【資料５】

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

条例検討会に対する意見について（ＨＰ掲載希望）

意見１

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。

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。

２　「中間とりまとめ」における問題点

しかし，新潟市が発表した上記「中間とりまとめ」には，いくつか看過できない問題点があります。

（１）その第一は，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。

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や，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や，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。

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。

（２）次に，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。

（３）また教育について，「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。新潟市の条例においては，本人･保護者の意向を最大限尊重，との文言が用いられるべきです。

（４）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。

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，衆議院でも参議院でも「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がい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言えます。

３　当会が果たすべき役割
　市の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ると考えます。
　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。

意見２

　休日にもかかわらず、意見交換会を開催していただきありがとうございました。意見交換の時間が限られていましたので、質問をさせていただきます。

　一新潟市民の意見として取扱をお願いします。また、ホームページへの掲載の意思確認はどちらでも結構です。皆さんが、意見として価値があると思えば、載せれば良いし、意味がないと考えれば載せないで結構です。

質問
　「共に生きる新潟市づくり条例」には、どのような共生社会の実現を目指す

のかといった「前文」、「基本理念」等は明記するのでしょうか。前文または理念に相当する部分は、検討案の「条例の目的」に記載された部分のみなのでしょうか。

条例の名称が「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」とあることから、方法論だけでなく、どのような新潟市をめざすのかといった理念的なものを織り込むべきではないでしょか。

この条例を作るにあたって、市長をはじめとする職員の皆様、関係者の皆様の「共生社会の実現」の思いが込められるべきではないでしょうか。

同様に条例の目的「障がいのある人を取り巻く状況について理解を深める施策を推進することにより、障がいのある人の人格及び人権が尊重され、社会的障がいのない『共に生きる社会』の実現に寄与することを目的とする。」とあります。
これについては、参考資料１の P6 に説明がありますし、また他県の条例の例でも「に寄与する」または「に資する」を用いています。

難しいことはわかりません。「寄与する」が正しいのでしょうが、一般市民から見ると、何故「実現を目的とする」、百歩譲って、「実現を目指す」にしていただけないのでしょうか。言葉の遊びのように映るかもしれませんが、「気持」「思い(障がい者の方、ご家族の方の思い)」を込めて「実現を目指す」にすべきではないでしょうか。

「条例が寄与する」ことが目的であれば、条例の名称は「障がいのある人もない人も共に生きる新潟市づくりのための一手法としての条例」であり、条例の名称が「共生の新潟市をつくる」といっているのですから、「の実現を目指すことを目的」であるべきだと思います。「寄与する」という言葉と、「目指す」という言葉に対する思いの重さの違いだと思います。情緒的過ぎるかもしれませんが、決して言葉の遊びではないと思います。

細かい点で１点、「４　市の責務及び市民･事業者の責務」のところで、「市民及び事業者の責務」の「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」が「①障がいのある人に対する理解を深めるとともに、」と重複しているのではないでしょうか。①の主語は「市民及び事業者」です。「市民及び事業者は、障がいのある人に対する理解を深めるとともに、」です。③は

「障がいのある人(＝市民)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」です。この文は、障がい者が自分の障がいについては主張するが、他の障がい者の障がいを理解していないと受け止められるおそれがあるのではないでしょうか。

資料１のP1の下段「障がいのある人もない人も一人ひとりが大切にさていかされる新潟市づくり条例」→目的「障がい者差別の解消」とありますが、これとP3の条例の目的との関係を説明してください。国の「障害者差別解消法」は、「障害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する社会の実現に向け、障害を理由とする差別の解消を推進する」ことを目的にしています。この条例の目的は「障がい者差別の解消」なのか「共に生きる社会の実現（に寄与する)」ことなのか。障がい者差別がない社会だけが「共に生きる社会」ではないと思います。

