

「道の駅」の多様な機能展開について



道路政策グループ
主任研究員
秋山 聡



道路政策グループ
主席研究員
小宮 隆之

1 はじめに

「道の駅」は、ドライバーが24時間利用できる「休憩機能」、道路や地域の情報を提供する施設としての「情報発信機能」、道の駅を接点に活力ある地域づくりを行う「地域連携機能」の3つの機能を基本コンセプトとして有し、この3つの機能による相乗効果から「地域とともに作る個性豊かな賑わいの場」を創出することが求められており、現在「道の駅」は、全国で1154箇所広がっている。

近年「道の駅」は、道路利用者への単なる「休憩機能」を持った施設から、地域住民のための交流施設や防災施設、そして地域創生における拠点へと、今やその役割りは大きく変貌しており、地元の名物や観光資源を活かして、多くの人々を迎え、地域の雇用創出や経済の活性化、住民サービスの向上にも貢献している。

このような「道の駅」の持つ機能の多様性を踏まえ、国における道の駅施策や今後の方向性、そしてJICEにおける近年の取り組みについて整理を行ったので報告する。

2 多様化する道の駅の機能

ここでは、多様化する道の駅の機能について、国土交通省における「道の駅施策」の視点から取り組み状況について整理した。

(1) 重点道の駅制度

国土交通省においては、「道の駅」を地方の創生に資する拠点とする先駆的な取り組みをモデル箇所として選定し、関係機関が連携し、計画段階から総合的に支援を行うことを目的として、平成26年に「重点『道の駅』制度」を創設した。この取り組みは、複数の関係機関が連携することによる相乗効果によって、「道の駅」による地域活性化の実現を支援することと

しており、「道の駅」の新設時又はリニューアル時等において、関係機関が連携して総合的に支援を行うとしている。なお、初年は全国モデル「道の駅」として6箇所、重点「道の駅」35箇所、重点「道の駅」候補49箇所が選定されている。

近年では、地方創生を具体的に実現していくための極めて有力な手段として、「道の駅」の重要性が高まる中、「道の駅」の質的向上に向けた取り組みとして、全国各地の「道の駅」の模範となってその質的向上に寄与する「特定テーマ型モデル『道の駅』」の選定を平成28年から開始し、初年は“住民サービス部門”として6箇所が選定され、翌年は“地域交通拠点部門”として7箇所が選定されている。

なお、特定テーマ型モデル「道の駅」に選定された「道の駅」においては、全国の「道の駅」からの視察等の要請に対応することとされているなど、「道の駅」の質的向上に貢献する役割りを担うこととされている点が特筆される。

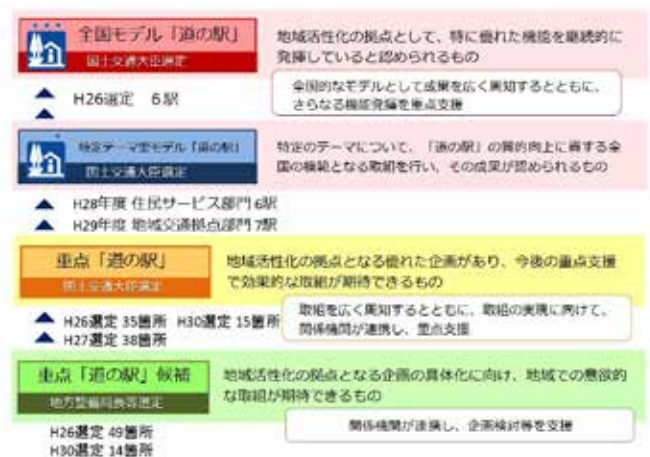


図 2-1 重点「道の駅」制度のフレーム
(出典：国土交通省資料より JICE にて作成)

重点「道の駅」については、平成30年度に募集が再開され、地方創生や地域活性化の拠点の形成等を目指した「道の駅」の新たな設置、又はリニューアル等の企画提案応募29件の応募

があり、①重点「道の駅」(国土交通大臣選定)：15 箇所、②重点「道の駅」候補(地方整備局長選定)：14 箇所が選定されたところであり、今後自治体・関係機関による協議会のもと、関係機関の各種支援制度の活用等についてワンストップで相談できる体制を構築するなど、ハード・ソフト両面からの支援がなされる見込みである。

