先進事例の追跡調査から見る 障害者施策推進に関する住民会議の変容¹⁾

田 垣 正 晋
大阪府立大学

要 約

本研究は、先進的と評価された、障害者施策に関する住民会議の成熟期における、その先進性の展開および新たな課題の発生を、タスク、プロセス、リレーションシップの各ゴールから検討し、他地域に転用可能な知見を提示する。事例の会議は、2002 年から 11 年間継続し、多様な障害者、一般住民、行政職員で構成されている。今回は、フィールドノート、議事録等をもとに、2008 年から 2012 年までの展開を分析した。当初、メンバーによる会議の積極的な運営と、交通事業者へ要望書提出、防災訓練といった会議外の組織と協働活動がみられたものの、一部のメンバーが活動を担っていたこと、及び、会議を担う別の障害者が育成されていないことが、会議において認識されるようになり、2013 年度以降は、協働活動を少なくして、メンバーが中心になった障害者問題のシンポジウムに特化することになった。今期の会議は、メンバーによる積極的運営というプロセスゴールの達成が、会議外の組織との協働活動というリレーションシップゴールとタスクゴールにつながったと考察できる。メンバーは協働活動において「交通弱者」や「災害時要援護者」等、「障害者」以外の自己の位置づけをしていたといえる。だが、メンバーは、この活動や自己の位置づけが、会議の障害者施策としての意義を低めることを危惧し、障害者が会議や活動の中心になるというプロセスゴールを再度重視するようになったようである。この意味において、リレーションシップゴールとプロセスゴールは一体的で相互強化的と考察できる。この知見は他地域の同様の会議にも参考になる。

キーワード：障害者施策、住民会議、アクション・リサーチ、センスメイキング、障害者計画

問 題

今日、市町村は、当該自治体に設置した、障害者施策に関する審議会の運営において、専門職団体や障害者団体から選出された委員間の、意見や利害の調整に苦心している。このような問題に対しては、ローカリティを明確にした、グループ・ダイナミックスにおけるアクション・リサーチが有効である。例えば、大都市圏における地域医療体制作りにおける専門職、自治体職員、住民の協働作業（杉万、2006）、被災地域の支援（宮本・渥美、2009）がある。

これらの研究に共通するのは、専門家－非専門家という枠組みに基づくことなく、メンバーとの相互作用を通じて、自らの価値指向や、メンバーからの期待や評価を省察し、フィールドの目標の達成や、メンバーの利害の調整を検証していることである。この背景には、科学技術の専門家間に多様な立場や意見があるために、唯一の「真実」に依拠する解決策よりも、関与者間のコンセンサスを重視せざるをえない（小林、2004）という事情がある。本研究のテーマである障害者施策に関しては、障害の種類、障害者団体の福祉活動に対する関与の度合い等、非専門家間の多様性も存在する。

著者連絡先 e-mail: tagaki@sw.osakafu-u.ac.jp

1) 本稿作成にあたり、研究の趣旨をご理解くださり、ご協力いただきました、八尾市役所、および住民会議の皆様、厚く御礼申し上げます。

フィールドにおけるメンバーの多様性は、フィールドの言説空間を豊かにするというアクション・リサーチの目的（ハツ塚，2013）には望ましい。多様性の検討には、研究者とメンバーの語りによるセンスメイキング（Weick, 1995）に注目することが求められる。センスメイキングとは、集団や組織に属する人々が、経験している事象を回顧的に意味づけするプロセスであると同時に、その行為を通して、未来の方針を見いだすことである。例えば、宮本・渥美（2009）は、災害復興において住民が、他の住民や研究者という他者の承認を通して、災害の経験を物語化し、今後の人生や復興の方針を考えていることを指摘している。

アクション・リサーチは、1回きりのプロジェクトのみで完結するのではなく、別のプロジェクトに連鎖するので、研究者がフィールドに長期間関与することが重視されている（秋田，2013；ハツ塚，2013；永田，2013）。1つの論文が、研究テーマとなる事象をセンスメイキングし、これをうけて、別の論文が新たなセンスメイキングをしていくのである（永田，2013）。

本研究も、連続的なアクション・リサーチである。筆者は、プロセスゴール、タスクゴール、リレーションシップゴールのうち、前者の2つを用いて研究をしてきた（田垣，2007；2012）。この3つは、Ross（1955）によって提唱され、社会福祉関連の行政計画の進捗管理、地域における小規模な福祉活動（以下、単に福祉活動）の展開など、地域福祉全体において重要な視点として位置づけられている（日本地域福祉研究所，2005；加山，2010；西尾，2010）。主たる研究（日本地域福祉研究所，2005；加山，2010；西尾，2010）に依拠すれば、タスクゴールとは、当該福祉活動を通じた地域福祉的な課題の解決、住民のニーズの充足といった具体的成果を意味する。この福祉活動の主体には、自治体、社会福祉法人等の法人格をもつ組織のみならず、住民によって構成された任意団体も含まれる。福祉活動の対象は、障害者に限らず、高齢者、子ども、生活困窮者、エスニックマイノリティなど、広い意味での社会的困難や課題をもつ人々である。プロセスゴールとは、住民の主体形成や、福祉活動への参加、住民の問題解決能力が深化することである。リレーションシップゴールは、当該福祉活動をこえて、行政と住民組織、住民組織間の関係性というように、福祉活動が展開されている自治体や地域全体における組織的ネットワークが構築されることを意味する（加山，2010）。プロセスゴールとリレーションシップゴールの違いは、

前者が当該福祉活動内、後者が福祉活動をこえて地域社会全体をみている点にある。加山（2010）は、タスクゴールが最も重視され、プロセスゴールとリレーションシップゴールは、タスクゴールを達成する福祉活動における副次的効果とみなされる傾向があるものの、プロセスゴールとリレーションシップゴールは地域社会の変容の土台になりうるという見地から、この2つのゴールをタスクゴールと同等に扱うべきと主張している。

田垣（2007）は、2002年から2005年まで続いたA市の住民会議を検討したところ、プロセスゴールとタスクゴールを達成できていなかったことを見いだした。その要因としては、住民会議の目標がメンバーに共有されなかったこと、住民会議資料の準備不足、運営委員の打ち合わせの不足によって、関係者の関与や意思疎通が不十分だったこと等が考えられている。だが、研究者の重要な役割として、住民会議のメンバー間で自明視され、言葉になっていない現象を、研究者が言語化することが明らかになった。それがメンバー間のコーディネートにつながることも判明した。

田垣（2012）は、2002年から2007年まで続いている八尾市²⁾の住民会議を検討し、メンバーの話し合いが具体的な福祉活動につながったという点で、当住民会議がタスクゴールを達成したことを明らかにした。また、タスクゴールはメンバーが住民会議の過程で障害に関するセンスメイキングをすることの一部だったという意味で、タスクゴールとプロセスゴールは、語りを通じて一体的に達成されていることを明示するとともに、具体的な取り組みを先進的に評価した。先進性とは、研究者を含む運営委員と行政との対話を通じて、住民会議の進捗管理がなされていること、メンバーがもつ障害の種類や程度の違いを尊重しつつ、経験を共有していること、メンバーが運営上の中心的役割を担うようになったこと、しかも議論の内容の一部が福祉活動化されたことである。上述の田垣（2012）では、研究者の役割が、田垣（2007）で明らかになった役割に加えて、議論の構造化、多様性の尊重の提示、住民会議の意義を住民会議外に対してアピールすることと、論文執筆による言説生産であることが判明した。ただし、このような介入は研究者から住民に対する一方的なものではなく、メンバーから批判されうることも示した。

八尾市の住民会議は、田垣（2012）が扱った2007年からかなりの年数が経過しているため、先進的に評した事項の変化の有無を検討することが求められる。田垣

2) 以下、文脈上明らかな場合には、「市」と表記。

(2007) が指摘するように、セルフヘルプグループのような経験の共有を重視した組織は、活動が長くなるにつれて、メンバー間の上下関係あるいは利害関係の発生、メンバーの役割の過度な分化、一部のメンバーに対する負担の集中が予想される。また、住民会議以外の組織やグループと新しい関係性が作られていることも予想される。なぜなら、障害者総合支援法（2013 年施行）に基づく地域自立支援協議会の市町村における設置義務化と、その協議会における当事者部会（障害者によって構成）の重要性の指摘、障害者虐待防止法（2012 年施行）、東日本大震災後に災害時の障害者への対応が議論され始めたことなど、市町村レベルでの障害者施策の役割が 2008 年以降増加しているからである。

