

# PRI Review

## 国土交通政策研究所報 第74号 ~2019年秋季~

パースペクティブ

地域活動に参加する人は幸せになれる？

調査研究から

高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究

エイジング・イン・プレイスに資する生活支援に関する調査研究  
～郊外団地における買物支援サービスについて(中間報告)～

多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究

所有者不明土地の活用について -「みなし放棄制度」の提言-

PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

# PRI Review

第74号 ~2019年秋季~

## 目 次

### □パースペクティブ

<b><u>地域活動に参加する人は幸せになれる？</u></b> . . . . .	2
	前総括主任研究官 要藤 正任

### □調査研究から

<b><u>高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究</u></b> . . . . .	8
	主任研究官 岩元 崇宏、主任研究官 竹内 龍介、前研究官 金子 希美

高齢化が進展する中、営利を目的としない「互助」による輸送も注目されている。本調査研究は、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行う NPO 法人等の団体を対象にアンケート調査等を行い、その運営の実態や課題を把握し、持続可能なサービスを行うための工夫等について検討することを目的としている。本稿では、3年後の見通しに関する設問の回答を軸に分析した結果を主に紹介する。

<b><u>エイジング・イン・プレイスに資する生活支援に関する調査研究</u></b> <b><u>～郊外団地における買物支援サービスについて(中間報告)～</u></b> . . . . .	24
	研究官 石井 義之、主任研究官 橋本 裕樹

エイジング・イン・プレイスの推進が求められる中、高齢者にとって移動販売の実施等により日常生活圏内の利便性が確保されることは重要である。本研究では、求められている移動販売のあり方や、団地において移動販売を継続的に実施する上での課題等について検討している。本稿では、2018年度に実施したアンケート調査の結果概要について報告する。

<b><u>多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究</u></b> . . . . .	36
	主任研究官 竹内 龍介、主任研究官 岩元 崇宏、前研究官 高久 真以子、 前研究官 中村 卓央、前研究官 尾崎 光政

人口減少及び小規模需要への対応等による民間事業者のバス路線の運行が困難な地域等において、地域実情に応じた自治体主導によるコミュニティバスや、デマンド交通などの導入が増加している。本調査研究では、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出し、デマンド交通及びコミュニティバスを導入している自治体へのアンケート調査を通し、デマンド交通及びコミュニティバスの取組内容の違い並びに、導入効果の発現割合が多い取組を分析する。

**所有者不明土地の活用について ―「みなし放棄制度」の提言― . . . . . 68**

政策研究官 福田 充孝

所有者不明土地を公共的な事業のために活用する手法の一つとして、「みなし放棄制度」を提言する。

**□PRI Review投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集 . . . . . 84**

これらのコンテンツはすべて 国土交通政策研究所のホームページからダウンロードできます。  
URL : <http://www.mlit.go.jp/pri>

本誌の内容を転載・引用される場合は、国土交通政策研究所までご連絡ください。  
(連絡先は裏表紙を参照)

## 地域活動に参加する人は幸せになれる？

前総括主任研究官 要藤 正任<sup>1</sup>

### 1. はじめに

「幸福」はおそらくすべての人が欲するものの一つである。しかし、本年3月に公表された『世界幸福度報告書 2019』(World Happiness Report 2019)では、我が国の幸福度は調査対象となった156の国や地域の中で58位であり、主要先進国中最低となっている。なぜ、我が国の幸福度はこのように低いのだろうか？

『世界幸福度報告書 2019』では、幸福度のランキングのほかにも国や地域の幸福度の違いを考察するための分析が行われている。具体的には、「1人当たりのGDP」(GDP per capita)、「社会的支援」(social support)、「健康寿命」(healthy life expectancy)、「社会的自由」(freedom to make life choices)、「寛容さ」(generosity)、「汚職の無さ」(freedom from corruption)、という6つの要素と幸福度との関係について定量的な検証が行われており、幸福度の違いの約3/4はこれらの6つの要因で説明されるとしている。そして、6つの指標それぞれのランキングをみると、我が国に関しては、「健康寿命」は2位となっているものの、「1人当たりのGDP」は24位、「汚職の無さ」は39位、「社会的支援」は50位、「社会的自由」が64位であり、「寛容さ」は92位となっている。各評価項目の幸福度への影響の大きさからは「寛容さ」が低いことの影響はそれほど大きくはないように思われるが、今後、我が国の幸福度を考える上でこの「寛容さ」の役割を考えることは重要と考えられる。

ここでいう「寛容さ」は、寄附に関する質問により評価されたものであるが、広い意味では他人に対して自分のもつリソースを提供することと捉えることができる<sup>2</sup>。実際、『世界幸福度報告書 2019』では、寄附の他にもボランティア活動への参加に着目した考察が行われており、幸福度との関係についてのこれまでの実証研究が丁寧に紹介されている。そして、寄附については幸福度への因果関係が認められるものの、ボランティア活動についてはその因果関係は明確ではないとされている。

ボランティア活動に参加することで幸福度が高まるのであれば、人々が積極的にボランティア活動に参加できるような社会環境を整えることで、人々の幸福度を高めることができるかもしれない。しかし、ボランティア活動に参加することで幸福度が高まるのではなく、幸福度が高い人が他人を思いやる気持ちを持つようになることでボランティア活動に参加しているのであれば、ボランティア活動への参加を促すという取り組みを行っても幸福度に対する効果は期待できない。このため、幸福度への因果関

<sup>1</sup> 本稿における見解・意見はあくまで筆者の個人のものであり、国土交通政策研究所及び筆者の所属する機関の見解・意見ではない。

<sup>2</sup> 「寛容さ」の評価には、米国ギャラップ社が行っている「ギャラップ世論調査」(Gallup World Poll)の“Have you donated money to a charity in the past month?”という質問の結果が用いられている。

係を明確にすることは、ボランティア活動への政策的な支援の意義を明らかにする上でも重要なポイントとなる。

この点に着目し、本稿では近年関心が高まっているエリアマネジメントのような地域活動への住民参加が、その人の幸福度とどのような関係があるのか、また、そうした活動に参加することで幸福度を高めることができるのかを検討したい。具体的には、インターネット・アンケート調査の結果を用いて因果関係に配慮した分析を行い、地域活動への参加が幸福度に与える影響を検証する。これらの検証結果は、まちづくりや地域づくりへの積極的な住民参加を促すことは、地域の活性化だけではなく地域住民の幸福度を高めることにもつながることを示唆している。

以下、第2節では分析に用いるデータについて紹介し、それを用いて地域活動と幸福度に関する予備的な考察を行う。第3節ではデータを用いた定量分析を行い、幸福度からの逆の因果関係に配慮しても地域活動への参加は個人の幸福度を高める可能性があることを示す。第4節がまとめである。

## 2. 分析に用いるデータ及び予備的な考察

本稿の分析に用いるデータは、インターネットによるアンケート調査から得られたデータであり、年齢、性別などの回答者の属性に加え、地域活動への意識や参加の程度、幸福度に関する回答が含まれている<sup>3</sup>。このアンケート調査では、地域活動を「地域資源を守り充実させるための取組み」と定義し、自治会・町内会が行う地域の清掃や商店街組合が行うまちおこし、ボランティア・グループによる地域の防犯活動や子育て支援活動などを地域活動の例として示したうえで、地域活動への参加頻度について、「ほぼ毎週」「月に2～3日程度」「月に1日程度」「年に数回程度」「活動していない」の5つの選択肢の中から回答してもらっている。また、幸福度に関しては、「あなたはどの程度幸せですか。「とても幸せ」を10点、「とても不幸」を0点とすると、何点になると思われますか。」という設問があり、現在と5年前それぞれについて回答するものとなっている。本稿では、現在の幸福度に関する設問の回答を用いて、地域活動への参加と幸福度との関係を考察する。

表1は地域活動への参加と幸福度に関する質問の回答の関係を見たものであ

表1 地域活動への参加と幸福度

幸福度	参加している	参加していない
10点 とても幸せ	309 (5.7%)	289 (4.9%)
9	390 (7.2%)	273 (4.6%)
8	1,118 (20.6%)	747 (12.6%)
7	1,061 (19.6%)	938 (15.8%)
6	749 (13.8%)	707 (11.9%)
5	949 (17.5%)	1,370 (23.0%)
4	328 (6.0%)	437 (7.3%)
3	262 (4.8%)	474 (8.0%)
2	130 (2.4%)	292 (4.9%)
1	67 (1.2%)	173 (2.9%)
0点 とても不幸	59 (1.1%)	249 (4.2%)
合計	5,422 (100.0%)	5,949 (100.0%)
中央値	7	5
平均	6.39	5.53

<sup>3</sup> 本アンケートは、筆者が代表者となって取り組んだ国立研究開発法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター (JST-RISTEX) の研究開発プロジェクト「ソーシャル・キャピタルの世代間継承メカニズムの検討」において実施したものである。アンケート調査は、NTTコム オンライン・マーケティング・ソリューション株式会社を通じて実施しており、同社のインターネット・アンケート調査のモニターが主な調査対象となっている。詳細については、本プロジェクトの研究開発実施終了報告書 ([https://www.jst.go.jp/ristex/pdf/i-gene/JST\\_1115140\\_16813234\\_yodo\\_ER.pdf](https://www.jst.go.jp/ristex/pdf/i-gene/JST_1115140_16813234_yodo_ER.pdf)) を参照されたい。

る。ここでは、地域活動に参加している人と参加していない人の2つのグループに分けて比較している。両者の分布をみると、地域活動に参加している人では7点以上と回答する人が5割を超えているが、参加していない人では4割に満たない。また、3点以下の回答をみると、地域活動に参加している人では1割に満たないが、地域活動に参加していない人では全体の2割となっている。

両グループの平均を比較しても、地域活動に参加している人の平均は約6.4であるのに対し、参加していない人の平均は約5.5であり、2つのグループでは有意な差が見られる<sup>4</sup>。この結果は、地域活動に参加している人のほうが幸福と感じている傾向があることを示している。

### 3. 因果関係を考慮した検証

しかし、前述のとおり、この結果をもって地域活動に参加すれば幸福度が高まるという結論を導き出すことはできない。繰り返しになるが、幸福な人が地域活動に参加している可能性に留意する必要があるためだ。

最近のEBPM (Evidence-Based Policy Making) の議論の中でもその有用性が指摘されているが、因果関係を明確にした上で政策介入の効果を検証するための最も望ましい方法は、Randomized Controlled Trial (ランダム化比較試験) である<sup>5</sup>。地域活動への参加が幸福度をどれだけ高める効果があるかを明らかにするには、実験対象を地域活動に参加してもらうグループと参加しない2つのグループに分け、それぞれのグループの実験前後での幸福度の違いを比較する。そして、地域活動に参加したグループの幸福度の変化が、そうではないグループの変化と統計的に有意な差があるかどうかを確認する。その際重要となるのは、地域活動に参加するかどうかの違いのみの影響を評価するため、どちらのグループに入るかをランダムに選ぶということである。この方法を用いれば、たまたま地域活動に参加することになった人とそうではない人との幸福度の変化の違いを把握することができ、地域活動に参加することの純粋な効果を把握することができる。

しかし、現実にはこのような実験を行うことは難しい。実験結果の精度を高めるためにはより多くのサンプルを集めることが望ましいが、数百人レベルやそれ以上の規模でこのような実験を行うとなると相当の手間とコストがかかることになる。このため、ランダム化比較試験以外のアプローチから地域活動への参加と幸福度との因果関係を考慮した分析を行うことが必要となる。

ランダム化比較試験以外で、因果関係を考慮した分析手法として知られている手法の一つが、操作変数法と呼ばれる分析手法を用いるものである<sup>6</sup>。一般的な回帰分析では、幸福度を被説明変数、地域活動への参加を説明変数として最小二乗法を用いた回帰を行い、地域活動への参加が統計的に有意な結果となれば、地域活動への参加が幸福度に影響を与えていると考える。しかし、これは地域活動への参加が幸福度を決めるという一方向の関係性を想定していることになり、これまで議論してきたような

<sup>4</sup> 平均値の差の検定を行うと2つのグループの平均に差はないという帰無仮説は1%の有意水準で棄却される。

<sup>5</sup> 因果関係を明らかにした質の高いエビデンスを得る手法については、家子ほか(2016)などで解説されている。

<sup>6</sup> 操作変数法の直感的な理解については森田(2014)において分かりやすく解説が行われている。また、詳細な説明については計量経済学の標準的な教科書を参照されたいが、分かりやすいものとして西山ほか(2019)などがある。

逆の因果関係がある場合には、通常の回帰分析で得られた結果にはバイアスが含まれることが知られている。

こうした問題に対処するのが操作変数法であり、地域活動への参加には影響するものの、幸福度については直接的な影響は与えない変数（操作変数）を用いるというものである。この手法を用いる場合、適切な操作変数を探し出すことが大きな課題となるが、本稿では、アンケート調査における子供の頃の両親・祖父母の地域活動への参加状況に関する質問の結果を活用することでこの課題に対処する。

要藤（2018）では、両親・祖父母が地域活動に参加していたと回答する人は、その人自身も地域活動に参加している傾向があることを示している。両親・祖父母が地域活動に積極的に参加していた場合、子供の頃のそうした家庭環境や家庭内での教育により、大人になってからもそうした地域活動に参加することに前向きになる可能性

表2 推定結果

が高い。一方で、両親・祖父母が地域活動に参加していたかどうかは、本人の現在の幸福度には直接的な関係はないだろう。このため、両親・祖父母がどのくらい地域活動に参加していたかは、操作変数として活用できると考えられる。

そこで本稿では、子供の頃の両親・祖父母の地域活動への参加状況に関する質問から作成した変数を操作変数として、操作変数法（二段階最小二乗法）により幸福度と地域活動への参加頻度との関係を分析する<sup>7</sup>。分析においては、Frey & Stutzer（2000）、Helliwell（2003）、八木（2014）などの先行研究を踏まえ、性別、年齢、所得、学歴といった個人の属性を考慮する。また比較のため、最小二乗法により推定を行っ

推定方法	(1)		(2)	
	最小二乗法		操作変数法	
女性ダミー	0.269	(0.053) ***	0.306	(0.058) ***
年齢(40歳未満ダミー)	0.063	(0.062)	0.055	(0.066)
年齢(60歳以上ダミー)	0.792	(0.061) ***	0.724	(0.066) ***
既婚(配偶者あり)ダミー	0.899	(0.078) ***	0.808	(0.086) ***
既婚(離婚)ダミー	0.335	(0.121) ***	0.292	(0.129) **
既婚(死別)ダミー	0.464	(0.171) ***	0.503	(0.182) ***
子どもダミー	0.011	(0.066)	-0.030	(0.073)
高卒未満ダミー	-0.495	(0.169) ***	-0.510	(0.181) ***
大卒以上ダミー	-0.049	(0.048)	-0.058	(0.051)
[就業形態ダミー (base: 勤め人)]				
就業なし(学生・主婦・主夫等)	0.178	(0.058) ***	0.205	(0.061) ***
自営業主	0.075	(0.090)	-0.041	(0.095)
自由業者	0.295	(0.143) **	0.337	(0.150) **
家族従業者	-0.253	(0.247)	-0.362	(0.254)
在宅就労・内職	0.217	(0.221)	0.362	(0.232)
委託労働・請負	0.555	(0.224) **	0.613	(0.241) **
[世帯年収ダミー (base: 400~600万円)]				
年収なし	-0.414	(0.147) ***	-0.500	(0.158) ***
1~200万円	-0.357	(0.089) ***	-0.371	(0.094) ***
200~400万円	-0.159	(0.066) **	-0.215	(0.069) ***
600~800万円	0.067	(0.074)	0.097	(0.077)
800~1000万円	0.227	(0.088) ***	0.251	(0.091) ***
1000~1500万円	0.305	(0.095) ***	0.360	(0.100) ***
1500万円以上	0.398	(0.152) ***	0.474	(0.157) ***
[世帯金融資産ダミー (base: 400~600万円)]				
金融資産なし	-0.354	(0.104) ***	-0.266	(0.115) **
1~200万円	-0.142	(0.086) *	-0.139	(0.091)
200~400万円	-0.063	(0.088)	-0.077	(0.092)
600~800万円	0.120	(0.105)	0.097	(0.109)
800~1000万円	0.050	(0.103)	-0.002	(0.108)
1000~1500万円	0.163	(0.104)	0.111	(0.108)
1500万円以上	0.331	(0.084) ***	0.248	(0.088) ***
健康感	0.645	(0.021) ***	0.632	(0.023) ***
頼りになる人がいる	0.826	(0.048) ***	0.780	(0.052) ***
地域活動への参加頻度	0.106	(0.023) ***	0.374	(0.103) ***
定数項	2.008	(0.121) ***	1.723	(0.185) ***
adj-R-sq	0.310		—	
First-stage F statistic	—		370.251	
Wu-Hausman検定	—		7.317	(0.007)
N	7267		6496	

注1) ( )内は標準誤差。

\*\*\*、\*\*、\*は、それぞれ1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

注2) Wu-Hausman検定の ( )内はp値。

<sup>7</sup> 操作変数に用いた両親・祖父母の地域活動への参加状況は、「積極的に参加していた」を5、「ある程度参加していた」を4、「どちらとも言えない」を3、「あまり参加していなかった」を2、「全く参加していなかった」を1とした5段階の変数である。また、説明変数として用いる地域活動への参加頻度は、「ほぼ毎週」～「参加していない」の5段階での回答をそれぞれ5～1とした変数である。

た場合についても掲載している（表2）。

表2（1）列が最小二乗法による推定結果、（2）列が操作変数法による推定結果である<sup>8</sup>。地域活動への参加頻度以外の変数の結果について見てみると、まず、女性ダミーについては有意に正となっていることから、女性の方が男性よりも幸福度が高い傾向があることが分かる。推定された係数の大きさを踏まえると、女性の方が平均的に約0.3ポイント幸福度は高い。また、年齢については40歳未満か60歳以上かをダミー変数として考慮しているが、60歳以上ダミーが有意に正となっており、60歳以上の高齢者の方が幸福度は高くなることが分かる。既婚者の幸福度は未婚者よりも高く、その傾向は配偶者と離別・死別していても同様である。

学歴については、大卒以上であっても幸福度が高まるわけではないが、高卒未満であると幸福度は低くなる。就業形態についてみると学生・主婦・主婦等は一般の勤め人と比較すると幸福度が高い。世帯年収については、年収が低いと幸福度は低く年収が高まると幸福度が高まっていく。世帯の金融資産の多寡は年収ほど明確な関係はないが、金融資産がない場合には幸福度は低下し、1500万円以上の金融資産を持っている場合には幸福度は高くなる。健康感には自分の現在の健康状態を11段階で評価したものであり、健康状態がよいと回答する人の幸福感は高い。また、家族や友人・知人、近所の人などに頼れる人がいる人も幸福感は高まる<sup>9</sup>。以上の変数の推定結果については（1）列と（2）列で大きな違いは見られない。

今回の分析においてもっとも関心のある地域活動への参加頻度については、（1）列、（2）列においてともに有意にプラスとなっている。しかし、推定された係数の大きさは（1）列では0.106とそれほど大きくはないが、（2）列では0.374となっており、両者には大きな違いが見られる。このため、最小二乗法による推定では、地域活動への参加が幸福度に与える影響の大きさが過小に推定されている可能性があり、操作変数法による（2）列の推定結果がより妥当な推定結果と考えられる<sup>10</sup>。

以上の結果を踏まえると、地域活動への参加はその人の幸福度を高め、地域活動への参加頻度を一段階高めることにより幸福度は0.374ポイント高まることになる。この効果の大きさは、世帯年収の向上による効果と比較しても決して小さなものではなく、地域活動への参加が個人の幸福度の向上に一定の役割を果たすことを示している。

#### 4. まとめ

このように、個人の地域活動への参加と幸福度と間には相関があり、地域活動に参加することで個人の幸福度は高まる可能性が高い。当然のことながら、地域活動に参加するかどうかは個人の意志と判断

<sup>8</sup> 推定は統計解析ソフト Stata14 を用いて行った。

<sup>9</sup> アンケート調査には、「近所の人々」「家族」「親戚・親類」「友人・知人（職場以外で）」「職場の同僚」に関して「あなたは、日常生活の問題や心配事について、どれくらい頼りになると思いますか。」という質問がある。ここでは「近所の人々」「家族」「親戚・親類」「友人・知人（職場以外で）」のうち、どれか一つでも「大いに頼りになる」と回答した人を1、それ以外を0とするダミー変数を作成し分析に用いている。

<sup>10</sup> （2）列の推定結果のうち、第一段階推定におけるF値（First-stage F statistic）は、操作変数が内生変数である地域活動への参加頻度と相関の度合いが強いことを示している。また、Wu-Hausman検定の結果は、内生変数と想定している地域活動への参加頻度が外生変数であるという帰無仮説が1%の有意水準で棄却されることを示している。

に委ねられるべきものであり、幸福感が高まる可能性があるからといって地域活動への参加を強制したりすべきではない。しかし、活動に参加したくても仕事や家庭の事情で参加できない人、参加のきっかけがなかったり、ハードルが高いと感じて参加できていない人については、活動に参加しやすい環境を整えて活動への参加を促すことにより、その人の幸福度を高めることができるかもしれない。このため、まちづくりや地域づくりのための地域活動には、地域活性化やその地域の住みやすさの向上といった活動本来の効果のほか、活動に参加する住民の幸福度の向上という効果を有している可能性がある。

本稿での分析はインターネット・アンケート調査による限られたデータによるものであり、この結果の妥当性についてはさらなる検証が必要である。しかし、本稿での分析結果は、地域活動への住民参加を促すような政策的取組みの意義をサポートするものであり、また、地域活動の価値を幸福度という側面からも評価できる可能性があることを示している。今後、よりよい地域社会の構築に向けて、経済的な側面以外にも、住民の幸福度や満足度といった視点からのアプローチも重要になってくるのではないだろうか。

#### (参考文献)

- Frey, B. S. & Stutzer, A. (2000) “Happiness, Economy and Institutions”, *Economic Journal*, 110, pp.918–938.
- Helliwell, J.F. (2003) “How’s Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-being”, *Economic Modelling*, 20, pp.331–360.
- United Nations Sustainable Development Solutions Network (2019) “World Happiness Report 2018”, (<https://worldhappiness.report/>, 最終閲覧 2019 年 8 月 20 日).
- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治 (2016) 「エビデンスで変わる政策形成：イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆」三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究レポート.
- 森田果 (2014) 『実証分析入門』日本評論社.
- 西山慶彦・新谷元嗣・川口大司・奥井亮 (2019) 『計量経済学』有斐閣.
- 八木匡 (2014) 「幸福感形成の要因分析」橋木俊詔編著 (2014) 『幸福』ミネルヴァ書房, 第4章.
- 要藤正任 (2018) 『ソーシャル・キャピタルの経済分析—「つながり」は地域を再生させるか?』慶應義塾大学出版会.

# 高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送 サービスに関する調査研究

主任研究官 岩元 崇宏  
主任研究官 竹内 龍介  
前研究官 金子 希美

## **調査研究の背景と目的**

近年の高齢化の進展等の中、高齢者の外出支援が必要な地域が拡大していくことが想定され、公共交通機関の維持や活性化を更に図っていくことが重要であるが、これを補完するボランティア団体や地域の助け合いによる輸送サービスの提供も今後重要性を増すと考えられる。本調査研究は、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行う NPO 法人等の運営の実態や課題を把握し、持続可能なサービスを行うための工夫について検討するとともに、今後のニーズの拡大等を見据えた政策検討に資する現状整理を行うことを目的に、アンケート調査、ヒアリング調査を行った。

## **3年後の見通しに関する設問の回答を軸に分析したアンケート調査の結果について**

2018 年度に実施したアンケートの調査結果よりみられた類型毎の特徴については PRI Review 72 号において紹介したとおりである。本稿では 3 年後の見通しに関する設問の回答 (①継続は十分に可能であると思う②継続は何とか可能であると思う③継続はやや困難であると思う④継続はかなり困難であると思う) を軸に分析した結果を主に紹介する。

①公共交通空白地有償運送…サンプル数は少ないが、継続は困難と回答する団体で運転者の雇用形態について無償ボランティアと回答する団体の割合が高い。

②福祉有償運送…福祉有償運送のうち輸送サービス以外に輸送サービスより収入の大きな事業がある団体は、継続は困難と回答した団体で「ドライバーのなり手」「輸送サービスの収入」「代表者や責任者のなり手」を輸送サービスの課題とする団体の割合が高い。また、継続は可能と回答する団体で「団体の他の事業・活動の人材・車両を輸送サービスに活用する」を効果のあった対策として回答する団体の割合が高い。福祉有償運送のうち輸送サービスのみ若しくは輸送サービスが最も大きな収入の団体は、利用者数が多い団体で継続は可能と回答する団体の割合が高い。

③許可又は登録を要しない運送…利用者数が多い団体で継続は困難と回答する団体の割合が高い。また、継続は困難と回答する団体で「ドライバーのなり手」「代表者や運行管理等の責任者のなり手」を輸送サービスの課題として回答する団体の割合が高い。

## **自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送の関係**

許可又は登録を要しない運送を行う団体の自家用有償旅客運送への変更意向は「特に変えたいと思わない」が約 7 割で、許可又は登録を要しない運送にした理由は「ボランティア精神で始めたため (運送対価を得るという発想がなかった)」が約 7 割である。

## 1. 調査の背景と目的

近年我が国では高齢化が進展し、運転免許の自主返納の件数も増加している。高齢者の移動手段として、バス、タクシーなどの公共交通機関は重要な役割を担っており、公共交通機関の維持や活性化のための支援、交通事業者と地方公共団体等との連携、貨客混載やスクールバス等への混乗、自家用有償運送の活用などの取組が行われている。

介護や福祉の分野では、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を目指している。支援を必要とする軽度の高齢者が増加する中、外出支援を含む生活支援の必要性が増加し、ボランティア、NPO 法人、民間企業、協同組合等の多様な主体による生活支援・介護予防サービスに一定の役割が期待されている。そのような中、高齢者の移動ニーズに対応するための営利を目的としない「互助」による輸送も注目されており、許可又は登録を要しない運送についてのルールの特典化、許可又は登録を要しない運送のモデルの例示、交通と福祉の事業制度及び関係性について 2018 年 3 月に国土交通省及び厚生労働省により整理がなされた。

地域における移動手段の確保に際しては、まずは公共交通機関の確保・充実が基本であり、きめ細かな公共交通サービスの充実等を図る必要がある。一方で、歩行距離の制約など高齢者の生活実態や公共交通の厳しい現状を鑑みると、従来の公共交通を補完するボランティア団体や地域の助け合いによる輸送サービスの提供も今後重要性を増すものと考えられる。

そこで本調査研究では、NPO 法人等が実施する旅客運送サービスに関するアンケート調査等を実施し、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送の運営の実態や課題を把握し、持続可能なサービスを提供するための工夫等について検討することを目的とする。あわせて高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する制度等（「道路運送法における登録又は許可を要しない運送」に係る取り扱いを含む。以下同じ。）について、NPO 法人等による制度等の活用状況及び活用にあたっての留意点・課題点等について整理し、今後のニーズの拡大等を見据えた、地域の活動主体における取組と自治体や政策当局における政策検討の両方に資する現状整理を行う事を目的とする。

本調査研究は、2 か年計画で 2018 年度に開始し、初年度は NPO 法人等を対象にアンケート調査及びヒアリング調査を行っている。アンケート調査結果の範囲でみられた、法的位置づけを基にした類型ごとの傾向、課題や工夫については、PRI Review 72 号「高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送サービスに関する調査研究（中間報告）」にて紹介している。本稿では、3 年後の見通しを軸とした分析により、持続可能な団体の特徴について整理し、自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送の関係等についても分析を行う。

## 2. 法的位置づけに基づく類型毎の特徴

本調査研究では法的位置づけや団体の中での位置づけ、輸送サービスの現在の目的等に基づき類型化を行った上で分析をしている。類型の名称は本調査の作業便宜のためのものであるが、交通空白地有償運送を「交通空白地有償」、福祉有償運送のうち輸送サービス以外に輸送サービスより収入の大きな事業がある団体を「福祉有償（より大規模の別事業有）」、福祉有償運送のうち輸送サービスのみ又は輸送サービスが最も大きな収入の団体を「福祉有償（より大規模の別事業無）」、許可又は登録を要しない運送のうちバス・タクシーがない・使いづらい事への対応として運行しているケースを「無償（交通不便）」、許可又は登録を要しない運送のうち身体障害者や要介護認定者などへの対応として運行しているケースを「無償（福祉）」としている。

アンケート調査結果の範囲でみられた、法的位置づけを基にした類型ごとの傾向、課題や輸送サービスを継続していく上での特定の工夫については、PRI Review 72 号「高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送サービスに関する調査研究（中間報告）」にて紹介している。

## 3. アンケート調査

### (1) 調査方法

持続可能なサービスとなるための工夫等について把握するため、3年後の見通しに関する設問の回答（①継続は十分に可能であると思う②継続は何とか可能であると思う③継続はやや困難であると思う④継続はかなり困難であると思う）を軸にアンケートを分析した。

3年後の見通しを軸とした分析では、本研究の主な対象ではないこと、サンプル数が少ないことから、市町村運営有償運送は分析の対象外とした。なお、交通空白地有償についても、サンプル数が少ないことに留意する必要がある。また、許可又は登録を要しない運送では、サンプル数が少なくなることから、交通不便及び福祉の類型化は行わず分析した。

3年後の見通しについての回答のサンプル数を、法的位置づけに基づく類型ごとに示すと表 1 のとおりとなる。なお、本分析では、3年後の見通しについて、無回答であったサンプルは集計の対象外としている。

表 1 3年後の見通しを軸とした分析のサンプル数

	自家用有償旅客運送					許可又は登録を要しない運送
	市町村有償 (交通空白)NPO等	市町村有償 (福祉)NPO等	交通空白地有償	福祉有償(より大規模の別事業有)	福祉有償(より大規模の別事業無)	
①継続は十分に可能であると思う	7	8	17	136	25	61
②継続は何とか可能であると思う	7	17	41	365	69	93
③継続はやや困難であると思う	0	0	2	126	30	20
④継続はかなり困難であると思う	0	0	3	76	19	13

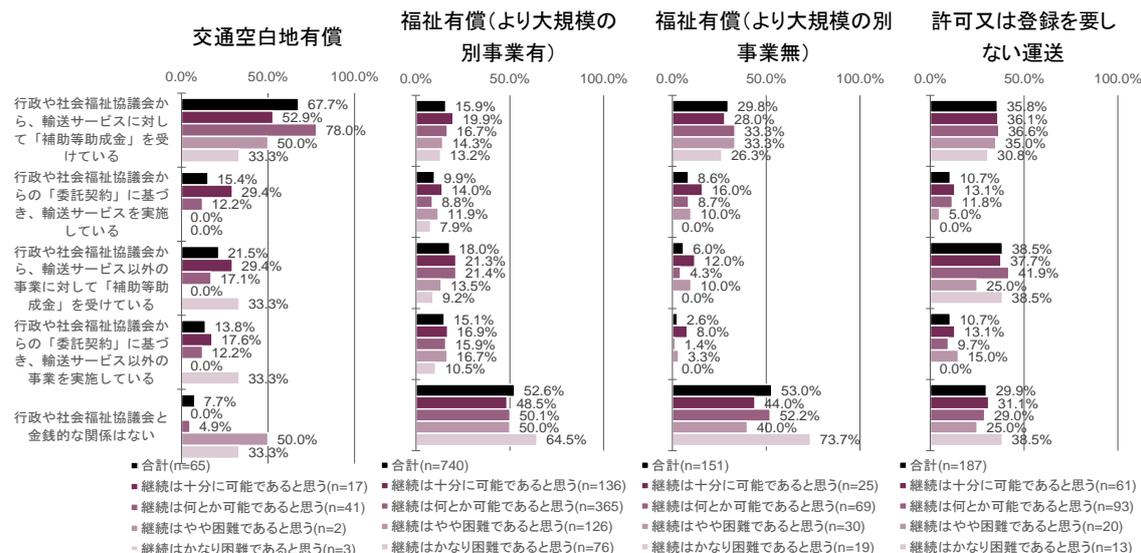
(2) アンケート結果－持続可能な団体の特徴

① 行政や社会福祉協議会との関係

行政や社会福祉協議会との関係についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図1のとおりとなる。

福祉有償(より大規模の別事業有)は3年後の見通しについて「継続は十分に可能である」「継続は何とか可能である」と回答する団体で、「行政や社会福祉協議会から、輸送サービス以外の事業に対して「補助等助成金」を受けている」と回答する団体の割合が高い。

