

第2回 ひとにやさしいまちづくりカフェ 聞き書き記録

記録：星野広美・鬼頭弘子

ひとにやさしいまちづくりカフェ（とりあえず、ひとまちカフェと呼んでいます）の2回目を、7月6日（金）の夜、開催しました。

参加者は、世田谷からお越しいただいた男鹿芳則さんを含めて、16名。1回目と同じ。もう少し増えてもいいかな、と思っています。ただ、「直接聴き話す」という関係を保つには、20～30人程度までだと考えています。

お話しいただいた内容は、できるだけ早く、記録化し、公開することで、多くの方に共有していただきたいと考えています。ひとまち東海のHPに暫定版をアップし、その後、確定版をまとめて記録集として発行していきます。

男鹿さんには、愛知県の人にやさしい街づくり連続講座を始めた頃、講座の講師をお願いし、その後、現地を見る企画を組んで、20人を超える人たちと、世田谷へ出かけました。お会いするのは、それ以来、です。10年以上経っています。

男鹿さんは、今は、世田谷区役所の生活拠点整備担当部の拠点整備第一課の課長。下北沢や三軒茶屋、そして、開発許可を担当しているのだそうです。

今回お願いしたお題は、「世田谷区福祉のまちづくりからユニバーサルデザイン推進まで30年」。

「世田谷のまちづくり、その中でも、都市デザイン（この中に、世田谷ではそうは呼びませんが、「福祉のまちづくり」も入っています）の話です。男鹿さんも、都市デザインの職場に入ったり、出たり…最後の都市デザイン室長だったそうです。都市デザインは、今

も、世田谷区都市整備部地域整備課都市デザイン担当係として残っていて、ちゃんと続いているそうです。

星野広美の趣旨説明の後、男鹿芳則さんに、お話ししていただきました。

男鹿さんは、プリント資料と、パワーポイントを使ってお話を進められました。「資料の年表は、私が作ったけれど、2007年で切れていて申し訳ない…」と。

2007年は、世田谷区が、ユニバーサルデザイン推進条例とバリアフリー建築条例を施行した年です。

お話は、世田谷区の紹介から。



世田谷区 福祉のまちづくりから ユニバーサルデザイン推進まで 30年 男鹿芳則 (世田谷区役所)



世田谷区は…

世田谷区は、人口 87 万人、面積 55 km²。成城とか、二子玉川とかの知られた所はあるけれど…「世田谷」という地名の所は、区役所のあるところだけれど、さみしい所。世田谷は「臍(へそ)が無い」まちと言われる。

区長は、選挙で選ばれるが、財源的独立性が弱い。人口 87 万人なので、特別区民税は、それなりにあるが。

土地は、起伏がそれなりにあって、区域の南に、国分寺崖線という、17、18m くらいの崖がある。

「まちづくり」とは何か？

先日、福祉のまちづくり学会の会合で、「まちづくり」とは何か？ということが、話題になった。

英語に訳せなくて、翻訳されずに「マチヅクリ」とそのまま使われているという話も聞く。

1970 年代に、日照権問題や公害問題など、反対住民運動で使うようになって一般化した。国の一律の制度では、環境が守られない、地域で取り組んでいかなければと「自分たちでまちを作る」ことがまちづくりといわれるようになった。

ソフトとハード、双方をまとめてとらえる用語でもある。「まちづくり」と書いて、ソフトウエア、「街づくり」と書いて、ハードウエアと言う人もいて、いろんな使われ方がされている。

そこでは、何らかの住民参加、市民参加が想定されていなければならない。

「福祉のまちづくり」というとき、障害者、高齢者が暮らし難いという視点がある。

そして、当初の権利要求・反対型から、パートナーシップ・提案型へと変わってきている。1970 年代には、こういう場で、皆さんと一緒にあって、私が話す、などということは、考えられなかった。

