

地域の防災力向上に「道の駅」をどう活かすのか

藤澤 研二*

1. はじめに

1993年に登録が開始された「道の駅」は、2018年4月現在、全国に1,145カ所が供用されている。もともとは自動車ドライバーの休憩や道路情報の提供を目的に設置されたが、施設の利用者向けに地域特産品の販売や食事の提供、地域観光のゲートウェイ機能⁽¹⁾を果たすなど多様な役割を担うようになってきている。また、「道の駅」周辺の住民にとっても日常的な買物や憩いの場として人気を博している。

本稿で取り上げる防災機能についても、2004年に発生した新潟県中越地震（以下、中越地震）⁽²⁾以降、「道の駅」の役割が注目されるようになった。とくに、2011年の東日本大震災では「道の駅」が一次避難所、物資の集積地、救助活動の後方支援基地等として重要な役割を果たし、「道の駅」が地域防災計画⁽³⁾の避難所等として位置づけられるケースも増え、防災設備の設置や水、食料等の備蓄が行われるようになった。

わが国では、今後も東海・東南海・南海地震⁽⁴⁾などの巨大地震の発生が予測されているほか、最近では気候変動による集中豪雨などの発生頻度が増えている。一方、地方では人口減少や高齢化により地域の保全・管理力が低下し、災害が発生し易くなっていると言われる。そのため地域の防災危機管理がますます重要になり、その中で「道の駅」の位置づけ、役割は今後さらに高まっていくと考えられる。

ところが、「道の駅」の基本機能は「休憩」「情報発信」「地域連携（振興）」の3機能とされ、「防

災」は挙げられていない。また、地域防災計画に明確に位置づけられていない「道の駅」も多い。駐車場、トイレ、情報や飲食料のある「道の駅」には、災害発災時に地域住民や周辺を移動中のドライバーが緊急避難してくる実態があり、後追的に災害用設備が整備されているというのが実情だ。立地や設備、また運営体制を考えると、災害時に現状の「道の駅」に防災拠点として重要な役割を期待するのは難しいようにも思われる。

本稿では、それらの懸念も踏まえて、災害発生時に実際に「道の駅」が果たした役割を具体的に検証するとともに、その中で明らかになった課題や求められる対応策などを整理することを目的とする。

2. 災害時に「道の駅」が果たした役割と防災拠点化の進展

「道の駅」の防災機能に関しては、過去の災害時に果たした役割やその都度指摘された課題への対応が進められ、防災拠点化に向けた機能強化が図られてきた。

そこで、過去の災害時の状況やその後の防災機能強化の過程をトレースしてみたい。「道の駅」が防災拠点として注目されるきっかけになったのは前述のように中越地震であるが、そこでは、①. 緊急避難への対応、②. 災害復旧・復興の支援、③. 被災者の生活支援の3つの役割を担った。そのため、この3つの機能に即して、以降の「東日本大震災」、「熊本地震」、「九州北部豪雨」時に「道の駅」が果たした役割を以下に整理した。

2018年11月30日受付

* 江戸川大学 経営社会学科教授 サービス・マーケティング

(1). 東日本大震災 (2011 年 3 月)

東日本大震災は岩手県沖から茨城県沖までの南北約 500km、東西約 200km という広大な震源域で発生したマグネチュード 9.0 という観測史上最大規模の地震であった。最大震度は宮城県栗原市の震度 7、東北、関東地方の広範な地域で震度 6 強を記録し、建物の倒壊なども多数発生した。

また、この地震によって波高 10m を超える巨大な津波が発生し、東北から関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。その他、地盤の液状化、沈下なども各地で発生し、道路、電気、水道などの生活インフラが広範に寸断された。

さらに、津波の襲来を受けた福島第一原子力発電所では、全電源喪失により 3 つの原子炉で炉心溶融が発生し、大量の放射性物質が大気中に放出された。同事故により周辺市町村の約 16.5 万人が避難を余儀なくされたが、その後「帰還困難地域」⁽⁵⁾ が設定され、現状でも約

5 万人が避難を強いられている。

このように、東日本大震災は被災地域が非常に広域で、被災者数が多く、避難や復興が長期化したことが特徴である。そのため、被災地では国の支援による復旧、復興活動が継続されているが、「道の駅」も震災直後から様々な機能を果たした。ちなみに、同震災でとくに被害が大きかった岩手、宮城、福島 3 県の「道の駅」数は震災当時 64 か所であったが、臨海部では壊滅的な被害を受けた駅も少なくなかった。

一方、同震災が発生した 2011 年にはスマートフォンが普及し始めており（普及率約 15%）、フェイスブック等の SNS サービスも開始されていた。そのため、さまざまな情報の収集や発信において、これらの機器、サービスが活用できたことは中越地震以前の災害時との大きな違いである。しかし、一方でデマ情報が拡散するなど混乱を引き起こす場面も見られた。

図表 1 東日本大震災の発災時および復興過程で「道の駅」の果たした役割

機能分類	具体的な内容	事例
①緊急避難への対応	a. 避難場所の提供 ・ 震災直後は地震、津波を逃れた被災者が高台に避難したが、「道の駅」にも周辺住民や道路利用者が多数避難してきた。 ・ 多くの「道の駅」も被災し、沿岸部では津波で全壊した駅もある。 ex. 大谷海岸（気仙沼市）、高田松原（陸前高田市）、みやこ（宮古市）等 ・ 「道の駅」の水道、電気の復旧には数日～2 週間程度を要し、余震が続くなか建物の安全が確認されるまでは駐車場などでの避難受入れ、炊き出し等の対応が中心となった。 ・ 中越地震後、非常用電源や毛布などの備蓄品を備え地域の避難場所として位置づけられた「道の駅」もあり、囂らずもその機能を発揮することになった。 b. トイレの提供 c. 飲食料品・物資の提供 ・ 多くの「道の駅」は地域防災計画に位置づけられておらず、避難を想定した非常用飲食料は備蓄されてなかったが、販売用の農産物や食料品の在庫分を提供することで当座を凌いだ。 ・ 職員が周辺農家や企業を廻り、食料品を調達する駅もあった。 ・ その後、飲料水、食料品が搬入され避難所としての機能が整えられた。 d. 温浴施設の開放 e. 情報発信 ・ 津波被害が甚大で、停電や回線の混乱もあり、当初は被災状況等に関する情報が把握不能であった。情報の集約、一元化の体制が整うまでの数日間は混乱が続いた。 ・ 固定電話、携帯電話が不通時の代替通信手段が未整備の駅が多かった。	・ 上品の郷（石巻市） (a, b, c, d, e) ・ 林林館（登米市） (a, b, c, e) ・ 大谷海岸（気仙沼市） * 2 ヶ月後に仮復旧 (c, e) ・ 遠野風の丘（遠野市） (a, b, e) ・ 三本木（大崎市） (a, b, c, e) ・ 津山（登米市） (a, b, c, e)
②災害復旧・復興の支援	a. 復旧・復興の支援基地 ・ 被災者の救援活動や復旧作業の前線基地として活用された。 b. 救援物資等の集積、配送拠点 ・ 飲食料品、日用品等の救援物資を各避難所に配送する拠点としては、交通アクセス条件の良い「道の駅」の特性が活かされた。	・ 遠野風の丘（遠野市） (a, b) ・ あ・ら伊達な道の駅（大崎市） (a, b)
③被災者の生活支援	a. 生活用品の提供	・ 上品の郷（石巻市） ・ 大谷海岸（気仙沼市）

(資料：「『道の駅』の防災機能向上に関する調査」総務省 H28.11 などを基に作成)

