
論 説

地域福祉計画における参加論再考

—しょうがい当事者の「声」に焦点を当てて

飯 村 史 恵

1. 問題の所在と背景：地域福祉計画と「参加」問題

1.1 「しょうがい当事者」とは誰か

地域福祉計画は、社会福祉法 107 条に基本となる市町村計画が、それを支援するものとして広域レベルの都道府県支援計画が同法 108 条に位置付けられている。2000 年の社会福祉法（社会福祉事業法からの名称変更）により、法律に位置づけられた地域福祉計画については、2002 年「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（以下指針）が、社会保障審議会福祉部会によって示されている。そもそもこの審議会は、省庁再編により中央社会保障審議会から衣替えされたものであり、その中で福祉部会は、社会福祉分野の議論の場とされ、当面の審議事項は、地域福祉計画と「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」での指摘事項とされていた¹⁾。

上記指針の検討過程においては、出発点から地域住民の主体的な参加・参画がキーワードとなり、最終的な指針には、別表 1 として、要支援者、

1) 厚生労働省 2001 年 7 月 26 日開催第 1 回福祉部会議事録 審議の冒頭で真野社会・援護局長は「国の方から『地域福祉はこうあるべき』と押しつけるのではなく、地域で自分たちの福祉はどうあるべきか考えてもらうものであり、こちらから示すのは、ひな形ではなく、技術的助言である。」と述べている。国と市町村や社会福祉協議会との関係を考える上で、「技術的助言」とは何を意味するのか、考えさせられる発言でもある。

要支援者以外の地域住民、サービス事業者との関係が、地域福祉の推進に伴って、発展的に変化していくモデル図が示されている。(図1) これらが示されてから15年以上が経過しており、近年の社会福祉制度や政策動向をみるにつけ、「地域」には益々期待が寄せられているようであるが、実際にはどのような段階にあるのであろうか。

この問題を論じるに当たり、まず社会福祉における「参加」について、先行研究を通じて論点を整理することから始めてみたい。社会福祉基礎構造改革以前から、社会福祉のさまざまな局面における住民の「参加」問題は、地域福祉との密接な関係が見て取れる(岡村1974、児島1999)。とりわけ、地域福祉推進の中核的存在として位置づけられている社会福祉協議会(以下社協)は、当初から「住民参加」を活動の基盤に据えていた²⁾。にもかかわらず、社会福祉制度や政策はもとより、住民に身近なレベルの行政や社協の社会福祉関連計画への「参加」については、今日に至るまで、常に形骸化の誹りを免れることはなく、未だ解決されない「課題」として認識され続けてきた(柴田1991、飯村2015)。

ここ数年間、地域福祉を巡る政策は、矢継ぎ早に「新たな方向性」が示されている。社会福祉法改正により、社会福祉法人が地域で行う「公益的な取組」が責務として法定化され、住民は「我が事・丸ごと」と称される地域づくりに協力要請され、他者の問題を自分の問題として捉え、なおかつ行政の縦割りを地域で超えるよう国から促される状況にある。しかしいくら上から声高に「地域」の重要性を叫んでみても、地域住民自身が納得し、実効性ある方法論を確立し、具体的な実践を積み重ねなければ、画餅に帰すことになりかねない。しかも、立案側が脆弱性を指摘する地域社会のつながりを、にもかかわらず、一層強く求めざるを得ないという極めて奇妙で複雑な状況にあることを示している。

本稿では、このような問題認識を基底に置きながら、しょうがい³⁾当事者が地域福祉計画の立案、実施、評価等のプロセスに、如何に参加してい

2) 社会福祉協議会の歴史的変遷と参加に関しては、飯村2015参照

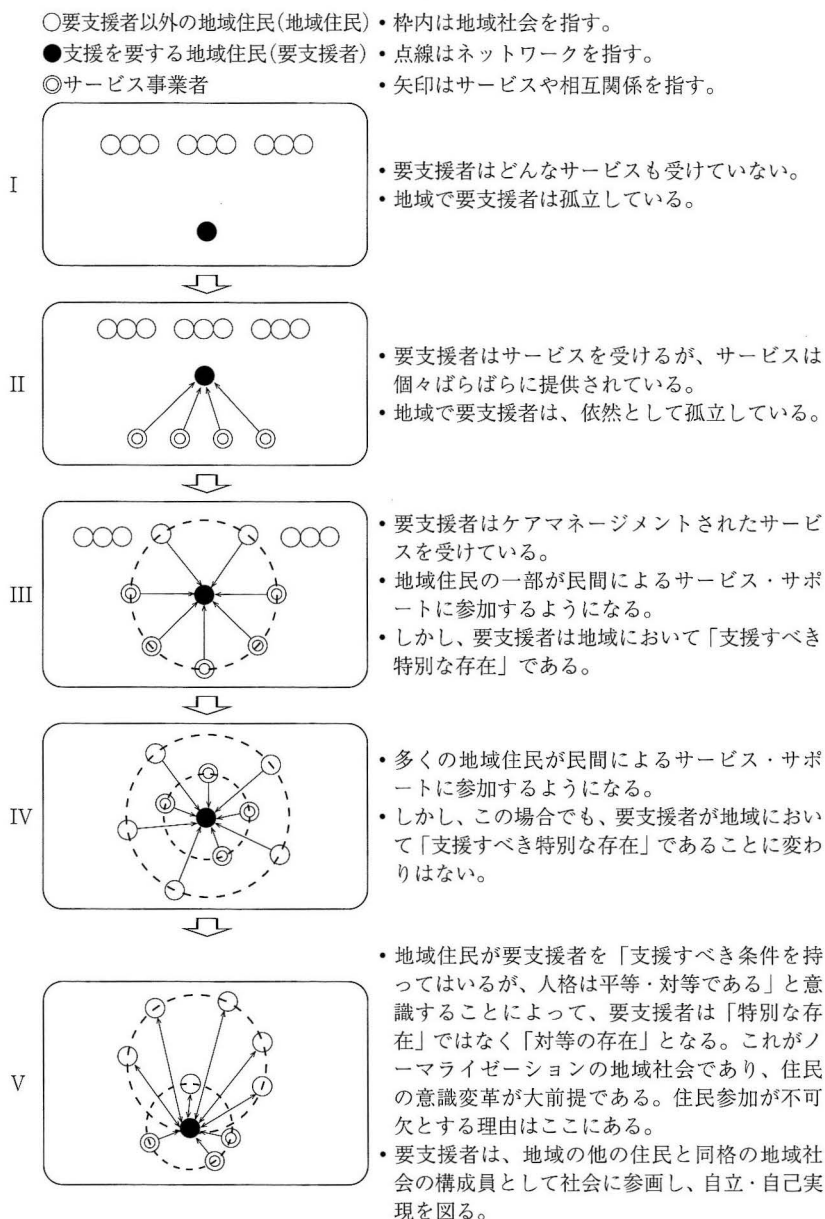
るのかという問題を取り上げることを通じて、地域福祉計画における参加の現状と課題を明らかにすることを目的とする。しょうがい当事者とは、身体・知的・精神等の「障害」を伴いながら、単にサービスの受益者としての位置に甘んじることなく、生活の主体者として生きようとする人々を指す。背景には、脳性まひの人々を中心とした「青い芝」による行動綱領、「川崎バスジャック事件」、「府中療育センター闘争」等を始めとする地域で普通の生活をするために重ねてきた数々の社会抵抗運動が存在してきた。近年では、国連障害者権利条約でもスローガンとなった Nothing About Us, Without Us!（私たち抜きで私たちのことを決めないで）に象徴されるように、しょうがい当事者の主体的な「参加」が、国際的にも注目を浴びている。

日本の社会福祉において「当事者」が注目されるようになってきた背景には、中西正司と上野千鶴子による著書『当事者主権』の影響が、少なからず存在している。上野はジェンダー論や女性学を研究する社会学者であるが、前著での当事者の捉え方につき、「当事者を、『問題状況の関与者』や『障害や問題を抱えた個人』としてではなく、『主権』の用語にふさわしく『権利の主体』として概念化した」と述べている。（上野：2011：67）本稿における当事者の用語は、この概念に基づいて使用するものとする。共著者である中西は、米国のIL運動に影響を受け、同じ志を抱く人々と共に、1986年に日本で初めての自立生活センターを東京都八王子市で創設した。組織の意思決定及び事業実施責任者、さらに意思決定機関の構成員の過半数がしょうがい当事者であり、従来サービスの受け手でしかなかったしょうがい者が、自ら介護サービスを提供する担い手となり、運動体に加えて事業体という立場を獲得した組織は、全国各地に波及した。

