



GRIPS 文化政策ケース・シリーズ

近江八幡市¹

1. 近江八幡市の概要

都市形成の歴史は、豊臣秀次による城下町の建設（1585年）に遡る。城下町の建設に並行して、市街地を湖と連結するために八幡堀が建設された。八幡堀は幅員約15m、全長6kmにおよぶ運河であり、城を防御する軍事的な役割と当時の物流の要であった琵琶湖の水運を利用する商業的役割を兼ね備えていた。八幡堀により数多くの船や人の往来が可能となり、やがて近江商人の台頭により都市は大きく発展する。江戸時代（1600～1867年）になっても、近江八幡は大阪と東京を結ぶ貿易上の主要なジャンクションとして継続的に発展していった。裕福だった商人の邸宅と、それを取り囲む堀が組み合わさった伝統的な景観は、現在でも中心市街地に保全されている。また近江八幡市には建築家ウィリアム・メレル・ヴォーリズによる西洋建築が多数立地しており、特徴的な市街地景観の要素となっている。

市域

市の面積は76.97km²である。市域すべてが都市計画区域であり、そのうち約10%が市街化区域となっている。市街化区域の用途地域は、住居系が72.3%、商業系が11.6%、工業系が16.1%であり、住居系と商業系の割合が近隣市町に比べ高くなっている。土地区画整理事業区域は市街化区域の約20%を占める。

人口

国勢調査によると、1955年（昭和30年）に45,261人を数えた人口は1980年（昭和55年）に6万人台を突破し（60,516人）、最新の2005年（平成17年）の調査でも最高値を記録するなど（68,530人）、現在でも増加傾向にある。

産業別就業人口については、表1に示す通りである。全国的な趨勢と同じく、近年では第三次産業従事者の増加が著しい。

¹ 本稿は、垣内恵美子（本学文化政策プログラム教授）、クサビエ・グレフ（パリ第一大学教授）、ナタリー・ベルトラン（フランス・CEMAGREF 研究員）、奥山忠弘（本学研究助手）、阿部大輔（本学研究助手）が2008年2月7日に近江八幡市に対して行ったインタビューをもとに構成されている。インタビューは、市文化政策部文化振興課 奈良俊哉氏、市都市産業部都市整備課 深尾甚一郎氏、市都市産業部農村振興課 今井豊氏、に対して実施した。

表1 近江八幡市の産業別就業人口

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
第一次産業	3855	2710	1841	1704	1337	1459
第二次産業	10,707	11,727	13,320	13,960	13,699	11,790
第三次産業	13,343	14,509	16,130	17,864	18,619	19,735
分類不能の産業	52	304	115	232	873	782

単位は(人) (出典=近江八幡市統計書 平成18年度版)

就労人口比率が全国平均より高い主な産業としては、漁業(0.5%、全国0.35%)、製造業(27.8%、同17.3%)、電気・ガス・熱供給・水道業(0.5%、同0.46%)、複合サービス業(1.3%、同1.1%)が挙げられる。

観光

市内の観光地への訪問者数は表2に示す通りである。

表2 市内の観光地来訪者数

	長命寺	休暇村 近江八幡	ウェルサン ピア滋賀	八幡山	町並	水郷	沖島
2001	1,060	2,778	3,471	626	442	1,437	88
2002	1,011	2,803	3,432	710	474	1,318	92
2003	962	2,491	3,505	710	507	1,409	101
2004	900	2,800	3,626	926	613	1,462	105

単位=百人 (出典=近江八幡市統計書 平成18年度版)

この7カ所への訪問者数は2001年に99万200人だったのが2004年には104万3200人へと増加している。訪問者数の半数以上が休暇村近江八幡およびウェルサンピア滋賀の宿泊施設を訪れている。町並みへの訪問者数は訪問者数の約5.9%となっており、決して大きな観光資源となっているわけではないと言える。

