

非合併自治体における道の駅運営の行く末 —十勝地方を事例に—

研究代表者：和気 奏咲

共同研究者：浅田 柊哉・飯野 文菜・川村 凌太郎

目次

第1章 はじめに

第2章 ヒアリング調査からみる道の駅の現況

第1節 足寄町

- 1) 地域特性
- 2) 道の駅の現状
- 3) 今後

第2節 鹿追町

- 1) 地域特性
- 2) 道の駅の現状
- 3) 今後

第3節 音更町

- 1) 地域特性
- 2) 道の駅の現状
- 3) 今後

第3章 考察

第1章 はじめに

本研究の目的は、同じ自治体に2つ以上存在する道の駅を調査することで、今後増えていくであろう道の駅の将来像について探ることである。

そもそも道の駅は、高速道・一般道が全国的に整備され、長距離ドライブが定着化する中、高速道ではPAが設置されてきたものの一般道では休憩施設が不足していた。そこで一般道路にも安心して立ち寄り利用できる、快適な休憩のためのたまり空間を建設省（現国土交通省）が中心となって造った。まず実験的に数か所設けられ、1993年に正式な「道の駅」として全国103か所が設置された。その後、登録駅は第1回より勢いは衰えてはいるものの着実に伸びており、2017年末時点で全国47都道府県すべてに延べ1134駅存在する。

道の駅は当初より3つの役割を持っており、24時間無料で利用できる駐車場・トイレを設置する「休憩機能」、道路情報、地域の観光機能、そして緊急医療情報などを提供する「情報発信機能」、文化教養施設、観光レクリエーション施設などの地域振興施設となる「地域連携機能」である。

現状、日本全国には1134もの道の駅が存在するが、各自治体によって持ち方がそれぞれ

れある。我々が全国にある道の駅すべてを独自にデータ化し、比較した結果、複数個存在する自治体もあれば一つも道の駅がない自治体もあるということが判明した。具体的にパターンで分けると基本的に4つ存在する。

1つ目は、合併前の自治体にすでに道の駅が存在しており、合併により複数の道の駅を抱えることになった例である。2つ目は、合併前にすでに道の駅が存在し、合併後に新しく道の駅を設立した例である。3つ目は、合併後に複数道の駅が設立された例である。4つ目は合併自治体でないにも関わらず複数の道の駅が存在する例である。

複数持つ自治体の多くは、合併前から各自治体ですでに持っており、合併後に複数個持つことになったとデータ上処理されることが分かった。そのなかで合併もしておらず、かつ町の中に複数個道の駅が存在する自治体の一つに北海道の足寄町が挙げられる。足寄町は北海道中部の十勝地方に位置する、山間の自治体である。十勝地方は、鉄道機関が廃止されるなど交通網が縮小している。鉄道の廃止により高速道は整備されたが、大都市札幌からのアクセスは4時間を超える。さらに、十勝地方はほかの北海道の地域に比べると観光的魅力に欠ける。

これらの要素は、地理的条件が不利でありこれから道の駅を建てようとしている自治体にとって、特に奈良県南部には大変興味深いと考えられる。奈良県では39自治体存在する中で道の駅は14か所であり、12自治体が道の駅を持っている。今後奈良県でも道の駅が増える可能性がある中で、全国の事例を参考にすることは特に重要だと考えられる。

第2章 ヒアリング調査からみる道の駅の現況

1つの自治体が複数の道の駅を所有する例として、平成30年9月19日、北海道内の3町（河東郡鹿追町、音更町、足寄郡足寄町）の役場にヒアリング調査を実施した。以下ではヒアリング結果をもとに、町が2つの道の駅を持つことになったきっかけや、2つ所有することのメリット、また2つの道の駅が共存できているのか、そして今後1自治体が複数の道の駅をどう活用していくべきなのかを考察する。

第1節 足寄町

1) 地域特性

足寄町は十勝地方の中で東北部に位置し、それぞれ道東自動車道を経由して札幌から約3時間15分、釧路から約1時間35分と主要都市とは少し離れたところにある。面積は1,408.04 km²と沖縄県と同じほどの広い行政面積を有し、平野部では農業、丘陵では林業、稲作や畑作に適さない地では酪農が行われている。人口は6,923人・3,517世帯（平成30年12月31日現在）で、高齢化率は30%を超え、約10年前を境に毎年150人ずつ減少している。その足寄町内には現在「足寄湖」と「あしよる銀河ホール21」の2つの道の駅が存在する。

