

事例番号 092 まちづくりは人づくり(滋賀県彦根市)

1. 背景

彦根市は琵琶湖東北部沿岸に位置し、古くから京阪神・東海・北陸を結ぶ交通の結節点として発展してきた。16 世紀には石田三成の佐和山城が置かれていたが、江戸時代に入るとそのすぐ西側に井伊家が彦根城を建設した。そして、その周囲に城下町が形成され、由来彦根は近江の政治・経済の中心地として江戸時代を通じて発展を続けた。特に、商業は湖東地方の広大な商圈を背景に大いに発展した。

明治に入ると廃藩置県により行政の中心が大津市に移ったため彦根市は静かな時代を迎えるが、現在では名神高速道路、東海道新幹線、JR 東海道線、国道 8 号など幹線交通機関が彦根市内を通り、名古屋、京都、大阪などの主要都市へ 30～60 分程度でアクセスできる好立地にあることから、彦根市は滋賀県東北部の中核都市の役割を担って発展してきている。

反面、中心市街地の空洞化は顕著に進んできた。昭和 40 年代の後半には、JR 彦根駅周辺の整備に伴い市役所、県事務所などが彦根駅前に移転した。昭和 50 年代にはモータリゼーションの進展や地価の高騰を背景に宅地の郊外化が進み、郊外の幹線道路沿いに大型店が相次いで立地した。1997 年には郊外にひこね市文化プラザが開設されたことに伴い市民会館の機能が閉鎖され、さらに 2002 年には市立病院が郊外へ移転した(中心市街地では駐車場の確保が難しかったこと、景観の観点から高層化が難しかったこと等が理由であった)。

中心市街地の商店街では、店舗やアーケードの老朽化、駐車場や道路の整備の立ち遅れ等から買い物先としての魅力が低下し、顧客数が大きく減少してきた。それが後継者難等を通じて商店経営者の高齢化を促進させ、消費者ニーズに合わない硬直的な経営を温存させ、商店街をますます衰退させる原因となってきた。

2. 目標

まちづくりの総合指針である「ひこね 21 世紀創造プラン」(彦根市の総合発展計画、計画期間: 2001 年度～2010 年度)は、彦根市の将来都市像を「市民がつくる 安心と躍動のまち 彦根」としている。この「市民がつくる」は、彦根市の場合、目標である以前に事実である。彦根市はもともと自治の気風が強く、行政が都市全体の明確なビジョンを持ってまちづくりを行ってきているわけではない(都市計画マスタープランも 2006 年度早々にようやく出来る見通し)。したがって、個々のまちをどうするかはそれぞれのまちの人々が主体的に決めるというのが実態である。

このような環境の下で、それぞれのまちが独自のまちづくりを進めてきている。例えば「夢京橋キャスルロード」の場合、衰退していたまちを江戸町家風の建物で街並みを統一することで地域の歴史を感じさせる独特の魅力を生み出した。あるいは「四番町スクエア」の場合、これまでの商店街(商店街の旧名は「本町市場商店街」)の性格である「彦根の台所」という殻を打ち破り、観光に焦点を絞って町を再生させるという方針を立てた。そして、そのために「市場としての歴史」を生かした「食」をテーマとした「大正ロマンあふれるまち」を形成した。

これらのまちづくりの方向は大きな流れとして市の方針と適合している。市は、都市観光、街なか観光を商工会議所と連携をとりながら振興していくという方針を持っている。その観光で市が特に考えているのは、スローな観光にすること(自転車中心)、学習型観光システムを構築すること等で

あるが、「江戸町家風」「大正ロマンあふれるまち」というコンセプトはこの「スローな観光」にうまく適合しているのである。



彦根市中心部 MAP (資料:彦根観光協会資料を一部加筆)

