

氏 名：黒川 智紀

学位の種類：博士（政策研究）

学位記番号：博政策第八〇号

学位授与の日付：2020年3月7日

学位授与の要件：学位規則第4条第1項

学位論文題目：社会的課題解決型PPPに関する研究

～フードデザート問題におけるライドシェアリングの活用～

主査：大 平 修 司（千葉商科大学大学院政策研究科教授 博士（商学））

副査：安 藤 崇（千葉商科大学大学院政策研究科准教授 博士（経営学））

副査：太 田 三 郎（千葉商科大学大学院政策研究科客員教授 博士（経営学））

副査：佐 藤 正 雄（千葉商科大学大学院政策研究科客員教授 経営学博士）

副査：山 本 守 之（千葉商科大学大学院政策研究科名誉アドバイザー）

## 内容の要旨及び審査の結果の要旨

### 1. 学位請求者のバックグラウンド

黒川智紀氏の博士論文の課題「社会的課題解決型PPPに関する研究～フードデザート問題におけるライドシェアリングの活用～」についての問題意識は、同氏が修士課程において、PPP（Public Private Partnership／公民連携）による社会的課題の解決を研究する中で培ってきたものである。2000年代後半から、過疎地域を中心として、フードデザート問題、買い物弱者問題が現代における新しい社会問題として注目を集め、同氏はPPPを通じて、新しい社会課題の一つであるフードデザート問題の解決を図るという着想を得、フィールドワークも含め、多様な角度から研究を続け、修士論文「過疎地域の買い物弱者対策における採算性及び継続性の研究」で学位を得た。同論文は、東洋大学大学院経済学研究科修士課程「平成26年度 最優秀論文」を受賞し、東洋大学校友会学生研究奨励基金授与論文となるなど、高評価を得た。少子高齢化や地方財政の逼迫化もあり、フードデザートがますます大きな社会課題となる中、同氏は引き続き、本学政策研究科において、社会的課題解決型PPPの研究という視点からフードデザート問題の政策研究を行って来た。

黒川智紀氏は、1989年3月に早稲田大学政治経済学部政治学科を卒業後、東京都職員として、港湾局に配属になり、第三セクターと連携した湾岸地域の都市再開発等に携わる中、行政と民間とがパートナーシップを深めて公共目的の実現を進めていくプロセス

に強い関心を持つこととなり、その後も独自に行政と民間との連携事例を研究すると共に、2012年に東洋大学経済学研究科公民連携専攻（PPPスクール）にて、日本における公民連携理論を構築している根本祐二教授に師事し、PPPを通じた社会課題の解決について、多様な角度からの事例研究に取り組み、上述の修士論文を執筆した。また、学会活動としては、情報メディア学会、国際公共経済学会、危機管理システム研究学会等に所属し、平成28年7月に危機管理システム研究学会の「震災とリスク管理研究分科会」において、「フードデザート対策としての過疎地域におけるデマンド交通導入の有効性および継続性に関する研究」を発表し、フードデザート地域において、広く普及しているデマンド交通が効率性を発揮するには一定の需要が必要であり、それ以下の需要であれば、非効率性が発生することを分析し、デマンド交通の課題と解決について論じている。

同氏は上述のような一貫した問題意識の下、PPPを活用した社会的課題解決の研究として、フードデザート問題を研究し、2015年4月より千葉商科大学大学院政策研究科政策専攻博士課程に籍を置き、現在に至っている。

## 2. 本研究の狙いと特徴

本研究は、社会的課題解決型PPPに関する理論と実証に関わる研究であり、その事例研究として、フードデザート問題解決に向けてライドシェアリングを活用する政策の有効性と限界を検証するものである。

