

移動制約の視点から見た交通基本法の準備に向けて*

Discussion on the Traffic Fundamental Law in Japan from view points of the elderly and disabled people*

磯部友彦**・平山晶士***・吉田樹†・山田稔††・猪井博登‡・北川博巳‡‡

By Tomohiko ISOBE**・Akihito HIRAYAMA***・Itsuki YOSHIDA†・
Minoru YAMADA††・Hiroto INOI‡・Hiroshi KITAGAWA‡‡

0. はじめに

(磯部友彦)

現在、日本では交通基本法の検討が急ピッチで進んでおり、この法体系には、高齢者・障がい者もその対象となる。そのためには既存のバリアフリー法や地域福祉交通計画との関係性やその体制づくりを強く進める必要がある。しかし、それらはまだ発展途上の段階にある。本スペシャルセッションはこのような視点から、下記の話題提供を行い、高齢者・障がい者の移動問題のこれまでの課題と新たな課題について捉えることで、今後に向けてなすべきことを議論する。

なお、「障害者／障がい者」の表記は、各執筆者の意向を尊重し、本稿内での統一は行っていない。

1. 移動に関する権利と障がい当事者の視点から見た これまでの課題

(平山晶士)

(1)はじめに

愛知県重度障害者団体連絡協議会(以下「愛重連」と略す)を代表して本稿を記す。当団体は愛知県の障害当事者団体 15 団体が加盟しており、各団体は各地で長年にわたり障害者の生活を充実させていこうと障害者自らが運動している団体である。筆者は愛重連の加盟団体である愛知県重度障害者の生活をよくする会(以下「よくする会」と略す)に属し、よくする会の一員として愛重連の交通担当を担っている。なお、2010年4月によくする会第7代会長に就任した。

(2)障害者が何をやってきたか ～交通アクセス運動～

2010年現在、バリアフリー化がある程度進み、私たち障害者が10年前に比べ、「都市」と言われる場所では自由に動ける環境が整いつつある。まずは、現在に至るまでの先輩たちや仲間たちが運動してきたことをお伝えしなければならない。

a)全国¹⁾

古くは 1976 年～76 年にかけて、川崎市や尼崎市において相次いでバスの乗車拒否が起こったことを発端で、77 年に『「全国青い芝の会」の川崎市での車いす使用者のバス乗車拒否に対して抗議し、乗り込み行動』に代表されるように、80 年代までは電車・バスなどに乗車拒否をされて、それに対する抗議や設備改善運動が、全国各地で繰り返されてきた。

90 年代に入り、私たち障害者がやってきた交通アクセス運動が実って、92 年に兵庫県・大阪府で「福祉のまちづくり条例」が制定されたことを皮切りに全国各地でまちづくり条例が制定されてきた。国でも 94 年に建物に関する法律であるハートビル法が制定され、2000 年には移動に関する法律である交通バリアフリー法が制定され、06 年に2つの法律を統合したバリアフリー新法の制定に至った。

b)愛知では²⁾

一方、愛知では 73 年によくする会(初代会長 山田昭義)が発足してから、障害当事者によるまちづくり運動が始まったと思う。この年、山田昭義たちは仙台で行われた「車いす身障者による仙台体験旅行と福祉のまちづくり運動交流集会」(後の車いす市民全国集会)に参加して刺激を受けて、車いす使用者対応トイレなどの情報を提供するために車いすガイドマップを作成したり、電動車いすを普及させるために電動車いすの試乗会を行ったり、移送サービス(現在では制度化され、リフトカー運行事業)を行ったりをするなど障害者の自由な外出を求めるためにまちづくり運動をしてきた。

同じ時期に「わっぱの会」も同じように街のバリアフリー化を求めていく運動がなされてきた。89 年から全国各地で繰り返されている「誰もが使える交通機関を求める全国行動」の愛知実行委員会をよくする会とわっぱの会で組織し、東海地方の鉄道・バス会社に対し、改善運動を行っている。

また、よくする会から生まれた「AJU 自立の家わだちコンピュータハウス(前身、わだち作業所)」では、愛知県の「人にやさしい街づくりの推進に関する条例」(1994 年制定・1995 年施行)に基づく市町村の基本計画(コンサルタントとして関わってきた。そのノウハウを生かして、中部国際空港と愛・地球博にコンサルタントとして関わって、双方とも誰

*キーワード:交通基本法, 移動制約, 障害者, 福祉交通, 地域交通

中部大学工学部, *愛知県重度障害者団体協議会交通担当, †首都大学東京都市環境学部, ††茨城大学工学部, ‡大阪大学大学院工学研究科, ‡‡兵庫県立福祉のまちづくり研究所

