道路のバリアフリー推進に向けた取り組みと今後の展開

道路政策グループ
研究員
白井　克哉

道路政策グループ
上席主任研究員
竹本　由美

道路政策グループ
首席研究員
野平　勝

1　はじめに

我が国は、急速な高齢社会への突入に伴い、高齢者、身体等に障害を持つ人の割合が増加している。厚生労働省の調査[i,ii]によると、人口に占める身体障害者の割合は3.4%であり、おおよそ30人に一人は身体に何らかの障害を有している状況にある。このような現状に対して誰もが安全で安心して参加できる社会を形成することは、我が国における主要な政策課題となっている。

道路のバリアフリーについては、移動等の円滑化が特に必要な道路を「特定道路」として国土交通大臣が指定し、「移動等円滑化の促進に関する基本方針」の目標（平成32年（令和2年度））までに全ての道路の移動等円滑化の実現に向けて、歩道の設置や段差の解消などの整備が進められている。

特定道路は、平成20年に約1,700kmが指定され、整備が進められてきた。その後、市町村が作成するバリアフリー基本構想[iii]が平成29年度末時点で新たに127地区作成されたことや更なるバリアフリー化の推進のため、令和元年7月に新たに約2,700kmが追加指定され、平成20年指定延長と合わせて総延長は約4,447kmとなった。それに伴い、新たに特定道路を整備する地方公共団体が増加し、これまで道路のバリアフリー化に取り組む機会のなかった自治体についてもバリアフリー整備を推進することが求められている。

本報告では、新たに道路のバリアフリー化に取り組む自治体に対し、先進的な整備事例や工夫方策を紹介することで、これから特定道路を整備する自治体の道路管理者が円滑に整備を行うことができるよう支援するとともに、今後必要となる取り組みや課題への対応策について提案を行う。

2　バリアフリー特定道路の位置づけと現況

2.1 バリアフリー法における特定道路の位置づけ

特定道路とは、平成18年6月21日に公布され、同年12月20日に施行された「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー法）」に基づき、移動等円滑化が特に必要な多数の高齢者、障害者等の移動が通常徒歩で行われる道路法上の道路のうち国土交通大臣が指定したものである。特定道路に指定された道路は、道路の新設又は改築を行う際に道路の移動等円滑化基準（省令）又は地方公共団体の条例への適合が義務付けられる。

また、特定道路として指定された道路は、新設・改築時の基準等への適合義務だけでなく、既存の道路についても基準等の適合に必要な措置を講ずる努力義務および整備後に基準に適合した状態を維持する義務がある。

2.2 特定道路の指定状況と整備率の推移

特定道路は、平成20年に約1,700kmが指定され、令和元年度末までに約9割が整備された。残る約1割においては、同時に進める事業の遅れや用地確保が困難等の課題があり、整備が完了していない。

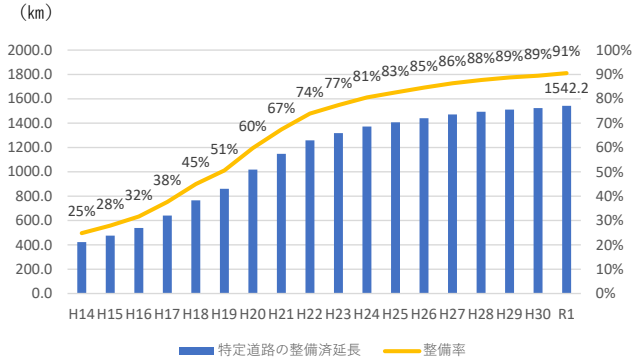

図 2-1　特定道路の整備率の推移
出典：国土交通省資料

また、平成20年に指定された特定道路は、主に特定旅客施設とその徒歩圏（概ね半径1km圏内）にある通常、高齢者や障害者が徒歩で移動する施設間の道路を対象としており、対象自治体数は平成29年現在で302市区町村（全市区町村の約2割）に留まっている。

3 バリアフリー特定道路の指定要件と課題

3.1 追加指定された特定道路の指定要件

令和元年度に特定道路が追加指定され、平成20年指定以降のバリアフリー基本構想で設定された生活関連経路のほか、福祉施設等を相互に結ぶ道路が指定要件として加わり、より高齢者・障害者等の利用者（以降、利用者という）のニーズに沿った整備の促進が期待されている。

表 3-1　特定道路の対象となる道路の要件（H20、R1）

平成20年12月指定（前回指定）	令和元年7月指定拡大（追加指定）
バリアフリー法に基づく生活関連経路 ※道路特定事業を実施する道路	バリアフリー法に基づく全ての生活関連経路 ※道路特定事業の有無に関わらず
多数の高齢者、障害者等の移動が通常徒歩で行われる道路	多数の高齢者、障害者等の移動が通常徒歩で行われる道路
–	特定路外駐車場・福祉施設等を相互に結ぶ道路

