

# 交通バリアフリー法基本構想策定における市民参加プロセスの実態 — 策定済み自治体アンケートの結果から — Users Involvement of establishing *the Basic plan* under the Transportation Accessibility Improvement Law

山田 稔\*, 澤村里志\*\*

by Minoru YAMADA and Satoshi SAWAMURA

## 1. はじめに

交通バリアフリー法が施行されて5年が経過し、その間に150を越える市町村で基本構想が策定されてきた。基本構想の策定には、当事者のニーズを的確に把握するため、また一般市民をも含めた合意を得るため、適切な市民参加のプロセスを踏んだ上で各種意思決定を行うことが望まれている。そしてこれの重要性は、法に基づいて定められた「基本方針」の中でも明示されている。

しかし、その実態については、いくつかの優れた事例が紹介されてはいるが、全国的な趨勢は明らかになっていない。

本論は、平成16年に土木学会「STサービス・交通バリアフリー計画研究」小委員会と茨城大学の共同で実施された、全国の基本構想策定済みの都市を対象としたアンケート調査の結果を用いて、委員会等の意思決定組織への市民参加と、ワークショップ開催について、実態を明らかにする。

## 2. 調査の概要

対象市町村は平成16年6月末現在で基本構想が国土交通省に提出された147市区町村(基本構想は156)を対象とした。そして、平成13年に国土交通省のWebで公開された「交通バリアフリー法担当部局一覧」に記載の担当部局に対し郵送でアンケート票を送付し、協力を依頼した。

調査の概要を表-1に示すが、締切までに回答のあった100市区町村を分析対象とした。基本構想は103となっている。

キーワード：交通弱者対策，市民参加

\* 正会員 工博 茨城大学工学部都市システム工学科  
(日立市中成沢町4-12-1, Tel.0294-38-5176, Fax.0294-38-5249)

\*\* 正会員 修士(工学) 東日本旅客鉄道(株)

## 3. 意思決定組織への市民参加の状況

基本構想を継続的に検討する組織として「検討委員会」「協議会」などの名称で、市民、当事者、各事業者、学識経験者などを含む機関が設置されるのが通常である。さらに、地域ごとなどで下部組織が設置されることがある。これらの開催状況について、以下、両者を合計して示す。

まず、市民・当事者が参加する委員会等を設置して基本構想を策定したのは103基本構想中、94であった。9割以上が最終的な意思決定の場に市民・当事者が加わっていたことがわかる。これらの市民参

表-1 自治体アンケートの概要

配布対象	平成16年6月末基本構想提出済みの147市区町村
方法	郵送配布・郵送回収(一部E-mail等)
実施主体	土木学会「STサービス・交通バリアフリー計画研究」小委員会・茨城大学の共同実施
実施時期	配布:平成16年9月 回収締切:同11月
調査内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口・駅などの規模と基本構想全般</li> <li>自治体内部の部局間の連携</li> <li>検討委員会</li> <li>検討委員会の下部組織</li> <li>現地点検やワークショップ</li> <li>調査、情報公開、パブリックコメント</li> <li>事業者協議、各種団体との委託協力関係</li> <li>事業進捗について</li> </ul>
回収結果	有効回収100市区町村 回収率:68%

