



Title	「道の駅」の持続可能性が高まるガバナンス：北海道の場合
Author(s)	米田, 夏輝; Yoneda, Natsuki
Citation	年報 公共政策学, 17, 117-133
Issue Date	2023-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/89009
Type	departmental bulletin paper
File Information	17-8_Yoneda.pdf



【リサーチペーパー】

「道の駅」の持続可能性が高まるガバナンス —北海道の場合—

米田 夏輝*

1. 「道の駅」の現在地

1990年の「中国地域づくりシンポジウム」の参加者のアイディアから着想を得た「道の駅」は、実証実験を経て、1993年からその制度が施行された¹⁾。最初、全国103か所から始まり、2022年8月5日時点で1198か所を数えるまでになった。

その目的は、「道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供」と「地域振興への寄与」である。また、これを達成するために、①24時間利用可能なトイレや駐車場の「休憩機能」、②「道の駅」周辺の道路情報、地域の観光情報を提供する「情報発信機能」、③文化教養施設、観光レクリエーション施設等の設置という「地域連携機能」の基本機能がある²⁾。

「道の駅」は制度開始から約30年間で全都道府県に設置されるようになっており、2022年7月時点で約40の自治体が新たにその計画を進めていることから（石川2022）、注目度が高まっていることが窺える。そのモデルは国際援助の一環で発展途上国にも政策パッケージとして「輸出」されており、独立行政法人国際協力機構（JICA）が外国人実務者向けの研修を行うなど、国際的な注目度も高い。ただし、「道の駅」の全国年間売上額は約2500億円（2017年）に上り³⁾、年間10億円以上を稼ぐ所が22ある一方で⁴⁾、全体の約3割は赤字経営を強いられている⁵⁾。

1.1 「道の駅」の成り立ち

「道の駅」は、①計画、②整備、③管理・運営の3段階を経てでき上がる⁶⁾。①計

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程（第17期）
Email: natsukiyoneda0813@gmail.com

1) 国土交通省「道の駅案内 沿革」。

2) 国土交通省「道の駅案内 概要」。

3) 国土交通省資料（2019）「「道の駅」第三ステージについて」、「第1回「道の駅」第3ステージ推進委員会 配付資料2」。

4) 日本経済新聞「道の駅、磁力増す「年商10億円以上」22施設」（2021年11月19日付）。

5) 東洋経済オンライン「「儲かる道の駅」と「赤字の道の駅」にある差」（2017年12月30日付）。

6) 国土交通省「道の駅案内 概要」。

画段階では、設置者である市町村等が全体構想計画を立て、建設予定地沿線道路の管理者である国や都道府県と相談しながら事業計画と設計計画を策定する。②整備段階については、設置者（市町村等）が単独でする場合（「単独型」）と、設置者（市町村等、地域振興施設担当）と道路管理者（国・都道府県、情報提供施設・トイレ・駐車場等担当）が一緒にする場合（「一体型」）とがある。全国では単独型が540か所（45.1%）、一体型が658か所（54.9%）である一方、北海道では単独型が72か所（56.7%）、一体型が55か所（43.3%）である（2022年8月5日時点。ただし、直近約10年間では一体型が多い）。③管理・運営段階については、立地自治体が一貫して整備から管理・運営を行う「公設公営型」、立地自治体が施設を整備し、業務委託や指定管理によって管理・運営を民間に行わせる「公設民営型」、計画から運営までを民間事業者が行う「民設民営型」がある。北海道における管理・運営主体は、立地自治体が14か所（11.0%）、第三セクターが40か所（31.5%）、民間事業者が72か所（56.7%）、公益法人が1か所（0.8%）となっている。

1.2 道内「道の駅」の現状

1993年の制度開始当初、14か所が登録された北海道では、2022年9月時点で127か所にまでその数を増やしている⁷⁾。全179市町村のうち114市町村が少なくとも1つの「道の駅」を有し、14市町村には複数ある。そのような中、共和町や十勝地方4町で新たな設置計画が進んでいるのに対し、2022年1月末には「足寄湖」（足寄町）と「フォーレスト276大滝」（伊達市・旧大滝村）の2か所が登録を抹消された⁸⁾。両事例とも、芳しくない経営状況による運営者の撤退とその後継者が見つからなかったことで長期休業状態となり、最終的に閉業となった。「道の駅」の閉業は北海道で初の出来事である。なお、その基本コンセプトに該当しなくなり遵守義務を果たしていないと認められる「道の駅」は、国土交通省道路局長が登録を取り消すことができるが⁹⁾、上記の2事例は、立地自治体による自主的な取り下げだった。

「道の駅」は、これからも順調にその数を増やしていくのか、それとも登録抹消事例が続くのかという分岐点にある。札幌市へ人口が一極集中し、その札幌市からも道外への人口流出が進んで北海道全体の人口が減少していく中で、これから先も「道の駅」が生き残っていくには何が必要なのだろうか。これが本研究の最初の問題意識である。

