

第1章 背景

1-1 札幌市の概況

1-1-1 バリアフリー基本構想とは

バリアフリー基本構想は「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）の規定により国が定めた「移動等円滑化の促進に関する基本方針」に基づき、駅を中心とした地区や公共施設等が集まる地区を対象に、重点的かつ一体的なバリアフリー化を推進するため、一定の地区（重点整備地区）を定め、その地区のバリアフリー化の事業の推進に関する計画として策定するものです。

札幌市では、平成 21 年に「新・札幌市バリアフリー基本構想」を策定し、高齢者、障がい者等誰もが安全に安心して快適に移動できるバリアフリー環境の整備に取り組むとともに、その後の国の基本方針の改定やバリアフリーを取り巻く状況の変化などを反映し、平成 27 年までに2度の改定を行ってきました。

また、札幌市では、バリアフリー社会の実現に向けて、平成 10 年に「札幌市福祉のまちづくり条例」を制定しており、札幌市の上位計画である「まちづくり戦略ビジョン（平成 25 年策定）」では、全ての市民が社会に参加できる地域づくりを目指し、多くの市民が訪れる駅周辺などで歩いて暮らせるまちづくりの推進を目指しています。さらに、「札幌市総合交通計画（平成 24 年策定、令和 2 年改定）」に基づき、まちづくりと一体となってバリアフリー化を図るとともに、共生社会の実現に向けては、「さっぽろ障がい者プラン 2018」等において様々な施策に取り組んでいます。

今回、平成 30 年及び令和 2 年のバリアフリー法の改正や、近年の札幌市の関連計画と連携を図るとともに、バリアフリー化を必要とする人々の増加と多様化等を踏まえた見直しを行うこととし、「札幌市バリアフリー基本構想 2022」として改定することとしました。

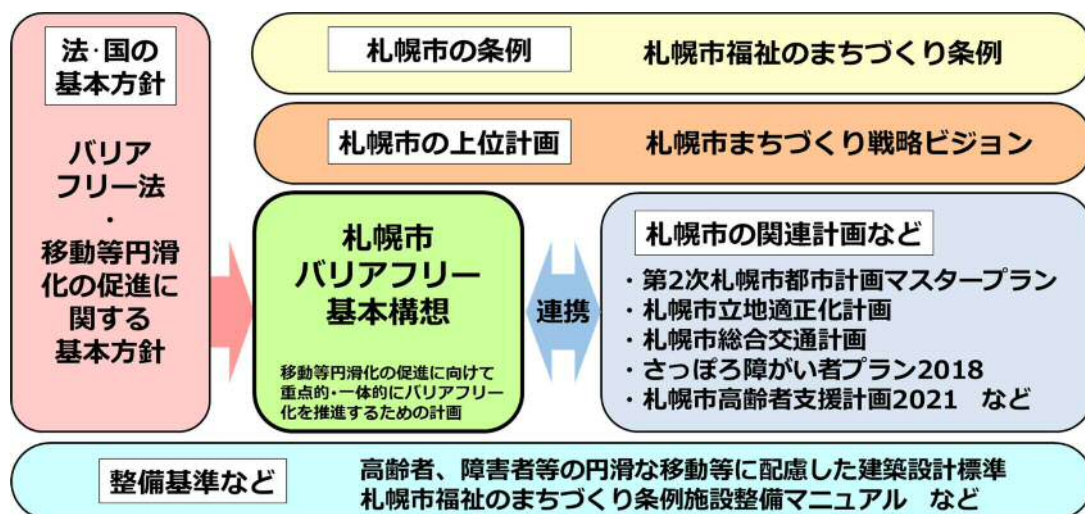


図 1-1 札幌市バリアフリー基本構想の位置づけ

また、平成 28 年から令和 12 年までの国際目標である持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals/SDGs)では、持続可能な世界を実現するための 17 のゴール(目標)と 169 のターゲット(取組・手段)を設定し、地球上の誰一人として取り残さないことを誓っています。札幌市は、平成 30 年に内閣府から「SDGs 未来都市」として選定されており、バリアフリー基本構想では、17 の目標のうち「3-すべての人に健康と福祉を」「10-人や国の不平等をなくそう」「11-住み続けられるまちづくりを」が特に重要な視点となります。



