

# 能登地方における「道の駅」を用いた観光・防災施設ネットワークの創出に関する研究

長野県地方自治研究センター理事・会員 古平 浩（長野大学）

長野県地方自治研究センター理事・会員 井上典子（追手門学院大学）

池田幸應（金沢星稜大学名誉教授）・渡邊雅範（㈱電通総研IT 取締役）

菅原達也（大正大学客員教授）

## 1. はじめに

2024年1月1日の午後4時10分頃に「令和6年能登半島地震」が発生した。石川県能登地方（輪島の東北東30km付近）で深さ16km、マグニチュード7.6、最大震度7の大規模地震であり、北陸地域を中心に広域的に多くの方々が被災し、現在も日常生活に戻れていない。特に石川県の奥能登地域（輪島市・珠洲市・穴水町・能登町の2市2町）では、その被災状況は甚大であり、加えて同年9月21日の「令和6年奥能登豪雨」の被害が加算されたことにより、既に地震発生から1年8か月以上経過した現在でも各被災地での復旧・復興活動が続けられている。

本研究は、集落の孤立を避けるうえで防災道の駅が改良すべき点について、事例調査に基づいて検証する。

### 1-1. 防災道の駅

2024年1月の能登半島地震では、「防災道の駅」に指定されている道の駅が、防災関係機関の集結地や支援物資の搬送拠点、一時避難所や給水所として活用された。国土交通省は都道府県と連携し、地方自治体が策定する地域防災計画等において広域的な防災拠点に位置づけられている道の駅を、「防災道の駅」と呼んでいる。

防災道の駅は、(1)都道府県が策定する広域的

な防災計画（地域防災計画もしくは受援計画）及び新広域道路交通計画（国土交通省と都道府県で策定）に広域的な防災拠点として位置づけられていること、(2)災害時に求められる機能に応じて、以下に示す施設、体制が整っていること—①建物の耐震化、無停電化、通信や水の確保等により、災害時においても業務実施可能な施設となっていること、②災害時の支援活動に必要なスペースとして、2,500㎡以上の駐車場を備えていること、③「道の駅」の設置者である市町村と道路管理者の役割分担等が定まったBCP（業務継続計画）が策定されていること、によって指定される。

道の駅は2025年1月31日現在、全国に1,221駅が設置されており、その中で、2021年現在、39駅の「防災道の駅」が、防災機能の強化のため取り組みを行っている。能登半島では、輪島市に所在する「のと里山空港」道の駅がこれに選定されている。しかし、現実に能登半島地震が生じた際には、被災した住民が道の駅までたどり着くことは極めて困難であり、また、ボランティアがたとえ道の駅に物資を届けることができたとしても、その獲得のために離れた集落から道の駅まで移動し、また集落へ持ち帰るといったことは容易ではなかった。このため各集落は、精神的にも物質的にも孤立することになった。日本のおよそ65%が中山間地域であることを想定すれば、今後、こうした事態はあらゆる

る地域で起こりうると考えられる。(古平浩・井上典子)

## 1-2. 防災拠点としての道の駅「あなみず」

穴水町における道の駅は、のと鉄道七尾線の最終駅である穴水駅と一体になった駅舎併設型で、石川県道113号穴水湾穴水停車場線の道の駅「あなみず」である。町の中心市街地であり、駅に隣接し、駐車場、道路利用者の休憩施設は勿論、観光情報案内や地域の特産品販売などの地域振興施設「四季彩々」および地域交流施設「さわやか交流館プルート」を含んでいる。特に「さわやか交流館プルート」は、前回2007年の能登半島地震により全壊した穴水公民館に代わる多目的施設として、2011年10月に設置された。通常時においては公民館、図書館、ギャラリー等として町民の交流の場となっているほか、災害時には指定避難所、支援ボランティアの活動拠点としての機能を備えており、貯水タンクや自家発電設備を含め、敷地内に「町防災資材倉庫」が設置され、主に暖房器具、毛布等避難所に必要な備品が備蓄され、約200名の3日間分の水、食料が確保されていた。また、緊急車両や移動式簡易トイレ等の設置スペースも想定、確保されていた。

なお、以前は公立穴水総合病院に隣接されている穴水町保健センター内に同町の子育て政策の充実を図るため、子ども家庭室が設置され、これに伴い、2022年に穴水町社会福祉協議会事務局がさわやか交流館プルート内に移転開設された。これにより、令和6年能登半島地震発災時、災害対応拠点としての道の駅機能に加え、社会福祉協議会によるボランティアセンターの開設と実際の災害支援ボランティア活動の継続および推進に大きく寄与していることが注目される。

