

びわこ湖岸緑地の整備について

A Study on the Biwako Lakeside City Parks (Green Zones) Project

竹 島 恭 一*、鈴木 俊 一 郎*、苗 村 光 英*
Kyooichi Takeshima Shunichirou Suzuki Mitsuhide Namura

○ 柳 田 英 俊**、石 田 勉**、原 清 恵**
Hidetoshi Yanagida Tsutomu Ishida Kiyoshige Hara

ABSTRACT : In Shiga Prefecture also known as "Lake Country", since 1973 a number of City Parks (Green Zones) are being constructed along the shore to prevent degradation of the environment due to lowered water levels. They will also create new scenic beauty along the shore line, as well as promote recreational activity.

The purpose of this paper is to introduce the Biwako Lakeside City Parks (Green Zones) Project. First, this paper describes the basic concept for the construction of the Parks.

Secondly, the present conditions of these planned areas are analyzed and assessed.

Thirdly, the methods for the practical construction of the Parks are discussed.

Finally, this paper proposes many themes on how to construct and manage these City Parks based on our experience.

KEYWORDS : THE LAKE BIWA COMPREHENSIVE DEVELOPMENT PROJECT, ENVIRONMENTAL CONSERVATION, LANDSCAPE PROJECT, GREEN NETWORK, MANAGEMENT

1. はじめに

滋賀県は中央部に日本最大の湖・琵琶湖を抱え、周辺の田園地帯を介して周囲を1,000m級の山地・山脈に囲まれた盆地状の県土である。緑濃い周辺の山々から流れ出した水は幾多の川となって田園地帯を潤しながらその大半が琵琶湖に注ぎ込む。琵琶湖をめぐる盆地の中に展開する田園風景や森林風景の豊かさは一個のまとまった小宇宙を形成している。

この滋賀の地は、古代より京の都の「近つ淡海」すなわち「近江」の名で知られ、近世では中国の湖南省の「瀟湘八景」にならった「近江八景」が風景画をとおして全国に知られるところとなった。ここに描かれる風景は琵琶湖に代表される近江の自然とそこに展開されてきた人々の生活や文化を彷彿とさせるものがあるが、いずれをとっても滋賀の豊かな自然がベースとなっている。

県では、現在、このような恵まれた自然と人間の共生を意識しながら、節度ある県土の発展を目指す「新しい淡海文化の創造」を県行政推進の基本方針として、行政、県民が一体となって心豊かな暮らしを築き、将来の世代により確かな滋賀を引き継いでいこうとしている。

このような将来の滋賀を描き、県民が生活する豊かな県土基盤を築くうえでも、周囲の山々の緑を保全・育成することはもとより、都市に緑を豊かにし、琵琶湖に流入する河川を水と一体となった緑地として保全・活用し、さらに緑豊かな琵琶湖の湖畔を保全・整備していくことが県政の重要な課題のひとつとなっている。琵琶湖周辺における湖岸緑地もこうした施策の一環として、整備を進めてきたものである。

2. 琵琶湖景観の構成

風景・景観というものは、ある地物と他の地物との関係で成り立つものである。砂漠ではいくら砂が広がっていても、砂そのものだけでは景観にはならない。空があって、ときにサボテンがあって、昼は太陽、夜は月があって、その関係において、お互いを他者として規定しあうものが存在し、これらが空間を媒介として止揚されてはじめてその場の景観として認識される。水中に潜って、周り一面水だけが見えても水の景観とはならない。ここに水草、海草、サンゴ礁、または魚の遊泳等他の要素が加わればそれは水中の景観となる。

* 滋賀県土木部都市計画課 Shiga Prefecture, Department of Public Works, City Planning Division

