参考資料１

平成30年度　大阪府障がい者差別解消条例に関する運用状況について

本日の論点に関する部分のみ抜粋

**１　事業者における合理的配慮の提供**

**（１）事業者における法等の理解に向けた取組みの実施状況**

　【３か年の取組状況と自己評価】

　　○　府は、条例施行を見据えてガイドラインを策定するとともに、施行後、新たな取組みとして、障がい者を講師として事業者に派遣し、障がい理解を深める出前講座の実施や、汎用性のある研修プログラム（DVDなど）の開発・周知による事業者の研修実施の支援により、事業者の障がい理解や差別解消に向けた自主的な取組みの促進を図ってきた。

しかし、合理的配慮の概念は未だ社会全体に充分に定着しているとは言えず、建設的対話を通じた合理的配慮の提供の必要性を広く社会で共有し、浸透させることが重要である。

○　今後も、事業者に対するガイドライン等を活用した啓発とともに、事業者が自ら障がい理解を深める取組みを行うような支援の充実が求められる。

【ワーキングの意見のポイント】

・不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮についての本質的な理解には至っていない。

・合理的配慮の概念が事業者に浸透したことを、何をもって示すのかの整理が必要。

・合理的配慮の理解促進については、定量的な評価は難しく、定性的な評価をした方が良い。

・事案がない事業者団体で新たに差別解消研修の実施は難しい。

【ワーキングでの意見概要】

✔　法や条例施行後、不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮は一定広まっているが、本質

的な理解にまでは至っていない。また、管理職は知っていても、現場の従業員まで浸透してい

ない。法で一番大切にしなければならないのは、障がいがあるということを理由に、障がいのな

い人と同じサービスが受けられないということをなくすために、様々な工夫をしていこうということで

あるが、そのことが浸透していない。

✔　法や条例施行後、合理的配慮の概念が事業者に浸透したかは、法の施行によって合理的

配慮を全く知らなかった事業者における言葉の認知を言うのか、内容の熟知までを言うのかの

整理が必要である。

✔　合理的配慮の理解促進について、定量的な評価は難しい。仮に事業者に対する世論調査を行い、定量的に浸透度を出したとしても、何パーセントになれば良いと考えるのかという問題が残る。事業者における合理的配慮の概念の浸透状況については、定性的な評価をした方が良い。

✔　何か事案があり、それに対する事業者の責任として取り組んできた事業者団体は、既に人権問題に関する研修を実施しており、差別解消に関する研修も実施しやすいが、そうではない事業者団体では、新たに差別解消の研修を実施することは難しい。

✔　行政機関においても、法等の理解が進んでいないというのが現状である。

**（２）事業者の合理的配慮にかかる理解の促進**

【ワーキングの意見のポイント】

・事案がない事業者団体で新たに差別解消研修の実施は難しい。【再掲】

・障がい者差別に「気付く」研修が必要。

・エンドユーザーの意識変化が事業者の取組姿勢に変化をもたらしうる。

・研修実施は方法、事例、資料提示や講師派遣といった行政の動機付けが必要。

・既存ツールの整理と行動につなげる啓発が必要。

・観光・量販店、公共交通など対象を絞った啓発と、事業者のノウハウや媒体を活用した啓発の検討

が必要。

【ワーキングでの意見概要】

✔　何か事案があり、それに対する事業者の責任として取り組んできた事業者団体は、既に人権問題に関する研修を実施しており、差別解消に関する研修も実施しやすいが、そうではない事業者団体では、新たに差別解消の研修を実施することは難しい。【再掲】

✔　事業者自らの業務の中で障がい者差別に「気付く」ための研修や啓発が求められる。また、エンドユーザーの意識が変わることで、事業者の差別解消の取組みに対する姿勢も変わると考えられる。

✔　事業者における研修の推進には、「研修を実施する」ことへのハードルの高さや実施時間、分

量の問題があることから、行政による研修マニュアルの作成や短時間での研修方法や事例、

わかりやすい資料の紹介、講師の派遣といった、事業者にとって簡単で取り組みやすい研修の

動機付けが必要である。

✔　作成した既存ツールを改めて整理、補足してＳＮＳなども活用し広めていくなどの工夫とともに、広報や周知活動だけではなく、より高い理解に導いて、行動につなげるという啓発が必要である。

