

# 歴史的観光地におけるバリアフリー化の動向と課題に関する考察

## ー移動円滑化基本構想と景観計画における位置づけ分析からー

石塚裕子<sup>1)</sup> 新田保次<sup>2)</sup>

バリアフリー新法が施行され基本構想の対象地域が広がる中で、障がい者が日常生活の外出機会だけでなく、観光や娯楽等を目的とした非日常の外出機会を増やすことが期待される。一方、観光の重要な役割を担う歴史的な集落や街並みの保全や活用を推進するため、2005年5月に景観法、2008年11月には歴史まちづくり法が施行されている。本研究は、歴史的観光地をもつ複数都市を対象に、移動円滑化基本構想と景観計画の2つの行政計画における位置づけを比較分析し、歴史的観光地の位置づけの類型化ならびに整備内容の整合性、行政計画上の課題について考察する。

### 観光バリアフリー、歴史的観光地、景観地区、バリアフリー新法、景観法

#### 1. 研究背景

わが国では、本格的な少子高齢社会を迎え、2000年12月の交通バリアフリー法施行後、社会基盤の移動円滑化整備について国民の認知と成果が得られつつある。さらに、2006年12月にバリアフリー新法が施行され基本構想の対象地域が広がる中で、障がい者が日常生活の外出機会だけでなく、観光や娯楽等を目的とした非日常の外出機会を増やすことによって、生活の質(QOL)を向上させることが期待される。

一方、わが国の観光や文化継承の重要な役割を担う歴史的な集落や街並みの保全や活用を推進するため、2005年5月に景観法、2008年11月には歴史まちづくり法が施行された。地域固有の風情、情緒、たたずまいを継承することは、地域の活性化、持続可能な社会の構築において必要不可欠な要素といえる。

近年では、知的欲求を満たすことを目的とする文化観光の普及などが始まっている中で、すべての人が観光などを通じて文化体験ができる環境を整えていく必要性が高まっている。しかし、歴史的観光地においては、文化財保護の観点から建物等のバリアフリー化が難しいなど制度上の課題の他、歴史的景観と調和したバリアフリー化技術が不十分といった技術的な課題、障がい者を含め歴

史的都市における移動円滑化整備の必要性が認知されていないなど意識的な課題などがあり、一般的にバリアフリー化が遅れている。

#### 2. 研究目的

本研究は、先に述べた歴史的観光地において移動円滑化が進まない課題のうち、制度上の課題について着目し、以下の研究を行うことを目的とする。

- ・行政計画における移動円滑化、景観保全、形成の位置づけの整理
- ・移動円滑化基本構想と景観計画における整備内容の整合性の分析と歴史的観光地の位置づけの類型化
- ・行政計画上の課題整理

#### 3. 行政計画の概要

行政計画とは、「行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」とされている。

自治体は、地方自治法に基づく自治体総合計画(以下、総合計画という)が政策体系を集約した上位計画となる。総合計画は地方自治法により、「議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、こ

1)会員：大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻 博士後期課程

2)会員：大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻 教授

れに即して行うようにしなければならない(2条4項)」と規定されている。

自治体の行政計画は、総合計画と個別計画に大別され、個別計画は、さらに中間計画と個別計画に分類できる。中間計画は横断的な計画として、都市計画マスタープランや環境基本計画等などがある。個別計画は、障害者計画や地域防災計画などがあり、個別法令に基づくものと自治体の裁量による任意のものとなる。

本研究で対象とする移動円滑化基本構想と景観計画は、個別計画に位置づけられる。

個別計画は、総合計画に即して策定され、総合計画の中に適切に位置づけられる必要がある。

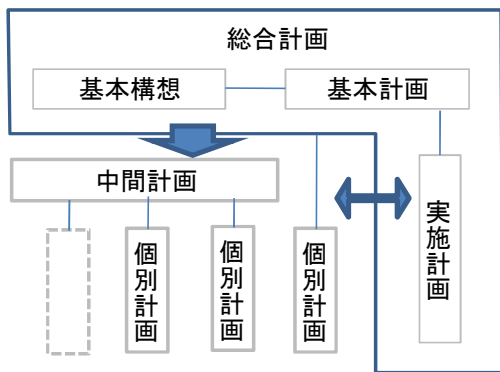


図1 行政計画の構成

#### 4. 移動円滑化基本構想と景観計画の策定状況

全国 1778 市町村(2009 年 3 月末現在)のうち、移動円滑化基本構想を策定したのは、252 市町村、326 基本構想(2009 年 3 月末現在)となっている。