** 滋賀県公園緑地事務所 Shiga Prefecture, Park Construction and Maintenance Office

琵琶湖の景観というのも、湖の水面だけでは成り立たない。マクロにはその水面と周辺の田園地帯や山々等の地形・盆地状の地形とこれを被う表象、そして空の状態が一体となった空間において琵琶湖の風景・景観が形成されているが、これは滋賀県全体としての風景・景観の構造を捉えた視点といってもよい。

琵琶湖の湖辺に着目し、風景・景観を問題とする場合、もう少し中・近景レベルで捉える必要があるが、湖の景観を規定するものは、水が他のものと接する部分、すなわち水際の土地の有り様と湖面が関係してできる景観が琵琶湖の湖辺景観を規定し、それぞれの地域における琵琶湖の景観が実現されていることになる。

こうした視点に立って見ると、琵琶湖の景観はさまざまな景観の集合とも捉えることができるが、琵琶湖らしい風景・景観として従来から人口に膾炙されているのは、急峻な山々と湖水が一体となっている奥琵琶湖のリアス式湖岸、白砂青松、ヨシ原の渚などで、いずれも水面が自然的な景観構成要素と一体になって形作られている地域の景観である。このことは、本来、自然の湖である琵琶湖が人々に安らぎを与え得る景観を持っている、また持つとするならば、それは水際の自然的要素をいかに保全し、もしくは創出するかにかかっているといっても過言ではない。

3. 湖岸緑地の整備の基本的考え方

(1) 琵琶湖総合開発事業における湖岸緑地整備

湖岸緑地の整備は、現に水際に存在する自然的な景観資源を極力保全するとともに、都市化や種々の要因によってこれらが失われた地区の湖岸に豊かな自然的要素を還元していくことを目指すものであるが、これは琵琶湖の湖辺の風致・景観の維持、改善にかかわる問題であるとともに、今後のレクリエーション空間としての琵琶湖湖辺の価値をいかにもっていくかを問うものでもある。

このように、湖岸緑地整備の課題は琵琶湖総合開発事業の有無にかかわらず、県として長期的視点に立って推進する必要のあった政策課題ではあったが、昭和47年から始まった琵琶湖総合開発事業において、湖岸緑地は「びわこ水位の変動に伴う自然環境の悪化を防止し、新たな湖辺の風致の形成に資するとともに、レクリエーション利用の増進を図る」ことを目的として、保全事業の一環に位置付けられたのを機に、それぞれの地区の自然的条件や社会的条件をもとに関係部局がそれぞれ役割を分担しながら整備を進めることになった。

このうち、土木部所管の都市公園として整備を分担することとなった地区は、当時から都市集積が進みつつあった県南部の大津湖南都市計画区域（ただし、その時点で既に琵琶湖国定公園の集団施設地区が決定されていた志賀町近江舞子地区および中主町マイアミあやめ地区は自然公園サイドで整備することとし、都市公園からは除外された。）と彦根長浜都市計画区域である。

湖辺に比較的都市集積が進んでおらず、自然的な湖岸が残されている中部地域（日野川から愛知川までの湖岸）、湖西地域および湖北地域の湖岸については、自然公園サイドで整備を分担することとなった。その他若干の地域については、防風林の造成事業をする地域として林務行政部門が分担することとなった。

(2) 湖岸緑地計画対象地域の現状

都市公園が分担するとされた地域は、全体としては他の地域よりは都市化が進み、自然的な湖岸状況が失われている地域、人工的な護岸や集落、家屋が湖岸に迫っている地域が相対的に多いものの、個別に湖辺の状況を見ると、概ね次のようなパターンがみられる。

1) 白砂青松

砂浜に松林といった琵琶湖湖岸の風景のひとつの典型である。都市公園が分担する地域のなかでは、志賀町の湖岸が代表的なものであるが、その他、守山市の一部の湖岸、彦根市の新海町、柳川町～薩摩町および松原町の湖岸、長浜市高橋町の通称「さいかち浜」、びわ町の南浜などの湖岸が該当する。

