

バリアフリー新法下における移動円滑化基本構想の策定の現状と推進の課題*

Current Situation and Problems on the Concept Planning and Promotion to Improve the Accessibility *

山田稔**・鈴木義康***・新田保次†・石塚裕子†・磯部友彦††・秋山哲男†††・林隆史‡・北川博巳‡‡・福澤静司‡‡・大島明‡‡

By Minoru YAMADA**・Yoshiyasu SUZUKI***・Yasutsugu NITTA†・Yuko ISHIZUKA†・Tomohiko ISOBE††

・Tetsuo AKIYAMA†††・Takashi HAYASHI‡・Hiroki KITAGAWA‡‡・Seiji FUKUZAWA‡‡・Akira OSHIMA‡‡

目次

〈背景と意義〉

1. セッションの狙いと法制度のスパイラルアップ

〈バリアフリー整備プロセスの現状と課題〉

2. 市民・当事者参加の課題と方向性について
3. 新法制定前後の基本構想策定事例 ― 歴史的観光地が含まれる地区の事例から
4. 新法制定後の基本構想策定事例 ― 中部の事例から
5. 新法制定後の基本構想策定事例 ― 関東の事例から
6. 基本構想の課題

〈制度のこれからを考える〉

7. 新法における特定道路の考え方と指定について
8. 既存建築物の改善に向けた整備改善プロセス
9. 交通バリアフリー整備の課題と新法への期待

1. セッションの狙いと法制度のスパイラルアップ

2000年に施行された交通バリアフリー法(以下、旧法と呼ぶ)は、2006年に改正されバリアフリー新法(以下、新法と呼ぶ)となった。本稿でその違いを列挙する余地は無いが、旧法での課題を改善するため、より広い計画が立てられるようになった点が少なくない。

しかし解決のための革新的な技術進展があったわけでも、有力な財源が確保されたわけでもなく、新法の意を汲もうとすればするほど現場の悩みは大きくなる。

そこで、新法の理念の実現をはかることはもとより、5年・10年をメドに改定するという法制度のスパイラルアップが今後も有効に機能するようになるには、何が求められるのか、またそのために研究者として何ができるのか、何をすべきかを原点に戻って議論したい。

2. 市民・当事者参加の課題と方向性について

鈴木義康, 新田保次

(1) はじめに

2000年11月に交通バリアフリー法が施行されて以降、

市民・当事者参加のもとで交通バリアフリー基本構想が策定されてきた。法においては高齢者・障がい者等当事者の意見を聞くことが明示されているものの、実際に参加を進めていくうえで、その参加プロセスや手続き、具体的な参加手法については明示されていない。このような中、各市町村では、手探りで市民・当事者参加の取り組みが行われてきたといえる。本稿ではこれまでの取り組みの現状を踏まえて、今後の課題と方向性を整理する。

(2) 市民・当事者参加の現状

a) 市民参加のレベルと段階

- ・調査段階の意見収集レベルにとどまるケースが多い
- ・構想・計画から設計・施工、維持管理までの継続的な市民参加の取り組み事例は極めて少ない

b) 参加手法と参加者

- ・委員会、ワークショップ(WS)方式が一般的
- ・参加者の偏り、発言者の固定化等が懸念される

c) 市民の関心、ニーズ

- ・WS等参加者以外の市民への情報提供、市民ニーズの把握が不十分

d) 組織、人材

- ・行政の部局間および事業者間連携が不十分
- ・コーディネーター、ファシリテーター等の人材が不足

(3) 今後の課題と方向性

a) 市民・当事者参加のプロセス

①計画プロセスにおける参加デザイン

- ・計画策定プロセス、意思決定プロセスへの実質的な市民・当事者参加を指向した参加デザイン及びマネジメントが課題
- ・市民・当事者の幅広い意見聴取を行う一方で、特定課題について議論を深く掘り下げるような参加デザインが重要。様々な参加手法を組合せたコミュニケーション・デザインを模索していく必要がある

②継続的な参加の仕組みづくり

- ・継続的な参加とPDCAサイクルによるスパイラルアップが重要。社会インフラのライフサイクルを見通し、継続的な参加の仕組みを構築することが課題

b) 参加手法・計画技術

* キーワーズ：交通弱者対策、財源・制度論、地区計画、公共交通計画

**茨城大学工学部

***日建設計総合研究所

† 大阪大学大学院工学研究科

†† 中部大学工学部

††† 首都大学東京 都市環境科学環

‡ 国土技術研究センター

‡‡ 兵庫県立福祉のまちづくり研究所

‡‡‡ 国際航業株式会社

連絡先 ** yamada@mx.ibaraki.ac.jp

③関係者(ステークホルダー)分析

- ・委員会、WS等への参加者の代表性が問題。活発な議論と相互理解を深められるよう事前の関係者分析が重要

④市民・当事者ニーズの把握と反映

- ・幅広いニーズの把握とそれにもとづく計画案作成が課題。また一方で公共財としての社会経済評価も必要。客観的な科学データを提示し、アカウンタビリティの高い意思決定を支援していくことが重要