世田谷のまちづくりの歴史

1975 年（昭和 50 年）に、区長公選制がスタートした。それまで、議員は選挙されるが、区長は違っていた。

選ばれた区長は、景観とか、ひとにやさしいまちづくりとか、やりたいことがあった。住民も、もともと「意欲」があって、区長の「やる気」と結びついた。

「世田谷区まちづくり年表」参照。

- 1975 年（昭和 50 年）区長公選制。
- 1976 年（昭和 51 年）烏山寺町環境協定。烏山（からすやま）に関東大震災の後で焼け出されたお寺が集まって寺町ができた。
- 1977 年（昭和 52 年）桜丘冒険遊び場。
- 1978 年（昭和 53 年）密集市街地の、北沢 3・4 丁目地区防災まちづくり。
- 1982 年（昭和 57 年）世田谷区街づくり条例。

冒険遊び場

世田谷区在住の大学の先生が、ドイツへ行ったことが始まりだった。

転んでも手が出ない、「顔面制動」する子どもたちが現れた。ドイツでも日本でも同じだ。

都市の子どもは、管理されていて、そうになっているのだ。自由に遊んでいいところを作っていこう、と。

そこで、将来は緑道整備する所を、自由にひと夏、3ヶ月だけ、一時的に、「冒険遊び場」にした。当時の写真を見ると、バラックのように見えるが、「秘密基地」が建っている。夏休みのみ現れ、その後は予定通り、緑道が整備された。

こうした場所は、今は、「冒険遊び場」という呼び方から、「プレーパーク」になっている。

プレーパークのルールは、怪我をしても役所のせいじゃない、自分の責任で遊ぶ。

プレーパークにみられるように、世田谷では区民の発意で子育てまちづくりが進んだ。まちづくりは、縦割りを横軸で考えようというもので、公園部局、子育て部局、福祉部局といったところに関わった。役所は、縦割り行政で、この縦割り行政が、まちを住みにくくしている。いろんな部署を繋いできた。世田谷区には、プレーパークは5ヶ所になった。そして、全国に広がっている。



桜丘区民センターの整備

縦割り行政は、施設づくりにも影響している。

桜丘区民センターは、図書館、児童館、区民集会施設の、3つの複合施設。

それぞれの部局が主張すると、法定容積率をめいっぱい使うようなことになる。

敷地の3分の1の大きさの広場を作り出すには、各部局がテリトリーを確保しようとするできない。いろんな部局が集まって、地元の見聞きながらやっていった。

プレーパークは、梅丘に移る前は、桜丘市民センターで行われていた。

縦割りでは、テリトリーを拡大しようとするが、縦割りを外し、部局間で連携することで、トイレや部屋を共有できる。ゆとりが生まれ、大きな中庭をつくった。

敷地内にはゆとりがあるが、現在は、周辺にマンションが建ち並び、境界ギリギリまで建っている。



世田谷区の福祉のまちづくり

世田谷区の福祉のまちづくりは、1942年の都立光明養護学校の梅丘移転から始まる(光明養護学校は、1932年に港区で開校している)。

当時、鉄道は、バリアフリーではない。リフトバスもない時代だった。通学のために、ここに家族ごと引っ越してきた。なので、この地区には、その当時から、多くの肢体不自由の方がお住まいになっている。

1973年に、都立用賀技能開発学院生徒による、小田急線千歳船橋駅と祖師谷大蔵駅で、スロープ設置運動が起きる。そして、1981年、福祉・安全設計指針調査が行われた。

