

公共施設等の複合化を実現するために

すずき まさと
鈴木 真人
あきた りょうこ
秋田 涼子

一般財団法人日本経済研究所 調査局 上席研究主幹

一般財団法人日本経済研究所 調査局 主任研究員

これまで、6回にわたって公共施設等の複合化に向けた検討をおこなってきた。今回は、最終回として、「地域を挙げた取組み」についてオガールプロジェクト（岩手県紫波町）を事例としてみてみるとともに、シリーズ全体を俯瞰し、公共施設等複合化の実現に向けた方策に関する現時点でのとりまとめをおこないたい。その後、残された検討課題についても触れる。

1. 地域を挙げた取組み

(1) まちづくりの視点

一般的に、公共施設はその地域における公共サービスの必要性に基づき計画・整備されている。従って、公共施設には、それぞれの地域における「まちづくり」の考え方が反映されている。そのため、公共施設整備を官民連携事業（PPP/PFI）によって実施する場合、事業を実施する民間事業者に「まちづくり」に対する一定の配慮が求められることが多い。例えば、公募要項等において、地域に対する理解、まちづくりへの配慮、地場事業者との関係等の記載が求められ、応募者に対して「まちづくり」と当該事業との関係を説明させるケースがよくある。しかし、実際には、当初求められた事業目的は概ね達成しているものの、完成後の次なる課題として例えば、周辺街区との連携など「まちづくり」に向けた新たな取組みを求められてくる場合がある¹。

事業の実施前に考えた「まちづくり」と施設完成後のそれとの相違はどこからもたらされるのか、今回、オガールプロジェクト（岩手県紫波町）を事例

として「まちづくりの視点」について、改めて考えてみたい。

(2) オガールプロジェクトにおける注目点

「オガールプロジェクト」は、岩手県紫波町のJR紫波中央駅前の長く未利用となっていた町有地において、第三セクターのまちづくり会社、オガール紫波株式会社を中心となって進めている複合開発である。平成23年4月の県フットボールセンターの開業以降、順次各施設がオープンし、平成29年6月のエネルギーステーションのオープンにより、ほぼすべての施設整備が完了している。（後述の事例：「オガールプロジェクト」参照）。

「オガールプロジェクト」についてまず気づくことは、その施設／プロジェクトの数の多さである。しかも、その用途や事業スキーム、関係者は実に多彩である。従って、これだけのプロジェクトを一気に立ち上げることを可能とした基本の考え方を知り、さらには、その基盤となっている紫波町の明確なまちづくりの意図（＝「まちづくりの視点」）について理解することがプロジェクトの理解に繋っていくものと考えられる。

オガールプロジェクトにおいては、公共事業、民間事業、PFI手法等様々な官民の組み合わせによる事業手法が用いられている。官民連携事業（PPP/PFI）は、公共と民間という性格の異なるプレイヤーの共同作業であることに加え、施設の複合化等に伴い関係者が著しく増えてくる。プロジェクトを成功させる最初のカギは、これら膨大な数の関係者

¹ 本シリーズ第5回「公共施設マネジメントの出口に向けて」（日経研月報2017年5月号）参照

が当該プロジェクトに対する共通理解を持つことにある。個々の施設の特徴を出しながら、どのような“まち”になりたいのかという「まちづくりの視点」が共有されていなければ、出来上がったプロジェクトに一体感は得られない。さらに、オガールプロジェクトでは、このような「まちづくりの視点」が事業者側だけでなく、利用者である市民とも共有されている。

紫波町は、持続的に自立していくという目標の実現に向けてオガールプロジェクトに取り組んでいる。プロジェクトの共通のコンセプトは、“多様な人が集まるところ”であり、「消費」を目的としない人が集まる施設づくりを先行し、多様な人が集まることで、様々な商業サービスが発生して賑わいが生じるという考え方の下に具体化を進めてきている。

しかし、コンセプトを掲げるだけでは「まちづくりの視点」は共有されない。このプロジェクトへの取り組み開始から計画策定までの2年間に、100回以上と言われる町民との意見交換会や説明会などが開催されており、まさに町民の合意に基づいた事業であるからこそ、事業開始後、町民は自然と施設を利用しているものと考えられる。さらに、紫波町民にとって使い勝手が良く、出かけたが、利用したいと思わせる施設は、近隣市町村の住民にとっても同様の認識を持たれており、町外からの利用者も多くなっている。

オガールプロジェクトは、今年6月に全施設が出そろったところであり、事業の本格化はこれからである。これまで、“多様な人の集まるところ”という点では、良好なスタートを切っていると評価できるが、今後、事業の継続のためには、事業性が求められる。プロジェクトの成否を判断するには、今しばらく見守っていく必要があるだろう。

(3) 「まちづくりの視点」から地域を挙げた取り組みへ
人がその地域に住み続ける理由は様々ある。基本的には、好ましい何かがそこに存在するものと考えられる。紫波町の住民は、計画策定までに費やされた話し合い等を通じて、町の将来が良くなっていくという希望を持ったものと考えられる。そして、プロジェクトが徐々に具体化していく中で得られている、その効果に対する実感が、各施設の利用状況に表れていると考えられる。

公共的な施設は、建て替えはもちろんのこと用途変更することなども難しい。重要な施設であるほど、住民参加や合理的な意思決定が、施設整備を具体化する際の課題と認識されており、これまでも様々な取り組みがなされてきた。プロジェクトの実施後の市民の満足度を高め、施設・機能が継続的に利用されていくためには、地域を挙げた取り組みとなっているかどうか重要な論点なのである。どのようなまちづくりを目指すのかは、地域によって異なる。よって、オガールプロジェクトにおいては、「まちづくりの視点」を共有し、地域を挙げた取り組みとなっている点について注目すべきである。

2. 公共施設等の複合化について考える

(1) 論点の確認

今次研究では、公共施設の更新・再整備を促進する方策として複合化に着目し、民間施設を含む公共施設等の複合化について、公共施設マネジメントの実施等を含む「まちづくりの視点」を設定した上で、その具体化の手法として官民連携事業（PPP/PFI）を想定した。そして、今回を含めて10事例（図表1）を紹介し、以下の3つの論点からの検討を加えた。

