

大規模災害時における道の駅の活用について

原田 麻衣・安達 太陽

中部地方整備局 沼津河川国道事務所 道路管理課（〒410-8567 静岡県沼津市下香貫外原 3244-2）

南海トラフ地震等の災害時における道の駅「伊豆月ヶ瀬」の活用について、道路啓開の視点から求められる機能について検討を進めてきた。

本論では、2022 年 3 月に道の駅「伊豆月ヶ瀬」が防災拠点自動車駐車場に指定されたことを受け、防災拠点自動車駐車場制度を活用した具体的な運用について、関係機関（地方自治体や関係業協会、陸上自衛隊等）との訓練や協議状況、課題に対する解決策の方向性について報告する。

キーワード：道の駅、防災、防災拠点自動車駐車場、道路啓開、南海トラフ地震

1. はじめに

道の駅とは、道路利用者のための「休憩機能」、道路利用者や地域の方々のための「情報発信機能」、活力ある地域づくりのための「地域連携機能」の 3 つの機能を併せ持つ休憩施設をいう。¹⁾

近年では、これらの道の駅の 3 つの機能に加え、各地で発生する災害対応にも道の駅が活用されており、防災機能強化が進められている。

また、2021 年 3 月の道路法改正により、広域災害対策の拠点（以下、「広域災害拠点」という。）として機能を確保するため、道の駅等の自動車駐車場について、防災拠点自動車駐車場として、指定する制度が創設され、道の駅「伊豆月ヶ瀬」を含む、沼津河川国道事務所が管理する道の駅 3 駅が指定された。

現在、沼津河川国道事務所では、道の駅「伊豆月ヶ瀬」について、災害時における関係機関（地方自治体や警察、消防、自衛隊等）との情報共有および活動調整等を行う場所として「現地合同調整所」²⁾の設置を検討しており、関係機関との協議や合同訓練を進め、課題の把握や解決策の検討等を行っている。

2. 静岡県東部地域の道路啓開と課題

（1）静岡県東部地域の道路啓開について

中部地方整備局では南海トラフ地震等の広域的災害に備えた道路啓開計画として「中部版くしの歯作戦」を策定しており、事務所が位置する静岡県東部地域でも関係機関により静岡県東部地域道路啓開検討会を組織し、静岡県東部地域における道路啓開計画（以下「道路啓開計画」という。）を策定している。

静岡県東部地域においては、道路啓開方針を以下の 3 つのステップとして計画している。（図-1）



図-1 伊豆半島における道路啓開について³⁾

まず、ステップ 1 として東西軸となる広域支援ルート¹⁾の啓開を実施する。なお、伊豆半島の沿岸部は内陸部からの道路啓開に時間を要するため、平行して災害発生初期の救急搬送を目的とした地域内の道路啓開を実施することが特徴である。

なお、ステップ 2 でくしの軸となる広域支援ルートから沿岸部に向かうアクセスルート²⁾を啓開し、その後、ステップ 3 で沿岸部の地域を接続するルートの道路啓開により、すべての被災地への緊急輸送ルート³⁾を確保する計画としている。

道路啓開完了目標については、生存率が急激に低下するとされる「72 時間の壁」を念頭に、人命救助の観点から 72 時間を目標としている。

(2) 静岡県東部地域における道路啓開の課題

南海トラフ地震等の広域的災害の発生により甚大な被害が想定される静岡県東部地域では主要幹線道路も限定的であることから、沿岸部における救命・救助活動に支障をきたすおそれや集落の孤立が懸念される。

また、沿岸部での津波等による瓦礫の堆積や橋梁流出をはじめ、山間部では土砂崩落等の被害により、甚大な道路被害が生じることが想定されることから道路啓開の実施に対して人員や資機材が不足し、道路啓開完了目標の達成が困難になることが想定される。

(3) 道の駅「伊豆月ヶ瀬」への拠点開設の検討

これらの課題から、人員や資機材を効率的かつ迅速に沿岸部へ展開するための拠点を新たに設定する必要があるが、伊豆半島は平野部も少なく広域災害拠点となる場所が限定される。

そのため図-2 に示すとおり広域支援ルートから沿岸部に向かうアクセスルートの起点となる場所に位置する道の駅「伊豆月ヶ瀬」に広域災害拠点として「現地合同調整所」の設置を検討している。

