

縮退時代のバリアフリー計画学の課題

石塚 裕子¹

¹正会員 大阪大学大学院人間科学研究科 未来共創センター講師

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

バリアフリー計画学は1970年代の高度経済成長、急速な都市化の中で噴出した課題への対応として発展してきた。そのため、都市部、交通結節点におけるハードを中心としたバリアフリー整備による計画論であった。しかし、全国的に人口減少に転じ、都市および地方の縮退時代を迎える中、新型コロナウイルス感染症の蔓延など、空間と人々の行動のバランスを見直す機会を迎えている。本稿では、これまでのバリアフリー計画学の考え方を整理した上で、縮退時代における無人化、低密度化、移動時間・空間価値の変化の観点からバリアフリー計画学の位置づけ、研究課題を提示した。

Key Words : *Shrinking Phase, Accessibility planning*

1. はじめに

筆者は、2019年、2020年に土木計画学研究発表会において「バリアフリー計画学」の企画セッションを設けた。これは、1970年代から社会基盤のバリアフリー化という、当時としては新たな社会的課題が顕在化し、社会運動として、研究として発展してきた経緯を改めて整理した上で、次世代の射程を定めたいという意図であった。

バリアフリー計画学は、90年代までは土木計画学研究の中で研究テーマの一分野としての位置づけはなかった。そのため障害当事者運動により、社会基盤のバリアフリー化は牽引されてきた。

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、障害学でいう社会モデルに基づいた「移動困難者」を定義し、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、整備基準を見直し、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手法に対置する新たな計画論を構築する端緒となった¹⁾。

(1)バリアフリー計画学の到達点の検証

1995年に清水が設定した5つのキーワード²⁾に基づき、社会基盤のバリアフリー化を検証し、課題を抽出した。

○質の高い交通システムの量的整備

1970年代に起きた障害当事者運動により、社会基盤の障壁が可視化され、バリアフリー化が牽引されて2000年の交通バリアフリー法に結実した。同法により公共交通機関をはじめ公的施設のバリアフリー化が義務化されたことから、この20年の間に旅客施設の段差解消は91.9%、障害者用トイレは88.6%整備されるなど³⁾、量的整備は推進されてきた。ただし、その対象は平均的な利用者が3000人以上の旅客施設であるなど、地方部のバリアフリー化には十分に対応できていない。また、質的な側面では、EV利用等による乗り換え動線の時間距離が非常に長い、障害者用トイレの多目的化による混雑など、質的な課題は山積している。

○ノーマライゼーション

バリアフリー計画学は「移動困難者」という新たな概念を創り、社会基盤整備にノーマライゼーションを取り入れる機会をつくった。清水は「問題の所在が現れた現象面から対処療法的に解明するという従来の手法ではなく、対象から分析し、その問題を構造化することが必要」とし、障害種別の行動分析や当事者参加による計画論などの研究が蓄積された。しかし、その対象は身体障害者を中心となり、見えにくい障害のある人や重度障害のある人、難病者や認知症の人、LGBT（性的マイノリティ）など見落としている対象がある。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。

○社会参加

法の名称にある「移動等円滑化」の“等”への対応が求められる。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」に基本原則として公平、尊厳、機能性を掲げている⁹⁾。バリアフリー計画学では移動そのものの機能性に着目して研究が蓄積されてきたが、公平性や尊厳の観点からの評価研究などは少なく今後の課題である。

また、行動目的の観点でみれば、通院や通学・通勤、買い物行動など、従来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が求められている。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山積している。

○計画論の構築と体系の確立

バリアフリー計画学は80年代の市民参加論と併走して当事者参加を重視してきたが、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、バリアフリー計画はPDCAサイクルに基づく継続改善、運動が必要であるが、継続的な参加の仕組みは不十分であり、各地域の個性を重視したきめ細やかな計画など、シビル・ミニマムの向上を図るような研究が不足している。また従来の法が主対象としてきた都市部の交通結節点に加え、住宅街など身近生活空間を含めたまち全体のバリアフリー化を実現するための計画論が求められる。そして、徒歩圏を対象としてきたため見落とされていた広域移動のバリアフリー化を推進するシステムも求められている。