連絡先 **磯部友彦 tomohiko@isc.chubu.ac.jp

‡‡北川博巳 kitagawa@assistech.hwc.or.jp

でもが楽しめる万博・誰でもが使いやすい空港を実現してきた経過がある。

(3)今後の課題

冒頭に述べたように、2000年の交通バリアフリー法の施行以来、急激にバリアフリー化されて、「都市」と言われる場所においては車いす使用者などが不自由なく外出できる環境が整いつつある。しかし、交通バリアフリー法・ハートビル法・バリアフリー新法はどれも設備をバリアフリー化する法律であっても、移動する権利を定めたものではない。これらの法律に「移動する権利」「移動の確保と財源確保」「当事者参画」という視点が抜け落ちていることこそ、大きな課題である。

a) 移動する権利

私たちは電車・バスにおける乗車拒否や理不尽な対応をされる事例が交通バリアフリー法施行以降でも多々起きている。「ハンドル式電動車いす使用者に対する新幹線の乗車拒否」や「新幹線・特急の車いす対応座席を購入する際、30分以上待たされる」などという問題が多々生じている。前者は設備的にはハンドル式電動車いす使用者が乗車しても問題なさそうと思われるが、鉄道会社は「重量が重い」「回転半径が大きい」などと乗せない理由ばかり並べて乗せさせない。後者にしても、他の鉄道会社では特急券が窓口で即買えるが、この会社では「コンピューターに車いす対応座席が入っていない」ことを理由に改善しない。また、約10年間、これらのことをこの会社に言い続けているけれども一向に改善する気配が見えない。

このような場合でも、移動する権利が確定されておれば、この会社の車いす使用者に対する態度を変えさせることができる。よって、「移動する権利」が早急に社会的に認知され、普及されることを切に欲す。

この他にも、「言語障害を理由に超低床路面電車の乗車を断られる」「ノンステップバスが走っているにもかかわらず、時刻に表記されていないために乗れない」などの問題が多々生じており、これらは鉄道・バス会社に訴えていくしか改善させていく方法はない。

一刻も早く、国に移動する権利の確立を望む。

b) 移動の確保と財源確保

東海地区では近年「公共交通の衰退」が目立つ。この地区は大手自動車会社のお膝元である関係もあって車社会が進んでいる。そのような中で、近年、鉄道の廃線・駅の廃止・駅の無人化の増加は顕著で、田舎の路線や駅は次から次へと廃止されている。05年の愛・地球博の開催や中部国際空港の開港に関連し、5路線が新規開業や延伸したが、この内1路線について存続を危ぶむ声が聞こえてくるほどである。

それに関連して、鉄道会社のどこでも、経営が厳しく設備については法律以上のこと【ホーム可動柵の設置やチェア

メイトを廃止してエスカルの導入…など】をやりたらない傾向にある。

こういう状況であるので、新設予定路線は名古屋市交通局の桜通線延伸部分だけであり、バリアフリー化より以前に交通手段の確保が課題である。また、東海地区は、第3セクターの鉄道が多く、この大半は赤字であり、駅や車両のバリアフリー化どころの騒ぎではない。

これを解決するには「公共交通のあり方」を問う必要がある。また、一番大きな問題の財源についても真剣な議論が必要である。

c) 当事者参画

当事者参画で中部国際空港と愛・地球博が作られ成功を収めたが、当事者参画なしでの公共空間(またはそれに準ずるところ)整備の事例においては、不十分な整備が目立つ。例えば、最近名古屋駅周辺にできた2つの建物は使いにくいという声が複数の障害者から寄せられている。1件目は、地下街(地下2階)から地上へと連絡するために2基のエレベーター(B2⇄B1とB1⇄地上)が設置されたが、B1での乗り継ぎ動線がエスカレーターの下をぎりぎり潜るものであり、背の高い人にとってはぶつかりそうとなっており、その危険性に対する案内がない。2件目は、案内が乏しくエレベーターやトイレがわかりにくく、トイレが使いにくい。

このような使いにくい事例を防ぐためには「計画」「設計」「建設」「運用」「改良」のあらゆる段階に障害者が関与していく必要がある。そのために障害者側も3年前からDPI日本会議を中心に「バリアフリー障害当事者リーダー養成研修」を定期的で開催し、参画できるような障害者を育成している。当事者参画の仕組みと義務化を図ることによって、より使いやすい建物ができ、店員・駅員などからよりよい接遇を受けることができると考える。さらに、障害者の雇用の拡大にもつながる。

(4)おわりに

私たちの思いは「誰でもが快適に安心して暮らせる街」にすることである。そのためにも上述の3つの課題を解決していく必要がある。

2. 福祉交通の課題とこれからの展開 (吉田樹)

(1)交通基本法案における福祉交通施策

本章では、福祉交通の課題を整理しつつ、策定中である「交通基本法」の制定下で求められる地域福祉交通施策の目指す方向について考察する。

本年に入り、二回にわたるパブリック・コメントで示された交通基本法案は、いずれも、平成18年の第165回臨時国会で民主党と社民党が共同提出した法案(平成21年の衆議院解散により廃案)を踏襲したものである。同法案には「交通」という語が多用されているが、一般に広く使われる用語であ

る故に、交通基本法が国の制度や政策に対する規範性・指針性を持つためには、「交通」の指す範囲を明確にすることが求められる。しかし、同法案では「交通」の指す範囲を明確にしていない。一方で、国土交通省による交通基本法の中間整理(2010年3月)³⁾では、同法制定の目的として「移動権」と「環境にやさしい交通体系」の構築と記しており、一応の「範囲」を示している。また、移動権を裏打ちする施策としては、地域公共交通の維持・再生、活性化と、交通施設や車両のバリアフリー化の二点を挙げている。これらの点が、交通基本法案における福祉交通施策の位置づけであると解されるが、幾つかの点で課題を残している。次節以降は、それらの課題について指摘し、交通基本法下で求められる地域福祉交通施策について述べる。

