

「道の駅」における制度に伴う建築の可変性に関する研究

A STUDY ON THE ARCHITECTURAL VARIABILITY WITH SYSTEM AT MICHINOEKI

建築デザイン分野 南 彰悟
Architectural Design Shogo MINAMI

「道の駅」は、基本機能に加え、多様な機能が備わっていき、建築形態にとらわれず設置されてきた。この変化は年間売上高に差を作り、「道の駅」は地域活性化のために設置されたが、お荷物となる事態も起きている。本研究では、「登録案内要綱制度」「支援事業制度」「管理運営制度」の3つの制度を用いることで、自治体は広域的な構想から独自の「道の駅」へ変えられることを明らかにした。こうした制度による建築の可変性から、今後を想定した最善の制度の活用が重要である。

"MICHINOEKI" has various functions in addition to the basic functions, and has been installed without being restricted to the architectural form. This change made a difference in annual sales, "MICHINOEKI" was established to regional activation, but also happens to be a baggage. In this research, it is revealed that by using the three systems of "registration guideline outline system", "support business system" and "management and administration system", municipality can be changed from wide area concept to their own "MICHINOEKI". It is important to utilize the best system assuming the future from the variability of the building by such a system.

1. 序論

1-1. 研究背景と目的

「道の駅」は1993年に建設省(現国土交通省)が制定した登録案内要綱制度により登録開始した。休憩機能・情報機能・地域振興機能の3機能を基本とする。全国で103駅から開始し、休憩施設・情報施設・直売所をもつ類似した「道の駅」が多く、公益施設としての利用を中心としていた。2018年では全国で1145駅になり、基本の3機能に加えて立地や地域の実情に応じて地域産業の振興、地域文化の紹介、地域の防災拠点など多様な役割を担っており、「道の駅」を目的地とする利用者が増加しているのである。

また、施設は新しく整備するだけでなく、既存施設をそのまま活用や改築により、建築形態にとらわれず設置されてきたのである。

しかし、自治体によりこうした「道の駅」を設置されてきたが、管理運営の維持費が必要である。そのため公共施設であるが、直売所やレストランなどを運営し、収益を出す必要がある。多くの「道の駅」は、収益減少により運営困難の事態が起きている。

本研究では「登録案内要綱制度」「支援事業制度」「管理運営制度」の3つの制度による「道の駅」における、建築の可変性を明らかにすることで、の可能性を考察することを目的とする。

1-2. 既往研究と本研究の位置づけ

「道の駅」に関する既往研究は、研究方法がアンケート調査や事例調査などに偏り、「道の駅」に関する研究が緒に就いたばかりで、研究方法自体が確立されていないと言える。また地域活性化を行うため、アンケート調査により実態を把握し、改善策を述べることで、今後の展開を述べる論文が多い。

本研究では、「道の駅」が持つ制度の仕組みより、建築の可変性を明らかにすることで、これからの「道の駅」の可能性を考察する。

1-3. 研究の方法・流れ

本研究の方法・流れを図に示す。(図1)

2章では、整備と運営に係る制度を明らかにし。3・4・5章では制度が「道の駅」にどのような可能性を与えているのか明らかにする。6章では、実際の「道の駅」で制度はどのように使われているか明らかにする。7章でまとめとする。

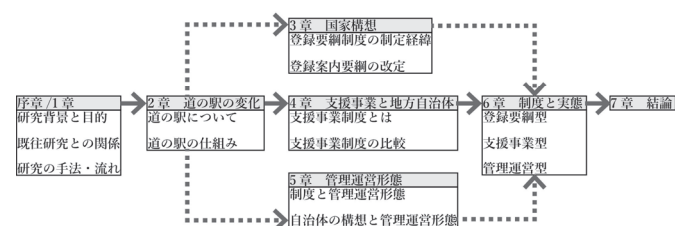


図1 研究の手法・流れ

2. 「道の駅」の変化と仕組み

2-1. 「道の駅」の変化

「道の駅」は、元々ドライバーが立ち寄るトイレや休憩施設のため公益機能を持ち、同時に地域振興のため収益機能がある施設も設置していた。

2018年では元々の機能だけでなく、防災機能をはじめとする様々な機能が求められている。(図2)そうした機能に対応した規模や形態が形成されたことから「道の駅」は可変性を持つと言える。