○国民的・市民的合意形成

80年代から住民参加、市民参加のまちづくりが盛んとなり、バリアフリー計画学でも当事者参加を原則としてきた。しかし、武川¹⁰⁾が指摘するように住民参加、市民参加が前提としていた住民、市民とは、地域において社会的障壁を感じることなく多様な活動ができる「強い市民」を対象としており、物理的にも精神的にも社会的障壁を感じ地域生活に困難のある「弱い市民」の参加はあまり意識されてこなかった。バリアフリー計画学分野でも自立生活運動を基礎とする強い障害当事者の参加が主流であり、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。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。

(2)バリアフリー計画学の新たな射程

今後のバリアフリー計画学では、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、広域移動のバリアフリー化と対象空間の拡大が求められている。基盤となっている多様な人々の相互理解には、見えにくい障害へ理解をはじめ、周縁化される人々が参加できる場をデザインし、多様な当事者が利用者としてだけでなく、担い手として参加する参加者の拡大が求められる。特に生活圏のバリアフリー化では、地域において地域に暮らす多様な当事者の参画の仕組みが喫緊の課題である。また、日々の暮らしから観光やレクリエーション、災害時など非日常も含めた社会参加を可能とする基盤整備が求められている。バリアフリー計画学の時間（場面）の拡張が必要となっている。

2. 本研究の着眼点と目的

先に述べたとおり、バリアフリー計画学の新たな射程として対象空間の拡大、担い手として参加する市民の拡大が必要となっている。しかし、そのリソースとなる地域、市民が人口減少、少子高齢化、居住エリアの縮小といった縮退時代を迎えることを前提にしなければならない。

本稿では、改めて社会動向とバリアフリー施策・整備の経緯を振り返り、縮退時代のバリアフリー計画学の位置づけと今後の研究テーマを例示することを目的としている。

3. 社会動向とバリアフリー施策

表1に1960年以降の社会動向とバリアフリー施策の関係を整理した。1960年までの都市部へ大規模な人口移動により、人口集中地区は拡張し、都市は過密化した。そのため1970年以降には鉄道の高架化事業が推進され、鉄道駅の段差など新たな障壁が増えて課題が顕在化し、障害者運動が活発化し、バリアフリー施策が本格的に取り組まれるきっかけとなった。そして1990年代には、バブル経済が崩壊し、阪神淡路大震災が起き、生産年齢人口、DID人口密度ともにピークを迎えて、高齢社会が意識されるようになった。このため福祉のまちづくりに関する制度や事業が充実し、2000年の交通バリアフリー法の施行へと結実した。都市部における公共交通機関のバリアフリー整備率は、先に述べたとおり飛躍的に向上した。し

表 1 社会動向とバリアフリー施策・整備⁷⁾

	出来事	人口動向	バリアフリー施策・整備
1950年代	高度経済成長		国鉄で「身体障害者旅客運賃割引規格」を策定(1950)
1960年代	東京パラリンピック大会開催(1964)	転入超過数(東京圏)のピーク(1962) DID面積拡大のピーク(1965)	道路交通法(身体障害者免許取得)(1960) 点字ブロック初の敷設(1965)
1970年代	大阪万国博覧会開催(1970) 石油ショック(1973, 79)		大阪万博会場で「身障者センター」設置、車いす無料貸し出し(1970) 道路交通法改正(車いす使用者を歩行者と規定)(1971) 身体障害者モデル都市事業(厚生労働省)(1973) 国鉄が鉄道設備の改善と車いすの単独乗車を認める(1973) 神戸市民の福祉を守る条例(条例全国初)(1977)
1980年代			官庁営繕における身体障害者の利用を考慮した設計指針(建設省)(1981) 身体障害者の利用を考慮した設計指針(建設省)(1982) 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(運輸省)(1983)
1990年代	バブル崩壊(1991) 阪神淡路大震災(1995)	生産年齢人口のピーク(1995) DID人口密度のピーク(1995)	住みよい福祉のまちづくり事業創設(厚生省)(1990) 福祉の街づくりモデル事業(建設省)(1991) 大阪市、京都市でリフト付きバス運行(1991) 兵庫県、大阪府「福祉のまちづくり条例」を制定(1992) 鉄道駅におけるエレベーターの整備指針(運輸省)(1993) 人にやさしいまちづくり事業(建設省)(1994) 交通施設移動円滑化対策補助金(運輸省)(1994) 公共交通ターミナルにおける高齢者、障害者等のための施設整備ガイドライン(運輸省)(1994)
2000年代	リーマンショック(2008)	総人口のピーク(2008)	交通バリアフリー法(運輸省)(2000) 高齢者・障害者等のための公共交通機関の車両等に関するモデルデザイン策定(2001) バリアフリー整備ガイドライン(旅客施設編・車両編)(国土交通省)(2001) ユニバーサルデザイン大綱(国土交通省)(2005) バリアフリー法(2006) 道路運送法改正(自家用有償運送等の制度化)(2006)
2010年代	東日本大震災(2011)	高齢化率 28.4%(2019) 障害者率 7.6%(2017)	バリアフリー基本方針改正(対象駅3000人以上/日)(2011) ユニバーサルデザイン2020行動計画(2017) バリアフリー法改正(2018)

