

# 旅客施設のない町での市民提案型バリアフリー 基本構想策定を通じた住民・行政協働のあり方 に関する考察

藤村 安則<sup>1</sup>・柳原 崇男<sup>2</sup>・神吉 優美<sup>3</sup>・室崎 千重<sup>4</sup>

<sup>1</sup>非会員 NPO法人 楽しいまちづくりの会 (〒639-0214 奈良県北葛城郡上牧町上牧 3 3 4 6 番地)  
rakumachi@globe.ocn.ne.jp

<sup>2</sup>正会員 近畿大学准教授 理工学部社会環境工学科 (〒577-8502 東大阪市小若江3-4-1)  
E-mail:tyanagihara@civileng.kindai.ac.jp

<sup>3</sup>非会員 奈良県立大学教授 地域創造学部 (〒630-8258 奈良市船橋町1 0)

<sup>4</sup>非会員 奈良女子大学准教授 生活環境部住環境学科 (〒630-8506 奈良県奈良市北魚屋西町)

国土交通省)によると平成30年3月末現在,基本構想を作成した市町村は303市町村であり,全国市町村数(1,741市町村,平成31年3月末現在)に占める割合は依然として低く,特に,人口規模の小さな町村では,バリアフリー化基本構想策定率は3.1%とほとんど策定されていない.そのため,2018年のバリアフリー法の改正では,マスタープランが作成できるようになるなど,今後も積極的に基本構想の作成に取り組んでいく必要がある.

旅客施設のない奈良県上牧町では,2018年上牧町バリアフリー基本構想を策定した.この基本構想は,市民提案型バリアフリー基本構想であり,本研究では,基本構想策定の実践を通じた経験やその経緯について報告する.

**Key Words :** *Barrie-free Basic Design, Citizen proposal,*

## 1. はじめに

国土交通省<sup>1)</sup>によると平成30年3月末現在,基本構想を作成した市町村は303市町村であり,全国市町村数(1,741市町村,平成31年3月末現在)に占める割合は依然として低く,特に,人口規模の小さな町村では,バリアフリー化基本構想策定率は3.1%とほとんど策定されていない.旅客施設のない市町村では2町のみであり,人口規模の小さな市町村ほとんど策定されていない.

基本構想の作成が困難な理由<sup>2)</sup>について,財源的理由が最も多いものの,次いで作成ノウハウがないと回答している市町村が約4割存在する.また,利用者が少なく,整備効果が低いと回答している市町村が25%存在している.本研究が対象としている小さな市町村では,特にノウハウがないことや利用者が少ないことも大きな要因と考えられる.しかし,地域の実情を考えれば,高齢化率も高く,ニーズも大きいと考えられるが,大都市のように障害者団体等の組織も少なく,市民のバリアフリー等に関する情報も不足しがちであることから,市民によるバリアフリーに関する要望が挙げにくい状況でもあり,

市町村も大きな課題として捉えていない場合が多い.

神吉<sup>3)</sup>は市民提案型バリアフリー基本構想の作成プロセス及び制度等の課題について検討を行い,市民側には,「多大な時間・労力を出せる当事者の存在」,「活動を推進できるリーダーの存在」,「思いをアウトプットできる事務処理能力」など,思いを形にして遂行している能力や労力(労働力)に課題があり,行政側には,「市民提案を積極的に活用しようとする姿勢」,「担当部署の明確化」,「BF基本構想に取り組むマインド」など,バリアフリー化施策の重要性の認識と担当部署の課題などがある.そのため,市民グループが基本構想を策定しやすいようアドバイザー等の派遣制度を創設することが重要であると述べている.

本研究では,バリアフリーに関する要望が挙げにくい,基本構想策定がほとんど進んでいない旅客施設のない人口規模の小さな町を対象にして,市民提案型での基本構想作成が進むための知見を得ることを目的とし,基本構想策定の実践を通じた経験やその経緯について報告する.

