資料３

**ガイドラインの機能**

**その１　他自治体の条例の比較分析**

１　条例の名称

ポイント：条例の目的にあわせて、共生社会づくりを条例の名称に掲げている。現時点では、「差別禁止」や「差別解消」を名称に盛り込んだ条例はみられない。

* 障がい者の権利の擁護を名称にした条例や平和、安心安全等をキーワードにした条例もあるが、基本的には、「自治体の名前」と「障がいのある人もない人も共に生きる社会づくり」を組み合わせた名称になっている。
* 障害者差別解消法成立後に制定された京都府の条例においても、共生社会を条例の目指すべき社会として定め、条例の名称を「京都府障害のある人もない人も共に安心していきいきと暮らしやすい社会づくり条例」としている。

（参考：他自治体の条例の名称）

* + 障がいのある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例
  + 北海道障がい者及び障がい児の権利擁護並びに障がい者及び障がい児が暮らしやすい地域づくりの推進に関する条例
  + 障がいのある人もない人も共に学び共に生きる岩手県づくり条例
  + さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例
  + 障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例
  + 障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子づくり条例
  + 障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり条例
  + 別府市障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせる条例
  + 沖縄県障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくり条例
  + 京都府障害のある人もない人も共に安心していきいきと暮らしやすい社会づくり条例
  + 障害のある人もない人も共に生きる鹿児島づくり条例
  + 障害のある人もない人も共に歩み幸せに暮らすための茨城県づくり条例
  + 障がいのある人もない人も共に生きる新潟市づくり条例（検討中）

２　条例の目的

ポイント：障がいを理由とする差別の解消を目的達成の手段として、共生社会の実現を条例の目的としている。

* 例えば、沖縄県条例では、「障がいを理由として様々な困難を余儀なくされている人々がいる」ことが制定の動機、「障害を理由とする差別等を解消するための支援等を総合的かつ計画的に推進すること」が目的達成の手段、「全ての県民が障害の有無によって分け隔てられることなく社会の対等な構成員として安心して暮らすことができる共生社会の実現に寄与すること」が条例の目的となっている。
* 障害者差別解消法でも、差別を解消するための措置などを定めることを目的達成の手段として定め、すべての国民が障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生社会の実現につなげることを目的としている。

（参考：沖縄県条例の目的規定）

第１条　この条例は、障害を理由とした様々な困難を余儀なくされている人々の状況に鑑み、障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくりに関し、基本理念を定め、県の責務及び県民の役割を明らかにするとともに、障害を理由とする差別の禁止等を定め、障害を理由とする差別等を解消するための支援等を総合的かつ計画的に推進することにより、全ての県民が障害の有無によって分け隔てられることなく社会の対等な構成員として安心して暮らすことができる共生社会の実現に寄与することを目的とする。

３　条例の構成

ポイント：差別の内容（又は例示）に関する抽象的な規定とともに、相談・調整体制の整備や障がい理解の促進等を規定する総合的な構成となっている。

* 障がい者差別解消に向けた取組みは、府民や事業者等の参加・協力が必要であり、他自治体の条例では、自治体の責務とともに、障がいのある人を含む府民等の責務や役割を定めている。
* 基本的に、障がいを理由とした差別に関する規定は、差別の内容（又は例示）に関する抽象的なものとなっている。不当な差別的取扱いについては、福祉サービスや医療など障がいのある人の生活に関わる主な分野ごとに内容を定義している。
* 個別事案に対応するため、相談・調整体制の仕組み等を規定することで、実効性を確保している。例えば、千葉県は、政策の枠組みを定めるだけではなく、実際に起きた差別事案を解決するための手続きを定めているところに条例の特色があるとしている。特に、紛争処理については、相互の思い込みをいったん取り除いて、差別したとされる側と差別されたと主張する側の相互理解と歩み寄りにより問題の解決を図ろうとする、言わば裁判外の紛争処理手続きと位置づけている。
* 京都府は、権利利益の擁護のための施策とともに、啓発活動の実施・交流の促進等を共生社会の実現に向けた施策と位置付けて、規定している。

（参考：京都府条例の主な構成）

第２章　障害者の権利利益の擁護のための施策

　第１節　不利益取扱いの禁止等

　第２節　特定相談等

　第３節　不利益取扱いに関する助言又はあっせん等

第３章　共生社会の実現に向けた施策の推進等

* 第２章第１節で障がいを理由とした差別を規定し、第２章第２節と第３節で相談・調整体制の整備を規定している。第３章が啓発活動の実施や交流の促進を含む共生社会の実現に向けた施策の推進を規定した部分である。

４　条例とガイドライン

ポイント：条例を踏まえたガイドライン（逐条解説等）を作成している。

* 条例は、その性質上、具体的な事例等を盛り込むことは難しく、ある程度一般論化された抽象的な規定とせざるを得ない。そのため、他の自治体でも、ガイドラインにあたるものとして、千葉県は条例の解釈指針（逐条解説）、熊本県は条例の解説書、長崎県は条例の逐条解説を作成している。
* たとえば、長崎県の逐条解説は、不当な差別的取扱いや合理的配慮の主な事例、差別に当たらない事例などを記載している。その際、「記載の事例に限定されたものではなく、条例を運用していく上で、実例として積み上がっていく」との注釈を付している。
* 京都府でも、条例検討会議の最終まとめにおいて、「予見可能性を高め、府民一人一人の意識を変えていくことが重要であり、障がいを理由とした差別と思われる事例等について、今後、条例の制定と並行してガイドライン等を作成して、できる限り具体例を記載していくことが重要」と結論している。その際は、どこまでを条例本文に盛り込み、どこまでをガイドラインに盛り込むのかを整理する必要がある。
* なお、概ね、当部会で検討している不当な差別的取扱いや合理的配慮の不提供の定義、不当な差別的取扱いの一般論化等は条例本文に、正当な理由と考えられる一般論化の具体例や望ましい合理的配慮の事例はガイドラインに対応していると言える。

