

論文

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 —

小澤 温

要 約

本稿では、全国的な施設コンフリクトの動向、障害者福祉法制における市民と行政の役割、施設コンフリクトの状況、施設コンフリクトを生み出す社会意識、共感的な障害者観の形成要因、啓発活動のあり方、の六点にわたって論じた。

全国的な施設コンフリクトの動向では、毎日新聞調査、国立精神保健研究所調査の二つの調査をもとに、精神障害者施設への反対件数は近年増加していること、反対運動の帰結と反対理由はここ二〇年間ほとんど変化がみられないこと、の二点を明らかにした。

障害者福祉法制における市民と行政の役割では、障害者福祉に関する法律の条文では住民自治か福祉理念かという対立は生ぜず、住民は福祉理念実現への協力しかねないことが明らかになった。また、施設コンフリクトが障害者の地域生活支援施策整備推進の妨げになっているとの行政見解のあることも明らかにした。

施設コンフリクトを生み出す社会意識として、偏見、ステイグマ、差別の三つを取り上げ検討した。さらに、共感的な障害者観の中心に障害者の人格、個性への理解の深まりがみられることを明らかにした。最後に、障害者の人格、個性にふれるような啓発の重要性とそのあり方について論じた。

一 全国的な施設コンフリクトの動向

この論文では、施設コンフリクトを障害者施設の設置にあたり、地域住民との間で反対運動などの問題（摩擦）が発生することとしてとらえた。

障害者施設への反対運動に関する全国的なデータとしては、一九九九年に毎日新聞が実施した調査¹⁾（以下、毎日新聞調査とする）と一九八八年に国立精神・神経センター・精神保健研究所が実施した調査²⁾（以下、国立精神調査とする）の二つがある。

この二つの調査は毎日新聞調査が精神障害者施設に絞っているのに対し、国立精神調査では知的障害者施設を含んだ障害者施設への反対運動をとっている点で異なっている。しかし、両者は、調査時点から一〇年前までさかのぼって反対運動数をとっており、この二つの調査をつなげると一九七八年から一九九八年までのほぼ二〇年間にわたる変化を把握することができる。

精神障害者施設に限って、この二つの調査を比較すると一九七八年から一九八八年までの反対件数は三三二件（国立精神調査）、一九八九年から一九九八年までの反対件数は八三二件（毎日新聞調査）になっている。反対件数だけを単

純に比較するとここ一〇年間は、それ以前の二〇年間に比べて二倍以上の増加になっている。

反対運動の帰結に関して両調査を比較してみると、計画通り設置（毎日新聞調査一九・三％、国立精神調査二一・二％）、条件付き設置（毎日新聞調査一〇・八％、国立精神調査二一・九％）、設置場所変更（毎日新聞調査三六・一％、国立精神調査三一・三％）、計画断念（毎日新聞調査一四・五％、国立精神調査一八・八％）、話し合い中（毎日新聞調査一九・三％、国立精神調査六・三％）、である。いずれの調査結果でも、「住民の理解を得て予定通り開設」と「条件付き開設」の割合に対して、「理解が得られず場所を変更して開設」と「計画の中断ないしは中止」の合計割合は五〇％近くを占めている。反対理由も、二つの調査に共通して、「治安上の不安」、「住環境の悪化」、「町のイメージダウン」といった住民意識に関連する理由に加えて、「事前に説明がなかった」といった行政の進め方への不信感もみられている。

この二つの調査結果をまとめると、精神障害者施設への反対件数は近年増加していること、反対運動の帰結と反対理由はここ二〇年間ほとんど変化がみられないこと、二つが明らかになった。

反対件数が増加した理由としては、精神障害者の利用す

る小規模作業所の急増にみられるように、精神障害者施設が地域の中で近年増加していることが考えられる。しかし、住民の意識が国際障害者年（一九八一年）やその後の障害者施策における啓発活動によって変化していれば、これほどの反対運動の増加はなかったと思えるが、反対運動の帰結や反対理由から察すると、少なくとも精神障害者施設に關しては意識の変化はほとんど起こらなかったといつても過言ではない。ただし、身体障害者の理解は国際障害者年以降の啓発活動によって前進したということもいわれており、精神障害者の状況とは異なっていると思われる。

