

平成23年度

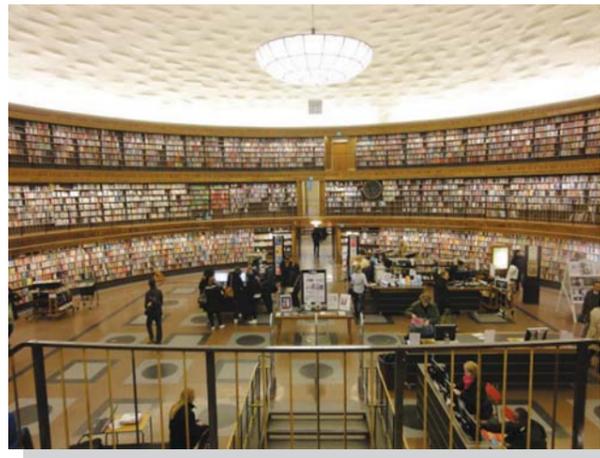
課題テーマ別調査研究報告書

ユニバーサルデザインによるまちづくり

(財)神奈川県市町村振興協会

ユニバーサルデザインによるまちづくり

～スウェーデンとスイスにおけるまちづくりとユニバーサルデザインの関わり～

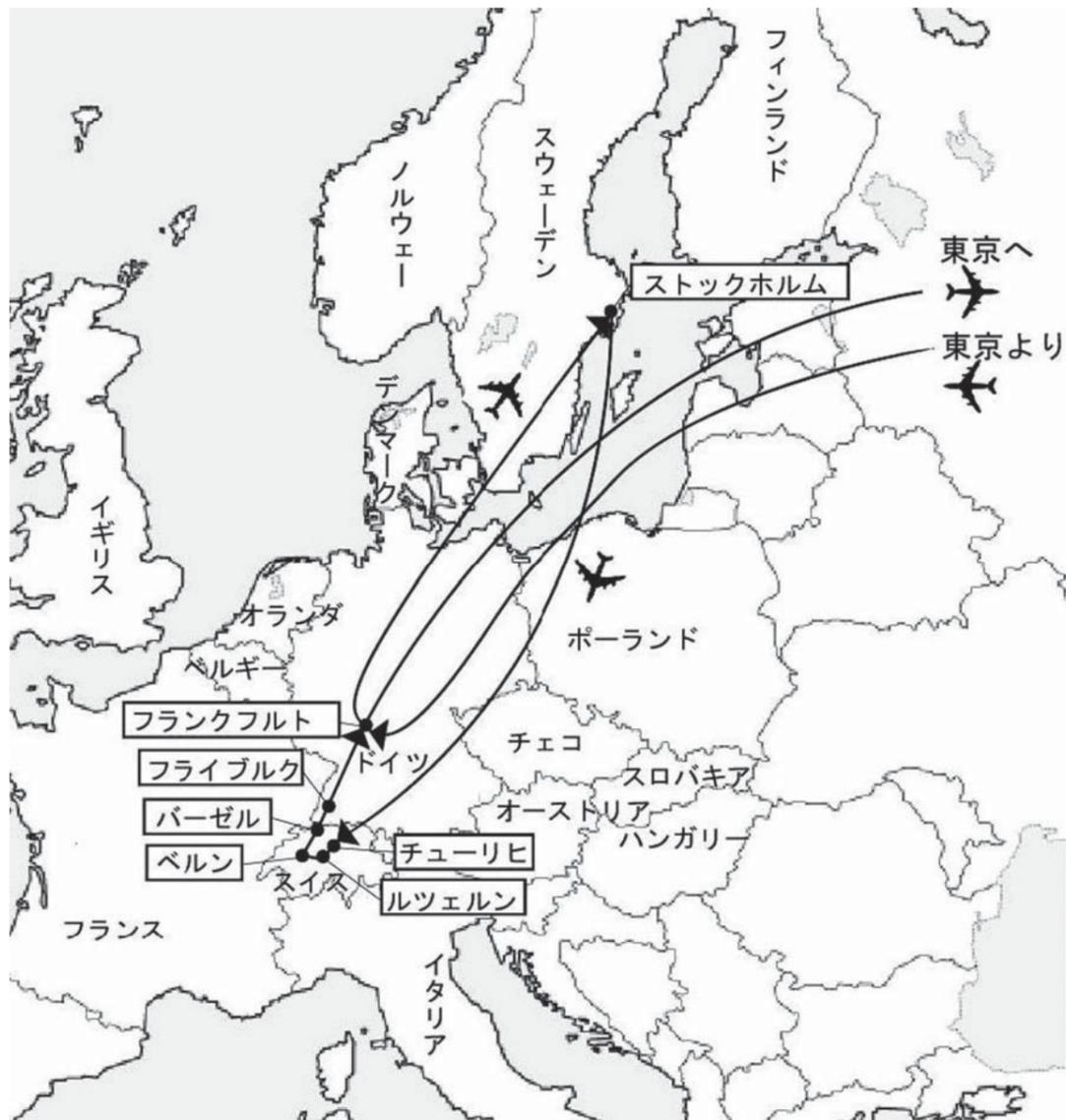


課題テーマ別調査研究 海外調査行程図

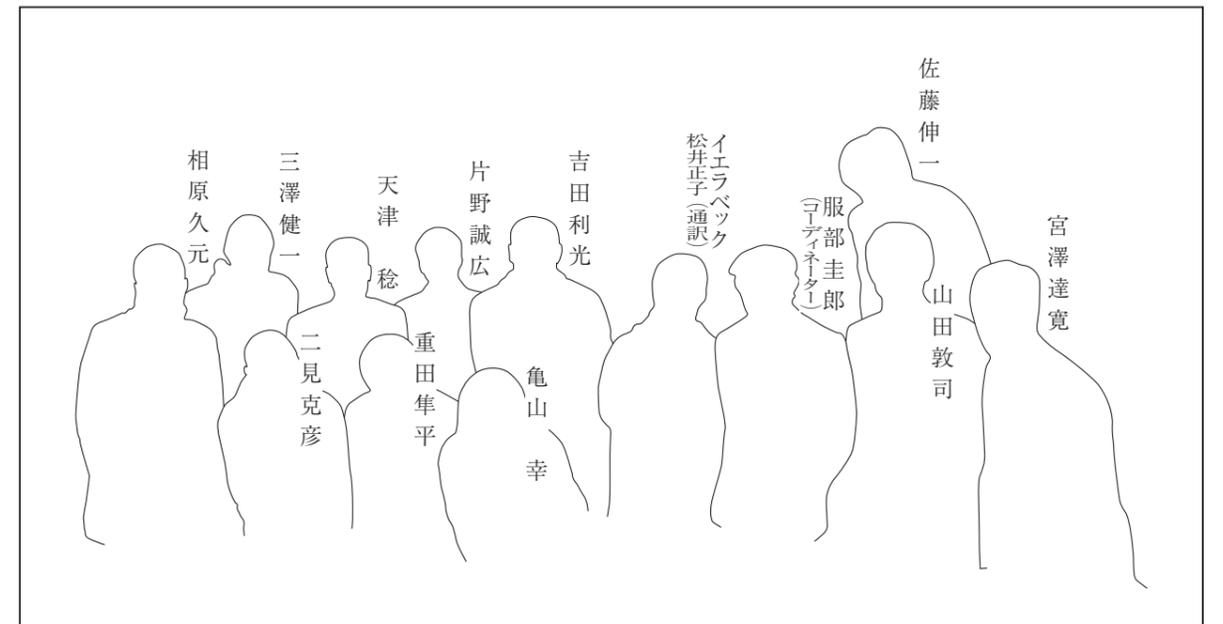
(アサインドテーマコース)

〈ユニバーサルデザインによるまちづくり〉

ストックホルム、バーゼル、チューリヒ、ルツェルン、ベルン



ベルン バラ園にて





は じ め に

長引く経済低迷に加え、先般の東日本大震災の影響もある中で、県内の市町村も以前にも増して厳しい行財政運営を強いられております。

そうした一方で、地方分権の進展に伴い、住民福祉の増進、地域活性化、地球環境対策はもとより、大震災を踏まえた防災対策など市町村が果たすべき役割はますます増大しつつあります。