* 事例の () 内は、各「道の駅」が果たした機能。図表 2, 3 も同様。

(2). 大災害の経験を反映した「道の駅」の防災機能強化の動き

前述のように、中越地震を契機に災害時の「道の駅」の機能が再認識され、以後、「道の駅」の防災機能の強化を目指した以下の制度づくりや予算措置が採られるようになった。

①社会資本整備重点計画⁽⁶⁾において「道の駅」の防災拠点化の推進が明記される。

中越地震後、「道の駅」の防災拠点化の方針が打ち出されていたが、東日本大震災の翌年（2012年）には「避難や救援活動の拠点として計画的、積極的に活用する」ことが社会資本整備重点計画として閣議決定された。

②国土強靱化基本計画⁽⁷⁾における「道の駅」の防災拠点化の推進

国は東日本大震災から得られた教訓を踏まえ、2012年に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」を制定した。同法に基づき、2013年に国土強靱化基本計画が閣議決定されたが、基本計画では毎年度のアクションプランと数値目標が設定され、その進捗が管理されている。

「道の駅」に関しては、「交通・物流」項目のアクションプランとして自治体が策定する地域防災計画において地方公共団体と役割分担を図りながら防災設備の整備を推進することが盛り込まれている。

(3). 熊本地震（2016年4月）

熊本県を震源とする内陸型地震（マグニチュード7.0）で、震源が12kmと浅く、また熊本県から大分県にかけて最大震度7の地震が2回、震度6強・同弱の地震が合わせて5回発生したことで被害が拡大した。この地震による死者は267人（うち直接死5人）、建物の全半壊が約43千棟、避難者数は約184千人に及んだ。また、地震に伴う斜面崩壊や土石流などの土砂災害により道路、鉄道、橋梁などの被害も多数発生した。

さらに地震の発生から1週間後と2ヶ月後に熊本県を豪雨が襲い、地震で緩んだ地盤が大雨によ

り崩落するなど複合的な被害も発生した。

熊本地震においても、発災後、「道の駅」は緊急避難や復旧・復興支援等において重要な役割を果たしたが、駅ごとにその防災機能に格差が見られた。と言うのも、熊本地震の震源とされる布田川（ふたがわ）断層帯は活断層ではあるが、政府地震調査委員会の予測では「30年以内に大きな地震が発生する確率は『ほぼ0から0.9%』とされていた。そのため、防災対策が後手に回った自治体も存在した。ただ、この地震の教訓から、以後の地震の危険度評価の基準が「個々の活断層」から「地域の総合的な危険度」へと変更された。また、各自自治体が従来の地震発生確率にかかわらず、地域の防災力の強化に優先的に取組む必要があることを再認識した。

そして、熊本地震時の「道の駅」の機能については以下のような進化が見られた。

①「道の駅」の迅速な営業再開

被災した駅も少なくなかったが、発災直後から在庫飲食料の提供や炊き出しが行われた。電気が復旧した4日後には仮営業の再開、10日後には熊本県内の全駅が営業を再開した。通常の物流網が途絶え、一般小売業の営業再開が遅れる中、「道の駅」の迅速な営業再開が地域の人たちの生活を支えた。

迅速な営業再開は、農産物や食料品等を「道の駅」に出荷する生産者の生活を支援することにもなる。自らも被災し、また道路網が寸断され通常の生産や出荷ができない生産者にとっても販売チャネルとして「道の駅」は貴重な存在であった。

②「道の駅」間の連携

「道の駅」は県、地方、全国の各レベルで連絡協議会を組織している。通常は駅相互間の連絡・調整や研修会の開催、スタンプラリーなどの共同販促活動がその中心的な業務である。そして、災害などの緊急時には物資の提供や人的応援などさまざまな連携、支援活動が行われる。熊本地震においても、発災の翌日には九州・沖縄道の駅連絡会の支援物資が届けられたほか、駅長や首長など個人的な繋がりに基づく支援、さらには東日本大震災時に支援を受けた「道の駅」からの返礼支援など多様な連携が見られた。このような駅間の連

携は、東日本大震災時にも見られたが、熊本地震ではより広範囲、かつ活発に行われた。

もう一つ今回は、被災地・熊本の商品を域外で販売し、生産者を支援する形の連携も全国規模で行われた。

③情報収集、発信へのSNS等の積極活用

発災時の2016年にはSNSの利用者が約6,500万人に上っており、その利用もLINE, Twitter, Facebook, Instagramと多様化し、そして多くがスマートフォンからの利用である。

災害時の諸情報の収集、発信にもさまざまな形でスマホとSNSが活用され、有効に機能した。例えば、被災状況を写真撮影し、GPS情報を付けて発信したり、自動車に搭載されたナビにより通行可能な道路の情報を収集・整理し、それらを表示した地図の画像情報として発信するなどが行われた。⁽⁸⁾

(4) 九州北部豪雨(2017年7月)

台風とそれに刺激された活発な梅雨前線によ

り、7月3日から7日に掛けて福岡県と大分県に集中豪雨が発生した。とくに筑後地方北部の福岡県朝倉市、うきは市、東峰村、大分県日田市などの上空に線状降水帯⁽⁹⁾が形成され、長時間にわたり1時間100mmを超える猛烈な雨が降り続いた。例えば、被害の大きかった朝倉市では1時間降水量169mm、同3時間約400mm、12時間約900mmと気象観測史上でも最大級の記録的な豪雨となった。気象庁は福岡県および大分県のほぼ全域に「大雨特別警報」を発令し、避難指示(緊急)、避難勧告等⁽¹⁰⁾で自主避難を含めて725世帯、約2,300人が避難した。

同豪雨では河川の氾濫、土砂崩れが多発し、福岡・大分両県で死者40人、行方不明2人、全半壊1,432棟、床上・床下浸水1,661棟と大きな被害となったほか、20件の文化財にも被害が及んだ。

同豪雨災害時の「道の駅」の果たした機能は図表-3の通りであるが、九州管区行政評価局の調査⁽¹¹⁾では九州管内116駅の半数弱の54駅が何らかの支援を行っている。

図表2 熊本地震の発災時および復興過程で「道の駅」の果たした役割

機能分類	具体的な内容	事例
①緊急避難への対応	<ul style="list-style-type: none"> a. 避難場所の提供 ・ 駅の建物、設備も一部被災し、強い余震が続く状況で安全確認がされるまでは駐車場が車内泊、テントサイトとして避難者に開放された。 ・ 駅のテナントも各社の事業特性を活かして、炊き出しや設備の提供を行った。 b. トイレの提供 c 飲食料品・物資の提供 ・ 避難場所として、飲食料品、日常必需品等が備蓄されていた駅もあった。 ・ 販売施設の在庫品(農作物、食料品)の提供や炊き出しが行われた。 ・ 駅から周辺の避難所に水、食料品などが配達された。 d. 温浴施設の開放 e. 情報発信 ・ 被災後に通行が可能な道路情報がナビを情報源に地図上に手書きで作成され、それを「道の駅」で配布、提示したほかSNSに掲載するなど伝達手段が多様化した。 ・ 情報提供において「道の駅」間の連携が進んだ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ あそ望の郷くぎの(南阿蘇村)(a, b, c, e) ・ 大津(大津町)(a, b, c, e) ・ うきは(宇城市)(a, b, c, e) ・ 竜北(氷川町)(a, b, c, e) ・ 旭志(菊池市)(b, c, e) ・ 小国(小国町)(b, c, e) ・ ゆふいん(由布市)(b, c, e)
②災害復旧・復興の支援	<ul style="list-style-type: none"> a. 復旧・復興の支援基地 ・ 被災者の救助活動や普及作業の前線基地として活用される。 b. 救援物資等の集積、配送拠点 ・ 「道の駅」間(九州内、全国)の連携による支援物資の提供が行われた。 ・ 駅間の連携は、特産品の販売協力・支援の形でも行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ あそ望の郷くぎの(a, b) ・ 菊水(和水町)(a, b) ・ 小国(a, b) ・ 旭志(a, b) ・ 全国各地の駅
③被災者の生活支援	<ul style="list-style-type: none"> a. 仮設住宅の設置 b. 生活用品の提供 ・ 被災した駅も早期に営業を再開し、地域住民の生活安定化に貢献した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大津(b:3日後再開) ・ 阿蘇(b:2日後再開) ・ 各駅が10日後には再開

