

Ⓑ

3

小論文

時間 120分

注意事項

1. 試験開始の合図があるまで、この問題冊子を開いてはならない。
2. この問題冊子は10ページである。印刷不鮮明の箇所などがある場合には、監督者に申し出ること。
3. 解答用紙の指定欄に必ず受験番号を記入すること。
4. 解答はすべて別紙の解答用紙に横書きで記入すること。
5. 解答用紙の評点欄には何も記入しないこと。
6. 解答用紙は持ち帰らないこと。

＜資料＞は、野村恭代『施設コンフリクト 対立から合意形成へのマネジメント』（幻冬舎，2018年）の一部である。資料を読んで、下記の設問に答えなさい。

- (1) 下線部①「新しい秩序を作り出す機能」とはどのような機能か。説明しなさい。
(1行20字詰め，10行以内)
- (2) 下線部②「もっと複雑な背景」とはどのようなことか。説明しなさい。
(1行20字詰め，20行以内)
- (3) 下線部③について、公共施設に対する施設コンフリクトの特徴を、資料で挙げられている他の施設との異同を指摘しながら説明しなさい。
(1行20字詰め，30行以内)

(注意)

解答にあたっては、解答用紙の1マスに1字を使い、句読点、引用符、括弧などはいずれも1字として扱うこと。ただし、算用数字およびアルファベットは1マス2字とする。書き出しおよび行を改めたときには、1マス空けること。

<資料>

野村恭代『施設コンフリクト 対立から合意形成へのマネジメント』(幻冬舎, 2018年)

コンフリクトが研究のテーマとして扱われるようになったのは、主として1960年代頃からのようです。当時のコンフリクト研究の対象は、おもに軍拡競争(arms races)、暴力(violence)、戦争(war)、侵略(aggression)でした。その後、1960年代後半になると、コンフリクト研究は転換期を迎え、政治の分野でも扱われるようになりました。そして現在では、工学や社会学など、さらに幅広い分野で研究対象となっています。

では、そもそもコンフリクトとは、いったいどのようなものなのでしょうか。

コンフリクトには、さまざまな定義があります。多くの先行研究では、コンフリクトを「二者間コンフリクト」と定義し、その基本的見解は、次のようなものです。

- ① 適度なコンフリクトは「コスト」とみなす必要はない。
- ② 「意見や見方の違い」という性質のコンフリクトは、総合的でより深い理解を生む。
- ③ 攻撃的なコンフリクトが非合理的あるいは破壊的である必然性はない。

さらに、諸外国では、「コンフリクトの排斥」から「コンフリクト・マネジメント」へと認識を変えることが重要であるとの指摘もみられます。

つまり、コンフリクトとは、

<AがBの目的達成や利益の向上を結果的に失敗させるような、なんらかのかたちの妨害によって、Bの努力を打ち消そうと意図的に努力するプロセス>

のことであり、そのためコンフリクトは、少なくとも「二者以上の存在」があって発生することになります。加えて、コンフリクトが存在するか否かは、認知の問題であることも重要な点です。もしも当事者が、誰一人としてコンフリクトの発生に気づいていなければ、コンフリクトは存在しないことになります。

では、日本の研究者は、コンフリクトをどのように定義しているのでしょうか。

諸外国の先行研究と同様に、紛争には少なくとも2つの当事者、もしくは分析上区別し得る2つ以上の単位(unit)あるいは主体(entity)が必要であるとするものが多くみられます。さらに、紛争は「地位の希少性(position scarcity)」あるいは「資源の希少性(re-source scarcity)」のために発生するものであるという見解もみられます。また、紛争から生じる「紛争的行動」は、他の当事者を破壊したり、傷つけたり、妨害したり、あるいはコントロールしたりしようとする行動であり、「紛争関係」は、ある当事者が他の当事者の金銭的、労力的あるいは精神的支出によってのみ、勝ち取ることができる関係であるとされています。加えて、紛争関係は、社会に重大な結果をもたらす社会相互作用プロセスの基本的な構成要素であると捉えられているのです。

