

福祉のまちづくりへの障害者の参加過程

1970年代から1990年代の東京都世田谷区を対象として

A Participatory Process of People with Disabilities in Welfare Community

Planning which is Focused on Aging and Disabilities

A case of Setagaya City from 1970s to 1990s

キーワード：『コミュニティ』『住民参加』『福祉のまちづくり条例』『車椅子』

丸岡 稔典

MARUOKA, Toshinori

(名古屋産業大学)

1. はじめに

1.1 住民運動からまちづくり運動へ

本研究の目的は、障害者が福祉のまちづくりに主体的に参加する要件を明らかにすることにある。

奥田道大は「コミュニティ」の概念を用いて地域社会を主体的に形成しようとする住民像を提出した。奥田（1983, 24-32）の指摘する「コミュニティ」は、行政により望ましいとされる期待概念ではなく、住民の意識や行動の準拠点になる価値次元のものである。そしてその価値が住民自身によって作り出され、個人や地域の利害ではなく普遍性を有するという、住民の主体化と普遍化にその特徴がある。さらに、この主体化と普遍化は、行政により導かれるものでも、自然発生的に生じるものでもなく、「たえざる実践過程（行動への倫理的対応）を通じて、住民の生活構造の内部に意味づけられた、価値として認識される」（奥田, 1983, 65）と主張した。奥田がこの実践過程として着目したのが住民運動である。生活環境条件の充実・公共施設の増設を求める作為要求型、生活環境の悪化のおそれがある開発行為に抵抗する作為阻止型として始まった住民運動は1970年代に転換期を迎え、その一部は地域づくり・まちづくり運動の側面を有するようになり、コミュニティ形成につながったと指摘した（奥田, 1993, 137-146）。

1980年代にはいと、都市計画分野で「市民参加」や「住民参加」への注目が集まり、住民参加の制度化を通じた行政側からのまちづくり運動への接近がなされた。1980年に始まった地区計画制度では、地区計画案の策定段階からの「住民参加」が盛り込まれた。これを受けて、1981年に「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」、1982年に「世田谷区街づくり条例」が制定された。これらの条例では、住民によりつくられた「まちづくり協議会」に、まちづくり提案などの権限が付与された。この協議会方式は、「従来の住民参加が単なる説明会方式であったのに比べれば、住民の主体性、活動の自由度は大幅に広が

り」(卯月, 1995, 162) のあるものであり、行政主導であるものの自治体の都市計画などへの「住民参加」が制度化され、まちづくりへの住民の主体的な関与の可能性が開かれた。

しかし、奥田は地域づくり・まちづくり運動と行政との関係について、作為阻止型や要求型のように一方的に「対抗的」ということでなければ、また伝統的町内会組織のように一方的に「相補的」というわけでもない、「対抗的相補性」を見出すことができるとする(奥田, 1993, 155)。

1.2 福祉のまちづくり運動の成果と課題

1970年代前半に福祉のまちづくり運動(障害者のまちづくり運動)と呼ばれる運動が全国各地で展開された。これらの運動は障害者がまちに出て行動するうえで制約となる障壁の除去することを目的としたものである。1970年に仙台市で障害者とボランティアが作ったグループが駅を身体障害者が安全に利用できるようにするため調査・要望活動をおこなったことを端緒とした生活圏拡張運動(菅野ほか, 1973)がその源流とされている。手塚(1975)は福祉のまちづくり運動の特徴を1) ボランティアと市民のかかわりから生まれ、2) 障害者が一市民として主体的に関わり、3) 障害者だけでなく一般市民の利益に結び付いた、市民運動として始まった、ことにあると整理している。

福祉のまちづくりは行政により制度化され、厚生労働省が1973年に「身体障害者福祉モデル都市事業」、1979年に「障害者福祉都市事業」を開始し、行政主体による道路や公共施設の改善・整備が図られた。また、自治体では1974年に町田市で「ハンディキャップを持つ人のための施設整備基準」が示され、行政による指導が始まり、1977年に兵庫県神戸市が「神戸市民の福祉を守る条例」を制定している。その後、1992年に大阪府と兵庫県が「福祉のまちづくり条例」を制定し、1990年代以降に全国の自治体で同様の条例が策定されるようになった。手塚は、このような福祉のまちづくりの展開について、次第に行政が「モデル都市」の意味や「市民参加」の重要性を理解しないまま、単に物理的環境の改善の結果を押し進める傾向になってきていること、スロープの角度やトイレの高さなど技術的なことに偏り始め、専門家の発言が多くなり、障害者や市民との間に遊離が生じ始めていること、を批判している。また、平川(2004, 161)も「身体障害者福祉モデル都市事業」を検証し、「物的環境整備が中心という点に着目すると、それは道路や橋を建設する「公共事業」と何ら変わることなく、経済・都市成長を促進するものとなっている」と指摘している。

手塚が警鐘を鳴らした通り、1980年代以降福祉のまちづくりは、整備基準・要綱を中心に進められ、1990年代以降は福祉のまちづくり条例がその中心となる。福祉のまちづくり研究も、建築・住宅・交通・福祉分野の連携状況や整備基準の対象と強制力、達成状況(荒木, 1993・今田ほか, 1999)など物理的環境面に焦点を当てたものが多く、市民や障害者の参加という視点は薄れていく。まちづくり全般において「住民参加」の実践や研究(中村, 1986・卯月, 2019 など)が蓄積されているのとは対照的に、福祉まちづくり分野では住民

