

## 福祉のまちづくりと交通

1. はじめに
2. 福祉のまちづくり
3. 交通対策

秋山哲男\*  
中村実男\*\*

## 要 約

わが国の交通対策は、福祉領域や建築領域から始まったといっても言い過ぎではない。福祉・建築をへて、本格的に障害者・高齢者の交通対策がスタートしたのは、1970年代に入ってからであろう。本論では、交通対策が行われる以前の動き、そして福祉部局・建築部局を中心として発達してきた福祉のまちづくりは「身体障害者福祉モデル都市事業」や「福祉環境整備要綱」等の中で行われてきた交通対策がどのような対策であったかを示した。次に、交通対策、特に、補助制度、鉄道、バス、スペシャル・トランスポート・サービスについてその歴史的な経緯の大筋を示した。

## 1. はじめに

1970年代初頭は、わが国では都市化とモータリゼーションが一気に進行に伴い、都市施設は高層化・重層化し、道路においても自動車から歩行者を守るべく、歩道にはガードレールを設置し、幹線道路の横断には歩道橋を設置するなどの、高齢者・障害者には住みにくい都市づくりが進行してきた。

他方、障害をもつ人は施設の生活のうえに衣食住を、といった施設中心主義の施策の展開に対し、地域で生活できることを第一とし、地域の都市施設を自由に使えることを前提とした都市・交通対策を立てる考え方に変わってきた。具体的には、人権の立場から全国各地で（町田、郡山、仙台）障害者の住まいや都市施設が使えるようにという運

動（生活圏拡大運動）が始まった。これが「福祉のまちづくり」の原型である。わが国の交通対策は「福祉のまちづくり」から始まったといっても言い過ぎではない。

この「福祉のまちづくり」と「障害者・高齢者の施設送迎」、それに鉄道等の「運賃割引制度」が初期の段階の交通対策の3本柱であった。以後これをベースに大量輸送（バス・鉄道等）・スペシャル・トランスポート・サービス（以後STサービスと呼ぶ、障害者・高齢者専用の交通システムで、例えばリフト付き車両のドア・ツー・ドアサービス等のことを言う）の対策が発展してきた。

わが国の障害者・高齢者の交通対策の歴史的経緯は表-1に示したが、実質的な意味で1970年代初頭から静かに始まった。当初は極めて小規模かつ自然発生的な域に留まるものが多く、二十余年の経過を経て1990年代に入ってようやく本格的な交通対策への兆しが見え始めてきた。その対策は

\* 都市研究センター、東京都立大学工学部

\*\* 運輸調査局

表一 障害者・高齢者の交通対策年表

西 暦	1952	1970	1975	1980	1985	1990	1993
福祉のまちづくり	道 路			▲歩車道断差切下・誘導ブロック指針（建設省）		▲視覚障害者誘導用ブロック指針（道路協会）	
	道 路		△町田市	▲町田市			
	建 築 物		△郡山 △葛飾区 △西宮	▲東京都 ▲京都市 ▲横浜市 ▲神戸市福祉条例		→★改訂	
	厚生省事業		▲人口20万人以上	→★人口10万人以上		→★5万人以上	→★人口3万人以上の都市対象
建設省事業						▲福祉のまちづくりモデル事業創設	
利用者補助・助成	公共交通等	▲身体障害者運賃割引規則	▲老人バス（東京都） ▲老人バス（民営鉄道） ▲福祉タクシー制度（市川市）	▲電動車いすを補装具に（厚生省） ▲脳性麻痺等のガイドヘルパー（厚生省）			
	自動車		▲駐車用ステッカー（警察） ▲駐車禁止規制適用除外（警察） ▲重度身体障害者自動車改造助成制度（厚生省） ▲身体障害者有料道路半額（建設省） ▲高齢ドライバーのシルバーマーク（秋田市）				
STサービス等の運行	施設送迎		▲身体障害者通所・通園バス（厚生省） ▲身体障害者福祉バス（リフト付）設置事業（厚生省）				
	ドア・ツードア		▲行政のリフト付バンの運行（町田市） △タクシー会社のリフト付タクシーの運行（神奈川県） △ボランティア団体リフト付バン運行（新宿／世田谷） ▲行政と契約のタクシーリフト付バン運行（新宿区）				
	固定ルート			▲固定ルートのリフト付車両運行（中野区）			
	その他			△ボランティア団体リフト付バン拡大のキャンペーン △24時間チャリティ委員会リフト付車両寄贈開始（100／台年程度）			
大量輸送機関	路線バス			▲車いすのまま路線バスに乗降可 ▲盲導犬バス乗車を認可		▲超低床スロープ付バス運行（東京都） ▲リフト付路線バス運行開始（大阪／京都市） ▲リフト付路線バス運行（横浜／京都市）	
	鉄道 地下鉄	▲車いす車内持込無料（運輸省）	▲車いす単独乗車認可（運輸省） ▲盲導犬無料手回品持込可（運輸省） ▲老人優先席「シルバーシート」を設ける（JR） ▲心身障害児ベビーカーのまま乗車認可（運輸省） ▲エレベーター設置（大阪市）	▲国鉄点字ブロック義務可 ▲鉄道駅視覚障害者ガイドシステム（上尾駅） ▲手動車いす→▲電動車いす対応のステッピングカーの開発（JR） ▲車いす乗用ステップ付エスカレーター設置（横浜市） ▲エレベーター等設置補助要綱（神奈川県／横浜市）			

