

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1021 (2018.10.30)

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—

はじめに

I 道の駅とは

- 1 道の駅の誕生と広がり
- 2 道の駅を構成する機能・施設
- 3 道の駅の整備主体

II 道の駅が担う役割の拡大と施策

- 1 防災拠点化
- 2 重点「道の駅」制度の創設
- 3 大学との連携

4 社会実験の実施

III 道の駅の課題と可能性

- 1 主な課題
- 2 道の駅の新たな可能性

おわりに

キーワード：道の駅、道路政策、地域活性化、地方創生、小さな拠点、防災拠点

- 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と地域振興への寄与を目的とし、市町村等によって一般道路沿いに設置される施設である。平成5年に登録制度が開始されて以降、現在までに全国で1,145駅が設置されている。
- 道の駅は、地域活性化や防災の拠点としての役割が重要視されており、国土交通省の重点「道の駅」制度による支援や大学との連携、自動運転や高速道路一時退出の実験など、様々な支援・施策が実施されている。
- 道の駅が抱える主な課題としては、設備投資に係る費用負担の増加と経営の自立化、防災拠点としての機能の整備が不十分であること等が指摘されている。一方、道の駅の民営化やノウハウの輸出など、新たな可能性も模索されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 せんだ かずあき 千田 和明

第1021号

はじめに

道の駅は、道路利用者の休憩や道路情報の提供等を目的として、一般道路沿いに市町村等によって設置される施設である。高速道路に設置されるサービスエリアやパーキングエリアとは異なり、道の駅は「地域との出会いの場」としての機能が期待されており、単なる通過点としての休憩施設にとどまらず、地域振興や防災の拠点としても重要な存在となっている¹。本稿では、道の駅の誕生から現在に至る経緯を概観するとともに、近年講じられている施策や課題を整理する。

I 道の駅とは

1 道の駅の誕生と広がり

(1) 道の駅の誕生

道の駅が誕生するきっかけとなったのは、平成2年1月に広島市で開催された「地域づくりシンポジウム」²の場で、出席者の1人が「鉄道に駅があるように道路に駅があってもいいのではないか」と発言したことであるとされている³。平成3～4年にかけて、山口、岐阜、栃木各県内の計12か所で社会実験が行われ、トイレや休憩、地域の情報発信、野菜の直販等の機能が関係者に好評であったことから、建設省（当時）は道の駅を「第11次道路整備5箇年計画」（平成5～9年度）の施策として位置付けて推進することとした⁴。同省は、道の駅の機能や整備方法を検討するため、平成4年4月に有識者で構成する「道の駅」懇談会を設置した。同懇談会は、従来の道路政策について、交通の「ながれ」を重視した政策が中心であり、休憩等の「たまり」の機能に関しては施設整備が遅れていることを踏まえ、地域の振興と交流を図る新たな拠点としての「道の駅」の意義とあり方を提言した⁵。同提言に基づき、道の駅の施設構成や設置に至る手続等を定めた道の駅の登録・案内要綱⁶が整備された。その上で、要綱が定める一定水準以上のサービスを提供できる施設を広く案内するものとして、平成5年から道の駅の登録制度が開始された⁷。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成30年10月19日である。

¹ 関満博・酒本宏編『道の駅—地域産業振興と交流の拠点— 増補版』新評論, 2016, pp.13-17.

² 中国地域の地域づくりに関する産・官・学・野（一般市民等）の幅広い人々の交流及び情報交換の場をつくり、中国地域の活性化に寄与することを目的として設立された「中国地域づくり交流会」の前身組織が主催したシンポジウム。同会の活動については、泉原明「中国・地域づくり交流会—産・官・学・野の複合交流—」『農業土木学会誌』59(6), 1991.6, pp.619-624を参照。

³ 橋本正法・関満博「「道の駅」の目指したものと、その後」『地域開発』vol.558, 2011.3, p.2.

⁴ 同上, pp.3-5.

⁵ 道路保全技術センター編, 建設省道路局監修『道の駅の本—個性豊かなにぎわいの場づくり—』ぎょうせい, 1993, pp.8-17.

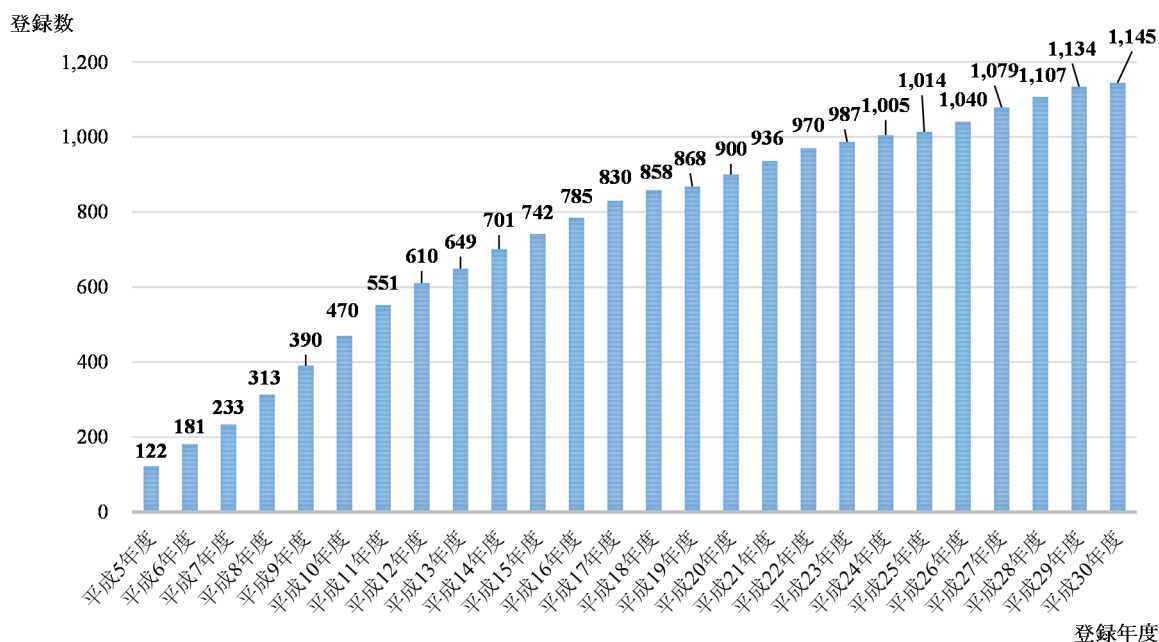
⁶ 「「道の駅」登録・案内要綱」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/pdf/guidance.pdf>>