福祉有償(より大規模の別事業無)、許可又は登録を要しない運送は、クロス集計の結果からは行政や社会福祉協議会との関係と3年後の見通しとの間に関連はみられなかった。



(複数回答)

図 1 行政や社会福祉協議会との関係と持続可能性

## ②利用者数

利用者数についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図 2 のとおりとなる。

許可又は登録を要しない運送では、利用者数が多い団体で、3年後の見通しについて「継続はやや困難であると思う」「継続はかなり困難であると思う」と回答する団体の割合が高い。一方、福祉有償（より大規模の別事業無）は、利用者数が多い団体で、3年後の見通しについて「継続は十分に可能であると思う」「継続は何とか可能であると思う」と回答する団体の割合が高い。

許可又は登録を要しない運送は、利用者が増えると対応しきれず、継続が困難と考えている団体の割合が多いと推測される。利用者の増加にともない、諸経費（事務所の費用、マッチングを行う人員の人件費、通信費等）が増加することが考えられる。しかし、許可又は登録を要しない運送では、利用者から収受できる金銭等が限られているため、それらの経費を賄うことが困難であることが考えられる。

福祉有償（より大規模の事業無）では、利用者数が増加するほど対価収入が増加し、継続が可能と考えている団体の割合が多いと推測される。その理由として、運送対価が輸送サービスの収入源の中でも影響が大きいこと（アンケート結果より、運送対価を最も大きい収入とする団体が 6 割強であること、行政や社会福祉協議会と金銭的な関係がない団体が約 5 割であることより推測）が考えられる。

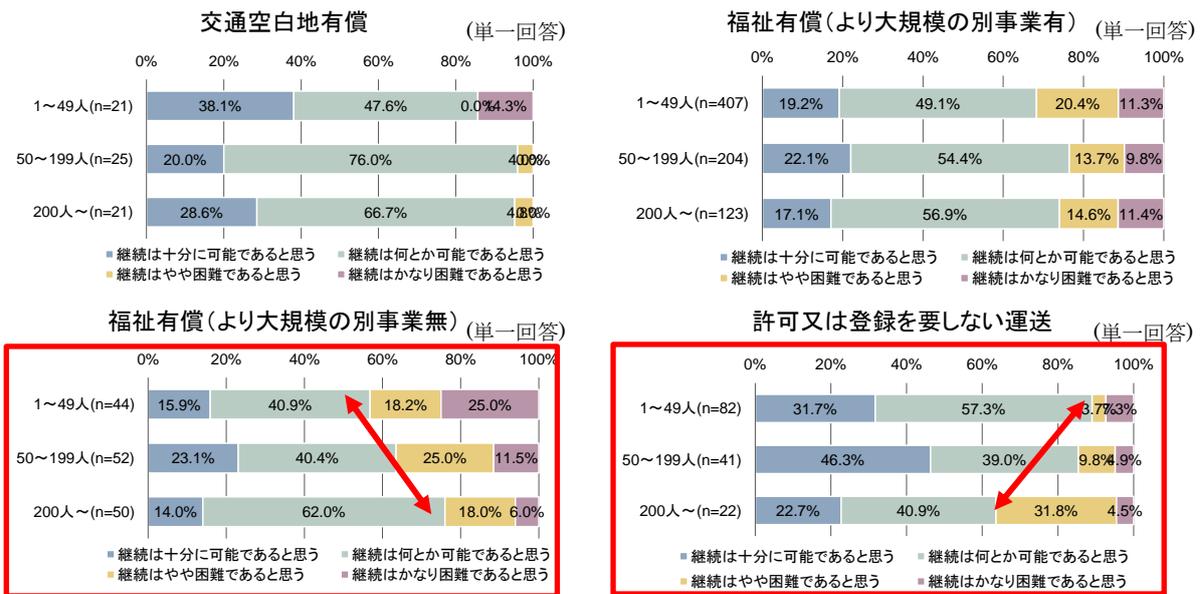
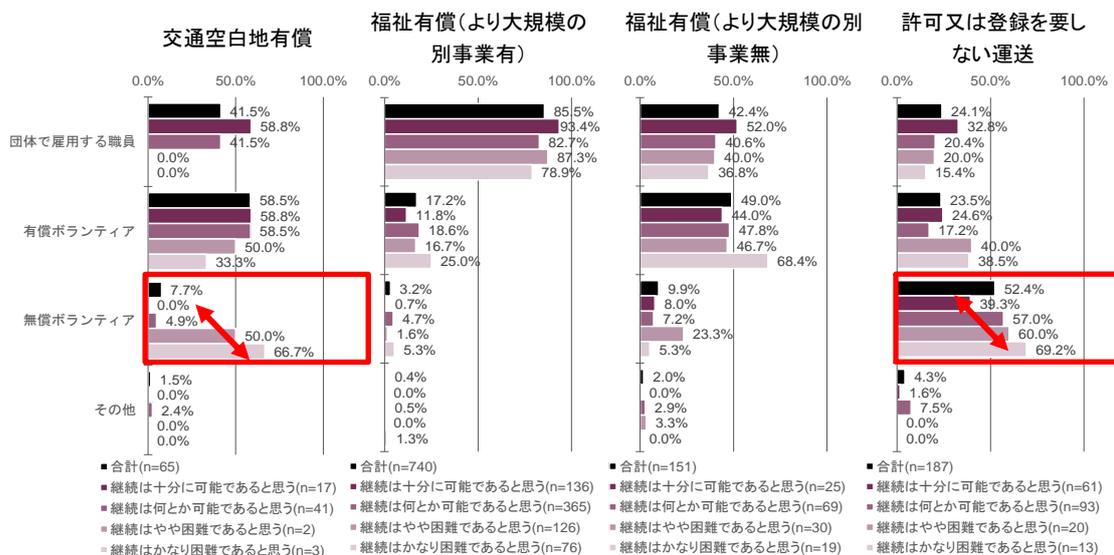


図 2 利用者数と持続可能性

### ③雇用形態

雇用形態についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図 3 のとおりとなる。

交通空白地有償は、サンプル数は少ないが、3年後の見通しについて「継続はやや困難である」「継続はかなり困難である」と回答する団体で、運転者の雇用形態を「無償ボランティア」と回答する団体の割合が高い。許可又は登録を要しない運送も、3年後の見通しについて「継続はやや困難である」「継続はかなり困難である」と回答する団体で、運転者の雇用形態を「無償ボランティア」と回答する団体の割合が高い。



(複数回答)

図 3 雇用形態と持続可能性

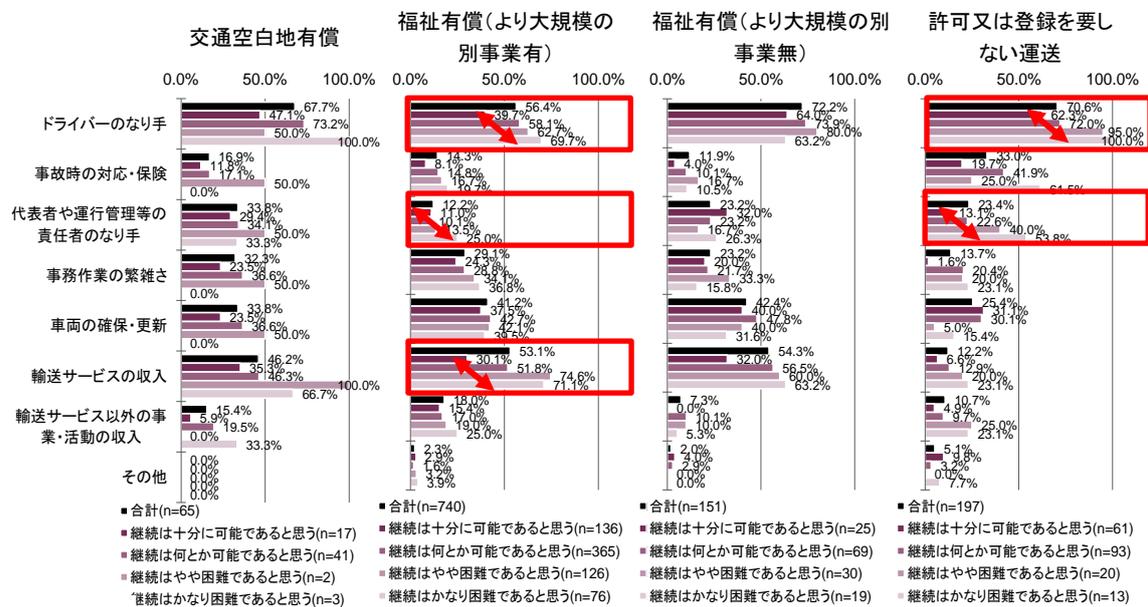
#### ④輸送サービスの課題

輸送サービスの課題(内部の状況)についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図4のとおりとなる。

福祉有償(より大規模の別事業有)は3年後の見通しについて「継続はやや困難である」「継続はかなり困難である」と回答した団体で輸送サービスの課題を「ドライバーのなり手」「輸送サービスの収入」「代表者や責任者のなり手」と回答する団体の割合が高い。

許可又は登録を要しない運送は、3年後の見通しについて「継続はやや困難である」「継続はかなり困難である」と回答した団体で輸送サービスの課題を「ドライバーのなり手」「代表者や運行管理等の責任者のなり手」と回答する団体の割合が高い。

交通空白地有償、福祉有償(より大規模の別事業無)はクロス集計の結果からは輸送サービスの課題と3年後の見通しの間に関連はみられなかった。



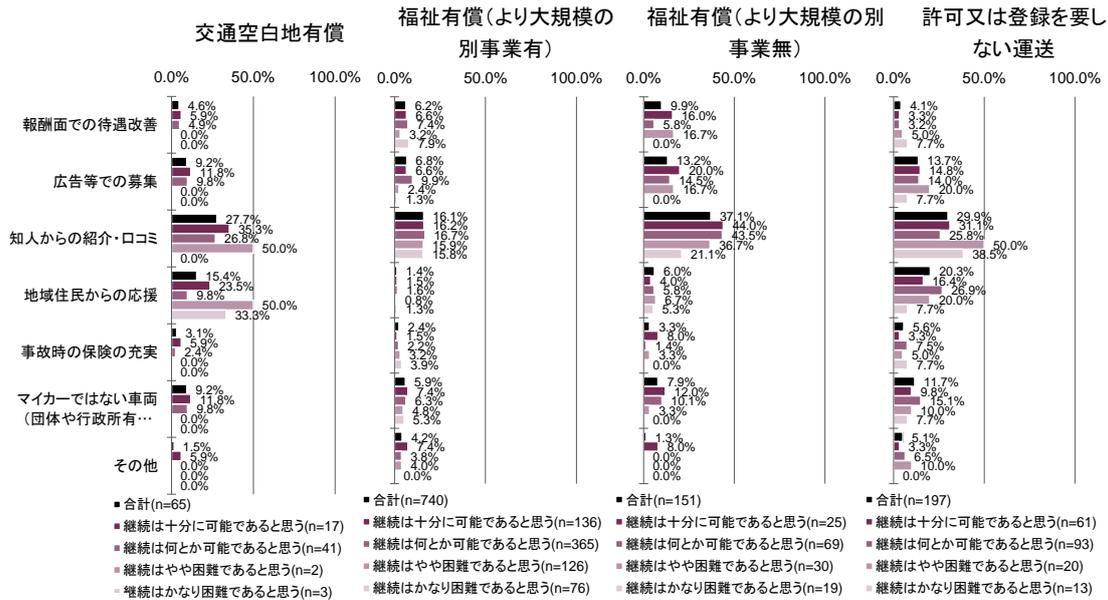
(複数回答)

図4 輸送サービスの課題(内部の状況)と持続可能性

#### ⑤運転手確保に向けて効果のあった対策

運転手確保に向けて行った、効果のあった対策についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図5のとおりとなる。

クロス集計の結果からは、運転手確保に向けて効果のあった対策と3年後の見通しとの間に関連はみられなかった。

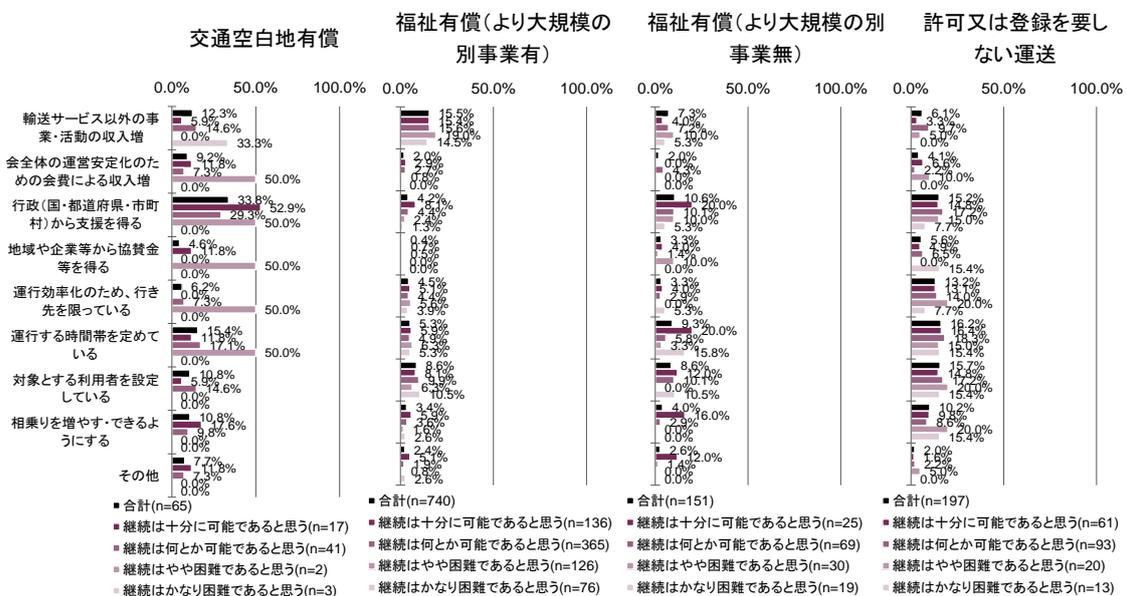


(複数回答) 図 5 運転手確保の効果のあった対策と持続可能性

### ⑥収入確保・経費削減に向けて効果のあった対策

収入確保・経費削減に向けて行った、効果のあった対策についての回答を、3年後の見通しを軸に分析すると、図 6 のとおりとなる。

クロス集計の結果からは、収入確保・経費削減に向けて効果のあった対策と 3 年後の見通しとの間に関連はみられなかった。



(複数回答) 図 6 収入確保・経費削減に向けて効果のあった対策と持続可能性

## ⑦その他の対策

その他の輸送サービスを維持していく上で行った、効果のあった対策についての回答を3年後の見通しを軸に分析すると、図7のとおりとなる。

福祉有償（より大規模の別事業有）では、3年後の見通しについて「継続は十分に可能であると思う」「継続は何とか可能であると思う」と回答する団体で、その他の輸送サービスを維持して行く上で行った効果のあった対策を「団体の他の事業・活動の人材・車両を輸送サービスに活用する」と回答する団体の割合が高い。

交通空白地有償、福祉有償（より大規模の別事業無）、許可又は登録を要しない運送では、クロス集計の結果からは、その他輸送サービスを維持して行く上で効果のあった対策と3年後の見通しとの間に関連はみられなかった。

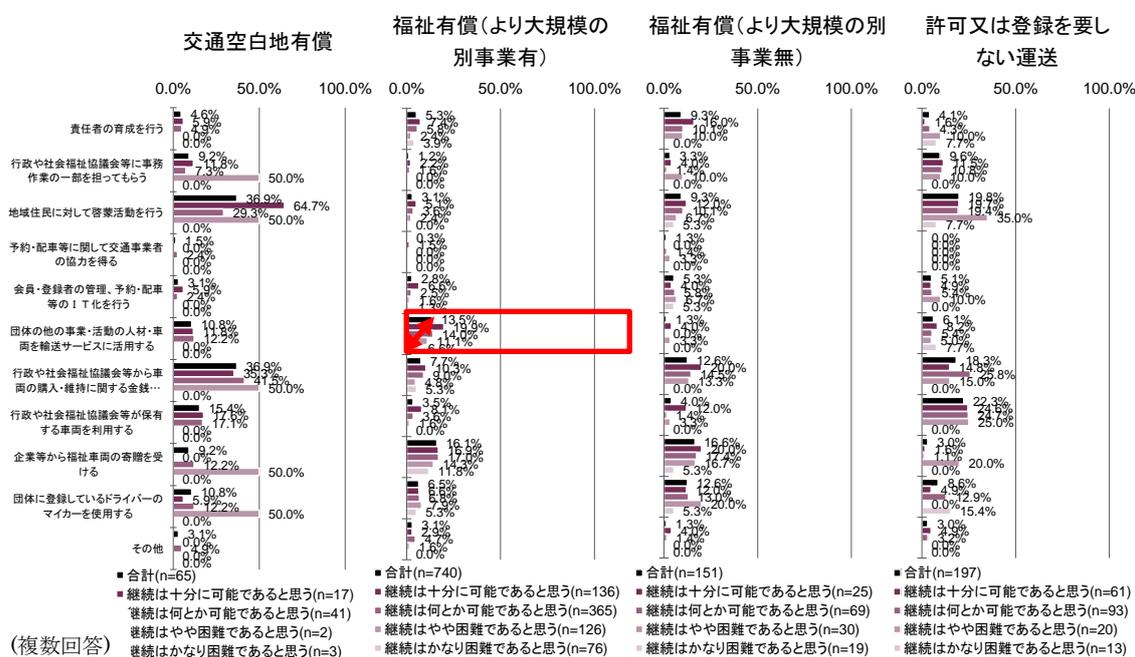


図7 その他輸送サービスを維持して行く上で効果のあった対策と持続可能性

### (3) アンケート結果－自家用有償旅客運送と許可又は登録を要しない運送の関係

#### ①自家用有償旅客運送を選んだ理由

自家用有償旅客運送を行う団体が、自家用有償旅客運送を選んだ理由についての回答は、図8のとおりである。

法的位置づけに基づく類型により傾向は様々である。交通空白地有償は「行政から勧められたため自家用有償旅客運送とした」が50.8%、「運送の対価を得るために自家用有償旅客運送とした」が30.8%、「許可・登録を要しない運送を検討しなかった」「安全管理体制を確保するため自家用有償旅客運送とした」が21.5%である。

福祉有償は「運送の対価を得るために自家用有償旅客運送とした」がより大規模の別事業

有で 32.8%、より大規模の別事業無で 38.4%、「安全管理体制を確保するため自家用有償旅客運送とした」がより大規模の別事業有で 27.7%、より大規模の別事業無で 29.8%、「許可・登録を要しない運送を検討しなかった」がより大規模の別事業有で 29.7%、より大規模の別事業無で 25.2%である。

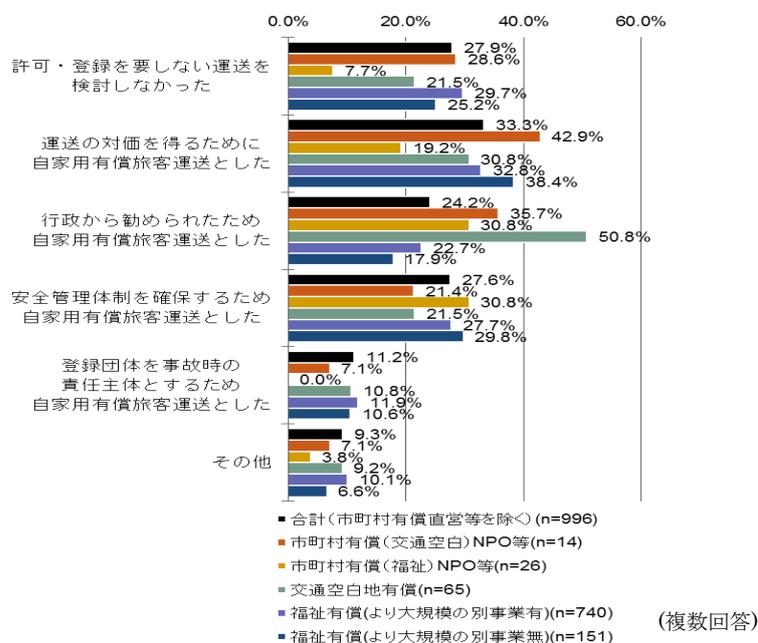


図 8 自家用有償旅客運送を選んだ理由

## ②許可又は登録を要しない運送にした理由

許可又は登録を要しない運送を行う団体が、許可又は登録を要しない運送を選んだ理由についての回答は、図 9 のとおりである。

許可又は登録を要しない運送にした理由は「ボランティア精神で始めたため(運送対価を得るという発想がなかった)」が約 7 割で最も多く、「規模が小さいから」が約 2 割、「輸送サービスの利用対象者が市町村運営有償運送(福祉)と福祉有償運送のいずれの旅客の範囲にも該当しない」が 1 割強である。「自家用有償運送の制度を知らなかった」も約 5%存在する。

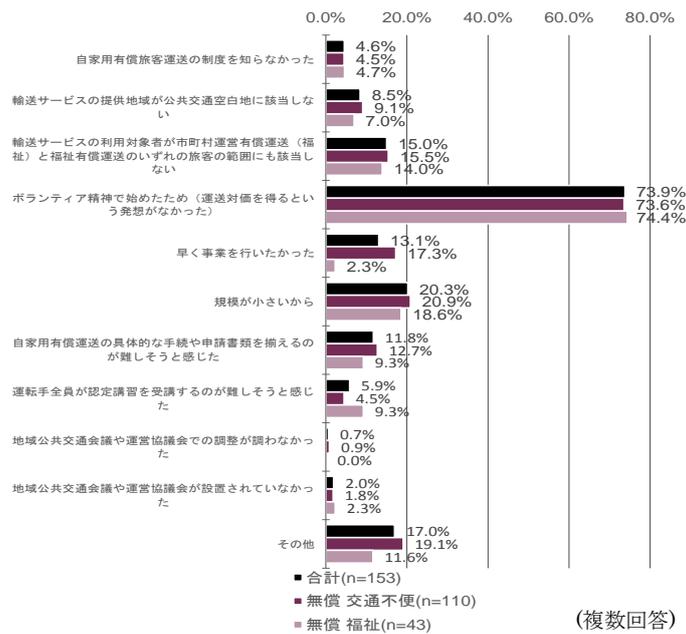


図 9 許可又は登録を要しない運送を選んだ理由

許可又は登録を要しない運送を自家用有償運送に変えたいと思うかについての回答は、図 10 のとおりである。

自家用有償旅客運送への変更意向については「特に変えたいと思わない」が約 7 割で最も多い。「関心がある」も 1 割弱であり、「自家用有償運送の制度を知らないので分からない」も約 7%存在する。

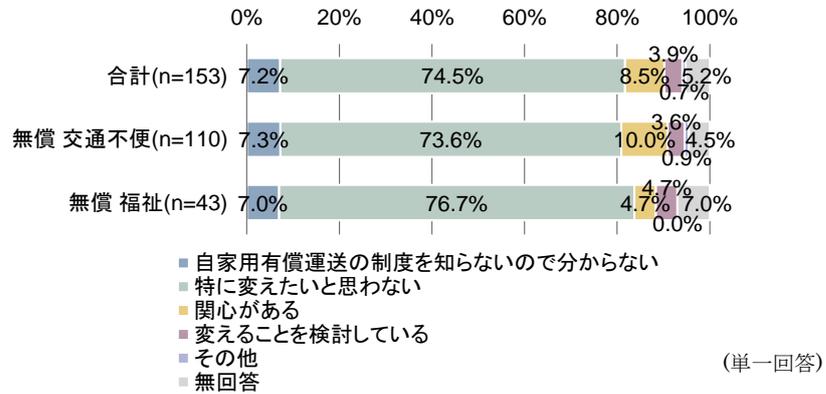


図 10 許可又は登録を要しない運送を自家用有償旅客運送に変えたいと思うか

### ③ 繁雑だと思う事務手続

自家用有償旅客運送を行う団体が、繁雑だと思う事務作業についての回答は、図 11 のとおりである。

交通空白地有償、福祉有償とも、繁雑だと思う事務手続は「更新・変更登録の申請時」が最も多く、約 5 割近くになる。福祉有償では「配車手配（利用者と運転手のマッチング）」がその次に多く、より大規模の別事業有で 30.8%、より大規模の別事業無で 35.8%である。

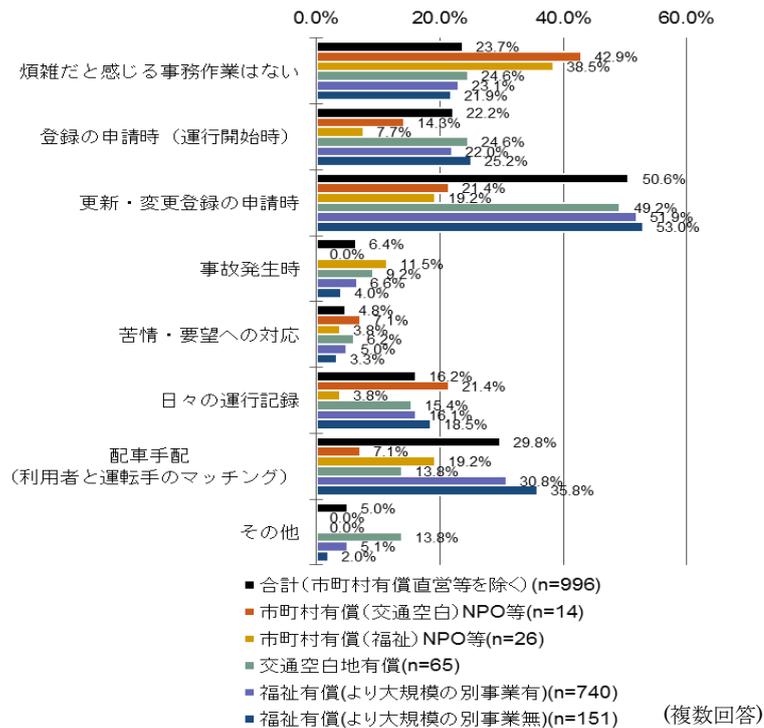


図 11 繁雑だと思う事務手続

#### 4. ヒアリング調査

3年後の見通しについて、「継続は十分に可能」「継続は何とか可能」と回答した団体のうち、表 2 の団体にヒアリング調査を行った。法的位置づけに基づく類型や地域に大きな偏りが出ないように、特徴のある取組をしている団体を選定した。なお、ヒアリング調査の内容については、国土交通政策研究第 152 号をご覧ください。

表 2 ヒアリング先

法的位置づけに基づく 類型	団体名	所在地	ヒアリング 日
市町村有償（交通空白）	・中村新生バス組合 ・勝間川地区部落	高知県四万十市	2019.3.1
交通空白地有償	・NPO こやだいら	徳島県美馬市	2019.3.6
福祉有償（より大規模 の別事業有）	・NPO 野の花ネットワーク	神奈川県秦野市	2019.3.4
	・社会福祉法人愛成会	青森県弘前市	2019.3.12
福祉有償（より大規模 の別事業無）	・NPO 活きる	茨城県取手市	2019.3.18
許可又は登録を要しな い運送	・NPO 大網お助け隊	千葉県大網白里市	2019.3.7
	・寿喜菜の会	大阪府太子町	2019.3.15
	・桜草クラブ		
	・プラスワンサービス		

#### 5. まとめ・考察

##### (1) 持続可能な輸送サービスに向けて

PRI Review 72 号にて紹介した類型ごとの傾向や課題と、本稿で紹介した 3 年後の見通しを軸とした分析の結果を踏まえ、類型ごとにまとめと考察を記す。

##### ① 交通空白地有償

アンケート調査の結果では、設立経緯について「地域住民などの要望により運行を開始した」とする団体が約 5 割、「行政や社会福祉協議会などから勧められて運行を開始した」が 4 割強で、行政や社会福祉協議会から輸送サービスに対して補助等助成金を受けている団体が 6 割強である。輸送サービスの利用者を限定している団体がほとんどであるが、利用者となるための条件が「特にない」団体が過半数で、福祉有償、許可又は登録を要しない運送に比べその割合は高い。また、降車場所として設定した地点についても「駅・バス停など」が 6 割強で、福祉有償運送、許可又は登録を要しない運送に比べその割合は高い。運送対価を得ている団体は約 8 割であるが、最も大きい収入が輸送サービスに対する補助等助成金である団体は約 4 割にのぼる。（PRI Review 72 号参照）これらより、交通空白地有償運送

は、公共交通機関の代替に近い形で運行、利用されている可能性が考えられ、行政や社会福祉協議会からの助成金交付又は委託契約に依存している傾向がみられる。

公共交通空白地有償では、公共交通機関との連携等が輸送サービスの継続に重要である可能性が考えられる。また、行政や社会福祉協議会からの助成金交付又は委託契約に依存している傾向がみられるが、輸送サービスのニーズが増加する中、今後も同様の助成金交付又は委託契約が期待できるかについては議論の余地がある。

#### ②福祉有償(より大規模の別事業有)

行政や社会福祉協議会と金銭的な関係がないとする団体が約 5 割である。また輸送サービスの設立の経緯について、「別の事業開始に併せてその一部門として発足した」とする回答が 3 割存在し、他の類型にはみられない特徴である。ドライバーが「団体で雇用する職員」である団体が 8 割強である。(PRI Review 72 号参照) 団体の他の事業・活動の人材・車両を活用するとした団体で、3 年後の見通しについて継続は可能とする団体の割合が高い。

福祉有償(より大規模の別事業有)では、団体の他の事業・活動の人員・車両を活用していると輸送サービスの継続が可能と考えている団体の割合が多いと推測される。団体の他の事業・活動の人材・車両をどのように活用すると、輸送サービスの継続が可能となるのかについては更なる検討が必要である。

#### ③福祉有償(より大規模の別事業無)

運送対価を最も多い収入とする団体が 6 割強であり、行政や社会福祉協議会と金銭的な関係がないとする団体が約 5 割である。(PRI Review 72 号参照) 利用者数が多い団体ほど 3 年後の見通しについて継続は可能と回答する団体の割合が高い。

福祉有償(より大規模の別事業無)では、利用者が増加すると対価収入の増加にともない、輸送サービスの継続可能性が高まることが考えられると推測される。団体の規模と利用者のニーズのバランスが取れた状態であることが、輸送サービスの継続に重要である可能性が考えられる。

#### ④許可又は登録を要しない運送

輸送サービスの利用者を限定している団体が多い。利用者となる条件を「高齢者」としている団体が約 6 割であり、交通空白地有償、福祉有償よりその割合は高い。降車場所として設定した地点について、交通空白地有償と無償交通不便を比較すると、交通空白地有償では「駅・バス停など」が最も多いが、無償交通不便では「商業施設」が最も多い。福祉有償と無償福祉を比較すると、福祉有償も無償福祉も「病院・医療施設」が最も多い。(PRI Review 72 号参照)

組織形態が「法人格を持たない団体・個人等」である団体の割合が約 4 割である(交通空

白地有償、福祉有償ではほとんどみられない)。(PRI Review 72 号参照) 組織形態に着目すると地域の助け合い等の活動として組織されている割合が多いことが考えられる。

利用者数が 20 人以下である団体が約 4 割で、交通空白地有償、福祉有償よりその割合は高い。(PRI Review 72 号参照) 利用者数に着目すると、小規模に活動する団体がサービスを提供している割合が多いことが考えられる。

3 年後の見通しについて継続が困難とする団体で、運転手の雇用形態が「無償ボランティア」である団体の割合が高い。ドライバーが無償ボランティアであると、継続が困難と考えている団体の割合が多い。

利用者数が多い団体で、3 年後の継続見通しが困難とする団体の割合が高い。利用者数が増えると対応しきれず、継続が困難と考えている割合が多いと推測される。利用者数が増加し、継続が困難となってきた団体が、持続可能な取組とするためには、利用者の増加にともない増加する諸経費を賄うことが必要であると考えられる。解決策としては、例えば、自家用有償旅客運送に切り替えることも考えられる。自家用有償旅客運送に切り替えることで、運送対価を得ることができ、得られた運送対価を諸経費にあてたり、ドライバーに比較的十分な報酬を還元したりすることが可能となる。

