

6. まとめ

(1)屋内においては『立位と移乗』の場所に手すりが、『スムーズな移動』のためにバリアフリーの床が不可欠。住宅の屋外においてはこれらに加え、『リーズナブルな移動』のための移動・交通手段が必要

住宅・住環境整備における高齢者と中途障害の車椅子生活者の目的と方法にはそれぞれ違いがあり、高齢者の目的は『安全な立位』、『安全な自力歩行』の支援にあり、その方法は『バリアフリー』にあるのに対し、中途障害の車椅子生活者の究極の目標は『従来への生活への復帰』の支援であり、当面の目標は『移動の困難性』の改善であり、当面の目的は、『安全な立位と移乗』、『スムーズな移動』、『リーズナブルな移動』の支援にある。

また、その方法は高齢者と同様『バリアフリー』と称されるが、その『バリア』とは身体的障害、空間的障害、経済的障害の3つの『移動の困難性』であり、バリアを改善する方法はこれらに即して身体的障害、空間的障害、経済的障害それぞれに対して施される必要がある。

このように、住宅・住環境整備において一口に『バリアフリー』と言っても高齢者と中途障害の車椅子生活者とは目的が異なるため整備方法も異なる。

そして、中途障害の車椅子生活者のためには、屋内では『安全な立位と移乗』に必要な手すりや『スムーズな移動』に必要なバリアフリーの床が不可欠であり、住宅の屋外においては、これらに加え、『リーズナブルな移動』のための移動・交通手段が必要である。

(2)住宅の玄関から—共同住宅にあっては各住戸の入り口から—その敷地の接している道路までの整備が課題、共同住宅のストックに居住する車椅子生活者の移動が優先課題

●高齢者等のための設備のある住宅は新規住宅においてその割合が高く、特に、共同住宅においてはそれが顕著である。

また、高齢者等のための設備は住宅の屋内は進んでいるものの、住宅の屋外への進展はみられない。

それ故、介助なしで屋外に一步も外に出られない車椅子生活者にとって住宅整備の課題は住宅の屋外、つまり、住宅の玄関から—共同住宅にあっては各住戸の入り口から—その敷地の接している道路までを整備することである。

●中でも、共同住宅は不特定多数が居住する住宅であり、都市型住宅の良好なストックを形成する意味からも『高齢者等対応』（共同住宅内の各住戸の入り口からその敷地に接している道路まで介助なしに通行できる状態）にすることは必要であるが、そのストックの整備は困難であることから、遅々として進展しない。

また、分譲住宅において、ストックを『高齢者等対応』にするためには一般的には区分所有者の既存の修繕積立金を当てるか、あるいは新たな積み立てを行うことが必要になるが、居住者全員に関係する安全性などの問題や生命に関わる提案でもない限り一定の割合の合意が得られる可能性は極めて低い。

それ故、共同住宅のストックにおける車椅子生活者を住宅の屋外まで移動することは優先課題である。

(3)車椅子生活者の生活を広げる公共交通機関の支援サービス －新規建設でも介助なしでは車椅子を走行できない傾斜路－

J R 東日本の電車利用に関する電話サービス、駅構内図、エレベーターの設置、改札口から電車乗降時の移動サービスなどの各種サービスには、電話サービスの不明確さ、駅構内図の不明確さなどいくつかの問題はあるものの、これらによって車椅子生活者は『リーズナブルな移動』が実現でき、従来の何倍もの外出の機会を得ることができ、生活の範囲が広がる。

しかし、駅構内のタクシー乗降車場から改札口に至る間に以下のような問題があり改善が必要である。

- 例えば、駅構内では改札口やホームに至る間に、新規建設であっても介助なしでは車椅子を走行できない傾斜路（スロープ）がある。
- 例えば、車椅子生活者を最寄りの公共交通機関まで、また、到着駅から目的の施設まで移動する既存の民間タクシーの利用についてみると、駅構内のタクシー乗降車場に問題があり、安全に乗降できない状況がある。
- 例えば、車椅子生活者に対するタクシー運転手の接客マナーには利用時や運転手によって相当違いがあるなど安定したサービスが期待できない状況があり、タクシーのサービス業務に『安全な乗降』がしくみとして整備されていない。
- 例えば、J R 東日本の電車と地下鉄それぞれ単独ではバリアフリーであるが、それらの間がバリアフリーでないため、それが有効に機能しない状況がある。

(4)車椅子生活者に復帰（rehabilitation）の夢と希望を抱かせるバリアフリーの住環境

バリアフリーが徹底している東大病院に通院した半日は介助なしで外来診療を終えることができるだけでなく、様々な面で快適な時間が過ごせる。

例えば、車椅子生活者でも介助なしで、売店でサンドイッチや弁当などを買って昼食を済ませることができ、郵便局では宅急便を出すことができ、ATM では必要な振込みやキャッシュカードでお金を引き出すことができ、また、売店では簡単な衣料品や医療品や文具などを買うことができ、喫茶店では好きなコーヒーなどを飲むことができ、理容店では髪を切って帰ることができる。理容店では髪を染めることもできる。

