

## (仮称) あかしインクルーシブ条例の中間とりまとめについて (案)

### 中間とりまとめに当たって

#### 1. (仮称) あかしインクルーシブ条例 (以下「条例」という。) の必要性

##### (1) 条例制定の背景

###### ①これまでの市の取組

これまで明石市では、障害のある人もない人も誰もが安心して暮らせる「やさしいまちづくり」の実現に向けた様々な取組を、障害者や支援者、事業者などとともに推進してきた。

また共生社会ホストタウン登録 (H29.12) や中核市移行 (H30.4) といった大きな節目を相次いで迎えてきた。

###### ②国際的な指標の制定

この間、世界的規模の次の2つの指針が制定された。

###### ア SDGs (持続可能な開発目標)

世界が抱える問題を解決し、持続可能な社会をつくるために世界各国が合意した17の目標。「誰も置き去りにしない」ことをポイントとして、マイノリティや社会的弱者、こどもからお年寄りまで、全ての人たちが大切にされるインクルーシブな社会を目指すこととしている。

###### イ 障害者権利条約

あらゆる障害者に、障害のない人と同等の尊厳と権利を保障するための国際人権条約。障害は機能障害と周囲の様々な障壁との相互作用によって生じるとする「障害の社会モデル」の考え方や合理的配慮など、現在の障害者施策を推進するうえで重要な概念が規定されている。また、「私たち抜きに私たちのことを決めないで (Nothing About Us Without Us)」のスローガンを掲げ、障害のある人に関わる政策や事業が当事者参加を基礎として検討されるべきであるとしている。

##### (2) 条例制定の意義

###### ◇市の施策の方向性の明確化

「誰一人置き去りにすることなく助け合うまちづくり」という明石市の考え方を、議会の議決を得て、恒久的な形ではっきりさせることで、その方向性に沿った長期的な施策を展開できる。

#### ◇市民意識の向上

明石市の考え方を示し、条例に基づく啓発活動を推進することで、特に「心のバリアフリー」に関する市民の理解を深め、その結果市民一人ひとりがインクルーシブ社会の実現に向けた行動をとりやすくなることが期待できる。

#### ◇市から全国への発信

基礎自治体である市が「誰一人置き去りにすることなく助け合うまちづくり」という考え方をはっきり示し、それを発信することで、この考え方を市民のみならず全国に広げていき、根付かせる効果が期待できる。

## 2. 条例の基本的な考え方

### (1) 条例のポイント

ア すべての市民が安心して暮らせるまち明石を実現するための、今後の包括的指針となる内容とする。

イ 特に、障害のある人の自立と社会参加を実現していけるよう、これまで明石市が実施してきた障害者施策を、より実効性の高いものへと導く具体的な指針となる内容とする。

### (2) 条例の性格

インクルーシブの考え方を、市全体に浸透させ、かつ、市の様々な政策に落とし込むための拠り所となる基本的な理念を定めるものである。

### (3) 全体構成の考え方

条例の検討を進める上で、より具体的な内容はそれぞれの分野の個別条例、計画等に委ねることを原則として、「誰も置き去りにしない」という理念を分かりやすく、簡潔に示すことを基本として構成する必要がある。

したがって、条例自体は理念的・抽象的な内容になるが、この条例を意味のあるものとしていくためには、既存の条例、計画等がこの条例の内容と整合したものであるかどうか見直し、あるいは新たに条例、計画等を整備していく必要があり、さらに、条例の制定後も、その内容を進化させていく必要がある。

### 3. 条例検討の進め方

#### (1) 条例検討会の設置

市民と行政が一体となって検討を進めるため、障害当事者や支援者、学識経験者、民間事業者等、様々な立場の方々に参加いただく検討会を設置した。

国が東京オリンピック・パラリンピックを機に「共生社会の実現」に向けた取組を推進していくにあたって作成した「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」を踏まえ、検討会に「心のバリアフリー部会」と「ユニバーサルデザインの街づくり部会」の2つの部会を設置し、各部会で課題整理を行ったうえで、全体会において条例案を集約する手法をとる。