なお国土交通省においては、道の駅設置者の計画的な企画検討を促進する観点から、今後重点「道の駅」を毎年公募することとしており、道の駅設置者においては、「道の駅」の新設、リニューアルに際して関係機関からの各種支援を受けやすくなる重点「道の駅」を目指すことも重要と考える。

(2) 中山間地域における「道の駅」等を拠点とした自動運転サービス

我が国の中山間地域においては、全国に比べて高齢化率が高く、また高齢者による交通事故も深刻化している。一方で路線バスの廃止など公共交通が衰退し、病院、市役所等公共機関や日常の買い物など、生活サービスの利用が難しい状況となっている。

道の駅 1154 駅の約 8 割が、中山間地域にあることを踏まえれば、地域のモビリティおよび生活拠点としてこれらの道の駅を活用することが期待される状況にある。このような道の駅を拠点として、自動運転車両が集落等を巡回する仕組みを構築することができれば、中山間地域の人流・物流双方の確保が可能となるだけでなく、観光など地域の活性化にも展開が期待できる。

そこで国土交通省では、高齢化が進行する中山間地域において、人流・物流を確保するため、「道の駅」を拠点とした自動運転サービスを 2020 年までに社会実装することを目指すこととし、自動運転サービスの実証実験を 2017 年度から全国 13 箇所で開催している。



図 2-2 自動運転サービスの実証実験イメージ図 (出典：国土交通省資料)

(3) 高速道路からの一時退出を可能とする「賢い料金」

我が国の高速道路においては、休憩施設同士の間隔が概ね 25km 以上離れている空白区間が約 100 区間存在している。国土交通省においては、高速道路ネットワークを賢く使う取り

組みの一環として、休憩施設の不足に対応し、良好な運転環境を実現するため、平成 29 年度から全国 3 箇所の道の駅において、高速道路からの一時退出を可能とする「賢い料金」の試行を行い、現在は全国 20 箇所の道の駅を対象に高速道路からの一時退出を可能とする「賢い料金」を実施している。

<実験概要>

ETC2.0 搭載車を対象に、高速道路を降りて道の駅に立ち寄り後、1 時間以内に再進入した場合※1 には、降りずに利用した料金そのままとする(ターミナルチャージ※2 の再徴収をせず、長距離通減※3 等も継続)。

- ※1 順方向に向かう場合のみ
- ※2 利用1回当たりの料金(高速自動車国道のみ)
- ※3 一定距離以上を連続して利用した場合の料金割引措置



図 2-3 高速道路からの一時退社会実験概要 (出典：国土交通省資料)

当初実施の 3 箇所においては、利用者の滞在時間は平均 30 分程度であり、一時退実験利用者の約 7 割が、一時退出できる時間(1 時間)を“十分”と評価している。また、8 割がトイレを利用している他、食事・給油・特産品等の購入の利用意向が高く、休憩施設の選択肢が増えたことや混雑が回避できたことを評価している。

高崎玉村スマート IC での一時退社会実験箇所の直近に位置する関越自動車道上里 SA にて実施したアンケート調査(H29.9 実施)においては、一時退出して「道の駅」を利用したいと回答した方は約 8 割と多く、その理由としては“お土産の充実や農産品の魅力”が多いことがあげられた。

高速道路利用者は SA・PA について、本線上の標識などによってその存在を知ることができるが、今回の実験によって、該当する IC 近傍に道の駅もあることが高速道路本線上の標識によって認知できることも、利用者増加の要因となったと考えられる。

一方で、一時退出の社会実験を“知っている”と回答した方は約 3 割と少なく、更に多くの道路利用者に社会実験にかかる認知度向上を図るためには、HP へ掲載、ポスターの掲示、チラシの配布など更なる広報の充実が必要である。



写真 2-1 一時退出実験に伴い設置された高速道路本線上の案内標識

(4) 道の駅 SPOT の推進

「道の駅」での情報発信の一つとして、平成 5 年の制度発足からリクエスト端末等による道路情報を提供している。約 20 年以上経過した現在、タブレット端末や公衆無線 LAN が普及してきた。また、観光立国推進閣僚会議（主宰：内閣総理大臣）にて決定された「観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2015」においては、新たに「道の駅」を核とした地域における観光振興を記載している。

