国際開発学会・第34回全国大会
（2023/11/13、上智大学）

多様な主体が地域で学習する場の形成を通じた地域再生に関する一考察：紫波町オガールプロジェクトの事例

戸川卓哉

国立環境研究所

はじめに

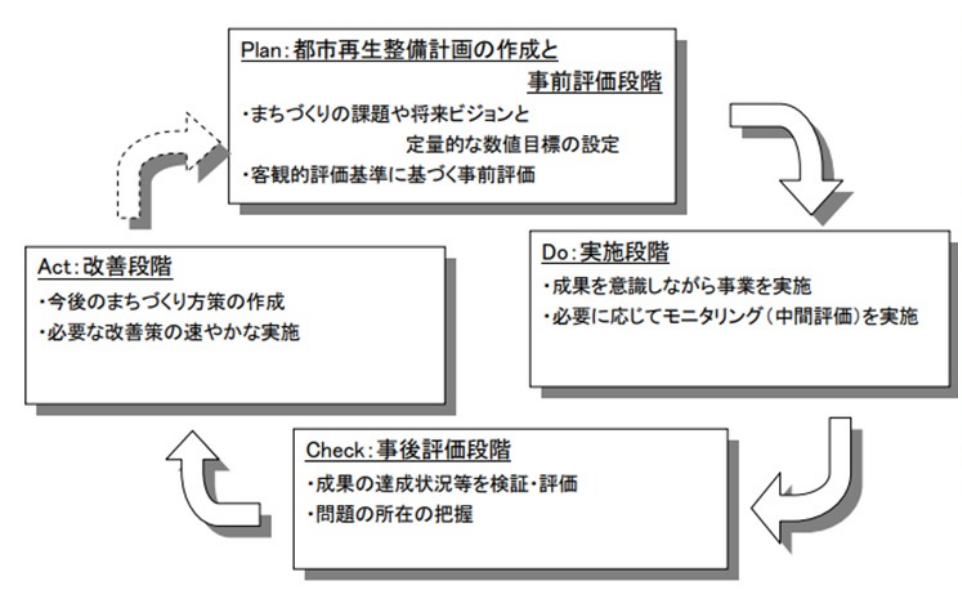
- 人口減少・高齢化など社会状況の変化
- それに応じて地域づくり・プラニング方法においても対話の場の形成を中心としたが発展的手法の重要性が指摘されている

- 地域づくり/地域再生の先進事例として知られる岩手県/紫波町オガールプロジェクトを地域づくり・プラニング方法の観点から分析

- 対話の場および学習の場の位置づけを明らかにし、福島県の復興まちづくり等において活用可能な知見を見出す

これまでの都市計画、まちづくり

– PDCAサイクル（Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善）の4段階を繰り返して業務を継続的に改善する方法）



出典）国土交通省、
都市再生整備計画事業評価の手引き,2017

- 現実社会の複雑さを考慮した計画を作成することが困難

これからの都市計画、まちづくり

発展的プロセスに注目した方法論

This chart illustrates the progression of an iterative approach to project delivery. Though not all projects need to follow this exact model, it can be helpful to see how each project phase builds towards the next, using incremental steps to deliver a capital project intended to create lasting change.

