

障害者運動と福祉政策

— 京都市地下鉄をめぐって —

森 田 久 男

はじめに

心身に障害をもつ人びとが当面している問題は、障害の種類や程度に応じて、またそのおかれている社会環境によって多種多様である。国際障害者年行動計画は、それらの問題の多くは個人とその環境との関係において生ずるとし、個人の特質としての「身体的・精神的不全」と、それによって引き起される機能的な支障である「障害＝能力不全」、そして能力不全の社会的な結果である「不利＝ハンディキャップ」を区別すべきであると主張している。この三つはむろん重層的に障害者の生活上のさまざまな困難を生みだしているが、各々の区別を認識することは重要である。今日われわれは心身の障害そのものが「不利＝ハンディキャップ」であると考えがちであるが、問題の多くは社会的条件の改善によって除去あるいは軽減することが可能である。そのためには社会全体

の障害者問題解決への努力が必要であるが、最近はとくに障害者自身を中心とする運動が、障害者福祉推進の契機となる傾向が顕著になりつつある。

国際障害者年にあたって、「福祉地下鉄」の呼名の下に去る五月二十九日営業運転を開始した京都市地下鉄は、全国ではじめて主要駅にエレベーターを設置するなど、身体障害者や老人、病弱者などが利用しやすいように作られた都市の高速交通機関として、大きな反響を呼び起した。それらの福祉対策の実現までの経過をふり返ってみると、行政側の主導的な配慮からの施策というより、障害者団体のねばり強い運動がこの「福祉地下鉄」を作った、という事情が明らかである。

障害者の自立と社会参加を求める運動は、いわゆる社会福祉運動の一形態であり、それはさらに広汎な社会運動・住民運動の中に位置づけられるべきものである。社会福祉運動は障害者などの当事者だけでなく、社会福祉事業従事者、研究

者、ボランティアなどを含めた多くの人々によって支えられているが、最近さらには社会福祉問題を自分自身の地域社会における生活問題として捉える市民の間にも、関心や参加を呼ぶようになってきている。それは憲法に謳われた基本的人権の規定にもかかわらず、心身障害者などの社会権の基本権、とくに労働権や社会生活への完全参加の権利などが、いまだに充分には保障されていないという現実の反映であるといえよう。

心身障害者の抱えている多様な問題のうち、社会保障権、教育権、労働権などの保障の基本的部分は、主として国の政策にかかるとあるが、日常の社会生活に密着した領域、とくに在宅者のコミュニティ・ケア、あるいは障害者の社会参加を妨げている心理的障壁や物理的障害の除去、いわゆる街づくりなどは、すぐれて地域共同体としての自治体の課題である。その意味から、社会福祉に関しては、国レベルの政策論議だけでなく、地方自治体レベルでの政策とその執行について、より多くの関心と、政策決定過程への住民の参加が必要である。

国際障害者年のテーマの一つである「完全参加」とは、一九七五年一月九日国連総会で決議された「障害者の権利宣言」に謳われているように、社会生活への参加と、社会の発展への貢献のみでなく、政策決定段階への障害者の参加をも意味している。権利宣言はその第一二項に「障害者団体は、

障害者の権利に関するすべての事項について、有効に協議を受けるものとする。」と規定しているが、これは障害者に対する福祉政策が単に障害者を「対象者」とするだけのものであってはならず、障害の如何にかかわらず人間としての尊厳が尊重され、その市民的权利および政治的権利が保障されなければならないという理念から、とくに宣言の中で強調されているとみるべきである。今日障害者運動を含め社会福祉の充実に向上を求める各般の運動は、あらゆる福祉政策の決定過程に極めて重要な役割りを果たすようになりつつあるが、京都市地下鉄における運動と政策の関連は、その一つの事例を示しているといえよう。

地下鉄建設と運動の経過

急激なモータリゼーションの進行によって破綻を来しつつあった都市交通問題の解決策として、京都市における地下鉄建設が論議されはじめたのは、一九六八年四月京都市が将来の交通体系のあり方について諮問するため「交通対策協議会」を設置し、同審議会が同年一月「将来の本市交通体系の基本構想およびこれに伴う近代的輸送機関の建設計画について」と題する答申において、地下鉄の建設を提案したのが始まりである。一九六九年四月にはこの提案をとり入れた「まちづくり構想」が策定され、さらに運輸大臣の諮問機関である都市交通審議会が一九七一年一月、北山―竹田間の烏