中西や上野が強調するように、当事者は、必ずしもしょうがい者とは限らない。しかし、社会の中で、不利益の対象になりやすいマイノリティに

3) 「障害」の表記を巡っては、差し障りを意味する漢字表記を巡り、多くの議論がある。本稿では、法令・政策用語や引用を除き、基本的に「しょうがい」の平仮名表記を用いる。

図1 地域福祉推進と住民参加



出典：厚生労働省（2002）「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」

しょうがい者が含まれることは、現実問題として認めざるを得ない。自立生活運動やセルフヘルプグループの隆盛、さらに国連障害者権利条約にみられるように、障害者を権利主体と捉える画期的な提示がありつつも、その一方で、社会には未だしょうがい者に対する差別や偏見、そこに起因する社会的排除や^{ダブルスタンダード}が根強く存在しており、深刻な権利侵害、健康で文化的な生存や人権を脅かす看過できない事件⁴⁾が次々と起こっている。こうした社会構造に異議申し立てを行う人々、あるいはその可能性を持ち得る人々、権利獲得の主体者との含意を込めて、本稿では「しょうがい当事者」の用語を選択し、論を進めることとする。

1.2 地域福祉計画と参加を巡る概況

しょうがい者が社会の中でマイノリティとして位置づけられてきたことは、単に少数者という理由のみならず、社会システムがその存在を考慮に入れて設計されていれば、日常生活上に不利な状況は生じなかったにもかかわらず、そうではない現実が厳然と存在してきたことを意味している。ごく分かりやすい事例で言えば、階段しか設置されていない建築物における車椅子利用者の上下階移動や、公共交通機関や防災無線等における緊急時の音声アナウンスのみの情報提供などがあげられる。

1981 年の国連が定めた国際障害者年は「完全参加と平等」がスローガンであり、ノーマライゼーション理念が日本社会に広まる契機となったとされている。それから 30 年以上が経過した今日、参加の前提となる社会資本整備や個別の多様な状況に応じた情報提供保障については、未だ不完全な状況にあると言わざるを得ない。このようなことを総合的に考え併せると、今なおしょうがい当事者が否応なく直面させられる諸問題は、単なる個人的問題を超えて、社会のあり様そのものが問われる問題であると言える。

4) 最近の象徴的な事件として、2016 年 7 月に起こった相模原市障害者施設殺傷事件や最近の旧優生保護法下における合法的な強制不妊手術問題等は記憶に新しい。

ところで地域福祉計画について考察する際、日本の近年の社会福祉行政—制度・政策というべきか—の変化と、計画の位置づけを押さえておく必要がある。地域福祉計画は、社会福祉法に位置付けられる以前に、既にいくつかの地方自治体等において、先駆的に策定されてきた。中でも東京都における「三相の計画」⁵⁾は、ポスト工業時代を迎えた80年代の終焉期に、社会福祉分野における本格的な地方分権時代の幕開けとなった福祉関係八法改正を見据え、在宅福祉サービスの実施が市町村業務となる流れの中で出された独自の考え方として注目されてきた。この計画は、①東京都が策定する「地域福祉計画」、②区市町村が策定する「地域福祉計画」、③住民が主体的に策定する「地域福祉活動計画」から構成され、3つの計画が、相互に整合し、補完し合う関係として位置づけられた。この計画における「地域福祉活動計画」⁶⁾は、主に区市町村社協がその策定を手掛けることとなったが、行政機関と並んで地域住民が主体となり、計画策定することの意義が示されたことは、特筆すべき点であった。

もとより「三相の計画」も、ある時突然に出現したものではなく、それ以前のさまざまな経緯を経て構想されてきたものである。東京都における社会福祉の諸政策の中で、今なお注目されるものの一つは、1969年国に先駆けていち早くコミュニティ・ケアの概念を示した東京都社会福祉審議会の『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について(答申)』であろう。本稿で内容に立ち入ることはしないが、こうした先駆的視座は、その後の答申にも引き継がれている。1976年には、『東京都における社会福祉活動の推進に関する答申』が出され、その第一部は社会福祉活動への地域住民参加がテーマとなっていた。そこでは、参加の重要性や社会福祉における

5) 三浦文夫によって体系化されたこれら3つの計画の重層的な関係の整理は、画期的と評されている。鈴木真理子「地域福祉計画の意義と課題」島津淳・鈴木真理子編(2005)『地域福祉計画の理論と実践—先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』p. 39

6) なお社協だけではなく、前述の中西が創設した自立生活センターを含む民間団体が地域福祉計画を策定したことは特筆すべきであろう。背景に、東京都が当初500億円を投入した地域福祉振興基金による助成金の効果が大きく、都内の多くの社協等がこの助成を受けて計画策定を行った。

参加の形態に言及し、マイノリティの参加を含めた利用者・対象者の参加が重要な検討事項と記載されている。当時、審議会で臨時委員を務めた井出嘉憲は別稿で「参加は自己の自主的・自発的な意思に基づいて、他者との共同の選択・決定の過程に加わり、それに影響を与える社会的行為である」と述べ、①参加する行為主体の自由な意思による自発的な選択と、②他者の意思とのかかわりあいにおける選択と意思決定、すなわち共同の意思決定という 2 種の要素を含んだ概念であることを示している。(井出：1972：160, 159-160)

前述の「三相の計画」が提示された時期は、国の補助金の整理合理化が行われた 80 年代後半から 90 年であり、この期に社会福祉は本格的な「計画の時代」に突入する。ゴールドプラン、障害者プラン、エンゼルプランと次々に対象別の政策整備計画が、数値目標を伴って策定され、しかもゴールドプランに典型的にみられるように、従来とはベクトルを転換し、市町村、都道府県、国とボトムアップで計画が積み上げられた意義は少ない。だが、福祉サービスを利用する当事者自身が、これらの計画策定のプロセスに実質的にしかも自発的に選択して関わり、他者と共同して意思決定を行うという行為が、システムとして組み込まれていたわけではなかった。

国のレベルで、しょうがい当事者の参加が脚光を浴びたのは、2009 年に組織された障がい者制度改革推進会議であろう。この会議が設けられた経緯は、障害者自立支援法に対するしょうがい当事者から提起された違憲訴訟に遡る。障害者自立支援法は、「措置から契約へ」と謳われた社会福祉基礎構造改革により、障害者分野にも導入された契約制度である支援費制度の後継制度として導入された。支援費制度は、「選択」「自己決定」が可能な制度としての期待を持たれたが、ホームヘルプサービスや移動介護を始めとするしょうがい者サービスの潜在的ニーズを一挙に顕在化させ、義務的経費の裏付がなかったために深刻な財源不足に陥り、僅か 2 年余で破綻することとなった。2006 年に施行された障害者自立支援法は、障害者施策の縦割りを解消し、サービスを市町村に一元化し、公平なサービス利用の

ための手続きや基準の透明化・明確化等の「改革」を狙っていたが、何と云ってもその眼目は「増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化」であり、先に挙げた在宅サービス等を国の義務的経費とし、責任の明確化を図る一方で、サービスを利用するしょうがい者に「公平に」1割の応益（定率）負担を迫ることとなった。このため、とりわけ所得保障が十分になされない重度のしょうがい当事者には、厳しい現実が待ち受けていた。食事、排泄、移動など日常のごく当たり前の行為に、支援を要する度に、費用を請求されることになった。通所授産施設では、工賃とほぼ同額の利用料及び食費が請求される事態が出現し、「働くために費用を支払うのか」と激しい抵抗運動が湧き起こった。この動きは、全国各地で違憲訴訟に発展し、障害者自立支援法は日本国憲法に違反するとの訴訟が起こされた⁷⁾。結果的には、2010年に障害者自立支援法違憲訴訟の原告団・弁護団と厚生労働省が基本合意文書を取り交わし、「障害者自立支援法を廃止して新しい法律を制定する」と厚生労働省が明言することになった。

