

「道の駅」の“これまで”と“これから” ～特集をはじめるとにあって～

松田 泰明

1. はじめに(執筆にあたって)

この会誌を読まれている皆様で「道の駅」を訪れたことがない方はほとんどいないと思います。「道の駅」は今や沿道の快適な休憩施設としてだけでなく、重要な地域振興施設にもなっています(図-1)。特に北海道では観光資源がカントリーサイドに広く点在することもあり、北海道民はもとより国内外からも自家用車やレンタカーを利用したドライブ観光の需要は大きく、「道の駅」が果たす役割は国内の他の地域よりも大きいといえます。

一方、「道の駅」に関する技術的課題は多く、寒地土木研究所では2008年から「道の駅」の計画や設計、管理手法に関する研究^{1)~4)}などを広く行っています。現在は、これまでの知見を基に「道の駅」整備効果の発現モデルやこれを基にした、「道の駅」の自己診断手法の開発に関する研究も行っています。また、自治体などから技術相談を受けたり、セミナーの講師や「道の駅」のアドバイザーなども務めています。

他方、「道の駅」は道路整備の効果を高める地域開発モデルとして、近年諸外国や国際機関から高く評価され、日本の「道の駅」をモデルとした沿道施設が各国で整備されるようになってきています。このように今後は、国外においてもその発展が期待されます。

本稿では「道の駅」に関する当研究所でのこれまでの調査研究、あるいは技術相談などを通じて得られた知見をふまえ、「道の駅」の“これまで”と“これから”についてお伝えしたいと思います。今回の特集を始めるにあたっての一つの知識として読んでいただけたらと考えていますが、実際に「道の駅」の計画や設計をはじめ、「道の駅」が関係するまちづくり計画などに携わる方々の参考となることも期待します。



図-1 「道の駅」の施設イメージ

2. 「道の駅」を振り返って

(1) これまでの歴史と今

「道の駅」のキッカケは、1990年に中国地方で開催された国土交通省と地域とのシンポジウムで出た一つの提案です。その後、提案した地域住民らとともに国土交通省が実施した社会実験の経験を経て、1993年に103駅からスタートしました。2000年頃からは安くて新鮮な産直品の人気や、個性的な独自のサービスを提供する「道の駅」が増え、人気に火がつきだしました。今では全国に1,154駅(2019年4月現在)を数え、現在も増え続けています(図-2)。

制度発足から25年以上が経過する中、近年は多様なニーズへの対応や、需要増大にあわせた施設の増設・改修が行われる事例が増えてきました。また、地元の学校や住民組織、全国規模の企業など多様な主体と協働する事例も少なくありません。「道の駅」は当初は想定されていなかった独自の進化を遂げています。

(2) 「道の駅」の目的とコンセプト

「道の駅」の目的は二つあります。一つは「道路利

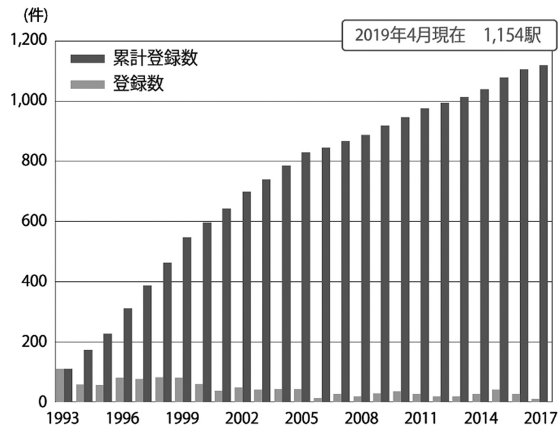


図-2 「道の駅」の登録数の推移



図-3 「道の駅」の基本機能とコンセプト

用者への安全で快適な道路交通環境の提供」で、もう一つは「沿道の地域振興」です。すなわち、“道路を使って移動するすべての人と、地域コミュニティの双方が幸せになることが目的”と解釈できます。

「道の駅」の基本コンセプトは、「休憩」「情報発信」「地域振興^{補注1}」の三つの基本機能の提供による、“地域とともに作る個性豊かな賑わいの場の創出”です(図-3)。この際に“地域の創意工夫と質の高いサービスの提供”を求めています。

