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組みについての意見照会結果

資料２

１　意見照会の概要

大阪府障がい者施策推進協議会差別解消部会の提言にもあるように、障がいを理由とする差別の解消に向けた取組みを推進するためには、障がい当事者や関係事業者等から幅広く意見を聴くことが重要である。そこで、提言を受けて、障害者差別解消法の施行（平成２８年４月）に向けて、何が差別に当たるのかについてのガイドライン策定等の取組みを推進するに当たり、事業者団体等・障がい当事者団体等へ意見照会を行った。

照会内容：「不当な差別的取扱い（差別となる場合・正当な理由）」「合理的配慮（望ましい配慮・過度な負担）」「ガイドライン策定」「相談、紛争の防止・解決の体制整備」「啓発活動の推進」「その他」に関して計８項目（照会様式は参考資料１参照）

２　照会結果

回答数：７３　　【内訳】（団体等の一覧は参考資料２参照）

事業者団体等：４３

　（商品・サービス分野：１５／福祉サービス分野：８／公共交通機関等分野：６／住宅分野：２／教育分野：３／医療分野：９）

　　　　　　　　　　障がい当事者団体等：３０

３　主な回答の概要（回答一覧は別紙１・２参照）

（１）事業者団体等

○不当な差別的取扱い（差別となる場合）

* 基本的には、障がいの有無にかかわらず、可能な範囲内で、できる限り配慮し、対応するようにしている。
* 鉄道事業、医療分野等では、法等により定められた場合を除き、サービスの提供を行うものとなっており、不当な差別的取り扱いはないものと考える。
* 提言に記載のとおり、障がいを理由として、正当な理由なく、障がいのある人に対してサービスの提供等を拒否したり、制限したり、不利な条件を付すこと等は、差別的取扱いに該当する。
* 障がいのある人等からの要望があるにもかかわらず、一方的に何の理由等の説明もなく、要望を拒む場合。
* サービスの提供に当たっては、障がいのある人等の意向をよく聞き、説明することが重要。
* 普段から、障がいのある人と接して、信頼関係を構築していれば、差別的取扱いは起こらないと考える。

○不当な差別的取扱い（正当な理由）

* 事業者は、法令等で安全の確保が厳しく求められており、それを守るためにやむを得ないと認められる場合や、合理的配慮を提供するために、プライバシーに配慮しつつ、障がいのある人に障がいの状況や支障となる事情を確認する場合等は、正当な理由に当たると考える。
* 基本的には正当な理由はないものと考えるべきであるが、障がいのある人や他の利用者の安全、事業の内容・特性等から判断して、その取扱いがやむを得ない場合もあると考える。
* 「安全・安心」が最も重要であると考えており、その安全・安心を守るためのやむを得ない行為等は、正当な理由があると考える。
* 正当な理由は、個別具体的に検証する必要があり、正当な理由があると判断した際は、しっかりと説明を行うことが求められる。
* 障がいの有無にかかわらず、可能な範囲を超える要望には、対応することは難しい。また、医療の提供の際、治療上必要といった正当な理由については、障がいの有無にかかわらない。
* ハード・ソフトの両面で整備には自ずと限界があるが、第三者の立場から見ても、その取扱いがやむを得ないと納得を得られるような客観性を具備している必要がある。

○合理的配慮（望ましい配慮）

* 事業の円滑な運営に支障のない範囲内において、それぞれの障がいのある人に応じたできる限りの配慮をすることが望ましい。そのために、それぞれの特性に応じた接遇等についての従業員研修を行う。
* 構造的理由等で利用に制限がある又は利用が不便な状況において、障がいのある人から何らかの配慮を求める意思の表明があった場合に、利用が可能又は円滑になる手段が別途存在する場合には、事業者側が負担になりすぎない範囲で、当該代替手段によりご利用いただくことを可能とすること。
* 障がいの特性やその程度、施設の設備等の環境によって、求められる配慮は異なってくる。
* 合理的配慮が新しい考え方である上に、事業者が求められる様々な配慮の内容（どのような障がいのある人がいつ来訪し、どのような配慮を求められるか）をあらかじめすべて予見して提供することは困難。
* できるだけ配慮を行いたいと考えているが、求められる配慮は様々であるため、配慮に当たっては、障がいのある人等から具体的な内容を提示されたい。
* 究極的には、望ましい配慮は、障がいのある人と障がいのない人の双方を対象とするもの（例：商店街の自転車通行禁止等）。
* 特に福祉分野では、提供するサービスに、障がい特性に応じた配慮も含まれている。
* 新築時や改築時には、車いす利用者が店内に入りやすいように等環境の整備をしていくこと。
* 事業者にとって、障がいのない人の付添いはありがたい。たとえば、劇場では、付添いの障がいのない人も割引料金となる制度がある。このような事業者の取組みの広報が必要。

