

まちづくり 実践レポート

～北から南から～

町民主体の公民連携による オガールプロジェクトで 年間96万人の集客を実現



岩手県紫波町



ビアフェストで賑わうオガール広場

岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」が、公有地における公民連携の実践事例として全国から注目を集めている。東北本線紫波中央駅前の町有地10.7haを中心とする都市整備事業のことで、「オガール」は、「成長」を意味する紫波の方言「おがる」と、「駅」を意味するフランス語「ガール」を合わせた造語。駅前エリアを核として紫波町が持続的に成長していくように、との願いが込められている。平成21年度から始まったこのプロジェクト、平成29年4

月の「オガール保育園」開園をもって施設整備は一段落した。役場、図書館、スポーツ施設、医療施設、産地直売所、飲食店、住宅、ホテル、子育て支援施設、公園など、暮らしに必要なあらゆるものがこのオガール地区に集積している。29年度は同エリアの利用者数が約96万人に達するなど、着実に成果が現れているが、中心部の賑わいを町全体に波及させるという目標に向けて、これからも挑戦は続く。



平成13年度に完成した紫波中央駅舎



開発前の紫波中央駅前町有地

町が28.5億円で購入した10.7haの 土地が財政難で10年間塩漬け

北は矢巾町、盛岡市には接しているが紫波町は岩手県中部にあり、北の盛岡市、南の花巻市の中間に位置する。北上盆地が町の面積の大半を占め、西はゆるやかに奥羽山脈へ、東は北上高地へと連なっていく。盛岡市のベッドタウンであると同時に、農業のまちでもある。ぶどう、りんごなどの栽培が盛んでフルーツ王国と呼ばれるほか、もち米や南部小麦の生産でも知られる。

そんな紫波町の、文字通り中心部に位置するのが、JR東北本線の紫波中央駅だ。いわゆる請願駅で、企業や市民から集まった2億6,800万円の寄附をもとに、平成10年3月に開業した。町内にはすでに日詰・古館という2つの駅があり、その間にできた駅である。それだけに、JR側からは「従来の2駅の利用者が3駅に分割されるのではなく、新しい駅を作ることで利用者が増えるようにしてほしい」との要望がなされた。

町としても新駅の誕生を町の活性化につなげたい考えで、駅前に公用・公共施設の集約を図るべく、水田が広がっていた10.7haの土地を28.5億円で取得した、しかし、人工芝の体育館「サン・ビレッジ紫波」が国の外郭団体によって建設されたほかは、町の財政難もあって約10年間塩漬けのままとなった。土地取得当時は宅地開発が進んでいた頃で、人口も税収も伸び続けると予想していたが、現実には予測ほどの伸びが見られず、人口は平成17年の3万3,692人をピークに減少へ転じた。その後、実質公債費比率が岩手県でワースト1となるなど、財政悪化はより深刻化していた。

その間も、昭和38年に建設された役場庁舎は老朽化が進み耐震工事もしていないため、建替えが待ったなしの状況であった。また、町には図書館がなく、その新設は町民が長い間待ち望んでいる懸案だった。

紫波町と東洋大学の間で 公民連携に関する協定を締結

閉塞状況を打ち破るきっかけとなったのは、平成18年9月、後に公民連携のキーパーソンとなる岡崎正信さんが東洋大

学大学院に社会人入学したことであった。地域振興整備公団（現・都市再生機構）や建設省（現・国土交通省）で地域再生業務に従事した経験を持ち、平成14年に家業の岡崎建設（株）を支えるため紫波町に戻っていた。

公共事業に依存する建設業の体質に強い危機感を抱いていた岡崎さんが入学した先は、東洋大学が初めて設置した経済学研究科公民連携専攻。行政からの発注を待つだけでなく、積極的に公民連携のプロジェクトを提案できるようになるとうの思いだった。このことを知った当時の藤原孝町長が、「民間の知恵と資金を活用して紫波中央駅前の塩漬け土地を何とかできないか」と彼に打診した。