図 1-2 持続可能な開発目標 (SDGs) の目標

1-1-2 見直しの必要性

国においては、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした共生社会の実現等のため、平成 30 年及び令和 2 年にバリアフリー法が改正されるなど、前回の基本構想見直しから 7 年が経過し、バリアフリーを取り巻く状況には変化が生じています。

また、札幌市では、これまでの取組により着実にバリアフリー整備が進んでいますが、法改正などの国の動向や、地域の状況の変化等に対応するため、引き続きハード整備を進めていくほか、これからはソフト施策の強化にも取り組んでいく必要があります。

こうした状況の変化に対応し、ハード・ソフト両面からより効果的な取組を実施するため、基本構想の見直しを行うこととしました。

1-2 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、令和 7 年には市民の約 3 割が高齢者となり、その後は全国平均よりも速いペースで高齢化が進むことが推計されています。また、身体障害者手帳の所持者数は横ばいの傾向にありますが、支援・見守りが必要な要介護等認定者や、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の所持者数は年々増加傾向にあります。

また、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした「共生社会」の実現と高齢者・障がい者等を含むすべての人が活躍できる「一億総活躍社会」の実現に向けて平成 30 年度・令和 2 年度にバリアフリー法が改正され、バリアフリーを取り巻く状況は近年大きく変化しています。

こうした状況変化を踏まえ、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、すべ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：令和 2 年までは国勢調査の実績値、
令和 7 年以降は国立社会保障人口問題研究所の推計値

図 1-3 札幌市の人口の推移、全国と札幌市の高齢化率の推移



(資料) 介護保険事業状況報告 (厚生労働省)

図 1-4 札幌市の要介護等認定者数の推移



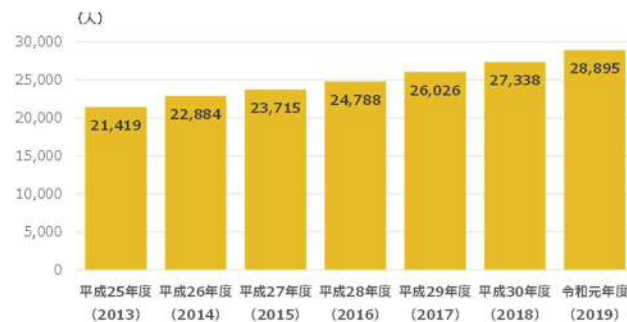
(資料) 札幌市統計書

図 1-5 札幌市の身体障害者手帳所持者数の推移



(資料) 札幌市統計書

図 1-6 札幌市の療育手帳所持者数の推移



(資料) 札幌市統計書

図 1-7 札幌市の精神障害者保健福祉手帳所持者数の推移

1-3 我が国におけるバリアフリーの取組

(1) バリアフリー法の経緯

高齢者や障がい者などの自立した日常生活及び社会生活の確保に向け、平成6年に建築物のバリアフリー化を進めるための「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物^{※1}の建築の促進に関する法律」（以下「ハートビル法」という。）が、平成12年に鉄道やバスなどの公共交通機関の旅客施設、車両、旅客施設周辺の道路や信号機などのバリアフリー化のための「高齢者、身体障害者等の公共交通を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（以下「交通バリアフリー法」という。）が施行されました。

その後、平成17年にバリアフリー施策の指針となる「ユニバーサルデザイン政策大綱」が策定され、この考え方を踏まえ、平成18年には総合的・一体的なバリアフリー施策を推進するために「ハートビル法」と「交通バリアフリー法」とを統合した「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（以下「バリアフリー法」という。）が施行されました。

また、平成30年11月（一部規定は平成31年4月）には、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を契機としてバリアフリー化を一層推進するため、バリアフリー法が改正され、理念規定に「共生社会の実現」、「社会的障壁の除去」が明確化されました。

更に、令和3年4月（一部規定は令和2年6月）には、「心のバリアフリー化」に係る施策などソフト対策等を強化するため、公共交通事業者等に対するソフト基準適合義務化や市町村による「心のバリアフリー」の推進などが明確化されました。

