

中山間地域における生活移動を支える モビリティ制度の構造的整理*

—中間カテゴリーと制度形成プロセスの検討—

モビリティ研究会*1 調査報告書 (13)

Structural Analysis of Mobility Systems Supporting Daily Transportation in
Mountainous Rural Areas

— Intermediate Speed Categories and the Process of Institutional Development —

谷本 琢磨*2 Takuma TANIMOTO	稲波 純一*3 Junichi INAMI	遠藤 修*4 Osamu ENDO	井原 雄人*5 Yuto IHARA	
飯野 信次*6 Shinji IINO	太田 高志*7 Takashi OHTA	中塚 喜美代*8 Kimiyo NAKATSUKA	大庭 敦*8 Atsushi OHBA	平岡 敏洋*9 Toshihiro HIRAOKA

中山間地域では、高齢化や人口減少の進行に伴い、日常生活を支える移動手段の確保が地域社会の持続性に関わる課題となっている。前報では、既存の移動手段や制度では未充足の領域を「移動需要の隙間（MDG: Mobility Demand Gaps）」として概念化した。本稿では、MDG 解消に向けた制度的手段を交通制度の観点から検討する。とくに、日本の交通制度において、低速小型四輪車カテゴリーが明確に位置づけられてこなかった背景を、交通主体の変遷、高速交通重視の政策、車両制度と運転資格制度の分離という制度構造から整理した。その結果、生活移動ニーズと制度との未整合が生じていることを示し、速度条件、運転資格、走行空間指定の組合せにより MDG を包摂し得る制度枠組みを提示するとともに、安全性を含めた一体的な制度設計の必要性を示した。

KEY WORDS: 中山間地域, 移動需要の隙間 (MDG), 低速小型四輪車両, 低速車限定免許, 制度形成プロセス

1. はじめに

1.1 本稿の目的

本稿の目的は、中山間地域における生活移動^{注1}を対象として、既存の交通制度の下では十分に位置づけられてこなかった移動需要の隙間（MDG: Mobility Demand Gaps）がどのような交通制度の構造下で生じているのかを明らかにすることである。とくに、車両区分、運転資格、走行空間といった交通制度の

* 2026年4月14日受理

*1 一般財団法人日本自動車研究所（JARI）が主催し、JARI外のメンバが参加して調査研究を行う研究会。

活動の詳細 <https://www.jari.or.jp/research-content/mobility/research/57/>

*2 AKKODiSコンサルティング株式会社 博士（工学）

*3 ヤマハ発動機株式会社

*4 株式会社小糸製作所

*5 早稲田大学スマート社会技術融合研究機構

*6 日本発条株式会社

*7 パナソニックオートモーティブシステムズ株式会社 博士（工学）

*8 一般財団法人日本自動車研究所 新モビリティ研究部

*9 一般財団法人日本自動車研究所 新モビリティ研究部 博士（情報学）

注1 中山間地域では、医療機関や商業施設、行政サービスなどの生活機能が拠点に集約され、住民が周辺集落からこれらの拠点へ移動する形態が近年増加している。本稿では、このような日常生活の維持に不可欠な移動を「生活移動」と呼ぶ。

構成要素の関係性に着目し、生活移動の成立条件と既存の交通制度との間に生じている不整合を、制度論の観点から検討する。

1.2 中山間地域における生活移動の課題

中山間地域では、高齢化や人口減少に加え、医療、商業、行政などの生活機能の集約化が進行している。このため、日常生活を支える移動手段の確保が、地域社会の持続性に直結する課題となっている。とくに、通院や買い物、通学、地域活動といった日常的な移動は住民生活の基盤をなすものであり、その成立可否は地域の存続に大きな影響を与える。

このような地域における移動は、これまで主として自家用車によって支えられてきた。しかし、高齢化の進行に伴う運転能力の低下や免許返納の増加により、自家用車への依存は必ずしも持続的とは言えなくなっている。一方で、人口密度の低さや地形条件の制約から、路線バスや鉄道などの公共交通を安定的に維持することも困難である。その結果、既存の交通手段のみでは生活移動を十分に支えきれない状況が各地で生じている。このような背景を踏まえ、国はデジタル田園都市国家構想のもと、地方における生活基盤としての移動確保を重要な政策課題として位置づけている¹⁾。

本稿では、図1に示すような集落生活圏内における生活移動²⁾を主な対象として検討する。生活移動は、高齢者の移動に限らず、通学や送迎などを含め、地域社会全体に関わる問題として捉える必要がある³⁾。

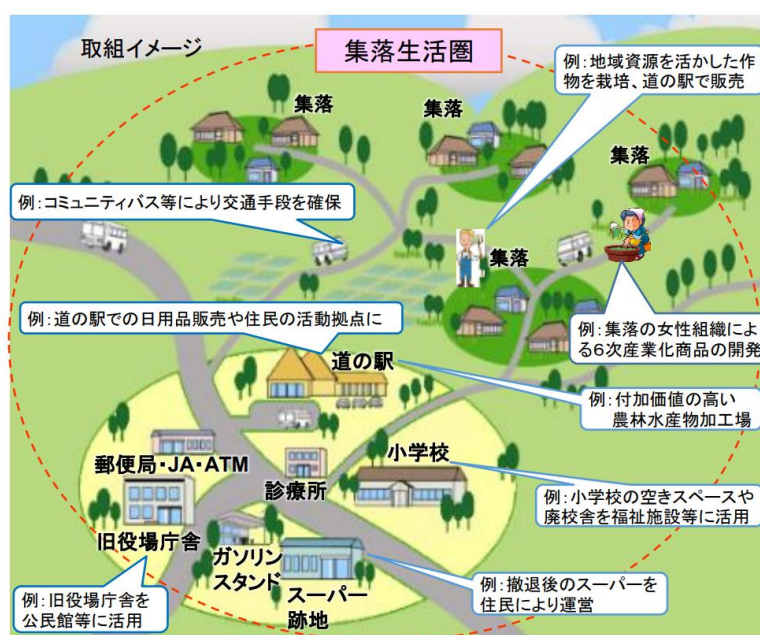


図1 集落生活圏のイメージ²⁾

このように、中山間地域における移動の課題は、単に交通サービスの量が不足しているという問題ではない。住民の生活実態に即した移動が、既存の交通手段や制度の枠組みでは十分に捉えられていない点に本質がある。すなわち、生活上は必要であるにもかかわらず、徒歩、自転車、自家用車、公共交通といった既存の区分のみでは説明しにくい移動が存在する。そこに制度的な課題が潜在している可能性がある。

1.3 移動需要の隙間 (Mobility Demand Gaps)

前報³⁾では、中山間地域の生活移動を制度・技術・社会の観点から整理した。その結果、既存の移動手段や交通制度では十分に対応できていない移動の領域を MDG として概念化した。MDG とは特定の

車両やサービスが存在しないことを意味するものではない。生活移動としては必要であるにもかかわらず、既存の制度区分のいずれにも適切に位置づけられていない移動需要が構造的に生じている状態を指す概念である。