国の「障害者差別解消法」がある中で、何故新潟市独自の条例を制定する理由(必要性)をもう少し丁寧に説明していただきたい。参考資料１のＰ１の中段「このような状況を踏まえると、障がいのある人もない人も共に暮らしやすい社会をつくるための市独自の条例が必要とだと考えます」という記述があります。国の法律では足りない部分、「上乗せ・横だし」など、法律との対比でどこが違うのか、どういうことを新たに盛り込んでいるのかの対比整理表などで市民に説明していただけると、より新潟市の条例案に対する理解が深まると思います。その違いがこの条例案の必要性の根拠になると思います。

また、その根拠の必要性が強ければ強いほど、新潟市だけに留まることなく、他の地域の障がい者も享受すべきであり、新潟市の条例制定と並行して、国に対して法律の改正要望を行っていくことも検討すべき方策ではないでしょうか。新潟市だけでは共生社会は実現できません。

最後に要望です。
この条例の各項目と、新潟市、県、国の施策の整理表を作っていただけないでしょうか。条例に盛り込んだものを、具体的な施策でどのように対応しているのか。また、対応がされていない分野があるのかどうかがわかります。先日の意見交換会では、条例についての意見交換でしたが、主な意見は、制度に対する不満、要望等が多く出されていました。この条例が理念的な条例であれ、差別解消のための手法としての条例であれ、実効性をあげるには、具体的な施策が必要です。共生社会を実現するためにも、ただ条例案だけでなく、それに基づく施策体系(条例に対応した整理されたもの)を示すことが、より具体的な取組を示すことができるのではないでしょうか。これは要望です。

意見３

発達障がいの子の親です。

・資料１　10 ページ　スライド 19　（１）教育
ＡＳＤ、ＬＤについて、定型発達の児童、生徒が学ぶ機会を設けて欲しいです。どういう障がいか、どういうことで困りやすいか、どのように手助けしてあげると良いか等。（条例制定をまたなくても実施して欲しいことです。）

・「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ること」は、大事なことだと思います。
しかし、条例で求めるべきは、「市、事業者、教員等周囲の者が、積極的に汲み取ること」ではないでしょうか。

意見４

今回、申し込みが必要ということだったのですね、申し訳ありません。障がいのある方が、申し込みをして参加するというのは、とてもハードルが高い気がします。
今回、聴覚障がい者がキャンセルされたため、手話も要約筆記も、キャンセルになったと聞き、大変驚きました。「合理的配慮」ということばが、絵にかいた餅に見えました。
他の課でも、無条件に手話と要約筆記がつくのに。誰でも申し込みなしで参加できる、そこには当然いろいろな障がい者に配慮されている、そのお手本になってほしいです。障がい者の生の声を聞きたいのであれば、各団体に赴いて聞いていただけるとありがたいです。

意見５

意見交換会に参加させて頂き有難うございました。
発達障がいの方ご本人の生のお話を初めてお聞きする事が出来、今までの「発達障がい」の理解がより深まったように思いました。
私は知的障がいの息子（３１歳）の母親です。子供が小学生の時、服の背中にたくさん鼻くそを付けられて帰宅した事や、傘をめちゃくちゃに壊された事も２～３回ありました。特殊学級でしたが暴言なども浴びせられたと思います。私が傍らに居ても「この子バカだよ」と指を差して言われました。今でも本人に向かって言っていないのに「バカだな」という言葉にとてもいやな表情をし

ます。
　ほっとサポートしんえいの利用者は一中の脇を通って通所する人が結構居ます。ちゃんと歩道を歩きたいけどちょっかいを出す生徒も居るらしく、それがイヤで反対側の歩道ではない車道を歩いていたら、車の運転手に「ちゃんと歩道を歩くように指導しなさい」と施設の方へ注意されたという事です。
　十年位前ですが、「施設でファミリーレストランへみんなで食事に行ったら断られた」という話も聞きました。他の地域では「エレベーターに一緒に乗りたくないらしく本人の目の前で閉められた」「ちょっと変わってるから近寄らないでと親が子供に言っていた」「知的障がい者のＧＨに関して近所の住民から理解が得られない」「市営バスの運転手からバカ・アホと言われた」等々、実際の差別事例は数限りありません。
　人間としての常識や思いやりを育む幼少期から、障がいのある人と共にふれ合いながら、障がい者も普通の人間なんだという事が自然と身に付いていくように、周りの全ての大人が幼い子供と一緒に温かい心で接して頂きたいと思います。
　この条例が成立される事によって障がい者に対するいじめや偏見・差別の解消がなされるようにと期待しております。また、条例を作成するにあたり多大なる御苦労をされて来られた条例検討委員の皆様には深く感謝申し上げます。

