

# 福祉のまちづくりの面的な展開指針策定に関する研究（その2）

## Study regarding Determination of a Guideline for Expansive Welfare Town Planning Part2

「重点地区整備計画策定地区における策定後の評価と地域特性を考慮したバリアフリー整備状況に関する調査研究」

Research study on the evaluation of the improvement after the plan implementation and the status of the barrier-free improvement with consideration for local characteristics in the districts designated in the Special District Improvement Plans.

老田智美

OIDA Tomomi

生島一明

IKUSHIMA Kazuaki

田中直人（摂南大学工学部建築学科 教授）

TANAKA Naoto, Prof. ( Department of Architecture, Faculty of Engineering, Setsunan University )

Abstract :

In Japan, ordinances for building a welfare community are being established nationwide now that the nation has a super-aging society. In Hyogo Prefecture as well, Ordinance for Building a Welfare Community was established in October 1992, with the Special District Improvement Plan for Building a Welfare Community being in its sixth year, having been established in October 1993. The established districts numbered five cities/towns and five regions in 1993 and now number 84 cities/towns and 144 regions in 1999.

In last year's research study, we pointed out the contradicting issues in building a community and improving a special district in the town of Izushi that is building its community around forming a historical landscape and in the town of Kasumi that is improving its community as a snow district by focusing on anti-snow measures. This year's research study took such results into consideration upon conducting a questionnaire survey among 77 local governments of the districts designated in the 1998 Special District Improvement Plan. The survey helped us understand the evaluation of the improvement after the plan had been implemented. We believe that one of the reasons why improvement was not complete lies in the difficulty to make adaptations to specific local situations. Thus, we proceeded to understand the characteristics of the districts

in the prefecture so that we could point out specific issues. After taking these results into consideration, our aim is to gain basic knowledge about each region so that we may consider making improvements that best suit the region's situation.

### 1. 研究目的

超高齢化社会を迎えるにあたり、全国的に福祉のまちづくり条例が制定されている。兵庫県においても全国に先駆け、平成4年10月に「福祉のまちづくり条例」を制定、本調査研究で取り上げている「福祉のまちづくり重点地区整備計画<sup>注1)</sup>（以下「重点地区整備計画」）」も、翌5年10月に策定されて6年目に入った。そして平成5年度の策定地5市町5地域から始まり、平成11年度で84市町144地域になる。

前年度調査研究においては、“歴史的景観形成”を中心にまちづくりを行う出石町と、“積雪地域”として排雪対策を中心にまちの整備を行う香住町において、これらのまちづくり整備と重点地区整備を行う上での矛盾点を挙げた。本年度調査はこれらの結果を踏まえつつ、平成5年度から10年度「重点地区整備計画」策定地域77自治体を対象にアンケート調査を実施した。それにより、策定実施後の

整備評価を把握する。また、整備しきれない要因のひとつが「地域の状況への適応の難しさ」にあると考え、県下の地域特性を把握し、具体的な問題点を明らかにする。それらの結果を踏まえ、より地域の実情にあった整備を検討するための基礎的知見を得ることを目的とする。

## 2. 研究概要

### 2.1 調査対象地域

調査対象地域は、平成5年度から10年度の「重点地区整備計画」策定地域77自治体で以下の図のとおりである（図1）。

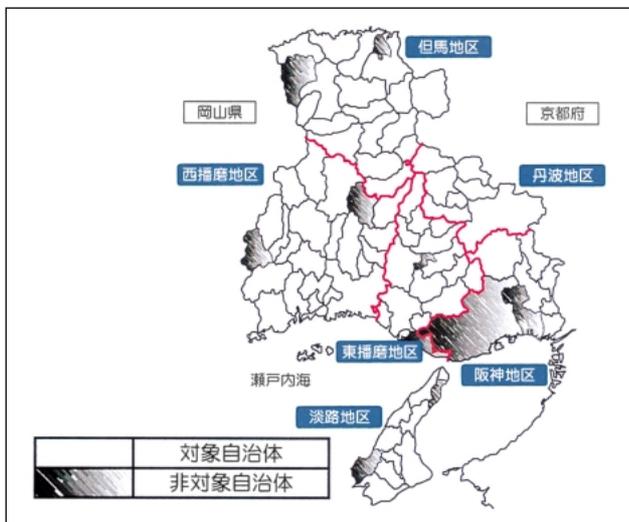


図1：調査対象地域

### 2.2 調査方法

上記自治体の「重点地区整備計画」担当者に対してアンケート調査を1999年11月15日から12月3日に実施し、配布および回収は郵送とした。配布・回収状況は表1のとおり。主な調査内容については表2のとおりである。

表1：配布・回収状況

調査票配布数	調査票回収数	回収率
77自治体	68自治体	88.30%

表2：主な調査内容

- 重点地区整備計画策定後の整備評価
- 兵庫県下自治体の地域特性の把握
- 福祉のまちづくり条例の整備可能範囲
- 福祉のまちづくり条例における標準基準の問題点

## 3. 調査結果

### 3.1 重点地区整備計画策定後の整備評価

重点地区整備計画策定後の福祉のまちづくりに対する意識変化の有無について「あまり変化していない」「ほとんど変化していない」とする回答が各項目ともに半数以上を占めている。しかし「基準の普及・啓発活動」の分野については半数近くの自治体が福祉のまちづくり啓発に有効であったと回答している（図2）。

