平成30年度　大阪府障がい者差別解消条例に関する運用状況について

資料３－２

本日の論点に関する部分のみ抜粋

**１　相談及び紛争の防止又は解決のための体制の整備**

**（１）解消協の機能・役割**

　【３か年の取組状況と自己評価】

○　府では、平成28年４月の条例施行に合わせて、障がいを理由とする差別の解消の推進に関

して審議するため、障がい者、事業者、学識経験者等で構成する解消協を知事の附属機関と

して設置している。

○　合議体は、５人の構成員で構成し、あっせんや相談員への助言という機能を担う一方、解消

協は、障がい者差別解消の推進に関する事項に関する協議等の機能を有しており、それぞれが

異なる役割を果たしてきた。

また、解消協は、法に規定される「障がい者差別解消支援地域協議会」（以下、「支援地域

協議会」という。）の機能も兼ね備えており、この機能の一部は、合議体による助言・検証により

果たしてきた。

○　今後、相談員に対する助言を担う合議体、その母体となる解消協が、支援地域協議会として

の機能を果たすために、どのような役割が求められ、その責務をどのように果たしていくことができる

のかを検討することが必要である。

【ワーキングの意見のポイント】

　　　・支援地域協議会としては、合議体が助言・検証を行うことでその機能の一部を果たしている。

・現在の解消協は、取組みを主体的に行うネットワークとしては、十分に機能できていない。

解消協委員が、地域で新たなネットワークや社会資源を開発する社会的な活動を展開できるよう、解消協のあり方検討が必要。

・合議体での課題や施策の方向性に関して、解消協で取り扱う会議運営を検討すべき。

【ワーキングでの意見概要】

✔　支援地域協議会としては、解消協の下にある合議体が相談員の受け付けた相談事例に対する助言・検証を行うことにより、その機能の一部を果たしている。

また、解消協は府の施策に関する意見具申の機能を有する一方で、合議体は個別事例に対する助言・検証を行う機能を有しており、それぞれが有する機能は整理されている。

✔　現在の解消協は、府への政策提言が中心であり、府内の地域の実情に応じた差別解消のための取組みを主体的に行うネットワークとしては、十分に機能できているとは言い難い。構成機関による周知啓発の取組み、必要な社会資源の開発・改善などの検討・実施に取り組むことができていない。

✔　支援地域協議会としての機能強化に向け、解消協が有するネットワークを活用し、市町村とも連携しつつ、障がいを理由とする差別のない地域づくりを支援する施策展開を検討する必要がある。

✔　解消協委員各自が、支援地域協議会のメンバーであることを意識し、障がい者差別のない地域社会づくりに向けて、地域住民の意識を喚起し、新たなネットワークや社会資源を開発する社会的な活動を展開できるように、協議会組織のあり方を検討する必要がある。

✔　相談対応に積極的ではない市町村に対する働きかけとして、各市町村の取組みに対して、解消協委員が参画している当事者団体のネットワークを活用し、各地域の団体から市町村に働きかけていくことも必要ではないか。

✔　合議体での事例検証の中で明らかとなる課題や施策の方向性に関して、解消協で意見交換ができるような会議運営を検討すべきである。

**（２）合議体の機能・役割**

　【３か年の取組状況と自己評価】

　○ 府では、平成28年４月の条例施行に合わせて、解消協委員及び専門委員から選任される合議体を組織し、法第８条第１項に規定する事項（事業者における不当な差別的取扱い）に係る紛争事案を解決するためのあっせん及び相談員が幅広い相談事案に的確に対応できるよう助言を実施することとしている。

