

東京パラリンピックと障害者の避難対策

障害者の移動と施設利用の円滑化

パラリンピックが行われる都市には、競技者のほか、同じような障害を持つ団体の関係者や観客など、多数の障害者が訪れる。このため、空港、鉄道、ホテル、競技場をはじめ、障害者が訪れたり利用したりする可能性のある施設は全て、これらの人々が円滑かつ安全に利用できるように、様々な配慮を行っておく必要がある。

このような配慮は、実は、パラリンピックが行われるということから始まるわけではない。日本の高齢化はすさまじい勢いで進んでいるが、高齢者になれば誰でも、程度の差こそあれ、目や耳や手足が不自由になったり、理解力や判断力が衰えたりする。街や建物や交通機関を、障害者が円滑かつ安全に出歩けるようなものにしておくこと（障害者の移動等円滑化）は、これからの日本のインフラ整備に欠かせない視点なのである。

障害者基本法とバリアフリー法

障害者の移動等の円滑化が日本で具体化してきたのは平成になってからだが、世界の動きは第一次世界大戦にまで遡る。この戦争では負傷者が2,000万人以上に上り、戦傷者の社会復帰が大きな問題となった。アメリカは参戦に当たり、ヨーロッパにおける近代戦の殺傷能力の凄まじさを見て、あらかじめ「国家防衛法」を定めて（1916年）戦傷者の社会復帰体制を整備し、戦後は「世界大戦アメリカ傷痍軍人会」などの圧力で、1935年に、さらに手強い「社会保障制度法」を成立させて、移動等円滑化を含む戦傷軍人のための制度的整備を推進した¹⁾。

日本では、昭和45年（1970）に「心身障害者対策に関する国、地方公共団体等の責務を明らかに

するとともに、心身障害者の発生の予防に関する施策及び医療、訓練、保護、教育、雇用の促進、年金の支給等の心身障害者の福祉に関する施策の基本となる事項を定め、もつて心身障害者対策の総合的推進を図る（第1条）」ことを目的として「心身障害者対策基本法」が制定されたが、社会全体としては目立った動きはなかった。

その後しばらくして、平成5年（1993）に国連で「障害者の機会均等に関する標準規則」が採択された。この規則では、障害の有無や種別にかかわらず、全ての者が物理的な障害が取り除かれた施設を自由に利用可能なように整備することを各国政府に求めていた。

これを受け、日本でも、平成5年（1993）に「心身障害者対策基本法」が同規則の趣旨をより反映した「障害者基本法」に改正された。

また、平成6年（1994）には「高齢者、身体障害者等が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」又は「バリアフリー法」）」が定められた。この時期に、設計者向けのガイドラインとして建設省（当時 現国土交通省）により「高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準（以下「建築設計標準」）」も策定された。また、平成12年（2000）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。だが、これら両法では、バリアフリー化の実現についてはいずれも努力義務とされていた。

障害者の権利に関する条約とバリアフリー新法

この問題に関し、国連では上記規則採択後も議

9月5日に、コロナ禍で行われた東京パラリンピックが、複雑な思いと幾多の感動を残して幕を閉じた。多数の障害者が集うこの大会の準備には、公共施設や建築物における障害者の行動支援の基盤整備と併せて、火災などの災害が発生した場合の避難支援の基盤整備も必要である。本稿では、その対策の状況と今後の方向などについて考えてみたい。

表1 高齢者・障害者の移動等の円滑化の推移(世界と日本)

	世界	日本	趣旨・内容
1970		心身障害者対策基本法	各省庁が所管する障害者関連の個別法律を指導する基本法
1974	国連「バリアフリー設計」報告書		障害者のアクセシビリティ改善に関する調査報告書
1981	アメリカ NFPA101 Life safety code		障害者の避難安全に関する特別規定
1990	アメリカ 障害を持つアメリカ人法(ADA法)		障害者の雇用や公共施設を利用する権利の保護(公民権の一種)
1991	アメリカ ADA設計ガイドライン		ADA法具体化のための基準
1993	国連「障害者の機会均等に関する標準規則」採択		障害者など全ての人が社会に参加するための平等な機会を各国政府が保証すべき
1993		「心身障害者対策基本法」を「障害者基本法」に改正	障害者施策の計画的な推進及び自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加を促進
1994		ハートビル法(バリアフリー法)	「高齢者、身体障害者等が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」移動等円滑化基準への適合は努力義務
2000		交通バリアフリー法	「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」移動等円滑化基準への適合は努力義務
2004		「障害者基本法」改正	障害を理由にした差別の禁止など人権条項を追加(施行は2005年、2007年)
2006	国連「障害者の権利に関する条約」採択		障害者の人権と自由を完全に保証するための制度整備を締約国に求める
		バリアフリー新法制定	バリアフリー法と交通バリアフリー法を「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」として統合するとともに、新設のものには「移動等円滑化基準」への適合を義務化
2011		障害者基本法再改正	「障害者の権利に関する条約」批准に向けて、障害者の定義の拡充などの規定整備
2013		「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」制定	「障害者の権利に関する条約」批准に必要な事項を整備
2014		「障害者の権利に関する条約」批准	

