

新たな時代のバリアフリー整備の理念構築Ⅱ

－ 移動が保障される生活環境を考える－

横山 哲¹・山田 稔²・竹田 保³・江守 央⁴・吉田 樹⁵・秋山 哲男⁶

¹正会員 株式会社ドーコン 交通事業本部交通部（〒004-8585 北海道札幌市厚別区厚別中央1条5丁目）
E-mail: ty795@docon.jp

²正会員 茨城大学教授 工学部都市システム工学科（〒316-8511 茨城県日立市中成沢町4-12-1）
E-mail: yamada@mx.ibaraki.ac.jp

³正会員 NPO法人 ホップ障害者地域生活支援センター（〒065-0020 北海道札幌市東区北20条東1-5-1）
E-mail: aas49971@par.odn.ne.jp

⁴正会員 日本大学助教 理工学部交通システム工学科（〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1）
E-mail: emori.hisashi@nihon-u.ac.jp

⁵正会員 福島大学准教授 人文社会学群経済経営学類（〒960-1296 福島市金谷川1番地）
E-mail: e127@ipc.fukushima-u.ac.jp

⁶正会員 中央大学教授 研究開発機構（〒112-0003 文京区春日1-13-27 3号館-12階-23号室）
E-mail: aki@k08.itscom.net

高齢者や障害者の移動・交通環境は、2000年の交通バリアフリー法の策定以来、都市化が進んだ場所でのバリアフリー化はそれなりに進捗している。しかし、郊外部や農漁村部村では進捗していないところも珍しくないという格差が生じている。一方、障害者差別解消法(障害に基づく差別解消の促進に関する法律)や交通政策基本法が成立し、制度の上でも利用者のニーズを充足させる責務を認識した上での対応が求められている。本SSでは、格差を是正するための緊急的な対応方策の必要性を提起すると同時に、あらためて恒常的な改善策（本来の意味でのUD）とそれを実現するための手法について議論したい。

Key Words : ユニバーサルデザイン, バリアフリー, 移動の権利, 高齢者, 障害者, 差別解消, 福祉交通

1. 移動の権利に関する現状認識と法制度の変遷 (山田稔)

(1) 小委員会「移動の権利」分科会の活動の経緯

「移動権に基づく移動環境の整備・評価に関する研究小委員会」では、「移動の権利」分科会を設置し、高齢者・障害者等の移動環境の状況を評価するにあたり、移動の権利の考え方に基づくことの必要性を示してきた。

昨年度の春大会SSや2度のセミナーでは、現行の法制度や政策のなかで、例えば身体的な障害が理由で、そうでない人との間で利用できる移動手段に著しい違いがあることは、平等の観点から許容されるべきではないと考えられていることなど、すでに権利としての考え方が存在していることを示した¹⁾。交通不便地区の公共交通確保においては、行政が関与すべきほどの不平等とは何かについて議論の余地があるものの、他では、生活者の多

様な移動を円滑性・安全性を確保することを自体を政策目標とすることは一般的になりつつあるといえる。また、さらなる議論が必要な点として、格差を是正するための緊急的な対応方策と恒久的な対応策との関係、居住地選択の自由が認められている一方での重点的整備やコンパクトを指向した交通計画との関係、高齢者の移動手段の多様性確保と免許返納制度との関係、地域の主体的な取り組み・工夫に対して基本的人権やインバウンド観光者などグローバル対応との関係などなどが残されていることも示してきた。

(2) 「移動権の考え方に基づく移動環境の整備」の評価視点

これらの移動の権利に関する現状認識の一方で、小委員会の名称でもある「移動権の考え方に基づく移動環境の整備」とはどういうことか、どのような評価をすべき

であるかについて、まずは次のように規定してみよう。

社会生活に必要な移動が困難な環境にある人を効果的に減らしていくこと

ここで留意されるべき点について述べる。

まず「必要な移動」とは、QOL理念に基づく本人が選択する生き方の質の向上を目指す上で、それに貢献できる移動のすべてが対象である。具体的にどのような移動が必要であるのかは、本人の自由意思に基づいて評価されるべきである。特に、社会への参加、政治への積極的な参加は非常に重要な要素となる。通常交通計画で考える交通目的分類の上では、私事目的の広い範囲が対象となりうる。

「移動が困難」か否かの評価に際しては、まず、障害者・高齢者等の心身の条件のような、個々人の状況が大きく影響する。これらは、要介護度の分類のような単一尺度での評価は有効ではないことがすでに指摘されている。さらに、人手による介助を伴うシステムの場合には、介助者との関係維持のための経済的負担・精神的負担の大小が人によって異なり、それが評価に影響するため複雑なものとなり、また客観的に評価することは必ずしも容易でなくなる。

さらには、すでに大きな困難を有する移動環境で長く生活している人には、それを正常と認識しようとするバイアスが生じている場合が少なくない。その場合には当事者本人による主観的評価も妥当な方法にはならないことに留意しなければならない。これについては、ケイパビリティアプローチの考え方や、当事者とのコミュニケーションを前提としたワークショップでの合意形成など、相当に確立されたアプローチが存在しておりそれらの活用が重要である。また、設計理念や要素デザインの蓄積も有効であろう。

評価の本質は、一人一人が「困難でない環境」におかれることを最大化できているか否かを示すことにある。地域やコミュニティにおける個々人の便益を集計化したいわゆるマクロ指標では、困難な状況にある人の多寡や困難度や選択性を効果的に評価できるものではない。

(3) 実施可能性の議論と合理的配慮

我々が目指すべきことは必ずしも経済指標のようなマクロ的な集計指標の値を上げることにはないとなると、事業規模を決める場合において、経済指標で費用と効果のバランスを考えて意思決定を行ってきた方法論が変わるものが必要となってくる。

憲法上の権利と位置づけるのであれば、財政上の制約があっても行政の無作為は許されなくなるが、それでも合理的配慮の義務のように、実行可能性とのバランスで

決定する部分もある。

バリアフリー法(2006)や地域公共交通活性化・再生法(2007)は、この部分に関して、地域で利用者を含めた協議会組織を設け、そこでの決定に委ねる方法となっている。バリアフリー法の協議会において、例えばバリアフリー化すべき道路の優先度を決めることが多くの事例で行われてきた。道路管理者である行政は協議の結果を尊重する義務が生じるため、事業可能性とのバランスをも考慮した協議がなされることが一般的であったと思われる。