丸線および六地藏・山科から洛西・長岡を結ぶ御池線合計約四五キロメートルに及ぶ地下鉄計画の必要を認める答申を大臣宛に提出した。一九七二年二月には市会で「高速鉄道の建設及び運営について」の議案が可決され、地下鉄建設は一举に軌道に乗るかに見えたが、その後国との協議などに手間どり、事業免許を得たのは一九七二年一〇月、工事着工はさらに遅れて一九七四年一月となった。この間一九七三年秋以降の第一次石油危機や、それに伴う高度成長経済の減速と市政の困難などから大幅に計画を縮少し、ようやく一九八一年五月北大路駅―京都駅間六・六キロメートルの営業運転を開始した。

こうして完成した地下鉄を、そのいくつかの福祉対策のゆえをもって「福祉地下鉄」と呼ぶことには、あるいは異論が多いかもしれないが、これらの対策が、障害者を中心とする運動と要求によって実現した経過と、その成果の意義は決して小さいものではない。すでに一九七〇年から始まり一九七八年に完了した市電撤去と市バス輸送への切替えの時点において、市電が障害者・老人・病弱者などにとって、市バスより利用しやすい交通機関であるという主張は、一九七一年結成された「京都の市電を守る会」（重沢俊郎会長）の市電撤去反対の論拠の一つとなっており、都市交通機関と障害者・老人などの問題は早くから障害者団体や市民一般の間に意識されていた。従って市の地下鉄建設計画に即応して、すでに

一九七二年夏には、「誰れにでも乗れる地下鉄にする運動協議会」が結成されている。

この協議会は、社会福祉問題研究会、京都市肢体障害者協会、京都スモンの会、京都筋ジストロフィー協会、京都府患者同盟などの運動団体や、小羊会などのボランティア・グループ、護憲連合京都府本部等の民主運動団体など一四団体から成る連合体であり、協力団体として京都府老人クラブ連合会など五団体が発足当時名を連ねている。一九七三年三月には、当時社会福祉問題研究会の代表者であった嶋田啓一郎氏を会長として選出している。この運動の初期において、その中核となったのは、京都府下園部町にある身体障害者療護施設「こひつじの苑」の建設やその後の運営を支援した基督者たちを主とするボランティア・グループ「小羊会」（伊達よしえ会長・故伊吹功一郎事務局長）と、長橋栄一氏らを中心とする車椅子常用地者のグループであった。これらの人びとの熱意とリーダーシップがこの運動を支え成功に導いたといつてよい。この運動の中から、現在でも障害者のための街づくり運動などにおいて、積極的な活動の中心となっている「車椅子と仲間の会」が、その名の通り車椅子常用地者とボランティア各々約百名から成る行動力のある組織として生れてきたのである。

協議会は結成後ただちに市民集会やデモ、街頭署名などの活発な対市民活動を開始し、短期間に三万人近い趣旨賛同者

の署名を集めるなどの成果を挙げるとともに、一九七二年二月京都市議会へ「地下鉄駅にエレベーターの設置等について」の請願を提出した。この請願は一九七三年三月一日の市会本会議で正式に受理され、交通水道委員会に審議を付託された。一方この運動は次第に市民の共感を呼ぶようになり、京都市地域婦人会連絡協議会からも同趣旨の請願が提出され、一九七三年二月四日付で受理され同じく交通水道委員会に付託された。同委員会はこの二つの請願について、すでに一九七一年一月に実行委員会として設置されていた高速鉄道建設促進委員会に意見を求めた。後者は約一年半にわたる審議のち一九七四年九月五日「本市地下鉄にはエレベーターの設置等を（市会として）希望する意味で、本請願を採択することが望ましいと思料する。」という趣旨の回答を前者に送り、その結果この両請願は同年九月二六日の市会本会議で採択が議決された。この問題の市会における質疑としては、同年一二月六日の定例市会本会議において、斉藤俊治議員の質問に対し、大橋俊有交通局長は「他都市より建設の遅れた京都市地下鉄の特徴として、身体障害者やお年寄りに利用して頂きやすいよう、いくつかの駅についてはエレベーターを設置する計画であり、そのためにはじめ駅を相対式で設計していたのを急遽島式に変更した。」との趣旨を答弁している。市交通当局が運動に対応してエレベーターの設置を内部的に意志決定したのは、請願書審議の状況などからみて、一九七

四年一月二九日の起工式より相当早い時期であったと考えられる。請願書の委員会における審議には理事者側の意見が微され、行政側が技術的に、あるいは財政的に実行不可能あるいは著しく困難であるとするものは採択されないのが普通であるからである。