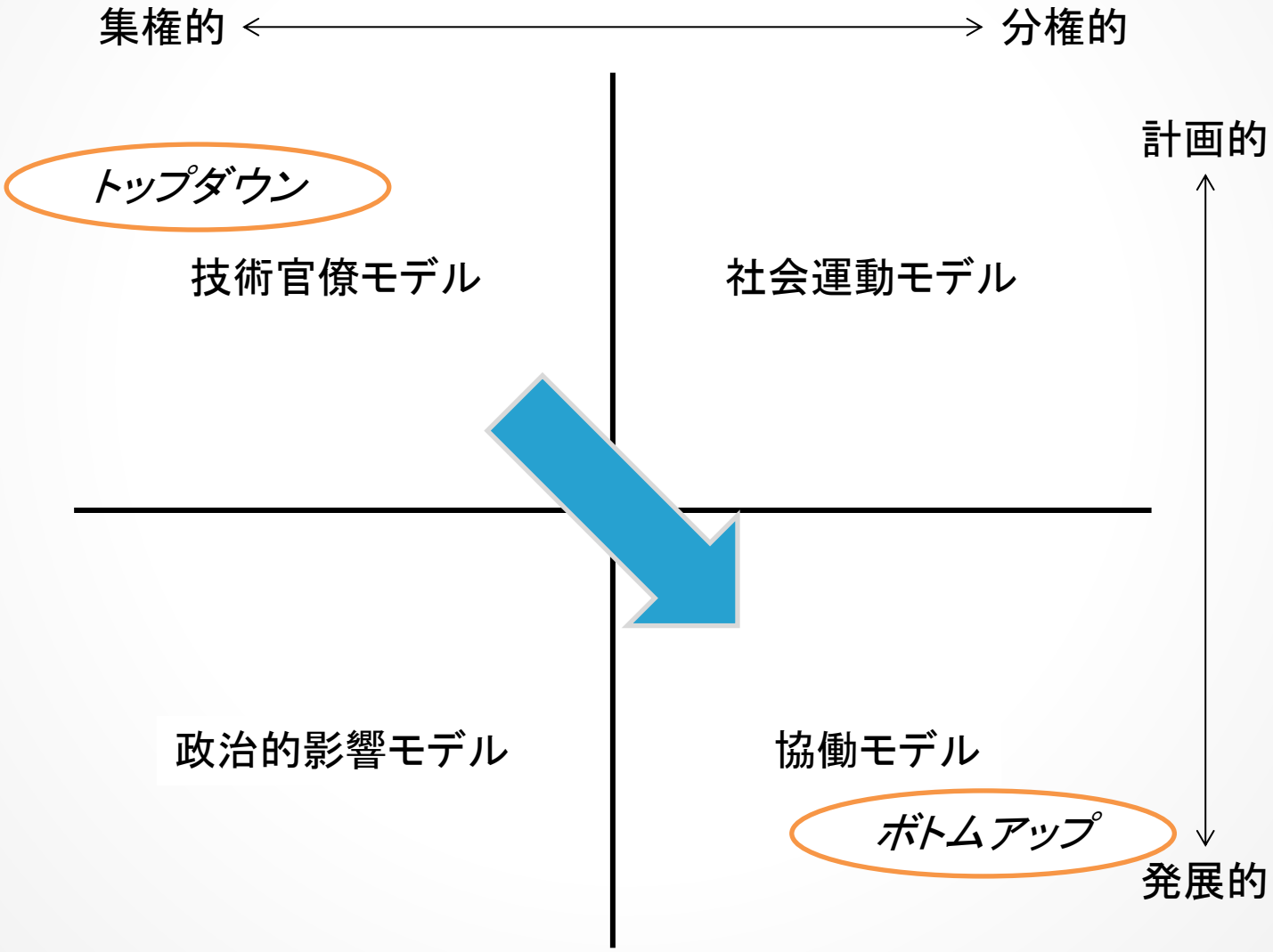
	DEMONSTRATION (1 day - 1 month · $)	PILOT (1 month- 1 year · $$)	INTERIM DESIGN (1 year - 5 years · $$$)	LONG-TERM/CAPITAL (5 years - 50 years · $$$$)
Project Type (time interval · relative cost)				
Project Leaders	Can be led by anyone (city, citizen group, or both!)	Government / organizational leadership + involvement required	Government / organizational leadership + involvement required	Government / organizational leadership + involvement required
Permission Status	Sanctioned or unsanctioned	Always sanctioned	Always sanctioned	Always sanctioned
Materials	Low-cost, typically low-durability. Can be borrowed or easily made	Relatively low-cost, but semi-durable materials	Low-moderate cost materials, designed to balance flexibility with maintenance needs	High-cost permanent materials that cannot easily be adjusted
Public Involvement	Public input + public action	Public input, champion engagment, government / organizational stewardship	Public input, government / organizational stewardship	Public input, government / organizational stewardship

Source) The Street Plans Collaborative: Tactical Urbanist's Guide to Materials and Design v.1.0, 2016