意見６

　前略。
　少し冷たいような、きつい言い方ですが・・・。例えば、障がい年金をいただいているのであれば、受け取るのみではよろしくないと考えます。
　少しなりとも年金への感謝の気持ちの表れとして、勤労の場と機会を提供してあげるとよいと思います。
　どんな形であれ、誰でも労働の場と機会を得るべきと考えます。労働により、私たちはたくさんのことを学びます。それはたくさんの素晴らしい体験となることでしょう。
　「働きたい！」それは崇高なる願いです。

意見７

　意見交換会に参加して、改めて市民として何が必要なのか考えさせられました。「寄せられた差別事例に対する市の現行対応」等の内容を読み、障がいを抱えて生きる事への理解不足を痛感させられました。

新潟市が真剣に取り組む姿勢が最も大切と思われます。生活の困難さや理不尽な扱いを受けても「声」を挙げることが出来ない現実があること。
以前、講演会での出来事ですが、視覚障がいの方がガイドヘルパー同行での参加でした。配布された資料に基づいてグループワークが開催、必然的に同行者による手元の資料を読み上げから開始されました。資料が視覚障がい対応でない事に疑問を感じて質問すると「行政の講演でないので」でした。
意見交換会では、障がいを抱えている事への「声」をしっかりと受け止めて頂きたいと思いました。今回、心の声を聴くことが出来ました。新潟市として理解をしてもらう為の啓発活動、講演会の開催を望みます。

意見８

私は内部障がいで心臓疾患があります。
２２年前にある企業に障がい者雇用で採用され、３年間働いた経験がありました。私の他に上肢・下肢が不自由な方がおりましたが、その方自身の障がい者に対しての理解・知識不足により、苦しい思いをしました。まして健常者の理解度は非常にむずかしいと思われます。よって、不自由さや、特性についての学習は早急に必要と思われます。ご検討下さい。
企業側も理解する事はむずかしいと思いますが、しっかり学習をして、障がい者雇用を考えて頂きたい。他の社員の方とのギャップも非常に感じました。
※正社員の立場で限られた業務内容しか出来ない事は、内体的にも精神的にも現実問題としてはきびしいです。

意見９

仕事の支援ばかりでなく、障がい者の為の恋愛支援の為のイベントなどもして欲しい

意見１０

「障害者権利条約」では、障がい者の性と生殖の権利保障が明記されているが、今回の条例では、一言も明記されていない。障がいのある人が、最も差別的な扱いを受けている領域が性と生殖（恋愛・結婚・出産・育児）だと思うので、「障がいの有無にかかわらず、誰もが安心して、次世代を担う子どもを生み育てられる社会」という文言を、ぜひ条文の中に組み入れて頂きたい。

意見１１

昨日の意見交換会での〇〇会としての提案「難聴者だけの手話学習など長期かつ定期的な活動にも要約筆記者の派遣を認めてほしい」は〇〇会としての提案でした。私の提案として人口内耳の電池代および体外機の助成をお願いします。

等級が上がり人口内耳の手術を終えると補装具費の支給はなくなってしまいます。月に３０００円位かかる電池代と（３日に１度３個の空気電池が必要ドイツのバーター社製のみ）修理費が年金暮らしには大変です。体外機においては買い替えに車１台ほどの費用がかかります。３～５年で新しい聞こえの良い体外機が出ますが、皆がまんしています。今はろうで生まれた子供さんに人口内耳の手術をするのがほとんどだそうです。他県ではどんどん助成金支給がふえています。

