

# 施設コンフリクト問題を通じた地域社会の質的变化に関する研究 —京都府北部・旧野田川町における障害者施設「夢織りの郷」 設立をめぐる住民運動に着目して—

一井 崇<sup>i</sup>

本稿のテーマである施設コンフリクト問題は、ごみ処理場や火葬場、特別養護老人ホームなど、いわゆる「迷惑施設」として、施設の必要性や立地の必然性をめぐり施設側と住民との間に対立を生みやすい。特に、障害者施設における施設コンフリクト問題は長年、社会問題化し続けている。本稿では、京都府北部の旧野田川町（現在の与謝野町）岩屋地区の障害者施設「夢織りの郷」設立をめぐる展開された施設コンフリクト問題を対象に考察する。約14年間にわたり施設設立をめぐる対立が施設側と住民との間で続く中、施設を積極的に誘致しようとする住民が現れる。その誘致の過程で、地域住民と障害者との相互理解が次第に醸成され、その後の福祉のまちづくりへとつながっていく。この事例から、住民間の対立が施設誘致へと転換していく背景を明らかにし、住民主体の自治、包摂的な社会形成において必要とされる条件を提示する。

キーワード：施設コンフリクト、地域の協働関係、包摂的な社会形成、住民自治

## はじめに

本稿では、京都府北部の旧野田川町（現在の京都府与謝野町<sup>1)</sup>）において1997年に開設された障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立をめぐる施設コンフリクト問題を対象に、施設設立の同意を得るまで約14年を要した地域が施設を積極的に受け入れ、福祉のまちづくりへと転換していった背景とその要因を明らかにする。

旧野田川町を含む現在の与謝野町では、福祉のまちづくりによる持続可能な地域形成が進められてきた。その福祉のまちづくりを担う社会福祉法人の一

つとして、後述するよさのうみ福祉会がある。

本稿において施設コンフリクト問題に着目した理由は、現在の与謝野町において同福祉法人が行政や事業者、住民との協働関係を構築し、地域に根差すきっかけとなったのが同施設問題にあると推察されるからである。そのため、本稿では施設コンフリクト問題を賛成、反対の二項対立に焦点化するのではなく、施設設立を機に地域がどのように変化していったのか、という点に主眼を置く。

障害者施設に限らず、ゴミ処理場、火葬場などの環境施設、特別養護老人ホーム、保育園などの生活関連施設は、地域住民にとっての施設の必要性や「なぜ、この場所に」という立地の必然性をめぐり、いわゆる「迷惑施設」として施設設立側と住民の間に対立を生みやすい。それは、いわゆる「施設コンフリクト問題」（古川 1993）と呼ばれ、地域に修復

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程  
富山国際大学現代社会学部講師

しがたいしこりを残す可能性を孕んでいる。

本稿で取り上げる「夢織りの郷」設立運動は、1970年に京都府北部地域初の養護学校となる与謝の海養護学校の開校を端緒とする。それは、障害児の教育機会を保障するための約10年に及ぶ住民運動の末に実現したものであった。その後、就学後の就労機会や当事者の生活自立が喫緊の課題となり、労働・生活施設の設立を望む声が家族や養護学校教諭、支援者らの間で高まり、施設づくり運動が展開されることになる。その運動母体となったのが1980年に設立された社会福祉法人よさのうみ福祉会（以下、「よさのうみ」）である。その「よさのうみ」を中心に展開された同施設設立運動を巡っては、長年、地域住民の同意が得られず、3度にわたり建設計画や用地変更を余儀なくされた。その主な原因は「障害者施設が建設されることで地価が下がる」「（障害者が近隣に住むことで）事件が発生する」といった施設設立に伴う地域住民の不安や懸念、障害に対する不理解などによる根強い反対であった。しかし、運動の過程で施設誘致を積極的に主導する住民有志が現れ、運動開始から約14年の歳月を経て施設設立が実現する。そして、長年に渡る運動の過程で地域に構築された協働関係が、同町における福祉のまちづくりの基盤となり、地域の発展につながっている。

本稿で述べる質的变化を示す地域とは、「夢織りの郷」設立運動が展開された旧野田川町を指す。同施設設立運動を機に地域住民の障害に対する理解が醸成され、その後の「野田川福祉の里構想」へとつながり、同町を含む3町合併により2006年に誕生した与謝野町における福祉を産業の柱に据えたまちづくりへと転換してきた。

社会的困難を抱える当事者の声を地域社会が受け止め、時には対立しながらも当事者ニーズに応答していく行為は、要求に根差した住民自治による持続可能な地域形成の重要なプロセスといえる。

次章以降では、施設コンフリクト問題に関する先行研究を整理した上で、その中でもコンフリクトの起きやすい障害者施設に焦点を当て、「夢織りの郷」

設立の経緯から、社会的困難を抱える人たちへの支援が地域の質的变化に及ぼす影響や社会的支援と持続可能な地域形成との関係性について考察する。

## 1. 障害者施設設立をめぐるコンフリクトの動向と研究

### 1-1 施設コンフリクトの定義と過去の実態調査

本稿では、「施設コンフリクト」の定義について、福祉施設を対象に地域と施設側との対立関係だけでなく、両者の対立が地域づくりの新たな関係性構築の契機となることを視野に入れた古川（1993）による「施設—地域コンフリクト」を引用し、一般的に用いられている「施設コンフリクト」という語を使用する。

古川（1993:3）によれば、この「施設コンフリクト」とは、「社会福祉施設の新設などにあたり、その存立が地域社会の強力な反対運動に遭遇して頓挫したり、あるいはその存立の同意と引き換えに大きな譲歩を余儀なくされたりする施設と地域との間での紛争事態」を指す。この反対運動は、表面的には一様に見えるものの、その契機や運動の動機は多様であり、地域の社会的、文化的背景や住民間の利害関係など様々な要素が介在するものであるとしている。それは、それまで用いられていた「社会福祉施設反対運動」「施設ボイコット運動」などの用語では、施設コンフリクトが偏見や無理解に基づく地域住民側のエゴイズム的な主張という一面的な図式に矮小化され、施設と住民双方の関係性から生じる問題であるという実態を十分に捉え切れていないという、従来の定義に対する古川らの問題意識に基づくものであった。また、この問題が施設と住民の関係性にとどまらず、それぞれの組織や集団内部、それらを構成する個人の内面的な葛藤として経験されるものであることも考察の射程に含むべきとしている。

この障害者施設における施設コンフリクトは、長年、社会問題化し続けている。毎日新聞社により、2019年に実施されたグループホーム（GH）などの障

害者施設設立を対象とする調査<sup>2)</sup>によれば、「住民の反対により建設ができない」「建設予定地の変更を余儀なくされた」という事例が、2014年10月から2019年9月までの5年間で少なくとも全国21都府県で68件あった。反対にあった施設の内訳は、GHなどの入居施設が52件と最多であり、障害の種別では知的障害者や精神障害者施設への反対が全体の7割を占めた。また、住民の反対運動が起きても県や自治体が、その対応について施設を運営する事業者任せ、関与しなかった事例が32件あった。住民が施設設立に反対する主な理由としては、「障害者を危険視」「(施設設立に伴う)住環境の悪化」「(施設設立に関する)説明が不十分」などが挙げられている。

障害者施設の中でも、特に施設コンフリクトが発生する確率の高い精神障害者施設に関する実態調査については、過去にも全国の自治体や施設を対象に実施されている。野村(2018)は、その主な調査として1988年に公表された国立精神・神経医療研究センター精神保健所による調査(対象期間①:1978年~1987年)、1998年に公表された毎日新聞社による前回調査(対象期間②:1989年~1998年)、野村自身が全国精神障害者地域生活支援協議会加盟団体に対し実施した独自調査(対象期間③:2000年~2010年)を挙げており、1978年から2010年までの過去約30年間の精神障害者施設におけるコンフリクトの発生件数は、対象期間①では62件、対象期間②では83件、対象期間③では26件となっている。

最も多く施設コンフリクトが発生した対象期間②における施設コンフリクト83件の内、計画通りに設立できたのはわずか16件、地域側からの差別的な条件(「ブロンズ柵を設け、活動中は門扉を閉じる」など)を受け入れる形で設立できたのが9件、場所の変更、設立後に移転を余儀なくされたものが30件、凍結・断念したものが12件であった。この調査を実施した同紙記者の磯崎(1999)は、反対理由のほとんどが、「治安上の不安」「地価の下落」といったおおよそ根拠のない事由であったとしている。

