

バリアフリー計画学の課題 —ダイバーシティとインクルージョンの観点から—

石塚 裕子¹

¹正会員 大阪大学大学院人間科学研究科 未来共創センター特任講師

(〒565-0871 大阪府吹田市山田丘1-2) E-mail:y-ishizuka@osaka-u.ac.jp

本稿はダイバーシティとインクルージョンの観点から(1)改正バリアフリー法の理念と実践における留意点を整理し、(2)「当事者研究」から示唆を得て、今後のバリアフリー計画学の課題を整理した。その結果、多様な人々の参加、相互理解を基盤に、生活圏、まち全体のバリアフリー化をめざしていくこと、制度の狭間で見落とされていた広域移動のバリアフリー化に取り組んでいく必要があることが明らかになった。そしてそこには、当事者研究から示唆された「見えにくい障害」、「周縁化される障害」に配慮した参加のデザイン、まちづくりの担い手としての当事者参加へと発展させることが課題であることがわかった。これまでの価値、知識、技術を不断に見直す機会として、バリアフリー計画学の現場を活用していくという意識が必要である。

Key Words : Participation of persons with disabilities, Diversity, Inclusion

1. はじめに

昨年、筆者は「バリアフリー計画学の到達点と課題」と題して、土木計画学におけるバリアフリー研究の発展と、障害当事者運動によるバリアフリー化の経緯を整理し、バリアフリー計画学の到達点と新たな射程となる課題を次のように提起したり。

我が国の社会基盤のバリアフリー化は、1970年代から社会的課題として認知されはじめ、研究テーマとしても扱われはじめたが、90年代までは土木計画学研究の一分野としての位置づけはなかった。そのような中で、身体障害者の自立生活運動により、我が国のバリアフリー整備は牽引されてきたことがわかった。90年代になり、土木計画学では障害者や高齢者という個人属性に起因するカテゴリーではなく、社会基盤側に問題をおき、障害学という社会モデルに基づいた「移動困難者」を三星らが定義し、それまで扱ってこなかった「潜在交通需要」を重視する研究が発展した。マジョリティではなく、マイノリティの視点から社会基盤の課題を洗い出し、シビルミニマムとしての整備基準の見直し、新たな時間価値や生活機能などの概念を用いたシステム論の構築に取り組み、当事者参加を原則とする参加論や評価手法が開発された。これらの研究は、従来の土木計画学の範囲を超えて学際的に取り取り組み、社会基盤整備の「全体最適

化」手法に対置する新たな計画論を構築する端緒となった。

しかし、当事者参加においては、計画策定の手続き論を超える実践は少なく、事業計画への当事者参画など障害当事者の経験知を活かした協働研究は発展途上である。また、人工呼吸器利用者など、より少数のマイノリティやLGBTなどこれまで認知されていなかった人々など、見落としてきた課題も多く、属性によって移動環境の格差・差別の解消が十分に図られたわけでない。真の当事者参画を実現するためには、ダイバーシティを重視した計画論の発展が必要となっている。

そして、通院や通学・通勤、買い物行動など、これまでは日常の生活行動を主対象としてきたが、観光や災害時など、非日常時のバリアフリー化研究は途上である。非日常時の活動の特性は、空間の認知度が低い、移動経路が非定型、探索的である、移動に快楽性や他者同伴が必要になるなど日常との状況変化への対応が求められるなど研究課題は多い。社会基盤・サービスの不足や縮退への対応に関する研究においては、特化研究だけでなく、新田が示したすべての人々の生活機能の達成状況や潜在能力の向上を評価指標とするような、狭義のバリアフリー研究を包括するような合目的性をもって、シビルミニマムを見直すようなシステム論の充実が大きな課題となっている。