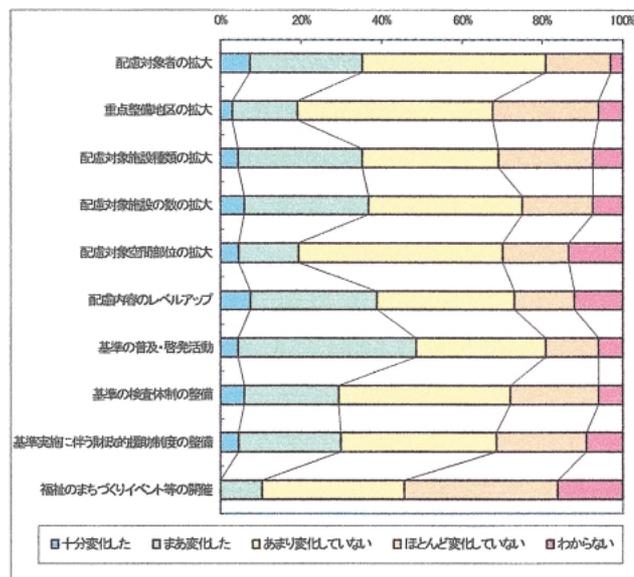


図2：重点地区整備計画策定後意識の変化

また、策定後、具体的な整備において、どのような人に配慮されたと思うか、配慮対象者の属性について聞いている。結果、「高齢者」「車いす使用者」に対する配慮整備は出来ているが、「聴覚」「内部」「知的」障害者といった、具体的な配慮事項が十分に知られていない人たちに対しては、「配慮は不十分」であることが確認できる（図3）。

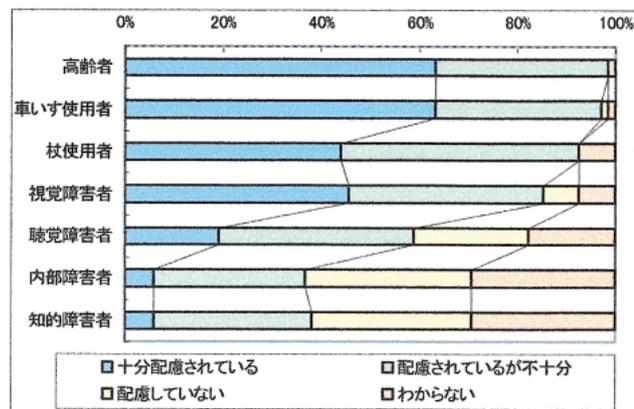


図3：配慮対象者の属性

### 3.2 兵庫県下自治体の地域特性の把握

#### 3.2.1 地域特性の整理

県の中央部よりやや北寄りに東西を走る中国山脈によって、北は日本海傾面、南は瀬戸内海傾面を形成する兵庫県においては、当然、地形・気候はもとより地域風土も異なる。本調査は前年度調査に引き続き、整備地域の特性に対応して、条例の整備基準がどのように適応しているのかを把握することを目的に調査をすすめた。

大まかな県下の地域特性を把握するため、地域特性キーワードを10項目挙げ、それぞれについて“多い”“少ない”“どちらでもない(多くもなく少なくもない)”のどれに該当するかを聞いた。地域特性キーワードは表3に示すとおりである。

表3：地域特性キーワード

①坂(傾斜地域)	⑥雨量
②歩道	⑦歴史的街並み
③緑	⑧観光客
④水辺(川・池等)	⑨高齢者
⑤積雪量	⑩祭・イベント等の行事

これら“多い”等の結果については、データによるものではなく、あくまでアンケートに答えた重点地区整備計画担当者の主観的な考えであるが、“一住民のまちへの認識”として捉えることにする。

結果、「緑」「水辺」に関しては県下の6地方地区(阪神・東播磨・西播磨・但馬・丹波・淡路)全体に多く、「緑76%」「水辺60%」を占めている。数にばらつきはあるものの、各キーワードの特性が各自治体ごとにそれぞれ該当していることがわかる(図4)。

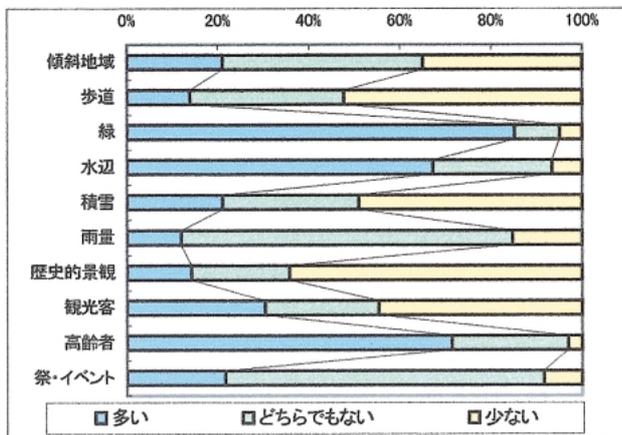


図4：兵庫県下自治体の地域特性

坂・傾斜地域が多いと認識している自治体は、但馬地区南部と西播磨地区北部の県北西部から阪神地区北部の県南東部とつらなるように存在している(図5)。

積雪量が多いと認識している自治体には但馬地区と西播磨地区北部の一部の自治体が該当し、また降雨量においては、但馬地区が該当している。兵庫県は日本海と瀬戸内海にそれぞれ挟まれているため、北部と中部・南部で異なる気候型を有している(図6)。

高齢者が多いと認識している自治体は、但馬地区、丹波地区と西播磨地区の西部にかたまっている。実際、H7年時点の高齢化率<sup>注2)</sup>をみても20%を超える“超高齢化”地域は、但馬・丹波・淡路地区のほぼ全域と西播磨地区の一部になっており、郡部の高齢化が進んでいることが確認できる(図7)。

