

大阪府における障がい者を理由とする 差別の解消に向けた取組みについて

— これまでの議論の整理 —

平成 26 年 3 月

大阪府障がい者施策推進協議会差別解消部会

目 次

1	はじめに	3
2	ガイドラインについて	
(1)	ガイドラインの検討対象とする分野	4
(2)	ガイドラインの検討にあたっての基本的考え方	4
(3)	ガイドラインにおいて取り扱う「不当な差別的取扱い」「合理的配慮の不提供」の内容について	5
(4)	ガイドラインの機能	7
3	相談、紛争の防止・解決の体制整備について	
(1)	相談の事例について	8
(2)	相談、紛争の防止・解決の体制について	8
4	その他	
(1)	事業者による取組等	9
(2)	啓発の重要性	9
(3)	制度やサービスの見直し	10

参考資料

- 1 検討の経過
- 2 障がいを理由とした差別と思われる事例の募集結果について
- 3 大阪府内における相談事業等について
- 4 委員名簿

1 はじめに

- 障がい者の権利及び尊厳を保護し、取組を促進する「障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）」の批准に向けて、国においては、平成 23 年の障害者基本法の改正、平成 24 年の障害者総合支援法の制定、平成 25 年 6 月の障害者差別解消法の制定等国内法を整備して、平成 26 年 1 月に同条約を批准した。
- 中でも、改正障害者基本法第 4 条に基本原則として規定された「差別の禁止」に関し、より具体的な規定を示し、それが遵守されるための具体的な措置等を定める障害者差別解消法は、平成 28 年 4 月から施行となる。
- 大阪府においても、「第 4 次大阪府障がい者計画」（平成 24 年 3 月策定）において、障がいを理由とする差別の禁止と合理的配慮を基本原則として掲げるとともに、平成 25 年 4 月には、府民の合理的配慮の実践の促進を図ることを目的に、様々な場面で実践されている障がい者に対する配慮や工夫の具体的な事例を幅広く募集して取りまとめ、公表したところである。
- 一方、差別の解消については、依然として差別事案の相談が寄せられていることや、差別事案の多くが障がい又は障がい者についての無理解、偏見等により生じるとされることを踏まえ、何が差別に当たるのかをわかりやすく示していくことが求められている。
- また、障害者差別解消法では、国及び地方公共団体は、障がい者や家族その他の関係者からの障がいを理由とする差別に関する相談や、差別に関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制整備を図るものとされており、その具体化に向けた検討が必要である。
- 以上を踏まえ、大阪府として、府民の障がい理解の促進や差別の解消を図るため、何が差別に当たるのかについての共通の「物差し」となる「ガイドライン」の策定や、障がいを理由とする差別に関する相談や紛争の防止等に必要な体制整備のあり方を検討すべく、平成 25 年 11 月、大阪府障がい者施策推進協議会に「差別解消部会」を設置し、議論を進めてきた。
平成 26 年 3 月まで 3 回にわたり行われた部会で議論し、取りまとめた。

2 ガイドラインについて

(1) ガイドラインの検討対象とする分野

- 差別は、障がい者の生活の様々な場面で起こり得るが、本部会の検討対象とする主な場面としては、他自治体の障がい者差別の解消に係る条例、また、府が取りまとめて平成 25 年 4 月に公表した障がい者に対する配慮や工夫の事例募集の際の整理を参考に、府民生活に深く関わる以下の 8 分野とする。
 - ①公共交通機関、公共的施設・サービス等／②情報・コミュニケーション／
 - ③福祉サービス／④商品・サービス／⑤住宅／⑥医療／⑦教育／⑧雇用／
- 司法手続きの利用の分野等、国の所掌になるものは、国の議論や、司法機関等での検討を見ていく必要があり、本部会では、上記 8 分野における事業者として行われる行為についての課題を検討する。
- なお、雇用分野については、障害者差別解消法ではなく障害者雇用促進法により具体的な措置が規定されるが、現時点においては直ちに本部会での議論から除外せず、国が策定する雇用分野の事業者向けの指針も踏まえ、今後、位置づけを整理していく。

