

# 第1章 基本構想策定の背景と改定の目的

---

# 1-1 背景

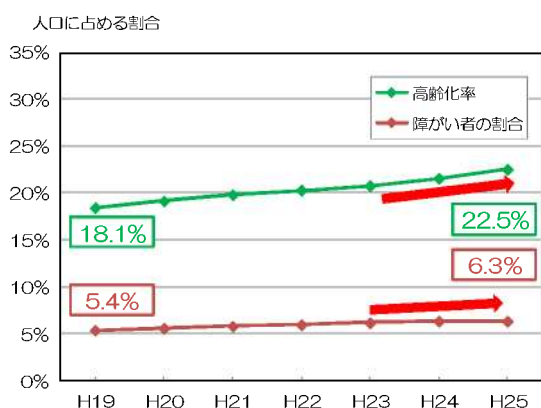
## 1-1-1 札幌市の概況

現在、我が国では、世界に類を見ない超高齢社会を迎え、高齢者の自立と社会参加による、健全で活力ある社会の実現が求められています。

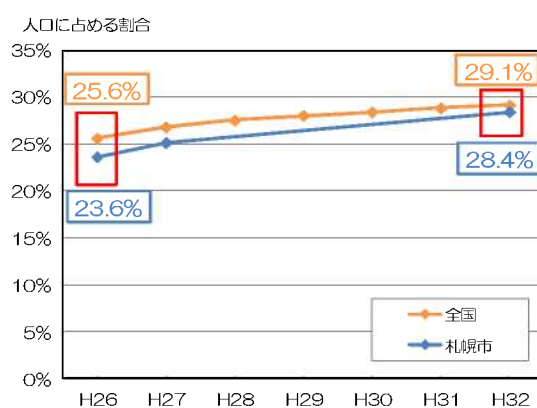
札幌市では、近い将来、人口が減少傾向に転じることが予測されていますが、65歳以上の高齢者数は増加を続け、平成32年には市民の約3割が高齢者となることを見込まれています。また、少子高齢化を背景として、高齢単身世帯数や支援・見守りが必要な要介護者や障がいのある方も増加傾向にあります。

障害者権利条約の締結などにより障がい者を取り巻く状況が変化し、障がい者が障がいのない者と同等に生活し活動する社会を目指すノーマライゼーションの理念の社会への浸透が進んでおり、障がいの有無にかかわらず国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会の実現が求められています。

こうした状況を踏まえ、今後は、高齢者や障がい者等の社会参加を促進することはもとより、「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に基づき、身体的状況、年齢、性別、人種、国籍などを問わず、可能な限り全ての人が、自由に社会に参画し、いきいきと安全で豊かに暮らせるよう、生活環境や連続した移動環境をハード・ソフトの両面から継続して整備・改善・維持していくことが必要となっています。



(資料) 札幌市「札幌市統計書」  
札幌市「札幌市住民基本台帳」



(資料) 札幌市「札幌市まちづくり戦略ビジョン(戦略編)」  
国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口」

図 1-1 札幌市の高齢者・障がい者の割合の推移

図 1-2 全国と札幌市の高齢化の将来推計

## 1-1-2 我が国におけるバリアフリー化の取組

### (1) ハートビル法（平成 6 年施行、平成 14 年改正・平成 15 年施行）

ハートビル法は、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」で、平成 6 年に施行されました。（バリアフリー新法の施行に伴い平成 18 年に廃止）

誰もが日常的に利用するような、不特定かつ多数が利用する建築物（特定建築物<sup>※1</sup>）を建築する際には、バリアフリー対応の「ハートビル」とする責務があると規定したものです。

※1：特定建築物とは

病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店その他の不特定かつ多数の者が利用する建築物

### (2) 交通バリアフリー法（平成 12 年施行）

交通バリアフリー法は、「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」で、平成 12 年に施行されました。（バリアフリー新法の施行に伴い平成 18 年に廃止）

公共交通機関を利用した移動の利便性と安全性の向上の促進を図るために、駅などの旅客施設を中心とした重点整備地区<sup>※2</sup>において、市町村が定める基本構想に基づいて旅客施設、道路などのバリアフリー化を重点的かつ一体的に推進していくことを規定したものです。

※2：交通バリアフリー法における重点整備地区とは

特定旅客施設（一日当たりの平均的な利用者の人数が 5,000 人以上である旅客施設）との間の移動が通常徒歩で行われ、かつ、高齢者、身体障がい者等が日常生活又は社会生活において利用すると認められる官公庁施設、福祉施設その他施設の所在地を含む地区