(資料：図表1と同じ)

図表3 九州北部豪雨の被災時および復興過程で「道の駅」の果たした役割

災害機能	具体的な内容	事例
①緊急避難への対応	a. 避難場所の提供 ・ 駐車場や広場を車内泊、テントサイトとして避難者に開放。 b. トイレの提供 c. 飲食料品・物資の提供 ・ 避難場所として、飲食料品、日常必需品等が備蓄されていた駅もあった。 ・ 販売施設の在庫品（農作物、食料品）の提供や炊き出しが行われた。 ・ 駅から周辺の避難所に水、食料品などが配達された。 d. 温浴施設の開放 e. 情報発信 ・ 被災後に通行が可能な道路情報がナビを情報源に地図上に手書きで作成され、それを「道の駅」で配布、提示したほか、SNSに掲載するなど伝達手段が多様化した。 ・ 情報提供において「道の駅」間の連携が進んだ。	・ 原鶴（朝倉市） (a, b, c, e) ・ くるめ（久留米市） (a, b, c, e) ・ うきは（うきは市） (a, b, c, e) ・ 小石原（東峰村） (a, c)
②災害復旧・復興の支援	a. 復旧・復興の支援基地 ・ 復旧活動の拠点基地として活用された。 ・ 支援車両等の前線基地・中継基地としての役割を果たした。 ・ 災害ボランティアの宿营地として開放された。 b. 救援物資等の集積、配送拠点 ・ 「道の駅」間（九州内、全国）の連携による支援物資の提供が行われた。 ・ 支援物資の受付、被災地（自治体等）への配送。	・ みやま（福岡県みやま市） (a) ・ 原鶴（a, b） ・ うきは（a, b） ・ 弥生、かまえ、宇目 (b) (佐伯市連絡協議会) 全国各地の駅 (b)
③被災者の生活支援	a. 仮設住宅の設置 b. 生活用品の提供 ・ 被災した駅も早期に営業を再開し、地域住民の生活安定化に貢献した。	・ 周辺各駅 (b)

（資料：図表1と同じ）

3. 「道の駅」の防災拠点としての具体的な運用（事例調査）

前項で災害時に「道の駅」が果たした役割の概要を整理した。この項では、現場での具体的な対応や課題、さらに防災機能の強化の動きなどを事例を通じて見ていく。

(1). 「道の駅・上品の郷」（宮城県石巻市）

①石巻市および「道の駅」の概要

石巻市は宮城県東部に位置し、旧北上川河口部に中心市街地が広がる。2005年に隣接6町と合併し、人口14万人強の県内第二の都市となった。

当駅は、合併直前の2005年3月に旧河北町の「道の駅」として登録された。運営・管理は指定管理者として株かほく・上品の郷（第三セクター）が行っている。ただし、登録時の行政との契約により、大規模なリニューアル工事を除き経営の独立採算が求められている。施設構成は、農産物直売所、温泉施設、コンビニ（デイリーヤマザキ）、道路情報コーナー、トイレ、休憩所である。

②東日本大震災発災時の対応

石巻市は、東日本大震災の津波により石巻湾をはじめ沿岸地域が壊滅的な被害を受けた。さらに、津波が新・旧両北上川の河口から逆流し、中心市街地の広い範囲が浸水した。当駅は震度7対応の耐震設計がなされており、震災による建物被害はごく軽微であり、浸水被害からも免れた。そのため、電気、水道が仮復旧した被災翌日から近隣にある河北総合センターと連携して2,000人分の炊き出しを行った。また、温泉施設も水道の復旧後、24時間体制で運営されたが、温泉施設は洗い場の数で収容力が規定されることを大量の被災者が殺到する状況を経験して初めて認識したという。

また、食料、入浴サービスとも当初は無料で提供したが、マナー違反による不平等や混乱が生じたため、途中から低額ではあるが有料に変更した。同様に、着の身着のまま避難してきた被災者の要望に応じて下着、衣料品を優先的に調達し、提供したが、1人が何枚も取ってしまい皆に行き渡らない事態も生じたとのことだ。

また、自らが被災した駅職員も少なくないが、

被災者の支援は可能な職員が日々交代で行った。とくに大工などの技能者が地元よりも報酬の高い仙台など域外に出払ってしまったため、職員がそれらの業務にも対応せざるを得ず職員の負担が非常に大きかった。

③被災後の防災拠点機能の強化

当駅は前述のように開業時に旧河北町と交わした契約に基づき運営されている。その契約内容は極めて独立採算色が強く、行政からの金銭的な補助がないだけでなく、災害時に備えた備蓄品の購入なども運営会社の負担で行われていた。また、実際の被災者支援においても飲食料や日用品の提供、入浴サービスも駅の負担で行われた。(行政の要請を受けて実施した分の費用については、後に補填された。)

震災後、石巻市の地域防災計画が改訂され、当駅が避難所に指定されるとともに市と災害協定が締結された。当駅は、年間200を超えるイベントを実施している。イベントは駅職員が企画し、主体的に実施するが、住民のサークル活動の発表会など内容は実に多様である。イベントは、日常の営業で地域住民と駅を繋ぐ機会となっている。イベントを通じて「オラが道の駅」という意識が醸成され、駅と様々な団体、個人とのネットワークの構築、駅職員との顔つなぎなど「道の駅」と地域との関係構築に役立っている。(写真1)

このようなイベントを通じた日頃からの一体感の醸成や関係の構築が災害時の様々な協力体制づくりのベースになっていると考えられる。当駅の事業会社もそのような認識を持っており、震災後、



写真1 餅つき会の光景

イベントをはじめ地域との関係づくりに一層力を入れている。

同様に、駅の顧客や地域住民とのコミュニケーションツールとして毎月発行される「上品の郷だより」の存在も欠かせない。(写真2)このような地域で醸成される一体感を災害時にも維持する狙いから、当駅では年2回、住民も参加する避難訓練を実施している。

(2) 「道の駅・大谷海岸」(宮城県気仙沼市)

①気仙沼市と「道の駅」の概要

気仙沼市は、宮城県東北端、岩手県との県境に位置し、太平洋に面した沖合漁業、遠洋漁業の基地として有名である。また、リアス式海岸の風光明媚な景観、魚資源を活かした観光や三陸随一の商業都市としても知られる。中心市街地は港を取り巻くように沿岸部に形成され、人口は6万人強を数える。東日本大震災では、地震とともに津波、津波火災、地盤沈下によって大きな被害を受けた。

上品の郷だより 平成30年
上品とは…仏教用語の九品の最上位であり極楽浄土を意味します。

上品の郷ニユース 道の駅近況報告です

5月の長い休みをいただいていた施設の設備もあらかたの終了となり営業再開からもう3ヶ月が過ぎました。皆様のおかげでご覧であるこの道はまもなく入居260万人!! レストラン業は成の事業、木の香るおもてなし普及促進事業に参加、バイクンゴナーを新しくきれいにさせていただきました。