2018年にバリアフリー法が改正され（以下、改正バリアフリー法とします。）、法第2条に「この法律に基づく措置は、高齢者、障害者等にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会の事物、制度、慣行、観念その他一切のものの除去に資すること及び全ての国民が年齢、障害の有無その他の事情によって分け隔てられることなく共生する社会の実現に資することと旨として、行わなければならない」と基本理念が設けられた。国連の障害者権利条約に基づき、日本では障害者差別解消法が2014年に施行されたが、障害を理由に差別されることなく、合理的な配慮を備えた社会基盤整備とは、量だけではなく質も備えたデザインが求められる。望ましいデザインとは何か、当事者との協働による共創のデザイン論を構築していくことが必要である。

以上から、今後、取り組むべき新たな射程として、筆者は、真の当事者参画の実現するための①ダイバーシティを重視した計画論、そのもとで②合目的性をもつシビルミニマムなどの見直しに資するシステム論の充実、共生社会の実現に向けた③当事者との共創デザイン論が必要であるという結論に至った。

そこで本稿では、3つの射程のうち、①ダイバーシティを重視した計画論、③当事者との共創デザイン論に関する課題を採求するため、ダイバーシティとインクルージョンの観点から(1)改正バリアフリー法の理念と実践における留意点を整理し、(2)バリアフリー計画学として参考にするべき他分野の研究において多様な人々の参加やデザインがどのように語られているのか紹介し、今後の課題を具現化することを試みる。

2. 改正バリアフリー法の理念と実践

本章は、2020年10月9日に一般財団法人災害科学研究所交通まちづくり学研究会主催で開催した「改正バリアフリー法の“理念と実践”」講習会の配布用テキスト²⁾として執筆した内容に基づく。本テキストは筆者が代表を務めるバリアフリー計画学研究会¹⁾により執筆されたものである。

テキストを作成したきっかけは、2018年のバリアフリー法改正にともない新たに設けられたマスタープラン制度を活用した自治体の策定会議に執筆者らが参画する中で、自治体が法の枠組みを狭義に捉えてしまい、バリアフリー施策の発展に疑義を感じたことにある。テキストは表1に示すとおり10章で構成されている。以下に改正バリアフリー法におけるの理念と実践の留意点を述べる。

(1) 社会的障壁の除去と「心のバリアフリー」

改正バリアフリー法では、新たに基本理念が掲げられ、障害の社会モデルに基づく社会的障壁の除去が明確に位置付けられた。社会的障壁とは事物だけでなく、制度、

表1 改正バリアフリー法“理念と実践”のための10章

| |
|----------------------------|
| 1.バリアフリー施策の経緯とこれから |
| 2.真の当事者参加をめざして |
| 3.マスタープラン（移動円滑化促進方針）の意義と効果 |
| 4.心のバリアフリーの促進 |
| 5.移動円滑化促進地区の設定の考え方 |
| 6.生活関連施設・生活関連経路の考え方 |
| 7.基礎調査の工夫 |
| 8.バリアフリーマップのあり方 |
| 9.バリアフリー施策の課題 |
| 10.まちづくりと連動した発展的な取り組み事例 |

慣行、観念その他一切のものとされ、今回の法改正ではソフト対応の位置づけが強化され、教育啓発特定事業を定めることになった。法律では「心のバリアフリー」と表記されているが、思いやりや気遣いと誤解されるケースが多く注意が必要である。心のバリアフリーは、オリンピックパラリンピック東京大会を契機に設置されたユニバーサルデザイン2020関係府省等連絡会議が「ユニバーサルデザイン2020行動計画」³⁾を策定し、その中で定義されている。心のバリアフリーとは、①障害の社会モデルの理解、②障害のある人（及びその家族）への不当な差別や合理的配慮の不提供の禁止、③多様な他者とのコミュニケーション力、困難や痛みを想像・共感する力の要請・醸成とされる。

