

障害者の人権保障における地方自治体の役割

—障害者の共生および差別解消に係る条例制定とその運用—

北川 雄也

概要

本稿では、障害者の人権保障における地方自治体の役割を検討する。日本の中央政府レベルでは障害者差別解消法など障害者の人権保障のための法整備が進められている一方で、地方自治体レベルでも障害者の人権保障のための条例制定が行われている。しかし、これまで本分野における地方自治体の条例の内容や運用実態について十分に分析されてこなかった。そこで、本稿では、日本の地方自治体の人権保障の実態を探るための予備的考察として、都道府県や政令市における障害者の共生および差別解消に係る条例制定とその運用について、先進的な事例を中心にとりあげる。

そのうえで、障害者差別解消法との内容の差異を明らかにする。通常、条例制定の際には、国の法律よりも民間事業者や一般市民に対する規制あるいは義務などの基準が「上乘せ」されたり規制ないしは義務の範囲が「横出し」されたりする。つまり、中央政府よりも、地方自治体の方がさらに障害者の人権保障を強化する条例を制定する可能性がある。本稿では、この見立てが正しいか否かについて検討する。

2000年の改正地方自治法の施行により、所管事務の地方分権化が進められてきた。それにより地方自治体としての責任も大きくなり、人権保障における地方自治体の役割や影響力も大きくなった。また、中央政府よりも生活現場に近い立場で行政を行う地方自治体の試みは、障害者の人権保障にも直接的な影響を及ぼしやすいと考えられる。したがって、障害者の人権保障の充実のためには、地方自治体の人権行政のあり方の検討が不可欠である。

1. はじめに

本稿では、障害者の人権保障における地方自治体の役割を検討する。日本の中央政府レベルでは障害者差別解消法（正式名称は「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」）など障害者の人権保障のための法整備が進められている一方で、地方自治体レベルでも障害者の人権保障のための条例制定が行われている。しかし、これまで本分野における地方自治体の条例の内容や運用実態について十分に分析されてこなかった。そこで、本稿では、日本の地方自治体の人権保障の実態を探るための予備的考察として、都道府県や政令市における障害者の共生および差別解消に係る条例制定とその運用について、先進的な事例を中心にとりあげる。

日本政府は2014年に障害者権利条約に批准するために、2013年に障害者差別解消法を制定した。障害者権利条約では、「他の者との平等を基礎として」という本文が多くの条項に書き込まれているため、新たな法整備が必要になった（池原2018:128）。障害者権利条約などの国際人権条約の締結権は中央政府にあるため、人権保障の名宛人は第一義的には国となる。そこで、通説的には、国際人権条約の国内実施においては、中央政府が主要な役割を担うと解釈できる。批准した条約が国内で法的効力を有する日本では、国家機関は条約規定の趣旨に従って、権限行使を行うことが要請される（申2016:441）。立法不作為によって条約の規定を満たせない場合は、国による条約義務の違反となる（*Ibid.*:442）。

しかし、国際人権法の研究においては数少ないながらも、国際人権保障における地方自治体の役割や義務について論じる先行研究があ

る（大津 2011）。憲法学の観点から地方自治を研究している大津浩は、このなかで、地方自治体は、人権保障施策に関する幅広い裁量を持ちながらも、人権条約については、他の国家機関と同様の国内法的な拘束を受ける¹と論じている（*Ibid.*:24）。さらに「内容が明確で自動執行力のある人権条約も、当該自治体において重大かつ明白な人権侵害が生ずる地域的特殊性が見出せる場合には、自治体は独自に人権条約履行義務を負うと解すべきである」と指摘している（*Ibid.*）。つまり、大津の説を採用するならば、国際人権法の国内実施において、地方自治体も法的義務を有する重要な主体であると位置づけられており、地方自治体による人権政策も国際人権法学の対象となる。

2000年の改正地方自治法の施行を契機に、地方自治体の地方政府としての責任が増す地方分権が進行するなかでは、地方自治体独自の「上乗せ」型条例や「横出し」型条例が増えてきている（北村・青木・平野 2017:83）。上乗せ条例とは国と同じ規制対象について、規制の基準を厳しくするための条例である一方、横出し条例とは国の法律で規制されていない範囲についても規制を広げるための条例である。これは、人権政策分野の条例においても同様である。たとえば、2020年7月に施行された神奈川県川崎市の「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」では、本邦外出身者に対する不当な差別的言動（いわゆるヘイトスピーチ）の禁止を定めており、勧告や命令に従わず公共の場所でのヘイトスピーチを継続している場合は、市が氏名・住所の公表のほか、行政刑罰（罰金）を科すために検察や裁判所といった司法機関に対して刑事告発ができるとしている（URL1）。この条例は、行政刑罰の規定を設けている点で、

国の「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」を「上乗せ」した内容になっている。

それでは、人権条例のなかでも、障害者の人権保障に係る条例にも同様の事象があてはまるのであろうか。すなわち、障害者差別解消法を上乗せ・横出しするような条例は制定されているのであろうか。そして、条例の実際の運用状況はどうなっているのであろうか。これらの点が本稿の検討課題である。障害者差別解消法は、行政機関や事業者による障害を理由とした不当な差別的取り扱いの禁止や合理的配慮の提供義務（第7条および第8条）を定めている²（矢嶋 2018:27-9）。ただし、不当な差別的扱いは行政機関・事業者双方で禁止されるが、合理的配慮の提供は、行政機関が法的義務であるのに対し、事業者は努力義務にとどまる³（*Ibid.*:29）。障害法に精通する弁護士である池原毅和は、障害者差別解消法第3条が、地方自治体が障害者差別解消に関する施策を策定、実施すべき責務を定めていることからみて、本法が全国的な規制の最低基準を定めたものであり、各自治体の創意工夫による先進的な障害者差別禁止条例の制定が求められていると解すべきであると述べている（池原 2018:130）。国よりも都道府県あるいは市町村といった地方自治体の方が、障害者の生活現場に近く障害者の生活実態や差別事例に関する情報も収集しやすい⁴。それゆえ、地方自治体による障害者差別解消条例の制定の必要性は自明である。

