

千曲市地域防災拠点・道の駅基本構想 概要版

令和6年9月

1. はじめに

千曲市(以下、「本市」という。)は、中央に千曲川が流れ、豊かな自然と古から続く戸倉上山田温泉やあんずの里、令和2(2020)年に日本遺産「月の都千曲」に認定された姨捨の棚田地域一帯など、豊富な地域資源や歴史・文化的遺産に恵まれるとともに、長野県の交通の要衝として様々な産業が集積し、発展を続けてきました。

しかし、近年、人口減少・少子高齢化が進む中で、地域課題や市民ニーズの多様化・複雑化により様々な課題に直面しています。特に、本市は令和元年東日本台風により甚大な被害を受けたことから、**災害に強く持続可能なまちづくり**を進めており、防災・減災対策に係る施設の整備が求められています。

そこで、本市では地域の防災拠点として機能する「道の駅」の一体的な整備を検討することとしました。道の駅は、令和6(2024)年1月に発生した能登半島地震において、災害対応車両・ヘリコプターの発着場、支援物資の集配場等の災害対応拠点として活用されており、防災拠点としての重要性が高まっています。また、平常時においても、**地域の振興拠点や観光拠点**等としてフェーズフリーに活用することが期待されます。

本構想は、「地域防災拠点・道の駅」の整備を進めるにあたって、導入機能や事業手法等の基本的な整備の方向性を示すことを目的とします。なお、事業の検討にあたっては、本市の実情に合わせた施設整備・運営とすることを念頭に置き、**周辺との調和や段階的な整備にも留意**して進めます。

2. 地域防災拠点・道の駅の必要性

本市における地域防災拠点・道の駅の必要性を以下の5つの観点から整理しました。

防災	『第三次千曲市総合計画』では、“災害時に避難が可能で、救援活動や復旧・復興活動の拠点となる地域防災拠点(防災道の駅)の整備を推進”と方針が示されている。 - 市内全域のほとんどが災害危険区域となっており、車で避難できる場所や駐車スペースも少ないことから、地域の防災拠点が必要である。
農業・観光振興	『千曲市都市計画マスタープラン』では、“本市の歴史、文化、自然等の情報を全国に発信し、交流機能を担う「道の駅」の整備を検討します。”と方針が示されている。 - あんずを始めとした果樹や野菜等の千曲市の特産物の販売を始め、6次産業化を見据えた加工品の販売等を段階的に推進し、千曲川ワインバレー等との連携も踏まえ、農業観光振興と併せて、雇用の創出に寄与する、農業振興・観光振興の拠点が必要である。
交通結節機能	- 長野県内には53箇所の道の駅が設置されている(令和5年9月現在)が、人口密度の高い長野市(中条、信州新町、大岡は除く)、本市、須坂市、坂城町には道の駅はない。 - 本市周辺の道の駅は、ほとんどが駐車台数が100台に満たない小型版である。また、安全かつ快適な道路交通環境のためには、本市に24時間利用可能な道路休憩施設が必要である。
住民生活	地域の消費を促すとともに地域コミュニティを活性化させるため、地域住民の生活利便性の向上に資する施設が必要である。
持続可能な管理運営	- 適切な投資に基づく健全な経営を目指し、官民の分担に留意の上、事業候補者のニーズや事業方式を踏まえ、持続可能な管理運営方針を立案することが重要である。 - 変化する地域の状況や需要に応じた導入機能とするため、段階的な整備を想定する。

3. 基本理念とコンセプト

【基本理念】

地域防災機能と地域振興機能等を併せ持つ施設として、以下に掲げる課題の解決に向け「地域防災拠点・道の駅」を整備します。

(ア)地域防災力の向上

(イ)本市の優良な農産物をはじめとする、地域資源の活用による地域経済の好循環

(ウ)来訪・再来訪につながる本市の魅力発信

(エ)本市の立地優位性を活かした交流人口の増大

(オ)地域住民の日常的な利用による生活利便性の向上と定住人口の増大

【コンセプト】

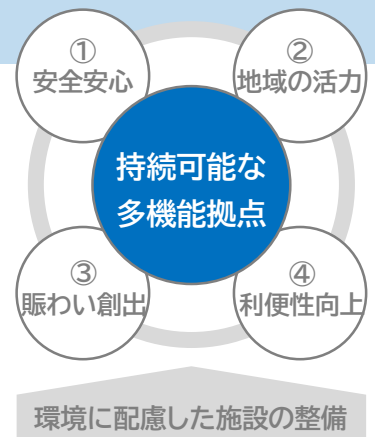
活力ある地域社会を創造する持続可能な多機能拠点
～千曲市の農業・自然・文化を活かし、安心安全で豊かな暮らしを創造する～