(2)「移動権」を「基本法」で担保する限界

第一には、「移動権」という権利を「基本法」で担保できるのかという根本的な課題がある。小野寺⁴⁾は、基本法の特質について、「憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしている」と整理している。しかし、交通基本法案における移動権の内容は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障される権利を有する」となっており、憲法と極めて近い文言である。そのため、現在の法案をそのまま踏襲した場合は、移動権に関する基本法の指針性に疑義が生ずることになる(同様の指摘は、観光基本法(1963年)に関する寺前⁵⁾の考察に見られる)。そのため、同法における「移動権」の意義を明確にすることが求められる。しかし、小野寺⁴⁾は「一般的に、基本法の規定から直ちに国民の具体的な権利・義務までが導き出されることはなく、それが裁判規範として機能することもほとんどない」とも述べている。法律で一意的に定義するのではなく、各地の地域交通計画(マスタープラン)のなかで、移動を確保することで日常生活活動をどこまで支えるか(その意味では、例えば「生活活動権」と言い換えた方が適当かもしれない)、それを実現するための「責任分担」を定めることが必要である。こうして各地の計画を積み重ねることで「移動権」の意義が明確になると考えられる。

(3)「移動権」を担保する地域福祉交通政策・施策

第二の課題として、先の中間整理³⁾で挙げられた福祉交通施策、すなわち、地域公共交通の維持・再生、活性化と、交通施設や車両のバリアフリー化という内容では、地域公共交通活性化・再生法やバリアフリー新法に関連した「従来からの施策」が想起され、「移動権」の確保に向けた地域福祉交通施策が十分に機能しないのではないかという懸念がある。

交通バリアフリー法の制定(2000年)以降、低床バスやいわゆる福祉タクシーの導入などの基盤整備は徐々に進捗

している。しかし、これらの基盤を活用して、市民の日常生活活動を拡大するための政策論、施策論は未だ不十分である。例えば、いわゆる福祉タクシーが整備されたとしても、運賃や料金の設定が通常のタクシーに準じたものであることから「普段使い」ができないという懸念がある。その場合、利用対象者に対して個別に「タクシー券」を給付する施策が採られることも多いが、利用者の日常生活活動が拡大するほど、地方公共団体の財政負担が多額になるため、給付の上限を設けるのが一般的である。これでは、「移動権」を担保する福祉交通施策としての自己矛盾を抱えることになる。但し「タクシー券」の給付以外の施策がなかなか生まれない背景として、タクシーに関する事業制度が「流し」「駅待ち」といった、利用者の選択性が弱い市場を前提としていることが挙げられる。2009年に施行されたタクシー適性化・活性化法もこの視点に立っている。しかし、供給量が少なくとされる福祉タクシーの場合、利用者の選択性が存在する市場である。そのため、「非流し」のタクシーを対象とした政策論を議論しない限り、福祉タクシーの供給量拡大や、利用対象者の「普段使い」促進につながらないと考えられる。また、福祉交通に関する情報提供の在り方についても検討することが求められる。

一方、先の中間整理³⁾では「交通分野には福祉の思想、つまり健康者が移動に困難を伴う人々を支え合う「共助」の考え方が欠けている」とも述べている。このことは、例えば、NPO等が担っている移動サービスを念頭に置いた表現であると考えられる。しかし、地域公共交通の活性化・再生を議論する場合(地域公共交通会議等の場において)、「非流し」のタクシーに関する議論も含めて、個別交通に関する議論が対象から外れていることも多い。そのため、交通基本法案で要求している、地方公共団体における地域交通計画(マスタープラン)では、「生活支援交通」の範疇として、地域交通を捉えることが必要である。狭義の福祉交通は、不特定多数が利用する地域公共交通とは異なり、高齢者・障害者など特定利用者を対象とした輸送形態であり、介助と一体のサービスを提供するST(Special Transport)サービ

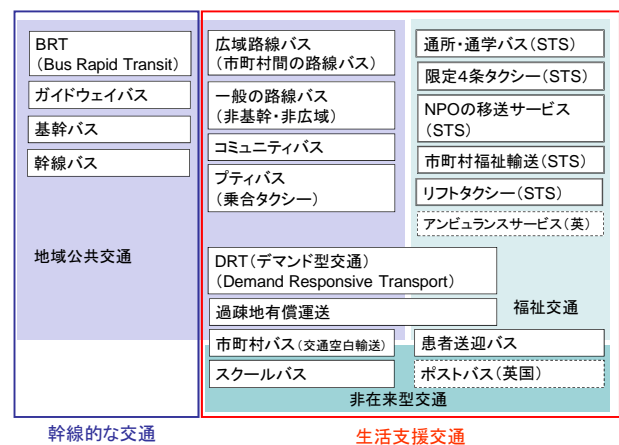


図-1 生活支援交通のフレーム⁶⁾

スが代表例である。生活支援交通は、狭義の福祉交通に加え、採算の採れない非幹線的な地域公共交通のほか、スクールバスなど特定の移動目的に供される非在来型交通を含めた概念である(秋山ほか⁶⁾;図-1)。つまり、市民生活に欠かせない移動を支援する交通手段のうち、民間による自律的な供給が困難であるものが生活支援交通である。生活支援交通を確保することで、日常生活活動をどこまで支えるか、それを実現するための「責任分担」をどのように定め、一括交付される財源をどこに投じるのか。これらの枠組みを定めた全体計画(マスタープラン)が、交通基本法案で位置づけられた地方公共団体における地域交通計画で欠かせない内容になる。

