

理念等総則について

前回の議論では、理念等総則等を中心に様々な意見があったため、改めて考え方を整理する。

(1) 目的について

＜主な論点と考え方＞

- 条例上の「障害の社会モデル」の考え方と条文の表現について
 - ➔ 本条例の考え方も、障害の社会モデルの考え方を踏まえているところであるが、条文上の用語については、権利条約を含めた関係法令上の考え方(次頁)を踏まえつつ、表現を検討する必要がある。
- 「都民」に、都内の外国人やビジネスマン等を含むという考え方について
 - ➔ 日中人口の多い都の特性を踏まえれば、条例の対象者は都内の居住者に限らず広く考えるべきという考え方は重要である。なお、条例の効力は、居住者であるか否かを問わず、都の区域内に及び「属地主義」の考え方を取っており、仕事や観光等で流入する人も当然に本条例の対象者となる。このような考え方を広く周知していく必要がある。

＜例＞ ※あくまで参考であり、今後法令所管部署との調整等がある。

- 「共生社会の実現」に関する条文（愛知県条例第1条より抜粋、修正）

全ての都民が、障害者であることにより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資する。

＜目的規定の概要（案）＞

- この条例は、基本理念を定め、関係者の責務を明らかにするとともに、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律第十四条に規定する相談及び紛争の防止又は解決のための体制の整備並びに法第十五条に規定する啓発活動の実施に関し必要な事項等を定める。

- （上記をもって、）障害を理由とする差別を解消し、共生社会の実現に寄与することを目的とする。

【参考】（国）障害者政策委員会 差別禁止部会『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見』・「障害の定義」から抜粋

第1、障害の定義

1、議論の背景

「障害」の捉え方、特に障害者が負う社会的不利の原因を巡っては、従来から医学モデルと社会モデルという考え方があるとされている。

そのような中で、障害者権利条約の前文では、「障害は発展する概念であり、機能障害のある人と他の者との平等を基礎として社会に完全にかつ効果的に参加することを妨げる態度や環境の障壁との相互作用に起因するものであることを認め」とされ、機能障害（インペアメント）と社会的障壁の相互作用から生まれるという考え方が示された。

もっとも、かかる視点を踏まえて平成23年に改正された障害者基本法第2条においては、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害」を障害とした上で、障害者を、これらの障害がある者であって、「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」と定義している。

したがって、この定義では「障害」そのものではなく、「障害者」の定義の中に社会的障壁が位置付けられることになった。

2、本法における障害の定義に求められるもの

障害についてはかように、「障害」の定義の中で社会的障壁を考慮する考え方と「障害者」の定義の中で社会的障壁を考慮する考え方があるが、本法においては、本法の目的や趣旨から「障害」の定義を検討する必要がある。

まず、本法は障害に基づく差別に特化した法律であるがゆえに「障害」とは何かを明らかにする必要がある。もちろん、一言で「障害」といっても実際の在り方は多様であり、

また、医学の進歩や技術の革新等により変容し得る概念であるため、法律上の定義としてはある程度曖昧な内容を含むものとならざるを得ない側面もある。

しかしながら、本法は、様々な場面において、国、地方公共団体及びこれに従事する公務員のほか、民間事業者、私人も含めた社会の行為規範（人々が行動する際の判断基準）として機能することが求められるため、本法の基本的な概念である「障害」の意味については、誰しもが理解し得る一定の明確性が確保される必要がある。

そういった観点に立つと「障害」の中に社会的障壁を盛り込む障害者権利条約上の「障害」の考え方を考慮しつつ、機能障害（インペアメント）に重きを置いた障害者基本法上の「障害」の考え方の方が「障害」の内容を分かりやすくより明確なものとして提示できると思われる。

また、憲法や諸外国の立法例を見ても、差別が禁止される事由は、性や人種等に見られるように、個人に關係した属性であり、それらの事由により差別されないとされている。したがって、本法においても、個人の属性といった観点から「障害」が定義されることが求められる。

このことは、個人の属性に社会的不利の原因を求めるものではなく、差別という社会的障壁の発生契機となる事由を特定するに過ぎないものであるがゆえに、社会モデルの考え方と相反するものではない。

そうした点に鑑みると、本法においては、障害者基本法を前提とした上で、心身の機能の障害（インペアメント）を中心とした「障害」概念を採用することが妥当である。

（2）基本理念について

＜主な論点と考え方＞

- 女性やこどもであること等との複合差別について
- 対話を通じた相互理解のもと共生社会を目指すという視点について
 - ➔ 複合差別の問題や相互理解を通じた共生社会の実現という考え方は本条例の趣旨として非常に重要な視点であり、条文上規定することを検討する必要がある。

