

## 条例の見直しに係るテーマ別の議論 2

### （第5条 事業者の責務、第8条 市が行う合理的配慮、第9条 事業者が行う合理的配慮）

#### 1. 議論のテーマ（条例該当箇所）

- ・ 第5条 事業者の責務
- ・ 第8条 市が行う合理的配慮
- ・ 第9条 事業者が行う合理的配慮

#### 2. 論点

- 第5条 事業者の責務、第9条 事業者が行う合理的配慮
  - ・ 事業者が行う合理的配慮の提供について、国の法律では罰則規定がない義務化となっているが、条例ではどのように実効性を確保していくか。
- 第8条 市が行う合理的配慮
  - ・ 現行の内容を踏襲しつつ、見直すべき点、新たに盛り込むべき点はあるか。

#### 3. 議論のポイント

- 条例の見直しに関する視点
  - ・ 法律で事業者が行う合理的配慮の提供が義務化されたことを受け、条例も同様に改正する。
- 条例を推進するための施策に関する視点
  - ・ 委員から現状、合理的配慮が提供できるような環境が整っているとはいえず、罰則を設けるのは難しい。合理的配慮を行わなかったことに対する罰則は設けないことを前提に、義務化された点をどのように表現して実効性のあるものにするか検討が必要との意見があった。
  - ・ 事業者が合理的配慮の提供を推進するためにどのような施策が必要か。
  - ・ 合理的配慮の提供が義務化されたことについて事業者や市民に啓発するにあたり、どのような取り組みが必要か。
    - ※啓発活動に関するご意見は9月の協議会の場でも改めてご議論いただくが、本テーマに係る視点からのご意見等を伺いたい。
- ・ 委員から合理的配慮の提供を推進するために環境整備の費用補助の必要性について意見があった。

- ・ 関係団体等へのヒアリングの中で、個々に配慮が異なることや見た目では分からない障害があることによる対応の難しさについて意見があった。
- ・ 委員からの意見やヒアリングの中で、色々なケースごとの差別や合理的配慮の事例を広く共有できるデータベースが必要との意見があった。また、合理的配慮の提供例を記載したマニュアルが必要との意見があった。
- ・ 委員からの意見やヒアリングの中で、建設的対話について障害当事者側のコミュニケーションへの不安や定期的な対話の場の設置が必要という意見があった。
- ・ 基本方針の改定案では、合理的配慮の提供の例、提供義務違反に該当すると考えられる事例、提供義務に反しないと考えられる事例が追記された。

※上記以外の視点等につきましても幅広くご議論ください。

#### 4. 第1回協議会（令和4年5月26日開催）における委員からの主な意見

##### ○罰則等について

- ・ 本条例で罰則を設ける、法律よりも重くする、いわゆる上乘せをするようなことができるかどうかということも検討する必要がある。
- ・ 現状、合理的配慮が提供できるような環境が整っているとはいえ、罰則を設けるのは難しいと考える。
- ・ 合理的配慮の提供について、これを行わなかったことに対する罰則は設けないということを前提に、なお、義務化された点をどのように表現して実効性のあるものにするのかということを検討していく必要がある。

##### ○事業者や市民への啓発について

- ・ 合理的配慮の具体例を記載した冊子やポスターが事業所や施設にあるとよいと思う。また、マニュアルのような形で、誰でも見られるようなものがあると、当事者本人が相手に合理的配慮を提案しやすくなると思う。
- ・ 障害の特性は人により異なるため、障害の特性をマニュアル化してしまうことで、決めつけが起きてしまうことが危惧される。マニュアル化ではなく、その人の症状を理解してほしいと思う。
- ・ 目に見えない障害に関する差別の事例について、説明するのが難しいことからくるすれ違いから起きていると思うので、冊子やポスターのよう

なツールがあるとよいと思う。また、表現の方法も障害の種類によってさまざまだと思う。

- ・ スロープや手すりなどの設置に伴う補助金メニューを充実させることで、ハード面の整備の啓発もお願いしたい。

#### ○合理的配慮の提供に必要な費用負担について

- ・ 合理的配慮が努力義務から義務化されても、経済的負担があるとなかなか進まないと思われるため、企業向けの費用補助が必要だと思う。
- ・ 合理的配慮の促進に向けて活用するための税金以外の財源（寄付金等）を確保するための取組みを考えた方がよいと思う。