注1) △市民運動 ▲行政の取組・鉄道・バス事業者 注2) △/▲の位置が指針・事業等の設置年代を表す 注3) →★は同様の事業・指針等改訂を表す

福祉領域から建築領域、そして交通領域へと波及してきた。福祉領域は個人にスポットを当てた対策を主とし、そのため部分的、限定的対応からスタートしたために、交通政策としての総合性は欠いており、今後の努力に委ねられている。加えて、すでに事業として定着している福祉領域の交通対策が医療やケアを伴うものは福祉領域から切り離すことが難しい段階にある。交通領域の対策も鉄道駅のエレベーター設置やリフト付き乗合バス(1991年から)など部分的な展開をみせてはいるが都市交通のネットワークとして機能するまでには程遠い段階にある。<sup>(1)</sup>

## 2. 福祉のまちづくり

障害者の生活圏拡大運動の直後に、行政側厚生部局の取組に重要な影響を及ぼす2つの事業が始まった。それは厚生省の「身体障害者福祉モデル都市事業」と地方自治体の「福祉環境整備要綱」等である。これらは福祉側の施策として始まったもので、その後20年近く遅れ1991年に建設省で策定した「福祉の街づくりモデル事業」の創設が行なわれよりハードを対象とするものに移ってきた。また、横浜市、東京都も類似した対策が行なわれている。

### 2-1 身体障害者福祉モデル都市事業(厚生省)

「身体障害者福祉モデル都市事業」(モデル都市)は、国(厚生省)の事業で、福祉サービスから都市環境まで様々な対策に対して補助を行う事業で、1986年の「障害者の住み良いまち」づくり事業まですでに256都市がその事業の助成を受けた。都市環境に限って言えば模範的な生活環境施設・設備の整備、並びに住みよい環境づくりの普及とともに家に閉じこもりがちな身体障害者の外出促進を図ることを目的としたものである。

#### (1) 事業の概要

「身体障害者モデル都市事業」は、表-2に示したが、その後「障害者福祉都市」事業、「障害者住み良いまち」づくり事業、「住み良い福祉のまちづ

くり」事業へと受け継がれた。この事業は4回名称を変えている間に、事業内容も少しずつ変化し、対象都市・対象者の拡大を図ることを行なってきた。対象都市の拡大については、人口規模が当初20万人以上だったものを、10万人以上、5万人以上、3万人以上と拡大した。これに伴って補助額は2,000万円から一時減額し平成2年度より4,650万円となった。対象者については、当初身体障害者に限定されていたものがすべての障害者になり、さらに高齢化の到来とともに高齢者も加えるまでに至った。

表-2 身体障害者福祉モデル都市事業から「住み良い福祉のまちづくり」事業

事業名	実施時期	対象都市人口	補助について		対象者	期間	実施都市
			補助比率	補助額			
身体障害者福祉モデル都市事業	1973年	20万人以上	都道府県1/2 指定都市1/3	2000万円以下 2000万円以下	身体障害者	2年	53箇所
「障害者福祉都市」推進事業	1979年	10万人以上	都道府県1/2 指定都市1/3	1000万円以下	障害者	2年	156箇所
「障害者の住み良いまち」づくり事業	1986年	5万人以上	都道府県1/2 指定都市1/3		障害者	2年	76箇所
「住み良い福祉のまちづくり」事業	1991年	3万人以上	都道府県1/2 指定都市1/3	4,650万円以下	障害者 高齢者等	3年	

#### (2) 道路・交通対策の項目

次に「モデル都市」において道路・交通対策がどのように展開されたかを表-3に示した。道路に関しては「道路の安全施設の整備」と称し、車いす使用者のための歩車道段差切下げと、視覚障害者のための視覚障害者用信号装置の整備と道路の誘導ブロックの設置が主な補助内容である。交通に関しては、車いす使用者対策としてのリフト付バスや福祉サービスに内部化されている様々な送迎バスがこれに該当する。これらの道路・交通対策はより重度の障害者、特に車いす使用者と視覚

