

ユニバーサルデザイン指標に関する解説

国土交通省国土技術政策総合研究所

木内 望^{*1}

○ 小塚 清^{*1}

A Research on the Universal-Design Index

国土交通省において、平成17年7月に決定されたユニバーサルデザイン政策大綱から平成18年12月に施行されたバリアフリー新法へと続く一連の流れの中で、ユニバーサルデザインの考えを反映させたバリアフリー化の政策が具体化されつつある。本稿では、上記政策を客観的に評価するために現在当研究所において検討中の「ユニバーサルデザイン指標」について、その着眼点、基本的考え方、課題、評価に向けてのアプローチ等に関する検討状況を報告する。

【キーワード】 事業計画・評価、満足度評価、合意形成

1. はじめに

近年、我が国においては少子高齢化、人権への意識、国際化などが急速に進展しており、こういった状況下で、今後、社会の活力を維持・増進していくといった観点から、地域社会を構成する各人が、その属性や身体的特徴・条件に関係なく、各々の個性・能力の発揮、自由な参画、自己実現が可能となるような条件の整備が非常に重要な要素となってくる。

そういう意味で、バリアフリー、ユニバーサルデザインの考えを踏まえたインフラ整備をはじめとした行政を一層推進していく必要がある。

国土交通省においては、2005年7月に決定された「ユニバーサルデザイン政策大綱」から、2006年12月に施行された「高齢者・障害者の移動等の円滑化に関する法律（通称：バリアフリー新法）」につながる一連の流れにおいて、従来のバリアフリー政策の課題が明らかにされるとともに、政策のあるべき方向性が示されたところである。

本稿においては、上記政策の方向性を下地とし、各々の実施主体におけるユニバーサルデザインの考えを踏まえたバリアフリー施策を評価するために当研究所において検討中である「ユニバーサルデザイン指標」について、その着眼点、基本的考え方、課題、数値化のためのアプローチ等に関する検討状況を

を報告するものである。

2. バリアフリー対策に関する従前の対応

建築物のバリアフリー化に関しては、平成6年に「高齢者、身体障害者等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（通称：ハートビル法）」が制定され、病院・劇場・ホテル等の不特定多数が利用する建築物（特別特定建築物）において努力義務・指示等の対象となるバリアフリーに関する基礎的基準が示されるとともに、認定の対象となる誘導的基準が示された。その後、平成14年の法改正により、建築物の新設等に当たっての基礎的基準への適合が義務づけられた。

一方、鉄道駅及びその周辺地区のバリアフリー化に関しては、平成12年に「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（通称：交通バリアフリー法）」が制定された。この中では、主務大臣（国土交通大臣、総務大臣、国家公安委員長）が作成した基本方針に則り、旅客施設や車両のバリアフリー基準（移動円滑化基準）が定められるとともに、施設等の新設または大規模な改良に当たって基準への適合義務が課された。同時に、市町村が主体となり、一定の要件（一日当たりの利用者5000人以上等）を満たす旅客施設の周辺地区（重点整備地区）における移動円滑化推進の

ための基本構想の策定、構想到即した移動円滑化のための事業（特定事業）の実施といったバリアフリー施策実施のための基本的スキームが示された。

3. 近年の取り組み

(1) 国土交通省ユニバーサルデザイン政策大綱

従前の施策の推進により、公共空間等におけるバリアフリー化は着実に進められてきたが、異なる施設におけるバリアフリーの連続性、ソフト面での対応、段階的・継続的な取り組みなどの点でなお課題を残す状況にあった。これを踏まえ、平成17年7月に国土交通省において、「ユニバーサルデザイン政策大綱」が決定された。

政策大綱においては、基本的な考え方として以下の5項目を掲げている。

- ・ 利用者の目線に立った参加型社会の構築
- ・ バリアフリー施策の総合化
- ・ だれもが安全で円滑に利用できる公共交通
- ・ だれもが安全で暮らしやすいまちづくり
- ・ 技術や手法を踏まえた多様な活動への対応

その上で、多様な関係者の参画の仕組みの構築、評価・情報共有の仕組み、一体的・総合的なバリアフリー施策の推進、ソフト面での施策の充実などの10項目について、具体的施策を展開することとしている。

(2) バリアフリー新法

上述の政策大綱における議論を踏まえ、旧来のハートビル法と交通バリアフリー法を一体化しつつ、スパイラルアップ・心のバリアフリー・利用者参加をはじめとした政策大綱の精神を反映するものとして、平成18年12月にいわゆるバリアフリー新法が施行された。

