みんなのバリアフリー街づくり条例の５年見直しに係る改正検討について

資 料 １

（「障害の社会モデル」の観点を丁寧に改めて立法事実の整理・まとめ）

【バリアフリーを取り巻く環境の変化】

１　概要（背景）

バリアフリー条例の施行から10年以上が経過する中、バリアフリーを取り巻く環境は大きく変化し、これらの推移を踏まえた対応が必要となっている。（下記２・３で詳細記載）

・県）高齢者、障害者等の増加

　・障害者権利条約締結及び障害者基本法改正、障害者差別解消法制定等の国内関連法整備

　・県）津久井やまゆり園事件の発生・憲章制定・当事者目線の障害福祉推進条例の検討等

　・ＵＤ2020行動計画　・バリアフリー法改正

→　バリアフリー条例及び関連施策についてその見直しも含め、理念的、制度的な観点を含め幅広く検討の必要あり。

２　条例施行後の環境の変化・課題等

1. 高齢者、障害者の増加等

県年齢別人口統計調査結果では、高齢化率は、H20.1月の18.5％からR2.1月には25.4％と6.9％増加、県人口は約30万人増加に対し、高齢者人口は約66万人増加している。

また、県福祉統計では、身体障害者数は、Ｈ21.3月の240,983人から、R3.3月には268,447人と11％増加（約２万７千人増）しており、移動困難者の増加への対応を進めつつ、社会参加の拡大の機会を確保していくことが重要である。

1. 障害者権利条約締結及び障害者基本法、障害者差別解消法等の国内法整備(詳細検討は３)

ア　障害者権利条約

障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の権利を実現するための国の措置等を規定した条約。2014年（平成26年）締結

　　イ　障害者基本法・障害者差別解消法

2011年（平成23年）に障害者基本法改正。目的や定義等の見直し、差別の禁止等を規定。また、2016年（平成28年）障害者差別解消法が施行（令和３年改正）された。

〇　障害者権利条約とその国内法である改正障害者基本法や障害者差別解消法等の新しい概念では、障害者が権利の主体として社会活動に参加し、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共生する社会（共生社会）の実現の理念のもと、

　　障害者は、「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にあるもの」という（障害の社会モデル）の採用（定義の見直し）と、

間接差別も含めた差別の禁止（たとえば、「駅にエレベータがないから電車に乗れない」等、社会的障壁による社会参加の制限は、差別につながる（間接差別））

障壁の除去のため、過重な負担とならない範囲で個別に必要な合理的配慮と、その自治体や事業者への義務化と言う課題が出てきている。

　　※社会的障壁：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。（障害者基本法）

1. 津久井やまゆり園事件の発生・ともに生きる社会かながわ憲章の制定・当事者目線の障害福祉推進条例の検討等

事件は2016年（平成28年）発生。県は県議会とともに「ともに生きる社会かながわ憲章」を策定した。障害者の社会への参加を妨げるあらゆる壁、いかなる偏見や差別も排除することや、誰もがその人らしく暮らすことのできる地域社会の実現等の４つの柱を立てている。柱に位置づいた障壁の除去は、従来本条例と関わりが深く、県としてとくに共生社会の実現に向けて取り組む必要がある。

　　　また、現在県では、津久井やまゆり園事件を契機とし、地域共生社会の実現のため「当事者目線の障がい福祉推進条例」の制定を検討しており、この中では社会的障壁の除去の一つとして、バリアフリー関係も位置づく予定である。

関連施策等の動向

県ではかながわＳＤＧｓ取組方針を策定し趣旨を踏まえた取組を進めている。

この他にも高齢・障害・県土・都市・災害対策等、多くの関連する施策・計画等があり、広くバリアフリーの推進のため連携して取組を進めて行く必要がある。

1. ＵＤ2020行動計画

平成29年２月に取りまとめられた国計画。オリンピックを契機として、共生社会に向け、バリアフリーの街づくり及び心のバリアフリーを推進するための計画であり、国バリアフリー法も位置付けられて改正されている。

