

都市地下空間のバリアフリー化に関する考察(2) —推進に向けての課題と対応及びユニバーサル デザインの取組み等について—

岩崎 裕直¹

¹正会員 公益財団法人仙台市建設公社 常務理事 (〒980-0803 仙台市青葉区国分町 3-10-10)

E-mail: hironao_iwasaki@sendai-kensetsu.or.jp

バリアフリー化の推進に関しては、これまでの経緯¹⁾からバリアフリー関連法律の改正が最近続いており、同法律に規定している基本構想の作成など諸制度も改正されてきたところである。

本稿では、はじめに最近の法改正に関する経緯等を確認するとともに、法で規定する「バリアフリー基本構想」について、作成の意義や内在する課題を明らかにするとともに、制度の普及についても言及する。

また、今後推進に際して「ユニバーサルデザイン」が重要となることから、その取組み内容や状況等について取上げながら、今後の都市地下空間のバリアフリー化について考察する。

Key Words: barrier-free, universal design, urban underground, basic concept and master plan for barrier-free improvement, welfare city

1. はじめに

都市地下空間のバリアフリー化の推進に関して、制度等の変遷についてこれまで論じてきた¹⁾が、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化に関する法律」(以下「バリアフリー法」という。)の最近の改正では、同法律に規定している移動等円滑化基本構想(以下「基本構想」という。)の拡充など諸制度が改正されてきたところである。

本稿では、はじめに同法の改正に関する経緯等を確認するとともに、同法で規定する基本構想について、作成の意義や内在する課題を明らかにするとともに、制度の普及についても言及する。

また、今後重要となる「ユニバーサルデザイン」について、取組み内容や状況等について取上げながら、その進め方について考察する。そして最新の整備動向を捉えた今後の都市地下空間のバリアフリー化について考察する。

2. バリアフリー化に関する制度の変遷について

制度含むバリアフリー関係の変遷について概観を論じてきた¹⁾が、ここではバリアフリー法が 2006 (平成 18)年 06 月 21 日法律第 91 号で制定した以降の変遷を捉えながら、その条文の中心となる基本構想の作成に関する国の

表-1 近年の国内外におけるバリアフリー関連経緯

年 月	国 際	日 本
2006(平成18)年 12 月	国連「障害者の権利 に関する条約」制定 (2008 年 5 月発効)	バリアフリー新法 施行
2006(平成18)年 12 月		
2008(平成20)年 03 月		バリアフリー・ユ ニバーサルデザ イン推進要綱決定(内 閣府)
2011(平成23)年 03 月		東日本大震災
2011(平成23)年 08 月	障害者の権利に関 する条約批准(日 本)	改正障害者基本法 公布
2013(平成25)年 06 月		障害を理由とする 差別の解消の推進 に関する法律(通称 「障害者差別解消 法」)公布
2014(平成26)年 02 月		ユニバーサルデザ イン 2020 行動計画 閣議決定
2017(平成29)年 02 月		
2018(平成30)年 05 月		バリアフリー新法 改正(公布)