これらを踏まえ、国土交通省においては、無料公衆無線 LAN を活用した道路交通情報や観光情報等を提供する「道の駅 SPOT」を展開していくこととし、直轄一体型「道の駅」に「道の駅 SPOT」の設置を進めている。また今後は直轄一体型以外の道の駅においても、道の駅設置者や運営者と協力しながら整備を広げていくこととしている。

なお「道の駅 SPOT」の様子は次の通りである。

- SSID : MICHI-NO-EKI
- 以下の機能を満たしていること
 - ・ サービスの提供は、無料公衆無線 LAN を活用し 24 時間 365 日無料
 - ・ 1 回の接続時間は 60 分で、1 日の接続回数は無制限
 - ・ 利用規約に同意後、メールアドレスを入力することにより使用可能
 - ・ 災害時はメールアドレス入力なしで利用可能（1 回の接続時間 15 分）
 - ・ 接続すると、県別のポータルサイトから以下の情報にアクセス可能（当該道の駅の情報、県内の他の道の駅等の情報、道路交通情報、気象・災害情報、防災情報、観光情報、地域情報、医療情報 等）
 - ・ 接続画面のユーザー登録は、日本語、韓国語、英語、中国語（簡体及び繁体）に対応
- 必要に応じて一般利用可能なタブレット等端末を設置



図 2-4 道の駅 SPOT 共通ロゴ

(5) 「道の駅」と大学との連携

将来の地域活性化の担い手となる人材を育成・確保するためには、現場での就労体験を通して、実際的な知識や技術を学ぶことが重要である。「道の駅」には地域の観光資源や魅力を語る人材が集まっており、地域の課題を解決する拠点となっていることから、「道の駅」は観光振興や地域振興を学ぶ学生の課外活動やインターンシップの場として活用されている。

こうした取り組みを全国の「道の駅」に拡げていくことで、都市部の学生が地方部の「道の駅」で交流するなど、新たな価値を創造していくことが期待されている。

<実施内容例>

- ・ 観光資源調査、地域活性化プログラムの企画・立案
- ・ HP や SNS などによる情報発信の提案・実施
- ・ 地場産品を活用したオリジナル弁当などの商品開発

なお、「道の駅」と大学との連携には、年間を通してゼミなどの調査・研究テーマとして取り組む「連携企画型」と、長期休暇を利用した「就労体験型（インターンシップ）」がある。

「連携企画型」では、関東地方整備局管内で 10 大学と連携した取り組みが行われており、「就労体験型」については、全国「道の駅」連絡会において、「道の駅」と大学との連携を支援するため、各大学と「道の駅」の派遣先の調整を行っており、平成 29 年 8 月末現在、71 大学と協定を締結している。また、学生の受け入れが可能な「道の駅」は 189 駅となっている。



写真 2-2 道の駅「もてぎ」での成果発表（跡見学園女子大学）

①成果発表交流会の開催

国土交通省関東地方整備局管内においては10大学と連携し、道の駅と大学生の交流により、色々な成果がでてきているところである。これらの各取り組みの成果を共有するとともに学生同士の交流を深めることを目的に、平成27年度より成果発表交流会を開催している。

平成30年度は約130名(大学、道の駅関係者)の参加者を迎えて開催され、各大学の連携成果の発表や大学の担当教授・道の駅関係者による活発な意見交換が行われた。



写真 2-3 道の駅と大学連携成果発表交流会

3 防災機能のさらなる強化

JICEでは、過年度より東日本大震災や熊本地震といった大規模災害発生時における「道の駅」の役割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。

東日本大震災時においては、「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として、また、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。中には、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。



写真 3-1 被災した直売所を補修して再開(道の駅大谷海岸)

また、熊本地震においても、「道の駅」は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した。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、余震が続く中、自宅倒壊を心配する多数の周辺住民が駐車場に車中泊をされ、避難の長期化に伴い「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となっていた。

