

障害者差別解消支援地域協議会体制整備事業最終報告

平成28年3月3日

千葉県障害者差別解消支援地域協議会準備会

はじめに

障害のある人の権利擁護に関する意識は、国際社会において高まりを見せ、平成18年12月には国連において障害者権利条約が採択されたところである。

我が国は、平成26年1月に障害者権利条約を批准し、翌2月には同条約が国内にて発効となった。この条約の批准に際し、障害者基本法や障害者雇用促進法の改正、障害者総合支援法・障害者虐待防止法の成立・施行といった国内法の整備が順次行われてきたところである。

このような国の動きに先立ち、千葉県では、全国に先駆けて障害のある人への差別をなくすことを目的とした「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例（以下「条例」という。）」を平成19年7月に施行したところである。

この条例では、障害のある人に対する理解を広げ、障害のある人が障害を理由として差別を受けることなく、ありのままに・その人らしく、地域で暮らす権利があることを明らかにしている。また、障害のある人に対する差別の問題は、「差別をする側」「される側」という2極的な見方ではなく、誰もが「差別をする側」「される側」にもなり得るという前提のもと、障害のある人もない人もお互いに理解を深め、協力しあうことの重要性を明記している。

平成19年7月に施行されたこの条例は、既に9年目を迎え、本年4月の障害者差別解消法（以下「法」という。）の施行を控え、条例の取組による経験や知識の活用、法施行後の条例のあり方や県としての市町村の支援、さらには障害者差別解消支援地域協議会（以下「地域協議会」という。）のあり方等が課題となった。

これらの課題の整理・検討を行い、他県の参考に供することを目的として内閣府の障害者差別解消支援地域協議会体制整備事業（以下「地域協議会準備会」という。）を実施した。委員は、条例に基づく「障害のある人の相談に関する調整委員会（以下「調整委員会」という。）」委員を地域協議会準備会委員とした。また、実務的な検討の必要性が認められたため、同準備会の下にワーキンググループを設置し検討を行った。本報告は、本県において実施した地域協議会準備会及びその下に設置されたワーキンググループの検討を踏まえたものである。

1. 障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例

(1) 制定の目的ときっかけ

千葉県では新たな地域福祉像として、「誰もが、ありのままに、その人らしく地域で暮らす」を掲げた。そうした地域社会実現のためには、県民全体で差別の解消に取り組んでいく必要があり、また、そのための共通理解の醸成やルール作りが必要である。このような考えに基づき、平成 16 年に発表された「第三次千葉県障害者計画」や「千葉県障害者地域生活づくり宣言」において、「国に障害者差別禁止法の制定を働きかけると共に、千葉県独自の条例制定を検討する」ことが盛り込まれ条例づくりがはじまった。

平成 16 年 9 月、条例制定に向けた最初の一步として、当事者を含む県民から「差別に当たると思われる事例」の募集を広く行った。寄せられた事例はおよそ 800 にのぼり、教育、雇用、サービス提供など、日常生活の広範な分野に渡る事例が寄せられた。「差別とは何か」を考える場合、悲しい思いをしてきた当事者の経験を最初の出発とすべきであるとの考えであった。

平成 17 年 1 月、差別の解消に向けた具体的な検討を行なうため、公募による 29 名の委員からなる「障害者差別をなくすための研究会」を設置し、寄せられた事例をもとに議論が始まった。研究会では、事例の分析、差別や障害の定義・差別の解消に向けた具体的な取組みの検討が行われた。研究会での議論と併せ、県内各地でのタウンミーティングの開催(30 ケ所以上で実施、3,000 人以上の県民が参加)、関係機関や団体に対するヒヤリングを実施する等、条例案づくりを進めた。

平成 17 年 12 月、知事に条例案を提出。

平成 18 年 2 月、堂本知事が 2 月県議会に「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例案」を上程。県議会における議論の紆余曲折を経て、同年 10 月 11 日、本会議にて採決の結果、全会一致で可決された。