MDG の特徴は、徒歩、自転車、自家用車、公共交通といった既存の移動手段の区分のみでは対応しにくい移動が存在する点である。これらの移動は、距離や速度の点では一般の自動車ほどの性能は必要としない。一方で、徒歩や自転車、既存の公共交通だけでは対応が困難であり、日常生活の維持において一定の重要性を持つ。しかし、こうした移動は制度上の明確な位置づけを欠いたまま取り残されやすい。とくに中山間地域における生活移動では、距離や勾配、道路幅員、気象条件といった地域固有の環境条件が存在する。これに加え、高齢化の進行に伴う運転継続が益々困難となり、徒歩、公共交通、自家用車のいずれか単独では十分に対応できない移動需要が生じやすい。また、これらの移動は主として生活道路や地域内道路を利用するものであり、高速道路の利用を前提としない点に特徴がある。このような移動特性は、生活移動としての重要性が高い一方で、既存の交通制度の想定からは外れやすい。

このような MDG は、車両区分、運転資格、走行空間、運行条件といった制度要素が、生活移動の要件と十分に整合していない場合に顕在化すると考えられる。すなわち、MDG は個別の交通手段の不足によって生じるものでない。複数の制度要素の組合せが生活移動の実態に適合していないことによって生じる制度構造上の未統合領域として理解することができる。

従来地域モビリティに関する研究や実践では、新たな車両技術やサービスモデルの導入に着目した取り組みが多く行われてきた。一方で、生活移動の成立条件を、車両区分、運転資格、走行空間といった制度構造の観点から体系的に整理した研究は必ずしも多くない³⁾⁴⁾。とりわけ日本の交通制度では、低速で利用される小型四輪車両を独立したカテゴリーとして明確に位置づける制度的枠組みは十分に整理されておらず、低速移動の制度的受け皿は、原動機付自転車やミニカーなど既存の枠組みに部分的に依存している状況にある。

この結果、低速での利用を前提とする生活移動のニーズと、現行の交通制度との間には、一定の不整合が生じている可能性がある。すなわち、生活移動に関する課題は、新たなモビリティの導入のみで解決されるものではなく、既存の交通制度が生活移動の多様な成立条件を十分に包摂できているかという、制度構造の整合性に関する問題として捉える必要がある。以上の観点から、本稿では、MDG を交通制度の構造上の課題として位置づけ、日本の交通制度における車両区分、運転資格、走行空間の関係性に着目して検討を進める。

1.4 本稿の位置づけと独自性

本稿は、中山間地域の生活移動を支えるモビリティを、個別の車両技術や移動サービスではなく、交通制度の構造として捉える点に特徴を有する。本稿の独自性は、車両区分、運転資格、走行空間という三つの制度要素の関係性に着目し、日本の交通制度において低速で利用される小型四輪車両が明確に位置づけられてこなかった背景を整理する点にある。とくに、制度形成期の交通主体、高度成長期の交通政策の方向性、および車両制度と運転資格制度が分離して設計されてきた制度構造に着目することで、MDG が生じる制度的背景を構造的に明らかにする。

また、本稿は、新たな車両カテゴリーの創設を前提とするものではなく、既存の交通制度の延長線上において、制度要素の組合せを調整することで、中山間地域における生活移動を包摂する可能性を検討する点にも特徴がある。このような立場から、本稿は、中山間地域における生活移動問題を、技術や個別施策の問題としてではなく、交通制度全体の整合性の問題として再整理し、今後の制度検討に向けた基礎的な視点を提供するものである。

1.5 本稿の構成

本稿では、第1章において、中山間地域における生活移動の実態と課題を、空間的・社会的文脈として整理する。つづく第2章では、中山間地域固有の議論には踏み込まず、日本の交通制度がどのような交通主体や安全上の課題を前提として形成・変遷してきたのかを、一般論として整理する。

さらに、第3章以降では、第1章で示した中山間地域における生活移動の課題と、第2章で整理した交通制度の構造とを踏まえ、既存の制度枠組みの下で、両者の間に生じている不整合をどのように調整し得るかを検討する。なお、本稿は、新たな車両カテゴリーや制度の創設を直接提案することを主目的とするものではない。既存の交通制度の枠組みを前提とした上で、制度要素の組合せによって生活移動をどのように包摂し得るかという観点から検討を行う。その一例として、低速での利用を前提とする小型四輪車両を対象とした運転資格のあり方についても考察する。本稿ではこれを便宜的に「低速車限定免許」と呼ぶが、あくまで制度構造上の検討対象として位置づける。

2. 生活移動におけるMDGを充足するための制度上の課題の整理

本章では、日本の交通制度が、どのような交通主体の想定や安全上の課題を前提として形成・変遷してきたのかを整理する。とくに、低速で利用される小型四輪車両が、なぜ交通制度上の独立したカテゴリーとして明確に位置づけられてこなかったのかについて、制度形成の歴史的経緯と制度構造の観点から検討する。なお、本章では、中山間地域固有の移動実態や課題には踏み込まず、日本の交通制度全体に共通する制度形成・改訂の論理を一般論として整理することを目的とする。中山間地域における生活移動との関係については、次章以降で改めて検討する。

2.1 低速小型四輪車両カテゴリーが形成されなかった制度的背景

本節では、低速小型四輪車両が制度化されなかった背景について、制度形成の歴史的経緯を踏まえ、①制度形成期の交通主体、②高度成長期の政策方向、③制度構造という三つの観点から検討する。ここでは、制度が必ずしも移動需要の多様化に先行して改定されてきたわけではなく、交通事故の発生や社会問題化を契機として、段階的に改訂されてきた点にも着目する。

2.1.1 制度形成期における交通主体（自転車・二輪中心の交通体系）

日本の道路交通制度が形成された20世紀前半から戦後直後にかけて、都市部および地方部における主要な交通主体は自転車および二輪車であった。当時の道路環境は舗装率が低く、道路幅員も限られており、自動車は一般的な交通手段とは言い難い状況にあった。このような社会的・技術的条件の下で、道路交通法制は整備された。その主な目的は、自動車交通の管理だけでなく、自転車や二輪車を中心とする低速交通主体の交通秩序を維持することにあった。

この制度形成期において、低速小型四輪車両に関する制度的整理は、主として二輪車を基準として進められた⁵⁾。その結果、道路交通法において、排気量を基準とする原動機付自転車制度が制度化され⁶⁾、二輪車を中心とした車両区分が交通制度の基礎構造として定着することとなった。一方で、当時の利用実態や技術水準を踏まえると、小型四輪車両は一般的な交通主体として想定されておらず、独立したカテゴリーとして位置づけられる必要性は、制度上ほとんど認識されていなかった。

このように、日本の交通制度は、制度形成期において自転車・二輪車を中心とする交通体系を前提として構築されており、その結果、低速で利用される小型四輪車両を対象とした独立の制度カテゴリーは形成されなかった第一の要因と整理される。この前提は、後年になって事故の発生や社会問題を契機として制度改訂が行われる際にも、基本的な枠組みとして踏襲されていくこととなった。

2.1.2 高度経済成長期における交通政策の方向（高速交通志向）

1960年代以降の高度経済成長期には、自動車の急速な普及に伴い、道路整備および交通政策の重点は自動車交通の円滑化および高速化に置かれるようになった。高速道路網の整備や幹線道路の拡幅など、自動車による迅速な移動を前提としたインフラ整備が進められ、交通制度もこれらの政策方向と整合する形で整備されていった⁷⁾。

この時期の交通政策は、主として一般自動車交通の安全確保と効率化を目的としており、低速で走行する車両を独立した交通主体として位置づける制度的必要性は必ずしも高くなかった。むしろ、高速交通を前提とする道路環境の下では、低速車両は交通流を阻害する存在として認識される傾向が強まり、制度設計において積極的に位置づけられることはなかったと考えられる。

