

コミュニティデザイン Journal vol. 55

2022年10月15日



研究所
KOBE北・コミュニティデザインLab.

社会福祉法人陽気会

巻頭言—政治的な問題としての「ケア」—

政治はよく「権力ゲーム」と称されることがあるように、<権力をもつ／権力をもたない>という二項的（二分コード）のもとで展開されるコミュニケーションにより形成される社会システムのひとつです。その場合、国会や選挙、政治家などをイメージするかもしれませんが、そうした側面を「大文字の政治」とか「マクロな政治」といいます。

しかし、私たちの日常生活における他者との関係には、常に「権力」関係があり、そうしたことからすれば「政治」が行われているともいえます。こうしたことを「小文字の政治」とか「ミクロな政治」といいます。こうした問題について、前号で紹介したトロント（Toronto, J）は、一晩中『助けて！』と叫ぶ老人ホームの入居者に、どのように応答すればいいでしょうか？』という例を挙げて検討しています。

その叫び声に、老人ホームのスタッフがどのように応答するかは、まずはそのスタッフに委ねられています。「どうされましたか？」とていねいに応答する場合から、無視する場合、あるいは安定剤を服用させる場合など（ちなみに、「切迫性」「非代替性」「一時性」といった条件を満たさない場合の過剰な向精神薬の服用は、身体拘束として禁止されています）、かなりのバリエーションがありますが、そこには「ケアをめぐる権力関係」、すなわち「政治」が作用しているのです。

また、そもそも、なぜこの入居者は老人ホームにいるのでしょうか。本人の意思（尊重されることもあれば聞き流されることもあります）や家族の意向、専門職の判断などによって、老人ホームへの入所という「決定」がなされています。その場合、日本では医療制度や介護保険制度などの諸制度の影響を受けながら、サービスを利用していることとなります。つまり、どのようにサービスを利用するかは法制度的に決められており、その枠内で「決定」が行われているのです。先の例の場合、仮にスタッフが「人手が十分でないために入居者の声に応えられない」と主張した場合、そうした施設の人員配置も法制度的に規定されているのです。

このように「ケア」の問題は、その人にどのようにかわるのかというレベルから、どこでだれとどのように暮らすのかといったレベルも含めて、つねに「権力」関係のもとで行われており、すぐれて「政治問題」なのです。

今日の日本では、自助や自己責任がよく強調されます。まず、自助があり、互助や共助がある、そして最後に公助があるというように、出発点は自助であり、自己責任であること



をあたり前のように許容するメンタリティがあります。しかしたとえば、まず「自助」で親として子育てをがんばり、次に「共助」として子育てサークルで支え合い、それが無理なら最後に「公助」としての保育所があるといったことを例にすれば、そうした認識がいかにナンセンスであるかがわかります。また、「自分のことは自分です」という自助や自己責任を重視する社会は、「他人を助けない」し、「自分も他人から助けってもらえない」社会でもあり、「ケア」がないがしろにされている社会でもあります。

したがって、大切なことは、私たちが「相互依存的」な存在であることを積極的に肯定し、「ケア」を大切にしたい関係を構築していくことです。実は、その社会の「ケア」の水準は、その社会がなにを大切にしているのかということに沿ったものになります。たとえば、北欧諸国では極めて高水準の福祉制度が整備されていますが、福祉に限らず幸福度ランキングやジェンダーギャップ指数、選挙の投票率や地球環境への配慮など、各種の指標においても上位を占めています。

男女の差なく就労している北欧諸国では、保育所入所待機児童は存在しませんし、労働時間は短いので一家団欒の夕食が当然であり、公的なケアサービスを利用できるので「ヤングケアラー」も存在しません。子どもから大人まで、気兼ねなく自分の意見を主張します。「そうじゃないと、民主的じゃないから」です（あぶみあさき（2020）『北欧の幸せな社会の作り方』かもがわ出版）。

日常生活という「小文字の政治」と、法制度や政策にかかわる「大文字の政治」とは密接な関係にあります。「ケアを顧みない」生活は、ケアに無配慮な社会をつくり、ケアを軽視した法制度を生み出すのです。だからこそ、「ケア」の大切さが実感できる社会にしていかなければなりません。

KCD ラボ代表 松端克文

シリーズ 情勢分析と運営・実践の処方箋

今月のテーマ：障害者の権利

◆障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）

障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）は、障害に基づくあらゆる差別の禁止などを定めるもので、障害者の人権および基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置などについて定める条約である。2006年12月国連総会において採択され、2008年5月に発効し、日本では2007年9月に高村正彦外務大臣（当時）が署名したことで国内の法整備の検討が始まり、2014年1月に批准している。

