

抄訳と原著の違い

本稿は、以下の論文の抄訳です。原文は海外の研究者向けであるため、日本の施策や社会文化的背景を説明しています。抄訳ではこれらと表、引用文献を省略しています。組織名はわかりやすさを重視したため、多少変更しています。引用される場合には原文の書誌情報をお使いください。

Tagaki, M. (2019). Action research on municipal disability policies in a rural city in Japan, *Qualitative Psychology Nexus*, 15.107-139

抄録

本研究では、日本の地方都市における障害者施策の展開を13年間にわたって検討した。豊岡市が主催する二つの障害者協議会のデータを用いてアクション・リサーチを行い、コミュニティ活動の三つのゴール(タスク、リレーションシップ、プロセス)の達成度を評価した。私は2005年から2017年までアドバイザーを務め、その結果、各協議会はタスクとリレーションシップゴールを達成した。例えば、災害対策マニュアルの発行や、市の交通課や外部団体と連携したバス利用促進キャンペーンなどである。プロセスゴールは部分的にしか達成されなかった。コンセンサス会議は、障害者同士の経験を共有することを促すきっかけになったかもしれない。しかし、全体的には、障害者の施策立案への関与は限定的であり、これらの活動の主導は、市職員や社会福祉専門職によってなされた。

キーワード：障害、アクション・リサーチ、日本の地方都市、コミュニティ

日本の地方都市における障害者施策に関するアクション・リサーチ

序

私は、地方都市の障害者施策に関する会議において、障害者計画の策定を検討するためのアクション・リサーチを実施した。組織の構成員の語りに基づくセンス・メイキング理論と Ross (1955) のコミュニティ・オーガニゼーションの三つの側面（タスク、プロセス、リレーションシップ）を用いて、構成員の経験と組織の発展に関するグループ・ダイナミクスを検討した。

過去 20 年の間に、日本では幅広い分野で多くの新しい障害者施策が打ち出され、障害者施策における日本の自治体の行政の役割は拡大してきている（小澤・大島、2012）。

2007 年に改正された障害者基本法では、自治体は、障害者基本計画を策定しなければならないとされている。障害者基本計画とは、障害者サービス、教育、雇用、医療など様々な分野の障害者施策を幅広く扱うもので、バリアフリーな都市開発計画や社会活動への障害者の参加を促進するための国民の意識改革を推進するものである。また、障害者の社会参加を促進するために、バリアフリーな都市開発計画や障害者に対する国民の意識改革を推進している。障害者自立支援法（2005）では、自治体が障害者施策のための障害福祉計画を策定しなければならないとされている。障害福祉計画は、居宅支援、デイケア、レスパイトケア、職業訓練などの障害者サービスの提供時期に重点を置いたものである。障害者基本計画と障害福祉計画の両方には障害者サービスと雇用が含まれており、後者の方がより具体的である。内閣府（2016）によると、日本人の約 860 万人（総人口の 7% 近く）が身体障害や知的障害、精神障害をもっているとされている。

表 1 挿入

障害者は、社会参加や経済的自立のための雇用を重視している（田垣、2016）。厚生労働省の 2016 年の調査では、障害者の雇用者数は約 50 万人と推計されており、全体の 5% 近くを占めている。障害者の雇用は、公共部門と民間部門の両方で行われている。

障害者のニーズに対する国民の関心は高まりつつある。最近の国民の障害者に対する意識調査では、回答者の約 6 割が「障害者を助けたことがある」と回答している（内閣府、2017）。それにもかかわらず、回答者の 83.9% が「障害者に対して偏見や差別が存在する」と回答しており、2007 年の調査で報告された 83% と同様の結果となっている（内閣府、2007、2017）。

障害者施策推進協議会と障害者自立支援協議会

地方自治体では、障害者施策推進協議会（障害者施策協議会）と障害者自立支援協議会（自立支援協議会）を立ち上げることが義務付けられている。これは、自治体レベルで障害者基本計画と障害福祉計画を策定することを任務とする組織である。一般的には、研究者、福祉・

保健の専門家、公的機関の代表者、自治体の高官、障害者などで構成されている。また、自治体のために地域の障害者の意見を収集するために、アンケート調査やヒアリングを行う。内閣府（2014）によると、調査を実施した自治体は 80.4%、ヒアリングを実施した自治体は 62.0%となっている。協議会のメンバーは、これらの調査結果やヒアリングの結果を議論し、障害者基本計画や障害福祉計画へ盛り込む事項として、教育、雇用、コミュニティワーク、障害者スポーツ、障害問題に対する市民の関心の促進などの提案を展開している。

自立支援協議会の仕事は障害者施策協議会と似ているが、障害者の地域生活における生活についてのより具体的な問題に焦点を当てている。障害者基本計画や障害福祉計画について直接議論するのではなく、協議会に意見を提供している。実務的な立場にある人が参加しやすい。

障害者基本計画および障害福祉計画の草案作成における問題点

障害者基本計画や障害福祉計画の作成にあたっては、自治体が障害者施策に関する住民の意見をどう収集するかが大きな課題となっている。また、障害者施策協議会での議論や、地域の障害者団体へのヒアリングなどが行われていない（田垣、2006）。内閣府（2014）によると、地域の障害者団体のメンバーのうち、身体障害者は 11%に過ぎず、そのうち 95%が身体障害者である。つまり、知的障害者やメンタルヘルスに問題のある人のメンバー数が少ない。