や障害当事者の参加の実践や研究は多くない。例えば、野村歆（1997b, 43）は「まちづくりに関する何らかの意志決定機関に障害者が積極的に参加できる仕組みづくりを働きかけるべきであろう」と福祉のまちづくりへの障害者参加の重要性を指摘している。

そこで本論文では、1970年代後半から1990年代前半にかけての東京都世田谷区における福祉のまちづくりへの障害者の参加過程を分析し、障害者が主体的に福祉のまちづくりに参加する要件を明らかにすることを目的とする。

1.3 研究の対象と方法

対象地域である東京都世田谷区は、古くから特別支援（養護）学校が存在し、在学していた障害児とその家族が卒業後に周囲に居住していた地域である。また小山(2018)は、1975年の区長公選制度復活以降1990年代前半まで世田谷区は大場区長のもとで「住民参加のまちづくり」を掲げていたことを指摘する。世田谷区の福祉のまちづくりについては、関与した障害当事者（荻野，2000）や行政職員（男鹿，1999）による評価は存在するが、文献資料にもとづき障害者の参加過程を検証した研究はみられない。

以下では、行政の側も住民の参加を掲げていた1970年代後半から1990年代前半にかけての世田谷地域で障害者や行政などによる福祉のまちづくりを分析する。まず、1970年代後半の事例として梅ヶ丘駅改善運動と「福祉マップをつくる会」の活動(2節)、1980年代後半の事例として「ふれあいのあるまちづくり」事業(3節)を、1990年代中頃の事例として「世田谷区福祉のいえ・まち推進条例」の制定をめぐる取り組み(4節)を取り上げる。3節では、『ふれあいのあるまちづくり定例会記録』（世田谷区企画部企画課・計画技術研究所1987）を、4節では『世田谷福祉のまちづくりネットワーク<活動記録集>』（HANDS 世田谷・世田谷福祉のまちづくりネットワーク，1995）を主な資料としたほか、これらの事例に関与した団体、個人により公開を前提として書かれた文献のうち、図書館などで閲覧可能なものを参照した。

2. 世田谷区における1970年代の障害者を中心とした福祉のまちづくり運動¹⁾

世田谷区における福祉のまちづくり運動の契機は1974年から1977年にかけて展開された小田急線梅ヶ丘駅改善運動にある。小田急線梅ヶ丘駅の近隣には古くから特別支援（養護）学校が存在し、入学のために全国から障害児とその家族が移住し、学校卒業後も定住していた。車椅子利用者であるこの卒業生たちが、梅ヶ丘駅の階段が外出の妨げになっているとして、「小田急線梅ヶ丘駅を誰もが利用できるようにする実行委員会」を結成し、駅にスロープ設置を求める運動を開始した。しかし、運動は周辺住民の十分な理解を得られず、「駅改善運動の母体そのものが、当時すでに事実上障害者だけ」（小田急線梅ヶ丘駅をだれもが利用できるようにする実行委員会，1982，251）となったこともあり、交渉は停滞する。1977年に駅にスロープが設置されたことにより運動は収束する。この過程で一部の障害者たち

は、こうした運動を進めることによるマイナス面として、多数の健常者たちに、障害者運動や障害者への壁を感じさせ、国や行政に一部の障害者団体の要求と認識させていることを指摘した。そして、以下のように、より広い人たちの理解と協力に基づく住民運動を形成すべきであると主張した。

それは、かなり多数の人達の間、かえって障害者とか、障害者運動と言う事に対して壁を作って来てしまっている点や、国や行政に対しても、一障害者団体の運動としか捉えられず、国や行政の施策に、中々反映されてこないと言う点に、あるのではないのでしょうか。…とかく社会の状況や街を変えて行く為には、その特殊な運動の域から脱し、より広い人達の理解と協力の輪を基として行なわれる市民運動へ、進めていく事が必要になっていくと思うのです。(宮前, 1980, 37)

「より広い人達の理解と協力の輪」の視点を引き継いだのが 1975 年に発足した世田谷ボランティア連絡協議会(以下、世ボ連)である。世ボ連は、地域でボランティア活動や福祉活動をしている団体を集め、「世田谷のボランティアと福祉を発展させる」ことを目的に設立された団体である。1) 障害者と非障害者も同じ地域住民として参加する、2) 障害者だけでなく、児童や高齢者など地域に住むニーズを抱えた人々の課題や環境保護などを自分たちの問題として学び合う、3) ボランティア活動を慈善活動ではなく、地域の問題を解決するために自発的に取り組むこととして行う、ことを理念として掲げていた。

従来のボランティア活動がとかく善意奉仕的な活動と考えられ、障害を持った人達やお年寄、或いは子供といった対象者に「してあげる」的な、一時の活動に終わってしまっていた事の反省から、障害を持った人も、持たない人も同じ地域の一市民として、お互いに自分達の問題や街について考え、学び合い、それぞれが自分の生き方を問いながら、地域に根をおろした行動を共に起し、自分達の住む地域社会を自分達の手で創りあげていく、そんな運動をより多くの地域の人達の輪の中で進めている会です。(宮前, 1980, 37)