それではなぜ国際障害者年以降も依然として精神障害者に対する市民意識はあまりかわらなかつたのかという疑問が生じる。これにはいろいろな理由が考えられるが、ここでは二点あげておきたい。一つは、身体障害に比べて精神障害への理解のしにくさがあり、市民啓発の取り組みがむずかしいことである。もう一つは、身体障害者は国際障害者年以降、次つぎと社会参加の制度が登場したのに対して、精神障害者は最近まで障害者福祉の課題として位置づけられてこなかつたことである。

具体的には、一九八七年の精神保健法にはじめて社会復帰施設が位置づけられたこと、障害者福祉として正式に根拠が与えられたのは一九九三年の障害者基本法が最初であ

つたこと、などの点をあげることができる。

二 障害者福祉に關連する法における一般市民と行政の役割

障害者施設に關する住民の態度は法律的にはどうあるべきだろうか。身体障害者福祉法第三条一項によれば、「国民は、社会連帯の理念に基づき、身体障害者がその障害を克服し、社会経済活動に参加しようとする努力に対し、協力するように努めなければならない」とある。また、障害者基本法第五条によれば、「国民は、社会連帯の理念に基づき、障害者の福祉の増進に協力するように努めなければならない」とある。さらに、精神保健及び精神障害者福祉に關する法律（略称…精神保健福祉法）第三条によれば、「国民は、精神的健康の保持増進に努めるとともに、精神障害者等に対する理解を深め、及び精神障害者等がその障害を克服して社会復帰をし、自立と社会経済活動への参加をしようとする努力に対し、協力するように努めなければならない」とある。これらの文言に共通していることは、障害者の社会参加に關わる取り組みへの協力は国民の努力義務であるということである。つまり、障害者福祉に關する法律の条文では住民自治か福祉理念かという対立は生ぜず、住民は福祉理念実現への協力しかないことになつてい

る。

二〇〇〇年に厚生省は障害者施設新設への国庫補助協議に市町村などの自治体に求めていた「地域住民の同意書」の添付を廃止することにした³⁾。障害者施設新設のさいの「地域住民の同意書」は慣例的になされてきたが、この同意書が逆に地域住民の障害者施設設置反対運動への有力な手段とされてきたことも事実である。この厚生省の考えよりも一年前の一九九九年に、大阪府では施設への住民の反対運動に対する見解を答申書および報告書という形でまとめている。これによれば、精神障害者への地域生活支援施策の整備は行政責任であり、地域住民の反対運動は市民である障害者に対する人権侵害であるとしている⁴⁾。そして、施設の設置に地域住民の同意書は不要であるとの立場を明確にした。

このように、行政の住民の施設反対運動への立場は明確になりつつある。しかし、現実の施設反対運動は身近な自治体である市町村が直面する場合が多いので、行政としてどこまで取り組めるのが課題になっている。

三 施設コンフリクトの内容

障害者施設への反対運動といっても、誰が何に対して反

対しているのかわかりにくい場合が多い。国立精研調査では反対事例の分析も行っているが、そこでは、大都市部における障害者施設への反対運動の特徴として、伝統的なコミュニティが解体されている状況の中では、反対者は地域住民の一部で、多くの住民は無関心が多いことが示されている。しかし、住民の一部でも反対者が頑強に反対している場合は行政交渉などを通して反対運動が長期化する傾向がみられることも示されている。従って、反対運動があるからといって、その地域全体が障害者施設に対して拒否的になわけではない。むしろ、一部の頑強な反対者の住民につきあって反対している住民層が多いことが考えられる。

つぎに、何に対する反対運動かについて考えてみる。国立精研調査の反対事例⁵⁾をみると、反対運動は多くの場合、障害者（この調査ではとくに精神障害者）への危険意識を基盤にしているが、この意識に加えて、障害者施設を設置しようとしている団体や設置を認可した行政への不信感も加わっていることが重要である。地域住民の反対理由も、多くの場合、あからさまな障害者への危険意識よりは、住民の合意を取り付けなかった手続きの問題、事前の説明会がなされないことへの不信、行政の強引な施設建設計画への抗議といったことに移っていく状況がみられる。従って、背景には、潜在的な障害者への不安感があることも事実だ