2. 近江八幡市における景観政策の変遷

2-1 八幡堀の再生、民意の保存運動

近江八幡市の伝統的な景観保全への取り組みは、1970年代の民意による八幡堀の再生運動にその起源を求めることができる。八幡堀の再生への取り組みに始まり、西の湖周辺の水郷地帯の保存と、八幡堀周辺の伝統的建造物群の保存、さらに河川改修事業に際する景観への配慮へとその景観政策の対象を広げてきた。

戦後も近江八幡市は滋賀県東部の中心都市として成長を続けてきたが、市のかつての経済基盤であった八幡堀は近代化のプロセスの中で徐々にその機能を失っていった。循環機能が低下した堀には下水が流入し、ヘドロが堆積し、「ドブ川」へと環境が著しく悪化したのである。こうした環境悪化の結果、市は1972年に八幡堀の埋め立てを計画した。

この計画に対し、市の象徴的な景観を有してきた八幡堀を守る動きが、地元の青年会議所を中心に巻き起こった。青年会議所のメンバーは自主的な清掃活動を展開するとともに、市

に埋め立て工事の見直しを迫った。1975年には青年会議所や八幡学区連合自治会を中心に「よみがえる近江八幡の会」（会員約200名）が設立され、八幡堀の保存に端を発した住民運動は市全体のまちづくり運動へと展開していく。1979年には八幡堀の全面浚渫工事が完成した。

1980年には市民、行政、研究者の幅広いメンバーを持つ「明日の近江八幡を考える研究会」が発足し、町並み保全等を目的に活動を開始した（1983年に「近江八幡の町なみを保存するための基本方針」を策定）。1982年には「水縁都市モデル地区整備事業」（国土庁選定）に指定され、翌1983～85年にかけてパイロット事業として八幡堀の中心部約250mに渡る修景事業が実施された。

近江八幡市における景観政策の簡潔な経緯を表3に整理する。

表3 近江八幡市における景観政策の系譜

年	内容
1972～	八幡堀（八幡川）の修景保存が全国に先駆け始まる
1975	「よみがえる近江八幡の会」設立
1976	伝統的建造物群保存地区保存調査開始
1982～1985	八幡堀修景水縁都市モデル地区整備事業（国土庁）開始
1986	景観条例に基づき修景護岸整備
1988	伝統的建造物群保存地区保存条例の制定
1991	国の重要伝統的建造物群保存地区に選定
1995	八幡川水環境改善緊急行動計画策定
2001	第三次総合発展計画において、「景観条例の制定と景観形成のためのガイドラインの策定」を位置づけ
2003	農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究の報告（文化庁記念物課）
2003	八幡堀水質浄化ネットワークの設立
2005	景観行政団体への指定（3月） 近江八幡市風景づくり条例の制定（3月） 近江八幡市風景計画の決定 水郷風景計画の施行
2006	国の重要文化的景観の第一号に選定 近江八幡景観農業振興整備計画の決定



写真1/2 再生された八幡堀の現在

2-2 重要伝統的建造物群保存地区の指定（1991年）

上述した住民運動は、大局的には八幡堀を本来の姿に戻すことを視野に入れており、その際、堀とその周辺の残存する土蔵や家並みの調査も行われた。この調査により、八幡堀周辺だけでなく、市内に残る商家の町並み調査が発展していった²。

1976年に実施された伝統的建造物群保存地区調査事業（国庫補助事業）をもとに、1991年4月に重要伝統的建造物群保存地区に指定された。対象地区は、城下町の中でも比較的町並みの保存状態が良い、新町筋・八幡堀周辺・永原町筋を中心とする延べ約1.6kmの道筋に沿った地区である。地区面積は約13.1ha、保存物件数は建築物が183件、工作物が93件、環境物件が85件である。