世ボ連の活動の中で福祉のまちづくりに直接関係するのが、1977 年に設立された「福祉マップをつくる会」である。この会は車椅子の障害者と健常者の双方が参加し、当初は世田谷区内の車椅子のガイドマップ作りのため、バリアフリー状況の点検をしていた。

車イスのメンバーや、単なる介護ボランティアに限界を感じていた者にとって、私達をとりまく、身近な地域社会に対してなんらかの働きかけをしてゆく活動に、このマップ作りを通して、自分自身が参加できるのではないかという期待があった(鬼塚, 1979, 24)

しかし、活動の中で物理的な環境の改善に取り組むだけでなく、地域住民の障害者に対する理解不足を問題とし、中学校での車椅子介助指導などに取り組むようになった。

私たちの街づくり運動は、言うまでもなく単なる街の構造の改善運動ではありません。誰もが住み易い街をつくるために、地域の人々とのふれあいの場をつくり、いろいろな意味でのハンディキャップを持つ人達の問題も、共に考えていかれるようにと、期待しています。そこで、ハンディキャップを持つ人達に対する理解を深める場として…生まれてきたのが「義務教育における車いす介助指導」の企画なのです（「こころの友」編集実行委員会編，1979，99）

以上のように、世田谷区における福祉のまちづくり運動は、障害者だけによる、駅へのスロープ設置という物理的環境の要求運動として始まった。しかし、運動の過程で、障害者だけの特殊な運動ではなくより幅広く地域住民を巻き込み、地域住民の障害者への理解という地域住民の意識面にも焦点を当てた地域の福祉風土づくり運動へと変化した。その母体である世ボ連は障害者だけの特殊な運動を脱却し、障害者と地域住民双方が福祉を含めた様々な地域課題の解決に取り組む、地域づくりの住民運動の側面を有していた。

3. 「ふれあいのあるまちづくり」事業での取り組み

3.1 世田谷区における住民参加のまちづくり

1970年代後半より世田谷区は住民参加によるまちづくりを推進していた。1979年に「世田谷区基本計画」が策定され、住民参加によるまちづくりの視点が導入された。1981年には「都市美委員会」より提出された「公共施設の改善に関する提言」にもとづき、1982年に区企画部内に「都市デザイン室」が設置され、公共空間や公共施設の構想やデザインに住民の意見を取り入れる体制がつけられた。また同年にまちづくり条例が制定され、推進地区の指定を受けた地区では住民が専門家の協力を受け、まちづくり協議会をつくり、まちづくり計画を区に提案できることとなった（卯月，1995・小山，2018）。

3.2 「ふれあいのあるまちづくり」事業

3.2.1 概要

「ふれあいのあるまちづくり」は、1983年から1986年にかけて梅丘中学校正門前歩道の改修工事を対象としてなされた、世田谷区によるまちづくり事業である。この事業のもととなった「ふれあいのあるまちづくり」計画は、「世田谷区基本計画の調整計画」の重点事業であり、1) 住民自らの手によるまちづくり、2) 区民交流と参加の促進、3) まちに美しさを、4) だれもが安心して暮らせるまち、の4つの視点が意識されていた。

従来は、行政側があらかじめ計画素案をつくってから、それを住民に説明するのがふつうでした。しかし、これでは協働というには不十分なので、計画素案という前提を置かず、住民と共に考えるところから出発しようというわけです。(世田谷区企画部企画課・計画技術研究所, 1987, 2)

と述べられているように、この計画の最大の特色は、行政の側が住民参加の方法を通してまちづくりの推進を図ったことにある。

モデル地区として、1) 特別支援(養護)学校が存在する、2) 障害者が多数居住している、3) 様々な区民活動が行われている、4) 公共施設が集まっている、といった理由から駅改善運動のあった梅ヶ丘駅周辺が選定された。「ふれあいのあるまちづくり」計画では、梅ヶ丘周辺の3つ整備計画(梅丘中学校正門前側フェンス改修工事、羽根木公園改修、障害者(児)センター建設)のうち、梅丘中学校正門前側フェンス改修工事を取り上げられ、「梅丘中学前歩道整備」として進められた²⁾。

3.2.2 研究会と定例会

この事業を中心的に進めたのは「ふれあいのあるまちづくり研究会」である。1983年5月に世田谷区は「ふれあいのあるまちづくり」計画を推進するために、これまで世が連や「冒険遊び場」³⁾といった世田谷区の市民活動とかかわりのある専門家(研究者)や区の関係課課長などから構成される「ふれあいのあるまちづくり研究委員会」を設置し、梅ヶ丘駅周辺の基礎調査を実施した。この研究委員会は行政職員と専門家による合同組織であったため、1984年7月に委員会は世田谷区の関係部署の課長などによる組織である「ふれあいのあるまちづくり研究推進委員会」と、専門家による区民参加を進めるための組織である「ふれあいのあるまちづくり研究会(以下研究会)」の二つに組織を分けた。