## (2) 許可又は登録を要しない運送の変更意向

アンケートでは、許可又は登録を要しない運送を行う団体の自家用有償旅客運送への変更意向は「特に変えたいと思わない」が約 7 割で最も多い。また、許可又は登録を要しない運送にした理由は「ボランティア精神で始めたため(運送対価を得るという発想がなかった)」が約 7 割で最も多い。

ヒアリングをした団体には、生活支援等の一環として輸送サービスを開始しており、許可又は登録を要しない運送から自家用有償旅客運送に変更するには事務手続等を行う人的余裕がないこと、活動の主な目的が変化することに対する懸念があること、少人数での活動には適さないと団体が考えていること等の理由から、自家用有償旅客運送への変更には慎重になっている団体もあった。

また、許可又は登録を要しない運送を行う団体の自家用有償旅客運送への変更意向について「自家用有償旅客運送の制度を知らないのでわからない」とする団体が約 7%、許可又は登録を要しない運送にした理由について「自家用有償旅客運送の制度を知らなかった」とする団体が約 5%存在する。こういった団体に対して、自家用有償旅客運送の制度や手続について周知することも考えられる。

## (3) 自家用有償旅客運送の手続等について

アンケートでは、繁雑だと思ふ事務手続について、「更新・変更登録の申請時」が最も多い。具体的には提出書類が多い(特に車両・運転手に関する書類について、添付すべき書

類の種類が多く、内容の変更の有無にかかわらず人数分・台数分の書類が必要である) こと、同一書類を複数(運営協議会と運輸支局等)に提出する必要があること等がアンケートの自由回答やヒアリング等で挙げられた。書類に関する事務手続については、変更された内容のみの提出を求めること、日常的な運行管理を含めオンライン提出を可能とすること等がヒアリングでアイデアとして出されていた。

また、大臣認定講習について、地域内に受講先がないこと、受講機会が限られることが課題としてヒアリングで挙げられた。ヒアリングをした団体には他団体等と合同での講習を計画し、人数を集めて講師を派遣してもらうようにする方法をとる団体もあった。

## 6. おわりに

本調査研究は、2 か年計画で実施しており、2019 年度も引き続きアンケート調査、ヒアリング調査を通して、自家用有償旅客運送や許可又は登録を要しない運送を行う NPO 団体等の抱える課題やその解決策等について調査する予定としている。

### 参考文献

厚生労働省老健局振興課 (n.d.) 「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」 厚生労働省サイト 2019年3月18日 閲覧 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000192996.pdf>

国土交通省 (2017) 「高齢者の移動手段の確保に関する検討会 中間とりまとめ」 国土交通省サイト 2019年3月18日 閲覧 <http://www.mlit.go.jp/common/001190834.pdf>

国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課, 国土交通省自動車局旅客課, 厚生労働省老健局振興課 (2018) 「「交通」と「福祉」が重なる現場の方々へ ～高齢者支援サービスの提供に際しての交通・福祉制度及び事業モデルの整理と解説～」 2018年12月28日 閲覧 <http://www.mlit.go.jp/common/001236922.pdf>

# エイジング・イン・プレイスに資する生活支援に関する調査研究 ～郊外団地における買物支援サービスについて(中間報告)～

研究官 石井 義之  
主任研究官 橋本 裕樹

## 調査研究の背景と目的

「エイジング・イン・プレイス（高齢者が安全かつ自立して地域に住み続けること）」の推進が求められる中、郊外の団地等においては、団地内商店街からの商店等の撤退により、日頃の買物をするような場所がなくなり、日常生活の利便性が低下している状況がみられる。

このような地域では、食料品などを積んだトラックによる移動販売が行われているところもあり、近年は大都市郊外においても実施箇所が増えてきている。特に高齢者は、自ら車を運転しない人が比較的多いことなどから、日常生活圏の範囲が限られるため、移動販売の実施等により日常生活圏内の利便性が確保されることはエイジング・イン・プレイスを支える上で重要であり、利便性を高めながら継続的に実施することが必要である。そこで本研究では、大都市郊外において移動販売が実施されている団地（2箇所）を対象に、移動販売に関するニーズや意識を把握するためのアンケート調査を実施し、エイジング・イン・プレイスを支える上で求められている移動販売のあり方や、団地において移動販売を継続的に実施していく上での課題等について検討することとしている。本稿では、研究の中間報告として、2018年度に実施したアンケート調査の結果概要について報告する。

## アンケート調査結果概要

- ・大都市郊外の住宅団地（2箇所）において、住民を対象に、移動販売や買物に関するニーズ等を把握するためのアンケート調査を実施した。
- ・アンケート調査回答者の約3割が移動販売を利用しており、幅広い年齢層の住民が利用していた。健康状態があまり良くない人、車に乗らない人の利用が多いことから、身近で歩いて買物できる場所・機会の提供となっていることがわかった。
- ・移動販売の利用者の約1～2割は、移動販売を利用する理由として地域の住民との交流を挙げている。移動販売は単なる買物場所ではなく、住民同士のコミュニケーションの場としての価値があるなど、地域の重要な資源の一つになり得ると考えられる。
- ・一方、買物先に関する今後の意向としては「移動販売とスーパー・商店の併用」を望む人がアンケート回答者のほぼ半数に上り、日常生活における買物先の『選択肢の豊富さ』が求められていると考えられる。

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景・目的

我が国では、世界に類を見ないほど高齢化が進んでいるが、高齢者の多くは自宅に住み続けることを希望している。例えば、平成 30 年に内閣府が行った「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」によると、9 割を超える高齢者が「現在お住まいの地域に住み続ける予定」と回答している。また、平成 24 年の内閣府調査「高齢者の健康に関する意識調査」によると、「もし仮に、あなたの身体が虚弱になって、日常生活を送る上で、排泄等の介護が必要になった場合」でも、回答者の約 35%は「自宅で介護してほしい」と回答している。

このような高齢者の意向を踏まえ、「エイジング・イン・プレイス（高齢者が安全かつ自立して地域に住み続けること）」の推進が求められるところであるが、郊外の団地等においては、団地内商店街からの商店等の撤退により、日頃の買物をするような場所すらなくなり、日常生活の利便性が低下しているところが多数みられる。

このような買物の不便な地域においては、食料品などを積んだトラックによる移動販売が行われているところもあり、近年は中山間地域のほか、一定規模の人口を有する大都市郊外の団地でも実施箇所が増えてきている。特に高齢者の場合は、自ら車を運転しない人が比較的多いことなどから、日常生活圏の範囲が限られているため、団地内での移動販売の実施は、日常生活圏内の利便性が従来と同様に確保されることにつながる。今後、特に大都市郊外において高齢化の急激な進展が見込まれる中、このような取組はエイジング・イン・プレイスを支える上で重要なものであり、事業者に対しては、移動販売の利便性をさらに高めながら、継続的に実施してもらうことが必要である。

そこで本研究では、大都市郊外において移動販売が実施されている団地（2箇所）を対象に、移動販売に関するニーズや意識を把握するためのアンケート調査を実施し、エイジング・イン・プレイスを支える上で求められている移動販売のあり方や、団地において移動販売を継続的に実施していく上での課題等について検討することとしている。本稿では、研究の中間報告として、2018 年度に実施したアンケート調査の結果概要について報告する。

### (2) 調査対象地域

アンケート調査は、首都圏郊外の X 市にある 2 箇所の住宅団地（以下「A 団地」、「B 団地」という。）で実施した。

A 団地は、最寄りの鉄道駅からバス約 10 分、下車後徒歩約 5 分に位置する戸建て住宅団地である（バスは日中 15 分間隔）。丘陵地にあるため、団地内にも坂道が多い。団地内に食料品店はないが、団地から約 1.1km の位置にスーパーマーケットが営業している。A 団地における移動販売は、そのスーパーマーケットとは別の事業者が実施しており、軽自動車による比較的小規模の事業形態である。団地の端部に位置する商店跡地の駐

車スペースを借用し、週に3回行われている。

B団地は、最寄りの鉄道駅からバスで約10分のところに位置している集合住宅団地である（バスは日中3～11分間隔）。団地センターのバス停のすぐ近くに商店街があるが、スーパーマーケットは既に閉店しており、現在は生鮮食料品を売る店舗はない。団地内には坂道が多く、住宅はエレベーターのない5階建ての建物とエレベーター付きの高層の建物が混在している。団地から約1.2kmの位置にスーパーマーケットが数店立地している。B団地における移動販売は、市内の別地区に店舗を持つ大手スーパーマーケットにより、大型トラックで行われており、団地内商店街の駐車場の一部を借用し、週1回実施されている。



図 1-1～1-4 移動販売の様子  
(上段は A 団地、下段が B 団地)

### (3) 調査内容・方法

調査内容の詳細を表1に示す。調査票は、両団地の全世帯に2019年1月下旬から2月上旬にかけて戸別配付し、郵送での返送を依頼した。なお、配付から返送までの期間は約2週間とした。

調査票の配付にあたっては、「利用者向け」「非利用者向け」の2種類を各一部ずつ各世帯に配付し、利用状況によってどちらかに答えていただいた。移動販売を利用している場合には、その世帯の住民のうち移動販売を実際に利用している人が回答するよう依頼した。

表 1 アンケート調査の内容

	質問項目
属性	性別、年齢、住居の状況、住居の階数、同居の家族、現在の仕事、医療機関の受診状況、健康状態、要介護認定
外出関連	連続して歩くことができる時間、外出頻度、外出に関する不満
人とのつながり、地域活動	友人・知人と会う頻度、困ったときの相談相手、地域活動に参加する頻度
買物、移動販売に関すること	よく利用する店舗までの移動手段・所要時間、普段の買物の方法、移動販売を利用する（しない）理由、移動販売の利用頻度、移動販売で購入する商品、移動販売を利用するようになったきっかけ、移動販売に対する希望、移動販売会場までの所要時間、移動販売に対する感想、今後希望する買物の方法、インターネット通販の利用希望、その他の生活支援サービスの利用希望

## 2. アンケート調査結果(概要)

郵便で返送していただいた調査票について、締切までに到着した全ての調査票を有効回答とし、集計・分析を行った。調査票の回収状況について表 2 に示す。また、移動販売利用者・非利用者の特性・移動販売に関するニーズなど、アンケート調査結果の概要について以下に述べる。

表 2 アンケート調査の回収状況内容

調査対象地区	A団地（戸建て）	B団地（集合）	合計
調査票の配布数	377 件	367 件	744 件
合計回収数	169 件	112 件	281 件
回収率	44.8%	30.5%	37.8%

### (1) 移動販売の利用状況

各団地における移動販売の利用状況を表 3 に示す。両団地ともに回答者の約 3 割が利用していたが、B 団地の方が利用者の割合が高かった。これを性別・年齢別・世帯構成別で集計したものを図 2～5 に示す。性別では、男性よりも女性の方が利用したことのある人の割合が高い（両団地とも、女性のうち 3～4 割が利用していた。男性の利用率は 2 割前後であった。）（図 2）。また、移動販売の利用者の内訳を男女別に見ると、両団地とも男性の割合は約 2 割、女性が約 8 割で、大多数を女性が占めている（図 3）。移動販売の利用の有無を年齢別にみると、幅広い層が利用しているが、傾向としては、年齢が高いほど利用率が上がっている（図 4）。更に世帯構成別では、A 団地においては一人暮らしの人では 45%が移動販売を利用したことがあり、家族と同居している人に比べて割合が相当程度高いが、B 団地においては同様の傾向はみられず、むしろ一人暮らしの人の利用率は低かった（図 5）。

表 3 移動販売の利用の有無

調査対象地区	A 団地	B 団地	両団地計
移動販売を利用したことあり	45 人 (27%)	37 人 (33%)	82 人 (29%)
移動販売車を利用したことなし	124 人 (73%)	75 人 (67%)	199 人 (71%)
合計	169 人	112 人	281 人

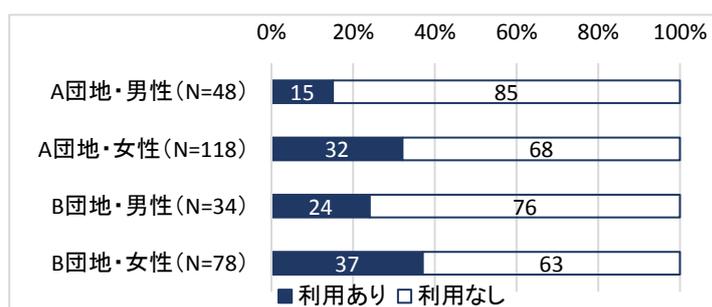


図 2 男女別の移動販売の利用の有無

(注：無回答があるため、合計は回答者数と一致しない。  
以降の図についても同様。)

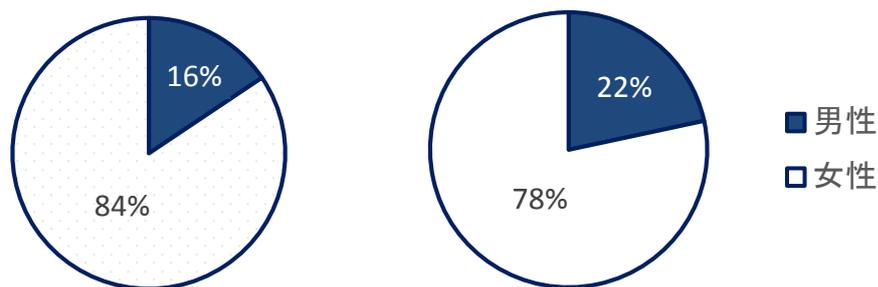


図3 移動販売利用者の男女別割合  
(左：A 団地 (N=45)、右：B 団地 (N=37))

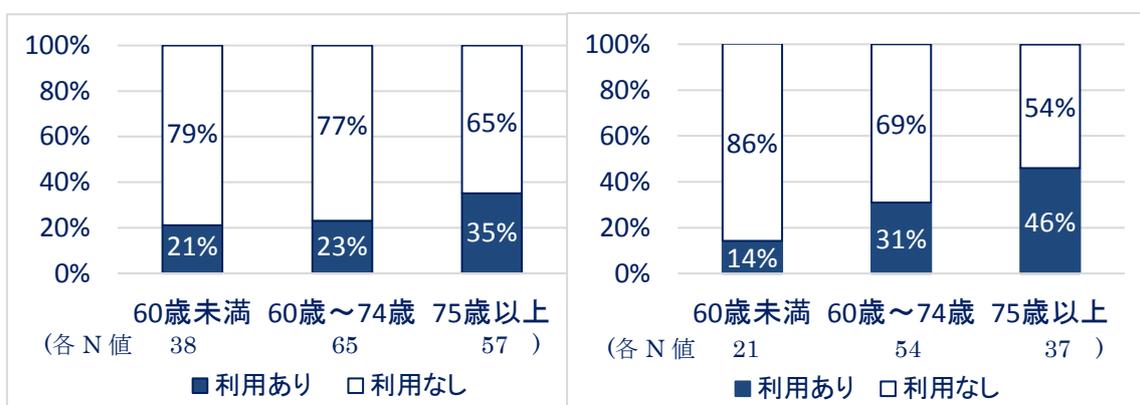


図4 年齢別にみた移動販売利用の有無  
(左：A 団地、右：B 団地)

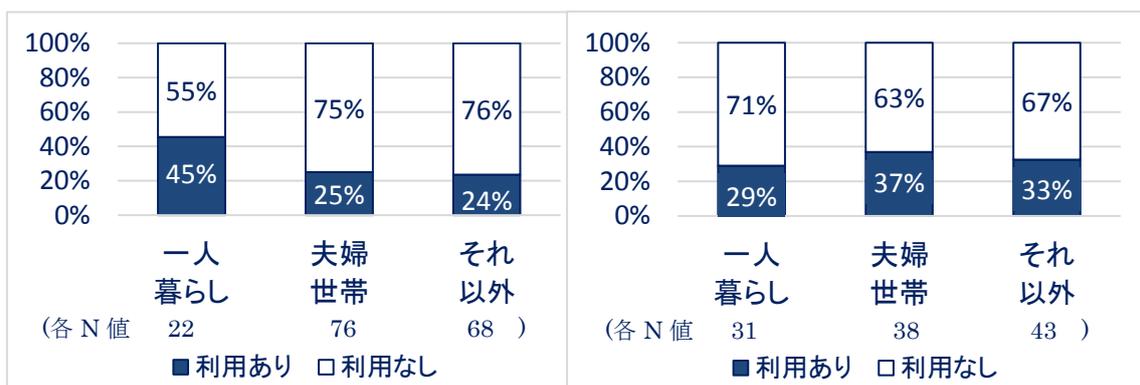


図5 世帯構成別にみた移動販売の利用の有無  
(左：A 団地、右：B 団地)

## (2) 健康状態と移動販売の利用

健康状態と移動販売の利用状況の関連について、図6に示す。なお、ここでの健康状態とは、「ご自身の現在の健康状態」(以下「主観的健康状態」という。)について回答いただ

いたものである。その結果、A 団地においては主観的健康状態の良い人に比べて「あまり良くない」と答えた人の移動販売利用率が高く、半数以上の人移動販売を使ったことがあると回答した。一方、B 団地では主観的健康状態が「まあ良い」と答えた人の約半数が移動販売を利用したことがあると回答し、その他の健康状態の人に比べて利用者の割合が高かった。この理由としては、例えば後述する「(5)移動販売を使う理由、移動販売の感想等」に示すように、移動販売を使う理由が A 団地と B 団地で異なっていることなどを踏まえると、両団地で住民が求めている移動販売のあり方が異なり、このことが利用者層の健康状態の違いにも現れている可能性があると考えられる。

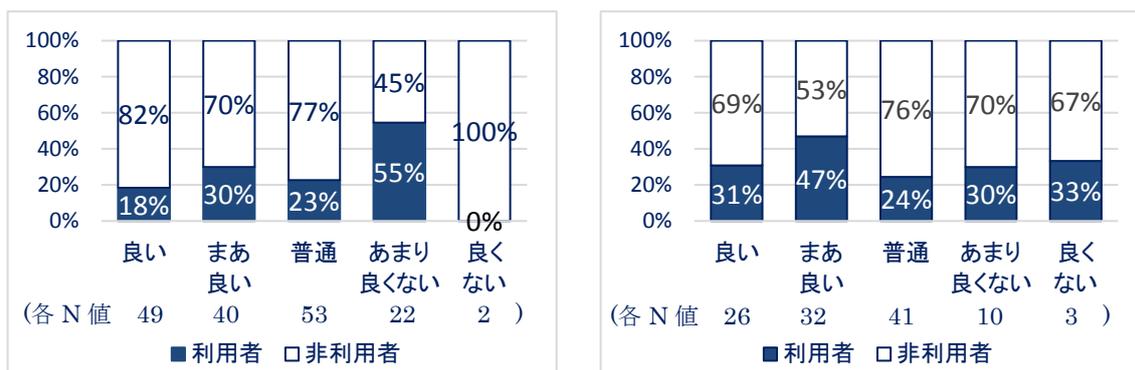


図 6 主観的健康状態別に見た移動販売の利用の有無  
(左 : A 団地、右 : B 団地)

### (3) 日頃の移動手段と移動販売の利用

移動販売の利用の有無と日頃の移動手段との関連について、図 7 に示す。A 団地、B 団地ともに、移動販売を利用していない人は、利用している人に比べて、「車（自分で運転）」の割合が高い一方、バス移動の割合が低いことから、一人で近隣のスーパー・商店等に出かけることが可能な人は、移動販売を利用しない傾向にあることが考えられる。

### (4) 地域活動への参加と移動販売の利用

趣味活動やボランティア等の地域活動への参加頻度と、移動販売の利用との関連について図 8 に示す。A 団地・B 団地で割合に差はあるものの、地域活動に週 1 回以上参加している人は、それ未満の参加頻度の人に比べて、移動販売を利用している人の割合が比較的高い傾向にあることがわかった。

このことは、日頃から地域活動に参加するなど、地域コミュニティとの関わりを持つ人ほど移動販売を利用している可能性があることを示すものと考えられる。

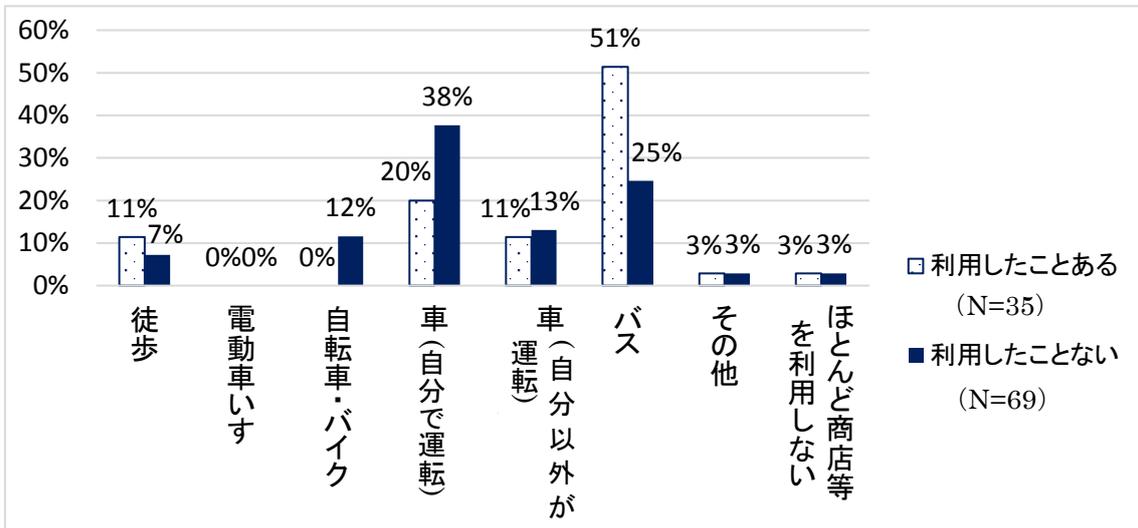
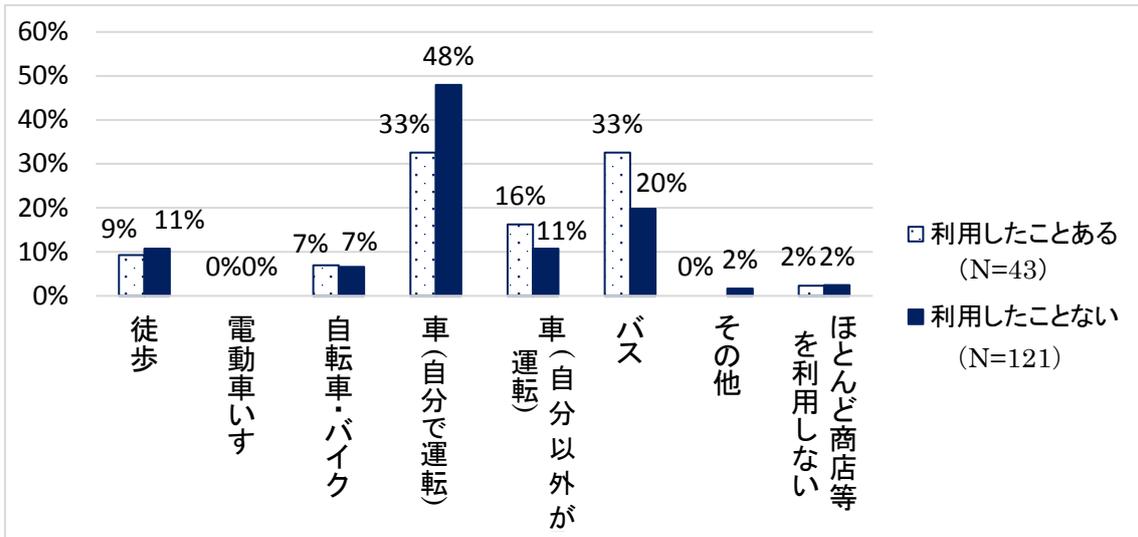


図7 移動販売利用の有無別の日頃の移動手段（上：A団地、下：B団地）

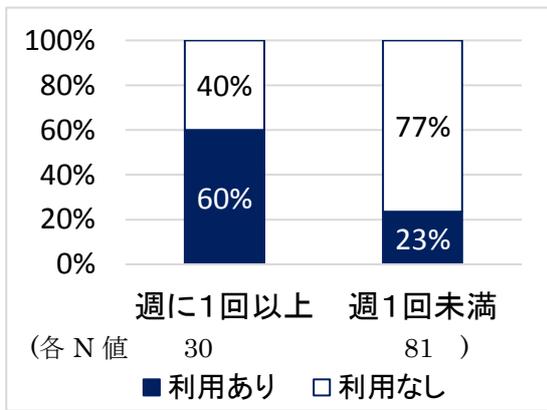
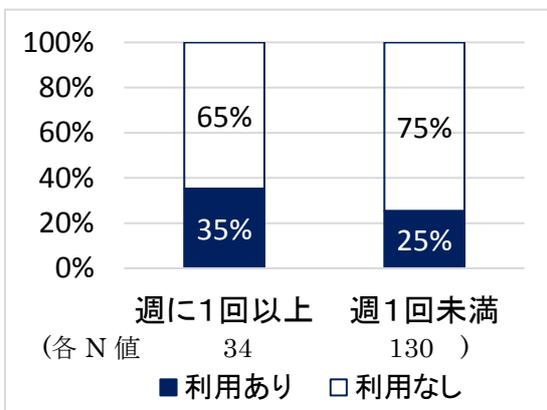


図8 地域活動への参加頻度別にみた移動販売利用者の割合（左：A団地、右：B団地）

### (5) 移動販売を使う理由、移動販売の感想等

移動販売を使う理由について集計した結果を図9に示す。A団地とB団地で傾向が少し異なる結果となった。A団地では、「行きやすいところにスーパーや商店がない」や「行きやすいところに店舗等はあるが買物に不都合」に加え、「移動販売に欲しいものがある」が約3割に上った。一方、B団地では、「行きやすいところにスーパーや商店がない」が6割超の人に挙げられ、理由として最も多かった。更に、「移動販売に来る知り合い等と会える」や「地域の人と知り合うきっかけになる」も2割以上の人が選んでおり、一部の住民にとっては、移動販売の場が住民同士のコミュニケーションの機会になっていると考えられる。

次に、移動販売を利用して感じていることについて、集計結果を図10に示す。「便利に買物できるようになった」と回答した人の割合が、A団地で42%、B団地で27%であり、移動販売により利便性の向上を感じる人が一定程度存在することがわかる。また、「地域の方と話す機会が増えた」と回答した人の割合がA団地で24%、B団地で35%である。B団地においては「地域の方を見守る気持ちができる」と回答した人の割合が27%であった。

更に、移動販売に望むことについて、集計結果を図11に示す。「より多くの商品を購入できるようにしてほしい」が両団地とも5割程度を占め、B団地では「販売に来る回数を増やして欲しい」が約5割となった。一方で「現状で満足」も約3割を占めていた。

以上のことから、移動販売は単に買物の不便を補うだけでなく、地域住民の交流や声かけの場所として「井戸端会議」的に利用されていることが考えられる。

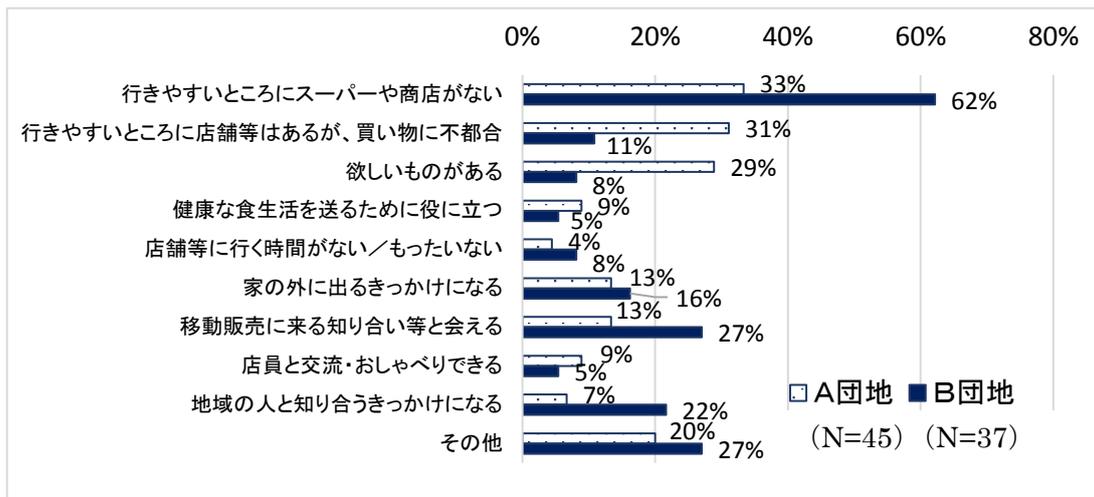


図9 移動販売を利用する理由（複数回答）

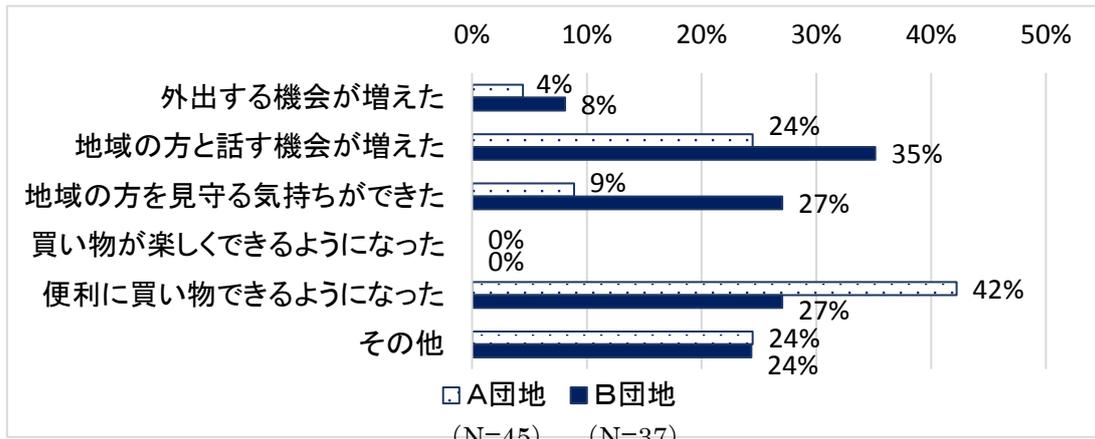


図 10 移動販売を利用して感じたこと（複数回答）

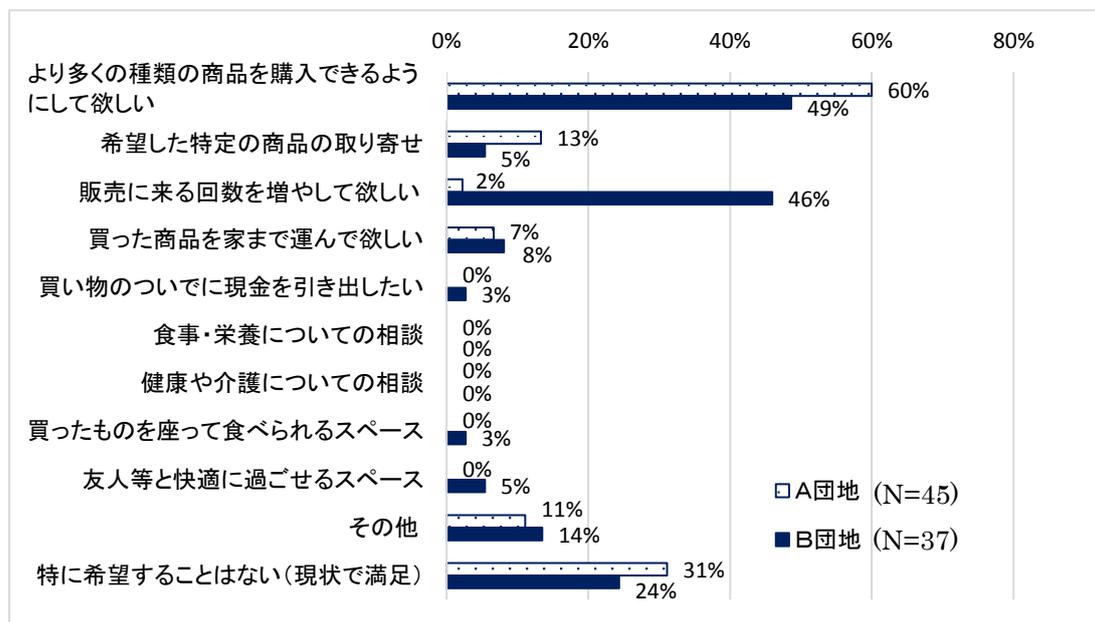


図 11 今後の移動販売に望むこと（複数回答）

#### (6) 買物先に関する今後の意向

移動販売を利用したことのある人が、今後どのように買物したいかについて、集計結果を図 12 に示す。両団地とも「お店と移動販売を利用して買物したい」が最も多く、次いで「できるだけお店に行って買物したい」が多かった。更に「移動販売と宅配を利用して買物したい」が続いた。

