

バリアフリーに対する制度や考え方の中日比較に関する基礎的な考察

京都大学工学研究科 羅 敏
京都大学工学研究科 青山 吉隆
京都大学工学研究科 中川 大

世界最大の人口を抱える中国の人口は2000年に約12.7億人に達し、その内訳としても、60歳以上の高齢者が全人口に占める割合が初めて10%を超え、まだ発展中の中国においても徐々に高齢化が進んできていることが分かる。さらに1980年代から実施された中国の人口抑制政策のため、今後高齢化率が一層高まることが予想される。また、1987年の全国障害者1%抽出調査¹⁾により、中国の障害者は人口の4.9%であるとされた。この割合では2000年の障害者人口推計は6223万人にもなる。

高齢化社会を迎えることを考慮し、かつ障害者が通常生活を送ることが出来るように、バリアフリーという政策は北欧で誕生した²⁾。バリアとは、物理的な障壁、制度的な障壁、文化、情報面での障壁と意識上の障壁等が考えられるが、本研究で扱う都市のバリアフリー化政策は、具体的には高齢者や障害者を含めたすべての人々が社会活動に参加できるように、生活空間におけるバリアを取り除くことを意味する。中国は20年間経済発展を続けており、今後バリアフリーを一層進めようとしている。そこで、本研究では、中国のバリアフリーの現状について考察し、さらにバリアフリー化を進めていく上での困難な点を分析し、中国で活用できると考えられる日本の経験をいくつか検討することを目的とする。

ただし、中国では多くのバリアフリーに関する法律は障害者のための法律に含められ、また実行する時にも障害者に関する部門で行っているため、ここではバリアフリーの受益者としては障害者のみを想定する。

1、現在のバリアフリーに関する法律

1) 中華人民共和国障害者保障法

1991年5月から実行された中華人民共和国障害者保障法は完全参加と平等の理念を念頭におき、障害者の基本的な権利を保護すると初めて規定した。この中では、国が「都市道路と建物の設計ガイドライン」を実行し、バリアフリー化を進めていくと述べられている。

2) 都市道路と建物の設計ガイドライン

1989年4月に策定され、2001年8月に改定された都市道路と建物の設計ガイドラインは中国で初めての都市道路と公共建物におけるバリアフリーの建設基準である。車イス利用者と視覚障害者を対象として様々なバリアフリー施設の基本的な設計基準が規定された。だが、実行の範囲は大都市だけで、また、国と関連会社に対しても強制執行の義務を負わせているわけではない。

3) 中国障害者事業第10次5ヶ年計画(2001-2005)

この計画でバリアフリーの実行について策定された。各地のバリアフリーに関する計画と管理を促進し、バリアフリーのモデルシティを作り、バリアフリーの宣伝を拡大する等のことを規定した。また、バリアフリーの費用は、中央政府と地方政府が、宣伝、トレーニング、評価などの費用を出し、バリアフリー施設の建設と維持費用は関連の会社が負担すると規定された。

4) 各国家機関におけるバリアフリーに関する法律

実施義務がある基準としては交通部の「民用空港バリアフリー施設配置基準」があり、努力を促す基準としては、鉄道部の「鉄道旅客駅建築設計規範」、建設部の「高齢者建設設計基準」などが挙げられる。

2、バリアフリーを実施する機関

1993年、全国で最高の障害者事業調整機関として、中国の中央政府各省庁の責任者34人からなる国務院障害者工作協調委員会という審議会が成立した。障害者問題における法律の策定、政策作り、各省間の調整などを行っている。そして、各地方政府にも同じような実施システムが作られた。

また中国障害者連合会という社団法人が1988年に成立され、半官半民の全国組織として、政府から障害者の事業を委託されている。つまり、バリアフリー事業について中国の機関は図1のように構成されている。

3、中国におけるバリアフリーの現状

2002年4月中国障害者連合会北京支社が市内の障害者に外出に関するアンケートを行った。一部の結果は表1に表されている。この簡単なアンケートより、北京市のバリアフリーの厳しい現状が分かった。

