

ユニバーサルデザインと交通バリアフリー法の課題

Universal Design and Basic Plan of Transportation Improvement Law

正員 秋山哲男

Tetsuo Akiyama

1. はじめに

わが国の交通バリアフリー法が2000年に施行され5年になる。国はユニバーサルデザイン(以後UDと呼ぶ)の観点から交通バリアフリー法(交通施設・道路関連)とハートビル法(建築物関連)を統合しUD法(仮称)として改訂するために、バリアフリー施策を整理している。

本論の目的は1970年から現在までの歩みを整理し、さらにUD法の内容、UDの観点から現在の交通バリアフリー法の課題を示すことである。

2. 過去30年の動き

(1) 基本概念

ノーマライゼーションの考え方が「福祉のまちづくり」(バリアフリーデザイン、UDを含む)を大きく進めた原動力と考えられる。その考え方は、「年齢や性別、体の自由・不自由、知覚・行動能力などの違いに関係なく、すべての人が快適に暮らせるようにすること」を指し、UDの「すべての人の身体的な機能上の能力は環境上のバリアを取り除くと高くなる。だから、UDは広範囲で普遍的なものであり、すべての人が利用する環境ニーズにかかわる。」といった概念で、ノーマライゼーションと本質は近いところにある。

(2) 福祉のまちづくり

わが国の歴史から「福祉のまちづくり」をみる

* 交通弱者対策、地区交通計画

* * 正会員、工博、首都大学東京都市環境学部都市建築コース(〒192-0397 東京都八王子市南大沢1-1/0426-77-2360, aki-tetsuo@c.metro-u.ac.jp)

と1970年前後から30年以上の歴史を持ち、初期の段階は障害者に限定した対策であったが、時間がたつにつれてすべての人を含む考え方であるUDへと徐々に進化し始めてきた。(表1)

(a) 厚生省(厚生労働省)

福祉のまちづくりを比較的早く手がけたのが厚生省の「身体障害者福祉モデル都市事業」(生活環境改善・人口20万人以上)である。この福祉のまちづくりは1973年の「身体障害者モデル都市」設置事業から始まり、当時から自由度が高く、面的整備が弱かった。だがこれが交通バリアフリー法の基本構想の原型と考えられる。(文献1、2)

(b) 地方自治体の福祉のまちづくり

わが国の自治体レベルの指針は30年前の「町田市福祉環境整備要綱」が最初である。その後全国に展開し、県レベルでも策定されたが、多くが障害者部門で受け持ったこと(途中から建築部門も担当する)などから、単体を中心とするデザイン指針に留まっていた。こうした指針行政に風穴を開けたのが交通バリアフリー法の基本構想である。

(c) 東京都の福祉のまちづくり

「東京都における福祉のまちづくり整備指針、1987年」策定時に、「福祉のまちづくり」をハードとソフトの実践過程であると定義していた。つまり、障害を持つ人の生活できる社会基盤の整備を建築物や道路、交通施設などハードな領域だけでなく、人の介助、コミュニケーションの手段などソフト的対策の実践を通して形作ってゆくプロセスとして位置けられていた。

さらに、指針作りだけではまちづくり展開ができていくとして、福祉のまちづくりのモデル地区を1990年頃から始めて、数十の地区の計画を実施した。これが建設省の住宅局の「福祉のまちづくり事業」

表1 福祉のまちづくりの制度の展開

行政組織	西暦	まちづくり・道路・交通の制度等
厚生省	1973	「身体障害者福祉モデル都市」設置事業(生活環境改善・人口 20 万人以上) : 「障害者福祉都市」推進事業(人口 10 万人以上)ほか
	1979	
建設省	1981	官庁営繕における身障者の利用を考慮した設計指針
住宅・まちづくり	1982	身障者の利用を配慮した建築設計標準
	1994	「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」(ハートビル法)施行
	1991	福祉のまちづくり事業
	1994	人に優しいまちづくり事業
	1994	生活福祉空間づくり大綱
厚生省・建設省	2000	「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」(ハートビル法)施行
	1996	福祉のまちづくり計画策定の手引き

表2 道路構造の制度の変遷

西暦	基準類	内容
1973	歩道および立体横断施設の構造について	歩車道段差切下げ、視覚障害者誘導用ブロックの敷設等
1985	視覚障害者誘導用ブロック設置指針	視覚障害者誘導用ブロックの形状・配置統一
1993	道路構造令の一部改正	歩道の最低幅員を 2 m
1999	歩道の基準	歩道における段差および勾配に関する基準

(1991 年)や「人に優しいまちづくり事業」(1994 年)につながっていたと考えられる。(文献1、2)