これらのことから、移動販売を利用しながらも、お店でも買物したい人が多数いることが明らかになった。一般の店舗と移動販売の違いとして、自分の行きたいときに行けること、品揃えの多様さなどが考えられるが、こうした点は住民にも望まれているようである。また、便利だと考えられる宅配サービスについては、そのみで買物をすませたいという人はほとんどおらず、自由に多様な買物ができる買物先の『選択肢の豊富さ』が求められているものと考えられる。

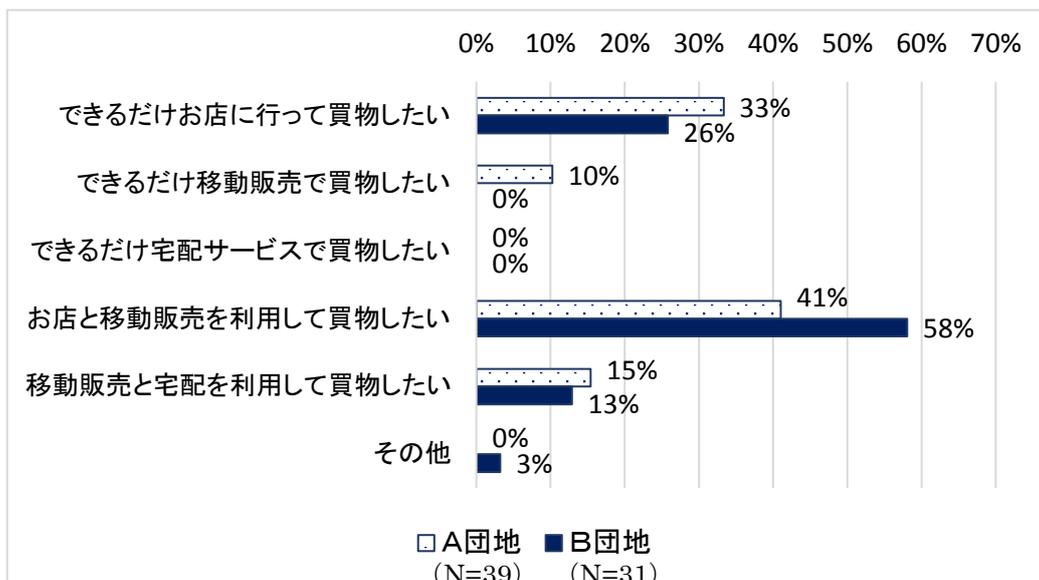


図 12 買物先に関する今後の意向

### 3. おわりに

本稿では、アンケート調査結果（概要）について述べた。調査の結果を簡単にまとめると次のとおりである。

- ・ 移動販売の利用者は回答者の約 3 割であり、女性の方が利用したことのある人の割合が高く、年齢別では幅広い層が利用しているが、年齢が高いほど利用率が上がっていた。また、世帯構成別では、A 団地においては一人暮らしの人の利用が多かったが、B 団地においては同様の傾向はみられなかった。
- ・ A 団地においては主観的健康状態の良い人に比べて「あまり良くない」と答えた人の移動販売利用率が高かった。一方、B 団地では主観的健康状態が「まあ良い」と答えた人の約半数が移動販売を利用したことがあると回答していた。

(以下、両団地に共通)

- ・ 移動販売を利用しない人は利用している人と比べて、日頃の移動手段として、車（自分で運転）と回答した人の割合が高い一方、バスを利用している人の割合が低い。
- ・ 地域活動に週 1 回以上の頻度で参加する人は、それ未満の頻度で参加する人に比べて、移動販売を利用する割合が高い。
- ・ 移動販売の利用者からは、住民と話す機会が増えたといった回答がみられ、移動販売は単に買物の不便を補うだけでなく、地域住民の交流の場所として利用されていることが考えられる。
- ・ 移動販売を利用していても、今後の買物の手段としてはお店でも買物したいという人

が、移動販売と併用したい人もあわせて多数になった。また、宅配サービスのみで買物をすませたいという人はほとんどいなかった。

アンケート調査では以上のような結果となったが、移動販売の利便性向上に向けて、例えば具体的にどのような商品を購入したいかなどの詳細なニーズについては、アンケート調査で十分に把握することが難しい側面もある。また、移動販売の利用状況等について、両団地で結果に違いが出たが、団地形態の違い（戸建て住宅、集合住宅）や、地域周辺の店舗立地状況なども異なることから、本アンケート調査の結果のみではその要因を一般化して分析することは難しい。従って、今後、移動販売の事業者や、実施に協力している自治体へのヒアリング調査、住民へのヒアリング調査を行い、アンケート結果の補完調査を行うとともに、継続的に事業を実施するにあたっての課題等を整理することとしたい。

また、こうした事業を導入するにあたっては、地域住民の努力も必要である。今回の B 団地においては、住民ボランティアが高齢者の買物を手伝っている様子が見られたが（図 13）、こうした住民による支援は事業継続の有力な手立てになり得る。このような点にも注目しながら、今後調査のとりまとめを行う予定である。



図 13 高齢者の移動販売利用者を支援するボランティア

# 多様な地域公共交通サービスの 導入状況に関する調査研究

主任研究官	竹内	龍介
主任研究官	岩元	崇宏
前研究官	高久	真以子
前研究官	中村	卓央
前研究官	尾崎	光政

## 【調査研究の概要】

### **調査研究の背景と目的**

我が国において、人口減少及び小規模需要への対応等を背景として民間事業者によるバス路線の運行が困難となっている地域において、各地域の実情に応じた自治体主導によるコミュニティバスや、デマンド交通などの導入が増加している。

本調査研究では、既往の地域公共交通に関するマニュアル、手引き及び、特色のある導入事例を基に、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出し、既に地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスを導入している自治体に対しアンケート調査を実施し、全国の市区町村での取組状況、デマンド交通及びコミュニティバスの取組内容の違い並びに、導入効果の発現割合が多い取組を分析する。

### **各検討プロセスでの特徴の把握**

#### **○効果が発現する取組**

対象とする利用者の設定、アンケート及びヒアリング調査といった実態調査の把握の必要性、市区町村が主体となり事業者等と連携した検討、利用ニーズの把握やその活用  
の必要性、ルート・ダイヤ・運賃の設定方法、実証実験の必要性、運行開始後のモニタ  
リングや必要に応じた見直しの必要性等、既往の地域公共交通に関するマニュアル及び  
手引き等で必要とされている内容について、目標達成等の効果が発現した路線の取組割  
合がそうでない路線に比べ高いことを把握できた。

#### **○運行形態別の取組の差異**

デマンド交通及びコミュニティバスで対象とする利用者層、導入検討の際に考慮する  
要素について、想定されるコストや路線の分かりやすさ等、各運行形態の持つ特徴を踏  
まえ検討していることが把握できた。

#### **○運行形態別の費用に関する考え方**

デマンド交通の方が運行開始にあたっての投資額及び経費は低い、コミュニティバ  
スの方が輸送できる人員が多く利用者1人当たりの経費も安くなることと考えられ、需  
要規模に応じた費用や収支の面において、運行形態の特徴に傾向があることについて把  
握できた。

## 1. 調査の背景と目的

我が国において、全国的な少子高齢化やクルマ社会の進展等の中で、地域の生活の足の確保が大きな課題となっており、人口減少及び小規模需要への対応等を背景として民間事業者によるバス路線の運行が困難な地区において、持続可能な交通手段として、各地域の実情に応じた自治体主導によるコミュニティバスや、デマンド交通などの導入が増加している。

その中で、全国各地において、地域にとって必要な公共交通に関する計画づくりや導入が徐々に進んできており、計画を策定しデマンド交通<sup>1</sup>やコミュニティバス<sup>2</sup>等といった地域公共交通を導入した自治体では、地域に適した形態をさらに模索していくための見直しを行い、またこれから新しく計画策定を検討する地域では、これまで蓄積された事例を参考にしながら、効果的な計画・導入を図っていくことが重要になると考えられる。

本調査研究は2か年の調査研究である。本稿では2年目の報告として、全国の地方自治体を対象に、既往の地域公共交通に関するマニュアル、手引き及び、特色のある導入事例をもとに、事業者や住民等といった地域公共交通に関係する主体との合意形成や、導入する交通システムの選定に当たっての考え方、導入後に見直しを行う際のポイント等、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で想定される論点を抽出する。

また、既に地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスの導入を行っている自治体に対してアンケート調査を実施し、全国の市区町村での取組状況、デマンド交通及びコミュニティバスの取組項目の違い並びに、導入の効果が発現した路線及び効果不明の路線にて多い取組について分析する。

## 2. アンケート調査概況

### (1) 調査の構成と項目

今年度のアンケート調査の設計においては、地域公共交通の導入に関する一般的な検討上の諸論点を整理するために、地域公共交通に関する既往のマニュアル・手引きの項目について横断的にレビューを行い、標準的と想定される項目を抽出して調査項目を設定した。また、各自治体における取組のうち、特色ある事例の検証を踏まえ調査項目に加えた。アンケート調査項目の構成概要について表1に示す。

アンケートの回収数はデマンド交通では182市区町村、コミュニティバスでは236市区町村から回答があり、回収率はそれぞれ80.5%、83.4%であった。また、平成29年度アンケート調査の結果、利用者の実質的な増加割合が比較的高いもしくは低い事例から、導入システムの種類（デマンド交通、コミュニティバス）、地域特性及びその他特徴的な取組といった観点からヒアリング先を選定し、事例調査を実施した。

<sup>1</sup> 路線やダイヤをあらかじめ定めないなど、利用者のニーズに応じて、柔軟に運行するバス又は乗合タクシー。オンデマンド交通。

<sup>2</sup> 交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村が自らバス事業者として、またはバス事業者に委託して運行するバス。

表 1 アンケート調査項目構成概要

論点		項目
1 路線計画の準備等		1-1 計画策定の背景（問題、課題意識） 1-2 移動特性等の把握 1-3 検討体制・役割分担
2 運行形態・ 運行方法の検討	2-1 運行形態	(1) 検討した運行形態 (2) 検討要素及び決定要因
	2-2 利用者見通し (需要予測)	(1) 前提条件（ターゲット設定） (2) 予測値算出・結果の活用
	2-3 運行計画	(1) ルート・ダイヤ設定の考え方 (2) 運賃・収支検討の考え方 (3) 運行受託事業者の選定・契約 (4) 運行開始に向けた調整項目
	2-4 目標設定	目標の考え方と指標設定
3 持続的運行のための留意点		3-1 路線の評価方法（モニタリング） 3-2 運行継続と利用促進 3-3 目標評価 3-4 見直し

(2) 効果有無の判別

アンケートでは導入の効果発現の有無を質問しているが、「効果が発現していない」という回答は1割程度にとどまった。評価の理由をみると、「運行を継続できている」及び「交通空白地域が解消している」といった、運行しているだけで評価が得られる項目が含まれている。また、「高齢者の健康増進等の副次的効果が発現している」及び「住民から評価されている」については、客観的なデータによる評価ではなく、主観的な定性的評価である可能性が高い。効果が発現している旨の回答があった路線について、効果がより明確に意識されていることを示す理由が更に選択されている路線のみ「効果発現」と分類した。データのサンプル数を表 2 に示す。

- ・「効果が発現している」という回答のうち
    - 1) 定量的目標を達成している
    - 2) 定性的目標を達成している
    - 3) 利用者数が想定を上回っている
    - 4) 公共交通利用者の増加がみられる
    - 5) 財政負担額が減少している
- } 1つでも選択されていれば  
**「効果発現」**
- 
- ・「効果が発現している」という回答のうち
    - 1) 運行を継続できている
    - 2) 交通空白地域が解消している
    - 3) 高齢者の健康増進等の副次的効果が発現している
    - 4) 住民から評価されている
  - ・「効果が発現していない」という回答
- } 左の選択肢のみであれば  
**「効果不明」**

表 2 アンケートデータサンプルの構成

	デマンド交通	コミュニティバス	計
効果発現	74	93	167
効果不明	72	92	164
不明	36	51	87
計	182	236	418

### (3) アンケート調査の効果発現有無の検定

各論点別に効果発現のある事項を把握するために、効果発現及び効果不明を軸とした各論点のアンケートのクロス集計を行うとともに、その集計について独立性の検定（カイ二乗検定）を行い<sup>3</sup>、有意水準 10% 基準に効果発現の事項を抽出した。独立性の検定の実施にあたり、取組等に関する事項（選択肢）の設問を複数回答としていることから、各設問の各選択肢事項の取組有無について検定を行った。なお、デマンド交通及びコミュニティバスの運行形態別の集計についても、取組の差を把握するために同様の分析を行っている。

## 3. アンケート調査の結果概要

### (1) 路線計画の準備等

路線計画の準備等に関して、運行形態別に取組の差がみられた事項を表 3 に、効果有無別に取組の差がみられた事項を表 4 に示す。

#### ① 概要

##### 1) 移動特性等の把握

デマンド交通及びコミュニティバスともに、交通空白地域の解消及び高齢者等の移動手段確保といった、対象地域や対象利用者を絞った移動手段の確保を課題としている場合が多くみられた。また、通院や買物といった移動目的での利用が多いが、コミュニティバスは通勤、通学及び来訪者の移動の確保も念頭においているものが一定程度存在する。

効果の発現が見られた事例では、計画策定にあたり対象となる利用者や目的、解決すべき課題を検討するため、通院や買物のほか通勤や通学の移動実態及び、利用交通手段の課題についてアンケート及びヒアリング調査を通して把握している傾向が高い。

##### 2) 検討体制・役割分担

路線計画の策定において中心的な役割を果たすのは、ほとんどの場合市区町村であるが、内容によっては、デマンド交通ではタクシー事業者が、コミュニティバスではバス事業者が補助的な役割で関与する場合が多く見られる。効果が発現した場合についてみると、自治体の中心的な役割を担うとともに、住民、タクシー事業者等の交通事業者、都道府県や国がそ

<sup>3</sup> サンプル数が少ないものについては除外している。Cochran, W. G.: Some methods for strengthening the common  $\chi^2$  tests. *Biometrics*, 10, 417-451, 1954.

それぞれの役割で補助的な役割で関与することが効果不明の路線に比べ多く、計画をより具体的に検討できることと考えられる。

なお、事例調査ではバス及びタクシー事業者との関係は概ね良好であるものの、タクシー事業者が受託して運行するデマンド交通に対し、既存路線バス事業者が競合意識を持つ事例や、検討段階から住民が参加する場合もあるが、住民要望によってはサービスが複雑となるといった事例も見られた。

表 3 全体、路線計画策定について（運行形態別）

項目	運行形態別	
	デマンド交通	コミュニティバス
1-1 計画策定の背景	—	—
1-2 移動特性等の把握	解決すべき課題	・交通空白地の解消 ・廃止路線バス代替の必要性
	調査対象・内容	・買物先までの移動手段 ・通院先・通院先までの移動手段
	導入後の利用者	— ・市民及び市外からの通学 ・観光客などの来訪者 ・市民及び市外からの通勤
	データ収集	— ・アンケート調査を実施していない ・ヒアリングを実施していない
1-3 検討体制・役割分担	中心的役割	・自治体：システム選定・計画評価
	補助的役割	タクシー事業者： ・現状・課題の把握 ・利用者数見直し調査 ・システム選定 ・運行受託者選定 ・運行計画選定 ・関係者の合意形成 ・計画周知、需要喚起の取組 ・計画評価 バス事業者 ・現状・課題の把握 ・利用者数見直し調査 ・運行受託者選定 ・運行計画選定 ・目標設定 ・計画周知、需要喚起の取組

表 4 全体、路線計画策定について（効果発現有無別）

項目	効果発現有無別	
	効果発現	効果不明
1-1 計画策定の背景	—	—
1-2 移動特性等の把握	解決すべき課題	・高齢者等の移動手段の確保 ・廃止路線バスの代替の必要性
	調査対象・内容	・通勤もしくは通学先 ・買物先・買物先への移動手段 ・通院先 ・利用する交通手段への満足度
	導入後の利用者	— ・市民の買物 ・市民の習い事や知人に会う等交流 ・市民および市外からの通勤
	データ収集	・ヒアリングを実施した ・アンケート調査を実施していない
1-3 検討体制・役割分担	中心的役割	— ・自治体：利用者数の見直し調査、システム選定、運行受託者の選定、運行計画の設定、目標設定、需要喚起の取組。計画評価
	補助的役割	・タクシー事業者：現状・課題把握 ・住民：システム選定 ・都道府県：現状・課題把握 運行計画設定、目標設定 ・国：運行計画設定 ・商工会等：需要喚起 ・路線バス事業者：計画評価

## ② 主要な結果

### 1) 解決すべき課題

計画策定において、その根拠となる解決すべき課題について図 1 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、交通空白地域の解消及び高齢者等の移動手段確保といった、対象とする地域及び利用者を絞った移動手段の確保を課題としている。

効果が発現した路線においては、高齢者の移動手段確保のように対象利用者が明らかな場合が効果不明の路線に比べ多い。一方で、効果が不明な路線では、廃止バス代替のような在来交通では維持できないといった、移動手段の確保自体が課題である場合には効果発現の路線に比べ高い傾向にある。

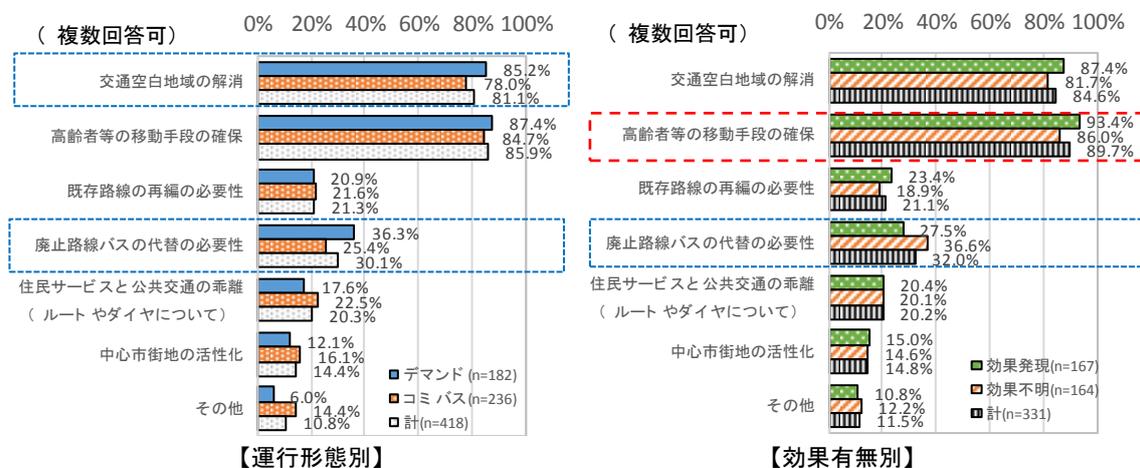


図 1 路線導入により解決すべき課題<sup>4</sup>

## 2) 使用データ

### A) 移動特性

計画策定における、対象路線の導入を検討する際の調査において把握した移動目的を図 2 に示す。住民の移動特性の把握は 8 割以上の路線で行われており、「買物先」「買物先までの移動手段」「通院先」「通院先までの移動手段」「利用している交通手段の問題・課題」の把握割合はデマンド交通及びコミュニティバスともに約 5~6 割と高い。

このうち、「買物先までの移動手段」「通院先」「通院先までの移動手段」について把握した割合はデマンド交通の方がコミュニティバスに比べ高い。また、「通勤もしくは通学先」「買物先」「買物先への移動手段」「通院先」「利用している交通手段に対する満足度」を調査した路線では、把握していない路線に比べ目標達成等の整備効果が発現している場合が多い。

### B) アンケート・ヒアリング

計画策定にあたって実施した住民等へのアンケートの実施について図 3 に、ヒアリング

<sup>4</sup> 以下図においては「デマンド交通」を「デマンド」、「コミュニティバス」を「コミバス」と記載する。また、独立性の検定が有意であった結果については、図上に点線で囲いをつけている。

調査・聞き取り調査の実施について図 4 に示す。計画策定にあたり、住民等の移動実態及び課題等を把握するため、アンケート及びヒアリングを約 8 割で実施しているが、アンケートを「市区町村内全域を対象に実施した」、またヒアリングを「住民の会合や懇談会を開催し、その中で把握した」割合はデマンド交通及びコミュニティバスとも 5 割前後と高い。

アンケート調査を実施していない場合は、目標達成等の効果が不明の路線が効果発現した路線に比べ高い。一方で、バスやタクシー等の利用者に対してのヒアリングを実施した場合は、目標達成等の効果が発現した路線の方が効果不明の路線に比べ高い傾向にある。

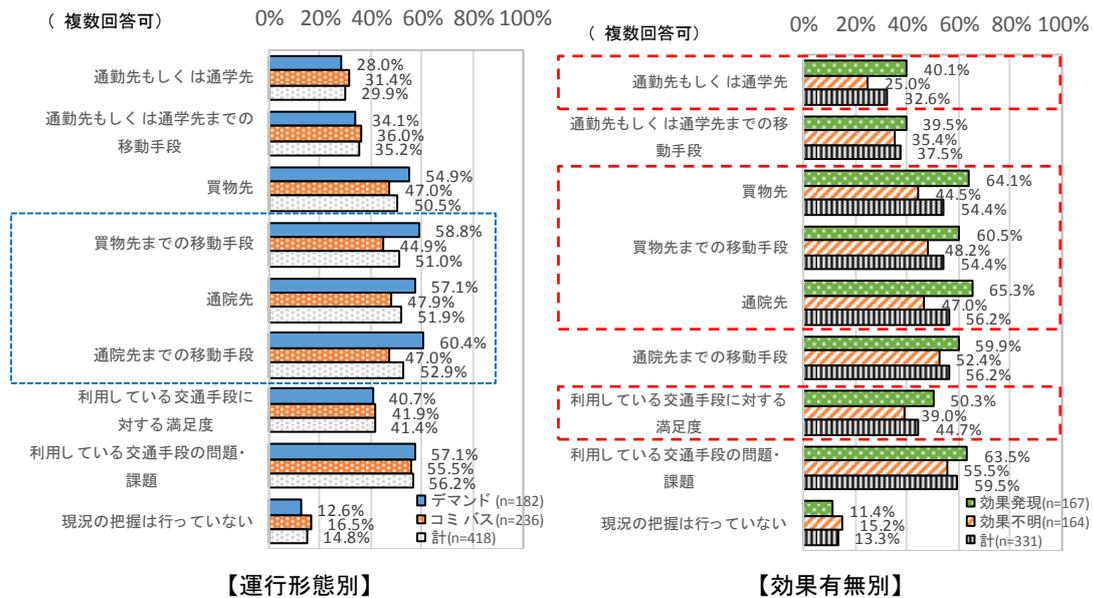


図 2 対象路線の導入を検討する際の調査において把握した移動目的

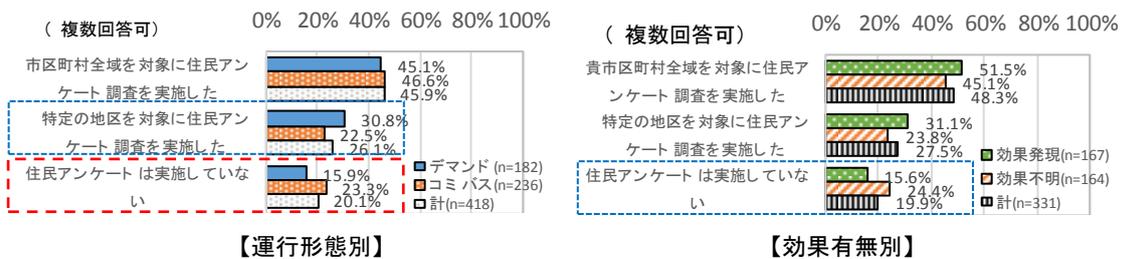


図 3 住民アンケートの実施

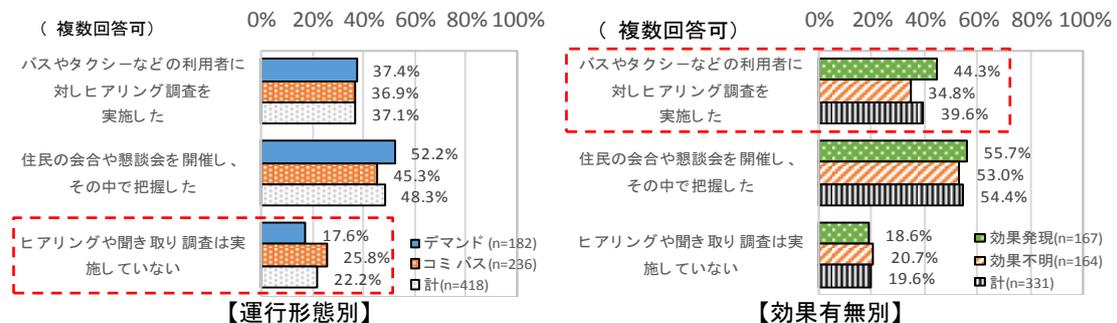


図 4 ヒアリング調査・聞き取り調査の実施

### 3) 検討体制・役割分担と連携

#### A) 中心的役割

計画策定において自治体が中心的役割を担う項目について図 5 に示す。効果が発現した路線では、目標設定及び計画評価といった事業自体の評価の他に、利用者数の見通し調査、システム選定、運行受託者の選定及び運行計画の設定等の具体的に導入するための検討項目、また需要喚起への取組等といった持続的な運行に関する取組について、自治体が中心的役割を担っている場合が効果不明の路線に比べ多い傾向にある。

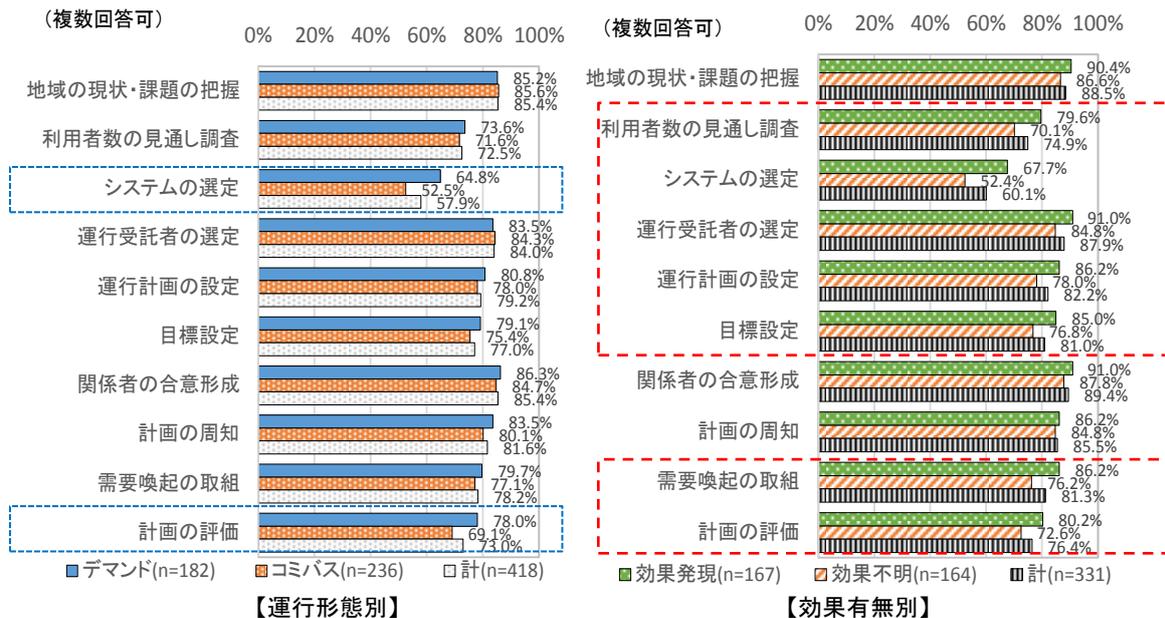


図 5 各主体の役割分担(中心的役割:自治体)

#### B) 補助的役割

計画策定において各主体が補助的役割で参画した取組のうち、効果があつた項目について表 5 に示す。効果が発現した路線では、住民がシステムの選定に関与する場合及び、タクシー事業者が現状及び課題の把握の段階から関与する場合には、効果不明の路線に比べ高い傾向にある。また、効果が発現した路線では、都道府県が生活圏域を踏まえた広域的な市町村連携の調整や県内の他市区町村の事例に基づくアドバイス等に関与している場合、国がデマンド交通等への導入に関するアドバイスを適宜実施する場合及び、商工会による需要喚起の取組等についても、効果不明の路線に比べ多い傾向にある。

表 5 各主体の役割分担(補助的役割:効果のある項目抜粋)

補助的役割	項目	効果発現 (n=167)	効果不明 (n=164)	計 (n=331)
バス事業者	計画の評価	19.2%	28.0%	23.6%
タクシー事業者	地域の現状・課題の把握	22.2%	13.4%	17.8%
住民	システムの選定	18.0%	9.1%	13.6%
都道府県	地域の現状・課題の把握	10.8%	4.9%	7.9%
	運行計画の設定	15.6%	8.5%	12.1%
	目標設定	14.4%	8.5%	11.5%
国	目標設定	16.2%	11.0%	13.6%
商工会などの組織	需要喚起の取組	10.8%	4.9%	7.9%

## (2) 運行形態・運行方法の検討

### ① 概要

運行形態及び需要予測の検討に関して、運行形態別の差異について表 6 に、効果有無別についての結果を表 7 に示す。

#### 1) 運行形態

運行形態を決定する際には、デマンド交通とコミュニティバスのそれぞれの特性を地域の実情に照らし合わせて比較し、選定を行うことが望まれる。

検討した運行形態でみると、デマンド交通を採用した場合は乗合タクシーを、コミュニティバスを選択した場合は既存路線バスの活用を検討対象とする傾向にある。また、運行形態の決定要因として、デマンド交通では少ない車両で広域の運行及び安価なコストへの期待、コミュニティバスでは定時定路線の分かりやすさを重視している

効果が発現した路線では、運行形態の検討要素として対象範囲及び利用者特性といった人口・施設分布や対象者層、制約条件として地形や道路網等の運行上の制約とした場合、決定要因として住民からの利用しやすさに関する意見等を検討した場合が一定程度見られる。

なお、事例調査ではデマンドの選択要因を、ドア・トゥ・ドアのサービス、利用者数、地形と財政面の制約をしている事例がみられ、コミュニティバスでは利用者数の規模及び既存バス補完の観点から選択という事例がみられた。導入路線の住民からの意見として、デマンド交通の利用方法に関する手間への意見等が見られた。

#### 2) 利用者見通し

利用者数の見通しでは、デマンド交通及びコミュニティバスともに利用者数を算出していない割合が多かった。一方で、効果が発現した路線では、アンケート調査等による利用意向の把握及び利用者予測、その結果を用いた運行形態、ルートやバス停位置及び運行時間帯の検討の割合が効果不明の路線に比べ高い。これは、利用者数の予測結果を踏まえて計画を策定することが、効果の発現に一定程度寄与することと考えられる。

#### 3) 運行計画

運行計画の策定においては、地域内の幅広いエリアに対し、各利用者のサービス水準を下げないように効率的なサービスを提供することが求められる。

ルート及びダイヤ設定を行う場合において、コミュニティバスは定時定路線型であることから、利用者に分かりやすく、また乗車時間が長くなりすぎないような路線・経路設定及び、既存バスとの競合防止や接続といった役割分担を重視しており、また、それらの取組は効果が発現した路線で多い傾向にある。

運賃設定においては、デマンド交通及びコミュニティバスともに利用者の負担が大き

ならないよう設定した割合が高いが、効果のあった路線では、市区町村の負担額が大きくな  
らないようにした等の割合が高い。また、効果が発現した路線では、実証運行や試験運行を  
実施し、目標を達成し本格運行を実施した割合が高い。