4. 導入機能

基本理念とコンセプトを踏まえ、本事業における導入機能を整理しました。

- ◎ 誰もが安全で安心して利用できる ➡ ① 地域防災拠点
- ◎ 地域に活力を与える ➡ ② 農業振興拠点
- ◎ 地域に賑わいを創出する ➡ ③ 観光情報拠点
- ◎ 地域の生活利便性を向上させる ➡ ④ 生活関連拠点

※全体的事項：環境に配慮した施設の整備



①地域防災拠点	地域の一時避難や情報取得及び発信を主軸とした地域防災拠点の形成 【例】・総合的な防災機能及び一時避難場所の確保 ・周辺避難所と連携した被災情報の取得及び発信 ・平常時、災害時を問わないフェーズフリー機能 等
②農業振興拠点	地域産業を活性化させる販売機会、認知・体験機会の創出 【例】・市場と連携した産直販売やマルシェによる農業の活性化 等
③観光情報拠点	交流人口の増加に資する地域の魅力発信拠点の創出 【例】・地域の魅力・観光資源の発信 ・観光客のニーズに合った観光情報の提供 等
④生活関連拠点	地域住民の生活利便性を向上させる生活サービスの充実 【例】・生活必需品(生鮮3品)の販売 ・公共サービス窓口機能の一部設置 等
全体的事項	地域の持続可能性を高める環境に配慮した施設の形成 【例】・施設全体のエネルギー効率化 ・ZEB基準を満たす環境性能 等

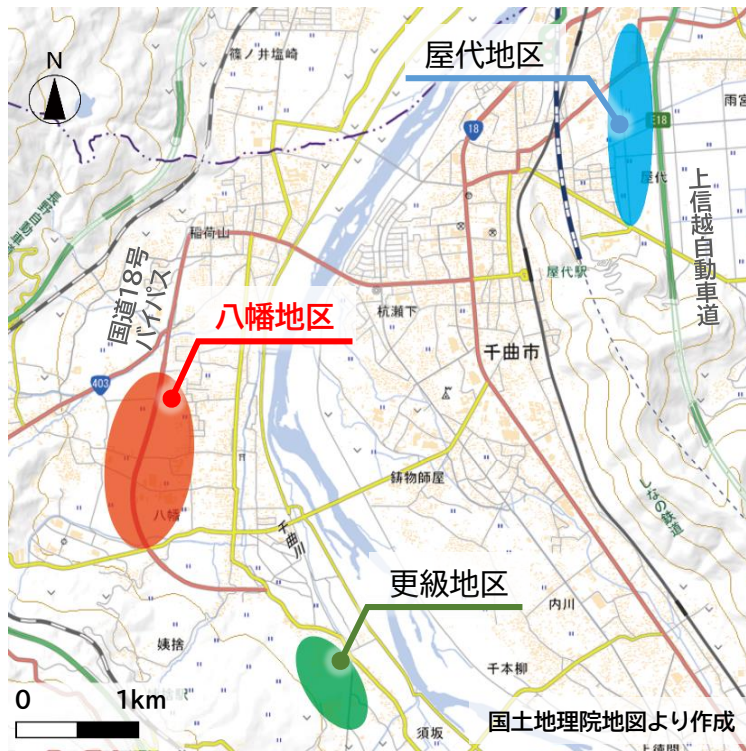
5. 立地計画

(1)候補エリア(八幡地区※)の概要

令和3(2021)年度実施の「千曲市道の駅(地域防災拠点)設置可能性概要調査報告書」において、候補エリアとして、更級地区(さらしな里古代体験パーク北側)、八幡地区(国道18号バイパス周辺)、屋代地区(上信越自動車道西側)が挙げられています。

その中で**八幡地区**は、自然災害の危険度が低く、平坦で整形した敷地が確保できるなど、**地域防災拠点、多機能拠点へ発展**できる可能性も高いことから、最適地とされています。