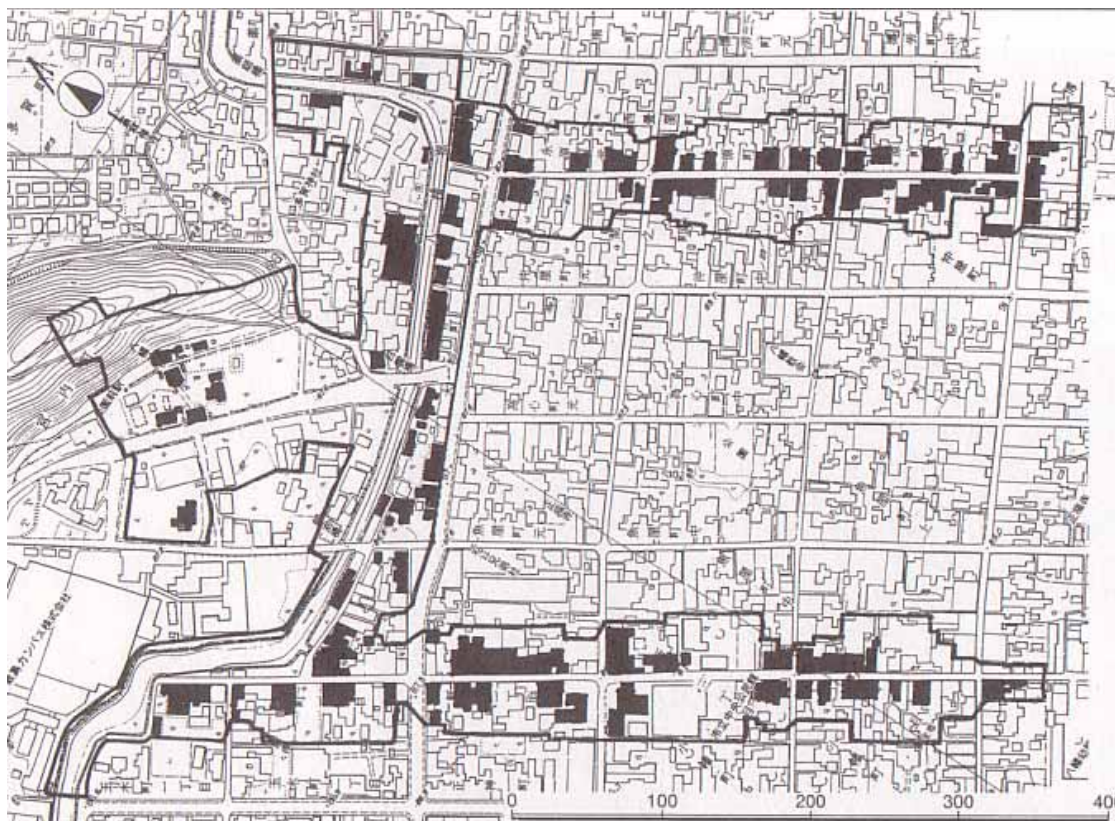


図1 近江八幡市重要伝統的建造物群保存地区の範囲
(出典 = 全国伝統的建造物群保存地区協議会 (2001)、p.99)

近江八幡の町屋の特徴として、格子・出格子・虫籠窓から構成されるファサードの意匠、軒下の小壁に柱・貫を一筋見せる真壁造り、そして切妻・棧瓦葺・平入りの木造建築であることが挙げられる。奥が長いウナギの寝床状態の建造物が多い。家屋の裏は背割り排水で区切られ、正面は道路を挟んで向かい合う両側町の形態である³。

保存地区（重伝建）指定後の約10年の間に民間の住宅を中心に100棟ほど修理・修景が実

² 全国伝統的建造物群保存地区協議会（編著）、『未来へと続く歴史のまちなみ 伝建地区とまちづくり』、ぎょうせい、p.99、2001年

³ 同上、98頁

施された。重要文化財旧西川家住宅・県指定有形文化財西川家住宅・市指定文化財旧伴家住宅などの文化的価値の高い建造物が立地するなど、保存地区の中でも最も江戸時代の商家の町並みが良好な状態で残っている新町二丁目では、電線の移設も行われた。