その後、「研究会」が住民の事業への参加を促進するために住民参加の場として「ふれあいのあるまちづくり定例会」を企画・運営した。定例会は1984年11月から、1986年3月まで、原則20日に計16回開催された。定例会の参加者は平均して20名前後であり、議題によって参加者の人数や居住場所に違いが生じたという(野村 a, 1997)。

3.2.3 経過

ふれあいのあるまちづくり研究委員会では計画を推進するにあたり、委員会を中心としたメンバーで基礎調査を行った。3回にわたりその報告会を開催しているが、その中で「道路の段差など車いす使用者の目からみた道路の現状と課題」が取り上げられた。

その後、第1回から第5回の「ふれあいのあるまちづくり定例会」では「梅丘中学前歩道整備」の基本計画が議題の中心としてあげられた。第1回定例会では参加者から「歩道は車イスに乗っているととても危険です。段差はなくしてほしい。」といった意見がだされた。

また第2回定例会においても、「車道と歩道の段差を少なくして、段差をスロープでうまく処理してほしい」、「車いすと歩行者がすれ違うための歩道の幅について」など課題が提起された。これらの意見は基本計画案に取り入れられた⁴⁾。計画では、当初車椅子が通りやすくするために樹木を伐採して歩道を拡張する予定であったが、樹木を残したいという住民の要望に配慮し、樹木を残したまま歩道を整備することになった。

他方で、第3回定例会、第4回定例会では、「ふれあいのまちとか格好のいいことをいっているが、そうじゃない。154号線だ。」、「行政は研究会の委員を隠れみのにしているのではないか。」など、都市計画道路である補助154号線の問題を中心に行政への不信感や要望が多く出されてた⁵⁾。また、梅丘中学校のPTAからはフェンス工事について事前説明がなかったことから撤回が求められた。PTAの間では数度のやり取りがなされ、第5回定例会で基本計画案が策定された。定例会の議論の中で、「この地区は身障者が多いのだからそういう人たちの意見を取り入れるべき」⁶⁾といった意見も出されており、障害者の意見が地域住民の意見の一つとして、参加者に認識されていたことがうかがえた。

第6回定例会以降は、これからのまちづくりについての議論がなされたが、それと並行する形で歩道の具体的なデザインへの取り組みがなされた。まず、歩道の一角のコーナー広場に公衆電話を設置することになったが、この公衆電話を車椅子利用者が利用しやすいデザインとするうえで、実際の利用者の意見を取り入れるために、地域の障害者の参加を得て、原寸大の公衆電話を用いた公開実験がおこなわれた。また、歩道面に近隣で採取された草花のデザインを埋め込んだタイルを埋め込むために、草花の採取やタイルづくりがおこなわれた。最終的には1986年4月にこの定例会の参加者も参加する形で工事完成記念イベントが開催された。

3.3 「ふれあいのあるまちづくり」事業における障害者の参加

「ふれあいのあるまちづくり」事業は、住民参加に重点を置く世田谷区のまちづくり事業の一環として実施されたものである。車椅子で利用しやすい歩道の整備や、車椅子でも利用しやすい公衆電話ボックスの設置など、その内容はいわゆる「福祉のまちづくり」と重なり合う部分が多い。ただし、「福祉のまちづくり」に特化したものでなく、「梅丘中学前歩道整備」を扱う中で車椅子利用者が使用しやすい環境整備が図られている。

この事業は「研究会」を中心に行政が定例会や公開実験といった住民参加の枠組みを用意し、枠組みを利用して住民が事業に参加した。梅が丘地区を利用する障害者も住民の一人としてまちづくり事業に参加することが可能であった。実際に障害者と住民が参加することにより、地域の景観と車椅子での利用のしやすさの両立が図られた。また、原寸大の公衆電話を用いた公開実験といった方法を用いることで、専門家だけでなく実際の利用者である障害者などの意見を取り入れたデザインの公衆電話が設置されることとなった。

4. 世田谷区福祉のいえ・まち推進条例の制定をめぐる取り組み

4.1 「福祉のいえ・まち推進条例」制定の経緯と概要

世田谷区では従来、「福祉の街づくりのための施設整備要綱(1991年)」、「やさしいまちづくりのための施設整備要綱(1993年)」といった要綱により障害者に配慮した環境整備を図っていた。1995年に東京都福祉のまちづくり条例が制定されたこともあり、区役所内で強制力のない要綱ではなく、まちづくり条例を制定する動きが生まれた。1995年8月に条例骨子案の説明が行われ、10月に条例素案が発表され、11月に「世田谷区福祉のいえ・まち推進条例(以下いえ・まち条例)」が公布された。

条例では、前文に「区民が、住み慣れた地域社会で豊かに生涯を過ごせるようにするためには、子ども、高齢者、障害者、外国人などすべての区民にとって、福祉的な配慮の行き届いた環境が整備されなければならない」と記載され、条例の対象は障害者、高齢者だけでなくすべての区民となった。条例では、区による福祉的環境整備の推進計画の策定と推進地区の指定、公共施設、住宅の福祉的環境整備、公共交通機関等での移動手段の確保、などが定められた。また、推進計画や推進地区の指定、整備基準策定、評価点検などを担う機関として福祉的環境整備審議委員会が設置され、その構成員として、区議会議員、区職員、学識経験者の他区民が規定され、区民の意見を反映する仕組みが導入された。