論点1：目的の明確化と合理的な意思決定

論点2：地域における公共機能の維持と長期の利用

論点3：地域を挙げた取り組み

(図表1) 事例の概要

名称	概要	主な施設／機能	運営主体	事業手法
・アオーレ長岡 (新潟県長岡市)	老朽化した既存の厚生会館の建替えに際して、中心市街地の活性化の視点からアリーナ(既存機能の拡張)、市民交流広場(新設)、市役所機能(既存施設の移転集約)を合わせた複合施設。	・市役所(議場含む) ・市民協働センター ・アリーナ ・市民交流広場	長岡市	公設公営
・イオンモール堺鉄砲町 (大阪府堺市)	大型商業施設:イオンモール堺鉄砲町の開発に当たって、下水再生水をはじめとする地域の未利用エネルギーの活用など先進的な環境への取り組みをおこなっている。	〈下水再生水の活用〉 ・水の地域循環 ・熱源利用 ・水環境の改善	イオンモール(株) 関西電力(株) 堺市	民設民営
・万博スマートコミュニティ (大阪市吹田市)	複合施設「EXPOCITY」と「市立吹田サッカースタジアム」の間で電力を融通する仕組みを構築し、「EXPOCITY」の太陽光発電の電力を両施設で面的に利用するもの。	〈エキスポシティ内〉 ・太陽光発電設備 ・蓄電池 ・受電設備	エキスポシティ 関西電力(株)	民設民営
・大阪城公園パークマネジメント事業 (大阪府大阪市)	大阪城公園を含む大阪城・大手前・森之宮地区の観光拠点化を目指し、日本初の観光拠点型PMO(公園を一体管理し、新たな魅力向上事業を実施する民主体の事業者:Park Management Organization)を導入するもの。	・大阪城天守閣 ・大阪迎賓館 ・西の丸庭園 〈新しいサービス〉 ・売店(リニューアル) ・駐車場(拡張) ・御座船 ・ロードトレイン	PMO 事業者	公設民営
・篠崎ツインプレイス (東京都江戸川区)	地下鉄駅の開業に合わせ、土地区画整理事業を実施するとともに、中核施設として、公共施設と民間による収益施設をPFI手法により一体開発。	・図書館 ・駅前広場 ・駐輪場 ・商業施設(民間) ・駐車場(民間) ・住宅(民間)	公共部分は指定管理民間事業有り	土地区画整理事業、PFI
・黒崎副都心整備計画 (福岡県北九州市)	副都心にふさわしい都市機能の充実と地域の回遊性の向上を目的に、PFI手法を活用して、公共施設整備と公有地の有効活用を一体的に実施。	・図書館 ・ホール ・公園 ・シニアマンション(民間) ・生活利便施設(民間) ・集合住宅等(民間)	SPC	PFI方式(BTO)、指定管理
・北九州市立思永中学校 (福岡県北九州市)	学校の建替えに合わせ、学校施設を地域の施設として共用化、また余剰敷地の活用を実施。民間事業者との連携(PFI方式、定期借地方式)によって実現。	〈学校施設〉 ・中学校 ・プール(地域開放) 〈余剰敷地〉 ・西日本工業大学大学院 ・地域連携センター	SPC	PFI方式(BTO)、定期借地方式
・旧多摩川小学校活用事業 (東京都立川市)	廃校となった学校施設を地域活動の拠点や地域に必要な機能として整備。市民と民間事業者との連携(資産の無償貸し付け)によって実現。	・インキュベーションセンター ・サイクルステーション ・交流施設 ・フィルムコミッション	NPO 法人	施設は普通財産とし、民間事業者者に無償貸し付け。運営費補助有。
・立川こども未来センター (東京都立川市)	まちの中心であった旧庁舎施設を活用してまちのにぎわいづくりや新しい市民ニーズに対応する機能を整備。民間事業者との連携(改修+指定管理制度)によって実現。	○旧庁舎→こども未来センター ・子育て機能 ・市民活動支援機能 ・行政窓口 ・立川まんがばーく(自主事業) ○市民会館	民間企業グループ 公共部分は市市民会館企画は財団	改修は市が実施(民間提案)。指定管理
・オガール紫波 (岩手県紫波町)	紫波中央駅前町有地の複合開発。「町の特色を生かし、人に優しい統一感のある景観で住みよい町にする」方針の下、町が主導して実施した官民連携事業。	○オガール広場 ○オガールプラザ ・図書館、マルシェ、カフェ、眼科等 ○オガールベース ・オガールアリーナ(バレーボール専用) ・オガールイン ○岩手県フットボールセンター ○オガールタウン ○オガールセンター ・ペーカリー、アウトドアショップ	オガール紫波(株) PPP 推進協議会	公共事業 PFI 方式 民設民営 定期借地方式

〈事例からみる論点1〉

アオーレ長岡（第2回）は、中心市街地の活性化を目標に掲げたプロジェクトであり、市役所やアーリーナなど性格の異なる公共施設が複合化されている。事業手法としては公設公営に分類されるものの、事業には様々な形で市民、NPO、民間事業者が関与しており、実態は官民連携事業とあって差し支えない。目的が明確化されている事例といえよう。

第5回で紹介した篠崎ツインプレイスと黒崎副都心整備計画は、PFIの成功事例とされているが、完成後に、新たなまちづくりの視点から、次なる運用を求められており、官民連携事業（PPP/PFI）実施時の目的設定について、示唆を与えてくれる。

第6回では、既存の公共施設の用途変更や再活用を試みた事例として、思永中学校、たちかわ創造舎、子ども未来センターを紹介した。

〈事例からみる論点2〉

論点2については、公共機能の長期間にわたる維持という観点からLCC（Life cycle cost）に着目した。

まず、初期投資額の抑制については、官民連携事業（PPP/PFI）の導入事例等が参考になる。今次研究においては、アオーレ長岡の市民債や篠崎ツインプレイスと黒崎副都心整備計画におけるPFI事業の実施状況を紹介した。

次いで、事業開始後の維持管理運営については、事業期間中の増収策と経費の節減によるLCCの削減を検討した。

イオンモール堺鉄砲町と万博スマートコミュニティ（いずれも第3回）は、エネルギーマネジメントを実施することにより、事業期間中の経費節減と緊急時のエネルギー確保を目指している事例である。

