

## ◆ 前文

すべての人は、地域社会で生活する平等の権利を有している。しかし、現実には、障害のある人は、障害のない人に比べて多くの不当な制限を受け、排除されている。

平成18年に、国際連合で障害者の権利に関する条約が採択されたことをきっかけとして、障害者の社会参加の妨げとなっている社会的障壁を社会の責任で取り除き、障害を理由とした差別をなくし、障害のある人もない人も等しく基本的人権を享有する社会を目指すことが国際的に求められるようになった。日本国内においても、障害者基本法が改正され、また障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が制定されたことで、同条約の理念を具体化する制度が整えられ、平成26年1月に同条約を批准するに至った。

また、私たちのまち明石市も、平成27年4月に、障害のある人がその障害特性に応じたコミュニケーション手段を利用しやすい環境を構築し、もって障害のある人もない人も分け隔てられることなく理解しあい、お互いに一人ひとりの尊厳を大切に安心して暮らすことができる地域社会を実現することを目的として、手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例を施行した。

しかしながら、明石市においては、保育・教育、就労、医療、移動、生活環境、情報、防災など様々な場面に社会的障壁や差別が存在し、依然として障害のある人の多くにとって社会参加が困難な状態が続いている。そのため、市民、関係者及び関係機関と障害者との相互の理解と協力により、障害のある人とない人とが共に支え合って暮らしていくことのできるまちづくりを、今まで以上に目指す必要がある。

このような状況を踏まえ、障害のある人に対する合理的配慮の提供などに関する理念が市民一人ひとりに根付き、障害を理由とする差別が解消されることにより、障害の有無にかかわらず平等な社会参加の機会が保障され、もって一人ひとりの尊厳と人格、選択と自己決定が大切にされる共生社会が実現されることを目指して、この条例を制定する。

### 【趣旨】

前文では、障害の有無に関わらず、明石市民一人ひとりが大切にされ、一人ひとりが自由な自己決定に基づく自分らしい生活をおくることができるような共生社会の実現をめざして、本条例を定めたということが記載されている。

### 【解説】

平成18年に、国際連合で障害者の権利に関する条約（以下、「権利条約」という。）が採択されて以降、障害者を「保護しなければならない存在」として捉えるのではなく、障害の

ない人と同じく「基本的人権を享有する主体的な存在」と捉え、障害のある人もない人も社会を構成する対等な存在として暮らす共生社会を実現することが目指されてきた。日本でも、権利条約の趣旨を国内で具体化するために、平成23年には障害者基本法（以下、「基本法」という。）が改正され、その第4条に差別の禁止が謳われた。また平成25年6月には障害者差別解消法（以下、「差別解消法」という）が成立した。明石市でも、①かつて手話の使用が抑圧され、ろう者が差別されてきた歴史への反省から「手話は言語である」ということを確認しつつ、②差別を解消するために不可欠の要素である「相互理解」に必要なコミュニケーションを支援することを目的として、手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例（以下、「手話言語・障害者コミュニケーション条例」という。）を制定、施行したところである。

こうして徐々に、国内及び明石市での障害を理由とした差別を解消するための法整備は前進しつつある。

しかしながら、平成27年4月に市民に「障害を理由とした差別の経験」について事例募集をしたところ、200件を越す事例が寄せられた。その後の条例検討会や、タウンミーティングなどの場においても、残念ながら明石市内でも深刻な差別の実態が存在することが明らかになっている。とりわけ、権利条約によって提唱された「合理的配慮を提供しないことも差別に当たる」という考え方は、障害者の社会参加を保障するために重要な概念であるにもかかわらず、まだ市民に十分に認知されているとは言い難い実情にある。

そこで、差別解消法からさらに進めて基礎自治体として市自ら合理的配慮の提供を行うなど、合理的配慮という概念を市内での定着を図るなどの施策を行い、ここ明石市においても権利条約の趣旨を実現するために、この条例を制定することを宣言した。

## 【参考条文】

### 障害者権利条約

（一般原則）

#### 第3条

この条約の原則は、次のとおりとする。

- (a) 固有の尊厳、個人の自律（自ら選択する自由を含む。）及び個人の自立の尊重
- (b) 無差別
- (c) 社会への完全かつ効果的な参加及び包容
- (d) 差異の尊重並びに人間の多様性の一部及び人類の一員としての障害者の受入れ
- (e) 機会の均等

- (f) 施設及びサービス等の利用の容易さ
- (g) 男女の平等
- (h) 障害のある児童の発達しつつある能力の尊重及び障害のある児童がその同一性を保有する権利の尊重

