

「まちとともに育つ道の駅」の 建設計画周辺における議論と動態

出村 嘉史¹

¹正会員 岐阜大学教授 社会システム経営学環 (〒501-1193 岐阜市柳戸 1-1)

E-mail: demu@gifu-u.ac.jp

行政による構想と調整により進められる大型公共施設の建設は、委員会の客観的助言によって公平性を保つ方法が一般的であり、計画者としての学識経験者はこの場における調整を担い、住人はその結果に対して賛否を訴える立場になることが多い。従って、計画者の活躍と、結果の評価には、必然的に乖離が存在する。システミックな計画論を前提とすれば、公共施設の持続的な運営・経営と、時にプレイヤーとなる周辺住人の生活は、ひとつながりの因果ネットワークの中に位置付けられ、計画立案と履行は其中で揺れ動く動態を示すと考えられる。本発表では、岐阜県瑞浪市において現在進行中のプロジェクトである国道のバイパス開削に伴う道の駅建設計画の周辺に焦点を当て、計画者を含め各主体の立場と意志が継続的な議論と実践の中で変容する様を記述する。

Key Words: roadside station, systemic planning, resident dynamics, Kamado, Mizunami City

1. はじめに

社会資本整備の構想・計画のプロセスにおいて、近年住民参画の取り組みの推進が求められており、透明性、公平性が確保されるとともに、社会面、経済面、環境面など様々な観点における複雑な判断について、住民や関係者などがともに役割を担う計画策定のプロセスが重要視されるようになった。例えば、国土交通省は、2012年に「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」を策定し、住民参画促進と技術・専門的検討の基本的な考え方を示している。

ここでは、学識経験者（研究者）の立ち位置は明瞭な形で記されておらず、「委員会」の構成員として説明されるのみである。構想段階の主流は、計画検討手順と並行する住民参画促進と技術・専門的検討の両手順が、必要なプロセスとされており、「委員会」はこれらの意思決定を伴うプロセスに対して、客観的な立場から検討し、確認し、助言を与える組織とされている。

しかし実際には、学識経験者の構想プロセスにおける役割は、より実際的な関係を求められる場面も多い。委員会における発言はもちろんのこと、放っておくとまもらないプロジェクト間の調整やデザインの監修を行ったり、住民の理解を促すような会合を企画し登壇することもある。とりわけ計画者としての専門性を持つ学識経

験者は、自らの見識に従ったプロジェクトの促進を意図することになるが、そのことが実際の住民の気持ちとの間に乖離を生む要因となることもあるだろう。

本稿では、筆者が渦中にあるプロジェクトとして、瑞浪市の道の駅づくりへ向けた一連の動きを対象に、計画者の層および当該地域の住人たち、そして関与する学識経験者やその周辺の人や組織が、意思決定を重ねながら進んだプロセスを記述し、それぞれの経緯が全体としてどのような働きを成していたかを考察するための基礎資料とする。