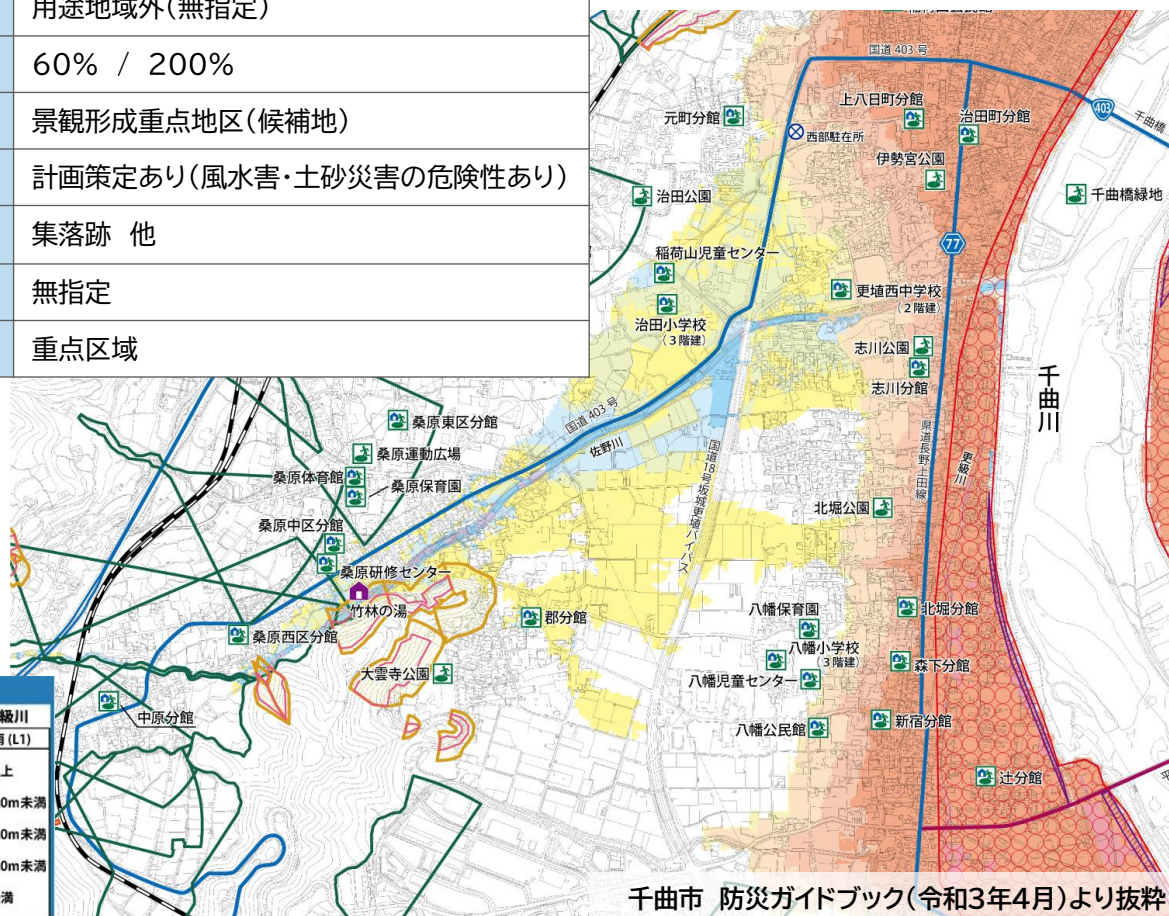
八幡地区は、国道18号バイパス沿いに位置し、県道長野上田線、長野自動車道の主要幹線道路が通っています。また、市街地との関係性も強く、一帯は平坦な農地が広がっています。
※国道18号バイパス・県道姨捨停車場線の交差点(八幡峯交差点)～国道18号バイパス・国道403号の交差点(治田小学校東交差点)までの区間



区域区分	非線引き区域
用途地域	用途地域外(無指定)
建ぺい率/容積率	60% / 200%
景観計画	景観形成重点地区(候補地)
地域防災計画	計画策定あり(風水害・土砂災害の危険性あり)
埋蔵文化財包蔵地	集落跡 他
立地適正化計画	無指定
歴史的風致	重点区域

