

# 福祉のまちづくりの面的な展開指針策定に関する研究（その1） Study on establishing a guideline for development in the aspect of building a welfare community (Part 1)

－福祉のまちづくり面的展開ガイドライン（実践編）－

-A guideline for development in the aspect of building a welfare  
community (practical phase)-

生島一明  
Kazuaki Ikushima

## Abstract :

To promote development in the aspect of building a welfare community, we established a "Guideline for Development in the Aspect of Building a Welfare Community" from the fiscal year 1997 to the fiscal year 1998 to indicate our thoughts toward development in the aspect of building a welfare community.

That was what we might call our planning phase. What is now needed is more practical means such as forming an agreement among major bodies responsible for building a community and building a mechanism for the government to aid the cooperative effort in community building so that a welfare community may be built in a comprehensive manner.

With the fiscal year 2001 set as our time frame, in the last half of the study, we will establish a guideline for development in the aspect of building a welfare community. This will be our "Practical Phase" of building a welfare community.

## 1. はじめに

福祉のまちづくりの面的な推進を図るため、平成9～10年度にかけて「福祉のまちづくり面的展開ガイドライン」を策定し、福祉のまちづくりの面的な展開に向けての考え方を示した。

これは言わば「計画編」であり、今後、福祉のまちづくりを総合的に進めるにあたって、まちづくりを担う多様な主体間の合意形成のあり方や協働のまちづくりのための行政支援のしくみづくりなどより実践的な手法が求められる。

本研究の後半では、平成13年度を目途に、福祉のまちづくりの「実践編」を策定し、「福祉のまちづくりの面的な展開指針」として取りまとめる。

## 2. 実践編の概要

平成10年度に策定したガイドライン（計画編）は、まちづくりの行政主体である市町を対象に福祉のまちづくりの考え方や取り組むきっかけ等について提案を行った。今後、福祉のまちづくりを実践していく上で、市民・行政・企業のそれぞれの立場からの取り組みが必要となるが、その前提として社会構成員一人一人が社会的立場を離れれば一生活者であり一利用者であるという当事者性を原点に据えながら日常の活動が発想されなければならない。

実践編では、まちづくりを担う様々な主体が協働していくための個々の認識基盤とは何か、あるいは実生活のフィールドでどのような働きかけが必要かなど、福祉のまちづくりを実践していくためのインセンティブについて、まちの現状と市民意識、社会制度等わが国の社会環境の中で総体的に観ていく必要がある。

制度型福祉の限界、地域コミュニティの劣化など、福祉をとりまく環境は依然としてきびしい状況にある。

21世紀の市民型福祉を創り上げていくために、目標とすべき先進モデルはありえず、自らが考え、模索していく以外方法はないが、市民一人一人が生活者として地域や組織の中で創り上げていく生活支援のネットワークづくりが実際的な福祉環境になり得る。

このような視点から、実践編では、わが国にふさわしい福祉環境へシフトさせていくための関係者の主体性や合意形成のあり方について提案を行う。

第1部「それぞれの主体が社会に位置づくために」では、生活者一人一人の「個」の立場からの福祉のまちづくりについて考察する。（平成11年度）

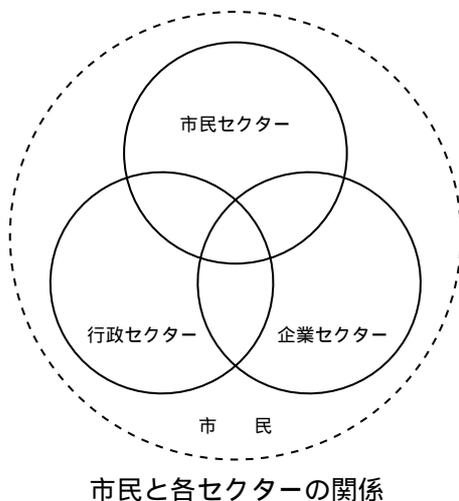
従来の制度型福祉の領域を今後「誰が」「どのように」担っていくか、新たな公共性をどのように構築していくかという視点に立ち、高齢者、障

害者等の社会的弱者の当事者性の中からアプローチした。

また、この当事者性は、社会的弱者に限らず、人それぞれが何らかの生活課題を抱えており、社会生活は多様な主体に支えられているという意味から、生活者一人一人に当てはまることであり、この当事者性をそれぞれが認識することから「協働」の概念に到達することができる。

第2部「オリエンテーション」では、「個」の市民によって構成される各セクターからのアプローチについて考察する。(平成12～13年度)

これまで、市民という言葉でくられてきた、あいまいな概念を、行政や企業と協働して力を発揮できるようなセクターとしての「市民セクター：NPO<sup>1)</sup>」と、「行政セクター」、「企業セクター」の各主体のオリエンテーション(立脚点と方向性)について提案する。