#### ○事例等の情報の提供について

- ・ 色々なケースごとの合理的配慮の事例を検索できるような仕組みが必要だと思う。
- ・ 障害のある方への配慮は個々に異なるため、画一的な対応を求めるものではないが、合理的配慮の取組例のデータベースがあると、必要な配慮を考える際のベースになるので良いと思う。

#### ○建設的対話について

- ・ 障害理解を進めるために、事業者団体と障害当事者が対話できるような懇談会を定期的で開催できるとよいと思う。
- ・ 障害当事者の中には、差別や合理的配慮について分からない人がいる。当事者に対する条例の学習の機会があると良い。

### 5. 障害を理由とした差別事例等の収集結果や関係団体等へのヒアリング等結果より抜粋

#### ○合理的配慮の提供について

- ・ 以前バイトをしていた際に私の障害特性をバイト先の店長に話した時、記憶に関する説明をしても、「(普通の健常者である)自分でもよくあることだ」と、あまり理解を示してもらえなかった時は少し困った。【差別事例等の収集】
- ・ PDFデータや図表、グラフ、画像等の情報のテキスト化、拡大文字版作成、点字による情報、または人による情報保障の合理的配慮がなかなか得られない。【障害福祉関係団体】

- ・ 銀行の支店の窓口で、定期預金の解約の手続きをしようとした時に、代筆の対応をしてもらえなかったという事例があった。【障害福祉関係団体】
- ・ 小規模でスタッフの少ない店舗では、差別をなくそうという気持ちはあっても、合理的配慮の義務化に関しての理解までは不足している点があると思う。【事業者団体等】
- ・ 障害の種類によって配慮の仕方が異なるため、対応そのものが難しい。【事業者団体等】
- ・ 見た目では分からない障害のある人もいて対応が難しいと感じている。【事業者団体等】
- ・ お客様によって望んでいるサービスが異なるため、対応が難しいと感じている。できる限り自分でやりたいと考える方もいれば、手を貸してほしいという方もいるので、お客様との会話の中でそれを読み取らなくてはいけない。場合によっては、お連れの方から情報を引き出さないといけないこともあり、本人がおざなりな対応と感じてしまうこともあるかもしれない。【事業者団体等】

#### ○合理的配慮の提供に必要な費用負担について

- ・ スロープや手すり等の設置は、お店の方に経済的負担がかかるという話になりがちで、どのように実現していくのが難しい。【事業者団体等】
- ・ 国や宮城県で実施している助成制度に上乘せするような補助があれば、取り組みは進むのではないか。【事業者団体等】
- ・ バリアフリー化へ対応した際の費用の負担が大きいと感じている。行政の補助金等は1事業所1回という制約があるケースが多く、複数店舗を営業している場合はそれでは十分に対応できない。規模に応じた運用があると、効果的だと思う。【事業者団体等】

#### ○建設的対話について

- ・ 各障害者団体等から参考となる事例や聞こえない人が必要としている情報を集め、事業者や行政機関等へより良い環境づくりを提供できるコーディネーターのような人材がいると良いと思う。【障害福祉関係団体】
- ・ 座談会や勉強会を開催し、定期的に困りごとを吸い上げる必要があると思う。学校単位や事業所単位、親の会単位等、色々とやってみたら良いと思う。【障害福祉関係団体】
- ・ 堅苦しくない場を設定し、まずは障害ある人との交流の機会を設けてみ

るのが良いと思う。対話の中から自然に障害特性の理解が進むことでどのような配慮やサポートが必要なのかという事も一緒に話し合えるようになると思う。【障害福祉関係団体】

- ・ 事業所側としては、障害のある方へ何かを周知する際に、障害の種別によってどのような支援団体があるのかが分かれば取り組みやすいと思う。また、障害のある方とのコミュニケーションについては、各支援団体の協力があると円滑に進めることができると思う。【事業者団体等】

#### ○相談体制等への要望について

- ・ 合理的配慮を求める際には、こちら側がうまく説明できず、とりとめのない抽象的な表現になってしまうことがある。そのことが不安で相談しにくいというところがあるので、やり取りの中で、こちらの意図していることをくみ取っていただくと大変ありがたい。【障害福祉関係団体】
- ・ 障害のある方への対応が可能な店舗・人員・時間帯が限られているので、必要に応じて相談窓口の職員の方々に来店いただく等の支援が必要だと思う。【事業者団体等】
- ・ 障害のある方との取引において、事業者側と障害のある方の双方が安心できるよう、公的な立場から取引内容を証明してくれる立会者派遣サポートがあれば良いと思う。【事業者団体等】