3. 地域交通の課題とこれからの展開 (山田稔)

(1)はじめに

交通バリアフリー法・バリアフリー新法を含む、地域の交通改善のさまざまな事業制度のなかで、移動制約者のモビリティを高める上で不足していると思われる事項について整理し、今後の政策展開の基礎となるべき現状認識について議論したい。

地域コミュニティの抱える課題、地方の鉄道やバスの抱える課題は、もちろん、それ自体で大きな問題であるが、本稿で議論しきれないため、移動制約者の生活の質の確保のために必要な部分に重点を置く。

また、今後の政策展開においても、基本的には当事者・利用者参加で意思決定を行った計画に基づいて事業が展開していくことを想定し、まずはその計画で達成されるべき内容について論じた後、計画策定のプロセスや事業手法選定における課題について提起したい。

(2)計画論の課題と現状の法制度や財源

a)自宅からの連続性

移動制約者の視点で考える場合に、一般的な交通ニーズと異なる重要な点として、連続性の確保があげられる。さまざまな交通機関の境界を超えて、自宅から目的地までの利用者の必要とする水準以上の整備が達成されていることを実現しなければならない。

交通バリアフリー法・バリアフリー新法の進展に伴い、さまざまな交通施設のバリアフリー化が進んでおり、そこではこの制度の特徴として重要度の高い地区の中において関連する多様な事業者間での連続性の向上が重要視されている。喫緊の課題解決のための計画論の一つとしては評価されうるものではあるが、生活圏域に比べれば部分的に過ぎず、自宅から目的地までの連続性の実現には程遠いのが現状である。高齢者の自宅周辺で完結する徒歩移動に関しても無力であり、重点整備地区の外に適用可能な計画論が必要とされる。

b)路線型公共交通のアクセシブル化の課題

現状、次のような課題が指摘できる。

- ・ 駅施設等に比べ、バスやタクシーなど比較的近距离の生活交通が基本構想に位置づけられることは少なく、バリアフリー化の達成も遅れている⁷⁾
- ・ 都市部に比べて、地方部では事業者の経営状況にも影響され、バスの路線や運行頻度等の基本的なサービス水準が低く、かつ、車両等のバリアフリー化も遅れている(概念的には図-2のように表現でき、またノンステップバスの導入率は平成19年度で三大都市圏35.1%に対し地方圏7.7%と報告されている⁸⁾)

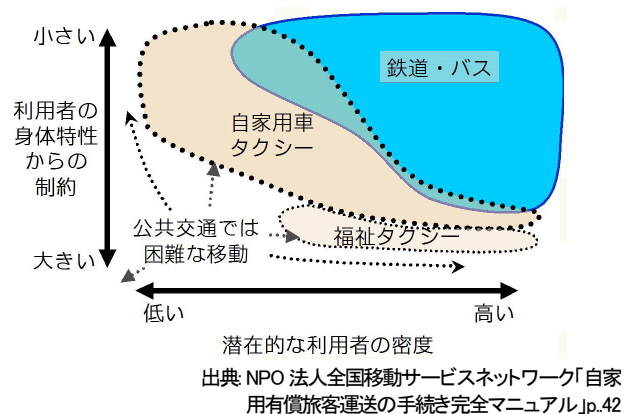


図-2 一般的な交通サービスの質(横軸)とバリアフリー化(縦軸: 利用が可能な人の範囲)との関連

- ・ 居住地において、バス停にアクセスする道路空間やバス停自体のアクセシブル化が、道路のバリアフリー化の中で重要視されにくく、たとえ交通事業者にインセンティブがあっても、協議の場が十分でない
- ・ 多様な公的財源による運行補助でも、民間事業者による運行においても、それを高齢者・障がい者等の多様な交通目的に合致した運行形態に近づけるためのシステムが明確でない

c)代替手段の確保に関する課題

路線型の公共交通では対応しきれないニーズに対しては、タクシーやS.T.S.等の個別交通手段でカバーすることが期待されており、少なからず自治体でタクシーチケット補助や、有償運送事業者への支援等が行われているが、公的財源の制約からサービスの量が不十分な状況からの改善がほとんど見られていない。

また「交通空白地」対策として地方部ではいわゆるデマンドタクシーを運行する地域も増えてきた。福祉有償運送との連携や、目的地等での視覚障がい者の誘導を行っている事例も皆無ではないようだが、車いす対応や乗降介助はもとより、予約時の聴覚障がい者への配慮すら不十分なケースも少なくないと思われる^{例2)(注9)}。