(2) 「差別を無くすための取組み」の基本的な考え方

①取組みの意義

- ・ 障害のある人一人一人にとって、その人らしく地域で暮らすことを実現するために「差別とは何か」が明確でない現状において、差別の中には無意識に、あるいは悪気なく行われるものも多いと思われることから、広く県民の間に障害のある人に対する理解を醸成するとともに、共通のルールを作る必要があること。
- ・ 障害のある人に対する理解を拓げる「県民運動」を盛り上げることによって、県民全体で障害のある人の問題を考える機会となり、「障害のある人もない人も共に地域社会の一員として暮らしているのが当たり前」という県民文化を創造すること。
- ・ 日常の生活の中にも、周りの人に理解されないもどかしさ、暮らしにくさは潜んでおり、長い人生の中では誰もが自分の責任ではない暮らしにくさを経験している筈

である。こうして考えると、誰もが差別をする側にもされる側にもなりうることを理解して、差別を無くして行くことを身近な問題として考え、「あらゆる差別のない地域社会」を実現する出発点とすることが重要であること。

②取り組みの方向性

- ・差別をする側、対、差別をされる側という対立構図ではなく、「総ての人が暮らしやすい社会を作るためにはどうすればよいか」という問題意識を、障害のある人もない人も共有することが重要。
- ・障害を隠さざるを得ない状況もあるが、発言できる環境を整えた上で、障害のある人も自らの暮らしにくさや思いを積極的に周囲に伝える努力をする必要がある。
- ・表面の現象を抑制するだけでなく、背後にある原因も含めて社会の仕組みそのものを変えて行く仕組みが必要。

(3) 条例の基本理念

- ・「障害を克服した上で」ではなく、障害のある人が、障害を理由として差別を受けることなく、ありのままに、その人らしく地域で暮らす権利があることを明らかにする。
- ・障害のある人に対する差別の多くは、障害のある人に対する誤解と偏見を含む理解の不足から生じていることを踏まえ、差別をなくす取組みは、障害のある人に対する理解を広げる取組と一体のものとして行われなければならない。
- ・差別をなくす取組みは、差別をする側、差別をされる側という対立構図を克服し、障害のある人もない人も、それぞれの立場を理解し、協力し合って進めることが重要である。

(4) 条例の構成と特色

- ・前文および5章36条から成り、福祉サービスや医療、教育等、8分野にわたる分野毎に差別を定義(障害を理由とする不利益取り扱い、合理的配慮の不提供)。
- ・差別行為に対してあくまでも話し合いによる解決を目指し、罰則規定を設けていない。
- ・合理的な配慮を行うことが過重な負担となる場合に、適用除外を設けている。
- ・条例の理念実現のために、「個別事案解決の仕組み」、「誰もが暮らしやすい社会づくりを議論する仕組み」、「障害のある人に優しい取り組みを応援する仕組み」の三つの仕組みを設けている。

※ 不利益取り扱いが障害を理由とするものであるか否かの判断基準が不明確であることから、合理的配慮の例示とともに、解釈指針(逐条解説)を示している。

(5) 条例の理念実現のための三つの仕組み

①個別事案を解決する仕組み

身近な相談役として委嘱されたおよそ 600 人の地域相談員と、相談活動を総括する 16 人の広域専門指導員(各圏域の健康福祉センター及び障害者相談センターに配属)による地域に密着した相談活動と、知事の附属機関として設置された「千葉県障害のある人の相談に関する調整委員会」による助言・斡旋との重層的な仕組みになっている。県障害福祉課障害者権利擁護推進室には 5 人の専任職員が配置され、専用電話を設置して県民からの相談に対応している。

なお、調整委員会による助言・斡旋にもかかわらず事案の解決が困難で、障害者が差別をしたと認められる者に対して提起する訴訟について、知事は調整委員会が適当と認める時は、訴訟に要する費用の貸付その他の援助をすることができるとされている。(資料 1 及び 2 参照)

②誰もが暮らしやすい社会づくりを議論する仕組み

制度や習慣・慣行などが背景にあって構造的に繰り返される差別問題を議論して解決に向けた取り組みを進めるために、行政と障害当事者や支援者・各界の代表者で構成される「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり推進会議」を設置し、13 の課題を決めて具体的な方策の検討・実践を行っている。(資料 3 参照)

③障害のある人への優しい取り組みの応援

障害のある人の社会参加を促し、理解を深めるような優れた取り組みを選考して、認定証の授与を行い、県のホームページに掲載するなどして、取り組みの応援と県民への情報発信を行っている。(資料 4 参照)