本研究の目的は、先進的と評価された、障害者施策に関する住民会議の成熟期における、その先進性の展開および新たな課題の発生を、タスクゴール、プロセスゴール、リレーションシップゴールから検討すること、そのうえで、障害者福祉制度の最近の展開に応じた、他地域に転用可能な知見を提示することである。具体的には、田垣（2012）が扱った住民会議（2002 年度から 2007 年度）の 2008 年度から 2012 年度における、メンバーの相互関係と住民会議への関与、新たな先進的な福祉活動や課題、研究者の調整機能を検討する。

方 法

1. 事例の特徴

八尾市は、約 27 万の人口をもち（2012 年 4 月時点）、大阪市に隣接するベッドタウンである。人権問題や福祉問題に関する社会運動が盛んである。八尾市において、市障害者施策推進協議会（以下、協議会）³⁾ は、2007 年度末にて、同市の第 2 期基本計画が終わるために、2007 年度に、第 3 期障害者基本計画（以下、基本計画）⁴⁾ を策定した。同基本計画の実行期間は、2008 年度から 2012 年度までだった。協議会は、障害者基本法と同市条例に基づき、基本計画を含む障害者施策全般の討議を

担った。協議会委員は、大学教員、保健福祉に関する行政機関の職員、医師会や社会福祉協議会等の専門職団体代表、様々な障害者団体の代表、市の各部署局長級職員である。事務局は同市障害福祉課だった。

住民会議の発足以来の目的は、八尾市が障害をもつ住民の実情を詳しく把握すること、障害者団体に属さない障害者の意見を聞くこと、障害者やボランティアが障害の有無あるいは障害の程度や種類の違いをこえて、八尾市と協働で施策を考えていき、これを障害者施策の評価にすることだった。2007 年度末の住民会議において、障害者施策に関する意見交換をする場が常設されるべきという指摘があったために、住民会議は 2008 年度も続くことになった。住民会議は、田垣（2012）のときと同様に、協議会の下部組織と位置づけられている。

第 3 期基本計画の冊子には、第 2 期基本計画の実施時期における成果として、放置自転車の軽減、障害者理解促進の冊子の作成など、住民会議から派生した福祉活動が掲載された。また第 3 期基本計画の策定のために、住民会議において障害者の見解を集約したことも明記された。

住民会議のメンバーの任期は 1 年で、年度ごとの人数は約 20 名だった。その内訳は、身体障害者、軽度の知的障害者、寛解期の精神障害者、障害者の家族、福祉施設の職員（個人として）、大学生だった。2002 年度から継続して参加しているメンバーは 5 名だった。筆者と、運動機能障害をもつメンバーの A 氏が、協議会委員を兼任している。住民会議には、市の障害福祉課の課長、課長級職員、係長、主事が参加するとともに、基本計画策定の事務局を担当した。メンバーから約 6、7 名が運営委員になり、住民会議の企画、議題設定、議事進行をした。健常者もいたが、半数以上は障害者だった。表 1 に、住民会議の経過をまとめた。

2003 年度から各年度末（2 月前後）に、住民会議に参加していない住民に対して、障害者問題をアピールすることを目的としたシンポジウムが、メンバーと市の発案

3) 障害者施策推進協議会とは、障害者基本法第 36 条で定められている、障害者施策に関する「審議会その他の合議制の機関」のことである。以前は「地方障害者施策推進協議会」と呼ばれていた。主な役割は、当該市における障害者施策全般に関する調査審議、関係機関の調整、障害者基本計画の策定と推進である。また、障害者自立支援法（現障害者総合支援法）で定められている障害福祉計画の策定と推進を担当することもあり、八尾市はこれに該当する。障害者自立支援法（現障害者総合支援法）の定める「障害者自立支援協議会」については、「障害者自立支援協議会」と表した。

4) 以下、基本計画とは、特に断りのない限り、第 3 期障害者基本計画を意味する。なお、各自治体において、新計画は、旧計画が終了する年度に議論・策定される。ゆえに、八尾市では、第 2 期障害者基本計画の最終年度である 2007 年度に、第 3 期同計画を策定した。

表1 住民会議の経過

年度(会議回数)	参加者数	議題	主たる運営委員	関連活動
2008年度(5)	16	交通活動者にバリアフリー対策の要望書を提出(議事録をメンバーが担い、ウェブに公開)	A氏, B氏等	
2009年度(5)	19	エスニック料理教室, 市政便りのダイジェスト版の検討	A氏, B氏等	障害者理解促進の冊子作成(基金)
2010年度(5)	19	エスニック料理教室, 市政便りのダイジェスト版の検討	A氏, B氏等	
2011年度(5)	15	災害における障害者の支援体制(八尾市の避難訓練に参加)	作業所の職員	障害者理解促進の冊子作成(基金)
2012年度(5)	16	第3期障害者基本計画, 住民会議の今後のあり方の検討	なし	

注: 参加者数は1回あたりの平均値。関連活動とは、中心メンバーが関与している、補助金による活動のこと。

により開催されている。住民会議のメンバーであるかいなかに関わらず、障害者自身が日頃の経験を言葉、音楽、踊り等のパフォーマンスで発表する場になっている。会場設営は市職員が担ったが、プログラムの内容の決定や当日の進行はメンバーも担った。筆者は2007年度までは、発表内容への助言、当日の発表に対するコメンテーターをしていた。

なお、以下の結果において出てくる地域福祉基金(以下、基金)とは、公募によって、八尾市民が提案した障害者関連の地域福祉活動に対して、八尾市による審査を経て、補助金をつける施策のことである。住民会議とは別の施策であるが、障害福祉課が庶務を担当している。

2. 筆者とフィールドとの関係性と調査方法

筆者は、2002年度の基本計画策定時以来、協議会と住民会議双方に学識経験者委員として、深く関与し続けている。筆者に対するフィールドの受け止めは、第2期の住民会議と同様であると思われる。すなわち、協議会と住民会議の中心的存在であること、筆者自身が身体障害者であること、市には住んでいなかったため、地域事情に疎いと思われていたこと等である。筆者は、前回の研究(田垣, 2012)を、2012年度の住民会議の最終回において、事務局を含めて、全てのメンバーに配布し、筆者が概要を説明した。メンバーからはコメントはなかった。

本研究は、筆者のフィールドノート、市職員とのメール、メンバーが作成した議事録、録音に基づく逐語記録を分析対象にする。田垣(2012)と同様、学識経験者としての本務に支障がある場合には録音をしていない。本研究の執筆時点(2013年8月)では、住民会議は継続しているが、今回は、第3期基本計画の前半が終わる

2012年度末までを分析する。筆者は、上述のシンポジウムには、2008年度から2012年度までは関与していない。

住民会議の事務局である障害福祉課には文章全体を確認してもらった。担当職員と相談し、特定の人物を非難することがないことを前提に、自治体と組織について実名表記とした。A氏, B氏, C氏, 2011年度の主たる運営委員には各発言部分の掲載の許可を得た。

結 果

第3期基本計画における住民会議のプロセスを、会議の進行の担い手と議題に注目して、住民主導期、福祉活動の縮小の検討期、総括期と3つに区分した。表2には、筆者の住民会議における介入的発言、および、筆者と運営委員、メンバーとの会話やメールをまとめた。筆者は、田垣(2012)と同様に、各年度の第1回住民会議において、住民会議は「当事者の視点」で課題を発見するところであるものの、議論が施策に直結するとは限らないこと、種類の異なる障害者の意見を尊重し、相互批判を慎むことといった住民会議の趣旨や進行上の留意点をメンバーに説明した。協議会の委員が住民会議について十分には理解していないので、自らが住民会議の様子を協議会に伝えたいことも伝えた。これらの発言は、メンバーからは納得されていたと思われる。

1. 住民主導期(2008年度)