○合理的配慮（過度な負担）

* 経済的負担が大きい場合。経済的・財政的コスト、事業者の規模（従業員数、資本金等）、財務状況等を考慮するべき。
* 物理的負担として、施設の面積や構造上の面等（例：商店街の２階の店舗で、階段しかないところに、エレベーターを設置する等）からも考慮するべき。
* 人的負担として、職員・従業員の体制の面等からも考慮するべき（例：基本的に接客要員をおいていないセルフ型店舗における客席側での対応、時間外勤務となる場合等）。
* 経済的・物的・人的負担により、対応できなかったり、対応できても、すぐにはできなかったりする場合がある。ただし、命にかかわるような緊急時は除く。
* 経済的・物的・人的負担の限界を経営者等の事業者側が一方的に設定するのではなく、客観的に説得力のあるものでなければならず、説明責任や理解を広める努力が求められる。
* 事業の内容や特性に支障をきたさないか、事業や他の利用者への影響を考慮する必要がある（例：鉄道事業の特性である大量輸送・定時運行が著しく阻害される場合等）。
* 法令に規制されている事業では、まずは、法等に違反していないかが、過度な負担の判断要素となり得る。

○ガイドライン策定

* 判断の拠り所となる考え方を示すのは重要だが、最初から詳細な内容を記載するのは適当でない。
* できる限り多くの具体例を示されたいが、他の事例に応用できる基本的な考え方を記載されたい。
* 当事者間で考えるきっかけや話し合う材料にするために、不当な差別的取扱い、正当な理由、望ましい合理的配慮等の具体例を例示されたい。
* 不当な差別的取扱いとならない正当な事由の具体例、合理的配慮の好事例、過度な負担となる具体例、相談・紛争処理体制のあり方等が記載事項として考えられる。
* それぞれの事例をバランスよく記載することで、相互理解が進むような、わかりやすいガイドラインにされたい。
* 正当な理由について、人によって受け取られ方が違うので、難しいが、具体性がなければわかりやすいガイドラインとは言えないので、注釈等をつけて記載するべき。医療のような特殊・専門的な分野では、できるだけ具体的にして、理解してもらえるようにする必要がある。
* 公衆衛生上の規制及び定着している入浴マナーに反する利用者については、入浴を拒否する正当な理由があると考える。

○相談、紛争の防止・解決の体制整備

* 各分野における既存の相談体制（例：旅行業協会の苦情相談、大阪府社会福祉協議会の運営適正化委員会等）との連携や役割の整理。
* 最初の相談窓口となる「市町村等」での適切な初動対応が望まれる。「市町村等」へ指導・助言を行う府の役割は重要であり、専門性のある人材の確保が求められる。
* 相談員の専門性・レベルを確保し、実効性のある、かつ中立・公正な体制の整備。事業者からも相談できる仕組み、当事者間の話し合いによる自主的な解決を促す仕組みを検討。
* 各分野の実情・特性に精通した専門家（例：中小企業診断士、弁護士等法曹関係者、医師等医療関係者等）の参画・設置。
* 体制整備の府民への周知徹底がまずは必要。
* 設置機関への調査権限等の付与並びに財源の確保。

○啓発活動の推進

* 相談事案の集積とともに、事業者等の実態を把握し、相談体制やガイドラインの見直し、事業者への適切な情報発信に期待。
* 障がい当事者・事業者を含め、府民に対して、地道かつ丁寧な啓発活動に期待。障害者差別解消法は個人を対象としていないが、事業者もつきつめれば個人であり、府民向けの啓発活動が大事。
* 中小企業等に対しては、企業のＣＳＲの視点から訴える内容とすべき。
* 障がい理解を深めるためには、障がいのある人に接して、経験を積むことが重要。コミュニケーション等具体的な対応方法についての啓発があるとわかりやすい。
* わかりやすいガイドブックや従業員向け事例集の作成、「医療サポート絵カード」のようなツールや具体的な対応例の普及・啓発。
* 各分野の団体等と連携した啓発活動の実施、事業者を対象とした説明会や講演会の開催。
* 各分野の団体や組合に加入していない事業者への啓発活動が課題。
* 相談内容や件数、解決事例の情報公開。