これらの先行研究によると、コンフリクトは、

<2つ(もしくは2つ以上)のゴール(目標)が両立・共存しない状況>

であると言えます。つまり、コンフリクトには、少なくとも一方の当事者が、他者との間に「両立不可能な活動傾向が存在している」と知覚することが必要になります。ただ、活動の両立不能さそのものが社会的コンフリクトではなく、多くは、その結果として起こる事態や現象としての人々の紛争や対立を指しています。

また、コンフリクトは他者との間のみではなく、個人のなかでも発生するという見方もあります。コンフリクトは、すべてにおける「争い」という状態を指すものであるため、実社会に表出したり、精神世界に^{とど}留まるものであったりもするのです。コンフリクトが表出していない状態、つまり、個人の心のなかで生じるコンフリクトは、「葛藤」もしくは「迷い」と表現されています。

コンフリクトを発生の原因によって分類するものもみられます。具体的には、コンフリクトを「本質的コンフリクト」(課題の本質に根ざしたコンフリクト)と「感情的コンフリクト」(対人関係の情緒的、感情的側面から生じたコンフリクト)に分け、情緒的コンフリクトがあるために課題の遂行が難しいような状況においても、本質的なコンフリクトを解決することに焦点を当てることの必要性を訴えるものもあります。

ここでコンフリクトの「解決」について述べておくと、一般的に、反対する人々がすべての結果に満足するとき、コンフリクトは解決したものとみなされ、誰かがその結

果に不満である限り、コンフリクトは解決されていないこととなります。ここにコンフリクトの解消の困難さが垣間^{かいま}みえます。

なお、コンフリクトの発生に関しては、その状況において相違がある場合でも、それがコンフリクトに発展することもあれば、そうはならない場合もあります。コンフリクトにつながりやすい状況としては、価値観の相違があり、さらにこの相違がコンフリクトにつながるか否かは、対人関係の過程における特性によって決まると考えられています。

以上、それぞれの研究者の定義に共通している点をまとめると、コンフリクトは、
<①二者間以上の間で生じ、②両者の目標とする方向が異なっており、③その目標を追求しようとするときに生じるもの>

となります。

さらに、その状態が当事者に知覚されていることも、コンフリクトの重要な要件とされています。

これまで、コンフリクトは「避けるべきもの」として扱われることが多かったわけですが、コンフリクトには、これまでの矛盾を指摘し、新しい秩序を創り出す機能があることも認識され始めています。つまり、コンフリクトは「^①集団に質的変化をもたらす機会」でもあるのです。

集団において抗争、不和などのコンフリクトが発生することにより、人は自分がその集団の一員であることを強く意識するようになります。そして、自分と自分の所属する集団を同一化し、自分自身を集団の一部として自覚して行動するようになります。その結果、集団に属する一人ひとりの態度に変化が生じます。そのため、コンフリクトは人間社会につきものの現象であり、それ自体が善または悪であるという性質のものではありません。また、コンフリクトは「態度」、「行動」、「矛盾」の3要素から構成されるため、この3要素のどれを欠いても、コンフリクトの分析はうまくいきません。

コンフリクトの機能に着目し、コンフリクトを「生産的コンフリクト」と「非生産的コンフリクト」に分類する研究もみられます。生産的コンフリクトとは、「集団の目標達成を支援し、業績を向上させるもの」であり、非生産的(破壊的)コンフリクトは、「集団業績を妨げるようなコンフリクト」を指します。

この両者の境界線は不明瞭であり、水準はありません。生産性を規定するのは、個人ではなく集団に対するコンフリクトの影響力であり、集団に対するコンフリクトの生産的、非生産的影響を評価するうえでは、個々の集団メンバーが、そのコンフリクトを善とみなすか悪とみなすかは関係ないのです。

ここまでは、コンフリクトの基本的な概念について整理してきました。復習しますと、コンフリクトの共通点として、

＜コンフリクトは二者間以上の間で生じ、両者の目標とする方向が異なっている状況で目標を追求しようとするときに生じるものである＞

という点を示しました。また、

＜コンフリクトは、個人内の対立状態(葛藤状態)である場合もあれば、集団間で生じる場合(対立、紛争)もあり、ミクロからマクロまでさまざまなレベルで生じるものである＞