具体的な取り組みについては、複数の自治体で創意工夫に満ちた先進的な事業が行われているが、その効果の検証も含めて研究していく必要がある。

(2) 共生社会の実現とSDGs

基本理念のもう一つのキーワードは「共生社会の実現」である。共生社会とは、すべての人びとが共にお互いの人格や個性を尊重して、支え合って、生き生きとした生活を送ることができる社会であり、国連が定めた持続可能な開発目標（SDGs）の誰一人取り残さない社会をめざすことに通じている。共生社会の実現に寄与する改正バリアフリー法の活用にあたっては、法律名の2つの“等”がポイントになる。一つは「高齢者、障害者等」の等である。この“等”には、障害者の多様性に加えてバリアフリー計画学で概念化された移動困難者を指しており、難病者、一時的な傷病者、妊産婦、幼児連れ、外国人やLGBT（性的マイノリティ）などあらゆる人々が対象となる。また障害者の多様性については、2006年時点で明確に法の対象になった知的、精神、発達障害者、高次脳機能障害者、認知症の人など「見えにくい障害」への対応であり、それらの人々が感じている社会的障壁とは何か、またそれらへの配慮とは何かなど研究途上である。特に、参加のデザインが確立されておらず喫緊の課題といえる。

もう一つは「移動等円滑化」の“等”である。共生社会の実現には、すべての人の社会参加を促進する環境整備が必要であるが、単に移動ではなくアクセシビリティを考慮した計画が求められている。アクセシビリティについてはIPC（国際パラリンピック委員会）が「アクセシビリティガイド」⁴⁾に表2に示す基本原則を掲げている。

バリアフリー計画学においても公平、尊厳、機能性の視点から考えていく必要がある。特にダイバーシティ、インクルージョンの観点からは、計画プロセスそのものが公平であるのか、多様な人々の尊厳を守るとはどのような配慮を行っていく必要があるのか、社会基盤という共用空間でいかに機能性を確保していくのかなど課題は山積している。

表2 アクセシビリティとインクルージョンの基本原則

| | |
|-----|------------------------------------|
| 公平 | 個人の機能的能力に関係なく、同じ体験あるいは同じ水準のサービスを得る |
| 尊厳 | 個人を尊重しその名誉を守る |
| 機能性 | サービス/施設が全構成員グループのニーズを満たすこと |

(3) まち全体のバリアフリー化方針である「マスタープラン」

改正バリアフリー法には従来からある移動等円滑化基本構想に加えて移動等円滑化促進方針（マスタープラン）が設けられた。新たに導入された背景には、基本構想の策定が都市部以外に増えないなどの諸事情があるが、最も大切なことはまち全体のバリアフリー化方針を示すことにある。従来は基本構想という名称ではあるが、事業計画の要素が強いものであった。このため、事業分野（公共交通、道路、路外駐車場、都市公園、建築物、交通安全）以外のそれぞれのまちづくりの重点課題（例えば観光、歴史文化財、福祉）との連携、展開がしづらい面があった。マスタープランは長期的な視野に立って直ちに事業化に至らない場合でも、まち全体のバリアフリー化を促進するための方針づくりであり、基本構想の上位計画という性格を持つものである。多様な人々の行動を対象とした場合の地区設定の考え方や、その参加プロセスは大いに見直しが必要になっている。そしてマスタープランは5年ごとに見直すことになっており、PDCAサイクルに基づき、継続的な仕組みの中で、まち全体のバリアフリー化を実現していくものであり、そこに当事者参加の仕組みを織り込んでいくことが求められている。

(4) 学校等を中心とした生活圏のバリアフリー化の促進

改正バリアフリー法は2018年の改正後もスパイラルアップされており、2020年の一部改正では公立小中学校が、バリアフリー基準適合義務が生じる特別特定建築物に指定された。教育現場のダイバーシティ、インクルージョンを促進するための必須の措置であるとともに、これま

でバリアフリー計画学において取り組みが弱かった災害時のバリアフリー化を促進する契機となる。また、住宅団地などこれまで重点整備地区の候補となりにくかった身近な生活圏のバリアフリー化を促進する機会にも活用できるだろう。知的障害者、精神障害者など地域に暮らす「見えにくい障害」の人びとにとって、顔のみえる関係を基盤とした地域コミュニティは重要である。その地域コミュニティの中心的機能をもつ公立小中学校のバリアフリー化をきっかけに、ダイバーシティを重視した新たな計画論、参加論などが発展することを期待したい。