土砂災害警戒区域等
土砂災害特別警戒区域(急傾斜)
土砂災害警戒区域(急傾斜)
土砂災害特別警戒区域(土石流)
土砂災害警戒区域(土石流)
土砂災害警戒区域(地すべり)
家屋倒壊等氾濫想定区域
河岸侵食による区域
氾濫流による区域

想定浸水深
千曲川
想定最大規模降雨(L2)
10.0～20.0m未満
5.0～10.0m未満
3.0～5.0m未満
0.5～3.0m未満
0.5m未満
佐野川・更級川
計画規模降雨(L1)
5.0m以上
2.0～5.0m未満
1.0～2.0m未満
0.5～1.0m未満
0.5m未満



千曲市 防災ガイドブック(令和3年4月)より抜粋

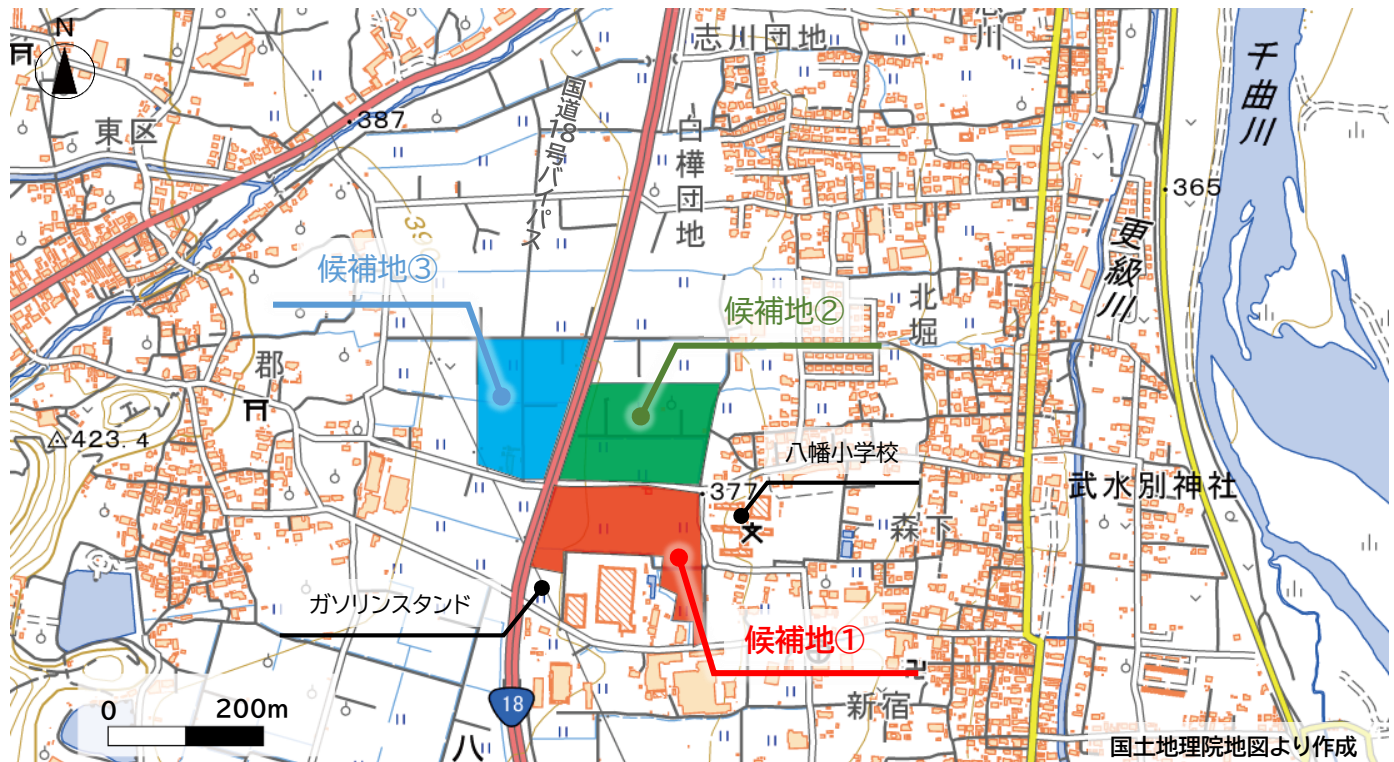


(2)候補地の検討

以下の観点に着目して、八幡地区内で候補地を3箇所抽出し、比較検討を行いました。

- ・**地域防災拠点**としての役割を果たす立地、土地条件であること
(将来的にヘリポートを整備することも想定し、送電線等の上空の障害物の影響が少ないという条件を含む)
- ・周辺施設や既存市街地との**連携可能性**があること
- ・国道18号バイパスと接道しており、**アクセス性**が良好であること