本研究の特徴と学術への貢献は大きく次の三点である。第一は、公共政策形成に対する理論的貢献である。公共経営のパラダイムは、時代と共に変遷を続けており、(1) 伝統的官僚モデル (Traditional Bureaucratic and Centralized system、以下TBCモデル)、(2) 新公共経営モデル (New Public Management、以下NPMモデル)、(3) 新公共ガバナンス (New Public Governance、以下NPGモデル) へと変遷しつつある。本研究はNPMモデル、NPGモデルの中核となっている「公民連携 (Public Private Partnership、PPP)」の手法を用いて、「社会的課題解決型PPPの可能性と限界」を検証している。既成の政策においては、フードデザート対策が採算性、継続性の観点から限界に面しており、本論文では、「社会的課題解決型PPP」としてのシェアリング・エコノミー (Sharing Economy)、中でもライドシェアリング (Ridesharing) を活用し、フードデザート政策の有効性と限界について綿密な事例研究を行っている点、独自性、新規性が高い。

第二は、フードデザート問題の解決に対する学術的貢献である。フードデザート問題をPPPの活用、特にライドシェアリングの活用の視点から解決に取り組んだ研究は希少である。日本の自治体におけるフードデザート対策としてライドシェアリングを導入している自治体は全国で二例しかない。本論文では、その一つである北海道天塩町の「天塩町相乗り交通」について、現地のフィールドワークを通じて、行政、利用者、ドライバー等から綿密なヒアリングを行っている。そして、ライドシェアリングを通じた交通空白地帯の政策が、現地の高齢者、特に免許を保有していない町民から「通院の足」と

して、高い評価を得ていることを明らかにしている。一方で、天塩町のライドシェアリング実証実験では、少数のドライバー（2～3人）に過度に依拠しているのが現状であり、ドライバー不足が深刻な課題となっている。国土交通省は、ドライバーに支払われる同乗者1人当たりのガソリン代、道路通行料の負担額が実際の運送のために生じるガソリン代と道路通行料の範囲内の金銭の収受である場合、ドライバーの行為は道路運送法に規定する旅客自動車運送事業に該当せず、同法上の許可や登録は不要としている。天塩町は、グレーゾーン解消制度の成果に基づき相乗り事業を展開しているため、ドライバーは、実費相当分（ガソリン代）のみしか報酬を受け取ることができない厳格なルールで運用されており、ドライバーのインセンティブが低いことが限界となっていることを分析している。

第三の特徴は、社会的課題解決型PPPが有効性を発揮するための政策提言を行っている点である。フードデザート問題の解決に向けたライドシェアリングの活用に向けた事例研究を通じて、PPPが社会的課題解決の手法の一つとして一定の有効性を持つと共に、より政策的有効性を発揮するためには、一定の規制緩和政策が必要であることを導き出している。本論文で取り上げている北海道天塩町におけるライドシェアリング政策であれば、その有効性を発揮するためには、全国一律型の規制ではなく、過疎地域の事情に配慮した規制緩和のあり方が重要であることを提言している。また、シェアリング・エコノミーが多様な形で、社会的課題解決型PPP政策に発展していく可能性を論じると共に、その有効性を発揮するための規制政策のあり方に一石を投じている点、独自性、新規性が高く、評価するものである。

### 3. 本論文の構成

本論文は、社会的課題解決型PPPの有効性と限界を研究するものであり、具体的な事例研究として、ライドシェアリングを活用したフードデザート対策の有効性と課題を検証、研究するものであり、論文は、4部7章構成である。

#### 第1部 【問題の所在】

第1章 公民連携（PPP）に求められる新たな役割

#### 第2部 【分析的枠組み】

第2章 社会的課題解決型PPPの理論的理解

#### 第3部 【事例分析】

第3章 フードデザート問題の整理

第4章 フードデザート対策の既存の政策の研究

第5章 デマンド交通によるフードデザート対策事例研究

第6章 ライドシェアリング導入事例の研究

#### 第4部 結論

## 第7章 結論と今後の課題

各章の内容と具体的特徴は、次の通りである。

第1章は、問題の所在を示す章である。従来、PPP（公民連携）は、PFI（Private Finance Initiative）、公共施設等運営権制度（コンセッション方式）、DB（Design Build）、DBO（Design Build & Operate）、包括的管理委託、指定管理者制度、民設公営、民設民営等のインフラ整備や公共サービス部門等のハード面の政策において活用されて来たが、本論文においては「社会的課題解決型PPP」として、フードデザートに代表される社会的課題の解決や社会福祉領域等、ソフト分野における「公民連携（PPP）に求められる新たな役割」を問題意識として提示している。