## 2. 対象地区の概要

上牧町は奈良盆地の西部に位置し、人口23,064人、総世帯数9,685世帯(H27.9.30)の町である(表3.1)。面積が614ha、東西に2.1km、南北に3.6kmの細長い町域となっており、北東は王寺町・河合町、南西は広陵町・香芝市に隣接している。奈良市の中心部や大阪市まで約20kmの距離にあり、西名阪自動車道などの交通の利便性にも恵まれているという立地条件から、住宅都市として発展している。

また、2015年時点の高齢化率は33.3%と、全国平均の26.6%を大きく上回っており、2045年には68.2%になると予想されている。

身体障害者手帳所持者数は、2017年(平成29年)12月末日現在1,130人となっている。年齢では65歳以上が888人(78.6%)で最も多くっている。障害の種類では、2017年(平成29年)12月末日現在、「肢体不自由」が612人(54.2%)で最も多く、次いで「内部障害」が316人(28.0%)となっている。

上牧町内には、鉄道駅がなく、町の代表交通手段は、2010年(平成22年)の第5回京阪神都市圏パーソナルトリップ調査によると、バスが31.2%で最も多く、次いで自転車が22.3%、自動車が18.6%になっている。

上牧町には奈良交通バスと公共施設巡回バスが走っており、奈良交通バスの路線は、町道下牧高田線を経由してJR王寺駅と近鉄五位堂駅を結ぶ路線、服部記念病院とJR王寺駅とを結ぶ路線、西大和ニュータウンとJR王寺駅または近鉄大輪田駅とを結ぶ路線の3路線、町営の公共施設巡回バスは、4ルート6便あり、運賃は無料である。

奈良交通バスは660両運行しているなかで、266両のノンステップバスが導入されている(平成30年3月時点)。

## 3. 移動円滑化基本構想策定までの経緯

上牧町では、NPO法人楽しいまちづくりの会が平成27年11月に実施したバリアフリーニーズアンケート調査による地区内の課題やニーズの把握を契機に、住民や障害者等で構成するワーキングチームによる町内点検、ワークショップの開催を経て作成したバリアフリー基本構想(素案)が、平成29年3月に町へ提案された。上牧町はその提案をうけ、上牧町まちづくり基本条例により町民との協働のまちづくりを推進し、上牧町バリアフリー基本構想が作成された。

### (1) 住民組織主体の取り組み

- ・2015年(平成27年) 11月～12月  
バリアフリーニーズアンケート

基本構想を進めるための課題検討、住民のバリアフリー化へのニーズを把握するためのアンケート調査の実施(589サンプル回収)

- ・2016年(平成28年)2月13日  
シンポジウムの開催(町長、行政職員も参加)

- ・2016年(平成28年)3月19日

上牧町の未来を一緒に考えるワークショップ

- ・2016年(平成28年)10月7日

上牧町ワークショップ第1回(まち歩き)

- ・2016年(平成28年)11月24日

上牧町ワークショップ第2回(まち歩き)

- ・2017年(平成29年)2月7日

上牧町ワークショップ第3回

第1回～3回のワークショップでは、町役場周辺におけるバリアフリー化の状況確認、移動円滑化を図るべき施設や経路における具体的な整備検討のための基礎資料収集し、高齢者や障害当事者等とともに町歩き点検や意見交換を通じて、詳細なニーズや課題を整理した(意見交換参加者47名、まち歩き点検参加者25名)。

- ・2017年(平成29年)3月

住民組織が作成した「上牧町バリアフリー基本構想(素案)」を町に提出した。

### (2) 移動円滑化基本構想策定の経緯

上牧町では、住民提案を受け、上牧町バリアフリー基本構想策定協議会を立ち上げ、基本構想策定に向けた取り組みを実施した。

- ・2017年(平成29年)9月22日

第1回ワーキング検討会

- ・2017年(平成29年)10月18日

上牧町バリアフリー基本構想策定協議会第1回

- ・2017年(平成29年)11月10日

第2回ワーキング検討会

- ・2017年(平成29年)12月20日

上牧町バリアフリー基本構想策定協議会第2回

- ・2018年(平成30年)11月19日

第3回ワーキング検討会

- ・2018年(平成30年)2月23日

上牧町バリアフリー基本構想策定協議会第3回

- ・2018年(平成30年)

