

西宮市障害福祉推進計画策定委員会（平成30年度第2回）議事要録

○日時

平成31年（2019年）2月15日（金）14時00分～16時00分

○場所

職員会館3階 大ホール

○出席委員

北野会長、角野副会長、尾崎委員、近藤委員、佐藤委員、清水委員、高田委員、玉木委員、西田委員、西本委員、早川委員、原委員、藤田委員、本郷委員、増田委員、三浦委員、室委員、森浦委員

計18名

○傍聴者

3名

○次第

1. 開会
2. 傍聴の許可
3. 議事
（1）「（仮称）障害のある人が暮らしやすいまちづくり条例」について
4. 閉会

○資料

資料1 （仮称）障害のある人が暮らしやすいまちづくり条例について

参考資料1 西宮市における障害のある人の状況について

参考資料2 西宮市障害福祉推進計画策定委員会（平成30年度第1回）議事要録

○議事要録

会長

今日は議事が1つしかないが、大事なところが2つある。まず1つ目は、西宮らしい条例の名称について、2つ目に中身について検討いただく。では、事務局から説明をお願いします。

事務局

(下記の議事について説明)

1. 条例の名称及び構成について
2. 前文について
3. 総則について
4. 差別の解消に係る規定について
5. 情報コミュニケーションの促進に係る規定について
6. 理解の促進に係る規定について

会長

理解の促進に係る規定については次回と言うことなので、今回はそれ以外について皆さんからご意見いただきたい。まずは名称についてみなさんのご意見をいただいて、その総意を次回の策定委員会に繋げることができたらと思う。事務局が3つの案(①「西宮市障害のある人もない人も共に暮らしやすいまちづくり条例」 ②「西宮市障害への理解を深め、誰もが暮らしやすいまちづくり条例」 ③「西宮市障害のある人への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」)を提示しているので、これをたたき台としてご意見いただきたい。

委員

私は昨年度も出席し、障害福祉推進計画を策定した。条例の総則に、「「ともに生き ともに支えあう 共生のまち 西宮」の実現に寄与することを目的とする。」と記載があり、まさしく計画の策定の際にもそのような話をしたと思う。計画とは西宮市独自のもので、西宮市の福祉ニーズや不足しているものが書かれている。計画に基づき、西宮市らしい条例というものが作られるべきと解釈している。計画の基本目標には、大きく3つの枠組みがあり、それに基づいてさらに細かい目標や取り組みが定められている。せっかくだからいい計画を作ったのだから、それを実現するための後押し、後ろ盾になるような内容の条例ができたらと思う。例えば、市の役割の部分で「必要な財政上の措置」と書いているが、これを条例の中で触れられることができれば、計画を実現させる大きな後ろ盾になると思う。この考え方が加味され、そういうことを表せられる条例の名前を付けることができればよいと思う。「障害」という言葉の使い方や、「障害のある・なし」という使い方など、様々な議論が出てくると思うが、まずは様々な人に分かりやすく、また計画を進めるうえで計画内容を上手く示すことができる名称になればよいと思う。

会長

前回の策定委員会のまとめのようなことをおっしゃっていただいた。「ともに生き ともに支えあう 共生のまちづくり条例」という名称にすると、障害を示す文言がないので、女性差別や外国人差別など全ての問題が含まれてしまう。そうすると膨大な条例になってしまう。障害という言葉の基本に置いた条例名称として3つの案を事務局が提示している。それを踏まえて皆さんのご感想を含めてご意見をお願いします。

委員

障害という言葉を使わず、「共生社会の実現に向けての条例」という名称がよいと思う。

委員

資料にある条例の目的や基本理念の案を読むと「まちづくりを進めるため」となっているので、まちづくりを進めるためにこの条例は作られると理解している。したがって、「まちづくり」という言葉だけは必要なのでないかと思う。