このような高速交通志向の政策環境の下で、日本の交通制度は、「二輪車」と「一般自動車」という二つの枠組みを中心に整理が進められ、低速で利用される小型四輪車両を横断的に位置づける制度的枠組みは形成されないまま固定化されていった。これが、制度形成期に生じた前提を強化し、中間的カテゴリーの不在を持続させた第二の要因として位置づけられる。

この時期以降、日本の交通制度における制度改訂は、移動需要の変化を先取りして体系的に設計されるというよりも、交通事故の多発や社会問題化を契機として段階的に進められてきた側面が強い。すなわち、制度は、新たな交通主体や利用形態の出現それ自体に対応するのではなく、事故の顕在化や安全上の問題が表面化した後に、その都度調整される形で改訂されてきたと整理できる。このような制度改訂のあり方は、高速交通を前提とした制度構造を大きく見直す契機とはなりにくく、結果として、低速で利用される小型四輪車両を想定した中間的な制度枠組みが形成されない状況を固定化することとなった。

2.1.3 車両制度と運転資格制度の分離（制度構造）

日本の交通制度の特徴として、車両に関する制度と運転資格に関する制度が、異なる行政体系の下で形成・運用されてきた点が挙げられる。車両の技術基準や登録制度は国土交通行政の所管である一方、運転免許制度や道路交通規制は警察行政の所管となっており、それぞれ異なる制度目的に基づいて制度設計がなされてきた。

このような制度構造の下では、新たな車両カテゴリーを明確に位置づけるために、車両制度と運転資格制度の双方で制度的整合を確保する必要がある。とくに、既存の原動機付自転車と一般自動車の中間に位置する低速小型四輪車両については、いずれの制度体系においても基準設定が難しく、結果として横断的な整理が先送りされてきた。そのため、個別の車両や利用形態については、例外的・部分的な対応が積み重ねられる一方で、中間的なカテゴリーとして一体的に制度化されることはなかった。

この傾向は、交通事故の発生や社会問題化を契機として制度改訂が行われてきたという、上述の制度変遷のあり方とも整合的である。すなわち、日本の交通制度では、事故の顕在化に対応して個別の制度要素が修正されることはあっても、車両区分と運転資格を横断的に再構成するような制度改訂は行われにくかったと整理できる。

その具体例として、ミニカー制度が挙げられる。日本においてミニカーは、当初、原動機付自転車と同様に原付免許での運転が可能とされ、実技試験を伴わない運転資格の下で利用が広がった。しかし、利用の拡大とともに事故が多発したことから、制度上の安全確保が課題となり、実技試験を伴う普通自動車免許が必要とされるようになった。

こうした制度改訂は、低速での利用を前提とした生活移動の特性に基づいて制度を再設計した結果というよりも、事故対応として運転資格要件を引き上げた側面が強い。その結果、ミニカーは制度上「自動車」として位置づけられ、法定最高速度は60 km/hとなった。これは、事故リスクへの対応としては合理性を持つ一方で、低速での利用を前提とした生活移動との間に、新たな制度的不整合を生じさせることとなった。すなわち、この事例は、事故への対応として制度改訂が行われた結果、運転資格や速度

条件が引き上げられ、低速利用を想定した中間的な制度領域がかえって縮小されていくという、日本の交通制度に特有の構造を象徴している。

実際には、日本においてもミニカーや超小型モビリティといった小型車両（四輪を含む）が既存制度の枠内で整理されてきたが、それらは個別の例外整理に留まり、低速での利用を前提とする小型四輪車両を横断的に位置づける制度カテゴリーには至っていない。この制度構造上の分断が、低速移動を前提とする生活移動のニーズと交通制度の間に不整合を生じさせ、MDG を顕在化させる第三の要因として位置づけられる。

2.2 欧州における軽四輪車両（L6e）と運転資格制度

欧州では、小型四輪車両を含む軽車両について、EU の型式認証制度の下で体系的な車両区分が整備されている。具体的には、二輪車や三輪車、小型四輪車両を含む車両群を「L カテゴリー車両」として整理しており、低速で利用される軽四輪車両は其中で L6e として明確に定義されている。L6e は、最高速度 45 km/h 以下などの条件を満たす車両区分であり、高速道路走行を前提としない日常的な移動を想定したカテゴリーとして位置づけられている⁸⁾。

このような車両区分に対応して、欧州では運転資格制度についても一体的な整理が行われている。EU 運転免許指令では、原動機付自転車等を対象とする免許区分として「AM (EU 免許区分のアルファベットコード) 免許」が設けられており、この免許で L6e 車両の運転が認められている⁹⁾。すなわち、欧州制度では、低速小型四輪車両を含む中間的な移動手段について、車両区分と運転資格が制度的に接続された形で整備されている点に特徴がある。

このような制度構造は、2.1.2 項および 2.1.3 項で述べた日本の制度変遷と対照的である。日本では、交通事故の発生や社会問題化を契機として、運転資格や運用条件が個別に調整されてきたのに対し、欧州では、低速・中速度帯の車両利用をあらかじめ一つの交通主体として想定し、車両区分と運転資格をセットで制度設計している。この違いは、制度形成の出発点が「事故対応」にあるか、「利用形態の想定」にあるかという点に由来していると整理できる。

一方、日本においても、ミニカーや超小型モビリティといった小型四輪車両に関する制度区分は存在するものの、それらは主として普通自動車免許による運転を前提として整理されてきた。このため、低速での利用を前提とする小型四輪車両を対象とした独立の運転資格制度は設けられておらず、欧州のように車両カテゴリーと運転資格が対応づけられた制度構造は形成されていない。

欧州における L6e と AM 免許の対応関係は、低速・中速度帯の交通主体を制度の出発点として想定し、その利用条件をあらかじめ制度の中に組み込むという設計思想の一例と捉えることができる。本稿の関心は、欧州制度そのものを日本に導入することにあるのではなく、車両区分、運転資格、走行空間といった制度要素を一体として設計するという制度構造上の考え方にある。

次節では、こうした考え方を踏まえつつ、日本の既存制度の枠組みを前提とした現実的な制度対応の可能性について検討する。

2.3 「カテゴリーの新設」ではなく「部分改訂」による制度対応

低速小型四輪車を中心とする低・中速度帯の車両を独立したカテゴリーとして制度化する方法については、前節で示した欧州制度に参照例がある。しかし、日本において中山間地域の生活移動に対応するために、車両区分、運転資格、走行空間を一体的に新設する場合、制度調整の範囲が広く、関係主体も多岐にわたるため、制度化に要する時間・コストは大きくなると考えられる。

加えて、2.1 節で整理したように、日本の交通制度は、事故の多発や社会問題化を契機として、既存制度の枠内で段階的に改訂されてきた経緯を有しており、新たな交通主体を前提とした制度体系を一挙に構築することには制度的な制約も大きい。このような制度変遷の特性を踏まえると、新たなカテゴリーの創設を前提とするアプローチは、必ずしも現実的とは言えない。

これに対し、本稿が対象とする生活移動は、必ずしも新たなカテゴリーの創設を前提とせずとも、既存制度の枠組みの中で、制度要素の組合せにより対応可能な領域が存在する。具体的には、以下のような制度構成によって、低速移動を前提とする生活移動を包摂することが考えられる。