《検討会のスケジュール》

##### ◇開催済み

- 第1回検討会 日程：2018年8月27日（月）  
内容：全体会で条例のイメージを共有したうえで、各部会で課題出しを中心にした意見交換を実施。
- 第2回検討会 日程：2018年11月12日（月）  
内容：各部会で引き続き課題出しを実施し、そのあと条例に盛り込むべき事項を確認。
- 第3回検討会 日程：2019年1月30日（水）  
内容：条例に規定する内容を絞り込み、中間とりまとめ案を作成。

##### ◇今後の予定

- 第4回検討会 日程：2019年5月16日（木）  
内容：条例のとりまとめに向けた協議をする。
- 第5回検討会 日程：2019年8月8日（木）  
内容：条例素案のとりまとめを行う。

#### (2) 障害当事者等の実質的な参加

当事者団体・支援者団体へのヒアリングの実施や条例検討の進捗状況を市民に知らせ広く意見を聴取するなど、障害当事者を含む市民の参加が形式的なものにならないよう努める。

ア これまで実施した障害当事者のヒアリング等

##### (ア) 検討会開催前

2018年5月から6月にかけて、車いすユーザー、視覚障害者、聴覚障害者合計4名にそれぞれ個別ヒアリングを実施。

##### (イ) 第1回検討会后

2018年9月から10月にかけて、「あすく」に加盟しているそれぞれの団体にヒアリングを実施するとともに、条例の周知を図る。

イ これから実施する障害当事者のヒアリング等（予定）

(ア)第3回検討会后

関係団体等（「あすく」、ユニバーサルモニター、135Eネット等）から中間とりまとめ案への意見をもらう。

(イ)第5回検討会后

条例案に対するパブリックコメントを実施し、広く市民の意見をもらう。

## 条例の構成案

### 1 条例の構成案

条例の名称

前文

総則

目的、用語の定義

基本理念、市の責務、市民、事業者の役割

当事者参画、庁内連携・関係機関連携、情報の利用

財政上の措置

心のバリアフリー

総合相談体制の整備

福祉人材の確保

障害者に対する就労支援

インクルーシブ教育の推進

ユニバーサルデザインの  
街づくり

バリアフリー化の促進

マスタープラン、基本構想との関係

移動手段の確保に係る方針

心のバリアフリー×  
ユニバーサルデザイ  
ンの街づくり

障害者差別解消の取組

災害時要配慮者の支援

ユニバーサルツーリズムの促進

## 2 条例の各構成要素の説明

### ■条例の名称

名称は、条例の一部を成すものであり、条例の内容を的確かつ簡潔に表すものでなければならないとされている。（法制執務詳解：石毛正純〔著〕）



- ◇（仮称）として現時点では「あかしインクルーシブ条例」としている。
- ◇これまで検討会で条例の名称についての議論は行われていない。  
⇒検討が進み、条例の内容が固まる時点で適当な名称について検討すべき。

### ■前文

#### ○前文とは

前文は、一般に条例の制定の由来・経緯と、その基本原理を述べたものとされている。

#### ○前文の法的役割

前文は、条例の本則と一体となる法的性質を持ち、前文自体が直接的に適用されるものではなく、条例の各条文の解釈基準になるものとされる。

このため、解釈基準としての前文をどのように規定するかを、各条文との関係から整理しておく必要がある。（条例の本則に対する前文の意味を明確化しておく必要がある。）

（新潟市自治基本条例検討資料より抜粋）



#### キーワード

- ◇国際規範としての「障害者権利条約」「SDGs」
- ◇誰一人置き去りにすることなく助け合うまちづくり

### ■総則

#### ■目的

目的規定とは、条例の制定目的を簡潔に表現したもので、条例全体の解釈・運用の指針となるものである。（法制執務詳解：石毛正純〔著〕）

## ■用語の定義

定義規定とは、条例の中で用いる用語の意義を定めるもので、用語の意義を明確にし、解釈上の疑義をなくすためのものである。（法制執務詳解：石毛正純〔著〕）



一般に浸透していない用語が多く、特に義務付けに係る主体や客体については一定程度明確にしておく必要がある。

## ■基本理念

理念規定とは、条例の基本原理を示すもので、条例の制定の理念や方針を強調したい場合に規定されることが多い。（法制執務詳解：石毛正純〔著〕）



条例の性格が「インクルーシブの考え方を、市全体に浸透させ、かつ、市の様々な政策に落とし込むための拠り所となる基本的な理念を定めるもの」であることを踏まえると、その理念や方針をより具体的に示す必要がある。