これが、翌19年4月の町と東洋大学との公民連携に関する協定締結につながった。その内容は、アメリカ型PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の手法を活用して、できる限り財政負担を少なくして駅前地区整備を進める事業化の可能性を、連携して調査するというものである。東洋大学にとっては、「地域再生支援プログラム」の第1号であった。行政側でもこの取組みの推進役を養成するため、現企画課企画主幹（兼地域開発室長）の鎌田千市さんも、2年間東洋大学大学院に通うことになった。

同年8月には、協定に基づく紫波町PPP可能性調査の報告がまとめられた。同報告では、30年のスパンで未来にわたって人・素材・文化・資金が循環するまちづくりの計画と、それに基づいて駅前の開発を進める紫波町PPPプロジェクトを提言。その実行組織として、官民連携による「紫波PPP公社」の設立もうたっている。

同報告の提言を踏まえて、いよいよ紫波町PPPプロジェクトが動き出すことになるが、始動にあたっては町民の合意形成を何よりも重視した。商工会や農業団体と町民、行政で紫波町PPP推進協議会を結成し、全国都市再生モデル調査事業の採択を受けて町民や企業に対する意向調査を実施。特に町民に対しては、2年間をかけて各地区を4巡する形で、計100回に及ぶ町民意見交換会を開催した。また平成20年度には、町が公民連携に関するワンストップ窓口として公民連携室を設置し、庁内の推進体制を整えた。今年4月には、後述するような新たな課題に対応するため、公民連携室が地域開発室に改称している。



産地直売所「紫波マルシェ」



町にはじめてできた図書館

専門家によるデザイン会議を立ち上げ デザインガイドラインを策定

平成21年2月には紫波町公民連携基本計画を策定し、3月には議会の承認を得た。町の基本的な考え方を示したうえで、民間からの開発提案を誘導するための指針とすることが計画の目的だ。基本理念を、「都市と農村の暮らしを『愉しみ』、環境や景観に配慮したまちづくりを表現する場にします」とした。また、開発の考え方を次の3点に整理している。①農村（田園）と都市（街）が共生するまち、②若者、高齢者、すべての人が希望を持ち、安心して暮らせるまち、③人にも地球にも「やさしい」まち。

この計画に基づき、公民連携による事業開発の中心的な担い手として、平成21年6月にオガール紫波株式会社が設立された。当初は町が100%出資し、代表取締役にも藤原町長が就任したが、事業化をする段階になって民間からの増資を募るとともに、代表取締役も交代した。同社は構想段階から町と連携して町民の意向と市場性を把握し、事業計画を共同で立案する役割を担う。また、同社の設立とともに、紫波中央駅前地区の整備事業がオガールプロジェクトの名称で本格始動することになった。

広大な公有地を一体的に開発するにあたっては、統一感のある美しい町並みが現出するよう、空間デザインに対する考え方を確立しておく必要がある。そこで、オガール紫波（株）の設立と同時に、有識者によるオガール・デザイン会議を立ち上げた。『リノベーションまちづくり～不動産事業でまちを再生する方法』の著書がある清水義次さん（委員長）をはじめ、都市計画、建築、ランドスケープ、情報デザインという4つの分野の専門家で構成される。

平成20年4月に市民参加条例を施行した紫波町。オガールプロジェクトでも市民参加を積極的に進めており、21年度に計8回の市民参加型ワークショップ（WS）を開いた。「緑の大通り担い手づくりワークショップ」と名づけられたこの取組みは、JR紫波中央駅から直結してオガール地区のメインストリートとなる「緑の大通り」のデザイン、機能、管理のあり方などについて、協働でつくり上げていくことを目的としていた。このうち第4回と第6回にはデザイン会議も参加。

担い手WSメンバーの“内の視点”とデザイン会議メンバーの“外からの視点”の両方のアイデアがデザインに生かされ、参加メンバーが納得できるイメージ図ができあがったという。