上牧町バリアフリー基本構想策定においては、協議会とは別にワーキング検討会を開催した。その理由としては、通常、移動円滑化基本構想策定などは、バリアフリー施策に関する調査、分析能力など幅広い知識、それらの技術力を有するコンサルティング業者に業務委託されることが多いが、上牧町では、住民提案の基本構想を策定したNPO法人と共に移動円滑化基本構想策定することとなったためである。

#### 4. 住民組織主体の取り組み内容

ここでは、特に住民組織主体の取り組みを行った2015年～2017年のバリアフリー基本構想（素案）の提案までの取り組みについて詳細に報告する。

##### (1) 取り組みの以前の活動

この取り組みの主体となるNPO法人楽しいまちづくりの会は、自治体に対して、住民が主体となってまちづくりに関連する基礎的な調査や問題提起などをとおして、自治体と協働のまちづくりに寄与することを目的とし、2013年1月に設立された。

それに伴い、NPO法人のメンバーおよび近畿大学の学生と2012年～2014年に町内の特徴のある地域を選んでまち歩きを行った。

そこで、得られた結果としては、以下のような課題が明らかとなった。

- ・安全・安心の視点からの課題
  - ⇒通学路、道路幅、道路勾配、袋小路、道路反射鏡、スプロール化によってできた集落（隣接地との非整合性）、空き家など
- ・施設整備の遅れ
  - ⇒道路の老朽化、建築物・道路などのバリアフリー化の遅れなど
- ・バリアフリーに対する行政・住民の認識の甘さ
  - ⇒道路改良、修繕時の移動円滑化基準に適合していない、バリアフリーに関する住民の無関心さなど

##### (2) 2015年～2016年の取り組み（2015年度）

以上のような取り組みから、鉄道駅のない上牧町においても、移動円滑化基本構想の策定の必要を認識し、町民へのアンケート調査を実施することになる。実施したアンケート概要を表-1に示す。

アンケートでは、よく利用する施設およびその課題、改善してほしいバス停、よく利用する道路およびその課

表-1 アンケート調査の概要

項目	内容
調査対象	上牧町の全域
配布方法	社会福祉協議会への配布、ポスティング
回収方法	郵便回収
配布数	2496部
回収数	589部（回収率23.6%）
調査期間	平成27年11月20日～平成27年12月10日
調査項目	個人属性 奈良交通バスと公共施設巡回バスの利用頻度とバリアフリー状況 施設のバリアフリー化ニーズ 心のバリアフリー 近隣歩行環境（ANEWS） 道路のバリアフリー化のニーズ

表-2 よく利用する施設とよく利用する経路

順位	施設名	希望者数(人)	順位	経路	希望者数(人)
1	上牧町役場	126	1	経路1	76
2	2000年会館	85	2	経路6	67
3	アピタ西大和	78	3	経路2	65
4	図書館	74	4	経路5	59
5	友誼会病院	21	5	経路4	49
6	服部記念病院	19	6	経路3	41
7	中央公民館	7	7	経路8	39
			8	経路7	37

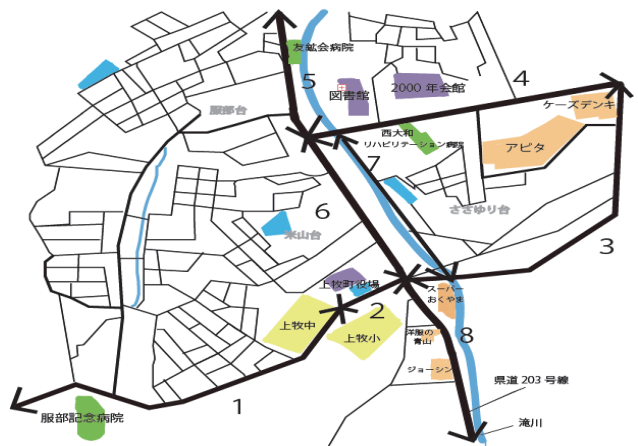


図-2 よく利用する施設と経路図

題が明らかとなった。よく利用する施設では、町役場や図書館、商業施設、会館など挙げられた。

道路に関しては、主要道路を結ぶ経路を8つに分別し、よく利用する経路とバリアフリー化を希望する経路を尋ねた。その結果は表-2に示す通りで、経路1が最もバリアフリー化希望が多いことが分かった。

