

バリアフリー基本構想の柔軟的策定方法の提案*

Proposal of Method of Flexibly Settling on Fundamental Plan of Barrier-Free*

磯部友彦**

By Tomohiko ISOBE***

1. はじめに

バリアフリー基本構想の策定方法はバリアフリー新法により多様化された。しかし、まだ取り組みのできない市町村も多い。そこで、法の精神を尊重しつつも簡便に基本構想を策定するための方法論(バリアフリー整備地区の類型化、検討の内容など)を提案する。

2. バリアフリー基本構想策定の課題

交通バリアフリーの整備は着々に進みつつある。その大きな推進役を果たしたのが交通バリアフリー法(2000年施行)とその関連制度である。さらに2006年には建築物に関するハートビル法(1996年施行)と交通バリアフリー法を一体化したバリアフリー新法が施行され、これにより建築物や公共交通機関だけでなく、タクシー、路外駐車場、公園なども整備対象となり、より一層、面的なバリアフリー整備が可能となった。

しかし、国の法律に従ったバリアフリー基本構想の策定をしない自治体も多い。国土交通省の調査¹⁾によれば、2007年9月末現在で基本構想の作成予定がない自治体1299市町村(対象となる旅客施設がある937市町村とそのような旅客施設のない362市町村の合計)における理由(複数回答)として、「予算が不足しているので財源の確保が必要(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%)」等が指摘されている(カッコ内の%は1299を分母とする百分率)。

また、道路のバリアフリー化の対象は「道路法による道路」である。しかし、人々の歩行空間は道路以外の空間(道路以外の公共空間、駅舎内、地下街、商業施設内、公開空地など)も使用している。バリアフリー新法では移動等円滑化経路協定(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、以降「経路協定」と略記する)を市町村長

から許可を受ければ「バリアフリーのみち」として整備し、活用できる。しかし、その協定は土地所有者等の関係者間で締結する必要があり、どのような内容(空間の範囲、整備方法、管理方法、費用負担等)とすべきかについて不明な点が多い。また、この協定は重点整備地区内だけであることから、経路協定を締結するために基本構想を策定することも考えられる。

よって本論文では、基本構想を策定する市町村を増やすために有用な柔軟的運用法を提案し、さらに経路協定制度の活用法について考察する。

3. 中部地区における新法制定後の基本構想策定事例

(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月末現在における基本構想策定状況は表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)²⁾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。

*キーワード: バリアフリー新法, 交通バリアフリー, 基本構想, 重点整備地区, 移動等円滑化経路協定, 住民提案

**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
E-mail: tomohiko@isc.chubu.ac.jp)

表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

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⁴⁾」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⁵⁾。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⁶⁾。

名古屋市では、4番目の地区として大曾根地区が選定された⁷⁾。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・発達障害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害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その対応が十分とはいえない。また、多人数による点検作業に知的障害者自身の参加は適さない。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出しが必要である。

4. 整備目標年次の設定の柔軟的運用について

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¹⁾によれば、2007年9月末現在で、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)であり、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)である。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全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。

5. 重点整備地区に準ずるバリアフリー整備地区

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こととする。

例えば、重点整備地区に代わるものとしてバリアフリー整備地区を類型別に設定する。その類型の提案事例を表2に示す。このように類型化された地区は、整備内容の困難さ、協議が必要な関係者の数などによりその重要度が決定される。経路協定の締結を主目的とする類型(D:経路確保型)も設定したり、他の整備手法による地区整備もバリアフリー整備地区の一種(F:交通安全型,G:避難経路型,H:再開発型,I:区画整理型,J:観光地型)としたり、様々な地区類型を設定しつつ、バリアフリー整備を確実なものとしていく。さらに、詳細な検討が必要であるが、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. 移動等円滑化経路協定の運用

経路協定により、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がとれた状況を期待する。

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困難が伴ったり不可能な場合があったりする。しかし、利用者の立場からは、その案内が必要である。

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、これに管理を委ねる方法もある。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考えられる。

基本構想の策定作業と経路協定の締結作業とは関係者間の役割は異なる。基本構想は計画や整備の内容を多様な関係者の協議により検討するが、整備後の管理は各管理者に委ねられる。一方、経路協定では、最初から管理に関係する主体間での費用負担、空間の提供・利用方法といった管理内容の合意を必要とする。民間だけでの締結もありうる。よって、利用者が考えるバリアフリー経路の必要性と空間を提供する管理者が考える妥当性の一致が不可欠である。

どの段階で経路協定を検討するかが課題となるが、少なくとも基本構想の協議会において対象となる移動等円滑化経路の必要性を確認しておく必要がある。また、逆に基本構想策定の予定がない地域で経路協定の必要性が確認され、関係者間の合意が形成されるならば、その成果を基にして住民提案制度により基本構想策定と重点整備地区の決定を行うこともありうる。