これからも皆様に見られる道の駅にもよう頑張つてまいります。ありがとうございます。

上品の郷10月のイベント

7日(日) 喜久の会舞踊ショー	17:30~18:30 レストラン業
14日(日) 今野企画歌謡舞踊ショー	17:30~18:30 レストラン業
21日(日) 矢本ベンチーズコンサート	17:30~18:30 レストラン業
28日(日) タイムスリッポンコンサート	17:30~18:30 レストラン業

21日(日) 上品の郷収穫祭!
13:30~ 直売所入り口
餅つきの後はつきたてお餅! 美味しいですよ~

上品の郷
2階にはお餅つきが楽しめる1位のほろろ亭がある。お餅つきは、お餅つきが楽しめる1位のほろろ亭がある。お餅つきは、お餅つきが楽しめる1位のほろろ亭がある。

※赤餅い各わけ かほく・上品の郷 〒986-0132 気仙沼市小船瀬字二子下 1-1 TEL0225(62)3670

写真2 「上品の郷だより」 (写真提供：株式会社かほく・上品の郷)

当駅は1996年に気仙沼市に合併される前の旧本吉町により開設され、鉄筋コンクリート5階建の「はまなすステーション」（レストラン、売店、展望施設、事務所）を中心に、気仙沼市本吉農林水産物直売組合が運営する「農林水産物直売センター」、農林水産物加工センター、トイレ、駐車場の施設で構成された。第三セクターの株本吉町産業振興公社が指定管理者として運営、管理を担当していた。また、当駅はJR気仙沼線の大谷海岸駅に隣接し、防風林の松林を挟んで海岸へ続く「日本一海水浴場に近い駅」をキャッチフレーズとしていた。

②東日本大震災発災時の対応

東日本大震災で当駅は全ての施設が被災、崩壊し、営業が継続できない状況に陥った。JR大谷海岸駅も防風林もろとも津波で流され、数本の松が建物の屋上に載っているような状況であった。（写真3）震災後、市内の商業施設の多くが被災し、物流の断絶で営業ができない状況が続いた。さらにガソリン不足で車の利用も制限され、地域住民の日用品の購買先確保が大きな課題となった。そこで、かろうじて鉄骨の骨組みだけ残った当駅の農林水産物直売センターを駅職員や行政、地域住民が協力してブリキ板で屋根、壁を補修し、震災19日後には営業を再開した。この時点では電気が復旧しておらずPOSレジが使えないため、出荷者が出荷品リストを提出し、それを手精算で販売し、夕方出荷者毎に集計・清算した。職員は、

冷房のない夏は蒸し風呂のような店内で約1年間にわたり営業を続けた。また、地元の出荷品だけでは品揃えが不足したため、駅職員が手分けして周辺の登米市、一関市などにマイカーで買い出しに走った。

このような駅職員の献身的な活動で地域住民の生活は維持されたが、同時に農産物の生産者にとっても当座の出荷先の確保になった。そして、2011年6月からは被災を免れた漁船の操業も再開され、水産物の販売も開始された。この時、農業者、漁業者ともに地元への商品供給を優先させようという意識が強かったようだ。

③「道の駅」間の連携が大きな力に

当駅の復旧過程では周辺駅の支援、協力が大きな力となった。宮城県北東部の登米、石巻、気仙沼の3市にある6駅は、2007年に共同で企画や販促を行うため「農海林ロード6」という連携組織を立ち上げ、密な交流を行っていた。その後、2015年に「道の駅三滝堂」（登米市）が開設され7駅の連携組織となり、名称も「農海林ロード6+1」に変更された。

大谷海岸を除く5駅は海から離れた立地のため津波による被害を免れた。そこで、当駅の再建に向けて各駅がさまざまな支援を行った。義援金や備品類の提供をはじめ、トタン板の仮設店舗での営業が再開されると、翌日には5駅による「復興応援市」が開催され、野菜などの食料品が販売された。そして、当日の売上金（約15万円）は大



写真3 震災直後の「道の駅大谷海岸」



写真4 リニューアルオープンした直売センター
（写真提供：株本吉町産業振興公社）

谷海岸に寄付された。その後も10月には県内12駅による復興市の開催をコーディネートしたり、域外からの支援を仰ぐなどで3千万円を超える支援金を集め、当駅復興の大きな力となった。

④施設のリニューアルと移転の決定

応急措置の仮設店舗で営業されて来た「道の駅」直売所は、2013年4月にリニューアルされ、レストランの営業も開始された。しかし、店舗面積が限られ、品揃えも十分ではないため、5年を経過した現在でも年間利用者が震災前の約6割、売上高も約3分の2に止まっている。(写真4)その後、当駅は国道45号線の陸側への移転が決定され、海岸に設置される高さ9.8mの防潮堤に合わせて国道とともに盛土嵩上げされる計画である。新駅の基本構想では2haの敷地に産直施設、農林水産物加工センターなどが整備され、2020年度に完成予定である。

(3)。「あ・ら・伊達な道の駅」(宮城県大崎市)

①大崎市と「道の駅」の概要

大崎市は宮城県の北西部に位置し、2006年3月に旧古川市を中心に隣接する1市6町が合併して誕生した人口約13万人で市ある。歴史的には伊達正宗との縁が深い地域である。

当駅は合併前の2000年に旧岩出山町の地域振興施設として建設された。第三セクターの株式会社月道の駅が指定管理者として運営、管理を行う。施設構成は、農産物直売所、物産販売店、レストラン、ファーストフード店、コンビニエン



写真5 人気のロイズ商品売り場

ストア、クリーニング店、駐車場、トイレである。また、当駅に隣接して地区公民館、体育館、郵便局などの施設が集積している。

当駅は仙台市と山形県酒田市を結ぶ国道47号線上にあり、山形、秋田両県を往復する車両の交通量が多い。また、当地は奥州三名湯として知られる鳴子温泉のアクセス上にあるため同温泉の湯治客の立ち寄りも多い。そのような好立地を活かしたマーケティング展開により、当駅には年間350万人を超える来場があり、テナント分を含めて約14億円を売上げる人気「道の駅」として知られる。当駅の立地する岩出山地域は大崎市の中でも特に伊達氏との縁の深い土地柄である。⁽¹²⁾ その「伊達氏の縁」で旧岩出山町時代から北海道当別町、愛媛県宇和島市と姉妹都市提携をしており、当駅では両地域の特産物も販売している。その中で特に人気があるのが当別町に工場がある(株)ロイズコンフェクトのチョコレート商品である。ロイズ社は熱烈なファンが多いにもかかわらず、道外には直営店を出さない方針であり、通信販売以外では同社商品の入手は難しい。そのため、わざわざ仙台などから足を延ばして当駅に買いに来る顧客も多く、当駅の集客の目玉の一つとなっている。(写真5)

②東日本大震災発災時の対応

当駅は内陸部に立地するため震災の被害は比較的軽微であった。鳴子温泉郷の旅館・ホテルは、震災後、停電、断水、物流網の断絶などで営業が



写真6 住民参加で作成した防災地図

できなかった。そこで、温泉郷の旅館・ホテルが避難者を受け入れたため、津波で住居を失った沿岸部の被災者約1,000人が鳴子地域に避難してきた。それらの避難者に対して、当駅では約1ヶ月にわたり炊き出し支援を行い、オニギリとみそ汁を無料配布した。また、インフラ復旧後は通常の営業に戻り、地域の貴重な食料品、日用品の購入先として機能した。