補注1：国土交通省では「地域連携機能」と呼んでいる

(3) シンプルかつ良く出来た「道の駅」の制度

「道の駅」は国土交通省の制度で、基本コンセプトや登録要件、申請方法などが定められています。いくつかのポイントがありますのでここで紹介します。

① 登録の要件・設置者・申請

国土交通省が定める登録要綱⁵⁾では、施設の満たすべき要件は極めてシンプルな内容で、主には道路利用者へ提供する休憩機能と情報提供機能についてです。概要は以下の通りです。

- ・ 24 時間利用可能で十分な台数を有する無料の駐車場と清潔なトイレを有すること(“清潔”がポイント)
- ・ 利用者に多様なサービスを提供し、道路及び地域に関する情報を提供する案内施設が備わっていること(原則、有人による対応とされています)
- ・ バリアフリー対応であること

これらに加えて、2018 年からは「24 時利用可能な授乳やおむつ交換が可能なスペースが備わっていること」と「トイレの洋式化」も加わっています。また、この際の配慮事項として、「女性や高齢者、障害者などの使いやすさ」と「周辺景観への十分な配慮」も求めています。

一方、「道の駅」の設置者は、市町村又はこれに代わり得る公的な団体とされ、登録申請にあたっては事前に国や都道府県の道路管理者をはじめとする、地元関係機関との十分な協議が義務づけられています(ここが「道の駅」制度の肝です)。これらの協議を通じて“適切な計画/設計”となったのち、地元の道路管理者を通じて国土交通省に申請します。このように、自治体が設置する地域振興施設との位置づけを尊重して、施設の計画/設計の自由度が高い一方で、関係機関との十分な協議や合意を必要としています。

② 整備スキーム

「道の駅」の整備方法には、設置者が国や都道府県など道路管理者と一体的に(共同で)整備する「一体型」と呼ばれる方法と、市町村などが単独で整備する「単独型」と呼ばれる方法に分けられます。

「単独型」は駐車場などの費用負担が大きくなるものの、計画/設計の制約が少なくなることや、施設の改修及び管理運営面でも自由度が高まるため、当研究所では技術相談の際に「単独型」で整備することもおすすめています。

(4) 「道の駅」にはタイプがあり発現効果も違う

「道の駅」には、その基本的な目的や要件は同じでも実際には様々なタイプがあります。わかりやすいタイプ分類には、国土交通省が示している、「ゲートウェイ型」と「地域センター型」の二つがあります

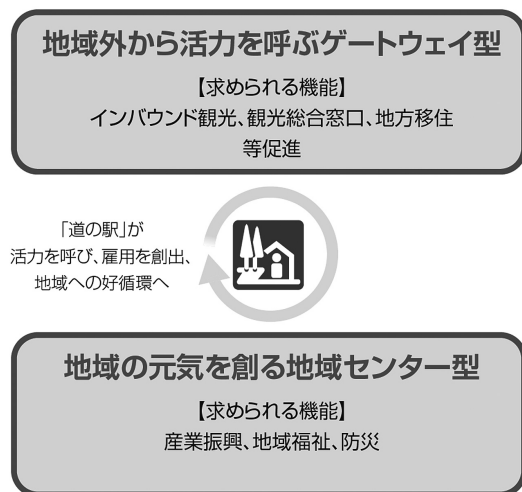


図-4 「道の駅」のタイプ
(国土交通省資料⁵⁾を基に寒地土木研究所作成)

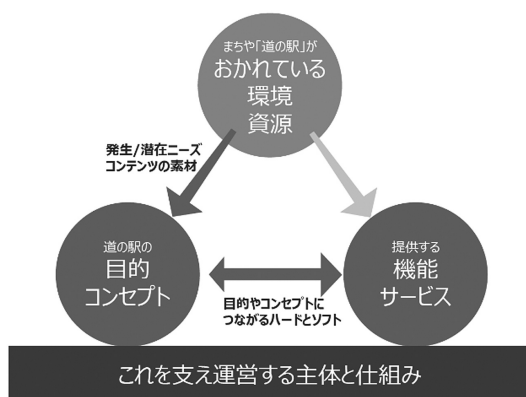


図-5 「道の駅」の効果や評価を考える上での構造

(図-4)⁶⁾。これは、地域外から訪れる利用者のための施設なのか、地域のコミュニティのための施設なのか、という違いによる分類です。しかし、実際にはこのように二つにはっきりと分けることは難しく、多くの「道の駅」はその両方の要素を持っています。