一方、景観法に基づく景観計画を策定したのは、163 景観行政団体(2009 年 3 月末現在)であり、そのうち市町村は、147 市町村である。

移動円滑化基本構想と景観計画の双方を策定している市町村は、74 市町村である。

表1 策定状況

	市町村数	全市町村数(1778)に対する割合(%)
移動円滑化基本構想	252	14.2%
景観計画	147	8.3%
上記2つの計画とも策定	74	4.2%

#### 4. 調査方法

##### (1) 対象都市

移動円滑化基本構想ならびに景観計画の双方

を策定している市町村のうち、ホームページ等で資料の入手可能な、石川県金沢市、京都府宇治市、京都市、岡山県倉敷市の4都市を対象に調査を行った。ただし、金沢市、倉敷市の景観計画は2009年4月末現在、素案段階である。

各都市の総合計画、中間計画として都市計画マスタープランを対象とした。

表2 各都市の計画策定状況

	金沢市	宇治市 (宇治駅周辺地区)	京都市 (京阪五条駅・京阪七条駅地区)	倉敷市
総合計画	2006	2001	2001	2000
都市計画マスタープラン	2009	2004	2002	2009
移動円滑化基本構想	2004	2007	2007	2006
景観計画	2009 (ハブコメ終了段階)	2008	2004 (2007拡充)	2009 (ハブコメ終了段階)

#### (2) 分析の視点

##### ① 総合計画における位置づけ

下記の項目について整理を行った。

表3 総合計画における位置づけ確認項目

基本構想	・移動円滑化、景観保全、形成の位置づけの有無
基本計画	・移動円滑化、景観保全、形成の方針 ・移動円滑化基本構想、景観計画策定の位置づけ ・その他関連事業(道路整備等)の位置づけの有無等

##### ② 中間計画：都市計画マスタープラン

下記の項目について整理を行った。

- ・歴史的観光地として位置付けられている地区
- ・上記で位置づけられた地区における整備方針(移動円滑化、景観保全、形成に関する事項)

##### ③ 個別計画：移動円滑化基本構想、景観計画

下記の項目について比較整理する。また、①、②との整合性ならびに両計画間の整合性について確認を行った。

表4 個別計画における比較項目

	移動円滑化基本構想	景観計画
地区	重点整備地区の区域	景観計画区域又は景観地区の区域
経路	生活関連経路(特定経路)と整備内容	景観重要公共施設の位置づけと整備の考え方

表5 総合計画における位置づけ

		金沢市	宇治市	京都市	倉敷市
移動円滑化	位置づけ	○	○	○	○
	方針	「快適に暮らせるまちをつくる」 ・高齢者や障害を持つ方にやさしい環境整備 (交通バリアフリー基本構想に基づき整備)	「安全、安心のまちづくりの推進」 ・歩道等の整備 「都市基盤・生活基盤の整備」 ・バリアフリー化の促進(交通バリアフリー全体構想に基づいた市内バリアフリー化の推進) ・公共交通機関のバリアフリー化促進	「歩いて楽しいまちづくり」 ・まちのバリアフリー化の推進 ・交通バリアフリー法を活用して推進 「多様な都市活動を支える基盤づくり」 ・歩くまちをめざした道路網整備 ・交通結節点としての駅や周辺施設の機能充実	「公共交通機関の利便性をあげる」 ・公共交通関連施設のユニバーサルデザインを促進 「快適な生活が送れるよう生活基盤を整備する」 ・快適な生活道路環境を整備する」
景観保全	位置づけ	○	○	○	○
	方針	「緑・水・歴史・文化を生かしたまちづくり」 ・歴史的な街並みと文化的遺産の保存 ・地域の景観特性を活かした景観の形成(景観法を活用した景観誘導)	「文化財保護と伝統文化の継承」 ・文化財の保護、保存の充実 ・世界遺産の保護、活用 「魅力ある都市空間の形成」 ・都市景観の保全(景観計画等によるルール化) ・歴史、文化に調和した施設整備	「個性と魅力あるまちづくり」 ・市街地景観の形成 「美しいまちをつくる」 ・きめ細やかな景観づくり等 「歩いて楽しいまちづくり」 ・自然、歴史的景観の保全 ・歴史的市街地空間の継承・再生	「文化財を継承し活用する」 ・町並み保存地区の保存と活用を図る 「観光資源の掘り起こし、磨きあげる」 ・歴史・文化・伝統工芸・産業の観光資源化を推進する