c) 情報戦略・教育

⑤市民への広報・周知

- ・様々なメディアを通じた市民への広報活動を展開し、市民への周知、啓発を行っていくことが課題

⑥人づくり・人材育成

- ・コミュニケーションを通じて、関係者の知識・意識のレベルアップ、市民の気づきや問題意識を醸成していくことが課題

(4) 参加プロセスの面での改善ポイント

a) 準備組織の立ち上げ

- ・計画・構想立案を進めるにあたって、まず計画的に準備組織を立ち上げて、計画策定フロー、関係者分析、市民参加フレームの検討を行う

b) 計画プロセスと市民参加フレーム

- ・計画・構想立案段階においては、委員会方式を柱として、WS、広報等による市民コミュニケーションをフローの中に明確に位置づける。できれば第三者機関により、計画の根拠となるデータ分析や代替案等の判断に資する評価の実施、さらには計画立案過程の正当性チェック等を行うことが望ましい

c) 市民とのコミュニケーション手法

- ・コミュニケーションの手法としては、現地点検調査、WS、情報公開のための積極的な広報活動、パブリックコメント等、効果的な参加を組合せて実践する

d) 参加の継続

- ・計画案決定後の事業計画、設計・施工段階、さらに維持管理・運営段階においても、継続的な市民・当事者参加を進めるために、受け皿となる組織をつくる

(5) バリアフリー新法への対応

バリアフリー新法の特徴として、対象者の拡大(知的・精神発達障がい等を含む)、対象施設の拡充(建築物、道路、路外駐車場、都市公園、福祉タクシーを追加)、対象エリアの拡充(旅客施設を含まない地域も該当)、当事者参加の協議会制度の法定化、住民等からの提案制度の創設、ソフト施策の拡充(施策のスパイラルアップ、心のバリアフリー)が挙げられる。これまでの旧法下での取組みをベースに、これらの内容に的確に対応できる

参加プロセスを構築・適用し、知見の蓄積と情報の共有化を図って行くことがますます重要である。

3. 新法制定前後の基本構想策定事例 — 歴史的観光地が含まれる地区の事例から

新田保次・石塚裕子

バリアフリー新法が施行され、基本構想の対象地区が拡大された。新法施行前は、鉄道駅など交通旅客施設を中心とする徒歩圏を対象とし、多くは日常の生活機能の中心を担う地区が、重点整備地区に位置づけられていた。

一方、高齢者、障がい者等の外出行動は、日常的な外出だけでなく、観光や娯楽といった非日常的な外出も増えており、観光地等におけるバリアフリー化も必要となっている。しかし、これまでの基本構想では、一部に、寺社や城郭周辺を含くんだ地区を位置づけているものはあるが、観光エリアを面的に含めたものは少ない。

そこで本稿においては、今後、基本構想の策定が望まれる観光地の先行事例として、歴史的観光地を含む2地区(倉敷市、宇治市)を対象に、各基本構想における歴史的観光地の位置づけと取組み内容を紹介するとともに、歴史的観光地での基本構想策定上の課題について述べる。

(1) 倉敷市交通バリアフリー基本構想

a) 基本構想の概要

倉敷市は2006年3月に基本構想を策定した。日利用者が5000人以上の6駅の中から、市民アンケート結果などを踏まえて、JR倉敷駅、新倉敷駅、児島駅の周辺3地区を重点整備地区として位置づけている。

倉敷駅周辺地区は、文化財保護法に基づく、重要伝統的建造物群保存地区であり、年間約300万人以上の観光客が訪れている美観地区を含んでいる。

b) 歴史的観光地の位置づけ

美観地区は、面的な空間として魅力を維持していく必要があることから、地区内の個々の施設までの経路をバリアフリー化するのではなく、地区全体を主要な目的地区として位置づけ、特定経路等はこの地区の入り口までとした。また、事業計画では、「総合的なバリアフリー整備計画の策定」を位置づけることにより、地区内の具体的な事業についても基本構想には示していない。基本構想策定後の当該地区における整備計画の策定の取組みにおいて、事業の具体化を図るという二段階の計画過程を経ることにしたのである。

c) 基本構想策定後の取組み

2008年3月に「倉敷市美観地区バリアフリー整備計画」を策定した。本計画では、地区内に主要な経路を位置づけている他、バリアフリー化主要施設として、不特定多数が利用する美術館などの文化施設、宿泊施設、商

業施設、観光案内所、駐車場、トイレ等を位置づけている。また、独自の目標年次を設けてハード、ソフトに関する37項目の整備事業を設定している。

現在、美観地区のバリアフリー化を推進するための組織として、住民団体、障がい者団体、観光事業者団体が中心となって「倉敷美観地区バリアフリー推進会議（愛称：美観地区ユニバーサルタウンの会）」が結成され、様々な取組みが展開されようとしている。

