

生活場面Ⅵ「人間（ひと）としての尊厳を持って生きる」 の主な論点について

生活場面Ⅵ「人間（ひと）としての尊厳を持って生きる」は、「障がい者や障がいへの正しい理解の促進」や「障がい者の尊厳の保持」「防災・防犯の推進」「十分な情報・コミュニケーションの確保」といった、非常に幅広い分野を網羅した内容となっている。また、これらの分野においては、資料2に掲載のとおり、自然災害や事件・事故の発生も含めた多くの考慮すべき事項が生じており、慎重な議論が求められる。

それぞれのパートに属する大阪府の施策・事業の進捗状況については、資料1に整理のとおりとなっているが、これらの取り組みの状況や、これまでの大阪府における審議会等での審議状況、社会状況の変化等を踏まえ、事務局としては、以下の5つの論点について、課題や取り組みの方向性を整理し、意見具申に盛り込むことが必要と考える。

そのため、本計画第2章に記載の、社会を構成する多様な主体の一員として大阪府が担うべき役割の整理を念頭に置きつつ、各論点について、さらに課題を掘り下げるとともに、大阪府が取り組むべき方向性について、意見をいただきたい。

<検討すべき論点>

- ① 障がい理解のより一層の推進
- ② 障がいを理由とする差別の解消に向けた取り組みの推進
- ③ 障がい者虐待の防止に向けた取り組みの推進
- ④ 障がい者の安全と安心を確保する防災の推進
- ⑤ 意思疎通支援事業

【参考：計画第2章に記載の「(5) 大阪府の責務】

大阪府は、広域的、専門的な観点から、市町村と連携し、障がい者が、いつでも、どこでも必要なサービスを利用し、自立した生活を送り、社会参加できるよう、障がい者施策に取り組みます。このため、①人材の量的・質的な確保や②ノウハウの提供、③市町村などに対する必要な情報提供や助言・援助等の支援を行います。また、市町村ごとにサービス水準の格差が生じないように、④基盤整備に向けた課題の研究や、課題解決に向けた支援を行うとともに、単独の市町村では取り組みにくい分野について、基盤整備に向けて⑤市町村間の調整を図っていきます。

これまでの先駆的な事業によって蓄積してきた知識・技術を生かし、さらに発展させるという気概を持って必要な施策を推進します。厳しい財政事情や経済状況の中にあっても、必要な予算を確保しつつ、予算を伴わない取り組みなど創意工夫を凝らしながら、⑥施策立案モデルとして府内市町村に提案できるよう取り組みを進めていきます。

また、制度の運用実態や障がい者等の意見の把握に努め、制度の見直しや改善が必要な課題に関する⑦国への積極的な提言も、大阪府の重要な役割です。

論点①：障がい理解のより一層の推進

【現 状】

大阪府においては、障がいや障がい者への正しい理解を深めるため、障がい者週間を中心とした幅広い啓発活動や、発達障がい、高次脳機能障がい等の個別の障がいに対する理解促進、府職員への研修実施等に取り組んできた。

このような中、平成 28 年 4 月には、行政機関や民間事業者における不当な差別的取扱いの禁止や、合理的配慮の提供の義務などについて定めた障害者差別解消法が施行されたが、障がいを理由とする差別のない、「共生社会」を実現するためには、法施行を契機に、行政や事業者のみならず、府民全体が考え、行動する機運を高めていくことが求められている。

一方、平成 28 年 7 月、神奈川県相模原市の障がい者支援施設において、元施設職員により、多数の施設入所者が殺傷されるという、極めて痛ましく許しがたい事件が発生した。この事件により障がいや障がい者に関する誤った認識が広がるようなことは、決してあってはならず、府ホームページにおいて、引き続き障がい者に対する正しい理解の促進や全ての人にとって暮らしやすい「共生社会」の実現に向けて取り組むメッセージを発信したところ。

また、8 月には、東京の地下鉄で盲導犬を連れた方が、先月には柏原市で視覚障がい者が駅のホームから転落し、亡くなられるという事故が相次いで発生した。

こうした事故を防ぐためには、近くの人が声かけをするなど、周りの人が積極的にかわっていくことが重要である。

このような事件や事故も踏まえ、これまでの障がい理解に向けた取組のあり方を改めて再考し、府内市町村や障がい者関係団体など関係機関とも連携しながら、より一層の取組の強化を図っていく必要がある。