第2章は、分析的枠組みとして、社会的課題解決型PPPのあり方として、NPGモデルを提示している。NPGモデルでは、政府が企業やNPO等の多様な活動主体と水平的なネットワーク、パートナーシップを形成し、政策形成や実施の過程に参加してもらうガバナンスのあり方である。NPGモデルにおいては、公共政策の形成や公共管理のプロセスにおいて、ステークホルダーの多様化、多元化を受け止め、その相互のネットワークとパートナーシップによって政策を遂行していくことが特徴となっている。フードデザートをはじめとする地域の新しい社会的課題を解決していくためには、行政機関は、多くのアクター（市民、企業、非営利セクター、メディアなど）と連携し、協働していくことが必要である。本研究におけるフードデザート対策の研究は、TBCモデル（従来型の伝統的官僚モデル）ではなく、NPGモデルを取り入れたものであることが理論的に示されている。

第3章は、フードデザート問題の整理である。経済産業省は、この調査時点の全国の60歳以上の高齢者数約3,928万人から推測し、全国の買い物弱者を「600万人程度」と推計している。一方、農林水産省農林水産政策研究所は、500m以内に生鮮食料品にアクセスできない範囲を「フードデザート地域」と推定し、同地域の居住人口を382万人と推計している。フードデザート問題がもたらす弊害は様々にあるが、その最大の弊害としては、高齢者の外出頻度が低下し、QOL（英：Quality Of Life）が低下し、生きがいの喪失がもたらされること、商店までの距離が遠くなり、高齢者が買い物中の転倒や事故リスクが増大すること、食品摂取の多様性の低下による「低栄養問題」が発生し、医療費や介護費が増加すること等が挙げられる。また、地域に及ぼす影響としては、人口流出、地域自治機能の低下、農業への影響等が指摘されている。また、「フードデザート問題の発生原因の分析」として、多様な要因が複雑に絡んでいるが、一般的に、（1）人口の減少と少子高齢化によって、立ちゆかなくなった店舗が閉鎖。（2）旅客運送事業の撤退規制緩和による交通機関の撤退・廃業。（3）規制撤廃による郊外への大型店舗の出店。（4）市町村合併による行政のスリム化、JAなどの機関の統廃合。（5）過疎化によって立ちゆかなくなった店舗や、店主が高齢化したことによる商店の閉鎖や撤退という5つの要

困を挙げている。

第4章は、「フードデザート対策の既存の政策の研究」である。フードデザート対策については、全国の地方自治体や民間団体が個別に取り込んできたが、経済産業省が「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書（平成22年）」として取りまとめ、下記4アプローチを提示している。（1）宅配サービス／商品を顧客に届ける。（2）移動販売／商品を積載した店舗ごと顧客まで移動する。（3）店への移動手段の提供／バス等により顧客が店まで移動するのを促す。（4）便利な店舗立地／顧客の近くに商品のある店をつくる。こうした方針の下、全国の自治体で多様な取り組みが行われて来たが、フードデザート問題の最大の課題は、「採算の効率性」、「継続性の問題にある。特に、過疎地域では、市場が成立しない条件下にあることが多いため、純粋なビジネスとして成立することが難しいため、「効率性」「継続性」が最大の課題となっており、フードデザート対策事業が困難を極めている。