また、ミニハンディキャブの運行もこの年に開始された。「ミニキャブ区民の会」という

区民サイドの運動だった。

1982年、福祉のまちづくりのための施設整備要綱が制定された。

当時、バスに乗り込むのには、車いすごと人力で持ち上げて乗せていた。バス停で待っていても、たびたび乗車拒否された。バス乗車の壁をなくす会という運動もあった。

鉄道駅の階段では、電動車いすを駅員5人がかりで持ち上げていた。

プレーパークなどの区民の活動はあったが、一方で、駅にスロープをつくれ！という要求型の運動もあった。

1983年、梅丘でパイロット事業

①パイロット事業で、事例を見える形で先行させる。そして、②市民参加、③制度・計画として位置付け、④整備を実施していく。そういうP D C A的な流れだった。

梅丘は、文教施設や官庁が集まっていた。

「梅丘ふれあいのあるまちづくり」は、ユニバーサルデザインの始まりといえる。パイロット的な事業で、事例を先行整備した。

キーワードは、①バリアフリー、②都市デザイン、③住民参加、だった。

梅丘中学校にスロープを設置し、学校前の歩道が狭かったが、学校の用地を出してもらって、一体的に歩道として使っている。今はスムーズ歩道が当たり前になっているが、当時は、先進的であった一方で視覚障害者の参加がなくて、点字ブロックがなく、後から敷いた。

「まちで電話をかけるには」という公開実験をした。当時、隣接しているプレーパークのある羽根木公園の公衆電話ボックスは、車いす対応だったが、使い勝手が悪かった。良かれと思ってやったが、利用者の声を聞いていない。



参加者から車いすのタイヤがしょっちゅうパンクして、パンク修理のため車いすユーザーが外から電話をかけたいという要望があった。携帯電話のない時代には、公衆電話が重要だった。そこで、扉の無い公衆電話ボックスを、モックアップ（実物そっくりに似せた原寸大模型）で検証してつくった。携帯電話が普及して、公衆電話の利用が少なくなって、今は、電話の無い、ボックスだけが残っている。

いまでこそ、中部国際空港ユニバーサルデザイン研究会などで使われて知られるようになったモックアップで住民参加を当時行った。また情報提供広報用のパンフレットをつくった。広報も大切だ。



障害者や高齢者にやさしいまちは すべての人にやさしい

1970年代中盤頃から、施設から地域へと、マイノリティの障害者が、地域に出始めた頃で、今ほど、バリアフリーやひとにやさしいまちづくりは知られていない。なので、言い訳的に、車いす使用者に合わせてつくれば、ゆとりがあるし、段差なく使いやすい、障害者のためでなく、みんなのためになると言っていた。今では、高齢者が増え、人口比率が高いが、当時はまちづくりを進めるための言い訳だった。

普及推進活動

昭和50年代の区長は、イベント好きだった…ということもあるが、まちづくりリレーイベントをしていた。

その中で、「やさしいまちって何だろう」と、車いす体験やゲストを招いてシンポジウムをやった。皆さんご存じかどうか、すでに亡くなられたが、俳優の傘田悌三さんが、世田谷ボランティア協会理事を長く務め、世田谷のボランティア活動を引っ張ってくれた。シンポジウムでお話をしてもらったりした。

例えば、1993年のまちづくりリレーイベントのテーマは、「やさしいまちをつくる～長寿社会と環境」。福祉とかそういう部局だけでなく、ハード側の部局も何か考えてすすめた。

ハード側でいえば、設計者の無理解は大きな問題だった。設計者が知らなければいい建物はできない。公共トイレ、公共サイン、道路、公園、建築、とシリーズにして「やさしいまちづくりデザインノート～設計者のための事例集～」を作っている。