ということも確認しました。そして、さらにはそれが、

＜コンフリクト当事者に知覚されているか否かも重要な要素である＞

ということも共通認識として確認しました。

さて、それでは、これらを踏まえたうえで、本書がテーマとして扱う施設コンフリクトとは、どのようなものになるのでしょうか。社会福祉学分野における施設コンフリクトの定義の共通項は、次のようになっています。

＜施設コンフリクトは住民と地域、もしくは施設と地域との間で生じる＞

したがって（中略）施設コンフリクトは次の要素を満たす状態であると定義しておきたいと思います。

- ① 施設とその周辺住民との間で発生し、
- ② 施設とその周辺住民との目標に相違があり、
- ③ それが出ていることにより、
- ④ 当事者がその状況を知覚している状態。

障害者施設に対して地域住民が反対運動等を行う要因は、これまで障害者への差別や偏見であると考えられてきました。特に、精神障害者施設で発生するコンフリクトの原因については、偏見を指摘する研究が多くみられ、その偏見は、精神障害者が事件を起こすことなどから形成されていくと考えられてきました。そして、精神障害者による事件を新聞や雑誌で報道することは、施設コンフリクトの発生に拍車をかけるものであることが指摘されています。

また、地域側が施設の受け入れを拒否する要因については、まず、施設コンフリクトが発生する地域では、施設側と住民側の感情的対立と現実的な利害の対立、さらにそれを増幅させる住民側のステレオタイプ化(集団内で共通化かつ単純化)された障害者に対する不安観や恐怖観がみられるとされています。さらに、特に感情的なコンフリクトが施設側と住民側との間に存在している場合には、相手に対する憎悪の感情を「障害者は危険」という理論で合理化し、反対運動の根拠とすることがしばしばあり、問題解決を困難にしていると指摘する研究が多くみられます。

また、公有地への施設建設の場合には、その土地を直接的に住民の利益になるように利用したいという住民側の欲求があり、事態はより一層困難なものになると考えられています。特に、精神障害者施設に対するコンフリクトの場合には、現実的な利害対立が表に出ないまま「危険である」、「気味が悪い」という理由だけで、地域住民は施設コンフリクトを維持できることが多いとも指摘されています。

一方で、障害者施設への施設コンフリクトの発生要因は、差別や偏見ではないとする意見もみられます。

そのひとつは、施設コンフリクトの発生要因を偏見であると決めつけることは短絡的であると指摘し、地域住民が障害者施設に対して抱く不安は、多くの場合、単なる情報不足による「誤解」から生じているとするものです。

すなわち、地域住民と施設を利用する障害者との間に利害の対立が生まれることは、きわめて稀^{まれ}であり、障害者の言動に対して、地域住民が漠然とした不安を抱くことはあったとしても、それが偏見にまで発展することは決して多くはなく、その点からも、住民の感情は偏見ではなく、単なる「誤解」だという意見です。

そして、日本における障害者施設コンフリクト研究の第一人者の一人である古川孝順氏は、施設コンフリクトの要因は、偏見や誤解といった住民意識や心的規制によるものではなく、それを規定している当該地域社会のもつ諸条件にあると述べています。また、施設コンフリクトの核となるのは、多くの場合、隣接地域の住民であるとし、隣接地域のもうひとつ外側に位置する連合町内会レベルの範囲については、施設から空間的距離があるため、隣接地域の住民とは異なった意識がみられると説明しています。

実際、施設建設に対するいわゆる「各論反対」が隣接地域の住民の「ホンネ」だとすれば、この範囲の住民の意識は「タテマエ」としての「総論賛成」の意識をもち、ときによっては、施設建設地の隣接地域住民に対する非難、あるいは施設に対する支援を行うこともあります。

さらに、施設コンフリクトの発生要因は、「手続き上の問題(手続き論)」にあると指摘するものもみられます。施設コンフリクト発生時にみられる反対運動について、その地域全体が障害者施設に拒否的であるわけではなく、一部の頑強な反対者につきあい、反対する住民層が多いとするものです。

