

# ユニバーサルデザインをめぐる法と倫理 ——ホテルの違法改造事件から<sup>1)</sup>

Laws and Ethics concerning Universal Design :  
A Case Study of Illegal Renovation of Hotels

瀬口昌久

名古屋工業大学大学院工学研究科  
ながれ領域

Masahisa SEGUCHI  
Nagoya Institute of Technology  
Nagare College

## 【Key words】

1. ユニバーサルデザイン (Universal Design)
2. 移動の円滑化 (Facilitating Mobility)
3. バリアフリー新法 (Barrier-Free New Law)
4. 建築基準法 (Building Standard Law)

## 【概要】

法律で義務づけられた障害者用施設等を完了検査後に撤去して営業していたホテル東横インの不法改造問題は、経営倫理の欠如や単なる法令違反に尽きない大きな倫理的問題を提起した。それはハートビル法や建築基準法などの法令違反にとどまらず、バリアフリーやユニバーサルデザインという社会の根幹的なデザインに関わる倫理問題である。本論は、まず東横イン不正改造問題の事例を検証し、次に「ユニバーサルデザイン政策大綱」の理念のもとに「ハートビル法」と「バリアフリー法」が統合された「バリアフリー新法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）」の可能性と問題点を、「障害をもつアメリカ人法」との対比を軸に

1) 拙論は、2007年6月16日に開催された南山大学社会倫理研究所の懇話会で発表した内容に加筆してまとめたものである。機会を与えて下さった澤木勝茂社会倫理研究所所長、研究所員の奥田太郎南山大学人文学部准教授をはじめ、熱心な質疑をいただいた参加者の皆様に感謝を申し上げる。

考察する<sup>2)</sup>。

## 1. ホテル東横インの不法改造事件の概要と経過

### 1-1. 事件の概要

2006年1月27日、東横インの横浜日本大通り駅日銀前でハートビル法や市の条例で義務づけられている身体障害者用の設備や駐車場をいったん設置しながら、完了検査直後に撤去してロビーを広げるなどして開業していたことが内部告発を受けた市の立ち入り検査で判明した。横浜日本大通り駅日銀前店は、2005年12月26日に完了検査を受けてから（完了検査を行ったのは民間検査機関の日本ERI）、ハートビル法によって義務付けられている身障者用駐車区画を、東横インのグループ企業の建設会社（東横システム電建）により不正にロビー等に改造して、2006年1月23日に営業を開始した。あらかじめ二種類の図面を用意し、トップの経営判断によって当初から計画的に不正改造が行なわれたものであった。西田憲正東横イン社長は1月27日の記者会見で「身障者用客室を造っても、年に1、2人しか来なくて、一般の人には使い勝手が悪い。うちのほかのホテルでもロッカーやリネン庫になっているのが現実だ」と発言<sup>3)</sup>。翌日の記者会見でも、「使わないものはいらないんじゃないの?」、「めんどくさいんだよね、格好悪いし」、「時速60キロ制限の道を67～68キロで走ってもまあいいかと思っていた」などと法令や条例違反を軽視する発言を繰り返した<sup>4)</sup>。1月27日段階で、島根県出雲市のホテルがオープン後、身障者用客室を会議室に改造、大阪市の4ホテルが建築基準法に違反し身障者用駐車スペースを倉庫やロビーにするなど、さいたま市、埼玉県草加市、大阪市、松山市、長崎市、など各地で法令違反があったことが明らかになった。1月28日には、横浜日本大通り駅日銀前店の二種類の図面に記載されている一級建築士が設計業務には関与しておらず、東横インに名義借りの疑いがあることが報道された<sup>5)</sup>。千葉県の一級建築士が、東横イングループ会社「東横イン

2) 以下、各種法令については、国土交通省住宅局建築指導課編、『基本建築基準法関係法令集 2007年版』建築資料研究社(2007)を参照

3) 「東横イン社長、駐車場「とっちゃえ」 報告受け承諾」朝日新聞2006年1月27日記事。

4) 「口癖は「1ミリでも改善」 東横イン・西田社長」朝日新聞2006年1月28日記事。

5) 「東横イン、建築士名を無断使用 全国70棟で疑い」朝日新聞2006年1月28日記事。

開発」に勤務せずに、報酬を受けて東横インの大半の違反物件の建築確認申請書の設計者欄に名義を貸していたのである。2月10日には、東京大田区の調査によって、東横イン本社ビルが建築基準法に違反して、容積率が制限の300%を超える586.6%と二倍近くに達していることが判明した<sup>6)</sup>。

全国の障害者団体は東横インの組織的な不正改造に一齐に抗議の声をあげた。全国62の障害者団体で構成する「日本身体障害者団体連合会」（東京都豊島区）や障害者関係の70団体が加盟する「日本障害者協議会」（東京都新宿区）などの多くの障害者団体が東横インに対して抗議を表明した。愛知県においても、県内の16の障害者団体が組織する同県重度障害者団体連絡協議会は、違反が見つかった名古屋市市中村区の「東横イン名古屋駅新幹線口」で抗議活動を行っている。

2月6日に国土交通省が、改正ハートビル法の定める利用円滑化基準に反する違法建築を行っていたとの調査結果を発表したことを受け、東京法務局と法務省人権擁護局は共同して調査し、2月16日に東京法務局長が、東横インに対して早急に違法状態にある施設を改善するように勧告した<sup>7)</sup>。横浜市は、2月10日には正勧告を出していたが、①二重図面により完了検査後に障害者用施設を撤去するなど、障害者への配慮が全く欠如し、人権を踏みにじる行為であること、②構造偽装が社会問題化した時期に、平然と不正改造を行い極めて悪質であることから、横浜日本大通り駅日銀前店に対して、2月24日に改正ハートビル法による初の是正命令を発し、3月31日までに是正されない場合には刑事告発を検討するとした措置をとった<sup>8)</sup>。横浜市はこのほか、駐車場を客室に改造して建築基準法（容積率制限）違反の「横浜関内阪東橋」と「横浜西口」など市内の他の東横インの不正改造についても、違反部分の使用禁止と適法な状態にするよう命じる是正命令を出した。

国土交通省は2月10日段階で、全国の同社ホテル122棟のうち完了検査後に無断改造が確認されたものが77棟に及び、うち法令違反が計63棟であったと

6) 「東横イン本社ビルは容積率2倍、解体作業に着手へ」2006年2月13日 読売新聞記事。

7) 「改正ハートビル法に違反する建築等に関する人権侵犯事件に係る処理について」法務省人権擁護局 (<http://www.moj.go.jp/PRESS/060216-1.html>)

8) 「東横イン」のハートビル法違反改造工事に対する措置命令について」横浜市 (<http://www.city.yokohama.jp/me/machi/kenkan/ihantaisaku/press/data/060224touyoko.pdf>)