「道の駅」の効果的な改善を考えると、現状の「道の駅」の評価や自己診断が必要となります。しかし、そのタイプにより、期待される効果やその発現モデルは違ってくる考えられます。そこで研究では、「道の駅」の立地環境・コンセプト・提供する機能／サービスの面から「道の駅」を7つのタイプに分類し、「各タイプ別に期待される社会的・経済的な整備効果からみた「道の駅」評価手法の開発」にもトライしています(図-5)。

(5)「道の駅」は何をもって成功といえるのか？

旅行雑誌やテレビ報道などにより、大勢の利用者

が押し寄せる人気の「道の駅」を良く目にしますが、来訪者が多いことや売り上げ／利益の多いことが「道の駅」の真の成功と言えるのでしょうか？

例えば、地場産業の振興につながらない商品の売り上げだけが多くても地域振興の効果は限定的です。また、地域でしか得ることができない情報や産品を得ることの方が、「道の駅」利用者の満足度の向上にもつながるはずです。「道の駅」は、利用者も地域コミュニティも豊かに(幸せに)なれるのが、真の成功と言えるのではないのでしょうか。

3. 「道の駅」への意外な誤解と技術課題

ここまで“「道の駅」の振り返り”をしてきましたが、ここでは「道の駅」の計画や運営の技術的な面からみた、意外と知られていないことや、誤解されているのではと感じている事例について、皆様にお伝えしたいと思います。技術者魂に掻き立てられて詳しく知りたくなった方は、文献の確認や技術相談に来てください。

(1)ハード面から

①諸刃の剣の駐車場

効率が良く管理しやすいと考えられている、緑や交通島のない一面の大きな駐車場は、「道の駅」全体が潤いのない空間になってしまう恐れがあります。同時に駐車場内の走行速度の上昇や安全な動線を適切に制御しにくくなるなど、そこに潜む危険は少なくありません(図-6)。ちなみに、私はランドスケープの専門家が設計する駐車場には優れたものも多いと感じていて、これらの設計事例も参考となります(写真-1)。

一般に“「道の駅」の駐車場は広くて大きいほどよい”と考える方も少なくないと思います。人気の「道の駅」では、週末には駐車場が足りなくなる場合もあります。そこで駐車場の増設を検討する事例も多くありますが、一方、現状すでに休憩施設や飲食物販施設が込み合っている状況のなかで駐車場を大きくすると、これらの施設にさらに大きな負荷がかかります。その結果、利用者の満足度低下やスタッフの増員、閑散期の経費増加などのリスクが生じます。

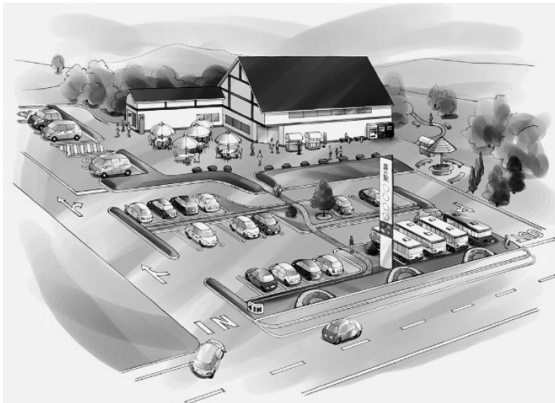


図-6 よくある駐車場(上)と緑を使った分節や安全な歩行を考慮した設計(下)

(寒地土木研究所監修により北海道開発局帯広開発建設部作成)



写真-1 一般と物流車両を分けている米国の駐車場
(Philip S. Raine Roadside : Google maps)

当研究所での技術相談の結果、あえて増設をやめた例もあります。どうしても必要な場合はコストを抑えたごく簡易な仕様の第2駐車場の設置が賢い解決策です。

②使われない園地とお金を生む園地

一般に樹木や園地は景観や空間の快適性に大きく影響すると理解されていますが、いわゆるお金を生む施設とは考えられていないところもあります。研究¹⁾では園地など緑の良し悪しが、滞在時間と売り上げに大きく影響することが分かっています。

