

社会福祉施設へのコンフリクトの実態

野村 恭代¹⁾・米田 亜希²⁾・小島 一哉³⁾・生田 英輔⁴⁾

1) 大阪市立大学 大学院生活科学研究科 e-mail: nomura@osaka-cu.ac.jp

2) 千日前道具屋筋商店街振興組合 e-mail: yonedaaki510@yahoo.co.jp

3) 大阪ガス株式会社 エネルギー・文化研究所 e-mail: kazuya-kojima@osakagas.co.jp

4) 大阪市立大学 大学院生活科学研究科 e-mail: ikuta@osaka-cu.ac.jp

本研究では、新型コロナウイルスなど今後も発生するであろう新たな脅威との共存に向けた社会の創造に向けて、特に災害発生時の包摂を妨げる主要因となるコンフリクトに焦点をあて、福祉避難所の役割を担う社会福祉施設への平時におけるコンフリクトに関する全国調査を実施し、分析を行った。

Key words : 施設コンフリクト, 社会福祉施設, 精神障害者, 救急防災施設

1. はじめに

地域社会に目を向けると、新型コロナウイルスの出現などこれまで想定されることのなかった新たな脅威や自然災害が発生しており、それらに対応するための新たなしくみや制度の構築が求められている。さらに、現在の人口減少、少子高齢社会のもとでは、SDGsの目標である“*No one will be left behind*”のスローガンを念頭においた、災害発生時にも対応しうる包摂社会の構築が必要不可欠である。しかし、社会のなかには様々な領域において、その内外を問わず相反する意見、態度、要求などが存在することにより、あらゆる場面で緊張状態、つまりコンフリクトが生じている。

これらの問題意識を背景とし、本研究では、新型コロナウイルスなど今後も発生するであろう新たな脅威との共存に向けた「未来型包摂社会」の創造に向けて、特に災害発生時の包摂を妨げる主要因となるコンフリクトに焦点をあて、その解消を目的として研究に着手してきた。しかし、新型コロナウイルスが収束しない状況において、予定していた台湾調査は現時点においても不可能な状況である。さらに、国内の調査に関してもコロナ禍においては協力が得られていない状態であるが、八尾市の協力を得て、八尾市ベトナム人コミュニティにおける防災のしくみづくりに関する調査を実施した。また、2021年1月には、観光危機管理のスペシャリストである高松正人氏を迎えて、本研究に関する意見交換及び講演会を開催した。講演会のテーマを「新型コロナと街のにぎわい」とし、アフターコロナを見据えたこれからの地域活性に関して話を伺うことができた。

本稿では、上記の研究活動のなかから特に施設コンフリクトに関する全国調査を取り上げ、コロナ禍における社会福祉施設の施設コンフリクトの実態と要因について分析を行う。

2. 調査の概要

(1) 研究方法

1) 調査対象施設

本調査の対象は、全国精神障害者地域生活支援協議会（以下 ami）に加入している全施設・事業所である。2009年の全国精神障害者社会復帰施設協会の解散により、現在、精神障害者施設を対象とした全国組織のなかでは ami への加入施設・事業所数が最も多いため、ami に調査の協力依頼を行った。また、精神障害者施設を対象とした理由は、

先行研究により社会福祉施設のなかで最も地域住民からの反発が生じる可能性の高い施設であることが指摘されていることによる。 1)

2) 調査方法および調査実施時期

調査は郵送法により実施した。調査期間は2020年11月の1ヶ月間である。

3) 質問項目

調査票の構成は、Ⅰ.施設・事業所の概要、Ⅱ.施設・事業所等立地地域の概況、Ⅲ.地域との関係性、Ⅳ.施設側の施設と地域との関係に対する意識、の4項目計21問である。

4) 回収状況

調査票発送数350票、回収110票、有効回答数110票、有効回収率31.4%である。

なお、ここでの施設コンフリクト発生施設とは、「地域住民からの反対運動や署名活動など、何らかの見えるかたちで発生しそれを施設関係者が認識している状態」と定義している。