2008年度は、2002年度から2007年度と比べて、住民が会議の運営に積極的に関与すると同時に、住民会議外における福祉活動が展開し始めた時期だった。

2007年度のメンバーが運営会議を開き、事務局からの提案を参考に、2008年度の議題を、八尾市内にある駅の周辺のバリアフリー基本構想(アクセシビリティに

表2 住民会議における筆者の介入的発言

通し番号	年度	筆者の意図、および具体的発言や文書
1	2008	意図：障害者以外の人々にも共通する課題とした方が施策になりやすい。 障害者のことに限らず、高齢者やベビーカーを押している親御さんたちにも共通するのだよっていうふうな話で持っていって方が、……大多数の利害に関係することなのだって言った方が説得力がある。(2008-3)
2	2010	意図：市政便りに多くの役割を求められないことを知ってほしい。 市政便りだけで全てを伝えないといけないというわけではない。コミュニティ FM でかなり市政に関する情報を流してらっしゃるはずですよ。……（住民会議では）市政便りは（市民に）わかりやすいものであるべきと、皆さんは思っているけど、他の障害者（メンバー以外の障害者）と、温度差あると思うのですよ。(2010-2)
3	2010	意図：住民会議の方向性を早めに出してほしい。 （住民会議の議題や運営を）随時見直していきますっていうことを（基本計画に）書いている。……中心メンバーの人たちにすごい負担がかかっている一方で、新しい人（後進）が育っていない……会議をしていくのがどれだけ大変かっていうのは、（皆さんには）あまり見られてはしないと僕は思います。……（ただし、障害者が意見を表明する）場所が必要であるというご意見がありました。……（そこで）（平成）24 年度からはシンポジウムをメインにしていって……だいたい仕事量が減るのかなと思います。(2010-5)
4	2011	意図：住民会議の中心メンバーの負担を知らしめ、シンポジウムを主たる議題にすることの同意をとる。 筆者：A 氏と B 氏の負担が大きいために、2012 年度もしくは 2013 年度から、議題をシンポジウムに限定する予定です。他のメンバーは会議の運営には消極的です。 協議会委員たち：（会議の本来の役割である）施策の点検（評価）をすれば、運営委員の負担が減るのではないかと。 筆者：当初、施策の点検の議論をしていたが、（メンバーが議論だけでは物足りず）事業（活動）をしたくなってきたので、基金を使って、活動を始めたところ、中心メンバーに仕事が集中した。後進の育成も考慮したが（できなかった）。施策の点検を再びしても、同じことになる。(2011 協議会)
5	2011	意図：避難者の優先順位化という提案の妥当性を示す。 妊婦さんとかね、あるいは乳児をもっているお母さんとかもいるわけですから、今、（メンバーの 1 人が）おっしゃったように、生命（維持の危険）とか、そういう絶対的な基準を作っておかないと（いけない）。……（A 市では）消防団員、民生委員か、市の職員、支援をする人の数と、災害弱者といわれる人の比率を見たときに、全然（支援をする）人が足りないということがはっきりした……。 (2011-4)
6	2011	意図：住民会議にて得られた知見を会議外に示す。 （行政と避難施設の役割分担が不明確であるという問題は、住民会議の議題）以上の話だと思いますけどね。……手すり片方が片方しかなかったとか、そういうバリアフリーが不十分だっていう話だけより、もっと大きな問題が、根本的な問題があるわけですから、それも含めて（障害者施策以外の審議会に）言っておいた方がいいと思います。……（協議会のみならず）福祉政策課の委員会にこの話を持っていって方がいいと思いますね。(2011-4)
7	2011	意図：障害基本計画の文面から、住民会議の形態を変更することができる。 中心メンバーの方たちと話したときに、会議をずっと続けることはあり得ない（という結論になった）、（だが会議を）やめるというのはもったいない。妥協案、バランスをとって、中間年で見直しをしましょうみたいな、そういう表現にしたという経緯があります。(2011-5)
8	2011	意図：住民会議の方向性を全員で早く決める。 筆者：リーダーに決めてっていうのは気の毒やね。年度内にもう 1 度をして決めるか、もうあと 10 分ぐらい議論して決めるか（どうするか）。 主たる運営委員：（私は）障害をもっている人ではない立場なので、私自身がいつまでも前に立って進めていくのは、会議としてはどうなのかなあとと思う……。 (2011-5)
9	2012	意図：シンポジウム中心にすることを説得。 筆者：……障害の種別や団体に関係なく議論できる場合は貴重、……来年度はシンポジウムに会議を重ねていくという形でいくのかどうか。（障害者基本）計画の冊子にはシンポジウムと会議の言葉はそれぞれ残している。……（会議が扱う活動を減らして、メンバーが）もっと楽をしてもよいかなと思います。…… 障害福祉課長：……課長としては、内容が変わったとしてもフォーラム（シンポジウム）を続けていってほしいと思っています。(2012-5)

注：語りの末尾の括弧内は、開催年度、および何回目かを示す。2011 年度の協議会を除いて、全て住民会議のときの語りである。

関する施策)へ住民会議の意見を反映させることに決めた。ただし、運営委員からは、メンバーが、提案が実現することを期待するのではないかと、いう懸念も出された。運営会議では、障害福祉課が担っていた会議録の作成を、メンバーが担当し、八尾市ホームページに公開することも決まった。2007年度のメンバー、事務局、筆者は、具体的な行動につながる議題や、作業の役割分担をすることで、メンバー全員が住民会議への帰属意識をもつことを期待していた。また、本年度から、メンバーの住民会議に対する親近感が増すことを意図して、また、「色とりどりのクレヨンのように参加者それぞれに個性があるから」という理由から「くれよん組」という愛称を住民会議につけた。筆者は、運営会議には出席せず、メールにて報告をうけた。

第1回住民会議では、運営委員が司会をしながら、2008年度の議題と議事進行の合意、メンバー全員による自分の障害を含めた自己紹介をした。筆者は、議事録作成のような事務作業をメンバーが担うことの重要性についてはメンバー全員に指摘した。筆者自らがこの説明をしたのは、事務作業への取り組みが住民会議の存続に関係していることをA市で知っていたこと(田垣, 2007)から、市職員が指摘するよりも、説得力があると考えたからである。結局、この提案は受け入れられ、以降、障害のないメンバーが議事録を作ることになり、議事は市のホームページに公開されるようになった。

2008年度協議会において、2007年度の運営委員のA氏とB氏が、メンバーの多くが2008年度以降も住民会議の継続を希望していること、住民会議の議論は放置自転車、軽減や障害者への防災マニュアルの作製といった福祉活動になっていることを説明した。同時に、両氏は、一部のメンバーのみしか福祉活動に参加していないため、作業が特定の人物に集中していることや、福祉活動の継続が負担になっていることを説明した。協議会の委員は、住民会議では、身体、知的、精神の3つの障害者が一緒に活動しており、これは障害者自立支援法の趣旨とも合致すると肯定的に評価した。福祉活動の継続の負担について、コメントは協議会からはなかった。

第2回住民会議では、議題に基づき、市内の駅周辺のアクセシビリティについて意見を出しあった。あるメンバーは、駅の周辺に放置自転車があるために、車いすだけでなく、ベビーカーや高齢者のバギーも通れないことを指摘した。バリアフリー基本構想の策定のために当該駅周辺の視察を、第2回住民会議の後に行うことになっていた。これは市内のバリアフリーの現状を把握する機会になるのみならず、整備計画に対する意見を住民会議

としてまとめることにもつながるという理由から、住民会議のメンバーの多くが視察に参加した。

第3回住民会議では、視察の感想を語り合った。運動機能障害をもつC氏は、ある歩道のコンクリートが壊れていて、市が把握しているのか疑問である旨を指摘した。同様のことを一個人として市役所に伝えたことも明らかにした視覚障害者のメンバーは、点字ブロックの見えにくさを指摘した。だが、これらは、この視察によっては改善されなかった。

事務局、メンバー、筆者それぞれは、住民会議での福祉施設や町作りの現状を視察することが、有意義であるという共通の認識をもっていたとしても、問題が発見されても、未改善のままになりうるということが、全てのメンバーに理解されてはいなかった。ただ筆者は、障害者以外の市民にも通じることをとして議論することが、問題の解決には有用であることを提案した(表2の1)。

第4, 5回住民会議では、八尾市の交通対策担当のセクションと、交通事業者へバリアフリーに関する要望書を提出することを決めた。運営委員は、提案内容を、障害者だけでなく、お年寄りから子どもまで誰にも必要なことであるという視点を意識してほしいとメンバーに要請し、受け入れられた。要望書には、交通事業者の研修に障害者本人が講師として参加するといった実現しやすい事項は盛り込まれた。ホームの転落防止柵やエレベーターについては、高額であるため設置することが期待できないので、盛り込むことを躊躇する意見も、メンバー間にあったが、障害者以外の人々にも必要であることを交通事業者に知ってもらうことが重要であるという理由から、あえて文面にされた。2008年度の住民会議の感想として、メンバーは、駅の視察と交通事業者に対する要望書の作成に達成感があつたと発言した。