次に、市民にアンケートやこれまでのまち歩きの結果の公表を踏まえ、町長と行政職員も参加したシンポジウムを開催した。

シンポジウムは、基調講演を学識経験者が行い、パネ



図-1 まち歩き点検の報告書

ルディスカッションでは、パネラーとして、町長、自治連合会会長、地区自治会会長2名、上牧町役場職員2名、NPO法人楽しいまちづくりの会理事が参加した。

パネルディスカッションの質疑において、住民からも以下のような意見が出された。

- ・歩きやすく、安全なまちづくりを目指すと言っているが、まちがバリアをつくっている（ex.歩道を改修したが、凸凹で新たなバリアをつくっている）。

- ・改修や新たに道路をつくる場合、利用者に思いやりのあるまちづくりをしてほしい。

- ・予算が少なくても出来る事がある（ミラーの補修、横断歩道内の整備、信号をつける等）。ハード面のバリアだけでなく、意識のバリアを考える必要がある。NPO・住民を交えたバリアフリー活動を目指す。費用をかけずにできるバリアフリーを行政側・住民側と協力して進める。

- ・コミュニティバスの利用者は少ない。病院や歯科医院などの通院のためのタクシーや、デマンドタクシーを作してほしい。

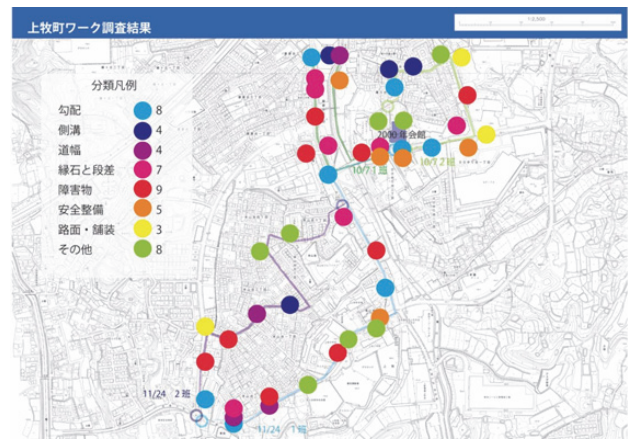
このシンポジウムでは、町長、行政職員、住民を含め、様々が町の課題を共有することができた。

以上の取り組みから、得られた成果としては、主要施設を結ぶ幹線道路・施設において、段差・凸凹・歩道の幅に不満を感じている人が多く、バリア調査でも多くの課題が見つかった。これらの結果をもとに、シンポジウムを実施し、町民や行政・町長と課題を共有することができた。また特にシンポジウムでは、バリアフリーだけでなく、交通安全や地域の助け合い活動など様々なまちづくりの課題について話し合うことができた。

従来、都市部におけるバリアフリー化の推進は、障害者団体等を中心に進められた地区が多いが、一般住民の理解不足により協力を得られないことや、その必要性を訴えなければならぬという課題も存在している。しかし、このような小さな町では、高齢化率も高く、旧来の自治会などの地縁組織が活発な地区などもあり、まちづくりの一つの方策として、バリアフリー化を進めることへの必要性やその活動に対する理解はされやすい。そこで、今後は、行政と協働して、住民が住みやすい町をどのようにして作り上げていくかというプロセスの中で、その一つとして、バリアフリーを位置づけ、それを進めていける仕組みを構築していくことの必要性を住民や行政職員と共に共有することができた。

### (3) 2016年～2017年の取り組み（2016年度）

上記の活動を踏まえ、2016年度は、移動円滑化基本構想の住民提案に向け、地域住民や当事者を含めたワーキンググループを立ち上げ、基本構想（素案）の検討を行った。そのために、筆者らで、ECOMO交通バリアフリー