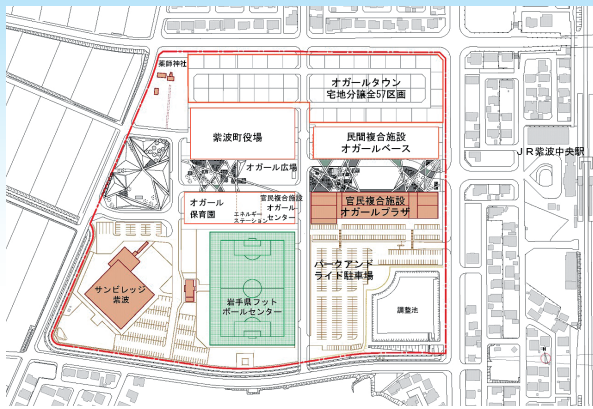
こうしたプロセスを経て平成22年3月に策定されたのが、オガール地区デザインガイドラインだ。公と民にまたがって存在する公共空間をきちんとコントロールし、居住者や来訪者にとって、美しく豊かで文化的かつ賑わいのあるまちの環境を形成・維持するための基準としてまとめられたもの。緑の大通りゾーン、住宅地ゾーン、外周ゾーン、サインのそれぞれについて、写真も交えながらかなり具体的に方向性とあるべき姿を示している。

テナントを固めてから建物の規模や 建設費用を算出する逆算方式を採用

こうしてオガール地区のまちづくりに関する基盤ができ、いよいよ具体的な事業に移っていくわけだが、鎌田さんは「岩手県フットボールセンターを誘致できたことが大きかった」と振り返る。運営主体は公益財団法人岩手県サッカー協会（JFA）の都道府県フットボールセンター整備助成事業による助成金と町の補助金、県サッカー協会の負担金などによって賄われた。紫波町は補助金として6000万円を支出したが、その一方で県サッカー協会から年間300万円の地代収入を得ている。2段階のプロポーザル方式による公募とJFAへの営業はオガール紫波（株）の岡崎さんが担った。

北東北としては初めてのJFA公認人工芝競技場で、各種公式戦や練習などに活用されている。平成29年度の利用者数は4万5,000人。恒常的・安定的な集客能力を持つ施設が存在することで、後述のオガールプラザ建設時にテナントを集めやすくなった。

次に完成したのが、プロジェクトの中核施設の1つであるオガールプラザ。平成24年6月にオープンしたこの官民複合施設は、地元産材がふんだんに使われた木の温もり溢れる建物だ。東棟、中央棟、西棟からなり、東棟は1階が眼科、歯科などのテナント、2階は紫波町子育て応援センター「しわっせ」。中央棟は紫波町情報交流館と名づけられ、1階に紫波町図書館やキッチンスタジオ、市民スタジオなど、2階



オガールエリア施設配置図



平成30年7月現在のオガール

にITスタジオや音楽スタジオ、読書テラスなど。西棟は1階が産地直売所「紫波マルシェ」、2階が学習塾などのテナントとなっている。

事業主体はオガールプラザ株式会社。町やオガール紫波(株)などが出資して設立した特別目的会社で、前出の岡崎さんが社長を務める。土地は事業用定期借地権を設定し、オガールプラザ(株)が所有者である町に借地料を支払っている。建物のうち中央棟については、町が国庫補助も活用してオガールプラザ(株)から購入し、残りは同社が所有して運営管理を行っている。

オガールプラザの事業に関する特徴の1つは、まずテナントを100%固めてから建物の規模や建設費用を算出する「逆算方式」を採用していること。このことでリスクを軽減し、建設コストの削減が図られている。もう1つは、プロジェクトファイナンスと呼ばれる資金調達方法を選んだことだ。ある事業から得られる収益だけを返済原資に充てるもので、金融機関が事業の立案段階から加わることで、よりシビアで実現性の高い事業計画を組み立てることができる。

「出張としょかん」「夜のとしょかん」など 多彩な仕掛けで情報を発信

紫波マルシェとともにオガール地区にとって集客の柱となっているのが、紫波町図書館だ。町民が長年待ち望んだ施設だけあって、その充実ぶりは特筆される。運営の柱として、次の3点を掲げる。①子どもたち(0歳~高校生)と本をつなぐ。②紫波町に関する地域資料を収集・保存する。③紫波町の産業支援をする。なかでも③は、公立図書館としては珍しい取組みだ。