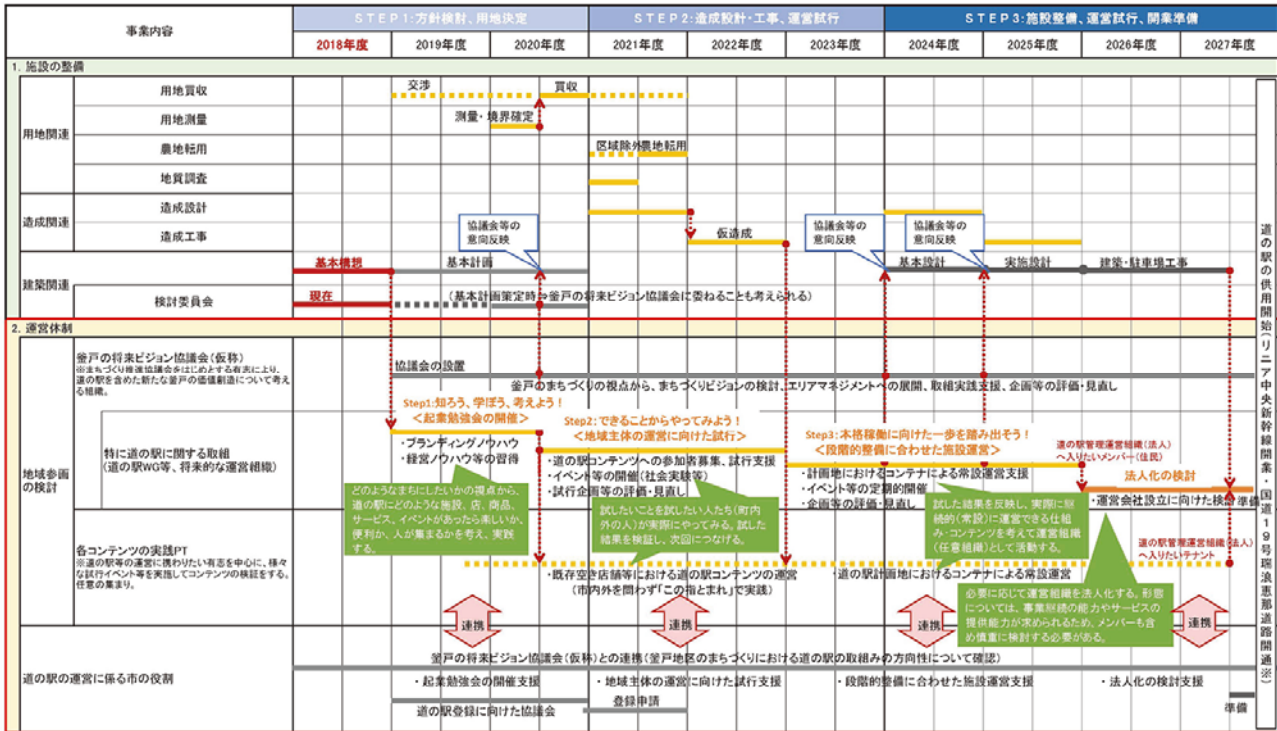
2. 瑞浪市道の駅建設計画

(1) 瑞浪市の道の駅計画

名古屋を起点として東濃地方を経て長野市へ至る国道19号のうち、瑞浪恵那道路は脆い岩盤地帯を通過する拡張性の低い路線であり、近年リニア中央新幹線の開業時に期待される地域振興に寄与するために、大部分を高架とするバイパス道路の建設が計画され、事業進行中である。その区間において、瑞浪市内で唯一現況の道路（県道恵那御嵩線）と平面交差する釜戸町に、道の駅を建設することが市の発案により計画された。

この地は、かつて近隣の窯業に需要のあった長石を多

表-1 基本構想時に掲げられた道の駅供用までのロードマップ



※国道19号瑞浪恵那道路開通については、瑞浪市として要望している時期を示したものです。

く産出する地域であり、中央本線を産業動線として著しく繁栄した歴史があるが、過去から産業は殆ど継続されておらず、顕著な人口減少がみられる町である（1996年に3,936人だったが2021年には2,640人）。

しかしながら、産業の記憶や、天然温泉、火成岩の岩場や太古の化石が出る堆積岩などを基盤に形成された名勝など豊かな自然・文化資源を周辺に抱える場所であり、遠隔地からでも訪問者を集客する潜在性があり、道の駅がこの地の経済振興をもたらすものと期待された。そのサイトは土岐川と支流の佐々良木川の合流地点でもあり、多様な空間デザインの可能性も秘めていた。

一般に「道の駅」制度が創設されてからの設置コンセプトの傾向は、1993年以降の第1ステージ「通過する道路利用者のサービス提供の場」、2013年以降の第2ステージ「道の駅自体が目的地」といった段階を経て、構想時には第3ステージが始まったとされており、そのテーマは「地方創生・観光を加速する拠点」「ネットワーク化で活力ある地域デザインにも貢献」などが主流になりつつあった。瑞浪市の道の駅についても、明瞭かつ発展性のあるコンセプトを掲げることが必要とされていた。