＜例＞ ※あくまで参考であり、今後法令所管部署との調整等がある。

- 「女性等であること等による複合差別」に関する規定を追加（京都府条例参照）
全て障害者は、障害のある女性が障害及び性別による複合的な原因により特に困難な状況に置かれる場合等、その性別、年齢等による複合的な原因により特に困難な状況に置かれる場合においては、その状況に応じた適切な配慮がなされること。

＜基本理念規定の概要（案）＞

- 以下の事項について規定する方針で検討する。
「障害者の人権」、「社会参加の促進」、「情報保障の推進」、「障害及び障害者への理解」、「女性等への複合差別への配慮」

※ 相互理解の重要性という視点は、「障害及び障害者への理解」の中に取り込む。

（３）定義について

＜主な論点と考え方＞

- 「障害」、「障害者」、「共生社会」、「社会的障壁」に関する規定の要否について
➔ 条例の内容が理解できるように可能な限り定義を設けることは非常に重要であることから、関係法令上の考え方等も踏まえつつ、検討する必要がある。
一方、定義規定上での詳細な記述や例示には限界もあることから、広報冊子等による啓発・理解促進策とも合わせて検討していくことが重要。
- 「差別」の定義（直接差別・間接差別・関連差別の扱いを含む）について
➔ 法は、「障害を理由とする差別」について一律の定義はしていないが、「不当な差別的取扱い」及び「合理的配慮の不提供」を差別としている。また、国は、「間接差別」及び「関連差別」については、具体的にどのような事例が該当するのか必ずしも定かではなく、現時点で一律に判断することは困難であるため、具体的な相談事例や裁判例の集積等を踏まえた上で対応することとしている。（「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律 Q & A」内閣府障害者施策担当発行 参照）
現在、どこまでが間接差別・関連差別として含まれるかは必ずしも明確ではなく、都民や事業者において明確な共通認識を持つことは難しいことが

想定される中、事業者等に対して義務付けする「差別」に位置づけることは、社会の混乱や障害者との交流機会への委縮等、本条例の目指す共生社会や社会参加の促進に反する結果を招く懸念もある。

現時点での考え方としては、法と同様「不当な差別的取扱い」及び「合理的配慮の不提供」という考え方に基づくものとし、都民や事業者に対しては事例等の周知により具体的にどのような行為が差別にあたり得るのかについて理解促進を図りつつ、今後、事例や判例の集積、法や国の動向等を踏まえながら必要に応じて検討していく。

【参考】(国)障害者政策委員会 差別禁止部会『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見』・「あらゆる形態の差別」から抜粋

- 直接差別
障害を理由とする区別、排除、制限等の異なる取扱いがなされる場合。
- 間接差別
外形的には中立の基準、規則、慣行ではあってもそれが適用されることにより結果的には他者に比較し不利益が生じる場合。
- 関連差別
障害に関連する事由を理由とする区別、排除、制限等の異なる取扱いがなされる場合。
- 合理的配慮の不提供
障害者に他の者と平等な、権利の行使又は機会や待遇が確保されるには、その者の必要に応じて現状が変更されたり、調整されたりすることが必要であるにもかかわらず、そのための措置が講じられない場合。

＜定義規定の概要（案）＞

- 以下の事項について規定する方針で検討する。
「障害」、「障害者」、「共生社会」、「社会的障壁」

(4) その他の主な論点について

<主な論点と考え方>

- 過重な負担に該当するか否かは個々の事案ごとに様々なケースがあり、前回例示した「職員の人数」以外にも様々なケースを想定した例示があると良いという点について

→ 様々なケースを想定した例示については、都民や事業者が「合理的配慮」の理解を深める上で重要であり、啓発施策の中で理解促進を図っていく必要がある。

- 障害者からの「社会的障壁の除去の求め」は、知的障害のある人にとっては難しい面がある点について。

→ 法及び条例の趣旨を踏まえれば、意思の表明に関わらず本人が望む合理的配慮の提供が実施されることが望ましい。一方で、「合理的配慮」は障害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、事業者等が自ら進んで行った配慮等が、本人が望んでいる対応とは限らないケースもある。本人の求めがなくとも「合理的配慮の提供」として位置づけ、事業者等の対応を義務等として規定するとともに、「合理的配慮の不提供」の場合においては権限行使の対象とすることは、現実社会の中で混乱や障害者との交流機会への委縮等、本条例が目指す共生社会や社会参加の促進に反する結果を招く懸念もある。

現時点では、以下の国の基本方針に基づき、「意思の表明が無くても、自主的な取組に努めることが望ましい」という考え方の理解促進を図っていく。

【参考】基本方針「3 合理的配慮」から抜粋

「(略) 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。」