1. バリアフリー法の改正(詳細検討は３)

平成30年度、令和２年度の２回に渡る改正において、全体として「障害の社会モデル」等の新しい考え方に基づき、社会的障壁の除去と合理的配慮の促進等の観点から、

* 理念規程の位置づけ（共生社会、社会的障壁の除去）
* 事業者へ、障害者等の施設利用へのソフト的な支援（新築特別特定建築物の情報提供、公共交通事業者のソフト対策[役務の提供]、適正利用の推進[利用者への広報等]）
* 国民へ、障害者等の施設利用への支援と配慮（声かけ、協力）等が位置付けられた。

…とくに、理念規程等のバリアフリー整備の考え方の基本に係る部分、また、施設の円滑な利用に向けた支援等について扱いを検討する必要がある。

【会議における議論】

〇　令和元年11月から開催された条例見直し検討会議では、条例の運用状況や、関連分野の近年の状況変化も踏まえて課題を議論し、見直しを検討すべき事項と対応の方向性をまとめ、見直し調書を作成。さらに、改正内容や施策についても議論してきたところである。

〇　会議では、前述のような課題とも関連し、条例・施策に関する意見として、

　◆共生社会の実現に向けた目的規定の記述

◆施設の円滑な利用に向けて（施設整備と実質的なバリアフリー化）

…施設整備されていても、対応が不十分で実質的なバリアフリー化ができていない場合があり対応の必要性

◆バリアフリーに関する理解促進や教育の一層の推進

　…上記と関連し、共生社会に向け、また事業者への教育の必要性等、一層充実の必要性

◆情報バリアフリー等の重要性　…個人に合った対応の必要性等

◆また、整備に係る効果的な計画方法、遵守率向上に向けた取組、整備基準見直し検討

等の課題提起を行い、対応の検討が必要

【条例に関する内容の検討】

　　会議で議論した内容のうち条例に関する部分について、障害者権利条約・障害者基本法・障害者差別解消法等における「障害の社会モデル」の観点及び会議の議論を踏まえ整理した。

　※その他、整理済みの内容詳細は、資料４も参照（第５回会議資料の更新版）

３　１条等に関する主な内容の検討

（１）「障害の社会モデル」等を踏まえた考え方と対応について

〇　障害者基本法や障害者差別解消法で取り入れられた「障害の社会モデル」等の考え方を、条例及び施策でどのように受け止めるかを検討・整理した。

〇　公共的施設のバリアフリー化は、障害者基本法において、国及び自治体に整備の計画的推進が求められるなど、従来から障壁の除去が特に求められている分野であり、新しい考え方について、バリアフリー条例見直しに当たり対応を考える必要がある。

　〇　障害の社会モデルからの派生では、障壁の除去や間接差別、合理的配慮といった課題があり、また施設整備等において、個別対応をいかに進めるかという課題もある。

〇　考えられる対応として、実務面では、施設整備等の計画段階で、可能な限り当事者の参加を得てその意見を取入れ、障壁の除去に向けて環境整備を行い、また、施設の運用面として、合理的配慮・個別的対応を行っていくという対応となると想定される。

〇　それには、各事業者等が、こうした新しい考え方を踏まえた上で、施設の計画から整備、運用に至るまでの一連の流れを実施していくことが重要である。

また、合理的配慮の提供と施設整備要請に鑑みると、ハード整備はもとより、従来の「ハード整備と、ソフトな普及啓発」という形から、「ハード整備と一体となったソフト対策」という観点が必要となり、ハード整備した施設の適切な運用（合理的配慮含む）により、障壁を除去し、実質的なバリアフリー化を図っていくということが、重要となっていく。

対応方向

　〇　「障害の社会モデル」等の新しい理念を取入れ、合理的配慮なども勘案し、より有効なバリアフリー化を進めるためには、こうした理念・考え方について、重要なポイントとして条例に位置付けた上で、各施策を充実する。