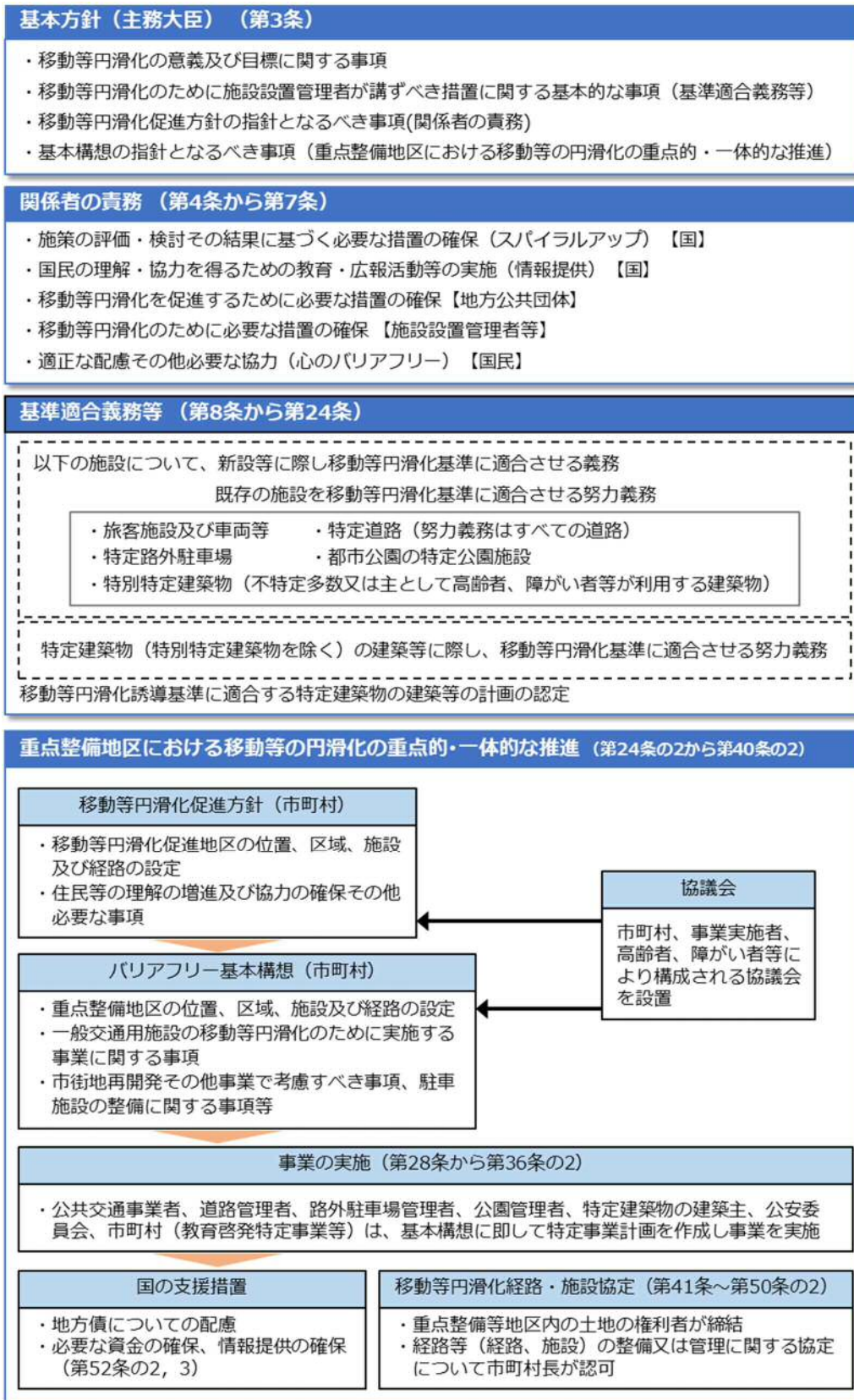
※1：特定建築物とは

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



図 1-8 バリアフリー法の経緯

(2) バリアフリー法の基本的な枠組



移動等円滑化促進方針・バリアフリー基本構想作成に関するガイドラインを基に整理

(3) バリアフリー法改正概要（平成 30 年、令和 2 年改正分）

バリアフリー法の一部改正に関する法律（平成30年改正分）

背景・必要性

2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の開催を契機とした**共生社会の実現**、高齢者・障害者等も含んだ**一億総活躍社会の実現**の必要性