(5) 見落とされていた課題-広域移動のバリアフリー化

マスタープランや基本構想は地区を設定し徒歩圏のバリアフリー化を促進する枠組みとなっている。また策定主体は市町村であり、全国、世界への広域移動を対象としたバリアフリー化計画を検討する枠組みが無いのが現状である。当然のことながら、空港施設や新幹線車両のバリアフリー化については国レベルで既に取り組みされている。しかし、市町村区域を跨ぎ都道府県レベル、関西圏など広域な範囲で面的な視点でバリアフリー化を検討していく場、仕組みは不足している。そして、当事者参加の仕組み、PDCAサイクルをどのように担保していくのか、見落とされていた重要な課題といえる。

3. 当事者研究からみたダイバーシティとインクルージョン

本章ではダイバーシティとインクルージョンの観点からバリアフリー計画学に示唆を与える研究分野として「当事者研究」を取り上げる。当事者研究を研究する熊谷の論考⁵⁾をもとに当事者研究におけるダイバーシティとインクルージョンの考え方を紹介し、バリアフリー計画学への応用について考察していく。

(1) 当事者研究とは

当事者研究は、バリアフリー計画学において共にあった「当事者運動」とアルコールや薬物などの「依存症自助グループ」が合流し、2001年に北海道浦河町にある精神障害のある人々の生活拠点「べてるの家」で生まれた日本独自の取り組みである。現在、精神障害のある人々だけでなく、発達障害や慢性疼痛をはじめ障害や病気というカテゴリーを超えて、生きづらさを感じているあらゆる人々の間に広まっている。社会から排除されやすい傾向にある人々が社会参加するための方法として注目されている。バリアフリー計画学においてダイバーシティを重要視した参加論や当事者との共創デザイン論を研究していくにあたり、当事者研究から有用な示唆を得られると考えた。

(2) 当事者研究からみた当事者運動

当事者運動は身体障害者を中心となって「障害」の概念と、「自立」の概念を書き換えたことが成果であると

する。前者は障害の医学(個人)モデルから社会モデルへの変革であり、バリアフリー計画学においても早くから意識され、移動困難者という独自の概念が生まれた。後者の当事者運動における自立とは、「自己決定し、その結果について自己責任を負うこと」であり、自立とは自己決定であり実行することは自立にとって必要条件とはせず介助/非介助の関係を清算するものである。これは自立生活運動の「私たちことを、私たち抜きで決めないで」というスローガンに集約されている。バリアフリー計画学においても当事者参加の重要性は認識され、バリアフリー法に基づく基本構想の策定においては当事者参加を積極的に行ってきた。しかし、参加が代表制であるなど限定的であったことは否めない。また、施策の意識決定への参画など広い意味での市民参画のレベルアップという観点からもまだまだ不十分である。特にPDCAサイクルのDO(実行)、CHECK(検証)段階における参加は実現できていないのが現状である。

一方、当事者運動が見逃したものとして「見えにくい障害」と「公的空間の重要性」を熊谷は指摘している。当事者運動の前提は「私のことは私が一番よく知っている」ことであった。その前提に基づき自己決定の原則が成立していたのである。しかし、当事者自身が社会に対するニーズが明確でない、また自身のことが理解しにくい「見えにくい障害」がある当事者を、当事者運動は置き去りにする可能性が高いという。ここでいう「見えにくい障害」とは、単に見た目ですぐにそれとわからない障害ということだけを意味するのではなく、“自分が変えたいパターンやニーズを表現する言語がいまだに存在していない、あるいは、存在していても広く知られていない、状況も含まれる”、また、“一人の中に見えやすい障害と見えにくい障害の両方が共存していることも一般的である点にも注目する必要がある”とする。当事者研究では、“私は、私のことをよく知らない。私が何者であるか、私が何をを行うかを、仲間と共に探る”ことに取り組んでいるのである。

バリアフリー計画学においては、確かに見えやすく、理解しやすい障害を知ることからはじまり、障害当事者に意見聞くことが当事者参加であると思われてきた。しかし、行政等が設ける当事者参加の場は聞く側の目的があり、その目的への期待を織り込んで発せられる「当事者の声」は、その場に働く力の産物でしかなかった⁹⁾とも指摘されている。今後のバリアフリー計画学では、当事者自身もよく知らない、または変化してしまうニーズを共に確認し、解決していくような参加のプロセスが必要になっていることを示唆する。

