

ユニバーサル社会実現に向けた環境整備に関する研究

－交通バリアフリー法に基づく基本構想策定の促進に関する研究(その2)－

Study on Environmental Consideration toward Realization of a Universal Society

－Study on promotion of master plan based on transportation accessibility improvement law－

北川博巳 柳原崇男
KITAGAWA Hiroshi, YANAGIHARA Takao
谷内久美子 (大阪大学大学院)
TANIUCHI Kumiko (Osaka University)

キーワード：
福祉のまちづくり計画、交通バリアフリー、社会参加の促進、市民参加・参画

Keywords:
Accessible Environment, Transportation
Access-sibility, User Participation

Abstract:
It had been operated transportation accessibility improvement law in 2000. The aim of this law is to make accessible environment for people with disabilities. And it is started new accessibility law form this winter. Especially, it is important to be accessible public transportation and road environment. Many local governments are established a master plan about transportation accessibility improvement. But any local governments are not established this plan by any reasons. In this report, it is considered about some fact of these reasons and possibility of local government to establish master plan for accessible improvement. And it is consider and proposed to make more progressive planning, strategies and education for local government staffs.

1 はじめに

平成12年（2000年）に『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（交通バリアフリー法）』が施行され、7年が経過した。交通バリアフリー法は、公共交通の車両および鉄道駅を中心とした周辺地区（重点整備地区）を連続・一体的にバリアフリー化することで、高齢者や身体障害者等の移動制約者が公共交通機関を利用する場合の利便性、安全性を向上することを目的としている。この法律の特徴は、市町村に一定の役割を持たせた上で障害者など当事者の意見を取り入れながら基本構想を作ることにある。さらに、平成18年度からこの特徴を取り入れながら、ハートビル法と交通バリアフリー法が統合化した『高齢者、障害者等の移動の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）』が12月に施行され、今後も地域のバリアフリー化が加速することが期待される。

交通バリアフリー法の成果として、国土交通省交通消費者行政課の調べによると、基本構想を作成した市町村の数は表1の通りになっており、全国各地で基本構想が作成され、事業計画の制定もされた。今後は社会基盤のバリアフリー化が今後各地で進展することが予想される。

表1 利用者数5,000人／日以上の旅客施設が所在する市町村の基本構想作成状況（国土交通省調べ）¹⁾
Table.1 The state of transport accessibility Master Plan in Japan¹⁾

基本構想作成済	200 市区町(179 市 14 区 7 町)
基本構想作成着手中	10 市
基本構想作成に着手予定	14 市区町(10 市 1 区 3 町)
将来的に作成予定の市町村	158 市区町村(117 市 4 区 35 町 2 村)
作成予定のない市町村	142 市町(108 市 4 区 30 町)

※平成18年3月31日現在（平成18月10月31日までの基本構想の受理を反映）

この表より、基本構想の策定は全国の利用者数が5,000人を超える旅客施設が所在する市町村のうち、基本構想を策定した自治体は作成中を含めて210市区町（40%）、作成予定のない市区町で142（27%）であり、作成予定の市区町村が172（33%）となっている。なお、兵庫県では対象となる市町は18自治体あり、基本構想策定済自治体が7（39%）、将来的に作成予定の自治体が6（33%）、作成予定なし5（28%）との調査結果が出ており、全国的な策定割合と同じ程度で、策定数は全国の10位程度の位置づけである。なお、利用者数が5,000人／日以上の旅客施設のない市町村も含めた基本構想の受理件数は255件となっている。

ユニバーサル社会実現に向けた環境整備のためには、今後もバリアフリー新法における基本構想策定割合を高めるための促進策に対する考察を高めねばならず、一方で、構想策定済みの自治体に対しても事業計画の発展性を考える必要があるため、推進に関する展開づくりなど持つべき課題が多い。この研究では、交通バリアフリーの基本構想策定が進まない自治体の理由について考察し、必要な推進策について提案することを目的とする。

2 なぜ基本構想策定が予定されないのか

2.1 基本構想を作成しない理由

国土交通省が実施した、基本構想を作成しない理由例として、①既に駅、駅前等のバリアフリー化計画が実施されている（約24%）、②駅前で区画整理事業、再開発事業が計画されている（約13%）、福祉のまちづくり条例等による他の計画を策定済みで