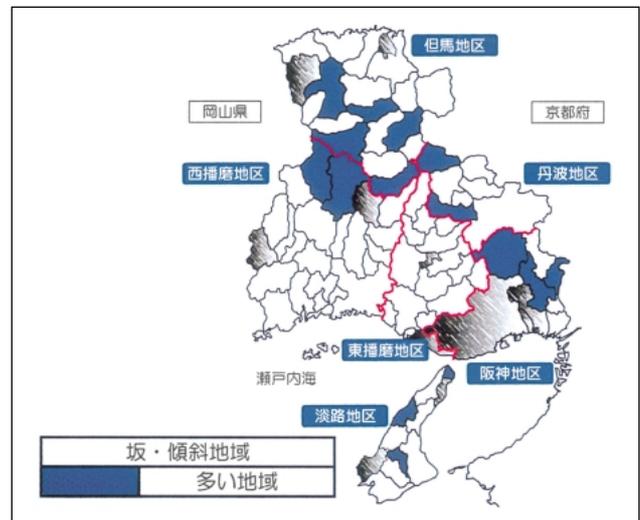


図5：坂・傾斜地が多いと認識している自治体

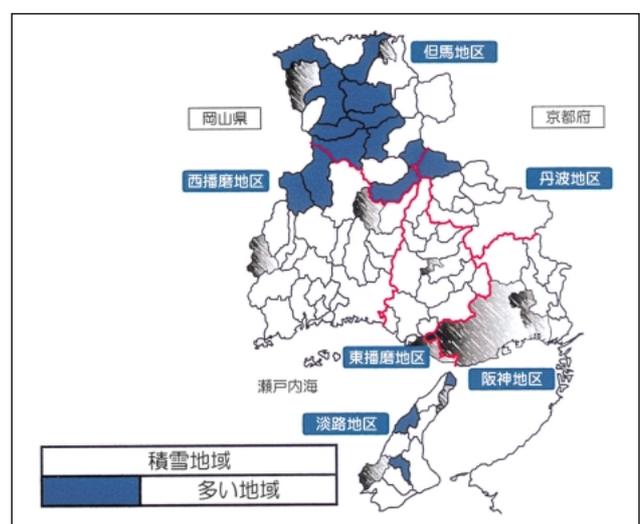


図6：積雪量が多いと認識している自治体

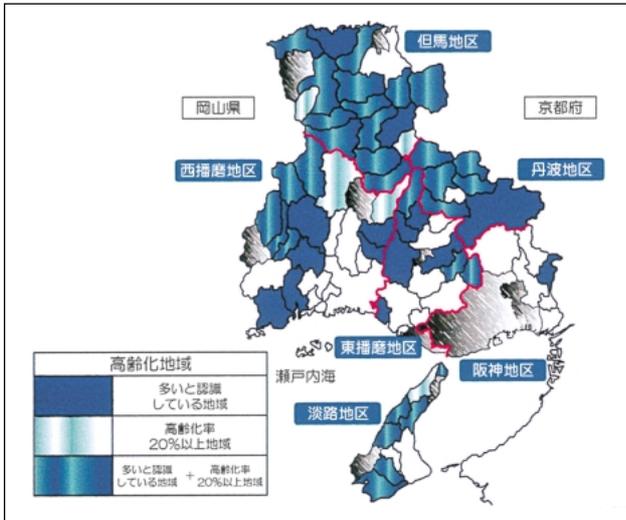


図 7：高齢者が多いと認識および高齢化率 20%を超える自治体

### 3.3.2 地域特性を考慮したまちづくり整備

各地域特性キーワードに対する配慮項目を各 6 つずつ挙げた。これに対し、“配慮している”“配慮していないが検討中”“配慮していない”のうちどれに該当するかを各自治体に聞いた結果を以下に示す。

#### (1) 坂の多い地域の配慮状況

坂が多いと認識している 12 中 7 割以上の自治体が「スロープ」や「手すり」の設置といったハード整備に関して“配慮”および“検討”していることがわかる。

ソフトの整備では「移送サービス」がハード整備と同等に配慮され、「移送機器レンタル」は“配慮されていないが検討中”の自治体が多く、配慮への意識が高い(図 8)。

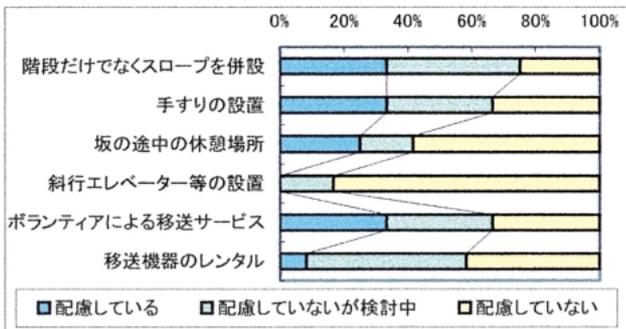


図 8：坂が多いと認識している自治体配慮状況

#### (2) 歩道の多い地域の配慮状況

歩道が多いと認識している自治体は少なく、その内訳は“多い地域：9”“どちらでもない地域：22”“少

ない地域：34”であった。現在設置されている歩道の具体的な配慮状況は、設置量にかかわらず「段差解消・平坦性の確保」や「溝蓋の設置」等、人が快適に歩行できるための整備については配慮されている。また“多い地域：9自治体”中、7自治体で「わかりやすい案内標識の設置」が基礎的配慮として整備されている(図 9、10)。