## ◆ 第1章 総則（第1条～第9条）

### （目的）

第1条 この条例は、障害を理由とする差別の解消についての基本理念を定め、市の責務並びに市民及び事業者の役割を明らかにし、合理的配慮の提供支援をはじめとする障害を理由とする差別の解消に関する施策を推進することにより、障害のある人が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、権利の主体として社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加することができる環境を構築し、もって障害のある人とない人とがともに支えあい、活かしあうことができる地域社会を実現することを目的とする。

### 【趣旨】

本条は、「明石市障害者に対する配慮を促進し誰もが安心して暮らせる共生のまちづくり条例」の制定目的を明らかにしたものであり、条例の解釈運用の基本となるものである。

この条例では、権利条約、基本法、差別解消法に定められた障害を理由とする差別を禁止する原則を確認するとともに、差別を解消し、障害のある人の社会参加の機会を保障するため、市が市民に向けて、合理的配慮の提供という理念の定着に向けた施策を行うことを内容とする。

そして、市民全体が合理的配慮の提供を行えるようになることで、障害のある人とない人とがともに支え合い、活かし合うことができる地域社会を実現することを目的としている。

### 【解説】

障害を理由とする差別の解消についての基本理念とは、本条例第2条各項にかかげる基本理念を指す。また、市の責務は第4条に、市民及び事業者の役割は第5条に定めている。

障害を理由とする差別の解消に関する施策については、第3章（第10条から第15条）に定めるところである。これらの施策を実行する際は、権利条約、基本法の理念に準拠し、障害のある人を保護の対象と考えるのではなく、ひとりの人権の主体であることを基本として、合理的配慮の提供がなされるべきことを確認している。

(基本理念)

第2条 障害を理由とする差別を解消するに当たっては、障害のある人とない人との権利の平等が、最大限尊重されなければならない。

2 共生社会の実現は、障害を、障害のある人だけの問題としてではなく、障害のない人も含めたすべての人の問題として認識し、相互の違いを理解し、その個性と人格とを互いに尊重することを基本として行われなければならない。

3 障害を理由とする差別の解消は、差別する側とされる側がお互いを一方的に非難することにより行われるべきものではなく、ともに協力し合うことによって実現しなければならない。

4 合理的配慮の提供は、障害のある人が、障害のない人と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを基本として行われなければならない。

【趣旨】

本条は、本条例に基づいて障害を理由とする差別を解消する施策を進めていく際に準拠すべき基本的な考え方を示したものである。

【解説】

○ 第1項関係

障害者はこれまで、機能障害があることを理由に、障害のない人と同じ権利を行使する機会をほとんど与えられず、障害のない人と同じことを一緒にすることができずにきた。たとえば、パソコンの前にさえ座れば、ICT（情報通信技術）を駆使してさまざまな業務を行える人であっても、重度の身体障害のゆえに自力通勤ができない場合はほとんど就労の機会がない。聴覚障害者の場合、情報保障さえ充実していれば、聴こえる人と遜色なく働ける者もいるが、「聞こえない」という一事のために、やはり社会で活躍する機会を逸している者は多い。

このように、障害がなければ行使できていた様々な権利につき、障害のない人と等しく行使できるよう保障することが、本条例の目的の大きな柱である。

○ 第2項関係

障害のある人とない人との機会の不平等を解消し、共生社会を実現するためには、合理的配慮の提供という形で、社会の側で一定の負担をすることが必要になる（第3条第5号の解説参照）。また、人は誰しも年を取れば身体機能が低下するし、いつ何時事故や疾病によって心身の機能に障害が生じるかわからない。このため、障害を理由とする差別の解

消は、障害者のみが考えるのではなく、社会を構成するあらゆる人が自分のこととして認識し、相互の人格と個性を尊重することを基本にしなければならない。

### ○ 第3項関係

障害を理由とする差別を受けることは、当事者にとって非常に不愉快なことである。他方、障害のない人にとって、合理的配慮の提供を求められることは、それまで負うことがなかった経済的、人的、時間的負担を一定程度負うことになる。このため、障害を理由とする差別に関して対立が生じた場合、時として障害のある人とない人とが相互に非難を加える場面が生じる。

しかし、差別を解消するその先には、障害のある人とない人とがともに参加し、対等に社会生活を行う共生社会の実現という目標がある（第1条）。相互に一方的に非難を加え合う関係からは、共生社会の実現をすることは困難であることから、障害を理由とする差別の解消の際は、ともに協力し合う関係を基調として実現することが必要である。

### ○ 第4項関係

合理的配慮の提供は、外形上は障害者のみに対して障害のない人と別異の扱いをすることになる場合が多いため、「特別扱い」「ひいき」「逆差別」と誤解されることが少なくなない。このため、合理的配慮の提供は、障害を理由として行使できなかった基本的人権を保障し、障害者を権利の主体としてその尊厳を尊重するために実施されるものであることを確認している。