✔　Ｇ20大阪サミット（2019年開催）、日本国際博覧会（2025年開催）、オリンピック・パラリンピック（2020年開催）を見据え、観光・量販店等の店舗、公共交通など　対象を絞った事業者向けの啓発が必要である。

　　また、開催に当たっての事業者広報のなかに、差別解消に取り組む企業として事業者イメージを向上させるような広報活動を組み入れるなど、事業者のノウハウや媒体をうまく活用した啓発の検討が必要である。

✔　合理的配慮の提供を義務化しても、啓発の取組の強化は必要であり、事業者の意識がどう変わったかを把握するツールの開発が必要である。【再掲】

府は、事業者向けの啓発DVDを作成し、周知しているところだが、その活用方法や実績などの確認も必要である。

✔　啓発活動のなかで、事業者が環境整備として取り組むことが大切である。事業者や事業者団体に具体的な取組みを助言できるような啓発がなされれば、当事者間の建設的対話が進んでいくと考える。これは解消協の課題である。

**（３）事業者における合理的配慮の不提供についての条例上の取扱い**

**①合理的配慮の提供の義務化の検討**

**ア　意義・効果**

【ワーキングの意見のポイント】

・事業者の合理的配慮の浸透度合いと、義務化の議論を結び付けて考えることは妥当なのか。

・法が権利条約を、条例が法を具体化していることを踏まえると、権利条約では合理的配慮の提供が義務であれば、条例でも義務化すべき。

・義務化によって、事業者の社会的責任が周知され、合理的配慮の提供に向けた体制整備や取組みが進むという点で社会的意義は大きい。

・義務化の前段階として、合理的配慮の概念の浸透や紛争解決の仕組みの充実に向けた取組みが重要。

・事業者の過重な負担の免責があり、あっせんに司法権限がないため、義務化に期待するほどの法的効果はない。

義務化の検討に当たっては、社会的効果と法的効果の両方の検証が必要。

・法改正があれば条例改正しやすく、義務化は法改正を踏まえた対応とするのも一つ。

【ワーキングでの意見概要】

✔　事業者に合理的配慮の概念が充分に浸透したことをもって義務化するのか、あるいは、義務化

することで合理的配慮の概念を浸透させていくのかという２つのアプローチがある。事業者におけ

る合理的配慮の概念の浸透度合いと、合理的配慮の提供の義務化の議論を結び付けて考え

ることは妥当なのかという点を整理する必要がある。

✔　法は権利条約を具体化するために制定されており、条例は、法を具体化したものなので、その意

味では権利条約を具体化していると考えることもでき、権利条約が義務であれば、条例で合理

的配慮の提供を法的義務にするという考え方はある。

✔　法において、事業者は努力義務とされたのは経過措置である。10月に施行された東京都の条例においては義務規定であり、法が施行された平成28年度当時とは状況が異なる。義務化によって、事業者の社会的責任が周知され、事業者における合理的配慮の提供に当たっての体制整備や取組みが進むという点で社会的意義は大きい。

✔　義務化の意味は、合理的配慮の不提供をあっせんの対象に加えることにとどまるが、努力義務の場合においても他都道府県の条例からあっせんの対象に加えることは可能であり、法的義務とする「法的意味」はない。

　 つまり、義務化するかは、「合理的配慮は提供されなければならない」ということを府民に明示するという「社会的意味」を持たせるかどうかである。

✔　合理的配慮という言葉は浸透しつつあることから、今後は、義務化によって事業者の内容理解を深め、意識を変えていくことが求められる。

✔　義務化により、障がい者は、条例を根拠に事業者に合理的配慮の提供を権利として要求でき、

事業者は義務不履行時に過重な負担があることの説明をしなければならなくなるという新たな権利と義務が発生することになる。このことがどのような社会的な効果・影響をもつのか見極める必要がある。