これらの課題に適切に対応していくためには、市町村職員には幅広い視野と柔軟な発想力や積極的な行動力を培うことが重要となっております。

平成16年度からスタートした「課題テーマ別調査研究」（アサインドテーマコース）は、協会が定めたテーマに関心と意欲を持って応募した管理職も含む幅広い職員にコーディネーターの指導のもと、自主的に調査研究を行ってもらう事業です。

このような時こそ、この事業が実践的で創造性豊かな人材育成に役立つものと考えております。

今年度のアサインドテーマコースは、「ユニバーサルデザインによるまちづくり」のテーマで実施されました。

集まった11名の研究員は、事前の準備として熱心に調査研究活動に取り組み、テーマに沿った訪問先や具体的な調査事項を決定し、10月16日から23日までの8日間、海外調査（スウェーデン、スイス）を実施しました。これらの調査研究活動の成果をここに報告書として取りまとめることができました。

おわりに、コーディネーターとして、この課題テーマ別調査研究に御尽力いただきました明治学院大学の服部圭郎先生をはじめ、関係者の方々に心から感謝申し上げますとともに、調査研究の成果と研究員の貴重な体験が、これからの市町村行政推進の中で活かされていくことを心から期待しております。

平成24年2月

財団法人神奈川県市町村振興協会

理事長 服部 信 明

目 次

調査研究報告

調査の意図および総括	1
第1章 スウェーデンのユニバーサルデザイン政策.....	13
I スウェーデンの概要	13
1 スウェーデンについて.....	13
2 首都ストックホルム市について.....	15
II 福祉先進国スウェーデンにみる福祉施策.....	17
1 スtockホルム市の福祉政策.....	17
2 知的障がい者施設における取り組み.....	22
3 民間企業における取り組み.....	28
III スtockホルム市の教育.....	38
1 スtockホルム市の教育政策.....	38
2 スtockホルム市立図書館の現地調査.....	47
第2章 スイスのユニバーサルデザイン政策.....	49
I スイスの概要	49
II スイスのまちづくり	52
1 バーゼル市の都市政策.....	52
2 チューリヒ市の現地調査.....	67
3 ルツェルン市の交通政策.....	77
4 ベルン市の都市政策.....	85
5 ベルン市の交通政策.....	98
おわりに	108
編集後記	112

参考資料

○ 平成23年度課題テーマ別調査研究実施要領	119
○ 国内研究日程	123
○ 海外調査日程	125
○ 研究メンバー表	126

調查研究報告

調査の意図および総括

明治学院大学経済学部教授 服部圭郎

1 調査にあたって（海外調査をすることの意義）

「欧州のユニバーサルデザイン」というテーマで、2011年10月16日から23日まで、神奈川県自治体職員11名＋コーディネーター（筆者）の総勢12名でスウェーデン、スイスを訪問し、調査研究を行った。

従来の海外調査においては、とりあえず先進国を訪れ、先進国の事例をお手本として学ぶという在り方が一般的であったと考えられる。しかし、右肩上がりの成長の時代であればいざ知らず、人口も縮小し始め、経済も成熟化し始めた今、従来の姿勢で海外調査を行っても、あまり多くの成果は得られない。これは、そもそも、現在の日本、そして日本の地方自治体が抱える問題は複雑を極め、その模範解答となるような参考事例が他国にあるようなケースはほとんどないからである。

それでは、なぜ海外調査に行くのであろうか。それは、他国の事例、政策を知ることを通じて、自己の業務を相対化し、それを顧みる機会を得るためであろう。模範解答を安易に得るといふ姿勢ではなく、自ら解答を導き出す、その契機を獲得するために海外調査に行くのである。横のものを単純に縦にするのではなく、自らのフィルターに入れることで、日本の自治体に適用する可能性を分析、検証していく材料を獲得するということだ。海外の諸都市であっても、日本の諸都市と同様の課題を抱え、その対応に悩んでいる。海を隔てても、同じ悩みを抱えるもの同士の対話を通じて、お互い、その問題を解決する糸口が見えてくるかもしれない。そして、それらの対話、交流から獲得された他国の視座で、自己の業務を客観視することで、通常ではなかなか気がつかない課題や、問題の突破口となるようなアイデアを発見する機会を事例研究は提供してくれる。もちろん、そのためには五感をフルに発揮し、その事例と真摯に向き合うことが調査者には求められる。