## 【参考条文】

### 障害者の権利に関する条約

（目的）

#### 第1条

この条約は、全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする。

障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。

（平等及び無差別）

#### 第5条

1 締約国は、全ての者が、法律の前に又は法律に基づいて平等であり、並びにいかなる差

別もなしに法律による平等の保護及び利益を受ける権利を有することを認める。

2 締約国は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するものとし、いかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な法的保護を障害者に保障する。

3 締約国は、平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するための全ての適切な措置をとる。

4 障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、この条約に規定する差別と解してはならない。

## 障害者基本法

(目的)

第1条 この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて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を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

(差別の禁止)

第4条 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。

3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

## 障害者差別解消法

### 第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障

害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって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ことを目的とする。

(定義)

第3条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

【趣旨】

本条は、この条例で用いる用語の定義を明らかにしたものである。

差別解消法と異なる定義を採用しているものにつき、以下のとおり解説する。

(1) 障害者 身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）、難治性疾患その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により、継続的又は断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をいう。

【趣旨】

基本的に基本法、差別解消法と同じ趣旨の定義であるが、以下の理由から一部文言を加えている。

## 【解説】

### ① 難治性疾患

近時法律上、難病も障害の対象として明確に含まれてきたことや、昨年度の手話言語・障害者コミュニケーション条例の際、難病であるALS（筋萎縮性側索硬化症）を念頭に置いて重度障害者意思疎通支援に関する規定を置いていたことから、例示的に列挙する障害に「難治性疾患」を加えた。「難病」としていないのは、平成27年1月施行の「難病の患者に対する医療等に関する法律」の中で「難病」の定義があるところ、対象を限定的に絞る趣旨の定義規定（後掲参考条文参照）となっており、「支援の対象は、難病指定を受けている病気の患者に限られる」という誤解が生じるのを避けるためである。

### ② 断続的に

後段において、「障害及び社会的障壁により継続的又は断続的に・・・」の部分において、「断続的に」を加えている。これは、基本法が平成23年に改正された際に、難病の特性として寛解と増悪を断続的に繰り返す障害特性が「障害」に含まれるのかが問題となった。この際、国会答弁の中では、「継続的」の中に「断続的」を含意すると確認されてきたことから、本条例ではこのことを条文の中に明記したものである。

## 【参考条文】

### 障害者の権利に関する条約

（目的）

第1条 この条約は、全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする。

障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。

### 障害者差別解消法

（定義）

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 障害者 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（以下「障害」と総称する。）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をいう。



## **難病の患者に対する医療等に関する法律**

(目的)

第1条 この法律は、難病（発病の機構が明らかでなく、かつ、治療方法が確立していない希少な疾病であって、当該疾病にかかることにより長期にわたり療養を必要とする事となるものをいう。以下同じ。）の患者に対する医療その他難病に関する施策（以下「難病の患者に対する医療等」という。）に関し必要な事項を定めることにより、難病の患者に対する良質かつ適切な医療の確保及び難病の患者の療養生活の質の維持向上を図り、もって国民保健の向上を図ることを目的とする。

(2) 社会的障壁 障害者が日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。

**【趣旨】**

基本法、差別解消法と同じ定義を採用している。

**【解説】**

2011年に基本法の障害者の定義規定が改正されて以降、障害とは、心身の機能障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相對することによって生ずるものである、とする考え方（社会モデル）が、法的にも採用されている。

たとえば、難聴の障害のある方が会議に出席した際、会議で交わされる会話の内容を把握することは困難が伴う。この困難は、その者の「耳が聞こえない」という機能障害そのものが原因になるわけではなく、会話の内容を要約筆記する者、あるいは手話通訳者など、その者のコミュニケーション手段に沿った情報保障が整えられていないために生じるものだ、と考えるのである。耳の聞こえる人が大多数の社会においては、「一人のために情報保障を整えることはできない」「あとで会議の概要をまとめて渡せばよい」と当然のように考えられている。しかし、そうした当然の前提が、難病の障害のある方の社会参加を困難にし、障壁になっているといえるのである。

このように、社会が障害のない者を中心として構築された結果、障害者が日常生活または社会生活を営む上で、障壁となっていること（物や建造物などのハード面のみならず、障害のない者を前提として形作られているルールや常識、慣行などのあらゆるもの）を、社会的障壁という。

**【参考条文】**

**障害者基本法、障害者差別解消法**

（定義）

第2条

（略）

二 社会的障壁 障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。

(3) 障害を理由とする差別 不当な差別的取扱いをすることにより障害者の権利利益を侵害すること又は合理的配慮の提供をしないことをいう。

**【趣旨】**

差別解消法では、障害を理由とする差別の定義はされていない。

これに対し、本条例では、11条以下の特定相談の対象を画定するため、不当な差別的取扱いと合理的配慮の提供を合わせて「障害を理由とする差別」を定義した。「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の提供」の具体的内容については、第4号、第5号を参照。

