

バリアフリー新法とユニバーサルデザイン指標に 関する最近の状況について

国土交通省国土技術政策総合研究所

○ 小塚 清^{*1}

Recent topics about the new barrier-free law and the universal-design index

国土交通省においては、平成17年7月にユニバーサルデザイン政策大綱が決定された。これを受け、平成18年6月にいわゆる「バリアフリー新法」が成立し、現在関係する基準等の策定作業が進められているところである。本発表では、新法制定の背景・特徴及び今後のおおまかな政策展開の見通しについて紹介するとともに、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、そのポイント、課題及び検討状況について併せて紹介する。

【キーワード】法令、行政、政策、事業計画・評価

1. はじめに

我が国においては、近年、少子高齢化が急速に進展する状況の下で、高齢者が様々なライフスタイルを選択できるよう、自立支援の施策が進められている。

また、人権に対する意識の高まり等を背景として、男女共同参画社会の実現に向けた取り組みが進められているとともに、障害者についても自らの能力の発揮や自己実現への支援のための諸施策が進められているところである。

さらに、国際化が進む中、ビジネス、観光など様々な場面で、外国人との関わりが深くなっている。

このように、今後、社会の活力を維持・増進していくといった観点からも、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。

本稿においては、国土交通省において昨年7月に決定された「ユニバーサルデザイン政策大綱」と、

それに引き続き本年6月に成立・公布された「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、その背景・特徴並びに今後の大まかな政策展開の見通しについて紹介するとともに、各実施主体におけるユニバーサルデザイン施策の評価を行うために、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、そのポイント、課題及び検討状況について紹介するものである。

2. バリアフリーとユニバーサルデザイン

バリアフリーの定義としては、平成14年12月に閣議決定された障害者基本計画において、「高齢者・障害者等が社会生活をしていく上で障壁（バリア）となるものを除去（フリー）すること。物理的、社会的、制度的、心理的な障壁、情報面での障壁などすべての障壁を除去するという考え方。」とされている。一方、ユニバーサルデザインについては同計画において、「あらかじめ、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいよう都市や生活環境をデザインする考え方」と定義されている。

社会資本の分野においては、ユニバーサルデザイ

ンの考え方に基づくバリアフリー社会の実現などをはじめ、概念の一体化が進められていると考えられる。

3. バリアフリー施策に関するこれまでの取り組みと状況

(1) バリアフリー施策に関する法体系

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）におけるバリアフリー基準（利用円滑化基準）が定められるとともに、新設等にあたっての基準への適合を義務（平成14年から）づけた。

また、平成12年には、「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。主務大臣（国土交通大臣、総務大臣、国家公安委員長）が基本方針を作成し、これに則り、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を課した。同時に、一定の要件（一日当たりの利用者5000人等）を満たす旅客施設の周辺地区を重点整備地区とし、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を市町村が定めることができるとされたとともに、基本構想に即し、公共交通事業者、道路管理者、警察などの関係者は移動円滑化のための事業を実施することとされた。

(2) 従前のバリアフリー施策の推進状況と課題

移動円滑化のための基本構想については、交通バリアフリー法制定以降、着実に策定が進められ、平成17年度末現在、201市町村において、232の基本構想が策定されている。しかし、重点整備地区における基本構想策定については法律において義務化されていないこともあり、法制定後5年を経過したにもかかわらず、1日平均乗降客数5000人以上の旅客施設を有する市町村539に対し、今なお6割以上の市町村が構想策定に至っていない状況にある。