要綱から条例へ

「世田谷区まちづくり年表」参照。

- 1982年(昭和57年)、福祉のまちづくりのための施設整備要綱。

- 1993年(平成5年)、世田谷区やさしいまちづくりのための施設整備要綱。
- 1995年(平成7年)、世田谷区福祉のいえ・まち推進条例。

要綱から条例へ。条例は、議会にかけないといけない。その自治体としての姿勢を示すことになる。

「福祉のまちづくり」にしなかったのは、世田谷は、住宅地なので、まちだけではなく、いえ・まち条例とした。

参加から提案へ

全国各地で、福祉のまちづくりややさしい街づくりの条例が次々にでき、条例ブームになった。ほとんどの県や大きな市には条例がある。

全国の条例ブームの先駆となった大阪府の条例づくりでは、エスカレーターではなく、まずエレベーターをという要求があった。

世田谷の障害者にも、情報が入っていた。

当時、アメリカの自立生活運動から、世田谷でも、自立生活センターの活動をしている障害者とその支援者たちがいた。彼らが条例に自分たちの意見反映を、と求めた。

世田谷区では、住民活動をする団体に、制度や建築物などの専門的なことがわからない一般住民に専門家を派遣する制度と、お金を支援する仕組みがあった。ただし、区から直接だと、区からお金を貰ったら、区に文句を言えない。そこで、ファンドの仕組みを作った。はじめの一步とか、いろいろな段階を対象にした。

紐付きじゃない形でお金を助成してもらって、意見を言う仕組みを作った。当時は、利率が、7～8%あったので、行政からや寄付で、信託銀行のファンドにして運用した。

1992年の世田谷まちづくりファンドの設立である。

自立生活センターのHANDS世田谷も助

成を受けていて、条例ができるという話を聞いて、活動の目的を条例提案に切り替えた。

HANDS 世田谷は、光明養護学校出身の肢体不自由の人たちが中心だったが、肢体だけじゃない、いろいろな人たちを一つにして、障害当事者市民グループ 27 団体が集まり、福祉のまちづくりネットワークを結成して、取り組んだ。

提案にあたっては、東京都立大学教授秋山哲男さんや朝日新聞記者大熊由起子さん(所属は当時のもの)を講師にして勉強して対案をつくった。

結果としては、提案はほとんど反映されなかったが、条例制定後に設けられた審議会で、6名が委員になっている。

自立生活センターHANDS 世田谷

<http://hands.web.wox.cc/>

せたがや福祉のまちづくりネットワーク

<http://www.sh.rim.or.jp/~hands/sy/shigeko/matinet/main.htm>

条例提案のポイント

提案のポイントは、4つ。

1つは、「基本的人権」の明示。

2つめは、ソフトを入れ込んだ総合条例化。脳麻痺の強い人など重度障害者は、常にアテンダント(介助者、同行者)を付ける仕組みとセットでないと、いくら段差をなくしても、それだけでは意味が無い。仕組みは、横断的でないと作れない。1つの条例ではできないので、もう1つの条例…福祉の条例をつくる。

3つめは、基金の導入。

4つめは、アクセス専門官制度。チェックする人を、条例に位置付ける。

4つの提案は、結局、いえ・まち条例では、できず。3つめの基金導入だけが、もう1つの福祉の条例(1996年、世田谷区地域保健福祉推進条例)でできた。

この取り組みは、条例への意見反映には繋がらなかったが、既存の福祉団体のネットワーク化、区の施策に対する建設的な提案、区民にバリアフリーの考え方をアピール、そして、バリアフリーまちづくりハウスの設立に繋がった。

いえ・まち条例からの世田谷区の取り組み

1996年(平成8年)、福祉のまちづくり学校を開校。体験、提案などのイベントをした。

1999年(平成11年)、福祉的環境整備推進計画(バリアフリー世田谷プラン21)の策定。条例をつくっただけでなく、意識付けをするためのフォローが大事だ。条例による届出だけでなく、つくった基準をまちにどうおとしていくか、優先順位をつけて整備を進めた。

1999年、福祉的環境整備推進地区の指定をしている。はじめは、モデル的に梅丘だけをやっていたが、視察に来た人たちが「梅丘は立派ですね」と言われるので、他の地域へ展開していくことが必要と思った。ここで、区内の5地区を指定し、翌2000年には、5地区の整備計画を策定した。

例えば、成城(せいじょう)地区では、「成城バリアフリーのまちづくり」は、住民参加を行いながら提案していく。行政も予算の問題がありながら、すぐにできないものは、長期間かけてでも、歩道段差をなくしていく。

