

明石市を事例とした改正バリアフリー法に基づくマスタープラン制度についての一考察

高橋 富美¹・菅木 和馬²・石塚 裕子³

¹正会員 ㈱建設技術研究所・東京本社 都市部 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1 F タワー)

E-mail: f-sugiym@ctie.co.jp

²正会員 ㈱建設技術研究所・大阪本社 道路・交通部都市室

³正会員 大阪大学大学院人間科学研究科附属未来共創センター

平成 30 年 5 月に成立した改正バリアフリー法において、移動等円滑化促進方針（以下「マスタープラン」）制度が創設され、全国の自治体でマスタープランの策定に向けた取組が進められている。本稿では、全国に先立ってマスタープランを策定した兵庫県明石市のマスタープランを事例に、マスタープランの目指すべきあり方について考察するものである。明石市のマスタープランは、市の都市構造や地域特性をふまえた移動等円滑化促進地区の設定、市独自の「ユニバーサルデザインのまちづくり推進モデル地域」の創設による地区外エリアの対応の明確化、観光・防災も含めたハード・ソフトの総合的な取組方針等を通じて、地域や当事者と連携した持続的な仕組み構築による、市全域のユニバーサルデザインのまちづくりの実現をめざしたものである。

Key Words: *universal design, inclusive, the Transportation Accessibility Improvement Law, master plan, citizen participation*

1. 明石市の概要

兵庫県明石市は、2002年に、旧交通バリアフリー法（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）に基づく基本構想（以下、「旧基本構想」という）を策定した。旧基本構想では、駅を中心とした市内3地区を、同法に基づく重点整備地区に設定するとともに、市独自の取組として、重要度の高い整備課題、比較的低投資かつ投資効果の高い事業を実施する「準整備地区」を7地区設定した。現在、重点整備地区における駅、道路、駅前広場等の整備は、概ね完了している。

また明石市は、「住みたい・住み続けたいまち」をめざし、障害の有無や性別にかかわらず、こどもから高齢者まで誰にもやさしいまちづくりを進めている。これまで、障害者差別解消法（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律）を踏まえた、「手話言語・障害者コミュニケーション条例（手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例）」の制定（2015年）、「障害者配慮条例（障害者に対する配慮を促進し誰もが安心して暮らせる共生のまちづくり条例）」の制定及び同条例に

基づく合理的配慮の提供を支援する「公的助成制度」の創設（2016年）等に取り組み、2017年12月には、東京2020オリンピック・パラリンピックを契機に共生社会の実現を目指す「共生社会ホストタウン」に登録された。

また、2019年3月には、市の玄関口である明石駅周辺を重点モデル地区として、市の任意の計画である「明石市ユニバーサルデザインのまちづくり重点モデル地区実行計画」を策定した。加えて、現在、すべての市民が安心して暮らせるまちを実現するための包括的指針となる「（仮称）あかしインクルーシブ条例」の制定に向けた検討を進めている。

こうした取組が評価され、2019年8月には、共生社会ホストタウンの中でも先進的・先導的な取組を行う団体として、国から「先導的共生社会ホストタウン」に認定された。

2. 移動等円滑化促進方針の検討過程

明石市では、改正バリアフリー法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）に基づく移動等円滑化促進方針（マスタープラン）に位置付けられる

「明石市ユニバーサルデザインのまちづくり実行計画（以下「実行計画」という）」の検討を2019年1月より開始し、2020年3月に策定している。以下より、策定までの検討過程の概要について述べる。

(1) 検討体制・経緯

バリアフリー法第24条の4及び第26条の規定に基づく協議会として、「明石市ユニバーサルデザインのまちづくり協議会（以下、「協議会」という）」を設置し、協議・連絡調整等を行いながら、実行計画を策定した。協議会は、福祉その他の関係団体、関係公共交通事業者、関係行政機関、市、学識経験者等の計29名で構成され、2018年度に2回、2019年度に6回（うち1回はコロナの影響により書面協議）開催した。

事務局は、「あかしインクルーシブ条例（仮称）」の検討にも携わり、市の施策立案、重要課題に対する総合調整を主な所掌とする、明石市政策局政策室（2020年4月よりSDGs推進室に名称変更）が担当した。