ある（約11%）などが挙げられている。

加えて、昨年度に研究所で自治体担当者に対して実施したヒアリング調査およびアンケート調査（近畿圏内の基本構想作成済み市町（42自治体）、基本構想未作成市町（39自治体）、および都道府県（33自治体）を対象に実施）結果でも同様の設問をしたところ（複数回答形式）、ヒアリング調査では「既に駅前開発や日常の事業の中でバリアフリー整備済」、「条例の中で整備している」等の意見が出たし、アンケート調査では財政の悪化を理由としている意見が多くかった（図1、アンケート調査項目における「そう思う」「どちらかと言えばそう思う」を合計して計算、複数回答形式）。

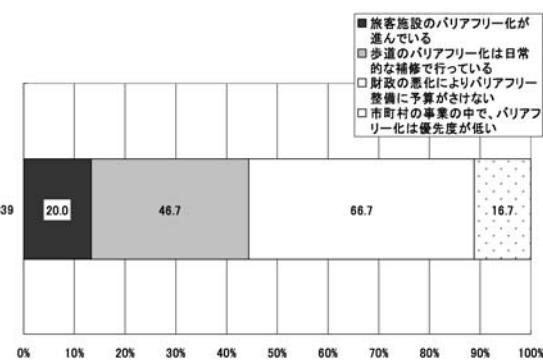


図1 基本構想を策定しない理由
Fig.1 Reasons for not making a transport accessibility master plan

これらの調査結果を考察すると、

- ①交通バリアフリー法の範囲である、駅前を対象とした整備では、自治体の日常の整備の中でバリアフリー整備を実施していたり、駅前を中心とした再開発などがあったりと、自治体の担当者レベルの判断ではあえて基本構想を作る必要性を感じていない。
 - ②自治体で制定している福祉のまちづくり条例（たとえば、兵庫県福祉のまちづくり条例）に基づく整備を実施していたり、計画策定をしていたりと、すでに終了していると判断している。
 - ③可能ならば構想を策定したいが、財政的な理由で基本構想を事業化の担保ができないため、決断ができていない。
- の3つが大きな理由と考えられ、バリアフリー新法に基づく基本構想づくりの推進においても同様の問題が考えられる。

2.2 基本構想を策定することによるメリット

基本構想が策定されない主な理由は2.1で示したが、それに伴い、課題およびデメリットも生じる。これらを整理すると、

- ①バリアフリー計画や事業化がされる一方で、障害の広さやニーズに対する理解がされていない構造となっており、ユーザーによるチェック体制や今後の推進体制について、当事者から指摘されている。また、バリアフリー推進のためには福祉部局・道路部局・まちづくり部局・企画部局・警察と横断的な整備が必要とされるが、そのような仕組みには至っていない。
 - ②条例で計画策定がされているものの、事業化を担保したものではないため、計画策定後の実際の整備に遅れが生じている可能性がある。
 - ③バリアフリー法でも②と同様のことが言え、補助制度の不備などがかねてから指摘されており、推進が遅れている。
- などの理由が考えられる。

一方、作成済みの自治体に基本構想を作成したときのメリットも同様に調査しているが、まず国土交通省の調査結果¹⁾では、

- ①駅周辺の一定のエリアでの今後の計画的な事業執行が可能となった。
 - ②長年の懸案事項（道路拡幅等）が事業化された。
 - ③法律に基づく確実なシステムであり、議会への説明が十分になされ、円滑な予算審議が期待できる。
 - ④市町村単独ではなく法律に基づく制度であり、障害者等関係者の目を通した客観的な計画が策定できた。
 - ⑤鉄道事業者やNPO団体等との関係が密接となり相手の考え方等詳細を把握することができた。
- などが分かっているし、昨年度研究所が実施した調査でも、「バリアフリー法により一體的な整備が可能になった」に関しては83.3%（「そう思う」26.2%、「どちらかというとそう思う」57.1%）の市町村が、「バリアフリー法により、整備の役割分担が明確化された」に関して、88.1%（「そう思う」33.3%、「どちらかというとそう思う」54.8%）の市町村がメリットを感じていると回答している（全42自治体）。

重点整備地域という面的なバリアフリー整備が可能である交通バリアフリーの基本構想づくりでは上記のようなメリットに加えて、市民参加の枠組みが広がったこともメリットのひとつに挙げができる。これらを含めて構想を作成するメリットがかなり高いため、これをどのようにして自治体に向けて発信してゆくのかが策定促進に向けてのポイントの一つであると考えられる。