その多くは夏季は水泳場となっているが、他の時期においてもウインドサーフィン、水上バイクなどのマリンスポーツを楽しむ場として京阪神および東海方面からも多くの若者でにぎわっている。びわ町の南浜等では松のほかポプラが立体的な点景を添えている。

これらの地域については、従来より水泳場等として利用されており、緑のストックも比較的豊かであるため、現状の風景を維持しながら、より健全な戸外レクリエーションの場としてのポテンシャルをいかに高めていけるかが課題となる。

2) ヨシ原とヤナギ樹林

この湖岸も琵琶湖の湖岸の風景のひとつの典型である。水辺に生えるヨシと水際に生育するカワヤナギ類をはじめとする水生の植物群落が織りなす琵琶湖らしい湖岸といえるもので自然的な景観が展開している地域である。

都市公園が分担する地域のなかでは、びわ町川道地先の湖岸が代表的なものであるが、志賀町と邇川以南、大津市北部の堅田一丁目から苗鹿町にかけての湖岸にみられる。

こうした地域のうち、特に大津市の湖岸については、内陸側の民有地や道路等から湖岸側に緑地を整備できる土地の確保が難しいところが多く、昭和40年代には一定幅（概ね20m程度）を埋め立てをしてでも線的に湖岸緑地を連続させることも考えられていたが、その後の琵琶湖の自然環境に係わる諸施策と保全意識の高まりと併せ、漁業関係者との協議の中で、現存するヨシ地を極力保全する必要が生じてきた。また、こうした地域は、平成4年3月30日に制定された「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」に基づくヨシ群落保全区域に指定されることになり、県全体の施策方針において、今後とも良好なヨシ群落は基本的に現状を維持することになった。

3) 湖岸堤管理用道路の築造された地域

南湖の東岸部は、従来琵琶湖岸からすぐ田畑が広がっていた地域であり、琵琶湖の渚にはヨシ原も広がっていた地域でもあったが、湖岸堤管理用道路の築造等によってこれらの様相が変化した。

この変化した湖岸の風致・景観を回復するとともに、その前浜部を活用しての親水性のレクリエーション空間を創出することが都市公園整備に要請されることとなった。

4) 集落型の湖岸

大津市や彦根市の市街地や集落地でみられる湖岸のタイプであるが、湖岸の直近まで集落や人家等が存する地域である。人家等の建築物から湖岸までの土地にわずかな砂浜がある場合、わずかなヨシと雑草が混在している場合、石積やコンクリート護岸で水と接している場合など種々の様相を呈しているが、総じて建築物と湖岸の間は狭く、水辺の緑も貧弱であり、水辺としてのうるおいと親水性に欠ける状況の地域が多い。また、湖岸側はほぼ建築物の裏側として物置場や物干し場等、裏庭の利用がなされてきたため、景観的にも雑然としている地域となっており、こうした湖岸に可能な限り緑を導入し景観的な改善を図ることが必要な地域となっていた。

5) 市街地における人工護岸

大津市の中心部である膳所・晴嵐からのおの浜にかけての一带は、経済の発展とともに昭和40年代前半までに大規模な埋め立てがなされ、大型の商業施設や公共施設が数多く進出することになったが、湖岸部は垂直の鋼矢板で仕切られ、人々は湖と切り離され、湖に対する人々の関心を薄くしていった。そのためか渚線は全体的に汚れが目立ち、渚線の窪みなどにあって滞留しやすい所ではゴミの集積が多く、ユスリカの幼虫の発生をみる状況にあった。

このため、湖岸に渚を復元して親水性の回復を図り、湖辺のレクリエーションエリアを確保することにより、市民の渚への関心を呼び戻す必要があった。

(3) 整備対象地区と整備の手法

都市公園で所管すべき地域として設定されたエリアにおいて、基本的には琵琶湖の湖辺に沿って水辺に自然的要素をベルト状に取り入れるとともに、健全な戸外レクリエーション空間としての親水性空間を整備することになったが、具体的に整備をすべき地区を特定していく場合、それぞれの湖辺の状態、土地の条件、地元住民の意向等を勘案しながら整備を考えることとなる。