また、事業者と障がい者の関係に実際にどのような影響を与えるか、特に紛争予防・解決の仕組みやプロセスにどのような影響を与えるかについても考慮する必要がある。

【ワーキングでの意見概要】

✔　義務化は、障がい者を中心とした社会がより住みやすくなるための一つの重要なツールではあるが、義務化することで事業者への周知が図られるということはおそらくありえない。大事なことは、努力義務でも今の取組みを地道に継続することで、結果的に合理的配慮の考え方を事業者に周知していくことである。

合理的配慮の浸透方法は義務化だけではなく、義務化の前段階として、合理的配慮の概念等の周知徹底や相談紛争解決の仕組みをより有効なものにすることが重要である。

✔　あっせんは司法とは異なり、法的拘束力のある命令まではできないため、義務化には期待するほ

どの効果はない。義務化については、社会的効果と様々な紛争解決の仕組みとをセットで検討

しなければならない。

合議体が行う紛争解決は、司法で権利救済ができるような拘束力はないという法的解釈がある

ことを障がい者に理解いただく必要があり、社会的効果と法的効果の議論が必要である。

✔　啓発の取組みを強化するなかで、社会規範として合理的配慮が周知徹底され、かつ、法改正がなされた状況にあれば、条例改正がしやすい環境ができるのではないか。

✔　法は、行政指導により実効性を確保する仕組みであることから法的効果として限界があり、義務化によって一定の改善がなされることはあっても、事業者としては過重な負担があり提供できない場合がある。法的効果としてどの程度のものを想定できるか確認が必要である。

✔　紛争解決の体制整備を行うという条例趣旨を考えると、義務化により、当事者の意見が大きく食い違う時にあっせんで合意形成を促すことに意味があるが、現在の条例の運用レベルでも対応可能。現時点ではあっせんの対象に合理的配慮の不提供を含めるという仕組みの検討を視野に入れつつ、条例改正による合理的配慮の提供の法的義務化については、法改正を踏まえて対応することも考えうる。

✔　社会的効果として、合理的配慮の提供をしなければならないということを明確化することに意味はあるが、社会規範として法的義務化できる状況にあるのかということも確認が必要である。

**イ　事業者に与える影響及びその内容**

【ワーキングの意見のポイント】

・事業者に意見聴取しつつ、合理的配慮の浸透状況や事業者への社会的影響を踏まえて判断することが必要。

・過重な負担を求められない以上、法的義務、努力義務に違いはない。

・事業者には、合理的配慮の提供範囲や過重な負担の基準に関する不安や懸念の声があり、合理的配慮を誤解している節もある。

・義務化に当たり、ガイドライン改訂や事業者への啓発、解消協・合議体の役割整理が必要。

・障がい者と事業者が建設的対話をするために、府が対話の中核的役割を担うべき。

・義務化しても、行政の調整等で建設的対話を促すという条例の性格は変わらない。

・条例で差別事例を明示することで差別の範囲が限定されて解釈される懸念。

【ワーキングでの意見概要】

✔　条例制定時、法を踏まえ、事業者にとって合理的配慮の概念が新しく、法的義務はハードル

が高いとして努力義務にした経過がある。

必ずしも、合理的配慮の概念が浸透していなければ義務化できないものでないが、条例制

定の経緯を考えると、社会規範として合理的配慮の概念が浸透したか、事業者に与える影

響はどうかについて、事業者の意見を把握したうえで義務化を判断する必要がある。

✔　過重な負担を求められるものではない以上、法的義務であっても努力義務であっても求められることに違いはないので、法的義務化をしても良いのではないか。

✔　合理的配慮は個別性・多様性が高いものであり、一般化できないものであることから、事業

者には、義務化に当たって合理的配慮の提供の範囲や過重な負担の基準に関する不安や懸念の声がある。

一方で、事業者の声として、「義務化されると、過重な負担を求められる恐れがある」というように合理的配慮を誤解している節があることから、義務化に当たっては、合理的配慮の提供は、過重な負担のない範囲で行うことになることを伝えていくことが求められる。