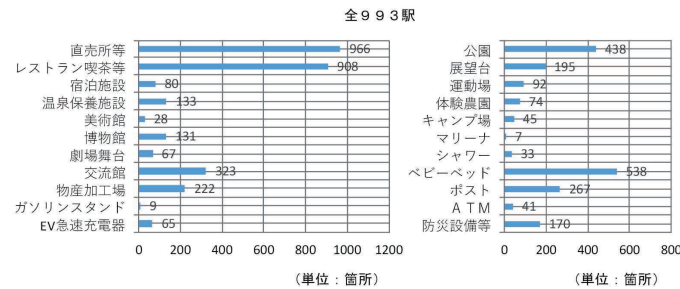
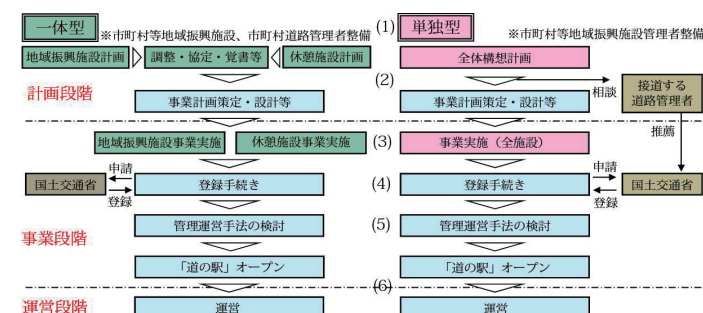


図2 「道の駅」の主な施設の概要

2-2. 「道の駅」の仕組みと制度

「道の駅」の仕組みから、可変性を与えることができる制度を明らかにする。(図3)

- (1) 「道の駅」の整備は、自治体・民間等が単独で行う単独型と、道路管理者と一体となって行う一体型の2つ整備手法があり、構想計画が異なる。
- (2) (3) 自治体は整備に支援事業制度を活用できる可能性があり、事業費を抑えることができる。そこで、この制度により自治体はそれらを含め何が可能であるか明らかにする。
- (4) 整備した「道の駅」は、市町村等が「道の駅」の設置者になることができる。これらの設置者は登録案内要項制度を満たす「道の駅」を登録申請することができ、申請者は、所定の登録申請書を国土交通省道路局長あて提出し、道路局長が登録する。そこで、可変性をもつ「道の駅」の登録を可能にする登録案内要綱制度を明らかにする。
- (5) 「道の駅」は整備後、自治体は「道の駅」の構想に適する管理運営者を選択する。そこで、管理運営形態により、管理運営者が可能とする「道の駅」の運営を明らかにする
- (6) 運営開始¹⁾



3. 国家構想と「道の駅」

建設省が制定した登録案内要綱制度により、自治体はどのような「道の駅」を設置することが可能なかを明らかにする。

3-1. 「道の駅」登録案内要綱制度の制定経緯

1990年地域活性化を目的とする「中国・地域づくり交流会」での坂本 多且の発案が「道の駅」設立のきっかけである。また、坂本は当時から6次産業化により地域活性化を目指していたのである²⁾。

その後、「道の駅」は建設省により道路事業として制度化されていくが、地域活性化を目的とする構想は変わらなかったのである³⁾。(図4)これらより収益機能と公益機能が必要であると言える。

また、制度化にあたり、地方自治体は「国は、地方公共団体に関する制度の策定に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と述べている⁴⁾。

これより、建設省は制度を基本的なものにすることで、構想の多くを自治体に委ね、地域活力を活かした「道の駅」設置を目指していると言える。

以上の構想より、要件は制定されたのである。

制定された要件から、「道の駅」の設置に関して必要とする機能について述べられているが、必要とする要件は緩いと言える。また管理運営者に関して、「案内サービス施設には、案内員を配置する」と述べられており、管理委託制度や、指定管理者制度により管理運営することができる。(図5)