7) 国土交通省北海道開発局「「道の駅」の歴史」。

8) 北海道新聞「伊達、足寄の道の駅 道内初の登録抹消＊休館や規模縮小で」（2022年2月4日付）、16面。

9) 国土交通省「道の駅案内「道の駅」登録・案内要綱」。

1.3 本研究の問題意識

「道の駅」については多くの先行研究がある。まず、群馬県内自治体への聞き取り調査の結果を分析した束田（2019）は、「道の駅」の役割を規定する要因分析に加え、立地自治体の「単独型」の「道の駅」は地域や農業の振興に重きを置く傾向があることを明らかにした。束田（2019）のアプローチは本研究にも大いに参考になるが、それは「道の駅」の傾向分析に留まり、「道の駅」が持続できる条件についてはさらに議論をする余地を残している。中村ほか（2017）は、「道の駅」を管理・運営する第三セクターの経営状況が「道の駅」の経営状況に与える影響を分析し、官民で責任の所在が不明確になって経営悪化を引き起こし得ることと、経営の透明性を確保することは経営改善に寄与し得ることを指摘している。しかし中村ほか（2017）は、第三セクター以外の民間事業者の参画や立地自治体の直轄が「道の駅」の経営状況にどれほど影響を与えるかについては研究の対象外としている。小川・鈴木（2001）は、「道の駅」を地理情報（位置、規模、周辺施設や市街地からの距離など）により類型分類した上で、アンケートに基づいて利用者が「道の駅」に求める機能を明らかにした。梶井ほか（2000）は、「道の駅」の施設・設備内容、利用率、駐車場収容台数、公共出資率等の指標を用いた分析で、多機能・高収益の付帯施設を持つ「道の駅」にPFI（Private Finance Initiative）の導入可能性が高いと指摘している。児玉ほか（1999）は、「道の駅」自体を対象としたアンケートの結果を分析し、将来は情報発信と特産品販売が重要になると主張している。松田（2019）は、「道の駅」の持続可能性を高めるには、地域資源を活用した独自コンテンツの開発や地域内連携のような目に見える取り組みが有効であり、管理・運営に民力を活用する事例が今後ますます増えるだろうと展望している。ただし、松田（2019）は他の先行研究と同じく、持続可能性を明確に定義していない。

こうして先行研究を俯瞰すると、その特徴は次のように要約される。第1に、「道の駅」で販売されている特産品やその施設・立地などといった外形的な要素に着目して「道の駅」の善し悪しを評価する研究が多い一方で、その結果が「道の駅」のあるべき姿・将来像と必ずしも結び付けられているわけではない。第2に、そうした外形的な要素ではなく「道の駅」の設置過程などその内在的な特徴に着目し、それが「道の駅」の持続可能性にどう繋がるかを捉えようとする研究がほとんどない。第3に、「道の駅」の様々な特徴について評価・分析した研究の最終的な結論が、各地域・各「道の駅」の個別事情・条件に依存的であり、広く「道の駅」に適用可能な一般論を欠いている。

そこで本研究では、後述する通り、「道の駅」の設置過程など、その内在的な特徴が「道の駅」の持続可能性にどう作用し得るのかについて、道内の事例研究により検討する。

2. 本研究の用語法と問い

2.1 「ガバナンス」

本研究では、「道の駅」の設置過程など、その内在的な特徴を「ガバナンス」と呼ぶ。上記のように「道の駅」は①計画、②整備、③管理・運営の3段階を経て設置されることから、「ガバナンス」は「計画、整備、管理・運営の各段階に、誰が、どのように、どの程度関与するか」(X)である。本研究では、先行研究で注目されがちだった外形的な要素ではなく、この「ガバナンス」により「道の駅」の持続可能性が決まるのではないかと見込んで考察を進める。

2.2 「持続可能性」

「道の駅」の持続可能性を表す指標は、管見の限り見つけられない。何をもって持続可能性が高い・低いとするかは簡単に特定することはできず、これ自体が論争的で研究のテーマになり得るだろう。

そこで、本研究でまず活用するのは、「道の駅」の利用者の人気ランキングである。北海道でよく参照されるランキングのうち、『北海道じゃらん』誌が毎年公表する「道の駅ランキング」は、①トイレ、②無料休憩コーナー、③道路や天候の情報提供、④地域や観光の情報提供、⑤レストラン(イートイン)メニュー、⑥テイクアウトメニュー、⑦特産品などの土産、⑧接客・サービス、⑨清潔感について読者からアンケート(5段階評価)を取り、集計した結果を100点満点に換算した総合ランキングである(2022年度は2194件の回答を基に作成)。それは利用者から人気の「道の駅」を50位まで公開しており、質の高い「道の駅」とそうではない「道の駅」が可視化されている。

しかしながら、このランキングは必ずしも「道の駅」の持続可能性を十分に反映しているとは言えない。なぜならば、まずそれは、アンケートの集計のタイミングによってランキングの変動幅が大き過ぎる。また、それはある一時点での評価に過ぎず、その結果が今後も継続するとは限らない。また、最も致命的な問題として、利用者の人気や満足度が高いことと「道の駅」の持続可能性との間には、論理的な欠落がある。例えば、利用者から支持を得るために短期間に過剰なサービスをすることによって、「道の駅」の経営状況が急速に悪化するということがありがちである。

「道の駅ランキング」のこうした限界を克服するべく、本研究ではここに筆者の経験を反映して独自の指標を作成したい。筆者は、北大公共政策大学院在学中の2021年から2022年にかけて北海道内の全「道の駅」127か所を訪問した。その中で、筆者なりに「道の駅」の善し悪しを評価し、相互に比較をして、個々の「道の駅」がこの先長期間に渡って持続可能かについて心証を得ることができた。「道の駅」の持続可能性を指標化するには、確かにその経営状況などを丁寧に精査する必要があるが、それはじゃらんのランキングにある程度反映されていることが期待される一方、入手が難

