



CAWASAKI CITY

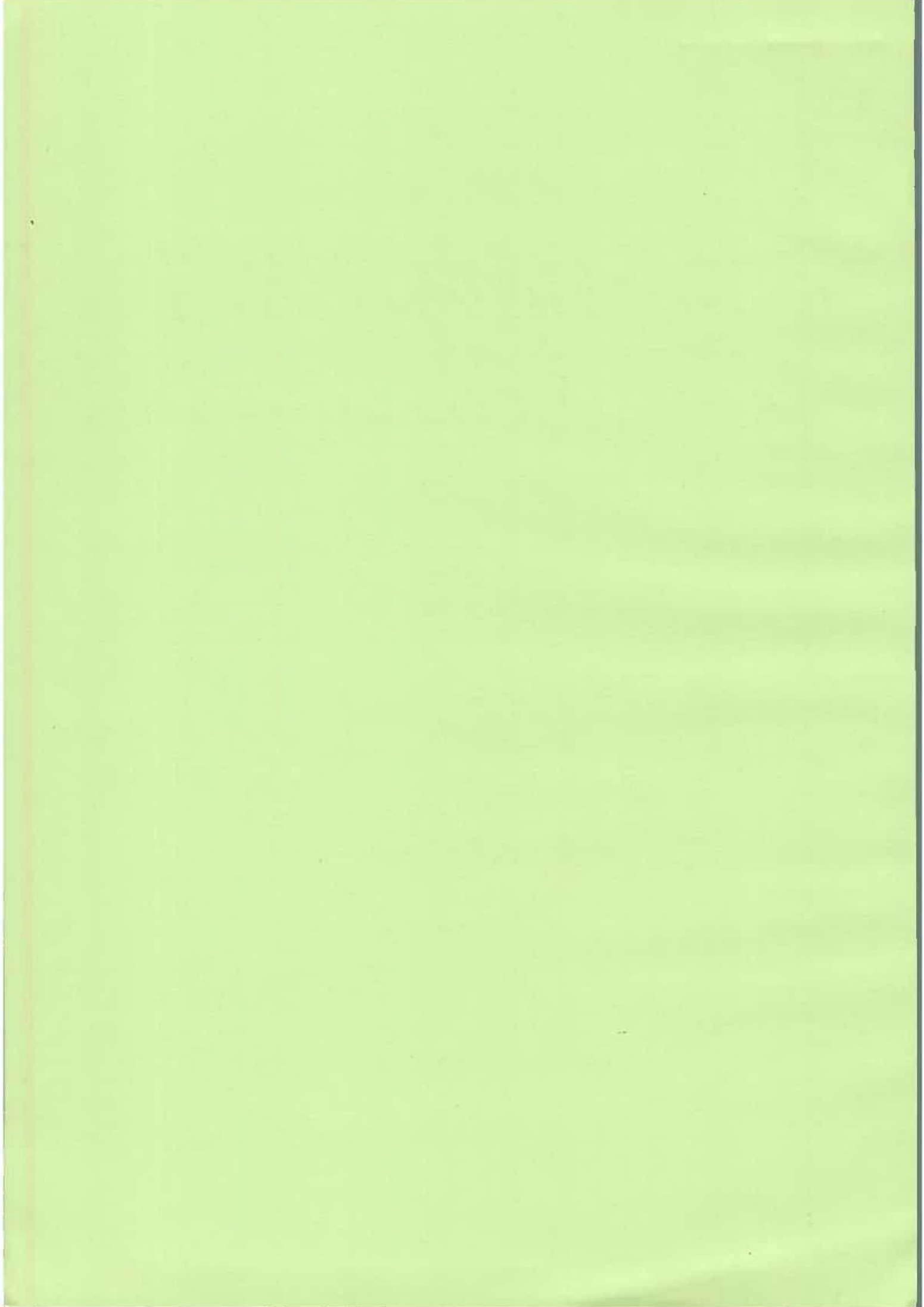
ユニバーサルデザインのまちづくり

～システムとしてのユニバーサルへ～



平成14年度 政策課題研究Bチーム 報告書

平成15年3月



まえがき

川崎市では、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として、「政策課題研究制度」を発足させ、今回で八年次目となります。今年度は「ユニバーサルデザインのまちづくり～システムとしてのユニバーサルへ～」をテーマの一つとして設定し、公募と推薦による各局横断的な七名の若手職員の手によって、この報告書をまとめていただきました。

高齢社会の到来や社会の成熟化という社会経済環境の変化や、ハートビル法や交通バリアフリー法などの法的環境の整備の影響を受けて、バリアフリーはようやく自治体の政策課題の一領域として一般化し、建築物や都市空間におけるバリアフリー化が着実に進みつつあります。また、単に障害（バリア）を取り除くというバリアフリーの発想に基づいて、施設単体のバリアフリー化や福祉インフラの整備を進めていくということから、次なるステップとして、より総合的なユニバーサルデザインのまちづくりへと、その政策領域は移行しつつあります。既にいくつかの先駆自治体では、これまでのバリアフリーの取組みを一步進め、従来の個別施策をユニバーサルデザインの視点から総合化し、自治体の最優先課題の一つとして取組みを展開しています。

川崎市においては、1974年の身体障害者のための公共建築物設計指針を皮切りに、福祉の街づくり環境整備要綱や福祉のまちづくり条例などを軸に、公共建築物などまちのバリアフリー化に積極的に取り組むとともに、交通バリアフリー法の施行を契機に、ハード系関連業務の窓口をまちづくり局に一本化し、より積極的にバリアフリー施策を展開してきました。しかし、残念ながらユニバーサルデザインの考え方はあまり浸透しているとはいえ、システム的にユニバーサルデザインを推進していくような体制にはなっていないのが現状です。こうしたことを踏まえつつ、全庁的に若手職員に集まっていただいて研究体制を組織し、具体的なまちの課題に関する現状分析をベースにしながら、システムとしてどうユニバーサルデザインの考え方を制度設計すべきかについて、その方向性についての提言のとりまとめをお願いしたものです。

既にお気づきかもしれませんが、この報告書は明朝体ではなくゴシック体で印刷されています。これを読みにくいと思われる方もいらっしゃるかもしれませんが、弱視の方も含めて、より多くの方が読み易く安いものを提供すべきだという、まさにユニバーサルデザインの考え方からそうしたものだそうです。このことに象徴されるように、研究チーム内のいくつかの議論のプロセスで、多くの新たな出会いと気づきがあり、提言の内容はもとより、そうしたこと自体がひとつの成果ではないかと感じています。

最後になりましたが、今回の報告書は、たいへん多くの方々の支えによって作り上げられた共同作品です。多くのアドバイスをいただいた専門家の皆さんや自治体関係者の方々はもとより、多忙な中、当研究チームへの参加を快く認めてくださった上司の方々、そして職場の皆さまに対して、あらためて感謝の意を表したいと思います。

メンバー紹介

	氏名	所属
リーダー	服部 良	まちづくり局指導部建築指導課
サブリーダー	神里 崇乃	総合企画局政策部（那覇市派遣職員）
	伊藤 慶昭	健康福祉局障害保健福祉部盲人図書館
	粕谷 由紀子	まちづくり局総務部住居表示課
	齋藤 麻里子	まちづくり局計画部交通計画課
	佐々木 美保	川崎区役所保健所衛生課
	中川 幸	人事委員会事務局調査課



(後列) 中川, 神里, 齋藤, 佐々木
 (前列) 粕谷, 伊藤, 服部

－ もくじ －

はじめに		1
第1章	ユニバーサルデザイン総論	2
第1節	ユニバーサルデザインとは	
1	ユニバーサルデザインとは	2
2	バリアフリーとの違い	5
第2節	社会におけるユニバーサルデザインの流れ	
1	これまでの社会の発展	5
2	高齢化が進む社会の中で	6
3	世界的なユニバーサルデザインの流れ	7
4	日本におけるユニバーサルデザイン	7
5	なぜユニバーサルデザインか	8
第3節	私たちの研究について	9
コラム	川内美彦さんをかこんで	11
第2章	日常の身近な問題	12
第1節	〇〇さんの1日	12
第2節	問題の解決に向けて	
1	問題点のまとめ	21
2	問題の解決に向けて	24
コラム	静岡県を視察して	26
第3章	行政の取組	27
第1節	川崎市役所におけるユニバーサルデザイン実態調査	
1	現状を知るために	27
2	ヒアリングの実施	28
3	調査のまとめ	30

第2節	ユニバーサルデザインの行政組織		
1	現状と課題	.....	31
2	他自治体、民間企業の取組	.....	33
3	問題の解決に向けて	.....	36
コラム	さいたま新都心を見学して	.....	39
第3節	ユニバーサルデザインな政策過程		
1	ユニバーサルデザインな政策過程とは	.....	40
2	政策過程の現状と問題点について	.....	40
3	川崎市のユニバーサルデザインな 政策過程の提案	.....	42
4	今後の検討課題	.....	49
第4節	職員の意識改革		
1	なぜ今、意識啓発が必要か	.....	51
2	職員の意識にユニバーサルデザインを 根付かせるためには	.....	52
3	ユニバーサルデザインな社会にするためには	.....	55
第5節	まとめ～ユニバーサルデザインな行政をめざして～	.....	57
コラム	静岡県ユニバーサルデザイン室	.....	58

第4章 ユニバーサルデザイン室（仮称）の提案 59

1	ユニバーサルデザイン室の役割	.....	59
2	スタッフ	.....	61
3	ユニバーサルデザイン室を補佐する組織	.....	61
4	ユニバーサルデザイン室設置の留意点	.....	61

おわりに	62
------	-------	----

資料編

UDに関する資料の紹介
UD実態調査の結果一覧
活動日程表

はじめに

近年、ユニバーサルデザインという新しい考え方が注目されつつある。バリアフリーという言葉はだいぶ定着してきているが、ユニバーサルデザインは、一部の意識ある人々の間でようやく理解されはじめたところである。

さらにユニバーサルデザインは、そのカバーする領域が広く、政策の柱の一つとして掲げている先駆的な自治体も現れ始めた。いまや川崎市としても見過ごすことのできない課題であるといえよう。

私たち研究チームは、約8か月にわたってこのテーマについて研究を行った。まず私たち自身がユニバーサルデザインについて知ること、次に本市や他の先進自治体等の取組について調べることに、そして課題を整理し今後の方向性を示すこと、という三つの柱を立てて活動した。

本報告書では、まずユニバーサルデザインの概念整理を行い（第1章）、次に社会の現状について、写真を豊富に使いながら問題点を探っている（第2章）。そしてユニバーサルデザインの考え方に沿った行政のあり方について考察を行い、問題の解決に向けた取組を行うための提案を試みた（第3章）。最後に全市的なUDの推進に向けた組織のあり方について提言を行った（第4章）。

本報告書を1人でも多くの方が手にとっていただき、ユニバーサルデザインについて理解を深めていただければ幸いである。

なお、研究に御協力いただいた、静岡県ユニバーサルデザイン室の鈴木妙子さん、埼玉県庁新都心管理課の宮崎勝正さん・同総合政策部文化振興課ユニバーサルデザイン担当の影沢政司さん、アクセス・コンサルタントの川内美彦さん、慶応義塾大学生の清水茜さん、株式会社ユーディットの関根千佳さん、株式会社NECデザインの池田千登勢さんに深く感謝申し上げたい。また、本研究に協力してくださった本市職員にも感謝の意を表したい。

第1章 ユニバーサルデザイン総論

第1節 ユニバーサルデザインとは

1 ユニバーサルデザインとは

ユニバーサルデザイン (UNIVERSAL DESIGN) とは、アメリカのノースカロライナ州立大学ユニバーサルデザインセンターの所長であり、建築家・工業デザイナーの故ロナルド・メイス氏 (Ronald L. Mace) により提唱された考え方で、日本語では「すべての人のためのデザイン」と訳されることが多い。メイス氏自身、ポリオ (小児麻痺) の後遺症により、電動車いすと酸素ボンベのある生活を送っており、自らデザインを考えていく中で、「実は、障害に対応して作られた特別なものは、他の人にとっても使いやすいものではないか。」と気が付き、このことが、ユニバーサルデザインへとつながったと言われている。

メイス氏は、ユニバーサルデザインを「年齢や能力に関わりなく、すべての生活者に対して適合するデザイン」(原文 The design of products and environments to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the adaptation or specialized design.) と定義した。次に挙げる7原則は、1997年に建築家や工業デザイナー、環境デザイン研究者などからなるユニバーサルデザインセンターのメンバーにより、改定されたものである。