また、反対運動は多くの場合が、障害者(特に精神障害者)への危険意識をベースにはしているものの、この意識に加えて、障害者施設を設置しようとする団体や、設置を認可した行政への不信感も加わっていると考えられています。すなわち、地域住民が施設建設に反対するそもそもの原因の多くは、あからさまな障害者への危険意識というより、住民の合意を取りつけなかったり、事前の説明会が行われなかったりしたことへの不満であり、それが、行政の強引な施設建設計画に対する抗議へと移行していく状況がみられるのです。

このように、障害者施設へのコンフリクト発生の背景には、潜在的な障害者への不安感があることは事実ではあるものの、必ずしもそれだけというわけではなく、現実にはもっと複雑な背景があり、施設コンフリクトは生じるのだと考えられます。

② 先述以外にも、施設から居住地までの空間的距離が影響を及ぼすとするものや、地域特性に問題があるとするもの、あるいは施設建設の際の手続きに、その要因をみいだそうとするものなどがみられますが、その主たる要因は、障害者への差別や偏見だ

とする論調が大勢を占めています。そして、この論調が、障害者施設でのコンフリクトを解消するためには、障害者や施設への理解を求めることが重要であるという「理解重視アプローチ」を展開する根拠となっているのです。

施設コンフリクトは回避・予防するべきものではなく、施設と地域との新たな関係を形成していく機会でもあります。したがって、施設コンフリクトを、施設を地域のなかに取り込んだ新しい福祉コミュニティを形成していくための、重要な契機のひとつとして位置づける必要があるのです。

2016(平成 28)年度の毎日新聞の調査^(注)によると、近隣住民の反対などにより保育所の開設を断念した事例は、2012(平成 24)年度以降、全国で少なくとも 11 件あったことが明らかになっています。さらに、住民の要望を受けて設計を変更するなどの必要性が生じたために開設が遅れたケースも、15 件あったと報告されています。

地域住民の開設反対の理由は、「道幅が狭いため、送迎時に事故が起きないか不安」、「子どもの声がうるさい」などが大半を占めています。

また、反対する住民への対応では、「丁寧に説明し理解を求めるしかない」との意見が多く、担当者からは、「開園後も 3 か月は園長が門に立ってあいさつし、近隣と良好な関係を築くことが必要だ」との意見もあがっています。施設建設の着工までに近隣住民に説明をしなかったために、地域住民ともめたという事例もみられます。

反対理由をみる限りでは、「説明がなかった」という「手続き論」による反対や、事故への不安など、障害者施設に対する施設コンフリクトの発生理由とあまり違いはありません。

また、合意形成のあり方も、住民側の要望に応じて計画を変更する、開設場所を変えるなど、従来の障害者施設の合意形成の方法と類似しています。

ただ、障害者施設との最大の違いは、地域住民が、施設の利用者である子どもについて「知っている」という点です。

障害者施設の場合、多くの住民は施設利用者である障害者について、知識としては理解していても、その実際を知らないということが多いのですが、保育所の場合、利用者である「子ども」について知らない人はいません。なぜなら、誰もが子ども時代を

経て大人になっているわけで、誰もが「子ども」時代を体験しているからです。そのため、施設の利用者(子ども)を反対の理由とするときには、その理由はより具体的なものになります。

障害者施設の場合、「漠然とした障害者への不安」が最も多くみられる反対理由ですが、子どもに対しては、「声がうるさい」、「子どもが通園するには送迎が必要になるため、送り迎えのときの保護者の話し声が嫌だ」などの具体性をともなった反対理由になっています。このことは、合意形成の難しさを意味します。

障害者施設の場合、障害者への知識としての理解に加え、人としての実態を知ってもらうことによる、信頼の醸成による合意形成を目指すことが可能です。しかし、子どもが対象となる場合には、すでに十分に子どもを知ったうえでの反対であるため、実態を理解してもらうことによる合意形成の手法は、きわめて困難をとまなうのです。