活性化・再生法では協議体が行う調査や事業のインシヤルコストを国の事業として直接面倒を見る仕掛けがとられてきた。

これらの当事者参加の仕組みは、利用者が協議会組織と同レベルで閉じているのであれば、権利論と実施可能性のバランスを判断する仕組みとして有用であろう。しかし、地域外からの来訪者を含む多様な人々の権利への配慮と協議会組織の意向とのバランスを考える仕組みに欠けている。バリアフリー法では移動円滑化基準が存在していることの意義の理解を深めるというアプローチが可能であったが、一方では活性化・再生法の事業において、導入する車両にバリアフリー法の基準の順守義務が課せられるため地域で思うような運用ができないという批判がなされたことがあった。こういった部分の仕組みの運用には課題が残されている。

さらには、障害者差別解消法における合理的配慮の考え方による解決では、十分な財源確保ができた場合の適切な規模の事業に比べ費用対効果で劣る恐れがあり、合理的配慮と計画論との間の整合性についても今後解決していく必要がある。

(4) 最近の法制度の動向

a) 障害者差別解消法と国連障害者権利条約

昨年6月に「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」いわゆる障害者差別解消法が成立した。この法律では、障害者が社会的障壁の除去を必要とする旨を表明した場合に、それに対する合理的配慮を提供しなければならないことが規定されている。国や地方自治体に対しては義務、民間事業者に対しては努力義務であるが後者については国が指針を策定しまた勧告などの力も有している。

合理的配慮は負担が過重でないことが条件とされていること、また、必要性を表明した者に対して効果的であることとされているため、社会的に存在するはずの多様なニーズに対して最適な解になるとは限らない。むしろユニバーサルデザイン以前の個別の対応にとどまる懸念を有している。

これとは別に、「環境の整備」として、バリアフリー

法の移動円滑化基準や基本構想に基づくハード整備や職員の研修等が想定されている。第5条ではこれらの対応が「社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため」という目的であることが明示された。このことによりバリアフリー法での整備に対して、当事者からみて社会的障壁となりうるものの除去に効果があるかという視点での評価を課しやすくなったといえよう。

この法の制定をもって、2007年の国連障害者権利条約の署名以来、2011年の障害者基本法改正とその後の一連の法制度改正は完結し、昨年12月に国会で同条約が批准され、本年1月に批准書が提出された。

権利条約では、「一般的義務」として差別を撤廃するための措置を取るなど並列して、ユニバーサルデザインの促進が示されている。また、教育、健康、リハビリ、労働、生活水準、政治的参加などの達成されるべき事項に加えて、生命、緊急時の危険、法の下での平等、身体的自由、非人道的刑罰からの自由など基本的な事項が明示されている。後者に並列する形で、アクセシビリティとモビリティがそれぞれ別々に明示されていることにも注目すべきである。

b) 交通政策基本法と地域公共交通活性化・再生法の改正

詳細や具体的な事例に即した議論は4章に委ねることとし、ここでは概観にとどめる。

交通政策基本法では、交通に対する基本的な需要の充足に関して行政の責務があることが明示された。地域公共交通などの事業を行う上での根拠が明確にされたと言える。しかし残念ながら、これらの文面だけでは、需要が前提の論理であって、すでに公共交通が退廃し移動需要が潜在化した状態の人々に対するモビリティ確保策の必要性を導くものとはなっていない。運用の中でこれらが補われていくことに期待したい。

地域公共交通活性化・再生法の今回の改正³⁾では、従来の総合連携計画が「交通網形成計画」に名称が変更になる。さらに、公共交通特定事業の一つとして「地域公共交通再編事業」が新設される。

従来は地域資源である既存事業者が互いに役割を補い合って事に望む「総合性」「連携」が基調であった。これらの言葉は消え、再編事業は、より持続性の高い、すなわち運行経費が小さくて済む手段への転換を図るものであることが明示された。貨客混載や自家用有償への転換も想定されている。「地域公共交通再編実施計画」を策定し国の認可を受ければ、その時点で乗合旅客運送事業の認可や自家用有償運送の登録と同じ効果を有することとなる。この場合でも除斥理由に該当しないことや関係する事業者の理解を取り付けるなどの実質的な部分は従来通り必要であるが、実施計画の策定が、地域公共交

通会議や有償運送運営協議会に代わる位置づけとなる。

利用者の役割については、従前から計画策定等においてニーズを発信する立場として規定されており、また、事業者あるいは利用者等からの連携計画の策定に関する提案制度は、そのまま継承される。自家用有償運送が明示されたことにより、住民・利用者が自ら運行することも期待されるようになったといえよう。

第5条の3では「交通網形成計画」は「都市機能の増進に必要な施設の立地適正化に関する施策」と連携すべきであることが追加された。この条文は、次の都市再生特別措置法改正に呼応するものである。

c) 都市再生特別措置法改正

今回の改正³⁾では、都市計画区域において、「都市再生基本方針」に位置づけた上で「立地適正化計画」を策定できるようになる。この計画は「都市機能の増進に必要な施設の立地の適正化」を実現するためのものであり、居住を誘導すべき区域や都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域のゾーニングを行うとともに、公共公益施設の整備や誘致策・優遇策などを定めるものである。直接の国の事業費が予定されている。

d) 介護保険法改正

今回の改正⁴⁾では、要支援者を対象とした全国一律のサービス(介護予防訪問介護と介護予防通所介護)を廃止し、市町村が「介護予防・日常生活支援総合事業」として実施するようになる。同時に、地域包括ケアシステムの充実として、「自立した日常生活の支援及び介護予防に係る体制の整備」のための事業が追加され、従来の地域支援事業の充実・拡大も期待されている。

移動と移動先でのサービスを一体に考えた高齢者の外出を促進させる事業や、これまで希薄だった移動そのものに対する財政措置が広がる可能性が期待され、現在、福祉有償運送が担い手となっている部分のさらなる充実が望まれる。

また、従来から包括支援センターは、都市機能施設の一つとして考えれば、その適正配置とくに利用者のアクセスが重要であることは言うまでもない。地域支援事業へシフトさせる今回の改正を機に、居住地を含む施設再配置を促進させようとする考え方もある⁵⁾。

e) まとめ

近年の相次ぐ法制度の改正の背後には、言うまでもなく少子高齢化による市民ニーズの変化と、それを支える生産年齢人口や税収の減少があり、より効果が高くまた公的な初期投資の効果の持続性が高い政策を実施するためにさまざまに柔軟な対応を可能とする方向に進んでいると言える。