運動側に対してはすでに一九七三年一〇月一八日京都市身体障害者福祉会館における交渉の席上で、市交通当局から主要四駅にエレベーターを設置する計画であることが回答されている。運動側はこれを不満として同年一月七日更に全駅にエレベーター設置を求める要求書を提出し運動を続けたが遂に実現に至らず、一九八〇年九月一日京都社会福祉会館における市交通当局と協議会の最終的な話し合いにおいて、市側が将来全駅設置に努力するという方針を示したので、協議会は一応その目的を達成したものととして、事実上その活動を終えることになった。

運動の背景と影響

障害者の権利保障と生活圏拡張運動から出発して、障害者も住民とともに生活していける社会を作っていくという、いわゆるノーマライゼーションの思想が我が国に定着してきたのは、一九七〇年代に入ってからといえよう。京都市においても一九七二年八月市長の福祉の街づくり構想の諮問に答えるため障害者代表を含む「障害者のための街づくり推進懇

談会」(大塚達雄委員長)が設けられ、手はじめに道路などの市街地構造物や公共的建物などの障害者による利用可能状況の実態調査等が行われた。この推進協議会が地下鉄建設に際し、障害者などのための対策について配慮することを市に強く求めたのは当然であり、一九七三年四月以降地下鉄についての審議を重ね、同年五月一〇日付で船橋京都市長に対し「市営地下鉄建設に関する意見書」を提出した。この意見書は車椅子使用者のみでなく、松葉杖使用者などの肢体不自由者、内部障害者、老人、病弱者、視力障害者、聴力障害者などについてのきめ細かい対策を要望し、結果的にその内容の大部分は実現に移された。同懇談会はそれと同時に、「障害者のためのモデル街づくりに関する全体計画について」の意見書を市長宛具申した。その構想は京都市が一九七六年四月から実施した「福祉のまちづくりのための建築物環境整備要綱」として結実し、市民の協力による指導要綱として、都市施設や建築物の改善に大きく寄与しつつある。

京都市はまた国が一九七三年度からはじめた「身体障害者モデル都市」の初年度の指定を受けており、一方同年一月には民間運動組織としての「福祉の風土づくり推進協議会」(奥田東会長)が発足し、活発な運動や提言を行っていたから、建設予定の地下鉄が「誰れにでも乗れる」ものでなければならぬ、という理念はすでにかなり普遍的になっていたといえよう。しかしながら社会全般についてみれば、京都市

の地下鉄が論議されはじめた当時は、大量輸送機関に障害者への配慮が必要であるという考え方はほとんどみられなかった。世界で最も進んだ鉄道として一九六四年開業した東海道新幹線においても、車輻に車椅子席や障害者用トイレが設けられたのは、一九七五年山陽新幹線の開通を契機としてであり、プラットホームへのアプローチは今日でも多くの駅で充分とはいえず、荷物用リフト等の利用に頼っている状況である。新幹線の障害者対策については、京都市における運動や一九七四年仙台市で開かれた「福祉のまちづくり運動・車椅子市民交流集会」などが先導的役割りを果たしたといえよう。

大都市生活にとって不可欠の地下鉄、高架鉄道、新交通システム等は一般に長い階段の上り下りを要し、障害者や老人にとって通常きわめて利用しにくい乗物である。最近次第にエスカレーターの設置が進んできたが、京都市地下鉄がエレベーターなどの福祉対策を部分的にせよ打出したことは画期的であり、都市交通システムに根本的な見直しを迫るものであった。すでに大阪市、福岡市、仙台市等の地下鉄やニュートラム等にエレベーター設置が計画あるいは一部実現されているが、将来はすべての交通機関に福祉対策が必須となるであろう。こういう発想の転換は、交通機関のみならずすべての公共的施設についての問題意識を呼び起さずにはおかぬ。たとえば地下鉄に先立って、昨年一月二七日開業した地下街「ポルタ」が福祉的配慮を欠いているとして車椅子常

用者などを中心とする「人間性を無視するポルタを考える会」(長橋栄一世話人代表)が、エレベーター、盲人誘導システムなどの設置を要求する公開質問状を市長宛提出し、施設の改善を求めたことなどもこの運動の延長線上にあるとみてよいであろう。