また、旅客施設・道路・公的建築物における段差の解消、通路幅の確保、手すりの設置、視覚障害者

誘導用ブロックなどのバリアフリー施設の整備は着実に進められてきているものの、その速度は十分とは言えない分野も見られる。

図1 交通バリアフリー法に基づく基本構想受理状況

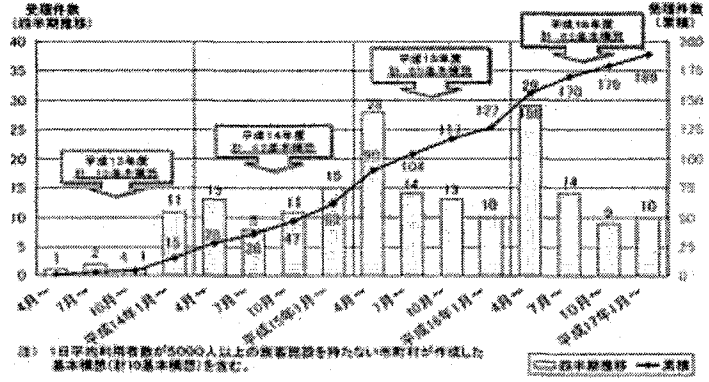


表1 主要施設のバリアフリー化の状況

施設	バリアフリー化の内容	バリアフリー化率	
		現状(15)	社会資本整備重点計画における目標(19)
旅客施設 ⁽¹⁾	段差の解消	44%	7割強
	視覚障害者誘導用ブロック	24%	8割強
道路 ⁽²⁾	段差の改善、幅員の確保、待合誘導用ブロックの設置等	25%	約5割
建築物 ⁽³⁾	手すり、広い廊下の確保等	3割	約4割
住宅	手すり、広い廊下の確保等	約3%	約1割

(1) 1日平均利用者数5000人以上の旅客施設(駅・鉄道路駅、バスターミナル等)
 (2) 1の周辺等の主要道路
 (3) 不特定多数の者が利用する一定の建築物(例・病院、劇場、ホテル等)

また、従来のバリアフリー施策を「公平」「選択可能」「参加」などのユニバーサルデザインの考えに照らした場合、十分な対応となっていない状況にあった。具体的には、

- ・ 外国人など多様な利用者を想定していない
- ・ 複数施設の連続性・対象区域の柔軟な設定などの利用者の視点に立ったバリアフリー化が十分でない
- ・ 心のバリアフリーや情報提供等ソフト面での対策が不十分
- ・ 公共交通について、異なる事業者間の乗り継ぎ等の対応が十分でない
- ・ まちづくりについて、生活者が必要とするサービスの確保が困難であり、災害に対し脆弱
- ・ 様々な観点から段階的かつ継続的に取り組みを進めるプロセスが必ずしも確立されていない

などが課題として挙げられた。

4. 国土交通省ユニバーサルデザイン政策大綱

こうした状況下、ユニバーサルデザインの考え方を取り入れたバリアフリー化施策を一層推進することを目的として、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、以下の10項目について、具体的施策を展開することとしている。

- ・ ユニバーサルデザインの考え方を踏まえた多様な関係者の参画の仕組みの構築
- ・ ユニバーサルデザインの考え方を踏まえた評価・情報共有の仕組みの創設（ユニバーサルデザイン・アセスメント）
- ・ 一体的・総合的なバリアフリー施策の推進
- ・ ユニバーサルデザインの考え方を踏まえた基準・ガイドラインの策定
- ・ ソフト面での施策の充実（「心のバリアフリー」社会の実現等）
- ・ だれもが安全で円滑に利用できる公共交通の実現
- ・ だれもが安全で暮らしやすいまちづくり
- ・ 様々な人・活動に応じた柔軟な対応
- ・ IT等の新技術の活用
- ・ 先導的取り組みの総合的展開（リーディング・プロジェクト、リーディング・エリア）

5. バリアフリー新法

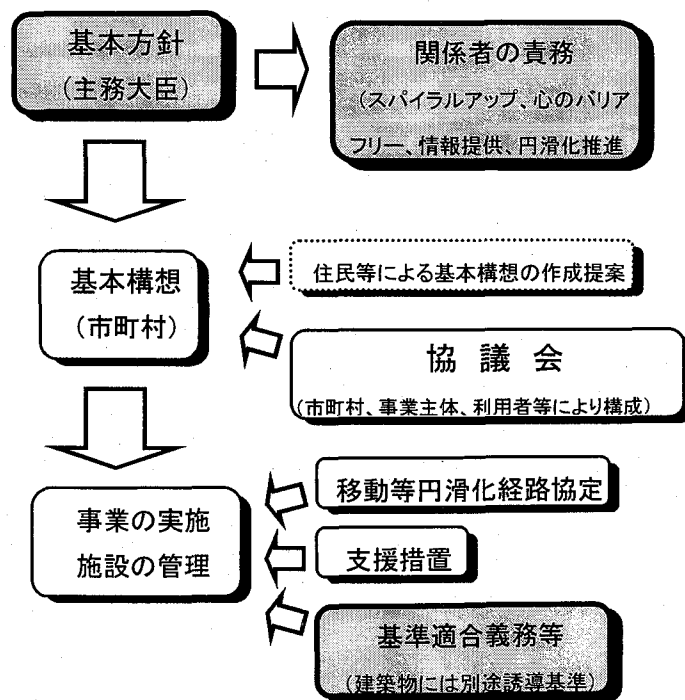
平成13年1月の省庁再編により、運輸省、建設省など4省庁が合併し、国土交通省が発足したこともあり、省が一体となりバリアフリー関連の施策を推進するといった点、ユニバーサルデザインの観点