(2) 市民・当事者参加の取組み

実行計画の策定にあたっては、多くの市民や障害当事者の意見を反映することを重視した。

2018年度は、市民アンケート調査を無作為抽出した18歳以上の市民1,000人に実施した。併せて、障害者団体（8団体）、子育て団体（追加で検診時に配布）、高齢者団体に600部を追加配布した。回収率は全体で29.2%であり、市内の施設別のバリアフリーの満足度や、バリアフリー状況（心のバリアフリー含む）等を確認した。さらに、アンケート調査のみでは詳細な課題が把握できないことから、別途、障害者団体へのヒアリング調査も実施している。なお、明石市では、障害者が日常生活の中で不便に感じていることや、改善案などを意見として出す「あかしユニバーサルモニター制度」を2018年2月より開始しており、本制度を活用した明石駅周辺のまち歩き点検も1回実施しており、その調査結果も本計画の検討に活用している。

2019年度は、まち歩き点検調査を、重点整備地区の候補としていた2地区を対象に2回実施し、バリアの状況について確認した。それぞれ、協議会委員、障害者団体や地域住民の代表者等、50名程度が参加した。

(3) 検討スケジュール

2018年度は、旧基本構想の進捗状況の整理、市内の主要な建築物のバリアフリー状況調査、後述する市民アンケート調査等の基礎調査を行いながら、実行計画の方向性を確認した。

2019年度は、当初、マスタープランを策定し、旧基本構想の見直し（改訂）を実施予定であった。しかし、マ

スタープラン策定には十分な協議・調整の時間が必要との認識で、2019年度にマスタープランのみを策定し、2020年度以降に基本構想の見直し（改訂）を実施することとなった。（現在、コロナの影響により検討は中断）

3. 明石市の移動等円滑化促進方針の主な特徴

本項では、実行計画の中に位置付けられた移動等円滑化促進方針（マスタープラン）の内容のうち、明石市の特徴的な取組・考え方等、今後のマスタープラン制度のあり方を考察する際の一助になる特徴的な事項について述べる。

(1) 移動等円滑化促進地区の設定

明石市は東西に長い地理的特性を有し、東西に鉄道が横断し、居住者や鉄道利用者が集まる鉄道駅周辺に、バス路線、公共・商業施設が集積することから、駅周辺が生活の中心となる都市構造を形成している。そのため、旧基本構想で位置付けられた重点整備地区、準整備地区の計10地区はいずれも鉄道駅周辺である。そのためこれらの10地区は、マスタープランに位置付けられる移動等円滑化促進地区として、引き続き設定した。また、1日の乗降客数が現状では3,000人未満であるが、周辺の開発動向により利用者増が想定され、鉄道駅のバリアフリー化が進められている中八木駅周辺地区も追加されることとなった。

上記の方針は、バリアフリー法第2条第20の2号及び基本方針の三の2に合致するものである。しかし明石市では、まちづくり協議会や地区社会福祉協議会をはじめとした地域団体や市民団体等が自主的なまちづくり活動を実施しており、今後、このような地域主体のまちづくりと連携した施策の推進も求められた。そのため、計画の移動等円滑化促進地区の設定方針の一つに「地域発案があった地区や、駅周辺以外でも生活拠点が形成されている地区で、地区の中心から徒歩圏に、3箇所以上の生活関連施設が立地する地区についても、促進地区としての設定を検討する」を追加した。そして、バリア解消に向けた地域活動が積極的に行われている、昭和40年代に開発されたニュータウンエリア（松ヶ丘地区）を鉄道駅周辺エリア以外で設定し、計12地区を移動等円滑化促進地区とした（図1）。

また、今後、新たな地域活動が行われた場合や、鉄道駅以外でも市民・当事者ニーズの高い生活拠点が形成される場合も鑑み、設定方針として「今後のまちづくりの進展、社会情勢の変化等に応じ、促進地区の設定・変更を検討する」を追加し、マスタープランを柔軟に継続改善していく方向性を明確にした。



図-1 明石市の移動等円滑化促進地区

(2) 市独自の地区設定

上記で記載したように、明石市では小学校区ごとに設置されたまちづくり協議会を中心とした地域活動が行われており、地域主導でユニバーサルデザインのまちづくりに取り組んでいる地域も存在した。この地域を移動等円滑化促進地区として設定することを検討したが、市民や当事者の利用が想定される施設が立地しておらず、施設間のネットワーク化を図る生活関連経路の設定が困難であること等から、移動等円滑化促進地区としての設定には至らなかった。