田垣(2006)は、障害者施策協議会の障害者メンバーは、自分の障害に対する個人的な関心事を話し合ったり、他の障害の種類について他のメンバーと意見を共有したりすることに消極的であることが多い。障害者施策協議会のメンバーは、障害の種類を超えた共通点を見つけることに苦労している。メンバーは自分の経験を詳しく話しがちである。しかし、日本社会では、障害はプライベートな問題であり、異なる障害を持つ人たちと話し合うべきではないと考えられている（岩隈、2003）。そのため、障害を持つメンバー同士で自分の経験を共有することに抵抗があるのかもしれない。さらに、このような行動は、和を尊重し、和を大切にするという日本の伝統を反映しているのかもしれない（岩隈、2014）。

田垣（2006）によると、これらの問題を解決するために、年度内に数回、同じメンバーによる住民会議を実施している自治体もある（例：八尾市、2003）。これは、1回の面談よりも、議論を促進し、よく考えた意見を収集する上で効果的であり、さらには、施策決定への障害者の参加を促すかもしれない。しかし、議論の重要な要素の一部が障害者基本計画や障害福祉計画に組み込まれているだけである。そもそも、地方自治体の担当者が、調査で議論された事項のうち、どれを施策に反映させるべきかを決定する。

自治体における福祉施策への研究者の貢献

大学に勤務する研究者は、社会福祉、公衆衛生、環境、公共交通の利用促進など、自治体施策に集中的に関与することが求められている（松宮, 2011; 杉岡, 2007）。研究者には施策

を決定する行政上の権限はないが、地域の職員との障害者施策協議会の運営、地域住民の福祉問題の発見と解決の支援、地域の適切なアクターとのネットワーク作りなどが期待されている。研究者の関与は、「専門職から非専門職へ」（越川・三原・山本、2011）ではなく、相互または協力的な関係（吉村、2010、朴・平野・保坂、2011）である。住民や福祉関係者に地域の問題を解決するための一つの方法を提供することではない。朴・平野・保坂（2011）や藤井（2015）は、連続的に行われる障害者施策協議会は、参加者が既存の問題を再定義し、新たな課題を洗い出し、その解決方法について合意することができる重要な場であると指摘している。朴・平野・保坂（2011）は、障害者施策協議会メンバーが、地域福祉計画を立案する際に生じる集中的な議論を通じて、新たな自分を発見し、エンパワーメントされることを示唆している。

高等教育機関がない地方都市では、このようなメリットがなく、学識者の参加も限られている。学者に障害者施策協議会に参加してもらうとなると、時間的な余裕や宿泊費・交通費などの予算が必要となり、集中的な交流は難しい。ほとんどの大学は、東京、名古屋、大阪などの都市部や県庁所在地に位置している。

コミュニティ・オーガニゼーションの三つの側面

コミュニティ・オーガニゼーション論（Ross, 1955）は、研究者とメンバーが障害者施策協議会に参加するプロセスを検討するうえで有用である。Ross（1955）は、コミュニティ・オーガニゼーションを研究する際には、タスク、プロセス、リレーションシップという三つの組織的次元が重要であると論じた。三つの次元のそれぞれのゴールを達成することは、日本の社会福祉施策や地域に根ざした福祉活動の効果的な行動計画につながる（西尾、2010）。日本で行われた研究（日本コミュニティ・ソーシャルワーク研究所、2005年、加山、2010年、西尾、2010）によると、タスクゴールは、ある地域の具体的な地域課題を解決することであり、プロセスゴールは、住民の福祉活動への参加や地域課題の解決能力を深めることである。これに対して、リレーションシップゴールは、自分たちの活動以外の団体との連携を確立したり、ある地域の関連団体や活動とのネットワークを構築したりすることである。加山（2010）は、タスクゴールが高く評価され、他の二つのゴールは副次的とみなされがちであるが、コミュニティ活動の基盤として、タスクゴールとリレーションシップゴールの両方を大切にすべきであると指摘している。

田垣（2007a）は、西日本の地方都市の自治体が2年近くにわたって開催した住民会議を、この三つの側面から分析している。彼は、アクション・リサーチの方法論（Sugiman, 2006）とセンス・メイキング理論（Weick, 1995）を採用した。この会議は、2002年度の障害者基本計画が発行された後、豊岡市障害者福祉計画策定推進委員会（障害者施策協議会に相当すると解釈できる）のメンバーの中には、現地の障害者からの情報収集や議論が不十分であるとの意見があったために始まった。出席者は障害者が多く、研究者、医師、ソーシャルワーカー、豊岡の関係者などが参加した。

タスクゴールは、ニュースレターの作成、ホームページの作成、市内の障害者問題に関するフォーラムの作成、障害者の就労支援だった。しかし、田垣（2007a）は、メンバーの積極的な参加が不足していることや、議題の設定や書類作成などの会議の準備が不十分だったために、会議の目的が達成されなかったことを示した。田垣（2007a）は、研究者としての役割はメンバーの議論を理解することであり、メンバーの役割はメンバーの経験を正確に記述することであると指摘した。さらに、この分野の研究者は、議論すべきと思われる事項についてのメンバーのナラティブに焦点を当てて、地方自治体の職員に障害者施策の提案を行うべきであると指摘している。住民会議の失敗にもかかわらず、研究者の役割とその方法論についての指摘は注目に値する（田垣（2007a））。

アクション・リサーチと物語理論

本研究では、Ross の理論（1955）に加えて、組織開発におけるグループ・ダイナミクスへのナラティブ理論の応用に基づくアクションリサーチ（Lewin,1948）やセンス・メイキング理論（Weick, 1995）を採用している。それぞれの理論は、メンバーと研究者との間の集中的な相互作用を含むフィールドワークの結果を分析するのに適している。センス・メイキング理論は、障害者施策に関する会議におけるメンバーの関与を行動レベルまたは言語レベルで検討するのに適している。

