



市町村障害者計画の実行における住民ニーズの調整と反映の手法 開発：公私協働モデルの構築に向けたアクションリサーチ

大阪府立大学人間社会学部社会福祉学科 講師

田垣 正晋

今回は、貴重な助成をいただきまして、ファイザーヘルスリサーチ振興財団の皆様、本当に有り難うございました。

私はもともとは心理学分野の人間なのですが、今の職場が大阪府の大学ということもありまして、周辺の市町村の障害者施策あるいは障害者福祉のお手伝いをするのが半ばデューティであり、それに関わる中で、自分で考えたことをアクション・リサーチとしてまとめていこうと思ったのが、研究のスタートです。

【ポスター1】

最初に少し、政策動向の簡単なことを申し上げますと、現在、障害者基本法が改正されました。それから、色々な意見ありますけれども、障害者自立支援法ができて、市町村に障害者基本計画と障害福祉計画というものを立てることを義務づけています。前者はいわばグランドデザインで、後者が、介護保険で言うところの介護保険事業計画のような、いわゆるサービス料計画というわけです。

そういう政策状況を考えた場合、市町村の障害者計画をどうやって立てるのかということで、市町村職員あるいは住民、そして、先ほどの菅原先生のご発表にありましたような保健福祉専門職の力量が問われる時代になったと思います。

市町村としましては、自立支援協議会や障害程度区分審査会といった色々な物を作りなさいということ国に言われているのですけれども、これは市町村の事務量がすごく増える反面、障害者サイドからしますと、利害関係者が集まる場が増えるということに関しては、決して否定されるべきことではないだろうと思っています。

ポスター1の右の方に書いてありますが、障害者政策を進める中で最も大変なのは、障害者と非障害者間の調整と、それから障害者の中での調整なのです。

例えば、皆さんよく言われますのが、「福祉、総論賛成・各論反対」、「障害者はお金を儲けないのに、どうして税金使うんで

ポスター1



すか」という、我々に言わせると、少し困ったご意見、ご批判です。一方で、障害者と言いましても、今全国で六百何十万人いますから、簡単に言いますと、身体、知的、精神あるいは障害児の4種類の中での利害の衝突が起きうるわけなのです。そういったものをどうやって調整するかと考えた場合、例えば、障害者基本法に書いてありますような、市町村が作るべき、あるいは作った方が望ましいとされている組織、つまりフォーマルな審議会では、なかなかうまくいかないと思います。そこで一番大事なことは、色々な団体代表、例えば 人権団体、××福祉職団体のような団体代表の利害調整プラス、そうした団体の利害調整にとられない利害調整をどうやっていくかということが、今課題になっているのではないかと思います。

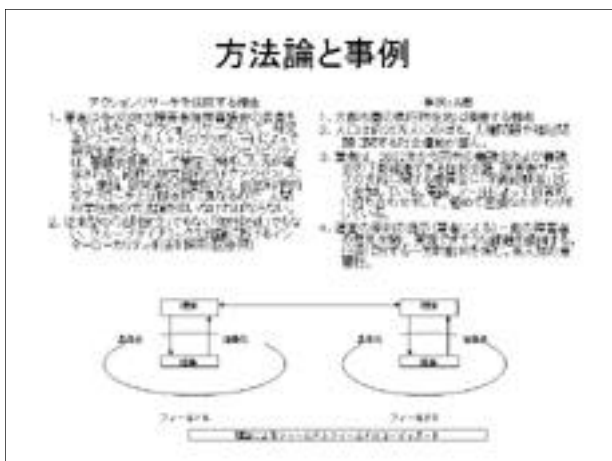
【ポスター2】

こうした研究をする場合に、イントロダクションがあって、メソッドがあって、データを取って、リザルトを出していくという、論理実証主義的な方法ではあまりうまくいかないと思いましたので、私が関係しています社会心理学のグループダイナミックスの方たちのお知恵をお借りしまして、ある町の障害者の審議会をテーマにいたしました。

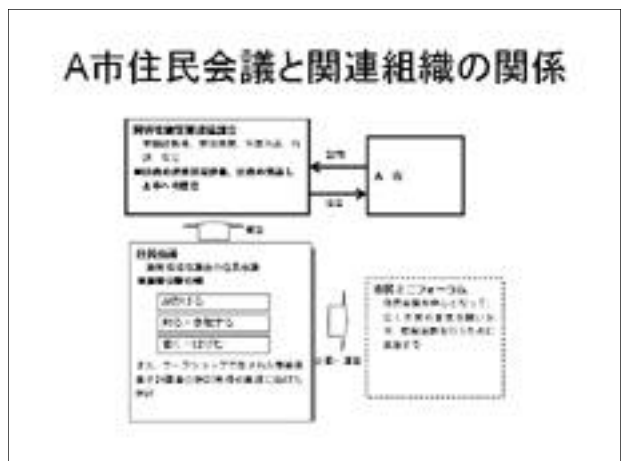
こうした方法を用いるときは、研究する私自身と対象とがどんな関係性なのかということを少し申し上げておいた方がいいと思います。簡単に言いますと、私は学識経験者というよくある肩書きでその町に入りまして、ちょうど今で6年目に突入しています。