今後、周辺の土地利用状況や関係機関との協議等を踏まえながら、段階的な整備を検討します。



候補地	候補地①(約3.0ha)	候補地②(約3.1ha)	候補地③(約3.0ha)
浸水想定区域	○	○	△ (最大浸水深0.5m未満)
周辺指定避難所との連携	○	○	△
周辺施設との連携可能性	◎ ・ガソリンスタンドが隣接 ・小学校が隣接	○	△
既存市街地との連携可能性	○	○	△
段階的な整備の可能性	○	○	○
既設道路からのアクセス性	○	△	△
生活環境に対する安全性	△ (小学校の通学路に接道)	△ (小学校の通学路に接道)	○
総合評価	既存施設や市街地と近接しており、地域防災拠点、多機能拠点としてのポテンシャルが高い 候補地① が最適(今後、周辺の土地利用の変化等を踏まえて検討)		

6. 施設概要

(1) 導入施設

1) 導入施設の整理

地域防災拠点・道の駅に求める機能を実現するために必要な施設について検討しました。なお、段階的な整備を見据え、「短期」「長期」に分けて優先順位をつけ、導入施設を整理しました。

導入機能	一次整備(短期)	二次整備(長期)
①地域防災拠点	・防災情報発信施設 ・備蓄倉庫 ・非常時にも使用できるトイレ ・芝生広場 (防災広場:災害時には車両乗り入れ可能) ・非常用電源 ・非常用照明 ・防火水槽	・芝生広場 ※拡充整備 (防災広場:災害時には車両乗り入れ可能、ヘリポート・ドローンポートとしての活用も想定) ・大屋根、ステージ ・高付加価値コンテナ
②農業振興拠点	・農産物直売所 ・農家レストラン ・就農体験案内	・農産物加工所
③観光情報拠点	・観光情報発信施設	・観光案内のコンシェルジュ機能
④生活関連拠点	・生活必需品の販売施設 ・公共サービス窓口機能の一部	・子育て支援施設(遊具等) ・カフェ、レストラン等(飲食、物販機能拡充) ・地域交通結節拠点(コミュニティバス等)
全体的事項	・駐車場 (小型車100台、身障者3台、大型車5台程度) ・トイレ ・授乳室、ベビーコーナー ・休憩機能(ベンチ等) ・道路交通、地域情報発信施設 ・太陽光パネル	・駐車場 (小型車80台、身障者2台、大型車5台程度) ・緊急用貯水槽(上水) ・雨水利用貯水槽(下水)

