

第2回鶴岡市障害者差別解消推進に関する条例策定検討委員会 議事録

令和元年10月24日(木)午後1時30分～

会場：鶴岡市役所6階 大会議室

(事務局)

定刻となりましたので、第2回鶴岡市差別解消推進に関する条例策定検討委員会を開催いたします。初めに、櫻井委員長より挨拶をいただきました。お願いします。

(櫻井委員長)

皆さん、お忙しい中出席いただきありがとうございます。今回は2回目ということで、1回目で大分ご意見をいただいて、その後市のほうでまとめていただき、条例案を出してもらいました。条項が3つ増えているようで、充実したのではないかと思います。いろんな角度からご指摘いただくようお願いします。

(事務局)

本日の検討委員会について、27人中代理も含め出席20名ということで、過半数以上の委員が出席していることから、会が成立していることをご報告いたします。それでは、協議に移りたいと思います。協議におきましては、進行を委員長にお願いいたします。

(櫻井委員長)

それでは協議に移りたいと思います。事務局から報告及び提案をお願いします。

(事務局)

それでは、前回でされた意見への考え方から説明したいと思います。

まず初めに、資料に記載の条項については、前回の会議で提案させていただいた条例案の条項の数字になっておりますので、よろしくをお願いします。

それでは資料に基づいて説明いたします。資料の「第1回の(仮称)鶴岡市差別解消推進条例策定検討委員会で提出された意見等に対する市の考え方・対応について」をご覧ください。

前文について、「市の紹介・地域性の記載について、不要ではないか。記載すべきは、『基本的人権』『個人の権利』といった、本来の基本的権利に基づいた条例であることではないか」というご意見をいただきました。これにつきましては、地域性についての記載を削除し、本条例が「基本的権利」に基づくものである旨の記載に修正いたします。

次に第1条。「目的の1行目、『差別の解消について』となっているが、『推進』が入っていない。『差別の解消』は『結果』であり、状態をあらわす言葉であって、『差別の解消の

推進』は、結果を求めていくことである。結果を求めることについて、市がどういうことをしなければならないか、市民が何をしなければならないかを定めるのが条例であれば『推進』は必要だと思う。」というご意見については、ご意見のとおりと判断し、「差別の解消」ではなく、「差別解消の推進」に修正いたします。

2条の障害者の定義について。『『継続的に』とは、具体的にどの程度を想定しているか。という質問をいただきましたが、「障害者基本法」で定める障害者の定義を基本としつつ、本市では難病や周期的に断続する状態も障害として位置付けるものとししました。なお、一時的な状態は障害の定義に該当しないと解釈するものとしします。

2条の障害者の定義で『『相当な』は具体的にどの程度を想定しているか』という質問についてですが、「障害者基本法」で定める障害者の定義に基づき、国の見解同様、極めて軽微な状態は除かれると解釈できると考えますが、その程度の基準設定は困難であるため、本条例においては「相当な」の記述を省くこととししました。

また、2条の定義については、「合理的な配慮」の定義・説明を入れたほうがよいというご意見をいただいておりますので、追加する方向で修正いたします。

第4条の市の責務について。「名古屋市の条例と比較してみると、鶴岡市は『責務を有する』、名古屋市は『実施するものとする』という表現。4条第2項の財政措置についても、鶴岡市は『努めるものとする』、名古屋市は『講じなければならない』という表現になっている。鶴岡市も『財政措置を講じなければならない』という表現がよいのではないか。」というご意見をいただいております。これにつきましては、「財政上の措置を講じなければならない」の表記にした場合、将来にわたって財政負担を条例に明記し、議会の意思を拘束することになってしまうため、「努めるものとする」の表記とします。

6条について、『『障害者の権利利益を侵害してはならない』は、範囲を広げ、『障害者に不利益を与えてはならない』のような表現にしてはどうか。』というご意見をいただきましたが、「不利益を与えてはならない」という場合、範囲が広くなり、障害でない人よりも手厚い保護を行うことになりうる表現と考えられるため、そのままの表記にすることとします。

7条について、『『市民』という記載がないが、市民は相談することができないのか。』という質問をいただきました。これについては、「市内に居住し、通勤し、又は通学する障害者及び障害者の保護者等」を、「障害者及び障害者の保護者等」に修正します。なお、市民という表記はないが、相談等はできるものです。

10条について。『『市長は～できる』とは、しなくてもよいということか。』という質問がありましたが、市長は、「調査の結果、必要があると認めるとき」に、必要な助言やあつせん案の提示を行うことができるとしたものです。助言やあつせん案を提示しなくとも和解できる場合等も有り得ると考えられます。

