【参考資料３】

新潟市障がい福祉課
平成 26 年 9 月 18 日
第 11 回条例検討会資料

平成２６年９月９日

新潟市長
　篠　田　　昭　様

（仮称）障がいのある人もない人も一人ひとりが大切にされいかされる
新潟市づくり条例「中間とりまとめ」に対する意見書（２）

新潟県弁護士会
会長　　小　泉　　一　樹

当会は，（仮称）障がいのある人もない人も一人ひとりが大切にされいかされる新潟市づくり条例「中間とりまとめ」に対して，次のとおり，意見を申し上げます（なお，本意見書は，平成２６年７月５日に開催された意見交換会にて提出した当会意見書の内容を敷衍するものです）。

第１　条例の重要性

障がい者差別の問題に関して，障害者差別解消法の制定は大きな前進ではあるものの，同法は必ずしも十分とはいえない内容であるとの評価もあるところで，条例には，その不足を補い，障がい者差別の解消を実効あらしめるものとして，大きな期待が寄せられています。

そして，新潟市で制定予定の前記条例においては，差別解消の実効性を確保するために，障がいを理由とした差別の未然防止策及び事後対応策として，種々の方策を検討されています。条例におけるこれらの方策の内容を充実させ，かつ，実際に機能させることは，障がい者差別の解消の実現にとって，非常に重要と思われます。

平成２６年４月に公表された「（仮称）障がいのある人もない人も一人ひとりが大切にされいかされる新潟市づくり条例検討会中間とりまとめ」（以下，「中間とりまとめ」といいます。）において，２００６年に採択された国連の障害者権利条約の批准へ向けて，障害者基本法改正，障害者差別解消法制定といった障害者施策が推進されてきた流れが，本条例検討までの経緯として述べられている点は大変重要です。権利条約の国内法化というとき，法律だけでは決して満たされることのない，地域ごとの実情に応じた身近な悩みや困りごと

にきめ細やかに対応できる根拠となる条例の制定が，極めて重要な意義を有しています。

本意見書においても，障害者権利条約の国内法化という文脈の中で，新潟市の条例がどのような内容であるべきかを述べます。

第２　中間とりまとめに対する意見

１ 名称，目的，定義

条例の名称，目的，定義などは，国連障害者権利条約で明確にされている障がい概念の社会モデルを踏まえ，国の法律よりも進んだ内容となっている部分もあり，評価できます。

社会モデルとは，機能障がいと社会的障壁の相互作用により障がいという社会的不利益が生じるとの考え方です。より具体的には，障がいのある人の生きにくさの原因は，手足に麻痺があるとか，耳が聞こえないといった機能障がいのみにあるのではなく，段差だらけで車いすでの移動が困難な街のインフラや，手話通訳･要約筆記・筆談などが保障されていない社会の制度慣行にもあるという考え方です。

障がいのある人の「障がいを克服するための努力」や「訓練」が強調されてきた時代と異なり，これからは，社会の側が，障がいのある人もない人も住みやすい社会に変わっていかなければなりません。

２　市の責務・市民等の責務

(1)　市民等の責務②，③

中間とりまとめは，市民等の責務について，次の②，③を掲げています。

②障がいのある人自らが，その「生きづらさ」や思いを積極的に周囲に伝え，障がいや障がいのある人に対する理解と交流を深めていくこと

③障がいのある人が，自分とは異なる障がいについて理解を深めていくこと

当会は，②及び③の考えが，障がいのある当事者から，自戒の念を込めて謙遜して，あるいは今後の取組みに対する意気込みとして自発的に語られる限りにおいては，大変力強く頼もしいメッセージとして，これを全面的に支持します。