委員

前回の策定委員会でも発言したように、例えば①であれば千葉県が2006年に制定した条例名称である。13年経った今、緩やかな名前と言われている。名は体を表すと言うように、もっと具体化された条例の名称がよいと思う。その上で、文言が硬すぎる部分があるにしても③が大事なかなと思う。この条例には具体的に2つ柱があって、理解の促進と差別の解消、これらが条例の大きな目的になるかと思う。よって③をベースに考えていけばよいのではないかと思う。追加になるが、緩やかなものは兵庫県のユニバーサル社会づくり条例ができていますので、県全体の総意として押さえておけばよいのではないかと思う。

会長

県の条例があるのを踏まえて西宮市としてはもう少し具体的なイメージが沸くところを強調した方がよいのではないか、という意見をいただいた。こう考えると、それぞれの条例名称案はそれなりに感じるところがあるという風に思った。

委員

私は②がよいかなと思う。なぜなら、条例の目的と基本理念に「誰もが安心して地域で暮らせるまちづくり」という文言があるので、②が一番わかりやすいかなと思う。ただ、条例の目的と基本理念には「地域で」と書かれているが、条例名称案では書かれていない。「地域で」と条例名称に入れた方がよいのか、それともあえて入れていない理由があるのか少し気になった。

委員

ストレートな名称の方が良いと思う。②と③をまぜて、サブタイトルのようにできないのか。②がメインで③がサブ。理解促進と差別解消という言葉は絶対入れてほしいと思う。他の自治体

は柔らかいところが多いが、もっとはっきりダメなことはダメと言わないといけないと思う。

委員

「障害者への差別を解消し誰もが暮らしやすいまちづくり条例」、もしくは「障害者への差別を解消し誰もが暮らしやすい共生のまちづくり条例」という名称がよいのではないかと思う。理解の促進をすることは当たり前であり、差別の解消をすることが誰もが暮らしやすいまちづくりだと思う。差別解消という言葉を入れた方がよいと思う。

会長

案の全てを混ぜたらそのようになる。理解の促進という言葉はどうしても残す必要があれば残す。ただ、理解の促進とは差別の解消の前提であり、差別の解消が理解の促進と合理的配慮の両方を含めたものであれば、わざわざ用いなくてもよいのではないか、という意見をいただいた。広い意味での共生についても書かれているし、他の委員の意見もまとめられたように思う。

委員

3つの案について様々なご意見を聞いたが、①と②の案は幅が広いように感じる。理解促進と差別の解消をはっきりわかりやすく示した方がよいと思うので、③がよいと思う。

会長

今は、共生のまちづくりという広い方のイメージと委員のおっしゃった③の案の根幹部分とを両方残す名称案はないかという議論になっている。理解促進というのは差別の解消に含まれているものであるので、両者を繋げ「障害者への差別を解消し誰もが暮らしやすい共生のまちづくり条例」という名称案を委員からいただいた。今後その方向で検討を続けてよろしいか。③が大事であるということは、みなさん理解できていることかと思う。①、②が大事だと言う委員も多くおられたので、2つを混ぜる方向で考えている。

委員

「西宮市障害のある人への差別を解消し誰もが暮らしやすい共生のまちづくり条例」ということか。

会長

そういうイメージかと思う。これを踏まえて事務局は次回の策定委員会で案を出していただきたい。次回である程度名称を固めることができればと思う。

では、名称以外の全体の構成内容について各委員からご意見いただきたいが、現在、内閣府の政策委員会で差別解消法の見直しと障害者基本法の改正が検討されている。まず、委員から委員会でどんな意見が出そうか、また、それをどのように踏まえていくべきかというようなことがあれば教えていただきたいと思う。

委員

内閣府の障害者政策委員会は今期で4期目となり、1月から開催されている。差別解消法の制定3年後の見直しについて議論されている。

委員会で私は、国会議員は、現行の差別解消法で対象から除外されているので、改正の検討の際、議員という立場にあっても対象になるべきと提案しようと思っている。今日の資料の責務・役割の部分で、例えば市と市民・事業者が2極に書いているが、もっと細かく規定した方が市民にも分かりやすいかと思う。例えば、西宮市と西宮市教育委員会を市として一個でくくっていいのか。また、市議会の立場がどうなるのか。市民・事業者の中でも自治体組織にいくと法的には総務省管轄になってくる。組織体というものをどう考えていくのか、整理していく必要がある。