¹ ただし、多くの自治体実務においては、「法律優位の原則」の通説に従うため、具体的な法令の根拠がないかぎり、独自の施策をとることに消極的であるのが現状であると指摘している（大津 2011:9）。

² 具体的には、2種類の状態を「差別」と規定している。第1に、正当な理由なく、障害のある人を不利に扱うことである。たとえば、空席がある飲食店を訪れた車椅子使用者に対して入店を拒否したり、聴覚障害を理由に「安全確保ができない」としてスポーツクラブへの入会を拒否したりする行為は差別に該当する。第2に、合理的配慮をしないことである（川島・星加 2016:2）。たとえば、入口に段差がある飲食店に入ろうとした車椅子使用者が、従業員にスロープを出すよう求めたが無視され手伝いを拒否されるケース、聴覚障害のある人が筆談によるコミュニケーションを要請したが従業員に拒否されるケース、そして視覚障害のある大学受験者が点字付きの試験問題の作成要請を行うが大学当局に拒否されるケースも差別に該当する。

³ しかし、障害者権利条約第4条1eでは、「いかなる個人、団体または民間企業による障害に基づく差別を撤廃するための全ての適当な措置をとること」と定めており、事業者の合理的配慮義務を軽減する措置をとることは同条約から認められない（池原 2018:140）。

⁴ たとえば、教育、健康、福祉、環境に関する法律や命令の執行を実際に行うのは地方自治体であり、人びとの人権の享受に直接関係する。障害者の人権とは文脈がずれるが、2019年10月12日に台風19号が関東地方に直撃したときの東京都台東区の避難所へのホームレス入所拒否の対応は、地方自治体の自律性が負の方向に作用した最たる例の一つである（URL2）。

2. 地方自治体における障害者の人権保障制度の現状と課題

前述の通り、障害者差別解消法は、障害者の人権保障のための全国的な規制の最低基準を定めたものであるため、まずは障害者差別解消法の特徴について述べる。そのうえで、地方自治体における障害者の人権保障制度（障害者差別解消の取り組み状況）について論じる。

障害者差別解消法は、指針・ガイドラインなどで行政的基準を示し、報告の徴収、助言、指導および勧告（第12条）という行政的介入によって民間事業者などに義務を遵守させていく行政規制型あるいは行政指導型の形態を採用している点に特徴がある⁵（池原2018:131）。このように、義務者側から規定する法形式は、障害のある人が主体的に権利行使するよりも、周囲の義務者が「自主的」に自らの義務を果たすよう促す形になっており、受動的な権利保障にすぎないとの批判もある（*Ibid.*:132-3）。しかし、この法体系が、日本の中央政府および地方自治体における障害者の人権保障制度の基盤となっている。

また、第14条では、地方自治体に対して、障害者などからの障害を理由とする差別に関する相談への対応とともに、障害を理由とする差別に関する紛争の防止または解決（調停やあっせん）を図る体制整備を義務づけている。ただし、規制のしくみが勧告などといった行政指導に近い場合、紛争解決も必ずしも強制性があるわけではない。差別を行った側の「自主的反省」に左右されるため、実効性は高くないのである。

そして、第17条では、障害を理由とした差別に関する相談対応や紛争防止・紛争解決の取り組み（たとえば、障害者差別に関する情報共有や障害者差別解消のための普及啓発・研修の検討）を行う機関として、地方自治体は障害者差別解消支援地域協議会（以下、「地域協議会」とよぶ）を組織することが「できる」と規定している。同条第2項では、地域協議会においては、特定非営利活動法人その他の団体を構

成員として加えることができる⁶と規定しているため、障害当事者も地域協議会に参加できる（URL3:13）。しかし、ここで重要な点は、条文では地域協議会を組織「できる」としている点にある。すなわち、地方自治体は、地域協議会を必置する義務はない。なお、市町村の地域協議会には個別事案の協議や地域特性に応じた課題の協議を行う役割が期待されている。他方で、都道府県の地域協議会には市町村の地域協議会をバックアップする役割や障害者差別解消に係る広域の取り組みを推進する役割（たとえば、広域的に展開している事業者や事業者団体、職能団体などへの協力要請や、市町村から寄せられた相談に係る事例や解決に向けた取組の事例などの集積と分析）が期待されている（URL3:18-21）。

ここまで障害者差別解消法の内容を説明してきたが、次に法制定後の地方自治体の実際の対応をみていく。本稿では、すべての地方自治体の実際の対応を明らかにしている調査資料として、内閣府の「障害者差別の解消に関する地方公共団体への調査結果」（URL4）を活用する。

まず、地域協議会の設置状況は、地方自治体の規模が小さくなればなるほど、芳しくない。都道府県や政令市では100%の設置率である一方、中核市では72%（他市町村との共同設置を含めると74%）、一般市は46%（共同設置を含めると60%）、町村は20%（共同設置を含めると39%）の設置率となっている（*Ibid.*:4）。また、地域協議会を設置している地方自治体の協議会の開催実績（2017年度）は、2～3回が最も多く35%となっているが、0回の地方自治体も25%と、やや高い割合となっている（*Ibid.*:8）。そして、とくに、一般市や町村において開催実績が0回の割合が20～30%程度と高くなっている（*Ibid.*）。