2-3 中心市街地活性化基本計画

既成市街地については、八幡堀周辺に広がる歴史的市街地は重要伝統的建造物群保存地区に指定され、関連整備事業と合わせたまちなみ保全がすすんでいる一方、中心地のその他の界隈では空き家・空き店舗の増加により、活気が失われつつある。「今後は計画にもとづき同保存地区とその周辺の保全もはかりながら、市街地の再整備を促進していく必要がある」との認識のもと、「中心市街地活性化基本計画」が2000年に策定された。

これによると、「八幡山のふもとに時たたずむ、賑わいと安らい 日々暮らしの息づくまちづくり」がまちづくりの基本理念である。そして、基本方針として、地域の歴史的資産の再発見・保全・活用、暮らしやすいまちづくり、既存施設・建物・土地の再整備と有効利用等を掲げている。まちづくりの基本目標は、豊かな自然や歴史・文化など地域固有の資源を守り育てるまち、安心・安全・快適に暮らすことができるまち、連携や交流をすすめ、新たな文化や産業の創出による活力のあるまち、を創出することである⁴。

3. 景観法に基づく伝統的風景計画

近年、ヨシ産業の衰退によるヨシ原の縮小、大規模農業経営の導入による建造物の変化、里山の荒廃などを背景に、水郷風景の保護が喫緊の行政課題となってきた。八幡堀では水質悪化も懸念されている。2004年12月に景観法が施行されたのを受け、近江八幡市は2005年3月に近畿圏初の景観行政団体となり、同年4月に「近江八幡市風景づくり条例」を施行した。

そのような中、風景を守るための新しい仕組みが導入されてきている。2005年には文化財保護法が改正され、重要文化的景観の保護制度が導入された。この制度は、里山など自然と人との関わり合いのなかから生まれた地域固有の景観を文化的な資産として保護するためのものである。その第1号に選定されたのが「近江八幡の水郷」（八幡堀から西の湖にかけての地域）である⁵。一方、2004年12月に景観法が施行されたのを受け、近江八幡市は2005年3月に近畿圏初の景観行政団体となり、同年4月に「近江八幡市風景づくり条例」を施行した。それに基づく最初の風景計画が「水郷風景計画」である（2005年9月1日施行）。この計画は、2005年9月1日から施行となり全国初の景観法に基づく景観計画となった。

近江八幡市は、風景づくり条例に基づく市民の自主的な風景づくりを進め、順次、景観法に基づく風景計画（景観計画）を策定し、全市域を風景計画区域に指定していくことを想定している。

⁴ 近江八幡市 HPhttp://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?co=cat&frmId=761&frmCd=6-1-0-0-0 を参照のこと。

⁵ 同年11月の文化審議会文化財分科会が文部科学大臣に答申、2006年1月に選定、同年5月に集落部分の追加答申、同年8月頃までに追加選定予定。市では、今後、周辺農地や里山の追加申請を行う予定にしている。