障害者に対策の重点があり、その流れは今も変わっていない。<sup>(2)</sup>

## 2-2 福祉のまちづくりモデル事業の創設

建設省を中心とした厚生省との相乗りの事業である。厚生省の「住みよい福祉のまちづくり事業」などの事業が実施ないしは予定されている地区や、社会福祉施設や高齢者・身体障害者が利用する施

表一 身体障害者福祉モデル都市事業等の  
道路・交通対策

事業名	道 路	交 通
身体障害者福祉モデル都市事業	●道路の安全施設の整備等	・移動浴槽車 ・リフト付バス
「障害者福祉都市」推進事業	●道路の安全施設の改善 ・歩道の切下げ工事 ・視覚障害者用信号装置の整備 ・誘導ブロックの設置	●福祉サービスの中に隠れている(具体的施策が見当たらない)
「障害者の住み良いまち」づくり事業	●道路の安全施設の改善 ・歩道の切下げ工事 ・視覚障害者用信号装置の整備	●福祉サービスの中に隠れている(具体的施策が見当たらない)
「住みよい福祉のまちづくり」事業	・視覚障害者用信号装置の整備 ・誘導ブロックの設置	・車いすのまま利用できるバス・タクシーの改造助成 ・外出時のガイド派遣

設がある地区あるいは予定されている地区に対して、計画策定や施設整備に対する補助を1/3行なうものである。主な整備項目として動く歩道、スロープ、エレベーター、昇降施設付立体横断施設等により身体障害者が移動できるまちづくりを目指すものである。

## 2-3 福祉のまちづくり整備指針(ガイドライン)

1973年建設省の通達により、道路の歩車道の段差切下げや誘導ブロックの敷設の仕方が示された。(その後1985年「視覚障害者誘導用ブロックの指針」が改定され、より詳細なものとなった。)

同時に1970年頃から市民運動と行政が一体となり、障害を持つ人が外に出られる都市づくりを

指した町田市では、1974年に全国に先がけ福祉のまちづくり指針(指針)のオリジナルである「福祉環境整備要綱」(要綱)を作成した。この「要綱」は「公共建築物」「道路」「公園」などを身体障害者が使えるようにバリアフリーデザインの基準(例:スロープの勾配、扉や通路の幅員などの具体的寸法)を示したものであり、その後2~3年(1976~77年)に全国の主要な都市(東京都、横浜市、神戸市、京都市)が続々と要綱を作成し、現在では数は定かではないが、おそらく100以上の都市で作られている。

指針の主な内容は東京都は従来型の「建築物」「道路」「公園」に加え、鉄道やバス、タクシーを含む交通も入れ込んでいる。これは、鉄道の駅舎の整備には効果を発揮しているが、バス、タクシーは具体的な整備の成果が極めて少ない。さらにスペシャルトランスポートサービスは福祉のまちづくりから除外されている。

交通を含める動きは、地下鉄や新交通システムについては政令指定都市や東京都などの交通局が新線建設の折り、エレベーターの整備などバリアフリーデザインに積極的な対策を行なうようになってきている。バスについては東京都のスロープ付バスやリフト付バスは「福祉のまちづくり」の検討後に必要性を感じ、整備に取り組んだと推察できる。また障害者の運動も運行を早めた要素であろう。これは計画的アプローチとは必ずしも言い難い側面があるが、今後の評価を加えて新たな増強を図るという点では重要な対策である。

## 3. 交通対策<sup>(3)</sup>

交通対策は、福祉側の努力から徐々に交通側の対策に移りつつある。いわゆる、福祉の内部化が徐々に始まっている。福祉の内部化とは道路は道路部局で交通は交通部局で福祉の対策を行い福祉の仕事を軽減することである。ここでは、福祉のまちづくりを除く交通対策の展開を、利用者の補助制度と鉄道、乗合バス、STサービスについて述べる。

### 3-1 利用者に対する補助制度

鉄道対策は戦後傷痍軍人のモビリティ確保対策として1952年に割引バス制度が導入され、バス・飛行機などがこれに続いた。そして、20年余りの空白の期間を経て1970年代に入ってから、本格的な障害者に対する補助制度が始まった。その主要な制度は、障害者の割引制度に加え、老人バス(1973年)、福祉タクシー制度、電動車いす支給の制度、脳性麻痺等の障害者に対してガイドヘルパー派遣の制度、さらに自動車に対するいくつかの制度が展開されてきた。