【課題の整理】

- 大阪府においては、これまでも広く障がい理解を深めるための啓発を実施しているが、府民がより深く障がいについて考え、自ら配慮を実践してもらうための啓発について検討する必要がある。
- 関係団体とも連携し、府民の「助け合い」の意識を高めるための啓発活動を展開するとともに、周囲の声掛けや支援を促すための取組の一環として、例えば東京都が推進するヘルプマークのような周囲の方に配慮を必要としていることを知らせるマークの普及を図る必要があるのではないかと。
- また、小学校、中学校といった成長段階に応じた障がい理解を促進するための取組を検討する必要があるのではないかと。
- さらに、障害者差別解消法を踏まえ、環境整備や合理的配慮の実践が求められている

民間事業者などによる研修などの主体的な取組を支援するための仕組みが必要ではないか。

論点②：障がい者を理由とする差別の解消に向けた取組みの推進

【現 状】

障がい者を理由とする差別の解消に向けた取組みについては、改正障害者基本法をふまえ、第4次障がい者計画（平成27年3月改定）において、その基本原則に障がい者差別の禁止と合理的配慮の追及を位置づけ、「必要かつ合理的な配慮」について、その考え方の普及等を図ることとした。

平成25年4月には、府民の合理的配慮の実践の促進を図ることを目的に、様々な場面で実践されている障がい者に対する配慮や工夫の具体的な事例を幅広く募集して取りまとめ、公表した。

その後、障害者差別解消法の成立（平成25年6月）を踏まえ、何が差別に当たるのか、合理的配慮としてどのような措置が望ましいのかなどについて基本的な考え方や具体的な事例等をわかりやすく記載することで、障がい者を理由とする差別について府民の関心と理解を深めるため、平成27年3月に大阪府障がい者差別解消ガイドライン（第1版）を策定・公表した。

さらに、平成28年4月の障害者差別解消法の施行にあわせて、障がい者や事業者からの差別に係る相談に的確に対応するため、大阪府障がい者差別解消条例を施行し、ガイドライン等による啓発活動と条例による相談、紛争の防止・解決の体制を車の両輪として差別解消に取り組んでいる。

条例に基づき、市町村における相談事案の解決支援や障がい者等及び事業者からの相談に対応する広域支援相談員を4月から配置するとともに、障がい者団体や事業者等で構成する大阪府障がい者差別解消協議会を6月に設置した。広域支援相談員が対応した相談等については、大阪府障がい者差別解消協議会の下に設置する合議体において、事例の収集、分析、検証等を行っているところである。

表1：市町村の状況（相談窓口の設置と運営形態について）

設置市町村数	運営形態		
	直営のみ	委託のみ	直営及び委託
43	34	2	7

※データは平成28年10月1日時点

表2：市町村の状況（障害者差別解消支援地域協議会の設置と検討状況等について）

設置または設置予定				検討中	設置しない
支援地域協議会		既存の協議会等を活用			
設置済み	設置予定	設置済み	設置予定		
4	1	8	4	26	0

※データは平成28年10月1日時点

表3：大阪府広域支援相談員の相談受付状況（相談件数と相談者ごとの相談内容の種類）

	市町村	直接相談				計	
		当事者	家族、支援者	事業者	他		
① 不当な差別的取扱い	5	2	4		3	14	
② 合理的配慮の不提供	1					1	
③ その他	不適切な行為	3	1			4	
	不快・不満	1	2	2		5	
	相談・意見・要望		9	3		12	
	問合せ	3	2	1	4	3	13
	虐待		1				1
	その他		2			2	
計	13	19	10	4	6	52	

※不当な差別的取扱い、合理的配慮の不提供といった相談内容の種類については、合議体での検証をふまえ、随時改訂。重複がある場合は、1種類に絞って集計。

※直接相談の「他」は、他機関、その他、不明を集計している。

※データは平成28年9月30日時点

表4：大阪府広域支援相談員の相談受付状況（対象分野件数）

分野	件数	分野	件数	
商品・サービス	13	その他	雇用	4
福祉サービス	1		行政機関	9
公共交通機関	6		その他	13
住宅	2			
教育	2			
医療	2			

※データは平成28年9月30日時点

表5：大阪府広域支援相談員の相談受付状況（障がい種別ごとの取扱い件数）（重複あり）

身体障がい					
視覚障がい	聴覚障がい	盲ろう者	肢体不自由	その他	計
3	3	0	22	1	29

知的障がい	精神障がい	発達障がい	難病	その他	不明	不特定
8	7	4	1	0	3	5

※データは平成28年9月30日時点

【課題の整理】

○市町村の相談窓口における対応力の向上や、障がい者差別解消支援地域協議会等の設置運営、府との連携促進等、府域における体制を充実強化する必要がある。

○広域支援相談員が対応した相談等について、合議体での分析・検証等を経て、相談対

応事例の蓄積と整理を行い、啓発や具体的な相談対応の充実に活かす必要がある。

○相談事例等の収集・分析評価を基礎として、府における体制整備をはじめ差別解消の取組みを検証する必要がある。検証結果を踏まえ、国における法改正の動向も注視しつつ、必要があると認めるときは、所要の見直しを検討することが必要。特に「事業者における合理的配慮の義務付けの在り方」については、条例施行後の相談事例の収集・分析、障がい者差別解消協議会等での議論を十分に踏まえる必要がある。