#### ○事例等の情報の提供について

- ・ 当事者、小中学生、事業者、行政向けにそれぞれ事例や改善（解決）方法をまとめていくと良いと思う。【障害福祉関係団体】
- ・ 図を多用した分かりやすいリーフレットがあれば活用しやすいし、会員へも配りやすい。【事業者団体等】
- ・ 市のホームページからのダウンロード等、データで入手できると展開しやすいと思う。【事業者団体等】
- ・ 費用面での支援制度や人的なサービスはどのようなサポートが受けられるか等の記載があれば活用しやすいと思う。【事業者団体等】
- ・ 他社事例やQ&Aをまとめた冊子や資料などがあると良いと思う。他社がどの位取り組んでいるのかが分からない状況なので、自社の現在地を知るうえでもあると良いと思う。【事業者団体等】

## 6. 条例制定時の考え方（平成27年12月条例のあり方についての答申より抜粋）

### ○事業者の役割

- ・ 事業者は、基本理念に則り、障害及び障害者に対する理解を深め、市が実施する施策に協力するとともに、相互理解に向けた対話を行いながら、必要かつ合理的な配慮の提供に努めるという趣旨の役割とするべきである。
- ・ なお、雇用事業者や福祉サービス事業者など役割等に応じた区分で規定してはどうかという意見もあったが、事業者の役割は多種多様でありそれを区分することは困難であるので、条例では大きな視点に基づき一般的な事業者として区分せずに規定するべきである。

### ○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。
- ・ 協議会委員から、著しい差別に対しては、罰則を設けるべきとの意見もあったが、これに対しては、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。
- ・ ただし、個別法に対応の仕組みがある場合であっても、今回の条例に含めた上で、それらに適切につなぐことを明示するべきとの意見もあったが、共生社会の実現という観点からは罰則はなじまないとする意見が多く出されていた。
- ・ 仙台市の条例においては、差別をされたと感じた側と差別をしたと感じられた側が解決に向けた対話を行いながら相互理解を促進していく観点を重視することとし、罰則規定を設けるのではなく、勧告・公表という仕組みとするべきである。

## 7. 国の基本方針改定案（抜粋）

※現行の基本方針からの修正点（案）は、《二重山形かっこ書き》で前後を挟んでいる

※改定案は第 69 回障害者政策委員会（令和 4 年 8 月 1 日開催）の資料 1 より抜粋

### 第 2 行政機関等及び事業者が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する共通的な事項

#### 1 法の対象範囲

##### (2) 事業者

対象となる事業者は、商業その他の事業を行う者（地方公共団体の経営する企業及び公営企業型地方独立行政法人を含み、国、独立行政法人等、地方公共団体及び公営企業型以外の地方独立行政法人を除く。）であり、目的の営利・非営利、個人・法人の別を問わず、同種の行為を反復継続する意思をもって行う者である。したがって、例えば、個人事業者や対価を得ない無報酬の事業を行う者、非営利事業を行う社会福祉法人や特定非営利活動法人も対象となる、また対面やオンラインなどサービス等の提供形態の別も問わない。

#### 3 合理的配慮

##### (1) 合理的配慮の基本的な考え方

ア 権利条約第 2 条において、「合理的配慮」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」と定義されている。

法は、権利条約における合理的配慮の定義を踏まえ、行政機関等及び事業者に対し、その事務・事業を行うに当たり、個々の場面において、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、社会的障壁の除去の実施について、必要かつ合理的な配慮（以下「合理的配慮」という。）を行うことを求めている。合理的配慮は、障害者が受ける制限は、障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相對することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえたものであり、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、

障害者が個々の場面において必要としている社会的障壁を除去するための必要かつ合理的な取組であり、その実施に伴う負担が過重でないものである。

【もともとここにあった記載は、後述イに移動】

イ 合理的配慮は、障害の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的な場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性の高いものである。また、合理的配慮は、行政機関等及び事業者の事務・事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること、障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること、事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないことに留意する必要がある、その提供に当たってはこれらの点に留意した上で、当該障害者が現に置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、「当該障害者本人の意向を尊重しつつ」「(2) 過重な負担の基本的な考え方」に掲げた要素も考慮し、代替措置の選択も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で柔軟に対応がなされる必要がある。さらに、合理的配慮の内容は、「後述する「環境の整備」に係る状況や、技術の進展、社会情勢の変化等に応じて変わり得るものである。