#### (1) タクシー

各自治体の厚生部局で開始し、多い自治体で年間40~50枚(初乗料金、東京の場合540円、約2.0km程度)のチケットを支給する制度で、今では300都市に近い自治体で行っている。

#### (2) 自動車

タクシー券の対策のドライバー版としての制度として、自動車利用者に対しても、わずかであるがガソリン代補助が行なわれている。また自動車利用者においては、自動車の免許取得の助成、自動車の購入などに補助、利用においては高速道路・有料道路で割引制度が行なわれている。

#### (3) 老人バス

東京都などでは老人バスは70歳以上の高齢者に支給される。但し、収入が多い人は有料となる。これは、利用者に無料バスが支給されるが、行政からバス事業者に概算で一括して支払われる形態を取っている。バス経営者にとって全収入の5%程度に及ぶ定期収入はバス経営の安定化に貢献している。また、同時に高齢者の外出に貢献しているのも事実である。

以上のとおり、わが国の補助制度は英国の移動手当(Mobility Allowance)の様に現金(月に2~3万円程度)を支給するのではなくバスやクーポン券など現物支給を中心とした対策が特徴である。

### 3-2 鉄道の対策

わが国の鉄道対策は、経済的補助対策を別とすると、1968年から1975年まで障害者が使えないものを使えるようにする規制緩和から始まったと見てよい。わが国の鉄道対策は利用者に対する割引制度を除くと、①規制緩和の時代(1968~75年)、②物理的対策の時代(1975年以降)、③技術開発の時代(1980年以降)、④事業者に対する補助の時代の4つの時代に分けられる。

#### (1) 規制緩和の時代

車いすやバギー、盲導犬などの利用ができなかったものの利用に許可を与えることにより、障害者に対する差別的な扱いを取り払う対策と見てよい。

#### (2) 物理的対策の時代

「福祉のまちづくりの指針」に盛り込まれている建築物の整備が、そのまま駅舎に應用できる条件にあった。駅舎においては、肢体不自由者に対しては階段の手すりやトイレの改造、視覚障害者には誘導ブロックが徐々に整備され、1980年のエレベーターの施設から少しずつ整備が進められてきた。だが、エレベーターなど垂直移動施設の整備は極めておこなわれている部分である。

図-1は比較的整備が進んでいる7大都市・公営地下鉄の障害者対策の整備の現状を示したものである。全体として肢体不自由者の対策、とりわけ車いす使用者の整備達成率は極めて低い。またコストの比較的高からない対策(誘導ブロック等)、および一般の人も便利な対策(音声情報、改札口、手すり)は整備達成率が高い。具体的には、特に使えるか否かのキーとなる垂直移動施設の整備は1割程度しか進んでいない。その他トイレは3割、改札口はほとんど整備されている。

#### (3) 技術開発の時代(1980年代初頭より)

また、垂直移動システムや視覚障害者の誘導に技術開発が進んだ時期が、80年代初頭からである。技術開発は、車いす使用者に対しては「車いす乗用ステップ付エスカレーター」、「ステッピングカー」

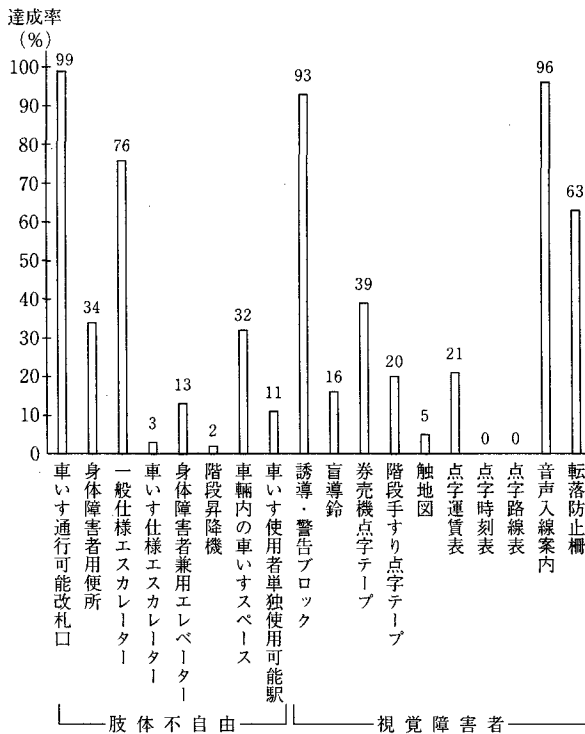


図-1 7大都市公共交通（市営地下鉄）の障害者配慮の施設・設備整備の達成率

が、視覚障害者に対しては「磁気誘導システム」などの開発があげられる。

これらの技術開発の問題点は以下のとおりである。車いす乗用ステップ付エスカレーターは、たった一人しか乗れないなどある程度の人数を一度に運べないこと、他の乗客を締め出すこと、駅員が付き添うことなどの問題があるが、乗降客が少なく高低差がそれほどない駅には有効である。ステッピングカーは昇降の速度が遅く、駅員が付き添うこと、その他安全面に問題が残る。