また、他の法律でも道路以外の通路確保に関するルールがある。密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律⁸⁾には「避難経路協定」の規定があり、防災再開発促進地区の区域内の一団の土地の所有者等は、その全員の合意により、火事または地震が発生した場合の当該土地の区域における避難上必要な経路の整備または管理に関する協定を、市町村長の認可を受けた上で締結することができる。また、都市再生特別措置法⁹⁾に「都市再生(整備)歩行者経路協定」の規定が盛り込まれた。これは、鉄道駅周辺や大規模な開発が行われた地域等において、歩行者デッキや地下通路(エレベーター等も含む)等を地権者等により適切に整備・管理するための地域のまちづくりルールについて、第三者が新たに土地等を取得して当該地域の地権者等となった場合にも適用することを可能とする歩行者ネットワーク協定制である。いずれも移動等円滑化経路協定と同様に承継効(売買等で土地所有者等が変わっても協定の内容が及ぶ効力)があり、これらの協定の締結は土地所有者側の責務であることが普遍的となることが望まれる。

表2 類型別のバリアフリー整備地区の提案

バリアフリー整備地区の類型	地区の特徴			対処の内容	
	交通網上、土地利用上の位置づけ	立地施設の種類の集積の大きさ	関連計画等	主な関係者	主な検討項目
A：完全整備型	・交通結節点 ・都心ターミナル ・副都心の大規模ターミナル	・医療福祉系 ・商業系 ・行政系 ・公共施設 ・集積大	・都市計画マスタープラン	・住民 ・交通事業者 ・道路管理者 ・施設管理者 ・都市計画部局	・全体計画の方向性 ・交通機関相互の円滑な乗り継ぎ
B：駅整備型	・周辺部 ・郊外部	・医療福祉系 ・住宅系 ・中程度の集積	・交通事業者の整備計画	・住民 ・交通事業者 ・道路管理者	・駅整備 ・駅周辺道路整備
C：道路整備型	・周辺部 ・郊外部	・医療福祉系 ・住宅系 ・中程度の集積	・道路網の整備計画	・住民 ・道路管理者	・歩道整備 ・交通安全施設
D：経路確保型	・既開発地	・住宅系 ・商業系	・移動等円滑化経路協定	・住民 ・施設管理者 ・都市計画部局	・バリアフリー経路確保
E：再整備型	・既開発地	・医療福祉系 ・商業系 ・行政系 ・公共施設	・スパイラルアップ	・住民 ・施設管理者	・統一した案内サイン ・照度の確保
F：交通安全型	・周辺部 ・郊外部	・医療福祉系 ・住宅系	・安心歩行エリア	・住民 ・道路管理者 ・公安委員会	・交通安全施設 ・交通規制
G：避難経路型	・周辺部 ・郊外部	・医療福祉系 ・住宅系	・防災地区	・住民 ・施設管理者 ・都市計画部局	・避難経路の確保
H：再開発型	・交通結節点	・医療福祉系 ・住宅系 ・商業系 ・行政系 ・公共施設	・再開発 ・エリアマネジメント	・住民 ・施設管理者 ・行政	・歩行者経路の確保 ・統一した案内サイン
I：区画整理型	・新規住宅地	・医療福祉系 ・住宅系 ・公共施設	・区画整理 ・地区計画	・住民 ・都市計画部局	・歩行者経路の確保
J：観光地型	・観光地	・商業系 ・観光系	・景観整備地区	・住民 ・施設管理者 ・都市計画部局	・バリアフリー経路確保

7. 今後の研究課題

バリアフリー新法はバリアフリー整備に有効ではあるが、自治体並びに地域住民の積極的な発意が報いられる柔軟な運用も必要である。

今後の研究課題として、既存のバリアフリー基本構想の策定過程を調査し、本論文で提案した類型による分類を試みることで、類型ごとの長所、短所を整理すること、そして、バリアフリー基本構想の未策定地区や見直し地区へどのような類型の策定方法が適応するかを検討すること、などが挙げられる。

参考文献

- 1) 国土交通省総合政策局安心生活政策課：平成19年度基本構想作成予定等調査結果(平成19年9月末現在)，2008年，<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/basicplan/kousoutyousakekka0709.pdf>
- 2) 愛知県：人にやさしい街づくり，<http://www.pref.aichi.jp/kenchikushido/3/index.html>
- 3) 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/kaijikoukai/huzoku/7365/>
- 4) 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>
 - 5) 豊田市：梅坪駅周辺ユニバーサルデザイン基本構想を策定しました，http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/aj00/aj01/tanto/umetuboekiunivarsaldesign/
 - 6) 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
 - 7) 名古屋市：バリアフリー基本構想，<http://www.city.nagoya.jp/shisei/jigyoukeikaku/machizukuri/barria/kihonkoso/>
 - 8) 法令データ提供システム：密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(2007年改正施行)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H09/H09H0049.html>
 - 9) 国土交通省：「都市再生特別措置法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案」について，2009年，http://www.mlit.go.jp/report/press/city05_hh_000010.html