめる可能性があり、それを可能とする仕掛けが必要である。
- ⑨ 草津川跡地利用に係る計画理念や基本コンセプトは、草津川跡地の範囲に限定することなく、その空間特性が草津市のまちづくりにどのように活かせるのかを、長期的視点から草津駅周辺整備の全体像を検討し、明確にする必要がある。

次に、各章の概略を、順次、述べることとする。

まず、草津宿と旧草津川、旧草津川と農業とは密接な関係であることや、多くの市民が堤防残存を支持していることに鑑みれば、教科書にも掲載される天井川としての旧草津川の堤体は、草津駅周辺の市街地エリアを基本として、可能な限り現状保存し、

歴史的・文化的遺産として積極的に活用することが望ましく、交通上の遮断については、大江霊仙寺線や湖南幹線のように、実際に交通を遮っている部分に限定して撤去すればよい。また、草津川跡地は、歴史的背景と多くの市民の希望を考慮して「天井川や宿場町草津などの歴史を感じさせる空間」としての整備が望ましいが、堤体は有名かつ貴重なため、回遊性や経済波及とも関連して興味深い資源となる可能性があり、一部撤去の場合は、断面を切って表面を樹脂加工し、地層を見せる手法等も検討する必要がある。

次に、本市の道路の現状として、慢性的な交通渋滞と生活道路への交通流入量の増加が認識され、第5次草津市総合計画でもさまざまな道路整備施策が謳われているが、同計画の最終年である平成32（2020）年度をピークに人口減少が予測されていることから、人口減少や高齢化に伴う車の減少についても十分考慮した道路整備が必要である。また、市民アンケートによれば、草津川跡地全体での道路整備を望む割合は高くなく、4車線道路建設の反対署名運動が2回起こった経緯等を踏まえ、平成14（2002）年5月に、「草津川廃川敷地整備基本計画」が策定された。同計画には、東西道路については、(1)将来のまちづくりの観点から位置付けを整理、(2)将来の交通量予測に基づく計画、(3)住民との合意形成への努力、(4)社会情勢等の変化への柔軟な対応、が記されており、草津川跡地の利活用にとって、道路のトラフィック機能とアクセス機能の寄与を考慮する必要がある。さらに、若者のクルマ離れに象徴されるように、今後のクルマ社会が、現在の既成概念を超える事態も想定せざるを得なくなっており、草津駅周辺や国道1号・琵琶湖方面間の交通量等について、将来の需要予測等も必要である。また、低炭素社会や歩いて暮らせる都市づくりへの配慮も必要なため、将来の草津市における都市形成および市民生活の公益（利益）的視点から、十分な検討と議論が重要である。

次に、第5次草津市総合計画や市民の意向を考慮すると、草津川跡地は、「自然観察や自然教育のできる自然の生態系を残した空間」として利活用が望ましいが、堤防を残す場合は、植物・雑草・ゴミ等の管理には万全を期し、環境が悪化しない配慮が必要である。県に管理義務がある旧草津川の廃川されていない区間は、地域住民が困らないような適正な維持管理をするように、県に対し強く申し入れる必要がある<sup>82</sup>。

次に、景観保全の重要性が国民に認識され、第5次草津市総合計画や本市も景観推進へと舵をきった事実を踏まえ、草津川跡地は「宿場と街道のまちなみ形成」に配慮した景観の保全と創出に留意し、歴史的景観と新しい景観の融合による調和のとれた

---

<sup>82</sup> 平成22（2010）年8月に行われた「草刈等河川愛護推進事業」の事業仕分けでは、県が実施しなければならない一級河川の草刈等に対し、仕分け人から相当厳しい意見が出された。「草刈等河川愛護推進事業」は、地域住民が一級河川区域内の草刈・清掃を行うことにより河川愛護の意識向上を図ることを目的とし、県と市町が「河川愛護作業委託」契約を結び、自主的な活動として一級河川の草刈を実施する町内会に対し市町が実績に応じて謝礼を支払う事業である。本市の21年度決算では、1,895千円の事業費（町内会への謝礼）に対し、県の委託費が678千円しかないため1,217千円は市の一般財源となっている。

都市景観に寄与する利活用でなければならない。そして、ゆとりと潤いのある優れた都市景観をもち、「草津に住みたい・草津に住んでよかった」と思われるような街づくりを目指すべきと考える。

次に、第5次草津市総合計画、第2次草津市緑の基本計画および市民の希望を考慮すると、草津市には更なる緑化（みどり）や公園が必要である。しかし、それらを増やす際には、快適で魅力的な町づくりにつながり、市民が「ふるさと草津の心＝シビック・プライド」をもてるようにしなければならない。さらに、市域の貴重な“河川”かつ“緑地”である草津川跡地には、風の通り道やひんやりとした空気を産み出す等の役割が期待されており、草津のまちに熱を溜めないことが大切である。そのためには、琵琶湖へ続くみどりの回廊を意識し、「草津川廃川敷地を活用した憩いの空間づくり」としての緑化（みどり）とすることが重要である。ただし、今後、緑化（みどり）の多大な維持管理費の全てを行政が負担することは困難が予測されるため、協働による緑化（みどり）づくりが必要なことについて、市民に対する説明責任が求められる。

次に、観光振興や交流人口を拡大する方策として、草津宿本陣・草津宿街道交流館と、草津宿とは密接な関係にある旧草津川を有機的に結合させるためには、草津川跡地を有効に利活用していく必要がある。また、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つ中心市街地の街の様子を、本市の地域資源として、街の活性化に活かすべきである。また、それと併せて、中心市街地にある歴史的・文化的価値の高い遺産である草津宿本陣は更に多くの観光客を呼び込める潜在的可能性を秘めているため、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可能なルート等を工夫することも大切である。

次に、草津駅の高いポテンシャルを如何に活かすか、および草津駅から商店街へ、草津駅東口ペ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が大きな課題である。したがって、西友跡地も含めて、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して考えるとともに、草津駅周辺に立地する本市の資産については、草津市の都市構造の強化を常に念頭に置くことを求められるが、今後は、都市構造をゆとりの空間や快適性といった側面から見ることも重要である。その意味では、草津川跡地についても、利便性と快適性の両面からバランスの取れた利活用を考えることが肝要である。