先述した障がい者制度改革推進会議は、このような経緯から誕生し、新たな法制度を策定するため、しょうがい当事者を中心とした55名の委員構成による総合福祉部会が設けられ、再び大きな期待が寄せられた。同部会は、しょうがい者間のさまざまな意見対立を乗り越えて、骨格提言⁸⁾がまとめられた。ところが、新たな法律として提示された「障害者総合支援法」は、抜本的見直しを先送りしたものと今日に至るまで批判を浴びることになった。一方、支援費制度以降のしょうがい者運動の意味、すなわち当事者参加の意義や限界について、精緻に評価すべきと当事者自身からの問題提起⁹⁾がなされている。紙幅の関係上もあり、詳細には触れないが、この一連の動向における当事者参加が、先に述べた井出の参加の2つの要

7) 違憲訴訟における論点や当事者の主張は、障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 2011 参照

8) 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（2011）『障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—』

素一すなわち、参加主体の自発的意思決定と他者との共同的意思決定一を充分組み込んでいたかどうかについて、検証の必要があるのではないか、という点のみを指摘するに留めておきたい。

2. 社会福祉における「計画」の意義と当事者参加

2.1 社会福祉における参加の系譜と地域福祉の関係

そもそも社会福祉における「参加」は、どのような位置づけをされてきたのだろうか。戦後アメリカの占領下から出発した現行の日本の社会福祉制度・政策において、また、実践や研究においても、「参加」は、地域福祉との密接な関係を持って論じられてきた。

日本における地域福祉論の基礎を形作り、日本地域福祉学会初代会長を務めた岡村重夫は「援助対象者の参加、すなわち主体性の援助を含まない社会福祉的援助はありえないといわねばならない。福祉国家における一般的政策はもちろんのこと、個別化された社会福祉に関する諸施策の立案、運営に対する市民参加によって、はじめて国民の『福祉』は可能になるのである。」「国民の生活問題にかかわる社会制度や社会的施策の立案、実施、運営に対して、国民を効果的に参加させるためには、地域社会レベルにおける住民参加が必要である。社会福祉はその本質上、住民ないし援助対象者と同じ立場に立つものであるから、住民参加を援助するのに最もふさわしい地位にある。そして真に民主的な住民参加を可能にする地域社会こそ、社会福祉の最大の関心事である。」と述べている（岡村：1974＝2009：9, 11）。岡村はこのように、当事者参加を含めた住民参加の必要性を基礎に地域福祉を理論化したと捉えられる。さらに児島亜紀子の言葉を借りれば、「岡村理論においては、住民参加が地域組織化を実現せしめる重要な要素として取り上げられていた。このことを契機として、70年代以降『住民

9) 青い芝のメンバーでもあり、長年重度障害者の介護保障運動をしょうがい当事者として担ってきた新田勲は、障害者自立支援法の廃止によって福祉制度が良くなるとは限らず、行政と粘り強く交渉する必要性を説いている。（新田：2012：160）

参加』は、地域福祉を推進する指導原理として位置づけられる」¹⁰⁾ ことになったと言える。

とりわけ、地域福祉を推進すべく誕生した社協においては、60年代に策定された「社会福祉協議会基本要項」においても「住民参加」は主要位置を占めていた。社協の活動では、初期には公衆衛生と結びついた活動や、地域で発生した公害問題に関連した活動の中に、社協が地域住民を主体として多様な生活課題に立ち向かってきた原点がみられる¹¹⁾。その一方で、いわゆる当事者活動の組織化も社協の重要な柱の一つとなり、80年代に先駆的に父子家庭問題等当事者組織化に取り組んできた枚方市社協や最近のコミュニティソーシャルワーカーのモデルを示した豊中市社協、重度しょうがい者の在宅生活を地道に支援し、本人中心アプローチを当該地域のスタンダード^{スタンダード}制度化に押し上げた西宮市社協などの諸活動にも連なると考えられる。他方、小倉襄二の指摘にあるように、被差別部落に対する偏見や人権問題に象徴される如く、社協がある特定のマイノリティの不平等の是正や止むにやまれぬ当事者運動を積極的に引き受け、社会に対して問題を問いかける組織とはならなかったことも、疑いようのない事実である（小倉：1983：165-166）。

その後の社会福祉政策における参加は、ボランティア活動と密接な関係を持つようになり、「参加型社会福祉論」を生み出した。ゴールドプラン等を達成するための1992年の社会福祉事業法改正と、これに続く関連する「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」（1993年）の告示、さらに同年、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会から意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」が提出された。両者は国が本格的にボランティアを振興していくこ

10) （児島 a：1998：1）この稿で児島は、選択の裏に潜む消費者主義とこれに対峙するエンパワーメント・アプローチを識別し、後者にこそ利用者参加の理論的支柱を見い出しているとみえる。

11) とは言え、社協における「参加」が、地域住民の主体性に支えられたものとして結実したかどうかについては明確ではなく、むしろ揺れ動く政策との関連で、極めて曖昧な捉え方に留まっていると言える。（飯村：2015：122-135）

とを明確に述べており、重度の障害者や高齢者を含めた人々の地域への参加や自己実現、社会連帯・相互扶助に支えられたコミュニティの形成、多様な福祉に対する理解の促進などが強調された(栃本:1995)。これに対して「参加への封じ込め」や「市民の取り込み」(渋谷 1999)、あるいは公的負担・責任の後退(伊藤 1996)等の批判も寄せられたが、とりわけ社会福祉の実践現場においては、「参加」を巡りそこまで激しい議論を巻き起こすには至らなかった。

何れにしても参加型社会福祉論における「参加」は、当事者の主体性獲得という観点には立ちきれておらず、多様な福祉ニーズへの対応を期待されるボランティアや福祉サービス供給主体からの位置づけに偏頗していると言え、如何にも言葉が過ぎるであろうか。例えば平岡公一は、参加型福祉を、市場化、市町村主義と対置するトライアングルの一角として捉えている。平岡の説によれば、参加型福祉とは、ほぼ市民参加型のサービスであり、市場化との間に対立・緊張感が発生した場合、「エンパワメント原則」で対抗する構図が描かれているが、エンパワメントの原義の一つである権限付与の機能が構想されているとは読み取り難い。(平岡:2007:47-48)

児島は 90 年代後半に、社会福祉における市民参加の位相を、「当事者に向けられた活動」／「他者に向けられた活動」という X 軸と、「下から上への「対抗」」／「システムに対するオルタナティブ形成」という Y 軸を設定し、第 1 象限から第 4 象限まで順に、「アドボカシー活動」、「狭義の市民参加」、「セルフヘルプ活動」、「ボランティア参加」を配置した(児島 b:1998:55)。その上で、アドボカシー活動やセルフヘルプ活動は、常に地域をベースに展開されるものとは限らず、必ずしも地域福祉が目指す福祉コミュニティ形成のために「参加」がなされるわけではないことを指摘している。その一方で、公権力に対峙するというマクロな「政治」領域においてだけでなく、親密圏というミクロな領域における「利用者参加」においても、目指すところは批判的公共性の確立であることを明示している。

だが、社会福祉の制度・政策や研究で語られる「参加」は、今日に至る

まで、マクロであろうがミクロであろうが、批判的公共性を確立する方向性に進んでいるとは考え難い。この実態、「参加」の今日的状況については、3以下の当事者の語りを通じて、さらなる考察を深めていきたい。

2.2 地域福祉計画における住民参加の位置づけ

現行の地域福祉計画における参加は、前述指針が示されたものの、その後大きな進展を遂げたとは言い難い現状がある。まずその策定率をみると、2017年4月1日現在、全市町村（東京都特別区を含む）1,741市町村中、策定済1,289市町村（74.0%）、策定予定91市町村（5.2%）、策定未定361市町村（20.7%）となっている。策定未定の理由については、「策定方針はあるが、いつから取りかかるかは未定」246市町村（68.2%）としており、未定の理由は「計画策定に係る人材やノウハウ等が不足しているため」269市町村（74.5%）と回答しており、必要な支援策として290市町村（80.3%）が「すでに策定した自治体のノウハウの提供」と回答している。また、策定済1,289市町村の内、定期的に点検しているのは683市町村（53.0%）と半数にすぎず、605市町村（46.9%）は点検していないと回答している。（厚生労働省調査¹²⁾による）

