

# 交通におけるバリアフリーと政策の展開

## 立場の違い、世代の違い

10年以上も前のことになるが、その頃の勤務先は駅から離れており、バスに15分ほど揺られて通勤していた。住宅地ということもあり、ラッシュの時間を少し外すと停留所ではバスにかなりの数の高齢者が乗り降りする。たいていの運転者は暖かい態度でドアの開閉を待ち、「発進するから座ってください」などとアナウンスしていた。ところが私の勤務するセクションの長老教授がある時、「あれはいらいらするね。こちらは急いでいるのに、乗降に時間ばかりかかってね。きみも交通論なのだから、迅速化する方法を知らないか」とこぼすのである。

ラッシュではない時間に出勤できる大学教師のぜいたくな不満ともみられようが、私は別に2つの意味で驚いた。ひとつには、その教授自身、引退すると高齢者であり、地域の中で人々にまじりあって暮らすはずなのに、まったくそんな意識はないのだな、と感じた。明日はわが身、とは考えないのだろうか、と心中ささやいたものである。まだ30代だった傲慢さのあらわれか、ああはなりたくないものだ、とも。ふたつめとして、たしかに費用便益分析や規制改革などといいながら、そういった身近な公共交通についての設備の改善を考察し、実現のあと押しをするということは、お留守になっていたと感じた。

時移り星変わり、その長老教授も幽明界を異にされた。いまや交通の世界でもバリアフリーが強く意識され、ターミナル駅の改造やバスにおけるノンステップ車両の導入など、具体的な対策の実現はかなり進んだ。



今橋 隆（イマハシ リュウ）

（法政大学経営学部教授）

### 略歴

1981年 一橋大学商学部卒業 明治生命保険(相)勤務の後  
1989年 一橋大学大学院商学研究科博士後期課程単位修得  
名古屋商科大学商学部専任講師、東京農業大学農学部専任講師、法政大学経営学部助教授等を経て、1999年より現職  
日本交通学会理事、公益事業学会正会員

### 専攻

交通経済学、規制改革

### 主要著書

『自由化時代の交通政策』（東大出版会、2001年）(共著)  
「規制改革と交通への公的関与：ニュージーランドのケース」『運輸と経済』第62巻第5号（運輸調査局、2002年）

私も、バリアフリーの基準づくりや公共交通における対応をお手伝いする機会を何度か得た。しかし、交通と社会のかかわりという意味で、移動の困難を覚える人々と、そうでない人々との間隔は縮小したのであるか。長期不況に伴う生活の変化の中で、人々の暮らしからゆとりが奪われ、精神的な閉塞感がかえってそうした距離を拡大しているような印象も否定できない。病気や怪我をすればよく判るように、実のところ、移動に対する制約は誰にでも起こり得るのであり、「なった時に考える」のでは手遅れである。本稿では、主として交通バリアフリー法の制定前後から

---

現時点まで、移動制約者に対する交通にかかわる政策上の諸課題の検討を通じ、バリアフ

リーについて、交通が社会で果たす役割という視点から概観する。

## 交通バリアフリー法に至る政策的経緯

### 1 移動制約者のための法整備

日本経済が先進国として自他ともに認めるようになった1970年代、移動制約者への配慮が交通や建築に関する諸政策に盛り込まれはじめた。主として建築物に対して、「福祉環境」「福祉コミュニティ」といった表現の入った条例が各都市で制定されている。道路に関し、1973年に旧建設省が、「歩道段差切り下げ・視覚障害者誘導用ブロック指針」を策定している。

1980年代に入ると、建築物において「身体障害者の利用に配慮した建築設計標準」が示される一方、交通機関に関して旧運輸省が「公共交通における身体障害者用施設整備ガイドライン」を作成した。同じ時期に、本格的な高齢化社会の到来を意識し、「老人保健法」の制定やケアハウスの供給開始が行われている。

