

交通バリアフリー整備の今後の方向性に関する考察*

Consideration concerning Directionality of Transport Accessibility Improvement in the Future*

磯部友彦**

By Tomohiko ISOBE**

1. はじめに

交通バリアフリー法がバリアフリー新法¹⁾へと変わり、新たな対象が加えられた。また、段階的・継続的な取り組み（スパイラルアップ）の必要性も取り入れられた。さらに、国の一律的基準だけでなく地方公共団体の条例による上乘せ基準も積極的に導入することができるようになった²⁾。しかし、バリアフリー新法においても整備の目標年次が2010年のままであり、整備時期がそれ以降に亘るプロジェクトの位置づけがあいまいのままである。また、2000年の交通バリアフリー法の施行前に整備された施設は、その整備内容が現行の基準等に合わないものもみられるが、一旦、整備済みとみなされてしまうと、整備の優先順位が下がり、財源確保の課題もあり、その改善は進まない状況にある。

本稿では、バリアフリー新法に盛り込まれた根本精神を具現化するために必要な方策について提案するものである。

2. バリアフリー新法をうまく運用する方策

(1) バリアフリー新法で盛り込まれたこと³⁾

2006年に施行されたバリアフリー新法は、ハートビル法(1994年施行)と交通バリアフリー法(2000年施行)で既に定められている内容を踏襲しつつ、下記の新たな内容も盛り込まれている。

- ① 対象者の拡充: 身体障害者のみならず、知的・精神・発達障害者などすべての障害者を対象。
- ② 対象施設の拡充: これまでの建築物（ハートビル法による）と交通機関・道路（交通バリアフリー法による）に路外駐車場・都市公園・福祉タクシーを追加。都市内の行動空間を構成する要素の大

部分が含まれることになった。

- ③ 基本構想制度の拡充: バリアフリー化を重点的に進める対象エリアを、旅客施設を含まない地域まで拡充。
- ④ 基本構想策定の際の当事者参加: a) 基本構想策定時の協議会制度を法定化。 b) 住民などからの基本構想の作成提案制度を創設。
- ⑤ ソフト施策の充実: a) 関係者と協力としてバリアフリー施策の持続的・段階的な発展を目指す「スパイラルアップ」を導入。 b) 国民一人一人が高齢者や障害者などが感じている困難を自らの問題として認識する「心のバリアフリー」の促進。

以下では、上記の事項をうまく運用するためには、どのような方法を工夫して運用することが望ましいのかを考察する。

(2) 点検作業とワークショップ

対象となる整備地区の選定や、選定された地区での詳細な整備内容の検討に当たっては、現地の点検作業（タウンウォッチング）やワークショップが用いられている。このように関係者が一堂に会して議論を進めることは、障害の種類や程度により整備要望が異なる場合の調整の場としても有効である。

しかし、この方法は大勢での共同作業や議論を前提とした方法であり、新たに対象に含まれた知的障害者などの人々にとっては必ずしも適した方法とはいえない。

そもそも身体障害者でも聴覚障害者・視覚障害者など情報収集に制約のある人々は議論の進行についていけないことを苦にしている。それを受けて会議での情報保障の方法（手話通訳、要約筆記、図・写真の解説など）が取り入れられつつある。

ここで、知的障害者の当事者参加を事例に考えてみる。当事者を交えて議論をすることが望ましいと一般論では言えるが、その当事者自身がそれを望まないというケースもありうる。当然、当事者間での個人差があり、一概には言えないが、従来の大勢での作業方法を押し付けることは好ましいとはいえない。もちろん、当事者の後見人などに代理で参加していただくことも代案として

*キーワード: 交通バリアフリー, バリアフリー新法, スパイラルアップ, 名古屋市

**正会員, 工博, 中部大学工学部都市建設工学科
(〒487-8501 愛知県春日井市松本町1200
TEL: 0568-51-9543 FAX: 0568-51-1495)

は考えられるが、当事者自身の意見を反映できる場を設定する必要がある。

「身体・知的・精神の三障害は対等」という方針は重要であるが、これはそれぞれに対応するということがあり、必ずしも一堂に会することだけが絶対ではない。

(3) 整備目標年次

バリアフリー新法になって整備内容の数値目標は上積みされたが、2010年という目標年次には変更がなかった。これは、バリアフリー整備が国民にとっての喫緊の課題であり、一定の成果達成を保障する必要があったためである。2010年以降に新たな目標年次が新たな整備目標とともに国の方針として設定されると思われる。

しかし、2008年の現時点において、これから基本構想の内容を検討し策定するという状況にある場合は、2010年までに間に合う整備内容だけに限られてしまう。早期に基本構想策定を実施すればよかったわけであるが、それぞれに事情があり、未だに策定されていない対象鉄道駅も多い。