一方で、特定道路の追加指定により、新たにバリアフリー化に取り組む自治体が増加することとなる。また、今回の追加指定では、事業計画が作成されていない区間が存在しており、今後、事業計画を作成していく自治体もある。そのため、新たに特定道路を整備する自治体の道路管理者が円滑に整備を行うことができるよう、これまで特定道路整備を行ってきた自治体の整備に関するノウハウを共有する必要がある。

3.2 これまでの特定道路のバリアフリー化整備の課題

特定道路は歩道の有効幅員、縦断勾配等を一定の基準に適合した整備が求められる。しかし、指定された道路の中には、生活道路などの幅員の狭い道路も多く含まれており、このような幅員の狭い道路では、基準における歩道有効幅員2.0m以上の確保（経過措置においては1.5m以上）が難しく、新たに用地取得が必要となるケースが見られる。しかし、用地取得には近隣住民との合意形成、多額の予算が必要となり、整備に時間を要する。また、歩道有効幅員を確保している道路であっても、マウントアップ形式の歩道であると車両乗り入れ部で横断勾配ができてしまい、基準を満たせないケースもある。このような箇所では、整備完了に長い期間を要してしまい、利用者が目的の施設に円滑に移動することを妨げる要因となる恐れがある。

次章では、「道路のユニバーサルデザイン化推進のための参考事例集（平成31年2月）」[iv]に記載されている実際の整備事例を踏まえ、地域の工夫により課題に対応した整備事例の紹介を行う。

4 効果的な道路のバリアフリー整備の取組

本章では、道路のバリアフリー化の課題のうち、多くの自治体で共通した課題である「歩道の新設・拡幅ができない箇所での取組」、「利用者ニーズに沿った整備に関する取組」、「民間連携や他施策と連携することで予算や用地制約に対応した取組」の事例を紹介する。

4.1 歩道の新設・拡幅ができない箇所での取組

（1）電柱移設、カラー化により歩行空間を拡幅・明示した事例

静岡県富士宮市では、道路の幅員が狭く、歩道の整備ができない生活道路において、路側帯にある電柱を移設させ、路側帯に歩行者等の通行部分を設けるとともに、路側帯をカラー舗装化することで、ドライバーに歩行者通行部分を意識付けさせ、自動車の減速を促す対策を行った。これは基準に定められる附則2の経過措置を活用している。基準の附則2は、市街化の状況などやむを得ない場合において、歩道に代えて、凸部、狭さく部などの自動車を減速させて歩行者または自転車の安全な通行を確保するための道路の部分を設けることで、当分の間、基準を満たした整備とすることができる経過措置である。電柱の移設については、富士宮市が近隣住民と交渉することで民地内に移設することができた。

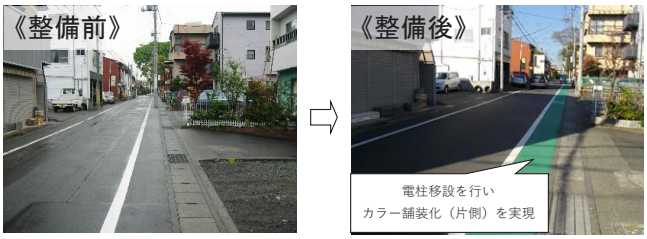

写真 4-1　整備前後の状況（富士宮市）
出典：富士宮市資料

（2）歩道拡幅できない箇所を経過措置で対応した事例

神奈川県横浜市では、従前から歩道が整備された道路において、平坦性を確保するための改修を行い、平坦な歩行空間を約4.5m確保した。

写真 4-2　高速道路橋脚部における歩道縮小（横浜市）
出典：横浜市資料

しかし、当該道路の歩道部分には、高速道路の橋脚部が部分的に存在し、歩道の有効幅員を2.0m確保することができ

ない箇所があり、基準を満たすことができない状況にあった。当該道路では、橋脚部であっても有効幅員が1.5m以上確保できており、橋脚部以外では有効幅員2.0m以上を連続的に確保されていることから、車いす使用者の通行に支障は無いと判断し、基準の附則3を活用することとした。附則3は、市街化の状況などやむを得ない場合において、当分の間、有効幅員を1.5mまで縮小できる経過措置である。