原則1 誰にでも公平に利用できること

誰にでも利用できるように作られており、かつ、容易に入手できること。

原則2 使う上で自由度が高いこと

使う人の様々な好みや能力に合うように作られていること。

原則3 使い方が簡単ですぐわかること

使う人の経験や知識、言語能力、集中力に関係なく、使い方がわかりやすく作れていること。

原則4 必要な情報がすぐ理解できること

使用状況や、使う人の資格、聴覚などの感覚能力に関係なく、必要な情報が効果的に伝わるように作られていること。

原則5 うっかりミスや危険につながらないデザインであること

ついうっかりしたり、意図しない行動が、危険や思わぬ結果につながらないように作られていくこと。

原則6 無理な姿勢をとることなく、少ない力でも楽に使用できること

効率よく、気持ちよく、疲れないで、使えるようにすること。

原則7 アクセスしやすいスペースと大きさを確保すること

どんな体格や、姿勢、移動能力の人にも、アクセスしやすく、操作がしやすいスペースや大きさにすること。

(以下、7原則の原文)¹

PRINCIPLE ONE: Equitable Use

PRINCIPLE TWO: Flexibility in Use

PRINCIPLE THREE: Simple and Intuitive Use

PRINCIPLE FOUR: Perceptible Information

PRINCIPLE FIVE: Tolerance for Error

PRINCIPLE SIX: Low Physical Effort

PRINCIPLE SEVEN: Size and Space for Approach and Use

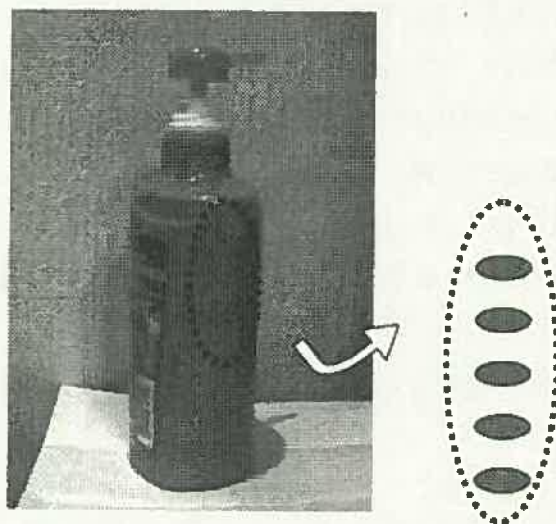
(以下、本報告書内では、ユニバーサルデザインの頭文字をとり、UDと略す。)

¹ THE PRINCIPLES OF UNIVERSAL DESIGN (Version 2.0-1997.4.1) Copyright 1997 NC State University. The Center For Universal Design Principle 1: Equitable Use Principle 2: Flexibility in Use Principle 3: Simple and Intuitive Use Principle 4: Perceptible Information Principle 5: Tolerance for Error Principle 6: Low Physical Effort Principle 7: Size and Space for Approach and Use ユニバーサル・デザインの7原則は以下十名のユニバーサル・デザインのリーダーたちによって作られた。Betty Rose Conneil, Mike Jones, Ron Mace, Jim Mueller, Abir Mullick, Elaine Ostroff, Jon Sanford, Ed Steinfeld, Molly Story & Gregg Vanderheiden

では、私たちの身近にあるUDには、どのようなものがあるだろうか。わかりやすいように、具体的に例示したいと思う。ただ、UDには、先に挙げたように7原則が設けられているが、数値的な基準や技術指針などは存在しないため、「これがUDです。」と示すことは、とても難しい。また、UDは常に進行形のものであり、できあがったものよりも、どのように作られたかが大切だということを前置きしておきたい。

UDが考慮された身近なものとしては、シャンプーの容器についているギザギザ状のキザミである。このキザミは、触っただけでシャンプーとリンスの区別ができるようにつけられたもので、消費者の声をもとに花王が開発したものである。花王は容器の開発にあたり、盲学校への訪問調査を行うなどして、キザミを入れる場所や、質感などを検討し、最終的に容器の側面にギザギザのキザミを入れるデザインに決定した。さらに花王は、業界で統一しなければ意味がないとして、他社へもキザミをつけるように働きかけ、今では、花王以外のシャンプーにも、キザミがつくようになっている。

洗髪の際には目を閉じることから、このキザミは、視覚障害者だけでなく、他の人にも使いやすいデザインであると言えるだろう。



シャンプーボトルのキザミ

2 バリアフリーとの違い

最近、耳にすることも多く、なじみのある言葉になっていると思うが、バリアフリーという言葉がある。この言葉が世に出たのは、1974年の国連における建築関係の専門会議の報告書で「バリアフリー・エンバイロメント」と使われたのが初めてと言われている。バリアフリーも、UDも、目指すところは同じであると思う。では、何が違うのか。

バリアフリーは、その言葉のとおり、今あるバリア（障壁）を解消することを目標としている。例えば、段差のある入口にスロープを設置したりして、既存の物を改良するということである。それならば、始めから段差のない入口を作れば良いではないかという発想が、UDである。また、バリアフリーは、誰々に、特定の人にバリアがあるから、それを改良しようという考えになりがちなことに対し、UDは、誰もが、すべての人が使えるようにデザインしようという考えである。

第2節 社会におけるユニバーサルデザインの流れ

1 これまでの社会の発展

これまで日本の社会の発展を振り返ると、戦後、日本では先進国の仲間入りを目指し、「追いつけアメリカ、追い越せアメリカ」を合言葉に高度経済成長を続けてきた。その高度成長を支えたのは、機械化による大量生産であり、マニュアルによる画一化であったと言える。機械と単純な流れ作業で効率を上げるため、多種多様な製品を作るのではなく、健康な成人男性、いわゆる「ミスターアベレージ」を基準とした製品を大量生産し、その製品を大量消費することで、高度経済成長による社会システムが保たれてきた。

手作りでものが作られていた時代は、人によって異なる要求にも個別に対応することができたであろう。しかし、機械化が進んだことで、規格化された製品が当たり前のように使用されているが現状ではないだろうか。例えば、日本人に右利きが多いので、大抵の文房具店に置いてあるのは、当たり前のように右利き用のはさみである。左利きの人にとっては、かみ合わせが反対になるので、とても使いにくいものである。最近では、左利き用はさみを置く店もあるが、その店を探

し歩いて、ようやく見つかるという状況ではないだろうか。つまり、平均から外れた人々は、その製品を何とか我慢しながら使うか、特注品を使うか、もしくは、それを使わないという選択を迫られてきたのである。

2 高齢化が進む社会の中で

日本では、あえて言うまでもなく、高齢化が進んでいる。近い将来、日本人全人口の約25%、4人に1人が高齢者という社会が来ることがわかっている。

誰でも生きていれば、時と共に、歳を重ねて、高齢者になるのであるが、高齢者になると何が違うのか。まず、体力が衰える。筋力も落ちるので、自分の身体を動かすことも一苦勞である。だから、ちょっとした段差につまずくようになる。それから、視力が落ちるので、案内表示が見えにくかったり、扉の境目がわからなかったりする。聴力も落ちるだろう。館内アナウンスを聞き取れなかったり、後ろから来る車に気が付かなかったりする。

つまり、高齢化が進むということは、障害があることは特別なことではなくなるのではないだろうか。ひと口に高齢者と言っても、その障害の現れ方や、重さには個人差があり、まさに人の個性のように多種多様であろう。しかし、障害もひとつの個性だと考えれば、何も特別視する必要もないはずである。

人は生まれてから、死ぬまで、いろいろな状態を経験する。階段を昇るという一つの行動に注目しても、赤ちゃんのときはベビーカーに乗せられているので、階段があれば、お母さんはきっとベビーカーを担いで階段を昇るだろうし、成長して自分で歩けるようになって、ケガをしたり、調子が悪かったりして、階段を昇る事が非常に辛い時もあるはずである。高齢者になると、身体を支えるために、手すりを握りながら、昇って行くことになる。

社会の高齢化に伴い、医療や福祉が充実してきた結果、人々はただ生活するだけでなく、豊かな、潤いのある生活を望むようになってきている。そして、人々の価値観やニーズは多様化し、それぞれの価値観で、自分らしい生活をしたいと望んでいるのではないだろうか。それなのに歳を取ったから、障害があるからという理由だけで、その願いを奪っていいのだろうか。奪っていいと言う人はほとんどいないと思うが、実際の社会は奪っているのではないだろうか。

3 世界的なユニバーサルデザインの流れ

UDの提唱者がアメリカ人であることからわかるように、UDの先進国もアメリカである。アメリカでは、ベトナム戦争によって、障害のある人達が激増し、障害者の物理的・精神的なバリアの解消のため、米国規格協会（ANSI）がアクセス権保護の基準を設けた。また、1990年には、「障害を持つアメリカ人法（ADA法：Americans with Disabilities Act）」が制定され、障害者の社会参加に対するあらゆる差別を禁止した。この法律は後のバリアフリーや、UDに大きな影響を与えたと言われている。

また、北欧では、1960年代にノーマライゼーションという言葉が使われ始めた。これは、デンマークにおいて知的障害児の親の会により、隔離された施設への反対運動が起こり、これを契機に誕生した言葉で、障害者を特別視するのではなく、一般社会の中で普通の生活が送れるような条件を整えるべきであり、共に生きる社会こそ、ノーマルであるという考えである。この理念は、北欧から世界へ広まった障害福祉の最も重要な概念と言われている。

この他、1981年の国際障害者年や、1983年からの国連障害者の10年があり、これらがUDを推進させる国際的な追い風になったと言われている。

4 日本におけるユニバーサルデザイン

日本では、バリアフリー、ユニバーサルデザインという言葉のほかに、共用品・共用サービスという言葉が使われている。共用品・共用サービスは、「身体的な特性や障害に関わりなく、より多くの人々が共に利用しやすい製品、施設、サービス」と定義され、このことを推進するための組織として、財団法人共用品推進機構が設立されている。また、JIS（日本工業規格）では、高齢者・障害者に配慮した設計の標準化を進めている。さらに、平成14年度は第29回目を迎える国際福祉機器展の開催や、国際ユニバーサル会議が日本で行われるなど、大きな注目を集めている分野である。

行政面では、ハートビル法²や交通バリアフリー法³が制定されたように、徐々

² 1994年施行。「高齢者、障害者など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」（通称ハートビル法）。不特定かつ多数の者が利用する建築物の建築主に対して高齢者や障害者が利用しやすいよう措置を講じる努力義務を課し、建物へのアクセス性を高めることを目指している。

にはあるが、取組が始まっている。川崎市でも、1998年に「福祉のまちづくり条例」が制定された。しかし、まちの意識はどうかというと、悲しいことに、あまり高くはないようである。例えば、歩道上につけられた点字ブロックの上には、自転車や店の看板が置かれていることが多いし、公園などに作られた障害者用トイレは、トイレ



鍵のかかったトイレ

の室内が広いために掃除道具の置き場にされたり、いたずらをする人がいる、あるいは防犯のためなどと言って、管理上の問題から鍵がつけられるなど、肝心なときに使えないという問題が生じている。

5 なぜユニバーサルデザインか

近頃、バリアフリーやUDという言葉をも、耳や目にすることが多いと思うが、なぜ今、これらが注目されているのか。

ひとつには、高齢化の進展ということもあるだろうが、人々の価値観が多様化していることや、社会が成熟してきたことに伴い、社会環境への関心の高まりが考えられるのではないだろうか。歳を取ったから、障害があるからといって、家の中に閉じこもるのは過去のことであり、今は、どんどんまちに出て、活動する時代である。人々の価値観は時とともに変わるものであり、今求められているのは、年齢や性別、個人の能力などに関わりなく、社会に参加し、豊かな生活を楽しまたいという意欲や希望であると思う。そのためには、まちが誰にでも使える場所であってはいけなく、まちに暮らす人々も、そのことをきちんと理解しておくことが大切である。

³ 2000年施行。「高齢者、障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」(通称交通バリアフリー法)。一定の基準の駅、新しい車両や船舶の導入にあたっては、バリアフリー化を義務付けている。

しかし、今のまちはどうかというと、誰かにとって使えない場所になっている。その誰かは、隣にいる友人かもしれないし、自分自身のことであるかもしれない。今はたまたま健康であって、何の不都合も感じていないとしても、いつかは不都合を感じるようになるだろう。つまり、誰かにとって使えない場所があるということは、自分にとっての問題でもあり、他人事ではないのである。

「誰にでも使える」という考え方は、まさにUDの基本である。この考え方にそって、まちを作るということは、今までの「ミスターアベレージ」を基準とした社会を見直すことにつながるだろう。今こそ、「誰にでも使える」まちを作っていく必要があるのではないだろうか。

第3節 私たちの研究について

私たちは、どうすれば、みんなが社会に参加できるまちを作ることができるだろうか、ということ課題にして、これまで研究を行ってきた。

「ユニバーサルデザインのまちづくり」というタイトルにあるように、UDを取り入れたいのは、私たちの暮らすまちである。私たちが生活するまちは色々な要素で成り立っている。住む家があり、移動するための道路や鉄道があり、食べ物や洋服を買うための店がある。そこにはもちろん人々が暮らしていて、社会というシステムがある。

このことから、まちにUDを取り入れていくためには、建物や交通機関の設備を整えるだけでは不十分なことがわかる。今までのような縦割り行政や、単独的なシステムではなく、もっと横断的で、総合的なシステムが必要である。また、先にも述べたように、UDは、できあがったものよりも、そのプロセスが重要であり、どのような人からヒアリングしたか、どのような障害が解消できて、どのような障害が解決できなかったのかをきちんと把握しておく必要があるといえる。そして、解決できなかったことは研究し、見直し改善することを繰り返していくことが重要である。また、障害と一言で言っても、その中身は様々である。身体的なものや、知能的なものなどがあり、また、その障害のレベルも様々である。まさに、十人十色の個性のようなものである。つまり、個々の障害に対応したマニュアルなどを作ることはできないから、その都度、個人が自分自身の頭で考え、行動していく必要がある