障害者差別解消法については、主務大臣は勧告というものができることになっている。ただ、誰が大臣に報告してくれるのかというと、そのルートが全くない状況である。私の提案だが、公表するとともに主務大臣への報告を行うことにすれば、障害者差別解消法と条例が強固に繋がるのではないかと思う。ぜひ、条例に一文入れてほしいと思う。

会長

政策委員会の中で差別解消法の改正のイメージとして、民間事業者への合理的配慮の義務付けなどそういう議論も出ていたか。

委員

当然義務付けの話は出ている。自治体でも条例レベルで義務付けをしているところが出てきているので、それを後押しする意味でも当然法律の中でも事業者に対して義務付けをしていくようになっていくだろう。

蛇足になるが、教育委員会の扱いについて自治体によっては市と教育委員会を別物として位置づけているところもある。位置づけについて、もう少し踏み込んだ形にさせていただけたらと思う。そうすれば、インクルーシブ教育などにも反映してくのかなと思う。よろしく願います。

会長

市と教育委員会の関係について、教育委員会を明確にするということをどの自治体の条例等でも記載がなく、抵抗が大きいものである。また、条例は制定のために議員に議論してもらう必要があるので、議員自身に義務が課されるということをどのように理解していただくか。

委員

資料の責務のところ、事業者は「市内において商業その他の事業を行う者」と定義されている。私は、日頃から障害者の虐待防止と虐待の対応をさせていただいている。障害者の虐待ケースは、高齢者と違い、障害の事業所による虐待が多いと感じる。高齢者の虐待件数と比べれば障害者は人口が少ないこともあって少ないが、擁護者からの虐待というよりも事業所からの虐待の案件が多い傾向にある。障害の支援をしている者は絶対差別なんかしないだろう、合理的配慮の提供を行うのは当たり前だろうと思われているかもしれないが、本当に自分たち福祉の事業所は

どうなのか。病院、医療機関も差別をしない前提として理解啓発の対象から外されている。そこはどうか。考えていかないといけない。虐待というのは差別・偏見の延長線上で起こってくる。合理的配慮ができておらず、結果的にそういうことにつながっていくことが多い。事業所の定義について広げることができればいいのかなと思った。

会長

確かに、事業所という言葉は一般の事業所だけでなく福祉の事業所も含まれているが、除かれているようなイメージがある。それはまずいので、はっきりと示す必要があるということ。

委員

事業者の定義について、「商業その他の事業を行う者」と書いているが、教育・医療・福祉・保育などがわかりにくい。また今後策定することになる理解促進に係る規定についてのところで、雇用促進、就労等がメインになっている。今申し上げた分野が漏れてくるのではないかと思う。あまり細かく定義しすぎるのもどうかと思うが、はっきりと分かった方がいいようにも思う。もう一つが、市民の定義について、「市内に居住し」ということになってくると、市内の精神科病院だけなのかとか、住民票を持っているが市外の入所施設に入所している人はどうか、考えてしまう。「市内に居住し」の居住の概念の整理が必要なのではないかと思う。

会長

大事な点をいくつか述べていただいた。用語の定義をもっときっちりしていかないといけない。事業者の定義について「商業その他の事業を行う者」となっているが、その他の部分が広いので少しここを明確にした方がよいのではないかと思う。虐待防止法の見直しは、通報義務が拡大され、福祉サービス事業所だけでなく、病院と学校にも通報義務が増えていく方向で議論されると言われている。病院や学校では虐待がないと言われていたこと自体が不思議だった。それから市民の定義についても、市外の精神科病院に入所されている方や施設入所の方が定義に入るか、入らなければ大きな問題であるが、そこを含めて検討していただきたいと思う。