3 基本構想策定後の動向について

3.1 基本構想策定後の自治体の動き

交通バリアフリー法の施行後、様々な自治体で基本構想づくりがされたが、これまで関与した交通バリアフリー基本構想策定時の意見として、とくに当事者サイドから要望の多かった項目として、当事者自身が何らかの形でチェックする仕組みづくりが挙げられる。しかしながら、このような仕組みで行われた社会基盤整備の実例としては、中部国際空港に見られるだけで、現在の仕組みでは当事者が基礎設計、施工、設備工事に関わるような仕組みがなかったため、良くて状況報告に留まる程度であり、悪いところでは基本構想を作りっぱなしという可能性もある。

一方で、交通バリアフリー法で基本構想を作成したもの、バリアフリー新法に対応した見直しを実施する自治体や現在作成中の基本構想に新法に対応した構想づくりに着手する自治体もいくつか事例があり、そのような意味では継続した取り組みが必要である。

つぎに、継続した取り組みについては事例が少ないながらもいくつかあり、それぞれの特徴は以下のとおりである。

<事例1：基本構想を策定した後の進捗状況について報告>

平成15年に基本構想を作成した大阪府内のとある自治体では毎年報告会を兼ねた勉強会を実施している。内容として、①バリアフリー新法について、②基本構想づくり以降の市の取り組みについての報告などを実施しており、市民と対話・理解を深めながら促進を図っている。このような取組は最新情報を入手することによる、構想策定以後の職員の意識向上や市民との対話の場を作る意味では重要であり、一つの推進策といえる。

<事例2：市民団体自らが再検証している事例>

基本構想が策定された以降に、どのくらい進捗しているのかを市民団体で再検証している事例もある。市民自らが調査し、提案することはバリアフリー新法でも重要な位置づけを持っていることから、推進のためには欠かすことのできないアクションである。しかしながら、市との関与やどのような形で調査結果を今後の推進に結びつけるなど組織化されるまでには至っていない。

<事例3：市が推進計画を作成する事例>

市が今後の推進計画を策定する事例もある。とくに、人口規模の大きな市や地域密着型で整備を進展させる自治体としてはこのような推進計画の意味合いは大きい。さらに、今後再開発を控えた地区や既にバリアフリー計画を作成した地区にも計画が適用できるため、今後の戦略づくりとして重要である。

<事例4：委員会として再度集まつた事例>

進捗状況と今後のバリアフリー新法の兼ね合いとを考えて、基本構想を策定した後に再度委員会として集まつた事例もある。進捗状況の報告と今後の考え方など新しい戦略づくりとして、当時の関係者が集つて、議論するような場づくりも重要である。

上記より、策定の促進に向けて必要な取組の一つとして、①市民と一体的になってバリアフリー問題に取り組めるような組織づくり、および市民とバリアフリー問題について対話できるようなコミュニケーションづくりの必要性、②ユニバーサル社会づくりなどのバリアフリーに対する推進計画づくりなど、市町の取組を推進できるような体制づくり、③地域に密着したバリアフリー整備も重要であり、市で作成したノウハウをどのようにして活かすかなども重要な施策と考えられる。

3.2 職員への研修について

上記で示した取組はあくまでもいくつかの自治体単独での取組であり、交通バリアフリーの推進のために制度化されたものではない。このような取組をさらに推進させるためには、自治体職員への啓蒙活動や障害者への「気づき」も非常に重要なパートである。交通バリアフリー基本構想による整備プログラムづくりまでは多くの自治体でされているが、今後の促進に向けて、体験型での自治体職員への研修も必要となる。研究所では数年前から兵庫県職員に対して研修を実施しており、車いす体験やアイマスクを用いた視覚障害者体験、および建築部署の職員に対してはインスタントシニア体験など多くの体験研修を実施してきた。今年度はこれに加えて兵庫県内の市町職員を対象にした研修を実施した（研修は財団法人兵庫県まちづくりセンターが主催し、研究所で実施）。その研修では、通常の体験に加えて、コミュニケーションの取り方が重要であると考えて、コミュニケーション演習を実施した。その理由として、今回の研修のように周辺市町の担当職員が集まる機会としては珍しいこと、今後市民と協働しながらバリアフリー化をしてゆく上では話し合いながら