「ウ 現時点における合理的配慮の一例としては以下の例が挙げられる。なお、以下に記載されている事例はあくまでも例示であり、あらゆる事業主が必ずしも実施するものではなく、また、以下の事例以外であっても合理的配慮に該当するものがあることに留意する。」

「(合理的配慮の例)」

- ・ 車椅子利用者のために段差に携帯スロープを渡す、高い所に陳列された商品を取って渡すなどの物理的環境への配慮を行うこと。
- ・ 筆談、読み上げ、手話、コミュニケーションボードの活用などによるコミュニケーション、「振り仮名や写真、イラストなど」分かりやすい表現を使って説明をするなどの意思疎通の配慮を行うこと。
- ・ 障害の特性に応じた休憩時間の調整や必要なデジタル機器の使用の許可などのルール・慣行の柔軟な変更を行うこと。

「店内の単独移動や商品の場所の特定が困難な障害者に対し、店内移動と買物の支援を行うこと。」

「また、合理的配慮の提供義務違反に該当すると考えられる事例及び該当

しないと考えられる例としては、次のようなものがある。

(合理的配慮の提供義務違反に該当すると考えられる事例)

- ・ 試験を受ける際に筆記が困難なためデジタル機器の使用を求める申出があった場合に、デジタル機器の持込みを認めた前例がないことを理由に、必要な調整を行うことなく一律に対応を断ること。
- ・ イベント会場内の移動に際して支援を求める申出があった場合に、「何かあったら困る」という抽象的な理由で具体的な支援の可能性を検討せず、支援を断ること。
- ・ 電話利用が困難な障害者から各種手続を行いたい旨求められた場合に、自社マニュアル上、当該手続は利用者本人による電話のみで手続可能とすることとされていることを理由として、メールや電話リレーサービスを介した電話等の代替措置を検討せずに手続の実施を断ること。
- ・ 自由席での開催を予定しているセミナーにおいて、弱視の障害者からスクリーンや板書等がよく見える席でのセミナー受講を希望する申出があった場合に、事前の座席確保などの対応を検討せずに「特別扱いはできない」という理由で対応を断ること。

(合理的配慮の提供義務に反しないと考えられる事例)

- ・ 飲食店において、食事介助や自宅への送迎等を求める配慮の申出があった場合に、当該飲食店が当該業務を事務・事業の一環として行っていないことから、その提供を断ること。(本来の業務に付随するか否かの観点)
- ・ 筆談で十分対応できるやり取りに手話通訳者の派遣を求められた場合に、当該要望への対応を断ること。(必要とされる範囲か否かの観点)
- ・ 小売店において、混雑時に視覚障害者から店員に対し、店内を付き添って買物の補助を求める配慮の申出があった場合に、混雑時のため付添いはできないが、店員が買物リストに従って商品を準備することができる旨を提案すること。(過重な負担(人的・体制上の制約)の観点)
- ・ オンライン講座の配信のみを行っている事業者が、オンラインでの集団受講では内容の理解が難しいことを理由に対面での個別指導を求められた場合に、その事業の目的・内容から対面での個別指導を可能とする人的体制・設備を有していないため、当該対応を断ること。(事業の目的・内容・機能の本質的な変更にあたるか否かの観点)

》

《また、》合理的配慮の提供に当たっては、障害者の性別、年齢、状態等に配慮するものとする。《特に障害のある女性に対しては、障害に加えて女性であることも踏まえた配慮が求められることに留意する。》内閣府及び関係行政機関は、今後、合理的配慮の具体例を蓄積し、広く国民に提供するものとする。

《エ》意思の表明に当たっては、具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語（手話を含む。）のほか、点字、拡大文字、筆談、実物の提示や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達など、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段（通訳を介するものを含む。）により伝えられる。《その際には、社会的障壁を解消するための方法等を相手に分かりやすく伝えることが望ましい。》

また、障害者からの意思表示のみでなく、《障害の特性》等により本人の意思表示が困難な場合には、障害者の家族、介助者等、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う意思の表明も含む。

なお、意思の表明が困難な障害者が、家族、介助者等を伴っていない場合など、意思の表明がない場合であっても、当該障害者が社会的障壁の除去を必要としていることが明白である場合には、法の趣旨に鑑みれば、当該障害者に対して適切と思われる配慮を提案するために建設的対話を働きかけるなど、自主的な取組に努めることが望ましい。