他方で、地域協議会においては、障害当事者、障害者団体、家族会などの委員としての参加は意識されており、全体でみても90%の地域協議会で当事者やその関係者の参加が実現している（*Ibid.*:11）。しかし、当事者委員として参

⁵ この点では、地方自治体が制定する人権条例においては、命令や罰則の設定は困難な可能性が高く、是正勧告などの公表による社会的制裁あたりが許容限度とする大津浩の見解が符合する（大津2011:22-3）。

⁶ そのほかにも、学識経験者、事業者団体、医療・福祉・教育機関などの関係者が構成員として参加することが想定されている。

加している人の障害種別は肢体不自由が50%となっており、その他の障害種別は視覚障害が18%、聴覚・言語障害が19%、知的障害が6%、精神障害が10%といったように低い割合となっている⁷ (*Ibid.*:13)。くわえて、支援者や家族を除いた障害当事者の委員の構成率をみると、0%が33%、0～10%が35%となっており、真の意味での当事者参加は実現していない地域協議会も多い (*Ibid.*:14)。なお、地域協議会におけるジェンダーバランスは意識されているものの (*Ibid.*:15)、障害を持つ女性委員の割合は0%が、74%となっており (*Ibid.*:16)、障害とジェンダーの関係はあまり意識されていない可能性が高い⁸。

次に、地方自治体全体における障害者差別解消に係る条例制定の概況を述べる。なお、次章では、都道府県と政令市を対象をしぼって条例の制定状況をとりまとめる。

まず、障害者差別解消法を補強する形で、地方自治体独自で条例を制定しているところは少ない。障害者差別解消に係る条例を制定済みの地方自治体は4%にとどまり、制定する意思のない地方自治体は86%にまで下がる (*Ibid.*:27)。都道府県では、57%がすでに制定しているが、中核市・一般市・町村では80%以上が制定予定なしと回答している (*Ibid.*)。また、条例において既存法の規制を「上乗せ」する場合、障害者差別解消では事業者への合理的配慮義務の強化が考えられるが、既存法と同じく「一律に努力義務」とする地方自治体が77%を占める⁹ (*Ibid.*:28)。つまり、障害者差別解消関連の条例において、「上乗せ」が行われる例は多くない。他方で、住民にまで合理的配慮提供義務対象を広げる「横出し」条例を制定する地方自治体は32例存在する (*Ibid.*:31)。

くわえて、条例の有無によって障害者差別に係る相談対応に差異が生じるのかを明らかにした調査についても触れる (URL6)。まず、都

道府県・政令市では、年間30～49件ないしは50件～99件の相談対応を受けたとする回答の割合が、条例ありの方が条例なしよりも高くなっており、その差も大きい (*Ibid.*:1)。他方で、政令市を除く市区町村においては、条例の有無にかかわらず、相談件数が9件以下、あるいは相談件数をカウントしていない割合が高くなっており (*Ibid.*:2)。相談件数が少なければ、障害者差別解消法や障害者差別解消に係る条例の機能そのものに疑義が生じる。併せて、相談件数がカウントされていないのであれば、法ないし条例の運用実態が不明瞭であり、問題がある。また、ワンストップ相談窓口¹⁰の設置や障害者差別解消に関する相談員の配置といった相談対応体制の整備に関しても、都道府県・政令市では条例がある方が体制を整備できている一方で¹¹、政令市以外の市区町村では条例の有無によって大きな差異は生じていない (*Ibid.*:3)。さらに、政令市以外の市区町村では、障害者差別に関する相談員の配置は、条例があっても19%と低い割合になっている (*Ibid.*)。まとめると、条例の有無にかかわらず、都道府県・政令市とそれ以外の市区町村との間には、相談対応体制に大きな格差が生じている可能性が高い。

3. 地方自治体における障害者の共生および差別解消に係る条例の制定状況

本章では、都道府県と政令市における障害者の共生および差別解消に係る条例の制定状況を記述する。ここで、都道府県と政令市に着目する理由は、相対的に財政規模や組織規模が大きい地方自治体であるゆえに、一般市や町村などと比べて障害者差別解消に係る取り組みへの資源投入量が大きくなりやすいと考えるためである。実際に、前章で触れたように、障害者差別

⁷ なお、視覚障害や聴覚・言語障害の当事者委員の割合が低い原因は、一般市や町村での著しい割合の低さの影響が大きいと考えられる (URL4:13)。その原因は、障害に関する理解の不十分さだけでなく、障害者団体が存在しない、あるいは視覚障害や聴覚・言語障害の当事者が居住していないことにあると推察される。

⁸ 詳細は、たとえばURL5を参照。

⁹ 合理的配慮提供を完全義務化すると、かえって事業者の不安や反発を招き、「過重な負担」を盾に合理的配慮の提供を拒否するケースが増えることを危惧するとの地方自治体の回答も紹介されている (URL4:30)。

¹⁰ 障害者差別に関する相談について、各分野（教育、雇用、交通、各種サービス利用など）を問わず一元的に受け付ける相談窓口を指す。

¹¹ なお、年間の相談対応件数が多い方が、ワンストップ相談窓口の設置率や障害者差別解消に関する相談員の配置率が高くなる (URL6:4)。

に関する相談対応の体制整備は、都道府県および政令市の方が充実している。なお、障害者の共生に係る条例も分析対象に入れている理由は、実質的には障害者の共生に係る条例の内容