⁷ 関・酒本編 前掲注(1), pp.26-38. 登録により、設置者である市町村等は商標登録されている「道の駅」の名称やトレードマークを使用できるほか、道路標識や地図に名称が明記されるというメリットがある。木村俊文「地方創生の拠点として期待される「道の駅」①—整備概況と国の認定・支援制度について—」『金融市場』27(6), 2016.6, p.39. <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/fl606ar1.pdf>>

(2) 登録の拡大

平成5年4月に行われた第1回の登録では、初代の道の駅として103駅が誕生した。平成17年8月に「道の駅八王子滝山」（東京都八王子市）が登録され、制度開始から13年目で全ての都道府県に道の駅が設置されることとなり、その後も登録数は増加してきた。平成30年4月時点では、第1回登録数の10倍以上となる1,145駅が登録されている⁸（図1）。

図1 道の駅登録数の推移



(注) 平成30年度は4月の登録（第49回登録）時点の数値である。

(出典) 「道の駅案内 沿革」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/history.html>> に基づき筆者作成。

道の駅は、地方の国道や主要地方道等の幹線道路から始まったことや、駐車場用地としてまとまった広さの敷地を必要とすることから、大都市周辺には少ない状況となっている⁹。登録数の多い都道府県は、順に北海道（122駅）、岐阜県（56駅）、長野県（50駅）である一方、東京都（1駅）、神奈川県（3駅）、大阪府（10駅）は登録数が少なくなっている¹⁰。

2 道の駅を構成する機能・施設

道の駅は、道路利用者への安全で快適な交通環境の提供と地域振興への寄与を目的とし、「休憩機能」、「情報発信機能」、「地域連携機能」の3機能の融合によって個性豊かなにぎわい

⁸ 国土交通省道路局国道・技術課「「道の駅」の第49回登録について—今回11駅が登録され、1,145駅となります—」2018.4.25. <<http://www.mlit.go.jp/common/001232861.pdf>> なお、現在までに道の駅の登録を抹消された事例として、平成15年の道の駅茶処和東（京都府和束町）、平成26年の道の駅山崎（兵庫県宍粟市）の2駅がある。

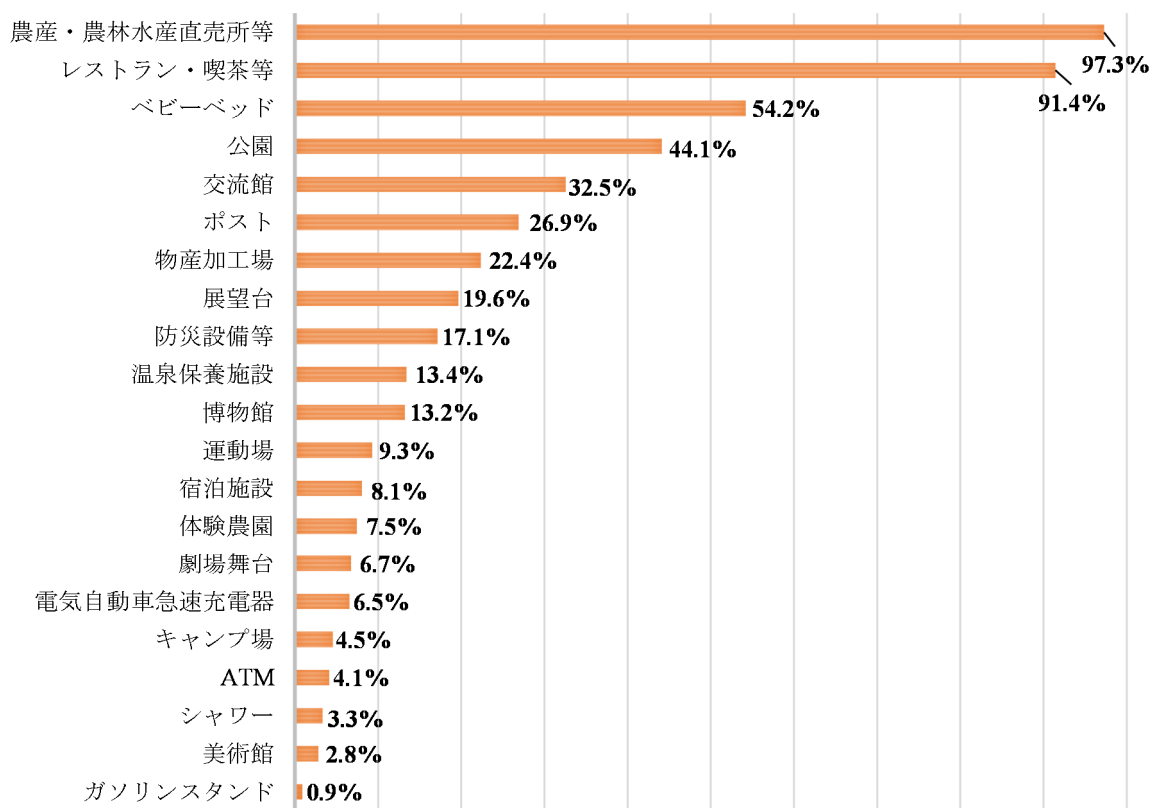
『「地方創生拠点」としての「道の駅」開発・再生資料集』総合ユニコム、2015、p78。

