

滋賀県大津市における都市構造の特性とマスタープランについて

社会工学類
氏名 松井陽仁

(1) 対象地域とマスタープラン

今回、私がレポートの対象とした都市は滋賀県の大津市だ。この都市を選んだ理由は私が育った場所であり、慣れ親しんでいる都市であるため都市の特徴や問題を私自身でも考えることが出来ると思ったためである。またマスタープランを読んだときにどこの場所のことを述べているのかをすぐに理解することが可能のため、他の都市よりもより具体的に行政がこの都市でなにをかんがえているのかを把握することが出来る。他にも大津市は現在、人口増加をしていて私がつくばに引っ越す前に住んでいた場所の近くでもマンションが次々に建設されていた。その様な中でこれから日本全体はどんどん人口が減少していくと言われており、大津市は市の人口推移についてどの様な見通しを立てていて、対策をしているのかということが気になっている。そして大津市は多くの寺社仏閣や日本の歴史に出てくるような建築物もある街であり、琵琶湖や周りを山々に囲まれた自然にあふれた街でもある。このように多種多様な側面の特徴を持つ街で大津市は都市としての開発だけでなく、景観の保全や自然の生かし方にも力を入れていると考えられる。そのためこの開発と保全の相反するような考え方に大津市はどの様に折り合いをつけた計画、もしくは融合させた計画を立てているのかということにも着目したいと思っている。以上のようなことから、私は今回のレポートで大津市を取り上げることにした。また対象とした大津市のマスタープランの正式名称は「大津市都市計画マスタープラン 2017-2031」だ。

(2) 大津市の都市構造の特性について

0. 大津市の基本情報

大津市は滋賀県に位置する都市であり、滋賀県で最も人口が多く約 34 万人の住む都市となっている。また大津市は琵琶湖に面し、比良、比叡、音羽、田上などの山並みに包まれる自然豊かなまちで、地形は南北 45.6 km と細長く、市の面積は 464.5 km²になる^[1]。古くは 667 年の天智天皇が近江大津宮に都を遷した歴史を持ち、世界遺産の「比叡山延暦寺」や紫式部ゆかりの「石山寺」、東海道の宿場町としての歴史など、各時代を代表する多くの歴史・文化遺産が今に引き継



図 1 大津市の地形

がれた都市で、平成 15 年 10 月には古 都保存法に基づく「古都指定」を受けている
^[2]。市内には国道 1 号線や名神高速道路、JR 琵琶湖線、JR 湖西線、さらには京阪石山坂
 本線も通っており京都や大阪などの大都市にも 1 時間以内で行くことができる非常に交通の便の
 良い都市となっている。

以上のことを踏まえたうえで「都市構造可視化計画」を利用して大津市の都市構造の特
 性について述べていきたい。

1. 人口

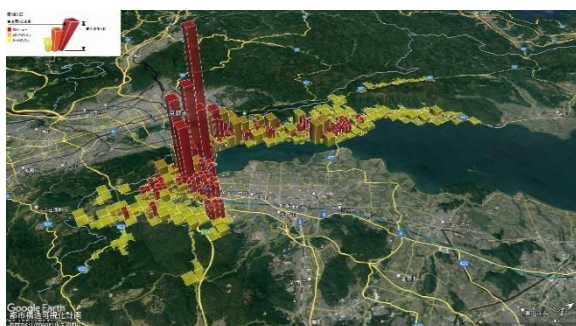


図 2 - 1 1970 年の大津の夜間人口



図 2 - 2 2016 年の大津市の夜間人口

大津市は全国的に少子高齢化が進んでいる中で人口増加し続けている数少ない街だ。先述
 したように JR を利用すると大阪には約 40 分、京都には約 10 分で行くことができ、交通の
 便が良いので他の街などから人が移り住み、ベッドタウンとして機能している側面がある。
 図 2 - 1 と図 2 - 2 はそれぞれ 1970 年の大津の夜間人口と 2016 年の大津市の夜間人口の分
 布を示している。1970 年と 2016 年の夜間
 人口分布を比較してみると大津駅周辺や
 石山駅周辺の商業施設が充実している地
 域に人口が集中していることが共通して
 いることが分かる。