何かを決めてゆく必要もあると考えられたためである。実際には①交通バリアフリーに関する座学、②車いす体験・アイマスクによる視覚障害者体験、③参加者によるコミュニケーション演習の三つを実施した（図2）。



図2 市町職員を対象とした体験研修
Fig.2 The experimental study for officers of local government

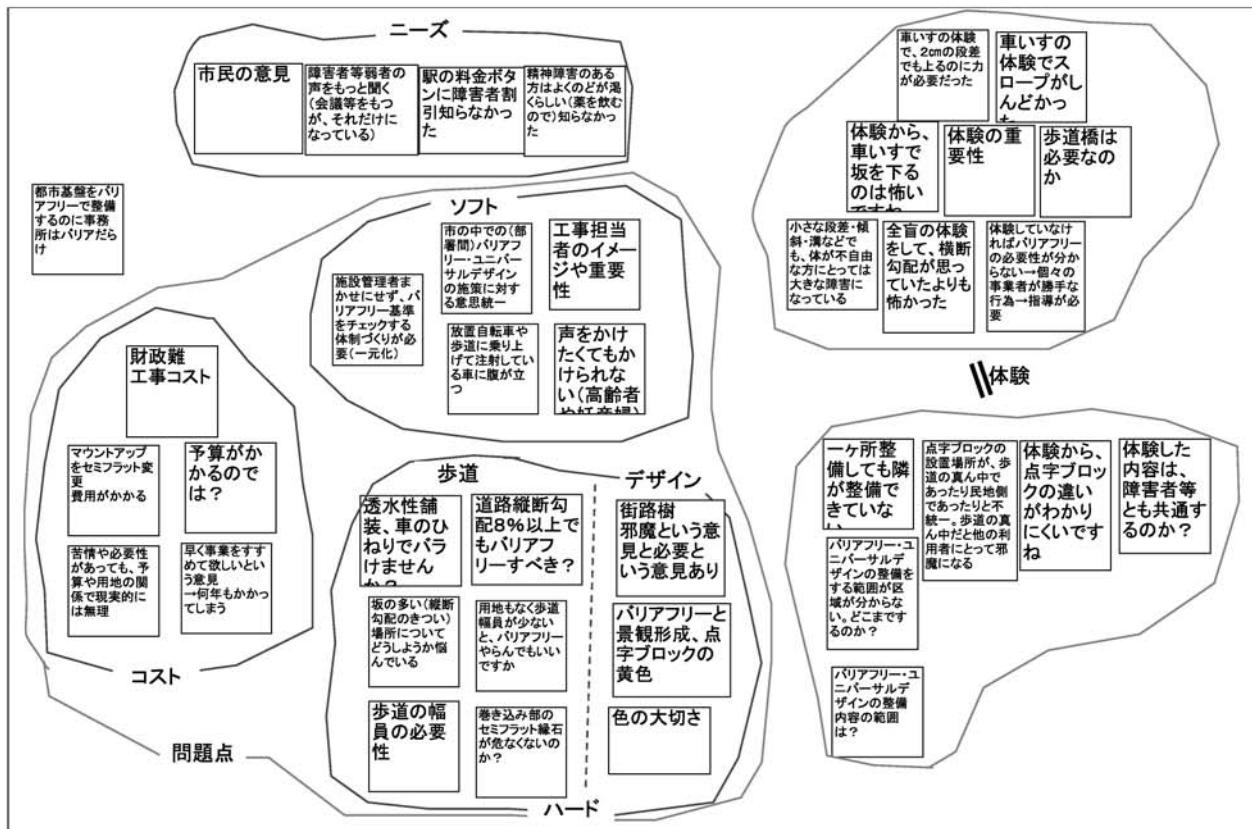
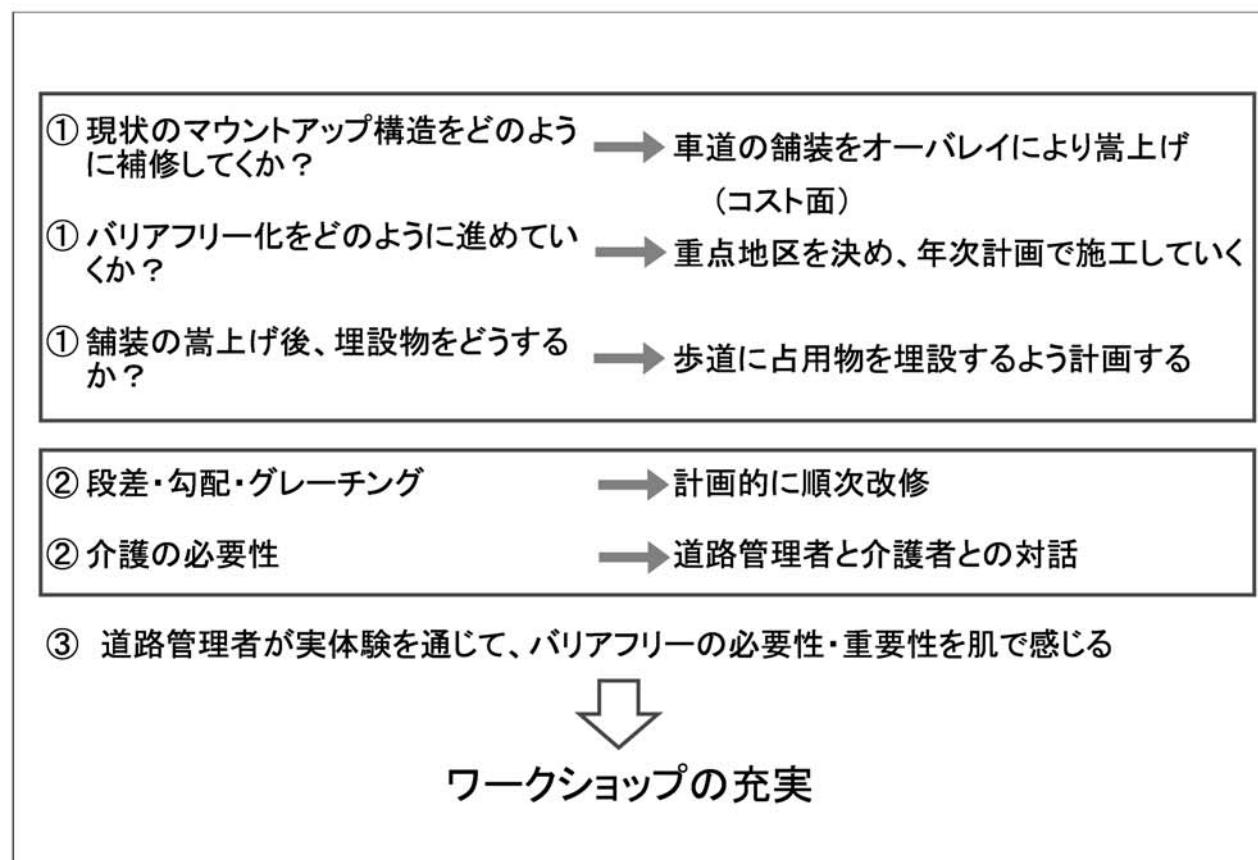


