

# 福祉の まちづくりの 検証

その現状と明日への提案



日本福祉のまちづくり学会編

彰  
国  
社

# 福祉のまちづくりの 検証

その現状と明日への提案

日本福祉のまちづくり学会編

彰国社

## はしがき

わが国の福祉のまちづくりは障害のある市民の活動から始まった。その後40年も継続され世界的に類を見ないものとなった。この間、福祉のまちづくり条例やバリアフリー法など関係法令も着実に制定され、今や都市、建築、交通、コミュニティに関わる専門家は、福祉のまちづくり、バリアフリー、ユニバーサルデザインを抜きに社会基盤整備を進めることはできない。

本書では、1970年代初頭から少子高齢社会の今日までの福祉のまちづくりを検証し、市民、障害当事者を主体とした福祉まちづくりで、私たちが何を学んだのか、そしてどのように未来のまちづくりへつながるヒントを得ることができるのかについて、取りまとめることとした。

私たちは、この間の活動や研究の中で、専門分野の連携は決して容易なことではないことを知った。しかし同時にその必要性をさらに強く確認したのである。

そして、2011年3月11日の東日本大震災でそのことを確信したのである。21世紀の前半に世界でも類を見ない高齢化社会に到達した日本社会において、未曾有の東日本大震災が発生した。長期にわたる復興では、過疎化、高齢化した地域の新たな福祉のまちづくりが確実に問われている。そのことに気づいていない市民、行政、専門家が多いのではないか。

本書は1997年阪神・淡路大震災の復興議論から生まれた一般社団法人日本福祉のまちづくり学会の15周年記念事業としてとりまとめたものである。当学会は、従来からの土木、建築、福

祉、その他の専門分野などの縦割りによる学会ではなく、福祉のまちづくり自らが専門の垣根（バリア）を取り払う必要性から、21世紀の研究、市民活動基盤の構築を目指して設立されたものである。

従来の考え方や枠組みにとられない市民連携、産官学連携による福祉のまちづくりが急がれて久しい。多様な人々の人権意識の高揚、市民生活の多様化とともに地域社会の変容に対応した、的確で柔軟な行政施策が求められている。子どもの虐待、精神障害者、ホームレスなどの社会的課題も今なお残されたままである。

バリアフリーやユニバーサルデザインの領域に目を転じると、法制度の整備と矛盾するように各種まちづくり計画、福祉計画の連携に陰りや形骸化が見える。福祉のまちづくりの実効方策はどこまでなのか、行政ばかりではなく市民に突きつけられた課題とも言える。

以上から、本書では、二つの大地震の検証から論を進めることとした。そして多様な人々のくらし、住まい、交通、まちづくり、市民、団体、専門分野の連携と協働の検証を試みた。同時に、これからも福祉のまちづくりの担い手である市民、当事者の力のありようを可能な限り解明することとした。