永田(2013)は、レビン(1948)が、リーダーシップとヒューマンエラーの防止のダイナミックな関係など、組織開発におけるグループ・ダイナミクスに着目したことを観察した。レビンは、活動理論を通じて子どもの発達や学習に関する研究に影響を与えた（例：Engestrom, 1987）。このアプローチは、コミュニティ・オーガニゼーションへの住民の参加に関する研究(Hanny & O'Connor, 2013)や、地方自治体における保健専門家の参加に関する研究(Noro, 2012) で採用されている。これらの研究では、メンバーの活動に対する認識がどのように発展していくのか、またその活動の成果がどのようなものであるかを検討している。したがって、Ross（1955）の三つの組織的側面は、レビン（1948）のアクション・リサーチと密接に結びついていると私は主張する。

この種のアクション・リサーチは、日本ではセンス・メイキング理論を用いてコミュニティの中の個人を知るために用いられてきた（Weick, 1995）。"センス・メイキングとは、人々が物語を通して自分の経験を回顧的に意味づけするプロセスのことである。Weick（1995）は、組織の問題解決、判断、または決定プロセスのような意思決定プロセスにおける物語を分析するためにこの理論を開発した。意思決定は意味に基づいているので、意思決定はセンス・メイキングプロセスの産物である。例えば、組織のメンバーが自分の意思決定が肯定的な結果につながったと述べれば、そのナラティブは意思決定プロセスに遡って意味を与えるプロセスである。

Weick（1995）は Bruner（1986）のナラティブ理論の影響を大きく受けており、組織のセンス・メイキングは単に過去の出来事の回想や経験の解釈ではなく、将来の行動のための方針

を作るプロセスであると指摘している。また、センス・メイキングは個人の内なる独白ではなく、他者の同意や異議に応じて展開される社会的な対話である(宮本・渥美, 2009; 矢守, 2008)。Weick(1995)の理論を用いたアクション・リサーチの例としては、市町村合併に伴う住民間の対立の調査(東村, 2006)や被災地の復興(宮本, 2015)などがある。本研究における障害者施策協議会の分析には、センス・メイキング理論が適している。

人はセンス・メイキングの過程で自明の規範に気づき始めたり、暗黙のうちに理解していたことを明示的な物語を使って説明するようになる(Sugiman, 2006)。センス・メイキングを用いたアクション・リサーチは、専門的な学問的知識を教えるのではなく、自分の行動や意見、他のメンバーの意見を理解する方法を教えるものである(田垣, 2007a)。したがって、センス・メイキング理論は、障害研究において物語的分析を用いる現在の傾向と一致している(Smith & Sparkes, 2008)。Bruner (1986) は、いわゆる科学的真理を理解するためにパラダイムの思考し、物語を通して自分の経験から意味を構築することを提唱している。Bruner (1986)は、これら二つの思考方法は相互的であると述べているが、語りは意味形成に焦点を当てている。さらに、障害の語りは、病気の語り(Kleinman, 1988)に対応しており、これは障害者の意味が専門家の意味とどのように異なるかに関係している。

さらに、センス・メイキング理論は、研究者がプロジェクトにおける自分の立場を振り返る際にも有用である。以上のように、アクション・リサーチ研究では、研究者と被験者の間に大きな相互作用が生じる。オリバー(1997)は、研究デザインに関わらず、研究者は客観性を維持できるという実証主義的なパラダイムに反して、中立的な立場をとることができないと論じている。アクション・リサーチでは、フィールドワークやデータ分析の記述は、研究者の視点に影響を受けている(基礎になっていないにしても)(Sugiman, 2006)。このことは、アクション・リサーチを利用する研究者は、自分自身の価値観や、研究対象者に期待されている役割を反省する必要があることを示唆している。アクション・リサーチを利用した研究者は、メンバーの関与が、特定の研究プロジェクトの性質から影響を受けていることを指摘している(Seekins & White, 2013; Yamori, 2010)。

私は、田垣(2007a)が検討した自治体における障害者施策の展開を研究した。田垣(2007a)は、住民会議の運営がうまくいかなかったにもかかわらず、効果的な自治体の障害者施策のための分析的枠組みを提供している。秋田(2013)や八塚(2013)は、アクション・リサーチャーは同じ研究分野を長期的に研究することで、それまでに検討されていた研究対象について新たな知見を得ることができる可能性があることを示唆している。また、豊岡市における障害者施策の展開の現状を研究することは、これまでうまくいかなかったとされてきた住民会議の運営について新たな教訓を得ることができるかもしれない。

本研究の主な目的は、Ross (1955) が説明した三つのゴールの観点から、障害者施策協議会の発達過程を理解することだった。第2の目的は、障害者施策協議会におけるアクション・リサーチャーの役割と機能を検討することだった。

方法

フィールド

兵庫県豊岡市は、兵庫県北部または西日本の地方都市で、2005 年に旧豊岡市と日高、出石、城崎、竹野、但東の各町が新設合併して誕生した。豊岡市は大阪市の市街地から 200km の距離にある。豊岡市の人口は約 83,000 人で、そのうち 5,000 人近く（人口の約 6%）が障害者である（豊岡市、2017）。兵庫県の人口は約 550 万人で、そのうち 17 万人（人口の約 3%）が兵庫県北部に住んでいる。豊岡市は兵庫県北部の中心的な町で、学校が多く、高等学校が 2 校、大きな病院があり、小さな県営空港があり、政府や兵庫県の支所もある。旧市である豊岡地区には、全人口の半分以上の人口と中央・市政、病院、学校、店舗などの公共施設がある。そのため、豊岡地区は現在の豊岡市の中心部とされている。