しかし，②及び③を条例という法規範の中で，障がいのある人の「責務」として条文化することには，以下の問題があります。

(2) 「責務」とすることの問題点

ア　障がいのある人の責務とすることは，第一に，基本的な考え方として，障がいのある人の生きづらさの原因は，社会の側にもあるという社会モ

デルの考え方に反します。

障がいのある人が，周囲に伝えたり理解と交流を深めることができていない面があるとしたら，発信も理解も双方向的な営みですから，障がいのある人の言葉を聞いたり受け止めたり，理解したりする側の，受容力や理解力等にも大きな原因があると考えられます。

そうであるのに，②及び③が障がいのある人の責務として定められると，相互理解の不足の原因が障がいのある人の側に多くあるとの間違ったメッセージを市民に与えてしまうことになりかねません。

イ　現実には，障がいのある人が，十分に発信をできていないとすれば，障がい受容のための支援やピアカウンセリング（障がいのある当事者同士の間で行うカウンセリング）の体制が不十分であること，障がいのある人の経済生活が障がいのない人と比べて十分に保障されていないこと，意見を発信してもよい一個の人格として扱われていないことなど，社会の側に様々な原因があると考えられます。

こうした環境整備に最も責任を有するのは言うまでもなく行政でしょう。

ウ　そもそも，障がいのある人の中には，障がい故に，自らその思いを積極的に周囲に伝え，理解と交流を深めることが困難な人もいます。

したがって，障がいのある人のための制度慣行がまだまだ遅れている現状において，②及び③を障がいのある人の「責務」として条文化することは，条例の目的達成を損なうことになりかねません。

(3)　②，③の定め方

②及び③の内容は，条文化にあたっては，「障がいのある人の責務」とするのではなく，「市の責務及び市民等の役割」として，次のように定めることが条例の目的に適います。

ア　市の責務

中間とりまとめが掲げる市の責務の内容に，「障がい及び障がいのある人に対する理解を深めるための施策を推進すること」を追加することが相当です。

イ　市民及び事業者の役割

市民には，障がいのある人もない人も含まれます。そこで，②及び③を，①とともに次のように整理し，「責務」ではなく市民等の「役割」として定めることが相当です。

ⅰ　障がいのある人の「生きづらさ」や思いを受け止め，障がい及び障がいのある人に対する理解と交流を深めるよう努めること

ⅱ　市が実施する障がい及び障がいのある人に対する理解を深め障が

いを理由とした差別をなくすための施策に協力すること

中間とりまとめが掲げる市民等の責務②及び③の内容を条文化するにあたっては，市民等の責務とせず，上記のように定めることを提案します。

３　民間事業者の合理的配慮

(1)　合理的配慮の意義

次に，平成２６年７月５日付意見書でも述べたとおり，中間とりまとめにおいて，障害者差別解消法で最も批判されている「民間事業者の合理的配慮を努力義務にとどめたこと」を，条例で踏襲しようとしている点は，看過できない問題点です。

合理的配慮とは，１９７０年代のアメリカの差別禁止法制に始まり，１９９０年代からヨーロッパ等の障害者差別禁止法でも採用され，２００６年に国連で採択された障害者権利条約においても，合理的配慮をしないことが差別の一類型であるという位置づけで定義づけられた概念です。これは障がいの社会モデルとも軌を一にする概念で，障害者差別禁止法制における肝ともいうべき重要なものです。また憲法の保障する「法の下の平等」における実質的平等達成のための手段として，合理的配慮の概念を意義付けることができます。

合理的配慮は，障害者権利条約では「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し，又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって，特定の場合において必要とされるものであり，かつ，均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」と定義され，障害者差別解消法では「社会的障壁（障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物，制度，慣行，観念その他一切のもの）の除去の実施について必要かつ合理的な配慮」と定義されています。具体的には，視覚障がいのある人に対し点字や音声データで情報提供すること，雇用の場で精神障がいのある人に労働時間の柔軟な調整をすること，発達障がいの人に視覚的な図画などを用いた説明をすることなどが合理的配慮に該当します。

