

地域におけるモビリティと生活支援サービスの連携

秋山 哲男¹

¹正会員 東京都目黒区柿の木坂 2-15-2

Email: aki@k08.itscom.net

ここで扱う地域交通の第一の問題は、我が国における人口低密度地域における地域公共交通の交通サービスの水準が低いこと。この課題は以下の4つがあげられる。1)過去の事業の評価を行う。2)財源をどの様に調達するか？ 3)交通部門と都市計画部門の統合をどの様に行うか？ 4)公共交通の計画ができる豊富な人材の供給を行う。第二の問題は、高齢者・障害者の外出困難者のドアツードアサービスの供給が少ないこと。課題は、重度の移動困難者の問題、「障害者の差別解消法」の成立後の対応である。

Key words F public transportation, mobility, special transport service

1. はじめに

我が国の市民のモビリティを支える公共交通の問題は2つある。第一は、人口低密度地域を中心とする公共交通の劣化による地域住民のモビリティ確保である。第二は、高齢者・障害等の移動困難者のモビリティ確保である。これらは、個人の努力ではどうにもならない移動問題と考えられ、公共政策の課題として捉えて対応しなければならない。本論ではこの2つのモビリティ問題に焦点を当て、将来の方向性を議論する。

2. 公共交通の劣化とモビリティ確保

(1) 公共交通が劣化した原因

自動車の増加等によって、公共交通は衰退の一途をたどり、今後の人口減少社会や高齢者の増加により問題がさらに深刻化する状況に置かれている。都市の構造の変化においても、新雅史によれば、財政投融資により中心街からかけ離れた場所に国道アクセス道路が数多く作られ、そこに1990年代から広がるショッピングモールが作られ、これが道路計画が中心市街地の衰退に追い打ちをかけた構図である。⁽¹⁾ さらに店舗の拡散は、高齢者世帯の最寄り品店まで

の距離が1982年には395mであったものが、2004年には761mまで伸び、近所で買い物する距離が20余年で2倍の距離になった。⁽²⁾

以上から、公共交通の衰退だけに限らず、中心市街地の衰退と都市の郊外への拡散、など必ずしも公共交通だけで論ずることができないが、この点を踏まえて、で公共交通のあり方を論ずる必要がある。

(2) 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律

国土交通省では平成19年10月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下、地域公共交通活性化法という）が施行された。例えばバス等について、地域住民に必要な旅客輸送を確保するために「地域公共交通会議」により「地域公共交通総合連携計画」を立て、その後「地域公共交通活性化・再生総合事業計画（3年）」を実施する、というものだ。平成20年度は「地域公共交通総合連携計画策定調査実施計画」（調査実施計画）を168件、地域公共交通活性化・再生総合事業計画（総合事業計画）を81件、合計259件の認定を行ってきた。20年度は計画や事業が400を超えている。

この計画の持つ意味は、地方自治体が調査に基づき、運行計画を立て運行する大きな転換を意味し、地域の公共交通を自治体が守って行く考え方と実践が

示した第一歩として評価できる。

(3) 交通基本法の基本的考え方

国土交通省の「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」(2010年6月)では、移動権を法律的に位置づけ、環境にやさしい交通体系を構築してゆくべきとして、①移動権の保障と支援措置の充実、②交通体系、まちづくり及び乗り物：三位一体の低炭素化の推進、③地域の活力を引き出す交通網の充実、の3つを基本的な考え方としていた。しかし2012年12月衆議院の解散により廃案となった。今後の動向は、「交通政策基本法」として再スタートが切られると聞いている。⁽³⁾

(4) 公共交通の今後の課題

a) 過去の事業等評価

活性化再生法で市町村が側面援助から中心的な役割を果たす方向で計画や実験運行等が行われたがどこまで達成できたかその評価が必要である。

b) 財源確保(資金・計画・経営で民間を活用)

地方の公共交通の維持改善は小手先では効果が危ぶまれる。抜本的な対策を行うためにも、市民の適正なモビリティニーズに対して、財源の公共調達をどのように行うべきか知恵を絞る必要がある。例えば、公共交通の運営方式を抜本的に見直し、地域の適正なモビリティ確保を従来のバス会社に任せるのではなくPFI方式で新たな民間会社と契約し、公共施設の建設と同様に維持管理、運営を民間資金により行う。その結果、水準の高い計画能力や経営能力を期待できる。

c) 部門の統合(都市計画と交通計画の統合)