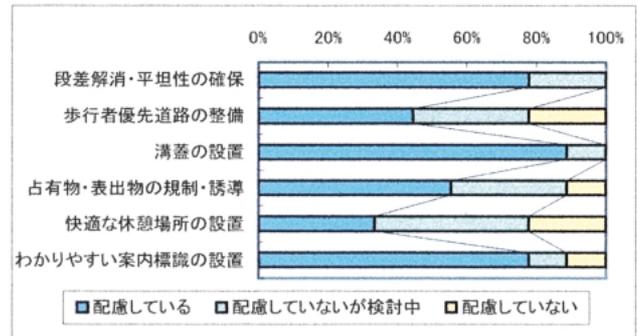


図 9：歩道が多いと認識している自治体の配慮状況

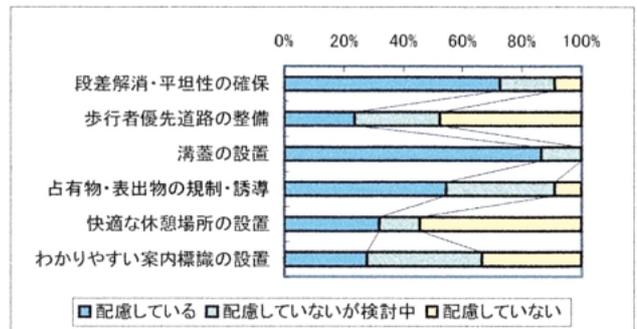


図 10：歩道は少ないと認識している自治体の配慮状況

#### (3) 緑が多い地域の配慮状況

緑が多いと認識している自治体は多く、77 自治体中、52 自治体であった。昨今、「環境保全」「自然との共生」や阪神大震災以降「防災的活用」等の整備の重要性が指摘されているが、結果、“配慮している”項目で最も多かったのは「地域住民による公園の管理運営：54%」、次いで「緑による死角の除去：35%」である。また「障害者の使用しやすい整備：21%」は少ないが、“検討中”を含めると 58% となり、障害者配慮への意識は高い。

“配慮している”項目は全体的に少ないが、“検討中”の自治体を含めると各配慮項目とも、ほぼ半数以上に達していることから、配慮への必要性の意識はあるといえる(図 11)。

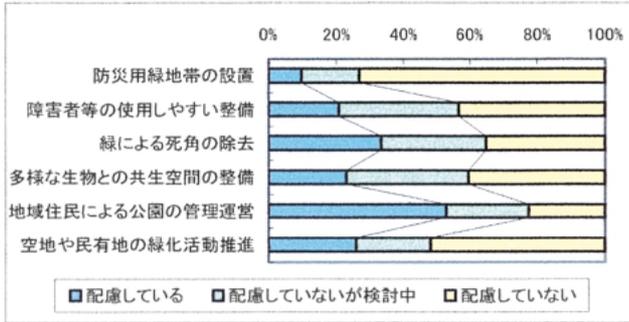


図 11：緑が多いと認識している自治体の配慮状況

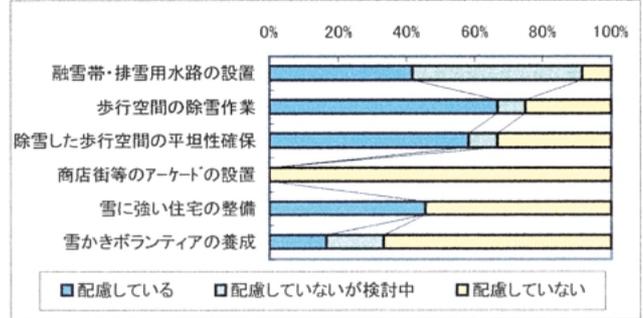


図 13：積雪が多いと認識している自治体の配慮状況

(4) 水辺が多い地域の配慮状況

水辺が多いと認識している自治体も 77 自治体中 41 と多かった。“水辺”も“緑”同様、環境保全や防災的な活用について提案されている中、最も“配慮している”のは「水質の改善：61%」、次いで「親水空間の設置：56%」であった。「障害者の利用しやすい整備」については、“配慮している”“検討中”ともに 27% となり、レクリエーション的な空間においても障害者への何らかの配慮を意識していることがわかる(図 12)。

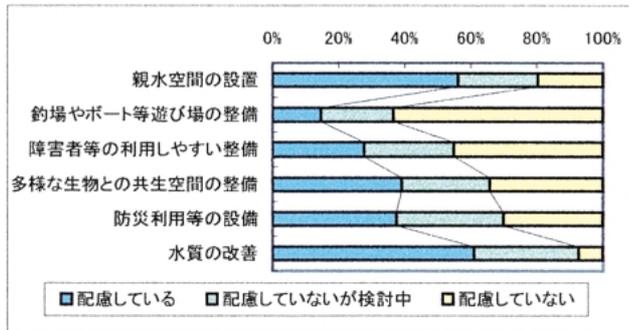


図 12：水辺が多いと認識している自治体の配慮状況

(5) 積雪量の多い地域の配慮状況

積雪量が多いと認識している自治体は 12 あり、そのほとんどが但馬地区になる。配慮状況の結果、「歩行空間の除雪作業」が最も多く、次いで「除雪した歩行空間の平坦性確保」であった。この 2 項目については、積雪地域の基本的整備項目として捉えることができる。また、「雪に強い住宅の整備」も半数近くの自治体で行われている。具体的には香住町が町営住宅として「克雪住宅」<sup>注3)</sup>を建設している。また「商店街等のアーケードの設置」は“雁木空間”<sup>注4)</sup>の存在をイメージして配慮項目の 1 つに挙げたが、実際には積雪の多い地域にはアーケードを設置するような商店街が存在せず、“配慮していない 0%”という結果になった(図 13)。

(6) 雨量が多い地域の配慮状況

“雨量の多い地域：7”“どちらでもない地域：43”“少ない地域：9”という結果になったが、雨量に限らず、6 項目の配慮状況の傾向は同じであった。雨量の多い地域で最も配慮されているのは「歩道に水勾配」で、次いで「滑りにくい舗装材」であった。これら 2 項目に関しては、基本的な配慮項目となっていることがわかる(図 14)。

