

駅舎のエレベーター・エスカレーターを中心
とした交通福祉対策への補助政策について

基礎データに基づく地域間比較の観点から

片岡研究会 2 2000 年度春学期期末レポート
総合政策学部 4 年 後明賢一 学籍番号 79704229

E-mail: s97422kg@sfc.keio.ac.jp

2000 年 7 月 31 日(月曜日)提出

キーワード： バリアフリー・補助政策・要綱

1 はじめに

日本では急速な高齢化にともなって、鉄道・バスをはじめとする公共交通機関が高齢者・障害者のアクセシビリティを保障することが求められるようになった。しかし、公共交通機関の福祉対策は莫大な費用を必要とするので、事業者のみでは一向に対策が進まない現実がある。そのため、公共交通機関を地域内にもつ地方自治体、それらを広域的に管轄する都道府県、中央政府が資金的な補助をする事例が現れた。

上記の趣旨に基づき、これまで行政機関が交通機関の福祉対策に資金的な援助を行うに至った経緯を「政策波及」の視点から明らかにし、今後の交通事業者・行政・利用者の協力のあり方について提言しようと努めてきた。

今回はさらに詳細に研究対象および研究領域を設定し、交通機関の福祉対策に資金的な補助を行っている地方自治体について、その基礎データと政策波及の関係について検証する。

特に事例研究として、駅舎のバリアフリー化に大きな影響を持っているエレベーター/エスカレータ等(以下、EV/ESC とする)の設置に関わる補助事業を取り上げる。

本研究の構成は以下のようになっている。

まず、次章で研究の目的を設定した上で、第3章でそうした目的を設定するに至った背景について述べる。

次に第4章で、先行研究の概要として、社会保障制度と交通環境整備の関係について触れる。

第5章ではそれまでの流れを受けて、期待される成果を設定し、第6章で、本研究において検証すべき仮説を提示する。

第7章では実際の研究の方法・方針について述べ、続く第8章で研究内容を提示する。ふたつの章を受けて、第9章で研究の結果について述べる。

最後に、本研究の考察と評価を行い、今後に残された課題について触れた後に全体をまとめた。

2 研究の目的

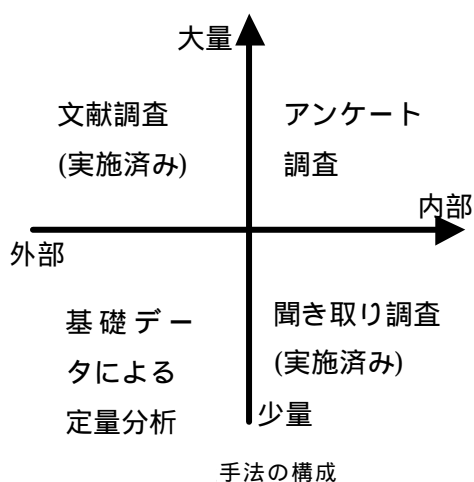
本研究の目的は、ひとつは研究対象とする補助政策を採用した地方自治体の定量的なデータを分析することと、ふたつ目はその結果から来期以降行う予定のアンケート調査での仮説を提出することである。

これまで、文献・その他公開されている定性的な情報、および特定の地方自

治体に対する聞き取り調査に基づいた分析を踏まえ、地方自治体の定量的な情報に的をしぼり、分析の対象とした。

これによって、定性的な情報から明らかになった事柄を再度検証することで、より信頼性の高い仮説検証プロセスと個別の特殊事例に偏らないよりマクロ的、一般的な政策波及プロセスの検証を行うことが可能である。

また、今回の研究の第2の目的として、今後の研究方針を決定することも含まれる。これまでの研究プロセスは下記のような流れに沿って行われた。



左記の表1にはこれまで採用した調査手法を明記した。縦軸には情報量を表示し、横軸には情報の存在が行政機関の内外のどちらかを示している。

これまで文献調査と聞き取り調査を中心に行い、行政機関の内外を問わず、また情報量の多少を問わず収集してきた。前者においては、交通環境の福祉対策への資金的な補助がどのように行われているのか、その周辺状況

