

# 多様な主体の参加・意向把握に基づく高槻市交通バリアフリー基本構想の取り組み\*

## A case of the Barrier-free Transportation Master Plan by partnership in Takatsuki city\*

九後順子\*\*・加藤裕\*\*\*・柘宇直樹\*\*\*\*・臼井ひとみ\*\*\*\*\*・土井勉\*\*\*\*\*

Junko KUGO\*\*・Yutaka KATOU\*\*\*・Naoki MASUU\*\*\*\*・Hitomi USUI\*\*\*\*\*・Tsutomu DOI\*\*\*\*\*

### 1. はじめに

高槻市は大阪府の北東部，大阪市と京都市のほぼ中間に位置する市である。

表-1 高槻市の基礎データ

人口	359,424人(2000年)
高齢者率	14.4%(2000年)
障害者率	3.1%(2000年)
旅客施設数	5駅(JR2駅・阪急3駅) いずれも利用者数5千人以上

本論では、「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」(以下「法」という)に基づき，2002年6月から2003年5月にかけて検討・策定を行った「高槻市交通バリアフリー基本構想」(以下「基本構想」という)を事例として，多様な主体の参加とその意向把握による基本構想づくりという視点からの知見を整理し，今後の課題を述べる。なお，本論の内容には，基本構想の策定過程(策定委員会での議論，委員からの示唆，障害者や高齢者や市民との対話，事務局での調査検討等)で得られた知見も含まれている。

### 2. 基本構想の概要と特徴

#### (1) 基本理念

交通バリアフリー化を実現させるために，ハード面とソフト面の取り組みを同等に位置づけ，それを支える市民・事業者・行政の役割を明示した(図-1)。

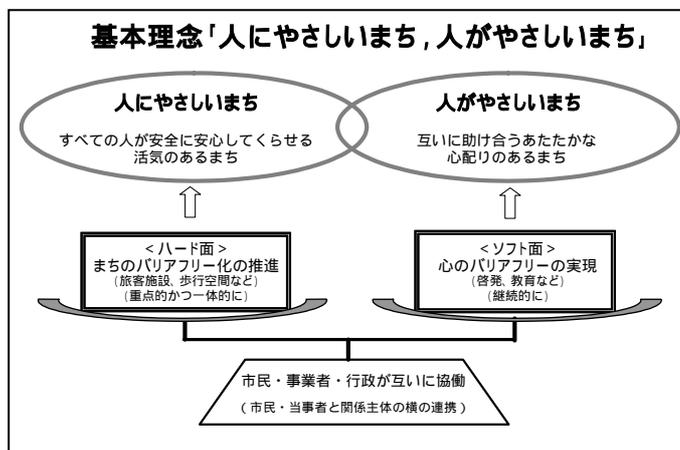


図-1 高槻市交通バリアフリーの基本理念

#### (2) 重点整備地区と特定経路等

地形的条件により鉄道が市街地を東西方向に横断しているため，特定旅客施設である全ての駅の交通バリアフリー化の重要性が高いと考えられ，市内全駅を重点整備地区の対象とした。また，法に定める特定経路以外に表-2の考え方に基づき「準特定経路」「人にやさしい経路」を設定した。

表-2 特定経路等の考え方

重点整備地区及び鉄道駅名	高槻周辺地区156ha (JR高槻駅，阪急高槻市駅) 富田周辺地区126ha (JR摂津富田駅，阪急富田駅) 上牧周辺地区19ha(阪急上牧駅)
特定経路	鉄道駅と公共施設を結ぶ経路及びまち全体の歩行空間ネットワークの形成という視点から重要な経路
準特定経路	重要な経路ではあるが，既に密集した市街地として沿道のまちなみが形成されており道路幅員の拡幅を前提とした整備が困難である経路
人にやさしい経路	一般に多くの市民が利用する経路ではないが，特に障害者等の利用が多く見込まれる経路(福祉施設と駅を結ぶ経路)