1981年の国連・国際障害者年を機に、障害者の権

利保障や社会参加は国際的な潮流として広く認識されるようになり、日本においても1993年に施行された障害者基本法では精神障害者が新たに障害の対象範囲に含まれることになった(杉本2008)。また、2006年には国連・障害者権利条約が採択され、2014年には日本も同条約を批准している。その後、国内法の整備が進み、2016年4月に施行された障害者差別解消法では、障害に対する合理的配慮、障害者に対する差別禁止が義務付けられるなど障害に対する社会認識や法整備は進展している。

一方、施設コンフリクト問題は1970年代後半以降、現在に至るまで未だ解消されない社会問題であり続けている。福祉ニーズの多様化やノーマライゼーションの思想が普及し、社会から隔絶された収容施設からグループホームなど住民と近接する地域の福祉施設へと障害者施設の社会化が進む中、この問題は包摂的な社会形成にとっていっそう焦点化されるべきテーマである。

## 1-2 施設コンフリクトの主なケースと先行研究

施設コンフリクト問題については、主に施設コンフリクトが生じる要因や施設側と地域住民との間に生じた軋轢など、施設設立に伴うトラブルに着目した研究が多く、地域の特性に応じ内容も様々である。

それらは、主に次の3つの特徴的なケース、すなわち①施設側と地域住民が対立し、施設設立を断念したケース、②施設設立は実現したものの、地域に深刻な分断が生じたケース、③行政の積極的な関与もあり、施設コンフリクトが生じなかったケースに分けることができる。それぞれのケースの主な事例として、例えば以下のようなものがある

①のケースでは、知的障害者のためのグループホーム建設計画に対し、一部住民から「事件が起きた場合、知的障害者は判断能力がないため裁判で無罪となり、被害者は泣き寝入りする」「子どもが外で安全・自由に遊べなくなる」「地域の不動産評価の下落が予想される」などの理由により反対運動が展開された。その後、関係者間での協議が行われるが事態

は進展せず、「地域に受け入れられない状況では運営できない」という施設側の判断で約4年の歳月を経て施設設立が断念された。この間、当該地域には「知的障害者ホーム建設 絶対反対」の看板が4年間掲げられ続けたという<sup>3)</sup>。

②のケースでは、建設計画が持ち上がった当初、精神障害者の社会復帰施設が県内に1か所も存在せず、県全域で設立運動が展開され、約4.5万人の署名や寄付を受け、地元自治体も施設の必要性を鑑み、建設用地の無償貸与を確約していた。しかし、住民説明会において精神障害者の社会復帰施設設立の話を初めて聞かされた一部住民が手続きの進め方に対し激しく反発し、設立推進派と反対派による対立が深刻化した結果、施設設立に至るものの反対派住民により同町内に新たな町内会が設立されるなど、大きなしこりを残す結果となった<sup>4)</sup>。

③のケースでは、行政の全面的な支援の下で精神障害者地域生活支援センターの開設を目指し、家族会を中心に精神障害者、市民、医療関係者、保健所などが協力し、施設設立支援組織を発足させ、施設の社会的認知やイメージアップに取り組んだ。その結果、施設コンフリクトは特に起こらず予定通り開設に至った。

例えば②のケースにおいて、施設設立当初は施設側と住民との相互理解が進まなかったものの、次第に融和が進んだものなど、様々な個別ケースがある。当事者にとっての施設の必要性がどの程度、地域住民に理解され、共有されるか、あるいは施設が地域の文化交流スペースとして活用されるなど、地域住民にとっての施設の位置づけがこの問題の前提となっている<sup>5)</sup>。

このような施設コンフリクト問題に対し、柳(2003)は、精神障害者の地域での生活保障のためにも反対運動には毅然とした態度で臨むことや施設コンフリクトを前提とした事前準備の必要性、その対策として施設コンフリクトの予兆をできる限り早めに察知し、施設、市町村、保健所の三者で地域住民への対応を協議することの重要性を説く。一方で、

「反対住民が参加し、集団化させる」「予断と偏見に基づき不安を訴える反対者には、どのような論理的説明も安心感を与えることにならない」などの理由から、地域住民に対する説明会は「開かないことが重要である」と述べている(柳 2003: 378-379)<sup>6)</sup>。

また、野村(2014)は、自身が実施した先述の調査結果<sup>7)</sup>などを踏まえ、障害に対する理解と施設コンフリクト問題との間に相関関係は見られず、施設コンフリクトが生じる要因は精神障害に対する無理解というよりも、むしろ施設設立の過程で生じる当事者間の情緒的な対立による影響が大きいと述べている。その上で、従来の障害に対する理性的な「理解重視アプローチ」の限界を指摘し、利害関係者ではない第三者による仲介の必要性や「リスクコミュニケーション手法」<sup>8)</sup>と呼ばれる問題回避の手法が有効であるとしている。

柳の主張は、対立や矛盾を忌避し、施設設立を目指すことを前提としているが、意見や立場の相違によって生まれる対立の中からいかに合意を形成していくかが、長期的な視点を見据えた障害理解の醸成や包摂的な地域づくりにとって重要ではないだろうか。また、野村の主張は対立を機に地域と施設との間に構築される新たな関係性に注目し、対立を前提とした合意形成の手法に解決の方策を見出している点では本稿とも類似する視座と言える。一方で、施設と地域との対立という二項関係に焦点化されることで、背景にある地域の実情やコンフリクト後の地域に生じる変化については十分に捉えきれていない。

関係する諸アクターが、それぞれの権利を主張するあまり対立が先鋭化しかねないデリケートな同問題に対し、小澤(2001)はゴッフマンによるスティグマの概念を援用しつつ、施設コンフリクトを生み出す社会認識について障害当事者を障害者という烙印で一括りに分類し、対象化するのではなく、個々の存在として理解することの必要性を指摘している。その上で、施設コンフリクト問題とは、スティグマを負わせる人(地域住民)とスティグマを負う人(障害者)との相互作用によって社会的に構築された関

係性であるからこそ、社会的な文脈でスティグマを解消し、新たな関係性を構築することができると思われている。

本稿で取り上げる「よさのうみ」のケースは、対立を厭わず、新たな社会的文脈で施設側と住民間の既存の関係性を捉え直そうとする試みである。それにより生まれた新たな関係性が地域にどのような変化をもたらしたのか、双方の対立関係を施設コンフリクトに限定せず、約14年の歳月をかけた施設コンフリクト問題をめぐる地域の変化を視野に入れ考察を行っている点で、本稿のケースは既存の施設コンフリクト研究に新たな示唆をもたらす。

次章以降では、「よさのうみ」を中心に展開された障害者施設設立運動の経緯と一連の運動が現在の同地域にもたらした影響について整理し、この問題の根本的な解決の方策を地域形成の視点から考える。

## 2. 旧野田川町における障害者のための労働・生活施設「夢織りの郷」設立に至る経緯

本章では、「夢織りの郷」設立をめぐる地域の歴史的な背景や現状について概観した後、同施設の施設側と住民間のコンフリクトから施設設立に至るまでの経緯について整理する。

旧野田川町を含む丹後地方は、高級ちりめんの産地として栄えたが、戦後の高度経済成長期以降、安価な海外製品の流入等による機業の低迷が続いている。また、高齢化や人口減少、雇用不足などさまざまな社会課題に直面する地域である。

### 2-1 旧野田川町を含む与謝野町の地域概要

現在の与謝野町は、2006年3月に加悦町・岩滝町・野田川町の3町合併により誕生した。人口は20,872人（2021年3月末）、世帯数は9,010世帯であるが、合併後の2008年以降は毎年300名前後ずつ、合併時に比べると約5千人、人口が減少している<sup>9)</sup>。

本稿で取り上げる「夢織りの郷」は、与謝野町へと合併する前の旧野田川町に位置する。ここで、2006

年の合併前の旧野田川町を中心に周辺地域の産業の実情について概観する。

加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会が合併に際し、2005年にまとめた『新町まちづくり計画』によれば、1980年から2000年にかけて、3町全体の人口は約2,500人減少しており、合併後に誕生した与謝野町の人口推移と合わせて比較すると、合併前後で旧野田川町を含む周辺地域全体の人口減少が加速していることが分かる（表1）。

また、産業別の各データについても減少傾向がみられる。3町を含む戦後の丹後地域は、縮緬（白生地）分野では全国の生産高の約7割を占め、高級絹織物「丹後ちりめん」の生産地としてのブランドを確立していた。しかし、1973年の石油危機以降の景気低迷や安価な輸入生糸の普及などにより、生産量も年々減少している<sup>10)</sup>。工業については、1990年代から2000年代にかけて事業所数、従業者数ともに約半数に減少しており（表2）、商業についても商店数、従業者数、特に年間販売額の減少が著しい（表3）。

