

**社会福祉との関連性に着目した
交通バリアフリー化の今後の方向性に関する考察***
The Consideration of the Direction of the Barrier Free Transportation Policy
in the View of the Relation to the Social Welfare Policy*

飯田 克弘**・西井 禎克***
By Katsuhiko IIDA** and Sadayoshi NISHII***

1. はじめに

周知の通りわが国では、人口の少子高齢化に伴う労働力の減少や経済財政危機を要因として、高齢者だけでなくすべての人の生活を支える社会体制に揺らぎが生じている。そして、これまでの第二次産業を中心とした経済財政構造や社会インフラ等の社会構造を改めるとともに、新たな社会像を創造し、それに適応した社会体制を具現化していくための計画と実行が求められている。これに呼応して「交流という人の本質的な活動に伴って生じる、人・物・情報がある場所から他の場所へ移動する行為あるいは現象である交通」¹⁾を支えるインフラに対する政策も、国土の均衡ある発展を目標とした量的拡大から生活道路拡充への転換、つまり既存のストックを有効に活用するとともに、交通渋滞の緩和、交通公害の改善、バリアフリー社会の形成が議論されている。

この中でバリアフリー社会の形成に関しては、交通バリアフリー法が2000年11月に施行され、現在、地方自治体および関連事業主体では具体的な構想策定が進められているが、その内容、進捗状況に大きなばらつきがある。この原因には事業に関する財源負担、整備・実施主体、整備水準などの理念に関わる側面が存在している。一方で、わが国ではこれまで「バリアフリー化」を社会的弱者対策として捉える傾向が強く、既往研究においても、本質的には高齢者・障害者を対象として、権利論の範疇で論じられることが多かったことが議論を複雑化させている。

上述した観点から見れば、清水が「高齢者・障害

者を単に交通弱者として保護しようとする従来の対症療法的施策ではもはや問題解決の方向性は見出せない」と指摘²⁾しているように、交通のバリアフリー化を新たな社会に適応した体制に必要とされる要件の一つとしてとらえ直すとともに、そのような理念の実現に向けた今後の方向性について考察することが必要ではないだろうか。

2. 社会福祉との関連性を考察する必然性

先にも述べたように、交通のバリアフリー化は高齢者・障害者といった交通弱者の社会参加を促進することが主たる目標として掲げられてきたと言っても過言ではない。関連して高齢者・障害者のモビリティ確保は人権擁護として位置づける動き³⁾も見られるが、諸外国に見られるように、法律で規定されるまでには至っていない。また既往研究をレビューしても、第1章で指摘した交通のバリアフリー化の理念を追求した事例は見られない。

一方、個人の生活を支える社会体制の一つとして社会福祉が存在する。わが国では、生活保護など社会的弱者を対象に最低限度の生活を保障する対策の総称として捉えられてきた。しかし近年は、国民全体の生活水準が上がり、個人の生活をより向上させることまでが社会福祉に求められるようになっていく。代表的な対策としては、国民年金や医療保険が挙げられるが、前者は世代間の公平性が保たれずに若者を中心に保険料の未払いが増加し、後者では自己負担料の引き上げについて盛んに議論されている。つまり、各対策を行う基準が揺らいでいる。

以上のように、社会福祉に対する社会的規範の変化や各対策の基準が曖昧になっているということは、交通のバリアフリー化が福祉交通とも呼ばれることから当然の帰結かもしれないが、同質の課題が存在

*キーワード：交通弱者対策，財源・制度論
**正員，博士(工)，大阪大学大学院工学研究科
(吹田市山田丘2-1, TEL: 06-6879-7611)
***正員，修士(工)，パシフィックコンサルタンツ株式会社
(東京都多摩市関戸 1-7-5, TEL: 042-372-3189)

していると捉えることができる。

そこで、社会福祉学分野には理念や各対策の多岐にわたる基準を紐解くに耐え得る文献が存在することから、社会福祉の対応関係を考察することで、交通のバリアフリー化の理念について言及できるのではないかと考えた。以下では社会福祉学分野の文献をレビューして、社会福祉の理念やその体制における行政の役割、他の関連主体の相互関係などについて整理するとともに、課題とその解決の方向性を考察する。そして、その結果から対応関係を捉え、交通のバリアフリー化について同様に考察する。

3. 交通のバリアフリー化と社会福祉の対応

(1) 体系的な概念としての対応⁴⁾⁻⁸⁾

生活に伴う一連の交通行動を支える対策としてバリアフリー化を捉えた場合、以下の点が重要となる。

- ① 人が交通行動を行う際に前提となる交通手段・施設へのアクセス
- ② 様々な人が多様な目的で行う一連の交通行動に対応した交通サービスの提供
- ③ 上記にて生じる交通負担(バリア)の格差是正