しい非公開データも多く、それを用いた「道の駅」の包括的な比較は実際には困難である。心証は筆者の主観に過ぎないが、実際に全「道の駅」を回って持った直感は、「道の駅」のその後の状況と照らし合わせても、かなりの的を射ている。

そこで、「道の駅ランキング」の限界をある程度克服するべく、各「道の駅」で得た筆者自身の心証を加味して、「道の駅」の「持続可能性」(Y)とすることにした。具体的には、「道の駅ランキング」の最終得点に、筆者の心証として「非常に良い(+5点)」、「良い(+3点)」、「普通(±0点)」、「良くない(-3点)」、「非常に良

表1. 「道の駅」の基本情報

	みそぎの郷 きこない	ライスランドふかがわ
設 置 者	木古内町（産業経済課）	深川市（商工労政課）
整 備 形 式	地方単独型	直轄一体型
登 録 年 月 日	2015年11月 5 日	2002年 8 月13日
管理・運営者	(一社)木古内公益振興社	(株)深川振興公社（第三セクター：深川市の出資率78.6%）
立 地 道 路	北海道道383号木古内停車場線	国道12号線、国道233号線
自治体中心地からの距離	約0.2km	約2.9km
沿 革	2010年：木古内駅周辺整備基本計画の策定（計画は2011～15年度） 2016年1月13日：供用開始 2016年3月26日：北海道新幹線開業 2016年：「道の駅ランキング」で4位 2017～19年：「道の駅ランキング」で3年連続1位 2021年：「道の駅ランキング」で1位	2003年7月1日：オープン 2004年：「道の駅ランキング」で総合1位 2014年4月：全面リニューアル
	サーモンパーク千歳	ウトナイ湖
設 置 者	千歳市（観光課）	苫小牧市（産業経済部産業振興室観光振興課）
整 備 形 式	直轄単独型	直轄一体型
登 録 年 月 日	2004年 8 月 9 日	2008年12月10日
管理・運営者	公益財団法人千歳青少年教育財団→シダックス大新東ヒューマンサービス(株)	(株)植苗・美沢プロジェクト
立 地 道 路	国道337号線	国道36号線
自治体中心地からの距離	約1.5km	約1.0km
沿 革	1996年 8 月：「千歳市サーモンパーク」として供用開始 2004年 8 月：「道の駅」登録（道内85番目） 2005年 6 月：「道の駅サーモンパーク千歳」として供用開始 2014年：センターハウスの指定管理者にシダックス大新東ヒューマンサービスを選定 2015年 8 月：リニューアルオープン	2009年10月1日：供用開始

（出典）ホームページなどの情報により筆者作成。

くない（－5点）」を加える。確かにこの心証の中身を言語化することは「道の駅」の持続可能性を指標化する上で必要だが、本研究では差し当たりそれを用いて検討を進めたい。

2.3 本研究における問い

このように、各「道の駅」の「ガバナンス」が、その「持続可能性」に少なからず寄与しているのではないか。本研究では、「道の駅」の「ガバナンス」がその「持続可能性」をかなり規定していると考え、その繋がりを明らかにしたい。通常注目されがちな「道の駅」の外形的な要素（立地条件、広報戦略、販売商品など）でその満足度や魅力度を評価するのではなく、「道の駅」のどのような「ガバナンス」（X）によりその「持続可能性」（Y）が高まるのかを分析するのが、本研究の目的である。

3. 「道の駅」のガバナンス

本章では、「道の駅」の「ガバナンス」に関する事例研究を行う。ここでは、立地自治体からの公開資料や新聞記事等の情報を基に、各「道の駅」の設置の経緯を記述する。その際、「持続可能性」が高い・それほど高くないに位置付けられた4つの「道の駅」を取り上げ、それぞれの「ガバナンス」との関係を考察する。取り上げるのは、「持続可能性」が高かった「みそぎの郷 きこない」（Y=90.6）と、それほど高くなかった「サーモンパーク千歳」（Y=81.6）、「ライスランドふかがわ」（Y=80.2）、「ウトナイ湖」（Y=77.1）である（表1）。

3.1 「みそぎの郷 きこない」

正式名称は「木古内町観光交流センター」である。木古内町の中心部に位置し、道道383号線沿いに立地している。2015年11月5日に登録され、2016年1月にオープンした。持続可能性は道内で最高得点である。設置者は木古内町産業経済課であり、地方直轄型で整備された。管理・運営者は、指定管理者の一般社団法人木古内公益振興社である。同法人は2015年に設立され、従業員は15名である（2022年6月時点）。2020年に「道の駅ランキング」で3位に転落した際には、運営方針を見直し、北海道庁が主催する「地域フード塾」へ参加し運営に活かした。以後、初登場から6年が経過しても安定的に上位にランクインしており、このことは持続可能性の高得点とも矛盾がない。

「道の駅」計画の契機になったのは、北海道新幹線開通に伴う木古内駅の開業である。木古内町まちづくり未来課がまとめた新駅周辺整備に係る「木古内駅周辺整備基本計画」の事業費内訳は、交付金や補助金が半分を占め、残りは起債と一般財源で賄っている。計画の主要施設である観光交流センターは、24時間トイレや駐車スペース