発表した。表1は国土交通省の2006年3月31日の資料に基づく<sup>9)</sup>、全国の東横インの違反項目と物件数である。

表1 全国の東横インの違反項目と物件数

ハートビル法違反 18物件		建築基準法違反 41物件		駐車場法と条例の違反 26物件	
(違反項目)	(件数)	(違反項目)	(件数)	(駐車場法違反)	(件数)
誘導ブロックの設置	12	容積率	30	届出駐車場の	1
車いす使用者駐車場の設置	11	建築確認の手続き	8	届出義無違反	
車いす使用者便所の設置	2	定期報告義務	3	(駐車場法に基づく条例の違反)	
出入り口の幅、廊下の段差	2	建築基準法に基づく条例	3	車いす使用者用駐車場に関する違反	25
		敷地内の通路幅員の不足	3		
		建築物の高さの制限	1		
		建築物の防火措置	1		
		階段の手すりの未設置	1		
		防火設備による区画の撤去	1		
		排煙設備の撤去	1		
		非常用照明設備	1		

建築基準法違反のなかには、防火設備や排煙設備の違反など、ホテルの安全性に関わるものも含まれている。上記の改正ハートビル法、建築基準法、駐車場法の法令や条例以外にも、横浜市が発表しているように、旅館業法、食品衛生法、福祉のまちづくり条例などの違反もある。東横インのウェブページに記載された「指摘箇所改善報告（国交省発表箇所）」によれば、122棟ある東横インのホテルのうち75棟で是正措置が必要であったことが確認できる<sup>10)</sup>。

東横インは、法令違反の物件について2006年6月20日までに全店舗を修復し

9) 「全国の東横インの施設改造状況等の調査結果（3月31日）」国土交通省、(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070403/01.pdf>)

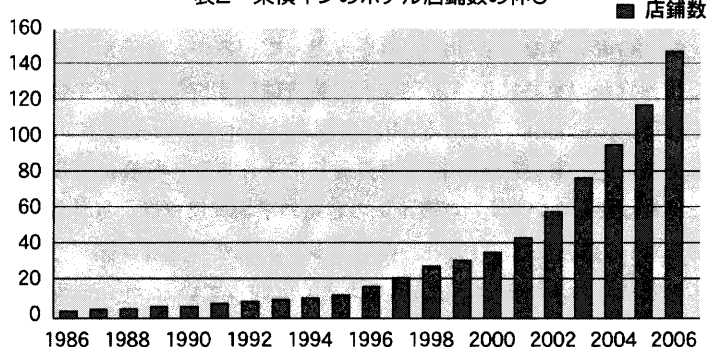
10) 「指摘箇所改善報告(国交省発表箇所)」東横イン (<http://www.toyoko-inn.com/news2.html#report06>)

たとして、6月23日に国土交通省に是正工事完了の報告をした。事件発覚後の対応として、東横インは、ハートビル法遵守委員会・施設法令監視委員会を2006年3月27日スタートさせ、その後「ユニバーサルデザイン対応化委員会」に改称して、2007年1月までに12回の委員会を開催し、会議内容をウェブ上に公開している<sup>11)</sup>。委員長に野村歎氏(国際医療福祉大大学院教授)、委員に川内美彦氏を起用し、車いす使用者が宿泊可能はハートフルルームを設置してゆくことなどを表明している。東横イン「第21期営業報告書」(2005年4月1日から2006年3月31日まで)によると、事件の影響で、当期の稼働率は、グループ全体で83.1%から80.4%へ2.7%低下し、「第22期営業報告書」(2006年4月1日から2007年3月31日まで)では、当期の稼働率が平均77%となり、前期比2.2%低下しており、不正改造事件の影響がうかがわれる<sup>12)</sup>。

## 1-2. 東横イン不正の原因と背景

東横インは、ビルの電気配線工事や内装工事を行っていた聖徳電気工事株式会社(現在の東横システム電建)の西田憲正社長(現在は取締役会々長)がサイドビジネスとして1986年に第一号店を蒲田にオープンさせて創業し、低価格ビジネスホテルとしてバブル経済崩壊後に急成長をとげた(表2 参照<sup>13)</sup>)。1995年には13店舗であったが、37店舗になった2000年以降に成長のべ

表2 東横インのホテル店舗数の伸び



11) 「ニュースリリース」東横イン (<http://www.toyoko-inn.com/news.html>)

12) 「営業報告書」東横イン (<http://toyoko-inn.com/corp/report.html>)

13) 表2は東横インのウェブページにある「会社沿革」を基に作成した。  
(<http://www.toyoko-inn.com/corp/outline.html>)

ースを急激に早めて、2002年以降は年間の新規開店が2ケタになり、2005年度に新規オープンが26店舗、2006年度に新規オープンは35店舗となった。2007年3月末現在で156店舗となっている。

東横インは、駅前旅館の鉄筋化をうたい、交通の利便性の高い場所に、レストランや宴会場を持たず、宿泊特化型の低価格のホテルを実現することで顧客を獲得した。また急成長を支えているのが30年契約の土地建物賃借方式で、土地の地権者が銀行から融資を受けて東横イン仕様のホテルを建て、東横インはそれを借り受けるもので、東横イングループがホテルの設計、運営、メンテナンスを行い、地権者に一定の家賃を支払うという方式をとる。土地を購入したり建物を自己資金で建てたりすることなく、ホテルの設計と運営に専念することで、資金調達や資産価値低下のリスクを回避しながら、同一サービスを低価格で提供するホテルチェーンを全国展開することを可能にしている。土地建物賃借方式で、ホテルチェーンを拡大するためには、土地オーナーに収益率の高さを宣伝できなければならない。一方では低価格を維持するためには徹底した「ローコストオペレーション」をはかることが必要になる。不正改造に至った原因は、この低コストオペレーションと、ホテルの容積率アップや稼働率を最大にするという高いノルマを達成するため、厳しい労務管理の環境下で、コンプライアンスが無視されたことにある。

東横インでは、コストを下げるため人件費を抑えて、厳しい労務管理を行っている。東横インは、ホテルの支配人をすべて女性にし、西田憲正社長は著書で、女性のセンスを生かす経営術をうたっているが、ホテルの運営責任をすべて担う責任の重さに比べて支配人の給料は安く、初年度の年収は全国一律320万円程度（2004年）である<sup>14)</sup>。支配人は、ホテルの稼働率が3カ月連続で75%を割り込むと「稼働率向上委員会」に入れられ、社長に毎日業務報告をしなければならない<sup>15)</sup>。東横インの客室の平均稼働率は、毎日新聞によると2005年3月の発表では83.1%と、全日本シティホテル連盟が調べたビジネスホテルの2005年の平均稼働率67.4%を大きく上回っている<sup>16)</sup>。支配人には厳しいノルマが課せられ、ノルマ達成度が毎月の月例会議で支配人全員に示

14) 西田憲正『東横インの経営術』, 日本評論社 (2004) ,p.83.

15) 前掲書, p.135-138.