2 ユニバーサルデザイン

今回のアサインド・コースのテーマは「ユニバーサルデザインによるまちづく

り」である。ユニバーサルデザインのコンセプトは「すべての人が使いやすい」ということである。それは、物的、情報、制度、意識の4つの障壁をクリアして「すべての人が使いやすい」ことを実現させるデザインである。

さて、しかしユニバーサルデザインというテーマは厄介である。それは、先進国であっても、例え理念はしっかりしていても、限定された場所を除けば、それが物理的な空間、日常的な生活空間として全般的に具体化している事例はほとんどないからである。すなわち上記の4つの障壁のうち、情報、制度、意識はクリアできても、物的環境におけるユニバーサルデザインを実現できているところは極めて少ないことである。これは、単にその都市、国を訪れて視覚的にその優れた面を理解することは出来ないということだ。つまり、積極的にその国、自治体のユニバーサルデザインに対する理念、施策内容に関する情報を取得したりしなくては、どこが優れているのか分かりにくいのである。そのため、関係者への取材、関係施設への調査が不可欠になるわけだが、そのためにはアポイントメントを取ることが重要になるからだ。

また、もう一つの問題点としては、「ユニバーサルデザイン」というのは極めて間口が広いテーマであり、それゆえに多くの人々の関心を惹くが、それら多様な人々の問題意識に答えるほど「ユニバーサルデザイン」というコンセプトは万能ではないことが挙げられる。つまり「ユニバーサルデザイン」は、そのユニバーサルという言葉が示唆するほど包括的ではないのである。例えば、省エネルギーや景観デザイン、場合によっては移動における安全面、といったテーマとでもユニバーサルデザインは対立する場合がある。すなわち、ユニバーサルデザインを優先するとエネルギーをより多く消費することになったり、また、歴史的な街なみにおいては、ユニバーサルデザインを優先することで、歴史ある石畳を均してしまい、その趣を失ってしまったりすることが起きえるのである。

このように相対する目的の均衡点をいかにして見出すかということは、ユニバーサルデザインという施策を進めていくうえでの課題であり、そのヒントをヨーロッパの取り組みから学びたいというのが今回の海外調査の一つのポイントとなった。

さらに、ユニバーサルデザインというテーマを厄介にしているのは、その考えがアメリカで生まれているということである。ユニバーサルデザインの一般的な

定義は、「全ての年齢や能力の人々に対し、可能な限り最大限に使いやすい製品や環境のデザイン」（ノースカロライナ大学、ユニバーサルデザイン・センター）というものだ。ユニバーサルデザインという言葉を使い始めたのはアメリカの建築家であり、工業デザイナーのロン・メイスであると言われている。したがって、そもそもユニバーサルデザインというのはアメリカ的な理念である。そして、日本で言われているユニバーサルデザインも、その理念、手法はアメリカ発である。したがって、このユニバーサルデザインを欧州において調査に行くというのは、若干、難しい側面がある。というのは、欧州の各国もユニバーサルデザインというコンセプト自体はアメリカを参考にしているところがあるからだ。すなわち、欧州がオリジナルではないのだ。しかし、より包括的な視点で捉えると、このユニバーサルデザインのコンセプトに少なからずの影響を与えたのは北欧のノーマライゼーションであつたりする。北欧諸国はノーマライゼーション理念を既に1950年代初頭には具体化させていた。そのような欧州の背景を踏まえれば、欧州におけるユニバーサルデザインを調査するにあたっては、アメリカ発信のユニバーサルデザインという概念を、ノーマライゼーションという理念を有する欧州がどのように、それを解釈して受け入れ、そして現在の政策に反映させるようになったのかを探ろうという姿勢が求められるのである。欧州のユニバーサルデザインの試みを知り、その背景を理解することで、同じようにアメリカ的な理念を輸入している日本が、その実現にあたって直面する課題、そしてその課題をどのように克服すればいいのか、そのヒントが得られることが期待された。