(2) ガイドラインの検討にあたっての基本的考え方

「障がい」「差別」「合理的配慮」等の概念については、障害者差別解消法を含む各法の規定や国の差別禁止部会の意見書の中でおよその考え方が整理されていることから、今後の検討に当たっては、障害者差別解消法等の規定や、上記意見書の内容と整合をとることとし、具体的には、以下の考え方に従って検討を行うこととした。

①「障がい」「障がい者」の捉え方

- 障がい者の定義については、障害者基本法第 2 条第 1 号、障害者差別解消法第 2 条第 1 号の定義によるものとする。

また、障がいを理由として障がい者の家族等の関係者に対して、異なる取扱いをすることについても、「不当な差別的取扱い」に該当しうるとの前提で検討することとする。
- 性同一性障がいや、いわゆる「見た目問題」を抱える当事者については、法施行に向けた国の議論の動向を踏まえることとし、本部会では、現在、障がい福祉施策の中で一般的に取り扱ってきている障がいの範囲で検討をすることとする。

②差別的取扱いに関する正当化事由

- 「差別禁止部会意見書（平成 24 年 9 月）」において示された考え方のおり、当該差別的取扱いが客観的に見て、正当な目的の下に行われたものであり、かつ、その目的に照らして当該取扱いがやむを得ないといえる場合においては、例外的に是認されることが妥当であり、差別的取扱いをすることについて正当な理由が存在する場合については、障害者差別解消法において差別に当たる「不当な差別的取扱い」には該当しない。

③合理的配慮の不提供に関する正当化事由

- 「差別禁止部会意見書（平成 24 年 9 月）」において示された考え方とおり、合理的配慮は、実施を求められた側に無制限の負担を求めるものではなく、均衡を失した又は過度の負担が生じる場合には措置が義務付けられないとすることが妥当であり、障害者差別解消法において差別に当たる「合理的配慮の不提供」には該当しない。

- 障がい者等からの意思表示がない場合については、内閣府により示された考え方とおり、「合理的配慮」は社会的障壁の除去を必要としている障がい者が現に存在する場合における個別の対応として求められるものであり、配慮を求められる相手方から見て、当該者が障がい者なのか、配慮を必要としているか否かが分からない場合についてまで、具体的に配慮を義務付けることが困難なため、合理的配慮を実施する義務は生じないと考えるべきである。
ただし、意思表示がない場合にも、自主的に適切な配慮を行うことは、障害者差別解消法の趣旨に照らし望ましい。

④私人の行為等

- 障がい者への誹謗中傷等、ネット上での書込み等については、一般私人の行為や個人の思想等に関することであるため、「差別禁止部会意見書（平成 24 年 9 月）」において、「私人間においては、結社の自由や私的自治の原則、法律による規制はできるだけ慎重であるべきこと等を踏まえると、どのような関係を取り結ぶかについて、個人の自由な意思に委ねられ、異なる取扱いをすることが社会的に容認されている私的な領域においては、法律で差別とすることは妥当ではない」と示されている考え方に基づき、本部会での「ガイドライン」の検討の対象外とする。
なお、こうした行為については、「ガイドライン」の検討とは別に、啓発を通じて対応していくべきである。

⑤虐待等

- 法制度のある「虐待」（障害者虐待防止法）、「いじめ」（いじめ防止対策推進法）、「DV」（配偶者暴力防止法）、「児童虐待」（児童虐待防止法）については、今後、障害者差別解消法に基づく、国の「基本方針」や「対応指針」等においてどのように位置づけられるかを踏まえて、府ガイドラインにおける取扱いを検討することとする。

(3) ガイドラインにおいて扱う「不当な差別的取扱い」「合理的配慮の不提供」の内容について

「不当な差別的取扱い」や「合理的配慮の不提供」の内容について検討するに当たっては、具体的な事例を基に検討することとし、平成 25 年 10 月 16 日から 12 月 24 日まで、障がいを理由とした差別と思われる事例の募集を行った（募集結果の詳細については、参考資料 2 を参照）。

部会においては、募集による事例を紹介しながら、どのようなことが「不当な差別的取扱い」にあたると思われるかや、差別的取扱いをすることについて正当な理由が存在する場合についてどのようなことが考えられるか、また、正当な理由について、どのような要件、視点で判断するのかについて検討を行った。