2008年度の住民会議全体をみると、肢体障害者や視覚障害者が、知的障害者や精神障害者の発言を注意深く聞いたり、聴覚障害者が聞き取りやすいように、他の障害者がゆっくり話したりするなど、異なる種類の障害をもつ者同士の意見交換は良好だった。

2. 福祉活動の縮小の検討期

2009年度から2011年度は、住民が会議の運営に積極的に関与し続けたり、住民会議外の組織や団体との協働による福祉活動を展開したりする過程で、メンバー間に負担感が生じ、住民会議の福祉活動を小規模にすることが検討された。

(1) 2009年度

第1回運営会議では、これまでの議論が、住民会議の

目的である、基本計画の施策の点検・評価になっていないことへの懸念が出されたものの、この目的自体が漠然としているため、今後の住民会議においても、メンバーの実体験に基づいた議論をすることになった。

また、基金による福祉活動が増えたとはいえ、運営委員を除いて、他のメンバーが主体的に参加していないことや、新しい担い手が育っていないという問題が提起されたものの、具体的な解決案は提示されなかった。基金は、住民会議とは独立した施策だが、運営委員を中心にした提案がしばしば認定されていた。このため、運営委員は、住民会議の議論の成果が公的な性質をおびた福祉活動にする手段として、基金をとらえるとともに、他のメンバーが基金による福祉活動に関与することを期待していた。

2009年度の議題は、過去に論じられていないこと、多くの予算や制度改正を要さずとも、解決が可能であることを理由に、障害者の余暇、市政情報の伝達の改善にしばられた。

第1回住民会議では、メンバーと事務局の職員が自己紹介をし、ある職員は「仕事として障害者福祉をするだけではない」と、個人として、障害者への共感に努めることを発言した。

2009年度の第1回協議会において、2008年度の住民会議の報告が運営委員のA氏とB氏から行われた。精神障害者の支援に従事する協議会の委員は、住民会議と障害者施設との協働による福祉活動を検討することを提案したものの、協議会では議論されなかった。

第2回以降の住民会議では、障害者の余暇、市政情報の伝達方法という2つのグループに分かれて議論が進められた。前者においては、障害者の外出をうながす手段として、障害者向けのエスニック料理教室を、外国人を支援する人権協会と企画することになった。市内の外国人も、障害者と同様に社会的マイノリティであるからである。筆者は後者に参加し、そこでは、市政便りが、障害者はもちろん、高齢者や外国人にも、行政用語、専門用語等がわかりにくいと、障害者関連の記事を抜粋したダイジェスト版が必要であるという意見が多く出された。筆者の依頼に基づいて、事務局からは、2007年度に市が実施した障害者に関する実態調査が提示され、障害者が障害者施策の情報を十分に収集できていないことが明らかになった。

2010年2月に運営会議が行われた。住民会議が、種類の異なる障害者間の意思疎通の改善に貢献したこと、人権協会と一緒に料理教室の企画をしたことについては、住民会議が外部の組織と結びつき始めたこととして肯定

的な評価がされた。だが、福祉活動の中心になるような障害者のメンバーが出てきていないために、現在のA氏やB氏等の運営委員が住民会議をやめた場合、上記のような成果が失われかねないことが憂慮された。運営委員により、ダイジェスト版の作成は、過大な負担になることが確認された。結果的に、料理と市政便りについては2010年度に持ち越すことが確認され、この方針は第5回住民会議において確認された。

2009年度の住民会議の感想として、多様な障害者の意見がまとまっていくことを実感できたものの、料理教室等の福祉活動が負担になりかねないという意見が多く出された。C氏は、町中で見つけた不具合に対して、住民会議のようなグループで行動するべきことを学べたと語った。

2009年度の会議資料についてふれておく。事務局として例年作成していた会議資料は、会議次第のみを示したごく簡単なものだった。司会をする運営委員に対しては、会議の当日に、議論の順序、および、意見が出ない場合における他のメンバーに対する発言のうながし方が書かれた「シナリオ」がおかれた。例えば、交通機関のバリアフリー化を議論する際には、具体的なあり様や場所を議論する方がよいことが書かれていた。ここには、社会福祉に従事している人のような専門家が、記録係の候補者として書かれていた。「シナリオ」の目的は、議論の具体化であり、事務局の意向にそった議論を仕向けるものではなかった。

2009年度と2011年度には、メンバーの有志による、障害者に対する理解を促進するパンフレット作成が、基金の公募の福祉活動に採択された。この福祉活動は、今回の住民会議で直接議論されたのではなく、前案の2006年度に採択されたものの発展型である。

(2) 2010年度

2010年度第1回協議会では、運営委員のA氏とB氏が2009年度の住民会議の報告をした。筆者は、障害者の種類をこえた議論には全国的にも希少価値があること、メンバーによる自主運営が進んでおり、施策への市民参加の参考になること、協議会委員に会議を見学してほしいことを伝えた。ある協議会委員は、住民会議の開催を協議会委員に知らせることを提案したが、協議会では取りいれられなかった。

第2, 3, 4回住民会議では、料理教室と、ダイジェスト版のあり方を検討した。前者では、プログラムの助言を国際交流センターに求めることになった。

筆者は後者に参加した。メンバーは、ダイジェスト版に掲載する記事の選定基準、記事の要約が困難であるこ

とを合意した。筆者は、市政便りの限界を指摘した（表2の2）。

第5回住民会議が始まる前に、事務局に席を外してもらい、筆者、A氏、B氏等が、住民会議の今後のあり方を議論した。筆者が、障害をもちながら、住民会議の中心的立場になることができるような人物がいないことを指摘したところ、B氏は強く同意した。A氏は、会議運営の中心的な役割をすることへの疲労を明言した。筆者が、今後は、シンポジウムのみを議題にすることを提言し、同意をえられた。筆者は、この議論を事務局に伝えた。

第5回住民会議では、料理教室の企画案を決め、2011年度になってから実施された。また、メンバーは、メンバーだけでは労力に限界があることから、ダイジェスト版を作製するのではなく、ダイジェスト版に必要な記事内容を提案することを決めた。

メンバー達が2010年度の住民会議全体に関する感想を出した際、多くのメンバーは、多様な障害者の実情を知ることができたことを肯定的に評価した一方、自らは運営委員のような中心的役割を担うことはできない旨を明言した。

筆者は、2011年度の住民会議では、2012年度における、基本計画の見直しのための意見集約、シンポジウムの企画内容に議題をしぼることを提言した（表2の3）。第5回住民会議の後、職員から、メンバー間に「仲間意識」は育っているものの、A氏やB氏の活動量の増加と負担を憂慮することに関するメールが、A氏、B氏、筆者に送られてきた。

(3) 2011年度

A氏とB氏らは、東日本大震災をうけて、災害における障害者への援護体制を2011年度の議題にすることを提案し、メンバーに受け入れられた。一方、A氏とB氏らは会議運営について助言をするものの、2011年度の主たる運営委員は、個人として参加している福祉施設職員の健常者になった。

第1回住民会議では、メンバー全員が自分の障害について説明した後、B氏は、住民会議は、行政に対する要望を行う場ではないことを、メンバーに説明した。

2011年度の第1回協議会において、2010年度の運営委員として、A氏とB氏によって、住民会議の報告がされた。筆者は、運営委員の負担を軽減する策を説明したが、協議会員には理解されなかった（表2の4）。協議会后、A氏は「（協議会）委員の発言には腹が立った」と筆者への共感を示した。

第2、3、4回住民会議では、防災担当課の市職員が、

災害時の援護体制について説明した。住民会議の後、メンバーは福祉避難所を見学したり、障害者だけに特化していない一般の避難訓練に参加したりして、感想を語り合った。福祉避難所の屋内に段差が多いこと、災害時には菓や市職員による介助を確保できないばかりか、避難所にも入れないといった発言があった。B氏は、「避難訓練に参加することに意義がある。障害者が参加することに対して主催者側には身構えてほしくない（そのために、障害者も訓練の問題点ばかり指摘しない）」、車いすを使っているA氏は「障害者が車いすに乗っていないときどうすればよいのか、についても、避難訓練の内容（プログラム）に入れてほしい。……地域の訓練に参加できるようになればよい」（ともに2011年度第2回住民会議）とそれぞれ語った。

