福岡市障がいを理由とする差別を解消するための条例検討会議意見提出シート

（第３回会議　平成28年10月26日（水））

委員名　　向井　公太

**意見提出シートの取扱いについて**

　全文公表いただいて結構です。

　前回、公表を希望されなかった委員の皆様の意見については、要旨がまとめられた上で他の会議資料と同様事前配布がされ、福岡市のホームページにも掲載されていますが、公表を希望した委員の意見については、当日配布のみでした。

　公表を希望するかしないかで、全文公表か要旨をまとめるかの違いは生じても、他の取扱いについては同様にしていただきたいと思いますので、他の会議資料と同様事前配布した上で、ホームページにも掲載してくださるようお願いします。

**今回追加で提出する意見**

３　基本理念について

* 前回意見提出シートで提出しました「基本理念」につきましては、「障害を個人の責任によるものではなく、社会環境との相互作用によるものであり、発展する概念であるという社会モデルの考えに立つこと。」という意見を提出しました。
* 前回の検討会議の中では、「社会モデル」という考え方がいまだ通説の位置を占めずということで、「社会モデル」という言葉を使用することについては疑問がなげかけられました。
* しかし、「社会モデル」の考え方は内閣府、厚労省、文部科学省の正式文書の中では度々使用されており、障害者権利条約で謳っている障害の概念につきましては「社会モデル」の考え方として説明されています。つまり、行政機関の公の文書の中でも使用されている考え方です。
  + 参考

1. 「障害者差別解消法について　基本方針・対応要領・対応指針等について

　　2015年11月9日　内閣府　障害者差別解消法・基本方針のポイント」ｐ３

　　　　社会モデル　障害者が日常・社会生活で受ける制限は、心身の機能の障害のみな

　　　　　　　　　　らず、社会における様々な障壁と相対することによって生ずるもの

という考え方

1. 「厚生労働省における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応要領に係

る留意事項　第4　合理的配慮の基本的な考え方」

「合理的配慮は、障害者が受ける制限は、障害のみに起因するものではなく、社

会における様々な障壁と相対することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえたものであり」

1. 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室　障害者制度改革の基本的考え方」

３．「社会モデル」的観点からの新たな位置づけ

　障害者が日常生活または社会生活において受ける制限は、様々な社会環境との相互作用や社会との関係性の在り方によって生ずるものであるという「社会モデル」的認識を踏まえ、障害のとらえ方や障害者の範囲、障害者への各種支援制度等を見直すとともに、日常生活及び社会生活のあらゆる分野への参加を可能かつ容易にするため、公共的施設、輸送機関、情報通信等の社会環境の改善を図る。

* 障害者の権利条約においても、その前文において、「障害が発展する概念であることを認め、また、障害が、機能障害を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものによって生ずることを認め、」とされています。この内容は、権利条約、さらには障害者基本法、障害者差別解消法のベースとなる考え方です。

９　差別をなくすための仕組みについて

～福岡市障がい者に係る差別解消推進会議の設置について

福岡市から提案があった条例骨子案（９差別をなくすための仕組み）においては全く触れられていませんが、差別事案に関する相談体制のみでなく、差別をなくすための社会づくりを論議し、取組みを進めていく仕組みの設置が必要です。

* 差別のない共生社会の実現

　　差別のない福岡市づくりを進めていく推進体制として「福岡市障がい者に係る差別解消推進会議」（以下、差別解消推進会議という）を設置する。

* 構成メンバー

障がい当事者、家族、支援者、幅広い事業者、市民団体、学識経験者、行政関係者

* 差別解消推進会議の所掌事項

・障がい者に対する理解を広げ、差別をなくすための具体的な取組みや取組みの発信に関すること。

　・差別相談事案の分析を通じて、個別対応では解決できない事項、個別対応の中に共通

する事項の検討、整理を行う。

　・領域毎等の会議を通じて、差別の状況に対する共通認識の醸成や必要な取組みに関す

る意見交換を行う。

* 現在の福岡市障がい者差別解消支援地域協議会（以下、市協議会という）と「差別解消推進会議」の違い

　・構成メンバーの違い

　　市協議会は、行政機関、弁護士、障害関係団体で構成されており、各分野の事業所関係者や学識経験者、市民代表など幅広い人たちが参加しての構成となっておらず、おのずと市議会の役割も限定されている。

