

『交通分野におけるモビリティ対策の今後のあり方について
- 新たな視点の導入の試み - 』

東京大学大学院法学政治学研究科
公法専攻 公共政策専修コース
学籍番号36146 大辻 統

目次

第1章	はじめに	1
1.	問題意識と本稿の目的	1
2.	検討の手順	1
第2章	日本のモビリティ対策	2
1.	モビリティ対策の展開	2
2.	モビリティ対策の現状	3
	(1) 交通バリアフリー法	4
	(2) 福祉のまちづくり条例	6
	(3) コミュニティバス・福祉移送サービス	9
3.	小括	11
第3章	移動制約者の移動手段の法的保障に向けた動き	11
1.	移動手段の法的保障の根拠	11
	(1) 「交通権」を根拠とする見解	12
	(2) 「平等権」を根拠とする見解	16
2.	移動制約者のモビリティ問題に関する具体的事例	18
	(1) 移動制約者の利用に際して公共交通施設の安全性が問題となったケース	18
	(2) 移動制約者に対する安全配慮義務が問題となったケース	21
	(3) 移動制約者の移動の権利の存否が問題となったケース	23
	平面交通権	23
	交通権	23
	移動環境整備要求権	24
3.	移動制約者の移動手段の法的保障に向けた最近の立法動向	25
	(1) 民主党等による交通基本法案の提出	25
	(2) 障害者基本法の改正	26
	(3) 地方自治体による障害者差別禁止条例の制定に向けた検討	27
4.	小括	28
第4章	アメリカのモビリティ対策	28
1.	モビリティ問題の社会的背景	29
2.	A D A 制定までの経緯	29
3.	A D A の内容	33

4 . A D A の与えた影響	34
5 . 小括	36
第 5 章 モビリティ対策のあり方	37
1 . モビリティ対策の制度設計に関する視点	37
2 . 効率性	38
3 . 公平性	40
4 . 新たな視点の提示	41
第 6 章 プロセス主義的アプローチと公平性に適う政策決定プロセス	42
1 . プロセス主義的アプローチの意義	42
2 . 公平性に適う政策決定プロセスの要件	42
利害関係者の政策決定プロセスへの関与	43
低廉な政策決定プロセスの構築	44
地域主義	45
ガイドラインの設定	45
効率性の確保	46
3 . 現行のモビリティ対策への適用	47
第 7 章 終わりに	49
(主要参考文献)	50

第1章 はじめに

1. 問題意識と本稿の目的

社会の急速な高齢化や障害者の社会参加が盛んになったことに伴い、最近では、高齢者、障害者等の移動制約者の移動（交通）手段の確保の必要性・重要性が社会的に広く認知されるようになり、国及び地方自治体においても、移動制約者のモビリティ対策は重要な施策の一つとして位置づけられ、2000年には、公共交通施設等のバリアフリー化を義務づけた高齢者、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（以下「交通バリアフリー法」という。）も施行されたところである。しかし、その一方で、移動制約者のモビリティ対策の実施には莫大な費用の発生が見込まれるため、その対策にも自ずと限界があり、そのために、移動制約者が現行の対策や現状に不満を持つ場合も少なくなく、訴訟にまで発展している事例も存在する。また、一部には、そのような状況を打開するため、海外の動向も踏まえ、日本においても「移動の権利」を法的に保障し、公共交通サービスの充実やバリアフリー化を強力に押し進めていくべきという考え方が顕在化してきており、そのための法制化要求も活発になってきている。このような動きは、移動制約者のモビリティ問題を具体的な権利の設定によって解決を図ろうとするものであるが、現状では、このような手法がモビリティ問題の解決に向けて有効に機能しうるものなのか必ずしも明らかではない。

そこで、本稿では、現行のモビリティ対策について検証を行うとともに、移動手段の法的保障という政策手法の是非について検討を加えた上で、これからのモビリティ対策について、従来と異なる新たな視点の導入の必要性を明らかにすることを目的とする^{*1}。

2. 検討の手順

まず最初に、現行のモビリティ対策の現状と課題を明らかにする。次に、移動手段の法的保障を求める根拠及び具体的に移動制約者のモビリティが問題となった事例を検証するとともに、これに関連する最近の立法動向を明らかにする。第三に、日本のモビリ

*1 本稿で扱う「モビリティ対策」とは、高齢者や身体障害者等何らかの理由によって身体機能等に問題が生じ、日常又は社会生活上の移動に不自由又は困難が現に生じている者（移動制約者）に対して、身体的負担等を軽減させ、容易に利用可能な移動（交通）手段を提供することを目的とする各種施策のことを言い、筆者は、この中でも、特に、最も移動に困難を伴い、また、モビリティ対策費用が大きくなる傾向にある車椅子利用者を念頭に、以下モビリティ対策について議論を進めている。なお、障害者を対象として実施されるモビリティ対策であっても、基本的に障害者以外の移動制約者にも資する場合が多いことから、本稿では特に区別して論じていないことに留意されたい（なお、当然のことながら、法的保護の対象者の範囲等の問題に関しては、厳密に区別し論じる必要があるが、それらは本稿では取り扱わない。）。

ティ対策に大きな影響を与えたアメリカの障害者差別禁止法（ADA^{*2}）を取り上げ、公共交通分野に与えた影響と問題点を明らかにし、移動制約者のモビリティ対策は公平性だけでなく、効率性の視点も考慮に入れて検討される必要があることを指摘する。第四に、移動制約者のモビリティ対策のあり方について、公平性と効率性のそれぞれの視点から検討を加えた上で、従来の、政策の帰結に主眼を置いた考え方から政策決定プロセスを重視する方向への転換の必要性を指摘する。そして、最後に、政策決定プロセスを重視した考え方に基づき、政策決定プロセスが備えるべき必要な要件の提示と現行のモビリティ対策への適用を試みる。

なお、移動制約者のモビリティ対策のあり方を検討するに当たっては、本来、財源問題や整備費用の負担のあり方についても同時に検討がなされるべきであるが、本稿では、あくまで制度面に焦点を絞り検討を進めることとする。

第2章 日本のモビリティ対策

1. モビリティ対策の展開

1970年代後半までのモビリティ対策は、ハード面の対策よりも、むしろ身体障害者割引やシルバーパスといった経済的な負担軽減策や、車椅子の持込みの無料化などの規制緩和が主たる施策であった^{*3}。

その後、1981年の国際障害者年を契機として、社会的に障害者対策の必要性が高まったが、それと時期を前後するかたちで、公共交通施設等のバリアフリー化も漸次実施されるようになってきた。しかし、あくまで公共交通事業者の自主的な整備を基本として進められたため、事業収益に直接結びつかない公共交通施設等のバリアフリー化は、公共交通事業者の投資インセンティブが乏しいことから、視覚障害者用点字ブロックの設置等一部を除き、遅々として整備が進まない状況が続いた^{*4}。

ところが、高齢社会の本格的な到来と相まって、移動環境の整備は社会生活を営む上で必要不可欠の条件であるという認識が社会的にも定着するようになってくると、公共交通分野のモビリティの改善が急速に求められるようになってきた。特に、1990年代に入ってから、アメリカのADA制定の影響も手伝って、障害者基本法等の制定、

*2 Americans With Disabilities Act of 1990, P.L101-336

*3 秋山哲男「社会福祉と交通」金本良嗣・山内弘隆編『講座・公的規制と産業交通』370頁以下（NTT出版、1995年）

*4 例えば、エレベーターの設置された鉄道駅（JR、大手私鉄、公営地下鉄に限る。）の割合は、1995年度末でも約6.3%に留まる。同様に、エスカレーターの設定割合も約14%に過ぎない。

地方自治体の福祉のまちづくり条例の制定等の各種施策が相次いで実施されるようになり、それと歩調を合わせる形で、運輸省（当時）も、各種ガイドライン（指針）の制定・改正とそれに基づく公共交通事業者への行政指導や支援制度の創設等を行い、公共交通施設等のバリアフリー化を推進してきた^{*5}。

さらに、近年は、従来のスタンスを改め、公共交通施設等のバリアフリー化について、全国統一的に一定水準以上の施設等の整備を確保し、また、地域住民の円滑な移動を確保する観点から、国及び地方自治体にも責務があることを明らかにし^{*6}、公共交通事業者を含めた三者間の協力・連携の下で一層の推進が図られることとなり^{*7}、また、2000年5月には、公共交通事業者への公共交通施設等のバリアフリー化の義務づけ等を内容とする交通バリアフリー法が制定されるに至ったところである。

以上のように、移動制約者のモビリティ問題は、ハード面を中心に、着実に解消されてきていると言えるが、その一方で、近年の運輸分野の規制緩和の影響により、過疎地域における生活交通の維持が難しくなっており、新たなモビリティ問題も発生してきている^{*8}。

2. モビリティ対策の現状

ここでは、国及び地方自治体の主な取組み（交通バリアフリー法、福祉のまちづくり

*5 これまでの公共交通機関におけるモビリティ対策の経緯・詳細については、運輸省運輸政策局消費者行政課監修『バリアフリーと交通』（中央法規、1997年）、今西正義「移動の権利」河野正輝・関川芳孝編『講座・障害をもつ人の人権 権利保障のシステム』298頁以下（有斐閣、2002年）、秋山・前掲註3・370頁以下等を参照。

*6 国会の法案審議において、公明党弘友議員の「今後、公共交通機関のバリアフリー化は公共交通事業者だけの責務ではなく、国及び地方公共団体の責務であるということを内外に明らかにしたものであると理解してよ」といかに質問に対し、当時の運輸大臣が、「交通のバリアフリー化は、国、地方公共団体、交通事業者等の関係者それぞれの責務に対する自覚と協力により促進を図っていくべき」とし、「国は、全国的に統一的に一定水準の施設整備を確保」し、「地方公共団体は、地域住民の円滑な移動を確保する」とともに、「交通事業者は、利用者利便を増進する役割を担う」と答弁している。第147回国会・平成12年4月19日参議院本会議議事録（交通バリアフリー法案趣旨説明に対する質疑応答部分）

*7 例えば、鉄道駅へのエレベーター設置に対する補助制度について、平成10年度第3次補正予算より、交通施設バリアフリー化設備整備費補助金が創設され、公共交通事業者に対する補助率が3分の2（国1/3、地方公共団体1/3負担）にまで高上げされるとともに、補助総額も大幅に増額された。

*8 土居靖範「規制緩和で岐路に立つ公共交通」世界694号255頁以下（2001年）、田中重好「規制緩和・地方分権化時代の地域公共交通の維持」自治フォーラム490号16頁以下（2000年）等参照

条例、コミュニティバス・福祉移送サービス)に焦点を当て、移動制約者のモビリティ対策の現状を検証する。

(1) 交通バリアフリー法⁹

交通バリアフリー法は、障害者基本法及び高齢社会対策基本法の規定¹⁰の内容を具体化した個別法として位置づけられており、その内容は主に以下の2つの部分からなる。

第一に、鉄道駅を始めとする公共交通施設の新設・大改良の場合や新規に導入される列車、バス車両等については、移動円滑化基準を満たすように義務づけがなされたほか、既存の施設についても努力義務が課された。

第二に、移動の連続性を確保するためには、点的な整備では不十分であり、面的整備が欠かせないことから、市町村が、基本方針に基づき、地域の実情に即して旅客施設及びその周辺を重点的に整備すべき地区(重点整備地区)として指定する基本構想を策定し、それを基に公共交通施設、駅前広場、道路等を重点的かつ一体的な整備を進めることができる法的枠組みが創設された。

この基本構想は、既存のまちづくり手法と同じく、地方自治法に基づく基本構想や都市計画、市町村マスタープラン等既存の市町村のまちづくりに関する計画、方針等と整合性を図りながら、地域のニーズに応じて重点整備地区内の旅客施設、道路、駅前広場等を一体的にバリアフリー化するために実施すべき事業を盛り込んだ事業計画である。この基本構想を画餅に終わらせず、実効性のあるものとするために、基本構想を作成するには公共交通事業者等の事業実施主体と協議しなければならないこととされ、協議が整うことが基本構想策定の前提となっているが、一方で、事業実施主体もこの基本構想の作成に協力することが求められている。さらに、市町村は、基本構想の作成に当たり、関係する事業実施主体に対して、基本構想に盛り込むべき案を作成するよう求めることができ、その案の提出を受けた場合には、それが基本構想に十分反映されるように努めることとされ、市町村と事業実施主体との間で調整を図る仕組みが設けられている。

これにより、利用者の多い公共交通施設等を中心とする地区を重点的に整備していくことで、整備効果が大きい箇所から優先的にバリアフリー化を進めるというスタンスが明確にされたが、一方で、交通バリアフリー法は、以下のような課題を抱えている。

イ) 基本構想の策定過程における関係者間の調整不足

*9 法律の詳細は、運輸省運輸政策局消費者行政課ほか監修『交通バリアフリー法の解説』(大成出版、2000年)を参照。

*10 平成16年改正前の障害者基本法8条・22条の2、及び高齢社会対策基本法7条・12条

基本構想の制度が設けられたのは、新設・大改良の場合と異なり、既設の場合には整備に係る費用負担が過大となることから、一律に移動円滑化基準の適合義務を課しても、公共交通事業者の投資余力を鑑みれば、その実現可能性は甚だ疑わしいため、地方自治体と公共交通事業者の間で直接協議の場を持ち、調整を行わせることによって、公共交通事業者に対して、当該地域において求められる現実的かつ妥当な水準でのバリアフリー化を義務づけることを意図している。また、具体的な基本構想の策定段階においては、市町村の判断により、関係事業者等との間で協議の場として協議会等を設けたり、必要に応じて、移動制約者や住民等から意見を聴取し、その内容を基本構想に反映させるなど、市町村のイニシアチブの発揮が期待されている。

しかしながら、法律施行後、たしかに基本構想を策定した市町村は着実に増えてきている^{*11}ものの、市町村の能力や熱意、又は財政事情により、その内容にかなりのバラツキが生じてしまっている。例えば、公共交通事業者と十分な調整を図り、具体的にどの公共交通施設にどのような改良を施し、また、その事業開始年限はいつ頃になるのかといった実効性の高いものが策定される^{*12}一方で、内容が既存の計画の焼き直しや寄せ集めにしかすぎないものや、事実上、重点整備地区の指定だけで、具体的なバリアフリー化事業が明記されておらず、その実効性が疑問視されるようなもの^{*13}も散見される。

このように、実効性の伴わない基本構想が策定されてしまうのは、市町村と公共交通事業者の間の調整不足が主な原因であるが、この背景として、市町村側は、公共交通事業者が行う公共交通施設等のバリアフリー化により、地域住民の移動環境が改善され、恩恵を受けるものの、あくまで、それは公共交通事業者の責務として実施されるべきであると考えており、また、市町村が安易に公共交通事業者に支援を行うと地域住民や議会の反発を招くおそれがある^{*14}という事情を抱えている一方、公共交通事業者側は、多くの市町村にまたがって自社交通網を形成しているため、特定の市町村との調整だけで投資内容を決定する訳にはいかず、利用者の利用頻度が高い施設など投資効果が高い箇所を中心に、自らの投資余力や自治体側の協力状況も踏まえながら、優先順位をつけて投

*11 基本構想の策定状況（2004年9月末現在）は、170基本構想（161市町村）に上る。（国土交通省公表資料より）

*12 例えば、「長岡京市交通バリアフリー基本構想」参照。

*13 例えば、「千葉市交通バリアフリー基本構想」参照。

*14 実際には、駅施設外にある自治体管理下の自由通路の改善であっても、当該自由通路はもっぱら鉄道利用者にはしか利用されていないとの理由で、整備費の予算化に議会が難色を示す場合もある。（国土交通省担当者からのヒアリングより）

資を行っている状況にあるため、当事者間の調整が円滑に進まないものと思われる^{*15*16}。

このため、市町村は、国から受ける地方交付税、補助金等との関係も考慮して、とりあえず基本構想の策定そのものを優先させる結果、内容に具体性がなく、また、財源的な裏付けのない実現性の乏しい基本構想が出来上がってしまうものと考えられる。

ロ) 総合的・横断的なモビリティ対策の欠落

また、交通バリアフリー法は、公共交通機関に着目してそのバリアフリー化を推進することとしているが、これは、既存の公共交通網への一種のアクセス法であり、移動制約者のモビリティを確保するモビリティ法ではないことから、移動制約者のモビリティを総合的に捉えたものにはなっていない。特に、重度の身体障害者等のような移動の身体的負担が大きく、公共交通機関が利用できない場合や、そもそも過疎地域のように公共交通機関が存在しない場合には、この法律は無力である^{*17*18}。さらに、2002年2月より、路線バスの参入退出の規制緩和が実施されたことにより、過疎地域では、これまでのように赤字路線を維持することは難しく、モビリティの地域格差が広がりつつあり、新たなモビリティ問題として顕在化してきている^{*19}。