次に、ターミナル機能を有する草津駅周辺には約50万人の商圈が広がっており、草津川跡地の利活用は利用対象を広く求める観点からの検討が重要である。さらに、好立地な草津川跡地の利活用は、最低でも施設等の維持管理費用相当の経済効果は確

保したいが、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のが現実である。約 50 万人の商圈の強みを活かし、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”となるためには、草津川跡地をそのツールとして如何に利活用していくが大きなポイントとなる。佐々木雅幸が「文化や創造性による都市再生」において文化の重要性を主張している<sup>83</sup>ように、文化的都市にはそれに相応しい集う場所が必ず必要である。そして、民間活力によって公園内に洒落たカフェやレストランが存在し、草津川跡地はさまざまな地域から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し、そんなイメージを描いてみたいものだ。さらに、「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、本市の成長戦略の拠点として活用すべきである。

次に、公園等の整備で市民参加等の人材を発掘しやすいのは、維持管理より参加者が楽しめる植樹やガーデニング等であることが明確になった。また、団塊の世代の多くはリタイア後に何かしたいと思っているものの、行動する“契機”が必要であるが、団塊の世代が地域活動等に参加する際には、草津川跡地への市民参加が、その“契機”となる可能性があることもわかった。したがって、参加者が楽しめる公園づくりによって発掘した人材が 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、行政としてはサポート体制を敷いていくことが肝要である。

最後に、全般的な意見として、次の二点を指摘しておきたい。その第一は、高田昇が指摘するように<sup>84</sup>、本市の将来を大きく左右する力を秘めている草津川跡地は、ゾーニングを基本とした土地利用計画を検討する前に、その土地利用をどのようにしたいのかといった計画理念や基本コンセプトを定め、その次の段階として、有効な事業計画やそれを実現するために最適な手段を検討すべきである。重要なことは、20年・30年先の長期的視点から、草津川跡地の空間特性を本市が進めようとするまちづくりにどのように活かせるかを考えることであり、その際には、草津市の都市アイデンティティを確立させることを意識すべきである。また、事業化にあたっては、(1)コンセプトは一貫させながらも、その時々背景や状況に合わせた段階的な実施、(2)管理運営についての地域マネジメントの仕組みづくり、(3)資金計画や経営計画での経済効果を明らかにすること、が求められる。

その第二は、草津川跡地の利活用については、草津川廃川敷地利活用検討委員会での議論も含め、現時点の市民生活を前提としたインフラ整備に関するものが多いことである。市民の要望に対し真摯に耳を傾けることは大切であるが、人口、財政状況、社会情勢等を中長期的な視点から検討することも必要であろう。

なお、単に緑地を整備しただけではなく、①環境先進県を標榜する滋賀県のコンセ

<sup>83</sup> 佐々木雅幸 「創造都市と文化政策の課題」 PP4-8

<sup>84</sup> 高田昇 「草津川廃川敷土地利用計画について」 PP1-6

プトと合致した事業、②住民参画・住民参加と組み合わせ、住民と県との協働を実現した事業、という意味において、野洲川廃川敷地の事例を参考につけておく。

## おわりに

本稿では、草津市が草津川跡地の土地利用構想を構築する際に、その前段階を理論的に整理し、草津川跡地の利活用に係る今後の展開における留意点等について検討してきた。

学識経験者、関係団体代表者および公募市民等により構成される草津川廃川敷地土地活用検討委員会による活発な議論を経て、草津川跡地利用基本構想（素案）が同委員会により承認され、草津市議会における旧草津川跡地対策特別委員会においても同意をいただいたが、パブリックコメントによる市民の意見等を注意深く見守る必要がある。

いずれにしても、草津川跡地の利活用に係る基盤整備は、多額の事業費と長い年月を費やすことが予想される。恒常的な財源不足により廃川敷地の早期処分を願う滋賀県から、本市の速やかな方針決定を求められている事情はわからなくはないが、課題等のシミュレーションを行うことなく拙速に決定し、後で後悔することだけは何としても避けなければならない。したがって、草津川跡地を将来どのようにしたいのかというビジョンや基本理念を明確にし、10年後や20年後の姿を思い描きながら、十分な市民同意を得て、その方針を決定するべきである。

## 関係者一覧

### ◎客員研究員

高田 昇 立命館大学政策科学部教授

### ◎草津未来研究所

所 長 立命館大学大学評価室長・立命館大学理工学部特命教授 児島孝之

顧問 高崎経済大学地域政策学部教授 戸所 隆

副 所 長 (学) 立命館総長特別補佐・立命館大学経営学部教授 肥塚 浩

副 所 長 草津市総合政策部理事 林田久充

総括研究員 立命館大学スポーツ健康科学部教授 長積 仁

主任研究員 草津市総合政策部草津未来研究所参事 田中祥温 (担当者)