16) 「東横イン 無駄排除で急成長 客室稼働率突出83%」毎日新聞2005年2月2日記事。

され心理的圧力がかけられる。女性のセンスを活用するというが、子育て支援のような職場環境の整備はとくになく、子育てを終えた40代の主婦層に安価な労働力を求めている。人件費を削減するために「夜間は一人フロント体制」の店舗もある<sup>17)</sup>。

また、ホテルの建設やメンテナンスにおいてもコストを下げて効率を高めることをうたい、東横インのウェブページでは2007年6月末現在でも次のように書かれている<sup>18)</sup>。

「土地の地形、建ぺい率、容積率を勘案、客室数を最大限にとれるよう「東横イン開発」が設計し、無駄のないようにする。レストラン、宴会場などは作らない。」

厳しい労務管理と効率化があくことなく追求されたため、「身障者用客室を造っても、年に1, 2人しか来なくて、一般の人には使い勝手が悪い。」「使わないものはいらない」という西田社長の記者会見の言葉に現れるように、ホテルの不正な改造につながったといえるだろう。

さらに、不正改造を容易にした背景には、グループ企業が存在がある。ホテルの躯体や外装は大手ゼネコンが行うが、物件の発掘とホテルの設計を東横イン開発、内装とメンテナンスを東横システム電建、ホテル運営を東横インが行い、グループ企業内ですべて運用が行えるようになっている。それは東横インの強みであるとも主張されているが、外部の検査や検証が入らないという点では、閉じられたシステムであり、完了済み検査後の組織的な不正改造をきわめて容易にしたといえる。東横イングループ内の技術者は不正改造に関与したのであり、東横イン事件は経営倫理と絡み合った複合的な倫理問題である。東横インのウェブにはホテルの内装などに「多年にわたり蓄積したノウハウを活用し、質を落とさず合理的にかつ安価に作り上げる」ともうたっているが<sup>19)</sup>、設計、施工、運営がすべて同一の事業者で行われている場合には、コストを下げるためのノウハウが、安全性や建築基準の抜け道

---

17) 「東横インの経営術」p.83.

18) 「当社ホテルの特色」東横イン (<http://www.toyoko-inn.com/corp/concept.html>)

19) 「当社ホテルの特色」東横イン (<http://www.toyoko-inn.com/corp/concept.html>)

を見出すノウハウになる危険性も高い。一級建築士の名義貸しも、グループ企業内で組織的に行われた不正である。建築士は2000年2月～2006年1月までの間、東横イン開発への勤務実態がないのに、設計・建築の責任者である管理建築士として自分の名義を使うことを承諾して、月額10万円の報酬を受けていた。「東横イン仙台中央1丁目1番」（仙台市青葉区）など少なくとも7件のホテルで設計者として名前が使われ、自治体に建築確認申請書が提出されていた。名義貸しをした一級建築士は、2006年3月6日に建築士免許取り消しの処分を受けている。

東横イングループの不正からは、以下のような企業経営の特徴を読み取ることができる。

- ① 技術革新ではなく、規制緩和政策を最大限に利用し、従来よりも格段に安いサービス・商品を販売する戦略。
- ② コスト削減のためサービスを特化し、労働力を安く利用する。
- ③ 利益追求を最優先し、大規模で急速な事業拡大を行う。
- ④ 利益を生まないものは業界の常識を超えて大胆にカットする。
- ⑤ 安全や環境や福祉のコストをミニマムにする。
- ⑥ コンプライアンスではなく、法令は最終検査をくぐり抜けさえすればよいとする態度が見られる。

これらはバブル経済崩壊後に業績を急激に拡大した企業の「勝ち組」にも共通した特徴といえるかもしれない。2005年1月20日に開催された日本経営合理化協会の第109回全国経営者セミナー第二日には<sup>20)</sup>、15人の企業トップや政治家が講師として出講しているが、そのうち建築や建設に関わる3つの企業の社長が講師として招かれている。耐震強度偽装事件に関わったヒューザーの小嶋進社長と、2007年3月に違法な広告によって公正取引委員会から排除命令を受けた住宅建築会社タマホーム<sup>21)</sup>の玉木康裕社長と、東横インの西田

20) 「2005年新春第109回全国経営者セミナー、出講講師名」日本経営合理化協会 (<http://www.jmca.co.jp/seminar/109/member.html>)

21) 「タマホーム株式会社に対する排除命令について」公正取引委員会 (<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/07.march/07032905.pdf>)



憲正社長である。耐震強度偽装事件と東横インの不正改造には次節で見るように共通した社会的背景があると思われる。

### 1-3. 東横イン不正と建築基準法の問題点

低価格の実現と高い収益を生み出すことを至上命令とし、そのため「徹底したローコストオペレーション」によってすべての「無駄」を省くということが、東横インが行った建築基準法やハートビル法の法令違反を招いた原因である。しかし、こうした違反が起きた社会的背景としては、耐震強度偽装とも共通する法律改正の問題がある。1998年に建築基準法の一部が改正されて、建築確認・検査の民間開放が行われた。それまでは、地方公共団体の建築主事のみが行ってきた建築確認、検査事務（主に完了検査）を、新たに必要の審査能力を備える公正中立な民間機関（指定確認検査機関）が行うことができるようになった。翌、1999年には民間検査機関の日本ERIが設立され、2000年4月から建築基準法に基づく指定確認検査機関として、民間会社では初めて建設大臣（現 国土交通大臣）の指定を受けて営業を開始した。検査機関として唯一株式市場に上場している最大手の日本ERIは、2002年9月には確認検査員以外の無資格者に検査を実施させていたことが通報によって明らかになり、国土交通省から1か月の営業停止処分を受けている<sup>22)</sup>。日本ERIは、数々の耐震強度偽装を見抜けなかったばかりではなく、東横インの不法建築についても見逃している。たとえば、さいたま市の東横イン「さいたま新都心」店の違反は、一階会議室のドアが75センチしかなく、ハートビル法の基準に足りておらず、草加市の東横イン「草加駅西口駅」点でも、階段の手すりがないなど、ハートビル法に違反していた。実はこれらの違反は建築後の偽装工事ではなく、最初に提出された図面どおりであり、建築確認と完了検査で見落とされた結果であった<sup>23)</sup>。これらの完了検査を行ったのが日本ERIである。日本ERIが営業を開始する2ヶ月前の2000年2月から東横インは、建

22) 「建築基準法に基づく指定確認検査機関及び住宅品質確保法に基づく指定住宅性能評価機関に対する業務停止命令等について（日本イーアールアイ株式会社）」国土交通省 ([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/07/071004\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/07/071004_.html))

23) 埼玉県議会／一般質問発言項目、平成18年2月24日 定例会「東横インの不正改造問題と「福祉のまちづくり条例」について」 (<http://www.pref.saitama.lg.jp/s-gikai/gaiyou/h1802/1802d070.html>)

築士の名義借りを始めている。建築確認・検査の業務が民間に開放されることによって、建築確認・検査が従来よりも甘くなるのを見越し、建築基準法やハートビル法に違反しても、客室等を不正に増やして利益率を上げるための都合よい設計ができるように、東横インは一級建築士の名義を借りたのではないかと疑われる。2000年以降の東横インの新店舗のオープン数の増加には実に著しいものがある。東横インが土地の地権者とする30年契約の土地建物賃借方式は、その建物が30年間程度の短い寿命で設計されてはいないかという疑念さえ生じさせるだろう。東横インの不正改造事件の社会的背景として、建築確認・検査の民間開放によって、建築基準法がチェック機能を失い、建築の不正を見逃す社会的土壌が形成されたことを指摘すべきである。

建築確認・検査の民間開放を定めた建築基準法の改正については、日本弁護士連合会が当初からその問題点を正しく指摘していた（1998年3月18日「建築基準法改正についての申入書」<sup>24)</sup>）。

「住宅は国民一般にとって高価な一生の財産であり、その欠陥は生命身体に重大な影響を及ぼし、社会問題となることもあるので、その安全性を確保するためには、例えば薬品行政と同じく、行政こそが、その安全性、とりわけ建物の最低限度の安全性に関する建築基準法令の規定が遵守されているか否かについて厳格な検査をすべき義務がある。したがって、建築確認、中間検査、完了検査のいずれについても、基本的には、行政が責任を負うべきである。