新法の枠組みとしては、主務大臣の基本方針決定、対象施設の基準（移動等円滑化基準）への適合義務、市町村における移動等円滑化基本構想の策定、基本構想に従った事業（特定事業）の実施など、旧交通バリアフリー法の枠組みを概ね踏襲しているが、関係者の責務、対象施設の追加、住民による基本構想の作成提案制度、協議会の法定化など、円滑に施策

を推進するために有用となるスキームが新たに追加された。

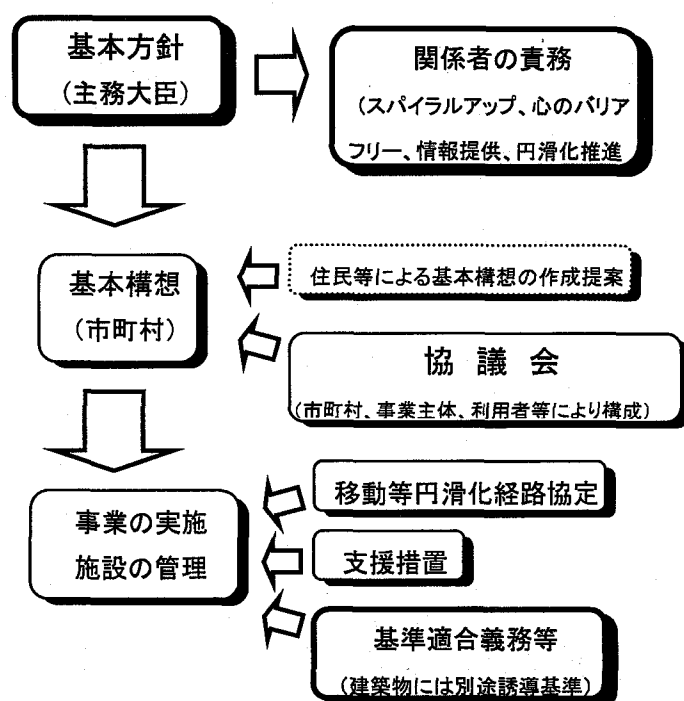


図1 バリアフリー新法の基本的枠組み

(3) バリアフリー新法の課題

前述の通り、バリアフリー新法は、政策大綱の精神を概ね反映した内容となっていると考えられるものの、以下の点については、旧法と基本的な変更点はなく、課題として残されているとみられる。

第一に、旅客施設・特別特定建築物等に課される移動等円滑化基準を別にすれば、本法における施策の根幹である基本構想の策定をはじめ、事業の主体となるべき者あるいは政策推進の責任を負うべき者に対してほとんど法律上の義務が課されていないことである。旧交通バリアフリー法施行後5年を過ぎた今なお、基本構想策定対象となるべき市町村の約6割が構想策定に至っていない状況にある。

第二に、本法においては住民に密着した行政を担う市町村の役割が中心となる一方で、その市町村に対し、バリアフリー化の事業の実施主体である鉄道事業者・道路管理者等へ事業・施策の実施を促すための権限の付与が必ずしも十分でないと考えられること（さらに、その役割を代替すると考えられる都道府県には何ら法律上の位置づけを付与していない）である。

4. ユニバーサルデザイン指標の検討に当たって

(1) ユニバーサルデザイン指標の意義

前項に掲げた新法の課題を踏まえると、現行の法体系の下で、施策の推進のためには、政策推進主体あるいは実施主体に対して如何にインセンティブを付与するかが重要であると考えられる。

そういった点から、バリアフリーに関する施策やバリアフリー化の状況に対する評価の枠組みを明らかにする重要性は高いものと考えられる。

政策大綱においても、具体的施策として掲げられた「ユニバーサルデザイン・アセスメント」の中で、「施策の効果について、利用者の視点に立った満足度などを客観的に評価するために、『ユニバーサルデザイン指標』を作成する」とされている。

(2) ユニバーサルデザイン指標検討に必要な事項

単体の施設・建築物に対しては、移動等円滑化基準が法的義務として課されており、これに従い必要な整備を進めていくことによりバリアフリー化は進むものと考えられる。むしろ、ユニバーサルデザインを踏まえたバリアフリー化には必要な要素であるにもかかわらず法的強制力に欠ける部分を中心に指標化し、それをもとに評価を行い、結果を積極的に公表の上、随時対応していくというサイクルの構築が重要であると考えられる。

また、施策の推進あるいはインセンティブ付与のために評価を活用する観点から言えば、評価の対象を可能な限り施策あるいは事業の責任を負うべき者に一致させることが必要となる（さもなくば、仮に何らかの評価を下したとしても何ら当事者の問題意識の発揚に繋がらないことになる）。