研 究 員 草津市総合政策部草津未来研究所専門員 宮嶋茂生

研 究 員 草津市総合政策部草津未来研究所主事 西村周馬

## ◎参考文献等

- ・ 大津湖南都市計画推進連絡協議会（2009）『湖南都市計画道路見直検討業務報告書』
- ・ 草津川廃川敷地利用計画検討協議会（2002）『草津川廃川敷地整備基本計画』
- ・ 草津市（2010）『平成 21 年度主要な施策の成果に関する説明書』
- ・ 草津市 HP 「草津市の人口・世帯数の推移」  
<http://www.city.kusatsu.shiga.jp/www/contents/1222838397510/index.html>
- ・ 草津市環境課（2010）『草津市の自然と人との共生をすすめる施策の推進計画～生き物豊かな自然の姿をめざして～』
- ・ 草津市公園緑地課（2010）『第 2 次草津市緑の基本計画 2010-2020』
- ・ 草津市（1981）『草津市史第 1 巻』
- ・ 草津市（1984）『草津市史第 2 巻』
- ・ 草津市（1986）『草津市史第 3 巻』
- ・ 草津市（1988）『草津市史第 4 巻』
- ・ 草津市教育委員会（1991）『草津川いまむかし』
- ・ 草津市企画課（1970）『草津市総合開発計画』
- ・ 草津市企画課（1981）『草津市総合開発計画 活力ある調和のとれた市民都市をめざして』
- ・ 草津市企画課（1991）『草津市総合計画 くさつハイ・プラン 21』
- ・ 草津市企画調整課（2010）『第 5 次草津市総合計画 2010-2020 第 1 期基本計画』
- ・ 草津市企画調整課（2010）『第 5 次草津市総合計画 2010-2020 基本構想』
- ・ 草津市企画調整課（1999）『第 4 次草津市総合計画 くさつ 2010 ビジョン』
- ・ 草津市企画調整課（2010）『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）』
- ・ 草津市都市計画課（2006）『草津市都市計画マスタープラン』
- ・ 草津市都市計画課（2010）『草津市都市計画マスタープラン一部変更』
- ・ 草津市都市計画課（2010）『草津市中心市街地再生計画（案）』
- ・ 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（2010）  
『「(仮称) 草津駅前ガーデン広場」調査報告・提案書』
- ・ 草津ブランド創設事業検討委員会（2010）『「草津ブランドの創設」事業提言書』
- ・ 草津まちづくり委員会（2009）『草津まちなか活性化プログラム』

- ・熊野英生（2010）、衰退する若者消費の分析～「車を買わず、ビールを飲まず、海外旅行に行かない」説は本当か？～『熊野英生の金融市場の謎を解く』第一生命経済研究所
- ・黒崎道雄（2003）、びわこ地球市民の森における参加型森づくりについて『造園技術報告集』（社）日本造園学会（編）
- ・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」立命館大学文学部地理学教室 HP  
<http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/cg/lt/geo/932/index.html>
- ・国土交通省 HP 「景観緑三法の制定について」  
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/index.htm>
- ・国土交通省 HP 「平成 20 年度末都市公園等整備の現況について」平成 21 年 9 月 10 日報道発表資料 [http://www.mlit.go.jp/report/press/city10\\_hh\\_000037.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/city10_hh_000037.html)
- ・国土交通省国土計画局総合計画課（2008）『国土形成計画（全国計画）』
- ・裁判所 HP 「裁判例情報」  
[http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action\\_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=02&hanreiNo=32819&hanreiKbn=01](http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=02&hanreiNo=32819&hanreiKbn=01)
- ・佐々木雅幸（2010）、創造都市と文化政策の課題『アカデミア』（財）全国市町村研修財団
- ・滋賀銀行 HP 「しがぎん」の CSR 活動報告  
<http://www.shigagin.com/csr/index.html>
- ・滋賀県 HP 「びわこ地球市民の森」『公園概要』  
[http://www.pref.shiga.jp/h/toshi/koen/biwako\\_chikyuu\\_shimin/tree\\_file/koen\\_gaiyou.html](http://www.pref.shiga.jp/h/toshi/koen/biwako_chikyuu_shimin/tree_file/koen_gaiyou.html)
- ・滋賀県河港課 HP 「草津川廃川敷地の跡地利用計画策定までの経緯」  
[http://www.pref.shiga.jp/h/kako/kaisyu/kr\\_sakutei\\_keika.html](http://www.pref.shiga.jp/h/kako/kaisyu/kr_sakutei_keika.html)
- ・滋賀県観光振興課 HP 「平成 20 年度滋賀県観光入込客統計調査書」  
[http://www.pref.shiga.jp/f/kanko/irikomi\\_chosa08.html](http://www.pref.shiga.jp/f/kanko/irikomi_chosa08.html)
- ・滋賀県都市計画課 HP 「滋賀県の景観形成施策について」  
[http://www.pref.shiga.jp/h/toshi/keikan/top\\_page.html](http://www.pref.shiga.jp/h/toshi/keikan/top_page.html)
- ・（財）滋賀県産業支援プラザ（2007）『平成 18 年度消費購買動向調査報告書』
- ・自治体景観政策研究会編（2009）『景観まちづくり最前線』学芸出版社
- ・高田昇（2010）『草津市廃川敷土地活用計画について』（未公刊）
- ・（社）中部経済連合会（2009）『中心市街地活性化に関する調査研究 ～中部地域の中心的都市の魅力・活力向上を目指して～』
- ・（財）東京市町村自治調査会（2006）『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』

- ・東洋経済新報社「住みよさランキング 2010 年版」  
[http://lib.toyokeizai.net/business/regional\\_economy/detail/AC/55f93ec0319684ee1e6b7af0aab312fe](http://lib.toyokeizai.net/business/regional_economy/detail/AC/55f93ec0319684ee1e6b7af0aab312fe)
- ・(財) 都市づくりパブリックデザインセンター (2007)『景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書』
- ・都市緑地を活用した地域の熱環境改善構想検討会、(財) 環境情報科学センター (2006)『都市緑地を活用した地域の熱環境改善構想の検討調査報告書』
- ・戸所隆 (1991)『商業近代化と都市』古今書院
- ・鞆の浦訴訟事務局 HP「鞆の浦の世界遺産登録を実現する生活・歴史・景観保全訴訟」  
<http://tomo-saiban.net>
- ・内閣府地域活性化統合本部会合 (2008)『地方再生戦略』
- ・(財) 日本自動車工業会 (2010)『2009 年度乗用車市場動向調査』
- ・(株)日本総合研究所 (2008)「足による投票の時代へ～戦略的な人口誘導のための処方箋～」『財政健全化にむけた地域経営セミナー 財政力向上分科会』資料
- ・萩野隆二 (2009)「観光を基軸とした地域活性化戦略」東京大学空間情報科学研究センター講演
- ・(株)ブランド総合研究所 (2009)「地域ブランド調査」
- ・(株)マイクロミル (2010)「住んでみたい街ランキング 2010」
- ・マンションDB「住みやすい街ランキング」  
<http://mansion-db.com/machiryoku>
- ・宮里祐二 (2009)、若者単身世帯の消費行動の変化『富国生命マンスリーエコノミックレポート 2009 年 9 月号』
- ・メジャーセブン「マンション購入意向者に聞く、住んでみたい街アンケート (首都圏／関西圏) 2010 年」
- ・横森豊雄、久場清弘、長坂泰之 (2008)『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～』学芸出版社
- ・立命館大学政策科学科高村学人研究室 (2010)「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」

