

博 士 論 文

障害者政策の合意形成過程に関する研究 -群馬県と前橋市の手話言語条例をめぐる議論 に着目して-

(Research on Participation of Deaf People in the
Establishment of Japanese Sign Language (JSL)
Regulations: Passing the Sign Language Ordinance
in Gunma Prefecture and Maebashi City)

2020 年 3 月

立命館大学大学院先端総合学術研究科
先端総合学術専攻一貫制博士課程

二神 麗子

立命館大学審査博士論文

障害者政策の合意形成過程に関する研究
-群馬県と前橋市の手話言語条例をめぐる議論
に着目して-

(Research on Participation of Deaf People in the
Establishment of Japanese Sign Language (JSL)
Regulations: Passing the Sign Language Ordinance
in Gunma Prefecture and Maebashi City)

2020 年 3 月
March 2020

立命館大学大学院先端総合学術研究科
先端総合学術専攻一貫制博士課程
Doctoral Program in Core Ethics and Frontier Sciences
Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences
Ritumeikan University

二神 麗子
FUTAGAMI Reiko

研究指導教員：立岩 真也 教授
Supervisor : Professor TATEIWA Shinya

博士論文要旨

障害者政策の合意形成過程に関する研究 ー群馬県と前橋市の手話言語条例をめぐる議論に着目してー

立命館大学大学院先端総合学術研究科

先端総合学術専攻一貫制博士課程

フタガミ レイコ

二神 麗子

本論文では、障害者政策の制定場面における障害当事者の参加のあり方を再考するための一助として、近年急増している「手話言語条例」の制定過程において、障害当事者たるろう者・手話関係者・議員・執行部などの関係者間の相互作用を解明し、障害当事者の参加が障害者政策に与える影響を考察することを目的とした。本論では、研究課題1～4を設定し、それぞれ第1部～第4部に対照させ、構成した。

第1部では、手話の法制化に関する基礎的検討として、特徴的・先進的な自治体（群馬県、前橋市、鳥取県、明石市）の条例の特徴を論じた。次に、条例の成立過程に着目し、議員提案は2パターン、執行部提案は3パターンに類型化された。政策条例はほとんど全てが執行部提案で制定されるが、手話言語条例は議員提案の割合が高く、たとえ執行部が慎重な姿勢であったとしても制定可能であることがわかった。条例制定の要因として、理念型、福祉的な要素を含むため反対意見が出にくいことが理由として考えられた。また鳥取県と群馬県の実施策に関する項目を比較した結果、ろう教育の現場に問題意識のあった群馬県はろう教育の内部に関する事項、鳥取県はろう教育に課題がなかったため、他の学校への普及に重点を置いた条文であったことが明らかになった。

第2部では、群馬県手話言語条例の制定プロセスにおける関係者間の相互行為について、議員の動き方と障害当事者の参加の様相を明らかにすべく、群馬県手話言語条例の成立までの期間の当事者と議員の動き方を時系列で整理・分析した。次に、ろう者・手話通訳者・県議会議員へのインタビューを通して、「研究会」に対する議員と当事者との間の認識に「ズレ」が生じていたことがわかった。例えば、「研究会」は県議会議員にとっては「話し合いを重ね、十分に議論を尽くしたこと」を証明する形式的な側面を含むものであったが、聾者は「研究会で議員に我々の思いを直接伝えることで、十分に議論を尽くすことができる」という認識であった。すると、研究会で聾者が意見すればするほど、議員の立場としては、「議論の場で揉めた」ことになる。すなわち、これまで障害当事者は「陳情」という方法で政策参加を行ってきたが、手話言語条例の制定過程では、より踏み込んで議員との協働、素案の提案等が求められたことによって「ズレ」が生じたと考えられる。条例制定実現のためには、「ズレ」を解消すべく、議員や議会側の「やり方」「進め方」を当事者自身が学び、柔軟さを持って関与することが求

められることが示唆された。しかしながら、小さい自治体ほど、ろう者団体の代表といえども、政策に関する交渉に耐えうるだけの経験や知識を備えた者は少なくなる傾向にある。

第3部では、前橋市手話言語条例に着目し、ろう者、市議会議員、行政職員へのインタビューを通して、認識にズレが生じてはなお、当事者も議員も納得する形で条例制定を達成することができた理由を考察した。まず、参加の方法を聾者の力量に適した形にすると、当事者は自分たちの意見をしっかりと述べるができることがわかった。前橋市の場合は、条文案は議員側で用意し、当事者団体は「意見交換会」で、議案に沿って意見を述べる形式であった。前橋市の場合は、多分野の専門家も参加していたため、医療・教育関係など専門性の高い案件については、聾者の想いを汲み取りながら的確な指摘のできる専門家が関与することが重要であることが示唆された。また、議員と当事者とでは条例制定を目指すための目的が異なっていた。すなわち、議員は、議会改革を進めるために議員提案で条例を制定するという目的も持っていた。前橋市議会では、議員提案条例の策定経験がなかったこともあり、議員提案の条例の制定は成し遂げたいもので、比較的条例制定の可能性が高い手話言語条例制定に結びついたともいえる。ゆえに、それぞれの目標や思惑が混在している関係者間で、条例制定の各々の目的実現のために必要な、いわば「通過点」として手話言語条例の制定が機能したと言える。

第4部では、条例制定後の施策として手話通訳者養成に着目した。手話言語条例の意義は「手話を言語として位置づける」ことにある。その象徴的なスローガンのもとで、ろう者団体の望みを一言でいうならば「いつでもどこでも手話が通じる」ことである。そしてそれを実現するための具体的な施策の根幹をなすものが、「手話通訳者の増員」であり、喫緊の課題として当事者団体の間でも危機的状況であることの認識が共有されている。それゆえに、手話言語条例には手話通訳に関する項目はほぼ必ず記載され、施策に関する会議の場でも「手話通訳者養成講座を増やしてほしい」等の具体的な意見も出る。しかしながら、手話通訳者養成の実施主体も当事者団体であるために、講座数を増やせば増やすほど当事者団体の負担が増加するという自己矛盾を抱えてしまっていることがいえた。この手話通訳者不足やろう児の乳幼児期からの手話獲得のための環境整備の不足など、手話にまつわる本質的な問題の解決のためには、外部の研究機関や研究者も取り込み、当事者団体の「従来のやり方」の検証をし、再構築する必要性が示唆された。

以上のことから、手話言語条例の制定過程におけるろう者の政策参加のあり方は、「陳情」から「議員や行政との協働」に変化したといえる。ろう者は、その「変化」に気づき、これまでのやり方を柔軟に変えなければならないことが明らかになった。例えば、群馬県及び前橋市の手話言語条例の制定過程では、聾者が条文の作成に関与し、時には議会の運営スケジュールに合わせて聾者団体内の調整をするなど、議員ら関係者とともに作り上げるという経験をした。これは、地方自治における障害当事者の政治参加の新しいあり方を提示したともいえるが、一方で、「障害当事者」として政策に関与する者の「限界」も指摘された。すなわち、障害当事者の政策参加が実現されてはなお不足している部分については、別の「当事者」あるいは大学教員等の専門家・研究者の意見を聞くことも重要であると考えられる。

Abstract of Doctoral Thesis

Research on Participation of Deaf People in the Establishment of Japanese Sign Language (JSL) Regulations: Passing the Sign Language Ordinance in Gunma Prefecture and Maebashi City

Doctoral Program in Core Ethics and Frontier Sciences
Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences
Ritsumeikan University

フタガミ レイコ

FUTAGAMI Reiko

Research shows the manner in which deaf people are involved in disability policies. Recently, a “Japanese sign language ordinance” process was enacted and analyzed, which involved interaction between deaf people, a sign interpreter, a member of the city council, and the executive. This study can help to reconsider how deaf people can be involved in the enactment of disability policies.

First, the research divided and compared the JSL ordinance texts from different locations to understand the views of local authorities and government. Understanding how to use sign language in deaf education has a huge influence on the success and preservation of JSL although, in the past, JSL’s use had been banned in deaf schools for a long time. I compared the JSL ordinances related to education from two prefectures, Tottori and Gunma, and found differences in the law based on population size, whether or not the prefecture had a deaf school, and the problems facing deaf education in the area. The research also looked at who suggested or enacted the ordinance: whether it came from the local government level, a member of the city council, or the head of local government. Most policy ordinances are enacted by the head of local government, but JSL ordinances were suggested by a member of the city council and could be enacted without the heads’ opinion. There are three primary reasons for a JSL ordinance to be enacted: a slogan ordinance, for welfare, and opinions that are met with response largely in the affirmative and that have fewer votes against them. In the Japanese city council and parliament, an “underground” discussion before voting determines whether or not the ordinance will be passed. It is important that no or few people oppose the proposal during an “underground” discussion.

On the basis of the characteristics of a JSL ordinance, this work of research focuses on members’ discourse of the city council. It also highlighted the interaction between the parties in the cases of Gunma Prefecture and Maebashi City.

First, the research study analyzed which parties were concerned and identified a member of the city council during the term of the enactment of JSL ordinances in Gunma Prefecture. Through an

interview with an advisor to the prefectural assembly, it arose that the enacted ordinances were often requested by deaf organizations, requiring a good relationship between deaf people and a member of the city council in order to understand the laws. Following this, the parties concerned learned about the character and roles in a meeting of a committee, which helped them to develop policies that were more likely to be enacted. A characteristic of workshops and public meetings is that they act as a place for discussion between members of the city council, and deaf people could also utilize it as a place for sharing their ideas. However, in some cases, deaf people struggled to communicate their thoughts. These meetings tended to favor those who had experience and knowledge of negotiation, and deaf people could join the discussion when the format suited their abilities. In most cases, this meant that deaf people could read suggestion papers from the administration and discuss the contents. In terms of professional knowledge, it was suggested that specialists who understand the experience and feelings of deaf people should be included in the discussion.

A part of parliamentary reform is also the role of the legislative organ in the enactment of ordinances. Maebashi City had never enacted an ordinance that was proposed by a member of the city council; hence, they are keen to do so where possible. The JSL ordinance is good for deaf people and can also be enacted by the proposal of a member of the city council. Thus, the JSL ordinance serves as an opportunity for all parties involved.

Finally, the ordinance considers the situations and problems of sign language interpreters for deaf people. In most cases, the issue of a sign language interpreter was raised by a deaf organization constituted by adult deaf people as a responsibility, but they are not consistent among themselves. It means that deaf people appealed for the necessity of an ordinance of “problems of fewer sign language interpreters and an aging society.” They will be an organization responsible for the situation, thereby being unable to solve the problems.

Abstract of Doctoral Thesis

Research on Participation of Deaf People in the Establishment of Japanese Sign Language (JSL) Regulations: Passing the Sign Language Ordinance in Gunma Prefecture and Maebashi City

Doctoral Program in Core Ethics and Frontier Sciences
Graduate school of Core Ethics and Frontier Sciences
Ritsumeikan University

フタガミ レイコ
FUTAGAMI Reiko

Research shows the manner in which deaf people are involved in disability policies. Recently, a “Japanese sign language ordinance” process was enacted and analyzed, which involved interaction between deaf people, a sign interpreter, a member of the city council, and the executive. This study can help to reconsider how deaf people can be involved in the enactment of disability policies.

First, the research divided and compared the JSL ordinance texts from different locations to understand the views of local authorities and government. Understanding how to use sign language in deaf education has a huge influence on the success and preservation of JSL although, in the past, JSL’s use had been banned in deaf schools for a long time. I compared the JSL ordinances related to education from two prefectures, Tottori and Gunma, and found differences in the law based on population size, whether or not the prefecture had a deaf school, and the problems facing deaf education in the area. The research also looked at who suggested or enacted the ordinance: whether it came from the local government level, a member of the city council, or the head of local government. Most policy ordinances are enacted by the head of local government, but JSL ordinances were suggested by a member of the city council and could be enacted without the heads’ opinion. There are three primary reasons for a JSL ordinance to be enacted: a slogan ordinance, for welfare, and opinions that are met with response largely in the affirmative and that have fewer votes against them. In the Japanese city council and parliament, an "underground" discussion before voting determines whether or not the ordinance will be passed. It is important that no or few people oppose the proposal during an "underground" discussion.

On the basis of the characteristics of a JSL ordinance, this work of research focuses on members' discourse of the city council. It also highlighted the interaction between the parties in the cases of Gunma Prefecture and Maebashi City.

First, the research study analyzed which parties were concerned and identified a member of the city council during the term of the enactment of JSL ordinances in Gunma Prefecture. Through an interview with an advisor to the prefectural assembly, it arose that the enacted ordinances were often requested by deaf organizations, requiring a good relationship between deaf people and a member of the city council in order to understand the laws. Following this, the parties concerned learned about the character and roles in a meeting of a committee, which helped them to develop policies that were more likely to be enacted. A characteristic of workshops and public meetings is that they act as a place for discussion between members of the city council, and deaf people could also utilize it as a place for sharing their ideas. However, in some cases, deaf people struggled to communicate their thoughts. These meetings tended to favor those who had experience and knowledge of negotiation, and deaf people could join the discussion when the format suited their abilities. In most cases, this meant that deaf people could read suggestion papers from the administration and discuss the contents. In terms of professional knowledge, it was suggested that specialists who understand the experience and feelings of deaf people should be included in the discussion.

A part of parliamentary reform is also the role of the legislative organ in the enactment of ordinances. Maebashi City had never enacted an ordinance that was proposed by a member of the city council; hence, they are keen to do so where possible. The JSL ordinance is good for deaf people and can also be enacted by the proposal of a member of the city council. Thus, the JSL ordinance serves as an opportunity for all parties involved.

Finally, the ordinance considers the situations and problems of sign language interpreters for deaf people. In most cases, the issue of a sign language interpreter was raised by a deaf organization constituted by adult deaf people as a responsibility, but they are not consistent among themselves. It means that deaf people appealed for the necessity of an ordinance of "problems of fewer sign language interpreters and an aging society." They will be an organization responsible for the situation, thereby being unable to solve the problems.

目次

序 論.....	1
第1章 問題の所在	2
第1節 手話言語条例の全国展開	2
第2節 「言語としての手話」をめぐる議論の状況	5
第3節 障害当事者の政策参加の現状と課題	7
第2章 本論文の目的と方法	10
第1節 目的	10
第2節 方法	11
本 論	17
第1部 研究1：手話の法制化に関する基礎的検討	18
第1章 議員提案による手話言語条例制定の特徴	18
第1節 手話言語条例の特徴	18
第2節 群馬県手話言語条例の特徴	21
第3節 前橋市手話言語条例の特徴	22
第4節 明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例の特徴	22
第5節 第1章のまとめ	23
第2章 手話言語条例の政策波及の実態	24
第1節 手話言語条例の分類	24
第2節 新たに盛り込まれた内容の傾向	33
第3節 第2章のまとめ	46
第3章 手話言語条例の制定の意義と必要な施策	47
第1節 教育における手話言語条例の位置付け	47
第2節 鳥取県と群馬県の教育に関する条文の比較	51
第3節 執行部提案条例の特徴	56
第4節 市町村との関係に関する解釈の違いにみる執行部提案条例の特徴 ...	58
第5節 第3章のまとめ	60
第4章 第1部（研究1）のまとめ	62
第2部 研究2：群馬県手話言語条例の成立過程の検討	65

第1章 群馬県手話言語条例の成立過程.....	65
第1節 手話言語条例制定を求める要望書の提出から条例制定までの概要 ...	68
第2節 議員の視点から見る条例制定の動き	75
第3節 当事者関与の困難さ	79
第5節 ろう者の政策参加の初動	80
第6節 第1章のまとめ.....	83
第2章 条文案の成文過程における執行部と議員との相互行為	84
第1節 「群馬県手話言語条例（案）研究会」の概要	84
第2節 研究会における条文案検討のあり方	88
第3節 執行部提案（首長提案）と議員提案の条文の表記の違い	88
第4節 前文に関する議論	89
第5節 手話言語条例第12条（教育に関する事項）に関する議論	96
第6節 第2章のまとめ.....	102
第3章 「当事者の参画」に関する当事者側の認識の変化	104
第1節 群馬県手話言語条例（案）研究会と当事者の勉強会	104
第2節 議員提案と執行部提案の「研究会」に対する印象の違い	106
第3節 研究会に対する認識の差異	106
第4節 手話通訳派遣モデル要項作成時と条例制定時の当事者参加の差異 ..	108
第5節 第3章のまとめ.....	113
第4章 手話言語条例に関する議員と当事者の認識の差異	114
第1節 議員へのインタビュー.....	114
第2節 議員が持つ条例制定の価値	117
第3節 ろう者へのインタビュー	117
第4節 ろう者団体が持つ条例制定の価値	120
第5節 第4章のまとめ.....	121
第5章 第2部（研究2）のまとめ.....	123
第3部 研究3：前橋市手話言語条例の成立過程の検討	126
第1章 前橋市手話言語条例の成立過程.....	126
第1節 前橋市手話言語条例の特徴	126
第2節 「研究会」と「意見交換会」の構造.....	127

第3節 「研究会」と「意見交換会」の議論にみる当事者参加の様相.....	133
第4節 議員提案による条例立案の促進要因.....	135
第5節 第1章のまとめ.....	138
第2章 条文作成における議論の応酬.....	141
第1節 「健聴者」の表記をめぐる議論.....	141
第2節 「手話の意義」をめぐる議論.....	145
第3節 「医療機関における手話の啓発」をめぐる議論.....	148
第4節 第2章のまとめ.....	150
第3章 当事者と議員との政策参加に対する認識の差異.....	151
第1節 前橋市聴覚障害者福祉協会会長の見解.....	151
第2節 前橋市議会議員の見解.....	159
第3節 前橋市市役所職員の見解.....	197
第4節 第3章のまとめ.....	200
第4章 第3部（研究3）のまとめ.....	203
第4部 研究4：手話言語条例に基づく施策に関する検討	205
—手話通訳者養成・派遣の課題から—	205
第1章 手話通訳者の養成・派遣の新たな課題.....	205
第1節 手話通訳ニーズの近年の変化.....	205
第2節 手話通訳者養成制度をめぐる課題.....	207
第3節 手話通訳者養成に関する当事者運動の限界.....	209
第4節 施策実施段階における有識者の役割.....	211
第5節 第1章のまとめ.....	212
第2章 社会的背景の変化にみる手話通訳者養成・派遣制度の課題.....	214
第1節 手話通訳者養成・派遣制度開始時の社会的背景にみる受講生と通訳依 頼のニーズの合致.....	214
第2節 現在の手話通訳者を取り巻く課題.....	215
第3節 社会的背景の変化にみる現行の制度の課題と解決策.....	216
第4節 第2章のまとめ.....	218
第3章 高等教育機関における手話通訳者養成の現状と課題.....	219
第1節 学生が手話通訳技術を身につける方法	219

第2節 手話通訳者養成講座を学生が受講する困難さ	219
第3節 大学における手話通訳者養成の課題	220
第4節 第3章のまとめ	222
第4章 第4部（研究4）のまとめ	224
結 論	226
第1章 本研究から得られた知見から示唆されること	228
第2章 手話言語条例制定後もなお残される課題	232
巻末資料	233
初出一覧	259
参考資料	261
引用文献	262
謝辞	267

序 論

第1章 問題の所在

第1節 手話言語条例の全国展開

手話言語条例¹は、2013 年 10 月に鳥取県が全国で初めて制定したことを皮切りに現在に至るまで、わずか5年ほどの間に、200を超える自治体で制定されている。短期間にこれだけ波及している現状はまさに、一大ムーブメントを巻き起こしているといえよう。それは手話関係者や障害福祉関係者にとどまらず、地方行政の立場からみても興味深い現象であり、澤・小林(2018)は「自主条例では例をみないほど、急速に全国の自治体に広まっている」と述べ、障害者福祉の枠組みを超えて政策波及に関する研究の分析対象として手話言語条例を扱っている。

「手話」の法制化を目指す運動が本格化したのは、2010年に財団法人全日本ろうあ連盟が「手話言語法（仮称）制定推進事業」を開始したことからといえる（財団法人全日本聾唖連盟、2012）。その後、手話言語法の制定を求める意見書が全ての自治体で採択され国会に提出された。未だ「手話言語法」²は成立していないものの、ある法律の制定を求める意見書が100%の自治体で採択されたということは「過去にも例のない数値」（日本財団・一般財団法人全日本ろうあ連盟、2016）であった。

一方で、地方自治体では、自主条例としての「手話言語条例」の制定が盛んに行われている。2019年8月6日時点で、26道府県、254市区町村で制定されており、これは全自治体(1788自治体)のおよそ15.7%もの自治体が策定したことになる（全都道府県のうち55.3%、全市区町村のうち14.6%）。法律根拠のない自主条例の場合、通常は30年以上かかり、ようやく10%の普及率になること（伊藤、2006）を鑑みると、まさに手話言語条例の制定は一大ムーブメントと呼んでも大げさではない現象だといえる。

