

# ユニバーサル社会実現に向けた環境整備に関する研究

## －交通バリアフリー法に基づく基本構想策定の促進に関する研究－

## Study on Environmental Consideration toward Realization of a Universal Society

### －Study on promotion of master plan based on transportation accessibility improvement law－

谷内久美子 北川博巳  
TANIUCHI Kumiko、KITAGAWA Hiroshi

#### キーワード：

交通バリアフリー法、基本構想、住民参加

#### Keywords:

transportation accessibility improvement law,  
master plan, citizen's participation

#### Abstract:

It had been operated transportation accessibility improvement law in 2000. The aim of this law is to make accessible environment for people with disabilities. Especially, it is important to be accessible public transportation and road environment. Many local governments are established a master plan about transportation accessibility improvement. But any local governments are not established this plan by any reasons. In this report, it is considered about some fact of these reasons and possibility of local government to establish master plan for accessible improvement.

#### 1 はじめに

2000年に高齢者、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（通称、交通バリアフリー法）が施行されて以来、5年が経過した。交通バリアフリー法は、公共交通の車両および鉄道駅を中心とした周辺地区（重点整備地区）を連続・一体的にバリアフリー化することで、高齢者や身体障害者等の移動制約者が公共交通機関を利

用する場合の利便性、安全性を向上することを目的としている。

これまで法律が制定される以前は、旅客施設や公共交通の車両のバリアフリー化は交通事業者に委ねた形であり、道路は道路管理者により異なる整備がなされていたが、交通バリアフリー法は市町村に一定の役割を持たせることと障害者など当事者の意見を取り入れながら基本構想を作ることに特徴がある。市町村は一定規模（おおむね1日あたり5,000人以上の利用者がある）の旅客施設を中心とした地区を重点整備地区として指定し、基本構想を作成することで、旅客施設、道路等のバリアフリー化を重点的・一体的に推進する責務を負うこととなった。

現在、交通バリアフリー基本構想を作成した市町村の数は全国で着実に増えており、事業計画の制定がされることになる。また、今後はそれに伴う整備も目に見えて進んで来ることになり、社会基盤のバリアフリー化が今後各地で進展することが予想される。しかしながら、諸般の理由から基本構想に取り組まない市町村や、基本構想を作成しながらも、実際の整備が進んでいない市町村があるのも事実であり、市町村間の格差は開いている。

そこで、本研究は地方自治体にヒアリング及びアンケート調査を行い、交通バリアフリー基本構想の作成が進まない要因を明らかにし、今後どのような方策を検討すべきかを考察する。また、基本構想作成後の事業計画の発展性も考える必要があることから、交通環境のバリアフリーを進めていく上で手法などの持つ課題を明確にすることを目的とする。

## 2 交通バリアフリー基本構想の策定状況と問題点の把握

### 2.1 基本構想の作成状況

図1に、国土交通省が平成16年10月に実施した「各市町村における基本構想の作成状況等に関する調査」<sup>1)</sup>の集計結果を示す。この調査は、1日当たりの平均的な利用者数5,000人以上の旅客施設を有する市町（基本構想対象市町）を対象としている。

この調査によれば、基本構想が作成済み、あるいは着手済みとなっている市町村は、全国で34.4%、兵庫県で36.8%となっている。全国的にみて兵庫県は基本構想の作成が遅れているとはいえないが、近畿圏（2府4県）の46.6%と比較すると低い割合であり、兵庫県は平成17年度以降、基本構想を作成する市町が増えていない。

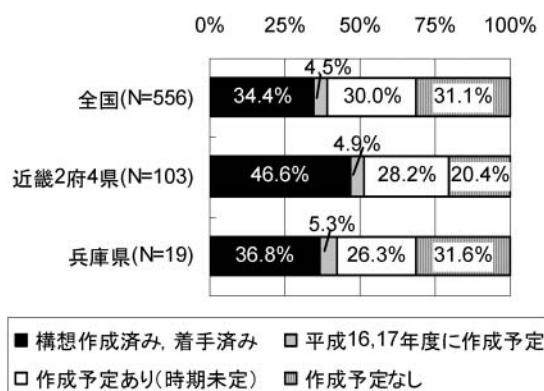


図1 基本構想の策定状況<sup>1)</sup>  
Fig.1 The ratio of local governments making a master plan