（２）宇治駅周辺地区交通バリアフリー基本構想

a) 基本構想の概要

宇治市は2005年7月に「宇治市交通バリアフリー全体構想」を策定し、ＪＲ宇治駅、京阪宇治駅、京阪三室戸駅を中心とした徒歩圏を「宇治駅周辺地区」とし、重点整備地区に位置付けた。地区構想は、2005年9月から着手し、2007年3月に策定された。

地区内には、世界遺産である平等院、宇治上神社をはじめとした多くの歴史文化施設が立地し、年間約400万人の観光客が訪れている地区である。このため、地区構想の策定にあたっては、観光客アンケートや観光客によるタウンウォッチングを実施した。

地区構想は、策定途中に新法が施行されたことから、生活関連施設と生活関連経路の設定を行ったが、知的・精神・発達障がい者への対応や特定公園や特定特別建築物に関する具体的な事業内容については、今後の課題として積み残しとなった。

b) 歴史的観光地の位置づけ

地区構想では生活関連施設の中で、特定特別建築物として源氏物語ミュージアムと観光センター（市営茶室を含む）を、特定公園として京都府立宇治公園を位置づけ、その他として平等院、宇治上神社を位置づけている。

また、それらを含む区域一帯を観光バリアフリー化重点地区として重点整備地区内に重ねて指定し、観光の視点を加えてバリアフリー化を図っていく地区という位置づけを行っている。

生活関連経路は、“平成22年までにバリアフリー化が完了する見込みのあるもの”と“移動円滑化基準を満足することができるか”の2視点から「主要な生活関連経路」と「その他の生活関連経路」に分類して位置づけると共に、観光バリアフリー化重点地区内の経路及び当該地区へのアクセス経路については、ソフト施策と連携し、情報案内の充実や歴史、文化、自然景観に配慮したバリアフリー化を推進する「観光型経路」として重ねて位置づけを行っている。

（３）歴史的観光地における基本構想策定上の課題

2事例の策定内容を踏まえて、歴史的観光地における基本構想策定上の課題を以下に整理する。

- ・文化財の保全、歴史・自然景観との調和など、他視点

表4-1 中部地区の基本構想策定状況

（中部運輸局資料より作成）

県名	基本構想を作成済みまたは平成20年度中に作成を着手した市町村 ○は構想が複数ある場合でその件数 ＊は対象駅が利用者数5000人未満	利用者数 5000人以上 の駅がある 市町村数
愛知	春日井市、名古屋市(4)、岡崎市、豊田市(2)、刈谷市、豊川市、瀬戸市、一宮市	38
静岡	静岡市(3)、焼津市、藤枝市、浜松市、富士市(2)、島田市、富士宮市＊、沼津市、袋井市、熱海市、三島市、伊東市、掛川市	20
岐阜	各務原市、可児市、瑞穂市、岐阜市、土岐市、瑞浪市、中津川市、羽島市、恵那市、笠松町、多治見市、美濃加茂市、垂井町	14
三重	津市、松阪市(2)、桑名市、亀山市＊	8
福井	福井市、敦賀市	2
合計	38(＊を除く市町村数)	82

との整合を図った位置づけ、事業とすること。このため、関連計画との整合ならびに他部署、関係機関との連携が、これまで以上に重要になる。

- ・来訪者ニーズや障がい者等の観光行動特性を明らかにしていくこと。タウンウォッチング等の調査分析の工夫をはじめ、視覚障がい者などの観光行動研究も必要である。
- ・単なる移動ではなく、周遊・散策を楽しむための移動円滑化の在り方を示していくこと。歩車分離が難しい道路が多い中で、安全を確保しつつ、移動を楽しむための空間としてのバリアフリー化整備の考え方を整理しておく必要がある。
- ・移動の円滑化だけでなく、観光目的を達成するための対応(例えば、まちの歴史を知るなど)についても併せて円滑化すること。このためには、ソフトとハードの連携、役割分担をしっかりと行っていく必要がある。

最後に、本稿に情報提供いただき、多大なご協力をいただいた倉敷市、宇治市に深く感謝する次第である。

4. 新法制定後の基本構想策定事例 — 中部の事例から 磯部友彦

（１）基本構想策定状況

中部地区(中部運輸局管内の愛知、静岡、岐阜、三重、福井の5県)における基本構想策定状況について筆者の関与した事例を中心に述べる。さらに、基本構想への取り組み話題を紹介する。

中部運輸局によると、2008年12月末日現在における基本構想策定状況は表4-1のとおりである。

岐阜県や福井県のように対象となる駅周辺地区の整備の進んでいる県と愛知県のように進んでいない県とに分かれる。しかし、愛知県内の市町村が消極的ということではない。愛知県は、人にやさしい街づくりの推進に関する条例（通称、人街条例）¹⁾を1994年に制定し、建築物、交通施設などのバリアフリー化を促進してきた。よって、

国の法律によらなくても県からの補助金を充てて対象駅のバリアフリー化整備は済んでいると考えている市町村も多い。ただし、現行の国の整備基準には合致しないところもある。そこで、スパイラルアップの考え方を前面に出して、再度バリアフリー化を進める必要がある。次節でその事例を紹介する。