筆者は、A市の事例に言及し、避難者の優先順位の必要性を説明した（表2の5）。また、福祉避難所における、市と避難先の施設の役割分担が明文化されていないことが、議論で明らかになった。筆者は、この問題が住民会議だけで解決できるものではないことを指摘した（表2の6）。

第5回住民会議では、これまで通りの福祉活動を続けることの意義を指摘した者もいた。C氏は、「ダイジェスト版の作成（ダイジェスト版に必要な記事の提案）とか、それからフォーラム（シンポジウム）ですね、ああいう素晴らしい活動を皆さんがやっておられる……これは、絶対に絶やしたらいかん」と語った。

筆者は、基本計画の文面の工夫によって、住民会議の形態を変更することができることをメンバーに示した。（表2の7）。また、筆者は、時間的な制約を苦慮して、住民会議の方向性を、主たる運営委員に頼らず、全員で出すことを求めた。これに呼応して、同年度の主たる運営委員は、自分が障害者ではないから、この立場を続けるべきではないことを語った（表2の8）。

3. 総括期（2012年度）

2012年度においては、第1、2、3回住民会議は基本計画の見直しのためのアイデアを出すことだった。コンサルティング会社が事務作業を手伝った。協議会における基本計画の見直しのスケジュールとの兼ね合いを考慮して、主たる運営委員をおかず、事務局が住民会議を運営した。例えば、福祉避難所の増設、不動産業者が障害者にマンションを貸そうとしないことなどの問題点がメンバーから出された。

第4、5回住民会議においては、コンサルティング会社は入らず、2013年度以降の住民会議の方向性が議論

された。多くのメンバーは、障害者団体の利害にとらわれずに、意見交換をできる場として、住民会議が重要であり、議題をシンポジウムに限定してでも、住民会議を継続したいということを発言した。

第5回住民会議において、筆者は、運営委員の仕事が増えてきたことを示したうえで、2013年度以降シンポジウムを中心にすることを説得し（表2の9）、受け入れられた。

総合考察

本研究では、先進的と評価された、障害者施策に関する住民会議の成熟期における、その先進性の展開と新たな課題の発生を明らかにしてきた。事例として、八尾市の障害者施策に関する住民会議の前半（田垣、2012）の追跡調査を行い、2008年度から2012年度までの後半に関するアクション・リサーチを行った。

具体的な成果としての福祉活動の有無に関するタスクゴール、住民会議の運営方法やメンバーの参加の仕方といった、メンバーの変容過程に関するプロセスゴール、住民会議外の組織や機関との協働に関するリレーションシップゴールという3点から、メンバー間の相互作用と住民会議の運営および福祉活動化、研究者の調整機能、本住民会議が障害者基本計画を扱うという特徴と長期な継続の関係性を考察する。そのうえで、最近の障害者福祉制度に対応できる、他地域に転用可能な知見を提示する。

1. 3つのゴールからみる住民会議の運営とメンバーの相互作用および福祉活動化

(1) タスクゴールからみる住民会議における議論の福祉活動化

まずタスクゴールから検討する。2008年度から2012年度の住民会議は、市政便りのダイジェスト版の作成は実現できなかったものの、タスクゴールを十分に達成している。交通事業者へ要望書の提出、外国人との料理教室の開催、一般の防災訓練への参加、障害者に対する理解を促進するパンフレットの作成等、メンバーの具体的なニーズを充足するための福祉活動に参加したり、そのような福祉活動を自ら開催したりした。パンフレットの作成には公募型の基金を活用しており、田垣（2012）と同様に、同基金の存在が、住民会議のタスクゴールの達成に寄与していることがわかる。上記のうち、交通事業者へ要望書の提出、外国人との料理教室の開催、一般の防災訓練への参加については、プロセスゴールとリレーションシップゴールそれぞれの達成が基盤になっ

ている。

(2) プロセスゴールからみる住民会議の運営の強化とメンバーの関与の違いの顕在化

住民会議のプロセスの特徴として、公的な肩書きや所属組織に基づいた利害よりも、一人の障害者としての経験が共有され、メンバー間の多様性への尊重と連帯感の強化されたこと、およびメンバーの会議運営への関与が深まったことがある。このことから、住民会議はプロセスゴールに近づいた。2009年度の第1回運営会議の様子にみられるように、住民会議のメンバーは、「施策の点検・評価」という住民会議の目的を漠然なものとし、メンバー同士の実体験の共有を重視していた。市の職員は、公的役割よりも、「一人間」としての障害者に対する態度の重要性を提示した。例えば2008年度、ある職員は「(私は) 仕事として障害者福祉をするだけではない」と、職務という役割を離れて、障害者への共感を心がけていることを発言した。地域住民と自治体職員の共同においては、「ふれあい」といわれるようなつながりが重視されると指摘されており（高橋、2008）、この発言は、住民会議であるがゆえに受け入れられただろう。一方、運営業務が一部のメンバーに集中し、結果的に住民会議の福祉活動の規模を縮小するといった、プロセスゴール上の課題も生じた。

メンバー間の連帯と多様性に対する配慮が強化されたと判断できる根拠の1つは、2008年度に「くれよん組」という愛称が、メンバー全体の多様性と住民会議への愛着や帰属意識を念頭につけられたことにある。Darling（2013）によれば、病院やリハビリテーション施設あるいは特別支援校は、治療や生活訓練あるいは学習といった公式の目的とは別に、生徒や入所者である障害者が、相互交流を通じて、自分以外の障害者を準拠集団とみなす場になる。また、2008年度、交通事業者への要望書のように、障害者間のニーズの共通性を見つける努力もなされた。住民会議では、高額な財源を要するハード面の改善には取り組まなかったにもかかわらず、多くの障害者が賛同できるテーマとして設備改善を取り上げ、障害者間の連帯感を維持しようとした。C氏が2009年度、住民会議のようなグループで行動することの重要性を指摘した。これは、同氏が住民会議への帰属意識やメンバーとの連帯感をもっていることを示している。

田垣（2012）のときと比べて、メンバーは、住民会議が1つの組織であること、話し合いの構造化が重要であることを意識しながら、住民会議を運営するようになった。メンバーが自ら議題を絞り込んだり、議事録を作成したりして、福祉活動の記録をウェブに公開した。田尾

(2007; 2012) が指摘するように、セルフヘルプグループや社会運動において、議事録の作成といった文書化は、福祉活動を組織的に進めていくうえで重要である。この点から判断すれば、住民会議はメンバー主体の組織として安定し、プロセスゴールを達成している。

ところが、福祉活動の縮小の検討期から、運営委員と他のメンバーとの住民会議に対する関与の違い、後継者が育成されていないことが問題化してきた。これは、プロセスゴールの見地からすれば、公平な会議運営がなされていないという問題点である。田尾(2007)は、自主的な支援組織が継続するプロセスにおいて、メンバー間の役割に違いがあることをすでに指摘しており、これは、本住民会議のメンバー会議運営や活動への関与の違いに合致する。

(3) リレーションシップゴールとプロセスゴールの相互関係

田垣(2012)と比べて、2008年度から2012年度の住民会議の特徴は、リレーションシップゴールを達成できたことである。同ゴールは、プロセスゴールと異なり、住民会議外の組織や団体とのつながりを作っていくことを意味する。そもそも住民会議のメンバーは、市の障害福祉課、協議会、市民、障害福祉関連以外の団体という重層的な文脈のなかにいる。A氏やB氏といった運営委員は、市職員との話し合いのなかで、障害者施策の立案の過程を知り、自らのニーズを市に対して一方的に伝えることよりも、市の障害福祉課と他の障害者との中間的な存在という役割を担うことに意義を見いだした。例えば、2011年度、B氏は、住民会議が行政に対する要望を行う場ではない、ということ、他のメンバーに指摘していた。