3. 取り組みの体制

「夢京橋キャッスルロード」では、街路整備・街並み整備が市と市民との協働で行われた。市民は事業推進主体として地区内権利者により「本町まちなみづくり検討委員会」を組織した。「四番町スクエア」では、地区の整備が土地区画整理事業で行われたため、事業中は土地区画整理組合(前身は地区関係者主体の会である「檜の会」)が中心主体であり、事業完成後は「(株)四番町スクエア」及び「四番町スクエア協同組合」(商店街組合)が中心主体になる。その他の地域でも市民主体によるまちづくりが展開されている。行政は都市全体の構想を考えつつ、これらの組織と協働し、また、これらの組織を支援している。

4. 具体策

彦根市のまちづくりに関しては彦根市資料「み・わ・くのまちづくり」(2006年2月)に大変わかりやすくまとめられているので、以下、同資料からの引用を中心に関連情報を適宜加えながら記述していく。

(1) 中心市街地活性化基本計画

中心市街地の空洞化に対処するため、1995年に彦根市と彦根商工会議所とが中心になって「彦根市中心市街地再生事業委員会」を設け、1997年に「彦根市中心市街地街づくり構想 みわくのまちづくり」を策定した。その後、1998年に中心市街地活性化法が施行されたことを受けて、1999年に「彦根市中心市街地活性化基本計画」を策定した。この計画では、12商店街150haを中心市街地とし、都市基盤、商業基盤の整備を進めることとした。その際、「街なか観光」(彦根城観光客を「まちなか」に誘導するための施策)の促進を基本的戦略としつつ、交流人口の増加を図るとともに居住者、高齢者にもやさしい賑わいのまちづくりを目指すこととした。

一方、彦根商工会議所ではTMO構想を策定し、その基本構想において活性化の目標を①中心性の創出、②歴史的景観や生活文化を生かしたまちづくり、③賑わいのネットワーク、及び④新たな魅力の核づくりとした。そして、地域コミュニティを再編するために「人づくり」をテーマにした舞台づくり、仕掛けづくりに取り組もうとしている(現在は商工会議所がTMOの役割を担い、将来は独立したTMO機関を設立する予定)。

(2) 夢京橋キャスルロード

① 事業の概要

彦根城の京橋口から中壕と直角に南西方向に真っ直ぐ伸びる通りが「夢京橋キャスルロード」である。この通り沿いの本町は、江戸時代に町割りが行われた際に最初にできた町である。近年では商店街の衰退とともに街並みも荒廃していたが、市の都市計画街路整備事業(1985年度～1999年度)にあわせて街並み整備を行った(「街並みまちづくり総合支援事業」、「まちなみ再生事業(市単独)」、電線類地中化、公衆便所整備等)。



夢京橋キャスルロードの今昔 (資料:彦根市)

② 事業の特徴

本町通りは彦根城の大手門に通じる歴史ある通りであることから、彦根城に正対するに相応しい街並みにしたらどうかという基本方針は市が提案した(1986年1月の都市計画道路本町線事業実

施の説明会)。具体的な計画づくりは住民が主体的に行った。すなわち、権利者全員が参加し建築家が支援する「本町まちなみづくり検討委員会」を組織し、街並み整備に関する住民合意や建築制限のための条例制定等に関して独自に調査研究を行い、計画を作った。そして幾多の難局を乗り越え約12年の歳月をかけて1999年に事業を完成させた(街路延長350m、幅員18m)。

この事業においては、街並み統一に関して住民合意を得るために、全員参加の委員会を組織したこと、まちなみ相談室を開設したこと、まちなみづくり通信を発行したこと、視察研修(女性だけの視察研修等)を実施したこと等、数々の工夫がなされた。また、街並み形成を誘導するため、「本町地区地区計画」の都市計画決定、「建築物の制限に関する条例」の制定、「本町まちなみ修景基準」の制定、及び「まちなみづくり建築審査会」の設定が行われた。