(6) 条例の理念実現に向けた課題

- ・ 条例の理念普及の推進（県民への啓発、広報等）
- ・ 障害者差別の定義に関する県民の共通理解の構築（解釈指針の充実、学習会等）
- ・ 障害者に対する県民の理解を推進するための実践活動の積み上げ
- ・ 差別を無くすための相談・協議機関等について、関連法制(障害者虐待防止法及び障害者差別解消法)との整理

2. 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律

(1) 法施行に向けて

平成 28 年 4 月から法が施行されることを踏まえ、法に先駆けて条例を有する本県において検討を要する事項を抽出し、内閣府の地域協議会準備会及びその下にワーキンググループを設置・検討を行った。

地域協議会委員は、想定される地域協議会の委員構成やその機動性、検討議題等を鑑み、調整委員会の委員とした。また、ワーキンググループには、同じく内閣府の地域協

議会準備会を実施する浦安市も参加し、市町村と県との役割や市町村支援等について実務的な検討を行った。

なお、地域協議会準備会及びワーキンググループの開催状況及び委員・メンバーは資料6及び資料7のとおりである。

(2) 検討を要する事項

- ①相談対応の流れ
- ②条例に基づく事例の蓄積や経験の活かし方
- ③条例と法との整合性
- ④市町村支援
- ⑤法とあわせた条例の周知啓発
- ⑥地域協議会のあり方や検討議題