かし、面的なバリアフリー化整備が可能となる基本構想の策定は、2020年現在で309市町村にとどまっており、全市町村の18%にしかならず、まちづくりとしてのバリアフリー計画は十分に定着していないと言えるだろう。また、高齢化率が非常に高い、都市部以外地方のバリアフリー化がまったく進んでいないことも大きな課題として残っている。

これまでのバリアフリー施策は、都市の過密化から顕在化した社会的障壁への対応だけに追われていたと言っても過言ではなく、まちづくりとしてのバリアフリー計画は道半ばであり、地方部の開疎な空間への対応は未着手である。今後は、人口減少、さらなる高齢化が進む右肩下がり時代を迎え、都市部、地方部ともに低密度化する。また、新型コロナウイルス感染症の蔓延により、人と人との距離感が見直され、さらに開疎化する空間で

のバリアフリー計画学に新たな視点が求められている。

4. 縮退時代のバリアフリー計画学におけるトピック

(1) 無人化

日本の鉄道は世界でも有数のネットワークを構築している。しかし全駅数の約半数は無人駅となり、その数は年々増加している。また都市部においても時間帯無人化の問題も顕在化しており、国のガイドラインが示される予定である。

一方で過疎地における鉄道駅の価値は、人口減少、超高齢社会において、多面的に見直されるべきではないかと考える。ひとつは、免許返納者の移動手段としての活用である。自動運転の社会実験が行われているが、まずは低速、地域内移動への活用が実現できれば、鉄道駅の

バリアフリー化とセットで整備することも一案である。筆者のフィールドの中山間地域のある町では、町内の中心市街地への移動手段として、頻度が少なくとも高齢者が利用し、暮らしの維持に役立っている例がある。また、Iターン、Uターン者らの居住地選択条件にも有用に働いている事例もあり、鉄道駅周辺の空き家は、購入されやすい傾向もみられ、今後、検証していく必要がある。

従来のバリアフリー計画では、投資効果を利用者数でのみ評価しているため都市部の乗降客数の多い駅が対象となっていた。事業者の採算性の観点では必然の論理である。しかし、地域の持続可能性や活性化といったまちづくりの観点から見直せば、無人駅こそ公共によるバリアフリー化を促進して、高齢者等の利用促進、地域活性化に役立てるような、発想の転換が必要ではないだろうか。高架化されている線路、駅舎は、水害時の避難場所にもなる。2階以上の建物がほとんどない地域で、予想浸水深以上の高さをもつ構造物が、鉄軌道という地域も存在している。このように鉄道駅、軌道の多面的な価値を見出す研究が必要である。

(2) 低密度化

スポンジ化⁸⁾と表現されるように都市部においても空き家や空きスペースが増えて低密度化が進む。空いたスペースをコミュニティの憩いの場として活用する事例が増えている。そのような空間整備に必ずバリアフリーの観点が取り入れられなければならない。これまでは過密化する過程で、全体最適化の観点から少数派であるマイノリティは排除され多数の社会的障壁が生まれた。このため、この30年近くかけてバリアの解消に取り組んできた。都市が低密度化し空間的なゆとり（余白）が生まれ始めている縮退時代では、多様な人々が使いやすいインクルーシブな都市づくりを行うチャンスととらえる必要がある。

(3) 移動時間・空間価値の変化

近年、都市の賑わいづくりの観点からウォーカブル政策が推進されている。その具体的な施策としては歩行者利便増進道路制度（ほこみち）やパークレットなどの整備がある。そのような中で、2020年1月頃から新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、急速にオンライン化が進み、行動様式が大きく変化した。感染症終息後は、ある程度戻ることも予想されるが、移動すること、その移動時間や移動空間に対する価値は少なからず変化すると予測される。従来は移動の高速化に最も価値が置かれてきたと言えるが、オンライン化により移動の速さへの価値は変化するのではないだろうか。そうであれば、移動そのものを楽しめる空間、時間の提供など、新たな移動価値を提示していく必要があるだろう。また、歩行