2024年1月1日の「令和6年能登半島地震」発生と同時に、災害対策本部の立ち上げにより、即時「さわやか交流館プルート」内に避難所が開設され、その日に約300人の避難者が当館に身を寄せた。その後、避難者の減少により5月31日の当館避難所としての役割を終えたが、2024年1月12日に同町ボランティアセンターが開設されて以来、これまでに復旧・復興活動に対し約15,200名が登録されており、実際のボランティア数は、この数値をはるかに上回るものと推測される。ボランティアセンターは、現時点では2025年9月までの開設予定となっている。災害発生からの数か月間は、珠洲市、輪島市、能登町への災害支援経路として、道路寸断等も含め、その地理的環境により必ず穴水町を経由する状況であり、その際、自衛隊、消防、警察等の緊急車両、全国からの行政支援関係車両、そしてボランティア関連車両などが、道の駅「あなみず」に立ち寄る機会が少なくはなかった。

## 1-3. 復興と道の駅

道の駅「あなみず」に関しても「穴水町復興計画」での4つのシンボルプロジェクトの中で、特に「災害に強いまちづくりプロジェクト」および「奥能登の玄関口再生プロジェクト」として、穴水町のみならず奥能登への玄関口としての重要な立地条件を活かし、能登鉄道、能登空港、そして近隣の各道の駅との連携が望まれ、同町の都市構造再編集中支援事業、都市防災総合推進事業等とも連動し、穴水駅周辺整備などの震災復興と併せて、効率的で持続可能な都市機能の集約と連携を図り、早期の市街地、そして町全体の復興・再生を図ることが望まれる。また、地域住民への防災意識の向上と防災教育による災害に対する対応性の向

上が不可欠であり、この点も復興計画でも明示されており、道の駅「あなみず」の奥能登玄関口での観光窓口としての役割に加え、防災拠点としての役割は更に重要なものとなる。（池田幸應）

#### 1-4. 富山県黒部市での道の駅の活用

能登半島地震を踏まえ、富山県黒部市の道の駅について検討する。黒部市には、2つの道の駅がある。そのひとつ道の駅「KOKOくろべ」は、2022年4月22日にオープンした。この道の駅は、黒部市内で最も交通量の多い国道8号に面する交通の利便性に優れた場所において、道路利用者に癒しと快適な休憩の場を提供する。そして、地元生産物等の販売や地元の素材を活かした飲食等の提供を通じて、地産地消の促進と地域ブランドの確立を図り、地域振興に貢献する拠点として整備された。また、隣接する「黒部市総合公園」の防災機能と連携し、一時避難場所や避難支援活動の拠点としての役割を担っている。敷地面積は約2.2ヘクタール、225台分の駐車場、45基のトイレ、情報提供・休憩施設、物販施設、飲食施設がある。防災拠点の側面から、非常用電源と備蓄倉庫も配備され、公衆無線LANや電気自動車（EV）充電施設も備えている。「KOKOくろべ」は開業から4カ月余りで来場者が50万人を突破するほど、多くの人を訪れる場所になっている。設置者の黒部市と国土交通省富山河川国道事務所は、隣接する「黒部市総合公園」の防災機能と連携させ、一時避難場所や避難支援活動の拠点を整備し、非常用電源、備蓄倉庫、貯水槽も備える。

さらに災害時の避難所でのプライバシーが課題となる中、災害時にも活用できるホテルが、2025年4月17日「KOKOくろべ」の隣にオー

ブンした。このコンテナ型のホテル「ホテルアールインザヤード」は、広さおよそ13平方メートルの客室に、ベッド、エアコン、冷蔵庫、電子レンジなどの家電が完備され、ユニットバスもある。ホテルは建築や不動産事業などを手がける千葉県の「デベロップ」が運営し、黒部市でのホテルは37室で、コンテナはタイヤを備えたシャシーの上に載っており、普段はジャッキで地面に固定されている。移動する時は、上下水道やプロパンガスの配管などを外し、牽引する。本研究との関係で重要な点は、普段はビジネスホテルとして営業するが災害が発生すると被災地に運ばれ避難所や医療の拠点として活用する「レスキューホテル」へと変わるという特徴である。高齢者や妊婦、障がいのある人など通常の避難所での生活が困難な人の宿泊場所をできるだけ早く確保するため、黒部市とも協定を結んでいる。以上のように、黒部市の事例は民間が運営するホテルと一体化することにより、現在の防災道の駅では不足しがちなプライバシーの問題や緊急医療の課題を解決する可能性を示唆した。

しかし、一方で、富山県で指定される防災道の駅は、高岡市の「万葉の里高岡」であり、黒部市の「KOKOくろべ」とは60km余も離れている。このため、防災道の駅と緊急医療サービスの間で大規模災害下の移動は困難になることが予想される。そうした条件でいかに防災拠点を整備していくことが可能であるか、次章以降で検証したい。（古平浩）