中国は面積が広いので、各地方の発展レベルが大きく異なる。豊かな上海、北京などの大都市は一人あたりのGDPが3000—5000ドルに達した一方で、貧しい四川省、広西省などの省では一人あたりのGDPがわずか600ドルにすぎない。現在中国のバリアフリーは誘導用ブロック、手すり、スロープなど安い施設の整備を中心に行っているため、地域の経済能力はバリアフリー化の進捗にあまり関係ないと考えられるが、実際は地域の発展レベルによってバリアフリー化の進捗は異なる。そこで、中国の中央政府は、大都市が先にバリアフリーを実施し、小都市は大都市をモデルシティとして実施努力を行うべきという方針を策定した。この方針により、現在の中国のバリアフリー化の現状は表2に示すようになっている。

4.中国でバリアフリーを推進する際に困難な点

1) 政府の財源が乏しい

スウェーデン、アメリカなど先進国の例によると、経済能力はバリアフリーを促進させる基本的な条件だといえる。バリアフリー先進国のスウェーデンでも、国民がある程度豊かになってから、ノーマライゼーションの理念が普及されてきた。つまり、バリアフリー化は実際の国情とつながらなければならない。一方、1980年代以降、経済改革とともに中国は豊かになりつつあるが、表3を示すように、先進国と比べると、差が大きいといえる。従って、まだ1.5億人もの貧民を持ち、それほど経済レベルが高いとはいえない中国にとっては、完全なバリアフリー化はいまだに贅沢なものであるようだ。その結果、現在、中国が障害者に対して行っている政策としては、食事の

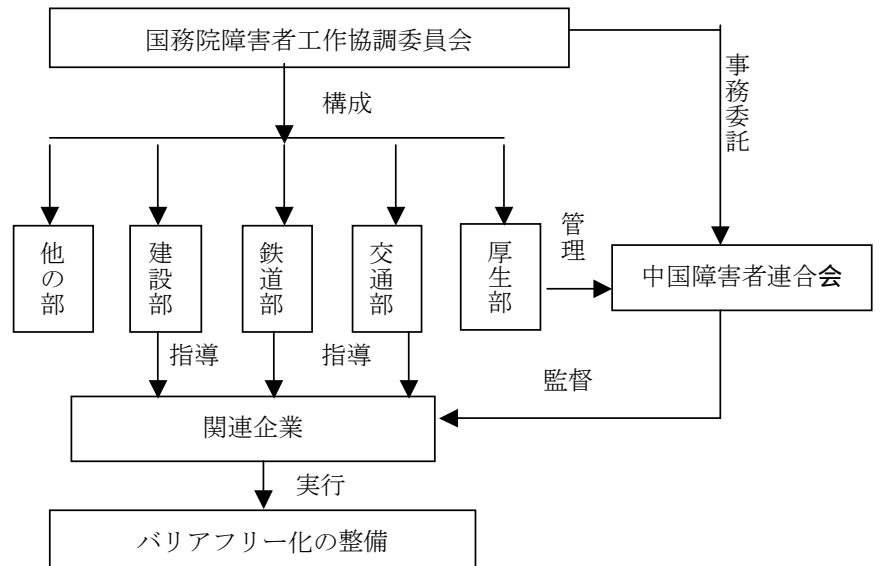


図1 中国でのバリアフリーの実施システム

表1 北京市障害者へのアンケートの一部の結果（回収部数141、回収率71%）

外出に行っていない所	
郵便局	61.4%
映画館	81.1%
公園	53.8%

外出が少ない理由	
公共交通を使えない	39.0%
バリアフリー施設がネットワークになっていない	72.2%
公共建物がバリアフリー化されていない	50.0%

表2 中国におけるバリアフリーの発展現状

レベル	地域	バリアフリー化の現状
1	北京、上海、深圳	バリアフリー化の目標が決まり、地域の具体的な基準が作られ、道路、公共施設などのバリアフリー施設が数多く作られている
2	各省の省都 重要な旅行都市	ガイドラインではバリアフリー化をすべきとされているが、現在はモデル建物、モデル道路などが造られている程度。例えば、西安の秦始皇兵馬俑の改築など
3	中型都市	一部の新築道路と建物でバリアフリー化が試行的に行われている
4	小都市と農村	ほとんどない

問題、リハビリテーション、雇用等だけであり、バリアフリー化についてはあまり行われていないのが現状である。そして、バリアフリー化に関しては、大都市先行、企業先行、お金がかからない項目先行などとなっているのが実態である。