表1. 加悦町、岩滝町、野田川町、3町合併後の与謝野町の総人口の推移

【総人口の推移】	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2006年	2021年
加悦町	9,013	8,747	8,416	8,188	7,867	与謝野町合併時	与謝野町(3月末)
岩滝町	7,267	7,102	6,950	6,815	6,648		
野田川町	11,781	11,383	11,005	10,936	11,078		
3町計	28,061	27,232	26,371	25,939	25,593	25,853	20,872

出典：加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会（2005）『新町まちづくり計画』および与謝野町 HP「与謝野町の人口」より筆者作成

表2. 旧野田川町における工業関連のデータの推移

【旧野田川町】	1990年	1995年	2000年
工業・事業所数（件）	1,254	1,036	698
工業・従業者数（人）	3,160	2,465	1,657

出典：加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会（2005）『新町まちづくり計画』より筆者作成

表3. 旧野田川町における商業関連のデータの推移

【旧野田川町】	1994年	1997年	1999年	2002年
商店数(件)	241	226	245	203
商店・従業者数(人)	1,010	992	987	929
年間販売額(百万円)	48,359	40,923	28,972	20,424

出典：加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会(2005)『新町まちづくり計画』より筆者作成

表4. 与謝野町誕生前後の織物業関連データの推移

【織物業の推移】	2005年	2016年	2019年
事業所数(件)	841	400	—
従業者数(人)	1,714	836	—
丹後ちりめん生産量(反)	1,058,571	310,271	253,429

出典：『令和元年与謝野町統計書』より筆者作成

織物業については構造的な不況から、繊維関係の製造業、卸売業の衰退が著しく、合併前後で比較すると事業所数、従業者数、丹後ちりめんの生産量など大幅に減少している(表4)<sup>11)</sup>。

これらのデータからも分かるように、現在の与謝野町を構成する合併前の旧3町は、かつて織物業を中心に栄えていた地域でありながら、近年は主産業であった織物業の衰退や人口減少に伴う経済規模の縮小などに直面している。本稿の施設コンフリクトの当該地域である旧野田川町においても、周辺地域と同じように人口や事業所数、従業者数の減少等により、地域の先行きに対する住民の不安や危機意識は高まっていたことが推察される。その旧野田川町における「夢織りの郷」設立については、これら地域の社会的変化も影響を与える一因といえる。

## 2-2 労働・生活施設「夢織りの郷」設立に至る経緯

本節では、京都府北部地域初の養護学校が設立されて以降、障害児者の就学後の労働・生活施設「夢織りの郷」が設立されるまでの経緯を「よさのうみ」より提供された資料などに基づき概観する(表5)。

京都府北部地域は、障害児教育、障害者福祉に先駆的に取り組んできた地域である。約10年にわたる

養護学校設立運動は、「学校づくりは地域づくり」を合言葉に展開され、京都府は国に先駆けて1970年に京都府立与謝の海養護学校(現与謝の海支援学校)を開設した(養護学校教育義務制の実施は1979年)。しかし、障害児の就学機会を保障するという先進的な取り組みにもかかわらず、その包摂性は学校を含む周辺地域と関係者間にとどまる限定的なものであった。また、同地域には国の障害者施策の遅れなどの影響で、戦後長らく障害者のための入所施設がない状態であり(黒田他 2012:88)、就労についても支援者らにより設置された公的支援の得られない無認可の共同作業所などに限定され、就学後の就労機会や生活支援の場は支援者らによりかろうじて確保されていたにすぎなかった。そのような状況において、労働・生活施設設立の要望が高まる中、野田川共同作業所の関係者から労働・生活施設の為の土地提供の申し出があり、府北部地域の中でも交通至便である旧野田川町で施設設立の見通しが得られたことを機に、1983年に「野田川町に障害者の労働施設をつくる会」(以下、「つくる会」)が発足する。しかし、同候補地は地元に対する説明不足から一部住民による反発を招いた。また、傾斜地が多く、重度障害者の生活の場としては不向きであったことから同地での設立を断念することになる(1回目の断念)。

翌1984年、「つくる会」は不動産業者から第二候補地を紹介され、設立に向け地域住民との協議を重ねた。また、障害当事者の家族も親なき後の自立のための労働・生活施設の必要性を訴え続け、障害者の実態を理解してもらうべく隣町の障害者施設の見学会なども実施した。これらの働きかけにより、多くの住民の理解を得たように思われたが、一部住民による「障害者の施設ができれば地価が下がる。絶対反対だ。」という強硬な態度もあり、半年余り交渉を続けたものの、同地における建設を断念した(2回目の断念)。

支援者らは一方で、1985年4月から6月にかけて労働・生活施設に関する関心を高め、町行政の積極的な対応を引き出そうと考え、京都府北部一円より要

表5. 障害者労働・生活施設「夢織りの郷」開所までの運動の経緯

年月	生活労働施設「夢織りの郷」開所までの主な出来事	概要
1970年4月	京都府立「与謝の海養護学校」が本格開校	京都府北部における障害児(重度を含む)の教育機会が保障される契機となる。
1979年6月	「野田川共同作業所」開設	野田川町が下山田の元保育所建物をよさのうみ福祉会に提供し、就学後の就労機会が創出される。
1980年12月	「社会福祉法人よさのうみ福祉会」の設立	障害者の就学後の雇用機会の保障と、親なき後の生活自立を目指す生活労働施設設立を目指す活動母体としてスタート。
1983年9月	「野田川町に障害者の労働生活施設をつくる会」	「野田川共同作業所」の職員から同町内の約3,000㎡の土地提供(第1候補地)の申し出があったが、地元住民への説明不足や傾斜地も多く、重度障害者の生活に不適であった。【1度目の断念】
1984年秋	第2候補地が提案	候補地に隣接する複数の地主から「地価が下がる」などの理由で強い反対。【2度目の断念】
1985年6月	「野田川町に精神薄弱者収容施設を設置する件に関する請願」	京都府北部一円から2週間で12,369筆の署名を集め、野田川町議会において全会一致で趣旨採択。
1985年7月	野田川町より第3候補地として「係争土地」の紹介	地元住民への説明会を繰り返し実施。親や職員らで周辺地域を全戸訪問、施設見学会などを実施するが理解が得られず、町が土地を先行取得し、よさのうみ福祉会に譲渡する段取りを進める。
1990年3月	施設誘致に対する住民投票が実施され、反対が上回る	第3候補地の取得に約4年半の歳月をかけたものの、住民投票の結果、同町も正式に譲渡できず。【3度目の断念】
1990年10月	野田川町より、岩屋区の土地(現在地)を紹介される	この段階で既に地権者の賛同が得られており、高齢者施設も同時に併設する「野田川福祉の里構想」に対する強い要望が住民有志を中心に挙がる。有志による住民への説得活動が展開される。
1991年1月	野田川町による住民説明会が岩屋区で実施される	「社会福祉法人よさのうみ福祉会」も同席。
1991年9月	野田川町が「福祉の里構想」予定地の用地取得経費を予算化	予定地の測量費700万円を予算化。
1993年9月	野田川町議会で「福祉の里構想」用地買収予算が可決	予算額は9,550万円、用地面積1万坪(33,000㎡)が買収される
1994年12月	野田川町長選挙において太田貴美氏が初当選	野田川町初の女性町長として就任。厳しい財政の中、前町政からの「福祉の里構想」を継承。
1995年7月	野田川町「福祉の里」予定地の造成工事が完了	
1996年10月	野田川町が「夢織りの郷」の工事説明会を実施	建設に対する地元同意を正式に得る。
1997年8月	障害者労働生活施設「夢織りの郷」工事完了	障害者の労働生活施設が完成。
1997年9月	障害者労働生活施設「夢織りの郷」開設	「野田川町に障害者の労働生活施設をつくる会」発足から約14年が経過。

出展：よさのうみ福祉会の提供資料に基づき、筆者作成。

望署名、請願署名集めに取り組む。同年6月に町議会に提出された「野田川町に精神薄弱者収容施設を設置する件に関する請願」署名は、わずか2週間で12,369筆が集められ、町議会において同請願は全会一致で趣旨採択された。こうした中、同年7月に町行政より第三候補地として係争土地を紹介される。その係争土地に関しては、本来の地主の土地が過去の行政の事務的なミスにより別人の土地として登記されていた経緯があり、町の案件として対応する方針であった。「つくる会」により繰り返し実施された説明会では、当事者らが障害者の労働・生活施設の必要性を訴え、与謝の海養護学校の実践を記録した映画なども上映し、その実情を理解してもらうことに努めた。しかし、同年10月の地元役員会からの回答は、地区全体としては過半数が賛同しているものの、最も建設予定地に近い地区住民の反対により、賛成できないというものであった。その背景には、これ以前に牛舎の移転問題で同地区内に対立が生じていたことから、施設設立をめぐる再度の対立を避けたいという住民感情があった<sup>12)</sup>。