ある。

そこで私たちは、まず第2章において、日常の身近な問題を把握するために、まちがどのようにになっているのか、人の1日の行動をモデル化し、その流れに沿って追ってみた。そして、この問題から見えてくることをとりまとめ、検証した。次に第3章では、行政の取組として、川崎市役所におけるUDの現状を調査し、まちづくりにUDを取り込むにはどのようなことが必要なのか、行政はどのような組織であればいいのか、また、どのような政策過程がUDなのかということの研究し、とりまとめた。最後に第4章でUDを推進するための組織を提案した。

川内美彦さんをかこんで

平成14年11月20日にいさご会館で人権研修が開催されました。講師の川内美彦さんよりユニバーサルデザインについて、特にバリアフリーとの違いについて講演がありました。

全てのバリアフリーが悪いわけではありませんが、今までのバリアフリーでは不十分なものがたくさんあります。例えば、①強調するバリアフリー（付いているものの、他の人とは全く別ルートのスロープ）、②隠すバリアフリー（ある駅では車椅子は通常のルートではなく、貨物用のエレベーターで移動している）、③無能扱いするバリアフリー（非常口のそばに設置された観客席）などです。「こんなバリアフリーで外に出たいと思いますか？思わないでしょう？」と川内さん。今までバリアフリーやユニバーサルデザインが違い存在だった人たちが少しでも身近なことだと意識してくれたらいいな、と思いながら聞いていました。

ユニバーサルデザインは進化するデザインです。2000年にUDだったものが2010年にUDであるとは限らない。だから、「プロは失敗してはいけないものと思っていないませんか？失敗はしてもいいのです。」という川内さんの言葉は、これからUDを取り入れようとしている私たちには心強い言葉だな、と思いました。

講演終了後、川内さんを囲んでの交流会を行いました。行政としてUDに関わる場合に大切なことなどを、率直で歯切れの良い語り口で、御自身の経験を通じて語っていただきました。

まず、一般職員が関心を持つことです。職員の体験学習を行うなど、知識のみでなく実際に体験し、そのメリット、デメリットを評価する。そして、その結果を次に生かす。また、「横のつながり」による有効活用も大切。トップダウン式の方法でUDが浸透していった自治体もあるけれど、トップだけが意識しても、実際に現場で働く職員にまで意識が伝わっていなければ、市政には反映されません。自治体の規模によってもアプローチの方法が違うとは思いますが、実際に多くの自治体のUD政策に関わっている川内さんの話を聞くことができたのは、研究員一同にとって、とても有意義なことでした。

川内美彦（かわうち・よしひこ）氏プロフィール

一般建築士事務所アクセスプロジェクト主宰。JUDA、日米障害者協会代表として、様々な分野における日米の情報交換を行うとともに、アクセス・コンサルタントとして、誰にも使いやすい、安全な建物やまちづくりについて発言している。

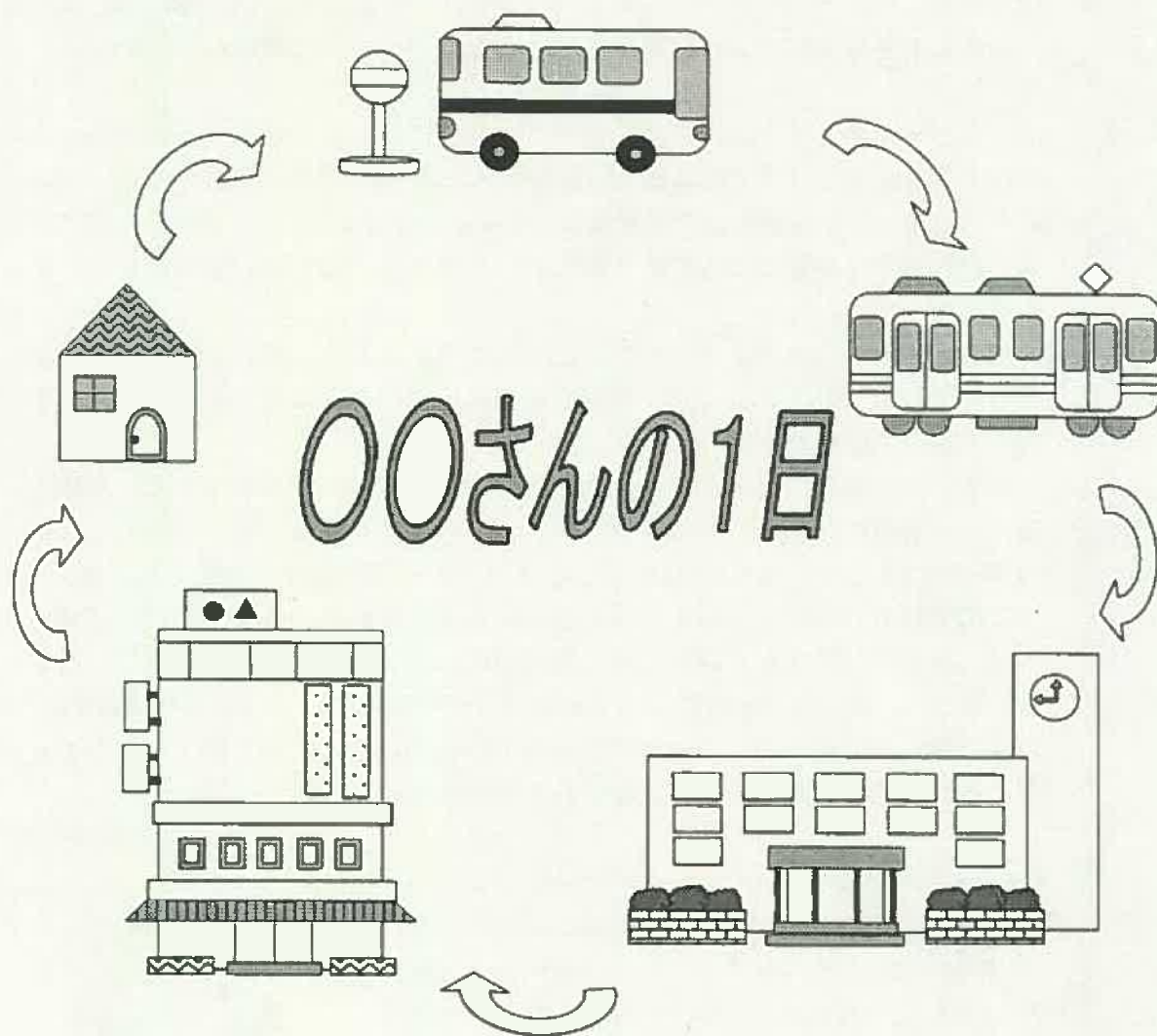


第2章 日常の身近な問題

第1節 ○○さんの1日

この章では、○○さんの1日として、下の絵のように家からバスと電車を乗り継いで市役所へ行き、用事を済ませ、買い物、食事をして家に帰るという行動パターンを例にとり、その一連の流れから日常の身近な問題点をあげていきたいと思う。○○さんとあるが、対象はまちを利用する、すべての人として、様々な立場の人の目線で考えてみた。

それぞれの問題点が、一体誰にとって、なぜ問題になるのか考えてみてほしい（特に分かりにくい問題には、※を付けた。）。



家→バス停



電信柱と自転車で歩きにくくなっている歩道



歩道いっぱいにならんだ放置自転車

問題点

歩道

- ・安全に歩ける歩道が目的地まで続いていない。
- ・車道と歩道の区別がはっきりしない。歩道が狭い。
- ・車道と歩道の段差があるため移動が難しい。
- ・歩道が車道に向かって斜めになっていてまっすぐ進めない。

障害物・その他

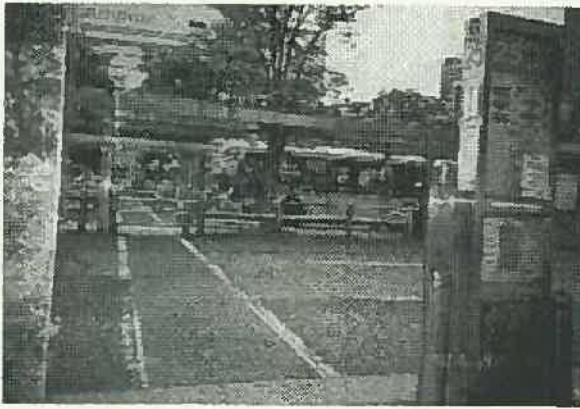
- ・路上駐車・駐輪、商品、看板などの障害物があると歩きにくい。
- ・凸凹やタイルが剥がれている箇所は歩きにくい。
- ・レンガタイルはハイヒールが引っかかったり、ガタガタして通りにくい。
- ・歩道を走る自転車が怖い。
- ・車止めのポールや電信柱が邪魔。
- ・グレーチングの目が粗いと車輪や杖などがはまってしまう。

点字ブロック・信号

- ・歩行中に点字ブロックが引っかかる。
- ・点字ブロックがはがれていたり、必要な位置に設置されていない。
- ・点字ブロックの色が見えにくい。
- ・点字ブロック上に障害物があり危険。
- ・横断歩道を渡りきらないうちに信号が変わる。音声信号がない。
- ・信号が今何色になっているか分からない。※

※は誰にとって何故問題なのか考えてみてください。例えば、信号の色は視力が弱かったり、色覚に障害ある人には分かりません。そのために音声信号がありますが、音がうるさいという理由で夜になると音が止まってしまう。これでは安心して歩くことが出来ません。

バス



バス停への移動は大変



スロープバスのスロープはかなり急角度。車いすで自力で乗車するのは難しく、運転手の介助が必要

問題点

バス停・ターミナル

- ・案内表示が少なく場所が分かりにくい。
- ・どのバスに乗ればいいのか分かりにくい。
- ・バス路線が分かりにくい。
- ・バス停へのアクセスが難しい。
- ・バスがいつ来るのか分からない。
- ・点字表示が少ない。
- ・屋根や椅子がない。

バス車両

- ・一人では乗れない。※
- ・乗れるバスが少ない。※
- ・出入り口の段差が高くて、乗り降りしにくい。
- ・乗務員がノンステップバス、スロープバスの操作に不慣れで時間がかかる。
- ・乗っていて今どこを走っているのか分からない。
- ・つかまるところがない。
- ・つり革の位置が高い。
- ・握り棒が太い。
- ・音声案内が聞き取りにくい。
- ・車内の案内表示見えにくい。
- ・停車位置によって降りにくい。

※車いすでは一般のバスの乗車が難しく、ノンステップバスの台数もまだ少ないなど利便性が悪いため、あまり利用できないのが現状です。

駅



無賃乗車防止のための障害物は通るのに邪魔



駅構内の階段を駅員4人で車いす介助

問題点

入り口→券売機

- ・階段しかない。階段の手すりがない。
- ・階段の段数が多いと大変。階段の段の段差が分かりにくい。
- ・エスカレーターはあるが、上りしかない。
- ・エレベーターの位置が分かりにくい。
- ・エレベーターがあっても終電前に止まってしまって使えない。

券売機

- ・切符の買い方が良く分からない。切符が取りにくい。
- ・近寄りにくく、ボタンに手が届かない。※1
- ・高い位置の路線図が見えづらい。
- ・何かあったときインターホンでは対応できない。※2
- ・ボタンの位置が高い。
- ・タッチパネルが使いにくい。
- ・点字表示が少ない。
- ・お金が入れにくい。

改札

- ・駅によって点字ブロックの敷設位置がバラバラでわかりにくい。※3
- ・点字ブロックが改札の中央部分に誘導しているので、改札の駅員と話ができない。
- ・駅員のいない改札は何かあったとき困る。
- ・間隔の広い改札があっても、無賃乗車を避けるためわざと狭くして通りにくくなっている箇所があり不便。

情報提供

- ・どこに何があるのか良く分からない。電光表示がない。
- ・案内板がどこにあるのか分からない。
- ・アナウンスが聞き取りにくい。
- ・文字が小さくて読みにくい、読めない。英語等の併記がない。

階段→ホーム

- ・階段しかない。
- ・階段昇降機（エスカル）は、操作に時間がかかり、周りの人の注目を浴びてしまうので利用しづらい。
- ・乗り換えの案内が少なく分かりにくい。

ホーム

- ・ホームの安全対策が点字ブロックだけだと線路に転落しそうで怖い。
- ・発車のベルの音が聞こえない。電車の行き先表示が見えにくい。
- ・椅子が少なく座れない。床がすべりやすい。
- ・時刻表が高い位置にあり、文字も小さいので見えにくい又は見えない。
- ・電車との間に隙間や段差があって、乗り降りしにくい。
- ・どのホームに電車が到着したのか分からない。
- ・階段の脇などはホームが狭くなっていて危ない。

電車内

- ・アナウンスが聞き取りにくい。
- ・つり革の位置が高い。握り棒が太い。
- ・席を譲ってもらえない。冷房が利き過ぎる。
- ・路線図が見えにくい、見えない。
- ・次の停車駅が分からない。電車からホームの駅名が見えにくい。
- ・スペースが確保されていない。