が、必ずしもそれだけではなく、現実をもつと複雑な背景が潜んでいて施設コンフリクトが生じていると理解することが重要である。

四 施設コンフリクトを生み出す社会意識

ここでは、施設コンフリクトを生み出す社会意識として、偏見とステイグマ、差別を取り上げた。

偏見は「十分な客観的な根拠がないにもかかわらず、個人・集団・職業・宗教・民族・人種に対して人々の抱く非好意的な意見や判断、それに伴う非好意的感情や反応の総体」^①、「ある集団や個人に対する有効でなく不十分な情報に基づき先験的判断、そうした判断に依拠した肯定的あるいは否定的な態度や感情、さらに前者に根拠をおいた行動」^②、「合理的な根拠なしに特定の個人や集団その他の事柄に対して抱く、感情的で固定的な態度のこと。それには好意的なものとは非好意的なものを含むとされるが、一般的には相手に対する非好意的で否定的な見解のことをさす。偏見は誤解ではないので、正しい知識を与えられても即座に解消するとは限らない」^③とされている。これらの定義から、偏見とは、①十分な根拠がないこと（不十分な情報による判断）、②非好意的な感情や態度をもつこと、③場合によつ

ては非好意的な行動を伴うこと、の三点が特徴として理解できる。

このような精神障害者への偏見はどのような形成過程を経ていくのだろうか。偏見は学習されながら、じよじよに形成される特徴があるといわれている。それでは、どのような学習をへて形成されるのだろうか。精神障害者に関していえば、それは新聞や雑誌などのマスコミによる事件報道の影響が大きいことが考えられる。犯罪者の経歴に精神病院の入院歴や精神科の受診歴などが記載されれば、事件との因果関係にかかわらず、精神障害者＝犯罪者のイメージが生じやすい。そして、このイメージが繰り返し、さまざまな事件を通して報道されると、このイメージは学習を通じてゆるぎないものになっていく。一度、長時間にわたって形成されたイメージは、精神障害に関する正確な知識が後に示されても変化しにくいといわれている。先にあげた定義でも「偏見は誤解ではないので、正しい知識を与えられても即座に解消するとは限らない」と書かれている。

国際障害者年以降、障害者問題を理解するために、さまざまな市民啓発活動がなされてきており、その内容は主に、一般市民に障害や障害者に関する正しい知識を普及することを中心にしてきた。しかし、偏見は長期の学習によって形成され、正しい知識を与えても即座に解消するとは限ら

ないとなれば、障害や障害者に関する正しい知識を普及する市民啓発の内容の再検討を要することになる。

ステイグマは「ある人が、他の同類の人々と異なっていることを示す、望ましくないと見なされる徴をステイグマ（らく印）と呼ぶ。第一に身体上の障害、第二に個人の性格上の欠点、第三に人種、民族、宗教などの集団的な価値剥奪が、ステイグマとして日常のかつ典型的に操作される」とされている。原語的には不名誉の徴としての烙印の意味でしかなかったステイグマを社会的な関係性でとらえたのはゴッフマンである。ゴッフマンはステイグマを固定的な属性（その人に備わった特徴）としてとらえることはせず、ステイグマを負うこととステイグマを負わせることとの相互作用で生じると考えた¹¹。このステイグマを負うこととステイグマを負わせることは固定的でなく、さまざまな相互行為の場面で生じるので、誰でもステイグマを負うことになる可能性をもっている点で重要な考えである。

このステイグマの考えを用いて、施設コンフリクトを考察してみる。施設に反対している地域住民の思い描いている精神障害者は、さまざまに人生をへて精神疾患を患い、病をもちながらもさまざまな人生を歩もうとしている個々人ではなく、精神障害という烙印を押し、精神障害者集団というカテゴリーに押し込める対象になっている。まさに、

ステイグマを負わせる人（地域住民）とステイグマを負う人（精神障害者）との相互作用によって生じているとも考えられる。

ステイグマが相互作用によって生じるという考えは、ステイグマという社会的な文脈を解体する可能性を示している。それは、地域住民が、精神障害者をさまざまな人生をへて精神疾患を患い、病をもちながらもさまざまな人生を歩もうとしている個々人としてとらえたら、あるいは、もし地域住民が自分たちも何らかの欠点を通してステイグマを負わされる危険性に気づいたら、ステイグマを負う、負わせるという関係は解体することになる。

差別は「ある集団ないしそこに属する個人が、他の主要な集団から社会的に忌避・排除されて不平等、不利益な取り扱いをうけること¹²」とされている。これまで検討してきた偏見、ステイグマがどちらかといえば拒否的な意識を背景にした言葉であるなら、差別は、具体的な不平等、不利益な取り扱いをうけることであり、拒否的な意識の具体化を示す言葉として考えることもできる。