これらの点は、個別にはその重要性も含めて認識が浸透している。しかし、本論で問題視する理念を考えると、これらが相互にどのような関係があり、その境界としてどのような基準が存在するのか、ということをも明らかにする必要がある。

一方、社会福祉概念は「すべての人が『しあわせになる』ためには、個人的な努力を前提として、周りの人と同等の責任を担う社会的な『連帯(joint)』を行うことが必要となる。また社会は、個人のリスク負担を軽減するために『保障(security)』を行い、そしてそれぞれに生じる格差を是正するために社会的な『支援(support)』と『救済(relief)』を行うことが必要となる。これら連帯・支援・保障・救済によって体系化される社会的な努力」と解釈することができる。ここで、『支援』や『救済』を行う基準は、それぞれソーシャル・ミニマム(social minimum)、ナショナル・ミニマム(national minimum)と呼ばれる。前者は地域の状況に応じて、個人の生活を向上するために、後者は国全体において、最低限度の生活を保障するために、それぞれどの程度まで社会的対策を行うのかという基準を意味する。

以上のように解釈した社会福祉概念との対応関係を考慮すれば、先に示した交通のバリアフリー化とは、個人的な努力、周りの人と同等の責任を担うことを前提として、

- ①' 交通手段・施設へのアクセスに対する社会的な保障
- ②' 交通サービスを利用した一連の交通行動における社会的な連帯
- ③' 上記において生じる交通負担(バリア)の格差を是正するための社会的な支援・救済が行われることとして捉え直すことができる。以上

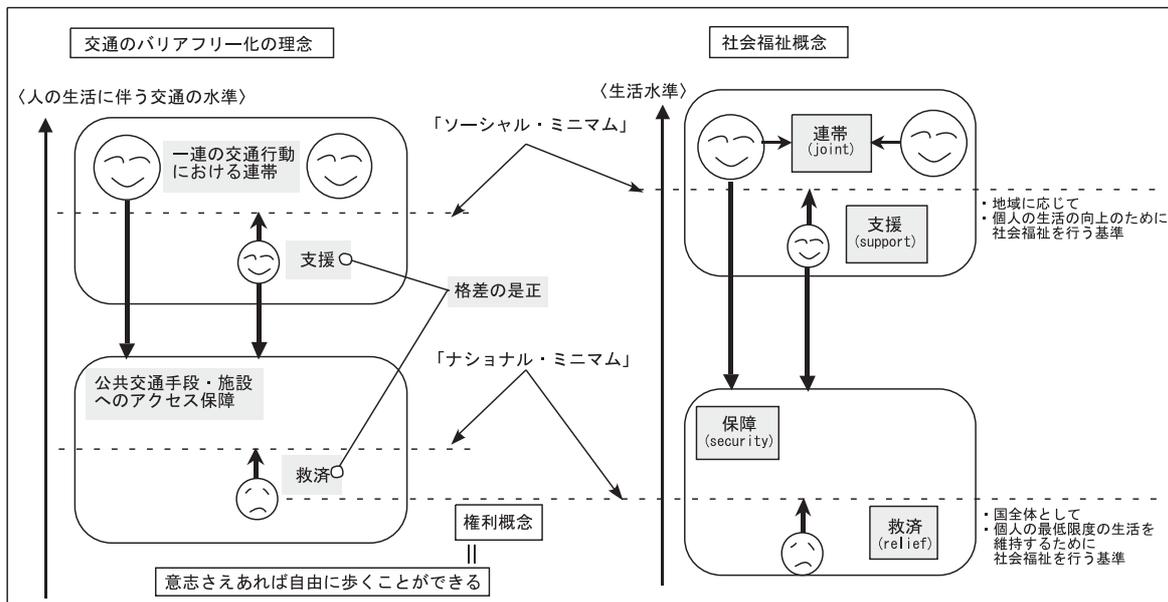


図-1 交通分野におけるバリアフリー化政策の位置づけ（社会福祉概念との対応）

の内容を図-1 に示す。ただし、社会福祉ではナショナル・ミニマムそのものが権利概念として捉えられているのに対し、すべての人に共通する交通行動は‘歩く’という行為であることを考慮し、交通のバリアフリー化では「意思さえあれば自由に歩くことができる」ということまでを権利概念として考えた。

(2) 社会福祉政策の変遷からみた課題への対応⁹⁾⁻²⁶⁾

もし、社会福祉と交通のバリアフリー化の概念体系が上述のように対応付けられるのであれば、社会福祉政策の変遷と、そこに見られる課題への対応は、交通のバリアフリー化の今後の方向性にとって示唆を与えるものではないだろうか。

