

協働による「福祉のまちづくり」

条例制定の中で
見えてきたこと
庁内連携による福祉のまちづくり研究グループ

- 1 ー 私たちのこだわり「福祉のまちづくりは、実は地域のまちづくり」
- 2 ー 条例制定における市民意見の反映
- 3 ー 「福祉のまちづくり市民フォーラム」の開催へ
- 4 ー 市民フォーラムの成果と「その後の集い」への発展
- 5 ー 見えてきた「福祉のまちづくり」の方向性と今後の本市のまちづくりへの展開

一九九七年三月二十五日制定の「横浜市福祉のまちづくり条例」は、足掛け二年にわたる検討の中で、障害者・高齢者をはじめとする様々な市民の意見を丁寧に取り入れるため、そのプロセスに最大限の工夫をこらした。その事務を担った福祉局福祉のまちづくり課と、ハード部局として連携した都市計画局企画調査課の職員が、作業を通じての思いと本市まちづくり施策への提言をまとめてみた。

1 ー 私たちのこだわり「福祉のまちづくりは、実は地域のまちづくり」

① ー 障害者の一言…私たちが行って来たことはまちづくりの実験だ

「スタッフの集まりに参加した最初のうちは、行政は何をしようとしているのかと迷っていた。しかし、この三か月二十回に及ぶ取材や討論をともにして来てフォーラム当日になってわかったことがあります。私たちが行ってきたことは、『まちづくりの社会的実験』であったのだと思う。」

一九九六年七月二十日、市民・事業者・行政が一堂に会し、今後の横浜市の福祉のまちづくりのあり方について、ワークショップ形

式で話し合う場として開催された「福祉のまちづくり市民フォーラム」。このフォーラムの企画運営を担って来た市民スタッフのメンバーで、自ら視覚障害者の一人として参加した方の挨拶です。

市民と行政が一つのテーマで、互いの思いをもとに共同でまちに取材に出たり、こんなアイデアで市民に提案したらと議論を交わしていくことの中から、フォーラムへ向けお互いの理解と共通認識、信頼関係を深め合えた結果である。また、障害者でもある一人の市民の、まちづくりに対する、また行政や事業者とのかかわり合いに対する、大切なあり方の発見を端的に表現したものであった。

私たちは、本論をすすめる上で、この市民提起にこだわり、「人と人・人と街」のよりよい関係ととりわけ市民と行政職員の関わり方を、「まちづくり」の中で見つめ直していくこととする。

② ー まちづくりの原点…「まちは、人のMixed Community」からの出発

「まち」で生きるのは「人」、また、変貌するのは「人と街」。すなわち、「まちづくり」を進める際に最も大切なことは、そこに暮らし活動する人の歴史であり、住まい方であり、

相互の関わり方にあると言える。言い換えれば、「まちは、人のMixed Community」と規定できる。ものの見方、考え方が異なる一人ひとり、個人として互いに関わり合う中で、「信頼関係」を確立し、環境としての「街」を創造していく共同社会が「まちづくり」と言えるだろう。

私たちは、この考え方をまちづくりの原点に置き、これまで焦点となりにくかった「ひとの身体的な行動特性の違い」に光をあてた「福祉のまちづくり」について、条例制定過程の中で様々な模索を進めた。

2 ー 条例制定における市民意見の反映

① ー 徹底的ともいえる丁寧な市民参加の試み

私たちは、条例制定にあたり「まちづくりにおける信頼関係の確立」を念頭に、次の点を心がけ市民の意見を聞いた。(図1)

② 対象者の選定

● 従来からのまちづくりでは、行政に意見を言う機会が少なかった、街の生活者や利用者としての障害者・高齢者などの市民に、車椅子使用者・視覚障害者・聴覚障害者・脳性マヒ者など、行動の特性に応じてきめ細かく意見を聞くこととした。このため、検討委員会