コンパクトシティを都市計画では掲げているが、実施する意欲に欠き、できないと思っている自治体が少なくない。積極的に進める仕掛けとして、都市計画と交通担当者の相互乗り入れ型の部門をつくり、かつ計画づくりにあたる必要がある。

d) 人材の確保の制度的保障(交通計画者の不足)

バス交通等の計画推進において、市町村担当者の

専門性の弱いこと、期間が短いこと。またこれを補完すべきコンサルタントに単年度で計画を作らせるなど継続性の欠如が適切な交通計画から交通運用を阻んでいる。例えば、計画の作成から運行・評価まで5年程度の専門家を雇用して実務に協力いただくなど。都市計画とは息の長いもので10年、20年の継続性と分野間を統合する総合性が不可欠であり、担当者の継続性(最低でも5年)、コンサルタントの継続性(3~5年)を保てる制度の検討が必要である。

3. 障害者の差別禁止法とモビリティ確保

(1) 米国等の差別禁止法

a) リハビリテーション法504項(1973年)

1973年のリハビリテーション法504項では『合衆国において資格のある障害者個人が単に障害があるからという理由だけによって、連邦政府の財源援助を受けているいかなる計画、あるいは事業のもとで参加を閉め出されたり給付を拒否されたり差別を受けることがあってはならない。』と移動に拘わるバス・鉄道等の公共交通の具体的内容を決めている。⁽⁴⁾

b) 障害を持つアメリカ人法(1990年)

このリハビリテーション法の延長に「障害を持つアメリカ人法」(Americans with Disabilities Act 1990年:ADA)が制定された。この内容は『障害者に対する差別を撤廃し障害者をアメリカの経済・社会の主流に参加させるための明確で包括的な国の権限を提供し、障害者に対する差別に取り組む実行可能な基準を作りだし、そうして連邦政府がその基準を実施する中心的な役割を果たすことを保障すること』であり、障害者の権利を交通に限らず、雇用・住宅・建築・通信など包括的に規定したものである。

これらの動きが、英国の障害者・差別禁止法(1995年)や、日本の交通バリアフリー法(2000年)に影響をもたらしたことは言うまでもない。⁽⁴⁾

(2) 障害者の権利に関する条約(2006年)

「障害者の権利に関する条約」(Convention on the Right of Person with Disabilities)は2006年12月に国連総会で採択された。2008年の5月3日、障害者の権利条約は発効した。⁽⁵⁾

a) 第一条の目的では人権と平等を規定した。『人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進する』とされる。

b) 第二条は合理的配慮とユニバーサルデザインを定義した。「合理的配慮」とは、障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう。「ユニバーサルデザイン」は調整又は特別な設計を必要とすることなく、最大限可能な範囲ですべての人が使用することのできる製品、環境、計画及びサービスの設計をいう。ユニバーサルデザインは、特定の障害者の集団のための支援装置が必要な場合には、これを排除するものではない。

c) 第九条は、障害者が都市及び農村で施設及びサービスの利用を規定した。対象施設は建物、道路、輸送機関その他の屋内及び屋外の施設(学校、住居、医療施設及び職場を含む。)情報、通信その他のサービスも含む。

d) 第二〇条は『障害者ができる限り自立して移動することを容易に保つための効果的な措置をとること』され、以下の3つが規定されている。

①**移動の妥当な費用**：障害者が自ら選択する移動において妥当な費用で個人的な移動を容易にすること。

②**移動補助具・支援**：障害者が質の高い移動補助具、装置、支援技術、生活支援及び仲介する者を利用することを容易にすること。

③**移動の研修**：障害者及び障害者と共に行動する専門職員に対し移動技術の研修を提供すること。⁽⁶⁾

4. 我が国の障害者のモビリティ確保

(1) バリアフリー新法の役割

2006年に改定した高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律(バリアフリー法)は高齢者や障害者等自立した日常生活を確保するために、旅客施設・車両・道路、路外駐車場、都市公園、建築物に対してバリアフリー化基準(移動円滑化基準)への適合を求め、重点整備地区の住民参加による重点的一体的なバリアフリー化を進めるための措置などを定めている。これによって交通分野のモビリティ確保は、鉄道が一日の乗降客数5,000人以上(平成12年から3,000人)の駅を対象にバリアフリーがなされ、平成23年3月まで段差解消(85.5%)、視覚障害者誘導用ブロック(97.1%)、障害者用トイレ(83.2%)、鉄道車両(52.8%)、航空機(86.1%)ノンステップバス(38.4%)、福祉タクシー(13099台)と10年間でバリアフリーがある程度進み、バリアフリーの効果が顕在化してきている。