計画策定における住民参加の具体的な手法としては、策定委員会への出席の他、住民懇談会やニーズ把握調査等の企画・実施、策定内容のモニタリング等を兼ねたワークショップやシンポジウム等の参加など、多様な形態が存在する。さらに、住民の意見集約という方法論としては、各種パブリックコメントの手続きや、広報・ホームページ等を通じた周知とこれに対するメール・電話・FAX等の意見募集なども、広く行われている手段でもある。しかし実際には、これらの手法は、策定主体一現実には事務局を担当する行政や委託されている社協一の意向によって実施されていることが多く、すべての自治体において、しょうがい当事者が、積極的に参加で

12) <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000184728.pdf> 2018年7月3日最終閲覧

きる環境が整えられているわけではない。

牧里毎治は、地域福祉計画が地方分権・地方自治体改革にどのようなインパクトを与えたのかという評価のポイントを試論的に 4 点の課題として示しているが、トップにあげられているのは、「計画策定の段階で市民参加・住民参加が実質的にできているのかどうかという点である」と述べ、参加の実効性を重視している。しかし、それをどのようなモノサシと目盛りで測定するのか、という評価基準については、少なくともこの稿では触れられていない（牧里：2007：41-42）。一般的には計量的に数値化することそのものが難しく、質的な効果測定が必要となるであろうと推察される。そのため、各地での試行錯誤とその蓄積をしていく中で、手法が開発されることが期待される。

計画策定プロセスに如何に参加を実体化するのかという課題は、福祉関連計画のみならず、他の領域における行政計画においても、極めて重要な課題であり続けてきた。2000 年に地域福祉計画が社会福祉法に法定化されるにあたり、この点は再度強調されることになった。「地域福祉計画はそれ（筆者注：コンサルタント丸投げ）ではだめで、一緒に作っていくプロセスの中で地域住民をどう巻き込んでどんなふうにエンパワメントするかが目的の中心なので、そこの戦略を各市町村がどうつくり上げるかが一番大きい。」という福祉部会における北野誠一の発言（第 3 回福祉部会議事録 2001 年 10 月 12 日）にあるように、「エンパワメント」の用語は、参加を巡る効果のキーワードの一つとされてきた。「エンパワメント」は多義的な用語である。社会福祉においては、米国における公民権運動や解放教育運動と密接不可分のものと認識されてきた。そこでは、社会の中で抑圧され、排除される構造に置かれる人々への多角的な介入と、社会構造の変革を目指す明確な意図が貫かれている。確実に輸入モノであるエンパワメント概念は、日本の社会福祉研究や実践において、元来の意味とは相当異なる概念として「普及」していることは否めず、実践場面でのあるべき姿と現実との乖離が、それに拍車をかけている。先に挙げた牧里が監修する著書には、宮城孝が「地域福祉計画における住民の参加とエンパワメン

ト」の項立てをした論考があるが、エンパワメントの視点が重要である指摘に留まっており（宮城 2007：211）、地域福祉計画のプロセスにおいて、何をどのようにすれば住民参加が住民のエンパワメントに繋がるのか、具体的な事例に基づく示唆が期待されるであろう。

3. 参加の現実と課題：インタビュー調査を通じたしょうがい当事者等の語りから

本章では、文献研究と共に、しょうがい当事者のインタビュー調査から、計画における参加の実態と課題を抽出することを目指す。

インタビュー調査の対象者は、現にある地方自治体で地域福祉計画の策定委員会に参加しているしょうがい当事者の内、調査協力の合意が得られた人々で、本稿では2名の当事者の声を紹介する。なお、当該地域福祉計画策定の事務局を務めた行政担当者及び当該地区の社協職員にも調査を実施した。このうち、本稿では社協職員のインタビューを紹介する。さらに比較対象として、当該自治体の近隣自治体で、障害者関係計画の当事者部会長を務めるしょうがい当事者1名にもインタビューを行った。

これらの調査は、筆者が予め用意したインタビューガイドに基づき、半構造化面接を行った。なお、本調査は、立教大学コミュニティ福祉学部倫理指針準拠審査を受け、承認を得ている。（2017年5月）

3.1 しょうがい当事者が語る参加の実態と課題①—委員会に当事者が関わる意義

参加の手法が多様に存在していることは、前述した。しかし実際には、地域福祉計画の策定プロセスに、濃厚に関われる機会を持てるしょうがい当事者の方が圧倒的に少ない。その中で、頸椎損傷当事者会の代表も務めるAさんに、地域福祉計画の公募委員に応募し、就任したきっかけを伺うことにした。

「施設を出て1人暮らしをして、自分ができることってことで、まずはこういう公募委員ではないんですけど、自分の地域のことに関わる

ことを……。もともと住んでいた地元なので、10 年か 7 年ぶりぐらいなんですけど、その中でできる範囲で、自分のできることと思って、行政のまちづくりに、顔を突っ込もうかなと思ったのが最初で、役所の人から何かがあるよって言われたものから、参加し始めたのが最初なんですけど。」

「やっていくうちに、僕のことを知ってくれて、分かってくれる人は増えたんですけど、もともとはやっぱり、頸椎損傷とか電動車椅子って、みんな何となくは知っているけど、実は全然知らない。こういう地域の会に出て、自分もアピールしたのもあって、コミュニケーションを取ることで、かっこいい言い方すると、輪がつながるではないですけど、お店の人から『こんにちは』って挨拶とかあったりして。」

「やっていけば、自分の住む所が良くなる。自分が楽になることも含めて。今まで入りづらかった所も、知り合いが増えたと、お店の人にも気を遣って、入っても問題ないよっていうことになって、こういうのいいな、と思って入ったのが最初で。そういうのをやっているうちに、委員も、実際は役所の人からやってくれないかと。」

人との出会いによって、チャンスの扉を開き、役所の人からの勧めで公募委員に応募した A さん。実際に参加した策定委員会の印象は、どのようなものであったのだろうか。

「率直に、もうちょっと細かい意見を言う所だと思っていたんですけど、決めることが大きい。そういう意味では、僕が意見がある／ないではなくて、一個一個の中身の方を議論しないとダメなんじゃないか。やることは住民のために、良かれと思っているわけで、そこに反対も賛成もない。僕の中では、部会かなんかをつくって、それをやりますっていうか、どういうことやるのかを決めるのかと思っていたら、そうでなかったの、意見が言えなかった。自分の中でも、考えていたことと違ったなと思ったところがありますね。」

議論が抽象的で分かり難い、自分がどのような立場で、どのような発言を期待されているのかわからなかった、と A さんは指摘する。同時に、策

定委員会が予定調和的で、具体的な議論が煮詰まらない問題点も指摘している。

「実はこれも自分事なんですけど、正確に言うと自分の勉強不足。やる前に勉強しとかなないと、ある程度把握しておかないと、言い切れない。かといって行政ではないので、全部調べていたら、それこそ自分の時間もなくなっちゃうし。」「行政と同じだけ、その仕事しなきゃなんなくなっちゃうので、難しいんですけど。あとは、下調べのデータじゃなくて、（議論になる）具体的なポイントがあればいいんですけど。」「ここ（筆者注：策定委員会）に関わっている人は分かるかもしれないけど、それ以外の人がパッとこれ見ても、はあ、そうですかになってしまうような……。」

さらに、議論の進め方に絡んで、発言のタイミングや実質的な議論が相互理解の下に進むような組織の必要性についても言及があった。

「言えなかったというよりも、言うタイミングがつかめない。言っているのかと思っていううちに、なんかババって（他の委員に）言われて、はい終わりますみたいなことになる。」「僕はさっき言った部会があれば良いと思う。（策定委員会）は堅い所じゃないですか、ある意味。もうちょっと、みんながしゃべれるぐらいのが、いいかなと。」

短時間で、数多くの「議事」と「承認」が求められる地域福祉計画の策定委員会。そこには、地域福祉計画の射程の広さと、さまざまな利害関係者に対して、一定程度の「合意」を得ることが最重要課題とされている現実の壁がある。そのため折角当事者参加がなされても、構成員が相互に論点を深めたり、影響を与え合う以前に、時間の都合により次の議題へと移り、半ば強引に「承認」が求められる。その結果、出席委員には、不安全感が蓄積される構造が形成される。