動きに着目して整理する。

なお、表-1 の通り、バリアフリー法について改正経

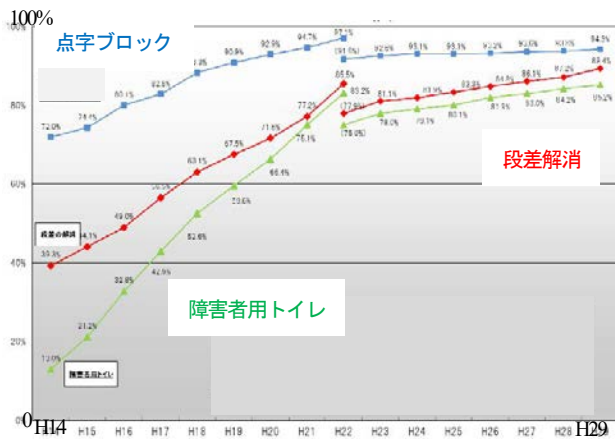


図-1 旅客施設バリアフリー化の推移グラフ

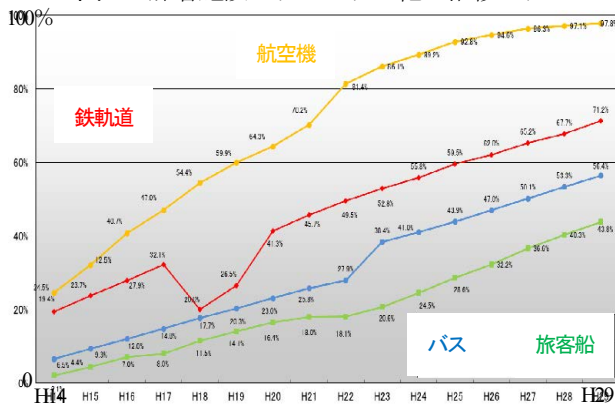


図-2 車両等バリアフリー化の推移グラフ

緯中心に捉えただけでは、バリアフリー化の意義が理解し難くなるので、2008(平成20)年05月に障害者の権利に関する条約が発効し、2011(平成23)年03月の東日本大震災経た同年08月改正障害者基本法の公布、2013(平成25)年06月障害者差別解消法の公布、そして2014(平成26)年02月障害者の権利に関する条約を日本が批准したことは重要であるので再掲する。

(1) バリアフリー法の概要

この法律は、高齢者や全ての障害者だけでなく妊産婦やけが人なども含め移動や施設利用の利便性や安全性の向上を促進するため、公共交通機関、建築物、公共施設のバリアフリー化を推進するとともに、駅を中心とした地区や高齢者・障害者などが利用する施設が集まった地区において、重点的かつ一体的なバリアフリー化を推進することを目的に制定された。

条文構成は、第1章総則、第2章基本方針等、第3章移動等円滑化のために施設設置管理者が講ずべき措置、第4章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(基本構想の作成)、第5章移動等円滑化経路協定、第6章雑則の6章構成となっており、現在までに移動等円滑化の新規目標設定、施設設置管理者が講ずべき措置の充実そして基本構想の作成促進等の改正が行われてきた。そのうち2020年東京オリンピッ

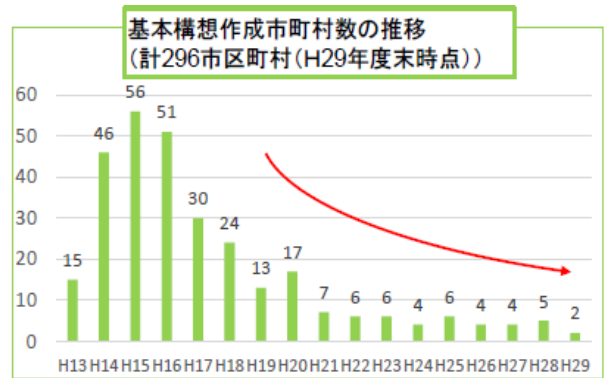


図-3 基本構想作成市町村数の推移グラフ

表-2 バリアフリー法改正と基本構想作成ガイドブック等の作成経緯

バリアフリー法の改正	バリアフリー基本構想作成のガイドブック等
2006(平成18)年06月21日法律第92号 2007(平成19)年03月21日法律第19号	2008(平成20)年10月基本構想作成に関するガイドブック発行(国土交通省)
2011(平成23)年05月02日法律第35号 2011(平成23)年06月22日法律第70号 2011(平成23)年08月30日法律第105号 2011(平成23)年12月14日法律第122号 2013(平成25)年06月14日法律第44号 2014(平成26)年06月04日法律第54号 2014(平成26)年06月13日法律第69号	↓ ↓ 2016(平成28)年09月上記ガイドブック改訂版発行(同省)
2017(平成29)年05月12日法律第26号 2018(平成30)年05月25日法律第32号	↓ 2018(平成30)年11月移動等円滑化促進方針に関するマニュアル発行(同省)
2018(平成30)年06月27日法律第67号	2019(平成31)年03月移動等円滑化促進方針・バリアフリー基本構想作成に関するガイドライン発行(同省)

ク・パラリンピック開催直前の改正バリアフリー法(平成30年5月法律第32号)において、「共生社会の実現」「社会的障壁の除去」に資する旨の基本理念を新たに第1章に条項を追加し、また市町村が移動等円滑化促進方針(以下「マスタープラン」という。)を定める制度を新たに第3章の条項に追加すると共に、移動等円滑化基本構想の作成だけでなく定期的な評価を第4章の条項に新たに追加した。また、公共交通施設や建築物等のバリアフリー化の推進に向けた取組みの強化も加えた。

この施設を中心となる公共交通機関の旅客施設及び車両等のバリアフリー化は、国土交通省の資料によれば図-1及び図-2の通りかなり進んできたことが判る。

一方で最近の同法改正において注目すべきは、基本構

想に加えマスタープランの作成を新たに加えたことである。その背景には基本構想の作成市町村数が伸び悩んでいるからだという(図-3 参照)。国は、このマスタープラン作成市町村数が増えることで、基本構想作成数に加え増加に転じたいと目指している。