おわりに

政治や行政は、公共の利益という不確定な観念を政策選択の基準としている。それはしばしば公共の福祉という言葉で粉飾されたり、最大多数の最大幸福という功利主義の表現を借りたりする。政策の妥当性は従って何が公共の福祉か、という価値選択の尺度をめぐって争われるが、その争点は国民的利益といった広汎で抽象性の高い段階においてはより多義的であり、都市政策における対市民サービスの具体的な高性ものについては、より単純であるといえよう。

問題を都市交通政策に限ってみれば、この場合の公共の利益とは多くの市民に安全快適、高速正確な大量輸送サービスを最も安く提供することに外ならない。この基準からすれば障害者等への対策は特殊利益、少数者の利益の問題ということになる。これに限らず、多くの場合社会福祉の課題は少数者にかかるものである。都市の公営交通事業が巨額の負債を抱え、しかも日々膨大な赤字を累積しつつある現状では、コストの問題が政策選択の上に大きくかかわってくることも当

然である。地下鉄の当初計画に障害者対策がなかったとしても、それはむしろ忠実に公営都市交通機関の経営原則を超えなかったからにすぎない。地下鉄に福祉的配慮がつけ加えられるためには別個の価値の政策化、即ちここでは障害者の「完全参加と平等」というもう一つの価値基準の導入が必要であったというべきであろう。いくつかの価値基準は、観念的には並存し得るかのように思われるが、現実にはたとえばコストの問題のように相互に排除し合うものであり、そこに何らかの妥協が求められる。市交通当局によればエレベーター一基の機械設備は約千三百万円程度のものであり、地表から地下一階と、地下一階からホームへの二基分と付帯土木工費を入れても、用地費を別とすれば一駅分約一億円を超えないと推算されるから、主要四駅に設置するための経費増は、地下鉄の総工費約千三百億円に比べれば、妥協の限界内にあったということであろう。

地下鉄駅のエレベーターそれ自体は、その実現の過程における障害者運動の意義を別とすれば、身体障害者福祉にとって物的装置、いわばハードウェアの改善にすぎない。むしろこれが障害者問題に対する市民の意識にどうかかわるのか、あるいは市民の障害者に対する自発的介助などのボランティア活動にどう影響するののか、ということが今後の課題であろう。障害者問題に対する物的側面の偏重を警戒する見方から、たとえばバスなどの障害者、老人優先席の問題や、ある

いは車椅子常用户や視覚障害者にとって、歩道切下げ、音声信号、点字ブロックなどの整備もさることながら、周囲の市民の自発的介助の方が、福祉の風土づくりの上からもより重要なのではないか、という意見もあろう。しかし現実には、こうした障害者のための施設の配慮が、それを必要とする市民たちがわれわれと社会生活を共にしている、という意識を育てていくという一面の方が、障害者福祉がまだ不十分な我が国の現状では、より重視されるべきであらう。

この運動は、とくに車椅子常用户などの身体障害者が中心的な役割りを果たしたことは前述の通りである。これは障害者たちが社会福祉施策の対象―客体であることから、福祉政策の要求と実現の過程における主体性を獲得しつつあることを意味しているといえよう。しかしこのことは同時に、そのような能動的な役割りを果し得ない障害者たち、特に精神薄弱者や精神病患者などの精神障害者、あるいは重度・重複障害者などの福祉実現の課題を改めて浮彫りにするものである。国際障害者年がすでにその半ばを経過した今日においてすら、それがあたかも身体障害者年であるかのような受けとめ方がないとはいえない。精神薄弱児者の親の会や、精神病者の家族の会などと、それを支援する多くの人びとの長年の運動の努力にもかかわらず、この分野での福祉政策はいまだに充分な進展をみていない。しかしこの地下鉄における運動のような幾多の成果は、国際障害者年の理念であるすべての心身障

害の権利実現へのたたかいを力づけずにはおかないであらう。

京都市地下鉄をめぐる障害者運動は、さらに多くの問題や限界を抱えながらも、障害者福祉にとって大きな前進であった。それはまた一つの時代の移り変りの象徴でもあった。道路上の横断陸橋が車優先社会のシンボルであったように、地下鉄駅のエレベーターは、ささやかながら人間優先社会志向への一つのシンボルともいえよう。わが佛教大学のキャンパスでも、車椅子の学生やそれを介助する級友たちの姿が、日常的にみられるようになってきている。国際障害者年を契機として、ゆたかな福祉の精神的風土と、力強い運動に支えられた障害者福祉の一層の前進を期待したい。

(もりた ひさお 社会学部教授)