3 訪問国

日程の関係もあり、今回は欧州の二カ国を訪問することとした。訪問国の選定は、「ユニバーサルデザイン」の先進国を一カ国と、もう一カ国は先進国とは必ずしもいえないが、それなりに取り組んでいる国ということで、前者としてノーマライゼーションの先進国である北欧のスウェーデン、後者としてスイスを選んだ。スウェーデンの人口は約947万人（2011年10月時点）、スイスの人口は約780万人（2010年12月時点）。神奈川県が約906万人（2010年）であることを考えると、スウェーデンの人口規模はほぼ同じ、そしてスイスより約1.2倍多い。もちろん、面積的にはスウェーデンは約45万km²、スイスは約4.1万km²に対し

て神奈川県は約 0.24 万km²と遙かに小さいが、人口という指標では比較可能な規模である。したがって、これらの国は、海外調査をするうえで、神奈川との比較がやりやすいというメリットがあると期待できた。

① スウェーデン

スウェーデンはストックホルムを中心に調査を行うこととした。ストックホルム市役所の社会行政局、知的障がい者通所施設「Astrakan」、小学校、中学校（ミドル・スクール）、託児所、高校、そしてユニバーサルデザインの製品を設計するミラ・インダストリー社を訪れることにした。我々としては、これらに加え、都市計画課や都市デザイン課を訪れ、このユニバーサルデザイン的な考えが公共空間においてどのように具体化されているかを知りたかったが、その希望は叶わなかった。さらには、現地での通訳との協働体制が必ずしも望ましいものでなかったという厳しい条件下での情報収集を行ったこともあり、出発前に想定した全体像を確実につかむことは出来なかった。そういった点で必ずしも満足できた調査ではなかったが、それでも、メンバーは自らも積極的に情報を探索するといった姿勢をもって情報の収集を図ったことで、結果、多くの有益な知見が得られたと思われる。

スウェーデンは、前述したユニバーサルデザインの物的、情報、制度、意識という4つの取り組みで整理すると、特に制度、意識といった点において先進的な取り組みが為されている。

スウェーデンでは1980年に社会サービス法が制定されたのだが、その背景となる理念は「どのような人でも価値があり、意義のある人生を約束する」ことであった。さらに1993年に制定された社会福祉法を補完するために、LSS法（一定の機能的な障がいを有する人々の援助とサービスに関する法律）が制定されたが、これによって、機能的障がいのある人の権利が明記された。

そして、これらの権利を確保するために、スウェーデンでは自治体の担う役割が明確にされており、ユニバーサルデザインと関係性が高い福祉そして教育は市が所管しており、自治体がユニバーサルデザインを具体化するための施策を推進している。

今回は、自治体ではストックホルム市役所を調査したが、それに加えて高等学

校、さらには知的障がい者通所施設などノーマライゼーションの理念を実践する現場をも調査した。現場を視察することで、百の文章よりもはるかに、スウェーデンの福祉政策の質の高さを我々は理解できたと思われる。

スウェーデンは、また、高齢者や障がい者に使い易い機器の開発が積極的に行われ、人間工学(エルゴノミクス)の研究においても先進国である。我々、調査団もエルゴノミクス的なデザインを重視し、開発研究をしている最前線の企業であるミラ・インダストリー社を訪問し、その実態を調査した。スウェーデンでは、あらゆるもののアクセシビリティを国家レベルで一定のガイドラインを設け、そのガイドラインに沿った製品の導入を積極的に行っている。そのため、ミラ・インダストリー社などのデザイン企業は、このガイドラインをクリアすべくデザインの工夫をすることがインセンティブとなっており、その結果、よりユニバーサルデザインの製品が市場に出回るようになっているのだ。スウェーデンのユニバーサルデザインが進んでいる背景には、このようなしっかりとガイドラインを制定するといった制度面での取り組みがある。