人的サービス・その他

- ・降車駅に連絡したのに降車時に駅員がいない。※4
- ・駅員が少なく、対応に時間がかかる。
- ・駅員によって対応が違う。
- ・駅員を呼ばないと利用できない。
- ・まわりの人に頼みにくい。

- ※1 車いすの場合、膝がぶつかってしまい近くに寄れない。
- ※2 聴覚や言語などに障害のある人にとってはインターホンで駅員とやりとりするのは難しい。
- ※3 鉄道会社によって点字ブロックの誘導位置が有人改札側だったり、中央だったりと統一されていないので分かりにくい。
- ※4 車いすなどで駅を利用する場合、電車に乗り降りするのに段差や隙間があり介助が必要のため、乗車駅から降車駅の駅員に何両目の何番目のドアに乗ったか連絡をしている。



ベビーカーを抱えて、階段を上る女性



ホームのエレベーターと可動式ホーム柵

役所



役所はまだまだ敷居が高い(本庁舎正面玄関)



音声での案内がないため、せっかく設置されていても気がつかない(第3庁舎 点字案内板)

問題点

入り口

- ・役所までの案内が分かりにくい。
- ・入り口が分からない。
- ・入り口に段差がある。

建物内の案内

- ・分かりやすい案内板がない。
- ・案内の人がいない。
- ・案内板がどこにあるのか分からない。

建物内の移動

- ・床が滑りやすい。
- ・エレベーターがない庁舎がある。
- ・階段が多かったり、部屋の入り口に段差がある。
- ・数台エレベーターがあっても身障者用は一台しかない。

トイレ

- ・位置が分かりにくい。
- ・様々な人に、対応したトイレが少ない。
- ・男女の区別が分かりにくい。※
- ・洋式が少ない。
- ・狭くて使いにくい。

職員の対応・その他

- ・職員によって対応が違う。
- ・説明が分かりにくい。
- ・時間がかかる。
- ・業務内容が不明確。

※視覚に障害がある人は男女の区別が分かりにくく、間違ってしまうこともあります。
男女の位置を統一するなど何か良い方法を考える必要があります。

買物

問題点



使えるレジが限定されている



狭い通路や商品の陳列棚が高いと利用しにくい

入り口・駐車場

- ・店の入り口が分からない。
- ・入り口が狭かったり、段差がある。
- ・ドアが引き戸で重い。
- ・車いす用駐車スペースがない。

店内

- ・店舗内が狭い。階段しかない。
- ・店内のアナウンスが聞き取りにくい。
- ・値段等の表示が小さくて見にくい。
- ・高すぎたり、低すぎる位置にあると取れない。
- ・通路に物が置いてある。何がどこにあるのかわかりにくい。

その他

- ・触っただけで識別できる工夫が欲しい。
- ・車いすで利用できるトイレがない。
- ・トイレなどにおむつ替えの台がない。
- ・店員によって対応が違う。
- ・まわりの人に声をかけづらい。
- ・重いものが持てない。

○衣料品のバリア

- ・サイズ・デザインが合うものを探すのが大変。
- ・ボタン、フォック、ファスナーが出来ない、止めにくい。
- ・脱ぎ着がしにくい。
- ・色、模様、デザインが分からない。
- ・試着室に入れない。
- ・試着を断られる。

食事（外食）



身障者用駐車場と入り口にスロープが設置されているファミリーレストラン



セルフサービスだと利用しにくい人もいる

問題点

店内

- ・入り口や店内に段差がある。
- ・店内の通路やトイレが狭い。
- ・テーブルの高さが合わない。
- ・椅子が床に固定されている。

サービス

- ・セルフサービスだと利用しにくい。
- ・メニューが読めない。
- ・店員によってサービスが違う。

家

問題点

- ・入り口や玄関、家の中に段差がある。
- ・廊下やトイレが狭い。
- ・家を選ぶ際の選択肢が少ない。
- ・パソコンへのアクセスが難しい。
- ・電化製品などの操作が難しい。



フラットな入り口は誰にとっても使いやすい

第2節 問題の解決にむけて

1 問題点のまとめ

日常生活を「〇〇さんの一日」として、様々な立場の人の目線で追ってみたが、いかがだったでしょうか。それぞれの問題点が、一体誰にとって、なぜ問題になるのか、想像ができたでしょうか。中には、ちょっと考えれば、わかるものもあり、また、どうしてなのか、わからなかったものもあると思う。ここに挙げた問題点は、ほんの一部なので、考えてみると他にもまだまだ気付くところがあるのではないかと思います。このような何気ない日常生活においても、誰かにとって障害になること、つまり、UDではない部分がたくさんある。

ではなぜ、このような問題点が出てきてしまうのだろうか。その要因について、以下の5つにまとめてみた。

(1) 切れ目のない移動環境の整備がなされていない

ハートビル法や交通バリアフリー法などの制定により、輸送機関や施設など単体のバリアフリーは整備され、多くの人にとって、確実に利用しやすくなってきていると思う。しかし、それらを利用するためには、家からその目的地まで安心して安全に、そして確実にたどり着けるとわかっていることが大前提である。例えば、車いす利用者の場合、家からバス停に行けたとしても、スローバスなどの車いすに対応可能な車両でないと、利用できないため、あらかじめ時間を調べ、さらに変更がないかバス会社に確認しなければならない。

また、バスが着く駅がバリアフリー対応でなければ、その先に進めないの
で、そのことも調べてお
かなくてはいけない。全
ての施設が対応できてい
れば、そのような作業は
必要ないと思うが、今は
そうでないので、自分の



使いにくい駅の階段

移動ルートを含めて事前に調べなくては、動けないのである。つまり、移動に関する環境の全てが、切れ間なく連続して利用できるようになっていなければ、安心してまちに出ることはできない。また、低床バスやバリアフリー対応の電車が整備されても、交通手段である以上、路線が遠回りであったり、接続が悪かったりすれば、UDな乗り物と言えないのではないだろうか。

(2) 特別扱いにすることによって新たな差別が発生している

今までのバリアフリーに関する施策は、障害を持つ人などが既存の建物を利用できないことを前提としており、その利用できない人のみを対象とした施設改善が行われることが多い。駅などの階段は障害をもつ人だけが利用できずに不便を感じているのではなく、実際は高齢者やけがをしている人、妊産婦、ベビーカーを利用する親子など、それ以外にも多くの人々が階段の利用を不便に思うことがと考えられる。そのような状況で、車いす利用者専用の昇降設備（カギのかかったエレベーター、車いす利用者の昇降中他の人が使用できないエスカレーター、エスカルなど）では、それを利用できない他の人達の不便を解消することができず、不満を与えることになるだろう。逆に利用している車いす利用者も好奇の目にさらされたり、自分だけが特別なサービスを受けているのではないかと、申し訳ない気持ちになってしまい、利用しにくいのではないだろうか。ある特定の人だけに特化した改善は、それが利用できない人にとっては改善でも、何でもないだろうし、結局どちらの立場の人にも、不満につながってしまう場合があるのではないだろうか。

そのような問題を解決するためには、様々な利用者の声を聞き、誰もが利用できるように常に改善していくことが必要であろう。もしかすると、1つの設備では問題を解決できないかもしれない。そんな時は、もう1つ追加すればいいのではないだろうか。ある施設では、階段、エスカレーター、エレベーターの3つがあることが、ひと目でわかるように設置されており、利用者はニーズに合わせて、自由に選ぶことができる。それぞれがそれぞれのニーズに合わせて自由に自然に選択できることがUDではないだろうか。

(3) ハードの整備によって生まれる弊害がある

社会の進歩はめざましく、様々なことが人ではなく機械によってできるようになり、便利な世の中になってきている。機械化、IT化が進んだことにより、今まで以上に暮らしやすい生活を送ることができる人もいよう。しかし、機械やパソコンで、色々なことができるようになった分、その操作も複雑で、難しくなり、不慣れな人などは、逆に利用し難くなった人もいのではないだろうか。

また、機械化が進んだことにより、人員が削減されていることも事実である。例えば、最新型の音声案内板が整備された施設の案内所では、自分で目的場所まで行きやすくなったことにより、窓口の人員が削減され、自分でたどり着けない人がいたとしても、目的場所までの案内ができない施設もあるのではないだろうか。また駅などで急病人や災害が発生した場合には、状況に合わせて臨機応変な対応が望まれるが、職員が少ないと十分な対応ができないだろう。つまり、全てのことを機械に任せようとするのは、危険であると思う。

本当に全ての人ができる機械を作ることは、まだ難しいだろう。本当に全ての人ができる機械を作れるまでは、全てを機械で行うようなシステムづくりを目指すのではなく、あくまで選択肢の一つとして位置付けることが求められてくるのではないだろうか。

(4) あらゆる人が認識できなければ、全ての人に情報は伝わらない

知らない場所へ行った時ほど、案内等の情報提供の大切さを実感する。しかし、誰にでもわかりやすい案内に出会う機会はまだ少ないように思う。

2002年3月に、104項目の標準案内用図記号のJIS化がなされ、現在、国際標準化に向けた検討がされている。文字情報のみならず、多様な視覚情報の組み合わせもポイントになっている。視覚情報、聴覚情報により情報を分かりやすく適切に提供することが重要である。情報量は多すぎても混乱の原因になり、その内容の正確さは勿論のこと、コンパクトで分かりやすい形の情報でなければならない。同時に、受け手の多様性を考慮して、視覚情報と同時に、聴覚情報や触知情報など、誰でもが受け取れるような適切な方法で、受け手の側で選択可能な方法を提供するようにしなければならない。

また、インターネットの普及はめざましく、現代の情報収集のツールとしてではなくてはならないものになっている。しかし、インターネットのみの情報提供は、それを利用できない人たち（パソコンを持っていない人、利用する技術のない人、視覚障害者など）に対する情報保障ができないこと、いわゆる「デジタルデバイド」になってしまう。音声、紙の情報提供も行った上で、初めてUDな情報提供が可能になるのではないだろうか。

(5) 自分のことではなく、他人事と考えている

今までの施策の弊害なのだろうが、バリアフリーやUDを自分も含めた全ての人のためのものというより、一部の困っている人のためのものと考えている人が多いのではないだろうか。多少不便だが、自分には使えないことはない。そもそも、そんなに困っていない。そのような意識が先行してしまえば、どんなに施設整備が進んでも、バリアはなくなる。

自分が困らないからと言って、他人も困っていないと思うのは間違いである。自分が点字ブロックを頼りにまち歩きをすることや、車いすや松葉杖で移動することを考えてほしい。まちは様々な人によって利用されている。その事実をふまえたうえで、自分以外の利用者について考えられる豊かな想像力が必要なのではないだろうか。

2 問題の解決に向けて

問題点をまとめてみると、今までの社会が「ミスターアベレージ」といわれるような健康な成人男性を中心に作られてきたことにより、見過ごされてきた部分があるのではないかと思う。その部分を埋めようと法律や条例が定められ、設備改善が進められているが、利用できない人のみを対象とした改善をしがちなため、新たな差別を生み出してしまっている。

法律や条令に定められている通り、設備などのハード面については、新設の設備はもちろんUDを意識してつくられなければならないが、既存の施設についても、改善をしていく必要がある。その改善は、特定の人のためではなく、皆が使いやすくなるような改善でなければならないだろう。そして、切れ目なく、連続していることが必要であろう。そのためには、これまでのように、建物は建物、道路は道路のような縦割りではなく、もっと総合的で、

横断的な取組が必要ではないだろうか。

また、設備が改善されるだけでなく、UDなまちになるためには利用する人の意識もUDに対応していなければならないと思う。そのためには、色々な立場になってまちを歩く体験学習などを通して、自分以外の人について考える機会を多く持つようにしていくことが必要である。こうしたことは、まず自治体職員の研修や公共交通事業者などの社員教育に取り入れていくことが大切な始点となるだろう。また、まちの主役である住民や、これからの社会を担っていく子供たちへも、伝えていく必要があるだろう。

まちは人々の暮らしの場であり、人々の生活を総合的にサポートするものである。だからこそ、まちは利用者の視点で考えられたものでなければならない。そのためには、実際に利用者の声を聞く必要がある。

これまでも、各区のまちづくり推進組織のように、市民と行政で協働して計画づくりをしてきたが、参加した市民の中には、形式的に参加した人や、逆に広報などが十分行き渡らずに参加できなかった人、参加したくても都合がつかず、参加できなかった人がいたのではないだろうか。今後は、もっと多くの市民が参加し、これからのまちづくりについて議論できる場をつくるなど、それぞれをつなぐ仕組みをつくり、確実に今後のまちづくりや政策に生かせるような新しいシステムをつくる必要がある。すでに、行政の業務の一部をNPOなどの中間組織と一緒に行う自治体もあるだろうが、今後はNPOなどにその中間的役割を担ってもらう必要性が増加するだろう。その時には、市民の声が集約され、直に上がってくる場として有効に活用するためにも、行政は積極的に中間組織と関わっていくべきである。さらに総合的な視点からまちをより良く変えていくには、今までの縦割りの組織では難しく、行政内部としてもより全庁的で横断的な体制づくりを行い、これまで以上に関係行政機関、利用者、事業者、企業などの横断的な連携が必要不可欠ではないだろうか。

