

「交通バリアフリー法」改正に向けた提案

2005 年 10 月

「移動（アクセス）権の保障」検討 P T

○はじめに

「交通バリアフリー法」が制定されて、5 年が経過した。この間、多くの駅でエレベーターやエスカレーターが整備され、ノンステップバスも多く見受けられるようになった。車いすの方々も、街中で日常的に見かけるようになった。しかし、一方で鉄道事業の需給調整規則が廃止された 2000 年以降、地方の私鉄をはじめ約 50 近くの路線が廃止（貨物・休止含む）されている。これは交通機関のバリアフリー化レベルの問題ではなく、移動（アクセス）手段の選択肢を減少させており、その影響を一番に受けるのは高齢者や障がい者など、移動に制約のある人々である。

このことを念頭に置きその解決策も勘案しつつ、「交通バリアフリー法」制定後 5 年をできるだけ“現場の視点”から捉え、以下にその改正に向けた提案を示す。

1. 「移動（アクセス）の権利」を保障する

全ての人々が自由に社会参加できるよう“だれもが自由かつ安全に移動できる環境づくり”が必要である。ユニバーサルデザイン政策大綱（2005 年 7 月国土交通省）でも同様の指摘がされており、その“環境づくり”を進めるためには移動（アクセス）の権利保障を法的に担保することが重要であると考え。また、障害者基本法（2004 年改正）では、基本的理念として“個人の尊厳とそれにふさわしい生活を保障される権利”、“社会を構成する一員としてあらゆる分野への参加”、“障がいを理由とした差別の禁止”が明記されている。

そのことから、「交通バリアフリー法」第一条（目的）に、または（及び）『基本的理念』の条項を加え、“高齢者、障がい者等の移動の自由を確保”を明記することを提案する。

＊基本的理念（例）：「障害者基本法」の基本的理念及び「高齢社会対策基本法」の基本理念に基き、①すべての高齢者、障がい者等は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障し、その移動が保障される権利を有する。②すべての高齢者、障がい者等は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられ、地域社会を自立と連帯の精神に立脚して形成する。③何人も、高齢者、障がい者等に対して、身体的な状態等を理由として自由な移動を制約し、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。

2. 自治体による地域交通計画、移動円滑化基本構想の策定を促進する

市町村から提出された基本構想は 191（2005 年 7 月末：うち 23 は複数提出）であり、全市町村数 2,317（2005 年 9 月 20 日現在：都道府県市町村 データと雑学で遊ば

う <http://www.glin.jp/index.html> より）からすると 8.2%と、とても多いとはいえない状況である。もちろん 2,317 市町村のうちには、乗降客 5000 人/日以上旅客施設の無い（重点整備地区に該当しない）市町村もあり、またバリアフリー化に対する意識の“温度差”があることは認識している。が、公共交通機関またその周辺のバリアフリー化は、地域全体を捉えたまちづくり政策に欠かせないテーマであり、また乗降客 5000 人/日に達しない駅でも自治体の判断で重点整備地区を定めることができることから、自治体のイニシアチブが不可欠であると考ええる。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法」に、地域全体を捉えた「地域交通（バリアフリー）計画（仮称）」の策定に関わる事項を明記することを提案する。
- ②「交通バリアフリー法」に、「基本的理念」を定め、その理念に基き「自治体の責務」として“移動の確保及び円滑化を促進するために地域交通（バリアフリー）計画及び移動円滑化基本構想の策定をはじめ、必要な措置を講ずるよう努めなければならない。”旨、明記することを提案する。
- ③基本方針に「移動円滑化基本構想の策定目標（自治体）数」及び新設する「地域交通（バリアフリー）計画（仮称）の策定目標数」を明記することを提案する。

*5000 人/日以上旅客施設 2735 のうち基本構想が策定されたのは 531(19.4%)である。（2003 年度末）

3. 乗降 5000 人未満の駅・周辺の整備を促進する

全鉄軌道駅数は 9,544 で、乗降客 5000 人/日未満の駅は 6,809 である。そのうち段差解消がされた駅数は 800 駅とされている。（いずれも 2003 年度末：国土交通省資料より。）その割合は 11.7%ととても多いとはいえない状況である。これは、「交通バリアフリー法（2 条 5 項）」に示された「特定旅客施設」が、施行令で「1 日当たりの平均的な利用者の人数が 5000 人以上であること。」とされたこと。また、それに基づいてか補助金等の基準が同一の定めのものが多いことなどが要因のひとつと考えられる。これは都市部と過疎地域をある意味差別化する政策であり、その是正が必要であると考ええる。