そこで、協議会において、これらの自主的な取組状況を把握しながら、マスタープランに関連した取組との連携を図っていくこととした（図2）。

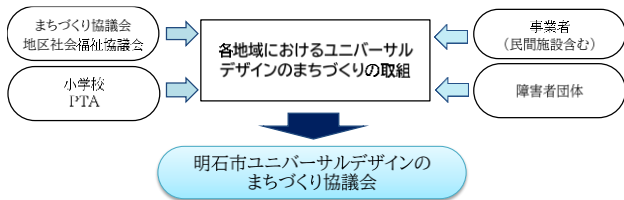


図-2 地域との連携イメージ

さらに、市独自の「ユニバーサルデザインのまちづくり推進モデル地域（以下、「モデル地域」という）を設定した。モデル地域は、活動内容やまちづくり協議会の意向をふまえて指定することとした。また、必要に応じて地域活動を後押しするとともに、地域発案型のユニバーサルデザインのまちづくりの提案や、モデル地域から移動等円滑化促進地区、重点整備地区への設定・変更等を適宜実施しながら、他地域への展開を図るものとしている（図3）。

(3) 生活関連施設の設定

移動等円滑化促進地区内に立地する生活関連施設の設定にあたっては、旧基本構想に位置付けられた施設をベースに、市民や当事者の利用状況、ネットワーク構築の観点から旅客施設、公共施設にくわえ、基準適合義務がある延べ面積 2,000m²以上の商業施設、宿泊施設等を設

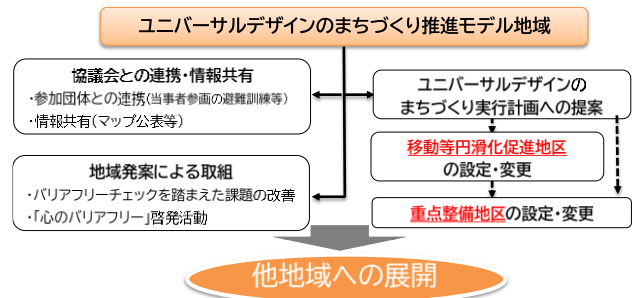


図-3 ユニバーサルデザインのまちづくり推進モデル地域のイメージ

定した。

なお、災害時や避難時への対応へのニーズが多く出されたこと、明石市が小学校区単位でのまちづくり活動が盛んであることから、避難所(学校)も生活関連施設として設定している。

(4) まちづくりの基本方針

実行計画は、「誰もが『出かけることができる』『出かけたくなるまち』を目指し、ユニバーサルデザインの考え方に沿って全市域のまちづくりを進め、誰も取り残されることのない共生社会を実現」することを基本理念としており、ハード整備とソフト施策の両面から、多様な関連分野と連携した包括的なユニバーサルデザインのまちづくりを目指した。特筆すべき内容を、以下に示す。

① 連続した経路の確保

旧基本構想に基づく道路特定事業や、既存の道路事業によって、個別の箇所・区間のバリアフリー化整備は進んでいる。今後は、歩道の波うち解消、段差・勾配の改修、点字ブロックの設置等による連続したバリアフリー経路の確保や、施設の出入り口部と歩道の連続性の確保等による移動のネットワークの強化を目指していく。

② 学校・民間施設のバリアフリー化

生活関連施設に設定した学校については、災害時の避難所となることから特にバリアフリー化に対する要望が高く、整備・改修を随時進めていくこととしている。

民間施設については、小規模店舗も含めてバリアフリー化の要望が高かったことから、民間事業者への啓発や、接遇向上を図るための研修、好事例の情報提供を行いながら、民間事業者の主体的な取組につなげるとしている。

③ ユニバーサルツーリズムの推進

明石駅前に2020年3月に供用を開始した「あかし案内所」を拠点としたユニバーサルツーリズムの推進を位置付けている。誰もが五感で楽しむ環境づくりや、障害の状況に応じた観光ルートの設定、手話通訳や要約筆記の動向、目的地までの誘導支援の充実を図るとともに、当事者視点によるユニバーサル観光資源の発掘・活用、情報収集・発信をめざしている。

④ 災害時・緊急時への対応

大規模災害時や、事故等の緊急時の対応として、特に、当事者参画と地域の支えあいによる防災ネットワークづくりを行政、地域、医療等の関係機関や事業者が連携して推進することを目指している。また、災害時要配慮者を考慮した避難所の拡充や、学校をはじめとした避難所のバリアフリー化を位置付けている。