⁹ 木村 前掲注(7)

¹⁰ 「「道の駅」一覧」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/list.html>>

の場を形成することを基本コンセプトとした施設である¹¹。道の駅の登録・案内要綱では、道の駅の施設構成として、①無料で利用できる十分な容量の駐車場、②清潔なトイレ、③道路及び地域の情報を提供する案内・サービス施設、が挙げられている。また、駐車場・トイレ・電話は24時間利用可能であること、案内・サービス施設には原則として案内員を配置することとされ、施設のバリアフリー化や景観への配慮も求められている¹²。ただし、地域の創意工夫を促すため、必要以上に細かい規定は設けられていない¹³。駐車場、トイレ及び案内・サービス施設以外には、地域振興施設として、物産・農林水産直売所やレストラン・喫茶を備える道の駅が多い¹⁴（図2）。

図2 道の駅を構成する主な機能・施設と整備割合



(注) 平成25年4月時点の数値である。また、駐車場、トイレ及び案内・サービス施設を除く。

(出典) 国土交通省「道の駅について」(第4回地域経済に関する有識者懇談会 配布資料4) 2013.9.2, p.5. 内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/local_economy/04/haifu_04_1.pdf> に基づき筆者作成。

¹¹ 「道の駅案内 概要」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/outline.html>>

¹² 「「道の駅」登録・案内要綱」前掲注(6), pp.1-2.

¹³ 道路保全技術センター編, 建設省道路局監修 前掲注(5), p.60; 津田康英・麻生憲一「「道の駅」における登録と機能の広がり」『地域創造学研究』23(4), 2013.3, pp.30-31.

¹⁴ 国土交通省「道の駅について」(第4回地域経済に関する有識者懇談会 配布資料4) 2013.9.2, p.5. 内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/local_economy/04/haifu_04_1.pdf>

3 道の駅の整備主体

道の駅の設置者は、登録・案内要綱により、「市町村又は市町村に代わり得る公的な団体」¹⁵（以下「市町村等」）と定められている。道の駅の設置を希望する市町村等は、道路管理者¹⁶と道の駅の施設計画等について協議・調整の上、国土交通省に登録を申請する。施設の整備方法は、市町村等が地域振興施設を、道路管理者が駐車場やトイレ、情報提供施設をそれぞれ整備する「一体型」と、市町村等が全ての施設を整備する「単独型」がある（表1）。登録されている道の駅のうち、54%（624 駅）が一体型、46%（521 駅）が単独型で整備されている¹⁷。また、道の駅の管理・運営主体の状況は、指定管理者が 44.3%（445 駅）、第三セクターが 31.1%（312 駅）、自治体直轄が 15.7%（158 駅）などとなっている¹⁸。

表1 道の駅の機能・施設と整備主体

機能	関連施設・概要	整備主体	
		一体型	単独型
休憩機能	駐車場、トイレ、休憩施設	道路管理者	市町村等
情報発信機能	道路情報、地域の観光情報、緊急医療情報等の提供		
地域連携機能	文化教養施設、観光レクリエーション施設等の地域振興施設	市町村等	

（注）一体型の整備であっても、第2駐車場やトイレを市町村等が主体となって整備する場合がある。

（出典）「道の駅案内 概要」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/outline.html>> 等を基に筆者作成。

II 道の駅が担う役割の拡大と施策

1 防災拠点化

平成 16 年に発生した新潟県中越地震においては、道の駅が避難場所や情報提供の拠点となったほか、入浴施設の無料開放や救援物資の供給、仮設住宅の設置場所等としても活用され、防災拠点としての機能が注目を集めることとなった¹⁹。同地震以降、国土交通省は道の駅の防災拠点化を進める方針を打ち出し、給水タンクや非常用電源等の防災機能を備えた道の駅が増加傾向にある²⁰。近年では、平成 23 年の東日本大震災や平成 28 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おり²¹、政府は「国土強靱化アクシ

¹⁵ 市町村に代わり得る公的な団体としては、都道府県、第三セクター、公益法人が想定されている。「道の駅」登録・案内要綱の当面の運用方針」国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/pdf/guidance.pdf>>

¹⁶ 道路法（昭和 27 年法律第 180 号）に基づき、国が指定した区間内の一般国道（直轄国道）は国、指定区間外の一般国道及び都道府県道は都道府県又は政令指定都市、市町村道は市町村が管理主体となっている。グループ MICHI 編『いちからわかる道路管理の知識&雑学』ぎょうせい、2010、pp.45-46。

¹⁷ 「道の駅案内 概要」前掲注(11)

¹⁸ 国土交通省 前掲注(14)、p.4。管理・運営主体の状況に係る駅数等は、平成 25 年 9 月の資料公表時点の数値（総駅数 1,004 駅）である。

¹⁹ 国土交通省道路局国道・防災課「道の駅の災害時における活用について」『道路行政セミナー』2009.3。<http://www.hido.or.jp/14gyousei_backnumber/2008_data/0903/0903tokushu-michinoeki.pdf>

²⁰ 道の駅の防災拠点化は、市町村が防災の一義的な責任を担っていることを踏まえ、道の駅の災害時の機能が市町村の地域防災計画の中で明確に位置付けられることが条件となっている。木戸健介「震災から 2 年半、進む「道の駅」の防災拠点化—商業主義とどう両立させるか。カギは地方自治体の姿勢—」『道路』870 号、2013.9、pp.48-51。