課題①：ハード・ソフト両面の課題

- ・事故、トラブルの発生等を踏まえ、既存施設を含む更なるハード対策、また、旅客支援等のソフト対策の一体的な推進が必要

課題②：地域での取組の課題

- ・市町村による基本構想未作成・フォローアップ不足等により、地域におけるバリアフリー化が不十分

課題③：利用し易さの課題

- ・観光立国実現に向け、貸切バスや遊覧船もバリアフリー化が必要
- ・公共交通機関に加えて、建築物等に関するバリアフリー情報の積極的な提供が必要
- ・バリアフリー施策の評価等に当たり、障害者等の参画・視点の反映が必要

【関連する政府決定等】

◆ユニバーサルデザイン2020行動計画（H29.2 ユニバーサルデザイン2020関係官僚会議決定）

法の概要

①理念規定／国及び国民の責務

- ⇒理念規定を設け、「**共生社会の実現**」、「**社会的障壁の除去**」を明確化
- ⇒「心のバリアフリー」として、**高齢者、障害者等に対する支援**を明記

②公共交通事業者等によるハード・ソフト一体的な取組の推進

③バリアフリーのまちづくりに向けた地域における取組強化

④更なる利用し易さ確保に向けた様々な施策の充実

バリアフリー法の一部改正に関する法律（令和 2 年改正分）

背景・改正の必要性

ユニバーサル社会実現推進法（H30.12公布・施行）やオリパラ東京大会を契機とした**共生社会実現に向けた、「心のバリアフリー」に係る施策などソフト対策等を強化する**

課題①：事業者等における課題

- ・公共交通事業者など施設設置管理者について、ソフト面の対策強化が必要

課題②：国民における課題

- ・市町村、学校教育と連携した「心のバリアフリー」を推進することが必要

法の概要

①公共交通事業者など施設設置管理者におけるソフト対策の取組強化

②国民に向けた広報啓発の取組推進

(1) 優先席、車椅子利用者用駐車施設等の適正な利用の推進

(2) 市町村等による「心のバリアフリー」の推進（学校教育との連携等）

⇒基本構想に記載する事業メニューとして「心のバリアフリー」に関する事項を追加

③バリアフリー基準適合義務の対象拡大 ⇒ 公立小中学校及びバス等の旅客乗降の道路施設

国土交通省 バリアフリー法改正の概要資料を基に作成

図 1-9 バリアフリー法の平成 30 年、令和 2 年改定の概要

(4) 国が定める基本方針（平成 18 年制定、令和 3 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、ハード・ソフト両面でのバリアフリー化をより一層推進していく観点から、次期目標値の設定等を行い令和 3 年4月に改定されています。

② 概要

移動等円滑化の促進に関する基本方針の一部改正について

※基本構想の策定に関係のある箇所のみ記載

一. 移動等円滑化の意義及び目標

「高齢者、障害者等」に、高齢者及び障害者に加え、妊産婦等が含まれることを明確化

二. 施設設置管理者が講ずべき措置

○移動等円滑化に関する協議への応諾義務

・新たに公共交通事業者等に対して設けられた、移動円滑化に関する協議への応諾義務について、関係者との積極的な連絡調整・建設的な議論の重要性を記載

○適切な役務の提供

・新たに公共交通事業者等に対し遵守義務が設けられた、役務の提供方法に関する基準（ソフト基準）に関連し、公共交通事業者等に求められる措置を記載

○高齢者障害者等用施設等の適正な利用の推進

・新たに施設設置管理者による広報・啓発活動の努力義務が設けられた、優先席・車椅子利用者用駐車場施設等の「高齢者障害者等用施設等」の適正利用について、施設設置管理者に求められる措置を記載

三. 移動等円滑化促進方針の指針

(省略)

国土交通省 バリアフリー基本方針改正の概要資料を基に作成

図 1-10 国が定める基本方針の改正概要-1

四. 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

- ・作成等に関し住民提案を受けた市町村は、積極的な検討を行うべき
- ・市町村がバリアフリーマップ等を作成するにあたっては、高齢者、障害者等が利用可能な施設に加え、経路の情報も盛り込むべきこと及び一元的な情報提供が重要である

○教育啓発特定事業

- ・重点整備地区の移動等円滑化に資する取組であれば、重点整備地区外で行うものや、重点整備地区の住民以外の者を対象とすることが可能である
- ・障害者総合支援法に基づき市町村が実施する地域生活支援事業（理解促進研修・啓発事業）と連携して行うことが可能である
- ・学校と連携して行う教育啓発特定事業については、基本構想策定時に学校と事前に協議するとともに、特定事業計画作成時に学校の意見を十分に聞くことが重要である