3. 基本構想について

これまでバリアフリー法における市町村による基本構想の作成は、大きな構成要素となっており、作成市町村数が減少している状況から、国は 2008(平成 20)年に基本構想作成に関するガイドブックを発行した。発行当時は一時増えたが、その後作成数は微増状態となっていた。そのため、国は具体的な事例を盛り込み丁寧な解説を加え 2016(平成 28)年に同ガイドブック改訂版を発行した。

その後も基本構想作成市町村数は伸び悩んだままとなっていたため、2018(平成 30)年に基本構想の基本となるマスタープランを作成する制度の導入に伴ない、これまでのガイドブックと 2018(平成 30)年制度創設と共に発行したマスタープラン作成マニュアルを合本した移動等円滑化促進方針及びバリアフリー基本構想作成に関するガイドラインを 2019(平成 31)年 3 月発行した(表-2 参照)。

そこでこれら三つのガイドブック・ガイドラインについて目次を比較したのが表-3 である。改訂に伴い基本構想の作成に入る前の序論部分が増えていたことと、最新のガイドラインには、新たなマスタープラン作成のほかにもマスタープランと基本構想の評価・見直しが加わっていたため、頁数がかなり増えた。目次構成を見ての通り基本構想の作成については共通しているものの、改訂を重ねるにつれて序文である「はじめに」と「基本構想とは」「移動円滑化促進方針とは」の説明文が加わり増えていたことがわかる。なお、基本構想の作成手続き等については基本的な内容を変えていない。

(1) 制度上の課題

これまで述べてきた基本構想作成に関するガイドブックの改定に向けては、作成市町村数の伸び悩みが大きく作用している。しかし、必要性を具体的に詳しくし、比較的着手しやすいマスタープランの作成から取り組むよう促したりすることで、少なからず作成する市町村もあると想定できるが、基本構想の作成数について増加に転じることについては疑問がある。従来の基本構想は市町村の基本計画と実施計画を一緒にしたものと捉えられ、財源含め管理者・事業者間の調整などハードルが高く、道義的事由だけでなく市町村における利点も不明瞭である。

したがって、国においては、この改正した制度の説明だけでなく制度活用の際に手伝うなど、直接的支援が必

表-3 基本構想作成ガイドブック各改訂の目次比較

ガイドブック 2008(平成 20)年 10 月発行(総頁 数 81)	ガイドブック 2016(平成 28)年 9 月発行(総頁 数 75)	ガイドライン 2019(平 成 31)年 3 月発 行(総頁数 117)
第 1 章ガイドブックの概要 第 2 章基本構想の作成体制	はじめに 第 1 章バリアフリー基本構想とは 第 2 章ガイドブックの概要 第 3 章基本構想作成の着手	はじめに Ⅰ 移動円滑化促進方針及びバリアフリー基本構想作成に関する内容 第 1 章移動円滑化促進方針(マスタープラン)及びバリアフリー基本構想とは 第 2 章ガイドラインの概要 第 3 章移動円滑化促進方針(マスタープラン)及びバリアフリー基本構想作成にあたって Ⅱ 移動等円滑化促進方針の作成 第 4 章移動等円滑化促進方針(マスタープラン)の作成 第 5 章移動等円滑化促進方針(マスタープラン)の評価・見直し
第 3 章基本構想の内容	第 4 章基本構想の作成	Ⅲ バリアフリー基本構想の作成 第 6 章バリアフリー基本構想の作成 第 7 章バリアフリー基本構想の評価・見直し
第 4 章特定事業計画の作成に向けて	第 5 章特定事業計画の作成	第 8 章特定事業計画の作成

要とされるほか、作成した市町村における利点を明らかにすべきである。

一方で、政令市や中核市以外の市町村にとって都道府県が存在が大きいが、基本構想の作成については制度上の役割が最近まで不明瞭であった。この点について 2018(平成 30)年 5 月の法改正で、移動等円滑化促進方針(同法第 24 条の 2 第 9 項)に「都道府県は、市町村に対し、その求めに応じ、移動等円滑化促進方針の作成及び円滑かつ確実な実施に関し、各市町村の区域を超えた確実な実施に関し、…必要な助言その他援助を行うよう努めなければならない。」そして基本構想作成においても準用すると明記されたことで、都道府県の役割が明確となったことから、今後作成市町村を増やす方向での都道府県の貢献に期待したい。

