

交通バリアフリー基本構想の今後の課題*

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

谷内久美子**・北川博巳***

By Kumiko TANIUCHI**・Hiroshi KITAGAWA***

1. はじめに

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（通称、交通バリアフリー法）が施行されて依頼、6年が経過した。

交通バリアフリー法の特徴の1つとして、市町村が交通環境のバリアフリーに関して一定の役割を担うことがある。法律が制定される以前は、旅客施設や公共交通の車両のバリアフリー化は交通事業者に委ねられ、道路は道路管理者により異なる整備がなされていた。市町村は、重点整備地区を指定し、基本構想を作成することで、旅客施設、道路等のバリアフリー化を重点的・一体的に推進する責務を負うこととなった。現在、交通バリアフリー基本構想を作成した市町村数は全国で確実に増えており、今後はそれに伴う整備も目に見えて進み、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。一方で、基本構想に取り組まない市町村や基本構想を作成しながらも実際の整備が進んでいない市町村も多くあり、市町村間の格差は開いている。

交通バリアフリー法の2つ目の特徴として、障害者など当事者の意見を取り入れるスキームが作られたことも挙げられる。山田¹⁾らの報告をはじめとして住民参加の試みが数多く報告されているが、その一方で、住民参加の取組み自体が形式的なもので終わっている例も見られる。

そこで、本研究では、地方自治体にヒアリング及びアンケート調査を行い、交通バリアフリー基本構想の作成が進まない要因を明らかにする。次に、住民参加の取組み状況を分析し、交通バリアフリー法により住民参加が進んだのかを検証する。

2. 調査の概要

*キーワード：交通バリアフリー、行政の役割、住民参加

**正員、大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

(大阪府吹田市山田丘2-1,
TEL06-6879-7609, FAX06-6879-7612)

***正会員、博士(工)、兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所

(兵庫県神戸市西区曙町1070,
TEL078-925-9283, FAX078-925-9284)

本研究では、交通バリアフリー基本構想に対する地方自治体の取り組みを把握するために、市町村に対するヒアリング調査、市町村および都道府県に対するアンケート調査を行った。

ヒアリング調査は兵庫県内の基本構想作成済みの6市と、基本構想対象市町でありながら未作成の4市町を対象に行った。アンケート調査は近畿圏内の基本構想作成済み市町および基本構想未作成市町、都道府県を対象に行った。全部で150団体に送付し、118団体から回収、回収率は78.7%であった。

表-1 ヒアリング調査の概要

調査時期	平成17年3月~11月
調査対象市町	〔構想作成済み〕6市 宝塚市、西宮市、川西市、姫路市、明石市、加古川市 〔構想未作成〕4市町 尼崎市、芦屋市、伊丹市、播磨町

表-2 アンケート調査の概要

調査時期	平成18年1月
配布・回収方法	配布、回収とも郵送
配布数	〔構想作成済み〕 54市町 〔構想未作成〕 49市町 〔都道府県〕 47都道府県 計 150団体
回収数 (回収率)	〔構想作成済み〕 45市町 (83.3%) 〔構想未作成〕 38市町 (77.6%) 〔都道府県〕 35都道府県 (74.5%) 計 118団体 (78.7%)

3. 基本構想の作成が進まない要因の分析

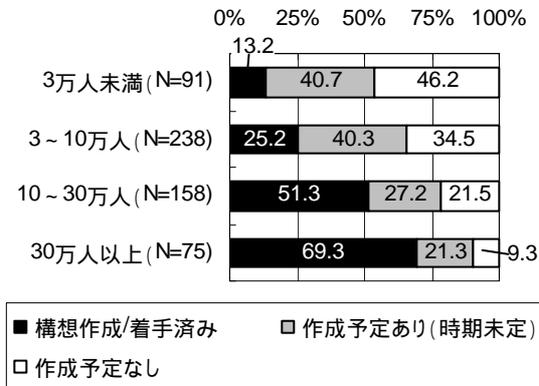
(1) 人口規模別の基本構想の作成割合

市町村の人口規模別の交通バリアフリー基本構想の作成割合を図-1に示す。

人口規模の大きい市町村ほど基本構想の作成割合が高い一方で、人口規模の小さい市町村では作成割合が低い。3万人未満の市町村のうち、基本構想の作成に取組んでいる市町村は13.2%に過ぎない。