(2) 福祉のまちづくり条例

当初、身体障害者が街を容易に出歩ける環境整備を目的として、1970年頃から福

*15 事実、自らの地域にある公共交通施設等をいかに優先的に公共交通事業者等に整備させるかを考える市町村側と、市町村の支援をいかに引き出させるかを考える公共交通事業者等側との間で交渉ゲームが繰り返される例も少なくない。

*16 なお、基本構想の指針となる国が定めた基本方針では、「公共交通特定事業に係る費用の負担については、当該事業の性格を踏まえた適切な役割分担に応じた関係者間の負担の在り方について十分な調整を図って関係者間の共通認識を確保する。」としか記載されていない。

*17 第147回国会・平成12年4月20日参議院交通・情報通信委員会において、東京都立大教授の秋山哲男参考人が同趣旨の説明を行っている。

*18 このため、国会審議の際に、タクシー等を活用したSTS(Special Transport Service:身体的理由により既存の公共交通機関の利用が不可能又は困難な移動制約者のために提供されるドア・ツー・ドアの移送サービスのことで、一般的にリフト付き専用車両が使用される。)の導入に努める旨の附帯決議がなされ、高齢者、障害者等移動制約者に対する個別又はこれに近い形態の輸送サービスの充実が今後の課題となった。(交通バリアフリー法案に対する平成12年5月9日付衆議院運輸委員会附帯決議、同参議院交通・情報通信委員会附帯決議参照)

*19 前掲註8参照

祉のまちづくりに関する取組みは始まった^{*20}が、地方自治体レベル^{*21}では、特に、1974年の町田市を皮切りに^{*22}、福祉のまちづくりに関する要綱や整備指針が全国で相次いで制定され、これに基づき福祉のまちづくりが進められていくようになった。ところが、この要綱行政は、要綱や指針自体に法的拘束力がなく、また、その位置づけも不明確であったことから、民間事業者や建築主に対して適切な行政指導が行えず、結果的に十分な成果を挙げることができなかつた^{*23}。90年代に入り、神奈川県が、全国で初めて建築基準法施行条例の改正により、公共性の強い特殊建築物を対象にスロープやエレベーターの設置等の福祉的配慮を義務づけ、建築確認手続きと絡めて強制力を持たせるようにしたが、上位法である建築基準法との関係で、鉄道駅、道路、公園等は対象外となり、また、対象建築物であっても、新設時や大規模改修時の場合だけに限られてしまっていた。1992年10月に、大阪府と兵庫県は、特に交通アクセスの改善を念頭に置き、それぞれ自主条例として福祉のまちづくり条例の制定を行った^{*24}が、この条例制定の動きは、その後、国が高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（以下「ハートビル法」という。）を制定したこともあり、全国的に急速な広がりを見せ^{*25}、2003年3月までに全都道府県で福祉のまちづくり条例が制定されるに至っている。

福祉のまちづくり条例の法的枠組みは、地方自治体ごとによって少しずつ異なるものの、基本的には、建築基準法の対象外である公共交通施設、道路、公園等を含めた不特定多数の者が利用する施設を対象とし、当該対象施設の設置者等に対して、整備基準の適合努力義務を課すとともに、新設・大規模改修時には、行政に対して事前協議又は届出を行い、行政側は必要に応じて指導・助言、勧告又は公表を行うことができる等が定

*20 野村歡「福祉のまちづくり概論」リハビリテーション研究 80号3頁（1994年）、白石真澄『バリアフリーのまちづくり』40頁（日本経済新聞社、1995年）

*21 一方、国レベルでは、90年代までの取組みとして、厚生省によるモデル都市事業（1973年～）や、建設省による歩道段差の切下げ（1973年）や視覚障害者用誘導ブロックの設置（1985年）等が挙げられる。

*22 町田市「ハンディキャップを持つ人のための施設整備基準」

*23 野村・前掲註 20・9頁、高橋儀平「福祉のまちづくり法制の展開と課題」定藤丈弘ほか編『講座・障害をもつ人の人権 社会参加と機会の平等』76頁（有斐閣、1999年）

*24 尾上浩二「大阪府『福祉のまちづくり条例』制定運動と今後の課題」季刊福祉労働 59号 24頁以下（1993年）参照

*25 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態 - 政策イノベーションと波及』121・123頁（慶大出版、2002年）

められている^{*26}。

さらに、2003年4月からは、改正ハートビル法が施行され、地方自治体は、書き換え規定（3条2項）に基づき、別途、条例^{*27}によって対象追加・基準付加等ができるようになり、また、当該規定は建築基準法第6条の建築基準関係規定とみなされる（建築確認の対象法令となる）ことから（同条3項）、民間事業者や建築主に対する強制力が一層高まったと言える。

しかしながら、地方自治体の福祉のまちづくり手法についても、依然として、以下のような課題^{*28}が内包している。

イ) 連続的・面的整備等への対応が不十分

それぞれの施設が整備基準に合致しているかどうか重点を置いているため、移動制約者が移動する視点から施設と施設をつなぐ連続した整備や面的な整備への対応が十分でない^{*29}。さらに、多額の費用を要する既存施設への対策については基本的に対象外となっているが、既存施設が大多数を占めているという現状を踏まえれば、一層整備を促進する必要がある。加えて、条例で定める届出義務の対象外となっている小規模の物品販売店、飲食店等の施設についても、移動制約者にとっては日常生活に密着した施設である場合が多く、現状では満足のいく整備がなされていない。

ロ) 計画・設計段階での利用者に対する意見聴取不足

最近では、移動制約者を含めた利用者の意見を聴取することが常識的に考えられるようになってきたが、現実には、地方自治体が設置した推進協議会などで、利用者の意見

*26 そのほか、大阪府や埼玉県等では、知事が、必要に応じて、既設対象施設の所有者等に対して改善計画の作成を求めることができる旨規定されている。

*27 例えば、「東京都高齢者、身体障害者等が利用しやすい建築物の整備に関する条例（東京都ハートビル条例）」（2003年12月制定）。

*28 三星昭宏「移動保障」定藤丈弘ほか編『講座・障害をもつ人の人権 社会参加と機会の平等』110頁以下（有斐閣、1999年）、野村歡「福祉のまちづくりの今後に向けて」リハビリテーション研究 92号 38頁以下（1997年）、淡海ユニバーサルデザイン懇話会（筆者註：滋賀県の福祉のまちづくり条例の改正に向けた検討委員会）会議資料（<http://www.pref.shiga.jp/shingikai/universal-design/>）等参照。なお、ここに掲げた以外の課題も当然存在するが、ここでは本稿の目的に関連した事項に絞って紹介している。

*29 さらに、秋山教授は「福祉のまちづくりは単なるデザインによる改善手法で、交通ネットワークを考えたり、優先的整備を考える、いわゆる計画論のアプローチを欠いている」とする。秋山哲男「高齢者・身体障害者に配慮した公共交通機関のあり方」月刊自治フォーラム 490号 22頁（2000年）

を総論的に聞き置くといった形式が多く、個別施設の計画・設計については、通常、計画者・設計者側だけで行われ、利用者の意見・アイデアが具体的に取り入れられる機会はほとんどないため、施設の完成後になって、施設のデザインが利用者にとって使いづらいものであることが判明する場合がある^{*30}。

八) ソフト施策の欠如

福祉のまちづくり条例の対象は、不特定多数の者が利用する施設等の整備改善に限られているが、一部の移動制約者にとっては、移動の際に、施設整備の改善では補えない、人による対応（接遇）が必要となる場合もあり、施設の管理・運用面にも注意を払うことが求められる。また、自ら街を出歩けず、公共交通を利用できないような重度の身体障害者等の移動については、別途、STS^{*31}の提供等がなされる必要があるが、条例ではそこまでカバーはされていない。

(3) コミュニティバス・福祉移送サービス

従来より、移動制約者の生活圏内の移動ニーズを満たす移動手段（自家用自動車を除く。）としては、鉄道、路線バス、タクシーといった公共交通機関のほかに、近年、各地で盛んに導入されているコミュニティバス^{*32}、並びに福祉行政の一環として提供される自宅と福祉施設間の送迎サービス、最近増加しつつある福祉タクシー^{*33}・介護タクシ

*30 逆に、計画初期段階から高齢者、障害者等の利用者にも参加してもらい、利用者ニーズを可能な限り取り入れながら設計を行った結果、利用者の使い勝手の良い公共交通施設が完成し、関係者から高い評価を得ている事例もある。神谷昌平「鉄道事業とバリアフリー化 - 阪急伊丹駅での整備をふりかえって」運輸と経済 62 巻 4 号 27 頁以下（2002 年）参照

*31 前掲註 18 参照

*32 需要が小規模で採算がとれないため、従来の路線バスではカバーしきれない地域や病院・施設間の交通手段の確保、高齢者・障害者の外出機会の確保を主な目的として、地方自治体が主体的に計画し財政投入した乗合バスのこと。特徴としては、停留所の間隔をできるだけ短く設定したり、小回りのきく小型車両やノンステップ車両を用いることで、高齢者・障害者等にも利用しやすいものとなっている。代表例として、1995 年に導入された武蔵野市の「ムーバス」が挙げられる。

*33 車椅子利用者や寝たきりの者等の輸送を目的に車椅子・寝台のまま乗降できるリフト等を備えたタクシー車両による輸送サービスをいう。2002 年度末現在、全国で約 3,300 台が導入されている。道路運送法上は一般乗用旅客自動車運送事業（患者等輸送限定）の許可が必要。

ー^{*34} 及びボランティア団体・NPO等による移送サービス^{*35} といった福祉領域に近接する地域交通サービス（以下「福祉移送サービス」という。）が、公共交通機関を補完する形で重要な役割を果たしてきている。

しかし、その一方で、コミュニティバスについては、バス事業撤退後の生活交通維持やバス・タクシー事業の隙間の交通を埋めるため、自治体が主体となり、現場担当者がアイデアを出し合ったり、先進的事例を模倣するなど試行錯誤しながら、計画・整備する事例が多いが、地域の交通事情や利用者の実情を的確に把握しきれず、利用者にとって利用しにくいシステムとなっていたり、開業後に利用者不足に陥り、運営の維持に悩むケースも見られる。

また、福祉移送サービスについては、特に公共交通機関の利用が困難な移動制約者の日常生活上必要となる病院、福祉施設等までの移動ニーズを満たすのに役立っているが、欧米のように、移動制約者の一般的な移動ニーズを満たすように移送サービスを提供する制度、仕組みには必ずしもなっておらず、また成熟もしていない^{*36}。さらに言えば、ボランティア団体等による移送サービスは、ボランティア団体等の組織毎に運営され、自宅と福祉施設間の送迎サービスは、福祉施設が独自に対応したり、自治体が福祉行政の一環として業者に運行委託している例が多いなど、各福祉移送サービスは、互いに連携することなく、バラバラに提供されているのが現状であり、今後、関係者が協調し、

*34 ホームヘルパーの資格を有するタクシー運転手が、タクシー輸送に加えて、乗降補助や外出に直接関連する身体介助を行うサービスを併せて提供しているタクシー事業のことであり、道路運送法上は一般乗用旅客自動車運送事業の許可が必要である。介護保険制度導入後、急速に普及した。2002年度末現在、全国で約600事業者が参入している。

*35 主に車椅子を利用する身体障害者の外出支援の一環として始まった移送サービスは、1990年代の本格的な高齢社会の到来とともに、高齢者、障害者向けの福祉サービスとしても注目を集めるようになり、その結果、ホームヘルプサービスや配食サービス等の他の在宅福祉サービスを行っている団体等も移送サービス事業を行うようになった。なお、従来から、ボランティア団体等の「白タク行為」が問題とされていたが、2004年4月から、NPO等の非営利法人に対して、一定の手続・条件の下で、自家用自動車の有償運送許可（道路運送法80条）が与えられ、合法的に移送サービスができるよう規制緩和された。

*36 そのため、交通バリアフリー法の国会審議の際には、STSの導入及びタクシーの活用などが取り上げられ、アメリカのADAのように、サービス提供を義務づける動きがあったが、STSの位置づけ、地方自治体がどのような役割を担うべきか等整理すべき問題があり、今後の検討課題とされた。

衆参附帯決議・前掲註18参照

効率的な運営を目指す必要がある^{*37}。

3. 小括

90年代に入り、本格的な高齢社会の到来を迎え、その重要性から、行政、公共交通事業者ともに移動制約者のモビリティ対策を積極的に取り組むようになってきたが、その主たる対策は、公共交通施設等のバリアフリー化による交通アクセスの向上であり、もっぱら整備水準に重点を置いた対策となっている^{*38}ため、現在のところ、福祉行政が担うSTSのような個別輸送サービスやコミュニティバス等の連携までを視野に入れた交通システムの構築を図るところまでは至っていない。また、公共交通施設等のバリアフリー化についても、既設の公共交通施設については改修費用が多額に上ることから、行政側としては、公共交通事業者の負担を鑑み、新設の場合のように法令による強制ではなく、補助金や租税特別措置等支援策や行政指導を活用しながら、公共交通事業者による自主的整備の推進という行政手法をとっているため、着実に進展しているものの、未だ、移動制約者の十分なモビリティを確保するには至っていない。さらに、公共交通事業者が公共交通施設等のバリアフリー化を計画するに当たっては、移動制約者を始めとする利用者はほとんど関与できず、また、意見を反映する仕組みも制度的に担保されていない状況にあり、移動制約者側の立場からすると、公共交通事業者の講じる措置について、少なからず不満が残るものとなっている。

第3章 移動制約者の移動手段の法的保障に向けた動き

前章のとおり、行政や公共交通事業者によるモビリティ対策は着実に進展しつつあるものの、依然として不十分であり、残された課題も多いことが明らかになった。そのため、移動制約者の移動手段を法的に保障することによって、移動制約者のモビリティを向上させようとする動きが障害者団体等を中心に活発化している。

そこでまず、その背景にある考え方を検証した上で、具体的に移動制約者のモビリティが問題となった事例を確認し、これに関連する最近の立法動向について明らかにする。

1. 移動手段の法的保障の根拠

*37 交通エコロジー・モビリティ財団『高齢者・障害者向け地域福祉交通サービスの整備方策に関する調査報告書（平成14年度報告書）』及び『同（平成15年度報告書）』参照

*38 交通バリアフリー法に基づく基本方針の中にも、2010年までのバリアフリー化に関する数値目標が設定されている。

移動制約者の移動手段の確保を国民の権利として確立し、保障することの必要性を説く見解が、現在、2つのアプローチから主張されている^{*39}。

(1) 「交通権」を根拠とする見解

交通権とは、「国民の交通する権利」のことであり、それは、憲法22条（居住・移転及び職業選択の自由）を基本とし、25条（生存権）、13条（幸福追求権）など関連する人権を集合した新しい人権であるとする。具体的には「国民が自己の意思に従って自由に移動し、財貨を移動させるための適切な移動手段の保障を享受する権利」と定義され、ここにいう「移動手段」とは交通手段（hard）と交通条件（soft）をいう^{*40}。

この交通権という権利概念は、1980年代に、国鉄の分割・民営化に反対する一部の論者が、鉄道は、全国一律ネットワークによって安定的かつ安価に運送サービスを国民に提供するものであり、シビルミニマムを保障する生活交通手段であることから、国は国民に対してかかるサービスの供給義務を有しており、そのためには営利目的としない国鉄の存続が不可欠であり、また、鉄道の利用によって享受する利益は、単なる交通政策や事業規制の反射的利益・事実上の利益ではなく、憲法上保障された移動の権利に由来するものとして唱えられたことに端を発する^{*41}。これは、日本の国鉄改革とほぼ同時期に行われたフランスの国鉄改革の際に制定された国内交通基本法^{*42}の中に明記された交通権（droit au transport）^{*43}思想を参考にしており、国鉄改革に一石を投じる試みであったと言える。

交通権の主な論者^{*44}は、「少なくとも、（略）、地域住民の社会参加のための足として公共性の高い生活公共交通の保障については、個別的事情によるが、最終的には国（地方公共団体）の責任に帰せられるべき」とし、交通権は、以下のとおり、憲法上の基礎づけを有していると説明する。

*39 小島晴洋「第2章 生活環境」山口浩一郎・小島晴洋『高齢者法』99頁（有斐閣、2002年）

*40 岡崎勝彦「交通権憲章と憲法」交通権学会編『交通権憲章』10頁（日本経済評論社、1999年）

*41 岡崎勝彦「国鉄分割・民営化と交通権」法時58巻12号30頁以下（1986年）

*42 Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

*43 国内交通基本法では、まず国内交通体系の任務は利用者の必要を満たすことにあるとした上で、これらの必要は交通権を漸進的に実現することによって充足されると規定し、交通権の内容として、すべての利用者の移動する権利、交通手段選択の自由、財貨の輸送を自ら行うか又はこれを運輸機関あるいは運輸企業に委託するにあたって利用者に認められる権利、交通手段とこの利用方法に関して利用者が情報を受ける権利の4つを挙げている。安部誠治「フランスの国内交通基本法と交通権の漸進的実現」交通権学会『交通権憲章』136頁以下（日本経済評論社、1999年）