また、当駅は国道47号線を経由する山形、秋田方面からの救援物資、支援部隊の中継・休憩基地としての役割を果たした。

③防災拠点としての機能強化

当駅は東日本大震災時に果たした機能から東北地域の南北軸の防災拠点と位置付けられ、2017年度には新たに貯水槽や非常用発電機を備えた災害トイレが整備された。ただ、当駅は大崎市地域防災計画では地震災害時の避難所には指定されたが、江合川（北上川支流の一級河川）に隣接すること、上流に供用開始から60年以上が経過する鳴子ダムがあることなどから水害時の避難所には指定されていない。そして、地震災害時の防災拠点としての機能も隣接する市の体育館、公民館と一体的に考えられている。

もう一つ当駅が立地する池月地区では、住民も参加して、実際に現地を歩き、検証した集落ごとの地区防災地図を作成していることにも見られるように、かつて災害を経験したことがあるために防災意識が高いことも特徴だ。（写真6）

（4）「道の駅・大津」（熊本県菊池郡大津町）

①大津町と「道の駅」の概要

大津町は熊本市と阿蘇山の間位置し、町内をJR豊肥本線や国道57号が東西に貫いており、熊本空港にも近いため阿蘇観光の玄関口に当たる。人口は1960年代には一時的に減少したが、1980年代からは熊本市のベッドタウン、また本田技研工業の企業城下町として増加し、現在は3万人を超える。

当駅は1993年に県内4番目の駅として開設された。運営・管理は指定管理者である株式会社熊

本文化の森（第三セクター）が行うが、同社は熊本の老舗・鶴屋百貨店が過半の株式を所有し主体的に運営している。施設は、物産館（土産品）、工芸館（工芸品、衣料品、鶴屋百貨店のショップ）の物販施設、レストラン、ファストフード店、トイレ、駐車場で構成される。当駅は立地に恵まれ、年間170万人を超える利用者がある。

②熊本地震発災時の対応

大津町は熊本地震（2016年4月16日・本震）で震度6強を記録し、被害を受けた建物も多かった。当駅でも陳列棚の倒壊や商品の落下は多数みられたものの、幸い建物の被害は軽度であった。しかし、断水、停電が発生し、営業停止を余儀なくされた。

一方、発災時に周辺道路を通行していた地域内外の車両が避難、情報収集のために詰めかけ、約110台収容できる駐車場はすぐに満杯状態になった。断水、停電によりトイレが使えない状況であったが、発災2日後には国交省から簡易トイレなどが届けられ、それらを活用して当座を凌いだ。

発災3日後には電気、水道が復旧したため仮営業を始めたが、余震が続き、各地で道路が寸断されている状況では商品が届かず、利用者もなく1週間程度は開店休業状態であった。そこでテナントのレストラン経営者が炊き出しを開始し、温かい食事（ご飯、豚汁）約1,000食を避難者に提供した。

また、当駅の災害対応で特徴的なのはSNSを情報の収集、発信に有効活用したことだ。例えば、到着した支援物資の写真を撮り、写真付きの商品情報、数量、配布場所・時間をSNSで発信することで配布時の混乱を緩和できた。

③復興時の取り組みと防災機能強化

当駅は、復興過程において人的ネットワークとメディアを上手に活用して多様な情報発信を行うことで、「道の駅」自体、あるいは特産品の販促とファンづくりを進めた。ここでは、それらの活動の幾つかを紹介してみよう。

まず、観光客が激減した震災後の売上を確保す

るため、「九州・沖縄道の駅連絡会」⁽¹³⁾事務局に依頼して、当駅の商品（大津町の特産品）を定価の9割、代金先払いという破格の条件で管内の各駅に納入し、販売してもらった。同様に連絡会の協力を得て、福岡県（福岡市役所前広場、博多駅前広場等）、長崎県（大村市夏祭り）などで出張販売を行い開店休業状態のこの時期を乗り切った。（写真7）

さらに、親会社（鶴屋百貨店）の友の会会報（10.6万部）に当駅のチラシを同封して告知したり、旅行雑誌（じゃらん）の編集部と共同で「大津町特集」を企画するなど、さまざまな機会を捉えてメディアを有効活用して集客、販促に結び付けた。（写真8）

防災機能の強化についても、2019年度中に防災トイレ、非常用電源、備蓄倉庫の新設、駐車場の拡張整備が国交省により行われる予定である。そして、2018年8月に大津町との間で災害時の物資供給に係る費用負担について取り決めた災害協定を締結した。

④. その他

当駅の駅長は、熊本地震から2年半を経過した現在も、地震時の体験を失敗談も含めて積極的に情報発信をしている。例えば、他の「道の駅」関係者に対して「災害時における道の駅の役割について」と題した研修を行ったり、学生のインターンシップを積極的に受け入れ体験を伝えたりしている。これらの活動は、前述のメディア活用も含

めて、災害対応には経験から学ぶことが非常に多いとの考えから取り組んでいるとのことだ。

(5) 「道の駅・あそ望みの郷くぎの」（熊本県阿蘇郡南阿蘇村）

①南阿蘇村と「道の駅」の概要

南阿蘇村は、2005年2月に隣接する阿蘇郡長陽村、白水村、久木野村の3村が合併して誕生した阿蘇山・阿蘇カルデラ南部の南阿蘇地域に位置する人口約1万人の田園都市である。町の中央を清流で知られる一級河川の白川が東西に流れ、その両岸に市街地、農地の大部分が集中している。阿蘇山の雄大な景観や湧水・清流の水資源、高原観光（ハイキング、トレッキング等）、南阿蘇鉄道トロッコ列車⁽¹⁴⁾など豊富な資源に恵まれ、観光業が農業（肉牛・稲作等）と並ぶ基幹産業である。

当駅は県道熊本高森線・俵山トンネルの開通による観光客の増大を受けて、旧久木野村が2005年に開設した物産販売所を前身とする。その後、レストラン、ファストフード店、工芸品販売のテナントを導入し、トイレ、情報提供コーナー、ドッグラン、芝生広場などの諸施設を整えて2015年4月に「道の駅」として登録された。



写真7 出張販売（福岡市）



写真8 旅行雑誌「九州じゃらん」と連携
（写真提供：株式会社熊本文化の森）

当駅は阿蘇山系を見渡せる絶好のロケーションにあり、また敷地も広く、家族で一日楽しめることが魅力で年間約35万人のレジ通過客がある。また、隣接地に南阿蘇観光案内所、数店のレストラン、アウトドア用品店（モンベル）⁽¹⁵⁾、震災後は復興マーケット（物販、飲食、サービスの数店舗が入居）⁽¹⁶⁾が集積している。

②熊本地震発災時の対応

当駅では陳列商品の落下等があったが、建物自体の被害は軽度であった。しかし、停電、断水のためトイレは使えず、冷凍、冷蔵の在庫商品への対応が必要となった。

一方、夜明け前後には避難者の車両で駐車場は満杯となった。そのためトイレの早急な復旧が求められたが、幸い当駅内に湧水があり、その水を地元消防団の協力を得てトイレに運び、当座を凌いだ。また、食品に関しては冷凍・冷蔵品は可能な限り自社の保冷車に移し、残りは炊き出し等に活用した。また、大型発電機を翌朝一番でリース会社に発注し、午後には設置できたことがその後の円滑な支援活動に繋がった。さらに当駅はイベントを頻繁に開催し、プロパンガスのボンベ、コンロを常備しているため湯沸かしや調理に不便することはなかった。水と火が整っていたため、発災当日の行政からの炊き出し依頼（おにぎり約2,000個）にも対応することができた。同時に、駐車場の避難者（車両約300台、約1,000人）を対象とする独自の炊き出しも開始した。蕎麦打ち体