これらの施策を連携させることが現政府が言う地域活性化の重要な要素であり、連携させること自体を国が支援する動きもすでに示されている⁵⁾。

一方では、柔軟性が高まることにより、市町村単位など地域の意思決定組織での議論が重要になってきている。冒頭で述べた評価視点がこれらの議論の中でどのように保障されるのかを注意深く見ていくことが必要である。障害者差別解消法はこれらを含むすべての意思決定組織にも適用されるものであり、そこで障害当事者の視点が抜けることは法的にもあってはならないことである。さらに、ケイパビリティアプローチで配慮されるはずの主観的評価と客観的評価の両立という視点や、その場にはない来訪者の立場などが見落とされることのないような運用が確立されるよう取り組んでいくことが重要である。

2. 移動確保に関する活動者ならびに障害者の視点 (竹田保)

(1) はじめに

本報告は、報告者の所属する団体が実施している移送サービス、外出支援ボランティアについての現状と課題から今後の障害者の移動確保についての検討課題を提起するものである。

(2) サービス実施までの背景

当団体は、1988年北海道札幌市において、重度障害者に対し授産作業として就労支援を通じて、地域で普通に暮らすことができる社会の実現を目指して設立した。小規模作業所という形態をとりながらも働くということを普通に行うためには、働く時間や働き方も他の事業所と同様の形態で行うことが必要だと認識し、始業・就業時間を補助先の札幌市の就業形態に合わせて実施する等、一般的な事業所を参考として行い、8時半始業、17時半終業、土曜日午前中就業という形態をとり開始したが、リフトやスロープを設置した車いす利用者に対応したバス・タクシーも皆無に近く、外出準備に支援を必要とした場合のホームヘルプサービスについても当時は週2回、1回2時間を上限とし、9時から16時まで自宅内での実施を条件としていた。このため、単独で通所、外出準備ができない等の理由で通所ができないという課題を解決するために、移送サービス、外出支援ボランティア等の事業を実施することとなった。

(3) サービス実施時の参考例

当時、北海道においては80年代の国際障害者年を契機として米国の自立生活運動から影響を受けて障害当事者が地域生活を行うために「札幌いちご会」等の自立生活センターを設立する等の動きがあり、移送サービス、ボランティア等を参考にしつつ、米国CILの活動を参考とした。

北海道内でのボランティア活動は交通費を含めて無償

で行っていたために、ボランティア活動に関心をもちながらも仕送り等で生活費を賄っていた学生が活動に参加するには限界があり、米国CILで行っていたアテンダントを参考にして、1時間当たり500円を交通費や食事代の実費相当分として支払ことを基本として、有償ボランティア活動を基本として実施した。

(4) 障害者の移動へのニーズを意識して

先に述べたように諸外国のノーマライゼーション、自立生活運動の影響を受けてながら障害者の移動問題に関する取組が行われてきたが、1972年の町田市のをまゆり号による移送サービス、1977年の新宿福祉の家などによる全国キャラバン、1981年の国際障害者年を契機として北海道内においても地域生活を希望する障害者が多くなり移動に関するニーズと権利要望としての意識も高まっていた。当団体としては1987年の米国リハビリテーション法508条を契機としたアクセシビリティ指針の訪問調査を受けたことによりバリアフリー理念への意識を持つようになり、通所手段としての移動から障害者の移動権を意識した移送サービスとして実施することとなった。また、1994年のエヴァルト・クロ氏来札時に呼吸器を装着し歌を披露し、電動リクライニング式座席昇降車椅子という現在の日本でも珍しい車椅子や人工呼吸器を普通に使用していながら日常生活を過ごす様子、さらには介助者が運転する福祉車両で自由に外出していることを知り、北欧と北海道内の障害者が置かれている現状の違いにインパクトを受けたことで、障害当事者団体として道内での障害者の移動についての環境整備を働きかける必要性を強く意識するようになり、運転ボランティア育成、移送実施団体のネットワーク、車いす等の福祉用具の販売、海外移動事情の視察などを通じて働き掛けを行ってきた。

(5) 障害者ニーズの変化と対応

平成23年度に当団体では、障害者の移動における支援拡充の為のニーズ調査事業として道内9つの特別支援学校に通学におけるアンケート調査を実施した。回収率は24%ではあったが、アンケート調査の結果では家族の送迎が最も多いという結果が出た。その中で家族の急病や支援者が不在の時の対応として最も多かった回答が学校を休ませるという結果であった。特に肢体不自由児の学校ではスクールバスを運行しているが、最寄りのスクールバスのバス停まで行くことすらできない、またスクールバスは事前に登録していなければ利用することができないため、学校を休ませるほかない状況である。札幌市内においては介護タクシーや有償運送が普及しているが、通学時間は高齢者の通院等と時間帯が重なることから当日の予約を受け付けてもらうことが困難である。

北海道においては寒冷積雪地であるため、雪が降ってしまうと車いす利用者は前輪が雪に埋まってしまうため自宅から出ることができなくなってしまう。そのため冬になると移送サービス運転者は自宅に着いてから玄関から車両まで雪かきをしてから利用者を送迎することも少なくない。障害当事者の外出を支援する活動者はそういった家族や障害当事者の置かれている状況を十分に理解した上でサービス提供に努めてほしい。

現在の有償運送の状況は障害当事者の社会運動の成果もあるが、一方で障害当事者を支え続けてきた活動者の支援もあった。福祉制度が充実してきた一方でまだまだ障害当事者やその家族が十分に生活するには時間がかかる。特に移動しなければ通院や買い物、その他の社会参加をすることは難しい。公的制度だけではなく、インフォーマルサービスの充実もこれからの活動においては必要であると考えられる。

(6) まとめ

交通権、移動権が一般的な権利として社会的な認知を受けている状況とは言えない。誰もが利用できる交通環境の整備としてユニバーサル化がすすめられているが、障害特性によって利用できない環境は依然として改善がおくれたままとなっている。一例を挙げれば、日本製車輛を使用している台湾の高速鉄道は日本の新幹線では経験したことがない車いすスペースが1両に4台分確保されていた。また、日本で開発製造されているユニバーサルタクシーより海外で使用されている車輛の方が広く使いやすいなど当事者からはユニバーサル化が進むことで真に必要なバリアフリー化が隠れてしまったのではないかという意見もある。このような状況を改善するためにも利用される当事者視点をもって移動確保における活動が重要であると思う。

3. 移動連続性の評価と連続性確保の考え方

(1) 空間整備、連携の基本的考え方（横山 哲）

交通バリアフリー法が平成12年に施行され各種のガイドラインが刊行された。（一社）建設コンサルタンツ協会においても技術部会にバリアフリー専門委員会を設置し、施設整備の考え方やまちづくりとの関係、市民参加の手法やあり方を解説した「I.移動円滑化基本構想策定ガイドライン（案）（2002年版）」、「バリアフリーな歩行空間設計と参加型計画手法のあり方（2004年版）」の2冊を刊行し、内容に関する講習会を開催するなど、バリアフリー化やユニバーサルデザインに向けた計画手法や設計手法の普及に努めてきた。これらマニュアルの基本的な考え方は以下の通りである。