Ex) プレイスメイキング、アクション指向型プランニング、トランジションマネジメント、順応的ガバナンス

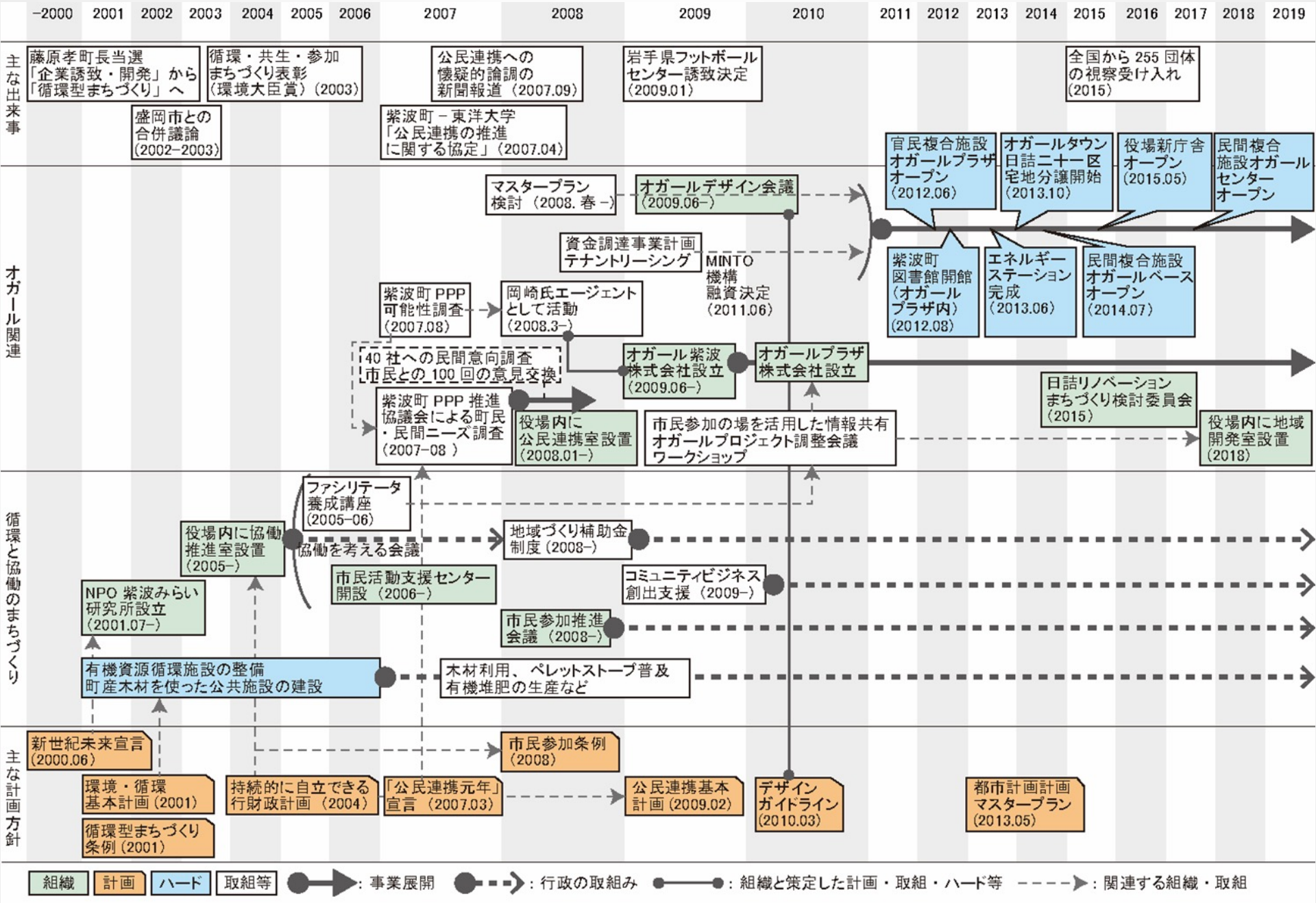
これからの都市計画、まちづくり

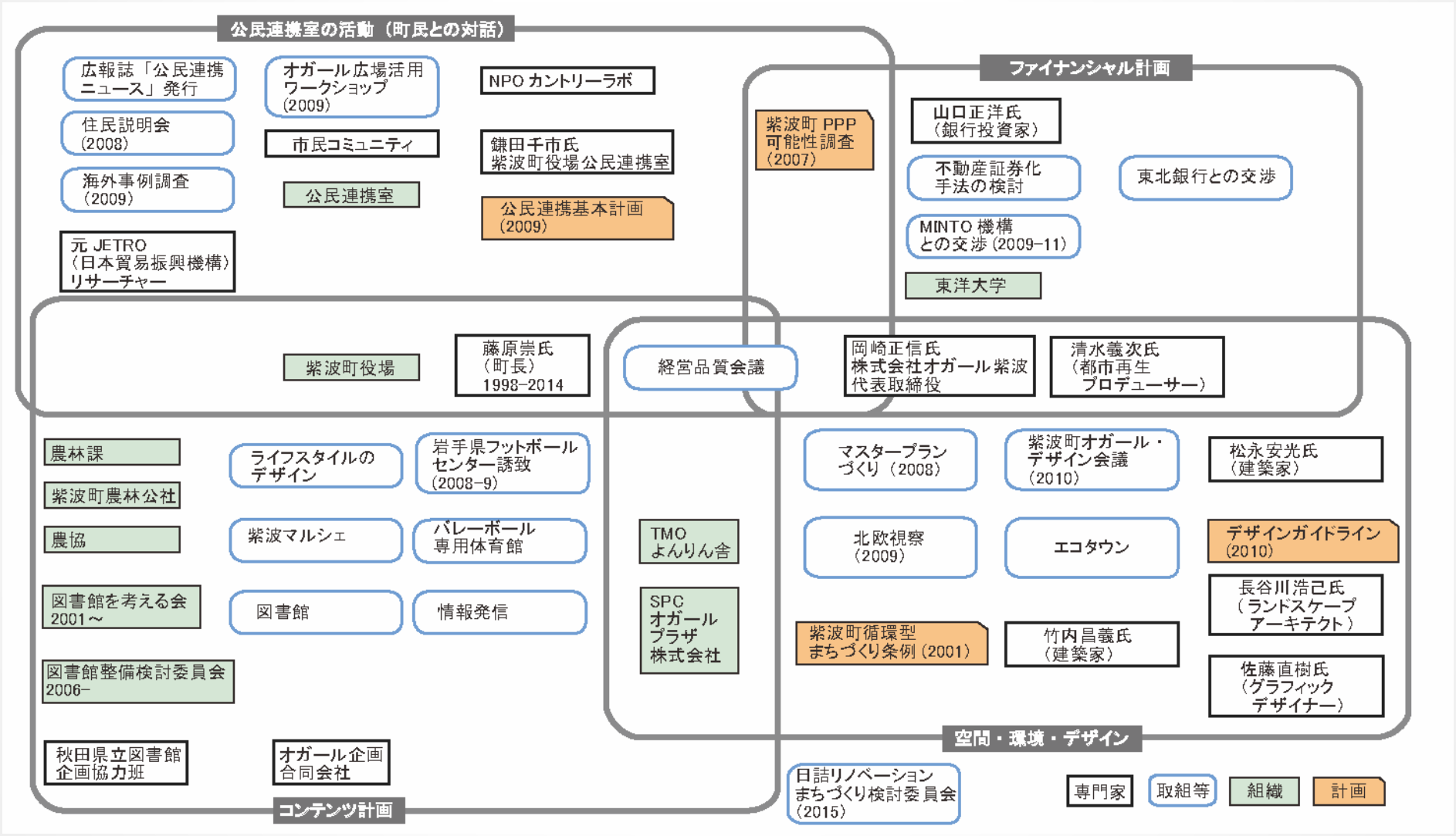
まちづくりのプロセスに関する4つの基本モデル（村山（2021）より引用・加筆）



岩手県紫波町/オガール紫波プロジェクト

- 面積: 38.98km^2、人口: 33,103人（推計人口、2022年）
- 主産業は農業、林業、盛岡市のベッドタウンとして発展
- 駅前町有地を開発するオガールプロジェクト
- 自治体職員・議員による視察の受け入れ件数：全国１位（2016～2018）