手話言語条例を全国で初めて制定したのは鳥取県であった。鳥取県のろう者団体や手話通訳者、県庁職員、知事、議員、その他の様々な人や団体の関与・協力により、2013年10月に「鳥取県手話言語条例」が公布・施行された。これに続いて、同年12月には「石狩市手話に関する基本条例」が公布され、その後は前述の通り、短期間で年々増加している。2019年はやや減少しているものの、条例制定の動きは今もなお続いている

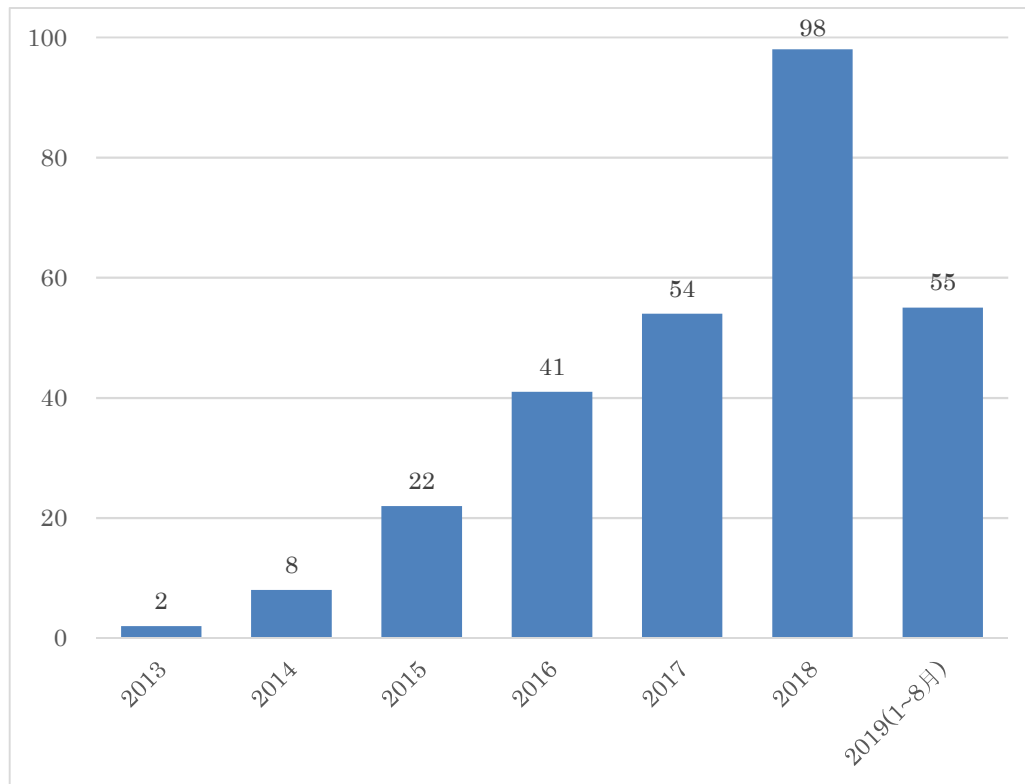
¹ 手話言語条例は自治体によって名称は異なっているが、本論文では、一般財団法人全日本ろうあ連盟のホームページ「手話言語条例マップ」に掲載されている条例を総称して「手話言語条例」とする。

² 手話を言語として規定する個別法は未だ制定されていないが、ここでは仮にそれを「手話言語法」とする。

といえる（図 1.1.）。

さて、このような一大ムーブメントが、なぜ他の障害者関連の問題ではなく、聴覚障害の中でも「手話」に特化したものとして起こり得たのであろうか。そして「点字」や「要約筆記」といったその他のアイコンではなく、「手話」であることに、ある種の必然性を見出すことができうるのだろうか。そしてこれが、国政レベルの「法律」ではなく、地方自治での「条例」という形で全国に広がりを見せているのは、なぜなのだろうか。本研究の問いは、まさにこの点に向けられる。

図 1.1. 手話言語条例の制定数の推移



第2節 「言語としての手話」をめぐる議論の状況

第1項 言語権としての手話の位置づけ

約130年前のミラノ会議以来、長い間ろう者は聾学校において手話を学ぶこと、手話で学ぶこと、ひいては手話を使うことすらも否定されてきた。日本においては、2011年に障害者基本法が改正され、第3条3に「全て障害者は可能な限り言語(手話を含む。)その他の意思疎通のための手段についてその選択の機会が確保されるとともに情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会の拡大が図られること」と明記されたことで、法律上で手話が言語として初めて認められたことになる。しかしながら、聾教育においては未だに「手話の習得は日本語を習得したあとでもかまわない」という考え方も依然として強く残っており、手話を言語として位置づけ、ろう児に手話習得を保障する考え方には至っていないという指摘もある(全日本聾啞連盟, 2012)。そのため、教育においても手話を用いることなどを求めるため、『手話言語法』制定を求める意見書が全国各地の自治体で採択されたという経緯がある。ここでひとまず注目しておきたいのは、自治体独自で手話言語条例を制定すべきかどうかについては慎重な姿勢を示す自治体も含め、国として手話を法制化し、聾教育における手話の位置づけを見直すべきということについては、少なくとも形式上は、全ての自治体が賛同しているということである。

世界ろう連盟(2004)は、「ろう者はその言語に関する権利が保障され、生活のあらゆる場面において、手話及び手話の使用が認められ、尊重されるようになってこそ、全ての権利が享有できたといえます」と述べている。ここで「享有」という言葉が使用されているが、その意味は「権利・能力など、人が生まれながら身につけて持っていること」とである。すなわち、ろう者は生まれながら身につけて持っているはずの権利を剥奪されてしまっている状況にあり、それを取り戻すために、「生活のあらゆる場面」において手話というろう者の言語にまつわる権利が保障される必要があるということである。そして日本においては、「手話言語法(仮称)制定推進事業」報告書(財団法人全日本ろうあ連盟, 2012)をみると、5つの権利(「手話を獲得する権利」「手話を学ぶ権利」「手話で学ぶ権利」「手話を使う権利」「手話を守る権利」)が提唱されている。それらが全て保障されて初めて、「剥奪されている権利」を取り戻すことができると考えられる。

ここで注目すべきは、5つの権利の起点に「獲得する権利」があること、そして5つ

のうち3つが教育に関する権利であることである。すなわち、手話の言語権の法制化を求めることの根底にあるものは、聾教育における問題だということである。それゆえに、手話の法制化に対してろう者にとっては積年の想いが詰まっているともいえる一方で、国政レベルでの法制化への困難さも見出すことができる。法制化の制定根拠が過去の聾教育における権利侵害にあり、その改善を求めるものだとなれば、国がそれを公式に認めるのはかなりハードルが高いことだからである。ここに、手話の法制化が国政レベルではなく地方自治の施策で実施可能な範囲のレベルで振興していった可能性を指摘することができるが、ここではひとまず可能性の指摘にとどめておきたい。

第2項 ろう運動における手話に関する目標と成果

2015年6月14日、第63回全国ろうあ者大会が群馬県で開催された。場所を同じくして、68年前、戦後の混乱期の1947年5月25日に、群馬県の伊香保温泉木暮旅館に約100名のろう者が集まり、全国初のろう者による団体、「全日本ろうあ連盟³」が創立した。ろうあ連盟の設立とともに、ろう者たちは全国各地でろう運動を展開し、それは現在まで続いている。ろうあ連盟創立50周年を記念して刊行された、『財団法人全日本ろうあ連盟五〇年のあゆみ』（財団法人全日本ろうあ連盟五〇年史編集委員会、1998）によると、創立からおよそ半世紀の間、ろう運動が成し遂げてきた成果として以下の点が挙げられる。①ろうあ者に対する差別問題の認識と権利意識の養成を図ったこと、②聴覚障害者情報提供施設の法制化を果たしたこと、③手話の研究、新しい手話の確定と普及を図ったこと、④手話言語の国民的な普及を図ったこと、⑤聴覚障害者の労働、教育、医療、福祉施策の発展に貢献したことである。

2006年に障害者権利条約が国連総会において採択され、条約批准に向けた国内法整備の一環として2011年に障害者基本法が改正された。障害者基本法の第3条3に「言語（手話を含む。）」と、日本の法律で初めて手話が言語であることが明記された。このような国内外の動きを受けて、全日本ろうあ連盟では、2010年頃から手話を言語として認知するための「手話言語法（仮称）」の制定を目指し、運動を継続・展開している。

本研究の問いである、「手話言語条例制定の全国展開」を紐解くためには、全国組織としての全日本ろうあ連盟およびその傘下である都道府県、市区町村のろうあ者協会と

³ 1947年に創立し、1950年に「財団法人全日本聾啞連盟」設立認可を得て、2013年に「一般財団法人」を取得した。年代によって名称が異なるが、本研究では当時の名称を用いることとする。

いう強力な圧力団体の存在を無視することはできないだろう。しかしながら、「当事者団体の努力」のみをもって本研究における問いの答えとするのは、たとえ当事者団体はそうのように主張したとしても、2点において早計であろう。第一に、同程度の組織力や政治的交渉力を持つ当事者団体は、日本盲人会連合（日盲連）など、それぞれあり、それらを押しつけて全日本ろうあ連盟のみが優位に立っているというわけではないということ、そして第二に、全日本ろうあ連盟および地域のろうあ者協会では、これまで行政（執行部）⁴や議員に対し、陳情ベースでの交渉は幾多となく経験してきたとはいえ、その蓄積と、条例制定（特に手話言語条例の場合、議員提案が多い）を成し遂げることとは、水準が異なるからである。したがって、本研究を明らかにしていくためには、一方で運動団体側が何をしたかを明らかにすることも当然必要ではあるが、それだけではなく、行政や議会といった機関において関係者がどのように動き、条例制定へと着地していったのかのプロセスを丁寧に解きほぐしていかなければならない。

第3節 障害当事者の政策参加の現状と課題

第1項 障害者権利条約と国内法における当事者参加の現状

我が国においては、障害者権利条約（以下、「条約」とする）の批准に向けた政策の展開を機に、障害者政策の成立過程における当事者参加の状況は変化しているといえる。条約の成立時を振り返ると、「私たち抜きに私たちのことを決めないで」というスローガンのもとに当事者が声をあげ、彼らの意見が草案に大きく反映された。その結果、条約の第4条3項では、条約を実施するための法令や政策を策定及び実施する際に、障害者と緊密に協議し、かつ障害者を積極的に関与させることを規定した。そして、我が国ではこれを遵守する形で、半数以上を障害当事者で構成した「障がい者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」とする）が行われた。推進会議では、多様な特性を持つ障害当事者の構成員に対する支援や工夫が考案された結果、個々人のパフォーマンスが最大限に発揮され、なおかつ、障害当事者の構成員やそれ以外の構成員（学識経験者や自治体、障害者団体等の代表など）も、障害分野が専門領域であったため、「密度の高い論議」が可能であった（藤井、2013）。推進会議で考案された「障害者制度改革の推進のため

⁴ 地方自治の文脈に置いて執行部とは地方公共団体の行政機関を意味する。すなわち、首長（都道府県知事・市区町村長）以下、行政職員のほかに、教育委員会等の委員会や委員も含まれる。本論文では、主に首長および執行機関の部署や職員を、地方議員の間で通常使われる呼び方である「執行部」を使うこととする。

の基本的な方向性（第一次意見）」に基づき、推進会議の下に設けられた総合福祉部会が取りまとめた「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」（以下、骨格提言とする）は、当事者の意見が十分に反映されたものになっていた。

しかしながら、骨格提言は政策側に事実上ほとんど反映されず、成立した「障害者総合支援法」は、障害当事者らが廃止を訴えていた「障害者自立支援法」を一部改正した程度のものになってしまった（福島，2013）。このことを受け、茨木(2013)は、同法の今後の改正に向けては、誰がどこでどのように議論し、その内容を決定していくのかが障害当事者が望む法律になるかどうかを左右する重要な鍵となると述べている。確かに、「障がい者制度改革推進会議」以降、障害当事者の意見を政策に反映させる機能は国政の中に盛り込まれた（現在は「障害者政策委員会」）。しかしながらそのことは、障害当事者が法律制定自体を全て自分たちの望む形で行えるということを意味するわけではない。障害者政策の成立過程の一部に障害当事者が関与し、意見を述べることはできても、最終的な意思決定は障害当事者の手を離れて行われてしまう。だからこそ、障害者政策について戦略的に進めていこうとするならば、障害当事者が関与できないところで何が行われているのかを明らかにしていくことが必要であることがいえる。

第2項 過去のろう運動における当事者不在の意思決定

前述したように、確かに現在は障害当事者の政策参加の機会がある程度は設けられている。しかしながら、過去を振り返ると、ろう者は、聞こえる人優位の社会の中でろう者の知らないところで物事を決められてしまっていたという想いを抱えている。そのうちの1つ、ろう者のための施設「ベル会館」の建設後に経理乱脈が発覚したため、施設解体に至ってしまった「ベル会館事件」（1965-68 年）について述べる。ベル会館事件の最大の問題は、ろう者に発言の機会が与えられていなかった点である。当時、ろう者のための施設を建設すべく、ベル福祉協会が結成されたが、これはろうあ連盟とは全く別の団体であった。ろうあ連盟とベル福祉協会との接点としては唯一、ベル福祉協会の理事会構成員のひとりに、当時のろうあ連盟の理事長が選出されていただけであった。しかしながら、施設建設に関して議論される理事会は、建設計画の初めから終わりまでほとんど開かれなかったため、ろう者は施設建設から解体に至るまで、終始わからないままであった（財団法人全日本ろうあ連盟 50 年史編集委員会，1998）。ベル会館事件のことはマスコミを通じて初めて知るなど、ろう者はベル会館の建設・運営に関しては、

「情報の蚊帳の外」に置かれてしまっており、「ろう者のための施設」であるにもかかわらず、ベル会館に関することをろう者自身が決めることが不可能であった。

手話の法制化以前に、過去のろう者運動の中に、そのような具体的な「事件」が背景にあり、それゆえに「ろう者のことはろう者自身が決めたい」という強い思いを抱えていることも踏まえておく必要がある。それに加えて、前述したように、「手話が（音声日本語とは異なる）言語である」という、ろう者集団における言語的同一性もまた、民族自決権的な意味でのろう者の思いも、他の障害者団体とは異なるものがある可能性がある。

以上のことを踏まえて、なぜ「手話」の法制化なのか。そしてなぜ国政レベルではなく自治体で広がりを見せたのか、といった問いについて明らかにすべく、障害当事者の動きのさらにその先にある議員や執行部での動きも含めた条例制定プロセスに迫っていきたい。

第2章 本論文の目的と方法

第1節 目的

2013年に鳥取県で初めて手話言語条例が制定されて以降、今日に至るまでに全国で200を超える自治体で同条例が策定されている。このように短期間で多くの自治体で制定され、加えて議員提案での制定数が多いことは、地方行政の歴史からみても稀な出来事である。手話言語条例の広がりにより、条例の制定過程において、当事者たる成人ろう者には主体的な参画が期待され、実際に委員会等の成員としてろう者団体の代表が呼ばれる場合も少なくない。これまで行政や議員に対して陳情することや施策の計画についてヒアリングを受ける機会があったとしても、条例策定に関する議論の構成員としてろう者が参加することはほとんどなかったことから、障害当事者の政策参加における転換を起こした出来事だといえよう。しかし、ろう者が参画できる議論の場は、政策策定の意思決定場面の一部に過ぎず、最終的な意思決定は議会や委員会などの場において、議員あるいは執行部が中心になり進めることになる。

条例の成立後は、実際の施策に関する協議会が開かれ、そこにろう者や手話通訳者等の関係団体が呼ばれることが多い。そこでは条例を制定した時よりさらに「当事者の声」は丁寧に拾い上げられる。しかし、その「当事者の声」とされるものがいかなる集団から発生し、発言されたものなのかを注意深く見ていかなければならない。なぜなら、手話言語条例は手話に関する福祉施策だけではなく、言語・教育・医療・研究等に関する施策など多岐にわたるものであるにもかかわらず、「当事者」とされる人たちは、ろう者や手話通訳者が多く、彼らは必ずしも言語や教育等の専門家ではないからである。それゆえに、想いを「直接」政策に反映させたいという当事者の考えとはうらはらに、「当事者の声」には、様々な角度からの「修正」が入る。少なくとも執行部や議員の間での議論というフィルターを通過せずして条例制定は実現されない。すなわち「当事者の声」を政策に反映させていくためには、当事者の議論の先で行われる議会における合意形成プロセスを明らかにすることが必要であると考ええる。

そこで本論文では、障害者政策の制定場面における障害当事者の参加のあり方を再考するための一助として、近年急増している「手話言語条例」の制定過程において、障害当事者たる聾者・手話関係者・議員・執行部などの関係者間の相互作用を解明し、障害当事者の参加が障害者政策に与える影響を考察することを目的とした。

第2節 方法

第1項 分析の観点及び全体構成

本論文では、以下の点について明らかにすることとした。第一に、そもそも地方自治において「手話言語条例」は、いかなる意味を持ち、いかなる性質を有するのかの検討、そのうえで、第二に、具体的にいかなるプロセスで「手話言語条例」が成立していくかについての合意形成プロセスの事例的検討、第三に、条例施行後の施策についての事例的検討である。これらを縦軸に、そこに「当事者関与」の観点という横軸を差し込み、分析を進めていくこととした。

そこで本研究は、序論・本論・結論で構成し、本論において4つの研究課題を設定し、そのうち研究2、研究3は事例検討である(図1.2)。研究2では、事例として群馬県を取り上げる。群馬県手話言語条例は議員提案条例として、全国で初めて当事者団体と議員が時間をかけて、共に条文を作り上げた点に特徴がある。研究3では、事例として前橋市を取り上げる。前橋市手話言語条例は、群馬県と同じく議員提案であり、かつ、全国で初めて、県と市の両方で手話言語条例が成立した。前橋市の事例を機に、県と市の両方で条例を制定することへの波及効果を生み出したといえる。また、群馬県と前橋市は同年内に成立した(群馬県は2015年3月、前橋市は2015年12月)ことも他に類を見ない。短期間で立案・成立に至った背景として、県議会とも連携をしながら進めることができたという、政策過程論の観点からも興味深い事例である。

研究1として、手話の法制化に関する基礎的検討として、群馬県と前橋市を中心にその他の先駆的かつ特徴的な自治体の手話言語条例について紹介した。また、爆発的に普及していった背景を明らかにするために、手話言語条例の上程プロセスのパターン化を行い、条文の変化や自治体の規模に応じた条文のあり方などを比較検討する。

研究2では、群馬県の条例制定プロセスにおける関係者間の相互行為について明らかにすべく、条例制定に向けた議論を行う「研究会」の開催に至るまでの当事者と議員の動き方を時系列で整理・分析し、障害当事者の参加の様相について検討する。さらに、ろう者・手話通訳者・県議会議員へのインタビューを行い、手話を法制化することの意義や、手話そのものに対する価値の差異を明らかにした。

研究3では、前橋市手話言語条例の制定プロセスに着目し、研究会などの政策の策定に関する議論への参加のあり方について、議員側と当事者側の認識にズレが生じていた

ことに注目し、ろう者・手話通訳者・市議会議員へのインタビューを通して、認識の差異の様相を明らかにした。その上で、それでもなお、当事者も議員も納得する形で条例制定を達成することができた要因を明らかにした。

研究４では、手話言語条例に基づく施策の現状と課題として、現行の手話通訳者の養成制度が誕生した歴史的背景と現在の社会的背景を比較し、手話通訳者数の慢性的な不足を引き起こしている要因を明らかにした。また、大学等の高等教育機関における手話指導とそのあり方についての先進的な取り組みの事例を検討した。その上で、これらの施策と当事者の関与の関係性について考察した。

以上の研究１～４の４つの研究課題を通して、地方自治体における障害者施策への当事者参加のあり方について総合的に考察を行うこととした。



図 1.2. 本研究の全体構成

第2項 インタビューの方法

インタビュー等の記録については、原則的に以下の手順で行った。ただし、一部異なる方法で記録を行ったため、その際は別途記載することとした。

第1目 インタビューと記録の方法

インタビューについては、以下の手順で行なった。

- 1) インタビュー開始前に、データの取り扱いについて対象者から了承を得た。
- 2) IC レコーダーによる録音か、それができない場合はノートに筆記でメモを取った。
- 3) ろう者にインタビューをする際には、手話通訳者を介さず、直接手話で行なった。
インタビューの心理的抑圧になる恐れがあるため、ビデオカメラ等を用いた映像記録用機材は使用しなかった。その代わり、メモを取る時間を確保してもらうことをインタビュー前に了解を得た。また、メモはインタビューも確認できるよう、机上に出して大きめの文字でメモし、相互に内容を確認しながら進められる状況を意図的に設定した。
- 4) 筆記メモの場合は、データの信頼性を上げるために、インタビューを実施した当日中に、メモを元に文章化を行った。なお、より本来の会話に近づけるために、文末の表現や一人称の表記などは本人の話し方を参考に加筆した。
- 5) 対象者に文章化したものを見せ、確認を取った。この際、修正・削除等の希望があった場合は、対象者の希望に従った。