「現地合同調整所」では、道路管理者や防災担当

部局が道路の被災情報や道路啓開進捗状況を把握、沿岸自治体等の被災情報の集約、関係機関への情報提供を行い、必要に応じて上部機関と調整して道路啓開の方針を決定する機能を予定している。



図-2 道の駅伊豆月ヶ瀬から各市町・役場への所要時間

3. 道の駅「伊豆月ヶ瀬」における「現地合同調整所」の設置について

(1) 道路啓開における「現地合同調整所」の役割

道路啓開は限られた人員や資機材を効率的に配分していくことが必要であることから、道路の被災状況や沿岸自治体等の被災情報をもとに道路啓開を行う道路管理者と防災担当部局や、救命・救助活動を担う警察、消防、自衛隊等の機関が緊密な連携を行う「現地合同調整所」が必要と考えている。

そこで、道の駅「伊豆月ヶ瀬」に「現地合同調整所」を設置して活用する手法を検証するため、昨年度、「現地合同調整所」の開設・運営訓練を実施し、沿岸部への道路啓開の迅速化を図るための連携の在り方について、各機関が集合する形で訓練を実施した。

(2) 防災拠点自動車駐車場について

防災拠点自動車駐車場を指定することにより、道路法第 48 条の 29 の 3 にもとづき、災害時の被害の拡大防止または、速やかな復旧のために一般車両の利用を禁止または制限できる。

なお、道の駅「伊豆月ヶ瀬」は、2022 年 3 月に防

災拠点自動車駐車場に指定されている。

そのため、災害時は「現地合同調整所」を設置する手段として、図-3に示す防災拠点自動車駐車場制度を活用し、人員や資機材の集結拠点としての利用や「現地合同調整所」に必要なスペースの確保を予定している。



図-3 防災拠点自動車駐車場制度の創設

4. 道の駅「伊豆月ヶ瀬」における道路啓開に関する課題とその対応策の検討について

2022年10月28日、道の駅「伊豆月ヶ瀬」において「現地合同調整所」の開設・運営訓練を実施した。（写真-1）

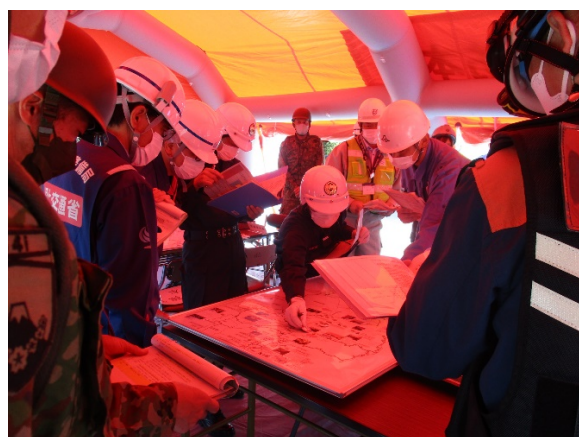


写真-1 訓練の様子

訓練では関係機関が集合し、南海トラフ地震の際に甚大な被害を受ける沿岸部への支援のため、道路啓開方針の決定や、人員・資機材等の配分について、

関係機関との調整や迅速な意思決定の検証を行った。

災害時における道の駅「伊豆月ヶ瀬」の活用を想定する上で、それぞれの機関のニーズを把握することができたことから、有意義な訓練であった一方で、主な課題として以下の課題も確認した。

- 1) 「現地合同調整所」と「地域の一時避難所」の両立
- 2) 広域災害拠点として必要なスペースの確保
- 3) 防災拠点自動車駐車場制度による一般車両の移動

これらの課題に対して、解決策を検討するため、表-1に示す道の駅「伊豆月ヶ瀬」における拠点開設や運営に関係する機関によりワーキンググループ（以下「WG」とする。）を設置した。

本WGでは、道路啓開計画における道の駅「伊豆月ヶ瀬」での「現地合同調整所」の位置づけや、2022年に実施した「現地合同調整所」の開設・運営訓練を踏まえた課題を整理し、災害時における道の駅「伊豆月ヶ瀬」の活用について協議を行っている。