一方で人口分布の経年変化を 1970 年か
 ら 2016 年まで見ていくと京阪沿線や JR
 湖西線沿線にも人口が集中してきてい
 ることが確認できる。これは JR 湖西線が
 2006 年に交流電化から直流電化に変更さ
 れ、新快速・快速が敦賀駅まで延長、湖西
 線全区間運転となった^[3]ことや図 2 - 3 と
 第 2 期大津市中心市街地活性化基本計画^[4]
 を見て分かるように中心市街地周辺にお
 ける大規模小売店舗の開業を皮切りに

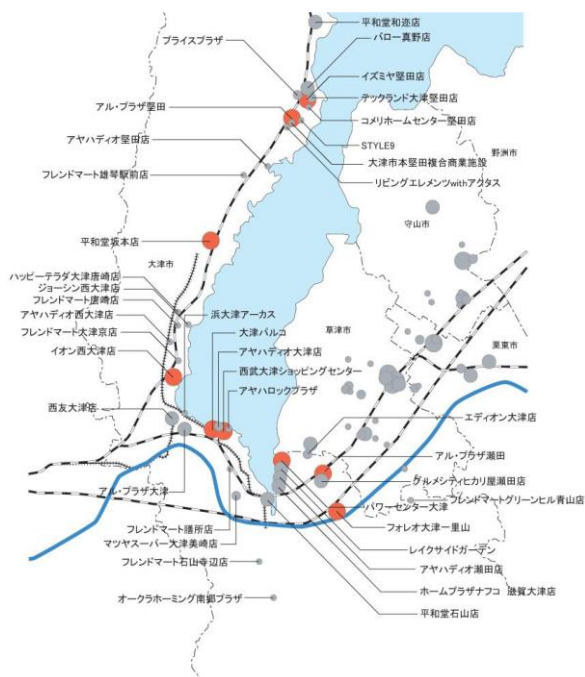


図 2 - 3 中心市街地周辺における大規模小売
 店舗

アル・プラザ瀬田店や平和堂坂本店など 2008 年のアル・プラザ堅田の開業までに 9 店舗が立地するようになっていったことが大きな要因であると考えられる。実際に上の図 2-2 と右の図 2-3 を比較すると 2016 年の人口分布ではオレンジの大規模小売店舗のある土地周辺も大津市の中心市街地と同じくらいの人口が集中しているのが見て取れる。このことは大津市の人口が一極集中型だったものが崩れ、琵琶湖沿いに人々が分散して住むようになっていたといえる。

2. 交通

大津市では JR は琵琶湖線の駅が大津駅、膳所駅、石山駅、瀬田駅の 4 駅で湖西線の駅が大津京駅、唐崎駅、比叡山坂本駅、おごと温泉駅、堅田駅、小野駅など 12 駅あり、さらには京阪石山坂本線が 21 駅も存在するなど市全体に電車が通っている。他にも国道は 1 号、8 号、161 号、422 号、477 号が整備されており、高速道路では新名神・名神高速道路が通っており、様々な交通基盤が整備されていると言える。

図 2-4 は公共交通と人口分布の関係を示したものになっている。この図からは大津市はほぼ全体が駅・バスのどちらか、もしくは両方の利用圏に覆われていて人口が集中している湖岸沿いは駅・バス利用圏となっていることが分かる。また図 2-5 の通勤通学に公共交通を使う人の割合を示したのを見てみると大津市全域で利用割合は 25% 以上であり、高いところでは 50% 以上に達しているところも存在している。実際に国勢調査による人の動きでは市内常住者のうち、約 43% (約 65.7 千人) が市外へ通勤、約 21% (約 10.0 千人) が市外へ通学で流出しており、市外からは、約 36.0 千人が通勤、約 8.3 千人が通学で市内に流入している。また通勤・通学の交通手段をみると、自家用車が約 45%、鉄道が約 37%、自転車