新潟県でも柏崎・加茂・聖籠町など支給開始されています。等級の上昇にともなって、補装具費の支給がなくなり、自己負担が大幅にふえる事が納得いきません。ご検討下さい。

意見１２

Ｐ７　障がいを理由とした差別の未然防止策

（１）障がいや障がいのある人に対する理解を深める周知啓発･研修の実施

Ｐ８　差別解消のための第三者機関の目的

（３）障がい者差別の解消に関する研修や啓発を行い、人材育成に努める

Ｐ１０（１）教育

教職員に対して　～　教職員の資質の向上

Ｐ１１（２）保育・療育

保健所・児相との連携

連携とは口だけでなく実際に行っていただきたい

意見１３

障がい者のいる社会が当たり前であり､「差別はダメ」ということを示す上で、条例は必要であると思います。ただし「何が差別か」「どこまでが合理的配慮なのか」等、人それぞれ捉え方が違う非常に曖昧なものであると思います。この条例を活かすためにも、第三者委員のあり方が非常に重要になってくると思うので、委員の半数は障がい者であるというような人選を含め、ご検討よろしくお願いします。

普通学級・特別支援学級と分けるのではなく、子供の時からいろいろな人と一緒に生活することが差別をなくす近道だと思うので、教育面の改革にまず取り組むべきだと思います。

意見１４

条例を作るために、あらかじめ資料を送付してくださって、私たちが考える時間を与えてくださるご配慮に感謝します。準備や手間をかけて、良いものを作りたいという熱意が伝わってきて、大変ありがたく感じました。

質問の時間に申し上げましたが、改めて整理してみました。

１．私の一番の関心は、自殺予防です。ひきこもりの問題も、自殺率が高いことから関わっています。

２．精神障がい、身体障がい、発達障がい、人格障がいなど、用語としてはいろいろありますが、性同一障がい（GID・性別違和）は、本来、その中のどれにも属さないと思います。障がいというよりは、むしろ差別の問題だという見方もあるそうで、それほどに差別に関して重視しなくてはいけないと考えます。

３．GID には、自殺願望とか自傷行為も多いため、どう関わって良いか難しいです。

４．アメリカの十代の自殺で最も多いのが、この GID ときいたことがあります。ですから、新潟でも日本でも隠れた深刻な問題だと思います。知り合いの元看護師が、長年取り組んできた問題で、昨年、新潟に自助グループを立ち上げ、今回誘われて行ってみました。

私は、自殺予防の関心から参加したのですが、参加した当事者には、帽子を深くかぶり、マスクをした人がすくなくなかったです。この人たちの抱えている違和感は、深刻であり、本当の苦しみは、私にもわからないのではないかと思います。今、関わっているひきこもりの人にも、そのようなタイプの人がいます。

岡山大学医学部が、この問題の取り組みでは進んでいます。そこを受診した人の中で、調べたら、

- 自殺念慮を持つ人が、58.6%
- 自傷・自殺未遂の経験者は、 28.4%
- 不登校 29.4%

・　他の精神疾患の合併が、16.5%だったそうです。

新潟市の自助グループには、遠い村上から来た若者が 4 人、糸魚川からさえ来た人もいたほどです。

こんなにも、同じ悩みをもつ人と出会う機会を求めていたとは、痛々しく感じました。現実を受け入れてくれない家族の話をした人がいました。

GID の子どもを拒絶し、精神的に攻撃し、殺すぞとまで言って圧力をかけてくる家族がいると告白した青年がいました。

一方に、母親が理解し、子どもと力を合わせることが出来ている人もいました。

それが大きな力になって、ジョイン（発達障がい者の支援団体）につながり、病院に通うパワーも得ているのだと思います。口下手で、社交性の不得手なこと、自信が持てないという傾向は、多くのオーティズム（自閉症など発達障がい系）の人に共通です。

頼もしいのは「引きこもり生活から早く抜け出せたらと思っています」という人も少なくないことでした。

５．条例の中で、この問題をどう扱ったら良いのか、まだ考えがまとまりせんが、ご専門の立場から検討していただけたらありがたいと思います。