〇　具体的には、第１条で「社会的障壁の除去」「共生社会の実現」を目的として明確化する。

◆共生社会の実現に向けた目的規定の記述　関連

〇　また、第３条、第４条において、県・事業者は自ら設置・管理する施設について、ハード整備を前提として、合理的配慮も踏まえ実質的なバリアフリー化を進める観点から、追記・例示を行い、「必要となる支援」を行うことを明確に求める。

◆施設の円滑な利用に向けて（施設整備と実質的なバリアフリー化）

◆情報バリアフリー等の観点　関連

○　また、第４条、第５条において、事業者・県民が目指す社会は、「すべての県民が年齢、障害の有無その他の事情によって分け隔てられることなく、ともに生きる社会」であることを明らかにし、目指す社会に向けて自らの役割を認識し、その実現に向けて県のバリアフリーの街づくり施策に協力することを明確に求める。

◆バリアフリーに関する理解促進や教育の一層の推進　関連

※　当初検討していた第７条「すべての県民」を「県民及び事業者」に変える件は、元々、同文は事業者も含むことが明らかなため、「『言い方の差』では法文改正は困難」と、法務部門から指摘されていること、また、「県民及び事業者」と区分すると障害者等が除外される印象があること等から原文のままとする。

　〇　また、第７条において、県が取り組む事項のうち、施設等の整備に関する配慮事項として、関係者の参画を追記し、施設整備の上流（計画段階）での、障害者等を含め様々な関係主体の参画の推奨によりバリアフリー化をさらに推進することを明らかにする。

◆整備に係る効果的な計画方法　関連

（２）バリアフリー法との関係（参考）

〇　関連法であるバリアフリー法も、同様の背景から法改正しており、

平成30年度の改正では、バリアフリー施策の基本的考え方として、

・「障害の社会モデル」の理念等を法体系に反映

→理念規程を新設し「共生社会の実現」、「社会的障壁の除去」を明確化

→国及び国民の責務に、高齢者、障害者等に対する支援（鉄道利用者の声かけ等想定）を記載

・公共交通事業者によるハード・ソフト一体的な取組の推進

・地域における取組強化のため、市町村によるマスタープラン制度　等

　　　また、令和２年度の改正では、

　　　・公共交通事業者等におけるソフト対策の取組強化[役務の提供]

→ソフト基準適合義務の創設

　　　・国民に向けた広報啓発の取組

優先席、車椅子用駐車場などの適切な利用の推進

　　　　→国・地方公共団体・国民・施設設置管理者の責務等として、こうした施設の適切な利用の推進を追加　等

　　２回の法改正は全体として、社会的障壁の除去と合理的配慮の促進の観点から、

* 理念規程の位置づけ
* 公共交通事業者等へ、障害者等の移動・利用へのソフト的な支援（ソフト対策[交通事業者の役務の提供]、適正利用の推進[利用者への広報等]）
* 国民へ、障害者等の施設利用への支援と配慮等　を求める内容となっている。

地方公共団体は、国の施策に準じた措置を講ずる責務があるとされている。

施設整備に関して、多くの公共的施設は、法律と条例、両方の対象になることから、本条例は自主条例ではあるが、従来、国と同等の整備基準としつつ、内容により、国以上の水準を求めてきた。また、その他の考え方や条文の書きぶりについても、国の例を参考に取入れてきた経緯がある。このため、この間の国の法改正の内容は、即時に施設整備に齟齬をきたす内容ではないものの、バリアフリー施策の基本となる重要な考え方に関するものであることから、今回の条例見直しに当たり、これまでの経緯も踏まえ、国において取入れた、障害の社会モデル、共生社会、合理的配慮といった考え方を取り入れることが求められる。