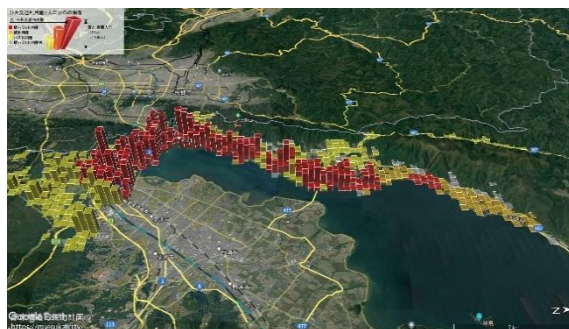


図 2-4 2014 年の公共交通と人口分布

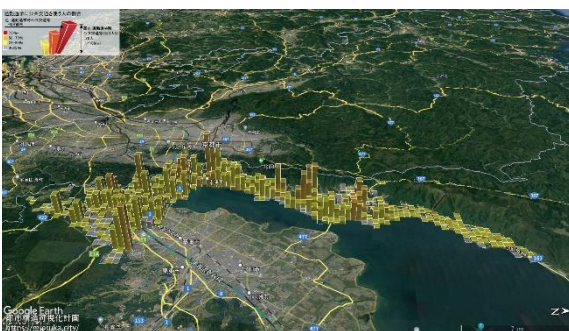


図 2-5 2010 年の通勤通学に公共交通を使う人の割合

車が約 14%、バスが約 11%という構成^[5]となっており、通勤通学に対する自動車依存は比較的低く、このことから公共交通の利用が盛んであるといえる。大津市が公共交通の利用率が高いことの要因は京都や大阪への利便性の良さや、電車の本数の多さが挙げられる。京都へは JR 琵琶湖線、JR 湖西線、京阪京津線で乗り換えなしで行くことができ、大阪へも JR 琵琶湖線で乗り換えなし、JR 湖西線で 1 回の乗り換えで行くことができるので自動車で行

くよりも簡単に行くことが出来る。大津駅から琵琶湖線で京都・大阪方面へは最大 1 時間に 13 本、日中は 1 時間に 7 本あり、草津・米原方面へは最大 1 時間に 11 本、日中でも 7 本あるため 10 分以内で電車に乗ることが出来る。他にも京阪石山坂本線は市内に約 14km の長さで大津市の北部から南部を通り、その間には終点も含めて 21 個の駅があるので市内の移動に適した交通機関であるといえる。以上のことから市民は市内への移動には京阪を利用し、市外へは JR を日々の生活で積極的に活用しているため通勤通学における公共交通の利用が高くなっていると考えられる。

3. 産業

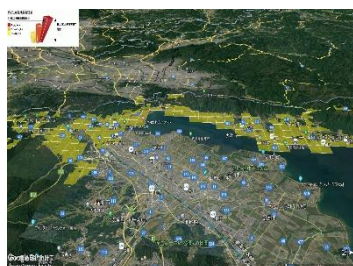


図 2-6 第 1 次産業従事者数



図 2-7 第 2 次産業従事者数

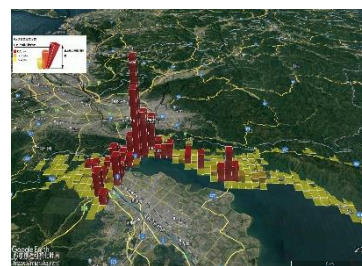


図 2-8 第 3 次産業従事者数

上の図 2-6、2-7、2-8 はそれぞれ 2010 年の第 1 次産業従事者数、第 2 次産業従事者数、第 3 次産業従事者数を示したものになっている。これを見るとどの産業も人口分布と同じような範囲で分布が広がっているが、第 1 次産業の従事者は他の産業と比較しても多く集まっている地域がなく全体的に就業者が少ないということが分かる。さらに 2010 年の産業別の生産額を見ると第 1 産業である農林水産業はわずか 31 億円の水準で全体の 0.2% に過ぎない^[1]ため、第 1 産業の衰退が大津市では顕著に表れている。

また、図 2-9 は 2015 年の耕作放棄地の分布を示している。この図を見ると、北部や郊外では耕作放棄地面積率が 30% を超えている場所も点々とある。これにより都市の景観が破壊されたり、周辺地域で森林が広がっているため、洪水時に土砂災害が発生する可能性が考えられる。その他に大津市は京都や大阪へのベッドタウンとして発展

