

交通バリアフリーにおける参加型計画の課題と展望

鈴木 義康¹⁾ 新田保次²⁾

2000年11月に交通バリアフリー法が施行されたのを契機として、市町村が主体となった交通バリアフリー基本構想づくりにおいては、市民・当事者参加の取組みが積極的に行われているところである。本研究は、これまでの取組みを振り返り、そこでの現状と課題を体系的に整理・分析したうえで、今後の参加型計画を進めていくための方向性について考察を行ったものである。

キーワード：交通バリアフリー，交通バリアフリー，参加型計画，まちづくり

1. はじめに

2000年11月に交通バリアフリー法が施行されて以降、市民・当事者参加のもとで交通バリアフリー基本構想が策定されてきた。法においては高齢者・障がい者等当事者の意見を聞くことが明示されているものの、実際に参加を進めていくうえで、その参加プロセスや手続き、具体的な参加手法については明示されていない。このような中、各市町村では、手探りで市民・当事者参加の取組みが行われてきたといえる。本稿ではこれまでの取組みの現状を踏まえて、参加型計画の今後の課題と方向性を整理する。

2. 市民・当事者参加の現状と課題

(1) 市民・当事者参加の現状

これまでの既往研究や実務事例^{例えば1) - 6)}により市民・当事者参加の現状が報告されている。これらを踏まえると、現状は以下のように俯瞰される。

市民参加のレベルと段階

- ・調査段階の意見収集レベルにとどまるケースが多い。
- ・構想・計画から設計・施工、維持管理までの継続的な市民参加の取り組み事例は極めて少ない。

参加手法と参加者

- ・委員会、ワークショップ（以降、WSと略す）

方式が一般的となっている。⁷⁾

- ・参加者の偏り、発言者の固定化等が懸念される。市民の関心、ニーズ
- ・WS等参加者以外の市民への情報提供、市民ニーズの把握が不十分である。組織、人材
- ・行政の部局間及び事業者間連携が不十分である。
- ・コーディネーター、ファシリテーター等の人材が不足している。

(2) 今後の課題

これらの現状を踏まえると、まず「市民参加のレベルと段階」の現状からは、計画プロセスにおける参加のデザインとマネジメント、そして継続的な参加の仕組みを構築していくことが課題として認識される。これは「参加型計画のプロセス及び制度」の課題として位置づけられる。

次に、「参加手法と参加者」に関して、委員会やワークショップへの参加者の代表性が問題である一方、「市民の関心、ニーズ」という面では幅広いニーズの把握と反映が課題となっており、これらは「参加型計画における参加手法・計画技術」の課題として位置づけられる。

そして、「市民の関心、ニーズ」の現状からは、市民への様々なメディアを通じた広報・周知、意

1) 株式会社 日建設計総合研究所 (NSRI)

〒541-8528 大阪市中央区高麗橋 4-6-17 TEL:06-6226-0317 FAX:06-6226-0318

E-mail:suzukiy@nikken.co.jp

2) 大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

〒565-0871吹田市山田丘2-1 TEL: 06-6879-7609 FAX: 06-6879-7612

E-mail:nitta@civil.eng.osaka-u.ac.jp

識啓発という課題が認識される。これは「組織・人材」に関するコミュニケーションや人材育成の課題と合わせて、「情報戦略・教育」の課題として位置づけられる。

以降、これらの3つの課題について詳述する。

1) 市民・当事者参加のプロセス

計画プロセスにおける参加デザイン

- ・計画策定プロセス、意思決定プロセスへの実質的な市民・当事者参加を指向した参加デザイン及びマネジメントが課題である。
 - ・市民・当事者の幅広い意見聴取を行う一方で、特定課題について議論を深く掘り下げるような参加デザインが重要である。様々な参加手法を組み合わせたコミュニケーション・デザインを模索していく必要がある。
- 継続的な参加の仕組みづくり
- ・継続的な参加とPDCAサイクルによるスパイラルアップが重要である。社会インフラのライフサイクルを見通し、継続的な参加の仕組みを構築することが課題である。

2) 参加手法・計画技術

関係者（ステークホルダー）分析

- ・委員会、WS等への参加者の代表性が問題である。活発な議論と相互理解を深められるよう事前の関係者分析が重要である。
- 市民・当事者ニーズの把握と反映
- ・幅広いニーズの把握とそれにもとづく計画案作成が課題である。一方で公共財としての社会経済評価も必要である。また、客観的な科学データを提示し、アカウンタビリティの高い意思決定を支援していくことが重要である。