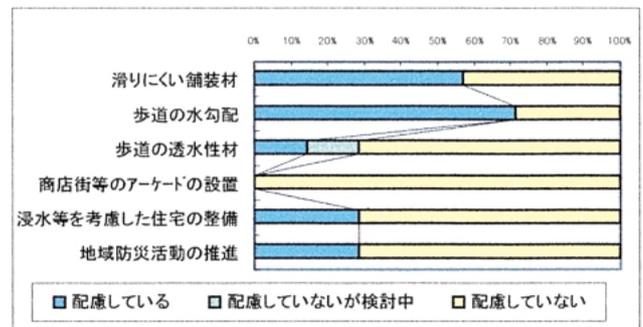


図 14：雨量が多いと認識している自治体の配慮状況

(7) 歴史的景観地の多い地域の配慮項目

「歴史的景観の保全」や「景観形成」は、まちづくりにおいて重要な整備のひとつである。県下では“歴史的景観地が多いと認識している自治体：8”“どちらでもないと認識している自治体：12”“少ないと認識している自治体：36”という結果になった。“多い地域”“少ない地域”に限らず最も配慮されているのは「道標・案内標識等の設置」であった。また“多い地域”では「色彩/形態/材料等の統一・協調」「舗装材の工夫」と続き、歴史的資源を生かす整備の主流的な手法であることがわかる。一方点字ブロックについては「街並みへの配慮」が行われていないのが 38% と最も多くなっている。また「石段や民家の段差解消」は問題意識は高いが、現実的に整備が進んでいない。全国的にも「景観形成」整備の手法としては共通していると思われ、これらの整備の中いかにバリアフリー配慮をなじませるのかについ

て検討する必要があると思われる（図 15）。

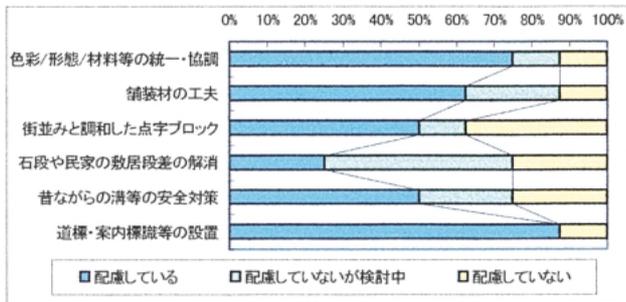


図 15：歴史的景観地が多いと認識している自治体の配慮状況

### (8) 観光客が多い地域の配慮状況

観光地の配慮項目は「観光資源を生かした街並み整備」の項目以外はすべて“福祉的”な配慮項目を挙げた。結果、“観光客が多いと認識している自治体：17”で最も多かったのは「観光資源を生かした街並み整備」、次いで「観光地のバリアフリー整備」であった。“福祉的”な各配慮項目は“検討中”とする自治体が多く、配慮への意識の高さがわかる（図 16）。

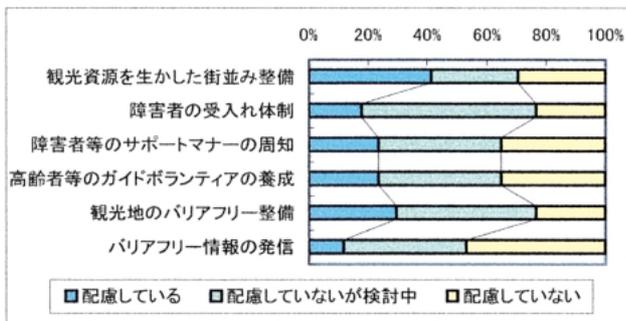


図 16：観光客が多いと認識している自治体の配慮状況

### (9) 高齢者が多い地域の配慮状況

全国的に高齢化が進む中、兵庫県においても同様に、『平成9年兵庫県統計書』によると、高齢化率“20%以上：50%”“14%以上：20%”であり、高齢者が多いと認識している自治体も77中45であった。配慮項目としては、個々の細かい配慮項目から自治体レベルの取組みまでを挙げている。結果、“高齢者が多い”地域において、最も配慮されているのが「福祉サービスの充実」で、「住民ボランティアの養成・支援」「高齢者施設の充実」と続く。これらの結果から、自治体レベルのソフト的な取組みは配慮されていることがわかる。しかし個々の細かなハード的な配慮についてはまだ検討段階でとどまっている（図 17）。

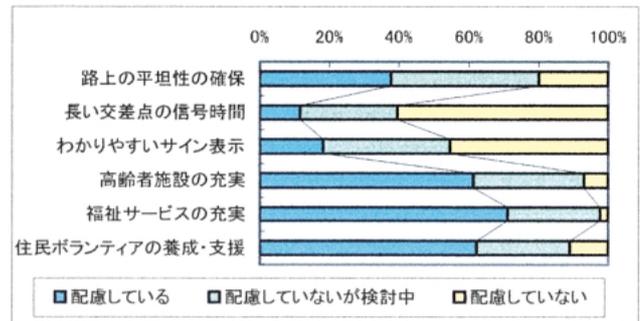


図 17：高齢者が多いと認識している自治体の配慮状況

### (10) 祭・イベントの多い地域の配慮状況

祭・イベント時の配慮項目としては“地域コミュニティの形成”と“非日常時のバリアフリー”という2つの視点についての配慮状況を聞いた。“祭・イベントが多いと認識している自治体：13”の結果、「イベント活動の助成」が最も多く、次いで「地域活動組織の充実」や「広報活動の強化」、「伝統芸能の育成・継承」と“コミュニティ”的視点の配慮をしている自治体が多い。その結果とは逆に“バリアフリー”的視点の配慮に関してはまだ検討中の自治体が多い（図 18）。

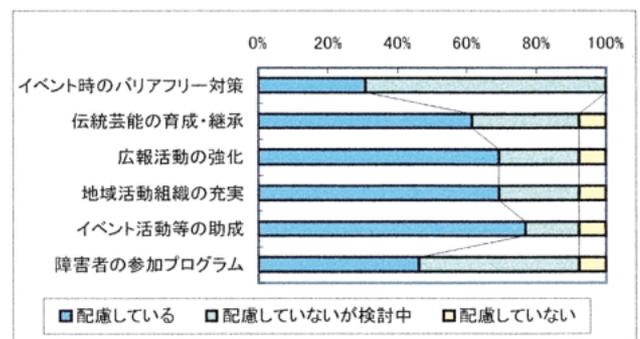


図 18：祭・イベントが多いと認識している自治体の配慮状況

### 3.3 “福祉のまちづくり条例”の整備可能範囲

#### 3.3.1 “まちづくり”と“福祉のまちづくり”

前項では、県下の地域特性別に、特に“福祉のまちづくり”にこだわらず、各地域のまちづくりの配慮状況についてまとめた。本項では“まちづくり”と“福祉のまちづくり”に対する意識の違いを把握し、“福祉のまちづくり条例”の整備の可能な範囲を見出すこととする。