○その他

* 差別解消の取組みを進め、安心・安全な空間を創出することは、街全体の活性化につながる。
* 障がい当事者や関係事業者の意見をタイムリーに反映できる体制をお願いしたい。
* バリアフリー化等環境の整備や合理的配慮の措置に対する公的支援が必要。
* 障がい特性は具体的に説明する方が理解を得られやすく、情報を共有できれば、紛争を未然に防止したり、解決できたりする。今後は障がい理解と個人情報保護の関係も考えていくべき。
* 継続的な取組みを求める。
* ガイドラインの策定に際しては、着衣なしの利用という公衆浴場等各事業の特性に配慮願いたい。特に、他の利用者の理解は重要で、経営上の大きな課題につながる。
* 近年、海外からの旅行者が急増しているが、外国人障がい者が言語等の壁により「不当な差別」を受けないよう留意する必要もある。また、日本の水準がグローバル・スタンダードを満たしているかも考慮に入れていく必要がある。

（２）障がい当事者団体等

○不当な差別的取扱い（差別となる場合）

* 障がいがあることを理由として又は結果として障がいがあることを理由として、障がいのある人に対する対応や当人の行動について、区別、排除、制限を受けるなど、権利利益の侵害を受けること。
* 障がいのある人であることのみを理由として、他の者と平等な処遇をしないこと。なお、障がいの特性を理解したうえで、その特性を考慮した処遇をすることについては、ここで言う「他のものと平等な処遇をしないこと」には、当たらない。
* 障がいに対する無理解や偏見から、障がいが無い場合には受け入れてくれるのに、障がいがある事が分かると無視されたり拒否されること。
* アクセシビリティ（利便性）の提供、ユーザビリティ（有用性）の確保がなされないこと、心理的・精神的な被差別感がないこと、不特定多数を対象とし、かつ大規模施設で、明らかに障がいのある人の利用を無視して企画・作られたもの。
* 生活者としての市民としての権利が、障害があることによって、制限される場合。また、不特定多数の者の利用が想定されている公共施設のサービスや交通機関の利用において、利用を制限されたり、他者と異なる対応を強要されたりする場合。
* 話し合う機会を持ってもらえないことに、強い差別感を感じる。
* 相手の言葉が理解できないうちに「わからない」「できない」と判断されること。
* 差別解消法では対象とされていない一般私人の行為やネットへの書き込み等での障害者に対する差別的な内容や誹謗中傷も対象となりうると考える。
* 「難病患者」も心身の機能障害と一方で位置付けながら手帳の有無を基準とする考え方は問題。

○不当な差別的取扱い（正当な理由）

* 当該取り扱いが個別具体的に、目的が客観的に正当で、かつその取扱いが客観的にやむを得ないと認められる場合。法の目的である障がいのある人の権利擁護を図るため、個別限定的に解するべき。
* 企業や公共施設が最大限努力しても財政面や、対応する人手が捻出できない場合。必要となる付帯施設整備と拡充に、回せる財源が確保できない場合。業務がラッシュする時間帯は対応ができないが、その他の時間帯は可能な場合。
* てんかん患者が職に就く事を禁じられている理容師、美容師等法律に基づく不採用。
* 利用制限等が、事業の成果に大きく影響を及ぼすことが予想される等の理由によって、全ての人に適用されている場合。また、実施することによって、当事者の生命に関わる可能性がある場合の制限であって、全ての人に同じ基準で実施されている場合。
* 多くの症状を持つ障がいのある人に、排除、制限などを付けてよい正当な理由はなく、差別を受けたと感じた当事者に、そのように感じさせた事業者が正当な理由を説明し納得させなければ正当な理由となりえない。
* 正当な理由とは、時点、場所でも変化し発展するもの、社会の成熟度によっても発展するものと考えることから、現時点では正当な理由の提示は行わない。
* 免除事例の公表は、差別の固定化につながる。
* 「正当な理由」とは、そもそも個々の具体事例に基づいて検証・判断されるものであり基本的には司法判断するべきものである。
* 基本的には正当な理由は存在しない、一時的には正当ではあっても、究極的にはその理由は正当なものでなくなるような社会の実現を目指さなければならないと考える。
* 正当な理由とはいっても、当事者と相手方のそれぞれの主観論となり、個々の考え方により差異が生じる。今後、双方の溝が埋まっていくように継続した啓発等を行うことが必要。
* 障がいの部位により、絶対数が少ないことは正当な理由にならないと考える。

