

# 地域の縮退と多様性からみた バリアフリーの課題

北川 博巳<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 兵庫県立西播磨総合リハビリテーションセンター(〒679-5165 兵庫県たつの市新宮町光都1-7-1)

E-mail:hiro\_kitagawa@bcc.bai.ne.jp

人口増加による都市化と高齢化への対応、障害者の社会参加のための環境整備としての役割を果たしてきたバリアフリーは各種の基準整備に始まって地方自治体の条例整備へと繋がり、法整備によって段差の解消、視覚障害者の誘導をはじめとする整備、及び接遇・介助など心のバリアフリーが実践されてきた。他方メンタルヘルスなど一見してわからない多様な障害への対応などは今なお課題が残っているし、人口減少とさらなる高齢化による縮退のある地域ではまちの再編が議論され、バスやデマンドタクシーなど主要な交通手段が異なり、これらの移動手段は適用除外となる場合も多く、バリアフリー対応についての課題も多い。また、これらの地域でこそバリアフリーと生活デザインを連結させたマスタープランを構築する必要があると考えられる。本稿ではそれらの課題について整理し、これからのバリアフリーの社会的な方向性を議論できる一つの資料としたい。

**Key Words :** barrier-free, diversity, social participation, regional planning, city planning

## 1. はじめに

わが国は人口減少と少子化が相まって、高齢者の人口に占める割合は高くなり、さらなる高齢社会が進行中である。とくに、75歳以上の後期高齢者の占める割合が高くなり、世界にも例のない超高齢社会を迎えている段階にある。

他方、都市化による公共交通機関の発達や拡充によって、時間はかかりながらも都市のバリアフリー化は進展してきた。1980年代以降、バリアフリーは高齢社会への備えも背景に入れながら、障害者の社会参加のための環境整備としての役割を果たしてきた。世界の基準調査から始まって、実際の基準作成や地方自治体の福祉のまちづくり条例整備へと繋がり、2000年代以降はバリアフリー法の施行によって段差の解消、視覚障害者の誘導をはじめとする社会基盤整備が実現してきた。さらに、ここ数年は接遇・介助など心のバリアフリーの推進が実践され、新たな指針に盛り込まれている。今では地方自治体の作成するバリアフリー基本構想に基づく整備が各地でなされ、特定経路化された歩行空間は空間整備が充実され、駅舎においてはエレベータやホームドアの設置、バス車両のノンステップ化、ユニバーサルタクシー車両の普及などアクセシビリティに関する整備は世界有数のハイレベルなものとなった。

一方、心のバリアフリー分野である、障害の多様性への対応、とくに精神・知的・発達障害分野への理解と対応に関する課題や様々な一見してわからない障害への理解と対応は始まったばかりであり、今なお課題が残っている。また、地域の多様性においては、人口減少とさらなる高齢化による縮退のある地域では都市のコンパクト化や再整備のためのビジョンづくりやまちの再編が議論されている。これらのまちづくりは高齢者・障害者の社会参加・地域共生・都市・交通など各種政策とセットで考えなければならないが、その対策の多くはこれまでよりも相対的な利用者が減少した鉄道、バス、タクシーが該当し、多様な個人と地域に対する多様なオプションが少ないことなどが考えられる。特に地方のコミュニティバスは小型車両での運行がされることも多く、デマンドタクシーも既存のタクシー車両で運行されるため、これらの移動手段は適用除外となる場合が多く、バリアフリー対応についてのコントロールには課題がある。また、バリアフリー法で作成が義務付けられているマスタープランであるが、作成数が伸びないこともさることながら、高齢化の進む地方ではバリアフリーと健康づくりも含めた生活デザインを連結させたマスタープランを構築する必要があると考えられる。本稿ではそれらの課題について整理し、これからのバリアフリーの社会的な方向性を議論できる一つの資料としたい。