論点③：障がい者虐待の防止に向けた取組みの推進について

【現 状】

障がい者虐待の防止については、平成 24 年 10 月の障害者虐待防止法施行に伴い、法に基づき大阪府障がい者権利擁護センターを設置、法における障がい者虐待（養護者による虐待、障がい者福祉施設従事者等による虐待、使用者による虐待）の防止と、障がい者の権利擁護に取り組んでいる。

府内の虐待対応状況は、平成 24 年から平成 26 年度まで、養護者による虐待、施設従事者等による虐待のいずれにおいても、例年、虐待の各件数がほぼ全国最多に近い状況となっている。要因としては、府民等の通報、相談といった情報について市町村等が適切に対応していることから虐待件数が多くなっていると考えられているが、引き続き、市町村、労働局等関係機関とともに虐待の早期発見・未然防止に取り組む必要がある。

表 6：大阪府における障がい者虐待の状況（平成 24 年 10 月～平成 27 年 3 月）

		養護者 による虐待	施設従事者等 による虐待	使用者による虐待	
					労働局で虐待判断
相談・通報・届出 件数	H24 (半年※)	429 件 (全国 1 位)	89 件 (全国 2 位)	16 件	
	H25 (通年)	722 件 (全国 1 位)	152 件 (全国 2 位)	40 件 うち 9 件を労働局へ報告	
	H26 (通年)	770 件 (全国 1 位)	147 件 (全国 3 位)	33 件 うち 11 件を労働局へ報告	
虐待件数	H24 (半年※)	199 件 (全国 1 位)	5 件 (全国 3 位)	—	0 事業所
	H25 (通年)	297 件 (全国 1 位)	22 件 (全国 2 位)	—	18 事業所
	H26 (通年)	272 件 (全国 1 位)	27 件 (全国 1 位)	—	27 事業所

※H24 は法施行後の 10 月 1 日から翌年 3 月 31 日までの 6 か月の調査

【課題の整理】

- 府内の虐待対応状況等を踏まえ、迅速な虐待対応及び未然防止策を検討するべく、府、市町村、労働局、警察、高齢者虐待やDV担当部署などの関係機関はもとより、障がい者福祉施設団体や経済団体との連携体制を整えているところ。今後も幅広い関係機関、団体との連携体制の充実・強化を図る必要がある。
- 虐待事案への対応として、市町村職員や障がい者福祉施設従事者に対する研修等の取組みを通じ対応力の強化を図るなど、虐待防止等に携わる人材の育成強化及び資質向上の更なる取組みが必要である。また、弁護士や社会福祉士等の助言活用等、権利擁護分野の専門職との連携を通じた市町村職員の実践力向上を引き続き支援していくとともに、障がい者福祉施設従事者については、府実施研修を担う民間人材の確保充実や、事業所指導などでの虐待防止の重要性の周知徹底など、効果的・効率的な対策を講じる必要がある。

論点④：障がい者の安心と安全を確保する防災の推進

【現 状】

大阪府では「大阪府地域防災計画」を定め、大阪府の地域に係る防災（災害予防対策、災害応急対策及び災害復旧・復興対策）に関し、府や市町村等が処理すべき事務又は業務の大綱等を定めることにより、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図っている。

とりわけ、大規模災害発生時の障がい者の安全と安心を確保するためには、災害時の情報提供、安否確認、避難誘導など様々な場面において、障がい特性に応じたきめ細やかな支援が必要であり、大阪府においては、「避難行動要支援者支援プラン作成指針」の策定、避難行動要支援者の避難に資する資機材の配備に関する補助制度の創設及び資機材を活用した訓練の実施、自主防災組織リーダー育成研修における「避難行動要支援者支援」の講演実施などを通じ、市町村の取組への支援を行っている。

また、避難所における避難者の適切な QOL を確保するため、府内市町村において「避難所運営マニュアル」が早期に作成されるよう、働きかけを行うとともに、避難所等では自立的な生活や適切な処遇が確保できない要配慮者の避難生活を支援するため、市町村における福祉避難所（二次的な避難施設）の指定促進に取り組んでいる。また、各放送局に対しては、緊急放送等における配慮を要請している。