※世界の動きについては、「自力避難困難者の避難安全に関する各国の法的規定等およびその実施状況の調査と国際比較研究(篠崎正美 2016年東京理科大学博士論文)」より

論が進められ、平成18年(2006)に国際人権法(国際人権規約、拷問等禁止条約、女性差別撤廃条約、難民条約など人権を守るための国際ルール)の総称の一つとして「障害者の権利に関する条約」が採択

された。この条約は締約国政府に「障害に基づくいかなる差別もなしに、全ての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進すること。このため、この条約において認め

られる権利の実現のため、全ての適当な立法措置、行政措置その他の措置をとること。(第4条 要約)」などと、人権の視点から強い拘束を課していた。

日本は、国連におけるこの条約の採択と並行して、同じ平成18年(2006)、バリアフリー法と交通バリアフリー法を統合し、「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」)」を制定した。この法律は、公共交通機関及び特定の道路、駐車場、公園、建物などを新設する時は、それぞれの「移動等円滑化基準」に適合させなければならないとして、それらの事業者や管理者に整備義務を課しており、罰則規定もある。特定の施設の、しかも「新設」に限られるとはいえ、努力義務だった旧法に比べると大きな前進である(既存施設については現在も努力義務)。

さらに、平成23年(2011)に上記条約の理念を取り入れて「障害者基本法」の改正を行い(以下「改正障害者基本法」)、さらに平成25年(2013)、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」を制定。これらの法整備を受けて、平成26年(2014)、ようやく国会で同条約を批准することになった。

以上の動きをまとめたのが、表1である。

災害時の避難はどうなる？

バリアフリー新法の制定から15年が経ち、駅には障害者等が利用できるようエレベーターなどが整備され、主要な建物のトイレには車椅子利用者向けの補助具が設置されるなど、バリアフリー化の進展はごく当たり前の光景になってきた。この法律の大きな成果と言ってよいだろう。

その結果、街の中に多数の障害者がいることが普通になったが、そこで火災や地震が起こったらどうなるだろうか？

東京パラリンピックの実施を意識してか、バリアフリー新法と同法施行令は平成30年(2018)と令和2年(2020)に改正され、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化」の推進には非常に積極的な内容になった。

同法の目的では、「高齢者、障害者等の移動上及

び施設の利用上の利便性及び安全性の向上の促進を図り(第1条)」とされており、同法における「移動等円滑化」は「高齢者、障害者等の移動又は施設の利用に係る身体の負担を軽減することにより、その移動上又は施設の利用上の利便性及び安全性を向上することをいう。(第2条第2号)」とされているので、災害時の避難対策も同法の範疇に含まれるはずである。ところが、「建築物移動等円滑化基準(同法施行令第10条～第24条)」を見ても、災害時の避難の件は触られていない。

その結果、現在の日本は、法律上は「多数の障害者が街に出るようになったが火災等の災害が起きたときの避難対策等は考えられていない」という状況にある。

パラリンピックの施設整備の一環として

パラリンピックを控えてさすがにこれではまずい、ということだろうか、国土交通省では、「建築設計標準(前出)」に2つのガイドラインを「追補版」という形で追加した。一つは平成27年(2015)に出された「劇場、競技場等の客席・観覧席を有する施設に関する追補版(以下「競技場等追補版」)」であり、もう一つは平成31年(2019)に出された「ホテル又は旅館における高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準(追補版)(以下「ホテル等追補版」)」である。

「競技場等追補版」は、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を踏まえ、特に劇場、競技場等の客席・観覧席を有する施設において多様な利用者が円滑に利用できる環境整備を図ることを目的として」作られたもので、「移動等円滑化」だけでなく、火災等の災害が発生した場合の避難対策についても取り上げている。

その内容は、車椅子利用者については専用の観戦スペースを配置するなどの設計上の配慮を行うとともに、歩行困難、車椅子利用、視覚障害など、避難速度が異なる避難者がいることを前提とした簡明で段差のない動線計画、一時待避スペースの確保(図1参照)、聴覚障害などの障害者に配慮した



図1 車椅子利用者のための一時待避スペース（高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準（劇場、競技場等の客席・観覧席を有する施設に関する追補版）より）

情報伝達システムの整備などにソフト面の対策を組み合わせたものとなっており、ひとつおりの対策は考えられている。

「ホテル等追補版」でも同様に、災害時の避難・誘導について、簡明でわかりやすい避難・動線計画、車椅子利用者等のための一時待避スペース、障害者等の特性に対応した避難手段（階段、その他の垂直移動方法）の確保などについてきめ細かい配慮を求めている。また、情報伝達・避難誘導については、消防庁で行ってきた各種の施策（表2）を紹介するとともに、その考え方を反映した対策を列記している。

これらの他に、平成25年（2013）に東京消防庁から示された「高層建築物等における歩行困難者等に係る避難安全対策」におけるガイドラインの内容（図2）なども、取り上げられている。

国土交通省ではさらに、以上の追補版の作成過程で得られた知見をもとに、平成29年（2017）3月と令和3年（2021）3月に「建築設計標準」の改訂を行い、「避難施設・設備」の項目を取り入れて