一方、あまり使われていない園地の事例もあります。これには計画や設計、管理の仕方が影響してお

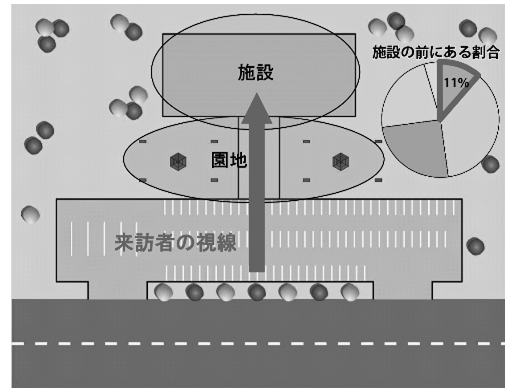


図-7 施設前面の園地は魅力向上や活用に大きく貢献するが事例は少ない



写真-2 左：管理しやすくよくある正面の設え
右：緑と休憩空間を配置すると大きく改善

り、計画時から技術力のあるランドスケープ・アーキテクトの参画とともに、設置者や管理運営者の緑の効果への理解が重要です(図-7、写真-2)。

③サインも諸刃の剣

サインは“ないよりあった方が良い”と考えられがちですが、実はサイン類は興味がなければ意外なほど見られていません。加えて、受け手にとって有用性が低い・効果的でない・デザインに品がないなどと感じさせるサインやポップは、かえってノイズとなります。例えば、喫煙コーナーの案内など、必要な人が自分から情報を探しにいくリクエスト型の情報を誰でも目に入るように提示するなどです。快適でイメージの良い民間施設にはサイン類が随分と少ないことに気づくと思います。限定的であるサインの効果を知り、サインがなくともなんとなくわかる空間や施設の設計となっていることが重要です。

④バリアフリーの盲点

「道の駅」の配慮事項でもあるバリアフリー対応ですが、基準をクリアするだけでは障害者にとって使いにくいばかりか、健常者にとってはかえって利用しにくい設計(バリア)になっている例があります。

⑤その他

ほかにも、一番景色の良いところにレストランをつくってしまったために、食事をする利用者以外が快

適な空間を利用できない事例や、除雪の際にアクセス道路側に堆雪したため「道の駅」の視認性を阻害し、立寄率が減ってしまった事例、施設の大型化により短時間の利用がしにくくなってしまった事例など、十分に認識されていない技術的な課題があります。

(2) ソフト面から

① 持続可能性につながる需要のピークシフト

「道の駅」の大きな課題に季節による需要変動の大きさが挙げられます。繁忙期の集客はもちろん重要ですが、ピーク近くに合わせた施設規模や体制は、より多くの需要の取り込みには効果があるものの、閑散期の経費増加やスタッフの雇用などに影響します。

一方、混雑時の案内誘導や警備費が意外と多額になります(年間の利益を超える例も…)。また、利用者に混み合う施設はストレスにもなります。このように持続可能な「道の駅」には、ピークシフトが重要です。

② 賢い仮設の活用とリスク軽減

前述のような需要変動への対応を考えると、繁忙期には、屋外の活用やテントなどできるだけ簡易な設備で対応すること、軒下やピロティを活用することなどが賢い運営方法です。また、施設の改修や増設についても、まずは仮設でやってみると失敗が小さくなります。「道の駅」の新設の検討の際に仮設で実験している事例もあります。

③ 産直の罫

新鮮な産直品販売が「道の駅」の集客と売り上げに大きく貢献することは、利用者の立場からも容易に理解できます。しかし、自治体や管理運営者への調査⁴⁾では、広く地域振興へ波及する効果は大きくありませんでした。また、産直に力を入れるあまり、付加価値の高い地場産品の開発が十分でなかったり、産直品以外の売り上げが伸びないなどの影響もあることがわかりました。したがって、産直による集客効果を期待しつつも、これに頼りすぎないことが肝要です。

4. 成功している「道の駅」に共通するもの

「道の駅」には成功している施設だけでなく、元氣

表-1 「道の駅」の成功のポイント(一部)

i. 構想／計画段階での成功ポイント

- ・「道の駅」設置目的やコンセプトを明確にし、その実現につながる有効な戦略と戦術を考えて計画する
- ・様々な地域資源と利用者のニーズを上手くマッチングさせ、柔軟な計画／設計／運営を行う
- ・一次産品だけに頼らず地元の特産品の価値を高めて、継続的に地域にお金落ちる仕組みをつくる
- ・計画時から運営主体や協力できそうな団体や生産者、地域コミュニティと協議し協力関係を構築する
- ・オープン後の運営も考慮した、身の丈にあった計画や規模とする
- ・立地環境は重要で周辺環境や地域景観をうまく活用した計画や設計を行う
- ・競合する施設がないエリアに建設する