### 2 交通バリアフリー法の対象

物理的な対象は、大別して道路、公共交通ターミナル、車両の3種となる。道路については、歩道の幅員や勾配などの仕様、案内施設、立体横断施設、停留場、信号機などが項目となっている。公共交通ターミナルについて鉄道駅をみると、経路の高低差解消、車椅子用の幅員、ホームとの段差、ホームからの転落防止、券売機・エレベーター・トイレットなどの仕様、情報提供、階段などについて

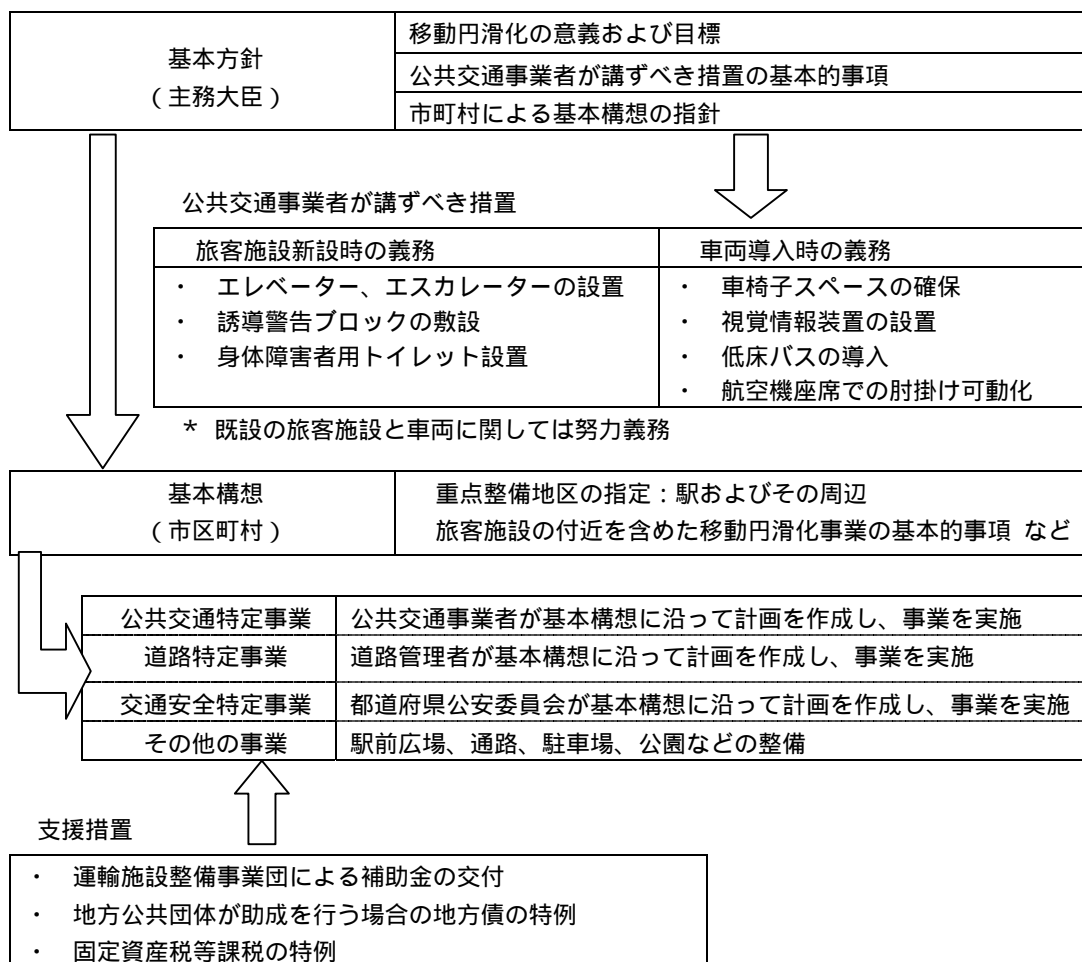
1990年代になり、ノーマライゼーション(心身の状態にかかわらず社会システムを平等に利用できるよう保障する)の考え方への理解が進み、福祉のまちづくりや公共交通ターミナルの施設整備が推進された。この象徴は、1994年の「ハートビル法」と、2000年の「交通バリアフリー法」である。前者は、それまで先進的な自治体で出されていた内容を反映していて、不特定多数の利用が見込まれる建物についてのバリアフリー化を推進するものである。後者は、高齢者や身体障害者など、移動に制約を受ける人々が公共交通機関を利用する際、利便性や安全性を確保することで、社会参加をしやすいものである。この内容を個別に紹介する。