### (3) バリアフリー新法（平成 18 年施行）

#### ① 目的

バリアフリー新法は、平成 17 年に策定されたユニバーサルデザイン政策大綱<sup>※3</sup>の考え方を踏まえて、ハートビル法と交通バリアフリー法を統合・発展させた「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」で、平成 18 年に施行されました。

(1) のハートビル法では目的地となる建築物を、(2) の交通バリアフリー法では公共交通機関及びこれを利用した目的地までの移動経路をそれぞれ対象としており、そのバリアフリー化の対象範囲は限定されていました。

このため、バリアフリー新法では、移動における連続的なバリアフリー化を促進するとともに、高齢者、障がい者（身体障がい者・知的障がい者・精神障がい者・発達障がい者を含む全ての障がい者）、妊婦、けが人などの移動や施設利用の利便性や安全性の向上を促進し、バリアフリー施策を総合的に展開することを目的としています。

※3：ユニバーサルデザイン政策大綱とは

「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、生活環境や連続した移動環境をハード・ソフトの両面から継続して整備・改善していくという理念に基づき、国土交通省が平成 17 年に策定したもの

#### ② 旧法からの変更点

バリアフリー新法は、ハートビル法と交通バリアフリー法とが統合・発展されたことにより、下図のとおり、大きく 5 つの点で変更されています。

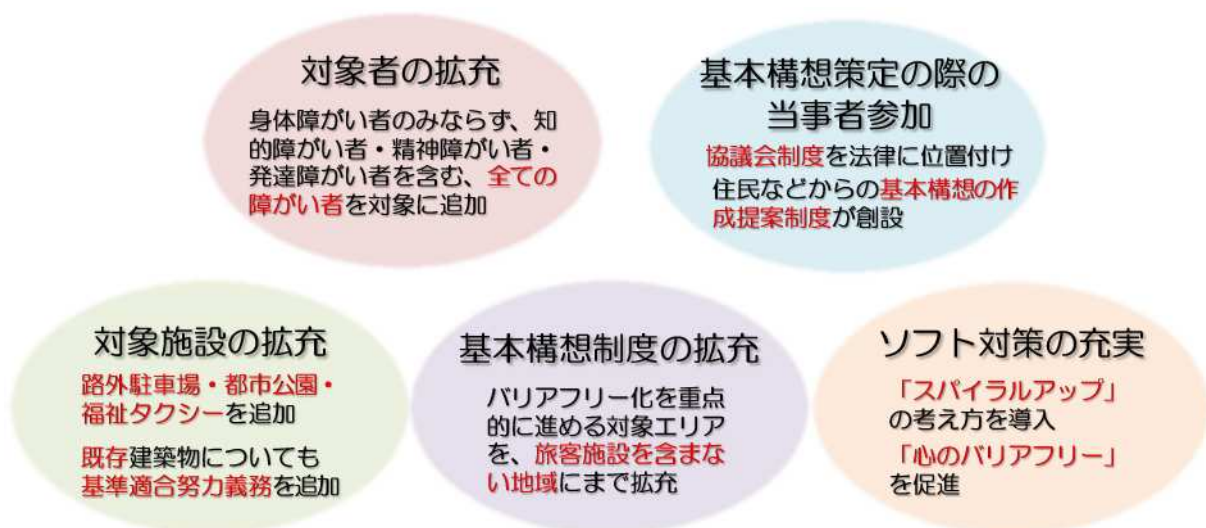


図 1-3 バリアフリー新法制定における変更点

### ③ 概要

バリアフリー新法では、高齢者、障がい者等の円滑な移動、及び建築物等の施設の円滑な利用に関する施策を総合的に推進するため、主務大臣（国家公安委員会委員長、総務大臣、国土交通大臣）による基本方針、ならびに旅客施設、道路、建築物等の構造及び設備の基準の策定のほか、市町村が定める重点整備地区において、高齢者、障がい者等の計画段階からの参加を得て、旅客施設、建築物等及びこれらとの間の経路の一体的な整備を推進するための措置等を定めています。

#### <1>主務大臣による基本方針

- ①バリアフリー化の意義と目標
- ②施設設置管理者等が講ずべき措置
- ③市町村が作成する基本構想の指針 など

#### <2>バリアフリー化のために施設設置管理者等が講ずべき措置（基準適合義務）

- 新設の際はバリアフリー化する義務
  - 既存の施設はバリアフリー化する努力義務
- <対象>
- ① 旅客施設及び車両等
  - ② 一定の道路（努力義務はすべての道路）
  - ③ 信号機等
  - ④ 一定の路外駐車場
  - ⑤ 都市公園の一定の公園施設（園路・広場等）
  - ⑥ 特別特定建築物（百貨店、病院、福祉施設等の不特定多数又は主として高齢者、障害者等が利用する建築物）