※①～⑤はワーキンググループにおいて検討し、地域協議会準備会は⑥及びワーキンググループの検討結果を踏まえた最終報告を担当する。

(3) 検討結果

地域協議会準備会及びワーキンググループにおいて検討した結果は次のとおりである。

①相談対応の流れ

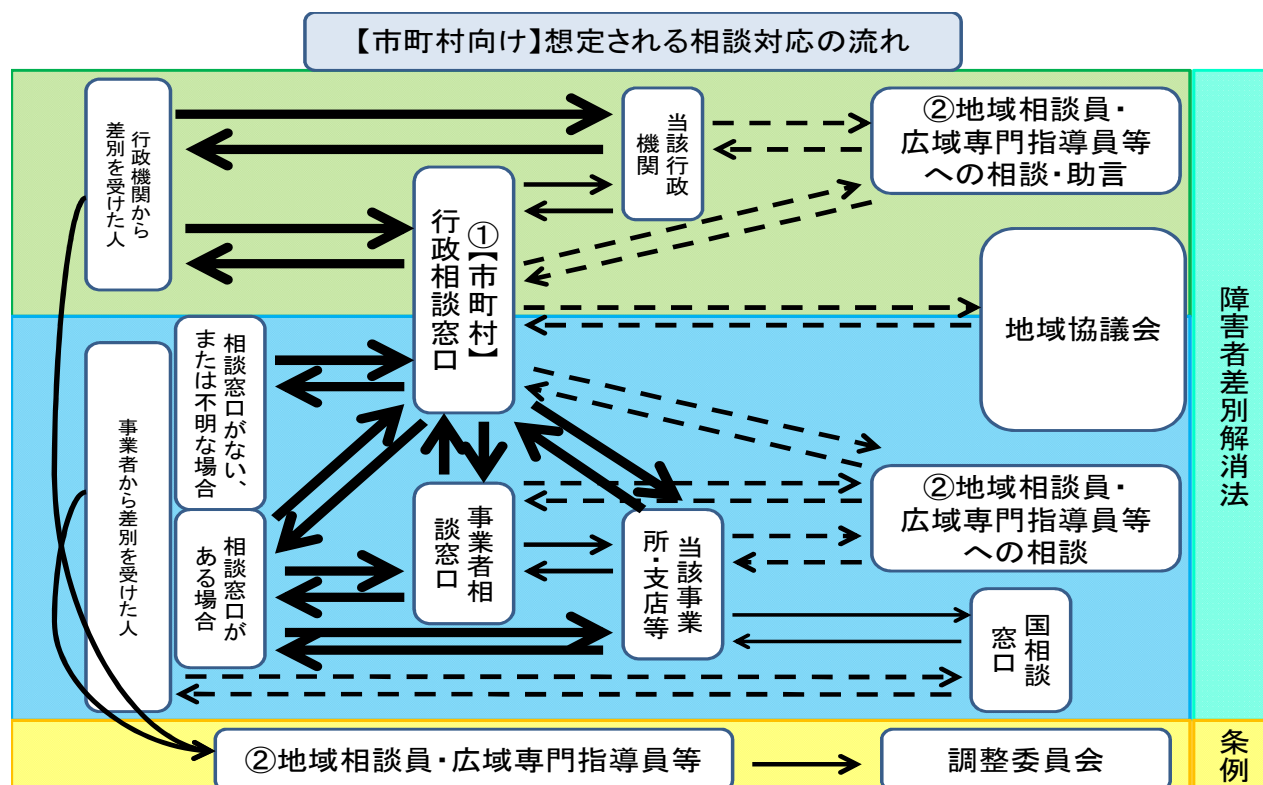
○課題

千葉県では、条例に基づき、①地域相談員②広域専門指導員③調整委員会という3層構造の相談対応体制が構築されており、法の施行により、この相談対応体制をどのようにするのか、また、虐待防止法における窓口との整理をどのようにすべきかが課題となった。

○結論

- ・虐待と差別とは密接・不可分な点も多く、市町村の相談窓口は虐待防止センターとの一体的な運用が望まれる。また、相談があった際に虐待の疑いがある場合は、虐待防止法による対応を優先させる。
- ・法において、差別を受けた際の相談は、差別をしたとされる機関が設置する相談窓口にご相談することが想定されている。しかしながら、特に民間事業者においては相談窓口が設置されないことも想定される。そのような場合には、身近な窓口である市町村への相談が増えると予想される。そのため、各市町村は相談受付機関としての当事者意識を持って対応することが求められる。ただし、他に適切な対応窓口がある場合には、たらい回しにならないよう丁寧な引継ぎを心がけた上で、相談者に当該機関を紹介することもできる。
- ・各市町村において主体的な対応をした結果、困難であり条例による対応が必要であると市町村が判断した場合や複数の市町村にまたがるような相談、および相談者が条例による対応を希望する場合には、各市町村は地域相談員または広域専門指導員と連携し、法と条例との一体的な対応を行う。また、条例に基づく相談窓口（地域

相談員または広域専門指導員）に直接相談が持ち込まれた場合は、相談者の意向を尊重して、条例の相談として対応する。



②条例に基づく事例の蓄積や経験の活かし方

○課題

条例の施行から8年が経過し、本県においては既に1,700件を超える差別についての事例が蓄積されている。そのため、この事例の蓄積をどのように活かしていくかが課題となる。

○結論

- ・ 条例に基づき対応した事例等を掲載した「障害のある人に対する差別と望ましい配慮に関する事例集」を作成する。
- ・ 法施行後において、県が同法に基づいて市町村に相談のあった事例を収集し、条例に基づく相談事例と併せて、県全体としての障害者差別の状況及びその対応状況を把握する。また、地域協議会において、寄せられた相談事例から差別の背景や相談対応のあり方等に関する分析を行い、その結果を市町村に情報提供することによって、その後の相談活動に活かしていく。なお、事例の収集・分析にあたっては、相談者の意向に配慮する。

③条例と法との整合性

○課題

この法では、既存の条例は引き続き効力を有することとされており、本県においては条例が既に施行されているため、条例をどのように法との整合性を図るか検討が必要となった。

○結論

- ・法が施行されることによる条例の改正は行わない。しかし、条例と法との整合性を図るため、条例の解釈指針の改正を行い対応する。しかしながら、今後法の見直しや国の動き等により、条例改正を否定するものではない。

④市町村支援

○課題

法が施行されることにより、窓口が市町村にまで広がることが想定される。しかしながら、障害者差別に関する問題の背景には複雑な要因が絡んでいることが多々あり、適切な対応には知識や経験が必要となる。県では法に先駆けて条例を施行し、障害者差別に対応してきた実績があるため、法の円滑な施行のため、どのように市町村を支援できるかが課題となった。

○結論

- ・条例に基づく広域専門指導員は市町村からの求めに応じて連携を図り、助言等のバックアップ機能を担う。なお、相談者が広域専門指導員や地域相談員にも相談をしていた場合はこの限りではない。
- ・複数の市町村にまたがる事例については、広域専門指導員間の連携による対応も可能である。
- ・千葉県では、条例に基づき、各分野に専門的な知識を有する地域相談員を県内に約600名配置している。各市町村においては、地域相談員に助言を仰ぐことも可能である。

