

博士論文

障害者福祉を通じた持続可能な地域形成の 到達点と課題

－よさのうみ福祉会の障害者雇用・就労支援
事業を中心に－

(Study on sustainable regional formation through
welfare for persons with disabilities : Focusing on
Yosanoumi-Fukushikai's working support project for
persons with disabilities in Kyoto, Japan)

2022年9月

立命館大学大学院社会学研究科
応用社会学専攻博士課程後期課程

一井 崇

立命館大学審査博士論文

障害者福祉を通じた持続可能な地域形成の
到達点と課題

—よさのうみ福祉会の障害者雇用・就労支援
事業を中心に—

(Study on sustainable regional formation through
welfare for persons with disabilities : Focusing on
Yosanoumi-Fukushikai's working support project for
persons with disabilities in Kyoto, Japan)

2022年9月

September 2022

立命館大学大学院社会学研究科
応用社会学専攻博士課程後期課程
Doctoral Program in Applied Sociology
Graduate School of Sociology
Ritsumeikan University

一井 崇

ICHII Takashi

研究指導教員：黒田 学教授

Supervisor : Professor KURODA Manabu

目次

序章 本研究の目的と問題の所在	1
1. 本研究の目的と背景	1
1.1. 本研究の目的と問い	1
1.2. 本研究の背景	1
1.3. 本研究の対象—与謝野町および社会福祉法人よさのうみ福祉会	4
1.4. 本研究の分析視角	8
1.5. 本研究の主要な概念と新規性について	10
2. 調査・研究方法と倫理的配慮	14
3. 本研究の構成	17
第1章 京都府北部地域における障害者運動の展開—与謝の海養護学校の設立運動—	20
1. 戦後の障害児教育の変遷	20
2. 京都府における戦後の障害児教育	22
2.1. 京都府北部地域における障害児教育の取り組み	24
2.2. 京都府北部地域における重度障害児の発達保障のための養護学校の提起	26
2.3. 障害児者の権利を守る与謝・丹後集会と入学申請運動	28
3. 与謝の海養護学校開校へ向けた動き	30
3.1. 与謝の海養護学校の「学校づくり宣言」と三つの基本理念	32
3.2. 与謝の海養護学校における障害児教育の実践	34
3.3. 養護学校設立運動と障害児教育を通じた地域づくり	36
4. 小括	37
第2章 障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立をめぐる住民運動	40
1. 障害者施設設立をめぐるコンフリクトの動向と研究	41
1.1. 施設コンフリクトの定義と過去の実態調査	41
1.2. 施設コンフリクトの主なケースと先行研究	42
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	44
2.1. 旧野田川町の地域概要	44
2.2. 労働・生活施設「夢織りの郷」設立に至る経緯	45
2.3. 「夢織りの郷」設立に関する先行研究	49
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	50
3.1. 地域の実情について	50
3.2. 誘致活動の進め方について	51
3.3. 行政との関わりについて	53
3.4. 障害理解の醸成について	54
3.5. 住民有志へのインタビューの考察	54
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	56

5. 小括	56
第3章 よさのうみ福祉会による障害者雇用・就労支援事業を通じた福祉のまちづくり	58
1. 障害者雇用・就労の現状と課題	58
1.1. 障害者雇用・就労関連法制の現状と課題	58
1.2. 障害者雇用・就労の実態に関する先行研究	61
2. 与謝野町における「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業	63
2.1. 京都府北部における共同作業所の取り組みとよさのうみ福祉会の設立経緯	63
2.2 「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業における地域との協働関係	64
2.2.1 町内の宿泊保養施設「リフレかやの里」における就労の実情	68
2.2.2 特産品の製造・販売及び委託加工事業および農業支援事業における就労の実情	70
2.2.3 「やすらの里」をはじめとする町内での地域福祉支援事業	71
3. 障害者雇用・就労支援事業によって生じた障害当事者と地域との関係性の変化	71
4. 観光事業を通じた障害者雇用・就労支援事業の新たな可能性	72
5. 小括	76
第4章 与謝野町における福祉のまちづくりを軸とする持続可能な地域形成	79
1. 与謝野町における新たな産業連関	79
1.1. 与謝野町における観光、福祉、農業の新たな三項関係	79
1.2. 与謝野町における福祉を通じた持続可能なまちづくり	81
1.3. 与謝野町におけるローカルガバナンスの醸成	83
2. 「与謝野ブランド戦略」による地域振興の課題	85
2.1. 「与謝野ブランド戦略」の概要	85
2.2. 与謝野ブランド戦略の課題	86
3. 与謝野町の観光の現状と同町における新たな観－福－農連携事業の可能性	87
3.1. 与謝野町の観光の現状	87
3.2. 与謝野町における新たな観－福－農連携事業の可能性	88
4. 与謝野町の実践にみる持続可能なまちづくりと地域循環型経済の親和性	89
5. 小括	91
終章 福祉のまちづくりを通じた持続可能な地域形成のための条件	93
1. 本研究から得られた知見の整理	94
2. 京都府北部地域の実践の特性と福祉を通じた持続可能な地域形成のための条件	97
2.1. 同地域の取り組みの特殊性と普遍性	97
2.2. 障害者福祉を通じた持続可能な地域形成におけるよさのうみ福祉会の役割	101
3. 「よさのうみ」と与謝野町が直面する課題	103
4. 障害当事者が直面する社会課題	104
5. 今後の研究課題	106

序章 本研究の目的と問題の所在

1. 本研究の目的と背景

1.1. 本研究の目的と問い

本研究の目的は、京都府北部地域¹⁾における障害児者の権利保障をめぐる社会運動とその後の福祉のまちづくりの先進性に着目し、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成のための条件を導出することである。

従来の福祉のまちづくりでは、福祉のまちづくり条例やバリアフリー法が制定され、ユニバーサルデザインの概念が多くの自治体で推進されるなど、主に交通や建築の領域での法整備や環境整備が進められてきた。一方、そこで暮らす障害者や高齢者など社会的困難を抱える人々への理解醸成に至らないことが課題とされ、その要因は明らかにされていない²⁾。

本研究で対象とする京都府北部地域は、長年の障害者運動を通じて構築された住民同士の協働関係により、障害への理解が醸成され、障害者がまちづくりに主体的にかかわり、いきいきと暮らす地域が形成されている。その根幹にあるのは、障害者と地域との協働関係を醸成し、障害者雇用・就労支援事業を通じて地域を支える社会福祉法人の存在と同法人の事業を支え、福祉のまちづくりによる持続可能な地域を目指す同町行政の先駆性である。

本研究では、京都府北部地域において障害者運動が展開された 1950 年代初頭から約 70 年に及ぶ地域変容の過程を通じ、「京都府北部地域において、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成はいかにして可能になったのか」という問いのもと、障害当事者の困難性を解消する地域の諸アクター間の協働関係に着目しながら、福祉のまちづくりの課題を明らかにする。

1.2. 本研究の背景

ここで、本研究の対象である京都府北部地域の動態を明らかにする上で、その時代背景について概観しておきたい。

同地域において、障害児学級の設置が始まる 1950 年代はじめから与謝の海養護学校が本格開校する 1970 年代前半は、高度経済成長期を向かえ国民生活がより豊かになる時代であった。全国的に工業化が急速に進み、経済成長に伴う産業構造の転換により、都市部への労働人口の集中と地方の人口流出や過疎化、高齢化が進む中、それまで地方経済の中心であった農林水産業などの第 1 次産業は衰退していく。また、これらの社会変化に伴い生じた産業公害(環境問題)や労働問題、女性の社会進出に伴う男女格差の問題に対し、労働者や女性、主婦らは憲法の理念を拠り所としながら、権利保障や男女平等、環境保全のための社会運動を惹起させていく。

本研究で取り上げる障害者の権利保障のための社会運動が同地域で展開されはじめた時期とは、戦後の高度経済成長に伴う社会問題の顕在化とそれに対する市民運動の萌芽期とも重なり、障害者らは他の様々な社会運動との連携を深めながら、要求の声を高めていく。

この 1950 年代前半は、地方財政がひっ迫していた時期でもあり、多くの自治体は企業誘

致や地域開発により財政健全化を図ろうとしていた。開発が招く公害や環境破壊などの社会的損失が表面化する中、公害や地域開発誘致に反対する全国的な運動が起こり、自治体側も労働組合をはじめ住民の信託に応える地方自治のあるべき姿を模索していくことになる。この時期に、京都府をはじめとする革新自治体が生まれ、公害や都市問題、教育など住民生活にかかわる権利保障を重視した地方自治が複数の自治体で進められていく³⁾。

真田(1992 : 131-133)は、社会福祉における戦後改革を象徴するものとして、「児童福祉法」「身体障害者福祉法」「改正生活保護法」のいわゆる福祉三法体制を挙げている。これは、子どもであれ、障害者や貧しい人であれ、人として尊ばれ生存権を保障するという民主主義にもとづく戦後の社会福祉の理念を示したものである一方、敗戦の現実で有効に機能することはできなかったとしている。しかし、この理念を拠り所としながら、生活困窮者の福祉要求とその運動は確実に進み、(社会)運動のモメント(契機)を成立させた。

戦前の日本の社会事業は、この「運動」のモメントを排除していたため、「権利」のモメントを欠き、慈恵制を払拭することが出来なかったが、戦後改革の社会福祉の理念により社会福祉の権利要求と運動の根拠が与えられ、社会福祉成立の最低限の三要件である対象としての社会問題と、社会福祉を支配のための政策の一環に用いる国家権力=政策主体とともに、ようやく運動の要件が登場し、社会福祉の「三元構造」が整ったとする。

次章以降で詳述するように、京都府北部地域における障害者運動を通じた持続可能な地域形成は、この社会福祉の三元構造にみられる戦後の社会運動の動態を表す 1 つの事例といえる⁴⁾。

1973年の第1次石油危機以降、国家財政が赤字に転じたことで、日本では新自由主義的な市場原理に基づく財政再建が進められていく。そして、それまで聖域と言われていた教育や社会福祉分野についても、補助金の削減や規制緩和の対象とされることになる。また、公共サービス部門をできる限り縮小する「小さな政府」が志向され、地方交付税減額や地方への権限移譲による分権化が進められていった。

その後、バブル経済が崩壊した1999年、地方分権一括法とともに財政上の優遇措置や市制の人口要件の緩和などにより、市町村合併を強力に推進するための制度がつけられ、いわゆる「平成の大合併」⁵⁾が始まる。この市町村合併を通じて、①住民の利便性の向上、②広域的なまちづくり、③サービスの高度化・多様化、④行財政の効率化が目指され、全国の基礎自治体は3,232(1998年10月1日時点)から1,817(2006年10月1日時点)へと減少し、現在では1,718となっている⁶⁾。

2001年4月に発足した小泉政権においても「官から民へ」「国から地方へ」というスローガンのもと、国庫負担の削減、財政再建、民営化を目指し、規制緩和、特殊法人改革、郵政民営化などの構造改革が進められる。とりわけ、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の見直し、のいわゆる「三位一体」の改革が進められていくことになる(浅井・井出 2011 : 273-275)。

行財政運営の効率化がより一層推進される中、増田(2014 : 22-25, 229)は、日本が本格

的な人口減少社会に突入することを踏まえ、「人口の再生産を中心的に担う『20～39歳の女性人口』の動態に着目し、2010年から40年までの間に同人口が5割以下に減少する市区町村896自治体を「消滅可能性都市」とし、警鐘を鳴らした。この指標によれば、本研究の調査対象地域である京都府与謝野町は若年女性人口の減少率が-55.0%となり、消滅可能性が高い市町村に当たる。また、隣接する宮津市についても-59.1%ということで同じく消滅可能性が高いとされる。この増田の主張は、消滅可能性という過激な表現もあり、人口減少に直面する多くの自治体に大きな衝撃を与え、様々な議論を巻き起こした⁷⁾。

第1次石油危機以降、進められてきた経済のグローバル化や規制緩和などによる新自由主義的な政策に対し、岡田(2020: 11-17)は、グローバル企業や富裕層が事業活動と生活の拠点を置く東京都心部に富が集中する一方、人口減少により次世代の担い手が不足している地域が全国的に広がっていると述べている⁸⁾。また、2000年代に入ってから構造改革や市町村合併政策、それに伴う保健所や病院、福祉施設の再編による合理化は、新型コロナウイルス蔓延時の検査体制の不備や脆弱な医療体制などに顕著に表れているという。そして、このような持続可能性の危機の根底には、生活領域としての地域社会やそれを支える地域経済の衰退・崩壊があるとし、地域内で一定量の投資が繰り返され、雇用や所得、生活が再生産される地域内再投資力を質、量ともに維持、拡大することで地域社会の持続的発展が可能になるとしている。

後述するように、本研究の対象地域である京都府北部地域は、かつて丹後ちりめんの産地として栄えていた。しかし、現在の同地域は、高度経済成長期からバブル経済崩壊後の不況期に至る産業構造の変化やグローバル化に伴う安価な繊維製品の流入などにより、基幹産業である農業や織物業が衰退し、少子高齢化や人口流出といった課題に直面している。また、市町村合併による地方自治の合理化は、行政職員や市町村議会議員数の削減を招き、社会的困難を抱える当事者の声はますます行政や地域社会に届きにくくなっている。

一方、戦後の高度経済成長期から経済の停滞期、そして不況期へと至る過程で社会保障財源は逼迫していくことになる。その経済状況が、行財政の効率化や合理化、市場原理に基づく新自由主義的な政策を推進する根拠となり、「医療」「年金」「福祉」「介護」「生活保護」といった公的サービスの要となる社会保障関係費や地域間格差を是正するための地方交付税交付金などの財源見直し(削減)へとつながっていく。

その社会保障関係費の伸びを抑制するための方策として、個人の自助努力や家族、近隣のコミュニティの連帯を基盤とした社会福祉が構想されていく。この政府の意図は、「増税なき財政再建」を掲げ発足した第二次臨時行政調査会による福祉サービスにおける受益者負担の導入などの答申へとつながっていくことになる⁹⁾。この答申を受け、政府は1982年に老人保健法を制定し、老人医療費に一部自己負担を導入するなど高齢者に対する社会保障サービス利用費の徴収強化や財政の引き締めを行った。また、福祉サービス予算を抑制するため、従来の公的部門に加え、民間の営利・非営利部門や家族、コミュニティなどのインフォーマル部門を含めサービス供給主体を多元化する、福祉多元主義に基づく社会福祉基礎

構造改革が進められることになる。

社会福祉基礎構造改革以降、支援費制度の導入を転機とし、障害者福祉サービスが措置から契約へと移行した。従来の措置制度において事業の実施主体は自治体であり、実施責任についても自治体が負うものであった。しかし、支援費制度施行後の自治体の責任は、障害当事者が必要とするサービスの種類と量の認定にとどまり、サービスの需給は当事者と事業者との直接契約となった。それは、主な責任主体が自治体からサービス事業者を選択する障害者自身に移り、サービス需給によって生じる問題が、いわば自己責任という形で当事者に転嫁されることを意味していた。このことは、当事者の意向や選択の自由が尊重されるという点で措置制度の課題解決に寄与する一方、公的責任の所在をあいまいにするという新たな問題を孕むことになった。つまり、措置制度の廃止とともに社会福祉サービスが公共から民間へと移行することで、本来、権利として誰もが享受し得るサービスが、購入できる人と購入できない人で峻別されてしまう事が危惧された。また、社会福祉サービスが民間へと移行したことで、サービス事業者間の競争が激化し、サービスの質低下や福祉労働者の賃金、労働環境の待遇低下につながる可能性も生じることとなる。さらに、社会福祉サービス体制の脆弱化やサービスの省力化に伴う福祉人材を育成する機会の喪失につながることも指摘されている(二宮 2001 : 4-12)。この措置から契約への移行については、行政職員が障害当事者やその家族らの困難性を把握しづらくなり、当事者ニーズに即した行政の障害福祉施策に対する立案能力の低下に繋がり兼ねないと指摘されている(二見 2012 : 297-302)。また、元来、契約とは個人責任を前提とした社会経済行為であり、そうである以上、障害基礎年金制度の問題点など障害者の所得補償のあり方を検討すべきという指摘もある(小野 2001 : 24 - 32)。これらの主張は、普遍的なセーフティネットや十分な所得補償を欠いたままの市場原理主義的な社会保障体制が福祉サービス需給になじまないことを示している。

福祉サービスが措置から契約へと移行し、公的サービスの供給につながる社会保障関係費の削減が進む中、社会保障が当事者の自助やコミュニティの共助に大きく依存せざるを得ない状況に直面している。また、地方交付税交付金が削減され、地域経済の衰退、人口減少、急速に進む高齢化など地域の諸課題に対応する行政基盤そのものも揺らいでいる。地域の障害者の社会的困難が顕在化する中、政策的矛盾を抱えながら支援に携わる自治体や社会福祉法人は対応を迫られることになる。

そのような状況において、本研究の対象とする社会福祉法人よさのうみ福祉会(以下、「よさのうみ」)は、逆境をばねに創意工夫や地域の協働関係を活かしながら障害者の就労機会の保障や生活自立支援に取り組む社会福祉法人である。また、「よさのうみ」の理念や法人としての力量に着目した与謝野町は、その活動を下支えしながら福祉のまちづくりを進めていくことになる。

1.3. 本研究の対象—与謝野町および社会福祉法人よさのうみ福祉会

ここで、調査対象となる与謝野町および「よさのうみ」の概要について整理しておく。

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。同町は、人口20,419人、世帯数8,964世帯（2022年4月末現在）、総面積107.04km²であり、日本海に面した丹後半島の尾根を背景として南は福知山市、東は宮津市、西は京丹後市に面した南北約20kmの地域である。

この地域は、丹後ちりめんの生産地として有名であったが、戦後の高度経済成長期以降は産業構造の変化により基幹産業としての織物業は衰退しつつある。人口については、市町村合併により同町が誕生した2006年以降、毎年約300名前後ずつ、合併時に比べて約5千人減少している。一方、同町の高齢化率は2020年度の国勢調査において37.6%となっており京都市下26市町村の内、9番目に高い高齢化の進む町である¹⁰。そのため、同町では少子高齢化を見据え、社会福祉事業の生産波及効果や消費拡大効果に着目し、福祉を産業の柱に位置づけ、社会福祉分野を中心とする雇用創出や地域振興に力を注いできた。

同町内の福祉事業所で働く職員数は約850人（2014年度）と言われており、常勤・パートを含む職員の年間平均人件費を300万円と仮定すると、その総額は20数億円に達すると見込まれ、雇用創出が課題である同地域においては福祉分野が多大な経済効果をもたらしている（黒田・青木2014：168）。また、同町は、強みである農業や福祉を軸とする産業振興によるまちづくり¹¹を進め、第3、4章で詳述するように丹後ちりめんの産地としての伝統産業や自然豊かな地域資源を活用し、町全体のブランド化を進めながら地域外との交流を見据えた観光振興にも力を入れている。

一方、同町は2021年度当初予算において歳入の43.9%（53億1000万円）を地方交付税に依存しており、自主財源も歳入全体の27.3%（32億9793万円）と基礎自治体としての財政力は高くない。また、実質公債費比率は17.1%（令和2年）であり、一般的に15%を超えると財政にとっては負担が大きいとされる中、危険水域にある¹²。この現状からも、産業振興と雇用創出による自立性の高い自治体経営が、同町の喫緊の課題といえる。

その同町で障害者福祉を中心に福祉のまちづくりを支えるのが、本研究で対象とする「よさのうみ」である。同法人は、京都府北部地域において障害者の就学後の雇用や就労機会を創出するための母体として家族や支援者らによって1980年12月に設立された社会福祉法人であり、地域の障害者雇用・就労支援を中心に事業を展開している。法人設立当初は下請けの軽作業などを請け負っていたが、付加価値の高い商品を開発するなど障害当事者の生活自立の一助となるよう工賃（賃金）の向上を目指し、不断の努力と創意工夫を重ねてきた（黒田他2012：24 - 47）。

その「よさのうみ」は、社会保障サービス提供の事業者という役割にとどまらず、京都府北部で最初に設立された与謝の海養護学校づくりの理念と運動の教訓を引き継ぎ、京都府北部地域における障害者の当事者性を重んじた事業展開を法人理念（表1）として掲げている。また、障害のある人が豊かに安心して暮らせる地域づくりに取り組んでおり、京都府丹後障害福祉圏域（京丹後市・宮津市・与謝野町・伊根町：人口約11万人）において障害者福祉事業を展開し、約250名の職員が700名を超える障害者とその家族を支えている¹³。

表 1.よさのうみ福祉会の設立理念

①障害者の労働・発達・生活を保障し、生きがいをもって生活できることをめざす。
②与謝の海養護学校づくりの理念と運動の教訓を引き継ぎ、さらに発展させる。
③京都府北部地域での障害者福祉事業をすすめる母体となる。

出典：同法人 HP より引用

表 2.よさのうみ福祉会の近年の主な実績

年度	主な社会的評価
2014 年度	農林水産省「地産地消優良活動表彰」近畿農政局長賞受賞
2015 年度	日本地域福祉学会「地域福祉優秀実践賞」受賞
2017 年度	京都府「京都式農福連携構築事業」北部拠点(サテライト)に指定
2018 年度	内閣府・農林水産省「ディスカバー農山漁村の宝」優秀事例選定 (与謝地域山村活性化協議会として)

出典：よさのうみ福祉会提供資料に基づき、筆者作成

このことから、「よさのうみ」は与謝野町を中心に、京都府北部地域における障害者の雇用・就労支援事業を担う主要な法人であることがわかる。また、第3章でも詳述するように、その事業内容は単なる障害者の雇用機会の創出にとどまらず、地域の様々な産業と連携し、多彩な職種を提供することで障害者の職業選択の幅を広げることを心掛けている。それは、当事者のディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現にもつながり、就労を通じた地域住民との相互理解を促す契機にもなっている。

現在では、様々な補助金を活用し、最新の製造設備を整えた加工場を所有し、農産物を加工した無添加のジュースやジャムなどを製造販売している。また、最新設備を活用した農産物の委託加工を地域の農業事業者から請け負うなど、大幅な事業収益の向上を実現し、障害者らの働く意欲を喚起し、工賃(賃金)の向上を実現している。さらに、長年に渡る「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業の実績と先進性が認められ、京都府が2017年度より全国に先駆け推進する農福連携を軸にした障害者の就労促進、居場所づくりと障害者を含む地域の多世代間交流を目的とする「京都式農福連携構築事業」の府北部拠点として同法人が運営する町内宿泊保養施設が選定されるなど、社会的評価の高い福祉法人である(表2)。その事業や実践の先進性は、福祉施設や大学(教員、学生)などの視察対象となり、視察者は2017～2019年度の3年間だけで68団体、約740人にのぼる。

この京都府北部地域を研究対象として選定するにあたり、同地域の2つの先進性についても述べておきたい。まず第1に、障害児教育、障害者の就労、生活自立にかかわる実践の先進性である。戦後の障害児教育において、憲法26条で認められている「教育を受ける権利」は、就学猶予・就学免除という形で障害児者には保障されていなかった。しかし、同地域では障害児者の教育機会を保障するため、1950年代初頭より障害児学級¹⁴⁾(現在の特別

支援学級)が設置され、それに続く養護学校設立運動が約10年にわたり展開された。その結果、障害児者やその家族、教員を中心とする住民運動の末、京都府北部で初めて(京都府下では2番目)となる京都府立与謝の海養護学校(現与謝の海支援学校)が1970年4月に開校することになる。次章で詳述するが、これは1979年に養護学校義務制度が施行されるよりも9年早い時期にあたる。

その後、就学後あるいは親なき後の当事者の就労、生活自立が喫緊の課題となり、就労機会や生活自立訓練の場として、無認可の共同作業所づくり¹⁵⁾が進められる。そして、京都府初となる無認可の共同作業所が府北部の大宮町に設立されたことを機に、府北部地域に複数の共同作業所が開設されていく。その背景には、障害者やその家族の地域生活にとって必要不可欠な施設でありながら、同地域には皆無であり、当事者の家族や支援者自らが設立し、不足する社会資源を補わざるを得ない状況があった。これは、一定の要件を満たした共同作業所の利用者に補助金が支払われる京都府障害者共同作業所入所訓練事業費補助金交付が1975年に開始されるより1年早い時期にあたる。その後、さらに労働や生活訓練のための環境が整備された施設設立運動へとつながっていく。この設立運動については第2章で詳述するが、設立に際し地域住民からの反対の声に抗しながら、約14年に及ぶ粘り強い運動の末、同施設設立が実現する。その設立運動を主導したのが「よさのうみ」である。

障害児者の教育機会の保障から、就学後の就労機会の保障、生活自立支援に至る取り組みの先進性とは、障害者法制が未整備のため社会的支援が十分行き届かない中、障害当事者らが自らの要求を長年の社会運動を通じて先駆的に実現させてきた実態を指す。

第2に、福祉を軸とした地域形成の先進性である。長年にわたる障害者運動の過程で障害者やその家族、支援者らと地域住民、行政との間には信頼に基づく協働関係が次第に構築されていく。それが、現在の与謝野町における福祉のまちづくりの基盤となっている。

市町村合併により、2006年に新たに誕生した与謝野町の初代町長である太田貴美氏は、障害者運動を機に地域住民の間に主体的に構築されていったその協働関係に着目し、同町において福祉を軸とするまちづくりを進める。同町政において掲げられた「公助、共助、自助、商助」という指針がその先進性を象徴している。第4章で詳述するが、この「公助、共助、自助、商助」とは、太田町長が福祉のまちづくりを進めるにあたり提唱したものであり、特に「商助」とは町内の事業者が福祉関連事業をはじめ、様々な産業連関を通じて地域循環型経済を確立し、持続可能なまちづくりを目指す姿勢を示すものである。そして、同町では、地域の事業者が中心となり、持続可能な地域形成を目指す指針として京都府初の中小企業振興基本条例が制定されることになる(太田・岡田2013:91-104)。

この福祉を軸とした地域形成の1つの到達点として、町内の高齢、障害、児童、看護に関する4つの法人が分野の垣根を越え、1つの施設内で複数の福祉サービスを提供する地域共生型福祉施設「やすらの里」が2013年に開設された。地域の福祉ニーズに応える同事業は、全国的にも先進的な実践として、2015年に内閣府より「バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進功労者表彰」¹⁶⁾を受けている。同施設内にはカフェが併設されており、地域の憩

いの場合である同カフェの運営や施設を利用する高齢者のための調理補助、施設内の清掃業務を本研究の調査対象である「よさのうみ」が請け負い、障害者らがその担い手となり、高齢者福祉サービスを支えている。同施設は、地域事業者がそれぞれの事業を相互に補完しながら、地域福祉を支える拠点となっている。

福祉を軸とした地域形成の先進性とは、障害者運動を通じた当事者の権利保障にかかわる実践の先進性と高齢化が進み、福祉へのニーズが高まる中、福祉事業の雇用創出効果や消費拡大効果を見据え、福祉を中心とした産業振興を進めていく同町の先見性にある。

1.4. 本研究の分析視角

京都府北部地域における福祉のまちづくりにおいて最も興味深い点は、これまで社会的保護の客体とみなされていた障害者が様々な支援を受けつつ、地域形成の主体としてその持続性を高める原動力になっているという点である。この実態を踏まえ、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成の条件を導出する上で、本研究では以下の2点を分析の視座とする。

1点目は、障害当事者の困難性を解消する上で地域社会に構築されていった諸アクター間の協働関係に着目する点である。

同地域における障害者運動は、当事者が定常的に住み慣れた地域で豊かに暮らす生活環境、社会環境の整備を目的としていた。その運動は、当事者の権利保障を前提としつつも、権利を全面に押し出すのではなく、地域住民に対し、当事者が直面する困難性に対する理解を粘り強く求める姿勢で展開された。また、第1章でも述べるように、その過程では地域の障害児者の教育機会を保障するために尽力した教職員と当事者の家族、それまでつながりのなかった当事者の親同士、障害者問題とは直接関係のなかった労働組合や婦人団体など社会問題に取り組む諸団体との連携を深めていった¹⁷⁾。そして、長年の障害者運動の末、地域住民や行政は当事者の要求の声に応答し、障害者が抱える困難性と高齢化や経済の衰退が進む地域課題を解消しながら、住民同士が心地よく暮らせる地域を形成していった。

この協働関係の発展過程において、主に先述の2つのアクターの存在が深く関わっている。それは、障害者支援事業を担う「よさのうみ」と障害者福祉政策の実施主体である与謝野町である。「よさのうみ」は、当事者が地域で豊かに暮らせるよう家族や支援者らと住民との間に構築された協働関係を活かしながら当事者の困難性を解消していく。その営為が、障害者福祉にとどまらず、高齢化対策や地域経済の再生に向けた連帯を生み出していく。

公助の源泉となる社会保障関係費や地方交付税交付金が削減され、住民の自助やコミュニティの共助が強く求められる中、障害者政策あるいは地域政策の矛盾に対抗し、協働関係に基づく住民自治の力で持続可能な地域形成を志向する上で、この2つの重要なアクターが相互に影響し合い、地域の協働関係を醸成していった条件を析出する。

2点目は、障害者支援事業が生み出す地域産業の凝集性に着目する点である。この凝集性とは、障害者の権利保障に関わる運動や障害者支援事業が地域の諸アクターを横断的につなげ、地域内に人同士の関係性や農業、福祉、観光といった異業種間の産業連関を生み出す

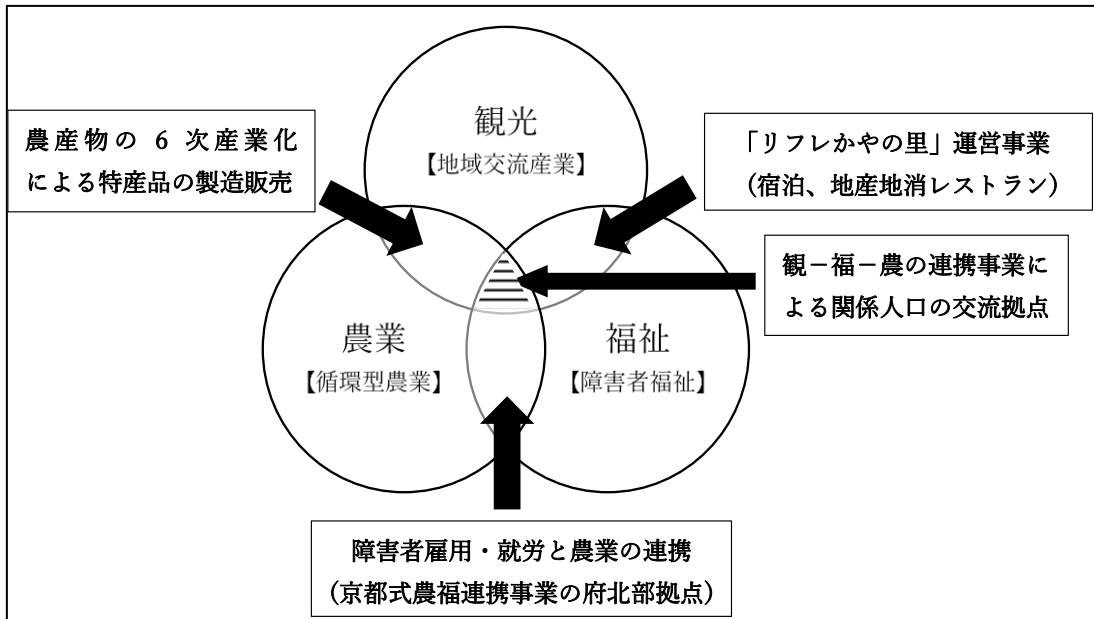


図 1.与謝野町における観光、福祉、農業の新たな三項関係(筆者作成、第 4 章に再掲)

状態を表し、それを示すものが図 1 である。この凝集性を生み出す契機となったのが、同地域で展開された障害者運動であり、1 点目の分析視角とかわり長年の運動を通じて構築された住民間の協働関係が基盤となっている。

第 3 章、第 4 章で詳述するように、「よさのうみ」は、障害者雇用・就労支援事業を通じ、農業をはじめとする地元事業者と連携し、障害当事者にとっての多様な就労機会を創出しながら障害者の工賃・賃金の向上に取り組んできた。その結果、「よさのうみ」を軸に農業、福祉、観光といった異業種が連携し、各産業が抱える課題を相互補完的に解消するための産業連関を形成していく。障害者雇用・就労支援事業を介して、それまでつながりのなかった地域産業が相互に近接化し、事業パートナーとしての信頼関係を構築していく。この産業連関を通じ、障害者＝社会的保護の客体という従来の障害観が問い直され、障害者を地域形成の主体として再定式化する住民の意識変化が生まれていく。障害者という依存的な他者を肯定し、「支える－支えられる」という二項関係を相互に支え合う「相互扶助の関係性」へと捉え直されていくことで当事者の自立だけでなく、地域社会の包摂性や地域産業の持続性にもつながっている¹⁸⁾。

同地域における 2 つの分析視角に共通する、諸アクター間の関係性について考察する上で、社会関係資本¹⁹⁾の概念は有効であろう。その代表的論者である R.パットナムは、この社会関係資本について、「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」であると示し、地域共同体に備わる市民間の互酬性の有無が政治的パフォーマンスや社会の発展に影響を及ぼすと示し、社会の成熟度を表す指標として社会関係資本に注目した(Putnam,R.D.2000=2006:14)。とりわけ、その規模や目的(公的、私的、あるいはその両方にまたがるもの)など多様な形態がある中で、最も重要な分類を「橋

渡し型」(あるいは包含型)と「結束型」(あるいは排他型)の区別であるとしている。

この「橋渡し型」とは、外部資源との連携や情報伝播において優れており、「結束型」とは、特定の互酬性を安定させ、連帯を形成する上で適しているとする。一方、後者の「結束型」については、「ネットワークとそれに付随する互酬性の規範は、ネットワークの内部にいる人々にとっては一般に有益であるが、社会関係資本の外部効果は常にプラスというわけでは全くない。」と述べるように、内向き志向の排他的な集団やNIMBY(Not In My Back Yard : 発電所や刑務所などの施設を「うちの裏庭には作るな」)運動など、その関係性に基づき形成された集団の目的が反社会的な結果をもたらす可能性も指摘している。したがって、社会関係資本がもたらす相互扶助、協力、信頼、制度の有効性といった正の影響がいかにか最大化され、派閥、自民族中心主義、汚職といった負の影響の発現をいかに最小化するかが重要であるとする(Putnam,R.D.2000=2006 : 18-19)。

京都府北部地域において、障害児学級の設置運動にはじまり、養護学校設立運動、労働・生活施設設立運動、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業と続く一連の障害者運動は、当事者やその家族、教職員や支援者らを中心とする同質性の高い「結束型」の社会関係資本を醸成し、社会運動のエネルギーとしてきた。一方で、長年、地域住民による障害への理解が得られない中、当事者やその家族、教職員や支援者らにおいては、この「結束型」の負の側面(排他性)は顕在化しなかった。それは、長年の障害者運動を通じ、内に結束しつつも、外ともつながることで生まれる連帯が、当事者の困難性を緩和し、住み慣れた地域で暮らし続ける上で必要不可欠であることを経験的に理解していったことによる。そのことにより生まれた地域の協働関係が、やがて地域住民の障害観を変革し、同じ地域住民として相互に支え合う関係性を生むことになる。

諸富(2010 : 249-254)は、社会関係資本でいう互酬性が通時的に醸成されることで、ある種の社会規範にまで高められ、やがて相互に協力することが人々の行動規範になると述べる。また、福祉水準(Well-Being)を向上させる上で、地域の持続可能な発展を通じて地域の結束力、まちづくりへの寄与、社会的弱者への支援に還元されるような人同士の関係性を育むことが重要であり、そのために必要な条件を制度や組織、ガバナンスのあり方としている。

京都府北部地域における福祉を軸とした地域形成においては、障害者のライフステージを通じた権利保障をめぐる、障害当事者とその家族、教職員や支援者、地域住民や行政などの諸アクターが、互酬性や信頼感を拠り所としながら協働関係という社会的ネットワークを構築していった。障害当事者の困難性を解消する上で地域社会に構築されていった諸アクター間の協働関係やその結果的に生み出された地域産業の凝集性が持続可能なまちづくりにどのように活かされていったのか、という分析視角から考察を試みる。

1.5. 本研究の主要な概念と新規性について

ここで、本研究の主要な3つの概念—「福祉のまちづくり」「持続可能性」「ガバナンス」について整理し、その課題と本研究の位置付けについて言及する。

第1の主要概念は、「福祉のまちづくり」である。この福祉のまちづくりが本格的に始まるのは、1969年に仙台市で始まった社会運動を契機としている。同市における在宅の重度心身障害児の外出支援を機に、地域生活において主に身体的なハンディを抱える障害者や高齢者の自立支援に向けた環境整備や多様なサービス提供の重要性が指摘され始めた²⁰⁾。その後、1971年に仙台市民を巻き込む「福祉のまちづくり運動」へとつながり、各種の市民運動や障害者の生活圏拡大運動がこの「福祉のまちづくり」を発展させた。そして、1973年に当時の厚生省(現厚生労働省)が「身体障害者福祉モデル都市事業」の開始により、各省庁や都道府県、市町村が「福祉のまちづくり整備指針」や「整備要綱」等を策定し、福祉的な視点から地域の環境整備²¹⁾を進めていくことになる(白石 1995 : 40-41)。

その後、「完全参加と平等」をテーマとする1981年の国連「国際障害者年」やノーマライゼーション²²⁾の理念に基づく当事者本位の地域生活の実現に向けた環境整備、法整備が国連加盟各国で進められ、障害者の生活拠点は施設からコミュニティへと転換していった(稲沢・岩崎 2019 : 157-161, 182-183)。この国際的な潮流を背景に、1980年代から2000年代にかけて日本においても障害者や高齢者の生活環境を改善するための法整備と街のバリアフリー化が進められていく。1994年には障害者や高齢者が建築物を円滑に利用できることを考慮し、ハートビル法が制定される。また、2000年には新規駅、車両等に一定のバリアフリー化を義務付け、地域における面的なバリアフリー環境の整備を目指す交通バリアフリー法が制定される。さらに、2006年にはハートビル法、交通バリアフリー法を統合する形でバリアフリー法が制定され、障害者や高齢者の暮らしやすい生活空間を実現するための法整備は進展していく。一般的に、福祉のまちづくりとは、障害者や高齢者などの地域生活における物理的な環境整備を中心に実施されてきた取り組みを指す。

この地域社会における福祉、地域福祉とは、「ある一定の地域社会において、望ましいとされる快適水準に住民生活もしくは地域社会の生活が達していないとき、その生活の改善や向上を目指し、生活者主体、住民主体の視点に立脚しながら国・地方自治体、住民組織、民間団体が協働して、在宅福祉サービスを含む社会福祉の拡充を図ろうとする、個別的、組織的、総合的な地域施策と住民や市民による地域活動の総称」と定義されている(秋元他 2003 : 316)。それでは、これまで進められてきた「福祉のまちづくり」によって地域福祉の水準がどの程度、向上したのかをどのように見極めればよいのだろうか。

地域福祉にかかわる問題に対する地域社会の対応力について、真田(1992 : 157, 179-183)は「福祉力」と規定し、地域の福祉力を規定する要因(規定因)を客観的なものと主体的なものとして捉えている。この客観的な規定因とは、地域福祉を支える地域の経済力や地域産業のあり方(地域の産業基盤が地場産業中心なのか、大企業による経済開発型なのかといった視点)を指し、それが地域の人口構成や職業構成、人口の流動性や地域のサービス力などに影響を与え、地域福祉活動の客観的な条件や制約をつくり、地域社会への定着度や地域志向など住民の主体的な地域へのかかわり方にも影響するとしている。また、客観的な規定因は、主体的な規定因との組み合わせで力と意義を発揮すると述べている。

一方、主体的な規定因とは、地域住民の意識、社会関係、集団活動などを指し、地域住民に地域志向や帰属意識があり、地域における人間関係や社会関係の結びつきが濃密であり、地域としてのまとまりがあるほど、この規定因はプラスに働くとしている。その上で、地域の福祉力が効果を発揮するためには、主体的な規定因に属する地域住民の組織体制があり、住民主体の活動が機能していることの重要性であるとしている。

地域福祉を支える地域の経済力や地域産業のあり方を規定する客観的な規定因、その効果を相乗的に高める地域住民の意識や地域の社会関係を規定する主体的な規定因、という2つの規定因によって把握することのできる地域の福祉力という真田の概念を援用すれば、本研究で対象とする京都府北部地域および現在の与謝野町は、地域産業の脆弱性からすれば客観的な規定因は決して強くはないものの、障害者運動を端緒に構築された協働関係により主体的な規定因を高め、その協働関係に基づく産業連関による地域循環型経済の確立を志向し、客観的な規定因を補完している地域と言える。

第2の主要概念は、「ガバナンス」についてである。この「ガバナンス」とは、多義的でありながらも共通認識として国家ないし政府のみならず、それ以外の民間の営利、非営利の多元的なアクターが統治活動において重要な役割を担うことを指す(石田 2016 : 1-2)。中でも、地域社会において市民の多様なニーズを住民の自発的な社会参加や行政、事業者との協働により達成していく自律的な課題解決型の地域形成は、ローカルガバナンスと位置付けられている(新川 2008 : 50-51)。行政の合理化・効率化が進められる中、社会サービスの提供を一元的に担ってきた政府(ガバメント)の役割が相対的に縮減する一方、その代替となる政府以外の民間営利・非営利セクターへの注目が高まり、社会サービスの在り方そのものが政府を含む諸アクターの相互行為としての統治活動(ガバナンス)へと変化している。

第3の主要概念は、第1の「福祉のまちづくり」、第2の「ガバナンス」と関わる「持続可能性」である。一般的な定義として、この持続可能性という言葉は、1980年に公表された国際自然保護連合の世界保全戦略に盛り込まれ、その後1987年の国連「環境と開発に関する世界委員会」(通称：ブルントラント委員会)により提示された「持続可能な発展(Sustainable Development)」という概念を端緒としている。この中で、持続可能な発展とは、「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」と定義され、主に社会、経済、環境の側面から持続可能性を探求しようという試みと捉えられる。それは、環境への配慮を欠く経済成長が結果的に経済システムの基盤である環境の悪化につながり、それが経済発展や社会そのものを切り崩すことにつながりかねないという危機感が国際的に共有されるようになったからである。換言すれば、生活基盤である地球環境の破壊につながる自然の同化吸収力の範囲を超えた経済発展を抑制し、社会や経済の持続可能性を高めていくための方策が求められているといえる。それ以降、同概念は持続可能な社会形成の指針として加盟各国で共有され、現在、国連が掲げる「持続可能な開発目標(SDGs)」へと引き継がれている。同目標では、貧困撲滅や気候変動など2030年をメドに国際的な枠組みで達成すべき17の目標とその指針となる169のターゲットが設定されている。