(2) 計画・実施の体制とスケジュール

2019年8月の『瑞浪市道の駅基本構想』に示された「道の駅開駅に向けたロードマップ」によれば、道の駅の供用開始は2027年度とされ、8年かけて準備することとされている。その間、地域参画のしくみづくりに時間をかけ、設置する住民組織「釜戸の将来ビジョン協議会

（仮称）」をエリアマネジメントをするプラットフォームにして頻度の高い試行を繰り返す、柔軟な展開の仕方が示されている（表-1）。その間に、市は国土交通省や隣接自治体との協議を重ねて、物理的プランを大枠から順に確定していく計画である。国道19号線の建設計画と調整しながら行われる8年間の長期に渡る竣工前の期間を利用して内容の充実を図るものであるため、確信性は低い柔軟な発展性が認められる。

次章以降に記述する現在までの取り組みを、表-2に一覧する。ただし、市役所内の立場は実際には多様であるが、それらの立場の違いについてや、市役所内の調整や建設に関わる関係諸組織との協議については、記述していない。

3. 道の駅検討委員会の展開

(1) 基本構想づくり（2018.6-2019.3）

瑞浪市は道の駅計画の策定にあたり、2017年度に基本構想策定業務のためのプロポーザルを実施し、パシフィックコンサルタント（株）が受託することとなった（以下、コンサル）。同コンサルは2018年度5月から9月にかけて全5回の住民ワークショップを実施し、地域資源の集約や意見徴収を行い、同年6月から2019年2月に至る5回の「瑞浪市道の駅検討委員会」を準備した。瑞浪市はこの検討委員会に先立つ庁内ワーキングを組織して、庁内の調整を迅速に図る体制をとって臨んだ。

表-2 現在までの各立場の動き

日付	瑞浪市道の駅検討委員会	地域の有志	釜戸町長会（地域整備委員会） ／まちづくり推進協議会	コンサル	市役所	岐阜大学
May-18				ワークショップ 全5回（5月～9月）		
2018/6/27	第1回 アンケート・ワークショップ					参加
2018/7/30	第2回 近隣アンケート 整備スケジュール					参加
2018/11/12	第3回 アンケート・ワークショップ コンセプト・導入機能					参加 「まず人の魅力を育てる」 「地域経営感覚をもった経営者が必要」
2019/1/22	第4回 開駅までのロードマップ エリアマネジメントの考え方 土地の使い方代替案			地域主体の運営の考え方 ・釜戸の将来ビジョン協議会		参加
2019/2/20	第5回 まちづくり推進協議会活動紹介 道の駅基本構想案					参加
2019/8/1					【道の駅基本構想】	
Nov-19			「釜戸町将来ビジョン協議会」 設立趣旨説明			
2020/4/7					基本計画へ向けての打ち合わせ	
2020/May		ステイクホルダーのヒアリング			Tさんによるステイクホルダーへヒアリング	Tさんのサポート
2020/5/22		プロジェクトチーム案			Tさんのプロジェクトチーム案	
2020/6/3		多治見でミーティング			多治見で広く東濃の若手ステイクホルダーがミーティング	
2020/6/24		地域整備委員会にて区長会の特別委員会発足				
2020/6/27		第1回ツキイチ 鳥肌ウォーキング				情報共有
2020/7/6		特別委員会の名称が「かまどベース」に				情報共有
2020/9/3	第1回 計画地の地形的特性 地元組織の活動					参加
2020/10/4		道の駅を拠点として地域資源の活用議論 かまどベース新聞				
2020/10/16		「家」がテーマ？ 体験型発表会 サードプレイスづくり				参加
2020/10/31		部活のコンセプト誕生				
2020/11/16	第2回 かまどベースの活動（部活） 道の駅導入機能・規模 民間企業へのヒアリング アクセスの方法・配属計画					参加
2020/12/7				全体配置計画・地形処理の議論 コンテンツ・マーケティング・実証実験の議論		
2021/4/3		空家ツアー			空家ツアー with ミュキデザイン	
2021/4/15	第3回 基本計画骨子 整備・運営方針			資料：道の駅整備・運営方針の検討（PFIなど）		参加
2021/6/1			受託事業事前説明		受託事業事前説明 with ミュキデザイン	
2021/7/1					市長面談・打ち合わせ	
2021/7/22			かまどボックスDIY		かまどボックスDIY with ミュキデザイン	
2021/8/6					ひとりひとりとトーク with ミュキデザイン	
2021/Sep.			【かまど道の駅検討会】設立			
2021/10/8					ひとりひとりとトーク with ミュキデザイン	
2021/10/16			かまど道の駅検討会WG			
2021/11/5					ひとりひとりとトーク with ミュキデザイン	
2021/11/10					地域と一緒に考え話す会	
2021/12/10					ひとりひとりとトーク with ミュキデザイン	
2022/3/9			市長へ「瑞浪市道の駅についての検討結果報告」を提出			
2022/3/12			かまDOI		実証実験「かまDOI」 with ミュキデザイン	
2022/6/13			岐阜大学の2021年度事業報告会		岐阜大学の2021年度事業報告会	
2022/6/19		かまドボックスの運営 「かまど企画」の誕生				
2022/7/2		かまドリュウリー・キッチンカー				
2022/8/20		かまドMUSIC LIVE				
2022/9/5	第4回 基本計画の検討 地形の扱いが課題化 選定する事業や釜戸住民の関わりについて					
2022/9/26					道路・歩道のアクセス・とりつけと地形の協議	