- **免許側（道路交通法）**

速度上限や運転条件を限定した運転資格を設けることにより、生活移動に適した運転を制度上許容する。これは、車両性能そのものを変更するのではなく、運転条件によって利用範囲を切り出す考え方である。

- **走行空間側（自治体条例等）**

生活道路や特定区域を対象として、走行可能な路線や区域（エリア）、時間帯等を指定し、低速での利用を前提とした走行環境を制度的に設定する。

- **運用条件**

速度遵守の確保、利用実態の管理、地域による見守りや合意形成などを含め、制度が地域で持続的に運用されるための条件を設定する。

これらの制度要素は、交通事故への事後的対応として個別に強化されるのではなく、あらかじめ組合せとして設計される必要がある。免許条件、走行区間指定、運用条件が相互に補完し合うことによって、低速移動を前提とした生活移動が制度上成立する。

このように、本稿で想定する制度対応は、車両性能を新たに制度で固定するという考え方ではなく、生活移動として許容される運用条件を制度として切り出すという発想に基づくものである。これは、事故対応を中心として形成されてきた日本の交通制度の特性を前提としつつ、制度要素の再編成によって未充足領域を補完しようとするものであり、現実的な制度対応の方向性と位置づけられる。

以上のように、日本において MDG への現実的な制度対応を検討するにあたっては、低・中速度帯の車両を独立したカテゴリーとして新設することを必ずしも前提とする必要はない。むしろ、既存の交通制度の枠組みを前提としつつ、免許制度や走行空間指定といった制度要素の組合せを調整することにより、生活移動のニーズを制度的に包摂していく方向性が重要である。

2.4 自治体条例等を用いた走行空間指定の具体像

道路交通法上の免許条件のみでは、混在交通における速度差に起因する事故リスクを十分に制御することは困難である。日本の交通制度が国レベルでは事故対応を中心として形成されてきたことを踏まえると、生活移動に即した利用条件を具体化する上では、地域レベルでの制度運用が重要な役割を担うことになる。中山間地域においては、生活道路と幹線道路が連続して存在する場合も多く、走行空間の違いが交通の安全性や円滑性に大きな影響を与える。このため、低速移動を前提とする生活移動を制度的に包摂するためには、「どの車両を誰が運転できるか」という運転資格の条件設定に加えて、「どこを走ることを許容するか」という走行空間の指定を、重要な制度要素として位置づける必要がある。

走行空間の指定は、全国一律の道路交通法の規定のみで完結するものではなく、自治体条例や要綱等を通じて具体化される側面が大きい。具体的には、生活道路や地域内道路を中心として、走行可能な区域や路線、時間帯、対象車両等を明確に定めることにより、低速での利用を前提とした走行環境を地域の実情に即して制度化することが可能となる。このような走行空間指定は、高速道路や幹線道路での利用を排除し、生活移動として想定される範囲に利用を限定する点に特徴がある。

また、走行空間指定を実効的な制度とするためには、単に通行可否を規定するだけでは不十分である。低速車両と一般車両が混在する環境においては、制度の趣旨や運用ルールが利用者および住民に十分に理解されていなければ、安全性の確保や円滑な運用は期待できない。そのため、条例等による制度設計にあたっては、走行ルールや遵守事項の明示、標識や表示による周知、地域による見守りや管理の仕組みなど、運用面を含めた制度設計を併せて検討する必要がある。

このように、走行空間の指定は、低速小型四輪車両を既存制度の枠組みの中で位置づける上で不可欠な要素であり、免許条件や運用条件と組み合わせて初めて実効性を持つ。本稿で想定する制度対応は、車両性能のみで安全性を確保するものではなく、走行空間の限定と運用条件の設定によって、生活移動として許容される利用形態を制度的に切り出す点に特徴がある。以上の制度的背景を踏まえると、MDGへの対応は単一の制度要素ではなく、複数要素の組合せとして検討する必要がある。とりわけ、車両区分、運転資格、走行空間の各要素は相互に補完関係にあり、これらを統合的に設計することが、生活移動の成立条件を制度的に整理する上で重要となる。次章では、これらの条件を踏まえ、低速小型四輪車両を対象とした運転資格のあり方について、制度設計の観点から検討を行う。

3. 生活移動を支える低速小型四輪車両の運転資格設計の可能性

3.1 目的と適用範囲：生活移動を支える運転資格の位置づけ

免許返納後の代替手段として生活移動の最低限の機能を確保するためには、速度や走行条件を限定した運転資格の在り方が一つの選択肢となり得る。中山間地域では、移動制約が日常生活の維持に直結し、免許返納が通院や購買、社会参加の制約へと波及する場合が少なくない。一方で、高齢化の進行に伴い、運転能力の低下や事故リスクに対する不安から、運転継続そのものが課題となる状況も増えている。

また、第2章で整理したように、日本の運転免許制度は、交通事故の発生や社会問題化を契機として、運転資格の要件を引き上げる形で調整されてきた経緯を有している。このため、現行の運転免許制度においては、「従来と同じ条件で運転を継続する」のか「免許を自主返納する」のかという二分的な選択になりやすく、生活移動を前提として運転条件を限定するような中間的な運転資格の位置づけは必ずしも明確ではない。この結果、免許返納によって生活移動の手段を一举に失うか、あるいは不安やリスクを抱えたまま従来と同じ条件で運転を継続するか、という状況が生じやすい。これは、第2章で指摘した「中間的な制度カテゴリーが形成されてこなかった」という制度構造の問題が、運転資格制度の運用においても表れている一例と位置づけられる。

このような背景を踏まえると、速度条件や走行条件を限定した運転資格を制度的に整理することは、移動機能の維持と交通安全の確保を両立させるための一つの選択肢となり得る。本稿では、このように速度条件や走行条件を限定することによって生活移動を支える運転資格の考え方を、便宜的に「低速車限定免許」と呼ぶ。ただし、これは新たな免許区分の創設を直接提案するものではなく、既存の運転免許制度の枠組みの中で、条件付与や運用設計によって位置づけ得る可能性を検討するための概念的整理である。

本稿で検討対象とする運転資格は、すべての移動を低速で代替しようとするものではなく、集落内や生活道路を中心とした生活移動の一部を対象とするものである。中山間地域においても、幹線道路等では一定の速度が不可欠であることは前提とした上で、生活移動という限定された文脈において、どのような条件下で運転を許容し得るかを検討する点に、本節の目的がある。

本章では、この運転資格が想定する適用範囲を整理する。主たる対象は、免許返納後の代替的な移動手段を必要とする高齢者であるが、副次的には、公共交通が脆弱な地域における通学や送迎など、低速・短距離の生活移動への適用可能性も視野に入れる。これにより、本稿が検討対象とする運転資格の射程を明確にし、次節以降で、速度条件、走行空間指定、運用条件の組合せといった具体的な制度条件の検討へと進む。

3.2 制度の核：速度条件・走行空間指定・運用条件の組合せ

低速で利用される小型四輪車両を生活移動の手段として制度的に位置づけるためには、運転資格の条件設定のみならず、走行空間の扱いや制度運用のあり方を含めた総合的な制度設計が不可欠である。とくに混在交通環境においては、車両性能や運転者の技能のみによって安全性を確保することには限界がある。そのため、制度として「どのような条件の下で利用を許容するのか」を明確にする必要がある。