第2目 プライバシーの保護

- 1) 研究会等の会議の正式名称、議員及び政党名、関係団体名、関係団体の代表として条例制定に関与した者の名前については、実名を記載することにした。ただし、プライバシー保護の関係より、団体名を伏せるあるいはアルファベット表示にするなど、一部配慮を行っている。なお、インタビュー記録を記載する際に筆者自身の発話も含むが、その際、調査者自身の表記は「F」で統一した。
- 2) 誰を「当事者」とするのは相対的に変化すると考え、本論文では、「当事者」を「条例制定に関わる者たちの間でそうに言われるところのもの」とする。群馬県の場合、議員側からみた「当事者」は、ろう者だけでなく、手話通訳者、手話サークル関係者、ろう重複者の親等を含むが、手話関係者側からみた「当事者」は、ろう者であり、手話通訳者等の聴覚障害のない者は当事者とは言えないという認識

である。

- 3) 団体名から特定可能な者もいるが、その実名を意図的に公開していくことは、必ずしも積極的にはそのことを望んでいない人も含め、人物特定の作業を本研究によって容易にし、その作業に加担することになる。したがって、基本的にすべての関係者の実名を非公表とした。

第3目 信頼関係の構築

非公式な、日常的な関わりの中で、様々な話を聞く中で、インタビューーとの信頼関係を構築した。その結果、フォーマルなインタビュー時には、「すでに聞いている話」を改めて質問する状況になったことで、より踏み込んだ事項についても話してもらえるような関係性を構築することができていた。

第4目 文書資料の扱い方

意見交換会等の公式な場で配布された資料については、研究会事務局長などしかるべき人から許可を得た上で使用あるいは引用した。非公開の資料や非公開の研究会での議論に関する記述は、関係者に適宜確認していただいた。

非公開の資料については、論文掲載についての確認をとった上で、必要に応じてインタビューと同様の方法でアルファベット等を用いて、個人名などは伏せた。

第3項 研究1～3の調査方法

研究1～3については以下の方法で調査を行った。

【研究1】

主に使用する資料は、鳥取県と群馬県の手話言語条例の条文、鳥取県で行われた研究会(平成25年4月22日から8月8日)の議事録、群馬県議会の一般質問(平成27年2月24日)の議事録である。鳥取県と群馬県を扱う理由としては、都道府県立のろう学校の設置者は都道府県であり、現在手話言語条例を制定している自治体の中でろう学校の設置をしているのは鳥取県、群馬県、神奈川県であること、そしてその中で教育における手話の普及やろう学校での手話に関する教育等について詳細に規定しているのは鳥取県と群馬県の手話言語条例であるため、鳥取県と群馬県の条例を比較し検討することに意味があると考えたからである。

また、群馬県の場合は議員提案による条例であったため群馬県議会議員に、鳥取県の場合は執行部提案による条例であったため鳥取県障害福祉課の職員に、適宜インタビューを行った。鳥取県障害福祉課職員には、インタビュー以外にも必要に応じてメールによるやりとりを行った。

【研究 2】

研究 2 では、群馬県手話言語条例作成時に焦点を当て、当事者団体の意見がどのように反映されたのかについて関係者らにインタビューを行った。成立過程における議論や条文そのものにどのような変化が見られたのかについて、議員と当事者間の関係性と手話言語条例にかける当事者及び議員の思いの差異に関する観点から分析を行った。また、そのときの出来事の確認作業については、研究会の資料を用いた。

なお、研究 2 はあくまで制定に向けた関係者の認識の変化およびその相互作用に関するプロセスを分析するものであり、条例制定後の施策に関する事柄については分析対象外とした。

インタビュー対象者は、群馬県聴覚障害者連盟の顧問を務める群馬県議会議員 4 名と、研究会の委員の群馬県聴覚障害者連盟理事 2 名、群馬県手話通訳問題研究会の会員 2 名である。それぞれ個別に 1 時間程度ずつインタビューを行った。

【研究 3】

研究 3 では、前橋市における「前橋市手話言語条例制定研究会」（以下、研究会とする）と意見交換会で配布された資料と、参与観察時に記録したメモを使用した。研究会は、原則非公開で新聞記者等の外部の者は入室すらできないものであった。したがって、研究会の内部で入手したデータの扱いには十分留意するとともに、研究会の構成員に確認を取った上で使用した。

なお、研究会で配布された資料については、研究会の座長を務めた市議会議員から研究会に関する資料をお借りすることができた。議員からは「研究のために自由に使って良い」と許可が得られた資料であったため、議員の了承のもと使用あるいは引用した。

本 論

第1部 研究1：手話の法制化に関する基礎的検討

第1章 議員提案による手話言語条例制定の特徴

第1節 手話言語条例の特徴

手話言語条例は、1) 理念型の条例でありながら、2) 政策条例でもあり、3) 議員提案で上程される割合が他の条例と比べて高いという3点が特徴として考えられる。以下、順を追って説明する。

第1項 理念型の手話言語条例

手話言語条例が理念型であることについては、群馬県の手話言語条例制定に向けた第1回目の研究会にて、研究会の事務局長を務めた橋爪議員が最初の挨拶の際に、「鳥取県を参考にし、理念型の条例制定を目指す」と言っていたことから、「手話言語条例は理念法である」というイメージが根底にあると考えられる。では、「理念」として掲げる「手話」とはどのような「言語」なのだろうか。

木村・市田(1995)による「ろう者とは、日本手話という、日本語とは異なる言語を話す、言語的少数者である」という「ろう文化宣言」以降、言語・文化的概念からろう者自身を捉え直す動きが見られ始めた。これまで医学的視点から語られることの多かった「ろう」が、「手話」を話す「言語的少数者」であるという社会モデル的な視点を得ただけでなく、「障害」の枠組みを超えて、言語・文化的視点から見直す、パラダイムシフトを引き起こしたといえる。「ろう文化宣言」が出された当初は、ろうコミュニティ内部でも反発の声はあったものの、独自の文法体系を持つ手話を「日本手話」を言語として捉え直し、言語学・文化的視点を持った研究が徐々に見られるようになり(ましこ, 1996; ましこ, 2012; 内堀他, 2011), 「ろう文化」や「日本手話」を学ぶ場も増えてきた(木村・市田, 2000; 松岡・数見・小林, 2018; 斉藤, 2007)。さらにろう教育の現場では、1999年にフリースクール「龍の子学園」が設立、2007年に学校法人「明晴学園」が設立された。明晴学園は、日本で唯一の母語として日本手話を学び、第二言語として書記日本語を学ぶ、バイリンガル・バイカルチュラルろう教育を行う聾学校として機能している(クアク, 2017)。それらの設立の後押しとなったのが、2003年に起きた「ろう児の人権救済申立」における一連の出来事である。これはろう学校において日本手話を学ぶ環境が整っていないことはろう児への人権侵害であるとみなし、全国のろう児と

その保護者によって日本弁護士連合会に申立書を提出し、日本弁護士連合会は「手話教育の充実を求める意見書」を公表したものである(小嶋, 2004; 小嶋, 2006; 佐々木, 2012; 脇中, 2009)。それから20年が経過した2019年現在では、「日本手話」か「日本語対応手話(あるいは手指日本語ともいう)」か、といった議論は学術レベルでの議論など、対立軸が消滅したわけではないし、手話言語条例に関してもこの点への言及はなされている(森・佐々木, 2016)ものの、地域の「ろうあ運動」のレベルとしては、いったん収束を迎えたように見える。例えば、群馬県手話言語条例について言えば、関係者が独立した言語としての日本手話を前提にした上で、対立軸を作らないようにして、当事者が一枚岩となって動いている。論争を巻き起こしたことよりもむしろ、「言語的少数者」という民族的自認が、広く一般のろう者にも浸透したことこそが、「ろう文化宣言」の大きな功績ではないだろうか。

第2項 政策条例としての手話言語条例

手話言語条例は、手話通訳の養成・派遣事業など、現在すでに施策として実施されている事項も含まれていることから、政策条例の性質も有しているといえる。また、地方自治体の条例は、その地域の実情に沿ったものが策定されるため、その内容は各自治体によって微妙に異なっている。例えば、群馬県手話言語条例の場合は、「聾教育での手話獲得の機会の確保」の保障を言及したことに特徴がある。その背景として、県立聾学校の幼稚部では手話を使用していなかったことが大きい。朝日新聞(群馬版)の2015年5月30日付けの記事を参考にみていくと、群馬県手話言語条例の施行から1ヶ月が経とうとしている2015年4月下旬には、幼稚部の子どもたちと先生たちが手話をしながら歌を謳っていた様子が記されているが、幼稚部で手話を必ずつけるようになったのは条例が施行された4月からであった。「教育現場では指導方針が聴覚口話法を重視し続けてきた」と、聾学校のある関係者が打ち明け、実際に、「県立聾学校幼稚部の基本方針は、2014年度時点で手話の使用について『個々の実態や場面に応じて』としており、使用を前提とはしてこなかった」とされている。さらに、「幼少期からの手話教育を求め、県内から出ていった家庭もある」という。橋爪洋介県議は「多くのろう者から話を聞き、全国的にも遅れていた聾学校やろう教育の問題を変えなければいけないと感じた」と、県立聾学校の実態を重い課題として受け止めた。また、現状の聾教育の現場を変革させたいという成人ろう者や「手話を使ってほしい」と望む聴覚障害児の親らの

訴えが群馬県の条例に反映されたということがいえるだろう。一方鳥取県では、聾学校内での手話使用に関して問題性の指摘がなかったため、聾学校の外、すなわち地域の小中学校や高等学校等へ手話を普及させることに重点がおかれたと考えられる。

このように、それぞれの自治体の「実情に合った」条例ができあがった時に、「ろう者の想い」が何らかの形で反映されているかどうか（金澤，2016）が重要であり，そこにろう者の当事者性の発揮を見ることができるといえるのではないだろうか。

第3項 議員提案による手話言語条例の特徴

議会に上程する方法は行政側から提案されるもの（執行部提案⁵）と，議員から提案されるもの（議員提案）の2通りあるが，執行部提案の政策条例の制定数に比べて，議員提案によって政策に関する条例が制定された例は非常に少ない（築山，2014）。もともと執行部提案に比べて議員提案の条例の数は少なく，しかもそのほとんどは，例えば議員定数の改定などの議会内の運営に関する事項に留まり，議員提案の政策条例になるとその数はさらに少なくなる。手話言語条例においても同様で，議員提案で立案された条例は少ないが，他の条例と比較すると議員提案で成立した割合が高い。金澤（2014）は，手話言語条例制定を目指すのであれば，まず，各地のろう者団体が陳情しなければならないが，多くの場合，首長に直接陳情するのではなく，議員に陳情することになると指摘している。これが手話言語条例の議員提案による立案数が多い理由の1つであると考えられる。

また，議員提案による立案は，言語的少数者たるろう者を含む「少数者の思い」を掘り起こし，地域や住民の要望を反映することが可能であるという特性がある（松下・今野・飯村，2011）ことを加味すると，言語権の保障という観点でも手話言語条例は議員提案での条例に適しているといえる。一方で，政策の実施過程における市民参加が各地で行われており，（小川，1997；伊藤他，2000），市と市民が協働し，条例の制定段階に市民が参加した事例も見られる（野沢，2007；斎藤，2004a；斎藤，2004b）。ただし，このいずれも，行政と市民の協働に着目したものであり，議会と市民の協働で政策策定に至った事例はほとんど見られない。そもそも，議員提案条例は制定されること自体が珍しい。したがって，制定する場合であったとしても，議会の内部に関わるような非常に限定的

⁵ 他に，「首長提案」とも呼ばれる。本研究では，地方議会や議員同士の間でよく使用されている「執行部提案」という呼び方で統一する。なお，議会では，「知事」や「市長」と特定するよりも，首長と行政機関を一体視して「執行部」と呼ぶことが多い（中条，2017）。

かつ政治的な条例に限られることが多く、首長提案よりも相対的に影響力が低いという指摘もされている(金井, 2011)。むしろ、地方議員に求められる役割としては、施策を実行する際に、議会及び議員自身が持つ牽制力を背景に、自らの要望を執行部の施策に反映させることとも言われている(酒井, 1999)。それほど、議員が政策を立案することは困難であったが、「地方分権一括法」が2000年に施行されて以後、条例制定権は拡大し、議員にも政策立案能力、すなわちその「真髄」である「条例の提案・実現」が求められるようになった(牧瀬, 2008)。

したがって、本論文で明らかにしようとしている内容は、地方議会における政策制定過程の研究としても意義深いものであるといえる。

第2節 群馬県手話言語条例の特徴

群馬県手話言語条例は、都道府県の中では全国で3番目に制定された。前文と全16条で構成されており、特に第12条「学校における手話の普及」に関する条文は以下の2つの点において特色のあるものになっている。1つ目は、聾学校に在籍する子どもに対する手話に関する教育施策が詳細に記載されている点で、ろう児が手話を獲得し、ろう児が手話で各教科・領域を学び、ろう児が手話そのものを学ぶことができるように、環境を整備するよう努めなければならないと記載されている。条例はあくまで教育行政に関する事項を規定するものであるが、目的の中心にろう児が据えられている条文は群馬県の条例で初めて記載された。2つ目はろう者を含む手話に通じた教員の確保という教員人事に関する事項が記載されている点である。教員に対して、手話に関する技術向上のための施策を実施することについては、鳥取県手話言語条例でも記載されていたが、教員の確保、すなわち専門性のある教員を聾学校で確保するといった人事権に関する事項を取り入れたのは群馬県の条例が初めてであった。実際に、2019年度の群馬県の教員採用試験から、「手話通訳士の資格を有する人又は群馬県手話通訳者認定試験合格者」には一次試験の筆記試験について加点することになった。

また、その制定過程についても、議員提案での立案であったことと、前文から各項目の細部に至るまで議員らとろう者含む当事者団体が共同で作り上げたということに特徴がある。前文については、「当事者の思いがほぼ100パーセント込められた中身になっており」(群馬県議会, 平成27年第1回定例会質疑及び一般質問)と、手話言語条例の研究会事務局長を務めた橋爪洋介議員が述べるほどに、当事者が条文の作成段階に関

与したといえる。また、同議員は、第 12 条（学校における手話の普及）の「聾教育での手話獲得の機会の確保」に関して「群馬県手話言語条例の特徴」とも述べている。このことは、聴覚障害当事者の聾教育にかける思いが議員にも十分に理解され、結果として条例にも反映されたことと意味付けられる。群馬県手話言語条例の上程プロセスを検討することによって、言語的少数者たるろう者の言語権保障や教育現場における手話の剥奪の歴史の問題に、当事者がいかに関与でき得るかをみることができると考えられる。

第 3 節 前橋市手話言語条例の特徴

前橋市議会は、最大会派が過半数を超えているわけではなく、少数の会派が複数ある状況であった。手話言語条例を議員提案で上程する際には議会内の調整が肝要で、調整ができれば条例制定を達成できると言っても過言ではない。例えば群馬県のように 1 つの党が過半数を占めていれば、その党から上程された条例の成立はほぼ確実といえるが、前橋市は少数会派が複数ある上に、手話言語条例を起案したのは 2 番目に所属議員数が多い会派所属の議員だったため、議会内の調整すなわち全議員の了承を得ながら条例制定に向けて話を進めていかなければならなかった。また、前橋市は議員提案による政策条例の制定はこれまで経験がなく、まさに手探りの中で上程に向けたプロセスを経っていた。このような特性を持つ前橋市の事例を扱うことを通して、地方議会の構造やパワーバランスの有様様が明らかになると考えられる。さらに、ろう者と手話通訳者の当事者団体の意見だけでなく、医師会会長や教育委員会、ろう重複児を持つ親など様々な専門家や当事者の意見も取り入れながら条文を作成し、その原案がほとんど形を変えずに条例に反映された点は特筆に値する。

第 4 節 明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例の特徴

明石市の手話言語条例の正式名称は「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」（2015 年 3 月 26 日成立、同年 4 月 1 日施行）であり、手話言語条例とその他の障害者のコミュニケーションに関する支援を規定した条例である。いわゆる障害者情報コミュニケーション条例と抱き合わせで手話言語条例を制定する自治体も複数見られるが、明石市の条例は他の「抱き合わせ条例」とは一線を画しており、手話言語に関することと障害者コミュニケーションに関することの 2 本立てで構成されている。まず、前文と全 5 章から成り、

そのうち第2章（第9条から第12条）で、手話施策に関することを述べている。前文では、まず「手話は言語である」と記載し、「ろう教育において口話法が長年にわたって行われ」「ろう者の尊厳が深く傷つけられた歴史を持つ」ことや、障害者権利条約に手話が言語として明確に定められたことなどを述べている。その後、「多様なコミュニケーション手段の促進のために」と、ろう者だけでなく、視覚障害者等のその他の障害者のためのコミュニケーション及び情報アクセスに関する事項が記載されている。

第5節 第1章のまとめ

第1章では、手話の法制化に関する基礎的検討として、群馬県、前橋市、明石市を例に取り上げ、手話言語条例の特徴について概観した。手話言語条例は、「手話を言語として認知する」といった理念型の条例でありながら、手話通訳者の養成・派遣や、ろう教育における手話の使用に関する事項も規定するため、政策条例でもあるといえる。さらに、ほとんどの条例が執行部提案のものであるが、手話言語条例は議員提案で上程される割合が他の条例と比べて高い。以上の3点に手話言語条例の特徴をみることができる。

また、群馬県・前橋市・明石市の3つの手話言語条例を比較すると、群馬県の場合は、「学校における手話の普及」に関する条文で、ろう児が手話を獲得し、ろう児が手話で各教科・領域を学び、ろう児が手話そのものを学ぶことができると、細かく規定されている。そして、条文の細部に至るまで、議員らとろう者含む当事者団体が共同で作り上げた、議員提案の条例であったことに特徴がある。

一方、前橋市も議員提案条例ではあるが、1つの党が過半数を占めている群馬県とは異なり、最大会派が過半数を超えているわけではなく、少数の会派が乱立している状況で議会内の調整、すなわち全議員の了承を得ながら条例制定に向けて話を進めていかなければならなかったことに特徴がある。

明石市の条例は、執行部提案条例である。ろう者に焦点を当てた「手話言語」に関することと、様々な障害を持つ人々の「障害者コミュニケーションや情報アクセス」に関することの2本立てであることに特徴がある。

そこで次章では、各地の手話言語条例についてさらに踏み込んで検討し、類型化を試みることとする。

第2章 手話言語条例の政策波及の実態

第1節 手話言語条例の分類

2013年10月に全国で初めて鳥取県で手話言語条例が制定されてから2019年に至るまでの数年の間に、手話言語条例の上程のあり方には少しずつ変化が見られている。例えば、条例制定の初期の頃は、自治体の長が中心となって作成するところが多かったが、最近では政策波及による影響があるのか、鳥取県知事や石狩市長のような「たまたま就任前から手話に興味があった」首長のいる自治体だけではなく、広い範囲で手話言語条例が制定されている。また、議員提案での制定率も約10%もの自治体で議員提案の手話言語条例が成立するなど、議員発議の政策条例という意味でも興味深く、議会内のパワーバランスや執行部との関係性など、それぞれの議会の背景によって条例が成立するための条件が異なっている点も注目に値する。したがって、本章では、手話言語条例の上程過程に着目し、これまで制定されてきた条例のうち特徴的なものを取り上げ分類し、条例制定に必要な要素を抽出する。さらに、全日本ろうあ連盟が考案した、いわゆる「モデル案」の条文と、実際の条例の条文との違いを比較し、新たに加えられた項目を明らかにすることで、手話言語条例の広がりと今後の展望を検討する。

まずは、議会に提案するまでの過程（上程過程）を5つのパターンに分け、表1.1.に示した。以下、順番に詳しく述べていく。

表 1.1. 手話言語条例上程過程の形式

①	執行部提案	首長の強力リーダーシップ型
②	議員提案	主導する会派の力が強力型
③	議員提案	執行部が前向き型
④	議員提案	執行部が慎重型
⑤	執行部提案	近隣の自治体の後押し（政策波及）型