などの要件を満たし、「道の駅」を念頭に置いた設計となっていた¹⁰⁾。事業費は約2億9000万円だった。

木古内町まちづくり新幹線課・産業経済課が策定した「新幹線アクションプラン」では、木古内町を道南地区（渡島西部4町、桧山南部5町）における広域観光の拠点とするとともに、同町自体の地域観光に関連する事業を展開することも目標として、道南広域での事業と同町内での事業の2軸を定めている。

「道の駅」の計画はまちづくり新幹線課（現：まちづくり未来課）が中心となり、その他にも北海道庁、国土交通省（北海道開発局）、民間事業者に加え渡島西部4町、桧山南部5町の自治体で構成される「9町協議会」が参画した。計画実施はまちづくり新幹線課新幹線振興室により、これには同町商工会、観光協会、駅前中央通商店街などが関与している。

この計画を進める中で、①北海道新幹線開通に伴いオープンする「道の駅」の具体像を自治体や関係者とともに作り上げることと、②「道の駅」の重要な役割である「道南西部9町の連携」をコーディネートしていくことを担う、地域おこし協力隊が募集された。最終的には東京からUターンした同町出身者が選ばれ、国土交通省、北海道庁、その他民間事業者とともに「道の駅」のコンセプトの検討や道南西部9町との連携体制作りの全体調整役を務めた。

指定管理者として管理・運営を担う（一社）木古内公益振興社は、地域の生産者や企業から寄せられる相談に対し、「道の駅」を活用して独自の企画を実施するなど、同町に根ざした活動に積極的である。メディア取材に対して、同法人担当者は地域課題解決のプラットフォームとして活動する考えを示している。

「みそぎの郷 きこない」のガバナンスは、北海道新幹線の開通に合わせた木古内町の整備計画の中で動いているが、同町だけでなく国、道庁、周辺自治体がこれに参画して計画を進めていったという経緯は注目すべきである。また、木古内町という地域、道南地域という広域の視点から「道の駅」の事業が進められ、木古内町の「道の駅」だけでなく道南西部地域の拠点の「道の駅」として機能するとされている点が特徴的である。木古内町内にありながら、同町内外の多くのアクターが関与して生まれた「道の駅」だと評価できる。

3.2 「ライスランドふかがわ」

深川市中心部から少し離れた、国道12号と国道233号線の交差点沿いに立地し、道央自動車道・深川インターチェンジにも近い。その周辺にはコンビニエンス・ストアなどの商業施設がなく、地の利を得た「道の駅」だと言える。

10) 函館新聞「「道の駅」機能完備、観光交流センター新築：木古内町が駅前整備計画」（2010年5月14日付）。

「道の駅」の設置者は深川市商工労政課であり、管理・運営は指定管理者である株式会社深川振興公社（第三セクター）による。同公社は1964年に設立され、ホームページによると「深川市の経済社会開発を推進し、市民生活の福祉向上に寄与することを目的」とし、同市内の地域振興に関連する多くの施設の管理・運営に関与している（例：農業農村の活性化を目的とした「アグリ工房まあぶ」、地域資源活用施設「アップルランド山の駅おとえ」、キャンプ場「まあぶオートキャンプ場」の管理委託事業）。同公社への深川市の出資率は約8割であり、いわば市役所寄りの第三セクターだと言える。

「道の駅」の計画は、深川市の「ライスランドふかがわ構想」の一環で進められた¹¹⁾。同構想は、同市の基幹産業である米に注目し、「はぐくみの里」、「ぬくもりの里」、「ふれあいの里」、「いざないの里」を中心に多角的な地域交流を促す、米を核としたまちづくり構想である。そのうち「いざないの里」が「道の駅」であり、同市の米のイメージを帯びた地域の様々な情報を発信し、「道の駅」利用者を同市内へ誘う役割が期待された。計画推進の途中で市民団体から建設中止を求める運動が起こるなど紆余曲折があったものの¹²⁾、「道の駅」は2003年7月にオープンし、開業1年余りで入場者数が100万人を超えて様々なランキングで高位に入った。想定よりも多い集客があり手狭になったことから、2014年にリニューアル・オープンした。

「ライスランドふかがわ」では、その魅力向上のために、北空知管内の他の「道の駅」との連携も見られる¹³⁾。さらに、同市内の団体や市民を対象に、地元食材を使った飲食物提供を条件として「道の駅」の区画を短期間貸し出す「チャレンジショップ制度」が設けられている¹⁴⁾。同市の民間事業者に出店機会を与えるものであり、地域振興の役割を担っている。いわば、立地自治体内でかなり完結した「道の駅」だと捉えられる。

3.3 「サーモンパーク千歳」

千歳市の中心部を通る国道337号線沿いに立地し、2004年8月9日に登録された。設置者は千歳市観光課で、直轄単独型で整備された。管理・運営は指定管理者であるシダックス大新東ヒューマンサービス(株)（民間企業）による。