### 2.2 地方公共団体に対するヒアリング調査

#### 2.2.1 ヒアリング調査の概要

地方公共団体に対し、ヒアリング調査を行い、交通バリアフリー基本構想に関する地方公共団体の概要を捉えた。ヒアリング調査は兵庫県内の基本構想作成済みの6市と、基本構想対象市町でありながら未作成の4市町を対象に行った。

ヒアリング調査の分析方法は、得られた意見を発話ごとに分解し、KJ法でまとめた（図2）。

表1 ヒアリング調査の概要  
Table 1 The outline of hearing survey

調査時期	平成17年3月～11月
調査対象市町	〔構想作成済み〕6市 宝塚市、西宮市、川西市、姫路市 明石市、加古川市 〔構想未作成〕4市町 尼崎市、芦屋市、伊丹市、播磨町

#### 2.2.2 基本構想未作成の理由

構想未作成市町村に対するヒアリング調査から、構想未作成市町村には2種類あることがわかった。一つは、交通バリアフリー基本構想とは異なった枠組みで、バリアフリー化を推進している市町村である。こうした市町村は、兵庫県独自の施策である「福祉のまちづくり重点地区整備計画（表2）」を作成している。この計画では、交通施設だけでなく、社会福祉施設、病院、官公庁などを中心とした1km四方の区域を重点地区として定めており、交通バリアフリー法と同様、当事者を含め住民の声を反映するしくみが作られている。また、交通バリアフリー法とは違い、すべての市町を対象としているため、人口規模の少ない市町村でも作成していることが特徴である。

また、交通施設のバリアフリー化を進めている市町村で、「基本構想を作成する予定があったが、作成しなくても旅客施設のバリアフリー化には補助がつくことがわかったため、とりやめた」との意見もあった。このように、基本構想を作成していないても、自主的にバリアフリー化を推進している市町村もある。

表2 福祉のまちづくり重点地区整備計画の概要  
Table 2 A outline of accessibility plan in Hyogo Prefecture

施策時期	平成5年～平成15年
作成市町数	44市町 155地区
地区の範囲	公共交通の駅、社会福祉施設、病院、官公庁者などを中心に店舗などの民間施設等の多い区域を「福祉のまちづくり重点地区」として指定。範囲は概ね1キロメートル四方以内。

一方、基本構想を作成していない市町村にバリアフリー化に対して消極的な所もあるのも事実である。こうした市町村に現状のバリアフリー整備状況を聞いたところ、整備は十分とはいえないとの認識は示しているものの、財政の悪化で整備に費用がさけないこと、市の事業の中でバリアフリーの優先度が高いこと、大規模な都市整備の予定がないことから、バリアフリー整備が困難であり、そのため基本構想自体を作成していないと回答している。