また、湖岸緑地はその本来の趣旨が、①琵琶湖らしい自然的景観の育成・復元、②琵琶湖湖辺が持つ休養・散策等を主体とした親水性戸外レクリエーション空間としての利用の増進を大きな整備目標としているため、大津市の中心市街地を除き、いわゆるハードな都市公園のイメージとはおのずから異なった整備手法をとっている。

整備対象とした地区と、ここにおける整備手法として考慮したのは次のような点である。

1) 琵琶湖の河川敷で、砂浜等が利用できる地区を整備対象とした。また良好なヨシ原がある場合には、これを極力保全することとし、水鳥等の観察のための必要最小限の施設を整備にとどめる地区とした。

これらの地区においては、樹木伐採は原則として行わず、砂浜においても、造成は園路、駐車場、公衆便所や休憩施設の設置に必要な最小限のものとし、敢えて芝生などは整備せず、緑陰樹の補植と便益施設を主体に整備を図ることとした。

2) 大津市などの市街地は、河川敷がほとんどない地区も多い。整備可能な河川敷があれば、これを対象としたが、内陸側の民有地を買収できた土地を含めても、整備地区が飛々にしか確保できない地域がでてくるが、やむを得ないところである。

また、垂直の人工護岸で仕切られている大津市の中心市街地の湖岸については、湖辺に「緑」を復元し、都市住民の親水空間への要請に応えるため、人工的に渚を復元することとなった。

公有水面埋立法により湖岸を帯状に造成して人工の砂浜や自然石を用いた階段護岸等により親水性を回復し、緑や広場、休憩施設等の都市型の緑地整備を行うこととなった。なお、人工なぎさの整備は、大津市の所管する都市公園事業（大津湖岸なぎさ公園事業）として整備が進められている。

3) 南湖東岸部のように、湖岸堤管理用道路が水際線に築造された地区については、前浜部に比較的まとまった砂浜が残されている地区（守山市および中主町の湖岸の一部）と、新たに「消波帯として整備された前浜部」をその整備対象とした。

その他の地区については、ヨシ原や若干の砂浜が残存しているが、都市公園としては自然の遷移にまかせることとし、整備対象地区にしていけない。なお、これらの地域では県の環境行政部門あるいは水資源開発公団によってヨシ地の造成が試みられている。

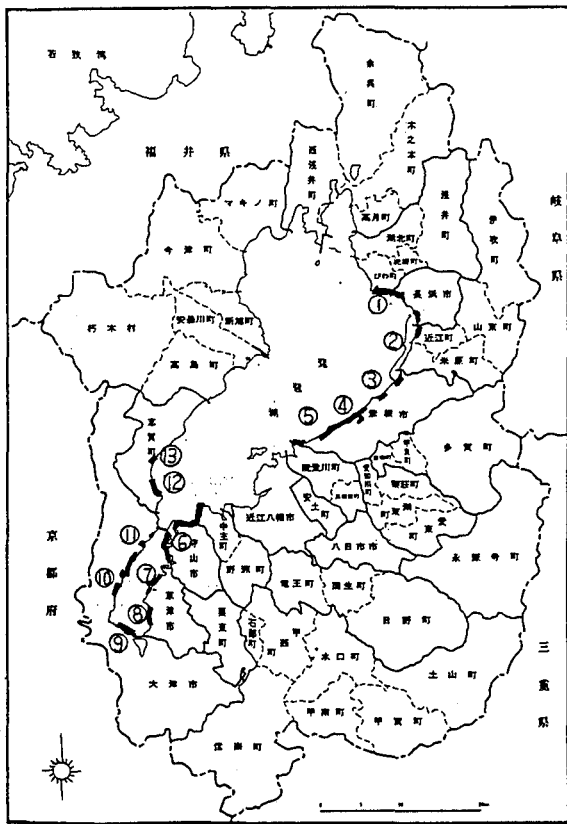
この前浜部の整備については、それ自体が河川工作物であるとの制約もあり、現状地盤を前提として園路、芝生広場を主体とした休養・散策、一般行楽のための施設整備を行うこととし、植樹により湖岸の緑の復元を図ることとした。