人口規模の大きい市町村は人口規模の小さい市町村に比べ、交通バリアフリーに対する住民の要望が強いこと

も挙げられるが、税収も多く、財政基盤がしっかりしており、計画作成を担う人材も多く擁していることが予想される。そのため、基本構想の作成が容易に進みやすいのではないかと考えられる。



*利用者数5,000人/日以上以上の旅客施設を有する市町を対象
 図 - 1 市町村の人口規模別の基本構想作成割合²⁾

(2) 基本構想の未作成理由

基本構想の未作成市町村に対するヒアリング調査結果をまとめたものが表 - 3である。

この結果から、基本構想未作成市町村には 2 種類あるといえる。一つは、兵庫県独自の施策である「福祉のまちづくり重点地区整備計画」のように、交通バリアフリー基本構想とは異なった枠組みで交通環境のバリアフリー化を進めている市町村である。また、交通施設のバリアフリー化を進めている市町村で、「基本構想を作成する予定があったが、作成しなくても旅客施設のバリアフリー化には補助がつくことがわかったため、とりやめた」との意見もあった。

一方、基本構想を作成していない市町村にバリアフリー化に対して消極的な所もあるのも事実である。こうした市町村に現状のバリアフリー整備状況を聞いたところ、整備は十分とはいえないとの認識は示しているものの、財政の悪化で整備に費用がさけないこと、市の事業の中でバリアフリーの優先度が低いこと、大規模な都市整備の予定がないことから、バリアフリー整備が困難であり、そのため基本構想自体を作成していないと回答している。

以上のヒアリング調査結果を踏まえ、基本構想未作成市町村に対するアンケート調査において、図 - 2に示す項目に関してバリアフリー基本構想に取り組まない理由として当てはまるものを選んでもらった。最も多くの市町村が未作成の理由として挙げているのが「財政の悪化によりバリアフリー整備に予算がさけない」ことであり、「そう思う」が 18.4%、「どちらかというと思う」が 36.8%となっている。こうした市町村に対しては、効果的な補助制度を行うことで、基本構想を作成するよう誘導する必要があると思われる。

また、「旅客施設のバリアフリー化が進んでいる」、「バリアフリー化は優先度が低い」と回答している市町村は少ない。これらのことから、市町村の担当者は、バリアフリー化の必要性は高いと認識しているのではないかと考えられる。

表 - 3 ヒアリング調査から把握した基本構想を作成しない理由

項目	意見
バリアフリー整備	【基本構想を作らなくても、バリアフリー化が進んでいる】 ・歩道のバリアフリー化は道路補修の際、行う ・再開発事業において、バリアフリーの整備が進んでいる ・兵庫県独自の施策である福祉のまちづくり重点地区に基づく整備を行った 【バリアフリー化の優先度が低い】 ・財政の悪化によりバリアフリーに予算が避けられない ・バリアフリーの優先度が低い ・重点整備地区や特定経路の決定が困難 ・大規模な都市整備の予定がない ・基本構想を作らなくても補助が出るため、策定をとりやめた
庁内の役割	・庁内の交通バリアフリーの担当課が不明確
市民参加	・ワークショップの参加者数が少なく、市民の意見を代表しているとはいえない ・福祉のまちづくり重点地区で当事者参加の取り組みをした