関係機関名	
●国土交通省 沼津河川国道事務所	伊豆市 危機管理課
静岡県 危機管理部 危機対策課	伊豆市 観光商工課
静岡県 交通基盤部 道路局 道路企画課	伊豆市 用地管理課
静岡県 交通基盤部 道路局 道路保全課	伊豆市 建設課
●静岡県 賀茂地域局	駿東伊豆消防本部
●静岡県 東部地域局	静岡県警察本部 大仁警察署
静岡県 下田土木事務所	陸上自衛隊第34普通科連隊
静岡県 沼津土木事務所	一般社団法人 三島建設業協会
道の駅指定管理者（関村の駅伊豆月ヶ瀬）	

●ワーキング事務局

表-1 拠点開設WGの関係機関一覧



写真-2 拠点開設WGの様子

ここでは、前述の課題に対して、WG内で提案された解決策について考察する。

(1) 「現地合同調整所」と「地域の一時避難所」の両立

道の駅「伊豆月ヶ瀬」は「現地合同調整所」としての機能を有する広域災害拠点としての活用を想定している一方で、伊豆市地域防災計画⁴⁾では「帰宅困難者等の一時避難所」として定められていることから、災害時における道の駅「伊豆月ヶ瀬」での複数の機能の両立について、あらかじめ関係者と調整しておく必要がある。

災害時のタイムラインを整理すると、道路啓開計画におけるステップ1の終端に位置する道の駅「伊豆月ヶ瀬」での防災拠点自動車駐車場の開設は24時間以内での開設が必要となる一方で、市の地域防災計画にもとづく一時避難所としての機能も災害発生初期から72時間までを想定している。

WGでは、一時避難所との機能分担や避難してきた帰宅困難者等の動線確保を協議するとともに、自治体が近傍の避難所への移動を案内することを想定し、その案内方法や体制についても関係する自治体等と調整を進めている。

(2) 広域災害拠点として必要なスペースの確保

訓練終了後の意見交換会において、多数の機関から、道の駅「伊豆月ヶ瀬」の自動車駐車場部分に緊急車両等が集結し、さらに「現地合同調整所」を設置するには、手狭であるとの意見をいただいた。

道の駅「伊豆月ヶ瀬」を広域災害拠点として活用するためには、災害時に必要となる機能を定め、求められるスペースを確定し、必要な機能の空間配分を検討する必要がある。

そこで、訓練では自動車駐車場に設置した「現地合同調整所」を災害時には地域振興施設の建物（店舗）内に設置することを含め、適正な配置を検討している。

これらは、地域振興施設の建物（店舗）を「道路外災害応急対策施設（道路法施行令第35条の7第

1項第4号に定める施設）」として、道路法第48条の29の5に規定する「災害応急対策施設管理協定」を締結する等の措置で、図-4に示す自動車駐車場部分と地域振興施設の一体的な活用が可能となり、必要な機能の空間配分も可能であると考えている。

今後のWGの中で、「現地合同調整所」の具体的な設置場所や道の駅「伊豆月ヶ瀬」におけるBCP策定など、関係自治体や道の駅「伊豆月ヶ瀬」の指定管理者を交え、調整を進めていく。



図-4 道の駅「伊豆月ヶ瀬」平面図

(3) 防災拠点自動車駐車場制度による一般車両の移動

道の駅「伊豆月ヶ瀬」の自動車駐車場部分を広域災害拠点として活用する場合、道路法第48条の29の3の規定を適用し、一般車両の利用を禁止・制限する必要がある。

この制度は、自動車駐車場の利用を禁止し制限する場合のみ図-5に示す標識を掲示する必要があることから、日常的に標識は表示しておらず、一般の利用者の認知度は低いものと考えられる。



図-5 広域災害応急対策車両専用を示す規制標識

また、防災拠点自動車駐車場として利用を禁止し、制限する前から駐車をしていた車両の移動については、道路管理者の移動要請にもとづき運転者が自ら車両移動を行う必要があることから、運転者が不在の場合など、自動車駐車場内に車両が残ることが想定され、拠点開設に際して、防災拠点自動車駐車場制度の活用においても課題がある。