さらに熊谷は「公的空間の重要性」として、福祉制度により管理され、受動的な消費者としてのだけの当事者の存在に警笛を鳴らす。福祉制度が充実し、必ずしも苦勞

や知識や連帯をもつ動機をもたない当事者たちに、当事者研究という公的空間を提供することで、制度化以降の運動の政治性を担保しようという。ここでいう公的空間とは、ハンナ・アーレントの人間の活動力(労働、仕事、活動)に触れて、当事者運動による自立生活の実現は生命を維持するための労働にあたり私的空間であるのに対し、当事者研究の発祥の地であるべてるの家での商売へのこだわりは、社会の中で一人ひとりの個性と実在を現す活動の領域であるという。消費者としてではなく、生産者として自己定義することが重要であるとされる。バリアフリー計画学においても利用者(消費者)としてだけでなく、担い手(生産者)として当事者を位置付けていくことが必要であろう。特に長年、改善が図られていない災害時の障害においては、当事者は支援対象として扱われ、支援される当事者としての参加さえもほとんど実現されていない⁷⁾。しかし、25年前の阪神・淡路大震災では、障害当事者たちが作ったネットワークの力と、出会いと共感が作り出した自主的なボランティア活動は、新しい市民社会の芽を作り出したといい、「障害者市民活動」と呼んでいる。“障害者は『救援される』『保護される』存在ではない。障害者が地域で積極的に復活・救援活動をする主人公なんだ。”と言われた⁸⁾。その継承、発展が急務である。

(3) 当事者研究が生まれるところ

当事者研究は均質性で束ねられる当事者グループの周縁で生まれ続けるという。当事者グループの中心で行われる活動が意義深いものであればあるほど、制度化という波に飲み込まれやすく、制度化されると当事者もサービスを提供する側と受動的に利用する消費者側に分類され、新たな非対称な関係が生まれやすくなる。そしてその制度からはみ出す、又は外れる当事者が生まれくる。その周縁化された新たな当事者を仲間に入れて、継承してきた価値・知識・技術を見直す当事者研究がさらに生まれるという。これはバリアフリー計画学のスパイラルアップの仕組みと通じているが、そこに参加する当事者は固定化しやすく注意が必要である。また、多様な当事者グループが互いの価値、知識、技術を提供しあい、更新しあうことで連帯していくことを障害横断(cross-disability)と呼ぶが、正にバリアフリー計画学の現場は具体的な事象をもって障害横断を生む機会にできる可能性を秘めている。このことを自覚して取り組む必要がある。

(4) 専門家の姿勢

当事者研究では、困難を前にまず専門家に丸投げせず、当事者が自分で考えるという態度を大切にする。専門家もすぐに当事者グループに相談する前に、まず、自分たちが何を知っていて、何を知らないのかを、吟味する必要があるという。当事者も専門家も、自分たちが継承してきた価値、知識、技術を不断に見直し続ける「研究

者」になることが、置き去りにされがちな周縁に置かれた人々を包摂（インクルージョン）する社会の条件として重要であるという。バリアフリー計画学は、高度経済成長期に多量、迅速を第一義として社会基盤整備を推進してきた反省から出発し、全体最適化手法を見直し現在に至る。引き続き、価値、知識、技術の不断の見直しを当事者と協働して取り組み続けていかななくてはならない。