街並みが統一された夢京橋キャスルロード

③「本町まちなみ委員会」の活動

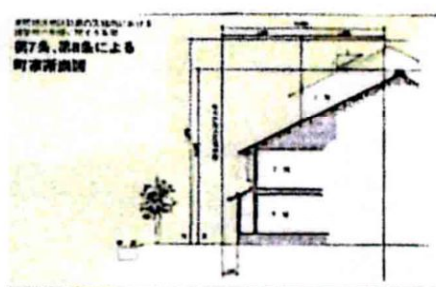
1986年に行政主導の「本町地区まちなみづくり検討委員会」が組織されたのに対し、住民組織として同年「本町地区まちなみづくり推進懇談会」が組織された(後に「本町まちなみ委員会」に改称)。前者の構成員は、学識経験者(3人)、地元住民代表(3人)、市職員(1人)、市長が認める者(3人)の計10人であったが、後者は地区の土地・建物所有者及び借家人の合計68人が全員参加した。この両者の協議によりまちづくりの合意が図られ、地区計画の決定(1988年4月、1994年11月に区域拡大)と建築物の制限条例の制定(1988年7月)がなされた。

「本町まちなみ委員会」は、以下の活動を行った。

- ・「本町地区まちなみづくり相談室」の設置(個人の住宅を開放)
- ・「まちなみづくり通信」の発行(月2回)
- ・「まちなみ愛称」の決定(市民公募により「夢京橋キャッスルロード」に決定)
- ・「まちづくりの先進地視察」の実施(計16回、女性だけの視察も実施)
- ・愛称ステッカーやモニュメントの設置

地区計画の概要

町家断面図



まちなみ修景図



- ・ **建築物の用途の制限**
風俗店の禁止
- ・ **壁面の位置の制限**
道路境界から1階は1m、2階は2m、3階は5m後退。
空地、駐車場は門、塀の設置
- ・ **建築物の最高高さの制限**
二階建てを原則、高さは10m以下。
三階建ては12m以下
- ・ **建築物の形態、意匠の制限**
色調は黒、白、灰、茶系統。
木造および木調仕上げ、屋根は1/2勾配屋根を持つ和瓦屋根。
切妻平入り、軒庇、うだつ、袖壁、塗込窓、格子窓、駒寄せ等の保存・再生

夢京橋キャッスルロードの地区計画 (資料:彦根市)

④ まちなか観光の実証

従来、市は彦根城周辺を観光資源として整備してきたが、「夢京橋キャッスルロード」は「まちなか」の生活そのものが観光の対象になり得ることを示し、「全国街路事業コンクール会長賞」、「まちづくり月間建設大臣賞」、「都市景観大賞」など数多くの賞を受けた。現在では旅行誌、タウン誌でとり上げられていることもあり、旅行者や地元の人たちの散策の場となって賑わいのある通りに再生

されている。整備前は店舗数が全盛時の約 4 割にまで減少していたものが、今では統一された景観の町家の中に数多くの店舗が入り、中心市街地の中で最も活気のある通りとなっている。アンケート調査の結果、彦根城を訪れる観光客の約半数が夢京橋キャッスルロードを訪れることが判り、回遊性の観光が街を活性化していることがわかった。