## 2. バリアフリー法による現状と課題の整理

### (1) 政策・計画・制度の現状

2000年に施行したバリアフリー法は2018年の改正時に国連の障害者権利条約に基づいて、「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における事物、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を旨として、行われなければならない。」という基本理念が新たに加えられ、共生社会の実現のための公共政策として、バリアフリー基盤整備が位置づけられていると言える。この法律では、国で基本方針を定め、改正後も従来どおり重点整備地区における移動等円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な実施のための移動等円滑化基本構想の作成を踏襲している。さらに、新たに事業者には計画の策定を求め、自治体には移動等円滑化促進方針(いわゆるマスタープラン)の策定について記載されている。この改正を見据えた公共交通施設や車両のガイドラインの改定がされている。法律は2020年に一部追加等がなされ、2021年には移動円滑化基本方針・バリアフリー基本構想作成に関するガイドラインが公開されるに至っている。

### (2) 構想・方針・計画づくりでの現状

これまで筆者がバリアフリー基本構想づくり、実践活動、および様々な検討に携わってきた経験では以下の現状による課題、およびその解消に向けた取り組みが行われている。

#### ①基本構想の作成数が伸びない

我が国の地方自治体の数に比べるとバリアフリー基本構想の作成数は非常に少ないと言わざるを得ない。その傾向として人口の多い都市部での作成が多く(もちろん人口の少ない市町村でも作成している)、郊外の都市や人口規模の少ない市町村では少ないものとなっている。これについては各地方で評価会議の取り組みなどが進行中であり、定期的に移動等円滑化の進展の状況を把握・評価しているところである。

#### ②進行管理と事後評価事例が少ない

バリアフリー基本構想作成後の継続的な取り組みは兼ねてから当事者や専門家から提案されているが、組織化された事例は少ない。最初のバリアフリー法が施行されて20年が経過しているが、時々刻々考え方や対象者、経済情勢など変化しているにも関わらず、従前の基本構想がそのまま引き継がれた整備であることが多く、場合によっては手つかずのままであることは危惧される。進行管理と事後評価による改善の有効性をこれまでの事例

から導き出す必要がある。

③多くの基本構想で当事者参加の仕組みができていない  
まちづくりで重要とされるのは住民参加による協働と相互理解と場づくりである。とくに、バリアフリーではこれまで自分では分かっていなかった、障害による不便さや困難が障害当事者の発言や提案によって、気づき(Awareness)が誘発されることが大事であり、その気づきを整備に活かすことが思い違いを是正し、合理的な整備手法となる。しかしながら進行管理や事後整備事例の少なさと同時に障害のある当事者による参加の場づくりは少なく、当事者参加をより意識した組織設計をしなければならない。加えて、多様な障害についてどのような当事者参加を進めてゆくのかについては明確な方向性がなく、試行錯誤で進めていることは大きな課題である。また、仮に参加の場があっても継続的な場がなければ個別事例に終始し、まちづくりとしてのリソースが蓄積されない。さらに、意見の言える当事者リーダーの育成も進んできたが、考えてゆく必要がある。

#### ④他政策との連携

バリアフリー法が施行されて20年以上が経過しているが、福祉政策、都市政策、交通政策などの関連する政策にバリアフリーが必ずしも入っているとは限らない。入っていたとしても単独の政策と捉えられ、そのごく一部であることが多い。マスタープランの中でどのように位置づけるのか始まったばかりである。とくに、今後人口減少と地域の縮退が表面化してゆく中で、市民の社会生活をどのように変えるのか、社会参加を促進するためにはどのようなまちへと変えてゆき、バリアフリーはその中でどのような位置付けで推進してゆくのかを考えねばならず、他政策との連携は重要である。