４　施策での対応について

バリアフリーの街づくりを進めるには施策での対応が重要である。今後、条例及び会議での議論を踏まえて順次、具体的な検討及び対応を図る必要がある。

ここでは、取り組むべき主な課題について、これまで議論した項目ごとに、２月会議までのまとめ資料も踏まえて記載する（下線部は今回新規に記載分）。

なお、整備基準については、令和５年10月の施行を目指し、別途組織する会議体で具体的な内容等を検討することとなっている。

○「施設の円滑な利用」に向けて

・　施設整備の事前協議時に、事業者から書面報告を求め、施設整備後の運用に関しての対応・体制予定を確認すること（ソフト対策）

・　整備ガイドブックにおいて「求められる対応」「望ましい対応」等の記載

・　事業者向け研修会の実施

・　県民向けの啓発資料作成（合理的配慮等とも連携）　等に取り組む

　○「バリアフリーに関する理解促進や教育の推進」に向けて

　　・　子供向けや県民向けの啓発資料や教材作成・配布等の実施

・　障害者等や市町村や教育委員会等の関係機関と連携した取組

・　県民・事業者に向けた周知啓発の推進

・　整備ガイドブックにおいて事業者向けの周知・啓発

・　事業者向け研修会の実施[再掲]

・　県民向けの啓発資料作成（合理的配慮等とも連携）[再掲]　等を進める

　〇「情報バリアフリー・災害対策等」に関しては、公共的施設の整備や利用に関して、

整備ガイドブックにおいて、

・　望ましい設備や円滑な誘導・情報提供が可能な設備の記載

　　・　第１章の解説の新設掲載による趣旨の周知・啓発

　　・　認知症や発達障害等への対応についての加筆・追記

　　・　事業者向け研修会の実施[再掲]

　　・　県民向けの啓発資料作成(合理的配慮等とも連携) [再掲]

　　また、各個別施策推進にあたっては関係各局との情報共有と連携に努める。

　〇「施設整備に係る効果的な計画方法の検討」に関して、

・　整備基準において、施設の計画段階からの当事者参加（インクルーシブデザイン）に関する規定の検討（整備に係る効果的な計画方法等）

・　整備ガイドブックにおいて、条例の理念に沿った誘導のため、望ましい施設整備の方向性を示すような、様々な優良事例・推奨例の掲載を検討

・　バリアフリーアドバイザー（一級建築士と車椅子利用者による現地調査・バリアフリー診断等）等による取組の充実・新たな対応の検討

・　その他インクルーシブデザインの啓発に向けた取組

　〇「条例遵守率の向上に向けた取組」に関して

　　適合・遵守への動機づけや理解促進、意識向上策の検討

　　・　事業者向け研修会（建築士等を主対象）の拡大・充実の検討

・　条例改正の周知を活用、合理的配慮の義務化といった流れを踏まえ、啓発と条例遵守

の周知

・　バリアフリーアドバイザー（一級建築士と車椅子利用者による現地調査・バリアフリー診断等）等による取組の充実・新たな対応の検討[再掲]

　　移動等円滑化促進地区や重点整備地区内等での法と条例の連携策

　　・　各市町村への依頼等による働きかけ

　〇「整備基準・運用の見直し検討」に関して

　　・　整備を進める上での実績や個別の課題を考慮し、十分なバリアフリー対応が確保されることを前提として、必要に応じた整備基準の見直し

　　～各土木事務所等からの提起課題等～

　　・　小規模福祉施設（既存住宅の用途変更で設置）の状況を踏まえた基準緩和の検討

　　・　機能分散化した便房（バリアフリートイレ）に対する条例適合の取扱

　　・　その他未整備割合の高い整備項目に関する改善施策

　　・　傾斜路及び階段の「識別しやすさ（明度差等）」の、より具体的な基準設定について

　　・　幅広歩道等におけるベンチ等の休憩施設設置促進について

　　～バリアフリー法施行令・円滑化基準等との関係等～

　　・　宿泊施設の車椅子用客室の設置基準が県基準と同程度となったことを受け、より積極的な取組を求めるかどうか

　　・　H29改正の公共交通移動等円滑化基準　その他基準突合・確認等

※　整備基準の見直し項目及び内容の詳細については、別途立ち上げる整備基準見直し会議において、条例見直し検討会議で整備基準やガイドブック等で対応することと整理したものや、実際に窓口で条例に基づく対応を行っている各土木事務所や特定行政庁等との会議等も踏まえて、検討を行う。