験用に保管されていた蕎麦粉も大いに役立った。⁽¹⁷⁾

また、当駅の震災時の機能として特徴的なのがヘリポートの活用である。当地域は、熊本地震以前にも阿蘇山の噴火や台風・豪雨時に避難者や物資搬送が必要な事態を経験してきた。そのため当駅の芝生広場は緊急時のヘリポートに指定されている。熊本地震でも発災の約12時間後には自衛隊の支援物資第一便が当駅のヘリポートに到着した。その後も道路が寸断された状況下でヘリポートの果たした役割は非常に大きかった。そして、空路での物資搬入が可能で広い敷地を持つ当駅は救援物資の中継拠点、自衛隊の炊き出し活動の拠点として活用された。（写真9）

もう一つ当駅のテナント企業の果たした役割も見逃せない。当駅ではアウトドア活動をアクティビティの柱の一つとしており、その関連でアウトドア用品の製造・販売を行う（株）モンベルをテナントとして導入している。同社は、発災時に駐車場、芝生広場に避難した人たちにテントなどのキャンプ用品を無償で貸与した。貸与期間は約一カ月に及び、他の被災地で問題になったエコノミークラス症候群を発症する避難者を大幅に減らすことに繋がった。（写真10）

③復興過程での機能と防災拠点機能の強化

生活インフラが復旧した後、当駅は営業活動を再開するが、物流網が寸断されている状況では直売所へ出荷される農産物が貴重な食材として地域



写真9 ヘリポートに到着した自衛隊機と物資を運搬する職員



写真10 (株)モンベルが避難者に無償貸与したテントが大活躍
（写真提供：(株)あそ望の郷みなみあそ）

住民の食生活を支えた。

当駅を支援活動や物資中継の拠点とした自衛隊の活動は、その後も継続された。と同時に当駅の運営会社は村内の温泉施設や体験施設(そば道場)の運営、管理も一括して行っているため、各施設と連携を取りながら、施設ごとの特性に応じた避難者の受け入れや支援を実施した。とくに人的な支援では、約20人の従業員の状況や意思を確認して、可能な範囲で各施設にボランティアとして派遣した。

④その他

前述のように、当地域は噴火や台風など従来から災害の常襲地であるためヘリポートをはじめ災害用設備が一定程度は整えられていた。また、地域住民の防災意識も相対的に高いと言える。それは、各地区の区長が参加して実践的なハザードマップづくりが行われたり、日頃から地元消防団との密接な関係の構築などにも表れている。

しかし、今回の地震への対応の反省点も挙げられている。一つは、当駅には災害時に発電機が設置されているが、定期的な点検や訓練が実施されておらず、発災時に使い方が分からない、燃料がないなどで役に立たなかった。日頃からの意識づけや訓練の必要性が再認識された。

また、当駅は村100%出資の第三セクターが運営しているという理由で、行政との災害協定は結ばれておらず、またその必要性に対する認識も薄い。しかし、災害時の役割認識や費用負担を明確



写真11 「道の駅」全景

にしておくことは必要と考えられる。

(6) 「道の駅・小石原」(福岡県朝倉郡東峰村)

①東峰村と「道の駅」の概要

東峰村は福岡県中南部・大分県との県境に位置する山間地域で、2005年3月に小石原村と宝珠村が合併して誕生した人口2,000人弱の自治体である。小石原焼(国指定・伝統工芸品)の産地として有名であり、村内に約50軒の窯元がある。

当駅は、合併前の旧小石原村時代の1999年に地場産業の小石原焼のPR、販売を主目的として開設された。施設構成は陶器販売所、農産物などの物産販売所、レストラン、情報センター、トイレ、駐車場である。管理・運営は第三セクターの(株)小石原陶の里(行政、陶器組合、農協、森林組合が出資)が指定管理方式で行っている。

なお当駅は、国交省の「小さな拠点」⁽¹⁸⁾に位置付けられており、隣接して役場支所、警察署、診療所が集積している。

②九州北部豪雨発災時の状況と対応

東峰村内で24時間雨量が600mmを超える記録的な豪雨となり、村内の大肥川が氾濫、流域各所で土砂崩れが発生し死者3人を出した。村内を走る鉄道(JR日田彦山線)、道路は各所で不通となり、孤立する集落も発生した。

当駅も建物天井から雨漏りが発生し、物産販売所が床上30cmほど浸水した。道路が不通になったため当駅の駐車場には避難車両が殺到し、すぐ



写真12 村民参加で作成された地区防災マップ

に満杯になった。当駅に隣接する公民館が避難場所に指定されており、約100人（約6割が村民）が避難してきた。公民館には備蓄庫があり物資の備蓄はあったが、当駅からも販売商品の在庫品を提供した。

「道の駅」のある小石原地区は雨足が激しくなった午後3時頃から翌日の午前中まで停電したが、当駅には熊本地震前に国交省が設置した太陽光発電装置と蓄電池があったためトイレ、照明などは使用を継続できた。一方、携帯電話は電源が確保されてはいたが、発災後ほぼ3日間は不通となり情報の収集・発信ができなかった。役場にも非常用電話が1回線しかなく迅速な情報対応ができなかった。

③復興時の対応と防災機能強化

当駅は、発災後3週間休業を余儀なくされた。九州・沖縄道の駅連絡会（以後、連絡会）が福岡県内16駅をコーディネートして小石原の陶器を販売支援した。約3ヶ月に亘り各駅にコーナーを設けて販売し、その売上金約500万円はそっくり当駅に寄付された。営業ができずに売上が落ち込む当駅にとって大きな経営上の支えになった。また、当駅は豪雨被災後、同連絡会から発電機を寄贈されている。熊本地震時にも同連絡会は、被災し、観光客の減少等で売上が落ち込んだ「道の駅」を支援する多様な活動を行った。これは同連絡会が他のブロック連絡会と異なり、会員駅から会費を徴収し、予算を持つ活動型の組織であることで実現できた。

豪雨災害後、当駅は東峰村の地域防災計画に避難所等として正式に位置づけられた。また、被災後、専門家の協力を仰ぎ、住民参加方式で「地区防災マップ（15行政区）」が作成され⁽¹⁹⁾、村内全戸（約800戸）に配布された。同マップは同時にデジタル化され、地区防災計画づくりや住民が参加する避難訓練（毎年6月開催）にも活用される予定である。災害を契機に地域の防災意識は確実に高まっているようだ。（写真12）

4. まとめ

(1) 「道の駅」の立地選定

これまで見てきたように、「道の駅」はそのアクセス性の良さから災害時にドライバーが取りあえず駆け込む先として認識されている。敷地規模や施設内容の条件を備えた駅は地域防災計画の避難場所として指定されているものもある。さらに、「道の駅みかも（栃木県栃木市）」⁽²⁰⁾や「道の駅三本木やまなみ（宮城県大崎市）」⁽²¹⁾のように幹線国道や自動車専用道のインターチェンジに近い駅は、主に観光や業務目的で周辺を通行するドライバー向けの避難所と位置づけられる駅もある。

しかし、前述のように「道の駅」はそもそも地域防災施設として整備されたものではない。しかし、そのアクセス性の良さや広い駐車場とトイレ、道路情報の提供機能などから、過去の災害時に避難所、救援や物資の中継基地などとして有効に機能した。その実績から、後付的に防災設備などが整備されているのが実情だ。もちろん、地域に避難所が増えること自体は悪いことではない。しかし、防災拠点としての役割を担わせるのであれば、立地選定の段階からより慎重に計画すべきだ。

従来、「道の駅」の立地は「たまたま地域幹線道路沿いに公有地が存在した」、「アクセス性が良く物販や飲食施設の営業に適している」、「道路の新設時に土地が確保できた」などが優先され、防災面の評価の優先度は高くない。これは、そもそも「防災」が基本機能として認識されていないのだから無理からぬことではある。が、既存の「道の駅」には避難所など防災観点からは必ずしも適さないとと思われる立地も散見される。例えば、海岸間際で東日本大震災の津波で壊滅してしまった駅、かつて豪雨により氾濫した河川の改修で生み出された土地に立地する駅、地域の古地図や古文書に被災した記録が残る場所に立地する駅などである。