「サーモンパーク千歳」は1996年8月に「千歳市サーモンパーク」として供用を開

11) 北海道新聞「コメを深川の顔に＊市が「ライスランド」構想」（1997年3月15日付）、4面。

12) 北海道新聞「「道の駅」の建設中止 市民団体が市に要請＊深川」（1999年10月26日付）、24面。

13) 北海道新聞「道の駅 魅力アップへ＊市民グループが学ぶ＊深川」（2013年7月24日付）、26面。

14) 北海道新聞「ライスランドふかがわ＊ショップ拡大 出店者を募集」（2014年6月3日付）、22面。

始し、それをそのまま活かして2005年に「道の駅」として再スタートを切った。しかし、そのことが原因で、敷地内の飲食・物販施設が利用しづらいという声が挙がった。

リニューアル事業に際して、施設整備にPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）を活用し、その管理・運営（「サケのふるさと館」を除く業務）には指定管理者を公募することとした。事業費は約12億8000万円とし、主要施設であるセンター・ハウスは千歳市単独で整備し、駐車場・広場・電気自動車充電設備などの周辺施設には国、道庁の補助金を活用した。維持管理費はテナント料収入により賄い、千歳市は指定管理料を支払わないこととしたが、その結果、指定管理者への応募がなかったことから、民間事業者へのヒアリングを通じて、①指定管理者の業務範囲を地域振興施設及びその周辺に限定し、駐車場、河川敷地、公園など外構部分の維持管理は市が行う、②地域振興施設内の収益スペースにおける内装、什器備品の整備は市が行う、③案内窓口の人員配置を指定管理者の募集要件としないと、公募条件が見直された¹⁵⁾。

このことにより千歳市が介入する余地が広がったとも考えられるが、最終的には4団体から応募があり¹⁶⁾、2014年7月にシダックス大新東ヒューマンサービス(株)が選定され¹⁷⁾、2015年8月から受託運営が始まった。同社は社会サービス・学校給食・学童保育といった事業を行う、東京都渋谷区に本社を置く民間企業である。同社は全国で10か所の「道の駅」を受託運営しており、そのうち5か所は道内である（「サーモンパーク千歳」のほか、「風W（ふわっと）とままえ」、「愛ランド湧別」、「えんべつ富士見」、「真狩フラワーセンター」）。それはいずれも開業から10年以上が経っており、同社はいずれも指定管理者再指名の際に受託したようである。同社が関わる道の駅はいずれも高く評価されており、手腕が認められる。

「サーモンパーク千歳」は、既存施設が「道の駅」として登録されたという特徴がある。千歳市議会の議事録によれば、オープン当初からリニューアルまでは行政からあまり多くの関与が見られなかったが、当初の指定管理者公募に失敗し条件を変更しなければならなくなった頃から、その関与が強まったと捉えられる。

3.4 「ウトナイ湖」（苫小牧市）

「ウトナイ湖」は、新千歳空港滑走路延長の地域振興策として、2000年度に北海道と苫小牧市によって計画され、北海道が2/3、苫小牧市が1/3を経費負担する形で話

15) 千歳市（2014）「道の駅（地域振興施設）指定管理者 公募条件の変更に係る報告書」、北海道新聞「道の駅サーモンパーク千歳＊指定管理者の条件緩和＊内装は市負担＊きょうから再募集」（2014年6月10日付）、28面。

16) 北海道新聞「千歳の道の駅指定管理者 再募集に4事業所」（2014年6月25日付）、30面。

17) 北海道新聞「「サーモンパーク千歳」指定管理者候補＊シダックスを選定＊道の駅など全国100カ所＊運営実績を評価」（2014年7月18日付）、24面。

が進められていた。しかし、道庁が財政難を理由にこれに難色を示したことで計画が膠着状態となり、2007年まで着工が決まらなかった。最終的に、約5億円の事業費のうち国が40%、北海道が36%、同市が24%負担することで折り合いが付き、2008年に「道の駅」登録に至った。道庁と同市の対立が原因となり、計画開始から「道の駅」の供用開始までに約10年弱を要したのである。

計画が円滑に進まない中で、苫小牧市と同市植苗町内会連合会で作る調査検討委員会が臨時「道の駅」を設けて意欲を示した。その後、地域住民や地元企業によって株式会社植苗・美沢プロジェクトが設立され¹⁸⁾、「ウトナイ湖」創設当初から指定管理者に選定されている。2023年度の指定管理者選定では、これまでの経営が観光振興の観点から高く評価され、公募なしで指名されることになった。

この事例では、立地自治体と地域住民や地元企業が協働した。計画自体は難航したもの、協働による地道な取り組みが最終的に実を結んだと捉えることができる。

4. 持続可能性が高まるガバナンス

本章では、本研究で指標化した持続可能性の高低に応じて選択した「道の駅」の事例研究を通じて（表2）、「道の駅」の持続可能性が高まるガバナンスについて考察する。なお、整備段階のガバナンス（「単独型」か「一体型」か）については、持続可能性への影響が明らかにならなかった。この点は基本的に先行研究の指摘と合致するが、より精緻な検討は今後の課題としたい。

4.1 計画について

計画段階については、立地自治体がそれに中心的に関わることと、他の組織がそれに参画すること、さらに、計画が対外的な評価に晒されることが、「道の駅」の持続

表2. 「道の駅」の「ガバナンス」と「持続可能性」

	「ガバナンス」			「持続可能性」
	計画	整備	管理・運営	
「みそぎの郷 きこない」	立地自治体、 国交省、道庁、 周辺8自治体	地方単独型	指定管理者 (町内民間企業)	90.6 (高い)
「サーモンパーク千歳」	立地自治体	直轄単独型	指定管理者 (市外民間企業)	81.6
「ライスランドふかがわ」	立地自治体	直轄一体型	指定管理者 (市内第三セクター)	80.2
「ウトナイ湖」	立地自治体、道庁	直轄一体型	指定管理者 (市内民間企業)	77.1