第5章は、フードデザート対策の既成の政策の一環としてのデマンド交通の事例研究である。大田原市は、2013年の市営バスの合理化に伴う路線廃止に伴って生まれた交通空白地帯の解消のためにデマンド交通を導入した。本章では、大田原市のデマンド交通を事例研究として取り上げたが、デマンド交通を運行する自治体の財政負担は重く、「採算性」「継続性」の課題がボトルネックとなっている。また、デマンド交通が効率性を発揮するには一定の需要が必要であり、それ以下の需要であれば、非効率性が目立つ。その意味で、フードデザート対策としての「デマンド交通」は、一定の環境の下においては効果的、効率的ではあるものの、全国一律に効果的なフードデザート対策であるとは言えないことが検証されている。

第6章は、「ライドシェアリングの導入事例の研究」である。こうした社会的背景を受けて、フードデザート地域を抱える地方自治体の中から、自家用車ライドシェアリングの導入を目指す動きが活発化している。その中でも、実際にライドシェアリングによる地域交通が稼働しているのは、北海道天塩町と、北海道中頓別町の2例である。本論文では、公共交通として地域に根つきつつある「天塩町相乗り交通」を事例研究として取り上げている。北海道天塩郡天塩町は、「国の補助金等による路線の増設・存続は持続可能性がない」という認識のもと、天塩～稚内間を定常的に移動する自動車のスペース（空席）を活用し「相乗り」できないかということに着目してきた。同町は、取り組み開始時、既存法の適用について国土交通省・地方運輸局に相談と確認した。また、産業競争力強化法（経済産業省）に基づくグレーゾーン解消制度の成果に基づき事業を運営することとした。そして、2017年3月から国内最大級の中長距離相乗りマッチングサービス「notteco（ノッテコ）」を本格始動させた。同町が同乗者が移動に要した費用（ガソリン代・高速道路代）を負担する相乗りマッチングサービスを導入した結果、天塩⇄稚内間への移動に要する時間は、公共交通を使った場合は、片道3時間から1時間に軽減された。費用は、公共交通の場合、1,800～2,930円に加え、日帰りができないため、宿代がかかっ

ていた。また、タクシーを使った場合は片道約23,000円かかっていたが、ライドシェアの活用により、利用者の費用は、燃料代相当の片道約600円に低減した。利用者の声としても、極めて低価格で、「ドア・ツー・ドア」で病院まで通えることが好評で、高齢単身者を中心に利用が広がっている。また、天塩町におけるライドシェアの課題と対策として、利用者サイドの課題と対策、供給者サイドの課題と対策、供給者を増やすためのインセンティブ向上が取り上げられている。天塩町のような低人口密度で、広範囲、豪雪地帯といった地域においては、「ドア・ツー・ドア」のニーズが極めて高く、こうしたニーズに対しては、路線バスやコミュニティー・バスでは対応できず、デマンド・バスでは採算が合わない。タクシーは、ドア・ツー・ドアに対応しているが、移動コストが高すぎる。適切な料金でドア・ツー・ドアのニーズで対応するには、ライドシェアリングが最適解となる。ライドシェアリングは、都会ではタクシー事業者等の既得権益との軋轢を生み出す原因となり得るが、過疎地域においては軋轢が発生しない場合が多い。こうした論点を現地のフィールドワークを通じて行政、利用者、ドライバー等から綿密なヒアリングを行っている。

第7章は「結論」である。前章のフードデザート問題の解決に向けたライドシェアリングの活用に向けた事例研究を通じて、PPPが社会的課題解決の手法の一つとして一定の有効性を持つと共に、より政策的有効性を発揮するためには、一定の規制緩和政策が必要であることを導き出している。北海道天塩町におけるライドシェアリング政策であれば、その有効性を発揮するためには、全国一律型の規制ではなく、過疎地域の事情に配慮した規制緩和のあり方が重要であることを提言している。また、シェアリング・エコノミーが多様な形で、「社会的課題解決型PPP」政策に発展していく可能性を論じると共に、その有効性を発揮するための規制政策のあり方に一石を投じている。最後に、今後の課題として、もう一つのライドシェアリング導入事例である北海道中頓別町の研究、並びに、シェアリング・エコノミーを通じた社会的課題解決型PPPの多様な展開等について挙げている。