こうした配慮義務は，「過重な負担」が生じる場合には課せられないとされており，どういう場合が「過重な負担」にあたるかは，配慮する側の事業規模や財政状況，配慮の内容や性質など様々な要素に基づいて個別に判断されます。

(2)　合理的配慮を法的義務として定めるべきこと

このように「合理的配慮」という概念は，初めから，事業者に無理な要求はできないように枠づけされた概念であり，合理的配慮を法的義務と定めたからといって，直ちに社会に混乱をもたらすような概念ではありませ

ん。

現に自治体の差別禁止条例の多くは，合理的配慮を法的義務としており，そのことによって混乱ないし不都合が生じているという評価はありません。

また，誤解されることが多いですが，この義務の違反に罰則が科されることはありません。これは，差別解消法及び既存のどの条例においても共通しており，「合理的配慮」は元々，それ程強い効果を持つ概念ではないのです。

他方，合理的配慮を努力義務とすることで，かえって現場に混乱をもたらすことが懸念されます。今後，地域の相談員が，障がいのある人から差別事例の相談を受け，事業者側との間に入って紛争解決の調整を行っていくことになった場合，合理的配慮が努力義務であれば，事業者側から「努力義務だからやらなくてよい」と言われてしまうと，相談員はそれ以上の交渉を断念せざるを得なくなるでしょう。合理的配慮の中には，例えば商店において聴覚障がいのある人のために筆談に応じることや，車いすの人のために通路に置いてある荷物をどけたり，高い棚に並ぶ商品を下におろして見えるようにすることなど，費用も労力もほとんどかからないものが多く存在します。（しかしこのような合理的配慮すら，偏見に基づいて，拒否されることも多いのです。）障がいのある人がどのようなニーズを持っているのか知るだけで簡単に実行できるものが少なくありません。それにも関わらず，「努力義務だからやらなくてよい」という考えを是認することは，紛争解決・関係調整の現場で奮闘する相談員の努力を水の泡にしかねません。

したがって，新潟市条例においては，民間事業者の合理的配慮を障害者差別解消法にならって努力義務とすることなく，きちんと法的義務として定めることが強く要請されます。

中間とりまとめにおいては，「障がいのある人とその相手方の関係は様々であり，求められる配慮も多種多様であること」が民間事業者の合理的配慮を努力義務とする理由とされています。しかし合理的配慮の中身は，障がいの種類や程度や性質の多様性と，相手方との関係性や相手方の業務の性質や規模などに応じて多様なものとなるのがむしろ当然であって，当該事案に見合った合理的配慮の内容は，「過重な負担」の判断の中で十分な考慮ができます。合理的配慮の多様性は，努力義務とすることで克服するべきものではありません。努力義務とすることは単なる問題の先送りです。

4　事後対応策

中間とりまとめは，障がいを理由とした差別の事後対応策として，公平中立な立場の第三者機関（＝相談・紛争解決機関）を設置し，各関係機関と連携しながら，当事者双方の間に入って事後解決を図っていく必要があるとしています。

このような紛争解決プロセスは，まさに各地の差別禁止条例でも実践されており，高く評価されているものです。

また紛争解決の手法も，罰則を設けるのではなく，多くの人が障がいのある人の抱える生きづらさを理解するようになることを重視し，話し合いを通じて理解し合える社会を作っていくとの視点で，紛争解決にあたっていくとの考え方も，適切なものであると考えます。

このようなソフトな手法こそ，条例の本領を発揮できる部分であると思われます。条例による紛争解決機能を効果的なものとするには，地域に十分な数の相談員を配置し，研修を受けた相談員が，適切な報酬を受けながら相談にあたることができるような体制作りと十分な予算措置が必要です。

そして相談員個人の力量で対応が難しい案件については，専門員がスーパーバイズをし，また共同で事案にあたるような体制も必要です。

さらに，ソフトな解決手法では双方の溝が埋まらないケースでは，行政による勧告や改善がない場合の公表といったより強い効果を持つ手法も，適切に行使していかなければなりません。「相互理解による差別解消」という理念に拘泥することなく，必要な場面では勧告や公表を辞さない運用が求められます。