### 《検討会等の意見》

- ◇国が定める基準は全国一律のもの。それを遵守するだけでなく普段利用する者にとってのユーザビリティの重要性を、市の方針として定めるべきである。
- ◇バリアフリー法が目指す「できるだけ多くの人を救う」という考え方と、明石市が目指す「誰も置き去りにしない」という方向性とのギャップを、どのように埋めていくかをまず理念として示す必要がある。

### 《参考》

- 国が、オリンピック・パラリンピック大会のインクルーシブなアプローチに向け、2013年に策定した「アクセシビリティガイド」では、基本原則として以下の3つを掲げている。
- ◇公平：すべての人々が、個人の機能的能力に関係なく、同じ体験あるいは同じ水準のサービスを受けられるようにする。
  - ◇尊厳：施設の運営あるいはサービスの提供の方法は、その利用者が誰であっても、必ずその人を尊重し名誉を守らなければならない。
  - ◇機能性：サービスまたは施設が、障害者を含めたすべての構成員グループの特有のニーズを満たす「目的にふさわしい」ものであるようにしなければならない。

## ■市の責務

責務規定とは、それぞれの主体の責務を示すもので、条例の目的を達成するためにはこれらの者に一定の責務があることを強調したい場合に規定されることが多い。（法制執務詳解：石毛正純〔著〕）



まずは市が率先してインクルーシブ社会の実現に向けて施策を進めるといった姿勢を示すためにも、市の責務をはっきりと明記する必要がある。

## ■市民、事業者の役割



インクルーシブ社会は、市だけで実現できるものではなく、市民や事業者などと一体的に取り組むことで初めて実現に向かうものである。したがって、市民や事業者が条例の主体となることをはっきりさせ、具体的に求められる役割をわかりやすく示す必要がある。

## ■当事者参画



◇特に施設整備など整備後の手戻りを避けるためにも、事前に当事者の参加を得て進めることが重要である。

◇これからは、最低限の基準を遵守するというだけでなく、ユーザビリティの向上といった観点からの施策展開が求められている。

### 《検討会等の意見》

◇ハード整備をした後で不備に気づいても後の祭り。事前に障害当事者の参加を得て一緒に考えていく取組が必要である。

◇当事者参加・参画は、行政と市民が一体となって考え、よい結果を生むために絶対に必要なことである。

## ■庁内連携・関係機関連携



法制度や仕組み自体が縦割りとなっているため、行政内部の連携が十分に取れていない現状がある。ただ今後インクルーシブ社会の実現に向けて進める施策は、様々な分野にまたがり、横断的な整理が必要不可欠である。今後の行政全体のあり方にもつながる大きな部分であり、しっかりと謳っておく必要がある。



《検討会等の意見》

- ◇現場対応に加え、事例検討会の中でも、しっかりと1事例1事例ずつ積み重ねていくことで連携を進めていきたい。
- ◇共通連携シートを作成するなど連携が見える化することも重要である。
- ◇顔を突き合わせて信頼関係を持つ場を定期的に作る事が大事である。

■情報の利用



どれだけハード整備し、バリアフリー化が進んでも、その情報が利用者に伝わらなければ意味がない。また、特に災害時を含む非常時に必要な情報が得られないということは生命の危機にかかわる。情報障害を非常に重要な問題として市が位置づけていることを、しっかりと総則の中で示す必要がある。