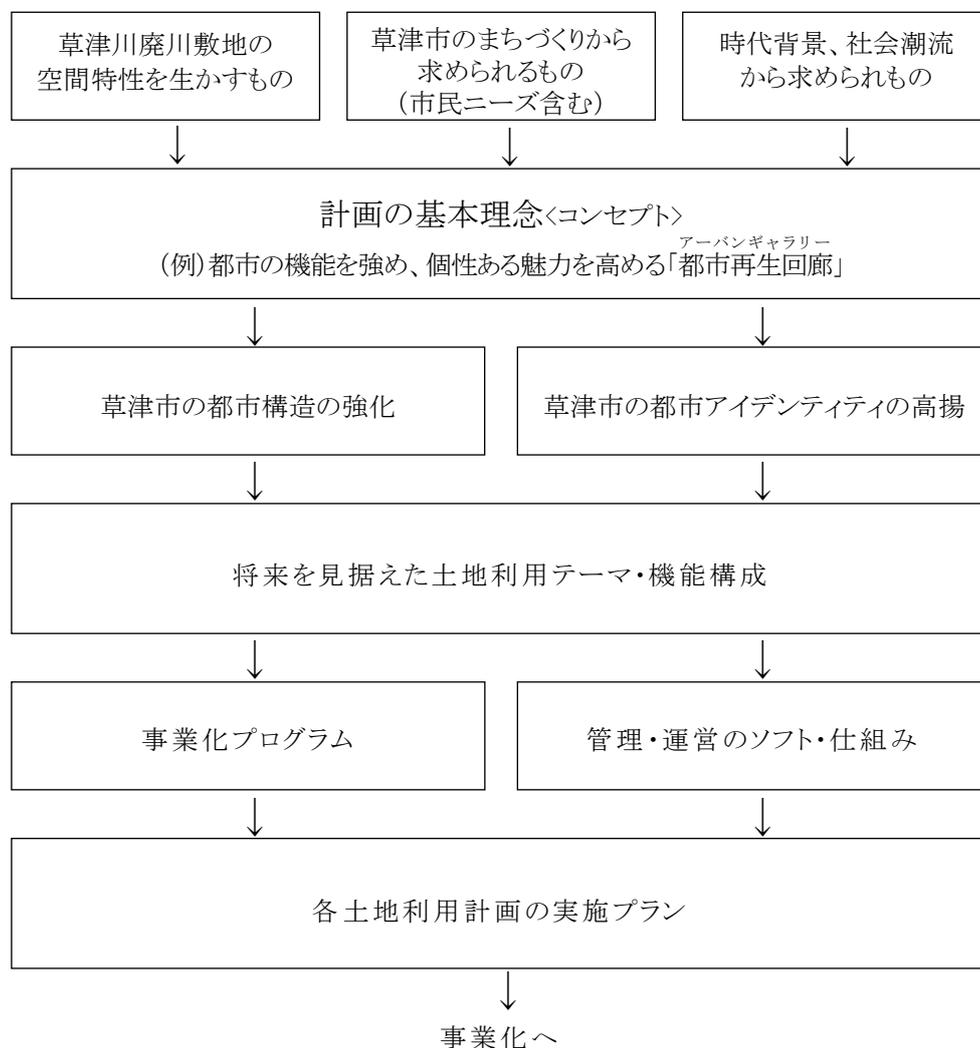
## 1. 土地利用の方向性を検討する視点

市の中心部を貫く約40haの未利用地を活用するにあたって、市民アンケートや各種提案があり、ゾーンイメージが検討されている。そこで伺える土地利用の方向性は、大旨道路、駐車場、公園、緑地が大半を占め、残りわずかがオープンカフェのような商業機能、観光スポット、スポーツ機能等である。即ち大部分は、都市における土地利用のうち、いわゆる「インフラ」にあたるもので、都市の本来の力となり、人を引きつける源となる生活や文化、学び、経済活動などの「基本機能」が、まだ見えて来ない印象を受ける。

例えば同じ公園・緑地であっても、高水準の農業技術と共に花や実がなる、あるいは教育や治療のノウハウと共に馬が走る、というものであればそこは単なる「緑の環境」「憩いの場」ではなく、生産の場であり、教育や健康づくりの場となりうる。木質バイオマスのシステムを組み込み、里山を復元させれば低炭素都市づくりが成立する。また、そうするためには主体や手法、マネージメント、資金などと連動させながらのプランニングでなければリアリティも、必然性もないものとなる。

要は、ここでの土地利用が目的とするところは何か、といった前提を押さえることが、まず第一歩であり、そのためにどんな事業計画が有効か、その実現にはどのような準備が必要か、といった手順で考えることによって、効果的な都市政策としての土地利用計画を創り出すことができる。

まず計画の流れを整理することを提起したい。



## 2. 全体を通しての計画理念、コンセプト

草津川・廃川敷地活用は、多くの可能性を有し、またそこに市民の多様なニーズが寄せられるところであるが、それらの要素を、万遍なく、並列的に取り入れる計画手法が妥当かどうか、ということから吟味されてよい。なぜなら、この空間は草津市にとって、多くの施策課題の中の一つ、という存在ではなく、草津市の将来を大きく左右しうる力を秘めているからである。

そのような見方からすれば、個別の土地利用の組み合わせで計画を立てる前に、全体に通じる計画理念、基本コンセプトを確立することであろう。その基本にかかわる背景としては、以下に記す三要素が考えられる。