大阪城公園パークマネジメント事業（第4回）は、複合施設を一体管理することによる入場者増と増収を図る試みである。

どちらの事例も、成果がみえてくるのは今後であるが、公共機能の維持と採算性を考える上での先進的な取組みと言えるだろう。

〈事例にみる論点3〉

公共施設については、基本的に地域を挙げた施設整備や運営が目指されている。しかし、市民の満足度などに表れる結果に違いが出ていることも事実である。オガールプロジェクト（今回）からは、地域を挙げての取組みについて、新たな視点が得られると思われる。

アオーレ長岡や第5回、第6回で紹介した各施設についても、それぞれ、地元住民との長期間の検討を踏まえた地域を挙げた取組みはおこなっており、各地域の事情による工夫の必要性和、地域を挙げた取組みの難しさについて示唆が得られる。例えば、子ども未来センターは、地域住民の要望を取り入れることで、庁舎からの用途変更がなされている。

(2) 公共施設等の複合化の課題

全国には、高度経済成長期に建設された大量の公共施設が存在しており、これらが更新時期にきている。しかし、少子高齢化・人口減少等に伴って社会的なニーズが変化してきており、単純な置き換えによる更新で良いかどうか議論が必要とされている。さらに、地公体は厳しい財政事情の下、行財政改革の必要性に迫られており、公共サービスを維持・更新していくための新たな工夫が必要となってきた。

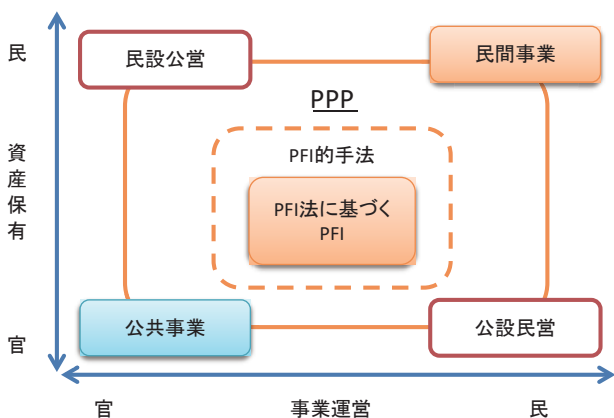
その工夫のひとつとして、公共施設等の複合化に焦点を当てたのは、施設や機能を複合化することにより、施設数を調整して地域の負担を減らすとともに、多様なニーズへの対応可能性が考えられるからである。そのため、官民連携事業（PPP/PFI）をひとつの出口として想定しているが、オガールプロジェクトに限らず、官民連携事業（PPP/PFI）に

よる公共施設等の複合化は、そのまま事業の“複雑化”をもたらすことになる。

官民連携事業（PPP/PFI）については、公設民営と言った資産保有と事業運営とによる事業分類が良く行われているが、近年、PPP（Public Private Partnership）について、その適用範囲が拡大している（図表2）。例えば、公共事業であっても、一部業務の民間委託が普通におこなわれており、また、公共事業を民間譲渡等し、民営化する場合もPPPに相当するものとするなど、公共サービスの提供において、何らかの形で民間が参画する手法を幅広く捉えた概念と捉えられている²。PFI(Private Finance Initiative) は、PPPの手法の一種と考えられており、PFI法に基づいて実施される事業を指しているが、手続きを簡略化するなどして、PFI的な手法として実施されるケースがある。

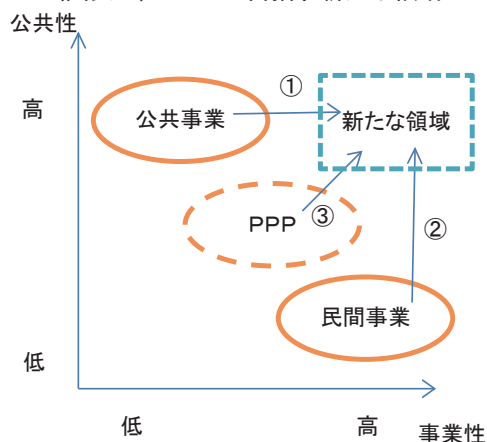
事業の複雑化は、このような個々の事業に対する創意工夫の発露の結果である。結局、事業の成果を得ることが重要であり、官民連携事業（PPP/PFI）は手段に過ぎないことがわかる。目的の達成のために、必要な手法について地域を挙げて検討し

（図表2）官民連携事業（PPP/PFI）のイメージ



² 内閣府では、PPPを「公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的な使用や行政の効率化等を図るもの。」と定義している（PPP/PFI推進アクションプラン（内閣府）平成28年5月改訂）。

（図表3）PPPの目指す新たな領域



- ①公共事業の採算性／事業性の向上
- ②民間事業の公共性への関与
- ③新たな手法導入によるPPPの領域拡大

（出所）鈴木真人、足立文「公共施設マネジメントの現在位置～地域の課題解決に向けて～」日経研月報2014年11月号

ていくことが必要であり、公共事業と民間事業の中間領域をPPPと考えたとすると、公共事業については採算性や事業性に関する考え方の導入、民間事業については公共性への関与の向上を求めていくような考え方を持つことが、重要になってくるであろう（図表3）。

（3）公共施設マネジメントの導入

公共施設マネジメントは、「地域内の複数の公共施設について、“まちづくりの考え方”に従って、そのあり方および整備の方向性を一体的に考える」手法であり、多様かつ大量の公共施設について、包括的にそのあり方を考えるところに特色がある。

そして、このような公共施設マネジメントを「まちづくりの視点」を共有するための手法として捉えた時、その出口として官民連携事業（PPP/PFI）の実施が求められている。

「まちづくりの視点」に従って、公共施設マネジ

(図表4) 公共施設としての必要性和存廃のパターンの考え方

		ハードの残存価値		
		持続可能	改修/再利用	廃止
公共施設としての 必要性	有り	存続 長寿命化	存続/改修	移転
	一部有 or 転用	存続/転用	改修の上 別用途への転用	移転 新築
	無し	民間転用	改修の上 民間転用転用	更地化 売却等

メントを実施することにより、地域内の複数施設の状況を同時に把握した上で、公共サービスの最適化の検討が可能となる。その結果、残す施設と廃止・縮小する施設の候補が浮かび上がってくることになり、さらに、残す施設についても、機能の複合化、集約化が検討される可能性や、長寿命化という選択肢も出てくる(図表4)。

