

「道の駅」による地方創生イノベーション



京都大学大学院教授・内閣官房参与
藤井 聡

「全国チェーン店」で地方衰退

普段、私たちが野菜や魚、肉などを買う場合、それを買うことが地域や社会にどのような影響を及ぼしているかを考えることは、ほとんどない。美味しいか安いかわか新鮮か——そういう基準で選択するのが一般的だ。同じことが「外食」についても言える。そこで食事することがどのような社会的影響を及ぼしているかに思いを馳せる人など、ほとんどいない。

しかし実際のところ、どこで買い物や食事をするかという判断は、実に大きな影響を地域社会にもたらしている。

例えば、筆者が行った研究では、10,000円の生鮮食品を買った場合、それが「地元商店」であればおおよそ5,300円が「地域」の人々に戻ってくる一方、「全国チェーン」の場合、「地域」に戻ってくるオカネはたった2,000円程度に過ぎない、ということが示されている（以上は京都市の場合だが、岡山市で行った調査でもほぼ同様の傾向であった）。つまり商店街で買い物をした場合、地域外に流出するオカネは支払いの半分以下の4,000円台に抑えられる一方、全国チェーンのスーパーで買い物をしてしまえば、地域の外に支払いの大半である8,000円程度も流出してしまうことになる。

だから人々が皆、「地元店」でなく「全国チェーン」で買い物しているような地域では、その地域経済、地域産業は瞬く間に衰退する。

近年、あらゆる地方都市が衰退の憂き目にあっているが、その背後には「全国チェーン店」の普及と「地元店」の衰退による「地域マネーの域外流出」が大きく関わっていたのである。

「道の駅」で地域活性化

そんな中で、この「地域マネーの流出」を食い止めるとともに、「域外マネーの吸収」を図り、1) 地域の資産を形成し、2) 雇用を生み、3) 地域産業を活性化すること等を通して地域活性化、地方創生を図る、という「地方創生イノベーション」とでも言うべき取り組みが、今、全国で官民連携の下で始められている。

「道の駅」と呼ばれる事業だ。

クルマを利用する読者の方なら、「道の駅」の存在はよくご

存じだろう。国道や県道沿いにつくられた、高速道路のサービスエリア(SA)、パーキングエリア(PA)のようなものだ。ただし、SAやPAは主として、ドライバーの休憩施設という色合いが濃いのが、「道の駅」はそれ「以上」の存在だ。つまり、ただ単にドライバーが休憩するだけでなく、さまざまな「付加価値」が提供されている。その土地の特産品やグルメサービス、観光情報、さらには、それ自体が観光の目的地となるような「観光施設」もつくられている。

だから今、全国の「道の駅」は、単にその道路を利用している人の休憩施設としてだけでなく、地元の人々の「買い物」や「食事」の場所にも活用されはじめている。さらには、より広域の近隣地域の人々の観光や買い物の「目的地」としても認識され、場合によっては立派な「観光地」の一つとしても活用され「集客施設」としても十分に機能している。

だから一部の「道の駅」はすでに、例えばイオングループなどが手掛ける超大型ショッピングモール（以下、超大型モール）のような存在になっている。超大型モールもまた、単なる買い物施設以上の、休日を家族で過ごす「観光施設」のような機能を持ち始めているからだ。

ただし、利用者側からみれば「超大型モール」も「道の駅」も類似した機能を持つものであったとしても、地域社会、地域経済の観点から言うなら両者は天と地ほども異なる。

冒頭で指摘したように、全国チェーンのモールと地元商店とでは、そこで出費されたマネーの「地域への還元率」あるいは「域外への流出率」が全く異なるからである。そもそも「道の駅」に入っている商店は、地元資本の地元商店が主流だ。しかも、そこで扱われる商品も食材も、「政策的」に、つまり「意図的」に地域の産物が使われている（その意味において、先に紹介した京都や岡山の事例よりも、域外流出率はさらに低く押さえられる）。したがって、全国チェーンのモールが繁盛すればするほど地域マネーが域外に流出し、地域の経済や産業が徐々に衰退していく一方で、「道の駅」が繁盛すればするほど、広域から集められた人々が出費したマネーがその地域に流入し、活性化していくのである。

「道の駅」とは何か？

ここで少し、「道の駅」とは一体どういうものなのかを簡単にまとめておこう。

「道の駅」とは、基本的に駐車場、休憩施設、地域振興施設で構成される、道路沿いに整備された施設である。その事業の主たる主体は、国と自治体であり、「登録」は国(道路局)が行っている。

最初に「道の駅」がつけられたのは、平成5年(1993年)。その頃は国道等の幹線道路沿いにつくられたが、その後、さまざまなレベルの道路にもつけられ、2017年3月時点で、全国に1,107か所登録されるに至っている。