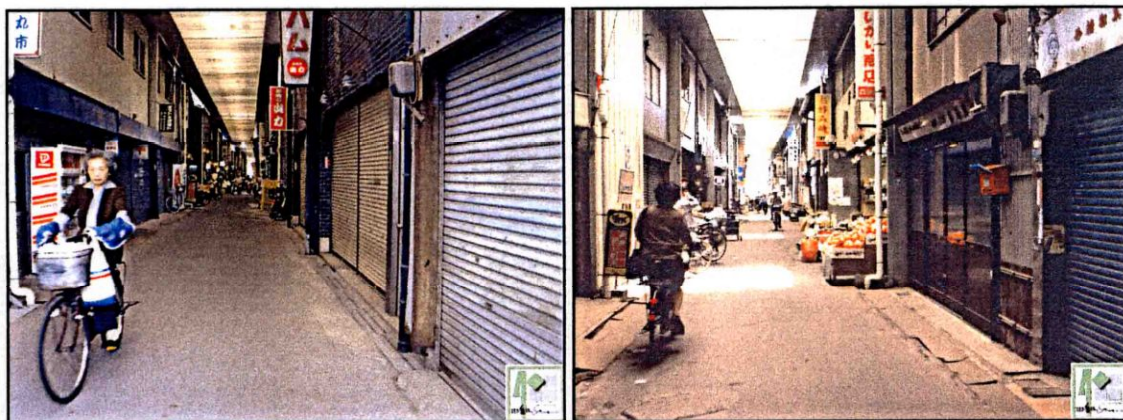
⑤ 「逸品」ガイド

夢京橋キャッスルロードで扱われている「逸品」を『一店逸品ガイドブック』(彦根商店街連盟発行)から紹介すると、次のようになっている。

季節の湖魚の佃煮／オリジナルバッグ／地酒の量り売り／彦根銘菓「埋れ木」
琵琶湖にごろふなずし／つぶら餅／生地自慢のたこやき／自分にあった香り
金亀／両手で福を呼び込む招き猫／彦根屏風画陶器／オリンピア／半熟卵のオムライス
お香 風柳／なつかしい／政所茶／あゆ雑炊／十割蕎麦／焼きたてローストビーフ
お散歩付きペットホテル／おこげまで美味しいご飯鍋／街並みの眺望／トータルサポート
近江牛の塩すき／ほっこりできるのが自慢のお店／焼酎の逸品

(3) 四番町スクエア

「四番町スクエア」は、夢京橋キャッスルロードに南東側で接する地区である。そこでは大正時代末期から食品店が出店するようになり、やがて生鮮食料品や惣菜の街として県下で最も賑わう商店街にまで成長し、本町市場商店街(別名「いろは商店街」)として市内はもとより近隣市町村からも買い物客が訪れる場所となった。しかし近年では、モータリゼーションの進展等に伴い空洞化が顕著になっていた。その地区が夢京橋キャッスルロードの事業を見て自主的なまちづくりに乗り出し、都市計画による規制誘導ではない住民の任意協定による街並み景観整備を開始した(1999 年度～)。しかし、それに至るまでには大きな挫折があった。



かつての四番町スクエア(本町市場商店街) (資料:彦根市)

① 市街地再開発事業の挫折

この地区は、幅員 3m の道路に木造老朽家屋(店舗約 4 割、住宅約 3 割、空き家約 2 割、その他(倉庫・車庫等)約 1 割)が連たんする密集市街地を形成していた。そのため防災性の面で大き

な課題を抱えており、面的な整備が強く求められていた。そのような状況下で空洞化が進行したことから、1970年代に入ると再開発の気運が盛り上がった。そして市の主導の下、1981年に第1種市街地再開発事業に取り組むことを決定した。そして、1983年に彦根市本町地区第一種市街地再開発事業準備組合を設立し、1985年に本町地区整備基本計画を策定、1992年には再開発ビル建設のための基本計画の策定にまで至ったが、キーテナントに予定していた店舗が撤退し(道路整備の立ち遅れ等が要因)、また、保留床の処分価格の調整が行き詰まり(地価高騰が要因)、1996年には事業断念の意向が強まり計画は挫折してしまった。これが契機となり地元に根深い行政不信が生まれ、地区関係者自らが主体的にまち再生に取り組まなければだめだとの認識が広がった。

② 都市再生土地地区画整理事業への取り組み

地区の将来に強い危機感を抱いた若手商店主が1996年に「檄の会」を結成し、行政に依存しないまち再生の道を模索し始めたが、具体的な事業手法はなかなか見つからなかった。こうした中、1998年に「街なか再生土地地区画整理事業」(建設省)が創設されたことからにわかに展望が開け、それを活用した計画づくりに着手することとなった。「檄の会」は全権利者による組織として土地地区画整理組合の準備組織となる「ほんまち夢工房」を設立し(1998年)、ほぼ全員の賛同を得た上で「彦根市本町土地地区画整理組合」を設立した(1999年)。同時に区画整理組合では担当しきれないまちづくり事業を受け持つ組織として「彦根市本町地区共同整備事業組合」を併設した。そして、市場商店街の業種の組み換えや業態の改善、集約換地によるまちのランドマーク施設の建設等を共同で実施することとなった。区画整理案を練る過程では市が間に入って専門家派遣を実現させ、それを契機に地区関係者と行政との信頼関係が徐々に回復に向かった。その際、行政はいっさい表には出ず、裏方に徹した(その体制は現在も同じ)。