「つくる会」は、障害に対する住民意識の変化の可能性を信じ、支援者を中心に当該地域への全戸訪問や当事者の実情を知ってもらおうと障害者施設の見学会を実施し、こうした努力の甲斐もあり、徐々に施設設立への理解は広がっていった。しかし、係争地としての土地購入期限が迫っており、施設への賛同が得られぬままではあったものの、同町は土地を先行取得し、施設への理解を得ながら引き続き設立を目指す方針を取った。その方針が地元紙により明るみに出ると、地元役員会から「地元住民の意向を無視したもの」との抗議文が届き、完全な賛同を得ないままの見切り発車と反発を招いた。係争問題の解決を優先したことで、地域住民の行政に対する不信感を招き、土地取得のための補正予算が議会を通過する1988年まで、この問題は先延ばしされることになる。

その後、町と地元との協議が行われるが、施設設立を前提にした土地取得の白紙撤回を求める強い反

対の空気が支配していた。事態打開のため地元役員会の判断により住民投票が実施され、反対が僅差で上回る結果であったが、交渉は尚も続けられた。「よさのうみ」や「つくる会」は地元でのチラシ配布や対話活動、与謝郡全体へのチラシ折込み、町議会や福祉関係団体、個人への協力要請、廃品回収やパーなど地域住民の理解と協力を得るための社会活動にも取り組んだ。しかし、1990年3月に地元で最終的に実施された再度の住民投票でも反対が上回り、これを受けて町も施設設立を正式に断念することとなった。約4年半の歳月をかけたにもかかわらず、断念せざるを得なかったことに「よさのうみ」や「つくる会」をはじめ、障害当事者やその家族は大きなショックを受けた(3回目の断念)。

この後、施設誘致を積極的に主導する住民有志が現れ、旧野田川町において「野田川福祉の里構想」による障害者のための労働・生活施設「夢織りの郷」設立が実現するまでに、設立運動が始まって以来、約14年の歳月を要することとなる。

### 2-3 「夢織りの郷」設立に関する先行研究

ここで、「夢織りの郷」設立に関する先行研究や関係者の資料についても整理しておきたい。

黒田(2012:194-199)は、「よさのうみ」の福祉法人としての発展過程を大きく3つの時期に区分し、「よさのうみ」が事業を拡大していく過程で地域住民や行政からの信頼を徐々に獲得していったことを明らかにしている<sup>13)</sup>。その第一期にあたる「法人基礎形成期」(法人設立から「夢織りの郷」開設期までの1980年~1997年)において、「夢織りの郷」開設に向けた「よさのうみ」をはじめ支援者らの粘り強い取り組みが法人としての基礎を固めながら、地域住民の障害者福祉に対する理解を広げることにつながったとしている。

また、「野田川福祉の里構想」を進めた当時の太田町長は、「福祉の仕事が地域経済活性化に及ぼす影響は、一般的に思われているよりも大きい…岩屋地区でも福祉の里ができてからは、入居者や施設で働く



人々が集まる地域となり、人の流れが活発になったと評判になっている」[福祉施設はマンパワーが中心なので、雇用を生み出す効果が大い…福祉施設ができることによって、岩屋地区で回るお金の量が増えているんです。人・物・お金が動くことにより、活性化につながっていきました。]（太田・岡田 2013：78-79, 121-122）と述べ、「夢織りの郷」設立を機に同地域において人流が増加し、それに伴う地域経済の活性化や高齢者と障害者、地域住民との相互交流が促されるなどの変化が生じたと言っている。

さらに、中西（2013b：56-57）は、与謝野町長に就任した太田氏が新たに整備を進めていた地域共生型の総合福祉施設「やすらの里」について言及している。この中で、高齢、障害、児童の垣根を越え、異業種ともいえる町内4つの法人（高齢者福祉、NPO、障害者福祉、看護協会）が1つの施設の中で複数のサービスを提供する事例は全国的にも珍しく、このような行政と民間福祉事業者との連携は、「よさのうみ」による地域福祉運動の蓄積があってこそ成り立ったものであるとしている。また、「野田川福祉の里構想」がもたらした効果として、上述の「やすらの里」のような行政と福祉関連事業者との連携の基礎ができた点、旧野田川町における施設職員や「夢織りの郷」を利用する障害当事者の雇用機会の拡大につながった点を挙げている。

これらの先行研究や当時の首長自身の言説からは、機業の衰退などにより活気が失われつつあった地域が「夢織りの郷」設立をきっかけに活気を取り戻し、障害に対する理解を醸成しながら同地域が福祉を中心に質的变化を遂げていったことが分かる。一方で、その変化のきっかけとなった「夢織りの郷」設立に大きな役割を果たした住民有志が、なぜ積極的な誘致に尽力したのか、その動機や経緯については明らかにされていない。この点を明らかにすることで、住民の施設利用者への差別や排他的な感情に基づく施設コンフリクト問題を乗り越え、包摂的な地域を形成するための新たな知見を得られるのではないだろうか。

「夢織りの郷」設立に対する反対が度重なる中、なぜ住民有志は積極的に施設誘致を進めたのか。次章以降では、その住民有志へのインタビューから、「施設誘致を主導した理由や背景について考察し、施設コンフリクト問題を解決に導くための要因を明らかにする。

### 3. 「夢織りの郷」誘致を推進した住民有志へのインタビュー調査の結果と考察

本章では、旧野田川町内において積極的に施設誘致を働き掛けた住民有志へのインタビュー調査の内容を中心に、住民有志がどのような思いで誘致を積極的に主導したのかを明らかにしたい。

本インタビュー調査では、施設誘致を積極的に主導した当時の住民有志の会のメンバー7名の内、3名A、B、C各氏と当時の施設設立運動に対し施設側として携わってきた「よさのうみ」の関係者であるD氏にも同席いただき、施設誘致を主導した経緯についてインタビュー調査を行った（2019年8月6日実施<sup>14</sup>）。また、インタビューの内容を補足する形で、別資料（黒田他 2012）における「夢織りの郷」設立にかかわった関係者による座談会の記録<sup>15</sup>から、当時の状況を知る旧野田川町の福祉課職員で現在も与謝野町役場に勤務し、住民有志の中心メンバーの子息でもある浪江昭人氏のコメントを引用する。

尚、残りの有志4名の内、3名が既に亡くなられており、1名は認知症のため当時の記憶が定かではないとの理由でインタビュー調査の実現には至らなかった。

A氏は、長年、同町議会議員を務めた有志のリーダー的存在である。B氏は、自営の織物業を営み、若い頃から地区の役員を歴任している。C氏は、身内に障害者がいることで障害者共同作業所や施設づくりにも理解があり、自営の織物業の傍らで地域の高齢者福祉や地域づくりに携わっている。D氏は、長年、同地域で無認可共同作業所の設立や障害者雇用・

就労支援に携わり、「夢織りの郷」設立の経緯や地域における障害者の実情をよく知る存在である。

インタビュー調査の協力依頼に際しては、立命館大学研究倫理指針および「立命館大学における人を対象とする研究倫理審査に関するチェックシート」に基づき、対象者に対し事前に「夢織りの郷」設立までの経過の概略、研究の目的や調査の概要、個人情報取り扱い、調査協力者の権限などについて書面で説明を行い、同意を得た。また、個人情報の保護に配慮し、調査協力者の匿名性を確保した上で協力者の同意の下、実施している。

インタビューの内容については、施設を積極的に誘致した経緯を多角的に把握するため、①地域の実情、②誘致活動の進め方、③行政との関わり、④障害理解の醸成、の4点に整理した(以下、「」は本人の語り、( )は筆者補足、…は省略の意味で用いた)。

### 3-1 地域の実情について

先述のように、「夢織りの郷」の誘致に際しては地域住民の反対などにより建設予定地を3回変更せざるを得なかった。4度目に施設設立が実現する岩屋地区は丹後ちりめん最盛期には、「女工を200人以上雇っている織物業者もあり、大変賑わいのある地域」(C氏)であった。しかし、その後、安価な海外製品の流入などにより織物業は徐々に衰退していく。その様子についてC氏は、次のように述べている。

「昭和48年が織物業のピークで、その後は(石油危機などの影響で)急激に衰退し、多くの機業(織物業)が共倒れする中で、障害者・高齢者施設が建てば地域の活性化につながる(と考えた)。(C氏)。

施設誘致運動が始まった1980年代当時、多くの自治体が地域振興のために企業誘致を積極的に進めていた。そのような時期に『これからは福祉で地域を起さねばならない』という発想はどこから生まれたのだろうか。その点についてB氏は、次のように述