・生活にあたり人々は、目的を達成するために図-1に示す交通拠点～道路空間～建築物～交通機関といった異なる空間を連続して利用し移動している。公共的輸送サービスや個人的な移動手段が整備されても、駐車場やバス停留所、駅、空港の利用であっても「歩く」ことは移動の基本であり、最終的に歩行による移動が常に必要となることから、これら空間の空間的、時間的な連続性が重要である。また、利用者は、高齢者、障害者等を含む不特定多数であり、あらゆる人の社会への参加を促進するには、誰もが安全に円滑に移動できる空間が求められる。

このような空間を実現するための各空間設計にあたって移動円滑化に対する整備基準類（表-1）がそれぞれ設定されており、高齢者、下肢障害者（車いす含む）、視覚障害者、聴覚障害者等といった様々な歩行者動線へのサービスが一定のレベルで確保可能となっている。しか

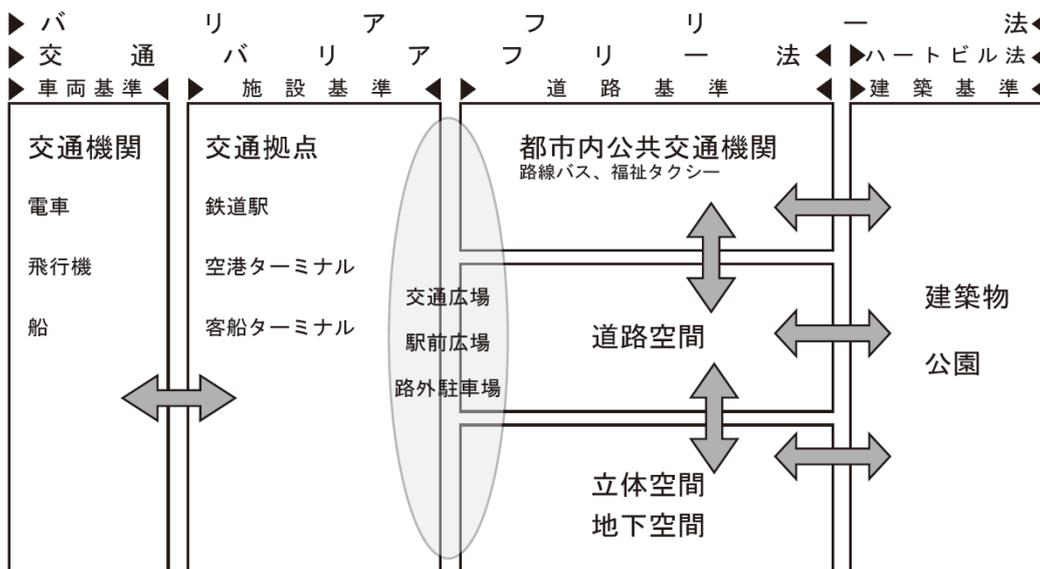


図-1 空間の連携概念と法の関係^{⑦ ⑧}

し、これらの基準類をそのまま適用してバリアフリーな空間が成立するのは、再開発地区や宅地造成などにより、沿道空間と道路空間が一体的に整備された場合に限られ、既存の都市的空間をバリアフリー化するためには、多くの工夫が必要となる。先に示した（一社）建設コンサルタンツ協会のマニュアルでは、これらの基準類に示されているバリアフリー基準を最大限活用するために、先行して既存道路の改良、改築によりバリアフリー化を行った事例（写真-1）に基づき設定した設計手法を示し、バリアフリー専門委員会が開催した講習会にて詳細な説明を行った。このため、交通バリアフリー法、バリアフリー新法で指定されたいわゆる特定経路においては、空間の物理的バリアの排除が進捗したものと考えられる。しかし、例えば、駅前広場を持たない鉄道駅の改札口と道路の間の空間（いわゆるラッチ内外の問題）について、鉄道事業者側の整備領域ではないとされている例があるなど、建物と道路、建物相互間等の連続する空間接続部においては未だに具体的な規格・基準や制度が十分ではなく事業者間で調整が出来なかった、あるいは行わない状況で写真-2に示すような段差の発生や案内・誘導方法の不整合が生じ移動の連続性や円滑性が確保できないことも、相変わらず生じている。このことは、交通政策基本法の制定により移動環境の向上を目指す上で非常に細かな点への配慮が必要であることを示している。

表-1 移動円滑化に対する整備基準類

施設	遵守する基準
特定旅客施設	福祉のまちづくり条例、バリアフリー新法-旅客施設整備基準、建築基準法、交通事業者内規
特定経路	道路構造令、福祉のまちづくり条例、自治体設計要領 交通バリアフリー法-道路移動円滑化整備基準
特定経路以外の道路	道路構造令、福祉のまちづくり条例、自治体設計要領 ※重点地区内ではできるだけ交通バリアフリー法に準じる



写真-1 函館バリアフリー化事例



写真-2 三河島駅改札前

(2) 日常利用空間の整備事例と評価（江守央）

a) はじめに

平成18年にいわゆるバリアフリー法が施行され、対象

者・対象物の拡充が図られ、各地で基本構想の新たな策定と見直しが進められている。

バリアフリー法に基づいた基本構想の策定においては、整備優先エリアを重点整備地区として指定することが可能であり、ここでは連続的な歩行者空間の移動の確保が重要視されるなど、特定旅客施設と生活関連施設を結び特定経路によりバリアフリー化が進められている。これら「歩行空間」は、主要施設を連続的に移動するだけでなく、他の施設間との連続性の考えをさらに延長した回遊性を有した動線であることが、今後のまちづくりの上で必要であると考えられる。

したがって本稿で取り上げる、以上のような歩行空間において、回遊性を有した動線（特定経路）をUDネットワークと称し、その定義を「対象とする施設間の移動において、すべての人が利用可能であり回遊することが可能な経路」とし研究を進めることとする。

b) 研究目的と分析対象

都市における歩行空間は、移動のみの利用だけではなく、施設間の移動を楽しむ機会も考えられる。よって、より多くの利用者が安全かつ快適に移動するためには、その歩行空間による一連の連続性と同時に回遊性が重要となると考える。