『まちづくりに重要だと思われる項目』について、“とても重要：2点”“まあ重要：1点”“普通：0点”“あまり重要でない：-1点”“重要でない：-2点”とし、『福祉のまちづくりを指す項目』についても同様の重み付けを行い、平均点を出した。それぞれ回答の求め

方は違うが“重要度”という視点で比較した。結果、『まちづくり』『福祉～』共に、「安全性」や「利便性」「バリアフリー整備」等、バリアフリー的な視点の重要度が高い。『まちづくり』では全ての項目において重要度が高いのに対し、『福祉～』では「景観や美観」「地域らしさの活用」等“まちづくり要素”の高い項目は『福祉～』と切り離して考えられていることがわかる。(図19,20)

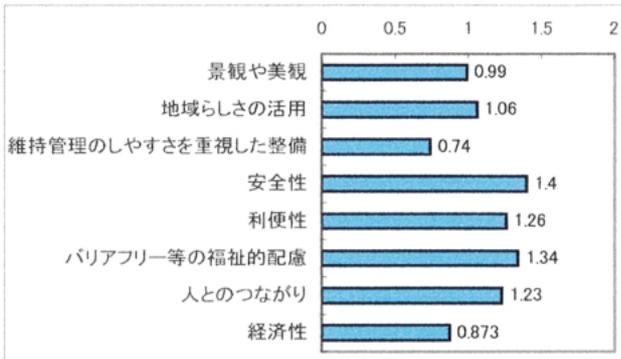


図19：まちづくりに重要だと思われる項目

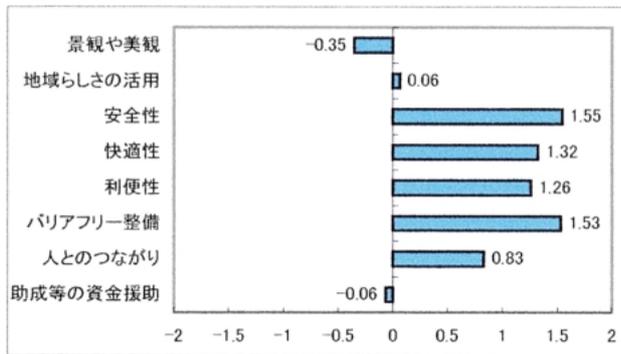


図20：福祉のまちづくりを指す項目

### 3.3.2 “福祉のまちづくり条例”の対応可能範囲

ここまで、“重点地区整備計画”内での取り組み状況の評価と地域特性ごとの配慮状況について聞いたが、これら2つの要素「人に対する配慮」と「環境（地域特性）に対する配慮」について、“福祉のまちづくり条例”の基準で、どこまで対応できているかを聞いた。結果“十分”および“ほぼ十分”と評価している項目は「高齢者・障害者が利用できる公益施設」が68%と最も多く、次いで「全ての人ができる公益施設」が62%となり、評価の高い項目は「人に対する配慮」であった。また、「環境（地域特性）に対する配慮」項目については、“十分”と回答している自治体は少なく、あまり評価していないことがわかる。「傾斜地域」や「積雪地域」等の地域特性は、全ての自治体に当てはまらないため、“わからない”とする回答が多かったが、言い換えれば、「環境（地域特性）」への対応について意識が低いともとらえられる（図21）。

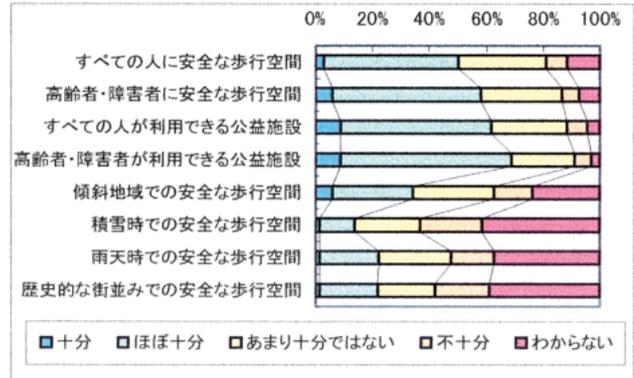


図21：『福祉のまちづくり条例』の対応可能な範囲

### 3.3.3 福祉のまちづくり実現に向けて必要な情報

今後、福祉のまちづくりの実現に向けて必要だと思われる情報について聞いた。“とても重要：2点”“まあ重要：1点”“普通：0点”“あまり重要でない：-1点”“重要でない：-2点”とし、それぞれの項目に対して平均点を出した。結果、「高齢者・障害者の生の声、ニーズ：1.58点」と最も高く、「高齢者・障害者の介助者の情報：1.32点」、「高齢者・障害者施設の情報：1.14」と続く。上位を占めているのはいずれも、「配慮対象者：人」に関する情報になっていることがわかる（図22）。