　・限られた協議内容

　　市協議会の役割は情報交換（関係機関で挙がって来た差別案件の事例を通じての事案の共有）がメインの業務であり、限られた役割の機関である。さらに情報提供も限られており、とても啓発活動の推進役を担うことは、難しい。合わせて、差別をなくしていくために必要な人材づくりとしての研修や新しく登場した合理的配慮の考え方を深め、具体的内容を検討したり、必要な場合には、関係分野の人たちも入っての検討をしたりと合理的配慮の考え方の普及と改善内容など深めていくことを進めていける会になることは難しい。

　・話し合われたことの情報公開

　　個別事案に係る個人情報保護は厳守するとして、差別解消につながる情報については、積極的に公開していことが必要であるが、市協議会では、そうした機能となっていない。

検討会議全般について

　　１　「差別をなくすしくみ」の意見交換では、全体の仕組みの枠組みを議論して議論

すべきだったのではないでしょうか。入口の相談の重要性を見落として議論をす

れば、差別事象の解消に向けた実効性の乏しい制度ができてしまう恐れがあります。条例の目的はただ規制的な制度を作るのではなく、差別（人権）に関する市民の共通認識を醸成し、住みやすい福岡市を創るのが目的のはずですから。

　　２　委員の皆さんから提出された意見提出シートに記載されている意見を十分踏まえ、

項目毎に必要な意見交換を行う必要があると思います。時間が不足する場合は、新たな会議の設定の検討も含めて論議の時間を確保する必要があると思います。

先行の団体は、市民を含んだ年単位の取り組みをやっています。

そうしなければ、条例は創ったが誰もが議論が足りない消化不良の条例になって、何のための条例か、誰も振り向いてもくれないことになりかねません。そのようなことを条例検討委員会に参加させていただいた者として大変危惧します。

**前回提出した意見**

以下は、前回提出した意見ですが、議論されていない内容も含まれておりますので、再度提出しております。

【資料2】条例骨子案について

１　前文

　　市資料　○これまでの福岡市の取組み、福岡市における障害者差別の実態、条例制定の必要性や背景を述べる

　　　　　　○より効果的な施策を推進し、障がいのある人もない人も共に安心して生活できる、共生社会の実現につながる条例とする福岡市の決意を述べる。

　　意見　　当会においておこなったアンケートで、福岡市における障がいを理由とする差別の実態があきらかとなりました。これらの差別は人権侵害であり、憲法で保障されるべき権利が侵害されているということです。条例の制定は、障がいのある人に特別な権利を付与するものではありません。基本的人権を享有し、行使し、侵害されたら救済されるべきであるという極めて当たり前のものです。

　　　　　　これらの状況を解決し、差別を解消するために障害者差別解消法が制定されましたが、企業に対する義務付けを認めないなど国の障害者政策委員会差別禁止部会の提言からは大きく後退した内容となっています。そのため衆参両議院附帯決議において、地方公共団体による上乗せ横出し条例を認めるなど、障害者差別解消法だけでは不十分であることは明らかです。

　　　　　　条例を制定することにより、障がいを理由とする差別の解消を推進し、障がいのある人もない人も、人権を尊重され、その力を十分に活用でき、各人各様の自己実現を可能にする社会を実現することが福岡市には求められています。

２　目的

　　市資料　○障がいを理由とする差別を解消するために基本理念を定め、市、市民及び事業者それぞれの責務を明らかにするとともに、その実現のための施策の基本となる事項を定める。