私の地域では、隣の敷地にある歯科医院や隣の街区にある美容院や薬局、内科医院、1 km 程度のところにある銀行や郵便局、コンビニの ATM などは介助なしでは車椅子を走行することはできない。

これらのことを考えると、東大病院の環境は小さな単位のバリアフリーのミニタウンであり、『バリアフリーの環境があれば、介助なしで車椅子でもこれまで通りの生活がおくれる』という将来の生活に対する希望を抱かせる。

このように、バリアフリーの環境が地域に身近にあり、そこまで移動のための環境が整備されていれば、住宅の玄関から一共同住宅にあっては各住戸の入り口から一全国ベタにバリアフリーである必要はないことが判る。

つまり、屋内がバリアフリーであり、住宅の屋外から利用したい特定建築物の間を車椅子で移動する移動・交通手段が整備されていて、移動先の特定施設がバリアフリーであれば、車椅子生活者が地域内の公園やデイサービス等の施設のみを『地域施設』と呼ばずに暮らすことができ、また、豊かな住環境を享

受することができるということが判る。

(5) 介助なしでは住み慣れた地域で孤立する中途障害で半身不随の車椅子生活者

住戸内では介助なしで生活ができる中途障害で半身不随の車椅子生活者も高齢者対応型住宅でない住宅に居住する場合、移動に関する公的支援が地域内の医療機関やデイサービス等通所施設の送迎の他は基本的に利用できない現状では、住宅の屋外に出ることはできず、住戸内に閉じ込められる。

それ故、移動を促進するために創設されたバリアフリー新法及び公共交通移動等円滑化基準によって造られた特定建築物や公共交通機関に到達することさえできず、その便益を享受することができない。

また、新規建設の特定施設である傾斜路を例に検討すると、バリアフリー新法及び公共交通移動等円滑化基準が実態に即していないために利用できないものがあり、利用できない特定施設を増加させている実態がある。

更に、中途障害で半身不随の介助なしの車椅子生活者に車椅子を手動から電動に変えることは様々な状況を想定すると推奨できないことが判った。

先述の例は私のように高齢者対応型住宅でない住宅に居住する一人暮らしの車椅子生活者の場合であったが、共同住宅に限らず戸建て住宅に居住する介助なしの車椅子生活者の場合も以下に述べるように同様である。

戸建て住宅に居住する介助なしの車椅子生活者の場合、例え住宅の屋外に介助なしで出られたとしても、住宅の敷地から先は高齢者対応型住宅でない住宅に居住する介助なしの車椅子生活者の場合と同様、タクシーを利用することになり、その先の公共交通機関や特定建築物にある傾斜路を利用するためには前述の私のように立位で車椅子を押して上ることが必要であり、それができない場合は住宅の屋外より先に出ることはできず住宅内に閉じこめられる。

また、車椅子を手動から電動に替える提案についても高齢者対応型住宅でない住宅に居住する介助なしの車椅子生活者の場合と同様、推奨できない。

このように、高齢者対応型住宅でない住宅に居住する介助なしの車椅子生活者のみでなく、他の建て方の住宅に居住する場合でも、一人暮らし、あるいは、様々な事情で必要な時に家族や支援者等の介助を受けることができない中途障害で半身不随の車椅子生活は同様の状況にあると考えることができる。

それ故、このままの住宅・住環境では、『中途障害で半身不随の介助なしの車椅子生活者は住み慣れた地域で社会から隔離される』、あるいは、『介助なしでは中途障害で半身不随の車椅子生活者は住み慣れた地域で孤立する』とすることができる。

7. 今後の課題

前記6. まとめの(5)で、このままの住宅・住環境では、「中途障害で介助なしの半身不随の車椅子生活者は住み慣れた地域で社会から隔離される」、あるいは、「地域で孤立する」と述べた。

そこで、ここでは全ての中途障害で半身不随の車椅子生活者が介助なしでも

地域で孤立しないための住宅・住環境整備の課題を明らかにする。

この課題は概ね次の2つから成る。

- 住宅の屋外からその先の公共交通機関や特定施設に辿り着くために必要な移動方を構想すること
- 『利用し難い事業制度や法』、『必要な支援が必要な障害者に届かない事業制度や法』をつくらないために必要な政策形成システムを構築すること

(1)新たな移動方策の構想

前述の『3. 移動・交通手段等の実際(2)公共交通機関を利用した『リーズナブルな移動』の実際ー車椅子生活者の生活を広げるJR東日本等公共交通機関のサービスー』、『4. 移動先の特定建築物における車椅子生活者の半日ー車椅子生活者の夢を叶えるバリアフリーのミニタウンー』について、住宅の屋外からエレベーターが設置されている最寄りの公共交通機関までの往復と到着駅から目的の特定建築物までの往復の『リーズナブルな移動』をペンディングにしたまま行なった生活について報告した。