委員

理解促進に係る規定は次回の策定委員会で示すとなっているが、障害のある人の就労・雇用促進支援は既に西宮市でも進められていると思う。私の関わっている人で、幼少期の事故により脊髄損傷し、車いすの方がいる。障害者ではあるが、介護保険の適用はされない。障害者手帳は在宅リハビリの範囲をカバーしていない。この人は平日の昼間は就労しているため、福祉センターでリハビリをすることもできない。対象になる人は少ないと思うが、そういうところの配慮を市の方で考えていただきたい。

会長

障害者差別解消条例の中にうまく拾えるかは検討しないといけないが、ご意見に感謝する。

委員

前文案に「障害のある人のない人もそれぞれが違いを認め合って、協力してこの問題に取り組む」というフレーズがあるが、しっくりこない。「障害のある人もない人も一人一人がその存在の価値を認め合い、市、事業者・市民、および当事者が協力してともに取り組んでいく必要がある」というように、障害者自身も主体であるというということを記載したい。

会長

まさにおっしゃる通りだと思う。基本理念案の3つ目に「お互いを尊重し、どちらかを一方的に非難するものではないこと」という表現があるが、これは自治体によって記載があるところとないところがある。

委員

想定している3つの規定のうち、差別の解消に関わる規定については西宮市障害者差別解消支援地域協議会があっせん調整を行うので実効性を担保することができている。しかしそれ以外の2つ、情報コミュニケーションの規定や理解の促進に関する規定については、実効性を担保することができていないのではないかと。条例が制定された後に、それがきちんと推進されているか様々な検証を行うなど実効性を担保する取り組みが必要なのではないかと思う。明石市の場合には、手話言語に関わる条例の実効性を担保するため明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会を作ってその中で検証しようという形になっている。条例が言っているだけで終わらないようにするため、後の2つの規定の実効性を担保するための何が必要かを議論できたらと思う。

会長

差別の解消に係る規定は分野論になっていて、情報コミュニケーションの規定や理解の促進に関する規定の全てについてもかかっている。

委員

1点確認したいことがある。勧告の部分で「当該差別を行ったとされる事業者に対し勧告することを求めることができる」と記載があるが、例えば市民個人が差別を行った場合には何もしないという理解でよいのか。事業者のみに対して行うという表現でいいのか。

会長

今の日本国内の法律や規定を見ても、市民に対して調整はできてもそれを超えた勧告・公表は法的根拠がなく無理だろうということで省いている。

委員

では、仮に市職員が差別を行った場合はどうなるのか。

会長

市の職員なので、公務として行ったことは市が相手方となる。ただし、市に勤める者がプライベートの場面で発言された場面について、規定できるかとなるとかなり細かい議論が必要になるが、基本的に私人としての発言に対しては強制力を持たない。

委員

なんとなく納得できない。

委員

少し解説するが、個人はだめでも組織体の場合は法律上対象と認められる。そのため条例で組織体について言及することができれば、その範囲が少しでも広がるのかなと思う。

委員

情報コミュニケーションの規定の、意思疎通支援に関わるところで地域生活支援事業との関係が見えないが、このままでよいのか。総合支援法との関係で何か書いてある方がいいのか。

事務局

西宮市においては、通訳者の養成等を地域生活支援事業の一貫として行っている。それを想定した書き方をしているが、伝わりづらいようであれば申し訳ない。今後も通訳者の養成等を行っていくという意味で書いている。

委員

情報コミュニケーションの促進に係る規定について、言語としての手話に対する理解が書かれているが、福祉の分野に限った書き方をしているように思う。言語は福祉の分野だけでなく、教育、労働、防災など生活上の多くのことに関わっている。私は去年からこの策定委員会の中で、共生のために手話言語に絞った条例を作ってほしいと申し上げてきたが、みなさんにはご理解いただけていないのかなと思う。策定委員会のみなさんにおいても、今まさに音声言語で会議を進められており、手話で話をするのは私だけ。結局、手話に関することについては別の形で条例を策定するというのではなく、今回の条例の中に含まれてしまうということで受け止めている。私たち聞こえない者にとって、手話言語は福祉の範囲だけに限らず他の分野にも関わるということを強く訴えたいと思う。この条例に関して、手話言語に関して運用がきちりされているか、検証委員会を作り、構成メンバーの中にいろんな意見を聞いていただきたい。私たち聴覚障害者当事者、手話サークルの人たち、学識経験者、教育関係の方々、そういう人を構成委員とし検証していただきたい。願います。