　　　　　　○上記のことにより、障がい及び障がいのある人に対する市民及び事業者の理解を深める。

　　　　　　○もって障がいのある人もない人も、住み慣れた地域で、社会を構成する一因として社会活動に参加し、共に生きる社会の実現に資することを目的とする。

　　　意見　　条例の目的は、理解を深め、障がいを理由とする差別をなくし、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現することです。紛争解決の仕組みとして公表の権限を有するようにすることは、人権が侵害された際の救済措置に実効性を確保するための手段であり、これによって目的が変わるものではありません。

　　　　　事務局から提供された、２７条例の比較表によると、公表までの権限を有するものは２０あり、７４％を占めていますが、そのうち１８の条例については、前文や目的から共生社会の実現を目指していることは明らかです。

　　　　　　　これらから、紛争解決の手続きを経て悪質な場合には公表をするということが、過度な規制的措置にはあたらず、共生社会の実現という目的を損ねるものではないことは明らかです。

３　基本理念

市資料　　障がいを理由とする差別の多くは、障がいや障がいのある人への無理解や偏見から生じていることから、差別解消の推進は、障がいのある人とない人が交流し、相互理解を深めていくという方針の下で行うものとする。

意見　　以下のように具体的に記載してください。

○全ての障がいのある人は、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること。その権利は、行使することができ、権利が行使できないとき救済されるべきものであること。

○全ての障がいのある人は、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参画する機会が保障されること。

○全ての障がいのある人は、どこで誰と生活するかについての選択の機会が保障され、地域社会において他の人々とともに暮らす権利を有すること。

○全ての障がいのある人は、言語（手話を含む）その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が保障されるとともに、情報の取得または利用のための手段についての選択の機会が保障されること。障がいのある人には、コミュニケーション、意思決定支援及びその選択の機会の保障の必要性があること。

○障がいのある人とない人がともに交流し学び合い理解を深める必要があること。差別する側と差別される側に分け隔てられることのない社会を作ること。

○政策決定及び政策形成過程における当事者の参画を保障すること。

○障がいを個人の責任によるものではなく、社会環境との相互作用によるものであり、発展する概念であるという社会モデルの考えに立つこと。

　　　社会モデルについては、障害者権利条約に以下のような記載があります。

　　（参考）　障害者権利条約　前文

　　　障害は発展する概念であり、機能障害のある人と他の者との平等を基礎として社会に完全にかつ効果的に参加する事を妨げる態度や環境の障壁との相互作用に起因するものである

４　用語の定義

　　市資料　「障がい」、「障がい者」または「障がいのある人」、「社会的障壁」について定義を規定する。

　　　　　　※「差別」、「合理的配慮」、「市民」、「事業者」等については、要検討事項。

　　意見　　　「差別」「合理的配慮」「市民」「事業者」については８の差別の禁止と関連します。

　　　　　　　差別の定義として、具体的に合理的配慮の不提供を含めている条例は、２７中１３あり、以下のように、障害者基本法でも合理的配慮の不提供を差別に含めています。

　　（参考）　障害者基本法　４条　差別の禁止

　　何人も障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

　　２　社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。

５　福岡市の責務

　　市資料　　条例の基本理念にのっとり、障がいを理由とする差別の解消に関する施策を策定し、及び実施するものとする。

　　意見　　　以下のように具体的に記載してください。

　　　○市民に対し、差別のない地域社会を作るための施策や啓発などをはじめとする積極的な取組みについて責任をもつこと

　　　○率先して合理的配慮を提供すること

　　　○現在の制度や施策についても、差別解消の視点から見直しを行うこと。

　　　　当会が行ったアンケートでは、福岡市の移動支援制度について多くの意見がよせられています。具体的には公園に行くなどの際に移動支援が使えないといったものです。差別解消法の基本方針では、以下のように国家資格の欠格条項見直しについても記載されています。

（参考）　障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針

５　差別の解消に係る施策の推進に関する重要事項

　（２）　基本方針、対応要領、対応指針の見直し等

　　なお、各種の国家資格の取得等において障害者に不利が生じないよう、いわゆる欠格条項について、各制度の趣旨や、技術の進展、社会情勢の変化等を踏まえ、適宜、必要な見直しを検討するものとする。