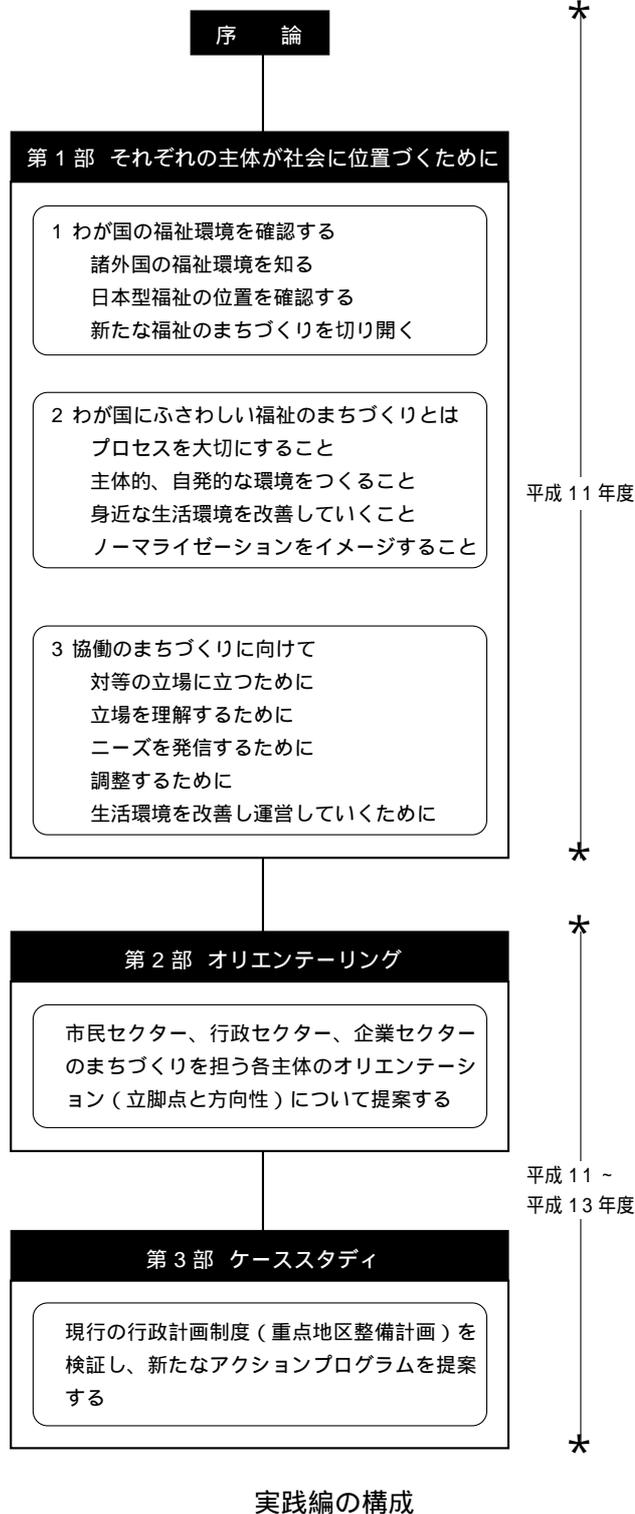


第3部「ケーススタディ」では、現行の行政計画制度(重点地区整備計画)の運用実態を通して、各主体のオリエンテーションについて検証を行い、新たなアクションプログラムの提案を行う。(平成12～13年度)

### 第1部 それぞれの主体が社会に位置づくために

様々な主体が協働しながら進めるまちづくりをより実効性のあるものとするためには、まちづくりに関わる一人一人が協働するための立脚点を明確にしておくことが必要である。

これは、個人個人がそれぞれ福祉(生活)のニーズを持っているが、このニーズが対象としてあつかわ



れるか、主体としてあつかわれるかによって環境が大きく左右されるという点で大切な視点である。また、一方、協働のまちづくりの中で、主体間のニーズの調整が行われるときのそれぞれのよって立つ位置を確認するうえでの視点でもある。

ここでは、さまざまな主体がまちづくりに取り組むための「前提」について考察する。

## 1 わが国の福祉環境の位置を確認する

福祉環境は、単に、まちの物理的環境だけでなく、生活文化や市民意識、社会制度等、社会のありようと密接に関係している。したがって、「福祉」をとりまく社会的な背景の中で福祉環境を総体的にとらえていくことが必要となる。

ここでは、まず、諸外国の福祉環境を概観し、市民意識、社会制度等との関係の中でどのような環境をつくりだしているのかを見ることによって、わが

国の福祉環境の位置を確認する。従来、諸外国の先進的な制度や取り組みがダイレクトに紹介されてきたが、総体としてとらえる視点がなければ有効なものとはならない。

わが国に見合った福祉環境を考える上で、分析的なアプローチではなく相対的な関係性の中から「しくみ」を整えていく発想が求められる。

### 1-1 先進諸国の福祉環境を知る

#### 1 アメリカの福祉環境

##### 機会均等と自己責任

アメリカ合衆国の福祉施策は必要最低限に近い保障であり、基本的には自助努力が原則とされている。このため、すべての人が同じスタートラインに立てるよう機会均等が保障される。

バリアから生じる差別は、人種差別等と同じあつかいであり、バリアフリーや差別禁止は、機会均等を保障するための発想が原点にある。

##### 強力な法律

1990年に成立したADA法（障害を持つアメリカ人法）は、直接的には1970年代以降の障害者の公民権獲得に向けての自立生活運動が重要な引き金になっているが、ベトナム戦争以降の傷痕軍人の社会復帰対策や交通事故などによる障害者の増加がその背景にある。