法律案によれば、公正中立な民間機関の創設を企図し、株式会社も排除されていない。

その場合、既存の建築業界等が中心となって株式会社が設立されることになると考えられるところであるが、そのような営利を目的とする株式会社が「公正中立」な立場を保持できるとは到底考えられない。また、手抜き工事等の欠陥住宅を生み出す建築業界の実態・体質、業者に依存せざるを得ない建築士の現状等を踏まえれば、民間の検査機関によりどれほどの効果が期待できるかは、甚だ疑問である。」

---

24) 「建築基準法改正についての申入書」日本弁護士会 (<http://homepage2.nifty.com/kekkanzenkokonet/6-2-3=kenchikukijunhokaiseimoushiire.htm>)

耐震構造を偽装したその後の数々の事件が予見されていると言わねばならない。建築確認・検査の民間開放は、当時の建設省によれば、「指定確認機関にあっては、建築主のニーズに即した建築確認・検査サービスを提供できるものとする。」とされていた<sup>25)</sup>。その考え方によって、建築確認・検査は、建築基準に適合しているかを厳格に審査することから、民間の審査機関が互いに競合し合って顧客を獲得するサービスになった。つまり、審査機関は、営業利益を上げるために、厳しい審査によって顧客を失うことを恐れ、建築主にサービスを売るようになり、建築主に審査選択される逆の立場に転換したのである。しかも、この民間開放にともなって、確認検査機関が建築確認の不正や違法を見逃したり見落としたりした場合について、検査機関に対する損害賠償や業務停止などの明確な罰則規定が存在していなかった。いわば審査結果についての厳格な責任体制がなく、建築物の最終的な所有者やエンドユーザの保護はないがしろにされて、建築主の利便性のみが保障される制度に変更されたのである。

他方で、建築確認検査が民間に開放されることによって、行政においては審査検査を行う技術能力や判断力の深刻な低下を招いていることが懸念される。大阪府八尾市職員の岩狹匡志氏は、2005年現在で全国の指摘確認検査機関が113機関にのぼり、建築確認業務の半数を担うようになり、とくに大阪府では府内の建築確認の8割強を占めるようになったことを受け、建築確認・検査の民間への開放は、地方自治体のもっていた技術力の低下を招くことを警告して次のように述べている<sup>26)</sup>。

「建築確認業務が指定確認検査機関に急激に流れる状況から、行政内部でのスキル（審査・検査等を行う技術能力や判断能力）の低下が懸念されだしている。なぜスキルの低下をまねくかという点、従来、審査業務を通じて法解釈の技術（知識）習得が行われ、検査業務（現場）を通じて法の実用的運用をはかる多くの情報を得てきていたためである。つまり、長年にわたり行政内部で「審査する目」や「検査する目」といったスキルを養ってきたも

25) 「建築基準法の一部を改正する法律」建設省 (<http://www.linkclub.or.jp/~erisa-25/kenki-kai971222.html>)

26) 岩狹匡志「建築確認検査の民間開放は何をもたらしたのか」(<http://www5e.biglobe.ne.jp/~t-joho/gyokakuzaisei/0511kentiku.html>)

のが、急激な民間開放により、これらの機会を奪われ、その能力も低下傾向になっているということである。(中略)このような状況からすれば、今後の指定確認検査機関に対する指導監督や、建築基準法による許可や違反指導の業務に支障が生じることも考えられる。また、これまで検査を通じて民間施工の実態や問題点を知ることが可能であったものが、困難となり、現場を知らない状況で政策判断などの行政運営を行うことにもなる。

とりわけ、住宅で最も多い木造建築物については、自治体として所有もしくは新設することの少ない構造であり、教育機関でもあまり取り扱わないため、自治体の技術者が木造建築物に触れる機会が奪われたことにもなっている。」

建築確認・検査の民間への開放は、地方自治体の技術者のスキルの低下と人員削減を招き、耐震診断の妥当性の判断や地域全体の耐震性向上といった建築物の安全性や公共性にかかわる公的機能を低下させる方向に作用していることがうかがわれる。

数々の耐震強度偽装事件や東横インの不正改造事件を受けて、2006年6月に建築基準法、建築士法、建設業法、宅地建物取引業法の4法が改正された。建築確認の審査の厳格化がうたわれ、構造計算が適正かどうかを判断する第三者機関「構造計算適合性判定機関」の規定が新たに設けられ、設計の偽装への罰則の明文化や罰則が強化されると共に、「東横イン」の不正改造で問題になった名義貸しについても明確に禁止された<sup>27)</sup>。1998年に緩和された建築関連法が再び是正され、建築の安全性を確保するための措置が講じられたといえる。しかし、改正された建築法にも依然として問題点が残されている。それは、「消防法」などとは異なり、法改正が行われても既存の建築物には遡及適用されないことと不法な改造がないかを査察する制度がないことである。建築基準法によって行政庁が配置することができる建築監視員制度は、建築基準法に違反していることが明らかな建築物について工事の施行を中止させる権限を与えられているが、建築完了済証が出された後の建築を監視する制度ではない。完了済証が出された後は、内部告発でもないかぎり、不正改造

27) 「建築物の安全性の確保を図るための建築基準法等の一部を改正する法律案について」国土交通省 ([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070330\\_3\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070330_3_.html))。

が行われても発覚しないシステムが温存されている。また、建築基準法の改正では特定行政庁は「指定確認検査機関の事務所立ち入り、確認業務の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ」（第77条31の2）するなど、指定確認検査機関に対する監督を強化するとされているが、指定確認検査機関が不正や違法を見落とした場合に、その検査機関がどこまで損害賠償などの責任を負うかについては明確とはいえない。

#### 1-4. 東横イン不正改造事件についてのまとめの考察

東横インが行ったハートビル法違反については、建築基準法違反とは異なる問題がある。ハートビル法には、バリアフリー化を推進するための優遇措置があったからである。その主な優遇措置は次の3点である。

- ① 「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を一層促進するため、特定建築物の範囲を拡大し、及び特別特定建築物の建築等について利用円滑化基準に適合することを義務付けるとともに、認定を受けた特定建築物について容積率の算定の特例、表示制度の導入等支援措置の拡大を行う等の所要の措置を講ずる。」

- ② 人にやさしい建築物整備事業

「ハートビル法に基づく認定建築物、ハートビル法の基礎的基準を満たす特定建築物に対して、日本政策投資銀行による低利子融資を実施する。」

- ③ 認定建築物に対する税制上の措置

「昇降機を設けた2,000m<sup>2</sup>以上の認定建築物（新築、増築、改築）について割増償却（10%、5年間）の適用を可能とする。（租税特別措置法第14条の2、第47条の2）」

つまり、東横インのハートビル法違反は、容積率の特例などの優遇措置を受ける権利を享受しながら、ハートビル法の義務を守らなかったという悪質な行為であり、「時速60キロ制限の道を67～68キロで走ってもまあいいかと思っていた」という程度のものではない。しかしながら、そのような違反に対

して、東横インが受けたのは是正勧告や是正命令といったレベルの処分ではない。ハートビル法の違反者には、100万円以下の罰金が定められていただけであり、上記の優遇措置に比較すれば罰則が軽いといわねばならない。