3) 情報戦略・教育

市民への広報・周知

- ・様々なメディアを通じた市民への広報活動を展開し、市民への周知、啓発を行っていくことが課題である。

人づくり・人材育成

- ・コミュニケーションを通じて、関係者の知識・意識のレベルアップ、市民の気づきや問題意識を醸成していくことが課題である。

3. 参加プロセスの面での改善ポイント

前述の通り、交通バリアフリー基本構想策定フローにおいては、市民・当事者の意見を反映させ

るために、委員会方式及びWSによる参加手法が一般的となっている。前章での課題を踏まえると、参加プロセスの面での改善ポイントとして4点ほど挙げられる（表4.1）。

表4.1 参加プロセスの面での改善ポイント

ポイント	内容
1) 準備組織の立ち上げ	計画・構想立案を進めるにあたって、まず計画的に準備組織を立ち上げて、計画策定フロー、関係者分析、市民参加フレームの検討を行う。
2) 計画プロセスと市民参加フレーム	計画・構想立案段階においては、委員会方式を柱として、ワークショップ、広報等による市民コミュニケーションをフローの中に明確に位置づける。そして、できれば第三者機関により、計画の根拠となるデータ分析や代替案等の判断に資する評価の実施、さらには計画立案過程の正当性チェック等を行うことが望ましい。
3) 市民とのコミュニケーション手法	コミュニケーションの手法としては、現地点検調査、ワークショップ、情報公開のための積極的な広報活動、パブリック・コメント等、効果的な参加を組み合わせ実践する。
4) 参加の継続	計画案の決定後の事業計画、設計・施工段階はもちろんのこと、維持管理・運営段階においても、継続的な市民参加を進めるために、受け皿となる組織をつくる。

4. 参加型計画プロセスのデザイン試案

次に、これらの4つの改善ポイントを取り入れた参加型計画プロセスのデザイン案を図5.1のように提案する。

以下、このプロセスに沿った参加型計画のマネジメントのあり方について述べる。

まず、準備組織の立ち上げに関しては、外部の有識者や福祉の現場の専門家等のアドバイスを受けながら、時間をかけて関係者（ステークホルダー）分析を行い、適切な参加者の選定を行っておくことが肝要である。また、住民等からの交通バリアフリーに関する提案があった場合においても、的確な判断を行ったうえで、用意周到に準備組織の立ち上げからスタートし、ステップを踏んだ着実な計画プロセスの推進に努めることが大切である。

次に、計画・構想立案段階においては、第三者機関を設けて、データ分析・評価・チェックを実施できれば理想的である。第三者機関が設置できない場合でも、委員会運営の中で、できる限り客観的かつ科学的データに裏付けられた分析や評価結果にもとづいた計画・構想の立案ステップを進めることが肝要である。

また、既往調査⁷⁾でも明らかのように、計画・構想立案段階における市民とのコミュニケーションにおいて、現在交通バリアフリーで行われているWSでは問題点の発見や課題抽出が主な内容となっており、基本構想作成にかかわる事項を当事者の立場から検討する段階にまで至っているケースは少ない。したがって、市民・当事者がより主