今や、施設自体の寿命は60~80年と長期が想定されており、公共施設マネジメントを通じた公共施設の最適化は、まちづくりという長い時間軸に寄り添いながら具体化していくことが求められている。そのため、長期目標と10年程度の見直しがセットになっている計画として立案される場合もある。

このように、「まちづくりの視点」を共有しつつ公共施設マネジメントとを導入し、その出口として官民連携事業(PPP/PFI)を実施することにより、公共施設等の複合化は具体化されていくものと考えられる。

3. 公共施設等の複合化を促進するために

(1) 公共施設マネジメントと官民連携事業(PPP/PFI)の現状

現在、全国のほとんどの地公体において、公共施設等総合管理計画が策定され、公共施設の全体像の把握が進んでおり、このようなデータを基本として、公共施設マネジメントの考えに基づいた、具体の公共施設再編計画の作成(「ポスト総合管理計画」)がこれから本格化してくるものと考えられる。

また、PFI事業は、「PFI法」制定(平成11年7月)以降、平成27年度までに、実施方針公表件数:527件(累計)、契約金額:4兆8,964億円(累計)の実績があるが、国では、「PPP/PFI推進アクションプラン」(平成28年5月改訂)において、平成25~34年の10年間で21兆円規模の事業に取り組むことを目標としているほか、平成28年6月に閣議決定された「骨太の方針2016」「日本再興戦略2016」「ニッポン一億総活躍プラン」において、有望市場の創出や社会資本整備に向けたPPP/PFIの一層の活用、推進を位置づけている。

さらに、内閣府は、総務省とともに人口20万人以上の地公体に対して、平成28年度末までに「PPP/PFI優先的検討規定」の策定を要請している。これは、事業費10億円以上、運営のみは1億円以上の公共施設整備事業に対して、PPP/PFI手法の検討を促すものであり、平成29年4月時点で、対象(181団体)のうち1団体を除いて既に作成または今後の策定を予定している。

このような国の施策により、「まちづくりの視点」を持って、地域の公共施設等の複合化に向けた取り組みが加速することが期待されている。

しかし、市民の同意を得ながらそれなりの規模の事業を進めるには、各地公体が抱える様々な事情を変数とする、いわば連立方程式を解く必要があり、そのことが、地域における事業の実施を遅らせている側面がある。

(2) 公共施設等の複合化に向けたみちすじ

公共施設の更新、再整備を推進していく上で、目的を明確化するため、あるいは地域を挙げた取組みとするため、地域の共通理解を得ることが必要となってくる。地域独自の「まちづくりの視点」は、その施設の必要性や規模を考える上での物差しとなってくる。すなわち、必要となる公共サービスに対する需要は、将来の“まち”の姿を描くことによって計測されるものであり、今後の需要を見通すことによって、公共施設の更新・再整備すべき量を見積もることが出来るようになるからである。

また、“まち”の将来像を明確にしていくことは、地域において必要とされる単純な公共施設の量のみならず、公共的な諸機能に関するグレード、整備の優先順位、官民の役割分担などについての議論を可能とし、地域毎の特色ある「まちづくり」に繋がっていくものと考えられる。例えば、同じ時期に建てられた規模の近い公共ホールであっても、A市は長寿命化、B市は廃止して機能は民間施設で代替、C市は近隣の需要も取り込んだ施設に建て替え、といった違いが出てくると予想されるのである。

結局のところ、限られた財源を用いて長期間利用する公共施設の更新・整備を行うに当たって、住民は出来るだけ“良い”施設を望んでいる。また、その負担については、否定するものではないが、許容できる範囲を周知した上で議論することが求められる。

このような議論を行うには、「まちづくりの視点」を設定した上で、議論の出発点としての“まち”の現状を把握し、まちづくりの方向性を関係者（公共、民間、市民）で共有することで、取り組むべき課題を認識していくことが求められる。

(3) 公共施設等の複合化を促進するために

プロジェクトの具体化には、まちづくりの総論賛

成から施設整備の各論賛成につなげていく必要がある。そこでは、施設を整備する側と利用する側の考え方も一致させる必要が出てくる。

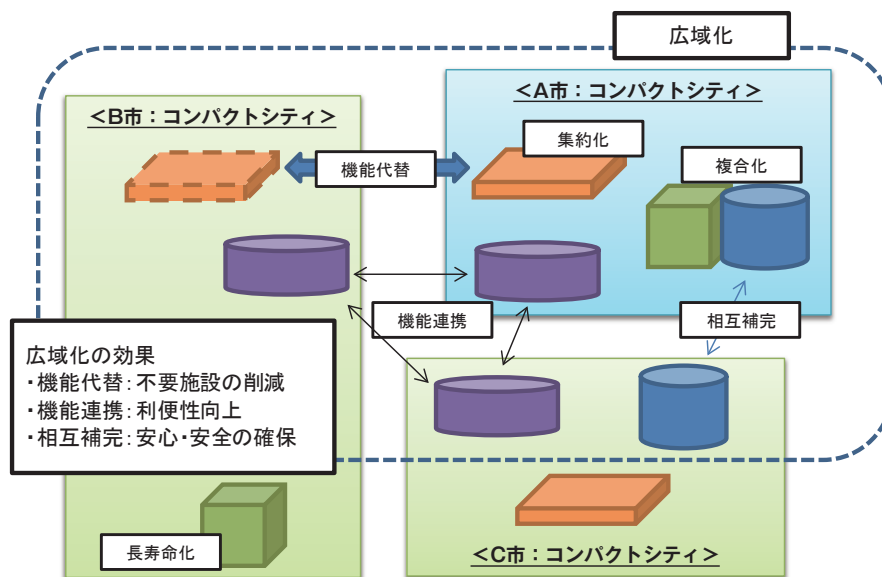
例えば、人口減少が予想される中、負担の削減を考えると、まちのコンパクト化に向かうことが想定される。しかし、市民側から見ると、交通機関の発達や情報化の進展により、隣町であっても、よりよいサービスに対する需要が発生することは抑制できない。このようなまちのコンパクト化と、需要の広域化の両立が、次の大きな課題になってくると思われる。

机上では、図表5に示すように、機能代替、相互補完、機能連携などを組み合わせることで、まちのコンパクト化と広域化の両立の可能性は考えられる。従って、今後、地公体の枠を超えた広域化についての今ひとつの検討が必要になるだろう。