を含めて、情報を収集することができた。これに対して、後者の聞き取り調査では、調査対象とする政策を採用している特定かつ少数の地方自治体について、担当者レベルの詳細な政策形成過程に関する情報を得ることができた。

たしかに、これらの調査は最終的に行政機関内部の政策形成プロセスと行政機関間での政策波及プロセスを明らかにするためのアンケート調査に至る「土台」であった。しかし、これらふたつの調査では、今回取り上げた補助政策を採用した地方自治体の客観的で定量的なデータに基づいた比較が行われず、アンケート調査で検証すべき仮説を提出する上で大きな欠陥となることが予想された。

そこで、今回はアンケート調査をより有意義なものとするために、つまり、より有意義な仮説を設定するために一般に公開されている情報の中でも定量的な情報に的を絞って、分析対象とした上で、アンケート調査に盛り込むべき仮説設定の枠組みを作ることにも目的として掲げている。

仮に、定量分析の結果、今後アンケート調査を実施することが不相当であるという結論が導かれた場合には、それに沿った研究の方法・手法を提示する。

以上、2点が今回の研究の目的である。

3 研究の背景

中央政府、あるいは上位自治体からの財政的な補助政策は、下位自治体に制約を与え、それをコントロールするものとして否定的に考えられてきた。しかし、聞き取り調査を行う中で、むしろ補助を受ける地方自治体が主体的に補助を選別し、利用している実態が浮かび上がってきた。

こうした実態を明らかにするには最終的に採用自治体全てに対する聞き取り調査、およびアンケート調査等が有効であると考えられる。しかし、事前に地方自治体の実態を定量的な側面から把握しなければ、こうした直接的な聞き取り調査やアンケート調査といった調査手法の有効性を認めることは難しい。むしろ、対象自治体に対する情報環境を把握しないままにこうした調査を実施すれば、回答者側に多大な労力を与えるだけでなく、協力的な態度を得ることも困難である。

このような背景から、これまでの文献調査など、定性的な情報を踏まえた上で、調査対象とする地方自治体の定量的な情報を収集し分析したのが、今回の研究の位置付けである。

4 先行研究の概要

今回の研究では、社会保障と交通環境整備との関係を補助金政策の波及の観点から明らかにすることを目的としている。

これまで交通環境の福祉対策は都市交通の一環として考慮される、あるいは障害者の社会福祉として考えられるといったように2分されていたが、本研究においては統合的に考えることを目標にしている。

また、補助金政策の波及形態と地方自治体による主体的な利用を同時に考えることによって、波及研究と補助金政策を個別に考えてきた先行研究に対して、新しい視点を加えることができると私は考える。

5 期待される成果

今回の研究から期待される成果としては下記の点があげられる。

1. 基礎データによる波及形態の解明
2. アンケート調査質問票の設計
3. 補助金政策のあり方

まず、基礎データを分析することによって、補助金政策の波及について一定

の特徴と性質を見出すことが期待される成果のひとつである。

次に、基礎データの分析から得られた結果に基づいて、来期以降行うアンケート調査の質問紙設計の土台を作ることが期待される。仮設設定には今回の基礎データに基づく分析結果が有意義な役割を果たすだろう。

最後に、補助金政策のあり方として、それが決して中央政府による統制の道具とはならず、地域内の利用者のニーズを満たすことが主目的であることを示した上で、地方政府による主体的な補助金活用の実態を解明できるのではないかと考えられる。

6 検証すべき仮説

交通環境の福祉対策に関する補助政策で大きな役割を果たす波及要因は下記の点であると私は考える。

1. 人的要因
2. 財政的要因
3. 経済的要因
4. 交通環境要因

4つの点が波及に大きな影響を果たすと考えられる。それぞれの政策波及に対する影響の仕方は下記のようなになるだろう。

まず、人的要因については、地方自治体において人口が多いということはそれだけ税収を多く期待できるということであり、地方自治体の活動の絶対量が増大する。したがって、多くの政策領域が包含される割合も高くなるだろう。たしかに、人口が多い地方自治体が必ずしも先進的かつ政策活動の範囲が広いとは言えないが、人口が少ない場合と比較すると、一般的には人口要因は大きく影響しているのではないかと考えられる。