4) 草津市および長浜市の湖岸の一部では、湖岸堤管理用道路または湖周道路が湖中に築造された地区があるが、在来の湖岸線との間にあった水面は水質等の環境維持が難しいところから、地元からの要望もあって、道路の内陸側の一部を都市公園用地として造成し、湖岸緑地の整備をするようになった。

これらの地区で比較的大きな面積が確保できた場合、地元から要望の強い軽スポーツを楽しめる多目的コート・グラウンドを整備するとともに、湖辺の緑づくりのために新たに樹木を積極的に植栽し、相応の修景施設や休養施設を配置することとした。

なお、上記の河川敷を利用して整備しようとする地区についても、従前からの他の権益（河川占用等）がある場合は、これの

湖岸緑地の地区名	
①	長浜～南浜 地区
②	松原～米川 地区
③	犬上川～大藪地区
④	薩摩～宇曾川地区
⑤	新海～薩摩 地区
⑥	赤野井～吉川地区
⑦	志 那 地区
⑧	山田～新浜 地区
⑨	島 の 関 地区
⑩	北 大 津 地区
⑪	堅田～雄琴 地区
⑫	和邇～真野 地区
⑬	生川～木戸川地区



湖岸緑地（都市公園）位置図

調整が整うまでは公園整備は事実上不可能な地区もあるのは他の公共事業を実施する場合と同じである。

4. 今後の課題

昭和48年度から整備を進めてきた湖岸緑地も、琵琶湖総合開発事業が平成8年度で終了するのに伴い整備対象とした地区の概成が要請されているが、県としては湖岸緑地という一行政分野からだけではなく琵琶湖の湖辺の整備はさらに長期的に取り組まなければならない課題である。

今後に残された湖岸緑地の課題としては、次のようなものがある。

(1) 湖岸緑地の整備上の課題

1) 湖岸緑地の連続性の確保

湖岸に現存するヨシ帯など良好な琵琶湖の景観資源は環境行政とも相俟ってこれを保全していくべきものであり、このような河川敷に敢えて湖岸の利用空間を連続的に整備することにはもとより慎重でなければならない。

しかしながら、このような地区にあっても内陸側の土地を確保しながらベルト状に緑豊かな親水性の公共空間を確保することは琵琶湖の景観を向上させ、レクリエーション空間としての琵琶湖湖辺の価値をさらに高めることになる。

琵琶湖総合開発事業終了後においても可能な限り都市公園部門がこれを担っていかなければならない課題であろう。

2) 施設の充実

琵琶湖総合開発事業においては、一定の事業費の枠のなかで、期間も設定されての事業であったため、かつ、河川法の河川占用許可準則によって相当の制約を受けたなかでの整備手法をとらざるを得なかった。しかし、平成7年度からこの河川占用準則の運用が若干変わり、通常の河川のような流水がない琵琶湖岸における植樹基準が大幅に緩和され、また公園には不可欠な駐車場や公衆便所に対する基準も新たに織り込まれた。

これまでは場所によっては十分な緑化を図っていない地区の緑の充実や、利用者から不評を買っている簡易な移動トイレに代えて、本格的な公衆便所を設置していくことを考えていかななければならない。