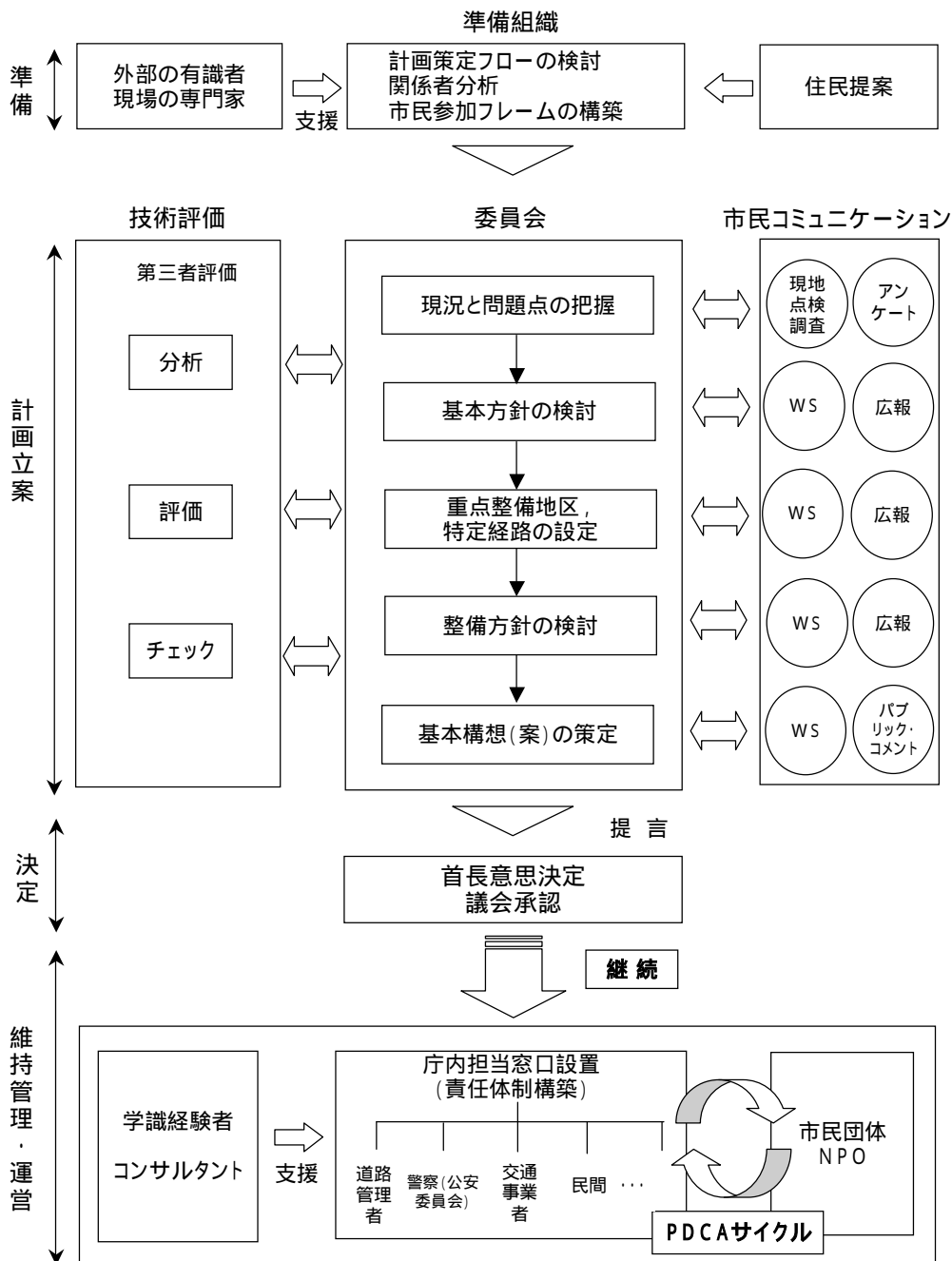


図 5.1 参加型計画プロセスのパースペクティブデザイン案

体となった「パートナーシップ」のレベルを目指したWSの企画・運営を行っていくことが重要である。また、市民・利用者の幅広いニーズを把握するためのアンケート等の実施や、広報活動についてはメディア・ミックスによる情報戦略の展開が有効である。一方的な情報提供やアンケートによる「形だけの応答」ととどまらず、様々な参加手法を組み合わせると共に、「意味ある応答」⁸⁾のレベルを目指したコミュニケーション手法の活用が望まれる。

参加の継続については、行政の担当者には異動が付き物あり、残念ながら永続的な改善に向けたPDCAサイクルによるスパイラルアップを実施する主体としては不向きであろう。行政が内部に担当窓口を設置し、事業者との責任ある連絡体制を構築することは最低限必要であるが、やはり長期的に課題に取り組める市民・NPOが主体となった継続の方向性が現実的であると考えられる。

5. バリアフリー新法への対応

2006年にはバリアフリー新法が施行された。バリアフリー新法の特徴として、対象者の拡大(知的・精神発達障害等を含む)、対象施設の拡充(建築物、道路、路外駐車場、都市公園、福祉タクシーを追加)、対象エリアの拡充(旅客施設を含まない地域も該当)、当事者参加の協議会制度の法定化、住民等からの提案制度の創設、ソフト施策の拡充(施策のスパイラルアップ、心のバリアフリー)が挙げられる。

このように市民・当事者参加の面でも旧法から進化した部分は大きく、今後、新法下での実践事例における知見を蓄積し、情報の共有化を図って行くことが重要である。また、参加型計画プロセスの面では、本稿で提案した参加型計画プロセスのデザイン案を実際に試行し、改良を図っていくことが課題である。

参 考 文 献

1) 鈴木義康, 児玉健, 多淵敏樹: 交通バリアフリー化に向けた市民参加のあり方に関する考察 - 姫路市における活動事例を通じて -, 日本福祉のまちづくり学会, 福祉のまちづくり研究 第6巻第1号, 2004

- 2) 高橋富美, 中平明憲, 本久仁美, 新田保次: 吹田市を事例にした市民参加による交通バリアフリーの具体化に向けた取り組み, 土木計画学研究・講演集, Vol.29, 2004
- 3) 轟修, 山本幸久, 新田保次, 三星昭宏: 交通バリアフリー基本構想策定におけるワークショップ方式による住民参加に関する報告, 土木計画学研究・講演集, Vol.25, 2002
- 4) 石塚裕子, 飯田克弘: 参加型福祉の交通まちづくりに向けた市民ワークショップ活動 - 大阪市北区におけるケーススタディ -, 土木計画学研究・講演集, Vol.31, 2005
- 5) 江守央, 伊澤岬, 横山哲, 駒林秀明: 交通バリアフリー法基本構想の分類とまちづくりへの展開について, 土木計画学研究・講演集, Vol.31, 2005
- 6) 伊藤将司: 千葉市, 柏市の交通バリアフリー基本構想等に関する市民参加の取り組み, 土木計画学研究・講演集, Vol.25, 2002
- 7) 山田稔, 澤村里志: 交通バリアフリー法基本構想策定における市民参加の実態と行政担当者への理解促進効果, 土木計画学研究・論文集, Vol.23, pp.1057-1064, 2006
- 8) 原科幸彦編著: 市民参加と合意形成 - 都市と環境の計画づくり, 学芸出版, 2005