(2) 策定事例の紹介

筆者は、新法施行後に4地区の策定作業に携わった。

まず、春日井駅周辺地区²⁾では駅から約1.3km離れた市役所周辺地区も飛び地として重点整備地区に指定された。これは、街の発展が必ずしも駅を中心になされてきたわけではなく、江戸時代の街道、門前町などの伝統を引き継ぐ街のバリアフリー化は懸念されるところである。そのような街を組み込めたことに大きな意義を感じる。

瀬戸市では、名鉄瀬戸線(新瀬戸駅)と愛知環状鉄道(瀬戸市駅)との乗り換え地点のバリアフリー化のために基本構想を策定した。なお、同市では「まちなか交通戦略³⁾」を協議会により進めている。その部会によりバリアフリー基本構想が策定された。よって、都市計画道路整備と合わせたバリアフリー計画を議論し、5年後の事後検証も対象地区全体で実施することが約束された。

豊田市では、既重点整備地区(豊田市駅・新豊田駅周辺)に隣接する2か所目の重点整備地区として名鉄梅坪駅周辺地区が選ばれ、基本構想が策定された。この駅は2000年時点に対象外だったが、同地区の区画整理が完成し今後の人口増が期待されることから策定された。地区内に存在する多くの建築物(小中学校、医療・福祉施設、公共施設、商業施設など)の整備も特定事業として指定された。また、策定作業に合わせて小学生対象のバリアフリー教室が実際の駅を利用して実施され、公共交通機関の利用方法も含めた総合的な学習が実施された⁴⁾。

名古屋市では、4番目の地区として大曽根地区が選定された⁵⁾。選定に当たっては20か所以上の候補地から1か所に絞り込まれた。最優先された選定基準は複数の交通事業者が関係することであった。これは自治体以外の関係者にも協議会への参加要請応諾義務が課せられたことを大いに活用するためである。

(3) 新法の課題

新法の課題について述べる。まず、旧ハートビル法の内容である特定建築物の指定が難しい。面整備が進行中の地区では効果があるが、既に単体として指定を受けている特定建築物を組み入れることは困難を伴う。次に、知的・精神・発達障がい者等の意見反映方法に工夫が必要である。名古屋市では福祉部局が担当したので多様な障がい者の関係者の人選と参加が容易であったが、都市計画部局の担当する自治体では十分とはいえない。また、多人数による点検作業に知的障がい者自身の参加は適さ

表5-1 関東での基本構想策定状況
2009年3月末分まで 国土交通省資料⁶⁾⁷⁾より集計()内に提出回数を記載

都県名	利用者数 5000人以上 の駅がある 市区町村数	うち06.12.20 時点で基本 構想受理済 み	それ以降に受理された基本構想	
			以前には策定していなかった市区町村	以前に一度以上策定している市区町村
茨城	16	5	ひたちなか市	日立市(2)
栃木	10	4		
群馬	7	1	伊勢崎市 前橋市	
埼玉	52	9	小川町	
千葉	32	11	鎌ヶ谷市 野田市 我孫子市	千葉市(2)
東京	49	21	調布市 小金井市 港区(1)(2)	台東区(4)(5)
神奈川	27	15	二宮町	横浜市(3)～(5) 川崎市(4)～(7)
山梨	5	2		
計	198	67	11(12)	5(11)

ない。意見収集方法の多様化が必要である。さらに、スパイラルアップの時間間隔の考察が必要である。一旦、整備・再整備された街において、時期を開けない大規模整備は受け入れがたい。バリアフリー化もまちづくりの一環である。適切な整備時期の見い出しが必要である。

5. 新法制定後の基本構想策定事例 ― 関東の事例から 山田 稔

(1) 基本構想策定状況

関東(関東運輸局管内の茨城,栃木,群馬,埼玉,千葉,東京,神奈川,山梨)における、新法制定前後の基本構想の策定状況の比較を表5-1に示す。

利用者数5000人以上の駅がある市町村数を母数に考えると、新法制定の時点で約1/3で策定されていたことがわかる(このほか栃木県鹿沼市と日光市で策定されている)。新法制定後に提出された基本構想23本のうち、約半数の12本は新法後に初めて制定した市区によるものであった。都県別にみて進捗の遅い群馬や埼玉で策定済みの市が増えたが、それ以外の都県と比べ特に多いというわけではなく、都県間の差はあまり縮まっていない。

残る約半数の11本は、旧法時代にすでに基本構想を策定していた市区によるものである。市内に多くの駅を抱え以前より継続的に基本構想の策定に取り組んで来たところが、近年提出される基本構想の中で大きな割合を示していることがわかる。

このうち、千葉市においては、2001年に策定した交通バリアフリー基本構想16地区の見直しを行ない、さらに2地区を追加した。一方、他の4市区については、地区の追加が主である。横浜市、川崎市、台東区はいずれも2004年から順次、1～2地区ごとに基本構想を策定し提出してきている。日立市は2003年の基本構想で2地区を策定し、上記2回目の提出で3地区を追加した。これら4市区の共通点として、基本構想を策定しようとする地区ごとに、当事者を交えた検討組織を設置して構想を検討しているだけでなく、それら全体を統括する永続

