

議事（３）障害者への理解促進及び差別解消のための条例制定に係る検討部会
（第４回）における意見概要 （前回の議論の振り返り）

1. 部会概要

- (1) 日 時：平成 29 年 6 月 30 日（金） 17 時から 19 時まで
- (2) 場 所：新宿住友ビル 4 7 階 スカイルーム Room 1
- (3) 議 事：(1) 前回の議論の振り返り
(2) 情報保障の推進について（第 2 回）
(3) 相談・紛争解決の仕組みについて（第 1 回）

2. 委員からの主な意見

議事（１）「前回（第 3 回部会）の議論の振り返り」

(1) 事業者の責務の内容について

＜主な意見＞

- ・ バリアフリー法上はハードの整備を規定しているが、一定の規模以上の面積が無いと対象にならない他、新築・改築等の工事が無いケースでバリアフリー整備をしなければならないということにはならない。また、ハードだけですべては解決できず、このような状況をソフトでカバーするのが、差別解消法上の合理的配慮ということになる。例えば、力が弱く、バリアフリー法に基づいて整備されたスロープを使うことができない人に対し、車いすを押してサポートすること等が合理的配慮にあたる。両法はカバーしている範囲が少しずつ異なり、それぞれがうまく機能することが重要である。
- ・ 合理的配慮の提供には、人手や設備等のコストがかかる。このコストは、一方的に誰かが負担しなければならないということではなく、広く開かれた問題として国民が議論していく必要があるのではないかと。

(2) 情報保障の推進について（第 1 回）

＜主な意見＞

- ・ 日本語対応手話の基本、例えば自己紹介程度は、全都民が知っておいてもよいのではないかと感じた。
- ・ 手話の啓発等については是非含めてもらいたいと考えている。

議事（２）「情報保障の推進について（第２回）」

（１）論点「情報保障の推進・言語としての手話の位置づけ」について

＜主な意見＞

- ・ 事業者の実情を踏まえ、規模や業態等といった実情、特に小規模事業者の実情・実態を考慮する必要があるのではないか。
- ・ どのようなサービスを提供しているかという点でも、情報保障への対応は異なってくるのではないか。手話・筆談・触覚等による意思疎通とあるが、情報保障に関するリテラシーが未だ十分ではない状況にある。事業者としても差別禁止は当然であり、情報保障にも努力しているが、業態、規模、財力等によっても提供できるものは異なる。雇用促進法における合理的配慮で、話し合いの中で何ができるかを考えている中で、事業者は求められれば答えようとする姿勢はある。しかし、一概に責務として規定すると、良かれと思ってやった対応が（本人の求めと異なるケースもあるなど、）難しい面がある。
- ・ 情報保障や合理的配慮について、事業者が相談できる窓口が必要ではないか。
- ・ 知的障害者の場合、情報が多くても混乱して困ってしまう。また、自分の思いや考えを表出したり、助けを求めることも難しい。また、「分かるように説明する」ということも難しい面もある。コミュニケーションボードや分かりやすい文章、話し言葉、絵文字などの活用が重要である。
- ・ 条例上細かな規定をすると情報が多く混乱するが、あいまいだと対応する側が分からないという問題がある。（条例上は）大きな方針を示し、（ガイドライン等において）障害種別ごとの具体例を示す等がよいのではないか。

議事（３）「相談・紛争解決の仕組みについて（第１回）」

（１）論点① 相談体制について

論点

- 専門相談機関の必要性について
 - 相談先に迷った場合や困難事案等に対応するために、都は専門相談機関を設けるべきか。
- 既存の相談機関や区市町村との役割分担について
 - 専門相談機関を設ける場合、各分野の既存の相談機関の役割についてどう考えるか。
 - 特に、身近な区市町村と、広域自治体である都の専門相談機関との役割分担をどう考えるか。
- 専門相談機関の機能について
 - 専門相談機関の役割、受け付ける相談内容及び相談者の範囲をどう考えるか。