### (1) 空間特性を生かす

草津川は草津市中心市街地の真中を貫通し、農村部を経て琵琶湖に、そして多様な居住地、産業立地を経て丘陵・山地へとつながり、同時にこのラインに沿って重要な都市施設、歴史・文化環境、そして広大な未利用・活用可能スペースが存在している。そのような空間特性を考える時、計画の上位に置くべき基本的な方向性がきわめて重要となる。

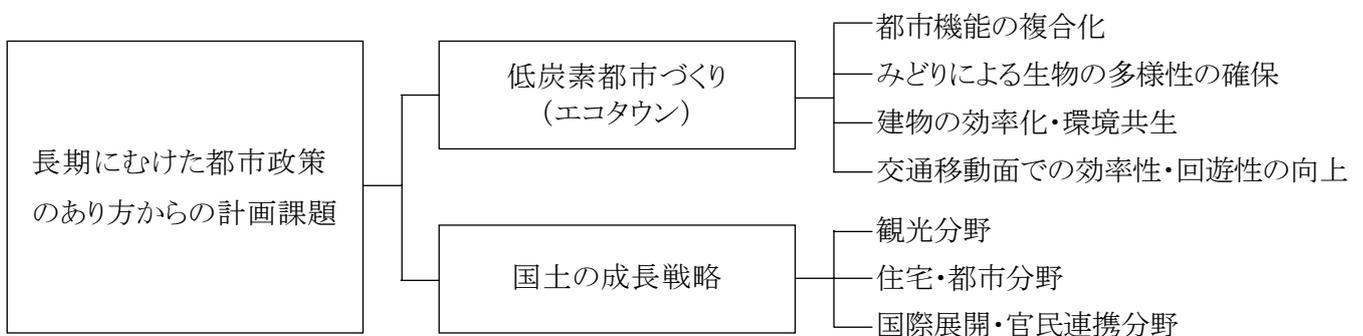
即ち、後述するように、草津市の都市構造、都市アイデンティティを構築しうる存在であり、それが求められるタイミングであると考えられる。

### (2) 草津市のまちづくりから求められるもの

草津市第5次総合計画では、「ふるさと草津の心(=シビック・プライド)」をつくることを目的に、リーディングプロジェクトが打ち出されている。そこで「水と緑と文化」「はつらつ草津」「市民が学んで築く」がキーワードとなっているが、それらを一体として推進していく上で不可欠なのは、草津市のアイデンティティを確立し、それを市民が共有することである。

### (3) 時代背景、社会潮流から求められるもの

都市の中心部に位置する広大な未利用地の活用を、長期の都市政策課題への対応可能なスペースとして捉える時、多くの課題がありうるが、その中で最優先されるべきは、環境面からは低炭素都市づくり(エコタウン)と経済面からは新しい成長戦略といえよう。



### 3. 草津の都市構造の強化

草津市は、歴史的な交通結節点としてのルーツを持ちながら、近代、現代においては工場立地、住宅立地が急速に進む中で、他の多くの都市と同じく、拡散型の都市構造へと変化してきた。しかしこれから低炭素型の都市づくりをはじめコミュニティの再生、自立する経済圏を形成して行くといった目的を達成するためには、意図的に集約型都市構造に転換していく必要がある。

そこで想定される主な課題は、以下の通りと考えられる。

- (1) 集約拠点への都市機能の立地および居住の誘導
- (2) 中心市街地の複合機能化(福祉、生活利便、健康、文化、新産業など)
- (3) 学び・交流・観光拠点づくり、ネットワーク化による新たな交流人口促進
- (4) 交通需要マネジメントによる移動の円滑化(P&R、P&BR、カーシェアリング、自転車利用環境整備、駐車マネジメントなど)

### 4. 草津市の都市アイデンティティの高揚

市民の「シビック・プライド」を醸成し、外からの来街者を多く受け入れるようにしていくために、多様な施策が計画され、実行にも移されてきた。

しかし、結果としては、都市アイデンティティの面ではイメージが拡散化し、都市としての画一化にむかうというジレンマを持っている。

草津川・廃川敷活用にあたっては、これまでの「街道・宿場町」「交通の要衝」「工業都市」「住宅都市」「大学のあるまち」といった要素を混ぜ合わせる発想を第一義にするのではなく、草津川そのもので強い印象づけを打ち出すことを優先させることで、結果として従来からの草津らしい要素を浮かびあがらせる方法が考えられる。

(アイデンティティ確立の例)

- ・天井川としての草津川そのものの形態の可視化、イメージ発信
- ・緑の軸で中心市街地と琵琶湖をつなぐ、わかりやすく明確なテーマ性
- ・植栽、道路、建築、トンネルなど「ランドスケープ」としてのデザイン、空間イメージの一体性
- ・新・旧草津川をめぐるツアー、イベント
- ・夜の「まちなみ」「光の景観」「光のイベント」などによる印象づけ

### 5. 将来を見据えた土地利用テーマ、機能構成

この事業は 2～3 年で完成するものではなく、全体を通して少なくとも5～10 年を見据えた取り組みとなる。そして、その事業効果が地域、市民に広く浸透するのは 20 年～30 年の展望を持つ類のプロジェクトである。

中には、すぐにも効果を挙げるべき事業も当然含まれるが、全体の事業目標はそのような長期の将来に通用するものでなければならない。

たとえば、クルマ社会のあり方は、道路・駐車場整備の重視から、多様な公共交通、徒歩、自転車を含む「地域交通戦略」の重要性を踏まえつつ、本格的なエコカーの時代、さらにはカーシェアリング、「クルマ離れ」などの方向にむかいつつある。