#### (3) 整備事業等

現地調査，アンケート，ワークショップ(以下「WS」という)等の結果による市民等の要望を中心に整備事業メニューを決定した。JR高槻駅へのEV，ESCの設置など，長年，市民から強く要望されていた重要ないくつかの事業に実現の目途をつけ，移動円滑化ガイドライン等<sup>1)</sup>にない項目(表-3 下線部

\*キーワード:交通バリアフリー，住民参加，地域行政の役割

\*\*正員，(財)千里国際情報事業財団

(大阪市北区芝田一丁目16番1号，

TEL:06-6373-5345, E-mail:kugo@senri-i.or.jp)

\*\*\*高槻市建設部交通安全課

(高槻市桃園町2番1号, TEL:072-674-7593,

E-mail:koutu@city.takatuki.osaka.jp)

\*\*\*\*高槻市建設部交通安全課

\*\*\*\*\*正員，(株)アーバン・エース

\*\*\*\*\*フェロー，博(工)，(財)千里国際情報事業財団

項目等)も整備事業メニューに加えた。また、表-4に示すように長期的なまちづくりの推進が必要なため実現の目途がつきにくい課題や事業主体や実施手法が明確でない課題等についても、今後、行政と市民等が共通認識を持って継続的に取り組む重要な課題と位置づけ明記した。

表-3 整備事業メニューの例

下線部項目は法やガイドライン等がないもの

JR高槻駅	改札内外へのEV・ESC設置 既存ESCの運行時間延長 障害者用トイレの改良(オストメイト含む) ICカードシステムの導入
駅広整備 (JR高槻駅北)	バス乗り場の集約整備、市営駐車場・駐輪場の設置、障害者用トイレの設置、障害者用駐停車帯の設置、案内サイン等の設置
道路	<特定経路>歩道の設置・拡幅、段差解消、勾配改善、誘導ブロック設置、舗装面の改善 <準特定経路>舗装の色分けによる歩車分離 <人にやさしい経路>水路転落防止柵設置
信号等	既設信号の改良(歩行者青時間延長、音響装置の設置)、交通規制の導入検討
バス事業	低床車両の導入、バス停の改良
地区共通	放置自転車の撤去・規制 不法駐車車両の撤去・規制 商品・看板のはみ出しに対する指導・撤去
心のバリアフリー	バリアフリーマップの作成・配布、HPでの情報公開、啓発PR、講習会や体験型勉強会、事業実施のフォローアップ、継続的改善のしくみづくり

表-4 今後の重要な課題

まちづくり 関連	高槻地区	歩行者のための南北連絡路の確保、JR高槻駅のホーム拡幅、阪急高槻市駅南側の周辺整備
	富田地区	阪急富田駅の周辺整備
鉄道駅 共通		車両とホームとの段差や隙間、券売機の車いす対応、ホームドア・可動式ホーム柵
地域交通		福祉施設等へのモビリティの確保

(4) 今後の継続的な取り組み

今後の継続的な取り組みについても積極的に記載した(表-5)。

表-5 今後の継続的取り組みとして必要なこと

本基本構想及び事業実施状況に関する情報提供
この基本構想を広く市民に公開するとともに、ここに示した事業の実施状況について、適宜、情報提供を行う
市民からの意見受付
より多くの市民や当事者から継続的に意見を受け付けるため、意見受付窓口を設置する
事業実施のフォローアップ
継続的な協議機関を設置し、事業実施のフォローアップとして、適宜、市民や当事者、事業者との意見交換を行うことで、事業の実施状況と効果を確認していく
市民等との連携が必要な個別課題への対応 (例:地区における商業関係者・市民等との連携等)
駅前地区における放置自転車問題など商業関係者や市民との連携が必要となる課題については、検討・協議などを行うために連携していく

3. 基本構想策定の進め方と実践結果に基づく考察

(1) 高槻市交通バリアフリー基本構想策定委員会  
策定にあたり、公募市民や障害者団体代表等を含む「高槻市交通バリアフリー基本構想策定委員会」及び庁内幹事会・検討会を設置した(表-6)。