(5) 検討過程での主な意見

計画検討過程で、その他多数の意見を頂き、今後の市のユニバーサルデザインのまちづくりの実現に向けた重要な示唆を得た。主な意見を、以下より示す。

① スクラムブル交差点の視覚障害者の誘導

駅直近の歩車分離方式スクラムブル交差点の横断が危険であるという意見が、視覚障害者より出された。四肢交差点であり、音響信号が設置されているものの、横断時に視覚障害者は方向がわからなくなるとのことである。歩行者の安全を確保するため、交差点に音響信号やエスコートゾーンの設置が対策されているところであるが、スクラムブル交差点でのエスコートゾーンの最適な設置方法やその他の対策については明確な基準や手法がないのが現状であり、事業者も交えた継続的な検討が求められた。

② 多様な移動手段の確保

マスタープランは徒歩圏内を範囲とし、主に徒歩による移動を想定している。しかし、日常生活での移動は、徒歩だけでなく、バス等の公共交通利用も多く、福祉施設の最寄りバス停の運行本数が減少し、施設利用に支障をきたすとの意見があった。

また、車いす利用者の中には自動車利用が多く、車いすでも乗降しやすい駐車スペースの確保が求められた。

③ 整備後の適切な施設の運用

公園内のトイレが、一般トイレは 24 時間利用可能である一方、維持管理の観点から障害者用トイレに時間制限がある事案が指摘された。また、新設の大規模商業施設では、障害者用トイレが各階に設置されたものの、一般利用者が多く、当事者が利用したい時になかなか利用できないという意見が出された。

上記のように、バリアフリー施設が整備され、ハード的な環境は向上するものの、その運用や利用者の周知不足等からバリアとなってしまう事案が、課題として多数出された。

④ 地域の実情にあった地区設定

移動等円滑化促進地区は、徒歩圏であることを原則に、施設の立地状況や、河川や道路、町丁目界等で明確に区分できることを基準に範囲を設定した。しかし、ある地区において、地域住民より、実際の生活実態と乖離しているという指摘があった。別途、ヒアリング等を行い、

地域活動が小学校区単位で実施されている実態や、地域住民が日常的に利用する経路や施設をふまえて見直しを行った。

また、市境界に位置する地区では、隣接市も含めた生活圈を形成しているが、本計画では、明石市域のみを範囲として設定し、今後、継続的に隣接市町との連携を協議していくことを記載した。

以上のように、当事者だけではなく、その地区に生活する地域住民の十分な実態把握が重要であり、住民の日常生活にあった検討の重要性が示唆された。

4. 考察

(1) 検討体制・スケジュール等の事前調整

マスタープランは総合的・長期的な視点で市の包括的なバリアフリー化指針として位置付けられる。そのため、行政担当者は、各自治体の総合的な施策をふまえて、各関連部署との調整や、市民・当事者の意見の把握・反映等の役割を担うこととなる。そのため、自治体の中でマスタープランの位置づけを明確化にし、マスタープラン策定に向けた庁内体制を、十分に事前検討する必要がある。明石市の場合、市の総合的な施策調整を行う課が主管となり、庁内調整を実施していたが、協議会の下部組織として庁内調整会議を設置すること等で、調整が円滑に実施される場合もあると想定される。

また、マスタープランの検討は、協議会を設置し、アンケート・まち歩き点検等で、意見を収集しながら計画に反映していくことが一般的であるが、多様な意見をどのように把握し、施策に反映していくのかが、質の高い計画作成のポイントとなる。優先的に解決が必要な課題が明らかであれば、別途、部会を立ち上げて個別に議論をする場を設ける、追加の意見把握や調整の場を設ける等の工夫が必要である。明石市では、協議会委員や関係者への個別ヒアリングを行政担当者がきめ細やかに実施し、地域の意見を計画に反映するよう尽力していた。

なお、明石市は、マスタープランと基本構想策定を約 1 年 3 ヶ月で実施予定であったが、マスタープラン策定に十分な協議を行うため、基本構想策定は見送っている。早急に計画を策定するのではなく、十分な検討時間を確保し、計画を検討していくことが望まれる。

(2) 地域との協働による計画づくり

移動等円滑化促進地区、重点整備地区は、鉄道駅を中心に設定される事例が多いが、バリアフリー法では鉄道駅以外の生活の拠点となるエリアを設定可能である。鉄道駅に捉われず、自治体全域の移動状況やニーズを鑑み、地区設定を行うことが必要である。さらに、バリアフリ

一は行政だけではなく、地域と共に創り上げていくことが重要であり、そのためには、法律やガイドラインの内容をふまえながらも、明石市で設定したモデル地域にみられるように、地域の実情を反映した柔軟な地区設定を行いながら、段階的に展開していくことが重要である。また、移動特性等の追加調査が、予算・工程的に困難な場合は、地域住民のヒアリングによって補完する等、地域の意見を反映することも求められる。