また緑化や景観は、目に見える緑の量の問題から、ヒートアイランド対策などの「都市環境」や

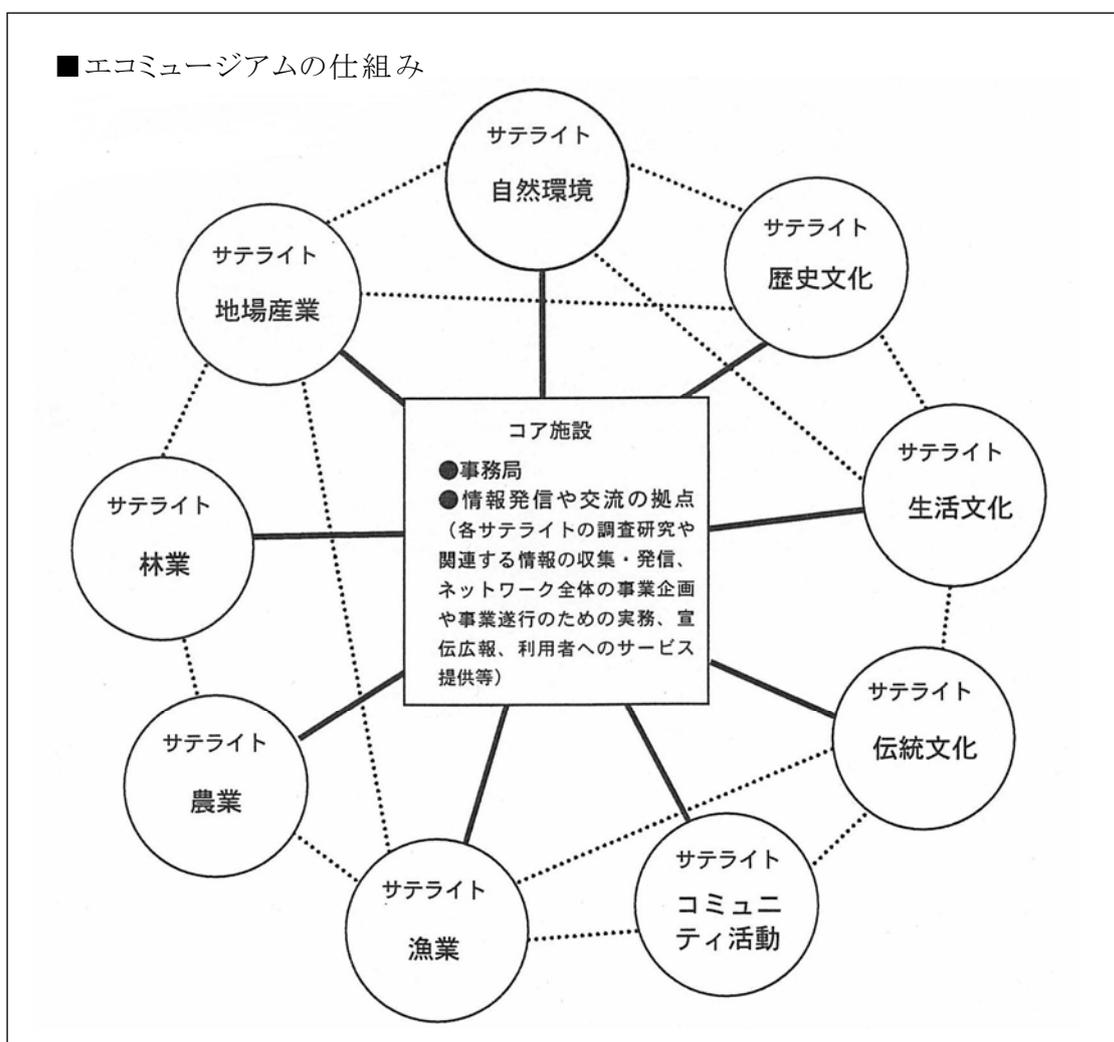
「多様な自然回復」(生物多様性基本法 2008 年)、地域での食料自給、園芸療法、田園空間整備など、多くの分野を視野に入れなければならないことが課題となっている。

そこで、長期の価値観に耐えられるような土地利用上の可能性、必要性を想定すると、以下のようなテーマが例として考えられる。

<例>

- (1) 農業・農家と連携する生産、教育、販売が一体となった「都市と農村の共生エリア」
- (2) 自然や生きものと触れ合い、遊びながら学ぶ「エコ・テーマパーク」「エコミュージアム」
- (3) 環境との共生、環境創造を生活、産業の面でリードする「エコハウス」「エコオフィス」
- (4) オーガニックなモノ、飲食を創り、提供する「オーガニックカフェ・ショップ群」

\*道路、自転車道、遊歩道、駐車場、緑地・公園などは、上記のような機能を生かし、つなぐためのツールであり、それ自体が「基本機能」と位置づけるものとは考えない。



## 6. 事業化のプログラムを視野に入れた計画のあり方

固定化した「一つの完成予想図」をもとに、10年程かけて順次事業化していく手法は、時代の変化のスピードと、計画の質の面で多くの分野ですでに「制度疲労」をきたしている。従来の都市計画手法はもとより「総合計画」「国土利用計画」「都市マスタープラン」等がその典型といえよう。「計画」の必要性は認められるが、その計画のつくり方に、時代に合った工夫がされねばならない。

ましてや、草津川廃川敷利用のように、主体や手法が未確定で、土地利用のあり方も今後にまだ多くの可能性やバリエーションを残しているケースにおいては、計画理念を一貫させつつ「完成図」としてのプランはむしろ概念的なものであっても、段階的に実施しながら、次の展開をそのつど具体化する「成長型プラン」とするのが現実的で、適しているのではないかと考えられる。

### (1) 段階的達成プログラムの立案(例)

- ・初動機(1~2年) 「社会実験」をしつつ、システム構築の準備(土地利用は理念的、概略的)
- ・第1期(3~4年) 「先導的プロジェクト」を実施、システム構築(土地利用は、「明示」する部分と「保留地」に分ける)
- ・第2期(5~10年) 「本格的プロジェクト」を始動、システム機能(土地利用は「明示」する部分と「予定地」に分ける)
- ・第3期(10年~) 「本格的プロジェクト」の持続的実施(土地利用は、「予定地」を順次「確定」に進化)