事例調査では、路線バスと競合回避するような調整が多くみられたが、その結果利用の少  
ないルートの設定や、競合する路線バスの減便という事例がみられた。また、本格運行にむ  
けて住民との合意形成として、利用状況及び収支率を基準とする事例もみられた。

#### 4) 目標設定

定量的な目標設定をせず、定性的な目標を設定している場合が多い。効果が発現した路線  
において、定性的な目標設定として、住民の外出増加や、高齢者等の具体的なターゲットの  
設定等、より項目を具体化した項目において効果不明の路線に比べ多い。

表 6 運行形態・運行方法の検討（運行形態別）

項目		運行形態別		
		デマンド交通	コミュニティバス	
2-1 運行形態	検討した運行形態	・デマンド交通 (路線不定期運行、区域運行) ・乗合タクシー	・コミュニティバス ・既存路線バスのルートや停留所の 設置の工夫	
	検討・ 決定	検討要素	(目的地となる施設分布 <sup>※</sup> )	
		制約条件	・導入コスト ・導入の補助額 ・運行コスト及び採算性 ・地形や道路網、道路有無といった 運行上の制約 (対象利用者 <sup>※</sup> )	
		決定要因	・対象範囲 ・人口分布 ・少ない車両で広域の運行が可能 ・導入費用 ・維持・管理費用が安価 ・国の補助金を活用できた ・他市区町村の事例をもとにした	
2-2 利用者 見通し (需要予測)	予測値算 出	前提条件	・観光客等の来訪者	
		利用意向	—	
		予測人数	・利用意向人数をもとに算出	
	結果の活用	・具体的な運行形態 ・運賃・運行曜日	・ルートやバス停位置	
2-3 運行計画	ルート・ダ イヤ設定	考慮事項	—	
		既存バス 競合調整	—	
	運賃設定	・他市区町村事例を参考	—	
	運行受託 事業者選 定・契約	選定理由	・市区町村の負担額軽減 ・地元事業者と信頼・協力関係構築	—
		契約精算	・事後精算は行わない (全て運行受託事業者が負担)	—
運行開始に 向けた 調整項目	・実証運行や試験運行の実施	・実証運行や試験運行を実施せず		
2-4 目標設定	設定した 目標	定量的	—	
		定性的	・高齢者・障害者等交通弱者支援 ・公共施設の利便性向上	
	目標未達成の 場合の取り決め	・特に取決めはない	—	

※ 最も多い要因への回答

表 7 運行形態・運行方法の検討（効果発現有無別）

項目		効果発現有無別		
		効果発現	効果不明	
2-1 運行形態	検討した運行形態		—	—
	検討・決定	検討要素	・人口分布 ・目的地施設分布 ・ターゲット特性	—
		制約条件	(地形や道路網、道路有無といった運行上の制約 <sup>※</sup> )	・対象範囲・人口・目的地施設分布 ・利用者数見通し
		決定要因	・住民の利用しやすさ ・他市区町村事例を参考	—
2-2 利用者見通し (需要予測)	前提条件		—	—
	予測値算出	利用意向	・アンケートでの利用意向有無から利用率を算出	・利用意向は設定していない
		予測人数	・利用意向人数をもとに算出 ・対象利用者数に利用意向を掛け合わせたデータ	・利用者数を算出していない
	結果の活用		・具体的な運行形態 ・ルートやバス停位置 ・運賃収入等の収支率	・利用者数見通しをいずれの判断にも用いていない
2-3 運行計画	ルート・ダイヤ設定	考慮事項	・路線や経路が長距離にならない ・利用者数を可能な限り確保	—
		既存バス競合調整	・競合する既存バス事業者と協議を行い、既存路線活用を検討	—
	運賃設定		・他市区町村事例を参考 ・市区町村負担額を抑える	—
	運行受託事業者選定・契約	選定理由	—	—
		契約精算	—	・全て市区町村補填（上限なし）
	運行開始に向けた調整項目		・本格運行実施の目標設定 ・実証運行や試験運行の実施 ・目標達成による本格運行実施	—
2-4 目標設定	設定した目標	定量的	—	—
		定性的	・住民に利用されること ・住民の外出回数の増加 ・高齢者・障害者等交通弱者支援 ・利用促進を図ること	—
	目標未達成の場合の取り決め		・利用促進を実施し、目標が達成できるか引き続き確認	—

※ 最も多い要因への回答

## ② 主要な結果

### 1) 運行形態

#### A) 検討した運行形態

検討を行った運行形態について図 6 に示す。デマンド交通では、乗合タクシーといった輸送規模の小さい運行形態を同時に検討対象としている場合が多く、逆にコミュニティバスでは、既存路線バスのルートや停留所の設置を工夫するといった輸送規模の大きい運行形態を検討対象としている場合が多い。

平成 29 年度の調査結果において、事前の運行形態の決定有無と利用者増加の効果有無にデマンド交通及びコミュニティバスともに「運行形態は決まっていた」との回答割合は利用者増加の効果なしの方が、効果ありに比べ高かった。これらのことから、運行形態を最初から決め打ちにせず、地域実情の検討を踏まえ検討することが好ましいと考えられる。

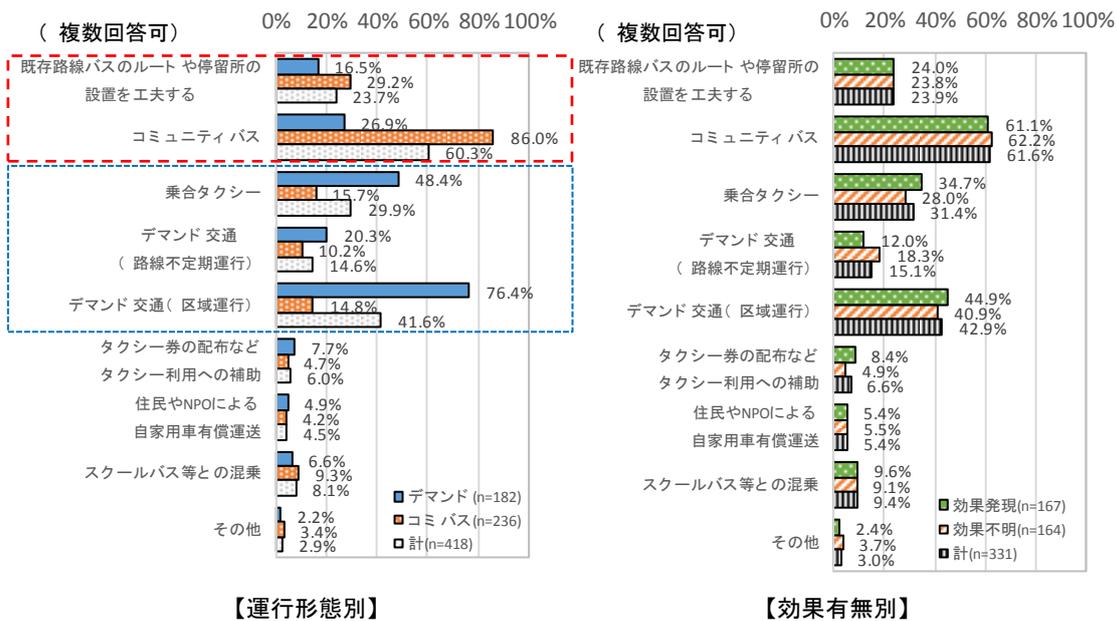


図 6 検討を行った運行形態

## B) 運行形態の検討要素

### i) 運行形態の検討要素

運行形態を決定するにあたり考慮した要素を図 7 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、対象とする範囲及び高齢者等のターゲットとなる利用者特性を検討している場合が多く、デマンド交通はコミュニティバスに比べ、検討要素では導入コストや採算性といった費用に関する項目を重視している<sup>5</sup>。効果が発現した路線では、検討要素として人口、施設分布（利用者 OD）や対象者層といった、想定される利用者の分布状況をもとにしての割合は効果が不明な路線に比べ多い傾向にある。

### ii) 運行形態の制約条件

運行形態を決定するにあたっての制約条件を図 8 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、地形や道路網等の運行上の制約及び運行コスト・採算性を制約条件としている場合が多い。デマンド交通はコミュニティバスに比べ、対象とする範囲及び対象利用者の人口分布を重視している場合が多く、コミュニティバスはデマンド交通に比べ、ルートを選定する際に、地形や道路網等の運行上の制約を重視している場合が多い<sup>6</sup>。

効果が発現した路線では、一番の制約条件において、地形や道路網等の運行上の制約を事前に検討した割合が効果不明の路線に比べ高く、効果が不明な路線では、対象範囲、利用者居住地及び目的地施設の分布等といった、導入対象範囲や対象利用者に制約がかかる場合が効果発現の路線に比べ多い傾向にあった。

<sup>5</sup> 一番の要素として、デマンド交通では地形や道路網等による運行上の制約や利用者層を重視し、コミュニティバスではルートを決める上での目的地の施設分布を重視している。

<sup>6</sup> コミュニティバスの一番の制約条件は導入コストであり、車両購入や運行経費が掛かると想定される。

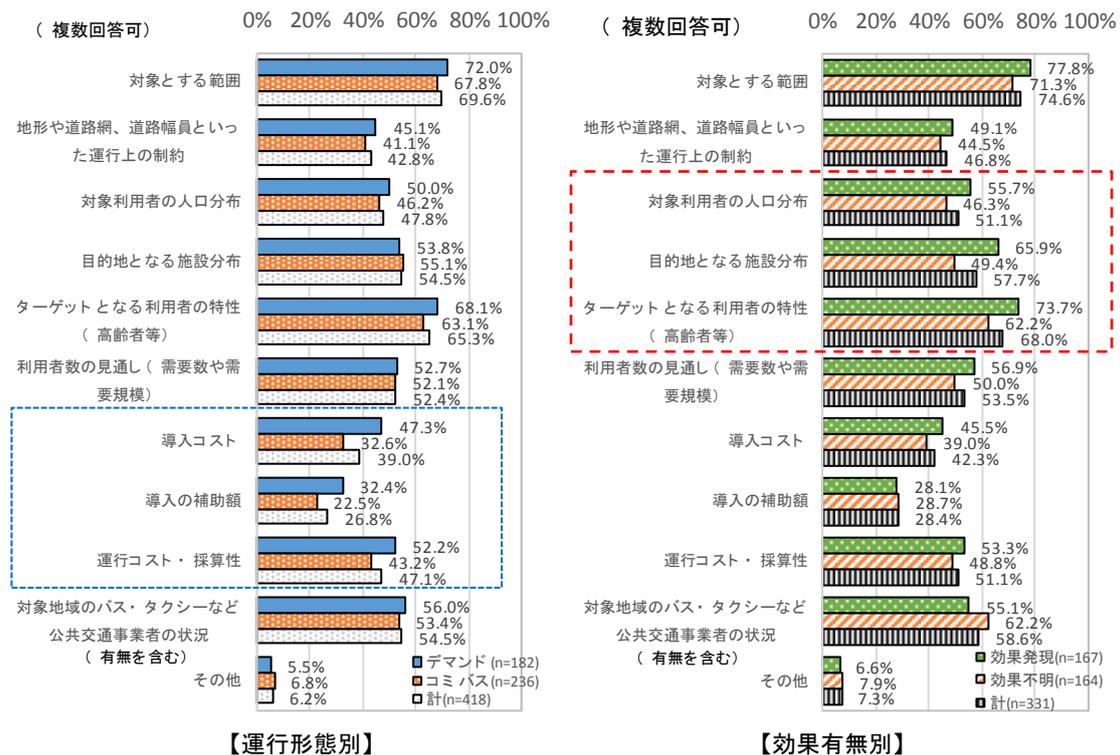


図 7 運行形態を決定するにあたり考慮した要素

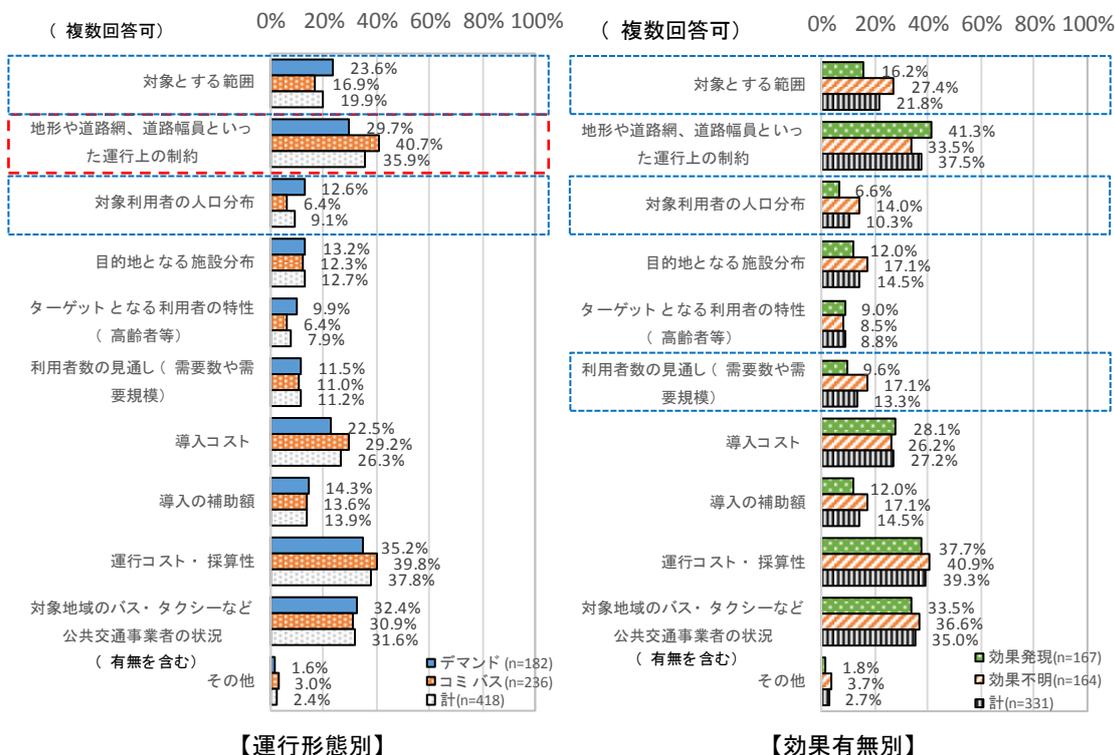


図 8 運行形態の決定にあたっての制約条件

### iii) 運行形態の決定要因

運行形態を決定した理由について図 9 に示す。デマンド交通では「少ない車両で広域の運行が可能」といった予約に応じた運行上の利点のほか、導入初期費用、維持・管理費用が安価及び国からの補助金の活用といった費用に関する項目及び、他事例をもとにしたという割合がコミュニティバスに比べ高い。その一方で、コミュニティバスでは、「路線やダイヤを分かりやすく設定できる」といった定時定路線型の特徴に加え、「運行形態は既に決定していた」といった「導入ありき」を前提としている項目の割合がデマンド交通に比べ高い。

効果が発現した路線では、「住民からの利用しやすさ等に関する意見」といった利用者側の意見のほか、「他市区町村の事例をもとにした」との項目の割合は効果不明の路線に比べ高い。住民の利用しやすさ等の交通手段への受容性及び他市区町村の事例の検討が決定要因とすることで効果が発現すると考えられる。ただし、検討した運行形態の項において示したように、決め打ちとならないよう、他市区町村の単純な模倣になることなく、各導入対象地区の実情を踏まえ検討することが必要と考えられる。

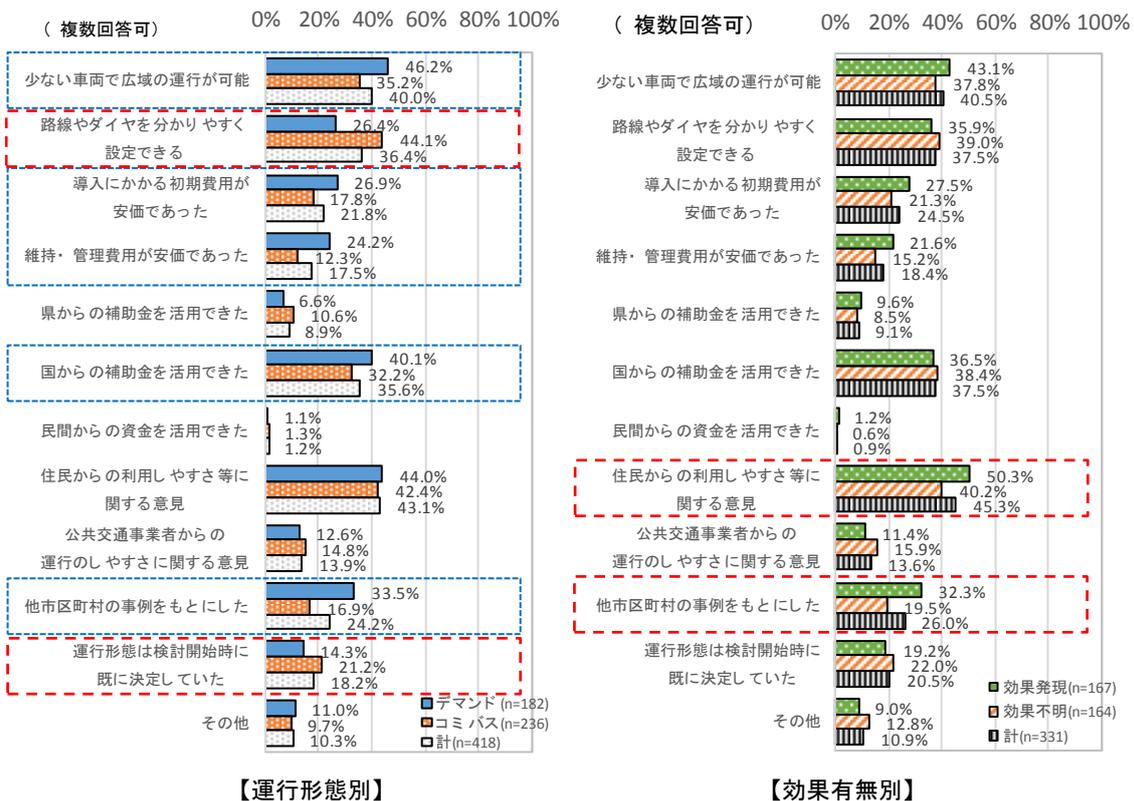


図 9 運行形態を決定した理由

## 2) 需要調査(ニーズ調査)

### A) 利用意向調査における予測値の算出方法

運行形態選定、ルートやダイヤ検討及び運賃・収支検討といった運行計画策定にあたり、利用者数見通しの算出が考えられる。利用者数の具体的な算出方法を図 10 に示す。

デマンド交通及びコミュニティバスともに「利用者数を算出していない」との割合は約3割と最も多いが、算出している場合をみると「利用意向の人数をもとに算出」との割合が約2~3割あり、アンケート等を通し地域住民の利用意向を把握した様子がうかがえる。

効果が発現した路線では、「利用意向の人数をもとに算出」「移動実態をもとに求めた対象となる利用者数に利用意向を掛け合わせたデータ」といった取組の割合は効果が不明の路線に比べ高い。その一方で、効果が不明の路線では、「利用者数を算出していない」との割合は効果が発現した路線に比べ高い傾向が見られた。

なお、計画策定時に利用者の予測について予算及び時間等の制約でアンケート調査を実施して把握できない場合も想定されるが、事例調査では、計画の際にアンケート及びヒアリング調査を行わずに運行を開始し、運行後に電話等で寄せられる住民からの直接的な意見及び要望を集積し、適宜見直すという事例がみられた。また、個人からの意見のみでは偏る可能性も想定されるため、自治会単位での住民意見をまとめた要望や、経年で複数回挙がった意見等を優先的に検討し、内容を精査したうえで反映するかを判断している。

## B) 利用意向調査結果の活用

利用者数の見通し（需要予測）を用いた判断について図11に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに利用者数の見通しを用いて、具体的な運行形態、ルートやバス停位置及び運行時間帯について判断を行う場合が多い。

効果が発現した路線では、利用者数の見通しの結果を具体的な運行形態や事業の評価に用いている場合が効果不明の路線に比べて高い傾向にあった。その一方で、効果が不明の路線では、利用者数の見通しをいずれの判断にも用いていない場合が多い傾向にある。つまり、利用者数の見通しが運行形態や事業の評価に一定程度役立つと考えられる。

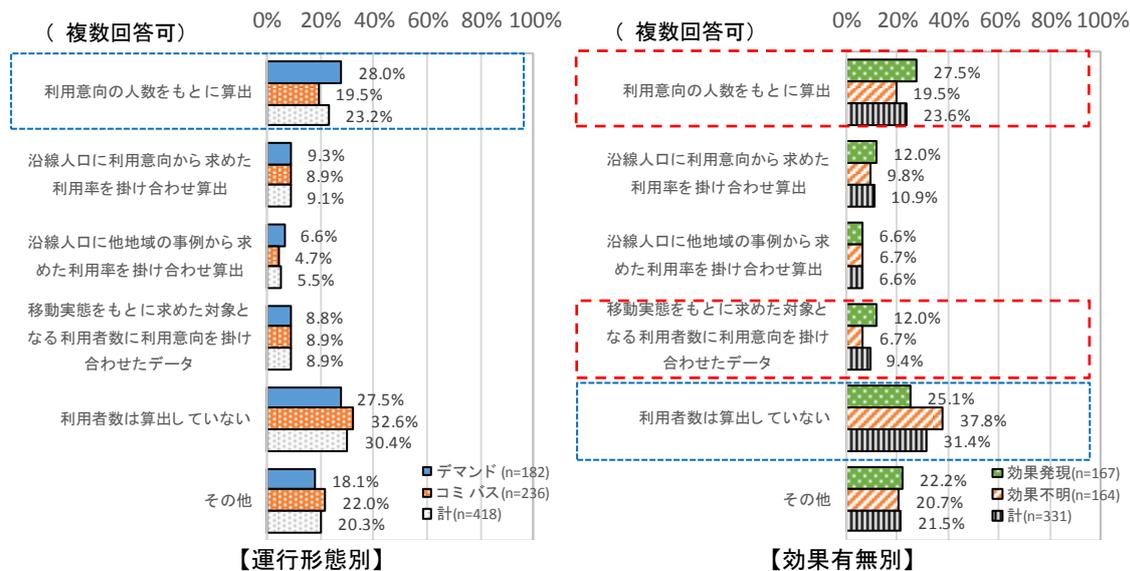


図10 利用者数の具体的な算出方法

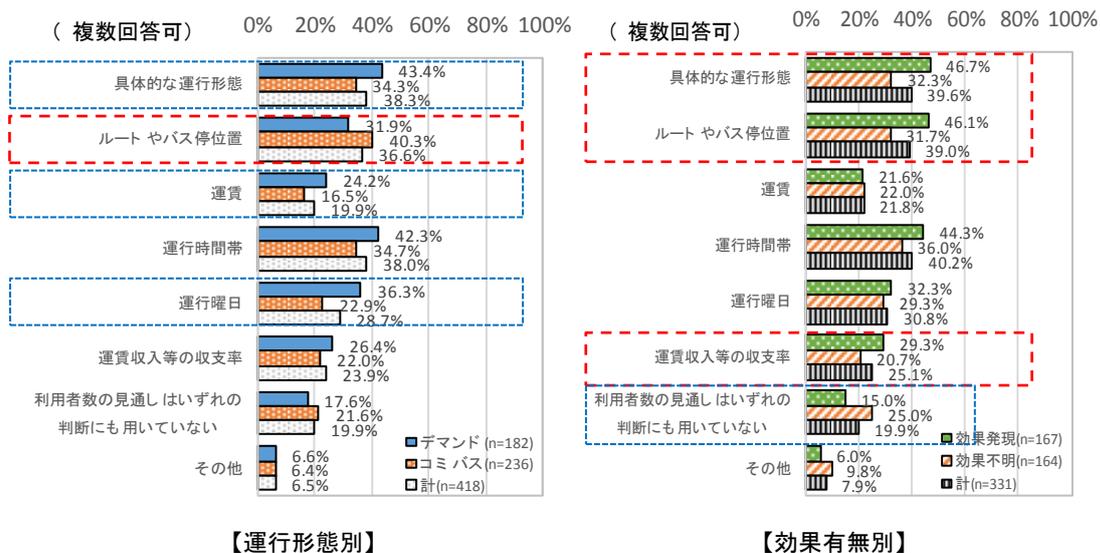


図 11 利用者数の見通し(需要予測)を用いた判断

### 3) 運行計画

#### A) ルート及びダイヤ設定を行う場合の考慮事項

ルート・ダイヤを設定するにあたり考慮したことを図 12 に示す。

デマンド交通及びコミュニティバスともに、「行政区域内の交通空白地域を小さくすること」「既存の路線バスや鉄道との接続を考慮すること」を検討する割合が約 6~7 割と多い。また、コミュニティバスは定時定路線であることから、利用者に分かりやすく長距離にならない路線や経路の設定、既存路線バスとの競合回避及び、既存公共交通との接続考慮等についての検討割合がデマンド交通に比べて高い。

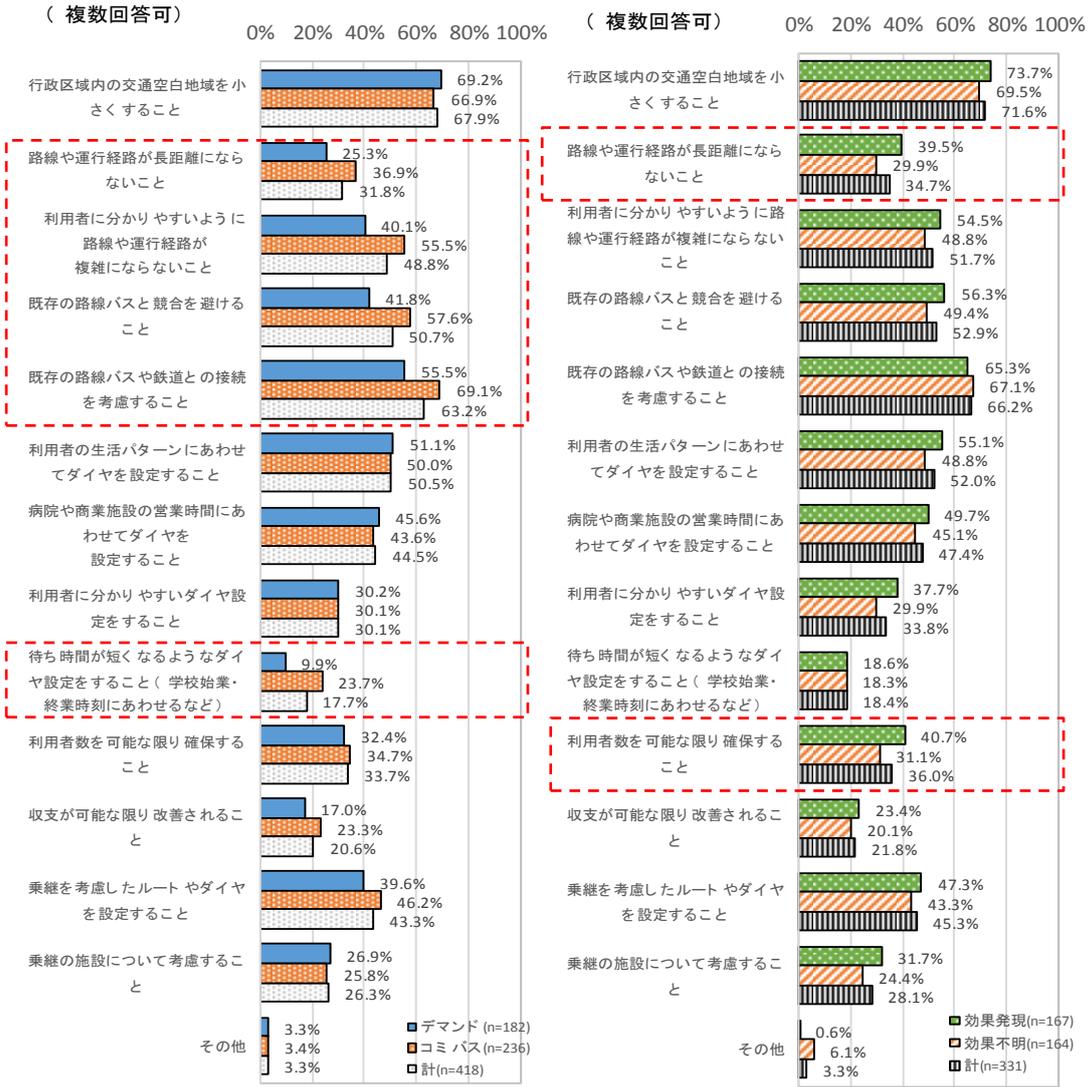
なお、効果が発現した路線の方が「路線や運行経路が長距離にならないこと」「利用者数を可能な限り確保すること」の検討割合は効果不明の路線に比べ高い。

既存の民間路線バスと競合した場合の調整について図 13 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、既存民間路線バスと競合しないよう設定した場合が多い。競合が想定される場合、競合可能性のある公共交通事業者と協議を行い、既存路線の活用を検討した場合が多く、その場合の効果発現の割合が高い。前にも示したように、デマンド交通やコミュニティバスの導入ありきで検討するのではなく、既存民間路線バスの活用を検討することも代替案として検討することが効果発現の 1 つの要素として考えられる。

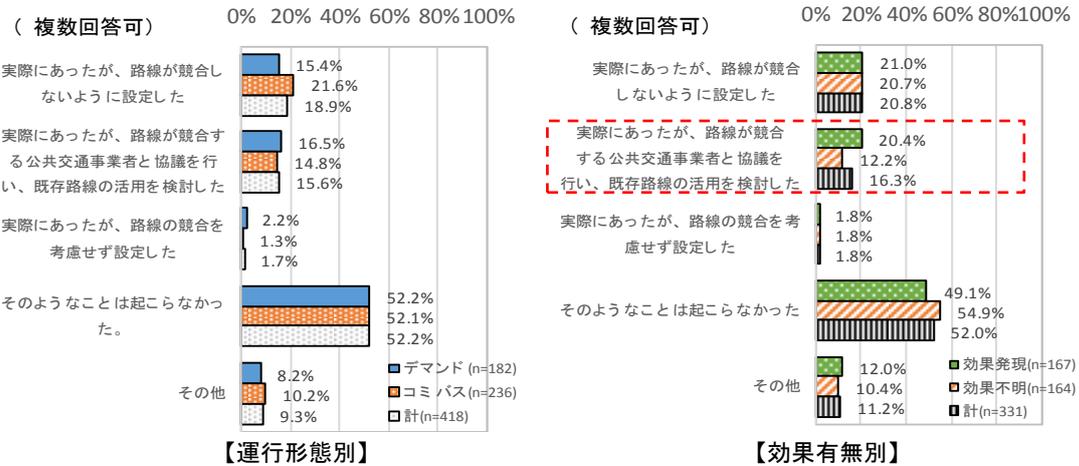
#### B) 運賃・収支検討の考え方

運賃の設定方法を図 14 に示す。運賃については、デマンド交通及びコミュニティバスともに、「利用者の負担が大きくなるようにした」と設定した割合が約 5~6 割と高い。

デマンド交通では、予約に応じた運行であり、在来の路線バスのような運賃体系が馴染まないことから、「他の市区町村における事例を参考にした」という割合がコミュニティバス



【運行形態別】 【効果有無別】  
**図 12 ルート・ダイヤを設定するにあたり考慮したこと**



【運行形態別】 【効果有無別】  
**図 13 既存の民間路線バスと競合した場合の調整**

に比べ高い傾向にあると考えられる。目標達成等の効果が発現した路線では「他の市区町村における事例を参考にした」「市区町村の負担額が大きくなるようにした」といった取組の実施割合が効果不明の路線に比べ高い傾向にある。

なお、他市区町村における事例を参考にした場合は、単に他の事例の模倣とならず、実際に事業を開始した場合の負担額が実現可能であるか検討することが必要と考えられる。事例調査では、コミュニティバスの初期の導入事例でみられた 100 円運賃については、既存バスとの競合及び収支状況を鑑みて既存路線バスと同程度に見直す事例もみられた。