次に、財政的要因については今回のテーマには最も大きな影響を与えているだろう。補助政策を採用した自治体自身が財政的に富裕団体であれば、採用する可能性は非常に高まるだろうし、あるいは当該地方自治体の上位団体、都道府県等が財政的に余裕がある場合には市町村レベルにおいても補助金政策を都道府県の採用に合わせて採用する確率が高まるだろう。なぜなら、交通環境の福祉対策に関する補助金政策は都道府県、市町村と交通事業者という3者が共同で実施することが通例だからである。しかし、これまでの聞き取り調査で明らかになった神奈川県事例のように、制定当時、好景気だったために補助政策を採用したものの、実際の運用面に至っては実効性に乏しい現状等も踏まえ

て影響を判断する必要がある。つまり、採用過程に与える財政的要因だけではなく、運用過程に与える財政的要因といったことも考慮する必要がある。

3 つ目には経済指標をあげた。これは地域内における生産力である。財政的要因が行政機関の側から見た経済要因とするならば、経済要因は地域の側から見た財政的要因である。地域内における経済指標が向上すると、税収も向上し、地域内におけるインフラ整備が促進されるはずである。こうした因果関係を考慮すると、経済的要因を無視することはできない。

最後に、交通環境要因をあげることができる。交通環境は単独で存在するものではなく、全体として、「線」として「面」として存在している。そのため、今回ケーススタディとして取り上げる補助政策についても単独で考えることは不可能である。例えば、駅舎以外のバリアフリー環境が整っている地方自治体内においては連続的な移動を確保する観点から駅舎のバリアフリー化が行われる可能性が高く、同時に補助政策も設けられる可能性も高いだろう。あるいは、自動車交通と鉄道交通の結節点として駅舎を重視している地方自治体においてもこうした補助政策への需要は高いと考えられる。実際に、聞き取り調査で明らかになった相模原市の事例のように、駅舎のバリアフリー化が障害者福祉の一環ではなく、都市計画の一環として捉えられている事例も存在する。

7 研究の方法・方針

今回収集したデータを下に列挙した。

- | | | |
|--------------------|---|---------------|
| 1. 人口 | } | <u>人的要因</u> |
| 2. 人口増加率 | | |
| 3. 人口密度 | | |
| 4. 老年人口割合(65歳以上人口) | | |
| 5. 財政力指数 | } | <u>財政的要因</u> |
| 6. 自主財源の割合 | | |
| 7. 一般財源の割合 | | |
| 8. 人口一人当たり住民税 | | |
| 9. 社会福祉費割合 | } | <u>経済的要因</u> |
| 10. 県民経済計算 | | |
| 11. 保有自動車数 | | |
| 12. 老人ホーム数 | | |
| 13. 主要道路舗装率 | } | <u>交通環境要因</u> |
| 14. 立体横断施設数 | | |
| 15. 歩道整備率 | | |

収集したデータから都道府県レベルでデータ収集できたものでかつ、データ収集年次をそろえられるものを分析の対象とした。区市町村レベルについては母集団に対して、採用自治体数が圧倒的に少なく、個別に分析の対象とすることが適当だと考えられる。

本研究のテーマとしている補助政策を採用した地方自治体を表2にまとめた。

都道府県レベル・政令指定都市レベル・区市町村レベルという3つに区分した。政令指定都市は都道府県と類似の権限を有する。しかし、ここでは都道府県レベルと政令指定都市レベルの機能の違いに注目し、同レベルの分析対象として扱わない。