「10条4の『受諾した』とは受け取ったということか、承諾したということか。」という質問がありましたが、「受諾」とは、あつせん案の提案について受入れ、「承諾した」という意味となります。

「10条4で承諾しない場合はどうなるのか。」ということでしたが、これについては、継続的に相談及び調整等を行いながら、解決に向けて対応していくこととなります。

次に12条について、「調整委員会は法律的素養が必要で、委員の人選は大変だと思う」という意見を頂きましたが、調整委員会の委員については、紛争等事案の内容から法律の専門家の人選が必須になると考えております。

13条、14条の調整委員会の組織や運営方法については、条例に記載せず『別に定める』でよいと思う。」という意見をいただきましたが、地方自治法では、市長の附属機関の場合、条例を制定しなければならないこととなりますので、本市の他の条例及び他市の取扱い同様、本条例の中に附属機関に関する記述を規定したところでは、

また「調整委員会の委員長と議長の区別や選出方法も決める必要がある。」とのことでしたが、実際の委員長や、その選出方法など運営等の詳細については、別に要綱等で定めることとしています。

14条について。『議事を決する』とまで書いてある。調整委員会は助言やあっせん案を協議し、市長に提示するものだと思ったが、条例の趣旨から議決まで求めるのか。」とのご質問でしたが、調整委員会の意見（答申）としては、委員の議決が必要となることを示しているものです。

「14条の調整委員会の開催は、委員の過半数の出席で足りるのかどうか。また、出席しなかった人の意見は反映されていないことになるのでは。」との意見ですが、予め欠席が予定されている委員が確認できた場合については、文書等で意見を求める等の方法により、その意思を反映させることも可能と考えられます。なお、委員会の運営等については、別途要綱で定めることとしております。

15条について、『処理する』は『担う』『担当する』のほうが良いと思う。」とのことでしたが、市の他の条例等に合わせ、「処理」という表記といたします。

17条について、『協議の場』は、障害者施策推進協議会や11条の調整委員会とは別のものなのか。」とのご質問ですが、条例で定める「協議の場」は、障害者差別解消法第17条で規定された「障害者差別解消支援地域協議会」を指しており、差別解消の推進に向けた施策を効果的かつ円滑に行うため、関係機関によるネットワーク形成を図るために設置が必要とされるものです。また、「調整委員会」は、障害を理由とする差別事案に関して、紛争解決のためのあっせん案提示等を協議する機関となります。何れも、別組織とありますが、既存の組織を活用する方向で検討を進めたいと考えております。

条例全体についてもご意見として、「障害者、支援者、保護者、その家族、後見人などの表記について、統一されていないが、何か理由があるのか。」とのご意見がございましたが、障害者の家族、後見人等、その他の支援者については、「障害者の保護者等」という表記に統一し修正させていただきます。

「市と市長を使い分けている理由は何か。」とのご質問ですが、「市」は、地方公共団体としての「市」であり、議会や教育委員会も含まれます。「市長」は、執行機関としての「市」

であり、法的権限を行使する責任者を明確にさせる意義があり、法律や条例においては、区別して表記されるのが一般的となっております。

「罰則規定はあったほうがよいと思う。」というご意見ですが、強制力のある勧告、公表を規定することについては、障害理解が十分に浸透していない現状を踏まえ、当面は見送ることとしたものであり、今後の社会情勢等を見ながら検討し、所要の修正等を行うこととしたものでございます。

パブコメについて。「ぜひ、当事者に届くように、情報を得られない方々にも届くよう、わかりやすいものをお願いしたい。ふりがな、ルビ付き、音声等、見えない方、聞こえない方、わかりやすい表現が必要な方についても配慮したものをお願いする。」とのご意見を頂戴いたしました。条例制定の過程が重要と考えており、多くの方々から経過等も含め、確認いただけるよう準備したいと考えております。

「広報・啓発については条例に盛り込んでもらいたい。」とのご意見について。個別の施策については、前年度策定した「鶴岡市障害者保健福祉計画」の中に示しており、今後も各種計画のなかで具体的に盛り込むこととしております。しかし、「広報・啓発」については、障害差別解消の推進を図るため、障害及び障害者に対する市民の理解・関心が深まるよう積極的に取り組む必要があることから、特に条例上規定するものとしたしました。

以上、第1回目のご意見ご質問についての、市の考え方と対応について、報告を終わります。

(櫻井委員長)

次、条例案の提案をお願いします。

(事務局)