(3) 道路の交通バリアフリー

わが国の道路のバリアフリーの展開は1973年の建設省の通達から始まり、これ以後道路の基準を作ること(8%の勾配基準や有効幅員、視覚障害者誘導用ブロックの形状と敷設方法等)が中心で、計画には足を踏み入れてない。(表2)(文献1,3,4)

(4) 公共交通の交通のバリアフリー

(a) 交通バリアフリー以前の対策

わが国鉄の鉄道対策は萌芽期(1950~1979)の割引運賃などの経済的対策や車いす単独の乗車を認めること、などの規制緩和から始まった。本格的な対策は1981年の運輸政策審議会の長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向のなかに交通弱者(現在は移動制約者)を明確に入れることから始まった。具体的には1983年の「公共交通ターミナルにおける身体

障害者用施設整備ガイドライン」からである。そして車両、鉄道駅の垂直移動設備の整備に対する補助、5 m以上の鉄道駅のエスカレーター(1991年)とエレベーター(1993年)の整備指針などを策定してきた。(文献1,3,4)

(b) 交通バリアフリー法

交通バリアフリー法は過去の様々な対策の集大成と考えられる。特に1983年にできたガイドラインが10年経過し、1994年「公共交通ターミナルにおける高齢者・障害者のための施設整備ガイドライン」として改訂、2000年にはこれらをベースに「高齢者、身体障害者の公共交通機関を利用した移動の円滑の促進に関する法律」(交通バリアフリー法)が施行された。主たる内容は過去の鉄道駅を含むターミナルを対象とし、車両やターミナル、およびターミナルとその周辺の計画を含むものだ。また技術指針については、その法律を詳細に記述しかつ上乗せ基準を加えた「公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドライン」や「道路の移動円滑化整備ガイドライ

ン」が2001年に出されている。(文献5,6)(表4)

2. UDの考え方に基づくバリアフリーのあり方を考える懇談会(案)のねらい

(1)懇談会の概要

わが国のバリアフリーの歴史は欧米で作られた概念を模倣する形で進めていたが、今回の1994年制定の「ハービル法」と2000年制定の「交通バリアフリー法」が統合により国際的に新しい形が提案されている。具体的な内容は以下の通りである。

懇談会は委員39名(うち国の委員9名)により16年10月~4月まで5回の会議開催によりまとめる直前にある。主要な検討内容は「これからのバリアフリーのあり方について」、「施設・建築物・車両等の整備のあり方について」、「総合的・一体的な環境整備のための方策について」、「ソフト対策等の新たな取り組み、成果目標のあり方等について」等の議論の結果である。

(2)目次からみる内容

(a)これまでのバリアフリー施策として

交通バリアフリー法に基づく基本構想の策定の促進、公共交通機関のバリアフリー化、歩行空間のバリアフリー化、住宅・建築物のバリアフリー化、その他公共空間のバリアフリー化、「心のバリアフリー」の推進等の取り組み、である。

(b)UDの考え方に基づくこれからのバリアフリーのあり方についての基本的な考え方

UDの基本的考え方、施策の考え方で、多様なニーズに対応した施策(当事者参加の促進、基準の考え方、対象の考え方、連続的なバリアフリー空間の形成、総合的な対策)、着実な実施のための施策(優先順位付けされた重点的な投資、事後評価の促進適切な維持管理、爾後の施策への反映、関係者の主体的な関与(管理者責任と自己責任との関係コスト負担のあり方、「心のバリアフリー」の重要性、関係者(利用者・住民、事業者・施設管理者、行政)に期待される役割

(c)今後検討すべきバリアフリーの具体的施策

対象者・対象施設について、面的な計画策定について、利用者・住民参加について、「心のバリアフリー」について。

(d)問題点と課題

多少の問題点はあるが、UDへの努力が見られることである。問題点に関しては、人権の視点が不十

分であること。データについては運輸系のデータは多いが、歩行系、建築系のデータが少ないこと。計画に関して都市計画・環境計画などとの関係がついてないこと。また、地域交通の中心となるSTSやDRTについてはかなり弱いこと。総括すると、計画論は弱い、建築との統合は行われ、交通バリアフリー法5年経過のマイナーチェンジである。

3. 交通バリアフリー法からみた基本構想の課題

(1)発展途上国支援型に

「交通バリアフリー法」はわが国での取り組みは国際的にも最先端の対策といってよい。特に面的整備の方向は評価してよく、従来のさまざまな計画をバリアフリーの観点から見直すきっかけとなるだろう。また、欧米輸入型の時代からアジアなどの発展途上の国の支援型へと変えてゆくことも必要である。

(2)計画の財源・組織の問題

(a)基本構想策定予算が不十分

国の計画に関する予算がないこと。事業も交通バリアフリー法の明確な事業はなく不透明である。

(b)策定時の付加的な推進組織

計画後の4つの事業を意識して、それを有効に推進する組織的対応が不可欠である。例えば、図1の基本構想の推進組織において2つの部会(交通事業者部会、道路管理者部会)などにより早期の議論が不可欠である。