①首長の強力リーダーシップ型（執行部提案）

鳥取県手話言語条例の成立後1年間ほどは、首長のリーダーシップの元で、条例が制定されることが多く見られた。そのうち、特徴的な3つの自治体を挙げるとすれば、鳥取県、北海道石狩市、兵庫県明石市である。その3自治体では、首長が知事・市長にな

る以前から手話に関心があり、手話言語条例の制定に強い思い入れがあった。例えば、全国初の条例制定自治体の鳥取県の平井知事は学生時代から手話を学び、それに続く2例目の制定となった北海道石狩市の田岡市長は、学生時代に言語学を専門に学んだことから、言語学的視点から手話に理解があった。

石狩市の条文は比較的シンプルなものだが、それは福祉政策ではなく言語政策として提案したためであり、さらに前例が殆どない中で議会における質疑応答も厳しいものであったが、市長は言語政策として位置付けたことで議会対応も乗り切った。また、条例がシンプルだったからか、後に続く自治体も石狩市のモデルを参考にして作成していると見られるものも少なくなかった。

兵庫県明石市の泉市長は、障害者、子ども、高齢者をはじめ、「人」に「やさしい施策」を掲げ、「やさしい社会を明石から」というスローガンのもと、福祉施策を最優先に実行してきた(泉, 2019)。2015年4月1日に「明石市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」、いわゆる「手話言語・障害者コミュニケーション条例」の成立後、筆者は複数回明石市に行き、明石市の泉房穂市長と市長室の職員にインタビューを行った(2015年5月26日, 9月17日, 2016年10月20日, 2017年9月21日, 11月20日, 2019年10月21日)。条例制定だけでなく、次々に新しい福祉施策を先駆的に実施している泉市長の思いは一貫して「市民の望むものはなにかを常に考えてる」「先々を見据えた施策展開はどうやったら実現できるか具体的に考える」というもので、インタビューを重ねる度に、泉市長の思いが具現化した新しい施策が始まっていた。特に2017年9月21日のインタビュー時には、市長に就任した1年目にまずやったことは、「(明石駅前の)再開発ビルの中身の総入れ替え」であったことが語られた。前市長のときから再開発ビルの建設計画が進んでおり、当初予定では建物内の一角に市民課などの市役所の出張所を置く予定で、その他の店舗は一般入札で行われていた。その結果、床面積あたりの収入が高いパチンコ店や金融業者が再開発ビル内に入る予定になっていたため、泉市長は入札からやり直したという。そして、ビル建設の目的を①子ども施策、②障害者福祉、③市民が本に触れられるために(図書館・本屋をおく)の3点にしぼり、さらに指定管理業者に対しては、「能力ある人材を雇用している、障害者対応を考えているという観点で加点」したという。その結果、「街の中心になるところ、入り口になるところにこそ、子どもが沢山いないといけない」という市長の信念が具現化したような、駅前のビル「パピオ

スあかし」が建設され、子どもを核にしたまちづくりは人口増・税収増の好循環を引き起こした（湯浅・泉, 2019）。また、パピオスあかし内には「市役所の面積は当初の 10 分の 1 に減らしたけれども、子ども子育て支援のサービスは倍になるように工夫した」と、子どもの一時預かり所や子どもが自由に遊べるキッズスペースを設け、市役所の「子育て支援課」など児童福祉に関わる部署を入れ、図書館の面積を 4 倍にし、書店の面積も 2 倍に増やした。

「手話言語・障害者コミュニケーション条例」の施策も予算をつけて次々に新規事業を実行している。例えば、メニューの点字化、筆談ボードを店頭に置く、スロープ設置にかかる費用を公的助成の対象とし、ある店舗の責任者に設置の最初の一人目になってもらったという。「（飲食店経営者は）障害者への理解がまだまだ。商売に厳しいのは商売人の性やから仕方ない。でもまず、そういった人に（障害者と）仲良くなってもら。理解ある支援者、当事者だけでなく、最初から（障害者に）優しいわけではなかった人たちを巻き込んで施策展開する」ことも泉市長の経営手腕によるところである。実際に、市の助成金を利用し、筆談具やスロープなどを設置した飲食店経営者らの評価を、泉市長は、以下のように語った。「飲食店側は公的助成を使っているから、自腹を切らずにお客さんが増えて、さらにバリアフリー対応してます、障害者にも優しいです、というとお店自体の評価が高まる」と、助成金を利用し、障害者に対するサービスの向上を行った結果、店舗の売上げやイメージも向上した。また、『『良いこと』やからといって、人は理解しない。損得で動くので。得になることをやるまで』『こういうある種の損得勘定で福祉のことも考えんと、一般の人に理解してもらえない』とも語り、経営者の視点も持ち合わせた上で、経済効果のある福祉施策をやっているという。インタビューで語られたこれらの言葉からも、泉市長の信念が伝わってくる。

一方、「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」は手話やろう者だけの問題ではなく、様々な障害者団体との調整も必要になる。その調整が難しいために、執行部提案ではなくあえて議員が提案したほうが良いという選択をした自治体もあるくらいである。しかし、明石市市長は抜群の調整能力を持つ人材を特別職の職員として呼び寄せ、「手話言語・障害者コミュニケーション条例」を短期間で作り上げることに成功した。2016 年に行った泉市長に対するインタビューでは、「市長になる前から、音声言語と手話は同等に扱われていないことに疑問を感じ、手話を音声言語と同等になるような施策を、まずしなければならないと思っていた」ことを語り、手話言語・障害者コミ

ユニケーション条例の制定がゴールではなく、それを一つの足がかりとして、次に「障害者差別解消法」の施行（2016年4月1日）と同時に、「上乗せ条例」として「障害者差別解消条例」の制定までを計画していた（実際に、「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」は2016年4月1日に施行されている）。

②主導する会派の力が強力型（議員提案）

2015年3月に、神奈川県と群馬県の議会で初めて議員提案の条例が可決され、その後、徐々に議員提案条例の数は増えていった。例えば、群馬県の場合、議会の議員総数の過半数を占めている与党第一党が中心となり条例制定を主導で作り上げていったため、党内での調整さえできれば条例を上程・可決させることは難しくない。ただ、他の会派に対しても丁寧に説明したことと、手話言語条例の持つ特性から、反対される事なく全会一致で可決された。また、手話言語条例では議員提案での上程が多く見られるが、政策条例を制定したいと思っている議員らにとっては、着手しやすい理由があった。すなわち、「手話」というシンボリックでなおかつ福祉的なものというイメージがあり、反対しづらいテーマであること、いわば「理念条例の皮を被った政策条例」という特性があるため、行政も他の議員からも反対意見が出にくい特性があるからである。議員提案で条例を上程しようとする、行政側との調整を怠らず、制定後スムーズに施策に移されていくためにも足並みを揃えていくことも必要であるが、条例制定の段階で、より重要になってくるのは、議会内のパワーバランスである。群馬県のように圧倒的な力を持つ党が主導で条例を作成する場合は、比較的容易かつスピーディーに条例成立に至ることができるだろう。

③執行部が前向き型（議員提案）

群馬県前橋市で見られた形で、議員提案でありながらも、市長をはじめとする執行部側が前向きに協力して成立に至ったものである。前橋市の場合は、市長及び執行部としても、条例制定に向けた前向きな姿勢を見せていた。しかしながら、実際の調整を障害福祉課が行う際に、他の障害種との調整が必要となるために、執行部としては「時間が必要」という判断であった。前述した明石市の場合は、調整能力に長けた人物を特別に雇用したことで短期間で成立を達成させられたが、多くの場合、条例の制定だけ

のために特別職を新設し、新規職員を雇うことはなかなかできないという違いも大きかったかもしれない。

首長の強力なリーダーシップの無いところで執行部提案（ほとんどの場合、担当部署は障害福祉課になる）で上程しようとする場合は、他の障害者団体にも配慮しつつ、場合によっては幅広く意見を取り込みながら条例に反映させようとする、制定までかなりの時間がかかってしまう。場合によっては、「手話」だけに特化した条例を作ること、同じ障害でもコミュニケーション方法が異なる中途失聴者や難聴者の団体や、点字を利用する視覚障害者など、他の障害者団体や関係者が反対するかもしれない。あるいは「聴覚障害だけ」「そのなかでも手話だけ」を特別扱いしているという、ある種の「不平等感」が出てしまうため、反対する議員も出てくるかもしれない、などの理由で、上程そのものが困難になってしまう恐れもある。前橋市の場合は、行政側が上記のような不安要素を解消しながら、慎重に丁寧に進めたい方針であったため、「それなら」と、議員側で手話言語条例の検討を始めたという経緯があった。実はこのやり方は、執行部側のエクスキューズにもなるため、条例を立案したいけれど難しいという執行部にとっても好都合であった。つまり、例えば他の障害者団体から「なぜろう者の手話だけなのか？」と質問があった場合、「（これは我々行政ではなく）議員さんが提案したものなので、文句は言えない」という説明ができるのである。

このパターンは、「議会改革を進めるために政策条例を議員提案で策定したい」という議員側と、福祉政策全般のことを考えなければならない行政側、そして手話言語に特化した条例を作って欲しい当事者側のそれぞれの目標・思惑が混在する中で、「通過点」として手話言語条例が機能したものといえる。

④執行部が慎重型（議員提案）

埼玉県熊谷市で見られた形で、これまでの議員提案条例の成立過程と比較しても、条例制定のための必要条件が揃っていなかったにもかかわらず、最後には全会一致で条例が可決された珍しい形であった。すなわち、首長の強力なリーダーシップもなければ、議会の中で力の強い会派の議員が主導したわけでも、執行部が協力的だったわけでもない。熊谷市議会は複数の少数会派によって成立しており、どこかの会派が強い力を持つような構図ではなかった。さらに、条例制定を最初に働きかけた議員は、議会の中で最も多くの人数が所属している最大会派に属しているわけでもなかった。また、先に埼玉

県の手話言語条例があることを理由に、執行部は市で積極的に条例を策定する理由がないとの見解を示しており、条例制定には必ずしも前向きとはいえない反応だった。しかし、議長名で呼びかけた全議員対象の勉強会が2016年8月31日に開催され、そこから少しずつ議会内の雰囲気は前向きなものになっていった。まず、議長名で開催する勉強会は実質的には強制力に近いものがあり、また内容に関しても「手話」に関する福祉分野のものであったからか、ほとんどの議員が参加した（都合により参加できないものが3名のみ）。勉強会の最初には、「手話言語法（仮称）の制定を求める要望書」も全会一致で可決し、国会に提出したと、松本議長（当時）より報告があった。この「挨拶」があったことで、「議会としては手話言語の法制化に関わる内容については前向きである」ということが方向づけられたのではないだろうか。さて、その勉強会では群馬大学の金澤教授と筆者が講師となり、前橋市手話言語条例の制定を例として、①前橋市議会とはなぜ議員提案で手話言語条例を制定したのか、②少数会派が乱立する中で、研究会がいかなる形で組織されたのか、③なぜ他の障害者団体を置いて「手話」だけを取り上げるのか、という3つの柱で講義が行われた。

まずは、障害者差別解消法について、身近な例を用いて解説をしたあと、学校教育の場面における合理的配慮の観点から、市町村の手話言語が必要な理由が説明された。すなわち、2013年9月に学校教育法施行令の一部改正によって、重度の障害を持つ子どもが、それまで「原則、特別支援学校へ就学」だったものが、本人や親のニーズ、障害の程度等、「総合的な観点から就学先を決定する」ことに変更された。このことによって、公立の小中学校に重度の障害児が正式に就学することが可能になり、熊谷市立の小中学校でも重度の障害児が就学することは、もはや「特例」や「珍しい」事態ではない。さらに、障害者差別解消法の施行によって、合理的配慮の提供は義務であることを解説したが、重度の聴覚障害児が就学し、手話通訳あるいは子ども自身が手話を習得したいという要望があった際に、手話言語条例が必要になってくると解説したことで、「県で手話言語条例ができたのに、なぜ市町村でも作らなければならないのか？」という議員らの疑問に答える形になった。また、「手話は言語である」ということを、言語学的な視点を盛り込みつつ、簡単に説明が行われた。特に、言語には「仕分け箱」があり、有限個の「仕分け箱」から言葉を無限に作り出すことができるということ、日本語にも日本手話にも「仕分け箱」があるということについて事例を用いて解説すると、参加した議員らは大きく頷いていた。また、聴者が手話には複雑な文法があるということを見抜

くことができず、「手話はデタラメなものだ」という誤解や偏見によって、教育現場から手話は100年もの間、排除され続けてきたことが話され、これも議員らの心を動かした話であった。

一方で、埼玉県内では朝霞市で「朝霞市日本手話言語条例」が制定された影響もあり、この勉強会や2016年12月19日に開催された熊谷市手話言語条例検討会では、「日本手話」と「日本語対应手話」に関する質問がある議員から挙げられた。これに対して、講師の金澤教授からは、群馬・前橋では「日本手話か？日本語対应手話か？」といった議論は起きなかったこと、その背景として、群馬県も前橋市もろう者団体にはいろいろなろう者から相談が寄せられており、手話話者の中で線引きをすることは、日本語を母語としている難聴者や中途失聴者を排除することに繋がるため、ろう者の中でも「(日本手話か、日本語対应手話か、に関しては)触れない方がよい」ものとなっているという説明があった。仮に熊谷市のろう者から「日本手話」という文言を入れてほしいという要望があったのであれば、おそらく「日本手話」という文言を入れ、「日本語対应手話」との対立構造を生み出すことによるマイナスの影響まで考えが及んでいない可能性も否めないため、この点を踏まえて検討してほしいという説明があった。

そのような環境の中、熊谷市議会では議員提案で手話言語条例を制定することができたが、それには3つの要因があったと考えられる。まず、「検討会」の運営の巧みさが挙げられる。会派の人数に比例することなく、各会派から1～2名ずつ検討メンバーを選出し発足したが、こうすることでもととの会派の大きさ、人数の差によるパワーバランスを相殺することができた。また、検討会結成当初から「条例制定ありき」で進めていたわけではないという点も注目に値する。あくまで「検討会」であり、「参加する議員らが自主的に手話言語条例について勉強する」という体制を取り続けたことで、徐々に研究会メンバー内外のベテラン議員の協力・応援が得られていき、いよいよ上程段階を迎えた際にも、彼らは快く背中を押してくれる存在になっていたといえる。いわば、「先輩議員たる我々が知らないところで若手議員が集まって条例を制定しようとしている」というものではなく、「我々が送り出した若手議員が勉強を頑張っている、ならば応援しようではないか」という心情が湧いてきたといえる。

次に、研究会の成員の半数が1期目の若手議員だったことが研究会の機運を高めたことが考えられる。1期目の議員にとっては、一から勉強でき、その先に条例立案もできるかもしれないという研究会そのものに対するモチベーションは高いものだったと推

測できる。また、2期目以上のいわゆる先輩議員らは、若手議員が頑張っている姿を「若手議員の勉強のために」と応援する形で研究会に送り出した。さらに、この研究会を主導した議員にインタビューした際には、「若手議員の積極性に助けられた」との発言もあったことから、研究会の成員に1期目の議員が多かったことは、議会全体がまとまる要因の一つだったと考えられる。3つ目の制定に至った要因は、全議員名で上程したことが挙げられる。もし、研究会の成員のみで上程してしまうと、若手議員ばかりが名を連ねることになるが、これには先輩議員も黙ってられないという事態になることは容易に想像できる。金井(2011)が述べているように、もし、熊谷市議会で「議員同士の足の引っ張り合い」なるものがあつたとすれば、研究会の成員名の連名のみで上程するとなると、議員間・会派間の統制が取れなくなり、議会で承認されなくなってしまう可能性もあつた。加えて、熊谷市では、過去に全議員の連名で意見書等を提出した前例もあつたことから、全議員名での上程というやり方そのものは反対されることはなかった。

このパターンは、一見、逆境かのように見える条件下であっても、議会内の調整を丁寧に行い、議員同士の統制を計ることで立案できた事例だといえる。

⑤近隣の自治体の後押し（政策波及）型（執行部提案）

最後に、近隣の自治体で手話言語条例条例が成立したために、条例制定に結びついた事例である。公共政策学の分野では、「新政策が自治体の間に広がっていく現象」のことを「政策波及」という（伊藤, 2006）。澤・小林(2018)は、手話言語条例にみる政策波及が起きた要因について、全日本ろうあ連盟が作成した「モデル条例案」があつたことを指摘している。また、群馬県を例に見てみると、県庁所在地かつ中核市である前橋市で、県内の市町村の中で初めて条例が制定されたことの影響が大きい(2015年12月成立, 2016年4月施行)と考えられる。その後、群馬県内の渋川市や、中之条町などでも条例が制定され、2018年3月には県内の全ての市(12市)が手話言語条例を制定した。また、県と市の両方で条例が制定された例も全国初であつたため、この前例を受けて、北海道や兵庫県等などでも都道府県と市町村の両方で条例制定する例が軒並み増えている。政策波及が起こる原因は様々であるが、今回の手話言語条例の広まりは、「横並び競争」の影響もあるのではないだろうか。伊藤(2002)によれば、「特に、環境や福祉の分野では、関連省庁との厳しい対立が生じるが、政治に後押しされた横並び競争によ

って、自治体は国の意図に反しても、住民の要求に答えなければならないところに追い込まれる。こうして政策波及が起こる」（下線部は筆者）としている。ただし、手話言語条例の場合は、「理念法」であるために、多少の見解の相違はあったにせよ、「関連省庁との厳しい対立」はほとんど起こらなかったといえる。また、全日本ろうあ連盟を中心とした地域のろうあ協会は、手話言語条例制定を望む運動と同時並行で、「手話言語法（仮称）」制定を求める運動を展開しており、2016年3月には全ての自治体で「手話言語法（仮称）の制定を求める意見書」は議会で承認された。こうした背景もあったために、議会・議員側は条例制定に対し、前向きな姿勢を示す気運が醸成されていったといえる。このようにして、例えば県内の多くの市町村で条例が制定されてくると、次は「政策の規範化」という現象が起きる。伊藤(2002)は、「ある政策が自治体にとってのスタンダードとなり、まともな自治体であれば当然採用しているべきだと考えられるようになること」を「政策の規範化」としているが、群馬県内の全ての市で条例が制定された要因の1つとして、「政策の規範化」が起きていたからだと考えられる。

このように、短期間一気に多くの自治体で成立した要因としては、「モデル条例案」の存在と、近隣の自治体間で、「政策の規範化」が起きたことが考えられる。

第2節 新たに盛り込まれた内容の傾向

次に、手話言語条例の条文の内容について触れたい。一般社団法人全日本ろうあ連盟が2014年に発表したいわゆる「モデル案」と比較し、2014年当時想定されていなかったが、各地の条例で盛り込まれていたものを取り上げて詳しく見ていく。大まかには、表1.2.で示したような内容が新たに加えられた内容である。

表 1.2. 手話言語条例の条文に新たに盛り込まれた内容

	代表的な自治体名	条文に新たに盛り込まれた内容
①	鳥取県	前文で、聾教育で手話が否定されてきた史実に触れる
②	群馬県	聾教育における手話の扱いに関する言及（都道府県の権限を活用）
③	福島県郡山市，群馬県前橋市	防災や医療への広がり（市町村の権限を活用）
④	福島県郡山市，千葉県	要約筆記，盲ろう者の触手話等の聴覚障害に関する情報アクセシビリティへの広がり
⑤	大阪府	「障害者差別解消法」とは重ならない，言語政策への焦点化

①前文で、聾教育で手話が否定されてきた史実に触れる（鳥取県）

「モデル案」の都道府県版には、前文は記載されていなかったが、全国初の条例となった鳥取県手話言語条例では、非常に長い前文が組み込まれた。世界的な口話教育の潮流があり、日本においても長い間、聾学校で手話が禁じられてきたという部分は、年号に至るまで細かく記載されている（表 1.3. 参照）。この部分は、聴覚障害や手話のことを知らない人にとっては、非常にショッキングな内容だった。そのことは、「手話を言語として認めて欲しい」「日本語と同等に扱って欲しい」という、手話言語に関わるろう運動の原動力にもなっている。これまでろう者の言語権が奪われ、不当に扱われてきたろう者の「誇り」を取り戻すためにも、過去の負の歴史を史実に基づき、正確に記すことで、ろう者の悲願は果たされるといっても過言ではない。

表 1.3. 鳥取県手話言語条例の前文

わが国の手話は、明治時代に始まり、ろう者の間で大切に受け継がれ、発展してきた。ところが、明治 13 年にイタリアのミラノで開催された国際会議において、ろう教育では読唇と発声訓練を中心とする口話法を教えることが決議された。それを受けて、わが国でもろう教育では口話法が用いられるようになり、昭和 8 年にはろう学校での手話の使用が事実上禁止されるに至った。これにより、ろう者は口話法を押し付けられることになり、ろう者の尊厳は著しく傷付けられてしまった。