本書が、新たな「福祉のまちづくり」を考える一助になれば幸いである。

編集代表 高橋儀平

## 福祉のまちづくりの検証

その現状と明日への提案

## 《目次》

### 序……………いま、福祉のまちづくりとは何か

高橋儀平

9

### Ⅰ章……………二つの大震災から見た福祉のまちづくりの検証

25

#### スコープ

大森宣暁

26

#### Ⅰ

#### 災害弱者はどうだったか

##### ① 高齢者の場合

その1 阪神・淡路大震災にそくして 田中直人

28

その2 東日本大震災にそくして 狩野徹

34

##### ② 障害者の場合

その1 くらしと住まい 野口祐子

39

その2 移動と交通 柳原崇男

43

##### ③ 子どもの場合

災害発生・復興と子ども支援 山本克彦

47

#### Ⅱ

#### 災害に強いまちづくりはできるのか

事前準備と地域防災計画の課題

秋山哲男

53

## II章……………住まいと暮らしの検証

スコープ 蓑輪裕子

### 1 居場所と施設の間をどうつなぐか

#### ① 高齢者の場合

高齢者の住まいと暮らし 糟谷佐紀・神吉優美

#### ② 障害者の場合

障害者にとつての住まいのかたち 松田雄二

#### ③ 子どもの場合

社会の中に子育て・子育てを位置づける 長谷川万由美

### 2 新たな居場所づくりへ

ホームレスの人々の住まいと暮らしの問題 阪東美智子

## III章……………移動・公共施設・情報環境の検証

スコープ 江守央

### 1 移動・交通

空間連携の視点 横山哲

### 2 交通施設

バリアフリー法施行後の新たな課題 澤田大輔

### 3 公共施設

公共施設の「公共」とは何か 八藤後猛

### 4 情報・コミュニケーション環境

ハードの整備と人材育成 中野泰志

## IV章……………福祉のまちづくりの手法と方法の検証

スコープ 長谷川万由美

### 1 自治会・町内会と福祉のまちづくり

地域型組織と公共の役割 山本美香

### 2 NPO活動と福祉のまちづくり

NPO活動への期待と直面する課題 高橋儀平

### 3 当事者参加と福祉のまちづくり

基本的人権としてのバリアフリー 今西正義

### 4 行政と福祉のまちづくり

地域連携の仕掛けづくり 長野博一

151

143

139

130

128

127

121

112

105

100

98

97

89

81

72

64

62

61

# V章……………法律制度と仕組みの検証

155

## スコープ

八藤後猛

156

## I

### 地域福祉計画と福祉のまちづくり

私を支える地域は私を支える地域

菱沼幹男

158

## 2

### 法律制度の現状と課題

### ① 建築

継続的レベルアップの仕組み 佐藤克志

167

### ② バリアフリー法と道路・交通

法律制度における当事者参画の仕組み 山田稔

180

### ③ 鉄道、バス、タクシー等

交通バリアフリー法以降の展開 鎌田実

191

## 結び

……………これからの福祉のまちづくり

野村歡十三星昭宏＋小山聡子

対談を終えて

小山聡子

213 199

付録① 会員アンケートに見る福祉のまちづくり

袁輪裕子

216

付録② 年表——福祉のまちづくり

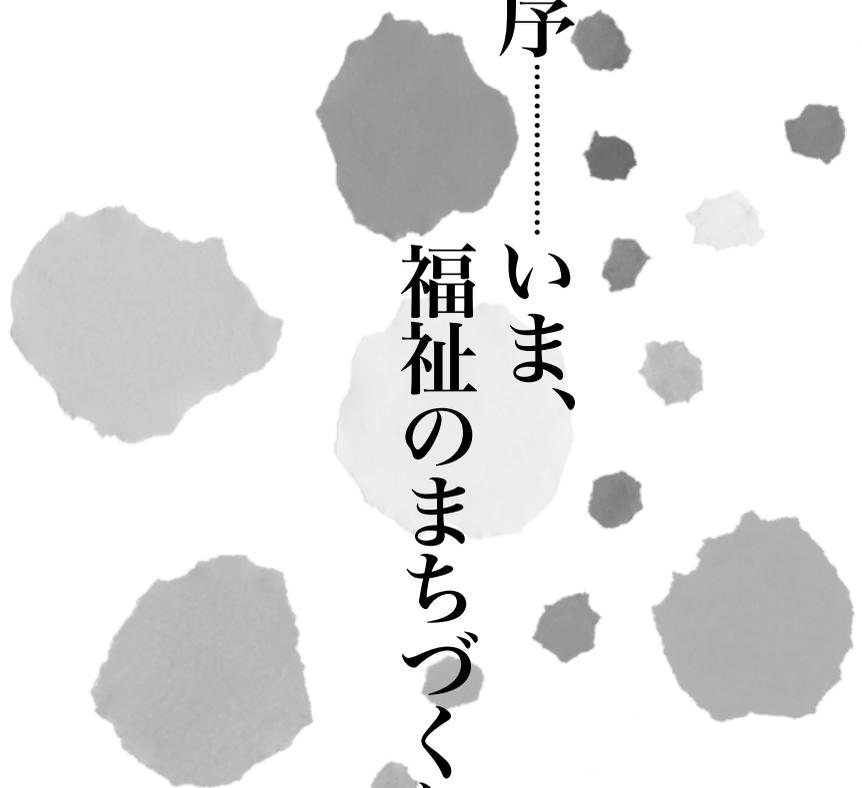
索引

232 225

# 序

……………いま、

# 福祉のまちづくりとは何か



福祉のまちづくりがスタートして40年以上が過ぎた。この間わが国における福祉のまちづくりは、少子高齢社会が進行する中で、多様な取り組みが展開されてきた。この機会に、改めてすべての市民の生活を基本に置いてきた福祉のまちづくりの姿と目標を捉えなおす必要がある。