表-6 高槻市交通バリアフリー基本構想策定委員会概要

委員長	三星昭宏(近畿大学理工学部教授)
副委員長	中林浩(平安女学院大学生生活環境学部教授)
委員	鉄道事業者2、バス事業者2、道路管理者3、公安委員会1、国1、府1、市1、商工関係者2、高齢者団体代表1、障害者団体代表3、女性代表1、学生4、公募市民2
開催数	2002.6.25~2003.4.16にかけて計5回開催
事務局	建設部交通安全課

委員会では「多様な障害者の移動困難の状況についてはまだまだ知られていないことも多く、これを具体的に記述しよう」という意見等多くの意見が出され、基本構想の内容や委員の意識を深める場となった。市民として参加した委員のうち、公募市民は発言回数も多く、委員会の席以外にも意見書を寄せるなど積極的な取り組みが目立った。学生委員の中には参加前からボランティア経験を持つ積極的な者がいる反面、出席の少ない者もあり、取り組みの差が大きかった。

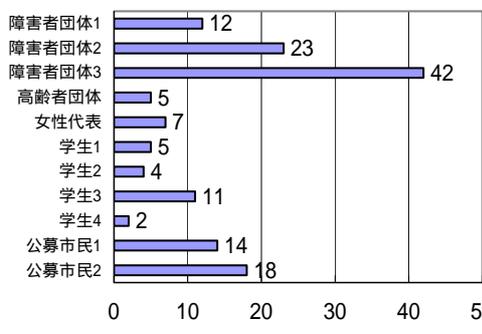


図-3 市民として参加した委員の発言回数(委員会合計)

(2) 市民意見の把握方法

高齢者や障害者等を含む多くの市民意見を把握するため、アンケート調査、WS及び現地調査、基本構想素案に対する市民意見の募集を実施した(表-7~表-9)。アンケート調査にあたっては、高槻周辺地区は北摂でも有数の商業集積地であるため商業者アンケートも実施した。また、委員会での意見により妊産婦や幼児連れの母親、ボランティアへのアンケートも実施した。WS及び現地調査では、法基準やガイドライン等に示された課題を確認するとともに、その他多くの課題(表-3、表-4)を把握するこ

とができた。基本構想素案の段階で、WS第4回としてこれまでWSに出席した高齢者や障害者等への説明と意見交換を行った。また、広く市民意見を募集したところ、同時期に同じ方法で意見募集を行った他計画より多数の意見が寄せられ、バリアフリーへの関心の高さが伺えた。

表-7 アンケート調査の概要

実施時期	2002年7月上旬～8月下旬
当事者アンケート調査	
対象	高齢者、身体障害者、知的障害者、妊産婦、幼児連れ・一般市民(有効回答数1,317)
内容	外出行動、移動困難の状況、道路・駅・案内情報に関する問題点、駅周辺の利用状況、まちの改善点、バリアフリー化の期待効果等
商業者アンケート調査	
対象	高槻・富田周辺の商業者(有効回答数135)
内容	当事者の利用状況、店の対応、まちの改善点
ボランティアアンケート調査	
対象	市内で活動するボランティア(有効回答数62)
内容	支援活動内容、道路・駅・案内情報に関する問題点、まちの改善点

表-8 WS及び現地調査の概要

各回概要  ( )内数字は参加者数  延べ参加者数 273人	WS準備	市職員向け事前体験会を開催
	WS第1回 2002.8.23	高槻市の移動困難について語りあう(61)
	現地調査・WS第2回 2002.9.10	3地区7ルートについて現地調査を実施 現地調査の結果をもとに問題・課題を具体化する(142)
	WS第3回 2002.11.18	駅周辺の問題・課題の改善アイデアを考える 基本理念を考える(42)
	WS第4回 2003.2.21	基本構想素案の説明と意見交換を行う(28)