また、特定旅客施設を中心として設定される「重点整備地区」が移動円滑化基本構想の対象地域であり、駅及び周辺や病院、官公庁施設、福祉施設などを一体的に整備することとしている。国土交通省では重点施策として「ハートビル法と交通バリアフリー法の一本化」を示しており（2005 年 8 月）、「重点整備地区」の対象となる施設、範囲なども再考する必要があると考ええる。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法」に基き「特定旅客施設」以外の旅客施設である、乗降客 5000 人/日未満の旅客施設に関する規定を法律に明記し、基本方針に整備目標等を明記することを提案する。
- ②ハートビル法との統合を見据えて、「重点整備地区」の対象範囲を宿泊施設や住居、店舗などできるだけ拡大し、地域のまちづくりを一体として捉えることができるよう法律に明記することを提案する。

＊鉄軌道駅のバリアフリー化率

- ・5000人/日以上旅客施設 $795 \div 2775 = 28.6\%$ (2000年) $\rightarrow 1200 \div 2735$ (2003年) $= 43.8\%$
- ・5000人/日未満の旅客施設 $586 \div 6743 = 8.7\%$ (2000年) $\rightarrow 800 \div 6809$ (2003年) $= 11.7\%$

4. ハイヤー・タクシーを対象とする

福祉タクシーの車両数は4,574台で、全ハイヤー・タクシー車両数267,141台からすると1.7%と、その割合はとて多いとはいえない状況である。その要因のひとつとして、「交通バリアフリー法」の対象にハイヤー・タクシー事業が除外されていることがあげられる。法の目的には「・・・高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した・・・」とされているにも関わらず、その役割を担っているハイヤー・タクシー事業が除外されている。

また、車いす使用者も使用していない人も利用できる、いわゆる“兼用車”も年々増加しているが、福祉タクシー4,574台中1,730台と4割弱（全ハイヤー・タクシー車両からは約0.6%）で、その残りの2,844台がいわゆる“福祉専用車両”であり、（全ハイヤー・タクシー車両からは約1%）車いすや寝台専用車として利用者を限定したものである。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法」の「公共交通事業者（第2条 定義）」に「一般旅客自動車運送事業」を明記し、ハイヤー・タクシー事業を位置づけることを提案する。
- ②福祉タクシー車両、特に車いす使用者も使用していない人も利用できる、いわゆる“兼用車”の増加を促進するため、基本方針にその車両の導入台数等の目標を明記することを提案する。

＊上記数値はすべて2003年のものである。

＊“兼用車”とは、車いす使用者も使用していない人も利用できる車両で、一般タクシー料金と同額で利用できるもの。「ユニバーサルタクシー」などの名称で、普及しつつある。

＊“兼用車”の目標として、全体的な車両の数値や割合のほか、（一定の運行車両台数を所持した）事業者ごとに“事業者の所持する運行台数の3割以上を兼用車とする”などといった考え方も必要である。

5. S T S を対象とする

S T S（スペシャル・トランスポート・サービス）については、「交通バリアフリー法」制定時に衆・参両院の付帯決議で“S T Sの導入に向けて努力する”旨が示された。障害者基本計画でも“・・・利用者のニーズや地域の実情等を踏まえ、S T Sの活動を含め適切な対応を図る。”旨、示されている。また、「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法80条第1項による許可の取り扱いについて」（2004年3月：国土交通省通達）、いわゆる“ガイドライン”が示され、N P O等の運行する移動・移送サービスについて一定の位置づけがなされた。しかし、S T Sの概念や役割、促進方法など、交通政策及び支援策については何ら示されていない。

そのことから、

- ①「STS」をNPO等の行う移動・移送サービスはもとより、福祉タクシー事業などを含めた地域モビリティの向上に向けた公共交通機関として、その概念を確立する。
- ②「交通バリアフリー法」の「公共交通事業者（第二条 定義）」に「STS事業者」を明記することを提案する。
- ③「STS」に関する運行事業者数や車両数などを促進するため、基本方針に目標等を明記することを提案する。

＊STSの概念としては、「主として（身体的・地域的などを理由に）移動に制約のある人を対象とした個別の移動で、公共交通機関を補う（第2の公共）交通機関」とし、その対象としては移動・移送サービス、福祉タクシー、介護タクシー、寝台車（ストレッチャー対応）のほか、車いす対応型タクシー（兼用車）、車いす対応型乗り合いタクシー、コミュニティバスなども対象とすることが考えられる。

