

論点を踏まえたこれまでの議論の整理（案）

1 はじめに

(1) 本市における障害者保健福祉の取り組み

- 本市では、これまで、仙台市障害者保健福祉計画などに基づき、各種障害者施策やサービス提供の基盤整備を進めてきた。
- 同計画においては、仙台市総合計画に掲げる「共生の都」並びに障害者基本法に掲げる「共生する社会」を理念とし、「誰もが互いに尊重し、支え合いながら、生きがいを持って、自立した生活を送ることができるまち・仙台」の実現を基本目標としている。
- さらに、基本方針の一つに「自立に向けた市民理解の促進と権利擁護の推進」を掲げ、障害に対する市民理解と相互理解の交流の促進、障害者の権利擁護や虐待防止対策の推進に係る事業を実施してきたところである。

(2) 本市における障害を理由とする差別の現状

- 平成 18 年度と平成 22 年度に実施した「障害者等保健福祉基礎調査」の比較では、障害を理由とした差別等を見たことがあるという回答が 20.5%から 29.0%に増えており、障害を理由とする差別等の解消と、社会を構成する一員としての権利擁護とその推進は、これまでも本市にとって大きな課題であった。
- 平成 26 年 7 月から 8 月にかけて実施した障害者団体との意見交換会や、差別に関する事例の募集等では、「障害者にはアパートを貸せません」「筆談を断られた」といった差別事例が 722 事例寄せられた。
- 事例を通じて、障害者が自らの機能障害に起因する生活のしづらさに加え、周囲の無理解、誤解、偏見に基づく差別により二重の困難を抱えている状況がうかがえた。障害を理由とする差別を解消することは、障害者が地域で生活をしていく上で大きな課題であることが改めて確認された。

(3) 差別が生じている要因等

- 差別は、意図的に行われるというより、障害に対する知識のなさや、障害者への適切な対応をよく知らないために、結果として差別的対応をしてしまっている場合が多いようだというのが、ココロン・カフェや事業者へのグループインタビュー等で把握された。
- なお、障害者団体との意見交換会では、障害者自身も自分の障害以外のことはよくわからないといった声も出ており、障害者でない人にとっては、なおさら、障害や障害者についての正しい知識が不足しているだろうことがうかがえた。

(4) 差別解消に必要なこと

- 障害者施策推進協議会では、協議会での議論やココロン・カフェ等の意見を踏まえ、差別解消のための視点や条例のあり方を検討する論点を整理した。これらを要約すると、本市において差別解消に必要なことは以下のとおりである。
 - ・差別とは何かわかりやすく定義し、市民全体で共有すること
 - ・市民等が取り組むべき差別解消のための方策を示すこと
 - ・市民等に対する障害理解を促進していくこと
 - ・発生した差別事例の解決の仕組みを整備すること

(5) 市民との協働による独自の条例づくり—実効的な差別解消への取り組みへ

- 差別の解消は、障害者が地域で生活をしていく上で大きな課題であることから、市は、差別をなくし、共生社会を実現するという姿勢を明確に表すべきである。
- しかし、(4)に掲げたことは、市だけではなく、市民自身が主体的に取り組むことが不可欠である。
- そのためには、市民が主体的に、差別とはどういうことなのかを考え、差別解消のための方策や障害理解促進の取り組み、そして差別事例の解決の仕組みを検討し、参画していくことが大切である。
- ココロン・カフェ等においても、条例づくりのプロセスそのものが、差別解消に必要な市民の障害理解の促進の活動でもあり、相互理解の機会になるという意見があった。
- 市民との協働により条例としてつくりあげていくことが、条例施行後も含め、本市における差別解消の実効性を高めることにつながるのである。
- このようなことから、仙台市は、市民との協働の下、独自の条例を制定・施行し、障害による差別を解消し、障害の有無に関わらず、誰もが安心して暮らすことができるまちの実現を目指すべきである。

2 障害を理由とする差別解消における理念について

(1) 目指すべき社会像

- 目指すべき社会像について、協議会及びココロン・カフェでは以下のような意見が出された。
 - ・共生社会の実現、多様性を認める社会
 - ・自己決定、自己実現、自立できる社会、生き方が尊重される社会
 - ・基本的人権、自由・平等が尊重される社会
 - ・障害があっても当たり前で生活し参加できる社会
 - ・障害理解、相互理解を進める社会
 - ・思いやりのある社会