2005 年から 2017 年までの豊岡市障害者計画委員会(障害者計画委員会)¹の様子である。豊岡市の障害者基本計画と障害福祉計画の有効期間を表 2 に示す。障害者計画委員会の目的は、障害者基本計画や障害福祉計画の立ち上げと進捗状況の評価だった。委員会の開催頻度は通常年に 2 回だったが、障害者基本計画や障害福祉計画が議論される年には 5～6 回に増加した。メンバーは、障害者団体の代表者、住民グループ、障害者支援に携わる専門家、研究者（筆者）だった。障害者計画委員会の運営は豊岡市の障害者施策課が行った。メンバーは約 20 名で、任期はそれぞれ 2 年であるが、再任は可能である。

障害のある住民やその保護者へのアンケート調査、障害者ヒアリング、自立支援協議会の意見書などの結果をもとにした行動計画を実施した。

表 2 挿入

豊岡市障害者自立支援協議会 豊岡市では、2006 年の障害者自立支援法に基づき、2010 年に豊岡市障害者自立支援協議会を立ち上げた。委員会は、全体会、運営委員会、いくつかのグループで構成されていた。全体会は年 2 回、運営委員会は月 1 回程度の頻度で開催されていた。全体会のメンバーは、研究者、障害者団体の代表者、住民団体、障害者支援の専門家など、障害者計画委員会と同様の構成となっている。障害者計画委員会と全体会の両方に参加しているメンバーが多かった。

委員の総数は現在 20 名で、任期は 2 年であるが、再任は可能である。分科会のメンバーは、実務家としての専門的な知識と経験を有する者に限定されているが、管理職に就いている者には限定されていない。分科会の委員は、全体会の会議においてオブザーバーの立場をとっていた。筆者は全体会の副委員長である。

豊岡市政での私の立場 2002 年度から 2004 年度まで旧豊岡市の障害者計画策定推進委

¹ 厳密には、障害者福祉計画策定委員会、同推進委員会などのように、名称が変わった。だが、本稿では障害者福祉計画委員会と統一する。また、本委員会は、障害者基本法でいう障害者施策推進協議会あるいは合議体に相当すると解釈できる。

員会に、合併後は 2005 年度から現在に至るまで関わってきた。2018 年 8 月 1 日現在、17 年間障害者計画委員会を担当していた。私の出身地である豊岡市から約 200km 離れた大阪の都市部に住んでいた。豊岡市の担当者からは、私がアドバイザーとして障害者計画委員会や 自立支援協議会の主な会議に積極的に参加することを要請された。

データ収集

障害者計画委員会に参加し続けるなかで、自分の関与を分析する価値があることに気づき、2005 年に障害者計画委員会の経営者がアクション・リサーチの対象としてふさわしいと判断した。この研究の開始時期は、障害者施策への関心が徐々に高まってきたため、正確な時期を特定することはできないが、この研究を開始したのは 2005 年のことである。矢守 (2010) は、アクション・リサーチ・プロジェクトの開始日と終了日を特定することは困難であると述べている。

本研究で使用したデータは、フィールドノート、配布資料、電子メール、豊岡市のウェブサイトで公開されている障害者計画委員会と自立支援協議会の議事録、豊岡市が発行した出版物などである。フィールドノートには、各会議の進行状況、主要メンバーの発言、メンバーの議論、私自身の省察、メンバーの反応などを記録した。本研究では、豊岡市の発足から第 4 期障害福祉計画終了までの 2005 年度から 2017 年度までの障害者計画委員会の展開を分析した。

データ分析

会議プロセスの分析では、豊岡の職員から配布された配布資料、職員との E メール、現地でのメモなどの文書資料を考慮した。私が介入した記録を資料から抽出し、会議プロセスへの私の関与を明らかにした。私の介入の特徴を明らかにするために、KJ 法(川喜田,1967)を採用した。川喜田は、説明的仮説を特定するために直観的な思考プロセスに依存するチャールズ・S・ピアースのアブダクションの概念からこの方法を適応させた(Scupin,1997)。KJ 法の一般的な手順は、原稿を精読し、原稿から引用文を抽出し、各引用文にコード(要約ラベルやインデックス)を付与し、コードをグループ化してカテゴリーを作成し、カテゴリーとその間の関係を要約するというものである。

私はこの標準的な KJ の手順を適用した。まず、議事録とフィールドノートから引用を抽出し、障害者計画委員会から 185 件、自立支援協議会から 64 件の引用を抽出した。これらの引用文には同じ番号コードをリンクさせた。引用文はそれぞれ 3~4 文程度の長さだった。第 2 に、コード化された引用文を暫定的にグループ化して整理し、障害者計画委員会では 8 つ、自立支援協議会では 6 つのカテゴリーにまとめた。障害者差別解消法に関する発言を除き、「メンバーの議論の精緻化」、「障害者計画委員会の役割の明確化」、「メンバーの実践の認知」、「社会調査の説明」、「障害者施策への障害者の否定的な関与」のカテゴリーを作成した。表 3 にいくつかのカテゴリーの詳細な説明を示す。

表 3 挿入

Nochi (2013) は、KJ 法とグラウンデッド・セオリー法の方法論 (Glaser& Strauss, 1967) との間には共通点があることを示唆している。どちらもセグメント化されたテキストデータから生成されたコードを用いてカテゴリ間のつながりを展開する。しかし、両者の間には違いがある。グラウンデッド・セオリー法の目的は、カテゴリを論理的に発展させ、理論に統合することであるのに対し、KJ 法の目的は、矛盾したカテゴリや非論理的なカテゴリを生み出す可能性のあるアイデアや概念間の新たなつながりを生み出すことである。Nochi (2013) は、ナラティブには多くの矛盾や矛盾が含まれる傾向があるため、KJ 法は自己のナラティブを分析するのに適していると示唆している。KJ 法は、発達心理学 (佐藤・日高・福田、2009) や老年学 (福井・岡田・西本・ネルソン＝ベッカー、2011) など多くの分野で普及している質的分析手法である日本独自の手法である。