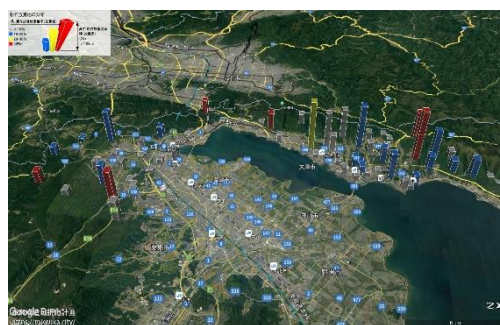


図 2-9 2015 年の耕作放棄地の分布

しており、市内の宅地化が進んでいる^[1]。そのため、この耕作放棄地が宅地として開発される可能性もある。都市の縮小化が求められる中で、この地域（ここで言及している耕作放棄地）の開発が加速しスプロール現象の発生も考えられるため、この耕作放棄地を今後どのように扱っていくのか、しっかりと議論をしていく必要がある。

対して第 2 次産業は石山周辺に事業者が集中していて、第 3 次産業は大津周辺や石山周辺など人口が集中していたり、駅・バス利用圏となっていてところに特に事業者が集まって

いることが見て取れる。また第二次産業の従事者が集中している所に注目してみると図2-10にある東レの滋賀事業場の存在があることに気づく。つまり第二次産業の従事者が集中している地域も実際は大規模な会社の事業場が存在していることで人口の集中が見られるだけで、様々な企業が石山周辺に集積しているわけではない。このことは大津市の第2次産業の生産額や雇用状況は大部分が東レに依存している可能性もあり、東レの経営状況で良くも悪くも大津市の第2次産業が左右されかねない危険性を孕んでいる。



図 2 - 10 東レ 滋賀事業場

第3次産業については2010年の生産額が1兆3,661億円となり、大津市の生産額の全体の約8割を占めている。その内訳としては、上から順にサービス業(4,422億円)、不動産(2,163億円)、公務(2,139億円)となっている^[1]。この背景には、大津市が滋賀県の県庁所在地であり、大企業の支店が数多く立地していることなどが考えられる。他にも大津周辺や石山周辺は人口密度が高く、都市部に近い地域である。このため、多くの消費者が存在し、サービスや商品に対する需要が高いことや湖や自然環境を生かした観光業やレジャー産業、歴史的な観光名所や文化資源を活かした観光の事業者が集まっているためではないかと思われる。

4. 小売業の販売額

最後に販売額についてみていきたいと思う。人口のところで書いたが、大津市では中心市街地周辺における10,000 m²以上の大規模小売店舗が9店舗立地している。図2-11は2014年の小売業年間販売額を示したものである。これを見ると、イズミヤ堅田店(2023年1月に閉店)がある堅田や、イオン西大津店(2023年時点ではイオンスタイル大津京)のある皇子が丘、大津パルコ(2023年時点ではOh!Me 大津テラス)や西武大津店(2020年に閉店)のある大津市の中心市街地である膳所付近は周囲に比べて突出しており、人口の集中している地域における大規模小売店舗としての需要が高い状況であるということが分かる。さらにはその周辺の販売額もたかくなっており、大規模小売店舗があることで周囲にスーパーや薬局などの多くの店が集まったり、小売業者の競争が活発化していると考えられる。



図 2 - 11 2014 年の小売業年間販売

一方でフォレオ大津一里山やパワーセンター大津(2016年閉鎖)のある瀬田ではこの2店舗が突出した販売額であるわけではない。これは近くにあるイオンモール草津に顧客をとられており、需要が他の大規模小売店舗よりもないためであると思われる。実際に図2-12

で 2014 年の草津市の小売業年間販売額を見てみるとイオンモール草津のあるところが突出しており、9.924 億円となっていて、これは大津市で最も年間販売額の高かった地域である膳所の 6.404 億円の約 1.5 倍だ。この要因はイオンモール草津が近江大橋の近くに立地していることで、大津市民も車で簡単にいくことが出来ることやイオンモール草津行のバスが瀬田駅や浜大津駅から出ているので車に乗らない高齢者や子供でも公共交通だけで行けるということで広い範囲から客が集まっていることが考えられる。