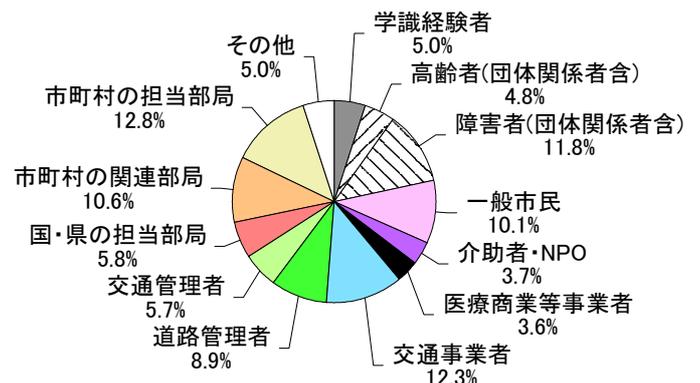


図-1 委員会等の参加者属性

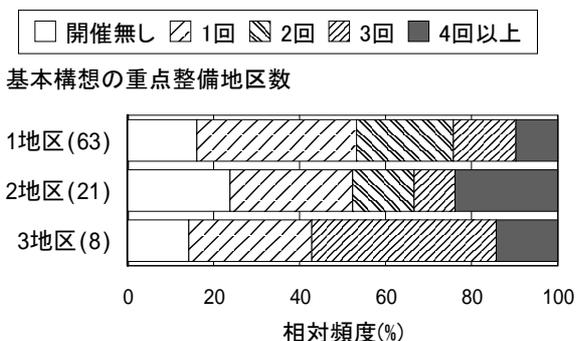


図-2 重点整備地区3以下のワークショップ開催回数

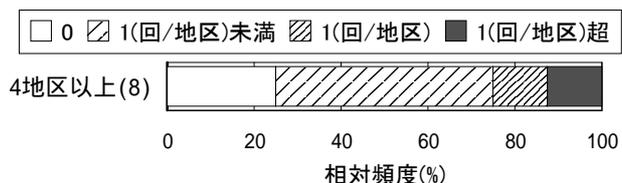


図-3 重点整備地区4以上のワークショップ開催回数

加のあった会議の開催回数は、一基本構想あたり平均で5.0回であった。

参加者の属性別の割合を求めた結果が図-1である。全数の約1/4が市民・当事者であり、交通事業者や道路管理者等と比べても人数の上では遜色のない割合であることがわかる。

#### 4. ワークショップの実施状況

##### (1) ワークショップ実施の概要

ワークショップ等の実施状況について概要を述べる。なお調査の中では「多くの利用者の意見や考えを聞くため」「主に障害者・高齢者など一般市民が参加する」と定義して聞いており、例として現地点検を挙げている。

103中、85の基本構想策定でワークショップが実施されていた。また、先に述べたように9基本構想では市民参加の委員会等の開催が無かったが、そのうちの7つではワークショップが実施されていた。

##### (2) 重点整備地区数とワークショップ実施回数

自治体ごとに基本構想で設定された重点整備地区とワークショップの開催回数との関係を見たものが図-2である。なおここでは複数の基本構想を提出した自治体についても、一つにまとめて扱っている。

これをみると、1地区のみを重点整備地区と設定した自治体が63と半数以上を占めているが、そのうちの47%で複数回実施されていることがわかる。一

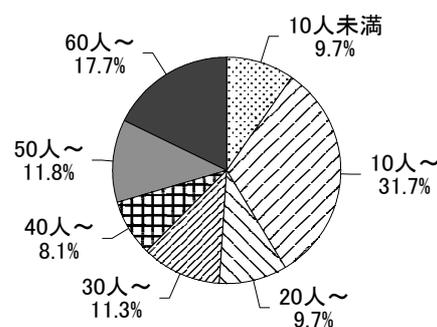


図-4 ワークショップ1回の参加者数

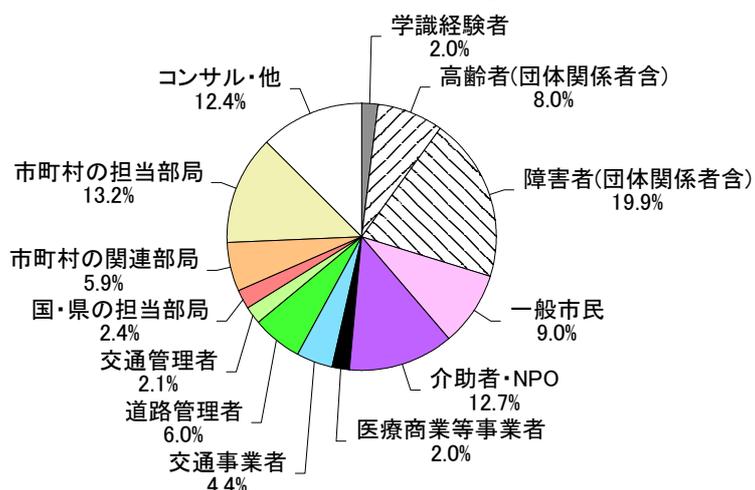


図-5 ワークショップの参加者属性

方、2地区、3地区設定された自治体においても複数開催の割合はあまり変わっておらず、地区数に比べて開催回数が多いのは、2地区の場合で33%、3地区の場合では14%にとどまっている。重点整備地区が4以上設定された8自治体についてはワークショップ開催回数と地区数との比較で図-3に示すが、地区数よりワークショップ開催回数が多いところは1自治体のみ(13%)であった。

すなわち、計画案を議論するなどワークショップで扱う内容を充実させるには地区ごとに複数開催が望ましいと考えられるが、重点整備地区を1地区に絞り込んだ自治体の場合には比較的充実していたのに対して、設定地区数の多い自治体の場合には必ずしも十分ではなかったと考えられる。さらに多くの地区が設定された場合に、実態把握のためのワークショップすら必ずしも地区ごとに実施されていないことがわかる。