(4) 不当な差別的取扱い 正当な理由なしに、障害又は障害に関連する事由を理由として、障害者を排除し、その権利の行使を制限し、その権利を行使する際に条件を付け、その他の障害者に対する不利益的な取扱いをすることをいう。

**【趣旨】**

「不当な差別的取扱い」につき、本条例における定義を定めている。

**【解説】**

(1) 不当な差別的取扱いとは

差別解消法は、法6条2項に基づき策定された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針（以下、「基本方針」という。）」の中で、不当な差別的取扱いの意味につき、条例とほぼ同旨の説明をしている（基本方針第2-2 不当な差別的取扱い参照）。

不当な差別的取扱いとは、障害者に対して、正当な理由なく、障害及び障害と関連する事由を理由として、財やサービスや各種機会の提供を拒否する又は提供にあたって場所や時間を制限する、障害のない者に対しては付さない条件を付けることにより、障害者の権利利益を侵害することを指す。こうした行為は、「障害を理由とする差別」に該当する行為として、条例第10条で禁止される。

(2) 関連差別について

「障害に関連する事由を理由とする差別（以下、「関連差別」という。）」とは、障害そのものではなく、障害と関連する事由を理由として排除しようとするものも含む趣旨である。たとえば、盲導犬を連れて飲食店に入店しようとした際に、「衛生上の理由でペットの同伴はお断りしております」という理由で入店拒否にあう場合や、視覚障害者が利用す

る白杖を携行して公共施設を利用する場合に、傘と同様「突端が鋭利で危険なので、入口で預かる」と言われたような場合などである。

差別解消法は、不当な差別的取扱いにこうした関連差別を入れることを明確に排除はしていない。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をまっけて対応することとしている（平成25年6月内閣府障害者施策担当「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律Q&A集」問10-4）。また、不当な差別的取扱いは、障害そのものを理由としたものだけではなく、関連差別の形で行われることも少ないことから、本条例においては条文上明記した。

### （3） 正当な理由について

正当な理由の判断についても、基本方針が採用する考え方に準拠するものである。

正当な理由に相当する事由とは、障害者に対して、障害を理由として財・サービスや各種機会の提供を拒否するなどの取扱いが客観的にみて正当な目的のもとに行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないと言える場合である。正当な理由に相当するかどうかについては、個別の事案ごとに、障害者、事業者、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生の防止等の観点に鑑み、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。

障害を理由として、障害のない人と異なる取扱いをすることは原則として差別に当たりうる。これに対し、当該別異取扱いがいかなる目的から行われたか、その目的達成のためにやむを得ない手段であったか否かについては行為者しかわからないため、行為者が、その事情を客観的資料に基づいて障害者に対して説明しなければならない。

### （4） 主観的要素

行為者が、障害又は障害に関連する事由を理由として区別、排除、制限その他の異なる取扱いを行ったことを認識していれば、それだけで「不当な差別的取扱い」に該当する。これに加え、積極的に障害者を加害しようとする「害意」を有していることまでは不要である。

たとえば、知的障害者に対し、幼児語で話しかけることは差別に当たりうる。これが、たとえ当該知的障害者にとって理解しやすいようにという配慮の気持ちから出た態度であったとしても、障害のない成人に対しては通常取らないであろう態度で接していること自体をもって、「不当な差別的取扱い」に該当する、と判断することになる。また、言語障害のために本人の発言内容を直ちに理解することが難しい場合、本人ではなく介助者に対して話しかけることがある。本人に何度も聞き返すことが失礼に当たると考えてこうし

た行動をとった場合であっても、結果的に本人と直接対話することを拒絶していることと同じであるため、不当な差別的取扱いに当たる。

## 【関連条文】

### 障害者権利条約

(定義)

#### 第2条

この条約の適用上、

・・・(略)・・・

「障害に基づく差別」とは、障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のあらゆる分野において、他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。障害に基づく差別には、あらゆる形態の差別（合理的配慮の否定を含む。）を含む。

### 障害者差別解消法

(行政機関等における障害を理由とする差別の禁止)

第7条 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。

2 (略)

(事業者における障害を理由とする差別の禁止)

第8条 事業者は、その事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。

2 (略)

### 障害者雇用促進法

(障害者に対する差別の禁止)

第34条 事業主は、労働者の募集及び採用について、障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならない。

第35条 事業主は、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをし

てはならない。

### 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律Q & A集」問10-4

問10-4 差別禁止部会で議論された差別の4類型と本法で禁止される差別の関係は。また、差別禁止部会意見で示された「間接差別」や「関連差別」が規定されなかった理由如何。

(答)