<主な意見>

- 専門相談機関の必要性について
 - ・ 区市町村だけでなく、都にも総合相談窓口機能が必要。電話やメール、ファックスで対応できるようにすべき。また、受け付ける相談内容は限定せず、人員は専任とし、福祉の増進に対する熱意や専門性等が必要である。
 - ・ 現在も相談機関は数多くあるため、逆に混乱している面がある。結論として、身近なところでの総合的な相談窓口があると良いのではないか。（相談対応においては）迅速に対応し、たらいまわしにしないことが重要であり、基幹相談支援センター等を拡大・充実することが重要。
- 既存の相談機関や区市町村との役割分担について
 - ・ 都と区市町村の相談機関が適時連携し事案の引継ぎを行うだけでなく、都へ直接相談できることも重要。
 - ・ 区市町村との役割分担では、各自治体の規模等も勘案する必要がある。
- 専門相談機関の機能について
 - ・ 長期的には、支援内容を積み重ね、その内容を公開していくことが重要。
 - ・ 知的障害のある人にとっては、新しい場所、人、環境（で相談すること）は厳しい面がある。相談を受ける側は、そういった特性を理解して対応する必要がある。

(2) 論点② 紛争解決の仕組みについて

論点

○ 第三者機関の設置について

- あっせん等の権限行使にあたっては、都は、公平性や中立性、専門性の確保のため、学識経験者や法律の専門家、障害当事者、事業者等の代表からなる第三者機関を設ける必要があるか。

○ 第三者機関の機能について

- 第三者機関を設ける場合、当該機関が対象とする事案の範囲をどう考えるか。
- 紛争解決を図るため、都及び第三者機関はどのような機能（権限）を行使することができるようにすべきか。

○ 区市町村との役割分担

- 条例等により紛争解決の仕組みが明確化されている区市町村（今後新たに設ける場合も含む）との役割分担をどうすべきか。

<主な意見>

○ 第三者機関の機能について

- ・ この条例上、対話は非常に重要であり、仮に紛争解決の仕組みの手続きに入っても、相談員による調整活動も継続していく必要があるのではないかと。例えば、調整委員会（第三者機関）が少人数でアウトリーチしつつ（外部に出ていき）、並行して（相談機関が）調整活動や助言ができることも検討してよいのではないかと。
- ・ 「不当な差別的取扱い」については、（相談機関による）助言・調整を経てもなお改善しない場合は紛争解決（あっせん、勧告等）の対象としてもよいだろうが、「合理的配慮の提供」は相談機関による助言や調整の中で対応すべき問題ではないかと。
- ・ まず行政庁があっせん等の判断をし、その後不服があれば、第三者機関に申し立てるといような、行政不服審査法的な枠組みのような考え方も検討しても良いのではないかと。

○ 区市町村との役割分担

- ・ 区市町村条例との役割分担では、要件や手続き、効果が各条例毎に異なるため、それぞれ規定せざるを得ないのではないかと。

(3) 論点③「不当な差別的取扱い」及び「合理的配慮の提供」の適用について

論点

○ 事業者の合理的配慮について

法が努力義務としている、事業者による合理的配慮の提供について、どのように規定すべきか。

○ 一般私人に関する規定について

論点①及び②を踏まえ、都民等、特に一般私人の行為についてどのように規定すべきか。

<主な意見>

○ 事業者の合理的配慮について

- ・ 事業者の合理的配慮の提供を義務とすれば、(相談・紛争解決の仕組み上、) 厳格に対応していく必要がでてくるが、努力義務とすればお互いの相互理解の中で解決していくというようなことになるように思う。
- ・ 法は上乗せ・横出し規定の制定を妨げないとしており、多くの自治体が上乗せ規定を設けている中、結果として不都合が生じたという話は聞いていない。啓発を進める上でも、義務とすべき。
- ・ 仮に努力義務とした場合でも、あくまで「法的な努力義務」であることから、「努力をしていないこと」を厳密に考えることもできるのではないか。例えば、同規模の事業者で対応できていることを、ある企業では対応できていない場合、努力義務違反という強い推定が働き、適切な弁明ができなければ法や条例違反と判断できるのではないか。
- ・ 似た事業者が対応している中、一方が対応していない場合は努力義務違反であるという考え方は、「他の事業者がやれているから過重な負担にはあたらないのではないか」という論理であり、「過重な負担」の考え方との違いが分かりづらい。裁判までつながり得ることも踏まえれば、「努力義務違反」とはどういうものか、全ての人にとって目に見える形で立証できるようなものでなければ、規定上どうすべきか考えるのは難しい。