これらより、自治体は広域的な構想で「道の駅」を設置し管理運営することができると言える。

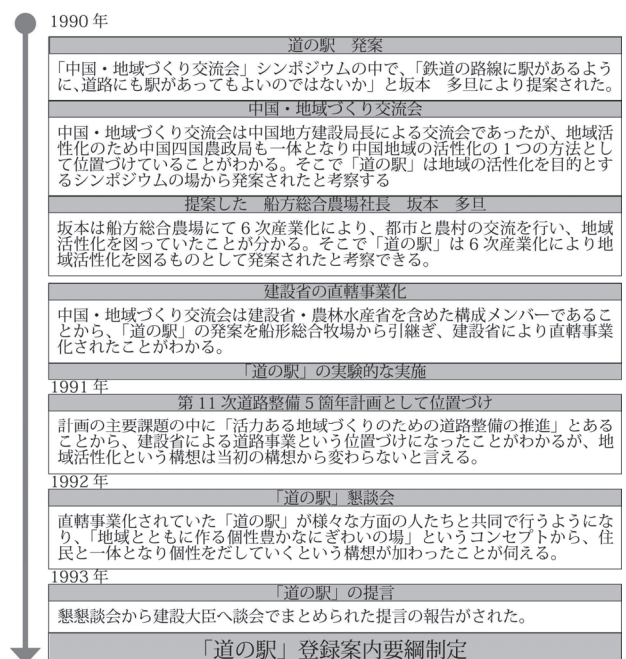


図3 「道の駅」整備過程

図4 発案から要件制定までの経緯

3-2. 登録案内要綱の改定

要件は2002年と2018年に改定された。そこで、改定により、要件及び国土交通省の構想はどのような変化を受けたか明らかにする。

(1) 登録案内要綱第一次改定

建設省により制定された登録案内要綱は2002年改定され、バリアフリーに関する要件が追加された。要件より、「施設及び施設間の歩行経路のバリアフリー化」を述べられているが、それ以外の変更はない。この改定は内閣府共生社会政策の障害プランに基づいている。障害プランより、「障害者の活動の場を拡げ、自由な社会参加が可能となる社会にするため、道路、駅、建物等生活環境面での物理的な障壁の除去に積極的に取り組む」と述べられている⁵⁾。これより当初の構想は変わらず、利用性を高めようとする構想により改定されたと言える。(図5)

また建設省が「道の駅」事業を開始したが、内閣府の政策により改定されているのである。

(2) 登録案内要綱第二次改定

その後、2018年改定され、子育て支援に関する要件が追加された。要件より、第一次改定では施設内をバリアフリー化するのに対して、子育て応援施設を必要としており、ある目的を持った機能が追加されることになったと言える。この改定は内閣府子ども・子育て本部少子化対策として開催した「子育て応援コンソーシアム」に基づいている。コンソーシアムの目的より「子供や子育て世帯をやさしいまなざしで包み込み、その温かみを皆が実感できる社会の実現」と述べ

られている⁶⁾。構想は依然として変わらず、より広い範囲の対象者のための利用性を高めようとする構想により改定されたと言える。(図5)

この変遷より、要件項目は追加されていくが変更されず、誰もが使いやすく利用性の高い「道の駅」を目指していると言える。また事業開始した国土交通省だけでなく内閣府など、他の機関により改定されることで、変化する社会の需要に「道の駅」は適応することができると言える。

4. 支援事業と地方自治体の活用

「道の駅」は設立の際に、77.4%が交付金を用いている。支援事業により、自治体は「道の駅」でどのような整備が可能であるか明らかにする。

4-1. 支援事業制度とは

「道の駅」は交付金・補助金の支援制度を活用できる可能性がある。「道の駅」では事業費の高い、駐車場や休憩施設などに交付金を用いることが多い。支援事業は国や都道府県、市町村などにより交付されており、それぞれの事業目的により実施対象を決めている。「道の駅」は、設置主体が自治体であるため、実施対象が自治体及び公的団体とする、交付金額の高い国の支援事業を活用することができるのである。また、要件にも述べられているように、公共施設であるが、公益性と収益性を併せ持つ施設のため、公益・収益に関する支援事業を活用できる。