少し事前のプロフィールをしておきますと、ある大都市圏の県庁所在地に隣接する25万人の、いわゆるベッドタウンです。どちらかと言うと、人権問題とか福祉問題に対する社会運動が非常に活発だと言われている町です。そこに、私は2002年から障害者計画を作る委員会に招かれました。一応学識経験者という肩書きなのですが、そこに大学の教授、助教授、講師と3人いましたので、「若い田垣が色んなことをしなさい」と言われまして、非常に密接に関わりました。

ポスター2



ポスター3



ルを障害者サイドで作るということをしました。他にも、就労のあり方とか、色々なことを考えたのですけれども、様子は写真の通りです。頻度で言いますと、2ヶ月もしくは1ヶ月に一度で、事務作業は基本的には行政職員、つまりA市の担当者がなさっています。

【ポスター6】

ポスター6

こうしたものを6年間やってきたのですが、何故これが続いたのかということをし少し考えてみます。ちなみにこれについてはグループインタビューをやったところなのですが、まず1つ目は、団体の利害に囚われない発言をしましょうということです。次に、障害者本人はよく「当事者の立場」「当事者の立場」とおっしゃるのですが、自分と違う障害者のことは、いわば素人です。そうしたことをまず自覚してくださいということを運営方針にしたというのが2つ目です。それから、メンバーの住民が行政側の限界を知ること大事にしたということです。行政マンはオールマイティではありません。しかも一般行政職は3年おきにローテーションがありますので、「全て行政が」と言っても、これは、失礼な言い方をしますと、“無い物ねだり”だということがあるかと思いました。



それから、研究者と行政マンと住民が非常に良いコラボレートができたことだと思います。これは悪く言うと、研究者がやや行政に与し過ぎたというご批判もないことはないのですが。

もう一つは、行政職員がメンバーの住民の討論内容を、政策立案の題材になるようなフォーマットを作ってお議論なされたことです。つまり、非常にストラクチャードされた会議だったということなのです。「何でも話をしてください」というものでは決してなかったということです。

また、住民側が、会議でしゃべったこと全てが予算が付くわけではないということもよく分かっておられた、あるいは分かっていたということがあります。

もう一つは、2005年から、行政と研究者である私がリードして、住民さんたちの中で5~6人集まって世話人会を作っていたいて、かなり運営をしていただいたことです。そういう意味で、少し皆さんに達成感を持っていただけたということも、皆さんのご意見の中にありました。

また、知的障害者本人とか精神障害者本人という、普段こういう会議からはどちらかというと排除されがちな方たちにも参加していただいた。もちろん、どこまで議論にコミットしていただいたかというのはなかなか疑問もあるのですけれども、精神科の病院から外出許可を取って参加される方もいらっしゃいました。あるいは今緩解期

で、服薬をしながらかなり落ち着いていらっしゃる方もいらっしゃいました。

ただ、一つ問題としまして、よくある話ですが、この推進協議会（審議会）と住民会議がどういう関係なのかということ。それから、今、実はこれはまだ進んでいるのですが、行政の部長、助役レベルがどこまでこの話をご存知かという、「ややちょっと、どうかな」というのを、最近、部長さんたちのお話の中でお聞きしたことがあります。

【ポスター 7】

最後、まとめますと、住民会議というのは、分かりやすく言うと構造化された話し合いであって、メンバーシップの固定、役割分担の明確化、それから議題の幅の制限、つまり、この議論はしないという制約をかける、あるいは素人の知識を政策立案に可能な知識に修正していく、あるいは練り直していくという、そういった作業は必要だということと言えます。

それからもう一つは、コーディネーターの役割が非常に重要です。全体の枠組みを作ったり、それから相互批判をやめましょうという、ある種の司会進行能力とか、あるいは住民に過剰にコミットせず、かと言って行政にもあまり過剰にコミットしない、第三者的な立場というものが必要かと思いました。

【ポスター 8】

住民会議と、他の、例えば陳情とか意見表明との関係を、少し考えてみます。

結論から申し上げますと、私は、今よく批判されますような、住民が議員の方に依頼する“口ぎき”を決して否定するものではありません。住民さんと行政の間には多様なチャンネルがあった方が健全なのではないかなと個人的には考えるようになりました。