図 2-12 2014 年の草津市の小売業
年間販売額

(3) マスタープランの批判と改善点

大津市のマスタープランでは、「人口減少社会における住み続けられるコンパクトなまちづくり」・「古都大津の自然、歴史、文化を生かした魅力あふれるまちづくり」・「地域のにぎわいを創る協働のまちづくり」^[6]をまちづくりの目標として掲げている。そしてこの目標の実現に向けて地域の活力を維持するとともに、誰もが安全・安心・快適に住み続けられるコンパクト＋ネットワークのまちづくりを推進していくため、地域拠点・生活拠点の設定をはじめ、拠点に必要な都市機能の明確化、魅力ある都心エリアの充実、交通ネットワークの再構築、集落地の活性化に取り組む^[6]としている。具体的には図 3-1 を見ると分かるように拠点の充実を目指して 8 つの生活拠点と 6 つの地域拠点を設定していく計画や、既存の交通網の再編成を挙げている。そして、今回はこれを踏まえたうえでマスタープランへの批判と改善点について述べていきたい。



図 3-1 コンパクト＋ネットワ
ークのイメージ図

大津市マスタープランにおいて、高齢者向け住宅、単身者向け住宅、多世代居住向け住宅など、多様な住宅供給の誘導や空き家の活用等により都心エリアへの居住を誘導する^[6]とある。確かに人口減少に伴い都心に人を集めるために空き地などを利用した居住地を作ることはいいことではある。しかし現在の大津市では西武大津店の跡地には新たなマンションの建設計画が現在進行中であり、マスタープランに記載されているような空き家の有効利用はあまりされていないように

思われる。建築側は現在の需要を満たすことと利益のことしか考えておらず人口減少がこれから進んでいくと推測されている中で需要と供給のバランスが崩れてしまう可能性もある。もしこのような状況になると需要の不足による新たな空き家の発生や、地域内の住宅需要が分散することで地域経済に悪影響を与えかねない。

また地域拠点についても私としては改善した方が良いと思う点がある。それは地域拠点として瀬田駅周辺を設定するという点だ。大津市マスタープランでは地域拠点について「ア 周辺の複数の生活圏を対象として、各生活拠点に配置される機能に加えて、日用品以外の買い物や高度な医療・福祉等の機能が集積するエリアとします。イ 現状で大規模店舗や病院などが立地しているか、今後の施策展開により立地が見込まれるエリアで、市中心部や主要な鉄道駅周辺に設定します。」^[6]との定義をしている。確かに瀬田は瀬田駅があり、人口についても先の図 2-2 で確認したように大津市の中では密集度合いの高い地域ではある。しかし、現在ある大規模店舗の年間販売額は膳所や堅田に比べてかなり低く、地域住民の需要を十分に満たしているとは言えず、この先もこの店舗が残っているのかなどに疑問が残る。周囲には先述したようにイオンモール草津が瀬田駅から約 3km のところにあたり、日用品以外の買い物や医療などの機能が集積する石山も瀬田から約 3 km のところの地域であるため、この両方に日用品以外の買い物や高度な都市機能を求める際は集中し、瀬田駅周辺が地域拠点としての役割を果たすのは困難であると考えられる。そのため瀬田駅周辺は「ア 各生活圏の中心となるエリアで、徒歩圏内において日常生活に必要なスーパーや診療所、保育所などが配置される利便性の高い生活エリアとします。イ 生活圏内の各地を結ぶ主要な鉄道駅周辺や市民センター周辺などで、日常生活に必要な機能が立地しており、今後の施策展開により機能の維持・充実が見込まれるエリアに設定します。」^[6]と定義されている生活拠点に設定することの方が人口の密度は高いが周囲の販売額があまり高くない瀬田駅現状のことを考えると望ましいと思われる。