(2) STサービス

2000年の介護保険制度の施行に伴い介護保険を適用したヘルパー資格を持った運転手が介護事業を行う『介護タクシー』が各地で業務を開始した。運輸省ではその動きに合わせて2002年に道路運送法4条で身体障害者や介護保険対象者に限定した免許である福祉限定4条のタクシーを新たに制度化した。ボランティア団体は、2004年の構造改革特区で特定市町村、2006年自家用有償運送(道路運送法79条の登録)により全国で運賃の収受が認められるようになった。これによりNPO法人は運賃をタクシーの半額程度、そして講習会を受ければ一種免許で旅客輸送ができる状況になった。

さらに、ユニバーサルタクシーが開発され、車両定員10人程度で障害者も乗りやすく、コストも抑えた乗り合いタクシーの普及が始まった。

以上から、デマンド交通(リフト等がない車両)とSTサービスが将来的にどのように折り合いをつけるか、また、人権として移動困難者をどのような位置づけで今後対応するか岐路を迎えている。

(3) 障害者の差別解消法

2004年の障害者基本法改正では「何人も、障害者に対して、障害を理由として差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」と第四条に規定された。この延長上に障害者差別解消法がある。2013年「障害を理由とする差別解消の推進に関する法律案」（障害者差別解消法）が4月26日に閣議決定され、差別解消の法的義務化の対象となる公的機関の分野について教育、公共交通、医療、刑事手続きであり、法令施行は2016年4月1日施行とし、施行3年後を目途に見直すこととしている。

主な内容は平成23年の障害者基本法の4条の差別の禁止を基本に、①障害を理由とする差別等の権利侵害行為の禁止、②社会的障壁の除去を怠ることによる権利侵害の防止、③国による啓発・知識の普及を図る取り組み、等を詳細に述べている。

a) 差別を解消するための措置としては、差別的取り扱いの禁止、合理的配慮の不提供の禁止を述べ、国・地方公共団体、民間事業者などの法的義務化あるいは努力義務が課せられている。さらに、国・地方公共団体は取り組みに対する要領を策定し、事業者は事業分野別指針、つまりガイドラインを策定することが努力義務とされている。⁽⁷⁾

(4) 移動困難者の移動の課題

a) 制度的には、障害者差別解消法の規定である自治体が要綱を策定し、交通事業者が公共交通の指針の

策定（ガイドライン）が努力義務として位置づけられる。これ対応をどのようにするのか。

b) デマンド交通の普及と今後の転換

現在のデマンド運行は、高齢利用者が徐々に心身機能の低下し車いす利用者になった場合、ステップ付車両が利用できなくなった場合の対応を、交通システムとして考えて置かなければならない。

6. 参考文献

- (1) 新雅史：商店街はなぜ減るのか光文社新書平成12年8月 pp. 168
- (2) 矢作弘・瀬田史彦編：中心市街地活性化三法改正とまちづくり、学芸出版、pp. 15
- (3) 資料：「平成20年3月5日厚生労働省障害福祉関係主管課長会議資料より抜粋」
- (4) ADAの衝撃：障害をもつアメリカ人法共著学苑社、1991年12月、pp. 163～189
- (5) 小川 秀俊（外務省国際社会協力部人権人道課 首席事務官）『国際セミナー特別報告』
- (6) 「障害者権利条約」制定に向けての動き」日本リハビリテーション講演会、2008年8月
- (7) 文献障害を理由とする差別解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）の概要：内閣府201

The problem of the local transportation which I treat here is the following two. The problem of the local public transportation in the population low density area in our country is that the level of transportation service is low. There are following four as a subject. 1) Evaluate the past enterprise. 2) How do we supply a source of revenue? 3) How do we perform integration of a transportation planning section and a city planning section? 4) Supply the abundant talented people who can do the plan of public transportation. Furthermore, it is that there is little supply of the door to door service to the difficult person of going out of elderly people and a disabled person. The serious move difficult person's problem should still be left behind. It is correspondence after enactment of “a disabled person's discrimination personal cure”.