しかし、車椅子生活者が新たに創設された法律に基づいて建設された公共交通機関のサービスや特定施設の便益を享受するためには、車椅子生活者が住宅の屋外へリーズナブルな移動を実現することができて、このような公共交通機関のサービスや特定施設の便益に辿り着けることが必要である。

そこで、屋外への『リーズナブルな移動』を実現するために（例えば、地域循環 - オンデマンド (on demand) ^(注20) 移動サービスや地域循環 - オンデマンド送迎サービスなど:以下、『地域循環 - オンデマンド移動サービス』と略称)、地域における新たな移動方を構想 ^(注21) することが課題である。

この報告で新たな移動方策の詳細について言及することはできないが、これについては今後、『高齢者を含め車椅子生活者等が地域の特定建築物及びエレベーターのある公共交通機関までリーズナブルな移動を実現するために新たな移動方を構想する』目的でプロジェクトを企画し、計画から実施に至るプログラムを策定するシナリオを考えることができよう。

(2)公正な政策形成システムの構築

①『必要な支援が必要な障害者に届かない事業制度や法』、『利用し難い事業制度や法』を創らないことが必要

前述したように、3及び4では住宅の屋外からエレベーターが設置されている最寄りの公共交通機関までの往復と到着駅から目的の特定建築物までの往復の『リーズナブルな移動』についてペンディングにししたまま JR 東日本のサービスと特定建築物における便利な半日について報告したが、全ての障害者が等しくこれらの便益を享受するためには、住宅の屋外へリーズナブルな移動を実現させてその先の特定施設を利用できるようにすることが必要であり、また、屋外では、特に、傾斜路でスムーズな移動を実現させることが必要と考える。

しかし、前述の『5. 移動を支援する法及び事業制度との関係(1)移動に係る公的支援の実際』で述べたように、利用者が福祉分野の移動サービスの内、

自立支援法創設後地方が実施する地域生活支援事業の中の『移動支援』を求めても、対象者の選択に係る情報が明らかにされない中でその選択の条件が厳しく、『必要な支援が必要な障害者に届かない』こと、また、介護保険分野の移動に係る支援についても身体介護の中の『外出介助』における『通院』や『買い物』など訪問介護におけるサービスは一部の介護度の高齢者を除くと通院の他は『利用し難い』ことが判った。

このような状況の中で、『移動支援』を求める利用者は事業制度や法に元づく移動に係る公的支援の利用の可否について、また、それらを利用できない根拠や理由について正確な情報を得たいと望むが、利用者が、「国や地方は事業実施に係る正確な情報を利用者に提供することが必要である。」と、いくら声を上げてでもそれらは取り上げられないのが実情である。

いや、このような実情では、利用者が正確な情報提供を望むことより何よりもまず行うべきことは、国や地方が『必要な支援が必要な障害者に届かない事業制度や法』、『利用し難い事業制度や法』を創らないことであろう。

②公平、かつ、公正（Equity and Justice）な政策形成システムが必要

前述の3，4で報告した『立位で車椅子を移動し、タクシーを利用して公共交通機関のサービスや特定施設の便益を享受できたこと』についてあらためて考えると、車椅子で移動できない空間的状況、立位で移動ができない身体的状況、タクシーで移動できない経済的状況にある車椅子生活者は相変わらず住宅内に閉じ込められたままになることに気づく。

また、リーズナブルな移動を実現する課題をペンディングにしたまま他の事業制度や法を先に施行し、実施する現況の事業制度や法創設の優先順位は、『介助なしで住宅の屋外からリーズナブルな移動を実現する課題をペンディング（未解決の状態）にしたままでも、空間的・身体的・経済的に恵まれた豊かな車椅子生活者のみがある公共交通機関を利用したリーズナブルな移動を実現することができ、更に、その先にある特定施設における快適な便益を享受することができる』という方向にシフトすることに気づく。

そして、このことは延いては、『豊かな生活を享受できる者とできない者』をつくり、その間で各種の格差を生みこれを拡大することを推察させる。

更に、前述の『5. 移動を支援する法及び事業制度との関係(1)移動に係る公的支援の実際』で述べたように、福祉分野の移動サービスの内、障害者自立支援法創設前の支援費制度、創設後の『地域生活支援事業』の中の『移動支援事業』はいずれも利用者の移動に係る公的支援の利用の可否に関する情報について明らかにしてない。特に、自立支援法創設後市が行う移動支援事業の実施要綱においては、事業の目的に『移動が困難な』者について行うと明記していながら身体障害者については事業の対象者を『活動するのに著しい困難を伴う』者に替えたが、対象者を替えたことやその理由について説明がなく、身体障害者についてはこの対象者のみを別紙の社会生活上不可欠な外出が著しく困難な者と判断した根拠について明らかにせず、更に、このことから著しく困難でない者は別紙の社会生活上不可欠な外出の機会を与えないと判断した根拠についても明らかにしないなど、基本的には移動が困難な障害者全てが平等に享受すべき外出の機会を限られた障害者のみに与える理由や公的施策の対象者を選択・決定した基準について利用者に全く明らか