昨今日本社会では、福祉のまちづくりにもっとも近い動きとして、「分け隔てのない社会、共生社会」(障害者差別解消法2013年)の実現が叫ばれている。これらの動きは、個人の尊厳、すべての人の人格の平等につきる。共生社会のカテゴリーには、子ども、高齢者、障害者、外国人などへの多様な対策が含まれており、バリアフリーやユニバーサルデザインはこの中の重要な手法の一つである。また、共生社会づくりには、健康づくり、防災、安全・安心のまちづくりも含まれると理解できる。

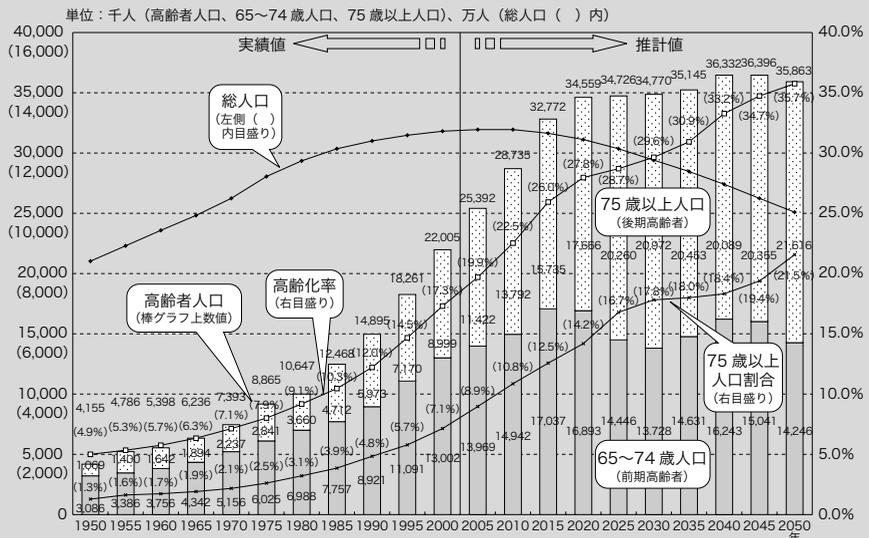
一方、私たちが考えてきた福祉のまちづくりは、市民の人権をベースに、狭義では高齢者、障害者の自立と居場所づくり、移動と交通環境の整備、相互に助け合い思いやりの心をはぐくむ地域福祉の実現であり、誰もがふつうに暮らすことのできる社会のありようであった。少子高齢社会に立ち向かう広範な生活環境基盤の整備、住まい、交通環境の整備、介助者の確保、地域の見守りに関わる人づくりや主として児童、生徒を対象とした福祉教育、既存の自治会や町内会の再生、NPOの活用はそのための手段である。

つまり、これまでの福祉のまちづくりを概観すると、障害者の住まいや介助問題を発端に、移動、交通、少子高齢社会の急速な到来に対するさまざまな地域課題を環境整備や法制度の構築、市民運動というかたちで発展させてきたといえる。しかし、近年、特に2006年のバリアフリー法が制定された以降は、法制度によって目標が定められた感もあり、これまでの福祉のまちづ

くり運動を積み上げ、どのような社会をイメージしていくのか、その方向性が必ずしも明確に捉えられていないように見える。

今日、福祉のまちづくりの対象は拡大し、本書でも取り上げているように、防災、ホームレス問題、子どもや障害者、要介護高齢者の虐待問題、見守りなどとその範囲を広く捉えることができる。さらにまた、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、日本のこれまでの社会経済活動のあり方を根本的に問い直し、地域とは何か、共助とは何か、過疎化、高齢化する地域における市民の役割、福祉のまちづくりの役割を問うこととなった。90年代までとはまったく異なるステージに突入したといえよう。しかしこの復興現場においては、専門家も、行政も、あるいは復興コンサルタントも依然として旧来からの発想を脱皮できない「まちづくり」の模索に終始している。

この間、福祉のまちづくりは、特に1990年代中ごろから、建築物、道路、交通機関の整備を中心に地方公共団体の福祉のまちづくり条例として結実し、ADA(障害を持つアメリカ人法1990年制定)などの強い影響があったもののハートビル法、交通バリアフリー



資料：2000年までは総務省『国勢調査』、2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成14年1月推計)』  
 (注) 1955年の沖繩は70歳以上人口23,328人を前後の年次の70歳以上人口に占める75歳以上人口の割合を70~74歳と75歳以上人口に按分した。

図1 高齢化の推移と将来推計(『平成24年版高齢社会白書』から図1-1-4-(1)を引用)