2) 道の駅の現状

まずは、1993年に登録された「足寄湖」について述べる。現在の道の駅として登録されている場所は元々公園やチーズ工場が存在し、さらなる地域外からの観光客を呼びこむために道の駅に登録された。町内の乳牛からとれた新鮮な牛乳で作られたチーズや名産のらわん露が販売され、町外の観光客も増えた。また、道の駅が面している足寄国道241号線

は釧路へ向かうのに便利であったため、ドライバーの休憩場としても大きな意味があった。しかし、2003年に道東自動車道（以下、道東道）の延伸で241号線を経由するの必要性がなくなり交通量が減少した。そのため休憩機能として立ち寄る人も減少し、チーズの販売も減少した。その結果道の駅の運営をしていた「あしよろ農産公社」は事業を停止し解散することとなった。そのあと、もともとあった売店の業務はやめ、半年間は農協がチーズ工場に専念したが閉鎖することとなった。町としては、道の駅の登録抹消や次に述べる「あしよろ銀河ホール21」との統合も計画されたが、現在の道の駅の仕組み上できなかった。現在も売店等は無く常駐している職員もいないが、道の駅の要件である①24時間利用可能なトイレと駐車場が存在し②情報発信は無料Wi-Fiで維持できているため「足寄湖」は道の駅として存在する。

次に述べるのが地域交通拠点部門のモデル道の駅にも選ばれている「あしよろ銀河ホール21」である。この道の駅は2004年に、かつてのふるさと銀河線の足寄駅のあった場所に観光拠点かつ地域の交通拠点とするためにふるさと創生事業の1億円をもとに整備され道の駅として作られた。この道の駅を運営するのは「あしよろ観光協会」である。運営者を探す中で①定休日を作らず毎日道の駅を開けること、②町の情報発信を積極的に行うことを前提とした。冬の観光場所がないことや、道の駅に休みがないことにより黒字経営は難しいとして民間の会社に成り手がいなかったため、観光協会にお願いすることとなった。観光協会が運営となると健全な運営をする必要があるため、道の駅利用客の増加が見込める大きな投資等は難しい。この道の駅では足寄町出身の松山千春のギャラリースペースやその場で食事がとれるレストランとベーカリー、町内特産品を販売するショップがある。またイートインスペースがあるので、近くに住む中高校生の放課後の居場所となっているが、町の職員はもう少し幅広い年齢層の住民に利用してほしいと考えている。しかし、何も対策を講じることができていないのが現状だ。

3) 今後

自治体を越えた道の駅同士の連携も行われている。足寄町では昔から「池北三町」と呼ばれ、結びつきが強く、隣接している陸別町と本別町がある。陸別町には「オーロラタウン93りくべつ」が、本別町には「ステラ☆ほんべつ」があることより、道の駅を核とした観光地域づくり連携事業を行っている。その一例として、3つの道の駅（4か所）でソフトクリームラリーというものがある。ドライバーが3か所の道の駅に立ち寄り、休憩するには距離が近すぎるため、スタンプラリーという形をとっている。

また、新たな取り組みとして道の駅の敷地内に、将来町内に個人で店を経営したい人を対象に店舗を貸し出している。町内に多数ある空き店舗を利用してもらうことが狙いである。

第2節 鹿追町

1) 地域特性

鹿追町は十勝地方の中で西北端に位置し、帯広市からはバスで約1時間、千歳市からはJRとバスを利用して約1時間40分、札幌市からはJRとバスで約2時間の距離にある。面積は404.70km²で産業は農業が主として行われており、基幹作目は牛乳、甜菜、馬鈴薯、豆類、

小麦などである。また最近では、キャベツやアスパラガスを中心とした野菜の栽培にも力を入れている。特産品は、鹿追そば、陶芸品の鹿追焼き、アイスクリーム、チーズ、十勝しかおい豚などである。また、然別湖が有名観光地である。人口は5,433人・2,493世帯（平成30年12月末日現在）の自治体である。その鹿追町には現在「しかおい」と「うりまく」の2つの道の駅が存在する。