持続可能な社会形成における総花的な理念を示す SDGs に対し、持続可能な地域づくりに向け、具体的な取り組みが既にドイツのフライブルク市をはじめヨーロッパの基礎自治体を中心に進められてきた。植田(2004: 1-16)は、それらヨーロッパの先進事例を紹介しつつ²³⁾、持続可能な地域社会づくりに関する EU の報告書(European Sustainable Cities)におけるコミュニティの設計概念や自治体政策の指針について整理している。

それによれば、持続可能な地域社会づくりにおいては、産業政策や環境政策、雇用政策など諸政策を統合し、連動させる必要があるとされている。具体的には、①都市・地域レベルでの産業エコロジーの発展、②環境的持続可能性とコミュニティビジネスを結びつけた仕事起こし、③持続可能な産業活動が市場において成立するための条件整備、④経済活動を地域レベルで持続可能な方向へシフトさせるための地域経済の自律性の向上、の 4 点が提示されている。そして、これらの政策統合を実現させる上で、行政や住民など地域社会の諸アクターによるコミュニティガバナンスの構築が不可欠であるとしている。

植田は、このコミュニティガバナンスの区域を明示していないが、ドイツのフライブルク市の取り組み事例を挙げていることから、この場合のコミュニティとは主に基礎自治体(市町村)レベルのローカルな区域を指すと考えられる。つまり、持続可能な地域を形成するためには、環境に配慮した地域循環型の経済を確立するための政策とそれを実現するためのローカルガバナンス(新川が言う市民の多様なニーズを住民の自発的な社会参加や行政、事業者との協働により達成していく自律的な課題解決型の地域形成)の構築が求められている。

この地域循環型経済について、枝廣(2018: 67-95)は、地域に一旦入ったお金が最終的に地域から出ていくまでの域内における循環頻度を示す地域内乗数効果に着目し、地域で消費されるものを域内で供給する「地消地産」の考え方が重要であるとしている。また、藤山(2015: 208-223)は、資源やエネルギーの大量消費によって成り立ってきたこれまでの「規模の経済」から、生産や流通、消費、廃棄を地域の環境容量や生態系の限度内で行いつつ、都市部と地方部を重層的なネットワークでつなぎ持続可能性と資源利用の最適化を図る「循環の経済」への転換が必要であると主張する。その「循環の経済」を実現するための生活環境は食料や水資源の豊富な地域に多くみられるとし、中山間地域などへの回帰のための戦略を提示している²⁴⁾。

これらの主張は、外部経済に依存し過ぎず、地域のニーズに即した、あるいは地域の伝統や地理的特性を活かした多様な事業育成の重要性を説いており、産業連関を通じ自立性の高い地域循環型経済を確立することが域外の市場経済に向き合いつつも、地域の持続性の向上につながる事を示唆している。

ヨーロッパで先進的に取り組まれている持続可能な地域社会づくりについて、植田がまとめた 4 つの指針を要約すれば、①都市・地域レベルでの産業エコロジーの発展とは、生態系のように有機的な産業連関を発展させること、②環境的持続可能性とコミュニティビジネスを結びつけた仕事起こしとは、コミュニティレベルでの環境の保全と産業・雇用政策を連動させた取り組み、③持続可能な産業活動が市場において成立するための条件整備とは、

環境税制改革や持続可能な産業のための市場創出、④経済活動を地域レベルで持続可能な方向へシフトさせるための地域経済の自律性の向上とは、地域内での環境への取り組みが経済循環にも寄与するような仕組みづくり、となる。

第3章以降で詳述する、持続可能な地域づくりを進める与謝野町では、自然由来の有機肥料を使用したブランド米の栽培や規格外の農産物の有効活用などを町内の有機的な産業連関や住民間の協働関係により実現している。また、過度に環境負荷のかからないコミュニティビジネスや福祉のまちづくりを中心とした新たな事業の創出、それらに基づく地域循環型経済による自律性の向上を目指している。

本研究で着目するこれらの主要な概念を踏まえると、京都府北部地域で展開されている障害者福祉を通じた持続可能なまちづくりとは、街のバリアフリー化によるハード面での社会環境の整備を主たる目的とした地域づくりというよりもむしろ、障害者運動を起点に住民の意識や住民同士の関係性を醸成することで包摂的かつ持続可能な地域形成を目指すソフト面に軸足を置いた福祉のまちづくりと言える。

これらの主要な概念に基づき、社会福祉の領域である障害者の権利保障や当事者性に関わる運動の変遷から、社会学的な領域である包摂的かつ持続可能な地域形成のための条件を領域横断的に導出しようとする点が本研究の新規性であり、社会学と社会福祉領域、双方への新たな学術的貢献が見込まれる。

2. 調査・研究方法と倫理的配慮

本研究では、京都府北部地域を研究の対象とし、その実践を担ってきた「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を中心に理事長をはじめスタッフや関係者、前・現町長や同町の行政職員、農業関係や障害者雇用を積極的に進める地域の事業者などへの半構造化インタビュー調査を実施し、その結果に基づき考察している。以下では、時系列順にその調査・研究の概要について記しておく。

本研究の調査は、京都府北部地域の福祉を軸とした地域形成の先進性を多角的に捉えることを目的とし、第1次調査から第5次調査および追加調査より構成されている(表3)。まず、第1次調査は、よさのうみ福祉会の障害者雇用・就労支援事業および与謝野町の町政(主に福祉関係)の全体像を把握することを目的としている。2016年2月の調査では、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援について同法人理事長や現場で当事者支援に携わる職員リーダーを対象に京都府北部地域において行政や関連諸団体との連携が進展する要因について、あるいは支援事業における課題について尋ねた。また、地域共生型福祉施設内にある地域住民の拠り所であるカフェ運営や施設内の委託事業(館内清掃や調理補助)での当事者の様子などについてインタビュー調査を行った。2016年4月に行った調査では、与謝野町において福祉のまちづくりを主導した太田前町長や同町役場の福祉課、農林課課長に同町の福祉行政、農林行政の実情について、また社会福祉法人・与謝郡福祉会が町内の廃寺を再利用し、運営する小規模多機能施設の見学と職員へのインタビュー調査を行い、高齢者福祉の

表 3.本研究における調査概要の一覧

調査	年	月	調査対象		各章との関連
			組織、機関、事業者、その他(個人)	対象者	
第1次	2016	2月	よさのうみ福祉会	法人理事長、法人職員(リーダー)	序章
		4月	与謝野町役場、小規模多機能施設	前町長①、福祉課課長①、農林課課長、施設職員	第3章
第2次	2017	5月	与謝野町役場、町内事業者(2件)、農業法人(2件)、郷土史家	現町長①、観光課課長、商工振興課課長、福祉課課長②、事業者・農業法人(法人代表者)	第3章、第4章
		6~8月	同町各地区・町政懇談会(4回)の参与観察	旧加悦町(金屋区)、旧岩滝町(弓木区、藪後区)、旧野田川町(三河内区)	第4章
第3次	2018	8月	よさのうみ福祉会(グループホーム、農産加工所)、与謝野町観光協会	グループホーム職員、農産加工所スタッフ、観光協会事務局長	第3章
第4次	2019	2月	与謝野町役場	現町長②(2期目)	第4章
		8月	施設誘致に関わった住民代表者、宮津市役所、障害者生活支援センター、与謝野町社会福祉協議会、丹後保健所、町内事業者(京都本社)	前町長②、住民有志(3名+「よさのうみ」理事長)、宮津市市長、宮津市福祉課課長、障害者生活支援センター所長、与謝野町社会福祉協議会事務局長、丹後保健所主査、法人代表取締役	第2章、第3章
第5次	2021	8月	よさのうみ福祉会、岩屋区住民	法人理事長、住民2名(民生児童協議会会長および同区区長)、前町長③、同町役場参事(元福祉課長③)	第1章、第2章
追加	2020	3月	徳島県上勝町役場、事業者(2件)	現町長、産業課職員、事業者の代表者、	終章
		9月	北海道今金町役場、特別支援学校、同町商工会、事業者(3件)、バリアフリーホテル	現町長、特別支援学校校長、教員、同町商工会事務局長、地元事業者の代表者、職員(3件)、バリアフリーホテル施設長	

※対象者欄の①~③は、同人物への調査回数を表す。

実態について調査を行った。

第2次調査は、同町行政の取り組みや同町における障害者雇用・就労の実態、第1次産業の特徴や実情、地域が成り立つ背景について把握することを試みた。2017年5月の調査では、現与謝野町長をはじめ、観光交流課、商工振興課課長に対し、町政の課題や今後の展望について確認するとともに福祉課への追加インタビュー調査を実施した。また、同町内で障害者雇用を積極的に進める事業者(縫製関係、リネン関係の2件)をはじめ、農業法人(2件)、同地域の歴史的経緯に詳しい郷土史家に対するインタビュー調査も行っている。また、2017年6月から8月にかけて現町長、行政職員と各地区住民との間で毎年実施されている町政懇談会(旧加悦町・金屋区、旧岩滝町・弓木区、同藪後区、旧野田川町・三河内区の計4回)に参加し、各地区毎の課題や住民と行政との関係性について参与観察を行った。

第3次調査は、「よさのうみ」の新たな事業展開と同町の観光振興についての調査である。2018年8月には、同町内で新たに開設された「よさのうみ」が運営するグループホームの見学、併設のカフェや障害者雇用・就労支援事業の一環である着物リサイクルショップの管理者に対し、カフェの運営や地域住民との交流の様子についてインタビュー調査を実施した。また、「よさのうみ」が運営する宿泊保養施設に併設された新設の農産加工所の見学と管理者に対するインタビューの他、与謝野町観光協会の事務局長に対するインタビュー調査では、同町の観光振興の課題や観光協会独自の実践についての説明を受けた。

第4次調査は、2期目を迎えた現町政の今後の展望や1期目の課題を明らかにすること、

さらに福祉を軸とする地域形成の転機となった障害者の労働・生活施設設立を積極的に主導した住民へのインタビュー調査である。前者については、2019年2月に2期目となる山添現町長への2回目のインタビュー調査を実施した。後者については、同年8月、まず労働・生活施設設立に当時の首長として関わった太田前町長への2回目のインタビューを実施し、施設設立の背景を行政側からの視点で再確認した。その上で、施設設立に尽力した旧野田川町の住民有志に対し、午前・午後の約4時間にわたりインタビュー調査を実施した。また、与謝野町の福祉行政や地域の特性、「よさのうみ」という法人が同地域で果たしてきた役割について多角的に理解するため、隣接自治体である現宮津市長、宮津市福祉課課長、障害者生活支援センターをはじめ、与謝野町社会福祉協議会、丹後保健所へインタビュー調査を行った。さらに、2017年5月に実施した与謝野町で障害者雇用を積極的に進める事業者の本社(京都市内)において代表者へのインタビュー調査を行い、障害者雇用・就労支援事業を積極的に進める意義や企業理念について尋ねた。

第5次調査は、第1次～第4次の調査の総括と再検証を兼ね実施した。2021年8月には、「よさのうみ」の事業運営の総括と再確認を兼ねて、同法人理事長へのインタビュー調査を行った。また、障害者のための生活労働施設設立をめぐる住民運動の経緯や当時の地域の実情を知る民生児童協議会会長および同区区長に対し、当時の様子や誘致を受け入れた地域の特性についてインタビュー調査を行った。さらに、2016年以来、調査を実施してきた与謝野町行政の総括として、同町誕生当時から福祉のまちづくりを進めてきた太田前町長への3回目のインタビュー調査を約3時間にわたり実施した。

その他、与謝野町の実践を多角的に考察するため、対象地域以外に2020年に追加調査を実施した。先進的な福祉のまちづくりに取り組む他地域の調査として、同年3月に高齢者が福祉のまちづくりを支える徳島県上勝町、同年9月には町内の特別支援高等学校と町や商工会議所と連携し、福祉のまちづくりを進める北海道今金町を選定し、関係者へのインタビュー調査を行った。徳島県上勝町では、高齢者が「はっぱビジネス」により地域を支える実践や「ゼロウェイスト運動」(ごみをなるべく出さない環境運動)について、同町町長や「はっぱビジネス」を生み出した地元事業者の代表者、「はっぱビジネス」を対象とする視察ツアーを実施する事業者へのインタビュー調査、視察ツアーの参与観察、同ビジネスに従事する高齢者へのインタビュー調査を行った。北海道今金町では、地域の特別支援学校や商工会議所と提携し、就学後の障害者雇用・就労支援事業と地元農家による持続可能なまちづくりに取り組む現今金町長、商工会議所事務局長、特別支援学校校長へのインタビュー調査を行った。また、職場見学(農産加工所、パン製造販売所、就労先企業など)を実施し、就学後の障害者の就労の様子などについてのインタビュー調査を行った。さらに、障害者雇用・就労支援事業としてバリアフリーホテルを運営する社会福祉法人職員(同ホテル支配人)へのインタビュー調査を行っている。

本研究における倫理的配慮については、以下の手順を経ている。まず、調査対象へ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、審査委員会における審査の必要性について検討を行った。実施したインタビュー調査は、行政職員(与謝野町長、役場職員)、社会福祉法人よさのうみ福祉会理事長、職員、事業者を対象とし、障害当事者を対象とするものではない。このことから、インタビュー調査に際しては、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あるいは口頭で説明を行い、同意を得た上で実施した。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で行った。

3. 本研究の構成

本研究は以下の通り、序章・終章及び全4章から構成されている(図2)。

第1章は、現在の与謝野町における福祉のまちづくりの土台となる住民間の協働関係が構築され始める萌芽期にあたる。障害児者の教育機会を保障するための障害児学級の設置に始まり、与謝の海養護学校設立に至るまで、当事者たちはどのような思いで要求運動を進めていったのか、また障害児者とその家族、教員や関係者らの実践がその後の地域づくりにどのように活かされていったのだろうか。運動に携わり、設立後の同校で教鞭をとった当時の教職員や家族たちの思いを綴った著書などの文献資料をたどりながら、障害児者の教育保障と地域づくりとの関係性について考察する。

第2章は、障害者の労働・生活施設設立運動の過程で障害当事者らと地域住民との関係が対立から受容へと変化し、地域との協働関係が確立される形成期にあたる。その対象となるのが、就学後の障害者の生活自立や就労保障のため、旧野田川町(現在の京都府与謝野町岩屋区)に開設された障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」である。同施設が、設立されるまでには約14年の歳月を要した。その過程で、当初は設立に反対していた地域が住民有志の働きかけにより施設受け入れへと方向転換していく。その背景から、施設設立に至った要因や施設設立を機に生じた地域の変化を明らかにする。

なお、本章は2021年『立命館産業社会論集第57巻第2号』に掲載された筆者論文「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ー京都府北部・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ー」を改稿したものである。

第3章は、障害者や支援者らと地域との協働関係の発展期にあたる。「平成の大合併」を機に2006年に誕生した与謝野町が、それまでの障害者運動により構築された地域の協働関係に着目し、それを基盤とする福祉のまちづくりを推進していく。とりわけ、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業である宿泊保養施設の運営事業や農産加工事業を手掛け、障害者が同町の観光や産業振興を支えている。障害者が同町の観光を主体的に支える実態から、障害者＝社会的保護の客体から、障害者＝地域形成の主体へと転換している主－客転換の社会構造と持続可能な地域形成との関係を明らかにし、観光事業を中心とした持続可能な社会形成について論じている。その福祉のまちづくりを通じ、障害者をはじめ地域の事業

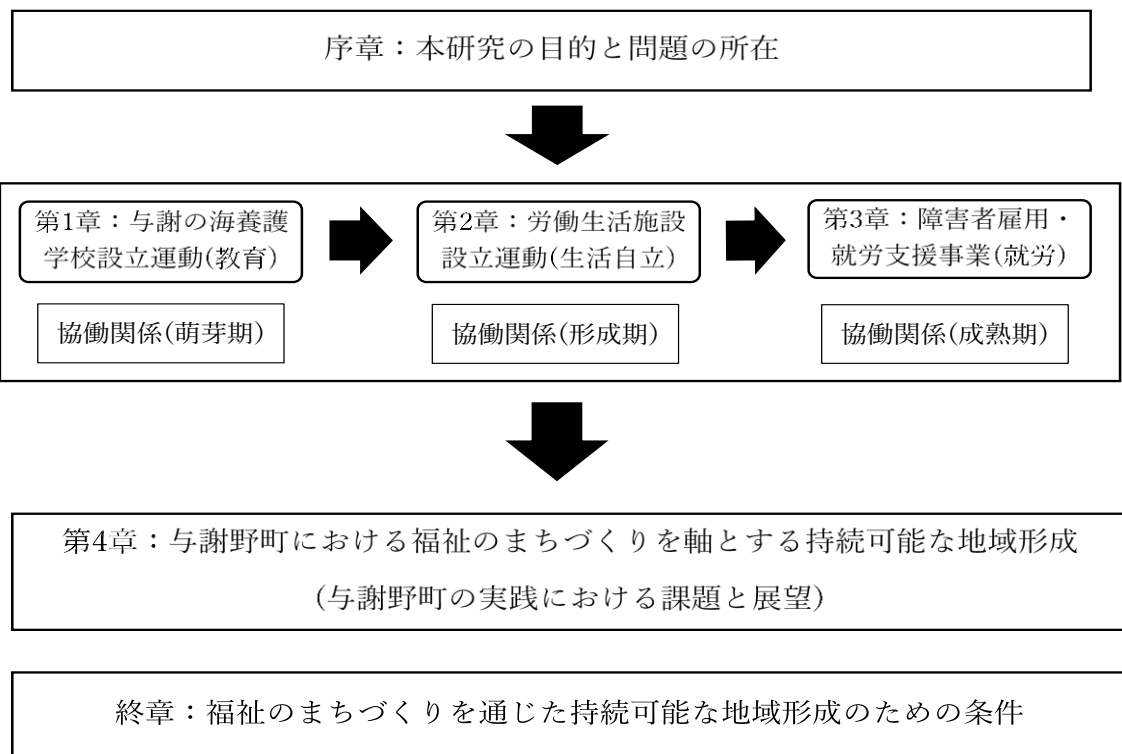


図 2.本研究の構成

者が主体的に地域づくりにかかわり、それを行政が支えるという相互扶助的な関係性が生まれていく。それを可能にした要因について、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業に着目し、関係者へのインタビュー調査から考察する。

なお、本章は、2018年『コミュニティ政策 16』に掲載された筆者論文「障害者雇用を通じた観光振興と持続可能な地域形成に関する研究－よさのうみ福祉会の就労支援事業を事例として－」、および、2019年『観光研究第 31 巻第 1 号』に掲載された筆者論文「ユニバーサルツーリズムの新たな視点と地域形成における障害者雇用の役割－京都府与謝野町『よさのうみ福祉会』の障害者雇用・就労支援事業を通じて－」を改稿したものである。

第 4 章は、障害者運動を通じて構築された住民間の協働関係の成熟期にあたる。その協働関係が、持続可能な地域形成とどのように関連しているのかを明らかにし、その条件を導出する。その手がかりとして、与謝野町がこれまで進めてきた産業振興施策である「与謝野ブランド戦略」に着目し、その課題と解決の方策を観光と福祉の連携という視点から考察する。さらに、地域づくりにおける観－福連携の意義やそれを活用するための条件を提示する。なお、本章は、2021年『コミュニティ政策 19』に掲載された筆者論文「観光と福祉の連携を通じた地域振興の課題－京都府与謝野町『与謝野ブランド戦略』に着目して－」を改稿したものである。

終章では、本研究で得られた知見を改めて整理し、福祉を通じた包摂的かつ持続可能な地域形成のための条件を提示する。また、「よさのうみ」や与謝野町が直面する課題がどのように関連しているのかを明らかにする。

次章以降では、障害者の権利保障にかかわる運動を中心に、当事者のライフステージを通じて展開される地域住民の主体的な営みから創出される住民間の関係性に着目していく。

第1章 京都府北部地域における障害者運動の展開—与謝の海養護学校の設立運動—

現在の与謝野町における福祉のまちづくりには、1950年代にはじまる京都府北部地域で展開された障害児者の教育機会保障のための社会運動が大きな影響を与えている。その運動の1つの到達点が、府北部地域における障害児学級の設置とそれに続く与謝の海養護学校の開校である。そして、この時期は、その後の福祉のまちづくりへとつながる地域住民間の協働関係が形成されていく萌芽期にあたる。

本章では、同地域における障害児学級の創設や与謝の海養護学校の設立運動に携わり、設立後、同校で教鞭をとった教員たちが執筆した著書や論考、同校創立50周年の2018年に刊行された記念誌に寄せられた当時の教職員たちの記録をたどりながら、教職員らが障害児者の発達保障をどのように捉え支援しようとしていたのか、学校づくりの過程における様々な困難や葛藤、教育を通じて成長する子どもたちや親たち、そして教員自身の姿についてまとめる。その上で、それらの教育実践がその後の地域づくりにどのように活かされていたのか、障害児者の教育保障と地域づくりとの関係性について考察する。

1. 戦後の障害児教育の変遷

戦後日本の障害児教育は、憲法第26条により、1947年に制定された教育基本法、学校教育法など教育関連の法整備に基づき実施されてきた。しかし、敗戦後の動乱期において教育環境が未整備の中、児童・生徒の全般的な学力は低下していった。とりわけ、知的障害児の多くは1950年代に入っても就学猶予・就学免除の扱いを受けており、養護学校は全国で病弱児を対象とするものが2校と知的障害児を対象とするものが1校の計3校のみであった。また、障害児学級(現在の特別支援学級。当時の学校教育法では特殊学級と呼称されていた。以下、障害児学級)²⁾は、小・中学校合わせて830学級、そこで学ぶ生徒は約22,000人ほどであり、重度障害児のほとんどが教育機会を得られないまま家庭内にとどまるか、数少ない民間施設などに入所していた。

教育権を保障するために制定された学校教育法において、普通教育に準ずる教育や障害の克服のための教育を行う場として盲学校、聾学校及び養護学校が学校体系に位置づけられ、各都道府県において設置が義務付けられた。この設置義務に対し、盲学校、聾学校については1948年4月に「盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する政令」が公布されたことで、学年進行で義務制が実施され1956年に完成する。他の障害種別に比べて、盲、聾学校が先行していた理由として、戦前からの義務制実施の要求運動や少なからず行われていた盲、聾学校の整備実績が挙げられる。一方で、養護学校については、戦前からの政策の遅れや要求運動が少なかったこと、学校教育法第93条の但し書きにおいて盲、聾、養護学校の設置に関し、「施行期日は、政令で、これを定める」と規定され、その期日が明記されなかったことで事実上、設置時期が先延ばしにされたことが挙げられる。また、同法23条及びその準用を定めた第40条において戦前の「国民学校令」を一部継承する形で就学義務の猶予・免除規定が示されたため、重度の障害児は学校教育制度から除外されることに

なった。

知的障害児者に対する法的な保護や支援がほとんどない中で、1952年に東京都内の小学校に在籍していた知的障害児の親が中心となり「精神薄弱児育成会」(通称「手をつなぐ親の会」)が結成され、養護学校の設置義務化や施設の増設、法整備などを運動の目標に掲げ、要求の声を高めていった。そして、8年越しの要求の末、1960年に「精神薄弱者福祉法」が制定される。

教育分野における特殊教育体制が整備されていく中、1959年に中央教育審議会が「特殊教育の充実振興について」の答申において、子どもの障害の程度により重度の場合は養護学校、比較的軽度の場合は障害児学級に受け入れること、障害の種類に応じて養護学校・障害児学級を整備することとされた。それを受け、文部省(当時)は1961年に「特殊学級増設五カ年計画」を策定し、続く62年「学校教育法施行例」を改定し盲・ろう・養護学校の対象となる子どもの障害の程度を規定した。さらに、同年、「公立養護学校整備特別措置法」を改定し、分離別学体制³⁾の基礎づくりに着手する。

知的障害児に対する教育機会を保障するための法整備やそれに伴う環境整備が進められる中、1963年に通常の教育と同じ教科・領域によって教育内容を示した養護学校学習指導要領が制定された。そして、教科教育が採用されたことを機にそれ以前の生活を中心とした教育に対する批判が高まる一方、障害児の生活自立を中心とした教育実践は後退していく。

名古屋(2005: 37-48)は、この時期に教科教育に偏重するのではなく、独自の視点で教育実践を展開し、障害児教育の分野に影響を与えた学校の1つとして与謝の海養護学校の事例を取り上げている。その理由として、同校が子どもの教育権を強く意識し、重度の障害児も教育の対象とした実践を展開していたこと、同校で進められた労働教育が全ての子どもが発達する権利を保障するという障害児教育の原則に基づき労働を権利として獲得していくための基礎学習として捉えていたことを挙げている。

そこでは、単調で機械的な労働や、いかにして売れるものをたくさん作るかといった生産性や作業効率に主眼を置くのではなく、ものづくりを通じて子どもの活動能力や労働能力、その結果として的人格形成や可能な限り頭脳を働かせ、鍛えるような教育が目指されていた。さらに、できる限り子どもたちが主体的に取り組むことができるよう、作業前には事前学習を行い、「なぜその作業が必要なのか」「どういった作業がより効率的であるのか」を自ら考えさせることが意識されていた⁴⁾。

これらの教育は、それまで生活を中心とする教育が掲げてきた社会自立、とりわけ職業自立を強調する教育が、重度の障害児者の教育権を侵害していることに対する批判的な実践であった。これらの実践は、障害の程度にかかわらず全ての子どもの発達を保障し、多様な教育内容や子どもの主体的な取り組みを重視することで、生活中心の教育が有する教育内容の限定性や受け身的な学習の繰り返しといった側面に対する取り組みといえる。

全国的にも早い段階から、発達保障に基づく障害児教育を展開していた与謝の海養護学校は、どのような背景の中で誕生し、その実践はどのようにして創出されていったのかにつ

いて、次節以降でその歴史的な経緯を紐解いていく。

2. 京都府における戦後の障害児教育

京都府における障害児教育は、1878年の京都盲啞院の開設にはじまるが、知的障害については大正から昭和にかけて、1909年に開設された白川学園などが先駆的に行ってきた。しかし、戦後、1950年代に障害児学級が計画的に設置され始めるまで特筆すべき大きな動きはほとんど見られなかった。その後、1950年に蜷川虎三氏が新たに京都府知事に就任し、それ以降、革新自治体⁵⁾として、憲法をくらしの中に生かすことを掲げた府政が7期28年間にわたり続くことになる。中でも教育行政、とりわけ障害児教育については1960年代後半から積極的に進められることになるが、その契機となったのは同時期において全国的に展開された勤務評定反対闘争(勤評)⁶⁾や安保闘争など平和と民主主義を守るという一連の社会運動であった(藤井1976:42)。

全国的に繰り広げられた勤務評定反対闘争において、国による教育への統制管理や、国の教育方針への迎合に抗議するため、争議権のない教員らは一斉に休暇を取りボイコット運動を行う一方、地域で教育懇談会をたびたび開き、運動に対する親や地域住民の理解を得ようと試みた。それは、勤評が教員の教育成果を生徒の学力向上の度合いで測ろうとするものであり、学力への偏重が障害児教育の可能性を後退させることや同教育に携わる教員の意欲を削ぐことにつながりかねないという危機意識からであった。

府北部地域初の障害児学級の担任として赴任することになる青木嗣夫は、この運動を通じて子どもたちに最適な教育を実践するには教員自身の研修や研究の自由が必要であり、特に多様な発達過程をたどる障害児教育に携わる現場の職員にとって、教育成果を序列化されることは障害児教育の破綻につながると指摘している。その上で、「この時代に、教員自身が自らの権利に目覚めたということと、親たちや地域住民と手をつながなければ、本当の教育はつくり出せないんだということを学んだ」と語っている(青木1997:24-28)。

安保闘争など政治の大きな転換点の中で、教員自身の教育実践が成果主義的な指標で測られることに対し、異議を唱え、自らの権利を主張する中で障害児たちがもつ教育権の保障の重要性を再認識することにつながっていった⁷⁾。

このように、京都府における教育行政の変革の契機は、1960年代後半より全国的に展開された勤評闘争などの民主的な運動であった。当時の京都の教育府政の状況について、当時の京都府教育庁の藤井は「教育委員会においては、勤評とその後の学力テスト問題を中心とした教育問題で、教職員団体との間で激しい対立があり、相互の信頼関係を回復するには至っていなかった。」と述べている。しかし、対立していた教育委員や教育庁職員の刷新などを経て、教育行政のあるべき姿について関係者間での議論が進み、その中で憲法と教育基本法を守り、その精神に基づく民主教育を推進するとの基本方針が明確にされていった。また、教育庁の内部機構の民主的な改革が進む中、教育活動の主体はあくまで教員、子ども、地域住民であり、個人と集団の学習、教育活動の自主性を尊重し、行政はそれを支えていくとい

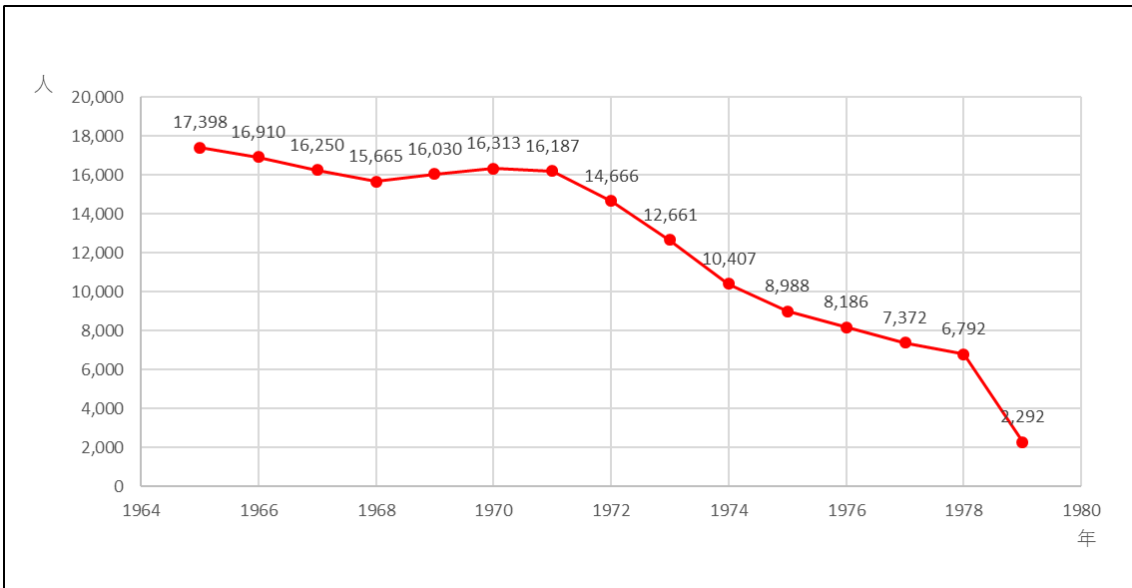


図 1.1：全国の就学猶予・免除児童数の推移

出典：文部科学省 HP「就学猶予・免除者数—推移及び理由別」より筆者作成⁸⁾

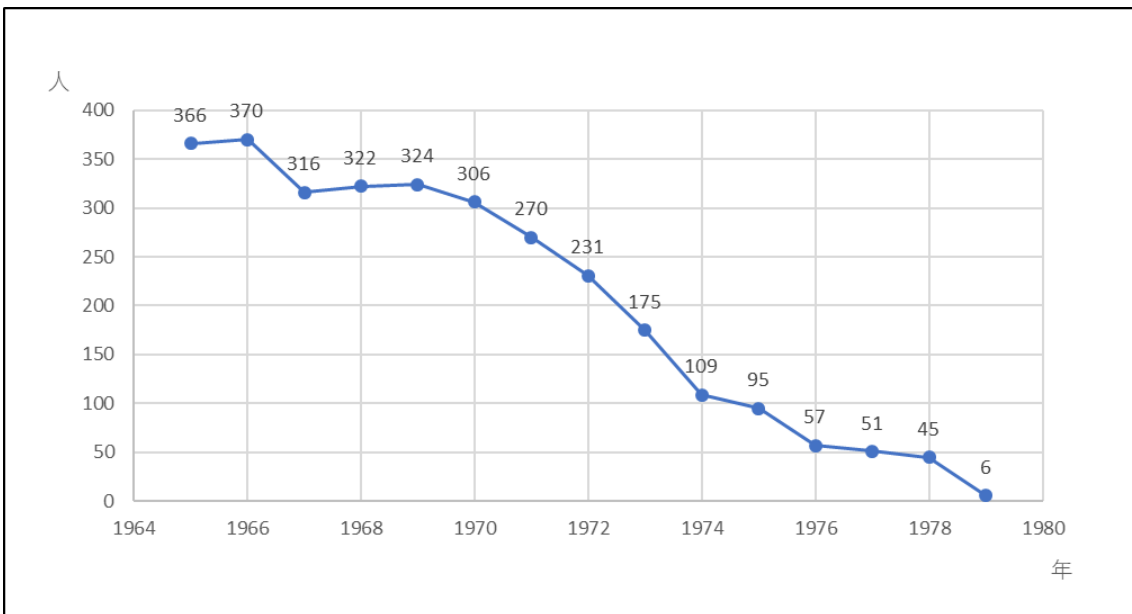


図 1.2：京都府下における就学猶予・免除児童数の推移

出典：藤井(1976)より筆者作成

う姿勢を貫いていくことになる(藤井 1976 : 42)。

図 1、2 でも示しているように、全国的に就学猶予・免除児童数が減少傾向にある中、京都府全体(京都市を含む)の就学猶予・就学免除措置を受けていた児童数は 1965 年時点で 366 名であった。当時、府下には養護学校が 1 校もなく、障害児たちは在宅あるいは児童福祉施

設に入所しており、教育行政上の措置を何も受けていない状況であった。しかし、京都府北部、南部地域において障害児者の父母や教員たちによる粘り強い養護学校設立運動が展開され、「この子らにも教育を」「だれでも入学できる学校を作ろう」を合言葉に府教委との交渉が進められた。その協議を通じて、教員や親たちとの合意の下、行政として以下のような基本理念、すなわち①憲法と教育基本法の本質に於ては教育の機会均等と発達を権利としてとらえる、②そのため、いかなる障害があろうとも、すべての子どもにひとしく教育を保障する観点に立って学校を建設する、③一人ひとりの障害児の発達を豊かに実現するために、必要な条件を整備する、が掲げられた。この方針に基づき、1967年に肢体不自由児を中心とする向日が丘養護学校が、1969年に知的障害のある子どもを主体とする与謝の海養護学校が、1973年に与謝の海養護学校・桃山分校がそれぞれ開校した。

これら3つの養護学校の開設に伴う教育実践や研究、運動を通じ、それぞれの関係者は就学猶予・就学免除体制を打破するいくつかの貴重な教訓を得ていった。それは、子どもの教育権を具体的に実現するため、行政の関係諸機関が統一的にその機能を発揮し合うことや従来、教育の対象とされてこなかった重度・重複障害児の発達に必要な集団と自然や社会環境の保障、障害に対応する治療、訓練、及び指導の内容とその体制を確立するというものであった(藤井 1976 : 43)。

このように、京都府における障害児教育に関する基本方針は、最初から完成され、行政が上から準備したものではなく、障害当事者やその親たちが教員らとともに要求運動を繰り返して、その要求に学び、新たな行政の方向性を一步一步つくり上げていった公務労働者や障害児者の親、そしてそれを支えた教職員など関係者の努力の成果であるといえる⁹⁾。

2.1. 京都府北部地域における障害児教育の取り組み

京都府における障害児教育は1960年代後半以降、積極的に進められていくが、京都府北部地域における障害児教育はそれ以前の1950年代初頭から展開されていた。

府北部地域で最初に障害児学級(京都府では2番目)が桑飼小学校に開設されたのが1951年6月であり、それに引き続き1955年には府北部で2番目の障害児学級が宮津小学校に開設された。これら障害児学級の1つ1つは、それぞれの学校における厳しい討議、定員要求のための育友会総会における決議、校下あげでの署名運動、教員組合と「父母の会」「特殊教育サークル」の交渉などを重ねる中で徐々に設置されたものであった。また、各校での設置される際に、父母や教員の連帯の取り組みとして合同研究会等が重ねられ、内容的にも深められていった。その経緯を示すものが表1.1であり、この運動の中で障害児を中心にして、教師と父母がともに連帯し、その教育保障のために立ち上がり、父母集団、教員集団の統一した運動を築き上げ、与謝の海養護学校設立運動における中核となる基礎を築いた貴重な運動となった(青木 1971 : 260-261)。

桑飼小学校の最初の障害児学級担任として赴任し、2番目に設置された宮津小学校の障害児学級担任としても早くから障害児教育に携わった青木は、当時の教員たちの障害児教育

に対する思いを次のように語っている。

「当時私たちが考えておりましたのは、障害を受けている子ども、ちえおくれといわれている子ども、そういう子どもたちを放置しておいて、本当に日本の民主的な教育が確立するのだろうか、できない子どもをできないままに放っておいて、できる子どもだけに手厚く教育をしていくようなことで本当に民主教育といえるのだろうかということでした。」(青木 1997 : 23-24)

「当初はまだ障害児学級が存在することすら知らない親たちもたくさんいました。けれども障害児学級をつくることによって、子どもたちの教育は豊かに、手厚くなされていくのだとわかっていくのです。また、障害児の教育権を奪われている親たちの悲痛な願いもありました。その願いにどう応えて学級をつくり、子どもたちの教育を保障していくのかが重要な課題であったわけです。」(青木 1997 : 24)

青木をはじめ熱意ある教員たちの教育実践に呼応する形で、1958年には当事者の「親の会」が結成された。子どもの発達を守り、権利を保障していくためには障害のある子をもつ親たちとの連帯が欠かせず、親同士が日々の生活の中で遭遇する障害児者に対する差別的な態度やまなざしに涙し、お互いの悲しみや悩み、憤りを語り合う中で共感を連帯へと変えていった。それにより親同士の集団の場が保障され、それを足場に運動をより一層発展させる基盤が作られていく。

同年には、府北部における障害児学級に関する実態調査が実施され、調査結果に基づき1959年に7学級、1960年には10学級と障害児学級の開設がさらに進んでいった(青木 1997 : 23、依田 1976 : 64、67)。また、障害児学級が増設される中で、「担任会」が組織され、教員たちは勤務評定、安保闘争、学力テストに対する反対闘争を通じ、障害のある子を持つ親や地域と連携していかなければ障害児たちに対する理想の教育は実現できないことを学ぶことになる。そして、親の会は「与謝地方手をつなぐ親の会」として統一され、「担任会」とともに養護学校づくり運動の中心を担うようになる。

また、府北部地域では、教員を中心に障害児教育の受け皿となる障害児学級の増設に取り組みつつ、障害児の学びを地域にも広く知ってもらうための様々な実践も試みている。1958年3月には、地域の人たちに障害児たちの力を知ってもらおうと、子どもたちが作った絵や工作作品を一堂に集めた特別学級作品展を実施し、1960年9月には各学校の障害児学級合同で第1回特別学級連合運動会が開催された。これは、各学校の障害児が一堂に会することで子どもたち同士の連帯を生み出すだけでなく、学校間を超えた親同士の連帯を地域の中で育んでいこうとする取り組みであった(青木 1997 : 29-30)。

同運動会については、当事者の親たちから「先生、なんでうちの子をそんな見世物にするんだ」という猛烈な反対もあったが、地域にも障害児教育について本当に理解してもら

表 1.1 丹後地域における障害児学級設置状況の推移

校名	年度																			
	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	
小学校	桑飼小	○/●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	宮津小①					●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	宮津小②						●	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	宮津小③						●			●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	宮津小④																			○
	石川小								●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	与謝小								●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	岩滝小①								○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	岩滝小②																○	○		
	由良小										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	伊根小										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	加悦小										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	岩屋小										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	養老小											○	○	○	○	○	○	○	○	○
	山田小																			○
	中学校	宮津中①					○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
宮津中②														○	○	○	○	○	○	○
橋立中①														○	○	○	○	○	○	○
橋立中②																○	○	○	○	○
加悦中															○	○	○	○	○	○
江陽中																				○

出典：鴨井・岡田編(1971)より加筆修正の上で筆者作成 ●は校内操作(教員配置)による設置

うためにはその姿を見てもらうことが必要であると教員たちが親を説得し、開催された。これらの実践を進めながら、教員や親を中心に地域全体として障害児を守り、育てていくための課題に取り組んでいった。

これらの経緯からも明らかなように、府北部地域における障害児教育は全国的にみても10年以上先行する形で進められていった。その背景には、教育不可能な子どもはないという教育観のもとで就学猶予・就学免除という制度を変革し、子ども一人ひとりを大切にしながら、それぞれの能力に応じた教育の機会を保障しようとする教員たちの使命感と発達観に基づく熱意ある実践の姿があった¹⁰⁾。

2.2. 京都府北部地域における重度障害児の発達保障のための養護学校の提起

子どもの発達を願う親の教育要求と子どもの発達を保障しようとする教員の実践が相互に連携し、共に高め合っていく中で、当初は精神薄弱児施設の設置を求めていた。しかし、「親の会」や「担任会」の活動を通じ、教育を受ける権利や学校に行きたいという子どもの願いをどのように実現するのか議論が進む中、様々な課題が明らかになっていく。例えば、障害児学級における教育実践を続ける中で、普通学校内であるため、トイレなど施設設備面

表 1.2 京都府北部地域における障害児学級設置から与謝の海養護学校設立時までの経緯

年	与謝の海養護学校設立前後の主な出来事	日本における主な障害者施策、動向
1951	桑飼小学校に宮津与謝地方最初の障害児学級設置	
1952		「全国精神薄弱児育成会(手をつなぐ親の会)」結成
1956		大阪府立養護学校、愛知県立養護学校創設(最初の公立肢体不自由養護学校)
1957		学校教育法改正(養護学校への就学を就学義務履行とみなすことを規定)
1958	特別学級・第1回作品展開催(子どもたちの絵や工作などを地域に公開し、地域の障害観を変革)	
1960	特別学級・第1回連合運動会開催(親や子どもたちが学校を越えて連帯)	「全国肢体不自由児父母の会連合会」結成
1961	「与謝地方手をつなぐ親の会」結成→入所施設から学校の設立要求に変わる	
1964	養護学校設置連絡協議会設立(養護学校設立運動の中核的存在となる)	「全国重症心身障害児(者)を守る会」結成
1965		「全国精神障害者家族会連合会」結成
1966	「与謝地方手をつなぐ親の会」→「障害児を守る親の会」へ改称(運動の質の高まり)	
1967	第1回「障害児の権利を守る与謝・丹後集会」(参加者約350名)	児童福祉法改正(重症心身障害児施設創設等)
	第2回「障害児の権利を守る与謝・丹後集会」(参加者約500名)	
1968	第3回「障害児の権利を守る与謝・丹後集会」(参加者約1,200名)	
	入学申請書運動(京都府教育委員会の当初予定90名を上回る157名の申請書を集約)	
1969	(4月)与謝の海養護学校(高等部)・仮開校	
	(9月)在宅不就学児への訪問教育が与謝・丹後・舞鶴の3地区で週1回定期的に始まる	
	(4月)与謝の海養護学校(小中高等部)・本格開校	
1970	(5月)「五月の苦悩」(初めて障害児(重症心身含む)に向き合うための教職員集団づくり)	
	(6月)「六月闘争」(寄宿舎における重症心身障害児への対応をめぐる教職員間の論争)	
1973		心身障害児の養護教育を1969年4月より義務教育化(閣議決定)
1979		養護学校教育の義務制実施