条例制定後、福祉的環境整備審議委員会委員に、障害者、高齢者、外国人などが選出され、1996年から1997年にかけて整備基準策定の議論がなされた。

4.2 世田谷福祉のまちづくりネットワークの活動

条例策定期間中に、障害主体で運営される自立生活センターの一つである HANDS 世田谷を中心に「世田谷福祉のまちづくりネットワーク(以下「福まちネット」)」が結成され、いえ・まち条例に対する要望書の提出や対案の作成などの活動がおこなわれた。

「福まちネット」の設立者であり代表であった山口成子(1996)によると結成の経緯は次のとおりである。HANDS 世田谷は1994年に「世田谷まちづくりファンド」⁷⁾の助成を受けて外出ガイドブックを作成した。その過程で区内の他の市民団体とも情報交換をおこなうようになり、外出しやすい環境づくりのためには個々の団体に留まらないネットワークの構築が必要であることを感じた。また、行政との関係をこれまでの意見をぶつける敵対的關係ではなく、共にまちづくりを考えていく関係に変えていく必要であり、そのために当事者が行政に働きかける場づくりを考えていた。1995年に「世田谷まちづくりファンド」の助成継続が決定した直後にいえ・まち条例制定についての情報が入ってきたため、先のような問題意識のもと当事者参加によるまちづくりを目指して、区内の福祉関係27団体に呼びかけ、1995年7月に「福まちネット」を結成した。

「福まちネット」には、肢体不自由者の団体だけでなく、視覚障害者、聴覚障害者、難病者の団体、障害者の保護者の団体、移送サービス団体、などさまざまな団体が参加した。「福

まちネット」では当初、条例制定に対する基本方針として、1) 当事者（障害者・高齢者）を含めたところをつくる、2) 建物や道路などのハード面の整備のみでなく、介護・介助といったケアの問題を含めて考える、3) 具体的かつ明瞭な内容でわかりやすいものとする、の3点を掲げていた。

結成後、「福まちネット」は意見交換会を1回(7月)、学習会を4回(8月、9月、10月)開催した。また、要望書を2度(9月、10月)提出し、最後に条例採決時に対案を1度(11月)提出している。学習会では、世田谷区職員による条例案の説明、別地域の障害者団体役員による福祉のまちづくり条例の事例紹介、建築や交通計画専門家、福祉を専門とするジャーナリストによる講演、などがおこなわれた。最終的に、「福まちネット」の要望が反映されることなく、条例は制定された。しかし、条例の議会成立後は、1996年に「まちづくりPRESENTS'96」を開催するなど条例の普及のためのイベントなどに取り組んだ。また、「福まちネット」のメンバーが前記の福祉的環境整備審議委員会の委員に選出され、整備基準の策定などに意見を反映させている。

4.3 条例策定過程での行政と住民のパートナーシップ

「福まちネット」が活動の中で最も重視したことの 하나가条例制定への障害当事者の参加である。当初の基本方針として、「当事者（障害者・高齢者）を含めたところをつくる」ことが掲げられており、条例の検討への区民や障害者・高齢者等の参加が必要であり、その意見が十分に反映されるべきであるとした。また条例策定後の審査機関にも当事者を一定人数含めるべきであるとした。前者について世田谷区は意見交換会や住民説明会を開催することで区民の意見を反映させると回答した。後者については条例制定後に設立された福祉的環境整備審議会に障害当事者などが委員として参加したことで部分的に実現した。

この当事者参加において、「福まちネット」が主張したのは、意見交換会や住民説明会といった行政の用意した場所(枠組み)への参加のみならず、行政と住民のパートナーシップという視点である。以下の記述にあるように、「福まちネット」は、条例自体に反対したのではなく、条例には賛成しつつ、それを行政と住民が協働で作成することによりよりよいものができる」と主張した。

もし、この条例の制定が二十年前であれば諸手を挙げて賛成し一日でも早い成立を望んだことでしょう。…私たちは、この条例制定に反対している訳ではありません。区民とともに誰にでも開かれた形での条例づくりを実施することにより、すべての区民にとって効果がある条例になるために活動を始めました。つまり従来型の形式的行政参加ではなく、私たち区民とパートナーシップで条例づくりを行ってほしいのです。(世田谷福祉のまちづくりネットワーク事務局, 1995)

一方で、その活動も、これまでの対行政、行政に意見をぶつけるだけの、言わば敵対関係ではなく、共にまちづくりを考えていくのだ、そのためには私たち当事者の方から積極的に行政に近づき、働きかけて、共に考える場づくりをしていこうという方針が、より多くの行政関係者や障害者に理解されるようになって来ました。(山口, 1996, 94)