そこで、基本構想の策定状況の現状と特定経路に着目し、各市区町村の歩行空間に対しての移動円滑化の取り組みに対して、重点整備地区の特定経路の現状を把握する。さらに、UDネットワークの状況を把握し、評価するための基礎的資料を作成することで、市区町村ごとの基本構想ならびに特定経路の特徴を明らかにすることを目的とし、また、研究対象を千葉県内の基本構想策定済みの12市45ヶ所の重点整備地区とし、各市の概要と重点整備地区は表-2に示す。

表-2 重点整備地区(千葉県・2010年時)

	面積(km ²)	人口(人)	高齢者人口(人)	高齢化率(%)	歳出 土木費(円)	重点整備地区数(ヶ所)
千葉市	272.08	924,319	152,231	16.46	52,803,053	18
船橋市	85.64	569,835	93,543	16.41	19,495,400	3
松戸市	61.33	472,579	76,971	16.29	13,781,055	2
市川市	57.4	466,608	65,743	14.08	20,033,673	4
市原市	368.2	280,255	46,373	9.14	14,402,000	3
八千代市	51.27	180,729	29,444	15.69	3,249,047	1
浦安市	17.29	155,290	14,201	16.28	7,135,580	1
習志野市	20.99	158,785	24,921	16.54	6,893,670	2
流山市	35.29	152,841	26,046	17.06	5,559,893	2
野田市	103.54	151,240	26,459	17.2	7,818,461	1
我孫子市	43.19	131,205	23,588	17.99	4,175,186	2
鎌ヶ谷市	21.11	102,812	17,685	17.97	3,995,488	4

c) 研究目的と分析対象

千葉県全体におけるUDネットワーク担保率（UDネットワーク面積/地区内道路面積）を抽出するにあたって、資料は各市区町村が提出している基本構想を用いている。なお分析方法についてはGISを用い「数値地図5,000（土地利用）」を利用することにより、各抽出項目の面積を計測することが可能となる。よって抽出項目は、重点整備地区面積、地区内道路面積、特定経路面積（準特定経路、ペDESTリアンデッキ、駅前広場含む）、UDネットワーク面積とする。一例として、船橋市の重点整備地

区であるJR津田沼駅周辺地区を取り上げる。各抽出項目を分析した結果は図-2となる。

津田沼駅周辺地区では、UDネットワーク面積が3.44haで、全体の約3割ほどであった。以上のように、GISを用いることで、UDネットワーク担保率を、整備地区内道路面積から割合で求めることとする。



図-2 津田沼駅重点整備地区分析結果

d) 分析結果

図-3は、千葉県内12市の重点整備地区の中でUDネットワーク担保率の高いものから示したものととなり、最大で48%、最小で0%という結果となった。

また、UDネットワーク担保率の高い重点整備地区の特徴としては、施設数が多く、駅周辺に施設が集中していることや、商業施設が多く存在している傾向が見られた。さらに、UDネットワーク担保率が0%の地区は45ヶ所中18ヶ所存在し、その傾向として見られたのは、施設数や駅利用者数が少なく、単経路の特定経路の設定が多く、必要最低限の整備しか見込めないことが伺えた。

次に、特定経路の設定要因について分析した結果が、図-3, 4となる。特定経路においては、多くの重点整備地区が地区内道路面積とそれに隣接する生活関連施設の位置や数によって特定経路を設定していることが伺えが、高齢者人口との関係性は見られず、例えば高齢者の多さや利用者数によって特定経路を多く設定するなどの傾向は伺えなかった。

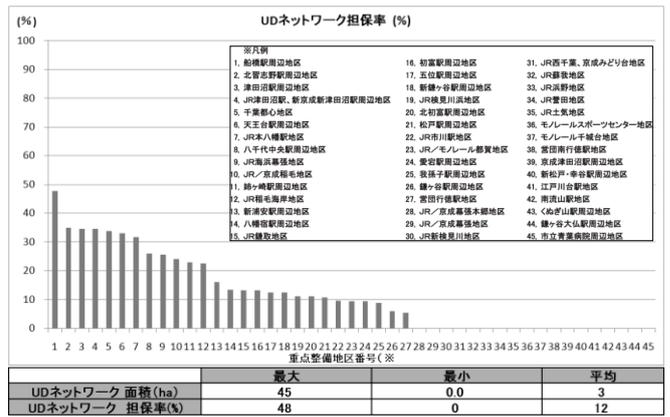


図-3 UDネットワーク担保率

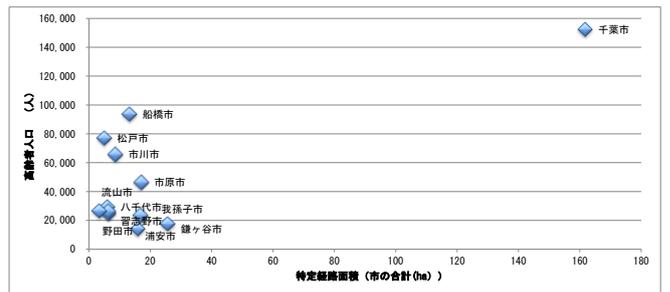


図-4 特定経路面積と高齢者人口との関係図

e) 結論

以上、重点整備地区内において回遊性という視点では、特定経路が、整備の必要性が高い施設間を単経路で構成している傾向が多く見られた。

今後は、地域の特性を考慮するなど、重点整備地区において高齢者人口などに伴った、回遊性を念頭に置いた基本構想の見直しや、新たな重点整備地区の指定などが必要になると考えられる。これにより、連続的な歩行空間だけではなく、回遊性とにぎわいの創出という新たな視点で、すべての人が利用可能であるまちづくりが可能となると考える。

4. 公共交通等移動手段提供による移動環境確保

(1) 事例から見た地域公共交通による移動環境確保¹⁰⁾ (吉田 樹)

a) 地域公共交通を守るのは誰か

わが国の地域公共交通は、被規制産業としての側面を持つ。このうち、乗合バス事業は、長年にわたり、事業者の内部補助を前提とした事実上のエリア独占の下で運営されてきた。しかし、利用者の減少により、採算路線は減少し、結果として、赤字路線を多く抱えさせたことで、交通事業者の経営意欲を殺してきたという見方ができる。こうした背景から、2002年2月に、乗合バス事業の規制緩和が図られ、需給調整規制は撤廃された。

規制緩和以前の乗合バス事業は、国と交通事業者との

関係が基本であり、地方公共団体（とりわけ市町村）が主体的に関与する機会がなかった。それが規制緩和を受け、地方路線バス維持費補助金が赤字バス事業者に対する補助から（複数市町村に跨り一定の要件を満たした）不採算路線に対する補助に変更され、国による運行費補助を受けようとする場合は、都道府県が設置した地域協議会の場で「必要」と認められることが前提になった。