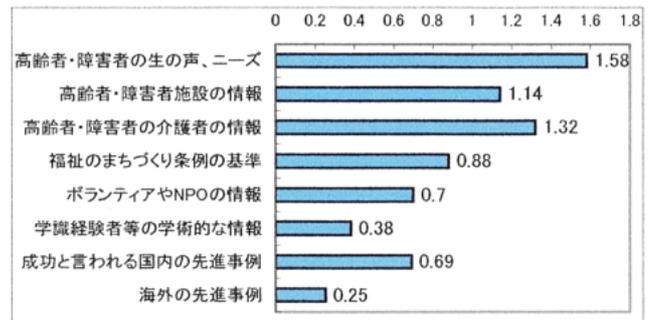


図22：福祉のまちづくり実現に向けて必要な情報

### 3.4 福祉のまちづくり条例の標準基準の問題点

前項までの結果により、「人への配慮」の意識はあるが、「環境（地域特性）を考慮した配慮」に関しては意識が低く、対応が十分に出来ていないことがわかった。本項では具体的な問題点を、前年度調査結果を踏まえて提示し、各自治体に「このような状況・問題点は発生していないか」について確認した。

各地域特性や“地域らしさ”を反映したまちづくり整備を行う際、福祉のまちづくり条例の基準にあった整備が出来ない状況の有無について聞いた。結果、「たくさんある：11%」「たまにある：38%」となり、約半数近くの自治体においては、このような状況に遭遇していることがわかる（図23）。

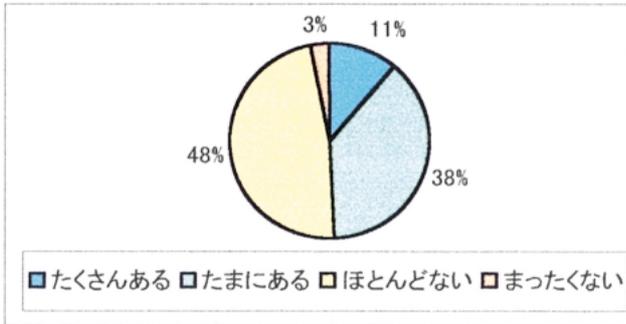


図 23：整備できない状況の有無

また整備上の矛盾点の具体例を示し、その状況の有無について聞いた結果、「人通りの多い中心市街地の道路は狭いため歩道設置は難しいが、人通りの少ない幹線道路には歩道が設置されている：66%」が最も多く、次いで「既存施設の改修にあたって、条例の基準どおり整備できないため放置している：65%」となっている（図 24）。

この指摘は、特定の地域特性を示すものではなく、言わば県下の自治体のみならず、全国の自治体にも共通する項目であると思われる、この指摘から、全国で策定されている“福祉のまちづくり条例”の限界でもあると考察される。また、特定の地域特性を示す項目については、“積雪量が多いと認識している自治体”と“歴史的景観地が多いと認識している自治体”における整備上の矛盾点について聞いた。結果、母数は少ないものの、その中でも項目によっては条