表6 中間計画、個別計画における位置づけ

		金沢市	宇治市 (宇治駅周辺地区)	京都市 (京阪五条駅・京阪七条駅地区)	倉敷市
都市計画マスタープラン	地区指定	・JR金沢駅から南東のエリア帯が旧城下町区域として重点地区に位置づけられている	・宇治駅周辺地区は中枢拠点に ・世界遺産平等院、宇治上神社、宇治川周辺はまちのシンボルに	・京阪五条駅周辺は伝統産業地区に位置づけられている	・倉敷駅周辺は広域拠点に ・美観地区周辺から市庁舎周辺は文化・公共ゾーン
	整備方針	・利便性に富み、誰もが快適に暮らせる生活基盤の整備充実 ・伝統環境の保存・再生と近代的都市環境の創出	・市街地にアクセスする幹線道路網の整備 ・地域内活動を支える道路網の整備 ・地域内の歴史的建造物・神社仏閣の保全 ・市民のシンボル景観の保全と継承 ・観光客も地元住民も楽しめる宇治市の中央玄関口の形成	・観光地や自然的資源のネットワーク化、バリアフリーの道路環境の整備など、安全で魅力的な歩行者空間の整備 ・伝統的・歴史的な町並み景観の保全など、歴史を生かした個性ある都市景観の整備	・広域拠点にふさわしい都市景観の形成 ・快適なゆとりある歩行者ネットワークの整備 ・歴史的町並み保全地区(美観地区等)などの整備 ・中心部の総合的な交通対策(公共交通機関などのユニバーサルデザイン)
移動円滑化基本構想	地区指定	・JR金沢駅周辺地区を重点整備地区に指定 ・駅から半径1km圏内、歴史的施設等は含まない	・JR宇治駅、京阪宇治駅周辺を重点整備地区に指定 ・世界遺産平等院、宇治上神社を含む宇治川周辺の歴史観光施設を集積する地区を「観光バリアフリー化重点地区」として指定	・三十三間堂を含む京阪七条駅、京阪五条駅を重点整備地区に指定	・倉敷駅周辺地区を重点整備地区を指定。伝統的建造物群保存地区である美観地区を含む
	整備方針	・駅から地区外の金沢城、兼六園等へのアクセス経路となる幹線道路は特定経路に位置づけている。	・駅から観光バリアフリー化重点地区までは、歩車分離された幹線道路を主要な生活関連経路に位置づけている。 ・観光バリアフリー化重点地区内の経路等はその他の生活関連経路とし、幹線道路も含めてアクセス経路ならびに周遊経路は観光型経路と位置づけている。	・生活関連経路は駅からのアクセス経路となる幹線道を指定。 ・生活関連施設として、三十三間堂、智積院を位置づけている。	・美観地区全体を主要な施設に位置づけ、その入口までを特定経路で結ぶ ・美観地区は「総合的なバリアフリー整備の検討を事業に位置づけ(翌年度)美観地区バリアフリー整備計画」を策定
景観計画	地区指定	・景観計画区域は市域全体 ・JR金沢駅周辺は近代的都市景観創出区域に指定 ・また歴史的観光地へのアクセス経路となる沿道は都心軸区域に指定	・景観計画区域は市域全域 ・景観計画重点区域としてJR宇治駅周辺を「世界遺産背景地区」、平等院周辺を「歴史的遺産周辺地区」を位置づけている	・景観計画区域は市域全域 ・京阪五条、七条駅周辺地区は「旧市街地型美観地区」に指定されている。	・景観計画区域は市域全体 ・重点景観形成地区に倉敷駅前と美観地区が位置づけられている。
	公指景観(指)設置の重要	・景観重要道路は歴史的な街路及び金沢城・兼六園周辺の歴史的街路を位置づけ	・JR宇治駅からのアクセス経路ならびに周遊経路	・生活関連経路に位置づけられている五条通(国道1号)は、沿道型美観形成地区に指定されている。	・歴史的な街並みを構成する道路・路地 ・大勢の人が集い利用する道路
	整備方針	・地域の景観資源や公共施設との調和を図る	・本計画の方針に基づき景観に配慮する	・1、2階部分のセットバックによる魅力ある歩行者空間の確保の誘導などが位置づけられている	・機能性と快適性や美しさとの両立をめざす ・周辺の景観資源やまち並みの特性を活かしたデザインの方向性を検討する。 ・都市活動との関係性を考慮する ・デザインの妥当性を判断するために協議・評価を実施する等