の大半が障害者差別解消に関するものである点にある。

まず、都道府県における条例制定状況をまとめると、図表1の通りである。

図表1 都道府県における障害者差別解消に係る条例の制定状況

No.	自治体名	条例名	特記事項
1	北海道	北海道障がい者及び障がい児の権利擁護並びに障がい者及び障がい児が暮らしやすい地域づくりの推進に関する条例	規則で定める圏域ごとに、権利擁護等を目的とした「障がい者が暮らしやすい地域づくり委員会」を設置
2	岩手県	障がいのある人もない人も共に学び共に生きる岩手県づくり条例	不利益な差別的取り扱いについて、市町村または市町村社会福祉協議会に相談窓口を設置。受け付けた相談は、県広域振興局保健福祉環境部、相談支援事業所、市町村、民生委員・人権擁護委員などが参加する地域調整会議で主に協議し、助言・調整
3	秋田県	秋田県障害者への理解の促進及び差別的解消の推進に関する条例	○紛争解決機関として「障害者差別解消委員会」を設置 ○県民に対しても不当な差別的取扱いの禁止を義務化
4	山形県	山形県障がいのある人もない人も共に生きる社会づくり条例	理念のみを記した基本法型条例だが、不当な差別的取扱いとして9分野（情報提供、労働及び雇用、福祉サービス提供など）を具体的に示している
5	福島県	障がいのある人もない人も共に暮らしやすい福島県づくり条例	障がい者差別解消調整委員会の設置
6	茨城県	障害のある人もない人も共に歩み幸せに暮らすための茨城県づくり条例	○障害者差別相談室の設置 ○協議会の設置
7	栃木県	栃木県障害者差別解消推進条例	障害者差別解消推進委員会の設置
8	群馬県	群馬県障害を理由とする差別的解消の推進に関する条例	障害者差別解消推進協議会の設置
9	埼玉県	埼玉県障害のある人もない人も全ての人が安心して暮らしていける共生社会づくり条例	○全県民に対して不当な差別的取扱いを禁止 ○広域専門相談員の配置 ○障害者差別解消支援地域協議会の設置
10	千葉県	障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例	○都道府県条例では一番早く制定（2006年） ○全県民に対して不当な差別的取扱いや合理的配慮の不提供を禁止 ○差別的取扱いの相談解決にあたっては、県内約600人の地域相談員や、各圏域に配置された16人の広域専門指導員が相談対応。さらに、地域の相談で解決の難しい事案については、県に設置された障害のある人の相談に関する調整委員会が対応（訴訟援助規定もあり） ○「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり推進会議」の設置（県民運動のための組織体。その成果として、「障害のある人に対する情報保障のためのガイドライン」の作成や、「障害のある人への不動産賃貸に係る問題の解決に向けて」の報告書作成などがある）
11	東京都	東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例	○事業者の合理的配慮提供義務化 ○東京都障害者権利擁護センターに広域支援相談員を配置 ○紛争解決機関として「調整委員会」を設置
12	富山県	障害のある人の人権を尊重し県民皆が共にいきいきと輝く富山県づくり条例	○自民党県議会議員らによる条例提案 ○広域相談専門員の設置 ○障害のある人の相談に関する調整委員会の設置
13	石川県	障害のある人もない人も共に暮らしやすい石川県づくり条例	基本法型条例
14	福井県	障害のある人もない人も幸せに暮らせる福井県共生社会条例	基本法型条例

No.	自治体名	条例名	特記事項
15	山梨県	山梨県障害者幸住条例	○障害者差別地域相談員の配置 ○相談員を支援する障害者差別解消推進員の配置 ○障害者差別解消支援ネットワーク会議の設置
16	岐阜県	岐阜県障害のある人もない人も共に生きる清流の国づくり条例	基本法型条例
17	静岡県	静岡県障害を理由とする差別の解消の推進に関する条例	障害者差別解消支援地域協議会の設置（調整委員会と同等の権限）
18	愛知県	愛知県障害者差別解消推進条例	障害者差別解消調整委員会の設置
19	三重県	障がいの有無にかかわらず誰もが共に暮らしやすい三重県づくり条例	障がい者差別解消調整委員会の設置
20	滋賀県	滋賀県障害者差別のない共生社会づくり条例	○全県民に対して合理的配慮の提供を義務化 ○障害者差別解消相談員や地域相談支援員の配置 ○滋賀県障害者差別のない共生社会づくり委員会の設置（障害者差別解消支援地域協議会の機能を併せ持ち調整委員会と同じ権限）
21	京都府	京都府障害のある人もない人も共に安心していきいきと暮らしやすい社会づくり条例	○地域相談員や広域専門相談員の配置 ○障害者相談等調整委員会の設置 ○障害のある人もない人も共に安心していきいきと暮らせる京都づくり推進協議会の設置
22	大阪府	大阪府障がい者差別解消条例	○広域支援相談員の配置 ○障がい者差別解消協議会の設置（調整委員会と同等の権限）
23	奈良県	奈良県障害のある人もない人もともに暮らしやすい社会づくり条例	○障害福祉課に相談員を設置 ○障害者相談等調整委員会の設置
24	鳥取県	鳥取県みんなで進める障がい者が暮らしやすい社会づくり条例	障がい者差別解消相談支援センターの設置
25	徳島県	障がいのある人もない人も暮らしやすい徳島づくり条例	○全県民に対して差別的禁止や合理的配慮の提供を義務化 ○専門相談員の配置 ○障がいのある人の相談に関する調整委員会の設置
26	香川県	香川県障害のある人もない人も共に安心して暮らせる社会づくり条例	○県の障害福祉相談所に相談窓口を設置 ○障害者相談等調整委員会の設置 ○相談事例共有のための協議会の設置
27	愛媛県	愛媛県障がいを理由とする差別の解消の推進に関する条例	○全県民に対して差別的禁止や合理的配慮の提供を義務化 ○広域専門相談員の配置 ○障がい者差別解消調整委員会の設置
28	福岡県	福岡県障がいを理由とする差別の解消の推進に関する条例	○専門相談員の配置 ○障がい者差別解消委員会の設置（調整委員会に近い権限） ○障がい者差別解消支援地域協議会の設置
29	佐賀県	障害のあるなしにかかわらず、ともに暮らしやすい佐賀県をつくる条例	基本法型条例
30	長崎県	障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり条例	○全県民に対して、10分野の不当な差別的取り扱いを禁止 ○地域相談員、広域専門相談員の配置 ○障害のある人の相談に関する調整委員会の設置 ○障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり推進会議の設置（「差別事案の原因・背景となっている社会的障壁」、「人材育成」、「条例の施行状況」などの調査審議を行う）
31	熊本県	障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例	○全県民に対して不利益取扱いや虐待を禁止。また、合理的配慮の提供を義務化 ○地域相談員と広域専門相談員を配置 ○障害者の相談に関する調整委員会の設置