倫理的配慮

豊岡の関係者、障害者計画委員会、自立支援協議会それぞれの主要メンバーに原案の検討を依頼した。私の属する大学の倫理委員会で研究計画書が承認された。

結果

豊岡市における障害者施策の展開の概要

まず、障害施策のプロセスを、障害者計画委員会の立ち上げと自治体の障害施策の基盤確立 (第 1 期)、障害児リハビリテーションセンターの開設とサービス提供者ネットワーク委員会の立ち上げ (第 2 期)、障害支援の主要機関の設置 (第 3 期)、各種障害サービス提供者の育成と障害者のアドボカシー (第 4 期) という 5 つのフェーズを提示している (表 2)。この分類は、障害者計画委員会と自立支援協議会に関連した施策に基づくものである。

障害者計画委員会と自立支援協議会は 13 年の間に、開発記録簿や災害マニュアルなど、これまで十分に議論されてこなかった課題に焦点を当てた冊子の発行、一連の合意形成会議や障害児を持つ親の集いなど多様な方法での障害者住民の意見収集、食堂開設などの雇用促進などのタスクゴールを達成してきた。障害啓発の広報活動は、豊岡市公式ホームページや市報 (月刊誌) などを活用して進めた。バスキャンペーンは公共交通課との共同推進など、他課と共同で実施したものもある。

研究者としての役割

豊岡市職員の依頼を受けて、私は障害者計画委員会と自立支援協議会のアドバイザーを務めた。豊岡市のような地方都市での障害者施策の展開は、都市部の都市をベースにした議論が多いように思われたので、検討すべきではないかと考えたからである。豊岡市の職員は、

私の役割やどのような施策を実施したいのかについて、明確な説明はなかった。当初の私の役割は、両団体の運営、メンバー間の意見交換の促進とその結果の整理、都市部自治体の施策の進展や国の施策の変更の紹介、社会調査の方法についての助言などのように見えたが、豊岡市では、私がこれまでに都市部の都市施策に携わってきたことを知っていたこともあり、私の役割を明確にしていた。私が大阪都市圏など多くの自治体の障害者施策に携わってきたことを知っていて、先進的な施策や社会調査の経験を生かしてくれることを期待されていた。私は、法の制定について、他の自治体の施策で実施されている施策を紹介した。二つの団体のメンバー全員に意見をまとめた文書を提出してもらい、メンバー間で議論を深めた。

また、社会調査については、サンプリングの方法や厳選されたアンケートの重要性、インタビューガイドの文言などの質的手法、分析などの示唆を与えた。量的手法と質的手法の理論的な違いを説明した。調査を行う豊岡の関係者にも常に同じようなアドバイスをした。特に、2006年度と2011年度に開催されたコンセンサス会議には集中的に関与した。

その中で、私の障害と軽度の障害の関係や、都市部の自治体と比較した場合の障害者の施策参加の問題点を明らかにしてもらった。また、メンバーには、自分たちの福祉実践の中で、あまり理解されていない重要な意味合いを感じてもらった。全体的には、両団体の重要なメンバーとして評価されただろう。会議は私の予定を考慮して開催されることが多かった。

筆者は、豊岡の特徴的な地域事情に精通していると評価されたのかもしれない。幹部の方からは、豊岡市や近隣都市のメンバーを紹介する際に、筆者が豊岡出身であることをよくいわれていた。

障害者計画委員会の発足：2005—2006年度

施策開発。今期の主な施策は、障害者施策に関する障害者計画委員会を立ち上げ、来期の障害者基本計画と障害福祉計画を策定することだった。豊岡市は隣の市と5町が合併してできた新しい自治体であるため、旧豊岡市がすでに障害者基本計画を策定していたにもかかわらず、新しい障害者基本計画が必要とされていた。

豊岡市の担当者は、旧市町村にあった添乗員やガイドヘルパーなどの障害者サービスにギャップがあることを懸念していた。そこで、豊岡市の障害者福祉施設を訪問するためのメンバー向けスタディーツアーを障害者計画委員会と障害者課が実施した。ツアーの目的は、市内各地の障害者サービス提供の実態をメンバーに理解してもらうことだった。

私の関与 豊岡市の職員から、障害者基本計画と障害福祉計画の作成と発行についてアドバイスをしてほしいとの依頼を受けた。私は、豊岡市の担当者からの依頼を受けて、住民の意見を集めるためのアンケートを作成した。私の案は受け入れられた。

私は、障害者団体に所属していない障害者が意見を述べる機会が少ないことから、意見を集める手段として、コンセンサス会議（いわゆるワークショップ）を重ねることを提案した。議題を決め、会議の流れを予測し、参加者のグループ分けを考えるなど、綿密な準備をして

ほしいと訴えた。私はコンセンサス会議の議長を務め、協力を求めた（表 4 の 1）。議論の中で、私の提案はメンバーに受け入れられたように見えたが、どのような意見を求めればよいのかがわからない人もいた。この点については明確な答えが出せず、自由に議論してほしいとお願いした。これらの提案の背景には、旧豊岡市で 2003 年度から 2004 年度にかけて開催された一連の住民集会で、集会の準備不足を経験したことがある（田垣 2007a）。