最後に私がマスタープランに改善を求めたいのはコンパクト＋ネットワークによるまちづくりの評価指標として DID（人口集中地区）の人口密度を維持しているかどうか^[7]を用いるということである。都市のコンパクトシティ化を考える上では都市の拠点を集約することでその地域の人口が周囲の地域と比較して多くなることは予想される。しかし DID の人口密度でコンパクトシティ化の評価をしてしまうと市民にコンパクトシティに対する誤解を招いてしまう。コンパクトシティは定義がはっきりと定まったものではないが、一般的に市街地が高密度でまとまっており、公共交通利用が盛んで環境負荷の低い都市構造^[8]のことを指す。ただ人口密度が高いかどうかで評価してしまうとベッドタウンとしての価値の高さを利用したマンションの乱立が大津市の都心で起きてしまいかねない。さらにはこれでもマンションに人が住むようになれば、DID の人口密度の維持が達成できてしまい、本来のコンパクト＋ネットワークの街ではないものが形成されてしまう。このような事態を避けるためには DID の人口密度だけでなく、その都市に住む人が一人一日あたりに消費するガソリン量など環境負荷を計測することが可能なものと併用していく必要があると考え

られる。

以上が私の求める大津市のマスタープランに対する改善点だ。大津市は公共交通の利用はすべての地点で 25%以上あり、人口も市の半分ほどが森林面積であるためにある程度集中しており交通網も整備がしやすい。そのためコンパクトシティとしての街を形成していく事は比較的やすく、現状の課題を一つ一つ取り上げ、対処していく事でマスタープランで目標とした街をつくり上げることが可能であると私は思う。

(4)「都市構造可視化計画」に求める機能や工夫

今回、私がこのレポート作成のために「都市構造可視化計画」を利用して思ったことは人口と地価の関係など別のテーマとの比較がしにくいということだ。二つのテーマをダウンロードして Google Earth 上に投影した時に緯度で二つのテーマを表示することは可能だがグラフの色が同じでどのような関係性があるのかを見ることが出来ず、それぞれを一つ一つ表示して比較するしかなかった。そのためグラフの色をこちらで指定することが可能になれば複数のテーマの比較がしやすくなり、都市構造の特性についてよりとらえやすくなると考えた。また似たような人口の都市との比較が簡単にできるようになればそれぞれの都市構造の違いやその要因も掴みやすくなるのでこれらの機能を追加することでさらに充実したものになると思われる。

参考文献

- [1] 大津市 大津市はこんなところ
<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/37/dainisyou.pdf>
最終閲覧日 6月11日
- [2] 大津市 大津市マスタープラン 序章 更新日：2018年08月27日
https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/53/toshimasu_04.pdf
最終閲覧日 6月13日
- [3] 大津市 広報誌滋賀プラスワン 「JR湖西線 開通40周年 沿線の魅力を再発見！！」
更新日 2014年7月1日
<https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/koho/kohoshi/18098.html>
最終閲覧日 6月11日
- [4] 大津市 第2期大津市中心市街地活性化基本計画 第1章(その2) 更新日2018年08月27日
<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/18/42233355.pdf>

最終閲覧日 6月11日

- [5] 大津市 大津市地域公共交通計画 P25,26 更新日 2023 年 01 月 16 日
<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/26/koutsuukeikaku.pdf>

最終閲覧日 6 月 12 日

- [6] 大津市 大津市マスタープラン 第一章 全体構想 更新日2018年8月27日
https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/53/toshimasu_05.pdf

最終閲覧日 6月13日

- [7] 大津市 大津市マスタープラン 第三章 まちづくりの進め方更新日2018年8月27日
https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/53/toshimasu_07.pdf

最終閲覧日 6月13日

- [8] 谷口守 入門都市計画～都市の機能とまちづくりの考え方～ 森北出版株式会社
2021年第1版第10刷

- (9) 都市構造可視化計画

<https://mieruka.city/> 最終閲覧日 6 月 13 日

- (10)大津市 大津市都市計画マスタープラン 2017-2031 更新日：2018 年 08 月 27 日
<https://www.city.otsu.lg.jp/soshiki/035/1303/g/keikaku/1490267670875.html>

最終閲覧日 6 月 13 日