国土交通省の調査⁴⁾によると平成19年9月末時点でのバリアフリー基本構想の作成状況は次のとおりである。

1. 基本構想を作成済み、あるいは今後の作成を予定しているのは 506 市町村 (1827 市町村中)。また、利用者数 5,000 人/日以上以上の鉄道駅等の旅客施設が所在する市町村では、372 市町村 (515 市町村中)。
2. 作成予定がないとした 1299 市町村における主な理由は次のとおり。
 - ◇予算が不足しているため財源の確保が必要 (約 42%)
 - ◇担当部署がないので組織内での調整が必要 (約 22%)
 - ◇既にバリアフリー化が実施されている (約 16%) 等

この調査報告をみる限りでは、2010年までに目標達成は困難のように感じる。できないからといって、バリアフリー整備をまったく実施しないことは許されない。

そこで、2010年以降となってもかまわないから、自治体が自主的に目標年次を設定して、整備を進めることを提案する。自治体の総合計画や都市計画マスタープランの改訂時期にあわせて、今後10年間程度の自治体としての整備目標を掲げ、これらの計画を上位計画としてバリアフリー整備計画を位置づけておく。これに合わせてバリアフリー整備を図る。このようにバリアフリー基本構想を策定委員会における一時的検討に留めず、自治体全体の計画の中に埋め込む努力をすべきである。このことにより2010年以降のバリアフリー整備計画を公表し、様々な関係者との間で整備スケジュールを調整できる。

当面は、国が定めた目標年次の2010年時点での整備状況が課題になるが、それ以降は自治体がそれぞれ目標

年次を設定し、住民に公表し、主体的にバリアフリー整備を進めていくという体制が望ましい。

計画を不透明にするのではなく、上位計画から下位計画までの一貫した計画の下に透明性の高い事業推進を図ることが必要である。

(4) 移動等円滑化経路協定の運用

重点整備地区内の土地の所有者等が締結する移動等の円滑化のための経路の整備又は管理に関する協定の認可制度として「移動等円滑化経路協定」を設定できる。

これにより、道路法による道路以外の空間も移動経路として活用できる。その場合、経路の幅員、形状だけでなく、設備についても利用者の視点から統一性や整合性のある状況を期待する。例えば、視覚障害者誘導用ブロックの敷設方法が管理者により異なっていたり、不連続になっていたりする状況は避けるべきである。

また、案内サインも同様である。案内サインは近隣の施設の位置や町の状況を利用者に知らせるものである。各々の管理者の立場として、自己の施設の案内サインを自己の管理地・管理施設に設置する場合は容易であるが、他の施設への案内サインの設置にはためらう場合がある。しかし、利用者の立場からは、それが必要である。

移動等円滑化経路協定の中に案内サインの設置ルールを盛り込み、統一感のある表示方法と、適切な設置場所の確保、さらにそれらの維持管理に関するルールを確立しておくことが必要である。もし、各管理者による分担作業が困難であるなら、管理主体を別途設立し、これに委ねる方法もある。この管理者は一箇所だけの管理でなく、地域内の複数の箇所を管理することもありうる。

(5) 重点整備地区に準ずる地区

重点整備地区の設定を行うと、移動等円滑化経路協定が締結できるなど、整備内容を高度化できる。しかし、協議会での基本構想策定作業など煩雑な手続きを経なければ重点整備地区は設定できない。

一方で、重点整備地区でなくても交通事業者や道路管理者などが単独でもバリアフリー整備ができる。交通事業者にとっては、自治体の動きとは別に対象駅などの整備スケジュールを設定して2010年までの整備完了を目指しているところもある。

しかし、単独での整備は、周辺との整合性が不十分になる可能性があり、また、利用者の意見の十分な反映も不明瞭となる。

そこで、現行の重点整備地区に準ずる地区設定が考えられないであろうか。簡便な手続きではあるが、周辺地区との移動経路の連続性を確保でき、利用者の意見も考慮できる制度の提案である。住民等からの基本構想の作成提案制度が創設されたが、交通事業者がどの時点で

整備を進めるかは住民にはわからない。また、交通事業者と道路管理者との協議、交通機関間の乗り継ぎ経路の協議も必要である。これらを現行よりも簡単な協議の場で調整を図る。

例えば、重点整備地区A、B、Cなどにランク分けする。このランクは地区の重要度、整備内容の困難さ、関係者の数などにより決定する。(4)で説明した移動等円滑化経路協定の簡単なものはランクの低い箇所でも締結できるようにする。

詳細は未検討であるが、基本構想の策定が進んでいない状況を打破できる策として提案する。

(6) 整備済みの施設の改善

上述したように未だ基本構想を策定していない自治体側の理由として「既にバリアフリー化が実施されている」ということが挙げられる。2000年の交通バリアフリー法施行時点の前にも、種々のガイドラインが制定されており、各自治体も条例による福祉のまちづくりが進められてきた⁵⁾。また、自治体によっては補助金を用意して鉄道駅の改修も実施している。