従って、差別の最も顕著な形態は、法的、制度的な差別である。人間は長年にわたって、身分や民族によって差別を制度化してきた歴史がある。近年は、人権意識の高まりから明確な身分や民族による差別を制度化している国は少

なくなってきた。

五 これまでの調査事例にみる共感的な障害者観の形成要因

ここでは、施設と地域住民とが良好な関係を築いている事例⁽⁶⁾を分析した調査研究（国立精神研調査）をもとに検討した。

地域住民との良好な関係を生み出している施設（ここでは精神病院、精神障害者の入所している救護施設、精神障害者の利用している小規模作業所）の特徴としては、次の四点にまとめられることができる。

- ①施設運営者が地域住民との関係を重視して地域住民への働きかけの戦略をもっている。
- ②施設の積極的な地域活動によって、多くの人材（施設の論理と地域住民の感情をつなぐパイプ役）が育っている。パイプ役は、民生委員、商工会、農協などの地域に関係の深い人材が地域住民の啓発に最も有効に活動している。
- ③ボランティアの受け入れや地域住民の雇用者の多い施設の場合、地域住民とのギブとテイクの関係が生じ、地域住民の施設への理解者を得やすい。
- ④施設長や病院長などの施設管理者の個性（温厚、柔和、

地域住民に対しての物腰の低さなど）も重要な役割を果たしている。

積極的な地域活動の中身としては、施設の設備や場所を開放し、地域住民の活動に役立てる取り組み、地域住民を巻き込んだバザーなどの展開、職親会などを組織してパイプ役を育てる活動などがみられた。

つぎに、このような施設の積極的な働きかけによって、地域住民の意識はどのように変化していたのかについてふれる。

良好な関係を生み出している地域の住民に共通してみられたことは、現在、施設に協力的な地域住民でも、これらの施設の利用者（主に精神障害者）に接する以前は、精神障害者を怖いもの、特別なものとみなす意識がみられることである。具体的には、「精神病患者は怖いものだと思っていた」、「以前は精神障害者という気持ちがいとこいって特別扱いをしていたように思える」、「小さいことは怖いイメージをもっていた」といった発言がみられている。それが、施設との関係がじよじよに深まっていくに従って、精神障害者の個性に（一人ひとりの違いに）気づき、多くの人の人柄を率直、まじめであると理解しはじめていく。具体的には、「精神障害者は人間がまじめすぎる。適当に嘘をつける人は病気になる」、「職場に率直なよい方が来

てくれたと思っっている」などの発言がみられている。また、精神障害者の障害の特徴を理解し、その行動を受け入れている。具体的には、「精神障害者の方はよく対人関係が原因で無断欠勤することもある。それでもおこることはできない。そういう病気だと思っっているから」といった職親からの発言がみられている。

良好な関係を生み出している施設の近隣住民においても、利用者（精神障害者）を見慣れることによって、精神障害者を特別視しなくなったということもみられる。具体的には、「長い間見慣れていたので恐怖感はない。精神障害者だからどうということもない」、「子ども達が地域と異質のものという印象をもってはいない」、「年中見慣れていると、あたり前という感覚になっってくる」といった発言がみられている。

良好な関係の地域住民の抱いている共感的な障害者観の特徴の一つは、障害者を障害のあるひとりの人間（人格をもった存在）として理解する意識である。障害者集団というよりかは個別的なひとりの人としてとらえる意識がみられることである。もう一つの特徴は、障害者の行動を特別視しない意識である。これは、障害の特性に根ざした理解によつて、障害者の行動が意味不明の行動としてではなく、理解することが可能な行動として受けとめる意識である。

このような共感的な障害者観は、施設や障害者自身との関わりによつて、地域住民の意識の中でじよじよに学習されながら形成されてきたことも、ここで取り上げた事例に共通している。ちょうど、偏見が長期間の否定的な情報による学習によつて生じたのと同様に、共感的な障害者観も長期間の学習によつて生じてきていると考えることができる。

六 啓発活動のあり方

共生社会という言葉は、障害者福祉において、障害者が同じ権利をもった存在として特別視されない、差別の対象にならない社会だけでなく、障害者とその他の市民が相互に支え合うことを目標にしている社会ということができると。似たような考えに、ミューチャルヘルプ、セルフヘルプ、互助といった言葉があるが、これらの言葉は、同じような障害や課題を抱えた障害者同士の相互の支え合いといった意味合いが強いので、障害者とその他の市民との関係を重視している共生社会とは多少意味合いが異なると思われる。