にしていない。

以上から、限られた社会的資源の再配分の機能を持つ福祉分野の施策において、このような国や市区町村における事業制度や法創設に係る優先順位の決定や施策対象者の選択・決定に係る政策形成システムは、例え市場経済を選択する社会といえども、民主主義を標榜する社会として公平、かつ、公正(Equity and Justice)を欠くと考える。

③独立した中立的な非営利機関による事業制度や法やガイドライン等の策定、合理的な選択・決定と合意形成、情報公開が必要

前述の『5. 移動を支援する法及び事業制度との関係(2)移動を円滑に促進するための法と移動等円滑化に関する基準の実態』で報告したように公共交通移動等円滑化基準、建築物移動等円滑化基準、バリアフリー整備ガイドライン等国の基準は新規建設の公共交通機関及び特定建築物の内の特定施設には有効であるが、既存のそれらには機能しないこと、また、このような国の基準で新規に建設された特定施設でさえ車椅子利用者には利用できない施設が造られていること、利用実態に即したバリアフリー整備ガイドラインが作成されても法的拘束力がないために機能しないこと、実情は区市町村の条例等で対応しているがそれでも利用できない特定施設が造り続けられる実態があることが判った。

これらの原因についてここで詳細に検討することはできないが、利用実態に即して基準がつくられ基準に即して全ての車椅子利用者が利用できる特定施設等がつくられるためには、事業制度や法やガイドラインや条例等の策定における実態調査から基準の選択・決定と合意形成に至るプロセスを明確な根拠に基づいて行うこと、また、基準の検討や選択・決定と合意形成に係る情報を公開することが必要であり、そのためには少なくとも前者を不可能にする以下の状況を避け、後者を不可能にする以下の点に留意することが必要と考える。

実態調査から基準の選択・決定と合意形成に至るプロセスを明確な根拠に基づいて行ない難くする『避けるべき状況』とは、報告書の策定における策定組織と検討方法に係る次の2点である。

1つは調査・計画及びそれを検討するために委嘱、あるいは、委託した諸官庁等の機関と委嘱、あるいは、委託されたシンクタンク等の専門機関との関係から生まれる状況であり、具体的には委嘱、あるいは、委託した者と委嘱、あるいは、委託された者との間で生じる上下関係や利害関係に因って専門機関が提案する検討資料が事前打ち合わせの段階で根拠もなく修正される結果、客観的・科学的な根拠に基づく専門機関の検討資料がそのまま検討組織で検討され難い状況がそれである。

2つ目は検討組織が行う検討や選択・決定と合意形成の状況であり、具体的には、専門機関が提示した客観的・科学的な根拠に基づく複数の選択肢を検討組織が検討するプロセスにおいて、(ガイドラインの策定組織の構成や検討組織における委員長を含む総勢50名の委員の役割が報告書に明らかにされていないため基準検討の実態は不明であるが。)各委員が平等に責任ある発言を行なわない、あるいは責任ある発言を行なえない、十分意見を出し合わない、あるいは十分意見を出し合えない、十分議論し合わない、あるいは十分議論し合えない

い、また、合理的な方法で合意を図らない、図れない、その結果合理的な選択・決定が行い難い、あるいは行なわれない状況がそれである。

また、事業制度や法やガイドラインや条例等の策定に係る情報を公開し難くする『留意すべき点』とは、傾斜路の標準的な基準が屋内と屋外とで異なる値が提示された理由について説明がない『バリアフリー整備ガイドライン』の報告書における次の点である。

屋内、屋外の基準が検討されたと推察される実態調査から基準決定に至るプロセスにおいては検討組織に提示する検討資料の作成と検討内容に関して委嘱、あるいは、委託した諸官庁等の機関と委嘱、あるいは、委託された専門機関との事前打ち合わせの合意形成の状況がまず大事なプロセスであり、検討組織に提示された検討内容の検討と選択・決定、合意形成の状況が次に大事なプロセスであると考えが、「実態調査から基準決定に至るこの2つのプロセスのいずれか、または、いずれもブラックボックスの中で行なわれたことが原因で、屋内、屋外それぞれ異なる基準が示された理由について説明することができない。」という事態にならないように留意すること、つまり、基準の検討やその選択・決定に係る情報を公開し難くするプロセスをつくらないことがそれである。

以上、誰にでも情報が公開されている『バリアフリー整備ガイドライン』策定報告書を例に検討すると、事業制度や法やガイドラインや条例等の策定における実態調査から基準決定に至るプロセスにおいて委嘱、あるいは、委託した者と委嘱、あるいは、委託された者との事前打ち合わせや検討組織における基準検討のプロセスで基準が客観的・科学的な根拠に基づいて検討され難い状況をつくることはこれらのプロセスのいずれか、あるいは、いずれもブラックボックスの中で行なわれたことを推察させ、基準が合理的な選択・決定と合意形成を経たことを不明確にし、これらのことが全過程にわたって公正な情報を公開し難くし、その結果提示された基準の信頼性を得難くすることが考察された。