磁気誘導システムについては、ある程度のネットワークの整備を必要とすること、磁気を活用するための電池付き杖を必要とすることなどの多少の難点もあるが、音声情報を組み込むことなど複雑な地域での情報提供には有効性がある。<sup>3)</sup>

さらに鉄道には、聴覚障害者に便利なリアルタイムの車内情報システムや視覚障害者の点字案内板なども開発されている。

#### (4) 垂直移動施設補助の時代

そして1990年代はエレベーターへの自治体（横浜市、神奈川県）による補助制度がスタートし、今後増加のきざしがみられる。補助は1機上限5,000～7,000万円程度の補助を民間鉄道に行なうもので、これによってエレベーターの普及を図ろうとするものである。

#### 3-3 乗合バス

乗合バスについては、鉄道の対策と同様にややおくれて、①規制緩和の時代（1978年）から②物理的対策（リフト化）の時代（1990年）へと、ようやく変化してきた。リフト化は1991～92年にかけて、東京都・横浜市・大阪府・京都市・神戸市など政令指定都市の交通局により開発・運行が始まったものである。また、バスは財政面で大きな問題を抱えており、年々経営基盤が悪化の途をたどっているが、各地の自治体で高齢者の無料バス制度（70歳以上）がスタートしてから、行政の福祉部局から一括して交通事業者を支払われ、経営的側面からは大きな収入源のひとつとなり、高齢者の交通対策が少なからずバス経営の安定化に結びついている。今後、バスは高齢者交通のキーとなる交通手段であり、経営の安定化を含め、多様な技術やシステムの試みが求められ、この点において最小変化が大きい交通手段でもあるといえよう。

#### 3-4 STサービス

日本のSTサービスは障害者施設、高齢者の休養・娯楽施設等の送迎をベースに自由な目的に利用可能なハンディキャブ（小型のリフト付き車両等によるドア・ツー・ドアサービスを行う障害者・高齢者の交通システム）の発達や、そして1980年に入って高齢化に伴い在宅高齢者ケアセンターの自力で移動が困難な高齢者に送迎サービスを行う「送迎車両」が急増してきた。

ハンディキャブは米国のパラトランジット、英国のダイヤル・ア・ライドなどと呼ばれているものとはほぼ同様のシステムで、事前の予約によりドア・ツー・ドアのサービスを提供する。わが国で

はボランティア団体や地方自治体の障害者部局で発達し、補助制度は形態を成してないのと同様に極めて低く、後発の在宅高齢者サービスセンターに比べると1/2~1/10の財政規模のものが多。

今後は、システム開発が最も必要であり、またバスとともに高齢者交通の重要な役割をになう交通手段である。

#### 参 考 文 献

- (1) 秋山哲男：都市における身体障害者のモビリティ確保に関する研究 東京大学工学部博士論文 1991年
- (2) 厚生省：身体障害者福祉関係法令通知集、昭和59年、などの通達
- (3) 秋山哲男：高齢者のモビリティと公共交通—鉄道・バスを中心として— 活力ある高齢化社会とまちづくり pp.89~102 土木学会 1989

#### Key Words (キー・ワード)

Welfare Oriented Town Planning (福祉のまちづくり), Transport (交通)、Disabled (障害者), Elderly (高齢者)

## TRANSPORT AND WELFARE – ORIENTED TOWN PLANNING

Tetsuo Akiyama\* and mitsuo Nakamura\*\*

<sup>z</sup>Center for Urban Studies, Tokyo metropolitan University  
Institute of Transportation Economics  
*Comprehensive Urban Studies*, No. 45, 1992, pp. 21~28

We can positively state that the steps for transport control in Japan began in the field of welfare and architecture. From these two areas, traffic countermeasures for the disabled and the elderly started to received regular attention only in the '70s. The main argument deals with the aims of the transport control policies and the situation of welfare – oriented town planning – the *Welfare Model City Events for the Disabled*, the Welfare Environment, *Improvement Project*, and the Architecture Bureau. Then, an outline of transport measures is presented, like the subsidy system, railways, buses and other special tranaport services.