■ スタッフ会議ミーティング



と二つの部会を含めると障害者団体からの参加が四分の一以上となった他、団体ごとのヒアリングを実施した。

●直接的な当事者ではないが、「Mixed Community」の一員としてかかわる市民活動者の意見もヒアリングした。

●一方の当事者である事業者に対しては、特に、企業市民としての積極的な取り組みも聞いた。

④意見を聞く方法

●中間段階とりまとめの時点など検討委員会の経過ごとの三段階で、市民団体等に検討状況を示し意見を求め、一方的な「ヒアリング」に終わらぬ「意見交換の場」とした。

●すべての意見を取りまとめ、検討委員会にその都度フィードバックするとともに、検討委員会提言には市民意見の記録も掲載、公表することとした。

②丁寧な市民参加を支えた庁内連携

市民参加で得られた意見を本市の施策に著実に反映していくためには、所管部局である福祉のまちづくり課だけでできることはほとんど無いとも言える。そこで、次の二点に留意しながら、機能責任別の本市関係機関・部局を、福祉のまちづくりの観点から横につなぐことが重要であった。

(1)障害者、高齢者等の市民の声を日常から聞いている、第一線（現場）にいるボランティアセンターや社会福祉協議会、在援協との連携を深め、誰にどのようなことを聞くべきかアドバイスを得るとともに、作業にも加わってもらった。

(2)本市の街づくり施策の第一線（現場）にいるハード系部局との連携を深め、検討委員会の情報をこまめに提供するなど、福祉のまちづくりの体験研修を開催した。事業実施に際しても障害者等に意見を聞く場を仲介するなど、日頃の業務では得がたい実感をもてるように工夫した。特に、まちづくりセンターの検討などにより市民参加によるまちづくりについて蓄積のある、都市計画局企画調査課には、早い段階から地域で活動を行っている市民団体との連携などについて協力を得た。

3 「福祉のまちづくり市民フォーラム」の開催へ

①開催の意図と特徴

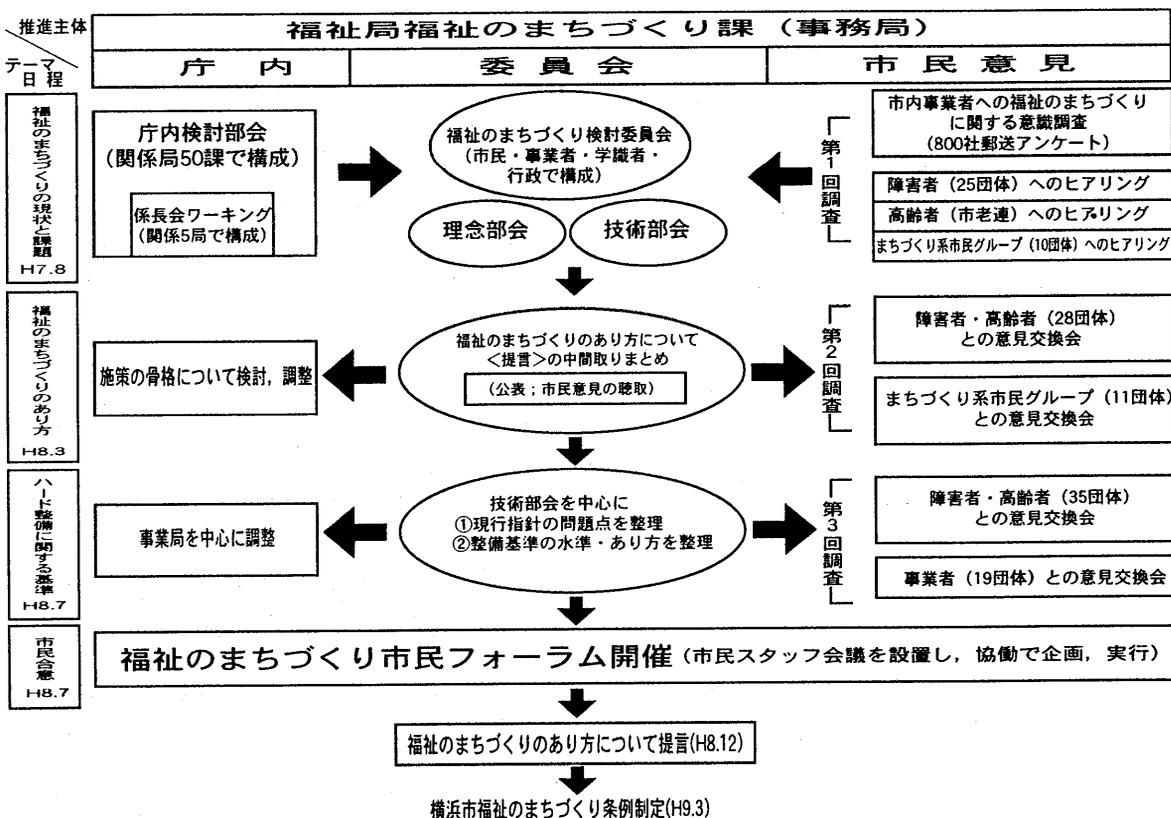
以上のような市民参加の取り組みの結果、検討委員会の中間とりまとめで「市民・事業者・行政がそれぞれ互いの立場を理解し、地域を基礎に、生活者の視点で話し合う『協働』による福祉のまちづくり」という基本的考え方が提起された。その内容を具体的に深め、市民と行政・事業者と行政といった二者関係に止まらない、全ての関係者が広く集い共有して話し合える場として、「福祉のまちづくり市民フォーラム」を開催した。