1. 差別禁止部会で提起されたのは「直接差別」「間接差別」「関連差別」「合理的配慮の不提供」の4類型であるが、本法においては、「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。
2. 「直接差別」に関しては、基本的には「不当な差別的取扱い」に含まれる。その上で、「間接差別」「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。

(5) 合理的配慮の提供 障害者が現に社会的障壁の除去を必要としていることが認識できる場合において、当該障害者が障害者でない者と同等に権利を行使することができるようにするため、その実施が社会通念上相当と認められる範囲を超えた過重な負担とならない程度で、当該障害者の意向を尊重しながら、その性別、年齢及び障害の状態に応じて、必要かつ適切な現状の変更及び調整等の措置を行うことをいう。

#### 【解説】

##### (1) 合理的配慮の提供とは

障害のない人が当たり前にごしている社会だが、機能障害のために当たり前が当たり前でなくなることがよくある。

たとえば、計算を正確にすることができるが、視覚障害があり、印刷された文字を読む

ことはできない人がいるとする。機能障害さえなければ社会で当たり前活躍できるはずなのに、目が見えないというだけで職にすら就けず、その能力を発揮する機会を大きく損なっている。この機会喪失の損失が解消されない限り、障害のある人の社会参加は達成できない。

そこで、機能障害を負ったのは本人の責任ではないことから、こうした困難を本人ひとりの努力で解消させるのではなく、社会の責任で解消しようとするための必要かつ適切な現状の変更及び調整等の措置を「合理的配慮の提供」という。合理的配慮として提供されるべき具体的措置の内容を決めるときは、当該障害者の①性別、②年齢、③障害の状態に応じて、臨機応変に検討すべきである。

- ① 性別：現代の社会では、障害を理由とした差別のほか、女性差別も根強く残っている。このため、女性である障害者は、障害に加えて女性であることにより、更に複合的に困難な状況に置かれている場合があることに留意する。
- ② 年齢（障害児）：障害児には、成人の障害者とは異なる支援の必要性があることに留意する。
- ③ 障害の状態：障害の状態は、人それぞれである。たとえば、車いすに乗っている障害者がいたとしても、短距離歩行が可能な者もいれば、まったく歩行不能な者もいる。このような、障害の個別性、多様性に留意しながら、「その人」に適合した合理的配慮が提供されるよう、留意する。

ただし、当該障害者が求める措置の内容が、社会通念上相当と認められる範囲を超えた過重な負担を要求するようなものである場合には、合理的配慮に該当せず、相手方はその措置を実施できなくとも差別にはならない。

## (2) 「現に社会的障壁の除去を必要としていることを認識できる場合」

### ア 差別解消法との異同

差別解消法は、「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合」に合理的配慮の提供がなされる、としている。これに対し、本条例は、「現に社会的障壁の除去を必要としていることを認識できる場合」と変更し、明確な意思表示がなくとも、障害のある人が何らかの形で社会的障壁の除去を必要としていることが客観的に認識できれば、合理的配慮を提供すべき要件のひとつを満たすこととした。

障害のある人は、家族や支援者、同僚など、本人をとりまく人々からの抑圧によって真意を表明しづらい場面も多く、それこそが社会的障壁として当事者を苦しめている現状も存在する。本条例の制定過程においても、特に精神障害や聴覚障害など、一見障害があることを認識しづらい障害類型の市民から、「周りから差別や偏見を受けるのが怖くて、障

害があるということすら明かせない。」「はじめのうち筆談で対応してもらっていても、話の途中から私の耳が聞こえないということを忘れてしまって口話だけで会話するようになることが多い。その都度お願いするのも気が引けるので、わかったふりをしてしまう。」などの声が寄せられた。こうした声は、障害者からの意思表示が状況的に困難である場合が少なくない、ということを示している。このため、明確な意思表示がない場合であっても、なんらかの形で社会的障壁の除去を必要としていることが客観的に認識できるときには、合理的配慮の提供の要件のひとつを満たすこととした。

イ 現に社会的障壁の除去を必要としていることが認識できる場合とは

「現に社会的障壁の除去を必要としていることが認識できる場合」に該当しうる場合としては、①本人からその旨の意思の表明があった場合、②その旨の意思の表明はないが、合理的に考えて何らかの社会的障壁の除去が必要と認められる場合が考えられる。

①については、その意思の表明が明らかである場合は問題がない。また、その意思の表明は、具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語（手話を含む。）のほか、点字、拡大文字、筆談、実物の提示や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達など、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段（通訳を介するものを含む。）により伝えられる場合も当然含む。また、本人の障害の程度により、独力での意思表示が困難である場合（知的障害や精神障害（発達障害を含む。）等により本人の意思表示が困難な場合を想定）には、障害者の家族、介助者等、コミュニケーションを支援する者による支援を受けて本人が行う意思の表明も当然含む。