出典：筆者作成

で構造上の問題があることや常に目の離せない子どもがいる場合、1人の教員に大きな負担がかかっていたこと等、様々な課題が浮き彫りになっていた。また、「施設入所はとりもなおさず就学猶予・就学免除という名のもとにIQ50以下の子どもを学校からしめだすことになるのではないか」「すべての子どもの教育権を守るためには、現行制度の中では養護学校の設置こそ必要なのではないか」ということが時間をかけて話し合われ、表 1.2 で示されるように、施設ではない養護学校設立運動が目指されることになる(与謝の海 2018: 8-9)。そして、「親が付き添ってでも学校にこれること、大小便の自立ができていなくても指導責任は親がもつ」の2点を条件として入学させることを取り決めていった(依田 1976: 68)。しかし、「学校にこれる」という条件がつくことで、仕事のため子どもに付き添うことのできない家庭や寝たきりで通学困難な子どもが置き去りにされてしまうという問題もあった。

実践的課題が明らかになる中、養護学校の設立に際してはいくつかの論点が示された。まず、第1に、通常学校のような一般の生徒たちとの交流機会が限定されるという点である。子どもの発達が多く数の集団との交流の中で育まれることや就学後の社会生活を考えれば、これまでの障害児学級のように障害のない子どもたちとの交流機会が数多くある環境の方が良いのではないかという意見があった。また、養護学校であれば子どもの障害に合わせた教育実践や施設・設備の整備が可能であるが、社会とは隔絶されたある種の閉鎖的な環境で

あり、発達教育上、あまり望ましくないのではないかという意見もあった。

第2に、学校運営上の問題である。障害児学級の場合、限られた教員が障害のある子どもの教育実践を担いつつ、運動会や学芸会など通常学校のカリキュラムに合わせてスケジュールを調整し、さらに様々な校内実務をこなさなければならない。教員が一人ひとりの子どもに合った適切な教育を実践する上で、教員自身にかかる過重な仕事を軽減し、教員集団の教育力の向上を保障する必要があるという指摘である。

第3に、財政的な条件である。養護学校として独立した形になると、少ない児童、生徒に対し、教具や教材などが共有ではなく専用となり、教員の配置についても比較的多く割り当てられることになる等、子ども1人当たりの教育経費がより多く割り当てられることになる。また、親が負担する経費についても、当時、障害児学級では支給されていなかった就学奨励費が養護学校では支給され、教科書代や通学費、給食費や寄宿舎に入る場合の費用負担など、国や都道府県からの経済的援助が受けられることになる。つまり、障害児学級に比べて、養護学校の場合、親の経済的負担が少なくて済むことになる。

これらの指摘で特に重視されていたのは、子どもの発達がどのような形で保障できるのかという点であり、そのためには親の生活状況も踏まえ、条件や環境を整備する中で教育実践がなされるべきであるという視点であった。それは、子どもが教員数、施設などの条件整備が十分保障された場でこそ発達するという立場から養護学校を設立したいという教員、親双方からの要求でもあり、能力に応じた教育機会を保障する上で、その機会すら与えられていない寝たきりの子どもや親が付き添えない障害の重い子の教育機会を拡大しようという要求でもあった(依田 1976 : 68-70)。

2.3. 障害児者の権利を守る与謝・丹後集会和入学申請運動

様々な議論を経て、1964年に養護学校の設立に向けた養護学校設置連絡協議会という運動の中核的な組織が作られ、障害者問題をみんなの問題として考え合おうという「第1回障害児者の権利を守る与謝・丹後集会」が1967年に開催された。これは、親や教員たちがこれまで獲得してきた障害のある子に対する教育観や発達観をより多くの地域住民にも知ってもらうことで、地域の教育観をも変えていこうという取り組みであり、約350名が集まる画期的な集会となり、翌年の第2回大会では参加者が500名、第3回は1,200名と参加者も回を重ねるごとに増えていった。

障害児をかかえ、親たちの生活に根差した教育要求に共感する様々な運動団体¹¹⁾と連携しながら、親たちの願いを行政や議会に訴え掛けていく中で、1968年2月20日夜に翌日の午後、知事との面会時間が取れそうだと連絡を受け、急遽、障害児を守る親の会や障害児学級担任ほか各運動団体への呼びかけがなされ、57名の陳情団が編成され、運動を支持する府議らと共に蜷川知事、山田副知事、岡田教育長との面会に臨むことになった。そこでは、蜷川京都府知事から「障害児であろうとなかろうと、子どもを守ることは当然のことです。人間を大切にすることはこういうことだ、という意味で養護学校を建てましょう。学校は皆さ

んがつくるものです。」という発表があった(鴨井・岡田編 1971 : 295-297)。

そして、割れるような拍手の中、障害児を守る親の会会長の戸田氏と蜷川府知事との間で固い握手が交わされた。同席した山田副知事も「住民の団結と統一に蜷川府政は応えたい。障害児にはよい環境が必要！日本一の養護学校を建てましょう。」との発言があり、岡田教育長からも「障害児を守る地域の熱意に応え、意欲に依拠して本当に中身のよい学校を建てたい。」との意気込みが示された。

養護学校の設立に見通しが立った後、次は重度を含む全ての障害児者の入学を促そうという取り組みが進められた。おむつをしたままであったり、車いすに乗らなければ移動できない、など重度の障害ゆえにこれまで就学猶予・就学免除とされていた子どもの家を親や教師たちが一軒一軒回り、毎晩、議論を重ねる中で障害のある子どものありのままの状況を書いた入学申請書を集めて回った。当時の様子について青木は、次のように述べている。

「毎晩毎晩、地域に出て行って親たちと話し合いをしました。これまで学校へ行けるなんて考えてもみなかった親たちの胸の内を揺り動かしながら『おたくの子どもが入れる学校をつくるんですよ、いっしょにがんばりましょう』と。だいたい学校というのは行政がつくってくれるというのが普通の認識です。そうじゃなくて、『私たちがこの子どもたちに必要な学校をつくるんですよ。だからいっしょにがんばりましょう』と呼びかけをして、入学申請書運動で親たちを組織し、その結集された要求を元にして学校の内容づくりに進んでいったのです。」(青木 1997 : 34)

「学校はみなさんが作るものです」という、当時の蜷川知事の言葉を受けて、全ての子どもに等しく教育を保障するという理念を実現するための運動が、これまで就学猶予・就学免除とされてきた障害児者の入学申請書運動である。これは、教育からも行政からもつき離され、行き場のなかった障害児者やその親たちの要求を権利獲得のための大きな運動へと転換するための取り組みであり、1968年9月に開催された与謝地方障害児学級運動会後の障害児を守る親の会総会において提起され、直ちに運動として取り組まれることとなった。この運動の中で教員や障害のある子を持つ親たちは、互いの思いを共有しつつ、子どもたちが教育を受けるということは、読み書きなどの教科教育にとどまらず、人間としての発達を保障する機会であることも認識していくことになる。ある、母親は「私の子どもも、重度の知恵遅れでことばをもっていません。学令に達した時、障害児学級の先生の勧めを断って就学猶予にしました…(中略)…この子の人間としての発達が守られることが教育なのだ、泣くことを覚え、友達と歩く力もち、ひとりで食事ができるようになる。こんなことがこの子には大切だし、この力は友だちの大勢いらっしゃる学校でなくてはだめだと思うようになったのです。」と述べている(青木編 1972 : 39-40)。

この入学申請書運動を通じて 157 名の申請が京都府教育委員会に提出された。当初の構想では重度の障害のある子どもの学級は想定されておらず、子ども 90 名で学校を発足させ

る予定であった¹²⁾。しかし、こうした運動を通じて示された親の要求が府教育委員会の方針を転換させた。それは、「どんな障害の重い子も発達する」という教員の教育実践に支えられた親たちの確信が、これまで教育機会を与えられてこなかった障害の重い子の教育機会を拡大していくことにもつながったといえる(依田 1976 : 72-73)。

3. 与謝の海養護学校開校へ向けた動き

与謝の海養護学校は 1969 年、高等部別科で仮開校という形でスタートする。前年 6 月には校地も決まり、1969 年度からの開校予定であった。しかし、建設予定地から古墳が発掘されたため、校舎建設が遅れることになる。当初は、「とりあえず小中学部各 1 学級 90 名を対象に出発する」とされ、高等部の設置は想定されていなかった。しかし、高等部設置に対する関係者からの強い要求があり、後期中等教育を全ての子どもに保障するため、職業科ではなく普通科をおく養護学校として 17 名の生徒と 10 名の教職員での仮開校であった。

本格開校が 1 年後に延期される中、その間、何らかの具体的な対策を講じ、小中学部の教育を保障するよう教員らが府教育委員会に要求し、「在宅不就学児のための訪問教師」が仮校舎に配置されることになった。そして、仮開校時の 2 学期からは在宅不就学児に対する就学前指導が始まる。

その第 1 段階として、入学希望者の家庭訪問を実施する中、教員たちは就学を待ちわびる子どもたちの様子やこれまで就学猶予・就学免除という形で実質的に学校に子どもを通わせることを拒絶されてきた親たちの戸惑いを目の当たりにした。親たちの「うちの子も学校へ、そして教育を」という要求を引き出し、将来への展望が持てるようにすること、そして、子どもたちの「学校へ行くという意欲、友達が欲しいという意欲」を正しく発展させる必要性を感じた教員たちは、第 2 段階として集団内における子どもたちの変化を把握し、開校時の重度障害児への教育準備を進めるため、対象となる子ども 31 名を集めることになった。集まった子どもたちは、ホールの外に飛び出し、1 人の教員がつきっきりでいなければならない子や絶えず動き回り、オルガンの鍵盤をなぶり、紙芝居をしている教員の膝の上に駆け上がる子など様々であったが、「多くの仲間を得た子どもたちの目はかがやき、共に悩みをもつ親たちの表情は明るく、この集まりは成功をおさめた」とのことであった(青木編 1972 : 43-48)。

第 3 段階として、地域別面接、個別訪問指導、全員学校集合を経て、同年 10 月下旬からは丹後、与謝、中丹の 3 会場において、1 会場ごとに 10 回の集団指導教室が実施され、集団指導は週 1 回と定例化されることになった。これは、子どもたちの生活の中に一つの目標感が生まれることにつながり、親たちも就学前指導後に定例的に話し合いを持ち、次の週までに家庭で指導する内容とその結果を話し合うことにした。それにより、家庭で子どもを指導する上で 1 つの目標を持ち、計画的にできるようになり、定例化は大きな成果を上げた。教員も 2~3 名で共に指導に当たり、開校前の段階で集団指導体制の試行がなされ、重度・重複児の指導のあり方が模索された。その結果、就学前指導は様々な教訓を子どもだけでな

く親や教員にもたらし、すべての子どもにひとしく教育を保障することの意味が親の共通の認識となり、その上に個々ばらばらであった親たちが定例的に一堂に集まる取り組みの中で親同士の集団も形成されていった(青木編 1972 : 49-51)。

同教室に参加した子どもらの様子からは、いかに学校に行くことを楽しみにしていたかが読み取れる。ここで、与謝の海養護学校が仮開校から 1969 年の本格的な開校に至るまでの経緯や子どもたちの様子について、50 周年創立記念誌に基づき紹介する (与謝の海 2018 : 11)。その内容は以下の通りである。

「今日は学校(就学前教室)に行くという日は朝からはしゃぎ、『お母ちゃんと学校にいつてくるでえ』と隣近所に触れ回り、帰ったらまた毎回『学校に行ってきたでえ』と触れ回ったそうです。」(けいれん発作のため、2年間就学猶予とされたKちゃん)

『さあ、学校に行こうでえ』と服を着替えかけると喜ぶようになったそうです。」(言葉を理解できるかどうか分からないYちゃん)

「この教室を楽しみにして、出席した日の晩からカレンダーに印をつけて『今度はここ』と次の日を待ったそうです。」(学齢期を過ぎたSちゃん)

「3回目の教室に来て入るとき、『ほら、先生に見てもらい、歩いて見てもらい、歩けるようになったなあ』と促されて、1歩踏み出しては上体と両腕でバランスを取りながらまた1歩と5mほど歩きました」(両足不自由で座位移動はできるK君)

学校へ通うことを待ちわびていた子どもたちの様子やそれを嬉しそうに見つめる親たちの様子からは、当たり前のように教育機会を保障することが子どもや親、家族にとって教育権や生存権の保障に留まらず、学校に通うことができることの喜びや発達の原動力となっていることが分かる。この就学前指導の意義について、青木は以下のように述べている。

「子どもたちは、はじめて仲間の中に入ることを通じて生活の意欲をたぎらせる子どもとなり、脳性マヒのためこれまで16年間歩くことの出来なかった平野君のように、集団の中に入った次の日から歩く練習をはじめ遂に歩き出すということにもなり、学校へ初めて来た直後から要求(イヤ)をはっきり出せるように変わったなど集団の中で育ちあいがみられ、これらの子どもの変化の事実を認めた親と教員は、重度・重複といわれている子らへの取り組み、わけても集団の中で子どもたちは発達するという発達の原則をつかみ重度・重複児の教育について展望を切り開いたといえます。」(青木編 1972 : 50-51)

この就学前教育は、府の教育委員会や京都府北部4市10町の教育委員会など行政機関の協力、多くの地域住民の援助や励まし、期待の中で進められた。就学猶予・就学免除の不合理性や人間の発達の可能性について実践を通じて問題提起をしたことに大きな意義があった。そして、これまで重症・重度といわれ就学できなかった人の家々を訪問し、集めた157通の入学申請書について、1970年3月20日に希望者全員の入学が許可された。おむつをしたままの子や、ことばの理解できない子、寝たままの子も入学させるのかどうかについては、教育委員会も簡単には了承できない状況であったが、最終的には承認される形となった。

ここまで、障害児学級の設置に始まり、与謝の海養護学校がようやく開校するまでの経緯をみてきたが、その過程で障害児者やその家族、教職員たちは連帯を深めながら行政への要求運動を展開してきた。住民の声に応える形で養護学校設立が実現することになるが、教職員にとって重度を含む障害児たちの要求の声に応えるという意味では、ここからが始まりでもあった。そして、その取り組みの中で障害児者と共に教職員をはじめ家族や周囲の関係者も新たな気づきを得ていく。

次節以降では、教員や親たちによる設立運動を踏まえ開校した「与謝の海養護学校」の基本理念など具体的な取り組みについて、地域との関係性を視野に入れながら考察する。

3.1. 与謝の海養護学校の「学校づくり宣言」と三つの基本理念

養護学校設立運動を通じ、親同士、教員同士あるいは支援者らとの間で障害児者の権利保障への思いを共有し、多くの団体と連携しながら学校設立要求の声を高めていった。そうした、運動の芽をつくり、広めながら行政への交渉や陳情を繰り返していく。教員の中でも主導的な役割を果たした青木自身、当時の蜷川京都府知事との話し合いは8~9回に及んだと述べ、その中で蜷川知事からかけられた「学校はあなた方がつくるんですよ」という言葉を受け、学校とは自分たちの願いを実現していく場であり、それが本来あるべき民主的な学校の姿であることを再確認する。そして、学校は子どもたちの発達要求だけでなく、父母の教育要求、地域住民の教育要求、教職員の実践(労働)要求、民主的行政への行政要求などを実現する場であると位置づけていった。すなわち、学校とは子どもたちの発達要求(子ども自身の発達したい、友達が欲しいという叫び)を受け止め、つくり上げていく場であり、父母の教育要求(お話ができるようになり、機能訓練などの機会が保障され、子どもたちが豊かに誇り高く育っていくことを願うこと)、教職員の実践要求(民主的な人格を育てていくような実践がしたいという思い)を実現していく場であり、関係者一同が共通の目標を共同の事業として持ち合いながら学校をつくっていくことを目指すことを意味していた。

養護学校設立に際し、その要求が本当に子どもの立場としてのものとなっているのか確認しながら、これまでの運動や実践を踏まえ作られたのが「学校づくり宣言」(表1.3)であり、そこで掲げられてきた内容をまとめ直したものが、「学校設立の基本理念」(表1.4)である。

表 1.3 与謝の海養護学校「学校づくり宣言」

- ・この学校は、1969年4月、中学校を卒業した障害児の後期中等教育を保障するために高等部の別科という形で仮開校し、高等部教育から出発した学校である。
- ・この学校は、“すべての子どもに等しく教育を保障してほしい”と要求する障害児の父母と障害児教育に直接かかわっていた障害児学級担任を中核とする、地域ぐるみの十余年間の運動の中で設置をかちとった学校である。
- ・この学校は、「すべての障害者にひとしく教育を保障する」－権利を守る砦としての役割をもつ学校である。
- ・この学校は、従来、就学猶予・免除という名のもとに、不当にも教育権が剥奪されていた重度・重症と言われる子ども、おむつをしたままの子ども、寝たままの子ども、ことばをもたない子どもたちに教育を獲得した学校である。
- ・この学校は、いわゆる肢体不自由児養護学校・精神薄弱児養護学校という分類収容を一掃し、総合養護学校構想を志向している学校である。
- ・この学校は、小学部・中学部・高等部の枠を排除し、全教職員集団、児童・生徒集団という関係で教育活動を前進させようと試みている学校である。
- ・この学校は、子どもを差別選別し、発達の可能性を閉ざす、現存する能力観・発達観を克服し、障害児の全面発達・集団主義・科学的認識を追求しようとしている学校である。
- ・この学校は、この職場に働く全ての教職員の統一と団結を尊重し、自覚的・民主的な教職員集団の形成を目指している学校である。
- ・この学校は、学校が子どもを選別し、学校の規格によって入学を許可するのではなく、すべての子どもの入学を保障し、子どもの発達をどこまでも保障するため、子どもに合った学校をつくりあげようと試みている学校である。
- ・この学校は、地域における障害児教育・障害者運動の砦としての役割を果たす任務をもっている学校である。
- ・この学校は、京都の民主勢力に支えられ民主府政の中で産声をあげ、民主府政の中で前進する学校である。
- ・この学校は、全国の障害児者の生活と権利を守る研究・運動の成果と、民主的諸運動に学びながら、共につくりあげる学校である。

出典：青木(1997：36-37)に基づき、筆者作成。

表 1.4 与謝の海養護学校「学校設立の基本理念」(「三つの理念」)

- 1.すべての子どもにひとしく教育を保障する学校をつくろう。
- 2.学校に子どもを合わせるのではなく、子どもに合った学校をつくろう。
- 3.学校づくりは箱づくりではない、民主的な地域づくりである。

出典：青木(1997：40)に基づき、筆者作成。

3.2. 与謝の海養護学校における障害児教育の実践

学校設立の三つの理念に基づき進められていく教育の具体的な内容は、それに携わる教職員の集団的な力量が大きな意味をもつことになる。「より質の高い子ども集団を形成するためには、さらに質の高い教職員集団でなければならない」(青木 1997 : 94)という養護学校づくり、教職員集団づくりにおける課題を追求しながら、重度・重複と言われた子どもたちの教育保障を実現するための試行錯誤が始まる。その教職員集団づくりにおいて、特に開校初年度において節目となったいくつかの出来事があった。

最初の節目となったのが、「五月の苦悩」と呼ばれる本格開校後の 1970 年 5 月に訪れた教職員集団づくりにおける最初の葛藤である。本格開校当初、65 名の教職員で始まったが、これらの職員は小・中学校において障害児学級担任としての経験者や大学を卒業したての新人教員などその経験値も様々であり、寄宿舎教員(寮母)16 名の内、寮母の経験者はほとんどおらず、一般企業で働いていたものや大学新卒者など障害児者をほとんど見たことも対応した経験もない人ばかりの集団であった。さらに、これまで就学猶予・就学免除となっていた生徒たちにとっても、学校に通うことや寄宿舎で他の生徒と寝食を共にすることは初めての経験であった。そのため、開校当初の段階では、いわゆる教育らしいことにはなかなか取り組めず、おむつの交換や洗濯、きちんと座っている生徒がいない中で終日生徒を追いかけまわるといった日々が続いていた。教員たちにとって、「私は一体何のためにここに来たのだろう」「教師になったにもかかわらず、毎日オムツの交換や洗濯や生徒を追いかけ回して、こんなことが教育なのか」と思い悩む日々が続いていた。

従来、教育の対象ではなかった子どもたちを教えること自体、初めての教職員集団であったがゆえに、「とにかく子どもたちをじっくり見てみよう。その中から私たちのとりくみ方がわかるはずだ」という思いを共有しつつ、障害の重い子どもを全教職員の宝として考えていこうとする。この宝とは、「重度は学校の宝」として従来教育を受けられなかった子どもたちの教育の道を切り拓いていく姿勢を意味している。重度の障害児たちへの教育を通じ、日本の障害児教育や京都の障害児教育を大きく発展させることができる、障害児教育そのものを捉え返すことで、比較的軽度の障害児たちへの教育において見えづらかった発達の問題、障害の問題を明確に捉えることができるという思いを共有していった。その実践は、障害のない子どもも含めた人間の発達に対して必要な条件を獲得し、創り出すことができる実践でもあった¹³⁾。

次の節目は、6 月に訪れることになる。4 月以降、通学が困難で寄宿舎生活を希望する生徒たちの内、比較的障害の軽い子どもたちから順次入舎させていったが、6 月に入りいよいよ一番障害の重い子どもたちを入舎させる時期が来た。その際、障害児たちの共同生活への指導に不慣れな寮母や教職員たちの中から「これ以上障害の重い子どもを入れてもらったら、私たちの命がなくなる。だから、入れるのを待ってくれ」という要求があがってきた。これが次の節目となる、「六月闘争」と呼ばれる教職員間で大議論になった出来事であった。

教職員の間で、今、自分たちが障害の重い子どもたちを受け止められないという結論を出

せば、全国的にも注目され、大きな期待を寄せられ、評価を受けている与謝の海養護学校の教育だけでなく、就学猶予・就学免除制度を廃止し、将来的には全ての子が教育を受ける権利をつくり出していく実践そのものが打ち切られてしまうのだという厳しい討議が繰り返された。そして、厳しい労働条件の中でも子どもたちを受け入れ、労働条件と施設の改善、子どもの権利を守ることを統一的に捉え、それらの諸条件の改善をともに勝ち取ろうという意思統一を図っていった(青木 1997 : 93-100)。そして、校長交渉の末、京都府教育委員会の責任者が来校し、窮状を訴える中で9月以降、寮母が4名増員され、教員も1名加配され、施設の改善なども行われていった。

開校当初の苦労や教職員たちの当時の様子について、元教員が50周年記念誌に以下のような回顧録を寄せている。

「いろいろな困難があっても、『すべての子どもにひとしく教育を保障する学校をつくらう』という学校設立の基本理念=実践課題のもと、子どもの願いや親の願いを実現するためにがんばって灯してきたともしびを消してはならないという意思統一が図られました…(中略)…このともしびを消さないために、厳しい労働条件の下ではありましたが、学校の教員が寄宿舎に入り、入浴指導・介助や宿泊援助をすることになりました。」(糸井 2018 : 108-109)

「汗だくになっての入浴指導・介助、宿泊中に発作を起こす子どもへの対応、翌日は授業等、本当に厳しい日々が続きました。20代という若さではありましたが、疲労が蓄積して自動車を運転するのにつらいということもありました。しかし、教職員集団が『このともしびをけすな』と一丸となって、この窮状を乗り切ったことは、その後の与謝の海養護学校の発展の大きな力になったと思います。」(糸井 2018 : 109)

これらの実践に加え、与謝の海養護学校では、より質の高い教育を実践するため、教員らによる研究活動を重視し、「実践・研究・運動」を一体的に捉えながら取り組んでいた。その一例として、ここでは本格開校1年目の1学期末に実施された総括研究集会を紹介する。

この集会には教員だけでなく、寮母や事務職員、ボイラーマン、スクールバス運転手、用務員など各職種からの最初の学期を振り返っての率直な意見交換がなされ、苦しかった1学期を振り返りつつ、子どもたちの発達や変化を確認し、悩みや思いを共有する中で職種を超えた共通理解が図られた。また、学校現場で生じる不満や悩みが、不十分な教育行政に起因するものであることを確認する中でさらなる要求の声を高め、学校で働くすべての教職員が対等の立場で教育をつくり上げていくことの重要性を認識する貴重な機会となった。さらに本格開校以降、「実践・研究・運動」の成果として研究紀要を毎年度発行し、実践を振り返り、文章化してまとめることで成果と課題を明らかにしていった。

これらの取り組みは、かなりの労力を要する作業であったものの、重度・重複障害児に対

する先進的な実践として全国的にも注目度が高く、年間 2,500 名を超える見学者の他、全国からの研究紀要を求める要望も数多く寄せられた。また、教職員だけでなく外部の研究者などとも幅広い連携を図りながら実践を理論的にも整理し、論考や著書などを通じて全国にも広げていった(与謝の海 2018 : 110-111)。

3.3 養護学校設立運動と障害児教育を通じた地域づくり

教員たちは、これまで教育の対象として想定されてこなかった障害の重い子どもたちの学校教育を通じた無限の発達の可能性を信じ、その教育機会を保障する中で学校教育のあり方について問い直しながら、障害児者や家族、関係者らが相互に支え合う関係性を築いていった。そうして、十年余にわたる運動の末、ようやく設立された与謝の海養護学校の理念に掲げられたのは、全ての子どもの教育を等しく保障し、子どもの要求に則した学校をつくるというものであった。それは、理想の学校をつくるためには学校だけでなく、地域との連携が必要であるという障害児者の教育保障と地域づくりとの接合の意義を示していた。

京都府北部地域において、障害児学級の設置、そして養護学校の設立運動を進める中でこれらの障害児教育の進展が地域形成にどのような影響をもたらしていったのだろうか。青木(1997 : 189-214)は、地域に障害児者の教育を含めた総合的な権利保障の条件を築く上で欠かすことのできなかつた条件として、京都北部障害者問題連絡会(以下、北障連)の結成とその活動を挙げている。周辺の 1 市 10 町に養護学校設立運動を進める同連絡会が設立され、学校設立が実現した後、今度は障害者問題を地域の課題として取り組むという運動体へと再組織化される。そして、地域の障害者の要求運動体として多くの府市町議会や行政に統一要望書を提出し、各自治体の首長に対する交渉を重ねるなど、それまでの養護学校づくりからさらに一歩踏み込んだ活動を進めていく。

12 月 9 日の「障害者の日」には、宮津市、野田川町、網野町など与謝・丹後一円に宣伝カーを出し啓発を呼びかけ、人の多く集まるマーケットなどでの街頭宣伝、ビラ撒きなどで障害者問題を地域に訴えるような組織活動も続けていた。また、当初は障害種別間の関係者の相互理解が進まず、非常に困難であった地域の各障害者団体間の連携¹⁴⁾が、養護学校設立運動のための大集会をはじめ、交流会などを企画する中で各組織が抱える課題を共有し、相互理解を深め、学び合いながら横断的な連携の土台を一歩一歩つくり上げていった。

さらに、障害当事者の高齢化に伴い、高齢者問題を含めた地域全体の福祉課題としてより多くの関係団体との統一的な連携¹⁵⁾を模索し、その中心的な役割を北障連が担っていった。そして、各地の組織が独自の活動を実施しつつ、地域全体でつながることで組織的な力量を発揮し、力強い地域の福祉構想が生み出されていった。

青木(1997 : 214)は、「学校づくりは箱づくりではない。民主的な地域づくりである」という与謝の海養護学校の設立の 3 番目に掲げられている理念の真意は、障害者を 1 人の人間として大事にするという認識を地域に育て、具体的な行政対応、組織の民主的な対応をつく

り合う中で、地域に本当の民主主義が確立されることであるという。そして、障害者の問題は一分野であるものの、その分野を追求し、要求によって行政を動かしていく力を地域の中で育てていくことの重要性を説き、その民主的な地域づくりにどのように自分たちが参画し、依拠しながら、目の前の厳しい困難な状況を切り拓いていこうとするのか、という視点を見落としてはならないと述べている。

京都府北部地域における障害児学級の設置、養護学校設立運動において形成された地域の連携は、第3章で詳述する障害者の就学後の労働・生活施設設立運動、第4章で詳述する障害者の「働きたい」という強い願いに応じて開設される無認可共同作業所開設において大きな力となっていく。その結果、京都府下初の無認可の小規模共同作業所が開設し、それ以降、同地域に次々と共同作業所が設立されていく。また、障害者の労働・生活施設設立の実現へとつながっていく。そして、長年にわたる実践の過程で構築された障害当事者やその家族、支援者らと地域住民や行政との協働関係が同地域の持続性に大きな役割を果たしていくことになる。

4. 小括

本章では京都府北部地域で初めて障害児学級が設置され、その後、与謝の海養護学校が設立されるまでの経緯と設立後の児童・生徒の学校生活や寮生活、訪問教育を通じた子どもの発達の様子、当事者の家族や教員たちの苦悩や葛藤についてまとめてきた。そこには、全く歩けなかった子が他の子ども集団と交わることで、すくっと立つようになったこと、ことばのなかった子がことばを獲得し、おむつをしていた子のおむつが外れ、暴力をふるうと周囲の子どもに怖がられていた子が落ち着いて作業をこなすようになっていく様子など、障害児たちが同年代の子どもたちと共に学び、集団生活を送る中で力強く成長し、変化を遂げていく姿がみられた¹⁶⁾。また、子どもたちが支え合い、成長する中で、教員や親自身も子どもらの言動から多くのことを教えられていく様子もうかがえた¹⁷⁾。それは、子ども同士がかかわる時、教師や大人以上に素晴らしい指導性を発揮する瞬間でもある。

「重度の子どもは学校の宝」とし、重症心身を含む地域の全ての障害児者に等しく教育機会を提供することを目指した同校の姿勢は、子どもたちの変化から何を学ぶのかを教職員(学校)全体として把握しきることが、子ども介し、親の新たな障害観の醸成へとつながっていることも示している(青木 1972 : 85-89)。その青木自身も、運動を始めた当初は、その教育の対象として重度の障害児者を受け入れることまで想定していなかったという。それが、いずみちゃんとの出会い(脚注 12 参照)以降、障害の程度に関わらず全ての障害児者を受け入れていくという障害児教育への新たな方針を打ち立てていったと述べている。

障害児たちを支える教職員や親たちが連帯を深める一方、親たちに対する地域社会からの障害差別は根深いものがあった¹⁸⁾。学校と障害のある子の親たちは、研究集会や学習会を通じ、悩みを共有し、要求の声をあげる中で、その差別の根深さは近親者の中にまで及んでいることも明らかになる。一例を挙げれば、「障害児学級に子どもを入級させることに対

し、祖母が理解してくれない」、「近所に住む叔父が、『そんな学級に入れるようなことがあったら A 家のはじさらしになる、今後親類付き合いは一切せんから』といったりする」などの理由で障害児学級への入級を躊躇する家庭もあったとのことであった。

障害児教育に関する学習を深める中で、障害児者の教育権を守るということは、教師や親、諸団体が障害児者を一人の人間として尊重するという民主的な活動をしなければ、障害児を含む全ての子どもの正しい発達を保障することはできないと考えられるようになっていく。そうして、養護学校設立運動は、どんなおくれた人もひとりの人間として尊重し、限らない発達を保障する学校というだけでなく、人間を大切にすることの意味を理解してもらえる民主的な地域づくりが必要であるとの強い思いが学校設立の 3 つ目の基本理念として確立されることになる(青木編 1972 : 224-228)。

青木(1997:34)は、障害者問題や地域福祉の問題において重要な課題は、権利の相互保障、つまり、親たちだけ、あるいは養護学校を建てるという課題だけで取り組んだのでは地域運動にならないと述べ、課題を抱えたそれぞれの組織と連携しながら、他者の課題を自分の課題として共有し、取り組んでいけるよう発展させていけるのか、教育の基盤としては人権尊重の問題、障害者の権利保障の問題を主軸にしながら諸階層に訴えていく活動こそが必要であると述べている。

これら関係者の運動を背景に、本章の冒頭で述べたように養護学校義務制が実施されるよりも約 9 年早い 1970 年 4 月、小中高 172 名の障害児を迎え「与謝の海養護学校」は本格的に開校した。1951 年の桑飼小学校における障害児学級の創設に始まり、全国的にも早い段階から先進的に取り組まれてきた障害児教育の実践は、当時の京都府政下での教育行政にも少なからず影響を与えていく。

当時の教育行政に携わっていた藤井は、住民の教育要求＝教育運動に的確かつ積極的に応えることが民主的な教育行政であり、与謝の海養護学校は 10 年余りの住民運動に府政が応える形で設立されたものであるとしている。そして、単なる学校づくりにとどまらない民主主義の観点から、この設立運動について以下のように述べている。

「行政が住民の教育要求に応えるということは、単にその要求を実現することだけの意味をもつのではなく、その過程において一人ひとりの要求や願いを掘り起こし、組織し、住民自身の自治能力をいっそう高め、きたえていくという意味も含んでいる。民主行政といえ、何でも先廻りしてやってくれるというものだという考えがあるかも知れないが決してそうではない。むしろ、住民と行政の相互の発達と信頼をより確かなものにする意味から言えば、住民自身の討議をしっかりと行い、そのことをとおして組織的力量を蓄積することは地域の民主主義を確立することにつながると考えられる」(藤井 1976 : 51)。

青木(1997:219)は、要求運動を続けてこれた支えと勇気は子どもたちがくれた¹⁹⁾といい、

そこには地域や親たちの強い強い要求があったと述べている。そして、親たちや地域の要求をしっかりと受け止め、それを実現しようとする民主的な行政が当時そこにあったという。

これらの証言からは、住民の要求に対し、行政が応答するという関係性が保障されていたことが、子どもたちの権利保障と地域の発展の原動力になったといえる。この住民が要求し、地域や行政が応えるという協働関係を障害児学級の設置運動、養護学校設立運動を通じて築くことができたという経験が、就学後の労働・生活施設設立や福祉のまちづくりにおける関係者の粘り強い運動の支えとなっていく。この協働関係の萌芽期とは、親や家族、教職員や支援者らが連帯していくことの強さ(住民自治における発言力の強さのみならず、相互に支え合うことで個人が直面する困難性を解消していくための心強さ)を獲得し、障害当事者の更なる豊かな生活の実現を目指す礎としていく時期であった。

次章以降では就学後にその子どもたちが地域社会の中で働きながら、生活自立をいかに実現していくかという新たな課題に取り組む運動に着目していく。そこでは、与謝の海養護学校の基本理念を受け継いだ社会福祉法人が与謝の海養護学校設立運動と同様、当事者自身による労働、生活自立訓練を目指すための拠点となる施設設立をめぐり、約14年間という長期にわたる社会運動を余儀なくされることになる。

第2章 障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立をめぐる住民運動

本章では、京都府北部の旧野田川町（現在の京都府与謝野町）¹⁾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1つであり、京都府北部地域における障害者の就学後の就労、生活自立を支える団体として設立されたのが、よさのうみ福祉会である。本稿では、「よさのうみ」が中心となり設立を目指した障害者のための労働・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きっかけに、現在の与謝野町において「よさのうみ」が行政や事業者、住民との協働関係を構築し、地域に根差していく協働関係の形成期として捉えている。それは、同施設設立問題を通じ、施設を受け入れる側の住民自身が障害者と共に地域で暮らすことの意味、その状況にどのように向き合えばいいのかを考え始めた時期でもある。そのため、本章では「夢織りの郷」をめぐる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、という地域の変容過程に主眼を置く。

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と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1993:3）と呼ばれ、地域に修復しがたいしこりを残す可能性を孕んでいる。

障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立運動は、第1章で詳述してきた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。同養護学校は、約10年に及ぶ住民運動の末に設立が実現した。その後、当事者の就学後の就労先や生活自立が喫緊の課題となった。そのため、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。その運動母体として1980年に設立されたのが、「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ようやく実現する。そして、長年に渡る同施設設立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、現在の与謝野町の発展につながっている。

「夢織りの郷」設立運動が展開された旧野田川町では、同施設設立運動を機に地域住民の障害に対する理解が次第に醸成されていく。そして、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 町合併により誕生した与謝野町における福祉のまちづくりへの転換点となった。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の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。

次節以降では、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住民の協働関係の形成過程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

「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（1993：3）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（以下、GH）などの障害者施設設立を対象とする調査²⁾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（2018：36-43）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件である。

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（1999：4-7）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2008：165）。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ている。また、その付帯決議において国及び地方公共団体に対し、グループホーム等の障害者関連施設の認可等に際し、周辺住民の同意を求める必要のないことや住民の理解を得るために積極的な啓発活動を行うことが明記されるなど、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。それらの先行研究は、主に次の3つの特徴的なケースに分類することができる。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、である。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挙げられる。

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³⁾。

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も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⁴⁾。

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⁵⁾。

このような施設コンフリクト問題に対し、柳（2003：376-379）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⁶⁾。

また、野村（2014：349-357）は、自身が実施した先述の調査結果⁷⁾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」⁸⁾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章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述べている。

本章で取り上げる「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、本章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。

次節以降では、「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

本節では、「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. 旧野田川町の地域概要

本節で取り上げる「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2.1）。

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⁹⁾。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2.2）、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2.3）。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2.4）¹⁰⁾。

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。本章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2.5）。

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）を開校した（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・生活施設の為に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年に野田川共同作業所の運

表 2.1 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 2.2 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 2.3 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 2.4 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：与謝野町(2019)『令和元年与謝野町統計書』より筆者作成

営委員長を中心とする「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、同候補地は地元住民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¹¹⁾。

「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、町と地元住民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で施設設立の是非を問う投票が当該地域の住民に対し実施され、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」は建設予定地域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、廃品回収やバザ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月に地域住民に対し最終的に実施された再度の投票でも反対が上回り、これを受けて町も

表 2.5 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、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、野田川町議会で趣旨採択(全会一致)。
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。
1999年2月	高齢者総合福祉施設「虹ヶ丘」開所	「夢織りの郷」と共に「野田川福祉の里構想」が本格スタート。

出典：よさのうみ福祉会の提供資料に基づき、筆者作成。

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、施設誘致をめぐる一連の経緯を見守っていた他地区の住民の中に、施設誘致を積極的に主導する住民有志が現れることになる。その後、旧野田川町において「野田川福祉の里構想」が立ち上がり、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¹²⁾。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き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語っている。

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、組織（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・組織との連携は、「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」のような行政と民間福祉事業者・組織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。次節以降では、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

本節では、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¹³⁾。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¹⁴⁾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、個人情報の取り扱い、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、ジリ貧（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に限定された賛成－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、住民有志のメンバーは「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『ありがとうございます。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、施設設立の是非を住民に問う投票を実施した他地域についても、「住民投票(地区住民による設立の賛否を問う投票)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

住民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実情に対し) 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。

この住民有志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くなかでは、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。有志自身が障害当事者の心情に配慮しなが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に活かしていこうとする行政側の変化が汲み取れる。

浪江氏も、「(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こう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きこう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¹⁵⁾。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、「施設設立の運動開始当初から、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章で取り上げた、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」¹⁶⁾ともいえる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¹⁷⁾。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¹⁸⁾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。

5. 小括

「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」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¹⁹⁾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²⁰⁾。

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、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)。

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た。この「措置から契約へ」という流れは、社会福祉法人などの事業運営をより困難なものにし、障害当事者や支援に携わる行政、事業者の負担増加を招いたものの、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、現在の与謝野町の福祉のまちづくりを支えている。その「よさのうみ」の事業展開については、次章で詳述していく。

前章における障害児学級設置から養護学校設立運動にいたる過程で障害者やその家族、教職員や支援者らを中心に、京都府北部地域で構築されていった協働関係の萌芽期は、地域社会の中でもその関係性が限定的なものであった。その意味では、本章における「夢織りの郷」設立運動こそ、当事者やその家族、「よさのうみ」にとっては利害関係の全く異なる地域住民に施設設立の意義や身近に暮らす障害者の存在を受け入れてもらわなければならないという点で最も困難な時期であったといえる。しかし、約14年にわたり、障害への理解を粘り強く訴えた結果、ようやく住民有志という理解者が現れ、住民自身が自律的に地域の諸課題を解決に導いていった。さらに、その住民自治の力がその後の福祉のまちづくりの契機につながっていくことになる。

協働関係の形成期とは、障害当事者や家族らにとっても、「よさのうみ」をはじめとする支援者やそれを受け入れていった地域にとっても持続可能な地域形成における大きな転換点となった。

第3章 よさのうみ福祉会による障害者雇用・就労支援事業を通じた福祉のまちづくり

1. 障害者雇用・就労の現状と課題

本章では、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業に着目し、事業を通じて障害者が住民の福利厚生や農業の6次産業化に貢献し、地域の福祉や産業振興を下支えする実態について関係者へのインタビュー調査を中心に考察する。後述するように、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業が地域住民や町内の事業者、町行政から社会的評価を次第に獲得していく過程は、福祉を軸とする地域形成において地域の諸アクターとの協働関係が発展していく時期にあたる。事業が発展していく背景には、産業基盤の脆弱な同地域において、障害者の生活基盤となる雇用機会を創出し、労働の対価である収入(賃金、工賃)面においても深刻な課題に直面していることが挙げられる。障害者の生活保障、就労保障にかかわる制度的な齟齬により厳しい現状に直面する当事者の生活を少しでも改善しようとする、「よさのうみ」の職員の創意工夫とそれにより生まれた「よさのうみ」と地域の事業者らとの協働関係が地域にどのような変化をもたらしたのかを明らかにする。

1.1. 障害者雇用・就労関連法制の現状と課題

障害者の雇用や就労については、大きく一般就労と福祉的就労の2つに分けられてきた。一般就労については、障害者雇用促進法に基づく一般雇用に関する施策で労働行政が所管する一方、福祉的就労については、障害者総合支援法に基づき福祉行政が所管する形になっているが、それぞれの雇用形態には多くの課題が指摘されている。