しかし、それらの立地に問題のある駅も含めて「道の駅」は既に災害時の避難先として認知されている。とくに、観光や業務でたまたま周辺の道路を通行している、その土地に不案内なドライバー

はまず「道の駅」に身を寄せる可能性が高い。であれば「道の駅」の立地条件として、他の条件と同等、あるいはより優先する条件として「災害時の安全性」を考慮すべきではないだろうか。少なくとも今後開設する駅の立地選定はそうあるべきだ。そして、可能であれば「道の駅」の基本機能として「防災・災害対応」を加えることが望ましい。

(2). 他施設との連携

立地の問題とも関連するが、被災時に「道の駅」が果たしてきた機能は多くが近隣の諸施設との連携で成り立っている。一部の駅を除くと「道の駅」は発災直後の一次避難対応が中心で、その後は本来業務を通しての被災者支援やスペース、施設の提供などの役割が中心となることが多い。これは「道の駅」の運営体制を考えても無理からぬことだ。「道の駅」の運営主体は、第三セクターの株式会社が指定管理者として行うのが最も一般的だ。従業員は一般の会社員やパートであり、それも地元での雇用機会の創出が駅設置の目的の一つとなるため地元雇用者が中心だ。当然、地域が被災すれば自宅や家族、親類縁者が被災する可能性も高い。

そのような状況で、「道の駅」での避難者対応に多くを期待することには無理があろう。

ましてや最近増えてきた運営を民間企業に全面委託しているケースでは災害時の対応自体を望めない。

そのような中で、災害時に「道の駅」を有効に機能させるには、例えば「小さな拠点」のように計画段階から施設を集積させることも考えられてよい。事例調査でも行政施設、体育館、公民館、病院など諸施設と一体となった「道の駅」が災害時に大きな貢献をしていた。

日本の縦割行政の都市計画では総合的な都市施設の整備は行われて来なかった。そのため、既存の駅をこのような視点から見直すことは簡単ではない。しかし、今後、人口減少、高齢化の進展に対応して、「小さな拠点」や「コンパクトシティ」化を進める場合には配慮したい視点である。

(3). 地域防災計画での「道の駅」の位置づけの明確化

課題も多いが、地域の防災力強化には「道の駅」が災害時に有効に機能するように可能な手立てを打つことが肝要だ。それにはまず、地域防災計画において「道の駅」の位置づけを明確にすることだ。現状では、大災害を経験し、災害時に「道の駅」の防災上の有効性が確認された地域でさえ、位置づけが明確でない場合が少なくない。前述のように、国土強靱化基本計画の「交通・物流」アクションプランとして「道の駅」を自治体が策定する地域防災計画において地方公共団体と役割分担を図りながら防災設備の整備を推進する」とされていることもあり、それぞれの「道の駅」は、どのような災害の、どのような局面で、他の施設との連携も想定してどのような役割を担うのかを明確にすることが必要だ。そして、そのような役割を担うにはどのような設備が必要で、必要なスキルを持つ人的体制をどのように整えるのか、実際に機能するように具体的な計画を策定すべきだ。

また、費用負担や人的対応などの懸念がなく「道の駅」が役割を果たせるよう行政との災害協定は速やかに締結すべきである。

5. 補遺

今回、「道の駅」の防災機能に関する調査、研究を進める過程で、非常に印象深く、考えさせられた点が幾つかあった。それを最後に紹介してみたい。

一つは、九州北部豪雨の被災地には300年程前に今回と全く同様の災害が発生していた地区があることが、地域に遺る古文書で確認されたということだ⁽²²⁾。被災した地区や洪水の到達地点、水位も当時とほとんど同じであった。土木や治水技術で自然を克服した部分が多いことも事実であるが、やはり自然災害の猛威の前では一歩立ち止まり謙虚になることも必要ではないだろうか。

二つ目は、今年7月の新聞報道によると、佐賀県内(20市町)の指定避難所の約半数に立地上の問題があるとのことだ。1割近い避難所が土砂

災害の恐れのある区域内にあり、そして特別警戒区域や警戒区域、浸水想定区域内に存在する避難所も相当数に上る。⁽²³⁾ 現在、地方自治体には地域防災計画の策定が義務付けられているが、なかには実際に機能するかが疑問視される計画も少なくないように思われる。地方自治体には、「アリバイづくり」ではない、本当に住民の安全が守れる実効性のある計画づくりを望みたい。

三つ目は、過去に被災経験がある地域では、その経験を活かし、日頃から防災力を高める取り組みが実施されてきたことで今回の災害では人的被害を出さずに済んだ地域がいくつもあることが分かった。⁽²⁴⁾ 今回事例に取り上げた中にも同様の地域が存在した。最近、災害時のTV報道でも、「自分の命は自分で守って下さい」という言葉を使うようになった。前述の行政の杜撰な防災計画をみても、やはり地域の防災力は最終的にはそこに住む人たちが自ら高めていかざるを得ないというのが一つの結論のような気がする。その点、町内会やマンション自治会などが自ら災害時の避難方法などを盛り込んだ「地区防災計画」を策定したり、避難訓練を実施している地区が全国で3,600ヶ所存在するということは心強いことではある。⁽²⁵⁾ 今後は、そのような地区レベルの取組みをさらに広めていくことが求められよう。

脚 注

- (1)：多くの「道の駅」が観光案内所・窓口を設けているほか、「道の駅」運営会社が旅行業の免許を取得して独自の着地型観光ツアーを企画、実施している駅もある。詳しくは拙稿「地域の観光振興と『道の駅』の果たす役割」参照（江戸川大学紀要第28号）
- (2)：2004年10月23日・17時56分に新潟県中越地方を震源として発生したM6.8、震源の深さ13kmの直下型地震で、最大震度7を記録した。地震が有数の地滑り地帯で発生したこと、過疎化の進行から山林の管理が十分ではなかったこと、強い余震が続いたことなどから土砂崩れが多発し、死者68人、負傷者約4,800人を出した。道路が随所で寸断され、山間に点在する多くの集落が孤立した。また、発災時間が夕暮れ時であったことから、情報の収集・確認に時間を要した。
- (3)：災害対策基本法に基づき、都道府県、市町村が作成する災害対策の基本計画で、関係機関が実施すべき事務・業務、防災施設の新設や改良、防災のための調査研究、教育・訓練などの災害予防、情報の収集・伝達、災害に関する予報・警報の発令・伝達、避難・消火・水防・救難・救助・衛生に関する事項などを内容とす

- る。
- (4)：南海トラフで発生が予測されている連動型地震で、東海は駿河湾、東南海は遠州灘沖・熊野灘沖、南海は紀伊水道沖・土佐湾沖を震源域とする地震。
- (5)：「帰還困難区域」とは、原子力災害により放射線の年間積算線量が50^{ミリシーベルト}を超え、5年間を経過しても同線量が20^{ミリシーベルト}を下回らない恐れがあり、5年以上の長期にわたって居住が制限される区域。「居住制限地域」とは、同様に放射線の年間積算線量が20^{ミリシーベルト}を超える恐れがあり、避難の継続を求める地域。
- (6)：社会資本整備重点計画法（平成15年制定）に基づき、道路、鉄道、空港、港湾、下水道などの社会資本の整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するために策定される。現計画は第四次（平成27～32年度）に当たり、平成27年に閣議決定されている。
- (7)：国土強靱化基本法（平成25年制定）に基づき、トンネル、橋梁、堤防などの老朽施設の更新や新たなインフラ整備を速やかに進めるための計画である。
- (8)：ホンダが独自ナビシステム「インターナビ」を活用して、トヨタはテレマティクスサービス「G-BOOK」搭載車から収集した情報に基づいた通行可能な道路を表示したマップを公開した。
- (9)：次々に発生する積乱雲が列をなし、数時間以上にわたって同じ地域を通過、停滞することでできる長さ50～300km、幅20～50km程度の雨域で集中豪雨をもたらす。
- (10)：災害対策本部長（自治体の長）が発令する避難の種別

