**第４　ガイドラインの策定のあり方**

**（ガイドラインの機能の検討）**

**１　他自治体の条例の比較分析**

（１）条例の名称

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。

（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

（２）条例の目的

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。

（参考：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

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。

（参考：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

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。

（ア）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。

（イ）例えば、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。

**２　第４・５回差別解消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

（ア）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。

（イ）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

（ア）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。

（イ）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

（ア）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。

（イ）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

（ア）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。

（イ）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。

（ウ）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。

（エ）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

（ア）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。

（イ）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。

（ウ）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。

（エ）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。

**３　論点の整理**

他自治体の条例の比較分析、第４・５回差別解消部会における主な議論を踏まえ、以下のとおり、論点を改めて整理した。

＜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。

（ア）例えば、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。

（イ）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。

**４　論点に係る主な議論**

（１）ガイドラインの必要性等について

（ア）現状を見ると、合理的配慮の提供ができていないことが起こる場合等があるため、幅広く対応できるようなガイドラインが必要。それでも対応が難しいときに裁判をするということもある。

（イ）相談機関として、まず、ガイドラインができることで、啓発ができたり、差別かどうかの判断に使用できる。

（ウ）ガイドラインの機能は「啓発」か「規範性を持つもの」か、どちらか一方といった対立する考え方ではなく、規範性があることについて、なぜそうなっているのか、その理解を広めることが啓発となる。

（２）条例の必要性等について

（ア）ガイドラインは、条例等を根拠とする実効性あるものとすべきで、法律や条例というものできちんと位置づけて、規範性を持たせることで、相談等の際に、これに違反しているとはっきり言えるようにしたい。

（イ）事業者としても、条例により内容が明確化されている方が、例えば、宅建業者が、障がい者の入居を拒む家主に説明しやすいように、利用者への対応がしやすいと思われる。

（ウ）具体的に、府独自の相談等の体制を考えると、紛争の解決機関を設置する、知事等に調査権限や公表の権限を設ける場合には、それを可能とする権限を与える必要があり、その根拠として条例が必要となってくる。

（エ）障害者差別解消法の不十分さを補完する、ガイドラインを明確にする、また、既存の相談機関では対応できない紛争を解決する機関を作るために条例が必要。

（オ）差別をしてはいけないと一方的に規定するのでもなく、一般的に、どう知らしめるかということが課題であり、そのことに対応する必要がある。

（カ）相談、紛争の防止等の体制整備に特化したものとすることもあるし、あるいは他の自治体の条例のように、もっと幅広く共生社会づくりを目標に、普及啓発機能を持ったものとすることも考えられる。後者の場合は、庁内他部局との調整や、様々な行政計画との整合性も考慮する必要があるが、それによって、府民や事業者への啓発や、PR効果も上がってくる。

　（３）府の独自性について

（ア）不特定多数が利用する病院等施設に関し、府圏域を越えて扱いが異なるとわかりにくいので、隣接する府県で内容を同じようにしてほしい。

（イ）「府としてこうあるべき」との考え方は必要ではないか。優先座席付近の携帯電話は関西の鉄道の特有の取組みであり、このように府として独自のものを作ってもよい。

（ウ）近隣の府県と協調を図るべきということは一つの見解ではあるが、そこを優先すると自治体の独自性、自主性が損なわれる。運用の中で、問題が出てくれば調整していく方がよいのではないか。

　（４）その他

　　　（ア）ガイドラインについて、策定した後も、運用状況等を点検する必要がある、そのための場所も必要。

　　　（イ）府として、府のガイドラインと国のガイドライン（対応指針）との整合性をどのようにするか考えるべき。

**５　小括**

ガイドラインの機能の検討結果を踏まえて、ガイドライン策定のあり方は以下のように考えられる。

（１）事業者も含め府民に対して、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。

（２）ガイドラインを相談・紛争の解決等に活用する。そのために、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を整備し、ガイドラインをより規範性のあるものとする。

　（３）啓発と相談・紛争の解決等に対応できるように、ガイドラインに盛り込む内容を整理する。

（４）事業者も含め府民に対して、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ていく。

また、検討の過程では、ガイドラインは条例等を根拠とする実効性あるものとすべき、府独自の相談、紛争の防止・解決の体制整備の根拠として条例が必要、条例化により府として差別解消に取り組む姿勢を明確にできる、事業者としても条例により内容が明確化されている方が利用者に説明しやすい、条例自体が障がい理解の啓発手段となりうる、といった条例化の必要性を指摘する多くの意見が出された。

これらの意見を踏まえると、障害者差別解消法が制定された状況を踏まえて、条例に求められる機能は何か、上記（３）にもあるように、条例とガイドラインを作成した場合に内容の整理をどうするか、といった課題はあるが、条例化についても、今後、検討する必要がある。