*44 岡崎・前掲註40・10頁以下

憲法 22 条が保障する居住・移転の自由は、憲法史的には経済的自由としての性格を濃厚に持っており、今日においても資本主義の経済体制を支える不可欠の要素としての側面を無視することはできないが、それにとどまらず、各人の自由意思による住居の選択・移動を可能にする点で、自由権の基礎とも言うべき人身の自由とも密接に関連し、また、自己の自由な選択に基づき様々な事物に接し、多くの人々との間で対話ないし情報交換を行い、知的な接触の機会を持つことによって、表現の自由を支える価値として説かれる自己実現や自己統治の機能に資する点で、精神的自由と結びついており、多面的・複合的な性格を有している^{*45}。そのため、21 条の表現の自由を根拠に情報公開を請求する「知る権利」やマス・メディアに対する「アクセス権」が導かれるのと同様、交通問題の発生や、社会生活がますます複雑になり、機動性が要求されている今日、このような普遍性を備えた居住・移転の自由を実質的に保障するために国は一定の行為が要求されており、22 条は請求権ないし社会権としての性格を併せ持つものとして把握することが可能であることから、これにより国家に対して移動手段の保障を求める交通権が導けるとする。

また、憲法 13 条が保障する幸福追求権は、憲法に列挙されていない新しい人権の根拠となる一般的かつ包括的な権利であり、その内容は、個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体と解される^{*46}が、交通は、物質的及び精神的価値を内容とする人格的存立の不可欠の基礎となしており、個人の幸福追求が一定の交通条件の下でのみ可能であるとするならば、一定水準の移動手段を維持し、形成することはまさに幸福追求権の目標であり、内容となる。従って、適切な移動手段を利用できる利益は、単なる反射的利益や事実上の利益にとどまらず、個人の人格的生存に不可欠な利益であることから、交通権は 13 条によっても根拠づけられ、公権力による生活交通の破壊に対する防禦権としての性格を持つものとする。

さらには、交通権は、交通弱者の社会的生存上必要な移動手段を確保するため、適切な公共交通を整備するよう国の積極的行為を請求する性格を有しており、これは、憲法 25 条の社会的、経済的弱者救済という沿革的側面に着目すれば、25 条 1 項を今日の社会で「人間たるに値する」生存を確保するための前提となる個別の人権規定の一般的包括的総則規定として把握することにより、教育権等の個別的生存権に含まれない無名の生存権として交通権を根拠づけるか、又は、公共交通における適切な移動手段の確保を「健康で文化的な最低限度の生活」の要素となると解し、交通権を生存権の具体的権利として構成することが可能であるとする。

*45 芦部信喜『居住・移転の自由』法教 221 号 60 頁以下（1999 年）

*46 芦部信喜『憲法 第三版』115 頁（岩波書店、2002 年）

加えて、以上を前提として、交通権の観点から現行の交通事業法制の定め方が不明確であったり、不十分である場合には、その欠如・欠陥を補うべく、憲法が命ずるところの文脈に従うべきであり、例えば、現行の各事業法における利用者保護の規範項目についても、立法政策上の事実上の利益とみるのではなく、解釈運用上、利用者保護の文脈において具体的に読み込むべきであるとする^{*47}。

しかしながら、このような交通権は、以下のとおり、様々な問題点を含有しており、いまだ「洗練されていない権利」^{*48}に留まっていると言わざるを得ない。

まず、第一に、憲法解釈論上、交通権の根拠の中心となる22条の保障する居住・移転の自由には、移動の自由を当然含むと解されるが、本来、この権利は公権力による干渉・妨害等を受けることがないという自由権であり、社会生活上必要となる移動手段の保障を積極的に請求できる権利ではない。もちろん、人権の分類は相対的であり、自由権の中にも社会権的性格を有する権利は存在するが、社会権的側面を過大に重視すれば、自由権の領域にまで国家が介入することを認める結果になるおそれが生じるため^{*49}、安易にそれを認めるべきではない。

第二に、交通権は、当然に公共交通事業者^{*50}の有する経済的自由との調整が要求され、必然的に移動手段の保障内容も大きく制約を受けざるを得ない。つまり、移動制約者のための社会生活上必要な移動手段を提供する責務を公共交通事業者が担っているとしても、公共交通事業者も営業の自由の享有主体であることから、例えば、経営戦略や事業計画等に関して、公共の利益という観点から一定の制約は内在するとしても、公共交通事業者は、旅客数や予算上の制約等を考慮に入れ自由に判断する権利を有している。さらに、仮に、交通権論者の言う交通権を侵害しているような事実が生じている場合であっても、直ちに「社会的に許容しうる限度を超える」人権侵害には当たらず^{*51}、また、「社会的に許容しうる限度」を判断するに当たっては、当然、公共交通事業者に求めら

*47 この考え方に沿えば、各事業法に基づく行政処分については、地域住民の原告適格を広く認めることになる。JR信越線の一部廃止許可処分に対する取消訴訟（長野地判平成10年12月24日判タ1061号90頁）等参照。

*48 阿部泰隆『政策法学の基本指針』357頁以下（弘文堂、1996年）。なお、筆者も、交通権という権利概念の創出によって、移動制約者の交通問題について社会的関心を高める効果を有することは否定しないが、一般論として、「多面的に考察すべき『権利』の有無を、一面的に特定の利害の観点からのみ主張していることが少なくない」（阿部・同上363頁）ように思われる。

*49 芦部・前掲註46・83頁

*50 地方公営企業が交通事業を行う場合を除く。

*51 最大判昭和48年12月12日民集27巻11号1536頁（三菱樹脂事件）参照。

れる財政的負担の程度等を見捨てることはできない^{*52}。そのため、どこまでの実効性を交通権に期待できるのかは不明である。

第三に、交通権の保障の対象である「生活に密着することにより、地域住民の社会参加のための足として公共性の高い生活公共交通」^{*53}の具体的な範囲が明らかでなく、観念的に規定できたとしても、個別具体的なケースに応じて生活交通の範囲に含まれるのか否かを交通権から判断することは困難である。けだし、生活交通の概念は一義的に定まっているわけではなく、むしろ、実際の生活においては、個人の生活領域は様々な移動の組み合わせによって合成されており^{*54}、同一地域社会の構成員と言えども個人ごとに、その生活交通の意味する内容が異なってくるからである^{*55}。

第四に、交通権論者は、公共交通自体が有する公共性を重視し、これを根拠に交通権の議論を展開する。当然、公共交通サービスは、社会の諸活動に必要な基礎的なインフラであり、そのようなサービスの安定的供給を担保するために、政府が市場に介入して公共投資や補助、事業規制を行っている。しかしながら、公共交通事業の公共性の根拠は、国民の日常生活又は経済活動に必要な不可欠な需要に応じて公共交通サービスを提供

*52 東京高判平成 14 年 3 月 28 日判タ 1131 号 139 頁（原審：東京地判平成 13 年 7 月 23 日判タ 1131 号 142 頁〔147 頁〕）参照。

*53 岡崎・前掲註 40・10 頁

*54 生活の中の移動に着目すると、通勤・通学といった定期性が強く、二点間の線交通的色彩が強い移動、日常的な消費生活に必要な移動、すべての居住者にとって日常的というわけではないが、特定の居住者にとっては日常的であり、また、すべての居住者にとって不定時に必要となる可能性をもつという意味での日常性を有する移動（医療機関への通院等）、非日常的ではあるが現代生活には不可欠となっている移動（友人との会合、旅行等）に分類され、これらが複合的に組み合わせられて、個人の生活圏を合成することになる。高木郁朗「地域生活圏と交通体系」ジュリ増刊総合特集 2『現代日本の交通問題』120 頁以下（1975 年）

*55 例えば、自家用自動車によって自らの交通手段を確保しており、日頃から全く公共交通を利用しない者にとっては、当該公共交通を「生活交通」とは呼べないと思われる。（もちろん、そのような者にとっても、当該公共交通への潜在的な利用可能性があることは否定しないが、そのようなものまで交通権の保障の範囲に含めて考えることが妥当なのか疑問なしとしない。）

するところに求められ^{*56}、一般的に需要という社会的有用性から規定されると考えられる^{*57}。確かに、公共交通による高齢者、障害者等の移動制約者の移動手段の確保の必要性・重要性は否定しえないが、マイカーの普及率が高い日本の社会状況下^{*58}において、公共交通機関の公共性を重視することには自ずと限界があり、また、公共交通機関のみによって移動制約者の移動手段を確保しなければならない必然性はなく、また、それは現実的に不可能である。むしろ、各地域の有する特質を十分に考慮した上で、自家用交通と公共交通との適切な役割分担や、その両者の結合あるいは融合した交通体系の構築が求められていると言える。

(2) 「平等権」を根拠とする見解

次に、憲法14条(平等権)を根拠として、移動制約者の移動手段の保障を導く見解がある。この見解は、障害者の完全参加と平等を推進する立場から、移動制約者の移動環境整備における平等保障を主張するものであり、特にアメリカのADAの影響を強く受けているものと言える。

アメリカでは、憲法修正14条の平等保護条項をもとに、差別禁止立法が制定され、主として黒人などに対する公民権を確立し、障害者についても、同様のアプローチから「市民として差別的取扱いを受けない自由」、すなわち市民権を根拠に、1990年にADAが成立したが、これにより、不特定多数の者が利用する公共的建物や公共交通機関について、障害者だけがアクセスできないものは障害者の利用の機会を不当に奪うものとして違法な差別を構成し、損害賠償や当該施設に対する是正命令等司法上の救済が与えられる仕組みが確立している。

*56 大阪国際空港訴訟(最大判昭和56年12月16日民集35巻10号1369頁)では、「航空機による迅速な公共輸送の必要性」が公共性とされ、「現代社会、特にその経済活動の分野における行動の迅速性へのますます増大する要求に照らしてそれが公共的重要性をもつものであることは自明である」とされ、また、名古屋新幹線訴訟控訴審判決(名古屋高判昭和60年4月12日判時1150号30頁)においても、「迅速かつ安全な交通機関として年に一億以上の乗客に利用され、社会生活のうえに占めるその重要性はおおむねもないのであり、その公共性は極めて高度のものである」としている。岡崎勝彦「交通権と人権」交通権学会編『交通権』34頁(日本経済評論社、1986年)

*57 岡崎教授は、交通の「公共性」の具体的な意味内容を社会的有用性一般から規定するのではなく、あくまで、国民生活の安定と充実、人間らしい生活の保障という生活優先の公益理念から導かれる、公共交通事業者によって提供される公共交通サービス自体が持つ「実体的・価値的公共性」を主張する。岡崎・前掲註56・35頁

*58 2003年3月末現在、一世帯当たりの自家用乗用車の保有台数は1.1台(全国平均)である。国土交通省「自動車交通関係統計データ」(<http://www.mlit.go.jp/jidosha/topbar/data/data.htm>)参照

これは、従来の「慈善モデル」から「権利モデル」へ、障害者をめぐる政策の基本的な考えが転換したことを示している^{*59}が、平等権を根拠に移動手段の法的保障を求める論者は、日本においても同様の政策転換を訴えている。

つまり、障害者の社会権・生存権の保障をベースにしたこれまでの各種政策は、障害者の存在を公的保護を必要とする社会的・経済的弱者として捉え、特別な保護対象として位置づけてしまったために、かえって、障害者の人権主体としての位置づけが曖昧化・棚上げされ、しかも、ノーマライゼーションの理念の具体化や制度運営の現実的な場面では、障害者に配分する財源の制約もあって、障害者に対する劣等処遇を肯定化してしまったとする。そこで、そのような政策の必要性は認めつつも、その反省に立ち、障害者を「社会的・経済的弱者」から「普通の市民、生活者」として位置づけて、障害を理由とする不当な差別を防止し、障害者の完全参加と平等を達成するためにも、生活環境にアクセスできる機会を実質的に保障する手段として、障害者の公共交通機関へのアクセス環境を改善すべきとする。そして更には、アメリカと同様、日本においても障害者差別禁止法の制定を強く求めるとともに、それに具体的な裁判規範としての機能を持たせ、被害者に対して司法上の救済を与えることを求める^{*60*61}。

このような平等権を根拠とする考え方は、先の交通権のように、直接的に日常生活又は社会生活上必要となる公共交通サービスの提供を国や地方自治体に要求するものではなく、移動制約者に対して公共交通機関の利用の機会を非移動制約者と同等に保障することを権利の内容とし、具体的には、既存の公共交通機関へのアクセス環境を改善することがその主な内容となるため、比較的、保障すべき内容を規律しやすいと思われる。

しかしながら、現段階では、移動制約者の利用が事実上妨げられている状況が、許し難い人権侵害に該当するという社会的コンセンサスが一般に醸成されているとは言い難いため、別途、立法措置を採らない限り、司法上の救済を求めることは困難な状況であ

*59 藤倉皓一郎「アメリカにおける障害者法」ジュリ 970 号 31 頁（1990 年）

*60 関川芳孝「JDA の立法構想をめぐって」河野正輝・関川芳孝編『講座・障害をもつ人の人権 権利保障のシステム』329 頁以下（有斐閣、2002 年）参照

*61 ただし、関川教授は、障害者差別禁止法を制定したとしても、「何が差別に当たるかの具体的な判断は、各個別事案ごとに裁判所の判断に委ねられることにな」るため、「法創造機能に消極的なわが国の司法の立場からすると、差別禁止立法が有効に機能するのかどうかについて、若干の懸念を指摘」している（関川・前掲註 60・335 頁）。なお、アメリカも、リハビリテーション法 504 条等の内容をめぐる論争の展開を経て、ADA の公共交通機関に関する規定が結実したことに留意する必要がある（第 4 章参照）。

る^{*62}。また、仮に、日本においても障害者差別禁止法が新たに制定され、法令上差別の内容が明記されたとしても、その内容はどうしても抽象的にならざるをえず、結局は、具体的な紛争発生時において、事案毎に差別に該当するのかどうかを裁判所において判断されることになるが、たとえ、国、地方自治体及び公共交通事業者は、移動制約者のモビリティを尊重し、その確保のための取組みが最大限求められるにしても、公共交通施設等のバリアフリー化の実施にあたっては、財政上の制約や公共交通事業者の投資余力の問題、施設構造上の物理的制約等が厳然として存在するため、その判断にあたっては前記諸条件を無視することはできず、前記諸条件を考慮してもなお社会通念上合理的なものに到底みなされないような特段の事由が存在しない限り、直ちに差別と認定され、権利救済される可能性は低いものと思われる。

さらに、このような平等権を根拠とする考え方は、あくまで、非移動制約者が現に享受している公共交通機関の利用の機会を移動制約者にも同等に保障するに過ぎないため、そもそも公共交通サービスが提供されていない過疎地域などにおいては、たとえ、移動制約者が利用できる移動手段が存在しなくても、他の非移動制約者が置かれた状況と変わらないため、差別とみなされず、救済されない可能性が非常に高い。もちろん、移動制約者の移動手段が全く確保されていない状況を放置することは社会的にみて許されないとと思われるが、そのような状況において、どのように移動手段を確保すべきかという問題は、平等権の範疇を超え、むしろ社会権や生存権（又は交通権）に係る問題であると解され、結局のところ、先の交通権と同様の問題をはらむことになると思われる。

したがって、平等権を根拠に移動手段の法的保障を求めるアプローチは、交通権と比べて、保障すべき内容が規律しやすいものの、現実的には、国や地方自治体の政策判断や公共交通事業者の経営判断が広く認められる余地を残すものと思われる。

2．移動制約者のモビリティ問題に関する具体的事例

移動制約者のモビリティ問題に関して、具体的に裁判で争われた事案としては、（１）移動制約者の利用に際して公共交通施設の安全性が問題となったケース、（２）移動制約者に対する安全配慮義務が問題となったケース、（３）移動制約者の移動の権利の存否が問題となったケースの大きく三つに分類される。

（１）移動制約者の利用に際して公共交通施設の安全性が問題となったケース

障害者の自立と社会参加の進展に伴って、障害者が介助者を伴わないで単独で行動す

*62 例えば、鉄道駅にエレベーターの設置を求めた事案として、大阪地判平成 11 年 3 月 11 日判タ 1055 号 213 頁参照。

る形態が増加してきており、それに伴い、公共交通施設における事故也多発している。

その中でも、特に駅のホームは、高速度で運転される電車が利用者の間近を往来し、また、線路面からホーム面まで通常相当程度の高さが存在するため、もともと一般の公共交通施設と比べて危険性の高い空間であり、特にホームの状況把握が難しい視覚障害者の駅ホームからの転落事故は、現在も後が断たない状況が続いている。