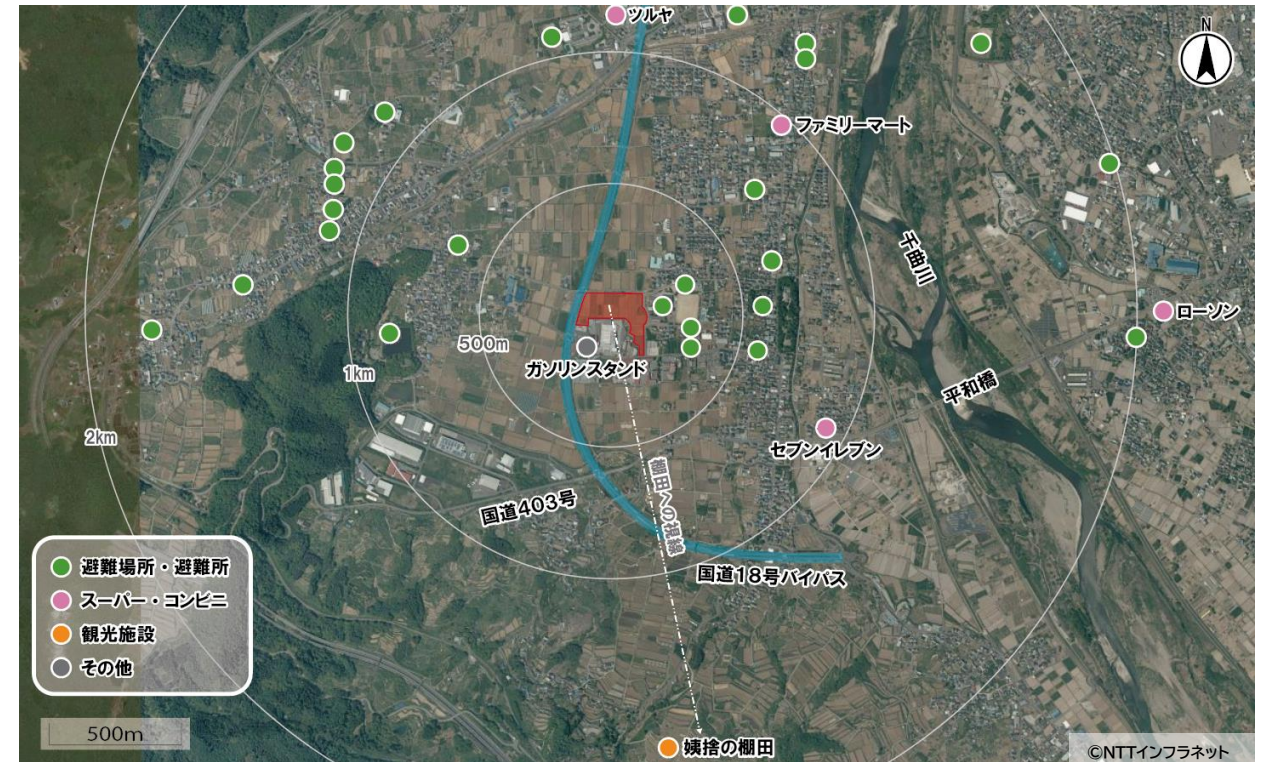
2) 導入施設のイメージ例



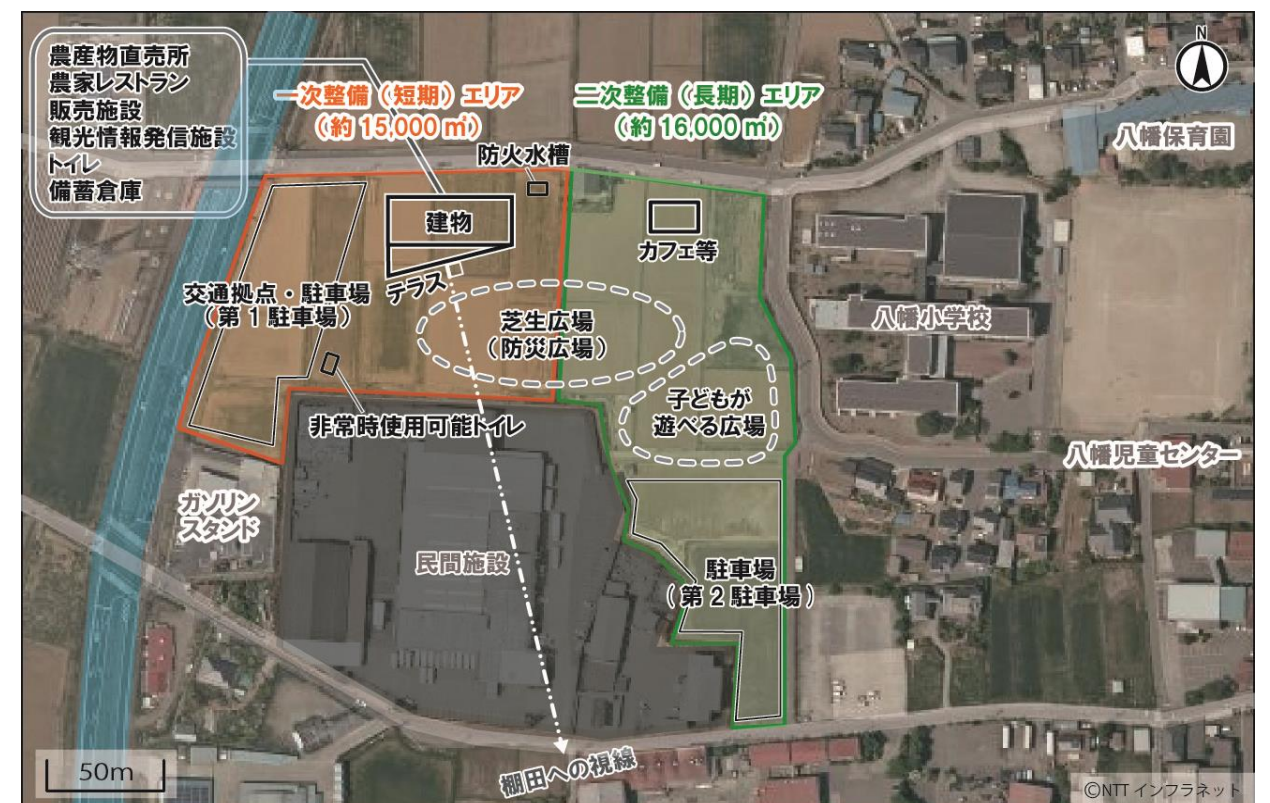
(2) ザーニング・配置計画

敷地条件等を踏まえ、ザーニング、配置計画を検討しました。国道18号バイパス側を一次整備(短期)エリア、将来的な拡張可能性を踏まえ八幡小学校側を二次整備(長期)エリアとしました。

1) 周辺施設との位置関係



2) ザーニング・配置計画検討



※災害時は芝生広場にも車両が乗り入れることを想定しています。
※ザーニング・配置計画は現時点でのイメージです。今後、関係機関との調整を踏まえて検討します。

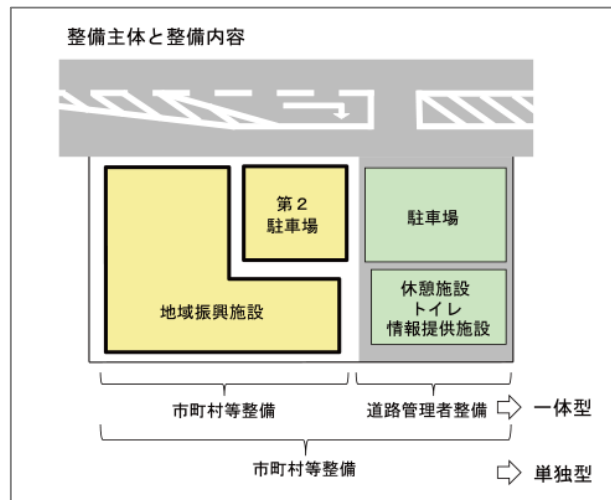
7. 事業手法・管理運営手法

道の駅の整備方法は、道路管理者と市町村長等が共同して整備する**一体型整備**と、市町村で全てを整備する**単独型整備**に分類されます。

また、道の駅などの公共施設整備には、様々な**民間活力(資金、経営能力・技術力など)の導入**が検討され、その多くが実施に至っています。官民が連携して公共サービスの提供を行うスキーム全体をPPP(官民連携)と呼び、PPPの代表的な手法の一つであるPFI方式のほか、指定管理者制度やDBO方式などがあります。その他、設計・建設に先立ち、運営事業者を先行選定するEOI方式などもあります。