また、これらのことが延いては、今後利用できない施設が造られてもその後合理的な選択・決定と合意形成を経て改訂することを行ない難くすると考える。

それ故、このような状況をつくらないためには独立した中立的な非営利機関による事業制度や法やガイドライン等の策定と合理的な選択・決定と合意形成が必要であり、また、選択・決定と合意形成に係る情報公開が必要である。

④公正な評価が必要

バリアフリー整備ガイドラインは昭和 58 年の創設時以降、過去 2 回の改訂を含めて改訂は 3 回目に当たることが明記されているが、傾斜路の基準については平成 6 年以降検討されてきた基準が平成 19 年の（以下、『今回の』と略称）検討でも変わらず検討され、この回でも同じ基準が決定されたことが判った。

また、この報告書には今回のガイドラインの改訂の背景については、「このバリアフリー新法及び公共交通移動等円滑化基準の施行を契機に、『公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドライン』（平成 13 年策定）について、今般、必要な見直しを行うこととしたものである。」と明記されているが、課題についての説明が明らかにされていない。

まず、改訂の背景についてみると、例えば、何故今改訂が必要なのか、今回の改訂の背景は何か、所謂前回とは別の背景が 1 つ、又は、複数明らかにされ

て、19年の改訂ではその内のいくつかが選択・決定されて改訂の背景が明記されることが必要と考えるが、今回の報告書ではその背景として、「このバリアフリー新法及び公共交通移動等円滑化基準の施行を契機に・・・、今般、必要な見直しを行うこととしたものである。」と明記されているだけで、改訂の背景が不明確であり、『必要な見直し』の前提となる前回の改訂の評価が明らかにされていないため「今回の改訂が何故必要であるか」という点が不明確である。

課題についても同様に、前回の課題との関係、特に、前回の課題がどのように・どこまで解決されたか、今回の改訂の課題は何か、課題が1つ、又は、複数明らかにされて、19年の改訂ではその内のいくつかが選択・決定されて明記されることが必要と考えるがそれが明記されていない。

このように、公的施策について考える上でまず重要と考える（前回までの評価を構成する）これら前回の背景と課題のレビューが今回の改訂の背景や課題に先立ち説明される必要があると考えるが、前述のようにそれが無いことは今回の改訂版の改訂理由を不明にし、また、その存在理由を不明確にする。

また、公的施策について考える上で次に重要と考える今回の報告書の結果として示された基準（例えば、屋内、屋外の2通り異なる値が示されたこと）について説明することが必要であると考え、全く説明がないことは前述の背景と同様に今回の改訂版の内容を不明確にする。

以上、前回までのガイドラインの評価がないことは今回の基準を評価する方法がないに等しく、その結果今回の基準が前回と同様、あるいは著しく異なってもそれを評価することができないため、延いては実態に即さず利用できない施設を今後建設し続けることになる。それ故、公正な評価が必要である。

⑤『計画策定』から『計画評価』に至る公正な政策形成システムが必要

以上から事業制度や法創設の背景が車椅子生活者の居住の実態に基づいてきちんと説明されて政策課題が合理的に選択・決定されるシステムと利用者の声や意見が平等に反映される計画策定のシステムを創設することが必要と考える。

そのためには、まず、国は官僚や1つの政党から選出される首相が諮問する審議会や行政機関が委嘱、あるいは、委託する専門機関や委員会などではなく、これらと関係のない独立した中立的な非営利の専門機関で事業制度や法創設について検討することが必要である。

次に、この事業制度や法の中に、『地方がこの事業制度や法に基づいて独立した中立的な非営利機関により事業計画を策定し、事業実施中は住民が監視し、事業実施後は独立した中立的な非営利機関が事業計画を評価し、全過程で独立した中立的な非営利機関が正確な情報を提供する』公正な政策形成システム^(注23)を構築して施行する」ことを明記することが必要である。

この報告で公正な政策形成システムの詳細について言及することはできないが、このシステムにより、一部は情報公開請求により閲覧することが可能であるものの根拠が公開され難い国の『通達』や『指導』、根拠を示すことができない地方の首長等による発言、部課長会議等における決定事項など、事業制度の運用に際して発せられる情報公開し難いこれらの要請を受けることなく公正な政策が実施されることが期待できるであろう。

◆補足：中途障害で杖を利用する障害者のための住宅・住環境整備について

中途障害の車椅子生活者は従前の生活に復帰するためにリハビリに励んでおり、車椅子の利用はその過程であり、次の杖歩行の準備段階にある者もいる。

そこで車椅子生活者の生活の過程で近々訪れる可能性がある『中途障害で杖を利用する障害者』ための住宅・住環境整備についてここで補足^(注24)する。

中途障害で杖を利用する障害者は車椅子生活者が従来の生活へ復帰する過程にいますと考えると、そのための住宅・住環境整備の究極の目標は車椅子生活者と同様、『従来の生活への復帰 (rehabilitation)』の支援であると言うことができる。

