

注目される 「道の駅」の 防災拠点機能

レポート
Report



2014年度に重点「道の駅」制度^{※1}が創設され、地方創生の拠点として「道の駅」への期待が高まっています。「道の駅」は、地域の特徴や情報を発信できる場であり、地域振興の拠点でもあり、今や「道の駅」は地方にとって重要なインフラの一つになっているといえるでしょう。

また、「道の駅」にある店舗の売上げが好調で、地域経済活性化への期待が高まっていますが、近年、関心が高まっているのが、防災拠点としての機能です。「国土強靱化政策大綱」（13年12月）にも、「道の駅」の防災拠点化が示されています。

そこで、ここでは北海道の「道の駅」を概観し、防災拠点としての実績などを振り返ってみます。

北海道の「道の駅」と地域振興機能

「道の駅」は、市町村か市町村に代わり得る公的な団体^{※2}が設置し、国土交通省が登録するという仕組みで始まり、1993年4月に全国103駅、うち北海道は14駅が第1号として登録されました。2015年11月には「道の駅みそぎの郷きこない」と「道の駅しかべ間歇泉公園」を含む20駅が追加され、全国1,079駅、北海道は117駅となりました。

「道の駅」は、道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供や地域の振興に寄与することを目的に、24時間利用できる駐車場やトイレなどの「休憩機能」、道路や地域の情報を提供する「情報発信機能」、道の駅を生かした活力ある地域づくりを行う「地域連携機能」の三つの機能を併せ持つことが要件です。

「道の駅」を整備する方法は、駐車場などを道路管理者が整備し、地域振興施設などを市町村等が整備する「一体型」と呼ばれるタイプと、すべてを市町村等が整備する「単独型」の2種類があります。当初は、すでに整備された施設などを登録するケースが多かったため、単独型が多い傾向がありましたが、現在は全国で一体型56%、単独型44%となっています。

北海道の「道の駅」全体の入込数は、登録駅の増加

※1 重点「道の駅」制度

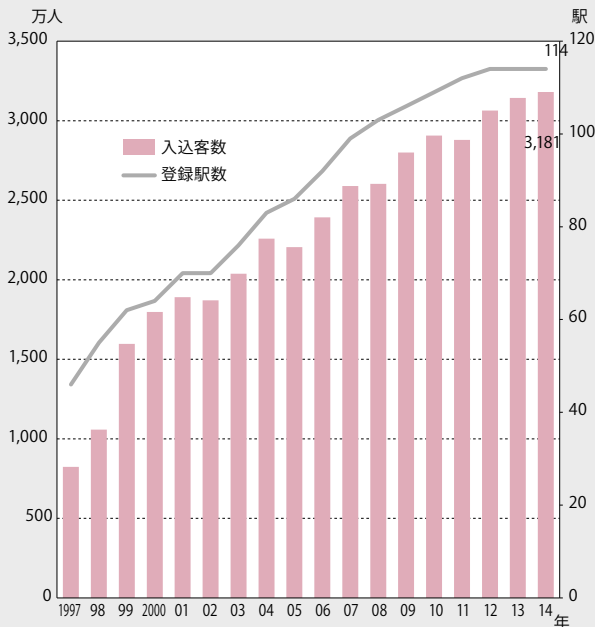
「道の駅」を地域活性化の拠点とする取り組みを応援するために国が創設した制度。特に優れた機能を持つ全国モデル「道の駅」、今後の重点的な支援で効果的な取り組みが期待できる重点「道の駅」を選定し、関係機関が連携して総合的な支援を行う取り組み。北海道では、2015年1月に石狩市の「道の駅あつたか・あいろーど」、「道の駅ニセコビュープラザ」、「道の駅当別」が、16年1月に「道の駅ピア21しほろ」、「道の駅あつさぶ」が重点「道の駅」に選定されている。

※2 市町村に代わり得る公的な団体

都道府県、地方公共団体が3分の1以上を出資する法人、市町村が推薦する公益法人などを指す。

に伴って増えており、14年は3,181万人でした（図-1）。また、国土交通省によると全国の「道の駅」の売り上げは12年に約2,100億円、北海道の「道の駅」は13年に約60億円（北海道地区「道の駅」連絡会調べ）となっています。

図-1 北海道の「道の駅」～登録数と入込数の推移～



※ 北海道地区「道の駅」連絡会調べ

※ 2015年4月に1駅、11月に2駅が追加され、現在は117駅

北海道の「道の駅」の設置者は、99%が自治体です。自治体以外で設置者となっているのは、唯一「道の駅あさひかわ」で、(一財)道北地域旭川地場産業振興センターが、市町村に代わり得る公的な団体として設置・運営しています。