これまで、7回にわたって、公共施設の更新・再整備に対応するため、民間施設も含めた複合化で対応することを想定し、その手法として官民連携事業（PPP/PFI）を用いる議論を行ってきた。取り上げた事例の数も限られており、全ての議論を尽くしたとは言えないかも知れないが、当初に設定した3つの論点は、それなりに有効であったと考えられる。これら論点は、一見、目新しいものではない。しかし、必要な施設や機能について議論を尽くすことは容易ではないし、地域を挙げた取組みをおこなうには、多くのプレーヤーをコントロールする必要が出てくる。また、先を見通したLCCを検討するには、新たな技術や知見が求められるなど、奥が深い。

さらに、今回検討できなかった広域化も加えながら、議論を収斂するためには、自分たちの住む“まち”あるいは地域がどうありたいかという「まちづくりの視点」が最も重要になってくるものと考えられる。

(図表5) 公共施設の複合化に伴う広域化とコンパクトシティの関係



コンパクトなまちづくり (目標)	関係性	広域連携 (要素)	事例イメージ
1. 都市機能の維持・集約	類似施設を複数地公体で利用する。	1. 機能代替	・ホール ・体育館
2. 安心・安全の確保	地公体の特定の機能がダウンした際に補完する。	2. 相互補完	・庁舎 ・避難所／防災機能
3. 利便性の向上・にぎわい創出	コンテンツの増加などによりサービス向上を図る。	3. 機能連携	・図書館

事例：オガールプロジェクト

紫波町（岩手県）JR 紫波中央駅前の「オガールプロジェクト」は、長く未利用となっていた駅前町有地に、第三セクターのまちづくり会社、オガール紫波株が中心となって複合開発を実現させたプロジェクトである。平成28年12月から順次テナントがオープンしているオガールセンター、平成29年4月に開所したオガール保育園をもって、ほぼすべての施設整備が完了した。

人口3.3万人の小さな町が全国的に注目を集めたオガールプロジェクト、施設整備段階から、維持管理運営段階に入り、真価が問われるときがやってきている。

(1) 開発の経緯・背景

① オガールプロジェクトの立ち上げまで

紫波町は、岩手県のほぼ中央にあり、県都盛岡市と宮沢賢治で有名な花巻市のほぼ中間に位置する人口約3.3万人の町である。盛岡及び花巻から、JR 東北本線で約20分の距離にあり、両市の通勤通学圏でもある。

紫波中央駅は、平成10年3月に市民の寄付を募って設置された新駅である。町は、その際に公共施設の集約等を目論んで駅前に10.7haの土地を先行取得したものの、景気低迷、町の財政悪化により、多くの部分が未利用のまま放置されていた。

町では、平成16年に「持続的に自立できる紫波町行財政計画」を策定し、職員数の削減や民間活力による新たな行政手法の導入を検討（H19年11月に、

紫波町公民連携基本計画（平成21年2月策定、3月議決）

- 理念：都市と農村の暮らしを「ゆしみ」、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。
- 目的：町民の資産である町有地を活用して、財政負担を最小限に抑えながら、公共施設整備と民間施設立地による経済開発の複合開発を行うこと
- 方針：町の特徴を生かし、人にやさしい統一感のある景観で住みよい町にする
- 公共施設整備：交流、賑わいの場を創出するとともに快適でゆったりとした公共空間の整備を目指す
- 経済開発：様々な雇用の機会を町民に提供するため民間の投資を誘導して活性化を図る

町民や民間事業者が参加する「PPP推進協議会」を設立した。平成19年4月には、東洋大学との間で「公民連携の推進に関する学校法人東洋大学と紫波町との協定書」を交わし、同大学が、課題となっていた駅前町の町有地について、官民連携による開発の可能性を検討。この結果を踏まえ、平成20年度に駅前を含めた一定の区域の開発理念、考え方、デザインガイドラインを作成する方針等を定めた「公民連携基本計画」を策定した。

また、PPP推進協議会設立から、公民連携基本計画策定までの間に、町民に対して重点的に意見交換会や、座談会などを何回も開催し、公民連携事業への理解を深めてもらう取組みを繰り返し実施している。住民意見交換会は2年間で100回以上実施した。また、「紫波町市民参加条例」に基づき住民参加の仕組みがあることも、住民の理解につながって

いる。この「市民参加条例」は、町外から紫波町に働きに来ている人も対象として「市民」とした条例となっている。

② オガールプロジェクトのスタート

平成21年6月に、公民連携基本計画に基づきオガールプロジェクトの推進組織であるオガール紫波株式会社³が設立された。同社は、官と民が連携するためのエージェントの役割を担う会社として設立された三セクであり、町と協働で事業計画を立案する。

翌22年9月に最初のプロジェクトである岩手県フットボールセンターが着工。同月にはオガールプラザ株式会社設立、オガールプラザ着工とオガールエリアのプロジェクトが次々とスタートした。