また、当面の目的は、屋内は『安全な立位』と『安全な杖歩行』の支援であり、屋外は『安全な立位』と『安全な杖歩行』の支援に加え、『リーズナブルな移動』の支援である。

この点は高齢者と同様であり、また、外見も足腰が弱ったなどの理由で杖を利用する高齢者と同様である。

中途障害の車椅子生活者と中途障害の杖を利用する障害者との違いは、後者が移動に車椅子を伴わないという点であるが、住宅の屋内では介助なしで歩行ができて、住宅の屋外では安全のために介助を必要とする段階があり、また、平衡感覚障害を考慮すると住宅の屋外へは生涯介助つき、あるいは、生涯車椅子を利用する必要があるかも知れないので、これらの状況を考慮すると、中途障害の杖を利用する障害者のための住宅・住環境整備については概ね車椅子生活者と同様の配慮が必要になる。また、介助つきの必要がある段階で介助なしで杖を利用して外出する場合には安全のために従前通り車椅子を併用するか、あるいは、車椅子に捕まって歩行する必要がある場合もあり、これらの場合は外出に車椅子の移動が伴うため、この時にも概ね車椅子生活者と同様の配慮が必要になる。

このように、中途障害で杖を利用する障害者は住宅・住環境整備の当面の目的や外見等は杖を利用する高齢者と同様であるが、実際の生活では車椅子生活者の延長線上にあり、かつ、神経障害を伴っていることを忘れてはならない。

『中途障害で半身不随の車椅子生活者』の延長線上にある『中途障害で杖を利用する障害者』のための住宅・住環境整備は車椅子生活者の場合と概ね同様に行うことが適当と考えるが、前述のように車椅子生活者とは異なる配慮が必要な場面があるため、ここでは車椅子生活者と異なる次の3点を補足する。

1つは傾斜路 (スロープ)、2つはJ R東日本等公共交通機関におけるサービスの展開、3つはバリアフリーの特定建築物における安全性の確保である。

(1) 傾斜路 (スロープ) について

① 傾斜路 (スロープ) よりも手すりのついた階段がより安全である

「私はこれまで、複数の傾斜路 (以下、『スロープ』と呼称) を利用した結果、利用した全ての傾斜路は電動車椅子を利用する障害者や両手作動の車椅子を利用する障害者、あるいは、介助付きで車椅子を利用する障害者のためには有効

であるが、片手作動で介助なしで車椅子を利用する障害者には利用できないことを知った。」と、前に述べたが、中途障害で杖を利用する障害者にとってスロープはどうか。

私は訪問リハビリの日とは別の日に自主トレをしているが、ある時、訪問リハビリの『杖を利用したリハビリ』を思い出しながら住宅の屋外で自主トレをしていて次のことに気づいた。

『杖を利用する障害者にとってスロープの下りは転倒の危険が高い。杖を利用する障害者にとってスロープより手すりのついた階段がより安全である』と。

私は福祉、介護の両方の制度を利用して複数箇所の複数の理学療法士によるリハビリを経験し、杖を利用したリハビリの段階で階段を杖で上り下りする訓練を行ったことはあるが、スロープでの訓練は確かに行なったことはない。

半身不随の障害者にとって、たとえ手すりに掴まったとしても、何分の1秒かでも麻痺側の足で傾斜した場所に立つことは難しく危険であり、また、そのこと自体、リハビリの最終段階で経験のためのプログラムにはなりえたとしても、リハビリ計画書に基づく訓練プログラムの中で行う必要はないのかも知れない。

②共同住宅でスロープを設ける場合は階段とスロープの2つを併設することが望ましい

中途障害で杖を利用する障害者が階段を利用する時、下りは麻痺側の足から出し、上りは健常な足から出すように訓練されるが、階段が何よりも安全である理由は片足で立つ場所が平らであること、少しでも傾斜していないことである。何分の1秒かでも麻痺側の足で傾斜している面に立つことは危険で難しい。

このことは、足腰の弱い高齢者も同様であろう。

それ故、共同住宅においてスロープを設ける場合は車椅子生活者の回復の段階や高齢者の状態に応じて選択できるよう階段とスロープの2つを併設することが望ましい。

このことから、公的基準である基礎的基準や誘導的基準等の(階段に代わり、又はこれに併設する傾斜路)という表現を(階段に併設する傾斜路)と書き替えることが望ましいと考える。

③スロープにも手すりを両側に途切れることなく最後までつけることが必要

ここでは主に既存の住宅の改修時のことに触れたい。

中途障害の車椅子生活者や杖を利用する障害者が居住する住宅の多くは新たな基準が作られる前に建設された住宅である。それ故、建設時にスロープが設置されていない住宅においてスロープを設置するのはその修復・改善の時であると考えられるが、その際階段にスロープを併設する空間的余裕がない所では、数段の段差を解消するために既存の階段を壊してスロープに代えることがある。