バリアフリー新法の下にガイドラインが再整理され、基準内容が高度化している。よって、バリアフリーの再整備が必要な状況も確かに存在する。しかし、再整備に際しても補助金が必要となると、それ相当の理由が必要となる。理由の立て方として以下の方法を提案する。交通バリアフリー整備はまちづくりの一環であるとの認識の下で、どれだけ整備したかというアウトプット指標ではなく、どれだけ利用できるようになったかというアウトカム指標を用意して、それが達成しているかどうかで判断する。そのことから、どのようなアウトカム指標で評価すべきかを早急に検討する必要がある。その際に全国一律的な指標では意味を成さない。人口密度、交通量、各種施設の分布状況などに応じた指標を見つけ出し、整備の高度化を図るべき施設の見極めを実施しなければならない。

(7) 継続的取組

交通バリアフリー整備をより確かなものとするためには、まちづくり組織との連携（さらに限定すれば福祉のまちづくり組織との連携）を図る必要がある。このような組織の一部という立場で交通バリアフリー整備を検討することにより継続的な取り組みが期待できる。

自治体には障害者基本計画の策定を担当する「障害者施策推進委員会(または協議会)」、地域福祉計画の策定を担当する「地域福祉計画策定委員会」とその計画進行管理組織などが組織されていることが多い。これらの組織との連携や、各種高齢者施策などとの連携を図りながら、交通バリアフリー整備を進めることが重要である。

交通バリアフリー整備は、交通事業者に対して多くの要求事項を示すことになる。それがうまくいかないと交通事業者を悪者とみなしてしまうことになりかねない。それは、要求する側にとっても要求される側にとってもお互いに好ましくない。まず、整備目標に対して共通の理解と認識を共有することから始めなければならない。そのためには、障害者・高齢者の生活の現状を調査し、分析するという地道な作業が必要である。

障害者基本計画や地域福祉計画は、障害者・高齢者の生活状況の調査(現状と要望)に基づいて立案されている。その調査結果を共有し、交通バリアフリー整備が生活改善に対してどのように貢献するかということを理解することが重要である。

3. 事例：名古屋市大曽根駅地区

名古屋市では、交通バリアフリー法に基づく基本構想を3地区(金山駅地区、名古屋駅地区、栄・久屋大通駅地区)で策定し、整備を進めている。そして、バリアフリー新法の下での新たな基本構想の対象地区として大曽根駅地区を選定し策定作業を2008年6月から開始した。

ここで、大曽根地区の選定過程を紹介する。既に基本構想が策定された名古屋の三大交通拠点に次ぐ対象地の選定は困難を極めた。一箇所に絞っての実施ということが前提とされ、複数の候補案が検討された。

名古屋市内には、名古屋市営地下鉄、JR東海、名古屋鉄道、近畿日本鉄道などの鉄道路線が存在する。名古屋市交通局は、地下鉄の全駅を2010年までにバリアフリー化(エレベーターを中心として、ホームから地上まで円滑に移動できる車いすルートを、全駅で1ルート利用できるように整備)することを宣言し⁶⁾、予定通り進められている。名古屋鉄道は2006年度から2010年度までの5ヵ年におけるバリアフリー化計画⁷⁾を策定し、2010年までに全ての対象駅のバリアフリー化を図る。JR東海も順次対象駅のバリアフリー化を進めている⁸⁾。

このように鉄道事業者は駅単独での整備を積極的に進めている状況にあり、基本構想を作らなければ駅の整備がなされないということはなかった。

そこで、名古屋市は新たな候補地を5箇所に絞り込み、それらに対して障害当事者などによる簡単な現地点検を実施し、総合的に判断して大曽根地区を選定した。その選定理由を筆者なりにまとめると以下の通りである。

- ・JR(高架)、名鉄(高架)、地下鉄(地下)、ガイドウェイバス(高架)の各駅が隣接する交通拠点であり、ここは「総合駅」という整備手法がとられている。総合駅とは名古屋駅に集中する乗降客の分散化と周辺部の広域交流拠点における都市機能の集積を担うもので、大曽根以外には金山、

小田井, 八田が指定され, 整備されてきた. 各駅はホームから地上までの車いすルートが確保されているが, 各駅間の乗り継ぎ経路が複雑に複雑でわかりにくいことから, 総合駅としてさらなる利便性が要求される.

- ・バリアフリー新法で新たに対象者に加えられた知的・精神・発達障害者に対するバリアフリー施策を実現しようということで, 身体障害者にとっては対策済である駅であっても, 新たな視点から見直しを実施しようということ.
- ・大規模災害発生時には名古屋北東部への帰宅困難者が集中する交通拠点であるので, 災害時の情報提供も検討する必要がある.