3. 委員からの主な追加意見

(1) 論点① 相談体制について

○ 専門相談機関の必要性について

- ・ 窓口の明確化が必要（複数意見有り）。
- ・ 既存の窓口と別に、あらゆる分野を対象とした総合窓口としての専門相談機関と専門相談員が必要。相談機関は都庁内に設置し、都の職員と公募の相談員で構成すべき。
- ・ 区市町村に障害者基幹相談支援センターを設置し、全障害児（者）の相談専門委員を配置してはどうか。

○ 既存の相談機関や区市町村との役割分担について

- ・ 日ごろから相談しやすい支援者や地域の相談窓口の先に都の専門相談機関があるというような役割分担として整理し、重層的な体制とする必要がある。更に、地域の相談窓口にはばらつきがあるため、ガイドライン等を設けて（区市町村の相談体制の）均一化を図る必要があるのではないか。
- ・ 知的障害のある人は、差別されたこと自体を認識できない場合も多いほか、差別が自らに起因するものとして仕方がないと受け止めがちである。そのため、相談には「発見」の役割も必要であり、問題を整理して申し出ることを助ける仕組みが必要ではないか。
- ・ 区市町村や既存の相談機関と密に連携して問題の解決に当たる必要がある。役割分担については、相談機関同士で協議し、窓口をはっきりさせて伝える必要がある。（相談への対応は）広域の相談機関が担当しても、（相談者とのやり取りを行う）窓口は、身近な区市町村の機関相談支援センターや相談担当とすべき。

○ 専門相談機関の機能について

- ・ 相談内容を把握の上、本人の意向を踏まえつつ、既存の相談機関や区市町村における適切な相談先があれば紹介する。適切な相談先がない場合は、都の専門相談機関で対応する。また、相談者が都の相談機関への相談を希望すれば都において対応すべき。
- ・ 役割としては、相談受付、他機関の紹介、調査、調整、問題の解決などを行う必要がある。対象者は都民とその関係者とし、受け付ける相談内容は限定すべきではない。相談員には研修を行う必要があるほか、機動性の確保も重要となる。さらに、事前的改善措置（環境の整備）を考えている事業者などの相談にも対応し、アドバイスを行うべき。
- ・ 法律や建築、心理等の専門性の確保が必要であり、内容によってアドバイザー等によって助言を得る体制が必要である。また、相談者は障害当事者に限定せず、事業者や一般私人も広く対象とすべき。更に、事例を公表することで、社会的障壁や社会モデルの考え方を広めていくべき。
- ・ 知的障害のある人は、慣れている人でないと会話することが難しい。（そのような中でも相談ができるように、）段階を踏んで理解ができるように（制度等を）教えてほしい。
- ・ 相談なのか申し立てなのか分かりづらい。また、内容によっては相談（を受ける）だけ

でなく、双方に納得できる範囲でどのように反映していくかも重要であり、当事者にフィードバックすべき。

(2) 論点② 紛争解決の仕組みについて

○ 第三者機関の設置について

- ・ 公平性や中立性等の観点から、第三者機関の設置が必要（複数意見有り）。
 - ➔ 障がい当事者を入れた第三者機関の設置が必要。
 - ➔ 第三者機関には、障害当事者をはじめ、学識経験者、法律の専門家、事業者、行政等の委員で構成すべき。また、第三者機関へ（申し立てを行う）窓口は、都心身障害者福祉センターや都中部総合精神保健福祉センター等がいいのではないか。

○ 第三者機関の機能について

- ・ 勧告を経ても解決しない場合には公表する必要がある（複数意見有り）。
- ・ 機動力と専門性が重要であり、迅速に問題を解決できるようにする必要がある。第三者機関であつせんを行い、その後、勧告、知事名による公表という流れとすべき。
- ・ 事案の説明・公表を行い、社会的障壁や合理的配慮とは何か、合理的配慮の不提供とは何かを示す必要がある。
- ・ （紛争解決の仕組みとして）対象とする事案は、複数人にわたり不当な差別的取扱い、合理的配慮の不提供を行った時とするのがよいのではないか。