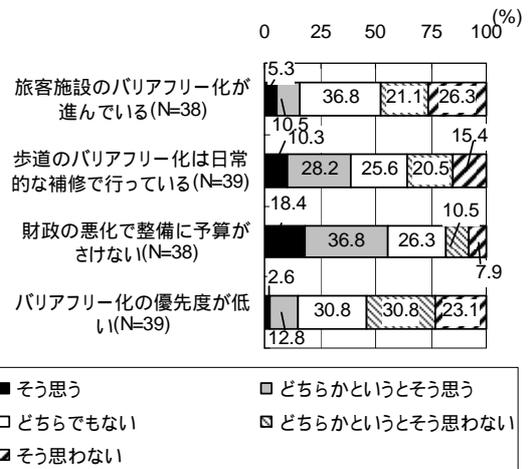


図 - 2 基本構想未作成の理由

(3) 基本構想作成に関する都道府県の役割

交通バリアフリー法の中で都道府県の役割は明示されておらず、実際に方針を出している都道府県は少ない。

現在、いくつかの都道府県で、基本構想を作成した市町村に対し、駅舎のエレベーター設置やノンステップバス等への補助を優先的に行っている。こうした優先補助実施による効果を見るために、優先補助の有無と、対象となる市町村の中で基本構想を作成している割合のクロス集計をした(図 - 3)。優先補助を行っている都道府県では中央値 58.1%と高い作成率であるのに対し、

一般的な補助を実施している都道府県では中央値 25.4%と低い。基本構想の作成率を高めるためには、都道府県が基本構想自治体に優先補助を行う補助施策が効果的である。

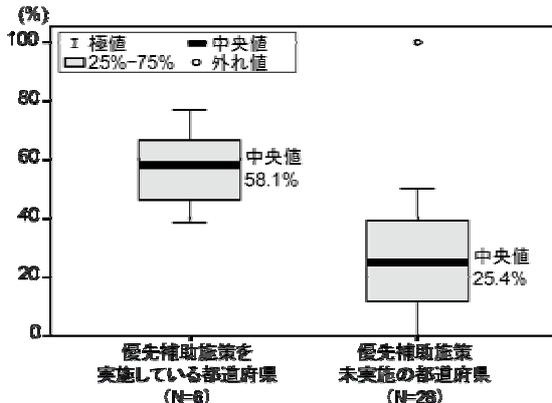


図 - 3 都道府県の優先補助別の基本構想作成状況

次に、都道府県が交通バリアフリー法に関して方針を出すべきかという質問を行ったところ、「方針を出すべき」という回答をした自治体は、作成済み自治体の 57.8%（「そう思う」22.2%、「どちらかというと思う」35.6%）、未作成自治体の 79.4%（「そう思う」17.9%、「どちらかというと思う」61.5%）と、多くの市町村は都道府県のリーダーシップを望んでいるといえる。一方、都道府県のうち、「方針を出すべき」という回答をしたのは 5.9%（「そう思う」0.0%、「どちらかというと思う」5.9%）に過ぎず、市町村側との意識の違いが明らかになった。

都道府県は交通バリアフリー基本構想に対して方針を出すべきか

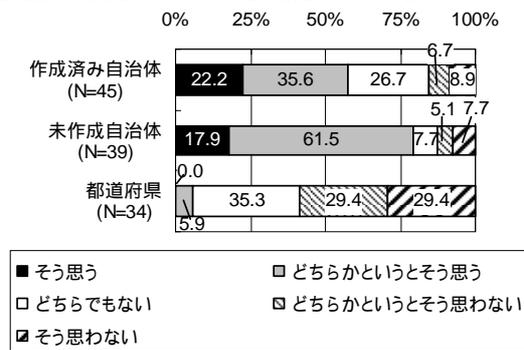


図 - 4 都道府県の交通バリアフリーに対する方針

4. 市民参加の取組みの現状

(1) 市民参加の取組みの実施割合

どのような市民参加の取組みを行ったか質問した結果が図 - 5である。ヒアリング調査では「初期に作成した市町村は手探りで市民参加を行ったが、近年作成している市町村は手法が確立されておりやりやすかった」との意見を得たため、12,13 年度の初期に作成を開始した市町村と 14 年度以降に作成に取組んだ市町村に分けて