自治体が設置者であっても実際の管理運営は、民間企業や第3セクターが担っている場合が多く、委託形式や指定管理者による運営が約9割にのびります。

「道の駅」の特徴の一つは、特に地域振興機能について、設置者が自由にデザインできることから、地域の創意工夫を生かせる点です。

飲食、小売、農産物直売所などが設置されるケースが多く、地場産品を多く扱うことで域内循環を高めたり、地域のアンテナショップ機能を担っている例が見られて

います。地域経済を活性化する機能をいかに位置付けるのか。その仕掛けをどのように組み込んでいくのか。地域の力量が試されます。

震災時に活躍した「道の駅」

近年、特に注目が集まっているのが、防災拠点の機能です。

きっかけは2004年10月に発生した新潟県中越地震です。震源地に近い「道の駅」が、被災者の避難場所や支援施設として活用されました。会議室や駐車場を避難場所として活用したり、被災地情報を提供したほか、新潟県小千谷市にある「ちぢみの里おぢや」では、無料で館内の温泉施設を開放。復旧車両の拠点にもなりました。また同県十日町市の「クロス10(テン)十日町」では、駐車場に仮設住宅を建設するなど、それぞれの事情に合わせて「道の駅」が有効に活用されました。

この実績を受けて、国土交通省では07年度より「道の駅」を防災拠点として位置付ける取り組みを開始しています。道路管理者と自治体などが連携し、それぞれの「道の駅」に合わせて災害時に対応できる防災機能を高めることを目的とした取り組みです。例えば、道路管理者は非常用の水や電源、トイレ、災害資材などを備蓄し、地元の自治体は安否や医療の情報収集と発信、飲食品や毛布などの備蓄を行い、「道の駅」が持つ空間は、復旧・救援活動の拠点としても機能します。「道の駅」の防災拠点化には、前提として、自治体は地域防災計画に避難場所として「道の駅」を位置付ける必要があります。

防災拠点化への関心をより高めたのが、11年3月11日に発生した東日本大震災です。太平洋沿岸部のいくつかの「道の駅」は被害を受けましたが、内陸にある「道の駅」は避難者の受け入れ先として活用されたほか、食料の提供や給水サービス、物資の受け渡し所や日用品の販売など、大きな役割を果たしました。

中でも、岩手県遠野市にある「道の駅遠野風の丘」は、復旧や救援活動に向かう自衛隊などの後方支援の拠点と

なりました。遠野市は、内陸の都市と沿岸市町村を結ぶ道路の結節点で、内陸と沿岸の市町村は半径50km圏内です。東日本大震災では、市内にある他の施設も活用して、広域支援部隊の一次終結やベースキャンプ、支援物資の集積・分配、災害医療支援、ボランティア活動支援などが行われました。

また、その後「道の駅遠野風の丘」は、沿岸被災地の海産物を販売したり、県内の「道の駅」共通の新商品開発など、産業振興の拠点としても活躍しており、重点「道の駅」制度では全国モデル「道の駅」の一つに選定されています。

まちが一体となって高度な後方支援活動を実践した経験は、今後の「道の駅」の防災拠点機能を考える際の大きな教訓になるでしょう。

道内の「道の駅」防災拠点化は26駅に

北海道においては暴風雪災害時の避難場所としても活用されています。

中でも2013年3月にオホーツク管内を襲った暴風雪は、湧別町などで死者が出たこともあり記憶に残っている方も多いと思います。この事象が発生したときには大空町の「道の駅メルヘンの丘めまんべつ」をはじめ、「道の駅愛ランド湧別」や「道の駅はなやか（葉菜野花）小清水」で避難者を受け入れました。特に「メルヘンの丘めまんべつ」では、大空町が天気予報などから臨時の避難所として「道の駅」施設を開放することをいち早く決定し、「道の駅」のスタッフらが非常食のアルファ米150食と毛布300枚を持ち込み、夜を徹して約150台の車と約130名の避難者に提供し、大変喜ばれました。

また、昨年2月に道東を襲った暴風雪では「道の駅摩周温泉」が避難所として活用され、通行止めで足止めされた人たちが身を寄せました。

道内の「道の駅」で防災拠点化されているのは26駅（15年11月末時点）。「道の駅メルヘンの丘めまんべつ」のほか、地震などが頻発する道東では「道の駅厚岸グルメパーク」や「道の駅しらぬか恋問」などが、火山災害が想定され

る雌阿寒岳周辺では「道の駅摩周温泉」や「道の駅あしよろ銀河ホール21」などが防災拠点化されています。北海道開発局によると、自治体からの「道の駅」の防災拠点化への問い合わせは増えているそうです。

万が一、災害が起きた場合、道路利用者は「道の駅」の防災拠点化にかかわらず、「道の駅」に一時避難する人も少なくないでしょう。防災拠点化されていない「道の駅」においては、災害時にどのような対応ができるか、普段の運営や体制を考える際に想定しておくことが大切です。