ここで、「道の駅」は多くの支援事業を活用して整備することが可能であると言える。

	登録案内要綱発足 1993年	第一次登録案内要綱改定 2002年	第二次登録案内要綱改定 2018年
〈設置位置〉	休憩施設としての利用しやすさや、「道の駅」相互の機能分担の観点から、適切な位置にあること	休憩施設としての利用しやすさや、「道の駅」相互の機能分担の観点から、適切な位置にあること	休憩施設としての利用しやすさや、「道の駅」相互の機能分担の観点から、適切な位置にあること
〈施設構成〉	休憩目的の利用者が無料で利用できる十分な容量の駐車場と清潔な便所が備わっていること 利用者に多様なサービスを提供する施設であって、道路及び地域に関する情報を提供する案内所又は案内コーナーがあるものが備わっていること	休憩目的の利用者が無料で利用できる十分な容量の駐車場と清潔な便所を備えるとともに、それらの施設及び施設間を結ぶ主要な歩行経路のバリアフリー化が図られていること 利用者に多様なサービスを提供する施設であって、道路及び地域に関する情報を提供する案内所又は案内コーナーがあるものが備わっていること	休憩目的の利用者が無料で利用できる十分な容量の駐車場と清潔な便所を備えるとともに、それらの施設及び施設間を結ぶ主要な歩行経路のバリアフリー化が図られていること 利用者に多様なサービスを提供する施設であって、道路及び地域に関する情報を提供する案内所又は案内コーナーがあるもの(以下「案内・サービス施設」という。)が備わっていること 子育て応援施設として、乳幼児に対する授乳やおむつ交換が可能なスペース(以下「ベビーコーナー」という。)が備わっていること
〈提供サービス〉	駐車場・便所・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し、親切な情報提供がなされること	駐車場・便所・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し、親切な情報提供がなされること	駐車場・便所・ベビーコーナー・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し、親切な情報提供がなされること
〈配慮事項〉	女性・年少者・高齢者・身障者など様々な人の使いやすさに配慮されていること 施設計画は景観に十分配慮し、特に景勝地にあつては、地域の優れた景観を損なうことのないよう計画されていること	女性・年少者・高齢者・身障者など様々な人の使いやすさに配慮されていること 施設計画は景観に十分配慮し、特に景勝地にあつては、地域の優れた景観を損なうことのないよう計画されていること	女性・年少者・高齢者・身障者・妊婦や乳幼児連れなど様々な人の使いやすさに配慮されていること 施設計画は景観に十分配慮し、特に景勝地にあつては、地域の優れた景観を損なうことのないよう計画されていること

要件が比較的緩い

	発案から制度制定までの経緯と構想 1990年～1993年	障害者プラン 1993年～2007年	子育て応援コンソーシアムについて 2018年7月
(図4 発案から要件制定までの経緯)参照		リハビリテーションの理念とノーマライゼーションの理念を踏まえつつ、7つの視点から施策の重点的な推進を図り、「道の駅」はそのうちの一つである「バリアフリー化を促進するために」が実施されている。目的より「障害者の活動の場を拡げ、自由な社会参加が可能となる社会にしていけるため、様々な政策手段を組み合わせ、道路、駅、建物等生活環境面での物理的な障壁の除去に積極的に取り組む」と述べられている。	2018年7月31日子育て応援の必要性から第1回「子育て応援コンソーシアム」が開催された。2018年9月4日第2回には「道の駅」関係者が参加していることから、「道の駅」の子育て支援が進められるようになったと言える。目的より「子供や子育て世帯をやさしいまなざしで包み込み、その温かみを皆が実感できる社会を実現するため、広く、企業・団体の参加を得て子育てを応援する社会的機運を醸成し、国民運動としてできることから直ちに取り組む」と述べられている。

図5 登録案内要綱(抜粋)の変遷と経緯

4-2. 支援事業制度の比較

支援事業を事業対象者と対象施設に分類し、事業の目的や補助率、事業同士の関係からどのような整備が可能であるか明らかにする⁷⁾。(図 6)

「道の駅」は要件にある駐車場・休憩施設・トイレなどの基本的な施設の大部分に国土交通省の支援事業が活用できる。そのため、事業費の多くに交付金が出るため「道の駅」を整備し易くしていると言える。