○　合議体における委員の多様な議論の積み重ねと個々の事例を深く掘り下げた分析は、府の障がい者差別解消の取組みの推進に向けた貴重な財産となっている。

○　一方で、相談事案の複雑化・多様化などを背景に、相談員が相談対応に当たって合議体からの即時助言を求めるケースの増加が想定される。

今後、相談員の対応力の強化に向け、合議体による助言や検証の取組みを継続しつつ、相談員への助言を一層有効に機能させていくための手法の検討が必要である。

【ワーキングの意見のポイント】

・合議体による助言や分析は、相談員の対応力向上につながっており、継続すべき。

・合議体には、裁判所のような実効的な紛争解決の権限がなく、限界がある。

・即時助言の手法としては、合議体の構成人数を減らし、機動的に開催する方法がある。

・専門家の非常勤雇用は、個人からの助言であり、透明性の確保や明確な責任の所在、合議体が有する助言機能との整理が課題。

【ワーキングでの意見概要】

✔　「助言・検証型」の合議体は、様々な立場の委員が集まり意見交換をすることで全体的な見識が深まり、その結果、日常の相談現場での対応力向上や将来のあっせん事例に備えることができ、有意義な取組みである。事例や考え方の蓄積のため、今後も「助言・検証型」合議体の継続が必要である。

✔　相談事案を踏まえた障がい者差別解消施策のあり方検討を行う会議体として、解消協と合議体のいずれが適切かは、障がい当事者の意見をより反映させるという観点から整理する必要がある。

政策課題への対応に関しては、合議体は構成人数が限定されるため、障がい当事者の意見を施策に反映させるという点での限界がある。

✔　事例の背景にある制度的な問題や相談に共通する課題が見えてくる。合議体の機能・役割として行政施策の検討に繋げていくことが必要である。

✔　合議体の特徴の一つに、当事者同士が一堂に会することと、あっせん案を提示し、事業者が従わない場合に知事による勧告や公表という事実上の制裁が発生することがあり、合議体は、相談員が行う調整に比べ、踏み込んだ解決策の提示が可能である。ただし、法上、行政は裁判所のような実効的な紛争解決の権限を有していないため、行政が行うことには限界がある。

✔　合議体によるあっせんは、当事者間で合意形成により紛争解決をめざすものであり、それ以

上の権限はなく、裁判所のように法的判断はできない。あっせんによって紛争解決ができない場合は、司法が対応すべきであり、それが、合議体が行うあっせんの限界である。

✔　合議体の判断を安定化させるためには構成員を固定化することが望ましいが、多様な意見を反映させることが難しくなる。

あっせんの申し出が増えれば、構成員を固定化することが難しくなるが、そのことで合議体の判断が都度異なることに対し、社会的な批判や信頼を失わない仕組みの検討が必要である。

✔　合議体が行うあっせんが不調に終わった場合、当事者が泣き寝入りにならないか懸念される。

✔　解消協の下に合議体を設置し、合議体に相談員に対する助言・検証機能を担わせている条例上の仕組みを考えると、相談員への助言は、第三者で構成する組織が合議によって透明性を確保しながら行うことが必要である。

解消協委員や専門委員は附属機関の構成員であることから、個々から意見を聴取するのではなく、府は、解消協や合議体という会議を通じてしか助言を求めることができない。

合議体とは異なる仕組みを構築することは難しく、相談員に対する即時助言の手法としては、合議体の構成人数を減らすことで機動性を高めるといった運用上の工夫を検討すべきではないか。

✔　弁護士等の専門家を非常勤で個別に雇用する手法も考えられるが、個人からの助言に基づき相談対応の方針を決定することは、意思決定の透明性の確保や責任の所在の不明確さという課題や、類似機能の重複を避けるためにも合議体が有する助言機能との整理が必要である。