²¹ 松田泰明ほか「道の駅の被災状況と地域貢献」『寒地土木研究所月報』（特集号）2012.2、pp.72-77。<<http://thesis.eri.go.jp/center/doc/geppou/scenic/00160773001.pdf>>; 九州・沖縄「道の駅」連絡会「熊本地震で「道の駅」が防災拠点として果たした役割」2016.5。道の駅公式ホームページ <<https://www.michi-no-eki.jp/pdf/56a35582c4cff7954d3560>>

「アクションプラン 2018」²²等において、道の駅の防災拠点化を推進する方針を示している。

2 重点「道の駅」制度の創設

登録制度の開始（平成 5 年）から 20 年余りが経過すると、道の駅の数 は 1,000 を超え、それ自体が観光の目的地となるなど、地域活性化の核として独自の進化を遂げ始めた。政府が地方創生の取組を本格化させる中²³、国土交通省は平成 26 年 8 月に、道の駅の機能強化を図るための新たな支援制度（重点「道の駅」制度）を創設すると発表した²⁴。新制度では、道の駅の類型を、観光振興や地方移住の促進など、地域外から活力を呼ぶ「ゲートウェイ型」と、産業振興や地域福祉²⁵、防災の拠点として、地域の元気を創る「地域センター型」の 2 つに大別する。その上で、地方創生の拠点となる先駆的な取組をモデルとして選定し、各地域の地方整備局や経済産業局、農政局等の関係機関が連携して計画段階から総合的に支援することとした²⁶。

平成 27 年 1 月、国土交通省は平成 26 年度の選定結果を公表し²⁷、地域活性化の拠点として、特に優れた機能を継続的に発揮していると認められるものとして「全国モデル「道の駅」」を 6 か所選定した。また、地域活性化の拠点となる優れた企画があり、今後の重点支援で効果的な取組が期待できるものとして「重点「道の駅」」を 35 か所、企画の具体化に向けて地域での意欲的な取組が期待できるものとして「重点「道の駅」候補」を 49 か所、それぞれ選定し、支援を実施することとした。全国モデル「道の駅」がこれまでの実績を評価したものであるのに対し、重点「道の駅」及び同候補は、今後設置予定のものも含まれており、提案された取組内容の実現可能性も含めて評価したものとなっている²⁸。平成 27 年度には、地方創生に資する地産地消の促進及び「小さな拠点」²⁹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の企画提案を募集し、重点「道の駅」として 38 か所を追加選定した³⁰。

平成 28 年度からは、個々の道の駅が有する機能が異なる点を踏まえ、募集するテーマに沿っ

83b9a265f31.pdf> など。

²² 「国土強靱化アクションプラン 2018」（平成 30 年 6 月 5 日国土強靱化推進本部決定）p.58. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/pdf/ap2018_0605.pdf> 「地域防災計画等に基づき、地方公共団体と役割分担を図りながら、道の駅の防災設備（中略）の取組を推進する。」とされている。

²³ 平成 26 年 5 月に有識者等で構成する「日本創成会議」（座長：増田寛也元総務大臣）が、地方自治体の約半分が 30 年後に消滅する可能性があるとして発表して大きな反響を呼んだ。これを受けて、政府は同年に地方創生担当大臣を新設し、「まち・ひと・しごと創生本部」を発足させた。また、東京圏への過度な人口集中を是正して地方圏に仕事をつくるなど、地方創生の方向性を定めた「まち・ひと・しごと創生法」（平成 26 年法律第 136 号）を制定した。みずほ総合研究所編『キーワードで読み解く地方創生』岩波書店、2018、p.26。

²⁴ 国土交通省道路局「「道の駅」による地方創生拠点の形成—モデル箇所の選定と総合的な支援—」2014.8.28. <<http://www.mlitt.go.jp/common/001052858.pdf>>

²⁵ 診療所や役場機能といった住民サービスのワンストップ提供、高齢者への宅配サービス、地域公共交通ネットワークの乗継拠点等の機能が想定されている。同上

²⁶ 小島昌希ほか「進化する道の駅の機能強化を図る国の取組—先駆的なモデル箇所選定と関係機関による総合的な支援—」『道路』883号、2014.10、pp.12-15。

²⁷ 国土交通省道路局「重点「道の駅」の選定について—地方創生の核となる「道の駅」を重点的に応援します—」2015.1.30. <<http://www.mlitt.go.jp/common/001067711.pdf>>

²⁸ 四童子隆「「道の駅」による地域活性化の促進—重点「道の駅」制度の創設—」『高速道路と自動車』58(5)、2015.5、pp.35-38。

²⁹ 複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場をつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくらうとする取組。「実践編 「小さな拠点」づくりガイドブック概要版」2015.3. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlitt.go.jp/common/001086374.pdf>>

³⁰ 国土交通省道路局「平成 27 年度 重点「道の駅」の選定について—地方創生の核となる「道の駅」の優れた取組を応援します。—」2016.1.27. <<http://www.mlitt.go.jp/common/001117203.pdf>>

た選定を行っており、同年度は「住民サービス部門」としてモデル「道の駅」を6か所、平成29年度は「地域交通拠点部門」としてモデル「道の駅」を7か所選定している³¹（表2）。