なお、最近の改正により重点整備地区における移動等の円滑化の内容が拡充され、従来の対象エリア内における路外駐車場、都市公園及びこれらに至る経路のほか建築物内部までの連続的な経路の確保も取上げることができるようになった。さらに、旅客施設を含まない対象エリア設定や旅客施設から徒歩圏外でのエリア設定も可能となった。

マスタープラン制度と基本構想制度の二段階制としたことで、様々なバリエーションが可能となるが、このことが作成・見直しの容易さだけでなく難しさの様相が呈出すると予想されるので、国・都道府県・市町村・各種管理者・事業者の密接な連携・協議がより重要となるであろう。

このような中で、これから新たにマスタープランや基本構想を作成する市町村において、都道府県は重要な存在となるはずである。

例えば 2019 年現在最も基本構想作成市町村数が多いのは大阪府である。府内 33 市町村が作成しており、今後残り 10 市町村を対象に作成の促進のほか既作成市町村へのフォローアップの支援など、「大阪府バリアフリー基本構想等作成促進指針」を 2019 年 3 月に制定している。同府は「福祉のまちづくり条例」を先駆的に制定したが、ほぼバリアフリー法の改正に呼応して速やかに対応している点は注目に値する。地方自治体含め行政職員は定期異動などで専門職以外は別の職務に就くことが多く施策など取組みの継続性が問題視されるなかにあつて、継続できるだけでなく弾力的に次の展開へと進められることは並大抵のことではない。

4. 制度に関する普及のあり方と課題

2020 年東京オリンピック・パラリンピック直前の 2018 年 2 月に、国は、最新のバリアフリー法改正案公表時に「共生社会の実現」を基本理念として新たに条項に規定した。さらに国及び国民の責務に「高齢者、障害者等が公共交通機関を利用して移動するために必要となる支援や協力等に努める」(いわゆる「心のバリアフリー」の推進)とした。

一方で、今回の同法改正の前提として 2017 年 2 月 9 日に「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」が閣議決定していた。これは 2020 東京オリンピック・パラリンピック開催を捉えて、街づくりのユニバーサルデザインの諸制度を見直すとともに全ての子供たちに「心のバリアフリー」教育等の実施について取組む内容としている。

ここに幾つかキーワードが並べられるが、「共生社会」「ユニバーサルデザイン」そして「心のバリアフリー」である。これらの用語について、内閣府がインターネットに

表-4 バリアフリー用語の認識度調査結果

用 語	2017 年	2018 年	2019 年
バリアフリー	92.0%	95.7%	95.8%
ユニバーサルデザイン	53.0%	58.8%	58.4%
ユニバーサル社会	—	58.8%	59.1%

よる意識調査を平成 30 年度に行った結果、「バリアフリー」の認識度は 97%、「ユニバーサルデザイン」の認識度は 58%、そして「ユニバーサル社会」の認識度は 59%となっている(表-4 参照)。

この結果から二つの点が判る。一つは、「心のバリアフリー」は誰もが認知しやすく受け入れ易くなっていること、もう一つは「共生社会」や「ユニバーサルデザイン」について「心のバリアフリー」と同じ認識度が得られるよう積極的な広報・啓発が必要だということである。

「心のバリアフリー」については、バリアフリー法に基づく基本構想作成ハンドブックの平成 20 年版から既に取上げており、作成市町村のホームページにおいてもその言葉を簡単に検索できるようになっている。

間もなく 2020 年東京オリンピック・パラリンピック開催を控え、上記二つの言葉をどのように啓発・広報し、「心のバリアフリー」を取組んでいけるのか懸念される。

過去の福祉行政の展開を顧みるならば、速やかな制度の普及には、市町村だけでなく都道府県の首長の認識の高さと行動力が不可欠であり、取組み易い「心のバリアフリー」について全国的な動向を注目していきたい。

5. ユニバーサルデザイン(UD)の取組みと状況

国では 2008(平成 20)年に「バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進要綱」を決定し、その後先述の「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」において、特に新国立競技場を「世界最高のユニバーサルデザイン」の実現を目指している。各省庁で分野ごとの取組みが行われているが、ユニバーサルデザイン(以下「UD」という。)の総体としては未だ不鮮明である。