ii. 運営／管理における成功ポイント

- ・主体的で継続的な運営管理の方法や運営組織の経営力向上を図る
- ・有能な駅長や運営組織を確保し(なければつくる)、継続的に育成する
- ・出来るだけ独立採算を目指す
- ・「道の駅」の従業員の意欲を高める工夫をする
- ・良い「道の駅」になっていく仕組みづくりが出来ている(これが最も重要です)。

のない残念な「道の駅」が存在するのもご存じの通りです。これまでの調査から、「道の駅」成功のツボを敢えて一言で表現するなら、「立派な施設をつくることではなく、持続可能な良い計画・運営の仕組みをつくること」です。例えば、良い「道の駅」にするための評価や支援の仕組みづくりなどです。

「道の駅」の成功する(失敗しない)ためのポイントについて、代表的なものをいくつか表-1 に示します。これら以外にも、特に設計レベルでの成功(失敗しない)ポイントは多くあり、その一部を論文等⁷⁾にまとめていますのでご覧ください。

5. 「道の駅」のこれから

「道の駅」の魅力向上を目指す上で、個別の「道の駅」の取り組みだけで多くを解決できるわけではありません。以下は、筆者が考える、制度面や支援体制からみて必要と考えられる事項です。

(1) 進化と原点回帰

これからも新たな価値やサービスの提供、そしてその多様化、一層の地域らしさの追求など、「道の駅」の魅力向上や進化が予想されます。その際には、「道の駅」であるからこそ、休憩・情報・地域振興の三



写真-3 雄大な自然景観に調和したノルウェーの沿道休憩施設

(The Scenic Route Section in the Norwegian Public Roads Administration, Norwegian Scenic Routes)

つの基本機能のさらなる充実を伴うことが求められます。

また、これまで集客に注目が集まってきましたが、これからは本来の目的である地域振興効果の発現や公共性の確保が問われています。災害時の対応力向上をはじめ、周辺景観への十分な配慮もこれまでに以上に求められるかもしれません。最近の「道の駅」の計画では、周辺の電線地中化が検討されることも普通になっています。海外では、沿道からの駐車場の存在感を低減させ、雄大な自然景観と調和を図った沿道休憩施設の事例も少なくありません(写真-3)。

(2) 持続可能な「道の駅」を目指して

運営ノウハウの蓄積や組織強化が進んでいる「道の駅」がある一方で、適切な運営主体を確保できない「道の駅」が増えるなど、「道の駅」の格差が大きくなっています。また、施設の老朽化が進む「道の駅」が多い中、地方の人口減少もあり、入り込み数や売上の減少に悩む「道の駅」が増えていくことも予想されます。

そこで今後重要となるキーワードが、4 章にも出てきた通り“持続可能な「道の駅」”です。そのためには、「道の駅」の収益に寄与する魅力的な地場産品や観光メニュー開発など、地域資源の活用をより一層進めていくことはもとより、「道の駅」を直接支える地元の生産者との連携強化のほか、より広い地域の参画がこれまで以上に重要となります。観光振興の拠点としてシーニックバイウェイ活動や DMO などと広く連携していく必要もあります。他方、必要な投資や運営手法の向上なども求められます。そ

のため、運営ノウハウの向上や人材育成、支援体制の構築などが必要になってきています。PFI など民間のノウハウや資金を活用する事例も増えてくるでしょう。

(3) 待ったなしのインバウンド対応

北海道では、すでに年間 25 万人以上の外国人の方がドライブ観光を楽しんでいます。今後レンタカーを利用する訪日外国人はさらに大きく増えると予想されます。これに伴い、「道の駅」にも個人の外国人観光客が立ち寄ることが期待され、その受け入れも重要となってきます。しかし、日本独自の沿道施設であることもあり、現状ではこれらの需要を取り込めていません。今後邦人の自動車交通の減少が予想される中、持続可能な「道の駅」を目指す上では、日本独自の「道の駅」を外国人にもっと知ってもらう取り組みや、個別の「道の駅」も“グローバルな視点”で実効性のあるインバウンド対応が必要となるのではないのでしょうか。