また、2006年10月の道路運送法改正では「地域公共交通会議」制度が創設された。同法は、地域公共交通を収益事業とみなす「事業法」の色彩が強い。そのため、従来は、乗合バスサービスについて、市町村が関与できる余地は限られ、運行費補助を支出する以外の手段を持ちえなかったのである。しかし、地域公共交通会議は、市町村で主宰することが可能になり、総括原価方式に基づかない運賃体系の導入やデマンド運行、小型車両の導入など、従来の4条許可では難しかった態様も同会議の合意に基づいて実施できるようになった。こうして、既存の乗合バス路線の再編や改善についても議論できるしくみが整えられた。加えて、同会議の構成員には、交通事業者や市町村担当者に限らず、住民や利用者を含むことが求められている。

このように、乗合バスをはじめとしたわが国の地域公共交通は、交通事業者だけが守るのではなく、地方行政や地域住民を含む三者の合意形成に基づいて守ることが政策的にも期待されるようになった。しかし、地方行政の実務において、地域公共交通会議は、コミュニティバスやデマンド交通の新設や変更を協議する場として捉えられる傾向が強く、地域公共交通ネットワークの維持や改善を図るための議論は、さほど交わさない現状にある。

b) 事例から見る地域公共交通政策の視点

次に、基礎的自治体における地域公共交通政策が目指すべき視点について、事例を含めて考察する。

平成25年12月4日に施行された交通政策基本法では、第2条に「交通に関する施策の推進に当たっての基本的認識」として、次のような記載がある。

「交通に関する施策の推進は、交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通を実現する機能を有する…（以下略）」

すなわち、地域公共交通政策は、市民の「生活」と「交流」づくりに貢献することを目指さなければならないのである。

ところで、地域の路線バスやデマンド交通は、「生活交通」と称することがある。しかし、生活交通を維持することが、ただちに市民の日常社会生活の確保につながるというわけではない。例えば、自宅の最寄りに停留所があっても、通勤や通学、通院や買物など、日常の諸活動に利用可能な経路や時刻が設定されていなければ、市

民の「生活」に貢献することができない。

栃木県足利市は、人口約15万人（平成26年4月現在）の地方都市であり、宇都宮市、小山市、栃木市に次ぐ県内第四位の人口規模（但し、可住地人口密度は宇都宮市に匹敵）である。しかし、モータリゼーションの進展により、1990年代には、市内の民間路線バスが全て撤退し、同市が運営する「足利市生活路線バス」が事実上、唯一の乗合公共交通であった。長らく3台の車両で市内の全域をカバーしてきたが、2011年7月に足利赤十字病院が郊外移転することを契機に、「足利市地域公共交通総合連携計画」が策定され、「足利市生活路線バス」の大規模な再編を実施した。主な内容として、足利赤十字病院の外来受付時間帯に路線バスで到着できる区域を拡大するとともに、市内の大型小売店である「アピタ」を各路線のターミナルとするものであった。しかし、こうした路線再編を実施するためには、従来の3台の車両で市内全域をカバーすることは困難であり、車両数を増やすことが求められた。そのため、そもそも不採算な状況にも関わらず車両数を増やし、通院や買物を可能とするエリアを拡大するのか、それとも、移転する病院までの最低限のアクセスを確保して、車両台数を限定した効率的な運行を指向するかの「選択」を地域公共交通会議は迫られたのである。市の予算を決定する市議会との議論の場を設けるなど、検討を重ねた結果、足利市と同市地域公共交通会議では前者の決断を下し、今日に至っている。その結果、2011年7月の再編当初より、毎月の利用者数は、対前年同月の人数を上回る状態が継続している（図-5）。相当の人口がありながら民間路線バスが撤退してしまった地域であっても、すべての乗用車ユーザーが「好んで」運転し、日常生活を送っているわけではない。足利市の事例は、地域公共交通を利用して、通院や買物といった日常生活活動が達成できるエリアを増やす発想により、利用者の獲得につながった。その意味では、行政による地域公共交通への財政支援は、赤字路線を単に補助するという論理ではなく、市民が「おでかけ」する機会を広げる投資として捉えることが肝要である。

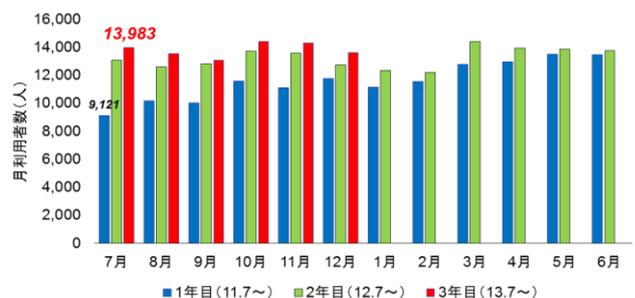


図-5 足利市生活路線バス再編後の利用状況

さて、もう一つの論点である「交流」に関しては、市民が交通すること自体の価値に通じるところがある。東

日本大震災被災地の仮設住宅団地では、移動販売車が新規に巡回し、市民の買物支援として重宝されたケースがある。このとき、食料品を調達するためには、自らが商店に外出して購入する場合と、移動販売車を利用して購入する場合が考えられる。いずれの場合も財の調達という点では同じ帰結になるが、自らが交通するかどうかの違いがある。そこで、筆者は、大手小売業をはじめ地元商店も含め、移動販売車が広く巡回していた岩手県大船渡市の応急仮設住宅に避難している市民を対象としたアンケート調査（2011年度に実施）に基づき、個人による食料品の調達可能性を高めるうえで、どのような層にモビリティの確保が必要とされているかを分析した。この調査では、モビリティの確保に関する設問として、回答者自身の「食料品の買物に利用できるバス」の必要性を「絶対に必要」「必要だがなくても良い」「不要」の各段階で評価してもらった。このうち、「絶対に必要」と回答した層をⅠ群、それ以外をⅡ群とした数量化Ⅱ類分析を行い、食料品を調達するためにモビリティ確保を必要と考えている層の特性を考察した（表-3）。