この条約の主な内容は、①一般原則（障害者の尊厳、自律および自立の尊重、無差別、社会への完全かつ効果的な参加および包容など）、②一般的義務（「合理的配慮」の実施を怠ることを含め、障害に基づくいかなる差別も禁止し、すべての障害者のあらゆる人権および基本的自由を完全に実現することを確保し、促進することなど）、③障害者の権利実現のための措置（身体的自由、拷問の禁止、表現の自由などの自由権的権利および教育、労働などの社会権的権利について締約国がとるべき措置などを規定し、社会権的権利の実現については漸進的に達成することとしている）、④条約の実施のための仕組みなどが規定されている。

日本では障害者権利条約をふまえ、2011年6月に障害者基本法と障害者虐待の防止法が改正され（2012年10月施行）、2013年6月には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（障害者差別解消法）が成立し（2016年4月施行）障害者の雇用の促進等に関する法律も改正されている。

◆障害者差別解消法

障害者差別解消法では、「障害を理由とする差別」の解消の推進に関する基本的な事項や、国の行政機関、地方公共団体および民間事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置などについて定めることにより、すべ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の実現に向け、障害者に対する差別を解消することを目的としている。障害者の差別は大きくは2つに分類されている。ひとつは「障害」があることを理由とした差別である。たとえば障害があることを理由として、入学試験や採用試験を受験することを拒否するような場合である。同法では、こうした「差別的取扱いの禁止」が規定されている。もうひとつは「合理的配慮の不提供」である。たとえば聴覚障害者に対して音声言語に代わる手話や筆談などによるコミュニケーション上の配慮を欠くことは「差別」となる。配慮という表現は、気遣いも含めて善意に基づくものであるというようなニュアンスがあるが、それは「障害があることにより、本人が不自由な状況に置かれる際には社会として対応する責任がある」という意味である。

この合理的配慮の提供は、国・地方公共団体は法的義務とされ、民間事業者は努力義務とされていたが、2021年5月に障害者差別解消法の一部が改正・可決され、これまで努力義務にとどまっていた民間事業者による合理的配慮の提供が法的義務となっている。したがって、障害者からならん

の配慮を求められた場合、公的機関のみならず民間事業者においても過重な負担にならない範囲で、社会的障壁を取り除く配慮を行わなくてはならない。

しかし、この合理的配慮は個人によって多種多様な配慮があり、なにをすべきかを決められているわけではない。そのため、「なにをもって合理的配慮とするのか」という境界がわかりづらく、また本人が不利を被っていても事業者側に言い出しにくく、差別的な状況に置かれていることも多い。それだけに、本人と事業者との「建設的な対話」が重要となる。

とりわけ、障害者が雇用されている場合には、使用者側が合理的配慮を欠くということは、「障害者虐待」に該当することもある。たとえば、知的な障害があるために本人にわかりやすく作業手順などを示すことが必要であるにもかかわらず、そうしたことを怠り、本人を叱責したり、なんらかの懲罰的な措置がとられるような場合は、そうした対応が差別であり虐待であると認定されることにもなる。

通常、仕事においては、能率や正確さが問われることが多い。業務を遂行していく際に手間がかかったり、ミスが頻繁に生じると、叱責されることになる。日本では過剰に「自己責任」が問われる傾向にあるが、業務の遂行を各従業員の責任であると解釈すれば、ミスは個人の責任となる。しかし、日本では、うつなど精神的に不調をきたす人の割合が突出して高いことをふまえると、自己責任だと個人を責める風潮は、日本で暮らすすべての人にとって、生きづらく働きづらい状況を生み出しているといえる。「合理的配慮」の考え方は障害者への対応にとどまらず、こうした日本の社会のあり方を問い直し、すべての人が「暮らしやすく、学びやすく、働きやすい」社会に変えていくための重要な切り口であるといえる。

◆国連の委員会による日本政府への初の対面審査

ところで、本年8月に障害に基づくあらゆる差別の禁止などを定める「障害者権利条約」の日本の実施状況について、ジュネーブで国連の委員会による日本政府への初の対面審査があり、9月に「不十分な取り組み」について勧告された。

そこでは、施設で暮らす知的障害者の地域移行を進めているものの、移行者数は減少傾向にあり、たとえば2009～2012年度では毎年約5,000人前後だったが、2018年度は1,525人ととどまっており、現在でも施設入所者は約13万人になっている。特に精神病床数は約332,000床（2017年10月）で、これは経済協力開発機構（OECD）に加盟する38か国の全精神病床数のうち日本が約37%を占めるという、突出した高い水準になって（2022年10月10日『朝日新聞』）おり、入院患者も約278,000人と社会的入院が依然として解消されていないという状況などをふまえ、地域社会で自立生活ができるように制度と戦略をつくるよう勧告されている。

