

地方自治体における「道の駅」の防災拠点化に向けた取組の現状と課題

樋渡菜月*(lz280093@senshu-u.jp), 中和正彦*(thz3335@isc.senshu-u.ac.jp),
野口武悟*(takenori@isc.senshu-u.ac.jp), 植村八潮*(yashio@isc.senshu-u.ac.jp)

* 専修大学文学部

1.研究背景と目的

1.1 研究背景

「道の駅」は、道路利用者への道路交通環境の提供と、地域の振興に寄与することを目的に設置された。1993年4月に初めて全国で103駅が登録され、2019年6月現在では1,060駅が登録されている。「道の駅」の設置者は、市町村または市町村に代わる公的な団体であり、運営・管理に関しては市町村による直営の場合と指定管理者や第三セクターによる受託運営の場合がほとんどである。

「道の駅」の基本機能において、防災拠点としての機能・役割が明確に位置づけられているわけではない。しかし、2004年に発生した新潟県中越地震以降、2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震においても「道の駅」が防災拠点としての機能を発揮したことが報告されている。災害を経験した「道の駅」では、その後、地域防災計画に位置づけられたり、飲食料品等の備蓄が行われたりするようになった。

1.2 研究目的

先行研究では、藤澤(2019)など、災害を経験した地域に所在する「道の駅」の運営・管理者を対象とした調査が多く見られる。災害時の突然の避難者対応とその費用負担の困難さ、防災拠点としての機能不足を不安視する意見などが明らかにされている。

では、「道の駅」の設置者、なかでも今後大きな災害発生の可能性が高いと指摘されている地域に所在する市町村では、「道の駅」を防災拠点としてどのように捉えているのだろうか。

そこで、本研究では、南海トラフ巨大地震の発生により被害を受ける可能性が高いと指摘されている地域に「道の駅」を設置する市町村を対象に、「道の駅」の防災拠点化に向けた取組の現状を調査し、今後の課題を明らかにすることを目的とする。

2.研究方法

本研究では、アンケート調査とヒアリング調査を行った。調査期間は、2019年9月から11月である。

アンケート調査の対象は、内閣府のホームページに掲載されている「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第二次報告)」による地震発生1日後の避難者数を都道府県別に予測したデータをもとに選定した。その中から、避難者数予測の上位10府県(静岡県, 愛知県, 三重県, 大阪府, 和歌山県, 高知県, 徳島県, 愛媛県, 大分県, 宮崎県)内の「道の駅」を設置している137市町村役場の担当部署に郵送にて調査を行った。該当する「道の駅」の総数は213駅である。

ヒアリング調査は、アンケート調査に回答のあった市町村のなかから4市町に電話にて行った。

3.研究結果

3.1 アンケート調査の結果

アンケート調査の結果、137市町村のうち92市町村から有効回答が得られた(有効回答率67.2%)。回答があった92市町村には「道の駅」が144駅設置されている。

(1) 地域防災計画内における「道の駅」の位置づけ

92市町村144駅のなかで、地域防災計画に位置づけがあるのは41市町村46駅(31.9%)であった。このうち、市町村の直営が3市町村5駅、指定管理者等による運営・管理が38市町村41駅であった。

それぞれの「道の駅」が地域防災計画内でどのような位置づけであるかをまとめたものが表1である。ガイドラインとして、総務庁消防庁が2002年に「市町村地域防災計画(震災対策編)作成の手引き」を作成しているが、そのほかは市町村の独自性に委ねることとされている。避難場所、防災拠点の名称や機能は明確に定義されていないため、今回は、地域防災計画内での位置づけの名称が同じであれば同じものとして集計した。また、名称の横にある数字は、その名称で位置づけられている「道の駅」の数を表している。なお、複数の位置づけがある「道の駅」もあり、合計数と「道の駅」の数は一致しない。

表1 地域防災計画内における「道の駅」の位置づけ

【避難所等】

指定緊急避難場所(9)	一時避難場所(2)
地震時の指定緊急避難場所(2)	道路利用者の一時避難施設(1)
指定避難所(9)	広域避難施設としての一時避難場所(1)
避難地(2)	大規模災害時の一時避難場所(1)
避難場所(2)	災害時避難施設(津波避難ビル)(1)
避難所(2)	緊急避難場所(土砂災害, 地震)(1)