#### ⑤情報面の整備が少ない

バリアフリー化は進展したが、その情報についてが必ずしもオープンになっていない。たとえば、多目的トイレは特定建築物には必ず設置され、視覚障害者向けデバイスは多くの場所で設置されるに至っているが、どこに設置されているのかは自治体でも把握していない場合が多く、管理者の違いによって一元化されていない。最近で道路について、バリアフリーのオープンデータ化が進みつつあるが、このような取り組みが自治体単位で求められる。また、社会のICT化が進む中で情報基盤整備を基本構想に入れ込むまでに至っていない事例が多いと思われる。

#### ⑥バリアフリーの事業を推進する仕掛け

現在進められているバリアフリー整備は公共交通事業、

道路事業、街路事業、都市計画事業、公共交通事業、交通安全事業、教育啓発事業、事業者による施設整備など多くの事業の集合体であり、バリアフリー単独の事業がない。最近の改正では基本構想を作成すれば重点配分ができ、地方債の特例やユニバーサルデザイン事業も設定され、協議会の中で活用をどのようにするか戦略が必要となる。また、計画策定に要する調査経費の支援の活用もある。このような制度活用を推進する展開を作らねばならない。

#### ⑦マスタープランの内容・作成の方法

上記のような制度設計がされているにも関わらず、多くの自治体で移動円滑化基本方針・バリアフリー基本構想の作成が伸びていない。一番大切な部分として、政策づくりの中で対話や気づきの重要性、自治体における高齢者・障害者政策と都市政策・交通政策の融合などが大きな課題と考えられる。また、自治体の実力、役所組織、制度の理解、これからのまちづくりビジョン、計画作成の方法、事業者と当事者との対話方法などテクニカルな課題も多いジャンルであるため、自治体職員の勉強の場づくりも必要である。また、たとえ人口の少ない自治体においても高齢の方・障害のある方は市民として存在するので、都市の鉄道整備やまちづくりなので関係ないことではないという気づきも大切である。この辺りは土木計画学における公共交通政策の今までのプロセスに学ぶことも多い。

#### ⑧画一的な話ではない

この数十年の蓄積で様々な整備基準、ガイドライン、基本構想のマニュアルなどが作成された。しかしながら、地方自治体の情勢や条例との関係、多様な意見聴取の結果によってはこれらとは違った変異が考えられる。たとえば、歩車道境界ブロックの段差などは自治体によって形態が違うが、これを画一的ではない地域での工夫と解釈すると受容してもよい話だと思われる。考え方を一つにすることは大切であるが、こと整備については一定の規格・基準は必要とするものの、バリアフリーは決して画一的な整備手法ではないことは留意しておくべきである。

### 3. 改めて必要なバリアフリーの未知の課題

今後、バリアフリーは上記の課題の解消された方針のもと進んでゆくと期待したいが、改めて必要な課題について考えたい。ひとつは、認知症を含めた、精神・知的・発達障害分野の課題である。ここ数年の間にバリアフリー検討の中でも盛り込まれているが、より一層の理解と対応が求められる分野である。以前紹介したり、University College London, Centre for Transport Studies のRoger

Mackettが取りまとめた” Building Confidence – Improving travel for people with mental impairments(自信の構築–メンタル障害のある人たちのトラベル改善)<sup>2)</sup>”について紹介したい。

このレポートでは、移動上のメンタルスキルに着目しており、ジャーニーに必要な獲得した情報を記憶する能力、外部ソースから受信した情報の理解、この情報に基づいて意思決定を行う能力、対人コミュニケーション能力、単独でのトラベルに対する自信、そして現代の社会規範に沿った振る舞いをする能力について着目している。現在のバリアフリーの中でも心のバリアフリーに該当する部分があるが、移動時の記憶を補完するもの、分かりやすい情報提供と意思決定の支援については視覚障害向けの技術はかなり向上してきたが、メンタルスキルを支援する技術については模索している段階かと思われる。とくに、スマートホンなどICTを駆使した情報のあり方やナビゲーションの方法など開発の余地は大いにある。ここでとくに大切にしている言葉として「単独で移動することによる自信の構築」に向けての取り組みが求められよう。また、ジャーニーの各ステップで必要とされるメンタルスキルに影響を及ぼす障害として、学習障害、認知障害、うつ病、不安、およびアゴラフォビアを含む自閉症やメンタルヘルス・コンディションがあり、認知症についても認知障害として位置付けられている。これらの障害・症状・病態についても理解を深めながら当事者参加の道筋をつける必要がある。

