

〈緊急報告2〉

平成 28 年熊本地震発生時における 「道の駅」の運営等状況について

**野平 勝**道路政策グループ
首席研究員**吉田 秀司**道路政策グループ
主席研究員**小林 真也**道路政策グループ
研究員**秋山 聡**道路政策グループ
主任研究員

1. はじめに

1.1 調査の目的及び概要

(1) 調査の目的

平成28年4月14日21時26分に熊本県熊本地方で発生したマグニチュード6.5、最大震度7の地震（前震）、平成28年4月16日1時25分に同じく熊本県熊本地方で発生した、マグニチュード7.3、最大震度7の地震（本震）により、熊本地方を中心として大きな被害が発生した。

道路の被害に関しては、九州自動車道、大分自動車道が通行止め（九州自動車道は4/29全通、大分自動車道は5/9全通）、国道57号の一部区間の他、県道等の被害による通行止めも発生した。

被災地には道の駅が多く存在することから、これら施設についての被災状況や運営状況等について把握することを目的として、JICE道路政策グループでは、道の駅の状況等に関する緊急現地調査を実施した。

本報告は、調査結果の概要を記すとともに、調査から得た知見として、災害時の道の駅の役割、防災機能の必要性といった観点から考察を行ったものである。

(2) 調査箇所

調査を行った道の駅を図1-1に示す。震源地に近い道の駅、地震により大きな被害のあったエリア付近にある道の駅、車中泊などが多いと報道等のあった道の駅等、9駅の道の駅を調査した。

(3) 道路交通の状況

国土交通省道路局のホームページ¹⁾によると、高速道路については、発災時（4/16 1:25）は7路線599kmが通行止めとなった。その後、本調査開始日の4月28日には2路線40kmとなっており、そのうち九州自動車道の植木IC～嘉島JCT間（23km）は4月29日の9時に一般開放され、九州自動車道は全線通行が可能となった（その後、大分自動車道は5月9日に全線通行が可能となった）。

一般道路については、4月20日5時現在、国道8路線17箇所、県道・政令市道81箇所が通行止めとなっていた。4月28日5時現在では、国道7路線10箇所、県道・政令市道47箇所が通行止めとなっていた。このうち、熊本市中心部と南阿蘇村を結ぶ道路については、国道57号、325号で阿蘇大橋の落橋、県道熊本高森線で依山トンネルの崩落により通行止めとなっており、本稿執筆時点（5月下旬）においても迂回が必要な状況となっている。

2. 道の駅の状況

調査を実施した4月28日～4月30日は、最初の地震が発生してから2週間を経過した時点であった。余震は続いていたものの、各道の駅では、概ね発災直後よりは落ち着いており、電気、ガス、水道といったライフラインもほぼ復旧、営業も再開している状況であった。以下に道の駅毎に被害状況や営業等への影響、地域とのかかわりなどについて調査した概要を示す。

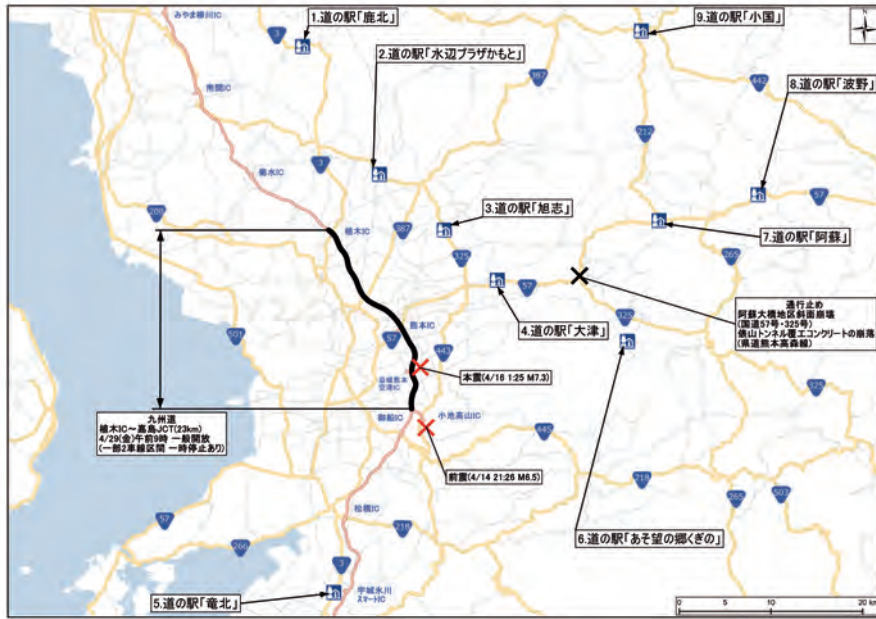


図1-1 調査箇所位置図

No.	道の駅名称	所在地(全て熊本県内)
1	鹿北	山鹿市鹿北町岩野 4186-130
2	水辺プラザ かもと	山鹿市鹿本町梶屋1257
3	旭志	菊池市旭市川辺1886
4	大津	菊池郡大津町引水759
5	竜北	八代郡氷川町大野 875-3
6	あそ望の郷 くぎの	阿蘇郡南阿蘇村久石 2807
7	阿蘇	阿蘇市黒川1440-1
8	波野	阿蘇市波野大字小地野 1602
9	小国	阿蘇郡小国町大字宮原 1754-17