べている。

「(同地域は)冬は雪深く、都市部からのアクセスも悪く、企業誘致は見込めず、府営住宅も建たない立地条件の悪い土地であり、機業も農業も衰退し、ギリ貧(徐々に貧しくなる)の状態だった。以前から、企業誘致ではなく『福祉で町の活性化を図る』という構想をもっていた…老人や障害者を連れてきても岩屋(地区)の活性化にはならない、という声もあったが、施設ができれば雇用が生まれる。福祉は産業だと考えていた。」(B氏)

B氏の福祉による地域活性化の発想の背景には、近隣の福祉施設において、設立当初は新規で若い職員が多く採用されていたものの、仕事の大変さなどに伴う離職者の増加により徐々に地元住民が採用されるようになり、地域住民が施設を支えるようになっていくという実情を関係者から聞かされていたことがインタビューから明らかになっている。

当時の有志たちの様子について、福祉課の職員であった浪江氏によれば、『『ガチャマン景気』というくらい、機音が一回すれば一万円入ってくるというような時代を過ごしてきた人たちですが、同時に機屋が壊滅的な状態になったときも当事者として経験した人ばかりなので、自分の子どもたちがこの地域に残れるかどうかと非常に心配した世代だろうと思います…この地域がもう少し元気になるように考える必要があると、当時の茂籠町長とも激しく議論している姿を見たこともあります。そうした活発な人たちの集まりでした。』(黒田他2012:143-144)とのことであった。衰退する岩屋地区の状況についてはA氏も、「賑やかだったころの地域が衰退していくことを見過ごせなかった…岩屋(地区)の自立を考えればと、(施設誘致を自分たちが主導すると)腹をくくった」と語っている。

これらの証言から、施設設立の背景には施設のみ限定された賛成—反対という単純な構図では計り知れない地域の実情があることが分かる。その中で、

繁栄していた頃の地域を知る有志たちが衰退する地域の変化を肌で感じ、今後の地域の展望に危機感を抱いていたことが伺える。

### 3-2 誘致活動の進め方について

施設誘致に際し、有志の会のメンバーは「夢織りの郷」に加え、高齢者施設を併設するよう行政に働きかけ、それを地域住民への説得材料とした。また、施設設立に伴い地域にもたらされる効果を地権者などに分かりやすく説いていった。その進め方や住民の反応について、次のように述べている。

「当時、隣町には既に特別養護老人ホームがあったが野田川町にはその計画すらなかった。(施設予定地である) 1万坪の用地買収の際、地権者を説得する材料として障害者施設だけでなく、高齢者施設の誘致を合わせて試みた…地権者を説得する中で、(施設ができれば、地域住民にとっての) 働く場所ができるということを説いていった。」(B氏)

「(障害、高齢2施設の開設にあたっては) 誘致する施設内で(社会福祉) 資格の必要ない仕事があれば地元から雇って欲しい、地域の小売店(食料品店3軒)から食材を仕入れるなど地域との共存のために地元を優先して欲しい、と法人側に要望した。」(C氏)

「住民有志は、(有志自身に対する) 利害関係ではなく地域の利益優先で自主的に動いた。有志メンバーは地域の人間関係を知り尽くしており、それぞれが説得しやすい地権者や住民を説得した…(建設用地の整備が終わり、施設設立の見通しが立った時に) 近所の方が『ありがとございます。有難いです。』と御礼に来られました。」(A氏)

対象となる施設予定地の地権者の全員から土地提供の同意が得られた後も、当該地区内では障害者施設設立に対する根強い反対の声もあり、住民の反応

からすると障害者施設だけの誘致は難しいとの見通しであった。高齢者施設の併設を説得材料にしつつ、その反対をどのように乗り越え、施設設立が進んでいったのかについて、「施設に近い住民をきちんと説得できていれば、(その他) 周辺住民は反対しなかった。過去3回、他地区での誘致に際し地域住民に否決されていた過程(どういう理由で住民は反対していたのかなど)を参考に段取りを進めた。」(B氏)、「『あなたたちもいずれ年をとるんだよ』と地域住民に対し、(施設設立の意義を) 丁寧に説得していったので岩屋地区を二分するようなことはなかった。」(A氏)、とのことであった。

浪江氏は、この施設設立に伴う地域の変化について、「(施設設立後) 岩屋に向かった人の流れができました…若い世代の方々が仕事の間として岩屋に通勤されるので、(地域が) 雰囲気的にはずいぶん変わってきます…当時、岩屋のなかに商店が三つありましたが、『購買力ができるから、できるだけ地元のものを使ってやってくれよ』という話もあったように記憶しています。」(黒田他 2012: 149) と語っている。

また、施設設立に対し住民投票を実施した他地域についても、「住民投票がされた地域が悪いとは思っていません。やはり、自分の生活をどう考えるかということは当然ある話で、いまでも不理解な差別的な行為だとは思っていないのです。」(黒田他 2012: 142) と語っている。この点から、施設設立に伴い生じる新たな変化に対し、異議を唱える地域の声がある現状を受け止めた上で、それを解消するためにどうすべきかという行政としての姿勢が読み取れる。

これらの証言は、地域の実情をよく知る住民自身が岩屋地区の再興に何が効果的であるかを見極め、行政だけでなく施設側に対しても積極的に働きかけていたことが分かる。また、地域課題を共有し、共に行動できるメンバーが複数いたこと、濃密な人間関係(地権者全38戸の中には有志メンバーの親せきや知人もいた)が同地区にあったこと、様々な立場

の意見を受け止め、対立を緩和しつつ、地域課題に真摯に向き合う行政の姿勢があったことも誘致が成功した要因と考えられる。

### 3-3 行政との関わりについて

有志による積極的な誘致活動の結果、地権者全員の同意を得た上で、有志は町長に障害者施設と高齢者施設の2つの施設の設置を要望する。当時、野田川町の福祉計画に障害者施設と高齢者施設を建設する予定はなかった。また、障害者施設と高齢者施設の同時開設は用地買収や設立に伴う多額の費用負担の生じる大きな事業であった。施設設立のための用地買収・造成という大事業を町の施策に位置付け、予算化する上で、町長をはじめ町行政がどのような役割を担い、果たしていったのだろうか。その点について、以下のように述べられている。

「(当時の)茂籠町長は、普段から障害者の姿を見ていたこともあり、福祉には強い思い入れをもっていたので、(施設設立については)政治生命をかけてやりたいという意気込みであった。」「友人、知人、親せきなどが行政の従事者である人もあり、行政と住民との距離が近く、有志の会のメンバーに情報が色々と入ってくることも利点として挙げられるのではないか。」(D氏)

「最初から行政主導で進めていたら失敗していたのではないか。障害者は身近な存在であり、障害者の(親亡き後の)生活を考えれば、障害者施設は絶対に必要であると感じていた…地区の住民間の合意を有志メンバーが取り付け、お膳立てができた上で行政に話を持って行った。」(C氏)

通常、施設設立に際し、施設側あるいは行政が担うはずの調整役を住民有志のメンバーが自ら引き受け、施設誘致に向けた環境を整えていった。そこには、施設設立が同地区にもたらす効果を見据えた地区の将来に対する先述のような確かな展望があった。

また、小規模自治体であったことから、当事の茂籠町長をはじめ行政関係者とも情報を共有し、住民の要望を直接、伝えることのできる顔の見える関係性ができていたことも、その後の誘致活動に好影響を与えていた。それは、いわば住民側からのボトムアップによる働きかけと町長をはじめ行政側からのトップダウンによる実行力や支援体制との応答関係により実現した結果といえる。

### 3-4 障害、障害理解の醸成について

障害者施設と高齢者施設が岩屋地区に開設される前後で、同地域に生じた障害観あるいは障害理解に対する変化については、「(施設開所後に)障害者のありのままの姿を見てもらえるようになったことで、福祉に対する理解が深まった。」(C氏)、「施設と地域との交流イベントである福祉まつりの開催などを通じ、地域との良好な関係が作られており、(施設が)地域交流の拠点になっていた。」(B氏)、「元々、差別があまりない土地柄であり、(住民は)人間性が純朴である。障害については頭では理解できないので、日常的に障害者を目にすることで理解してもらおう。障害者への理解の醸成という点で、施設設立の意義はあった。」(A氏)のような意見が聞かれた。

当時の同地域にとって、障害者はどのような存在であったのだろうか。地域における障害者の実情に対しては、「共同作業所が無認可であった時代に野田川の作業所を視察し、(作業所として不向きな老朽化した元保育園の建物を利用していただけ)こんな悪い環境を何とかしてやらなければならない、という意識が芽生えた。」(A氏)とのことであった。