的な組織を設置している。後者が新法の法定協議会としての位置づけであり、こちらも当然ながら市民・当事者が参加している。

市民・当事者が参加した組織に継続性があれば、特定事業計画への利用者意見の反映やその後の進捗管理、事後評価等での役割が期待される。そのように進展している市区町村も少なくないと思われるが、一方で新規の地区設定のニーズもまだ大きいものであることが伺える。

(2) 茨城県日立市の事例

a) 永続的な協議会組織による進捗管理

筆者が関わった、茨城県日立市における検討組織の活動について紹介する。表5-2に示すように、最初の基本構想策定から事業計画策定までの間に2年間の空白期間があるが、その後は少なくとも年に1回は進捗確認のための協議会を開催しており、さらに2007年度からは新法での法定協議会としての位置づけで、追加3地区の構想策定に至っている。進捗確認のなかで、ガイドラインに示されていないような条件下での整備方法の議論なども行なっている。また、2003年の基本構想に位置づけられた日立駅改修および常陸多賀駅駅広整備の事業に際し、障がい者を含む協議会委員が参画している。今後、事業の効果評価に関わっていくことが期待される。

b) 基本構想における新法の反映

地区選定では全市的な人口分布や生活関連施設の配置に基づく検討を行なったが、2002年の構想策定時と同様、市内5駅の各々の駅周辺地区で策定することが妥当となった。重点整備地区の線引きで、1地区ではコミバス移動を前提とするやや離れた複合施設を含めるとともに、当該バスの低床化と駅側の乗場改善を位置づけた。公共の生活関連施設は基本的に特定事業を想定した位置づけとしたが、特定事業計画に盛り込めたものではなく、継続して事業化の可能性を検討することとなっている。

6. 基本構想の課題

秋山哲男

(1) 基本構想のデザイン計画の充実

従来の都市計画における基本構想は都市整備の方針を決めるものである。交通バリアフリー法の基本方針は障がい者が都市空間や交通施設を利用できるように整備することが定められている。しかし、今までの交通バリアフリー法に基づく基本構想の立て方では、必ずしも目的を達成できるとはかぎらない。その理由は基本構想を立てる整備計画策定段階(対象施設や対象ルートを定める段階)にとどまり、必ずしも事業計画の段階(道路の設計や鉄道駅舎の設計段階)に至らないものや、事業に至っても障がい者の参加で整備事業が展開しないものが少なくない。こうした、事業計画が必ずしも保障されない基

表5-2 日立市の協議会の動き

年度	名称	開催回数	内容	委員の事業検討への参加
2002	市交通/バリアフリー基本構想策定委員会	6 +WS2	基本構想策定 2地区	
2005	市交通/バリアフリー特定事業計画策定委員会	3	特定事業計画策定	日立駅周辺地区整備に伴うUD懇話会・WS(5回)
2006	市交通/バリアフリー連絡協議会	1	特定事業計画後の進捗確認	
2007		4 +WS5	進捗確認 基本構想策定 3地区	
2008		2	進捗確認 特定事業計画策定	常陸多賀駅広再整備検討委員会(2回)

本構想の計画の齟齬をなくすためには新たな方法を加えることが必要である。

- ①事業計画のしくみづくり：基本構想計画で終了する場合、事業計画が立てられないので、事業計画への継続的仕組みを考える
- ②障がい者のデザイン計画参加のしくみづくり：基本構想終了後、事業計画が実施された場合でも、障がい者参加が保障されない場合、デザイン上の問題が残る

(2) 新法対応のバリアフリーの強化

旧法の場合、旅客ターミナル、道路、交通安全施設の3つでよかったが、新法ではこれに建築物、公園、駐車場、福祉施設、福祉車両が新たに含まれ、計画上の対応の難しさがある。

a) 建築物の扱い

既存不適格問題は道路にはないが、駅舎等には大規模な改修・改築が存在する。障がい者が通行する生活関連経路という概念から、沿道は他の地域とは区別し、よりアクセシブルにする必要がある。つまり沿道建物には

- ・簡易バリアフリーの適用:生活関連経路の場合、障がい者の沿道利用を促進するために、コンビニや小規模店舗、小規模の医院、理髪店など不特定多数の利用が想定される施設には簡易バリアフリー(入り口の段差解消、幅員80cm確保)を行うなどの対策が必要
- ・商店等バリアフリー教育プログラム: 商店等の障がい者・高齢者に対するバリアフリー・ホスピタリティの教育プログラムを実施し、バリアがある場合でも対応によって買い物などの目的を達成できる状況にする

b) 対象者の扱い

2000年の交通バリアフリー法のときは身体障がい者・高齢者・外国人等であったが、新法から新たに知的障がい者、精神障がい者、発達障がい者が加わった。これらの対応は四つのバリア(物的・情報・制度・偏見や差別)のうち物的バリアや一部情報のバリアが中心であったものが、制度、偏見や差別などソフト的施策を基本