・違いに寛容な社会 など

- これらは、障害者権利条約、障害者基本法及び障害者差別解消法に掲げられている基本的な理念等の趣旨と同様であるとともに、本市が仙台市障害者保健福祉計画に理念及び基本目標として位置付けている、「共生の都」「共生する社会」、「誰もが互いに尊重し、支え合いながら、生きがいを持って、自立した生活を送ることができるまち・仙台」と共通するものである。

(2) 差別解消の理念の考え方

- これまでの議論を踏まえ、本市における障害を理由とする差別を解消し共生社会を実現するにあたっての理念を整理すると以下の通りである。
 - ・全ての障害者が、障害者でない人と等しく、基本的な人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること。
 - ・そのことを踏まえ、障害を理由とする差別を禁止・解消し、もって障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に尊重し合いながら共生する社会を実現していくこと。
- 平成 27 年度第 1 回協議会では、「差別禁止」か「差別解消」か、委員の中で意見が分かれたが、障害を理由とする差別を「なくし」、障害の有無に関わらず共に安心して暮らすことができる共生社会を目指していくことについては、多くの委員の考えが一致しているところである。

(3) 共生社会を実現するために必要なこと

- 共生社会の実現に向けては、障害者に対する社会的障壁を除去するため、「不当な差別的取扱い」を禁止し、「合理的配慮の提供」を拡大していくことが必要である。
- その過程では、差別をされた側が差別をした相手方を非難し制裁を加えようとするのではなく、障害者と障害者でない人とが建設的対話を行いながら相互理解を促進していくことが必要である。

(4) 仙台市の福祉のまちづくりの歴史

- 本市が条例を制定するにあたっては、仙台市の市民性、まちづくりの歴史を踏まえ、本市ならではの主張を盛り込むべきである。
- 協議会やココロン・カフェでは、「仙台四郎」を育んだまちの歴史や、昭和 40 年代の「福祉のまちづくり」「生活圏拡張運動」のことが語られたほか、東日本大震災の被災地としての経験を反映させるべきとの意見が出た。
- これらは、前文などでの記載を検討すべきである。

(5) 複合的に差別を受けやすい女性等の障害者の視点

- コロン・カフェや条例の会の骨子案では、障害による差別に加えて、性別による差別を複合的に受けやすい女性の障害者についての課題があげられた。
- 障害者権利条約においても掲げられている内容であり、本市の条例においても、基本理念等において盛り込むこととしてはどうか。

(6) 罰則規定

- 「行政刑罰」を定めるには、罪刑法定主義の観点から、処罰の対象となる行為の範囲が明確に規定されている必要がある。しかし、差別の定義は一義的ではなく、差別事例の集積も少ない現状では、これらについて専門的かつ詳細な議論を行うことは非常に難しいと考えられる。
- 先行する他自治体条例では、差別をした者に対する罰則規定を設けているところはない。なお、相談等に関する秘密を漏らした場合に対して罰則規定を設けているものがあるが、個人情報保護条例等で対応できるものである。
- また、著しい差別に対しては、例えば、正当な理由なく障害福祉サービス等の提供を拒否した場合、障害者総合支援法に基づく処分の対象となる場合もあるなど、それぞれ個別法等による対応の仕組みが整備されている。
- 差別解消の実効性を高める仕組みについては、罰則規定ではなく、首長による勧告・公表を行うという方法を採用している自治体がほとんどであり、本市条例も同様の仕組みを検討してはどうか。

3 「差別」の定義について

(1) 条例が対象とする障害者

- 条例が対象とする障害者は、障害者基本法及び障害者差別解消法において定義している障害者とする。

(2) 差別に該当する行為

- 本市の条例においては、「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の不提供」を規定することが適当である。
- なお、「不当な差別的取扱い」について、よりわかりやすい表現等、別な記載の仕方が適切かどうかについては、改めて検討することにする。