上牧町の現状の課題を8分類ごとにまとめると、以下の通りである。

①勾配：斜面地で道路の勾配を変更しにくい箇所も多いが、歩道など改善できる箇所も多くある。

②側溝：側溝のふたがない箇所や、大きな穴の旧式ふたの箇所も多い。こどもや車椅子がはまる危険がある。ふたを掛けることで、狭い歩行空間が少し広がることも期待できる。

③道幅：道幅が狭い箇所が多い。歩道が狭い場所は、改善の検討が必要である。車道も含めて道が狭い場合は、車がスピードを出さないような工夫や注意喚起が必要である。

④縁石と段差：歩道から車道に繋がる箇所の縁石段差が高い箇所が多数ある。歩行動線の段差を極力小さくなるように整備する。バス停は、バスの床とあわせて 15 cm の縁石高さとなるよう配慮する。

⑤障害物：看板・ゴミ捨て場など、設置位置が不適切なものは、場所を再検討する。植栽が障害となっている箇所も多く、住民も含めて定期的な管理を行う必要がある。

⑥安全整備：点字ブロックの整備が多くの人が利用する施設への道でも途切れている。敷設ルールが不統一である。

⑦舗装・路面：道がでこぼこしている、陥没している箇所が多数あり、危険である。

⑧その他：横断歩道で信号が無い箇所や必要と思われる右折レーンがない交差点がある。

図-3 ワーキンググループによるまち歩きのみとめ

一研究・活動助成に応募し、調査・活動費を得て実施した。

ワーキンググループは、町社会福祉協議会・役場福祉課の協力のもとメンバーを募集し、NPO会員（すべて高齢者）と学識者（同ゼミ生）を交えた構成とした。

2016年10月7日と2016年11月24日に主に道路を中心にまち歩き点検を行い、課題の共有した。参加者は、1回目

は高齢者6名、肢体不自由者3名、聴覚障害者1名、学識経験者2名、学生12名、2回目は、高齢者6名、肢体不自由者2名、聴覚障害者1名、学識経験者2名、学生14名であった。それらのまとめを図-3に示す。

2017年2月7日の第3回ワーキングのワークショップでは、これまで2回の結果のまとめの報告、これらの結果から、上牧町バリアフリー基本構想（素案）作成し、それらに関して、意見交換会を行った。主な意見としては、ハード整備に難することは、多く挙げられているが、それ以外でも、自転車交通に関すること、心のバリアフリーに関すること、環境保全に関すること、学童・児童の安全に関することなど、様々なまちの課題が挙げられた。従来のバリアフリー基本構想は、障害当事者の意見を中心とした、ハード整備の事業計画の策定が多くなっているが、小さな町での特徴としては、多岐にわたる町の課題を共有し、それらを解決できる構想の必要性を確認した。

図-4に、作成した上牧町バリアフリー基本構想（素案）の目次を示す。特に、7章においては、これまでのワークショップで得られた意見として、子育て、災害、子供の安全安心なども項目として記載した。特に、2016年に施行された障害者差別解消法の考えも取り入れた基本構想となるよう心のバリアフリーを含め、合理的配慮事例集などの活用も取り入れた。また、重点整備地区としては、町付近の図書館、病院、学校等が存在する地域を選定したが、このような小さな町では、居住地区も重点的な整備対象として、順次計画策定が必要であることも盛り込んだ。

## 5. まとめ

本研究は、バリアフリーに関する要望が挙がりにくく、基本構想策定がほとんど進んでいない旅客施設のない人口規模の小さな町を対象にして、市民提案型での基本構想作成が進むための知見を得ることを目的とし、本研究筆者らも一員として参加し、住民による上牧町BF基本構想検討ワーキングの立ち上げ、具体的な基本構想策定の検討を実施した。