6. 利用者の参画を明記する

利用者・市民の参画などについては、移動円滑化基本構想の策定に際して、市民へのアンケートや、高齢者、障がい者などの参加のもとに定点調査の実施、懇談会の開催などにより意見を聞くなど、市町村でさまざまな工夫がされている。が、その意見がどの程度反映されたのかなどについては不明であり、そもそも移動円滑化基本構想の基となる基本方針の策定にあたっては、パブリックコメントによる意見の募集のみである。市民参加に関する定めとしては、基本方針で「基本構想の指針となるべき事項」として、「・・・高齢者、身体障害者等を始め関係者の参画により、関係者の意見が基本構想に十分に反映されるよう努める。」とされているのみである。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法（第3条 基本方針）」に“基本方針の策定（変更）にあたっては、高齢者、障がい者等をはじめ関係者の参画により、関係者の意見が基本方針に十分に反映されるよう努める。”旨、明記することを提案する。
- ②①と同様に、移動円滑化基本構想、特定事業の計画（公共交通特定事業計画、道路特定事業計画、交通安全特定事業計画）、移動円滑化基準等を作成する際に“高齢者、障がい者等をはじめ関係者の参画により、関係者の意見が十分に反映されるよう努める。”旨、法律に明記することを提案する。
- ③また、特定事業の具体的な設計・施工に当たっても、②で述べた参画の規定を法律に明記することを提案する。
- ④「ユニバーサルデザイン政策大綱」に述べられているスパイラルアップ（継続的改善）のため、事後調査・評価についての規定を法律に定め、その際にも高齢者、障がい者等をはじめ関係者の参画を明記することを提案する。
- ⑤④で示したスパイラルアップ（継続的改善）のため、「事業者の責務」として“事業者等は新たな技術開発及び研究等に際し、高齢者、障がい者等をはじめ関係者の参画により、関係者の意見が技術開発及び研究等に十分に反映されるよう努める。”旨、明記することを提案する。

7. 可動式ホーム柵・ホームドアの設置を促進する

「交通バリアフリー法」制定時にも、国会の審議等での重要なテーマのひとつであった「ホーム柵・ホームドア等の設置」についてであるが、その設置がされた路線はホームドアが 10 路線、可動式ホーム柵が 12 路線、固定式ホーム柵が 16 路線と、とても多いとはいえない状況である（以上、2003 年 3 月現在）。事故数に関しては、ホームからの転落死傷者数 42 人、うち死亡者数 21 人。ホーム上での（車両との）接触死傷者数 64 人、うち死亡者数 5 人。線路内立入り死傷者数 216 人、うち死亡者数 169 人となっている（以上、2003 年度）。前年度を見てみてもホームからの転落死傷者数 47 人、うち死亡者数 21 人と、年 20 人以上の方がホームからの転落事故で死亡している。

「交通バリアフリー法」の目的には“・・・高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の利便性及び安全性の向上の促進を図り、・・・”と示されているにも関わらず、ホームからの転落事故数は減少していないのが現状である。その要因はホームの幅が狭いことや、泥酔状態や自殺など多くの課題があることも認識する必要があり、非常停止ボタンや検知マットの整備、転落時の待避スペースの確保などの対策は進められているが、死傷者数が減少していないことから見れば、これらの対策が有効でないことは明らかである。この事実に対して、根本的な事故防止策である「可動式ホーム柵・ホームドアの設置」を速やかに進める必要がある。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法」に基く基本方針に、「可動式ホーム柵・ホームドアの設置」に関する目標を明記することを提案する。
- ②近年特に都市部で進められている鉄道車両（路線）の“相互乗り入れ”による扉位置の相違などを防止し、「ホーム柵・ホームドアの設置」を進めやすくするよう、車両扉数・箇所等の標準化を行う旨、「鉄道技術基準」等への明記を提案する。

8. ハンドル式電動車いすでの利用を促進する

シニアカー、電動スクーターなどと呼ばれている「ハンドル式電動車いす」は、1980 年代後半から増加し 2000 年には約 3 万台が、2001 年には約 2 万 7 千台が出荷されており、標準型電動車いす（ジョイスティック型）の 5 倍近くに上る。制度上の位置づけとしては J I S 規格と交通バリアフリー技術規格調査研究報告書で（身体障害者福祉法及び児童福祉法に基く）補装具として、「電動車いす」のひとつとされている。

そのハンドル式電動車いすを身体的障害により選択使用せざるを得ない障害者が、公共交通機関利用時に乗車を拒否されたケースも少なくなく、社会参加の機会を阻害されているのが現状である。