規定が設けられている。車両については、1990年に制定されたモデルデザインを発展させたものとなっている。交通機関を問わず車椅子スペースの確保が求められるのに加え、バスの低床化や車外放送設備、鉄道における転落防止などが規定されている。

施設整備の主体は、それぞれの施設管理者(公共交通は事業者、道路と交通安全施設は管理者)と地方自治体である。対象となる特

定旅客施設や重点整備地区は地方自治体によって設定される。諸主体は協議や調整によって移動円滑化を実現するように基本方針を設定し、連続的かつ安全な移動環境の実現が図られる。

図1 交通バリアフリー法の概要



出所：大谷、岡井（2001年）pp.28を一部修正

## 移動制約者に対するさまざまな交通手段

### 1 モビリティ確保手段の必要性

交通バリアフリー法やハートビル法は、交通関連施設あるいは建築物の物理的な側面において、多くの人々が利用する可能性を増進するものである。ただ、そうした基盤整備は、基本的に環境整備であり、かならずしも利用

しやすい交通サービスの継続的な提供を約束するものではない。たとえば、鉄道駅のエスカレーターが整備されても、ダイヤがまばらでバスが利用しにくく、駅まで高齢者が出向くことが困難であるなら、せっかく作った施

---

設の利用者は増加しない。

財政窮迫の中で、公的支出に多くは期待できないため、「どのように快く乗車してもらい、運賃収入を確保するか」「医療や教育にくらべ、費用対効果の高い支出として公的補助を獲得できるか」という要素が、モビリティ

## 2 移動制約者のための交通手段

多くの人々にモビリティを確保することは、ノーマライゼーションの考え方が普及するにつれ、重要であるとの認識が浸透している。障害者や高齢者がさまざまな社会的活動に参加し、その能力を発揮することは、単にその人々の個人的な生活の充実だけでなく、社会における生活の質を向上する意味で、きわめて意義深い。こうした交通手段は、バス、タクシーといった歴史を有する公共交通機関とは異なった経緯で発展してきており、次のように区分できる。

### (1) Special Transport Service

第一に、車椅子を利用して移動するような、移動制約者を対象としたものがある。これは Special Transport Service (移送サービス。以下「STS」という) と呼ばれ、車両に車椅子収納器具などを装備し、移動ニーズに対応している(注1)。もともと1970年代に、ボランティア団体がハンディキャブと呼ばれる福祉車両を使い、自治体の支援も得て運行を開始している。その後1980年代に入り、神奈川県の車両購入に対する補助、日本財団による車両の寄贈といった支援が広がった。運営資金に対しても、同時期に世田谷区や三鷹市がバックアップを開始し、後には東京都福祉振興基金により補助が行われてきた。

(移動可能性)の確保においてその死命を制する結果となる。ここでは、障害者、高齢者など広範囲な人々にモビリティを確保するための交通手段について概観し、現行の支援措置を参照しつつ改善方向を検討する。

### (2) 介護タクシー

第二に、ワゴンタイプの車両をベースに移動制約者の受け入れを可能とし、通院・買物などの需要に対応する介護タクシーがある。これはSTSの中でも、ホームヘルパー2級の資格を有する運転者が移動サービスを提供するものである。1998年に福岡で開始されて以来、現在では全国で約200の事業者が参入している。とりわけ介護保険の適用により、利用者の自己負担が低減されるため一定の評価があるものの、その定着に関し、質のばらつきなど未解決の課題がある。