また、合理的配慮については、配慮を必要とする障がい者の態様や状況等、また、配慮が求められた側の負担によって変わる個別性の非常に高いものであることを踏まえ、望ましい取り組み例として、「ガイドライン」において取り上げるべきものは、どのようなものが考えられるかについて検討を行った。

①不当な差別的取扱いと「正当な理由」

- 「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の不提供」は両方とも差別だが、前者は正当な理由があるときとは何か、後者は過度の負担とは何か問題となる。

ただし、「不当な差別的取扱い」に当たるかどうかについては、障がい者に必要な合理的配慮が提供されていることを前提として検討すべきとの意見があった。

- 正当な理由については、公共交通機関の利用に係る事例に関して、駅員数や降車駅の状況といった事業者側の状況や、使用する車いすの状況や介助の要否等の障がい者側の状況によっては、サービスの提供が困難な場合があるとの意見があった。

また、障がい者の安全の確保が求められる場合や、他の利用者へのサービスに支障が生じないようにする必要がある場合など、障がい者のサービス利用を断ったり、異なる取扱いとすることについて正当な理由を認めうるケースもあるのではないかと趣旨の意見もあった。

一方で、不当な差別的取扱いは、障がい者が人として持っている権利を侵すものであり、正当な理由が認められるのは例外的な場合に限るべきとの意見もあった。

また、盲導犬の入店拒否や、精神障がいを理由とする入居差別、緊急対応が電話のみとなっていて家を借りることができなかった事例については、不当な差別的取扱いに当たるのではないかと意見があった。

- 何が不当な差別的取扱いに当たるのかを判断するに当たっての考え方に関して、委員からは、①理由なしに障がい者だからということだけで判断してないか、②理由に合理性があるかどうか、③他の人との比較で均衡が取れているか、④障がいがあることへの悪意がないか、といった分類ができるのではないかと意見があった。

また、男女雇用機会均等法では、募集、採用、配置、定年などの場面ごとに、対象者や条件の面で性別による差別を禁ずる指針があり、こうした他分野での差別に関するガイドラインを参考にしていけばいいのではないかと意見もあった。

②合理的配慮と「過度の負担」

- 従来、障がいの有無に関わらず同一の処遇をしないことが差別と考えられてきたが、同一の処遇をしても結果として合理的配慮をしないと差別になる場合もある。障害者権利条約や障害者差別解消法でも、個別の状況に応じて障がい者に対して異なる取扱

いをすることを合理的配慮として求めていくこととされている。

- 合理的配慮を行う上で「過度の負担」の判断に当たっては、経済的・財政的なコストの他に業務遂行に及ぼす影響等を考慮する必要があるとされているが、これに関して本部会では、予算のない場合はいつまでも配慮をしないでもよいのかとの意見や、事業者の規模や配慮に当たって求められる専門性や技術水準、事業の本質的内容を変更するようなものでないかどうかとも考慮する必要があるとの意見があった。

また、過度の負担であるかどうかを誰がどのように判断すべきかとの指摘もあり、今後、相談、紛争の防止・解決の体制整備のあり方とあわせて議論していく必要がある。

- 合理的配慮について、配慮を求める意思の表明や判断が困難な障がい者もいるのでそうした方への対応が求められるとの意見や、求められた配慮について他の事業者が実施していないことを理由にしてその提供を拒むことは認められないとすべきとの意見があった。

また、何がどこまで配慮として必要かについては、障がい種別によって配慮の内容が異なってくるので、どのようなことが必要というように一律な形でまとめるのは難しいとの意見があった。

- 教育分野では、学校における合理的配慮の観点について具体例が示されており、参考にしていくべきではないかとの意見があった。

(4) ガイドラインの機能

- ガイドラインについては、前述のとおり、何が差別に当たるのかをわかりやすく示すことを目的としており、これによって府民や事業者に対し、広く啓発することとなる。部会においては、正当な理由の内容や合理的配慮に関してどういった対応が考えられるかについて、視点や考慮事項が具体的に示されることによって、障がい者と事業者の間での事案の解決に向けた話し合いのテーブルにおいて活用できるとの意見や、相談機関の窓口で相談があったときは、府のガイドラインに沿って対応することも可能となるのではないかとの意見もあった。