ADA法は、社会的バリアを撤廃し、機会均等を保障するために、雇用、公共交通機関、公共的施設、電気通信の各分野にわたって、障害者に対する差別の禁止を包括的に禁止したものである。

ここでは、既存の施設についてもバリアフリーが義務づけられる。

##### 訴訟社会

このような強力な法律が実効性を持つ背景には、訴訟社会というしくみがある。アメリカは、法律がないと動かない国であるといわれる。いろんな分野で事細かな基準を定めて、その可否で物事を判断していくことが日常的に行われている。既存施設を含めたハード面のバリアフリーが強力に進むのは、単に法律が出来たからではなく、法律を活かす社会の手だてがあるからである。

##### 自己責任の限界

ADA法で、福祉環境の整備が進むが、一方で、重度障害者は手厚い福祉サービスもなく、また、整備された福祉環境を利用できない場合もある。

機会均等のもとに展開される自由競争社会にあって、現実には、障害者にも実力的要素が求められ、重度障害者にとっては厳しい状況にある。

#### 2 北欧の福祉環境

##### 高福祉・高負担とノーマライゼーション

福祉国家とよばれる北欧では、高福祉・高負担を原則として、所得の平等を図り、人権の尊重を最高の価値とし、その実現のために社会環境の整備を推進している<sup>2)</sup>。

北欧では、アメリカのADA法のような強力な法律はないが、「人」中心の社会全体で福祉環境を構築している。

すなわち、ノーマライゼーションの理念を実現するために、教育制度をはじめ児童福祉、高齢者福祉など多くの施策が福祉社会をトータルに実現するために統合されている。

## 教育の概念

北欧の教育は、福祉国家の基盤であり、その反映でもある。

個人のさまざまな能力の違いを個人「差」としてとらえる発想でなく、「個」のレベルの違いをそのまま認め多様性として扱う。「障害」も能力の違いの一つにすぎず、障害児も普通教育の中で統合される。

ここでは、能力の違いによる比較や序列の価値観は存在しない。あくまで教育の目的は、知識や技術を伝えることではなく、一人一人が自らが学んでいく姿勢を育むことにある。当然のことながら、成人後も、それぞれを社会で受け止める環境が整っている。

このような教育環境の中で、わが国のような障害者というカテゴリーは意味を持たない。

## 対等の関係

障害も一つの能力の違いであるという概念は、バリアフリーを考える場合も、現実の環境の中で柔軟な対応を許容する発想につながる。まちの障壁を無くすという all-or-nothing の発想ではなく、自然環境や景観、住文化など様々なまちの価値と共存しながら、アクセシビリティを高めるという発想に立てる。

障害者対健常者といった対立の関係ではなく、融合した関係の中でお互いを認め合い、互いに環境を創り上げていく対等の関係に立っている。

## 当事者ニーズの発信

北欧では、まちで障害者をよく見かけるが、その要因は障害者自身あるいはその家族が、まちに出ようとする強い意志を持っているかどうかであるという。さまざまなバリアが存在するまちに「何としても出る」と決めて問題解決に乗り出すか、諦めるかである。もし一人で解決できない場合は、同じような課題を持つ仲間が組織をつくってみんなで問題を解決しようとするかどうかである<sup>3)</sup>。このような障害者や家族の声が社会に伝わり少しずつ問題が解消されていくプロセス自体が、アクセシビリティをソフト面から支える環境につながっているといえる。

## 1-2 日本型福祉の位置を確認する

### 1 福祉環境形成の経緯

#### 福祉のまちづくりの経緯

わが国の福祉のまちづくりは、1970年頃に全国の主要都市で展開された車いす利用者の生活圏拡大運動を契機としている。

その後、行政サイドでは、町田市が「車いすで歩けるまちづくり」をスローガンに、1974年に福祉のまちづくりの考え方を伝えることをねらいに福祉環境整備要綱を設けた。

この取り組みは、全国の自治体に広がりを見せるが、より積極的な環境整備を図るために、1992年以降、都道府県を中心に整備要綱を条例化する動きが起こる。

国レベルでは、1994年に「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」(ハートビル法)が施行された。

#### 福祉施策の新たな動き

従来、福祉は当事者にとっては基本的人権として保証された「与えられるもの」としてとらえられてきた。

例えば、高齢者福祉サービスは、行政がサービスの種類や提供機関を決めるため、当事者がサービスの選択を自由に行えなかった。

新たに導入される介護保険制度では、利用者の選択により決定できる利用者本位のしくみが用意される。

これは、当事者にとっては、福祉サービスを受ける「受け手」の立場から、福祉サービスを選択する「主体」の立場への転換となるという点で大きな意義を持っている。

## 2 わが国の福祉環境

### 当事者運動を行政がサポート

わが国の福祉のまちづくりは、当事者運動に端を発し、それを関係者が支えていった。

当事者運動をボランティアが地域から支え、さらに公共では、市町（行政指導）から、都道府県（条例）、国（法律）へと支援する体制が敷かれていった。

この動きは、当初の福祉環境の考え方を伝えることをねらいとした要綱を条例化、法制化することにより、関係者のハード整備の拘束力を強化する方向が指向され、整備基準がルールとして位置づけられた。