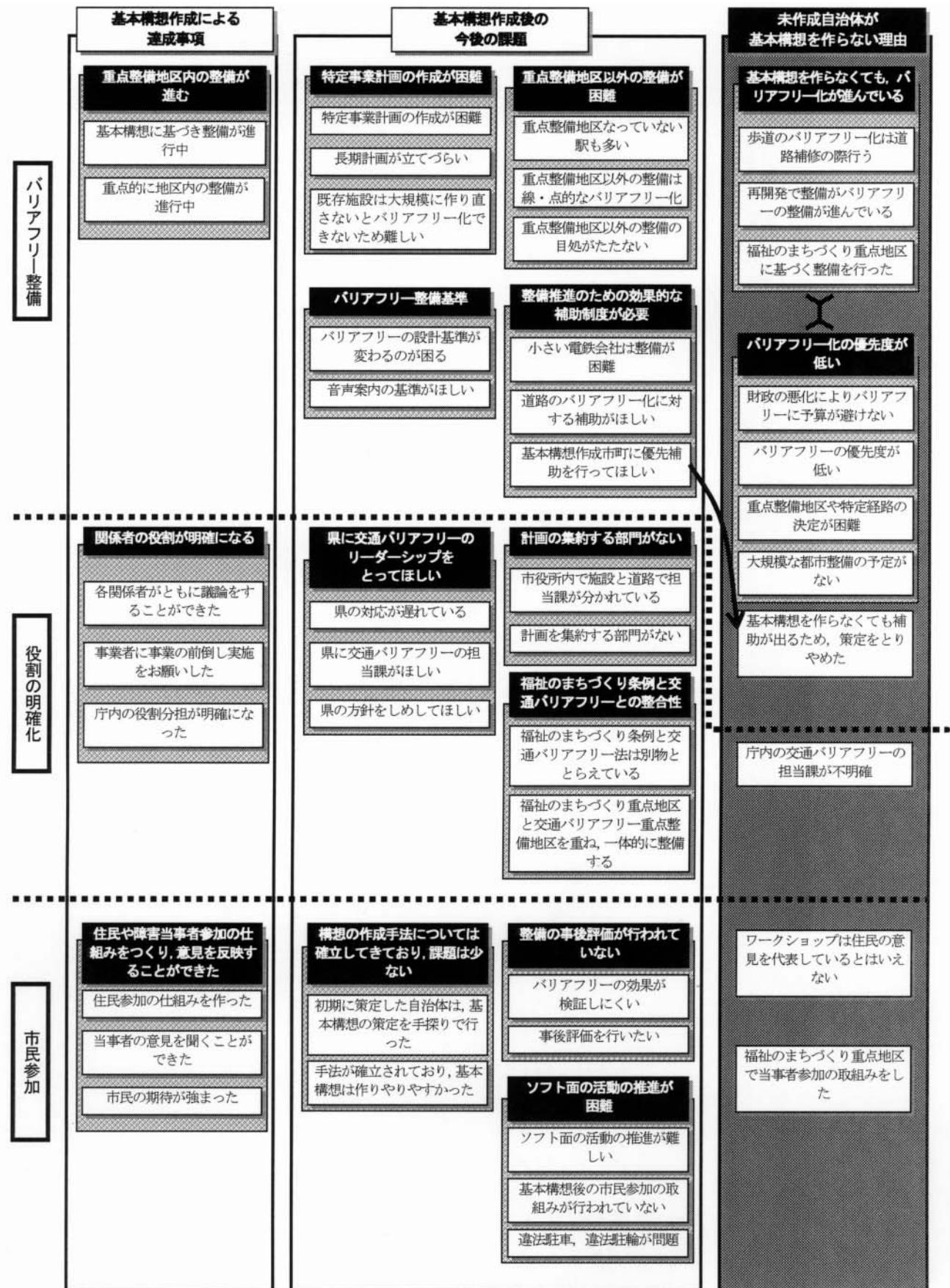


図2 ヒアリング調査のまとめ  
Fig.2 The conclusion of hearing to the local governments

### 2.2.3 基本構想作成による達成事項と課題

つぎに、基本構想作成市町村に対するヒアリング調査から、基本構想作成による達成事項は3つに分類でき、課題もそれに対応して3つ分類できる。

まず、1点目は「重点整備地区内の整備が進んだ」ことである。基本構想を作成することで整備計画が明確化され、これに関係した事業についても重点整備地区内を優先的に整備することができる利点が指摘された。しかし、このバリアフリー整備に伴って、「特定事業計画などの具体的で長期的な計画が立てづらい」、「重点整備地区以外の整備が困難」などといった課題があり、こうした課題に対しては「整備推進のための効果的な補助制度」など財政面の支援が欠かせない。また、整備を進める中で、歩車道境界部分や、音声案内などもまちまちなため、「設計基準の確定」に関する意見もあった。

2点目として、「交通バリアフリー関係者の役割が明確になったこと」が挙げられる。基本構想を作成することで、民間交通事業者、道路事業者（行政）、交通安全事業者（警察）など交通バリアフリーに関する様々な事業者がともに議論し、一体的な整備を行うことができる。また、縦割り行政のため、役所内においても不明確になっていた役割を明確にすることことができたことも挙げられた。さらに、この項目に関する課題として、「県に交通バリアフリーのリーダーシップをとってほしい」との意見もあり、構想作成後に「計画を集約する部門がない」、「建築物を扱う福祉のまちづくり条例と交通バリアフリーとの整合性がはかれていない」といった意見もあったことから、行政の縦割りが原因となっている課題もみられた。

3点目として、「住民や障害当事者参加の仕組みをつくり、意見を反映することができた」ことが挙げられる。交通バリアフリー法関係省令では、当事者参加型で進めるべきであることが明示されており、実際各市町村は街歩き点検やワークショップ等を基本構想の中で位置づけ、市民の意見を構想の中に反映させてきた。これにより、「ほとんど接点のなかった障害当事者と一緒に作成することで、今までとのづくりの視点が変わった」といった意見もみられ、市民参加が担当者の意識の向上に大きく寄与している様子がうかがえる。