2018年度

2020年度

2021年度

2022年度

瑞浪市道の駅基本計画を策定することを目的に、瑞浪市により開催された同検討委員会は、岐阜大学流域圏科学研究センターの原田准教授を委員長とし、釜戸町・大湫町の区長会、釜戸町まちづくり推進協議会、瑞浪商工会議所、瑞浪青年会議所、陶都信用農業協同組合、瑞浪市金融協会、岐阜県、など関係各組織の代表や、もう一人の学術経験者（筆者）、公募委員によって構成された。

この委員会では、示されたアンケート結果などから、プロジェクトを支援したい、関わりたいという前向きな姿勢をもつ地域の住人が一定数いることがわかり、建設的な議論がされることとなった。とりわけ、学識経験者

の2人が地域経営の必要性を説いたため、人口減の続く釜戸町のまちづくりにとって重要との見方が主眼となり、地域の人々が健全な経営感覚をもって道の駅に関わることに大いに期待された。

そのため議論の末、基本方針として、釜戸地区の暮らしの拠点となることや、地域の主体性により柔軟に仕掛けを更新することができる事が盛り込まれた。さまざまな取り組みが、小さく始めて試すことのできるよう、まちと「ともに育つ」アジャイルな進め方が、コンセプトとして掲げられた。

従って、まず人の魅力を育て、地域経営の感覚を持つ

た経営者が必要と、地域主体の運営の考え方が色濃く描かれた基本構想となり、2019年8月に瑞浪市から公表された。事業者の構成などを含む道の駅の運営スキームは決定されず、しかし運営主体が固まるまでの数年間に、地域の「釜戸町将来ビジョン協議会」（仮）をプラットフォームとして、住民の各種プロジェクトを試すことが想定された。

(2) 基本計画づくり (2020.9-現在)

基本構想が2018年度に議論され、2019年度8月に公表されたが、2020年度に予定されていた基本計画づくりは、コロナ禍においてなかなか委員会を開催することができず、延期を繰り返すことになった。一方、瑞浪市と国土交通省や隣接自治体との施設に関する協議が難航する曲面もあり、道路のとりつけ、アプローチの必要条件などが確定せず、水辺の空間づくりにとって大切な地形の扱いに変動要因が多くなり、実施可能な適切なゾーニングが示せない期間も長くなった。初回「瑞浪市道の駅検討委員会」が2020年7月に開催されたが、第4回は2022年9月になり、基本計画策定までにはもう一度検討委員会を経る必要があるのが現状である。