図3 コミュニケーション演習におけるワークショップの結果
Fig.3 The example of workshop in exercise of communications

この研修の参加者は兵庫県内の市町建設担当職員33人を対象に実施しており、車いす体験や視覚障害体験は屋外環境にての体験とし、コミュニケーション演習は合意形成やコミュニケーションのスキルなどの座学をした後に、ワークショップ形式で「疑似体験や自分の立場からバリアフリーについて意見を出し合ってまとめてましょう」というテーマで4班体制で実施した。

ワークショップを実施するときのポイントとして、①進行役を決めてお互いに自己紹介をする、②バリアフリーについて、自分の経験について意見を出し合い、構造化する（付箋を使用）、③これまで自分（市町）が抱えてきた課題や疑似体験（生活者としての視点）から得られた課題、および参加型福祉のまちづくりに向けて何をどうするべきか？について60分程度議論した後でまとめと参加者自らが発表を行った。

まず、この研修に対して実施した参加者アンケートによれば（資料提供：兵庫県まちづくり技術センター）、車いす体験、視覚障害体験とともに9割方の参加者は理解ができたと評価していた。一方、コミュニケーション演習はワークショップに慣れていない参加者も多かったため、比較的の理解はしにくく、6割の参加者が理解できたと回答していた。

コミュニケーション演習で発見した特徴として、①進行役を決定するのに結構時間がかかった。これは日常の中でワークショップという手法に慣れていないこと、これまで面識のなかった市町の職員同士でのワークショップであったことが理由として考えられる。②これまで市町の間でバリアフリーに関する意見交換がされていなかったため、情報交換も含めて意義があり、重要であることが分かった。③今までワークショップの実体験をしたことがなかった職員も多くいたため、一定の効果があった。ことが事後のアンケートや当日の状況から明らかになった。図3はその時の取りまとめ例の一部を示すが、これまでの道路整備のプログラムづくりだけでなく、対話や必要性を感じたり、今まで気づかなかったニーズや不便さを体験を通じて考察できたり、事業をどうすればできるのかについてバリアフリーの側面からも考察できたことは意義のあることであったといえる。

しかしながら、今回実施した研修はあくまでも短時間での体験や時間の限られた中でのワークショップであったため、より体系だったカリキュラムや情報交換・意見交換の場づくりを提供してゆく必要がある。

4 バリアフリー法推進に向けての考察と提案

本研究では、いくつかの調査結果・事例・研修活動を通じてバリアフリー法推進に向けてのポイントをまとめることができた。つぎに、これらを総合化した考察を加えることにする。

バリアフリー基本構想を策定の促進に必要な事項として、法律・条例との整合性、進捗管理の仕組みづくり、研修などの体制づくり、およびバリアフリー法基本構想によるメリットや目標の支援体制を考えられる。

①法律・条例との整合性

バリアフリー新法では駅・およびその周辺を一体的にバリアフリー化する「交通バリアフリー法」と建築物のバリアフリー化に対する法律である「ハーボビル法」が統合化した。これに加えて各自治体では福祉のまちづくり条例を持っており、場合によっては所管する部局なども違うことが考えられる。これらの法律や条例を整合性を持たせ、基本構想づくりを促進させるためには部局間での横断体制や議論を通じてある程度の方針を決定してゆく必要がある。とくに、これらの体制のあまり取れていない市町に対して支援する体制づくりが求められる。

②進捗管理の仕組みづくり

今回の事例では市民団体ベースでの進捗調査、自治体が主催する進捗報告、および推進計画づくりが取り上げられた。とくに、バリアフリー新法では市民提案の可能性もあるため、市民ベースでの活動支援や自治体との対話が非常に重要な位置を占める。そのためには日常からの体制づくりや具体的な支援方法なども議論してゆく必要があるし、対話をする場づくりや進捗報告をすることによるメリットは大きい。さらに、障害当事者のニーズは基本構想づくりへの関与だけでなく、実際の事業に対する関与や施工時のチェックなどへの要望が非常に高い。現行制度では困難な部分もあるが、施工のシステムについても今後議論をしてゆく必要がある。

③研修などの体制づくり

たとえば小規模な市町では、単独でバリアフリーの研修体制は難しい場合がある。そのためには市町の職員同士を集めた研修も一定の効果があるものと思われる。とくに、このような研修を実施するメリットとして、周辺市町の担当職員との情報交換・意見交換があり、担当職員の意識を変える意味でも重要な位置を占めるものと思われる。とくに、体験する

ことによる「気づき」の部分や広い障害者のニーズなども加味した系統立てたカリキュラムづくりは今後の課題であるが、このような研修を実施する意義は大きく、より充実した研修体制を作つてゆく必要がある。とくに、バリアフリー法は生活に密着したものであるため、「まち」を扱う担当者レベルでもスキルアップが求められる。そのためには時間をかけて学習できるような仕組みづくりが必要となる。

④バリアフリー法基本構想によるメリットや目標の支援

調査の部分で明らかになったことであるが、構想を立てない理由として、「既存の計画などで実施済み」、「再開発計画があるので盛り込む」などの回答が見られたが、基本構想を策定することによるメリット、市町としての目標づくり、および手法に関する支援体制が整っていると進展する可能性があることが示唆されている。現在はバリアフリー新法でのガイドラインづくりも実施されており、いくつかの原理・原則も充実している傾向にある。研修と併せて当事者も交えながらこれらの学習する機会づくりも求められる。とくに、「ユニバーサル社会づくり」の一環として、当事者と対話しながら整備してゆくことは重要であり、その中から市町としての目標を設定してゆくことも必要である。