横浜市民障害者スポーツ文化センター「横浜ラポール・ラポールシアター」にて、一般参加者を含め約二百人が一堂に会して次の三点を特徴とする意見交換がなされた。

(1)多様な議論を期待してワークショップ形式とし、十三人ずつ程度の十六の小テーブルに、それぞれの関係者がかたまらずに分散して

座ってもらった。
(2)障害のある人となない人がほぼ同率で参加した。障害のある人の障害の内容も様々で、

図-1 市民意見の反映フロー



点字、手話通訳などコミュニケーション手段の違いを越えての話し合いをおこなった。

(3)公募の市民やボランティアはもとより、大學生、商店街店主、地域でのまちづくり活動者、まちづくりの専門家、さらに社会福祉協議会や本市ハード系部局の職員など、それぞれの立場の人が、小グループに各々一人ずつ以上の割合で参加した。

② 企画・運営を担う市民スタッフ会議の結成

こうした先駆的な試みの企画・運営主体そのものを、市民・事業者・行政の共同作業として行おうということで、開催三か月前に「市民スタッフ会議」を結成した。結成の提案は福祉局福祉のまちづくり課が行ったが、社会福祉協議会ボランティアセンターと都市計画局企画調査課との連携事務局体制のもと、「福祉のまちづくり市民フォーラム」の縮図ともいえるような約二十人のメンバーが集まった。

最初集まったきっかけは大多数の人が「行政に誘われたから」程度であり、当初は意見がかみ合わず、会議の趣旨についての議論から前に進まない期間もあった。しかし、議論と街へ出た取材を重ねていくうちに、いかに福祉のまちづくりへの理解が深めてもらえるか、いかに様々な人々の意見交換の場を作るかなど、スタッフ一同の思いがまとまってきた。その結果「協働」を当日の参加者が話し合うための具体的な投げかけの素材を作ることを市民スタッフ会議の主な役割とし、横浜での事例を、ビデオ、スライド、寸劇で発表するため、皆時間を惜しまず、シナリオ

作成、ロケ、舞台稽古に精を出すまでとなった。(市民スタッフ会議活動経緯 表1-1)

③ 「協働」の先進事例との出会い

市民スタッフ会議がこれだけ熱心に取り組めるようになった最大の理由は、横浜の中で取り組まれている事例を共同で取材しているうちに、皆が共感できる大きな発見があったことにある。ここで、市民フォーラムで発表した二つの事例の取材概要を紹介する。

⑦ ライブタウン整備事業に伴う二俣川銀座商店街の福祉のまちづくり

旭区の二俣川銀座商店街は、古くから商店街として発展した地域であったが、隣接する二俣川北口再開発事業等による大型店舗との共存共栄を目指し、商店街を再整備することとなった。商店街の後背にはライトセンターやガンセンターが立地しており、障害者が日常的に多く訪れる商店街でもあった。

そこで、商店街では、街のテーマを「人に優しい躍動感のある街」と設定し、「福祉の街宣言」を行い、ライトセンターや経済局産業立地指導担当の協力を得て、街づくりに取り組んできた。ハード面では、商店街の歩道の色彩区分や有線放送での場所表示機能を持つ街路灯の整備を進め、ソフト面でも、音声マップや「おもてなしマニュアル」による接客策、福祉商品の開発に取り組んできた。

ここに至るまでには商店街の意思統一や行政の協力要請等様々な苦労があったが、根強く商店街整備を進めてきている。
④ 自主的な地域まちづくりとしてのドリムハイツの福祉のまちづくり