国土強靱化政策と「道の駅」

さらに、大規模自然災害等に備えて、事前防災や減災の視点から施策を進めていく国土強靱化政策においても、「道の駅」の果たす役割は大きいといえます。本来、「道の駅」は沿道の休憩施設であることを考えると、平時の基本機能の充実によって防災機能の向上を図ることが効果的かつ効率的です。このことは「国土強靱化政策大綱（2013.12）」における「国土強靱化を推進する上での基本的な方針等」の中で、「非常時に防災・減災等の効果を発揮するのみならず、平常時にも有効に活用される対策となるように工夫すること」とされていることにもつながるといえます。

その観点でみると、「道の駅」には、農水産物等の販売と備蓄、観光情報の提供・発信機能強化、災害情報の発信など、非常時の果たす機能を平時に活用できる幅広い機能があります。

災害が発生した際のさまざまなリスクを想定した備えの仕組みを持ちながら、平時においても地域の活性化にしっかり寄与していくことが最も重要なポイントです。これまで発生した災害では、災害時に発電機が作動させられなかったり燃料が十分になかった事例や、備蓄保管庫の鍵を所持した職員が道路寸断などにより「道の駅」に来ることができなかった事例も少なからずありました。こうした課題が生じないように、平時より防災用資材を含め適切な維持管理・点検や訓練が望ましいことは理解し

ていても、現実にはなかなか実施できないのが現状といえます。そこで、「道の駅」の防災機能について継続的に調査研究を進めている（国研）土木研究所寒地土木研究所の松田泰明氏は、平時のイベントで防災備蓄品を利用するなど、特別な努力をすることなく「道の駅」スタッフが使えるようにする“普段使い”を提唱しています。防災拠点という機能を兼ね備えることで、「道の駅」は地域活性化の「小さな拠点」としてさらに進化していくことになるでしょう。

企業CSR活動と連携した「道の駅」での取り組み

ところで、北海道の「道の駅」には、北海道開発局と市町村との協働の取り組みとして、災害に対応した自動販売機が設置されています。これは、災害時に市町村の判断で自動販売機の飲料を無料で提供することができる自動販売機で、北海道コカ・コーラボトリング(株)がCSR(Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任)活動の一環で取り組んでいるものです。災害対応型自動販売機には電光掲示板が搭載されており、平常時は普段は市町村が自由にメッセージを発信できます。また、災害時は遠隔から飲料の無料提供を操作でき、災害に関連した情報にメッセージを切り替えることもできます。

コカ・コーラグループでは、2003年に災害対応型自動販売機を開発し、04年の新潟県中越地震や05年の能登半島地震などで飲料の無償提供の実績がありました。北海道コカ・コーラボトリングでは、05年にCSRの専任部署を立ち上げ、具体的なCSR活動を検討し、06年5月に釧路市との災害協力協定を締結したことを皮切りに、道内全179市町村と協定を結んでいます。

「道の駅」への災害対応型自動販売機設置は、同社のCSR活動を知った北海道開発局小樽開発建設部からの問い合わせがきっかけです。06年6月から小樽開発建設部エリアの「道の駅」から設置が始まり、現在、災害対応型自動販売機が全エリアの「道の駅」に市町村との連携のもと、くまなく設置されているのは北海道だけだ

といえます。「全国のグループから問い合わせはきますが、同じような取り組みはまだ聞いたことがありません。災害対応型自動販売機の道の駅への設置は、北海道開発局の存在が大きな力になってくれました。これは北海道ならではの」と広報・CSR推進担当の内田尋己取締役は言います。

「道の駅」のネットワーク化に期待

防災拠点機能を強化する点で、今後期待されるのが「道の駅」のネットワーク化です。特に、災害時には機能分担や指示系統の調整によって、より迅速で有効な対応が可能となります。そのためには、普段からの「道の駅」同士の連携が大きな力になります。

例えば、医療圏では地域に密着したサービスを行う一次、比較的高度で専門性の高いサービスを提供する二次、より高度で専門的なサービスを提供する三次と役割分担がなされています。各「道の駅」の施設や機能、想定される災害を踏まえて、それぞれの役割などをあらかじめ想定していくことが望まれます。

特に、北海道の経済活性化の大きな要素となっている観光産業では、災害時の対応がブランド力を左右するかぎとなります。インバウンド（外国人観光客）の急増で、外国人への対応なども視野に入れた取り組みも必要で、「道の駅」が果たす役割はますます重要になってくるでしょう。そのためにも日ごろの情報交換をはじめ、「道の駅」の連携力の強化が期待されます。

参考文献等

- 松田泰明、高田尚人、新井健：「災害時の地域貢献からみた道の駅の防災機能向上に有効な方策と課題について」（『寒地土木研究所月報』No.723）
- 松田泰明、高田尚人、吉田智：「災害時における道路利用者の安全な避難などに貢献する『道の駅』の防災機能に関する考察」（『第49回 土木計画学研究発表会』2014年6月）
- 檜田幸伸：「『道の駅』の防災拠点化」（『四国技報』2012年1月1日）
- 「猛吹雪『動けない』（『北海道新聞』2013年3月4日北見・オホーツク版朝刊）
- 国土交通省HP：<http://www.mlit.go.jp/>