これにより、新設の施設が一定水準を満たすことには大きく寄与したが、一方で、当事者ニーズの理解がなくてもマニュアルにより整備される状況が生じ、いわゆる基準どおり整備しておけばという免罪符的な取り組みも見受けられるようになってきている。

また、これらの条例や法律は、既存施設には拘束力がないため、まちなかの多くの施設は、改善されないままの状況が続いている。

### 与えられる福祉

「福祉」のとらえ方は、未だに「救済される側（対象者）」と「救済する側（提供者）」の立場で議論される傾向が根強く、福祉のまちづくりの推進にあたってこの構図は残る。

障害者が「まち」に出かけられないのは、「まち」自体が障害をもっているからであるという見方と同様に、ノーマライゼーションの理念が現実的に浸透しにくいのは、障害者というカテゴリーの中で制度型の福祉を実施している社会や市民一人一人の意識が硬直化しているためであるといえる。

### 「福祉」と「社会」の接点

わが国では、まちで障害者を見かけてもどう接してよいかわからないとよく聞く。このような状況は、障害者が社会に慣れていないと同時に社会が障害者に慣れていないために生じている。このような状況下では、「困ったときは助け合いましょう」といった掛け声だけでサポート環境が根づくとは限らない。

北欧では、まちで障害者が困っていると多くの通りすがりの人が声をかけてくれるという。これは、小さい頃からの統合教育をはじめとした社会制度が障害者を社会に統合しているためであり、社会が障害者に慣れているために起こりうる関係でもある。

福祉を社会に統合するという事は、日常生活の中で福祉と社会の接点をいかにつくれるか、そして、その関係を一般化できるかにかかっている。

わが国における制度型福祉の環境下では、福祉と社会は一方向の囲い込み的な関係に終始し、福祉と社会の接点は少なく、しかもオープンになりにくい。

### 対立の構図

障害者というカテゴリーを対象として展開される制度型福祉の中では、障害者対健常者という対立の構図が生じやすい。

バリアフリーの整備にあたっては、要望する側とされる側の一方向の関係が中心であり、お互いが双方向のコミュニケーションを図りながら進めるには共通の経験がない。

本来、車いす利用者と視覚障害者等、当事者間のニーズ調整が必要であるが、それぞれの要望がフルセットとしてあがってくるため、受ける側としては、対応が難しい。特に、既存の環境を改善するという場合は、さまざまな制約があり、思い通りにはいかない場合が多い。

このような場合に、対立の関係ではなく、お互いの立場を理解し少しでもよくなる方向で調整していくといった対等の関係に立てば、身近な生活環境は現実的に改善されていく。

日本型福祉のしくみが、対立の構図を生み出しており、結果的に必要な環境整備やサービスの構築にあたっては実質的な協議プロセスが生まれにくい状況を生んでいる。

## 1-3 新たな福祉のまちづくりを切り開く

### 明確な姿勢と現実的な対応

本来、「物理的なバリアフリー」は目的ではなく、社会生活を営むための手段である。

わが国の福祉のまちづくりの法制度は、ハード面の施設整備については、アメリカ型の詳細な基準適用を条例レベルで義務化しながら、既存施設には拘束力を持たないとともに、雇用やモビリティ等障害者の自立生活を支援する包括的な機会均等には実質的に触れていない。例え、わが国にアメリカ型の強力な法律を持ち込んだとしても、社会のしくみが異なるため、実効性は薄いものとなる。

また、条例で義務化した形をとっているが、拘束力の実態は従来からの行政指導と変わらない。福祉のまちづくりの社会的認知と「お上意識」が実質的な整備推進力になっているといえる。

一方、ソフト面については、北欧のノーマライゼーションをうたいながら理念先行のきらいがある。

北欧の福祉環境は、単なる「人」中心のノーマライゼーションの「理念」で実現しているものではない。理念を実現するために、国民の高負担のもとに、公共が徹底的に資金を投資して、実際的な社会制度を整えとともに、現実的なバリアフリー整備を推進している。

わが国にふさわしい福祉環境を整えていくために、まちづくりに関わる多様な主体の明確な姿勢とより現実的な対応が求められている。

### 市民意識のなかから

近年、住民主体のまちづくり、協働のまちづくりがさかんである。

この前提には、市民意識トータルの醸成、すなわち市民一人一人の自立性や主体性等「個の確立」が求められる。欧米の「個人主義」は、個人とキリスト教との契約の中で成り立っている。信仰によって救済されるという哲学的な関係が「個」の確立を支えている<sup>4)</sup>。

わが国では、従来、大家族制や近隣の相互扶助的な関係の中で、お互い様的な横並び意識が強い。

また、国民の8割が中流意識であるように、生活意識としても横並び意識が強い。横並びとは対等の関係ではなく、集団から突出しない、あるいは、落ちこぼれないような状態を維持することを言う。このため、集団の中の位置を維持するために、生活課題が生じれば、何とか自分自身であるいは家族の中でだけで解決していこうという内なる闘いが始まる。

このことが自立的であるかのような感覚、そして他者との比較の中で自らの位置を求める価値感の中では、上から与えられる福祉は、容易に受け入れることができ、制度型福祉が根強く残る。