(2) 倫理的配慮

個人名や施設・機関名、特定の地域情報が明らかにならないように配慮し実施した。回収データについては、統計的に処理を行い、本研究の目的にのみ使用した。また、調査の実施にあたっては、研究内容及び個人情報等の取り扱いに関する説明文書を同封し、同意する場合のみ回答を依頼した。なお、本調査は、大阪市立大学大学院生活科学研究科内に設置する研究倫理委員会の承認を得て実施した。

3. 調査結果

(1) 施設・事業所の概要

施設・事業所の規模（利用者の定員数）は、20人未満が半数弱を占めている。（表1）

表1 施設・事業所等の規模（利用者の定員数）

| | 件数 | 割合 |
|------------|-----|--------|
| 1. 20人未満 | 47 | 42.7% |
| 2. 20人～30人 | 34 | 30.9% |
| 3. 31人～40人 | 14 | 12.7% |
| 4. 41人以上 | 10 | 9.1% |
| 無回答 | 5 | 4.5% |
| 合計 | 110 | 100.0% |

施設・事業所の周辺地域の特性は、「古くからの住宅街」が最も多く65.5%である。（図1）

現在の場所に施設・事業所を設置した理由は、「交通の便がよいから」（46.4%）、「地域のなかに関連施設や社会資源があるから」（35.5%）、「住民から建物の活用の理解が得られやすいから」（23.6%）の順で高い割合を示しており、施設・事業所の役割としても重要な要素である「人との交流がしやすい（交流の機会が得られやすい）場所」と回答した割合は2割弱であった。（図2）

(2) 地域との関係性

施設開所にあたり、近隣住民への説明を行っているのか、行っている場合にはその時期はいつ頃であるかについて尋ねた結果、「（説明会を）実施していない」施設・事業所が半数以上であることが明らかとなった。また、説明会を行った施設・事業所では、2割が「施設着工前」に実施している状況であった。（図3）

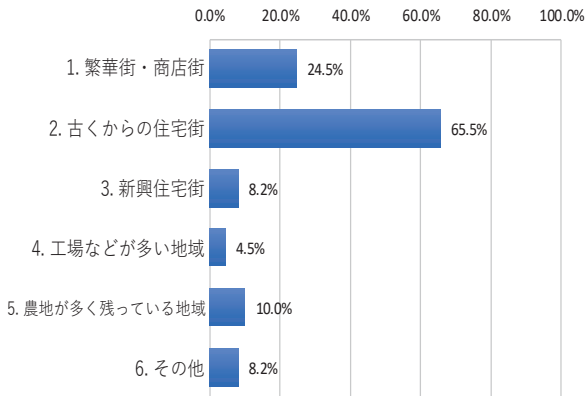


図1 周辺の地域特性（複数回答）

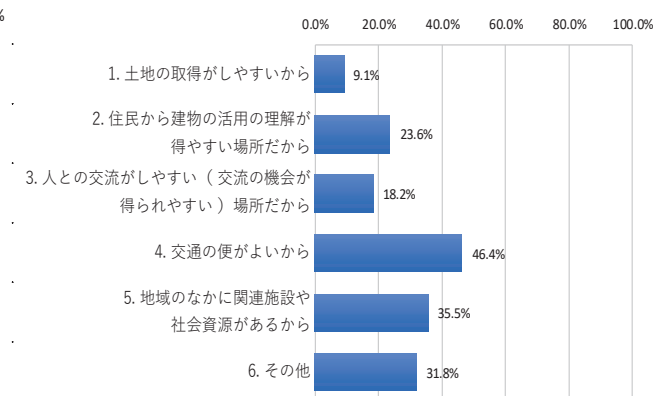


図2 現在の場所に施設・事業所を設置した理由（複数回答）

近隣住民への説明の方法は、「施設周辺の住民宅を訪問」（21.8%）、「町内会に説明」（16.4%）、「地元の有力者を訪問」（13.6%）、「施設・事業者主体の説明会（の実施）」であった。リスクコミュニケーション手法として指摘されている、マスメディアを活用した施設・事業所は0件であった。