主な事例として、事件当時、開発されて間もなかった点字ブロックが旧国鉄の駅ホームに設置されていなかったことが、公の営造物の設置又は管理の瑕疵に該当するかどうか争われた事案について、最高裁^{*63}は、瑕疵の判断基準として、「点字ブロック等のように、新たに開発された視力障害用の安全設備を駅のホームに設置しなかったことをもって当該駅のホームが通常有すべき安全性を欠くか否かを判断するに当たっては、その安全設備が、視力障害者の事故防止に有効なものとして、その素材、形状及び敷設方法等において相当程度標準化されて全国的ないし当該地域における道路及び駅のホーム等に普及しているかどうか、当該駅のホームにおける構造又は視力障害者の利用度との関係から予測される視力障害者の事故の発生の危険性の程度、右事故を未然に防止するため右安全設備を設置する必要性の程度及び右安全設備の設置の困難性の有無等の諸般の事情を総合考慮することを要するものと解するのが相当である。」と判示し、本件のような新たに開発された安全設備が事件当時設置されていないことをもって、直ちに設置又は管理の瑕疵に該当することにはならず、このようなプランニング上の瑕疵^{*64}の場

*63 最判昭和 61 年 3 月 25 日民集 40 巻 2 号 472 頁。なお、本件に関する評釈として、石井彦壽・曹時 41 巻 10 号 107 頁 (1989 年)、古崎慶長・ジュリ 863 号 42 頁 (1986 年)、植木哲・判時 1215 号 179 頁 (1987 年)、秋山善昭・ジュリ 887 号 35 頁 (1987 年)、橋本博之・法協 110 巻 3 号 115 頁 (1993 年)、安本典夫・別冊ジュリ 151 号 328 頁 (1999 年)がある。また、本件控訴審判決 (大阪高判昭和 58 年 6 月 29 日判タ 498 号 219 頁)に関する評釈として、阿部泰隆・ジュリ 801 号 66 頁 (1983 年)、山田卓生・ジュリ 822 号 101 頁 (1984 年)がある。また、高田馬場駅事件 (東京地判昭和 54 年 3 月 27 日判時 919 号 77 頁)に関する評釈として、野村好弘・判タ 385 号 82 頁 (1979 年)、阿部 (同上)がある。

*64 山田・前掲註 63・102 頁

面では、望ましい整備基準と法的に要求される水準とは区別して理解^{*65}される必要があることが明らかになった。さらには、瑕疵の判断要素として、「設置の困難性の有無」が挙げられており、設置の困難性を検討するに当たっては、設置に係る費用の額の大きさも無視し得ないことから、瑕疵の判断に当たっては、設置に係る費用の額も考慮事項になると言える^{*66}。

公共交通事業者は、公共交通が有する社会性・公共性がしばしば強調され、公共交通事業者の投資余力と整備費用の多少にかかわらず、社会的に公共交通施設等のバリアフリー化を要求される傾向にあるが^{*67}、駅のホームドア等普及途上にある安全設備の整備の是非については、公共交通施設等の構造上の問題や設置に係る費用の額等も瑕疵の認定に当たって考慮されることになるため、現状では、障害者団体等のハードルは高いと思われる。

さらに、最近よく問題となる駅のエレベーター設置の是非に関しても、エレベーターは、本来、駅の安全設備ではなく、旅客の駅利用の円滑化に資する設備であることから、駅にエレベーターが設置されていないことをもって、直ちに当該駅が通常有すべき安全

*65 阿部教授は「視力障害者の社会参加のために安全設備をできるだけ設置するよう努力すべきことは当然であるが、これは政策的基準にすぎないから、これを達成しないからといって法的責任が直ちに生ずるものではない。」とする。この判決の原審（大阪高判昭和 58 年 6 月 29 日判時 1094 号 37 頁）では、旧国鉄は、「国が公共の福祉を増進するために設立した全国的な規模をもつ旅客の大量輸送を目的とする鉄道による交通機関であり、その社会性、公共性が極めて強いものであるから、視力障害者が介護者なしに電車を利用することを前提としてホームの安全設備を考慮すべきは当然である」としているが、これは、阿部教授が指摘するように、政策的な目標と法的水準を混同しているものと言える。阿部・前掲註 63・67 頁

*66 石井・前掲註 63・116 頁

*67 駅エレベーター設置訴訟（大阪地判平成 11 年 3 月 11 日判タ 1055 号 213 頁）の原告代理人を務める池田弁護士は、被告の鉄道会社に対して、私企業として収益を挙げることが目的であるにしても、被告の「公共的使命」を重要視し、車椅子利用者の利便性・安全性向上のために必要な経費は当然計上すべきであり、必要ならば運賃の値上げも検討すべきと主張する。池田直樹「福祉のまちづくり訴訟の展開と課題」定藤丈弘ほか編『講座・障害をもつ人の人権 社会参加と機会の平等』136 頁（有斐閣、1999 年）

性を欠いていると評価することはできず^{*68}、移動制約者の垂直移動の際に、駅員の介助その他の方法により、一応の安全性が確保されていれば、営造物責任(国賠法2条1項)又は土地工作物責任(民法717条)の追及は難しいのが現状である。

(2) 移動制約者に対する安全配慮義務が問題となったケース

公共交通事業者は、善良なる管理者の注意をもって、旅客を安全に、かつ遅滞なく目的地に運送すべき運送契約上の義務を負う^{*69}。そのため、利用者と運送契約を締結したときには、運送契約上、利用者の安全に配慮する注意義務が生じ、これは運送行為そのものに対する注意あるいはこれと密接に関連する行為に対する注意に限られず、運送設備あるいは事故防止のための指図、情報等に関する注意等も含まれると解される^{*70}が、例えば、移動制約者が公共交通機関を利用して移動を行う際に、公共交通事業者はその移動制約者に対してどこまで注意義務を払えば良いのか、その程度が問題となる場合がある。重度の身体障害者が車椅子で電車を利用して移動中、駅ホーム等において駅員の介助を受けていたところ、同駅員が車椅子のブレーキを掛けずに一時放置した事案について、東京高裁及び原審の東京地裁は、いずれも鉄道事業者に対して旅客運送契約上の安全配慮義務違反を認める判決を下している^{*71}。特に、原審では、「被告(筆者註: JR東日本)は、車いす利用者への介助を「努力の一環」であると主張し、また、車いす利用者も、自ら手配した介助者を同行するなど自己の安全の確保に努めるべきであり、障害のための電動式車いすの操作さえ困難な者は原則として移動中の全行程を通じて介助者を同行すべきであるなどと前記のとおり主張する。確かにこれらの主張は、一般論としては、必ずしも誤りと断ずることはできないが、現に、重度の障害を有して、特殊な車いすに乗り、車いすを自由に操作することができない者であると容易に見て取れる

*68 大阪地判平成11年3月11日判タ1055号213頁は、車椅子利用者の駅構内の垂直移動を、駅員によるおみこし方式又は階段昇降機の利用による介助で対応していた事案について、「駅員の人力による介助を少なからず必要とするという点において、駅員の不注意等による転落事故の危険性は、常に存在することになる。それ故、かかる人力による介助を必要としないエレベーターの設置が最も望ましいものであることは明らかである。」としながらも、実際に行われていた駅員によるおみこし方式又は階段昇降機の利用による介助について、転落の危険性がほとんどないものと事実認定し、「駅舎の管理の瑕疵に当たるとまで評価することはできない。」とした(同判決・222頁)。

*69 佐藤幸夫「鉄道旅客運送契約」遠藤浩ほか監修『現代契約法大系7巻/サービス・労務供給契約』8頁(有斐閣、1984年)

*70 大阪地判昭和40年6月30日判タ179号128頁参照

*71 東京高判平成15年6月11日判時1836号76頁(原審:東京地判平成15年2月5日判タ1140号155頁)。なお、本件に関する評釈として、松本克美・リマークス29号54頁(2004年)がある。

原告に対し、乗車を拒否せずに、(中略)介助を行っている以上、その介助は、駅員の自由意思に基づく事実上のサービスであるとか、いわゆるボランティアとしての自発的行為であると評価することはできず、被告が乗客との間で介助業務を含む旅客運送契約を締結したものと認めるのが相当である。」とした。

したがって、公共交通事業者は、利用者から運送の申込みがなされた際、その者に対する介助行為も含めて運送の引受けを承諾した以上は、職員による介助も旅客運送契約の内容に含まれることになり、その結果、職員による介助についても高度な注意義務が課されることになる^{*72}。

しかしながら、その一方で、公共交通事業者は、旅客から「特別な負担」を求められた場合には、法令上、その運送の引受けを拒否することができる^{*73}ことから、例えば、利用者から求められる介助に対応するための人員が不足していたり^{*74}、又は、十分な設備を有していない場合においては、「特別な負担」にあたるものとして、その利用を拒否することが可能であり、件数はさほど多くないものの、過去にもそのような事案が発生している。

ただし、社会的に公共交通施設等のバリアフリー化が重要視されている現在においては、上記のような理由で乗車拒否をすることは社会通念上容認しがたいものとなっており^{*75}、後述するように、障害者差別禁止の立法化の動きの一因にもなっている。

*72 なお、交通バリアフリー法では、「公共交通事業者等は、その職員に対し、移動円滑化を図るために必要な教育訓練を行うよう努めなければならない。」(4条5項)と規定されている。最近では、高齢者や身体障害者に対する介助技術などを身に付けさせるために駅員に「サービス介助士」といった民間資格の取得を勧めている鉄道事業者も増えてきている。日本経済新聞 2004年5月13日夕刊

*73 鉄道営業法6条2項、道路運送法13条等

*74 公共交通事業者としても、最近の少子高齢化に伴い、旅客数が減少し、運賃収入等が伸び悩んでいる状況下で、厳しい経営の合理化が求められており、そのため、交通現場における機械化・省力化が積極的に進められるとともに、職員の削減が行われているため、利用者からの介助の要請に対応できない場合がある。

*75 電動スクーターに関する乗車拒否に関連して、駅や列車内でハンドル型車椅子の利用を一律認めていないことが身体障害者への重大な人権侵害に当たるとして、JR東海は、公共交通機関としては初めて、法務省から対応の改善を勧告されている。JR東海側は、利用を一律認めなかった理由を、他の車椅子などに比べ車体や回転半径が大きい、乗降時の助走で勢いがつく可能性がある、介助者が操作できず暴走する虞がある等により、本人及び乗客の安全を考慮したためとしているが、法務省では、大手鉄道事業者の大半が利用(条件付きも含む。)を認めている現状から、不当な差別的取り扱いと判断したようである。日本経済新聞 2004年12月17日朝刊

(3) 移動制約者の移動の権利の存否が問題となったケース

平面交通権

モータリゼーションの急速な進展により、交通事故による死傷者の急増が社会問題となったが、その最大の原因は交通安全施設の整備の立ち遅れにあるとされ、自動車と歩行者の通行平面を分離するという「歩・車分離」の思想に基づき、横断歩道橋が、昭和40年代から各地で設置されるようになった。同時に、横断歩道橋の利用を促すために、既設の横断歩道は廃止されることになったが、それは、それまで社会生活上当該横断歩道を利用していた周辺住民、特に高齢者や障害者に対して垂直移動を強要し、身体的負担を強いるものであった。そのため、横断歩道橋の撤去又は横断歩道の復活を求めて、各地で相次いで訴訟^{*76}が起こされ、どの裁判の原告も、歩行者は表面状況に変化のない道路を通行する権利として「平面交通権（歩行権）」を有しており、横断歩道橋の設置により、その権利を侵害され、又は、路上横断によりそれまで受けていた利益を侵害されたと主張した。しかしながら、いずれの判決も、公道の利用から受ける利益は、単に行政の道路管理に伴う反射的利益である、又は、仮に路上横断するという利益が法的に保護に値する利益であると解することができたとしても、結局、迂回通行等代替手段が存在し、社会生活上必要不可欠とまではいえず、受忍限度の範囲内であるとされ、原告の主張は退けられている。

交通権

移動制約者のモビリティ問題の一つとして、過疎地域における公共交通の確保・維持の問題が挙げられるが、この問題は、古くは、旧国鉄の財政再建対策やその後の分割・民営化の流れの中で、地方ローカル線の縮小・廃止が余儀なくされたときに社会的に大きく取り上げられた。最近では、2002年2月から始まった乗合バスの参入退出の規制緩和の影響で、赤字が続く過疎地域の路線バスが相次いで廃止されており、自ら移動手段をもたない住民の移動の足をいかに確保するのか、当該地域の地方自治体は深刻な問題に直面している。この問題を考える上で、交通権という新たな権利を主張した和歌

*76 東京地決昭和45年10月14日判時607号16頁、東京地判昭和48年5月31日判時704号31頁、東京高判昭和49年4月30日判時743号31頁（以上「国立歩道橋事件」）、名古屋地判昭和61年3月14日判時1193号73頁。なお、国立歩道橋事件に関する評釈として、について、原田尚彦・ジュリ468号123号（1970年）、杉原泰雄・ジュリ482号18頁（1970年）、について、木村実・別冊ジュリ43号177号（1974年）、について、村田哲夫・別冊判タ2号198頁（1976年）、近藤昭三・別冊ジュリ65号177頁（1980年）、大橋洋一・別冊ジュリ126号200頁（1994年）がある。また、名古屋地裁判決に関する評釈として、藤原淳一郎・判評336号11頁（1987年）がある。

山線沿線住民による格差運賃返還請求訴訟^{*77}が注目される。これは、1984年4月に旧国鉄がそれまで定めていた全国一律賃率制を廃し、幹線と比較して地方交通線の運賃を高くする制度（異賃率制）が導入されたことから、地方交通線とされた和歌山線の運賃が幹線と比べて割高となったため、原告は、この異賃率制は国民をその住む地域によって差別しており、憲法14条の法の下での平等に違反するとともに、13条の幸福追求権、22条第1項の移動の自由及び25条1項の生存権を根拠にした交通権^{*78}を侵害すると主張したものである。しかしながら、和歌山地裁は、交通権を「具体的権利として認めるならば、これをすべての国民について等しく認めるべきことは憲法14条から当然のことであるから、たまたま鉄道沿線に居住し、既にその便益を容易に享受できる者だけでなく、いかなる山間あるいは離島等の僻地に居住する者についても、同等の交通手段を、同等の運賃で直ちに提供すべき法律上の具体的義務が国家に課せられることとならざるを得ないが、このような論が非現実的で採りえないことは明らかである」とし、交通権の具体的権利性は認めがたいとする判断を下している。

移動環境整備要求権

交通バリアフリー法が制定される以前のことであるが、駅に旅客用エレベーターを設置する法的義務の存否が争われた事案^{*79}において、原告は、その主張の中で、憲法22条の内容として、自由に移動できる環境の整備を要求する積極的権利としての移動環境整備要求権が保障されているとし、また併せて、憲法14条から、その移動環境整備の内容は、健常者と同等の移動の自由が保障されているとした。しかしながら、大阪地裁判決は、「障害者の移動の自由を実質的に保障するためには、鉄道の駅など公共性の高い施設について、エレベーターの設置を積極的に推進することが望ましいことはいうまでもないが、本件駅にエレベーターが設置されていないことをもって憲法の諸規定の趣旨を失わしめるに足る違法な行為とまでは評価できないとし、原告の訴えを退けてい

*77 和歌山地判平成3年2月27日判時1388号107頁

*78 原告は、「国民は、自らの生活をよりよく向上させ、ひいては住みよい国土を建設する手段としての全国的交通網を国家に対して要求する権利を持つものと解される。これは、移動の自由（憲法22条1項）、幸福追求権（13条）、生存権（25条1項）の集合であり、交通権と称することができる。」と述べている。和歌山地判・前掲註77・108頁

*79 大阪地判平成11年3月11日判タ1055号213頁。なお、本件に類する事案として、鉄道車両に車椅子対応トイレの設置を求めた東京高判平成14年3月28日判タ1131号139頁がある。

る^{*80}。

3．移動制約者の移動手段の法的保障に向けた最近の立法動向

立法措置を求める動きとしては、交通権の考え方から導出される国民の移動の権利を法律上明記し、具体的に保障しようとするものと、アメリカのADAに習い、障害者に対する差別禁止という手法によって移動環境の改善を図ろうとするものの大きく2つに分類される。