その後、平成 18 年に国際連合総会で採択された障害者の権利に関する条約では、言語には手話その他の非音声言語を含むことが明記され、憲法や法律に手話を規定する国が増えている。また、明治 13 年の決議も、平成 22 年にカナダのバンクーバーで開催された国際会議で撤廃されており、ろう者が手話を大切にしているとの認識は広まりつつある。

しかし、わが国は、障害者の権利に関する条約を未だ批准しておらず、手話に対する理解も不十分である。そして、手話を理解する人が少なく、ろう者が情報を入手したり、ろう者以外の者と意思疎通を図ることが容易ではないことが、日常生活、社会生活を送る上での苦労やろう者に対する偏見の原因となっている。

（一部抜粋・下線部は筆者による）

②聾教育における手話の扱いに関する言及（都道府県の権限を活用）（群馬県）

次に見られ始めたのは、聾教育における手話の扱いに関する事項である。前述した「前文」の内容と重なるが、教育に関する事項をどのように扱うかは手話言語条例を語る上で肝要な事項となっている。教育制度については、人口規模によってその「守備範囲」が異なるため、自治体によって規定できる内容が異なる。すなわち、都道府県立の聾学校内におけるろう教育を対象とするなら、都道府県で条例を、市町村立の小中学校を対象とした手話の普及、及び通級指導教室に通うなどして、地域の小中学校に通っている難聴児に対する支援については市町村の条例を制定する必要がある。ただし、人事権については、市町村立の小中学校の教員であっても都道府県教育委員会にあるため、例えば「ろう者を含む手話の技術を有する専門教員の配置」に関する事項は、都道府県の条例で定める必要がある。ただし、中核市以上になると独自の研修を設けることも可能になるため、「専門教員の配置」は難しくても、条例の中で「手話の研修」について指定することは可能である。政令指定都市で独自に人事権があり、かつ聾学校もある自治体（例えば、横浜市など）でもし、条例ができれば、市であっても聾学校内の手話に関する教育について条例で定めることもできる。ここで、成人ろう者の最も関心を寄せるところの、聾学校における手話の使用に関する事項についてだが、このことに深く踏み込んだ条文を初めて盛り込んだのは群馬県手話言語条例だった。群馬県立聾学校は条例が制定されるより前から、聴覚口話法での指導を行っており、幼稚部になかなか手話が導入されなかった。聾学校の幼稚部の指導中において教師が手話を使用していない学校は、1997年には全体の7割になっていたが、2007年にはそれがたった5%に減少していた（我妻, 2008）。そして群馬の聾学校は、この5%に入っていたという現実が議員らの心を揺さぶり、条例の制定に繋がっていった。こういった経緯があったために、群馬県手話言語条例においては、特に第12条3項の「乳幼児期からの手話の教育環境を整備」という部分については、行政側とのやりとりを何度も重ね、深い内容になっている。すなわち、当初の条文案では、「乳幼児期から手話を獲得」という直接的な文章だったが、行政側から乳児が手話を獲得することは現実的に難しいといった旨の意見が出されたため、手話の「環境」を整備するという文言に変更し、実質的に乳幼児期からの手話の導入を実現させるような内容に変えて条文を作成した。群馬県手話言語条例第12条の文章は、多少文章の変更はされながらも、他の自治体の条文にも盛り込まれていることから、聾教育に関する条文としては一応の完成形を見せているといえる。

表 1.4. 教育に関する条文の比較（都道府県モデル案／鳥取県／群馬県）

都 道 府 県 モ デ ル 案	<p>（学校における手話の普及） 第 12 条</p> <p>聴覚障害者である幼児，児童又は生徒（以下「ろう児等」という）が通学する学校の設置者は，手話を学び，かつ，手話で学ぶことができるよう，教職員の手話の習得及び習得した手話に関する技術の向上のために必要な措置を講ずるものとする。</p> <p>2 ろう児等が通学する学校の設置者は，この条例の目的及び手話の意義に対する理解を深めるため，ろう児等及びその保護者に対する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援 等に関する措置を講ずるものとする。</p> <p>3 県は，この条例の目的及び手話の意義に対する理解を深めるため，学校教育で利用できる手引書の作成その他の措置を講ずるものとする。</p>
鳥 取 県	<p>（学校における手話の普及） 第 12 条</p> <p>ろう児が通学する学校の設置者は，手話を学び，かつ，手話で学ぶことができるよう，教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。</p> <p>2 ろう児が通学する学校の設置者は，基本理念及び手話に対する理解を深めるため，ろう児及びその保護者に対する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援に努めるものとする。</p> <p>3 県は，基本理念及び手話に対する理解を深めるため，学校教育で利用できる手引書の作成その他の措置を講ずるよう努めるものとする。</p>
群 馬 県	<p>（学校における手話の普及） 第 12 条</p> <p>聴覚障害のある幼児，児童又は生徒（以下「ろう児等」という。）が通学する学校の設置者は，ろう児等が手話を獲得し，手話で各教科・領域を学び，かつ手話を学ぶことができるよう，乳幼児期からの手話の教育環境を整備し，教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。</p> <p>2 ろう児等が通学する学校の設置者は，この条例の目的及び基本理念に対する理解を深めるために，ろう児等及びその保護者に対する手話に関する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援に努めるものとする。</p> <p>3 ろう児等が通学する学校の設置者は，前 2 項に掲げる事項を推進するため，手話に通じたろう者を含む教員の確保及び教員の専門性の向上に関する研修等の措置に努めるものとする。</p>

③市町村立の小中学校における手話による就学支援（郡山市，前橋市）

加えて、現在は、新生児聴覚スクリーニング検査や人工内耳・補聴器の技術の目覚ましい「進歩」と、インクルーシブ教育が主流となりつつある教育制度の中で、手話という少数言語はかつてない危機にさらされているといっても過言ではない。聴覚障害の子どもたちの中には、音声言語獲得の「成果」が上がっている子どももいる。そして、人工内耳の適応年齢の下限が1歳に拡張されたことで、医療機関における聴覚障害の発見、人工内耳手術、病院でリハビリを受けながら地域の幼稚園・保育園に通い、そのまま小学校へ就学していくレールが敷かれるようになってきている。さらに、インクルーシブ教育は特別支援教育の中で主流になっている点にも注意が必要である（金澤, 2019）。生まれてまもなく人工内耳手術を受け、上記のようなルートで「たどることのできた」⁶子どもは今後ますます増加していくことになる。結果的に「聾学校を選ばない」という選択を聴者の親が決定し、聾コミュニティが全く関与できないところで聾教育が進んでいくことにつながっている（金澤, 2016）。

今後、ますます聴覚障害児は聾学校ではなく地域の通常学校に進学することが想定される。そこで課題となるのが、通常学級にいる聴覚障害児への支援をどのように行い、学習権を保証していくかということだ。現行の教育制度では、「支援員制度」があり、クラスの中で障害がある等の理由で支援が必要な児童に対して専門のスタッフをつけることができる。しかし、担任の先生が支援員を配置したいと思うのは、ほとんどが発達障害の傾向がある児童で、聴覚障害児は放っておかれる傾向に注意しなければならない。なぜなら、発達障害傾向のある児童は、一般的に「落ち着きがない」「1時間じっと座っていることが困難」「自害・他害がある」など、行動面で課題のある場合が多い。一方で聴覚障害児は、だいたいじっと座り続けることができ、先生に意見を言うことも少なく、また障害が外見ではわからないため、聴覚障害に起因する諸々の問題が顕在化しにくいからである。学校の教員や親たちに「問題ない」「聞こえている」と思われているインテグレーション（通常学校への就学）を経験した聴覚障害者の多くは、その実、「聞こえない」中で「わかったふり」をして毎日の学校生活をどうにかやり過ごさな

⁶ 人工内耳不適合であったり、手術において重度の合併症などの問題が残ったり、手術は成功してもその後のフィッティングが適さず、聴覚活用が難しい場合だったり、その他の障害を併せ持つ場合など、様々な要因でいわゆる医療主導のルートに乗れなかった例もあれば、保護者の自己選択の結果、人工内耳手術を選ばない例もある。

ればならないという「抑圧」された状態で学齢期を過ごすことになる。中にはいじめを経験した者もあり、聴覚障害児にとって毎日の学校生活は非常に苦痛を伴うもので、中にはアイデンティティ形成や対人関係に問題を抱える者もいる（中野, 2001; 島根・井上, 2010; 上農, 2003）。しかし一方で、通常学校に通いながら、手話通訳による情報保障支援を受けていたという「非常に珍しい」経験をした聴覚障害児もいる⁷（佐々木, 1997; 佐々木, 1998; 清水・高橋, 2002）。その実践自体は20年以上も前の出来事であるが、現在でも同様の事例がほとんど無いため、「非常に珍しい」という言い方をしている。それでは、通常学級に通う児童生徒が手話による情報保障支援を受けるために必要なことは何かあるだろうか。

1つ目は、教育現場への手話通訳者の派遣が認められることである。福祉サービスの通訳者派遣は、教育機関への派遣は想定されておらず、利用することはできない。手話のできる支援員を複数名設置するか、教育委員会が手話通訳者を呼ぶための予算を立てるなど、何らかの対応策が必要である。

2つ目は、聴覚障害のある子どもが手話を獲得していることである。聴覚障害のある子ども自身が手話を獲得していなければ、そもそも手話通訳のサービスを受けることはできないため、必要なことだといえる。近年、大学等の高等教育機関に進学する聴覚障害学生が増加しているが、小学校から高校までずっと通常学校に通い、家族も手話を使わない、これまでろう者と接触したこともなく、手話を知らずに入学する者も少なくなない。「なぜ、手話に触れさせなかったのか」という批判の声もあるかもしれないが、そもそも、聾学校ではなく地域の学校を選択する子どもは、人工内耳や補聴器を使うなどして、音声言語がある程度理解でき、家族との会話や授業中の先生の話を聞いたり、話したりすることができるため、親が手話の必要性を感じることがないのである。そのような環境で育った子ども自身も、手話を知らないのは当たり前で、多少の不便さや聞こえにくさを感じるかもしれないが、子ども自身から解決案を提案することは難しい。したがって聾学校を選択しなかった、手話を身につける必要がなかった、という場合がほとんどではないだろうか。

上記のような課題を解決するための一助となるかもしれない条例が、群馬県前橋市の

⁷ ただし、授業中に手話等の情報保障がつけられたからといって、インテグレーションしている聴覚障害児の諸々の問題が解決されるわけではない。むしろ休み時間にこそ友人関係を構築する重要な「雑談」や「裏情報」に囲まれているが、聴覚障害児はそこに入ることが難しく（金澤, 2013）、周囲の友達が楽しそうにしているほど、聴覚障害児はクラスの中での孤独感を強めていく。

手話言語条例ではないだろうか。

前 橋 市	(学校における手話の普及) 第10条 1 市は、学校教育における手話への理解及び手話の普及を図るために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。 2 市は、学校において児童、生徒及び教職員に対する手話を学ぶ機会を提供するよう努めるものとする。 3 学校の設置者は、学校において手話を必要とする幼児、児童、生徒又は学生がいる場合に、必要な手話に関する支援を受けられるよう努めるものとする。
-------------	--

表 1.5. 前橋市手話言語条例の教育に関する条文

④防災や医療への広がり（郡山市、前橋市）

この次に新しく見られ始めたものが、防災や医療に関する項目である。たとえば、福島県郡山市では、手話言語条例に「災害時の対応」として、第 12 条には下記のように記載されている。

市は、災害時において、手話を必要とする人に対し、情報の取得及び意思疎通の支援に必要な措置を講ずるものとする。

これは、まさに東日本大震災の被災地である郡山市だからこそ、この条文が出てきたのではないだろうか。ろう者が避難所に避難しても、そこでの情報は音声アナウンスのみで、気づいた時には炊き出しが終わっていたことなどのエピソードはよく知られているし、実際に郡山市でもヒアリング等の機会にろう者自身から語られた要望だと推測できる。加えて、聴覚障害や手話のできる人は外見ではわからないため、手話通訳者が被災地に行っても、ろう者がどこの避難所にいるのか把握もできなければ、ろう者側も手話通訳者が誰なのかわからないという事態に陥ってしまうというエピソードも SNS 等を通じて複数のろう者が発信している。東京都のある自治体では、「耳が聞こえません／手話ができます」と印刷されたバンダナが最初に配布され、似たようなバンダナは他の自治体でも少しずつ広まり、作成されているようだ。さらに郡山市では、「医療機関における手話の普及」として、第 10 条には以下のようなことを記載している。

1 医療機関の開設者は、手話を必要とする人が手話を使用しやすい環境を整備するために、必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 市は、医療機関において手話を使用しやすい環境を整備するために手話通訳者を派遣する制度の周知等必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

（下線部は筆者によるもの。）

第 2 項には、医療機関に手話通訳者の派遣制度の周知を行うよう努めることが記されている。医療の場面では、なかなか福祉制度の理解がされにくいという状況は聴覚障害に限らず、一般的に珍しいことではない。手話通訳はろう者が受診する際に市の派遣制

度を利用し、同行することが制度上認められているが、現在でも家族以外の第三者が医療現場に入ってくることを嫌がる医療関係者もゼロではない。他にも常時介助を必要とする程度の身体障害者にも、病院は壁がある。例えば、重度の身体障害があると、重度訪問介護という制度を使って、日常生活のあらゆることをヘルパーにお願いして生活をしている。ところが、入院時の場合は、身の世話は看護師が行うようになっているため、重度訪問介護利用者は入院すると生活ができなくなってしまう事態が起きてしまっていた。現在は、制度が変更されたが、手話通訳の派遣制度も含め、医療機関への周知は今後の課題であるといえる。

さらに、前橋市は中核市であるため、独自に保健所を設置することができ、保健師等への研修も市が独自に行うことができる。このことを念頭に入れ、前橋市手話言語条例では下記の項目が新たに追加された。

市は、医療機関において聴覚障害の診断及びその後の本人と家族の支援に携わる者に対し、手話への理解のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。
(下線部は筆者)

ここでいう、「聴覚障害の診断に携わる者」というのは、聴覚障害の最終的な判断を下す大学病院等の医師だけでなく、地域で開業している産科の医師等も含まれている。近年では、子どもを産んですぐに、同じ病院の中で新生児聴覚スクリーニング検査を受けることができ、その場でリファ（再検査）の有無を親は知らされる。その後、聴覚器官が成長するのを待って、大学病院等の専門の病院で再検査を行い、最終的な診断が下される。聴覚障害の疑いがあると判明してから確定するまでの期間は、およそ 3～6 ヶ月程度だが、この 0 ヶ月～1 歳の新生児期の間の支援が現状はほとんどなされていないことが課題である。実際にはどういったことが現場で起きているのだろうか。前橋市手話言語条例の研究会メンバーとして参加していた、大学病院の耳鼻咽喉科の医師(当時)で、人工内耳手術などの執刀も多く経験を持つ彼は、大学病院内で「両親学級」を開催し、成人ろう者を講師として招き、ロールモデルを提示するなど、手話やろう者に関する理解も深い。前橋市手話言語条例の研究会の際に、当該医師は、「生後まもなく我が子が「聞こえないかもしれない」と言われた聞こえる親の心情は穏やかではなく、中には母乳が止まってしまうような例も少なくない。聴覚障害の疑いが判明して以降の母親

が不安に思っているこの間にこそ、聴覚障害や人工内耳だけでなく、手話に関する情報も同時に提供をすることが重要」と説明した。しかし、手話等の情報については、「医療現場の医師や看護師にとっては、医療的な面で聴覚障害に関する知識は持っていても、手話やろう者という文化的な側面に関する認識は不足しているのが現状」であることを指摘し、「我々医療関係者の研鑽が非常に大事であるため、条例に反映してほしい」と述べた。実際に前橋市の手話言語条例ではこの意見を反映した条文があるものの、医療場面でのサポートの実現はまだ時間がかかりそうである。既存の社会資源の中で、産後まもなく不安の中で過ごしている親をサポートできるのは、保健師ではないだろうか。保健師は、3ヶ月検診などを通して新生児を持つ親と接触できる専門家である。この保健師が正確な情報を親に提供できるかどうか、その後の適切な支援につながる鍵となり得る。前橋市は中核市であるため、保健所を所轄することができ、また、保健師等の職員に対する研修も行うことができる。手話言語条例の制定を受けて、今後、サポートが充実していくことが望まれている。

⑤要約筆記，盲ろう者の触手話等の聴覚障害に関する情報アクセシビリティへの広がり（郡山市，千葉県，前橋市）

「手話言語条例」と「情報コミュニケーション条例」の2本立てで策定している兵庫県明石市のような条例ではなく，手話言語に絞った条例のなかにも，手話に関する項目以外の「要約筆記」等を記載する自治体も増えてきた。たとえば，郡山市の条例では下記のように，「その他の意思疎通支援」ということで，要約筆記の活用について記されている。

（その他の意思疎通支援の推進）

第 15 条 市は，聴覚障害の特性に応じ，手話のほか要約筆記の活用等，意思疎通の支援に必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

さらに，もっと最近のものになると，ろう者だけでなく，広く聴覚障害者や，盲ろう者も条文内に規定し，手話だけでなく，触手話や指点字などの聴覚障害のある者全般が意思疎通のために活用する手段も記載されるようになってきた。「千葉県手話言語等の普及の促進に関する条例」では，以下のように記載されている。

（定義）第二条

一 聴覚障害者 聴覚の機能の障害がある者であって，障害及び社会的障壁（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。以下同じ。）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。

二 ろう者 聴覚障害者のうち，手話を言語として日常生活又は社会生活を営む者をいう。

三 盲ろう者 聴覚障害者のうち，視覚の機能の障害がある者であって，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。

四 手話等 手話，要約筆記，触手話，指点字，筆談その他の聴覚障害者が日

常生活又は社会生活を営む上で使用する意思疎通のための手段をいう。

(下線部は筆者)

この、第二条の「定義」で、ろう者と中途失聴・難聴者（まとめて聴覚障害と呼んでいる）のこと、そして聴覚障害の他に視覚障害もある「盲ろう者」のことも定めたという点で、また1つ新しい視点を加えた条文案になったといえる。

⑥「障害者差別解消法」とは重ならない、言語政策への焦点化（大阪府）

2015年に障害者差別解消法、2017年に障害者総合支援法が成立したことによって、それ以降の手話言語条例の内容にも影響がでてきた。特に手話通訳の利用に関する項目（派遣や養成）など、「障害者施策」に含まれると考えられるもの、すなわち障害者の情報アクセシビリティに関する事項に関しては、法律に規定されたといえる。しかしながら、障害者支援に関する法律が整備されてもなお残された課題は、聴覚障害者自身が手話を身につける、「手話を獲得する権利」の保障である。これは、いわゆる「言語法」によって規定される「言語権の保障」に該当する課題であり（杉本, 2014）、障害者差別解消法や障害者総合支援法で規定できる範囲外のものであると考えられる。障害者福祉に関する法律がより手厚く整備されることによって、手話言語条例が規定しなければならない「言語権」の保障に関する事項がより明確に浮かび上がると考えられる。

このような法律の趣旨を汲み取り、手話言語条例にしか規定できないものだけに絞った条例が、大阪府の「大阪府言語としての手話の認識の普及及び習得の機会の確保に関する条例」である。その条文はとても短くシンプルだが、聴覚障害児・者だけでなく、その親も手話を習得する機会を充実させるという、「手話を獲得する」権利の保障に特化したものである。他の法律と重複している部分は思い切って削除することによって、手話言語条例で規定すべき項目が浮かび上がり、また、条例に基づいた施策が「手話の獲得」のみに絞られるため、この部分にだけ、条例に基づく予算を配分することができる。

実際に大阪府では、条例制定を機に日本財団の助成を受けて、「大阪府と公益社団法人大阪聴力障害者協会との手話言語条例に基づく施策の推進に関する協定」に基づき、「乳幼児期手話獲得支援事業こめっこ」（Communicative Memvers, kirari Kids of Osakaの頭文字からとった名前）の活動を実施している。毎月2回、聞こえない・聞こえにくい未就学児とその家族と、聞こえない両親と未就学児を対象にした事業で、ろう者のスタッフによる保育を通して、母子のコミュニケーションをサポートする活動が実施されている。また、スーパーバイザーとして神戸大学の河崎佳子教授が関与し、乳幼児の心理発達の見地から「こめっこ」の活動や若手スタッフへのアドバイスを行っている。また、河崎氏自身が手話のできる臨床心理士でもあることから、保護者への相談対応も実施されている。