○重点整備地区の要件の一部削除

- ・基本構想の対象地区である重点整備地区の要件について以下の要件を削除

⇒地区全体の面積がおおむね400ha未満の地区であること

⇒生活関連施設のうち旅客施設又は官公庁施設、福祉施設等の特別特定建築物に該当するものが所在すること

五. 移動等円滑化に関する国民の理解の増進及び協力の確保

○高齢者障害者等用施設等の適正な利用

- ・国民に対し、高齢者、障害者等による高齢者障害者等用施設等の円滑な利用を確保する上で必要となる適正な配慮を行う責務が課せられたことを受け、高齢者障害者等用施設等の類型ごとに、適正な利用に係る基本的な考え方を提示

○心のバリアフリーの定義及び取組に当たっての留意事項

- ・移動等円滑化に関する「心のバリアフリー」の取組について、ユニバーサルデザイン2020行動計画で示された以下のポイントを踏まえて推進することが重要である

①「障害の社会モデル」を理解する

②不当な差別的取扱い及び合理的配慮の不提供を行わないよう徹底する

③多様な他者とのコミュニケーション力を養い、困難や痛みを想像・共感する力を培う

○関係者の基本的な役割

- ・国、地方公共団体、施設設置管理者等、国民、それぞれの関係者の基本的な役割を記載

六. 移動等円滑化に関する情報提供

- ・移動経路又は移動手段や利用可能施設の選択に当たり、バリアフリーに関する情報の取得が不可欠であるとともに、災害時における安全確保の観点からも情報提供の環境整備が必要
- ・高齢者、障害者等が日常生活でなじみのない施設を利用しようとする際に、事前にハード・ソフト両面のバリアフリー情報を的確に把握できる環境整備が必要。このため、民間のネットワーク等を活用しながら、バリアフリー情報が高齢者、障害者等のもとに、よりわかりやすい形で提供されるよう十分配慮する

国土交通省 バリアフリー基本方針改正の概要資料を基に作成

図 1-11 国が定める基本方針の改正概要-2

(5) バリアフリー基本構想において定める主な事項

バリアフリー法第 25 条の規定に基づき、主に次の事項についてバリアフリー基本構想に定める必要があります。

- 重点整備地区の位置及び区域
- 生活関連施設及び生活関連経路並びにこれらにおける移動等円滑化に関する事項
- 移動等円滑化のために実施すべき特定事業その他の事業に関する事項

① 関連規定における重点整備地区などの定義

バリアフリー基本構想において位置付ける「重点整備地区」「生活関連施設」「生活関連経路」「特定事業」については、「バリアフリー法」及び「移動等円滑化の促進に関する基本方針」において、以下のように定義されています。

ア 重点整備地区

(ア) バリアフリー法

第2条第24号

- イ 生活関連施設の所在地を含み、かつ、生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区であること。
- ロ 生活関連施設及び生活関連経路を構成する一般交通用施設について移動等円滑化のための事業が実施されることが特に必要であると認められる地区であること。
- ハ 当該地区において移動等円滑化のための事業を重点的かつ一体的に実施することが、総合的な都市機能の増進を図る上で有効かつ適切であると認められる地区であること。

(イ) 移動等円滑化の促進に関する基本方針

四－２－(1) 重点整備地区の要件

- ①「生活関連施設の所在地を含み、かつ、生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区であること。」 一略一 生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区とは、生活関連施設が徒歩圏内に集積している地区をいい、原則として、生活関連施設がおむね三以上所在し、一以下略一
- ②、③要件抜粋 重点的かつ一体的に移動等円滑化のための事業を実施する必要がある地区
総合的な都市機能の増進を図る上で有効かつ適切であると認められる地区

イ 生活関連施設及び生活関連経路

(ア) バリアフリー法

第2条第23号

イ 生活関連施設（高齢者、障害者等が日常生活又は社会生活において利用する旅客施設、官公庁施設、福祉施設その他の施設をいう。以下同じ。）—以下略—

ロ 生活関連施設及び生活関連経路（生活関連施設相互間の経路をいう。以下同じ。）
—以下略—

(イ) 移動等円滑化の促進に関する基本方針

四－３－(1) 生活関連施設

—略— 当面移動等円滑化のための事業を実施する見込みがない施設については、当該施設相互間の経路について、生活関連経路として移動等円滑化を図る場合等、一体的な移動等円滑化を図る上で対象と位置付けることが必要な施設につき、生活関連施設として、長期的展望を示すうえで必要な範囲で記載することにも配慮する。