「個」の自立性や主体性とは何か、当事者の立場から、あるいは、市民の中流意識の中から模索していくことが必要となる。

## 2 わが国にふさわしい「福祉のまちづくり」とは

「福祉のまちづくり」は、市民一人一人が、それぞれの「生活環境の改善や生活課題の解消に向けて」「どのような手だてで」「どの部分を担うことができるか」をイメージすることから始まる。

よりよい環境を創り上げるために様々な担い手のネットワークが必要であることに気づき、そこへ主体的に働きかけていくことによって、従来、対象と

して扱われてきた「福祉課題」が自らの主導的な課題となる。

「福祉のまちづくり」は、「個」の確立と現実的な対応をベースに、生活しやすい環境整備のあり方を地域で決め、その環境を管理し運営していく、その進め方や関わり方を含めた方法論そのものであるといえる。

### プロセスを大切にすること

まちの中には目に見える物理的バリアが多く存在しているため、福祉のまちづくりとはハード面のバリアの解消が優先的にイメージされがちである。そのため、行政サイドからは整備規制の取り組みが、当事者サイドからは整

備要求が行われる。

このとき、双方に共通の体験を通じた情報の共有が図られていないためコミュニケーションの言語として「バリアフリー整備基準」が使われるが、画一的なハード整備が地域にとって使いやすいものになるとは限らない。

福祉のまちづくりには、地域の生活者が地域で使いやすいように工夫し、改善していく協働のプロセスが必要であり、このプロセスから、従来、閉じぎみであった当事者ニーズがオープンになり生活情報が共有化されていく。

このような協働のプロセスが主体間の合意形成のしくみとして不可欠であるとともに、ソーシャルバリアフリーの基盤を提供するものとなる。

### 主体的、自発的な環境をつくること

豊かな福祉環境は、規制と要求の姿勢からは生まれない。

福祉的な取り組みは、市民一人一人の自発性が基盤となって、はじめて無理のない自然な関わりが生まれる。

まちのバリアフリーは、いかに整備推進に向けての法制度や事業制度を整えたとしても、まち中の既存施設については関係者がその気にならなければ改善されない。仮に、整備に結びついたとしても受動的な姿勢からは有効なものとはなり得ない。

福祉のまちづくりには、関係者の自発性を喚起するための関わり方や主体性を支援する発想が何より大切であり、そのためには、生活者一人一人がそれぞれの福祉課題を解消するために主体的に関係者に関わっていく当事者性が重要な要素となる。

このような関わりから、当事者ニーズが社会に発信され、ソフトの裏付けのある環境整備へと統合されていく。

### 身近な生活環境を改善していくこと

トータルな環境を対象とした一般論（制度や施策）で福祉のまちづくりをイメージするだけでなく、個々の生活環境をそれぞれの立場で改善していく取り組みや、遭遇するシーンで自ら考える主体性が無くては、豊かな生活環境にはなり得ない。

プロジェクト対応の当事者参加は、一般論としての福祉ニーズをハード面の施設整備に反映させる結果となっているが、今後は、地域の中で培ってきた生活の知恵や作法を活かしながら実生活のフィールドの中で環境を改善していく取り組みが必要となる。

既成の概念や制度にとらわれず、それぞれの生活の場面に応じて、少しでもよくなる方向へ改善していくという試みと生活環境を共に担っているという意識が生活を豊かにしていく。

福祉のまちづくりとは、地域との関係の中で生活課題を紡ぎだしながら、身近な生活の場をかたちづくっていくことに他ならない。

### 「ノーマライゼーション」をイメージすること

近年、「ノーマライゼーション」や「共に生きる」といったスローガンは、全国的に普及し、あたかもその位置を得たかのようなのである。

しかしながら、ノーマライゼーションは、現実には程遠い世界であり、到達するには具体的な手だてが見えない。唯一、当事者主体の自立生活運動が草の根的にその活動を広げているが、とりまく関係者の意識は、自立生活を支援する発想には達していない。

このスローガンと現実との乖離こそが、わが国の「福祉のまちづくり」の実態であるとみることができる。スローガンは、表題として扱われ、その中に位置づけられた各種制度や施策の画一的な適用が「しごと」となっている。

このような「しごと」に携わる一人一人が、各持ち場で「ノーマライゼーションとは」「共に生きるとは」どのような状態をイメージするのかを発想することさえできれば、「住まい」や「生活支援」「養護教育」等の様々な分野で、現在の枠組みの中でも取り組める事柄や運用の工夫で改善できる余地は十分に存在している。

一人一人の現場からの現実的な対応が当事者の自立生活運動にとって実際的な支援となる。

現実の「しごと」の中に「ノーマライゼーション」の具体イメージを重ねる作業によってのみ、スローガンを「表題」から「理念」に引き戻すことができる。

### 3 協働のまちづくり

「協働のまちづくり」とは、まちづくりに関わるさまざまな主体が、対等の立場に立つことから始まる。その上でそれぞれの立場を理解し、当事者ニーズを調整しつつ、生活環境を改善し運営していく取り組みを言う。

ここでは、

対等の立場に立つ  
立場を理解する  
ニーズを発信する  
意見を調整する  
生活環境を運営する  
の各段階において、「協働」するための主体性や姿勢について考察する。