表2 国土交通省によって選定されたモデル「道の駅」・重点「道の駅」

概要・評価のポイント	選定駅
全国モデル「道の駅」（平成26年度）【6か所】	
地域活性化の拠点として、特に優れた機能を継続的に発揮していると認められるもの ・観光、産業、福祉、防災等、地域資源の活用や地域の課題解決を図るための地域のゲートウェイや地域センターとして機能 ・設置から一定年数（10年以上）、継続的に地域に貢献	遠野風の丘（岩手県遠野市）、もてぎ（栃木県茂木町）、川場田園プラザ（群馬県川場村）、とみうら（千葉県南房総市）、萩しーまーと（山口県萩市）、内子フレッシュパークからり（愛媛県内子町）
重点「道の駅」（平成26年度）【35か所】、（平成27年度）【38か所】	
地域活性化の拠点となる優れた企画があり、今後の重点支援で効果的な取組が期待できるもの ・取組の先駆性、効果、実現可能性に基づき、優れた企画を選定	あ・ら・伊達な道の駅（宮城県大崎市）、飛騨金山ぬく森の里温泉（岐阜県下呂市）、ソレーネ周南（山口県周南市）等
重点「道の駅」候補（平成26年度）【49か所】	
地域活性化の拠点となる企画の具体化に向け、地域での意欲的な取組が期待できるもの ・取組の具体化に向けた地域の意欲的な体制整備等に基づき選定	保田小学校（千葉県鋸南町）、パティオにいがた（新潟県見附市）、きくすい（熊本県和水町）等
特定テーマ型モデル「道の駅」：住民サービス部門（平成28年度）【6か所】	
公共の福祉増進を目的とした地域住民へのサービス向上に資する取組を実施し、成果を上げているもの ・高齢化社会に対応した地域福祉向上のための取組 ・地域課題に対応した住民生活支援のための取組 ・小さな拠点形成を目指した取組	両神温泉薬師の湯（埼玉県小鹿野町）、桜の郷荘川（岐阜県高山市）、美山ふれあい広場（京都府南丹市）、鯉が窪（岡山県新見市）、小豆島オリーブ公園（香川県小豆島町）、酒谷（宮崎県日南市）
特定テーマ型モデル「道の駅」：地域交通拠点部門（平成29年度）【7か所】	
中山間地域及びその周辺地域において、「道の駅」が公共交通モード間の接続拠点となっており、接続機能向上の取組により、現時点で地域住民の生活の足の確保に資する成果を上げているもの ・バス停上屋、ベンチ、待合スペース、連絡通路、ダイヤ調整、公共交通中心の空間配置等	あしよろ銀河ホール21（北海道足寄町）、上品の郷（宮城県石巻市）、輪島（石川県輪島市）、吉野路黒滝（奈良県黒滝村）、舞ロードIC千代田（広島県北広島町）、虹の森公園まつの（愛媛県松野町）、むなかた（福岡県宗像市）

（注）重点「道の駅」及び同候補には、選定当時に未設置であったものを含む。

（出典）「モデル「道の駅」・重点「道の駅」の概要—「道の駅」による地域活性化の拠点形成—」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/juten_eki/juten_eki_index.html> 等を基に筆者作成。

3 大学との連携

道の駅には地域の資源が集まり、課題解決を図る場として活用できる可能性があるため、観

³¹ 国土交通省道路局「平成28年度 住民サービス部門 モデル「道の駅」の認定について」2016.10.12. <<http://www.mlit.go.jp/common/001148609.pdf>>; 国土交通省道路局国道・防災課「平成29年度 モデル「道の駅」（地域交通拠点部門）を認定しました！—全国各地の「道の駅」の模範となって質的向上に寄与します—」2017.11.22. <<http://www.mlit.go.jp/common/001211171.pdf>> なお、平成30年度には、地方創生や地域活性化の拠点形成を目指す道の駅の設置又はリニューアルを対象として、平成27年度以来となる重点「道の駅」を10か所程度選定することとしている。国土交通省道路局企画課「平成30年度重点「道の駅」の企画提案の募集について—地域創生の核となる「道の駅」の優れた取組を応援します。—」2018.10.5. <<http://www.mlit.go.jp/common/001256793.pdf>>

光振興や地域づくりを学ぶ学生や、専門分野をいかした地域への貢献として地域活性化に取り組む大学にとって、最適な実習の場となっている。一方、道の駅にとっても、若者の企画力やスキルを活用することで、新たな商品開発や情報発信を行うことができるメリットがあり、観光・地域づくりを担う人材育成にもつながる。こうした事情から、国土交通省は、平成27年度から道の駅と大学の連携を図る取組を進めてきた³²。具体的には、全国「道の駅」連絡会³³が仲介役となって全国71大学（平成29年12月時点）と協定を締結し、夏季休暇等の長期休暇を活用した就労体験型の実習（インターンシップ）として、受入希望のある道の駅とのマッチングを行っている。平成29年度は、20大学延べ45人の学生が、34駅で就労体験型の実習を行った³⁴。また、道の駅と大学が互いのニーズを確認し、付加価値を創出する企画立案等を行う連携企画型の実習も行われており、道の駅近傍の大学が少人数（ゼミ等）単位で通年にわたり事業に参画している³⁵。平成29年度は、33駅と29大学の間で連携企画型の実習が実施された³⁶。

4 社会実験の実施

(1) 高速道路からの一時退出実験

日本の高速道路には、サービスエリア等の休憩施設の間隔がおおむね25km以上離れている空白区間が約100区間存在している³⁷。国土交通省は、高速道路の休憩施設として道の駅を活用するため、高速道路から道の駅への一時退出実験を全国20か所で実施している³⁸。利用者は高速道路を降りた後、道の駅に立ち寄ってトイレや休憩施設を利用し、再び高速道路に戻ること、高速道路を降りない場合と同じ料金で走行することができる。ただし、①ETC2.0³⁹搭載車であること、②降りたIC（インターチェンジ）と同一のICから再流入し、かつ順方向の利用であること、③指定の道の駅に必ず立ち寄ること、④再流入は1時間以内であること、など

³² 井坪慎二「「道の駅」と大学との連携—若者との交流による新たな価値の創出—」『月刊建設』59(10), 2015.10, pp.39-41.