高等学校への視察および関係者による説明、さらには小・中学校の現場視察を通じて、直接的ではないが、スウェーデンのユニバーサルデザインの理念の背景を伺い知ることができた。スウェーデンの教育の特色は、公平なる機会の提供、そして学生の個人としての自立である。これは、何も学生だけでなく、障がい者を含めて広く国民にも適用される。これは、そもそもの国家理念に通じるものである。スウェーデンのユニバーサルデザイン政策も、社会福祉国家を掲げる国家理念の影響を強く受けている。スウェーデンでは普遍的な社会保障を基本としているので、社会福祉サービスは誰でも公平に受けることができ、その料金は無料もしくはかなり低く設定されている。結果の公平性ではなく、障がい者も含めて、機会の公平性を自治体として広く提供することを強く意識している。さらには、個人として自立して生きていくことの権利も確保されているのが、スウェーデンにおけるユニバーサルデザインの特色であろう。



ストックホルムの知的障がい者通所施設

② スイス

スイスではまだユニバーサルデザインという包括的な概念を具体化するというレベルには達していなく、その前段階であるバリアフリーの実現という取り組みをしているレベルにあると考えられる。

スイスは、2023年までに交通機関(電車、バス、トラム)、公共施設、一定の建築物、レストラン、トイレ等の利用について、健常者、障がい者に限らず、誰もが自分で安全に円滑に利用できるようにしなければならない法律が制定され、今後10年間でバリアフリー化を推進しようとしている。これは、日本のバリアフリー法に相当する法律であり、そういった点では、スイスが日本よりユニバーサルデザインに関して先進的であるとは言えないが、スイスにおいてユニバーサルデザイン(バリアフリー)を推進するうえでの課題などを調査することで、日本での類似した問題を解消するうえでの知見が得られるのでは、という意識を持って調査に臨むこととした。

スイスにおいてはチューリヒ市、バーゼル市、ベルン市、ルツェルン市を訪れた。これはスイスにおいて人口の大きい順番で1位、3位、4位、5位を訪れた

ということで、3泊という短い滞在期間の割には、要領よくスイスの実態を知ることができたといえるであろう。

とはいえ、調査内容の情報密度に関しては都市ごとに温度差が生じた。これは、スイスは小国ではあるが自治権が強く、それぞれの自治体が独自性をもって施策を進めていることが大きな理由ではあるが、我々が希望する取材先へのアポイントメントが取れたかどうかの違いも大きかった。加えて、取材される側が、我々が期待している回答ができなかったことなどにもよる。そのような中、もっとも充実した情報収集が遂行できたのは、ベルン市およびバーゼル市であった。特にベルン市は市役所の都市計画部、公共交通会社と2箇所において取材が遂行できただけでなく、2泊したことや、その都市規模がそれほど大きくないこともあり、ユニバーサルデザインを始めとした都市政策だけでなく、実際の都市をもしつかりと見聞することができた。

バーゼル市は、滞在時間が短く、チューリヒ空港からバスでバーゼル市役所に直行し、説明を受け、ざっと市内を早足で見学するという行程ではあったが、市役所での説明が我々の期待に答えてくれたこと、バーゼル市というスイス、ドイツ、フランスという3カ国の国境に接する特異な条件を有する都市ということもあって、ユニバーサルデザインという切り口でもハード面より、むしろソフト面でいろいろと有益なる情報を入手することができた。特に、国にまたがって運行するトラムに関しては、駅やサインといった公共的なインフラ、施設をユニバーサルデザイン対応に統一させることの難しさを知ることができた。また、このバーゼル市役所の話から、ユニバーサルデザインに取り組む熱意としては、少なくともバーゼルと市境を共有する自治体だけを比較した場合は、スイス、ドイツ、フランスの順位付けが適当なのではないかとの印象を受けた。バーゼルにおいては、短い時間ではあったが、バスではなく、実際、トラムに試乗し、中央駅におけるトランジット広場が、ユニバーサルデザイン対応になっていること、トラムには必ず、一両、車イス対応の車両が設置されていることなどを体験から知ることができた。ただし、このような車イス対応は自治体によって異なることを、その後のチューリヒ訪問から知ることになる。