またこの段階に至っては，相談者が法的解決を必要としている場合もありえますので，適切な法律相談機関を紹介するなどの対応もなされるべきです。

5　各論的施策の定め方

雇用，教育などの各論の定めは，抽象的な施策義務の形にとどめることなく，差別禁止の各論的規定を置く必要があります。

条例においては，各生活分野において何が差別にあたるのかを定めることが必要です。実際の差別は個々の生活分野において具体的に発生するわけです。差別をする側が，何が差別であるのかを知り，差別をされる側が，自分の受けた対応が差別にあたるかどうかを知るためには，できる限り具体的な差別の内容が提示されることが必要です。

これは差別の予防のため，また起きた差別を解決するためのいずれの場面においても，非常に重要なことです。

この点についても，各論の定めを全てガイドラインに委ねた点が強く批判されている差別解消法にならうことなく，先行条例に倣って，条例独自の具体的な定めを設けるべきです。

6　教育

(1)　保護者・本人の意向を最大限尊重すべきこと

教育について，中間とりまとめの中で，「本人又は保護者への意見聴取や必要な説明を行わないで入学する学校を決定すること」を差別とする記載がありますが，意見聴取や必要な説明さえ行えば，どの学校に決定してもよいということではありません。

平成２３年の障害者基本法改正により，就学先決定にあたっては可能な限り本人・保護者の意向を尊重すべきことが定められ，国会答弁では，「可能な限り」の意味は，「最大限」であることが確認されました。これに続く平成２５年の学校教育法及び施行令の改正により，障がいのある児童が原則として特別支援学校に就学することになっていた従来の枠組みから，総合的な観点から就学先を決定する仕組みに改められ，同時に発せられた文科省通知により，改正障害者基本法に沿う形で，就学先決定にあたっては，本人・保護者の意向を最大限尊重すべきことが都道府県教育委員会を通して市町村教育委員会に周知されました。

かかる現状を踏まえると，意見聴取のみを定める条例では，法律より後退した内容となってしまいます。

障害者権利条約は，インクルーシブ教育を定めています。「インクルーシブ教育」とは，障害者権利条約の日本政府公定訳で「障害者を包容する教育」と訳されています。障がいのある子どもも，必要な支援を受けながら，障がいのない子どもと共に地域の学校で学ぶべきことが，インクルーシブ教育の大原則です。個別支援の必要な子どもがいるとしても，その個別支援は隔離された場において行われるべきではなく，できるかぎり統合された場で行われるべきであり，またかかる個別支援は，完全なインクルージョン（包容）という目標に合致する効果的なものでなければなりません。

インクルーシブ教育の考え方の根底には，どのような社会にも一定割合の障がいのある人が暮らしており，そのような社会の多様性の中で，差異を認め合い，個を尊重し，互いを補い合い助け合って暮らしていく社会を実現するための教育という重要な目的があります。子ども時代に分けられて学んできた者同士が，大人になって急に「共に生きる」ことなどできるでしょうか。インクルーシブ教育は，子ども一人一人のニーズを満たしながら，統合された場で行われるべき教育であり，それは，障がいのある子どもにも，障がいのない子どもにも，未来の社会を作っていく構成員になるための成長発達過程として，必要で重要なプロセスです。

したがって，かかるインクルーシブ教育の理念からすると，新潟市条例

においては，最低限，「保護者・本人の意向を最大限尊重」という文言が入れられなければなりません。

(2)　インクルーシブ教育の実現に向けた体制

またインクルーシブ教育の実現のためには，研修や予算措置により教員の数と質を十分に保障しなければならず，これまで多く見られた，普通学級における支援のない放置といった実態を過去のものとしなければならないことは言うまでもありません。