2) 道の駅の現状

鹿追町では、道の駅制度が始まった当時、まず「しかおい」の候補地に上がったのは、町民ホールや神田日勝記念美術館があるところだ。次に、「うりまく」の候補は、乗馬体験などができる鹿追町ライディングパークがある場所であった。鹿追町ではこのような既存する施設を使用した「しかおい」「うりまく」の同時登録を目指していたが、約8キロメートルしか離れていない点や、特色の違いを出せるのかという課題があり、同時登録には至らなかった。しかし、どちらも元々道の駅整備に必要な条件が揃っており、「しかおい」のある地域は、鹿追町において環境、花のまち、そして“文化の中心地”として認識されている地域として、「うりまく」のある地域はパークゴルフ場などがある“スポーツのまち”として特色の違いを見出し認可される運びとなった。また鹿追町では、「しかおい」と「うりまく」のある地域に住民が分かれて住んでいる。そのため、住民間での不公平が存在しないように配慮したため、二つの道の駅を持つことにもつながった。また元々の施設を利用することで、文化とスポーツとして認識されていた地域を活かすことにつながり、両道の駅の共存関係が成り立っている。

「しかおい」は、国道274号線沿いに2003年登録され、鹿追町が直売施設を建設し、「しかおい直売会」が経営母体となり運営している。また、「うりまく」も国道274号線沿いに2005年登録され、「うりまく直売会」が経営母体となり運営している。直売会とは、道の駅が誕生してから発足した組織であり、町民であることを条件に会員構成されている道の駅出品者が集まった組織である。直売会は、「しかおい」と「うりまく」二つの組織として分かれているが、重複して会員登録することも可能である。また、鹿追町役場は役員として直売会に参加しており、年4回程の会議に参加している。一方で鹿追町は会議には参加しているものの積極的に運営には関わっておらず、サポートする立場で道の駅に関与している。また、直売会に鹿追町からの補助金は交付しておらず、販売手数料方式に則り、会員は販売時に売れても売れなくても手数料を払う仕組みで運営している。また、店員も直売会会員で行っており、直売会から給料が出る仕組みを整えている。主にリタイア層が会員となっており、パンや雑貨などを販売している。鹿追町としては、道の駅に関して、鹿追町をPRしてくれるものとしての見方から、あまり関与しない体制をとっている。しかし町外に向けてではなく、地元の人たちに向けて開かれた道の駅であってほしいと考えている。また、町内の飲食店にお客を回すために、あえて道の駅内には飲食施設は作らず、軽食程度にとどめる方針をとっている。

3) 今後

現時点における両道の駅の課題は、車中泊が近年増加傾向にあることだ。これは、車中泊する人としらない人の共存や、住民との関係を考慮しないといけないため、直売会が解決するのは難しく行政がするべきだと考えられている。さらに両道の駅ともに、既存の施設

に様々な機能を付け加えつつ運営してきたなかで、今後機能をまとめるべきだと考えているが今すぐではないとしている。しかし、やはり新しく出来る町外の道の駅の設備が良いため、既存施設を利用している鹿追町としては差別化を図らないと脅威になると考えている。そのような状況のなかで、次の道の駅や土地の情報を得るために、道の駅同士の連携は大事だと考えている。

第3節 音更町

1) 立地特性

音更町は十勝平野のほぼ中央に位置し、町を南北に国道241号が縦貫し、国道38号等と接続している。また、帯広―東京路線の定期便が就航しているとかち帯広空港まで約30kmの距離にある。面積は466.02km²と菱形と地形であり、広大で肥沃な大地に恵まれた農業が基幹産業で、なかでも畑作では小麦、小豆、大豆等が作付面積、生産量ともに全国でトップクラスである。人口は44,660人（平成30年12月末現在）で、昭和40年代から北海道住宅供給公社や民間による宅地開発が積極的に行われ、帯広市に隣接しているといった地理的優位性がある。その音更町内には現在「おとふけ」という道の駅が存在する。