表-9 市民意見の募集の概要

実施時期	2003.2.10～2.28
実施概要	市広報誌で市民意見の募集について公告 高槻市ホームページで素案全文を公開 市役所及び市内41箇所縦覧
意見の数	42件(WS第4回で出された24件含)
参考	同時期・同方法で募集した他計画の意見の数 「環境影響評価制度の見直し」0件 「住宅マスタープラン」2件

### (3) 基本構想策定後の障害者団体等の評価

策定過程で障害者等と事業主体が共通のテーブルを囲み議論したこと、アンケートやWS、現地調査、市民意見の募集といった複数の手法を併用して多くの人々の意見収集に努めたことは、以下の点で、障害者団体委員等より評価された。

今後の重要な課題等について障害者団体代表等・市・事業主体が共通の認識を持った。

障害者団体等と市との信頼関係向上につながった。

障害者団体等の側も事業化・計画の手法や進め方について理解が進んだ。

特に、今後継続的に取り組むための第一歩として、今後の重要な課題(表-4)を議論し、明記したことは、協働のための相互理解と連携意識の醸成につながった。また、限られた時間の委員会の場以外でも、障害者団体代表はじめ委員の意見を積極的に求めながら、熱心に取り組んだ事務局担当者の姿勢が信頼関係向上につながった。

表-10 構想策定後の意見の例

障害者	・これまで直接対話する窓口をもたなかった事業者等との繋がりができてよかった ・交渉の場だけでなく、互いにざっばらんに話し合う場が重要だと感じた ・実現までどのように事業計画がつけられるのかを学ぶことができてよかった ・計画だけでなく「施工に心を込める」ことも大切
高齢者	・時代の流れに迅速に対応できるよう適切な見直しも必要
市民	・自分達の要望が構想や整備事業といったまちづくりに反映されるプロセスが学べた

### (4) 基本構想策定後の地域の課題

策定後の地域の課題として、特に重要なものは以下の項目である。

長期的なまちづくりの推進と暫定的対応(道路断面構成の変更や交通規制、TDM等)

自転車問題への官民一体の取り組み(商店街での放置自転車対策、自転車利用者マナー向上等)

地域の総合的なモビリティの確保(福祉施設への循環バス路線検討等)

特に自転車の問題は表-7の当事者アンケートで改善すべき課題の最上位に挙げられた。WSでは「行政の取り組みだけでは限界がある。市民、高齢者・障害者等、行政、商業関係者が官民一体となって取り組むべき」との意見が多く参加者より挙げられた。

### 5. 市職員の参画とその成果

基本構想策定過程で特筆すべき点として、WSや現地調査のグループの世話役を、事務局担当部署(建設部交通安全課)やコンサルタントが行うだけでなく、庁内横断的に15部局の市職員21名(主に40代以上の中堅クラス)に協力を募って実施したことが挙げられる(表-11)。従来は障害者等からの意見聴取や要求、交渉は福祉部局を窓口として行政に

伝達されてきた。福祉部局を除くほとんどの市職員がこれまで業務上で障害者等と直接接した経験が乏しくWSも初めてであったため、事前に市職員向け事前WSを開催し、WS第1回と同じテーマと進行方法でグループワークに取り組んでもらい、場の雰囲気と進行方法をつかんでもらった。

表-11 WSに協力した市職員について

所属部署	都市整備部7,建設部5,交通部1,市長公室2 民生総務1,障害福祉1,高齢福祉1,教育政策1 財務部1,産業市民部1
年齢	50代13,40代6,30代1,20代1
参加回数	6回6,5回6,4回8,3回1 (事前WS、WS1~4回、現地調査の計6回のうち)
経験	障害者等に業務上直接接した経験の有無

障害者種別	経験あり (%)	経験なし (%)
高齢者	15	6
肢体不自由者	9	12
視覚障害者	9	12
聴覚障害者	8	13
内部障害者	3	18
知的障害者	8	13

WSでの市職員自身の積極的な取り組みや障害者等との意見交換等の実体験を通じて、移動困難の現状への理解が深まり、地域の問題・課題を再発見する等バリアフリーへの意識の向上がみられた。WS議事録、参加後に実施した市職員アンケートをもとに市職員の意識が向上したものを表-13にまとめる。