#### 3-1 対等の立場に立つために

対等の立場に立つためには、自らの寄ってたつ位置を明確にすることが不可欠である。

その前提として、「個」の自立と情報の共有が必要となる。

#### 介護と自立支援の発想を比べる

福祉国家デンマークでは、要援助者に対して「介護」という発想ではなく「自立支援」という発想に立つ。この自立支援の発想の根底には、「生活の継続性」「自己決定権」「自己資源の活用」という高齢者福祉の原則がある。

中でも「自己決定権」と「自己資源の活用」の原則は、自立支援の発想を考える上で大切な視点である。

#### 『介護の発想』

わが国の「介護」の発想は、福祉の発想でもある。「介護をする」「介護を受ける」という関係は、サービス提供者と対象者という一方向の関係に陥りやすい。

この関係は、「をしてあげる」「をしてもらう」あるいは、「をしてあげないといけない」「をしてもらって当然」という受動的な権利意識にもつながる。

これは「負担の発想」であり、また、この負担を担うのは身内であるという「身内の発想」すなわち「家族介護の発想」に通じている。

「義務」と「権利」が個人の中で昇華されず、家族間の中で成立している関係といえる。

#### 『自立支援の発想』

北欧の福祉の考え方は、自己の確立を前提として、本人の意志を尊重した申請主義であり、高齢者自らがサービスを要求しないかぎり何も変わらないという。

自立支援の発想とは、自らの残存能力を活かしながら、主体的な意志で「選択すること」を支援することである。

この発想に立てば、自立支援は家族に限らず、必要なことは他者が支援することを許容する。

介護の発想では、当事者は対象者（客体）であるが、自立支援の発想では、当事者が主体である。一見、この2つの発想は同質に見えるが「個」の自立という視点からは対極にある。

#### 「個」の自立に向けて

「自立」とは、すべてを個人で（家族で）解決する姿勢ではなく、必要な場合は困りごとを社会の関わりの中で解決していくことができる姿勢である。個人個人が「自分でできること」「自分でできないこと」を認識し、他者との関係の中で自分なりの生活の道筋をつくっていくことである。

福祉を待つのではなく、自分で出来ないことを自らが「助けて」と他者に働きかけることが身近な生活環境を変

えていく。

このことは一般にも言えることで、自分で出来ないことをまちづくりの担い手と協働し、多様な主体との関係性の中で生活環境を築きあげていくことが自立と共生の関係といえる。

「個」の自立とは、自分の出来ることを知り（自己信頼）、自らの意志で他者との関係を保ち（自己決定）、自分にあった生活を築く（自己責任）ことであるといえる。

### 情報を共有する

対等の立場に立つためには、各主体の持つ情報の共有が欠かせない。

一般に、行政情報はオープンにされにくく、特に福祉サービス情報は、当事者が主体的に関わっていかない限り開かれない。

逆に、当事者の福祉ニーズは、当事者固有のものであり、当事者が発信していかない限り福祉情報は関係者に伝わらない。

各主体は、何らかの形で多様な質の違った情報を有しているが、このような質の違う情報のやりとりの中で新しい生活情報を創りあげていくことが情報を共有するための道筋である。このような意味から、「情報を共有する」ということは、単に情報を開くというだけでなく、当事者ひいては生活者の主体性を前提に、市民一人一人の持つ多様な生活情報をコミュニケーションしていくことによって実現する。

## 3-2 それぞれの立場を理解するために

協働のまちづくりのためには、関係する相手の立場を知り、それぞれが担うべき方向の中で、新たな関係を創っていくことが求められる。

相手の立場を知るためには、多様な価値感に触れる行動力が欠かせない。

### 多様な価値観に触れる

社会は多様な主体（個人、組織）によって構成されており、それぞれが社会生活のしぐみを支えている。

人それぞれ、様々な価値観をもっているが、日常的には、同一の指向を志す地域コミュニティ、会社コミュニティ、テーマコミュニティ等の中で、限られた関係性を保っている。

協働する相手の立場を理解するためには、日常のコミュニティにおける馴染んだ価値観ではなく、自分とは異なる「しごと観」「ライフスタイル」「生き方」などの価値観を持つ主体と触れることから始まる。

自分と異なる価値観に肌で触れ、社会の多様性に気づくことが、協働する相手の立場を理解するための前提となる。

### 社会の風をあてる

自分と異なる価値観に触れるためには、現在の生活の中での関係性を突破し、外へ出かけ、テーマコミュニティに参加するなど新たな社会との関わりを創るという意志が必要となる。

デンマークの障害者やその家族は、何としてでも外に出るという強い意志を持っており、自ら外に出て他者に働きかけ、社会との関わりの中で、環境を改善しようとする。この当事者が創り出す新たな社会との接点が、自らの立場の発信の窓口となる。

日常生活の中には、サークル活動やボランティア活動など身近なところにさまざまな機会やテーマコミュニティが存在している。そして、これらに関係していくことにより、他の人間関係や価値感を共有する世界があることを知ることができる。

また、多様な価値観に触れるとともに、生活課題に即したコミュニティに積極的に働きかけていくことによって、生活環境の改善に結びつけることもできる。

このような身近な日常生活の中に存在する他者との関係は、自らの価値観や生活環境に影響を与えるパワーを持っている。

身の回りに存在するさまざまな機会に関わるかどうかは当事者の意志次第であり、新たな関係を築くために一歩踏み出すことができるかどうか、大きな分岐点となる。

## 自己改革プログラムを持つ

外へ出かけ、テーマコミュニティに参加するなど、新たな関係を創り出すことによって自らの生活を豊かにすることができる。さらに、多様な価値観に触れることにより、自らの価値観をも変えていくことができる。