この有志たちの誘致活動に対し浪江氏は、「自分たちが防壁になって障害者の方々を直接傷つけないようにするという切り口を、(有志の人たち)七人の方がこの地域でつくっていただいたことによって、その後、障害者の施設や高齢者の施設をつくっていきなかなかでは、ちょっと道が拓けた感じが強くしています。」(黒田他 2012:141-142)と語っている。この発言からは有志自身が障害当事者の心情に配慮しな

から活動を続けていたこと、また、そうした住民の行動に学び、それ以降の社会的支援を活かしていくとする行政側の変化が汲み取れる。

浪江氏自身も、「(福祉課に異動した後、野田川共同作業所を見学する中で)非常に老朽化した施設で、障害のある方が一生懸命仕事・作業をされていました。やはり、使わなくなった施設でこうしたこと(作業)をいつまでも続けるのはどうかな、と第一印象として感じました。過去いろんなこと(3度の施設誘致断念)があったことは承知のうえで、非常に難しいけれど、障害のある方が生き生きのびのび、生活したり仕事をしたりできる場所をつくっていく必要がある、とそのときに強く感じました。」(黒田他2012:138-139)と語っている。

施設設立を機に、障害者の姿を普段目にする機会が増えることで障害者福祉に対する地域の理解が醸成されつつあること、また、「福祉まつり」などを通じて地域との交流機会を創出し、施設設立後も継続して地域と施設側が良好な関係性を相互に構築していくとする機運があったこと、共同作業所など障害者の労働環境の改善に向けても深くかかわっていくという行政の意志が伺える。

### 3-5 住民有志へのインタビューの考察

これらの住民有志に対するインタビューと施設誘致までの経緯から、「夢織りの郷」設立が実現した要因を整理する。まず、誘致を主導した住民有志においては、高齢化や経済的衰退が進む地域において施設設立により新たな雇用創出などの経済波及効果が見込まれることを想定していた。その上で、「地域の再興のためにできることは何か」を考え、誘致を主導した点、他地区での3度の施設誘致の失敗を教訓に、(地権者を含む)地域住民の人間関係を熟知する中で説得の仕方を戦略的に練り、誘致への環境を整えていった点である。行政においては、長期計画にない多額の費用を要する施設設立を実現にこぎつけ、用地買収、造成までを短期間で進めた当時の町長の実行力と建設用地買収に尽力するなど、施設設立を

支援し続けた行政職員の住民目線のガバナンスが挙げられる<sup>16)</sup>。そこに、障害当事者と家族、支援者らの設立への熱意が加わり、全ての条件がかみ合ったことで施設設立が実現した。それらの背景として、施設側(「つくる会」や「よさのうみ」と行政、住民有志をはじめ相互に顔の見える関係性が地域に築かれていったことも挙げられる。

かつて、丹後ちりめんの産地として活況を呈していた地域が高齢化や人口流出、織物業など主要産業の衰退により変貌する中で、状況を打開したいという住民有志の思いは、都市部の施設コンフリクト問題とは様相の異なる経済基盤が脆弱な地域特有の実情ともいえる。

インタビューからは、施設設立を願う障害当事者や支援者に対する地域の向き合い方について、住民有志の内面的な葛藤が生まれていたことも明らかになった。有志のリーダー的存在であるA氏は、「施設設立運動の開始当初から、用地の取得に関する(障害当事者や支援者らの)苦労話を聞いていた」と語り、「よさのうみ」が運営する無認可の共同作業所を視察した際には「こんな悪い(労働)環境をなんとかしてやらなければならない」と感じていた。そのような葛藤を有志らが共有し、他地区における施設誘致運動と挫折の経緯について、失敗に終わった要因や誘致に伴う住民心理を冷静に見つめる中で施設誘致を円滑に進めるための技法を学び、課題を共有する中で「施設を自分たちの住む地域へ誘致すべき」という強い衝動が生まれていくことになる。そして、施設誘致を地域課題であった高齢化への対応と衰退する地域の再興に結びつける柔軟な発想により、「うち(岩屋地区)に來い」と確信をもって誘致を主導するに至ったことがコメントからも伺えた。

施設コンフリクトの主なケースとして本稿で取り上げた、設立を断念する①のケースでは、社会的正義や公正に基づく「施設性善説」<sup>17)</sup>ともいべき障害当事者の強い権利意識が施設側の対立の根拠であり、施設設立に反対する地域に対し、反対そのものが許しがたい理不尽なことと捉えられていた。当事

者の権利保障が重要であることは言うまでもないが、この対応には地域の実情や住民感情を汲み取りながら打開の道を共に探るといふ施設側の姿勢は感じ取れない。また、施設設立は実現したものの、地域に深刻なしこりを残した②のケース、対立が生じず設立が実現した③のケースとは異なり、「夢織りの郷」の本事例は、対立をいとわず、できる限りその対立を緩和しつつ、施設設立の必要性を訴え続けた施設側と、地域の実情を踏まえ調整役を引き受けた住民有志、それら住民の声に応答し、できる限りの支援を行った行政という、地域自治の本来あるべき協働の姿であり、この設立運動がより民主的な地域へと変化していく大きな転機となった。

本事例は、コミュニティにおいて対立する意見から一致点を見出す上で住民に求められる要素、「地域の課題を他者任せにせず、自ら引き受ける」という住民自治における主要なアクターとしての自覚と可能な限り地域にしこりを残さないための作法（合意形成のための高い調整力）、個々の住民が抱える困難性を地域で共有し、人同士の関係性の中でその困難を解消していこうとする営みの重要性を示した第4の新たなケースといえる。

#### 4. 施設コンフリクト問題を通じた住民主体の 地域自治への契機

「夢織りの郷」設立運動が始まった当初、施設設立は住民の反対により用地取得段階から困難を極めた。しかし、この設立運動において障害当事者や関係者らは辛苦を共にしながら、「個別利益の対立」（障害者およびその関係者 vs 地域住民）という図式から、地域社会の再生・活性化や包摂的な社会形成という「高度な社会目標への貢献」という図式へと地域住民と施設側との対立の構図を変容させていった<sup>18)</sup>。それは、地域のかつての賑わいを再興しようとする住民、住民の意志に応えようとする行政、そして住み慣れた地域で暮らし続けることを切望する障害当事者など地域における様々なアクターが、異なる利害

を調整し、共に地域で暮らし続けるための方策を考えるプロセスでもあった。

真田（1992：145-146）は、地域コミュニティ内の共同性が弱体化する中で、地域福祉を維持するためには地域経済の活性化と共に地域の共同性を意識的に形成する必要があるとしている。そのために最低限必要となる条件として、①生活の社会化の進展をベースにした住民の共通・共同の生活要求をとらえ明確化すること、②さまざまな地域の社会問題を解決していくための地域発展計画を共同でつくり追求すること、を挙げている。これは地域福祉固有の課題というだけではなく、さらに広い地域民主主義の課題、住民運動全体に関わる課題であり、自治体革新、国政革新にもつながるものであるとしている。

与謝の海養護学校が設立された当初、障害児者に対する地域の寛容なまなざしは学校教育周辺にとどまる限定的<sup>19)</sup>なものであり、社会的困難を抱える人たちへの支援やそのための社会基盤はまだ脆弱なものであった。そして、障害当事者や家族、支援者らは地域社会に根強く残る排除の構図に晒されながらも、長年に渡る運動を通じ、就学後の当事者の困難性に対する向き合い方を地域社会に問い続けた。その過程で、施設コンフリクト問題に対し、社会的弱者とされる障害者の生活自立や権利保障と少子高齢化や人口減少に直面する地域課題とを接合し、社会的な文脈を変えることで課題解決のための最適解が導き出され、その結果として真田が指摘する地域コミュニティの共同性が再建された。

施設コンフリクト問題を解決に導く鍵は、施設設立の意義や地域にもたらす効果を当事者だけでなく地域住民と共に様々な角度から考え、共有し、再定式化することができるかどうかという点にあり、その過程に住民主体による地域形成の契機がある。

#### おわりに

「夢織りの郷」開所後、施設設立に伴う雇用や経済効果が生まれる中で、福祉をまちづくりの中心に据

えるという展望が旧野田川町に開け、その後の町村合併により誕生した与謝野町における「福祉のまちづくり構想」へと引き継がれることになる。「夢織りの郷」設立が決定した後、当時の茂籠町長に代わり新たな野田川町長に就任した太田貴美氏へのインタビュー調査<sup>20)</sup>では、同氏も「夢織りの郷」設立により新たな雇用や消費需要が生まれ、福祉を通じて地域経済が潤う展望を描くことができた、と語っていた。このことは、誘致運動による福祉のまちづくりへの萌芽が新たな町長の元でも継承されていったことを示している。その後、2006年3月に旧野田川町を含む3町合併で新たに誕生した与謝野町の初代町長に就任した太田氏は、福祉を産業の中心に据えた政策を展開することになる。同町政では、福祉のまちづくりによる産業振興とそれに対する支援制度を拡充し、地域循環型経済の確立を志向する中で、住民主体のまちづくりを進めていくことになる<sup>21)</sup>。