4. 結論

本稿では、バリアフリー計画学の課題を具現化するために、改正バリアフリー法の留意点の整理を行い、関連研究分野として当事者研究におけるダイバーシティとインクルージョンの考え方をバリアフリー計画学に応用することを考えた。その結果、図1に示すとおり、改正バリアフリー法を活用して、今後取り組むべきことは、心のバリアフリーを含む多様な人々の相互理解の促進を基盤に、生活圏のバリアフリー化を促進し、まち全体のバリアフリー化をめざすことである。そして制度の狭間で見落とされていた広域移動のバリアフリー化に取り組む必要がある。そこには、当事者研究から示唆される「見えにくい障害」、「周縁化される障害」に配慮し、常に流動する多様な当事者の参加の場をどうデザインしていくのが重要な課題と言える。そして単に利用者（消費者）としての当事者参加ではなく、まちづくりの担い手（生産者）としての当事者参加に発展させる必要がある。さまざまな当事者も関わる専門家、行政、事業者も、これまでの価値、知識、技術を不断に見直す機会として、マスタープランをはじめバリアフリー計画学の現場を活用していくという意識が必要であることがわかった。

補注：

i :研究会のメンバーは、筆者の他、大島明(国際航業株)、尾上浩二(DPI 日本会議)、高橋富美(株建設技術研究所)、土崎伸(株オリエンタルコンサルタンツ)、新田保次(大阪大学名誉教授)、三星昭宏(近畿大学名誉教授)、柳原崇男(近畿大学)である。

参考文献

- 1) 石塚裕子・三星昭宏・新田保次:バリアフリー計画学の到達点と課題, 土木計画学研究・講演集 Vol.60 (CD-ROM),2019
- 2) 石塚裕子・大島明・尾上浩二・高橋富美・土崎伸・新田保次・三星昭宏・柳原崇男:改正バリアフリー法の理念と実践のための10章,2020,
- 3) ユニバーサルデザイン 2020 行動計画,2017, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/ud2020kkkaigi/pdf/2020_keikaku.pdf (最終閲覧 2020.09.30)
- 4) International Paralympic Committee (IPC):アクセシビリティガイドブック,2013 https://www.jsad.or.jp/paralympic/what/pdf/ipc_accessibility_guide_ja2.pdf(最終閲覧 2020.09.30)
- 5) 熊谷晋一郎:当事者研究 等身大の〈わたし〉の発見と回復,岩波書店,2020.
- 6) 星加良司:「当事者をめぐる揺らぎー「当事者主権」を再考する」,『支援 Vol.2』,「支援」編集委員会,生活書院,2012
- 7) 石塚裕子:災害と障害ーインクルーシブな防災を実現するための視座一,福祉のまちづくり研究, 第 21 巻第 3 号 pp1-12.2019
- 8) 大賀重太郎:震災からみたバリアフリー,教育と医学 第 48 巻第 12 号,pp72-76,慶応義塾大学出版会,2000

(2020.X.X 受付)

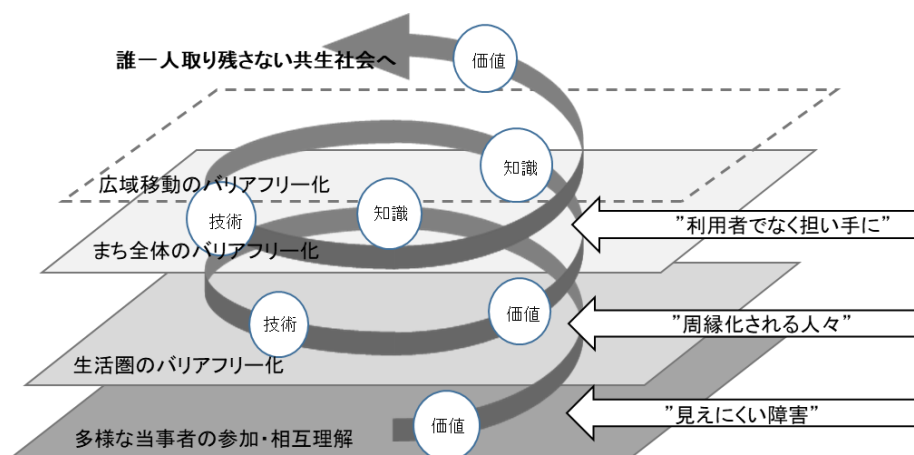


図 1 バリアフリー計画学の課題

ISSUES OF ACCESSIBILITY PLANNING ~DIVERSITY & INCLUSION~

Yuko ISHIZUKA