集計した。

初期に作成した市町村では、市民・当事者参加によるまち歩き点検は 100.0%の実施率であるが、ワークショップは 53.3%と低くなっている。初期の段階では、市民・障害当事者は点検作業までの参加しかしていない市町村も多かったといえる。一方、14 年度以降作成市町村では、86.7%の市町村がまち歩きを実施、66.7%の市町村がワークショップを実施しており、まち歩きとワークショップを一連の流れとして実施されている様子がうかがえる。

また、アンケート調査、パブリックコメントはより多くの市町村が実施するようになっている。逆に、まち歩き点検、委員の市民公募の市町村の実施率は下がっている。

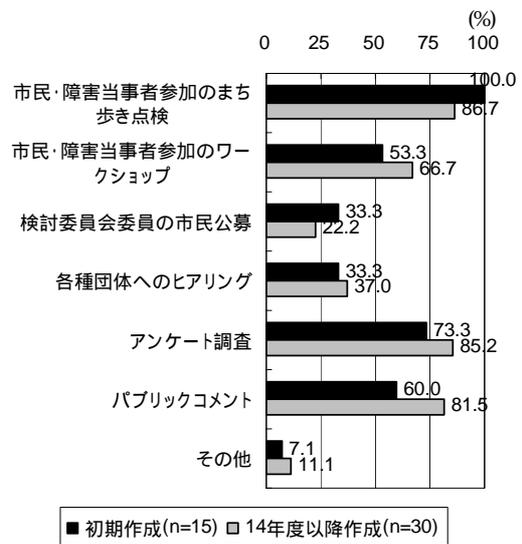


図 - 5 市民参加の取組み

(2) パブリックコメントに寄せられる意見の数

図 - 5 でみたように、パブリックコメント（以降 P.C.）の実施市町村数は増えている。P.C.とは、行政が政策、制度等を決定する際に、市民の意見を聞いて、それを考慮しながら最終決定を行う仕組みのことであるが、実際に寄せられた意見は必ずしも多くない。12, 13 年度の初期に基本構想を作成した市町村では、55.6%の市町村で 30 件以上の意見が寄せられているが、14 年度以降に基本構想を作成した市町村においては寄せられた意見が 10 件未満の市町村が 57.9%と、寄せられる意見が減りつつある。特に、14 年度以降に構想を作成した市町村では、1 件も意見を寄せられていない市町村が 21.1%（4 市町/19 市町）存在している。

P.C.で寄せられる意見が少ない理由として考えられるのは、PR 不足である。市民参加の効果は参加人数だけで評価することはできないが、寄せられた意見が 10 件未満では、形式的に行っている印象を受ける。多くの市町村では、広報誌やインターネットで P.C.を募集して

いるが、今後は多くの市民から意見を集めることができるような広報の仕方の工夫が必要である。

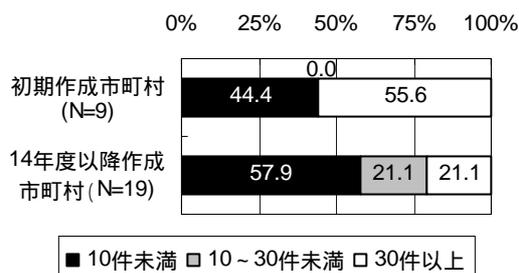


図 - 6 パブリックコメントの件数

(3) 市民参加の継続

基本構想作成後に図 - 7に示す項目について市民参加を行っているか聞いた。この項目に関しても、基本構想を初期に作成した市町村と平成 14 年度以降に作成した市町村を分けて集計した。

いずれの項目についても実施している市町村の割合は 5 割を超えておらず、基本構想作成後の市民参加の取組みが一般化していない様子がうかがえる。また、初期に基本構想を作成した市町村は、「基本設計段階の市民参加」、「心のバリアフリー活動」、「市民向けの説明会やイベント」で平成 14 年度以降に作成した市町村よりも実施している市町村の割合が多く、継続的な住民参加の取組みを活発に実施している。