しかし、基本構想中に見られた市民参加の取組みも、構想作成後も継続している市町村は少ないという意見もあった。とくに、これについては違法駐輪など市民のマナー向上が問われる場合や整備が終了し、施設がバリアフリー化されても、整備の本来の目的が達成されたかどうかといった検証の際には重

要な部分を占めるが、現段階ではほとんどなされていない現状にある。今後はこういった検証作業にも、市民参加による取組みが必要になると思われる。<sup>2)</sup>

### 2.3 地方公共団体に対するアンケート調査

#### 2.3.1 アンケート調査の概要

2.2のヒアリング調査の結果を踏まえ、地方公共団体に対し、アンケート調査を行った。アンケート調査の目的は2つある。まず、ヒアリングで得られた内容が兵庫県だけの傾向ではなく、一般的な傾向であることを確認することである。次に、交通バリアフリー法の中で明確になっていない都道府県の役割について考察することである。

そこで、アンケート調査は近畿圏内の基本構想作成済み市町および基本構想未作成市町、都道府県を対象に行った。<sup>3)</sup> 全部で150団体に送付し、118団体から回収、回収率は78.7%であった。

表3 アンケート調査の概要  
Table 3 The outline of questionnaire

調査時期	平成18年1月
配布・回収方法	配布、回収とも郵送
配布数	〔構想作成済み〕 54市町 〔構想未作成〕 49市町 〔都道府県〕 47都道府県 計 150団体
回収数 (回収率)	〔構想作成済み〕 45市町(83.3%) 〔構想未作成〕 38市町(77.6%) 〔都道府県〕 35都道府県 (74.5%) 計 118団体(78.7%)

#### 2.3.2 基本構想未作成の理由

バリアフリー基本構想に取り組まない理由として当てはまるものを選んでもらった結果が図3である。最も多くの市町村が未作成の理由として挙げているのが「財政の悪化によりバリアフリー整備に予算がさけない」ことであり、「そう思う」が18.4%、「どちらかというとそう思う」が36.8%となっている。こうした市町村に対しては、効果的な補助制度を行うことで、基本構想を作成するよう誘導する必要があると思われる。

また、「旅客施設のバリアフリー化が進んでいる」、「バリアフリー化は優先度が低い」と回答している市町村は少ない。これらのことから、市町村の担当者は、バリアフリー化の必要性は高いと認識しているのではないかと考えられる。

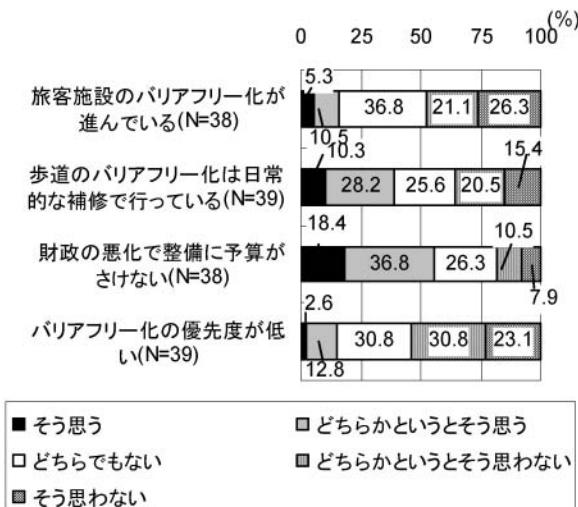


図3 基本構想未作成の理由  
Fig.3 The reason for not making a master plan

### 2.3.3 基本構想作成による達成事項

基本構想作成による達成事項として考えられる「一体的な整備」、「整備の役割分担の明確化」について質問した結果が図4である。「一体的な整備」に関しては83.3%（「そう思う」26.2%、「どちらかというとそう思う」57.1%）の市町村が、「整備の役割分担の明確化」に関しては、88.1%（「そう思う」33.3%、「どちらかというとそう思う」54.8%）の市町村が必要と回答している。この2つの事項は、基本構想作成市町村の共通の達成事項とみなすことができる。