(3) 差別に該当する行為が禁止される相手方

- 障害者基本法では、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」と規定されている。

- 障害者差別解消法では、行政と事業者は「不当な差別的取扱い」が禁止され、「合理的配慮の提供」については、行政は義務、事業者は努力義務とされている。
- 障害者雇用促進法では、障害者の雇用に関し、募集、採用、待遇等において、行政と事業者は「不当な差別的取扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」が義務付けられている。
- 以上を踏まえ、本市の条例において、差別に該当する行為が禁止される相手方について、市民、事業者、市、それぞれを対象に検討していく。

(4) 不当な差別的取扱いを規定する分野の考え方

- 禁止される「不当な差別的取扱い」については、先行する他自治体の条例と同様、障害者が社会生活を送る主な分野ごとに規定することが適当である。
- 具体的には、「福祉サービス」、「医療」、「商品販売・サービス提供」、「労働」、「教育」、「建物・公共交通機関」、「不動産取引」、「情報・コミュニケーション」の分野とすることが考えられる。
- なお、収集事例のうち、いわゆる「不快な対応」が多く含まれていた「周囲の理解」という分野については、ここでの分野とは扱わず、啓発等の改善策の対象とする。

4 市民・事業者・市の役割についての考え方

- 市民・事業者・市の役割については、差別の定義や対象、差別解消の取り組みのあり方など、全体を踏まえて検討することが適当であると考えられることから、次回以降に議論することとする。

5 障害による差別を解消するための取り組みのあり方について

(1) 差別解消のための啓発等

- 障害による差別の多くは、障害や障害者に対する偏見や誤解など起因する機会が多いことから、様々な機会を通して、市民等への啓発を計画的に行うことが必要である。
- 特に「合理的配慮の提供」については、障害特性等を踏まえ、障害者一人ひとりの状況に応じた対応が必要となることから、障害特性に関する啓発に加え、個別具体的な好事例を集積し、様々な機会を通して周知していくことが求められる。
- なお、障害者自身が障害について発信していくことが障害理解の啓発においても大切であるとの意見がココロン・カフェ等で多く出ている。

(2) 理解者・サポーターの養成

- 市民の中の理解者の拡大については、共に障害理解や差別解消を推進していく、いわゆる「サポーター」の養成などを通して、より多くの市民にアピールしてはどうか。
- このほか、合理的配慮の提供に積極的な店舗の入り口に、わかりやすい「シール」を貼るなどのアイデアが、ココロン・カフェでも出されていたところである。

(3) 交流の場の拡大

- 障害者でない人が障害や障害者のことをよく知らない原因の一つとして、障害者と出会う機会が少ないのではということが協議会等であげられていた。
- コロン・カフェは条例について広く意見交換するために開催しているが、回を重ねるごとに、参加者それぞれに様々な意義が見出されているところである。
- その一つが、市民の出会いの場・交流の場としての役割である。障害者と障害者でない人、障害者同士等が出合い、話合うことにより、相互理解が図られ、それぞれがエンパワーされているとのことである。
- さらに、参加者からは、条例施行後もココロン・カフェを継続して欲しいとの意見も多く出されている。
- なお、ココロン・カフェでは、障害者が普段感じる生活のしづらさなども気軽に話せるという意見もあり、地域における身近な相談の入り口の場としての役割も期待される場所である。

(4) コミュニケーション支援の充実

- 情報保障は、社会生活を送る上での基盤となるものである。視覚障害や聴覚障害、あるいは知的障害や発達障害などによりコミュニケーション場面において配慮が必要な場合、それぞれの障害特性及び一人ひとりの状況等に応じた、より理解しやすい方法等により、丁寧に情報提供等がなされるべきである。
- 今後、市は、手話による通訳などのコミュニケーション支援の充実を検討するべきである。

(5) 就労支援の充実

- 障害者団体等との意見交換会において、障害者の一般就労を継続するための支援に対するニーズは非常に高いことがうかがえた。しかし、職場で必要な配慮が得られづらい場合、就労を継続できないことも多いとの話もあった。
- 一方、事業者等を対象に実施したグループインタビューでは、障害者を戦力として雇用したいが、適切な仕事の与え方がよくわからないことや、一緒に働く職員が障害者への対応に対する不安を抱えているといった声が聴かれた。

- 障害者が必要な配慮を得られ就労が継続しやすくなるよう、また、企業側の不安を解消し障害者雇用が拡大するよう、今後、市は、障害者と企業の双方に対する支援の一層の充実を図るべきである。