このように階段がスロープに代えられてスロープしかなくなった場合、杖を利用する障害者が安全にスロープを利用するためには、一般に健常な手で杖を持ちながら両手、あるいは、健常な手で手すりに掴まって上り下りする。

それ故、スロープの手すりは両側に必要である。

また、杖を利用する障害者が利用する階段についても、上りと下りの両方に対応するよう、また、半身不随の障害が右側の人と左側の人とがあることを考

慮して、手すりは両側に必要である。

更に、杖を利用する障害者にとって階段やスロープの手すりが途中で途切れることは大変危険であるため、手すりは階段やスロープが途絶える最後の位置まで、更には、平坦な最初の位置まで確実に取り付けられることが必要である。

(2) J R 東日本等公共交通機関におけるサービスの展開について

これは、中途障害の車椅子生活者に早晚訪れる課題である。

それは、バリアフリーの環境が整備されている施設においては車椅子を必要としない杖を利用する障害者が現在の J R 東日本等公共交通機関を今後どのように利用できるか、あるいは、J R 東日本等公共交通機関は杖を利用する障害者に対して現況のサービスを今後どう展開するかという課題でもある。

また、現況の J R 東日本等公共交通機関のサービスは中途障害で杖を利用する障害者にとっても安全に移動するためのサービスとして機能するかという課題でもある。

①杖歩行の高齢者と障害者手帳を持つ杖を利用する障害者との識別

現状のサービスを前提にすると車椅子生活者には職員が車両まで誘導して安全な乗降サービスを行ってくれるが、中途障害の車椅子生活者が杖を利用するようになった時、特に、車両の安全な乗降をどう確保するかという心配がある。

多くの中途障害で杖を利用する障害者は生きている限り、言い換えると生涯の大半は概ね既存の旅客施設、あるいは、既存の車両、既存のプラットホームを利用することになる。それ故、新たな基準で作られたものではない多くの既存の旅客施設、車両、プラットホームなどの障害を前提にする必要がある。

前述の通り、中途障害で杖を利用する障害者は外見上杖歩行の高齢者と同様であるが、身体機能の点では車椅子生活者の延長線上にあるため、何よりも平衡感覚障害を原因とする線路内への転倒や他人から予告なく身体に接触されることによる転倒などは避けなければならない、安全性の確保を第一に考える必要がある。

それ故、両者の識別・判別が問題となるが、その具体的な方法が課題である。

②乗り降りに手間取る杖を利用する障害者に対する車掌の安全確認

改札口からエレベーターでホームまで辿りつくことは、他の乗客に突き飛ばされないように注意すれば可能かも知れないが、段の高い車両の乗り降りに手間取る状況を電車の最後部にいる車掌が確実に確認できるかという心配がある。

中途障害で杖を利用する障害者が車内から降りる時の安全の確認が最も懸念されるため、その具体的な方法が課題である。

③車両への乗降介助

現況の車椅子生活者に対する乗降サービスは改札口からの誘導から始まりホームで乗降板〈これには、『スロープ』と明記されているが、ここでは『乗降板』と呼称する。〉を利用して車両に乗ることを介助し、到着駅では同様に乗降板を利用して車両から降りることを介助し、改札口まで誘導するというものである。

杖を持ってプラットホームに立つ中途障害で杖を利用する障害者は、外見上杖歩行の高齢者と同様でも、高い車両への乗降ができず乗降介助が必要な場合がある。

この場合、従来のスロープ形式の乗降板では、『(1) スロープについて』の箇所では車椅子生活者について述べたように、中途障害で杖を利用する障害者も同様に介助を受けても安全に乗降できない。特に、降りる時が危険である。

プラットホームや電車の構造などが当然改善されず現状を前提にするなら別の方法での乗降介助が必要であり、その具体的な方法が課題である

以上がJR東日本等公共交通機関のサービスについての課題であるが、現状のサービスが改善されずこのままであることを前提にすると、杖を利用して歩行できるようになっても屋外では、特に、公共交通機関を利用する時は車椅子で出かけこのまま車椅子を利用したサービスを受けることが望ましいであろう。

あるいは、リハビリの成果や公共交通機関の改善次第では、公共交通機関を利用する時は生涯車椅子^(注25)と一緒に出かける必要があるかも知れない。

(3) バリアフリーの特定建築物における安全性の確保について

杖を利用して歩行できるといっても半身不随は生涯存在し、また、平衡感覚障害も生涯存在し続けるため、加齢に伴い足腰が弱くなったために杖歩行をする高齢者とは生涯異なることが想定される。

また、前述したように、中途障害で杖を利用する障害者は外見上杖歩行の高齢者と同様であり、区別が付き難いという特色がある。

それ故、病院以外のバリアフリーの特定建築物では中途障害で杖を利用する障害者に対して一般の人に安全性の確保を期待することは難しいため別の方策が必要になる。

例えば、前述の東大病院では車椅子や歩行器などが外来棟の玄関に用意され必要に応じて利用でき、それらは、帰りには、玄関から少し離れたタクシー乗り場に乗り捨て可能であり、また、玄関入り口内では必要に応じて手助けしてくれるボランティアが待機している。