支援事業は公益施設だけでなく、地域活性化を目的とすれば、株式会社による加工施設や直売所といった通常、補助金を活用できない収益施設でも支援事業を活用できる。また地域活性化として直売所がよく見られる事が多いが、機能としては決まっていなため、独自の機能の整備にも事業を活用できると言える。

また、支援事業は国土交通省による公益施設を中心とする事業だけでなく、農林水産省による地域活性化を中心とする事業など、他の省による事業もあることで、様々な対象施設の整備に活用することできると言える。こうして「道の駅」を小さな枠で見ると様々な省による目的が入っているのである。

さらに、国以外にも都道府県や市町村、公的団体による支援事業があり、こうした事業のスケールにより目的の具体性や対象施設が変わってくる。国の事業は大きな目的のもと行われるのに対して、市町村では地域の状況を考慮した事業が多く、より地域の必要性に応じた事業を行うことができる。これより様々なスケールの施設に対して整備が行えると言える。

以上より、「道の駅」において自治体は様々な施設に対して、多くの支援事業を活用できるため、整備に係る費用を抑え、地域活性化を目的とする「道の駅」の整備が可能であることが明らかになった。また、事業により、国や市町村などの目的の一部を「道の駅」にて実施できると言える。

5. 管理運営形態と「道の駅」

「道の駅」は整備完了後、管理運営が開始する。そのため管理運営形態により、自治体が可能な構想は変わる。そこでこの形態により、管理運営者が可能とする「道の駅」の管理運営を明らかにする

5-1. 制度の改定と管理運営形態

(1) 指定管理者制度による管理運営主体の拡大

2003年の指定管理者制度の導入により、民間事業者やNPOなどの幅広い団体が管理運営を行うことが可能となった⁸⁾。そのため、管理運営形態が変化することで民間が管理運営に関与できるようになり、「道の駅」の当初の構想である地域の活性化が行いやすくなったと言える。さらに、この形態の変化は、公益面・収益面を持つ「道の駅」にとって、可能とする管理運営を広げることができると言える。

(2) 国家戦略特別区域における「道の駅」の設置主体の民間拡大

2013年より国家戦略特別区域において、民間事業者が「道の駅」の設置者となる場合の「道の駅」登録・案内要綱が制定された⁹⁾。「道の駅」の設置者は、市町村等とされていたが国家戦略区域において、民間へと拡大した。さらに、指定管理者制度では他の施設も対象としていたが、この要件は「道の駅」を対象としている。これらより「道の駅」において民間を導入する傾向は非常に高くなっていると言える。

要件から、設置者に関する要件が追加されており、民間が設置主体となるが自治体と締結を結び、求めに応じて協力する必要がある。そのため完全に民間によるものとは言えない。

これらより、当初「道の駅」は道路事業として公益性を重視していたが、管理運営者や設置者への民間の介入により、地域の活性化を重視する管理運営が求められるようになってきていることが明らかになった。

施設種別	市町村	市町村	その他
公益施設	E V充電器 次世代自動車充電インフラ整備促進事業	交通バリア解消事業等 地域公共交通確保維持改善事業	トイレ・休憩施設 直轄道路事業(交通安全) 社会資本整備総合交付金(道路) 防災安全交付金 かんばる地域交付金
	防災設備・非常用電源設備 直轄道路事業(交通安全) 社会資本整備総合交付金(道路) 防災安全交付金	右折レーン設置・案内標識設置 直轄道路事業 社会資本整備総合交付金(道路)	駐車場 直轄道路事業 社会資本整備総合交付金(道路) 特定交通安全施設等整備事業 農村振興総合整備総合補助事業
収益施設	外構 まちづくり交付金事業 社会資本整備総合交付金(都市再生)	太陽光パネルなど グリーンニューディール基金事業	黒田緑化事業(植樹事業) グリーンプラン・パートナーシップ事業
	農産物加工販売施設等 経営基盤確立農業改善事業	農林水産物処理加工施設等 農漁村活性化プロジェクト支援交付金 地方創生拠点整備交付金事業 地域再生戦略交付金事業	レストラン・多目的室等 森林林業緊急整備事業 アカリ・チャレンジャー支援事業
施設内整備 地方創生加速化交付金 訪日外国人旅行者受入基盤整備事業補助金	福祉施設など高齢者向け住宅 社会資本整備総合交付金(住宅)	廃校舎など既存公共施設を活用した施設整備 奥路活性化推進事業	水産物系の支援 国産水産物流通促進事業 産地水産業強化支援事業 離島漁業再生支援交付金