他者との比較で自分の位置を確認する横並びの発想、いわゆる比較の価値観は、個々に形成している現在の関係を飛び越えて、新たな機会や人に関わっていくことによって解消されていく。

比較の価値観から脱却し、社会の中で「自分らしく」関わりながら、自分の価値観を創りだしていくことが大切である。

自己のよって立つ基盤を明確にすることによって、はじめて相手の立場を想像することができる。

このような意味から、相手の立場を知るということは、自己改革プログラムを通して実現するということができる。

### 3-3 それぞれのニーズを発信するために

当事者としてニーズを発信していくためには、自 己な生活環境の改善につなげるための他者との関わり  
らの体験に基づき、「自らの言葉」で発信し、身近 な人が求められる。

#### 発信者として

従来、要援助者等の社会的弱者を福祉サービスの「対象者」としてとらえてきたが、これからは、必要なサービスや環境をつくっていく「主体」としてとらえる発想が必要である。すなわち、要援助者自身が、情報の発信者であり情報源であるという認識に立つことである。

要援助者に限らず、人それぞれ生活する上で何らかの課題を抱えている。個人や家族ではどうしようもない生活課題は内部で抱え込むのではなく、他者との関わりの中で解決策を見つけていくために情報の発信者としての姿勢が求められる。

福祉情報は、当事者一人一人の個別的な情報であり、普遍的な情報として社会的に共有化されにくい。

福祉情報の共有を一般論で扱うことは不可能であり、福祉情報の非対称性の解消とは、当事者の身近な生活圏の中で、生活の営みとして自ら情報を発信し、個々の生活の形成プロセスの中で、日々関わり合う関係者間で福祉情報を共有していくことに他ならない。

#### 当事者性にこだわる

福祉情報は一般に共有されにくいために、当事者サイドから発信される情報として、当事者自らの経験情報にとどまらず、一般論としての福祉情報が発信されることが多い。

福祉情報は、あくまで個別的であり、発信する人や場所によって固有の情報である。

従来、福祉のまちづくりについて、当事者団体からの要望は、障害別のすべてのニーズがフルセットであがってくるケースが多い。

ここでは、当事者性が姿を消し、団体としての匿名性のもとに「とりあえずフルセットで要望しておけば・・・」といった安全側にたった意識が働く。

要望される側からみれば、環境を改善するためには、当事者性のニーズを基本にそれぞれの現場でいかに対応できるかが基本であり、一般論での要望は改善に向けて調整するプロセスが見えないために、対応が難しくなる。

福祉情報の発信にあたっては、自らが責任をもって発信できること、できないことを認識する当事者性が基本になくしてはならない。一般論としての福祉情報ではなく、自らが責任をもって発信できる当事者性を基本に福祉情報を組み立ていく姿勢が大切である。

#### 助けられ上手になる

個人、家族の福祉課題などどうしても個々では解決できない困りごとを社会的に解決していくためにそれぞれが声を出していくこと、すなわち当事者一人一人が「助けられ上手」になっていくことが、従来の制度型の福祉環境を生活者の視点から変えていくことができる一つの方法である。

様々な困った場面では、当事者の方から声をあげていくことにより「困りごと」が共有でき、しいては有効な福祉環境の整備につながる。

困ったときはお互い様ということばがあるが、わが国でこのような相互扶助の精神風土が本来息づいており、当事者からの発信を受け入れる土壌はある。ここに働きかけるには、待ちの姿勢ではなく、困りごとを発信していく当事者サイドの姿勢が求められる。

また、「助けられ上手」は「助け上手」をつくることでもあり、このような関係はハード、ソフトにわたる福祉環境の形成への新たな道を切り開く鍵となると考えられる。

### 3-4 調整するために

まちづくりの中に多様なニーズを調整するためには、の「考え方」をデザインしていく方法論が求められる。集約型の福祉情報を統合し、まちづくりの中に福祉

#### 福祉情報を統合する

福祉ニーズは個別的であるため、従来、まちづくりにおける福祉情報は個別ニーズの集約として扱われてきた。車いす使用者と視覚障害者のニーズのバッティングに見られるように、障害別の福祉ニーズは、異質なものであり、総括的な福祉ニーズの集約として取り扱えるものではない。

個々の福祉ニーズをまちづくりに反映させるためには、従来のニーズ集約型から、さらに一歩進めてニーズを統合していく試みが求められる。

このためには、ハンデキャップというトータルの目で福祉ニーズを調整していくことが求められる。

現行の福祉のまちづくり条例は、集約型の福祉情報が、ダイレクトに整備基準として提供されたものである。

多様で個別的な福祉ニーズの統合は、一定の型で提示できるものではなく、あくまで考え方や方法としてニーズを統合していく姿勢が必要となる。

#### 福祉情報からまちづくり情報へ

さまざまな人が利用する公共空間は、福祉ニーズをはじめとした多様なニーズの集積の場であるとともに、対立するニーズの調整の場でもある。

統合された福祉情報を「考え方」として環境整備に反映し、調整していくことが福祉のまちづくりであり、その意味で、福祉のまちづくりは福祉ニーズの「考え方」をいかに普遍化できるかにかかっていると見える。