今後、本事業において**円滑な管理運営**を図ることができ、事業手法について検討を進めてまいります。

【一体型整備と単独型整備の違い】



出典:国土交通省 道の駅案内HP
※全国1,213駅(R6.2月時点)のうち、一体型整備が665駅(55%)、単独型整備が548駅(45%)

【主な事業手法】

整備及び 管理運営手法	公設公営		公設民営		民設民営
	自治体直営	公設+指定管理	DBO	PFI	
概要	- 公共自ら、整備から管理運営を行う。 - トイレの維持管理や販売施設・飲食施設の運営など、施設ごとに業務委託またはテナント方式をとる場合が多い。				
官民の役割分担	施設所有	公共	公共	公共	民間/公共
	資金調達	公共	公共	公共	民間
	設計・建設	公共	公共	民間	民間
	管理・運営	公共(民間)	民間	民間	民間
スキーム図					
EOI方式	- 設計・建設に先立ち、管理運営会社を先行選定する。 - 事業検討段階から管理運営会社が参画することにより、管理運営を見据えた事業検討や施設整備が可能となる。				

※ SPC:特別目的会社(Special Purpose Company)ある特別の事業を行うために設立された事業会社JV:共同企業体(Joint Venture)複数の建設企業が、一つの建設工事を受注・施工することが目的