まず一般就労については、企業や公的機関による障害者の法定雇用率の問題がある。障害者雇用促進法に基づき、2021年3月1日より民間企業(従業員43.5人以上)には2.3%、国や地方公共団体などの公的機関には2.6%(都道府県の教育委員会は2.5%)の法定雇用率が定められている。しかし、厚生労働白書(令和3年版)によれば、2020年6月1日時点で法定雇用率を達成している企業の割合は、対象企業全体の48.6%(実雇用率は2.15%)に留まっている。これについて、同白書では17年連続で過去最高を更新し、障害者雇用は一層進展しているとするが、法定雇用率を達成している企業が5割に満たない状況が直近の20年間(2002年~2021年)で続いている現状は、改善すべき課題の大きさを示している。また、公的機関における同年度の障害者雇用の達成率については、国2.83%、都道府県2.81%、都道府県の教育委員会2.21%となっている。しかし、2018年8月には障害者雇用の所管官庁である厚生労働省を含む全国33の行政機関において法定雇用率の水増し問題が発覚し、中央省庁で約3445.5人、都道府県や市区町村、教育委員会で3809.5人りの不適切な改ざんが明らかになっている。この事実は、同白書に明記されているような「全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」という障害者雇用制度本来の意義が民間企業にとどまらず、公的機関においても十分理解されていないことを示している²⁾。

一方、福祉的就労についても様々な問題が指摘されている。この福祉的就労とは、障害者

が福祉施設において支援を受けながら訓練を兼ね働くことを意味し、授産施設や福祉工場など福祉関係の法律に基づくものと、法律に基づかない無認可の共同作業所がある。法的に認可された授産施設や福祉工場は、障害者自立支援法により再編され、一般企業での就労を希望する者や技術を習得し、在宅での就労や起業を望む当事者に対し、その福祉的就労の場として①就労移行支援事業、②就労継続支援事業 A 型(雇成型)、③就労継続支援事業 B 型(非雇成型)の3つが定められ、また2018年4月より施行された改正障害者総合支援法では、一般就労へ移行し6か月が経過した人を対象に日常生活や仕事上の相談、指導や助言を行う就労定着支援事業が追加された。

①については、一般企業などで働くことを希望する人のために必要な知識や能力の向上を図る訓練を提供し、求職活動に対する支援や職場に定着するための連絡・相談支援などを行うものである。しかし、支援事業者と利用者である障害者とは雇用契約を結ばないため、労働関連法規の適用対象とはならない。また、標準利用期間が24か月と定められているため、障害の特性や程度によらず、期限内に一定のスキルを身に付け一般就労を目指すことが目的化され、当事者本位の職業訓練が実現できない可能性がある。また、②③は、一般企業や事業所で雇用されることが困難な障害者に対し、就労機会や生産活動、社会活動の場を提供するための制度であり、事業者と障害当事者が雇用契約を締結して行う A 型(雇成型)と雇用契約を結ばない B 型(非雇成型)となっている。②の A 型については、雇用契約を結ぶことで最低賃金が保障されるものの、就業能力が低い場合、最低賃金を減額できる減額特例の仕組みがあり、実際には最低賃金以下で働いているケースも指摘されている。

さらに、③については労働基準法上の労働者と認められないため、就労中の事故などにより傷害を負った場合にも労災保険が適用されない。また、最低賃金が保障されず、労働の対価が賃金ではなく収益に応じて支払われる工賃とされているため、収益性の低い仕事の場、その額は極めて低くならざるを得ない(伊藤 2019 : 11-15)。

個別的就労形態だけでなく、福祉的就労そのものについても問題点が指摘されている。その主なものとして、福祉的就労が労働ではなく福祉サービス利用とみなされている点が挙げられる。障害者総合支援法では、障害者を就労訓練の目的で受け入れている事業所に対し、訓練等給付費が報酬として支給されている。各事業所では、一般就労への移行や当事者の就労機会の保障、生活自立を見据えた就労訓練が進められる一方、事業所での活動が福祉サービスと位置付けられているため、労働者としてではなく、福祉サービス利用者としての契約を事業所と交わすことになる。そのため、施設使用やサービス利用に対する料金が発生することになり、事業所で働く障害者にとって重い経済的負担のかかる制度になっている。また、当事者にとって生活自立につながるはずの労働がかえって経済的負担を招き、労働の対価である賃金や工賃は非常に低いことから、当事者が就労を通じて生活自立を実現できない状況に陥るといふ人権上の問題も指摘されている(赤松 2017 : 50)。

この工賃について、厚生労働省が令和2年度に行った17,198事業所を対象とする実績報告によれば、2020年度の就労支援 A 型、B 型の平均工賃(賃金)は、それぞれ月額で¥79,625(時

間額で¥899)、¥15,776(時間額で¥222)となっている³⁾。一方、当事者の生活自立を支えるため、それらの賃金や工賃では賄いきれない部分を補う障害基礎年金は、1級の場合で月額¥81,343、2級の場合で月額¥65,075であり、この金額は1985年の制度制定以来、根幹部分は改定されないままである(令和3年版『障害者白書』:124-125、藤井2020:70)。

障害者の生活実態については、きょうされん(旧共同作業所全国連絡会、以下、「きょうされん」)が2015年7月～2016年2月に共同作業所で働く障害者を対象に実施した生活実態調査⁴⁾にも端的に表れている。同調査において、14,745人からの回答を分析した結果、その81.6%が年収121万円以下の生活を送る相対的貧困状態にあり、一般市民の15.1%に対し約5倍となっている。さらに、年収100万円以下の割合が61.1%であることが明らかになっている。また、障害のある人の多くが親との同居生活を送っており、その生活実態については障害の有無にかかわらず10代ではほとんど差が見られないものの、就職し、家庭をもち親から自立する年代である20代後半から30代後半にかけてその開きが最も大きくなり、35歳～39歳で障害のない一般の人が17.8%であるのに対し、障害のある人は65.4%となっており、その背景には親の収入に依存せざるを得ない実情がある。

このように、福祉サービスでありながら就労の場でもあるという福祉的就労のあいまいさが問題の原因ともなっており、賃金や雇用納付金を扱う労働行政(働くための支援)と工賃や障害年金を扱う福祉行政(生活を支える支援)という縦割り行政を解消するような行政組織の改変などの対策を講じるべきという指摘もされている(赤松2017:51)。また、収入が少なく自立生活を送れない障害者にとってのサービス利用に対する自己負担は、就労支援サービス利用の更なる抑制や施設退所へとつながっている。この状況は、新型コロナウイルス感染拡大に伴い、感染への不安などから当事者の利用抑制へとつながり、利用量に応じて事業所に支払われる報酬の減少により、障害者が住み慣れた地域で必要なサービスを受けられる事業所自体の存立も危ぶまれている⁵⁾。制度的な支援の下で働く機会や就労訓練の場を得て、さらに障害者年金などの経済的な支援を受けたとしても当事者の生活自立が成り立たない現状は、コロナ禍によって先鋭化している。

憲法第27条第1項において「すべての国民は、勤労の権利を有し、義務を負う」と定められている。これは、障害者も健常者と同様に労働者としての能力を発揮する機会が妨げられてはならず、働く権利を保障するための雇用機会が確保される必要があること義務付けるものであり、そのため雇用する側の事業者に対する法定雇用率の制度や障害者雇用納付金制度が定められている。また、働くことは単に収入を得るための手段にとどまらず、社会への帰属意識を醸成し、社会参加の機会や人間関係を築き、社会性を養う意味でも当事者にとって重要な機会でもある。

障害者の労働については、障害者権利条約においても保障すべき権利と位置づけられ、そのための法整備や環境整備が締約国に求められている。同条約第27条「労働及び雇用」では、以下のように規定されている。

「締約国は、障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。」

松井(2008: 25-33)は、障害者権利条約において規定された当事者の「労働及び雇用」の権利について、障害者の雇用機会の均等と待遇の平等を実現するためには、差別禁止へのアプローチだけでは不十分であるとしている。そして、障害当事者の働く権利を保障するための具体的な措置として雇用率制度などの積極的な差別是正措置に加え、障害者の能力開発を進めるための教育や職業訓練の向上、企業の社会的責任(CSR)の一環としての取り組みの推進、社会的企業や協同組合など地域をベースとした多様な働く場の創出など総合的な取り組みが不可欠であるとしている⁹⁾。

1.2. 障害者雇用・就労の実態に関する先行研究

そもそも収入を得ること以外の労働がもつ意義や目的とは一体何であるのか。西谷(2011: 16-37)は、社会的標準とされる賃労働が高齢者や障害者など働くことに困難を抱える人やアンペイド・ワーク(unpaid work)と呼ばれる家事労働、家族介護などに従事するものに対する「生の序列化」とスティグマを内在化させると述べる。他方で、収入以外に労働がもたらす意義とは、仕事そのものの面白さや仕事が社会に役立っているという労働の社会的有用性、仕事を通じた人間的なつながりであるとし、それらが備わった労働をディーセントワーク(decent work)と捉えている。このディーセントワークとは、もともとILO(国際労働機関)の第87回ILO総会事務局長報告(1999年)において事務局長ファン・ソマビアが打ち出したものであり、厚生労働省は、その邦訳を「働きがいのある人間らしい仕事」としている⁷⁾。1960年に施行された身体障害者雇用促進法制定の契機となったのは、このディーセントワークを提唱したILO(国際労働機関)による第99号勧告である。同勧告では、その中で「雇用市場における通常の競争に耐えられない身体障害者のため、保護された状態の下で行われる訓練及び雇用のための施設を設けかつ発展させる措置を執るべきである」と明記され、また「賃金及び雇用条件に関する法規が労働者に対して一般的に適用されている場合には、その法規は、保護雇用の下にある身体障害者にも適用すべきである」としている。

その後、障害者雇用に関する法整備が進められ、2016年4月より施行された改正障害者雇用促進法では障害者雇用分野における差別の禁止と障害者の労働環境を改善するための措置(合理的配慮)が定められ、当事者の働く権利の保障あるいはディーセントワークの実現に向けた取り組みが公的部門、民間部門双方に求められている。

この合理的配慮について、障害当事者と配慮を提供する事業者側との相互のコミュニケーションが不可欠であり、当事者側から何が必要な配慮なのかを伝えることが困難なケースや合理的配慮が不足していること自体を当事者自身が認知できるのかどうかといった課

題があること、合理的配慮を求める上で当事者自身が障害を開示することによって生じるスティグマの問題、雇用主に対し何らかの要求をするという雇用習慣が日本では十分醸成されていない、などの課題が指摘されている(山村 2014 : 12-24)。一方で、差別禁止の原則において、労働能力に基づき公正に労働者を選抜することは、労働能力を部分的に度外視し、一定の割合を雇用する割当雇用(社会的責任)と政策的に矛盾するという指摘もある(遠山 2014 : 4-11)。

他方で、朝日(2008 : 16-24)は、「機会の平等」だけでは生涯にわたり就労機会に到達できない障害者が多数存在する中、障害者の就労機会を上げるとともに、成果重視に陥りすぎない、結果の平等の確保が両輪として機能することが個々の障害者にとってのディーセントワークの実現につながると指摘している。また、福祉サービスとして位置付けられていることに対し異議を唱えている。その上で、2007年に全国保育福祉労働組合が日本障害者協議会(JD)、ワーカビリティ・インターナショナル(WI)と共同でILOに提訴した「日本の障害者雇用政策に関するILO159号条約違反に関する、国際労働機関規約24条に基づく申し立て書」⁸⁾を引用し、一般就労を前提としながら社会的支援の介入により一定の継続性や生産性を確保できるような多様な就労形態、就労機会を創出することが障害当事者にとって、社会的にも経済的にも報われるようなディーセントワークの実現につながると述べている。

労働機会を保障する前提となる障害者の生活実態についても、厳しい現状が明らかになっている。赤松(2012 : 82-89)によれば、障害者の生活支援が家族に偏重し、障害者家族と本人双方の高齢化に伴い事態がさらに深刻化していることが明らかになっている。また、障害者が直面する生活や雇用・就労の問題は、支援する側の待遇にも大きく関わってくる。先述の生活実態調査を実施した「きょうされん」の現理事長であり、自身も社会福祉法人の常務理事を務める斎藤は、コロナ禍における障害福祉分野職員に対する政府の待遇改善措置(職員給与の約3%引き上げ)に対し、「あまりに小ぶりの上げ幅で、構造的な待遇の低さを抜本的に変える起爆剤になるとは思えない」と述べ、将来設計の見通しが立たず、特に5年以内で離職していく職員の割合が高い現状を訴えている。さらに、現在の制度のままでは障害当事者だけでなく、それを支える側である施設職員の安定した雇用も維持できないとしている。この障害者支援事業に携わる人々の待遇が低い要因について、「障害福祉職員の労働条件の問題は、障害のある人の人権の水準と表裏一体であり、障害福祉の担い手が劣悪な状況に置かれているのは、障害のある人の人権はこの程度でいいという事でもある。」と述べ、障害者の人権保障に対する社会認識の低さに根本的な原因があることを指摘している(朝日新聞 2022年1月14日付)。

障害者のディーセントワークを重視しつつ、当事者の生活自立を実現するためには、どのような社会環境の整備が必要となるのだろうか。木全(2012 : 29-42)は、この障害者の地域での生活と地域での雇用・就労について、多種多様な特性のある障害当事者の地域生活を考える際には、その前提として地域再生の議論と切り離すことはできないとする。例えば、療育支援や当事者の日中活動の場、支援する事業所、必要な医療的ケアなどの社会資源が整備

されていない地域では雇用・就労の前提となる生活そのものが成り立たない。また、地域経済そのものが崩壊状態にある中では、障害者が従事する仕事そのものがない。だからこそ、障害者の雇用・就労は仕事づくりやまちづくり、まちおこしの課題と重ね合わせつつ、地域経済の再生と同時に考えなければ障害者の就労支援の課題は解決できないとしている。

京都府北部の与謝野町では、障害者雇用・就労支援事業に取り組む「よさのうみ」が、同地域における障害者の雇用機会を積極的に創出し、工賃（賃金）向上のための創意工夫を積み重ねている。また、それらの事業を通じ、障害者のディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を実現すると共に、木全が指摘するような地域経済の再生を担っている。

次節以降では、その障害者雇用・就労支援事業が地域の産業振興や持続可能な地域形成とどのように関わっているのかについて考察する。

2. 与謝野町における「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業

2.1. 京都府北部における共同作業所の取り組みとよさのうみ福祉会の設立経緯

第1章で詳述したように、1970年の京都府立与謝の海養護学校設立と同時に始まったのが、障害児者たちの就学後の進路保障への取り組みである。それは、同養護学校が設立され、教育機会が保障されたことでより感情豊かになった障害児たちが、就学後の就労などを通じ、地域社会と接することなく再び自宅に引きこもり、ようやく芽生えた成長や社会性を養う機会を喪失しないよう、また、家族の高齢化に伴う「親亡き後」の生活自立への不安を解消することを目的とする労働・生活施設の基本構想づくりが進められることになる(佐織1976: 58-68)。

その労働生活施設が設立されるまでにも、目の前に卒業を控えた子、あるいは一度は就職したものの、その後すぐに離職し、行き場のない子らの働く場あるいは生活自立訓練の場を提供するために無認可の共同作業所⁹⁾が作られていった。それは、就学後の就労機会を保障するため、公立、公設の労働生活施設設立の要求を続けながら、喫緊の課題である障害者の就労や生活自立訓練の場を確保するための応急的な対応であった。

第2章で詳述した障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立前後の就労機会としての共同作業所づくり運動において中心的な役割を担ったのが、障害者運動の連合体である京都北部障害者問題連絡会(北障連)であった。同連絡会は、京都府北部地域1市10町に対し共同作業所づくりの一斉請願運動を進め、全市町議会で採択された。共同作業所の開所は、議会で採択されたとしても、すぐに実現するものではなかった。そのため、行政担当者との交渉が何度も繰り返され、その結果、京都府下で初めての無認可小規模作業所が大宮町において1975年に開所する(表3.1)。その後、同年6月に峰山共同作業所が、1976年3月には宮津共同作業所が開設され、京都府北部地域において障害者の就労機会が徐々に創出されていった。しかし、作業所の開設には場所の問題、指導員確保の問題、開所後に指導員に支払う給与やその他諸費用など事業運営に関する問題、施設利用者(障害者)の継続的な仕事探しなど、様々な課題が山積していた。特に共同作業所の運営費用については、無認可であるこ

表 3.1 よさのうみ福祉会設立前後から現在に至る主な動向

1970年4月	京都府立与謝の海養護学校開設
1975年2月	「大宮共同作業所」開所(京都府初)
1975年6月	「峰山共同作業所」開所
1976年3月	「宮津共同作業所」開所
1980年12月	「よさのうみ福祉会」設立
1983年9月	「野田川町に障害者の労働生活施設を作る会」発足
1997年9月	労働生活施設「夢織りの郷」開設
2011年10月	「リフレかやの里」リニューアルオープン(就労継続支援A・B型)
2013年4月	地域共生型福祉施設「やすらの里」開設
2018年7月	「リフレかやの里」第2農産加工所オープン(農福連携の府北部拠点施設に指定)

出典：筆者作成

とから公的な助成が受けられず、行政からのわずかな補助金の他、障害者の親の会や養護学校教員らが休日返上で自ら地域の日雇い仕事(工場の屋根のペンキ塗り、林道の除草など)を請け負い、稼いだ資金を運営費に充てるなどの取り組みが進められていった。

この共同作業所での活動において重視されたのは、それまでの養護学校における教育を通じて育まれた障害児者たちの発達を継続的に保障していかなければならない、という理念であった。この点について、支援に携わった教員の1人である青木(1997: 196-197)は、就職自体を最優先するのではなく、仕事や職場での集団生活が当事者の発達の保障、卒業生の生き方の保障につながることを追求するべきであり、そのために雇用者や親たち、行政関係者、福祉関係者が一体となり当事者にとって本当に良い方向を共に見つけ出すことの必要性を指摘している。また、そのことが与謝の海養護学校の理念の1つである「学校づくりは箱づくりではない、民主的な地域づくりである」とも関わる地域の共同作業所づくり運動であり、課題が山積する中で現在も事業運営が続けられているゆえんだとしている。

その後、さらなる地域への啓発活動や共同作業所の増設を継続しながら、養護学校づくりの理念を引き継ぎ、障害者が生きがいをもって住み慣れた地域で生活できる労働・生活施設の実現を目指し1980年12月に設立されたのが、「よさのうみ」であった¹⁰⁾。「よさのうみ」設立後、1983年に「野田川町に障害者労働施設をつくる会」が発足し、生活労働施設「夢織りの郷」設立実現には約14年の歳月を要した。そして、1997年に「夢織りの里」が設立され、他に開設された共同作業所と共に京都府北部地域における障害者の生活自立訓練や雇用・就労支援事業はさらに発展していくことになる。

次節では、その「よさのうみ」の事業の具体的な事業内容について考察する。

2.2 「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業における地域との協働関係

現在の「よさのうみ」は、与謝野町を中心に約250名の職員が700名を超える障害者とその家族を支えている(図3.1)。本節では、与謝野町における「よさのうみ」の障害者雇用・就

労支援事業が当事者の就労保障にとどまらず、福祉を軸とする地域形成において重要な役割を果たしている実情について、その事業の変遷を法人設立 30 周年を機に同福祉会と共にまとめられた黒田(2012 : 194-199)による 3 つの時期区分を援用しながら概観する。

まず、第一期「法人形成期」(1980 年～1997 年)は、法人設立期から労働生活施設「夢織りの郷」開設までにあたり、施設設立に至る 14 年間の粘り強い運動が法人としての基礎を固め、地域住民の障害者福祉に対する理解を大きく広げることにつながった時期である。その経緯については、第 2 章で詳述した通りである。さらに設立当初の事業内容について付け加えれば、「夢織りの郷」が設立されるまでの間、無認可の共同作業所において資源回収や洗濯ばさみの物品販売、地元事業者の下請け軽作業など職員を中心に仕事の受注に奔走する傍ら、工賃(賃金)の向上につなげるための新たな仕事を開拓する担当者を選出し、地元で群生するよもぎを利用した入浴剤を開発するなど創意工夫を重ねていく時期でもある。

第二期「事業拡充期」(1998 年～2009 年)は、「よさのうみ」と連携した無認可作業所の運営、相談支援事業、居宅介護事業や府北部各地でのグループホーム開設など事業範囲を拡大し、その事業内容についても配食サービス(弁当)、農産物のハウス栽培、ジュース加工などへと拡充する時期である(表 3.2)。同時期は、後述する宿泊保養施設「リフレかやの里」の指定管理者として与謝野町に対する指定申請を進めた時期でもある。それは、工賃(賃金)の向上や新たな就労機会を創出することで障害者の地域生活をより豊かなものにするを目的とした事業展開であった。「リフレかやの里」は開設当初は活況であったものの、その後、利用が伸び悩み、事業運営上の赤字が続く中で一時閉鎖されていた施設である。しかし、地域住民から営業再開を望む声が高まり、同町が再開に向けた指定管理者を募っていた時期であり、「よさのうみ」がその指定管理事業に名乗りを挙げた。申請の際の事業計画では、農産加工施設として加工品の販売や地元農産物を使用したレストラン運営により、障害のある人となない人が共に働き、その恩恵を地域内で循環することが想定されていた。その後、与謝野町より指定管理者候補として選定されたものの、町議会での理解が十分得られず、施設再開に関する議案は一旦、白紙に戻された時期でもある¹¹⁾。

第三期「社会的評価獲得期」(2010 年以降～)は、法人設立 30 周年の節目を迎え、「よさのうみ」が「リフレかやの里」の指定管理者となり同施設が再開される時期であり、また、後述する地域共生型総合福祉施設「やすらの里」の施設整備協議会が発足する時期でもある。

この第一期から第三期において、「リフレかやの里」の再開に関する議案が一旦、町議会で否決されたことが「よさのうみ」にとって大きなショックであったという。しかし、その議論の過程で町側の「よさのうみ」に対する信頼と高い評価が公の場で示された意義は大きいと前向きに捉えられていた。「リフレかやの里」の指定管理者候補の話が一旦、白紙になった後も町議会で何度も同施設再開が議題として取り上げられ、地元自治会や関係団体からの早期再開への要望が高まっていった。そして、同施設に関する議論が進む中、「リフレかやの里」の再開を公約の 1 つとして掲げ、無投票で再選された当時の太田前町長から改めて「よさのうみ」に対し、非公募で指定管理者としての提案がなされた。その理由として、

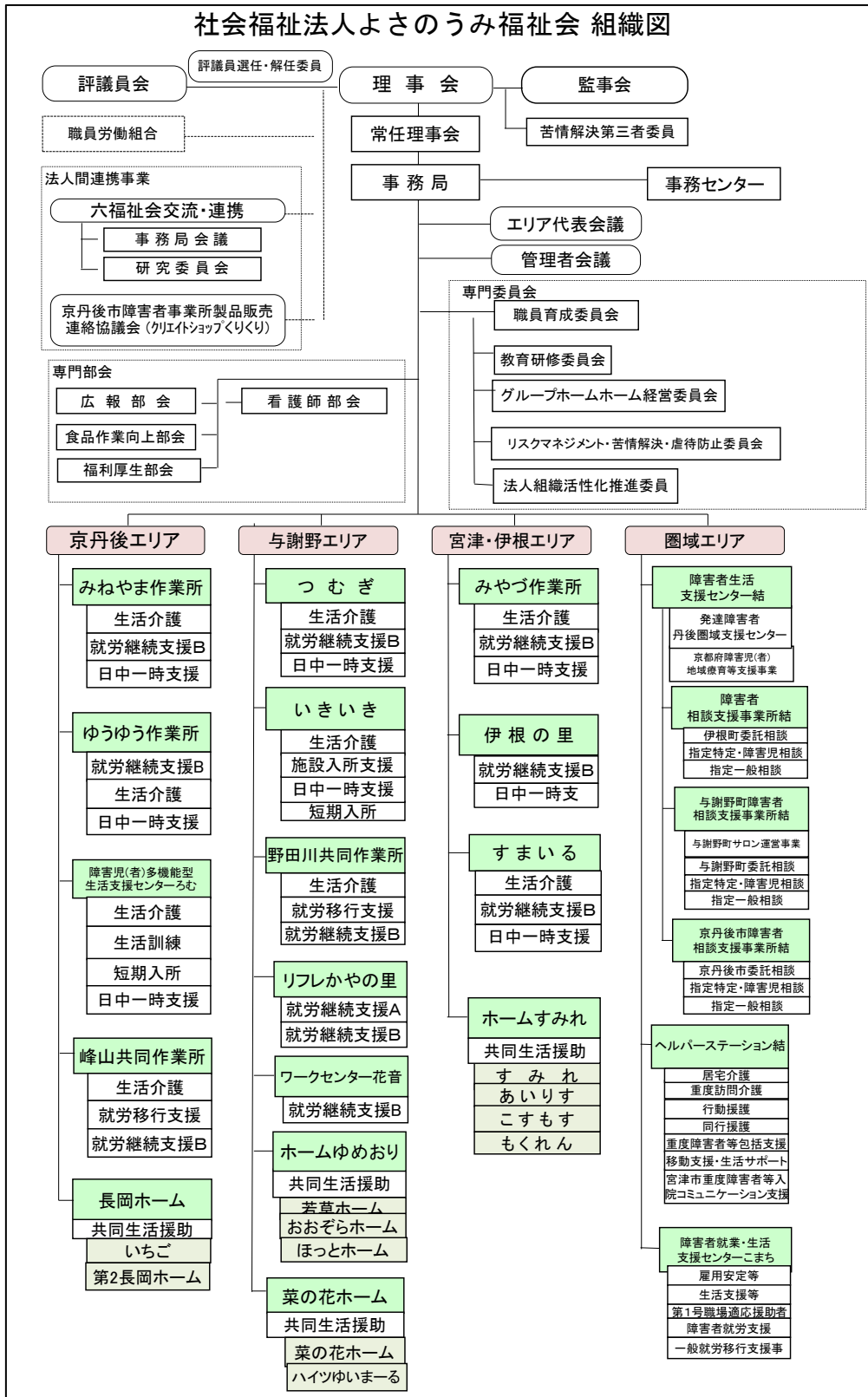


図 3.1 社会福祉法人よさのうみ福祉会・組織図(2021年4月1日時点)

出典：社会福祉法人よさのうみ福祉会提供資料を引用

表 3.2 よさのうみ福祉会の主な障害者雇用・就労支援事業一覧

No.	支援内容	事業所名	登録利用者数	事業種別	主な事業内容、活動内容	所在エリア
①	就労・生活支援	みなやま作業所	43	就労継続支援B、生活介護	・よもぎ入浴商品・焼き菓子製造・資源回収・下請作業・クワト作業他	京丹後
②	就労・生活支援	ゆうゆう作業所	19	就労継続支援B、生活介護	・リサイクル(ウエス、空き缶)・食品加工(煎餅等)・農耕・資源回収・その他	
③	生活支援	多機能型生活支援センターろむ	25	生活介護	・軽作業・特別活動他	
④	就労・生活支援	峰山共同作業所	46	就労移行支援、就労継続支援B、生活介護	・クッキー・ケーキ当食品加工・縫製・クワト作業・木工作業・公共施設委託清掃・農産物委託加工・下請・資源回収他	
⑤	就労・生活支援	つむぎ	44	就労継続支援B、生活介護	・ヨモギ入浴商品製造・リサイクル(ウエス、アルミ缶回収)・軽作業・食品加工・喫茶活動・リサイクルまもの販売等	与謝野
⑥	生活支援	いきいき	30	生活介護	・下請軽作業・資源回収・療育活動・園芸・その他	
⑦	就労・生活支援	野田川共同作業所	49	就労継続支援B、生活介護	・お守り製造・下請作業・軽作業・小物づくり・夢かご弁当製造・宅配、その他	
⑧	就労支援	リフレかやの里	26	就労継続支援A、就労継続支援B	・レストラン、大浴場、ホテル(8室27人定員)の営業・農産加工所(ジュース、ジャム、生詰など加工・販売)・パン・ケーキ工房～食パン、菓子パン、米粉パン・九条ネギ等ハウス栽培、路地野菜栽培、援農他	
⑨	就労支援	ワークセンター花音	24	就労継続支援B	・喫茶店・高齢者宅配弁当事業・高齢者施設委託清掃作業・エコボール作業他・高齢者施設の給食下ごしらえ作業	宮津・伊根
⑩	就労・生活支援	みやぶ作業所	33	就労継続支援B、生活介護	・陶芸・縫製・箸入れ・資源回収・各種下請け	
⑪	就労支援	伊根の里	16	就労継続支援B	・葱菜・弁当の宅配・空き缶等資源回収・下請け他	
⑫	就労・生活支援	すまいる	33	就労継続支援B、生活介護	・物品販売・下請け・農作業(ネギ等栽培)・委託清掃作業・食品加工(弁当・葱菜等)、販売	

※登録利用者数は、2021年3月末時点での数字。
 ※「よさのうみ」による生活介護事業は、重度の障害者による軽作業などの就労を主たる活動内容とする。

注：よさのうみ福祉会提供資料に基づき筆者作成

「よさのうみ」であれば「安心して任せられる」という地元からの要望があったことなどが挙げられている。

その後、「よさのうみ」が障害者雇用・就労支援事業を通じ、福祉のまちづくりにおいて地域内の事業者との協働関係を構築するなど様々な成果を上げていった。そして、同町内に新たに設立された地域共生型福祉施設「やすらの里」では、町からの共同事業の提案を受け、施設内の特別養護老人ホームや在宅複合施設の給食の下ごしらえ、地域への配食サービス、併設のカフェレストランの運営を手掛けている。さらに、2017年度より京都府が全国に先駆け、農福連携を軸に障害者の就労促進、居場所づくりとともに障害者をはじめ地域の多種多世代の人々が地域の担い手を育む「京都式農福連携構築事業」を推進しており、これまでの「よさのうみ」の実績が認められ、同事業の京都府北部の拠点施設として「リフレかやの里」が指定された。これを受け、施設整備の補助金交付を得て第2農産加工所がオープンし、2018年7月のお披露目会には現与謝野町長をはじめ行政関係者や町議会議員(16名中、13名が出席)、地元農業事業者など関係者が招待されている。「リフレかやの里」再開に際し、「よさのうみ」の指定管理が町議会で否決された経緯を踏まえれば、2011年10月に同施設がリニューアルオープンしてから農福連携の府北部の拠点として京都府に認定されるに至る約7年間の間に「よさのうみ」に対する社会的な評価や障害者と住民との信頼関係が

より一層、醸成されていることを示している。

「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業に対し、町行政側はどのような評価をしていたのであろうか。太田前町長へのインタビューにおいて、同町長は合併前の旧野田川町町長時代から先述の「よさのうみ」を中心とする障害者とその家族の長年にわたる地道な障害者運動を支援していたと語った。そして、与謝野町の初代町長に就任し、福祉を軸とした地域形成を進める上で、地域住民の参画と協力、障害当事者やそれを支援する社会福祉法人の熱意が必須であることを実感しており、第2章で述べた「夢織りの郷」設立運動やその後の「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業の展開が福祉のまちづくりを進める契機となった、とのことであった。

その具体的な福祉のまちづくりにおける行政の役割として、社会福祉関連事業に対する経済的な支援がある。その1つに、地域内の福祉法人やNPO法人が事業所や施設を立ち上げる際、上限1500万円を補助し、地域密着型の小規模多機能施設を町のあちこちにつくることで、町内のどの地域に暮らしていても住民が安心して身近な福祉サービスが受けられることを目指す「安心どこでもプラン」がある。また、町所有の遊休施設を改修、無償貸与し、障害者生活支援センターや障害者のグループホーム、在宅高齢者のための弁当製造・配達拠点（表3.2⑦）などとして活用してもらい、福祉事業の運営を委託すること、さらにそれらの事業を円滑に実施できるよう京都府や国との間に入り公的支援を得るための積極的な折衝を行うことなどが挙げられ、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業をはじめ、同町で展開される社会福祉事業をサポートすることで障害者だけでなく施設整備事業を通じた建設関係や福祉関係の雇用創出にもつながっていった（中西2013b：56-63）。

また、同町社会福祉課課長へのインタビューでは、農産加工事業（表3.2⑧）に関する地元農家や農業法人からの声として「（農産加工における共同事業を通じて）障害者のみなさんと一緒に取り組んでいこうという力の源になっている」「（障害者のみなさんの働く姿から）元気をもらっている。こちらも頑張らないかん」というコメントを紹介された。

これらの事業やエピソードからは、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業が障害者の自立支援だけでなく、事業にかかわる地元農家や農業事業者のエンパワーメントへとつながり、町内の高齢者への福祉サービスや事業者の支援につながる副次的効果を生んでいることを町行政が実感していることがわかる。この実態は、障害者支援事業を進める「よさのうみ」、地域住民や事業者、行政の間に構築された協働関係が地域産業全体の持続性を高め、経済の好循環を生み出していることを示している。以下では、その「よさのうみ」の事業の中でも住民間の協働関係の構築に寄与している3つの主な事業を紹介する。

2.2.1 町内の宿泊保養施設「リフレかやの里」における就労の実情

「リフレかやの里」は、農林水産省の認可を受けて合併前の旧加悦町で1998年に開設された宿泊型保養施設であり、当初は第3セクター方式で運営されていた。しかし、利用者の減少や浴場施設用の燃料費高騰により2008～2010年の3年間閉鎖されていた。その後、先

述のように、地域住民の強い要望により同町が施設再開を決定し、「よさのうみ」の地域福祉の実践に対する当時の行政や地域住民の信頼が決め手となり町議会の全会一致を受け、指定管理者となった。そして、2011年10月の再開以降、現在3期目の指定管理事業を継続している。

同施設は、ビュッフェ形式の地産地消レストランとして2014年に「地産地消優良活動近畿農政局長賞」を受賞し、団体ツアーの昼食箇所や地域住民の憩いの場としての役割だけでなく、地元農家の安定的な販路として地域の農業を支えている¹²⁾。さらに、宿泊施設は観光客だけでなく出張や地元出身者の帰省など多目的に利用され、併設の入浴施設は地域住民にも利用され、その福利厚生を担っている。

このように、「リフレかやの里」の運営事業は、単なる障害者の雇用機会を創出するだけでなく、指定管理者として地域行政や住民の福利厚生を支え、後述するように宿泊事業やレストランなどの観光事業を通じて、施設来訪者と障害者の相互交流を促し、障害理解を醸成する契機となっている。

同施設における障害者雇用・支援事業の主な内容(表3.2⑧)は、レストランにおける接客や調理補助、ベッドメイキング、館内接客、清掃などであり、業務を通じて障害者と旅行者や地域の施設利用者が相互に接する機会も多い。同施設のリニューアルオープン5周年の記念式典における同施設で働く障害当事者のあいさつの中で、「お客様に『ありがとう』、『またよろしくお願ひします』などと感謝されると達成感を感じてうれしくなります」「お客様から『パン買ったで』『ケーキおいしかったで』などと言ってもらえるとうれしいし、頑張ろうと思います」「一般就労は出来ないとあきらめていましたが、リフレかやの里の求人を知って挑戦してみる気持ちになりました」「障害年金と給料を合わせると生活が安定しました。そして、ワンルームマンションに住めるまでになりました」など、施設で働く当事者のやりがい率が率直に述べられている。同施設での仕事が障害者の生活自立を実現し、施設利用者との交流を深める中で、障害者自身が地域に貢献しているという誇りや仕事に対する愛着を育み、自己肯定観につながっている。その結果、同施設の利用者から「リフレには何とも言えない優しい雰囲気を感じる」というコメントが寄せられ、施設利用者のリピーター化につながっていることが、「よさのうみ」提供資料から明らかになっている。

「リフレかやの里」の事業が当事者の生活自立や自己実現につながっている実態は、同施設で働く障害者の工賃(賃金)からも明らかになっている。「よさのうみ」提供資料によれば、「リフレかやの里」で働く障害者の2020年度・平均工賃は、就労継続支援A型で月額¥100,005、B型で月額¥35,309であり、先述の厚生労働省の同年データ(就労支援A型で月額¥79,625、B型で月額¥15,776)と比較しても全国平均を大幅に上回る。また、2011年4月に同施設がリニューアルオープンして以来、昨年の10年間の間に就労継続支援A型の利用者の8名が福祉施設の厨房スタッフや介護補助スタッフとして一般事業所に就労しており、同施設での就労をきっかけに、当事者が自己実現の可能性を更に広げている様子も伺える。

2.2.2. 特産品の製造・販売及び委託加工事業および農業支援事業における就労の実情

与謝野町が「リフレかやの里」の指定管理者を公募した時期は、「よさのうみ」が農産加工事業を発展させようとしていた時期と重なる。新規事業を模索する中で、知人の農家から譲り受けた規格外の野菜への対応をきっかけに、規格外で出荷できない野菜や摘果処分用の果物を有効活用し、安全で美味しい加工品として販売すれば栽培農家にとっても、障害者雇用・就労支援事業としても良い循環を生み出せるのではないかと考えられた。

先述のように、「リフレかやの里」の指定管理事業を受託したことをきっかけに、助成金を活用しつつ、リニューアルオープンに合わせて約 5,700 万円を投じて農産加工所が完成した。同事業所スタッフへのインタビューでは、同加工所では最新の加工機材を導入し、近隣農家と連携して地元で収穫された果実や野菜の他、規格外の農産物を活用した無添加生鮮ジュースの製造・販売、地元農業事業者から持ち込まれた農産物の委託加工を行っているとのことであった。ここで製造されたジュースは、先述の「与謝野町優良産品認定商品」に選定され、一般市場においても価格訴求力のある与謝野町の特産品として販売されている。また、最新の冷凍加工技術¹³⁾により、収穫した農産物の鮮度を保ったまま冷凍保存することが可能となり、農業事業者の生産過剰に伴う農産物の廃棄の抑制、収穫不足による収入減の緩和により、農産物の安定供給を通じた安定収入に貢献しているという。また、契約の際に加工所で障害者の働く様子を見てもらうことで、委託された事業が障害者雇用・就労支援に貢献するだけでなく、依頼主の社会的貢献（CSR）にもつながることを再認識してもらうよう心掛けているという。最近では、町内の農業事業者にとどまらず、京丹後市など町外周辺地域からのトマトやニンジン、小松菜といった野菜の委託加工依頼も増え、委託された九条ねぎの加工製品が丹後のブランド賞品「Tango Good Goods」の審査会で2年連続優秀賞を受賞するなど、他地域の事業者の商圏拡大にも貢献している。

「よさのうみ」提供資料によれば、2019年度の農業・農産加工部門の売り上げ約 2,800 万円の内、約半分が地域からの委託加工であり、委託加工費から推測(加工賃からの販売額の予測)される経済効果は数千万円とのことであった。委託加工取引農家・団体等は約 60 軒(内、丹後圏域は 30 か所)におよび、周辺地域外へも取引先が拡大している。ちなみに、2019年度の農産物の年間委託料は、みかん(約 10t)、リンゴ(約 8.2t)、トマト(約 8t)をはじめ果物や野菜など合計約 43.7t の加工を請け負っている。

同福祉会理事長へのインタビューでは、九条ネギ栽培農家から「よさのうみ」の農業支援事業に対し、「障害者のみなさんは、九条ネギの苗をハウス内の畝に根気強く植え付けてくれ、実に頼りになる。ありがたい。」というコメントを紹介された。また、筆者によるインタビュー調査において別の農業事業者は、「(障害者のみなさんは) 夏場の暑い時期でも段取りをつけてしっかり仕事をしてくれる。暑いハウス内の作業も熱心にこなし、真剣に取り組んでくれる。また、作業を通じて自分たち自身の障害に対する理解も進んだ。」と語った。さらに、与謝野町・社会福祉課課長へのインタビュー調査では、農産品加工事業を通じ、地元農家や農業法人が「リフレかやの里」をビジネスパートナーとして位置づけており、そこ

で働く障害者の姿から元気をもたらしているという事業者からのコメントを紹介された。

2.2.3. 「やすらの里」をはじめとする町内での地域福祉支援事業

地域共生型福祉施設「やすらの里」は、高齢・障害・児童・医療の垣根を越えた新たな総合福祉施設として、「よさのうみ」を含む町内 4 つの法人が連携し、特別養護老人ホーム、デイサービス、ショートステイ、高齢者賃貸住宅、訪問看護ステーション、施設内保育所、障害者雇用・就労系事業所を一体的に運営している¹⁴⁾。ここでは、特に「よさのうみ」による同施設内の 3 つの障害者雇用・就労支援事業の概要をまとめる。

まず 1 つは、施設に併設された「喫茶花音」の運営事業である。同喫茶は、「やすらの里」の構想段階から、地域交流の拠点としての役割が期待されていた。施設が所在する地域は、町内でも交通至便である一方、周辺に食堂や喫茶店が少ないことから地域の憩いの場となることを目指して運営されている。同喫茶では、リーズナブルな価格で日替わりランチが提供され、個人やグループ、子ども連れや学生など様々な人が来店し、スタッフとして働く障害者らがやりがいを感じながら働き、来店する近隣住民とのつながりが相互に感じられる施設となっている。

2 つは、併設する高齢者施設における「給食の下ごしらえ」と「館内清掃」である。「給食の下ごしらえ」については、特別養護老人ホームや高齢者専用住宅の入居者向けの食材発注、検品、下ごしらえを障害者らが担い、献立表に基づき準備を進めるというものである。「館内清掃」については、施設内の清掃を障害者らが担うというもので、毎日の時間配分と作業手順を確認し、確実な業務遂行を心掛けている。館内清掃については、業務を通じて入居する高齢者や施設職員とのコミュニケーションも図っているとのことであった。

3 つは、配食サービスとそれに伴う高齢者の安否確認である。これは、地域に住む高齢者への夕食の配食サービスであり、食事の配送にとどまらず、利用者の安否確認を行い、必要に応じてケアマネージャーなど高齢者支援に関わる担当職員への連絡も行われている。この配食サービスにより、障害者らは高齢者とのコミュニケーションを通じて地域のお年寄りが身近に感じられるようになったことが紹介されている(黒田 2014 : 166-167)。

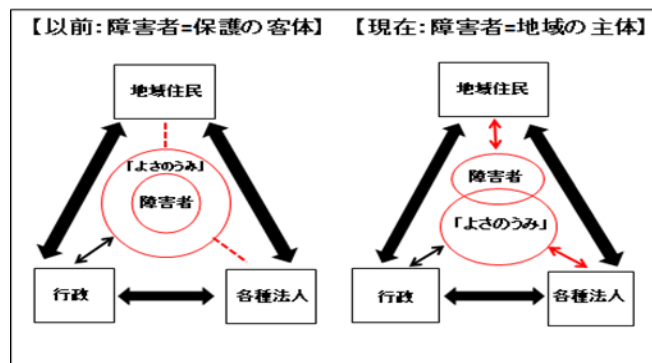
これらの事業は、障害者雇用・就労支援事業でありながら、地域の居場所となる喫茶運営や高齢者福祉事業の担い手として、障害当事者が地域住民を支える実態を示しており、従来、社会的弱者として保護の客体とされてきた障害者が町内の福祉サービスの担い手として、福祉のまちづくりを支える主体となっていることが分かる¹⁵⁾。