- また、ガイドラインは、府民への啓発のための機能にとどまらず、事業者における差別解消に向けた取組の実効性を図るためにも活用すべきとの趣旨の意見があった。

これについては、ガイドラインに規範性（取組み実施の拘束力）を持たせるような仕組みはかえって事業者の取組みの委縮、後退を招きかねないとして、取組み方については事業者の自主性を尊重し、模範となる取組みの普及を図るべきとの意見があった。また一方では、それぞれの分野や業界における事業者全体の取組みの底上げを図れるよう、一定の強制力を伴うガイドラインがあってもよいのではないかとの指摘もあった。

- また、ガイドラインに規範性を持たせるのならば、一定程度、明確性かつ具体性を備え、かつ、それを守らないことが社会から非難されるようなものでなければならぬとの意見があった。
今後、ガイドラインの機能や、相談・紛争解決における位置づけについて、さらに議論を深めていく必要がある。
- ガイドラインの内容については、事業者において不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮の実践を進めるための研修やマニュアルの作成にあたって尊重されるものをめざすべきとの意見や、事業者の規模に応じて実践が可能となるものにすべきとの意見があった。
- また、ガイドラインは、そこで示されていなければ差別ではない、あるいは、ガイドラインを守れば必要十分であるといった見方がされるものにならないよう注意すべきとの意見や、策定後も、社会状況の変化や相談事例の集積等を踏まえて必要な見直しを講じていくべきとの意見があった。
- なお、ガイドラインの内容にそぐわないような事案への対応や、合理的配慮の実施が民間事業者において努力義務となっていることにより取組に積極的でない事業者への対応において、行政が実効的に指導していくことに期待する意見もあった。

3 相談、紛争の防止・解決の体制整備について

(1) 相談の事例について

- 相談事業を実施している機関の部会委員からは、サービスの利用等に関し十分な説明を受けられないといった障がい者からの声や、既存の相談機関で取り扱いが難しい事例が増えていること、設備はあっても人為的な理由で利用できないなどの社会が抱える課題について紹介があった。
- 障がい福祉室が府や市町村の相談に関係する機関等に対して行った調査の中でも、以下のような相談や相談体制に関する課題が寄せられた（大阪府内における相談事業の概要及び相談・相談体制に関する課題等についての市町村ほか相談等実施主体の意見については、参考資料3を参照）。
 - ・車いすの利用者が部屋を借りることが困難という事例に対して、差別に当たるのか契約の条件として認めうるものなのかの判断が難しいなど、差別かどうかの見極めに関する課題
 - ・課題解決に向けた具体的な対応が困難、手法が乏しいなど、解決方法に関する課題 等

(2) 相談、紛争の防止・解決の体制について

- 法施行に向けて、どういった相談体制を構築するかについては、現状において障がいを理由とする差別に係る相談を専門的に取扱う機関がないなら、そのような機関の必要性についても議論する必要があるのではないかと意見や、まず既存の相談機関

に相談し、それでも解決できないときには第三者機関に相談できるような体制整備を検討すべきとの意見もあった。

また、事業者（企業等）に対する障がい者等からの要望や、相談機関に対する障がい者等からの相談事例を集約する仕組みがあれば、相談機能の充実につながるのではないかと意見があった。

- 上記の相談事業等に対する調査の中では、障がい者自立支援協議会等があるので新たな機関は不要という意見も見られた。これに対しては、そもそも自立支援協議会では、差別解消に向けた紛争解決等の機能は担えないのではないかと意見や、市町村単位でなく広域課題に対応できる体制も必要ではないかと意見、既存の相談機関を活用すれば十分か否かの検証を踏まえた議論が必要との意見もあった。

今後、相談体制のあり方について、府や市町村による相談事業・機関だけでなく障がい当事者団体が取組む相談事業も含め、検討を深める必要がある。

- 差別の解消については、最初から罰則や勧告といった手法に頼るのではなく、話し合いが非常に重要であるという意見や、紛争解決の体制については、差別を解消するための取組みを効果的かつ円滑に行うため、関係機関により構成される障害者差別解消法の「障害者差別解消支援地域協議会」を活用する方向を検討してもよいのではないかと意見があった。