なお、2020年に公立小中学校学校が特別特定建築物に指定され、教育啓発特定事業が位置付けられる等、学校との連携がより強化されている。小学校区が地域のまちづくりの単位となっている明石市では、これらの国の方針確定前に、庁内調整をふまえ、「学校」を災害・防災に絡めながら、計画に位置付けたことを評価するとともに、今後の展開に期待したい。

明石市ではユニバーサルツーリズムの観点も計画に盛り込んだ。移動環境を整備するだけでなく、外出したいと思う仕掛けや、外出支援の充実に対する要望も高く、単なる移動だけではなく、観光の視点を取り入れることも共生社会の実現には有用であった。このように観光、防災、福祉、交通、医療、教育等の多様な関連分野と協調した計画とすることが求められる。

(3) スパイラルアップによる持続的な取組への展開

明石市では旧基本構想策定後、個別事業は、各事業者が実施していたが、進捗管理を行う体制や仕組みが不在であったことから、各事業の連携や、進捗状況の評価が十分ではなかったことが課題として挙げられる。

個別施設のバリアフリー化は進みつつあるが、事業者間の連携による連続した移動空間の確保、基準のみで整備するのではなく利用者のユーザビリティ向上をめざした整備、ソフトと連動した環境整備を実現するためには、計画策定後の、継続的な進捗管理が重要となる。明石市では、計画策定後も、市民・当事者参画による見直し作業を継続的に行いながらスパイラルアップを図り、継続改善を行う方針を計画に明記している。

また、明石市では生活関連施設として、一定規模以上の商業施設等の民間施設を多く位置付けている。生活関連施設の設定にあたっては、民間の各施設管理者と個別調整を実施したが、バリアフリーに対する認識は事業者間で大きくバラつきがみられた。その一方で、トイレマップの作成や、バリアフリー対応を積極的に実施する民間事業者も存在していた。小規模店舗のバリアフリー化に対する要望も多いなかで、適宜情報提供を行いながら、バリアフリーの理解を深め、民間事業者との協力体制を構築していくことの重要性が示唆された。

なお、明石市では、計画段階からの多様な当事者、市民、地域の意見を反映する仕組みの構築、ユニバーサル

デザインのまちづくりの担い手としての当事者リーダーの育成、専門家や支援者の養成等を方針に盛り込み、行政だけではなく、地域・当事者・市民・事業者等が互いにスパイラルアップしながら、持続的な取組へと展開していくことをめざしている。

5. おわりに

改正バリアフリー法では、社会的障壁に資すること、誰もが分け隔てられることのない共生社会を実現することが基本理念に位置付けられた。明石市は、誰にもやさしいまちづくりを積極的に推進しており、この改正法の理念に基づき、単なる移動の円滑化の促進にとどまらず、共生社会の実現に向けた実行計画の一つとしてマスタープランを捉え、行政職員が一丸となって、より良い計画づくりに邁進していた。

その中で、駅を中心とした徒歩での移動や、多くの人が利用する施設のバリアフリー化にとどまらず、バスや自家用車を含めた多様な交通モードの移動環境の向上、日常生活で利用するあらゆる施設のバリアフリー化、平常時だけでなく災害時・緊急時の対応、福祉・医療・観光等の関連分野との連携等、対象者や対象物の拡大、シームレスな環境構築、選択制・代替性の向上といった、バリアフリーのレベルアップに向けた意見を多くの市民・当事者から頂くこととなった。さらに、物理的な環境改善だけでユーザビリティの向上は図ることは困難であり、多くの利用者の意見を反映し質的向上につなげるしくみ、バリアフリーに対する理解を向上するための教育や啓発の取組み、社会参加を促す情報提供のあり方等、ハード整備と併せてソフト施策を重点的に取り組むことの重要性も多く指摘された。

多様なバリアが存在するなか、一度に全ての課題解決を図ることは困難である。今回のマスタープラン作成を通じて、市内のバリアについて、関係者・市民が改めて認識を深め、取組の方向性を確認できたことは評価できる。今後は、多様な市民の社会参加を促し、共生社会を実現するための契機として、マスタープランに記載された取組を実践し、計画の評価・見直しを行いながら、より質の高いバリアフリー化に向けた取組を持続的にスパイラルアップしていくことを期待したい。

【謝辞】

「明石市ユニバーサルデザインのまちづくり協議会」として貴重なご意見を多数賜った三星昭宏氏、大塚毅彦氏、尾上浩二氏をはじめとする各委員、及び明石市政策局SDGs推進室に謝意を表する。