1990年6月に「老人福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、社会福祉関係八法が改定され、障害者施策の実施主体としての役割が都道府県から市町村へと大幅に移譲された。しかし、財源は以前と同じ仕組みであり、国の基準を超えるサービス提供については自治体の規模や財政状況によることになる。そのため、サービスの水準については地域格差が顕著になる一方、障害者の生活により身近な自治体に公的サービスの実施責任が移ったことは、障害者の自立という意味では前進であり、また各地域の障害者運動の力量、社会福祉に対する各自治体の姿勢が地域の障害者に及ぼす影響はより大きくなった（杉本 2008:159-162）。その後、2006年度から施行された障害者自立支援法では、社会保障サービスの形態を「応能負担」から「応益負担」へと転換し、責任の所在を国から地方自治体へと転嫁し、社会福祉法人などの事業者の運営をより困難なものにした。一方で、この「措置から契約へ」という流れは、障害当事者や支援に携わる行政、事業者の負担は増したものの、それをバネに新たな事業展開を模索する法人も現れた。「よさのうみ」は、そのような法人の1

つであり、「夢織りの郷」設立運動を機に構築された地域や行政との協働関係に基づき、今日では地域と関わりながら様々な事業を展開し、同町の福祉のまちづくりを支えている。

本稿において、「夢織りの郷」設立に反対した住民へのインタビューは実施できなかった。第1章でも述べたように、施設コンフリクト問題が未だに社会問題化していることなどを勘案すれば、インタビュー調査が対立の再燃を招く可能性もある。また、施設設立運動が展開されてから約40年が経過しており、対象者の高齢化が進み、中には既に亡くなられている方もあるため容易に実現できないことが予想される。今後は、関係者や地域社会への影響を考慮しつつ、残された資料などから更なる実態の把握に取り組んでいきたい。

高齢化が進む中、多様な福祉のニーズを地域社会全体で受容し、支えるための環境整備が喫緊の課題となっている。現在も障害者らの支援を続ける「よさのうみ」も法人設立から40年を越え、職員の世代交代が進む中、設立当初の理念を世代間でどのように共有し、継承していくべきか模索を続けている。また、与謝野町においても人口減少や産業振興が課題となる中で、持続可能な地域形成に取り組んでいる。その意味では、「夢織りの郷」設立当初に導き出された地域社会や行政との協働による最適解も更なる変容が求められている。

施設コンフリクト問題は、関係当事者間に限定され、ともすれば総論賛成、各論反対という「地域エゴ」の構図（NIMBY: Not In My Back Yard: 私の裏庭ではないところにしてくれ）に陥りやすい。一見、関わりのないような身近な他者の問題を地域社会全体で共有し、より多くの住民が自分ごととして捉える事ができるのかが住民主体の地域自治において問われている。

謝辞：本調査研究にあたり、インタビュー調査や資料提供にご協力いただきました、住民有志の方々、与謝

野町前町長・太田貴美氏、よさのうみ福祉会理事長・青木一博氏をはじめ、関係者の皆様に記して感謝申し上げます。

## 注

- 1) 与謝野町は、2006年3月に旧加悦町、岩滝町、野田川町の3町が合併し、誕生した。詳細は、以下を参照されたい。  
「与謝野町の概要と歴史」  
[https://www.town.yosano.lg.jp/administration/town-overview/about-yosano/entry\\_101/](https://www.town.yosano.lg.jp/administration/town-overview/about-yosano/entry_101/)  
(2021年5月27日閲覧)
- 2) 同調査は、47都道府県と道府県庁所在地、政令市、中核市、東京23区の計106自治体に対し、2019年9月、2014年10月から2019年9月の5年間に起きた障害者施設の建設をめぐる反対運動について尋ねる調査票をメールで送付し、全てから回答を得たものを集計した結果である。障害種別では、知的障害者や精神障害者施設への反対が全体の約7割を占めたとのことである。詳細は、以下を参照されたい。毎日新聞社(東京)2019-12-23朝刊1面
- 3) この事例の関連記事として、以下を参照されたい。「建設断念 障害者差別と看板(上) 反対運動なぜ“成就”」「建設断念 障害者差別と看板(中) 丸4年当事者傷つけ」(『月刊社会福祉』第2号(通巻第375号、2017年、60-61頁)、「知的障害者グループホーム建設断念」(『月刊社会福祉』第6号(通巻第379号、2017年、68頁)。庄司(古川他1993:173)は、施設コンフリクトの末に建設断念に至った地域の建設反対派について、「その守られた利益は、施設を拒否することによって失われた何ものに比べて、地域の人々にとっていかなる意味をもつことになるのであろうか。地域の人々は、みずからが社会福祉を利用する立場におかれた時にはじめて失ったものの大きさに気づくことになるのかもしれない」と述べている。社会的困難を抱える人々を支える社会基盤は地域共有の資産でもあり、誰もが他者の支えなくしては生きられない存在であることを忘れないための警鐘でもある。
- 4) この事例に関する詳細は、以下を参照されたい。取材レポート「施設コンフリクトへの挑戦(3) 既存施設の見学を通じて、反対住民が精神障害を理解(高知市)」(『農』19巻12号、2000年)30-32頁
- 5) この事例に関する詳細は、以下を参照されたい。柳尚夫「精神障害者施設コンフリクトへの対応—大阪府池田市での事例をもとに」(『公衆衛生』Vol.67 No.5、2003年)376-379頁
- 6) 住民に対する説明会を開催すべきではないという柳の主張の背景には、国が国庫補助事業により社会復帰施設整備を実施する際、それまで住民同意書を求めてきたことが結果的に法の主旨に反し、障害者の権利を侵害するものとして、市町村など自治体に対し求めていた「地域住民の同意書」の添付を1999年に廃止したことを挙げている(大阪府地方自治振興会2000)。柳の主張する住民説明会を「開かないことが重要である」という手法については、住民に対する周知が徹底していなかったが故に地域の分断に至った②のケースなどを踏まえると、最善の手法として該当しない地域もあるように思われる。
- 7) 全国精神障害者地域生活支援協議会に加入する全施設・事業所を対象に、施設コンフリクトの発生状況について実施した調査であり、調査票発送数445票に対し、回収247票、有効回答数247票、有効回収率55%である。事例の詳細等を含め、以下を参照されたい。野村恭代「調査報告 精神障害者施設における施設コンフリクトの実態」(『社会福祉学』第53巻第3号、2012年)70-81頁
- 8) 野村(2014)によれば、「リスクコミュニケーション手法」とは、環境省が環境施設建設に伴うコンフリクトの対応手法として2002年に自治体に向けその対応を示したものである。そして、最終的には、コンフリクト関係者間の信頼の醸成を目指す手法を施設コンフリクトに活用することが有効であるとしている。  
環境省HP:「自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル」  
<http://www.env.go.jp/chemi/communication/manual/index.htm> (2021年5月28日閲覧)
- 9) 与謝野町HP:「与謝野町の人口」  
<https://www.town.yosano.lg.jp/administration/town-overview/about-yosano/534893/> (2021年5月28日閲覧)