他方、世田谷区も条例策定への住民参加に理解を示しており、例えば 1995 年 9 月の世田谷区議会定例会では A 助役⁸⁾は「住民団体との話し合いでは、福祉のまちづくりを検討するために組織された障害者団体のネットワークを初め個別の団体との意見交換会も行っており、今後も続けてまいる考えでございます。これと並行して、十月には「区のおしらせ」による区民の方々への周知や説明会の開催も予定しております。」と答弁している。また、1996 年の 3 月定例会では、谷田部建設部長が「この条例の運用に当たりましては、計画、実施、評価のそれぞれの面にわたりまして、区民の方々の参加を規定しているということをご存じだと思います。十分に意見は反映できるものと考えております。また、これから運営していきます福祉的環境整備審議会の委員の方々に、障害を持つ方はもちろんですし、また、理解のある方が入って審議することになっております」と計画から運用の段階まで区民の参加がなされていると述べている。上記のように世田谷区は障害者も住民の一人と位置づけ、住民の参加の理念のもとにその参加を受け入れている。

しかし、区の想定する住民参加は 1995 年 10 月の「世田谷福祉のいえ・まち推進条例(素案)説明会」の以下のやり取り(HANDS 世田谷・世田谷福祉のまちづくりネットワーク, 1995, 77)にあるようにあくまで行政主導による参加を想定するものでもあった。

質問；住民参加をとらえているが、それは全然違うのでは。

B 建設部長⁹⁾ 推進、連絡協議会で説明会を行って、意見は求めている。まちづくりネットワークの学習会にも参加している。

4.4 世田谷福祉のまちづくりネットワークによる条例案の評価

要望書や対案などにおける条例に対する「当事者参加」以外の「福まちネット」の主張は、主に 3 点である。第一は物理的環境の整備といったハード面だけでなくソフト面を含めた条例の制定である。区により示された条例案は建築物の整備などのハード面が中心であり、生活の視点が抜けていると批判した。そして、介護・介助などに関わる人材の育成といったソフト面も福祉のまちづくりの重要な点であると主張した。例えば、1995 年 8 月に開催された「条例制定に伴う意見交換会」では下記のような意見が出された。

この条例をみたとき、いかにも役所的な発想だなと感じている。「まち」や「いえ」があつて初めて個人が生活できるという発想ではないか。順序が違う。本来は個人の幸せがあつて

初めて、「いえ」があり、また「まち」があるものだ。(HANDS 世田谷・世田谷福祉のまちづくりネットワーク, 1995, 18)

これに対し、世田谷区側は、在宅福祉を中心とした、生活支援、保健、福祉、医療については、今後制定する地域保健福祉推進条例で規定する予定であると回答した。

第2は、条例の実効性確保のための仕組みづくりである。条例の制定後の運用の確認を世田谷区とは独立した監視機関・オンブズマン等によりされるべきであるとした。また、条例で定められる整備基準にあわせるための費用に関する財政措置の必要性を指摘した。

第3は、基本的人権の視点の導入である。条例の文言の中にある福祉的配慮や社会的連帯の用語の意味が不明瞭であり、基本的人権の尊重の観点から文章を展開するべきであると主張した。これに対して世田谷区は、基本的人権の尊重の趣旨は、憲法25条の理念を記載した前文に含まれていると回答した。

4.5 いえ・まち条例制定過程における障害者の参加

世田谷区の福祉のまちづくり条例に相当するいえ・まち条例に対して障害者団体を中心とした住民団体である「福まちネット」は生活者の視点から、物理的環境の改善といったハード面のみならず、介護・介助などに関わる人材の育成といったソフト面を含む条例づくりを目指して活動した。この活動の特色は、行政主導で進められた条例制定の動きに対して、障害者団体単独で阻止要求運動をするのではなく、世田谷区内の住民団体との連携し、区内の住民を構成する団体として参加を求めたことにある。さらにその参加は、従来の住民参加にとどまらず、行政と住民の対等なパートナーシップを目指すものであった。

その結果、条例づくりへの住民参加の視点は行政側にも共有され、「福まちネット」の要望はメンバーの審議会への参加という形で一部実現した。また、「福まちネット」も行政と共同で、条例の普及・啓発活動に取り組んだ。しかし、行政が想定した住民参加は行政が用意した枠内での参加であり、パートナーシップ関係の実現にまでは至らなかった。

5. 考察

5.1 福祉のまちづくりへの障害者の参加過程

当初の世田谷区における障害者による福祉のまちづくり運動は、梅ヶ丘駅改善という物理的環境整備を要求するものであったが、その運動は障害者だけの特殊な運動としてとらえられ、地域住民の十分な理解が得られなかった。そこで「福祉のマップをつくる会」の活動に見られるように地域住民の障害理解の促進というソフト面にも焦点を当てた活動への転換がなされた。この転換は、住民運動の作為要求型から地域づくりへの転換という奥田の指摘とも重なる。世田谷の福祉のまちづくりの特色は、障害者が単独で行政に要求をするのではなく、他の地域住民団体、専門家と連携しながら住民の一部として、住民参加の観点か

ら福祉のまちづくへの参加を図った点、ならびに物理的環境の改善だけでなく、障害理解の促進や福祉に関わる人材育成といったソフト面を合わせて議論した点にある。

これまでの福祉のまちづくりでは、「福祉」に焦点があてられたため、その対象がしばしば建築や土木、都市計画の専門家が解決すべき障害者に特有の物理的環境の問題と理解されてきた。その結果、行政主導により要綱や条例などが定められ、建物や道路の基準が設定されている。すなわち、障害者が建物や道路へアクセス可能となる最低基準が決められ、その基準を満たす建物や道路を障害者が利用することとなった。