(1)平成30年7月豪雨における「道の駅」の運営等状況調査

これまでの東日本大震災や熊本地震時における現地調査に引き続き、H30.7豪雨における状況について現地調査を実施した。

今回の調査にあたっては、大雨による被災という、これまでとは違うタイプの災害であることから、道の駅が防災上の拠点的功能となった事例や、被災地域の生活支援的な役割りとして機能したかどうかといった観点から、具体的な対応などを把握することで、道の駅の防災機能の有効性や課題について把握することとした。

調査対象は、調査実施前時点での道の駅からのSNSによる情報発信などを参考とし、防災機能を発揮したと考えられた以下の5駅を対象とし、全国道の駅連絡会の協力のもと調査を実施した。

表 3-1 現地調査を実施した道の駅

道の駅	所在地
道の駅みま	愛媛県宇和島市
道の駅広見森の三角ぼうし	愛媛県鬼北町
道の駅津島やすらぎの里	愛媛県宇和島市
道の駅ゆめランド布野	広島県三次市
道の駅世羅	広島県世羅町

今回の5駅への現地調査や駅長へのヒアリング調査により把握できたことを以下にまとめた。

<被災と営業状況>

- ・今回訪問した5駅は、1駅が浸水したものの翌日には営業を再開できていた。
- ・概ね通常営業に近い状況で営業を行っているが、一部物流が途絶えていたため、商品が不足している状況にあった。

<発災後の状況、支援状況>

- ・今回の地震による停電はなかったものの、断水によりトイレが使用できなくなるなどの影響が発生した。
- ・発災直後より、広い駐車場やトイレのある道の駅は、道路利用者の一時避難場所として利用された。
- ・軽食・レストランは通常営業、また一部では繰り上げて営業を開始するなど、一時避難者への対応を行い、道路情報に関する問い合わせへの対応なども行われていた。
- ・一時避難所として防災行政上の位置付けがあるものの、行

政から避難場所として指定されていない駅がある一方で、位置付けられていないものの、道路が寸断されたため、多くの道路利用者が退避してきた道の駅があったなど、発災時の道の駅の利用方法については課題も残った。

<検討すべき課題>

- ・今回調査した道の駅は、災害時の拠点として活用され、また一時避難者（車中泊など）への対応を行うなど、いずれも何らかの形で防災機能を発揮していた。
- ・また、食料品の在庫や備蓄防災用品などを活用して避難者や被災者に支援を行った事例もあった。
- ・一方で、地域防災計画に位置づけられていないことや、避難所として指定されていないことにより、道の駅が有する防災機能が十分に発揮されなかったと思われる事例なども見受けられ、課題と考えられる。
- ・これらを踏まえ、今後は、道の駅の地域防災計画への位置づけをさらに推進していくことや、物資の利用協定を締結するなど、災害時に道の駅にある食品ストックなどが利用できるよう取り決めを推進していくことが考えられる。
- ・また、道の駅が発災時に有効に活用されるための備蓄品や対応手順などを設置者と予め協定等を定めておくことが有効と考えられる。

JICE では、これまでの調査結果を踏まえ、災害発生時に「道の駅」がその防災機能をより有効に発揮できるよう、防災計画上の位置付けや相互利用協定等の各種取り組みの必要性等について引き続き検討を行っていく所存である。



写真 3-3 生活用水を地元水産業者の協力で提供（道の駅みま）



写真 3-4 松江道通行止により、一般道へ迂回した都市間高速バスの休憩場所として利用（道の駅ゆめらんど布野）



写真 3-2 駐車場の一部を給水所として活用（道の駅みま）



写真 3-5 町へ寄せられた通行止め情報を一元化し手書き「通れるマップ」を作成して掲示（道の駅世羅）

4 官民連携の推進

近年、日本では毎年のように大きな自然災害が発生しており、地震・台風・豪雨による災害リスクが高まってきていると言わざるを得ないような状況になってきている。

こうした状況に対応していくために、政府を中心に国土強靱化に向けた取り組みが進められているが、災害時に最前線に立つのは常に市町村であり、災害現場での対応をより迅速で高度なものにしていくためには、市町村と学・産がより一層連携して自助・共助の力を高めていく必要がある。