バーゼル市より、さらに充実した調査が行えたのは、首都ベルンであった。ベルンでは、首都であるからか、スイスのバリアフリー法の実践も先駆的に取り組

まれている印象をトラム、街中などから察することができた。しかし、旧市街地は世界遺産に指定されていることもあり、ユニバーサルデザイン的な考えと、歴史街区の保全という考えとが対立した場合は、歴史街区の保全が優先されるなど、ベルンゆえの問題なども知ることができた。

一方で問題が最も大きかったのはチューリヒ市であり、チューリヒ市は市役所の職員への取材が叶わなかった。そのため、チューリヒ芸術大学の教員であるユルゲン・クルシュ氏にガイドをお願いして、チューリヒ市最大の都市再開発地区であるチューリヒ・ヴェストを訪問するのみとなった。チューリヒ・ヴェストでは、既存の工業地区に新たな文化的機能、住宅機能を追加する再開発を推進している過程を調査することができたが、今回のテーマであるユニバーサルデザインに関する情報は、あまり得るものが多くなかった。

同じことはルツェルン市にも言えた。ルツェルン市では、ルツェルン交通局が我々の調査に対応してくれたが、交通に関しては大変親身になって説明してくれたが、ユニバーサルデザインに関する情報収集に関しては問題があった。我々に対応してくれた方もあまりその方面では詳しくないようで、その実態を探ることは難しかった。

このようにスイスでの調査は、ユニバーサルデザインという観点からは、先進国としての知見はあまり多く得られなかったが、ユニバーサルデザインと関係の深い交通政策、都市景観政策などとの整合性についての課題、またバーゼルのように広域都市圏が国境をまたぐ都市においてのユニバーサルデザイン関連の各国との調整の難しさを理解することができたと思われる。



ベルンの旧市街地を望む

③ その他

これらの行程以外に加え、2箇所寄り道をした。一つはスイスのインターラーケンであり、もう一つはドイツのフライブルクである。インターラーケンにおいてはスイスという国において厳しい土地利用規制、自然保護を展開する背景にある地球上でも希有な雄大でいて風光明媚なる自然環境を知ることができた。またフライブルクにおいてはドイツを代表する環境都市、特に中心市街地の保全、脱自動車の試み、コンパクト・シティを指向するゆえの中心市街地周縁部の厳しい土地利用規制などを知ることができ、ドイツの都市計画の考え方を垣間見ることができたと思われる。

4 調査を終えて

スウェーデンとスイスという神奈川県とほぼ同じかそれ以下の人口の国を調査して、改めて、その政策の背景にある違い等を考察すると、地方分権、そしてボトムアップという言葉が浮き上がってくる。地方分権に関しては、スウェーデンそしてスイスともに、日本より遙かに進んでいる。

スウェーデンには290のコミューン（市）が存在しているが、1991年の地方自治法の改正で、全ての市や県が自由に行政組織をつくり運営を行えるようになっている。国は基本的に市・県に対して強制力を有していない。地方自治体の歳入の7割は地方税であり、特にユニバーサルデザインと関係の深い教育、福祉はコミューンの業務として位置づけられている。今回、スウェーデンのコミューンは首都であるストックホルムだけを調査対象としたために、自治体によるユニバーサルデザインへの取り組みへの違いなどまで理解が及ばなかったが、自治裁量が大きい分、自治体による温度差も大きいと考察される。

スイスも強い分権制を採っており、統一的な中央集権の政治を排している。スイスにある20のカントン（州）と6の半カントン（半州）はそれぞれ独自に憲法を持っており、多くの分野で主権を行使し、強い地域主義を主張している。このような背景を理解しないと、バーゼル市、チューリヒ市、ベルン市、ルツェルン市の施策に違いがあることを見落としてしまう。連邦政府のユニバーサルデザインに対する政策を首都であるベルン市と、ベルンから比較的近く、国境都市であるバーゼル市が強く意識していたのに対して、ルツェルン市ではそのような印象を受けなかったのは、単に我々の取材に対応してくれた職員の意識以上の違いがあると思われる。