また、表は1997年時点における補助要綱の採用自治体を列挙しているが、1995年に起こった阪神大震災の影響を考慮して、兵庫県、および神戸市、芦屋市、宝塚市、尼崎市など兵庫県内の市町村を、分析の対象からあらかじめ除いている。ただし、分析するデータが収集時点で1995年以前の場合は含めている。

以上、収集したデータと分析対象とするデータの選別、および分析対象となる地方自治体について列挙した。

8 研究内容

前項の内容にしたがって、都道府県レベルにおける補助政策採用自治体と未採用自治体との差異を検証した。データはすべて1990年時点のものを使用しているため、兵庫県、および兵庫県下の市町村についても分析の対象として含めている。

下記では、もっとも採用・未採用の差異が明確に現れると考えた要因別の指

都道府県	政令指定都市	区市町村
東京都	横浜市	相模原市
神奈川県	川崎市	藤沢市
岩手県	仙台市	厚木市
山形県	名古屋市	海老名市
宮城県	神戸市	秦野市
福島県	5自治体	大和市
群馬県		横須賀市
千葉県		大田区
埼玉県		板橋区
愛知県		豊島区
三重県		豊明市
静岡県		東大阪市
京都府		堺市
大阪府		尼崎市
滋賀県		宝塚市
奈良県		芦屋市
兵庫県		16自治体
大分県		
佐賀県		
熊本県		
20自治体	合計 41自治体(1997年)	

表2 補助政策を採用した地方自治体

標を取り上げて、区分ごとの平均値を比較している。全数調査であるため、統計的検定は行っていない。

8.1 人口要因

まず、人口要因について、人口と高齢化率を見ていきたい。人口については1990年段階における住民基本台帳の数値を利用した。

平均人口	
採用	390
未採用	174
全国平均	261

上記のように採用地方自治体と未採用地方自治体においては2倍以上の格差がある。これは都市化度の違いと一致するのではないだろうか。採用自治体には都市化度の高い都市を含む都道府県が多く存在する。そのため、ふたつのカテゴリー間に大きな差異が生じたものと考えられる。また、人口が多いということは、その移動を支えるものとして交通環境が高度に発達していることが求められる。

また、人口が極端に大きい北海道と東京都を除いて再計算してもほぼ同様の格差が見られた。

次に高齢化率が採用・未採用自治体の格差に与えた影響を検証する。

高齢化率	
採用	12.32
未採用	14.44
全国平均	13.58

高齢化率が高くなるほど交通環境のバリアフリー施策が制定される割合が高まると考えられたが、この結果を見る限りでは、むしろ高齢化率が高まるほど、未採用の地方自治体が増加していると考えられる。

これは高齢化率が高まると、生産年齢人口の低下と県内総生産の低下をもたらす、財政的に困難な状況を生じさせるのではないだろうか。

一方で高齢化率の低い地方自治体は財政的にゆとりがあり、高齢化に対する早めの対応が可能になる。

このように考えると、高齢化率が低い地方自治体と高い地方自治体において、

福祉施策において今後ますます格差が開いていくことが予想される。

8.2 財政的要因

次に、財政的要因として、自主財源の割合を見た。

採用地方自治体の方が未採用地方自治体と比較して傾向的に自主財源率が高い。

自主財源率	
採用	55
未採用	39
全国平均	46

これは自主財源が高い方がより付加的な事業に対する支出がしやすいということを表すものなのだろう。

また、東京都や神奈川県など早期に制定した地方自治体ほど自主財源が高くなっている。

8.3 交通環境要因

ここでは人口千人あたりの保有自動車台数を取り上げて、その傾向を検証した。

保有自動車数	
採用	495
未採用	545
全国平均	524

上記の表のように、保有自動車数が多い方が未採用地方自治体に含まれる可能性が高いと言える。これは鉄道環境の福祉対策と自動車交通への施策がトレードオフの関係にあるということを示しているのではないだろうか。