(1) 民主党等による交通基本法案の提出

民主党は、交通バリアフリー法の国会審議当時、政府案の対案として移動の自由の確保を明確にした独自の法案^{*81}を提出していたが^{*82}、2002年6月に改めて社会民主党と共同で国会に交通基本法案^{*83}の提出を行った。この法案では、憲法22条及び25条に基づき、国民が移動の権利を有することを確認し、国及び地方自治体は、この移動の権利が侵害されないよう、国民の日常生活又は社会生活上必要となる移動手段の確保のための施策を講じなければならないとされた。これは、ナショナルミニマムの考え方

*80 ただし、判決では、続けて、「それが違憲・違法でないからといって、エレベーターの整備等に関する鉄道事業者の努力がなおざりにされることがあってはならず、身体障害者と健常者との実質的平等を確保することが社会的な要請となっている現状に照らすと、身体障害者の移動の自由を実質的に確保するための投資は、被告（筆者註：JR西日本）のする各種投資の中でも、相当程度優先順位の高いものとして位置づけられることが求められているというべきである。」とも判示している。大阪地判・前掲註79・220頁

*81 「高齢者、障害者等の移動の自由を確保するための法律案」（第147回国会衆法3号。審議未了廃案。）第3条の基本理念では、「移動制約者の移動の自由の確保を目的として国及び地方公共団体が講ずる施策は、（中略）移動制約者が出発地から目的地までの間における公共交通機関等を移動制約者以外の者と同等に利用することができるよう、総合的かつ計画的に推進されるものとする。」と規定されている。

*82 なお、政府案である交通バリアフリー法の審議の際にも、交通バリアフリー法の目的に移動の権利を明記すべきとの意見があった。しかしながら、移動の権利は、憲法上明示されておらず、また、学説・判例において確定されたものではない。そのため、仮に、憲法の理念を踏まえて、移動の権利に関する新たな立法措置を講ずるとしても、法律に規定するにはその内容を明確化する必要があるが、いかなる公共交通サービス水準を享受することが移動の権利であるのかについては社会的合意はまだ形成されておらず、その内容は明確になっていないため、法律の中に移動の権利を規定することは適当でないとされた。（第147回国会・平成12年3月10日衆議院本会議運輸大臣答弁）

*83 第154回国会衆法29号。平成16年7月28日の衆議院国土交通委員会において、審議未了で廃案となった。

基づき、国の責任において交通条件の恵まれない過疎地域の公共交通の確保及び高齢者、障害者等の移動制約者の移動の確保（特に、公共交通を利用できない移動困難者に対して個別輸送サービスの提供）を念頭に置いており、具体的には、地域の実情に応じ、最もその地域に適した手段によって達成されるべきであるとしている（例えば、コミュニティバスの運行、タクシー利用への補助等。）。その一方で、全ての者が平等に社会参加できるように最低限の公共交通を確保するためにかかる費用については、広く国民の負担によりまかなわれるべきとする。

しかしながら、この法案は、交通権の考え方を根拠として、国民は日常生活又は社会生活上必要となる移動が保障されることが明記されているものの、法案上想定している移動の保障の範囲が不明確であり、むしろ、具体的なサービス水準の画定については、地域の実情や必要となる財源の手当等を踏まえ、地方自治体の政策判断に委ねられていると解されるために、そもそもこの法案で保障されている移動の権利が具体的権利として認められるのか疑わしく、仮に認められ、自らの移動の権利が侵害されたとして裁判で争えたとしても、地方自治体の裁量権の逸脱又は濫用があると認められるような特段の事由（例えば、地方自治体が全く移動の保障に資するような施策を全く実施しない場合）がない限り、裁判所は広く地方自治体の政策判断を是認することになると思われることから、結局のところ、この法案の制定によって、どこまで移動制約者の実質的なモビリティの確保につながるのか疑問が残る^{*84}ところである。

（２）障害者基本法の改正

障害者差別を禁止する法律は、既に世界４０カ国以上で整備され、また、２００１年８月には、国連^{*85}から、日本でも障害者差別禁止法を制定するよう勧告を受けたところである。そのような状況の中で、障害者に対して尊厳を保つのにふさわしい生活を保障し、障害者の自立と社会参加を支援するためには、日本においても、障害者への差別を禁止し、自立や社会参加の妨げとなっている要因を除去する必要があるとの認識から、与野党議員による共同提案により、２００４年６月に障害者基本法の改正^{*86}が行われ、障害者差別を禁止する旨の規定^{*87}が基本的理念の一つとして新たに盛り込まれた。この

*84 もちろん、この法案によって、モビリティ対策に対する予算の確保が容易となり、結果、モビリティ対策が拡充することは否定しないが、それでも、現在の厳しい財政状況を鑑みれば、大幅に増額されることはありえず、むしろ掛け声倒れに終わる可能性すらあると思われる。

*85 具体的には、経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会。

*86 障害者基本法の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 80 号）

*87 ３条 ３項「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。」

改正作業の過程においては、当初、日本版 A D A の制定を目指す動きも存在したが、未だアメリカのように社会的なコンセンサスが得られておらず、裁判規範性を有する規定を設けることは時期尚早であると判断されたため、障害者差別は社会通念上許されない違法な行為である旨を明確にするに留められている^{*88}。この法改正によって、これまで実施されてきた移動制約者のモビリティ対策が実質的な影響を受けることはないものの、今後、この問題について国民の中で議論が活発になされ、社会的コンセンサスが形成されてきた場合には、改めて日本版 A D A の制定が遡上に上ってくるものと思われる。

(3) 地方自治体による障害者差別禁止条例の制定に向けた検討

障害による差別が後を絶たない状況の中で、法律レベルでは、依然として、障害者差別の禁止は基本的理念に留まっていることから、地方自治体の中には、国に対して障害者差別禁止法の制定を働きかけるだけでなく、独自に、具体的な差別行為の禁止にまで踏み込んだ障害者差別禁止条例を制定しようとする動きが顕在化している。

例えば、千葉県及び宮城県は、障害者差別禁止条例の 2005 年度中の成立を目指し、現在、条例案の検討に着手しており^{*89}、両県ともに、交通分野についても、障害を理由として利用を制限したり、又は拒絶することを禁止の対象とする予定である(宮城県は、違反者への罰則は設けず、努力義務に留めるが、別途、知事が任命した有識者 5 名以内で構成する差別救済委員会を設置し、差別的な扱いを受けた者の申立てに対し助言や斡旋を行い、また、申立て内容が差別として認定された場合には是正勧告、さらには公表を行うことを想定しているようである^{*90})。

公共交通施設等のバリアフリー化については、既に、福祉のまちづくり条例等によってカバーされているため、むしろ、この条例の制定によって影響を受けるのは、公共交通事業者の職員による障害者に対する接遇の適否に係る事案であると思われる。例えば、しばしば問題となっているものとして、ラッシュアワー時における車椅子での乗車や最近普及が進んでいる電動スクーター^{*91}による利用の場合の乗車拒否・利用制限などが挙げられる。ただ、実際のところ、このような乗車拒否や利用制限がなされる場合のほと

*88 第 159 回国会・平成 16 年 5 月 27 日参議院内閣委員会議事録参照

*89 日本経済新聞 2004 年 7 月 8 日夕刊(千葉県)、朝日新聞 2004 年 12 月 5 日朝刊(宮城県)

*90 宮城県「障害のある人への差別を排除する県の条例を制定するための素案」(第 1 回障害のある人への差別を排除する条例制定に関する懇話会配布資料)参照(<http://www.pref.miyagi.jp/syoutufuku/kikaku/sabetujyourei/soan.pdf>)

*91 ハンドル操作型の電動三輪車。通常の電動車椅子の寸法よりも一回り大きく、また、ハンドル操作のために、最小回転半径は通常の電動車椅子と比べ大きくなる。本来、公道での使用を想定して製造されたものであり、最高速度 6km/h までスピードが出る。運転免許は不要。

んどが、他の乗客に危害が及ぶおそれがあると判断されたり、また、設備等が未だ十分に整備されておらず、現時点では受け入れが難しいという理由である^{*92} ため、障害者差別禁止条例の制定によって、どの程度実効性が上がるのか必ずしも明らかではない^{*93}。

4．小括

以上の通り、憲法上の規定を根拠に、移動制約者の移動手段の法的保障を求める見解が存在し、実際の裁判の中でも具体的に争われているが、現行制度の下では、司法による救済を求めることは困難な情勢であることが明らかになった。やはり、移動制約者の移動手段の法的保障が具体的権利として認められていないことが最大の理由であるが、仮に、そのための立法措置を行うにしても、いったいどの程度まで保障されるべきなのか、また、どこまで公共交通施設等のバリアフリー化を進めるべきなのかといった社会的なコンセンサスが未だ存在しない状況の下では、具体的権利として規定することは難しく、まず、国が、各種の社会政策の中において、移動制約者のモビリティをどのように位置づけるのが先決であると思われる。

他方、近年の世界的な流れもあり、障害者への不当な取扱いを禁止すべく、障害者差別禁止法（条例）の制定に向けた動きが国及び地方自治体内において顕在化していることも確認されたが、これは、障害者差別禁止法の制定によって、アメリカのように移動制約者のモビリティを向上させようとする動きとも合致するものである^{*94}。

第4章 アメリカのモビリティ対策

この章では、アメリカのADAを核とするモビリティ対策を取り上げるが、その理由は、すでに明らかにされたように、1990年に制定されたADAが、その後の日本の移動制約者のモビリティ対策に大きな影響を与えただけでなく、現在も移動制約者のモビリティの改善を図るための手段として、日本版ADAの制定を目指す動きがある^{*95} からであり、ADAのもたらした効果や影響を明らかにすることは、今後のモビリティ対策のあり方を検討する上で意義があるものと考えからである。

*92 前掲註 75 参照

*93 なお、現行法令では、各事業法の中で、公共交通事業者は運送引受義務が課されており、さらに、バス・タクシー、旅客船の場合は、特定の旅客に対する不当な差別的取扱いを禁じている。鉄道営業法 6 条 2 項、道路運送法 13 条・30 条 3 項等参照

*94 移動制約者の移動手段の保障を実現する観点からすれば、具体的な保障の範囲が不明確な移動の権利（交通権）よりも平等権を根拠にしたアプローチの方が、立法論的には措置しやすいと考えられる。

*95 関川・前掲註 60・329 頁以下参照

アメリカでは、移動制約者の問題を人権問題と捉えており、非移動制約者と同様のモビリティが確保できなければ、それは差別とみなされる。そのため、公共交通事業者は、移動制約者が非移動制約者と同様のモビリティを確保できるように、法律によって様々な措置をとることが求められているとともに、移動制約者は、司法による個別救済も認められている。以下では、アメリカのモビリティ対策がどのように展開され、また、ADAが制定されて10年以上が経過した現在の状況を明らかにする。

1．モビリティ問題の社会的背景

アメリカでは、極端な自動車依存社会が形成されているが、これは、政府によって実施された住宅政策、土地利用政策、高速道路建設等様々な政策によって、都市部に集中していた人口と雇用が分散し、新たにその周辺部及び郊外に低密集地域が生み出された結果であり、この低密度の開発及び都市のスプロール化によって、公共交通事業は、効率的なサービス提供を行うことが不可能となり、深刻な衰退を招いていったと言われている。そして、現在では、全米の都市における自動車の輸送分担率は、80パーセント以上を占める一方で、公共交通のそれは数パーセントに過ぎない状況である。したがって、日本と異なり、事実上公共交通事業は地方自治体等公的セクターによって所有又は運営されており、かかるコストのほとんどが運賃収入でまかないきれないため、公的資金の投入によって公共交通サービスが維持されている。このように公的セクターによって公共サービスが維持されているのは、正に公平の観点から、自家用自動車を利用できない人々、特に高齢者、障害者等の移動制約者のモビリティを確保する必要性から行われていると言ってもよいが、モビリティの問題を抱える多くの世帯は低所得者層に属していることもあり、このモビリティ対策は、所得再分配の問題にも密接に関連していることにも留意しなければならない^{*96}。

2．ADA制定までの経緯

上記のような社会的背景を前提として、連邦政府は、公共交通機関の維持・支援を図るため、1964年に都市大量交通法^{*97}を制定したが、その後、1970年の改正によって、高齢者や障害者も一般のアメリカ人と同じく大量交通機関を利用できるようにすべきであるとして、公共交通の計画・設計に際して、「特別の努力 (special efforts)」を

*96 J.ブーカー、C.ルフェーブル(木谷直俊ほか訳)『都市交通の危機：ヨーロッパと北アメリカ』211頁以下(白桃書房、1999年)参照

*97 Urban Mass Transportation Act of 1964, P.L.88-365

払うこととされた^{*98}。しかしながら、この修正法は、障害者に対するサービスについて具体的に特定していなかったため、この「特別の努力」の解釈について、障害者団体が主張する「公共交通はすべての人が利用できるよう設計、運行されなければならない」とする考え方（Full Accessibility）と公共交通事業者で組織される全米公共交通協会（American Public Transit Association）が主張する「公共交通は技術的、経済的または現実的範囲内で有効に提供すべきであり、別途、障害者専用の個別輸送手段（パラトランジットサービス）を用意すれば足りる」（Effective Accessibility）とする考え方が対立することとなるが、このある種「人権（公平性）」対「コスト（効率性）」の対立^{*99}は、その後制定されるリハビリテーション法504条に関する施行規則をめぐる両者の激しい論争の中で展開されていくことになる。

1973年に障害者の法的権利が初めて明確化されたりハビリテーション法^{*100}が制定され、その中の504条^{*101}において、連邦政府の財政的援助を受ける事業等に対しては障害を理由とする差別が禁じられたが、この規定によって、障害者のモビリティ対策も大きく影響を受けることとなった。というのも、この法律は公共交通機関と直接関連するものではないが、公共交通機関は連邦政府の財政的援助に大きく依存しているため、この条文は、公共交通機関のアクセス改善を飛躍的に促進させる原動力となったからである。ところが、その実施のためには膨大な資金が必要であり、その後、連邦運輸省（Department of Transportation）は、504条の規定に関する施行規則を二転三転せざるをえなかった。その大まかな経緯は以下の通りである^{*102}。

*98 それ以前からも、移動制約者の移動支援対策は行われているが、この法律改正に基づき、公共交通分野における移動制約者の利用を促進するための設備・車両に対する資本費補助が実施された。その後、1991年の総合陸上交通効率化法（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991, P.L.102-240）により、連邦公共交通法（Federal Transit Act）と改称されている。

*99 エドワード・R.スミス、T.F.リガー（秋山哲男訳）「障害者用交通機関：人権対コスト（抄訳）」リハビリテーション研究 62号 27頁（1990年）

*100 Rehabilitation Act of 1973, P.L.93-112

*101 504条「合衆国において資格のある障害者個人が単にハンディキャップがあるという理由だけによって、連邦政府の財政援助を受けているいかなる計画、あるいは事業のもとで、参加を締め出されたり、給付を拒否されたり、差別をうけることがあってはならない。」秋山哲男「アメリカにおける障害者・老人の利用を考慮した交通施設の歴史と概観（邦訳資料）」総合都市研究 25号 197頁（1985年）

*102 隅広静子・秋山哲男「アメリカの公共交通機関および公共建築物のアクセス発展要因に関する研究」総合都市研究 46号 110頁以下（1992年）、エドワード・R.スミス・T.F.リガー・前掲註 99・27頁以下、中村実男「第6章 アメリカ」松尾光芳ほか『福祉と交通 - 欧米諸国の経験から』173頁以下（文眞堂、1996年）等参照

1976年に、連邦運輸省は、最初の施行規則^{*103}を公布し、公共交通事業者に対して、障害者のために「特別な努力」を行うことを要求し、交通計画の資金助成を申請する場合には、障害者用のサービスや施設等の計画に対して十分な「特別な努力」を示す必要があるとした。しかしながら、この中では「特別な努力」の具体例を示すにとどまり、障害者団体が求める公共交通に対する Full Accessibility を実現するものではなかった。その後、1979年に、前年に健康教育福祉省(当時)(Department of Health, Education and Welfare)より発表されたリハビリテーション法504条の解釈に関するガイドラインに準拠する形で、連邦運輸省は2回目の施行規則^{*104}を公布し、全面的に、すべての公共交通機関は障害者にとってアクセス可能なものとしなければならないこととし、Full Accessibility を目指すことが明確にされた。ところが、この規則は、公共交通事業者にとって多額の負担を強いることとなり、公共交通システムに大きな影響を及ぼすおそれがあったため、全米公共交通協会はこれに強く反発し、504条の趣旨に反するものとして連邦運輸省に対して訴えを起こした。1981年の連邦高裁判決^{*105}では、法は公共交通施設等を障害者にとってアクセス可能なものとするを要求しているものの、この施行規則は、既存の公共交通施設等の広範な変更を要求し、余りにも過大な負担を公共交通事業者に課すことになり容認できないと全米公共交通協会の訴えを認める判断を下した。その結果、連邦運輸省は、同年に3回目の暫定的な施行規則^{*106}を公布したが、これは実質的に1976年の「特別な努力」規定に戻るものであった。