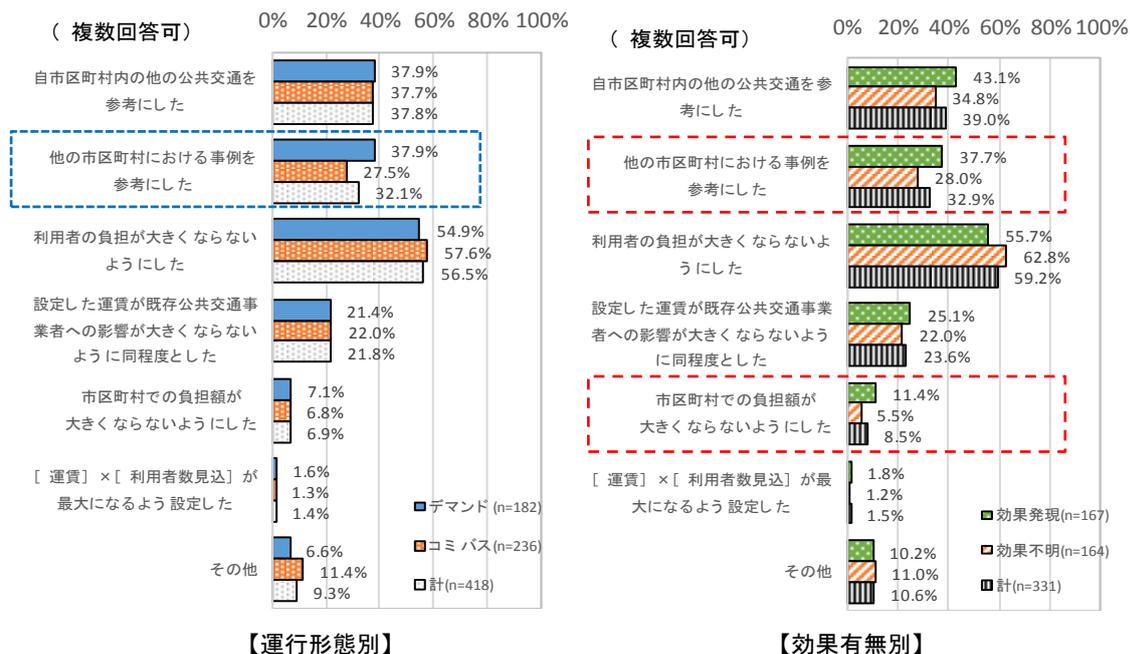


図 14 運賃の設定方法

### C) 運行事業者の検討、決定

#### i) 運行委託事業者の選定

運行委託事業者の選定方法について図 15 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、運行委託事業者の決定方法において、最初から地元業者への依頼を前提に計画策定したという場合が多い。

運行委託事業者を選定する方法の決定理由について図 16 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、「地元公共交通事業者との信頼・協力関係を築くため」との割合は約 2~4 割であったが、デマンド交通ではコミュニティバスに比べ「市区町村の負担額を少なくするため」という割合が高かった。

デマンド交通では、対象運行区域またはその近隣に存在する地元のタクシー事業者を活用した地域公共交通の確保について検討することが要因と考えられる。一方で、地元事業者の関係を重視することも公共交通の維持の 1 つの要素と考えられるが、事業者が行えることと、地域が求めることが合致しているか見極めることも重要と考えられる。

事例調査では、運行開始時点で指名競争やプロポーザルを行い、随意契約に移行する事例の他に、タクシー事業者の運行エリアをもとにデマンド交通のエリアを分ける方法や、事業者の協会による推薦といった事例がみられた。

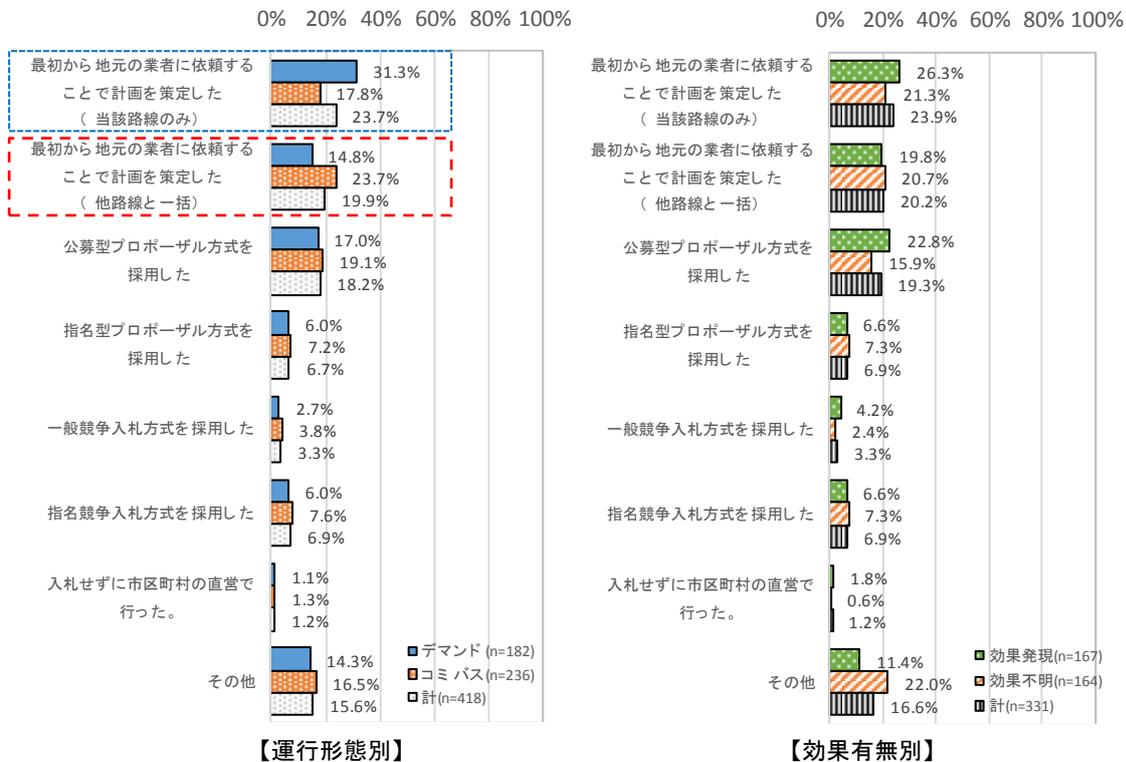


図 15 運行委託事業者の選定方法

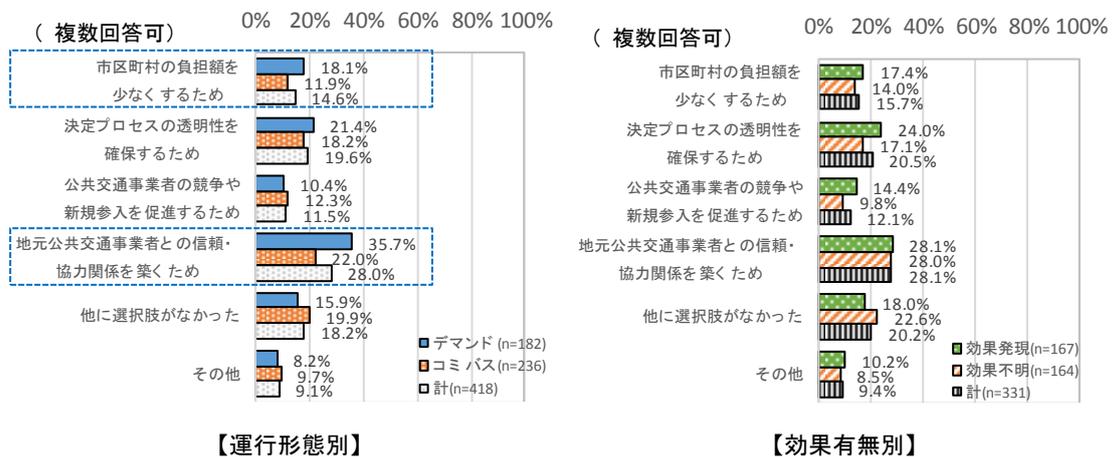


図 16 運行受託事業者の選定方法を決定した理由

## ii) 委託事業者との契約

委託金額の決定方法について図 17 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、公共交通事業者の見積もりにより委託金額を決定するケースが多い。デマンド交通の方がコミュニティバスに比べ市区町村の見積もりによるケースが多い傾向にあり、コミュニティバス

スの方が路線バス事業者の受託が多く、ある程度金額の積算経験があることが要因と考えられる。事例調査では、受託事業者による費用見積りの判断への課題が挙げられた。

契約後に収益が低い場合の取扱について図 18 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、契約後に収益が想定より低い場合には、全て市区町村で補填（上限なし）の場合が多い。また、デマンド交通は、事後精算は行わない（全て運行受託事業者が負担）の場合が多いが、予約の有無等で金額が変動する可能性があることが要因と考えられる。

効果不明の路線の場合、収入減少／経費増加分を全て行政側が負担するルールである割合は効果が発現した路線に比べて高いが、このことは増収につながるように関係者の利用喚起に関する工夫について検討することが一方で必要となると考えられる。

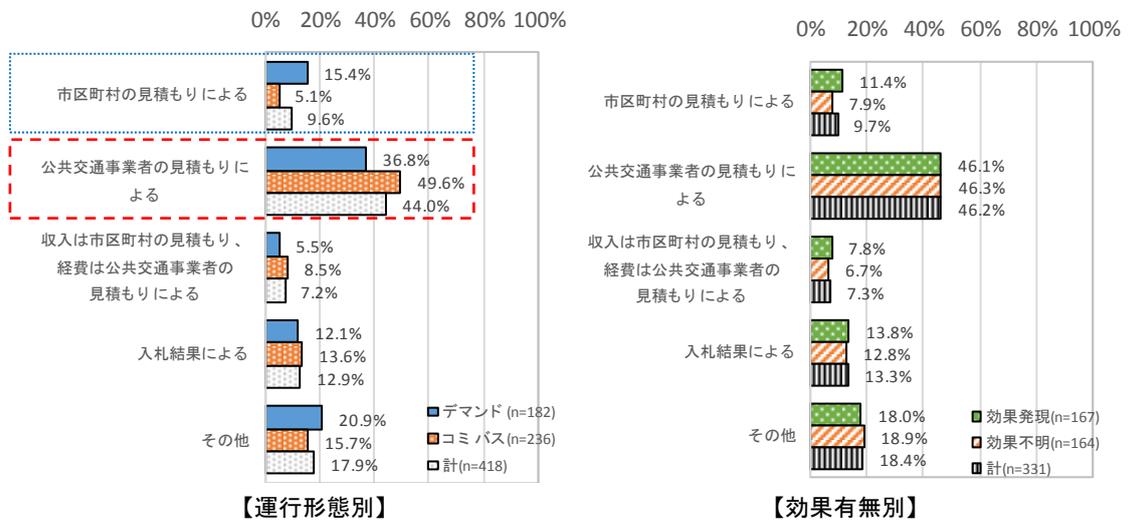


図 17 委託金額の決定方法

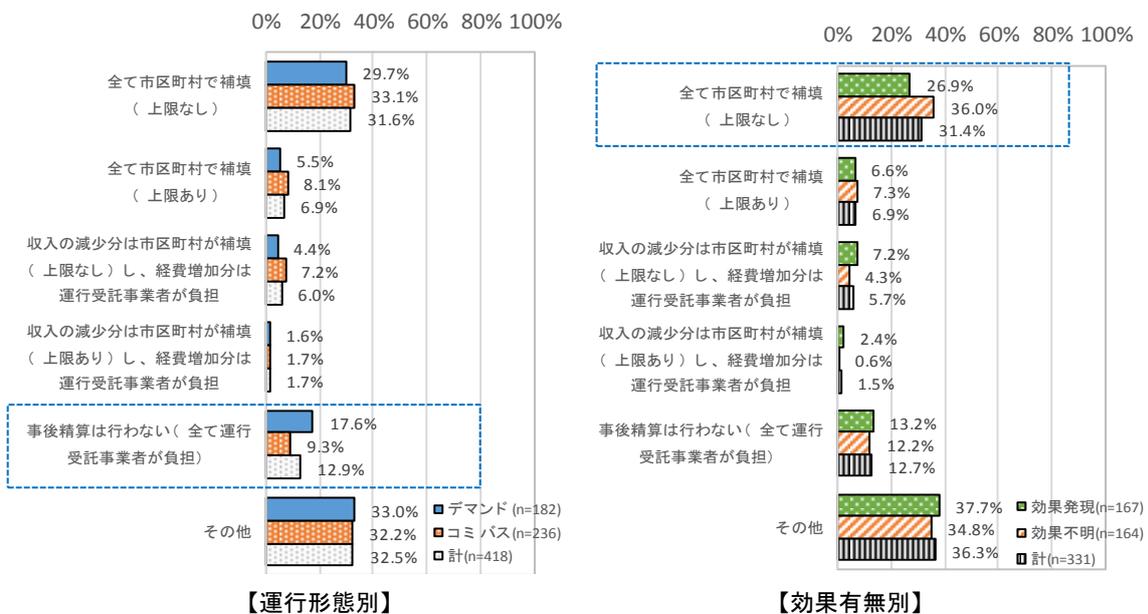


図 18 契約後に収益が低い場合の取扱

## D) 運行開始に向けたその他調整項目

### i) 住民との合意形成

運行開始にあたっての住民との協定や合意形成について、図 19 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、住民との合意形成を特に行っていない場合が多いものの、行っている場合は利用促進活動等の継続運行に関する協力の場合が多い。

効果が発現された路線では、本格運行の実施に関する目標について合意形成を図っている割合が効果不明の路線に比べ高い傾向にあるが、本格運行の目標を明確にして関係者が理解し合意することが重要と考えられる。

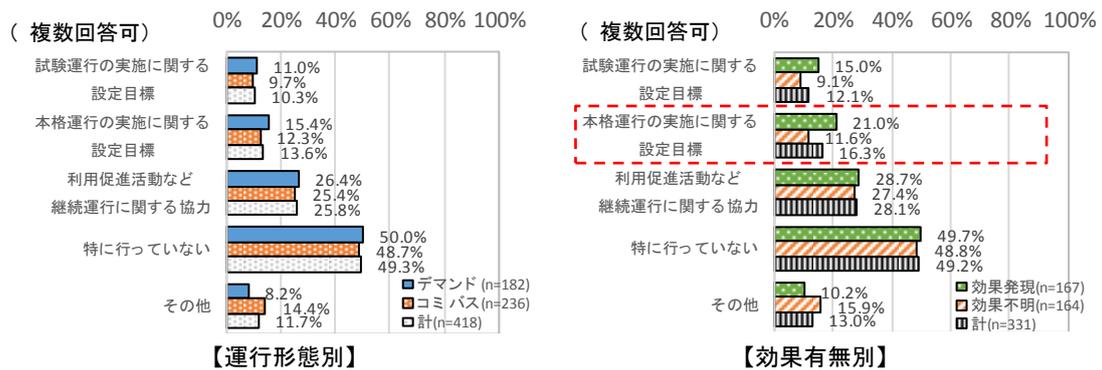


図 19 運行開始にあたっての住民との協定や合意形成

### ii) 実証運行の実施及び結果

運行時の問題や課題を素早く発見し、また解決できるように、実際に運行する前に期間を限定して実証運行や試験運行を実施する方法がある。運行開始にあたっての実証実験の実施有無について図 20 に、実証実験の結果について図 21 に示す。

「実証運行や試験運行を行った」という割合はデマンド交通では 6 割弱、コミュニティバスにおいては 4 割強ある。デマンド交通はコミュニティバスに比べ実証運行や試験運行を行った場合が多いが、予約に応じた運行によるサービスへの利用者の受容性や、運行受託事業者等による予約受付や配車を通した運行の慣らしを行うことが目的の 1 つと考えられる。

また、「目標を達成したため本格運行を実施している」との割合はデマンド交通及びコミュニティバスともに 5 割弱と多く、目標達成等の効果が発現した路線では、「実証運行や試験運行を行った」「目標を達成したため本格運行を実施している」という割合が効果不明の路線に比べ高い。

本格運行に関する目標を設定して実証運行を行い、目標を達成したことにより本格運行に移行するという手順を踏むことにより、課題や効果の有無を確認できることから、効果が発現に一定程度寄与すると考えられる。

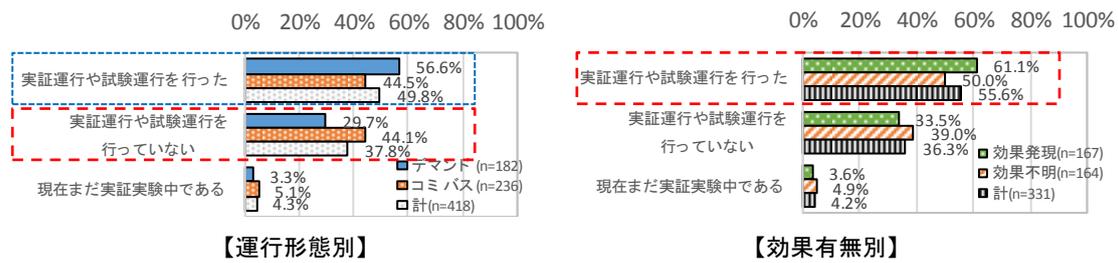


図 20 運行開始にあたっての実証実験の実施有無

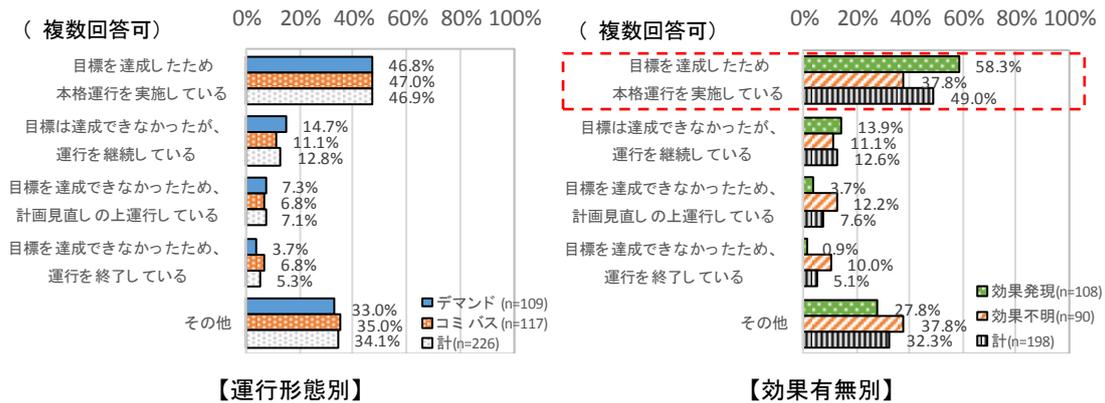


図 21 実証実験の結果

#### 4) 目標設定

##### A) 設定した目標

目標設定では、既存バスの有無や利用者層の規模等といった各市区町村の実情を踏まえつつ導入目的やニーズに沿って設定することが望まれる。

事業実施にあたっての具体的な定量目標について図 22 に、定性目標について図 23 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、具体的な定量的な目標を設定していないという割合が約 3 割あった。その一方で、定性的な目標設定について、「住民に利用されること」「高齢者・障害者等の交通弱者支援」「利用促進を図ること」という割合が約 3~5 割と高い傾向にある。

目標達成等の効果が発現している路線では、定性的な目標について「住民に利用されること」「住民の外出回数の増加」「高齢者・障害者等の交通弱者支援」「利用促進を図ること」といった目標を具体的に設定している割合が効果不明の路線に比べ高い。定性的な目標であっても、住民の外出増加、利用促進や高齢者・障害者の外出支援といった対象者や対象の交通行動等といった目標を具体的に設定することが望ましいと考えられる。

##### B) 目標の達成度合い

目標が達成できなかった場合の取り決めに図 24 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、目標が未達成の場合の取り決めは特にない場合が多いが、効果が発現した路線

では、利用促進を実施し、目標が達成できるか引き続き確認する取組を行っている場合が効果不明の路線に比べ多い傾向にある。つまり、目標が達成できない場合には、そのままにせずにその要因を把握し、定期的に目標の達成状況を確認することが効果発現の1つの要素として考えられる。

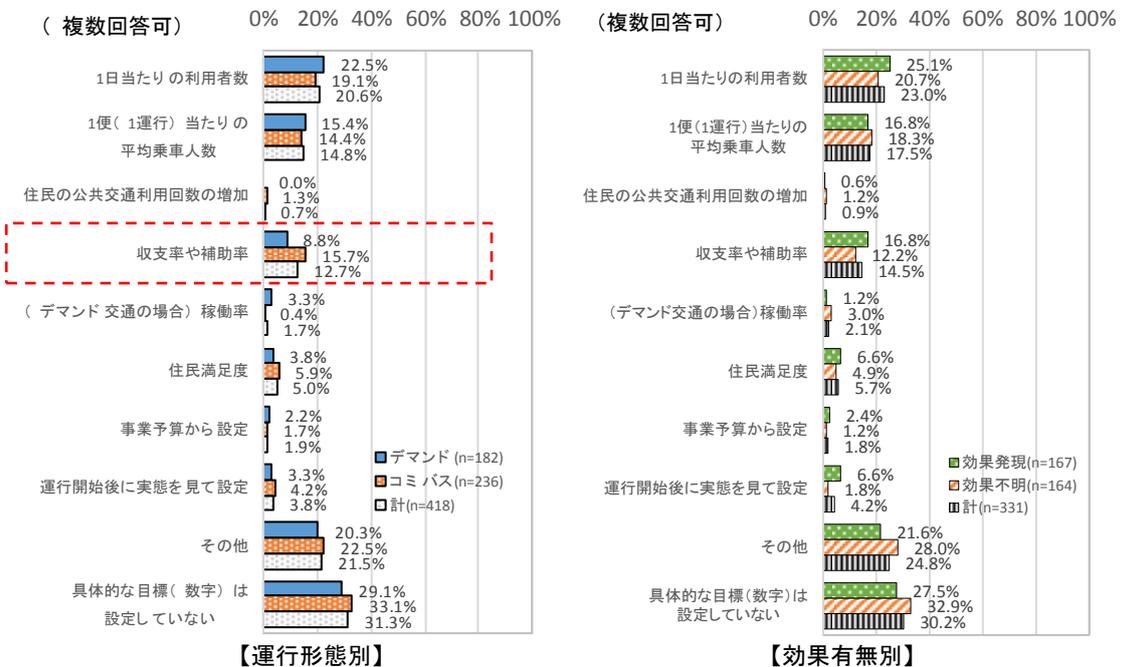


図 22 事業実施に当たっての具体的な目標(定量的な目標)

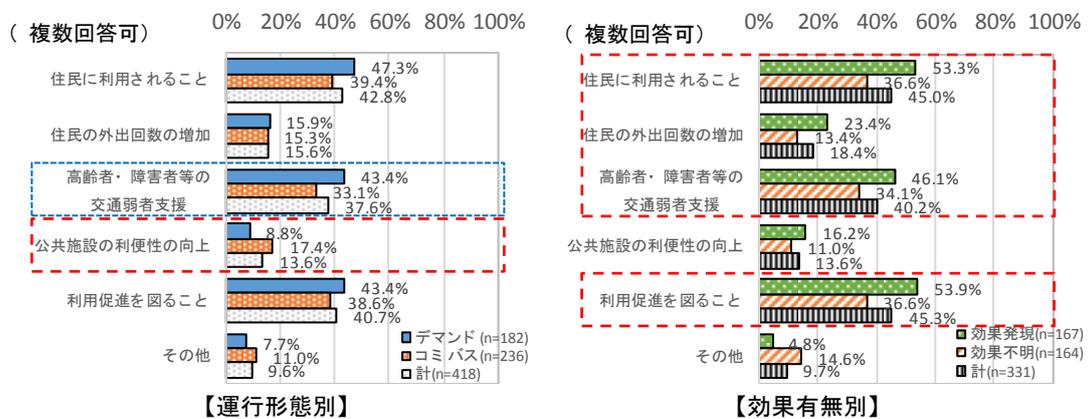


図 23 事業実施に当たっての具体的な目標(定性的な目標)

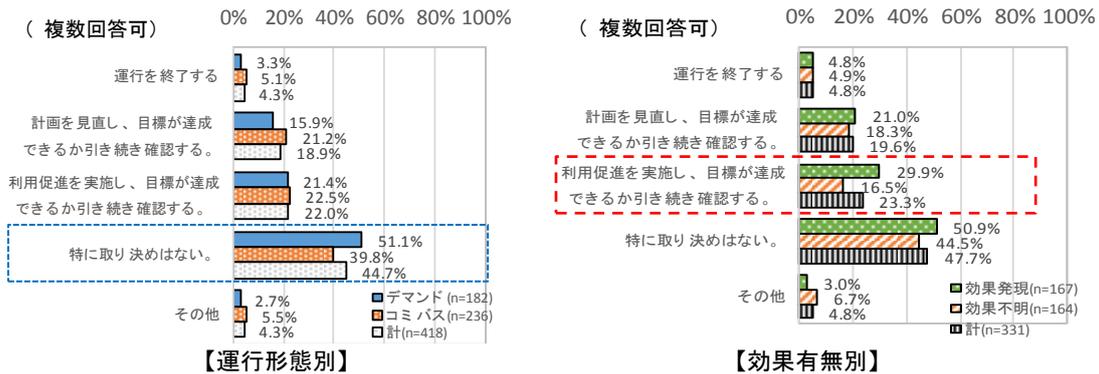


図 24 目標が達成できなかった場合の取り決め

### (3) 持続的運行のための留意点

持続的運行のための留意点に関して、運行形態別の差異について表 8 に、効果有無別についての結果を表 9 に示す。

#### ① 概要

##### 1) 路線の評価方法 (モニタリング)

運行が継続できるように、モニタリングを行い、利用実態調査等によるデータ収集を行うとともに、利用しない住民に対して、利用しない理由や、どのようにしたら利用するかを確認する方法がある。効果が発現している路線では、運行開始後に実施するモニタリングを通して利用実態や課題・要望などを把握している場合は効果が不明な場合より多く見られる。

##### 2) 事業継続 (路線維持) に向けた関係機関との協力

利用者の確保や継続的な運行につながるよう、運行開始以降も、住民の公共交通の利用に対する意識改革や利用促進の動機付けについて検討することが考えられる。事例調査では、市区町村が主体となったバスマップの配布、乗車体験及びバス乗り方教室のほか、住民が企業から協賛金を収集する住民主体の取組といった事例がみられた。

##### 3) 目標評価と課題

運行開始後に評価を行うために、運行の実績と設定した目標や検討課題について定期的に照らし合わせて確認し、適宜見直しを図るといった方法がある。事例調査では、目標を設定している場合の事例として、利用者数のほかに、地区による負担額の設定といったことがみられたが、その一方で目標を特に定めていない場合においても利用者数がある程度定着しているといったことを確認している事例もみられた。

##### 4) 見直し

目標の達成状況を踏まえ、必要に応じ見直しを行う場合には、評価、見直しの必要性の有

無、見直しの方法（モニタリング等）及び、見直しの体制（協議会等）を決めておき、適宜実施できるようにしておくことが望まれる。

ルートや便数の見直しの判断方法は、利用実態や意見・要望等のモニタリング結果に基づく場合が多い。コミュニティバスは、定時定路線型の運行であることから、ルート等を見直しを実施した割合がデマンド交通に比べ高い。また、効果発現のあった路線では、目的地の施設配置や運行可能な道路整備に伴うルート変更を適宜行う事例が効果不明の路線に比べ多い傾向にある。

事例調査では、住民要望や民間路線バス廃止にともなう路線の新設のほか、利用者の減少等に伴う休日の運行廃止、路線の再編及び、経費削減のためコミュニティバスからデマンド交通への移行といった運行の見直しがみられた。また、利用者要望があっても、需要が十分見込まれない事例及び、道路の制約から導入又は路線変更できない事例もみられた。

表 8 持続的運行のための留意点（運行形態別）

項目		運行形態別	
		デマンド	コミバス
3-1 路線の評価方法	モニタリング	—	・利用者の利用実態
3-2 運行継続利用促進	利用促進	—	・学校や企業と連携した取組 ・企画乗車券、回数券等の発売 ・ベンチ・上屋設置等の施設整備 ・web や SNS 等による情報発信
3-3 目標評価	実施有無	—	—
	達成割合	—	—
3-4 見直し	ルートや便数の見直しの判断方法		・道路整備や施設配置の変化等の外部要因
	ルートや便数見直し	情報	・路線全体の利用者数 ・便別や停留所別の利用者数 ・採算性や補助金額
		データ	・運行受託事業者の経費/収支データ
	運行継続の判断材料等見直しの理由		・目標設定からの時間経過 ・事業環境等の状況変化

表 9 持続的運行のための留意点（効果発現の有無別）

項目		効果発現有無別	
		効果発現	効果不明
3-1 路線の評価方法	モニタリング	・利用者の利用実態調査/交通行動調査/意見・要望 ・非利用者の調査	・調査を実施していない
3-2 運行継続利用促進	利用促進	・特定の利用者に対する割引	—
3-3 目標評価	実施有無	・実施した	—
	達成割合	・目標とほぼ同程度	・目標に比べ若干・大幅に下回る
3-4 見直し	ルートや便数の見直しの判断方		・利用実態や意見・要望等のモニタリング結果に基づく ・道路整備や施設配置の変化等の外部要因
	ルートや便数見直し	情報	・路線全体の利用者数 ・便別や停留所別の利用者数 ・利用者の満足度
		データ	・乗客や住民へのアンケート
	運行継続の判断材料等見直しの理由		—

## ② 主要な結果

### 1) サービス検討や改善の内容(モニタリング)

モニタリングの内容について図 25 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、運行開始後のモニタリングは 9 割弱の路線で実施しているが、その実施内容をみると、「利用者の利用実態」の実施割合は約 7~8 割、「利用者の意見・要望」を実施した割合は 6 割強、「利用者の交通行動調査」の実施割合は 5 割強である。

目標達成等の効果が発現した路線での実施内容を見ると、「利用者の利用実態」「利用者の交通行動調査」「利用者の意見・要望」「非利用者の調査」を実施した割合が効果不明の路線に比べ高い。その一方で、効果不明の路線では、「特に実施していない」との割合が効果発現の路線に比べ高い。

運行開始後のモニタリングの実施が効果発現に資する要素の 1 つであると考えられる。なお、モニタリングの実施頻度についても、1 回のみでなく継続または随時実施することにより問題や課題を発見できることから、効果発現の 1 つの要素と考えられる。

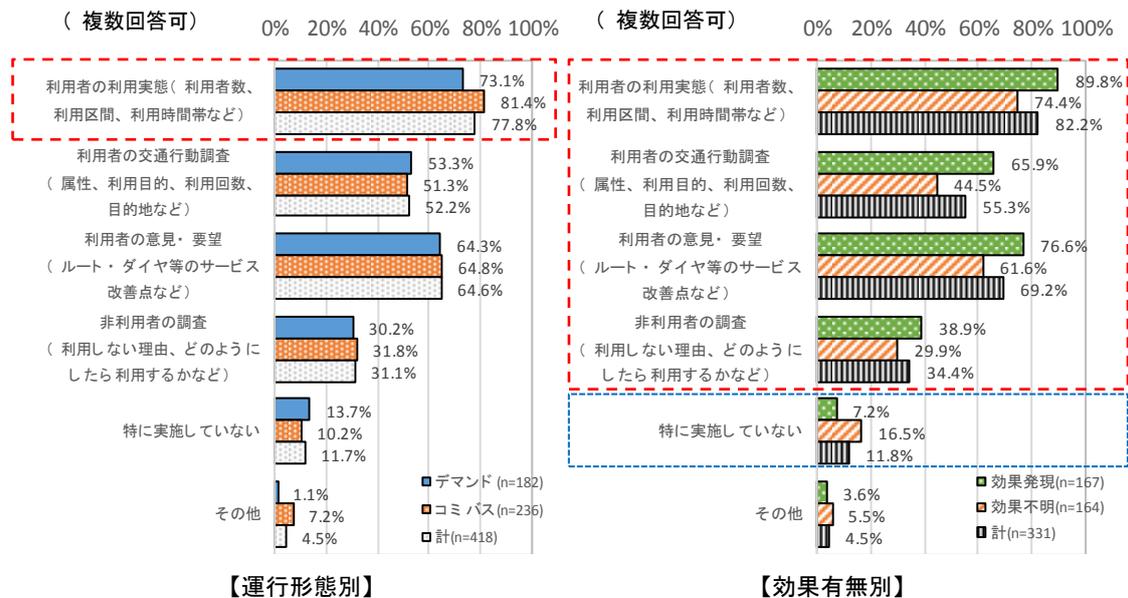


図 25 モニタリングの内容

### 2) 利用促進の取組方法と具体策

利用促進の取組について図 26 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、利用促進の取組にはパンフレットやマップの作成の場合が多い。コミュニティバスが通勤・通学者も対象とする場合がデマンド交通に比べて割合が高いことから、学校や企業と連携した取組等の割合がデマンド交通に比べ多いと考えられる。