オガール紫波株式会社

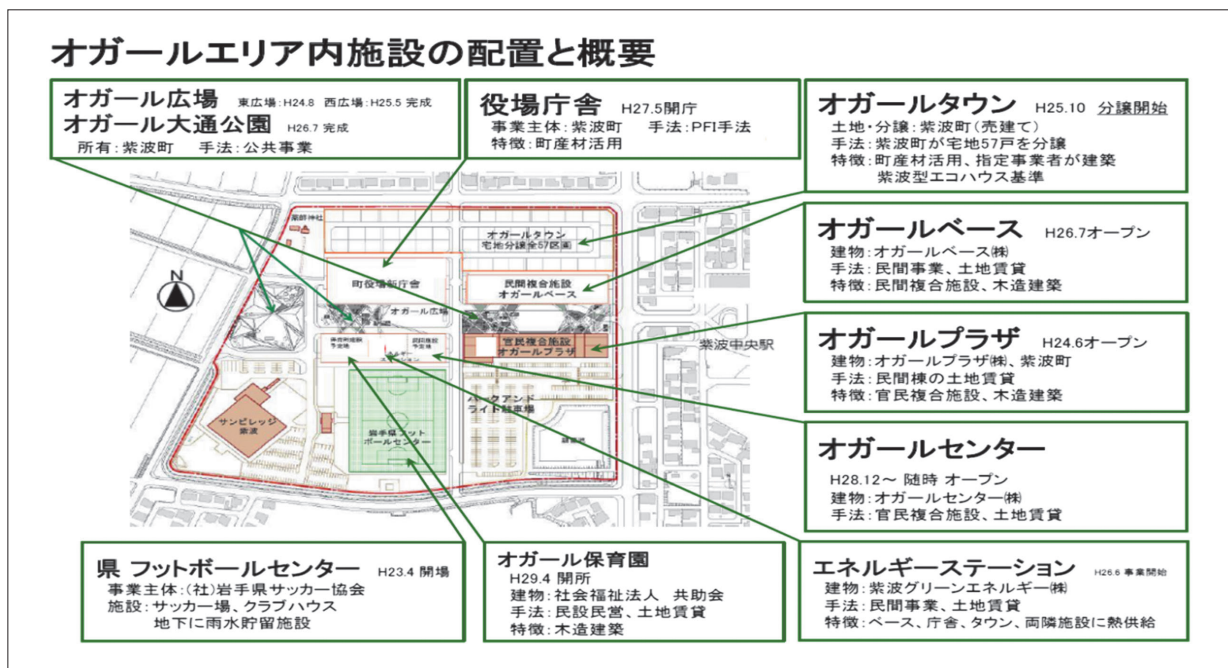
- 設立 平成21年6月 町100%出資 資本金3,900千円
平成22年5月 増資10,000千円 町出資割合39% 株主数10者
- 目的 官と民が連携するためのエージェントの役割を担うこと
社業を通じて、町の一層の発展と町民の幸せを目指すこと
- 事業 ①オガールプロジェクトの推進・調整
②不動産開発
③企画管理運営
④産直「紫波マルシェ」管理運営

³ 同社の株主は、紫波町、(株)紫波まちづくり企画、岩手中央農業協同組合、(株)岩手畜産流通センター、(株)岩手テレビ、(株)東北銀行、(株)北日本銀行、盛岡信用金庫、個人2名となっている。



オガールエリア入口付近（筆者撮影）

（図表6）オガールプロジェクトの内容⁴



資料提供：オガール紫波㈱

(2) プロジェクトの特徴

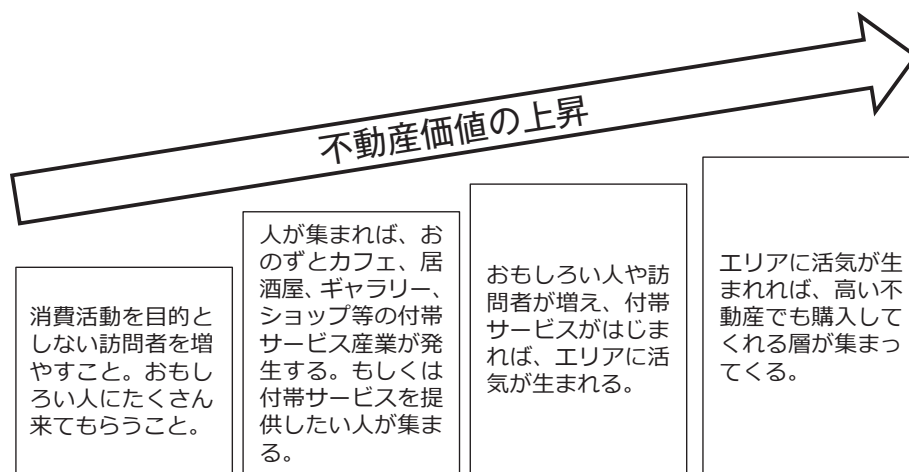
① まちづくりの基本的な考え方

オガールプロジェクトの基本的な考え方は次の通りである。

- オガールプロジェクトの目的：町民の財産である町有地を安売りしない。
- まちづくりの手順を間違えない。
- まちづくりは「人」ではなく「不動産」。
- 付加価値をつければ価値そのものを増大させられる。

⁴ 手法の土地賃貸は、町有地の賃貸である。

(図表7) まちづくりの手順



資料提供：オガール紫波株

② 推進体制

オガールプロジェクトは、複数の施設・インフラ整備を順次、実施していくプロジェクトである。各プロジェクトは、それぞれに適した事業スキームにより、各事業のための運営主体が作られ、それぞれが自らリスクを負い、事業を実施している。各主体が自ら事業を実施することで、主体的に事業に取り組める。一方、オガールプロジェクト全体を①で述べたまちづくりの考え方に基づいて進めていくことが必要である上に、全体のデザインや景観の統一、魅力づくりを考えていく必要がある。紫波町では、これらすべてを町＝公共、で実施するのではなく、町民や外部有識者の力を活用し、官民が連携して進めていくために、地域会社として町とともに、事業を進めるオガール紫波株が設立され、有識者からなるデザイン会議とともに、オガールプロジェクトを進めていく体制となっている（図表8参照）。

③ 不動産開発に対するアプローチ

さらに、ハコ（＝建物、施設等）ができてからテナントを募集するのではなく、先にテナントのめどをつけてから、プロポーザル方式で事業者を選定する、「テナント先付」方式を採用している。これに

より、必要な床面積を算出することが可能となり、過大な設計に基づいた施設整備になるリスクや、テナントが入らず空室が発生するというリスクを避けることができている。この想定の上で工事を行い、オープン時から想定賃料が得られれば、不動産事業のリスクは最低限に抑えることができるという考え方である。①で説明した、まず「商業施設」を入れて人を集めるのではなく、人を集めればおのずと店が集まるという考え方に基づいた仕掛けをすることに加え、その店＝テナントを先に決めた建物整備を行い、入居率100%を実現していくことで、人が集まる町づくり、賑わいのある施設づくりが実現されている。