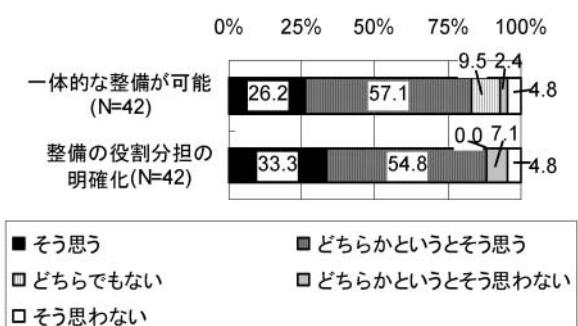


図4 基本構想作成による達成事項  
Fig.4 The achievement matter by having made master plan

次に、どのような住民参加の取り組みを行ったか質問した結果が図5である。ヒアリング調査では「初期に作成した市町村は手探りで市民参加を行ったが、近年作成している市町村は手法が確立されておりやりやすかった」との意見を得たため、12、13年度に作成を開始した市町村と14年度以降に作成の

市町村に分けて集計した。

初期に作成した市町村では、市民・当事者参加によるまち歩き点検は100.0%の実施率であるが、ワークショップは53.3%と低くなっている。初期の段階では、市民・障害当事者は点検作業までの参加しかしていない市町村も多かったといえる。一方、14年度以降作成市町村では、86.7%の市町村がまち歩きを実施、66.7%の市町村がワークショップを実施しており、まち歩きとワークショップを一連の流れとして実施されている様子がうかがえる。

また、市民・当事者参加によるワークショップ、アンケート調査、パブリックコメントはより多くの市町村が実施するようになっているものの、統計的に優位な差はなかった。逆に、まち歩き点検、委員の市民公募の市町村の実施率は下がっている。

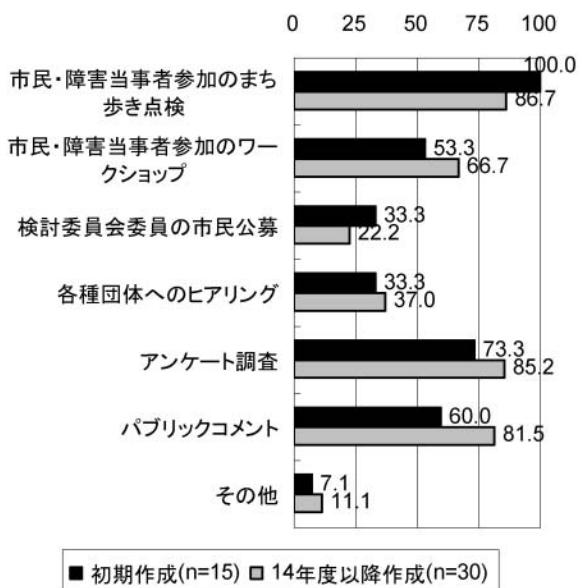


図5 住民参加の取り組み  
Fig.5 The ratio of implementation schemes for citizen's participation

### 2.3.4 基本構想作成後の課題

#### (1) バリアフリー整備に関する課題

一つめの課題は、具体的なバリアフリー整備をいかに進めていくのかという点についてである。具体的なバリアフリー整備を明確にする特定事業計画では、作成済みが45.2%、現在作成中が35.7%と8割の市町村が特定事業計画の作成が進んでいる（表4）。しかし、一方で、財政難を理由に「作成する予定はない」と回答している市町村も4.8%ある。

表4 特定事業計画の作成状況  
Table 4 The ratio of maintenance plan

	回答数	構成率(%)
作成している	19	45.2
現在作成している	15	35.7
将来的に作成する予定である	3	7.1
作成する予定はない	2	4.8
その他	3	7.1
合計	42	100.0

また、特定事業計画を作成しているながらも、実際の整備には「困難がある」としている市町村も多い。旅客施設に関しては73.2%、道路に関しては85.4%、駅前広場に関しては53.8%の自治体が「困難がある」と回答している（図6）。具体的な内容は、敷地の不足による用地買収が、大規模な改造が必要、異なった管理者間の調整といった理由が挙げられる（表5）。