第2章で整理したように、日本の交通制度は、交通事故の発生や社会問題化を契機として、運転資格や運用条件を個別に調整する形で発展してきた。このため、単一の制度要素のみを変更するのではなく、複数の制度要素を組み合わせた運用として整理することが、現実的かつ持続性のある制度対応となる。

この観点から、本稿では、低速移動を前提とする生活移動の成立条件を、運用を前提とした制度条件の組合せとして整理する立場をとる。

本稿では、低速車限定免許の制度設計における核を、次の三点の組合せとして整理する。

- **速度条件：**
低速域（おおむね 30 km/h 以下）を前提とし、高速走行を想定しないことを制度上明確化する。
- **走行空間指定：**
生活道路や地域内道路を中心として、走行可能な区域や路線を限定することにより、低速運用と整合する交通環境を制度的に設定する。
- **運用条件：**
時間帯指定、遵守確保の仕組み、周知や地域による見守りなど、制度が地域で実効的かつ持続的に運用されるための条件を併せて設計する。

これら三点はいずれか単独で安全性や制度的妥当性を確保するものではなく、組合せとして初めて意味を持つ。とくに、速度条件は、走行空間指定および運用条件と切り離して設定されるべきではなく、利用される環境と一体で整理される必要がある。また、速度条件と走行空間指定の関係を考える上で、近年進められている生活道路を対象とした速度管理政策は重要な制度的背景となる。日本では、住宅地などの生活道路において最高速度 30 km/h を基本とする区域規制（いわゆる Zone30）の整備が進められており¹⁰⁾、高速走行を前提としない交通環境の形成が図られている。このような政策は、生活道路における低速での利用を目的とする車両の活用可能性を高めるものであり、生活道路を中心とした低速運用と制度的に整合する環境が拡大しつつあることを示している。

このような交通環境の下では、すべての移動を高速で行う必要はなく、生活移動においては、最高速度を抑えた小型四輪車両であっても一定の実用性を持ち得る。ただし、本稿で想定する制度対応は、中山間地域におけるすべての移動を低速で代替するものではなく、集落内や生活道路を中心とした移動に対象を限定する点に留意する必要がある。すなわち、制度設計の観点からは、「車両がどの程度の性能を持つか」を一律に規定するよりも、「どの速度帯で、どの走行空間を利用することを前提とするか」を組み合わせ整理することが重要となる。

以上のように、速度条件、走行空間指定、運用条件の三点を一体として整理することにより、低速車限定免許は単なる運転資格上の制限ではなく、生活移動として許容される利用形態を制度的に切り出すための枠組みとして位置づけられる。次節では、これらの制度条件を前提とした場合に想定される対象車両の考え方について、車両性能そのものではなく制度条件に基づく整理の観点から検討する。

3.3 対象車両の考え方：車両性能ではなく制度条件に基づく整理

本稿では、車両保安基準や車両性能要件の詳細な検討には踏み込まず、速度条件、走行空間指定、運用条件といった制度条件との関係の中で、低速車限定免許の対象となり得る車両を整理する立場をとる。すなわち、本節で行うのは特定の新たな車両カテゴリーの提案ではなく、生活移動として許容される利用条件を前提とした対象車両の整理である。

第2章で整理したように、日本の交通制度では、車両区分や運転資格が、事故への対応として個別に調整されてきた経緯があり、低速・中速度帯の利用形態を想定した横断的な車両カテゴリーは形成されてこなかった。このため、本稿では、対象車両をあらかじめ性能や車種によって固定的に定義するのではなく、制度条件との組合せの中で相対的に位置づけるという考え方を採用する。

前節で整理したように、本稿が想定する低速車限定免許は、速度条件、走行空間指定、運用条件の組合せによって生活移動を制度的に包摂する枠組みとして位置づけられる。このため、対象車両についても、特定の車種や技術仕様を固定的に定義するのではなく、どのような制度条件の下で利用されるかという観点から整理するという考え方を採用する。

具体的に想定される対象車両は以下の通りである。

- **原付ミニカー・超小型モビリティ**

既存制度の下ですでに低速での利用が想定されている小型四輪車両であり、生活道路を中心とした移動との親和性が高い。

- **既存の軽・小型・普通自動車**

速度制御装置の活用や運転条件の限定等により、運用上の最高速度を低速域に抑制した場合には、高速道路や幹線道路での利用を前提としない生活移動に限定して、制度条件との組合せの中で対象に含め得る可能性がある。このような整理は、新たな専用車両の普及を前提としない移行期において、既存の車両資産を活用しつつ制度対応を検討するという現実的な観点に基づくものである。

既存車両を対象に含める整理は、専用車両の導入を否定するものではないが、車両更新が生活負担に直結する場合も多く、制度設計の初期段階から特定車両への限定を前提としないことには一定の合理性がある。

一方で、対象車両の範囲をこのように広く想定する場合、安全性を車両単体の性能のみに依存することは現実的ではない。とくに、日本の交通制度が事故を契機として運転資格や速度条件に関する制度改訂がなされてきた経緯を踏まえると、車両性能のみで安全性を担保しようとする設計は、かえって中間的な利用形態を排除する結果につながり得る。

そのため、本稿では、対象車両を車両区分や技術仕様のみで厳格に線引きするのではなく、前節で示した速度条件、走行空間指定、運用条件と組み合わせることによって、生活移動として許容される利用形態を制度的に担保するという考え方をとる。

また、このような制度条件に基づく対象車両の整理においては、制度としての成立性と同時に、地域における社会受容性の確保が重要となる。生活道路を中心とした混在交通環境では、制度の趣旨や利用条件が地域住民に十分理解されていなければ、安全性に対する不安や制度への不信を招く可能性がある。

以上のように、本稿における対象車両の整理は、「どの車両が絶対的に安全か」を判断するものではなく、「どのような条件下で、どの車両の利用を生活移動として許容するか」を制度として整理する点に特徴がある。次節では、これらの対象車両を前提として、運転資格に求められる能力や要件について、生活道路における低速運用の特性に着目して検討を行う。

3.4 免許要件の整理：生活道路における低速運用能力への焦点化

本稿で想定する低速車限定免許は、生活道路を中心とした低速での生活移動を対象とする運転資格である。そのため、運転資格に求められる能力についても、現行の普通自動車免許が想定する能力をそのまま適用するのではなく、生活道路における低速運用に適した能力に焦点を当てて整理することが合理的である。

第2章で整理したように、日本の運転免許制度は、交通事故への対応として要件を引き上げる形で改訂されてきた経緯を持つ。その結果、運転資格に求められる能力は、高速交通や幹線道路での運転を前提とした内容が中心となり、低速・短距離の生活移動に特化した能力が制度上明示的に整理されてこなかった。

このような制度構造を踏まえると、生活移動を対象とする運転資格においては、「高速走行を安全に行う能力」ではなく、「低速環境において、他の交通主体と共存しながら安全に行動できる能力」を中

心に据えることが重要となる。これは、現行免許の能力要件を単純に緩和するということではなく、運転能力の焦点そのものを、利用される交通環境に即して再整理することを意味する。