種類	拘束力	内 容
避難指示 (緊急)	強	災害が発生するなど状況がさらに悪化し、人的被害の危険性が非常に高まった場合に発せられる。「避難勧告」よりも拘束力が強い。
避難勧告	中	災害による被害が予想され、人的被害が発生する可能性が高まった場合に発せられる。居住者に立ち退きを勧め促す。
避難準備 高齢者等 避難開始	弱	事態推移によっては避難勧告や避難指示（緊急）が発令されるため、避難準備を呼びかける。要援護者等、避難に時間を要する人は避難を開始する必要がある。

- (11)：「九州における「道の駅」に関する調査 - 災害時の避難者への対応を中心として」総務省九州管区行政評価局（平成29年11月～平成30年3月）九州の全「道の駅」（127駅）を対象とするアンケート調査で116駅から回答を得た。
- (12)：「岩出山」は室町時代から「岩手沢」と呼ばれていたが、天正19年（1591年）に岩手沢城に移った伊達政宗が「岩出山」に変えた。以後、岩出山は十代邦直まで伊達が領有したため、町を見下ろす伊達家霊廟には歴代領主の墓が立ち並んでいる。
- (13)：「道の駅」は全国、ブロック、県単位で「道の駅」の管理・運営に係わる事項について連絡、連携を図る組織を作っているが、その九州・沖縄ブロックの駅が参加する一般社団法人。管内「道の駅」の相互の連絡調整、講習・研修研究会の開催、利用促進に必要な調査、広報などの活動を行う。九州・沖縄ブロックの連絡会は、会員駅から会費を徴収して、具体的な活動を

行う点で他のブロックの連絡会と異なる。また、災害時には被災駅の支援のための様々な活動を行っている。

- (14)：阿蘇山のカルデラを走る南阿蘇鉄道（南阿蘇村・立野駅～高森町・高森駅間の17.7km、地震後は中松駅～高森駅間、第三セクター）では、1986年から3月～11月まで土日・祝日、GW、春休み、夏休み（毎日運転）に窓がない特殊客車のトロッコ列車を運行している。
- (15)：アウトドア用品の製造、販売を行う同社は、地方自治体、企業、大学と包括連携協定を結んでおり、また自社会員組織「モンベルクラブ」を通じて自然保護活動、社会福祉活動、野外体験・環境学習、災害支援活動などを実施している。「道の駅」にも「あそ望の郷くぎの」の他、「富士吉田」（山梨県）、「はなやか小清水」（北海道）にも出店しており、「道の駅」運営事業者と連携してさまざまなアウトドア活動を実施、支援している。
- (16)：熊本地震で建物が倒壊するなどで営業が継続できない店舗が入居する仮設店舗（プレハブ平屋建て）で村内2ヶ所に開設されている。「道の駅・あそ望みの郷くぎの」の駐車場に設置された店舗は「桜咲（さくさく）」という名称でレストラン、パン屋、喫茶店、居酒屋など8店舗が入居し、2017年4月から営業している。独立行政法人中小企業基盤整備機構の助成で整備され、テナントは賃貸料無料で3年間入居できる。
- (17)：水源が豊富な旧久木野村周辺では1,000年も前から蕎麦の栽培が行われてきたと言われる。同村では、2004年に旧村役場向かいに「久木野そば研修センター そば道場」を開設し、そば打ち体験を実施している。使用する蕎麦粉も村内で栽培したものを石臼挽きして提供している。
- (18)：国土交通省では、「小学校区など、複数の集落が散在する地域において、商店、診療所等の日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場を、歩いて動ける範囲に集め、さらに周辺の各集落との間をコミュニティバスなどの交通手段によって結んだ地域の拠点」を「小さな拠点」と呼んで、人口減少や高齢化が進む中山間地などで整備を進めている。「道の駅」をその核施設として設置する事例も少なくない。「道の駅」を核とする「小さな拠点」については拙稿「『道の駅』を核とした『小さな拠点』の事例調査」参照（江戸川大学紀要第27号）
- (19)：東峰村では、九州大学の防災工学の専門家（三谷泰浩教授）の指導の下、住民も参加して、15の行政区ごとに実際に地域を歩いて危険箇所、避難経路を確認、点検し、さらに協議を重ねて詳細な防災マップを作成した。2018年11月に完成したマップを全戸に配布した。同村では2019年度には住民参加方式で地区防災計画を策定する計画であり、地区防災マップを計画の

ベースに活用する方針である。

- (20)：2006年に開設された国道50号線沿道の「道の駅」で、近くに東北自動車道佐野藤岡ICがある。施設は、農産物直売所、農産加工施設、物産販売施設、レストラン、情報提供施設、駐車場（普通83台、大型39台）、トイレ、調整池で構成される。栃木市の地域防災計画において防災拠点として位置づけられており、国が整備したエリア（駐車場の一部、トイレ、情報提供施設）に非常用電源設備、浄水貯留槽、雨水貯水槽（駐車場の地下）、物資備蓄倉庫（毛布、ガスコンロ、食料、飲料等）などの災害用設備が設置されている。市の北端に位置し、国道や東北自動車道の通行者の避難所としての機能が想定されている。
- (21)：1989年に開設（1995年「道の駅」登録）された国道4号線（バイパス）沿道の「道の駅」で、近くに東北自動車道三本木PA・スマートICがある。施設は、物産館（農産物直売所、レストラン、休憩コーナー、道路情報コーナー）、亜炭記念館（市の産業博物館）、防災情報ステーション、駐車場（普通125台、大型29台）、トイレで構成される。大崎市の地域防災計画において「一次避難所」に指定されており、国道、東北自動車道の通行者の避難を想定している。防災拠点としての機能は隣接する大崎市三本木庁舎（三本木総合支所）に行政職員、保健師等も常駐しており、さまざまな防災用品の備蓄も行われているため同支所が主体となっている。
- (22)：福岡県朝倉市宮野の南淋寺（806年建立）が所蔵する古文書に記載された1720年（享保5年）に発生した豪雨の被災地区と、2017年7月の九州北部豪雨による被災地区には一致する地名が多い。（西日本新聞 2017年8月27日朝刊）
- (23)：佐賀新聞ニュース 2018年7月3日
- (24)：愛媛県大洲市三善地区はこれまでも肱川の氾濫被害を受けてきたことから、地域住民が自ら災害マップや避難カードを作成するなど日頃から地域の防災意識が高く、災害発生時を想定した避難訓練も実施していた。2018年7月の西日本豪雨時には一度は指定避難所の地区公民館に避難したが、同公民館は災害マップの浸水想定区域内であったため、高台の施設に移動して難を逃れた。
- (25)：「地区防災計画」は、地域の実情に即した災害対策を地域の住民に自発的に策定してもらおうというもので2013年6月の災害対策基本法の改正で創設された。計画の体裁等には定めはなく、自治体の地域防災計画に盛り込むことも可能である。2018年4月1日時点で23都道府県の40市区町村・248地区で作成済み。また、40都道府県の123市町村・約3430地区で素案作りが進んでいる。（読売新聞 2018年11月19日朝刊）