【避難所等以外】

広域防災拠点(2)	自衛隊等の広域応援部隊等の活動拠点(津波以外)(1)
県広域防災拠点施設(1)	ボランティアの活動拠点(1)
防災活動拠点(1)	物資輸送拠点(3)
防災拠点(1)	緊急物資等の物流中継拠点(1)
地域防災活動拠点(1)	救護物資集積拠点(1)
地域防災拠点施設として、地震災害時に災害応急対策及び応急復旧工事の拠点としてオープンスペースを活用する(1)	災害時に軽症患者の受入れ及び処置等を行う救護所(1)
東南海・南海地震応急対策活動拠点施設(3)	社会福祉施設及び宿泊施設等で協定締結をしている施設(1)
広域受援拠点(1)	仮設住宅建設予定地(1)
受援拠点(3)	ドクターヘリランデブーポイント(1)
救援部隊（自衛隊，警察，消防等）の活動拠点(2)	

(2) 「道の駅」の防災拠点化の整備

地域防災計画に位置づけている「道の駅」を防災拠点化するための整備等について、市町村直営以外の38市町村が41の「道の駅」と協議を行っているか否かをたずねた。「はい」と回答したのは17駅(41%)、「いいえ」と回答したのは16駅(39%)であった。両者の差は拮抗しており、協議が行われていない「道の駅」も多いことがわかった。

また、同じ38市町村に、「道の駅」を防災拠点化するための整備等について設置者としての姿勢をたずねた。「設置者として主体的に行う」と回答したのは8市町村(21%)、「運営・管理者と協定を結び、役割分担をして行う」と回答したのは13市町村(34%)であった。「無回答」も1割にのぼり、積極的ではない市町村の存在もうかがえる結果となった(図1)。

(3) 「道の駅」が避難者対応を行った場合の運営・管理者との費用負担

同じ38市町村41駅について、「道の駅」が避難者対応を行った場合の運営・管理者(指定管理者等)との費用負担についてたずねた。

「市町村が全額負担する」との回答が一番多く、13駅(31%)だった。なお、「道の駅」の運営・管理者が全額負担する」と回答をしたところはなかった。「対応の内容等により相互で負担する」と「その他」の回答がともに11駅(27%)であったが、「その他」の回答内容としては「未決定」との意見から「避難状況に応じ対応を決めて、その部分の全額を