この他、社会福祉施設における応援協定締結の働きかけや、災害時における福祉職専門等の確保体制の充実・強化に努めているところであるが、近年、平成 23 年 3 月の東日本大震災や、平成 28 年 4 月の熊本地震や同年 8 月の台風 10 号など自然災害が相次いで発生しており、障がい者への支援については、行政だけでなく、社会福祉施設管理者の取組が必要であることなど、課題が浮き彫りになっているところである。

表：市町村に関わる目標の進捗状況（平成 27 年度実績）

項目	支援プラン(全体計画)の策定	避難行動要支援者名簿の策定	避難所運営マニュアルの策定	福祉避難所の指定
実施市町村数	43		42	34

【課題の整理】

- 避難行動要支援者名簿については、平成 27 年度中に全ての市町村において、策定が完了したところ。今後は、避難行動要支援者名簿の更新と活用、避難訓練の実施により、引き続き地域防災力を強化していくことが必要。
- 避難所の運営については、平成 28 年 3 月現在で 42 市町村が「避難所運営マニュアル」を策定している。今後、避難所運営マニュアルに基づく避難所開設訓練の実施と検証について、市町村に働きかけるとともに、避難所開設の際には、さまざまな障がい特性への対応方法や配慮事項を踏まえるものとなるよう、広く障がい理解の啓発を行うことが必要。
- 福祉避難所の指定については、平成 28 年 3 月現在、34 市町村が 369 施設を指定しているが、避難所と同様、さまざまな障がい特性への対応方法や配慮事項を踏まえるものとなるよう、広く障がい理解の啓発を行うことが必要。
- 視覚障がい者や聴覚障がい者にとって、災害発生時における緊急放送等に関する情報の取得は、生命に係わる重要な事項。テレビ・ラジオの放送局ごとで異なる緊急時のチャイム音の統一や、事件・事故速報と災害情報を知らせるチャイム音の区別については、引き続き、各放送局との調整を継続していくことが必要。
- 社会福祉施設における避難体制の確保やマニュアルの作成等の適切な避難行動に向けた施設の実施が進められるよう、施設管理者の理解を深めていただくための働きかけが必要。

論点⑤ 意思疎通支援事業について

【現 状】

意思疎通支援に関して、府は、計画策定時（平成 23 年度）において任意の事業として法律に基づかず「日常生活に係る意思疎通支援を行う者の養成」を行っていたが、総

合支援法施行（平成 25 年 4 月）により、「日常生活を営むのに支障がある障害者等につき、意思疎通支援を行う者の派遣・養成をする事業」の実施が市町村に、「特に専門性の高い意思疎通支援を行う者を養成又は派遣する事業等」の実施が都道府県に、それぞれ義務付けられ、意思疎通支援に係る府及び市町村の役割が大きく変わった。

大阪府においては、平成 28 年 8 月 31 日に、大阪府障がい者施策推進協議会の下に設置された手話言語条例検討部会において、手話言語条例についての提言がまとめられ、10 月 14 日に開催された第 40 回障がい者施策推進協議会において承認された。

【課題の整理】

（養成・派遣の法的・政策的な位置づけについて）

- 障害者総合支援法の施行後、「特に専門性の高い通訳者の養成」の実施が府の義務とされた。しかし、現在の大阪府障がい者計画においては障害者総合支援法施行前の内容となっており、現状に則した計画となっていないため、慎重な議論や修正が必要。その上で、日常生活レベル（市町村事業）の通訳者と、特に専門性の高い（府事業）通訳者との連携が必要。
- 法律の趣旨・目的に則した要綱の改正（手話・要約筆記）が必要（障がい者自らが申請できるようにするほか、「特に専門性の高い」ものの明確化など）。

（養成のあり方について）

- 「手話は言語であること。」が障がい者施策推進協議会提言（10 月 14 日）によって明確にされたが、言語の習得には、一般的にできるだけ早期に、かつ長期にわたる学習期間が必要であるとされている。この点、手話通訳者の養成には、本来、長期かつ計画的な育成を要する。
- 手話をはじめ、要約筆記、盲ろう者通訳介助者などの意思疎通支援の担い手の養成方法の見直しが必要（より実践的なスキル習得の場の確保、より登録者試験合格に結びつきやすい講習の実施、養成する側（講師）の在り方など）。※別紙参照

（その他）

- 障害者総合支援法施行規則第 65 条の 14 の 4 は、都道府県の実施すべき「特に専門性の高い意思疎通支援」について、「当該養成及び派遣については少なくとも手話、要約筆記、触手話及び指点字に係るもの」と規定する。
- 今後、「手話、要約筆記、触手話及び指点字」以外の「特に専門性の高い意思疎通支援」のあり方について、国における同法改正の検討の状況等を注視する必要がある。