##### (3) ワークショップの参加者

ワークショップの参加者数は、開催回数1回あたりで示すと図-4のようになり、10人未満の少人数から最大で104人と、非常にばらつきのある結果とな

り、単純平均では35.5人、中央値は29人となった。

ワークショップ参加者の全体について属性別の割合を示したのが図-5である。障害者・高齢者の割合が28%であり、前述の意志決定組織の人数分布に比べて明らかに高くなっていることがわかる。このことから、参加者数で見ると、多くの自治体が当事者の多様な意見を反映させるためにワークショップの有効活用が図られたものと言えよう。なお、介助者・NPOの割合も高くなっているが、これは一部の自治体でNPOやボランティア団体の参加者が際立って多いものがあったためである。これも、当事者の意見を代弁するものとして位置づけられていたと考えられる。

一方で、交通事業者や道路管理者等の参加者の割合が相対的に低くなっている。この結果では、交通事業者、道路管理者は、それぞれ市民・当事者(NPO等含む)の約1/10程度の人数となっている。この程度の比率であれば良好なコミュニケーションも可能と考えられる。しかし、これは平均での値であり、市民が交通事業者・道路管理者と十分コミュニケーションが取れなかったケースも存在すると思われる。また、交通管理者の参加の割合が低い。

担当部局、コンサル・その他の割合は合計で25%に達しており、意思決定組織の人数分布に比べてかなり大きくなっている。これは運営上のスタッフが少なからぬ割合を占めることの必要性を示していると言えるが、担当部局職員の参加についてはその教育効果を積極的に位置づけることや、また、スタッフワークを一般市民などと分担することにより、一層の効果的な運用が期待される。

#### (4) ワークショップにおける計画策定の議論

##### (a) 計画案への理解促進のワークショップ

調査で回答されたすべてのワークショップ(211回)を対象とし、ワークショップ1回ごとに、それがどのような目的で開催されたのかを集計した結果を図-6に示す。なお1回のワークショップでいくつかのねらいが含まれることがあることから、この項目は多重回答となっている。

この図より、211回行われたワークショップの約8割(166回)が現地での問題箇所やその内容の把握を目的としたものであった。また、約6割は、その結果

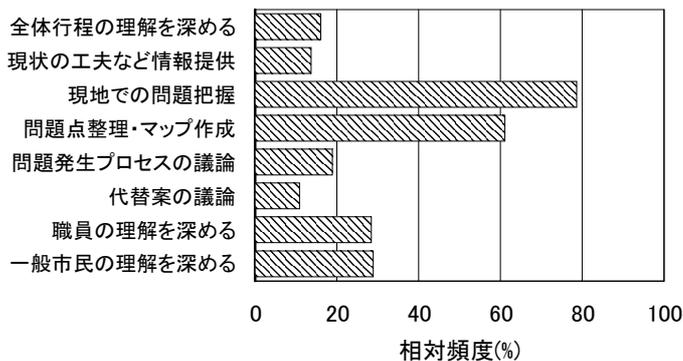


図-6 ワークショップの目的

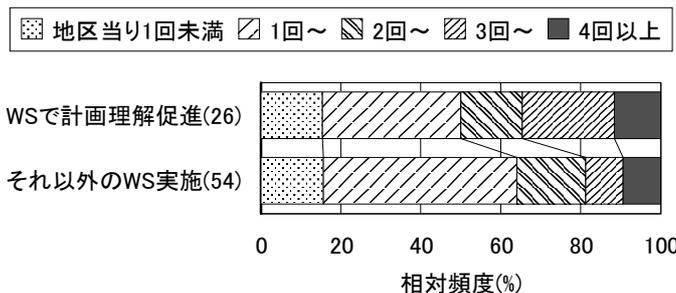


図-7 計画案理解のプロセスと開催回数

を受けての問題点の整理やマップの作成を目的としたものとなっている。基本構想策定過程で行われているワークショップの大部分がこのような問題の発見と整理ないしは課題抽出までをねらいとしていることが読み取れる。一方で、ワークショップにおいて問題の原因を明確にしたり代替案比較を行うことは、計画が実施された場合にどのような効果があるかを相互に理解する上で重要である。この図からは、このような内容のワークショップはあまり実施されていないことがわかる。

自治体別では「問題発生プロセスの議論」の実施は20、「代替案の議論」は16自治体で行われた。これらの一方で実施されたのは26で、ワークショップ目的の回答が得られた80自治体の約1/3に相当する。以下、このいずれかに該当すれば計画案への理解を促進させるプロセスがあったと考え、各自治体をこれの有無に分けて分析する。

##### (b) 計画案理解のプロセスと開催回数

ワークショップの重点整備地区数当たりの開催回数を、計画案理解のプロセスの有無との関係で分析した結果が図-7である。計画案理解の促進がねらいで実施された場合には、地区あたりの開催回数3回以上開催の割合が明らかに大きくなっている。すなわち、まず各地区での問題点の議論を行い、さら