中途障害で杖を利用する障害者で自宅から杖のみで来たために車椅子がない場合でも、特定建築物において安全に用事を済ませるためには車椅子が必要な場合があるので、このような方法は今後必要になるであろう。

また、このような特定建築物においては施設側で用意された車椅子や歩行器などを利用することにより、杖歩行の高齢者との識別ができ、安全性が確保されることも推察される。

以上がバリアフリーの特定建築物における安全性の確保についての課題であるが現状を前提に安全性の確保を第一に考えると、屋外では、特に、特定建築物を利用する時はまだまだこのまま車椅子を利用して出かけることが望ましいであろう。

あるいは、リハビリの成果や公共交通機関の改善次第では、公共交通機関を利用する時は生涯車椅子と一緒に出かける必要があるかも知れない。

(注20) ここでは、「要求に応じて」の意味で用いた。サービスの提供を要求に応じて行うことである。

(注 21) あるいは、『駅勢圏^(注 22)循環 - オンデマンド移動サービスや駅勢圏循環 - オンデマンド送迎サービス』(以下、『駅勢圏循環 - オンデマンド移動サービス』と略称)などが考えられよう。

これらの構想は、次の、『(2) 公正な政策形成システムの構築』で述べる NPO による計画策定等が実現した時には、より利用しやすい事業計画の下で実施されることが期待できよう。

なお、『地域循環 - オンデマンド移動サービス』や『駅勢圏循環 - オンデマンド移動サービス』は原則としてコミュニティレベルの NPO (Community Development Corporations : 略称・CDCs) が適当であるが、1つの NPO がこの構想を複数の都道府県を含む地域、あるいは、複数の都道府県を含む駅勢圏で行う場合はインタミディアリーの NPO (Intermediary) が求められるであろう。

(注 22) ここでは、『駅を利用する者の圏域』という意味で用いた。駅勢圏は駅や地域によって異なる。また、その単位は概ね、m、あるいは、km と表示される。

(注 23) 以下の資料で著者等は、「予算は国家政策目標を達成するための重要なメカニズムであり、予算編成能力こそが健全な市場民主主義に必要なものといえる。国家統治能力は予算編成能力である。」と述べ、米国で 1974 年の議会予算統制法(Congressional Budget and Impoundment Council Act of 1974)に基づいて創設された党派に属さない機関、議会予算局(CBO: Congressional Budget Office)が米国の予算編成プロセスの民主化のプロセスに重要なステップを踏んだことを報告している。

この中で、『CBO を用いて仮定仮説と方法について日常的に公開する。情報及び分析は議会のためであり、究極的には市民のためである。オープンで読み易い政策情報を生産し、提供することが CBO の最も重要な役割である。』という記述は日本の予算編成能力の比較という点で示唆に富む。また、『米国では強固な政策分析、評価産業が作り出されている。米国の市場民主主義は政策分析の生産物をオープンな市場で競争するものとした。』、『1966 年健康教育福祉省の計画評価局の初代次官補となったウィリアム・ゴーラムが法(児童福祉関連法)に事業費の 1% を評価に配することを付け加えたのである。新事業の予算の 1% を保留し、これを省の長官の裁量において政策研究と評価検証のために使用することができるという条項を入れた。これは数年の内に、国内の政策を担当する殆どの省庁に採用されることとなった。これが政策分析産業の興隆に大きく貢献した。』という報告から、政策研究や政策評価などの政策分析が多くの方針分野で利用され優れた知的産業として市場に排出されたことが判るが、同時に市場民主主義に対する米国の弛まぬ挑戦を強く感じた。

・資料：上野真城子、ルドルフ・ペナー：「高齢化社会における政策優先性—日米共通の視点から—」、第 2 章 「日本の改革のためのインスティテューション・モデル：予算能力」、N I R A 研究報告書 NIRA RESEARCH REPORT NO.20030030

・英文報告書は以下の通り。

Makiko Ueno & Rudolph G. Penner, “Changing Policy Priorities In An Aging Society”, I. Restoring Fiscal Discipline, 2. An Institutional Model For Reforming Japan: Capacity to Budget, N I R A Research Output 2004, VOL.17, NO.1

(注 24) 地下鉄や私鉄のバリアフリーや職員等のサービスの状況については、別の機会があればそれに譲りたい。

(注 25) このような杖歩行の実態が今後増えることを想定すると、車椅子が借りられる要件が介護度によって制限される現状の介護保険のシステムは改善の余地があるだろう。

これは、以下の原稿を分割して編集したものです。

・若杉幸子オフィシャルホームページ、2009 年 6 月 15 日『地域生活白書 中途障害で半身不随の車椅子生活者のための住宅・住環境整備の実際