表3 中日のGDP比較³⁾

国家	GDP (百万ドル)	人口 (千人)	一人あたりの GDP (ドル)
中国	1,159,031	1,271,850	911
日本	4,141,431	127,035	32,601

2) 不十分な法律の整備と遵守

現在まで、中国では障害者と高齢者に関する基本的な法律の中で、徐々にバリアフリーを行っていくと規定しただけで、他に具体的な実行目標や、実行方法などはいまだに規定されていない。また、数多くの省でも

実際に実行する際の細かい規定が作られていない。その結果、実行する際の法律的な基礎が不十分である。一方で、2000年に改定されたガイドラインには実行に関して強制的な項目がいくつかあるが、経済発展が最重要で、リーダの意志による影響が強い中国においては、必ずしも十分に実施されていない。実は今のバリアフリーを実施する際に最も問題なのは、企業が新規に建物を作る際に、政府の設計審査と合格認定が不十分なので、各会社は法律を必ずしも遵守しているとは言えない点であると考えられる。

3) 有効性に欠ける運営システム

2章で述べたように中国のバリアフリー化は建設部、鉄道部と交通部が指導し、各会社が実行し、中国障害者連合会が監督するという運営システムである。しかし、建設、鉄道、交通、この三つの分野では現時点では需要が供給より大幅に大きいため、供給の拡大を進めるだけで、バリアフリーなどの施設の細部についてはいまだに考慮する余裕が少ない。さらに、このような部門では、バリアフリーは障害者のためにやってあげることだという考え方が強く残っているため、バリアフリー化を進めていく気持ちの部分に欠けていると考えられる。また、連合会の曖昧な立場も運営システムの弱点だと考えられる。この協会は政府の一つの行政機構として作られ、建設部などと同じ地位を持っているが、民間の要素も持った協会といえる。つまり、その組織は半官半民の組織であり、障害者にとっては行政機構であり、建設部などの国家機関にとっては、同一クラスの民政部に所属している民間協会だと考えられている。このような曖昧な位置づけの影響で、連合会は建設部などの行動に対する監督力が弱い。

4) バリアフリーに関する意識の不足

1985年に北京の王府井などの四つの繁華街は中国で初めてバリアフリー化され、それからバリアフリーという理念が中国に導入されたと考えられる。しかし、現在のバリアフリーの進捗、及び整備された施設に対する人々の取り扱い等を考えると、バリアフリー、もしくは完全参加と平等の理念はいまだに中国で普及されていない。また、バリアフリーに対する官僚の意識の低さや、建築家がガイドラインをよく知らず、昔のまま健常者を対象としている事や、各会社が自身の利益を考えているという事や、国民の障害者に対するバイアスなどがバリアフリー化の進行を困難にしている要因として挙げられる。さらに他国と違い、中国では伝統的に個人は我慢し、努力することが望ましいと考えられているため、障害者自身から権利を守る運動を起こそうとすることが少ない。また、中国最大の障害者組織である中国障害者連合会は行政機構の色が強いため、障害者の身近な立場から物事を考えているとは言えない。

5. 中国で活用できると考えられる日本のシステム

1970年代以降、福祉のまちづくりから、日本のバリアフリー化が著しく進んできている。中国におけるバリアフリーに関する方法は数多く日本の経験を活用したものであり、中国にとってバリアフリーの先進国である日本から中国に取り入れられると考えられる二つのシステムがある。

1) バリアフリーの理解を促進する事業

日本の障害者福祉政策は50年代の施設収容、救済施策、60年代の在宅施策、70年代のまちづくり、80年代の完全参加と平等、90年代の高齢者と連盟する全員参加の社会づくりと行われてきたが⁴⁾、このような一歩一歩の発展の後ろには大きな推進力があると考えられる。

日本を参照すると、国際障害者年などの国際運動、少子高齢化の深刻化、さらに、障害者運動と国民の意識の変革がバリアフリーを含める障害者福祉を推進してきていることが分かる。しかし、中国ではバリアフ