戸塚区のドリムハイツでは、団地の住民自らの手による様々な活動が展開されてきた。二十年以上も前に子育てのお母さんが集まり作った自主保育「竹の子会」をはじめ、障害児が健常児と遊べる「水曜の会」、お父さんたちの「おやじの会」など、次々と活動が生まれ、横の連携も活発になった。最近では、「地域給食の会」や、高齢者・障害者の立ち寄れるサロン「憩いの家 夢みん」を設置するとともに、街の長期ビジョンを障害者・高齢者の意見も聞きながら作成している。

この間、その時々地域課題に対応しながら、「できる人が、できる時に、できることを」の精神で、毎日生活する場だからこそ持てる住民同士の共感を基礎に、自治会や管理組合、行政との連携を図りながら、粘り強く活動を進めてきた。特筆すべきは、地域の街づくり活動すべてにおいて、障害者や高齢者の視点を当たり前のように取り入れて進めてきていることである。

どちらの活動も、自分たちが住み暮らす「地域」を基に、住民や商店主たちの粘り強い取り組みの中、かかわり合う人たちみんな考えて、できる事から一歩ずつ進め信頼関係を深めている。市民スタッフ会議では、この「活動を進めること」信頼関係の確立」という運動論を是非訴えたいと痛感した。
(福祉のまちづくりの連携 表1-2)

4 市民フォーラムの成果と「その後」の集いへの発展

① 市民フォーラムの評価と成果

表1-1 市民スタッフ会議の活動経緯

日	主に話し合われたこと
4月20日	○「スタッフ会議」「市民フォーラム」って何、からスタート。フォーラムに対する思いを話し合い、福祉のまちづくりの「だから」を探すことにする。
4月23日	○フォーラム参加者に「協働による福祉のまちづくり」を投げかけることにする。「協働」を確かめるため、二俣川銀座商店街を取材することに。
5月14日	○午後から二俣川を取材し、夜その結果を議論する。フォーラムに向け街と人との関わり合いを表現することに。 ・フォーラムに出す実践例を3つに絞り、グループ別に取材することに。
5月22日～6月8日(グループ別)	○「横浜駅」グループは、障害のある人、初めての人の視点で現状を見せていくことにする。 ○「二俣川銀座商店街」グループは、日常的な障害者とのふれいの中で、ハード、ソフト一体となった商店街整備のプロセスを表現することに。 ○「ドリムハイツ」グループは、日常の生活から福祉のまちづくり活動に広がったプロセスを寸劇を交えて表現することに。
6月14日	○福祉のまちづくりの「だから」をフォーラム参加者に伝えようと、発表の内容と構成が決まる。 ○ビデオ・スライド撮影、寸劇の舞台稽古を頑張ることになる。
6月24日	○午前中、横浜駅を車椅子や視覚障害者の立場でビデオ取材。午後から、二俣川銀座商店街の皆さんのお話の様子をビデオ取材。
7月2日	○ビデオ寸劇をどのように視覚障害者に伝えるか議論、説明を工夫することに。フォーラムの司会もスタッフ会議から出すことに。
7月17日	○当日に向けての最終リハーサル。最終プログラムの打合せも入念に行う。

市民フォーラムの評価は、参加者の終了後の感想を元に、次の四点にまとめられる。

- (1)市民スタッフの奮闘によるプレゼンは、ドリームハイツの障害者と健常者のエピソードをユーモラスに演じた寸劇や、二俣川銀座商店街のビデオなど、地域における「協働」を話し合う素材として高い評価を得た。
- (2)本市で初めての小グループでの話し合いで、様々な特性を持つ障害者と様々な立場の健常者が同一のテーブルについていたことは、障害者からも、あまり障害者に接することのない健常者からも、その試みに高い評価を得た。
- (3)様々な障害者も交えての意見交換の場として、多様なコミュニケーション手段の違いをこえるための工夫として、聴覚障害者の方々から「こんな風に行えば良い」という提言をもらい今後に生かせる蓄積もできた。
- (4)このようなフォーラムの要素が今後区や地域で、十分な時間をかけて日常的、継続的に行われることの必要性が参加者みんなに共有された。

主催した福祉局にとっても、これらの評価は重いものとして受け止めたが、特に、終了後の感想にとどまらず、参加者自身が評価・実践するしくみづくりこそ、次の発展にもつながる重要な要素と感じた。