³³ 道の駅に関する情報交換や相互連携により、道の駅の質の確保や向上を図り、各地域の地域振興及び利用者サービスの向上に寄与することを目的とし、平成24年12月に岩手県遠野市で設立された（事務局：一般財団法人日本みち研究所）。全国「道の駅」連絡会は、全国9ブロックごとの連絡会で構成されており、それぞれが所管する道の駅の連絡調整を担うほか、講習会やイベント（スタンプラリー等）の企画・運営等を行っている。「道の駅の取り組み」道の駅公式ホームページ <<https://www.michi-no-eki.jp/about>>

³⁴ 各駅における就労型実習の内容等については、国土交通省・全国「道の駅」連絡会「平成29年度「道の駅」と大学の連携・交流に関する取り組みのご紹介」2018.3, pp.1-60. 道の駅公式ホームページ <<https://www.michi-no-eki.jp/pdf/2018daigakurenketsu.pdf>> を参照。平成29年12月時点において、全国189の道の駅が学生の受入れを表明している。

³⁵ 例えば、あ・ら・伊達な道の駅（宮城県大崎市）は石巻専修大学と連携し、若者や外国人旅行客の誘致に向けた新しいサービスの導入等を行った。「道の駅活性化 大学生が提案」『朝日新聞』（宮城全県版）2016.2.19.

³⁶ 各駅における連携企画型実習の内容等については、国土交通省・全国「道の駅」連絡会 前掲注(34), pp.61-101 を参照。

³⁷ 「安心・安全に係る課題・取組状況」（社会資本整備審議会道路分科会第26回国土幹線道路部会 配布資料3）2017.5.24, p.21. <<http://www.mlit.go.jp/common/001185876.pdf>> 高速道路上の休憩施設は、施設相互の位置関係や提供するサービスの内容、本線交通特性・道路構造等を総合的に考慮して配置され、配置間隔はサービスエリア相互が50km（最大100km）、全ての休憩施設相互が15km（最大25km）を目安としている。全国高速道路建設協議会編『高速道路便覧2016』2016, p.576.

³⁸ 国土交通省道路局高速道路課「高速道路からの一時退出を可能とする「賢い料金」を全国17箇所の道の駅で追加実施—より良好な運転環境の実現を目指して—」2017.9.26. <<http://www.mlit.go.jp/common/001203051.pdf>>

³⁹ 従来の高速道路利用料金収受だけではなく、道路沿いに設置されたITSスポット（通信アンテナ）と対応車載器の通信により、広範囲の渋滞・規制情報提供や安全運転支援など様々なサービスが受けられる。「ETC2.0の概要」ETC総合情報ポータルサイトGO!ETC <<https://www.go-etc.jp/etc2/etc2/index.html>>

が条件となる⁴⁰。平成 29 年から先行して実験が実施された 3 か所⁴¹では、利用者の 68.3%が一時退出できる時間（1 時間）を適切と評価し⁴²、道の駅への平均滞在時間は 30 分程度であった。利用したサービスには、トイレ（81%）以外に、食事（69%）や給油（67%）、特産品等の購入（50%）が多かった⁴³。

（2）自動運転の実証実験

地方における移動手段の確保やドライバー不足への対応が課題となる中、政府は自動運転技術の普及に向けた取組を進めている⁴⁴。国土交通省は、中山間地域⁴⁵に多く整備されている道の駅⁴⁶を拠点とした日常生活の足や物流の確保、地域活性化に資するビジネスモデルの構築を目指し、平成 29 年 9 月から実証実験を実施している。実験では、全国 13 か所の道の駅等において、周辺の集落・自宅や病院・役場等の施設を巡回するルートを設定し、1 週間程度の期間、実際に自動運転サービスを提供した上で、地域への影響・効果や環境、コスト、社会的受容性等の項目について検証を行った。検証の結果は、有識者等で構成する国土交通省の「中山間地域における道の駅等を拠点とした自動運転ビジネスモデル検討会」で議論されており、今後の課題として、除雪した雪や路上駐車車両等への対応、交通事故の発生や車両の不具合等のリスクへの対応、ビジネスモデルの確立に向けた採算性確保の方策等が挙げられている⁴⁷。平成 30 年度は 5～6 か所において長期（1～2 か月程度）の実証実験を実施⁴⁸し、2020 年までに道の駅等を拠点とした自動運転サービスを実用化することを目指している⁴⁹。

⁴⁰ 柴崎聡「高速道路から道の駅への一時退出実験開始」『月刊建設』61(11), 2017.11, pp.17-19.

⁴¹ 道の駅玉村宿（群馬県玉村町）・高崎玉村スマート IC、道の駅もつくる新城（愛知県新城市）・新城 IC、道の駅ソレーネ周南（山口県周南市）・徳山西 IC の 3 か所。

⁴² 一方で、地域の歴史を学んだり交流を楽しんだりするためには、1 時間では短いとの指摘も見られる。また、条件となっている ETC2.0 については、普及率が全 ETC 搭載車の 15%にとどまっており、従来型よりも 1 万円程高い導入費用が課題となっている。「ETC2.0」進まぬ普及『東京新聞』2018.4.3.

⁴³ 「現在実験中の道の駅 3 箇所における利用状況」（参考資料①）2017.9.26. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001203049.pdf>> なお、一時退出の理由として、「道の駅のサービスが魅力的だから」と回答した利用者が 45%となっている一方、「道の駅以外の施設を利用したかったから」も 30%に上っている。

⁴⁴ 政府による自動運転技術の検討状況や取組の概要については、豊田透「自動運転技術の可能性と受容に向けた取組」国立国会図書館調査及び立法考査局編『自動運転技術の動向と課題—科学技術に関する調査プロジェクト報告書—』（調査資料 2017-4）2018, pp.14-17. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11056214_po_20180353.pdf?contentNo=1> を参照。

⁴⁵ 山間地及びその周辺の地域を指し、山地の多い日本では総土地面積の約 7 割を占めている。「中山間地域とは」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/>