最終的に、連邦運輸省は、1986年に、障害者の立場と全米公共交通協会の立場の双方に配慮した、妥協的なものを4回目の施行規則^{*107}として制定した。その内容は、各地方ごとに高齢者や障害者のための交通計画を策定する際、現在ある公共交通機関をすべての人にアクセス可能なものとする、現行の公共交通機関のほかにパラトランジットサービスを設ける、とを組み合わせる、の3つの選択肢の中からどれかを選ぶことが義務づけられる(Local Option ルール)とともに、最低サービス基準が設け

*103 41 Fed.Reg. 18,234(1976)

*104 44 Fed.Reg. 31,442(1979)。例えば、バスについては、新規に購入した車両にはすべて車椅子用リフトをつけるなど車椅子利用者を含む障害者にとってアクセス可能なものとしなければならないこと、10年間でバス車両の半分は車椅子利用者を含む障害者にとってアクセス可能なものとしなければならないこととされ、また、鉄道については、主要な駅を車椅子利用者にとってアクセス可能にすること、1列車につき1両を車椅子利用者にとってアクセス可能なものとするなどが定められていたが、この内容は現在のADAの内容とあまり変わらない。中村・前掲註102・175頁

*105 American Public Transit Association v. Lewis, 655 F.2d 1272(D.C.Cir. 1981)

*106 46 Fed.Reg. 37,488(1981)

*107 51 Fed.Reg. 18,994(1986)

られ、健常者が受けるサービス水準（営業時間、営業範囲、運賃等）と同等のサービスを障害者に提供することが求められた。また、一方で、公共交通事業者は運営費の3%以上を障害者のためのサービスに使用する義務はないことが規定された（Safe Harbor ルール）^{*108}。

ところが、アメリカの有力な障害者団体であるADAPT（Americans Disabled for Accessible Public Transit）は、すべてのバス、鉄道を車椅子利用者を含む障害者すべてがアクセス可能なものにすることを目指して、連邦運輸省を訴えた。1989年の連邦高裁判決^{*109}において、法は、連邦の助成をうけた公共交通機関は障害者が利用できるよう公共交通施設等の改善を行うことが求めているが、公共交通事業者に対して過度の負担を課すことになるFull Accessibilityまでは要求していないとして、Local Option ルールについては是認されたが、Safe Harbor ルールについては、法の趣旨・規定を逸脱し、これに従うと最低サービス基準を満たさないおそれがあることから、行政の恣意的な規定であるとして否認されている。

以上までを簡単に考察すると、障害者及び障害者団体は、Effective Accessibility の考え方による障害者のモビリティの確保は、「分離による平等」的な扱いに過ぎず、人間としての尊厳を傷つけ、障害者の社会参加を阻むものとして反対する^{*110}が、この背景として、公共交通事業者は、公共交通サービスに劣らないサービス水準でパラトランジットサービスを提供することが義務づけられているにもかかわらず、実際は、概ね事前予約制をとっているために急なニーズには利用しづらく、また、需要量に比べて供給能力が圧倒的に少ないため利用を待たされつづけたり、移動の目的や目的地によっては利用そのものが制限されることがあるため、障害者にとっては不満の高いものとなっている^{*111}ことが、その一因になっていると思われる。

一方、公共交通事業者は、車椅子利用者を含めた障害者のアクセスを可能とするために行う公共交通施設等のバリアフリー化について、パラトランジットサービスの提供よ

*108 なお、この2つの規定は、すでに1981年の段階で暫定的に規定されていた（ただし、そのときのSafe Harbor ルールの基準は3.5%だった。）。See ADAPT v. Skinner, 881 F.2d 1184 (3d Cir. 1989) at 1188

*109 ADAPT, supra note 108

*110 障害者らは、「公共交通に代わる障害者専用サービスは、障害者は有能で生産的な人たちではなく、むしろ依存的で健常者のお荷物になる人たち、というマイナスのイメージを押し付けるものだ」とする。エドワード・R・スミス・T・F・リガー・前掲註99・31頁

*111 Michael Lewyn, "Thou shalt not put a stumbling block before the blind": The Americans with Disabilities Act and Public Transport for The Disabled", 52 Hastings L.J. 1037 (2001) at 1065

りもコストが過大となるため、強く反対しており^{*112}、また、1981年の判決結果や、アクセシブルなバスを走らせるよりも、パラトランジットシステムの方がより費用対効果が高いという規制インパクト分析の結果^{*113}を踏まえると、公共交通のバリアフリー化を一律に公共交通事業者に迫ることは現実的ではないことから、連邦運輸省は、障害者への公共交通サービスの提供については各地方に裁量を与え、地域の実情に合った選択を採らせるために Local Option ルールを採用し、さらには公共交通事業者に対して過度の負担をかけないように Safe Harbor ルール（下限3%）を設けたものである。既述のように Safe Harbor ルールは連邦高裁判決によって否認されたものの、依然として、ADAの制定以前は、Local Option ルールが存在したため、政府の方針として、Full Accessibility の実現は明確にされなかった。

3. ADAの内容

以上のように、1990年7月に成立したADAの公共交通機関に関する規定は、1970年の都市大量交通法改正に始まり、その後、1973年のリハビリテーション法504条に関する施行規則をめぐる論争の展開を経て結実したものであり^{*114}、言わば、これは「人権」対「コスト」という根本的な対立による産物であると言える。このADA^{*115}は、リハビリテーション法504条の適用範囲（公的機関・事業及びこれと関わりの深い民間企業が対象）が拡大されて民間部門にまでカバーされており、交通分野についても、公共交通事業者に対して障害者が容易に利用できるように公共交通施設等のバリアフリー化を行うことが義務づけられているが、特筆すべきことは、障害者のモビリティの確保が、原則、公共交通機関のバリアフリー化によって推進され、公共交通を

*112 アメリカは、自動車依存社会であり、バス・鉄道等の公共交通機関そのものの輸送分担率が低い
ため、公共交通のバリアフリー化より、むしろ、障害者専用のパラトランジットサービスを提供した
ほうが、費用対効果の面で優れている場合が多い。逆に、日本のように公共交通が発達し輸送分担率
も比較的高い場合には、むしろ公共交通のバリアフリー化の方がより効率的であると思われる。エド
ワード・R.スミス・T.F.リガー・前掲註99・30頁訳注

*113 シアトルのリフト付きバスは、1トリップ当たり16.90ドルとなる一方で、クリーブランドやピッツ
バーグのパラトランジットは、1トリップ当たりそれぞれ12.06ドル、11.95ドルとなった。See supra note
108, at 1199

*114 隅広・秋山・前掲註102・113頁

*115 雇用、大量交通機関、公共施設、電気通信の各分野について障害者の差別を禁じているが、特に
交通分野に関する比重が高い。これは、障害者のモビリティの確保が障害者の社会参加を促進するた
めの不可欠な要素であるからである。法律の詳細については、中野善達ほか『障害をもつアメリカ人
に関する法律』（湘南出版、1991年）、中村・前掲註102等参照

利用することができない障害者の「セーフティネット」^{*116}として、パラトランジットサービスが位置づけられており、障害者側の悲願であった Full Accessibility の実現が明確にされていることである。ただし、既に述べたように、これらを達成するには、公共交通事業者に対して過大な負担が生じることが予想されるため、公共交通事業者に対する一定の配慮からバリアフリー化が求められる範囲を限定する規定が併せて置かれている（例えば、民間公共交通事業者所有の既存の公共交通施設及び車両等については、バリアの除去が「容易に実現可能（readily achievable）」な場合に限って、バリアの除去が義務づけられている^{*117}）。いずれにしても、ADAの下では、公共交通事業者はバリアフリー化の法的責任を負っており、違法な差別を受けた障害者に対しては行政機関による救済^{*118}のほか、差止命令や損害賠償等の裁判上の救済が与えられている^{*119}ため、誠実に対応せざるをえない。

4 . ADAの与えた影響

既に、ADAの施行から10年以上が経過しているが、その間、公共交通施設・車両の整備については、連邦・州政府の資金^{*120}を活用しながら積極的に対応してきた結果、

*116 Michael Lewyn, *supra* note 111, at 1067

*117 42 U.S.C. 12182 Sec302(b)(2)(A)(). 「容易に実現可能」な場合とは、たやすく達成でき、かつ、多くの困難や費用負担を伴わないで実現できることをいうが、これは経済界とADA支持者との間の妥協の産物である。また、「容易に実現可能」かどうかの判定は、当該企業の規模、性質や経営資源と要求される行動の性質や費用を勘案して判断される。Bonnie P.Tucker, "The Americans with Disabilities Act : Overview", 1989 U.Ill.L.Rev. 923 (1989) at 935

*118 司法省が、ADAに関する一般市民の不服申立て窓口となっており、公共交通事業者と申立人の上に立ち、調停者の立場から裁定を行い、事業者側に違法な状態があると判断された場合には法遵守の協定を締結するなど、訴訟事件に発展する事前段階で迅速に違法状態の解消に努めている。また、調停が成立しない場合には、事業者を相手取って、必要な措置をとるべきこと、又は、被差別者への損害賠償を求め、訴訟を提起することができる。(財)自治体国際化協会『米国における公共交通機関のバリアフリー化の現状』8頁

*119 中野ほか・前掲註115・144頁参照

*120 連邦政府の資金援助プログラムとしては、"Formula grants and loans for special needs of elderly individual with disabilities"(49 U.S.C. 5310)等が挙げられる(ただし、そのほとんどが資本費補助となっている。)

着実にバリアフリー化が進展しており^{*121}、また、パラトランジットサービスの提供についても、公共交通事業者は、民間移送事業者と提携するなどし、徐々にサービス提供の態勢を整えてきており、その運営は軌道に乗ってきている^{*122}ことから、ADAによる成果は着実に上がっていると言える。

しかしながら、ADAの施行によって、必ずしも移動制約者のモビリティ問題が解消されたわけではない。というのも、ADAによるバリアフリー化の目的は、あくまで、障害者に対しても健常者に対する場合と同程度の公共交通サービスを提供することを義務づけることにあるため、例えば、路線バスが運行されていない地域では、もともと健常者に対してもサービスが提供されていないためADAではカバーされない^{*123}。さらには、ADAは、公共交通サービス自体の縮小・廃止も禁止又は制限しているわけではない^{*124}ことから、地方都市の公共交通事業者の中には、ADAによって課された義務に対応するために必要となる財源を十分に確保することが難しい場合に、公共交通サービスの縮小・廃止によって、その義務を免れるという事態も発生している^{*125}。そのため、地域によっては、ADAの施行前よりも公共交通サービスの水準が劣化してしまい、かえって障害者の自立と社会参加を妨げている結果となっている^{*126}。この要因としては、ADAの実施に係るコストが年々増加する（特に、パラトランジットサービスの利用者

*121 Federal Transit Administration "2001 National Transit Summaries and Trends" at 25 1993年から2001年の間に、ADAに適合したバス車両の全体に占める割合は、大型バス 50.3% 84.5%、中型バス 54.0% 93.7%、小型バス 79.4% 95.4%とそれぞれ増加している。また、ADAに適合した駅数の全駅に占める割合は、2001年現在、Heavy railが35.2%、Commuter railが50.5%、Light Railが65.0%となっている。Id. at 83-88

*122 自治体国際化協会・前掲註118・39頁

*123 例えば、サンフランシスコ国際空港は、現在のところバス・鉄道路線がないため、空港への送迎サービスは受けることができない。自治体国際化協会・前掲註118・25頁注5

*124 *Midgett v. Tri-country Metro.Transp.Dist.*,74 F.supp.2d 1008(D.Or. 1999) at 1012, "the ADA does not require public transit systems to provide better service to disabled passengers than is provided to other passengers, only comparable service."

*125 オクラホマ州タルサ市は、パラトランジットサービスは少なくとも路線バスの運行コストよりも2.5倍ものコストがかかることが見込まれたことから、パラトランジットサービスの支出を抑えるため、路線バスの運行を朝夕のラッシュアワーの時間帯だけに限定した。また、バージニア州ヘンリコ郡は、夕方のパラトランジットサービスの提供に必要な50万ドルの支出を回避するため、ADA施行後、夕方のバスサービスを取りやめている。Michael Lewyn, *supra* note 111, at 1084-1085,1088-1089

*126 Michael Lewyn, *supra* note 111, at 1084

の急増により、運営経費が大幅に増加^{*127}。) 一方で、連邦政府の補助金は、1991年から、その内容を運営費補助から資本費補助^{*128} にシフトしているため、公共交通の運営経費に係る地方政府の補助割合が相対的に高まっており^{*129}、特に、バス運行が主体の地方都市においては、資本費よりもむしろ運営経費の方が大きなウェートを占めることから、財政的に大きな負担になっている^{*130} ことが考えられ、その結果、公共交通事業者は、運営経費を抑制し、又は、法的リスクを回避するため、公共交通サービスの提供を削減をせざるをえない状況に追い込まれていると思われる。従って、ADAは、障害者のモビリティを自家用自動車の利用者を含む全国民と同程度ではなく、公共交通を利用する者(その多くは低所得者層)と同程度保障しているに過ぎないと言える。

このように、行政の財政的支援が削減され、また、公共交通事業者が安易に公共交通サービスを削減できるのは、そもそもアメリカが自動車依存社会であり、公共交通に頼らざるをえない人々の多くは低所得者層に属しているため、政治的な影響力は小さく、また、アメリカの公共交通は道路の50%の補助金を受け取りながら、自動車輸送のわずか4%の乗客を運んでいるに過ぎず^{*131}、費用対効果もかなり悪いことから、公共交通サービスの維持確保のための社会的支持が得られにくいためであると思われる。

5 . 小括

以上のように、アメリカでは、移動制約者のモビリティ問題を人権の問題として捉え、社会的に「人権」対「コスト」という根本的な対立を生じさせながらも、最終的にADAの制定により、公共交通機関のバリアフリー化が強力に推進されることとなり、そこでは、公共交通を障害者の移動手段のメインストリームとして捉え、公共交通を利用す

*127 全米のパラトランジットサービスの運営コストが、1991年から2001年の間に、約3倍以上に増加している(FTA, supra note 121, at 63)。これは、社会構成員の高齢化が進行し、公共交通サービスを利用できない重度の移動制約者が増加しているとともに、公共交通の利用を妨げる様々な障碍(自宅からバス停までの距離が遠い、行程中に休憩所がない等ADAによって解消されない問題)により、利便性の高いパラトランジットサービスの利用の増加につながっているものと思われる。See Metropolitan Transportation Commission, "San Francisco Bay Area Older Adults Transportation Study" (2002)

*128 連邦政府の資本費補助の多くは施設改良等に莫大な投資が必要な鉄道関係のプロジェクトに支出され、バス関係のものは全体の35.5%を占めるに過ぎない。また、全米で鉄道(Heavy or Light rail)があるのは、25都市だけである。Michael Lewyn, supra note 111, at 1087 note 384

*129 See FTA, supra note 121, at 26,32-33

*130 ADAとは直接関係ないが、公共交通事業者に対して過度の負担をかけないように設けられていたSafe Harborルール(下限3%)が廃止された影響も見逃せないと思われる。

*131 木谷直俊「バリアフリーと交通」三田商学研究43巻3号73頁(2000年)

きない者に対してはパラトランジットサービスというセーフティネットを用意して、障害者のモビリティを確保するという政策手法が確認できた。

しかし、その一方で、その政策目標を実現するに当たっては、当然、公共交通事業者に対して莫大な費用負担を求めることになるため、公共交通事業の経営環境を一層悪化させ、衰退させる要因にもなっており、当初の政策目的に反し、障害者のモビリティを低下させる事態を生じさせている。そのため、移動制約者のモビリティ問題については、公平性の観点から制度的に保障することにより簡単に解決されるものではなく、限られた財源をいかに有効に活用し、効果的な成果を挙げるのか、といった効率性の視点からもまた検討がなされる必要があると思われる。

また、公共交通機関のバリアフリー化を進めるに当たっては、公共交通事業者の運賃収入（利用者負担）だけでは到底まかないきれないため、必然的に行政によって多額の税金が投入されることになるが、本格的な高齢社会を迎え、移動制約者が増加している今日であっても、公共交通機関のバリアフリー化による受益者と負担者が必ずしも一致していない^{*132} ため、当該施策の推進に対する国民や地域住民のコンセンサスの形成が何よりも重要である。さらに言えば、行政が投入できる財源にも限りがあるため、むしろ当該対策の推進に係る費用は、可能な限り公共交通事業による収益で賄うこと望ましく、その意味からも、公共交通の活性化・利用促進施策の推進も併せて行われる必要があるだろう^{*133}。