このような共生社会の基盤として最も重要なことは、障害者の人権を尊重する社会意識の形成であろう。多くの施

設コンフリクトにみられるように、精神障害という烙印を押し、精神障害者集団というカテゴリーに押し込め、そのカテゴリーに対する忌み嫌う意識を増幅するような状況は、共生社会とはまったく対局をなしている。

良好な関係にある地域住民の共感的な障害者観に示されているような、障害者を障害のあるひとりの人間（人格をもった存在）として理解する意識と障害者の行動を特別視しない意識が生じれば、これこそ共生社会の具体化への第一歩と思われる。このような住民の意識の变革が生じるためには、啓発活動と呼ばれている取り組みの中身の検討が重要である。

国際障害者年以降、市民への啓発活動は重視され、一九九五年の政府の障害者プラン、それに引き続き続いた市町村障害者計画の中でも啓発活動は重要な課題になっている。しかし、その具体的な内容は、パンフレットなどによる障害者に関する知識の普及が主流であり、偏見やステイグマの軽減に有効であるとは思えない。事実、障害の特徴といった集団的な属性（その集団に共通する特徴）に焦点をあてた啓発活動は、かえって、その集団のステイグマ化を助長するということも考えられる。

有効な啓発活動を考える際に、ステイグマの特徴を理解する必要がある。すでに述べたように、ステイグマはステ

イグマを負う人と負わせる人との相互作用によって生じる特徴があることから、この関係を解体するような啓発活動を行えば最も有効であることが考えられる。従って、障害者の人格にふれるような理解の進め方と実際に障害のある個々人と接する体験を積んでいく啓発活動が重要であろう。

具体的な方法としては、障害者自身を講師とした講演、研修などの企画は、講師である障害者自身の人格にふれる点で重要である。また、障害者の利用している施設や身近に障害者が通所している場所などにおけるボランティア活動を啓発活動の中に組み込んでいくことも重要な取り組みである。また、近年では、障害者自身の著した自伝的な本も増えており、これらの本の出版活動も、著者の人格にふれる点で重要な啓発活動としてとらえることができる。

注

(1) 毎日新聞一九九九年二月二〇日付

(2) 大島巖、上田洋也、「精神障害者施設と地域住民間に生じたコンフリクトの発生状況とその要因」、大島巖編、『新しいコミュニティづくりと精神障害者施設―施設摩擦への挑戦』、星和書店、一二三―一二九頁、一九九二年

(3) 福祉新聞二〇〇〇年二月二八日付

- (4) 大阪府精神保健福祉審議会、「大阪府障害保健福祉圏域における精神障害者の生活支援施策の方向とシステムづくりについて」(答申)、一九九九年
- (5) 大阪府福祉施設等設置に係わる人権摩擦検討委員会、「施設コンフリクトの解消と人権が尊重されたまちづくりに向けた大阪府の基本的考え方について」、一九九九年
- (6) 小澤温、中村佐織、大島巖、和田修一他、「コンフリクトを生んだ地域事例の分析」、大島巖編、「新しいコミュニティづくりと精神障害者施設―施設摩擦への挑戦」、星和書店、一三六―二〇二頁、一九九二年
- (7) 梅津八三、相良守次、宮城音弥、依田新監修、「新版心理学事典」、平凡社、七五四頁、一九九四年
- (8) 見田宗介、栗原彬、田中義久編、「社会学事典」、弘文堂、七九九頁、一九九三年
- (9) 秋定嘉和、桂正孝、村越末男、「新修 部落問題事典」、解放出版社、四三五頁、一九九九年
- (10) 注(8)、五一〇頁
- (11) P・スピツカー、西尾祐吾訳、「ステイグマと社会福祉」、誠心書房、一七八―二〇八頁、一九八七年
- (12) 注(8)、三三七頁
- (13) 中村佐織、小澤温、「良好な地域関係を生み出す要因の分析」、大島巖編、「新しいコミュニティづくりと精神障害者施設―施設摩擦への挑戦」、星和書店、六〇―七七頁、一九九二年

人権の時代をひらく

改革へのヒント


技術革新とボーダーレス化の時代の鍵―
人権。その実現をめざす運動、教育、行政、
企業に既成の枠を越えた発想と実践を求
め、あらゆる分野から横断的に学ぶため
のヒントを示す。

北口末広著
解放出版社
四六判、208頁
1,600円十税

人権の時代をひらく

改革への ヒント!

北口末広!



星和書店