以下、本研究の成果と課題をまとめる。

- ・上牧町は、鉄道駅がないため、町の中心は町役場付近となる。そのため、重点整備地区としては、町付近の図書館、病院、学校等が存在する地域を選定した。しかし、これまでの調査から、鉄道駅付近でないため、必ずしも生活の拠点を重なるわけではない。そのため、このような小さな町では、居住地区も重点的な整備対象として、順次計画策定が必要であることが挙げられる。

- ・今回は、行政主導でなく、住民主導で基本構想（素案）を作成した。3回のワーキングを開催し、まち歩き、意見交換会を実施した。課題としては、町や社会福祉協

### バリアフリー基本構想（素案）

#### (1) 目次

第1章	基本構想の概要
1-1	基本構想策定の背景
1-2	基本構想の目的
1-3	基本構想の位置づけ
1-4	上牧町における基本構想の特徴（旅客施設のない町）
1-4	本基本構想の目標年次
第2章	上牧町の現況
2-1	上牧町の概況
2-2	人口、高齢者数、障がい者の種別人数など
2-3	人口ピラミッド
2-4	上牧町が目指すまちづくりの方向性（総合計画、人口ビジョン等）（
2-5	公共交通（コミュニティバス、奈良交通バス）タクシー
2-6	障がい者の移動に関する課題
第3章	重点整備地区における基本方針
3-1	重点整備地区の選定
3-2	重点整備地区の特性(上牧町全体の特性、地区の特性)
3-3	バリアフリーの基本的な考え方
第4章	重点整備地区の位置・区域
4-1	重点整備地区の考え方
4-2	重点整備地区の範囲
第5章	生活関連施設・生活関連経路の設定
5-1	生活関連施設
5-2	生活関連経路
第6章	実施すべき特定事業等
6-1	実施すべき特定事業等の考え方
6-2	事業の目標時期
6-3	実施すべき特定事業等
第7章	今後の取り組みの方向性
7-1	段階的・継続的な取り組み（スパイラルアップ）に向けての体制
7-2	上牧町全体で取り組むバリアフリー化の推進
7-3	災害時におけるバリアフリー(ハザードマップとの関連)
7-4	持続可能な交通体系の構築（公共交通の享受）
7-5	子育て世代のバリアフリー
7-6	児童・生徒の視点でのバリアフリー（安全・安心・遊び場）
7-7	観光バリアフリーの推進（久度古墳群）
7-8	心のバリアフリー（障害者差別解消法との整合性）

図-4 住民組織で作成した基本構想（素案）の目次

議会等にも協力を得たが、障害当事者の少なかったことである。今回は、肢体不自由者や聴覚障害者からの協力は得られたが、視覚障害者やその他の障害のある人の協力は得られておらず、多様な障害者の意見を聞くことができなかったことが、課題として挙げられる。

・今回、住民主導でバリアフリー基本構想の策定を試みたことにより、まちのバリアフリー化以外の様々な課題を住民同士で共有することができた。自転車交通に関すること、子育てに関すること、学童・児童に関すること、環境保全に関すること、心のバリアフリーに関することなど、様々なまちの課題が挙げられて。従来のバリアフリー基本構想は、障害当事者の意見を中心とした、ハード整備の事業計画の策定が多くなっているのに対し、今回は、障害当事者が少ないこともあるが、まちの生活者としての視点からの意見が多くなり、これらを基本構想（素案）に取り組むこととした。

・今回の住民提案型移動円滑化基本構想が作成できた背景には、町のシンクタンクとしても機能しているNPO法人が存在し、その人脈から専門知識を持った学識経験者

の協力、および学生の協力が得られたこと、また、町からの委託費や財団からの助成金など、活動するための費用も用意したことも要因として挙げられる。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省：基本構想作成予定等調査結果  
<http://www.mlit.go.jp/common/001066430.pdf>
- 2) 神吉由美：バリアフリー基本構想の市民提案制度の課題，東洋大学ライフデザイン学部，ライフデザイン研究 9 巻，PP57-82，2013

### Consideration on Citizen Proposal System for Barrie-free Basic Design in a town without passenger terminal facilities

Yasunori FUJIMURA, Takao YANAGIHARA, Yumi KANKI and Chie MUROSAKI