- 10) 丹後地域における機業の歴史については、中西 (2013a) を参照されたい。
- 11) データ等については、下記の資料を参照されたい。加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会「加悦町・岩滝町・野田川町 新まちづくり計画」(平成17年3月発行)、与謝野町 HP:「令和元年度 与謝野町統計書」  
<https://www.town.yosano.lg.jp/assets/r01tokei.pdf> (2021年5月28日閲覧)
- 12) 第三候補地の係争問題の経緯については、黒田他 (2012:69) を参照されたい。
- 13) 第二期は「事業拡張期」(1998~2009年)とし、グループホーム開設や居宅介護事業などの福祉事業や配食サービス事業、ハウス栽培、ジュース加工など障害者雇用・就労支援事業を拡充していく時期を指す。また、第三期は「社会的評価獲得期」(2010~2012年当時)とし、与謝野町内にある宿泊保養施設「リフレかやの里」の指定管理者として運営を委託され、住民や行政から事業内容を高く評価され、信頼を獲得していく時期を指す、としている。
- 14) 住民有志へのインタビューは、2019年8月6日に与謝野町・岩屋地区公民館にて座談会形式で、休憩をはさみ、約4時間にわたり実施した。
- 15) 当座談会は、よさのうみ福祉会と行政関係者、学識経験者による座談会であり、与謝野町地域における「夢織りの郷」をはじめ障害者施設づくり運動における行政や地域との連携や今後の地域福祉のあり方について考えることを目的とし、行われたものである(2011年12月20日)。詳細については、(黒田他 2012:134-186) を参照されたい。
- 16) 一方で、当時の野田川町長として1994年に新たに就任した太田貴美氏によれば、就任当初の町財政は人口約1.1万人に対し、借金が約54億円あった。また、一般財源総額に占める公債費比率が一般的に15%を超えると「警戒ライン」、20%を超えると「危険ライン」と言われる中、当時の同町の公債費比率は19.8%であり、町財政はひっ迫していたと述べている。その為、公共施設の新規の建設を控え、財政再建を図ろうとしていた。当時の野田川町の財政状況や新たな町政については、詳細は、太田・岡田 (2013:71-75) を参照されたい。
- 17) 庄司 (1993:163) は、普段接することのあまりない障害者施設が身近に設立されることに強い抵抗を示す地域に対し、障害者の立場に立つ善意の施設設立側にとっては設立に反対すること自体が許しがたい理不尽なこととして捉えられることを「施設性善説」と呼び、施設設立側は地域社会の論理を通じて施設コンフリクト問題を理解し、打開の道を探る必要があるとしている。
- 18) 政治学者の篠原 (1977:209-211) によれば、市民の権利要求が進めば権利意識をもった市民同士の衝突が起こり、そこから新しい「公」がつくりだされるという。そして、対立が度重ねられ、利益や要求の衝突が冷静に受け止められるような慣習が成立するにつれ市民自治は次第に定着し、市民としての意識が醸成されると述べている。市民運動における要求の過程には、公共性について再考する契機が内包されているといえる。
- 19) 与謝の海養護学校設立運動の中心メンバーであり、後に同校校長となった青木 (1997:206-208) は、養護学校設立後に構築された地域住民や諸団体との協働関係が広がりをみせていることについて言及する中で、「かつて私たちが養護学校設立運動を始めた初期の段階では、障害児学級と担任、その親というのが一つのまとまりとしてあったにすぎませんでした…(中略)…二十年、三十年前に比べると、全く考えられないような大きな広がり、強さを地域の中につくり上げてきているのです。」と述べている。
- 20) 住民有志へのインタビューに先立ち、当時の旧野田川町長であった太田貴美氏にもインタビュー調査を行い、「夢織りの郷」設立当時の町の実情や「野田川福祉の里構想」などについて詳細を伺った。尚、調査は2019年8月5日に約1時間にわたり行われた。また、追加調査として2021年8月24日に約3時間にわたり実施したインタビュー調査において同氏は、「夢織りの郷」設立によって生じた地域の変化について、「町民が福祉に対して関心をもつきっかけとなり、福祉だけではなく、(施設設立が他の産業に対する)波及効果を与える端緒になった」と語った
- 21) 加悦町・岩滝町・野田川町合併協議会で策定された「加悦町・岩滝町・野田川町 新まちづくり計

画」を引き継ぎ、合併後に誕生した与謝野町で策定された「第一次与謝野町総合計画」において、「自助・共助・商助・公助」による協働のまちづくりが進められた。この「商助」とは、事業者、企業、経済団体などが町を豊かにするために、自分たちでできること（商工業）を通じてまちづくりに貢献していく姿勢を示したものである。この姿勢が、その後の観光振興ビジョン、産業振興ビジョンの策定、産業振興会議の設立を経て、京都府初となる「中小企業振興基本条例」の制定へとつながり、持続可能なまちづくりを目指す現在の与謝野町の指標となっている。詳細は、以下を参照されたい。(太田・岡田 2013: 133-137)。第2期与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略「“The promise for our future” 未来への約束 ～京都与謝野のひとづくり、しごとづくり、まちづくり～」  
[http://www.town-yosano.jp/open\\_imgs/info/0000028131.pdf](http://www.town-yosano.jp/open_imgs/info/0000028131.pdf)

#### 参考文献・資料

- 青木嗣夫『未来をひらく教育と福祉—地域に発達保障のネットワークを築く—』(文理閣, 1997年), 206-208頁
- 古川孝順「第1章 社会福祉施設—地域社会コンフリクト研究の意義と枠組み」(古川孝順・庄司洋子・三本松政之編『ソーシャル・リサーチ・シリーズ1 社会福祉施設—地域社会コンフリクト』, 誠信書房, 1993年) 3頁
- 磯崎由美「なぜ人々は施設設置に反対するのか—精神障害者を排除する論理」(『ヒューマンライツ』136号, 1999年) 4-7頁
- 黒田学・中西典子・長谷川千春・加藤雅俊・丸山里美・青木一博「京都府与謝野町における障害者福祉と福祉ガバナンスに関する調査報告」(『立命館産業社会論集』第47巻第4号, 2012年) 169-188頁
- 黒田学・社会福祉法人よさのうみ福祉会『福祉がつなぐ地域再生の挑戦—自治体と歩む障害者福祉の可能性』(クリエイツかもがわ, 2012年) 66-79, 134-188, 194-199頁
- 中西典子「過疎高齢地域の産業と福祉をめぐる小規模自治体と事業者との連携(上)—京都府与謝野町与謝野町における調査研究をもとに—」(『立命館産業社会論集』第49巻第1号, 2013年 a) 69-82頁
- 中西典子「過疎高齢地域の産業と福祉をめぐる小規模自治体と事業者との連携(下)—京都府与謝野町与謝野町における調査研究をもとに—」(『立命館産業社会論集』第49巻第2号, 2013年 b) 56-57頁
- 野村恭代「施設コンフリクトの合意形成に向けて—知的障害者施設と地域との共生—」(『発達障害研究』第36巻第4号, 2014年) 349-357頁
- 野村恭代『施設コンフリクト—対立から合意形成へのマネジメント』(幻冬舎ルネッサンス新書, 2018年) 36-43頁
- 大阪府地方自治振興会「新世紀へのかけはし～2000年・大阪⑧『施設コンフリクトの解消と人権が尊重された街づくりに向けた大阪府の基本方針』について」(『自治大阪』51巻(8), 2000年) 4-7頁
- 太田貴美・岡田知弘『お母さん町長奮闘記—京都・与謝野町 共生と循環のまちづくり—』(自治体研究社, 2013年) 71-79, 133-137頁
- 小澤温「施設コンフリクトと人権啓発—障害者施設に関わるコンフリクトの全国的な動きを中心に—」(『部落解放研究』第138号, 2001年) 2-11頁
- 真田是「地域福祉の原動力—住民主体論争の30年」,(かもがわ出版, 1992年) 145-146頁
- 篠原一『市民参加(現代都市政策叢書)』(岩波書店, 1977年) 209-211頁
- 庄司洋子「第4章 施設—地域コンフリクトの現代的意義—ポスト『施設社会化』時代の社会福祉施設—」(古川孝順・庄司洋子・三本松政之編『ソーシャル・リサーチ・シリーズ1 社会福祉施設—地域社会コンフリクト』, 誠信書房, 1993年) 163, 173頁
- 杉本章『増補改訂版 障害者はどう生きてきたか—戦前・戦後障害者運動史』(現代書館, 2008年) 159-162頁, 165頁
- 柳尚夫「精神障害者施設コンフリクトへの対応—大阪府池田市での事例をもとに」(『公衆衛生』Vol.67 No.5, 2003年) 376-379頁

A Study of Community Transformation through Conflict over a Facility  
for Persons with Disabilities :  
Focusing on the Civil Movement of the Founding of “Yumeori-no-sato” in  
the Former Nodagawa Town in Northern Kyoto Prefecture

ICHHI Takashi<sup>i</sup>

**Abstract** : This paper focuses on conflict over establishment of a facility. Socially required facilities such as waste disposal plants, crematoriums and specialized elderly nursing homes are considered to be so-called "nuisance facilities" with regard to the necessity and inevitability of their location in specific areas, and their establishment often involves conflicts between people advocating their construction and local residents who oppose them. In particular, conflicts over facilities for persons with disabilities (PWDs) have persisted as a social problem for many years.

This paper considers conflict around the establishment of "Yumeori no Sato," a facility for PWDs in Yosano Town (formerly Nodagawa Town) in northern Kyoto Prefecture. During 14 years of conflict between the facility and residents, some residents began to actively try to attract the facility, and this invitation created opportunities for interaction between local residents and PWDs, fostering mutual understanding. In addition, the collaborative relationships cultivated through this facility-based conflict provided an opportunity for community development through social welfare in post-merger Yosano Town.

From this case, factors that may cause a shift away from conflict between residents over the establishment of facilities to the active attraction of facilities are clarified, and the necessary conditions for the creation of an inclusive society are presented.

**Keywords** : facility establishment conflict, collaborative relationships, development of inclusive society, residents' autonomy

---

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University  
Lecturer, Faculty of Contemporary Society, Toyama University of International Studies