お忙しいところ、ご出席いただきありがとうございます。今日と来月を含めて、2回の審議となります。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、条例案について説明させていただきます。前回の会で出された意見を踏まえ、修正したものになります。前回と比べると、条文も増えております。

まず初めに前文のところです。基本的人権について条文に入れております。「すべての人は、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、地域社会で自らの個性と能力を発揮しながら心豊かに生活する権利を有している」という言葉でまとめております。

目的については、前回と変わっておりません。

定義については、障害者のところを修正しております。身体、知的、精神の次に発達障害という言葉を加え、難治性疾患も追加しております。それぞれから、「継続的に」の次に「断続的に」を追加しております。

相当という言葉について、先ほどもご説明いたしましたが、「障害者基本法」では、定め

る障害者の定義では、「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」とされておりますが、「相当」の程度の基準設定は困難であるため、本条例においては「相当な」の記述を省くこととしました。

合理的な配慮について、前回入っておりませんでした、今回付け加えております。また、差別や合理的配慮について、わかりやすい表現にしてほしいとのご意見もありましたので、わかりやすい表現に努めました。「障害を理由とする差別」は、「正当な理由なく、障害又は障害を理由として排除又は制限等の不当な差別的取扱いをすること又は合理的な配慮を提供しないことをいう」とし、合理的な配慮とは、「障害者の性別、年齢及び障害の状態などに応じた社会的障壁を取り除くための必要かつ適切な変更又は調整を過重な負担の生じない範囲で行うことをいう」としております。条例なので、若干わかりづらい部分もあるかもしれませんが、できる限りわかりやすい表現に努めました。

次に、「基本理念」についてですが、前は2つの基本理念を定めておりましたが、4つということで、2つ追加しております。3項の「全ての障害者は、言語（手話を含む。）その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されること」、それから4項の「市、市民及び事業者は、社会的障壁を取り除き、共生社会を実現させるため、互いに協力して障害及び障害者に対する理解の推進に取り組むこと」を追加しております。言語、意思疎通について、基本理念として追加して定めたところです。

次に「市の責務」については、2つでしたが、1つ加えております。2項、「市は、市民及び事業者等と協力して障害を理由とする差別解消の推進に取り組まなければならない」を追加しております。3項の財政上の措置についてですが、『努めるものとする』ではなく、『講じなければならない』という表現がよいのではないかとご意見をいただきました。これにつきましては、先ほどご説明いたしましたとおり、「財政上の措置を講じなければならない」の表記にした場合、将来にわたって財政負担を条例に明記し、議会の意思を拘束することになってしまうため、「努めるものとする」の表記のままいたします。

第5条から6条、次に市民と事業者の役割についてですが、前は、市民及び事業者の役割ということで、1つの条文に規定しておりましたが、今回は、第5条と6条に、市民と事業者の役割をそれぞれ別立てで規定しております。

第5条は、市民及び障害者等の役割ということで、市民の役割と、障害者及び障害者の家族、後見人等、その他の支援者の役割を記しております。なお、後見人、保佐人、補助人を後見人等ということ、また、障害者及び障害者の家族、後見人等、その他の支援者を「障害者の保護者等」ということも規定いたしました。

第6条では、あらたに「事業者の役割」ということで、規定を設けました。事業者の役割として、「事業者は、第3条に規定する基本理念に則り、障害及び障害者に対する理解を深め、市が障害を理由とする差別解消の推進のために実施する施策に協力するとともに、障害者との対話を行いながら、合理的配慮をするよう努めるものとする」と規定しました。

次に、第7条の「市における障害を理由とする差別の禁止」についてですが、前回ご意

見をいただいたことを踏まえまして、一部修正をしているところです。

第8条の「事業者における障害を理由とする差別の禁止」ですが、これも前回はなかったものですが、新たに設けまして、ここでも禁止については、7条と8条で、市と事業者について分けて規定しているところです。

第9条の「広報及び啓発」、これはご意見をいただいて、規定してほしいというご意見をいただきまして、新たに定めたものです。「市は、市民及び事業者が障害及び障害者に関する正しい理解を深め、その特性に応じた適切な意思疎通を通して共に生き支え合うまちとなるよう、広報及び啓発等その他必要な措置に取り組みなければならない」と規定いたしました。別に障害福祉計画の中では、施策について定めているところではございますが、条例でも特に規定をしているところです。

第10条の「相談及び対応」については、文言を若干修正した程度で、基本的な考えは変わっておりません。

第11条の「助言およびあっせん」についても、修正しておりません。

以降の紛争解決のためのしくみについての規定についても、修正はしておりません。紛争解決のためのしくみについては、A4横の資料（ポンチ絵）に、図で表したものがありますので、ご覧ください。2ページ目に記載してありますので、参考いただければと思います。