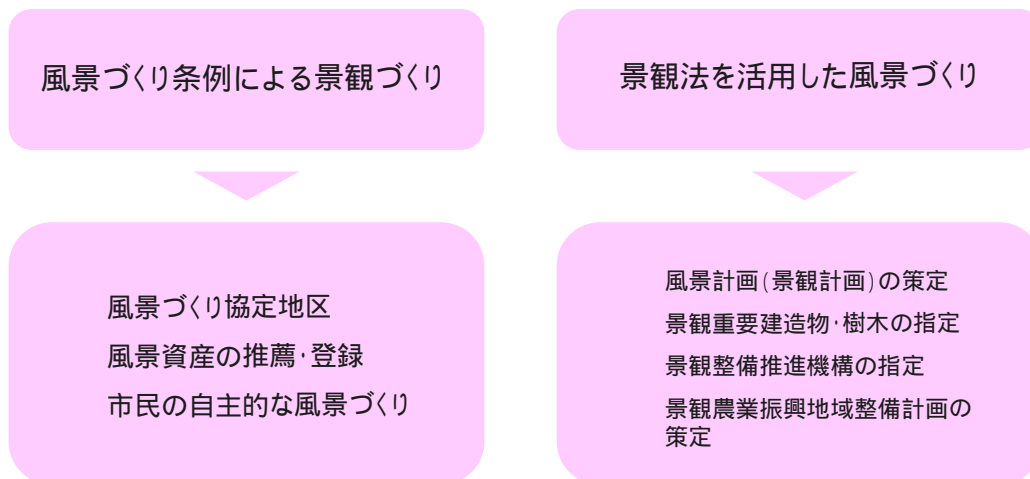


図2 風景づくりの主な取り組み
(出典 = 近江八幡市水郷風景計画[概要版]、9-10 頁)

3-1 風景づくり条例

2003年に学術経験者や団体代表者から構成される条例策定懇話会が設置され、規制力を伴った景観条例の策定が開始された。しかし、後述するように2004年6月に景観法が制定されたため、規制関係は景観法に基づく景観計画を策定することにした。ただし、自主条例として市民の景観づくり支援を行う仕組みだけは残した。「近江八幡市風景づくり条例」は2005年3月に制定された。この条例の目的は以下であった。

「終の栖」(近江八幡市のまちづくりの最終目標)への一手段とする。
文化政策⁶としての主要施策として「景観」に取り組む。
観光化でなく、アイデンティティの源泉、地域の魅力・誇りへとつなぐ。

風景づくり条例の特徴は以下の点にある。

- 定義(2条)。近江八幡市では「景観」ではなく「風景」をその用語として用いている。単なる外観のみならず、人々の営みを含めた「五感」で感じる景観を保全、創出していこうとする意図がある。このため、景観法に基づく「景観計画」を「風景計画」と読み替えて制定している。
- 風景計画の策定(9条)。大きく6つの区域に対象地区を区分し、その区域ごとに景観計画を策定している。
- 風景づくり協定項目に係る行為の通知(15条)。当協定は少人数でも協定を締結することができる制度であり、市が「風景づくり協定地区」として認定するものである。この制度は全国的にあるが、協定項目に関する行為を行うときは、事前に協定地区代表者に通知しなければならない。
- 風景資産の推薦(17条)。景観法では景観重要建造物および景観重要樹木という単体

⁶ 近江八幡市は平成16年度より行政の「文化化」を政策の柱としており、その一環として景観行政が位置づけられている。深尾・奈良、「水辺景観を活かしたまちづくり」、「季刊まちづくり」(特集1: 景観法を实践する)、27頁、2005年。

の建造物と樹木に限られているため、当該条例において、自然や年中行事などの人々の営みが関わるものも重要な景観資源であるとし、市の風景資産として登録できる仕組みを設けた。

- 風景づくり委員会（32条）。景観法では「景観協議会」に該当し、風景づくりマスタープランや風景計画などの策定、風景資産の登録など本市の風景づくりに関する重要事項について審議を行い、風景づくりの推進を図る。当該委員会は景観計画の策定に際して意見するだけでなく、市全体の景観に関わる意見を聴く。
- 風景づくりアドバイザー。学識経験者等の風景づくりに関して専門知識及び経験を有する者で構成し、風景計画区域内や眺望風景保全区域内における建設行為等について、専門的かつ適切なアドバイスを行う。アドバイザーは、風景づくり委員会にも出席し、本市の風景づくりの連携を図る。