(1) 道の駅の災害時支援に関する研究

1) 災害時支援拠点としての「道の駅」

近年、地震・津波・台風・豪雨などの自然災害が頻発している。こうした大災害は住宅地や道路に甚大な被害を及ぼし、多数の道路の寸断による交通途絶は、日常生活や物流、観光産業等にも大きな影響を与えてきた。

こうした大災害に際し「道の駅」は、いつでも利用可能な駐車場とトイレを備える公的施設であり、比較的交通の便が良い場合に立地している場合が多く、ドライバーにとっても地域住民にとっても認知度の高い施設であることから、ドライバーのみならず地域住民にとっても一時避難場所として活用されることが多いことが分かってきた。「道の駅」は多くの災害時支援を実施し、素早い対応に道路利用者からは感謝され、また一時避難場所として「公設民営」の本領も発揮されている。

このような考えの下、近年多発する様々な災害を契機に、より積極的に道の駅が防災拠点となるよう、JICEでは（一社）民間活力開発機構と（一財）日本みち研究所とともに「道の駅の災害時支援に関する研究会（座長：石田東生筑波大学名誉教授）」を設置し、さらなる官・学・産の連携を図り、たとえば、道の駅を救援拠点や避難場所として機能させる上でのロングライフ食品を活用してローリングストックを浸透させる取り組みなど、道の駅への民間活力導入にかかる、新たな取り組みについて研究を実施している。

2) 災害時支援機能の強化にむけた課題

「道の駅における災害時支援に関する研究会」では、これまでに発生した自然災害の中から、主に東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震における道の駅でのヒアリング調査や道の駅駅長への防災にかかるアンケート調査等を実施して、道の駅の災害時支援機能強化に向けた課題について整理・分析を行った。その結果、概ね以下に示す4つの視点に分類される課題が存在することが整理された。

表 4-1 道の駅の災害時支援機能強化に向けた課題

- ①体制の強化
 - ・防災行政上の位置付けの明確化
 - ・行政と道の駅の共助の仕組み構築
 - ・各種協定の締結
 - ・平常時からの防災教育、訓練の実施
- ②施設・設備整備の強化
 - ・生活インフラや情報通信インフラ機能の強化
 - ・エネルギー供給機能の強化
 - ・防災設備の具備
- ③情報収集・提供の強化
 - ・道路や周辺情報の収集、提供の仕組み構築
 - ・道の駅間の連携や情報の共有
- ④その他
 - ・防災施設の維持管理（平常時からの活用方法を検討）
 - ・近隣施設との役割り分担 等

3) 民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言

こうした状況を踏まえ、「道の駅」が防災拠点としての機能をよりよく発揮できるよう、行政ベースでの検討や取り組みが始まっているところである。

民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言

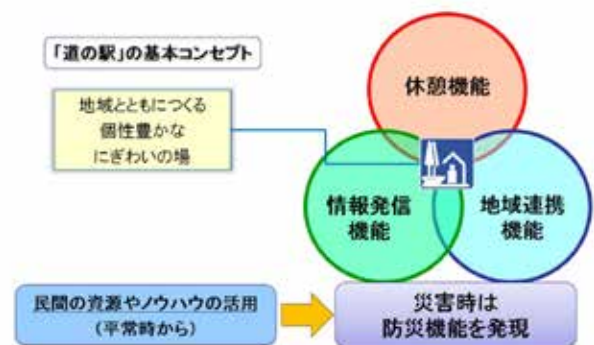


図 4-1 民間活力による道の駅災害時支援強化イメージ

一方で、「道の駅」の運営に当たっては、公設民営施設の指定管理者として、また、物販においてテナントや商品の供給者として民間企業関わっており、災害時には民間企業と連携し、その資源やノウハウを活用することが有効である。

そこで、民間企業の資源やノウハウを活用するためには、平常時から道の駅を民間のビジネスの場として活用いただき、災害時にはこれを原資に災害時支援活動に関わって頂く、といったモデルも必要である。

本研究会では、「道の駅」が防災拠点としての機能をよりよく発揮できるよう、「産・学・官」が連携し、民間企業の資源やノウハウを活用していくことが重要であることを「民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言」としてとりまとめたところである。