最後になりますが、協議の場の設置ということで、20条を定めていますが、さきほどのポンチ絵の資料、3ページ目をご覧ください。条例で定める「協議の場」は、障害者差別解消法第17条で規定された「障害者差別解消支援地域協議会」を指しており、イメージ図も掲載しておりますが、差別解消の推進に向けた施策を効果的かつ円滑に行うため、関係機関によるネットワーク形成を図るために設置が必要とされるものです。既存の組織を活用し、鶴岡市地域自立支援協議会の中にひとつ「差別解消推進部会」を設けるということを検討しております。自立支援協議会とは別に、まったく別の組織を作るということも検討しており、他自治体の例を見ながら検討していきたいと考えているところです。

資料は、他市の例を参考に作成したイメージ図ですので、これからも皆さんの意見を頂戴しながら、検討していきたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。説明は、以上となります。

（櫻井委員長）

事務局から、詳しく説明がありましたが、皆さんから意見等ありませんか？

では、私からひとつ。地域協議会については、まだ決定ということではないのですよね。

（事務局）

資料については、あくまでも一つの例ということで、お示ししているものです。

(櫻井委員長)

わかりました。では、皆さん、ご意見等お願いします。庄司委員。

(A委員)

1条から21条まであるわけですが、大変よく書かれていると思いました。条文については、私たちの意見も取り入れて修正されたものでありますので、今回特に意見はないかなと思います。

ただ、私が気になったのは、前文です。前文の2段落目。「障害のある人は、(略)社会への参加や活動が制限されている実情にある」と書かれております。これに市が言い切っただけでよいのか。市でも努力しているところがあるのに、100%認めているということに驚きました。

それから、わかりやすい表現にしたといわれると、それはいいのですが、そこまでやなくてもよいのではないかという表現があります。3段落目。「自分たちの暮らしの中で向き合い」とあるんです。わかりやすい文章というはGOODだと思いますが、そこまでかみ砕いて説明する必要があるのか、そう思います。「自分たちの暮らしの中で向き合い」をカットしたほうが、よいと思いました。以上、あくまでも、印象です。

(櫻井委員長)

ありがとうございました。ほかにありませんか。

(B委員)

総合相談で相談業務を行っております。条例策定の場合というのは初めてではありますが、条例というものは具体的な施策の上に立ったものであると認識しております。

日頃、電話なり来所者なりと対応していると、具体的なところからしか考えられないので、具体的なところで意見したいと思います。総合相談には、精神障害、発達障害の方など、孤独で、支える人がいない人からの相談が多い。そういった人が暮らしやすい鶴岡になってもらいたいと考えています。支える人もいない、後見人もいない、そういった人たちが、調整委員会にかけられるような内容ではないことを、日ごろの困ったことや差別されている感覚をもっていることについて、気軽に相談できるよう、相談窓口を広げていくことが重要だと思います。話を聞いてくれる窓口が必要なので、ぜひ相談するところの拡充をお願いしたいと思います。相談及び対応のところだと思うんですが。

(櫻井会長)

ご意見ありがとうございます。いろんな問題を相談する場所をとということですね。相談に行きにくい、相談場所をしらないということがあるのかもしれないですね。これから取り組んでいかなければならない課題だと思いますが、福祉課長、いかがですか。

(福祉課長)

ご意見ありがとうございます。わたくしも同じ意見であります。地域の中で、気軽に相談できる体制を作っていきたいと考えているところでございます。

庁内での部署間の調整等もありますので、皆さんに十分説明できる段階ではありませんので、今後検討を重ねまして、地域で相談できる機関の設置したいと考えております。高齢者は、包括で総合相談可能になっているので、障害者も同じようにできるといいと考えております。

(櫻井委員長)

相談についてということで、障害者相談支援センターの所長、何かありませんか？

(本間所長)

支援センターのほうでも、差別の相談も受付しておりまして、昨年度は相談はなく、今年度は1件相談がありました。市の方と協議を行い対応をしているところです。これを機に、相談しやすい体制になればよいと思っております。

(櫻井委員長)

ありがとうございます。ほか、ご意見等ありませんか。石川委員。

(C委員)