「段差を解消する」というのは、一つの考え方であり、その整備の方法は、場所によって多様である。これは考え方を提示しているものであり、ハード整備を定型的に規程しているものではない。

福祉のまちづくりが社会的な潮流となりつつある現在、マニュアルによるハード整備を形式的に推進してしまうのではなく、福祉のまちづくり条例の原点となった町田市の福祉環境整備要綱の「考え方を伝える」発想に立ち返る必要がある。

#### パブリックの意識へ

調整のプロセスでは、互いの利害を突き合わせるが必要となる。

社会的な合意は、対立的な関係ではなく、対等の立場で利害を調整していく姿勢から生まれる。

調整の過程で、従来の方法論では対応できない場合は、既成の概念や枠組みを白紙に戻し、関係する主体とのパートナーシップ（協働）の中で必要となる役割や担い方を新たに組み立てていくことが必要となる。

このような主体間の協働の形態やプロセスそのものが公益的であり、このような試みの中からパブリックの意識が生まれる。

個々の生活を豊かにしていくためには、協働の取り組みやパブリックの意識が不可欠であることを認識し、共に社会を担うという発想の中で新たな関わりを模索していくことが求められている。

### 3-5 生活環境を改善し運営していくために

地域の生活を運営していくためには、生活者一人ひとりとともに、自分にあった社会との関わり方を見い出し、一人が自分にふさわしい生活の道筋を創っていくことが基本となる。

#### 有効な関係をつくる

多様な主体の関わりが生活環境を維持し、暮らしを支えている。まちづくりに到達点はなく、身近な生活環境を改善し運営していく営みそのものが福祉のまちづくりである。

地域を運営していくという活動の中に当事者性を組み込むということは、当事者の主体性が切り開く自らの生活環境の改善を通して福祉ニーズを共有化していく取り組みによって実現する。

また、このことによって、関係者の福祉意識が啓発され、また、生活者一人一人が自らも当事者であるという意識から協働のまちづくりの有効な関係が生まれる。

#### 生活の道筋をつくる

実生活を豊かにしていくために、権利意識や要求、要望等の「待ちの姿勢」、あるいはそれらに対応するという「受けの姿勢」ではなく、日々遭遇する実生活上の各場面をいかに改善できるか、そのために自らがどう関われるかを考え身近なところから取り組んでいくことが何より大切である。

また、当事者性とは、このような現在の生活を改善していく取り組みとともに、今まで自らが生きてきた過去からそして来たるべき未来について思いをはせ、生活の道筋として社会に問題提起を行うことが必要となる。

生活の中にある本当の当事者ニーズは、当事者しかわからない。当事者一人一人が、生活の困難を解決するために、社会サービスを自らの生活の一部として組み立てていくこと、そして多くの仲間へ生活の道筋を残していくことが「自立生活」の姿であるといえる。

#### 新しい役割をつくる

身近な生活課題の解消に向けて、他者と関わっていく中で、それぞれの主体の役割と担っている立場を知り、新しい関係を築くことが当事者として社会に位置づく一歩となる。

従来の行政依存の意識ではなく、今までの枠組みや関係では担えない新たな市場やサービスなどの生活領域を見つけだし、まちづくり主体間の協働の組み方、協働のルール、協働の場をつくっていくことが必要となる<sup>5)</sup>。

このような関わり方の中から、営利を目的としない社会的な「しごと」の意味や自分の時間の使い方を見だし、当事者の専門性を活かした「しごと」観を構築していくことができる。

自分に合った「しごと観」の中から、自らが担うべき役割を見つけていくことができ、さらには、自分に合った新しい働き方を創り出していくことができる。

雇用される働き方だけでなく、自分たちでしごとを創っていくという担い手の立場に立つためには、当事者の専門性を技術として担える協働の領域を自らコーディネートしていくことが必要となる。

### 3 今後の展開

現行の制度型福祉の限界、地域コミュニティの劣化など、福祉を取り巻く環境は、依然としてきびしい状況にある。

21世紀に向けて市民型福祉を創りあげていくためには、従来の官・民の領域の中から、様々なまちづくり主体の協働によって担うべき領域を社会的に位置づけていくことが必要となる。

行政も「公共」を担う一つの主体であるという立場から、協働する様々な担い手と対等の立場にいかにか立てるか、行政自らが自己改革プログラムを持たない限り、協働の関係は生まれえないと言える。

このような視点から、平成12年度には、市民セクター、行政セクター、企業セクターのまちづくりを担う主体の立脚点と方向性について検証を行う。

#### 参考文献

- 1) 世古一穂 / 著 : 「市民参加のデザイン」ぎょうせい
- 2) 藤岡純一 / 編著 : 「スウェーデンの生活者社会」青木書店
- 3) 小島ブンゴード孝子・澤渡夏代ブランド / 著 : 「福祉の国からのメッセージ」丸善ブックス
- 4) 河合隼雄 / 著 「これからの日本」ライブラリー潮出版社
- 5) 世古一穂 / 著 : 「市民参加のデザイン」ぎょうせい