(2) 平常時を踏まえた災害時における民間活力の推進

JICE では、「民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言」を踏まえ、道の駅における災害時支援において「産・学・官」が連携し、民間企業の資源やノウハウを活用していくことの必要性を広くPRしていくために以下の取り組みを実施している。

①道の駅災害時支援事業研究会シンポジウム

道の駅における災害時支援のあり方について、「災害時支援事業研究会」における取り組みの紹介のほか、行政・民間それぞれの立場から官民連携のあり方にかかる実践報告、また「民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言」について発表を行った。

<実施内容>

- 事例報告
 - ・ 福島県磐梯町長
 - ・ 熊本県阿蘇市長
 - ・ 神奈川県箱根町長
 - ・ 他民間企業
- 民間活力による道の駅災害時支援強化にかかる提言



写真 4-1 道の駅災害時支援事業研究会シンポジウム

②「道の駅」新・郷土食プロジェクト

東日本大震災を始めとする大規模災害では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから、今後大規模災害発生時の被害を少なくするためには、自助・共助を効果的に活用することが求められている。

そのためには、いざというときの食料を一般家庭や民間企業においてローリングストック（循環備蓄）型で食料備蓄しておくことが望ましく、道の駅においても、ローリングストック型の食糧備蓄・販売は非常に有効である。

そこで、これまでの地域特産を活かした「郷土食」＋「ローリングストック」に貢献するロングライフ食品を組み合わせ、「新・郷土食」としてレストランメニューやお弁当として道の駅で販売するだけでなく、ロングライフ食品も自宅使用・災害備蓄用として道の駅にて販売し、発災時の自助における家庭で

の災害・常備食として、また、今後増加すると想定される買い物困難地域での日常食として活用することで高齢者世帯での負担軽減（簡易な調理と多彩なメニュー）につながると考えられる。

「道の駅」では、ロングライフ食品の「店頭販売」、「宅配」、「巡回販売」を通じて、地域福祉の拠点（小さな拠点）や防災拠点として機能を発揮することが考えられる。

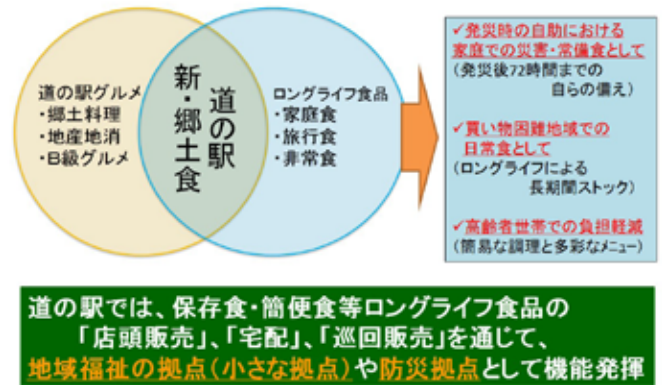


図 4-2 道の駅「新・郷土食」のプロジェクト概念

JICE としても今後、ローリングストック食品としての考え方を、家庭だけではなく、災害時の重要な支援拠点である道の駅にも応用することが必要であると考え、ロングライフ食品の推進とともに、「新・郷土食」として具現化し、「道の駅」における新たなブランドとして水平展開を行っていきたいと考えている。



写真 4-2 全国道の駅シンポジウムにてロングライフ食品のPR

5 道の駅は第3ステージへ

道の駅は、通過する道路利用者に対するサービス提供の場としてスタートした「第1ステージ (H5 ~)」から、地域の拠点機能の強化によって「道の駅」自体が目的地となることを目指す「第2ステージ (H25 ~)」に移行し、これを支援する施策が行われてきた。

そのような中、国土交通省では「道の駅」制度創設以来、四半世紀を経たこと契機として、地方創生を更に加速する新たなステージについて提言を行うとともに、関係する新施策のあり方について審議を行うことを目的として『新「道の駅」のあり方検討会議 (委員長:石田東生筑波大学名誉教授)』を設置した。