烏山(からすやま)地区では、ノンステップバスがスロープを出すと、歩道がなくて、塀にあたってノンステップバスなのにスロープが使えなかった。それくらい狭い歩道だった。駒澤大学の協力で、グラウンドの土地を提供してもらって、バス停を整備。道の反対側も、都立祖師谷公園内の園路を提供してもらって歩道を整備した。



縦割りを崩し、互いに知恵を出し合っ
て、生活者の支援が進んでいく。

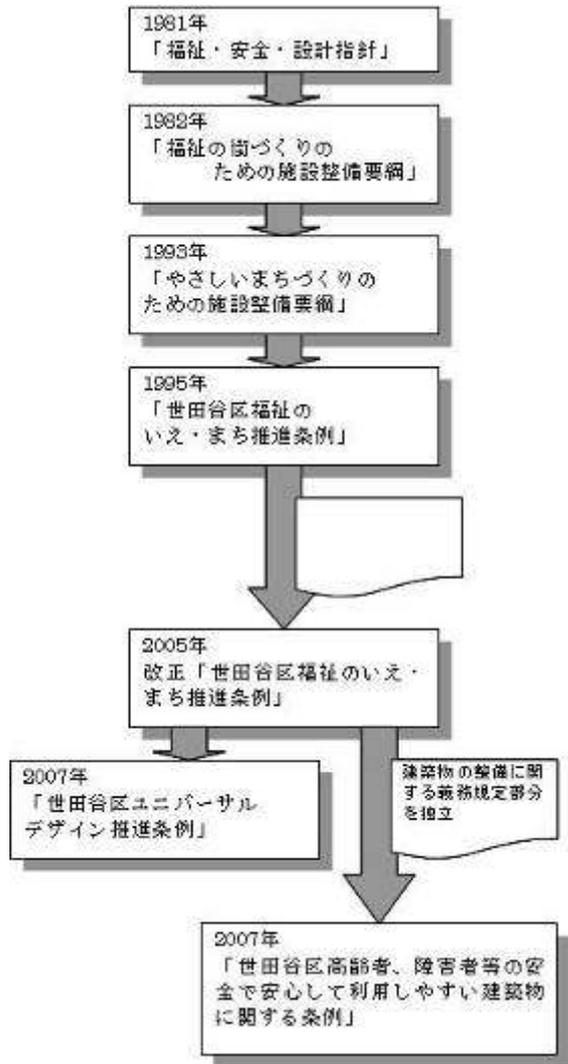
推進地区間では、競い合いながら、互いに
良い事例を取り込んでいく情報交流をし、ア
イデア集「推進地区におけるやさしいまちづ
くりの事例 2003」にまとめている。

松陰神社通りは、2004年に、東京都のユニ
バーサルデザイン福祉のまちづくり推進モデ
ル事業に選定された。

道路とお店の「際」のデザインをしている。
ここも駒大前のバス停のように歩道のない狭
い道路だ。店の中に段差をなくすようにスロ
ープを付けても、店と道の境に、L型ブロ
ックがあって、どうしても5cm 10cmの段差が
できる。それを解消するために、道の中央に、
集水溝をつくって、店との段差はなくした。
都内でもどこでも、建物の段差はなくしても、
建物と道路との段差はなくなる。もちろん、
道路部局の抵抗にあったが、それを乗り
越えて、段差のない道路ができた。



また、道の端に、リーディングラインを付け
た。参加して意見を言った視覚障害者にはい
いのだが、ほかの視覚障害者にもいいかど
うか？、参加した人の意見が全てか？、とい
う問題がある。参加のまちづくりでは、その
検証が必要になる。