この間、新型コロナウイルスのインパクトにより、社会の在り方に関する基本的な考え方が変化していることを、各主体が感じており、検討委員会の議論においても基本構想策定時と前提が変わっている旨の発言が度々出てきた。また、次章に述べるような、地元の活動がいくつか盛んになり、この事実を背景とした議論も多くなった。さらに2021年度は、後述するように、岐阜大学として筆者は社会実験の実施など釜戸町への直接的な関わりをもち、これに基づく計画提案もあった。こうした議論の結果、基本構想では釜戸町住人による経営が基本的要件として考えられていたことに対して、基本計画ではそうした人材が支える地域コミュニティに根差した、適切な地域企業が経営をすることが想定されるようになった。

4. 住民にとっての体制に関する議論

(1) カマドベースの誕生と葛藤

2019年に「瑞浪市道の駅基本構想」が成立し、住人が動かないといけない意識が一部の層に伝わると、二つの動きが始まった。ひとつは、それまでのまちづくり組織として存在してきた「まちづくり推進協議会」や住民自治の「釜戸区長会」が、基本構想に描かれた「釜戸町将来ビジョン協議会」を設立して運営しようとする動きがあり、一方で建設部の若手職員の個人的な働きかけにより個人経営者や趣味性の強く活発な人材をつなぐ動きがあった。



図-1 カマドボックス DIYの様子

前者はそれまでの町内組織を踏襲する統一的動きであり、後者は個人に焦点を当てる半ばゲリラ的な、市場的な動きと解釈できる。しかし前者は「釜戸町将来ビジョン協議会」を立ち上げるコンテンツが持てないまま結局は頓挫し、後者は自ら「カマドベース」という個の集合的ユニットとなりコミュニティ化したものの、すぐに前者の動きの傘下に収まるような組織づくりとして、釜戸区長会内部の地域整備委員会の特別委員会へ整理された(2020年6月)。カマドベースは所属する組織としばらくは協調関係を続けたものの、報告義務などにより自由なサブカルチャー的な振舞いに制約ができた。

そのような葛藤のなかで、カマドベースは活動の継続について活発な議論が行われ、結局メンバーが動きやすい状況として、自らの個人的趣味として仲間とやってみようことを実施する「部活」という枠組みを生み出し、それらの実践を共有するコミュニティとして自ら定義した。しかしながら楽しく農業をする部活や、週末にウォーキングをする部活などが個々に活動を始めると、組織的に上位に位置付けられた区長会などは活動の全容が把握できなくなることを問題視することになってしまい、行き詰ることとなった。

(2) 岐阜大学の現場介入

2021年度は岐阜大学が瑞浪市から、ソーシャルキャピタルの醸成や活用可能性を検討する研究を受託し、これを進めるにあたり必要とした3つの実践(空き家リノベーションの拠点づくり、ステイクホルダーにヒアリングをする「ひとりひとりトーク」、道の駅サイトを用いて可能なアクティビティの風景をつくる実証実験)を、建築設計事務所であるミュキデザインとともに実施した。

その中でも最初に実施した、釜戸町内の空き家を利用した拠点づくりでは、釜戸駅前の小さな2階建て建物を見出し、家主に相談して自由に改修できる約束で賃貸契約して、地域の方々とDIY作業を行うワークショップを実施しながら明るい空間をつくった(図-1, 2021年7月)。このイベントでは多様な世代のステイクホルダー

がそれぞれ役割をもって参加することを促し、これまでにない地域内の人の層の交流が可能になったと喜ばれた。「カマドボックス」と名付けられたこの空間は、中立的な第三者が運営するサードプレイスと位置付けられた。

ただし、実際の利用については、常に在留している訳ではない岐阜大学がオーナーシップを有していたことや、冷房の完備していない長居の厳しい環境を自ら改善する必要のあったこと、何よりコロナ禍にあり人が人と会うために使うことが敬遠される日々が続いた。