　　　　　○義務教育において人権や障がいに関する教育を位置づけ教育すること

　　　　　○その他

　　　　　　・防災対策

　　　　　　・教育、保育、療育の体制整備

　　　　　　・親亡き後の問題解決

　　　　　○差別解消に関する施策推進に必要な財政措置

　　　　　　・相談体制の整備

　　　　　　・紛争解決のしくみの整備

　　　　　　・啓発促進のしくみの整備

○合理的配慮の提供支援の一環として必要な財政措置

６　事業所の責務（役割）

　　市資料　条例の基本理念にのっとり、障がいを理由とする差別の解消に向けた取組みの推進や、市が実施する施策への協力に努める。

７　市民の責務（役割）

　　市資料　条例の基本理念にのっとり、障がいや障がいのある人への理解を深め、障がいを理由とする差別をなくすよう努めるとともに、共に生きる社会の構築に努める。

８　差別の禁止等

市資料　○市及び事業者は、障がいのある人に対し、障がいを理由とする差別をしてはならない旨を規定する。

　　　　　　○障がいのある人から、現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合の合理的配慮の提供について規定する（市は義務、事業者は努力義務）。

　　検討事項・論点（市）　　差別禁止の対象範囲、合理的配慮の法的義務

意見　　　障害者差別禁止条例制定への取組みは、様々な法律の改正や制定とともに、障がい者の人権をそうでない人と同等に（他の者との平等を基礎として）確保することを謳っている国連の障害者権利条約をわが国において実効性を担保するための取組みの一つです。同条約は、障がい者が地域で普通に生活していくための視点に立ったものであり、対象を個人、団体又は民間企業など全てのものとしており、わが国の障害者基本法においても同様です。その意味で、福岡市において生活し、事業を営むもの全てが関わる必要があります。差別は社会を構成する全ての者同士の関係の中で問題となるものであり、私人間の差別は許されるというものではありません。そのため、市や事業者はもちろん、市民に対しても差別をしてはならない旨を規定することは障がい者の人権の確保、条例の実効性の確保という点から重要なことです。同時に、事業者、市民に対して差別の禁止を求める以上、行政が果たすべき役割・責務は財政的措置を含め大きなものがあります。

　　　　　また、同様な理由から合理的配慮の提供については事業者さらには市民に対しても法的義務とする必要があります。福岡市の資料では事業所の合理的配慮の提供を法的義務にしている条例は、27条例中17条例に上ります。その際、過重な負担の取扱いについては当然考慮されるべきであるとともに、条例に定める差別をしない義務に違反したこと即、調停・あっせん・勧告や公表までの手続きに至るということでなく丁寧な手続きを行うことにより、条例の目的である啓発、差別の防止、解消を目指す必要があります。

　　　　　　なお、意思の表明が困難な障がい者が、家族、介助者等を伴っていない場合など、意思の表明がない場合であっても、当該障がい者が合理的配慮の提供を必要としていることが明白である場合は、法の趣旨に鑑みれば、当該障がい害者に対して適切と思われる配慮を提供するために建設的対話を働きかけるなどの取組みを行うことが望ましいと考えます。