そこで川崎市職員である私たちは、川崎市でUDなまちづくりを行うためにはどのようなことを進めていく必要があるかを、行政の立場から検証した。以下第3章に、行政の現状とこれからのシステムづくりについてとりまとめた。

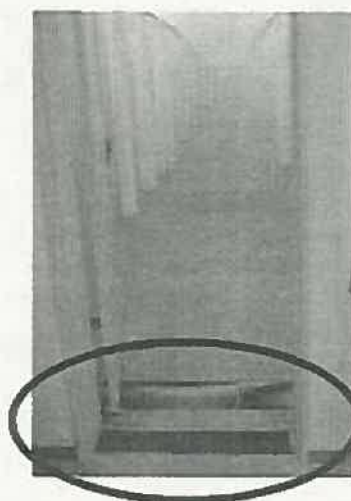
静岡県を視察して

UD先進的自治体である静岡県が実際にUDをどのように取り入れているかを知るため、3月27日(木)に静岡県の小笠山総合運動公園・静岡文化芸術大学・静岡県西部障害者マルチメディア情報センターへの視察を行いました。

●小笠山総合運動公園(エコパ)

UDの視点を取り入れた設計が有名な総合運動公園で、動く歩道やスロープカー、スタジアム内360度の車いす対応専用スペースなどが設置されていました。

いたるところにUDへの配慮があるスタジアムでしたが、UDはやはり難しいと感じる部分もありました。例えばシャワー室の床をフラットにしたところ、水が更衣室に侵入してしまったので、後から排水溝や段差を設置(写真1)しなければならなくなったという話を伺い、UDは徐々に向上していくものだということを実感しました。



排水溝の設置

●静岡文化芸術大学

庁舎内に点字ブロックを敷設したり(右の写真)、講義室の入り口をすべて引戸にしたりとUDを取り入れた大学キャンパス。キャンパス内を一般に開放しているので、屋上の庭園スペースが保育園児のお散歩コースになるなど、地域に密着した大学でした。



庁舎内の点字ブロック

●静岡県西部障害者

マルチメディア情報センター県からの委託を受けNPO法人N-pocketが運営する主に視覚障害者を対象としたメディア支援センター。パソコン教室や点字印刷などができます。「行政の担当者には現場を見て、一緒に課題解決にむけて取り組んで欲しい」という言葉が印象的でした。現場を見てNPOや市民と一緒に考えていくことがUDには欠かせないことだと思いました。

第3章 行政の取組

第1節 川崎市役所におけるユニバーサルデザイン実態調査

1 現状を知るために

研究を始めるにあたり、まず私たちは川崎市役所におけるUDの実態を把握するため、全庁的にアンケート調査を行った。

アンケートでは、現在UDもしくはバリアフリーに取り組んでいるか（取り組んでいる場合はその内容も）、今後行う予定があるかをたずねた。その結果は、以下の表のとおりである。

アンケート結果一覧

局・区名	現在UD施策・事業 を行っている課の数	局・区名	現在UD施策・事業 を行っている課の数
総務局	3	川崎区	1
総合企画局	—	幸区	—
財政局	—	中原区	1
市民局	6	高津区	1
環境局	4	宮前区	1
経済局	1	多摩区	1
健康福祉局	2	麻生区	1
まちづくり局	6	市民オンブズマン事務局	—
建設局	—	教育委員会	1
港湾局	2	選挙委員会	1
収入役室	—	監査事務局	—
水道局	—	人事委員会事務局	—
交通局	3	議会事務局	—
消防局	1		

※ 現在は行っていないが、今後行う予定と答えた課は2課（健康福祉1、建設1）

※ アンケート回答に関する詳細な内容は、報告書最後の資料編を参照

2 ヒアリングの実施

上記のアンケートから、私たちは事業にUDを取り入れ、取り組んでいる課が少ないということを知った。また回答内容も、バリアフリー化に関すること（しかも建物など、ハード整備に関するものが多かった。）がほとんどで、UDに関してはあまり回答がなかった。UDに関する認知度は全体的に低く、UDについて知っていても、難しいものと特別視してしまっているのが現状だとわかった。

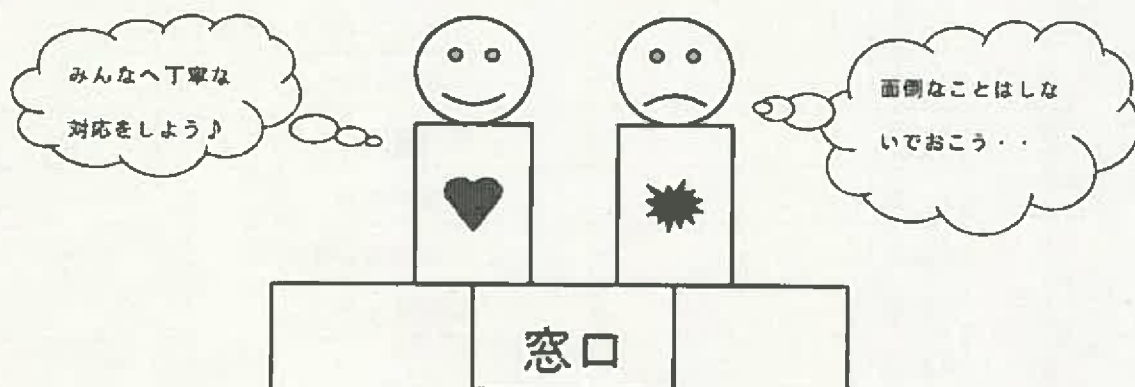
そこで私たちは、実際職員のUDに関する意識や事業にどれくらいUDが浸透しているかを知るために、窓口関連のサービス系部署とシステム開発関連の情報系部署からいくつか課を選び出し、ヒアリングを行うことにした。

(1) サービス系部署

サービス系の部署では、福祉事務所と情報・相談課一箇所ずつへのヒアリングを行った。ヒアリングは主に現在どういった事業を行っているか、どういったところでUDに配慮しているかなど、現在の取組を中心に1時間程度行った。

その結果、ヒアリングを行った部署では、市民への対応の仕方や問題への対処法は主に職員個人にまかされており、職員によって対応は異なるのが現状であった。UDに関して職場全体で話し合ったりする機会もそれほどなく、個人レベルでUDへの取組如何が決まっているのである。

ヒアリングを行った部署以外でも、組織的にUDに取り組んでいるというよりは、職員個人の心がけ次第でUDが行われているのが現状だといえるだろう。



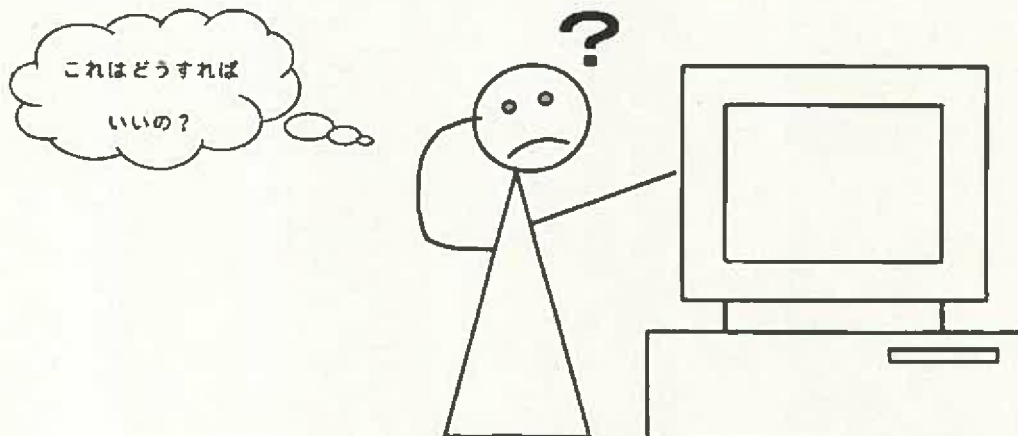
(2) 情報系部署

情報系部署では、市民局施設課ふれあいネット担当と総務局システム企画課へのヒアリングを行った。ふれあいネット担当からは、ふれあいネット導入に至る経緯や現在の状況、今後の改善策などについて、システム企画課からは、システム開発の際の取組事例や庁内での連携体制、電子申請システム導入に関する今後の予定などを聞いた。

ふれあいネットに関しては、現在点字補助盤の設置や利用の手引きの点字版・録音テープ、ヘルプデスクを設置しているが、実際に窓口で起こるトラブルについては、現場の職員が主に担当している。今後インターネットを利用した申込方法の導入を検討するなど、より使いやすいシステムに向けて検討とのことであった。

システム企画課では、以前「バリアフリー研究会」という庁内のワーキンググループを設置し、庁内電子化に向けた問題点を抽出した経緯がある。その提言を参考に庁内電子化を進めており、現在はシステム開発の際に提出する「業務調書」に情報バリアフリーに関する項目を新たに設け、庁内のシステム開発を把握している。担当部署が困っている場合は相談にも乗っている。その他、電子申請システムの開発に関しては、業者と一緒にUDへ配慮しながら進めているという話だった。

ふれあいネット担当もシステム企画課も、システム開発の際にUD対策に関して、実際の利用者へ直接ヒアリングを行うことはしていないようであった。業者という専門家に任せるだけでなく、市民の実態に即したシステムにするために、利用者の声を参考にすることが今後は求められるのではないかと思った。



3 調査のまとめ

アンケートとヒアリングの結果から、川崎市役所のUDへの配慮は、残念ながら進んでいるとは言いがたいものであると感じた。

そこで私たちは、職場や職員個人によって差の生じるUDへの配慮ではなく、市として全体的にUDに取り組むには今までの行政運営をどのように変えていかなければならないのかを話し合った。

その結果、全庁的にUDを浸透させ、市政に反映するためには、UD推進を目的とした新たなシステムの構築が必要であるという結論に達した。そのために見直すべき項目として、組織、政策決定のしくみ、職員の意識啓発という3点に注目した。以下、これら3点について、現状の問題点や解決策をあげ、UDを推進するためのシステム作りについて考えたい。

第2節 ユニバーサルデザインと行政組織

1 現状と課題

一般的に、行政機関は、事務の同質性に基づいた「縦割」の組織を編成している。縦割にすることで、実際に専門的な分野ごとの業務を効率よくこなすことができることから、一見合理的に見える。

実際に、本市においても、各局ごとに業務の専門性はまったく異なっており、その中で更に、部・課・係と専門性が細分化されている（図3-2-1）。また、各区役所についても同じことが言える。

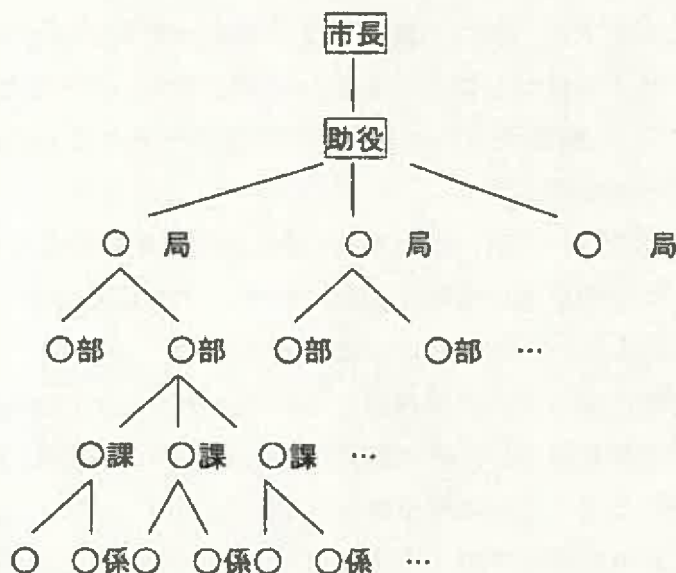


図3-2-1

しかし、縦割行政には何の問題もないかという点、そうではない。「縦割」という言葉が批判的な意味で多く使われることからわかるように、問題となることも多いのである。

UDの観点から見ていくと、次のような問題点が挙げられる。

(1) 政策展開における問題点

縦割りの組織構成では、縦のラインのつながりが強力であるため、どうしても横の連携が希薄になり、専門性の異なる部署間の調整が難航することが多い。UDなどの広範囲な政策領域にまたがる課題については、サービスそのものも複合的であり、サービス提供の対象者も多岐にわたる。そのため、どうしても複数の部門にまたがった展開が必要だが、お互いの利害が絡み合って調整がうまくいかず、政策がスムーズに展開しないことが予想される。

政策がスピーディーに展開しなければ、対応が遅れ、結果として市民に迷惑をかけることになる。

(2) 市民応接における問題点

もっと身近なところにも、縦割りによる弊害は現れている。

例えば、市民が窓口を訪れ、あるいは電話で問い合わせたときに、担当が違うということで、何箇所も異なる部署に取り次がれることがある。これを俗に、「たらい回し」と呼ぶ。

縦割り組織では、(1)で述べたとおり、横の連携が希薄になりやすい。そのため、職員のほうでも他部署の情報を把握できず、正確な対応ができないために、結果としてこのようなことが起こってしまう。

また、縦割りによって担当業務がしっかりと決まっている場合、過度なテリトリー意識が生まれやすい。その結果、少しでも守備範囲から外れた問合せに対しては、受けたがらない体質が見られる。