### (3) コミュニティバス

第三に、車椅子を使うほどでなくても、通常の路線バスの利用にやや困難を感じるような軽度の移動制約者をも含め、バスによる交通サービスを提供するものをコミュニティバスという(注2)。路線バスとの大きな差異は、運賃収入だけでは運行経費を賄えず、程度の差はあれ、地方自治体から補助が行われていることである。1995年に武蔵野市で運行が開始された「ムーバス」によって知名度があがり、2000年の調査では全国632市のうち、運行中が18%、試験運行中あるいは導入計画ありのところが15%に達している。

---

## ドア・トゥー・ドアの移動に対する交通機関

### 1 移動制約の種類と対応手段

移動制約者の範囲は広く、受ける制約はさまざまな程度と内容に及んでいる。大別すると、歩行能力と情報収集能力が対応の種類を分けるめやすになる。すなわち、段差の解消や器具の使用により歩行が可能になるか否か、視覚や聴覚、さらには触覚などを活用して、移動に必要な情報を得られるかどうかである。

### 2 STSと道路運送法

STSと従来のタクシーとの間では、当然のことながら、縄張りをめぐる緊張関係があり、STSはいうなれば道路運送法上の「グレーゾーン」といわれてきた。すなわち、ボランティア団体の運行するSTSは全国で約3,500台あるとされ、需要に応えるには必要なものであり、自家用車を利用し普通免許を保有する運転者により運行されている。道路運送法は自家用車による有償運送を原則として禁止しており、タクシー会社の立場からは「違法行為」とみられている。

一方、ボランティアといえども事業を継続する観点から、ある程度の運転者報酬も含めた実費を受け取ることに違和感は薄れつつある。第二種免許と「白タク」を盾にとったSTSに対する批判は、あまり社会的な共感を得られないであろう。事実、いわゆるタクシー会社の運行する福祉タクシーは全国で2,000台あまりといわれており、増加傾向にあるとはいえ、十分なモビリティを提供しているとは

交通機関の側からは、付き添いの必要が高く、オーダーメイドでの対応が適切である場合、個別に対応出来るような、随意性の高い交通機関を用意することになる。定型的な行き先であり、需要として量がまとまれば、乗合バスに近い定時の運行が単位費用の面で廉価となる。この順にしたがい、検討する。

考えにくい。

具体的には、道路運送法80条に規定されている自家用自動車の有償運送を認めることになると思われるが、それに関連し、2つの問題点が浮上する。ひとつは安全の確保である。2種免許でなくては有償運送できない、というのは硬直的に過ぎる感がある。むしろ、「普通免許で一定期間の無事故無違反」、「損害賠償保険の付保」さらに「一定年数のボランティア経験」を条件とするなら、「安全確保」と「移動制約者へのサービスの質」は両立可能な目標といえるのではないだろうか。

さらに、運送引受義務との関連がある。合理的な理由がない限り、タクシーで「乗車拒否」は禁じられるのに対し、ボランティアの中には責任意識について自覚の乏しい面があるとの指摘がなされることもある。ただ、STSにおいてボランティアの果たしてきた役割は大きく、すでに定着しているため、移動制約者のモビリティを確保する方向で、サービスを

---

提供する主体間での社会的評価による淘汰が

機能することに期待せざるを得ない(注3)。

### 3 介護タクシーと介護保険制度

緊張関係は、介護タクシーの急速な普及に伴い、複雑化する様相を呈している。介護タクシーは、利用者から「これまでのタクシーと異なり、運転者のサービスが優れている」と評価されているが、数や料金といった点で、利用しやすい存在とはいえない状況である。

介護タクシーの運転者はケアドライバーと呼ばれ、2種免許に加え、ホームヘルパー2級の資格を有し、さらに移送介護の研修を受けている。育成に手間がかかるためその数は5,000人程度とされており、高まる需要への対応が充分とはいえない状況にある。料金は、運賃に加え、指定料金と介護料金がかかり、

標準的な金額は、それぞれ1件500円と30分1,200円である。メーター運賃が3,000円、所要時間が1時間のケースで、支払金額は5,900円となる。そう気軽に利用できる金額ではない。