からの施策展開を今後推進するといった点などから、総合的な施策展開を図るため、バリアフリー関連法が一本化されることとなった。新しい法律（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律：通称「バリアフリー新法」）は、従来の交通バリアフリー法とハートビル法が一本化されたと同時に、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が概ね反映されたものとなっており、平成18年6月に成立・公布された。現在、法の施行（平成18年12月予定）に向け、基本方針（法において主務大臣が定めることとされている）、政省令の制定に向け委員会・懇談会などを活用の上、パブリックコメントを経て現在作成中の状況である。

(1) バリアフリー新法の枠組み

バリアフリー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。

図2 バリアフリー新法の基本的枠組み



新法において新たに追加・変更された主な部分は次の通りである。

① 関係者の責務が追加

- ・関係者と協力しての施策の持続的かつ段階的発展（スパイラルアップ：国）
- ・心のバリアフリーの促進（国及び国民）
- ・移動等円滑化のために必要な措置の確保（施設設置管理者）
- ・移動等円滑化のための情報提供の確保（国）

② 移動等円滑化基準適合義務対象施設の追加（一定の道路、一定の路外駐車場、都市公園内の一定の施設）

③ 住民等による移動等円滑化基本構想の作成提案を規定

④ 基本構想策定に当たっての協議会設置（市町村、特定事業を実施すべき者、施設を利用する高齢者・障害者等により構成）

(2) 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、以下の課題が残されていると考えられる（課題・問題点ではないのではとの意見もあるが、ここではあえて「課題」としておく）

第一に、全般的に移動等円滑化基準以外について、事業主体・管理主体ないしは政策推進責任者に対してほとんど法的義務が課されていないことである。本法における施策の根幹である基本構想でさえ、策定の義務づけをしていないこともあり、対象となる自治体の過半が構想策定に至っていない状況にある。

第二に、構想の策定にせよ、事業の実施にせよ、住民に密着した行政を担う市町村の役割が大きい一方で、市町村への指導等を通じたリーダーシップの発揮により総合的なバリアフリー・ユニバーサル施策を展開するという観点で意義が大きいと考えられる都道府県の役割が不明確（法文上では都道府県の役割として明文化されている部分はない）であることである。

一言で言えば、新法は、意欲のある住民・関係者や自治体においてより積極的な政策展開を支援するという意味では望ましいものである半面、全国においてユニバーサルデザインの考え方を踏まえたバリアフリー化を推進するといった観点からは物足りない部分があると考えられる。

6. ユニバーサルデザイン指標

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、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、施策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、評価のためのツールとして、政策大綱において、具体的施策として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。

これを受け、当研究所（国土技術政策総合研究所）において、現在、この「ユニバーサルデザイン指標」作成のための検討作業を行っているところである。以下に、現段階における検討の方向について紹介する。

(1) ユニバーサルデザイン指標のねらい

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について指標化し、それをもとに評価を行い、結果を積極的に公表していくというサイクルが重要であると考えられる。

具体的には、以下の点に配慮する必要がある。

① 地区としてのユニバーサルデザインの現状・程度に対する評価

- ・関連施設相互の連結性（物理的連結、情報の連結）
- ・基本構想の完成度（ネットワークの形成、実施計画の確実性）

② 実施主体としての取り組みに対する評価

- ・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

(2) ユニバーサルデザイン指標のアウトプットに必要な事項

今後検討していくユニバーサルデザインのアウト

プットとして、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、正確な評価が可能となるが詳細な調査が必要な項目がある場合には、簡易的な指標と詳細な指標を切り離すのも一つの方法ではないかと考えている。

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、地域の魅力

の向上、ひいては人口・税収の増加などがもたらされるので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、積極的に指標として取り込んでいくことが重要である。

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・検討の方向について紹介した。

バリアフリー新法は制定されて間もな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。

Recent topics about the new barrier-free law and the universal-design index

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 June 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, I will introduce about the prospects for the rough policy development of the background, characteristics of the new law enactment and the future. And I will introduce about points, subjects and the examination conditions of "the universal-design index", which is being examined in our laboratory.