(2) 湖岸緑地の管理上の課題

湖岸緑地（都市公園）は現在、湖岸延長で30数Kmに及ぶ。

承知のとおりここには管理人を配置できるような規模、性格の公園ではないため、多くの自由使用の公園である。



湖岸堤管理用道路前浜の湖岸緑地（草津市・志那地区の一部）



市街地の湖岸緑地（大津市・北大津地区の一部）

不特定多数の人々に自由に使用してもらっている中で、さまざまな問題も生じている。

駐車場以外のところに車を侵入させて、芝生や施設をいためる行為があとをたたく、相当堅固な車止めでも壊される。また、通常のゴミはまだよいとしても、バーベキューの食べ残しや燃料とした燃え殻を平気で園地に放ったまま帰ってしまうような利用者があとをたたく。最終的には利用マナーに帰する問題ではあるが、たまたま都市公園という行政財産になった土地という視点からだけではなく、公園ができる従前から琵琶湖の湖岸であれば当然の利用要請があったものとして、管理面での対応も考えなければならない点もあろう。

例えば

- ① 芝生などを整備していない所については、地区によっては園路や四阿等の工作物、樹木を痛めない限り、自由に車輛を入らせたり、マリンスポーツを楽しんでももらってもよい地区を考える必要があること。
- ② バーベキューを楽しみたい利用者を積極的に誘導して楽しんでもらうような地区を設定し、バーベキューに必要な施設をあらかじめ整備しておくことも今後考えていかなければならないこと。
- ③ 湖岸緑地を利用している人々は県内はもとより、京阪神方面の人も多いが、この実態は現在のところ、詳細には把握されていない。今後の湖岸緑地利用増進と併せ、管理、利用指導を適切に行うためには、利用者の利用動向や利用者の要望や意向を調査し、これらの意見を取り入れていかなければならないこと。

また、公園敷はその大半が河川敷であるため、琵琶湖総合開発計画で認められた水位の変動によっては、公園敷が冠水することとなる。本年の5月の長雨によってB. S. L（琵琶湖標準水位）から+0.93mまで水位が上がり、湖岸緑地のほぼ3分の1が水に浸かった。これはもとより想定された事態であり、水は間もなく引いたものではあるが、しばらくは高水とともに漂着したゴミの始末におわれたところである。通常の園地で発生するゴミとは量が違っており、今後もそうした事態が予想されるところである。

また、琵琶湖の水位が上昇すると、波浪によって河川敷、特に砂浜部分が侵食され、園地がやせ細り、ひどい場合は、公園施設の基礎が洗われたり、樹木の根がむきだしになって倒伏する場合もある。

自然現象であるため、根本的な処方方は河川管理部門の協力を得なければならないが、公園サイドからも公園利用の安全面から応急的な対応を迫られる場合もある。

5. おわりに

琵琶湖総合開発都市公園事業は、大津市、彦根市、長浜市、草津市、守山市、志賀町、中主町、近江町およびびわ町の県下5市4町の琵琶湖岸を13ブロックに分け、約181haの湖岸緑地を整備しているものであり、昭和48年の事業着手から24年の歳月をかけて平成8年度にようやくその全体が完成をみようとしている。

この24年間の間に人々の自然や環境、文化に対する価値観も大きく変化してきたが、このことは湖岸緑地も含め、将来的な琵琶湖の姿を考えた場合、決してマイナスに作用したものではない。逆に県民の環境保全にかかる強い要請を大きな支援として、この長期事業の推進が図られてきたと考えている。

琵琶湖総合開発事業は平成8年度に終わろうとしているが、琵琶湖のもつ多面的な価値、そして近畿圏において果たしてきた役割を守り育て、現在および将来の国民がその恵沢を享受することができるよう、きれいな水の確保と、多くの固有種を含む豊かな生態系を育んできた自然環境の保全とあわせ、多様なニーズに対応し得る緑豊かな水辺の環境づくりは本県に課せられた悠久の課題である。

碧く美しい琵琶湖と豊かな自然が織りなす湖辺を自然と人との共生の空間として次の世代に引き継いでいくことが、我々の課題として与えられていると考えている。