その中間整理案では、地方創生を更に加速するとともに、利用者や地域からの更なる期待や信頼に応えていくために、「新たなステージ (第3ステージ)」として、①「新たな施策の検討が必要ではないか」、②「今後5年間での取り組みを想定した既存施策の深化や新たな施策を検討するとともに、以降も成果を確認しつつ、社会ニーズ等を踏まえ、定期的にステージの見直しを行うべきではないか」、といった今後の検討課題が示され、基本的な方向性として次の整理がなされているところである。

<基本的な方向性>

- ・各道の駅の設定者や運営者による自由な発想による多様な取り組みを基本としつつ、地域の活性化や安全・安心等の実現のため、全国に展開している強みを活かし、「個から面 (ネットワーク)」としての取り組みを更に強化すべき。
- ・地方創生を加速するため、民間の地域活性化等の新たな技術・アイデアの活用や、風景街道や道守など道路関係団体との連携による道路サービスの魅力の向上など、多様な主体との「新たな連携」を促進すべき。

としている。

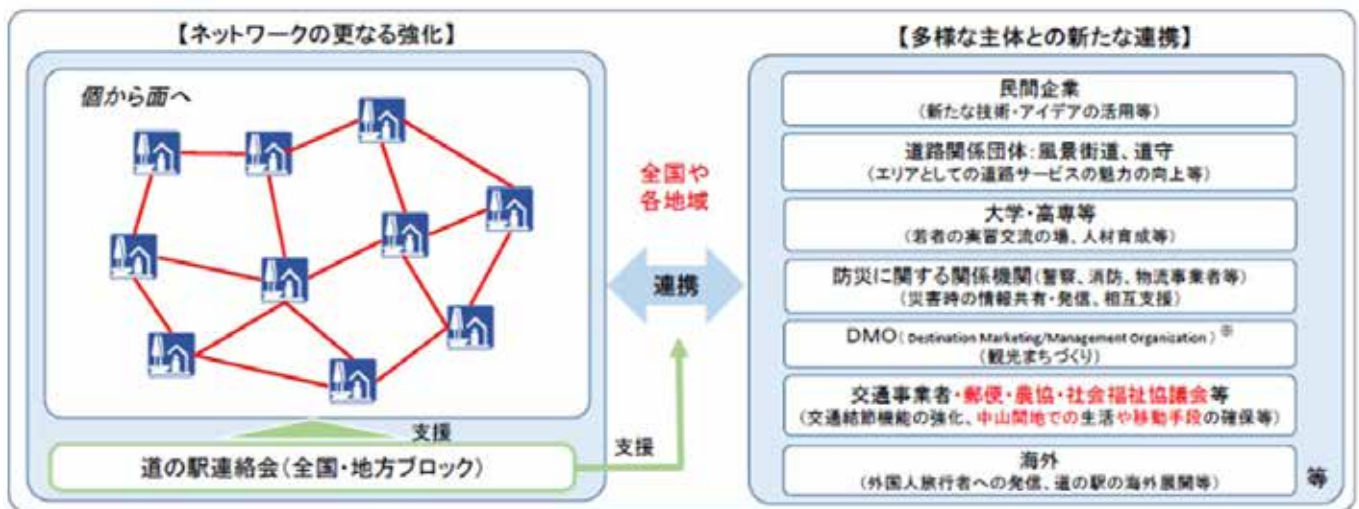


図 5-1 道の駅の今後の取り組みの基本的な方向性 (案)
(出典：国土交通省資料)

6 おわりに

これまで述べてきたように、「道の駅」は、道路利用者への単なる「休憩機能」を持った施設から、地域住民のための交流施設や防災施設、そして地域創生における拠点へと今やその役割りは大きく変貌している。単に自己の道の駅の売上げだけに目を向けることに陥りがちな道の駅の現状に対して、道の駅が地域における課題解決や政策実現のツールであることを認識してもらうことが重要である。

JICEとしても、「道の駅」の調査研究に携わる機関として、国土交通行政における道の駅施策を注視することは勿論、地域性や設立背景の異なる道の駅の実情を勘案した上で、各地域で既に実施されている、先進的な取り組みやノウハウの水平展開に努めるとともに、関係機関が一体となって課題解決・政策実現に取り組む将来のあるべき姿を提案していくことが、今後のJICEに求められる役割りであると考えている。