## (2) 過重な負担の基本的な考え方

過重な負担については、行政機関等及び事業者において、個別の事案ごとに、以下の要素等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。行政機関等及び事業者は、過重な負担に当たると判断した場合は、障害者に《丁寧に》その理由を説明するものとし、理解を得るよう努めることが望ましい。《その際、行政機関等及び事業者と障害者の双方が、お互いに相手の立場を尊重しながら、建設的対話を通じて相互理解を図り、代替措置の選択も含めた対応を柔軟に検討することが求められる。》

○ 事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損

なうか否か)

- 実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）
- 費用・負担の程度
- 事務・事業規模
- 財政・財務状況

### ≪（３）環境の整備との関係

#### ア 環境の整備の基本的な考え方

法は、個別の場面において、個々の障害者に対して行われる合理的配慮を的確に行うための不特定多数の障害者を主な対象として行われる事前的改善措置（いわゆるバリアフリー法に基づく公共施設や交通機関におけるバリアフリー化、意思表示やコミュニケーションを支援するためのサービス・介助者等の人的支援、障害者による円滑な情報の取得・利用・発信のための情報アクセシビリティの向上等）を、環境の整備として行政機関等及び事業者の努力義務としている。環境の整備においては、新しい技術開発が投資負担の軽減をもたらすこともあることから、技術進歩の動向を踏まえた取組が期待される。また、ハード面のみならず、職員に対する研修や、規定の整備等のソフト面の対応も含まれることが重要である。

障害者差別の解消のための取組は、環境の整備と合理的配慮の提供を両輪として進められることが重要であり、ハード面でのバリアフリー化施策、情報の取得・利用・発信におけるアクセシビリティ向上のための施策、職員に対する研修等、環境の整備の施策や取組を着実に進めることが必要である。

#### イ 合理的配慮との関係

環境の整備は、不特定多数の障害者向けに事前的改善措置を行うものであるが、合理的配慮は、環境の整備を基礎として、その実施に伴う負担が過重でない場合に、特定の障害者に対して、個別の状況に応じて講じられる措置である。したがって、各場面における環境の整備の状況により、合理的配慮の内容は異なることとなる。

合理的配慮を必要とする障害者が多数見込まれる場合、障害者との関係性が長期にわたる場合等には、その都度の合理的配慮の提供ではなく、環境の整備に取り組むことにより、中・長期的なコストの削減・効率化につながる点は重要である。また、相談・紛争事案を事前に防止する観点からは、差別的取扱いや合理的配慮の提供に

関する相談対応等を契機に、行政機関等及び事業者の内部規則やマニュアル等の制度改正といった環境の整備を図ることは有効であると考えられる。合理的配慮の提供と環境の整備の関係に係る一例としては以下の例が挙げられる。

- ・ 不特定多数の障害者が利用することを想定し、あらかじめ携帯スロープを購入した上で（環境の整備）、車椅子利用者から出入口の段差を乗り越えるための支援を求められた場合に、段差に携帯スロープをかける（合理的配慮の提供）。
- ・ 視覚障害者から申込書類への代筆を求められた場合に、本人の意向を確認しながら店員が代筆する（合理的配慮の提供）とともに、以後、他の障害者から同様の申出があった場合に円滑に対応できるよう、申込手続における適切な代筆の仕方について店員研修を行う（環境の整備）。
- ・ オンラインでの申込手続が必要な場合に、手続を行うためのウェブサイトが障害者にとって利用しづらいものとなっていることから、手続に際しての支援を求める申出があった場合に、求めに応じて電話やメールでの対応を行う（合理的配慮の提供）とともに、以後、障害者がオンライン申込みの際に不便を感じることはないよう、ウェブサイトの改良を行う（環境の整備）。》

《なお、多数の障害者が直面し得る社会的障壁をあらかじめ除去するという観点から、合理的配慮を必要とする障害者が多数見込まれる場合等において、他の障害者等への波及効果についても考慮した環境の整備を行うことや、相談・紛争事案を事前に防止する観点からは、差別的取扱いや合理的配慮の提供に関する相談対応等を契機に、行政機関等及び事業者の内部規則やマニュアル等の制度改正等の環境の整備を図ることは有効であり、また、このような環境の整備はその都度の合理的配慮の提供が不要となるという点で、中・長期的なコストの削減・効率化にも資することとなる。》