③ 事業の特徴

四番町スクエアの事業の特徴は以下のように整理される。

- 1) 「街なか観光と交流人口の増大」を基本的な目標としたこと
- 2) 生活者(高齢者)に視点を置いて街の環境改善を図ったこと
- 3) 区画整理事業と上物計画とを同時に進行させたこと
(テナント・オーナー会の設立、ファサード整備との連携)
- 4) 共同整備事業組合を設立して高質の空間づくりに取り組んでいること
- 5) 業種構成重点の換地計画としたこと(ほぼ全員が飛び換地となった)
- 6) まちづくり会社「榎四番町スクエア」を設立したこと(集客施設の経営)

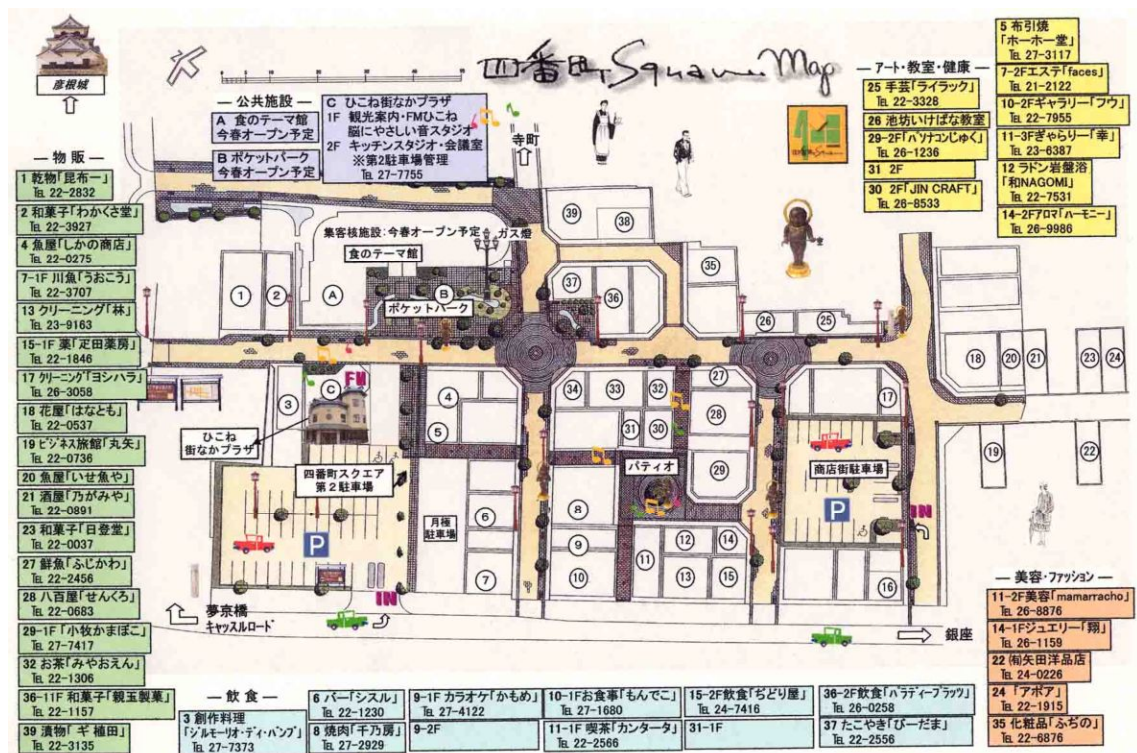
また、次のようなまちづくりの工夫が行われている。

- 1) 住民の自主協定で街並みが統一されたこと
 - i 「まちづくりに関する協定」の締結(任意)
 - ii 「まちづくり協定委員会」の設立(話し合いの場)
 - iii 「デザイン・ルールブック」の策定
 - iv 「福祉のあるまちづくり基準」の策定