さらに新潟市が設置する学校以外の学校であっても，公立私立を問わず，新潟市内の学校で差別事例があれば，条例の対象として紛争解決にあたっていくべきです。

7　ハラスメント(嫌がらせ)

差別は，はっきりした拒否や合理的配慮の不提供でなく，かつ，虐待とまで言えない態様で，障がいのある人たちを苦しめることが多いものです。

京都府条例は，そのようなケースを救い上げるために，ハラスメントについての定めを持っています。ここでは，ハラスメントを差別の定義に含めることまではしていませんが，「特定相談（＝知事に対して相談することができるとされているもの）」の対象とすべく，９条１項５号で，差別事例（１号から４号）と並んで，「当該障害者の障害を理由とする言動であって当該障害者に不快の念を起こさせるものに関すること」との規定を置きました。

新潟市の条例においても，ハラスメントを救済の対象とすることが望まれます。

8　当事者参画の必要性

障害者権利条約は，「Nothing about us, without us！」つまり，私たち抜きで私たちのことを決めないで！というスローガンが絶えず謳われる中で採択されました。実際に世界中の障がい当事者が知恵を結集して策定されたのが権利条約でした。

条約上も，当事者参画ということが定められています。

条例においても，差別防止の第三者機関である「(仮称)差別解消推進委員会」や事後対応の第三者機関に一定割合の当事者が構成員とされるよう，定めを置くべきです。さらにガイドライン策定等の過程においても，当事者参画が実行されなければなりません。

9　障がいの多様性

障がいとは，一括りにすることのできない多様性を有しています。ある種別の障がいのある人に対する合理的配慮が，他の種別の障がいのある人にとっては，障壁になることもあります。障がいのある人は，障がいの種別や程度によって，実に様々な個性を持ち，個別性の高いニーズや困難を抱えて

います。

本条例の目的が実現されるためには，各障がいの特性に応じたきめ細かな配慮が必要ですが，条例の中でそのような細かな規定を設けることは実際上困難です。そこで，本条例が各障がいの特性に応じて適切に実施されるよう障がいの特性に対応したガイドラインが作成されることが必要です。

10　最後に

単に「差別をなくしましょう」といった抽象的なＰＲだけでは差別はなくなりません。そのことは歴史が実証しており，その反省から，個別具体的な差別禁止法や差別禁止条例が生まれてきたのです。このままでは，この方向性を，新潟市条例が率先して後退させることになることを深く懸念します。

障害者差別解消法は残念ながら，先行する障害者差別禁止条例の模範例である千葉県条例，熊本県条例，長崎県条例などに比べて，不十分な内容になっています。新潟市条例において，必要以上に国の法律や指針を意識して条例づくりを進めるのであれば，法律に加えて自治体で条例を作る意味自体が問われることになります。

差別解消法の成立時には，衆議院及び参議院において，「本法が，地方公共団体による，いわゆる上乗せ･横出し条例を含む障害を理由とする差別に関する条例の制定等を妨げ又は拘束するものではないことを周知すること。」との附帯決議がなされていることからも，条例の内容を法律の内容に合わせるのではなく，自治体が独自の創意工夫をなすべきことが想定されているものといえます。

第３　当会が果たすべき役割

中間とりまとめでは，具体的な方策として，差別の未然防止については，①周知啓発・研修の実施，②差別解消を推進するための第三者機関の設置等を，事後対応については，③公平･中立な立場の第三者機関（相談･紛争解決機関）の設置等を検討していますが，これらはいずれも，弁護士が最もよくその能力を発揮できる分野であり，積極的に関与していくことが必要であると同時に，地域に密着し，あらゆる市民の権利擁護を使命とする当会が，市民から期待されている役割でもあります。

そこで，条例制定後に，当該条例が適切に運用され，その実効性を発揮できるよう，当会として，これらの分野について，積極的に支援・関与する所存であることを，ここに表明いたします。

以　上