構想に何処まで取り込むことが出来るかである。

- ・教育プログラムの充実：障がい理解のための講座やパンフレット等の作成
- ・人的対応の充実：商店等のバリアフリー教育プログラムの実施

7. 新法における特定道路の考え方と指定について

林隆史

(1) 特定道路の考え方

特定道路は、バリアフリー新法第二条第九号に「移動等円滑化が特に必要なものとして政令で定める道路法による道路をいう」と規定されており、同法施行令では、「法第二条第九号の政令で定める道路は、生活関連経路を構成する道路法による道路のうち多数の高齢者、障害者等の移動が通常徒歩で行われるものであるとして国土交通大臣がその路線及び区間を指定したものとする」とされている。これを受けて、特定道路に指定することが望ましい道路の区間を以下のa)～c)とした。国土交通省パブリックコメント(2008年8月15日)を一部修正して示す。

a) 特定経路

交通バリアフリー法第10条第4項第1号に規定する「道路特定事業を実施する道路の区間」として定められた道路の区間について、特定道路として指定するものとする。なお、バリアフリー新法施行後、基本構想の見直しを行い経路の見直しを実施している場合には、見直し後の区間を特定道路として指定するものとする。

b) 道路特定事業を実施する道路の区間

バリアフリー新法第31条第1項及び第32条第1項に規定する道路特定事業計画が策定済みの場合は、当該計画において「道路特定事業を実施する道路の区間」として定められた道路の区間について、特定道路として指定するものとする。

c) a)及びb)以外の生活関連経路

a)及びb)以外の生活関連経路であって、多数の高齢者、障害者等の移動が通常徒歩で行われる道路の区間のうち、高齢者・障害者等の移動等の円滑化を図るべき道路の区間として、「生活関連施設相互間の経路」「避難路」「多数の高齢者・障害者等」「移動が通常徒歩で行われるもの」の要件に該当するものについては、道路管理者からの申請を踏まえ、特定道路として指定するものとする。

また、これらの用語について、多数の高齢者・障害者等が移動する道路とは、当該道路の周辺に位置する生活関連施設の利用の状況、及び生活関連施設周辺の移動等円滑化の状況からみて、他の周辺道路に比して相対的に高齢者・障害者等の通行量が多い又は多いと想定される道路であり、当該道路について移動等円滑化のための事業を優先的に実施する必要性が特に高いと認められる

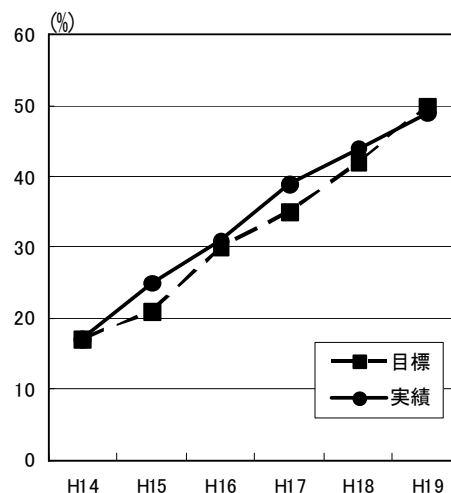


図7-1 パリアフリー化率の推移

もの。生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区とは、生活関連施設が徒歩圏内に集積している地区をいい、地区全体の面積が概ね400ヘクタール未満の地区であることから、生活関連施設間の距離が原則として1キロメートル未満程度の道路とするとされている。

(2) 特定道路の指定

これらの要件の元、各道路管理者により抽出された道路が、第1回指定として2008年12月22日に特定道路として告示された。次年度以降も継続的に追加指定を行う予定としている。

特定道路延長	1,700km
特定道路の2007年度末整備済延長	860km
特定道路の2007年度整備率	51%

(3) バリアフリー化率

国土交通省は、新たな中期計画(2008年12月24日)において、バリアフリー化の推進を掲げており、特定道路のバリアフリー化率の目標値を示している。

①生活環境の向上

少子高齢化が進展する中、安心して暮らせる地域社会を形成するため、駅、官公庁施設、病院等を相互に連絡する道路について、幅の広い歩道の整備や、既設歩道の段差解消等のバリアフリー対策を推進する。また、安全で快適な道路空間の形成等のため、電柱や電線類が特に支障となる箇所が無電柱化を推進する。さらに魅力ある都市空間の形成に向け、中心市街地における土地区画整理事業等の市街地整備を推進する。

特定道路におけるバリアフリー化率

【51%(H19年度) → 約75%(H24年度)】

なお、過去に示されていた「1日当たりの平均利用者数が5,000人の旅客施設の周辺等の主な道路のバリアフリー化率の割合」⁸⁾は図7-1の通りである。

8. 既存建築物の改善に向けた整備改善プロセス

北川博巳・福澤静司

(1) はじめに

バリアフリー新法で特別特定建築物は移動円滑化がされることになったが、都市に蓄積された建築ストックを長く有効に活用していくことも社会的には必要であり、既存建築物へのバリアフリー整備はこれからの大きな課題である。しかしながら、既存建築物は特定施設整備基準に沿った整備が困難なことが多い。そのため、施設管理者を含めた改善について、段階的な整備をどう展開してゆくのかは重要である。ここでは、既存建築物のバリアフリー整備改善を進めるための方策として、兵庫県で実施した利用当事者の参加による施設検証の取組みに注目した。具体的には、民間の商業施設を対象として、利用当事者と施設管理者の参加を得て施設検証作業を実施し、既存建築物のバリアフリー整備水準を向上させるための施設検証作業のあり方について検討を行った。