図 6 支援事業の対象施設による分類

5-2. 自治体の構想と整備管理運営形態

管理運営形態について整理し、可能とする「道の駅」の管理運営を明らかにする

(1) 整備管理運営形態の仕組み

「道の駅」の整備主体は、自治体と民間組織の公設、民設があり、管理運営主体は自治体と民間組織の公営、民営がある。この組み合わせにより、公設公営・公設民営・民設公営・民設民営の4つができる。また管理運営者によりさらに分けられ、2003年指定管理者制度の導入により民間事業者も管理運営者になることができるようになり、管理運営形態はさらに変化したのである¹⁰⁾。(図7)

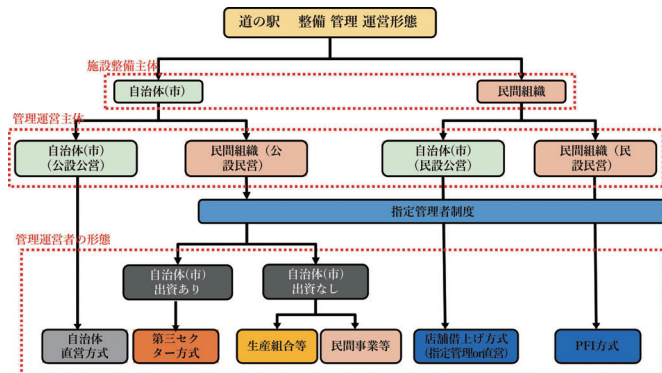


図7 「道の駅」整備管理運営形態

(2) 管理運営形態

「道の駅」の管理運営形態を分類し、概要・長所・短所を比較することで管理運営により可能とすることを明らかにする。(図8)