この、「道の駅」は基本的に次の三つの機能を持つものとして整備されている。

第一に、道路利用者のための「**休憩機能**」。これを整備することは、国道や県道、市道等を管理する国や自治体の道路部局の仕事だ。

第二に、道路利用者や地域の人々のための「**情報発信機能**」。その地に観光で訪れた人々への情報提供や、地域の人々のための防災情報なども提供される。その地の産物を販売することも広義の「情報発信」と言うこともできる。この機能の強化は、道路部局のみならず、地元自治体の仕事だ。

第三に、こうした情報発信、地産地消、観光振興等を通して、それらの事業に携わる、国、自治体から、その地域の産業組織(農協や漁協)、地元住民、地元コミュニティ等が「連携」し、地域社会を活性化する「**地域連携機能**」だ。この仕事は、それにかかわるすべての部局、組織が担う。

以上の三機能が、「道の駅」の基本的な機能だが、これらは結局いずれも、「地域活性化」につながるものだ。だからこれらを通した「**地域活性化機能**」が「道の駅」の第四番目の機能だと定義することができよう。

いずれにせよ、「道の駅」は20年以上前には存在せず、当時はあったとしてもせいぜいトイレと駐車場という最小限の施設だけだった。しかし90年代から、上記のような多様な意味を持つ施設として整備されるようになり、今となっては当初では誰も想像しなかったような成功事例が全国に広がり始めている。

400万人の買い物客を集める道の駅: 富士川楽座

ここで、道の駅が如何に地方創生に役立ち得るのかを、最大で年間約400万人の買い物客を誇る「道の駅・富士川楽座」(以下、「楽座」と呼称)の例を通して紹介してみよう。

「楽座」は、静岡県道(富士川身延線)と東名高速道路の双方沿いにつくられた、静岡県富士市に位置する道の駅(写真-1)。駐車場はもちろん「県道側」にも「高速道路側」にもつけられていて、双方の道路利用者が利用できる(なお、高速道路側については富士川SAと隣接している)。

この「楽座」の中心となる施設が、地元自治体(旧富士川町)がつくった五階建ての施設だ(写真-2)。



写真-1 道の駅・富士川楽座位置図



写真-2 道の駅・富士川楽座の全景写真

この施設は、「アミューズメント・モール」となっており、市場やレストランだけでなく、ギャラリーやプラネタリウム、展示場などもつけられている。筆者が訪れた時には、展示場では「ダンボールで遊ぼう!」というキャッチコピーの「ペーパーワールド」が開催され、多くの子供達で賑わっていた。

ギャラリーでは富士市の地元の方が個展を開いていた。担当者によれば、このギャラリーは町中に「ギャラリー」としてつけられた施設よりも、出展者にとって人気だと言う。なぜなら、この「道の駅」の方が、来場者が多くかつ多様だからだと言う。つまりこの「道の駅」が、地域の文化芸術振興にも役立っているわけだ。

あわせて、後のノーベル物理学賞の受賞に結びつく研究業績を残した、富士市名誉市民の戸塚洋二氏を顕彰する常設展示施設「戸塚洋二ニュートリノ館」が開設されていた。この展示は、物理学という「堅い」教育的情報を広くに提供するものであると同時に、地元の誇りを喚起・アピールする機能も果たしている、と言えよう。

ただし、このモールの中で最大の目玉はやはり、レストランと市場だ。

レストランでは、「しらす」や「さくらえび」はじめ、可能な限りの地元の名産品、食材が使われている。また、地元の特産

品を販売する市場は、多くの人々で賑わっていた。

また、このモールに隣接してつくられた「ふじのくに楽座市場」では、地元の提携農家から毎朝、その朝収穫したての野菜を入荷し、販売している。それは地元の農協の指導の下行われているとのこと、通常の全国チェーン店にはない、農協が長年培ったノウハウに基づいて新鮮かつ安心な野菜が提供されている。地域の消費者にしてみればこうした新鮮な野菜を手に入れられる商店は限られていることから、とりわけ地域住民に大人気だと言う。

なお、「楽座」におけるこれら諸事業は、それが開設された平成12年から、民間企業である「富士川まちづくり(株)」(以下、「運営会社」と略称)が運営しているが、彼らによれば、今、非正規雇用も含めれば、この道の駅事業を通して200人以上の雇用を生み出しているとのこと。

このように「楽座」では、地元の食材や特産品が集中的に販売され、地元の産業を大いに活性化する効果をもたらしたと同時に、この地域に多くの雇用を生み出している。さらには、地元住民を含めた多様な利用者に良質な食事や食品を提供するのみならず、科学技術情報やギャラリーを通じた地域の文化芸術振興機能も果たしている。