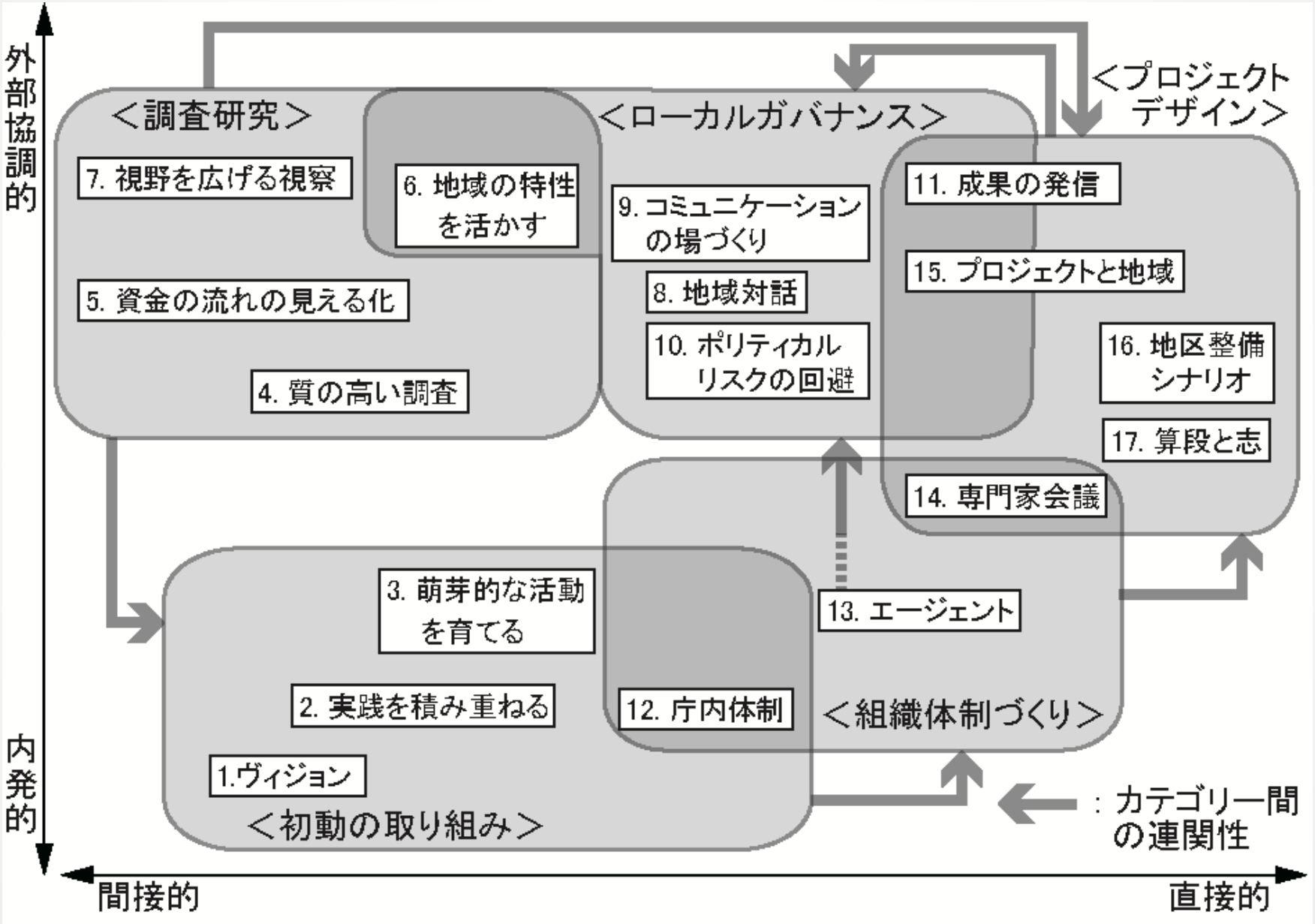

−2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
主な出来事
藤原孝町長当選「企業誘致・開発」から「循環型まちづくり」へ
循環・共生・参加まちづくり表彰（環境大臣賞）（2003）
公民連携への懐疑的論調の新聞報道（2007.09）
岩手県フットボールセンター誘致決定（2009.01）
全国から255団体の視察受け入れ（2015）
盛岡市との合併議論（2002−2003）
紫波町－東洋大学「公民連携の推進に関する協定」（2007.04）
官民複合施設オガールプラザオープン（2012.06）
オガールタウン日詰二十一区宅地分譲開始（2013.10）
役場新庁舎オープン（2015.05）
民間複合施設オガールセンターオープン
オガール関連
マスタープラン検討（2008. 春 −）
オガールデザイン会議（2009.06−）
資金調達事業計画テナントリーシング
MINTO機構融資決定（2011.06）
紫波町図書館開館（オガールプラザ内）（2012.08）
エネルギーステーション完成（2013.06）
民間複合施設オガールベースオープン（2014.07）
紫波町PPP可能性調査（2007.08）
岡崎氏エージェントとして活動（2008.3−）
40社への民間意向調査
市民との100回の意見交換
オガール紫波株式会社設立（2009.06−）
オガールプラザ株式会社設立
紫波町PPP推進協議会による町民・民間ニーズ調査（2007−08）
役場内に公民連携室設置（2008.01−）
市民参加の場を活用した情報共有
オガールプロジェクト調整会議
ワークショップ
日詰リノベーションまちづくり検討委員会（2015）
役場内に地域開発室設置（2018）
循環と協働のまちづくり
ファシリテータ養成講座（2005−06）
役場内に協働推進室設置（2005−）
協働を考える会議
地域づくり補助金制度（2008−）
市民活動支援センター開設（2006−）
コミュニティビジネス創出支援（2009−）
NPO紫波みらい研究所設立（2001.07−）
市民参加推進会議（2008−）
有機資源循環施設の整備
町産木材を使った公共施設の建設
木材利用、ペレットストーブ普及
有機堆肥の生産など
主な計画方針
新世紀未来宣言（2000.06）
市民参加条例（2008）
環境・循環基本計画（2001）
持続的に自立できる行財政計画（2004）
「公民連携元年」宣言（2007.03）