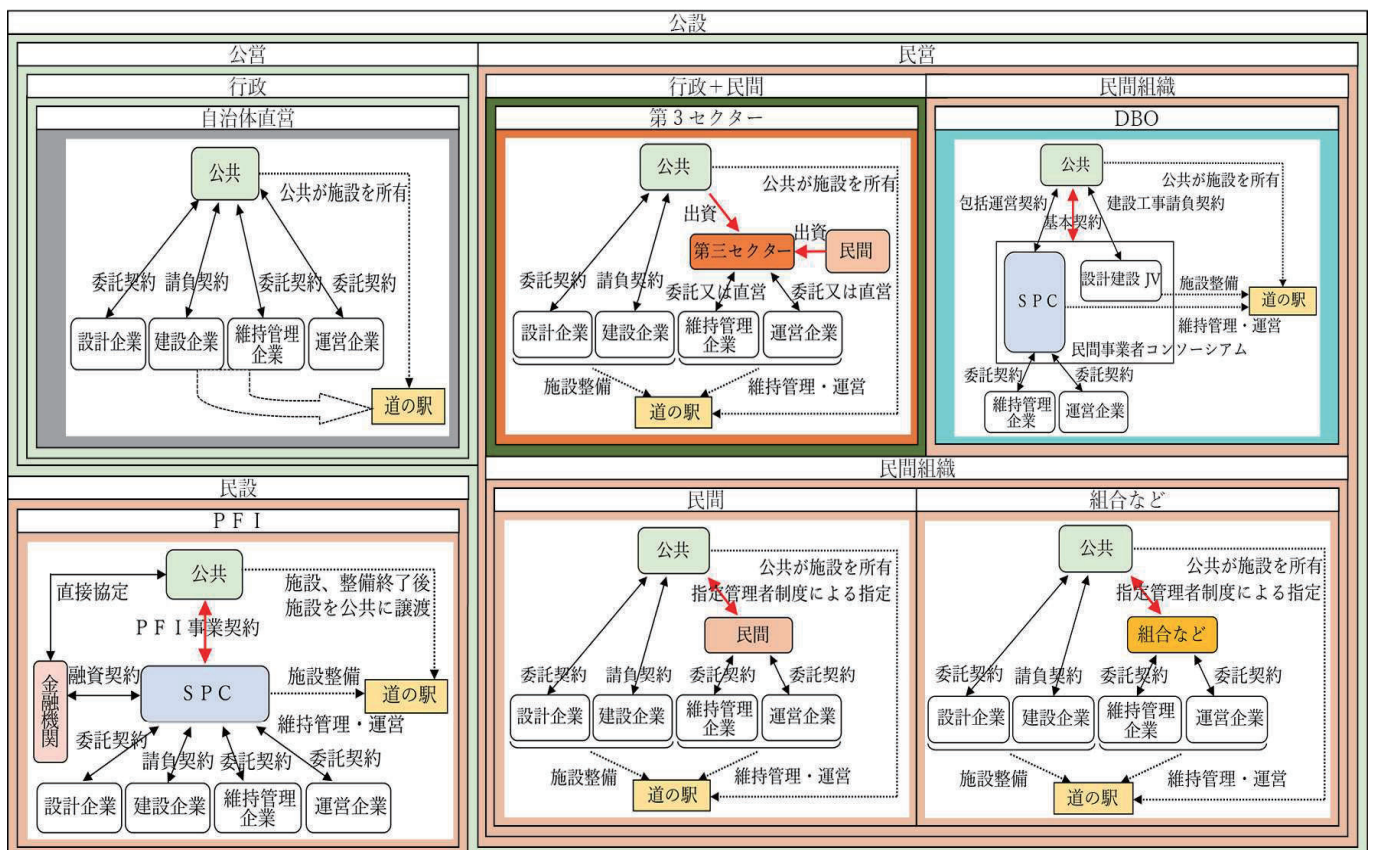


図8 管理運営手法イメージ図

公設と民設により、自治体による公共経験の蓄積による、合理化された短期間による整備や、持続性・集客性を持つ「道の駅」の整備を行うことができる。

公営と民営により「道の駅」は公益施設と収益施設を併せ持つが、公益性の高い運営や、収益性の高い運営のどちらにも対応することができる。

民営は、第3セクターと民間組織による運営があり、公益性・収益性を兼ね備えた長期的な運営や、民間のノウハウを用いた運営ができる。

民間組織は、民間と組合などがあり、全国から指定管理者を公募し、これまで培った運営能力や経営ノウハウ、専門知識を活かした管理運営や、地域活性化としてまちづくりの視点を持って運営が可能である。

このように管理運営形態が自治体と民間が組み合わせられて形成されることで、自治体の構想に適する管理運営者の範囲が広がり、自治体の構想を広げることが可能になったことが明らかになった。

6. 制度と実態

各自治体は制度を活用して独自の「道の駅」を設置してきたと言える。3・4・5章の制度により、実際の「道の駅」で可能とすることを明らかにする。

6-1. 「登録要綱型」

要件が緩いことから、自治体は広域的な構想で「道の駅」を設置できる。そのため、既存施設の活用や、改築により「道の駅」として登録できるのである。そのため、民家や遊園地も「道の駅」の機能を満

たすことで登録ができる。また、要件にある地域振興は自治体に委ねるものであるため、直売所だけでなく学習施設や他の機能の施設により地域活性化も行うことができると言える。

6-2. 「支援事業型」

「道の駅」は多くの支援事業を活用できる施設であるため、自治体により、「道の駅」の整備の大半に用いることができる。また、事業は国・都道府県。市町村のものがあり、公園の遊具や英語看板といった細かな施設にも活用できる。また支援事業は対象とする施設は決められているが、対象施設内に他の機能が入っていても事業を行うことができる。

6-3. 「管理運営型」

管理運営者は指定管理者制度の導入より、「道の駅」の状況に応じて管理運営者を変更し管理運営の改善を図ることができる。さらに、広範囲から自治体の構想に適した管理運営者を選ぶことができる。

公営の自治体直営では、小規模な施設の管理運営を行うことが多く、収益施設は業務委託できるため、農業組合などを民間に任せられることができる。また、民間などでは管理運営のできない専門的な施設が併設した「道の駅」の管理運営もできるのである。