(3) ユニバーサルデザイン指標検討に当たり配慮すべき事項

ユニバーサルデザイン指標検討に当たり配慮すべきこととして、現段階で必要と考えている事項を以下に掲げる。

① わかりやすさ

施策の優劣に対する広範かつ客観的な判断が可能な指標を目指す。このためには指標のわかりやすさが重要である。従って、指標は可能な限り数値化し、かつ公表することを目指す。

② 算出の容易さ

ユニバーサルデザイン施策は継続して実施するこ

とが重要であるため、指標に関しても経年的に算出できるものが望ましい。既存の公表資料あるいは統計資料から容易に算出できるもの、あるいは簡易な調査により算出可能な指標を目指す。なお、評価のニーズに応じ、重要かつ簡易に算出可能な指標と算出には詳細な調査が必要な指標を切り離すのも一つの方法と考えている。

③ 施策実施へのインセンティブ付与に対する寄与

前述したように、法令上の義務づけのない施策が多いという現状があり、施策の一層の推進のためには、実施主体に施策実施の動機付けを行う必要が高い。動機付けの手法として、相対評価により優劣を明確にすることは先に述べたが、他に、政策の実施により、地域の魅力の向上、あるいは人口・税収の増加など地域の発展につながるようなものがあれば、そういった情報を積極的に提供していくことが重要である。

また、ハンディキャッパーのみならず、一般住民の立場からもメリットが感じられる指標の考案といった観点から、地域住民のつながり、住みやすさ、利用者数、人口などのいわゆるアウトカム指標についてもユニバーサルデザインの程度や施策との関連を調査の上、併せて指標として取り込むことも重要である。

5. ユニバーサルデザイン指標の構成

(1) ユニバーサルデザイン指標の基本構成

前項に述べた各事項を踏まえ、ユニバーサルデザイン指標の基本構成について検討した。（図2）

政策大綱の基本方針等に照らせば、利用者の満足度を左右する要因として考えられるものとしては、段差・幅員など目に見えるものに対する評価（指標）と合意形成プロセスなど目に見えないものに対する評価（指標）に大別される。これらの要素を評価指標の大きな二本の柱に設定した。さらに、基本構想を有する7カ所の市区町村に対するヒアリング及び基本構想のレビューの結果、具体的には、二本の柱を以下の通り設定した。

① （目に見えるものに対する評価指標としての）

地区（重点整備地区をイメージ）のユニバーサルデザインの現状・程度に対する評価

- ・施設単体のバリアフリー度のみならず、利用者の利用実態に応じ、施設相互の連続性（物理的連続、情報の連続）など、利用者の満足度に繋がる評価を行うことが重要である。
- ②（目に見えないものに対する評価指標としての）プロセスに対する評価
 - ・基本構想の完成度（ネットワークの形成、計画実施の確実性）
 - ・PDCAサイクルの手法・実施の有無・継続的実施のための仕組み
 - ・合意形成の段階・手法・実施の有無・仕組み
 - ・関係する機関・団体間の連携の度合い