○合理的配慮（望ましい配慮）

* 当該障がいのため必要かつ合理的な社会的障壁を除去するための配慮。
* 障がいのある人に対する配慮は介護が必要な老人・子どもへの配慮にもなり得る。
* 生活者としての市民の当然の行為を制限する状況があって、その原因が物理的生活環境や人的資源、経済的な制限など社会の側にある場合に、その制限要因を取り除くための手立てが経過的措置として講じられていること。
* 障がいのある人の特性を考慮した処遇が望ましい。また、合理的配慮についても、社会の成熟により発展していくものと考えられる。
* 障がいが重くかつ重複している場合、難病患者の場合など、必要な配慮は個々に違う。困っている場面で、どのような配慮が必要かを尋ねてほしい。
* 当事者が何を伝えたいのか、たとえ時間がかかったとしても耳を傾けてほしい。
* 障がいのある人とは何か、どのようなことに困っていて、どのような対応が必要かを義務教育の中で教えてほしい。

○合理的配慮（過度な負担）

* 合理的配慮をしないことは、法的義務であれ努力義務であれ、差別であることを前提として、過度な負担の判断に当たっては、当該事業者の状況と当該障がいのある人の求める配慮の内容や他の配慮方法の有無など個別具体的に考慮し、障がいのある人に対する社会的障壁の除去が図られるよう解されるべき。
* 差別的取扱いと同様に、合理的配慮を求められた側が、過度な負担になることについて証明できた場合に該当すると考えられる。
* 過度の負担の判断基準・要素は大変難しい、定義できない。一律的な判断は困難。
* 過度な負担は、ケースごとに判断しなければならない。一般社会での常識の範囲で、お互いに納得の上、提供されることが望ましい。
* 社会の進歩と発展の状況により、その時々によって過度な負担の判断は変化する、最終的には過度な負担は存在しないものと考える。
* 物理的にみて必要となる付帯設備等の拡張が、企業等にとって難しい場合に無理矢理に求めるのは過度な負担になると考えられる。また、企業等の必要となる財源や人的資源が、最大限努力しても確保ができない場合は過度な負担と判断して良いと考える。大企業と中小企業の対応が異なるのは困るが、零細企業でも可能な対応は求めたい。
* 制限要因を取り除くための手段が、本来の活動を成り立たなくさせる程度の財政的な支出をともなう場合（改修費用、人員配置による費用）。
* 制限要因を取り除くための手段が、人材や社会資源の不足によるものであって、短期的な解決が困難なもの（求められる技術を持った人材が養成されていない。社会資源自体が存在しない）。
* 本人の意思を無視して、親や支援者などの思いだけですると、過度な負担が生じる。

○ガイドライン策定

* 不当な差別的取扱いや合理的配慮の基本的な考え方と具体例を記載。
* 代表的な事例のみにして、問題点や対応例を記載するのがよい。ガイドラインが細か過ぎるとルールブック化してしまう。
* 不当な差別的取扱いの具体的な事例と望ましい合理的配慮の取組み例を幅広く集め、記載すると同時に定期的に事例を収集して追加していくなど継続性のあるガイドラインにする。
* 正当事由と過重な負担については、その基本的な考え方を示し、個別具体的に客観的に判断すべきものであることから、例示する場合は慎重を期すべき。
* 正当な理由の具体的な例示は、具体的な事例のない段階では記載してはならないと考える。
* 正当な理由の具体的な例示は、拡大解釈される危険性があるため、一切記載すべきではない。