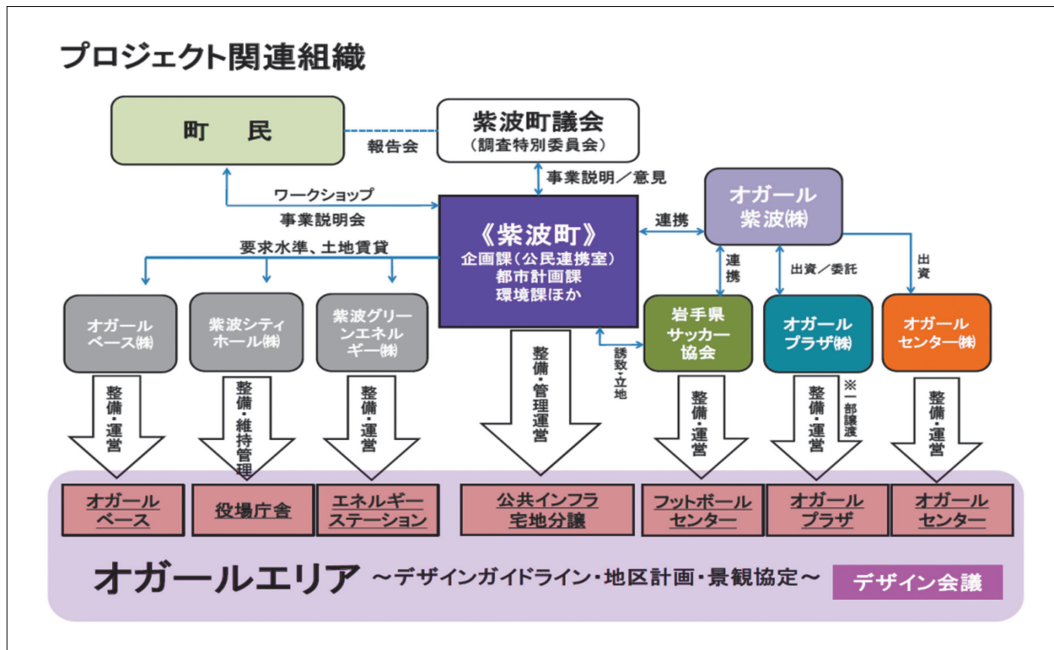
④ 多様な市民の居場所をもたらす仕掛けづくり

プロジェクトの考え方は、まず「消費活動を目的としない訪問者を増やすこと」からスタートする。「商業施設や店舗があれば、人が集まる」という考え方と逆の発想である。

消費を目的としない訪問者を増やすこと、おもしろい人にたくさん来てもらうこと、この2つを実現するために、様々なところに仕掛けがみられる。

役場と図書館という、公共施設の中でも一般の市

(図表8) オガールプロジェクト関連組織図



資料提供：オガール紫波㈱

民利用が多い施設を、公共側で整備している。また、子育て応援施設（学童保育、一時預かり、乳幼児子育て支援施設）や、保育園という市民利用の施設もエリアに整備している。岩手県サッカー協会の誘致（町で20年分の土地賃借料分の補助金を拠出）や、オガールベース内でのアリーナ整備により、スポーツを目的とする人がエリアに来る。

さらに、エリアには、明確な要件がなくても、来た人が過ごせる仕掛けがある。

オガール広場、オガール大通り公園は、町が整備し、直接管理する公園であるが、ベンチや小さい東屋、BBQができる炉などが点在しており、芝生で遊んだり、ベンチでくつろいだり、何か消費を伴わずとも、市民が自由に時間を過ごすことができる。

オガールプラザ内にも、市民が座ったり、集ったり、ちょっと話をしたりするスペースが何か所も設けられている。マルシェの2階にもフリー飲食スペースとして、テーブルと椅子が設置されている。

オガールプラザや図書館では、様々なイベントが実施されている。土曜日の夜のライブ開催（サタス

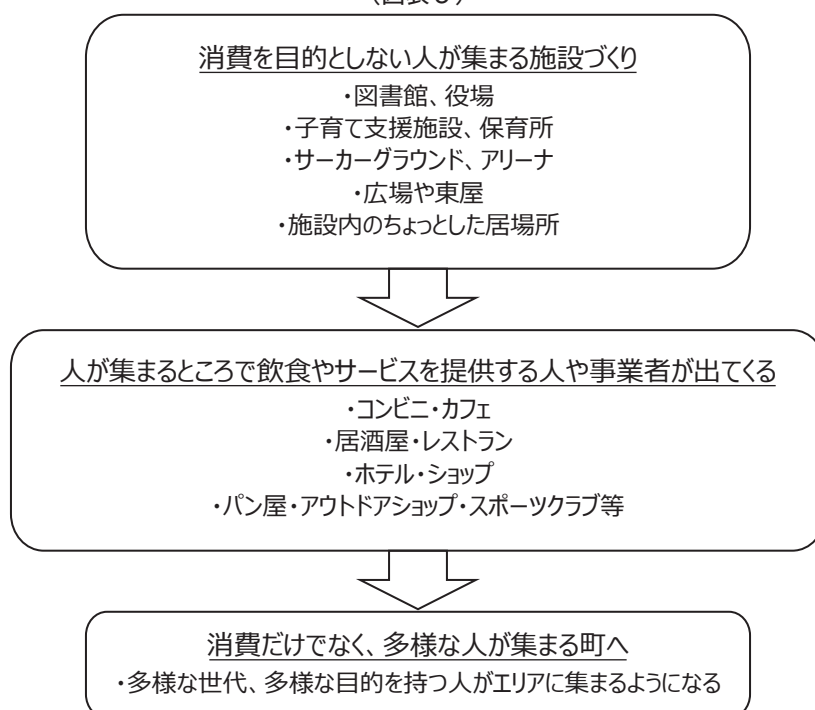
ト）、図書館での「夜のとしょかん」などである。また、「オガール祭り」など、屋外イベントも開催されている。

⑤ 「消費を目的としない人」から始まる施設づくり

このように、「消費」を目的としない人が集まる施設づくりを行うことで、多様な人がエリアに来る、集まるようになる。人が集まってくると、人が集まるところには、様々な商業サービス施設が発生したり、また、そういうサービスを提供したいという事業者が集まってくることになる。商業・サービス施設等ができてくることによって、より人が集まってくる、という好循環が生まれるという考え方である。

そして、次の段階である「エリアに活気が生まれれば高い不動産でも購入してくれる層が集まってくる」を目指している。現状、オガールタウンの宅地は分譲中であり、また、オガールセンターでは次々と新しい商業やサービス業がオープンしている。

(図表9)



(3) オガールプロジェクトの効果

オガールエリア内の複数のプロジェクトは、プロジェクトを一つずつ進めながらエリア全体に活気が生まれて、エリアの価値が高まるように工夫しながら進んできている。市民と議論しながら、プロジェクトを進めていく過程で、何を求めて、どういうものを、どうやって整備していくかを検討し、決めてきた事業である。