リーを実行する原動力が国際運動や、一部の人民代表大会の代表と中国障害者連合会から起こっているが、最も重要な国民と障害者の力はあまりにも見えないことが現実である。法律と政府の政策は多くの国民の意識を反映すべきだと考えられるため、国民がバリアフリーを認めないと、法律の整備と実行がかなり困難になると考えられる。また、バリアフリーの主な対象である障害者は、強くバリアフリーの必要性を社会に訴えないと、バリアフリーに対する理解と協力を得られないだろう。そこで、日本を参照すると、中国においてバリアフリーを進めていく際に最も重要なのは、国民のバリアフリーに対する意識の向上と障害者の積極的な参加だと考えられる。

2) バリアフリーに関する政府機関の協力

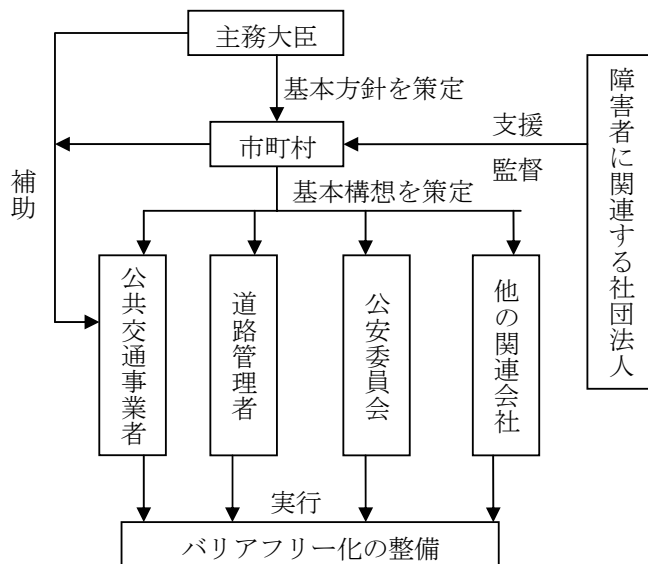


図2 日本のバリアフリーの実行システム⁵⁾

中国の地方政府にはバリアフリーを総合的に管理する機関がない代わりに、建設部などの部門が別々にそれぞれの分野のバリアフリー整備を進めており、中国障害者連合会が各地方政府障害者工作協調委員会から委託され、支援と監督の役割を担っているというシステムである。このようなシステムは4章で分析した通りに有効にバリアフリーを推進することとは言い難い。日本のシステム(図2)では中国と異なる三つの特徴をもっている。まず、交通バリアフリー法により、地方政府が全体的にバリアフリー化の総合計画を作成し、把握している。そして、福祉、建設、交通など各部局が明確に責任を分担している。さらに、各民間の障害者団体が客観的に政府の仕事を監督し、有益な意見を提出

している。このシステムによって日本のバリアフリー事業は順調に進んでいると考えられる。中国においては、バリアフリーをさらに推進するためには、実行機関間の関係を調整しなければならないだろう。

6. おわりに

本研究から、三つの知見が得られる。まず、中国のバリアフリーの現状については地方ごとの経済レベルにより、バリアフリーの推進能力が大幅に違うため、中国では大都市先行、企業先行、お金がかからない項目先行などの方針が制定され、実施されている。次に、現在中国でバリアフリーを進める際に困難な点は財源、法律、運営システム、意識だと考えられる。さらに、国民の意識の向上、障害者に積極的な参加をさせること、実行機関の関係の調整等日本の経験が中国で活用出来ると考えられる。

今後は、中国の大都市である北京、上海などで現地調査を行い、アンケートなどの手法を用い、バリアフリーに関する国民と障害者の意識を具体的に把握する必要があると考えられる。また、日本の団体協会と政府機関から構成された運営システムはなぜ有効なのかについて一層検討していきたい。

参考文献

- 1) 中国障害者年鑑(1949-1993): 中国障害者連合会編、華夏出版社
- 2) バリアフリー化の社会経済的評価の確立へ向けて: 国土交通省国土交通政策研究所、2001.6
- 3) World Development Indicators 2002
- 4) 手塚直樹: 障害者福祉とは何か、ミネルヴァ書房、2002.4
- 5) 安心して移動できる社会を目指して: 国土交通省
- 6) 障害者対策に関する新長期計画の10年を振り返って: 内閣府編、平成14年版
- 7) 中西由起子: アジアの障害者、現代書館、1996.5.
- 6) 国別障害関連情報: 国際協力事業団、2002.3
- 7) 「北京距離無障壁都市有多遠»: 了望新聞週刊、2002.4