No.	自治体名	条例名	特記事項
32	大分県	障がいのある人もない人も心豊かに暮らせる大分県づくり条例	○全県民に対して不利益取扱いを禁止(禁止の8分野を明記) ○専門相談員の配置 ○障害者施策推進協議会が、差別相談事案のあっせんや知事に対して是正勧告の要請を行う
33	宮崎県	障がいのある人もない人も共に暮らしやすい宮崎県づくり条例	○全県民に対して不利益取扱いを禁止(禁止の11分野を明記) ○相談員の配置 ○障がい者差別解消支援協議会の設置(調整委員会と同等の権限)
34	鹿児島県	障害のある人もない人も共に生きる鹿児島県づくり条例	○障害者くらし安全相談員の配置 ○障害者差別解消支援協議会の設置(調整委員会と同等の権限)
35	沖縄県	沖縄県障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくり条例	○全県民に対して差別的取扱い(長崎県と同種の10分野)や虐待を禁止。合理的配慮提供の義務化 ○各市町村に差別事例相談員を配置。さらに、県障害保健福祉課に3名の広域相談専門員を配置し、差別事例相談員を支援 ○調整委員会の設置

出所：URL7の情報をもとに、筆者作成

図表1から明らかなように、都道府県レベルでは、35団体で障害者差別解消に係る条例が制定されている。つまり、7割以上の都道府県では、条例が制定されている。とはいえ、条例の内容は多様である。理念だけを掲げた基本法型の条例もあれば、たとえば長崎県(そのほかに、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県など)のように行政機関や事業者だけでなく県民全体に対して禁止を定める具体的な差別類型¹²を明示する条例も存在する。また、都道府県の特徴を生かして、市町村をバックアップする広域専門相談員(支援相談員など、呼称は都道府県

によって異なる)を配置することを規定する条例も多くなっている。さらに、障害者差別解消法で定めるところの障害者差別解消支援地域協議会よりも権限が強い「調整委員会」を設置する都道府県も数多く存在する。調整委員会は、障害者差別に関する相談事案に対する助言・あっせん、首長による事業者に対する是正勧告の要請権限だけでなく、勧告内容の公表を首長に要請する権限を有することが多い。

次に、政令市における条例制定状況は、図表2の通りである。

図表2 政令市における障害者差別解消に係る条例の制定状況

No.	自治体名	条例名	特記事項
1	仙台市	仙台市障害を理由とする差別をなくし障害のある人もない人も共に暮らしやすいまちをつくる条例	差別相談調整委員会の設置
2	さいたま市	誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例	権利の擁護に関する委員会の設置(調整委員会と同等の権限)
3	横浜市	横浜市障害を理由とする差別に関する相談対応等に関する条例	障害者差別の相談に関する調整委員会(ただし、あっせん機能が中心)の設置
4	新潟市	新潟市障がいのある人もない人も共に生きるまちづくり条例	○条例推進会議の設置(障害者差別解消支援地域協議会の機能を兼ねる) ○共生のまちづくりに関する調整委員会の設置

¹² 以下の10種類の差別を禁止している。①福祉サービスの提供における差別の禁止、②医療の提供における差別の禁止、③商品およびサービスの提供における差別の禁止、④労働及び雇用における差別の禁止、⑤教育における差別の禁止、⑥建築物の利用における差別の禁止、⑦交通機関の利用における差別の禁止、⑧不動産取引における差別の禁止、⑨情報の提供等における差別の禁止、⑩意思表示の受領における差別の禁止。

No.	自治体名	条例名	特記事項
5	名古屋市	名古屋市障害のある人もない人も共に生きるための障害者差別解消推進条例	○障害者差別相談センターおよび地域の相談窓口の設置 ○障害者差別解消調整委員会の設置
6	広島市	広島市障害を理由とする差別の解消の推進に関する条例	○障害者差別解消調整審議会の設置
7	北九州市	障害を理由とする差別をなくし誰もが共に生きる北九州市づくりに関する条例	○専門相談員の設置 ○障害者差別解消委員会の設置(調整委員会と同等の権限)
8	福岡市	福岡市障がい理由とする差別をなくし障がいのある人もない人も共に生きるまちづくり条例	○障がい者差別解消推進会議の設置(障害者差別解消支援地域協議会の機能を兼ねる) ○障がい者差別解消審査会の設置(調整委員会と同等の権限)