四－３－(2) 生活関連経路

—略— 当面移動等円滑化のための事業実施の見込みがない経路については、長期的展望を示す上で必要な範囲で記載することにも配慮する。

ウ 特定事業

(ア) バリアフリー法

第2条25号 特定事業 公共交通特定事業、道路特定事業、路外駐車場特定事業、都市公園特定事業、建築物特定事業、交通安全特定事業及び教育啓発特定事業をいう。

(イ) 移動等円滑化の促進に関する基本方針

四－４－(1) 特定事業

特定事業としては、公共交通特定事業、道路特定事業、路外駐車場特定事業、都市公園特定事業、建築物特定事業、交通安全特定事業及び教育啓発特定事業があり、各々の事業の特性を踏まえ、必要となる事業について基本構想に記載するものとする。—以下略—

【参考：重点整備地区、生活関連施設及び生活関連経路のイメージ】

- ・市町村が作成するマスタープランや基本構想に基づき、地域における重点的かつ一体的なバリアフリー化を推進
- ・マスタープランにおいて、その他の記載事項として記載可能だった「心のバリアフリー」に関する事項を計画に明記することを求めることとし、移動等円滑化に係るソフト面での取組を推進
- ・基本構想には、ハード整備に関する各特定事業及び「心のバリアフリー」に関する教育啓発特定事業を位置づけることで、関係者による事業の実施を促進(マスタープランには具体的な事業について位置づけることは不要)
- ・定期的な評価・見直しの努力義務

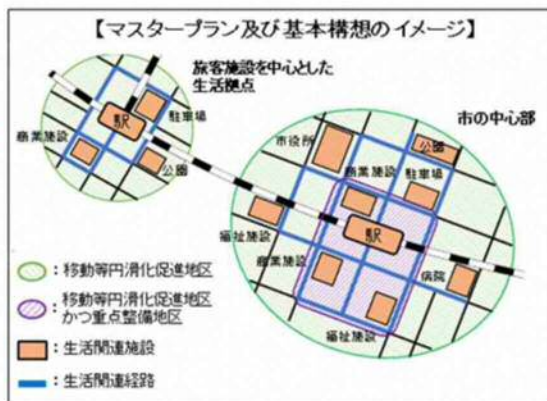


図 1-12 地域における重点的・一体的なバリアフリー化の推進
(出典：移動等円滑化促進方針・バリアフリー基本構想作成に関するガイドライン R2 改正法の概要)