⑤法とあわせた条例の周知啓発

○課題

障害者差別が発生する原因として、障害や障害のある人に対する誤解や偏見が想定される。そのため、差別を防ぐにはまず法や条例があること、特に普段障害のある人と接する機会のない人に障害についての理解を深めてもらうことで、差別のない社会の構築に向け、自分にできることを考えるきっかけを作る必要がある。

○結論

- ・新たな広報啓発物としてパンフレットを作成し、パンフレットには相談窓口として各市町村の窓口を掲載する。

- ・法施行の機会をとらえ、条例もあわせた周知啓発を行う。県は内部職員への周知啓発をはじめ、市町村が主催する研修会等への講師派遣を行う。
- ・法と条例の周知啓発に福祉教育との連携とその活用を検討する。差別の解消をテーマに、福祉教育の教材において「障害のある人に対する差別と望ましい配慮に関する事例集【マンガ版】」の活用を検討する等、実効性ある連携を検討する。なお、これらの検討は地域協議会において検討することが見込まれる。

⑥地域協議会のあり方や検討議題

○課題

法の施行により新たに地域協議会を設置することができることとされた。障害のある人への差別は、障害のある人が暮らす地域で発生することが多く、解決にあたって地域における対応が重要となる。また、たらい回しをなくし、適切に対応できる機関に適切に繋ぐためにもその機能を持つ地域協議会の設置は必要である。しかしながら、地域協議会については、委員構成や協議会のあり方等、地域の実情に応じて設置することができるため、協議会の効果的な運用方法やあり方について検討する必要がある。

○結論

- ・地域協議会は想定されている委員構成やその機動性、検討議題等を鑑み、調整委員会の委員に国の機関（労働局・法務局）などの委員を新たに追加し立ち上げを予定する。（資料 5 参照）
- ・開催方法については、調整委員会と同日に開催し、一体的な開催・活用を予定する。
- ・検討する議題については、個別事案の分析や検討等を地域協議会が担い、調整委員会は条例に基づく助言・あっせん・勧告・訴訟の援助を検討する際に個別事案を取り扱う。地域協議会は、調整委員会の既存の担任する事務を阻害するものではない。
- ・事案の発生を予防するための取組（差別をなくすための取組）に関する協議を行う際には、条例に基づき推進会議の下に置かれる分野別会議の積極的活用を検討する。

3. まとめ

法の施行を控え、千葉県における課題を考えると、一般的な周知・啓発のみならず、条例との整合性や経験をどのように活かすか、またその経験をいかに市町村支援に役立てるかというような千葉県独自の課題が多く見られた。地域協議会準備会も全国で千葉県のみ県・市町村が実施しており、県と市町村との連携のあり方については、千葉県の地域協議会準備会における検討結果が期待されているものと考えられる。法では、市町村と県の連携等について記載されておらず、どのように連携していくかは、各地方公共団体により様々となることが予想される。そのような中で、条例に基づく「地域相談員」や「広域専門指導員」による支援は、条例を制定している千葉県独自のものと言えるだろう。

また、この法では、既存の条例（上乘せ・横出し条例を含む）は引き続き効力を有することとされ、相談対応は既存の窓口を活用することとされた。これらを踏まえると、千葉県では条例における相談対応の仕組みを有効に活用することが法の円滑な施行のために有用ではないかと判断し、検討を進めてきたところである。

相談対応に見られるように、千葉県では、法を条例で補い活かすことを目指して整理を行った。これからも条例の有効活用について検討していく必要がある。

障害のある人への権利擁護という局面は、障害者差別解消法や障害者総合支援法の成立、障害者基本法の改正やそれらに伴う障害者権利条約への批准により大きな転換点を迎えている。しかし、これら各法制度が成立・改正されたとしてもそれをどのように運用し、実生活・社会生活で活用していくかということが大きな課題である。千葉県では障害者差別解消法の施行に向けた取組みを行ってきたが、これはゴールではなく、スタートである。障害のある人への差別をなくすためには、「障害のある人もない人も当たり前にいる」という県民意識の醸成が不可欠である。障害があってもなくても共に暮らしやすい千葉県づくりを目指し、障害のある人への理解を広げる取組みの推進が一層求められている。