2) 道の駅の現状

音更町が有する道の駅について述べると、現在同町では「おとふけ」を管理・運営している。「おとふけ」は平成7年5月に道の駅の登録についての検討が始められた。当時十勝管内で「忠類」と「足寄湖」の2か所しかなかったことを踏まえ、平成3年8月23日にオープンした「音更町特産センター」が道の駅としての登録要件をほぼ満たしていたことから、格上げする形で道の駅として登録申請を行い、平成8年4月16日に道の駅として正式登録された。

道の駅としては年中稼働していることが条件とされるが、北海道という地理的特性上1年のうち6～9月が物産にとってのシーズン、それ以外の月はオフシーズンとなり、売っているものも十勝管内でかぶることが多い。また上記の理由から採算はとりづらく、音更町としても元々採算をとるものではない。新道の駅は道東自動車道音更帯広IC（インターチェンジ）と直結する国道241号線沿いに建てられることが計画されているが、これは平成27年1月30日に北海道開発局長が選定する重点道の駅候補となったことや、現施設の老朽化が主な要因とされる。新道の駅をIC前に建てることは主に観光客を呼び込むためであり、音更だけではなく十勝の玄関口としてこの施設を建て、札幌方面からの高速バスの停留所なども置く予定である。

元々町特産センターとして運営していたものであり、施設自体が建設から30年以上経ち老朽化が進んでいる。また今の「おとふけ」の土地は町有地ではなく、加えて住宅地の中にあるため拡張することができず、品揃えに制約があったり、駐車場の少なさから大きなイベントが開催できなかつたりといった問題があった。

施設の移転・新調にあたり、近年登録された道内亀田郡七飯町の「なないろ・ななえ」や石狩郡当別町の「とうべつ」、リニューアルされた千歳市の「サーモンパーク千歳」などは、道の駅で必要とされているものやトレンドを導入・反映しやすかったことから、音更町でもこの機会を有効に使いたい。

町特産センターとして運営しているため、特産品の販売が主体でコンビニ化できない。町として道の駅を介しての産直を魅力と感じている。しかしながら地元産の食材を売るといふ点においては、各地のスーパーマーケットでも近年やり始めていることである。今後の道の駅の脅威はスーパーマーケットになる可能性が高い。また道の駅自体が観光客向けの施設になっているところが多く、本来の機能の一つである道の駅を核としてその地域の者同士が連携する「地域の連携機能」が薄れている。今後の課題として、観光客にも受けるとともに地元の人々にとっても価値あるものとするためにどうアピールするかが大切である。

3) 今後

施設利用に関して夜間の休憩スペースとして車中泊をする人が多く、「おとふけ」でも夕方訪れた際5～10台ほど止まっていた。一般的に道の駅では宿泊目的の利用は推奨されていないが、本来の目的である「休憩」と「宿泊」の線引きが難しく、道の駅側が泣き寝入りしているのが現状である。道の駅運営に支障が出ないよう、宿泊者には有料でRVパークを設置・開放し、休憩と長期利用を区別するなどの努力が必要であると感じた。

第3章 考察

上記のように、自治体の合併と道の駅の設置された経緯をもとにグループ分けした上で、合併自治体ではないにも関わらず複数の道の駅を抱える自治体を主に研究を行った。その中でこのパターンもすべてが同質のものではなく、細かな分類が必要ということが明らかになった。

まずは、足寄町を例とした消極的維持パターンである。もともと交通量の多かった国道241号線沿いに道の駅「足寄湖」をオープンさせた。1993年と早い段階でのオープンだった。道の駅開設前から存在していたチーズ工場などの観光資源の共存効果もあり順調に経営をしていたが、2003年の道東道延伸で車の流れが変わり、状況は一変する。道の駅の利用者が減り売り上げが減少した結果、売店の営業は終了し運営母体も解散してしまった。

この失敗で足寄町の道の駅政策は転換を強いられる。道東道の延伸から1年後の2004年に、ふるさと創生事業による道の駅「あしよろ銀河ホール21」がオープンした。この道の駅はふるさと銀河線の廃線跡を利用した道の駅であり、もともと鉄道の駅だったということもあり街の中心地に近い。池北三町の連携など新たな試みも進んでいる。街の中心に道の駅を置くという方向にシフトした今、もともと存在していた道の駅「足寄湖」は駐車場とトイレ、簡易的なインフォメーションのみと寂しい現状にある。「足寄湖」を廃止して町内の道の駅を一本化するのが足寄町の理想だが、現在の制度では道の駅を廃止する仕組みは存在していない。初代道の駅が誕生して四半世紀以上たった今、道の駅の終わらせ方という新たな課題も生まれつつある。