#### <3>重点整備地区におけるバリアフリー化に係る事業の重点的かつ一体的な実施



#### <4>「スパイラルアップ」と「心のバリアフリー」の促進

- 関係者と協力した施策の持続的・段階的な発展  
スパイラルアップ（国の責務）
- 心のバリアフリーの促進（国と国民の責務）



図 1-4 バリアフリー新法の概要

## (4) 国が定める基本方針（平成 18 年制定、平成 23 年改定）

### ① 目的

国や地方公共団体、高齢者や障がい者等、施設設置管理者やその他の関係者がお互いに連携協力し移動等円滑化を総合的かつ計画的に推進していくため、バリアフリー新法第3条第1項の規定に基づき、平成 18 年に「移動等円滑化の促進に関する基本方針」が定められました。

これまでの取組によりバリアフリー化は進展していますが、引き続き着実な取組が必要なものとして、平成 23 年 3 月に改定されています。

### ② 概要

国の基本方針は以下のような構成になっています。

#### 一. 移動等円滑化の意義及び目標

##### ●移動等円滑化の意義

- ・本格的高齢社会の到来や自立と共生の理念の浸透など、高齢者・障害者等を取り巻く社会情勢の変化等に対応

##### ●移動等円滑化の目標

- ・旅客施設や車両、道路、公園、建築物等について、平成32年度末を期限として、より高い水準の新たなバリアフリー化の目標を設定

#### 二. 施設設置管理者が講ずべき措置

##### ●適切な情報提供

- ・視覚障害や発達障害など、情報に係る障害を持つ人への対応を含めた多様な障害者への対応をより具体的に推奨

##### ●職員等の教育訓練

- ・施設設置管理者による職員等への教育訓練に関し、PDCAサイクル※4の中でマニュアル整備や研修実施への高齢者・障害者等への意見反映や参画を推奨

#### 三. 基本構想の指針

##### ●重点整備地区における移動等円滑化の意義

- ・市町村が重点整備地区について作成する基本構想の必要性を強調
- ・作成した基本方針について、地域の高齢者・障害者等が参加しつつ、関係事業の実施状況等を把握しながら成果の評価を行い、内容の段階的かつ継続的發展を図る「スパイラルアップ」をより強く推奨

#### 四. 移動等円滑化施策に関する基本的事項その他

##### ●国民の責務

- ・国民が、高齢者・障害者等の自立した生活の確保の重要性等について理解を深める「心のバリアフリー」において、外見上わかりづらい聴覚、精神、発達障害など障害に多様な特性があることに留意する必要性を明示

図 1-5 国が定める基本方針の概要

※4：PDCA サイクルとは

基本構想作成（Plan）後の事業の実施（Do）を受けて、その効果を評価（Check）し、必要に応じて見直し、反映する（Action）といったPDCAサイクルにより、事業スケジュールの適切な管理と事業の質の確保を図るという考え方

## 1-1-3 札幌市のこれまでの取組

### (1) 札幌市福祉のまちづくり条例（平成10年制定）

#### ① 目的

全ての人が安心して快適に暮らし、自分の意志で自由に行動し、あらゆる活動に参加できるまちづくりのため、障がいのある人や、高齢者等が普通に生活するうえで、制約となっている障壁（バリア）を取り除き、「全ての人の参加による、全ての人のための平等な社会」を目指していくことを目的に制定しました。

#### ② 概要

札幌市福祉のまちづくり条例は以下のような構成になっています。

#### 条例の基本理念

##### ●バリアフリー社会の実現に向けた4つのバリアの解消

- ①交通機関、建築物などにおける物理的なバリア
- ②資格制限などによる制度的なバリア
- ③点字や音声案内、手話サービスや文字情報の欠如などによる文化、情報面のバリア
- ④障がい者を庇護されるべき存在として捉えるなどの意識上のバリア

#### 第1章 総則

##### ●福祉のまちづくりで、すべての人にやさしいまちに

- ・安心、快適に暮らせる
- ・自らの意志で自由に行動できる
- ・あらゆる社会活動に参加できる



#### 第2章 基本的施策

- ・指針の策定
- ・情報の提供、教育の充実等
- ・防災上の配慮
  - ・雪対策向上の配慮
- ・調査研究
  - ・財政上の措置
- ・表彰
  - ・推進モデル事業