**（３）事業者における合理的配慮の不提供についての条例上の取扱い**

**あっせんの対象に、法第８条第２項の合理的配慮の不提供（努力義務）を加えることに**

**ついて**

【ワーキングの意見のポイント】

・現在も合理的配慮の不提供により不当な差別的取扱いに至ると考えられる場合はあっせん対象。

・合理的配慮の提供が努力義務である以上、あっせんの対象に加える実益があまりない。

・合議体は、相談員とは異なる解決方法の提示等ができる可能性があり、意味はある。

・合理的配慮の提供を法的義務とすることの是非を検討した方が良い。

・努力義務のままとし、事例を積み重ねたうえで義務化した方が良い。

【ワーキングでの意見概要】

✔　より良い方向へ向かう仕組みとして、仮に努力義務のままであったとしても、あっせんの対象に

入れることは検討してもよい。

✔　努力義務のまま、事業者における合理的配慮の不提供をあっせんの対象に加えた場合、努力義務である以上、知事による勧告・公表規定の対象からは除外することになる。しかし、合議体は、知事による勧告・公表の可能性を背景に、当事者間の話し合いを促すことに意味があるため、勧告・公表の対象から除外した場合、合議体が行うあっせんは結局、相談員の調整と同じとなることから、あっせんの対象に加える実益があまりない。

✔　第三者で構成される合議体は、相談員とは異なる意見や解決方法を示す可能性もあり、合理的配慮の不提供を知事による勧告・公表の対象から除外したとしても、なお合議体があっせんで議論する価値はあるのではないか。

✔　条例の運用では、事業者における合理的配慮の不提供により不当な差別的取扱いに至ると考えられる場合にも、あっせんの対象に加えるとしているので、努力義務のままであっせんの対象に加えるかどうかではなく、法的義務とし、あっせんの対象にするという方向で、義務化の是非を検討すべきである。

✔　当事者間で建設的対話を行うことが重要であることから、合理的配慮の概念がまだ浸透しき

れていない現状においては、努力義務のままとし、事例を積み重ねたうえで義務化した方が良

いのではないか。

**２　短期的及び中長期的な啓発活動のあり方**

**（１）****府民の障がいに対する理解の促進**

　【３か年の取組状況と自己評価】

* 府では、障がいを理由とする差別の解消は、全ての府⺠が共に社会の⼀員として解決すべ

き社会全体の課題であるとの認識のもと、障がいを理由とする差別の解消について、府民の関心と理解を深めるためのガイドラインの作成や、障がい者団体や関係団体、行政が連携した「大阪ふれあいキャンペーン」など、様々な啓発活動等に取り組んでいる。

* 啓発活動の実施に当たっては、多様な主体との連携による周知機会の創出や、府民の行動につながるよう企画内容の充実が重要である。
* 今後も、府民の障がいや障がい者に対する理解を一層深めるために、関係機関等と連携を進めるとともに、より効果的な周知・啓発手法の検討が求められる。

**①取組状況**

【ワーキングの意見のポイント】

・法や条例が事業者や府民に期待する役割の浸透が不足。

・障がい者が法を理解するための工夫が必要。

・連携について、市町村の好事例・課題などの把握や庁内各部局向けの視点が不足。民間事業者も含めて、現状の丁寧な整理と一層の推進が必要。

　 ・府民の行動につながる施策が不足。

【ワーキングでの意見概要】

✔　現在府が取り組んでいる啓発活動は、障がい理解を中心に行われてきたが、啓発活動が対象とする内容が広すぎるため、法や条例が求める社会のあり方、事業者や府民に期待する役割の浸透が十分ではなかったかもしれない。

✔　障がい者の中でも、法についての関心のレベルが異なることから、障がい者が法を理解すること

も必要であり、そのためにどう工夫していくかが課題。

✔　様々な主体との連携を進めているが、市町村との連携においては、自治体間の取組みに差が出てきており、各市町村の啓発への取組状況や好事例、課題などの把握が不足している。

府庁内各部局との連携は以前と比較して少ない印象があり、民間事業者も含め、現在の連

携状況について、丁寧に整理し一層進めることが求められる。

✔　条例には、「府民は関心と理解を深め自己啓発に努める」と規定されているが、従来から行っている「ツール作成」といった施策に重きがあり、府民の行動につながるよう具現化するための施策が不足している。