(出典) 筆者作成。

18) 北海道新聞「ウトナイ湖畔＊道の駅建設本格化＊来秋開業＊運営目指す企業発足」（2008年10月17日付）、26面。

可能性を高める傾向が示唆された。各立地自治体が主導する「道の駅」計画の下で、計画段階で国や道庁や民間事業者など、立地自治体以外のアクターが関わっている「道の駅」の持続可能性が高くなるのは、立地自治体単独では得られない知見や視点が他のアクターから得られ、その上で、各広域の特長を活かした独自性ある「道の駅」がその地域振興に資するためと考えられる。

例えば、「みそぎの郷 きこない」以外でも、「なないろ・ななえ」、「ピア21しほろ」、「かみしほろ」、「うとろ・シリエトク」（斜里町）、「遠軽森のオホーツク」、「上ノ国もんじゅ」、「流水街道網走」、「北欧の風 道の駅とうべつ」のように、持続可能性が高いとされた9つの「道の駅」で、計画に国土交通省、民間事業者、大学など、立地自治体以外のアクターが関与していた。その際は、自分たちの地域の将来像を共有することを含め、皆が当事者意識を持って関与することが肝要と思われる。

計画が対外的に高く評価されると、例えば国の重点「道の駅」に選定されるなどして補助金が得られやすくなり、「道の駅」の整備費用を立地自治体が全て負担せずとも済むことになる。

加えて、「道の駅」を関連する諸計画にどう位置付けるかも重要である。すなわち、立地自治体内での位置付けだけでなく、周辺自治体を含む広域計画の中に位置付けられている「道の駅」は、概ね持続可能性が高かった。例えば地域計画と広域計画の中に位置付けられた「みそぎの郷 きこない」は、立地する木古内町の地域振興に寄与するもの（町民の交流拠点となる場所）、及び、同町を含む広域連携9自治体の観光の拠点として、「道の駅」が果たす役割が明確化されている。狭域・広域で「道の駅」にいかなる役割や機能を期待するのかを、計画段階で明確にしておくことが有効だと言えよう。

総務省（2018）「「道の駅」の管理・運営に関する調査」によれば、直近の「道の駅」では整備費用が増加しており、立地自治体による管理・運営費用の負担がなければ維持困難な「道の駅」が増えている。2022年1月末に登録抹消となった「足寄湖」（足寄町）と「フォーレスト276大滝」（伊達市・旧大滝村）のように、立地自治体単独での「道の駅」の管理・運営の困難さが露呈している中では、立地自治体と周辺自治体が、計画だけでなく、管理・運営に関しても協力するべきだろう。実際、中部地方で複数自治体が共同で「道の駅」登録をした事例がある。

いずれにしても、「道の駅」にどういった役割を期待するのかを、多くのアクターを巻き込んで計画に盛り込むことが重要である。ただし、その際には立地自治体が主導的役割を果たすことも求められる。

4.2 管理・運営について

管理・運営段階については、それを指定管理者に委ねる「道の駅」の持続可能性が高い傾向にあった。しかしながら、その指定管理者にも第三セクターか民間事業者か

など、多様性がある。

そのうち第三セクターに関しては、それが立地自治体からあまり出資を受けていない方が、持続可能性が高まることが示唆された。第三セクターについては自己資本比率が高いと収益性が高いという指摘があり（錦戸・星野1998）、それが自治体からコントロールを受け過ぎないためだとするならば、本研究の結果は基本的にそれに沿うものである。民間事業者等に関しては、「道の駅」の管理・運営のノウハウを持っている、もしくは、地域において影響力のある組織が関与することのプラスの効果が認められた。

これには、特にオープンから時間が経過した「道の駅」に関し、指定管理者再指名時に、経験豊富な民間事業者が選定されるケースが当てはまる。地域に根ざした民間企業でも良いが、全国で経験を積んだ民間企業が参入し「道の駅」にテコ入れしている事例も注目される。例えば「えんべつ富士見」（1993年登録）では、リニューアルに際して道内外から「道の駅」に関わる民間企業を募集の上、指定管理者に選定した。豊富な知識を用いて積極的に「道の駅」を改修し、今では人気を集めるようになっていく。

また、立地自治体直轄の場合、「道の駅」に加えて他の併設施設と併せて管理・運営されており、そこには立地自治体以外のアクターも関与すること。これに加え、様々なアクターが参画してくる中でも、管理・運営者が「道の駅」全体を統括し統一感を持たせることが、「道の駅」の持続可能性向上に繋がり得ることが明らかになった。

なお、指定管理者制度では委託者・受託者の信頼関係の構築とその継続が課題であり、「道の駅」の管理・運営でも、信頼に値する指定管理者を継続して選定できるかがポイントになる。この点、本稿で持続可能性がそれほど高くないとの評価だった「ウトナイ湖」において、管理・運営者の安定的な獲得に成功している点は、持続可能性の観点から無視できないと考えている。

5. おわりに

5.1 本研究のまとめ・結論

本研究では、「道の駅」の持続可能性が高まるガバナンスについて、北海道の「道の駅」を例に検討してきた。この問題設定は、先行研究において、「道の駅」で販売されている特産品やその施設・立地などといった外形的な要素に着目して「道の駅」の善し悪しを評価する研究が多い一方で、その結果が「道の駅」のあるべき姿・将来像と必ずしも結び付けられていないこと。そうした外形的な要素ではなく「道の駅」の設置過程などその内在的な特徴に着目し、それが「道の駅」の持続可能性にどう繋がるかを捉えようとする研究がほとんどないこと。「道の駅」の様々な特徴について評価・分析した研究の最終的な結論が、各地域・各「道の駅」の事情・条件に依存的