1法、バリアフリー法、高齢者住まい法、そして障害者差別解消法などを制定していく重要な過程でもあった。

### わが国の福祉のまちづくりと海外の動向

わが国における福祉のまちづくりは、バリアフリー関連の法律や障害者差別禁止法が制定されてこなかったことも起因して、諸外国、特にアメリカのバリアフリー、ユニバーサルデザインの動きに多いに助けられ、障害のある市民や地方公共団体が粘り強く福祉のまちづくりを発展、継続させてきた。

一方、海外の動きをみると、アメリカでは1964年の公民権法から1970年代にはじまる障害者の自立生活運動、さらに1990年ADAができるまでの18年間、さらにユニバーサルデザインが開花する1990年代後半までは、激しい障害者権利獲得運動（日本の福祉のまちづくり運動と同義語的に捉えることができる）が開かれた。人権、就労、交通、住まい確保に関するそれらの動きが日本をはじめアジア、ヨーロッパ諸国に大きな影響を与えた。しかし、その後は差別禁止法に基づく個別対応や権利獲得運動の成果の一つである政府関係機関への人材登用、NPO等によるADAの進捗管理に移行し、日本の市民運動とは異なる展開で推移しているようにも見える。

隣国韓国では、日本よりやや遅れてスタートした障害者の権利獲得運動ではあったが、1980年代後半から、車いす使用者の交通事故や繰り返される地下鉄での墜落事故をきっかけに急激に障害者運動が高まり、2000年代初頭には日本の1970年代を想起させる地下鉄やバス占拠闘争が繰り返された。結果1997年には建築物のバリアフリー法（便宜増進法）、2006年交通バリアフリー法、2008年障害者差別禁止法が相次いで制定された。この10

年間の韓国における障害者の当事者運動と法制化の動きは極めて活発であるが、こちらは日本の障害者運動や法制度の伝播でもある。

今日の日本の福祉のまちづくり運動は、どちらかといえば参加型、市民一体型のまちづくり活動を特徴としており、その連携の成否を目標の一つとして掲げてきたが、この原理原則は、車いす使用者らによる当事者運動、それを支えた市民活動がつくり出したものである。

障害者を中心に始まった福祉のまちづくりは、70年代初期の国や地方公共団体による経済中心の都市改造、都市計画事業に反発し、生活優先を掲げた住民活動とも呼んでいる。ちょうど交通公害が惹起し始めた時期であり、交通事故を防ぐための歩車分離と称して建設された始めた歩道橋が子どもや高齢者の足を奪い、障害者の移動を阻害する構造物であるという認識で立ちあがった市民も少なくはない。

障害者による国、地方公共団体など行政機関への参加という意味では、1973年ごろ（仙台で車いす市民交流集が開かれた年）からの福祉のまちづくりに関する一連の行動がある。特に全国各地でほぼ同時に展開



写真1 車いす市民交流集会（1973年9月、仙台市）  
この後、2年ごとに全国各地で集会が開かれ、2000年以降は「全国障害者市民フォーラム」に名称が変わる

が国が実に多くのことを欧米諸国から学んだのと同様である。技術分野に限らず、障害者の自立生活運動や人権政策での経験は特に貴重であった。これらの経験は現在でも障害者団体によって受け継がれている。

そこでわが国が欧米諸国から輸入した際に上手く活用できたこと、できなかったことを冷静に伝達したい。単にグッドプラクティスを伝承するだけではなく、行政、設計者の考え方、市民意識の向上を図るためには失敗を経ることの大切さも同時に伝えることになる。少なくとも、国内における福祉のまちづくりの閉塞感を打ち破るために外に向かうのではなく、近づくわが国の次の転換をもたらす方向性を持つて臨みたい。

#### ⑤ 障害者差別解消法に期待する

障害者差別解消法の施行は3年後(2016年4月)と決められている。障害者基本法に基づく実効法ではあるが、障害者にとって初めての人権法であり、この法律が今後の福祉のまちづくりを果たす役割は計り知れない。過度の期待は禁物であるが、法やガイドラインによる事前的改善、個々の合理的配慮を、障害者福祉や狭義の福祉のまちづくりに押しとどめることなく、市民社会のあり方としてしっかり捉える運動に発展させなければならない。「すべての人が分け隔てなく」という法の理念を知らず知らずのうちに体现できるような世の中が理想である。「弱くて脆い社会」をそろそろ脱皮したい。

(高橋儀平)