表-13 市職員の意識が向上したものの

移動困難者への理解	多様な障害者や高齢者の移動困難の状況の認識,異なる意見の把握
問題・課題の発見と共有化	地区の状況の再認識,実際の体験による問題把握,課題の具体化,部局を超えた自由な議論による課題の発見と共有化
市民参加の重要性	共通体験の重要性,策定プロセスの重要性,多様な意見による施策検討の重要性
今後への意欲	バリアフリー化への意欲向上,業務への反映の意識

今回の実施期間、回数では、問題・課題の発見と共有化はある程度は図られたが、事業の実現に向けての方策等深い議論には不足であった。この経験を今後のバリアフリー化に向けての地域の課題の取り組みに生かし、継続していくことが重要である。

6. おわりに

交通バリアフリー基本構想策定や策定後の地域の課題への取り組みにあたり、多くの関連部署の行政職員と多様な高齢者や障害者等が直接触れあい、互いにざっくばらんに話しあう場をつくることが重要であり、以下のような効果が期待できる。

- ・ 多様な障害者等の現状を実感を持って知る
- ・ 地域の問題・課題を再発見する
- ・ 事業や計画策定の手法について学びあう
- ・ 事業実施の問題・課題を共有化する
- ・ 行政職員のバリアフリーへの意識を向上させる

そのためには、行政側が積極的になり庁内横断的に柔軟に取り組むことが求められる。また、信頼関係を構築し深い議論を行うためには、まずは個人としての信頼を得ること、それをもとに組織として対話の時間と経験を積み重ね、事業内容と問題・課題に対する共通認識を醸成することが必要である。

補注1)「公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドライン」や「道路の移動円滑化ガイドライン」等交通バリアフリー法に関連する各種ガイドライン

参考文献

2)秋山哲男,三浦春菜他:交通バリアフリー法の住民参加における計画・技術について,第25回土木計画学研究発表会(春大会),2002

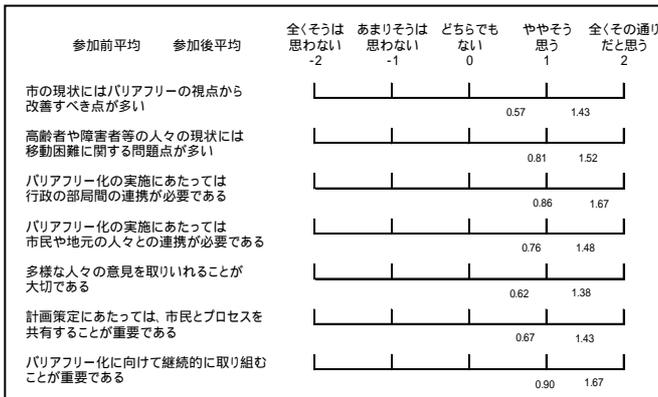


図-4 参加前と参加後の市職員の意識の変化

表-12 参加後の市職員アンケートの意見の例

<よかった点・学んだ点> \* ( )内はWS参加回数  
 ・多様な障害者の視点から、日ごろ気付かなかったまちの問題・課題に気付いた。(4回)  
 ・実体験(現地調査)に基づき、バリアフリーに対する重要性を認識した。(4回)  
 ・視覚障害者の「方向感覚の錯覚が一番危険である」との話を聞き、自分も困っている人に声をかけようと思った。(5回)  
 <不足した点・課題>  
 ・いい改善アイデアが沢山だったが、実現性の意見交換まではできなかった。(5回)  
 ・回数が不足だった。もっと議論が必要。(2回)  
 <今後の取り組みへ生かしたいこと>  
 ・都市基盤整備にあたり障害者の立場に立った計画を進めていきたい。(5回)  
 ・市民と協働して行うには、事業内容・実現への問題・課題を十分説明し、事業の実施時期を明確にすることがいかに大切かを学んだ。(5回)