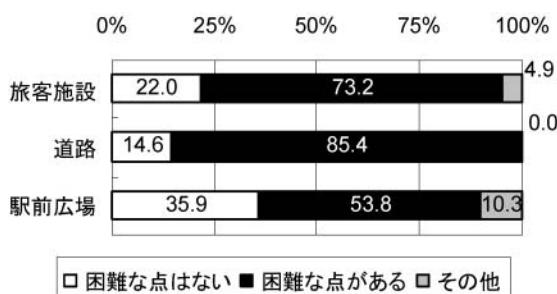


図6 整備を進める上での困難な点

Fig.6 Difficult points when advancing maintenance

表5 整備を進める上での困難な点  
Table 5 Difficult points advancing maintenance

<b>【旅客施設】</b>
・予算面での制約、財政面の負担（18市町村、43.9%）
・施設の構造上の制約から大規模な回収が必要（5市町村、12.2%）
・鉄道事業者との調整（7市町村、17.1%）
・その他（2市町村、4.9%）
<b>【道路】</b>
・財政面の負担（18市町村、43.9%）
・歩道幅員の確保（11市町村、26.8%）
・道路の構造上の問題（7市町村、17.1%）
・その他（3市町村、7.3%）
<b>【駅前広場】</b>
・財政面の負担（16市町村、41.0%）
・駅前広場の構造上の問題（3市町村、7.7%）
・事業者間の調整（2市町村、5.1%）
・その他（3市町村、7.7%）

## (2) 都道府県のリーダーシップ

2.2のヒアリング調査で、市町村には都道府県のリーダーシップに対する要望があることが明らかになった。しかし、交通バリアフリー法の中で都道府県の役割は明示されておらず、実際に方針を出している都道府県は少ない。

そこで、都道府県が交通バリアフリー法に関して方針を出すべきかという質問を行ったところ、「方針を出すべき」という回答をした自治体は、作成済み自治体の57.8%（「そう思う」22.2%、「どちらかというとそう思う」35.6%）、未作成自治体の79.4%（「そう思う」17.9%、「どちらかというとそう思う」61.5%）と、多くの市町村は都道府県のリーダーシップを望んでいるといえる。一方、都道府県のうち、「方針を出すべき」という回答をしたのは5.9%（「そう思う」0.0%、「どちらかというとそう思う」5.9%）に過ぎず、市町村側との意識の違いが明らかになった（図7）。

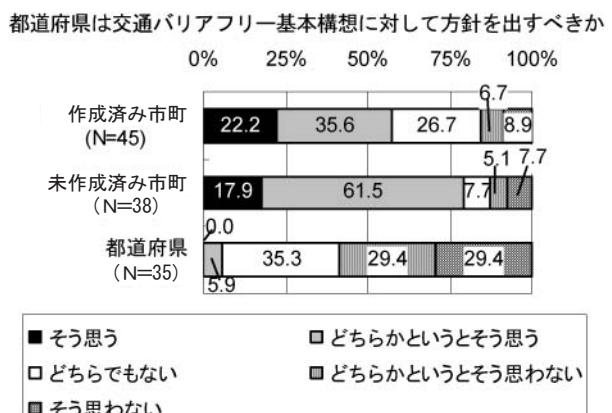


図7 都道府県の交通バリアフリーに対する方針  
Fig.7 Policy to the transportation accessibility improvement master plan of prefectures

また、いくつかの自治体で、基本構想を作成した市町村に対し、駅舎のエレベーター設置やノンステップバス等への補助を優先的に行っている。こうした都道府県の優先補助策が良いかどうかを市町に対して聞いたところ、作成済み市町では90.9%（「そう思う」84.1%、「どちらかというとそう思う」6.8%）、未作成市町においても48.7%（「そう思う」12.8%、「どちらかというとそう思う」35.9%）と多くの市町村で優先補助を望んでいるといえる（図8）。また、現状優先補助実施による効果をみるために、優先補助の有無と、対象となる市町村の内で基本構想を作成している割合のクロス集計をした（図9）。優先補助を行っている都道府県では中央値58.1%と

高い作成率であるのに対し、優先的な補助を実施していない、一般的な補助だけの都道府県では中央値25.4%と低い。基本構想の作成率を高めるためには、都道府県が基本構想作成自治体に優先補助を行う補助施策が効果的である。