「言葉にすると難しいな……。うーん。難しいけど、必要な思いがちゃんと理になっっていれば、ある意味、何でも良いんじゃないかな。例えばスロープ作ってくれと言っても、普通のスロープで良いので、きれいなスロープがほしいわけではない。そこら辺を、はき違えない

で言えれば良いんじゃないかな。相手に、どうして、何故必要かぐらい（分かってもらえれば）。……後は、その先は、**決定は当事者ができることではないので。**」（強調筆者）

この言葉は、委員会での決定が、結局は形骸化したものに過ぎないことを鋭く指摘している。行政の会議の多くは、「事務局預り」という形式で、最終的に行政がコントロール権を握っている場合が少なくない。しかし A さんは、それでも会議に出席できたことを評価し、それを継続的に他者に伝える意義や会議の構成員についての要望も語ってくれた。

「はい、やりました、できましたで終わりでは実効性ないから、その後続かないと。より見えてきたり、よりいろんな人が関わって、文句じゃないけど、こうして、ああしてと意見のある人が集まってくれないと、やったかいがないんですけどね。」「絶対に、難しいけどやってほしいのは、とにかく新しい人を入れること。新しい人、意見が言えるか、言えないか別として。」「全然分からない人でも良いので、その中で一つ意見が言えて、自信持つかもしれないし。嫌になるかもしれないけど。」

「結局、いつも会っているメンバーとか知り合いだけになっちゃう。そうになると、いつもの会議とかメンバーになっちゃうから、同じこと。そもそも、関わる人が何か求めているわけではないけれど、委員会に入るには、自分の意欲か何かメリット、やって楽しいでも何でも良いから、それがあれば良いけど。そこがあんまり感じられない。」「自分にメリットになるか、デメリットなるかってところは、なかなか難しくて。」

計画策定過程に関与できることは、様々な形で、しょうがい当事者にとってパワーを付けていく可能性がある。ただし、現行の状況には、手放しで喜べない、複雑な事情があるという指摘と考えられる。

見知らぬ他者と真の理解を得るための普通のコミュニケーションを深めること、ごく当たり前であるが、地道な相互理解の必要性についても、以下のような言葉で語られた。

「関係って言われても、日本人なんで。同じ立場で健常者同士とも思われてないだろうし、自分もそこまで思っていない。気に食わないことがあったり、筋が通っていないこと言われれば、それに対して『なぜ』って言うだろうし。関わりたくなかったら言わないだろうし、普通。」
「地域住民っていうか、普段関わりない人たちが理解できるような行動が大切。関わらない人は普通に、多分、サラリーマンで関係ない人は、税金ばかり使いやがってなんてイメージしかないと思うんですよね。当事者が何やっているのかも分からないし。当事者だって、本当にそういう人もいるかもしれないし、頑張っている人もいるかもしれないし。具体的に見えることっていうのは、なかなか少ないですからね。」「極端に言えば、具体的な成果ってものが、なかなかないじゃないですか。数字で見えるわけでもない。福祉の担当の人は頑張るけれど、普通の健常者の人にもいろんな意味でメリットになっているはずなんだけど、直接自分に関わることはないと言われれば感じられない。」「もうちょっと普通の、みんながコミュニケーション取れる場があったらいいのかな。会議やった、終わっただけじゃなくて。その人は何故発言しているのか、意味が分からない場合があったりするんですよね。」

公募委員が、公式の委員会で、専門委員や行政スタッフが備えている知識に気後れしてしまい、策定委員会に参加しているにもかかわらず、構造的に「非参加」の状況に追い込まれていくプロセスが、渋谷等の論考に描かれている。(渋谷等：1999：71) Aさんの置かれた状況は、渋谷等の記述とは状況が異なっているが、参加の場を会議で共有するだけで、当事者と地域住民の距離は自然に縮まらない。安心して違いを認め合える存在になること、そのためのきっかけを、多様に創っていく必要性が示唆されている。

3.2 しょうがい当事者が語る参加の実態と課題②—表出される「意見」と本音の乖離

次に、知的しょうがい者の代表として委員に選出されている B さんに、会議への出席をどのように捉えているのか、伺うことにした。B さんは、知的しょうがい者の家族会による推薦で、A さんと同じ地域の地域福祉計画の策定委員になっている。インタビューは、地域福祉計画策定委員会のある回の会合後に会議室で筆者と B さん、B さんの補助者として B さんの母親同席で実施をした。

「筆者—この会議で話されたことは、やっぱり難しいですか。

B—難しい。

筆者—どうしたら、もう少し分かるように話してもらえると思いますか。

B—よく分かりません。難しいだったけど、よく分かりません。」

「B(母)—補足すると、親の会に声掛けていただいて会議に出るにあたっては、まず障害者本人で 2～3 時間座って参加できる方が望ましい、ということでした。また会議の内容がある程度理解できる方にお願いしたい、ということで企業に就労している私の娘が推薦されたのだと思います。」

「A—手をつなぐ親の会の、当事者の人とお話することってありますか。

B—あります。

A—どんなお話しするのかな。

B—難しい質問なので、よく分かりません。

A—どんなお話、っていう質問が難しいのね。

B—はい。

A—なるほどね。じゃあこの質問はやめて、手をつなぐ親の会の、当事者の人とお話をしていますか。

B—いろいろ考えてお話しして、なかなか難しいです。

A—難しいことが結構ある。

B(母)―当事者という意味が理解できていないです。

A―なるほど。どのような言い方をされていますかね。お名前、具体的なお名前があると分かるのかな。

B(母)―ええ。

B―△△さん。

筆者―△△さんのお子さんは知っている？

B―知っている。

B(母)―生活寮に入っている方です。」

「B―これ、難しい質問なのでよく分かりません。

筆者―よく分かりません。そう、なるほど。会議の資料も難しい、こういうの？（と会議の配布資料を指さすと、Bさんは頷き、同意する）」

「筆者―これ（配布資料）、書いてあることが難しい？

B(母)―いつも辞書で。

B―うん。いつも辞書で調べています。

B(母)―難しい漢字を、自分でルビ打ちをしています。でも意味は分かっていません。施策、進捗状況とか、（ルビを）読めても、分かっていない。

始まったときに、こういう資料をいただいたときに言ったのですが、案内、いついつ開催しますという案内状にルビは打てるのですが、長い本資料（配布資料）の方にルビを打つのは難しいですと、最初にお断りがありました。だから△△さんと、何のために当事者に参加してほしいとおっしゃっているのか、理解に苦しむところがある、というのは話し合っております。」（筆者注：最近の本資料にも事務局でルビ打ちされているとのこと）

「B(母)―ルビを打って、その開催される前に届いた資料、資料が届いたら辞書で調べて、ここが分からなかったというので、一緒になって、自分が分からなかったものを母親が、私がやっているんですけど、その何ていうんでしょうね、本人は、一生懸命、辞書で調べま

した。調べることが自分の仕事っていう達成感がありますけど、後で足りないものやっている親からしても、ただ平仮名、ルビ打ちをしているだけで意味は、本人は分かっていない、それが（会議開催の）直前まで続いて、当日を迎えるから疲れは倍ですかね。」

Bさんはルビが振ってあれば、相当の書字を「読む」ことはできる。しかし、抽象的な用語の真の意味、文脈等を踏まえた適切な含意などを理解することが難しいと言う。会議前には、分厚い資料がBさんの手元に届く。その多くの資料を「読む」ために、Bさんは、家族や支援者の手を借りて辞書を引き、周囲の人々も疲れ果ててしまうほど労力と時間をかけて会議に出席する。さらに会議の時間中、隣に座った支援者からの補足説明を受けつつ場に同席している。しかし、その会議で、語られている内容をリアルタイムに理解することは難しいと話す。このような状態で、「参加」することは、果たしてBさんの主体性を高めるエンパワメントになり得えると言えるだろうか。

Bさんはこれまで、数回、ペーパーを用意して、策定委員会で挙手をし、発言した経験を持っている。「資料が難しくてわかりません。知的しょうがい者にもわかりやすい表記をつけてください。」というその主張は、もっともなことであり、Bさんが当該策定委員として参加している意義そのものでもある。問題は、これらの発言を受けた他の委員や事務局等がどのように受け止め、何を改善していくのかが問われていると言える。