4.2 利用者ニーズに沿った整備に関する取組

（1）事業計画・施工時に利用者の意見を取り入れた整備を実施した事例

大阪府豊中市では、障害者用施設を新設・改修する際などに、事業者が設計・施工段階で障害者の意見を聴取する「バリアフリーチェックシステム（以降、チェックシステムという）」を導入している。チェックシステムは、安全で利用しやすい施設を設置するため、ガイドラインなどの基準に無い細部の仕様を決定する必要のある場合に、障害者の意見を工事に反映することができるシステムである。豊中市道路建設課が事務局となり、協力機関である豊中市内の障害福祉センターひまわりが意見を聴取する障害者（チェックパーソン）との連絡役を担っている。事業者は、チェックシステムで挙げられた意見を当該工事の設計・施工に反映させるよう努めなければならない。また、チェックシステムの結果は、学識者等からなる豊中市バリアフリー推進協議会で年に一回報告することとなっており、協議会の資料や議事録は豊中市のホームページで公表されるほか、整備が完了した箇所については、整備結果をバリアフリーマップとしてとりまとめ、情報提供を行っている。

4.3 民間連携や他施策と連携することで予算や用地制約に対応した取組

（1）民地を活用し、歩行空間を拡幅した事例

神奈川県鎌倉市では、古都の街並み維持の観点から歩道の設置・拡幅の際に道路や建物等の形状を変えるような整備を行うことが難しいため、民地を活用した歩行空間確保の取り組みを行っている。写真4-3では、歩道と民地に15cmの段差があったが、より移動しやすい歩行空間整備を目的として、沿道の施設管理者と移動等円滑化経路協定[v]を締結し、民地と歩道の一体的な空間整備を行っている。

写真 4-3　民地と歩道の一体的な整備（鎌倉市）

当該道路では、歩道を嵩上げすることで、民地との段差解消を図り、歩行空間を拡大し、移動の円滑性向上を実現している。なお、この事例では、歩道と一体化した民地の維持管理を道路管理者が行うことで土地所有者と合意形成を図っている。

（2）無電柱化による歩行空間の拡幅とブロック舗装による安全対策の事例

奈良県橿原市では、良好な都市景観の形成と歩行環境の整備・改善を行うため、電線共同溝による無電柱化整備と合わせて歩行空間の確保や路面の凹凸の改良等を実施した。無電柱化による歩行空間の確保と併せ、路面をブロック舗装として歩行空間と車道を色分けすることで自動車の減速を促し、区間全体のバリアフリー整備を実施している。なお、無電柱化により必要となるトランス等の地上機器は、通常、歩道に設置するケースが多いが、当該区間は歩道が無いため、既設の街路灯にトランスを設置している。

写真 4-4　無電柱化と一体となった整備（橿原市）

（3）コンパクトシティ施策と連携し、一体的な整備を実施した事例

兵庫県姫路市では、少子高齢社会の進展を見越した公共交通や人を優先した整備にシフトすることを目的に、ユニバーサルデザインを取り入れたコンパクトシティ施策を推進することとした。平成23年に「姫路市バリアフリー基本構想」を策定し、旅客施設や道路などのユニバーサルデザイン化のための具体的な施策を明確にして取り組みを進めた。

姫路駅の駅前道路は、従前はバスやタクシー乗り場が分散し、歩行者が車両と交錯してしまう状況にあったが、トランジットモール化し、バス、タクシー、許可車両以外の通行を制限し、道路空間の配分見直しを行うことで歩道の拡幅（両側合わせて約18m→34m）を実現し、歩行者の通行のしやすさの向上を図った。

5 バリアフリー化の更なる推進に向けて

5.1 新たな整備手法の検討

今後は段差や勾配の解消などのバリアを除去するだけではなく、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、利用者の視点に配慮した移動の円滑化支援を推進する必要がある。

利用者のニーズをもとに、各地で整備手法を工夫している事例も出てきている。

写真5-1は、高齢者や障害者が円滑にバスに乗車できる

ようバスが歩道と平行に停車することを補助する縁石である。歩行者の移動等の円滑化には、道路管理者だけで無く、公共交通機関と連携した整備を図り、高齢者・障害者等が連続的な移動をできるよう整備を促進する必要がある。

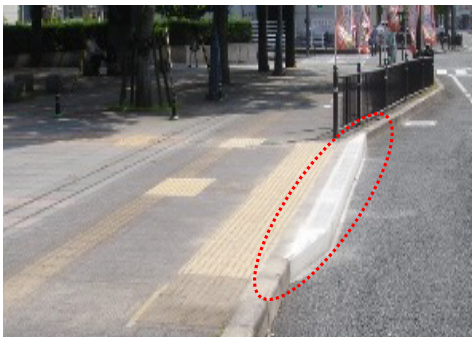

写真 5-1　バスの停車を補助する縁石
出典：鳥取市資料

利用者ニーズについては、障害者間において意見の分かれる整備もある。たとえば、現在の基準では歩車道境界に2cmの段差を設けることとなっている。これは、視覚障害者に歩道と車道の境界部を知らせるために設けられているが、車いす使用者にとってこの段差は通行に大きな障害となっている。このような課題に対して、鳥取県や埼玉県熊谷市などでは、歩車道境界の縁石に車いす使用者が通行するための段差0cmのスリット部を設ける整備を行っている。

