

交通バリアフリー基本構想の策定状況から見た今後の福祉の交通まちづくりへの課題*

Subjects on welfare transportation town planning
derived from transportation barrier-free scheme establishments in several cities *

大島明**・三星明宏***・新田保次****

By Akira OSHIMA**・Akihiro MIHOSHI ***・Yasutsugu NITTA ****

1. はじめに

2000年の交通バリアフリー法施行以来、各地で取り組みがなされ多くの基本構想が策定されてきた。本稿では、「高齢社会における交通システム整備の体系に関する研究小委員会」（以下、「小委員会」と称する）メンバーらの各地での経験に基づき、交通バリアフリー法から発展する福祉の交通まちづくりへの課題を整理した結果を報告する。

2. 福祉の交通まちづくりの事例検討

(1) 検討対象事例

本研究で扱った事例は、近年、交通バリアフリー法基本構想策定など福祉の交通まちづくりを実践した13の都市のものである。これらの都市の計画策定には小委員会関係者が何らかの形で参画し、その詳細を把握している。事例の特色は表1に示すとおりであり、大都市のターミナルから地方都市まで、基本構想の策定段階から継続的な取り組みまでと多岐にわたっている。これらの都市の共通点は、計画策定のプロセスに何らかの参加型プログラムを導入していることであり、本稿ではこれらの事例から参加型計画策定の現状を分析した。

*キーワード：地区計画、市民参加

**正員、国際航業株式会社戦略企画部
(兵庫県尼崎市西長洲町1-1-15、
TEL06-6487-1113, FAX06-6487-4555)

***正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科
(東大阪市小若江3-4-1、
TEL:06-6721-2332, FAX06-6730-1320)

****正員、工博、大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻(大阪府吹田市山田丘2-1、
TEL06-6879-7609, FAX06-6879-7612)

表1 事例対象都市と特徴

	都市名	事例の特徴
1	兵庫県伊丹市	基本計画から事後評価まで継続した高齢者・障がい当事者の参画
2	兵庫県姫路市	市民主体の組織づくりと運営による交通バリアフリーへの取り組み
3	大阪府吹田市	市民の手で進められる交通バリアフリー
4	大阪府大阪市	大都市型の基本構想策定における住民参加
5	滋賀県守山市	就寝参加によるバリアフリーの継続的な取り組み
6	東京都千代田区	基本構想策定における都心地区の住民参加
7	東京都板橋区	板橋区バリアフリー総合計画 - すべての区民が自由に行動し社会参加できるまち板橋区
8	神奈川県横浜市	基本構想策定における住民参加の取り組み
9	神奈川県藤沢市	事業計画案の策定をワークショップで
10	大阪府堺市	高齢者・障がい者と向き合った参加型交通バリアフリー調査
11	島根県多伎町	小さな町のバリアフリーへの挑戦
12	大阪府豊中市	多様な手法で継続的に行う市民参画プログラム
13	東京都世田谷区烏山	住民と行政の協働によるバリアフリー整備を実現させる継続的取り組み

資料：参加型福祉の交通まちづくり(学芸出版社、2005)

(2) 事例に見る参加型の適用分野

事例は、多くが交通バリアフリー法の流れによるここ数年の活動であり、一部にその他のバリアフリー型施設整備に関するものがある。整備までの流れを現状把握(課題整理)、計画検討、計画評価、設計の工夫、継続的改善に分類した場合、これらの事例ではどの分野に参加型が適用されているかを整理した結果が表2である。なお、参考にした資料¹⁾では、特徴的な状況のみを記述しており、表2に示した分野しか参加型プログラムがなかったということではない。

参加型プログラムの適用分野別に見ると、以下のとおり各段階での適用の特徴を整理できる。

a) 現状把握

現状把握（課題整理）はどの事例でも実施しており、ワークショップ形式で現地点検と問題箇所の整理を行うことが定着してきている。各地での実施方法は様々であるが、障がい者・高齢者の参加を得て参加者全員が障がいとは何かに「気づく」プログラムとしていることは、重要な点である。

b) 計画検討

計画検討も委員会等での議論を含めると参加型で実施されている事例が殆どである。表2では、特にバリアフリー施設整備に止まらず地区交通計画に踏み込んだ、参画に近い事例に着目した。これらの事例では、現地の交通行動に基づき、より使いやすい交通システムの構築に参加型によるきめ細かさなどの利点を活用している。

c) 計画評価

計画評価には明確な目標と計画の対比が必要であり、基本構想段階より具体的な特定事業計画、施設整備において適用した事例が多い。伊丹市の事例に見られる事後評価は結果の評価としてわかりやすいが、構想段階では判断しにくいことがその要因と考えられる。なお、今後も基本構想が多く作られることを考慮すると、計画段階で当事者を含めた参加型評価を行うことは重要である。

d) 設計工夫

設計は専門的知識が必要な分野でもあり、この分野で参加を実施している事例は少ない。調査した事例においては、大阪市の事例は多くの事業者の整備基準の統一、守山市の事例は相反する意見調整のための実験、藤沢市の事例は個別整備についての利用者意見の反映と取り組み内容は異なるが、福祉の交通まちづくりにおいて「かたちをつくる」大切なブ