表-3 食料品の調達におけるモビリティ確保を必要とする層の分析

項目	カテゴリー	n	カテゴリスコア	レンジ	偏相関
送迎者	いつも頼める人がいる	157	-0.2972	0.685	0.199
	都合が合えば頼める人がいる	267	0.0441	(4)	(3)
	頼める人がいない	90	0.3876		
震災後の路線バス利用頻度	週1~2日以上	63	0.9924	1.588	0.329
	月2~3日程度	38	1.2462	(1)	(1)
	月1日程度・月1日未満	78	0.0582		
	利用したことがない	335	-0.3416		
個人の所有モビリティ	自動車・自転車保有	382	-0.0568	0.924	0.142
	自動車・自転車を震災で流失	30	0.8673	(3)	(5)
	震災前から自動車・自転車非保有	102	-0.0423		
年齢層	10歳代~30歳代	91	-0.5360	1.410	0.232
	40歳代	85	-0.1058	(2)	(2)
	50歳代~60歳代	241	0.0189		
	70歳代	61	0.8739		
	80歳代~90歳代	36	-0.0023		
食料品の調達方法	自分自身で外出・移動販売を利用	365	0.1939	0.669	0.184
	他の家族に任せている	149	-0.4750	(5)	(4)
食料品の調達可能性	移動販売の方が調達可能性高い	44	0.1768	0.193	0.033
	移動販売と変わらない	470	-0.0166	(6)	(7)
性別	男性	199	-0.0823	0.134	0.108
	女性	315	0.0520	(7)	(6)
判別中点			-0.1661	()は順位	
相関比			0.171		
的中率			66.0%		

その結果、送迎を依頼できない層や、既に路線バスを利用している層は、モビリティ確保が必要と捉える傾向にある一方、震災により自家用車や自転車が流失した層は、もともとこれらの交通手段を保有していなかった層と比較しても、モビリティ確保を必要と考える傾向が強いことが分かった。また、移動販売の利用で食料品の調達可能性が高まる層は、食料品の買物が可能となるモビリティの確保についても必要性を重視している傾向が示された。すなわち、移動販売は、食料品の買物に出かけることを「補完」するサービスであると位置づけることができ、移動販売により食料品の調達可能性が高まる層

は、食料品の買物に利用できるモビリティの確保に対するニーズも高いことが分かる。

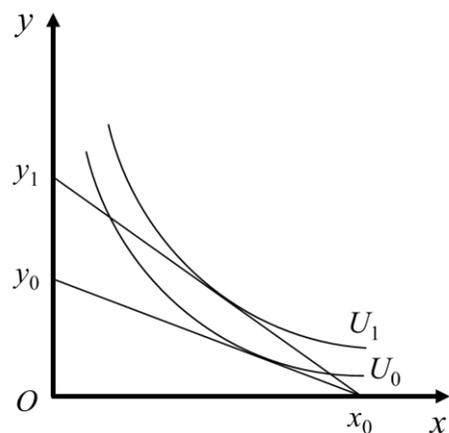


図-6 財やサービスのアクセシビリティ

このことは、経済学における効用最大化問題でよく用いられる図（図-6）を援用して説明可能であると考えられる。外出による財やサービスの調達可能性を x とし、移動販売や宅配サービスなど、生活支援サービスによる調達可能性を y とする。このとき、生活支援サービスの調達可能性が高まると、機会集合（すなわち財やサービスのアクセシビリティ）が拡大し（ $Ox_0y_0 \rightarrow Ox_1y_1$ ）、機会集合のフロンティアと接する無差別曲線も U_0 から U_1 にシフトし、効用水準は上昇することになる。ここで論点となるのは、①外出と生活支援サービスそれぞれの調達可能性である x と y をどのように定量化可能であるか、②無差別曲線の形状、すなわち、 x と y に係る個人や属性の選好がどのようなものであるかを示すことである。

そのためには、被災地に限らず、様々な地域条件の下で臨床的に検討していく必要があるが、先述の大船渡市の調査では、少なくとも、生活者が、自ら交通して活動することに価値を置いている事実が確認できた。もっとも、移動販売のような生活支援サービスが、交通による活動を完全に代替できるのであれば、「まち」は不要になってしまうだろう。地域公共交通には、市民が「交通」して「交流」する機会を提供する役割が求められる。そして、市民の「交流」する場が「まち」であるのならば、まちづくりと地域公共交通には密接な関係が存在すると考えられる。

(2) 移動手段提供時の恒久策と緊急対策の考え方

(秋山哲男)

ここでは、人口密度の低い地域における移動手段提供による移動環境確保における恒久策はどのようなものがあるのかを問題意識として論ずる。

a) 人口低密度地域のモビリティ問題？

我が国の人口低密度地域のモビリティ問題は、店舗や

病院など生活に必要な施設が極めて少ないことから、新たに必要な施設を造ることが難しく、中心市街地などに中長距離を移動して、必要なサービスを受けることである。その場合、距離が遠いので自動車とバスなどの交通手段に依存してきた。しかし時代の変化とともに、移動手段は昭和20～30年代はバスが主役であった時代から徐々に自動車利用に転換し、いつしかバスはわき役、しかも財政赤字を大きく抱え、少数の市民の必要不可欠な足であり続けている。人口低密度地域の問題は、移動できる公共交通の存続が財政的に難しいといった問題を抱えている。他方で公共交通がなくなると、免許を持たない人、特に、子供・高齢者・障害者が病院や買物等に行けなくなり、今日の生活さえ立ち行かなくなるなど生存に拘わる基本的問題を含んでいる。人口低密度地域では人口減少が進むわが国では一層深刻な問題となり、交通問題としてとらえている限り、問題は深刻さを増すばかりである。

a) 交通問題を越えた課題の存在

交通の計画者は、今までは人口低密度地域を交通問題単独としてとらえて、長い間じり貧のバスを生活交通（バス・デマンドなど）として維持しようと努力してきた。これは地域の何処で働き、何処に住み、買い物や病院は何処に行くかという地域の生活の仕方など地域の土地利用の配置論には関心なく、将来ビジョンがないまま交通問題の解決に当たってきた。

これから交通計画者は地域全体の施設配置（商業・文化・スポーツ・学校、公園、店舗等）を総合的に考え、その一部として交通システムを考える必要がある。

c) 住まいの考え方を変える時代に

日本社会は土地を大切に、そこに住み続けることに疑問なく考えてきた。人生が60年の時代は定年を迎え数年で人生の幕を引くことが普通だった時代はそれでよかった。しかし人生80年、90年が当たり前で、しかも2050年には人口の4割が高齢である社会が到来する。つまり停年してからの第二の人生が20～30年の長きにわたって訪れるのである。

(1) 住まい方を総合的に考える

つまり、この問題は、交通問題で解く限界を超えて、人の住まい方、人々に供給すべきサービス（電気・ガス・水道・下水・医療・介護・生きがい活動）なども新たに加えて考えることが要求される。その基本は住まい方にあり、戸建て住宅から、集住して住み、交通による移動距離をできるだけ短くする方向が求められる。