以上述べてきたように東横インの不正改造事件には、耐震強度偽装事件等とも共通する以下のような構造的な問題点があると思われる。

- (1) 本来、監督すべき行政機関に検査する専門能力をもった技術者や人材が少ない。
- (2) 最終書類審査をパスすれば、その後の長い運用期間にも査察やチェック制度がない。
- (3) 専門知識と技術をもつ独立した第三者機関の責任が軽く検査体制が甘い。
- (4) 優遇措置に比較して、法令違反への罰則が軽い。
- (5) 故意の偽装や不法行為を見破ることが不可能な安価で無力な社会システムが温存される。

以上の結果として、公衆に被害が発生するか、またはその前に不正が内部告発などで発覚する。そして、引き起こされた案件処理のために莫大なコストがかかることになる。そうしたコストのリスクを低減しつつ、エンドユーザを守り、検査確認に遅延を引き起こさないためには、行政や検査機関において技術者や専門知識をもつ人材を不足なく確保し、その地位と権限を制度的に強化する方策が求められる。

## 2. バリアフリー新法の課題

東横インが違反したハートビル法は、2006年に廃止された。2005年に国土交通省が定めたユニバーサルデザイン政策大綱の施策である「一体的・総合的なバリアフリー施策の推進」のため、ハートビル法と交通バリアフリー法の一体化がめざされ、二つの法を統合・拡充した「バリアフリー新法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）」が2006年6月21日に公布、12月20日から施行されたためである。本論の後半では、このバリアフリ

一新法が、東横インの行ったような不法行為に対しては、どのように対策が講じられているのかという観点から、その新法のもつ課題と可能性について考察する。

## 2-1. バリアフリー新法

表3にあるように、日本のバリアフリー施策は、1981年の国連の「国際障害者年」を契機としてはじまり、建設省がハートビル法を、運輸省がバリアフリー法を管轄していたが、2001年の中央省庁の再編によって二つの省が国土交通省に統合されたときから、二つの法がバリアフリー新法<sup>28)</sup>として統合されることは当然の流れであったといえる。

表3 日本のバリアフリー、ユニバーサルデザイン関連年表

1950	建築基準法
1970	障害者基本法制定
1981	バリアフリーの設計基準作成（建設省）
(1981)	国連「国際障害者年」「完全参加と平等」
1983	「公共交通ターミナルにおける身体障害者用施設設備ガイドライン策定」（運輸省）
(1983-1992)	国連「国際障害者の10年」
1994	「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」（ハートビル法）制定（建設省）
1995	「長寿社会対応住宅設計指針」（建設省）
2000	「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」（バリアフリー法）制定（運輸省）
2003	改正ハートビル法（国土交通省）
2005	ユニバーサルデザイン政策大綱策定（国土交通省）
2006	「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー新法）公布施行

28) 「バリアフリー・ユニバーサルデザイン」国土交通省  
(<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/barrierfree.html>)

ユニバーサルデザイン大綱は、「『どこでも、だれでも、自由で、使いやすい』という、ユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、今後、身体的状況、年齢、国籍などを問わず、可能なかぎりすべての人が、人格と個性を尊重され、自由に社会に参画し、いきいきと安全で豊かに暮らせるよう、生活環境や連続した移動環境をハード・ソフトの両面から継続して整備・改善していくという理念」に基づきに策定され、以下の考えに沿って政策を推進していくものとされた<sup>29)</sup>。

1. 利用者の目線に立った参加型社会の構築
2. バリアフリー施策の総合化
3. だれもが安全で円滑に利用できる公共交通
4. だれもが安全で暮らしやすいまちづくり
5. 技術や手法等を踏まえた多様な活動への対応

この大綱を受けて制定されたバリアフリー新法は、(1) 重点整備地区における移動等の円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な実施と (2) 住民等の計画段階からの参加の促進を図るための措置を2つの大きな柱とし<sup>30)</sup>、以下の5点の内容が新たに盛り込まれた<sup>31)</sup>。

- ①対象者の拡充：身体障害だけではなく、知的・精神・発達障害者などすべての障害者を対象にする。
- ②対象施設の拡充：路外駐車場・都市公園・福祉タクシーを追加。百貨店や福祉施設等の既存施設には努力義務を課す。
- ③基本構想制度の拡充：バリアフリー化を重点的にすすめるエリアを、旅客施設を含まないエリアにも拡充。

29) 「ユニバーサルデザイン大綱」国土交通省，pp.7-11.

(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711/01.pdf>)

30) 「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律の基本的枠組み」国土交通省 (<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/shinpou/outline.pdf>)

31) 国土交通省総合政策局政策課・交通消費者行政課監修『Q&Aバリアフリー新法』，ぎょうせい（2007）.p.2.



- ④基本構想策定の際の当事者参加：協議会制度を法定化、住民からの基本構想作成提案制度を創設。
- ⑤ソフト施策の充実：関係者と協力してバリアフリー施策の持続的・段階的な発展をめざす「スパイラルアップ」を導入。また、国民一人ひとりが高齢者や障害者などが感じている困難を自らの問題として認識する「心のバリアフリーを促進」。

このうち特に④の住民等の計画段階からの参加の促進を図るための措置として加えられた、＜1＞基本構想策定時の協議会制度の法定化と、＜2＞住民等からの基本構想の作成提案制度の創設とは、幅ひろい市民やユーザの参加を求めるユニバーサルデザインの理念を実現するための画期的な内容である。ハートビル法や建築基準法などは最低限守るべき基準であり、法律や条例はある性能や使用を可能にする基準を満たすことを求めるだけで、固定的なハードルをクリアすることだけを定めている。これに対して、ユニバーサルデザインは本来的には継続的改善をつねに求め続ける姿勢をもった運動である<sup>32)</sup>。バリアフリー新法には、建築基準法などの従来の法律には見られなかった市民参加型の継続的改善を可能にする重要な内容がこめられているが、次節以降ではバリアフリー新法の問題点と課題を考察したい。

## 2-2. アメリカのユニバーサルデザインの取組との比較

バリアフリー新法の問題点を考えるために、まずアメリカにおけるユニバーサルデザインの取組を比較のため見ておきたい。表4はアメリカの取り組みの関連年表である。

表4 アメリカのユニバーサルデザイン関連年表

1961	全米建築基準協会「身体障害にアクセスしやすい建築・施設設備に関するアメリカ基準仕様書」策定
1964	公民権法成立

32) 川内美彦『ユニバーサル・デザインーバリアフリーへの問いかけ』学芸出版社(2001).pp.50-51,144-150参照。

- 1968 建築障壁法制定
- 1973 リハビリテーション法504条（連邦政府の予算をもつものに対象を限定）
- 1977 リハビリテーション法504条施行規則制定
- 1978 国立障害・リハビリテーション研究所（NIDRR）設立  
NPOのアダプティブ・エンバイロメンツ・センター設立
- 1982 建築交通障壁改善委員会「アクセシブル設計最低指針要件」
- 1984 アクセシビリティ統一連邦基準制定
- 1985 ロン・メイスがユニバーサルデザインを提唱
- 1989 センター・フォー・ユニバーサルデザインがNIDRRの援助で設立
- 1990 「障害をもつアメリカ人に関する法」（ADA）制定。
- 1997 ユニバーサルデザイン7原則（v.2）が作成される。
- 1998 ユニバーサルデザイン国際会議がニューヨークで開催
- 1999-2004 NIDRRの5カ年計画にユニバーサルデザインを掲げる