3. 障害者雇用・就労支援事業によって生じた障害当事者と地域との関係性の変化

前節で紹介したような「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業において特筆すべきは、障害者が主体として担う事業が同町の福祉のまちづくりや地域振興を支え、地域の持続性を高めている点である。それは、第 1 章で述べた与謝の海養護学校の「学校づくりは箱づくりではない、民主的な地域づくりである」という理念を法人理念として継承し、常に障害者

と地域との関係性の構築を意識しながら、障害者が働く姿を地域住民が目にするところこそ真の障害理解につながるという考えのもとで事業を展開していることにある。

本稿で紹介した事例は、障害者のQOL (Quality of Life) の向上やディーセントワークを実現するという同法人の切実な思いが事業のイノベーションへとつながり、その結果としてもたらされた実績である。また、様々な助成制度を活用し、最新の機材を導入することで実現した工賃(賃金)向上



の過程では、委託加工による良質な地元農産物の市場価値の向上、規格外農産物の有効活用を通じ、

農業事業者の課題解決につなげた。とりわけ、本稿で着目する障害者雇用・就労支援事業を通じた障害者の権利保障が、当事者のみならず農業事業者の安定収入や商圏の拡大、宿泊保養施設の運営による旅行者や施設利用者へのホスピタリティの提供、入浴施設を利用する地域住民の福利厚生、同町の福祉サービスの供給につながっていることが挙げられる。

図 3.2 で示すように、これらの事例はこれまで保護の客体として「よさのうみ」の中に包摂される存在であった障害者(図 3.2・左)が、「よさのうみ」の支援を受けつつも、地域形成の主体となり、地域社会へと近接化し(図 3.2・右)、地域との関係性を強化している実態を表す。障害者が事業を通じて社会的保護の客体ではなく、地域形成の主体となることを可能にしたものは、第 1 章から第 3 章で述べてきたように同地域で長年にわたり障害者運動を通じて構築された障害当事者と地域住民、事業者、行政との協働関係であり、当事者自身が事業を通じて地域を支える姿は、障害者と地域が相互に支え合う関係へと変化している。そして、地域と築いた信頼関係が福祉を産業の柱にするという太田前町政のぶれない姿勢をもたらしている。

本章で述べてきた「よさのうみ」の実践を通じて実証されてきた農業と福祉の連携(農福連携)¹⁶⁾は、同じ対人サービス分野として親和性の高い同町の観光振興ともつながり、次節で詳述する観光と福祉、農業の新たな異業種間の連携を実現していく。

4. 観光事業を通じた障害者雇用・就労支援事業の新たな可能性

ここで、改めて「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業の内、「リフレかやの里」運営事業と特産品の製造・販売及び委託加工事業に着目し、観光的な視点から導出される知見を整理する。まず、「よさのうみ」が同施設の指定管理者となり、「リフレかやの里」が 2011 年にリニューアルオープンして以降、同事業がどの程度、与謝野町の観光振興に貢献してい

るのか、客観的なデータから検証する。

「リフレかやの里」は、リニューアルオープン以降、住民や地域外からの利用者に親しまれてきた。ビュッフェ形式の地産地消レストランとして2014年に「地産地消優良活動近畿農政局長賞」を受賞し、団体ツアーの昼食箇所や地域住民の憩いの場としての役割だけでなく、地元農家の安定的な農産物の販路として地域の農業を支えてきた。また、宿泊施設は観光客だけでなく出張や地元出身者の帰省など多目的に利用され、併設の入浴施設は地域住民にも利用され、その福利厚生を担っている。さらに、同事業は単なる障害者の雇用機会を創出するだけでなく、指定管理者として地域行政を支え、事業を通じて地域住民や旅行者とそこで働く障害者との相互交流を促し、同施設で働く障害者への理解を深めるきっかけになっている¹⁷⁾。

また、町特産品の製造販売事業については、「よさのうみ」が障害者の賃金(工賃)向上のために様々な補助金を活用して最新の加工設備を導入し、地元で収穫された果実や野菜の他、市場価値の低い規格外農産物を地元農家から無償で譲り受け、無添加生鮮ジュースやジャムなどの製造・販売を行っている。そして、それらの製品は「与謝野町優良産品認定商品」として地域内外で幅広く支持されている。さらに、委託加工事業については、地元だけでなく地域外の事業者からの依頼を受け、最新の加工設備により事業者の新商品の開発などを通じ、その事業拡大や販路拡大の可能性を開いた。それは事業収益の拡大を通じ、「よさのうみ」で働く障害者の工賃(賃金)の向上につながっている。これらの事業で特筆すべきは、障害者主体で運営されている「よさのうみ」の事業が同町の観光振興を支えている点にある。そして、事業を通じ障害者が地域や地域外からの来訪者とながり、地域に開かれた窓口のような存在であることが分かる¹⁸⁾。それは、同法人が先述の与謝の海養護学校の「学校づくりは箱づくりではない、民主的な地域づくりである」という理念を法人理念として継承し、

表 3.3 リフレかやの里の利用者数と与謝野町観光入込客数の経年変化(2013～2021年度)

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
ランチ利用者数	20,208	17,552	21,999	17,826	14,816	15,451	14,705	2,753	3,717
宿泊者数	2,292	2,270	2,676	2,256	1,734	1,974	1,762	675	1,120
入浴利用者数	27,935	28,167	27,090	26,797	27,437	26,805	30,556	13,699	15,908
施設見学者数他	4,159	4,084	7,434	8,524	7,330	5,919	5,662	2,856	3,003
「リフレかやの里」来場者数	54,594	52,073	59,199	55,403	51,317	50,149	52,685	19,980	23,748
(与謝野町観光入込客数)	689,933	677,007	706,771	667,707	459,048	430,427	403,163	290,832	-

※2021年度の数字は2021年4月～2022年1月までの集計

※2020年度・2021年度の実績については、新型コロナウイルス感染拡大に伴う営業日・時間の大幅な縮小による。

出典：よさのうみ福祉会提供資料、京都府ホームページ「観光入込客数及び観光消費額」のデータに基づき筆者作成。

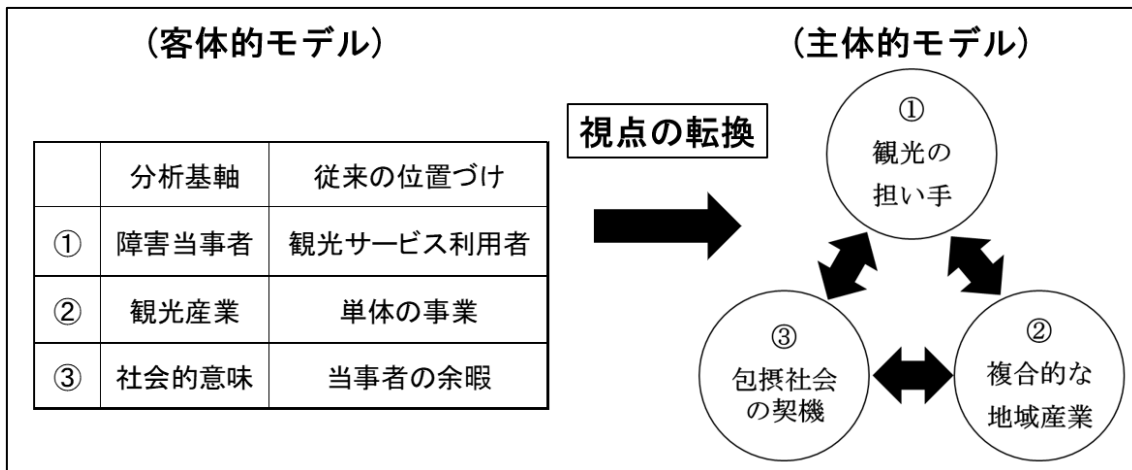


図 3.3 ユニバーサルツーリズムの新たなモデル(筆者作成)

事業展開する上で常に地域との関係性を意識しながら、障害者の日々の生活や働く姿を地域住民が目にすることこそ真の障害理解につながると考えているからである。表 3.3 の事業実績からも分かるように、「リフレかやの里」でのランチやディナー、宿泊者数や日帰り入浴などを合わせた総入場者数は、2020 年、2021 年と新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けて落ち込んだものの、リニューアルオープン後の 2012 年度以来、2019 年度まで約 2 万数千人の人口規模に対し、毎年 5 万人を超えている。また、与謝野町の観光入込客数の推移と比較しても、2017 年以降、同町全体で観光入込客数が大幅に落ち込む中でも安定した集客力を誇る観光コンテンツとなっている。

従来の旅行において、障害者は旅行に際し様々な困難を抱える観光弱者として客体化されてきたが、「すべての人が楽しめるよう創られた旅行であり、高齢や障がい等の有無にかかわらず、誰もが気兼ねなく参加できる旅行」¹⁹⁾とされるユニバーサルツーリズム(Universal Tourism、以下 UT)の進展により、障害者も主体的に観光を楽しめるような環境整備に注目が高まるようになった。一方、「よさのうみ」の観光関連事業は、既存の UT が目指す観光の姿を更に越え、これまで観光振興の担い手としては全く想定されていなかった障害者が事業を通じて地域の観光振興を支える主体となっている実態である²⁰⁾。

これを、UT の既存の概念と比較してみると障害に対する「視点の転換」により、図 3.3 のような UT の新たな実態モデルを提示できることが分かる。これは、UT の対象として客体化されている障害者が UT の担い手となる主体-客体間の構造転換を表すモデルである。障害者が観光地を支える主体として、宿泊保養施設の運営や特産品の製造販売などの事業を展開するためには、地産地消レストランや特産品製造のための地元産の青果物の提供、委託加工を通じた事業者との協力、事業運営のための行政支援など地域の様々な支援を必要とする。その地域の諸アクターの支援を必要とすることが誘因となり、「よさのうみ」を中心とする行政や住民、地域の事業者との連携を促し、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を支援することが、地域の福利厚生や地元事業者の商品開発、商圈拡大など新たな形で

地域に還元されている。その結果、障害者が主体として観光を担うだけでなく、地元事業者の持続的な事業運営を支え、地域循環型の経済を確立している。

「よさのうみ」の観光事業を障害当事者、観光産業、社会的意味、という3つの基軸で分析すると、従来のUTにおいて①障害当事者は、観光サービスの利用者であり、②観光産業は単体の事業としての宿泊施設や特産品の製造販売などを主に指し、③当事者の余暇保障を主たる目的としてきた。しかし、障害者が観光事業を主体的に担うことで、事業を通じ地域住民や事業者と様々な関係性を構築している同町の事例では、地域の事業者が相互補完的につながり、その関係性が活性化していることがわかる。すなわち、障害者雇用・就労支援事業が観光振興に組み込まれることで、①障害者が観光事業の担い手となり、②障害者と農業事業者などが「よさのうみ」を介し、横断的につながる複合的な地域産業として事業の持続性を高め、③それらが障害者に対する地域住民の理解を促し、当事者を中心とした包摂的な社会形成につながっていることを表している。つまり、UTの新たなモデルとは既存の障害観を転換(障害者は保護の客体ではなく、地域形成の主体であるという視点への転換)することにより、UTが障害者や高齢者など観光に困難を抱える人々を対象化した静態的なツーリズムから、観光を客体として対象化された障害者が主体的に観光事業にかかわりながら、観光を通じて地域を支える動態的なツーリズムへと転換する新たな可能性を示唆するものである。

広瀬(2017: 246-254)は、UTにおける健常者と障害者との関係性について、視覚障害のある自身が実践するユニバーサルミュージアム(さわる展示)の経験やドイツ発祥の「ダイアログ・イン・ザ・ダーク」²¹⁾というエンターテインメントの事例を踏まえ「with」「for」「from」という3つの視座を提示し、視覚優位の社会において「触れる」文化の豊かさや目に見えないものの価値の重要性について言及している。通常の観光は「見ること」を前提とするため、健常者が障害者と共にUTを実現するためには「with」の視点だけでは視覚障害者とその対象から除外される可能性があるとし、障害そのものに対する配慮の必要性「for」とともに、障害者側からの発信による「from」の視点こそ健常者との真の相互理解を促す契機になるとしている。

また、伊藤(2015: 169-187)は、健常者と障害者が共に美術鑑賞する同様のワークショップを通じて、見えないという障害が見える人の潜在的な思考を喚起し、相互のコミュニケーションを促し、障害が触媒となることで互いの関係性を変える効果があると述べている。つまり、見えないという特徴を社会が引き受けることによって、障害が人々を結びつけ、生産的な活動を促すポジティブな要素となり、さらに健常者が見ることの意味を再考するきっかけになると指摘している。

この両者の主張は、障害者などを対象(広瀬のいう「for」の視点)としたバリアフリーや観光アクセスの向上などの福祉的要素からさらに踏み込み、障害によって「できないこと」に焦点化された社会的価値観を改めて問い直すことで生まれる障害者と健常者双方のフラットな関係性こそ、UTを通じた包摂的な社会形成の基盤となることを明らかにしている。そ

これは、先述の広瀬が言う障害者側からの「from」の視点に通じるものであり、伊藤が述べるように社会が障害を受け入れることで、それが人々を結びつけ、生産的な活動を促すポジティブな要素となることを示すものである。そのことは、「よさのうみ」の観光関連事業が、視察旅行(TV：テクニカルビジット)の対象として福祉施設や観光系の大学を中心に直近の2017年度から2019年度のだけでも68団体、約740人が同町に訪れているという事実からも明らかであろう。

これは、国連が掲げる「持続可能な開発目標(SDGs)」の方向性とも符合する実践といえる。観光がSDGsの達成に貢献し得るとしてUNWTOが位置付けるものに、例えば目標8「すべての人々のための持続的、包摂的かつ持続可能な経済成長、生産的な完全雇用、およびディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を推進する」が挙げられる。この中で、観光分野における雇用創出は地方の文化振興や産品販促につながる持続可能な観光業の促進にとって重要であり、社会に恩恵をもたらすことが明記されている。

「よさのうみ」の事業は、SDGsに基づき展開されてきたわけではないものの、その実践は持続可能な地域形成の国際潮流にも重なるものであるといえる。これまで述べてきた障害者雇用・就労支援事業の課題、特に障害者の生活自立を実現するための雇用機会の創出という課題と急速に進む高齢化への対応や農業、伝統産業の担い手不足という地域課題が明らかになる中で、それぞれの課題を相互補完的に共有する関係性が生まれていった。それが、与謝野町におけるUTの新たなモデルの背景にあり、SDGsの観点からも「よさのうみ」の観光関連事業が同地域の持続可能性の一助となっている。

5. 小括

ここまで、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を通じ、与謝野町において地域住民や地域の事業者との協働関係が発展し、相互の信頼関係が深まっている実態について言及してきた。

本章で取り上げた「よさのうみ」の事業は、京都に本社を置く企業の工場誘致にもつながり、同町に新たな雇用を創出していることにも付言しておきたい。同企業は、障害のある誰もが誇りをもって地域で働けるディーセントワークを目指す「よさのうみ」の法人理念や事業内容に共感し、同町への工場設立を決めたという。同工場では、「よさのうみ」とは別の就労継続支援A型事業所が同社の下請け業務を担っているが、地域の障害者にとって新たな雇用機会となっている。同事業所施設長へのインタビューでは、障害者と本社社員である健常者が同工場内で一緒に働き、「障害者のみなさんがいないと仕事がまわらない」と言われるほど障害者が業務上欠かせない存在になっていること、本社社員の障害への理解が進み、当事者の働く姿が社員の働くモチベーションになっているとのことであった。事業開始当初、施設長は同じ現場で働く本社社員に障害者雇用への全面的な理解が得られているわけではないと感じていたという。しかし、次第に本社社員も方から当事者へ寄り添うようになり、障害のある自身の子どもについての相談を持ち掛ける社員もいるとのことであった。

また、出向という形で同 A 型事業所の作業指導員として働く社員は、「(障害者らと)知らない内に普通の人として接するようになり、障害自体のことを忘れるくらいになる時もあった」と語った。また、障害当事者と共に働くことが、自分自身の内面的な成長につながっていることや仲間である当事者のために頑張ろうと自然に思えるようになっていたとのことであった。このコメントからは、障害当事者から健常者である本社社員がエンパワーメントされていることや障害に対する理解に変化が生じていることが分かる。障害当事者にとっても、同 A 型事業所で経験を積み、仕事ぶりが認められれば一般就労という形で本社に採用される道も開けてくるとのことであり、就労への更なる意欲につながるということが伺われる。また、障害者を採用するにあたり、「よさのうみ」の一事業である障害者生活支援センターがアセスメント評価を実施した上で行っているため、仕事と人材のミスマッチが少なく、就労定着にもつながっているとのことであった。

本章第 1 節でも述べたように、障害者の雇用・就労に関する法整備が行き届かず、一般企業の障害者雇用が進まない中、働きたくても働く機会の限られた障害者は数多く存在する。また、都市部とは異なり、就労先となる企業数自体が少ない地方部の 1 つである与謝野町において、障害者の雇用機会を創出することはより一層困難であることは想像に難くない。そのような状況下でも表 3.2 にあるような多彩な仕事を受注あるいは創出し、さらに農産加工の委託事業を通じて地域の事業者の商圈拡大や高齢者宅への配食サービスや高齢者施設での清掃、調理補助など地域の福祉サービス支援事業、地域住民の福利厚生や宿泊保養施設運営などの地域産業との連関を生み出し、地域の社会や経済を下支えする重要な役割を「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業は担っている。これは、「よさのうみ」という地域に根ざした福祉法人のもつ力量を示すものであり、同法人の原動力となっているのは、自分自身の障害に向き合いながら懸命に仕事に取り組む障害当事者の熱意と仕事を通じて成長する姿であった。

一般的に労働の価値とは、生産活動に従事し、その対価として賃金を得る行為である。一方で、労働の対価としての金銭的価値だけではなく、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を通じて障害当事者たちが生み出したものとは、地域の事業者の事業収益、工場誘致や産業連関により生み出される経済効果に加え、金銭的な価値では測れない地域の持続可能な発展につながる住民間の協働関係という社会関係資本にある。これは、生産性や効率性といった経済的要素に還元されない、労働そのものの喜びや労働を通じて他者に貢献しているという自己肯定感など、労働本来の意義を改めて示す実践でもある。

障害児学級の設置運動から養護学校設立運動、障害者の労働生活施設「夢織りの郷」設立運動を通じて培われてきた障害者らと地域との協働関係は、障害者の雇用機会の創出や生活自立といった当事者性をさらに超えて、障害者雇用・就労支援事業を通じ、地域の持続可能性を大きく向上させるまでに発展していった。

次章では、「よさのうみ」の事業を中心に発展してきた福祉のまちづくりにおいて、地域で構築された協働関係が現在の同町においてどのような産業連関を生み出しているのかを

考察し、持続的かつ包摂的な地域形成のための条件を明らかにする。

第4章 与謝野町における福祉のまちづくりを軸とする持続可能な地域形成

1. 与謝野町における新たな産業連関

与謝野町における「福祉のまちづくり」は、外部経済とも向き合いながら地域循環型経済の確立による、持続可能な地域形成を志向している。それは、かつての基幹産業であった農業や織物業が縮減する一方で、同町が有する自然環境や地域産業の生産基盤の強みを活かしつつ、地域の福祉ニーズを産業振興につなげようとする実態からも明らかである。さらに、コロナ禍で一時的に停滞しているものの、今後の成長分野として期待の高まる観光産業など域外の市場も見据えるものである。

本章では、長年の障害者運動によって構築された協働関係に基づく福祉を軸とした地域形成が「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を通じて成熟期にあることを地域とのかかわりの深い農業、福祉分野と域外とのかかわりが強く、新たな発展の可能性を秘めた観光分野との関係性に注目しながら、同町の現在の到達点と持続可能な地域形成に向けた課題について考察する。

1.1. 与謝野町における観光、福祉、農業の新たな三項関係

農業と福祉の連携については、全国で様々な取り組みが行われている。第3章でも述べたように、「よさのうみ」も障害者雇用・就労支援事業の一環として農業関連事業に取り組み、付加価値の高いブランド京野菜である九条ネギの栽培なども手掛け、工賃・賃金の向上に取り組んでいる。農福連携における最近の動向としては、企業が障害者雇用における法定雇用率を達成するため特例子会社を立ち上げ、その事業の一環として農業を手掛けるケースも増加している²⁾。さらに、農林水産省が農福連携を促進するため、障害者が生産した農産物や加工に携わった製品の訴求力を高めるため新たな食品規格である「ノウフク JAS」を2019年よりスタートさせている²⁾。

この農福連携が推進される背景には、高齢化が進み後継者は不足する農業の課題と就労機会の拡大という障害者福祉双方の課題を解消することや農産物が加工や販売にもつながり、多様な作業工程から障害があっても得意な仕事で力を発揮しやすいという農業自体の特性が挙げられる³⁾。

一方、観光と福祉の連携(観-福連携)については萌芽的なテーマであるといえる。観-福連携に関する先行研究についても、バリアフリーツアーなど障害者や高齢者を対象とした旅行の実践に関する事例研究が多い。その中で、対人サービス分野としての観光と福祉の親和性や観-福連携を通じた地域づくりにおける様々な効果を指摘するものもみられる⁴⁾。

中子(2010:41-46)は、伊勢市でバリアフリーツアーに取り組む NPO 法人の実践を踏まえ、障害者や高齢者に対する観光の推進が当事者の余暇保障にとどまらず、地域の経済効果を高め、住民生活の環境整備につながる点で地域づくりにとって重要な要素と位置付けている。また、上野山(2015:1-13)は、福祉と観光の関係性が行政と住民との協力によって成り立ち、その協働によって促進される点、障害者や高齢者、訪日外国人旅行者など多様な他

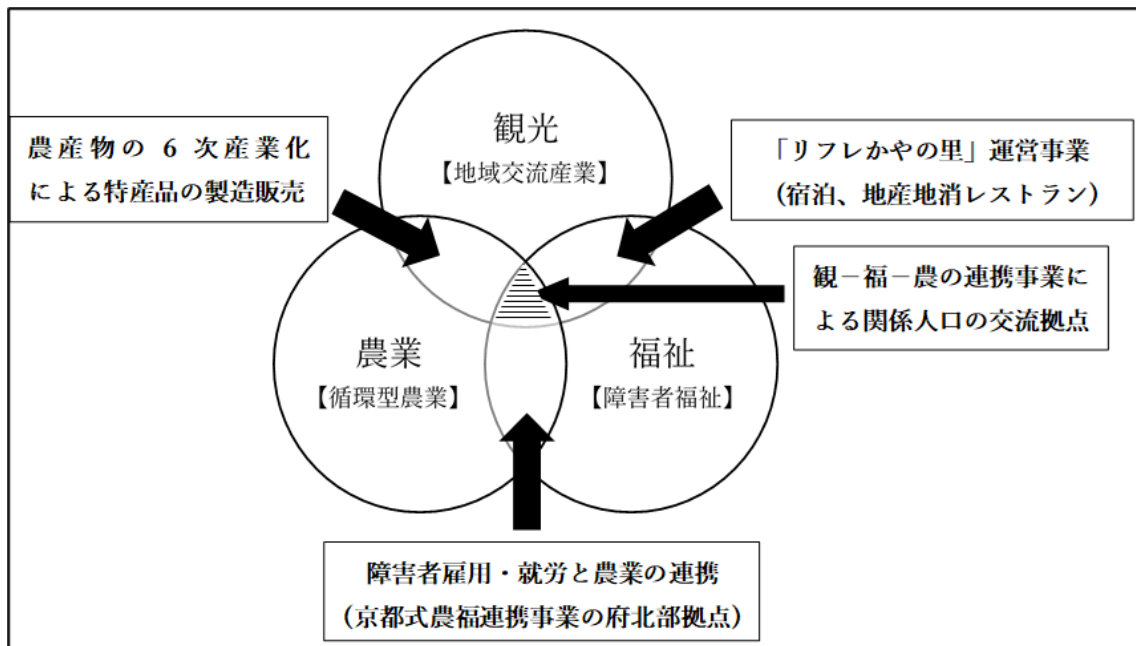


図 4.1 与謝野町における観光、福祉、農業の新たな三項関係(筆者作成)⁶⁾

者を地域が受け入れる点において親和的であると述べている。観—福連携による地域振興の先進事例としては、岐阜県高山市の取り組みも挙げられる。同市では、観光入込客数に陰りが見えはじめたことを機に高齢者や障害者のアクセシブルな観光を促進するため、1996年より市外から障害者や高齢者を招きモニターツアーを複数回実施した。同市はその後、参加者から得た貴重な情報をもとに市内の歩道の段差解消や公衆トイレの改修・増設など市内のバリアフリー環境の改善を進め、バリアフリー化に取り組む民間事業者への経済的支援を行った。その結果、低下傾向にあった同市への観光客数が増加に転じただけでなく、取り組みの過程で行政の部署横断的な連携が生まれ、ガバナンスの向上につながったほか、アクセシブルな環境整備に対する民間の観光事業者の積極的な関与を促すなど副次的な効果がみられたと指摘されている⁵⁾。

地域振興における観—福連携に関するこれらの先行研究は、障害者や高齢者などを対象とした施設のバリアフリー化や観光地におけるアクセシブルな環境整備が地域の観光振興にとどまらず、その過程で事業者と行政、行政内部の福祉、観光、土木など関連部署間の連携が進み、住民の行政に対する信頼感を醸成し、地域と行政の風通しの良い関係性が構築され、自治体のガバナンス向上につながる契機となることを示唆している。

与謝野町では、この観光と福祉の連携を通じて地域循環型経済を実現するための取り組みが進んでいる。本研究でこれまで考察してきたように、現在の与謝野町では障害者運動を通じて築かれた地域の協働関係により、「よさのうみ」と障害当事者らは様々な障害者雇用・就労の機会を創出してきた。その事業は、農業振興、観光振興を支える事業へと発展していることは前章で明らかにしてきた。これらは、同町の産業連関を促し、持続的な地域を志向

するだけでなく、観光と福祉の連携、さらに農業とも結びついた実質的な観光、福祉、農業の連携(観一福一農連携)という新たな三項関係を構築し、地域内外の人々が多様で持続的なかかわりをもつ場の形成へとつながっている(図 4.1)。

この地域と多様なかかわりをもつ人とされる「関係人口」に対し、地域再生の1つの手掛かりとして注目が高まっている。田中(2021:77)は、社会関係資本の概念を援用しながら、地域形成における新たな概念としての関係人口を社会的な視点から「特定の地域に継続的に関心を持ち、関わるよそ者」と定義し、地域再生の主体として、あるいは地域住民自身の主体性を喚起する地域外の人々の役割に注目する。しかし、田中自身も述べるように域外の人々が全て地域再生の主体として見込めるわけではなく、また人口減少や高齢化などの課題に直面する全ての地域が関係人口を創出できる対象となることも容易ではない⁷⁾

問題の本質は、住民自身の当事者意識をどのように形成し、住民主体の地域づくりを進めていくのかという点にある。地域外との関係人口を想定しつつも、地域内での社会関係資本、つまり本研究で注目する住民同士の協働関係をいかに構築し、当事者意識を高め、持続可能な地域形成につなげるかがより重要なテーマであり、その手掛かりが本研究の対象となる与謝野町の取り組みにある。

その与謝野町では、これまで地域資源を活用し、町全体をブランド化する「与謝野ブランド戦略」が進められてきた。次節以降では、与謝野町において福祉が産業の中心となっていることを明らかにする。その上で、同町がこれまで進めてきた「与謝野ブランド戦略」の現状と課題について考察しつつ、福祉のまちづくりを軸とする持続可能な地域形成について考えていく。

1.2. 与謝野町における福祉を通じた持続可能なまちづくり

本節では、与謝野町において福祉分野が産業構造において重要な役割を占めていること、福祉のまちづくりを進める中で、地域の事業者や住民が中心となり同町が目指す持続可能なまちづくりの指針となる独自の条例が制定される過程を明らかにしていく。

与謝野町では、「平成の大合併」による2006年の誕生を機に最初の総合計画となる第1次与謝野町総合計画が2008年に策定された。厳しい財政状況の中、行財政改革に取り組みつつ、地域住民や事業者が主体的に地域づくりに参加し、町全体で相互に支え合う「自助・共助・公助・商助」による町政の実現が目指された。また、第1次与謝野町総合計画を踏まえ2010年に策定された与謝野町産業振興ビジョンでは、織物業、農業、商工業、観光の各産業が連携し、地産地消の機運を高めながら「活力が地域内循環するまちづくり」が目標として掲げられた。

高齢化が進む同町で進められた福祉のまちづくりであるが、同町における医療・福祉分野は地域の雇用を創出し、地域経済を支える重要な産業であることが統計データからも明らかになっている。平成30年度与謝野町統計書(表4.1)によれば、同町における医療・福祉関連事業は、製造業、卸売・小売業に次いで3番目に大きな規模の産業となっており、生産年

表 4.1 与謝野町における 15 歳以上の産業分類ごとの従業者数(単位:人)

	産業分類	15歳以上	15～64歳	65歳以上
総数		11,132	8,870	2,262
第一次産業	農業	364	153	211
第二次産業	製造業	2,428(1位：21.8%)	1,641(1位：18.5%)	787
第三次産業	卸売・小売業	1,577(2位：14.2%)	1,278(3位：14.4%)	299
	医療・福祉	1,520(3位：13.7%)	1,420(2位：16.0%)	100

注：平成 30 年度与謝野町統計書のデータに基づき筆者作成

表 4.2 与謝野町の事業所数の推移(単位:箇所)

【事業所数】	2004年	2014年
総数	2,426	1,736
製造業	1,246	716
卸売・小売業	460	321
医療・福祉	54	94

注：平成 30 年度与謝野町統計書のデータに基づき筆者作成

表 4.3 与謝野町の従業者数の推移(単位:人)

【従業者数】	2004年	2014年
総数	9,214	9,077
製造業	3,634	2,523
卸売・小売業	2,091	1,564
医療・福祉	479	1,509

注：平成 30 年度与謝野町統計書のデータに基づき筆者作成

齢人口(15 歳以上、65 歳未満)に限れば同町で 2 番目に従業者数の多い産業となっている。また、同町の 2004 年から 2014 年までの事業所数、従業者数の推移(表 4.2、表 4.3)をみても、医療・福祉関連事業が地域の医療や福祉を支えるだけでなく、域内での雇用を創出し、消費者としての同産業従事者が地域循環型経済を担う存在となっていることが伺える⁸⁾。少子高齢化社会の到来を見据え、福祉を同町の課題である雇用機会の創出や産業振興に活かそうという同町の姿勢は、「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きい」という当時の太田前町長のコメントからもうかがえる(太田・岡田 2013：121-123)。

この福祉のまちづくりにおける主な取り組みとしては、「安心どこでもプラン」が挙げられる。これは、福祉サービスを提供する町内の福祉法人や NPO が福祉施設を立ち上げる際、上限 1,500 万円を助成するという制度であり、町内での福祉事業を始めやすくし、地域密着型の小規模多機能施設を町内各地につくることで、どこに住んでいても安心して福祉サービスが受けられるまちづくりを推進するものである。同プランによって、福祉サービスの向上だけでなく、雇用創出など地域経済にプラスの効果をもたらしている。また、第 3 章でも言及したように、2013 年に開設した地域共生型の総合福祉施設「やすらの里」では、4 つの法人が連携し、複数の福祉サービスを 1 つの施設で提供することが可能になり、高齢者福祉

の充実や「よさのうみ」が運営する併設のカフェでは障害者と高齢者をはじめとする地域住民の交流機会にもつながっている。

前町政における福祉のまちづくりに伴い、地域の事業者側からも町の活性化を推進しようという機運が高まっていった⁹⁾。それを示すものが、事業者や地域住民を中心に地域循環型経済を見据え策定された京都府初の中小企業振興基本条例となる「与謝野町中小企業振興基本条例」¹⁰⁾である。同条例は、地元商工会青年部や地域の各業界、住民の代表者などが中心となり、先進地の視察や先行条例の検討を行い、中小企業の振興により地域全体が豊かになるための指針となるよう策定の過程で多くの議論が積み重ねられた(太田・岡田 2013 : 133-135)。

前文では、「人口減少・超高齢社会の到来や経済のグローバル化の進展など社会構造が大きく変化する中で、持続可能なまちづくりを進めていくためには、中小企業の役割と重要性について町民、事業者、経済団体及び町が共通認識を持ち、その果たすべき役割を明らかにしながら協働して取り組んでいくことが重要である。」と明記され、今後の同町の発展を見据え、域外からの財の獲得に努め、経済の活力が地域内循環する産業振興により持続的な発展を目指す姿勢が示されている。

同条例第9条「町民の理解及び協力」では、町内産業の中心を担う中小企業の振興が町民生活の安定や地域社会の活性化に資するとし、その振興に町民自身の果たすべき役割や具体的な行動(町内で生産、製造、加工される製品の積極的な購買に努めることなど)が明記されている。つまり、同条例は、持続可能な地域を形成するための役割を中小企業だけに求めるのではなく、町民も含めた地域全体で担っていこうという理念を可視化し、住民の誰もが地域の進むべき方向性を共有できる指針としている。

同条例の制定に携わった岡田(2020 : 170-183)によれば、地域経済の持続的な発展を実現する上で、あるまとまったお金が地域内で投資され、それが循環することで地域経済の持続的な発展が可能であるとしている。また、人口の少ない地域や民間投資力の低い市町村にとって地方自治体の財政が投資の大きな原資となり、小規模自治体にとって投資効果を高める上で自治体財政をいかに活用するかが重要であると指摘している。

1.3. 与謝野町におけるローカルガバナンスの醸成

旧野田川町の最後の町長として、また市町村合併後に誕生した与謝野町の初代町長として福祉のまちづくりを進めていった太田前町長は、住民主体の自治をどのように形成していったのだろうか。

太田前町長への3度のインタビューと自著から見えるローカルガバナンスについてまとめると、その特徴として2つの点が挙げられる。まず、1点目は、「困ったら住民の中へ」というモットーにもあるように、「住民の声をしっかりと聞く姿勢」である。

太田氏は、行政の役割について「行政の役割は、住民の暮らしを守り、豊かにすることで。この役割をきちんと果たすために最も大切なことは、住民の皆さんの意見をきちんと聞

かせていただくことです。」(太田・岡田 2013 : 79)と述べ、住民に直接会い、本音で意見を聞かせてもらうことで地域ごとに異なる課題を把握できると考えていた。住民の声を聞く姿勢を端的に表している取り組みが、「生活実態調査」と「町政懇談会」である。

この「生活実態調査」は、市町村合併により与謝野町が誕生する前の旧野田川町長時代から始められたもので、当時の野田川町役場の全職員 128 人がそれぞれ、5、6 世帯を担当し、全世帯の 20%にあたる約 700 世帯を訪問し、住民の生活実態や消費行動、町に対する意見や要望を確認していく調査である。これは、単に行政施策の基礎資料を収集するだけでなく、職員が住民の生活実態を直接知る貴重な機会となっていた。この「生活実態調査」については、合併後に規模が拡大した与謝野町においても現業職を除く 235 人の町職員是認が約 3,900 世帯に対し実施されている。

また、「町政懇談会」では、旧野田川町の総合計画を作成するため町内 7 つの施設に課長以上の職員と共に太田町長自ら出掛け、住民から直接話を聞き、施策に反映させていった。この「町政懇談会」についても、合併によりさらに町域が拡大したものの、与謝野町 24 地区において約 1 か月間、週末を除く每晚実施され、町長自ら管理職と共に住民と膝を突き合わせ、まちづくりに関する様々な意見交換が行われた。同氏は、「町政懇談会は、住民の皆さんと目線と同じにして行政を行うために、私が最も大切にしてきたこと」と述べ、直接対話することが町のまとまりや結束を強めることにつながるとしている(太田・岡田 2013: 89)。

この住民の声を聞くという姿勢は、役場の職員に対しても同様の姿勢で対応している。旧野田川町長時代には、毎週月曜の夕方、三役と課長以上の職員が集まる「まちづくり本部会」を設置し、職員同士が積極的にまちづくり案を出し合い、全町的な視点での議論を実施していた。それにより、縦割り行政の弊害を防ぎ、部署横断的なつながりを創出していくことを心掛けていた。それは、「役場の機構は縦割りになっているが、住民生活に縦割りはない。役場が横断的に対処する必要がある。」と述べるように、知らず知らずのうちに職員の意識が住民の気持ちから離れないよう、また慣例や前例に陥り思考力や発想力が弱まらないよう、職員間で多くの議論を積み重ねながら自覚的に町政を進めていくことを意味している。太田氏は、このような行政スタイルは時間と手間を要するものの、その過程で議論を尽くすことが重要であると述べている。

2 点目は、「住民や職員の力を信じ、任せる姿勢」である。太田氏は、「施策の中心は福祉、環境、防災、教育などであり、町民が安心して暮らせる基盤の整備こそ行政の基本」という行政を貫いている。それを実現するためには、住民自身が主体的にまちづくりに関わる必要があるとも考えていた。そのため、住民の声を聞く姿勢を貫くと共に、住民から示された課題解決に向け住民とともに取り組んでいる。また、職員に対しても「自分の立場を自覚し、町民が何を望んでいるのかを考えて欲しい」「自分の家族を助けることと同じように、住民のことを考えて欲しい」など町長自身の思いを率直に語りかけている。そして、行政の役割を住民生活を支える伴走者として位置づける。それは、太田氏の「まちづくりの主人公は住民であり、住民が輝けばまちは輝きます。これからも住民の皆さんと協働のまちづくりを進

めていきたい」(太田・岡田 2013 : 82-83、105-106) との主張からも明らかであろう。

本節では、与謝野町における観光、福祉、農業の新たな三項関係に着目しながら、医療・福祉分野が同町の主な産業を構成していること、福祉を産業の中心に据えることが同町の課題である雇用創出や産業振興につながっていること、そして長年の障害者運動によって築かれた協働関係の重要性に着目し、それを活かした地域循環型経済を通じ持続可能な地域形成を住民や地域の事業者らと一体的に進めていこうとする与謝野町のガバナンスについて述べてきた。

同町における福祉のまちづくりは、障害者運動に端を発する住民主体の自治、「困ったら住民に聞く」という太田前町長の姿勢、住民の生活実態や要望を知るため町職員全員により実施された生活実態調査や町政懇談会などを通じた住民目線の民主的なガバナンス、企業誘致や公共事業に頼らず福祉施策などによる生産波及効果¹¹⁾を見据えた行政の先見性がうまく連動したまちづくりといえよう。

2. 「与謝野ブランド戦略」による地域振興の課題

2.1. 「与謝野ブランド戦略」の概要

合併前の旧野田川町長時代より「よさのうみ」の取り組みを見つめ、与謝野町において福祉のまちづくりを進めてきた太田町長の退任(2期8年)に伴い、2014年にスタートした現町政の主要施策として挙げられるのが「与謝野ブランド戦略」¹²⁾である。これは、同町の産業振興や雇用創出をさらに促すため、著名なまちづくりアドバイザーを外部より招聘し、町全体をブランド化する事業戦略であり、「みえるまち」をコンセプトに町が保有する人・自然・産業・文化などの潜在的資源の魅力を可視化しながら、持続可能な地域循環型社会の確立を目指すものである。

同ブランド戦略の主な事業として、具体的に次の2つが挙げられる。1つは、ビールの原料であるホップを栽培するクラフトビール醸造事業である。これは、6次産業化を見据えた純国産ホップの栽培による農業振興の新たなモデルであり、最近のクラフトビール人気を背景に事業化を目指すものである。このホップ栽培については、山添現町長を中心に就任翌年の2015年から手掛け、収穫量や作付面積も順調に拡大し、ビール醸造など関連事業に関心をもつ事業者が同町内でも増加している。また、小規模ビール醸造所にホップを提供する全国でも3本の指に入る生産地となり、手摘みで丁寧に収穫される純国産のフレッシュなホップは販売先の国内ブリュワリーからも高い評価を受けている。そのため、安定供給については課題があるものの、新たな事業としての期待は高まっている¹³⁾。2つは、桑栽培から養蚕までを一貫して手掛けるシルク事業である。これは、丹後ちりめんの産地として有名な同町の知名度を高め、伝統産業の再興を目指すもので、養蚕用の桑を4000本植林し、事業化を進めている。この養蚕については、織物の原料にとどまらず、食品や美容分野における需要拡大傾向を見据えた新たな事業展開、織物業に従事する若手人材の育成、製織技術の伝承を通じた関係人口の創出なども視野に入れている¹⁴⁾。

同ブランド戦略を進める背景には、地場産業である農業、織物業の衰退に歯止めをかけ、同地域で歴史的に培われた文化や伝統を新たな形で再興し、地域のアイデンティティを醸成する狙いがある。また、同ブランド戦略により生み出されるプロダクト(特産品)の販売を通じた地域活性化の取り組みは、地域への関心を喚起し、誘客へとつながる点で同町の観光振興の課題解決にもつながる事業といえる。

2.2. 与謝野ブランド戦略の課題

福祉のまちづくりの基盤を継承しつつ、新たな産業振興に取り組む現町政の「与謝野ブランド戦略」については、その課題も指摘されてきた。与謝野町議会で取り上げられた同戦略に対する課題を挙げれば、事業化への実現可能性や雇用創出効果の検証、事業推進のための体制づくり、事業への投資効果が十分に得られなかった場合のリスクマネジメント体制、などがある¹⁵⁾。同戦略については、先述のように事業に対する期待が高まる一方、議会を中心にその見通しを不安視する声も少なからずある。この事業戦略の効果について町議会をはじめ、住民が十分実感できない要因の1つとしては、同町の先進性である福祉のまちづくりを通じた産業連関と住民主体のまちづくりの精神が「与謝野ブランド戦略」の事業展開において十分に活かされてこなかった点にあるのではないだろうか。

無作為に選ばれた2,000人の町民(15歳以上)を対象に、2017年に実施された第2次与謝野町総合計画のまちづくりアンケート(回収率34.4%)において「与謝野町のまちづくりにおいて、今後、特に力を入れるべき施策はどれですか」(複数回答可)という質問に対し、特に40歳以上で「新たな産業起こしへの支援と雇用の確保」(46.7%)が最も多く、「高齢者や障害者の福祉の充実と社会参画の促進」(36.4%)が「災害に強い山や川づくりと防災体制の強化」(37.6%)に次いで3番目となっている¹⁶⁾。

少子高齢化が急速に進み、近年、台風等の自然災害に見舞われた同町において、住民が最も関心を寄せるのは防災体制の強化とともに、雇用創出や地域福祉の充実であり、表4.2、表4.3の医療・福祉関連の事業所数や従業者数の伸びをみても、長年にわたる障害者運動と福祉のまちづくりによって培われた協働関係という同町の社会資源をまちづくりに活かすことが、ブランド戦略事業に対する住民の理解をさらに促すことにもつながる。