- v マスターアーキテクトによる指導助言
 - vi 商店街のファサードの統一
 - vii 「はいから倶楽部(女性の会)」で人づくり
- 2) 「脳にやさしいまちづくり」の推進
 - 3) 「四番町タイムス」の発行(情報の共有)

共同整備事業組合では、権利者の資金協力の下で区画整理事業では実施できない以下のような景観統一事業、賑わいづくり事業等を推進している(かっこ内は組合の内部組織)。

- ・ まちなみ景観統一事業(まちづくり協定委員会)
- ・ 修景整備事業(まちづくり協定委員会)
- ・ にぎわい創出事業(にぎわい創出事業委員会、はいから倶楽部)
- ・ にぎわい用地買収事業(にぎわい創出委員会)
- ・ 集客施設整備支援事業(にぎわい創出委員会)
- ・ まちびらき記念事業(まちびらき記念事業委員会)



四番町スクエア配置図 (資料:株四番町スクエア)

街並みのデザイン・テーマは、夢京橋キャッスルロードとは異なるイメージを求めるともあって、「大正ロマンを慕って」にした。そして、個々の建築主の意思を尊重しながらも全体的には統一感のある街並みの形成を図った。そのためにマスター・アーキテクトの制度を設け、時間をかけて建築主の納得できる設計を追及した。その際、精巧で大きなまちの模型を作成し、それを提案模

型から実施模型に順次置き換えていった。それによりまち全体のイメージを建築主自らが共有でき、住民のまちづくりへの参加意識を高めることができた。

一方、テナントの斡旋は原則として組合が統一的に行い、業種構成のコントロールを効果的に行った。また、組合は自ら土地を買収して幅員 3 メートルの路地を設け、区画道路の一部であるパティオ(小広場)とともにイベント等賑わいを演出する場所を確保した。

コミュニティ再生という面では、「はいから倶楽部」が中心になって女性の声をまちづくりに反映する活動や、花づくりを通じて人と人とを結ぶ活動を行っている。

④ ランドマーク施設の建設と主要施設の運営

土地を活用する意思を持たない地権者の土地を集約してランドマーク施設を建設することは「檜の会」の頃からの課題であったが、2003 年にはその運営母体となるまちづくり会社として「株式会社四番町スクエア」を設立し、同施設の構想を具体化することになった(「株式会社四番町スクエア」は 2005 年に市、商工会議所、地元企業、地元金融機関の出資を得て第三セクターになった)。そして、紆余曲折の末、施設の性格を「彦根の食文化を全国に紹介する複合施設」とした。その施設は観光等の情報発信機能と飲食物販の商業機能とを併せ持つもので、施設名称を「ひこね食賓館－四番町ダイニング」とし、2006 年 5 月にオープンした。これをもって四番町スクエアの全事業が完了し、5 月 13 日(土)、14 日(日)の両日、盛大なグランド・オープンのイベントが行われた。



「ひこね食賓館－四番町ダイニング」建設現場の看板

また、四番町ダイニングに先立ち、2005年5月には彦根に関する情報を提供する地域交流センター「ひこね街なかプラザ」が完成した。その1階には観光等の情報提供・案内コーナー(公益機能)、コミュニティFMのサテライトスタジオ、休憩スペース、「脳にやさしいまちづくり」スタジオが、2階にはキッチンスタジオ、会議室、ミニギャラリーが設けられた。運営経費は、事務員1人分の費用を市が補助している。

両施設の運営は「株式会社四番町スクエア」が担い、せせらぎなどの修景施設、ベンチなどの休憩施設、「脳にやさしいまちづくり」スタジオ等は地域の商店街組織である「四番町スクエア協同組合」が担う。



ひこね街なかプラザ

⑤ 脳にやさしいまちづくり

「四番町スクエア協同組合」は「脳にやさしいまちづくり」を推進している。これは、文部科学省の独創的革新技術開発研究「脳にやさしい街づくりのための超高密度メディア技術の開発研究」の全面的な支援を受けて、人間の耳には聴こえないものの人間の脳を活性化する効果を持つ超高周波域の環境音を持つ音環境を創造するプロジェクトである。これまで、パティオに超高周波を発生させる水景施設を造り、緑を増やして音を美しく響かせる植栽棚を設け、くつろぎのベンチを設置している。