一方で地方における UD の取組みについては、これまで「福祉のまちづくり」において取上げた¹⁾が、アメリカにおける UD の潮流や ADA 公布(1990 年)の情報を得た西日本の自治体が、いわゆるノーマライゼーションの理念に基づく「福祉のまちづくり条例」制定へと動き出した。この流れから、2002(平成 14)年以降日本の各都市において UD への取組みが始まった。その年は第 1 回国際ユニバーサルデザイン会議が横浜市で開催、第 1 回ユニバーサルデザイン全国大会が静岡県で開催した。

表-5 の通り、先駆けとなった浜松市では、同年 UD 基本計画を策定し、条例施行後 2005(平成 17)年 12 月に UD



図-4 現状を踏まえたバリアフリーからUDへの転換

のシンボルマークを制定し、神戸市では2003(平成15)年5月に官民によるUD推進協議会を設立し、また堺市では2006(平成18)年UDガイドライン策定、さらに京都市では2009(平成21)年中学校の美術授業にUDの活用促進を図るなど、特色ある展開がなされている。その後福岡市では「ユニバーサル都市」として同市の主要プロジェクトの一つとして見本市などのイベントや表彰など積極的に取り組んでいる。同様な動きは都道府県においても見受けられる。

これまで取上げたUDに関する地方の取り組みはインターネットに掲載しているホームページから容易に情報が得られ、その多くはそれぞれ自治体の福祉分野から情報が閲覧できるが、ホームページに掲載しているコンテンツの担当部署の8割以上が福祉部門である。その事由としては福祉のまちづくりが根底にあるからである。

このようなUDに関する取り組みの多様性と展開は、バリアフリー推進の取り組みとの繋がりや認められるが、各地方公共団体のそれぞれの事情による特色があり、同様な取り組みであっても優先度や軽重など自ずと異なっている。共通しているのは、首長の理解と職員の認識の高さそして最も大きいのは住民・市民の関心度にある。したがって、UDの取り組みも各自治体単独ではなく学校や関係団体との協働での取り組みが多くみられるが、主な情報発信主体は自治体が多い。

このようにUDは、バリアフリーと比べ自由度が高いことが判る。また、本来ならば政策理念の一つと成り得ると捉えられるならば、図-4の通り政策の柱の一つに掲げて良いと思われるが、まだ少数の自治体に留まっており、UDへの認識をもっと高めていく必要がある。

なお、UDを特段掲げていない政令市においては、福祉のまちづくりに基づきながら「心のバリアフリー」を取上げている点が特徴的である。

国の政策においても、バリアフリーとUDを関連付けていくのは理解しやすい手法ではあるが、本質的なところで異なるものがあるので全て同義語のような扱いはできない。「共生社会」を育むうえで、ステップアップのためにバリアフリーからUDに進むことは正しいが、UD自体が既存制度に基づいて扱うことはその本質を誤る可能性がある。したがって、真の共生社会の実現を目指しバリアフリーを包含またはUDの新制度創設が望まれる。

表-5 各政令市の特色あるUD取り組み事例

都市名	特色あるUDの取り組み
浜松市	2003(平成15)年4月UD条例施行、UD基本計画策定、2005(平成17)年12月UDシンボルマーク制定、2019(令和元)年ピクトグラム選手権
京都市	2005(平成17)年4月UD推進条例施行、同年12月UD推進指針策定、2009(平成21)年中学校の美術授業にUD活用
神戸市	2003(平成15)年5月官民推進組織による「こうべUD広場」設置、ユニバーサルツーリズム実施
堺市	2006(平成18)年5月UDガイドライン制定(UD点検マニュアル、学校教育プログラム等)
静岡市	2009(平成21)年3月UD基本計画「しずおかあったかプラン」策定、現在第二次UD行動計画(2015～2022)実施中
福岡市	2012(平成24)年「ユニバーサル都市・福岡」を主要プロジェクトの一つとして決定し実施(フェスティバル開催、UD見本市及びUD都市・福岡賞表彰)

6. 都市地下空間のバリアフリー化推進について

地下空間は、利用上の制約が大きく、あまり自由度を求められない点で空間的に特徴がある。それは整備主体や目的により施設及び空間の範囲が自ずと限定されるからである。そのような地下空間をバリアフリー化することはハード面において困難さを伴う。最近のITの進展で、例えば「ことばの地図」に代表される情報案内機能に関する優れた技術により、地下空間におけるバリアフリー化の推進にソフト面で貢献していることが、これまでの事例調査等¹⁾で判ってきた。しかし、既存の地下空間のバリアフリー化を進めることは、時間も費用も大きな負担となっており、今後の進捗が懸念されることから、次の三つの取り組みについて提案する。