#### 第3章 公共的施設等の整備

- ・公共的施設は条例に基づく整備、事前協議、基準の遵守が必要
- ・公共的車両、住宅や住環境の整備の推進

#### 第4章 福祉のまちづくり推進会議

- ・市、事業者、市民が連携して、共に福祉のまちづくりに取り組むための組織

図 1-6 札幌市福祉のまちづくり条例

## (2) 条例に基づく取組

### ① 施設整備マニュアルの作成

「施設整備マニュアル」は、札幌市福祉のまちづくり条例で定めた整備基準などを理解しやすいように解説したもので、平成 11 年に作成され広く活用されてきました。

このマニュアルが、今後の建物などの整備、改修計画の設計の際の手引きとして、事業者、設計者に活用され、誰もが住みやすいまちづくりが促進されることを目指しています。



図 1-7 施設整備マニュアル

### ② 心のバリアフリーガイドの作成

「心のバリアフリーガイド」は、心のバリア（障壁）を取り除き、ともに生きるまちづくりを実現するために、それぞれの障がいなどの概要や困っていること、主な手助け方法などを分かりやすく解説したもので、第 7 期福祉のまちづくり推進会議が編集し、平成 25 年に発行されました。

### ③ 福祉教育などの推進

市内の小学生高学年を対象に、副読本「バリアフリー大研究」を配布し、授業などで活用することにより、障がい者等に対する理解を推進しています。



図 1-8 心のバリアフリーガイド



図 1-9 バリアフリー大研究



#### ④ 出前講座の実施による情報提供

出前講座などを通じて、高齢者、障がい者等に対する理解推進を図るとともに、バリアフリー施策に関する情報提供を実施しています。

#### ⑤ 優しさと思いやりのバリアフリー

数値化されたバリアフリー基準のみに頼るのではなく、優しさと思いやりを基準とし、人の目や感覚で確認していくバリアフリーを制度化しています。

具体的には、札幌市が施設を整備する際に、高齢者や障がい者等の意見を取り入れる「公共的施設のバリアフリーチェックシステム」と、市民などが危険施設などを発見した際に通報・改善・周知などを行う「危険施設等通報システム」の2つのシステムを運用しています。



図 1-10 バリアフリーチェックシステムの様子



図 1-11 危険施設等通報システム

#### ⑥ 「福祉のまちづくり条例」推進の情報提供

高齢者、障がい者、公共施設などへのバリアフリーガイドブックの配布や、ホームページへのバリアフリータウンマップや表示板交付施設の掲載など、障がい者等が利用しやすい施設の情報を提供しています。



図 1-12 バリアフリーガイドブック

#### ⑦ 駅員・社員・職員・乗務員の適切な対応

駅員・社員・職員・乗務員などに対し、定期的にバリアフリー講習会や体験教習などの教育訓練を行い、適切な対応や必要な介助を実施しています。

### (3) 札幌市交通バリアフリー基本構想（平成 15 年策定）

札幌市では、平成 12 年の交通バリアフリー法の施行に伴い、学識経験者、交通事業者、高齢者団体、身体障がい者団体などで構成される「札幌市交通バリアフリー基本構想策定協議会」において検討を行い、平成 15 年に「札幌市交通バリアフリー基本構想」を策定しました。

この基本構想では、公共交通を中心としたバリアフリー化をさらに促進することを目的としています。

#### ① 重点整備地区の選定

札幌市内のJR及び地下鉄の 72 駅（重複除く）から、乗降客数、駅周辺の主要な施設（商業施設、官公庁施設、教育施設、公園・体育館など）の数などにより選定・検討し、“都心地区”“副都心地区”“麻生地区”の 3 地区を重点整備地区としました。

#### ② 重点整備地区の整備基本方針

##### ■ 共通方針

- ・ 整備目標年次を平成 22 年度と設定
- ・ 特定旅客施設から主要施設まで安全で快適な連続した歩行空間ネットワークを形成
- ・ 特定旅客施設内における適切な移動円滑化の推進
- ・ 地域住民、施設利用者を含めた市民と行政の協働

##### ■ 個別方針

- ・ 都心地区 ～やさしいみんなの都心～

札幌中心部として、魅力的で活力にあふれた都心を形成する上で重要となる歩行空間のバリアフリー化によって、まちづくりの基礎をつくります。

- ・ 副都心地区 ～分かりやすい拠点へ～

当時事業実施中であった厚別副都心地区まちづくり事業計画と十分な整合を図りながら、効率的、効果的な整備を進め、東の拠点にふさわしい地域形成を目指します。

- ・ 麻生地区 ～歩きやすいメインストリート～

広域交流拠点として、交通結節点機能の強化を含め利便性の高い地域を形成します。

#### (4) 新・札幌市バリアフリー基本構想（平成 21 年策定）

「新・札幌市バリアフリー基本構想」は、札幌市交通バリアフリー基本構想を踏まえて、バリアフリー新法及び札幌市の上位計画と整合を図りながら、重点整備地区の拡充と、バリアフリー化の対象施設の拡大を図り、ハード、ソフトの両面から市民の生活環境のバリアフリー化を着実に推進することを目的として策定されました。