ただし、自動車交通が盛んな群馬県は補助政策を採用しており、こういった事例については財政的要因など他の要因と併せて評価する必要があると考えられる。

9 研究の結果

上記の集計内容を考慮すると、財政的要因がもっとも大きく影響しているよ

うである。

なぜなら、交通環境の福祉対策を必要としている高齢者の割合が高い地方自治体がかならずしも採用地方自治体とは限らず、むしろ逆の傾向にあるからだ。

また、自動車交通など他の交通モードとの比較によって明らかになったことは、他の政策に割かれる行政機関の労力が大きくなるほど、鉄道駅舎のバリアフリー化施策に割かれる資源は少なくなるということである。政策対象は単独で存在しているのではなく、他の政策とのトレードオフの関係の上に成立しているということが推測される。

10 研究の考察と評価

今回のデータ分析では、限定した4つの項目について平均値を比較するかなり単純な分析であった。今後はこれらの指標間の比較などより深い分析を行い社会調査の仮説設計へとつなげることが重要である。

財政的要因が傾向的に大きく機能していることがわかったので、これを検証するために、財政的要因に関する指標に関して詳細に分析を進める必要がある。特に、投資的経費の割合など地方自治体における付加的な施策に対する余力がどの程度あるのか、こういった点が大きな論点になると考えられる。

11 今後の課題

今回の研究では、基礎データを利用したことによって、ある一定時点における採用自治体・未採用自治体の差異が明らかになった。しかし、一方では聞き取り調査から明らかになったように個別の地方自治体における政策形成過程が存在している。

こういった、基礎データのような静的データと聞き取り調査から得られる動的データの整合性を実現した上で、財政的要因の影響力について、アンケート調査と統計的な分析に基づいて明らかにしていくのが今後の課題としてふさわしいと私は考える。

12 おわりに

本調査においては、豊富なデータが集まったものの実際に有効な差異を示したものを取り上げたため、4つの指標に絞って議論に含めた。

今後は広範な指標に基づく分析を行った上で、アンケート調査の中で財政的

要因が傾向的にどの程度、そしてどのように影響していたのか、を明らかにしていきたい。

また、個別の地方自治体における事情としては他の政策・施策とのトレードオフが存在していたのか、あるいはそれがどのように補助政策の採用・未採用に影響していたのか、を明らかにする予定である。

13 謝辞

最後に、今回のレポートを作成するにあたり、資料収集にご協力いただいた横浜市・相模原市の担当者の方々、片岡正昭先生、研究会メンバーに感謝申し上げます。

14 参考文献

伊藤修一郎・片岡正昭「福祉のまちづくり条例の波及」KEIO SFC REVIEW 4 ,1999年

慶應 SFC データ分析教育グループ編『データ分析入門第 2 版』慶應義塾大学出版会, 1998 年

松尾光芳; 小池郁雄; 中村実男; 青木真美『交通と福祉』(文真堂・1996)

運輸省運輸政策局消費者行政課編『バリアフリーと交通』(中央法規・1997)

秋山哲男・三星昭宏『講座・高齢社会の技術6・移動と交通』(日本評論社・1996)

秋山哲男・小坂俊吉『講座・高齢社会の技術7・まちづくり』(日本評論社・1997)

村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会・1998)

佐々木信夫『自治体政策学入門』(ぎょうせい・1996)

http://www.dinf.ne.jp/doc/prdl/jsrd/rehab/rhb001/r080_002.htm (財団法人日本障害者リハビリテーション協会「リハビリテーション研究」1994年6月(第80号)2頁~10頁、野村歓「福祉のまちづくり概論」)

<http://www2.ipcku.kansai-u.ac.jp/~suginoa/ronbun/ronbun21.htm> (杉野昭博「障害者運動と組織ネットワーク~日本における障害者当事者団体の歴史と展望」(関西大学経済・政治研究所『研究双書 第112冊 組織とネットワークの研究』1999)

総務庁長官官房高齢社会対策室編『数字で見る高齢社会 2000』

財団法人 厚生統計協会『国民福祉の動向 1999年 第46巻第12号』

朝日新聞社編『'99民力』

総務庁統計局『社会生活統計指標 2000』