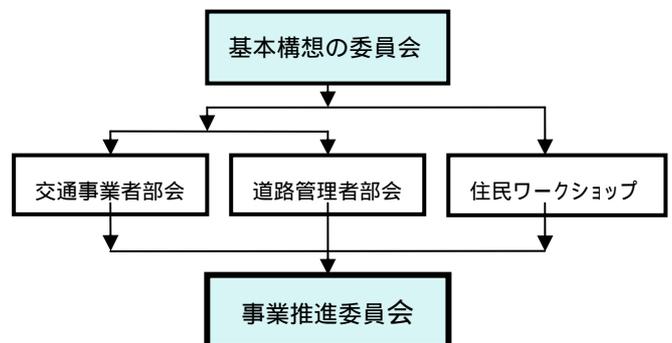


図1 基本構想の推進組織

(c)策定後の推進組織

計画後の事業推進組織が重要であるが、この対応を行っている自治体が極めて少ないことである。

(3)基本構想策定上の問題

(a)道路と計画の問題

道路の指針は精緻に作られているが計画との関係が極めて弱いことである。まず、基本構想を策定する場合に道路に関する計画、例えばコミュニティゾーン・都心部の地区交通計画等と基本構想との関係がつかないこと。さらに沿道建築物との関係はほとんど考えてないこと。また自治体や業者の勾配の作り方などバリアフリーの施工技術の未成熟さにより問題のある設計が多いこと。

(b)住民参加が未成熟

住民参加が形式的だったり、障害を持つ人の意見を十分に聞いてなかったり、WSの技術が不足しているなどまだ問題が多い。

(c)多様なプロジェクトとの調整

新宿駅では東西自由通路や新しいバスターミナルなど大規模プロジェクトが動いており、その他の地区では再開発、区画整理、コミュニティゾーン、など様々な都市計画の事業が存在し、これらを含む議論が不可欠で、何らかの調整機関が必要である。

(d)大規模ターミナル（新宿駅・横浜駅）

乗降客が世界最大(約 300 万人)である新宿駅での交通バリアフリー基本構想は通常法律どおり実施するにはあまりにも規模大きく対応が極めて難しい。

例えば駅数が 12 存在し、駅間のルートだけでも 28 を超え、ワークショップが膨大であること。こうした駅は従来方の計画論で困難で別途、地域全体のマスタープランなどを必要とする。

(e)工事中

横浜駅では工事が今後数年継続することから、工事中の対応を前提とした基本構想づくりが不可欠である。必要なことはすぐ実施する方針を持つこと。こうした場合工事中の計画も必要となる。

参考文献：

- 1) 秋山哲男編著：高齢者の住まいと交通，日本評論社，pp.9-15、1993.5
- 2) 秋山哲男：交通バリアフリー法、高齢社会の都市基盤整備と交通システム、土木学会土木計画学研究委員会、2001年3月、pp.15-24
- 3) 都市交通のユニバーサルデザイン：秋山哲男、磯辺、北川、山田、松原他編著、pp.44、2001年12月
- 4) 秋山哲男、三星昭宏：講座高齢社会の技術、6 移動と交通 pp.12-14、日本評論社 1996年3月
- 5) 道路の移動円滑化整備ガイドライン：財団法人・国土技術研究センター、2003年1月
- 6) 公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドライン、2001年、交通エコロジーモビリティ財団

表4 鉄道等の移動制約者の交通対策

西 暦	制度・施策
1952	身体障害者運賃割引方(国鉄、民鉄、バス)：主として傷痍軍人の外出
1968	車いす無料手回品持込可：車いすの無料持込可能に
1973	運輸省通達：国鉄の身体障害者対策について鉄道設備の改善：車いす単独の乗車認める等
1981	運輸政策審議会 長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向：交通弱者がはじめて入れられた
1983	「公共交通ターミナルにおける身体障害者用施設整備ガイドライン」：日本で最初のガイドライン
1990	「心身障害者・高齢者のための公共交通機関の車両構造に関するモデルデザイン」
1990	神奈川県 鉄道駅にエレベーター設置補助 / 横浜市 鉄道駅エレベーター等設置補助要綱
1991	「鉄道駅におけるエスカレーター整備指針」：5m以上
1993	「鉄道駅におけるエレベーター整備指針」：5m以上
1994	「公共交通ターミナルにおける高齢者・障害者のための施設整備ガイドライン」
2000	「高齢者、身体障害者の公共交通機関を利用した移動の円滑の促進に関する法律」施行(交通バリアフリー法)
2001	「公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドライン」・「道路の移動円滑化ガイドライン」