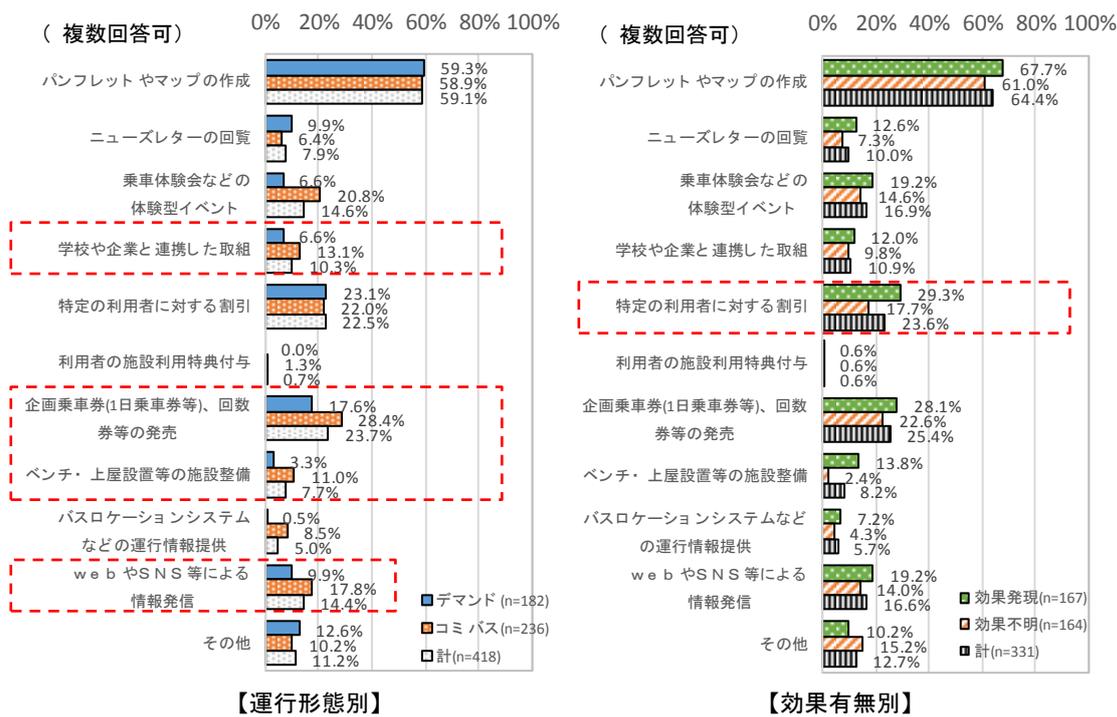


図 26 利用促進の取組

### 3) 目標の評価

#### A) 事後評価

数値目標を設定した市区町村の事後評価の実施有無について図 27 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、事後評価を実施したケースが多い。また、数値目標を設定した市区町村の事後評価における達成割合について図 28 に示す。事後評価の結果目標を達成していなく、また目標に比べ若干下回るケースが多い。

効果が発現した路線は、事後評価で目標を達成している場合及び目標とほぼ同程度の割合が高いことから、事後評価を実施した場合の達成状況及び割合で確認できることになる。

#### 4) 見直し

##### A) ルートやダイヤの見直し

ルート等の見直しの判断要因を図 29 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、ルートや便数の見直しの判断方法は、利用実態や意見・要望等のモニタリング結果に基づくケースが多い。コミュニティバスは、定時定路線型であることから道路整備や施設配置の変化等の外部要因が路線設定に与える影響がデマンド交通に比べ多いと考えられる。また、効果が発現した路線では、モニタリングの他、目的地の施設配置や運行可能な道路整備に伴うルート変更を適切に行う場合が効果不明の路線に比べ高い傾向にある。

ルートや便数の見直しの判断に使用したデータを図 30 に示す。デマンド交通及びコミュニティバスともに、使用したデータは、住民からの声及び路線全体の利用者数のケースが多く、

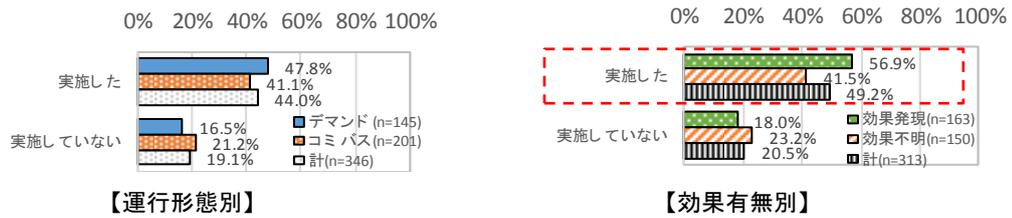


図 27 数値目標を設定した市区町村に対する事後評価を実施の有無

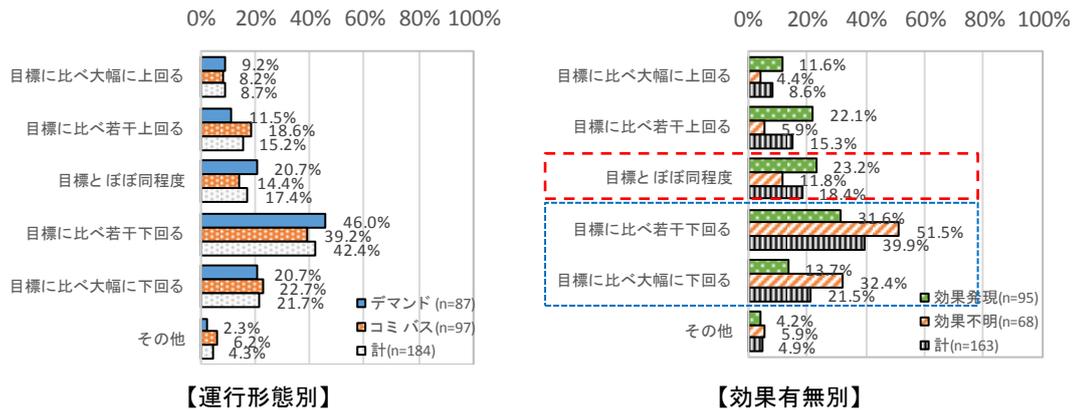


図 28 数値目標を設定した市区町村の事後評価における達成割合

ルートや便数の見直しの判断に使用した情報の種類には、乗客や住民へのアンケートによるデータ及び運転者が記録したデータの場合が多い。また、効果が発現した路線では、路線全体、便数や停留所の利用者数の他、利用者の満足度を乗客や住民へのアンケートで収集してルートや便数見直しを判断する場合が効果不明の路線に比べ高い傾向にある。

## B) 運行継続の判断見直し

運行継続の判断のため、運行後の利用実態等を踏まえ、実態に見合った目標や評価の見直しの実施が考えられる。

運行後の目標値や評価項目、運行継続判断材料等の見直しの有無について図 31 に、運行後の目標値や評価項目、運行継続判断材料等の見直しを行った理由を図 32 に示す。

デマンド交通及びコミュニティバスともに「見直しは行っていない」という割合は約 5 割と高いが、運行開始当初の目標設定との乖離を示す項目である「当初の目標の達成が困難なため」「目標設定から時間が経過したため」という割合は 1 割強~2 割強ある。

効果が発現した路線では「目標値の見直しを行った」との割合が効果不明に比べ高いが、効果が不明な路線では「当初の目標の達成が困難なため」との回答割合は効果不明の方が効果発現の路線に比べ多い傾向にある。

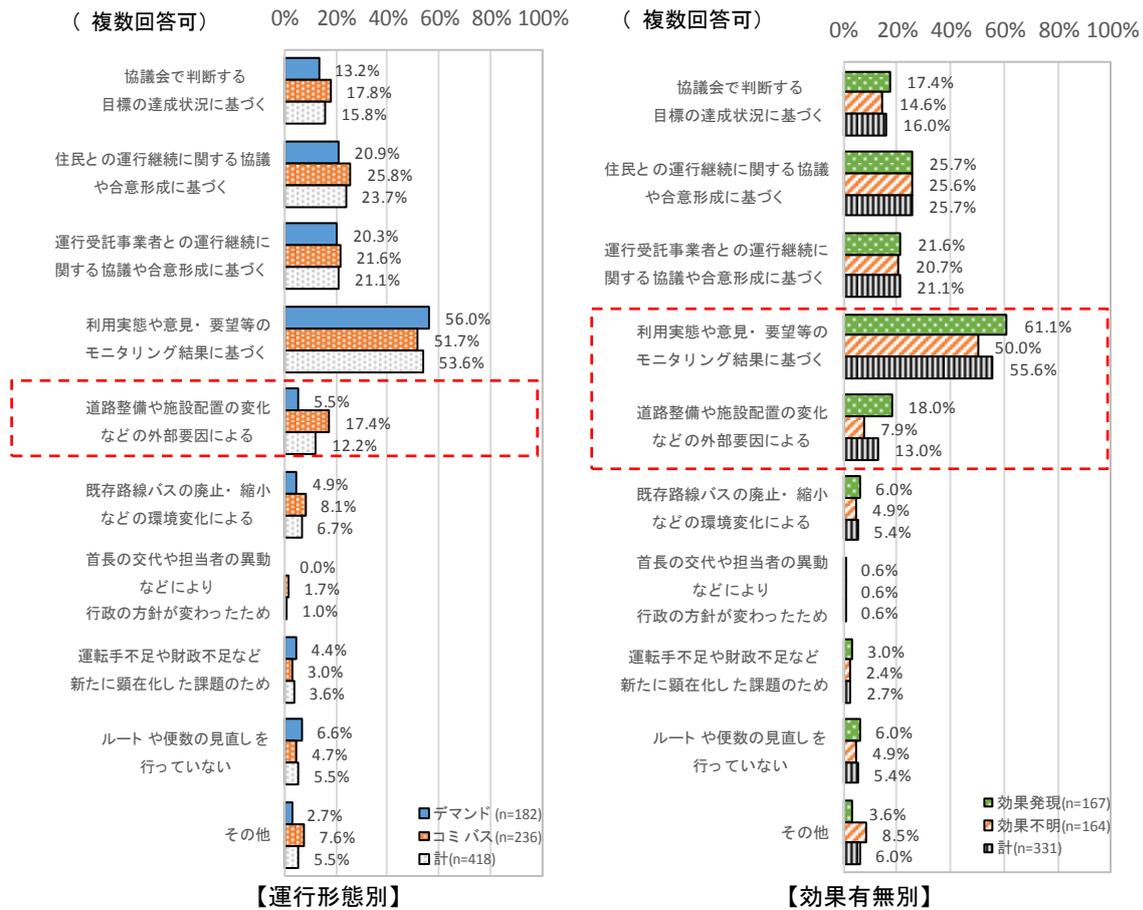


図 29 ルート等の見直しの判断要因

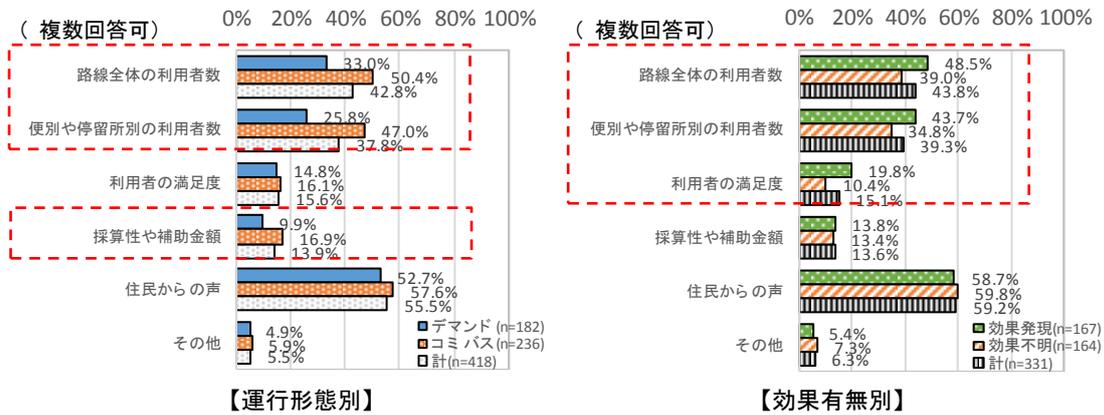


図 30 ルートや便数の見直しの判断に使用したデータ

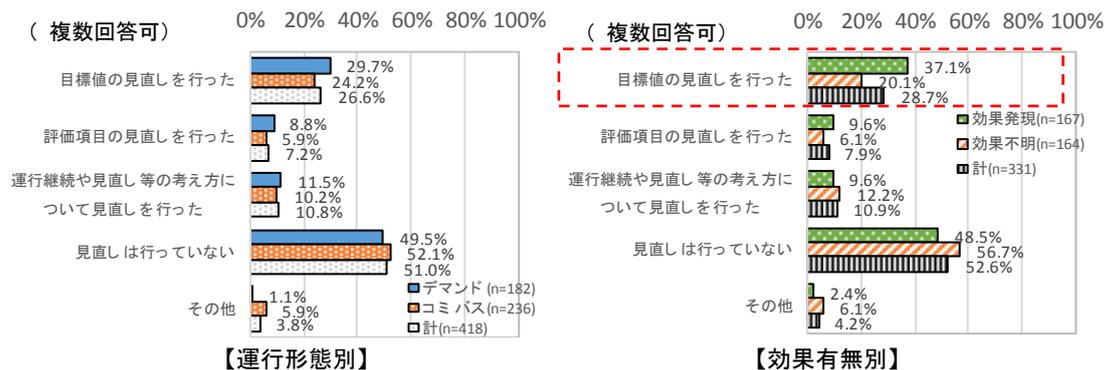


図 31 運行後の目標値や評価項目、運行継続判断材料等の見直しの有無

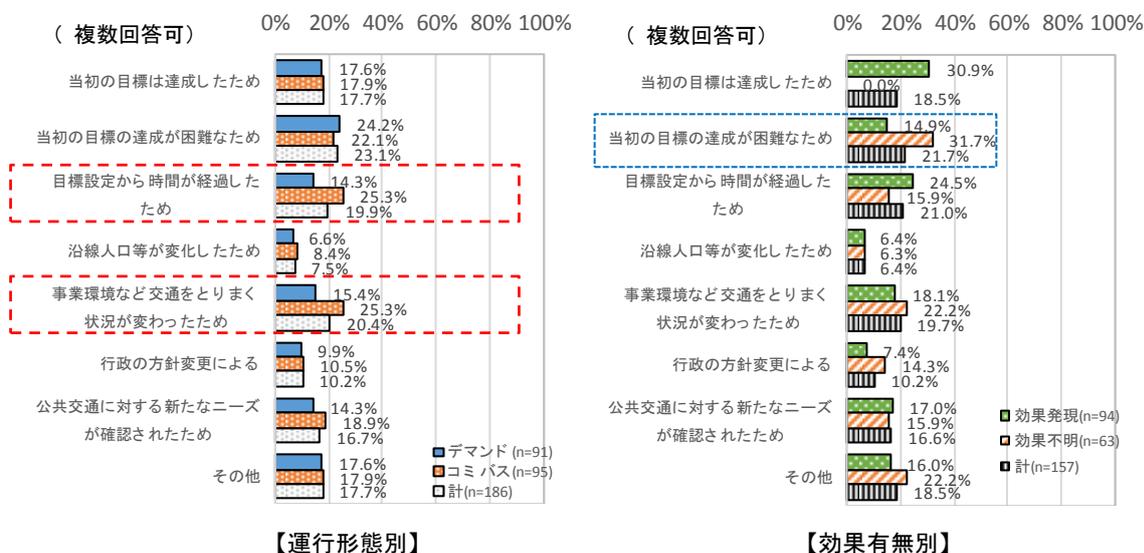


図 32 運行後の目標値や評価項目、運行継続判断材料等の見直しを行った理由

#### 4. コスト

デマンド交通とコミュニティバスの経費に関する指標を表 10 に示す。投資額、経費及び収支状況を見ると、今回の調査結果では収支率は双方で同程度だが、運行開始に当たっての投資額やバス 1 台当たりの経費はコミュニティバスに比べデマンド交通の方が低い。

単位当たりの利用者数及び経費に関する項目を比較すると、今回の調査結果では 1 台当たり利用者数はコミュニティバスの方が多く、また、利用者 1 人あたり費用はデマンド交通に比べコミュニティバスの方が低い。

デマンド交通の方が運行開始に当たっての投資額及び経費は低いが、コミュニティバスの方が輸送できる人員が多いことから、利用者 1 人当たりの経費も安くなることがあると考えられ、費用や収支の面からも、需要規模に応じコミュニティバスとデマンド交通バスの役割が分かれることと考えられる。

表 10 コミュニティバス及びデマンド交通の利用者数やコスト特性<sup>7</sup>

		デマンド交通	コミュニティバス
収支率		15%程度	15～20%程度
費用に関する項目	運行開始にあたっての投資額	500 万円～1,000 万円程度 (車両、運行管理システム、調査費等)	900 万円～2,000 万円 (車両購入費等)
	バス 1 台あたりの経費 (年間)	500 万円/台	800 万円/台～1,000 万円/台
利用者に関する項目	バス 1 台あたり利用者数 (年間)	1,500 人/台～2,500 人/台	5,000 人/台～20,000 人/台
	利用者 1 人あたりの経費	1,500 円/人～3,000 円/人	1,000 円/人～2,000 円/人

#### 5. まとめ

本調査研究では、すでに地域公共交通としてデマンド交通及びコミュニティバスの導入を行っている自治体に対してアンケート調査を実施し、その結果をもとに、事業者や住民等といった地域公共交通に関係する主体との合意形成や、導入する交通システムの選定に当たっての考え方、導入後に見直しを行う際のポイント等、行政の職員が現場で直面する課題へ対処する上で、アンケート調査に照らして想定される論点を抽出し、全国の市区町村での取組状況を取りまとめた。

その結果、対象とする利用者の設定、アンケート、ヒアリング調査といった実態調査の把握の必要性、市区町村が主体となり事業者等と連携した検討、利用ニーズの把握やその活用の必要性、ルート・ダイヤ・運賃の設定方法、実証実験の必要性、運行開始後のモニタリングや必要に応じた見直しの必要性等、既往の地域公共交通に関するマニュアル・手引き等で

<sup>7</sup> 各値は回答のあった各項目に関する平均値及び中央値をもとに算出した。

必要とされている内容について、効果の発現の割合が高いという点を把握できた。

また、デマンド交通及びコミュニティバスでの対象とする利用者、導入の際に考慮する要素について、想定されるコストや路線の分かりやすさ等、各運行形態の持つ特徴を踏まえ検討していることから、各運行形態の検討要素が異なること、さらに、デマンド交通の方が運行開始にあたっての投資額及び経費は低いが、コミュニティバスの方が輸送できる人員が多く利用者 1 人当たりの経費も安くなることと考えられ、費用や収支の面からも、需要規模に応じコミュニティバスとデマンド交通バスの役割が分かれることが分かった。

今後の課題には、今回の結果について自治体の職員が実際の現場において活用できるような形で分かりやすくとりまとめるとともに、予算や期間の制約等により効果のある取組を十分に行えない場合の代替的な手段について検討及び提示することがある。また、効果発現のその要因のそれぞれの影響の度合いの分析及び、デマンド交通やコミュニティバスといった地域公共交通の運行形態の選定に資する特性分析を行うことが考えられる。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省 (n.d.) 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について、国土交通省サイト [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei\\_transport\\_tk\\_000055.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html)  
2019年3月23日閲覧
- 2) 国土交通省 (n.d.) 交通政策基本法について、国土交通省サイト  
[http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport\\_policy/sosei\\_transport\\_policy\\_tk1\\_000010.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_tk1_000010.html) 2019年3月23日閲覧
- 3) 国土交通省 (2015.2) 「交通政策基本計画」  
<http://www.mlit.go.jp/common/001069407.pdf> 2019年4月3日閲覧
- 4) 国土交通省 (2017.7) 「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会 提言 ～次の10年に向かって何をなすべきか～」、国土交通省サイト  
[www.mlit.go.jp/common/001194308.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/001194308.pdf) 2019年4月11日閲覧
- 5) 国土交通省 (2018.12) 「地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き」第4版、国土交通省サイト  
[http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei\\_transport\\_tk\\_000058.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000058.html)  
2019年4月11日閲覧

# 所有者不明土地の活用について — 「みなし放棄制度」の提言—

政策研究官 福田充孝

## 1 はじめに

我が国における少子高齢化・人口減少社会への移行が進む中、土地に対する需要が縮小し、その結果、資産としての土地の価値が下落し、所有する土地の登記（特に、相続登記）、管理や納税等を怠るといった事例が近年増加している。これによって生じた所有者不明土地は公共事業等の遅延や周辺環境の悪化等の原因となるなど、大きな社会問題を発生させ、国民経済に著しい損失を与えている。特に東日本大震災後の震災復旧・復興事業の障害となったことで、所有者不明土地の有効活用問題がクローズアップされている。

所有者不明土地問題に対処するため、昨年6月1日、政府の所有者不明土地等対策のための関係閣僚会議において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（以下、「基本方針（平成30年）」という。）が策定された。この基本方針（平成30年）においては、①「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号）」（同年6月6日成立、11月15日一部施行、令和元年6月1日全面施行）の円滑な施行、②土地所有に関する基本制度の見直し、③地籍調査の着実な実施等、④変則型登記の解消、⑤登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の推進、⑥所有者不明土地の円滑な利活用等、⑦土地所有者情報を円滑に把握する仕組み、等について今後の方針が示されたところである。この中で「長期間放置された土地の所有権のみなし放棄の制度……など、登記制度・土地所有権等の在り方について検討し、来年2月を目途にこれらの仕組みの構築に向けた具体的方向性や検討課題を幅広く提示する」と、所有者不明土地の有効活用についての今後の方針が示されている。

そして平成31年2月28日には、法務省の登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会（以下、「法務省研究会」という。）が「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書～所有者不明土地問題の解決に向けて～」（以下、「法務省研究会最終報告」という。）を取りまとめ、土地所有権のみなし放棄制度について「差し当たり、共有持分の移転や共有の解消方法、財産管理制度における供託を活用した財産の処分に関する見直しの中で、引き続き検討すべきである」と指摘している<sup>\*1</sup>。これを受け、令和元年6月14日には、改めて所有者不明土地等対策のための関係閣僚会議において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」が策定されている。この中で、「所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組みを整備する観点から、民法及び不動産登記法の改正についての検討を進め、来年、民事基本法制の見直しを行う。」として、みなし放棄に関連して、「民法の共有制度を見直し、共有関係にある所有者不明土地について金銭供託等を利用して共有関係を解消する方策等や、不在者財産管理制度等を見直し、不在者等の財産の

一部の管理を可能とするなど管理を合理化するための方策、相隣関係に関する規定を見直し、ライフライン設置等のために所有者不明の隣地でも同意不要で円滑に使用可能とする方策など、所有者不明土地を円滑・適正に利用するための仕組みを検討する。」とされている。現在、法制審議会民法・不動産登記法部会で具体的に議論されており、その仕組みの構築が期待される場所である。

しかしながら人口減少社会の到来等により、土地には大きな価値があり、誰もがその所有を欲する財産であるため、所有者は自主的に自らの権利を守るための行動を取るという従来の土地所有権に関する法令が前提としてきた事実が成り立たなくなっていることが、所有者不明土地の根本的な要因として存在していることを忘れてはならない。ここではそのような観点を踏まえ、公法的な国土政策の視点から災害復旧・復興事業や公共事業等の支障となっている所有者不明土地を活用する手法を提言したい。なお、文中意見に関する部分は、筆者の個人的な見解であり、国土交通政策研究所の見解を示すものではないことを明記しておく。

## 2 既存法令における類似の制度

「所有者不明土地のみなし放棄制度（以下「みなし放棄制度」という。）を検討するに当たっては、まず始めに既存法令に類似の制度があるか否かにつき調べることが有効である。

①すでに所有者不明土地の暫定的な利用に関しては、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成 30 年法律第 49 号）」（以下、「円滑化法」という。）が定められている。

円滑化法においては、地域福利増進事業（同法 2 条 3 項）のために用いられる所有者不明土地の暫定的利用制度（土地使用権の存続期間は 10 年が限度[同法 13 条 3 項]、ただし延長可[19 条]）や土地収用事業の特例措置（同法 27 条～37 条）が創設されたところであり、所有者不明土地問題の解決に一定の役割を果たすことが期待されている。しかし、あくまで所有者不明土地の暫定的利用であるため、土地の恒久的な利用のためには事業者等に所有権を移転する制度が別途必要であると言わざるを得ない。しかし、円滑化法は所有者不明土地を対象に、その活用方策について定めたものであり、所有者不明土地の定義や活用の手続等、参考になる点が多いと考えられる（本稿でも円滑化法を準用する形でみなし放棄制度の提言を行うこととしている）。

## ② 農地法に規定する所有者不明農地等の買収

所有者不明土地を買収する既存の制度としては、農地法の一連の制度を挙げることができる。

農林水産省は戦前から小作対策に力を入れており、特に第一次世界大戦後の農村不況の中で

小作農だけでなく自作農も経済的にひっ迫したため、自作農創設・維持のための助成政策を展開した(自作農創設維持補助規則)。

この流れをさらに推し進めたのが農地調整法(昭和13年法律第67号)である。農地調整法は、土地の所有から利用への一環として、農地の賃貸借は登記がなくても引渡だけで第三者に対抗することができることと定めた(同法8条)ことで有名であるが、本稿では自作農創設のために未墾地を収用できる法的根拠を与えた(同法4条2項<sup>\*)</sup>)最初の法律であることに注目したい。ただし、農地調整法には手続自体は定められておらず、当時の土地収用法(明治33年法律第29号)が適用されていた(同法4条3項<sup>\*)</sup>)。その結果、「手続きが複雑であるため実際には適用されなかった(『農林水産省百年史』編集委員会(1980)p.272)」と評されているが、未墾地の買収に法的根拠が与えられたことの意義は大きい。

戦後、農地改革立法の一環として自作農創設特別措置法(昭和21年法律第43号)(以下、「自創法」という。)が制定され、初めて所有者不明農地の買収手続が法定化された。同法9条1項但書において、「当該農地の所有者が知れないとき、その他令書の交付をすることができないときは、命令の定めるところにより、第二項各号に掲げる事項を公告し、令書の交付に代へることができる」とされたのがそれである。しかし、所有者不明農地への対価の支払方法、即ち後述する農地法のような「対価の支払いを受けるべき者を確知することができない場合」に供託することができるという規定は定められてはいなかった。

なお、自創法12条においては「買収」という用語を用いているが、これは「土地収用法上の収用と本法の買収とは法律上同一の性質であるが、『収用』というのは、あまりに強くひびき過ぎるという考慮から『買収』という字句がとられた(農林省「自作農創設特別措置法について(昭和21年10月21日)」戦後日本農政史刊行会(1967)p.33)」ものである。すなわち、農地法における小作地や未墾地等の買収の本質は、収用なのである。農地法の小作地等の買収規定は収用の特例であり、このことはみなし放棄制度を検討する際に留意しておくべきである。

農地法(昭和27年法律第229号)は、昭和25年9月に制定された「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」(いわゆる「ポツダム政令」)が講和条約の発動(昭和27年4月28日)に伴って同年10月24日限りで失効するため、これに代わる立法措置として、自創法、農地調整法及びポツダム政令を整理統合して、その趣旨をほぼそのまま受け継いで一本の法律として定められたものである(和田(1988)pp.1-2)。

農地法においては、以下にみるように、昭和27年の制定当初から小作地、未墾地等の国による買収手続が規定されており、簡単ではあるがその所有者が不明の場合の手続についても定められていた。そして、この制度は対象を代え、所有者の探索手続を詳細にしつつ、現在に及んでいる。

- 1) 小作地又は小作採草放牧地の所有制限に基づく買収(昭和27年～平成21年)
- 2) 未墾地等の買収(昭和27年～平成21年)
- 3) 農地所有適格法人(平成27年改正[農業協同組合法等の一部を改正する等の法律[平成27

年法律第 63 号]までは農地生産法人)が要件を満たさなくなった場合の農地等の買収(昭和 37 年～現在)

これらの制度はそれぞれ以下のようなものであるが、いずれも土地所有者が不明の場合は買収令書の通知に代わる公示や対価の供託等によりその買収を認めている点は共通している。

#### 1) 小作地又は小作採草放牧地の所有制限に基づく買収

小作地等については、昭和 27 年制定の農地法（以下「旧農地法」という。）6 条において、住所のある市町村の区域外の小作地等（同条 1 項 1 号）や区域内の小作地であって一定面積を超えるもの（同項 2 号）等の所有が禁止され、これらの土地については国が買収するとされていた（同法 9 条 1 項、2 項）。

その手続は、

a) まず市町村農業委員会が買収すべき小作地等を定め、その土地の所有者の氏名、住所や土地の所在等について書類を作成し都道府県知事に進達する（同法 10 条）、

b) 都道府県知事は、遅滞なく買収の期日、対価等を記載した買収令書を作成し、土地の所有者に交付する（同法 11 条 1 項）が、買収の期日までに対価を支払わなければ買収令書の効力は失われる（同法 13 条 3 項）、

というものであった。そして、

c) 「買収令書の交付をすることができない場合には、その内容を公示して交付に代えることができる（同条 2 項）」、

とされ、

d) 支払について、「対価の支払いを受けるべき者を確知することができない場合（同法 12 条 3 項 2 号）」等は対価を供託することができる（同法 12 条 3 項 2 号）とされていた（上述したように、この規定は自創法には存在せず、旧農地法において新設された）。

#### 2) 未墾地等の買収

未墾地等の買収(同法 44 条 1 項)は、耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図る(同法 1 条)ために、開発して農地とすることが適当な土地等について、国が干渉してこれを積極的に開発利用すべき場合があり、そのためにこれらの土地等を国が買収し、自作農として農業に精進する見込みにある者などに売り渡す(同法 61 条)ための制度であった(若林(1981)p223)。

具体的な土地取得の流れは、

a) まず知事が調査を行い(同法 46 条)、未墾地買収計画書を作成しその概要を公示する(同法 48 条 1 項)。この調査に当たっては、登記簿等の調査が義務づけられている(同法施行規則 26 条)。

b) 公示をした日の翌日から起算して 30 日を経過したときは買収令書を作成し、これを土地等の所有者に交付する(同法 50 条 1 項)、

c) 買収令書を交付し、記載された期日までに国が対価を支払えば買収の効力が発生し、国は買収対象地の所有権を取得する(同法 52 条 1 項)、

というものであった。そして、

d) 土地等の所有者の住所が不明である(若林(1981)p.228)などの理由により買収令書の交付が

できないときは、その交付に代えてその内容を都道府県公報に公示すればよいとされていた<sup>\*4</sup>(同法 50 条 3 項)。

e) 支払についても、「対価の支払いを受けるべき者が確知することができない場合(同法 51 条 3 項 2 号)」は、国はその対価を供託することができた。住所不明等で受領することができない場合(若林(1981)p.230)、対価を誰に支払つてよいかはつきりしないとき(たとえば、買収令書公布後、所有者が死亡して、共同相続人のうちこの対価に対する権利を誰が承継したか判明しないとき[和田(1988)p156])がこれに該当すると考えられていた。

このように、制定当初の旧農地法においては、所有者が不明であるという判断は解釈に委ねられていたのである。

3) 農地所有適格法人(平成 27 年改正[農業協同組合法等の一部を改正する等の法律[平成 27 年 9 月 4 日法律第 63 号]]までは農地生産法人)が要件を満たさなくなった場合の農地等の買収(昭和 37 年～現在)