② 「その後の集い」への発展と、個人を基礎とした対等な参画

「福祉のまちづくり市民フォーラム」の最大の成果は、企画・運営を行った市民スタッフが中心となり、当日の参加者も加え「その後の集い」と名を変え、新たな活動へと動き

始めたことである。市民・事業者・行政の協働の場(ネットワーク)づくりを行い、多方向への問題提起を行える市民運動グループになりつつある。「協働」についてのメッセージを伝えた達成感とともに、コミュニケーション手段の準備や、今後区や地域で行政とも連携しながらこのような取り組みを広げていくにはどうすべきかなど、新たな課題を市民スタッフが認識し、一過性のイベントに終わらせたくないという思いが、新たな連携の歩を踏み出すことになった。(表1-2)

ここで重要なのが、当初スタッフ会議に集まった時は、それぞれ「何々団体の誰々」という肩書きを持って参加していたのが、その後の集いへの発展により、団体の代表としての参加ではなく個人としての参加というルールが変わってきたことだ。さらに、参加は個人であるが、それを各人の団体・組織へ持ち帰り、新たな参加者が加わるようになり、ゆっくりだが行政に依存しない、障害者、高齢者を含む市民間での協働の精神が芽生えつつある。

5 見えてきた「(福祉の)まちづくり」の方向性と、今後の本市のまちづくりへの展開

① 今回の実践から分かってきたこと

私たちは、福祉のまちづくりは「障害者や高齢者も含めた誰も、人と人との関わり合い(まちづくり)の問題」であるとの仮説をたて行動してきた。わずか二年あまりの実践だが、その中で分かってきたことは次の三点

に集約できる。

- (1)先進二事例(二俣川銀座商店街・ドリームハイツ)の例を見ると、市民が自発的に地域の課題を解決しようとする時、身近な福祉の視点が明確になる事が多い。地域の多様な構成員の声を聞く中で、障害者・高齢者等のために「も」、また障害者・高齢者「も」主体として参加することになり、少しずつ地域の総合的な課題解決へと結びついている。市民の連携でできることは、まだまだ少ない事も共有化されるが、一方で現実の制約を踏まえ、自分たちでできることを協力して行うことにより、信頼関係が進む。そして、小さな

表1-2 「福祉のまちづくり市民フォーラム」をきっかけにした福祉のまちづくりの連携

行政内部のしなやかな連携	「市民フォーラム」をきっかけにしたまちづくりの連携手段	感じたこと・学んだこと・会得したこと
福祉局 都市計画局 経済局 経路局 (社会福祉協議会)	スタッフ会議 (フォーラム当日の題材準備) ■二俣川銀座商店街 福祉のまちづくり推進 ・商店街の再整備(ライプタウン整備事業) ・歩道整備(段差解消) ■ドリームハイツ 自主保育から高齢者対策まで ・スカイモビル試乗会 ・高齢者、障害者の憩いの「夢みん」開設 ■横浜駅周辺地区視察 ・車椅子ウォッチング	①感じたこと ②学んだこと ③会得したこと ①近々のライトセンター等の立地による自然発生的な機運のたかまり ②ねばり強い関係機関交渉 ③障害者の意見の反映手段(近隣施設、来街者)
福祉局 都市計画局 局局築	フォーラム開催 1) スタッフ会議による題材発表 2) 福祉のまちづくりについてグループ討議 私の望む福祉のまちづくり 私たちにできる福祉のまちづくり	①その時代の地域ニーズに併せた自主的活動 ②地域コミュニティとの連携 ③楽しく高齢者同士の助け合=生き甲斐 ①人によるバリアの視点の違い ②問題点の共有化 ③協働調査の大切さ
	その後のつどい結成 ■メンバーの心境変化 ・具体的事例調査の結果 ・フォーラムを開催してみても ひとまち横丁展への参加 ・スタッフ会議、その後のつどい活動整理 ・福祉団体の参加募集 様々な活動を勉強 ・ごほうハウス ・障害者一人暮らし体験 活動へ参加 ・身障者団体イベント開催	①異なる障害者への細かい配慮が必要だが、全ての要求を満たすことは困難 ②障害者とのコミュニケーションのあり方 ③健常者と障害者とのまちづくりの接点 ①積極的な参加意義 ②障害者と健常者が共に議論する重要性の認識 ③活動を行っている人々との輪が広がり、今後の展望に期待が見い出せた。
		②活動を継続する為の展望整理 ③団体間の情報交換(輪を広がるきっかけづくり) ②様々な団体との情報交換、活動交流 ③活動のきっかけづくり ②実質的な活動推進(団体参加から個人参加へ)