次に、施設コンフリクトの発生に関しては、「苦情や反対運動はなかった」76.4%、「苦情があった」10.0%、「反対運動があった」1.8%であった。この結果から、施設コンフリクトを経験した施設・事業所は13件確認され、全体の11.8%で発生していることが明らかになった。（表2）

表2 施設に対する地域住民からの苦情や反対運動等

| | 件数 | 割合 |
|-----------------|-----|--------|
| 1. 苦情や反対運動はなかった | 84 | 76.4% |
| 2. 苦情があった | 11 | 10.0% |
| 3. 反対運動があった | 2 | 1.8% |
| 無回答 | 13 | 11.8% |
| 合計 | 110 | 100.0% |

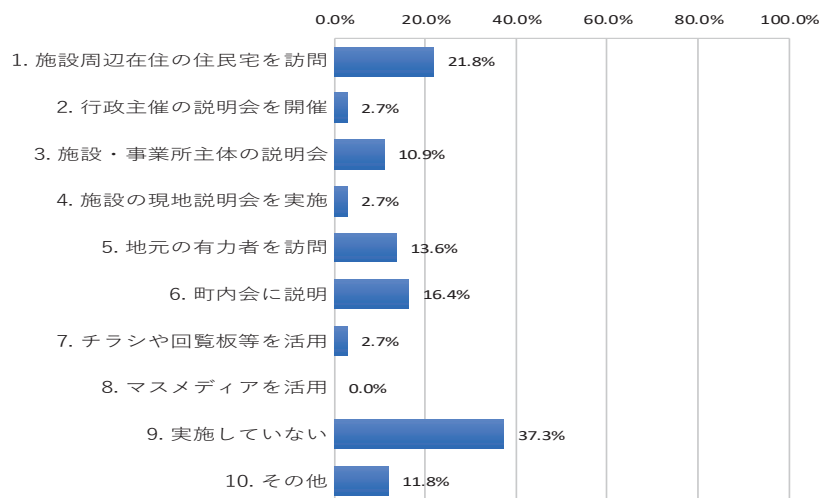


図3 施設開設に関する住民に対する説明の時期（複数回答）

(3) 施設との関係に対する施設側の意識

施設・事業所は現在の地域との関係についてどのような認識をもっているのかを訪ねたところ、「施設や利用者について理解してもらえている」（67.3%）、「相互に援助し合い、うまくいっている」（41.8%）、「地域からの援助を受けることが多い」（30.9%）との回答が多くみられ、地域住民との関係性は良好であることが伺える。一方、「相互不干渉、関係はない」と回答した割合も23.6%であり、全体の約4分の1の施設・事業所では地域との関係を築けていないという認識を抱いていることが示された。（図4）