公民連携基本計画（2009.02）
デザインガイドライン（2010.03）
都市計画計画マスタープラン（2013.05）
循環型まちづくり条例（2001）
組織
計画
ハード
取組等
：事業展開
：行政の取組み
：組織と策定した計画・取組・ハード等
：関連する組織・取組


公民連携室の活動（町民との対話）
広報誌「公民連携ニュース」発行
オガール広場活用ワークショップ（2009）
NPO カントリーラボ
住民説明会（2008）
市民コミュニティ
鎌田千市氏 紫波町役場公民連携室
海外事例調査（2009）
公民連携室
公民連携基本計画（2009）
元 JETRO（日本貿易振興機構）リサーチャー
ファイナンシャル計画
紫波町 PPP 可能性調査（2007）
山口正洋氏（銀行投資家）
不動産証券化手法の検討
東北銀行との交渉
MINTO 機構との交渉（2009–11）
東洋大学
紫波町役場
藤原崇氏（町長）1998–2014
経営品質会議
岡崎正信氏 株式会社オガール紫波 代表取締役
清水義次氏（都市再生プロデューサー）
農林課
ライフスタイルのデザイン
岩手県フットボールセンター誘致（2008–9）
マスタープランづくり（2008）
紫波町オガール・デザイン会議（2010）
松永安光氏（建築家）
紫波町農林公社
農協
紫波マルシェ
バレーボール専用体育館
TMO よんりん舎
北欧視察（2009）
エコタウン
デザインガイドライン（2010）
図書館を考える会 2001～
図書館
情報発信
SPC オガールプラザ 株式会社
紫波町循環型まちづくり条例（2001）
竹内昌義氏（建築家）
長谷川浩己氏（ランドスケープアーキテクト）
図書館整備検討委員会 2006–
佐藤直樹氏（グラフィックデザイナー）
空間・環境・デザイン
秋田県立図書館企画協力班
オガール企画合同会社
日詰リノベーションまちづくり検討委員会（2015）
コンテンツ計画
専門家
取組等
組織
計画

紫波のまちづくりの特徴

- 新しい方針の下で動き出すための初動の取り組み
  - 新世紀未来宣言、協働のまつづくり、公民連携
- 地域状況を正確に把握するための調査研究
  - 行財政計画、PPP可能性調査
- 新しい地域づくりのための組織体制
  - 公民連携室設置、エージェント登用、デザイン会議
- 地域主体と共創的に地域づくりを進めるためのローカルガバナンス
  - 市民との意見交換会、議会説明
- 地区整備を効果的・効率的に推進するためのプロジェクトデザイン
  - 地区整備シナリオ