また、既に制定済みの「手話言語・障害者コミュニケーション条例」との関係の整備を図る。

《検討会等の意見》

- ◇情報障害の方には、特に必要な情報を提供することが大切である。
- ◇様々な情報を、文字や絵を使って聴覚障害者がわかるように提供してほしい。
- ◇視覚障害者が情報困難者であるということを分かってほしい。
- ◇情報に変更があった場合に対応できるような仕組みがあれば非常に良い。

■財政上の措置



インクルーシブ社会の実現のためには、施設、道路等の整備や適当な案内表示などの情報提供を実施することが必要な手段の一つとなる。これらの実施には多くの予算が必要であるため、市としてできる範囲で財政上の措置を講じる旨の方針を定めることは一定の意義がある。

## ■心のバリアフリー

### ■総合相談体制の整備



市民からの相談は支援の入口部分であり、ここでつまづくとならば必要な支援などにつながらない。総則に「庁内連携・関係機関連携」という一般的な規定はあるが、複数の部署からなる「総合相談体制」として改めて示す必要性が高い。条例で示した上で、それに基づき役割の整理や情報共有を実行していくことが望ましい。

#### 《検討会等の意見》

- ◇相談連携というテーマを、福祉だけの課題ではなく、庁内全体の問題として捉えなければならない。
- ◇相談のワンストップ化については、初期相談の役割の整理、関係機関につなぐ具体的方法の整理、「一体となって」という言葉の意味の具体的な共有などが伴わないと、実効性の担保は難しい。

### ■福祉人材の確保



当事者が制度上のサービスを満足に利用できない大きな要因として、福祉人材の不足がある。高齢化が進んでいることや、確保した人材が定着しないことも理由の一つである。福祉人材の不足が当事者へのサービスの低下につながり、結果としてインクルーシブ社会の実現に向けて大きな課題となっている。

#### 《検討会等の意見》

- ◇事業所の人材不足が深刻な状況。高齢化も進んでいる。グループホームがなかなか増えていかない背景にも、人材不足の問題が影を落としていて、事業者の自助努力だけでは解決は難しい。

### ■障害者に対する就労支援



◇労働力不足や障害雇用率の上昇などの影響で需要の高まりはあるが、まだまだ障害者の就労状況については不十分な現状がある。また、障害特性に応じた働き方への配慮がなく、雇用後の職場への定着につながらないケースが多い。

《検討会等の意見》

- ◇条例の中で障害者を雇用するという点について、しっかり触れてほしい。
- ◇障害者の生活と暮らし、就労をどうしていくかといった規定を条例に盛り込んでほしい。

■インクルーシブ教育の推進



これまで必ずしも社会参加できるような環境になかった障害当事者が積極的に社会で活躍できる環境づくりの一環として、一人ひとりの子どもに丁寧に向き合う理念に基づいた教育の推進が求められている。市が考える「インクルーシブ教育」を推進していく方針を定める必要がある。

《検討会等の意見》

- ◇特別支援学級、普通学級の選択については、保護者の思いをまず受け止めるが、ハード面やマンパワーの面で追いついていない部分がある。
- ◇何をもちいてインクルーシブ教育と考えるか、理念として何を求めていくかという視点で考えるべきである。
- ◇義務教育終了後のフォローが大切。支援者と教員が連携して、早くから進路を先導できるかがポイントとなる。

## ■ユニバーサルデザインの街づくり

### ■バリアフリー化の促進



市内の公共的施設が誰もが利用しやすい施設になることで、誰もが安心して暮らせる「やさしいまちづくり」の実現に近づく。ソフト・ハード両面からバリアフリー化を進めることを、まず方針として示し、その方針に基づいて今後の具体的な施策につなげていく。

#### 《検討会等の意見》

- ◇障害があるために利用できる施設やお店などが制限されることがないように、誰もが利用しやすい民間施設の整備を図るという方向性を打ち出すべきである。
- ◇あらゆる店は改装する際にはバリアフリーにしてほしいが、次善の策としてソフト面の対策を広めることも必要であると感じる。
- ◇合理的配慮の提供を支援する公的助成制度については改善しながら継続して行ってほしい。また、ハード面だけでなく、障害を持った方への接し方などをわかりやすく教えてくれるソフト面の支援も充実させてほしい。
- ◇民間の力は動くところすごい。信頼し、連携しながら進めていければなお良い。