コンセンサス会議での主な課題は、若年層の障害者を集めて相互理解を深める障害者団体の必要性、日中に障害者が過ごせる場所を増やすこと、公共施設や交通の便の改善、障害者施策への積極的な参画、雇用の促進、障害者への理解を深めることなどだった。提案の一部は、障害者基本計画や障害福祉計画に盛り込まれている。コンセンサス会議の実施は、豊岡市議会の議員からも好意的に評価された。施策に反映されなかった意見は、コンセンサス会議の結果の記録の章に記載されている。

また、私は障害者基本計画のスローガンに"コウノトリの再生"という言葉を入れてはどうかと提案した。これは、社会福祉施策と環境施策は生命の多様性を大切にするという意味において強い関係があり、環境施策にしか興味のない人にもアピールできるのではないかという意図だった。私の提案は受け入れられた²。

表 4 挿入

障害児リハビリテーションセンターの開設と障害者サービス事業者の活動開始：2007—2009 年度

施策の展開 2009 年度に障害児リハビリテーションセンターが開設された。兵庫県北部には同様のセンターがなく、車で 2 時間ほど離れた兵庫県南部のセンターを訪問しなければならなかった。現在のセンターの設立は、彼らにとって有益だった。

障害のある子どもを持つ親を対象に、障害と発達の記録簿を発行した。保護者は、子どもの状況や特別なニーズを記録した。子どもが進級・転入した場合には、担当の先生や学童保育、保育園などに手渡して、前園の状況を把握してもらうようにしていた。

私の関わり 私の主な関わりは、社会調査に関する助言だった。豊岡市では、2008 年度に障害者計画委員会会議を 4 回開催し、障害者へのフォーカス・グループ・インタビューを通じ、来期の障害福祉計画の起草を行った。

サービス事業者の連携のために自立支援協議会の立ち上げ。2009—2011 年度

施策の展開 豊岡市の障害者サービス事業者のネットワークづくりのために自立支援協議会が発足した。豊岡市の担当者と私は、自立支援協議会のメンバー構成、本会議と分科会

² "コウノトリと笑顔のすべての市民のための街"というスローガンは第一期障害者基本計画と第一期から第四期までの障害福祉計画で採用された（豊岡市、2009）。しかし、2 期目の障害者基本計画ではスローガンが変更された。

の組織関係、会議の運営について話し合った。私は、経験豊富なコーディネーターの必要性を理解してもらい、議題の設定、会議の流れの予測、出席者のグループ分けなど会議の準備を促した。また、当時は、障害者自身のグループである必要はなく、自立支援協議会の基本的な組織が確立されてからでもよいと提案した（笠原、2011）。

豊岡市では、障害者サービスを利用していない重度の障害者 280 名を対象に、半構造化インタビューを実施した。インタビューで浮かび上がった主な課題は、現在の生活への満足度、求職活動、豊岡市の医師不足への不安、経済的負担などだった（豊岡市、2010）。

さらに、NPO 法人が、発達障害のある人たちが集い、雇用のスキルを身につける場として、野菜を植える農園を立ち上げ、運営していた。私は、この活動が福祉活動と環境行動のつながりのモデルになるという管理者の考えに、農場の運営前から賛同していた。

私の関わり 2011 年度、豊岡市では 7 回の障害者計画委員会会議を開催し、次期第 3 期障害福祉計画と改正障害者基本計画の原案を作成した。豊岡市では、アンケート調査や障害者とのコンセンサス会議を重ねてきた。私は、公共交通機関や避難施設など、多くの市民の高齢者にとって課題となっている課題を解決するためには、共同での取り組みが必要であることを提案した。

自立支援協議会の役割としてよく挙げられる「評価」など、メンバーの発言を精査した。私はその意味が曖昧であることに気づき、大阪市のモデルを参考にしながら、外部のレビュアーを招いて福祉団体が提供する障害者サービスを検討する必要があるのではないかとメンバーに提案した。これらの発言に加えて、軽度の障害問題の重要性を強調した（表 4 の 2）。

障害者支援の主要機関の設置：2012—2014 年度

施策展開 福祉相談員豊岡本センターは、障害の種類の違いを超えて、福祉サービスに関する相談や情報提供を行い、サービス提供者間の連携を促進することを目的として、2014 年に設立された。2012 年に発足した「障害者虐待防止センター」の役割を引き継いでいる。

自立支援協議会では、災害時の対応や福祉機関と連携した事前準備についてのパンフレットを発行し、障害のある学生に配布した。障害のある学生や福祉施設のメンバーに配布した。

障害児リハビリテーションセンターのソーシャルワーカーが、年 2 回、障害児の母親同士の体験談を共有する会を開催した。母親たちからは、「悩みを共有できた」「同じような障害を持つ子どもを持つ先輩から教えてもらえた」などの感想が寄せられた。

障害啓発活動は、豊岡市の月報やコミュニティ FM ラジオでの放送など、多様なメディアを活用して行われた。障害の種類ごとの解説記事や障害のある従業員の体験談を掲載した。障害者雇用に関する方針を策定した。市役所本庁舎に新設された食堂を障害者団体が運営した。

私の関与 2012 年度、私は障害者施策のプロセスへの障害者の参加が不十分であること

への懸念を指摘した（第3節の表4）。

2014年度には、障害者計画委員会が第4期障害福祉計画を発表した。私は、障害児の母親の集いを主催してくれた自立支援協議会のメンバーに感謝し、参加者の分類を提案した（表4の4）。しかし、私は自立支援協議会があまりにも多くのプロジェクトを管理しようとしていることを懸念し、重要なプロジェクトだけを選ぶべきであることをメンバーに伝えた。