卯月（2019, 17）は「まちづくり」は物的な改変（建築、道路、公園他）を目的とするものだけでなく、高齢者や子どもの教育や福祉、商店街の活性化や防災、水や緑等の自然環境、自治やコミュニティ等、ソフトとハードに分けられない総合的環境すべてを扱う」と述べている。「まちづくり」の一部として福祉のまちづくりが行われるとき、「ソフトとハードに分けられない総合的環境」、すなわち場所としての地域とそこで生活する住民の両方が対象となる。それゆえに、住民の参加が要請され、その一部として障害者の参加も可能となるといえる。

世田谷区では、「まちづくり」の一部として福祉のまちづくりが理解されたため、障害者と地域住民が協力した福祉のまちづくりの活動が進められた。世ボ連の理念の一つが「住民自身が地域の問題を解決するために自発的に取り組む」であることからわかるように、世田谷における一般住民による主体的なコミュニティの形成が、「ふれあいのあるまちづくり」事業への住民参加といったまちづくりへの住民参加を支え、障害者の福祉のまちづくりへの参加を後押ししたと言える。したがって、適切なコミュニティが存在する場合、地域住民の地域づくり・まちづくりへの参加の一環として、福祉のまちづくりへの参加もなされ、地域住民の一部を構成する障害者や障害者団体の参加も可能となる。

5.2 住民参加からパートナーシップへ

福祉のまちづくりにおいて、「やさしいまちづくり」事業では行政と専門家が枠組みを用意した住民参加の場に地域住民や障害者が参加することで、歩道の整備や公衆電話ボックスのデザインなどに障害者や住民の意見が反映された。

いえ・まち条例では、「福まちネット」が他の団体や専門家と連携しつつ、行政とのパートナーシップによる条例づくりを目指した。しかし、行政側は従来の行政が用意した場への参加しか想定しておらず、「福まちネット」の提案が直接条例に反映されることとはなかった。ただし、「福まちネット」は条例自体については肯定的に評価しており、普及・啓発の場面では行政と障害者団体のパートナーシップは実現した。このことから、行政と障害者団体をはじめとした住民団体が福祉のまちづくりについての方向性を共有している場合にパートナーシップは実現しやすく、方向性が異なる場合に十分な参加は困難となると推察される。奥田がまちづくり運動と行政組織の「対抗的相補性」を指摘したように、コミュニテ

ィによる地域づくりとしての福祉のまちづくりへの住民参加は、行政の用意する枠組みに留まらずパートナーシップへと発展する可能性を有している。しかし、行政が用意する住民参加の枠組みについては、ワークショップなど多くの手法が開発されている（世田谷まちづくりセンター、1993 など）が、障害者をはじめとした住民と行政のパートナーシップを築く段階に至るうえではその方法論の開発も含め、発展途上にある。

6. おわりに

世田谷における福祉のまちづくりへの障害者の参加過程を分析した結果、障害者が主体的に福祉のまちづくりに参加する要件として2点が示唆された。1点目は福祉のまちづくりが、「福祉」に力点を置くものでなく、「まちづくり」全体の一部となることである。福祉のまちづくりは、「福祉」に力点が置かれると、その対象が専門家の扱う障害者特有の物理的環境の問題と理解されやすい。しかし、「まちづくり」の一部であるとき、地域住民の生活に関わる問題であり、まちづくりへの住民参加の一部として、障害者や障害者団体の福祉のまちづくりへの参加も可能となる。2点目はまちづくりへの住民参加を支える地域住民と障害者のコミュニティが存在することである。駅改善という作為要求型の障害者運動から、世ボ連という自発的な地域づくりを志向する住民運動の転換の過程でこのコミュニティの萌芽があり、その後のまちづくりの参加につながったと推察される。

他方で、福祉のまちづくりへの参加が行政の用意した枠組みを超え、行政と障害者を含む住民がパートナーシップを築く段階に至る上では、方法論も含め課題が残されていた。また、小山（2018, 61-62）は1990年代末以降の世田谷区では財政逼迫により区主導による「住民参加のまちづくり」は後退し、2003年の大場区長退任以降はその傾向が強まったと指摘する。自治体側の政策変化が障害者の主体的な福祉のまちづくりへの参加へどのような影響を与えるかについては、1990年代後半以降の世田谷区の福祉のまちづくりの検証が待たれる。

【注】

- 1) 世田谷における障害者を中心としたまちづくり運動の詳細は丸岡（2016）を参照。
- 2) 当時学校の塀のフェンス化が進められており、梅丘中学校もその対象であったが、塀に面した補助154号線の拡幅の予定があったため、フェンスの位置を学校側に後退させる必要があった。そこで自然環境に配慮しつつ、中学校と地域の接点として学校前歩道をデザインすることが意図された。（世田谷区企画部企画課・計画技術研究所、1987, 44）
- 3) 世田谷区羽根木公園の一角にある子どもが遊ぶうえでの制約を最小限にした公園。
- 4) この事業に参加した障害当事者の碓井（1997, 24-25）は「たしかに、その道を通れば歩道が広く、前の人に気兼ねせず車いすを操作できるし、平坦なので車いすが車道に出てしまう心配もありません」と歩道を評価している。