表2 いくつかの参加型計画策定に見る技術的課題への特徴的な対応状況

都市名	参加型計画の範囲	現況把握	地区交通計画	計画評価	設計工夫	継続的改善	備考
兵庫県伊丹市	計画から完成まで	事例視察、実験、現地調査		事後評価		1996年から事後評価まで	阪急伊丹駅ビル・駅前広場
兵庫県姫路市	市民主体の運営	現地調査、先進事例視察など					基本構想策定成果を総合学習にも活用
大阪府吹田市	構想から事業計画までの計画的な市民参加	タウンウォッチング9回	総合交通体系、既存施設有効利用、交通運用	アンケートによる現状評価		事業計画策定に向けた取り組み	基本構想策定
大阪府大阪市	全市から地区レベルまでの市民参加	わがまちウォッチング			多様な事業者を調整した「基本的な考え方」		基本構想策定
滋賀県守山市	行政主導から住民参画への展開	まちの点検			仮設歩道の歩行実験	時間をかけた展開による定着化	基本構想策定からユニバーサルデザインのまちづくり検討
東京都千代田区	1地区以外は事業計画先行	点検まち歩き					基本構想策定区外居住者の参加の困難さ
東京都板橋区	地区連携、PDCAサイクルの取り組み	ワークショップでの調査	BF法、HB法、福まち条例と整合した総合計画	高い目標設定とPDCAサイクルによるプロジェクト管理		2003～2015のプログラム	バリアフリー総合計画STSの充実に取り組む
神奈川県横浜市	部会や地区ごとの基本構想への参加	点検まち歩き					基本構想策定参加の場面は問題課題の発見まで、改善策の検討には至っていない
神奈川県藤沢市	検討組織、WSを中心とした参加	計画基本案検討		要求仕様の明確化、参加者への判断材料の提供	専門家の目で問題点を絞って代替案を検討		道路特定事業計画策定
大阪府堺市	当事者参加型基本構想策定	現地点検調査					基本構想策定
鳥根県多伎町	小都市の利点を活かしたニーズ把握	外出行動の実態把握、点検調査	行動特性分析からの提案			特定事業計画策定の取り組み	基本構想策定、道路特定時間各策定
大阪府豊中市	構想から事業実施までの参加システム	バリアフリーチェック				参加の仕組みができています	基本構想策定から事業の推進まで
東京都世田谷区烏山	自主活動が母体の参加	点検まち歩き					推進地区整備計画烏山ネット・わぁ〜く・ショップ

資料：「参加型福祉の交通まちづくり」(学芸出版社、2005)

ロセスであり、必要に応じた参加型の展開が重要と言える。

e) 継続的改善

参加型計画においては、上記の各プロセスに加え、完成後の維持管理などにも当事者の声の反映が望まれている。その第1歩は現在の参加組織を次の段階に継続することであるが、当初から継続前提にしているものを含めて多くの事例が取り組んでいる。

以上に見たとおり、現状の福祉の交通まちづくりにおける参加型の展開は、現況把握は確実に行われているが、計画、設計、評価のプロセスまでは定着していない。

3. 今後の福祉の交通まちづくりへの課題

上記の事例を含めて、多くの福祉の交通まちづくりの実践がなされている。ここでは、小委員会メンバーらの経験から、市民、行政、事業者、コンサルタントなどの関係者が必要な見識、広い視野、専門的知識を持ち取り組むべき課題を整理した。

(1) 交通バリアフリー法の課題と対応の方向性

交通バリアフリー法は、ハートビル法と両輪となり福祉の交通まちづくりの中心的役割を果たしている。法施行後5年間の経験から、特に計画者が考慮すべき課題は以下のとおりである。

a) 総合的歩行者ネットワークの構築

交通バリアフリー法の基本構想においては、重点整備地区の特定経路設定が問題になる。移動円滑化基準では、車道とは区分された2m以上の空間を確保することとされているが、基盤整備が進んでいない地区では空間確保が困難なことから、特定旅客施設から利用施設までを特定経路のネットワークでカバーできないケースが生じている。今後は、法律の枠内にとらわれず、地域全体の利便性向上、安全性、地域活性化への展望などを考慮した地区交通計画の概念から、総合的な歩行者交通ネットワークの整備方策を検討すべきである。

b) 地域資源の有効活用による効率的な計画策定

地域資源では2点の指摘があり、第一は福祉部局などが構築してきた人的ネットワークをまちづく

りに活かしてきれていない点、第二は地域のモラルや優しさと施設整備のバランスが取れていない点である。

計画を策定する場合、すべてを新しく作ることは容易でなく、地域が持つ既存資源を活用することが、よりよい福祉の交通まちづくりに繋がることを再認識すべきである。同様に、自治体間の連携や補助事業の組み合わせなど、個々には不足する資源を補完しながらよりよい計画に向けた知恵を出すことも計画者に求められている。