９ 差別をなくための仕組み

　　市資料　○相談や紛争防止等のための仕組みを明確にするために、差別事案に関する

助言やあっせんに携わる専門機関を設置する。

　　　　　　○助言やあっせんに正当な理由なく応じないなどの民間事業者に対し、福岡

市が勧告を行うことができるようにする。

　　　　　　○障がい者への合理的配慮の提供の取組みについて、功績のあった民間事業

者を表彰できるようにする。

　　　　　　○市は、障がいおよび障がいのある人に対する市民の理解を深めるための必

要な施策を講ずるものとする。

　　検討事項・論点（市）　　福岡市の権限、専門機関、その他

　　意見　　福岡の障がい者実態調査やつくる会の差別事例アンケート調査で判明した福

岡市における障がい者差別の実態や衆議院・参議院の付帯決議や内閣府の基

本方針にあるように、福岡市の実態を踏まえた条例の制定が必要です。

また、福岡市の権限として、当条例に（他の者との平等を基礎とした）障がい者の人権を確保する実効性を持たせるためにも公表までの権限を持つことは必要です。福岡市の資料（各自治体の条例内容比較表）においても、首長の権限として公表まで含む団体が27団体中20団体です。なお、その際、勧告や公表等に至る手続きは条例の目的が啓発や差別の防止、解消を目指すものであることから丁寧に行う必要があとともに、公表については福岡市長の勧告に従わずに、差別を繰り返し行うような悪質な場合に福岡市長が公表するなどに限定する必要があります。ただし、公表の目的は、あくまで悪質な差別事案を解決し、障がい者の人権を守ることにあります。

差別案件が発生した場合、基本的には粘り強い話し合い・説得・助言などで解決していくことが大切です。また、なによりも差別を受けた感じた障がい当事者・家族があきらめたり、無理に我慢したりすることがないように気軽に相談でき、きちんと問題解決できた実感を当事者がしっかりともてるようにならないと、再び差別体験は繰り返されていきます。この相談には、充分時間をかけ、傾聴し、事実関係を調べ、相手の話もじっくりと聞き、差別に該当するかどうかをしっかりとした根拠で見極め、（特に合理的配慮については、新しい考えなので、具体例を通じながら個別に考える部分も多く、相談経験と専門性の蓄積が必要となります）話し合っていくことを考えると最初の相談のところでは、新たな差別案件を専門に扱う相談機関と差別事案を専門に扱う相談員を相談機関や行政機関に配置していく必要があります。既存の相談機関での体制の中に組み込むだけでは、無理があると思います。

　　　　　　さらにその専門の相談員は、差別案件ごとにどうして差別が起きたかをしっかりと分析し、差別をなくしていくための必要な手立てを考えていくための経験と資料を蓄積していくこも行います。

一方で、相談レベルで問題が解決できない場合や最初から第３者も交えた相談や紛争を防止していくことを目的とした調整機関を設置します。この機関は、障害者差別解消法では、設置されていません。障がい当事者・家族・専門家などで構成し、助言やあっせんなどを行います。さらにそれでも解決しない差別案件について、市長に対し、勧告や公表などを行うよう意見を述べることができるとします。

助言やあっせんに正当な理由もなく応じないなどの民間事業所に対し、福岡市が勧告を行うことができるとし、さらに差別事案を繰り返し、勧告も無視する悪質な民間事業所には、障がい者の人権を守る立場で、公表することができるとすべきです。

　この条例の目的が、差別をなくし、障がいのある人もない人も共に生きる社会の実現に資することにあるとするとし、障がいや障がいのある人への無理解や偏見が差別を生み出す温床とするならば、その無理解や偏見をなくてしていく取組みを本格的に進めていく仕組みをつくることは、「差別をなくすための仕組み」づくりの中心課題となります。そのためには「差別をなくすためのなお、障がい及び障がい者への理解を深めるための啓発や、意見交換会、研修会を実施するあるいは福岡市長に対して政策提言をするなどの施策を行うための機関（障がい者差別解消推進会議）を設置することが必要です。そこに行政・障がい当事者・家族・関係機関・事業者・市民が参画して、総がかりで取り組む仕組みが必要です。この機関が福岡市の障がい者に対しての差別をなくし、共生社会づくりを推し進めていく推進力となります。

１０その他

　　市資料　○専門機関の委員に対する罰則（守秘義務違反）を設ける。

　　　　　　○附則に条例の見直し規定を設ける。（施行後3年以内）

　　検討事項　民間事業者表彰の仕組み、表彰以外の手法

　　意見　　条例の見直しの際には、障害者権利条約を基軸として、当事者の参画の下に

見直すこととしてください。

条例検討会意見シート