- 5) 補助 154 号線の問題に関しては、研究会側から、別の分科会を設けることも提案されたが、実現には至らなかった(世田谷区企画部企画課・計画技術研究所, 1987, 41)。
- 6) 第 5 回定例会での意見(世田谷区企画部企画課・計画技術研究所, 1987, 103)。
- 7) 「公益信託世田谷まちづくりファンド」は 1992 年に設立された、世田谷区民のまちづくり活動を資金的に支援するための制度である。
- 8) 個人名が特定されないよう仮名とした。
- 9) 個人名が特定されないよう仮名とした。

【文献リスト】

- 荒木兵一郎, 1993, 「福祉のまちづくりに関する研究:大阪府下建築物等の福祉対応整備状況」, 『都市計画論文集』, 28, 811-816.
- HANDS 世田谷・世田谷福祉のまちづくりネットワーク, 1995, 『世田谷福祉のまちづくりネットワーク<活動記録集>』.
- 平川毅彦, 2004, 『「福祉コミュニティ」と地域社会』世界思想社.
- 今田寛典ほか, 1999, 「福祉を考慮したまちづくり条例の制定とその特徴に関する一考察」, 『社会情報学研究』, 5, 33-41.
- 「こころの友」編集実行委員会編, 1979, 『世田谷福祉マップをつくる会活動報告集(臨時増刊号) No.34』
- 小山弘美, 2018, 『自治と協働からみた現代コミュニティ論』晃洋書房.
- 丸岡稔典, 2016, 「世田谷における障害者運動の生成と展開 地域像の構想に焦点を当てて」, 『福祉社会学研究』, 13, 106-131.
- 宮前武夫, 1980, 「私達が目指す街づくり運動」, 『月刊地域闘争』117, 36-39.
- 中村昌広, 1986, 「東京都区部における行政発意による改善型まちづくりの計画形成過程 計画案の変遷と住民参加」, 『都市計画論文集』21, 313-318.
- 野村敏, 1997a, 「福祉のまちづくり-2-福祉のまちづくりと市民の役割」, 『リハビリテーション研究』, 26(4), 28-32.
- 野村敏, 1997b, 「福祉のまちづくり-3-障害者運動からみた福祉のまちづくり」, 『リハビリテーション研究』, 27(1), 39-43.
- 小田急線梅ヶ丘駅をだれもが利用できるようにする実行委員会, 1982, 「小田急梅ヶ丘駅にスロープをつけるまでの闘い」遠藤滋・芝本博志, 『苦海をいかでわたるべき 都立光明養護学校での六年間(下)』社会評論社, 249-273.
- 荻野陽一, 2000, 「世田谷における福祉のまちづくりの歴史的成果と現状, そして NPO の役割」, 『都市計画』, 49(4), 34-38.
- 男鹿芳則, 1999, 「基礎的自治体における福祉のまちづくり条例: 世田谷区の事例を通して」, 『福祉のまちづくり研究』, 1(1), 18-24.

- 奥田道大, 1983, 『都市コミュニティの理論』 東京大学出版会.
- 奥田道大, 1993, 『都市と地域の文脈を求めて』 有信堂.
- 鬼塚正徳, 1979, 「世田谷福祉マップをつくる会 結成過程」, 「こころの友」編集実行委員会編, 『世田谷福祉マップをつくる会活動報告集〈臨時増刊号〉No.34』, 24-30.
- 世田谷福祉のまちづくりネットワーク事務局, 1995, 「編集後記」, 『プレスまちネット』創刊号.
- 世田谷区企画部企画課・計画技術研究所, 1987. 『ふれあいのあるまちづくり定例会記録 1983-186.3.20』 世田谷区企画部企画課.
- 世田谷まちづくりセンター, 1993, 『参加のデザイン道具箱』.
- 世田谷ボランティア連絡協議会, 1981, 『ちいき活動 世田谷ボランティア連絡協議会 6周年記念誌』.
- 菅野鞠子, 1973, 「生活圏拡大運動の報告と展望」, 『総合リハビリテーション』, 1 巻 10 号, 989-995.
- 手塚直樹, 1975, 「市民参加の必要性と問題--障害者のまちづくり運動から」『月刊福祉』 58 (8), 23-27.
- 碓井英一, 1997, 「世田谷区梅丘地区の「福祉のまちづくり」をめぐる」『はげみ』平成9年度4・5月号, 21-25.
- 卯月盛夫, 1995, 「住民の主体的なまちづくり活動を支援する 「まちづくりセンター」 に関する考察—世田谷まちづくりセンターを事例として」, 『日本建築学会計画系論文集』, 60 巻 470号, 161-172.
- 卯月盛夫, 2019, 「住民参加とまちづくり」, 『都市社会研究』, 11 号, 15-37.
- 山口成子, 1996, 「「世田谷区福祉のいえ・まち推進条例」における市民と行政のパートナーシップとは?」, 『ジョイフルビギン』, no6, 93-96.