また、当事者のトラベルトレーニングなど、現在のバリアフリーでは取り上げられていない事業や割引の対象、英国でされているSafe Placeの取り組みなど理解を深めながら推進してゆく要素もある。とりわけ高齢化の進展に伴い認知症のバリアフリーに対する課題は高齢者政策とともにバリアフリー整備を推進して行く必要がある。認知症コミュニティの中でよく言われている「声なき声」にどのようにして気づき、バリアフリーに取り入れて行くかは喫急の課題である。

さらに、新たなコミュニティに患者という概念を考える必要もある。とくに、内部障害に代表されるような様々な疾患があり、それに伴う移動上の困難や不便さがあるが、患者のコミュニティは必ずしも大きくないことから、小さな声となることが多い。そこには移動に関する需要が必ず存在する。どのような形で配慮をして行くのかについては更なる理解が必要となる。

つぎに、「地域」を単位としたバリアフリーのあり方がある。現在、都市・郊外・田園部・過疎地など我が国には様々な地域があるが、高齢の人・障害のある人はどの地域でも一定数存在する。さらに、郊外部の自治体では急速な高齢化、田園部・過疎地では人口減少とより一層の高齢化で縮退せざるをえない自治体も存在する。現

在、コンパクト化や再整備のためのビジョンづくりやまちの再編が議論されており、当然これらのまちづくりは移動・交通問題への対応とセットで考えなければならぬ。実際、バリアフリー基本構想と地域公共交通計画ともに作成している自治体が存在しているが、相互でリンクしているのかについては分からない部分も多い。これらの計画で盛り込まれるメニューの多くは利用者が減少した鉄道、バス、タクシーが該当し、多様な個人と地域に対する多様なオプションが少なく、バリアフリーの連携が求められる。このような地域でこそ、高齢化の進む中でどのように暮らしを続けてゆき、バリアフリー、公共交通、医療・福祉・健康づくり・地域包括ケアも含めた生活デザインとを連結させたマスタープランを構築する必要があると考えられる。特に地方のコミュニティバスは小型車両での運行がされることも多く、デマンドタクシーも既存のタクシー車両で運行されているが、これらの移動手段は適用除外となる場合が多い。とりわけ地方部では移動手段とバリアフリー対応についてのコントロールには課題がある。また、このような住宅地を中心とした自治体においては、多様な当事者への対応をより一層推進させてゆかねばならない。

#### 4. まとめ

本稿ではバリアフリー政策の現状および課題の整理を目的に、これまでの実践知をベースにした現状と課題整理をした上で更なる課題について言及した。とくにこれからは多様な障害に対する一層の研鑽が必要でありながらも、バリアフリーに関しては、技術と制度は充実してきた。ただし、縮退を余儀なくされるまちの現実やそこで住み続ける生活か、移住するのか、モビリティを重視するのかなど、住まいのあり方を今まで以上に意識した整備が必要である。もちろん色々な考え方が存在すると思われるので、議論の場づくりが期待される場所である。

#### 参考文献

- 1) 北川博巳：高齢ドライバーと社会システムとのギャップの考察、土木計画学研究・講演集、Vol.60, 39-06, 2019.
- 2) Roger Mackett: Building Confidence – Improving travel for people with mental impairments, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/662737/report-on-mental-impairments\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662737/report-on-mental-impairments_final.pdf), 2017.

(2021.9.30 受付)

Barrier-free issues between regional shrinkage and diversity

Hiroshi KITAGAWA