また、図-6 に示すとおり、道の駅「伊豆月ヶ瀬」の自動車駐車場利用状況は休日では 120%、休日イベント時では 190%を超え、平時より集客のある施設である。

駐車場利用状況

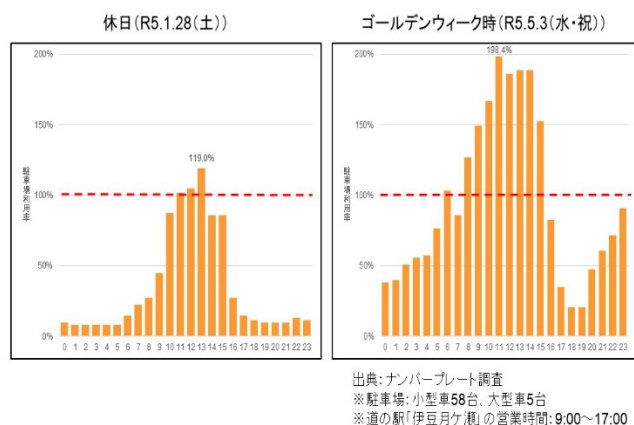


図 - 6 道の駅「伊豆月ヶ瀬」における自動車
駐車場利用状況

利用を禁止し制限する前から駐車していた車両については、以下の対応で移動させることを想定している。

ア) 事前の広報と運転者への呼びかけ

まず、車両移動に際しては、運転者に対して車両の移動協力依頼をすることが基本となる。そのためにも事前の広報による防災拠点自動車駐車場制度をはじめ、標識等の周知が重要となる。

例えば、道路情報提供施設内において、災害時に利用制限される場合があることを、チラシやデジタルサイネージ等を活用した周知や地域住民への説明等、災害時に周囲の理解を得るための措置が必要であると考えている。

イ) 運転者が自ら行う車両移動

運転者に対し車両移動を要請することを基本とすることから、道の駅の地域振興施設等においても、指定管理者の協力を得て移動要請の館内放送を行うなどの対応が必要であると考えられる。

ウ) 道路管理者による車両移動

運転者が車両の移動要請に応じない場合や運転者が不在の場合も想定されるため、事前に道路管理者による車両移動についても検討する必要がある。

災害時の道路管理者による車両移動は、緊急車両等の通行確保の目的から、災害対策基本法第 76 条の 6 の規定により行われることが想定されるが、一般的に駐車を前提とした道の駅の自動車駐車場で、駐車が緊急車両等の通行の妨げとなると結論付けることができるかが課題となる。

防災拠点自動車駐車場については、その活用方法が明示されているものではないが道路啓開計画において、道の駅「伊豆月ヶ瀬」は、伊豆半島南部への進出拠点となるものであり、一時的な集結機能も想定される。

緊急車両等が集結をした後に、伊豆半島南部への展開を行うことと考えた場合、道の駅「伊豆月ヶ瀬」は一時的な経由地であり、集結した後の展開を一連として考えた場合、既存の一般車両の移動は、緊急車両等の通行確保として意義のあるものであり、十分に法の理念に合致するものと考えている。

これらについては、引き続き関係機関との協議、検討を重ね、広域災害拠点としての機能を確保する方法の整理を進めていきたいと考えている。

5. おわりに

今回報告した道の駅「伊豆月ヶ瀬」における広域災害拠点の開設に伴う防災拠点自動車駐車場制度の活用については、災害時において幅広く活用が可能であり非常に有用であると考えている。

また、道の駅「伊豆月ヶ瀬」が接続する伊豆縦貫自動車道「天城北道路」から南進する伊豆縦貫自動車道「天城峠道路（月ヶ瀬～茅野）」についても新規事業化され、防災上の観点からの道の駅の利活用がさ

らに重要になってくるものと考えられる。

災害時における道の駅「伊豆月ヶ瀬」の活用については、道路啓開の観点からの検討を始めたばかりであり、引き続き関係機関との検討体制を構築し、防災機能強化に向けた取り組みを展開していくことで、災害時に円滑に道路啓開を進め、救命・救助活動、緊急物資の輸送等をより一層迅速に行えるように努めていきたい。

謝辞：本論文の作成にあたり、各種助言をいただきました関係者の皆様にこの場をお借りして御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省：HP「道の駅」の概要、
(<https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/outline.html>)
- 2) 総務省消防庁：大規模災害時の救助・捜索活動における関係機関連携要領、2022 年
- 3) 静岡県東部地域道路啓開検討会：静岡県東部地域における道路啓開行動計画（令和 3 年度改訂版）7 ページ、2022 年
- 4) 伊豆市防災会議：伊豆市地域防災計画共通対策編、2022 年