第3節 第2章のまとめ

第2章では、まず各地の手話言語条例についての類型化を行った。まず、執行部提案あるいは議員提案のどちらか、議員提案の場合は執行部の協力の有無、議会の力関係の観点から、執行部提案は2種類、議員提案は3種類の5種類に分類することができた。以下、詳細をみていくと、①「首長の強力なリーダーシップ型（執行部提案）」、②「主導する会派の力が強力型（議員提案）」、③「執行部が前向き型（議員提案）」、④「執行部が慎重型（議員提案）」、⑤「近隣の自治体の後押し型（執行部提案）」であった。

また、各地の条例の条文の内容面に注目すると、必ずしも「モデル案」通りではなく、地域の実態に合わせて、前文、聾教育、防災、医療などの項目が追加され、手話だけではなく要約筆記や触手話になどの「情報アクセシビリティ」に関する条文を含める自治体も見られ始めた。また、「障害者差別解消法」や「障害者総合支援法」の障害者福祉に関する法律の成立後は、より「言語権の保障」に特化した内容に絞るなど、新たな内容が盛り込まれていることがわかった。このように、全日本ろうあ連盟の組織力があつたことで、「モデル案」を基に条例を制定する地域が拡大できたといえるが、さらに、各地の取り組みがそれぞれ個別に機能したことで、「モデル案」から更に改良を加え、地域の実情に適した条例が作成されていったと考えられる。そのうえで、次章では、手話言語条例において特に大きな意味を持つ「聾教育」に着目しその特徴について検討していく。

第3章 手話言語条例の制定の意義と必要な施策

第1節 教育における手話言語条例の位置付け

2013年9月1日に学校教育法施行令第5条「就学先を決定する仕組み」が改正された。これまでは障害の重い児童生徒⁸は原則として特別支援学校に就学することとなっており、地域の通常の学校への就学は「認定就学者」として、「特別な事情のある」場合にしか認められていなかった。改正後は学校教育法施行令第22条3に該当していたとしても、市町村教育委員会が障害の状態や保護者の希望等を総合的に判断し、就学先が決定されるようになった。さらに、2011年に障害者基本法が改正されたことに基づき、2013年6月19日に、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、「障害者差別解消法」とする）が制定された。以下、その第8条を記載する。

（事業者における障害を理由とする差別の禁止）

第八条 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 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。

この第8条を基に、2015年11月26日に「文部科学省所轄事業分野における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針」が地方自治体の教育委員会等に通知された。

したがって、地域の小中学校等に障害のある児童生徒等が入学することがこれまで以上に容易になった上に、障害者差別解消法の施行により合理的配慮の提供が義務付けられ、「インクルーシブ教育」がさらに推進するという状況が目前に迫ってきている。

その一方で、障害者権利条約では、「学業面の発達及び社会性の発達を最大にする環境」という記述で、盲学校と聾学校をも支持した。すなわち、同じような障害を持った

⁸ 学校教育法施行令第22条の3に規定されている障害程度の者。

人や地域社会全体と交流するために獲得しなければならない技能である点字や手話を学ぶための分離的環境も「学業面の発達及び社会性の発達を最大にする環境」として認めているということである（長瀬，2012）。特にろう者では、「ろう者がろう者として生きる」というろう児・者のアイデンティティの保持のためにも、「文化言語モデル」に立脚した「手話言語法」が必要といえる（田門，2012；田門，2014）。全日本ろうあ連盟は「手話言語法」制定の運動を行なっている⁹ものの、具体的な国の動きは未だ見られないため、それに先立ち「手話言語条例」の制定の動きが全国に広がってきている。すなわち，2013 年 10 月に全国で初めて鳥取県で手話言語条例が制定されて以降，2015 年 12 月現在 3 県 29 市町村で制定され，今後もその勢いはまだ続くことが予想される。

このような状況を鑑みると，各自治体の手話言語条例がろう者にもたらす役割は決して小さくないものと考えられる。そこで本研究では，これまで制定された手話言語条例の「教育」に関する事項について，手話がどのように扱われているかを比較し，検討することとした。

「教育機関の設置者」とは，この場合，聾学校を含む県立の特別支援学校と県立の学校（高等学校等）は都道府県教育委員会，市町村立の小中学校は市町村教育委員会と別々の部署が担っている。しかし，市町村立および都道府県立の学校の任命権は都道府県教育委員会にあるため，市町村立および都道府県立の学校に配属された教員に対する研修は，任命者である都道府県教育委員会が行う（地方公務員法第 39 条）。ただし，中核市の場合は，研修のみ，都道府県ではなく市の教育委員会が行うこととなっている。中核市以外の市町村教育委員会も研修を行うことはできるが，研修にかかる費用等の負担も市町村が担うことになってしまうため，独自の実施は現実的に難しい。また，政令指定都市は独自に教職員の任命権を持っているため，市立の学校に関しては独自に教員を採用することができ，研修も指定都市の義務となっている。つまり，政令指定都市が市立の聾学校を保持する場合，その教員の採用と研修は市が独自に行うことになる（表 2. 1. 参照）。

したがって，教育分野における教育委員会の権限は県なのか市なのか，そして市である場合の人口の規模，さらに聾学校設置の有無によって異なる特徴があるため，手話言語条例においてもその違いに応じた条文となることが求められる。例えば，市町村で手

⁹ 手話言語法の制定を求める意見書を採択した自治体議会は，2016 年 3 月に採択率 100%となった。

話言語条例が制定された場合、一般の小中学校における手話等の理解・普及・啓発に力を入れることができ、都道府県で制定されれば、聾学校に通学するろう児に対して、「手話を学ぶ」、「手話で学ぶ」、「手話を獲得する」権利を保障し、かつろう者を含む手話のスキルを持つ専門性の高い教員を聾学校に採用させることについても踏み込める可能性がある。

ただし、2019年12月現在もなお、手話言語条例が制定されている市町村において市立の聾学校を設置しているところはない。全国20箇所にある政令指定都市では8箇所が手話言語条例を制定しているが（札幌市、新潟市、浜松市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市）、そのいずれにも市立の聾学校はない（表2.2.参照）。

表 2.1. 教育に関する各地方自治体の持つ権限

	都道府県		政令指定都市		中核市		市町村	
	任命 権	研修 義務	任命 権	研修 義務	任命 権	研修 義務	任命 権	研修 義務
都道府県	○	○						
政令指定都市			○	○				
中核市	○					○		
市町村	○	○						△

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」等を基に筆者が作成

表 2.2. 条例を制定した自治体を持つ権限

		任命権	
		有	無
聾学校の設置	有	鳥取県 神奈川県 群馬県など	(該当なし)
	無	兵庫県神戸市 北海道札幌市 など	北海道石狩市 兵庫県明石市 など

第2節 鳥取県と群馬県の教育に関する条文の比較

聾学校における手話の使用と聾学校以外の学校に対する手話の普及等は、鳥取県手話言語条例と群馬県手話言語条例の両方に記されている（表 2.3）。

鳥取県の場合は、「手話を学ぶ」「手話で学ぶ」ことを記載している。一方、群馬県の場合は鳥取県の条例に記されている2つの事項に加えて、「手話を獲得する」権利の保障にまで言及している。したがって、「ろう児等が手話を獲得」するために、「乳幼児期からの手話の教育環境を整備」という内容は、群馬県手話言語条例の特徴であるといえる。このことについては、群馬県議会の平成27年(2015年)第1回定例会の一般質問において以下のように議論がなされている。すなわち、群馬県手話言語条例案を他県と比較した際にその特徴はいかなるものかという質問者（県議会議員）からの発言に対して、群馬県手話言語条例（案）研究会（以下、「群馬県研究会」とする）の橋爪洋介事務局長が答弁し、以下のように述べた。

第12条において、「学校における手話の普及」について明記いたしましたが、条例案作成過程における保護者の皆さんとの議論の中で最も多かったのが、本県の「ろう教育」での手話獲得の機会の確保でありました。第12条については、特に譲れない部分でありました。

群馬県研究会の委員には、聾学校PTAの役員等は含まれていなかったため、現在聾学校に在籍している児童及び生徒の保護者は条例制定に関する議論の場に関与していなかった。なお、聾学校教職員が研究会の「委員」に選出されなかった理由は、制度上難しいとの判断があったからである。すなわち、群馬県研究会は群馬県議会の議員によって結成されたものであったため、執行部側の組織である群馬県教育委員会事務局職員や学校の教職員が、研究会の構成員になることは不自然であるということである。あくまで「オブザーバー」という形で研究会の場に「居る」ことは可能であるが、研究会における自発的な発言権は有していなかった。

では、一般質問に対する答弁で述べられている「保護者の皆さんとの議論」というのは、何を指すのか。「条例案作成過程における」議論とは、研究会の中で議論された内容を指し、「ろう教育での手話獲得の機会の確保」が最も議論されたということから、

第1回目の群馬県研究会で行われた関係者からのヒアリングのことであると推察できる。ヒアリングは秘密厳守で行われたため、筆者を含め、その場でどのような議論があったのかを窺い知ることはできない。しかし、朝日新聞の記事（2015年6月3日付）では、群馬県の聾教育が抱えていた問題点について以下のように指摘されている。つまり、県内の聾学校では手話の導入を進めて来ず、指導方針として聴覚口話法を重視し続けており、2014年度時点で手話の使用については「個々の実態や場面に応じて」としており、手話の使用を前提とはしていなかったため、幼少期からの手話教育を求め県内から東京都へ転出した家庭もあったという。また、同記事には、「多くのろう者から話を聞き、全国的にも遅れていた聾学校やろう教育の問題を変えなければいけないと感じた」という県議会議員のコメントも記載されていた。聾教育の現場でこのような課題があったからこそ、群馬県では「手話を獲得する」という言葉は「特に譲れない部分」だったと、研究会の事務局長が答弁で述べたと考えられる。

聾学校で手話使用を前提とした教育がなされていない実情があったからこそ、群馬県手話言語条例第12条3では「手話に通じたろう者を含む教員の確保および教員の専門性の向上に関する研修等に努める」というところまで言及し、「手話の教育環境」を整備するための方法にまで具体的に記載している。このように、群馬県で条例制定が必要だった最大の理由が聾学校の教育環境を改善させることだったからこそ、市ではなく県、そして議員提案で制定する必要があったという側面もあったといえる。このような「執行部側の問題の是正を促す類の条例」を成立させることはそれなりにハードルも高く、執行部側から協力が得られなくなる恐れもあると指摘されている（金澤, 2014）状況にあって、群馬県は執行部側との調整がうまくできた事例であるといえる。

一方、鳥取県では条例の特徴の1つとして、「鳥取県手話言語条例（仮称）研究会報告書」によると、「手話に対する理解を深める」ことを重要視していることがわかる。しっかりと施策に反映されるよう、鳥取県手話言語条例の第12条3には、聾学校以外の学校で利用するための手引書を作成することを記載し、より具体的な条文になっている。鳥取県手話言語条例（仮称）研究会においても、「ろう児だけでなく、義務教育の児童にもカリキュラムに盛り込むなど手話に触れる機会を確保して欲しい」という意見が出されたことから（表 2.4）、社会一般に手話を広めるという大きな枠組みで捉えるだけではなく、特に子どもの時から手話の理解や普及が進んで行くことを意識して条文が作られたといえる。そして実際の施策では、条例の内容が反映された結果、「手話

ハンドブック（入門編・活用編）」が作成され、小・中・高等学校の全生徒へ配布された。また、ろう者あるいは手話サークル会員等の手話技術をもった人が学校現場に赴き、「手話普及支援員」として学校における手話学習をサポートするなど、手話への理解・手話の普及に重点をおいた施策が次々に行われている。

表 2.3. 鳥取県と群馬県の手話言語条例の比較

	鳥取県	群馬県
第12条	ろう児が通学する学校の設置者は、 <u>手話を学び</u> 、かつ <u>手話で学ぶ</u> ことができるよう、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。	聴覚障害のある幼児児童又は生徒（以下「ろう児等」という。）が通学する学校の設置者は、ろう児等が <u>手話を獲得し</u> 、 <u>手話で各教科・領域を学び</u> 、かつ <u>手話を学ぶ</u> ことができるよう、乳幼児期からの手話の教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。
2	（省略）	（省略）
3	県は、基本理念及び <u>手話に対する理解を深めるため</u> 、学校教育で利用できる <u>手引書の作成</u> その他の措置を講ずるよう努めるものとする。	ろう児等が通学する学校の設置者は、前二項に掲げる事項を推進するため、 <u>手話に通じたろう者を含む教員の確保及び教員の専門性の向上に関する研修等</u> に努めるものとする。

表 2.4. 第2回鳥取県手話言語条例（仮称）研究会における議論と修正案

第2回研究会 にて提出され た鳥取県条例 の素案	<p>9.手話の使用に関する環境の整備等</p> <p>①教育面における手話に関する環境の整備</p> <p>県及び市町村はろう学校等において手話を必要とするろう児が手話を学び、また、手話で学ぶことができるよう、ろう児、その保護者及び家族に、手話に関する情報の提供を行うとともに、教職員の手話技術の向上を図るなど必要な環境整備に努めるものとする。</p>
第2回研究会 での議論の要 点	<p>・ろう児だけでなく、<u>義務教育の児童にもカリキュラムに盛り込むなど手話に触れる機会を確保して欲しい</u>。「県民への手話の普及」だけでは福祉的な要素が強い。</p> <p>・どの自治体も、「学習指導要領は国が決定しており難しい。」と言うが、鳥取県はそうであって欲しくない。“手話教育特区”のようなことも検討できるのではないか。</p>
第3回研究会 提出素案 (改訂版)	<p>9.手話の使用に関する環境の整備等</p> <p>①教育面における手話に関する環境の整備</p> <p>ア 県及び市町村は、鳥取聾学校等においてろう児が手話を学び、また、手話で学ぶことができるよう、ろう児、その保護者及び家族に、手話に関する情報の提供を行うとともに、教職員の手話技術の向上を図るなど必要な環境整備に努めるものとする。</p> <p>イ 県は、<u>学校教育において児童及び生徒がろう及び手話に対する理解を深めるよう学習手引書の作成など必要な環境整備に努める</u>ものとする。</p>

第3節 執行部提案条例の特徴

条例が上程されるまでのプロセスについて金澤（2014）は、執行部提案の場合、首長が必要を感じた時点から、執行部全体を動かすことが可能になるため、予算の裏付けを伴った形で検討することになり、細部に至るまで実現できる見通しをもった上で上程することができる指摘している。鳥取県手話言語条例は予算提案権をもつ執行部から提案された条例であるため、「鳥取県手話言語条例（仮称）研究会」（以下、鳥取県研究会とする）の段階から、予算の計上が必要になるような具体的な施策に関する議論が行われていた。すなわち、条例が完成するよりも前であるにもかかわらず、既に具体的な施策案に関することまで議論が進み、①「手話教育推進のコーディネーター」の配置、②聾学校教員、ろう者による出前講座の開催、③聾学校幼児児童生徒との交流学习などの「施策案」が執行部より提案されていた（表 2.5）。鳥取県研究会という公の場で議論された内容について、責任をもつ（つまり施策に反映させなければならない）のは執行部である。すなわち、「できない」ことを「できる」とは言い難い立場にある執行部から、施策を提案されたことは、その後の施策に反映される可能性が高いといえる。また、具体的な施策が既に議論されていたことで、予算が組みやすくなり、2013 年 10 月の条例が制定されたばかりであったにもかかわらず、2013 年度 9 月補正予算で制定とほぼ同時に予算を増やすことが可能であった。

また、鳥取県条例の特徴である「学校教育で利用できる手引書の作成その他の措置を講ずるよう努める」（第 12 条 3）という条文は、義務教育段階にどのように手話を普及していくかという課題を解決するために作成された。つまり、県立の学校へは手話の普及を県教育委員会から直接指導できるが、市町村立の小学校へは県教育委員会から直接指導できないという「ジレンマ」を、「手引書の作成」という方法で解消したのである。すなわち、市町村に対して施策を行うことを強制はできなくても、「手話ハンドブック」等の学習教材を県が作成し、市町村立の小中学校に配布したり、手話を教える普及指導員を県から市立の小中学校に派遣したり、県が主体でできるような内容であった。

それだけでなく、市町村にも確実に普及させるために、鳥取県はある「仕組み」も作っていた。通常、県の施策を市町村に普及したい場合は、県から市町村に「補助」をするという形で行うことが多いという。しかし、補助にした場合、事務手続きの煩雑さから申請をしない市町村が出てくる可能性があるため、普及が滞ってしまう可能性がある

こと、そして県の条例が制定されたことを意識した取り組みであることを学校に認識してもらうために、県が諸々の経費を負担することで県内全域で実施できるようにしたという。

このように、予算提案権を持つ執行部から提案された条例では、条例を作成する段階から予算を伴う具体的な施策にまで踏み込んだ議論をすることができる。そして、鳥取県では、県の条例であるにもかかわらず、県と対等な立場である市町村の権限を侵さない範囲で、施策をより強力に推進していくために、「仕組み」作りと実行するために必要な「予算編成」も行ったということが明らかになった。

表 2.5. 第 3 回鳥取県手話言語条例（仮称）研究会における議論と修正案

第 3 回 研 究 会 の 議 論 の 要 点	<ul style="list-style-type: none"> ・イの項目を新たに付け足し、聞こえる子供達を含め、児童及び生徒がろう及び手話に関する理解を深めるよう必要な環境整備に努める。 （１）鳥取聾学校の地域支援部での０歳児相談、支援。 （２）鳥取聾学校の教職員の手話に関する研修。 （３）手話ができる教員の配置・採用。 （４）ろうの教職員に対し、手話通訳の派遣。 <p>（施策案）</p> <ul style="list-style-type: none"> ①「手話教育推進のコーディネーター」の配置。 ②聾学校教員，ろう者による出前講座の開催。 ③聾学校幼児児童生徒との交流学习。
第 4 回 研 究 会 提 出 素 案（改訂 版 2）	<ul style="list-style-type: none"> ・教育面における手話に関する環境の整備 <p>ア 県及び市町村は、鳥取県立鳥取聾学校及び市町村が設置する難聴者特別支援学校においてろう児が手話を学び、また、手話で学ぶことができるよう、ろう児，その保護者及び家族に、手話に関する情報の提供などの支援を行うとともに、教職員の手話技術の向上を図るなど必要な環境整備に努めるものとする。</p> <p>イ 県は、学校教育において児童及び生徒がろう及び手話に対する理解を深めるよう学習手引書の作成など必要な環境整備に努めるものとする。</p>

第4節 市町村との関係に関する解釈の違いにみる執行部提案 条例の特徴

鳥取県では、県条例であるにもかかわらず、県と対等な立場である市町村の権限を侵さない範囲で、施策をより強力に推進していくことができた。しかし、鳥取県手話言語条例第5条では「市町村に対する責務」として、「市町村は住民の理解の促進、手話の普及等に努めるものとする」とも明記されている。鳥取県研究会においては、県から市町村へ指示あるいは指導してほしいという意見が出されたが、以下のように執行部側は意見を述べた。

県の条例というのは、あまり個別具体的に市町村を規制するというのは、なかなか難しい。一応県と市町村は、対等な関係という形になっておりますので（中略）県を主体にしながら、市町村さんをちょっと協力してというかたちで（中略）地方自治法上、地方自治の趣旨を踏まえると、市町村さんは各市町村さんで、条例が必要だと思われれば、やっていただくというのが筋だと思います。（「鳥取県手話言語条例（仮称）研究会」第2回議事録より抜粋。）

このように、「地方自治」の観点からいうと、県の条例によって「市町村を規制する」ことは困難である。実際に、群馬県の場合は、素案の段階では鳥取県を参考にし、「市町村の責務」と提出していたが、技術的に困難だったため、「市町村との連携及び協力」という項目に留まった（表 2.6）。ではなぜ、鳥取県の場合は市町村の責務という表記にすることができたのか。鳥取県研究会では執行部から以下の見解が述べられている。

県は、実をいいますと、市町村と対等の関係で（中略）上下関係はございません。ですので、それぞれを自分の条例で縛るということはできるんですけども、県が市町村を縛るとか、市町村が県を規制するとかそういったものは、努力義務というか、こういうことを進めましょうというくらいの話であれば、問題は無いかなと思うんです（「鳥取県手話言語条例（仮称）研究会」第3回議事録より抜粋。）

このように、鳥取県の行政側は、県と市町村に「上下関係」は無いとしつつも、「努

力義務」程度であれば「問題はない」という見解を示している。そしてその決定打となったのは、実は「議会の意見」であった。当時の担当職員はその時の状況について、「条例案を作成していく過程で、県議会常任委員会に条例案(市町村の責務規定がないもの)を報告し」、「その際、委員(議員)から市町村についても責務として定めた方がよいという意見があった」ため、「議会の意見を受けて修正を行った」と振り返っている。しかしながら、あくまでも「県と市町村は対等の立場」であることを強調し、「市町村に強制するという意味はなく、市町村にも姿勢として認識しておいてもらう」という解釈でこの条文を捉えているという説明もあった。