であり、広く「道の駅」に適用可能な一般論を欠いていることによる。

その結果、「道の駅」の計画段階において、①立地自治体に向けた役割だけでなく、広域計画や地域計画のように多角的な視点により「道の駅」が位置付けられること、②立地自治体以外の国や民間企業や大学などのアクターが計画策定に参画すること、③立地自治体が利害関係者を統率して、計画を推進することが、その持続可能性を高めることが明らかになった。また、管理・運営段階において、①指定管理者が第三セクターの場合、立地自治体からの出資率が高くない第三セクターであること、指定管理者が民間企業等の場合、経験豊富な組織、もしくは、地域内で影響力を持つ組織が担うこと、②立地自治体直轄の場合、「道の駅」に加えて他の併設施設と併せて管理・運営されており、そこには立地自治体以外のアクターも関与すること、③管理・運営者が「道の駅」全体を統括し統一感を持たせることが、「道の駅」の持続可能性向上に繋がり得ることが明らかになった。いずれにしても、管理・運営者との安定的な信頼関係は、持続可能性の観点から重要だと考えられる。

5.2 新たな論点について

「道の駅」は創設以来30周年を迎える。1993年に「通過する道路利用者のサービス提供の場」としてスタートし（第1ステージ）、2013年からは「道の駅」自体が目的地」となることが目指され（第2ステージ）、2020年からは「地域創生・観光を加速する拠点」として（第3ステージ）、その目的は変化してきた。

今後、「道の駅」に民間事業者がますます参画してくることが見込まれる¹⁹⁾。民間事業者がこれまで以上に参画してくるとすると、収益を上げ過ぎて他の民間事業者を圧迫することも、立地自治体が赤字を補てんする事態も、避けなければならない。こういった指摘にどう向き合うかがますます問題になる。

現行の「道の駅」の評価は、専ら利用者満足度によっている。例えば国土交通省の「モニタリング・システム」は、「道の駅」利用者による5段階評価や自由記述の回答をデータベース化して「道の駅」の質的改善を図ろうとするものである。これに対し、本研究を踏まえると、「道の駅」の質をガバナンスの視点で捉えることも有意義であろう。例えば、事業費や補助金等の流れ、売上など経営状況を捉えられるデータベースを整備すれば、各「道の駅」の状況を統一的に把握することができるようになる。現状では不足している「道の駅」の評価ツールは、「道の駅」の健全な状態での存続

19) 2022年5月には国土交通省の「道の駅」登録・案内要綱の当面の運用方針（通達）が改定され、「市町村から土地・建物の貸与を受け、かつ市町村と管理運営についての協定を締結する」民間事業者も、「道の駅」の設置者になることができるようになった。また、2022年8月に国土交通省で開催された「道の駅」第3ステージ推進委員会では、（従来国家戦略特区のみで認められていた）民間事業者が設置者となり得る仕組みを全国展開する方針が示された。

だけでなく、しかるべき廃止のスムーズな決定の一助ともなり得る。

5.3 今後の研究課題

本研究により浮かび上がった新たな問いとして、第1に、「道の駅」を域内経済循環の拠点として、そこで完結するガバナンスを設計すべきか、域外とも積極的に財・サービスを交換するガバナンスを設計すべきか、である。例えば「ライスランドふかがわ」では、立地する深川市内の民間事業者等に対して「道の駅」出店へ挑戦する機会を設けることをした。それに対して「サーモンパーク千歳」では、立地する千歳市が計画や整備を主導こそすれ、管理・運営は同市外の民間事業者（指定管理者）に委ね、目に見える形で域外から財・サービスを取り入れることをした。「道の駅」の持続可能性を高める上で、どのような戦略が有効だろうか。

第2に、「ガバナンス」と「持続可能性」の因果関係を見ようとする本研究の枠組みは、定量分析や政策評価ツールへの応用が期待される。「道の駅」のガバナンスに関する指標を作成して説明変数とし、また持続可能性についても定義をより洗練させて目的変数とすることができないのではないか。それをするためには、「道の駅」のガバナンスに関するデータのさらなる情報公開が求められる。

謝 辞

本研究を進めるに当たって、「道の駅」の基礎データ提供にご協力くださった北海道開発局の皆様、外国人実務者向けの研修会にて、違った角度から「道の駅」を考えるきっかけを与えてくださったJICA北海道の皆様、2022年度文理融合政策事例研究でお世話になり、その後も様々な知見を与えてくださった松田泰明様に御礼申し上げます。また、このリサーチペーパーを含め公共政策大学院在学中あらゆる場面でご指導くださった村上裕一先生に、御礼申し上げます。ただし、本稿に関わるすべての責任は筆者にある。なお、2023年1月31日に公共政策大学院に提出したリサーチペーパーに付録として掲載した「道の駅」に関するデータ一式は、本稿では紙幅の都合により省略した。

主要参考文献

<研究論文等>

- 石川正浩（2022）「特集 道の駅再生のヒント」、『日経グローカル（2022年7月18日号）』、日本経済新聞社、pp. 10-11.
- 小川直仁・鈴木聡士（2001）「北海道における「道の駅」の類型分類とその特性分析」、『地域学研究（32(1)）』、pp. 369-380.
- 梶井善徳・中山義光・萩原亨・加賀屋誠一（2000）「道の駅整備計画へのPFI導入可能性に関する研究」、『土木学会年次学術講演会講演概要集（第4部、55）』、pp. 760-761.