会長

おっしゃっていただいた部分の中で、一部私たちの説明不足のところがある。情報コミュニケーションの促進に係る規定は、他の自治体の規定のように各分野別の理解の促進に関する規定に

置かずに、特別に章を分けて規定している。その理由は、福祉の分野に関することと限って解釈されてしまうことを防ぐためである。全ての分野に係るために、情報コミュニケーションの促進に関する規定をもうけた。教育や労働はもちろんのこと、ほかの分野すべてに適応されるとうたっている。やはり、委員が先ほどおっしゃったように市民及び事業者の定義がわからないので、福祉や医療など様々な事業者が含まれているときちんと定義でうたっておきたいと思う。

国は今、手話言語法を作る方向で議論が進んでいるそうだ。国が大きな法律を作ることになれば、各自治体もそれに従うことになる。手話言語の現在の状況について検証する委員会を作って欲しいとご意見いただいたので、検討させていただきたいと思う。

委員

用語の定義の部分になるが、これに追加で権利条約の2条の文言を載せた方がいいかなと思う。2条には、意思疎通、言語、障害に基づく差別、合理的配慮、ユニバーサルデザインという言葉の5つが定義化されている。何をもちえて言語というのか等、定義で明らかにしていくことで手話及び情報コミュニケーションについての条文の意味も生きてくるかなと思う。そのあたりを工夫していただけたらと思う。

会長

定義のところをもう少し詳しく、大事なものをに入れていく。意思疎通、言語、ユニバーサルデザインを含めた定義があった方がよいという提案をいただいた。大事なところなので、ぜひとも検討したいと思う。また障害がある人の定義もこれでいいのか疑問がある。例えば、てんかんのある方であれば継続的という表現がいいのか、断続的など他の表現があるのではないかと、議論・検討していただきたいと思う。

委員

市に対する要望でもあるが、感染症に弱い障害者、特に免疫が低下されているような方を市が把握できたらと思う。例えば、介護保険の対象であるケアマネジャーのような人がいれば、難病の方に対する感染症の特別なシステム、また配慮をすることができたらと思う。条例には書いていないことかもしれないが、願います。

会長

制度のはざまにあるような難病の方に対する配慮、仕組みを検討していただきたいとのこと。よろしく願います。

委員

弊社では優先座席のステッカーを張り替え、ヘルプマークの周知を行っている。資料にある障害のある人の定義のところで、「…相当な制限を受ける」とあるが、ヘルプマークを持たれている方というのは、一見健康に見える方が多い。先日、車内で若い女性が倒れられたが、ヘルプマークを持っておられて持病で発作があると確認することができ、適切に対応することができ一命を

とりとめられた。非常に感謝された。そのような方も「障害のある人」に含まれるのであれば、あえて相当なというような文言は使わなくてもいいのではないかと思う。

会長

相当という表現がどの程度を意味するのか、少しわかりにくいイメージがある。おっしゃるとおり、継続的なイメージだけでなく、断続的なイメージも含めて、また相当とはどの程度を意味するのか、違う表現を使うということも想定に入れつつ、検討していく。

委員

知的障害者の場合、差別がわかりにくいことがある。例えば学校の行事で、保護者の同席を求めたりするのはどうなのかなど…。定義するのは難しいと思うが、条例の中にどのように盛り込むことができるか。配慮の定義についても知的障害者の場合は、意思を表明する力がとても弱い。「支援者がその者を補佐して行ったものを含む」と書いてあるが、本人と支援者の意思が一緒かどうか難しい。内容をどんなふう書いたらよいのか。どう読んでも差別とはこういうものだと深く広く市民の方に伝わるような条例にするのはとても難しいのではないかと感じている。