同町には、障害者雇用・就労支援事業を通じて成果を上げる「よさのうみ」の先進事例がある。第3章でも述べたように、これらの事業は域外からも高い評価を受け注目が高まる。京都府は全国に先駆け、2017年度より農福連携を軸に障害者の就労促進、居場所づくりと共に障害者をはじめ地域の多種多世代の人々を地域社会の担い手として育成する「京都式農福連携構築事業」を推進している。その府北部の拠点施設として、「よさのうみ」が手掛けるリフレかやの里が指定され、施設整備の補助金交付を得て第2農産加工所をオープンさせ、農業の担い手を育成する事業にも取り組んでいる。さらに、「よさのうみ」は観光や福祉、農業以外にも在宅高齢者への配食サービス、地域住民の居場所となるカフェ運営など福祉ニーズを中心とする様々な事業も展開しており、地域課題の解決につなげている。これら

の事業は、図 4.1 のような観光と農業と福祉の連携による新たな産業連関による持続可能な地域づくりの実態を示しており、同戦略を通じた現町政のまちづくりのコンセプトとも符合する。福祉施策を通じて住民主体のまちづくりの機運を高めていった前町政や、「よさのうみ」のように産業構造の変化を視野に入れつつ地域に築かれた協働関係という社会資源を活用し、新たな産業を創出するためより多くの関係主体を横断的につなぐ事業にこそ、「与謝野ブランド戦略」が抱えてきた課題を解決する手掛かりがある。

3. 与謝野町の観光の現状と同町における新たな観—福—農連携事業の可能性

3.1. 与謝野町の観光の現状

与謝野町は福祉のまちづくりだけでなく、観光振興にも力を入れてきた。それは、日本三景「天橋立」を有する宮津市などに比べ、知名度の高い観光資源の少なさなどによるものであるが、同町独自の観光戦略として全国的に知名度の高い丹後ちりめんなどの伝統文化を活かした観光地づくりや、誘客につながる特産品づくりを推進するため与謝野町優良産品認定制度の制定に取り組んできた¹⁷⁾。

2014 年から始まる山添現町政も観光分野を含む地域活性化には力を入れており、2017 年 4 月には「丹後ちりめん織物産業と関連文化財群」を対象としたストーリーが「300 年を紡ぐ絹が織り成す丹後ちりめん回廊」として、宮津市・京丹後市・伊根町の有形・無形文化財と共に日本遺産に認定され、観光入込客数の増加にも期待が高まっている。しかし、同町の観光入り込み客数は近年、大幅に減少しつつある(表 4.4)。特に、京都府外からの入込客数が大幅に減少しており、観光消費額の推移(表 4.5)を見ても府外からの日帰り観光における誘客数の減少が同町の観光に影響を与えていることが分かる。その一因として、2015 年に全面開通した京都縦貫道路による利便性の向上の影響などが考えられる。

先述の中小企業振興基本条例にもあるように、域外からの財を獲得し、関係人口の増加を見据え相互交流を図る上で観光は有効な手段である。一方で、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う観光への影響や交通アクセスの変化など外部要因に影響を受けやすい産業であるだけに、観光誘客に依存し過ぎず、地域の特産品などを活かした越境 EC(電子商取引)などを含む、新たな観光振興のあり方を今後、模索していかなければならない¹⁸⁾。

表 4.4 与謝野町の観光入込客数の推移(単位:人)

		2014年	2018年	
総数		677,007	430,427	
入込客数の内訳	府内・府外の別	府内	314,563	311,253
		府外	362,444	119,174
	日帰り・宿泊の別	日帰り	646,991	400,837
		宿泊	30,016	29,590

注：平成 30 年度与謝野町統計書のデータに基づき筆者作成

表 4.5 与謝野町における観光消費額の推移(単位:千円)

	2014年	2018年
総数	610,158	568,522
日帰り	390,755	311,338
宿泊	219,403	257,184

注：平成 30 年度与謝野町統計書のデータに基づき筆者作成

3.2. 与謝野町における新たな観—福—農連携事業の可能性

同町の観光の現状を踏まえた観—福—農連携事業としては、特に「よさのうみ」による①宿泊保養施設「リフレかやの里」の運営事業、②町特産品の製造販売事業、③農産物の委託加工事業が挙げられる。これらの事業については第 3 章で詳述しているが、ここでは①～③に共通する農業分野における同町の取り組みからその可能性を明らかにしたい。

同町では、恵まれた自然環境を活かし、町内にある京豆腐の製造工場からでたおからや漁協から出た魚のあら、米ぬかなど自然由来の資材を有効活用した有機質肥料「京のまめっこ」を作り、その肥料を使った農業を進めている(太田・岡田 2013:98 - 99)。同町では、この「大地→大豆→豆腐→おから→肥料→大地」の還元サイクルを構築し、自然循環型農業と位置付けている。それと同時に、この「京の豆っこ」を使用して栽培する丹後コシヒカリを「京の豆っこ米」としてブランド化し、販売促進を図っている。この「京の豆っこ米」は毎年、日本穀物検定協会の食味ランキング「特 A」の評価を受けており、消費者の評価も高いとのことである。

この「京の豆っこ米」は、「よさのうみ」が運営する「リフレかやの里」の地産地消レストランでも味わうことができる他、学校給食としても提供され、子どもたちにふるさとの美味しいお米の味を知ってもらい取り組みも行われている。これらの取り組みは、「食育と地産地消の推進」をテーマに進められており、子どもたちが自分の町の田んぼや、そこに流れる水源、農業従事者の働く姿や自然環境とそこで暮らす人との関係に思いを巡らせてもらえることを目指している。

地域の特産品を活用した域外からの財の獲得や地域振興については、観光分野だけでなく農林水産分野からの注目も高まっている。農林水産省は、「和食」のユネスコ無形文化遺産登録や海外における日本食・食文化に対する関心の高まりを受け、農山漁村において日本ならではの伝統的な生活体験や農村地域の人々との交流を目的とした「農泊」を推進している。また、海外からの農山漁村への誘客、農山漁村の所得拡大、雇用創出など当該地域の活性化を図るため「農泊 食文化海外発信地域」を選定し、「SAVOR JAPAN(農泊 食文化海外発信地域)」ブランドとして積極的な情報発信を 2016 年度から進めている¹⁹⁾。これらの地域特性を観光振興に活かそうと、2017 年度には与謝野町を含む京都府北部地域を対象に一般社団法人京都府北部地域連携都市圏振興社(通称：海の京都 DMO)が創設され、同 DMO の

対象エリアが SAVOR JAPAN の認定地域となった。同 DMO では、海、里、山に恵まれた良質な食材を活用した食文化の発信、里山での農村体験や漁村での漁業体験の他、農家民泊や農家レストラン、6次産業化に「第4次産業(情報産業、医療産業、教育サービス産業などの知識集約産業)」としての文化力や情報発信力を加味した「10次産業化」に取り組んでいる。

観光分野における消費形態が「モノ消費」(購買)から「コト消費」(体験)へと変化する中で、消費者の志向を捉える潜在的な可能性が同地域にはある²⁰⁾。米や野菜などの農産物や「丹後ちりめん」の生産地としての強みに加え、障害者雇用・就労支援事業を通じて培ってきた当事者支援の専門性と地域に培われた相互扶助の協働関係、市場価値の高い特産品の製造・加工のノウハウ、「リフレには何とも言えない優しい雰囲気を感じる」と言われるような独自のホスピタリティは、観一福一農連携事業の今後の更なる発展の可能性を示すものであり、域外からの財を獲得としつつ、地域振興や地域課題の解決につながるという点において地域の持続性を高める取り組みといえる。

世界中の10人に1人の雇用を創出し、世界全体のGDPの10%を占めるといわれ、重要な産業と位置付けられる観光分野²¹⁾が持続可能な地域形成に大きく寄与する点については、国連世界観光機関(UNWTO)の提唱するデータからも明らかになっている。国連は、これまで観光に関する国際年として、1967年に「国際観光年」、2002年に「国際エコツーリズム年」を定めてきた。そして、2017年に近年増加する国際観光客数を踏まえ、観光が生態系や文化に及ぼす負荷を軽減することを念頭に「持続可能な観光国際年」を新たに定めた。そして、これを機に短期的な経済利益優先の環境利用を抑制し、地域固有の生態系や文化の保全を通じて持続可能な観光に関わる取り組みを促している(中島2017:10-13)。

この「持続可能な観光国際年」では、持続可能な観光開発の推進が5つの分野に貢献することを政策決定者や一般社会に発信することを目的としている。その5つの具体的な貢献分野とは、①包括的で持続可能な経済成長、②社会的包括性、雇用創出と貧困削減、③資源効率性、環境保全と気候変動への対処、④文化的価値、多様性と伝統への配慮、⑤相互理解、平和と安全保障、とされている。これらの分野における観光の役割を促進、強化するための具体的な取り組み内容とロードマップが作成され、UNWTOに対する加盟各国における取組の実施や成果報告が推奨されている。

「持続可能な観光国際年」において、UNWTOが推奨する取り組み内容の1つとして、観光と農業、環境、文化などとの連携を強化し共同活動を促進するための学際的なプラットフォームを確立することが示されており、現在の与謝野町における観一福一農連携事業のような産業連関とその実践を学際的な視点から捉えることが、持続可能なまちづくりにおいて重要となるのではないだろうか。

4. 与謝野町の実践にみる持続可能なまちづくりと地域循環型経済の親和性

ここで、現町政が目指す持続可能なまちづくりと地域循環型経済の親和性についてまとめたい。これまで本章で考察してきた「与謝野ブランド戦略」は、地方創生政策として2020

年3月に策定された「第2期与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略」に包含されることになった。同政策では、国連「持続可能な開発目標(SDGs)」に基づく地方創成を推進するため5つの基本目標を設定している。

基本目標1「与謝野を愛し、多様性を認め合いながら、新しいモノやコトを創出する地域人財を創る」では、若者、女性、障害者、高齢者など世代や立場を超えて連携することを目指している。その具体的な目標として、障害者雇用の事業所数の増加、農一福連携による障害者雇用者数の増加が設定されている。また、基本目標3「持続可能な与謝野の産業をつくる」では、与謝野町中小企業振興基本条例を核とし、商業、工業、農林業、観光、福祉など様々な産業間連携を図り、新たな価値の創出と地域産業の発展を目指している。また、関係人口の拡大も目標の1つに掲げている。さらに、基本目標5「地域と地域が連携し、持続可能なまちをつくる」では、住民同士が相互に支え合える地域づくりを推進することが明記されている。このように、現町政においても福祉のまちづくりや地域の産業連関による持続可能なまちづくりの重要性が指摘されている²²⁾。

旧野田川町長時代から、福祉のまちづくりを進め、中小企業振興基本条例の制定にも携わってきた太田前町長は、同町における持続可能なまちづくりについてどのように考えていたのか。同氏は、「(与謝野町は)小さい町ですから派手なことはできません。大きなハコモノも作りません。身の丈に合った行政を展開していきます。そのことによって持続可能なまちづくりが可能ですし、この町にとって何が大事かをよく吟味して施策を進めていくことが大切と考えています」(太田・岡田 2013:93)と述べている。インタビュー調査においても、持続可能なまちづくりについて「派手なことをしなくても、着実に人と財が増える取り組み」は可能であるとし、「みんなで手分けしてできるものはやる」「住民主体で、首長と一緒に取り組んでいく」ことの重要性を語っている。

京都府与謝野町において「よさのうみ」が展開してきた事業は、地域の特性である第1次産業を織り込んだ観一福連携事業へと発展し、それは域内の産業連関を形成しつつ、地域循環型の経済を実現し、持続的かつ包摂的な地域社会を志向している。この観一福連携のモデルを活かすことが、同町の掲げる「持続可能な開発目標(SDGs)」を原動力とした地方創生の推進にもつながり、同町において高まる福祉ニーズへの対応、障害者など社会的弱者と呼ばれる人たちを含む住民の主体的な地域形成を可能にする。

令和2年度の厚生労働白書²³⁾によれば、20年後の2040年の日本の高齢化率は35.3%となる一方、生産年齢人口は全体の約半数にまで減少すると推計されている。また、同白書によれば、2040年には人口5千人未満の市区町村が全体の約4分の1を占め、人口3万人未満が62.1%となる。高齢化と生産年齢人口の減少、市区町村の小規模化を背景に、与謝野町の観一福一農連携事業は、域外の財を獲得しつつ、地域の特性を活かしながら持続可能なまちづくりを進めている。それは、過疎化や少子高齢化が進む多くの地域にとっても実践的な示唆を与えている。

5. 小括

本章では、農業と福祉の親和性とそれに基づく実践について、また対人サービス分野として人同士の関係性に依拠する福祉と観光の親和性について整理してきた。そして、福祉を中心としたまちづくりを進める中で、与謝野町のもつ自然資源や同町を取り巻く社会環境の中で観光－福祉－農業の新たな三項関係(産業連関)を現町政が進めてきた産業振興施策である「与謝野ブランド戦略」に活用することで、持続可能な地域形成につながる可能性を提示してきた。本章で述べたように、現在、同戦略事業は「第2期与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略」へと引き継がれ、同町は更なる産業振興による持続可能な地域形成を目指している。

これまで京都府北部地域および現在の与謝野町で展開されてきた障害者運動とその後の福祉のまちづくりの過程で培われた住民間の協働関係により、地域にとっての障害者の存在は社会的保護の客体から、地域形成の主体へと変容し、当事者を中心に支援者や関係者の連携は同心円状に広がっている²⁴⁾。それはまた、観光関連、福祉関連、農業関連事業という地域産業の特性を相互に活かしながら、農業における後継者や担い手不足を補い、観光施設の維持、運営や与謝野町の特産品の製造、販売を手掛け、障害者の就労機会を保障するとともに、地域の障害者のディーセントワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を実現してきた。そして、お互いの弱みを補完し合うための新たな三項関係が地域内に構築され、それらが凝集した関係の中心に障害者の存在があることを示した(図 4.1)。その与謝野町独自の社会関係資本をまちづくりに活かすことが、同町の目指す持続的かつ包摂的な社会形成には重要となる。

同町は、福祉や農業、観光分野における効率的な事業運営を目指し、周辺自治体との広域連携を進めているが、周辺地域内にとどまらず都市部などより広範な地域外からの経済効果も視野に入れながら観－福－農の連携を活かすことは、地場産業の再興や新たな産業創出を目指す同町にとって課題解決と新たな展望につながる。

福祉のまちづくりの原点でもある、京都府北部地域での障害児学級の設置から現在の障害者雇用・就労支援事業に至る約70年間にわたる障害者運動の歴史は、伝統産業である丹後ちりめんの歴史と並ぶ地域住民の社会的営為の歴史であり、障害者を含む住民主体の自治の価値は、同町のもつ独自の社会性、文化性と誇りである。障害者運動を端緒とする、この歴史的経緯が同地域にもたらした意味を、再度見つめ直し、新たな社会像を描く一つの指標とすることが持続可能な地域形成に必要な前提条件となるのではないだろうか。

障害児学級の設置運動、養護学校設立運動をきっかけに障害当事者らと地域社会との間に構築された協働関係は、産業連関を生み出し、それらの各産業は既存の垣根を越えて凝集し、観－福－農という新たな連携の可能性を示すに至っている。一方で発展期から成熟期へと至った協働関係は、萌芽期からおおよそ約70年を経て、新たな転換点を迎えている。つまり、長年の障害者運動によって培われ地域の持続可能性を引き上げる原動力となってきたその協働関係が更なる新展開を見せるのか、次第に縮減し、元の状態に戻ってしまうのかの

岐路に立っているといえるのではないだろうか。今後、持続可能な地域形成の大きな要素であった地域の協働関係の価値を地域の諸アクターそれぞれが再認識できるかどうか、同地域の持続可能な発展はかかっている。

終章 福祉のまちづくりを通じた持続可能な地域形成のための条件

本研究の目的は、京都府北部地域における障害児者の権利保障にかかわる住民運動とその後の福祉のまちづくりを対象に、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成のための条件を導き出すことであった。そのための分析視角として、障害当事者の困難性を地域全体で共有し、解消する営為と地域形成の諸アクター(障害者、高齢者、その他の地域住民、事業者、行政など)や産業が持続可能な地域形成のため自律的に凝集していく関係性に着目してきた。

その結果、長年の障害者運動を通じて構築された住民間の協働関係を基点に、地域の諸アクターが個々に直面する課題、あるいは地域の諸課題を共有し、その課題を相互補完的に解消している実態が明らかになった。また、障害者運動を通じて培われた住民同士の協働関係の価値や重要性、地域づくりにおける可能性を見出し、福祉のまちづくりに活かしてきた当時の首長をはじめとする同町のガバナンスが、現在の与謝野町における持続可能な地域形成を方向付けた。

この協働関係の構築にあたり最も重要なアクターが「よさのうみ」であった。同福祉法人は、養護学校設立運動時において形成された障害者やその家族、教職員や支援者らの間の協働関係の萌芽を受け継ぎ、その後続く障害者運動や障害者雇用・就労支援事業を通じて、その協働関係を醸成し、発展させていった。1980年12月に設立されて以来、京都府北部地域の障害者を支え続けてきた同福祉法人の存在が、同地域の福祉を軸とする持続可能な地域形成において大きな影響を与えてきた。

各章で言及してきたように、障害児者の教育、就労、生活自立というライフステージ全般を通じた戦後の障害者施策の推移と現状からすれば、当事者の権利やQOLが十分保障されているとは言い難い。しかし、そのような政策的矛盾、あるいは社会の障害者に対する偏見や差別に対し、半世紀以上にわたり地域で培われてきた支援者らを中心とする地域の協働関係を通じて対抗してきた。その中核を担ってきたのが「よさのうみ」であった。

10年余にわたる社会運動を通じて、京都府北部初となる与謝の海養護学校設立が実現した。同福祉法人は、その運動の理念を受け継ぎ、障害児者の就学後の労働・生活施設設立運動の母体となり、約14年にわたり設立に反対する住民に対し障害への理解を粘り強く説き続けた。その運動を通じ、「よさのうみ」は協働関係が障害当事者のライフステージ全般を通じて重要な要素となることを再確認していった。また、同時期に労働・生活施設の建設予定地となった旧野田川町の町長に就任した太田貴美氏は、同施設と併設された高齢者施設を中心とする福祉のまちづくり構想を進めていく。そして、「平成の大合併」後に誕生する与謝野町の初代町長に就任後、福祉のまちづくりをさらに推進していくことになる。

第2章で言及した障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立時の協働関係・形成期以降、合併により誕生した与謝野町において、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業は、与謝野町の「福祉のまちづくり」と呼応しながら地域の産業連関を生み出し、障害者のQOLを実現するにとどまらず、事業を通じて協働関係を更に発展させ、同町における地域循環型経済の一翼を担うことになる。

この実態から導き出されたのは、住民同士の協働関係を構築することが障害者の抱える困難性を地域全体で共有し、解消する営為の基盤となり、その協働関係を構築する上で「よさのうみ」のような運動母体となる当事者の支援組織の存在が大きいということである。

本研究では、地域形成における持続可能性を「自律性の高い地域循環型の経済や社会を志向するもの」と定義し、考察を進めてきた。次節以降では、本研究を通じて得られた知見を「協働関係」というキーワードを中心に改めて整理し、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成のための条件を提示する。

1. 本研究から得られた知見の整理

本研究では、京都府北部地域における障害児学級の設置と養護学校設立運動から「よさのうみ」による就学後の障害者雇用・就労支援事業、その後の与謝野町における福祉のまちづくりから現在に至る住民自治の過程を考察してきた。その過程で構築された協働関係について、それぞれの時期区分、①「萌芽期」、②「形成期」、③「発展期」、④「成熟期」における考察の結果を改めて整理しておきたい(表 1)¹⁾。

まず、①「協働関係の萌芽期」であるが、これは第 1 章で述べた障害児学級の設置運動に始まり、養護学校設立に至るまでの時期にあたる。この時期区分では、障害に対する偏見や差別が地域に根強く残る中、障害児者は就学猶予・就学免除という形で実質的に学校に通うことが出来なかった。教育機会を失っていた障害児者とその家族は、教育の重要性を熱心に説く教員たちに励まされ、同じような境遇にある府北部地域の親同士の連帯を深めながら、教員や支援者らと共に教育機会を保障するための養護学校設立運動を進めていく。また、障害理解に対する普及啓発活動や勉強会、集会などを通じ運動体としての結束と要求の実現に向け、その力量を高めていった。その運動は、当事者家族自身の障害観だけでなく、障害児教育に従事する教職員ら自身の教育観をも変革していくものでもあった。そして、10 数年にわたる運動の結果、養護学校設立が実現し、それにより障害児者たちが学校教育を通じて豊かに成長する姿と民主的な地域づくりの基盤となる協働関係が生まれた。しかし、この協働関係は当事者やその家族を中心に支援者らへと同心円状の広がりを見せていたものの、学校教育を中心とする限定的なものであった。

次に、②「協働関係の形成期」であるが、これは第 2 章で述べた就学後の無認可の共同作業所づくりと障害者の労働・生活施設「夢織りの郷」設立運動が進められ、施設開設に至る時期にあたる。同時期は、地域住民が、これまで向き合うことのほとんどなかった地域に住む障害者の労働や生活自立、社会参加における困難性について考え、応答していく時期であった。施設設立に至る過程では、長年、多くの地域住民から設立反対の声が上がり、建設予定地を 3 度変更せざるを得なかった。しかし、地域住民の設立反対の真意が障害児者の排除ではなく住民の障害観にあることを理解し、時間を要してもその障害観を変革することが当事者らの地域での豊かな暮らしの実現につながることを家族や支援者らは理解していた。そして、約 14 年間にわたる粘り強い運動の末、施設設立をなし遂げる。

表 1.京都府北部地域(現与謝野町)における障害者運動、障害者支援事業と協働関係の変遷

章	第1章	第2章	第3章	第4章
時期区分	1950年～1970年代前半	1970年代前半～1990年代後半	1990年代後半～2010年代後半	2010年代後半～現在
取り組みのトピック	障害児学級設置運動 養護学校づくり運動	共同作業所づくり 労働・生活施設「夢織りの郷」 設立運動	障害者雇用・就労支援事業の拡大 福祉のまちづくりの実現	地域の産業連関が実現 (観-福-農連携)
協働関係	萌芽期	形成期	発展期	成熟期

出典：筆者作成

この「協働関係の形成期」は、地域住民自身にとって、隣人でありながら可視化されてこなかった障害当事者の困難性を同じ地域に住む「自分たちの問題」として捉えることができるとのかが問われ続ける時期でもあった。その過程で、住み慣れた地域で暮らしたい障害当事者らの思いと、高齢化や過疎化が進む地域に活気を取り戻し、老後も安心して暮らせる地域にしたいという願いを住民自ら接合させていった。このことは、様々な課題をもつ住民が同じ地域で共に暮らしていくことの難しさとその諸課題は、住民同士の関係性や住民主体の自治によって解消し得るという確信を住民自身や町行政が再認識する時期でもあった得た時期であった。

次に、③「発展期」であるが、これは第3章で述べた「よさのうみ」による障害者雇用・就労支援事業が拡大し、それまで培われてきた協働関係に基づく福祉のまちづくりが実現していった時期にあたる。それは、地場産業である農業関連事業(ブランド京野菜の栽培、規格外農産物を活用した特産品製造・販売、農業事業者からの委託加工事業)をはじめ、地域住民の福利厚生や観光事業(宿泊保養施設、地産地消レストラン運営)、高齢者の生活支援事業(高齢者施設での調理補助、清掃、地域のカフェ運営、配食サービス、見守り)など、地域経済や地域社会を支える公共性の高い事業を中心に展開していった時期である。その過程は、障害当事者が「よさのうみ」の支援を受けつつ、就労を通じて生活自立や自己実現に取り組み、主体性を獲得していく時期でもあった。

その背景には、同地域における長年の障害者運動によって培われてきた協働関係に着目し、住民主体の自治を促していった行政の先見性があった。それは、首長として福祉のまちづくりを主導してきた太田前町長の「まちづくりの主人公は、そこに住む住民であり、住民が輝けばまちは輝く」という言説からも明らかであろう。その住民主体の自治を進める町政に感化され、地域の事業者らが中心となり、作り上げた京都府初の「与謝野町中小企業振興基本条例」制定へとつながっていく。同町のまちづくりの理念を示す同条例には、同町が持続可能なまちづくりを目指すこと、それを推進する上で同町の産業を支える中小企業の果たす役割の重要性、持続可能なまちづくりを進める上で中小企業者の自主的な努力を基本としながらも、町民や事業者、行政が町を支える自覚と責任を持たなければならないことが

明記されている。

最後に、④「成熟期」であるが、これは第4章で述べたように長年にわたり障害者の権利保障にかかわる運動を通じて構築された協働関係が、福祉にとどまらず、農業や観光業との新たな産業連関を創出し、域外からの財の獲得や人的交流を視野に入れながら経済の活力が地域内で循環する産業振興を志向する時期である。一方で、これまで長年の障害者運動を通じて築き上げた住民同士の協働関係を軸に福祉のまちづくりを更に発展させるのか、市場経済に軸足を置いた経済的自立を目指すのか、同町がその岐路に立っていることを現町政の主要施策から明らかにした。

このように、本研究では1950年代初頭に京都府北部地域において障害児学級設置運動が始まって以来、約70年を経て福祉のまちづくりを進める現在の与謝野町に至る協働関係の動態について考察してきた。障害者運動を端緒とする住民主体のまちづくりにおいて、障害者やその家族、教職員や「よさのうみ」などの支援者と地域住民、事業者、行政など地域形成を担う諸アクター間の営為を一言で換言すれば、「応答し得る関係性とそれに応える責任性」を醸成してきたといえるのではないだろうか。

同地域の調査を通じて見えてきたのは、長年の障害者運動の末、当事者の声に耳を傾け、その要求に応えていこうとする住民や行政など諸アクターが主体的に地域形成にかかわる住民自治の姿であった。それは、住民同士が相互に関心を寄せ合い、一見関わりのないような他者の困難性を地域社会で共有し、解消していこうとする過程であり、「誰がどのような課題や困難を抱え、どのような支援を必要とし、どうすれば課題解決につながるのか」を地域住民がそれぞれの立場で考え、共有するための関係性を紡いでいくことでもあった。

様々な困難を抱え、社会的支援を必要とする障害者の存在が誘因となり、支援者同士の関係性が深まり、地域の諸アクターを架橋していく。社会関係資本の文脈に置き換えれば、障害当事者やその家族、支援者らは連帯することで「結束型」の社会関係資本を醸成する一方、「結束型」の負の側面である排他性ではなく、他の諸アクターとの連携を深める「橋渡し型」の特性を発展させ、地域の互酬性を生み出していった。

序章で言及した、「結束型」の排他性が発現しなかった理由とは、障害者やその家族が「他者の支援を必要とする」存在であったことと深く関わっている。障害者やその家族にとって、就労、生活自立、障害理解の醸成など、その困難性をもたらす社会的な課題は多岐にわたり、複層化している。そのような状況で、地域での生活において他者と関わり、他者との相互理解や相互扶助、協力、信頼といった社会的な関係を構築することは、当事者の困難性を解消するために欠かせない条件であった。そのことが障害者や家族、教職員や支援者などの関係者間で共有されていたからこそ、当事者間の結束を高めつつも地域の諸アクター間を公的に架橋し、協働関係を構築していくことが可能となった。

障害児者の教育保障に奔走した教職員、就学後の生活自立や就労機会を保障するために奔走した「よさのうみ」をはじめとする支援者らは内なる結束を高めつつ、対外的に様々な諸アクターと連携していった。そして、その姿勢に感化されるように、地域住民や首長をは

はじめ行政職員たちが住民自治の伴走者としてその活動を下支えし続けたことで、地域の諸アクター間に架橋された関係性がさらに強まり、自律性の高い地域循環型社会を志向するに至った。

京都府北部地域および現在の与謝野町で典型的に見られた取り組みは、障害者や高齢者をはじめ依存的な他者を地域全体で支えることが、地域の持続的な発展につながる可能性を示すものである。その可能性をさらに高めていくためには、これまで同様、漸進的に築かれた協働関係という社会関係資本をどのように醸成し、維持していくのかを障害当事者を含む地域住民一人ひとりが意識し続けることができるのかどうかにかかっている。

2. 京都府北部地域の実践の特性と福祉を通じた持続可能な地域形成のための条件

京都府北部地域で展開されてきた障害者の権利保障にかかわる運動とは、障害者関連法制に基づく政策的矛盾を明らかにし、その矛盾をコミュニティの協働関係によって克服していこうとするものであった。それは、不足する社会資源を補い、厳しい社会環境の変化に地域の協働関係を通じて対応していく、いわば従来の公共性の意味内容を再定式化するものでもあった。この取り組みを「特殊性」と「普遍性」という観点から整理し、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成の条件を明らかにしていく。

2.1. 同地域の取り組みの特殊性と普遍性

京都府北部地域における一連の障害者運動による持続可能な福祉のまちづくりを実現させた背景には、都市部より周縁化され、地域経済の基盤となる大きな産業が無く、雇用機会も限られているといった社会、経済的な同地域特有の要因がある。一方で、特 A ランクの「京の豆っこ米」に代表される農業や「丹後ちりめん」の主要な産地としての織物業など、良好な環境に根差した地域産業の強みも有している。それら地域の特性を背景として、障害者の生活困難を解消するにあたり、主に次の4つの存在が大きく関わっていた。すなわち、①障害児教育に携わった教職員の存在、②障害当事者や家族に寄り添う「よさのうみ」という社会福祉法人の存在、③地域の協働関係を活かし、福祉のまちづくりを主導した地方行政としてのガバナンス、④住民による反対運動が続く中で障害者のための労働生活施設「夢織りの郷」の誘致を積極的に主導した住民有志の存在、である。

①の教職員の存在については、第1章で詳述したように障害児学級の設置とそれに続く与謝の海養護学校の設立運動に際し、地域の障害児者の実情を把握する中で、「どんなに障害の重い子どもでも教育を通じて発達する」という教育観のもと、障害児者の権利保障に奔走する。その熱意は、当事者家族の障害観を変革し、地域に根強く残る差別や偏見を問い直していく。また、各種組織や団体との連帯を深めながら、行政に対し当事者の困難性を明らかにし、現状改善の声を上げ、要求を実現していく政治的感覚も兼ね備えていた。

それは、養護学校づくりに取り組んできた教員の青木が「より質の高い子ども集団の形成のためには、さらに質の高い教職員集団でなければならない」と語るように、教職員自身が

高い理念を掲げ、障害児教育を追求していく姿からも明らかにされている。

開校当時、従来、教育の対象とされてこなかった障害児者、特に障害の重い子どもたちを受け入れるという事は教職員自身たちにとっても未経験のことばかりであり、悩みながらも日本の障害児教育を大きく発展させていくという使命感をもち、取り組んでいた。そして、比較的障害の軽い子どもの中からは、なかなか見えてこない発達や障害の問題を、重度の子どもたちに視点を合わせることで明確にとらえることができるのではないかという視点から、特に障害の重い子どもたちの存在価値は非常に高いとして、「重度は学校の宝」と位置付け、そこから障害の有無にかかわらず、人間の発達に必要な条件を学び取っていきこうとしていた(「5月の苦悩」)。

開講後の6月は、これまで就学猶予・就学免除という形で教育機会を喪失していた障害の重い子どもたちをいよいよ学校、そして寄宿舎に受け入れる時期であった。4月の開校以来、障害児教育を手探りで進める中、「これ以上障害の重い子を入れてもらったら、私たちの命がなくなる。だから、入れるのを待ってくれ」という要求が寄宿舎職員から上がる。そして、教職員の厳しい労働条件と子どもの権利をともに改善するという困難な課題を前に教職員間で大きな議論が交わされた。しかし、就学猶予・就学免除になっていた子どもの親を一人ひとり訪ね、すべての子どもが教育を受けられる学校を共につくりましょうと灯してきた権利の灯を自分たち自身の手で消すわけにはいかず、状況を切り拓くためには、親や地域の人たちとしっかり手を繋がない限り、乗り切ることにはできないという結論に至り、それぞれができる協力を惜しまず、何とかその困難を乗り越えていくことになる(「6月闘争」)。

この議論の中で、教師だけでなく、学校を支えるスクールバスの運転手や給食の調理人、用務員や寮母など学校を支える様々な職種の職員も含め、子どもの教育にかかわるすべての職員が対等の立場で「教職員集団」として結束を深めていった(青木 1997 : 93-108)。

そこには、それまで就学猶予・就学免除という形で教育を受ける権利を奪われてきた障害児者たちと、それを当たり前のように受け入れてきた社会にまん延する障害観を変革するため、未開拓の領域において最前線で困難に立ち向かう教職員たちの姿があった。

②の「よさのうみ」の存在については、第2章、第3章で詳述したように、まず就学後の就労機会が皆無に等しく、親なき後の生活自立のめどが立たない障害当事者とその家族の実情があった。それを支えたのが、支援者らであった。支援者らは、長年の運動の末、ようやく設立が実現した養護学校において、熱意ある教職員たちによる教育や集団生活を通じて育まれた成長や内面的な発達の萌芽を再び閉ざしてはいけないという思いを教職員たちと共有していた。そして、周囲の協力を得ながら無認可の作業所を立ち上げ、当事者の生活自立訓練を施し、企業の下請け作業を請け負い、新たな仕事を創出していった。また、より良い労働環境や親なき後も安心して暮らせる生活施設設立を目指し、新たな労働・生活施設設立運動を展開していった。そして、支援者らは、「よさのうみ」という障害者支援の運動母体を設立し、「よさのうみ」を中心とする障害者運動を通じて当事者や家族と地域、行政とをつなげ、念願の労働・生活施設設立を実現した。また、「よさのうみ」の障害者雇用・

就労支援事業を通じ、障害当事者の地域社会への近接化を図っていった。

障害者政策の矛盾に対抗し、当事者の就労や生活自立を保障するため、地域の協働関係を拠り所としながら、不足する社会資源を漸進的に築き上げていった。それは、労働・生活施設設立が実現した後も、自生するよもぎを摘み取り、温浴効果の高い入浴剤として商品化し、販売につなげていくなど工賃(賃金)の向上や当事者の生活改善に向けた不断の努力と創意工夫を地道に積み重ねていった同法人の大きな成果といえる。その結果、当事者たちは障害に向き合いながら、事業を通じて地域を支える主体としていきいきと暮らしている。

③の地方行政としてのガバナンスは、第4章で詳述したように長年にわたる障害者運動、あるいはその過程で協働関係を構築する住民の動向に着目し、福祉は雇用や消費需要などを生み出す産業と位置付け、福祉を中心とする持続可能な産業連関を生み出すための施策を実施していく。それは、同町の課題である高齢者や障害者に対する社会保障サービスの基盤の整備にとどまらず、福祉事業を通じて産業振興や雇用創出といった地域課題を同時に改善していく取り組みでもあった。また、行政主導でありながらも住民の声を聞き、ひざ詰めで町政について議論する町政懇談会、住民の生活や要望を知るため町職員全員により実施された生活実態調査など、住民自治を伴走者として支える役割に徹していた。換言すれば、企業誘致や公共事業に安易に頼らず、地域の特性や住民自治の力量を把握し、福祉施策などによる生産波及効果を見据え、福祉のまちづくりを進めた町行政の先見性といえるものであった。それは、序章で述べたように、地域社会における市民の多様なニーズに行政としてできる限り応えようとする姿勢であると同時に、地域住民に対し、地域の諸課題に対する問題意識を高め、住民の自発的な社会参加や行政、事業者との協働により、自律的に課題を解決していくローカルガバナンスを醸成することにもつながっている。

住民の負託に応えるため、太田前町長は自身の思いを伝えるため、旧野田川町長時代から職員に対し毎週月曜に行っていた朝礼において、「自分の立場を自覚して、町民が何を望んでいるのかを考えてほしい」「自分の家族を助けることと同じように、住民のことを考えてほしい」と町長自身の考えを繰り返し、率直に語りかけたという(太田・岡田 2013: 82-83)。

住民に寄り添う行政支援でありながら、地域の実情を把握し、地域が有する社会資源の特性を見極め、住民の声を聞きながらイニシアティブを発揮していった首長のリーダーシップとそれに呼応し高まる行政内部のガバナンスが福祉のまちづくりによる持続可能な地域形成を実現させていった。

④の住民有志の存在については、第2章で詳述したように施設設立に際し、長年、反対されてきた当事者やその家族、支援者らの動向を常に気に留め、当事者の直面する困難な状況を同じ地域の住民として打開できないか、模索を続けていた。その中で、住民が何に対して反対しているのか、どうすれば施設設立が実現するのかなど、設立運動の背景を冷静に見極め、高齢化、地域経済の衰退といった地域課題の解決と接合させながら実現に向け、尽力していった。そこには、地域の課題に常に関心を持ち、当時の首長(茂籠町長)をはじめすべての地権者と直接交渉し、説得できるだけの人間関係を構築していた連帯性、そして地域への

愛着があった。だからこそ、何よりも愛着のある地域で困難に直面する障害当事者やその家族は見過ごせないという、使命感がこの住民有志の当事者支援への衝動を駆り立てた。

同地域の特殊性として挙げた 4 つの存在に共通するのは、既存の障害観や価値観に対して疑問を呈し、それを変革しようとする姿であった。約 70 年におよぶ京都府北部地域の変容過程を経て結実した福祉のまちづくりは、重度を含む地域の障害児者への教育保障に対し、高い理想を掲げ、実行していった熱意ある教職員、その理念を受け継ぎ、不断の努力で就学後の障害当事者を支え続ける「よさのうみ」、住民の声を聞き、住民に寄り添いながら地域社会をけん引する首長をはじめとする行政の存在、地域住民の困難性を解消するために尽力した住民有志たち、この 4 つの存在があってこそ成し得た同地域特有の要因によるものと言える。

序章でも述べたように、真田(1992: 179-183)は地域の福祉力を客観的な規定因(地域福祉を支える経済力や地域産業のあり方、人口構成や流動性など)と主体的な規定因(地域住民の意識や社会関係、帰属意識など)で捉えられるとし、それらの組み合わせによって力と意義を發揮すると述べている。これを援用すれば、序章の社会的背景や与謝野町の現状でも述べたように客観的な規定因にあたる社会状況が厳しい中で、地域の障害者福祉を支える主体的なアクターによる住民自治の力量、同地域の取り組みには普遍性があるといえるのではないだろうか。その意味で、本研究はこの真田の地域の福祉力の規定因(客観的、主体的)を実態調査から明らかにしたものといえる。

本研究では、障害者の権利保障運動を端緒に、京都府北部地域の質的な変容過程について考察してきた。その中で、地域の障害者や家族、教職員や支援者らは、障害者が健常者と同様に諸権利を享受すべき存在であることを地域社会に粘り強く問い続けた。その問いかけに、やがて地域住民が向き合い、当事者が置かれた困難性を直視していく。

障害の有無にかかわらず、誰もが享受すべき諸権利を求め、保障していくための営みは、あらゆる地域で普遍的に求められていくべきものではないだろうか。第 2 章で詳述したように、施設設立に対する地域の反対運動に晒されていた障害者を地域に受け入れるため、積極的な施設誘致に奔走した住民有志らは、思想や信条を超えて当事者を受け入れ、それらの活動を行政は支援していく。その当たり前でありながら、見過ごされがちであった地域のマイノリティである障害者の困難性に真摯に向き合い、協働関係という基盤を地域に形成する足掛かりを作ったことが、経済的価値に還元できない無形の社会関係資本を蓄積し、重層的なネットワークに基づく持続的かつ包摂的な社会を志向する地域へと転換することができた。この長年の歳月を積み重ねて協働関係を築き上げた営みを、地域の特殊性に矮小化することは、地域住民の困難性を不可視化するだけでなく、地域の持続性を高め、地域の諸課題を解決に導く基盤となる協働関係を構築する希少な萌芽を摘むことになるのではないだろうか。

京都府北部地域で展開された障害者運動は、住民間の対立を厭わず、異なる意見や対立を受け入れ、時間をかけて互いの立場や価値観を認め、最適解を導き出す営為であった。その

結果、同地域の住民は「地域の課題を他者任せにせず、自ら引き受ける」という地域自治における主要なアクターとしての自覚、意見や立場の相違によって生じる対立やしこりを可能な限り残さない合意形成のための高い調整力を醸成していった。そして、個々の住民が抱える困難性を地域で共有しつつ、それを解消する協働関係を成熟させていくことにつながった。

2.2. 障害者福祉を通じた持続可能な地域形成におけるよさのうみ福祉会の役割

前節では、京都府北部地域における一連の障害者運動による持続可能な福祉のまちづくりを実現させた要因を特殊性と普遍性という観点から整理してきた。本節では、その中でも特に大きな役割を果たしてきた「よさのうみ」に焦点を当てながら、障害者福祉を通じた持続可能な地域形成の条件を2点提示していく。

1つは、障害者支援のための協働関係を公的・私的領域において横断的に構築する事である。そのために重要となる要素が、「よさのうみ」をモデルとする障害当事者と行政や地域社会との接合を媒介する中間支援組織の存在である。それは、単なる障害当事者の支援事業にとどまらず、地域との関係性を保ちながら当事者の地域生活における諸課題を共に解消し得る協働関係を構築できることを目指す組織である。

前節でも述べたように、与謝の海養護学校の教職員たちは、学校教育を単なる教科教育や生活自立訓練を提供する場とは捉えていなかった。それは、「学校づくりは箱づくりではない、民主的な地域づくりである」という理念の下、学校教育という場を窓口とし、ライフステージ全般を通じて障害児者が地域社会とつながっていく関係性を前提とするものであった。だからこそ、運動会や夏祭り、地域の学校との交流など学校行事を介し、地域との交流の機会を意識的に創出していった。就学後の当事者支援組織として設立された「よさのうみ」も、それを法人理念として継承し、当事者の生活改善にとどまらず、地域に開かれた法人として住民や行政、事業者との関係性を築いていった。また、障害者雇用・就労支援事業を発展させる中で、事業を通じて地域経済や住民の生活に活力を生み出していった。それが、ひいては障害理解につながることで、つまり障害者側から事業を通じて「与え返す」ことで、地域社会の中に潜在的にある障害観を変革していくことにもつながっていた。

その「よさのうみ」は、約14年にわたる地域住民の反対運動に晒されても地域社会との関係性を捨象せず関わり続けた。それは、事業を通じて地域に何らかの恩恵を「与え返す」ための双方向の回路を開くことでもあった。そして、障害者雇用・就労支援事業を通じ、地域の人々にとっての法人の存在意義を高めることで、その協働関係に基づく事業展開が「福祉のまちづくり」を通じた雇用創出、地域循環型経済の確立を通じた持続可能な地域形成を町行政に想起させていった。