○相談、紛争の防止・解決の体制整備

* 提言に示された合議体組織を設置すべき。また、調査にかかる権限を確保しておくことが必要。
* 当事者が気軽に相談できること、どこへ相談すればよいかを明確に周知すること。
* 合理的配慮についても、事業者個々に指導するような、相談、紛争解決の体制を整えることが重要。
* 体制整備と同時並行で、条例の検討・策定を進めていくべき。
* 具体的な紛争事案を解決に導く機関の設置が必要で、条例にこの機関を位置づけ、権限のある実効性を確保すること。
* 実効性を確保するためにも、条例等により罰則を含めた対応が必要ではないか。
* 最終的には根拠法として訴訟にも耐えられる条例が必要。当面のガイドラインは問答集的なものとして、毎年見直し、数年先のこなれたところで実効性を見極めた見直しと条例化を図る。社会に負担を伴うだけに、周知期間、現場でのすり合わせとフィードバックが必要。
* 市町村の相談のところが、しっかりと機能すれば、よくなる。市町村の支援をお願いしたい。
* 専門相談員の拡充と関係機関との連携強化をお願いしたい。
* 専門性を有する人材は、障がい者問題と紛争解決にかかわる専門性を備えた者を充てること。
* 第三者的な立場の相談機関の設置が望ましい。
* 調停の申し立ては一方の当事者からでも可能とすることが必要。
* 相談事例とその解決手段を報告書で府民に知らされたい。
* 障がい者団体と定期的に相談を設定し、見直しを２年に１回くらいはして欲しい。
* 困った時に相談に行った時、スピーディーな手話通訳の準備等をお願いしたい。

○啓発活動の推進

* 障がいのある人も特別な存在でなく、共に地域で生きて行く共生社会の一員であることの理解と啓発をさらに進められたい。
* 国の基本方針等を含め、総合的に効果的な啓発を重層的かつ積極的に行うべき。また、府民一般向けの啓発だけでなく、個々の事業者に、合理的な配慮の取組みを促す実効的な啓発が必要。
* 差別や障がい理解にかかわる幅広い視点から、府が責任をもって企画立案と運営を行うとともに、その効果についての中長期的な評価を行うこと。
* 行政機関等が法的義務の対象である以上は、行政機関等の職員に対する研修を適時に行う。
* 府で啓発のための小冊子を作り、関係者団体や障がい者団体、府民へ配布されたい。
* ガイドライン等の広報において、知的障がい等障がいの特性に配慮した広報を実施されたい。
* 障がいのある人の思いが伝わるように、たとえば体験談など、当事者や家族を活用して、広く理解を進めることを期待。
* 障害者と接する機会を増やすことで、理解を得られ、差別解消に繋がっていくところもあるので誰もが気軽に参加できるそのようなイベントや学習会の実施。
* 業種別組合等といった小さいエリアで体験型の講習会を細かく実施していくことも必要。
* 行政、事業者、障がいのある人、それぞれの分野で、一時的でなく、継続して啓発を行うこと。
* ＴＰＯは障がいのあるなしとは別で、マナーを守る必要性は生活技術的なものとして案内が必要。
* 盲ろうや発達障がい等障がいの特性を理解してもらえるような啓発をされたい。

○その他

* 差別解消の取組みの原点は、「完全参加と平等」であり、府の共生社会づくりもこれを踏まえた政策目標である。また、ＩＣＦ（国際生活機能分類）に基づいた行動でなければならない。
* 一般府民の理解と同意が得られるように、障がい者問題は、高齢化に伴うリスクが大きな割合を占めていること等すべての人の問題であることを訴えるべき。
* 差別の内容も意識も変化しており、障壁の除去の進展は、障がいのある人の社会参加の実態やそれを支えるソーシャルインクルージョンなどの考え方の浸透と密接にかかわっている。差別解消に向けた取り組みが、障がいのある人もない人も良い状態であるような地域社会の構築に寄与するものであることを望む。
* 実効性のある取組みを進めるため、体制整備とあわせて、法的根拠となる条例を制定すべき。条例は府民への意識付けでも大きな力となる。
* 市町村に対しても、条例の制定を指導すべき。
* 制定の過程では、関係団体と十分な意見交換を行うとともに、府庁内においても施策の点検とあるべき姿の議論を十分にしておくことが必要。
* どこまでが差別なのかの線引きが困難であるが、差別と認定されれば罰則を設けることが必要。
* 障がい者間の格差の是正等障がいのある人の社会参加と平等を実現するため、行政の役割を積極的に果たすべき。
* 制度は充実してきているが、最重度・超重度、発達障がいや中途失聴・難聴等谷間にある人たちが取りこぼされている。そういった人たちへの理解の推進が求められている。
* 「手話」を府が音声言語と対等な言語として認知し、「手話」についての施策を推進するために、府の手話言語条例の策定もすすめられたい。