第5章 モビリティ対策のあり方

1. モビリティ対策の制度設計に関する視点

前章で明らかになったように、平等権に基づく移動手段の法的保障という形で移動制

*132 アメリカのような自動車依存社会においては、特に当てはまる。最近、「バリアフリー」（移動制約者の利用を妨げる障壁の除去）よりも「ユニバーサル・デザイン」（全ての人を使いやすいデザイン）という言葉が使われ始めているが、これも受益者概念の拡大によって、国民の合意形成を容易にさせる動きの一つと捉えることもできる。太田教授は「このような言い換えの背後には、多数決による公共政策の意思決定システムが厳然として存在しており、施策の実行には多数者の支持が必要であることを含意している。」と指摘する。太田和博「地方分権下の地域交通政策の意思決定システム」交通学研究 47号 23頁脚注3（2004年）

*133 自動車依存社会のアメリカにおいても、最近、改めて公共交通の役割を見直す動きが出てきており、公共交通の利用・発展に適した都市開発の考え方（Transit Oriented Development（TOD）：公共交通志向型開発）が注目されているのは示唆的である。倉田直道「アメリカにおける公共交通優先型のまちづくり」都市問題 90巻 11号 71頁以下（1999年）参照

約者のモビリティを確保するというA D Aのアプローチは、公共交通事業者を強度に強制するため、公共交通のバリアフリー化を強力に推進する効果があることは間違いないが、同時に、新たなモビリティ問題も生み出しており、必ずしも社会的に最も望ましい結果をもたらしている訳ではない。そのため、移動制約者のモビリティ対策の制度設計に当たっては、移動制約者の人権を尊重し、非移動制約者と同水準の移動手段が確保されるよう公平性を追求する一方で、そのために投入できる社会的資源は限られているという現実を踏まえ、限られた社会的資源が効率的に配分されるよう、効率性の視点も同時に勘案することが求められていると言える。そこで、この章では、移動制約者のモビリティ対策のあり方について、公平性と効率性という一種のトレード・オフの関係にある2つの視点からそれぞれ検討を行うこととする。

2．効率性

初めに、効率性の観点から移動制約者のモビリティ対策の検討を行う。効率性の観点からみた移動制約者のモビリティ対策とは、簡単に言えば、より費用対効果の高い方法によって移動制約者の移動ニーズを満足させることにあるが、ここでは、木谷教授の論文^{*134}に依拠して、検討を進めることとする。

まず、前提条件として障害者は健常者と同じ移動手段に対する需要を有しているが、障害のため移動にかかる費用が健常者と比べて余分にかかるものとし、また、障害者は健常者と同じ水準の所得を得ているものとする。このような前提条件のもと、障害者のモビリティ確保のための対策として、交通補助金（障害者に対して交通支出に対する補助金を与える）、所得補助金（使途を特定せずに、障害者に対して補助金を与える）、

施設補助金（公共交通事業者に対してバリアフリー施設整備に関する補助金^{*135}を与える）の3つの代替案を効率性の観点から比較すると、前提条件のもとでは、障害者は健常者と比べ移動手段の利用に高い費用がかかるため、同じ収入の場合では当然に公共交通サービスを消費する量は少なくなる。そのため、障害者の満足度は健常者に比べて明らかに低いものとなる。次に、交通補助金の場合は、健常者と比べて高くなる障害者の交通費用を健常者と同程度にするために補助金を支出することにより、障害者は健常者と同程度の満足を得ることができる。所得補助金の場合は、その所得増加分を公共交通サービスの他に、自分の効用水準をより高める他の財・サービスの消費にまわすことが可能となるため、と同一の補助額のもとでは、の場合よりも効用水準は

*134 木谷・前掲註131・69頁以下

*135 ここでは、公共交通事業者に発生するバリアフリー施設整備に関する費用がすべて補助されることを前提にしている。

高くなる^{*136}。さらに、の施設補助金の場合は、公共交通施設・車両に一定の設備を備え付け、バリアフリー化することによって障害者の公共交通サービスへのアクセスが可能となり、障害者も健常者と同じように公共交通サービスを楽しむことができるため、の場合と同様の効用を得ることが可能となるが、その一方で、例えば、バスの乗降のために車椅子用リフト装置を作動させることで、バスの運行の遅れ等を生じ、運行台数の減少も起こりうることになるため、健常者と障害者の双方の負担費用が上昇する結果となり、結局、満足度は低下することになる。以上より、全体の効用水準は、 $U(\text{ }) > U(\text{ }) > U(\text{ })$ となるため、公共交通機関のバリアフリー化を行うよりも、障害者への所得補助金を支給し、S T Sなどの個別輸送サービスを提供する方が、効率性の観点からは、より好ましいことになる^{*137}。

したがって、このような効率性の視点に立てば、既述したアメリカのように、公共交通機関の改善による対応を基本とし、S T Sの提供はあくまで例外的な扱いとする方式よりは、制約が比較的軽く、歩行可能な移動制約者は、公共交通機関の利用により、また、既存の公共交通施設等での対応が難しい車椅子利用者等重度の移動制約者の場合には、原則S T S又はタクシーを提供することにより対応する方式を優先すべきことになる。

しかしながら、この結論を日本の社会に当てはめると、日本は、欧米のようにS T Sのような個別輸送手段が必ずしも十分に発達しておらず、その見込まれる需要量に比べ圧倒的に供給量は少ないため、仮に所得補助金又は交通補助金を支給したとしても、移動制約者は交通サービスを満足に受けられない可能性がある。また、自動車依存社会の

*136 特定補助は、補助対象が限定されるために、当該補助対象の財・サービスが本来社会的に効率的でない選択肢であったとしても、それが選択されやすいバイアスが働き、一般的に、社会資源の浪費を生じさせる場合が多い。そのため、特定補助よりも一般補助の方が効率性の観点からは望ましいと言われている。中条潮『『特定補助』vs.『一般補助』』三田商学研究 23 巻 5 号 18 頁以下（1980 年）参照

*137 さらに付け加えれば、の公共交通事業者に対する補助金よりも、、の利用者に対する補助金の方が、公共交通事業者間の競争が促進される観点からも、社会的に効率的であると言える。中条教授は「ユーザーサイド補助のもう1つの大きな利点は、どの交通機関を利用するかを選択権が弱者側に与えられることにより、交通事業者は弱者を一般客と同じ「儲かる客」としてとらえるようになり、この補助金に裏打ちされたマーケットをめぐって交通事業者間の競争が可能となり、サービスの質の向上・多様化と価格の低下がもたらされる点である。（中略）外部補助によって補助金が事業者側に与えられる場合にも、事業者は与えられた補助金に応じた程度の供給を行うにすぎず、競争の働く余地はない。」とする。中条潮「交通における社会政策の視点」金本良嗣・山内弘隆編『講座・公的規制と産業 交通』358・359 頁（NTT 出版、1995 年）

アメリカと異なり、日本では公共交通の利用機会が少ないわけではなく、むしろ、移動制約者の移動手段を公共交通機関によって対応する方が、同量の移動ニーズを個別輸送で対応するよりも、社会全体で負担する総費用額をより低く抑えられる可能性があることから^{*138}、上記で導かれた手法を選択することは必ずしも妥当でないことになる。

3．公平性

次に、公平性の観点から、移動制約者のモビリティ対策のあり方について検討を行う。移動制約者のモビリティ対策の場面における公平性の捉え方としては、移動制約者の移動ニーズを実質的に満足させれば公平性に適うとする考え方と、実質的に満足させるだけでは不十分であり、移動制約者も非移動制約者と同等に公共交通サービスを楽しむことができるようにすることが重要である、という2つの考え方が考えられる。の考え方に基づくと、移動制約者の移動手段として、必ずしも公共交通サービスにこだわらず、S T Sなどの個別輸送による対応でも構わないということになり、そこでの問題は、移動制約者の移動ニーズを実質的に満たすことを前提に、いかに効率的な方法によって移動手段を調達するかということになる。一方、の考え方に基づくと、アメリカのADAと同様、基本的に移動制約者の移動手段は公共交通で賄うべきであり、そのために、公共交通施設等のバリアフリー化を推進し、それによりカバーできない移動困難者に対しては、例外的にS T Sなどの個別輸送で対応すべきであるということになる。ところで、移動制約者のモビリティ対策の本来の政策目的は、移動制約者が非移動制約者と同様、自立して自由に社会参加を行うことができるよう適切な移動手段を提供することにあることから、その点だけを考慮すれば、の考え方でも問題ないように思われる。しかし、実際には、移動制約者の移動手段をS T Sなどの個別輸送の提供によって対応することは、結果的に移動制約者を社会の中の特別な存在として位置づけ、区別することにつながるため、世界的に普及するノーマライゼーションの理念に反し、移動制約者の尊厳を著しく害する虞がある。さらに、S T Sなどの個別輸送は、公共交通と比較すると、供給量の制約等でどうしてもその利用に一定の制約がかかり、実質的にサービス水準に格差が生じることから、一般に、の考え方に基づき、可能な限り公共交通によって対応を図るべきということになる。

しかしながら、法制度的に移動制約者に対して非移動制約者と同等の公共交通サービスを保障したとしても、現実には、公共交通事業者の限られた投資余力や行政側の財政上の制約が存在するために、完全な公平性を追求することは現実的に無理であるばかりか、アメリカの事例でも確認されたように、公共交通事業者側としては、交通事業によ

*138 前掲註 112 参照

る収入（行政側による補助も含む。）と比べ、公共交通施設等のバリアフリー化にかかる費用が過大になると判断されれば、法的リスクの回避のため、交通事業の縮小又は撤退という選択肢を採らざるえなくなることから、その場合、政策目的とは逆に、移動制約者のモビリティの低下は避けられないことは明らかである。

したがって、 の考え方に基づいた公平性を志向しながらも、それには一定の限界があることを十分に認識した上で、移動制約者のモビリティ対策を制度設計する必要がある。

4．新たな視点の提示

ところで、移動制約者のモビリティ対策のように、社会的公平性の実現を図ることを目的とする社会政策は、政府が社会・経済状況や財政状態等を勘案の上、当該政策が社会に及ぼす帰結（効果）を推定して具体的に決定されるのが通常であるが、このような方式をここでは便宜的に「帰結主義的アプローチ」と呼ぶとすると、以上までの検討も、この帰結主義的アプローチに依拠していることになる。なぜなら、移動制約者のモビリティの確保について、どのような施策を採ることが、最も効率的であり、また、公平性に適う結果をもたらすことができるのか、このような帰結に着目して制度設計を検討しているからである。そして、このような帰結主義的アプローチによって様々な施策の優劣を判断する考え方は、まさに厚生経済学の思考様式であると言ってよい。厚生経済学は、個人の効用や社会の厚生に着目し、ある施策の実行によって、それらがいかに改善されるのか、言い換えれば、稀少な社会資源をいかに効率的に配分することができるのかを重視する。ただ、そこでは政策判断のための評価基準は効率性の観点しか存在せず、社会的に容認されない社会状態を生成する可能性があることから、それを規範的に修正・改善するものとして公平性の観点が導入される。

一方、この帰結主義から脱却して、個別の施策の帰結よりも、その施策が導出された「政策決定プロセス」に着目し、当該政策決定プロセスが公平性に適うものであるならば、その施策も公平であるとする考え方も存在する。このような考え方をここでは便宜的にプロセス（非帰結）主義的アプローチと呼ぶことにするが、これは、最終的な選択手段を提供する「選択機会」や価値ある帰結をもたらす道具としての「選択手続」について、その手段的価値を超えて、それ自体に内在的価値を見出す考え方である^{*139}。

このような考え方は、社会の構成員たる国民の持つ価値基準が多様化し、社会的合意が得られる公平な帰結を導くことが困難な場面において、一つの解決手段を提示してい

*139 厚生経済学と帰結主義・非帰結主義との関係については、鈴木興太郎「厚生経済学の情動的基礎」岡田章ほか編『現代経済学の潮流 2000』3頁以下（東洋経済新報社、2000年）を参照。

るものと考えられる。つまり、政策決定プロセスが公平性に適うものであるならば、そのプロセスによって得られた施策は公平であると捉え直すことによって、上記3.の検討で明らかになったように、帰結主義的アプローチに基づいた公平性の追求には、どうしても一定の限界が存在するため、例えば、その時々諸制約が原因で、社会的に見て適当であると思われる公平性のレベルまで必ずしも到達していない場合に、それをいかに克服するかという問題の解決の糸口になるとと思われるからである。

そこで、次章では、政策決定プロセスを重視するプロセス主義的アプローチの意義を確認し、公平性に適う政策決定プロセスの要件を検討することとする。

第6章 プロセス主義的アプローチと公平性に適う政策決定プロセス

1. プロセス主義的アプローチの意義

帰結主義を脱皮して、プロセス主義をとる意義について、太田教授の見解^{*140}によれば、まず、第一に、最終的に同様の帰結に達するとしても、選択肢が一つしか存在しない場合と多数の選択肢の中から一つ選択する場合とでは、後者の場合の方がより高い効用を生み出していると考えられ、そのため、ある一つの政策が選択される場合であっても、多数の代替案を提供する政策決定プロセスを経て選択された場合の方が、より少数又は単独の代替案しか提供しない政策決定プロセスを経た場合と比べ、より望ましいと考えられる。第二に、政策決定プロセス自体に内在的価値が存在しており、それに参加することによってより高い効用が得られると考えられ、これは民主主義の観点からも正当化される^{*141}。このように、決定された政策がもたらす帰結の是非だけを考慮に入れるのではなく、当該帰結に至るまでの政策決定プロセスまでも射程に入れて制度設計を行うことにより、社会的により望ましい政策を選択することが可能になると考える。

2. 公平性に適う政策決定プロセスの要件

次に、どのような政策決定プロセスを構築すれば公平性に適うのか。やや拙速的ではあるが、具体的に、移動制約者のモビリティ対策の観点から、公平性に適う政策決定プ

*140 太田和博「公平性に適う地域交通政策の策定システム」三田商学研究 43 巻 3 号 195・196 頁（2000 年）

*141 太田教授は、そのほかに第三の意義として、公共選択論の場面において、プロセス（非帰結）主義アプローチは、社会的選好の公理と民主主義に関わる諸条件とは必ず矛盾するとするアロウの不可能性定理からの脱出方法になりうることを挙げている。太田・前掲註 140・196 頁

ロセスの要件の提示を試みる^{*142*143}。

利害関係者の政策決定プロセスへの関与

移動制約者のモビリティの確保を政策目的として掲げる以上、当然、その対象となる移動制約者の移動ニーズや選好を反映したモビリティ対策の策定が求められ、また、逆に、それらが十分に反映されなければ、折角、対策を講じたとしても、移動制約者のモビリティが必ずしも向上しない事態も想定され、不効率な投資を招く原因にもなることから、政策決定プロセスの中に移動制約者の意見・要望を表明する機会を設ける等移動制約者の政策決定プロセスへの一定の関与が求められる。

また、最近では、社会資本整備の分野においても、公共事業を円滑に推進する目的から、計画策定過程において、パブリックインボルブメント（Public Involvement）^{*144}を積極的に活用し、社会的な合意形成を図ろうとする取り組みが行われている^{*145}が、これ

*142 この前提として、当然のことながら、どのような政策決定プロセスであれば公平なものとして判断されるのかが問題となる。この論理的判定方法としては、「完全な手続き的正義基準」と「純粋な手続き的正義基準」とがある。前者は、公平な帰結を必ず導出できる場合に、その政策決定プロセスは公平であるとするものであるが、これは帰結の公平性が政策決定プロセスの公平性に先立つことになり、プロセス（非帰結）主義アプローチの立場からは相容れない。後者は、あらかじめ社会的に選択された政策決定プロセスは、それがもたらす帰結とは独立に、公平に適うとするものであり、公共選択論では、「無知のヴェール」という概念装置を使い説明されるが、現実的には、社会的に公平な意思決定ルールを導出することは困難である。しかしながら、太田教授は、最近の研究では、手続的に公平な社会的意思決定ルールが存在するための必要及び十分条件を検討する枠組みを提示しているものがあり、手続主義による公平性の担保の正当化がなされる可能性が明示されているとする。太田・前掲註 140・196・197 頁

*143 以下の検討も、太田・前掲註 140・187 頁以下、同「地域交通政策の意思決定システム」（中条潮・太田和博編『自由化時代の交通政策』267 頁以下（東大出版、2001 年）、同・前掲註 132・21 頁以下から示唆を受けたものである。なお、太田教授は、地域交通政策に関する観点から、アメリカの M P O（Metropolitan Planning Organization：都市圏計画機構（州内の地域交通計画を策定する主体））を念頭におき議論されているが、ここでは、より限定された移動制約者のモビリティ対策に関する政策決定プロセスの観点から検討を行っている。