「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業を介し、障害当事者の抱える様々な困難性を地域の協働関係(「顔の見える関係性」)において共有し、地域住民が個々にもつ強みを活かしながら、弱みを補う相互扶助の関係性が確立された。それは、個別の能力や生産性で序列

化するのではなく、法人の事業全体で、あるいは与謝野町という地域社会の総体としての力量で持続可能な地域を形成していくということであった。それは今後、想起される様々な地域課題に対処する上で重要な社会基盤となる。

一方で、この関係性は所与のものではなく、意識的に醸成し続けなければ縮減していく無形の資産でもある。この点は次の2つ目の条件とも関わってくる。

2つは、地域課題の解決に取り組む諸団体・組織に対する行政による伴走的な支援である。1つ目の条件からも明らかなように、同地域において住民間の協働関係を構築するにあたり、重要な役割を占めたのが、障害者支援に携わる「よさのうみ」という中間支援組織の存在であった。「よさのうみ」が同地域に生み出した関係性の価値については、上述の通りであるが、その活動の背景には福祉のまちづくりにおける「よさのうみ」の福祉事業を下支えし続けた行政の存在があった。とりわけ、障害者のための労働・生活施設設立運動を端緒とし、旧野田川町長時代から福祉のまちづくり構想を進め、2006年に誕生した与謝野町の初代町長として福祉の産業の柱に据えた町政を主導した太田前町長を中心とする町行政のガバナンスが「よさのうみ」の事業展開に大きな影響を与えた。序章でも述べたように、町財政がひっ迫する中、人口減少や急速に進む高齢化への対応、雇用創出や産業振興といった地域の諸課題に対応しながら、福祉のまちづくりを推進する上で、「よさのうみ」による地域に根ざした福祉事業の展開は、町行政にとっても頼れる法人として評価が高かった。その相互の信頼関係が「よさのうみ」の事業支援へとつながり、事業を介し、域内の協働関係が産業の垣根を越えた連関へと発展し、地域循環型経済を軸とした持続可能な社会形成を志向するに至った。

一方で、次節で詳述するように、「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業は、与謝野町をはじめ京都府北部の広域にわたり当事者の就労保障や生活自立支援をはじめ、町内の高齢者施設の運営補助、地域住民の福利厚生、地域の事業者の事業支援など公共性の高い事業内容となっている。しかし、職員の創意工夫や不断の努力だけで収益性の高い事業を展開し続けるためには、経済的な支援や事業運営に関する支援など、様々なサポートを必要としている。その点では、前町政において実現した「よさのうみ」のような地域課題の解決に取り組む諸団体・組織に対する行政の伴走的な支援が必要であろう。また、長年の障害者運動により地域に培われた協働関係を醸成しながら、「与謝野町中小企業振興基本条例」で定められているように「持続可能なまちづくりを進めていくためには、中小企業の役割と重要性について町民、事業者、経済団体等及び町が共通認識を持ち、その果たすべき役割を明らかにしながら協働して取り組んでいくこと」が重要となる。

本研究では、地域住民間の協働関係を構築するためには多大なる時間を要すること、その協働関係には住民間の粘り強い対話と住民が主体的に地域自治に関わる必要があること、そして醸成されていった地域の互酬性や信頼関係が持続可能な地域を形成する上で貴重な社会関係資本となることを明らかにしてきた。そして、地域の少数派であり、社会的支援を必要とする障害者の小さな声に耳を傾け、それに応えていこうとする責任性を

伴う同地域のまちづくりは包摂性をも兼ね備えるものであった。

同地域には、人口減少や高齢化、産業振興といった地域課題を解決に導く協働関係という無形の社会関係資本の価値を理解し、長い年月をかけてでも地道にその関係性を醸成していこうとする気概と耐性が障害者を含む住民や行政、事業者たちには備わっていた。それゆえ、京都府北部において持続的かつ包摂的な地域形成が実現したと結論づけたい。そして、この協働関係は、これまで保護の客体として対象化されてきた障害者の存在を地域形成の主体として捉える契機となる。

3. 「よさのうみ」と与謝野町が直面する課題

「よさのうみ」は、現在でも障害者雇用・就労支援事業を積極的に展開している。また、与謝野町についても産業振興により一層力を入れ、持続可能な地域形成を進めている。

一方で、「よさのうみ」や与謝野町はいまだ多くの課題を抱えている。「よさのうみ」の最近の動向としては、与謝野町の宿泊保養施設「リフレかやの里」の課題が挙げられる。第4章で詳述したように、同施設は「よさのうみ」の障害者雇用・就労支援事業の中でも地域住民にとっても大きな役割を果たしてきた。しかし、「よさのうみ」からの提供資料によれば、2011年に同施設がリニューアルオープンして以来、2019年度までの9年間の支払資金残高の累計が約7,400万円のマイナス(年平均822万円のマイナス)となっている。同法人の障害者支援サービスを利用する地域の障害者に対し、同施設が果たす役割を鑑み、これまで法人全体でこのマイナス分を補ってきたとのことであった。しかし、新型コロナウイルスまん延などの影響もあり、「リフレかやの里」の利用者数は大幅に減少し、今後の営業収益の改善が見通せていない。そのような現状において、第3期指定管理期間の終了する2021年度以降、同施設存続の是非をめぐり、法人と施設周辺地区住民、指定管理を委託する与謝野町との間で協議が進められている²⁾。

また、「よさのうみ」関係者へのインタビューでは、法人スタッフの世代交代による課題も生じている。それは、地域の障害者の労働・発達・生活を保障し、京都府北部地域における障害者福祉事業の母体となるという設立当初から掲げる法人理念をどのように次世代の若手職員に継承していくべきか、というものである。法人設立以来、40年を越え、事業を担う職員の世代交代も進んできた。その中で、「与謝の海養護学校づくりの理念と運動の教訓を引き継ぎ、さらに発展させる。」という基本理念、あるいは、その与謝の海養護学校設立運動を通じて培われた「当事者の権利保障が地域づくりにつながる」という経験や教訓を若い職員と共有し、当事者支援につなげていけるかが法人全体に問われている。

現在の与謝野町も様々な課題に直面している。序章でも述べたように、同町が誕生した2006年以来、毎年約300名前後ずつ人口が減少している。また、高齢化率についても2020年度の国勢調査において37.6%と京都府下26市町村の内、9番目に高い高齢化の進む町である。人口減少や高齢化をはじめ、地域の産業振興や雇用創出など様々な課題を抱える同町であるが、2021年度当初予算において歳入の43.9%（53億1000万円）を地方交付税に依

存しており、自主財源も歳入全体の 27.3% (32 億 9793 万円) と基礎自治体としての財政力は高くない。また、実質公債費比率は 17.1%(令和 2 年)であり、一般的に 15%を超えるると財政にとっては負担が大きい危険水域とされる中で、財政再建も課題となっている。

日本の行政機構の特徴として、主要な税源や行政権限が中央政府に集中し、財政力の弱い地方自治体は自主性が大きく制約されている。そのため、地方自治体独自の政策を推進するためには、国の補助金や起債許可を得なければならず、国の開発構想に従って地域開発計画を立案することになる。そのことは、地域産業政策が地域の実態と乖離した画一的なものとなり、補助金の獲得が目的化することで政策の実効性を欠くことにもつながる(鈴木 2004 : 131 - 158)。それは、結果的に地方自治体独自の地域産業政策の立案能力の低下を招き、中長期的な視点で産業を育成する土壌を欠くことでもある。

地方自治体の行財政面における構造的な問題について再考すると共に、地域社会に山積する諸課題に本研究で考察してきた協働関係という無形の社会関係資本をどのように活かしていくことができるのかが、今後の町政に問われている。

4. 障害当事者が直面する社会課題

京都府北部地域で展開されてきた障害者の権利保障に向けた取り組みは、教職員や支援者、「よさのうみ」の職員たちの熱意や創意工夫に支えられたものであった。また、その取り組みを支援することで持続可能な地域を目指す与謝野町をはじめとする行政のガバナンスを通じ、様々な補助金や助成制度を活用し、障害者政策の矛盾に対抗してきた。一方で、障害者が直面する生活保障や雇用・就労環境については多くの課題がある事は本章で既に述べた通りである。ここでは、その障害者施策の矛盾について近年の障害者雇用・就労や生活実態にかかわる実情についていくつか指摘しておきたい。

厚生労働省による障害者の就労継続支援 A 型事業所の経営実態に関する調査によれば、実態を把握できた全国 3,036 ヶ所の就労継続支援 A 型事業所の内、71%に当たる 2,157 ヶ所が事業収益で賃金を賄えない赤字の状態であるとの結果であった。その背景には、収益性が十分見込めない中、国や自治体からの補助金を目当てに多くの事業者が同事業に参入し、いわば障害者ビジネス³⁾ともいうべき事例が急増しているとのことであった⁴⁾。

岡山県倉敷市では、2018 年 3 月に就労継続支援 A 型事業所を運営する株式会社「フィル」が経営破綻を理由に市内 3 か所で運営していた事業所を一斉に閉鎖し、障害者約 170 人と職員約 90 人の計約 260 名を解雇した。同社は 2013 年に設立され、パン製造やパソコンでのデータ入力作業などの事業を請け負い、一時は全国でも最大規模の事業所であった。しかし、十分な事業収益を上げることができず、補助金を利用者や職員の賃金に充てることでその場を凌いでいた。

さらに同年 11 月には、同じく倉敷市において就労継続支援 A 型事業所を運営する株式会社「あじさいの花」も経営破綻となった。同事業所は、障害者に工賃の低い軽作業をさせるのみで十分な事業収益が上げられず、公的補助に頼り切った経営が行き詰まり、翌 12 月に

障害者約 130 人を解雇するに至った⁵⁾。このように障害者雇用・就労支援の事業所が相次いで経営破綻し、利用者が大量解雇される事態について、松井(2018 : 58)は、障害者 1 人ひとりの働く能力を考慮し、就労継続支援 A 型、B 型、一般企業の障害者採用枠など、どの選択肢が適切かを判定する仕組みがないことを指摘しつつ、障害者就労支援事業に参入した営利企業が本当に障害者の支援を考えているのか疑問を呈している⁶⁾。また、谷本(2018 : 58)は、障害者総合支援法では障害者の福祉サービスは契約に基づき、障害者自身が自己責任で選ぶ仕組みであるため、行政の不作为を当事者の自己責任に転嫁してはいけないと指摘する。その上で、今回のような事例を鑑み、障害者就労継続支援の事業所に対する報酬改定による給付基準の厳格化が、A 型事業所の運営をより困難にし、障害者支援に真摯に取り組む事業所の運営を圧迫し、障害者雇用・就労先の選択肢を狭めることにもつながり兼ねないと指摘している⁷⁾。

障害者にとって、雇用機会が限られ、就職が困難である現状については第 4 章で詳述した通りであるが、その限られた雇用機会ですえ政策的な齟齬が生じており、制度の見直しなど早急な対策が求められる。

また、障害者の生活困難についても第 3 章にて述べた通りであるが、田中(2018 : 19-27)はその実態について複数の事例から明らかにしている。それによれば、障害者の生活水準は画一的で低水準にあることが半ば社会的に容認され、さらにその生活が家族に支えられることでかえって社会からは生活困窮の実態が不可視化されていると主張する。また、当事者の生活を支えてきた親の高齢化に伴い、支える側の親の収入が減少し、家族全体が貧困に陥る状況にあることを指摘している。その上で、当事者だけでなく支える側の家族自身の自己実現や余暇保障が十分に考慮されないことに対する問題を提起している。

これらの事例からも明らかのように、障害者を取り巻く環境は依然厳しく、多くの社会課題が山積している。

序章の冒頭で本研究の課題として示したように、従来の「福祉のまちづくり」では、街のバリアフリー化など物理的障壁の解消にとどまり、障害理解の醸成につながらないことが課題とされてきた。その背景には、小山(2012 : 4, 2017 : 61)が述べるように「社会福祉」概念にしみついた「恩恵」「救貧」といったニュアンスがその大きな要因であると考えられていた。しかし、そのように障害者を対象化して捉えること自体に本当の問題が孕んでいるのではないだろうか。「できるーできない」といった価値基準、障害当事者の不可解な言動を一括りにし、「役に立たない」「理解できない」存在として対象化してしまう風潮や思考そのものが、当事者の成長する姿やひたむきに働く姿から多くの気づきや学びがあるという視点を曇らせてしまうのではないだろうか。個でできないことも、集団になれば実現可能になる。一見、不可解な行動にも何か意味があるのかもしれない。そのような視点は、学校教育の現場や障害者支援施設内の限定的な場所でしか成立しない論理だろうか。それは、地域の紐帯が縮減し、地域住民の協働や相互扶助の関係性によって、ようやく実現する持続可能な地域形成の論理と通底しているのではないだろうか。

第1章で述べたように、与謝の海養護学校の教職員らは、障害児者たちの学びたいこと、やりたいこと、できることを実現するために様々な工夫を凝らし、その成長を温かく見守ってきた(第1章・脚注4参照)。また、第2章、第3章で述べたように、障害者の働きたいという願いを実現しようと無認可の共同作業所を開設し、様々な仕事を創出しながら、ディーセントワーク(働きがいの ある人間らしい仕事)の実現に向け奔走する職員の姿があった。そういった長年にわたる地道な活動や実践を積み重ねて、ようやく現在の与謝野町において自分らしく生き、地域形成を主体的に支える障害者の姿があることを忘れてはならない。

5. 今後の研究課題

これまで、京都府北部地域における福祉を軸とした地域形成について述べてきたが、本研究ではいくつかの課題も残されている。ここでは、その中でも主な課題として3つ提示し、今後の研究の更なる深化に繋げたい。

まず1つは、障害当事者のライフヒストリーについてまとめることである。本研究では、京都府北部地域における障害者の権利保障にかかわる運動を対象に、関連する1次資料などの文献調査や「よさのうみ」を中心とする当事者支援に携わる関係者、首長や行政職員などに対するインタビュー調査を中心に考察を行ってきた。しかし、同地域における福祉のまちづくりの原動力となった障害当事者に直接話を聞くことができなかった。長年に渡る差別や偏見、権利の侵害に直面してきた当事者の辛苦は想像し難い。今後、可能な限り当事者のライフヒストリーを直接伺うことで、本研究では十分可視化されなかった当事者の困難性をより深く理解し、福祉に基づく持続可能な地域形成における条件を更に精緻化したい。

2つは、与謝野町の福祉を軸とした地域形成を定量的に分析し、可視化することである。社会関係資本については、政治学、行政学、経済学、教育学、ネットワーク論など人文科学、社会科学を問わず様々な学問領域で関心を集める概念である(諸富 2003 : 59)。一方で、関係性に依拠することで量的概念として捉えることに課題も残る。実態としての与謝野町の持続可能な福祉のまちづくりを定量的に捉えることができれば、同町の営為を更に具体的に把握し、同様の課題に直面する他の地域に実践的な示唆を与え得ると考える。

3つは、京都府北部地域に類似する他地域の先進事例との比較研究を実施することである。本研究では詳述できなかったが、本研究の調査概要の一覧の中でも示したように障害者あるいは高齢者が持続可能な地域形成に寄与している徳島県上勝町や北海道今金町の行政、事業者、商工会議所や特別支援高等学校などへの基礎調査を既に実施している。また、障害者雇用を積極的に受け入れ、事業収益をあげるちょうちん製造の全国トップメーカーや縫製会社など事業者を対象としたインタビュー調査も複数実施している。さらに、精神障害者の雇用や居場所づくりを住民と共に生み出している北海道浦河町や欧州を中心に持続可能な地域形成の先進的な取り組みなど、未調査の事例も含め、地域ごとの異同を明らかにしながら福祉を軸とする持続可能な地域形成の新たな知見を導出したい。

<注>

【序章】

- 1) 本研究における京都府北部地域とは、現在の与謝野町を中心に同町が誕生した 2006 年以前の旧 3 町(野田川町、岩滝町、加悦町)や宮津市、伊根町など与謝野町に隣接する周辺地域を指す。
- 2) 詳細は、(高橋 2013 : 10-24、小山 2012 : 4、小山 2017 : 61)を参照されたい。
- 3) 宮本(2016)によれば、1950 年代の地方財政は危機的な状況であり、1955 年に地方財政再建促進特別措置法が制定された当時、実質的に半数の府県が赤字団体として再建債を受けていたとしている。とりわけ戦時中に国土保全のための公共事業がほとんど行われなかったため、戦後、相次いだ大水害などにより特に農村府県において大きな赤字を抱えることになったとしている。また、戦後改革により公営住宅の建設や公立病院の経営、福祉関連の社会サービスなど種々の社会サービスが自治体の負担となり、これに伴う財源が無かったことが挙げられている。この財政再建のために進められたのが地域開発であり、それによって生まれた公害などの社会のひずみに対し、開発を進めた自治体の側からの四日市公害告発をはじめとする問題提起なされ、それが開発反対の住民運動の契機となっていく。1963 年～1964 年にかけての三島・沼津への石油化学コンビナート誘致が反対運動により差し止められたことをきっかけに、京都府の宮津市や川崎市、大阪市、堺市など住民生活に多大な影響をもたらす開発に反対する住民運動が全国的に拡がり、それを背景に、水俣病などの深刻な公害問題が社会問題として表面化していく。地方財政の危機的な状況から地域開発、公害などの社会問題の表出と同時期における地方自治の動向については、宮本(2016 : 139-149)を参照されたい。
- 4) 真田是は、社会福祉と民主主義との関係性について社会福祉は民主主義の力量・水準と順相関関係にあり、民主主義のバロメーターであると述べている。それは、社会福祉が支配する側にとっては支配のための譲歩の政策であり、その譲歩の度合いは国民の民主主義の力量、つまり要求の声に応じて与えられるものであるからとしている。それでは、支配される側と真田が位置付ける国民にとっての社会福祉とは何であろうか。それは、基本的人権・生存権の豊かな内容を保障するものであり、それが民主主義の原理・原則にかかわり、逆に言えば国家が主権者である国民に対し、生存権や基本的人権をどの程度保証しているのが推し量られるものであるとしている。換言すれば、資本主義の経済法則は社会福祉の対象を生み出すとともに、社会福祉の発展を妨げる反作用の力を発揮する。これに対して、民主主義の理念と運動は社会問題へ対抗するための社会福祉を用意し、かつ発展させる。この資本主義社会における 2 つの相対する力が生み出すダイナミズムとして社会福祉が生み出される(真田 2012 : 124、198-199)。また、日本国憲法を強固な土台としつつ、戦後の社会福祉を象徴するものとして児童福祉法、身体障害者福祉法、改正生活保護法の福祉三法の制定は、子どもであろうと、障害者であろうと、貧しい人であろうと人として尊ばれ生存権を保障するという民主主義にもとづく戦後の社会福祉の理念を

示すものであったと述べている。この理念が示されたことにより、社会福祉の権利要求と運動の根拠が与えられ、社会福祉成立の三要件である、対象としての社会問題、それを要求によって変革していく運動、その運動を通じて社会福祉の理念を実現していく政策、という社会福祉の三元構造が整ったとしている(真田 2012 : 131-133)

- 5) バブル経済とは、アメリカの貿易収支改善のためのプラザ合意(1985 年)以降、それに伴う円高不況と超低金利政策により、80 年代後半には土地・株式、不動産、美術品を中心とした投機が主な要因とされている。しかし、それまで高騰していた地価が 1991 年に暴落したのを機に、1998 年にバブル経済が崩壊し、2003 年以降、景気は回復し始めたものの平成不況と呼ばれる状況が長期間続くことになる。バブル経済崩壊後の市町村合併については、1999 年の与党三党合意、2000 年 11 月の行政改革大綱において約 3,200 の市町村を約 1,000 に合併する方針が示され、小泉内閣における骨太の方針では生活圏の拡大に行政圏を合わせることや分権に伴い、その受け皿として行政能力や財政力を備えるための規模拡大が必要との理由から 2005 年 3 月までに合併を実施するとされた。この合併に際し、住民の発議では進まないことから、小規模自治体への交付税減額(ムチ)と事業の 95%まで認める合併特例債(地方債)の起債を許可し、その元利償還額の 70%を交付税で処置(アメ)する方針を示し、都道府県の指導による事実的な強制のもと合併を推進することになる。詳細は、宮本(2016 : 184-191、211-215)を参照されたい。
- 6) 総務省「広域行政・市町村合併」<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>
(最終閲覧 2022 年 1 月 20 日)
保母(2007 : 3-15)は、効率的な行財政運営を目指した「平成の大合併」に対し、少子高齢化への対応として行動範囲の狭い子どもや高齢者により近い所できめ細かな行政が行われるべきであり、簡素で効率的な行財政は住民参加や管理の行き届く小規模単位の方が有効であるとし、その論理的矛盾を指摘している。
- 7) 増田(2014 : 22-23)は消滅可能性を図る確固たる指標が無い中で、人口の再生産力に着目し、若年女性人口の減少率をその指標としている。増田が主導する政策提言機関である日本創成会議による提言(いわゆる増田レポート)については、批判的な意見も多々ある。藤山(2015 :)は、引用データの古さや消滅可能性都市と評価された自治体の人口が増加している実態などから、この人口予測に対し疑問を呈している。また、山下(2014 : 108-109)は、増田レポートが人口動態を定住人口のみに着目し、流動人口を見落としているなどの点から現状分析の粗さを指摘している。
- 8) 岡田(2003 : 3-7)は、政府主導で進められる市町村合併に対し、そもそも市町村は国や都道府県の下部組織ではなく、地域住民が主権者として組織した自治体であり、国や都道府県に対する「団体自治」とともに、住民が主権者として自らの意志によって統治する「住民自治」の 2 つの機能を有しているとする。また、地方自治法における自治行為とは、分離や分立といった手段もあり、合併だけが唯一の選択肢ではないことを示している。
- 9) 第 1 次石油危機以降の大規模な財政赤字は、経済界を巻き込みながら日本が新自由主義

を受け入れていく重要な前提条件となっていった。1980年代の政策運営において財政再建が強く志向され、当時の大蔵省は増税なしでの財政再建にはきわめて消極的であったが、新税導入が試みられた大平正芳政権における商工、婦人、労働団体からの強い反発を受け、消費税引き上げの道が立たれた大蔵省主税局はその財源の一部を、国際的にも低税率であった法人税の引き上げに求めた。法人税率の上げ幅をめぐることは、政府と経済界の間に深刻な対立が生じ、当時の経団連名誉会長であり、第二次臨時行政調査会会長就任が内定していた土光敏夫を中心に経済界は徹底した行政改革と増税なき財政再建の実現に邁進する決意を固めていくことになる。「増税なき財政再建」に至る政界、経済界の動向については、井出(2015: 30-46)を参照されたい。

- 10) 京都府政策企画部 HP: 「令和2年国勢調査 京都府の人口及び世帯数等に係る結果の概要」 <http://www.pref.kyoto.jp/tokei/cycle/kokucho/kokuchotop.html>
(最終閲覧 2022年2月6日)
- 11) 同町内の豆腐製造工場から出たおからや漁協から出た魚のあら、米ぬかなど自然由来の資源を活用し製造した有機肥料「京の豆っこ」を使い栽培された丹後産のコシヒカリ「京のまめっこ米」は、特Aランクのブランド米として学校給食や「よさのうみ」が運営する町内の宿泊保養施設リフレかやの里でも提供されており、食育と地産地消の推進に取り組んでいる(太田・岡田 2013: 98-99)。また、生活実態調査については、2008年に現業職を除く235人の町職員全員が町内約3,900世帯を訪問し実施された調査であり、町政に対する批判的な意見や励ましなど様々な声を職員全員が肌で感じ、共有し、住民と共に学び、考えようとする意識改革や職員の資質向上につながった(太田・岡田 2013: 90)。
- 12) 広報よさの2021年5月号(No.183)「令和3年度当初予算」(与謝野町役場、2021年)
p.4-5
- 13) 社会福祉法人よさのうみ福祉会 HP: 「法人の概要」
<http://www.yosanoumi-fukushikai.or.jp/aboutus.html>(最終閲覧 2022年3月6日)
- 14) 本研究では、障害児者のための学級について、過去に特殊学級という呼称が使用されていたことや、都道府県によって養護学級や育成学級など多様な呼称が用いられていることから、統一的に障害児学級の呼称を用いる。また、現在の特別支援学校についても、本研究で対象とする当時の与謝の海養護学校という呼称にならない、主に養護学校という呼称を用いる(障害児教育大辞典 1997: 633)。
- 15) この共同作業所とは、未就学のまま大人になった人や養護学校を卒業したものの、その後の進学や就職先が無く、法的な制度が整わない中、行き場のない障害者の仕事や日中活動の場として、教員や親、関係者らの活動を通じて無認可で設立されたもので、当時、全国的な広がりを見せていたが、1970年代半ばの時点で都道府県単位で作業所の運営補助を制度化している自治体は6都府県(栃木県、群馬県、東京都、愛知県、京都府、山口県)にとどまっていた(杉本 2008: 132-133)。京都府北部地域においては京都府初となる大宮共同作業所が1975年2月に開設されたが、その後、大宮共同作業所に引き続き、野田

川共同作業所が1979年に開設され、障害の軽い利用者だけでなく、車いす利用者や日常会話が成り立ちにくい知的障害の重い利用者などを多く受け入れていた。

- 16) 内閣府 HP「平成27年度バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進功労者表彰式
(第14回)受賞者概要」

<https://www8.cao.go.jp/souki/barrier-free/h27hyoushou/gaiyou.html>

(最終閲覧2021年10月4日)

- 17) 京都府北部地域における障害児学級の設置当初から、地域の障害児教育の発展に尽力し、与謝の海養護学校設立運動を主導した教員の青木は、設立運動の初期段階では障害児学級と担任、その親という一つのまとまりであったに過ぎないものが、運動を通じて同地域に障害児者を中心とする支援の輪や住民の要求を基礎とした人同士のつながりが同心円状に大きな広がりや強さをつくり上げていく当時の様子について語っている。京都府北部地域における障害福祉分野においては、障害当事者の家族や養護学校教職員に始まり、地域の小中学校の教職員や父母、共同作業所の仲間や職員、後援会、地域の障害者団体や養護学校設立運動時に組織された当時の一市十町各自治体における支援団体である京都府北部障害者問題連絡会(北障連)へと障害者を中心とする連帯が同心円状に広がっていった(第2章にて詳述)。その他、青木(1997:204-208)を参照されたい。

- 18) 木全(2012:42-49)は、障害者の地域生活を考える上で障害そのものや家族形態、地域の多様性などを考慮しつつ、当事者のライフステージ全般を具体的な形で把握する必要性を説く。また、障害者の地域生活について考察する際には、地域再生の議論と切り離すことはできないという。その理由として、療育支援や日中活動の場、支援する事業所の存在、必要とされる医療的ケアなどが当事者の多様なニーズに沿う形で提供できるだけの社会資源が必要であり、就労支援一つとっても地域経済自体が崩壊しているような状況では仕事そのものが創出できないことを挙げている。

- 19) 稲葉(2011:14-27)は、社会関係資本に関する研究の推移について整理し、それが社会やコミュニティに帰属する個人間のネットワークとするものや個人が所有する資産と位置付けるものなどその定義は多義的であるとする一方、人々や組織の間に生まれる協調的な行動を分析の対象とする点で一義的であるとしている。この社会関係資本の概念については、その課題も指摘されている。宮川(2003:15-25)は、この社会関係資本に関する主要な課題について、以下の4点を挙げている。すなわち、①ソーシャル・キャピタルが公共財なのか私的財なのか、②現代社会においてソーシャル・キャピタルは減退しつつあるのか、③ソーシャル・キャピタルの減退や再生を論じる際、それをどのようにして定量的に測ることができるのか、④ソーシャル・キャピタルの減退が問題であるとすれば、それをどのように防ぎ、あるいは再生するためには何が必要とされるのか、である。また、筒井(2007:123-135)は、社会関係資本が「市場」でも「政府」でもない資源配分の領域であるとし、であるからこそ、それぞれに求められる効率性や公平性といった問題関心が欠如していることを指摘している。また、良質の社会関係資本をもたない社会において社

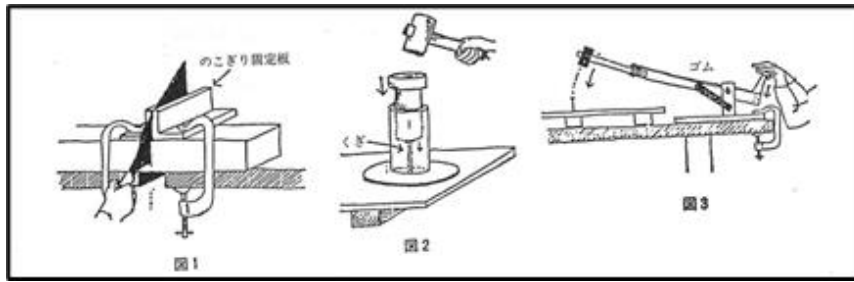
会関係資本を充実させるためには、何らかの公的な介入や資源の再配分の必要性などの措置が必要であり、これらの諸課題に対する応答が必要であるとする。社会関係資本の概念についての整理は、紙幅の関係で別稿に委ねたい。

- 20) 宮城県肢体不自由児協会の職員であったソーシャルワーカーが始めた重度心身障害児の外出支援の個人的なボランティア活動がきっかけとされるが、その活動の目的とは、自宅に閉じこもりがちで重い障害児を抱える家庭を少しでも支援し、屋外の太陽のもとで一緒に過ごすというごく自然な動機から始まったものであった。その後、活動に賛同する車いす利用者らと仙台市内を外出した際、市内の公共施設やデパートが車いす利用者に利用しにくいこと、使用できるトイレが無いことなどから、グループを結成し、行政や店舗、市民に向け車いす用トイレの設置等の要請をはじめ、その活動がマスコミを通じて全国的に知られることになった。詳細は、高橋(2019: 15-21)を参照されたい。
- 21) 1994年には「生活福祉空間づくり大綱」が発表され、その中で高齢者や障害者だけでなく、子ども、女性などを幅広い市民の幸福の実現を念頭においた社会関係資本整備が進められていく。詳細は、(白石 1995: 44)を参照されたい。
- 22) ノーマライゼーションをはじめ、社会福祉の思想や権利保障に関する国際的な潮流が、この福祉のまちづくりにも大きな影響を与えていく。このノーマライゼーションとは、障害者を特殊な存在として捉えるのではなく、障害者のニーズに基づき当事者自身の生活条件を健常者と同様、よりノーマルに近づけるための社会環境を提供していこうとする思想である。1960年代以降、日本では社会と隔離される形で郊外に建設された大型収容施設におけるケアを中心に高齢者や障害者福祉サービスの提供が進められるが、ノーマライゼーションの思想に基づく脱施設化の国際的潮流に遅れる形で当事者が地域において他の住民と同様、自分らしく生活できるための環境整備、法整備が徐々に進められることになる。このノーマライゼーションの理念は、バンク・ミケルセン(N.E.Bank-Mikkelsen)が知的障害者の生活を隔離収容施設ではなく、可能な限り通常的生活状態に近づけることを目的に制定された1959年法において定義され、その後、スウェーデンのニリエ(B.Nirje)によって、広く知られるようになった。また、英米圏においては、ヴォルフエンズベルガー(W.Wolfensberger)によって再定義され、普及することになる。詳細は、稲沢・岩崎(2019: 249-250)を参照されたい。
- 23) ヨーロッパにおける持続可能な地域社会形成を具体化するための新たな概念として、「ローカル・アジェンダ 21」が取り上げられている。これは、1992年の国連環境開発会議(地球サミット)で合意されたアジェンダ 21(環境と開発を統合し、世界の持続可能な発展を実現するための具体的な行動原則と資金協力を定めたもの)を地域から実現するための指標として活用されているものである。詳細は、植田(2004: 6-7)を参照されたい。
- 24) 「田園回帰 1%戦略」と名付けられた同戦略の内容とは、地域人口の安定化を見据え、毎年1%ずつ人口を取り戻していこうとする考え方である。小規模コミュニティにとって社会的なインパクトを抑えつつ、顔の見える関係性を築いていこうという同戦略

は無理なく目標感をもって取り組める指標と言える。

【第1章】

- 1) 学力低下への対応策として、能力別の指導が実施され、勉強の最もできない子どもたち(指導に困難性のあるとみられる子ども)を集めた学級が特殊学級とされた。そこでは勉強をできるようにすることが目標とされていた。対象となる子どもたちは、学力が低いという点においては共通していても、知的障害を共通にもつわけではなく、その意味で戦後当初の特殊学級は障害児以外にも色々な困難性のある生徒が混在する、いわゆる混合学級が少なからずあった。また、学力向上を図る意味のいわゆる促進学級的な性格をもつものであった。そのような社会的背景において、京都府北部地域において最初の障害児学級(京都府では2番目)が開設されたのが1951年6月であることは、それがいかに全国的に見ても先進的な取り組みであったかが分かる。日本における戦後の障害児教育の制度やその背景については、小出(1979:124-150)を参照されたい。
- 2) 現在の学校教育法では、特別支援学級という呼称が使用されている。当時の呼称である特殊学級の「特殊」に対する忌避感や特殊教育理念への批判意識から、障害児学級と言い換えられていった。他方で、障害の有無にかかわらず特別な教育的ニーズをもつ児童生徒を対象にすべきという立場からは障害児学級という呼称は教育の対象を狭めるものと捉えられ、現在では特別支援学級の呼称が用いられている(越野1997:633-634)。
- 3) その障害児教育の主な場として、盲学校、ろう学校、養護学校、小中学校の障害児学級、および小中高等学校の一般学級が挙げられ、養護学校はその対象に応じて、知的障害、肢体不自由、病弱養護学校の3つに、障害児学級も知的、病弱、虚弱、弱視、難聴、言語障害、情緒障害の7つにそれぞれ分類されている(杉本2008:49、65-66)。
- 4) 与謝の海養護学校の教員であった矢原(1987:43-54)は、与謝の海養護学校開校当初、それまで就学猶予・就学免除経験者の内、比較的年齢の高い20歳以上の学生を対象に設置された青年教育部の労働教育の実践について紹介している。その中で、肢体障害があるがゆえに教科的な教育に関心を持ち、これまで自分たちの要求を労働を通して満たす経験が少なく、総合的な学習を内包する労働には消極的であった学生たちに対し、障害を補うものや方法を考え自分たちが作りたいものを生み出す工夫をし、実践を通じて労働の意欲を掻き立てるような授業づくりを紹介している(図1:まっすぐ切るための補助具、図2:垂直に打ち付けるための補助具、図3:釘が見えず、遠近感が取れないなどの理由で図2の補助具を改良したもの)。これは、作業工程を分解し、工夫をすればどんなに重い障害者でもやれることがある事を示唆している。



- 5) 岡田(2016: ii - iii)によれば、革新自治体とは、保守政党である自民党の支援を受けず、日本社会党(社会党)と日本共産党(共産党)という革新政党のいずれか一方または両方の支援を受けた首長を擁する地方自治体を指す。それらの自治体では、1960年代後半から1970年代にかけて経済成長優先の自民党政治に対し、福祉優先の政治が提示され、住民の意見を直接汲み取るような直接民主制的手法が模索されていた、としている。
- 6) 勤務評定反対闘争の争点であり、教育運動において問題視された勤務評定とは、地方公務員法第40条「勤務成績の評定」において「任命権者が職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定結果に応じた措置を講じなければならない。」と規定されたものを指す。この評定を通じて職員の能率の発揮と増進を図り、職場の能率を向上させることを目的として施行された制度であった。これに対し、「専門職である教員を勤務評定の対象とすることの妥当性」や「教育の成果を客観的に評価する事の難しさ」、あるいは「勤務評定の計画・実施・評価はどんな機関がどういう役割を担って実施することが良いのか」など、様々な論点から議論が巻き起こった(水原 2015: 17-35)。また、青木(1971: 261-263)は、「他のどんな職場にでも勤評はある。先生にあるのは当然だ」「先生の中にもよい先生とわるい先生がある」等、地域に一部の人々の反対にあいながら、教師の序列化が子どもの序列化につながることで、評価基準に即した教育が子どもの要求に基づく教育を阻害、特にこれまで教育の対象とされてこなかった障害児教育において問題を孕んでいることなどを父母や地域の人々に訴えていった。そして、それらの人々と共に特殊教育研究集会を開催し、障害児教育の問題を特殊学級の問題にとどめず、社会的な課題として共有する中で連帯を深め、それが後の障害児教育運動に質的、量的に大きな変革をもたらす契機となったと述べている。
- 7) 1959年6月、文部大臣による中央教育審議会への「特殊教育の充実振興策について」の諮問に対し、同年12月に同審議会から「特殊教育の充実振興についての答申」が報告され、その中で養護学校、特殊学級の設置について知的障害児への教育について各都道府県に対し養護学校の設置を奨励するための措置を強化し、身体障害児については早急に年次計画を策定し、所用の財政措置を講じることとされた。この答申を受け、文部省は養護学校については、肢体不自由養護学校を優先して、1969年までに全都道府県に設置する方針を定め、知的障害と病弱については1973年までに全都道府県に設置を促すとされた(玉村 2014: 109 - 119)。その後、設置予定はさらに遅れ、1973年11月に政府は「学校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する部分の施行期日を定

める政令」を公布し、それによりようやく 1979 年 4 月 1 日より養護学校教育が義務教育の中に組み込まれることとなる。戦後の日本国憲法、教育基本法が全ての国民に「教育を受ける権利」を保障し、学校教育法が 6・3 制義務教育の一環として障害児の養護学校義務制を規定して以来、30 年以上が経過した後のことである。

- 8) 文部科学省 HP「特別支援教育について－就学猶予・免除者数－推移及び理由別－」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/013/023.htm
(最終閲覧 2021 年 11 月 23 日)
- 9) 長島(1974 : 39-53)は、1950 年に誕生し、24 年間続いた蜷川知事による京都府政の障害者施策について考察している。その中で、府政の方向性として憲法に保障された基本的人権を守ることが基本的な政治姿勢であったこと、与謝の海養護学校設立運動をはじめ、向日ヶ丘養護学校、京都府ろうあ協会など障害当事者や親たち住民の要求に行政が学び、障害者も単に保護され、対策の対象とされる受け身の存在ではなく、府民の 1 人として要求し、権利を獲得し、府政を支え発展させる主権者として鍛えられているとしている。
- 10) 宮津市を中心とする与謝地方では、加悦、岩滝、野田川町など市周辺の町の 8~9 割の家庭が丹後ちりめんの生産に従事しており、その多くが 1 機か 2 機の織機を据え家内工業的に行っていたという地域性もその背景として挙げられる。織機を止めては仕事にならず、障害のある子どもの面倒を十分に見ることができない中で、医療費をはじめ生活費を稼ぐために安心してどこかへ子どもを預けたいという親の生活要求、障害のある子が生きていく上で必要な力をつけてやりたいという親の願いがあった。そのような障害のある子をもつ親の願いや地域の要望が、一人ひとりを大切にする教員たちの熱意に支えられ、障害児への教育機会の保障が実現していった。詳細は、依田(1976 : 65-66)を参照されたい。
- 11) 障害児者の親たちの要求を積極的に受けとめてくれた運動団体として、婦人の要求を結集し、婦人の権利を守る闘いを続けている新婦人の会や新宮津火力発電所設置に反対する漁民たち、生活権を守ってストライキで闘っている全国自動車運輸労働組合等が挙げられる。詳細は、青木(1971 : 273)、依田(1976 : 72)を参照されたい。
- 12) 入学申請書運動が始まる 5 年ほど前のある出来事が、青木をはじめとする教員たちに重度の障害児たちにも教育機会を保障する方針へと転換するきっかけになったという。脳性小児まひで寝たきりの山田いずみちゃんという女の子がおり、それまで就学免除の申請をせざるを得ず、4 年生になっても 5 年生になっても教科書さえもらえないような状況であった。しかし、与謝の海養護学校に入学できることを心待ちにしていたいずみちゃんは、1969 年 12 月に亡くなり、学校に通うことができなかった。その後、母親が当時の心境について「せめて週に 1 時間でも学校に行かせてもらえたら、専門の先生に教えてもらい、大勢の子どもさんの中では、この子ももっと豊かな感情を持った子どもに育ったのではないのでしょうか」と語っていた。それは、寝たままの子にも無限の発達を期待する親の確信、大勢の子どもの中で成長させたい、という集団の保障を求める親の要求、専門の

先生に教えてもらうという教師への信頼を訴えるものであり、青木はことあるごとに「いずみちゃんに教えられました」と語っていたという(本田英郎：103－106)。いずみちゃんのご両親から香典の一部が与謝の海養護学校に贈られ、それをもとに同校には「いずみ図書室」が創設されている。

- 13) 与謝の海養護学校で培われた子どもの発達を見据えた教育の方向性は、子どもたちの非行や問題行動で荒れていた地域の中学校に青木自身が転属することになった際にも活かされることになる。青木は、「子どもの内面をくぐらせながら考えさせていく、つまり、子どもに自分の問題として考えさせる教育をしっかりとする必要がある」「具体的に子どもに接して、子どもたちの持っている素晴らしいエネルギーを発見することができるし、その肯定的な側面をどのようにみて、大事にするかということが子どもたちの発達を保障するという関係になる」という思いを教職員集団だけでなく、地域と共有し、地域全体で子どもを育てていく環境をつくり上げていった。そうして、生徒たちの元気な取り組みが前進し、荒れている時は地域の他の中学校と比べて平均点も相当離れて最下位だった学校が平均点も上位に上がっていくという目に見える効果も表れ、再生を遂げていくことになった。これは、障害の有無にかかわらず、教育を通じた子どもの発達を保障する上での課題や目指すべき理想的な方向性は普遍的であることを示している。この経験について青木は、「一般校での経験は障害児教育の中で学んだ教育の原理・原則を、一般の小・中学校の中に活かし、そこでの原理・原則にできるという確信を私に与えてくれました。」と述べている(青木 1997：127－185、217)。
- 14) 青木は、当時、地域には視覚障害者や聴覚、身体などの障害者団体などがあったが、例えば「うちの子は足が不自由だけれども、頭は普通なのだ」ということで知的障害のある子どもたちや親たちと一緒にしてもらえず、「障害者」という立場で連帯しきれなかったと述べている(青木 1997：189－192)。
- 15) 具体的には、自治体ごとに開催されている運動会などでは当時、障害者が参加できるものは無かったが、障害当事者の「走りたい、スポーツがしたい、車椅子だけ参加したい」といった願いを実現するため与謝・丹後で開催された障害者スポーツ交流会では毎年約600名の人が参加し、あるいはいい音楽が聴きたい、良い映画が見たいといった文化的な要求を満たしていこうと開催された「文化の集い」が開催された。
- 16) 同校で教育実習を受けた学生は、同年代の障害児たちが足の悪い子がいれば進んで車いすを押してやり、字の書けない子には代わりに書いてやるなど、「お互いの障害を、集団という大きな力で克服している」姿が実習中で最も印象的であったと述べている。詳細は、青木編(1972：237)を参照されたい。
- 17) ある親は、わが子が発達の遅れた重度障害の子と寄宿舎で同室になったことに対し、学校側に懸念を伝えた際、わが子自身から「あの子がだいじにされんかったら、ぼくかてだいじにされんのやで」と親の懸念を諭されたというエピソードが紹介されている。詳細は、青木編(1972：86－87)を参照されたい。