以上の方針により, 既に整備済であると感じている交通事業者, 道路管理者などに対して「スパイラルアップの2周り目である」という解説も加えて, 整備の必要性を理解して頂き, 協力して基本構想を策定作業中である.

高架駅のため駅間の連絡通路は道路ではなく, 各鉄道事業者の地上部分の敷地である. 現在ではそれぞれの管理者が設置した案内サインの統一性はない. まず, この点の改善が必要である. 見やすさと解りやすさを備えたものにする必要がある. 解りやすさを確保するためには知的障害者用にふりがなの記載も検討する.

災害時の情報提供は, 視覚障害者・聴覚障害者だけでなく, 知的障害者などへの対応も検討する.

また, 駅周辺のまちづくりにおいても, 再開発によって整備され, 国道19号をはじめ, 道路整備が進み, 自動車交通の円滑化が図られている. しかし, 整備前と比べて歩行者動線が分断されてしまったことなどが地域住民側の不満が生じている.

駅前広場も完成し, 地下鉄構内から地上へのエレベーターが2006年に設置された. しかし, 移動動線, 案内などにおいて整合性が不足しており, 改善が必要である.

今後, 上記の課題を解決して, 乗り換えの動線をバリアフリー化し, 真の意味での「総合駅」としての整備を図る必要がある.

4. おわりに

筆者は, 現在, 名古屋市福祉部局の担当する2つの会議に委員として参加している. それは, 「福祉のまちづくり推進委員会」と「障害者施策推進委員会」である. 前者には, 土木・建築系の学識者が複数参加しており, 交通バリアフリーもこの委員会が担当している. 後者は, 福祉・医療・法律関係の学識者と障害者団体の代表が参加しており, 工学・技術系の学識者は筆者だけであり異色な存在となっている. しかし, 交通バリアフリーの推進も障害者施策の重要課題と位置づけられ, 筆者の参加

が始まった. ここでは, 三障害の関係者が一堂に会して施策を議論している. 知的障害の当事者自身も介助を受けながら参加しており, 発言の機会を保障されている.

バリアフリー新法施行後は, 福祉のまちづくり推進委員会にも, 知的・精神・発達障害者を後見する立場の人に参加していただき, 筆者同様, 両委員会の橋渡しをする役割を担っている. そして, バリアフリー基本構想策定協議会の組織は福祉のまちづくり推進委員会の幹事会に交通事業者などの関係者を含めた形式となっており, 当然ながら, 知的障害者等の後見人も参加している. 基本構想策定後は, 福祉のまちづくり推進委員会が計画の進行管理を担当することになっている.

本稿では, 事例で紹介した筆者が関与している大曽根地区の基本構想策定作業を通して, 3. で述べた「うまく運用する方策」を提案した. さらに, 障害者施策推進委員会が担当する障害者基本計画や, 地域福祉計画との整合性を図りながら, 福祉のまちづくり全体から見た交通バリアフリー整備のあり方を今後とも追求していきたいと考えている.

なお, 本稿は, 筆者が関与する事例から得た知見を筆者の責任でまとめたものである. はなはだ未整理の部分もあるが, 議論の参考になれば幸いである.

参考文献

- 1) 国土交通省ホームページ: バリアフリー・ユニバーサルデザイン, <http://www.mlit.go.jp/barrierfree/barrierfree.html>
- 2) 国土交通省ホームページ: 移動等円滑化の促進に関する基本方針の概要, <http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/shinpou/kihonhoushin-gaiyou.html>
- 3) 財団法人国土技術研究センター: 改訂版道路の移動等円滑化整備ガイドライン, 第1章総論, pp. 3-20, 大成出版社, 2008.
- 4) 国土交通省ホームページ: 市町村バリアフリー基本構想の作成状況に関する調査結果がまとまりました, 平成20年7月17日, http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo09_hh_000003.html
- 5) 秋山哲男・磯部友彦・北川博巳・都築正・寺島薫・松原淳・松原悟朗・山田稔: 都市交通のユニバーサルデザイン, 第2章福祉のまちづくりから交通バリアフリー法へ, pp. 31-45, 学芸出版社, 2001.
- 6) 名古屋市交通局ホームページ: 人と地球にやさしく, <http://www.kotsu.city.nagoya.jp/about/environment/environment03.html>
- 7) 名古屋鉄道ホームページ: バリアフリー化5カ年計画を策定, 2005年12月21日, http://www.meitetsu.co.jp/ICSFiles/afieldfile/2006/07/25/051221_a.pdf
- 8) J R東海ホームページ: バリアフリー設備の整備, <http://company.jr-central.co.jp/ir/annualreport/csr/facilities.html>