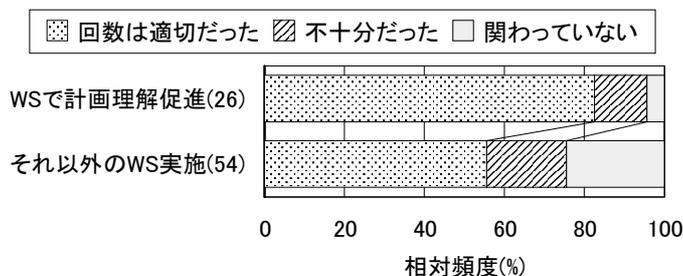


図-8 計画案理解のプロセスと開催回数の評価

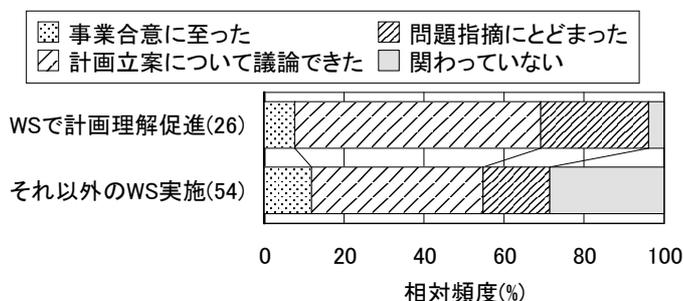


図-9 計画案理解のプロセスとワークショップの成果

に回数を確保した上で計画案が実施された場合の効果の議論等がなされていることが伺える。しかし、現地点検とその整理だけでも最大で4回実施されたものが複数みられた。

次に、開催回数に対しての回答担当者の評価を図-8に示す。まず、計画案理解の促進プロセスが実施されたものに比べ、そうでないものは「ワークショップに関わっていないので答えられない」を選んだ割合が大きいことが特徴的である。回数評価では大きな差はなく、ワークショップの内容によらず、約2割が不十分と感じていることがわかる。

### (c) 計画案理解のプロセスと成果

計画案理解のプロセスの有無別に、ワークショップの成果評価について見たものが図-9である。回答担当者の主観的な成果評価を聞いた質問項目の結果を用いている。

半数以上で、「計画案の議論ができた」「事業の合意に至った」と答えており、ワークショップの実施が基本構想の計画策定に意義があったといえよう。しかし、計画案理解のプロセスの実施による効果は見られない結果となっている。このことから、ワークショップで「問題発生プロセスの議論」や「代替案の議論」を行う場合には、運用が容易ではなく、成果につなげることが難しいが現状であると考えられる。

## 5. まとめ

交通バリアフリー法の基本構想策定のプロセスにおいて、多くの自治体では市民参加の策定体制がとられ、委員会等への市民参加やワークショップが実施されていることが明らかになった。またワークショップでは、多様な当事者からの意見を聴取できるという特徴を活かして、計画案作成に必要な情報を集約する効果をあげていることが明らかになった。

一方で、ワークショップの実施においては、実施回数に自治体間で大きな違いが見られること、また、重点整備地区の数が多いほど、地区ごとの現地点検が十分行われない傾向があることが明らかになった。さらに約2割の自治体では実際に不十分であったと評価している。このような状況にある背景の一つとして、実施に際し自治体のスタッフを多数配置する必要があり、運用コストの面で課題があることが指摘できる。今後は、運用における技術的な改善、一般市民やNPOとの協力体制の実現、また自治体内部でスタッフ教育としてワークショップへの参加を位置づけるなどにより、実施の際の自治体の負担問題の軽減を図ることが必要と考えられる。

さらに、ワークショップの場では現状の問題点把握だけに終わり、立案する計画で指摘された問題がどのように解決されるのか、されないのかなど、参加者に対し計画案への理解を促進させるプロセスの実施が少なく、また実施されたところでも結果的にはあまり効果が見られていない。今後、一層多様な地域での構想を検討する中では、制約条件が厳しいなどでガイドライン通りの整備が困難であり妥協的・緊急的な対策を探るような状況が増えてくるものと考えられ、そういう場合には現状のようなワークショップが機能しないことが懸念される。

これらの課題を克服するために、ワークショップの運営方法を改善するだけでなく、意思決定のプロセス自体にも、さらなる工夫をおこなって、利用者ニーズが適切に反映された構想・計画の立案につなげていくことが重要と考えられよう。

本研究は著者の澤村が茨城大学大学院に在学中に行ったものであり、当時の計画・交通研究室の学生諸氏の協力に感謝の意を表すものである。