3.3 社協職員からみたしょうがい当事者参加の意義—関わりの中から「声」を受け止める

一方、支援を行う側にとっては、直接／間接的に、日々、利用者や周辺から、多くの情報が入り、利用者の生きづらさ、暮らし難さに直面する場面がある。今回は、AさんBさんが参加した地域福祉計画を策定している自治体にある社協の職員にもインタビュー調査を行った。当該社協では、いわゆる事務局事業の他、しょうがい者の通所施設や地域生活支援センターを受託運営している。まず、日常業務におけるしょうがい当事者の「意

向」や「参加」について、どのように認識しているのかを尋ねてみた。

C「福祉の制度や政策等、措置から契約に大きく変わっていく中で、利用者の方、障害のある方の自己選択・自己決定がどれだけ実現できるのかがすごく難しいと感じている。特に知的障害のある方が自分で選択して自分で決めていく中に、われわれの役割としてどれだけの情報提供ができ、選択していただけるのか。どのように提示すると本人の意思を引き出せるのか。小グループで（外に）行くときも、ここ行きますと言語だけで伝えていたのが、写真でどんな場所なのか情報を伝えていきながら、行きたいところはどこなのか工夫している。より参加しやすく（利用者の）経験値を上げていけるのかを考える意識を持つようになった。」

D「高齢の方はケアマネージャーが付いていることが多い。精神にしようがいがある方は比較的力を持つ人が多い。でも、知的にしようがいのある人はケアマネージャーのような存在がおらず、相談できる機関もなく、誰が話を聞いて変えていけるんだろうと自覚を持ってやってはいる。改めて、ガイドラインを見直したり、自分の担当している知的にしようがいのある利用者さんにも聞いたが、思いはささやかで、温かいご飯が食べたいとか、ホームレスにはもう戻りたくないとか、今のままの生活を維持したいとか。近くにいる職員は、専門員と生活支援員ぐらい。利用者の願いは担当職員が変わらなければいいとか、本当にささやかなところしか出てこない。それも大事だし、叶えたいけれど、もっと何か引き出せるスキルが自分に必要だとすごく思う。私がお付き合いするしようがいのある方は、大体30～40代後半の人で、そこに至るまでに何かできたことはなかったのかなと思うことも。後から知的障害の手帳を取った方もいるし、幼いころから取っている方もいるけれども、親がいないような家庭環境の中で、もっと選択肢を増やすような環境整備はできなかったのかなとすごく考えます。」「本当に小さなところから、『(近所の人などに) 野菜をもらったけど、料理の仕方が分からない』と言われれば、ちょっとおひたしに

してみようとか、細かな生活支援をしているけれども、意思決定支援とは何なのか。経験値を高めることの大切さと、その手段があるかと問われれば、ないと思うんですよね、今の施策の中で。そうすると誰がどうやってやるんだろう。(個別支援)計画がないと計画にも乗れないし、使うこともできないから。個別性を考えて、どうしたら有効活用できるのだろうというのは、大きな問題。こんなことやれますよと言えることより、反省ばかりが出てくる。」

「現状で何とか維持しているけど、それでも『〇〇さんが来てくれて有難いけれど、これって時間かかれば、お金掛かるのよね』(筆者注：時間ごとの利用者負担金)と言われる中で、余裕のない人たちの支援なのに、私たちが行くことで苦しめてしまうところもあるから、私たちに何ができるのかと悩む。」「利用者さんがこれだけ良いと言っている事業について話す機会がないですよ。それよりも何件やっています、これだけのことをこなしています、人件費はこれだと……そういう数字は言うけれども、実際こんな暖い話があったとか、こんないいことができたのだと主張できる機会はなくて。同僚同士でほっこりすることはありますけど。」

E「ここに来る人たちって本当に切羽詰まっている。もうお金もなくて、債務もいっぱいあって、生保につながるだけの人もいれば、もうちょっと早く来てくれると何とかできるのにと。他の制度とか、サービスとか、情報もお伝えしながら、一緒に考えていけることもある。困窮に落ちるもう少し前で、情報は自分が本当に困っていないと役に立たないということもある。地域の人たちに、この部署のことや、さまざまな制度やサービスを知ってもらえると、伝え合ったり、一緒に行くこともできる。知っている人から紹介されると安心して行けるといこともあったりするので、そうした意味で地域づくり、その人が地域の中でどう暮らしていくのかということも併せて考えていかないと。制度の枠の中だけではなく、地域のフィールドで考えていかないといけない。そういう意味ではボラセンで持っている資源とか、NPO

や地域の社会資源も活用しながら考えていくことが大事。」「何でもいい、どうでもいいという方は、全ての財産を取られてしまい無一文になった経歴があった。元運転手をやっていた方で、元社長さんが『お前、無一文じゃないか』と福祉事務所に連れていってくれた。福祉事務所が、社協につなげ、福祉サービスを入れて、暮らせるようになった。それから会うと「コッペパン食べたい」とか、「カップラーメン買ってきてくれ」とか言うようになり、変わっていく。だから、一番始めは住民の人ですよ。連れてきてくれたのが。掘り起こせる力は、私たちにはありそうでなくて。」

社協は幅広い分野のネットワークを活用し、多くの機関と繋がっている。とりわけ、創設期から行政との公私協働を組織の誕生と共に植え付けられた特別な存在でもあった。それ故、行政への代弁機能やソーシャルアクション機能を発揮できる存在でありながら、実態としては、その機能を充分活用でき難いジレンマにも悩まされている。

C「社協は他の法人に比べて行政に近い立場で発言できるので、障害当事者や家族との会話から、こういうことで困っていますよ、こういう施策って必要じゃないですかと言える立場にあるとは思います。地域で暮らす視点を社協は持っていると思います。施設の中で完結するのではなく、地域で生活している様子も知っているところは強みとしてあると感じています。」

D「85歳ぐらいの女性の方が電話で『ずっと医療の第一線で働いてきた』と。若い頃から日本が良くなるようにやってきたのに、戦争も抜けてここまで来たのに、何も良くなっていないではないか、地域福祉ってあんたたち何やっているのという電話を受けて、本当にその通りですね、とは言いたくないけれども、胸が痛い。社協が必要なことを、社協がやらなければならないことを、先輩たちは声を大にしてやっていたよな、でも自分は本当に日々のことで追われてできてないなって……。」

社協の多様な機能は、時代により、さらに変化し続けている。その中で、

一人ひとりの職員は、利用者との関わりの中で、多様な「声」と向き合い、その「声」を社会に届けようと模索している様相がみて取れる。しかしこれらの試みは、大きなうねりとなり社会を動かすムーブメントになってきたとは言い難いのが現状ではないか。この点については、継続的な研究として、今後さらに精緻なる調査と考察が必要とされるであろう。

4. 「参加」を阻む壁—意識と制度の狭間—

4.1 参加しない自由の保障と当事者の意向

前段で述べてきた通り、「参加」は極めて能動的であり、主体的な行為として捉えられてきた。とは言え、前章でみたように、地域福祉計画における参加の実態は、計画策定に従事する事務局の手中にあり、計画策定委員の選定も、オープンではない状況が見受けられる¹³⁾。当事者参加のこのような「取り込み」は、しょうがい者同士の相互理解が進まず、むしろ少ない予算を巡って双方の利害対立を深刻化させ、しょうがい別に当事者を分断することにつながり兼ねない。このような構造を創り出すことは、当事者を実にディスパワーする行為であるにもかかわらず、専門職でさえ、その意識は殆どない。こうした当事者不在の「文化」が濃厚に蓄積される現状の中で、マイノリティである当事者は、「参加」という能動的な行為に積極的に関わるのみでなく、むしろ「参加」から遠のくことで身を守るという行為を選択する場合もある。施設建設反対運動などに象徴されるように、「参加」は包摂 (inclusion) ではなく、むしろ主体的行為の対極にある排除 (exclusion) にも連結するという現実があると言える (古川等 1993)。

マイノリティを権力との関係で差別・抑圧を受けやすくそれ故に社会の中で構造的に劣位におかれる位相と捉える竹中理香の研究には、地域福祉における当事者参加を考察する際、見逃すことができない論点が示されて

13) 今回の限定されたヒアリング調査のみをもってこのような結論を導くことは無謀であろうが、公募委員の形骸化については、室井編 (2003) 等他の文献でも指摘されている。