【ポスター 9】

この研究そのものは、実はまだまとめ切れれておりません。ただ、別の町で同じようなことをやった研究は、既に日本グループ・ダイナミクス学会という社会心理学の

ポスター 7

住民会議の運営上の留意点

1. 住民会議とは、構造化された話し合いである。その構造化とは、メンバーシップの固定、役割分担の明確化、議題の幅の制限（議論すべきでないことを明確にする）、相互批判の禁止や、素人知の有効性の確認等の進行文の留意点の留意点である。田嶋(2007)の他市の失敗例と照らし合わせると、会議のコーディネーターには高度な専門知識と技術を要することを再確認できた。
2. コーディネーターに求められる役割－全体の枠組み（議題の限定、おおよその結論）、司会進行（相互批判の禁止）、住民の意見と協業との接点の言語化（言い換え）。また、コーディネーターは行政、住民間のどちらにも属さず、また、コーディネーター自身が属する組織からの発言の制約を受けていない方がよい。さらに、他地域の事情の紹介ができるほうがよい。

ポスター 8

住民会議と他の意見表明の手法との関係

住民会議、意見表明の手法との関係は、行政、議員、住民の間に多様なチャンネルが存在する。住民会議は、行政と住民の間の直接的なコミュニケーションの場である。一方、議員は住民の意見を行政に伝える役割を果たす。また、住民は議員を通じて意見を表明することもできる。住民会議と議員の意見表明は、行政との関係性を強化する重要な手段である。

学会の方に載せさせていただいておりますので、ご関心のある先生方がいらっしゃいましたら、抜き刷りを差し上げる、あるいはPDFでお送り申し上げたいと思います。

以上でございます。有り難うございます。

ポスター 9



質疑応答

座長： 大変面白い試みではないかなと思います。

私から一つ質問させていただきます。このA市というのは人口25万人ですから、結構大きな市であると考えていいと思うのですが、市というのは地方政府ですから、決定、執行というものがあるだろうと思います。議会との関係はどういうふうに考えればよろしいのでしょうか。

田垣： 経験談で申し上げますと、議会の議員の先生方はあまりこの関係をご存じない。どちらかと言うと、担当セクションの中間管理職の方たちが非常にアイディアマンが揃ったという感じなのです。部長以上、議員の方、助役の方たちは、ご存知だとしても、あまりご関心はないのかなということはあると思います。

座長： 結局、住民の人たちの意見をどのように地方の色々な施策に反映していくかということなんでしょうと思いますが、最終決定は議会が行なうわけですね。議会が決定した事業計画に沿って、それを執行していくということが、基本的には行政の在り方です。今、先生が示された審議会、あるいは住民会議というものは、あくまでも行政の中に設置されたものであって、それを事業に変えていくという仕組みが必要なんだろうと思うのです。ですから、そういうものの関係の全体を構築した上で、こういったものがどんどん採用されていくと非常にいいのかなと、私は思うのですけれども、いかがでしょうか。

田垣： 先生にご指摘いただいたのは全くその通りだと思います。有り難うございます。

ただA市の場合は、最初に放置自転車のお話をさせていただきましたが、実は

これについて大事なことのひとつとして、議会の承認を要しない、いわゆる基金があるのです。市町村の課レベルで審査会を持って、外部の識者を呼んで、例えば放置自転車撤去キャンペーンの住民や組織にお金をつける。そうした、あまり議会の議決等々要らないものもあったということもあります。

座長： 恐らく行政に、かなりの裁量の許された部分があると考えてよろしいわけですね。

田垣： そういうことです。

座長： 今回のこのセッションでは、地域と医療・福祉の関係を議論していただいています。非常に身近な社会生活のサービスが論点であるわけですが、住民の方たちの意見を反映させるということと、それを実際に事業化していくという構図の中で、どうも、“政策の選択”ということが、日本ではまだまだ成熟していないのではないかと思います。

住民がこうしたい、あるいはこれをやって欲しいというような要望があって、それに対して、「実際にこれだけ財源が必要なんです。ですから、どちらを政策として選択しますか」というような議論はございましたか？

田垣： そこまで明確に、A、B、Cとあって、どれをしますかというようなのは、やはり無かったです。優先順位を付けるということは、住民レベルで、あるいは審議会では専門職もしくは学識者はなかなかしにくいというのがあると思いますので、そこまでの明確な話はなかったと思います。

座長： 最終的に民主主義というのは、できるだけ自分たちの身近な地方政府の運営に参加するというのが一つあるだろうと思いますけれども、その時には、“受益と負担の関係”というもの、あるいは“政策の選択”というものも、常に住民側も頭に入れながら、地域の社会づくりをしていただきたいと思います。どうも先生、ご発表有り難うございました。