○ 区市町村との役割分担

- ・ 紛争解決機関を設けない区市町村が出ることを避けるため、ガイドラインの中に（区市町村が）紛争解決機関を設けることを明記すべきではないか。
- ・ （事案の引継ぎ等を円滑に行い、）途中でとん挫しないような仕組みづくりが必要。

(3) 論点③「不当な差別的取扱い」及び「合理的配慮の提供」の適用について

○ 事業者の合理的配慮について

- ・ 事業者による合理的配慮の提供を義務とすべき（複数意見有り）。
 - ➔ 障害者権利条約は努力義務を許容しているとは考えにくく、都条例は全国でも指標になり得るものであるため、上乘せ（合理的配慮の提供の義務化）を行うべき。また、条例の趣旨は啓発と相談段階での介入と考えた場合、合理的配慮を義務化しなければ（啓発や相談段階での介入が）うまく機能しない。更に、実質的に義務化しても、問題の解決では、事業者の実情や思いを踏まえた解決を提示するものであり、解決の方向に大きな相違は生まれないと考えられる。
 - ➔ この条例は、何人も、あらゆる分野において、障害のある人に対して差別をしてはいけないということを目指しているものであり、「過重な負担のない範囲」

という規定があることを踏まえれば、事業者にも合理的配慮を義務化することが必要ではないか。

- ➔ また、規模や業種によって分けるという考え方もあるが、どちらも線引きは現実的に困難であり、一律に義務とするべきではないか。
- ・ 事業者による合理的配慮の提供は努力義務とすべき（複数意見有り）。
 - ➔ （団体内部にも）様々な意見があるが、事業者は多くの関係者の方に配慮をしていく必要がある中で、合理的配慮の提供を「義務」とするのはあまりに強すぎるため、「努力義務」というのが妥当ではないかと考える。
 - ➔ 合理的配慮の内容は具体的場面によって異なり、多様で個別的なものである。また、過重な負担であれば代替措置も検討する必要がある。（一律の対応等を規定することが困難な中では、）努力義務のもと、事業者の自主的な取組を促すことが効果的かつ現実的な対応ではないか。
 - ➔ 企業規模や業種・業態により特性が異なるため、一律に捉えるのではなく、その特性や実情を十分に考慮することが適当である。特に、中小企業は経営資源に限りがあるため、負担への配慮が必要である。
- ・ （法律上）合理的配慮の提供は努力義務であるが、「努力」、「（合理的配慮の）提供の申し出があった時」、「過度の負担が無い範囲」という言葉が曖昧であり、個別性も高いため分かりにくい（という問題もある）。
- ・ 複数人にわたって不当な差別的取扱い・合理的配慮の不提供を行った時は、行政も民間事業者も法的義務とすべき。ただ、まずは不当な差別的取扱い・合理的配慮の不提供について、行政、民間事業者に説明をしていくこと（十分な周知）が最優先ではないか。

○ 一般私人に関する規定について

- ・ 一般私人を対象とした規定がなければ興味・関心がもたれにくい。対象範囲が広がることでダイバーシティを目指して行けるものとする。不当な差別的取り扱いの禁止や合理的配慮の提供において、（一般私人に対してどのように規定するか）具体的に明確化すべき。

(4) その他

- ・ 条例全体の運営、相談窓口での対応、第三者機関の対応などを評価する機関が必要であり、東京都障害者差別解消支援地域協議会等でその機能を果たすべき。
- ・ 2050年には人口が1億人を下回るなど、急激に変わりつつある超少子高齢化社会を踏まえ、「義務規定は最小限に、『努力義務』を有効に活用する」とし、組織としては「（専門特化した細分化した組織よりも）概括的で柔軟に対応できるシンプルな組織づくりを目指す」という2点を提案したい。
- ・ 教育においては教員（学校）、教育行政は勿論、生徒に対しても障害者への理解や「合理的配慮」ができるようにすべく、全校での特別支援教育の推進が実践段階に入りつつあり、「合理的配慮」が全ての人の常識となる時代を目指している。

- ・ 障害及び障害者への理解を深め、差別の解消を図るという観点は、事業者を含めた幅広い主体において重視すべき。