⁴⁶ 全国の中山間地域にある市町村のうち、53%に道の駅が設置されており、近隣にある機能・施設として、病院・診療所（約 39%）、役場機能（約 35%）、バス停（約 44%）が挙げられる。国土交通省「中山間地域の現状と道の駅」（第 1 回中山間地域における道の駅等を拠点とした自動運転ビジネスモデル検討会 配布資料 2）2017.7.31. <<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/automatic-driving/pdf01/02.pdf>>

⁴⁷ 国土交通省「中間取りまとめ骨子（案）説明資料」（第 5 回中山間地域における道の駅等を拠点とした自動運転ビジネスモデル検討会 配布資料 2-3）2018.9.5. <<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/automatic-driving/pdf05/02-3.pdf>>

⁴⁸ 「今後の実証実験について」（第 4 回中山間地域における道の駅等を拠点とした自動運転ビジネスモデル検討会 配布資料 2）2018.7.9. 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/road/ITS/j-html/automated-driving-FOT/pdf_180709/2.pdf>

⁴⁹ 国土交通省道路局道路交通管理課高度道路交通システム推進室「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の実証実験」『高速道路と自動車』61(5), 2018.5, pp.30-33.

Ⅲ 道の駅の課題と可能性

1 主な課題

道の駅が抱える課題としては、周辺地域の人口減少・少子高齢化や農林水産物の出荷者の高齢化、近隣の道の駅等との競合による利用者⁵⁰・売上げの減少、利用者のマナー違反（破損、盗難、駐車場の長時間占拠等）などが挙げられる⁵¹。以下では、各駅に共通する施設の運営・維持管理と整備主体の問題を取り上げるほか、近年重視されている防災機能の実情を紹介する。

(1) 運営に係る課題

道の駅は、制度開始から25年を経過し、施設の老朽化による維持管理や機能拡張に向けた設備投資・更新の問題が浮上してきた。単独型の道の駅については、自治体財政の影響を受けやすく、特に市町村合併によって複数の道の駅を抱えることとなった自治体⁵²では、設備投資の更新に向けた費用の捻出が困難になりつつある⁵³。

一方、一体型の道の駅は、自治体財政の影響を受けることに加え、国と自治体の利害や費用負担の調整という固有の課題がある⁵⁴。また、道の駅の地域連携機能に関しては、福祉や防災といった公的サービスの部分と、地域経済の振興といった私的な経済活動に係る部分が混在しているが、後者の部分については経営（資金）面の自立が求められる。しかし、両者が明確に峻別されないまま国の支援に依存した整備や維持管理が行われた結果、持続的な運営が困難になる場合もあると指摘されている⁵⁵。会計検査院の平成23年度決算検査報告⁵⁶においても、道路管理者として国が整備・負担すべき施設等の範囲について、設置者との間で協議が不十分で明確に定められていないとして、国土交通省に対して是正改善を求めている⁵⁷。

(2) 防災拠点としての課題

国土技術研究センター等が平成25年に公表した道の駅の防災に関するアンケート調査結果⁵⁸では、95%以上の駅が災害時に道路利用者や周辺住民等を受け入れる意向を持っており、被災

⁵⁰ 道の駅の集客数（利用者数）は、主にレジの通過人数から割り出しているが、各駅が独自の方法によって算出しており、統一的な基準はない。「活況に沸く県内「道の駅」の売上げナンバー1はここだ!!」『財界ふくしま』46(7), 2017.7, p.42.

⁵¹ 熊野稔「「道の駅」20年、今後の方向性を考える—“休憩・情報発信・地域連携”の高度化、防災機能に期待」『道路』875号、2014.2, pp.60-63.

⁵² 例えば、千葉県南房総市は、全国最多となる8か所の道の駅を抱えている。

⁵³ 小川真実「「道の駅」の進化と構造的課題」『経営管理研究』6号、2016.7, pp.30-32.

⁵⁴ 同上, pp.32-33.

⁵⁵ 例えば、道の駅きりら坂下（岐阜県中津川市）は、運営主体の第3セクターが赤字を解消できず、平成27年3月に解散に追い込まれた。要因として、第3セクターの役員は全て非常勤で責任の所在が曖昧だったことや、行政が過度な施設をつくり維持管理費がかさんだことが指摘されている。谷隆徳「道の駅に地方創生のヒント 自立経営、成功のカギに」『日本経済新聞』2015.7.12.

⁵⁶ 「道の駅の整備及び維持管理について、道路管理者が整備すべき休憩施設等の範囲を明確にして設置者との間の費用負担を定めることなどにより、整備及び維持管理が適切に行われるよう適宜の処置を要求し及び是正改善の処置を求めたもの」『平成23年度決算検査報告』pp.557-562. 会計検査院ウェブサイト <<http://report.jbaudit.go.jp/0rg/pdf/H23kensahoukoku.pdf>>

⁵⁷ 小川長「「道の駅」と地域の活性化」『尾道市立大学経済情報論集』16(1), 2016.6, pp.37-38.

⁵⁸ 国土技術研究センター・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」2013.3. <http://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/reports/autonomy/roads/autonomy_roads_03.pdf>

者に対して実施できるサービスとしては、トイレの提供（94.6%）、駐車場の提供（92.8%）、休憩場所の提供（81.7%）、水の提供（66.1%）、商品の販売継続（58.9%）、情報提供の継続（50.6%）などが多かった⁵⁹。一方、防災機能の整備状況としては、半数以上の道の駅に設置されているものはAED（64.8%）のみで、非常用の組立式簡易トイレ（2.6%）や食料・飲料水の備蓄（6.8%）、自家発電装置（16.6%）といった機能の整備率は軒並み低くなっている⁶⁰。また、防災協定の締結を始め、何らかの防災行政上の位置付けがなされている道の駅は26.9%、防災マニュアルを整備している道の駅は7.9%であった⁶¹。特に行政上の位置付けに関しては、費用負担等に関して行政と道の駅の責任分担が曖昧な場合があり、道の駅が被災者支援に関わりやすくするために、事前の協定等によって道の駅の役割を明確にしておくことが求められる⁶²。総務省行政評価局の調査⁶³においても、道の駅の防災行政上の位置付けと防災機能の整備に関して、引き続き改善が求められている。