そして、その地方分権と関係しているのが積極的な市民参加である。ストックホルム市では、インターネットを活用して市民に対し情報公開、情報提供を行い、不服を申し立てしやすい体制づくりを行い、行政サービスを向上させるよう努めている。一方、スイス国民はイニシアチブにより連邦憲法の改正を発議することができ、国民投票（住民投票）により連邦議会の議決事項を審議することができる。州・市町村の決定も直接民主制が採られており、様々な法案に対する住民投票が行われている。このように市民の声が行政に反映しやすいのは、地方分権が進んでいるからであり、そのような大枠のフレームワークの違いを理解して、日本の状況と比較検証することが必要であろう。

神奈川県はスイスをも上回り、スウェーデンとほぼ同等の人口規模を有しているのだが、その構成自治体の自治裁量権は両国の自治体に比べると少ない。よく住民参加が欧米では進んでいる、という指摘を聞くが、その背景には地方分権がしっかりと確立し、地方自治と住民の生活感覚が繋がっていることが挙げられる

と推察される。

これらに関しては、地方自治体が自ら変革できることではないかもしれないが、ユニバーサルデザインという点からだけでなく、日本という国が今後、しっかりと検討しなくてはならない課題であると考察される。右肩上がり成長した時代が過ぎ、成熟化国家となった今、地方自治はこれまで以上に、しっかりと住民目線での行政を遂行していくことが求められるのではないだろうか。特に、ユニバーサルデザインという住民のニーズと密着した施策を展開していくうえでは、その自治体ごとのニーズに対応したオーダーメイドの施策を実施できる体制づくりが必要であるとの印象を受けた。自治体職員ではなく、無責任に客観視できる立場にいる私は、それが今回の調査において改めて大いに気になった点であった。

今回の研究参加者は、多様なバックグラウンドを有する人達から構成された。その結果、ユニバーサルデザインというテーマを共有したが、その切り口は多様なものとなった。それゆえに、散漫な研究成果が得られるリスクもあったが、今回の研究では、参加メンバーそれぞれが有する切り口から、しっかりと研究対象を掘り下げてくれたことによって、広範囲に及ぶ視点から、スウェーデンとスイスにおけるユニバーサルデザインの実像が多角的に描写することができた。具体的には教育、図書館、都市景観、交通、都市再開発などの多彩なる専門的な視座を有するメンバーが、ユニバーサルデザインを捉えようとしたことで、ユニバーサルデザインの可能性そして課題も多彩なる側面から浮き彫りになった。それは、結果としてユニバーサルデザインの理解を深めるような学習成果をチームにもたらすことになったと思われる。これは、ひとえに参加者の熱心な姿勢と、貴重な機会を十二分に活用しようとする熱意の賜物であると考えられる。そして、それは、この充実した報告書に見事に反映されていると思う。日々の多忙なる業務の中、このような立派な報告書をまとめられた各メンバーに敬意を表したい。

そして、今後は、この研究の成果を幅広く、周知し、そして神奈川県で発揮していただければと思う。そうすれば、この研究は参加者だけでなく、自治体の他の職員、さらには県民にも広く資することになるからである。この文章の最初に記したように、21世紀における海外研究の成果は、参加した自治体職員が自己の業務を客観視することで、通常ではなかなか気がつかない課題や、問題の突破口となるようなアイデアを発見することである。そして、その研修によ

ってレベルアップした職員達が、それぞれの自治体において、新たな県民の生活を豊かにしてくれるような行政を行ってくれることで、この海外研究も大いなる成果を生み出すこととなるであろう。スウェーデンとスイスで得た知見、そして彼の地での経験を礎として、近い将来、神奈川県が「ユニバーサルデザインの先進県」と呼ばれる日が来るような期待を抱かせてくれる有意義な海外研究を行えたのではないかと考えている。

末筆になるが、心許ないコーディネーターを支えてくれた団員の皆様、そして事務局を務められた神奈川県市町村振興協会の高橋さんに御礼申し上げます。

【参考文献等】

森田安一編，1989，『世界各国史 スイス・ベネルクス史』 山川出版社

川内義彦，2001，『ユニバーサルデザイン』 学芸出版社

秋山哲男編，2001，『都市交通のユニバーサルデザイン』 学芸出版社

湯元建治・佐藤吉宗，2010，『スウェーデン・パラドックス』 日本経済新聞出版社