✔　ガイドラインで合理的配慮の提供に係る事例や過重な負担の基準化を一緒に考えていくことが求められる。

✔　合理的配慮の提供は個別性が高いことから、ガイドラインで全てを示すことはできないので、例示によって事業者の不安や懸念の声をすべてなくすことは難しい。

府は条例を施行し、様々な事例を積み上げてきており、相談員は事業者からの相談も受け

ていることを周知することで、事業者の不安や懸念を払拭していくことができるのではないか。そのために相談機能の強化が必要になる可能性はある。

障がい者と事業者が建設的対話をすることが法・条例の本質であり、合理的配慮の提供として形にしていくことが必要。そのように条例を運用するためにも、合理的配慮の提供を義務化し、府が間に入ることを増やすようにするべき。府が対話の中核的役割を担うことは十分できる。

【ワーキングでの意見概要】

✔　義務化に当たっては、ガイドラインをどう改訂するか、府として事業者に合理的配慮の概念をどう浸透させていくか、また、解消協や合議体の役割はどう変えていく必要があるのかなどを整理する必要がある。

✔　法や条例は、義務違反を摘発し刑罰や行政罰を適用するものではなく、国や府のソフトな関与・調整によって、事業者に対し理解と協力を求め、望ましい社会のあり方に向けて取り組んでいくものである。法的義務化によって、この条例の性格が変わるものではない。

✔　合理的配慮の提供を義務化しても、啓発の取組の強化は必要であり、事業者の意識がどう変わったかを把握するツールの開発が必要である。

✔　条例で不当な差別的取扱い等の事例を明示すると、該当の行為だけが不当な差別的取扱い等であると解釈されてしまう懸念があり、抽象的に規定することのメリットもある。

**ウ　合議体**

【ワーキングの意見のポイント】

・義務化した場合、条例を根拠に事業者との調整が可能となり、あっせんにも支障はそれほどない。

・構成員間で合理的配慮の不提供か否かの判断が異なることは、ある程度やむを得ない。

・あっせんには司法権限がないなど限界があることも含め、義務化を検討すべき。

・合議体構成員の資質向上や判断の安定化に向け、合議体の仕組みの検討が必要。

【ワーキングでの意見概要】

✔　合議体によるあっせんは、当事者間で合意形成により紛争解決をめざすものであり、それ以

上の権限はなく、裁判所のように法的判断はできない。あっせんによって紛争解決ができない場合は、司法が対応すべきであり、それが、合議体が行うあっせんの限界である。

✔　義務化した場合、合議体は、事業者に対し、条例を根拠として促しやすくなる。また、当事者が合意しない事例などはあっせん不調になるため、あっせんの過程においてもそれほど支障は出ないと考える。

✔　過重な負担に該当するかどうかの判断が難しい事例や両者の主張に歩み寄りが期待できない事例については、あっせん不調という形での終結も考えられる。紛争解決の仕組みとしては限界があるということも含めて、義務化の議論をしていく必要がある。

✔　義務化により、相談員としては合理的配慮の不提供か否か、どう対応すればいいか、判断に

迷うことが増え、合議体に即時助言を求めることが想定される。合議体の開催を迅速化する

ため、開催人数を少人数とすることは一つの案であるが、多様な意見が反映されなくなり、偏

った判断をする可能性があることも考慮しなければならない。

また、合議体の判断を安定化させるためには構成員を固定化することが望ましいが、多様な

意見を反映させることが難しくなる。

あっせんの申し出が増えれば、構成員を固定化することが難しくなるが、そのことで合議体の判断が都度異なることに対し、社会的な批判や信頼を失わない仕組みの検討が必要である。

✔　合理的配慮は曖昧で抽象的な概念であり、合議体構成員間で合理的配慮の不提供か否

かの判断が異なることは、ある程度、やむを得ない。

✔　合議体が行うあっせんが不調に終わった場合、当事者が泣き寝入りにならないか懸念される。

✔　義務化する場合は、相談員の権限を実効性のあるものにしなければ、合議体におけるあっせんの検討に当たり、事実確認ができずに判断ができないことがありうる。