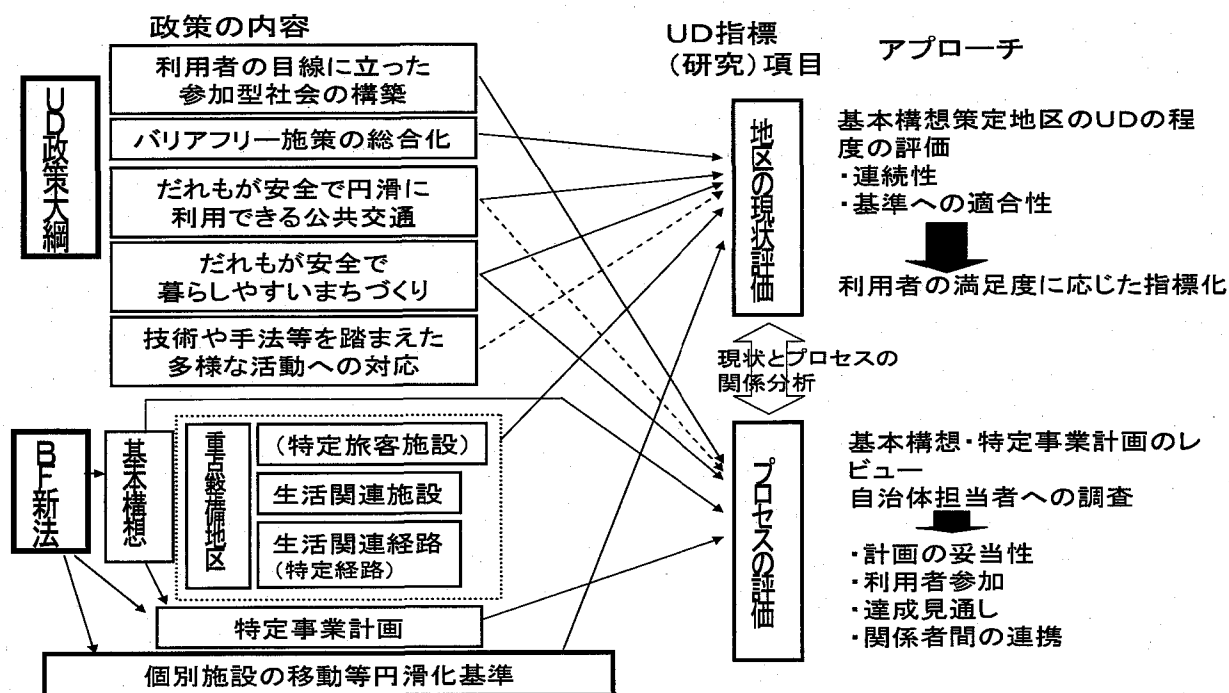


図2 ユニバーサルデザイン指標の基本的構成へのアプローチ

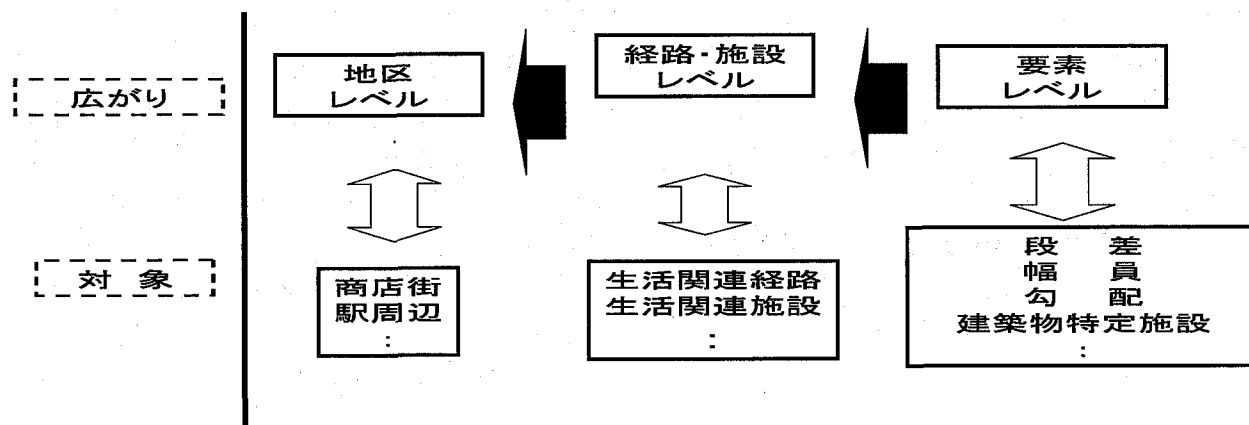


図3 地区のユニバーサルデザインの現状・程度に対する評価概念

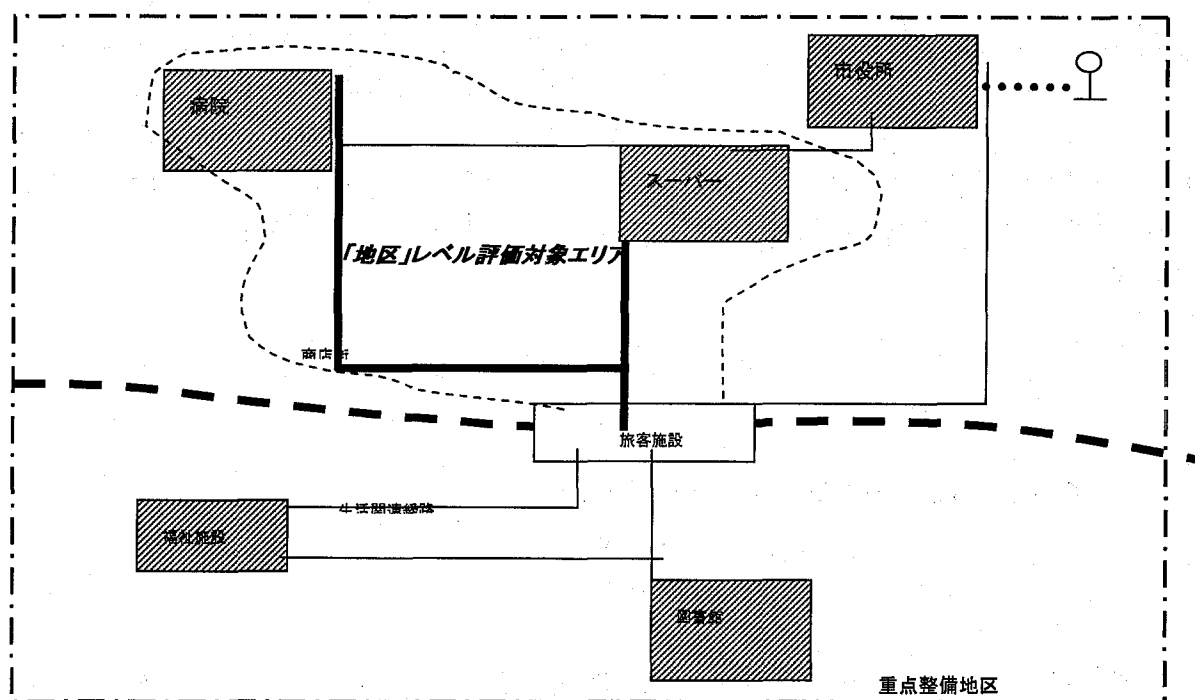


図4 地区評価対象のイメージ

(2) 地区のユニバーサルデザインの現状・程度に対する評価

地区のユニバーサルデザイン度を評価するに当たっては、階層分析の考えを応用した。構成要素を順次階層化し、各階層について、各々の評価結果を総合化の上、上位階層の評価に反映させるという手法をとることとした。（図3）

重点整備地区における現地調査の結果等を踏まえ、具体的な階層の構成としては、最下位に経路・施設を構成する段差・幅員・勾配及びエレベータ・トイレ等の施設を、中位に要素の集合体として基本構想等の対象となる施設・経路を配し、最上位には施設・経路の集合体としての「地区」を位置づけた。各々の階層に対し指標に従った評価を行う際には、各施設の移動等円滑化基準を参照しつつ、利用者の満足の程度が基準となるよう（かつ客観的なデータにより評価できるよう）連続性等を考慮し、定めることとした。

なお、「地区」としての評価の対象は、重点整備地区の中でも商店等が密集しているなど、利用実態を勘案の上、面として評価されるべき地区に限定するのが適切である。（図4）

今後は、利用者に対する意識調査等を実施し、そ

の結果を踏まえ、適切な評価指標及び評価の基準を定めることとしている。

(3) プロセスに対する評価

基本構想策定済の市区町村へのヒアリング結果等を踏まえ、プロセスに対する評価のための指標を検討した。その結果、プロセスの評価にあたっては①計画の妥当性、②利用者の参加、③計画の達成見通し、④関係者間の連携の4項目が重要であることが知見として得られた。また、具体的な指標を設定するに当たり、考慮すべき事項として以下が重要であることが知見として得られた。

①バリアフリー化実現のための仕組みの構築が重要であること

- ・関係機関相互の連携（定期的な接触・交流の仕組み）
- ・利用者（団体）によるチェックの仕組み