このような内部的な事情から「たらい回し」にされた市民は、なかなか満足のできる回答が得られず、行政サービスが不便だと感じることになる。

では、政策のスピーディーな展開や決定、誰にでも使いやすいサービスの効率的な提供を行うには、どのような工夫が必要だろうか。

縦割り行政の打破といっても、国からの事業ごとの補助金も縦割りの中で交付されるなど、その体制は国から市町村にまで貫徹しており、完全に変えることは不可能である。また、縦割りの組織体制が行政機構の権限分割の必要性から生まれてきたことを考えれば、当然のことながら、それなりのメリットを有しているとも言

える。

そこで、縦割を完全に打破しようとするのではなく、むしろ横の連携をより強化するという側面から、これらの問題点を解決する方法について考えてみたいと思う。

2 他自治体、民間企業の取組

他の自治体や民間企業の中には、早くからUDの推進に積極的に取り組んでいるところがある。だがその過程で、おそらく多くの場合、縦割の壁に突き当たった経験があると思われる。民間企業は行政機関に比べて自由なイメージがあるが、やはり組織である以上、ある程度の縦割は存在するのが現状であろう。

ここでは、そうした自治体や企業の例を取り上げ、縦割の壁をどうやって乗り越えたのか、またそれによってどのような結果が生まれているかを検証していきたい。

(1) 自治体の取組

現在、UDに積極的に取り組んでいる自治体の多くはUD推進のために、企画調整セクションあるいはプロジェクトチームなど、全庁の統括を行う部署を設置し、そこで様々な事業担当部署間の調整やUDに関する広報活動、職員に対する啓蒙活動等を行っている。

先に述べたとおり、UD政策はサービス提供の対象者が広範囲にわたるため、複数の部門にまたがった事業展開を行っていく必要がある。そこで、より広い見地からの総合的な施策を行うために、最も効率が良く現実的な方法が、総括部署の設置ではないかと思われる。

例えば、静岡県では、ユニバーサルデザイン室を設置し、UD推進に向けた様々な政策や、部門間の調整、UDに関する広報活動等を行っている。このユニバーサルデザイン室の設置により、UDへの全庁的な取組体制が整い、政策がスムーズに進んでいるとの話であった。

ところで、UD政策を推進するきっかけについては、組織上層部からのトップダウンという形がしばしば見られる。縦割組織の中で総括部署の設置を実現しやすいのは、知事や市町村長、幹部など、組織上層部だからである。例えば、

強力なトップダウンによりUD政策を推進している自治体としては、静岡県、高知県、熊本県などが挙げられる。

しかし、職員全体の意識を高めるには、トップだけが熱心でも意味がない。総括部署や市民参加のUD審議会等を設置しても、職員や参加者が消極的な態度で参加していれば、形骸化してしまう可能性がある。上層部も含めた職員全体がUDに対して積極的な意識を持ち、UDの推進に取り組まなければ、UD政策は決してうまく進まない。きっかけはトップダウンであってもボトムアップであっても、最終的に求める形は同じなのである。

(2) 民間企業の取組

民間企業においては、行政機関に比べてやや縦割の度合いは弱いものの、組織である以上、やはり横の連携不足という問題は出てくる。

ただ、しばしば言われることだが、一般的に民間企業は行政に比べ、問題の発見から解決に向けたアプローチを行うまでのスピードが速い。改善が必要だと思われる問題が出てきた場合に、全社をあげてすばやく改善に取り組む姿勢は、行政が見習うべき点であるといえよう。

ここでは、ほんの一部の例ではあるが、迅速な商品開発を実現するために行われている様々な取組を取り上げたい。

ア 森永製菓

森永製菓では、1996年に森永ビジネスユニット(MBU)といわれる組織改革を行った。それぞれの部門(菓子事業部門、食品事業部門等)に営業担当、企画開発担当等を持たせることで、それぞれの組織の意思決定回路を短縮しようというものであった。

しかし、この改革は同時に、それまで全社的に行われていた商品企画や開発を各部門間に委ねるものであるため、企業全体としての問題(例えば、全商品を対象としたデザインの使用等)に対応しづらくなってしまった。そこで、全体をまとめる部署として、従来の製品計画部(現在は製品計画室)にそれぞれの事業部の指導、援助、基準の統一などを行わせることとなった。企画・開発のスピードを確保するため、商品開発はあくまでも各

事業部に任せ、製品開発室ではUDに関する統一の基準を示し、その基準が守られているかをチェックするという方式である。

具体的には、製品開発室が具体的な基準を示し（例えば実際に行われた指示として、「開けやすい開封口の工夫」がある。指示の内容はかなり具体的であったという）、各事業部の担当者がその指示に基づきデザインを行い、最終的に製品計画室がチェックを行う。もし改良が必要な場合は、製品計画室から担当者にアドバイスをを行うことになる。

イ NEC

NECでは、企業全体での取組として、UDポリシーの下に、アクセシビリティガイドラインをつくり、社内公開を行っている。その他にも、UD商品開発事例の社内公開、UDメーリングリストの活用、イントラネット上での情報交換、各事業部門におけるUDセミナーの開催など、様々な角度から全社的なUD化を図っている。

また、UD教育、特に複数の階層でのUD教育も重視しているという。ガイドラインやポリシーがいくら存在していても、事業活動に結びつくのは難しい。UD教育を重視する背景には、一人一人がUDについての意識をしっかりと持ってこそ、UDを推進することができるという理念が見える（職員の意識改革について、詳しくは第4節参照）。

ウ コクヨ

コクヨは、商品開発等に積極的にUDを取り入れている企業であるが、ここでは社内での情報の共有化に注目したい。

従来の情報システムでは、社内外に存在する様々な情報が十分に活用されていないとの実感から、利用者の満足を向上させる新たな情報システムを構築しようという声があがり、1999年に、顧客との関係強化と素早い意思決定の両方を可能にする情報システムの構築を行うことになった。そこで、社内に情報システム再構築プロジェクトが発足し、プロジェクトメンバーとして各部門から約10名が集められ、様々な視点からシステムの再構築が行われた。

新情報システムの特徴は、商品情報と利用者のニーズの両面から、社内外の様々なデータの分析結果が得られるようになっていることである（図3-2-2）。また、基本的で定型的なものから高度で専門的なレベルまで、ユーザーの希望に合わせた分析が可能のため、各部門の社員は自分の仕事に合わせ、必要となる情報を効果的に活用できる。

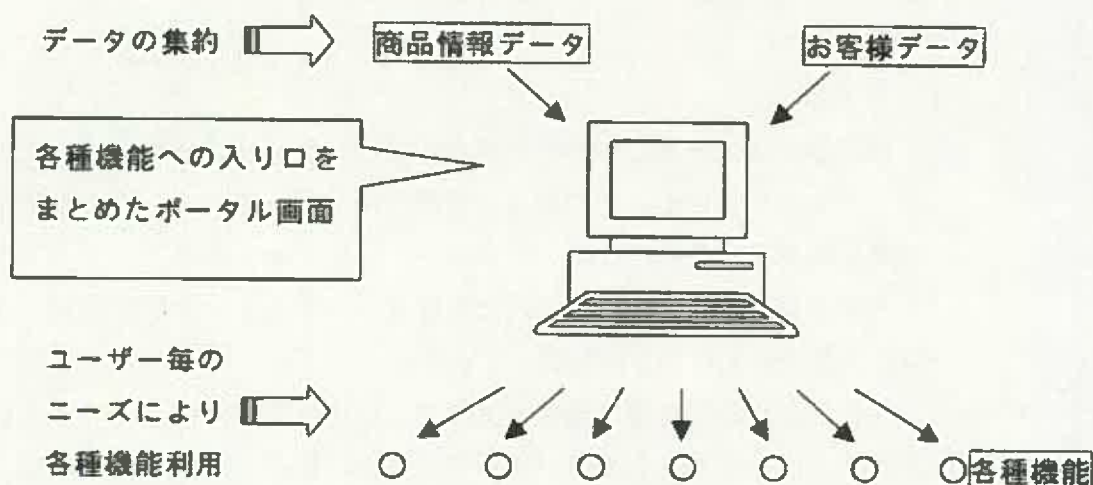


図3-2-2

社内外に存在するさまざまなデータを的確かつ効率よく活用し、利用者とのいっそう良好な関係の構築や商品開発に反映することを目的としたこの新システムの稼働後は、着実に顧客満足の向上に結びついているという。

3 問題解決に向けて

縦割組織の中で横の連携を図るということは、簡単にできることではない。組織が大きくなればなるほど業務内容は多岐にわたるため、どうしても専門的にならざるを得ない。定型的な業務についてはむしろその方が効率が良いことも事実である。しかし、UDを推進していくにあたっては、広い分野が対象となるため、やはり横の連携を強化する取組も必要になってくる。

では、どのようにすれば、その弊害をなくすことができるか。ここでは、解決

策と思われる案を、次にいくつか提示したい。

(1) 統括部署等の設置

UDに関する政策を総合的に推進していくためには、他自治体や民間企業の例からもわかるとおり、統括部署の設置が必要であると思われる。

第1節で述べたとおり、私たちは今回研究の一環として、UDがどれだけ浸透しているのかを調べるため、庁内アンケートやヒアリングを行った。その結果、UDについてまったく知らなかったり、個人的に努力はしていても組織としての取組は行われていなかったりと、現在のままではUD化の推進は困難であることがわかった。UDは浸透させるのがとても難しいため、全庁的に進めるには、専門的な知識を持ったメンバーが専属で取り組む必要があると思われる。しかし、現状では、それに見合う機能を持つ部署がないのである。そこで、統括部署の新たな設置が必要となってくる。

業務内容としては、関係各課の調整や職員への啓発活動など、全庁的にUDを推進するための様々な取組が考えられる。UDに関する基準を示し、それがきちんと実施されているかをチェックすることで、全庁的な意識の統一が図られる(UD室の具体的な業務については、第4章参照)。

しかし、それだけで果たして十分だろうか。UD統括部署の設置は、UD政策に関する問題の解消にはなるが、縦割の弊害そのものを根本的に解決することにはならない。UD統括部署が複数部署を取りまとめようとしても、部署間の連携がまったくなく、押し付け合いが起こってしまえば、それは以前とそんなに変わりがないのである。

(2) 横断的な連携の強化

そこで、UD統括部署によるUD推進と平行して、縦割の弊害をなくしていく日常的な努力を行っていくべきであると思う。横の連携を強化するために、次のようなことについても考えていく必要がある。

まず、縦割を超える取組としてプロジェクトチームや研修など既に様々な取組が行われているが、そうした横断的な取組を支援する体制を、全庁的に作っ

ていく必要がある。プロジェクトチーム等に職員を出すということは、その分業務にしわ寄せが来る可能性があるため、必ずしも歓迎されないことがあるが、市全体の利益を考えて、むしろ積極的に参加させるというような姿勢が、今後は求められてくると思われる。

また、横の連携がとりづらい原因のひとつとして、職員（あるいは課、係等）間の情報発信がうまく行われていない事実がある。お互いが自分の業務についてもっと積極的に情報発信すれば、結果的に情報の共有化を図ることができる。市政に関する膨大な情報を共有化するには、インターネット・イントラネットの活用が有効である。イントラネットの各課のページなどをうまく活用すれば、効率よく情報の共有化ができる。ホームページの充実は、市民に対する情報提供という観点からも重要である。現在まだきちんと業務として確立していないところがあるが、今後は個人の能力に頼るのではなく、組織として取り組む必要がある。

さらに、日常業務をこなしながら、日々新しくなる他部署に関する情報（例えばどの事業を現在どこが担当しているか、など）の把握を可能にする方法として、職員用の問合せ窓口を作ることも考えたい。例えば、市民向けの総合案内窓口を市職員にも開放すれば、職員は僅かな時間で効率よく、必要な情報を入手することができるであろう。

さいたま新都心を見学して

私たちは、ユニバーサルデザイン研究活動の一環として、バリアフリーを構想当初から取り入れてまちづくりを進めている「さいたま新都心」を見学しました。

さいたま新都心は、JR京浜東北線の浦和と大宮の間に位置するさいたま新都心駅を中心に、国の合同庁舎などの官公庁施設、民間のオフィスや商業施設、さいたまスーパーアリーナ、けやきひろばなどで構成されています。

駅の改札を出ると各建物の2階にある出入口まではベディストリアンデッキを歩いていきます。駅の改札、建物の出入口、ベディストリアンデッキは同じ2階のレベルに統一されているので途中での上り下りはなく、また歩車道が分離されているためスムーズに目的の建物までたどり着くことができます。見学当日は雨でしたが、デッキにはシェルターがあるので傘をささずに行けました。地上への移動もエレベータやエスカレータが数多く設置されているためとても便利でした。

歩行者サインは、誘導ブロック、点灯誘導ブロック、音声誘導装置、触地図、文字情報装置などが整備されており、視覚障害者や聴覚障害者に配慮した施設づくりが行われていました。多機能トイレも7箇所の公衆トイレ全てに設置してあるので、探し回る必要がありません。



ボランティアの方の案内

このように、さいたま新都心はハード面からソフト面まで総合的にユニバーサルデザインを考えて「まち」の整備を行っており、私たちがまちづくりのあり方を考える上で参考にするべきことが多くありました。