**②今後の府民向け啓発のあり方**

　【ワーキングの意見のポイント】

・既存事業や広報物の評価及び周知手法の検討と再考が必要。

・ターゲットを絞り、可能な範囲で量的評価と効果測定が必要。

・20歳未満への啓発手法を検討し、将来の社会・経済活動の担い手に新しい価値観を。

・障がい者に対し、法により障がい者は権利を有していることを周知するための啓発が必要。

・各連携主体の取組状況の「見える化」が必要。

・教育や、特に府民の関心が高い防災や環境、日本国際博覧会（略称「大阪・関西万博」）等の分野も見据えるべき。

・「地域社会には様々な人がいて、自分は何をすべきか、自らの問題として考える」地域レベルの仕掛けづくりが必要。

・解消協は、地域づくりの一つとして差別のない社会構築の方策を検討する役割も担っているので、

解消協が有するネットワークを活用し、委員各自が主体的に啓発に関わることが望ましい。

【ワーキングでの意見概要】

✔　啓発物はシンプルでわかりやすいものが望ましく、イベントについては、府民が参加しやすい雰囲気の醸成が必要。既存事業や広報物などマンネリ化しているものをどのように評価するかということが大事である。

作成が目的ではなく、対象を絞った広報や、教材としての柔軟な活用といった工夫、理解につなげて自らの行動を促す段階に進むなど、広めるための手法の検討や、思い切った再考が必要である。

✔　法、条例がめざす社会づくりに向けて、全ての人に理解してもらうことを基礎としつつも、漠然と全体に実施するのではなく、例えば高校生など一定ターゲットを絞り、かつ量的な評価ができるところはフィードバックして広い意味での効果を地道に測ることが求められる。

✔　20歳未満の世代に障がい理解を進めていく啓発手法を検討することで、エンドユーザーである将来の府民の意識が変わり、新しい価値観を持った子どもたちが将来の社会・経済活動の担い手になっていくと考える。

✔　違法な差別を受けたという事実を社会に訴えられない障がい者も少なくない可能性があり、障がい者を対象とした社会モデルに基づく障がい理解や法に関する権利に係る啓発も必要。

✔　啓発は民間との協力や民生委員等の活用などオール大阪で取り組むべきものであり、府は広域自治体が果たすべく役割として、各連携主体の取組みがどういった状況にあるのかを「見える化」し、認識することが必要である。

✔　現在実施している連携を一層進めるとともに、社会環境の変化等を踏まえると、例えば農福連携が最近進んでいるように、医療や保健といった福祉に関連する分野だけでなく、教育や、特に府民の関心が高いと考えられる分野（防災や裾野の広い環境分野、オリンピック・パラリンピック、日本国際博覧会等）について見据えるべきである。

✔　啓発ツールを用いた幅広い周知の継続は必要であるが、ポスター等の啓発物だけでは府民の理解と関心がなかなか進まないため、ポスター掲示等による現行の啓発や行政主催の事業に加えて、地域社会の中で障がい者や高齢者などみんながふれあえる機会の提供や、障がい者施設の製品を道の駅などの商業施設で他の製品と共に販売するなど、障がい者の取り組みが日常の暮らしにビルドインして、「地域社会に様々な人がいることを知り、自分が何をすべきか、自らの問題として考える」といった地域レベルの仕掛けづくりが必要である。

✔　行政が中心となって啓発を行うことが良いのかという思いがある。障がい者団体は、市町村な

ど地域で活動していることから、障がい者差別のない地域社会づくりに向けて、その点にスポッ

トを当てることも必要である。

✔　解消協は、地域づくりの役割も担っていることから、地域づくりの一つとして、差別のない社会を

構築していくためにはどのような方策が考えられるのかを検討する役割も担っていると考えられ

る。行政に任せるのではなく、当事者が主体的に関わることが望ましい。

✔　ネットワークの中でお互いの経験値を出しながら、紛争のない社会、差別のない地域共生社会にソフトランディングさせていくことが究極の啓発である。