具体的には、中核となる運転能力としては、以下のような項目が想定される。

- **低速走行時における交通流への配慮**
後続車両を意識した譲り合いや待避など、低速車両としての立場を踏まえた交通行動。
- **地域特性に応じた操作理解**
狭幅員道路や勾配、道路形状など、中山間地域特有の条件を理解した運転判断。
- **混在交通におけるリスク認知**
歩行者、自転車、農作業車両等との共存を前提とした慎重な行動。
- **制限条件の理解と遵守**
走行可能な区域や時間帯、速度条件等の制度的制約を正しく理解し、これを遵守する能力

これらの能力は、高度な運転技術や反射的な操作能力を求めるものではなく、低速環境下において状況を理解し協調的に行動できることを重視する点に特徴がある。この点において、本稿で整理する免許要件は、「普通免許の簡略版」ではなく、生活道路という特定の交通環境に適合した運転能力を制度的に切り出す試みと位置づけられる。

また、これらの能力要件は、車両性能の高度化によって代替されるものではなく、3.2 節で述べた速度条件や走行空間指定、運用条件と一体として機能することが前提となる。すなわち、本稿で想定する免許要件は、単独で安全性を担保するものではなく、制度条件の組合せの中で安全性を支える一要素として位置づけられる。

以上のように、本稿では、低速車限定免許における免許要件を、高速交通を前提とした従来の運転能力体系から切り離し、生活道路における低速運用という限定された条件に対して整理する。次節では、これらの免許要件を制度として実装する際に生じ得る運用上の課題について、運転資格と地域運用の接続という観点から検討を行う。

3.5 制度実装の視点：運転資格と地域運用の接続

走行空間の指定を自治体条例等で具体化する場合、単なる通行可否の提示にとどまらず、運用条件を含めた制度パッケージとして整理することが重要である。とくに、本稿で検討する低速車限定免許のように、速度条件や走行空間指定と強く結びつく運転資格においては、免許制度と地域における運用とを切り離して考えることは適当ではない。

第2章で整理したように、日本の交通制度は、事故の発生や社会問題化を契機として、制度要件を個別に調整する形で拡張されてきた。しかし、生活移動を対象とする制度においては、事後的な対応のみではなく、地域における利用実態を前提とした運用設計を制度の一部として組み込むことが不可欠となる。

具体的には、走行可能区域、運転資格、装備条件、通行禁止区間、遵守事項等を、互いに整合した制度パッケージとして整理し、地域住民および利用者に対して明確に提示する必要がある。このような制度パッケージとしての整理は、単に法令上の要件を満たすだけでなく、制度の趣旨や利用条件を地域に共有し、社会的理解と受容を得る上でも重要な意味を持つ。

前節までで整理した低速車限定免許は、単独で完結する免許制度ではなく、走行空間指定や運用条件と接続されて初めて実効性を持つ制度である。そのため、免許制度の設計と同時に、自治体による条例や要綱、周知手段、地域による見守り等を含めた運用体制を併せて検討することが求められる。

参照事例として、米国フロリダ州ダニーデン市では、ゴルフカート等の運用について、走行条件、装備要件、運転ルールを条例で規定する¹¹⁾とともに、公式ウェブサイトや周知資料の中で、走行可能区域

や条件を分かりやすく示している。このような取り組みは、走行空間の指定と運転資格・運用条件を組み合わせることで、制度の実効性と社会受容性を高めるアプローチの一例と位置づけられる。

なお、制度の実効性を高めるためには、講習、条件違反時の是正措置、資格停止等を含めた運用ルールを制度設計の中に位置づけることも検討され得る。ただし、これらの具体的な設計や運用方法は、地域の交通環境や社会条件によって大きく異なるため、全国一律の基準として示すことは必ずしも適当ではない。

そのため、本稿では、第5章で改めて検討する制度形成プロセスの視点を見据えつつ、本節では、運転資格と地域運用を接続する際には、「制度パッケージとして整理する」という考え方が重要であることを示すに留める。制度の具体的設計や実装方法の詳細については、社会実証を通じた検証と段階的な調整が不可欠であり、今後の検討課題として位置づける。

4. 安全概念の整理

本章では、第3章で検討した低速車限定免許制度の設計に関連して、生活移動における安全の捉え方を整理する。ここで扱う安全は、個別の車両保安基準や法的基準を提示するものではなく、制度設計と運用の中で成立する安全概念として位置づける。第2章で整理したように、日本の交通制度は、交通事故の発生や社会問題化を契機として、運転資格や車両要件を引き上げる形で発展してきた。しかし、生活移動のように低速・短距離かつ生活道路中心で行われるという移動においては、従来の「高速交通を前提とした安全概念」をそのまま適用することが必ずしも合理的とは言えない。そのため、本章では、生活移動の特性を踏まえた安全概念の再整理を行う。

中山間地域の生活移動においては、車両性能のみならず、運転者の特性、走行環境、制度運用の条件が相互に影響し合うため、安全は単一要素ではなく複合的に成立する。本稿では、こうした観点から安全を「構造安全」「予防安全」「運用安全」の三つの要素に整理する。この整理は、第2章で示した制度構造上の課題、および第3章で検討した制度要素の組合せによる対応の可能性を、安全概念の側から位置づけ直すことを目的とする。

4.1 安全確保の基本構造（人・車・環境）

生活移動における安全は、運転者（人）、車両（車）、走行環境（環境）の三要素の組合せとして成立する。

- **運転者**：運転技能、認知能力、免許条件
- **車両**：構造的な安全性能および操作特性
- **環境**：道路条件、交通状況、制度的な運用条件

これら三要素は相互に補完関係にあり、いずれか一つのみで安全を十分に確保することは難しい。とくに中山間地域では、道路環境や利用者属性が多様であるため、車両性能の高度化のみに依存せず、制度運用や走行空間の設計を含めて安全を確保する視点が重要となる。このように、本稿では、安全を個別技術によって一律に達成されるものとしてではなく、人・車・環境の関係性の中で構成される概念として捉える。

4.2 衝突安全（Passive Safety）

衝突安全（Passive Safety）とは、事故が発生した場合に車両構造により乗員や周囲への被害を低減する安全性能を指し、一般に受動安全と呼ばれる領域に相当する。

本稿では、制度設計上の整理として、この衝突安全に関わる要素を「構造安全」として位置づける。具体的には、車体構造や乗員保護機構などが含まれるが、本稿ではこれらの詳細な技術要件や保安基準の検討には踏み込まない。ただし、低速の運用を前提とする場合、衝突時の運動エネルギーが相対的に

小さくなることから、被害低減の観点では一定の安全性向上が期待される。この点は、第3章で検討した速度条件を含む制度設計の理論的な前提の一つとなる。

一方で、構造安全のみで生活移動の安全を担保することは現実的ではなく、あくまでも安全確保の前提条件の一要素として位置づけられる。

4.3 予防安全（Active Safety）

予防安全（Active Safety）とは、事故の発生を未然に防止するための車両機能に関わる安全性能を指す。具体的には、衝突被害軽減ブレーキ、車両安定制御装置など、車両側の制御機能によって事故リスクを低減する領域である。

日本の交通制度においては、交通事故への対応として、こうした予防安全技術の高度化が重視されてきた側面がある。これは、高速交通や幹線道路での事故防止においては有効なアプローチである。

一方で、予防安全技術のさらなる高度化や普及には、一定の時間や費用を要する。そのため、本稿で対象とする生活移動において安全性を現実的かつ段階的に高めていくためには、車両側の安全技術に加えて、制度運用や走行空間を連携させる形で安全確保を図ることが重要となる。