出所：URL7の情報をもとに、筆者作成

図表2から明らかなように、政令市レベルでは8団体で障害者差別解消に係る条例が制定されている。政令市は20団体存在するため、4割程度が条例を制定している。また、それぞれの条例の内容の特徴は、地域協議会の権限を強めた調整委員会の設置にあり、障害者差別解消法の規定に対して「上乘せ」を行っていることが明らかとなった。この点は、都道府県も同様であるが、政令市は独自の豊富な財源や人的資源を用いて、都道府県とは別に調整委員会機能を保有している点に特色がある。

4. 先進事例における条例運用状況とその課題

本章では、主に都道府県レベルを中心として、障害者差別解消法の規定に対して「上乘せ」や「横出し」を行う条例の先進事例の運用状況を取りあげる。そのうえで、先進事例から他の地方自治体が学ぶべき教訓や先進事例の条例に内在する課題を示す。

2018年10月に施行された、東京都の「障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」は、事業者による合理的配慮提供義務化が定められており、上乘せ条例の先進事例の一つである。また、周知の通り、東京都は日本の地方自治体のなかでも人口規模・経済規模ともに格段に大きく、条例が中央政府や社会に与える影響も大きいと考えられるため、本稿でとりあげる。東京都の条例では、都の障害者権利擁護センターに広域支援相談員を設置している(URL8:14)。広域支援相談員は、障害者や関係

者からだけでなく民間事業者からの相談にも応じることとなっている。これは、事業者に対して合理的配慮提供を義務付けたことと関連している。実際に、条例制定後の事業者からの相談実績は8倍になっている(URL9:24)。さらに、広域支援相談員による相談支援がうまくいかず、合理的配慮の不提供を含めた差別事象が解決しない場合は、広域支援相談員は調整委員会にあっせんの求めを行うことができる(URL8:13)。つまり、障害当事者と事業者との間の紛争解決のプロセスに入る。そして、あっせんに従わない場合は、都は事業者に対して勧告を出すことができる。それでも従わずその差別事象が悪質な場合は、事実上の「制裁」として事業者名などを公表できる(*Ibid.*)。なお、このような条例運用は、東京都に限らず、事業者に対する合理的配慮を完全義務化している地方自治体においては、標準的である。

次に、2016年4月に施行された大阪府の「障がい者差別解消条例」を紹介する。大阪府の条例の特徴は、合理的配慮提供義務の部分では現行の障害者差別解消法と同等である一方で、とくに相談体制整備や紛争解決の部分で法補完的な「上乘せ」を行っている点にある。大阪府も、東京都と同様に、差別事象に関する広域支援相談員を配置している。広域支援相談員は、調査、助言、情報提供などの手段によって市町村の相談機関における相談事案の解決を支援し、また、市町村の相談機関では解決が困難な広域的・専門的な相談事案などに対応するため、府に配置するとしている(URL10:1、4)。東京都との違いは、基礎自治体である市町村の相談機関のバックアップを強調している点にある。

また、広域支援相談員が対応しても解決が図られない場合は、不当な差別的取り扱いに係る事案については、大阪府障がい者差別解消協議会(障害者差別解消法における「地域協議会」の機能を兼ねる)があっせんなどによる解決を行う(*Ibid.*:3)。あっせんにおいても解決できない場合、障がい者差別解消協議会は、勧告や事業者名の公表などを行うよう知事に意見を提出できる(*Ibid.*)。さらに、障がい者差別解消協議会と広域支援相談員との間の連携も意識されており、障がい者差別解消協議会は、あっせん(不当な差別的取扱いに関する事案)や事例検証を踏まえた広域支援相談員への助言を実施できる(*Ibid.*:4)。このような助言制度を整備すれば、障がい者差別解消協議会には、障害当事者も委員として参加しているため、実際の差別相談の現場においても障害当事者の意見が反映されやすくなると考えられる。そして、実際に、広域支援相談員に対する助言のため合議体は、毎年度複数回実施されている(*Ibid.*:8)。なお、取り扱う差別相談の内容として、「不当な差別的取扱い」や「合理的配慮の不提供」にくわえて、法上の差別の種類には該当しないが、障がいのある人に対する不適切な発言や態度については「不適切な行為」として分類して相談対応を行っているのも特色の一つである(*Ibid.*:10)。

ここまで、障害者差別解消法制定後に制定された都道府県条例の事例をとりあげてきたが、障害者差別解消法制定よりもかなり前に、すでに障害者差別解消に係る条例を制定している地方自治体も存在する。その一例として、都道府県のなかでもっとも早く条例制定を行った千葉県の条例をとりあげる。千葉県は、2006年に「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」を制定した。全県民に対して不当な差別的取扱いや合理的配慮の不提供を禁止している点では障害者差別解消法の「上乗せ」や「横出し」を行っているといえるが、この条例の最大の特徴は市町村における身近な相談役として委嘱した県内の約560人の地域相談員と、各圏域の障害者相談センターや健康福祉センターに常駐し相談活動を総括する16人の広域専門指導員を配置することで、きめ細やかな地域に密着した相談活動を実現している点にある(URL11:1-2)。このように、県が主体となって人員的に充実した相談支援体制を確立してい