基本構想では、駅などの旅客施設、建築物、道路、車両、信号機等の施設のバリアフリー化を重点的、一体的、継続的に進めていくための方針と、事業実施に向けた基本的な考え方を定めています。また、重点整備地区は、札幌市交通バリアフリー基本計画の3地区を含めた53地区に拡充しています。

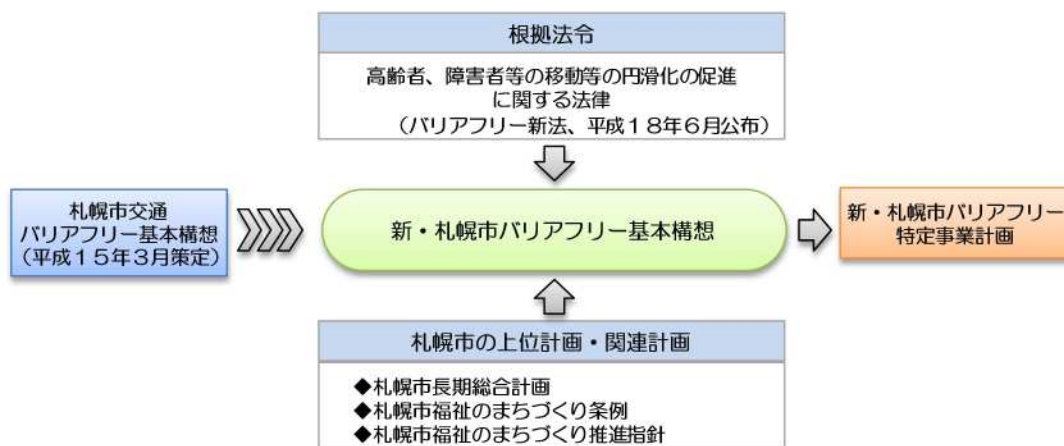


図 1-13 新・札幌市バリアフリー基本構想の位置づけ

#### (5) 新・札幌市バリアフリー基本構想（平成 23 年第 1 回見直し）

平成 21 年の基本構想策定時に実施したパブリックコメントの意見を参考に、生活関連施設のひとつとして避難所を追加する見直しを行いました。

避難所には、公園や広場などを指定した「一時避難場所」「広域避難場所」と、学校や地区の会館などを指定した「収容避難場所」がありますが、冬の災害や長時間の避難時にも対応できる「収容避難場所」を生活関連施設への追加の対象としました。



図 1-14 避難場所の種類

## (6) 新・札幌市バリアフリー特定事業計画

「バリアフリー基本構想」の実現に向けて、道路管理者や公安委員会などの施設設置管理者などが作成する、基本構想に沿った事業計画を「特定事業計画」といいます。

重点的かつ一体的なバリアフリー化を促進するためには、各事業が必要に応じて緊密に連携する必要があることから、札幌市では、各事業者が作成した特定事業計画を取りまとめ、「新・札幌市バリアフリー特定事業計画」として集約しています。

また、特定事業計画は、毎年進捗状況の確認と計画の見直しを行なうこととしており、着実なバリアフリーの推進を図っています。

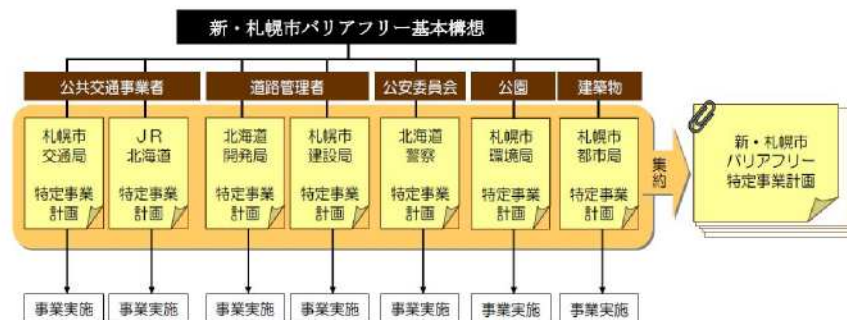


図 1-15 新・札幌市バリアフリー特定事業計画のイメージ