(2) 住み替え誘導を促進する

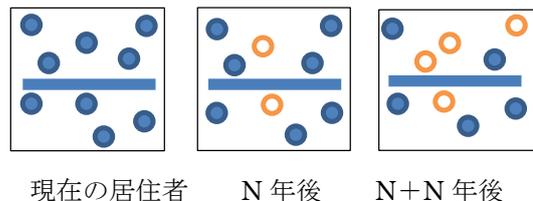
図-7の①自然放置型の住まいを前提とした交通システムから、②住み替え誘導型の住まい、を考えた交通システムへの概念図である。住み替え誘導型とはできる限りバス停の徒歩圏に移り住み、交通サービスを受けやすい

環境に変えてゆくことである。

(3) 優良賃貸住宅都心やバス停周辺に整備する

持ち家を促進した結果、人々は公共交通のサービスがある地域から交通が不便な地域に居住し、人々は簡単に住居の住み替えができない状況に陥っている。コンパクトシティなどを形成してゆくときに、都心部に魅力的な優良賃貸住宅を行政支援で多く造ることがこれからの課題である。

① 自然放置型



② 住宅住み替え誘導型

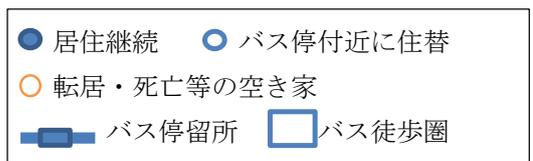
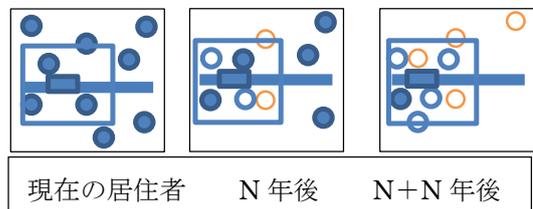


図-7 人口低密度地域のモビリティ計画

d) 移動権の確立へ

わが国の交通に関する移動権のスタートラインは、1981年の運輸政策審議会の交通弱者対策からである。その後1983年の公共交通のガイドラインが作られ、2000年の交通バリアフリー法とそのガイドラインに繋がっていた。そして、我が国の本格的な移動権の議論は民主党政権の廃案になった交通基本法である。そして、2006年に国連総会で採択された権利条約（移動の妥当な費用、移動の補助具・支援、移動に関する研修）の流れが障害者基本法と相まって障害者差別解消法が2013年6月に成立し、施行が2016年4月からである。この法律の制定が、何処まで移動権に影響を及ぼすかはこれからの造りにかかっている。さらに2014年2月に国連の障害者権利条約を批准し、人権の問題が大きな転換を見せている。この権利条約は一般の法律より上位にあり、憲法の下位に位置づけられる。

フランスの交通法典（2010年）では障害者や低所得者の移動権を規定し、村上氏のヒヤリングからドイツでは生存権を守るためにその一部として移動を保障している。

など、各国に移動権の事例が出てきている。

e) 地方自治体の主体的計画の促進

(1) 自治体主導の計画

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」（以地域公共交通活性化法という）が施行された。これは、今まで市町村が財政的補助等で地域公共交通に対して側面支援をしていたが、交通事業者の不採算、撤退によって、市民のモビリティはますます困難になり生活の維持が困難な人がさらに増加してきた。

自治体は、計画上・運営上の責任がきわめて少ない「側面援助」から自治体自ら主体的に「地域公共交通をプロデュース」する役割が求められるようになってきた。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。平成24年では計画や事業が400を超えている。この計画の持つ意味は、「今までバス事業者が主体的にバスを運行してきたものから地方自治体が調査に基づき、運行計画を立て運行する」と大きな転換を意味している。つまり、企業の収益が上がるかどうかから、ようやく市民のために必要なバス等を何処に、どの程度運行すべきかを考え、市民のニーズに合ったバスを運行できることになったことである。

(2) 自治体へのコンサルタント派遣

従来の単年度契約方式ではコンサルタントも十分に継続性が保てず力が発揮できない。今後は、計画の力を備

えたコンサルタントを地域交通の計画から運行に至るまで継続的に雇用などを行う仕組みが求められる。

参考文献

- 1) 岩本一郎：憲法から見た移動の権利,第5回日本福祉のまちづくり学会北海道支部セミナー資料,2012.11.
- 2) 山田ら：BF,UDからのステップアップ～移動・交通環境整備の新たな理念構築,土木計画学研究・講演集, No.47, pp.SS11-1～11, 2013.6.
- 3) 国土交通省: 第186回国会(常会)提出法律案(平成26年2月12日提出) <http://www.mlit.go.jp/policy/file000003.html#186>.
- 4) 厚生労働省: 第186回国会(常会)提出法律案(平成26年2月12日提出), <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/186.html>.
- 5) 内閣官房地域活性化統合事務局：地域活性化モデルケース～超高齢化・人口減少社会における持続可能な都市・地域の形成～募集要領, 2014.3.
- 6) (一社)建設コンサルタント協会バリアフリー委員会：I.移動円滑化基本構想策定ガイドライン(案)(2002年版), 2002.
- 7) (一社)建設コンサルタント協会バリアフリー委員会：バリアフリーな歩行空間設計と参加型計画手法のあり方(2004年版), 2004.
- 8) 高田 邦道ほか: 交通バリアフリーの実際, 共立出版, 2006.
- 9) 江守 央, 横山 哲, 鈴木 義康, 今野 佑哉: 歩行環境におけるユニバーサルデザインの適用方法, 第29回交通工学研究発表会, 2009.
- 10) 吉田 樹: 地域公共交通とまちづくりとの接点—地方行政における地域公共交通政策の実践とまちづくりへの接近—, 土地総合研究, 22-1, pp.7-16, 2014.

(2014.4.25 受付)

CONCEPTS ON ACCESSIBILITY IMPROVEMENT FOR NEXT DECADE WITH THE RIGHTS OF PERSONAL MOBILITY AND INDEPENDENT LIVING

Tetsu YOKOYAMA, Minoru YAMADA, Tamotsu TAKEDA, Hisashi EMORI, Itsuki YOSHIDA and Tetsuo AKIYAMA

The traffic environment for the elderly or disabled has been improved in urban areas since the Barrier-Free Transportation Act. Was enacted in 2000. In some suburbs or rural areas the environment has not been improved which has led to a disparity. The enactment of The Legislation of Affirmative Action for Persons with Disabilities or The Basic Law on Transportation Policies will address this disparity by calling for new measure, recognizing the engineer's responsibility to meet the needs of users. While arguing the need for urgent measure to reduce the disparity, this SS will again discuss permanent measure and how to realize them.