負担する」との意見まで、さまざまであった（図2）。

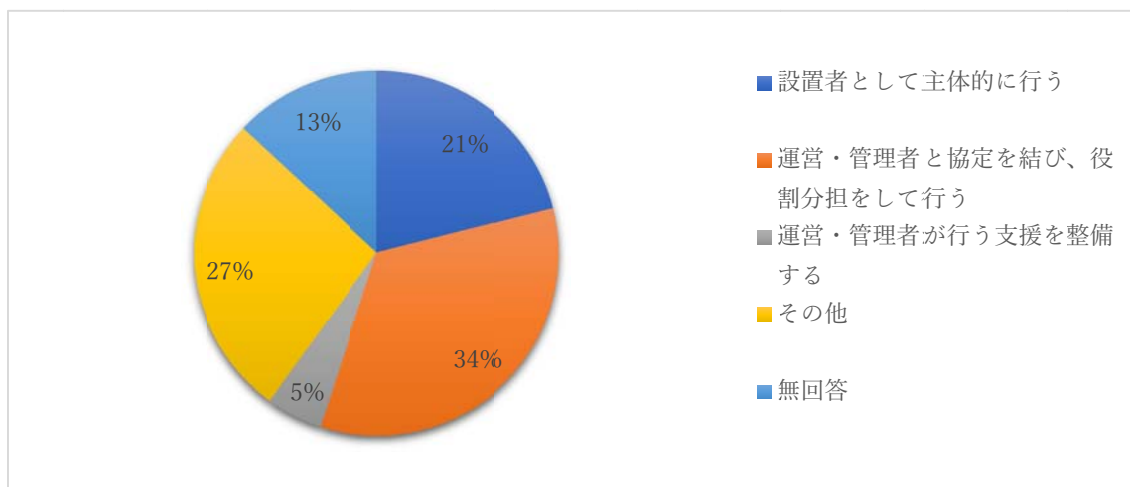
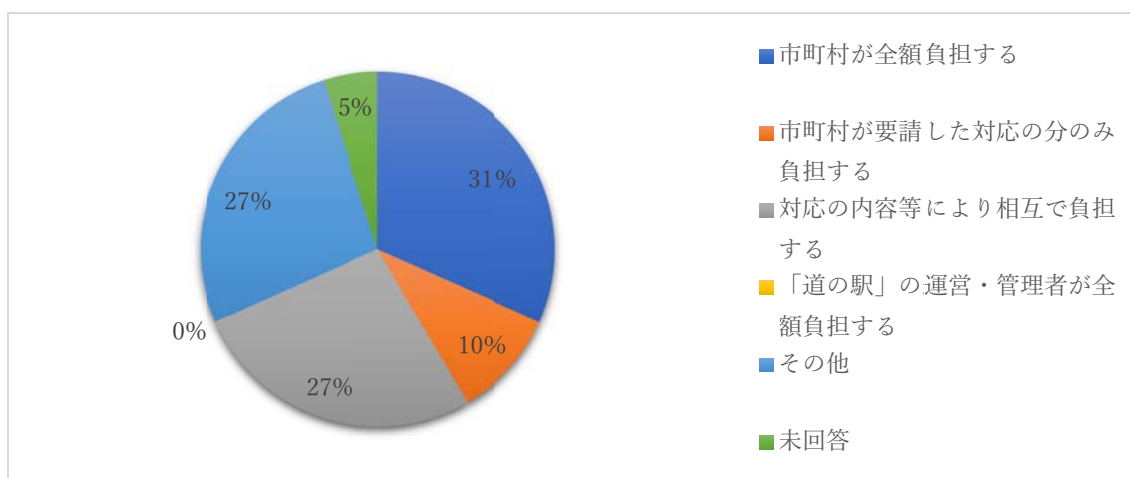


図1 市町村直営でない「道の駅」の防災拠点化について (n=38)



(n=41)

図2 「道の駅」が避難者対応を行った場合の運営・管理者との費用負担について

(4) 「道の駅」との災害時協定の締結

市町村直営以外の38市町村に41の「道の駅」と災害時協定を締結しているか否かについてたずねた。「はい」と回答があったのは10駅(24%)と少数であり、「いいえ」との回答が31駅(76%)と多数を占めた。地域防災計画に位置づけられている「道の駅」でも、災害時協定は締結していない「道の駅」のほうが多いことがわかった。

「はい」と回答があったところからは、「これまでの災害時に「道の駅」が防災拠点とし

て活躍した事例を受けて締結に至った」という意見や、「防災拠点とするために「道の駅」を建設した」という意見もあり、「道の駅」の防災拠点化への高い意識がうかがえた。

「いいえ」と回答があったところに対して、これまでに締結を検討したことがあるか否かをたずねると、「検討したことがない」との回答が一番多く、17 駅（55%）となった。

(5) 災害時の「道の駅」への市町村職員の派遣

地域防災計画への「道の駅」の位置づけの有無にかかわらず、災害時に「道の駅」に避難者が集まった場合の市町村職員の派遣についてたずねた。回答のあった 92 市町村のうち、「主体的に行う」「要請があれば行う」と回答したのはそれぞれ 10 市町村（11%）だった。それに対して、「決まっていない、または検討中」と回答した市町村が 6 割にものぼる結果となった（図 3）。