民営の第3セクターでは、「道の駅」の管理運営は、大規模な「道の駅」の場合常駐することが多いが、小さい規模の場合民間に委ねていると言える。また民間と行政の垣根なく一緒に管理運営を行う。

民営の民間組織では、地元の株式会社が管理運営を行う場合、運営や地元のノウハウに長けているため、収益性が高い「道の駅」にできる。

民営の組合では、地域住民で結成した組合により自治体が設置した「道の駅」で直売所などを用いて地域の活性化を住民自ら行うことができる。

DBO方式では管理運営者は整備を行う前から決められており、自治体の構想段階から管理運営者が関わることができる。

このように実際の「道の駅」での制度による可能性を明らかにした。自治体により独自の活用方法があると言える

7. 結論

本研究では、「道の駅」がもつ建築の可変性を明らかにし、「道の駅」の可能性を考察することを目的としてきた。建設省は構想の多くを自治体に委ね、地域活力を活かした「道の駅」設置を目指している。改定より、当初の要件から追加されるが変更されず、広域的な構想で、誰もが使いやすい「道の駅」を設置し管理運営することができる。多くの支援事業を活用できるため、

整備費を抑え、地域活性化を目的とする独自の機能を持つ「道の駅」の整備が可能である。

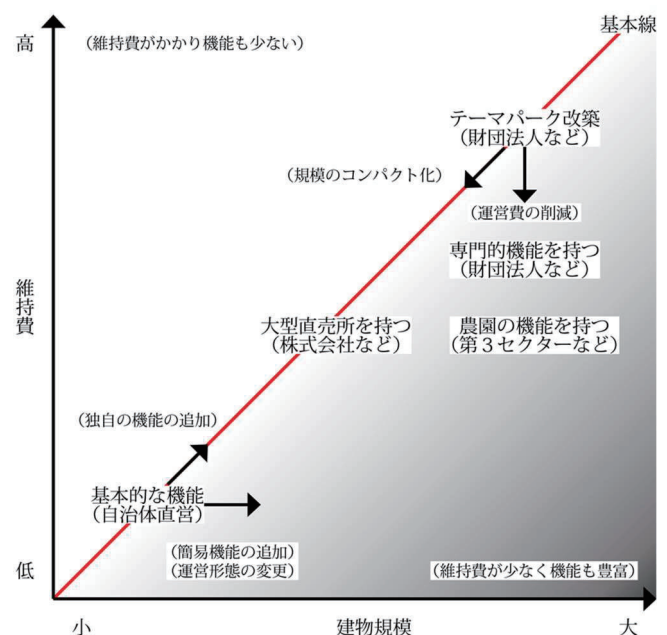
管理運営形態は自治体と民間が組み合わせり、自治体の構想を広げることが可能になったのである。

実際の「道の駅」では自治体により制度の独自の活用方法があると言える。

こうした制度により、独自性の欠如や大規模化により赤字が続く道の駅では、支援事業による独自の施設設置と管理運営の変更、また、管理運営は変更せず簡易機能を追加することができる。

規模のコンパクト化や、管理運営形態を小さくするのも一つの手段であると言える。

新しく整備する道の駅は広域的な構想から、独自性と維持費の両方を考慮して設置する必要があると言える。



参考文献

- 1) 「道の駅」のしくみ p14
- 2) 船方農場、船方農場グループの6次産業化 参照
- 3) 「道の駅」に関する経緯、p4
- 4) 国土交通省「国と地方の役割分担について」
- 5) 障害者プランの概要～ノーマライゼーション7か年戦略～、障害者対策推進本部、1995年
- 6) 内閣府 HP 「子育て応援コンソーシアム」に関する石井国土交通大臣への面会について 参照
- 7) 国土交通省『「道の駅」関係施策集(案)』(H26.10.28)
- 8) 自治労政策局資料、指定管理者制度とは
- 9) 国土交通省、「道の駅」の設置主体の民間拡大、p1
- 10) 島根県大田市、仁摩「道の駅」(仮称)整備構想、2015年9月、p13-14