したがって、群馬県の場合は「市町村との連携及び協力」、鳥取県の場合は「市町村の責務」と記載されているものの、その意味するところはほとんど同じといえる。すなわち、都道府県と市町村は対等の立場であり、どちらかに何かを強制することはできないが、相互に協力する姿勢を認識してもらうために、市町村に対する条文を含んでいるということである。

表 2.6. 市町村に求める役割

鳥取県	群馬県
<p>(市町村の責務)</p> <p>第5条 市町村は、基本理念にのっとり、手話の意義及び基本理念に対する住民の理解の促進並びに手話の普及その他の手話を使用しやすい環境の整備に努めるものとする。</p>	<p>(市町村との連携及び協力)</p> <p>第5条 県はこの条例の目的及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及その他の手話を使用しやすい環境の整備に当たっては、市町村と連携し、及び協力するよう努めるものとする。</p>

第5節 第3章のまとめ

第3章では、手話言語条例の中でも特に大きな意味を持ち、上程根拠の核をなすといえる、「教育」に注目して検討を行った。まず、手話言語条例で規定できる教育施策に関しては、以下の2点が明らかになった。1点目は、教育委員会の持つ権限が異なるため、条例で扱う範囲が県か市かあるいは中核市なのか政令指定都市なのかによって必要な条文が変化するということである。したがって、「県条例だからろう者に関するすべてのことが網羅できる」というわけではなく、それぞれの自治体の規模や実情などの事情に応じて条例を作成する必要がある。2点目は、ろう教育における手話使用の現状によって、必要とされる条文が異なるということである。群馬県と鳥取県の手話言語条例を比較したところ、鳥取県は聾学校以外の学校に対して手話の理解・普及を推進するための措置に重点を置いており、群馬県は聾学校内で手話の獲得及び使用を保障した内容に特徴がある。鳥取県立の聾学校では既に手話の使用が認められていたため、聾学校内の整備というよりは、通常学校で手話を広めることに重点が置かれた。一方、群馬県では、乳幼児期から手話を獲得するための環境整備を求めたり、聾学校教員の専門性ならびに手話技術を向上させるための研修を求めたりなど、聾学校で手話の獲得及び使用を保障するような内容に特徴がある。すなわち、ろう児を持つ親やろう者から問題性の指摘があった聾学校における手話環境が十分ではなかったという点を補強する内容が条例に反映されたといえる。

次に、鳥取県手話言語条例制定に向けた研究会での議論を分析し、執行部提案である鳥取県と議員提案である群馬県の条例を比較検討することで、議員提案・執行部提案の違いが教育施策に与える影響を明らかにした。まず、予算提案権を持つ執行部から提案された鳥取県手話言語条例をみると、条例を作成する「研究会」の段階から予算を伴う具体的な施策にまで踏み込んだ議論が可能であった。さらに鳥取県の場合は、本来であれば県と対等な立場である市町村の権限を侵さない範囲で、施策をより強力に推進していくための「仕組み」作りが行われていた。例えば、学校現場への手話の普及を考えると、県立の学校（高等学校や特別支援学校等）に対しては、県条例に基づき鳥取県教育委員会から直接指導できるが、市町村立の学校（小中学校等）へは市町村の教育委員会、つまり市町村の条例で規定しなければならない。そこで、鳥取県手話言語条例では、第12条3に、学校現場で利用できる「手引書の作成」を県の施策として規定することで

対応した。実際の施策では、『手話ハンドブック』等の手話の学習教材を鳥取県が作成し、手話を教える「普及指導員」に対する人件費は鳥取県の予算で賄われ、市町村の小中学校へ派遣された。したがって、市町村としては手話言語条例に基づく予算や計画等を新設しなくても、県の施策に「協力」することで、鳥取県手話言語条例に基づく施策を県内全域で実施することが可能になったのである。

また、鳥取県手話言語条例は県の条例であるにもかかわらず、第5条で「市町村の責務」という条文を記載できたが、群馬県の場合は「市町村との連携及び協力」となっており、群馬県では鳥取県と同様の文言を条例に使用することができなかった。ただし、鳥取県手話言語条例の第5条の条文を見ると、「市町村の責務」としながらも「～に努めるものとする」という努力義務となっている。つまり、条文の本文では「努力義務」として記載するから「市町村の責務」と記載できると鳥取県の執行部は解釈した。一方で、群馬県では「市町村の責務」と記載することはできないという解釈であった。ここだけを見ると、鳥取県の方がより強い文言で規定できているようにみえるが、執行部の解釈をみると、両県は同様の解釈をしているといえる。すなわち、都道府県と市町村は対等な関係であるため、どちらかに何かを強制することはできないという基本的な考え方はどちらの執行部も示している。このことから、市町村に対する強制力については、執行部提案か議員提案かによって違いが生じるわけではないといえる。

第4章 第1部（研究1）のまとめ

第1部では、手話の法制化に関する基礎的検討として、群馬県、前橋市、明石市を例に取り上げ、手話言語条例の特徴を概観し（第1章）、手話言語条例についての類型化と「モデル案」との比較を行い（第2章）、鳥取県と群馬県の条例について「教育」に着目して比較を行った（第3章）。

第1章で、手話言語条例の特徴として、理念型かつ政策条例であることと、議員提案で上程される割合が他の条例と比べて高いことが挙げられた。

次に、群馬県・前橋市・明石市の3つの手話言語条例の比較を行った。群馬県の場合は、ろう児が「手話を獲得」「手話で各教科・領域を学ぶ」「手話を学ぶ」ことが細かく規定されていた。さらに、その成立過程においても、条文の細部に至るまで、議員らとろう者含む当事者団体が共同で作り上げた点に特徴があった。前橋市は、議員提案による条例の制定過程に特徴が見られた。すなわち、前橋市議会では、少数の会派が乱立している状況で議会内の調整を綿密に行い、条例制定に向けて全会派の議員と協働で条例制定に至った点に特徴がある。明石市の場合は、条文そのものに特徴が見られた。すなわち、ろう者に焦点を当てた「手話言語」に関するものと、様々な障害を持つ人々の「障害者コミュニケーションや情報アクセス」に関するものの2本立てであったことである。

第2章では、まず各地の手話言語条例についての類型化を行い、執行部提案は2種類（首長の強力なリーダーシップ型、近隣の自治体の後押し型）、議員提案は3種類（主導する会派の力が強力型、執行部が前向き型、執行部が慎重型）の5種類に分類することができた。次に、各地の条例の条文の内容面に注目すると、必ずしも「モデル案」通りではなく、地域の実態に合わせた項目や、「情報アクセシビリティ」全般に関する条文が追加された。また、「障害者差別解消法」や「障害者総合支援法」の成立後は、より「言語権の保障」に特化した内容に絞る条例も見られ始めた。このことから、全日本ろうあ連盟の組織力によって、「モデル案」を基に、条例の成立を広めることができたといえるが、さらに、各地の取り組みがそれぞれ個別に機能したことで、「モデル案」から更に改良を加えられていったことがわかった。

第3章では、鳥取県と群馬県の条例を比較し、「教育」に着目して検討を行った。その結果、教育分野における条例の持つ権限について、以下の2点が明らかになった。1点目は、教育委員会の持つ権限が異なるため、地方自治体のもつ権限に応じて必要な条文が変化するという点である。

2点目は、ろう教育における手話使用の現状によって、必要な条文が異なるということである。すなわち、鳥取県立の聾学校では既に手話の使用が認められていると認識されていたため、聾学校以外の学校に対して手話の理解・普及を推進するための措置に重点を置いた内容であった。一方、群馬県では、乳幼児期から手話を獲得するための環境整備を求めたり、聾学校教員の専門性ならびに手話技術を向上させるための研修を求めたりなど、聾学校内で手話の獲得及び使用を保障するような内容に特徴がある。すなわち、聾学校における手話の使用について問題性が指摘されていた点を補強する内容が条例に反映されたといえる。

第3章では、手話言語条例の中でも特に大きな意味を持ち、上程根拠の核をなすといえる、「教育」に注目して検討を行った。まず、手話言語条例で規定できる教育施策に関しては、以下の2点が明らかになった。1点目は、自治体の規模に応じて、教育委員会の持つ権限に差が生じるため、それぞれの自治体の規模や実情などに応じた条例に成るという点である。2点目は、ろう教育における手話使用の現状によって、必要とされる条文が異なるという点である。手話の使用が既に認められている場合は、通常学校で手話を広めることに重点が置かれるが、聾学校における手話環境が十分ではないという問題点が当事者らから出されたために、聾学校で手話の獲得及び使用を保障するような内容が規定された。

次に、鳥取県手話言語条例制定に向けた研究会での議論を分析し、執行部提案である鳥取県と議員提案である群馬県の条例を比較検討することで、議員提案・執行部提案の違いが教育施策に与える影響を明らかにした。

まず、執行部提案である鳥取県の条例をみると、市町村立の小中学校を含む教育現場における「手話の普及」に関する施策の財政を県が負担することによって、県内全域で実施することが可能になったことがわかった。

また、鳥取県と群馬県の条例では、市町村に求める役割について差異が生じているように見えるが、執行部の解釈を見ていくと、都道府県と市町村は対等な関係であるため、どちらかに何かを強制することはできないという基本的な考え方は共通していることがわかった。したがって、市町村に対する強制力については、執行部提案か議員提案かによって違いが生じるわけではないことがいえる。

このように、手話言語条例と一口に言っても、様々なバリエーションがあることがわかった。しかし、執行部提案か議員提案かの違いにより、条文の違いは現れるものの、

それが必ずしも実効性の担保を意味するとは限らない。また、それぞれの地方自治体を持つ機能によって実行可能なものが異なることや、特色としてアピールしうる文化的特徴などを加味した提案が求められることなどが示唆された。

第2部 研究2：群馬県手話言語条例の成立過程の検討

第2部では、群馬県手話言語条例の制定プロセスにおける関係者間の相互行為について、議員の動き方と障害当事者の参加の様相を明らかにすべく、手話言語条例制定に関する議論を行う「群馬県手話言語条例（案）研究会（以下、研究会とする）」の実施過程に着目した。また、研究会終了後に、「研究会」関係者らのインタビューを実施した。

第1章 群馬県手話言語条例の成立過程

第1章では、「自由民主党群馬県支部連合会（以下、自民党とする）」に所属する議員が中心となって実施された、手話言語条例制定に向けた議論を行う「研究会」の開催に至るまでの過程に着目し、その間の当事者と議員の動き方を時系列で整理・分析を行った。これを基に、障害当事者の参加の様相について検討する。

第1章では、2015年3月12日に全会一致で可決・成立し、同年4月1日に施行された、群馬県手話言語条例の成立に至るまでの過程について、時系列で整理し、議員・行政職員・ろう者団体等の関係者の動きについて、表3.1に基づいて説明する。

表 3.1. 群馬県手話言語条例成立過程の概要

2013 年 10 月	気運の醸成	手話言語条例の制定を求める要望書が当事者団体から顧問県議と障害政策課に提出。
10 月 8 日		鳥取県で全国初の手話言語条例の制定。
2014 年 1 月 12 日	条例制定の公言	ろう理髪協会新年会における群聴障連顧問の A 議員による挨拶。
2 月 19 日	党内の調整,	執行部と顧問県議との協議。
3 月 18 日	条例制定への段取り	第 1 回医療・福祉議員連盟勉強会 PT（プロジェクトチーム）発足。
3 月 19 日	条例制定の公言	議第 3 号議案で「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書が議長名で提出される。
6 月 13 日		第 2 回医療・福祉議員連盟勉強会。手話言語条例に関する講演。
7 月 26 日	条例の制定宣言	意思疎通支援事業の行事（群聴障連主催）に顧問県議が参加。中沢議員, 橋爪議員が条例を制定すると公言。
8 月 4～5 日	視察	鳥取県視察。
9 月 8 日	研究会	第 1 回 群馬県手話言語条例（案）研究会
9 月 16 日		第 2 回 群馬県手話言語条例（案）研究会
9 月 19 日	執行部の協力体制の要望	群馬県議会 平成 26 年 第 3 回定例会（一般質問）
10 月 6 日	研究会	第 3 回 群馬県手話言語条例（案）研究会
10 月 22 日		第 4 回 群馬県手話言語条例（案）研究会
11 月 12 日		第 5 回 群馬県手話言語条例（案）研究会
2015 年 2 月 24 日	他会派議員への説明	群馬県議会 平成 27 年 第 1 回定例会（一般質問）
3 月 12 日	可決	群馬県手話言語条例, 全会一致で可決。
4 月 1 日	施行	群馬県手話言語条例施行。

議第3号議案

「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書

手話とは、日本語を音声ではなく手や指、体などの動きや顔の表情で伝える独自の語彙や文法体系を持つ言語であり、手話を使うろう者にとって、聞こえる人たちの音声言語と同様に、情報獲得とコミュニケーションの手段として大切に守られてきたが、その一方で、ろう学校では手話の使用は制限されてきた長い歴史もある。

本年1月に国連事務総長に批准書が寄託され、我が国においても2月から効力を生ずることとなった「障害者の権利に関する条約」には、「手話は言語」であることが明記されており、同条約の批准に向けて国は国内法の整備を進め、平成23年8月に改正された「障害者基本法」では、「全て障害者は、可能な限り、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。」と定められた。

また、同法第22条では、国・地方公共団体に対して情報の利用におけるバリアフリー化等を義務づけているところである。

よって、国においては、手話が音声言語と対等な言語であることを広く国民に広め、きこえない子どもが手話を身につけ、手話で学べ、自由に手話が使え、さらには手話を言語として普及、研究することのできる環境整備を目的とした「手話言語法（仮称）」を早期に制定されるよう強く要望する。

以上、地方自治法第99条の規定により意見書を提出する。

平成26年3月19日

群馬県議会議長 久保田 順一郎

衆議院議長	} あて
参議院議長	
内閣総理大臣	
文部科学大臣	
厚生労働大臣	

※3/19の本会議にて全会一致可決された。

図3.1. 議会で可決された「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書

第1節 手話言語条例制定を求める要望書の提出から条例制定までの概要

群馬県手話言語条例の制定に向けた動きが始まったのは、2013年10月に「手話言語条例の制定を求める要望書」と「手話言語法（仮称）の制定を求める意見書」の2つの要望が顧問議員に提出されたときからだといえる。群馬県では、毎年10月に群馬県聴覚障害者連盟（以下、群聴障連とする）や群馬県認定手話通訳者協会、群馬県手話通訳問題研究会など、聴覚障害及び手話関係の8団体から、群聴障連の顧問の県議会議員に対して要望や意見を提出している。上述の「要望書」「意見書」も8団体が要望を提出するタイミングで群聴障連の顧問を務めている群馬県議会議員に提出された。後に、この「（手話言語条例立案の）要望書」が顧問議員へ提出されたことと、「（手話言語法制定の）意見書」が議会にて全会一致で可決されたことが条例制定の根拠の1つであることと複数の議員から語られたことから、2013年10月の当事者団体による行動は、条例制定に向け動き始めたきっかけになったといえる。そして、このとき顧問議員に渡された「意見書」は、翌年の2014年3月19日に、群馬県議会に「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書」として上程され、全会一致で可決された。全会一致で可決されたという事実は、顧問議員だけでなく、県議会議員全員に「手話言語法（仮称）」という言葉について周知されたことになるといえよう。このことが後の手話言語条例が全会一致で可決したことへの後押しになったのではないだろうか。

本格的に条例作成の動きが始まったのは、2014年1月12日に行われた、「ろう理髪協会¹⁰」の新年会のとときと考えられる。新年会に招待された群聴障連顧問県議の中沢丈一議員より、「手話言語条例の制定を目指す」という旨の挨拶があった。ここで事実上の「公言」がなされたことによって、顧問県議らを中心に条例制定に向けた動きが始動していくこととなった。

2014年2月19日には、行政職員と顧問県議との間で非公式の話し合いが持たれた。後述するが、この時にはすでに、顧問議員が所属する党内で条例制定に向けて具体的な動きが始まっていたものの、執行部提案で制定する意思の有無について確認が行われた。

¹⁰ 群馬県内で理容師資格を持つろう者によって組織された団体。群馬県立聾学校では理容科が設置されており、同校ホームページによると、「高等部本科3年と専攻科1年を含めた4年間で、普通教科の他に、理容に関する専門科目の学習や技術実習を十分行い、国家試験に合格すると「理容師免許」が取得」することができる。卒業生は「県内で50余りに及び、理容店を経営」しているという。しかし、本科理容科は2007年度から、専攻科理容科は2010年度から入学志願者が居ない状況が続いていたため、2019年度入学募集から募集停止とし、2019年度末で理容科の廃科が決定した。

協議の結果、議員提案で提出することが方向づけされた。同年 3 月 18 日には、「第 1 回医療・福祉議員連盟勉強会 PT（プロジェクトチーム）」が発足した。これは、党内の議員が集まり、医療や福祉に関連するテーマで勉強会を開催するための議員連盟¹¹で、特に手話言語条例制定を見据えて結成されたものではない。翌日の 3 月 19 日に「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書」が議長名によって提出された（図 3.1.）。6 月 13 日には第 2 回医療・福祉議員連盟勉強会が開催され、手話言語条例をテーマに講演会が開催され、手話やろう者、手話言語条例に関する理解を深めていった。7 月 26 日には、群聴障連主催の意思疎通支援事業に関するイベントが開催され、鳥取県手話言語条例に携わった鳥取県職員による講演等が行われた。これに顧問の中沢議員と橋爪議員が招待され、「群馬県でも手話言語条例を作る」という旨の挨拶を行った。この発言の背景には、医療・福祉議員連盟で勉強会が 2 回開催され、手話言語条例制定の意義や必要性について、勉強会に参加した議員の中で一定の共感・理解が得られたことがあったのではないだろうか。当該イベントは、群聴障連が主催だったため、県内全域からろう者や手話関係者が参加していたが、その場にいた人々は議員の挨拶を聞き、大いに盛り上がったという。1 月の新年会時の挨拶に比べてより公共性が高く、参加者の層も幅広い同イベントで、議員挨拶として公言されたことによって、実現に向けた動きの加速が高まっていく。その後、8 月には顧問県議らを中心に群聴障連の理事や手話通訳者らは鳥取県へ視察に行き、9 月から 11 月にかけては「群馬県手話言語条例（案）研究会」が発足し、全 5 回の研究会を重ね、群聴障連や関係団体とともに条文の作成が行われていった。

第 2 回と第 3 回研究会の間となる 9 月 19 日に 1 回と、第 5 回（最終回）研究会が終了した後の 2015 年 2 月 24 日に 1 回、群馬県議会にて手話言語条例に関する一般質問が行われた。1 回目は 2014 年 9 月 19 日に群聴障連の顧問かつ、自民党¹²の総務会長（当時）でもある新井議員から県の健康福祉部長に対して行われた。以下、議事録より該当箇所のやり取りを記載する。なお、新井議員の発言は「新井」とし、その他の者は「議長」あるいは「健康福祉部長」と役職名を表記する。

¹¹ 「医療・福祉議員連盟」といい、自民党群馬県支部連合会で組織されている議員連盟のうちの 1 つ。「ほとんどの自民党県議員が所属している」という。

¹² 群馬県では、自民党が議員定数のうち過半数を占めている。群馬県の自民党内におけるいわゆる「5 役」は、幹事長、副幹事長、総務会長、政務調査会長、議員団団長となっている。

新井：次に、手話言語条例につきまして質問をさせていただきます。

議長：健康福祉部長，答弁席へ。

（健康福祉部長 登壇）

新井：まず，来年の６月，「第６３回全国ろうあ者大会」が群馬県で開催をされます。

第１回目の開催は京都の地だったというお話を受けております。その２年前，戦後間もない時期に全国よりろう者の皆様方が，群馬は伊香保の地，木暮旅館に集結をして，「全国ろうあ連盟」が結成，スタートされたと聞き及んでおります。まさに群馬県はろうあ者運動の発祥の地と言ってもいいでしょう。このことを知っていただいたうえで，これからお話を進めさせていただきます。私たちが手話言語条例へ動き出しましたきっかけは，昨年１０月，鳥取県議会において「鳥取県手話言語条例」が全会一致で可決をいたしました。全国初でありました。手話を言語として認めたものでもありました。また，手話がコミュニケーション手段としてだけでなく，言語として文化を形成しているとの理解から，執行部提案によります条例でありました。こうした決定を受け，全日本ろうあ連盟及び群馬県聴覚障害者連盟より，条例制定への要請をいただき，自民党内で勉強が始まりました。