実際、福祉先進国と言われる諸外国でも、程度の差はあれ、日本と同様の社会状況の変化に対応しながら社会福祉政策の課題を克服する方向性を見出してきた。当然、社会的背景の違いから、社会福祉の捉え方や社会的位置づけも異なる点はあるが、そのことを踏まえ、イギリス、スウェーデン、アメリカの三カ国を取り挙げ、社会福祉政策の経緯と現状を経済動向や政治的特徴などの社会的背景とともに整理を行った。この結果から、わが国の社会福祉の課題を一言で指摘すれば「行政の社会福祉における立場（役割）が他国と比較して明確に示されていない」と言える。

特に 1970 年代からの国際的動向として行われた各国における‘福祉の見直し’の経緯を比較すれば、その課題は鮮明に表れている。スウェーデンでは行政が果たす役割は大きく、それに対する社会的合意も得られてきた。1980 年代後半から政策の役割が後退する動きも見られたが、1990 年代に入って、財源制約の中でも増加するニーズを充足するために、高齢者の社会福祉サービスと医療サービスを総合化する‘エーデル革命’など様々な改革が行われた。対極として、アメリカでは、行政は主に権利擁護の役割を担い、多くの民間・ボランティア団体によって社会福祉が担われてきた。1980 年代の新保守主義改革により、関連予算は削減され、自立・自助の理念が再び強調されることになった。以上のように、両国は基本的に独自のスタンスを維持しながら課題に対応してきたと言える。

一方イギリスでは、大戦後当初はスウェーデンに

類似して行政の果たす役割は大きかったが、1980 年代からサッチャー政権によって、行政の役割を縮小させるために関連予算が削減され、アメリカよりの路線転換が行われた。このように、先の二国と比較して行政のスタンスの揺らぎは見られるが、その時代ごとに行政の役割は明確に国民に示されてきた。

上記三カ国に対して日本では、社会福祉政策が立ち遅れていたにも関わらず、1970 年代から行政の役割の拡大を避けるために、家族の役割を見直し、自助自立を重視するという‘日本型福祉社会論’が唱えられた。しかし、実状は経済成長が優先され社会福祉の代替とされたため、その後社会福祉における行政の役割を曖昧にしたまま今日に至っている。

現在、経済成長が後退期に突入し、核家族化により家族の扶養機能も低下するといった社会状況の変化に直面しており、今後、社会福祉の重要性を行政とともに国民自身が認識し、その体制の中で行政の果たす役割を明確に示すことが必要であると言える。

先に述べた通り、社会福祉と交通のバリアフリー化の概念体系および、そこに存在する課題の同質性が成り立つのであれば、上記課題は、交通のバリアフリー化の今後の方向性に対し、同様の示唆を与えていると考えることができる。

4. 交通バリアフリー化政策の課題と今後の方向性

先に示した、交通のバリアフリー化に関する体系化された概念（理念）を認識し、それに基づいて各対策を意義づけ、その多岐にわたる基準を明確にすることは、政策レベルの課題として位置づけられる。

以下では、第 3 章(1)で指摘した視点に対応させて、交通バリアフリー化政策が抱える課題と今後の方向性について考察する。ただし、「交通負担(バリア)の格差を是正するための社会的な支援・救済」に関しては、先に述べた通り「(1) 交通手段・施設へのアクセスに対する保障」と「(2) 一連の交通行動における社会的な連帯」に付随するため、本稿ではまずこの二点について考察を行いたい。

(1) 交通手段・施設へのアクセスに対する保障

図-1 に基づけば、対象となるのは公共として位置

づけられる交通手段・施設となり、対策を実施する主体は、その事業者と行政である。ここで交通バリアフリー法の枠組みは以下のようになっている。

- ① 国が基本方針と公共交通事業者が講ずべき措置を策定。
- ② 市町村は基本方針に基づき、重点整備地区におけるバリアフリー化の重点的・一体的な推進のための基本構想を作成。
- ③ 公共交通事業者、道路管理者および都道府県公安委員会は、基本構想に従ってそれぞれ具体的な事業計画を作成し、バリアフリー化のための事業を実施。
- ④ 地方公共団体等は、駅前広場、通路、駐車場等について基本構想に従いバリアフリー化を実施。