基本構想作成の市民参加の方法に関しては手法が固まりつつあるが、基本構想作成後に関しては、試行錯誤の段階にあるのではないと思われる。整備が本来の目的を果たしているのかを検証する上で、事業評価は重要であり、今後どのように事後評価に市民参加を取り入れるのかが課題になるのではないと思われる。しかし、現在、事後評価に市民参加を実施している市町の割合は約 7%と少ない。

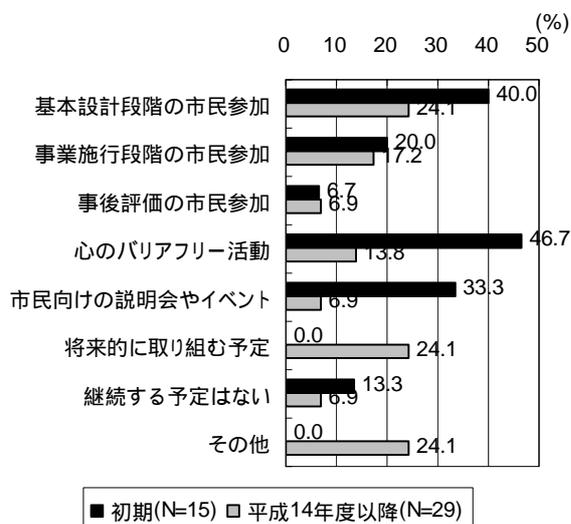


図 - 7 基本構想作成後の市民参加

5. まとめ

本研究では、交通バリアフリー法の促進について、市町村へのヒアリングおよび都道府県へのアンケートを通して、交通バリアフリー基本構想の作成が進まない要因と市民参加の今後の課題を明らかにした。

(1) 基本構想の作成が進まない要因の把握

今回の調査で基本構想未作成市町村は 2 種類あることが明らかになった。1 つは交通バリアフリー基本構想とは異なる枠組みでバリアフリー化を進めている市町村、もう 1 つは、バリアフリー整備に対して消極的で基本構想を作成しない市町村である。後者の市町村は財政の悪化によりバリアフリー整備に予算が避けられないことを未作成の理由としており、現在の枠組みの中では根本的な解決策がなかった。今後はこのような市町村に対する国や都道府県の効果的な補助制度のあり方や仕組みなどのあり方を考え、基本構想を作成した際のインセンティブ付与などの誘導施策を考慮する必要があると思われる。

(2) 市民参加の取組みの現状

交通バリアフリー基本構想により、市民参加は活発に行われるようになってきたが、市町村間の格差もあることが明らかになった。市民参加は事例も増えつつあり、手法も様々な方法が行われるようになったが、後発の市町村は他の市町村を真似た形式的なものに陥る恐れが大きい。特に、近年さかんに行われているパブリックコメントは、寄せられる意見も少なく、形式的なものに陥っている市町村も多いと見られる。

(3) 今後の課題

今年度はハートビル法、交通バリアフリー法が統合され新しい法律が施行される予定であるが、この新法においても市町村間の格差、市民参加のあり方は課題であると思われる。特に、バリアフリー整備後の評価に関しては、市民参加の方法や、評価基準などが定まっておらず、研究の余地があると思われる。

謝辞

本研究の遂行にあたっては、忙しい中貴重な時間を割いてヒアリング調査に協力していただいた兵庫県内の市町担当者、アンケート調査に回答していただいた市町村、都道府県担当者に対して心から謝意を表します。

参考文献

- 1) 山田稔：交通バリアフリーの計画策定段階におけるワークショップの取組み，土木計画学研究発表会・講演集，Vol. 29，No. 100，2004. 6.
- 2) 国土交通省：「各市町村における基本構想の作成状況等に関する調査」，http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/011005_.html，2005. 9. 3