日本ではユニバーサルデザインは、超高齢化社会の対策として政府の政策や自治体の条例に採用され、多くの企業が超高齢化社会の市場開拓を目標に取組が進められてきている。これに対して、アメリカでは、公民権運動の広がりにとともに、障害者への差別を禁止し、障害者の権利を守ることを基本にして、障害者の平等な社会参加を広く実現する方法としてユニバーサルデザインの考え方が広がり、連邦政府がユニバーサルデザインに取り組むNPOなどを支援してきた。重要なのは、1990年に成立した「障害をもつアメリカ人に関する法」（Americans with Disabilities Act 以下ADA）である<sup>33)</sup>。ADAは4300万人のアメリカ人が身体や精神に障害をもっている（全人口の13%）、以下の4分野にわたって差別を禁じている。

#### ①Employment（雇用）

公的機関や15人以上の従業員をもつ企業などの雇用において差別的取扱いを行うことを禁ずる。

#### ②Public Services（公共サービス）

33) ADAの内容については、ADA Home Page (<http://www.ada.gov/>) を参照。

### ③Public Accommodations（公共的施設）

すべての障害者が、統合された社会の正当な一員、消費者として認定される。不特定多数を対象に営業している事業は、障害者も対象としなければならない。

### ④Telecommunications（電話通信）

1973年のリハビリテーション504では、「障害に基づく差別」を禁じた対象が連邦予算を受ける機関に限られていたが、ADAによって対象が民間に拡大された。雇用にあたっては、当該の仕事に必要な「本質的機能」(essential function)を備えているかどうかだけを問うようにし、その機能を備えた障害者に対して、企業が「妥当な配慮」(reasonable accommodation)をすることを求めている。企業にとって「重大な支障」(undue hardship)、つまり、「妥当な配慮」をすることによって企業の事業自体が変更を迫られたり、存続できなくなったりする危険性がない限り、企業は車椅子使用者に対する職場施設の物理的配置の変更や補助具の購入など障害者が働けるような環境整備をしなければならない<sup>34)</sup>。この法律によって、障害者の市民的権利が保障されるようになった。障害者を差別し、利用のアクセスから排除することが法律によって明確に禁じられているのである。

アメリカでユニバーサルデザインが力をもつようになった一因は、ADAの定める基準を一応は満たしながら、実際には障害者にとってきわめて使用しづらいホテルや施設がつくられ、それらを改善するものとしてユニバーサルデザインの考え方が支持されるようになったといわれる。Universal Design Education Onlineの提供する教材のタイトルが、“Universal Design, Beyond the ADA: An Introduction to Creating Inclusive Buildings and Places”であることは<sup>35)</sup>、ユニバーサルデザインがADAの限界を超える狙いをもつことを端的に物語っている。アメリカでは、公民権運動をモデルに明確に障害者の権利を保障するADAという法律が成立したうえで、その法律の限界を超えるものとして、ユニバーサルデザインがNPOの活動を連邦政府が支援する仕方で広まったのに対し、日本では障害者の権利保障が法律で明確にならない

34) 八代英太、富安芳和編『ADAの衝撃』、学苑社（1991）、pp.54－68参照。

35) Ostroff, E. and Weisman, L.K.

([http://udeducation.org/teach/course\\_mods/survey/SlideShowScript.pdf](http://udeducation.org/teach/course_mods/survey/SlideShowScript.pdf))

ままバリアフリー新法が制定されている点が、最も大きな違いである。

障害者の権利が日本では法律で明確に確立されていない一つの要因は、障害者の権利は障害者がみずから運動で拡大していくべきだという障害者の「自己責任論」が根強くあり、社会的公正さや正義という観点から「社会的弱者」の権利をどう位置づけるべきかという議論が一般的ではないためであろう。これに対して、アメリカでは個人の権利を擁護するJ・ロールズの『正義論』(1971)<sup>36)</sup>が社会全体に広く受け容れられ、彼の政治哲学が法律や経済や政治や倫理に深い影響を及ぼしている。ロールズは、個人の権利よりも社会全体の利益を優先させる功利主義を批判し、個人の権利に基礎を置く平等主義的なリベラリズムの理論を提起した。社会全体の利益や目標から個人の権利を守るというロールズの功利主義批判は、ロールズを別の立場から批判するリバタリアニズム (Libertarianism) のR・ドゥオーキンやR・ノージック、卓越主義的リベラリズム (Perfectionist Liberalism) のJ・ラズなどにも受け継がれている<sup>37)</sup>。ロールズの政治哲学は、そうした政治哲学や法哲学の領域にとどまらず、アメリカでは社会の現実の法律解釈や社会政策にも大きな影響を与えている。たとえば、法学者のE.A. Pendoは、ADAのもとで誰が保護されるべきか、何を保護すべきかといった議論において、ロールズの正義論を援用する議論を展開している。Pendoは、ロールズの正義の第二原理を構成する二つの原理、すなわち「機会の公正な平等原理」と、正義にかなった貯蓄原理と相いれる形で最も不利な状況にある人々の利益の最大化のために不平等を認めるとする「格差原理」とは、職場における障害をもとにした差別を、それが合理的であれ不合理であれ、ADAが禁じることを強化することができる<sup>38)</sup>と論じている。そのうえでPendoは、ロールズ主義的方法論によって、ADAに関わる裁判のいくつかの判例を批判する議論を展開している。西洋社会では古くから伝統的に社会全体の正しく善いあり方を原理的に議論する様々な立場の政治哲学や倫理学が論争を繰り返して、現実の法

36) Rawls, J.: A Theory of Justice, Harvard, 1971.

37) 濱真一郎「ジョセフ・ラズの卓越主義的リベラリズム (一)」, 同志社法学49巻第1号(1997) pp.65-93のpp.87-88を参照。

38) Pendo, E. A., "Substantially Limited Justice?: The Possibilities and Limits of a New Rawlsian Analysis of Disability-Based Discrimination", St. John's Law Review, Vol.77 (2004) 225-276.

律や社会にも影響を与えているが<sup>39)</sup>、日本では、社会的問題が生じたときにそのつど対処療法的に個別の法律を加えたり法律の一部を修正したりすることが多く、原理原則的な哲学的議論と法律策定や政策決定に関わる議論との関係が希薄である。そのことが社会的に不利な状況にある人々の権利が法律によって確立されない原因の一つになっているように思われる。

### 2-3. バリアフリー新法の問題点

ADAやアメリカのユニバーサルデザインの取組みとの対比を軸に見れば、バリアフリー新法には、以下のような問題点があると考えられる。

1. 高齢者や障害者の「利用する権利」「移動する権利」が明記されていない。
2. 法令に違反した事業者への罰則規定が軽い。
3. 監視員制度がなく、法令違反を市民が訴える専用の窓口や手続きの明記がない。
4. 特定建築物の規模（2000平米以上）が大きすぎる。1日の乗降客5千人以上の大きな駅をバリアフリー化の対象にしている。
5. 基本構想提出や協議会設置は義務ではなく、基本構想を提出している市町村数も少ない。
6. 新法の特例の悪用が懸念される。

以下それぞれの問題点について簡潔に述べていくことにする。

1. 高齢者や障害者の「利用する権利」「移動する権利」が明記されていない。

前節で見たようにアメリカのADAは障害による差別を禁止した公民権法である。しかし、バリアフリー新法は、高齢者や障害者の「権利」ではなく、いわば「福祉」政策である。福祉であれば、政府や地方自治体の財政出動上において後回しにされ、予算が削られることが多い。また、バリアフリー法では、すべての障害者を統合された社会の正当な一員、消費者として認定し、

---

39) 哲学を社会的営為として位置づけたプラトンの晩年の最後の主著は『法律』であり、彼の哲学の学園アカデメイアはすぐれた立法者を輩出したといわれる。瀬口昌久「プラトンの法と倫理」、『文明社会における異文化の法』、比較法史学会編、未来社、(2007)27-52.