次に、鹿追町を例とした積極的維持パターンである。鹿追町には「しかおい」「うりまく」の2つの道の駅が存在している。お互いがうまく差別化できており共存を果たしている。「しかおい」は物産、「うりまく」は体験といったようにターゲットの振り分けが成功しており健全な経営状況であることは上記のとおりであるが、最も特筆すべきは「直売会」といった鹿追町独自の組織が成熟している事である。道の駅設立当時から住民主体の運営

が行われており、非常に活発である。生鮮品が不足しがちな冬の間も住民が加工品を持ち寄り出品するなど、道の駅に対する住民の当事者意識が強い。もともと鹿追町は陸路の大動脈から離れた場所に位置しており、地理的条件が不利なところからのスタートということは共通認識である。それゆえ、住民同士で道の駅を盛り上げる気運が生じ、独自の組織が道の駅を運営することになったと推測される。道の駅は観光客を取り込む場所であるのも事実だが、圧倒的に多いのは地元住民の利用である。いかにして地元住民を巻き込むかが重要であることが分かる事例である。

地元住民を巻き込む争いに発展している例もある。複数の道の駅は抱えていないが、ニーズの変化により道の駅移転事業を進めている音更町の例である。この事例こそこれからの道の駅、特に奈良県の道の駅の将来にとって重要となる事例だと考える。

音更町の職員が、移転する道の駅のライバルとしてスーパーマーケットを挙げた。そもそも音更町は北海道の町村では最大規模の人口を有しており、大型商業施設の出店も活発である。その大型商業施設が地元産の野菜を積極的に販売しており、道の駅のような要素を持ち始めたのである。地元の生産者が生産した野菜を安く届けられるというのは、もはや道の駅だけが持っているアドバンテージでは無くなったのである。それならば道の駅に日用品などをそろえて地元住民の利用を促進したいところではあるが、もともと町の特産センターとして発足した経緯があるため安易にコンビニ化できない事情を抱えている。道の駅の新たな移転先は道東道のIC付近ということもあり、観光客をターゲットとしている。十勝の玄関口としての役割を果たすことができるかが注目されている。

道の駅の維持や発展には地元住民の利用、協力が必要であることが今回の調査で明らかになった。また、その地元住民の取り合いが道の駅同士に留まらず他の民間販売店とも起こり始めていることが判明した。奈良県は道の駅を有していない市町村も多く、これから観光拠点として道の駅が新たに整備されたり、もともと存在している道の駅が改修されたりするケースが増えると予測される。土地が広大である北海道で利用客の取り合いが活発化している現状を踏まえると、土地が狭く人口も密集している奈良県では競争がさらに激しくなることも予想される。人口が減少し続けている現代において、利用客を集めることは難しくなっている。また、制度が始まって25年以上経過した現在、道の駅は過渡期を迎えている。初期に設置された施設は改修の時期を迎える一方で、新たな道の駅を設置する動きも活発化している。これからも増え続けるであろう道の駅にとって重要なのは、いかにして地元住民を巻き込むかといった事と、道の駅同士はもちろん他業種とも共存していけるような環境づくりなのではないのだろうか。

参考文献

- ・北海道・十勝 足寄町観光ガイドブック 平成30年3月発行 足寄町商工会 足寄町役場
- ・鹿追町役場『こんなマチ「しかおい」』平成30年5月版
- ・北海道音更町 資料編 平成29年10月発行
- ・『道の駅 旅案内全国地図 平成30年度版』（2018年）ゼンリン
- ・『道の駅 旅案内全国地図 平成29年度版』（2017年）ゼンリン

参考WEBサイト

- ・ 足寄町 HP <http://www.town.ashoro.hokkaido.jp/>（最終閲覧日：平成31年1月17日）
- ・ 鹿追町 HP <https://www.town.shikaoi.lg.jp/>（最終閲覧日：平成31年1月17日）
- ・ 音更町 HP <http://www.town.otofuke.hokkaido.jp/>（最終閲覧日：平成31年1月17日）