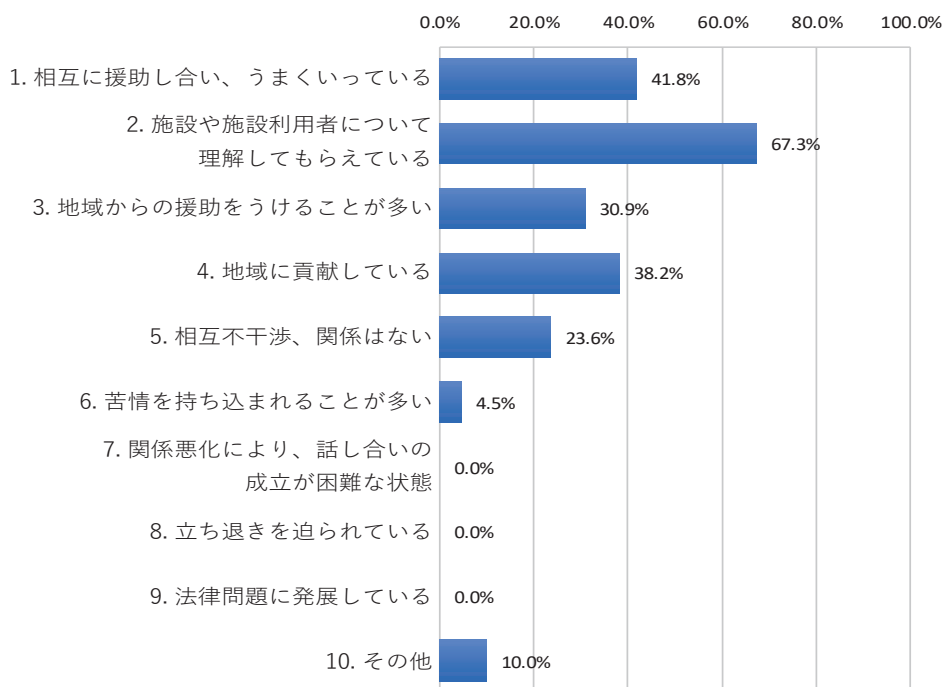


図4 施設との関係に対する施設側の意識（複数回答）

4. 分析

(1) 施設コンフリクトに影響を及ぼす諸要因

1) 周辺の地域特性と施設コンフリクト発生

苦情や反対運動があったと回答した施設・事業所の周辺の地域特性では、「古くからの住宅街」が12施設・事業所と最も多く、次いで「繁華街・商店街」6施設・事業所であった。2010年の調査では、「新興住宅街」が最も多い結果であったが²⁾、本調査では新興住宅街での施設コンフリクトは確認されなかった。（表3）

表3 地域特性と苦情や反対運動の有無

| | | 施設・事業所等周辺の地域特性（複数回答） | | | | | |
|----------|-----------------|----------------------|-------------|------------|-----------|--------------|------------|
| | | 繁華街・商店街 | 古くからの住宅街 | 新興住宅街 | 工場などが多い地域 | 農地が多く残っている地域 | その他 |
| 苦情や反対運動等 | 1. 苦情や反対運動はなかった | 17 20.2% | 52 61.9% | 7 8.3% | 4 4.8% | 9 10.7% | 7 8.3% |
| | 2. 苦情があった | 5 45.5% | 10 90.9% | 0 0.0% | 0 0.0% | 1 9.1% | 0 0.0% |
| | 3. 反対運動があった | 1 50.0% | 2 100.0% | 0 0.0% | 0 0.0% | 0 0.0% | 0 0.0% |
| | 無回答 | 4 30.8% | 8 61.5% | 2 15.4% | 1 7.7% | 1 7.7% | 2 15.4% |
| 合計 | | 27 24.5% | 72 65.5% | 9 8.2% | 5 4.5% | 11 10.0% | 9 8.2% |

2) 住民への説明の時期と施設コンフリクト

住民に対する説明の時期と施設コンフリクト発生との関連性では、施設着工前に説明会を実施した施設・事業所で7ヶ所と高い値がみられた。次いで、施設開所前で4施設・事業所、説明を実施していない施設・事業所でも4ヶ所でコンフリクトが発生している結果であった。(表4)

表4 説明の時期と施設コンフリクト

| | | 施設開設に関する住民に対する説明の時期 (複数回答) | | | | | |
|----------|-----------------|----------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 施設着工前 | 建物の建設着工時点 | 施設開所前 | 施設開所時点 | 実施していない | その他 |
| 苦情や反対運動等 | 1. 苦情や反対運動はなかった | 15 17.9% | 1 1.2% | 8 9.5% | 10 11.9% | 52 61.9% | 9 10.7% |
| | 2. 苦情があった | 6 54.5% | 1 9.1% | 2 18.2% | 2 18.2% | 4 36.4% | 0 0.0% |
| | 3. 反対運動があった | 1 50.0% | 0 0.0% | 2 100.0% | 0 0.0% | 0 0.0% | 0 0.0% |
| | 無回答 | 1 7.7% | 0 0.0% | 0 0.0% | 1 7.7% | 5 38.5% | 7 53.8% |
| 合計 | | 23 20.9% | 2 1.8% | 12 10.9% | 13 11.8% | 61 55.5% | 16 14.5% |