- 18) その差別とは、具体的には、子ども(障害児)をつれて児童遊園へ遊びに行くと他の子どもたちが「わーおばけが来た！」と逃げ散ってしまい、一緒に遊ぶことができなかったこと、幼稚園で教材のひとつがなくなった時、話すことができない我が子に疑いがかかり先生たちの疑念をはらすことができず悔しい思いをしたこと、子どもが畑のすいかを割ったとの苦情を聞いた時、強く抗議できず「弁償させていただきます」と謝らざるを得なかったこと等であり、当時の障害のある子をもつ親たちは、それらの辛い経験を共有していった。詳細は、青木編(1972：224－228)を参照されたい。
- 19) 本章で触れてきた、障害児教育に関する運動と養護学校設立後の実践は、重度を含む障害児者への教育機会や発達保障にとどまらず、青木がその後、新たに赴任した中学校においても活かされることになる。地域でも荒れた学校として知られていた地元中学校に校長として転任してきた青木は、障害児学級の設置から与謝の海養護学校の設立、そして実践の中で培った障害児者の心の声(ニーズ)に耳を傾ける姿勢を同中学校でも貫いていく。その中で、障害児者と同じように生徒たちにも変化が生まれ、荒れていた学校が本当に豊かな子どもたちを育てる学校へと変化していくことで、どんな子どもたちにもみんなと共に学び、活動したい、という要求があり、その願いを実現させることで子どもたちがいきいきと成長する教育の可能性を再確認していく。そして、生徒たちが誇りをもって学ぶためには、そういった教育環境を地域と共に創り上げる学校づくりが重要であると述べている。詳細は、青木(1997：211－212)を参照されたい。

【第2章】

- 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/ (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かに比べて、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)」(『晨』19 巻 12 号、2000 年) 30-32 頁
- 5) この事例の詳細は、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.67No.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、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ため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同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) 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。
- 10) 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)
- 11) 第三候補地の係争問題の経緯については、黒田他 (2012 : 69-74) を参照されたい。
- 12) 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。詳細は、第4章を参照されたい。

- 13) 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。
- 14) 当座談会は、よさのうみ福祉と行政関係者、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。
- 15) 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。
- 16) 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。
- 17) 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」が作りだされるという。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。
- 18) 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見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。
- 19) 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

- 20) 「平成の大合併」を機に、合併を前提とする加悦町・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

【第 3 章】

- 1) 重度身体障害者又は重度知的障害者については、その 1 人の雇用をもって、2 人の身体障害者又は知的障害者を雇用しているものとしてカウントされる。また、重度身体障害者又は重度知的障害者である短時間労働者(1 週間の所定労働時間が 20 時間以上 30 時間未満の労働者)については、1 人分として、重度以外の身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者については、0.5 人分としてカウントされる(令和 3 年版『厚生労働白書』p.268 欄外)。
- 2) 「障害者水増し自治体 3800 人－雇用数 教委が 6 割を占める」
(朝日新聞 2018 年 10 月 22 日夕刊 1 面)
- 3) 厚生労働省 HP 「令和 2 年度工賃(賃金)の実績について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000859590.pdf> (最終閲覧 2022 年 2 月 3 日)

少し以前になるが、ある共同作業所の仕事内容や実情について桑原他(1985 : 123-133)を紹介する。仕事内容については、「洗濯バサミ、ハンガーの組立、各種縫製、機械部品の組立、農作物の栽培、各種箱折等々上げたらきりが無い程の仕事があります。しかし、1 つの共通点もあります。それは、ほとんどの仕事が末端の仕事であることです。いわゆる『下請け』と呼ばれるものです。」また、観光地である京都にある同作業所は土産物などの多い土地柄であり、生八つ橋などの箱折の仕事も多い。しかし、1 日に 1000~2000 個折っても、月給は¥10,000 前後であり、依頼主に対し「もう少し単価を上げてくれるよう折衝しようにも、仕事をストップされるのが怖くてなかなかいえないのが実情です。」と

のことである。現在でも同様の労働条件のもとで働いている当事者は多い。

- 4) 生活実態調査の詳細については、以下を参照。きょうされん「障害のある人の地域生活実態調査」(2018年8月6日)<http://www.kyosaren.or.jp/investigation/260/>
(最終閲覧 2022年2月5日)
- 5) 厚生労働省によれば、新型コロナウイルスが蔓延し始めた2020年4月20日時点で全国にある通所・短期入所型事業所約5万7千か所の内、1.6%に当たる891か所が休業状態にあった。詳細は、以下を参照されたい。「障害者の居場所 苦境」「障害者 職場ピンチ」(『月刊社会福祉』第8号(通巻第420号、2020年)60-61頁。また、きょうされんが福祉サービスを担う居宅介護事業所に対し、2020年4月に行ったアンケート調査(回答数71)では、利用件数が減ったとの回答は86.7%あり、居宅支援のキャンセルは58.6%となり、支援を受けないと生活できない障害者の日常生活に支障が出る可能性を指摘している。また、利用減により事業所の存続が危ぶまれている。さらに、きょうされんが障害福祉事業所に対し2020年5月に行ったアンケート調査(回答数495)では、2019年4月と比べて報酬額が減少したと回答した事業所が47.1%にのぼっている。就労支援だけでなく、生活介護など日常生活を送る上でのサービスの抑制につながるコロナ禍の現状は当事者の生活全般に大きな負担を強いる状況を生んでいる。詳細は、以下を参照されたい。「障害者福祉事業所 約5割減収」(『月刊社会福祉』第9号(通巻第421号、2020年)61頁)
- 6) 同条約では具体的な措置として、あらゆる形態の雇用に係る全ての事項(募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む)における障害者差別の禁止、他者との平等で公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件(嫌がらせからの保護を含む)、苦情に対する救済についての障害者の権利の保護、障害者が技術及び職業の指導に関する職業紹介サービス並びに職業訓練、継続的な訓練を利用する効果的な機会を提供するなどが示されている。
- 7) 詳細は以下を参照されたい。厚生労働省ホームページ「ディーセントワーク(働きがいのある人間らしい仕事)について」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kokusai/ilo/decent_work.html
(最終閲覧 2022年2月6日)
- 8) 1983年の第69回ILO総会において、「職業リハビリテーション及び雇用に関する条約」(第159号条約)、「職業リハビリテーション及び雇用に関する勧告」が採択された。これは、障害者当事者の適切な雇用と社会統合を確保するため、適切な職業リハビリテーションの対策を講じ、雇用機会の増進に努めるものとされる。この提訴を行った全国福祉労働組合は、この提訴が障害者の労働・雇用政策の飛躍的な拡充を目的としていること、それが障害者のみならず外国人労働者や女性(特に母子家庭)、ワーキングプアなど、いわゆる労働弱者全体の待遇改善につながることを指摘している。詳細は、全国福祉保育労働組合(2009:128-132)を参照されたい。なお、日本は、1992年6月にこのILO第159号条約を批准している。

- 9) 高木(2010 : 11)は、日本における最初の障害者の作業所は 1952 年に栃木県で開設されるが、障害者の共同作業所づくり運動の実質的なモデルとなったのは、1969 年に愛知県で開設された「ゆたか共同作業所」であり、その理念として障害者(とその家族)、職員、地域住民の共同で取り組む事業であるとして、「共同作業所」という名称が用いられるようになったという。その「ゆたか作業所」も中心的な存在である「きょうされん」は、その前身を共同作業所全国連絡会として 1977 年に 16 か所の障害者共同作業所によって結成された組織である。当時、就学後の行き場のなかった障害児者の働く場としての無認可の共同作業所による連絡会組織として始まったが、現在では働く場に加えて活動の場や生活の場、生活支援センターなど、成人期障害者の地域生活を支えていくための多様な社会資源による事業体組織として、また運動体として活動している。詳細は、以下を参照されたい。きょうされんホームページ「団体紹介」<https://www.kyosaren.or.jp/dantai/#dantai03>(最終閲覧：2022 年 2 月 2 日)
- 10) 京都府北部地域では、「よさのうみ」以外でも障害者のディーセントワークの実現に先進的に取り組む事例がある。その 1 つが社会福祉法人まいづる福祉会が運営するカフェ・レストラン「ほのぼの屋」がある。京都市内ホテルで活躍していたフランス料理のシェフを招聘し、手頃な価格で本格的なフランス料理を提供すると評判になり、京都府北部地域で人気のレストランとなっている。同レストランでは、料理の給仕などを中心に障害者がサービスを提供し、来客との交流を図っている。同福祉法人は、1977 年 9 月に開設したまいづる共同作業所を端緒とするが、同作業所開設のきっかけは与謝の海養護学校の卒業生の就学後の就労機会を保障しようと周辺地域で始まった共同作業所づくり運動であった。「よさのうみ」とは異なる形で本格的な料飲サービスの提供により、地域内外の来訪者と交流する好事例といえる。詳細は、材木(2019 : 26-27)、高橋・藤井他(2003)を参照されたい。
- 11) 「リフレかやの里」が閉鎖された背景には、重油代の高騰により大浴場を維持運営するため多大な費用負担が生じていたこともその一因であった。そのため、指定管理の申請にあたって「よさのうみ」は事業計画の中で大浴場を廃止する予定であった。しかし、地域住民からは大浴場の再開を求める声が強かった。そこで、浴場部門を縮小した上で再開し、再開に伴い発生が予想される赤字分は指定管理料で充当すること、施設改修は町予算で賄うことなど町側から「よさのうみ」への申し入れがあり、施設再開のめどが立っていった。詳細については、黒田他(2012 : 108-118)を参照されたい。
- 12) 同施設の取り組みについては、NHK 教育テレビ「ハートネットTV」(2018 年 8 月 8 日放送)でも紹介され、障害当事者の生き生きとした活動の様子や地元事業者のコメントなどを知ることができる。詳細は以下を参照。NHK 教育テレビ：“おたぎゃあさま”のまち～京都・与謝野町～<https://www.nhk.or.jp/heart-net/program/heart-net/715/>
(最終閲覧 2022 年 2 月 6 日)
- 13) 補助金を活用し導入した CAS (CELLS ALIVE SYSTEM) という装置により、従来の

凍結技術であれば損なわれていた食材の鮮度や旨味などを保持し、解凍前の状態がほぼ再現可能になった。この技術により、季節などを問わず農産物や加工原料の安定供給が可能となり、競合商品との差別化を図ることが可能となった(2018年8月23～24日に筆者自身が「よさのうみ」担当職員に対して行ったインタビュー調査に基づく)。

- 14) この4つの法人とは、「社会福祉法人与謝郡福祉会」「NPO法人丹後福祉応援団」「公益社団法人京都府看護協会」と社会福祉法人よさのうみ福祉会の4法人である。各法人の事業内容については、黒田・青木(2014:163-171)を参照されたい。また、この共生型福祉施設に対しては、2015年に内閣府より「バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進功労者表彰(内閣府特命担当大臣優良賞)」が授与されている。また、同年度には同法人のこれまでの地域福祉の実践に対し「日本地域福祉学会地域福祉優秀実践賞」が贈られている。
- 15) 障害者雇用・就労支援事業を通じた地域との連携や当事者のディーセントワークについては、多くの実践がある。例えば、公益社団法人「やどかりの里」の障害者就労支援事業では、「よさのうみ」と同様、地域で暮らす高齢者や事業所向けの食事の支え手として昼夕食の配食サービスを行っている。障害当事者は、食事を扱うという就労を通じて相手の健康や安全を気遣い、それを必要としている人がいることを実感することで自分たちの役割と仕事の意味を知り、主体的に仕事に臨む姿が育まれているとのことであった。それは、障害のある人の労働を保障するだけでなく、食事の必要な人の健康を支えることにもつながるといって有機的な経済活動となっているといえる。同法人の取り組みについては、永瀬(2019:23-25)を参照されたい。
- 16) 吉田ら(2014:12-26)は、特例子会社が本格的に進出した実態を調査し、社会福祉法人の農業分野への進出が増加していること、特例子会社に比べて障害の特性や当事者への対応に専門性を持っていることや農地の借り入れの際に地域コミュニティとの関係性が深い社会福祉法人に優位性があることについて言及している。今後、少子高齢化や農業の担い手不足に直面するであろう多くの地方部において、環境、景観の保全、災害時の国土保全の役割も担う農林水産業の担い手として、障害者雇用・就労支援事業との連携の可能性を示していると言える。
- 17) 与謝野町・社会福祉課課長(当時)に対し行ったインタビュー調査(2018年5月18日～19日)では、農産品加工を通じ、地元農家や農業法人がリフレかやの里をビジネスパートナーとして位置づけており、「働く障害者の姿から元気をもらっている」という事業者からのコメントを紹介された。
- 18) 「あの人に迫るー社会福祉法人よさのうみ福祉会理事長・青木一博ー」『月刊社会福祉』第5号(通巻第378号、2017年、76-77頁)
- 19) 観光庁HP:ユニバーサルツーリズム
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/sangyou/manyuaru.html>(最終閲覧2022年2月13日)
UT以外に障害者や高齢者を主な対象とする旅行形態の呼称については、バリアフリー・

ツーリズムや欧米などで一般的に用いられるアクセシブルツーリズムなどが挙げられる。草薙(2006: 19)は、アクセシブルツーリズムについて年齢や性別、言語や国籍、能力のいかんにかかわらず全ての人が同質で同等の旅の楽しみが享受できるような観光と定義しており、物理的環境だけでなく広義の社会参加を可能とする環境として捉えるアクセシブルという概念やその対象範囲などから観光庁が定義する UT と概ね同義であると考えられる。

- 20) 「リフレかやの里」以外にも、障害者就労支援事業として宿泊施設を運営する一事例として、北海道爾志郡乙部町にある「バリアフリーホテルあすなろ」がある。障害者や高齢者も車いすのまま入浴できるなど完全バリアフリーをコンセプトにしており、障害のあるスタッフが接客や調理などをこなしている。詳細は、以下を参照されたい。「とことんバリアフリー」『月刊社会福祉』第2号(通巻第375号、2017年、70頁)
- 21) 暗闇の中で視覚障害者がアテンド役となり健常者を案内するもので、健常者は視覚以外の潜在能力を発見する楽しさや新たな気づきを得るという視覚障害者発信(from the blind)のユニバーサルなイベントである。広瀬自身も、ユニバーサルという言葉の意味を問い直し、さわること(触覚)による新たな気づきを企図した特別展「ユニバーサル・ミュージアム」(会期2021年9月2日～11月30日)を国立民族博物館にて開催している。

【第4章】

- 1) 厚生労働省によれば、この特例子会社制度について「障害者の雇用の促進及び安定を図るため、事業主が障害者の雇用に特別の配慮をした子会社を設立し、一定の要件を満たす場合には、特例としてその子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されているものとみなして、実雇用率を算定できる」としている。詳細は、以下を参照されたい。厚生労働省 HP: 「障害者雇用のルール」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page10.html
(最終閲覧: 2022年3月12日)

特例子会社制度については、障害者雇用・就労機会の保障につながる一方、企業で働く健常者と障害者が同じ職場で共に働く中で進む障害理解の醸成や目指す包摂的な社会像との齟齬が指摘されている。詳細は、以下を参照されたい。「障害者就労 定着か共生か」(『月刊社会福祉』第1号(通巻第413号、2020年)58-59頁)。

- 2) 詳細は、農林水産省、または登録認証機関の下記 HP を参照されたい。

農林水産省 HP: 「『ノウフク JAS』の第1号の認証について」

<https://www.maff.go.jp/j/press/nousin/kouryu/191101.html>(最終閲覧: 2022年3月12日)

日本基金 HP: 「ノウフク JAS について」

<https://www.nipponkikin.com/jas/>(最終閲覧: 2022年3月12日)

- 3) 詳細は、以下を参照されたい。「働く障害者 農業に活力」(『月刊社会福祉』第1号(通巻第426号、2021年)56-57頁)。また、近年ではワカメの加工や箱詰め、養殖水槽の清

掃など水産加工現場で障害者が働く「水福連携」への取り組みも進んでいる。詳細は、以下を参照されたい。「広がる『水福連携』」(『月刊社会福祉』第1号(通巻第426号、2021年)60頁)。

4) バリアフリー・ツーリズムを含め、観光と福祉の連携による持続可能なまちづくりに関する他の先行研究については、拙稿(一井2019:22-23)を参照されたい。

5) 詳細は、川村・立岡(2013:159-171)を参照されたい。

6) 関係人口とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを指す。詳細は以下を参照されたい。総務省 HP: 「関係人口」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kankeijinkou.html

(最終閲覧:2022年3月12日)

7) 田中(2021:49-77、93-111、309-311)は、地域外の人間が主体的に地域振興に関わることで、地域が活気を取り戻し、地域住民自身の地域への関心を高めている事例について考察を行っている。その考察を踏まえ、関係人口を「特定の地域に継続的に関心を持ち、関わるよそ者」と定義している。また、地域住民が主体性を獲得していく過程について、あるいは関係人口の効果が発現しやすい地域性についての考察については今後の研究課題としている。

8) 同町の福祉による経済波及効果などについては、黒田・青木(2014:164-165)を参照されたい。

9) 与謝野町では、福祉施策だけでなく町内商工業の活性化に繋がるような施策も実施している。2009年度から3年間にわたり実施された「与謝野町住宅新築改修等補助金交付制度」では、町内に本社、本店を置く業者を対象に、住宅の新築・改築の費用の15%を上限20万円を限度に助成している。この制度では当初の予想以上に、住民の住環境の整備、業者の仕事おこし、町が整備をしている下水道への接続率向上など多くの効果が生まれ、3年間で1,695戸(町内の持ち家世帯の24%)が同制度を利用し、町内業者の約8割が同制度に関わる仕事を受注している。また、助成金額約2.64億円に対し、助成対象工事が39.1億円と約14.8倍の経済効果を生み出している。詳細は、太田(2014:100-101)を参照されたい。

10) 与謝野町 HP: 与謝野町中小企業振興基本条例

https://www.town.yosano.lg.jp/reiki/reiki_honbun/r323RG00000816.html (最終閲覧:2022年3月12日) 同条例制定までの経緯は、太田貴美・岡田知弘(2013:93-106)に詳述されている。

11) 自治体問題研究所の調査によれば、社会保障事業への投資が生み出す雇用や消費などの経済効果は、道路整備などの公共事業に比べ同等あるいは高いことが示されている。詳細は、自治体問題研究所(1998:21-37)を参照されたい。

12) 詳細は、以下を参照されたい。「与謝野ブランド戦略事業 特別対談『農業から与謝野の

- 未来を語る』『広報よさの』(2016年11月号)2-3頁
- 13) 「与謝野とポップ」『広報よさの』(2019年8月号)2-9頁
- 14) 「新春町長インタビュー 2期目の展望を語る」『広報よさの』(2019年1月号)4-5頁
- 15) 与謝野議会だより第46号「一般質問『ブランド戦略事業、本棟に大丈夫?』」(2017年)27頁、与謝野議会だより第49号「クローズアップ『課題の多いシルクプロジェクト』」(2019年)14頁
- 16) 第2次与謝野町総合計画策定にかかるまちづくりアンケート報告書(平成29年6月)
<https://www.town.yosano.lg.jp/assets/0000021339.pdf>(最終閲覧:2022年3月12日)
- 17) 詳細は、以下を参照されたい。与謝野町観光協会 HP:「与謝野町の特産品」
https://yosano-kankou.net/images_n/tokusan/all.pdf(最終閲覧:2022年3月12日)
- 18) 国を越えて購入可能な越境 EC(電子商取引)の市場規模は、中国をはじめとするアジア大洋州で約1,300億円となり、全世界の越境 EC 市場規模の82%を占める。越境 EC については、観光分野においても期待が高まっている。詳細は、以下を参照されたい。農林水産省 HP2017年度・農林水産省「日本からの電子商取引(EC)を用いた農林水産物・食品の輸出に関する調査」報告書
https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_enkatsu/attach/pdf/index-1.pdf
(最終閲覧:2022年3月12日)
- 19) 農林水産省 HP「SAVOR JAPAN(農泊 食文化海外発信地域)」について
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/savorjip/index.html>(最終閲覧:2022年3月12日)
- 20) 観光庁も旅行者の消費形態の変化を見据え、その動向についての調査、分析を行っている。詳細は、以下を参照されたい。観光庁 HP:『「体験型観光コンテンツ市場の概観」世界のコト消費と海外旅行者の意識・実態の調査結果」
<https://www.mlit.go.jp/common/001279555.pdf> (最終閲覧:2022年3月12日)
- 21) 国連世界観光機関(UNWTO)駐日事務所 HP:「Tourism Highlights 2018 について」
<https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419876>(最終閲覧:2022年3月12日)
- 22) 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~」
<https://www.town.yosano.lg.jp/assets/strategy02>(最終閲覧:2022年3月12日)
- 23) 令和2年版『厚生労働白書』「人口の長期推移(図表1-1-1)」4頁、「市区町村の人口規模別分布(図表1-5-3)」67頁を参照されたい。
- 24) 青木(1997:207-208)は、「よさのうみ」による「夢織りの郷」設立の見通しが立った時期に、京都府北部地域で障害児学級設立運動を始めた当初に比べて地域の中に障害者支援にかかわる人の輪の広がりや強さが形成されてきたと語っている。

【終章】

- 1) 黒田(2014:194-199)は、よさのうみ福祉会の30数年間にわたる特徴を3つの時期区分

に分類し、考察を行っているが、本研究における時期区分は、よさのうみ福祉会の変遷過程を含む、1950年代初頭からの京都府北部地域における障害者運動を通じた協働関係の変容を分類したものである。

2) 実務者レベルでの協議は続けられているが、「リフレかやの里」が所在する地元の農業振興会や地区住民は、運営の継続を求め同町との正式な協議を申し入れている。コロナ禍における収益の悪化に伴い、指定管理料の引き上げを求めている法人に対し、同町は指定管理料の引き上げには財政事情などから否定的であり、2022年4月からは指定管理ではなく、町直営とする方針が「よさのうみ」に対し示されている。これに対し、地元農業振興会からは町が地元と話し合うことなく、独善的に施設のあり方を決めることが問題であり、今後の明確な展望もなく運営を続けた場合、頑張っている障害者の雇用が失われ、地元の活気が失われてしまうという見解を示している。詳細は、以下を参照されたい。「リフレかやの里 運営継続を」(毎日新聞 2022年3月1日付朝刊)

3) 共同通信社が全国の自治体を実施した調査では、障害者の生活や就労を支援する障害福祉サービスで、運営事業者が不正に受け取った給付費が2014～18年度の5年間で少なくとも約26億2千万円に上ること明らかになっている。その背景には、利益優先で参入する事業者が増え、サービスの提供実績や職員数を偽って不正受給する手口が横行し、自治体の審査は書面が中心で、書類が形式的に整っていれば追及できないことが原因としている。詳細は、以下を参照されたい。

共同通信 HP:「障害福祉を食い物、全国で公金の不正受給26億円 5年間で5・6倍増、あおるコンサルタントが背景に」

<https://nordot.app/618250759330694241?c=39546741839462401> (最終閲覧 2022年3月21日)

4) 「障害者170人きょう解雇」『月刊社会福祉』第7号 通巻第393号(株NCL、2018年7月) 62頁

5) 「障害者130人解雇へ」『月刊社会福祉』第3号 通巻第402号(株NCL、2019年3月) 68頁

6) 松井亮輔「労働と福祉 窓口一つに」『月刊社会福祉』第2号 通巻第401号(株NCL、2019年2月) 58頁

7) 谷本樹本「国は状況把握し支援を」『月刊社会福祉』第2号 通巻第401号(株NCL、2019年2月) 58頁

<引用・参考文献>

赤松英知「重度知的障害のある人の労働と暮らしをめぐる現状と課題」『障害者問題研究 第38巻第2号』(全国障害者問題研究、2012年)82-89頁

赤松英知「障害者権利条約第27条『労働及び雇用』に関する日本の現状と課題」『障害者問題研究第44巻第4号』(全国障害者問題研究会、2017年)46-51頁

- 秋元美世・大島巖・芝野松次郎・藤村正之・森本佳樹・山縣文治『現代社会福祉辞典』(有斐閣、2003年)316頁
- 青木嗣夫「寝たままの子どもに教育を一障害児の権利を守るとりでづくりの運動」鴨井慶雄・岡田道智編『未来をきりひらく障害児教育』(鳩の森書房、1971年)247-346頁
- 青木嗣夫編『僕、学校へ行くんやでー与謝の海養護学校の実践ー』(鳩の森書房、1972年)
- 青木嗣夫『未来をひらく教育と福祉ー地域に発達保障のネットワークを築くー』(文理閣、1997年)23-30頁、36-37頁、39-40頁、43-51頁、85-89頁、93-108頁、127-185頁、189-214頁、196-197頁、217頁、218頁、224-228頁、237頁
- 朝日雅也「障害者の就労支援と保護雇用」『障害者問題研究第36巻第2号』(全国障害者問題研究会、2008年)16-33頁
- 浅井良夫・井出栄作「第5部第6章 小泉構造改革の全体像」『バブルデフレ期の日本経済と経済政策 第2巻「日本経済の記録ー金融危機、デフレと回復過程ー」』(内閣府経済社会総合研究所、2011年)273-275頁
- 枝廣淳子『地元経済を創りなおすー分断・診断・対策』(岩波新書、2018年)67-95頁
- 藤井克徳「脆くない社会へー優生思想との決別と障害者の権利」『世界』第952号(岩波書店、2022年1月)62-71頁
- 藤井進「京都民主府政における障害児教育行政の到達点と課題」『障害者問題研究』第7号(全国障害者問題研究会、1976年7月)42-52頁
- 藤山浩『シリーズ田園回帰1 田園回帰1%戦略 地元にと仕事を取り戻す』(農林漁村文化協会、2015年)208-223頁
- 福島智「コスト引き受ける覚悟」『オピニオン&フォーラム 障害者とともに』(朝日新聞2016年4月6日付朝刊15面)
- 古川孝順「第1章社会福祉施設ー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 社会福祉施設ー地域社会コンフリクト』、誠信書房、1993年)3頁
- 二見清一「障害者自立支援法と自治体の住民福祉行政」『障害者問題研究 第39巻第4号』(全国障害者問題研究会、2012年)57-32頁、297-302頁
- 日比野正巳編『図解バリア・フリー百科』(昭和堂、1999年)
- 広瀬浩二郎『目の見えない世界を歩く「全盲」のフィールドワーク』(平凡社、2017年)246-254頁
- 保母武彦『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』(岩波ブックレットNo.693、2007年)
- 本田英郎『ぼくくずやない 人間や』(一光社、1975年)103-106頁
- 一井崇「障害者雇用を通じた観光振興と持続可能な地域形成に関する研究ーよさのうみ福祉会の就労支援事業を事例としてー」『コミュニティ政策16』(東信堂、2018年)138-154頁
- 一井崇「ユニバーサルツーリズムの新たな視点と地域形成における障害者雇用の役割ー京

- 都府与謝野町『よさのうみ福祉社会』の障害者雇用・就労支援事業を通じてー』『観光研究』第 31 巻第 1 号(日本観光研究学会、2019 年)19-32 頁
- 依田十久子「障害児の就学保障運動と教育の機会均等ー京都・与謝地方の運動に即してー」『障害者問題研究 7』(全国障害者問題研究会、1976 年)64-74 頁
- 井出英策『シリーズ現代経済の展望ー経済の時代の終焉』(岩波書店、2015 年)30-46 頁
- 稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル入門ー孤立から絆へ』(中公新書、2011 年)14-27 頁
- 稲沢公一・岩崎晋也『社会福祉をつかむ(第 3 版)』(有斐閣、2019 年)151-161 頁、182-183 頁、249-250 頁
- 石田徹「積極的包摂と分権型ワークフェア・ガバナンスーポスト福祉国家とガバナンス改革ー」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編『ローカル・ガバナンスとデモクラシーー地方自治の新たなかたち』(法律文化社、2016 年)1-2 頁
- 石倉康次『まなざしとしての社会福祉ーThree Perspective on Social Welfare and Social Work』(北大路書房、2021 年)
- 磯崎由美「なぜ人々は施設設置に反対するのかー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
- 伊藤亜紗『目の見えない人は世界をどう見ているのか』(光文社新書、2015 年)169-187 頁
- 伊藤周平「障害者雇用の現状と課題」『住民と自治』672 号(自治体研究者、2019 年)11-15 頁
- 糸井利則「私と与謝の海ー学校草創期の出来事や取り組みを振り返ってー」『与謝の海創立 50 周年記念誌』(与謝の海創立 50 周年実行委員会、2018 年 9 月)108-109 頁
- 自治体問題研究所『社会保障の経済効果は公共事業より大きいー産業連関表による生産・雇用・GDP 効果比較ー』(自治体研究社、1998 年)21-37 頁
- 鴨井慶雄・岡田道智編『未来をきりひらく障害児教育』(鳩の森書房、1971 年)295-297 頁
- 川村匡由・立岡浩『シリーズ・21 世紀の社会福祉⑩観光福祉論』(ミネルヴァ書房、2013 年)159-171 頁
- 木全和巳「個人として尊重されるその人らしい地域での生活」『障害者問題研究』第 39 巻第 4 号(全国障害者問題研究会、2012 年 2 月)29-49 頁
- 小出進「第 4 章 特殊学級」『日本の精神薄弱教育ー戦後 30 年ー 第 1 巻 教育の制度』(日本文化科学社、1979 年)124-150 頁
- 厚生労働白書(令和 2 年版)「合理的配慮の提供」(内閣府、2020 年)
- 越野和之「75 条学級」茂木俊彦編『障害児教育大辞典』(旬報社、1997 年)633-634 頁
- 小山聡子「社会福祉分野からみた福祉のまちづくり」『福祉のまちづくり研究』第 14 巻第 1 号(日本福祉のまちづくり学会、2012 年)3-11 頁
- 小山聡子「福祉のまちづくり×(カケル)社会福祉」『福祉のまちづくり研究』第 19 巻第 2 号(日本福祉のまちづくり学会、2017 年)60-64 頁
- 熊谷順子『麦の郷ー福祉のまちづくりに挑む人びと』(萌文社、2007 年)

- 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)24-27頁、69-74頁、88頁、108-118頁、134-186頁、138-139頁、141-144頁、149頁、194-199頁
- 黒田学、青木一博「調査報告 地域に根ざした障害者福祉の取り組み—京都府与謝野町におけるよさのうみ福祉会の地域連携—」(『立命館産業社会論集 第50巻第3号』(立命館大学産業社会学会、2014年)163-171頁。
- 桑原久雄、中西直和、野村陽子「無認可共同作業所の現状と課題」(『社会問題研究 34(2)』(大阪府立大学社会福祉学部、1985年)123-133頁
- 九州弁護士会連合会・大分県弁護士会編『障害者の権利と法的諸問題—障害者自立支援法を中心に』(現代人文社、2008年)
- 増田寛也編『地方消滅』(中公新書、2014年)22-25頁、229頁
- 松井亮輔「障害者の権利条約における障害者就労と欧米諸国の差別禁止法」(『障害者問題研究 第36巻第2号』(全国障害者問題研究、2008年)25-33頁
- 宮川公男「ソーシャル・キャピタル論の背景と基礎」(『麗澤経済研究 第11巻第1号』(麗澤大学経済学会、2003年)15-25頁
- 宮本憲一『増補版 日本の地方自治 その歴史と未来』(自治体研究社、2016年)139-149頁、184-191頁、211-215頁
- 水原克敏「1950年代勤務評定問題における原理的課題」(『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第7号、2015年3月)17-35頁
- 茂木俊彦編『障害児教育大辞典』(旬報社、1997年)
- 森本美紀「障害者福祉 人権と表裏一体」(朝日新聞 2022年1月14日朝刊2面)
- 諸富徹『思考のフロンティア 環境』(岩波書店、2003年)64頁
- 諸富徹『地域再生の新戦略』(中央公論新社、2010年)249-254頁
- 永瀬恵美子「一人一人の『働く』を地域に活かす」(『住民と自治 672号』(自治体研究社、2019年)23-25頁
- 長島瑞穂「京都民主府政と障害者の権利」(『障害者問題研究』第3号(全国障害者問題研究会、1974年12月)39-53頁
- 名古屋恒彦「1960年代後半期から1970年代前半期における生活中心教育批判の検討」(『生活中心教育研究』第6号(日本生活中心教育研究会、2005年)37-48頁
- 中川聰監修・日経デザイン編『ユニバーサルデザインの教科書〈第3編〉』(日経BP社、2015年)
- 中島泰「世界の潮流 『持続可能な観光国際年における各地の取り組み』(『観光文化 第41巻4号』(公益財団法人日本交通公社、2017年)10-16頁

- 中子富貴子「地域観光の発展におけるバリアフリー・ツーリズムの役割ーソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の構築と市民活動ー」『観光研究』第 21 巻第 2 号(日本観光研究学会、2010 年)41-46 頁
- 中子富貴子「ソーシャル・インクルージョンの理念によるバリアフリー・ツーリズムの推進に向けてー地域観光における社会関係資本を活用した社会経済的循環システムの構築の可能性ー」『福祉のまちづくり研究 第 11 巻第 2 号』(日本福祉のまちづくり学会、2010a)1-9 頁
- 中子富貴子「地域観光の発展におけるバリアフリー・ツーリズムの役割ーソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の構築と市民活動ー」『観光研究 第 21 巻第 2 号』(日本観光研究学会、2010b)41-46 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）ー京都府与謝郡与謝野町における調査研究をもとにー」(『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）ー京都府与謝郡与謝野町における調査研究をもとにー」(『立命館産業社会論集』第 49 巻第 2 号、2013 年 b) 56-63 頁
- 日本特殊教育学会編『障害百科事典』(2013 年、丸善出版)
- 新川達郎「第 1 章 公共性概念の再構築とローカルガバナンス」『地域公共人材叢書第 1 巻 参加と協働の地域公共政策開発システム』(日本評論社、2008 年)50-51 頁
- 二宮厚美「新自由主義的改革と戦後福祉レジームの岐路」『障害者問題研究 第 28 巻第 4 号』(全国障害者問題研究会、2001 年)4-12 頁
- 西谷敏『人権としてのディーセント・ワーカー働きがいのある人間らしい仕事』(2011 年、旬報社)16-37 頁
- 野村恭代「施設コンフリクトの合意形成に向けてー知的障害者施設と地域との共生ー」(『発達障害研究』第 36 巻第 4 号、2014 年) 349-357 頁
- 野村恭代『施設コンフリクトー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)
- 岡田一郎『革新自治体』(中公新書、2016 年) ii - iii 頁
- 岡田知弘・京都自治体問題研究所『市町村合併の幻想』(自治体研究社、2003 年)3-7 頁
- 岡田知弘「持続可能性の危機にある地域社会と再生への展望」『月刊保団連 No.1324』(全国保険医団体連合会、2020 年)11-17 頁
- 岡田知弘『増補改訂版 地域づくりの経済学入門ー地域内再投資力論ー』(自治体研究社、2020 年)170-183 頁
- 小野浩「措置制度・利用契約制度の権利論的検討」『障害者問題研究 第 28 巻第 4 号』(全国障害者問題研究会、2001 年)24-32 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)78-79 頁、89 頁、90-106 頁、121-123 頁、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
- 令和 3 年版『障害者白書』(内閣府、2021 年 7 月)124-125 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) 157 頁、131-133 頁、145-146 頁、179-183 頁
- 真田是『真田是著作集 第 3 巻 社会福祉論』((有)福祉のひろば、2012 年)124 頁、131-133 頁、198-199 頁
- 佐織保男「京都北部における養護学校の進路保障と労働行政」『障害者問題研究 8』(全国障害者問題研究、1976 年)58-68 頁
- 佐藤久夫「障害者福祉の国際的動向—『みんなのための 1 つの社会』をめざして」佐藤久夫・小澤温『第 5 版障害者福祉の世界』(有斐閣アルマ、2016 年)
- 生存権裁判を支援する全国連絡会『朝日訴訟から生存権裁判へ』(あけび書房、2014 年)
- 清水寛『発達保障思想の形成』(青木書店、1981 年)
- 篠原一『市民参加 (現代都市政策叢書)』(岩波書店、1977 年) 209-211 頁
- 白石真澄『バリアフリーのまちづくり』(日本経済新聞社、1995 年)40-41 頁、44 頁
- 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団『障害者自立支援法違憲訴訟—立ち上がった当事者たち』(生活書院、2011 年)
- 障害者差別解消法解説編集委員会『概説 障害者差別解消法』(法律文化社、2014 年)
- 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 頁、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)49 頁、65-66 頁、132-133 頁、
- 鈴木静「障害のある人の権利条約批准の課題」『シリーズ・障害者の人権とこれからの社会保障 1 どうなるどうする障害者自立支援法』(かもがわ出版、2008 年)65-68 頁
- 鈴木茂「地域産業転換を支える公共部門の役割」『講座 新しい自治体の設計 4 自立した地域経済のデザイン』(有斐閣、2004 年)131-158 頁
- 鈴木勉「ノーマライゼーション(normalization)」茂木俊彦編『障害児教育大辞典』(旬報社、1997 年)661 頁
- 鈴木勉「20 世紀と障害者福祉—ノーマライゼーションへの道程」『障害者問題研究第 27 巻 第 4 号』(全国障害者問題研究会出版部、2000 年)18-26 頁
- 玉村公二彦「障害者権利条約と特別ニーズ教育—『インクルーシブ教育』を中心に—」『SNE

- ジャーナル 13(1)』(2007年、日本特別ニーズ教育学会)45-47頁
- 玉村公二彦・山崎由可里「京都府立与謝の海養護学校の開校と『障害児のとりで』—すべての子どもにひとしく教育を保障する学校づくりと障害児教育の創造—」(『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』No.24(和歌山大学教育学部教育実践総合センター、2014年)109-119頁
- 田中輝美『関係人口の社会学 人口減少時代の地域再生』(大阪大学出版会、2021年)49-77頁、93-111頁、309-311頁
- 田中智子「障害者と家族の貧困の再発見」『みんなのねがい』(全国障害者問題研究会、2018年12月)19-27頁
- 高木博史「障害者共同作業所職員とソーシャルワークに関する一考察—きょうされん運動における実践を中心に」『立正社会福祉研究 第12巻第1号』(立正大学社会福祉学部、2010年)11頁
- 竹内敏彦「ユニバーサルツーリズム促進に向けた考察—旅行者の意識改革とその実践—」『日本国際観光学会論文集 第26号』(日本国際観光学会、2019年)23-31頁
- 高橋儀平『福祉のまちづくり その思想と展開 障害当事者との共生に向けて』(彰国社、2019年)10-24頁
- 高橋清久・藤井克徳・社会福祉法人まいづる福祉会・まいづる共同作業所運営委員会(2003)『いらっしやいませ「ほのぼの屋」へ—このまちであたりまえに暮らしたい—』クリエイツかもがわ。
- 高嶺豊「アジア・太平洋地域におけるアクセシブル観光」『リハビリテーション研究 No.126』(日本障害者リハビリテーション協会、2006年3月)2-8頁
- 遠山真世:「障害者権利条約と障害者の雇用・就労における課題」『賃金と社会保障 No.1615』(旬報社、2014年)4-11頁
- 筒井淳也「ソーシャル・キャピタル理論の理論的位置付け: 効率性と公平性の観点から」『立命館産業社会論集 第42巻第4号』(立命館大学産業社会学会、2007年)123-135頁
- 植田和弘「持続可能な地域社会」『講座 新しい自治体の設計 3 持続可能な地域社会のデザイン』(有斐閣、2004年)1-16頁
- 上野山裕士「観光地域福祉の概念とその可能性に関する理論的考察」『観光学』(観光学/和歌山大学観光学会編、2015年3月)1-13頁
- 若松圭子「ユニバーサルツーリズム推進と受け入整備」『KER 経済情報』Vol.335(九州経済研究所、2018年)28-29頁
- 矢原守「<実践報告>青年障害者の労働教育の実践と人格発達」『障害者問題研究 第48巻』(全国障害者問題研究会出版部、1987年)43-54頁
- 山本誠「住みよい町は行きよい町—バリアフリーの福祉観光都市を創る高山市—」『ノーマライゼーション 8月号』(日本障害者リハビリテーション協会、2000年)24-27頁
- 山村りつ「わが国の合理的配慮規定の法制度化とその実効性の展望」『賃金と社会保障 8月

- 号』(2014年、労働旬法社)12-24頁
- 山下祐介『地方消滅の罨ー「増田レポート」と人口減少社会の正体』(ちくま新書、2014年)
- 山内一永『最新版 図解 障害者総合支援法早わかりガイド』(日本実業出版社、2018)
- 柳尚夫「精神障害者施設コンフリクトへの対応ー大阪府池田市での事例をもとに」(『公衆衛生』Vol.67No.5、2003年) 376-379頁
- 与謝の海創立 50周年記念誌(与謝の海創立 50周年実行委員会、2018年9月)8-9頁、11頁、110-111頁
- 吉田順一他「日本における『ユニバーサルツーリズム』概念の再検討」『第31回日本観光研究学会全国大会学術論文集』(日本観光研究学会、2016年)401-404頁
- 吉田行郷・香月敏孝・吉川美由紀「農業分野に本格進出した特例子会社の実態と課題ー地域農業の担い手としての特例子会社の可能性ー」『農業経済研究 第86巻第1号』(日本農業経済学会、2014年)12-26頁
- 材木淳志「いらっしゃいませ ほのぼの屋へ」『住民と自治』672号(自治体研究者、2019年) 26-27頁
- 全国福祉保育労働組合「『ILO159号条約違反に関する申し立てへの報告』への見解と今後の対応 (労働 障害者雇用に関する申し立てに関する ILO からの報告と見解)」『月刊障害者問題情報 315・316』(障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会、2009年)128-132頁
- 全日本特殊教育研究連盟『日本の精神薄弱教育ー戦後30年ー 第1巻 教育の制度』(日本文化科学社、1979年)
- Putnam,R.D.(2000).*Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*.
Simon & Schuster、ロバート・パットナム/紫内康文訳『孤独なボーリング：米国コミュニティの崩壊と再生』(柏書房、2006年)14頁、18-19頁
- UNWTO(2016 : 4-5) : Tourism for All-promoting universal accessibility Good Practice in the Accessible Tourism Supply Cha