ベディストリアンデッキ

また、駅の自由通路にある総合案内所では、施設の案内、障害者や高齢者等への活動補助器具の貸出を行っており、けやきひろばにある「ふれあいプラザ」では、その他に点字プリントサービスやFAXサービスも行っていました。私たちも「ふれあいプラザ」のボランティアの方に新都心を案内していただきました。

第3節 ユニバーサルデザインな政策過程

1 ユニバーサルデザインな政策過程とは

UDの基本的な考え方には「あらゆる人が人らしく生きていく」という発想が込められている。こういったUDの考え方は、誰でも使いやすい「ものづくり」から始まり、建物や交通システム、情報伝達的手段、それらを含めたまちづくりへと広がりがつつある。

UDなまちづくりとは、「性別、年齢、身体的差異、障害、人種、文化の違いなど、『差異』に関係なく、すべての人が暮らしやすい、人間らしい生活のできるまちづくりを目指す」という考え方ではないだろうか。UDなまちづくりの広がりには、社会の高齢化や障害者の社会参加、地域の国際化（外国人の移住など）といった背景がある。また、その地域の住民が自分達にとって暮らしやすい環境にするため、自主的に自分達の手で地域社会を作っていくという動きも様々な形で存在し、こういったこともUDなまちづくりの広がりとは無関係ではない。

このような社会の動きの中で、自治体における「UDな行政の取組」が注目されている。自治体におけるUDな行政の取組は、「UDな道路づくり」、「UDな建物づくり」、「UDな情報サービス」等UDの考え方を取り入れた具体的な事業として実施されるわけだが、それらの各々の事業が、様々な立場の人にとって使いやすく役に立つもの（＝UDなもの）となるためには、各事業において、「計画」－「実施」－「評価」という政策過程のシステムづくりが必要となってくる。政策過程の各段階で様々な立場の人が参加し、そのニーズを取り入れるシステムができることによって、より多くの人に役立つ政策が実施できるからであり、これが「UDな政策過程」ということである。

それでは、政策過程の現状はどうだろうか。そこから考えていきたいと思う。

2 政策過程の現状と問題点について

(1) 政策過程の現状

自治体の政策過程は、一般的には図4-3-1の様にモデル化されているが、実際には、必ずしも「計画」－「実施」－「評価」という流れに沿った過程をたどらない場合もある。

例えば、「実施」から始まるケースがある。突然、国から補助事業が付き「計画」の段階を飛び越えて事業の「実施」から始まる場合などである。また、処理の方法が定型化されている事務などでは「実施」が年度単位あるいは、その都度同じ

パターンで繰り返されていることがある。この様な場合は、その事業や事務は「実施」に始まり「実施」に終わってしまい、「評価」やさらに次の「計画」への展開が成されないのである。

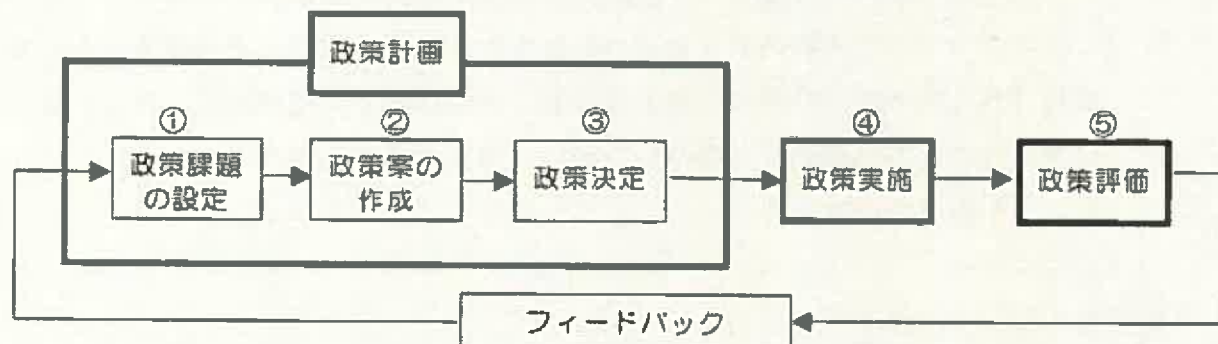


図4-3-1

出典：「政策形成の本質」

他に、「計画」－「実施」という過程はあっても、「評価」の段階が実行されていないことも多い。つまり、ある政策を「計画」し「実施」するとそれで終了してしまい、一連の政策の効果が「評価」されていない。「評価」が実行されなければ、その結果が「計画」へフィードバックされず、政策過程モデルのような政策循環が行われないのである。いずれにしても、政策過程モデルの通りに政策が実施されていない事が多いのが現実である。

(2) 現状の問題点

次に、この様な現状から見えてくる自治体政策のあり方について、問題点を検討したい。

昨今、自治体の政策過程全般に「行政と市民とのパートナーシップ」などの住民参加の手法が多く用いられるようになった。例えば、「計画」の策定から住民が参加することにより、様々な住民のニーズを反映した政策の決定を行うわけであるが、この場合、当然「計画」の過程なしには政策が決まらない。つまり「計画」の過程がない政策では市民の意向を反映した政策が実施できないのである。

また、「政策評価制度」も多くの自治体で取り上げられているが、これは政策過程における「評価」の重要性が再認識されてきたからである。「評価」も住民参加で、住民の視点や意識による評価を行い、それをもとにその政策の見直しや次の政策の立案に反映することで、住民本位の政策が実施されることが求められている。したがって、「評価」の過程は必要不可欠といえる。

この様に考えると、「計画」-「実施」-「評価」（フィードバックを含む）という政策過程のプロセスが確実に実行されるシステムづくりが重要であり、これが実行されないと政策に住民の声が反映されにくい結果となってしまいます。

一方、「計画」-「実施」-「評価」の政策過程が実行されている場合でも、多くは行政内部でのみ行われているのが従来であった。つまり、政策が決定されたり、実施されて初めて、住民の前に公にされ、その段階で問題が起こったり、あるいは様々な住民の「評価」を得ないために、市民の求める政策へと向かっていかないこともあったのである。

※「政策」の定義について

「政策」という言葉には様々な定義があるが、一般的には図4-3-2に示すように、「政策」、「施策」、「事業（事務）」という三段階からなる政策体系モデルとして説明されている。しかし、この「施策」「事業」も含め、「自治体が決定し、実行していること全般」を「政策」として広義に用いる場合も多い。つまり、自治体が通常処理している様々な事業、事務も「政策」である。本報告書では、特に断らない限り、後者の広義な意味で「政策」という言葉を用いることとする。

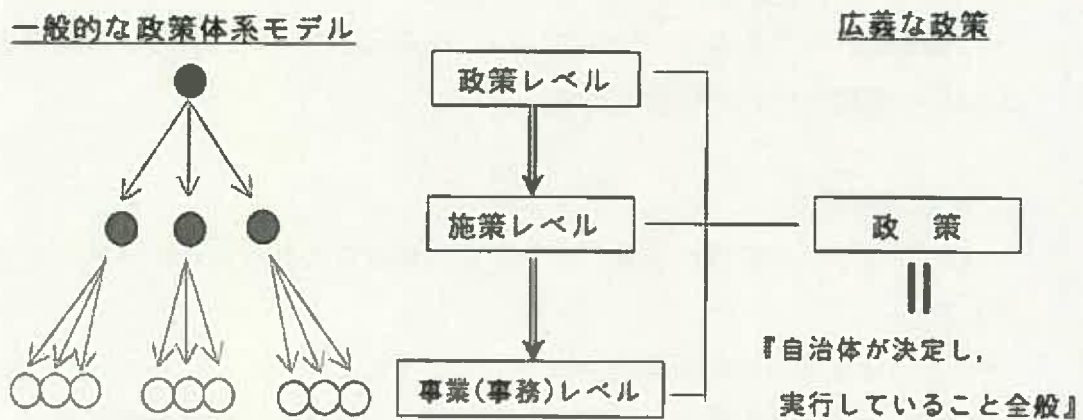


図4-3-2

3. 川崎市のユニバーサルデザインな政策過程の提案

(1) UDなものづくりについて

2-(2)で政策の現状の問題点として実際の政策と住民の求める政策のギャップを掲げ、その原因を政策過程のあり方に求めたが、先に述べた「UDな政策過程」がこの解決方法として有効な手段となりうるのではないだろうか。

そこで「UDな政策過程」のシステムを考えたいと思う。

「UDな政策過程」のシステムを考える上で重要な示唆を与えるのがUDな「ものづくり」の考え方である。

UDな「ものづくり」はプロセスが重要だといわれている。これは“すべての人が使えて特別なものが不要のない状況は現実的には作りにくい、今は80%の人が使えるものを次は90%の人が使えるものへと改良していこう”というように、少しでも使える人を増やしていく改良の積み重ねの重要性を示している。

ここに川内美彦氏の提案するUDな「ものづくり」のためのシステムを図4-3-3に示す。

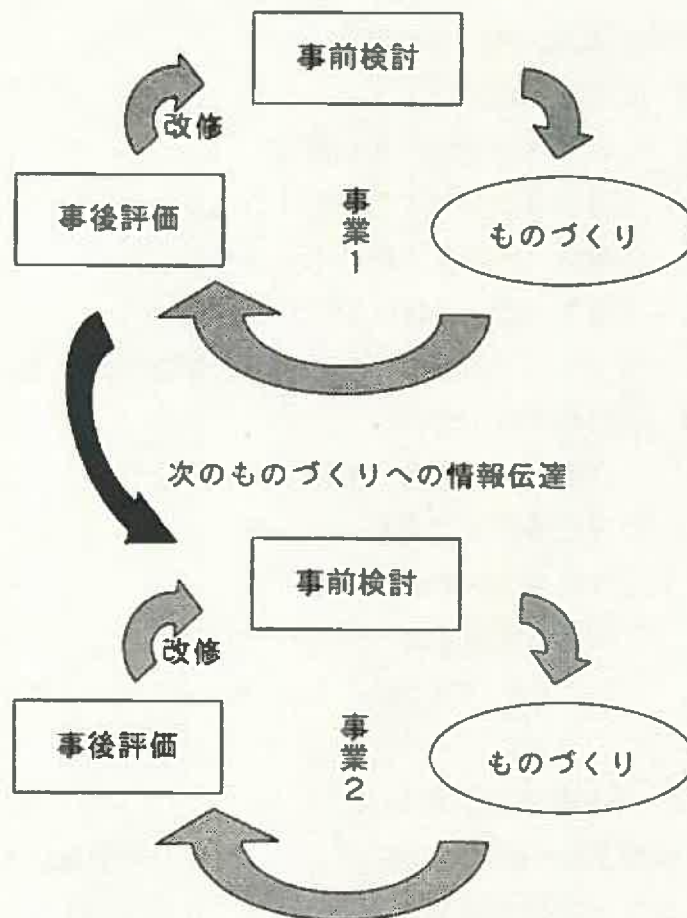


図4-3-3

出典：「ユニバーサル・デザイン バリアフリーへの問いかけ」

ものづくりをする場合、まず事前検討の段階でそのものの目的は何か、特徴は何かなどの検討を行う。次に実際ものづくりを行い、そして当初の目的が達成されたかの事後評価を行う。そして次のものづくりへこの事後評価のデータを繋げていく。

さらに川内氏は、これを実行する上で9つの原則を提案している。

- ①参画の原則 : 多様な人の幅広い参画
- ②公開の原則 : 情報 (これまでの経験、できること、できないこと)
: 検討過程 (いまやっていること、次にやること)
: 説明 (幅広い人にわかりやすい内容で)
- ③配慮の原則 : そこに参画していない人のニーズに留意
- ④柔軟性の原則 : 縦割りの再検討 (ニーズに応える柔軟な組織)
: 予算の単年度主義の再検討
(スケジュール変更に応える柔軟な予算)
: 事業計画とその修正
- ⑤納得の原則 : 合意形成
- ⑥確認の原則 : 現状への認識、現地調査
: 計画 (ニーズを反映しているか)
: 現場 (製作や工場への立入り)
- ⑦評価の原則 : 以下の原則に特に留意して評価
(参画の原則、公開の原則、配慮の原則、確認の原則)
- ⑧蓄積の原則 : 評価情報の蓄積
: 評価情報の分析、整理
- ⑨伝達の原則 : 評価情報の関係者への伝達
: 次の事業への情報伝達
: 十分な情報提供

出典:「ユニバーサル・デザイン バリアフリーへの問いかけ」

(2) 川崎市のUDな政策過程の提案

これまで、政策過程の現状、問題点、そしてその問題解決の基本的な考え方としてUDな考え方の有効性・必要性を述べ、さらにUDなものづくりの考え方、システムについて紹介した。ここでは、それを踏まえて川崎市のUDな政策過程の提案をする。

ア UDな政策体系について

まず、UDな政策を実施していく際には、前に述べたように政策過程において、「計画」-「実施」-「評価」のプロセスが確実に実行されることが重要である。そのため、このような一連のプロセスを実行する組織上のシステム作りが必