## 2. 地域防災拠点形成に関する調査研究

—高知県四万十川源流域を事例として—

### 2-1. 梶原町の調査結果

梶原町は強靱化計画を策定しているが、その

中で最大の課題として認識されている点が被災状態の長期化である。本町では一次産業が優勢し、農地や四万十川の水源が多数所在することから、各集落は孤立に対して一定の回復力を持つと考えられる。しかし、高い高齢化率により、医療体制の崩壊、情報からの遮断、土砂崩れ等の二次災害の発生に対する恐怖や精神的圧迫が生じた場合には、地域住民が状況に耐えられなくなる可能性もある。強靱化計画においてもこの点が特に指摘されており、医療体制の長期の停滞による感染症等の蔓延は、高齢化を要因として容易に死亡事案へと直結する可能性がある。こうした観点から梶原町では、崩壊しにくい地域コミュニティを通常から形成する取り組みを行なっている。

## 2-2. 小さな拠点づくり

梶原町は、内閣官房・内閣府による小さな拠点づくり施策を実施している。高知県は旧小学校やガソリンスタンドなど空き家を再利用しながら、県内に66箇所の「集落活動センター」を開所している。本来この施策は、今後の人口減少時代に対応するために地域内連携を強化するものであり、内閣府の構想の中では、日常生活品の販売や活動拠点の一部には道の駅も組み込まれている。「集落活動センター」は通常から地域内の住民活動が行われる場所あるいは居場所として重要な意義を持ち、防災拠点としても認識されている。

梶原町内には、旧村の区を基盤に6つの「集落活動センター」が開設されている。内閣府の資料によれば、住民が株式会社四万十川を設立し、自らガソリンスタンドの経営や物品販売を行う事例がある。今回の聞き取りは、A区を中心に行った。A区は旧小学校を集落活動センターとして利用しており、先ごろまで物品の販売

やカフェなどが地域住民によって運営されてきた。しかし、聞き取りからは、核となる人材の喪失が活動に影響することが明らかとなった。例えばA区の場合、地域を取りまとめ、地域経営に関する活動を実践してきた人物が他の自治体に移住するなどの問題が生じることがある。この場合、実施していた活動のほとんどが中断され、それだけでなくその後の活動再開が困難となる。防災などの生命に関する取り組みを前提とした場合には、個人的資質に立脚した地域活動の運営体制では脆弱であり、公民、住民間のより活発で日常的な共助体制の構築が求められる。

## 2-3. 道の駅の役割

梶原町には、いわゆる道の駅の他にまちの駅、山の駅など、住民が日用品を購入できる場所が各所に点在している。調査の結果、山間部の集落は孤立した状態になった場合も結束力は強く、梶原町や津野町のケースでは、住民は補完的に助け合うことが可能であることが想定された。災害の際に住民が集まるのは地域内の集落活動センターや従来から活用している集落内施設であるため、小規模な集落の場合には、無理に新たな施設を作り人的資源を投入するのではなく、日常的な人間関係の中に防災機能を集約させていくことが妥当な解決策であると考えられる。

地域内の集落活動センター等を防災拠点として位置づけた場合、道の駅に集中すべき役割は明らかに急性期医療である。地形的に道路が寸断されるなどした場合には、緊急車両が山間部まで入りこむことは難しくなる。高度な医療が必要となる住民を優先的に移動させ、軽度な身体的問題や精神的な不安定性に対する支援をオンライン診療で実現するだけでも、地域住民の

重要な支えになると考えられる。もともと隔絶した山間部の集落は互恵関係を基盤として生活していることから、医療体制が崩壊しなければ共助の仕組みは災害時であっても十分に機能すると考えられる。

集落内の緊急用物資の備蓄や保管等であるが、これらは役場を使用するよりも、各集落内の空き家を改造して用いることが現実的解決である。空き家の一部を緊急外科手術等にも耐えられるよう、設備を充実させておくこと等も想定される。集落内に点在する空き家を用いた支所は、日常的には「ミニ道の駅」として活用することができる。「ミニ道の駅」は、山間部に所在する大型の古民家を改造した特徴あるデザインを使い、温泉等の施設を併設することにより、通常は観光客の宿泊施設や地域食堂、カフェ等として活用することができる。管理運営は既存の住民組織が株式会社や協同組合を設立して実施し、新たな交流や共助の仕組みを構築する。

山間部の集落の場合、大規模な道の駅を設置することにはあまり高い有効性は認められない。むしろ小規模な「ミニ道の駅」を数多く設置することが有効である。梶原町のまちな駅（ホテルを併設）は公的主体による企画運営であるが、「ミニ道の駅」としての機能をすでに発揮していると考えられる。現在の道の駅に医療的機能を持たせることは不可欠であるが、課題は「ミニ道の駅」を防災道の駅とどのようにネットワークで結ぶのかという点である。この点に、国が検討すべき新たな課題があると考えられる。（井上典子）