②については、配慮者が、求配慮者に何らかの障害があることを認識している場合には、抽象的には何らかの合理的配慮が必要とされることが強く推認される。このため、求配慮者から具体的な配慮の必要に関する意思表示が確認できなかったとしても、合理的配慮に向けた対話を試みる必要がある。たとえば、冒頭の事例のように、ある会議の場に聴覚障害者がいた場合、最初のうちは筆談で要約して伝えることが多いだろう。しかし、会議が進行するうちに、聴覚障害者への配慮は途切れがちになり、最後は列席者全員が要約筆記を失念してしまう、ということを経験する。この場合、要約筆記が途切れるたびに聴覚障害者から筆記を継続するよう意思表示がなかったとしても、その聴覚障害者に対して情報保障が必要であることが明白である。このため、こうした場面で情報保障を途切れたままにすることは、合理的配慮の不提供となりうる。

(4) 過重な負担に該当するか否かを判断する要素

障害者が合理的配慮として求める措置が、社会通念上相当な範囲を超える過重な負担と



してお断りできるか否かはケースバイケースになるため、一律に示すことが困難である。この点、差別解消法に基づく基本方針6頁には、個別ケースの中で過重な負担に該当するか否かを判断する際に考慮すべき要素を下記のとおり例示しており、参考にされるべきであろう。

**【差別解消法基本方針（6頁）で例示されている考慮要素】**

- ① 事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損なうか否か）
- ② 実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）
- ③ 費用・負担の程度
- ④ 事務・事業規模
- ⑤ 財政・財務状況

問題となっているケースにつき、その都度配慮を求める側（以下、「求配慮者」という。）、及び配慮を求められている側（以下、「配慮者」という。）のそれぞれにつき、上記の6つの点を視野に検討しながら、双方の建設的な対話の中で（条例第2条3項参照）最適の合理的配慮の内容を決めることになる。

① 事務・事業への影響の程度

求められている配慮を提供することにより、その事案の配慮者が営む事務や事業の目的や内容、機能が損なわれるか、またその損なわれる程度について検討をすることになる。

② 実現可能性の程度

求められている配慮を提供するに当たり、どの程度物理的・技術的制約を伴うか、また人的・体制上の制約があるかについて検討する。たとえば、配慮者が民間事業者の場合は、当該ケースにおいて、配慮を提供できる従業員の人数、性別、年齢や建造物の構造などを考慮し、検討することになる。店舗に入るために自分の身体を抱え上げなければならない求配慮者がいた場合、「誰でもよいので抱え上げてほしい」という場合には実現可能性は高いと思われるが、「同性の介助で抱え上げてほしい」と言われた場合に異性の従業員しかいなかった場合は、そもそも実現できないことになる。

③ 費用・負担の程度

求配慮者の求めを実現するために、配慮者にどの程度の金銭的、身体的、心理的負担がかかるかについて検討する。この点、求められている配慮を実現する費用負担が過大で、配慮者の事業の目的や機能を損なうような場合は、①に該当することも考えられるだろう。

④ 事務・事業規模

求配慮者の求めを実現するためには、配慮者に一定の事務・事業規模が必要とされる場面もある。たとえば、全国にチェーン展開する大規模な法人が配慮者である場合は、財政的にも人的にも比較的融通がきくこともありえる。これに対し、一人親方に近い事業形態の場合は、事業活動を維持しながらできる配慮にもおのずから限界があろう。これに対し、求める配慮の内容が労力や金銭を必要とするものではない場合には、事務・事業規模はそれほど関係がない。

#### ⑤ 財政・財務状況

配慮者の財政状況がひっ迫している場合などは、求配慮者の求めに応じることが困難な場合が想定される。このことは、事業規模の大小に関係がある場合もあれば、関係ないこともありえる。

#### (5) 過重な負担を主張する場合

本条例は、合理的配慮の提供をしないことが「差別」である、としてこれを禁止している（条例第10条）。原則として、合理的配慮は提供されるべきところである。そして、その抗弁事由（例外的な事情）として過重な負担が認められる場合に限り、この義務から免れることになる。このため、過重負担を主張する場合は、それを主張する配慮者自身が説得的な資料に基づく合理的な説明を行わなければならない。

#### 【参考条文】

##### 障害者の権利に関する条約

(定義)

第2条 この条約の適用上、

・・・(略)・・・

「合理的配慮」とは、障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう。

(障害のある女子)

第6条

1 締約国は、障害のある女子が複合的な差別を受けていることを認識するものとし、この点に関し、障害のある女子が全ての人権及び基本的自由を完全かつ平等に享有することを確保するための措置をとる。

2 (略)

(障害のある児童)

第7条

1 (略)

2 (略)