紫波のまちづくりの特徴



技術官僚モデル

- 2004年に「持続的に自立できる紫波町行財政計画」を策定している。市町村合併をしない決定をしたものの、財政が逼迫していることで公共事業による開発に着手できないことが明確となり、「町民・企業・行政が三位一体によるまちづくり」を目指すこととした。
- 2007年に東洋大学と公民連携の推進に関する協定を締結し、「紫波町PPP可能性調査」を実施した。本調査では、“可能”との結果だった。
- 2010年に『オガール・デザインガイドライン』を策定した。このガイドラインは、エリア全体や緑の大通りゾーン、住宅地、インフォメーションに関するコンセプトで構成されている。このガイドラインの策定を目的に2009年に設置されたのが、ランドスケープアーキテクトや建築家、デザイナー、行政職員で構成されている『オガール・デザイン会議』である。

確定的な計画を作るのではなく、その後の議論や行動の基準を提示する
地域外の専門化と地域を繋げる

政治的影響モデル

- 2000年に、町長が『新世紀未来宣言』を宣言し、町が条例の制定や計画の策定を通じて、まちづくりの方針を明確に示していった。座談会等を通じて、町長自らが町民と対話を重ね、町民の理解と意識は次第に高まっていった。
- 町長は、自身の民間会社の経営経験から、その経営感覚を行政に取り入れられるよう、町職員の意識改革を図ってきた。同時に、町民の目線で判断し、公平性を保ち、総合的なバランスをはかりながら事業を進めてきた。
- 町長は “壊れたテープレコーダー”と自称するとおり、いつどこでも、一貫した内容を話していた。そして、「手段は現場に任せる」という方針も一貫していたことから、自治体職員も町長を信頼して、“走りながら考える”ことができたという。事業の大事な局面では、町長自らが先頭に立って対話を進め、様々な問題にも対応してきた。
- 行政の体質を一朝一夕に変えることは難しいが、説明責任を果たし、時代の変化に応じた柔軟性も併せ持つ町長の姿勢が、取り組みを持続する上で有効に機能した。

新しい方針に向けて動き出すために住民や役場職員の意識を変えるための第一歩
町民の目線で判断し、公平性を保ち、総合的なバランス

社会運動モデル

- 2001年に『環境・循環基本計画』を策定し、住民と町で、今ある紫波町の環境を保全・創造し、次世代に確実に引き継ぐ取り組みを始めた。例えば、町産材を活用した公共施設の整備、完熟堆肥の活用、環境マイスターの養成、ごみ分別の徹底などである。環境マイスター養成講座は毎年開催しており、受講者は212名を数える。
- 協働のまちづくりにおいては、『市民参加推進会議』を組織し、各課が実施する計画づくり等が有効に実施されているか評価を行っている。また、市民活動支援センター『ゆいっとサロン』を開設し、町民主体による小さな実践を支援してきた。地域づくり活動補助金の交付団体決定を公開で行うことも促進策の一つである。
- このようなプロセスを経て、循環型まちづくりや協働のまちづくりの価値観を町民と共有し、その後の取り組みにつながっていった。