ちなみに、現在の福祉有償運送の対象者が高齢者・障がい者をあわせれば人口の4%程度の水準であるとして、

これを仮に移動制約者の母数として考え、かつ週2回の買物に民間の福祉タクシーを使用して片道3000円を要すると仮定すれば、年3兆円規模となる。これを効率化しつつ、負担の分担を考える議論が必要である。この議論の多くは他の章に譲るが、特に前者について、路線型ないしは路線を定めない乗合交通のバリアフリー化が必要な理由がここにあることを広く認識されるべきである。

d)個別交通を前提とした沿道アクセスの連続性

交通バリアフリー法の当初から、重点整備地区の中においても障がい者等が良く利用する駐車場を起点として商業施設等へのアクセスを検討することの重要性が指摘されることがあった。新法になってこのような考え方は取り入れやすくなったと思われる。

しかし、それが重点整備地区からはずれて位置している場合、重点整備地区選定の議論となり、十分なデータのないうまま重要性の誤判断を潜在的に起こしている恐れがある。地域によっては、例えば、障がい者が良く利用する就業施設等の施設自体とその駐車場の間の公道や、周辺の飲食店等への経路について、生活関連経路として位置づけ整備するといった選択肢もあるうし、それを当事者が期待している場合も少なくない。基本構想策定のプロセスが、本当にそういった多様な当事者ニーズをも検討できているのか、あらためて点検する必要がある。

(3)制度運用、事業手法の課題

a)規制緩和と地方分権の流れの中で

地域交通に関する国の政策は、平成14年の道路運送法の改正をあげるまでもなく、規制緩和と地方分権の大きな流れを推進する方向で進められてきた。結果的に、地方行政が交通部局を持ち、バリアフリーも含めた利用者ニーズを事業者へ橋渡しをするワンストップ窓口として機能しはじめているケースもあろう。また、交通行政に対する利用者・住民参加が進み、市民自らが企画・運用する交通システムが出現するようになった。

これに関しての最大の課題は、市町村間の温度差である。その要因として考えられるのは、財政状況、担当者や意思決定者の理解不足、住民の無理解・無関心など、多様なシナリオが存在するであろう。

一方で、バリアフリー法における国の基本方針(特に基本構想に関する部分)や移動円滑化基準、また旧道路運送法における有償運送運営協議会のガイドラインなど、新しい考え方を普及させる上でトップダウンの動きが、市町村や交通事業者等の理解を深める上での効果も小さくないと言えよう。分権の動きの中では、こういった国が担ってきた役割は、横の連携のもとで市民・当事者が各市町村に提案・監視を行うことへと移行していくのが一つの方向性であろうが、現在の市町村間の温度差を縮めるような働きを期待できるまでにはなっていないことが懸念される。

表-1 関連法制度での法的協議会における当事者参加の比較

			会議への参加	提案(発議)	事業主体
バリアフリー新法	基本構想の作成 [*]	高齢者・障害者等	○	○	-
		各種事業者	○	○	○
道路運送法	地域公共交通通会議	住民・旅客	○	-	-
		運送事業者	○	○	○
	有償運送運営協議会	住民・旅客	○	-	-
		有償運送事業者	○	○	○
	関連運送事業者	○	-	-	
地域公共交通活性化・再生法	連携計画の作成と実施	住民・利用者	○	○	利用促進の事業など
		その他	○	○	○

^{*} ただし、基本構想の中で留意点として、特定事業計画策定、事業実施状況把握、その他推進に関し、協議会の活用等を定めるものとされている

b)行政の事業間の協働

例えば「障害者の権利に関する条約」¹⁰では第20条の移動に関する項には、モビリティを促進させることに加えて、補助具、支援、訓練を提供されること、また、補助具等の事業者への働きかけが明示されている。さらに第19条の自立生活に関する項の中で Community services を享受できるための措置の必要性がうたわれていて、いわゆる生活交通は住宅政策と一体的にこちらの中でも配慮されることが必要と思われる。

これをみてもわかるように、障がい者の生活という視点からは、交通システムの改善だけでは不十分ないしは非効率であり、行政の事業として行うのであればこれらさまざまな事業との連携の視点を持つことが不可欠である。

c)行政・民間事業者・住民の協働

表-1に示すように、近年の法制度においては、民間の交通事業者や、住民・当事者を含む協議会組織で地域交通を考えるための組織建ては用意されている。運用次第ではさまざまな地域の課題を議論し、現実的な解決策を協議していくことが可能ではあるが、現実には必ずしも活用されているわけではない。

それぞれで制度上の会の目的が明確なため、主催者側が参加型で行うことの意義や住民参加者に期待する役割を明確にしないまま結論を出そうとする傾向が懸念される。課題・問題点を抽出するフェーズなのか、解決策の模索や歩み寄りを期待するフェーズなのか、それとも事業実施における役割を期待するのか、あるいは前述のように国が定めてきた基準に代わって他地域の先進事例等をアピールする立場を期待するのか、等を当該参加者と十分に共通認識を持つことが肝要であろう。

法に明記された移動の権利が担保されない事案が生じた場合に、それが財源等の問題で交通事業者自身の力では容易に解決できないのであれば、交通計画自体の不備という帰結になる。計画策定組織にはそのような責任の重大さを理解した上で、事業者・利用者間の共通理解と真摯な協働が求められるようになるものと考えられる。

4. 地域住民が参画した移動手段の課題と展開 (猪井博登)