そのため、介護保険を適用することで料金を低廉化し、一割負担でサービスを提供するという試みが行われてきた。介護タクシーの会社が訪問介護事業者の指定を受け、サービスを提供するものである。利用者からは好評を得ているが、関係省庁である国土交通省と厚生労働省からは、「黙認しつつ圧力を受ける」状況にある。

### 4 外出を前提としていない介護保険法

実のところ、介護保険法の適用は在宅、在院が中心であり、要介護者の外出を包括的に対象としているわけではない。このため、移送にともなう報酬である運賃は対象とせず、前後の介護料金だけでサービスを提供するという企業が出現した。道路運送法に反するとして国土交通省は疑義を呈したものの、2001年1月、こうしたサービスを容認する見解を出した。

より本質的なバリアは、厚生労働省の対応である。表面上、2001年の省令改正で「基準該当サービス」として市町村対応という扱いになったものの、自治体では報酬額の圧縮が

行われてきている。在宅や在院に目的が限定されるとはいうものの、実際にはケアマネジャーの作成するプランに基づいて介護タクシーは利用されており、そこでチェックは働いている。

さらに、乗降介助サービスを身体介護と切り離し、時間単位から回数単位に変更するという方向が、社会保険審議会の介護給付費分科会で示されている。同時に、ヘルパーによる自家用移送の容認が盛り込まれている。これはまさに、STSにおける2種免許の問題と同様の論議を呼ぶことになるだろう。

### 5 並存する3種類の輸送サービス

以上見てきたように、現在、車椅子などで

移動する本格的な移動制約者に対する輸送

---

サービスとしては、微妙に質の異なる3種類のサービスが並存している。福祉タクシー、STS、介護タクシーである。有償性と運転サービスの（少なくとも公的な意味での）質的保証という点では、「タクシー」と名のつく2者

に優位があるだろう。他方、利用コストや福祉エリアでの信頼感という面で、STSにはそれなりの長所がある。管轄官庁との関係で、新興の介護タクシーはやや苦戦を余儀なくされているようである。

## コミュニティバスの登場と公共交通の変貌

### 1 コミュニティバスの特質と課題

前述の通り、地方自治体全体の3分の1においてコミュニティバスの導入が実施あるいは検討されている。ただ、なぜ登場し、一部では定着したのかについて、再考の余地がないとはいえない。逆に、導入してもあまり利用が伸びなかったり、沿線でない住民の反発を招いたりというケースも散見される。

もともと、バスは目的地まで直行できるため乗り換えも少なく、本質的に移動制約者に適合した交通手段である。ノンステップバスやニーリング（バスの床を傾斜させ、乗降をしやすい工夫）、低床化といった技術革新も追い風となっている。ただ、参入・退出の規制が緩和された現在、もし乗客数が多く、事業として採算に合うなら、乗合バス事業者が参入するはずである（注4）。このため、コミュニティバスの特質は、「採算の取れない分は自治体が負担する」ということであり、具体的には貸切バスの借り上げによって運行されるケースが一般的である。運賃をとっているケースでも、収支相償しているわけではない。

ここから、2つの問題が派生する。第一に、移動制約者の利便性をどこまで配慮できるかは、行政が住民のニーズをどう運行実態に反

映するかにかかっている。このため、充分なニーズの調査が、導入の基礎として重要である。武蔵野市のムーバスの場合、高齢者の行動をVTRに撮影し、停留所の間隔や運行経路を決定している。すなわち、400メートルという短い間隔であり、小型の車体で乗合バスの運行しないルートに乗り入れたのである。これに対し、自治体が所有する施設のみへの連絡性などに固執すると、乗車人員は伸びない（注5）。

第二に、運行中の市があげた理由としては、交通弱者の足という回答が1位で83%であったものの、中心市街地の活性化という回答も3位で37%であった。一種の産業政策としてとられる市街地の活性化策が、ほんとうに移動制約者のニーズと合致するかどうかに関し、疑問の余地がある。たとえば、郊外の大規模店でショッピングしたい高齢者も存在するものと思われ、隣接した市を含めた競争条件は公正に設定されるべきで、「中小企業だから保護が必要」「地元優先」という配慮が行きすぎると、交通機関としての魅力は減殺される。財政支出を伴うため、バスの運行範囲は行政区界に束縛されがちであり、住民の「行きたいところ」を網羅するとは限らない。