新しい条例

「高齢者、障害者にやさしいまちは、すべ
ての人にやさしい」という、取り組みの当初
から、住民参加によるユニバーサルデザイン
の視点が入っていた。

元々、ユニバーサルデザインの視点はあつ
た。

指針、要綱、いえ・まち条例と進んできた
が、ハートビル法改正で、建築基準法の関係
規定になり、義務化された。そこで、いえ・

まち条例を改正して、法律の横出し・上乘せをした。

さらに、2007年、2つの条例に。1つは、世田谷区ユニバーサルデザイン推進条例。もう1つは、法律を受けて、世田谷区高齢者・障害者等の安全で安心して利用しやすい建築物に関する条例。

ユニバーサルデザイン推進条例

ユニバーサルデザイン推進条例には、6つの特徴がある。

1つは、「バリアフリー」から「ユニバーサルデザイン」へ。

2つめは、「福祉」から「ユニバーサルデザイン」へ。本則では、「福祉」という言葉を一切使っていない。「福祉」というと、対象を狭める(特定する)、狭義の意味で取られるのではないか。もっとも、議会では逆に、高齢者・障害者を考えていないと叱られたが。「特別な人」ではなく、差別・区別をしないということ。アメリカでは、差別禁止法からユニバーサルデザインへ向かっていったので、ユニバーサルデザインの考え方を取り入れて「福祉」を排除したかった。

3つめは、「情報」及び「サービス」の取り組み。ハートビル法や新バリアフリー法ができて、施設のバリアフリー化が進んで、様々な人が外へ出るようになった。外出するのは、目的を持って出る。目的の最後は、人と人との接点になる。それが、気持ちよく使って目的を達成できるかどうか？ 達成できていないのではないか？

4つめは、スパイラルアップの取り組み及び区民の意見反映。

5つめは、「ユニバーサルアドバイザー」の制度。いえ・まち条例では実現しなかったアクセス専門官の導入。

6つめは、施設整備の条例適合への誘導。条例を作っただけでなく、どうやって運用して、まちで生かしていくか？

ユニバーサルデザインと言っているが、まだまだわからないことが多い。一時、マスメディアやデザイン関係で盛んに言われたこともあったが、今はあまり話題にならないようだ。情報、サービスについては条例には書いたが、実際には何を具体的に進めるのかわからないが、いろいろな人の参加で情報障害の人のレジでのやり取りなど、ワークショップをして、どうしたらいいか、ということをしていく。

みんながうれしくなるお店の冊子や、ユニバーサルデザインの家づくりの冊子を作っている。それらには、「ユニバーさる」の「せたち」というキャラクターが登場する。ホームページをみて欲しい。

いつまでも快適に暮らせる家づくりのヒント～ユニバーサルデザインの家づくり～

<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/d00038714.html>

みんなが嬉しくなるお店～ユニバーサルデザインの工夫～

<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/d00033874.html>

まちづくりと法律

2000年の交通バリアフリー法ができ、2003年のハートビル法の改正で、建築基準法の建築関係規定になった。それまで、インセンティブを与えて、誘導施策としてやっていたものを、有無を言わずにやらせる…ようになった。

条例を守らなくても、確認申請は通っていた。せめぎ合いがあった。なので、悪い業者が来ると、「これで確認申請は通るのだ！」と言って、たいへんだった。

改正前のハートビル法も、インセンティブで、守ったら飴があるというものだったが、飴だけでは守られなくなった。

法律と、2005年のユニバーサルデザイン政

策大綱。さらに、2006年のバリアフリー新法では、交通バリアフリー法とハートビル法を1つにした。

自治体が地域の視点で取り組んでいたことを、国が法律化した。全都道府県で条例ができたからということだろうか。国が、一律に法律化した。

ハートビル法のインセンティブは、建物の規模が大きいと働かなかった。それが、一気に、建築基準法で、強制された。もっとも、対象となる規模は、2,000㎡と、大きいままだが。

一方、自治体の条例は、強制ではなく、任意。

一律に法律で強制化されることで、「まちづくり」が「まちづくり」じゃなくなった。

地域の生活者の視点で、地域が条例にした。それが、法になって、全国一律、大きなものだけになった。今まで、地域でやってきたことが緩んで、法律ができたから、我々はもうやらなくていいや、という自治体も出てきている。取組みの温度差が開いている。