4.4 運用安全（制度・運用による安全確保）

運用安全とは、車両性能や個人の技能に依存するだけでなく、制度的な運用条件および運転者の行動の双方により安全を確保する考え方である。

具体的には、

- 走行空間の限定（生活道路、特定区域）
- 速度条件の設定
- 時間帯や交通条件の制御
- 運転資格の限定
- 地域による見守りや管理
- 低速走行時における交通流への配慮（後続車対応や譲り合い）
- 混在交通におけるリスク認知（歩行者、自転車等との関係）

などが含まれる。これらの要素は、車両側の予防安全機能とは異なり、運用条件および運転者の行動によって安全性を補完する領域として位置づけられる。

本稿で検討する低速車限定免許制度は、まさにこの運用安全の考え方を中核に据えた制度であり、第3章で示した速度条件、走行空間指定、運用条件の組合せによって、車両単体では補いきれない安全性を制度設計により担保することを意図している。この点において、運用安全は、事故対応としての事後的な規制強化ではなく、生活移動の成立条件をあらかじめ制度内に組み込む安全確保の方法として位置づけられる。

4.5 三要素の組合せとしての安全設計

構造安全、予防安全、運用安全はそれぞれ独立した概念ではなく、相互に補完関係にある。これらの安全概念は、運転者、車両、走行環境という三要素に対応づけて整理することが可能である。

- **運転者**：行動・理解を通じた安全確保
- **車両**：構造安全・予防安全
- **走行環境**：制度・運用条件による安全確保

車両の安全性能を高めることは有効であるが、コスト増加を伴う場合も多く、中山間地域の生活移動においては必ずしも唯一の解ではない。これに対し、運転者・車両・走行環境の各要素を適切に組み合わせることで、車両性能に過度に依存しない安全確保が可能となる。

このように、本稿では、安全を単一要素で評価するのではなく、制度設計としての構成要素の組合せとして捉える立場をとる。これは、第2章で示した「中間的な制度カテゴリーが形成されなかった背景」および、第3章で検討した「制度要素の組合せによる包摂」という議論を、安全概念の側から理論的に補強するものである。

5. 制度形成プロセスの整理と検討

5.1 社会実証の位置づけ：技術検証ではなく制度検証

免許、走行空間、地域運用が交差する制度においては、完成形を一括して規定するのではなく、社会実証を通じて制度要素の妥当性を確認し、段階的に条件調整を行うことが現実的である。とくに、第2章で整理したように、日本の交通制度は、交通事故や社会問題の顕在化を契機として、既存制度の枠内で調整されてきた経緯を有しており、新たな制度体系を一举に構築することには制度的な制約がある。

このような制度的背景の下では、社会実証は、車両や技術の性能を試験的に確認する場としてではなく、既存制度要素をどのように組み合わせれば、現実の交通環境の中で制度として成立し得るのかを検証するプロセスとして位置づける必要がある。

本稿で検討する低速車限定免許制度は、道路交通法に基づく運転資格と、自治体条例等による走行空間指定、さらに地域運用を通じた遵守確保が相互に関係する制度である。このため、社会実証においては、単なる試験走行の可否ではなく、制度としての運用可能性、遵守可能性、社会受容性を含めた検証が不可欠となる。すなわち、社会実証は「技術検証」ではなく、「制度検証」として設計されるべきものと位置づけられる。

5.2 先行事例の整理：サポカー限定免許制度

サポカー限定免許制度は、高齢ドライバーによる交通事故の社会問題化を背景として形成された制度であり、免許制度がどのようなプロセスを経て調整・制度化されてきたかを理解する上で、本稿に重要な示唆を与える先行事例である。

制度形成の起点は、2010年代後半に社会的関心が高まった高齢ドライバーによる重大事故の多発であり、高齢者の運転継続と交通安全の両立が政策課題として顕在化した点にある。これを受け、政府は「高齢運転者交通事故防止対策」¹²⁾を策定し、免許返納促進や高齢者講習の強化と並行して、安全運転支援技術を備えた車両による運転継続を制度的に位置づける検討を開始した。

その後、2019年から2020年にかけて、衝突被害軽減ブレーキやペダル踏み間違い急発進抑制装置等の技術性能について、関係省庁、自動車メーカ、学識者を交えた検証が行われ、制度設計が進められた。具体的には、衝突被害軽減ブレーキ等の装置要件が整理・定義されている¹³⁾。この過程では、車両側の技術要件と運転資格をどのように結びつけるかが主要な論点となり、「車両性能を免許条件として付与する」という制度設計上の枠組みが採用された。

これを踏まえ、2020年の道路交通法改正によりサポカー限定免許が制度化され、2022年に施行された。この一連の経緯は、運転免許制度が、交通事故への対応として、既存制度の枠組みを維持しつつ条件を付与する形で拡張されてきたことを示している。ただし、サポカー限定免許は申出制であり、利用者自身が運転条件を限定する判断を行うことが前提となっているため、制度の存在に比して実際の利用は限定的である可能性が指摘されている。この点は、制度を用意することと、実効性を確保することが必ずしも同義ではないことを示唆している。

サポカー限定免許の制度形成プロセスは、1) 問題の顕在化、2) 政策課題の設定、3) 制度設計、4) 立法化、5) 運用制度化、という政策形成の一般的な段階を踏んでいる。とくに、技術的検証を先行させた

上で制度化が行われた点、および免許取得車に選択肢を与える形で制度が導入された点は、本稿で検討する低速車限定免許とも共通する特徴である。

一方で、サポカー限定免許は、車両の高度な安全技術を前提として安全性を確保する制度であるのに対し、本稿で検討する低速車限定免許は、速度抑制や走行空間指定、運用条件の組合せによって安全性を担保する点に特徴がある。このため、両制度は直接的には同型ではないものの、制度形成の進め方や社会受容性を確保するという点において、比較参照が可能な事例と位置づけられる。

5.3 本件に適した制度形成プロセスの検討

本稿で検討する低速車限定免許制度は、既存の車両区分や保安基準を大きく変更することを前提とせず、道路交通法に基づく運転資格と、自治体による走行空間指定、および地域運用の組合せによって成立する制度である。このため、道路運送車両法の改正を伴う制度設計ではなく、既存制度を前提とした部分改訂と運用調整を中心とする制度形成プロセスが適していると考えられる。

以上を踏まえ、本稿では、本件に適した制度形成プロセスを以下のように段階的に整理する。

第一に、問題設定である。中山間地域における移動制約と交通安全の関係を、事故データや移動実態に基づいて可視化し、「速度を抑制することで運転機会を維持する」という政策目的を明確化することが出発点となる。ここでは単なる事故件数の多寡ではなく、生活移動の成立条件と制度制約との不整合を構造的に整理することが重要である。

第二に、技術的検証である。混在交通における他の交通参加者への影響（追越し、交通流への影響等）や運用上の課題について、実証的に把握する。ここでの検証は、新たな車両技術の開発を目的とするものではなく、低速運用を前提とした利用条件が、現行車両との混合交通環境の下で成立し得るかを確認するためのものである。

第三に、社会実証である。自治体や地域主体と連携し、生活道路を中心とした環境において、利用実態、安全性、交通影響等を評価する。あわせて、標識や速度表示、住民説明などの運用面の工夫を通じて社会受容性を検証することが重要である。この段階では、制度の遵守可能性や地域住民の受け止め方を含めた評価を行い、制度条件の修正を前提とした検証プロセスとして設計することが重要となる。