(1)はじめに

高齢者・障がい者の移動問題の解決のため、これまでは運輸事業者や行政が運営主体や計画者となり、公共交通が提供されてきた。しかし、モーターリゼーションが進展し、公共交通の利用者が減少し供給が難しくなっている。一方、地域住民参加により地域公共交通の提供が、京都市伏見区の醍醐コミュニティバス⁹や神戸市東灘区の住吉台ぐるくるバス¹²などを先進事例とし増加している。住民による地域公共交通の提供の事例として、兵庫県洲本市の住民組織と教習所の協働により運行されるバスの計画および運行に至る過程をレビュー¹³したところ、地域住民自身で路線、ダイヤ、運営の仕組みを設定することができた。このように住民参画による公共交通の計画や提供では、地域の身の丈にあった地域公共交通を構築できることが期待される。

本章では、これらの地域住民が参画した地域公共交通提供における課題を述べ、まとめとして今後の展開について言及する。

(2)住民による運行を目的化しないこと

地域公共交通を住民参画により運行することにより、帰結として、(1)で述べたように、地域の身の丈にあった地域公共交通を構築できることが期待され、ボランティアドライバーなどとして参加を得ることにより、運行のための人件費を低減することができ、タクシー事業者など事業者に運行委託するよりも低い費用で運行できる。運行を行うまでに、地域のニーズを取るとともに、住民と会合を重ね、地域での交通の必要性、地域で守ろうとする生活、運転ボランティア料の額など議論を行って決定し、地域でどのような生活を維持していくかを議論すること自身が、交通だけではなく地域づくりをどのように行っていかを考える始まりとなる。すなわち、非帰結主義の視点が不可欠である。既存の交通ではコストが高く、交通サービスが提供できなかった地域で交通を供給するためにだけに、住民参画による交通の提供が行われるべきではない。さらには、事業を成立させるだけであれば、運転ボランティアを担うことを希望する地域住民で少人数のグループを作り、運行する交通について議論した方が事業を運営する上では順調に進むと考えられる。一方、地域住民の参画を得て、議論を行うことは、時間がかかり、場合によっては、議論がまとまらないことが考えられる。しかし、先に述べたとおり、住民の参画を得て、議論を行うという経過を経ること自身に意義があると考えられる。

(3)地域交通計画での位置づけの必要性

三重県伊賀市比自岐地区(人口663人(2008年7月31日推計人口))では、比自岐地区住民自治協議会の下に比自岐

コスモス号運行連絡協議会を設置し、バスを運行している。コスモス号では、ライトバンを使用し、地域住民がドライバーとし、地域と近隣の伊賀鉄道丸山駅までを結ぶ路線を運行している。コスモス号の収入は、1世帯あたり年間2000円の負担金と伊賀市が年間約150万円の補助である。支出側としては、地域住民の運転手には、1日5000円のボランティア料を支払っている。

このバスが目的地としている丸山駅の周辺は、田園地帯であり、地域住民は大型ショッピングセンターや総合病院の立地する伊賀市内中心部まで直接の運行を希望している(位置関係などは図-3を参照のこと)。



図-3 三重県伊賀市鉄道交通概要

並行する伊賀鉄道も赤字経営であり、市が補助金を負担しているため、伊賀鉄道と重複する部分については、伊賀鉄道の利用をすることとし、伊賀市は補助を行うに際し、コスモス号は丸山駅までの運行を求めた。そのため、コスモス号の利用数は伸び悩んでいる。伊賀鉄道の保護も大事であるが、本来の地域ニーズの反映された交通を上げるといふ面が制約されてしまっている。伊賀市内において、住民参加による交通と鉄道バス交通などの位置づけを議論する必要がある。

(4)道路運送法

住民参画による地域公共交通を提供する際、取得する道路運送法の許可としては、法79条に規定される自家用自動車の有償運送許可が想定される。しかし、自家用自動車の有償運送の許可のための手続きのコストが大きいという指摘は、福祉有償運送団体からなされている¹⁴。

そのため、住民参画による交通を提供するNPOの中には、道路運送法の許可を必要としない無償運送を他地域に薦める団体もある。しかし、運営協議会では、安全運行およびサービスの持続性に関する議論が行われ、必要不可欠な議論である。結果として、無償運送を行うことは良いと考え

られるが、(2)と同様に地域、利用者にとどのような負担を求め
るのかを議論すること自身が重要である。

一方、道路運送法の許可についても、既存の手続きは、
事業者が事業を行うに際し行う手続きを基本としているため、
手続きの手間は大きく、公益に関わる地域の住民間の助け
合い活動である点を考慮し、提出書類の削減や書類作成
の支援などを検討する必要がある。

(5) 今後への展望

手間がかかったとしても、地域住民を参画し、構築してい
きたい地域の有り方を議論することが重要であることが、こ
こまで述べてきたとおりである。

本節では、行政(公助)のあり方について考える。

補完性原理によると、公助は不必要に手厚く行うことは、
共助を衰退させてしまうため、公助は、「①自助、互助、共
助で抜け落ちて、『助け』が受けられないものがないかを
検証し、そのものに提供される」「②自助、互助、共助で
別々に行われるよりも、公助として共同で行った方が効率
的である」ことに対して行われるべきである。