なお、整備の際には、視覚障害者と車いす利用者等の動線を分けることに留意する必要がある。

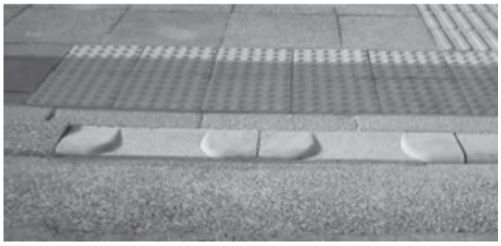

写真 5-2　歩車道境界にスリット部を設けた縁石
出典：鳥取県福祉のまちづくり 施設整備マニュアル

このように、現行の基準では、利用者にとって不十分な整備もある。今後の道路のバリアフリー整備においては、このような問題に対して柔軟な対応が求められると考えられる。

また、自動車の通行が利用者の大きなバリアとなることから、面的な交通安全対策と併せてバリアフリー化を進めることも考えられる。たとえば、道路幅員の狭い住宅街では、歩道の整備が難しいケースが多いが、通常、自動車が高速で走行することのない生活道路では、交通安全対策を面的に実施することで、住宅地内の通過交通を抑制し、歩行者の安全を確保することでバリアフリー整備に代えることも考えられる。海外では、住宅地内の通過交通を抑制するための対策として、住宅区域の出入り口へのスムース歩道の整備が進んでいる例もある。スムース歩道は、横断歩道などの車道部の高さを歩道面の高さと合わせて嵩上げすることで、自動車は通行の際に歩道面の高さまで乗り上げることが必要となり、自動車の速度抑制対策となるだけでなく、歩行者にとっては横断歩道の箇所で車道面の高さまで下る必要が無くなる対策である。

5.2 今後のバリアフリー整備の方向性

令和元年度の特定道路追加指定により、今後、道路のバリアフリー整備は益々促進されていくこととなる。今後は、特定道路の追加指定の指定要件の拡大に見るように、これまで重点的な整備が遅れていた箇所に目を向けていく必要があると考えられる。その際に、必要な視点を以下にまとめた。

（1）優先的な整備箇所について利用者ニーズを把握する取組

各市区町村で優先的に整備を進める箇所の選定には、道路管理者が利用者とまち歩きなどを行い、利用者ニーズを十分に把握することでニーズに沿った整備を計画する必要がある。

（2）区間の整備から面の整備へ

これまでのバリアフリー整備は、問題となっている箇所や区間単体を整備することが主であった。しかし、今後はより効率的で利用者の安全・安心の確保のため、スムース歩道などの自動車が生活道路へ流入することを抑制する交通安全対策やトランジットモール化などの歩車導線を分離する対策などにより面的な対策を取り入れていくことが望ましいと考えられる。

（3）実際に利用者が円滑に移動できる連続的な整備の促進

今後は、単純な整備率だけで無く、利用者が如何に目的の施設に連続的に移動できるのかに配慮する必要がある。道路管理者が異なる道路の結節点や施設・交通機関から道路への結節点（ペデストリアンデッキやバス停など）などで連続性を失っているケースが多く見られることから、管理者同士が互いに連携して、連続的な整備を実現することが必要となる。

上記に挙げるように、今後のバリアフリー整備は、多様なニーズ、多様な関係者、整備を妨げる制約（予算、用地など）を総合的に考慮していくことが必要となる。平成30年のバリアフリー法改正により創出された「マスタープラン制度」を活用することで様々な管理者等と計画段階から認識を合わせ、連携した整備を行っていくことが容易となった。このような制度を有効活用し、効率的な整備が今後のバリアフリー整備に求められるのではないだろうか。

今後、より深刻化する高齢社会における道路整備に向けて、本報告が道路管理者の方々のバリアフリー理解の一助となることを期待する。

---

i 2016. 厚生労働省「生活のしづらさなどに関する調査」
ii 2015. 厚生労働省「社会福祉施設等調査」
iii 移動等円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想。バリアフリー法において、市町村は、国が定める基本方針に基づき、当該市町村の区域内の旅客施設を中心とする地区などについて基本構想を作成するよう努めるものとされている。
iv https://www.mlit.go.jp/road/road/traffic/bf/design_activities/sanko-jirei.html
v バリアフリー新法に基づき、基本構想に定められた重点整備地区内において、連続的なバリアフリー環境を維持するために土地所有者等の全員の合意により経路の整備や管理に関する事項の協定を締結することができる。