最後に…

世田谷ではいろんな活動をしている方が多くて、今日の話は、世田谷のまちづくりのほんの一部だ。

ミニキャブやプレーパークだけではない。アルコール依存症の人を地域に戻す活動をしている人とか、高次脳機能障害の人たちの団体とか、様々な人たちが集まれるデイホームを運営しているとか、余りにも多くて…紹介しきれない。

…ということで、お話は、一旦、終わり、質問へ。

■ 質疑に答えて ■

● ユニバーサルデザインの弊害として、「すべての人」といって、本当に困っている人がみえなくなってしまう。

(男鹿)「すべて」が実は「すべて」じゃない。

ユニバーサルデザイン推進条例では、前文で、「大人も子どもも、若者も高齢者も、障害者も、外国人も、すべての人が」と定義している。

しかし、全員の方が使えるようなものは、スパイラルアップ、ステップアップしていくしかない。

基準を作ると、例えば、スロープの1/2分の1の勾配にしても、全員が上れるわけではない。8割くらいの方が上がれるからということで、不足を、その後の技術でクリアしなければならない。

フラット型電動車いす(ストレッチャー型)の人が出てきている。日本でも、少ないが、出てきている。そういう方は、今の基準では、街に出てくることは無理だろう。

「すべての人」をすべての人である事と定義することと、スパイラルアップだ。基準をつくれれば、こぼれおちる人が出てくる。これをスパイラルアップにより、常に基準等を改正して、なくしていく事だ。

子どもが問題で、子育てバリアフリーということが言われる。

テレビの取材で、多目的トイレの利用者を観察していると、ほとんど子ども連れが利用していて、車いす使用者が使えなかったという。

多目的トイレの男女別ブース、共用といったこともあるが、本当のユニバーサルデザインは、1つ1つのブースを広くすること。今の基準は、一般トイレを作って、それから、車いす用を1つしか作らない。日本の場合、限られた面積でトイレを作る。誰でもトイレを1つしか作らないから、子育てと車いすがバッティングする。

古いスペックでは、1つしか設けられない。

でも、電動車いすや、ストレッチャーは、それしか使えない。それぞれに1つ作れば、ある程度は解消できるが、完璧にはならない。

● アクセス専門官制度はどうなっているか？

(男鹿) いえ・まち条例でのアクセス専門官の提案は、当時のアメリカのADA法でのもの。機能しているかをチェックする人で、障害者だった。

チェックする機能が欠けていくのではないかと危惧する。

建築基準法の関係規定になって、運用では問題はなくなったが、既存改修の問題が残る。

住宅改修のアドバイザーはいるが、住宅以外の建築物では、やる人がいない。今も、いない。

● 助成制度はどのように使われているか？

(男鹿) 世田谷区で、小規模のもののバリアフリー改造助成をしていた。助成したのは良いがどう改造していいか、わからないという声があった。専門家のアドバイザーが必要だと感じていた。

歯医者への助成が多かった。高齢者が車いすで、歯医者へやってくるらしい。

● 東京の他の区ではどうか？

(男鹿) 都条例があった。

都内の頑張っているいくつかの市区がある。

町田市は、条例を作っている。

練馬区も、条例制度がある。

23区で条例があるのは、世田谷と練馬だけ。他区は、要綱。

練馬区とは情報交換している。まちづくりセンターへ異動された福祉職の人が頑張っている。

頑張っている区もあるが、その頑張っている職員が異動すると、レベルダウンしてしまう。

● 世田谷で続いている理由は何か？

(男鹿) 一貫して都市デザインという名称を残している。

昔は、都市デザイン室ということで、課長級がいた。今は、都市デザイン担当で、係長。

職員だけではなく、かかわる住民がいること。役所の人は異動するけれど、住民が職員を教育する。

多くの人に関わることだ。