いる。在日コリアンのアイデンティティの多世代比較における研究では、経済・制度的指標としての「権利」と社会・文化的指標である「参加」の観点から分析を試みている。すなわち、地域レベルのデイサービス利用においても、在日コリアン自身の存在確認やアイデンティティの承認が「参加」と深く関わっており、従って、これらアイデンティティの承認等が認められない中では「参加」が能動的な行為にはなり得ないことを示唆している。さらに、公共性と親密圏の理論からマイノリティの参加について言及した論文では、「公共的空間からの一次的な退出という選択肢も留保すべきであり、そうした視点は、地域福祉の参加の解釈をより拡充するものである」と述べている（竹中 2013：8）。

これらの言説には、マイノリティにとっての参加は、必ずしもよきこととして称賛されるものではなく、マジョリティの権力性から逃れるために非参加を選択せざるを得ないという複雑な様相が存在することが示されている。このような意味合いをも含み込んだ「参加」を無批判に推奨する前に、今一度インタビューに戻り、しょうがい当事者の「声」から、参加を実現するための諸条件を探ってみることとする。

4.2 当事者の「声」と主体的参加を実現する課題

先にインタビューで紹介したBさんが会議内容を知らうと人知れず「努力」している現実と、会議で説明される内容及び実際に計画書に書き込まれる抽象的・一般的・概括的スローガンの間には、あまりにも大きな乖離があると言わざるを得ない。Bさんが個人的に費やしてきたエネルギーに着目すれば、このような構造自体への批判のみならず、実に社会的に多大な損失に繋がっていると判断せざるを得ない。会議の進行への配慮はもとより、配布資料の説明準備さえ十分でない現状があるとすれば、参加者名簿に名を連ねていても、実際には、同じテーブルに着く前提が整備されていないわけであり、「参加」はまさに形骸化でしかなく、当事者のエンパワメントには到底つなげていない。

それでは、当事者の声を拾い上げ、「参加」を実質化するためには、どの

ような手法を導入すれば良いのであろうか。

精神しょうがい当事者として、地域福祉計画ではないが、障害者関係計画の下に設置されている当事者部会長を務めるFさんは、当事者参加の形骸化を、以下のように語っている。

「相談支援課専門部会では相談についてお話ししたり、ピアカウンセリングとか、楽しい場所についてとか、10年後の暮らしについてとか、当事者目線での意見を普段身近に考えていることを意見聴取としてされました。」「意見を吸い上げるような形だったかもしれませんが、以前はね。その後、発信する形となっていろいろ例えば大学のシンポジウムに出たり、総合福祉センター祭りのお祭りに参加するにあたって、結局シンポジウムをやったんですが、そのことについて話したり、差別解消グッズっていうのを、急きょ作るようになったり。」「企画段階ではなく、会議と会議の間に意見聞かせてくださいと依頼が来たんですよ。それがそもそも最初。会議だけが参加じゃないですよ。でも参加、参画じゃなくて、使い勝手がいいように使われちゃうんですよ。」

行政は「参加」のテーブルを用意するが、それ以外の「承認」が欲しい際に、当事者の「意見聴取」を行う。自発的な選択とも共同決定とも実相は異なるとの指摘である。だからこそ、行政が用意した会議に「参加」するだけではなく、当事者が自ら行う「運動的」な参加が必要であるとFさんは語る。

「参加ね。参加はしているけれど果たして完全なる参加かどうかは分からない。そこに当事者がちょっと連れてこられる。会議だけがノーマライゼーションの参加・参画でないとすると、議論だけでは不足するし、小まめにいろんな行政にアプローチの仕方があるじゃないですか。自分はよく電話をかけて、おかしいですねとかね。そういう声を上げること、私はそれをやっているんだけど。議論だけでは不足し、運動的なものが必要じゃないかと。」

しょうがい当事者が、さまざまな機会を自ら「使いこなさない」と、完

全参加が成り立たないとすれば、随分と歪な状況にあると言えるのではないか。Fさんは、形骸化しがちな「参加」の現状を、さらに以下のように鋭意に指摘する。

「もうね、アリバイ作り、お飾り、ガス抜き。そこに大義名分も入れますね。どんどん増えていく。採用します。いい勉強になります。」(筆者が、参加が大義名分になっていないかとの問いかけをしたことに答えて)

「経済原理が働くとか、利便性の追求が働くとか、利便性にも一極集中するし。……この日本の今の流れは、多様な障害者、障害や障害者に関して、個別性は軽視され、そのうち無視されるのではないですか。」「会議に委員として構成するとか、会議で発言するとか、そうするときもありましたような大義名分、アリバイ作り、お飾り、ガス抜きになってしまう。行政側がそうさせている場合と、なった委員がそうさせてしまう場合があるじゃないですか。あ、ここ発言できるな、よし、ガス抜こう、言いたいこと言おう。それがガス抜きで、はい、いろいろ語ってくださいましたね、じゃあ本題に入りましょう、みたいな。そういう方いらっしゃるんだよな。そのとき、ビジョンがないと建設的にいかないし、と言って私に確固たる揺るがないビジョンがあるかと言えば、そこまでの厳存はないけれども。建設的でありながら実現可能ということを考えつつ、ガス抜きにならないように自己主張、障害者主張を続ける。」

「精神障害者とばかり会っているからかもしれないけれど、精神障害者こそ多様って感じが私の持論というか。そうすると障害者らしいなとか。差別偏見もあるし。」

さらにFさんは、委員会の構成メンバーを再考する必要性や事務局との関係性についても語っている。

「当事者が半分以上いるなりすれば、公募もあつたり、障害者団体代表だったりしてもいいじゃないですか、まあ、家族会の人はいますよ。あと障害相談員、身体障害相談員とか。精神の障害相談員はない。これもま

た縦割り。」「活動報告をするんですね。全体会でね。そのときの活動報告の会議配布資料は、事務局が今まで作っていた。それを読みなさいと言われても、直前になって書き加えて、活動報告っていうと、会議報告だったら会議の報告だけすればいいけど、活動ってもう少しいろんな活動していますよっていうことをアリバイ作り、ガス抜きさせられちゃったのかな、あれは。言いましたけどね。』

「対立して一揆を起こすのではなくて、徐々に切り崩していくというか変えていくというか。そっちのタイプだと思います。私のやり方っていうか私のスタンスっていうか、それがビジョンにも反映しているかもしれない。』

しょうがい当事者の参加を取り巻く環境は、ステップバイステップではあるが、「参加」の扉を開きつつあるように見える。その中で、パイオニアとして活躍してきたしょうがい当事者は、悩みながら、他者との共同決定を、体験しつつあるというのが現状なのであろう。地域間の差異も決して小さくはない中で、個々の奮闘を、大きな動きに展開できるよう専門職の関わり方そのものが問われている。

4.3 福祉サービスへの封じ込めから豊かな関係づくりに向けて

先述した図1の近隣住民と本人との関係を、専門職はどのようにみているのだろうか。3.で紹介した社協職員の語りの一部から、地域住民としての当事者、当事者と他の地域住民との関わりを考えてみたい。

「(図1は)教科書的で分かりやすいと思いましたが、もっと本人が自分で選べるんじゃないかな、とも思ったわけです。選ばないこともその人の選択になるだろうし、これでサービスが入ったかもしれないけど、『私はこの人は嫌いだよ』って言って違う人に変えてとか、自分でこういう人がいいとかってオーダーもしたり。関係を壊してまたつくってというのが、その人が地域で生きているということかなと思うんですね。対等とか書いてありましたけれど、本人が(地域の人を)助けてあげられることもあるし、輪の中には参加しないけれど、本人

を見ている人も結構いると思う。そういうことも、視点として考えていけたらいいと思っています。本人は、さまざまなグループというか輪に参加できる場面もあるだろうし、そういうことを見守れることもすごく大事と思っています。」

見守り活動は、一つ間違えば、監視活動に繋がる危険性を常に孕んでいる。それを超える方策の一つは、本人自身の「同意」を得て本人が見守りのネットワークに主体的に参加することである。それ故、支援する側には、支援者が本人のために見守りネットワークをつくるという発想から、本人と周囲との関係性を多様に拡充しながら本人自身に内在する力を支援するという考え方への転換が求められる。そのため、本人の周囲をサービス提供者のみで囲ってしまうことは、本人の可能性や主体性の醸成に蓋をしてしまうことに繋がる危険性があることに留意が必要になる。