■二俣川銀座商店街取材



信頼の一步がより大きな課題解決のための協力関係を生み出すことへとつながる。この過程を経て、まちづくりの担い手が育ってきている。

(2)市民スタッフ会議から「その後の集い」への発展に見るように、行政発意でも、協働により信頼関係の構築による連携が可能である。従来、まちづくりについて、障害者と行政が労苦をともにし、事業を組み立てていくことあまりなかった中で、本論冒頭の障害者の一言の通り、まさに私たちの行ってきたことは「社会的実験」であったといえる。当初の疑心がかたがた信頼関係に変わり、フォーラム当日の参加者や、まわりの人々にも理解され、様々な人々の参加を促し、「その後の集い」の輪につながっている。

(3)市民との協働作業を通じて、本市関係セクシオンにおいても、今までにないしなやかな連携作業の可能性が開けてきた。

従来の部局ごとの縦割りの役割分担では、現実の市民との共同作業を進めることは難しい。市民も行政も縦割りをこえ、できることをする関係が育ってくることで、初めて信頼関係ができあがってくる。

② 再認識される(福祉の)まちづくりの原点

上記三点に共通することは、いったん個人としての共感に立ち返った上での信頼関係の成立である。

人間として個人として認め合い、その信頼感の上に問題解決のために協力し合うこと。実は、現実の地域のまちづくりに当然欠かせ

ないこの要素が、これまでの「(福祉の)まちづくり」では十分でなかった。「まちづくりのノーマライゼーション」とは、何をなしたかではなく、街を構成する多様な構成員同士として、今できないことも含めた問題全体を受け止め、人間個人として相対して、前向きに進んでいくことではないだろうか。

今スポットライトを浴びている行政施策^{II}いわゆる「物的なバリアフリーとしての福祉のまちづくり」のみでは、施設整備基準が守られても必ずしも市民の行動は広がらない。行政が、時間を切った部分的な問題解決を進め過ぎる事で、かえって無理解や思い込みが新たな人と人とのバリアを再生産する危険がある。今後は時間をかけ、地域での合意形成を通じて、面的な整備のあり方を考えなくてはならない。

今後、当たり前前に地域で障害者や高齢者が生活、行動する高齢社会を迎え、地域での総合的な街づくりを進めるには、まちづくりの原点に立ち返ることが是非とも必要と考えられる。ここにおいて(福祉の)まちづくりは、()がとれて、まさにまちづくりの重要な構成要素になったといえる。

③ 今後のまちづくり施策への展開…しなやかな連携と共同実験のまちづくり

今回の試みや、市民の実践的活動事例から学ぶ中で、今後の行政への施策提言として、以下の二点をあげたい。

⑦新しい「まちづくり」として「共同実験」の概念の導入
新しいまちづくりとしては、今までの行政

組織と市民団体という関係ではなく、個人の顔の見える関係において、地域で主体的な参加・実践を行い、結果についても評価・改善ができる「ローリング型のまちづくり」が必要になってきている。

①まちづくりには、市民間・行政間・市民行政間のしなやかな連携プレーが必要

地域の市民生活には縦割りにできない課題が多く、役割分担論をこえた「相乗効果型連携」への模索を進める必要がある。

以上の二項目は、「組織に属する一方、特定の横断的プロジェクトには個人的立場で積極的に参加し、課題解決していく」、つまり組織の中の個人が、しなやかに連携し、その中で得た事を、積極的に評価し、推進していくことが前提となる。

個人としての参画は、結果を組織へ持ち帰ることによる相乗効果も期待でき、個人が頑張りながら組織全体としても活性化が図られ、状況や時点に応じ考え方を変えていける柔軟な組織運営が行える可能性を持っている。また、財政状況の厳しい今だからこそ、既存の縦割集中の意志決定システムの限界を認め、地域課題のプライオリティを住民自身も合意できる仕組みとして、市民の身近な現場で意志決定ができる責任体制の分散を図っていく必要があるのではなからうか。

〈秦好子^{II}福祉局地域ケア推進部担当課長／大木節裕^{II}財政局財政課予算第二係長／秋元康幸^{II}都市計画局企画調査課担当係長／桜井茂^{II}福祉局福祉のまちづくり課／梶山祐実^{II}都市計画局企画調査課〉

■ フォーラム会議風景



■ ドリームハイツの寸劇に向けた稽古