要となる。これは図4-3-2で示した「政策レベル」から「事業（事務）レベル」まで各段階にこのシステムづくりを行うことになる。

そして、これらの「政策」から各「事業（事務）」まで、相互にネットワークを築くシステムが必要である。（図4-3-4）

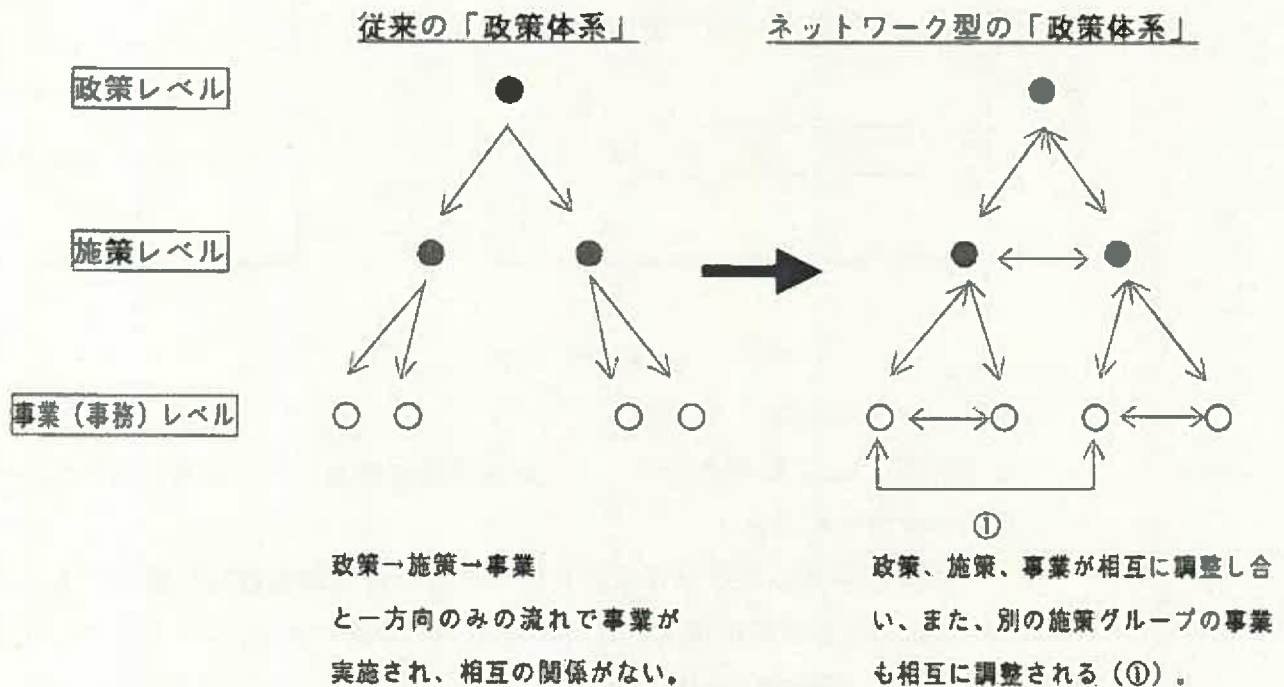


図4-3-4

例えば、都市の整備を考えた場合、各々の事業で「UDな建物づくり」、「UDな道路づくり」、「UDな公共交通機関づくり（駅やバスターミナルなどの施設、電車やバスなどの乗り物）」を行っても、相互の関係を体系化して繋がりのあるものにしないと、全体としては不便で少しもUDでないまちづくりとなってしまう。

さらに、このようなハード面と、サービスの提供など関連あるソフト面の事業にも繋がりを持たせ、ハード面・ソフト面が一体となって機能する必要がある。具体的には、第2章で述べたように、車いすを使用する人は建物だけUD化されても、道路や交通機関がUD化されなければ移動しにくいし、また、建物や駅などのハード面だけがUD化されても、そこでUDなサービスが受けられなければ不便なものとなってしまう。つまり、様々な事業を相互調整ができるネットワークが必要であり、そしてネットワークのシステムができてこそ、全体としてUDな「政策」が実現できるのである。

イ UDな政策過程について

次に、UDな政策過程について説明する。(図4-3-5)

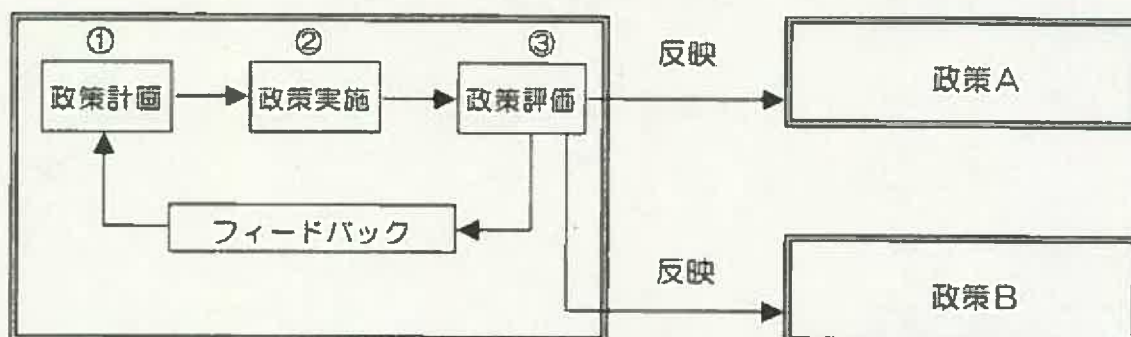


図4-3-5

① 「政策計画」の段階

「政策計画」は、「問題の発見」→「政策課題の設定」→「政策案の策定」のプロセスで決定される。

まず、様々な住民の生活や日常的な問題意識が自治体政策に反映されるためには、社会における問題の発見から住民の参加が必要である。つまり、どんな問題があるか、何が問題なのかは住民が決めていくということである。ここでは、広く住民、各団体、NPOなどの意見を聞くために、公聴などのしくみを自治体側が整えなければならない。また、自治体においては、執行部署が日常業務の中で住民に身近な問題やその原因を把握している場合が多いので、これを反映させるしくみも併せて考える必要がある。

次に、これらの問題の分析をし、これを自治体として取り上げるかどうか、つまり政策課題の設定へと進んでいくが、ここは自治体が主体となって実行していく過程である。自治体で様々な意見やニーズを分析、整理しその問題の量的、質的なものを十分に検討して政策課題を設定しなければならない。そして、どのような過程で決まったのか住民説明が必要である。

政策課題が設定されると、それを解決するための政策立案を行うが、ここはどんな政策をどのように実行すべきかを議論する場であり、政策の「計画」における要である。したがって、多様な住民のニーズを取り入れた政策とするためには、この段階において住民参加が必要となる。

住民参加の方法としては次のようなものがある。

- ・アンケート調査

- ・各団体等や公募の委員による審議会や委員会
- ・ワークショップ方式

住民参加の方法を選択する際、このような既の実施されている方法や、ケースに応じては、それらに改良を加えた方法を用いるか、あるいは、全く新たな方法を用いることもあるだろう。いずれにしても、その方法については、本来の目的を踏まえて十分に検討して行わないと、形式的なもので終わってしまい、住民の意見が反映されないことになりかねない。

さて、この様な住民参加を通して広く意見を求めると、そこには、相反する意見や少数の意見が出ることがある。政策案を策定する場合に十分に注意しなければいけないことは、特にUDの視点から考えると、

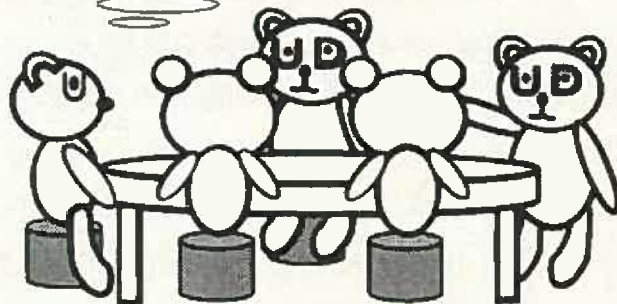
- ・相反する意見は双方の意見をできるだけ取り入れる様に配慮すること。
- ・少数意見も、その内容を検討し取り入れる様に配慮すること。

が必要である。これをどのようにして決めていくかは難しいが、「多数決の原則」により少数の意見を全て切り捨てることのない様に配慮することである。

昨今、住民参加の手法として特にワークショップ方式が用いられるようになった。その形態はケースにより様々であるが、自治体職員や専門家と共に住民が自主的に参加し、研究や議論を重ね計画をつくり、その結果を政策案として提案するというのが一般的のようだ。この手法によれば、様々な立場の意見を議論する過程で合意形成が行われ計画が作られていくことが可能となる。つまり、相反する意見や少数意見も、相互の合意の中で計画に取り込むことができる可能性がある。したがって、ワークショップの方法はUDな住民参加の方法になり得る物と思われる。

最後に、政策案が策定されると自治体が政策決定することになるが、ここでも、決定された過程を住民に対して説明する必要がある。

ワークショップはUDな住民参加の方法のひとつ



② 「政策実施」の段階

政策実施は自治体が主体となって実際に政策を実施していく段階であるが、NPO、住民のボランティア団体や企業による様々な社会活動は政策実施における住民参加として考えることができる。これらの活動は福祉や教育、スポーツなどの多くの分野で行政がカバーできない様々な社会的要求に貢献しており、自治体自らが政策実施主体となるのみではなく、様々な団体が政策実施主体となり、よりきめ細かなサービスを提供することによって、UDな政策実施が可能となる。自治体は、各団体との連携を取り、効率よく必要なサービスが提供できるネットワーク作りを行うことが必要である。

③ 「政策評価」の段階

政策評価の重要性は既に認識されているが、あまり実行されていないか、あるいは自治体内部でのみ実行されていたのが現状であった。

UDな政策が実施されても、それが様々な立場の住民にとって役に立ち、ニーズに応えたものであったか検証されなければならない。そして、そこでの評価をその政策の手直しや、次の政策への指針となるようにフィードバックし、改良を積み重ねていき、多様な住民の満足度を最大化していくことが、UDな考え方である。

近年、各自治体で「政策評価制度」の取組が行われている。その制度の中で、政策評価の手法については、詳細に決められているが、特にUDな視点から重要だと思われるのは、エンドユーザーとしての住民による政策評価である。政策の内容によっては自治体や専門家の評価も重要であるが、それがすべての人にとって利用しやすいかという点で、様々な人々から幅広い評価を受けるべきである。

また、この評価は、実施された政策の結果に対してのみ評価を行うのではなく、計画や実施のあり方も評価が必要である。「計画」-「実施」-「評価」という過程は必ずしも時間的な流れを示しているのではない。政策が実施された結果を見て、計画の内容や実施の方法が適切であったかの評価を行うことも必要だが計画や実施の各過程の途中でも評価を行い、それが適切に行われているかを検証し、その段階で改善していくことも重要である。

さらに政策評価は、経済性などのように定量化して評価できることもあるが、数値化できない要素もあり、そのような部分の評価は議論の中で住民との合意

形成をしていくことが必要である。

このようにして行った評価の結果はデータとして整理し、蓄積して情報を共有化するシステムを作ることにより、その政策の見直しや次の政策計画に活用したり、あるいは直接関連のないような他の政策計画にも参考にできるようにすべきである。

4 今後の検討課題

3でUDな政策過程について提案したが、ここでは、この提案を実施する際の課題について考えることにする。

(1) 予算との関係について

ある事業の計画段階において、ワークショップ方式等を用いる場合は、様々な住民が参加し議論を行うことになるが、計画が決まるまでの時間が予測しにくく、少なくとも従来よりは相当な時間を費やすことになる。これは、現在の予算のしくみとの間に問題を生ずることがある。そのようにしてできた計画の通りに予算化されるかどうか、あるいは既に予算化されている事業に対してはあらかじめ時間的、費用的な制約が生じている。その中でどのようにして住民参加による計画を実行していくのか、また、事業の実施の途中で見直しが予算措置上可能なのか、等検討すべき課題は多いが、ケースに応じ予算担当部署との調整を行い、取り組んでいく必要がある。

(2) 住民参加による政策決定について

住民参加によって合意形成を行っていく政策過程の方法が全ての場合に適用できるとは限らない。住民参加の方法がなじみやすいのは、住民がその政策の実施を必要としたり、歓迎している場合である。この様な場合は積極的に住民が参加し、意見が出され、その中で相反するような意見も議論することにより合意形成が行われて計画がまとまっていく。しかし、例えば迷惑施設の建設などの場合は、必要性は理解しても自分達の身近に建設するのは反対で、住民の意見としては賛成、反対が完全に二分してしまい、話し合いも平行線をたどる。この様なケースはどちらか一方の意見を採用することになり、住民参加による合意形成ということが難しい。

(3) 自治体の住民に対する情報提供について

計画、実施、評価の各段階において、自治体からより多くの住民に対して行政

情報を提供することの必要性を述べたが、その提供方法を検討しなければならない。昨今、インターネットによる情報提供が盛んになっているが、現段階では他の方法との組合せも考えていくべきであろう。

(4) 住民意識の育成について

政策過程において住民参加が行われる場合、こと政策に関しては住民は自治体の職員に比べ知識や経験などが少ないのが通常である。したがって、住民参加が実効あるものにするために、自治体側から、政策に対する住民意識の啓発推進や、政策に関する情報提供が必要である。特にUDなまちづくりを推進するためには、UDの啓蒙活動が必要になる。