全体まとめ

〇　高齢者、障害者等の増加、また、関連施策とも連携しながら幅広くバリアフリーの街づくりを進め、県として共生社会の実現に向けて取り組む必要性といった課題も踏まえて、今回整理した事項について条例改正を進めるとともに、施策の充実に向けて取り組んでいく必要がある。　　　　　　　　　　　　　　　　　　（→　改正案は新旧対照表のとおり）

参考１：会議での主な意見等

会議において挙げられた主な意見としては、

・バリアフリー法、障害者差別解消法等の動きを踏まえた、理念に関する記述の追記の必要

　　性

・こうしたことを普及するバリアフリーに関する福祉教育の必要性

・技術者や専門家に対しても、理念の浸透を図り、さらなる普及啓発を進める必要性

といった、理念を明確にするとともに、普及啓発や理解をさらに深める必要性についての意見や、

・施設の円滑な利用に向けて求められる対応や施設整備の事前協議の工夫

・効果的なバリアフリー化を進めるための、施設整備の計画や事前協議段階での対応について。とくに、当事者が困らないために、こうした段階での当事者参加等の工夫について。優良事例の紹介について。

・情報バリアフリー・アクセシビリティの推進や、災害時対応の必要性

・認知症、発達障害等への対応の必要性について

・事業者への意識向上施策や市町村への働きかけについて

・バリアフリーという言葉に、条例内容を超えて幅広く要請が広がっている状況から、社会状況と関連分野の動きを踏まえ、条例の範囲や役割の確認・位置づけや、他との連携の必要性について

等の意見が出され、話し合われた。（詳細及びまとめは、第５回資料１参照）

議論を踏まえて、取組の方向性が第５回資料１のようにまとめられた。

　　今後、議論を踏まえ、バリアフリーの一層の推進を目指して、施策等の実施に努めていく必要がある。

参考２：現行第１条「心豊かな福祉社会かながわ」について

〇　１条が目的とする「心豊かな福祉社会」について、条例の前身となる「神奈川県だれもが住み良い福祉の街づくり推進要綱」の前書きでは、当時の個別計画である「かながわ福祉プラン」の文言であることが記されている。

「かながわ福祉プラン」によれば、障害者等への配慮があたりまえの社会が福祉社会ということである。

・ｐ５　　「ハンディキャップを負った人々への配慮が特別のことではなく、あたりまえとなる社会が『福祉社会』であることが認識されるようになってきました」。

・ｐ５０　第４章　ともに生きる福祉の基盤づくり　１基本的な考え方

　　　　　「福祉社会の基本は、県民一人一人の中に『福祉のこころ』が根付き、日常生活の中で生かされていくことです。」

* 福祉のこころの情勢

　　　　　　　　「ハンディキャップを追う人々への偏見・差別をなくし、ともに生きる福祉社会をつくるためには、一人一人が持っている『福祉のこころ』をあらゆる機会を通して育んでいく必要があります」

〇　この要綱は昭和63年に制定され、その前身となる指針は昭和57年の策定であり、今から約40年前の内容となっている。このプランで書かれているような、障害者とそれ以外の者を明確に区分した上で、障害のある方へ特別な配慮を行う、という考え方は、障害者権利条約や改正障害者基本法にあるような、障害そのものが、社会との関係によって変化し、誰もが多様性を持つ中で、障害の有無に関わらず、誰もが分け隔てなく暮らせる社会を目指していくという、現在の考え方とは、隔たりが生じてきている。

〇　県の総合計画（ＰＪ編）でも、障害児・者について、障害者の社会参加を妨げる様々な障壁を除去して誰もがその人らしく暮らせる地域社会の実現を目指すとしており、現行条文の当該文言については、現代の条約・法律・県総合計画に合わせ改正すべきと考える。