例基準による配慮の困難な状況があることを示している（図 25,26）。

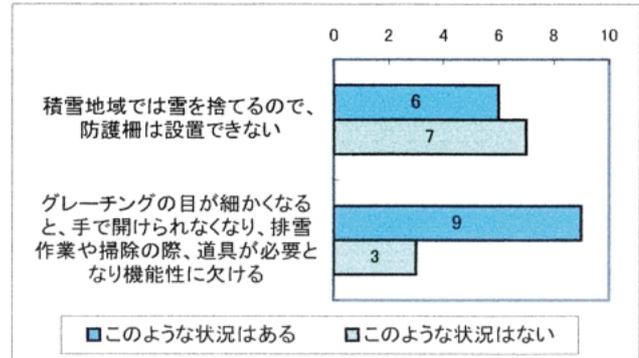


図 25：積雪時における整備上の問題点の有無

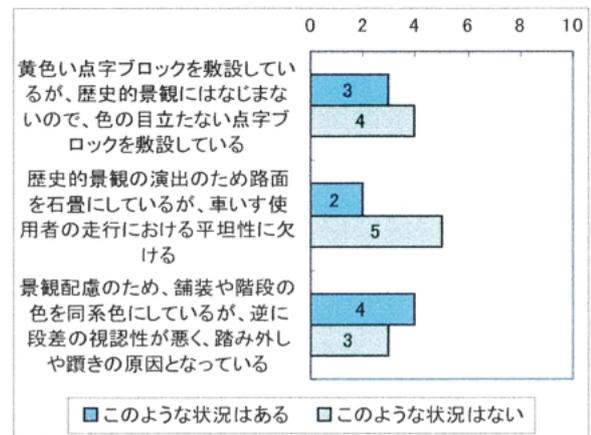


図 26：歴史的景観地における整備上の問題点の有無

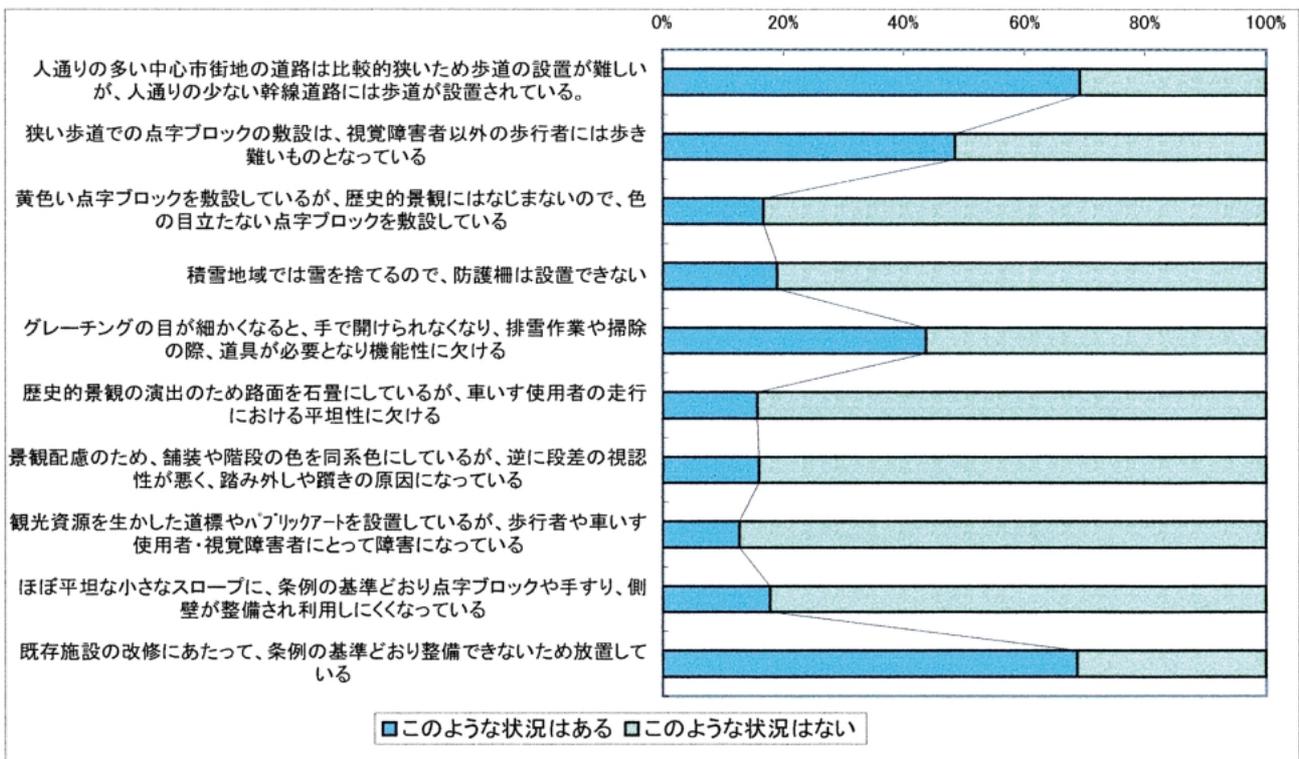


図 24：状況別整備上の問題点の有無

## 4. 考察

### 4.1 重点地区整備計画策定後の整備評価に関する考察

重点地区整備計画を策定したことで、「配慮対象施設の種類や数」を拡大させるような取り組みについては、あまり見受けられなかったものの、福祉のまちづくりに対する意識の向上等の啓発には有効であった。また、配慮の対象者としては、高齢者と車いす使用者中心に行われているが、具体的な配慮事項が十分に知られていない聴覚障害者や知的障害者等に対する意識は低い。

### 4.2 兵庫県下自治体の地域特性の把握に関する考察

積雪量の多い地域では「歩行空間の除雪作業」等の積雪に対する配慮が行われている。また、坂・傾斜地では、傾斜地の少ない地区に比べて、「スロープの設置」や「移送サービス」等の配慮が行われている。市町区別で見ても、特性は様々で、各自治体ごとに該当する地域特性を配慮した整備が「福祉のまちづくり条例」の規定とは別に行われていることが確認できた。

### 4.3 福祉のまちづくり条例の整備可能範囲に関する考察

福祉のまちづくり条例の基準は、各部位においての車いす使用者や視覚障害者という“人”に対する配慮が中心になっており、“環境（地域特性）”、適合という視点がないため、重点地区整備計画担当者からも、「地域特性に対しては十分対応しきれていない」という指摘が多い。

### 4.4 福祉のまちづくり条例の問題点に関する考察

「既存施設の改修にあたって、条例の基準どおり整備できないため放置している」とする回答が多いことから、固定的かつ画一的な基準を導入しようとするのが、かえってバリアフリー整備の遅れにつながる場合もあることがわかる。福祉のまちづくり条例の基準は新規に採用するには有効であるが、既存施設の改修の場合、地理的条件や物理的条件等、多くの制約があるため、画一的な基準を様々な状況に対し適応させるのは困難であると思われる。

## 5. まとめ

今回、重点地区整備計画担当者宛にアンケート調査を実施したが、特に郡部の自治体から、「都会の街並みとは全く異なる田舎なので、田舎での福祉の

まちづくりを今後考えてほしい。」という意見が何件あった。言いかえれば、福祉のまちづくり条例の基準は、郡部においては、対応しきれていないとする指摘とも捉えることができる。

福祉のまちづくりにおいて、高齢者や車いす使用者、視覚障害者といった様々な人に対する配慮が必要であるように、地域の環境や状況、特性も様々である。調査結果でも確認できたように、“人”中心の配慮がほぼ出来つつある今、今後は環境・地域のニーズに対応した整備のあり方を考えることが必要なのではないだろうか。そのためには、ある程度、地域の状況や特性に対応させるため、現行の整備基準に柔軟性を持たせることも求められるのではないかとと思われる。

## 謝辞

本調査研究をすすめるにあたり、アンケート調査にご協力いただいた、重点地区整備計画ご担当者の方々に感謝の意を表します。

## 注釈

注1) 駅・病院・官公庁舎等を中心とした約1km四方内の公共施設および周辺道路を対象に安全・快適に利用し移動できるようにするための整備を行おうとするものであり、県下各市町に対して地区を指定し、指定を受けた各市町がこれを取りまとめている。現在、策定地区は平成5年度から11年度で84市町144地域になる。

注2) 篠山市の高齢化率については、総人口および65歳以上人口は、篠山町・西紀町・丹南町・今田町の総和として計算したものである。

注3) 香住町は平成2年に“克雪タウン計画”を策定。その事業のひとつに克雪住宅コンペ（町営森住宅）が実施された。

注4) 新潟等の多雪地域に昔からあるもので、町屋の軒の庇を長く延ばし、その下を通路としたもの。積雪から歩行空間を確保したもの。

## 参考文献

- 1) 老田智美, 生島一明, 田中直人: 地域特性を考慮した物理的バリアフリー整備の状況と問題点に関する研究, 平成10年度 福祉のまちづくり工学研究所報告集, 1999.
- 2) 兵庫県: 平成9年 兵庫県統計書, 1999.