そのことから、

- ①ハンドル式電動車いすは特に高齢者の利用が多く、また障がい者においても身体的障がいを理由に使用せざるを得ないケースもあり、今後ますます日常生活を送る上で重要な機器となることが予想されるため、原則として公共交通機関での利用を促すよう、「交通バリアフリー法」に基く移動円滑化ガイドラインへの明記を提案する。
- ②①を原則として、ハンドル式電動車いすに関しては、安全性や快適性など車両の技

術的課題も多く、公共交通機関を利用可能な寸法も含めた開発や規格化が必要であることから、その研究開発を関係機関の協力のもとに行うことを提案する。

9. (鉄軌道) 車両とホームの段差・隙間の解消を進める

「交通バリアフリー法」制定時にも、国会の審議等での重要なテーマのひとつであった「(鉄軌道) 車両とホームの段差・隙間の解消」についてであるが、いまだに多くの駅で駅員同行のもと補助具によって乗車しているのが現状である。新規の鉄道駅においても、車いす使用者が自立して乗降できるような整備がなされている状況ではない。移動円滑化基準においては、段差については「・・・できる限り平らであること。」とし、隙間については「・・・できる限り小さいものであること。」とされている。が、このある意味あいまいな記述が、解消が進まない要因のひとつと考えるものである。もちろん、“島型ホーム”によりホームが湾曲しているため接触回避のための隙間が必要であることや、車両の仕様により段差が生じるなどの課題は認識している。

一方で鉄軌道車両事業者により、段差・隙間解消のためのさまざまな技術開発が進められている。

そのことから、

- ①「交通バリアフリー法」に基く基本方針に、車両とホームの段差解消の促進を明記し、新規（変更）の事業や車両には義務化し数値目標を定めることを提案する。
- ②①に基き、移動円滑化基準に「・・・さまざまな技術により隙間や段差が（少）なく、車いす使用者による単独乗降に支障のないようにする。」などの明記を提案する。
- ③近年特に都市部で進められている鉄道車両の“相互乗り入れ”に対しても解消されるよう、ホームや車両の標準仕様の見直し及び徹底化を提案する。

10. トラブル・クレーム等の相談・事故調査機関を設置する

「交通バリアフリー法」制定後の現在でも、車いす使用者が鉄道やバス利用時に乗車拒否を受けるなどの“事件”が発生している。すでに示した「ハンドル式電動車いす」使用者においては、法的根拠なく事業者の判断で利用の条件が定められている。この要因としてはすで示したように「移動（アクセス）権の保障」が法律に位置づけられていないことがそのひとつだと考える。また、当事者からのさまざまなクレームや意見、事業者とのトラブル、乗降時等の事故など、その検証はおろか情報の集積もなされていないのが現状である。

そのことから、

- ①「(交通) バリアフリー苦情処理委員会（仮称）」を少なくとも都道府県に1ヶ所設置し、公共交通機関の利用やサービスに関わるクレームや意見などを聞き、その情報の集積・公開を提案する。
- ②公共交通事業者等とのトラブル等について、また事故の検証等については、専門委員による調査、検証、（主務大臣への）報告、仲裁・救済（支援）を行うための機関の設置を提案する。

＊車いす対応エスカレーターにおいて、車いすが転落し、利用者が重傷を負う事故が複数起きているが、これについての原因究明は遅々として進んでいない。

＊②で提案した機関は、既設の「航空・鉄道事故調査委員会」で扱う案件よりも軽微な事故を対象とし、市民勧解制度（ADR）を担う。

11. エレベーター整備を促進し、エスカレーターの安全性を促進する

「交通バリアフリー法」に基く基本方針において、鉄道駅・軌道停留場、バスターミナルなどの段差解消を可能な限り進めることを目標としている。事業者によりばらつきはあるものの、エレベーターとエスカレーターの設置割合はほぼ同様の数値であり、目標の設定当初懸念されたエレベーターよりも費用負担の少ないエスカレーターの整備が進むのでは、という問題は見られない。一方で、車いす使用者や高齢者などによるエスカレーターの使用時の事故が多発しており、エスカレーター上での歩行が原因と思われるものも見られる。また、移動円滑化ガイドラインでは、車いす対応エスカレーターをエレベーターが設置できない場合の代替手段として認めており、その代替に当たっての判断基準は示されていない。その結果として、多くの事故が発生し、その原因も検証されていないのが現状である。