## I 章……………二つの震災から見た

# 福祉のまちづくりの検証

### 3・11アフター

2011年3月11日14時46分、未曾有の大震災が発生した。東日本大震災である。

三陸沿岸の農山漁村を中心に、多くの都市が津波による壊滅的な被害を受け、多くの尊い人命が失われた。高齢化率の非常に高い地域が多く、いまだ仮設住宅等で不自由な避難生活を余儀なくされている高齢者も多い。連続して発生した福島原発事故により、内陸部でも避難を強いられている地域が今なお存在する。

大震災から約2年半が経過した現在、高台への移転や嵩上げなどを基本とした復興構想が発表され、ようやく街中から瓦礫は姿を消したものの、具体的な空間計画の提示や事業開始には時間がかかり、被災者の生活再建への道のりは遠い。

#### ●二つの震災の相違と類似

わが国は、その16年前の1995年1月17日に阪神・淡路大震災を経験し、都市直下型地震に対しては、防災、避難、復興まちづくり等に関してさまざまな教訓を得ていた。はたして、阪神・淡路大震災で得られた教訓は、今回の東日本大震災において、特に災害弱者である高齢者、障害者、子ども

障害者の死亡率が、健常者や若者の死亡率の約2倍であった。災害時要援護者名簿の作成や避難支援者の設定を含めた具体的な避難支援計画が不十分であった市町村も多く、高齢者・障害者のみならず支援組織・支援者にも、必要な情報が速やかに伝わる仕組みづくりと日ごろの訓練が重要であることが再認識された。

#### ●残された課題

高齢者施設には、福祉避難所としての機能が求められ、避難ルート上への立地や、数日間程度の生活に必要な物資の備蓄、地域住民との日常的な交流も必要であることが明らかにされた。避難所生活では、介護保険等のサービス、通院等の移動、入浴、排せつ、食事等で困難が生じるという課題が発生し、不安に満ちた生活は、その後の精神状況や身体状況にも影響を与えており、専門知識を有する人の支援が必要であることが浮き彫りとなった。福祉・医療拠点、商業店舗・事務所等を団地内に設け、ケアゾーンや子育てゾーンを整備した、釜石市の平田総合公園での仮設住宅の試みは、コミュニティ再生のために有望な新しい取り組みである。

避難所生活や仮設住宅では、移動が大きな問題であった。バスサービスが利用しづらい障害者に対して、NPOによる

の避難・誘導、震災後の生活支援、復興まちづくり等に対して、どのように活かされたのか、あるいは活かされなかったのか？ 東日本大震災は何をもたらし、地域社会、まちづくりや住まいをどう変えようとしているのか？ 少子高齢社会における災害に強いまちづくりの課題はなにか？ 来るべく首都直下地震、南海トラフ巨大地震へいかに備えるべきか？

本章では、以上の点に着目し、東日本大震災が顕在化させた福祉のまちづくりの現状と課題を、阪神・淡路大震災を含め過去の震災との相違点や類似点を含めて、複眼的に検証する。

阪神・淡路大震災は、大都市直下で早朝に発生したため、建物倒壊による犠牲者が多く、高齢者、特に女性高齢者の死亡者の割合が高かった。避難所での生活では、要介護者等への支援不足が顕在化し、在宅被災者の状況を早急に把握する必要性が課題となった。仮設住宅では、高齢者、障害者等に優先枠を設けて早期入居を促進したため、入居者構成が偏り、コミュニティが分断され、閉じこもりや独居死の問題も発生した。恒久的な住宅提供の段階で、コレクティブハウジングが提案されたように、復興において、地域社会・コミュニティの復興を最優先課題にすべきであるという教訓が得られた。そして、東日本大震災における高齢者、障害者、子どもの状況はどうだったのか。単独で避難することが困難な高齢者と

移動支援サービスが提供されたが、他地域の団体が被災地で移動支援サービスを行う際に道路運送法上の課題も生じた。地域交通サービスの移動支援サービスを位置づけ、担い手となるNPO等を平時から育てていく必要がある。

子どもに関しては、安全な居場所や遊び場の確保、保育・託児、家族や友人を失った子どもたちの心のケアなどの課題がある。避難、避難生活、復興と、段階に応じて支援の内容も異なり、最終的に将来地域を担う立場の子どもたちの力を活かすことが重要である。

地方公共団体が作成する地域防災計画を充実させる必要がある。特に、災害時の要援護者名簿登録者数の拡大と更新、災害時要援護者支援体制づくりが課題であり、個人情報保護法との関係も整理する必要がある。