### (2) 社会実験的プロジェクトの実施

特に目的性をもたないいわゆる「暫定利用」ではなく、強く今後のテーマ性の具現化や、パートナーシップ型の事業展開につながるような、小さくても意味のあるプロジェクトを実験的に実施  
〈例〉

- ・本格的ビオトープ(田園地域ではなく市街地部で実施する方が効果的)
- ・コミュニティガーデン(いわゆる「花一杯活動」ではなく、新名所になりうる水準の「ナチュラルガーデン」)
- ・エコ・サイクリングイベント(土手道の利用)
- ・「マルシェ・ジャポン型」フリーマーケット(地元野菜、物産などの直売)・フードイベント
- ・大学探検部などが実施する「冒険キャンプ」「自然教室」など
- ・ホースセラピー
- ・スポーツ健康科学トレーニング
- ・国際的アートイベント

### (3) 高度な事業計画チームの編成

総合プロデュース・ランドスケープデザイン、構造計画、土壌設計、植栽デザイン、アートマネジメント、食文化、スポーツマネジメント、経営計画などの専門家による企画から運営に到る、持続的な企画・サポート体制の確立

## 7. 管理・運営のソフト・仕組みづくり

広大な緑地、公園、農園などのオープンスペース利用が、いずれにしても生み出されることになるが、それらを長い将来にわたってより良く育て、維持・管理していくことが必要となる。さらにはソフト面の市民活動やイベントが展開されて、常に新鮮な魅力を発し、市域全体への波及へとつなげていくことも求められる。

そこで、行政能力をはるかに超えた、強い地域マネジメント能力が不可欠となる。その仕組みや組織、人材をつくることと並行しない限り、事業化にリアリティが伴わない。

### (1) 全体の管理(例)

#### ・エリアマネジメントシステム

市はもとより関係機関と有力な市民活動(団体・個人)、企業を含むネットワークと、そのコアとなる機関の創設。近い例としてはフランス発祥のエコミュージアム。都市的なケースには欧米諸都市のタウンマネジメント系組織。

### (2) 各土地利用区分ごとの管理(例)

#### ・コミュニティガーデン

まちづくりの中に、街をみんなの庭と見立てるオープンなガーデンづくりと、その主体形成をとり入れる。目的は「人と自然」「人と人」そして「人と地域」のつながりの再生。

#### ・クラインガルテン

ドイツ発祥の市民農園。日本型とは「都市公園としての役割をはたす景観」「長期借地による食料自給」「週末生活を可能とする空間」などの点で大差がある。

#### ・コーポラティブハウス、コ・ハウジング

住民参加による住宅建設。土地の共有(共同借地)建物の自主・共同管理、共用施設(子育て、生活サポート、食事などの共同化)運営などによるライフスタイル志向型の生活・居住システム

#### ・エコ・ビレッジ

コ・ハウジングの仕組みをベースに、環境共生、農的生活様式をとり入れた共同体

### (3) 資金計画・経営計画

域内での経済循環の仕組み、即ち採算事業の導入及び域外からの資金導入の仕組み(サポーターグループ・基金・ファンドなど)、特に「収益部門」が「非収益部門」を支えるシステム構築が重要。

都市経営の視点からは、この計画による以下のような「経済的効果」の明示が求められる。

- ①域内における自立経営・税収事業(ホースセラピー、スポーツ健康、農・食連携事業など)
- ②広域集客・観光による周辺経済波及効果(少なくとも1日2,000人、年間50~60万人の集客)
- ③基金及びボランティアによる財源と運営体制の整備
- ④国の法的枠組み、補助制度適用

## 《参考資料②》 野洲川廃川敷地の事例 <sup>85</sup>

### 1 廃川の経緯

滋賀県最大の河川である一級河川野洲川は、上流山地の地形が急峻なため森林層が貧弱で保水力が低いうえ、中流域の山地は侵食されやすい地質であることから豪雨時には大量の土砂が運搬され、下流域は肥沃で広大な三角州が形成されるとともに、天井川となり、堤防の高さは高いところで9～10メートルにも達していた。そのため、ひとたび大雨が降ると、氾濫や溢水を繰り返し、沿川の住民は度重なる洪水災害を被ってきた歴史がある。

頻発する水災害から人命や財産を守るため、地域住民の悲願であった野洲川の改修が国直轄事業として実施されることとなり、下流における南北流の中央部に昭和 46 (1971) 年から新たな野洲川放水路工事が開始され、昭和 54 (1979) 年に竣工した。

この改修工事により不要となった旧野洲川は昭和 62 (1987) 年に廃川となり、その後国から滋賀県に払い下げられ、新川用地の提供者のための農地化区域として約 203ha、地域開発区域（公有地）として4箇所計約 95ha が、それぞれの土地利用に供されることとなった。

### 2 跡地利用の経緯

廃川敷地の跡地利用構想については、滋賀県の土地利用対策部局で平成 3 (1991) 年度に「野洲川廃川敷地土地利用構想～淡海・水とみどりの回廊構想～」や、景観行政の一環として平成 6 (1994) ～平成 7 (1995) 年度に「(仮称) 湖国風景公園計画」が立案された。それと並行して、滞留土砂の建設用骨材としての有効活用を兼ねて、地元からの強い要望により堤防の切り下げが行われ、農地化される区域を含め天井川がほぼ全域にわたり平地化された。

平地化されたうち、琵琶湖に近い守山市南流廃川敷地約 42.5ha を計画地として、平成 10 (1998) 年度に滋賀県土木部が主体となり「湖国風景公園 A 地区整備計画検討調査」を実施し、県民による新たな森の再生を目指し、平成 12 (2000) 年度から県営都市公園として、「びわこ地球市民の森」を整備することとなった。