各種障害サービス事業者の育成と障害者のアドボカシー：2015—2017年度

施策の展開。今期の主な方針としては、法の理解促進、各種障害者サービスの開発、障害者基本計画や障害福祉計画の配布会を多数実施した。

私は、法の理解促進のためにいくつかのアクションを行った。豊岡市の職員を対象に2時間の講演会を6回実施した。障害福祉の担当課では、講演会の参加者や障害者計画委員会、自立支援協議会のメンバーに法のパンフレットを配布し、豊岡市の月刊広報誌に記事を掲載した。障害者計画委員会や自立支援協議会のメンバーが法律に興味を持ったことを話した。これらの活動を除いては、この問題に関する進展はなかった。

障害者計画委員会は、豊岡市の公共交通課との共同事業として、バスの利用促進のキャンペーンを実施し、障害者や高齢者の公共交通の維持に貢献しようとした。豊岡市のような地方都市では、車が通勤手段の代表的なものである。多くのバス路線で乗客が激減し、バス会社は自治体から財政支援をえていた。

私の関与 2016年の第4回障害者計画委員会会議で、私は次期障害者基本計画の中で障害者差別解消法の事項を扱うスキームを提案した（表4の5）。

総合考察

タスクとリレーションシップゴールの達成

障害者計画委員会と自立支援協議会は、それぞれの課題とリレーションシップゴールを達成したと結論づけることができる。例は、カフェテリアの開設、災害マニュアルや発達記録の発行、バス利用の促進運動、農業の振興運動などである。

市役所や住民センター、市立図書館などの公共施設の食堂は、福祉団体が運営する人気事業である（久保田、2000年、杉岡・畠山、2016年、遠山、2017）。市役所の食堂は、障害者問題への市民意識を高める上で重要だった。議員、市長、副市長などの幹部や一般職員がそこで食事をしたり、調理場で調理をしている障害者の姿を見たりした。これらの食堂は、2012年の障害者優先調達推進法に基づく施策である。

災害マニュアルの発行、バスの利用促進、農作業などは、障害者以外のセクションで行われているため、リレーションシップゴールが達成されているといえるかもしれない。災害マニュアルの発行は、2011年の東日本大震災、毎年のように続く豪雨・洪水、1995年の阪神・

淡路大震災など、繰り返されてきた災害の教訓を踏まえたものであることはいうまでもない。マニュアルの主旨は、自治体が自治体施設の破壊や自治体職員の負傷などで住民を助けることができなくなる可能性があるため、障害者の特別なニーズに配慮し、障害者と住民が緊急時に備えておくべきということである。

バスの利用促進は、地方都市ならではの事業だった。地方のバス会社は財政赤字に陥っており、自治体から財政支援を得ていた。廃線になった路線もある。豊岡のような地方では、電車やバスが使えないことが多い中、自家用車が主要な移動手段となっている。だが、高齢者の多くが自動車免許を返上、公共交通機関を必要とするようになったことから、バス路線の整備が最近注目されている。

この 5 年ほどで農業が障害者の仕事場とみなされ始めていることから、農業への取り組みは先駆的といえるだろう。農林水産省（2017）では、農業と福祉活動の連携事業を評価している。さらに、農業は、豊岡市が積極的に進めてきたコウノトリの復元や関連する環境保全型農業施策への対応である。コウノトリの復元は、社会的多様性としての障害者施策と結びつく可能性がある」と論じられるかもしれない（田垣,2015）。

プロセスゴールの達成

私のフィールドワークの結果、障害者計画委員会と自立支援協議会は、そのプロセスゴールを部分的に達成したと結論づけることができる。プロセスゴールが達成されたということは、豊岡市の障害者問題についての意見表明ではなく、住民や障害者の連帯感が醸成されたことを意味している。2010 年の障害者へのインタビューは、障害者サービスを利用していない人たちが自分たちの生活状況を話す機会になった。

また、多様な障害を持つメンバーが、多様な障害を持ちながらも経験を共有できる場として、一連の合意形成会議が最も価値のある方法だった。岩隈（2014）は、日本では「和」を重んじる文化が障害者の積極的な議論を妨げている可能性がある」と指摘している。この問題を解決するために、議題の選定や相互尊重の表示などの仕組みを通じて、豊岡の職員と私が効果的に会議を運営した。

社会的地位における障害ヒエラルキーを示唆する学者もいる（Charlton, 1998; Reeve, 2004）が、これは、特定の障害を持つ人を「本当の」障害を持つ人として他の障害者が見なすことを意味する。このようなヒエラルキーは、コンセンサス会議のメンバー間の協力や連帯を達成する上で障害となる可能性が高いが、私はこのような現象を観察しなかったが、これは私が軽度の障害を強調したためかもしれない。

会議の限界は、障害者基本計画の開発と発行のみを目的とした 1 年未満の会議だったことである。メンバーは、日常的な経験だけを話すのではなく、今後の障害者基本計画に追加したい施策について議論せずにはいられない。そのため、メンバーは自分たちの違いを超えた障害者コミュニティへの帰属意識を持つことができなかった（Gill, 1997; Milner & Kelly, 2009）。モニタリング期間中にミーティングが行われていれば、メンバーには十分な時間が

あり、そのことを心配する必要もなく、自分の経験について気楽に話すことができるだろう。

フォーカス・グループ・インタビューは、障害ごとに2～3年に1回しか実施されておらず、経験を共有するには十分な頻度ではない。このような面談は、障害者が自分の経験を明確に説明するためには有効であるかもしれないが、特定の障害を持たない他の人たちと自分の経験を交換する機会はなかった。フォーカス・グループ・インタビューは、それぞれ同じような障害を経験した参加者を対象に実施された。同じような問題は、障害のある子どもを持つ親の集まりにも当てはまるかもしれない。