入所や入院という形態がそれだけで直ちに悪いということではないが、国際的な動向をふまえると、その“多さ”は極めて日本の状況であるといえる。障害者の差別をなくし、「あたり前」に暮らせる社会に変えていかなければならない。

KCD ラボ代表 松端克文
（武庫川女子大学文学部心理・社会福祉学科教授）

* 毎号ホットなテーマを取り上げ、ヒントを提供します。

～取り組みの紹介①～

西宮市・西宮市社会福祉協議会

社会福祉の実践は、非常に幅が広く、その実践現場も極めて多様です。介護保険法や障害者総合支援法に基づいて、法制度的なサービスを提供しているような場合もあれば、社会福祉協議会（社協）のように地域福祉を推進することを目的としている機関・団体もあります。社協は全国社会福祉協議会（全社協）と47都道府県の社協、そして約1700の市区町村社協によるネットワーク組織です。

今回のシリーズでは、そうした社協の実践の様子をレポートします。初回は、兵庫県の西宮市社協の実践です。

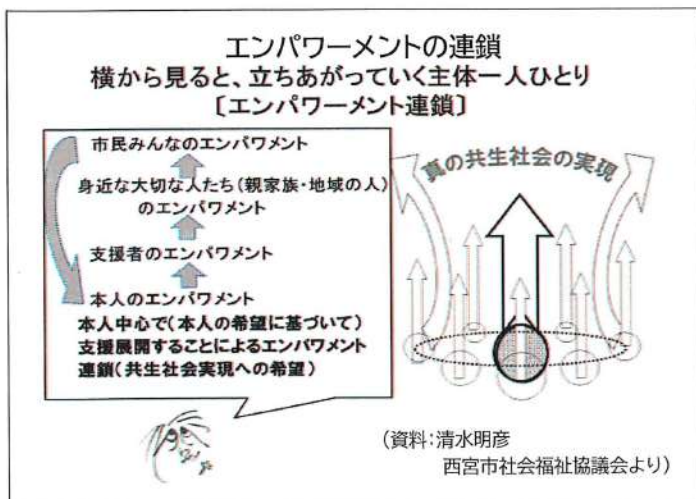
◆青葉園と「本人中心支援計画」

西宮市社会福祉協議会（市社協）は、1951年10月に社会福祉法人の認可を受けています。西宮市の人口は約48万人で、概ね小学校区ごとに35の地区社会福祉協議会（地区社協）が組織されています。地区社協は、福祉に関心をもつ地域住民で組織されており、サロン活動や見守り訪問活動など、地区ごとにさまざまな福祉活動が行われています。市社協は、こうした地区協社やボランティア、障害当事者などの組織化を支援することで、地域福祉を推進しています。

西宮市社協の大きな特徴は、重い障害のある人（「本人」）たちの地域活動拠点（通所施設）として、1981年に発足した「青葉園」（当初は市独自事業としての法外施設として発足。現在は生活介護の事業所）を中心に、本人中心の支援と、本人を中心としたまちづくりを展開してきたことだといえます。

西宮市では、障害福祉サービス・障害児通所支援（児童発達支援・放課後等デイサービス等）を利用する際に作成する障害児支援利用計画、サービス等利用計画を「本人中心支援計画」と呼び、「本人」を中心とした支援を大切にしており、そうした本人を中心とした支援を通じて、共生のまちづくりへと展開していくことを志向しています。

その考え方は、青葉園の設立当初から活動してきた清水明彦氏による本人と支援者との「相互エンパワーメント」として概念化されていて、それを図示すると次のようになります。



エンパワーメントは、ひとことでいうと「自分らしく・人間らしく共に生きる価値と力を高めること」（北野誠一 2015『ケアからエンパワーメントへ』ミネルヴァ書房）といえますが、本人と支援者が相互に影響し合いながら、「共に生き

価値と力」を循環的に高め合いながら展開していくようなプロセスであり、関係のあり方が、「相互エンパワーメント」であるといえます。

◆共生型地域交流拠点

ところで、地域福祉という場合には、コミュニティのつながりを再構築していくような取り組みも重要となります。西宮市では、年齢や心身の状況等によって高齢者を分け隔てることなく、だれもが参加することができる地域福祉活動の展開を目的とした常設（週3日以上、1日6時間以上の開設を条件としている）の拠点として、2014年度より「共生型地域交流拠点」を順次市内に整備しており、現在7か所あります。

活動の例として、①高齢者が育児の経験を活かし、拠点を訪れる子どもの世話をする、②子どもと高齢者が一緒に活動することで介護予防につながる、③足腰の悪い参加者に代わり、飲み物の配膳を行うなどが、紹介されています。

こうした交流拠点などにおいて、地域住民が日常の生活を通して、自然にほかの住民と交流できるような機会をつくることで、地域住民同士の関係を深め顔見知りの度合いを高め、信頼関係を構築していける可能性が拓けてくるといえます。