⑥ 「逸品」ガイド

四番町スクエアで扱われている「逸品」を『一店逸品ガイドブック』（彦根商店街連盟発行）から紹介すると、次のようになっている。

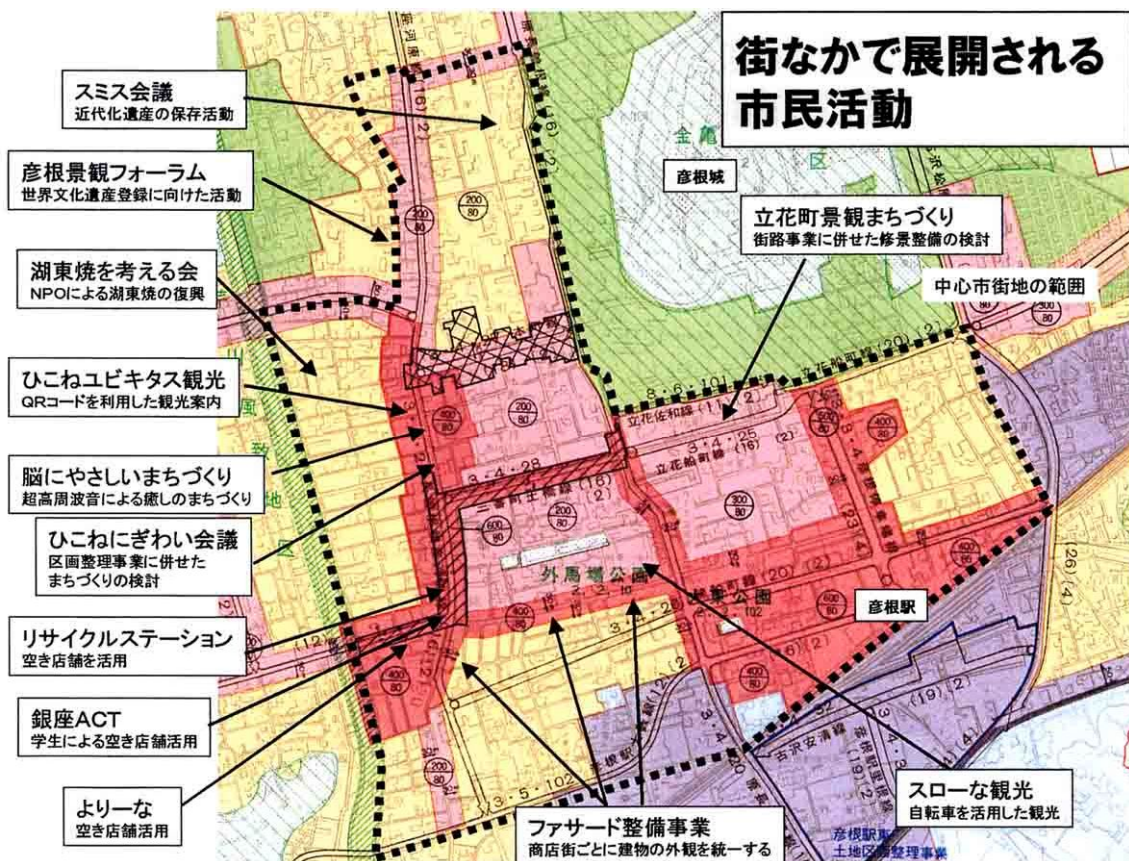
量売りの味噌／よもぎだんご／うなカップ／活きのいい花／香り高い自家焙煎珈琲
甘鮭／よもぎもち／オリジナル清酒 彦根城／魚屋の「自家製鮎ずし」
洋かつら（ウィッグ）／冠元顆粒（かんげんかりゅう）／くつろぎのひとつき
アートフラワー／心と体にやさしい時間／オリジナルブライダルジュエリー
日替りのお惣菜と揚げ物／にしん昆布巻き／ワコール「サルート」
栗入りどら焼 彦根大名焼／北新のお豆腐／良質を追求／マクラメ GOODS