注目すべきは、要望書提出、料理教室、防災訓練への参加に際して、メンバーが障害者施策とは別の組織と協働したことである。この協働活動には、住民会議における議論の福祉活動化というタスクゴールへの賛同者を増やす手段になったという意義が認められる。同時に、この協働活動は、メンバーが住民会議に関与し続けることに貢献した。これを検討するうえで、渡邊(1999)の防災活動の研究が参考になる。渡邊(1999)は、防災活動をあえて広くとらえることによって、より多くの住民が関与できることを指摘している。渡邊によれば、「わが街再発見ワークショップ」という防災に関する町歩きは、消火方法の学習といった従来型の活動よりも、防災活動という性格を曖昧にしているものの、その曖昧さゆえに、参加者が、防災に関する問題や解決策に関して多様な語りをするようになった。

この渡邊の指摘を参考にすれば、要望書提出や料理教室等の福祉活動は、障害者の介助や施設整備といった障害者施策独自の課題ではないために、本住民会議のメンバーは、メンバーと住民会議外の組織との連携がしやすくなり、障害者だけのニーズにとらわれない語りの産出に貢献した。リレーションシップゴールの達成によって、メンバーは、「情報弱者」、「交通弱者」、「災害時要援護者」というように、障害者問題とは別の文脈から自己を位置づけることができた。料理教室では、市内在住の外国人との交流から、市民との意思疎通の課題、市政情報の理解の困難さといった課題が語られ、メンバーは、自分達障害者と市内在住の外国人は「情報弱者」として位置づけられることに気付いた。また、2011年度、B氏が、一般の防災訓練に参加する意義を強調したのは、障害者と支援者の双方が、障害者は、高齢者、乳幼児等、数多くいる「災害時要支援者」の一人であり、特別な存在と位置づけられるべきではないことを考慮したからだと考えられる。

メンバーは、このようにリレーションシップゴールを達成する一方で、「障害者」という自己を再確認し、住民会議の運営や福祉活動に積極的に関与するというプロセスゴールを再度追求していたと考察できる。なぜなら、メンバーが住民会議外の組織との共通する関心時に注目して協働活動をすることによって、障害者独自の関心が目立たなくなり、障害者施策としての住民会議の存在意義が弱まったり、障害者の主体的な関与が減ったりすることを危惧していたと考えられるからである。このような考察をする第1の根拠は、メンバーが、2008年度に、バリアフリーに関する研修の講師として、障害者自身を招くことを要望書に盛り込んだことである。メンバーは、住民会議以外の組織と連携して、交通事業者に要望書を提出したのだから、本来ならば、高齢者や妊婦などを研修の講師とすることもできたはずである。それにもかかわらず、障害者を講師にする提案をした理由は、メンバーが、高齢者や妊婦とは異なる、障害者独自の要望を訴えたかったこと、および、要望書提出という活動が、本住民会議の障害者のメンバーの主導によって実現したことを示す狙いがあったためと考えられる。第2の根拠は、住民会議の運営委員を障害者にする議論が再燃したことである。主たる運営委員は、2011年度を除いて、障害者であり、しかも2011年度の主たる運営委員は、自分が障害者ではないから、主たる運営委員を続けるべきでないことを明言していた(表2の8)ことから、メンバーは、障害者自身が会議運営の中心にいることを重視するようになった。第3の根拠は、メンバーが、2013

年度以降の活動を、障害者に関するシンポジウムに限定することを決めたことである。この決定には、中心メンバーの負担を軽減するという意図があった。だが、シンポジウムは、「障害者」として自らの問題をアピールする場であるため、住民会議がシンポジウムを主題にするのならば、メンバーが会議運営や議論に積極的に参加しやすいばかりか、住民会議の障害者施策としての性格が維持される。メンバーはこのような事情も考慮していた。

3つの根拠の背景には、障害者運動、セルフヘルプグループ活動、および類する活動の運営には、障害者自らのマネジメントが重要であるという規範がある。田垣(2012)が論じているように、本住民会議は、自治体によって設置されているが、議論内容や活動の柔軟さから、セルフヘルプグループ的な性質をもっている。八尾市は、方法で述べたように、社会運動が盛んであり、メンバーも、問題の当事者たる障害者を中心になるという規範を知っていた。また、障害者施策および障害者運動等、障害者関連の諸活動で広く支持されている、ノーマライゼーション思想も背景にある。堀(1994)によれば、同思想は、障害者個人や障害者団体、あるいは障害者施策は、障害者と健常者に共通する福祉問題と、障害者ならではのそれとの双方を追求することを示している。例えば、田垣(2014)は、障害者のライフストーリー研究において、障害者がこの2つの側面を重視していることを示している。本住民会議のメンバーも同様の認識をしている。すなわち、メンバーは、障害者以外の人々と連携して福祉活動することと、障害者独自の課題の検討、あるいは福祉活動をしようとしていた。

(4) 3つのゴールに関するまとめ

以上の考察をまとめると、3つのゴールはそれぞれ達成されていた。タスクゴールは、プロセスゴールとリレーションシップゴールそれぞれの達成が基盤になっている。最も大きな特徴は、一般的には独立したものととらえられているプロセスゴールとリレーションシップゴールが一体的であり、しかも、相互強化的であることである。本住民会議が長期化するなかで、メンバーは、メンバーによる主体的な運営や一体感の醸成といったプロセスゴールを達成した後、住民会議外の組織との連携といったリレーションシップゴールを達成した。このなかで、メンバーは、会議外の組織とつながることによって、新しい自己の位置づけや、福祉活動の方向性を見つけることができた。すなわち、リレーションシップゴールは、タスクゴールの達成の手段以上の意味をもっていた。

また、メンバーは、障害者施策以外の問題を扱う組織と連携する過程で、障害者特有の問題が顧みられなく

なったり、障害者の関与が低下したりして、障害者施策としての住民会議の存在意義が減少することを危惧していた。つまり、メンバーは、リレーションシップゴールの追求が、プロセスゴールの達成の後退につながることを憂慮していたと思われる。そこで、メンバーは、メンバーの積極的な関与や帰属意識の強化、障害者中心の会議運営の促進といった、プロセスゴールの再強化をしようとしたのである。まとめれば、メンバーが両ゴールの関係がトレードオフになることを恐れた結果として、両ゴールは相互強化的な関係になったと考察できる。

2. 研究者の調整機能

(1) プロセスゴールからリレーションシップゴールのうながし

研究者のセンスメイキングと3つのゴールという視点から、成熟期における研究者独自の役割を検討する。筆者は、前半(田垣, 2012)と同様に、住民会議の役割や意義、他の自治体の施策に関する説明、議事の構造化(議題の優先順位づけ、相互批判の禁止、体験知の有効性の確認等)をすることで、メンバー自身による発言のセンスメイキングのうながし(杉万, 2006)をした。このセンスメイキングは、リレーションシップゴールとプロセスゴールの達成につながるものだったと考察できる。

前者の例は、全国的な障害者施策、関西圏、大阪府といった八尾市を取り巻く行政や、障害者分野とは異なる市内の組織とのつながりである。表2の1, 2, 5, 6のように、筆者は、メンバーが、障害者以外の市民、障害者施策以外の審議会、他の自治体の取り組みを参照できるようにした。一連のセンスメイキングは、メンバーに対して、交通機関のバリアフリー化、災害時の障害者への支援体制といった障害者施策上の課題を、本住民会議以外の文脈において再検討し、高齢者、幼児の保護者にも通じるものとして拡張して、結果として、メンバーは、障害者問題とは別の文脈から自己をみることができた。このような介入は、筆者が八尾市のみならず、他の自治体の障害者福祉や隣接分野の審議会に関与しているから可能になった。筆者は、本論文の執筆をする段階でリレーションシップゴールを用いて、筆者のセンスメイキングと住民会議の関係をふりかえっているものであり、住民会議中に同ゴールを明確に意識して発言をしていたわけではない。だが、表2の1の発言についていえば、筆者は、住民会議外の組織との連携が、タスクゴールを達成するために戦略的に必要であるという意識を、住民会議中にもっていた。

プロセスゴールに基づいた発言とは、表2の3, 4, 7,

8, 9であり, 筆者は, 負担軽減と議題の見直しが現行計画に合致すると同時に, 次期基本計画への記載内容次第では, 2013年度以降の議題やメンバー等, 住民会議の施策上の位置づけが変わりうることを示した。一連の発言内容についていえば, メンバーが今後も住民会議に参加し続け, 特定の人物に負担が集中しないようにすること, 住民会議が解散することを防ぐことを発言時点において意識していた。このような運営が達成可能なタスクゴールを見つけることにつながった。