不特定多数を対象に営業している事業は、障害者も対象としなければならない、とは定められていない。高齢者や障害者を一利用客として、他の乗客と同じように情報の取得やアクセスの権利を保証することを位置づけなければ、東横インの不正改造のようなケースはなくなっていくだろう。高齢者や障害者にとって、不快で差別された利用法に限らないよう努力目標が規定されているか、アクセスの安全性が確保されるかも疑わしい。

## 2. 法令に違反した事業者への罰則規定が軽い。

バリアフリー新法が定める主な罰金は以下のとおりである。

- ・①旅客施設及び車両等、②特定路外駐車場、③特別特定建築物、に係る基準適合性の違反に対して、300万円以下の罰金。
- ・公共交通特定事業を実施していない場合などに100万円以下の罰金。
- ・特定路外駐車場についての届出義務違反等に50万円以下の罰金。
- ・特定認定建築物の表示義務違反や立ち入り検査に関する義務違反等に30万円以下の罰金。
- ・報告徴収や立ち入り検査に関する義務違反等に20万円以下の罰金。

金額では5段階に分けられているが、最高でも300万円の罰金である。これに対して、アメリカのADAは、違反者に対して初犯には\$50,000（約600万円）以下の罰金、再犯者には\$100,000（約1200万円）以下の罰金を科すとしている<sup>40)</sup>。罰金額も高く、また、再犯者の罰金を倍にするなど懲罰的な要素がこめられている。

## 3. 監視員制度がなく、法令違反を市民が訴える専用の窓口や手続きの明記がない。

ADAでは、違法な差別を受けた市民が不服申し立てをする窓口として、司

---

40) Sec. 12188. Enforcement, (2) Authority of court(C)  
(<http://www.usdoj.gov/crt/ada/pubs/ada.htm>)

法省公民権部（Civil Rights Division of the Department of Justice）の Disability Rights Sectionを明示し、ADAとリハビリテーション504についての不服申立書のフォーマットをウェブ上におき、簡単にダウンロードができるようにしている<sup>41)</sup>。フォーマットには、差別をしたと信じる政府、機関、組織や個人の住所や名前、電話番号を書き、差別をした日時、内容、どの法律に違反したか、他の機関に不服を申し立てか等の項目があげられている。

これに対して、バリアフリー新法では、市民の生活上の明確な「権利」ではないので、その権利を守るシステムが十分に整備されているとはいえない。苦情情報提供のフォームが用意されていないし、市民がいつでもバリアフリー新法の違反や不正を訴えることを容易にする方策がとられていない。バリアフリー新法は、2006年に施行された「公益通報者保護法」の対象となっているので、それを根拠に訴えることが可能な場合もあるだろう。内閣府の「公益通報者保護ウェブサイト<sup>42)</sup>」で検索すると、バリアフリー新法についての通報先は、国土交通省公益通報窓口と各都道府県の様々な通報窓口があることがわかる。しかし、これは公益通報の保護を目的としたものであり、ADAのように差別を受けた個人の権利を守るという性格のものではない。

また、監視員制度についても制度化されていない。このことに関連して、バリアフリー新法と同時期に導入された民間駐車監視員によって、駐車違反の数が大きく減少したことを指摘しておきたい。2006年6月の民間駐車監視員導入後、東京、大阪、名古屋で駐車違反は6～8割減少し、それだけではなく、自動車盗は35.4%減少、車上狙いは29.9%減少した<sup>43)</sup>のである。もちろん内容が異なるので単純に比較することはできないが、企業や行政の技術者の定年後の人材活用を含め、何らかの監視制度については今後検討すべき課題であろう。

#### 4. 特定建築物の規模（2000平米以上）が大きすぎる。1日の乗降客5千人以

41) Title II of the Americans with Disabilities Act  
Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973 Discrimination Complaint Form  
(<http://www.ada.gov/t2cmpfrm.htm>)

42) 「公益通報者保護ウェブサイト」内閣府  
(<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koueki/index.html>)

43) 「＜民間監視員＞導入1年で駐車違反減 自動車盗にも効果」毎日新聞 2007年6月14日記事。

上の大きな駅をバリアフリー化の対象にしている。

ADAでは3000平方フィート（278.7平米）以上の3階建ての公共的施設にはエレベーターの設置を義務化している<sup>44)</sup>。また、ADAが定める公共的施設の規定は、レストラン、ホテル、劇場、医院、薬局、小売店、博物館、図書館、公園、私立学校、デイケアセンター等、幅広い施設に適用されている。アメリカよりもはるかに土地スペースの限られた日本が、アメリカの7倍の面積をもつ施設のみをバリアフリー化の対象にしているため、日本ではコンビニやファミリーレストランなどの多くの施設にはバリアフリー新法は適用されないことになる。

また、2010年度までにバリアフリー化を図る駅を1日の乗降客5千人以上の大きな駅を対象にしているのも問題である。平成15年度国土交通省資料によれば、日本の全国駅数9544駅のうち、一日5千人未満の乗降客の駅は、6809駅（71%）に上る。2006年3月段階で、実は5千人以上の旅客施設の49%のバリアフリー化は既にすんでおり、これに対して5千人未満の駅の12%しかバリアフリー化はすんでいない<sup>45)</sup>。また、乗降客1日5千人以上の旅客施設をもたない市町村は、1820も存在する。大規模な駅だけをバリアフリー化の対象にすることは、都市と地方のさらなる格差の拡大につながることが懸念される。

5. 基本構想提出や協議会設置は義務ではなく、基本構想を提出している市町村数も少ない。

2006年3月末調査では、乗降客一日5千人以上の旅客施設がある539市町村のうち、基本構想を提出したのは189市町村（35%）。旅客施設のない1820市町村からは12市町村（0.6%）、合計で221市町村から269件しか出ておらず、全体では9.3%の市町村にすぎない<sup>46)</sup>。そして、バリアフリー新法でうたわれている基本構想の提出はそもそも義務ではない。「協議会での協議を経るこ

44) Sec. 12183 (<http://www.usdoj.gov/crt/ada/pubs/ada.htm>)

45) 「参議院会議録情報 第164回国会 国土交通委員会 第13号」p.14.  
(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0064/16404200064013a.html>)

46) 「交通バリアフリー法に基づく基本構想作成（予定）調査の結果について」国土交通省 ([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/011122\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/011122_.html))