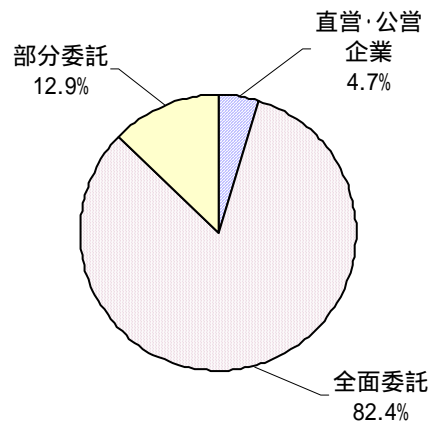
## 2 バス事業に影響を与えたコミュニティバス

とはいえコミュニティバスの登場は、規制改革や地方における住民意識の高揚という背景もあいまって、バスをめぐる状況に一石を投じたものと評価できる。100円というワンコインでの運行は、かえって柔軟なはずの民間事業者が追隨する結果をもたらし、前橋、福岡などで導入された。1990年代後半から本格化したデフレーションの傾向にも合致して、運賃に関する一種の「社会実験」ともみなせる。需要の価格弾力性は小さく、値下げによって収入が増加しているわけではないにしても、利用者からは支持を得ている。

同時期に展開されたバス事業の規制緩和は、それまでのような、高収益路線から不採算路線へのいわゆる内部補助を困難とすることが予想された。このため、不採算路線が廃止されるとの懸念が地域社会に高まった。しかし、既存の路線が利用者ニーズを充分には反映していない

ことは、コミュニティバスの利用者が多い場合、容易に推察される。分社化、運転シフトの見直し、新車両の導入、路線の再編成など、バス事業者は経営の再構築をさまざまに迫られることとなった。総じて、地域における交通の確保への関心を高める効果を、コミュニティバスはもたらしたものとえよう。

図2 コミュニティバスの運営方式



N = 170 交通エコロジー・モビリティ財団資料による

### 政策展開において必要な「バリアフリー」

#### サービスの質的向上につながる行政のバリアフリー

これまで見てきたような、移動制約者に対する交通の共通した特徴は、通常の定期航空や民営鉄道と異なり、原則的に運賃によってのみ経営が成立しているのではないことである。すなわち、介護保険、自治体の補助といった別種の財源が存在している。この意味で、一般財源、特定財源、利用料金という多様な資金調達を行う道路システムに似た形態となっている。

しかし、スタートして間もない介護保険にしても、地方自治体の財政支出にしても、中央政府の財政それ自体が苦境にある中で、費用有効度の高い支出であると認められない限り、安定した財源ではあり続けられない。すなわち、一定の支出において、移動制約者の交通ニーズをどれだけ高い水準で充足するかが問われている。その際、「すみわけ」ということを決めてしまうより、それぞれの特徴を



出しつつ、事業者間の競争によって交通サービスの費用有効度を高めることが望ましい。すなわち、事業者の間、地方自治体の境界、政策を担当する官庁間の障壁といった「バリア」も、低いほうがサービスの質を高めやすい。

交通ニーズに個別的な対応を行う領域では、従来からの経緯で築かれてきたバリアも、低くなる兆候がある。STSにおけるある程度の報酬の許容は、質に対する安心感や事業の継続性を増すであろう。介護タクシーの急速な普及は、福祉タクシーとSTSのみでは、十分に捉えきれなかったニーズを顕在化させている。急速に成長する業界には消費者からのクレームが発生しがちだが、低くなった業種間のバリアは、「質が悪くなると売り上げが減る」という循環を生みやすく、サービスの劣化に対する歯止めとして機能し得る。ただし、料金を収受できるボランティア団体に関する制限は、実績を基礎とするのはいいにしろ、過度に厳格であるならバリアは残る。