(2) 施設コンフリクトへの対応

施設コンフリクトへの施設・事業所側の対応の類型をまとめると、①仲介者による介入、②理事長および施設長など、施設関係者による説明または説明会の実施、③施設運営への住民参加、の3類型であった。

(3) 苦情や反対の内容

地域住民による精神障害者施設への苦情や反対運動の具体的な内容は、下記のようなものであった。

- ・「家の周囲に柵を設置してくれ」「入所者の名簿を毎月提出してくれ」との要望
- ・施設に水道を通してもらえない
- ・地域住民が施設への反対署名にまわっていた
- ・隣の人から「精神(障害)」という理由で通報された
- ・隣家との間に高い塀を作るようにと言われた
- ・窓を開設しないように言われた
- ・一旦「同意書」に押印したものの、その後撤回が相次いだ
- ・精神障害者支援の施設に対する不安・恐怖の表明
- ・施設整備の主旨はわかるが、他所でやってくれと言われた

上記のコンフリクト状況やその理由は、2010年の調査と同様の内容である。なお、1980年代、1990年代に実施された調査結果でも同様の内容が示されており、人々の精神障害者及び精神障害者施設に対する認識に変化はみられないと考えられる。

5. まとめ

国はこの10年間で精神障害者を含む障害者をめぐる施策を大きく動かしてきた。しかしこのことは、本調査結果からは国民の障害者への理解や障害者の置かれている社会環境の改善につながっているとは言い難い結果となった。現在、厚生労働省を中心に地域共生社会の構築を目指しているが、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る。多くの施設コンフリクトにみられるように、精神障害者という烙印を押し、精神障害者集団というカテゴリーに彼らを押し込めて、そのカテゴリーに対して忌み嫌う意識を増幅するような状況

は、共生社会とは対局をなす状況である。有効な啓発活動を考える際には、まず疾病や障害の特性をその人自身の人格と結びつけるといった社会的スティグマの特徴を理解する必要がある。スティグマは、「スティグマを負う人」と「スティグマを負わせる人」との相互作用によって生じるという特徴があり、この関係を解体するような啓発活動が有効であると考えられる。障害者の人格に触れるような理解の進め方と実際に障害のある一人ひとりと接点をもつような体験を積んでいくことで、真の理解につながるものとする。

また、本調査結果からは、地域住民のなかには精神障害者施設を含む社会福祉施設をいわゆる「迷惑施設」と捉える人たちが一定数存在することがわかる。しかし、居住福祉の観点から早川和男氏も指摘するように、福祉施設は災害発生時にはひとつの資源となる。³⁾ 日常の業務として高齢者や障害者への介護や生活支援を担う社会福祉施設は、災害発生時にも高齢者や障害者の命を救うために力を発揮することができる貴重な資源である。とくにコロナ禍において社会福祉施設において多数の陽性者や感染クラスターが発生したことも事実ではあるが、その分、一般社会以上に感染防止対策が徹底され、地域社会と分断することなく、施設としての役割を継続している。このような社会福祉施設は「迷惑施設」ではなく、緊急時の「救急防災施設」として役割を果たすことが期待される。そして、社会福祉施設を災害発生時のひとつの資源として活用するためには、平時からの施設と住民との関係性の構築やつながりがなによりも重要である。

引用文献

- 1) 野村恭代（2018）『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，p. 36.
- 2) 同上，p. 41.
- 3) 早川和男（1997）『居住福祉』岩波新書，p. 47.