また③、④については既存の支援に加え、事業者が基本構想に基づいて事業計画を作成し事業を実施した場合、様々な支援措置が用意されている。つまり、一定の関係が明示されているが、現状として公共交通の多くが民間の公益事業として供給されていることを考慮するならば、その枠組みを拡張し、基本構想の枠に入らずとも、特に管理費用の点で確かな補助や助成、また必要に応じた規制・管理が行われないう以上、アクセスの保障がナショナル・ミニマムとして明確になることはない。なお規制・管理については、現在進行しつつある規制緩和に関係するが、不採算性路線が経営的観点から廃止され、本来そこにあるべきものが失われることは、交通負担の格差のひとつである地域間の格差を拡大することにつながることを認識する必要がある。

(2) 一連の交通行動における社会的な連帯

交通サービスを利用して人が行う一連の交通行動は様々な人によって異なる目的で行われる。ゆえにこれを支えるためには、行政、民間、ボランティアなど様々な主体によって行われている交通サービス相互の関係を調整するとともに、その地域として提供しうるサービスの体系を利用主体に示す必要がある。一方、利用主体は、サービスレベルに応じて積極的に選択を行うことが必要である。上記関係が成立するためには、個々人が能力応分の責任を担い、社会的な連帯を構築するという明確な認識が必要であるが、この基準となるソーシャル・ミニマムに関

する議論が十分でないことが大きな課題である。

5. まとめ

本論では、社会福祉との対応関係から、交通のバリアフリー化の概念の体系を仮定した。そして、それに基づき交通バリアフリー化政策が抱える課題と今後の方向性について考察した。今後は、本論で仮定した概念の体系に対応させて、各対策を位置づけ、それぞれの意義や対象などを考察していくことによって、議論をより具体化していくとともに、本論で言及できなかったソーシャル・ミニマムやナショナル・ミニマムという基準について考察を進めていくことが課題であると考えられる。

参考文献

- 1) 家田仁編集代表：それは足からはじまったーモビリティの科学ー、技報堂出版、2000。
- 2) 清水浩志郎：高齢者・障害者交通研究の意義と今後の展望、土木学会論文集 No.518/IV-28pp.17-29, 1995。
- 3) 交通権学会：交通権憲章ー21世紀への豊かな交通への提言ー、日本経済評論社、1999。
- 4) 正村公宏：福祉国家から福祉社会へー福祉の思想と保障の原理ー、筑摩書房、2000。
- 5) 須賀和彦：現代社会と福祉、福村出版、1997。
- 6) 大久保秀子：社会福祉とは何か、一橋出版、2001。
- 7) 米山岳廣編著：社会福祉ー思考と方法と知識を学ぶー、文化書房博文社、2000。
- 8) 堀勝洋著：現代社会保障・社会福祉の基本問題ー21世紀のパラダイム転換ー、ミネルヴァ書房、1998。
- 9) 松村祥子：世界の社会福祉、放送大学教材、1997。
- 10) 武川正吾・塩野谷祐一：先進諸国の社会保障①イギリス、東京大学出版会、1999。
- 11) 丸尾直美・塩野谷祐一：先進諸国の社会保障⑤スウェーデン、東京大学出版会、1999。
- 12) 藤田伍一・塩野谷祐一：先進諸国の社会保障⑦アメリカ、東京大学出版会、2000。
- 13) 仲村優一・一番ヶ瀬康子：世界の社会福祉①スウェーデン、旬報社、1998。
- 14) 仲村優一・一番ヶ瀬康子：世界の社会福祉④イギリス、旬報社、1998。
- 15) 一番ヶ瀬康子・仲村優一：世界の社会福祉⑦日本、旬報社、2000。
- 16) 仲村優一・一番ヶ瀬康子：世界の社会福祉⑨アメリカ・カナダ、旬報社、2000。
- 17) アーサー・グールド：福祉国家はどこへいくのかー日本・イギリス・スウェーデンー、ミネルヴァ書房、1997。
- 18) 高島進・一番ヶ瀬康子：講座社会福祉②社会福祉の歴史、有斐閣、1981。
- 19) 新川敏光：日本型福祉の政治経済学、三一書房、1993。
- 20) 仲村優一：社会福祉、放送大学教材、1991。
- 21) 広井良典：日本の社会保障、岩波書、1999。
- 22) 直井道子・山田知子：高齢者福祉ー豊かな高齢期を築くためにー、放送大学教材、1999。
- 23) 埋橋孝文：現代福祉国家の国際比較ー日本モデルの位置づけと展望ー、日本評論社、1997。
- 24) ノーマン＝ジョンソン：福祉国家のゆくえー福祉多元主義の諸問題、法律文化社、1993。
- 25) 岡沢憲英・宮本太郎：比較福祉国家論ー揺らぎとオルタナティブー、法律文化社、1997。