そのことから、

- ①段差解消を目的とした整備についてはエレベーター整備を原則とし、エスカレーターは移動円滑化（大量輸送化）のためのものと捉え、その役割及びエレベーター整備の促進を基本方針への明記を提案する。
- ②車いす、ベビーカー使用時の、エスカレーターの仕様・安全基準等を見直すことを提案する。
- ③エスカレーター上での徒歩移動（乗るものか、歩くものか）についての位置づけを明確化し、安全性を確保した整備基準（ガイドライン）等の作成を提案する。
- ④車いす対応エスカレーターにおいて発生した事故原因を検証し、移動円滑化ガイドラインにおいて、車いす対応エスカレーターの削除を含めた（判断）基準を定め、安易に車いす対応エスカレーターで代替することに歯止めをかけることを提案する。

12. “交通に関する基本的な法律”を制定し地域（自治体）交通計画を策定する

すでに示したが、まちづくりと一体とした公共交通機関のバリアフリー化については、自治体（市町村）のイニシアチブが不可欠である。「交通バリアフリー法」に基く移動円滑化基本構想や福祉有償運送に係る運営協議会など、交通政策に関わる自治体の関与は強まっているが、交通に関する基本的な計画等の策定については、あまり進んでいないのが現状である。また、公共交通機関やその施設と周辺などに限らず、点から線へ、線から面へとその移動（アクセス）の捉え方を見直し、制度も改変すべきである。

そのことから、

- ①公共交通を軸とした“移動（アクセス）に関する基本的な法律”を制定し、それに伴い自治体主導による地域における交通基本計画等の策定を促すことを提案する。

「移動（アクセス）権の保障」検討プロジェクト

1. 目 的

- 移動アクセスを権利として保障する法制度の制定
- 移動のバリアフリー化の促進に向けた（法制度も含めた）提案

2. 検討課題

- 「交通バリアフリー法」の改正点
- 自治体による地域交通システム

3. 活動内容

1) 現状の把握

- 研究者・事業者・行政関係者等へのヒアリング・意見交換の実施
- 実態調査

2) 問題点の整理・提案

4. プロジェクトメンバー

- 伊藤 正章（東京ハンディキャブ連絡会）
- 伊藤 みどり（福祉交通支援センター）
- 今西 正義（全国頸髄損傷者連絡会）
- 今福 義明（D P I 日本会議）
- 大須 賀郁夫（わかこま自立生活情報室）
- 荻野 陽一（世田谷ミニキャブ区民の会）
- 尾上 浩二（D P I 日本会議）
- 川内 美彦（アクセス プロジェクト）
- 上 蘭 和隆（障害者総合情報ネットワーク）
- 長谷川 清さん（移動サービス市民活動全国ネットワーク）
- 松井 俊次（交通行動東京実行委員会）
- 三澤 了（D P I 日本会議）
- 三 苦 修子（市民がつくる政策調査会）＝事務局兼務
- 小林 幸治（市民がつくる政策調査会）＝事務局兼務

5. 事務局

市民がつくる政策調査会

〒102-0083 東京都千代田区麹町 2-7-3 半蔵門ウッドフィールド 302 号
TEL:03-5226-8843 FAX:03-5226-8845 E-mail shimin@c-poli.org

参考資料

○交通バリアフリー法（高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律）（法令データベース）

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> にて検索

○ユニバーサルデザイン政策大綱（国土交通省）

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711_.html

○障害者基本法（法令データベース）

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> にて検索

○高齢社会対策基本法（法令データベース）

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi> にて検索

○都道府県市町村 データと雑学で遊ぼう

<http://www.glin.jp/index.html>

○基本構想制定自治体（国土交通省）

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrier/mokuji_.html

○福祉有償運送（国土交通省）

<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/fukushiyusou/mokuji.htm>

○ハイヤー・タクシー・福祉タクシー（国土交通省）

<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/mokuji.htm>

○道路運送法改正案（国土交通省）

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/090206_.html

○NPO 等によるボランティア有償運送検討小委員会 報告書
添付

○国土交通省重点施策

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010812_.html

○鉄道のバリアフリー関連事業（国土交通省）

<http://www.mlit.go.jp/tetudo/index.html>

○ホーム柵設置促進に関する検討会 報告書（国土交通省）

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/08/081205_.html

○公共交通の利用円滑化に関する懇談会報告について

<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kondankai/houkoku/houkoku.index.html>

○航空・鉄道事故調査委員会

<http://www.mlit.go.jp/araic/index.html>

○交通基本法案（民主党

http://www.dpj.or.jp/seisaku/syakai/BOX_SY0036.html