2 道の駅の新たな可能性

(1) 民間活力の導入

道の駅の登録・案内要綱は、施設の公共性・信頼性を確保する観点から、道の駅の設置者を市町村等の公的な主体に限定している。一方、道の駅を地方創生等の拠点施設としてさらに発展させるためには、民間の資金やノウハウを最大限活用する必要があることから、政府は平成28年3月の国家戦略特別区域諮問会議で、特区内における道の駅の設置主体を民間に拡大することを決定した⁶⁴。国土交通省は、道の駅の公共性と適正な管理を担保するため、特区内で適用される登録・案内要綱の中で、設置主体となる民間事業者が登録に先立って市町村と協定を締結することを求めている⁶⁵。平成29年4月から、瀬戸内しまなみ海道で結ばれる愛媛県今治市の3つの島にある道の駅が、全国で初めて民営化されている⁶⁶。

また、道の駅の整備費を抑制しながら効率的な施設整備と運営を行う方法として、PFIの手法を導入した例も見られる⁶⁷。道の駅は公共性が求められる事業であり、民間事業者による利潤の追求とサービスの公平性を両立させるため、行政の関与が一定程度必要であるという点に

⁵⁹ 同上, p.3.

⁶⁰ 同上, p.7.

⁶¹ 同上, pp.9-10. 防災行政上の位置付けとしては、「避難場所・一時避難所」が73.0%で最も多く、中継基地や救援物資の一時保管所とされている駅もある。

⁶² 木戸 前掲注(20)

⁶³ 総務省東北管区行政評価局ほか「「道の駅」の防災機能の向上に関する調査結果報告書」2016.11. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000451054.pdf>; 総務省九州管区行政評価局「九州における「道の駅」に関する研究—災害時の避難者への対応を中心として—調査報告書」2018.3. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000540667.pdf>

⁶⁴ 「「道の駅」民間設置を解禁 資金・ノウハウ呼び込み」『日刊建設工業新聞』2016.3.4. 当面は特区内の道の駅において、設置主体の民間拡大を先行して実施し、早期の全国展開を目指すこととしている。

⁶⁵ 「「道の駅設置者の民間拡大」に関する資料」（国家戦略特別区域会議第2回今治市分科会 参考資料3）2017.1.12. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/hiroshimaken_imabarishi/imabari/dai2_san kou3.pdf>

⁶⁶ 「しまなみ海道 道の駅3駅、民営化 全国初「積極的な営業展開を」」『毎日新聞』（愛媛版）2017.1.20. 民営化されたのは、多々羅しまなみ公園、伯方S・Cパーク、よしうみいきいき館の3駅。

⁶⁷ 「公民連携(12) 道の駅PFI—笠岡バイファーム(岡山県笠岡市)の事例を中心に—」『Monthly report』41(483), 2018.4, pp.30-37. 道の駅の場合、敷地面積に占める駐車場部分の割合が大きいことなどにより、事業規模が10億円を下回る小型案件が中心であり、地元企業が参画する余地が大きいとされる。

においても、PFIの手法が適していると指摘されている⁶⁸。

(2) 道の駅に係るノウハウの輸出

世界銀行は、日本の道の駅が持つ地域交流や地域振興促進の機能に着目し、途上国における社会経済問題の解決に活用できる可能性があると考え、2003年から2004年にかけて調査プロジェクトを実施した。調査の成果は、道の駅を計画・整備・運営するためのガイドライン⁶⁹として取りまとめられた。ガイドラインでは、途上国における道の駅の導入について、強力なリーダーシップを持った中心的人物（プライム・ムーバー）の存在が重要だと強調している。世界銀行がパイロットスタディを実施したケニアと中国に加え、タイやベトナムでは、実際に道の駅が設置されている⁷⁰。最近では、国際協力機構（JICA）が中南米など世界各地の行政担当者や非営利団体職員を受け入れ、北海道内の道の駅や地元製品の加工施設を訪問し、運営方法や商品開発の指導を行っている⁷¹。

おわりに

平成30年に登録制度の開始から25年の節目を迎えた道の駅は、道路利用者の休憩施設にとどまらず、地域活性化や防災の拠点として、さらには中山間地域の生活支援拠点等として、その役割を拡大させている。一方で、経営の自立化や防災拠点としての機能には不十分な面も見られる。道の駅は、地域の様々な課題を解決する大きな可能性を秘めているが、各駅の規模や運営状況が異なる中で、地域の実情に合わせた役割を考えることが重要となっている。

⁶⁸ 下吉龍一・枅尾圭亮「道の駅における利益性と公共性の共存—道の駅「いぶすき彩花菜館」をケースとして—」『土木施工』48(9), 2007.9, pp.38-41.

⁶⁹ Toshiyuki Yokota, *Guidelines for Roadside Stations “Michinoeki”*, Washington, DC: World Bank, 2004. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/753051468137999706/pdf/356830Guidelin1de0stations01PUBLIC1.pdf>>

⁷⁰ 櫻田陽一「世界へ発信！発展途上国向け「MICHINOEKI（道の駅）ガイドライン」」『土木施工』48(9), 2007.9, pp.58-61.

⁷¹ 「道の駅 海越え世界へ JICAがノウハウ輸出 途上国の地域振興促す」『日本経済新聞』2018.2.5, 夕刊。中南米には、都市部と農村部の格差が大きく、治安悪化が深刻な国もあり、幹線道路の整備や沿線開発が大きなテーマとなっているため、道の駅が問題解決に役立つことが期待されている。