現行の農地法においても所有者不明農地等を取得する手続が存在している。これは、農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなった場合、その農地若しくは採草放牧地を国が買収する(現行農地法 7 条 1 項<sup>\*5</sup>)とされているもので、この場合、

a) 農業委員会は公告を行い、所有者に遅滞なく公示事項を通知しなければならない(同条 3 項)、

b) しかし、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその者を確知することができないときは、この限りではない(同項但書)」とされている<sup>\*6</sup>。

c) 農水大臣は遅滞なく、買収の期日や対価等を定めた買収令書を作成し、所有者に交付しなければならない(同法 9 条 1 項)、

d) 「交付することができない場合には、その内容を公示して交付に代えることができる(同条 2 項)」、

e) さらに、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなお対価の支払を受けるべき者を確知することができない場合(同条 3 項 2 号)」には対価を供託することができる。

なお、これらの政令で定める方法は、円滑化法施行令 1 条に定める土地の所有者の探索の方法とほぼ同様であり、

イ) 当該農地等の登記事項証明書の交付の請求(同法施行令 20 条で準用する 18 条 1 号)、

ロ) 不確知所有者関連情報を保有すると思料される者に当該情報の提供を求めること(同 18 条 2 号)、

ハ) 登記名義人等が記録されている住民基本台帳等を備える市町村長等に情報の提供を求めること(同条 3 号)、

と定められている。そして、

f) 国が買収令書に記載された買収の期日までに対価を供託したときは、その期日にその農地

等の所有権は国が取得する（同法 11 条 1 項）。

農地法においては、以上のような手続により、国は所有者不明農地等を取得することができる。これらの制度は、農地等について買取令書の交付により強制的に契約を成立させる（前述のように、この買取は収用と認識されていた）が、所有者が不明である場合には公告を行うことにより所有者の保護を図りつつ、一定期間経過後は所有権を放棄したものと見做し、しかしながら当該農地等の補償金については供託することにより最低限その交換価値については保護しようというものである。

このスキームをそのまま一般の所有者不明土地にも適用することが考えられるが、農地法においては一貫して買取主体は国である点（最終的には耕作者に売り払われるとしても）に留意すべきである。現在問題となっている所有者不明土地については、国のような公的主体に限らず、収用適格事業（土地収用法 3 条）や円滑化法の地域福利増進事業を施行する民間事業者も買取主体とする必要があり、買取令書を交付し強制的に契約を成立させる農地法のスキームをそのまま流用することは適切ではないと考えられる。農地法に規定されている一連の所有者不明農地等を買取する制度は、あくまで土地所有者不明の買取について公告を活用して手続を簡略化したという部分を前例として参考にすべきである。

### 3 みなし放棄制度（案）の提言

これらの制度を参考に、今後以下のような制度を検討することを提案したい<sup>\*7</sup>。なおその際、所有者不明土地活用を図る既存の制度である円滑化法との整合性を図ること、参考とした農地法の買取規定が収用の一種であることを考慮し、土地収用法の特例を定めた円滑化法の手続を必要な範囲で準用することとする。

① 相続を原因とする移転登記がなされておらず、所有者の所在が不明となっており、長期にわたり放置<sup>\*8</sup>されている土地を対象とする。具体的な所有者不明土地の定義は、不動産登記簿に記載されている土地の所有者の生存や居所が不明であり、「相当な努力が払われたと認められる方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地（円滑化法 2 条 1 項）」とするが、その解釈に当たっては、これまで公共用地の取得の際に行ってきた徹底した所有者調査までは必要としないこととし、従来の不明裁決の際必要とされた人的・時間的・金銭的に負担の大きい調査を排除すべきである。調査方法を簡略化しない限り、いくら新しい制度を設けても、これまでのように人手と時間ばかりかかり、制度の趣旨が失われてしまうことになる<sup>\*9</sup>。

② みなし放棄制度が適用される事業には収用適格事業以外に円滑化法の地域福利増進事業が含まれ、その事業者には、国、地方公共団体等の公的主体以外に、地域福利増進事業の事業主体となる民間事業者、NPO、地域コミュニティ等の幅広い主体が含まれる。その適用範囲については、実効性のある制度とするためにさらに検討が必要である。

③ 事業者は、都道府県知事に対し裁定を申請することができる（円滑化法 10 条以下を準

用)。

④ 都道府県知事は所有者不明土地について公告を行い(同法 11 条 4 項を準用)、真の所有者が名乗りを上げ、移転登記することを促す。公告に関しては、土地の所在する市町村及び最後の所有者の登記簿上の居住地で行うのが適切である。また、後述する民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律のように HP の活用も検討すべきであろう。それでもなお名乗りを上げなかった真の所有者は、不動産登記を怠った不利益を甘受すべきである。吉田克己教授は、単なる管理放棄では所有権放棄意思の認定は不可能であり、土地所有権放棄意思の認定を可能にするには、「土地所有者に対して一定の行為義務を課し、土地所有者がその義務を履行していない場合に、そこに、単なる管理放棄ではなく、より積極的な所有権放棄意思を規範的に読み込んでいく(吉田(克)(2018 a)p.30) が必要であるとしているが、公告に対する不作為はこれに該当する、すなわち明示的・確定的に当該土地の所有を放棄する意思表示をしたもの(現行農地法 21 条の 4 参照)と考えられる。公告期間(休眠預金等活用法 4 条 1 項では 2 か月であるが、手続保障の観点から、それより長い期間が妥当であろう。ただし、災害復旧・復興事業のように緊急を要する場合は短縮も可能とすべきである)内に、所有者が申し出なかった土地については、公共事業等の事業者にも所有権の取得を認める。

⑤ 土地取得の対価に相当する補償金については都道府県知事が裁定し、所有者不明土地所有者等で確知できない者(所有者不明土地の共有持分の割合が明らかでない場合は、当該土地の確知所有者等も含む)のために供託する(円滑化法 17 条を準用)<sup>\*10</sup>。

⑥ 供託金の取戻請求権の消滅時効は、民法の一般原則に則り 10 年である(民法 167 条 1 項、最大判昭和 45 年 7 月 15 日民集 24 卷 7 号 771 頁)が、除斥期間を 20 年とする考えもあり得る(法務省研究会第 14 回資料 14-2)。

⑦ 自らがその土地の真の所有者であると主張する者が、当該土地の対価を得ようとして供託金取戻請求権を行使するときは、最後の登記名義人からの相続等による権利の移転経緯(権原連鎖)について立証しなければならない<sup>\*11</sup>(立証責任の転換)。

#### 4 土地基本法の改正

みなし放棄制度の創設に当たっては、土地所有者の義務を明確にし、公告に対する不作為の行為義務違反を容易に認定できるよう土地基本法を改正し、土地所有者の責務についてより明確にすべきである。

これに関し、国土交通省の国土審議会土地政策分科会特別部会は土地所有に関する基本制度の見直しについて検討を行い、そのとりまとめ(平成 31 年 2 月 27 日)の中で所有者の責務として、「土地所有権には利用・管理に係る責務が伴い、土地所有者には土地の適切な利用・管理の確保に一定の役割を果たすことが求められている(傍線は原文)」とし、人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴い適切に管理されない土地が増加している中、「土地の適切な利用・管理の確保及び所有者不明土地の発生抑制・解消のためには、まず

は所有者自身による土地の適切な利用・管理を促すことが必要（同）である」と指摘している。

また、平成 21 年に改正された農地法は「農地について所有権又は賃借権その他の使用及び収益をする権利を有する者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならない（同法 2 条の 2）」と定めている。この改正に当たり衆参両院で付帯決議がなされており、「所有権を有する者の責務」として、より詳細に「農地について所有権を有する者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保することについて第一義的責任を有することを深く認識し、自ら当該農地を耕作の事業に供するとともに、自らその責務を果たすことができない場合においては、所有権以外の権原に基づき当該農地が耕作の事業に供されることを確保することにより、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならないものとする。」と指摘している（長(2018)p.5）。このような責務は農地に限らず土地の所有者全般に課されるべきである<sup>\*12</sup>。

## 5 憲法上の課題

なお、このような財産権を規制する立法に当たっては憲法上の問題が生じるため、最後に一言する。

### ① 憲法 29 条 2 項

まず、憲法 29 条 2 項においては「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、これを定める」とされており、財産権の内容の制約根拠である公共の福祉には、自由国家的公共の福祉（各人の権利の公平な保障を目的とする消極的規制）と社会国家的公共の福祉（各人の人間的な生存の確保を目的とする積極的規制）があると解されている（芦部・高橋(2007)p.220、吉田(善)(2003)pp.422-423）。

経済的規制についてみれば、これらの公共の福祉はそれぞれ、経済的活動に伴う弊害の除去・緩和のためになされる法的規制（消極的・警察的規制）と、福祉国家的理想の実現のため、経済的劣位者を保護する積極的な社会経済政策を実施するための法的規制（積極的・政策的規制）に類別される。それぞれに対する審査基準は厳密度が異なっており、前者に対する審査基準は厳密な合理性の基準または中間審査の基準、後者に対するそれはもっとも緩やかな基準である単なる合理性の基準であるとされている（戸松(2000)pp.291-292）<sup>\*13</sup>。農地の賃貸借の解除を知事の許可制としている農地法 20 条について、最高裁は「公共の福祉に適合する合理的な制限」であり合憲である（最判昭和 35 年 2 月 10 日民集 14 卷 2 号 137 頁）としているが、このような農地法の規制は積極的な政策的規制であると解したものと考えられる（吉田(善)(2003)p.423）

本稿の所有者不明土地のみなし放棄制度では、農地法や円滑化法の前例を参考に、所有者不明土地が原因で災害復旧・復興事業や公共事業等の適時・適切な施行に支障が生じているという事態に対処するため、当該所有者不明土地を社会国家的・福祉国家的公共の福祉に資する公共的な事業等の用に供するために土地所有権を移転するという手法を検討し

ている。この制度は所有者不明土地の放置に伴う弊害の除去・緩和のための消極的な規制の要素もあるが、所有者不明土地一般を対象にするのではなく公共的な事業等の用に供する土地のみを対象としていることから、それはあくまで付随的なものにすぎず、基本的には積極的な政策的規制であると解される。この場合の規制の合憲性判断基準は「明白の原則（芦部・高橋(2007)p.212）」または「合理性の基準（戸松(2000)p.291 以下、松井(2002)p.111）」<sup>\*14</sup>であり、当該規制措置が著しく不合理であることの明白である場合に限って違憲（芦部・高橋(2007)p.212）と判断される。みなし放棄制度は、所有者が登記を怠るなどの理由で所有者不明になった土地が公共的な事業や災害の復旧・復興事業の障害となり、国民経済に著しい損失を生じさせていることに対応するため、手続を簡略化し行政コストを抑える一方で所有者に権利保全の機会を与えつつ、適正な手続に則りその所有権を放棄したものと見做して、しかも適正な対価を支払って公共的な事業の事業者にも所有権を移転するというものであり、合理的な規制であると言える<sup>\*15</sup>。

## ② 憲法 29 条 3 項

次に、憲法 29 条 3 項は「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」とし、私有財産を活用するに当たっては「正当な補償」と「公共性」を求めている。以下この二点について検討を行いたい。

### 1) 正当な補償の必要性

まず、「みなし放棄」を認定するというスキームであるため、所有権を放棄したと見做された者に対して正当な補償を支払う必要はなく、無償でもよいのではないかという議論が考えられる。では、この所有者不明土地のみなし放棄制度において、一定の公告を経ることにより公共的な事業等の施行者に無償で土地所有権を移転することが可能であろうか<sup>\*16</sup>。

前述したように、農地法の所有者不明農地等の買収は有償であり、対価を供託することが必要である。

また、近年の立法では「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律（平成 28 年法律第 101 号）」（以下「休眠預金法」という。）が参考になる。休眠預金法では、10 年以上入出金等の異動のない預金等（休眠預金等）について、金融機関が預金者等の所在を確認できない場合、HP 上で公告を行った後当該預金等を預金保険機構に移管し、民間公益活動に活用するとしている。しかし預金者等は、休眠預金等代替金（元本+利子相当額）の支払を請求できる（同法 7 条 2 項）ため、実際には預金者の金銭債権は保護されている。本来、休眠預金等の大宗を占める普通預金や当座預金は 10 年の消滅時効が成立していると解することができると考えられる（民法 167 条 1 項）が、預金者等は返還を請求することが可能とされている。

この制度は、所在不明の預金者等を公告により探索しても発見できない場合に預金保険機構に預金等に移管するとしているが、これは現行農地法の手続と同様である。消滅時効の完成に加えて、現行農地法と同様の公告手続を経た上で預金等に移管しているにも拘わ

らず、無償での移管ではなく請求があれば預金者等に返還するというのが、この制度の特徴であり、これにより憲法 29 条の財産権保障規定に抵触しないようにしている。

農地法の所有者不明農地等の買収についての一連の制度に加え、近時の立法である休眠預金法を所有者不明土地のみなし放棄制度の検討に当たり参考にすると、本みなし放棄制度においても、所有者不明土地について所定の公告を行ったにも拘わらず所有権者が見つからない場合は公共の用に供するために土地所有権を移転することまでは是認されよう。しかし、本来生活や生産活動の基盤となり、現代社会で今なお大きな価値があると考えられている土地所有権を移転するには正当な補償を支払う必要があり、これを無償で移転することは、憲法 29 条 1 項、3 項の規定に抵触する可能性が高いと考えられる<sup>\*17</sup>。

## 2) みなし放棄制度の公共性

上述したように、憲法 29 条 3 項は、私有財産の活用に当たり「公共性」を求めており、みなし放棄制度についても一定の公共性を確保することが必要である。

まず、そもそも無主の不動産は国庫に帰属する（民法 239 条 2 項）とされているため、みなし放棄によって無主と判断された所有者不明土地についても本来は国庫に帰属するのが原則であると考えられ、一般的に私人が自由に取得し活用することは適切ではないと考えられる。

一方、既存のみなし放棄制度である所有者不明農地等の買収は、農地法制定当初から、「耕作者の農地の取得を促進し、……、土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図る（旧農地法 1 条）」という公共的な目的を達成するために、所有制限を超える小作地（同法 6 条以下）や未墾地等（同法 44 条以下）を国が買収し、耕作者に有償で売り払う（同法 36 条以下、61 条以下）という制度である。最終的には私人である耕作者に所有権が移転するにも拘わらず、これは私有財産を「公共のために」用いていると解されている（最大判昭和 28 年 12 月 23 日民集 7 卷 13 号 1523 頁）。よって、一定の公共性が認められるのであれば、私人が所有者不明土地を取得して活用することも可能であると考えられる（同旨：吉田（善）(2003) pp.424-425）。円滑化法も「所有者不明土地の利用に際しては、不明者の権利を制約する可能性があることを踏まえると、一定の公益性を有する事業である必要がある一方、公益性が認められる公共的な事業は必ずしも土地収用法第 3 条各号に掲げるものに関する事業……に限られるわけではなく、国及び地方公共団体以外の者が行う公園や広場の整備など地域住民等の福祉又は利便の増進を図るために行われる様々な事業が存在するところである（「所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索に関する基本的な方針（法務省・国土交通省告示第 2 号 平成 30 年 11 月 15 日告示）」）とし、民間事業者等に対しても一定期間の使用権を設定する地域福利増進事業を創設しているところである。

みなし放棄制度は、当面は既に公共性が認められている収用適格事業及び円滑化法の地域福利増進事業に必要な用地を取得するために活用することが適切である。また、憲法 29

条 3 項で規定する「公共のために」であるか否かについては立法府の裁量を広く認めるべきである（松井(2002)p.564）とされており、その適用範囲については今後必要に応じ検討を加えていくべきである<sup>\*18</sup>。

③ 以上のように、本稿で論じているみなし放棄制度は、

- 1) みなし放棄制度は積極的な政策的規制であるが、これは公共の福祉に適合する合理的な制限であること、特に円滑化法を準用して手続を簡略化しているのは、所有者自身が登記を懈怠したのが原因で所有者が不明になったため法目的の達成に過大な行政コストがかかるのを防ぐためであり、合理性が認められること、
  - 2)所有者が放置して顧みない土地を、円滑化法や農地法と同等の公告等の適正な手続に則り（憲法 31 条、最判昭和 31 年 11 月 28 日刑集 16 卷 11 号 1593 頁参照）権利主張の機会を十分に与え、かつ適正な対価（憲法 29 条 3 項の「正当な補償」）を支払うことにより取得すること、
  - 3) 取得した土地を公共的な事業の用に供すること、
- というものであり、憲法 29 条の財産権保障規定には抵触していないと解される<sup>\*19</sup>。

## 【参考文献】

- 芦部信喜・高橋和之補訂(2007)『憲法 第四版』岩波書店
- 石田穰(2014)『民法大系(1)民法総則』信山社
- 戦後日本農政史刊行会(1967)『戦後日本農政史 資料総覧』日本農政史編集委員会
- 田中整爾(1975)『占有論の研究』有斐閣
- 長友昭(2018)「土地所有権の放棄に見る「権利濫用」と「責務」－所有者不明土地問題をめぐる裁判例、理論と立法政策」日本不動産学会学術講演会論文集 34号 論文番号 2018-4
- 戸松秀典(2000)『憲法訴訟』有斐閣
- 『農林水産省百年史』編集委員会編(1980)『農林水産省百年史 中巻 大正・昭和戦前篇』『農林水産省百年史』刊行会
- 松井茂記(2002)『日本国憲法 第2版』(有斐閣)
- 松久三四彦(2009)「前主の無過失と10年の取得時効」民法判例百選 I 総則・物権[第6版]有斐閣
- 吉田克己(2018a)「土地所有権放棄・相続放棄と公的主体による土地の受入れ」土地総合研究 26巻3号(2018年夏)
- 吉田克己(2018b)「所有者不明土地問題と土地所有権論」法律時報 90巻9号
- 吉田善明(2003)『日本国憲法論 第3版』(三省堂)
- 若林正俊(1981)『最新版農地法の解説(解説篇・法令通達篇)』全国農業会議所
- 和田正明(1988)『農地法詳解』学陽書房

---

\*1法務省研究会の中間報告(平成30年6月1日)においては「みなし放棄制度の導入の是非についても議論を深め、土地所有権を手放すことができる仕組み等の在り方につき、関係機関と連携して、国土政策や広い意味での公有財産政策等の幅広い観点から総合的に検討を進めることとする」とされ、公法的な観点も含む幅広い観点からの検討が視野に入れられていたのと比べると、民事法の観点に絞った提言となっている。

\*2 農地調整法4条2項 前項ノ団体ガ未墾地ヲ開発シテ同項ノ事業ヲ行ハントスル場合ニ於テ同項ノ規定ニ依ル協議調ハザルトキハ開発セントスル未墾地其ノ他其ノ開発ニ必要ナル土地又ハ其ノ使用収益ノ権利ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得

\*3 農地調整法4条3項 前項ノ規定ニ依ル収用又ハ使用ニ関シテハ土地収用法ヲ適用ス

\*4 北海道の原野を所有していたAが死亡しXらが相続したが、登記名義はAの先代である甲のままであった土地について、北海道知事は登記簿上の所有名義人甲が所在不明であるとして、旧農地法50条3項により買収令書の交付に代える公告をなし、買収対価を供託して買収手続を完了したことにつき、相続人Xらが買収処分は必要な調査を尽くさず、漫然と死者甲を相手に公告によってなされたもので無効であるとして争った事例につき、下級審では「北海道知事において本件土地の登記簿の記載をてがかりに簡単な

---

調査をしさえすれば、Aは既に死亡しXらが承継していることおよびその住所等を容易に判明しうる状況にあったのであるから、本件買収処分は手続上の瑕疵のため無効（松久(2009)p.132）」と判断した（最判昭53年3月6日民集32巻2号135頁、上告審では予備的抗弁である時効取得が認められ原告は敗訴したが、本件買収処分が無効であるという判断は変わらなかった）。下級審の事実認定では不動産登記を調べただけで所有者の所在が不明であるとした北海道知事の手続は杜撰であり有過失であると判断されている。ただし、買収すべき土地の選定について所有者に個々に通知する必要があるが、「法46条の調査は、登記簿につきする……（農地法施行規則26条）」と定められているのみであった。また、買収令書の交付をする相手方は買収する土地物件の所有者であるが、「所有者の確認は登記簿による。登記簿上の所有者以外に真実の所有者のあることを知っているときはその者に交付する（和田(1988)p.242）」と解されていた。いずれにせよ、旧農地法当時はそれほど厳密な調査を求めていなかったようであり、このことは上記の判決が認定した事実を見ても分かるところである。

\*5 この条文は、農地法の一部を改正する法律（昭和37年5月11日法律第126号）により新設されたときは15条の2に規定されていた。その後、農地法の一部を改正する法律（平成12年12月6日法律第143号）により15条の3、農地法等の一部を改正する法律（平成21年6月24日法律第57号）により7条に改められた。

\*6 なお、平成21年法改正（農地法等の一部を改正する法律[平成21年6月24日法律第57号]により新設された7条3項（農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律[平成30年5月18日法律第23号]により本文のように改正された）では「過失がなくその者を確知することができないとき」と定められており、具体的には「登記簿等による農地等の所有者の居所の確認、農業協同組合等関係者への聴取り等社会通念上必要と考えられる手段をもって調査を尽くし、これによっても買収すべき農地等の所有者が不明である場合、その者が明らかであるが居所が不明である場合」等がこれに該当すると解されていた（事務次官通達「農地法関係事務にかかる処理基準について[平成26年3月31日25経営第3937号]」）。なお、上記農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律により農業経営基盤強化促進法が改正され、共有者が不明である農地等に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例が定められており、同計画の公示の日から6月以内に「異議を述べなかったときは、当該不確知共有者は、農用地利用集積計画について同意をしたものとみなす。（同法21条の4）」という規定が設けられている。これは、後述するように所有者不明土地の所有者に権利主張の機会を与えておいたにも拘らず応じないときは明示的・確定的に当該土地の放棄の意思表示をしたものと見做す規定と平行の関係にある見做し規定であると理解することができる。

\*7 ここで述べる対策は、不明土地のうち一定の公益事業等に活用できるなど利用価値のある土地についてのみ妥当することになる。ほとんど利用価値のない山奥の廃村の土地等のようないわゆる負動産については、「土地所有権の放棄」という大きな問題が生じており、別途対策を検討する必要がある（基本方針でも検討するとされている。また、法務省研究会最終報告でも、放棄を認めるための要件について引き続き検討すべきであると指摘している）。

\*8 田中(1975)p.6は、事実上の享受の継続的不作為を「長期の等閑（Vernachlässigung）」と呼び、占有の

---

消滅をきたすものとしている。

\*9 円滑化法における「相当な努力が払われたと認められる（同法 2 条 1 項）」方法とは、所有者を確知するために必要な情報（以下「土地所有者確知必要情報」という。）を取得するため、①土地の登記事項証明書の交付の請求、②土地所有者確知必要情報が記録された書類を備えていると思料される市町村長等に対する土地所有者確知必要情報の提供の請求、③登記名義人等が記録されている住民基本台帳、法人の登記簿等を備えると思料される市町村の長又は登記所の登記官に対し、土地所有者確知必要情報の提供の請求等により判明した当該土地の所有者と思料される者に対して所有者を特定するための書面の送付等を行うことである（同法施行令 1 条）。なお、施行令と併せて円滑化法の基本的な方針が公表されており、地域福利増進事業等の実施の準備のため、その事業区域内の土地所有者等を知る必要があるときは、土地所有者等関連情報（同法 30 条）を内部で利用することができ、固定資産税課税台帳などの有力な情報源を保有する都道府県知事又は市町村長に土地所有者等関連情報の提供を求めることができるとされている。そして、「情報の提供の求めを受けた都道府県知事又は市町村長は、土地の所有者の効果的な探索を図るとの法の趣旨を踏まえつつ、その必要性を判断した上で情報を提供するものと」するとされているが、特段の理由がない限り、請求を受けた都道府県知事等は速やかに回答をなすべきであろう。基本的には土地所有者確知必要情報を保有していると思料される者に問い合わせを行えば十分であり、従前のように地元精通者や近隣住民等にまで問い合わせを行う必要はないと考えられる（円滑化法の基本的な方針においても、「これまで行われてきた地元精通者、近隣住民、海外の県人会等への照会や宛所不明での返信の際の最終住所地への訪問については、多大な労力を要するにもかかわらず地縁の希薄化等を背景に情報を得られにくくなっている」と指摘している）。民法上登記簿への記載を行うかどうかは本人の自由であるが、記載しないことによる不利益もまた本人が甘受すべきであるのは当然のことであり、本来所有者不明の認定は不動産登記簿の記載のみで判断するといった、より簡易なもので十分である（特に民間事業者の場合）と考えられる。

\*10 共有者の存否や行方が不明である場合の取扱いについては慎重な検討を要する。法務省研究会においても、同意擬制や持分の取得時効について提案がなされている（第 11 回研究会）。また、現在、法制審議会民法・不動産登記法部会が開催されており、活発に議論されているところである。

\*11 休眠預金等活用法における休眠預金等も、預金者等が請求しない限り払戻しを受けることができない。この払戻請求権についても 10 年の消滅時効が適用される。

\*12 農業政策の立場からは、本文で指摘したようにより早い時期から不在地主問題に端を発する所有者不明土地問題に対処してきた。しかし、「農業政策では不在地主・相続未登記問題は早くから意識されており、対策を講じるべく農地制度の改正を積み重ねてきたのだが、所有権の壁は高く、根本的な解決には至っていないのが実情である（安藤光義「農地集積を阻害する不在地主と相続未登記」東京財団政策研究所メールマガジン Vol.771）」と、我が国における土地所有権制限の難しさが指摘されている。所有者不明土地問題の対策の前提として、土地所有者に一定の利用・管理義務を課する必要がある。

\*13 ただし、判例は必ずしも常にこの基準に則って合憲性の判断をしているわけではなく、一般的に消極的規制と解されている酒類販売業の免許制の合憲性を争った事件に対する判決（最判平成 4 年 12 月 15

---

日民集 46 卷 9 号 2829 頁) では、専門的な政策判断や専門技術的な判断が必要であるとして立法裁量を大幅に認めている(戸松(2000)p.296)。

\*14 芦部・高橋(2007)p.212 は、「合理性の基準」のうち、積極的・政策的規制については「明白の原則」が用いられる(消極的・警察的規制については「厳格な合理性の基準」とするが、松井(2002)p.113 は「合理性の基準」と「明白の原則」を同義であるとする。いずれにせよ、積極的な規制については緩やかな基準で合憲性の判断がなされると解して差し支えないと考えられる。

\*15 吉田克己教授が、円滑化法の収用特例を正当化する理由として、「土地所有者の権利利益擁護のために設けられる慎重な手続きのコストと、擁護される土地所有者の利益の微少性との間のバランスが取れないということ(吉田(2018b)p.71)」を挙げているのも同様の趣旨に基づくものと考えられる。

\*16 所有権を放棄した以上、無償で所有権は移転するという考え方はありうると思われる。しかし、法律は憲法の許容する範囲内でのみ権利の制限が可能であることを考慮すると、無償で土地所有権を移転することは憲法 29 条に違反していると解さざるを得ないであろう。それゆえ、厳密に言えば、本稿で検討している制度は「みなし買取制度」と呼ぶべきであろう。

\*17 取得時効の根拠についての議論であるが、「能見教授は、民法 162 条 1 項の 20 年の取得時効の存在理由は財の効率的利用の保護であり(占有者は非占有者より財を効率的に利用している)、民法 162 条 2 項の取得時効の存在理由は取引の安全であるとする。……しかし、第一にこれらの見解は、取得時効を物の占有者の利用のために、正当な補償なく権利者から権利を剥奪し、占有者に権利を付与する制度であるとするのであるが、財産権を保障する憲法 29 条の趣旨に反すると思われる。公益事業のための土地収用や利用権の設定は、公益事業に必要な場合に、収用委員会による採決という手続きを踏み、正当な補償のもとに行われる(土地収用法)。前記の見解によれば、取得時効においては、公正な手続きや何らの補償なく権利が剥奪されることになり、憲法 29 条の趣旨に反するといわざるを得ない(石田(2014)p.1003)」と批判されているが、妥当であろう。効率的な利用ができるなら他人の物を自由に利用してよいという議論は憲法 29 条の趣旨に反しており、是認することはできないと考えられる。所有者不明土地についても、このような考えに基づき無償でみなし放棄制度を認めようとすることは同様の批判を免れないであろう。

\*18 吉田(善)(2003)pp.424-425 は、「公共のために用ひる」を「さらに広く、『公共の利益』のため、すなわち、文化的・社会的事業などを行なうためのものを含めた公用収用を意味し、さらに収用財産が他の個人に分配されることまでも含めるべきであると解すべきである」とし、また松尾(2019)p.60 は、所有者不明土地利用権に関してであるが、「個別事案毎に、所有者による対象土地の管理状況と、利用者による利用権の内容を各々検討し、財産権保障(憲法 29 条 3 項)の範囲内かを総合的に判断すべきである。その結果、新たに設定される利用権の内容が従来の『公共性』に縛られない可能性は否定されないかも知れない」としている。

\*19 なお、民間事業者が所有者不明土地の所有権を取得した後、当初の計画通り公共の事業のために利用しない場合の担保措置が必要になる。農地法の一連の制度では、いったん国が取得した農地等を耕作者に売り払うため、耕作者が当初予定されていた用途に利用しない場合のために買戻し特約の登記を付することが行われているが、所有者不明土地の所有権の移転に当たっては、国は介在せず、あくまで元の所有者

---

と事業者との関係となるので、違反した場合の所有権の帰属が問題となる。今後、検討が必要な課題である（所有者不明土地に戻すのではなく、競売等の適正な手続を経たうえで、当該土地を公共の事業のために有効活用を行う事業者に所有権を移転させることが考えられる）。

# PRI Review 投稿及び調査研究テーマに関するご意見の募集

## I. 投稿募集

国土交通政策研究所では、国土交通省におけるシンクタンクとして、国土交通省の政策に関する基礎的な調査及び研究を行っていますが、読者の皆様から本誌に掲載するための投稿を広く募集いたします。

投稿要領	
投稿原稿及び原稿のテーマ	投稿原稿は、未発表のものにかぎります。 テーマは、国土交通政策に関するものとします。
原稿の提出方法及び提出先	<p>◆提出方法</p> <p>投稿の際には、以下のものを揃えて、当研究所に郵送してください。</p> <p>(1)投稿原稿のコピー1部 (2)投稿原稿の電子データ (3)筆者の履歴書（連絡先を明記）</p> <p>◆提出先</p> <p>〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-2 国土交通省 国土交通政策研究所</p>
執筆要領	<p>◆原稿枚数</p> <p>本誌 8 ページ以内（脚注・図・表・写真などを含む）。 要旨を分かりやすくまとめた概要 1 枚を上記ページに含めて添付してください。</p> <p>◆原稿形式</p> <p>A4 版（40 字×35 行。段組み 1 段。図表脚注込み。Word 形式）。 フォント MS 明朝 10.5 ポイント（英数は Century）。</p>
採否の連絡	当研究所が原稿到着の確認をした日を受付日とし、受付日から 2 ヶ月を目途に掲載の可否を決定し、その結果を筆者に連絡します。
著作権	掲載された原稿の著作権は当研究所に属するものとします。 原稿の内容については、筆者が責任を持つものとします。
謝金	原稿が掲載された場合、筆者（国家公務員を除く）に対して所定の謝金をお支払いします。
その他	掲載が決定された投稿原稿の掲載時期については、当研究所が判断します。 投稿原稿（CD-R など含む）は原則として返却いたしません。 掲載不可となった場合、その理由については原則として回答いたしません。

## II. 調査研究テーマに関するご意見の募集

国土交通政策研究所では、当研究所で取り上げて欲しい調査研究テーマに関するご意見を広く募集いたします。①課題設定、②内容、③調査研究結果及び成果の活用等について、A4 版 1 枚程度（様式自由）にまとめ、当研究所まで e-mail [pri@mlit.go.jp](mailto:pri@mlit.go.jp)（又は FAX 03-5253-1678）にてお寄せください。調査研究活動の参考とさせていただきます。また、提案された調査テーマを採用する場合には、提案者に客員研究官または調査アドバイザーへの就任を依頼することもあります。

本研究資料のうち、署名の入った記事または論文等は、  
執筆者個人の見解を含めてとりまとめたものです。

国土交通政策研究所報 第74号(2019年秋季)  
2019年10月発行  
発行 国土交通省国土交通政策研究所  
〒100-8918  
東京都千代田区霞が関2-1-2  
中央合同庁舎2号館12階  
TEL: 03(5253)8816(直通)  
FAX: 03(5253)1678  
e-mail pri@mlit.go.jp  
<http://www.mlit.go.jp/pri/>