2.1 道の駅「鹿北」

道の駅「鹿北」は、熊本県北部の国道3号にあり、福岡県との県境付近に位置し、今回調査した施設の中では一番北部にある。

震源地からは離れていることもあり、地震による建物等への被害は特になかったが、発災後は、当施設周辺の道路が通行できるかどうかの問い合わせなどがあつた。農産物は一時、被災地へ供給する影響により商品不足となったが、4月30日現在ではほぼ通常通りとなっていた。

また、施設に併設されているいちご園では、いちご狩りを実施していたが、発災後は来園者が少ないこと等から、予定を切り上げ4月23日で終了とした。(写真2-1)

調査した4月30日はゴールデンウィーク（以下、GW）期間中であるが、例年のGWの6割程度の来訪者となっていた。



写真2-1 予定を切り上げて終了したいちご園

2.2 道の駅「水辺プラザかもと」

道の駅「水辺プラザかもと」は、「鹿北」から国道3号及び325号を南に向かった、熊本県北部の山鹿市にある施設である。

発災直後は昼・夜ともにキャンピングカーなどの車中泊が多い状況であったが、4月28日現在は少なくなってきていた。

また、施設には温泉が併設されており、温泉は発災直後は濁りが見られたものの1～2日程度で元に戻り、4月28日現在、温泉は通常営業、また、温泉水を被災者に提供できる状態となっていた。(写真2-2)

売店は通常営業をしており、一定の品揃えとなっていた。当施設は2015年11月に道の駅に登録された。4月17日に記念イベントの開催を予定していたが、今回の震災を受け、震災復興祈願イベントとして5月8日に延期し開催となった。



写真2-2 温泉水の提供状況

2.3 道の駅「旭志」

道の駅「旭志」は、熊本市中心部から北東方向に位置する国道325号沿いの施設である。

地震による被害としては、建物や屋根瓦の一部破損があった。(写真2-3) 売店は本震翌日の4月17日より営業を再開、品揃えは当初は少なかったものの、4月28日現在は通常に近い状態に回復していた。また、レストランも売店より若干遅れて営業を再開している。

ただし、水道は濁りがあり使えないことから、福岡県の道の駅などから飲料水を調達している状況であった。



写真2-3 建物の破損状況

2.4 道の駅「大津」

道の駅「大津」は、九州自動車道熊本ICより東へ約13km、阿蘇大橋より西へ約10kmに位置する。熊本市内と南阿蘇村方面を結ぶ国道57号沿いの施設である。地震により施設入口部分の階段の一部が破損したほか、建物内では、梁の一部損傷、天井の一部破損などあり、一時営業を停止していた。震災から3日後の4月20日より営業を再開した。

発災直後、駐車場には多くの車中泊があったが、4月28日時点では少なくなっていた。また、売店の商品は、一部に配達遅延があるものの、農産物などを含め、品揃えは一定数ある状況であった。

被災者支援として、レストランでは4月20日に炊き出しを実施するなどの対応を行っていた。



写真2-4 施設入口部階段の破損状況



写真2-5 道の駅「大津」の営業状況

2.5 道の駅「竜北」

道の駅「竜北」は、熊本県南部八代郡に位置する。八代市より北に10km、国道3号沿いの施設である。

施設は建物の瓦が落ちるなどの被害があった。また、発災直後の15～17日にかけて、多数の車中泊があり、施設では避難者におにぎりなどの提供を行った。

調査時点の4月28日には、車中泊の方はほとんど見られなかった。また、4月29日から、震災復興応援イベントを実施した。

2.6 道の駅「あそ望の郷くぎの」

道の駅「あそ望の郷くぎの」は、南阿蘇村の主要地方道（県道28号）熊本高森線沿線にある施設である。阿蘇大橋から車で約20分の位置にある。

今回訪れた道の駅の中では特に、発災から2週間経過した時点でも、災害支援拠点としての性格を色濃く残した状態にあった施設である。特徴として、自衛隊による支援基地としての活用と、被災者の避難空間の提供の2つが挙げられる。