また、同法の体制の整備を図る旨の規定を踏まえ、新たな紛争解決機関のような制度を検討すべきとの意見や、ガイドラインにより事業者を指導して、どうしても納得が得られない場合に合意点を協議するような第三者機関に求められる機能や、当該機関をどこに置くか等を検討すべきとの意見等があった。

- 差別的取扱いをすることについて正当な理由が存在する場合については「不当な差別的取扱い」に該当しないとされ、この場合の正当な理由は、第三者の立場から見ても納得を得られるようなものである必要があることから、これを客観的に判断する機能として、中立的な立場の人や障害者差別解消支援地域協議会が必要と考えられるのではないかと意見があった。

- 今後、紛争解決における府・市町村の役割分担とともに、紛争のあっせん、調停といった具体的な解決の仕組みや、指導の実効性を担保するための公表等の仕組みのあり方について、条例を制定してこれらの仕組みを設けている他自治体の運用状況等の把握に努めつつ、十分議論していく必要がある。

4 その他

(1) 事業者による取組等

- ガイドラインの策定によって、不当な差別的取扱いを改め、合理的配慮を推進する取組が広く実践されることが期待されるが、事業者においてこれを実現するには、従業員教育が重要となる。従業員教育については、アメリカで ADA 法（アメリカ障がい者法）

が出来た際には、障がい者を講師に呼んで、どういう対応をされると不愉快なのかを理解する研修が行われ、会社として接遇・態度が不適切と評価されないような対応をしていたとされている。

- 本部会の委員からも、コミュニケーションや情報のやり取りに配慮が望まれる事例で、（契約するのは視覚障がい者なのに）見える人にしか説明しない、ヘルパーとしか話をしないという事例があるが、差別する気はなくてもどうしても反応が早い方に話してしまうようなことが「差別」になっているということを従業員にどう伝えていくか、従業員教育の重要性についての指摘があった。
- 一方で、事業者においては、サービスの多様化や経営の合理化等が進む中で、それまで取り組んできた障がい者に対するサービス提供や配慮も変更が必要となってくるとの意見や、従業員教育によっても、個別の状況に応じた差別的なふるまいをなくしていくべく意識徹底することは必ずしも容易でない中で、多様な種別やニーズを有する障がい者すべてに事業者が万全に対応するのは困難であり、そこをサポートする国・府の制度があれば心強いとの意見もあった。
- これに対して、事業者側ですべて万全に対応することを法は求めているのではなく、配慮が必要と繰り返し言われていることが少しの工夫で出来るのであれば、それをしないことが差別的取扱いに当たるということではないかとの意見があった。
また、従業員教育の重要性について、ガイドラインにおいて位置づけたり、ガイドラインの普及啓発において事業者に対して一層の取組みの推進を働きかけることを検討する必要があるのではないかとの意見があった。

（２）啓発の重要性

- 部会委員からは、障がい者にも合理的配慮や不当な差別的取扱いが何なのかかわからない人がおり、障がい者に啓発をしていくことも必要との意見があった。上記の相談機関等に対する調査の中でも、同様の指摘があったほか、差別に関する事業者や地域社会の理解を深めていくことが必要との指摘もあった。上記の障がいを理由とした差別と思われる事例の募集においても、障がい者への誹謗中傷等を受けたという事例も寄せられている。
- 障がい者からの相談を受ける機関においても、実際にどういうことが差別か、何が合理的配慮の不提供かについて十分に理解していなければ、適切な対応が期待できないとの指摘もあった。
- また、合理的配慮は、時代とともに変わるものであり、社会情勢の変化や技術革新等を踏まえ、よりきめ細やかな対応が広がるよう啓発が重要であるとの意見があった。
- 今後、障害者差別解消法の平成 28 年の施行に向けて、上記の「ガイドライン」や「相

談、紛争解決・防止のための体制」の検討と合わせて、事業者及び府民全般の障がい理解の促進、差別解消に向けた意識の醸成の取組の一層の強化を図っていく必要がある。

(3) 制度やサービスの見直し

- 障がいを理由とした差別と思われる事例の募集において、精神障がい者に対する運賃の割引がないことについての意見が寄せられた。また、部会においても、無人の駅が増えていることを懸念する意見があった。

- このような制度やサービスのあり方を見直しが必要と考えられるものについては、今後、国や関係機関に対する働きかけ等によって対応していくべきである。