「共生型地域交流拠点」の様子



ふれぼの cafe(安井地区) 西宮市社協ホームページより

◆「地域共生館ふれぼの」

また、市社協では2016年4月に「みんなで創り出す共生のまちづくり」を進めるための拠点として「地域共生館ふれぼの」を開設しています。同館の1階には、青葉園の分園的な側面もある生活介護の事業所としての「地域活動センターふれぼの」（20人）があり、同じフロアには介護保険制度の総合事業として創設された地域カフェ「ふれぼの cafe」もあります。2階のフリースペースにはミニライブラリーとしての「ほのぼの文庫」や「電車」や「野球」など本人の好きなテーマに合わせて行う活動があり、生活支援コーディネーターの事務所もあるなど、いわゆる「福祉関係者」に閉じられることなく、学校帰りの子どもや親子、学生や高齢者など、実にさまざまな住民が「ふれぼの」に立ち寄り、集い、交流できる拠点となっています。

地域において、住民同士の関係が希薄化していく状況においては、いわゆる「地域づくり」が課題となりますが、そこでつくられる「つながり」には、本人を中心に住民だれもが集い、交流し、話し合い、学び合い、楽しめる拠点があることが重要だといえます。

（編集委員会）

ちょっといいですか？大西ですけど…

－親を通じて施設の役割を考えた－

◆ニーズとクレーム

障害のある方のご家族（多くの場合は親）が、施設や事業所を利用したいと思う理由は、二つあります。ひとつは、その施設が提供しているサービスを受けることで、障害を軽減させたいとか、正しい方向に発達してほしいといった、利用者本人に直接かかわる理由、あとひとつは、そのサービスを利用することで、日常的な介護の負担を軽減させたいとか、自分が変わって介護をしてほしいといった、本人には直接関係しない理由です。幼少期や学齢期等のいわゆる発達期では、前者が主な理由となり、お互いの加齢とともに、後者の理由に移行していくのが一般的かと思います。いずれにしても、私たちには、この二つの理由に同時に対応し、その目的が達成できるような支援や介護を実践していくことが求められています。

どちらの理由にしても、親の思いや考え方が大きく影響します。どこまで望むのか、どこまで施設に任せることができるのか…、親によって大きな幅があります。そして、ときに、自分の思いとは違う場面に出くわします。ここで、気持ちの葛藤があります。意見を言うべきか、黙っておくべきか、で、思い切った出した思いが、その施設の「容量」内であれば、親のニーズとなります。逆にその「容量」を超えていけば、クレームとなっていきます。思いを込めた親の意見がニーズになるのかクレームになるのかは、結局はその施設のいま持っている「容量」の問題に左右されます。

◆施設の持つべき役割

多くの親には、「できるだけ多くの方に、我が子のことや障害のことを知ってほしい、理解してほしい」という願いがあるように思います。障害があるからこそ「人」の支援が必要です。その支援の手の数が多いほど生活は充実していきます。障害者に対して理解が必要な理由は、差別をなくすためだけでなく、この支援の手の数を増やしていくためだと思います。

地域生活をしていく上では、その人のことを知っている人がどれだけいるのかによって、充実度が変わってきます。いくら地域で生活しているといっても、その人のことを知っている人が周囲にいなければ、住まいの場が地域にあるというだけで、地域で生活しているということにはならないのではないかと思います。また、入所施設が、閉鎖的であるといわれる理由は、単純にそこで生活が完結しているからです。あえて周囲の人々に理解や支援を求めなくても、24時間365日の生活が可能ないようにできています。施設の持っている容量を増やし、周囲に理解を求めていくこと、施設の重要な役割です。（大）



陽気会は「福祉ゾーン」としてのコミュニティの創造を目指します

陽気会は、1958年9月1日に知的障害児施設おかば学園を開所し、今年で64周年を迎えました。

私たちは、これからも私たちの生活の舞台としての“コミュニティ”をより暮らしていきやすくなるよう“デザイン”し、陽気会を拠点とした「福祉ゾーン」の創造を目指して、皆さまと力を合わせて実践していきます。

ラボサポーター(協力会員)募集中です

施設・事業所サポーター 年間 10,000円

個人サポーター 年間 1,000円

サポーターの皆さま、いつもありがとうございます

陽気会の SNS

Facebook Instagram Twitter
フォローよろしくお願いします

編集委員会：松端 克文

大西 博之・朝日 満子

大島 由香利

〒651-1313

神戸市北区有野中町 2-5-19

社会福祉法人陽気会

KOBE 北・コミュニティデザイン Lab.

Tel : 078(981)7271

Fax : 078(981)0825

HP : <http://youkikai.or.jp/>

Email: kcclab@youkikai.or.jp