メンバー、豊岡市職員、研究者による障害者計画委員会と豊岡市自立支援協議会の運営について

豊岡の職員と自立支援協議会メンバーの役割 自治体の職員、福祉の専門家、そして私は、全員が障害者計画委員会や自立支援協議会を運営し、その立場から活動し、役割とその限界を念頭に置いていた。研究者よりも、地方自治体の職員の方が司会の進行や会議の終結に影響力がある。日本の政府、地方自治体では、社会科学者の障害者施策への影響力は弱い。

しかし、豊岡市の職員は、予算の制約や上級官庁のルールにより、すべての議論が施策に反映されるわけではないことを理解しているため、障害者計画委員会や自立支援協議会での議論は重要であると考えているのかもしれない。日本の公務員の人事制度では、地方公務員は、社会福祉関係の職員を除き、4～5年ごとに課から課への異動が義務付けられている。このため、地方公務員は、障害者施策に親しむ機会がないことが多い(栗原, 2007)。

豊岡市の職員は、議題を設定し、会議をサポートするという重要な役割を果たしていた。豊岡の職員の会議への参加は、自立支援協議会よりも障害者計画委員会の方が積極的だった。福祉関係者は自立支援協議会の会議を積極的に進めていた。

福祉関係者の会議への関与の度合いが障害者計画委員会と自立支援協議会で異なっているのは、組織の法制化された目的と組織上の問題の両方があるためである。自立支援協議会の組織構造は障害者計画委員会とは異なっていた。障害者計画委員会は、コンセンサス会議を開催した年を除き、全体会のみを設置していたが、自立支援協議会は運営委員会と運営委員会を設置していた。自立支援協議会には全体会の他に分科会や運営委員会があった。自立支援協議会全体の参加者は多様だった。その意味では、多様な背景を持つ福祉専門職が定期的に集まり、問題を議論する場としての自立支援協議会の第1の役割を果たしていたといえる。

研究者としての私の役割 研究者としての私の役割は、メンバーの議論の精緻化、両会議の役割の明確化、都市部の実践に比べて先進的ではないがメンバーの実践が貴重であることの強調、社会調査の説明、障害者施策への障害者の消極的な関与など、両会議のいくつかの側面を運営することを試みた。

また、メンバーの議論の展開については、センス・メイキング理論に基づいて、メンバーが自分たちの体験をセンス・メイキングしていることを明らかにすることを意図した。両会

議のメンバーには、自分では意識していないかもしれない自分の価値観や規範を説明してもらった。

研究者、身体障害者、元豊岡市の住民であることの三つの特性の役割を考えてみた。学術的な知識と身体障害者としての実体験の両方を踏まえたアドバイスをすることで、メンバーに好意的に受け止めてもらえるかもしれない。大学教授のアドバイスが一般的で、地域性が反映されていないという批判もある（田垣,2007b）。しかし、私の地元が豊岡であることから、豊岡の関係者はそのような一般的な批判を避けるように考えているのかもしれない。今回のイベントでは、この問題についての批判には遭遇しなかった。

しかし、私は現在の豊岡市在住ではないため、メンバーの提案を施策として実行に移すための迅速な公式な方法がなかった。特に、毎月開催されている自立支援協議会の小会議には出席していなかった。大阪都市部のような外部評価システムを提案しても、メンバーの中には賛成できない人もいるかもしれない。また、知的障害者や精神障害者の実体験がないと思われるかもしれない。

結論

このように、障害者計画委員会と自立支援協議会は、それぞれの課題とリレーションシップゴールを達成したと結論づけることができる。障害者計画委員会とは対照的に、自立支援協議会は障害者施策に直接貢献することができたと主張できる。また、障害者セクション以外のセクションや豊岡市内の障害者団体とのプロジェクトもあり、二つのゴールは双方向的なものだった。リレーションシップゴールには、特定の自治体や障害者団体の内部と外部という二つの側面がある。

プロセスゴールはある程度達成されており、障害者計画委員会、自立支援協議会ともに障害者の施策立案への関与を求めているため、経験を共有することに関心を持ち、活動を展開することができた。しかし、活動は、障害の違いを超えた連帯感を育むまでには至らなかった。災害マニュアルやバスキャンペーンは、様々な障害を持つ人たちにとっては有益なものかもしれないが、普及の過程では障害者は積極的に参加していなかった。

関係者は、それぞれの方法の利点と限界に知っておくべきである。何度もいうように、堺市や大阪市など他の都市にも同様のグループは存在していたが、障害者で構成されたグループが立ち上がっていなかった。もし、豊岡市の職員がこのようなグループを立ち上げるとしたら、会議のシナリオを用意し、メンバーの役割を明確にし、十分な人材と予算を持った経験豊富なコーディネーターを設置する必要があるだろう。多様性を尊重するということは、強制的な合意を意味するのではなく、メンバーが意見の相違に同意し、その後、共通の基盤を見つけて行政に訴えることができる。障害者のニーズが異なるにもかかわらず、障害者コミュニティへの帰属意識が、日常生活の中でのコミュニティでの孤立から障害者を守ることになるかもしれない。

地方自治体は、研究者が果たすべき役割を明確にすべきである。学者にはそれぞれ、現在

の居住地、障害の有無、専門的な知識の領域などの特徴がある。研究者は地域全体の詳細を知らない。地方の地方自治体では、適切な研究者を巻き込むことが難しいが、テレビ会議などの ICT を活用すれば、この問題は克服できるかもしれない。

このテーマについては、さらなる研究が必要である。2017 年も障害者計画委員会と自立支援協議会が継続しているが、この二つの協議会の発展を分析すべきである。第 2 に、各協議会のキーパーソンにインタビューを行い、どのような関与が望ましいかを検討すべきである。