## 6. 結果

### (1) 総合計画における位置づけ

すべての都市において、総合計画で移動円滑化と景観保全、形成について明確な位置づけが行われている。

金沢市、宇治市、倉敷市は、都市基盤整備関連のセクションで、別々の分野において整備方針が位置づけられているが、京都市は「歩いて楽しいまちづくり」という重点施策において、移動円滑化と景観保全、形成の整備方針が位置づけられており、特徴的である。

### (2) 中間計画・個別計画における位置づけ

すべての都市において、歴史的観光地区を含む地域について重点的な位置づけが行われている。

また、地域の整備方針において、移動円滑化と景観保全、形成について考え方が示されている。具体的な内容については、都市ごとに表現の濃淡があるが、移動円滑化については公共交通機関、関連施設の位置づけが明確な都市が多い。

移動円滑化基本構想では、金沢市を除く都市において歴史的観光地や施設を重点地区に含んでいる。特にバリアフリー新法の施行後に策定された宇治市、京都市（京阪五条・七条地区）は、生活関連施設に歴史文化施設を位置づけている。

面的に歴史的観光地を位置づけているのは、宇治市と倉敷市であり、宇治市は法定計画に整備事業を位置づけているが、倉敷市は別に任意の計画を定める方法をとっている。

景観計画では、すべての都市が市域全体を景観計画区域に位置づける中で、移動円滑化基本構想の重点地区が何らかの重点的な景観形成区域に指定されている。ただし、金沢市は歴史的な景観の保全、形成の地区ではなく、近代的都市景観の創出地区として位置づけられている。

また、宇治市、京都市、倉敷市においては生活関連経路（又は特定経路）と同じ経路が景観重要公共施設等に位置づけられている。整備の考え方において移動円滑化に関連する記述があったのは倉敷市のみである。

### (3) 歴史的観光地の位置づけの類型化

各都市の移動円滑化基本構想と景観計画における歴史的観光地の位置づけから、3つのタイプに類型化を行った。

タイプⅠは、金沢市のように歴史的観光地が鉄

道駅から離れており、徒歩圏外に位置する場合である。タイプⅡは、宇治市や倉敷市のように重点整備地区内に面的な歴史的観光地を位置づけているタイプである。タイプⅢは、京都市のように歴史的施設を個別に位置づけ、面的な位置づけは行っていないタイプである。

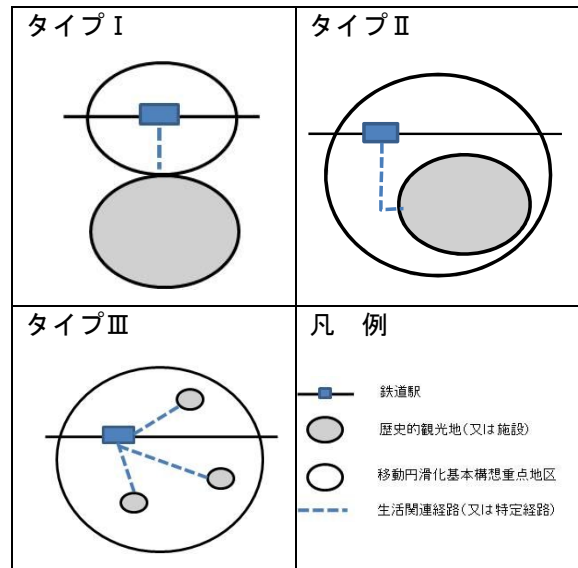


図2 歴史的観光地の位置づけの類型

## 6. 考察

研究結果を踏まえて、歴史的観光地の移動円滑化を推進する上での行政計画上の課題を以下に整理する。

- ・移動円滑化基本構想と景観計画の策定状況ならびに総合計画における位置づけを踏まえると、歴史的観光地は重点的な地区に位置づけられていることが多い。このため、京都市の取り組みのように、移動円滑化と景観保全、形成の共通となるコンセプトを持って総合的に整備の考え方を示していくことが望ましい。
- ・同一の地区や経路が移動円滑化基本構想、景観計画の両方に位置づけられているが、相互の調整を図った整備の考え方は示されていない。景観に配慮しつつ、移動円滑化を図っていくことについて、双方の計画に明確に位置づけておく必要がある。
- ・バリアフリー新法により基本構想の対象地域が拡大されたことから、タイプⅠの歴史的観光地では、地区の拡大又は地区の追加による移動円滑化基本構想の策定が望まれる。