景観法は、景観行政を推進するために良好な景観の形成に関する「景観計画」の策定を各景観行政団体に義務付けている。近江八幡市の景観計画は、風景づくり条例に基づき、対象を6つの景観ゾーンに区分けし、そのゾーンごとに毎年度風景計画を策定することとしている。こうした小区分の設定の意義は、各計画区域内の住民の合意形成がとりやすい点、ならびに景観特性に応じた行為規制が策定できる点にあった。

まず、「郊外系」の領域として、以下の三種類を指定している。

- 水郷風景。内湖を干拓した田園とそこに入り組むクレークによって構成される地域。八幡堀、長命寺川、北之庄沢など、八幡浦が繁栄した時期の景観をとどめる地域。
- 湖畔風景。長命寺山及び湖岸の三角州によって構成される地域。湖上関（奥島・沖島）によって繁栄した地域。
- 田園風景。干拓によって広大な農地が形成され、農地用と旧集落によって構成される地域。

次に、「市街地系」の領域として、以下の三種類を指定している。

- 伝統的風景。碁盤目状の街路割によって構成される地域及びその周辺地域。近江八幡重要伝統的建造物群保存地区を含む。
- 市街地風景。土地区画整理事業等により、計画的な市街地が形成された地域。
- 街道風景。旧中仙道の宿場町として繁栄した地域。朝鮮人街道の街道沿い地域。

2005年9月から水郷風景ゾーンの基本計画「水郷風景計画」を、2007年10月から伝統的風景ゾーンの基本計画「伝統的風景計画」を施行・運用している。残りの区域も順次風景計画を策定する予定である。



図3 近江八幡市の6つの風景構造（出典＝近江八幡市水郷風景計画）

3-2 重要文化的景観の選定

2006年1月26日に、西の湖・長命寺川・八幡堀と周辺のヨシ地を含む「近江八幡の水郷」が国の重要文化的景観として全国で初めて選定を受けた。同年7月には円山・白王の集落部分、2007年7月には里山（円山・白王山）とその周辺の水田が追加選定されている。



- 第1次選定範囲（ヨシ地・公有水面等）：白王町、円山町、北之庄町、南津田町他 約174.6ha
- 第2次選定範囲（集落等）：白王町、円山町 約13.7ha
- 第3次選定範囲（農地・里山等）：白王町、円山町、北之庄町 約165.7ha

図4 近江八幡の水郷地帯

現在、公有水面・ヨシ地・集落・農地・里山を含む約 354.0ha が「近江八幡の水郷」として選定されている。

文化的景観は、文化財保護法第二条第一項第五号において、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの⁷」と定義されている。近江八幡の水郷の選定理由は以下であった(近江八幡市 HP による)。

内湖とヨシ原などの自然環境が、ヨシ産業などの生業や内湖と共生する地域住民の生活と結びつき、価値の高い文化的景観を形成していること

干拓や圃場整備によって内湖の多くが農地化され、湿地生態系の衰退やヨシ葎屋根等の減少に伴う景観の改変が著しく、文化的景観の変容が危惧されていることから、早急な保護が必要であること

文化的景観を未来に引き継ぐため、「近江八幡市風景づくり条例」(後述)を制定し、これに基づく「風景づくり協定」や「風景づくり委員会」等への地域住民の参加・参画を通じて、文化的景観の保護に向けた積極的な取組みを図ろうとしていること

重要文化的景観になるため、近江八幡市は景観行政団体となり、景観計画を策定するなど、必要な条件が整ったこと

すなわち、「近江八幡の水郷」は、西の湖やその周辺に展開するヨシ原などの自然環境が、ヨシ産業などの生業や内湖と共生する地域住民の生活と深く結びついて発展した文化的景観であると評価されたのである。また、集落部分の北面は強い季節風を受けることから里山の日当たりの良い南面の裾野で、内湖に面して線状に展開し、独特の景観が醸成されている。現在でもヨシ葎屋根の建物やヨシ作業小屋が数多く残る円山町は、その発展過程をヨシ栽培やその加工と切り離すことはできない。また、干拓によって大中の湖は失われたものの、白王町には船着き場の跡を示す石垣や湖中水田の地割りが残り、内湖と生活との密接な関係を示している。