*144 事業主体が自らの意志で市民を手続きに関与させること。加藤浩徳・寺部慎太郎「交通と市民のかかわり合い」家田仁編『それは足からはじまった - モビリティの科学』358 頁（技報堂出版、2000 年）

*145 例えば、北海道日高自動車道、新潟市下水道、千葉県三番瀬の保全・再利用、愛媛県高規格道路、福岡県空港整備等がある。高寄昇三「今後の社会プロジェクトのあり方を考える - 政策評価と合意形成を中心に」運輸と経済 64 巻 1 号 21 頁（2004）

は、パブリックインボルブメントを通じて、計画策定主体と利害関係者との間で情報交換を行い、相手の考え方・立場を互いに理解し合うことで、妥協点の模索が可能となり、紛争を未然に防止しうると考えるためであり^{*146}、同様のことがモビリティ対策を計画する場合にも当てはまるものと言える。つまり、総論として、モビリティ対策の必要性は誰しも認めるところであるが、それに係る具体的な計画の策定に際しては、往々にして、利害関係者間(その多くが、公共交通事業者と地方自治体の間)で役割分担(費用負担)等を巡る対立が顕在化し、そのため、計画自体が策定されないか、又は、策定されたとしても、実効性が担保されない虞がある。従って、利害関係者間の円滑な合意を得るためにも、パブリックインボルブメントなど利害関係者を政策決定プロセスに関与させる枠組みを設けることが重要となる。もちろん、その際、政策決定プロセスの中で各利害関係者をどのような形で関与させるべきかという問題は依然残るけれども、それぞれの利害関係者にとって政策決定プロセスに関与できる程度が高ければ高いほど、当該政策決定プロセスによって得られたアウトカムをより「公平」なものと感じるようになるという研究結果も存在する^{*147}ことから、いずれにしても公平性に適う政策決定プロセスの要件の一つとして、利害関係者の意見・要望が適切に反映されるよう、政策決定プロセスへの関与が保障されていることが必要であると考えられる。

低廉^{*148}な政策決定プロセスの構築

一般に、公共政策は、市場の場合と異なり、本質的に受益と負担を乖離させる。ある者の負担によって他者に受益をもたらすのが公共政策の本質である^{*149}。そのため、公共政策の実施は、関係者間に利害対立を生じさせることから、公共政策の政策決定プロセスは、この利害対立を解決(受益と負担の帰着を確定)するために設けられている。しかしながら、例えば、モビリティ対策の内容を決定するに当たり、ある地方自治体又は公共交通事業者に対して必ず負担を生じさせ、あるいは別の地方自治体又は公共交通事業者に対して必ず利益を享受させるような政策決定プロセスであるような場合には、誰もこのような政策決定プロセスを公平なものと考えないことは明らかである(場合によっては、当該政策決定プロセスへの参加自体を拒否するだろう)。そのため、そのような政策決定プロセスは排除されるべきであり、政策決定プロセスは可能な限り参加する

*146 加藤・寺部・前掲註 144・362 頁以下

*147 平井宜雄『法政策学(第2版)』(有斐閣、1995年)99頁以下参照

*148 ここでは「外部費用」と「利害調整費用」を合わせた政策決定に係る費用が低廉であることを意味する。なお、当該費用の説明については、小林良彰『公共選択』(現代政治学叢書9)62頁以下(東大出版、1988年)参照。

*149 太田・前掲註 132・24頁

関係者に対して外部費用（自分の意見と合わない決定に従わなければならないことから生じる費用）をできるだけ生じさせないように構築する必要がある。しかし、その一方で、そのような利害調整は、調整費用が高価になる傾向にあり、利害調整から得る便益よりもそれにかかる費用の方が上回ることにもなりかねず、その場合にも、誰も当該政策決定プロセスに参加しようとは考えないであろう。

そこで、政策決定に係る費用を可能な限り抑制するには、例えば、交通政策の専門家のような独立で中立的な第三者が一定の関与を行い、政策決定に必要な情報や規範を提供し、政策決定プロセスの参加者間で情報や規範を共有させるようにしなければならない^{*150} と考える。

地域主義

移動制約者のモビリティを確保するためには、要件 で述べたように、移動制約者の移動ニーズや選好を反映したモビリティ対策を策定することが重要となるが、そのためには、当該地域の現状（人口、地域分布、地理状況、各交通手段の輸送分担率、生活交通圏の範囲等）を的確に把握・分析することが可能な適正規模の政策決定プロセスを構築する必要がある（特に、1999年から始まった鉄道・バス分野の規制緩和の影響により、地域ごとに交通事情が多様化し、都市部と過疎地域とでは、同じ移動制約者のモビリティ対策を講じるにしても、その内容は自ずと異なってくる。）、この場合、生活交通圏を踏まえた地域ごとに政策決定プロセスを設けることが最も望ましいと言え、これは、政策決定は、それにより影響を受ける市民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきという補完性の原則^{*151}にも合致する。ただし、政策決定プロセスが設けられる地域の範囲は、既存の行政区域（地方自治体）とは必ずしも一致するものではない。なぜなら、行政区域と生活交通圏の範囲は、特殊な場合を除き、ほとんど一致しないからである。したがって、政策決定プロセスの構築に当たっては、必然的に、多数の地方自治体が包含されることが要請される。

ガイドラインの設定

要件 の地域主義を掲げ、移動制約者のモビリティ確保に関する政策決定プロセスを

*150 政策決定プロセスの参加者間に情報の非対称性が存在すれば、機会主義的な行動を誘発し、また、規範が共有されていなければ、関係財（権威、社会的評価など社会的に意味をもつ財）については取引が困難となるため、利害調整費用が高価になる。平井・前掲註 147・159 頁以下

*151 昇秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」都市問題研究 55 巻 7 号 32 頁（2003 年）。社会の構成原理として、EU の基本条約の一つであるマーストリヒト条約にも規定され、日本でも、第 27 次地方制度調査会の答申（2003 年 11 月 13 日）において言及されている。

地域ごとに設けることが適当であるにしても、地域によって異なるべきでない社会的制約も存在すると考えられるため、外生的に国が全国共通のガイドライン（規範）を提示することは必要であり、また、要件の効率性を確保する措置として、政策決定の際に、例えば、費用対効果分析の実施等を義務づけることも重要であると考えられる。さらに、要件と関連し、政策決定に関するルールをガイドラインとして設定することによって、政策決定に係る費用を抑制する効果がある。

効率性の確保

公共政策においては、1) 予算が限られているならば、それによって最大の効果を追求すべきである、2) 目標が設定されているならば、最小の費用によってそれを達成すべきである、という2大原則が実行されなければならない^{*152}。そのため、政策内容の検討に当たっては、公平性を追求すると同時に効率性も追求する必要がある。むしろ、移動制約者のモビリティ対策のような巨額の資本投資を要するものについては、より効果的に財源を使用することで、広く移動制約者のモビリティの確保にもつながり、公平性に資することになる。したがって、政策決定プロセスに費用対効果分析の実施等を義務づけることによって、効率性を確保する必要がある。

ただ、そこで問題となるのは、その効率性を勘案する範囲をどこまで念頭に置くかということである。つまり、費用対効果分析と一口で言っても、単一モード内の代替案に対する費用対効果分析^{*153}なのか、または、異なる交通モードまで範囲を広げた代替案に対する費用対効果分析^{*154}なのか、さらには、交通領域にとどまらず福祉領域等他領域にまで射程に置いて行う費用対効果分析^{*155}と、どの範囲までを念頭に置くかでその内容は異なってくる。特に、最後の費用対効果分析は、一般に「クロスセクターベネフィット（Cross-Sector Benefit）分析」と言われる。これは、誰でもが利用しやすい公共交通を整備することによって、移動制約者に対する直接的な便益に加え、他領域にも便益

*152 太田・前掲註132・25頁

*153 例えば、整備費用、車椅子利用者数等を勘案し、駅にエレベーター、車椅子対応型エスカレーター若しくは車椅子用昇降装置のいずれかを設置するのがよいか、又は駅員の個別対応で済ませるのが、といった代替案の比較分析が想定される。

*154 例えば、ある生活交通圏において、車椅子利用者の移動を原則鉄道によって賄うため、駅にエレベーターを設置して対応し、例外的にタクシー、S T S等による個別輸送で対応するのか、それとも基本的に個別輸送で対応するのか、といった代替案の比較分析が想定される。

*155 例えば、ある地域にノンステップ車両を使ったバス路線を整備することによって、どのくらいの数の移動制約者が自らの足で病院等に通えるようになり、その結果、訪問介護費等がどの程度削減され、全体として、プラスになるのかマイナスになるのか、といった分析が想定される。

(クロスセクターベネフィット)が生み出されていると考え、これらの便益を含めた評価分析を行うことで、福祉領域等他領域で節約された資金をそのまま公共交通へ投入するという代替案の提案も可能となり、財政全体からみれば資金の有効活用が図られ、効率化に資するという考え方である^{*156}が、これを可能とするには、行政の交通部門だけでなく、福祉部門等が政策決定プロセスに関与することが不可欠であるため、行政部内の縦割りを排除し、横断的な対応が求められる。結論から言えば、可能な限り広い範囲で費用対効果分析を行えるように政策決定プロセスを構築する方が、より効率性の観点から望ましいことになる(なお、要件との関連で言えば、政策決定プロセスが地域ごとに分割されていた方が、国レベルよりも行政部門の縦割りの壁を排除しやすく、横断的な対応が可能であると思われる。)

以上のように、モビリティ対策の観点からみた公平性に適う政策決定プロセスのための要件としては、ひとまず、上記5要件に集約され则认为る。

3. 現行のモビリティ対策への適用

第2章で既述したように、現行の主なモビリティ対策は、公共交通施設等のバリアフリー化といった、いわばハード整備に重点が置かれており、また、原則、新設・大規模改修時におけるバリアフリー化を公共交通事業者に対して義務づけを行っているに過ぎない。そのため、公共交通施設等の大部を占める既設部分については、基本的に、公共交通事業者は、地元自治体と連携・協力して一定水準にまで自主的に整備を進めていくことになるが、具体的な整備計画を策定するに当たっては、公共交通施設等のバリアフリー化の実施時期、実施箇所、対応案及び費用分担が争点となり、公共交通事業者と地方自治体の間で利害対立を少なからず生み出している。現在でも、こうした場合、国による行政指導や助成措置などを講じることによって、両者の利害調整を行い、バリアフリー化の取組みを推進しているが、今後の推進のあり方を考えた場合、上記2.で提示

*156 この考え方は、1985年の欧州運輸大臣会議(European Conference of Ministers of Transport)において初めて承認され、現在、特にイギリスにおいて実証研究が進んでいる。See A.Fowkes, P.Oxley and B.Heiser "CROSS-SECTOR BENEFITS OF ACCESSIBLE PUBLIC TRANSPORT", Cranfield University(1994)(邦訳:関口陽一・関口みのり訳『移動の制約の解消が社会を変える』(近代文芸社、2004年))。また、日本においても、この考えを取り入れ、モビリティ対策に取り組んでいる事例がある。例えば、静岡県豊田町では、1997年から赤字経営ながらも町営バスを運行しているが、これは老人が容易に外出できる環境を提供することによって、老人が健康を維持できれば相対的に医療費が低く抑えられ、広い目で見ると町にとって利益になるとの考えに基づくものである。三浦辰哉「交通権と地域福祉」岡崎女子短期大学研究紀要 37巻 73頁(2003年)

した要件に基づき、現在の政策決定プロセスに関して制度的見直しが必要であると思われる。

例えば、交通バリアフリー法の基本構想制度について検討を行うと、まず、第一に、現行では、市町村の基本構想等の策定過程において、移動制約者、地域住民の意見を反映させる仕組みが制度上担保されていないため、関係者の意見を反映させる仕組みを制度的に設け、政策決定プロセスに一定程度関与する機会を与える必要がある。また、地方自治体及び公共交通事業者に対して具体的な対策の説明責任を課すことにより、仮に、利害関係者の表明された意見・要望が採用されない場合であっても、その理由を説明させることにより、同じ結果であってもより公平性が担保されるものになると考えられる。

第二に、現行の基本構想の決定プロセスでは、公共交通事業者と地方自治体の間で利害対立が生じると意見調整の費用が増加することから、意見調整を容易にし、政策決定プロセスに係る費用を抑制するため、交通の専門家等第三者が一定程度関与し、中立性を担保した形で、モビリティ対策に関する情報や規範を両者間で共有する中間組織（例えば、委員会、協議会等）を構築すべきである（場合によっては、当事者間の意見調整が整わない場合も想定し、当該中間組織内で容易に意思決定ができるように裁定機能を与えることも考えられる。）^{*157}。

第三に、現行のように市町村単位で基本構想を策定するのではなく、生活交通圏を踏まえた地域単位（必ずしも既存の行政区域に一致させる必要はない。）ごとに再編する必要がある。

第四に、現行の基本構想はハード整備中心の計画であり、ソフト施策の取り込みが十分でない。そのため、福祉行政が担うSTSのような個別輸送サービスやコミュニティバス等の連携まで視野に入れた、交通モード横断的なモビリティ対策の検討を促すため、国はガイドラインを策定し、地方を適切に誘導していくべきであろう。

第五に、現行の基本構想の策定過程においては、効率性の観点が必要としても配慮されていないことから、より効率的な代替案の選択を可能とするため、政策決定プロセスの中に、費用対効果分析を義務づけるべきである。

*157 事案は異なるが、実際にも、このような中間組織は存在する。例えば、電力自由化に伴い、送配電のアクセスに関するルール設定や送電網等の設備投資に係る費用負担をどうするのかといったことを取り決めるため、利害関係者が参加する送配電等業務支援機関（電気事業法 93 条：有限責任中間法人電力系統利用協議会）が新たに設立されているが、当該組織運営は、その公平性や中立性を担保するため、当該組織の定款によって、中立者（学識経験者）及び利害が対立するグループ（既存の電力会社、新規参入者等）に議決権がそれぞれ均等に分配されるように定められている。

第7章 終わりに

移動手段は、あらゆる社会領域への参加の機会を付与するものであり、移動制約者にとって公共交通サービスは機会均等を保障するものとして日常又は社会生活上不可欠なものである。そのような社会認識の下、現在では、移動制約者のモビリティ対策は各種政策体系の中で重要な位置づけを得るに至っているが、現行のモビリティ対策は、ハード整備に主眼を置いたものであり、一昔前に比べれば、移動制約者の移動環境は大幅に改善されているものの、移動制約者にとって、必ずしも満足のいく状況にはなっていない。そのため、関係者の中には、人権的アプローチにより、移動手段を保障することによって、公共交通施設等のバリアフリー化を強力に推し進めようとする動きがあることも社会的に見過ごせないものとなってきている。

しかしながら、既に明らかになったように、従来の帰結の視点からモビリティ対策の是非を議論しても、公共交通事業者の投資余力の限界や厳しい財政事情^{*158}等の社会的制約が存在する限り、自ずと実現可能な対策は限られることは明白であり、たとえ移動制約者に対して移動の権利を法的に保障したとしても、それは変わることはない。

そこで、筆者は、移動制約者のモビリティ対策の今後のあり方として、帰結（整備水準）だけでなく、新たな視点として、政策決定プロセスにも着目し、公平性に適う政策決定プロセスの構築を目指すことが今後重要になることを論じた。言うまでもなく、筆者が提示した公平性に適う政策決定プロセスの要件の是非については更なる検討が必要であるものの、少なくとも、帰結に重点を置いた現在の対策は、早晩、見直される必要があると考える。

最後に、政府は、2004年2月に、地域再生推進プログラムの目玉策として、自治体単位で地域交通の問題について関係者で話し合い、最も便利な交通網のあり方を決定する「地域交通会議」の設置を盛り込み、現在、その実施に向けて具体的な検討が行われている。これは、地域関係者間の協働により当該地域にとって望ましい地域公共交通網の構築を行うための制度設計を模索する動きであるが、その中では、関係者間の合意

*158 内閣府が実施した調査によれば、公共施設の整備に当り、負担が増えても高齢者・障害者等の利用等に配慮すべきかどうかを尋ねた質問に対して、「そう思う」と回答した者は51.1%（前回調査から5.5%減少）で、「そう思わない」と回答した者は33.0%（同4.2%増加）となっており、現在のところ、移動制約者のモビリティ対策に伴う財政支出に関しても概ね支持されているものと理解できる結果となっているが、一方で「そう思わない」者も増加傾向にあり、今後、財政事情が一層厳しくなることが見込まれる中で、引き続き移動制約者のモビリティ対策の拡充のための財政支援に理解が得られるかどうかは疑問の余地があると思われる。内閣府『社会資本の整備に関する世論調査』（2004年度）参照

形成のあり方についても議論がなされており、これは政策決定プロセスの視点に着目した新たな取り組みであると捉えることも可能である。

(主要参考文献)

脚注に記載された文献を参照。