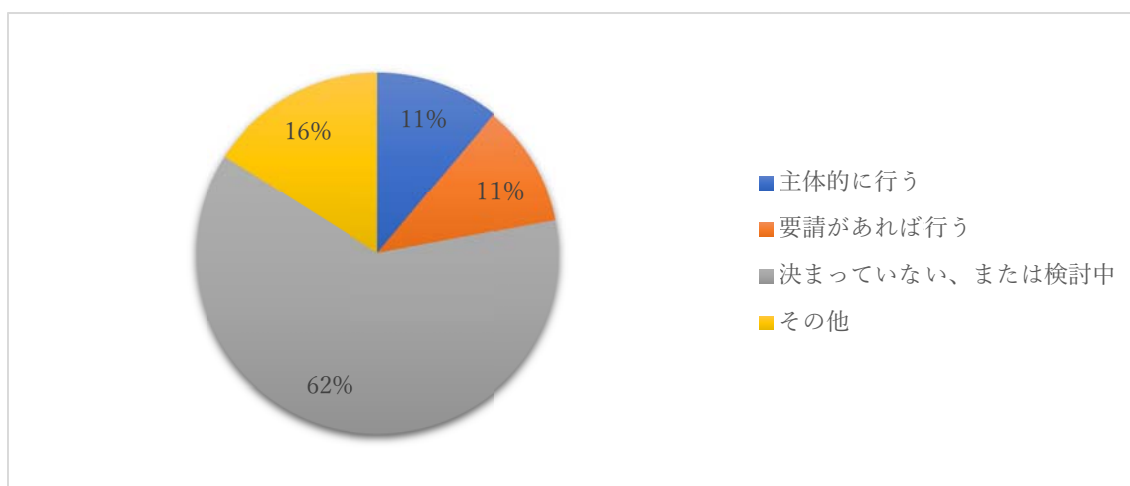


図 3 災害時の「道の駅」への市町村職員の派遣

(n=92)

3.2 ヒアリング調査の結果

ヒアリング調査では、防災訓練で実際に行っていることや、災害時に他の施設と連携を図るにあたっての役割分担、今後予定している取り組みなどをたずねた。

地域防災計画には位置づけていない「道の駅」でも、災害時協定の締結に向けて取り組みを行っているという例や、風水害や土砂災害については浸水区域や土砂災害警戒区域に指定されていないため、それらの災害時には防災拠点として活用するという例もあることが明らかになった。また、本来、防災拠点としての機能がない「道の駅」を災害時に活用することに関して、地域住民はもちろん観光客にも安心してもらえることや、「道の駅」の基本機能でもある駐車場やトイレを有効活用できるといったメリットがあることがわかった。

一方で、そもそも「道の駅」の開設時に防災拠点としての機能を想定していないため、

あとになってから整備することが難しいことや手間がかかること、また、市町村の地域防災計画に「道の駅」を防災拠点として位置づけ、防災の対応も行わなければいけないとなると、運営・管理を受託している指定管理者等に大きな責任と負担が生じてしまうといったデメリットも明らかになった。

4.研究の考察と結論

以上の研究結果からは、全体として、市町村が積極的に「道の駅」を地域防災計画に位置づけ、防災拠点として整備を行っているとは言い難い現状が明らかになった。

確かに、「道の駅」には本来、防災拠点としての機能はなく、今回の調査のなかでも、「道の駅」は防災拠点に向いていないとの意見も自由記述に散見された。しかし、「道の駅」には、その基本機能として、駐車場やトイレ、飲食料や情報が備えられていることを考慮すると、すべての災害時での対応は難しくとも、災害の種類によっては防災拠点化に適する場合もあり、現状の施設を活かした防災拠点化は可能であると考え。そのために必要な整備と、それにかかる諸費用の負担、また、どの災害時に活用でき、市町村や運営・管理者はそれぞれどのような対応をとるのかなどについて、市町村と運営・管理者の間での役割分担を事前に明確にする協定の締結は必要不可欠であると考え。

今回のアンケート調査を作成するにあたり、防災拠点の種類等についての定義が不明瞭な部分も多いことにも気づいた。それは、細かなことのように見えて、実は、市町村による地域防災計画や協定内容の作成と充実にも繋がる課題でもある。国による定義の明確化やガイドラインの充実も急がれよう。

参考文献

財団法人国土技術研究センター，特定非営利活動法人人と道研究会『「道の駅」の防災に関するアンケート』調査結果概要』，2013年

千田和明「道の駅の現状と役割の拡大：地域活性化や防災の拠点として」『調査と情報』1021，2018年，p.1-11

藤澤研二「地域の防災力向上に「道の駅」をどう活かすのか」『江戸川大学紀要』29，2019年，p.427-442

謝辞

ご多忙のところ、本研究の調査にご協力いただいたみなさまに、ここに記して感謝申し上げます。