紫波町では、オガールプロジェクトによって、すでに以下のような多様な効果がもたらされている。

① 公共施設整備

長期にわたって、未利用のまま放置されていた駅至近の町有地を有効活用することができ、周辺地域への民間投資を誘発することにつながっている。

また、役場庁舎の移転、子育て支援施設の新設、保育園の機能移転、町立図書館の新設など公共施設整備によって、市民サービスが向上している。



オガールタウン (筆者撮影)

② 地域企業の事業増加、事業経験の蓄積

公共施設だけでなく、オガールプロジェクト内の施設整備について、事業をすべて、地元企業共同体によって施工することで、地域企業が経験を積むことができた。また、PFI事業(役場)等を通じて、地域企業、地域金融機関等と連携した事業も経験できた。また、オガールタウンの住宅についても、紫波型エコハウスの基準を満たす住宅を町内指定事業

者が施工することとなり、エコハウス施工のノウハウと経験を積むことにつながっている。

③ 生産者のつながり

産直「紫波マルシエ」には、生産者311人が加入しており、紫波マルシエを通じて生産者のネットワークが形成されている。紫波マルシエの売上金額は5億円を超え（H27年度）、うち会員出荷金額は約1億6,000万円となっている。

④ 地元雇用の増加

オガールエリアの施設整備と様々なサービス提供事業により、H27年度には役場職員を除いて197人の従業員の雇用が生まれている。

⑤ 利用者数、視察者の来訪

オガール紫波(株)では、各施設のH27年度の利用者数を次のように公表している。

- ・県フットボールセンター：利用者数4.3万人
- ・オガールプラザ
 - 情報交流館：来館者数36.3万人
 - うち図書館：来館者数20.6万人
 - 子育て応援センター：利用者数1.3万人
 - 紫波マルシエ：レジ通過者31.3万人
- ・オガールベース
 - オガールイン：利用者数1.8万人
 - オガールアリーナ：利用者数2.3万人

利用者数には、他市町村からの来訪者を含む。また、まちづくり、官民連携のプロジェクトとして視察しようとする多数の行政関係者等が紫波町を来訪している。

⑥ 全国的な紫波町の知名度の向上

人口3.3万人余の「紫波町」が、オガールプロジェ

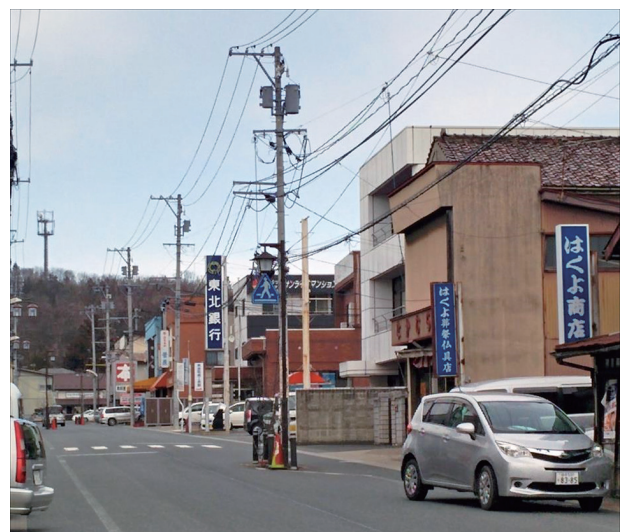
クトによって、その名前を全国に知られるようになった点も大きい。町名の読みも知られていなかった紫波町が、オガールの紫波町として、全国のまちづくり関係者等に知られるようになった。

(4) 今後への期待

オガールでは、平成29年4月に保育園が開所した後、オガールセンターのテナントが次々とオープンした。オガールタウンの宅地分譲は継続されるが、新施設整備はほぼ終了し、いよいよ全面的な維持管理運営段階に入った。

オガールの効果によって、紫波町の人口は微減傾向で、世帯数は微増している。また、紫波中央駅前の住宅地の地価は上昇傾向にあり、オガール周辺には、良好な住宅地や、スーパー等商業施設が立地している。

消費を目的としない人々が集まる場所を創造する目的で始まったオガールは、現状、視察等を含めて当初の予想以上の多くの人を集めている。他地域からの集客によるオガールの賑わいは、しばらく続くと考えられるが、施設整備が終わり、視察等の訪問



日詰商店街。撮影時は平日昼間だが、人通りもほとんどない。(筆者撮影)

客が一巡した後、紫波町及び周辺の市民が、オガールプロジェクトをどのように活用していくか、これからが本当のオガールの真価が問われることとなる。

オガールエリアの民間プロジェクトは、金融機関から資金を借り入れ、施設整備等を行っている。もちろん、前述したようにテナント先付によって、テナントを決めてから施設整備を行い、空室なくスタートしているが、想定通りの利用客がなければ借金の返済が滞る可能性がある。今後、視察者等が少なくなっても、オガールが紫波町と周辺の市民に愛され、多くの利用者に支えられていくことを行政、市民、民間事業者など、オガールに関わるすべての主体が期待しているところである。

一方、オガールから見て、JRの線路を挟んで反対側、以前の紫波町の中心があったところ、日詰西^{ひづめ}地区、日詰商店街地区は、オガールエリアとは対照的に、人通りが乏しく、商店街が古びている。

この日詰地区について、紫波町及びデザイン会議メンバー、市民有志によるリノベーションによるまちづくりの取組がはじまっている。日詰地区のリノベーションは、まさに、「消費を目的としない人」を集めることから始めたオガールプロジェクトと同じ考え方である。また、「民間主導の公民連携」を基本として「補助金にできるかぎり頼らない」ことを原則として検討している点も、オガールプロジェクトと同じである。

日詰商店街地区は、オガールとは異なり公共施設等を新設する形ではなく、家守会社⁵を作り、リノベーションによるまちづくりによって再生を図ろうとしている。オガールプロジェクトとは、また違った形で、「民間主導の公民連携」によるまちづくりの取組みが、今後、どう進展していくか、注目されている。

⁵ 家守会社とは、都市再生、遊休不動産活用の推進役となるもので、民間人のメンバーによるチームである。まちづくり事業から収益をあげ、それをまちに再投資しながら、まちに賑わいを創り出す民間自立型まちづくり会社である。