### 3. 「道の駅」におけるITの活用

#### 3-1. デジタル田園都市国家構想

現代社会においてITは必要不可欠なもので

あり「道の駅」における防災や観光についてもその活用が期待される。特に災害時においては情報の収集や提供などITの果たす役割は大きい。

地方におけるITのあるべき姿は内閣官房が提唱する『デジタル田園都市国家構想』に集約され、各自治体は「全国どこでも誰でも便利で快適に暮らせる社会」の実現を目指している。宮城県での防災事例として、仙台BOSAI-TECHイノベーションプラットフォームがある。防災・テクノロジー・ビジネスを融合させ、185の企業・団体がこれに参画し、様々な防災の課題に取り組んでいる。社会実装された事例としては、津波発生時にドローンを活用して、そのスピーカーから住民に避難を呼びかける仕組み等がある。

#### 3-2. 車中泊拠点としての道の駅

コンビニの駐車場などを利用した車中泊サービス「RVパーク」が増えつつある。道の駅においてもRVパークを併設する施設が見られる。石川県では羽咋市や志賀町の施設がこれに該当する。災害時にはこれらのRVパークや駐車場が車ごと移動できる緊急避難場所となりうる。せまい空間ではあるがプライバシーが保て、必要な物資も手に入りやすい。現時点において、予解約は電話やメールで対応するなどITの導入に至っていないパークが多いが、将来的にデジタル化され、各施設の空き状況が一元的に把握できるようになると、その利便性は相当向上するものと思われる。その情報が運転者に伝わることによって、適切な移動経路を選択することが出来ると考えられる。また、街中のコインパークでもカメラによる駐車台数把握が進んでおり、これらの技術を応用する事で人手を介することなく空き状況を把握できる仕組みが可能となる。

### 3-3. 情報の発信と伝達手段

災害発生時には、正しく且つタイムリーな情報発信が不可欠となる。道の駅が避難場所となっていることや利用状況を告知する必要がある。テレビ、ラジオ、SNSなどは、いずれも自らが情報を取りに行く能動的ツールとなっている。緊急時には受動的に情報を得られる仕組みが望ましいと言える。先に述べたドローンスピーカーの例も情報を発信側のタイミングで住民が受け取る仕組みとなっている。手軽な情報発信ツールとしては、スマホの通知機能がある。石川県ではヤフー株式会社との協定による、「Yahoo!防災速報」の防災情報通知の仕組みがあるが、先のデジタル田園都市の構想に則ることで、独自での情報収集・通知発信機能を整備することが出来る。

IT企業各社はデジタル田園都市構想に関わるシステムを提供しており、例えば(株)電通総研のCIVILIOSでは、その機能の中にオープンデータの収集とアプリ登録者への通知機能が含有されている。道の駅が避難先として開放されている事実やそこへ向かう人たちに混雑状況や道路情報などの提供が可能となる。一方、道の駅にいる人たちにはサイネージなどを使って情報を公開する手立てなども考えられる。公式の信頼できる情報源と成り得るものとなる。そして、これらのIT機能は災害時だけでなく、観光目的としても有効に活用できるものである。

(渡邊雅範)

### 4. さいごに

本研究では、「道の駅」がインバウンドなど観光需要という観点から魅力的な地域施設であると同時に、防災の観点からも十分に機能を満たしたものであることが求められるものである

こと。そして今後、「道の駅」の復旧においては、地域観光と防災機能を両立する新しい「道の駅」のあるべき姿を検証しここに提示した。

最後に本研究の実施に際し、支援をいただいた(一社)北陸地域づくり協会様に、この場を借りて、御礼を申し上げます。

### ——— 参考文献 ———

国土交通省, 広域的な防災拠点に位置づけられている道の駅について(2025年8月17日確認) [https://www.mlit.go.jp/road/Michino-Eki/pdf/bosai\\_base.pdf](https://www.mlit.go.jp/road/Michino-Eki/pdf/bosai_base.pdf)

国土交通省, 北陸地方整備局(2025年8月17日確認) <https://www.hrr.mlit.go.jp/bosai/R6note.html>

国土交通省, 北陸地方整備局, 能登復興事務所(2025年8月17日確認) <https://www.hrr.mlit.go.jp/notofukkou/index.html>

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局, 内閣府地方創生推進事務局(2021) 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組(2025年8月17日確認)

[https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiiisanakyoten/pdf/r03\\_0426\\_shiryoul.pdf](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiiisanakyoten/pdf/r03_0426_shiryoul.pdf)