文字通り、この「道の駅」富士川楽座は、ドライバーへの休憩機能や情報提供機能以上の「付加価値」を生み出し、それらを通して「地域を活性化」させているのである。逆に言うのなら、この地に「道の駅」がなく、単にSAだけが設置されているだけだったのなら、これらの地域活性化効果は、いずれも全く生じていなかったのである。この点を踏まえるなら、公的資金も注入したこの「道の駅事業」という官民連携事業は、極めて秀逸な地方創生事業となっているのである。

なぜ、富士川楽座は成功したのか？

ではなぜ、「楽座」はこれだけの大成功となったのだろうか？

先に「楽座」の買い物客数は最大で約400万人だと紹介したが、ギャラリーや展示等を見に来ているだけの来訪者を含めれば、例えば500万人や600万人程度の人々が毎年訪れていることになる。大都市圏郊外の何万平米という広大な土地に巨大資本が投下されてつくられる超大型モールでも年間目標者数は1,000万人程度であることを踏まえるなら、この地方部で、自治体主導による(超大型モールとの対比で言うなら)より少ない投資金額でつくられた「道の駅」が、これだけの集客を得ている事実は驚愕に値する。しかも、自治体主導の「地域活性化」を企図した取組みはおおよそ「地味」になりがちであり、超大型モールと対抗できる程の力を発揮するなど、通常は望むべくもない。

その第一の秘密は、やはり「道」にある。

そもそも、この「道の駅」は、大量の交通量を誇る東名高速道路沿いにつくられている。そして彼らは、仮にその「道の駅」に何も魅力もなくとも、大量の人々が休憩のために常に

訪れる。そして、彼らの多くは、休憩がてら少々の出費をすることを厭わない。折しもこの「道の駅」は、SAに隣接して設置されているから、この地に「道の駅」をつくるだけで自動的に一定の集客ができる構図にあるわけだ。

しかも、この「道の駅」は都市間交通である道の駅だけでなく、地域内の交通を支える県道の沿線でもある。したがって、高速道路利用者とは異なる県道利用者からの集客も期待できる。

つまり、「商売をするときは人通りの多いところでやるべきだ」という一般的な鉄則こそ、「楽座」の成功の第一の理由なのである。

そしてその成功の第二の理由は、「富士山」にある。

東名高速道路のSAやPAの中でも、この「道の駅」が隣接している「富士川SA」ほどに、世界文化遺産の一つである「富士山」の眺望が素晴らしいところはない。東名高速の利用者にとってこの富士山の眺望は、東名ドライブのハイライトだ。だから、通常の休憩所以上の集客が可能である。これが、その成功の第二の理由だ。

そして第三の成功の理由はやはり、この「道の駅」の「地域住民にとっての魅力」である。もしも、「この富士山の眺めがよいSAが隣接している」ということだけが成功の理由なら、高速道路側からの利用者が圧倒的多数となり、県道側からの利用者はごく一部にとどまるだろう。しかし実態はそうではない。運営会社の担当者の話によれば、高速道路側と県道側の顧客は、それぞれおおよそ半分半分程度だと言う。そもそも、県道の交通量は高速道路のそれ(6.9万台)よりもはるかに少ない2.1万台しかない。それにも関わらず、高速道路側からの顧客に匹敵する数の利用者が訪れているということはつまり、「この道の駅をわざわざ目的地にして訪れている顧客」が大量に存在しているということを意味している。朝採れたての野菜を昼夜を問わず買える場所は、この地域にはここ以外にほとんど存在していないし、買い物も食事もできるちょっとしたアミューズメント施設もある(しかも今年には「観覧車」も、隣接敷地内にオープンしている)。品揃え的には超大型ショッピングモールや都心の方が魅力的だろうが、この「楽座」でしか味わえない楽しみもあるのだから、「楽座」にわざわざ行く日があってもいい、ということなのだろう。

つまり、この「楽座」の成功は、1)大量の通過交通がある道路沿いにつくられたこと、2)そこからの眺望が優れていること、3)提供している商品・サービスそれ自身が魅力的であること、という三つの理由によって支えられているのである。

「地域活性化」の最大の原動力は「行政の意志」である

ただし、この「楽座」が単なるビジネスの成功を超えた「地方活性化の成功例」となっている最大の理由はやはり、この「楽座」の整備と運営そのものが「行政の政策」として行われた点にある。

駐車場は県や旧日本道路公団等の「道路管理者」がつくり、その他モール等の関連施設は、国(旧自治省)の補助を受けた基礎自治体(旧富士川町)がつくった。「楽座」のSAとの接続にあたっては国(旧建設省)の特別の制度(PA・SAを活用した地域拠点整備事業)が活用されている。そして民間の運営会社には基礎自治体(旧富士川町)や地元の商工会、農協等が出資していることから、その経営方針には「地域経済への貢献」が明確に謳われている。これこそ、地域の産物が徹底的に活用され、「地方活性化効果」を生み出している最大の理由だ。