表2 消防庁による障害者等の避難誘導対策

作成年月	施策等の内容
1999年3月	点滅機能・音声誘導機能を有する誘導灯の基準（消防法施行規則第28条の3第4項第6号）
2005年3月	旅館・ホテルの火災時等における聴覚障害者への情報伝達手段のあり方検討委員会報告書
2011年4月	ユニバーサルデザインを踏まえた火災警報設備等の導入・普及のあり方に関する報告書
2016年9月	光警報装置の設置に係るガイドライン（平成28年9月6日付け消防予第264号）
2018年3月	外国人来訪者や障害者等に配慮した火災時等の情報伝達・避難誘導を目的とするデジタルサイネージ活用指針



図2 避難用エレベーターのサイン（東京消防庁「高層建築物等における歩行困難者等に係る避難安全対策」より）

いる。以上の経緯を、表3に示した。

オリンピック・パラリンピック関係施設がこれらのガイドラインに基づいて整備されていれば、障害者の災害時避難についても、まずは一安心、ということだろうか。

パラリンピックを契機とした障害者避難対策の充実が必要

パラリンピックの準備の一環として、劇場・競技場・旅館ホテル等については、災害時の避難も考慮に入れたガイドラインが作成された。その知見は他の用途と共通の「建築設計標準」にも反映されたが、まだガイドラインの域を出ていない。障害者が街に出ることを保証する移動等円滑化方策については一定の義務化が図られているのに、その人たちが災害に出会ったときの対策が義務化されていないのはおかしなことである。

改正障害者基本法で義務化の基準となる政令基準（建築物移動等円滑化基準）に、同法の規定（施設の利用上の安全性の向上）に基づき災害時の避難

表3 東京パラリンピックに向けた移動等円滑化の動き

策定年月	策定主体	内容
1994年	建設省	高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準(以下「建築設計標準」)
2013年6月	国際パラリンピック委員会	「アクセシビリティガイド」制定
2013年9月	国際オリンピック委員会	2020東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催決定
2014年1月	国会	障害者の権利に関する条約の批准
2015年7月	国土交通省	設計標準の劇場、競技場等の客席・観覧席を有する施設に関する追補版(以下「 競技場等追補版 」)
2016年4月		障害者差別解消法の施行
2017年2月	閣議決定	ユニバーサルデザイン2020行動計画
2017年3月	オリパラ組織委員会	「Tokyo2020アクセシビリティ・ガイドライン」策定
	国土交通省	建築設計標準の改正
	国土交通省	バリアフリー法及び関連施策のあり方に関する検討会
2018年5月	国会	バリアフリー(新)法の改正
2019年3月	国土交通省	ホテル又は旅館 におけるバリアフリー建築設計標準追補版(以下「 ホテル等追補版 」)
2020年5月	国会	バリアフリー(新)法の再改正
2021年3月	国土交通省	建築設計標準の再改正

にかかる規定を盛り込んでいく必要がある。

また、改正障害者基本法では、障害者の災害時における安全対策について、「国及び地方公共団体は、障害者が地域社会において安全にかつ安心して生活を営むことができるようにするため、障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて、防災及び防犯に関し必要な施策を講じなければならない。(第26条)」として、この面での整備を国や地方公共団体に義務づけている。さらに、第11条では、以前から「政府は、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者のための施策に関する基本的な計画(以下「障害者基本計画」という。)を策定しなければならない。」と、具体的な計画を作って着々と実施していくことを国に義務づけている。

この「障害者基本計画」の三、3、(2)d「防災、防犯対策の推進」では、様々な防火・防災対策に言及しており、「消防用設備等の技術基準等の改正など障害者等が利用する防火対象物における消防用設備等の技術基準のあり方について検討を行う。」などという記述もある。高齢者福祉施設等や病院等に対する消防用設備等の規制強化は、この計画にも沿うものだと思うが、今後、この「障害者

等が利用する防火対象物」を、高齢者等が多く利用する施設(たとえば百貨店等)にまで広げて考えることも、必要になってくるかもしれない。

防火管理の視点から見ると、火災等の災害時における障害者・高齢者等の避難誘導については、これまで高齢者福祉施設や病院などを中心に考えられていたが、改正障害者基本法の理念に沿って考えるなら、障害者や高齢者がそれほど多くない施設についても対応方針を考え、訓練なども行っておく必要があるということになる。

東京オリンピック・パラリンピックを契機として、劇場・競技場等や旅館・ホテル等において災害が発生した場合の障害者の避難対策に関するガイドラインが策定されたことは大きな前進である。

だが、改正障害者基本法の基本理念では、さらに進んで、この種の施策をオリンピック・パラリンピック対策に特化させることなく、さらに一般化させていくことを求めている。高齢者の激増等も考慮し、「東京オリンピック・パラリンピック」のレガシーを今後の整備に繋げていくことが必要だと考える。

1) 篠崎正美、自力避難困難者の避難安全に関する各国の法的規定等およびその実施状況の調査と国際比較研究、2016年東京理科大学博士論文