る点は障害者差別解消においても有用であろうと考えられる。また、障害のある人の相談に関する調整委員会は、知事に対する差別解消のための勧告の建議や知事への申立てのあった事案に対する助言およびあっせんを行う権限を有する。そして、もう一つの重要な本条例の特徴として、第26条の訴訟援助の規定がある。本規定では、調整委員会による障害当事者と事業者などとの間の紛争解決(あっせんや助言など)がうまくいかなかった場合に、調整委員会が適当と認めた場合は、差別事象に関する障害当事者側の民事訴訟や労働審判手続に要する費用を貸し付けることが可能としている。そもそも、差別を受けた障害当事者は、費用面などを考慮し訴訟へのハードル(ないしは心理的障壁)を高く感じるために、行政を介した紛争解決に頼る。そうした点に鑑みると、行政が訴訟費用を援助するのであれば、差別を受けた障害当事者は、行政による救済だけでなく、司法救済も選択肢として視野に入れた問題解決を検討できるようになる。このほかにも、調整委員会とは別に、「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり推進会議」を設置し、そこでの議論の成果として、「障害のある人に対する情報保障のためのガイドライン」の作成や、「障害のある人への不動産賃貸に係る問題の解決に向けて」の報告書作成などを行い、県独自で障害者差別解消に向けた啓発や調査研究を行っている点は注目に値する(URL12)。

中核市レベルの条例の事例となるが、最後の事例紹介として2016年に施行された兵庫県明石市の「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」をとりあげる。明石市の条例では、調整委員会を設置し、事業者に対して不当な差別的取扱いを禁止するだけでなく、合理的配慮の提供を完全に義務づけており、ほかの地方自治体の先行事例と類似した条例の内容になっている。しかし、ほかの地方自治体の条例と異なり、明石市の条例は、合理的配慮の提供支援のための助成制度(第8条)を設けている点に大きな特徴がある(URL13)。この制度の趣旨は、事業者や地域の団体が過重な負担を理由として合理的配慮の提供を断念することがないように、提供に際して発生する経済的負担を助成することにある。この制度は、合理的配慮提供義務がある事業者側を

支援することで、差別を予防しようとしている点で特色があり、従来の障害者差別解消の取り組みでは十分検討されてこなかった有益な方策であると考えられる¹³。具体的には、①コミュニケーションツールの作成費（上限額5万円までは全額助成、点字メニューの作成費用、チラシ等の音訳にかかる費用、コミュニケーションボードの作成費用など）、②物品の購入費（上限額10万円までは全額助成、ポータブルスロープや筆談ボードなどの購入費用）、③工事の施工費（上限額20万円までは全額助成、簡易スロープや手すりなどの工事にかかる費用）を助成の対象としている（*Ibid.*）。また、障害者の差別の解消を支援する地域づくり協議会（調整委員会と同等の権限）では、障害当事者、支援関連団体の代表者、商工会議所やバス会社といった民間事業者のほか、公募市民が参加している点も特色の一つである（URL15）。事業者だけでなく一般市民も日常生活の場面で障害者に対する差別に関与することが往々にしてある現状を鑑みれば、障害者差別に関する相談事例の検証や紛争予防・紛争解決の場に一般市民が参加することは、一般市民の間で障害者に関する知識や障害者に対する共感を増やすために重要な試みであるといえる。

以上の先進事例の紹介の結果をまとめると、少なくとも先進的な取り組みを行ういくつかの地方自治体においては、中央政府よりも進んだ障害者の人権保障制度が整備されつつあることが明らかになった。それぞれの地方自治体では重点を置く部分は異なるが、既存の障害者差別解消法の内容から「上乘せ」したり、あるいは「横出し」したりする条例があることが示されたのである。前章の図表で示したように、なかには障害者差別解消法の内容と変わらない都道府県条例も存在するため、そのような都道府県や市町村は、本章でとりあげた先進事例の内容を条例に取り入れ、法的根拠のある形で障害者の人権保障を強化していくことが求められる。また、中央政府も、地方自治体による先行的な取り組みを積極的に取り入れ、事業者による合理的配慮提供義務の完全義務化や都道府県および

市町村による相談支援体制のバックアップ機能の強化を進めていくべきであろう。それだけではなく、訴訟援助などの差別を受けた障害当事者側の金銭的支援や、事業者側の合理的配慮の取り組み（とくに事前的改善措置）に対する助成金制度の創設などによって、紛争解決機能や合理的配慮提供義務を事業者に遵守させる機能を高めることも重要である。

ただし、先行事例の紹介などを通じても明らかのように、地方自治体ごとに条例の内容が多様であることは明らかである。それゆえに、条例の有無だけでなく、条例のある地方自治体間でも障害者の人権保障（差別解消）をめぐる格差が生じる懸念がある。そうした懸念を払拭するためには、地方分権化のなかでの障害者の人権保障における地方自治体の役割を強調するだけではなく、中央政府による地方自治体間の格差是正のための取り組み（たとえば、障害者差別解消法の見直し・改正や地方自治体の条例制定の支援）の必要性を指摘し続ける必要がある。

本稿では、障害者の共生および差別解消に係る条例の先進事例の紹介も含めながら、障害者の人権保障における地方自治体の役割を論じてきた。しかし、本稿では、深堀できなかった研究課題がある。以下に述べる研究課題は、別稿で記する機会を待ちたい。

第一に、全国の地方自治体における条例の制定状況およびその運用状況の把握である。今回の条例の制定状況の分析は、都道府県と政令市を中心とした分析にとどまった。さらに、特別区や中核市などに対象を拡大して制定状況を調査する必要がある。くわえて、運用状況の分析も一部の先進事例にとどまっている。そのため広範囲の地方自治体に対してアンケート調査を実施することが不可欠である。また、アンケート調査を行ったうえで、先進的な取り組みを行っている地方自治体の政策担当者に対しては、ヒアリング調査を行い、障害者の人権保障のための教訓を導出していくことが望ましいと考えられる。