介護保険の使途に移送サービスが含まれなかったり、あるいはそれが特定の業界に「囲い込まれる」たりすることには問題がある。費用有効度の高い運営を合法的にしている限り、ある企業の「出自」は問題の本質ではなく、運営については市場での競争によりチェックされることになる。

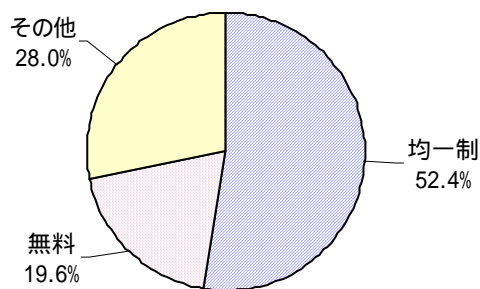
ノーマライゼーションの観点から、本格的な移動制約者が外出できることは、健康や生活の質といった面で、きわめて重要である。そもそも介護保険は、「在宅」しての介護が「常識」であったためにジェンダーという面で多くの女性を抑圧した、という理解

のもとに創設されたのではなかったか。介護の社会化という本質的な目的を考慮するなら、広義のSTSに対する介護保険の使用は認められるべきである。

コミュニティバスにおいても、バリアを低くすることは政策の有効度を増す契機となりうる。自治体の合併による行政区界の拡大を前提として広域で対応するほうが、名ばかりの「中心市街地」へ出向かせることの不合理は減殺されるであろう。また、財政支出を必要とするだけに、ある程度の規模を有する自治体でないと、導入と維持は容易ではない。

運賃制度については、3分の1ほどの自治体が無料で運行しているが、範囲を広げる上では有料化し、高齢者については割引としてもよいであろう。もともと、移動制約が軽い層を対象としているので、利用者を増加させ、軽度の料金抵抗を課してニーズの純化と財政負担の軽減を目指すことも考えられる。

図3 コミュニティバスの運賃制度



その他の具体的内容：

対キロ制、中学生以下無料、1日券など  
N = 168 交通エコロジー・モビリティ財団資料による

地方自治体の合併促進や地方への財源委譲は、コミュニティバスの運営を改善する方向で、活用されるべきである。移動制約者たちが「運賃を払っても」行きたいトリップを実

---

現するため、地方自治体は「苦しい財布の中から」公的支出を行うことになる。受益と負担の範囲が接近することにより、費用効果的な支出の実現に近づくであろう。

ても、それを活用するのは地域社会であり、住民である。移動制約者への交通サービスを運営するにあたり具体的な解答を模索するひとつの鍵は、まさに「バリアフリー」を政策における諸段階でどのように実現するかにある。

交通バリアフリー法という制度はできてい

注1) 運営主体をボランティア団体に限定するのは狭い定義である。広義では、運営主体にかかわらず、公共交通機関の利用が困難な移動制約者に対して提供されるドア・トウ・ドアの輸送サービスを指す。

注2) 後述の導入自治体に関する数字とともに、寺田一薫『バス事業の規制緩和』p.212による。

注3) 運送引受義務にはそれなりの意味があり、白タク排除は品質確保の点で意味がないとはいえない。しかし、社会での定着度やニーズの充足という観点から、文言解釈だけで実在するボランティアの行為を停止させることは妥当でない。

注4) 乗合バスの規制緩和を推進する答申が1999年に運輸政策審議会から出された。これに基づき改正された道路運送法により、規制の緩和が2002年2月に行われている。

注5) 寺田前掲書、同ページ。

#### <参考文献>

- ・秋山哲男、中村文彦編 『バスはよみがえる』日本評論社 2000年
- ・運輸政策研究機構(秋山哲男委員長)『スペシャルトランスポートサービスに関する調査研究報告書』1999年
- ・大谷悟、岡井有佳編『バリアフリー化の社会経済評価の確立に向けて』国土交通省国土政策研究所 2001年
- ・寺田一薫 『バス事業の規制緩和』 日本評論社 2002年