### 3 「びわこ地球市民の森」の概要

名称：びわこ地球市民の森

所在地：滋賀県守山市今浜町・水保町・洲本町

事業主体：滋賀県

面積：42.5 h a

延長：3.2 k m

---

<sup>85</sup> 以下の記述は、黒崎道雄 「びわこ地球市民の森における参加型森づくりについて」、および滋賀県 HP 「びわこ地球市民の森」による

幅員：100～200m

標高差：4.1m

供用面積：17.8ha（平成21年3月末現在）

整備期間：平成12（2000）年度から平成31（2019）年度

全体事業費：35億円（平成21（2009）年度まで22.8億円）

### 3-1 森のイメージ

森づくりの目標は、県民をはじめ多くの人々の参加により苗木を植えてもらい、長い時間をかけて昆虫や鳥などの様々な生きものが暮らす緑豊かな森にしていくことにある。また、この森が植樹に参加した人達を含め、多くの人々から親しまれる森となり、推移していく自然環境を観察できる新しいスタイルの都市公園となることを目指している。そのため、森づくりは次のコンセプトで進めている。

- ① 生態系の形成に配慮したビオトープ空間の創造
- ② 照葉樹の林と訪れる人たちが自由に楽しめる落葉樹の林や原っぱの形成

### 3-2 ゾーニング

細長い敷地を利用していることもあり、いくつかのゾーンに分け、それぞれのゾーンの性格を次のように設定し、計画を進めている。

★出会いのゾーン（エントランス・シンボルエリア）

⇒多様な森への誘い、人と森との出会いの場

★里の森ゾーン（森の環境学習フィールド）

⇒四季の花や緑、木の実のあり昆虫や鳥が集まる森の観察フィールド

★ふれあいゾーン（水辺の環境学習フィールド）

⇒流れ、池、湿地と森の生態観察ゾーン

★つどいのゾーン（集いと交流の広場）

⇒多彩な遊びや活動のできる集いと交流の広場

★ふるさとゾーン（現況保全のエリア）

⇒かつての野洲川の河畔林（河原などに自生していた高木の林）が残されたエリア

### 3-3 計画施設

- ・樹林帯
- ・原っぱ
- ・水路、池、湿地
- ・管理センター、駐車場、園路、トイレ、四阿（あずまや）等

## 4 森づくりの進め方

### 4-1 整備の方法

植栽基盤を含む公園施設は県で整備し、植樹は木陰となる木や施設周辺の植樹などを除き、県民、企業、団体等のボランティアにより、苗木を中心に植樹していく計画である。

施設整備は、国土交通省が地球温暖化対策の観点から都市公園事業として制度化した「平成の森づくり事業」により、平成 12 年度から事業を進めており、平成 13 年度末で「つどいのゾーン」の整備をほぼ終え、平成 14 年度から「ふれあいゾーン」を整備している。

### 4-2 植樹のスタート

21 世紀最初の「緑の日」となった平成 13（2001）年 4 月 29 日に「滋賀県植樹のつどい」を実施し、森づくりのスタートが切られ、県内外から約 3,500 人が参加し、拾ってきたドングリを家で大切に育てた苗（苗木のホームステイ）など、8 千本あまりが植えられた。

### 4-3 植樹の募集

この森づくりでは、植栽を県民との協働（パートナーシップ）により進めていくため、広く一般から植樹の募集を行っている。その際、「記念植樹」ではなく、苗木を植栽してトータルとして森となるという考えのもと、次のような前提条件で応募いただいている。

- ① 個人、グループを問わない
- ② 植樹の場所、時期、樹種はあらかじめ指定
- ③ 苗木等、植樹に必要なものは応募者で準備
- ④ 個別の標識やモニュメントは設置できない（植樹の記録を残し、随時閲覧可能とする）

予想以上に申し込みが多く、植栽基盤の造成が間に合わないため、多くの方に植樹を待ってもらっているという状況である。

### 4-4 導入植物について

郷土に根ざした多様な森づくりのために、導入樹種は潜在種（かつてこの地域に自然に生えていたと思われる木の種類）を原則に選定している。

高木については主に次のような樹種を選定し、苗木を主体に植樹している。

- ・落葉樹：クヌギ、コナラ、エノキ、ヤマザクラ、コブシ、ヤマモミジ、ケヤキ等
- ・常緑樹：アラカシ、シラカシ、クスノキ、シイ類、タブ、ヤブツバキ等

苗木の植栽は2~3本/m<sup>2</sup>と、かなり高密度で植えているが、今後、淘汰や間伐により適正な密度となるよう管理していく予定である。

中低木についても導入を計画しているが、高木の生育状況を見ながら、植栽時期等について検討していく予定である。

草本類については、森となる部分では播種（早期に緑化するための種の散布）等を行わず、自然の推移を見守っていくが、苗木の生育の支障となる雑草については刈り取っている。原っぱについては、野芝の播種等を行っているが、今後の管理のなかで除草は行わず刈り込みだけを行い、徐々に野草主体に変えていく予定である。また、希少種のタコノアシという植物が見つまっている。

## 5 森の管理運営

### 5-1 森づくりセンター

更地から森づくりを行っているため、今後、植えた木がどう育っていき、樹木の生長とともにどんな昆虫や鳥、動物が棲みつき、どのように生態系が形成されていくのかといった情報を収集、発信するために、森づくりセンターを建設した。現在4名のスタッフで、こういった情報の収集・整理や、植栽樹木の維持管理、植樹の受付、指導、記録等を行っている。

### 5-2 市民参加による管理

森づくりを手伝っていただくため、県植樹祭を機に「森づくりサポーター」を募集した。苗木づくりや植樹および植栽木の管理に参加していただくことにしているが、植樹については申込が多いため、当面、植栽木の管理を中心に年3回の活動を行っており、毎回100人前後の方に参加頂いており、滋賀県民はもとより大阪府などからの参加もある。

森づくりが始まったばかりで、野鳥や野草の観察、落ち葉を集めての焚き火やドングリ拾いといった、森での楽しみも今のところ少ないため、今後どれだけ参加していただけるか心配であり、いろいろ工夫していく必要がある。

## 6 今後の課題

今後の展開として、次のような課題がある。

- ・植樹希望者からの植樹受け入れの円滑化
- ・良好な森の形成とその検証ならびに発信
- ・県民等の参加による森づくりの継続的实施