6 相談支援体制のあり方について

(1) 差別に関する相談のニーズ等

- 協議会やココロン・カフェでは、障害者が差別と感じた場合において、「声を上げていいかわからない」、「どこに相談してよいか分からない」という意見が出ていた。
- 敷居が高くなく、身近な所で相談できることが求められている。

(2) 本市における相談支援に関する社会資源

- 本市の障害者相談支援は、各区障害高齢課、各総合支所保健福祉課、障害者総合支援センター、精神保健福祉総合センター、北部・南部発達相談支援センター、委託の障害者相談支援事業所等で、障害者ケアマネジメントの考え方に基づいて実施している。
- その他、法務局における人権相談や労働局における雇用相談、宮城県運営適正化委員会など、各種の相談機関がそれぞれの権限に基づき、相談支援を実施している。

(3) 障害者の相談支援の実際

- 実際の相談支援においては、初期段階では、差別に関する相談なのか、地域生活支援に関する相談なのか区別が難しい場合がほとんどである。
- 例えば、精神障害者が精神科病院を退院するにあたって、住まいの場の確保、福祉サービスの利用、働く場の確保など本人の生活ニーズを踏まえた相談支援が必要となる。
相談支援を進めていく中で、障害を理由に賃貸契約がなかなかスムーズに行えないとか、雇用場面において障害特性を踏まえた配慮が提供されないとか、差別に該当する状況が現れてくるのが少なくない。
- 相談支援においては、改めて差別に関する相談として対応しているわけではないが、これまでも支援や調整等を行ってきた。
- このように、障害者の様々な社会生活に係る課題等の調整は日常的に行われており、法及び条例施行に合わせて、差別の部分を取り切った形での相談支援を実施することは現実的ではないと考えられる。

(4) 先行自治体における相談体制

- 千葉県など県においては、圏域が広範囲であることなどから、圏域ごとの保健福祉事務所等に配置される広域を担当する相談員と、地域を担当する相談員として委嘱された障害者相談員や障害福祉サービス事業所の職員等の、それぞれが連携して対応するという仕組みがほとんどである。
- 一方、さいたま市の場合は、差別に関する相談は既存の相談支援の窓口等で総合的な相談支援体制により対応している。

(5) 一次相談窓口求められる機能等

- 差別と感じた障害者と、差別をしたと感じられた側の双方の意見をよく聞き、中立の立場で調整を行うことが、事案の解決には不可欠である。
- なお、相談窓口については、障害者やその家族だけではなく、障害のない人や事業者なども利用しやすいことが必要である。
- 事業者等へのグループインタビューでは、障害者と一緒に働く職員が感じる不安や、共同住宅における隣接住民との協調性に関する不安の声も聴かれており、これらに対応することも求められるところである。
- なお、法や条例の施行後は、これまでより、一層、差別に関する相談に対して適切な対応が求められることから、相談員等への研修の実施をはじめ、相談体制の充実が必要である。
- 仙台市における差別に関する相談支援については、以上を踏まえ、整備するべきである。

(6) 紛争解決の仕組み

- 日常的な相談支援において解決が図られなかった場合は、紛争解決のため、仲裁機能を有する第三者機関が必要である。これは、多くの先行条例においても規定されており、本市においても設置すべきものである。
- 第三者機関によるあっせん案等を関係者が受諾等しない場合、勧告、公表という流れを規定する条例が多い。この手続きが事実上のペナルティーであり、先行条例における差別解消の実効性を担保する仕組みである。

(7) 他機関との連携や地域におけるネットワークづくり

- 差別事例への対応においては、関係する法令や処分権限等を有する機関等に適切につなぐなど、既存の仕組みと連携することが重要である。
- 人権相談を担当する法務局や、障害者雇用促進法に基づき、障害者と雇用主の調整を担当する労働局など、国や県の関係機関とネットワークを強化するため、障害者差別解消法で規定する障害者差別解消地域支援協議会にあたる協議会等を設置することが必要である。

7 その他

なお、条例のあり方について、今後まとめていくにあたっては、上記に加え、下記の事項についても検討が必要である。

- 条例の名称
- 障害の表記 など