差別解消法の考え方、条例についてはこれでよいと思います。

ただ、例えば、定義で、社会的障壁とは、「障害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」と書いてあります。読みながら思うが、重度の障害があり、施設を利用したいが、いろんな理由で利用できない人がいる。例えば他者への加害行為、粗暴行為、そうすると障害者施設では女性の支援員では支援できないわけです。1対1では無理、2対1でなければ支援できない。こうなると、その障害者が施設において支援を受けられないというのは、社会的な生活を営めないということとなり、拡大すれば、「制限している」「差別している」といえると思います。条例ができたら、私は、「こういう人をどうするんだ」ということを言っていくことになるんだと考えています。そういうことを想定しながら条例はできていくものだと思いますが、市としてはその覚悟はあるのかお聞きします。

(事務局)

事業者が強度行動障害の人が受け入れられない状態が差別にあたる場合もあるということでしょうか。

(C委員)

そうではなくて、事業者が受け入れる気持ちがあるのに、物理的に受け入れられない、それはなぜかといえば、支援員の増員が必要になるが、自立支援給付費では、区分6でも支援員一人の給料を賄えないくらいの単価であり、そういうことがあるから施設が受け入れられないことがあるということです。それは、施設の責任ではなく、市の責任だと私は考える。市はその覚悟はあるのかということです。

(事務局)

合理的配慮につきましては、障害者の性別、年齢及び障害の状態などに応じた社会的障壁を取り除くための必要かつ適切な変更又は調整を過重な負担の生じない範囲で行うものとしており、過重な負担ですべてやりなさいということではなく、やれる範囲でやるということと考えております。

(C委員)

調整委員会では、市が過重な負担を負わないように調整するというのであれば困ります。行政は、どこまでやるんだということを聞きたいのです。

事業者として私は何も困らない。事業所が差別が無いようにやりたいのにできないという状況を、行政がどうするのかということです。行政が、差別とならないようにできるのかということです。

(櫻井委員長)

なかなか難しい問題ですが、事業所からの意見ということで。

(D委員)

今の石川委員の発言を受けて、私は、そうした地域の課題について、不足しているものなどについては、自立支援協議会で話し合って解決していくものなのではないかと思いました。自立支援協議会の機能として、そうした機能があるのではないのでしょうか。

(事務局)

ご意見ありがとうございます。

さきほど、自立支援協議会の差別解消部会について、他市の例にならって案として提示させていただいておりましたが、ただいまご意見をいただいたとおり、自立支援協議会の機能強化については検討していきたいと思っております。

(櫻井委員長)

ほかにありませんか。

(C委員)

私はさきほど一つの例を言っただけで、この条例については、このとおりでよいと思うし、内容もいいと思います。

ただ、やるならそれをどうしていくか、そこを行政できちんと答えをだしてほしいと思います。条例をつくるということは、行政の相当の覚悟が必要ということです。庁内においてもそうだし、予算編成についてもそうなので、頑張してほしいと思います。

(櫻井委員長)

ご意見ありがとうございます。ほか、ありませんか。日詰委員。

(E委員)

細かいところですが、5条2項の「後見人等（後見人、保佐人、補助人という。）」という記述ですが、ここは、「後見人、保佐人、補助人（後見人等という。）」という形がいいのではないかと思います。ただ、そのあとの条文で、「後見人等」という言葉は出てこないのので、後見人等という言葉自体もいらぬような気がします。

それから、前文について、2段落目。1～2行目のところで「心身の障害による暮らしづらさを感じ」と書いてあるのですが、そうすると「心身の障害」そのものが悪いと言っていることになる。ですが、この条例は、障害自体が悪いのではなくて、周囲の理解不足や偏見、誤解、障害への配慮が不十分な社会等の社会的障壁が悪いということなので、庄司さんの意見を踏まえて考えると、「心身の障害による暮らしづらさを感じ」をカットして、周囲の理解不足や偏見、誤解など様々な障壁に直面しており、それによって暮らしづらさを感じているという表現にしたほうがよいと思います。そのあとで、「社会への参加や活動が十分に行えていない実情にある」とかそういう表現にすればよいと思いました。

(櫻井委員長)

ありがとうございます。もう一度、検討していただければと思います。ほかありませんか。

(F委員)

資料（ポンチ絵）についてですが、4条、5条、6条のところ、一番初めに出された資料によると、歯車のところは条文と同じ文言でしたが、今回の資料だとあっていないようです。

それから、障害者等というのは、障害者及び障害者の保護者等ということなのか、この表現が気になるところです。

(事務局)

ありがとうございます。

資料のイメージ図（歯車）のところが、実際の条文の関係があっていないというご指摘でしたので、表記について見直したいと思います。

(櫻井委員長)

だいたいよろしいでしょうか？今日出たものを検討してもらいたいと思います。これで協議を終了したいと思います。