### ■マスタープラン、基本構想との関係



条例の理念をマスタープラン、基本構想に根付かせるとともに、これらの計画を重要なものと捉えることで、具体的にこれらの計画に基づく施策を実施する際の拠り所とする。

#### 《検討会等の意見》

- ◇今後マスタープランや基本構想を作成する予定。その中で移動手段の改善についても謳っていきたい。

#### ※1 マスタープラン（移動等円滑化促進方針）

地域における高齢者、障害者等の自立した日常生活及び社会生活を確保するために、高齢者、障害者等が日常生活又は社会生活において利用する旅客施設、建築物等の生活関連施設及びこれらの間の経路を構成する道路、駅前広場、通路その他の施設について、一体的に移動等円滑化を図ることを促進するための方針。 （国土交通省）

## ※2 基本構想

バリアフリー法に基づき、高齢者、障害者等が日常生活、社会生活において利用する旅客施設、官公庁施設等を含み、それらの相互施設間の移動が通常徒歩で行われる地区等において公共交通機関、建築物、道路等のバリアフリー化を重点的かつ一体的に推進するために市町村が作成する構想のこと。個々の施設等のバリアフリー化」だけでなく、「面的・一体的なバリアフリー化」を図ることが狙い。（国土交通省）

### ■移動手段の確保に係る方針



既存の公共交通手段が利用できない人にとっては、街がいくらバリアフリー化されていてもそれを享受できない。また災害時に避難所にたどり着けないことは生命の危機にかかわる大きな問題でもある。バリアフリー化の促進と合わせ、市の大きな課題と捉え、進めるべき方針を示す。

#### 〈検討会等の意見〉

- ◇障害当事者が外出するには、前提として目的地までの切れ目のない移動手段が必要。それが叶わないと目的地でどれだけ配慮があっても、その配慮を受けられない。
- ◇駅周辺の歩道は整備されてきているが、そこを外れると歩道が狭く、車いすと歩行者がすれ違うことが難しい歩道もある。駅前だけの整備に留まらず主要な道は整備してほしい。
- ◇地区によっては道が狭く、歩道と車道の境がはっきりしない場所もある。みんなが安心して移動できる道路の整備が重要である。

## ■心のバリアフリー×ユニバーサルデザインの街づくり

### ■障害者差別解消の取組



障害者施策の根幹となるこの条例において差別解消の重要性を謳うとともに、既に制定済みの「障害者配慮条例」との関係の整備を図る。

### ■災害時要配慮者の支援



障害者がコミュニティの一員として十分に認識されていなかったり、その個別ニーズが見過ごされていたりする問題は特に災害時に顕著となる。災害時において『誰も置き去りにしない』というインクルーシブの考え方を改めて示しておくことには大きな意味がある。

#### 《検討会等の意見》

- ◇災害時における要配慮者について、現状を把握したうえで避難所の場所や運営を含め、適切な配慮を行ってほしい。
- ◇要配慮者名簿を活かして視覚障害者に情報を提供できるようにしてほしい。
- ◇災害時を想定して、地域で普段からコミュニケーションをとることが大切である。
- ◇災害時を想定して、避難する過程を検証しておくことが必要である。

### ■ユニバーサルツーリズムの促進



市民にとって過ごしやすいまちになっていくことが、訪れる人たちにとっても過ごしやすいまちになるという考えのもとで、どんな事情がある人でも排除されずに、一緒に楽しめるまちを作っていくという方針を示す。

#### 《検討会等の意見》

- ◇ユニバーサルツーリズムについて考えるには、障害当事者を含む様々な人の意見を聴くのが効果的である。
- ◇「おもてなし」がすばらしい街になるために、適切な情報提供や利用者を幅広く捉えた使い勝手がよいバリアフリーマップの作成をすべきである。

#### ※ユニバーサルツーリズム

すべての人が楽しめるよう創られた旅行であり、高齢や障害等の有無にかかわらず、誰もが気兼ねなく参加できる旅行  
(観光庁)