6. 世界に広がる「Michi-no-Eki」

(1) 海外にもある？「道の駅」

近年、発展途上国などでも道路整備が進み自動車交通も増えています。しかし、道路沿線への地域振興効果は限られたものとなっています。日本独自の「道の駅」モデルは、この課題解決に貢献し道路整備の効果を高める地域開発モデルとして、外国の政府や地方自治体、世界銀行などの国際機関、国際 NGO などが高く評価されています⁸⁾。日本の協力や現地の独自の取り組みにより、現在“「道の駅」と呼ばれている”施設は、海外 10 カ国 50 駅以上にのぼるとみられます。

海外において「道の駅」モデルに期待する効果は、日本と同じように地域コミュニティが外の需要と直接結びつくことによる様々な効果です。一方、途上国ならではの効果として、都市と地域の格差解消がベースにあり、女性の社会進出と経済的自立、自助努力による地域振興、外国人観光客からの観光収入、沿道での違法な商行為や児童労働の改善、沿道環境の改善などが期待されています(写真-4)。



写真-4 沿道での違法な露店と危険な沿道環境



写真-5 模型を使った中米カリブ対象の研修

(2) 日本の技術支援

近年、途上国やそれらの特定地域に適応した「道の駅」モデルによる地域開発のノウハウ提供が求められています。筆者は(独)国際協力機構・JICA 北海道センターが実施した、2013-2015 年の中央アジア・コーカサス地域の 8 カ国を対象とした道路沿線開発研修や、2017 年から実施している中米・カリブ地域 7 カ国を対象とした「道の駅による地域開発研修」でも、コースリーダーを務めています(写真-5)。

これらの国々のうち、例えば中央アジアのキルギス国や中米諸国では、これまで JICA の技術協力により日本独自の一村一品運動をモデルとした特産品の開発への技術協力が進められており、それらの販売拠点として「道の駅」の活用が期待されています。キルギス国では、運輸道路省・経済省・観光省の 3 省に世界銀行、国際 NGO が連携して、「道の駅」モデルによる幹線道路を生かした地域開発の構想を持ち、またエルサルバドルではすでに 2 つの「道の駅」が自治体連合などによって整備されて、現在新たな道路の整備に併せた「道の駅」の計画が公共事業省によって進められています。当研究所でも JICA を通じてこれらの技術協力案件に積極的に貢献しています。

支援相手国が今後さらなる経験を積むことや人材が育っていくことにより、その国に適合した

「Michi-no-Eki」に自ら進化・発展していく可能性もあります。ソフトパワーとしての日本独自の国際貢献としての「道の駅」モデルの世界への広がり期待しています。

7. さいごに

これまで述べてきたように、今後もさらなる進化や発展が期待できる「道の駅」ですが、同時にハード・ソフト両面にわたっての課題やこれらを少しでも解決するための技術支援も求められています。北海道が食と観光を生かした持続的な発展を目指すなら、ドライブ天国北海道には欠かせない「道の駅」の担う役割も大きく、技術士の皆様にも技術支援の視点から「道の駅」について注目していただければと願っています。本誌での「道の駅」特集に期待しています。

参考文献

- 1) 松田・高田・新井：道の駅の利用者評価からみた休憩機能の重要性，第 47 回土木学会土木計画学研究発表会，2013.
- 2) 大竹・松田・吉田・笠間：現地調査から把握した「道の駅」の計画・設計の現状と課題について，寒地土木研究所月報 第 774 号，pp.47-53，2017.
- 3) 松田・高田・吉田：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 回土木学会土木計画学研究発表会，2014.
- 4) 緒方・松田・岩田：地域振興効果の発現からみた「道の駅」の運営に関する考察—全道調査の結果から—，第 62 回北海道開発技術研究発表会，2019.2
- 5) 道の駅案内：国土交通省 HP，<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/outline.html>
- 6) 全国「道の駅」連絡会：教科書「道の駅」，p84，2017.
- 7) 寒地土木研究所：「道の駅」ハンドブック，2019.4 http://scenic.ceri.go.jp/michi_no_eki_handbook/index.html
- 8) 松田：海外における「道の駅」による地域開発の可能性と課題について，第 32 回日本道路会議，2017.10

松田 泰明(まつだ やすあき)

国立研究開発法人土木研究所
寒地土木研究所地域景観チーム
上席研究員