①地域住民参画により、住民のニーズを取り上げる際、地
域のメジャーなモビリティの問題点は、解決が期待される
ものの、福祉車両や重度のケアを必要とするモビリティが
高く損なわれている人の移動など、地域のマイノリティな
モビリティの問題は解決されない恐れがある。福祉有償
運送、バリアフリー整備など統合的に検討を行う必要が
ある。

②交通を提供する際に避けたい事故は起こりえる。事故
が起こった場合、厚意から共助に参画した人々にさらなる
負担を求めることになる。事故の負担を行政が共有す
ることが重要である。

5. 施設整備以外のバリアフリーの課題について

(北川博巳)

交通バリアフリー法・バリアフリー法から交通基本法への
流れの中でも継続的な課題は多くあると考えられ、施設整
備に関する課題の他にも体制づくり、接遇介助、および精
神・知的障害者への対応などソフト的な施策に関する課題
も多い。ここではこれらの取り組みの紹介や課題の整理を
したい。

(1) バリアフリー基本構想後の取り組み

過去の調査では自治体の担当者レベルの判断ではあえ
て基本構想を作る必要性を感じていない場合や福祉のま
ちづくり条例に基づく整備を実施したため、すでに終了し
ていると判断している意見があった¹⁵⁾¹⁶⁾。部局間を横断した
体制づくりや議論の場づくりは課題である。一方、財政規模
の小さい自治体は、可能ならば構想を策定したいが、財政

的な理由で基本構想を事業化の担保ができないため、決
断ができていないという意見もあり、事業助成が課題である。

また、スパイラルアップに向けて必要な取組の一つとして、
一体的にバリアフリー問題に取り組めるような組織づくり、コ
ミュニケーション体制づくりが必要である。バリアフリー法で
は駅にこだわらず、地域に必要な箇所を整備してゆく枠組
みとなっているが、策定済みの市町でもこれまで作成した
基本構想づくりのノウハウを活かしきれていない現状にある。

意識を変える意味では担当職員の研修は大きな意味合
いを持つ。しかしながら、小規模な市町ではバリアフリーの
研修を単独で実施するには難しい場合もあるため、市町の
職員同士を集めた研修が効果的である。このような研修を
実施するメリットとして、周辺市町の担当職員間の情報交
換・意見交換があり、担当職員の意識を変える意味でも重
要な位置を占めるものと思われる。

(2) 交通事業者向け接遇・介助研修の取り組み

バリアフリー法の基本方針の一部として、職員等関係者
に対する適切な教育訓練が必要であり、計画的な研修やマ
ニュアル整備など職員教育を充実させるべきであるとして
いるし、バリアフリー法の第8条において、交通事業者が
職員に適切な教育訓練を行うよう努力義務が定められてい
る。接遇・介助が単なるサービスの一環でなく、利用者の社
会参加・交流を支えるために不可欠な要素であることを交
通事業者を理解してもらうことを意図し、ここ数年「公共交
通事業者教育訓練プログラム(BEST:交通エコロジー・モビ
リティ財団による)」を作成し¹⁷⁾、主に鉄道・バスなどの交通事
業者向けの接遇・介助教育の実施に取り組んできた。

このプログラムは講義、ディスカッション、および演習で
構成されており、障害者当事者等が講義及びグループディ
スカッション時のアドバイザーとして加わり、接遇・介助に必
要な知識だけでなく、コミュニケーションの取り方について
も学習するよう配慮している。とくに、受講者がディスカッ
ションしながら「気づき」を学ぶよう配慮した。

これらの取り組みを関西地区で初めて3年になる。事業
者にとっては今まで研修には参加しているが、障害当事者
の話を聞く機会がなかったため、効果的な研修であると評
価している。ただし、このような取り組みは継続的に実施し
てゆくことが必要であるが、交通事業者のどのような部署の
人に参加してもらうか、各地で実施するときの講師の確保、
取りまとめをしてくれる組織などは現在充実していないため
その体制づくりが必要である。

(3) 精神・知的障害関係の取り組み

バリアフリー法では、知的・精神・発達障害者の方たちも新
たな対象になったが、モビリティ向上に向けた環境整備に
ついては確立されていない。当事者へのヒアリング調査を
したことがあり、ここではこれらの結果について報告する。

まず、ハード面の整備については基本的に段差・幅員・歩車分離などの要望が高く、身体障害のある方たちのバリアフリー施策と変わらない部分が多かった。これに加えてソフト面では周囲の人たちの理解、接遇・介助および情報面の充実に関する要望が高かった。外出形態について、知的障害者は介助者を伴って外出することは比較的好きであり、バス・電車・徒歩での移動が多い。精神障害者に関しては単独での外出が多い。

これらの調査を通じて、精神・知的・発達障害者の移動円滑化のためには、一般的なバリアフリー整備がある程度は重要であることが分かった。これに加えて周囲の人の理解や交通事業者の接遇・介助面での正しい理解や対応方法を知る施策をとることが必要であり、コミュニケーションボードや接遇・介助研修はその一助となると思われる。さらに、情報提供を適切に行うことが重要である。図記号やひらがな表記などの理解しやすい提供手段に加えて、空間把握が困難な人向けには案内表示をどのように提供するか検討してゆく必要がある。そして、最後に彼らの行動を援護しやすい体制づくりとして、ヘルパー・移送サービス・移動のためのコミュニケーション機器づくりが課題である。