8. サウンディング型市場性調査

地域防災拠点・道の駅の多面的な利活用の方向性や可能性を見出すため、官民連携の取り組みの具体化に向けた、サウンディング型市場性調査を令和6(2024)年1月に実施しました。今後、民間事業者の意見を踏まえながら、事業内容・事業スキーム等の更なる検討を進めてまいります。

【参加事業者】3社(総合建設業者、企画設計コンサルタント事業者、道の駅等の企画事業者)

民間事業者からの主なアイデア

地域の文化・資源(ヒト・モノ・コト)、地域と観光客を繋ぐ地域の起点となる施設/地元農業の振興、地域の観光振興、地域コミュニティの活性化に寄与する施設/収益を得るための持続可能な仕組みづくり/災害拠点としての機能の拡充と避難訓練

9. 庁内ワークショップの実施

地域防災拠点・道の駅の整備にあたり、分野を横断した地域課題の解決を図るため、令和6(2024)年8月～9月に庁内の若手職員を中心としたワークショップを実施しました。今後も分野を横断した庁内の連携を図り、本事業を推進してまいります。

【参加者】19人(危機管理防災課、観光課、産業振興課、農林課、都市計画課、歴史文化財センターなど様々な部署から参加)

10. パブリックコメントの実施

本構想の策定にあたり、令和6(2024)年8月にパブリックコメントを実施しました。「位置づけ・必要性」「コンセプト」「防災機能」「地域振興機能」「その他の機能・施設」「施設配置」「スケジュール」「その他」のカテゴリに分け、全てのご意見・回答はHPにて公開しております。

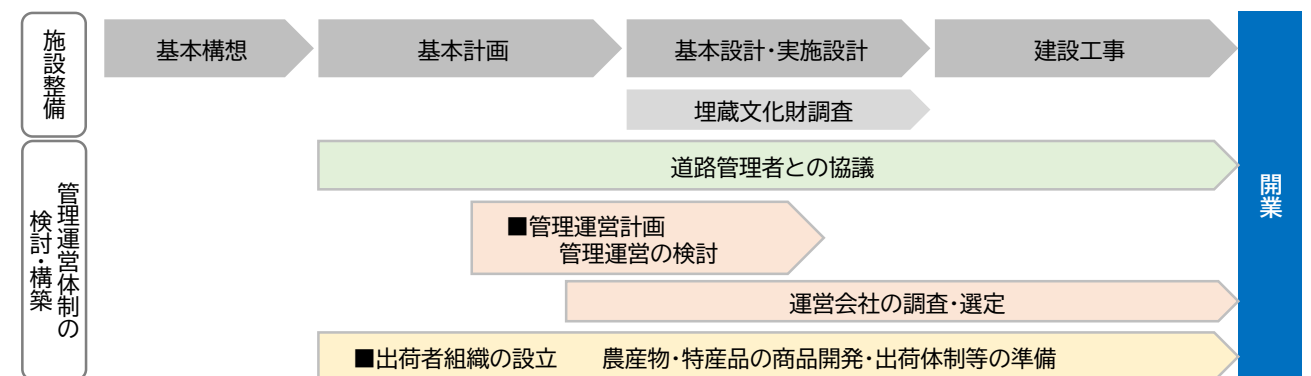
【意見提出者】8人・1団体 【意見数】87件

パブリックコメント関連ページ



11. 事業スケジュール

地域防災拠点・道の駅の開業に向け、施設整備(基本構想等の立案から建設工事)、及び管理運営体制の検討と構築(道路管理者との協議、管理運営計画、出荷者組織の設立)を実施する流れとなります。



※今後、候補地の調査及び周辺の土地利用等を考慮して、スケジュールの具体化を図ります。

12. 今後の検討課題

地域防災拠点・道の駅の実現に向けて、以下に示す項目の具体的な検討が必要です。今後、関係機関と調整を図りながら検討を行い、基本計画を策定してまいります。

1. 交通について	本施設へのアクセス動線の検討・調整/本施設の整備による交通影響の検討 等
2. 法規制について	対象地に係る法規制(埋蔵文化財包蔵地、農業振興地域等)の確認・調整・各種調査 等
3. 財源について	事業予算の確保/活用可能な補助金の整理・調整 等
4. 施設について	地権者との調整を踏まえた事業地の決定/導入する施設や規模、施設配置の具体化 等
5. 推進体制について	整備手法、管理運営手法の検討/事業スケジュールの具体化 等