第四に、制度設計である。普通自動車免許への条件付与など、既存の免許制度の枠組みの中での対応可能性を検討し、車両条件、運転条件、走行空間指定を組み合わせた制度構成を整理する。ここでは、免許条件・走行空間指定・運用条件を一体として整合させることが、制度成立の鍵となる。

第五に、制度実装である。免許条件の運用、講習制度、標識整備、周知、監視等を含む運用体制を整備し、実証結果を踏まえた改善サイクル（PDCA サイクル：Plan, Do, Check, Action）を確立する。制度導入後も、地域特性や利用実態の変化に応じて条件調整を行うことを前提とし、運用を通じて制度を成熟させていく視点が重要となる。

以上の検討から、本制度の成立においては、車両、免許、走行空間という制度要素を個別に最適化するのではなく、これらを組み合わせた運用として整合させることが重要となる。あわせて、制度の妥当性は、事故率や交通影響といった定量的指標とともに、地域における受容性を含めた総合的評価により継続的に検証されるべきものである。

以上の整理は、本稿で検討してきた低速車限定免許を、現実的かつ段階的に検討するための制度形成プロセスを示すものである。

6. おわりに

本稿では、中山間地域における生活移動の成立条件を交通制度の観点から検討し、既存制度との関係の中で生じている移動需要の空白領域を分析した。前報³⁾で整理した MDG の枠組みを踏まえ、本稿では、その MDG を埋める制度的手段を検討した。具体的には、低速小型四輪車両を対象とした制度設計の可能性について検討を行った。本稿は、生活移動を個別の移動手段や技術の問題として捉えているの

ではなく、車両区分、運転資格、走行空間といった交通制度要素の組合せの問題として捉える立場をとった点に特徴がある。

その結果、日本において低速小型四輪車両の制度的な位置づけが明確に形成されてこなかった背景には、制度形成期の主要な交通主体が自転車・二輪車であったこと、高度経済成長期に交通政策の重点が自動車交通の高速化に置かれたこと、さらに車両制度と運転資格制度が異なる行政体系の下で形成されてきた制度構造が影響していることが示された。加えて、日本の交通制度は、交通事故の発生や交通事故の社会問題化を契機として制度改訂が進められてきた経緯を有しており、こうした制度変遷のあり方が、中間的な利用形態を想定した制度枠組みの形成を困難にしてきたことも確認された。

これらの歴史的・制度的要因により、日本の交通制度は高速交通を前提とした体系として発展してきた一方で、低速小型四輪車両を横断的に扱う制度的枠組みが十分に整理されないまま現在に至っている。このような制度構造は、生活移動として生活維持に不可欠な役割を持つ低速・短距離の移動を既存制度の外側に押し出し、MDGを構造的に生じさせる要因となっていると解釈できる。

こうした制度的背景の一方で、近年の生活道路政策では、制限速度 30 km/h を前提とした低速交通環境の整備が進められており、こうした環境の下では、最高速度を抑えた小型四輪車両が生活移動を補完する役割を果たし得る。本稿では、このような交通環境の変化を踏まえ、車両区分、運転資格、走行空間といった制度要素の組合せにより、低速小型四輪車両を既存制度の中で位置づけ得る可能性を示した。とくに、新たな車両カテゴリーの創設を前提とするのではなく、既存の免許制度や走行空間指定の枠組みを活用しつつ、条件付与や運用設計によって制度的包摂を図るという考え方を提示した点は、本稿の重要な示唆である。このようなアプローチは、既存制度の枠組みを前提としつつ、制度要素の組合せによって MDG への対応を図るものであり、第 2 章で整理した制度変遷の特性とも整合的である。

さらに、本稿では安全を車両性能のみで捉えるのではなく、運転者、車両、走行環境の組合せとして成立するものとして整理し、制度設計と一体で検討する必要性を示した。これは、中山間地域の生活移動において、車両単体の性能向上に依存するのではなく、走行空間の限定や運用条件の設定を含めた総合的な安全確保が求められることを示すものである。このような安全概念の整理は、低速での生活移動を前提とする制度設計において、運用安全を中核に据えることの妥当性を理論的に裏づけるものである。

このような整理を踏まえると、人口減少と高齢化が今後進行する中山間地域では、従来の自動車中心の交通体系のみでは生活移動を支えることが難しくなると見込まれる。そのような状況において、車両区分、運転資格、走行空間の組合せとして構成される中間的な制度カテゴリーの役割は今後さらに重要になると考えられる。本稿で示した制度構造の整理は、こうした課題に対して、既存制度の枠組みを踏まえた現実的な制度検討の視点を提供するものである。

今後は、地域ごとの実態を踏まえた社会実証や制度運用の検証を通じて、本稿で整理した制度要素の組合せが、どのような条件下で機能し得るかを段階的に確認していくことが求められる。

参考文献

- 1) 内閣官房地域未来戦略本部事務局: デジタル田園都市国家構想, <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/index.html>, (参照 2026-04-14)
- 2) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局ほか: 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/r2_0717_shiryoku1-1.pdf, (参照 2026-04-14)
- 3) 谷本ほか: 中山間地域における高齢者移動課題と新たなモビリティの位置づけ ―制度・技術・社会構造の整理― モビリティ研究会 調査報告書 (11), JARI Research Journal, Vol. 2026, No. 3, JRJ20260302 (2026), [doi: 10.60458/jarijri.JRJ20260302](https://doi.org/10.60458/jarijri.JRJ20260302)
- 4) 国土交通省総合政策局地域交通課: 地域交通をめぐる現状と課題, (2020), <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001311082.pdf>, (参照 2026-04-14)
- 5) 武部健一: 道路の日本史 ― 古代駅路から高速道路へ. 中央公論新社 (中公新書 2321)
- 6) 警察庁: 道路交通法 (昭和35年法律第105号) および同法施行令 (原動機付自転車の区分), https://laws.e-gov.go.jp/law/335AC0000000105/20240401_505AC0000000063, (参照 2026-04-14)

-
- 7) 国土交通省: 平成13年版国土交通白書, (2001), <https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h13/index.html>, (参照 2026-04-14)
 - 8) United Nations: Regulation (EU) No 168/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the approval and market surveillance of two- or three-wheel vehicles and quadricycles Text with EEA relevance (2024), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/168/oj/eng>, (参照 2026-04-14)
 - 9) United Nations: Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licences (Recast) (Text with EEA relevance) (2020), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/126/oj/eng>, (参照 2026-04-14)
 - 10) 警察庁: 「ゾーン30、ゾーン30プラス」について, <https://www.npa.go.jp/bureau/traffic/seibi2/kisei/zone30/zone30.html>, (参照 2026-04-14)
 - 11) City of Dunedin, Florida: FLORIDA Codified through Ordinance No. 25-07, https://library.municode.com/fl/dunedin/codes/code_of_ordinances, (参照 2026-04-14)
 - 12) 内閣府: 令和6年交通安全白書 特集 高齢者の交通事故防止について, https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/r06kou_haku/zenbun/genkyo/feature/feature_0.html, (参照 2026-04-14)
 - 13) 国土交通省, 警察庁: 安全運転サポート車の普及啓発, <https://www.npa.go.jp/bureau/traffic/anzen/edification/support-car.html>, (参照 2026-04-14)