館内には、町の基幹産業である「農」をテーマとするコーナーが、書架を独立させる形で設けられている。それだけでなく、「出張としょかん」と銘打って地域の公民館などに出向き、図書館が所蔵する農業関係のDVDを上映したり、専門家を講師に迎えて野菜づくりのコツを伝授するといった工夫も。東西に長い紫波町では、図書館に行くのが大変という人も多い。そんな人たちにも図書館の持つ情報を届けようという試みだ。

「夜のとしょかん」も独自の取組み。仕事などのためふだんは図書館に縁のない人にも来てもらおうと、閉館後の午後

7時半からトーク・イベントを開いている。テーマは、農業、林業、伝統工芸、宮沢賢治など、何らかの形で地域に関わりのあるものが多く、そのテーマに造詣が深い地元の方をゲストに招いている。盛岡市にあるビール醸造所の専務が講師となった会では、入り口でビールを販売し、飲みながら話を聞いた。ふだんの回でも、「飲み物持ち込み自由、おしゃべり自由」がルールという気楽さだ。

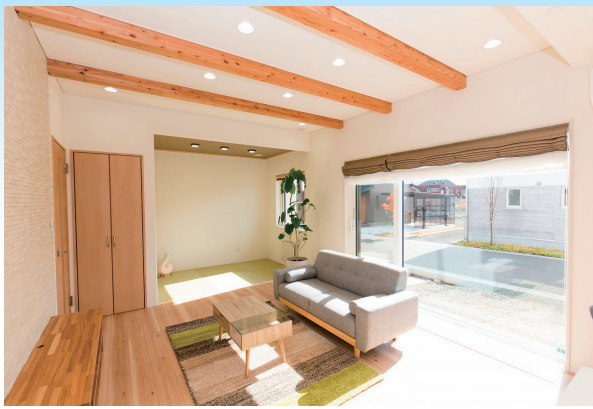
企画展示も、1企画あたり1~3か月の期間で途切れずに開催されている。これまでの開催テーマは、たとえば一般企画展示として「紫波をさがせ! 200万冊から宝さがし」「自分の頭で考える~情報の海を泳いでいくために」など。児童企画展示として「伝記」「ともだち」「ゆきがとけて」など。こどものうぎょう展示として「みんなでそだててみる! のまき」「畑をあらすのはだれ? のまき」など。岩手県内図書館連携企画展示として「あなたの歯、大丈夫?」「STOP! 肥満症」など。企画にあたっては、常に外部の関係者などと連携することを心がけているという。

紫波町図書館の多彩な取組みに共通するのは、図書館の持つ情報を1人でも多くの人に届けよう、情報集積・発信機能を最大限に活用しようという攻めの姿勢だ。その基盤には、積極的に地域へ入っていき地域の人々と一緒に図書館をつくっていかうとするスタッフの熱意がある。主任司書の手塚美希さんは、「図書館が人と人、人と情報をつなぐ場になってくれれば嬉しい」と話す。

日本初のバレーボール専用アリーナを 全日本男子チームなども利用

オガールプラザ(B街区)とともにオガール地区の中核的施設として統一的な景観を形成しているのが、平成26年7月にオープンしたオガールベース(A街区)、27年5月に開庁した役場庁舎(C街区)、28年12月にオープンしたオガールセンター(D街区)だ。オガールセンターと同じD街区では、26年7月にエネルギーステーションが木質バイオマスエネルギーによる地域内への熱供給を開始。29年4月には民設民営のオガール保育園が開園している。

オガールベースは、日本初のバレーボール専用体育館「オガールアリーナ」、合宿研修用宿泊ルームも備えたビジネ



町産材を使い断熱気密に優れた紫波型エコハウス



紫波町企画課企画主幹兼地域開発室長の鎌田千市さん

スホテル「オガールイン」のほか、コンビニや飲食店などのテナントで構成される民間複合施設。オガールベース株式会社（現・株式会社オガール）が事業主体となり、建設にあたり、国土交通省の「木造建築技術先導事業」による工事費15%補助を受けた。