(2) 既存建築物のバリアフリーに向けての課題

既存建築物のバリアフリー整備改善を進めるための施策として、新築建築物と同様に既存建築物にも期限を定めて整備改善を義務化するなどの規制を加えることが考えられるが、建築基準法における既存不適格が制度として許容されていることを考えると、既存建築物にバリアフリー整備を義務づけることは難しい。また、民間の建築物と言う意味では、建物所有者への費用負担は重く、理解を得ることは困難であろう。つぎに、施設のバリアフリー整備改善の取組みを補助金等によって支援することが考えられる。これについては一定の効果が期待できるものの、近年の自治体の財政状況で補助金による支援を継続することは困難であろう。したがって、現行の整備努力義務のもとで、どのようにして施設管理者に対して整備改善を具体化するための動機付けをはかっていくかも今後の課題である。すなわち、施設管理者が自ら整備改善の必要性を認識し、主体的に整備改善に取り組む環境を整備することが求められる。また、既存建築物の整備改善はスペースやコストなどの問題により、すぐに整備改善を行うことは現実的に困難な場合が多いと考えられる。そのような意味では人的援助策も含めた実現性の高い既存建築物の整備改善手法を検討し、集積していくことが必要である。

(3) 整備改善プロセスの構築

高齢社会の進展、在宅介護制度への移行、障がい者の自立促進などにより、高齢者・障がい者が地域で生活することのできる住まいづくりが形成されつつある。商業施設などに代表される集客施設では利用当事者の要望に応じて施設を整備しサービスを向上させていくニーズ

があり、バリアフリー整備が進展する可能性がある。一方、民間施設は市場原理に基づいて活動しており、常に費用対効果の検証を求められている。その際に重要となるのが利用当事者の意見であろう。しかし既存建築物のバリアフリー整備改善の取組みにおいてその試みは一般化しているとは言えない。既存建築物の整備改善を進めるにあたっては利用当事者の意見を反映する仕組みが必要と考えられる。具体的には、行政との連携により利用当事者と施設管理者の参加による施設検証作業を実施し、既存建築物の整備水準を向上させるための施設検証を推進することも今後重要な位置を占めると考えられる。

(4) 検証作業への施設管理者の参加

既存建築物の整備改善が進まない理由としてコストや物理的スペースの問題は大きい。基準以外に効果的な整備改善の方法がわからないこともその理由であると考えられる。少なくとも情報不足により整備が進まないのであれば、そのような事態は解消していく必要がある。比較的簡易に実施でき転用可能な改善方法を蓄積し、可能な整備から少しずつでも進めていくことは既存建築物のバリアフリー化を具体的に進捗させていく上で重要であると考えられる。今回はショッピングセンターを対象に検証作業を実施し、行政・当事者・施設管理者の参加が得られた。この第1回検証の終了後に参加者全員に対して行ったアンケート調査の結果によれば検証作業は概ね肯定的に評価された。ワークショップ形式での議論についても肯定的に評価されており、自由回答の記載でも異なる立場の人と意見をかわすことで理解が深まったなどの意見が複数あげられた。特に、施設管理者から検証作業が今後の施設運営に効果があるとの回答が得られ、自由回答の記載でも施設整備や従業員のサービスの向上に役立てたいとの積極的な意見があったことは検証作業の実施に一定の理解が得られたと評価できるのではないだろうか。ワークショップの形式で検討会を行うことは相互理解を深めて建設的な議論を行う上で効果があったと考えられる。少人数のグループで自由に意見交換することで、参加者はお互いの意見に触発されて様々な気づきや提案を生み出す可能性がある。一方で、施設検証作業を実施するには、検証対象施設を選定し、参加者を集めて話し合いの場を設定する必要がある。また、その取組みを継続的なものとするには施設検証作業で得られた意見や提案を次の取組みにつなげて行くことが重要であり、それを効果的に行うために成果を公表していく仕組みや書式なども必要になる。したがって、施設検証作業をコーディネートし、継続的に支援する仕組みをつくることが必要と考えられる。

9. 交通バリアフリー整備の課題と新法への期待

新田保次・大島明

2000年に交通バリアフリー法(旧法)が施行されて8年がたった。また、2006年にはバリアフリー新法が施行された。その間に、多くの市町村で移動円滑化基本構想が策定され、旧法でいう5000人以上の乗降客数がある駅(特定旅客施設)を持つ市町村に対して基本構想が策定された市町村は、その半数以上に達した。しかし、目標年次2010年を目前に、順調に基本構想が策定されているとは言い難い状況にあるが、基本構想が策定された自治体においては、着実に交通バリアフリー整備も進みつつある。その結果、交通バリアフリーに対する社会の認知は大いに進んだといえるだろう。