保育所の開設に際し、全国各地で施設コンフリクトが起こる一方で、厚生労働省は待機児童の解消に向けて、保育所等の整備を急いでいます。国は各自治体に対し、「早い段階から近隣住民に丁寧に説明し、途中経過も報告するなど理解を得られるよう努めてほしい」と求めています。

保育所の開設においても、感情論での議論を避け、（中略）信頼の醸成を目的とした「コンフリクト・マネジメント手法」を用いた説明会の開催等が、コンフリクトを解消するうえでも求められているといえます。

ごみ処理場や火葬場などの、いわゆる「迷惑施設」と呼ばれる公共施設に対しても、
③施設コンフリクトは発生します。

障害者施設、保育所と公共施設との違いは、それが「地域で生活する、ほぼすべての住民が利用する施設である」という点にあります。障害者施設や保育所は、基本的には、施設利用の対象となる人がいる場合にのみ利用する施設です。しかし、生活するなかで発生する生活ごみは、地域のごみ処理場で処理することになります。直接足を運んで利用することはなくても、日々、私たちはごみ処理場を利用しているのです。また、火葬場も同様です。人生に一度は誰もが利用する施設でしょう。

このように、公共施設は、原則的にはすべての住民が利用している(または利用する)にもかかわらず、それが自宅の近隣に建設されるとなると、反対運動が起こるのです。これは、「N I M B Y (Not in my back yard. =私の裏庭にはつくだないで)」の思想に基づくものです。つまり、「施設の必要性は認めるものの、自宅の近くにはつくだないでほしい」という考え方です。

公共施設への反対理由としては、「迷惑施設ができることで、土地の価格が下がるのではないか」、「行政によるきちんとした説明がなかった(手続き論)」、「ごみを処理する過程で有害な物質が出るのではないか」といったものであり、やはりこれも、障害者施設に対する反対理由と大差はありません。

公共施設の場合も、多くの住民は、それがどのような施設であるかを理解しているため、施設そのものに対する説明を重視するよりは、保育所の施設コンフリクトと同じように、(中略) 信頼の醸成を目的とした「コンフリクト・マネジメント手法」を用いた説明会の開催等が有効であると考えられます。

(注) 2016(平成28)年4月24日付。調査は、2015(平成27)年4月1日現在で待機児童が50人以上いる自治体と政令市、東京23区、27都道府県124市区町村を対象に実施し、全市区町村から回答を得ている。

(問題作成の都合上、本文と原注の一部を省略し、一部ルビを加えた。)

令和3年度入学試験 小論文「出題意図」

(入試情報公開用)

行政政策学類 一般選抜 前期日程

本問は、野村恭代『施設コンフリクト 対立から合意形成へのマネジメント』（幻冬舎、2018年）の一部を資料として用い、その趣旨を要約させることを通して、文章の論旨を正確に把握する読解力および理解力、並びに、把握した内容を的確に要約する論述力を問うものである。

本資料は、様々な施設の建設にあたって、施設の近隣に居住する住民らと施設との間で発生する対立、いわゆる「施設コンフリクト」について、その発生と収束の過程を社会科学の知見に即して論じたものである。資料では、「施設コンフリクト」という受験者にとって耳慣れないとは言え、具体的にイメージしやすい事象について、比較的平易な日本語で論じられている。しかしながら、一見読みやすく映る文章であっても、筆者の主張を理解するには、文章の論旨を丁寧に追うことが不可欠である。その点で、本問は「予断を持たずに他者の主張を丁寧に把握する」という、社会の様々な資料や事象を読み解き、説明する際に不可欠な基本的学習態度を問うことも意図している。

設問(1)では、コンフリクトが有する「新しい秩序を創り出す機能」を論旨に沿って的確に説明させることを意図している。(2)では、障害者施設へのコンフリクトをもたらす背景要因の複雑さに関する論旨を把握し、論理的に説明させることを意図している。(3)では、公共施設へのコンフリクトの特徴を問うことを通して、資料の内容全体を的確に把握し、問題文に即して説得的に論述させることを意図している。