**その２　ガイドラインの機能に係る主な議論**

　「大阪府における障がいを理由とする差別の解消に向けた取り組みについて（これまでの議論の整理）」を踏まえた、ガイドラインの機能に係る第４・５回部会における主な議論

１　ガイドラインの全体の性格について

* 当面は大きな枠組みを作っていく。今後、相談事業における解釈事例を積み上げていくことで、より細かな個別事例にも対応できるガイドラインにできる。
* 紛争の解決に活用する場合は、事業者に対して、差別的取扱いを行う科学的、合理的な理由の説明を求めて、第三者の立場に立って、個別に判断していくことになる。

２　不当な差別的取扱いについて

* 不当な差別的取扱いの個別事例を判断する拠り所となる考え方を提示することが必要。
* 正当な理由があるかどうかは、サービスの内容と障がい者の技量、能力をあわせて考える必要があるので、ある程度、弾力性のあるものにならざるを得ない。

３　合理的配慮の不提供について

* ガイドラインの機能が広く啓発するものならば、望ましい合理的配慮の事例を伝えることは重要。一方、すべての事業者にここまでの取組みを求めるといった規範性を持たせる場合、対応できない事業者は多くなる可能性がある。
* 望ましい合理的配慮について、噛み砕いた表現にするならば、規範性を持たせることも可能ではないか。望ましいというレベルではなく、過度な負担でなければこういうことはしなくてはならないということが明示されてもよい。

４　障がい者理解について

* 障がい者が、この社会で一緒に生活しているということを、広く啓発を進める必要がある。そうでなければ、入居拒否のような問題を解決することは難しい。
* サービスの内容によっては、障がい者だけの利用ではなく、他のお客と一緒に利用するものがある。その場合、他のお客の理解が重要であり、事業者も理解を求める努力は進めていくものの、難しい問題がある。
* 差別の解消に向けて、障がい理解を進める上では、府の行政上の様々な取組みももっと普及啓発すべきと思う。
* 障害者差別解消法の成立、障害者権利条約の批准など障がいを理由とする差別の解消に向けた取組みは、まさに手がつけられたところ。今後、様々に議論しながら、また、もっと府民や事業者に理解してもらうように進めていく必要がある。

５　行政、障がい者、事業者、共生社会について

* 障害者差別解消法を契機として、行政の窓口における対応等も、改めて考え、事例を活用した意識改革をしていく必要がある。
* 目的を達成するために強く主張していくことが、障がい者が社会参加をしていく上で、プラスになるのかどうか。

→必要とする配慮が、障がい者が社会参加をしていく上で、また、共生社会を実現する上で、寄与するものなのかどうかという視点が大事ではないか。

* 制度についての理解不足や、同じ程度の他の事業者が出来ていることを拒否している場合、理由を説明せずに拒否をすることは、正当な理由がないと解すべき。また、正当性の立証責任は事業者側にあり、それを第三者の立場から見て十分納得できるものでなければならない。

→ガイドラインの内容や制度を事業者に周知するように努めるとともに、事業者は積極的に情報収集し、理解するように努める必要があるのではないか。

* 共生社会をめざしていくためには、事業者にとってもハードルの低い、代替手段となるもの（例：医療サポート絵カード）を提供できる体制を行政としても整えてほしい。民間事業者にももっとそのようなサービスを普及させることが必要。

**その３　ガイドラインの機能に係る論点**

１　当初の論点

相談、紛争の予防・解決の体制のあり方とあわせて、ガイドラインの機能について検討する。

＜論点＞

* 府民や事業者に対して、広く啓発することを目的とするか。
* 事業者への指導等に活用できるように、ガイドラインに規範性（取組み実施の拘束力）を持たせるべきか。

２　論点の整理

　他自治体の条例の比較分析、特に部会における主な議論を踏まえると、以下のように論点を整理できるのではないか。

＜論点＞

（１）府民や事業者に対して、ガイドラインにより、不当な差別的取扱いの個別事例を判断する拠り所となる考え方や望ましい合理的配慮の事例を広く啓発していくべきではないか。

（２）相談・紛争の解決等に活用できるように、ガイドラインに規範性を持たせるためには、第三者的立場で差別的取扱いを個別に判断していく府独自の体制の整備が必要ではないか。

　（３）広く啓発する機能とともに、相談・紛争の解決等にも活用できるよう規範性を持たせた場合、ガイドラインに盛り込む内容の整理が必要ではないか。

* たとえば、望ましい合理的配慮について、事例を広く啓発することが重要。あわせて、一般的な表現（一般論化）にして盛り込む等により、規範性のあるガイドラインにも対応できると考えられる。
* 相談・紛争の解決等に活用するためには、第三者的立場から見て十分納得できる正当性を事業者側が示すことが重要であることからも、ガイドラインの内容を事業者に広く啓発していく必要があると考えられる。

（４）府民や事業者に対して、ガイドラインの内容とあわせて、府の様々な取組みを普及啓発することをはじめ、共生社会実現のため、広く障がい理解を進める必要があるのではないか。