高齢者、障害者、子どもといった災害弱者の命と生活を守るために、まちづくりにおいて、計画段階から、いかに減災性、安全性を織り込むかに、計画者の知恵とこだわりが問われている。さらに、東日本大震災をはじめとする日本の経験を、世界の都市での減災や福祉のまちづくりに活かすことも、今後、われわれが取り組む重要な課題であると考ええる。(大森宣暁)

\*1 大西隆・城所哲夫・瀬田史彦 編『東日本大震災復興まちづくり最前線』学芸出版社、2013

# 災害弱者はどうだったか

## ① 高齢者の場合

### その1 阪神・淡路大震災にそくして

本稿では、被災地の生活環境の再建プロセスに着目し、高齢者を取りまく、それぞれにおける現状や課題等について、阪神・淡路大震災の経験をもとに述べる。

#### 震災における高齢者の被害

2011年3月11日発生した東日本大震災は、未曾有の津波被害や原子力発電所事故などの新たな災害の様相を呈した。阪神・淡路大震災の時と同様に、東日本大震災の被災地でも、避難所や仮設住宅の問題が指摘された。

1995年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災における、同年1月から6月の震災による死亡が直接の死因（原死因）となった5488件の死亡の性・年齢別の構成を見る



写真1 炊き出しの風景

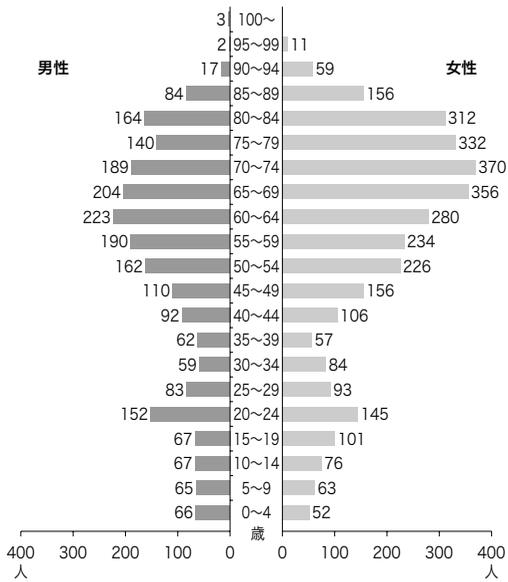


図1 阪神・淡路大震災による死亡が直接の死因（原死因）となった5,488件の死亡の性・年齢別の構成  
(出典：厚生統計協会『国民衛生の動向』1996)

と(図1)、高齢者、特に女性の高齢者に死亡が多い。65歳以上の死亡者は2399人とある(神戸市の資料では、高齢者死者(60歳以上)が58%)。

今後は、日常の生活環境の安全を確保していくとともに、震災などの災害に強いまちを実現することが求められる。高齢者をはじめ災害弱者といわれる被災者の存在も同様である。高齢者や障害者をはじめ、すべての住民に対して、迅速に対応できるまちの構造やシステムが求められる。

東北の被災地では依然として厳しい生活環境の中、迅速かつ適切な救援や復旧が求められている。多くの犠牲となった人々の死を無駄にせず、私たちは、これからのまちづくりへの真摯な問いかけを継続、持続させなければならない。

#### 被災地の生活環境の再建プロセス

##### 被災者への生活支援と避難所

被災者支援の法律である災害救助法は、一定規模以上の災

害に適用され、その救助の種類は、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食料・飲料水・寝具その他生活必需品の給与、医療の提供、住宅の応急修理などである。

被災地への生活支援物資の搬入や分配には相当の手間を要する。合理的な現地への搬入や分配を行うために、目的の被災地ではなく、手前の隣接市町村などに搬入し、そこで物資の仕分けをすることが有効である。これらの作業において、自治体や地域のスタッフをはじめ、ボランティアの人々の役割も大きく、必要人員の確保が重要である。

また、実際に基準を当てはめるのは困難な作業であるが、自治体の行う被害認定結果に不満を持つ人も多い。被害認定調査の進め方などのノウハウを持つ経験自治体や建築士などの専門家による全国的な応援体制が求められる。

災害救助法では、被災者の安全確保のために避難所の設置が規定されている。同法による救助は応急的なものであり、長期間の避難生活が続くと、喪失感、挫折感、孤独感、疲労感、脱力感などに苛まれ、さらにプライバシーのない生活のため、強いストレスを引き起こし、劣悪な環境による震災関連死の増加が心配される。救援物資の提供だけでなく、心身のケアを含む配慮が大切である。阪神・淡路大震災以降、広く知られるようになった被災地でのメンタルヘルスケアとし