会長

ご意見が2つあった。1つは、どこまで定義や分野を細かく書き込むか。教育の部分でどこまでの範囲を合理的配慮が必要、もしくは差別と規定するのか。例えば学校で障害のある児童に支援が必要な場合に、親としては当然合理的配慮として学校がすべきと思われるかもしれない。では、どこまでが合理的配慮で、どこからがそれを超えたものになるのか。これから策定委員会でも議論を重ねていかないといけないが、基本的には障害のない子供たちがしていることについては、障害のある児童に対して必要な合理的配慮を義務としてやっていただかないといけない。大事なおところをおっしゃられた。2つ目は、これをどこまで障害がある人が理解できるような条例として形作っていくのか。出来上がった条例を市民に広報するだけでなく、障害のある人にもその家族もまた高齢者もわかりやすいバージョンを作るところまで考えていかなとといけないと思う。検討していきたいと思う。

委員

内容としては問題ないが、相談及び対応の仕組みをどう作っていくかという課題がある。事実を確認していくことや、調査をするということが実際は難しい。虐待関連で知的障害のある人や精神障害のある人は、自分が虐待を受けているという認識が薄い場合や、病状的な課題がある場合があり事実確認が難しい。一機関が相談を受けて、どう対応していけるか。虐待関連で言えば、西宮市、虐待防止センター、権利擁護支援センターがチームを組みながら相談対応を進める仕組みができています。例えば、差別の相談を受けたときに、その相談員一人が一つの視点から事実確認、また調査ができるかというところではない。一般の相談とこういった特殊な相談では、別の仕組みが必要なのかなと思う。ましてや、指定特定相談支援事業所がこの役割を担うためには、きちんと稼働できるように仕組みを考えていただきたい。そして、そこで解決できない場合、西

宮市障害者差別解消支援地域協議会が1ケースごとに受け持つというイメージはある。しかし、だからと言ってそれだけの回数が開催されるわけではないだろう。では、西宮市障害者差別解消支援地域協議会は何をするのか。役割分担をしっかりと考えていってもらえたらと思う。

会長

相談機関についてまだ細かく議論ができていないが、複数想定していることもある。1つ目は相談機関の委託を複数箇所をお願いする場合、どこまでのところをお願いするのか。2つ目は、どのような研修をどこに対して行うのかという研修体制の問題。3つ目は、複数の相談機関と西宮市障害者差別解消支援地域協議会との関係について。あるいは西宮市障害者差別解消支援地域協議会の役割について。様々なことについて細かく想定をしなければいけない。

委員

ガイドラインのようなものは想定しているのか。市民が見てわかりやすいものが必要。条例を読んだだけでは分からない。

委員

明石市のホームページは条例について項目ごとに趣旨と解説が書いてある。例えば「障害のある人」の場合、難病を難治性疾患という言葉に置き換えている。また、なぜそのようにしたかという解釈が書いてある。「事業所」の定義は、文言は西宮市の案と同じだが、NPO法人や社会福祉法人なども含まれると記載がある。それを条例本文の中に含むか、解説で記載するかは議論が必要だと思うが、丁寧に条例の説明し、伝えていくために、市民向けリーフレットや解説書のようなものも出していただけるとより伝わるのかなと思う。

会長

明石市は差別解消支援地域協議会で議論してそのパンフレットを作った。条例の策定と同時にできるか、もう少し議論しながら作っていくのか、差別解消支援地域協議会の役割と当策定委員会の役割と両方考えながら、議論していけたらと思う。

委員

条例名や前文も含めた中身について、様々なご意見をいただいたところで、基本理念を見直していかないといけないのかなと思った。やはり定義がわかりにくく、不十分だった。それゆえに福祉分野に限っているのではないかなど委員からでもご意見があったので、ガイドラインや、わかりやすい版の作成も検討していく必要があるのではないかなと思った。また、基本理念の1つ目が少し違うのではないかなと思った。今後ともみなさんからご意見をいただけたらと思う。

以上