- 児玉勝・折田仁典・川本一郎（1999）「「道の駅」の機能整備に関する研究」、『土木学会東北支部技術研究発表会講演概要（1998）』、pp. 424-425.
- 東田大樹（2019）「道の駅の設置・運営における行政の役割」、『日本地理学会発表要旨集（2019s(0)）』、p. 318.
- 中村優花・横田真由子・大石洋・水野真人・大方大紀・神戸麻希・松本侑馬（2017）「道の駅の有効な活用を目指して」、『ISFJ日本政策学生会議：政策フォーラム2017』。
- 錦戸亨・星野靖雄（1998）「第三セクターの出資比率と経営成果について」、『経営行動科学（12(1)）』、pp. 1-12.
- 松田泰明（2019）「「道の駅」の「これまで」と「これから」：特集をはじめるにあたって」、『コンサルタンツ北海道（第148号）』、pp. 1-7.

<官公庁資料>

- 木古内町「都市再生整備計画中心市街地地区（第7回変更）」、「木古内町都市計画マスタープラン（2004年）」、「新幹線開業に向けたアクションプラン」（産業経済課）、「木古内観光アクションプラン（通称「木古内感動戦略」）構成事業（2012年）」（産業経済課）、「広域観光アクションプラン構成事業（2012年）」（産業経済課）。
- 国土交通省「モデル「道の駅」・重点「道の駅」の概要」、「第3回「道の駅」第3ステージ推進委員会 配付資料3（2020）「重点「道の駅」について」、「第7回「道の駅」第3ステージ推進委員会 配付資料3（2022）「「道の駅」設置者の民間拡大への対応」、「第6回新「道の駅」のあり方検討会（2019）「配付資料「道の駅の満足度調査の試行結果について」」。
- 総務省「「道の駅」の管理・運営に関する調査（2018年）」、「第三セクター等」、「第三セクター等の状況に関する調査」、「地方自治体による広域連携の推進について（2020年）」（自治行政局市町村課）。
- 千歳市「道の駅（地域振興施設）指定管理者 公募条件の変更に係る報告書（2014年）」。
- 苫小牧市「非公募により指定管理者を指名する場合とは」、「指定管理者を非公募により指名する理由：ウトナイ交流センター（2022年）」。
- 深川市「株式会社深川振興公社」、「ライスランド構想」。
- 北海道開発局「北海道「道の駅」ランキング2021の発表！（2022年）」、「「道の駅」の歴史」。

<ホームページ>（いずれも2023年1月30日に最終閲覧）

- 北の道の駅「北海道の道の駅総合サイト」（<https://hokkaido-michinoeki.jp/>）
- 建設資料館「見たもん勝ち～建設業応援団～「国交省：重点「道の駅」制度見直しで事業期間設定を」（2020年10月15日付）（<https://kd-file.jp/wp/6267/>）
- 国土交通省「道の駅案内」（<https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/index.html>）
- 国土交通省北海道開発局「「道の駅」の歴史」（https://www.hkd.mlit.go.jp/ky/kn/dou_kei/）

slo5pa000000dimf.html)

新北海道スタイル「コロナ禍で顧客ニーズを再分析し高評価を獲得」(https://newhokkaidostyle.jp/business_model/2022/07/post-25.html)

日経 BP 総合研究所「道の駅＋水族館で市街地に誘客、千歳市」(<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/15/434167/121900013/?P=3>)

「北海道の人、暮らし、仕事。くらしごと「木古内町に観光客と活気を呼ぶ「道の駅みそぎの郷 きこない」」(<https://kurashigoto.hokkaido.jp/report/20180528090000.php>)

「北海道の人、暮らし、仕事。くらしごと「故郷にできることは？」そんな思いを胸にUターンした女性」」(<https://kurashigoto.hokkaido.jp/life/20180531090000.php>)

まち探訪（シリーズ11）木古内町（http://www.dokeiren.gr.jp/assets/files/pdf/kaiho/2016/16_0102_003.pdf)

The Role of Governance in the Sustainability of Roadside Stations in Hokkaido

YONEDA Natsuki

Abstract

This paper aims to identify what type of governance makes a Michi-no-Eki, a roadside station, sustainable. The analysis focuses on cases in Hokkaido. The “Governance” index in this paper is defined as: who is involved in each phase of the planning, construction, management, and operation of a roadside station; how are they involved; and to what extent. Since a “sustainability” index and a suitable and sufficient dataset of roadside stations were not found in the existing literature, the Hokkaido Jaran Ranking is used. Using this customer satisfaction ranking created by a local publisher as a reference, the “sustainability” index in this paper is modified by also adding my subjective but relative evaluation of all the roadside stations in Hokkaido that I visited. The study results indicate that in the planning phase, the involvement of more stakeholders from the surrounding areas is beneficial if the local government actively promotes and supports the process. In the management and operation phase, it is helpful to involve private companies that are well-experienced in roadside station management or influential local enterprises. A stable and trustworthy operator also enhances sustainability.

Keywords

Roadside station, governance, sustainability, evaluation, Hokkaido