とができることとする」とされているであり、協議についても市町村の義務ではない。地方自治体の財政が窮乏しているなか、やはり義務や権利でなければ、こうした取り組みは後回しにされることが懸念される。

#### 6. 新法の特例の悪用が懸念される。

従来のハートビル法の優遇措置の考え方が引き継がれ、次のような優遇措置が与えられている。

##### 1) 税制上の特例

所得税，法人税の割増償却（10%，5年間）（租税特別措置法第14条の2，第47条の）

##### 2) 低利融資の特例

日本政策投資銀行や中小企業金融公庫等から低利の融資が受けられる（貸付限度：直接貸付 中小企業金融公庫 7億2千万円，国民生活金融公庫 7千2百万円）

##### 3) 容積率の特例

延べ面積の1/10を限度に容積率の算定に際して，通常の建築物の特定施設の床面積を超える部分は延べ面積に不参入とする

これらの優遇措置と先に見たバリアフリー新法が定める20万円から300万円の罰金は均衡がとれているとはいえない。優遇措置を受けながら違反をした事業者には，独占禁止法には認められているように，罰金とは別に課徴金を科すようなシステムを考えるべきであろう。

以上のバリアフリー新法の問題点をまとめる。バリアフリー新法は，市民の生活権を保障するような公民権法ではないことが最大の弱点である。そのため，バリアフリー新法で認定を受けた建物等について行政や民間や市民による有効な監視システムが制度化されず，罰則も小さいので，新法の特例措置を目当てに承認を受け，後に違法改造をするような仕方で事業者が不正を

起こす可能性が高い。また、義務化されていない協議会や基本構想が空文化したり、地方自治体の都合のよい委員や地域ボスの意見が強まったりする危険性がある。また都市と地方との格差を拡大することも懸念される。

## 2-4. バリアフリー新法の可能性

前節では新法の問題点を概観してきたが、新法にはこれまでにはなかった大きな可能性もある。それは改善のスパイラルアップを可能にする制度が取り入れられたことである。義務ではないにせよ、施設を利用する高齢者や障害者等から構成される協議会の設置が可能になったため、行政主導の従来型の公共事業ではなく、利用者や住民がまちづくり計画に関わる可能性が大きくなった点は高く評価できる。利用者や市民の参加による改善のプロセスを大切にして改善を継続することを法制度に取り込むような条項はADAにもなく、画期的な一面である。バリアフリー新法は、行政と市民がパートナーシップによって協力し、市民や弱い立場に置かれがちなユーザがよりよい提案を継続して改善してゆく役割を果たしうる。現在、47都道府県と政令指定都市にくわえ、十数都市で制定している「福祉のまちづくり条例」には、その届出がなくても建築は可能で、強制力はない<sup>47)</sup>けれども、バリアフリー新法（14条3項）に基づく条例を各自治体で制定することで、新法の対象建築物などを広げることが可能である。それは「建築基準関係規定」となるので、建築確認時に申請する必要があるからである。自治体の条例を活用すれば、前節で問題点の一つとして指摘した特定建築物の範囲を拡大することができる。

また、自治体と市民がパートナーシップをもって、事業のPDCA（計画、実施、評価、改善）サイクルをまわすことによって、新たなコミュニティづくりにつながる可能性がある。そのためには地方自治体が、福祉、交通、建築の部門のセクションのバリアをとった連携をはかることが必要である。また、公共事業や街づくりにおいて、技術者には行政と市民をつなぐ役割と新たな説明責任も期待される。さらには自治体と市民をつなぐ言葉の発見と実践が必要になるだろう。コミュニティの基本はコミュニケーションであるからである。

---

47) 「今すぐ実践 気配り設計」『日経アーキテクチャ』2006年5月22日号, p.22.

街づくりや公的事業に関しては、川内美彦氏の提唱する継続的な改善のための9つの原則が示唆的である<sup>48)</sup>。

- ①参画の原則（多様な人の幅広い参画）
- ②公開の原則（情報，検討過程，説明の公開）
- ③配慮の原則（そこに参加していない人のニーズに配慮）
- ④柔軟性の原則（縦割り，単年度主義，計画等の再考）
- ⑤納得の原則（合意形成）
- ⑥確認の原則（現状，現地調査）
- ⑦評価の原則（①，②，③，⑥に留意して評価）
- ⑧蓄積の原則（評価情報の蓄積）
- ⑨伝達の原則（評価情報を関係者と次の事業に伝達）

これらの原則は，現代社会の民主主義の基本的な原則にも重なりあうものである。L・ウィナーが「技術は法である」と主張するように，技術は，さまざまな規則，役割，関係，制度のなかで機能を果たしており，生活で直面する技術の配置やデザインをする際に，実質的な発言権が市民やユーザのなかにあることが重要である<sup>49)</sup>。バリアフリー新法が，高齢者や障害者等の市民参加型の法律であることは，21世紀の日本社会のデザインをより民主主義的なものにし，すべての人々を不公正に排除しないinclusiveなものへと変えてゆく可能性をもっている。

#### [文献]

- ・ Ostroff, E. and Weisman, L.K., "Universal Design, Beyond the ADA: An Introduction to Creating Inclusive Buildings and Places", 2004.  
([http://udeducation.org/teach/course\\_mods/survey/SlideShowScript.pdf](http://udeducation.org/teach/course_mods/survey/SlideShowScript.pdf))
- ・ Pendo, E. A., "Substantially Limited Justice?: The Possibilities and Limits of a New Rawlsian Analysis of Disability-Based Discrimination", *St. John's Law Review*, Vol.77 (2004)225-276.
- ・ Rawls, J.: *A Theory of Justice*, Harvard, 1971

48) 川内美彦，前掲書，pp.147-148参照。

49) ラングドン・ウィナー「技術を構想する権利はあるのだろうか？」『共生のための技術哲学』村田純一編，未来社（2006年）。

- ・ 岩狹匡志「建築確認検査の民間開放は何をもたらしたのか」  
(<http://www5e.biglobe.ne.jp/~t-joho/gyokakuzaisei/0511kentiku.html>)
- ・ 川内美彦『ユニバーサル・デザインーバリアフリーへの問いかけ』学芸出版社 (2001)
- ・ 国土交通省住宅局建築指導課編,『基本建築基準法関係法令集 2007年版』 建築資料研究社(2007)
- ・ 国土交通省総合政策局政策課・交通消費者行政課監修『Q&Aバリアフリー新法』, ぎょうせい (2007)
- ・ 瀬口昌久「プラトンの法と倫理」,『文明社会における異文化の法』, 比較法史学会編, 未来社 (2007)pp.27-52
- ・ 西田憲正『東横インの経営術』, 日本評論社 (2004)
- ・ 日経アーキテクチュア (編)「今すぐ実践 気配り設計」『日経アーキテクチュア』 2006年5月22日号
- ・ 濱真一郎「ジョセフ・ラズの卓越主義的リベラリズム (一)」, 同志社法学49巻第1号 (1997) pp.65-93
- ・ 八代英太, 富安芳和編『ADAの衝撃』, 学苑社 (1991)
- ・ ラングドン・ウィナー「技術を構想する権利はあるのだろうか?」『共生のための技術哲学』村田純一編, 未来社 (2006年)

\* 引用したURLの最終確認は2007年7月31日.

\* 本稿は平成19年度科学研究補助金基盤研究(c)の成果の一部である.