地域の中で、さまざまな課題を抱えた本人と関わり合い、周囲との問題を解決しつつ「とりあえずつながりを続けるしかない」と本人の地域生活を支援し、結果として福祉の事業所を立ち上げ、現在法人理事長を務める長尾祥司は、昨今、地域に暮らす障害を持つ子どもたちがこぞって特別支援学校から「放課後等デイサービス」に行き、そこから家に帰る生活が続け、地域の人々が関わらないまま成長し、同じ法人が経営する「日中活動」に通うようになるという専門職に囲まれた生活が増えていることを例に、最近地域で関係性より専門性が求められることが多くなってきている、と述べている（長尾：2016：182）。

また、精神しょうがい当事者のFさんも、サービスに絡め取られず、役割の固定化をされず、当事者が主体者として自然に生活していくことの必要性を語っている。

「サービスを提供する側にもなれる精神障害者として、小さな講演会で話したんですね。私の場合も高齢者センターの誕生会で歌のボランティアをすとか。私の場合、個人的には地域活動支援センターでの関わりですね。サービスの受け手が受けることだけに慣れちゃいけないですね。自分も何かできるっていうことを。どんな人だってできる

んですよ。」「できないって決めつけちゃって。障害者イコール何か助けなきゃとか、そうすると、どう助けていいのかなとか戸惑っちゃったりして。戸惑いをなくすってことも大切ですね。』

地域福祉は、支援する側、される側の相互関係を、交換可能であるところに意義があると言われてきた。しかし「参加」という装置が備えられていても、そこに命が吹き込まれていなければ、装置はただの箱に過ぎない。当事者が語る「声」に込められた自らできることがあるという切実な「思い」、すなわち「主体性」への希求を受け止め、現実を改革する必要がある。

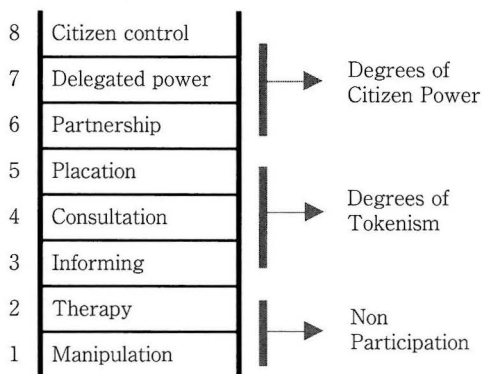
5. 終わりに代えて

しょうがい当事者の語りを交えながら、現行の地域福祉計画における当事者参加の問題点と課題を概観してきた。今回の調査は、極めて限定的なものではあるが、計画における参加は、敢えて Arnstein, S. の参加の梯子の分類に従えば、21 世紀を迎えた今日でもなお、市民権 (citizen power) の段階には程遠く、非参加 (non-participation) もしくは形式的参加 (tokenism) の域を脱していない状況にあると言えよう。

一方で冒頭に記した通り、2018 年 2 月、厚生労働省は「我が事・丸ごと」地域共生社会なるプランを発表している。地域福祉計画には、政策立案側からも、地域住民の側からも、さらに期待がかけられている。

岡村重夫は既に 1970 年代に、官僚化された縦割り行政の下で部品化され、住民生活に密着した諸事の決定から阻害され、不信感を募らせ、その結果として社会制度や地域問題に「無関心」に陥らざるを得ない地域住民の構造を描き出していた。「従って今日の社会状況における住民の最も基本的な人間としてのニーズは、一方的に物やサービスをあたえられるのではなくて、自分たちの生活に関連する問題やサービスについてみずから決定することができないという不信感と不安を解消することである。この自己決定についての不安は自己を信ずることができないという意味におい

図2 住民参加の梯子8段階（出典：Arnstein, Sherry R. 1969）



て、最も深刻な不安であり、従ってそれは現代社会の危機の象徴にほかならない。」（岡村：1973：15）

社会福祉法改正により、地域福祉計画策定が努力義務化された今日、改めて岡村の指摘を読み直すと、未だ形骸化した参加のレベルに留められながらも抜本的な変革に至らない現状の危機的状況が、より切迫感をもって投げかけられているように思われる。とりわけ、岡村の指摘する住民自身の「自己決定」と制度への実質的関与に関わる詳細な検討は、今後の課題として、継続的に研究を続けていくこととしたい。

本稿は、JSPS 科研費 JP16K04202 の成果を含んでいる。また、インタビュー調査に関して、2017 年度立教大学コミュニティ福祉研究所学術研究推進資金企画研究プロジェクトⅠ（教員自由企画型）助成金制度の助成を受けた。調査に応じて下さった方々に、この場を借りて深く感謝を申し上げる次第である。

参考文献

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

- 平岡公一 (2007) 「政策としての地域福祉計画」 牧里毎治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画 福祉コミュニティの形成に向けて』 ミネルヴァ書房 pp. 43-54
- 伊藤周平 (1996) 「社会福祉における利用者参加」 社会保障研究所『社会福祉における市民参加』 東京大学出版会
- 飯村史恵 (2015) 「『地域福祉の時代』における市区町村社会福祉協議会の展望—住民会員制度と住民参加に関する試論—」 橋本宏子・飯村史恵・井上匡子編著『社会福祉協議会の実態と展望—法学と社会福祉学の立場から』 日本評論社 pp. 97-138
- 児島亜紀子 a (1998) 「社会福祉学における参加論の系譜と利用者参加概念の発展 (Ⅰ)」 『長野大学紀要』 第 20 巻第 2 号 pp. 1-11
- 児島亜紀子 b (1998) 「社会福祉学における参加論の系譜と利用者参加概念の発展 (Ⅱ)」 『長野大学紀要』 第 20 巻第 3 号 pp. 51-59
- 牧里毎治 (2007) 「技法としての地域福祉計画」 牧里・野口前掲書所収 pp. 29-43
- 宮城孝 (2007) 「地域福祉計画の固有性」 牧里・野口前掲書所収 pp. 203-220
- 室井力編 (2003) 『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル』 日本評論社
- 中西正司・上野千鶴子 (2003) 『当事者主権』 岩波新書
- 長尾祥司・平岡美鳥「地域でともに生きるためにできること—事例報告『危ない橋を渡ってきて、崩壊してもおかしくなかった：独り暮らし』」 (2016) 浜田・村瀬・高岡監修『もういちど自閉症の世界に出会う—「支援と関係性」を考える』 ミネルヴァ書房
- 新田勲 (2012) 「障害者運動への問題提起—支援費制度から障害者総合支援法に至る運動の総括を—」 『季刊福祉労働』 136 号 pp. 153-160
- 渋谷望・藤澤由和 (1999) 「福祉社会における参加概念の位置づけ—計画策定への参加をめぐる—」 『年報社会学論集』 1999 巻 12 号 pp. 62-73
- 柴田謙治 (1991) 「社会政策における『参加』—利用者参加論の展開と視角」 大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政—新たな福祉の理論の展開をめざして』 法律文化社
- 鈴木真理子「地域福祉計画の意義と課題」 島津淳・鈴木真理子編 (2005) 『地域福祉計画の理論と実践—先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』
- 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編 (2011) 『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
- 竹中理香 (2013) 「地域福祉における参加論再考—公共性と親密圏の構想という観点から—」 『総合福祉科学研究』 第 4 号 pp. 1-10
- 栃本一三郎 (1993) 「福祉活動参加基本方針及び意見具申に関する解説」 厚生省社会・援護局地域福祉課監修『参加型福祉社会をめざして』 全国社会福祉協議会
- 上野千鶴子 (2011) 「当事者とは誰か—ニーズと当事者主権」 『ケアの社会学—当事者主権の福祉社会へ』 太田出版
- 右田紀久恵編著 (1993) 『自治型地域福祉の展開』 法律文化社
- 小倉襄二 (1983) 『市民福祉の政策と思想—参加と計画』 世界思想社
- 岡村重夫 (1973) 「地域福祉の概念」 『地域福祉の諸問題』 地域福祉研究紀要第 1 集日

本生命済生会社会事業部 pp. 5-20

岡村重夫（1974=2009）『地域福祉論』光生館