#### 4. 評価

本論文は、次の点で評価できる。

(1) 従来、PPP（公民連携）は、PFI（Private Finance Initiative）、公共施設等運営権制度（コンセッション方式）、DB（Design Build）、DBO（Design Build & Operate）、包括的管理委託、指定管理者制度、民設公営、民設民営等のインフラ整備や公共サービス部門が主であったが、本論文においては「社会的課題解決型PPP」として、PPPの新しいあり方を提示し、実際にフードデザート地域において、一定の政策的効果があることを検証している点にある。現在、地方財政の逼迫化が進んでおり、本理論を適用していくことにより、様々な社会的課題の解決や福祉領域にも、財政支出への依存度の低い「共助」型の政策展開が可能であることを理論的、実証的に示した点、評価できる。

(2) フードデザート地域におけるライドシェアリングの有効性を検証したことである。天塩町では、1年間で173名の高齢者が天塩町相乗り交通を利用している。これは、65歳以上の町民の12%を占めており、利用者も微増傾向にある。「天塩町相乗り交通」の利用者は、高齢の方で、単身、若しくは高齢者夫婦であり、免許を返納したか、夫婦共に運転できないか、若しくは車を所有していない方で、移動に困っている方が圧倒的多数であり、住民の意見として、「助かっている」「この仕組みがあったおかげで、ここに生活し続けることができる」という声が多数届いており、一回使った方は、かなりの確率でリピーターになっていることを明らかにした。また、従来型追加輸送と比較し、自治体による負担は軽減されている。公共交通機関にて追加輸送した場合、同町の試算によると年間約2,626万円だったのが、ライドシェアリングを活用した場合、運営費用は約年間100万円となり、公共政策としての有効性を検証した点、他の先行研究には見られない新規性、独自性を有している点、評価できる。

(3) フードデザート地域におけるライドシェアリング導入の課題が抽出されたことである。天塩町のライドシェアリング実証実験では、少数のドライバー（2～3人）に過度に依存しているのが現状であり、ドライバー不足が深刻な課題となっている。国土交通省は、ドライバーへ支払われる同乗者1人当たりのガソリン代、道路通行料の負担額が実際の運送のために生じるガソリン代と道路通行料の範囲内の金銭の收受である場合、ドライバーの行為は道路運送法に規定する旅客自動車運送事業に該当せず、同法上の許可や登録は不要としている。天塩町は、グレーゾーン解消制度の成果に基づき相乗り事業を展開しているため、ドライバーは、実費相当分（ガソリン代）のみしか報酬を受け取ることができない厳格なルールで運用されており、ドライバーのインセンティブが低いことが明確な課題となっていることを分析している。天塩町は、ドライバー増加に向けたインセンティブとして、国（国土交通省）への働きかけ（要望の提出）、ドライバーへの費用補助、表彰制度（町民・事業者）、ドライブ登録手続の簡素省力化等に取り組んでいるが、現状、ドライバーの増加に向けて顕著な実績を上げることはできておらず、規制緩和が待たれる状況にある点を明らかにしている。過疎地域においては、都会とは全く違った事情、困難があり、また、既得権益との関係も、都会とは全く違うということである。北海道天塩町のように、既得権益との軋轢が生ずることなく、また宅配便企業がライドシェアリングと連携したいという要望も出ている状況である。過疎地域には過疎地域に合った形での規制緩和のあり方を展開し、社会的課題解決型PPP政策を展開していくことが政策的に有効であることを示唆している点、独自性、新規性が高く、評価できる。

以上の諸点から、審査員一同は、黒川智紀氏が博士（政策研究）の学位を授与されるべき資格を十分有していると判断する。