筆者の介入的発言は, ライフストーリー研究において, 研究者が時間軸に基づいた問いかけをすることで, 語り手が過去の転機に遡及すると同時に, 未来の方針を語ることと類似している。2012年度は, 基本計画の見直しを目前にしているという意味で, いわば施策の転機であり, メンバーは, 住民会議のこれまでの進捗状況をふりかえり, 今後のあり方をふりかえりやすかったのである。筆者は, 介入時には明確には意図しなかったものの, 筆者のセンスメイキングは, メンバーに, 施策展開の時間軸という視点をを用いること, および, 住民会議と協議会双方の事情を考慮することをうながすことになった。筆者が時間軸を重視した要因は, 住民会議が行政計画を扱っていることと, 筆者(田垣, 2014)が障害者のライフストーリー研究をしてきたことである。

無論, メンバー自身も自発的に語りを生み出している。メンバーは, 2011年3月の東日本大震災という八尾市外の大きな出来事をうけて, 議題を災害時要援護者への対応策へ修正した。このような修正は, メンバーが, 外部の社会的動向を一方的にうけているのではなく, 過去の議題との一貫性をもたせようとしている。住民会議は, 2004年度と2005年度において, 災害時の障害者への対応策を, 障害の種類ごとに詳細にマニュアルにしていた。

(2) リレーションシップゴールの拡張とインターローカリティの展開

表2に関する考察をまとめれば, 筆者は, 住民会議の時点においては, リレーションシップゴールよりもプロセスゴールを意識していたといえる。だが, 研究者の地域社会や住民への関与のあり方を検討するべく会議をふりかえると, 住民会議が長期化する過程においては, リレーションシップゴールの重要性が顕著になった。研究者の地域社会や住民への関与のあり方は, 防災活動(渡邊, 1999)あるいは災害復興(宮本, 2015), 社会福祉(田垣, 2007; 2012), 環境問題(菊地, 2015)等に関するフィールドワーク型研究における重要な方法論上のテーマである。菊地(2015)は, 兵庫県豊岡市のコウノトリの野生復帰に関する研究の経験から, 特定地域を

フィールドにする研究者には, その地域に住民として長期間住み続ける立場と, 定期的に通い続ける立場の2つがあることを述べている。双方を経験している菊地は, 地域社会が活用できる知識の産出という意味において, 前者が有効であることを述べている。

本研究における筆者は, 八尾市外から約10年間も住民会議に参加しているという意味で, いわば半「よそ者」という立場にあり, このことがリレーションシップゴールの重視につながった。なぜなら, 確かに筆者は八尾市職員でもなければ八尾市民でもないもので, 同市の福祉活動に深く関与することはできないという意味において, 同市の地域事情に疎くなるものの, 市外から通う研究者だからこそ, 市内では気付かれにくい施策の意義を見いだせたからである。加えて, 市職員には人事異動があったり, 多くのメンバーが定期的に入れ替わったりすることを考慮すれば, 筆者は, 最も長く住民会議に関与していることになり, 会議自体の意義を説明しやすくなるからである。例えば, 2010年度第1回協議会において, 筆者は, 本住民会議は全国的にみても貴重な取り組みであることを指摘した。また, 2011年度の避難者の優先順位や, 行政と避難施設との役割分担という例(表2の5と同6)からわかるように, 筆者は他市(A市)の实情に言及しつつ, 住民会議の議論の提案の意義と, 住民会議外の審議会とのつながりの重要性を指摘した。

リレーションシップゴールの追求は, 本研究のインターローカリティへの貢献と強く関連している。リレーションシップゴールの概念自体について, 福祉活動が行われる自治体や地域社会にとどまるのか, あるいは最も広くとらえられるのかに関する合意はない。もしこの概念を八尾市外の組織とのつながりを含めたものにまで拡張した場合, 筆者が八尾市外から住民会議に通っていることは, 市内における組織とのリレーションシップゴールに寄与するうえでの限界になるにしても, 市外の自治体や諸活動との協働をうながすには利点になる。

特に住民会議の意義を, 論文等の言説生産や, 他市における審議会における住民会議への言及を通して, 他の自治体や地域に伝達することは, 実践と実践をインターローカルに結びつける行為として, 研究者の役割とみなされている(杉万, 2006)。広い意味でのリレーションシップゴールは, 住民会議外の組織との関係性を深めるという意味において, インターローカリティと類似している。

渥美(2011)は, インターローカリティにおける「ローカリティ」のことを, 住民にとって「風景や出来事を特定かつ共通の意味を有する現象として人びとに把握させ

る空間」および「その空間が帯びる特性」の総称としたうえで、その空間は「物理的に存在していなくても構わない」と指摘している。この指摘に基づけば、インターローカリティは、実践活動や携わる人々同士の実在的および非実在的双方の関係性を念頭においている。一方のリレーションシップゴールは、特定のコミュニティの課題の解決や発展を意味する。同ゴールは、そのコミュニティと隣接するコミュニティにおける、実践や人々の実在的な関係性を構築することを考慮するものの、非実在的な関係性を念頭においてはいると考えられる。以上をふまえると、インターローカリティは、リレーションシップゴールを包含する概念といえる。あえていえば、前述したように、インターローカリティの重視するところをふまえれば、コミュニティや隣接する場面における実践の関係性の構築には、リレーションシップゴール概念が有効といえる。

田垣（2012）においては、研究者の役割は、論文執筆という言説生産を通してインターローカリティに貢献することであると指摘されている。本研究の考察をふまえれば、このような言説生産は、コミュニティをこえたものであり、インターローカリティの追求につながる。研究者による論文が、隣接するコミュニティにおける住民会議間の協働活動を目指すなど、実在的な関係性の構築を促進するならば、それはリレーションシップゴールのための言説生産である。その論文が、メーリングリストのような仮想空間であれ、人々が物理的に集まる空間であれ、研究者や住民等人々の住民会議に関する議論の活性化を目指したり、物理的に離れている自治体において同様の会議が展開したりすることを目指す場合、それはインターローカリティの構築を意図した言説生産である。

リレーションシップゴールの追求がインターローカリティの構築につながったり、その逆の現象として、研究者や物理的に離れている自治体の住民の議論から実在的な協働活動が生じたりすることもあるので、両者は密接につながっている。ただし研究者は、自らの論文という言説生産が、インターローカリティとリレーションシップゴールのどちらに、その時点で重きをおいているのかを留意する必要がある。

3. 障害者基本計画に関する住民会議と長期的な継続の関係性

八尾市の障害者施策全体の文脈からすれば、本住民会議が長期間継続してきた要因は、住民会議が障害福祉計画ではなく、基本計画における「施策の点検・評価」を

担っていることである。障害福祉計画は、向こう3年間の、サービス提供の手段、財源を意識した、サービスの数量的予測を扱う。基本計画は、特別支援教育（障害児者教育）、交通弱者を意識した町作りおよび公共交通等、障害福祉計画よりも広範囲な障害者施策を扱う。同住民会議は基本計画を扱っているために、メンバーの発言や活動も広範囲の施策に及んだと考えられる。例えば、メンバーは、障害者施策以外の組織との関係性を構築し、公共交通の問題を取り上げやすかった。仮に住民会議が障害福祉計画の具体的な展開を検討する場合だった場合、議題となる施策の内容が限定的になっただろう。

一方、住民会議が広範囲の障害者施策を扱うことは、住民会議が障害者施策の問題点の発見と解決策の提案にとどまるのか、あるいはメンバー自身が解決策を福祉活動化していくことなのかについて、メンバー間に見解の不一致をもたらしたと考えられる。2009年度のダイジェスト版作成が顕著な例であるように、運営委員への作業の集中から、住民会議の目的の議論が再燃した。もう1つの例は、2011年度、運営委員は福祉活動化に関する負担に言及している一方で、C氏は、住民会議の役割が議論を福祉活動化することにあることを総括期に指摘していたことである。住民会議の役割が漠然としていることは、多様な組織との連携や活動の実施を可能にするという利点をもつ反面、上記のようにメンバー間の意見の不一致という課題をもつのである。

4. 市町村の障害者施策への示唆

最後に、リレーションシップゴールを重視したまとめから、他市の同様の住民会議への知見を提示する。最近、市町村の障害者自立支援協議会において、障害者本人や家族によって構成される当事者部会を設置する必要性が認識され始め、堺市（2015）等自治体では実施されている。八尾市の住民会議は、2002年から続いていることや、構成メンバーから判断すれば、根拠法は異なるものの、当事者部会の先駆的取り組みに相当する。障害者差別解消法（2016年4月1日施行）は、障害者自身が参加する、障害者問題に関する住民会議の設置を、市町村に対して求めており、多様な障害者の意見の調整が必要になるだろう。