オガールアリーナは、オリンピックなどの国際大会で採用されているフランス製の床材・タラフレックスを使用し、大型スクリーンや冷暖房も備える。その代わり観客席はなく、完全にバレーボールの練習に特化した施設だ。地方でスポーツトレーニング施設などを建設する場合、幅広い集客を狙って多目的施設を志向しがちだが、「地方だからこそ特化する」というのが岡崎さんの考え方だ。そのねらい通り、全日本男子チームが7日間の合宿を行うなど、全国のバレーボール関係者から注目されるようになった。

また、オガールアリーナを拠点として、バレーボールを通じた人材育成も行われている。NPOによるOWLSバレーボールアカデミーがそれだ。幼児から中学生までを対象に、技術の向上だけでなく主体的思考など人間力の育成も考慮しつつトレーニングを行っている。ヘッドコーチには、元全日本代表選手の綱嶋（旧姓・向井）久子さんが就任。夫・娘とともに一家で紫波町に移住した綱嶋さんは、「とても住みやすい」と新たな故郷を気に入っている様子だ。

PFIの手法を活用して 国内最大級の木造役場庁舎を建築

役場庁舎は、BTOと呼ばれるPFIの手法を使って建設された。民間事業者が施設を建設して、施設完成後に町へ所有権を移転する一方、維持管理及び運営については民間事業者が担う方式である。事業主体となったのは、地元建設会社などの出資で設立された特別目的会社・紫波シティホール株式会社。こちらも前述の木造建築技術先導事業による補助を受けており、国内最大級の木造庁舎とされる。

オガールセンターには、紫波町こどもセンター、小児科、病児保育室のほか、アウトドアショップ、コンディショニングジム、英会話教室などのテナントが入る。こどもセンターは、①こどもの育ち相談室、②幼児ことばの教室、③適応支援教室「はばたき」という3つの機能を有し、不登校の子ども

が学校に復帰できるプログラムが展開されている。隣接する保育園やオガール地区の他の施設とも有機的につながることで、子育て環境は極めて充実したものとなる。

A～D街区に囲まれる形で東西に伸びるオガール広場、その西側に広がるオガール大通公園も、平成24～26年度にかけて、国土交通省のまちづくり交付金（補助率4割）を活用して整備された。バーベキューが楽しめるほか、年間40件ものイベントが開催されている。

オガール地区の北部は、平成25年10月に分譲が開始された住宅地「オガールタウン日詰二十一区」だ。土地売買契約から1年以内に指定事業者と建設工事請負契約を結ぶという建築条件付きで、町産木材利用など「紫波型エコハウス」の基準を満たすことも求められる。「建築費の7割が地元へ還流する」と鎌田さんが話すように、地域への経済効果もきちんと計算した仕組みにしているのが、オガールプロジェクトらしさだ。57区画のうち、42区画は契約済という。

ハード面では一通り整備が完了したオガール地区。平成29年度の利用者数は、図書館も含む情報交流館が32.1万人、紫波マルシェが36万人など、合わせて約96万人に達した。単年度収支でも、すべての施設が黒字とのこと。オガールプロジェクトの意義について、鎌田さんはこう説明する。

「これまでは役所が決めて民間にやってもらうというのが公共事業のあり方でしたが、民間が役所に提案し、それと一緒に実現していくという形が定着しました。町の財政負担を抑制し、民間が投資できる環境をつくってきたことが大きいと思います。そして、結果的にこのプロジェクトが、自分のほしい町を自分で作っていくための学びの場を提供することになったのではないかと思います。」

今後の課題としては、人材育成、他地域への波及という2点が大きい。前者については、「街をつくるのは人であり、そのプレーヤーを育て再生産していく仕組みが必要です。地域の資源や課題を掛け合わせて、新しい価値を提案できると強い」と鎌田さん。後者については、中心市街地の他の地域の活性化と、町の東西の山間地域の活性化という2つの面がある。それぞれ地域特性は異なるにせよ、「今回のプロジェクトで培ったオガール・スピリッツをどう各地域に展開していくかが鍵」（同）となることは間違いない。