環境や協働をテーマとした市民主体による小さな実践を地域で支援
市民活動が活性化していたことが、オガールプロジェクトにおける市民参加に繋がった

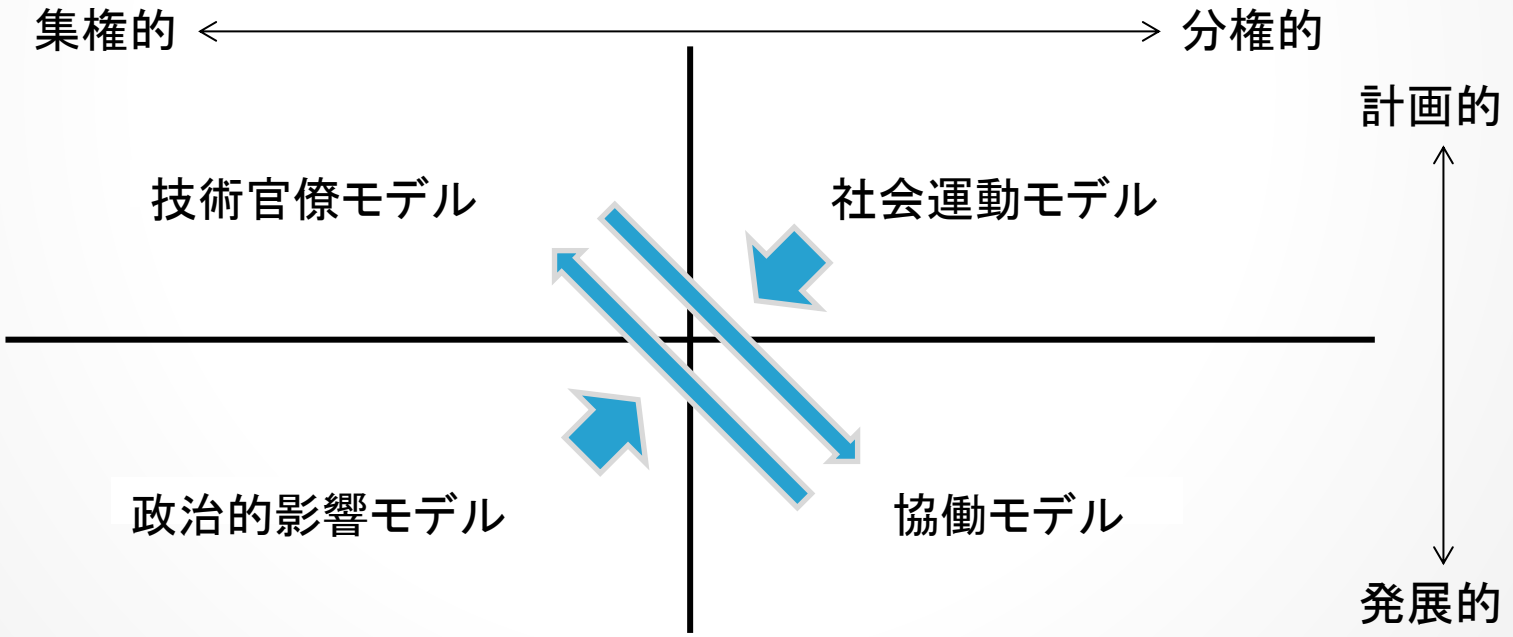
協働モデル

- 2007年に取り組んだ都市再生モデル調査事業『紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム』において、市民との100回の意見交換を実施した。個々の要素だけを議論するのではなく、「その公有地を活用して、町民の暮らしがどうなるか、何を達成したいか」を総合的に議論できることが重要。
- 一方で、“民間事業者との対話”は、既存のTMO（まちづくり会社）に所属した岡崎氏が、企業立地研究会を組成し投資意欲のある40社の意見を集約した。市民参加条例を有する紫波町は、その後、『第二総合計画後期計画』や『食育計画』、『緑の大通り担い手づくりワークショップ』、『子育て支援ワークショップ』など、あらゆる市民参加の場を活用してオガールプロジェクトの情報共有を図った。

「自分がしたい暮らしを実現する」ことへの支援・誘導
多様な主体とのネットワーク

考察

- オガールプロジェクトについては、「技術官僚モデル」と「協働モデル」が相互に連携しながらプロジェクトが進められてきたことが明らかになった.
- それらに対して「政治的影響モデル」「社会運動モデル」が間接的な影響を与える構造
- これは，住民主体のまちづくり，つまり「協働モデル」への変化を指向する一般的な見方とはやや異なる結果である.



→重層的（対住民だけではない）な対話の場、多様な主体とネットワーク、成長と学習

まとめ

- まちづくりのプロセスに関する4つの基本モデル
  - 技術官僚モデル/政治的影響モデル/社会運動モデル/協働モデル
- 地域づくり先進事例、岩手県紫波町/オガールプロジェクトの概要
- 岩手県紫波町のオガールプロジェクトをまちづくりのプロセスに関する4つの基本モデルの観点から分析
  - 「技術官僚モデル」と「協働モデル」が相互に連携しながらプロジェクトが進められてきた
  - 重層的（対住民だけではない）な対話の場、多様な主体とネットワーク、成長と学習

- 福島県における復興まちづくりにおいては，様々な主体が参画し様々な対話の場が持たれている一方で，連携の不備が指摘される．紫波町オガールプロジェクトにおけるモデル間の相互連携の構造等が現状の課題解決に寄与することが示唆される結果