駐車場の一角は、自衛隊による本格的な支援基地として利用されていた。道の駅施設の裏手には通常時はレジャーの来訪者でにぎわう芝生広場があるが、地震後は、この広場にヘリコプターを駐機し、駐車場と広場を結ぶ通路（道の駅施設中央）を介して災害支援車両に物資を搬送し、被災地に物資を供給していた。(写真2-6、2-7)

当施設のもう一つの特徴は、被災者への避難空間の提供である。駐車場と県道との間にも芝生が広がっており、ここは通常時テント設置はできないが、今回の地震を受け、被災者にテント設置の空間として提供していた。道の駅にはアウトドア用品メーカーのモンベル社が出店しており、モンベル社では今回の地震を受け、九州内や他地域の支店等からテント・寝袋等を集め、被災者に無料貸し出しを実施していた。(写真2-8、2-9)

施設内には湧水が出ており、今回の震災でもこの湧水に影響はなく、断水時に使用した。

直売所は約1週間後の4月24日に時間を短縮して営業を再開、それまでの間は炊き出しを実施していた。直売所への持ち込み農家の方は通常200名ほどいるが、4月29日時点では20名程度の持ち込みがあった。

阿蘇大橋や俵山トンネルが通行できないことにより、道路の通行止めで熊本市方面からは迂回が必要となるが、宮崎・鹿児島方面の道路はアクセス可能という状況であった。来訪者は例年のGWの1/10程度ということであった。



写真2-6 駐車場の一角を自衛隊支援基地として使用



写真2-7 道の駅施設中央通路を利用し災害支援車両に物資搬送



写真2-8 芝生空間を被災者のテント設置空間として提供



写真2-9 テント貸し出し箇所（道の駅に出店しているモンベル社による）

2.7 道の駅「阿蘇」

道の駅「阿蘇」は、阿蘇市中心部に位置する。九州自動車道熊本ICから国道57号を阿蘇市方面へ約35kmのところにある施設である。

道の駅にはJR豊肥本線の阿蘇駅が隣接しており、阿蘇駅では駅舎の屋根の瓦が破損するなどの被害があった。

売店は、発災から6日後の、4月20日より営業を再開している。発災直後は一時、食料を市に提供するなどの支援を行った。また、発災直後は断水したことから、仮設トイレを使用した。（写真2-10）車中泊については、発災直後は非常に多かったが、調査時には少なくなっていた。

GW期間中は、例年は満車となるほどの盛況であるが、来訪者は例年より少ない状況であった。



写真2-10 道の駅「阿蘇」の仮設トイレ（断水時使用）

2.8 道の駅「波野」

道の駅「波野」は、前述の「阿蘇」から国道57号を大分方向（東方向）に約15km離れており、熊本県と大分県の境から熊本県側に約5kmのところにある施設である。

道の駅に被害はなかった。また、発災後、車中泊などは特に見られなかった。当施設は大分県境に近く、大分側から電

気・水道等の供給を受けているため、発災直後も停電などは発生しなかった。

2.9 道の駅「小国」

道の駅「小国」は、熊本県北東部、大分県境に近いところに位置する。大分自動車道日田ICより南へ約30km、大分側から阿蘇地区への通過点となる道の駅である。

調査した4月29日時点では情報提供施設「ゆうステーション」の2階に直接アクセスする跨道橋の一部が破損している状況であったが、通常営業を行っていた。

発災直後は道路の通行状況等に関する多くの問い合わせがあり、情報提供を行うなどして対応した。

また、当施設は大分側から南阿蘇方面へアクセスする途中にあることから、自衛隊や消防等、災害復旧支援の車両の駐車、立ち寄りも多く、中継地点として活用されていた。

なお、例年のGWは観光シーズンとなり、キャンピングカーによる宿泊駐車など、多くの来訪者でにぎわう時期であるが、本年は来訪者数が少ない状況であった。



写真2-11 災害派遣車両の立ち寄り状況

3. 調査から得られた知見等

今回の9駅の調査により把握できたことの概略について、以下にまとめた。

(1) 早期の営業再開

今回訪問した9駅では、一部に建物被害などが見られたものの、営業に大きな支障のあるような被害は見受けられなかった。

地震による停電や断水、物流機能停止などの影響により、発災直後は営業を一時停止した道の駅が多かったが、2週間経過した4月28日～4月30日現在では、いずれも通常営業もしくは時間短縮営業を行っており、品揃えは一部で十分でないところもあるものの、概ね通常に近い状況に回復している状況であった。

(2) 多くの車中泊及び避難者への対応

今回の地震では、震度7や震度6強が相次ぎ、自宅倒壊等の恐れから避難する方が多くいた。そのため、避難先として道の駅を利用した方も多かった。今回調査した道の駅の多くは、車中泊の場所として多くの一時避難者に利用されていた。