- ①ハード対策を補うソフト施策の推進
- ②現場における障害当事者との対話の継続
- ③基本構想を作成する関係自治体との連携強化

①は、ハード対策不十分な場合に現状のバリアを少しでも軽減可能なソフト施策を充実化することである。情報案内や広報だけでなく人手による対応やボランティアの協力も含め実施可能な環境づくりをすることである。②は、現場周辺を実際に利用するであろう障害者や関係団体と現状について相互理解を図りながら、バリアの軽減可能な方策を講じたり、対応の限界について理解を得ていくことである。そのためには障害当事者との十分なコミュニケーションが必要である。③は、ハード対策に必要な近接地権者や地下埋設物及び公共物管理者との調整に最も有力なバックグラウンドである自治体との連携を強化していくべきである。

最新の法改正により、公共交通事業者等におけるハー

ド・ソフト一体的な取組みの推進が取上げられている。エレベータやホームドアの整備そして既存施設の更なる改良と共に旅客支援策や接遇・研修のあり方も含めた一体的な計画づくりを制度化した。その他既存地下鉄駅の施設にはバリアフリー化のスペースが確保できないため近接建築物との連携したバリアフリー整備における容積率特例等も制度化した。

上記の新制度はバリアフリー化推進という点で評価すべきだと思えるが、公共交通事業者等において更なる推進に向けてこの新制度が求めるバリアフリー化のレベルが一段と高くなったように受け止めているようだ。できるだけ裾野を広げ総合的な取組みとしていくことで、バリアフリー化の推進を図ることが基本であるならば、ハード面での促進も図ることについて積極的な広報と啓発活動が必要となる。

今後の動向次第となるが、近接建築物との協定等で整備に際して、容積率緩和だけでなく税制面での優遇措置や公的融資等も可能となるよう、国だけでなく自治体も連携して推進できる環境となることを期待したい。

7. おわりに

日本における近年のバリアフリー化の推進は、法制度に基づくところが大きく、市町村における基本構想の作成を中心として制度改正がなされてきた。しかしながら、市町村による作成が進展しないことから、最近の改正ではマスタープラン制度や都道府県の役割を明確に位置づけるなど制度の拡充がなされた。制度の拡充だけでなく、地方において大変有意義な制度であることを国自ら

積極的に広報・周知することが肝要である。また今後の進展については、自治体の首長の意識と行動に期待が懸けられるであろう。

また、UD については、国はバリアフリーから UD へと進もうとしていることが理解されるが、本質的な違いが両者にはあることから、UD の理念や国における重要性を含め積極的な普及・啓発が必要であると共に、地方で基本にしている福祉のまちづくりも参考にしながら、バリアフリーを包含または UD の新たな制度を確立すべきだと考える。

MaaS の世界も確実に近づいており、UD は広範で自由度が高いこと、バリアフリー基本構想のようなある範囲で点と線でつなぐ経路の設定ではなく、もっと面的かつ三次元的な移動可能性へと捉え直す必要がある。

一方で、地下空間のバリアフリー化の推進については、新設除きハード面について困難さが伴うものの、最近の法改正で、隣接建築物との連携整備での容積率緩和が認められるなど促進につながる制度が加わったが、提案のように他の促進方策も国と自治体が連携して実施できるようになることが望ましい。一方で最近各都市で心のバリアフリーへの積極的な取組みがみられるが、公共交通事業者等においても連携して更なる展開を期待したい。

参考文献

- 1) 岩崎裕直：都市地下空間のバリアフリー化に関する考察(1) - 制度等の変遷と最新の整備動向について - , 地下空間シンポジウム論文・報告集, 第 24 巻, pp.69-76, 土木学会, 2019.

* その他関係省庁・地方自治体などのホームページ参照

A CONSIDERATION ON IMPROVEMENT OF BARRIER-FREE IN URBAN UNDERGROUND SPACE(PART 2) : CHALLENGES AND RESPONSES FOR PROMOTION AND ABOUT UNIVERSAL DESIGN INITIATIVES

Hironao IWASAKI

Regarding the promotion of barrier-free, the revision of the laws related to barrier-free has continued recently, and various systems such as the formulation of the basic concept stipulated in the law have been revised.

In this study, I first confirm the background of recent legal revisions, clarify the significance of the “barrier-free basic concept” stipulated by the law and the problems inherent in it, and mention the spread of the system. In addition, since “universal design” will be important for future promotion, I will consider barrier-free urban underground space in the future while discussing the contents and situation of such efforts.