四番町スクエアの風景

(4) 新しいまちづくり、新しい観光都市

夢京橋キャッスルロードや四番町スクエアの住民主導のまちづくりの成功は、周囲の地区におけるまちづくりへの主体的取り組みに着実に波及してきた(下図参照)。また、四番町スクエアの「脳にやさしいまちづくり」をはじめ、NPO 団体「彦根景観フォーラム」の活動、「彦根ユビキタス協議会」による学習型観光情報システムの開発など、地区を横断する形での市民主体の活動も生まれてきた。大学と商店街との協働の関係も生まれてきた。これらのさまざまな活動が相互に連携して、彦根のまちづくり全体をボトム・アップして前に進めていく力になることが期待されている。



市民活動の展開 (資料:彦根市)

まちづくりの組織としては、現在のところは「株式会社四番町スクエア」が地区の TMO 的な役割を担っているが、将来は他の商店街にも同様の組織が形成され、それらを取りまとめる形で独立した TMO 組織ができるという構想を市は描いている。

一方、市では、街なか観光戦略をさらに進めるために、商店街のファサード整備の促進、街なか散策の楽しい仕掛け(彦根城を中心としたイベント、裏町散策の仕掛け等)の整備、定住人口を増やすための住宅建設の促進等が重要であると考えている。さらに、滞在型の観光を拡大するため、長浜市の黒壁スクエアや近江八幡市の八幡掘りなどと連携を図り、街なか観光から都市観光への拡大を図りたいと考えている。そして、これらの取り組みを通じて、彦根市を「人々が交流する観光都市」にすることを目指している。なお、街なか観光を進める上で現在市が重視しているのは、①ス

ローな観光(自転車中心)、②学習型観光システム(携帯電話と IC タグによるユビキタス環境の整備)の2つである。

5. 特徴的手法

彦根市の中心市街地は江戸時代に町割りがなされて以来、約380年間もの間ほとんどまちの構造に基本的な変化がなかった。それは落ち着いた風情のあるまちを形成・維持した反面、人々の間には排他的で変革を嫌う気風をつくったとも言われている。そのためか過去においては市民自らが新しいまちづくりに乗り出すことはなかった(20年前に区画整理事業が1件行われただけ)。

そのような沈滞したまちの雰囲気、夢京橋キャッスルロードや四番町スクエアのまちづくり活動を契機に一変し、所有と経営とを分離するなど一気に最先端的取り組みにまで発展したことは、人々の間に潜在的には極めて高い能力が存在することをよく示している。その能力がうまく引き出された点が彦根市におけるまちづくりの特筆すべき特徴である。この点は市も非常に高く評価している。

彦根市は「まちづくりは人づくり」と強調している。「まちづくりはひとづくりへの投資活動」であり、重要なのは「住民が主体のまちづくり」「住民と行政が目線を合わせる」「まちづくりの熱い想いとそれを貫く強い意思」である、と行政側からも熱い想いが語られている。

6. 課題

現在のところ夢京橋キャッスルロードや四番町スクエアは他の地区と切り離された新しい観光スポットという性格が強いが、他の地区で開始されたさまざまな取り組みと連携・融合し、新しい彦根のまちづくりとしてさらに発展することが期待される。

具体的な課題としては、彦根市が以下の点を掲げている。

- ・ 行政や事業者・NPO法人など関係団体との連携と調整をどう図るか
- ・ 継続的な財政支援(TMO機関への)をどのように確保するか
- ・ 国などの事業をいかに取り入れていくか
- ・ ハード事業からソフト事業への転換をどのように進めるか
- ・ 大規模小売店舗対策をどのようにするか

(参考・引用文献)

彦根市ホームページ

四番町スクエアホームページ

彦根市「み・わ・くのまちづくり」(2006年2月)

四番町スクエア「TRADITIONAL & FUTURE」

日経流通新聞(2006年1月4日)