空間においても通行機能だけでなく、ウォーカブル政策のような憩いや賑わいの機能が、ますます求められてくると予想される。

2021年9月20日に神戸市中央区に整備された「ほこみち」空間とパークレットの視察を障害当事者6名（電動車いす使用者3名、視覚障害者2名、聴覚障害者1名）と行った。その結果、障害のある人たちにとっても交流や憩いのパブリックスペースは魅力的であり、利用したいと高く評価された。

パークレットにはスロープが設置され、車いすやベビーカーの利用に一定の配慮がみられた。しかし、相対的に「賑わい」創出に力点が置かれているためか、机やいすの密度が高く、誰もが快適に利用できる空間整備には、工夫や改善が必要な状況であった。また、視覚障害者の通行動線との錯綜なども心配され、多様な利用者の視点から検証し、ユニバーサルデザインを取り入れた空間整備が求められる。



図1 視察の様子

5. 結語

本稿では、これまでのバリアフリー計画学の到達点と課題を再整理し、縮退時代におけるトピックとして無人化、低密度化、移動・空間価値の変化における課題と今後の研究テーマを述べた。

いずれも難しい課題を含んではいるが、実はバリアフリーとは、相性がいいのではないかと考える。無人化は大きな障壁ではあるが、一方で数の論理ではないバリアフリー整備を考える機会を提供している。また、低密度化は、過密化における空間制約という解決できなかったバリアを解消する。そして移動時間・空間価値の変化は、豊かな暮らし方にシフトチェンジする機会をつくり、時間的にも空間的にもゆとりを生み出すだろう。既に述べたとおり、ゆとり（余白）が生まれ始めている縮退時代では、多様な人々が使いやすいインクルーシブなまちづくりを行うチャンスなのである。しかし、これまでのバ

リアフリー基準整備のように、バリアフリーを取り出して、その他の整備に付加するのではなく、それぞれの新たな施策においてバリアフリーを織り込むようなアプローチが必要であろう。例えば、パークレットなどプレイスメイキングの評価指標⁹⁾があり、そこにはアクセスのしやすさや利用者の多様性などの評価項目がある。そこにバリアフリーの基準や利用者の多様性をきちんと反映させるなどである。また、既存のバリアフリー整備の考え方も見直していく必要がある。ほこみちの調査では、視覚障害者の通行動線との錯綜が問題となった。それは広幅員の歩道であっても、バリアフリー基本構想という生活関連施設をネットワークする経路外では、視覚障害者誘導用ブロックが敷設されていないことが原因のひとつである。これまで視覚障害者誘導用ブロックの敷設にあたっては、施設から施設への連続性が確保されていることが大切であり、ネットワーク外への敷設は混乱招くことも懸念されてきた。しかし、視覚障害者誘導用ブロックが敷設されて50年以上が経過し、一定の認知と整備が充実してきた中で、従来の誘導、警告機能以外の価値や使い方を見出すことも可能となってきたのではないかと考える。例えば、視覚障害者誘導用ブロックの存在が安全な通行空間を示すというだけの使い方もあると考え、今後、検証が必要である。

いずれにしても縮退時代は、バリアフリー計画学を主流化させるチャンスであり、地方部も含めてまちづくりとしてのバリアフリー計画に取り組む契機となるよう、

実践も研究も行っていかなくてはならない。

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: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-,土木計画学研究・講演集 Vol.62 (CD-ROM) ,2020
- 3) 清水浩志郎:高齢者・障害者交通研究の意義と今後の展望,土木学会論文集,No.518/IV-28,pp17-29,1995
- 4) 国土交通省:旅客施設におけるバリアフリー化の推移,2019
https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrierfree/sosei_barrierfree_mn_000003.html (最終閲覧 2021.06.01)
- 5) 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 2021.06.01)
- 6) 武川正吾:地域福祉の主流化,pp.60-66,法律文化社,2006
- 7) 高橋儀平:福祉のまちづくりその思想と展開,pp230-239,彰国社,2019
- 8) 饗庭伸:都市をたたむ,花伝社,2014
- 9) Project for Public Spaces (PPS),
<https://www.pps.org/article/grplacefeat-japanese> (最終閲覧 2021.09.30)

(2020.X.X 受付)

ISSUES OF ACCESSIBILITY PLANNING IN A SHRINKING PHASE

Yuko ISHIZUKA