つまり、行政側に、地域活性化という明確な政策的意志があり、その意志の下でこの「楽座」が運営されているからこそ、単なるビジネスを超えた「地方活性化」の成功事例となっているのである。もしも、そうした公的な意志なく、単なる利潤追求だけなら、どれだけ多くの売上があってもそれらは結局、地域外に流出し、地域活性化どころかかえって地域経済の疲弊にすらつながりかねなかったのである。

さらに言うなら、「楽座」の成功における最重要ポイントである高速道路や魅力的な眺望を持つSAに接続しつつ、県道にも接続させる場所に施設をつくる——というプロジェクトは、制度上、民間だけの力では到底できないものだ。だからこの点から言ってもやはり、さまざまなレベルの行政の働きがなければ、この成功例はあり得なかったのである。

無論、その「楽座」の運営や、運営会社に出資している行政以外の組織、さらには販売される地域産物の生産はすべて「民間」が行っているものであるから、この「楽座」の成功は、行政の力だけでは当然成立するはずはなかったことも付言しておきたい。つまりこの「楽座」の成功は、官だけでも民だけでもない「官民連携」が生み出したものなのである。

「道の駅」は地域活性化を導く「重要装置」である

以上の「楽座」の成功事例は、「道の駅」という枠組みに基づく適切な官民連携を図れば、「巨大資本の利潤獲得装置である超大型モール」にも対抗し得る「地方創生」が可能であることを示している。

もちろん官民連携は「道の駅」の専売特許ではないが、とりわけ地方部において「クルマ社会」がここまで進展してきた今、広域からより多くの集客を図り「域外マネー」を吸収して地方活性化を図るためには「道路」の活用が極めて有望であることは間違いない。だから地方創生を図らんとするのなら、旧来型の「鉄道駅」を中心としたプロジェクトに加えて「道の駅」を中心としたプロジェクトもまた進めねばならないのである。

そもそも、「地方創生」の行政的意志を受けたこれだけの規模の「小売り商業施設」が、この「道の駅」以外にあるのかと

考えれば——筆者には思い当たらない。仮にあったとしても、集客において何よりも重要な「交通アクセス性」が「道の駅」程に容易に確保できる施設は希有だろう。「休憩施設」が道路沿いにあるのは当たり前だが、「地方創生」にとっては「道の駅」の高い交通アクセス性は大きい魅力なのだ。だから、「道の駅」を単なる「休憩施設を延長したもの」と捉えるのではなく、「地方創生装置」として明確に認識することが、全国各地の地方創生のために今、求められているのである。

すなわち、「楽座」のように、「大量の通過交通からの集客」や「良質な交通アクセス性」という「道の駅」の強みを最大に発揮しつつ、そして(例えば富士山などの)その地の「観光資源」を最大限に活用しながら、利用者に「良質なサービス」を提供することの引き換えに「域外マネー」をしっかりと吸収していく。そしてそれを通して、1)地域産業を育成し、2)雇用を生み出し、3)地域住民にも資する良質な商業・娯楽サービス施設(という地域資産)を形成する。こうすれば、「道の駅」利用者は、その土地ならではの良質なサービスを楽しめると同時に、地域社会は潤い、活性化し、創生していくのである。

「道の駅」を活用した「地方創生イノベーション」

規制緩和やあらゆる行政サービスの民営化が主流の今、あらゆる地域の地域社会の「富」は、「ビジネス(商売)の論理」に基づく大都市の大資本達によって、取奪され続けている。そんな中、「道路」というネットワークの公共物を活用した「道の駅」を通じた地方創生は、「パブリック(公共)の論理」の下で地域社会を防衛し、活性化していく数少ない実効性ある、有望なアプローチなのだ。

おそらく全国各地には、「楽座」と同様の成功が期待できるポイント(あるいは既設の「道の駅」)が、数多くあるに違いない。だからまずは全国各地の「道の駅」の一つ一つを単なる「休憩施設の延長」とみなすのではなく「地方創生の装置」とみなしたうえで、「さらに集客を増やし、さらに地域産業を活性化していくことは可能か?」という視点で詳細にチェックしていくことが必要だろう。あるいは、「楽座」のような「道の駅」が整備できないかという視点で既存のSAやPAの一つ一つを網羅的にチェックしていくというアプローチもあり得よう。

いずれにせよ、今、じり貧に陥った全国各地の地方の創生を図るには、発想の転換が求められている。そんな中で、「道の駅」を「地方創生装置」とみなす新たな発想の下で「地方創生イノベーション」を進めていくことが今、強く求められている。本稿がそうした第二、第三の「楽座」の誕生につながらんことを、心から祈念したい。