第二に、障害者の人権保障に係る政策評価で

¹³ なお、現在では、同様の試みは、条例制定はなくても要綱の定めによって北海道苫小牧市、兵庫県加古川市、兵庫県丹波市、茨城県つくば市、大阪府茨木市などでも実施されている（URL14:30）。

ある。本稿における条例制定状況・運用状況の予備的考察では、条例が規定する内容が実際に実現しているのか否か、すなわち条例制定によって障害者の人権保障の状況は改善したのかといった点について触れることができなかった。障害者政策の評価においては、障害当事者に対して直接聞き取り調査などを実施するのが望ましいとされる(北川2019:54)。いわゆる定性的手法を活用しながら、障害当事者が条例制定の効果をどのように認識しているかを調査することも今後の研究課題である。

謝辞

本研究はJSPS科研費20K01320および19K13997の助成を受けたものである。

参考文献・ウェブサイト

【日本語文献】

- 池原毅和(2018)「差別禁止」長瀬修・川島聡編『障害者権利条約の実施—批准後の日本の課題—』信山社、127-43。
- 大津浩(2011)「国際人権保障における自治体の権能と義務」芹田健太郎・戸波江二・棟居快行・薬師寺公夫・坂元茂樹編集代表『講座 国際人権法3 国際人権法の国内的実施』信山社、6-26。
- 川島聡・星加良司(2016)「合理的配慮が開く問い」川島聡・飯野由里子・西倉実季・星加良司「合理的配慮—対話を開く、対話が拓く—」有斐閣、1-15。
- 北川雄也(2019)「障害者政策における定性的評価の実用性」『同志社政策科学研究』20(2)、49-62。
- 北村亘・青木栄一・平野淳一(2017)『地方自治論—2つの自律性のはざままで』有斐閣ストゥディア。
- 申恵幸(2016)『国際人権法—国際基準のダイナミズムと国内法との協調 [第2版]』信山社。
- 矢嶋里絵(2018)「批准前の国内法整備」長瀬修・川島聡編『障害者権利条約の実施—批准後の日本の課題—』信山社、5-31。

【ウェブサイト】

- 川崎市(2020)「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例 条例周知リーフレット」
https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000113/113041/leaflet_2p.pdf 川崎市ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 大西連(2019)「台東区のホームレスの人の避難所受け入れ拒否問題を考える」
<https://news.yahoo.co.jp/byline/ohnishiren/20191013-00146689/> Yahoo! Japan ニュースホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 内閣府(2017)「障害者差別解消支援地域協議会の設置・運営等に関するガイドライン」
<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/secchi/pdf/guideline.pdf> 内閣府ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 内閣府(2019)「障害者差別の解消に関する地方公共団体への調査結果」
https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_43/pdf/s1.pdf 内閣府ホームページ(2020年10月11日閲覧)

- DPI 女性障害者ネットワーク(2012)「『障害者差別禁止法』に障害女性の条項明記を求めて—『障害のある女性の生きにくさに関する調査』から」
<https://dwnj.chobi.net/blog/wp-content/uploads/2018/12/%E3%82%AD%E3%83%AA%E3%83%B3%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8%E3%83%80%E3%82%A4%E3%82%B8%E3%82%A7%E3%82%B9%E3%83%88%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%AA%9E.pdf> DPI 女性障害者ネットワークホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 内閣府(2019)「条例の有無等による相談対応の状況」
https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_44/pdf/ref1.pdf 内閣府ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 地方自治研究機構(2020)「条例の動き 障害者差別解消に関する条例」
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/045_Prohibition_of_discrimination_for_persons_with_disabilities.htm 地方自治研究機構ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 東京都(2018)「障害者差別解消条例普及啓発パンフレット」
https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/shougai/shougai_shisaku/sabetsukaisho_yougo/sabekaikaihatsu.files/panf_code2.pdf 東京都ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 東京都(2019)「事業者による合理的配慮の提供の義務化について」
https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_47/pdf/s7-1.pdf 内閣府ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 大阪府(2019)「大阪府における障がい者差別解消の取組み」
https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_44/pdf/s2-1.pdf 内閣府ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 千葉県(2019)「平成30年度『障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例』による広域専門指導員等活動報告書」
<https://www.pref.chiba.lg.jp/shoufuku/shougai-kurashi/kouiki/documents/heisei30nendokatudouhoukokusyo.pdf> 千葉県ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 千葉県(2019)「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり推進会議」
<https://www.pref.chiba.lg.jp/shoufuku/shingikai/suishin/index.html> 千葉県ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 明石市(2020)「合理的配慮の提供を支援する助成制度」
https://www.city.akashi.lg.jp/fukushi/fu_soumu_ka/sabetsu/joseikin.html 明石市ホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 日本障害フォーラム(2019)「日本障害フォーラムのバラレルレポート」
https://www.normanet.nc.jp/~jdf/data/pr/jdf_report_for_lois_jp_r9d.pdf 日本障害フォーラムホームページ(2020年10月11日閲覧)
- 明石市(2020)「第12回 明石市障害者の差別の解消を支援する地域づくり協議会参加者一覧」
https://www.city.akashi.lg.jp/fukushi/fu_soumu_ka/sabetsu/documents/12-0_sankasya.pdf 明石市ホームページ(2020年10月11日閲覧)