(2) 参加型福祉の交通まちづくり

前章でも述べたとおり、福祉の交通まちづくりは参加型で行うべきであり、特に計画者が考慮すべき課題は以下のとおりである。

a) 参加型計画の人材育成

参加型で福祉の交通まちづくりを実践するとは、参加者が障がいを理解すること、当事者参加の機会を拡大すること、参加者の責任意識を高めること、利害調整と合意形成を図ることなど計画実務以外を含めたまちづくり計画すべてのマネジメント能力が要求される。

従来技術者教育にはこのようなプログラムはなく、交通バリアフリー法対応を始め、増加する参加型計画ニーズに対応するために、人材育成が急務である。人材育成方法としては、体験的に学習することが必要であり、ワークショップ形式のプログラム等が望ましい。

b) 技術的基盤の確立

福祉の交通まちづくりは、個々のまちの状況を反映させたものであるため、いわゆる「手づくり」の計画である。このことは、計画者の力量により結果に差が出ることを示している。

市民に満足いく結果を残すために、計画者が技術的基盤を確立することが重要であり、体験的学習による障がいの理解を背景として、多くの人にアクセシブルであるユニバーサルデザインを展開していく必要がある。このように、計画者が確立すべき技術のうち、特に留意すべき項目を以下にとりまとめた。

(表3) これらの項目は、土木計画の基本的要素でもあり、技術者個々の研鑽が重要と言える。

表3 技術的基盤を確立すべき主な内容

項目	技術的基盤確立の留意点
地区交通計画としての取り組み	多様なニーズを反映した歩行空間ネットワーク形成と、バス、コミュニティバス、タクシー、個別移送サービス(STS)など多様な移動手段の確保
中長期的視点と短期的改善	理想に向かった中長期的視点から基本設計を具体化する技術と、早期の効果発現を目指して現在の空間構成を前提とした現実的な解決策の提案
バリアフリー評価論の確立	事業の最終的效果により事後評価するアウトカム評価と、計画の満足度や部分的な事業効果の計測評価によるPDCAサイクルの確立
糸口が見えない技術への対応	トレードオフ関係など最適解が一つにならない諸問題に対する技術的裏付けを持った合意形成による地域解の構築
わかりやすい施設設計	ゆとりある移動スペースやシンプルな動線を用いた見通しのきく空間設計
維持管理の充実	設備の長寿命化技術、メンテナンスフリーの施設整備、日常の監視体制の確立を考慮した基本構想

(3) 福祉の交通まちづくりの将来像

a) 長い目で取り組む姿勢

当事者の自立支援が福祉の交通まちづくりの目的であり、21世紀型の社会基盤にグレードアップするという大きな目標を掲げ、着実な進歩を遂げねばならない。そのためには、交通バリアフリー法と当事者の自立支援施策を連携させるなど総合的な取り組みが必要である。

一方で、まちづくりは時間がかかるものであり、先進的な取り組みを大胆に取り入れるなど先を見越したまちづくりへの取り組みも必要である。

b) 持続可能な社会システムの構築

福祉の交通まちづくりは、急激な少子高齢社会の到来により一気に進むものと考えられる。誰もが暮らしやすい社会の実現のために、地球環境問題や国際貢献を含めて、我が国のおかれた立場を踏まえたバランスの良い社会システムを構築することが必要である。都市機能配置の見直しやIT技術の活用による環境負荷の低減、世界、特にアジア地域との連携によるグローバルスタンダードの形成など、持続可能な社会システムを構築することが重要である。

c) 相互理解が支えるまちづくり

最も努力が必要なテーマは、多くの市民が無意識に抱えている偏見の問題であり、障がいを理解し、人と人の相互理解を図ることが福祉の交通まちづく

りを実現するために最も重要である。

4. おわりに

本稿は、小委員会メンバーが中心となり編著した「参加型福祉の交通まちづくり」の事例を分析し、提言部分を再整理したものである。同書のなかでは「障がい者」という用語を用いている。障害者という用語が「じゃまな者」という誤解を招く懸念があるからである。交通バリアフリーを特別なものではなくこれからの社会基盤整備の標準だと考える立場から、本稿でも「障がい」あるいは「障がい者」という用語を用いた。

本文中にも述べたが、課題をとりまとめてみると、福祉の交通まちづくりに向けた課題の多くは土木計画の基礎技術動向と何ら変わることがない。マネジメント、合意形成、評価、維持管理など理解すべき内容は一般の計画論そのものである。そこに障がいの理解が加わることが必要であり、参加型の実践により経験的に理解を深めることの重要性を改めて感じている。社会基盤整備のなかで環境保全が標準となったように、福祉の交通まちづくりが標準装備となることを期待したい。

参考文献

- 1) 交通エコロジー・モビリティ財団、(財)国土技術研究センター編：参加型福祉の交通まちづくり，学芸出版社，2005.2