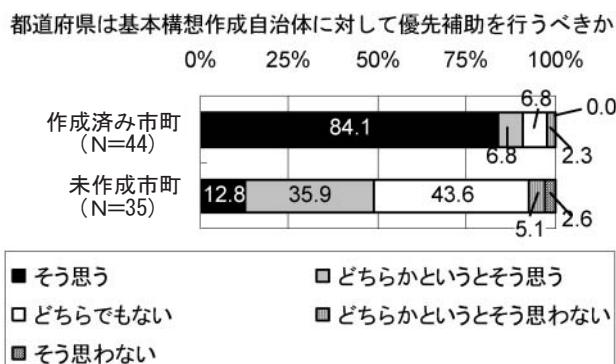


図8 都道府県の優先補助  
Fig.8 Priority subsidies of prefectures

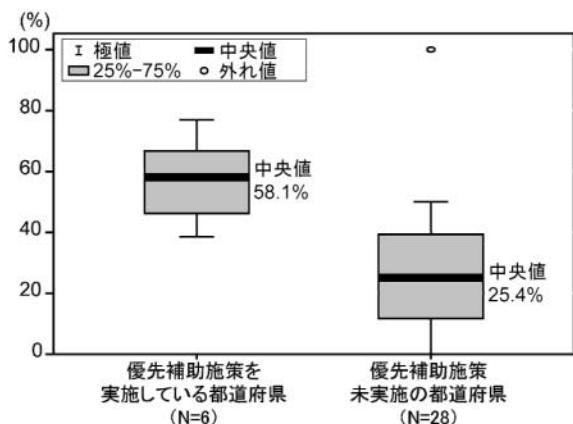


図9 都道府県の優先補助別の基本構想作成状況  
Fig.9 The ratio of local governments making master plan according to priority subsidy

### (3) 住民参加の継続

2.3.3でみたように、基本構想の作成に対して、市民参加は活発に行われているが、住民参加の継続が課題になっていることが明らかになった。そこで、基本構想作成後に図10に示す項目について市民参加を行っているか聞いた。この項目に関しても、基本構想を初期に作成した市町村と平成14年度以降に作成した市町村を分けて集計した。

いずれの項目についても実施している市町村の割合は5割を超えておらず、基本構想作成後の市民参加の取組みが一般化していない様子がうかがえる。また、初期に基本構想を作成した市町村は、「基本設計段階の市民参加」、「心のバリアフリー活動」、「市民向けの説明会やイベント」で平成14年度以降

に作成した市町村よりも実施している市町村の割合が多く、継続的な住民参加の取り組みを活発に実施している。

基本構想作成の市民参加の方法に関しては手法が固まりつつあるが、基本構想作成後に関しては、試行錯誤の段階にあるのではないかと思われる。整備が本来の目的を果たしているのかを検証する上で、事業評価は重要であり、今後どのように事後評価に住民参加を取り入れるのかが課題になるのではないかと思われる。しかし、現在、事後評価に市民参加を実施している市町の割合は約7%と少ない。

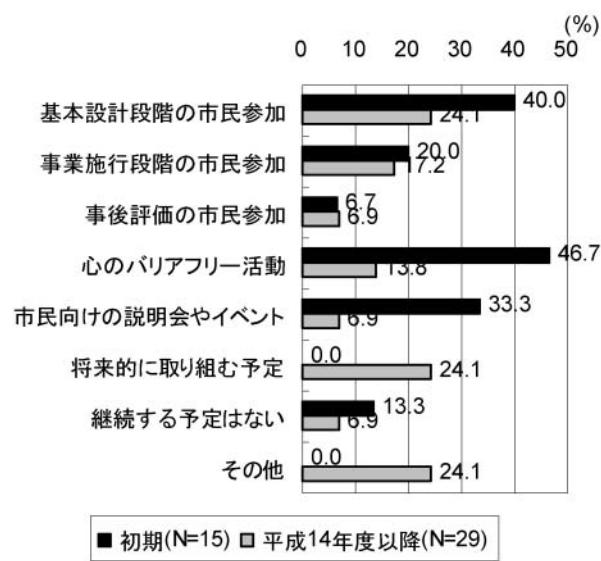


図10 基本構想作成後の市民参加  
Fig.10 The ratio of implementation schemes for citizen's participation after making master plan

## 3 結 論

### 3.1 まとめ

本研究では、施行後5年を経過した交通バリアフリー法の促進について、市町村へのヒアリングおよび都道府県へのアンケートを通して、交通バリアフリー基本構想の作成が進まない要因と基本構想作成後の課題を明らかにすることができたと考えられる。本研究で得られた知見は以下のようにまとめることができる。

#### ①基本構想作成による達成事項の把握

基本構想を作成することで達成された事項として、まず、重点整備地区内的一体的な整備が可能になったことが挙げられる。交通バリアフリー法の枠組みの基本構想を作成することで、整備計画

が明確になり、関係する事業も重点整備地区内を優先的に整備すると言った効果があった。ただし、重点整備地区外のバリアフリー化については今回あまり考慮できなかった。

次に、これに伴った形で整備の役割分担が明確になったことが挙げられる。交通バリアフリー法制定前の交通バリアフリーに関する事業整備は、各事業者で単独で進められてきた。交通バリアフリー法の基本構想を作成することで、さまざまな事業者間の連携が可能になり、そのため整備の役割分担が明確になったといった効果があった。これに対して9割の市町村が同意している。