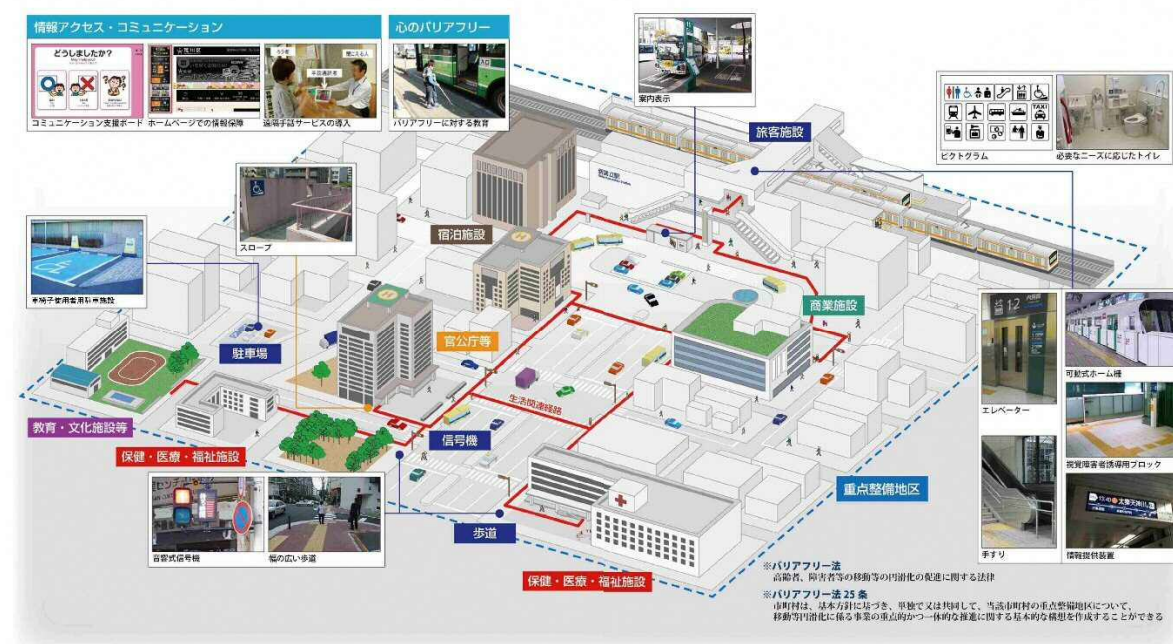


図 1-13 基本構想のイメージ図
(出典：移動等円滑化促進方針・バリアフリー基本構想作成に関するガイドライン)

1-4 札幌市のバリアフリーに関するこれまでの取組

(1) 札幌市福祉のまちづくり条例(平成10年制定・平成17年改正)

障がいのある人や、高齢者等が安心して快適に生活するうえで、制約となっている障壁(バリア)を取り除き、「誰もが等しく様々な分野における社会活動に参加することができる福祉のまちづくり」を目指していくことを目的に制定しました。

1) 施設整備マニュアルの作成

「施設整備マニュアル」は、事業者や設計者などが公共的施設を整備・設計する際の手引きとして、札幌市福祉のまちづくり条例の定める整備基準等を解説したものです。同マニュアルの活用により、すべての人にやさしいまちづくりが促進されることを目指しています。

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、多くの方に心のバリアフリーを知っていただき、市民の誰もがお互いの人格を尊重し、一緒に支え合う「共生社会」が実現するよう、福祉のまちづくり推進会議が編集したものです。

いろいろな障がいの特性や困りごと、配慮の方法等を解説しています。

3) 福祉教育などの推進

小学4年生向け福祉読本「心のバリアフリーガイド わかりやすい版」や、中学3年生向け福祉読本「心のバリアフリーガイド 中学生用」を配布し、授業等で活用することにより、心のバリアフリーに対する理解を推進しています。

4) 出前講座の実施

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に関する取組

数値化されたバリアフリー基準のみに頼るのではなく、優しさと思いやりの視点に立ち、人の目や感覚を活用した施設のバリアフリー整備を進めます。

具体的には、市有施設の整備の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の通報窓口の設置や改善・周知を行う「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。

6) 福祉のまちづくりに関する情報提供

パンフレット（さっぽろバリアフリー情報）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。

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。

(2) 札幌市交通バリアフリー基本構想

平成 12 年の交通バリアフリー法の施行に伴い、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おり、“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。

(3) 札幌市バリアフリー基本構想

1) 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、平成 18 年施行のバリアフリー法及び札幌市の上位計画と整合を図りながら策定しました。

重点整備地区を札幌市交通バリアフリー基本構想の 3 地区を含めた 53 地区に拡充したほか、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ました。

2) 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。

3) 新・札幌市バリアフリー基本構想（平成 27 年第 2 回見直し）

「新・札幌市バリアフリー基本構想」の策定から6年が経過し、バリアフリーを取り巻く状況の変化を踏まえ、見直しを行いました。

生活関連経路のバリアフリー整備を進めるうえでの課題に対応し、「更新」「適正化」「充実」の3つの視点から生活関連経路を見直したほか、平成 23 年の国の基本方針の改定に合わせて、各事業者の目標の変更や対象の拡充などを検討しました。

バリアフリー法等		札幌市バリアフリー基本構想	
H12	交通バリアフリー法	➤ H15	札幌市交通バリアフリー基本構想
H18	バリアフリー法 バリアフリー法に基づく基本方針	➤ H21	新・札幌市バリアフリー基本構想
		➤ H23	新・札幌市バリアフリー基本構想 （第1回見直し）
H23	基本方針の改定	➤ H27	新・札幌市バリアフリー基本構想 （第2回見直し）

図 1-14 バリアフリー法等と札幌市バリアフリー基本構想

(4) 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、「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 札幌市バリアフリー特定事業計画のイメージ