- ・スパイラルアップのための仕組み
- ・市町村のとりまとめ機能の発揮

②担当者個人の努力・意欲・資質は重要だが継続性の面で限界もあること

③端緒となる情報の入手を可能たらしめる体制が重要であること（窓口選定の際に重要）

今後、基本構想の合意形成過程などについて、基本構想策定市町村へのアンケートを行い、指標として採用可能な事項の絞り込みを行う予定である。

7. おわりに

ここまで、ユニバーサルデザイン政策の現状と課題、また、ユニバーサルデザイン指標の現段階における概念及び検討状況について紹介した。

バリアフリー新法の施行後、日が浅いということもあり、我が国におけるバリアフリー・ユニバーサルデザイン施策はまだ端緒にかかったばかりという状況にある。今後、すべての人が住みよいユニバーサルデザインの社会を実現するため、国民の誰もが不断の努力を重ねていく必要がある。

A Research on the Universal-Design Index

Nozomu Kiuchi

Kiyoshi Kozuka

In July 2005, the fundamental principles of universal-design policy were decided as for the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. And then, in December 2006, so-called "the new barrier-free law" was enacted, and in present the decision work about the relational standard is being examined. At this presentation, as for "the universal-design index" which is being examined in our laboratory, I will introduce on the points, the subjects, the approach toward a method of the evaluation, and the examination conditions.