5 まとめ

交通バリアフリー法が2000年に施行されて以来、各地で基本構想づくりがなされてきた。一方で、対象となる自治体でありながら、構想づくりの進展していない地区もあり、これまで課題とされてきた。2006年12月には新たにバリアフリー新法が施行されたが、交通バリアフリー法で得られた課題を活かした上で、基本構想の策定や事業化を促進してゆく必要がある。本研究は、ユニバーサル社会実現に向けた環境整備の一環として、およびバリアフリー新法における基本構想策定割合を高めるための促進策に対する考察を高める必要から、交通バリアフリーの基本構想策定が進まない自治体の理由について考察し、必要な推進策について提案することを目的とした。本研究の知見としては以下の項目が挙げられる。

(1) 日常の整備の中でバリアフリー整備を実施している、駅前を中心とした再開発などがあったりと、自治体の担当者レベルの判断ではあえて基本構想を作る必要性を感じていない場合や福祉のまちづくり条例に基づく整備を実施したため、すでに終

了していると判断している意見があった。これらの自治体に対しては、バリアフリー新法では様々な法律・条例との整合性が求められるため、部局間を横断した体制づくりや議論の場が必要となる。一方、人口規模の小さい自治体では、可能ならば構想を策定したいが、財政的な理由で基本構想を事業化の担保ができないため、決断ができていないという意見もあり、事業に対する助成制度なども課題である。

(2) 策定の促進に向けて必要な取組の一つとして、事例によって市民と一体的になってバリアフリー問題に取り組めるような組織づくり、および市民とバリアフリー問題について対話できるようなコミュニケーションづくりが必要であることが分かった。また、兵庫県が推進しているユニバーサル社会づくりにおいても、バリアフリーに対する推進計画づくりなど、市町の取組を推進できるような体制づくりが求められている。さらに、バリアフリー法では一つの市がいくつかの駅の基本構想を立てることもあるし、バリアフリー新法では駅にこだわらず、地域で必要な箇所で整備してゆく枠組みとなっている。そのような意味では、これまで以上に地域に密着したバリアフリー整備に対する体制づくりが重要であり、策定済みの市町でも、これまで作成した基本構想づくりのノウハウをどのようにして活かすかなども重要な施策と考えられる。

(3) とくに、上記(1)と(2)の意識を変える意味では担当職員の研修は大きな意味合いを持つ。しかしながら、小規模な市町ではバリアフリーの研修を単独で実施するには難しい場合もあるため、市町の職員同士を集めた研修が効果的である。このような研修を実施するメリットとして、周辺市町の担当職員間の情報交換・意見交換があり、担当職員の意識を変える意味でも重要な位置を占めるものと思われる。とくに、体験することによる「気づき」の部分や広い障害者のニーズなども加味した系統立てたカリキュラムづくりは今後の課題であるが、このような研修を実施する意義は大きく、より充実した研修体制を作つてゆく必要がある。とくに、バリアフリー法は生活に密着したものであるため、「まち」を扱う担当者レベルでもスキルアップが求められる。そのためには時間をかけて学習できるような仕組みづくりが必要となる。

(4)最後に本研究の知見をまとめた形で、バリアフリー基本構想を策定の促進に対する提案として、法律・条例との整合性、進捗管理の仕組みづくり、研修などの体制づくり、およびバリアフリー法基本構想によるメリットや目標の支援体制について提案した。

以上、交通バリアフリー法からバリアフリー新法に変わっても、推進の体制や必要な事項についてはなんら変わることないと考えられる。逆にこれまで以上に他の事業者・市民・当事者と対話をしながら、コミュニケーションを取りながら推進の体制を作つてゆくことが求められる。そのためには、推進に対する計画づくりや体制づくり、および現在バリアフリー基本構想でも触れられている「心のバリアフリー」づくりに対する促進も重要であるし、バリアフリー新法では精神障害者・知的障害者もその対象となっている。今後も様々な観点から考察を加え、より面的に、より多くのユーザーに配慮した計画づくりの体制を作ることが基本構想策定の促進につながると期待できる。

謝辞

本研究を実施するうえで財団法人兵庫県まちづくり技術研究センター、およびヒアリングやいくつかの自治体の協力を得て出来ました。改めて感謝の意を記します。

参考文献

- 1) 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（平成18年3月調査）、
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/011122_.html
(最終訪問日：2007.3.15)