6. 何が変わってゆくのか～自治体の役割～（磯部友彦）

ここでは、地方公共団体の役割の変化について述べる。運輸交通行政は地方公共団体の本来の業務ではなかった。特に基礎自治体である市町村においては、交通安全対策の事務だけを担当してきた。しかし、次第に、地方公共団体独自の施策として運輸交通行政を担当せざるを得なくなった。たとえば、高齢者への交通支援（タクシーチケット配布、公共交通機関無料乗車券の配布など）、地方公共団体によるバス運行、公共交通事業者への補助などである。そして、これら地方公共団体独自の施策は次第に多様かつ大きな存在となってきた。交通政策は、多様な内容を持つがゆえに、一つの部署で担当することはなかった。そもそも、国、都道府県の担当部署も多岐に亘っており、国を中心とする中央集権的な行政機構の中では当然のことであった。その状況で、道路、福祉、商工、観光、環境、文教などの担当部局の中の業務として個別の交通課題への取り組みがなされてきた。しかし、地方公共団体としての交通政策は多様な展開が必要となってきている。

振り返ってみると、果たして地方公共団体は本腰を入れた運輸交通行政が実施できていたであろうか。国の法律の変遷、通達、特区制度など、地方公共団体を取り巻く状況は、国がどちらを向くかにより常に左右されてきたのではないだろうか。尤も、運輸交通分野に限ったことではない。

しかし、2000年に断行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）の施行により地方公共団体の事務に関する制度的環境

は大きく一変した。地方公共団体が実施する事務はすべて地方公共団体の事務となり、国の事務は一切担当しなくてよい。また、必要であれば条例を制定することができる。

地域公共交通会議などの地域・福祉交通に関する地方公共団体主宰の会議が乱立している。各会議は、個々の法律に基づくものであるため、国が示した処理基準、通知を参考にする必要はある。しかし、通知（ガイドライン）には強制力はない。よって、地方公共団体に適した事務は地方公共団体が主体となってルール化を施し、地方公共団体の権限に変えていくことが必要である。まず、交通政策担当部局を設置し、諸会議の整理・統合、所掌していない課題（地域内の福祉交通の全体像、民間タクシーの役割、交通機関分担など）も積極的に取り入れて、地方公共団体としての交通のあり方・方針を確立するための会議を設置し、そこでの方針に従い行政事務を遂行することである。さらに、中心市街地の空洞化、医療機関の立地なども交通に関連する事項として積極的に交通政策部局が関与することが望まれる。

参考文献

- 1) 杉本章: 戦前戦後障害者運動史年表-戦前戦後障害者運動と関係法制, 関西障害者定期刊行物協会, 2001.
- 2) 山田昭義: 自立を選んだ障害者たち 愛知県重度障害者の生活をよくする会のあゆみ, 愛知書房, 1998.
- 3) 国土交通省: 交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理—, pp.1-5, 2010.
- 4) 小野寺理: 法律のラウンジ 基本法, 立法と調査, No.209, p.41, 1999.
- 5) 寺前秀一: 観光政策・制度入門, pp.8-12, ぎょうせい, 2006.
- 6) 秋山・吉田・猪井・竹内: 生活支援の地域公共交通, p.5, 学芸出版社, 2009.
- 7) 国土交通省: 移動等円滑化実績等報告, <http://www.mlit.go.jp/barrierfree/public-transport-bf/bf-result-h20.pdf>, 2009.3.
- 8) 国土交通省: 平成20年度国土交通白書, <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h20/hakusho/h21/pdfindex.html>, p.55, 2009.4.
- 9) 国土交通省: 第3回交通基本法検討会配布資料 資料4, <http://www.mlit.go.jp/common/000055843.pdf>, 2009.12.
- 10) United Nations: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>, 2006.12.
邦訳として、外務省: 障害者の権利に関する条約 和文テキスト (仮訳文), http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_32.pdf, 2007.10.
- 11) 中川大: 市民の手によるベネトレイション—京都・醍醐方式コミュニティバス—, 交通工学, vol.38 No.1, 2003.
- 12) 森栗茂一: くるくるバスがもたらした持続可能なオールニュータウン, 交通工学, vol.42 No.1, pp.25-35, 2007.
- 13) 猪井博登, 新田保次: 住民が主体となった交通サービスの成立可能性について, 大阪交通科学研究会 平成17年度学術研究発表会講演論文集 pp.27~28, 2005.
- 14) 猪井博登, 伊藤翔太: 福祉有償運送運営協議会の参加者間の対立構造分析—福祉的交通手段の供給量の拡大を目指して, 第41回土木計画学研究発表会概要集, 2010. (発表予定)
- 15) 市町村バリアフリー基本構想の作成状況に関する調査結果がまとまりました(平成21年3月末時点), http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo09_hh_000017.html (最終訪問日: 2010.5.6)
- 16) 財団法人関西交通経済研究センター: 高齢者、障害者等の移動等の円滑化を促進させるための基本構想評価調査報告書, 2008.
- 17) 沢田大輔, 秋山哲男他: 交通事業者向けバリアフリー教育訓練プログラムの開発と普及について, 日本福祉のまちづくり学会第11回全国大会概要集 pp.85-88, 2008.