写真 3 近江八幡の文化的景観

重要景観構成要素については、景観を構成する上で欠くことができない建造物などを文化財保護法の保護対象として選定した。円山町、白王町、船木町地先に合計 9 カ所選定されている。

⁷ 具体的には、(1) 水田・畑地などの農耕に関する景観地、(2) 茅野・牧野などの採草・放牧に関する景観地、(3) 用水林・防災林などの森林の利用に関する景観地、(4) 養殖いかだ・海苔ひびなどの漁ろうに関する景観地、(5) ため池・水路・港などの水の利用に関する景観地、(6) 鉱山・採石場・工場群などの採掘・製造に関する景観地、(7) 道・広場などの流通・往来に関する景観地、(8) 垣根・屋敷林などの居住に関する景観地。

3-3 水郷風景計画

近江八幡北部、長命寺山の南斜面から八幡堀の間に位置する、約 1600ha の区域を計画対象とし、2005 年 7 月 29 日に制定、同 9 月 1 日に施行された。この計画の基本理念は「水と緑、人々の営みが織りなす美しい水郷風景の保全・再生・創出」であり、貴重な自然環境を保全、再生すること、昔ながらののどかな集落風景を保全、再生すること、豊かな自然に囲まれた良好な住宅地風景を維持すること、シンボリックな風景を再生、創出すること、五感で感じるふるさとの風景を保全、再生すること、重要文化的景観を保全、再生することを基本方針とする。

水郷風景計画区域の大部分は市街化調整区域に指定されており、無秩序な開発は制限されているものの、開発などにより新規建造物などが建設されている地区と旧集落地区が混在している状況になっている。こうした状況に鑑み、水郷景観計画区域では、風景の特徴、地域の成り立ち、集落の特性などを考慮し、以下に示す地域のまとまり別に風景づくりを推進している。

- 水と緑豊かな自然と人々の営みの融合によりつくられた歴史ある文化的な風景を形成する地域（重要な景域）。円山町・白王町（白部）・北之庄町岩崎が該当。
- 琵琶湖との関わりが深かった里山のふもとの集落風景を形成する地域。中之庄町・北津田町・島町・白王町（王ノ浜）が該当。
- かつての水郷地帯である水辺の田園集落風景を形成する地域。津田町・南津田町・船木町が該当。
- 近江八幡の発展の歴史を伝える八幡堀。八幡堀（船木町・宮内町・多賀町）が該当。

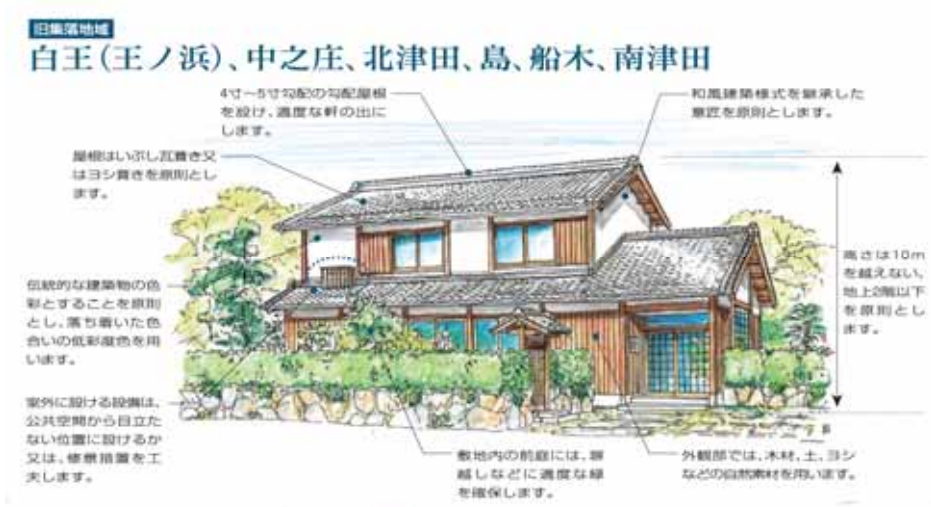
こうした地域のまとまりにおいて、景観法第 8 条第 2 項第 3 号「良好な風景の形成のための行為の制限に関する事項」に基づき、風景形成基準が定められている。これらは地域のまとまりと土地利用、建物状況などから以下の 5 つのタイプに分類される。