3 締約国は、障害のある児童が、自己に影響を及ぼす全ての事項について自由に自己の意見を表明する権利並びにこの権利を実現するための障害及び年齢に適した支援を提供される権利を有することを確保する。この場合において、障害のある児童の意見は、他の児童との平等を基礎として、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

## 障害者基本法

(差別の禁止)

第4条 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。

3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

## 障害者差別解消法

(行政機関等における障害を理由とする差別の禁止)

第7条 (略)

2 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。

(事業者における障害を理由とする差別の禁止)

第8条 (略)

2 事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要として

いる旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない。

### 障害者雇用促進法

(雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会の確保等を図るための措置)

**第36条の2** 事業主は、労働者の募集及び採用について、障害者と障害者でない者との均等な機会の確保の支障となっている事情を改善するため、労働者の募集及び採用に当たり障害者からの申出により当該障害者の障害の特性に配慮した必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りでない。

**第36条の3** 事業主は、障害者である労働者について、障害者でない労働者との均等な待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するため、その雇用する障害者である労働者の障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備、援助を行う者の配置その他の必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りでない。

- (6) 行政機関等 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(平成25年法律第65号)第2条第3号に規定する行政機関等(市を除く。)をいう。
- (7) 事業者 市内において商業その他の事業を行う者(市及び行政機関等を除く。)をいう。
- (8) 市民 市内に居住し、又は通勤し、若しくは通学する者をいう。

#### 【趣旨・解説】

この条例で、「行政機関等」「事業者」「市民」とされる範囲を規定している。

「行政機関等」は、差別解消法第2条第3号に規定する行政機関等と同義である。ただし、市については、本条例の中では、その他の行政機関等と異なる責務や役割を定めているため、本条例では「行政機関等」には含めない。

「事業者」は、明石市内において商業その他の事業を行う者をさす。その事業内容は営利、非営利を問わないため、たとえばNPO法人や社会福祉法人なども「事業者」に含まれる。

「市民」とは、居住、通勤先、通学先のいずれかが明石市内であるものをさす。したがって、住民票が明石市にあったとしても、現に居住している場所が市外であり、通勤先も通学先も市外である場合は「市民」に該当しないことになる。

(市の責務)

第4条 市は、基本理念にのっとり、次に掲げる施策を推進するものとする。

- (1) 合理的配慮の提供のあり方について積極的に調査及び研究を行うとともに、率先して合理的配慮の提供を行うこと。
- (2) 地域社会において、障害者である市民と障害者でない市民が互いに理解し、ともに安心して暮らすことができるようにするため、市民、事業者及び行政機関等が合理的配慮の提供を行うための支援（以下「合理的配慮の提供支援」という。）を行うこと。
- (3) 障害を理由とする差別の解消の意義及び基本理念に対する市民の理解を深めるため、市民及び事業者の協力を得て、障害に関する理解（以下「障害理解」という。）に関する取組を行うこと。
- (4) 障害を理由とする差別の解消に関する相談を受け、紛争解決に向けて必要な支援を行うこと。

【解説】

市が、障害を理由とする差別の解消に関する施策を行うにあたり負うべき基本的な責務として4点挙げている。

1 合理的配慮について（第1号・第2号）

平成23年に基本法が改正され、日本の法律で初めて「合理的な配慮」という単語が登場し、それ以降平成25年6月に差別解消法が成立、平成26年1月に障害者権利条約を批准し、法律的には、徐々に合理的配慮の用語が登場しつつある。しかし、市民の間になじみがある言葉になっているとはまだ言いがたい。障害者の社会参加にとって欠かすことのできない考え方であるからこそ、地域のすみずみまで浸透することが必要である。

このため、市は、まず市自ら率先して合理的配慮を提供することで、あるべき合理的配慮のイメージを市民社会に示す責務があることとした（第1号）。それと同時に、市民社会の中で合理的配慮の提供が行われやすくなるよう、市民、事業者、行政機関等が合理的配慮の提供を行うための支援をすることを市の責務とした（第2号）。

2 障害理解の啓発（第3号）

ここで市民が理解を深めるべきとされている「障害を理由とする差別を解消する意義」とは、第1条の目的規定で定めていること、すなわち障害を理由とする差別を解消することにより、障害のある人が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、権利の主体と

して社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加することができる環境を構築することによって、障害のある人とない人とがともに支えあい、活かしあうことができる共生社会を実現することをいう。他方障害を理由とする差別は、障害に関する理解が不足していたために不幸にして発生することが少なくない。このため、障害を理由とする差別を解消する意義と、第2条に掲げる基本理念に関する市民や事業者の理解を深めるため、障害理解に関する取組を進めることを市の責務として定めた。

### 3 相談・紛争解決の支援（第4号）

第1号から第3号に掲げる施策を市の責務として行うことで、障害を理由とする差別が生じることを可能な限り減らすことがまず求められる。しかし、そうした取組をおこなっていても、差別あるいは差別と思われる事案が発生する。その場合、差別を受けた者からの相談を受け、必要に応じて紛争を解決するための支援を行うことを市の責務として定めた。