3点目の達成事項として、住民や障害当事者参加の仕組みをつくり、意見を反映することができたことが挙げられる。確かに、施行初期の段階で基本構想を作成した市町村は、住民参加のしくみを手探りで行っていたが、次第に定着し始めて、近年ではまち歩き点検、ワークショップをはじめ、委員の市民公募、パブリックコメントなどさまざまな手法で、市民・当事者の意見を取り入れる仕組みが作られた。

## ②基本構想の作成が進まない要因の把握

今回の調査で基本構想未作成市町村は2種類あることが明らかになった。1つは交通バリアフリー基本構想とは異なる枠組みでバリアフリー化を進めているため、基本構想を作成しない市町村が存在していたこと。もう1つは、バリアフリー整備に対して消極的で、基本構想を作成しない市町村が存在していたことである。前者についてはこれまでの整備の流れの中で、今まで以上にどのように地域のモビリティを高めてゆくのかについてさらに施策展開してゆく必要があるものの、確実にモビリティは向上している地区である。しかしながら、後者の市町村は財政の悪化によりバリアフリー整備に予算が避けないことを未作成の理由としており、現在の枠組みの中では根本的な解決策がなかった。今後はこのような市町村に対する国や府県の効果的な補助制度のあり方や仕組みなどのあり方を考え、基本構想を作成した際のインセンティヴ付与などの誘導施策を考慮する必要があると思われる。

## ③基本構想作成後の課題

以上、交通バリアフリー基本構想づくりは確実に自治体のレベルアップに役立っていると考えられる。とくに市民参加は今後の社会基盤づくりには重要とされていることから、効果的に整備に結

びつく方策であると考えられるが、まだこのようない手法は始まったばかりであり、様々な課題も残っている。

1点目の課題は、具体的な整備の推進方策が挙げられる。現在、特定事業計画を作成していくながらも、実際の整備には「困難がある」としている市町村も多い。整備が困難な理由として、スペース不足による用地買収や、大規模な改造が必要、および異なる管理者間の調整などが考えられる。

つぎに、2点目の課題として、都道府県のリーダーシップがある。今回の調査で、市町村は都道府県にある程度のリーダーシップを取ってほしいという要望があることが明らかになった。しかし、交通バリアフリー法の中で都道府県の役割は明示されておらず、方針を出している都道府県は少ない。また、基本構想の作成率を挙げるためには、都道府県の優先補助施策も有効となる。

3点目の課題は、住民参加の継続である。基本構想作成中は住民参加の取組みが活発にされているが、構想作成後の住民参加の手法はまだ試行錯誤の段階にある。特に、今後、整備が進むにつれ、事後評価が重要ななると思われるが、現在事後評価に住民参加の取組みを実施している市町村は少ない。

## 3.2 今後の課題

本年度は、交通バリアフリー基本構想に対する市町村や都道府県の全体的な取組み姿勢を把握した。今後は、個別の課題の解決に寄与する研究を行う必要がある。特に、バリアフリー整備後の評価に関しては、住民参加の方法や、評価基準などが定まっておらず、研究の余地が大きいにあると思われる。さらに、来年度はハートビル法、交通バリアフリー法が統合され新しい法律が施行される予定である。この新法ではこれまでの枠組みを踏襲しながらも、重点施設も駅から公共的な施設へと広がりつつあり、都道府県の役割も多少明確化されるようになった。そのような意味ではさらに新しい枠組みの中で模索してゆくことになり、本研究で得られた課題をどのようにして具体化してゆくのかも今後残された課題であると思われる。

## 謝辞

本研究の遂行にあたっては、忙しい中貴重な時間を割いてヒアリング調査に協力していただいた兵庫県内の市町担当者、アンケート調査に回答していただいた市町村、都道府県担当者に対して心から謝意を表します。

---

## 参考文献

- 1) 和平好弘：「誰でもわかる交通のバリアフリー」、  
pp27-38、成山堂、2002
- 2) (社)土木学会土木計画学研究委員会：「参加型・福祉の交  
通まちづくり」、学芸出版社、2005
- 3) 国土交通省：「都道府県バリアフリー情報」、  
<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/BFI/bfi.html> （最  
終訪問日 平成18年3月2日）