今後、他の自治体が本住民会議のような組織を運営していくには、メンバー間の多様性を尊重することが求められる。第1の留意点として、八尾市のように、町作りや人権団体など障害者施策以外の団体が揃っている場合、住民会議は、これらの団体と協働できるような議題を設定することもよい。障害者施策に関する住民会議で

ある限り、障害者施策を議題にすることもよいが、障害者施策以外の団体と協働活動をすることで、障害者間の連帯意識が生じたり、他の分野とは異なる障害者施策の特徴が顕在化したりすることもある。第2に、住民会議が長期化すると、議論を福祉活動に発展させたいという要望がメンバー間に生じるので、自治体の職員は、自治体独自の財源でなくてもよいので、福祉活動の助成金制度を提示できるとよい。

第3に、住民会議は、基本計画を扱う協議会（審議会）とはゆるやかな関係を維持した方がよい。田垣（2012）は、住民会議が基本計画の策定後にも継続したからこそ、メンバー間の議論が活性化したことを指摘していた。本研究では、運営委員の負担を軽減するうえで基本計画の見直しを参照したように、住民会議と協議会が接点をもつことで、メンバーは基本計画の進行や見直しという時間軸を意識しながら、会議の議論やまとめに区切りをつけることできた。いわば、基本計画の策定と見直しというサイクルは、住民会議における議論が散漫になることを防ぎ、議論の収束点を生み出す仕組みになっていると思われる。このような考察は、本研究ならではの新たな知見である。

厚生労働省（2014）は、市町村に対して、障害者施策の遂行にPDCAサイクルを意識することを要請しているため、住民会議が施策評価に関する厳密な役割を求められることもありうる。だが、渥美（2007）や矢守（2009）による、災害ボランティアに関する問題提起を参考にすれば、筆者は、役割を具体的に規定することには慎重である。両研究者は、ボランティアが自治体の防災計画に位置づけられることにより、既存の防災施策に対する独自性が低減しかねないことや、予期せぬ出来事への対応が難しくなることを懸念している。この懸念をふまえれば、住民会議が、協議会等、既存の施策との差異化を維持するためには、基本計画における位置づけをあえて具体化しないことが必要なのである。

本研究は、住民会議のこの10年間の経過を全体として検討してきた。この10年間に中心的な役割をした人々にインタビューを行い、住民に住民会議に対する意味づけについて検討することが必要である。これについては今後の課題とする。

引用文献

- 秋田喜代美（2013）．保育・教育の場におけるアクションリサーチと実践的知識 やまだようこ・麻生 武・サトウタツヤ・秋田喜代美・能智正博・矢守克也（編）質的心理学ハンドブック 新曜社 pp.417-431.
- 渥美公秀（2007）．災害ボランティアの動向—阪神・淡路大震災から中越地震を経て 大阪大学大学院人間科学研究科紀要, **33**, 97-112.
- 渥美公秀（2011）．ローカリティとインターローカリティ 矢守克也・渥美公秀・近藤誠司・宮本 匠（編）防災・減災の人間科学 新曜社 pp.12-17.
- Darling, R. B. (2013). *Disability and identity: Negotiating self in a changing society*, Colorado. Lynne Rienner Publishers.
- 加山 弾（2010）．コミュニティ・オーガニゼーション理論生成の系譜 東洋大学社会学部紀要, **47**, 81-96.
- 菊地直樹．（2015）．方法としてのレジデント型研究 質的心理学研究, **14**, 75-88.
- 小林傳司（2004）．誰が科学技術について考えるのか—コンセンサス会議という実験— 名古屋大学出版会
- 厚生労働省（2014）．第4期障害福祉計画に係る基本指針について（Retrieved from www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/43095/1/06_shiryo3.pdf）（アクセス2014年5月19日）
- 堀 正嗣（1994）．障害児教育のパラダイム転換：統合教育への理論研究 柘植書房
- 宮本 匠・渥美公秀（2009）．災害復興における物語と外部支援者の役割について—新潟県中越地震の事例から— 実験社会心理学研究, **49**, 17-31.
- 宮本 匠（2015）．災害復興における“めざす”かかわりと“すぞす”かかわり：東日本大震災の復興曲線インタビューから 質的心理学研究, **14**, 6-18.
- 永田素彦（2013）．コミュニティと産業・組織におけるアクションリサーチ やまだようこ・麻生 武・サトウタツヤ・秋田喜代美・能智正博・矢守克也（編）質的心理学ハンドブック 新曜社 pp.363-380.
- 日本地域福祉研究所（2005）．コミュニティソーシャルワークの理論（Retrieved from <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2004/00580/pdf/0001.pdf>）．東京財団（アクセス2015年8月26日）
- 西尾敦史（2010）．パウロ・フレイレとコミュニティ・オーガニゼーション：1970年代以降の北米のコミュニティ実践とその理論モデルへの影響 沖縄大学人文学部紀要, **12**, 17-33.
- Ross, M. G. (1955). *Community Organization: Theory and Principles*. Harper & Brothers (岡村重夫 (訳) (1963). コミュニティ・オーガニゼーション—理論と実際—全社協)
- 堺市（2015）堺市障害者自立支援協議会（Retrieved from <http://sakai-j.net/>）（アクセス2015年3月6日）

- 杉万俊夫 (2006). コミュニティのグループ・ダイナミックス 京都大学学術出版会
- 田垣正晋 (2007). 障害者施策推進の住民会議のあり方とアクション・リサーチにおける研究者の役割に関する方法論的考察 実験社会心理学研究, **46**, 173–184.
- 田垣正晋 (2012). 先進事例からみる障害者施策推進の住民会議のあり方 実験社会心理学研究, **52**, 45–62.
- 田垣正晋 (2014). 脊髄損傷者のライフストーリーから見る中途肢体障害者の障害の意味の長期的変化：両価的視点からの検討 発達心理学研究, **25**, 172–182.
- 田尾雅夫 (2007). セルフヘルプ社会：超高齢社会のガバナンス対応 有斐閣
- 田尾雅夫 (2012). 市民参加の行政学 法律文化社
- 高橋尚也 (2008). 成人における行政との協働意図および協働経験を規定する要因の検討 心理学研究, **79**, 415–422.
- 渡邊としえ (1999). 地域社会における5年目の試み—「地域防災とは言わない地域防災」の実践とその集団力学的考察 (特集 阪神大震災後のグループ・ダイナミクス—5年目の実践・反省・収穫) 実験社会心理学研究, **39**, 188–196.
- Weick, K. S. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage, California. (遠田雄志・西本直人 (訳) (2001). センスメーキング イン オーガニゼーションズ 文真堂)
- 矢守克也 (2009). 防災人間科学 東京大学出版会
- 八ツ塚一郎 (2013). アクションリサーチの哲学と方法 やまだようこ・麻生 武・サトウタツヤ・秋田喜代美・能智正博・矢守克也 (編) 質的心理学ハンドブック 新曜社 pp. 348–362.

A follow-up study of ideal management practices of a residents' meeting for the drafting of policies for people with disabilities

MASAKUNI TAGAKI (*Osaka Prefecture University*)

This study aimed to examine the developments of a “successful” residents’ meeting for municipal disability policy based on three community activity goals: task, process, and relationship. A follow-up study of a municipal government meeting was conducted, continuing from 2002, organized by residents with disabilities, local officials, and the researcher. The members actively organized the meeting, negotiating with a public transportation company and a local disaster prevention agency, collaborating with various resident organizations pertaining to the issue of accessibility and mobility of the disabled. Through the meeting, the parties agreed that apart from being “people with disabilities,” they are also people with mobility difficulties and in need of aid during disasters, just as the elderly or expecting women are. However, they feared that this collaboration and recognition might lead to a decrease in members’ attention to disability-specific issues or in the significance of the meeting. They emphasized members’ active involvement in the meeting and disability-related activities. In summary, the achievement of the process goal led to the fulfillment of the other two goals, and of the process goal again, and thus the process and relationship goals were inter-related.

Key Words: policy for people with disabilities, residents’ meeting, action research, sense making, action plan for disability policy