表 4 風景形成基準の類別

基準	名称	該当地区
基準 A-1	旧集落地区 - 1	円山・白王（白部）
基準 A-2	旧集落地区 - 2	中之庄・北津田・島・船木・南津田・白王（王ノ浜）
基準 B	新住宅地・市街地地区	よし笛・山の手・小姓谷・北之庄町岩崎
基準 C	農用地地区	---
基準 D	自然（緑地・水面）地区	西の湖・水路・長命寺川・八幡山・円山等里山・八幡堀

（出典 = 近江八幡市水郷風景計画）

それぞれの基準において、建築物の新築・増築・改築・外観を変更することになる修繕・色彩の変更、工作物の新設・増築・改築・色彩の変更、都市計画法第 4 条第 12 項に規定する開発行為、土地形質の変更、木竹の植栽または伐採などが、届出の必要な行為として規定されている。



市長は、届出に係る当該行為に関し、制限に適合しないと認めるときは、設計の変更その他必要な措置を講ずることを勧告する。また、市長は、届出のうち特定届出対象行為に関し、良好な景観の形成のため必要があると認めるときは、設計の変更その他必要な措置を講ずることを通知する。勧告、変更命令については画一的な事務的処理は景観の保全にとって危険であるため、施主との相談協議が最も重要となってくる。

表5 届出を要する行為

風景計画区域	届出を要する行為
水郷風景計画区域	(1) 土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採その他の土地の形質の変更 (2) 木竹の植栽又は伐採 (3) 屋外における土石、廃棄物(廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)第2条第1項に規定する廃棄物をいう。以下同じ。)、再生資源(資源の有効な利用の促進に関する法律(平成3年法律第48号)第2条第4項に規定する再生資源をいう。以下同じ。)その他の物件の堆積で、堆積期間が30日間を超える行為 (4) 水面の埋立て又は干拓
伝統的風景計画区域	(1) 土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採その他の土地の形質の変更 (2) 木竹の植栽又は伐採 (3) 屋外における土石、廃棄物、再生資源その他の物件の堆積で、堆積期間が30日間を超える行為

出典 = 近江八幡市景観法による届出行為等に関する条例、2005年

《参考資料》

- 近江八幡市、『近江八幡の水郷』、2007年
- 近江八幡市、『近江八幡市統計書 平成18年度版』、2007年
- 近江八幡市、『景観農業振興地域整備計画 概要版』、2007年
- 深尾甚一郎、「滋賀県近江八幡市の景観計画 住みたいまちの本当の基準とは」、『自治体都市計画の最前線』(柳沢厚・野口和雄・日置雅春編著)、学芸出版社、pp.104-113、2007年
- 近江八幡市、『伝統的風景計画』、2006年
- 近江八幡市、『近江八幡市水郷地区(円山・白王・北之庄) 景観農業振興地域整備計画書』、2006年
- 近江八幡市、『水郷風景計画』、2005年
- 深尾甚一郎・奈良俊哉、「水辺景観を活かしたまちづくり」、『季刊まちづくり』(特集1:景観法を实践する)、pp.26-30、2005年
- 全国伝統的建造物群保存地区協議会(編著)、『未来へと続く歴史のまちなみ 伝建地区とまちづくり』、ぎょうせい、2001年

近江八幡市行政機能図

平成17年11月1日