(1) 法整備から8年たって見えた課題

・都市の空間が現在のままでは、抜本的解決が難しい状況が見えてきた

高密度な土地利用が進み、かつ、自動車交通が欠かせない都市活動において、安全で確実な歩行空間が確保できないまちも散見される。しっかりした都市基盤が整備されていない都市では、安全・確実に移動できる経路が確保できず非常に苦しい展開となっている。

・事業の着手が遅れている

旧法、新法ともに、その基本方針で2010年までの整備を目標としている。今となっては残り2年もない。基本構想の策定主体である市町村をはじめ、公共事業の予算、交通事業者の予算にも限りがあり、その進捗は思うようにはかどっていない。基本構想や計画を作ったことで役割が果たせたとは考えていないだろうか。

・個々の施設を整備しても利用者の満足度が高まらない

各々の施設整備がなされても、経路トータルとして移動円滑化が図られないと利用者にとって効果がないのと同じことになる。交通バリアフリーは、集中的かつ総合的な投資から効果を実感できるが、ばら撒き型に個々を整備しても実感は薄いということも実証された。

・施設間の境界部分の問題がクローズアップされた

交通バリアフリー整備についての基準やガイドラインは、ある程度整備されてきた。そのために個々の施設の構造については、研究や実証実験も進み、一般解としてのバリアフリー化の方策が見えてきている。しかし、問題になるのが、旅客施設と建物、道路、沿道施設などの施設間の接続部分である。基準の不一致、施工年度の不一致など事業への温度差を含めて、連続性の欠如が移動円滑化を阻むケースもみられた。

このような問題点は、実際にやってみてはじめて顕在化したものである。このように課題が見えてきたことが交通バリアフリー法の成果だったともいえ、失敗に学ぶことも必要なかもしれない。そのような中で、様々な

困難を乗り越えて、グッドプラクティスが輩出してきたことがもっと大きな成果であろう。

(3) バリアフリー新法への期待

ご承知のとおり、バリアフリー新法はハートビル法と交通バリアフリー法の単なる組み合わせではない。特に、交通バリアフリー法が特定旅客施設周辺への重点化による集中投資を旨としたのに対し、バリアフリー新法では対象者の拡大、エリアの拡大、対象施設の拡大など様々な対象の拡大があった。つまり、だれでも、いつでも、どこでもバリアフリーを享受することができる社会を目指している。すなわち、よりユニバーサルデザインに近い考え方になっているといえる。そして「連続性」、「利用者の視点」、「継続性」がまさに重要なテーマとなる。そしてこのテーマの実現のためにPDCAによるスパイラルアップの仕組みを取り込んだ点にも特徴があるが、この仕組みを効果的に生かすことが問われている。

バリアフリー新法は、より生活実感に近い空間のバリアフリー化を促進するものと期待できる。毎日の買い物、隣人との集まりなど様々な生活の場面が見える整備がなされるであろう。「行かねばならないところに行く」から「行ってみたいところに行く」に変わり、多くの移動困難者の生活の質が向上することを願っている。

その反面、より多くの人のニーズを聞くことにより、計画者が行うべきことは格段に増えるだろう。個々の事業にどこまで重点投資ができるかも不透明であるなど、不安がないわけでもないが、その分、多くの人の知恵と努力が組み合わさった新たなグッドプラクティスが現れてくることを、大いに期待している。

(注) 本稿第9章は、「(社)土木学会土木計画学研究委員会福祉の交通・地域計画研究小委員会、(財)災害科学研究所交通まちづくり学研究会：日本の交通バリアフリー～理解から実践へ、学芸出版社、2008.3」第8章をもとに再構成したものである。

参考文献

- 1) 愛知県：人にやさしい街づくり、<http://www.pref.aichi.jp/kenchikushido/3/index.html>
- 2) 春日井市：春日井駅周辺バリアフリー基本構想作成協議会、<http://www.city.kasugai.lg.jp/gyousei/jouhoukoukai/kaigikoukai/huzoku/7365/>
- 3) 瀬戸市：瀬戸市まちなか交通戦略協議会、<http://www.city.seto.aichi.jp/sosiki/tokei/7124/index.html>
- 4) 豊田市：心のバリアフリー社会の実現に向けて豊田市立浄水小3年生に「バリアフリー教室」を開催します、http://www.city.toyota.aichi.jp/pressrelease/1443918_19137.html
- 5) 名古屋市：バリアフリー基本構想、<http://www.city.nagoya.jp/shisei/jigyoukeikaku/machizukuri/barria/kihonkosu/>
- 6) 国土交通省：都道府県別バリアフリー状況、<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/BFI/bfi.html>, 2007.3.
- 7) 国土交通省：バリアフリー関連情報、<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/basicplan/basicplan.html>, 2009.3
- 8) 国土交通省：平成18年度達成度報告書・平成19年度業績計画書、2007.6.