#### 【参考条文】

#### 障害者差別解消法

##### 第1章 総則

（社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮に関する環境の整備）

第5条 行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない。

##### 第4章 障害を理由とする差別を解消するための支援措置

（相談及び紛争の防止等のための体制の整備）

第14条 国及び地方公共団体は、障害者及びその家族その他の関係者からの障害を理由とする差別に関する相談に的確に応ずるとともに、障害を理由とする差別に関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制の整備を図るものとする。

（啓発活動）

第15条 国及び地方公共団体は、障害を理由とする差別の解消について国民の関心と理解を深めるとともに、特に、障害を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとする。

(市民及び事業者の役割)

第5条 市民及び事業者は、基本理念に対する理解を深め、合理的配慮の提供支援をはじめとする障害を理由とする差別の解消に関する取組の普及及び啓発を、市と協力して取り組むよう努めるものとする。

#### 【解説】

障害を理由とする差別の解消は、障害のある人が生活する上で接触するありとあらゆる場面で問題となる、非常に射程の広い問題である。このため、市が単独で施策を推進するのみではその効果は限定されてしまい、すべての障害を理由とする差別を解決することはできない。

そこで、市民及び事業者の役割として、条例第2条に挙げる基本理念に対する理解を深め、市民及び事業者の側からも積極的に合理的配慮の提供をはじめとする障害を理由とする差別の解消に関する取組に参加し、普及啓発の一端を担うよう努めることを示した。

#### 【参考条文】

### 障害者の権利に関する条約

(意識の向上)

#### 第8条

- 1 締約国は、次のことのための即時の、効果的かつ適切な措置をとることを約束する。
  - (a) 障害者に関する社会全体（各家庭を含む。）の意識を向上させ、並びに障害者の権利及び尊厳に対する尊重を育成すること。
  - (b) あらゆる活動分野における障害者に関する定型化された観念、偏見及び有害な慣行（性及び年齢に基づくものを含む。）と戦うこと。
  - (c) (略)
- 2 (略)

### 障害者差別解消法

(啓発活動)

第15条 国及び地方公共団体は、障害を理由とする差別の解消について国民の関心と理解を深めるとともに、特に、障害を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとする。



(障害者計画との関係)

第6条 市長は、障害を理由とする差別の解消に関する施策について、明石市障害者計画（障害者基本法（昭和45年法律第84号）第11条第3項の規定に基づき策定された計画をいう。）に定めるものとする。

#### 【解説】

この条例に基づき、障害を理由とする差別の解消に関する施策が着実に実行されるよう、明石市でも従来から策定してきた、障害者施策全般の長期計画である明石市障害者計画（基本法第11条第3項）の中で施策の実施行程を定め、施策の進行管理を行うべきことを規定している。

#### 【参考条文】

#### 障害者基本法

(障害者基本計画等)

第11条 政府は、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者基本計画」という。）を策定しなければならない。

2 都道府県は、障害者基本計画を基本とするとともに、当該都道府県における障害者の状況等を踏まえ、当該都道府県における障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「都道府県障害者計画」という。）を策定しなければならない。

3 市町村は、障害者基本計画及び都道府県障害者計画を基本とするとともに、当該市町村における障害者の状況等を踏まえ、当該市町村における障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「市町村障害者計画」という。）を策定しなければならない。

4 内閣総理大臣は、関係行政機関の長に協議するとともに、障害者政策委員会の意見を聴いて、障害者基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

5 都道府県は、都道府県障害者計画を策定するに当たっては、第三十六条第一項の合議制の機関の意見を聴かななければならない。

6 市町村は、市町村障害者計画を策定するに当たっては、第三十六条第四項の合議制の機関を設置している場合にあつてはその意見を、その他の場合にあつては障害者その他の関係者の意見を聴かななければならない。

7 政府は、障害者基本計画を策定したときは、これを国会に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。

8 第二項又は第三項の規定により都道府県障害者計画又は市町村障害者計画が策定されたときは、都道府県知事又は市町村長は、これを当該都道府県の議会又は当該市町村の議会に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。

9 第四項及び第七項の規定は障害者基本計画の変更について、第五項及び前項の規定は都道府県障害者計画の変更について、第六項及び前項の規定は市町村障害者計画の変更について準用する。

(財政上の措置)

第7条 市は、障害を理由とする差別の解消に関する施策を推進するため、予算の範囲内において、必要な財政上の措置を講ずるものとする。

【趣旨】

市は、この条例に記載する障害を理由とする差別の解消に関する施策を推進するために、予算の範囲内で必要な財政上の措置を取るべきことを定めている。