この間、岐阜大学・ミュキデザインは、定期的にかまドボックスへ通い、「ひとりひとりトーク」と題して、釜戸の際立つ人とじっくり話をする機会を設けた。

2021年3月12日には、瑞浪市と岐阜大学・ミュキデザインは、まだ開発されていない道の駅建設予定サイトの屋外会場を拠点とした実証実験を実施した。当初は集客を図り可能なアクティビティを全て試してテストマーケティングすることを計画していたが、新型コロナウイルス感染症患者数が高まりを見せた第三波と重なってしまったために、実施を1日に絞り、声をかけて準備した各層のモニターのみを対象として、e-bike 体験（近隣に点在する名所を巡るサイクリング）・竈門づくり体験（場所をともにつくるワークショップ）・俳句ハイク（名所を歩きながら俳句を詠むツアー）を企画して開催した（図-2）。この実施により、周囲に存在する地形や歴史・食文化や名所などの地域資源を用いた上質なアクティビティが、この道の駅から発信できることは確信されたが、それ以上にもう一つの重要な地域資源である人のつながりがこの地には存在していることが確認された。市役所職員の個人としての仕事を離れた積極的な関わりや、経験を豊かにする趣味の友人同士の協力が際立った。

(3) カマド企画の形成：人と組織の関係

先述の釜戸町内のしくみとしての自治組織と、自発的な個人活動のつながりであるカマドベースの不和については、将来道の駅を運営する主体を考える際に無視できない状況であり、一方で人も含めた地域資源を編集して個性的な道の駅経営を実践している事例に学ぶことも重要であるため、岐阜大学とミュキデザインの企画により、釜戸町民を対象としたシンポジウム「地域と一緒に考え話す会」を2021年11月10日に実施した。住人に対して直接課題についての対話を図る機会となり、中立的立場は保ったままであるが、一步踏み込んだ学識経験者の動きであったと解釈できる。

このシンポジウムには、鹿児島県阿久根市の道の駅阿久根を経営している石川秀和氏を招き、地域資源を資源として見立てることや、みんなの「あったらいいな」を考え地域資源を組み合わせ実現してきた実践の話題提供を頂いた。同時に、筆者からは、予定されている道の



図-2 かま DO！当日の様子

駅が水辺であることから、その魅力を活かした水辺の広場的な利用が多く取り組みを許容してくれる懐になりうることや、組織の倫理と個人はそれぞれ「計画」と「活力」の源泉になっているがそれぞれ真逆の倫理で動いており、これらを同じ枠組みで統合的に整理すると混乱が起こることを紹介した。これらの情報提供は、瑞浪市市内および釜戸地域の現在の状況を捉えることに役に立ち、この直後から、カマドボックスを使用して場づくりをする住人が現れ、先述の実証実験に対する成果の整理についても、自発的なチャレンジを活かす方向に議論が展開した。

2021年度の一連の受託研究を終えた著者らは、2022年6月13日に釜戸コミュニティセンターにて住人への報告会を実施した。そこでは、今後の展望として基本計画に掲げたような住人組織から道の駅経営を行う事業者へ成長するシナリオではなく、地域企業的にこの地に興味をもって参入する良質な企業者にとって魅力となるような人の層を醸成するシナリオの方が向いているのではないかという内容のプレゼンをした。その中でカマドボックスの使い方として住人の自発的な管理によりサブカルチャーを育てる運営をすることが理想的というメッセージを伝えたが、直ちに反応があり、その日のうちに会費制のグループで家賃を生む方針がたち、数日以内にこの周辺における自由な活動を展開する「かまど企画」が立ち上がった。

現在は、こうした内容が盛り込まれる基本計画策定へのプロセスが進行中であり、さらに今後の事業化へ向け、戦略会議を多様なステイクホルダーの間で実施することが予定されている。

5. おわりに

以上のように、瑞浪市道の駅づくりのプロジェクトは、地域住民および学識経験者とその周辺がそれぞれ主体的な関わりかたと役割を変化させながら、進行されている。第66回土木計画学研究発表会・秋大会における発表においては、システム的な動態としての記述の仕方を提示し、柔軟に成長する計画のあり方を議論したいと考えている。

(2022.9.27 受付)