道の駅では、避難者、被災者への支援として、地域の農産物販売や規模を縮小した軽食・レストラン営業、またストックを活用した炊き出しの実施などにより食料の提供などを行った他、道路情報に関する問い合わせへの対応、情報提供などが行われていた。

特に被害が大きかった地域に隣接する道の駅「あそ望の郷くぎの」では、売店・レストランは1週間程度の営業休止となったが、広い敷地を活用して自衛隊支援拠点としてのスペース提供や、テントスペースの提供、アウトドア用品メーカーによるテントの無料貸し出しなどが行われていた。

(3) 落ち込む来訪者

いずれの道の駅も、例年であればGW期間中となり、観光・レジャーでの来訪が多く見込まれるところであるが、今回の地震の影響を受け、来訪者が例年の半分程度や1/10となっており、来訪者が少ない状況であった。また、地震の影響で、予定していたイベントを延期したり、いちご狩りを早期終了したりといった事象が見受けられた。

(4) 今回の地震における「道の駅」の対応の特徴

JICEでは、東日本大震災時の道の駅について調査を行っており、震災時に道の駅が果たした機能についてとりまとめている²⁾。東日本大震災時において道の駅は防災施設の有無にかかわらず、自衛隊などの活動拠点や、水、食料、トイレ、周辺道路の被災状況等を提供する避難場所として機能していた。また、宮城県気仙沼市の道の駅「大谷海岸」のように、施設自体が津波で壊滅的な被害を受けながら、直売所を補修し仮設店舗として再開し被災した人々を支える商店として機能するなど、地域住民に活力を与えた例もあった²⁾。

今回調査した道の駅についても、広い敷地を活用した自衛隊などの活動拠点、水、食料、トイレ、車中泊場所の提供、周辺道路の通行止め情報の発信等、東日本大震災時と同様の機能を提供する一方で、特徴的な事項としては、道の駅の施設自体に大きな被害は受けなかったことから通常営業までの期間が短くすんだこと、余震が続き自宅倒壊などの危険性が大きいと考えた周辺住民による車中泊としての駐車場利用が多かったことなどがある。

また車中泊に関連し、道の駅に出店している会社の協力により、テントの貸出などが行われたことも東日本大震災とは異なる状況にあったといえる。

なお、車中泊利用者の多かった道の駅においては、防災計画上の一時避難所等に指定されていない駅がほとんどであり、その中でも、自主的な避難場所として道の駅を車中泊の場として選択する利用者が多かった状況を踏まえれば、24時間利用可能なトイレや駐車場といった基本的機能の災害時活用も踏まえた機能強化が求められるところである。

(5) 災害時の「道の駅」の機能・役割の考え方

JICE REPORT第26号に掲載した報告では、道の駅の防災機能の考え方として、「地域防災計画上の位置づけ」、「防災施設・整備等の整備」、「周辺施設等との連携」、「協定・覚書の締結」について挙げている³⁾。また、同報告で行った道の駅アンケート結果からは、災害時における道の駅の運用マニュアルの整備があまり進んでいないことに加え、「防災行政上の位置づけはないが何らかの防災機能を担うことができると思う」と回答した道の駅が多かったことが把握されている³⁾。

今回の調査では、道の駅のうち、「周辺施設等との連携」について、被災地周辺の道の駅からの水の供給を行った例や、自治体を経由して被災者に売店の食料品を提供した例などが把握された。

その他の項目については、今後詳細な調査を行い把握することを考えているが、今回のような直下型地震により道路や住宅等に大きな被害をもたらすケースにおいて、被災直後に加え、被災から一定期間を経過した時点においても防災機能を発揮できる道の駅について、特に防災施設整備や協定締結等の観点から検討を行いたいと考えている。

4. おわりに

今回の地震は、大きな前震の後に本震が発生し、さらに余震が頻繁に発生するなど、過去に例を見ない大地震であった。また、道路ネットワークについても、阿蘇大橋や依山トンネルの長期間不通が懸念されるなど、大きな被害を受けた。そのような中、各道の駅は、地震により施設に被害を受けつつも、いち早く被災地の支援を行い、早期に営業を再開するなど、地域に非常に大切な存在として機能したことが把握できた。

最後に、今回訪問した道の駅の方々には、被災への対応に追われる中、突然の訪問にもかかわらず、ご協力いただきました。ここに記して感謝申し上げます。

【参考文献】

- 1) 国土交通省道路局ホームページ「熊本県熊本地方を震源とする地震について」、<http://www.mlit.go.jp/road/>
- 2) 林隆史、秋山聡ほか、「東日本大震災を踏まえた道の駅の防災機能に関する研究」、土木学会第45回土木計画学研究発表会・講演集、2012.6
- 3) 井上純三、秋山聡、「道路の防災・減災に関するJICEの取組」、JICE REPORT第26号、2014.12