ここで条例制定への根拠となり得るものをいくつか御紹介させていただきます。手話とは，ろう者の言語であるということであります。

次に，手話を言語と認めた「障害者権利条約」が国連で採択もされております。

次に，日本では，手話が言語との法的位置付けが不十分であります。2011年，「障害者基本法」が改正され，「全て障害者は，可能な限り，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もの」と明記されました。続いて，手話の法的位置付けが不十分として，群馬県を含む29都道府県において手話言語法制定に関する意見書が採択されております。全国の，恐らく，市町村を含めるならば600の自治体になっていると思います。

続いて，条例の目的である内容であります。手話が言語であるとの認識に基づき，手話の普及に関し基本理念を定め，県，県民及び事業者の責務及び役割を明らかにするとともに，手話の普及のための施策の総合的かつ計画的な推進に必要な基本的事項を定め，もってろう者とろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現すること」とあります。これはまさに群馬県が掲げま

す県政の3つの柱の1つ、「誰もが安全で安心できる暮らしづくり」にまさしく合致をいたします。

こうしたことを踏まえ、我々自民党内では、今年に入りまして幾度となく勉強会を進めてまいりました。この8月には、先進県である鳥取県へも調査に行つてまいりました。こうした準備段階を経まして、先日、9月8日に「第1回群馬県手話言語条例（案）研究会」を開催し、立ち上げさせていただきました。メンバーを申し上げます。県議会議員は5名中沢丈一県議を座長といたしております。座長代理には、障害者福祉に大変精通をされた群馬大学教授の金澤先生、委員においては、全日本ろうあ連盟事務局長、群馬県聴覚障害者連盟理事長、群馬県認定手話通訳者協会会長、群馬県手話サークル連絡会会長、群馬県手話通訳問題研究会会長、こういった皆さんを委員に勉強を重ねるために、条例をつくり上げるために組織を立ち上げさせていただきました。

1回目の研究会では、その条例制定の必要性を熱く訴える聴覚障害者の当事者、申し上げます。（中略）こういった方から本当に熱いお話を受け、改めて私どもは手話言語条例の必要性を深く認識、確認をしたところであります。

以上、群馬県における手話言語条例の必要性和私どもの取り組みを御紹介させていただきました。今、申し上げたことにつきまして、ぜひ、健康福祉部長の御所見を伺いたいと思います。よろしくお願いをいたします。

健康福祉部長：手話言語条例に関するお尋ねでございます。議員御指摘のとおり、障害者基本法が改正されまして、言語について「手話を含む」と定義をされてございます。また、群馬県におきましても、行政に対しても関係団体から要望等は寄せられてございます。そうした中で、今、議員から御指摘がありましたように、国に対する要請活動が行われておりまして、全国的なこういった動向に対する国の法制化に向けた検討状況を含めて、大きな関心を持っておるところでございます。

また、群馬県では、先ほどこれも議員御指摘のとおりでございますが、県政の3つの柱のうちの1つに「誰もが安全で安心できる暮らしづくり」を掲げております。障害のある方が地域で自立して生活し、自分らしい生き方ができる社会の実現を目指して様々な取り組みを進めておりますが、そのためには、手話を含む言語やそれぞれの障害特性に応じたコミュニケーション手段の確保あるいは情報提供が保障されることが必要であると考えております。

こうした中で、お話がございましたように、県議会において、あるいは議員有志の皆さんが、学識経験者あるいは関係する団体と協力をいたしまして、手話

言語条例の研究に取り組んでいच्छることにつきましては大変意義あるものと受け止めており、また、敬意を表するところでございます。そして、これまでも研究会での活動内容等については情報をいただいております。県といたしましても大いに参考にさせていただいているところございまして、今後とも、議員の皆さんはもちろんですけれども、関係団体の方々と連携をいたしまして、言語としての手話をはじめ意思疎通のための手段につきまして、その選択の機会の確保、拡充などにしっかりと努めてまいりたいと考えております。

新井：部長の方から私どもの取り組みの活動については評価をし、敬意を表するというお話がありました。あわせて、活動状況についても逐次、報告をいただいているというふうな御答弁もありました。それでは困るので、ぜひ、部長自身、私ども議会を中心として日々研究を重ねておりますので、自らお顔を出して協力体制をとる、そんな姿勢もあってしかるべきかなというふうにも思っております。いずれにいたしましても、私ども研究会においては、10 月後半までには条例の原案を作成いたしまして、議会の皆様方に御説明して御理解をいただく、あるいは関係諸団体にその条例の内容について御紹介をして、御意見を賜る、同時に、関係部局、部長のところからも積極的に条例制定へ向けての御助言も賜りたい、このように考えておりますが、いかがでしょうか。

健康福祉部長：県といたしましても、意思疎通の支援、こうした取り組みは非常に大切であると考えております。今、議員お話しございましたような議会における手話言語条例の検討につきましては、しっかりと連携、協力をした取り組みに努めてまいりたいと存じます。

新井：ぜひ、来年の第 1 回の議会に上程をして、4 月から施行に移せる、こんなことを目標に取り組んでおりますので、積極的な御協力と御支援を賜りますようお願いを申し上げて、部長に対する質問は終わらせていただきます。ありがとうございました。

（上記、下線部は筆者作成による。）

新井議員は、まず、「手話とは、ろう者の言語である」と手話の定義を述べ、「手話を言語と認めた「障害者権利条約」が国連で採択」されたこと、「「障害者基本法」が改正

され、「全て障害者は、可能な限り、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もの」と明記」されていることなど、条例制定の意義や制定根拠となる条約・法律の条文を述べた。おそらく、勉強会等で得た知見によって、質問をすることができたのだろう。

次に、「幾度となく勉強会を進めて」きたことや、「8月には、先進県である鳥取県へも調査」に行ったこと、そして、「第1回群馬県手話言語条例（案）研究会」を立ち上げたことなどを述べ、これまでに勉強会を何度も行い、先進地への視察やろう児を持つ親等の聴覚障害当事者からの意見聴取等も重ねていることを説明した。

最後に「来年の第1回の議会に上程」し、「4月から施行」することを「目標に取り組んで」と述べていた。党内でいわゆる取りまとめ役を担う総務会長が発言したということは、議員個人ではなく、党として本気で条例を作るという姿勢を執行部に表明したることになった。さらに、「活動状況についても逐次、報告をいただいている」とする障害福祉部の姿勢に対しては、「それでは困る」と述べた後、「ぜひ、部長自身、私も議会を中心として日々研究を重ねておりますので、自らお顔を出して協力体制をとる、そんな姿勢もあってしかるべき」であるとの意見を述べた。つまり、党内で開催している研究会に行政側にも参加してもらい、条例制定に向けた助言をしてほしい、という要望が込められていた。

健康福祉部長の返答は、県として「意思疎通の支援」は「非常に大切であると考えて」おり、「議会における手話言語条例の検討」については、「しっかりと連携、協力をした取り組みに努めてまいりたい」というものであった。実は、研究会の開催期間中におけるこの一般質問では、執行部側から「連携、協力をした取り組みに努めて」という言葉を引き出すことこそが狙いであった。すなわち、議員が党内で私的な研究会を開催しているだけという状況から、一般質問によって公開したことで執行部も周知の上で研究会を開催することとなり、さらに「連携・協力」という言葉が引き出されたことで、執行部側は研究会に参加し情報を得つつ、連携もしていかななくてはならなくなるのである。その結果、その後に行われた3回目の研究会には、健康福祉部長自らが参加し、冒頭に挨拶を行った。これが、「執行部として協力する」という旨の意思表示になり、執行部側も前向きに協力していくことにつながったといえる。また、議会における一連のやりとりは他会派の議員も議場で聞いていることになる。したがって、たとえ自民党だけで構成された「あくまで私的な」研究会であったとしても、他会派の議員らも承知の

上で、執行部側が協力できる体裁が整ったともいえる。

2 回目の一般質問は 2015 年 2 月 24 日に議員から議員に質問するという、「4 年に 1 回あるかないか」という非常に珍しい形で行われた。現行制度では議会は行政への監視機能¹³が基本と指摘されている（松下・今野・飯村，2011）とおおり，通常行われる一般質問は，議員から執行部側に対して行われ，その行政機能のチェックをしているものがほとんどである。一方で，議員から議員に対する一般質問は，条例そのものの内容について議員同士で監視することよりも，県民に対して説明することになるのと同時に，他会派の議員に対する説明になることの意義のほうが大きい。特に，他会派の議員に対する説明は，議会内で「足並みをそろえる」ことにつながるため，議員提案による制定を進めていく上で必要な調整である。なぜなら，議員提案の場合には，それぞれが独立で対等なライバルである複数の議員たちの中で，条文案をまとめなければならないが，相互にライバルである議員同士が「功名争い」を始めてしまうと，まとまるものもまとまらない（金井，2011）からである。仮に，条文案がまとまったとしても，最終的には議決をとらなければならないため，他会派の賛同を得なければならない¹⁴。提案議員らは議会という場を使って，県民や議員に説明を行うことで，条例制定をスムーズに遂行するための調整を確実に行っていった。このような丁寧な説明や調整を怠らなかったことも，条例が全会一致で可決された要因の一つになるのではないだろうか。

また，議員から議員に対する質問をする際，誰が質問をするかによって，その質が左右されることになるといえる。群馬県の場合は，条例作りに当初から関わり，内容を熟知している議員が質問をすることで，より重要な箇所についてすることができたという。しかしながら，質問した議員は条例提案者から名前が除外されてしまうため，議員個人の功績にはつながらなくなってしまう。そのことについて，一般質問を行った星名建市県議は，「誰が提案するとかそういうものじゃない」と連名に載るか否かについてはこだわりを見せず，「条例を作ること」という「大きな流れ」の中で「質問をすることが私の仕事」だからとはっきり答えた。その理由としては，今回は偶然，一般質問が自分

¹³ 地方議会の権限は執行部の監視機能と政策提案機能がある。監視機能というのは，「自治体の意思決定として，長から提案された案件を議決する権限」である「議決権」，「滋養処理する事務の管理，議決の執行及び出納を検査する権限」の「検査権」などがある（松下・今野・飯村，2011）。

¹⁴ ただし，群馬県の場合は自民党だけで過半数を超えており，加えて条例制定を進めている議員は全員自民党に属していたため，党内の議員の賛同さえ得られれば，他会派との調整を綿密にしなくても議案を通すことはできる。

の番になっただけで、「次は違う人がそういう役割をすることもあるし」と述べ、党全体の動きの一部として指名されただけのこと、と捉えていたからだった。このように、一つの政党から条例が制定されたことで、議員個人や政党間での「功名争い」に繋がることなく、また、一般質問という公の場において手話言語条例の制定に関する説明が十分に行われたことによって、説明責任が十分に果たされたといえる。

第2節 議員の視点から見る条例制定の動き

ここまでは、条例の制定過程について時系列に沿って公開されている情報を基に概要を述べてきた。ここからは、「水面下」でどのように条例制定の「段取り」が進んだのかについて、顧問県議やろう者のインタビューを基に述べていく。まず、議員提案による条例制定の動きとして、群聴障連から「要望書」が提出されたあとから、第1回福祉議連勉強会プロジェクトチームが発足するまでを条例制定の「初期」と設定した。初期は、一人の議員が制定を決めてから「仲間」を増やしていき、党内の研究会に至るまで、個々人の議員との「水面下」での調整や段取りを一つずつ進めてきた期間とする。以下、条例制定の初期段階について、顧問議員のインタビューを基に作成した表3.1を基に記述していく。

まずは、2013年10月に「要望書」が顧問県議に提出されたことが条例制定のきっかけになるだろう。しかし、提出した当初は、ろう者自身も「まさか実現できるとは思っていなかった」「無理だろう」と、手話言語条例の制定が現実のものとなるとは想像していなかったという。確かに、「意見書」も議会で可決されていないうちに、さらにハードルの高い条例の制定は困難だと想像するのは当然であろう。また、あるろう者が「(議員が) 条例制定の必要性を理解したため、要望書は受理されたと思うが、(条例制定の) 緊急性までは感じていなかったのではないかと語ったように、まだ前例が鳥取県しかない手話言語条例を、議員または行政が急いで作ることはしないだろうと、もし条例制定が現実のものになるとしてもそれはもう少し後の話だろうとろう者たちは考えていた。

しかし、2014年1月12日の「ろう理髪協会」の新年会挨拶で中沢県議が「群馬県で手話言語条例をつくる」と「公言」したことがきっかけとなり、制定に向けた事務局の設置、事務局長の指名など、具体的な手続きが実行されていった。このように、スムーズに具体的な動きに結びついた背景として、群馬県議会では2013年3月に「群馬県歯

科口腔保健の推進に関する条例」（以下、歯科口腔条例とする）が議員提案によって制定された影響があったからだと考えられる。過去に一度、議員提案の政策条例を作成した経験を持っていたため、条例制定に必要な手続きを知っている議員がいたのである。また、「歯科口腔条例」の制定をきっかけとして、県議会の役割が「近年変わって」きている雰囲気もあったという。すなわち、通常であればハードルの高い、議員提案の政策条例制定であるが、自民党が中心となって提案すれば、政策条例の制定も難しいものではないという考えが議員らの間で広がっていたのである。

そして、偶然にも橋爪議員が条例制定の事務局長に指名されたのと、群聴障連の顧問になったのはほぼ同じ時期であった。群馬県と高崎市（橋爪議員の選出地域）の高崎市聴覚障害者協会（以下、高聴協とする）は、2014年2月初旬に橋爪議員に高崎市と群馬県の顧問になるよう依頼した。橋爪議員を高聴協に紹介したのは、当時、高聴協の顧問議員であった高崎市議会議員の岩田寿議員であった¹⁵。岩田議員が橋爪議員を顧問として紹介した背景には、群馬県立聾学校における手話の使用をめぐる課題がなかなか解消されない実情があった。群馬県手話言語条例を作れば、聾学校の問題の解決の糸口が見つかるかもしれない、そのためにはまず県で条例制定を進めることが必要だという岩田議員の思いがあった。岩田議員と高聴協の依頼を受けてすぐに、橋爪議員は群馬県との高聴協の顧問に就いた。

事務局長に橋爪議員が就任した直後から、条例制定が「流れの中でトントンと」「一気に進んだ」実感があると、他の議員や当事者からの評価も高い。その理由の1つとして、これまでに歯科口腔条例など2つの議員提案条例の制定に事務方として関わっていた経験があり、条例制定のための「段取り」を心得ていたからだろうと語った議員もいる。また、障害者分野に精通し、熱心に活動している星名議員も中沢議員に声をかけられて、制定のための中心メンバーに加わった。

2014年2月26日に執行部と群聴障連の顧問議員との協議が行われたが、「条例を作るか作らないか」という話し合いをしたわけではなく、「議員提案でいくか、執行部提案でいくか」という確認であった。すなわち、自民党内では既に手話言語条例制定のための事務局長を選任し、中心となる議員が揃ったことなど、条例化に向けた具体的な動

¹⁵ 岩田市議は、高崎市のろうあ協会の顧問議員を務めていたことと、福祉を専門分野としていたために、ろう者やろう重複児を持つ親などから日常的に話を聞いていたという背景を持つ。そして、聾学校における手話使用をめぐる問題を見聞きするうちに、「高崎市ではなく、聾学校を所管している群馬県の問題」と思うようになり、県議会議員を紹介することに繋がった。

きが始まっていたために、執行部側の考えの確認を伺ったという趣旨の協議であった。執行部側は、聴覚障害だけでなくその他の障害者団体もある中で、聴覚障害に特化して条例化することによって抵抗があったのか、「議員のみなさんが作るなら応援します」というような回答であったという。執行部側の意向を確認した時点で、議員提案で立案することがほぼ決定したといえる。

3月18日に、群馬県の自民党内において結成されている「医療・福祉議員連盟」の会長を座長として「第1回医療・福祉議員連盟勉強会プロジェクトチーム」が発足した。医療・福祉議員連盟は、群馬県の自民党内で組織されている議員連盟のうちの1つで、自民党に所属している議員のほとんどが所属している。その会長がプロジェクトチームの座長を務め、なおかつ、自民党内の公式な議員連盟の下にプロジェクトチームが設置されたということで、自民党内においては、いわば「公式」の勉強会を開催するチームが発足したといえる。このプロジェクトチームには、座長の他に、群聴障連の顧問議員4名と学識経験者として聴覚障害児教育を専門とする群馬大学の金澤教授がメンバーとして参加した。

表 3. 2. 条例制定に向けた議員の動き（初期）

	H25. 10	H26. 1	2(上旬)	2(中旬)	2/26	3. 18
全体の動き	要望書提出 鳥取県手話言語条例制定	ろう理髪協会		執行部と顧問県議 らの競技(執行部の 意向伺い)	有志議員による勉 強会	第1回福祉議連勉 強会 PT 発足
中沢議員		・ 条例作りを公言 ・ 橋爪議員を事務局 に指名。 ・ 新井議員を条例作 りに呼ぶ。		・ 議員提案での制定 を決定。 ・ 執行部の協力を約束。		PT 構成員になる
橋爪議員		・ PT 事務局長就任。	・ 顧問に就任(県と 市両方)。	議員提案での制定 を決定	手話の歴史、聾教育 の現場等を知る	PT 構成員になる
新井議員				・ 条例作成は確実。 ・ 執行部ではなく議員 提案で。		PT 構成員になる
星名議員			条例作りに参加			PT 構成員になる
金澤教授			市議と共にろう重複 児を持つ親の会の 集会に出席		・ 勉強会講師として 呼ばれる。 ・ 当事者参加の必要 性を感じる。	
E 氏(ろう者)	・ 要望等を提出したもの の實現するとは思 っていない。 ・ 議員側も「緊急性を 感じていなかったの ではないか。					

第3節 当事者関与の困難さ

医療・福祉議員連盟の勉強会 PT が発足する直前の 2014 年 2 月末には、自民党内の一部議員のなかで条例制定に向けた動きが始まっていた。群聴障連にも「今後、当事者にも協力いただきたい」という連絡が橋爪議員からあったというが、この時点では、いつ、どのような形で協力するのかが明らかではなかった。群聴障連の理事である E 氏は、PT の一員である大学教員から勉強会が開催されていることや条例に向けた動きが始まっている話を聞いており、さらに「当事者が関わっていかなければならない」と助言を受けていた。3 月に医療・福祉議員連盟勉強会 PT が立ち上がったが、これは有志議員による勉強会であるため、あくまで「党内で」「有志が」行っているものであった。したがって、群聴障連の E 氏がインタビューで、「(当時は)下手に動くこともできなかった」と述べた通り、ろう者側から議員側に働きかけることは難しく、当事者として介入したい気持ちや介入すべきという責任感もあるが、表立って動くことはできないというもどかしい状況だった。また、橋爪県議は群聴障連の顧問になったばかりということもあり、E 氏は、まだ「議員先生」という感じで遠慮があったため、積極的に議員にアプローチすることはできなかったと述べた。議員提案による条例の制定では、「内部」での調整を進めるために「水面下」で進めていくことが求められるため、「外部」である当事者団体が早期に介入していくことは困難であるといえる。

第4節 条例制定の中期段階にみられる研究会の公式化

『「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書』が議会で可決されてから鳥取県視察と群聴障連の納涼会までを条例制定の中期段階とし、表 3.3. にまとめた。中期では、特にどのように当事者団体が条例制定に関与していったのかに注目し、主に議員と E 氏（ろう者）へのインタビューを基に見ていくこととする。

10 月に提出した『「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書』は、翌年 3 月 19 日に、群馬県議会にて全会一致で議決され、その後、中央政府に意見書は提出された。議会で承認されたことによって、議員全体に「手話言語法」というワードは周知されることになり、さらに全会一致で意見書が議決されたことも、少なからず議員らの意識に影響があったといえる。

その後、6 月 13 日に医療・福祉議員連盟の第 2 回勉強会が行われるのだが、前月の 5

月に顧問県議らと金澤教授との顔合わせが行われ、議会事務局の職員も2名参加した。その際に、金澤教授から顧問県議らに手話言語条例制定の意義について概略の説明がなされた。おそらく顧問県議らはこの時に手話の使用が禁止されてきた歴史や群馬県内の聾教育の現状等を知り、同様の内容を6月の勉強会でも話してほしいという依頼に繋がった。そして、この顔合わせの時にはすでに、2015年3月の制定を目指して、先進自治体への視察や当事者への意見聴取をどのくらいの時期に行う、など大まかな内容と開催時期についてのスケジュール案が作成されていた。さらに、議会事務局の職員も同席していたことから、党内の私的な研究会という意味合いではなく、議会の協力も得ながら、本格的に条例制定に向けて進み始めたといえるだろう。

6月には医療・福祉議員連盟による2回目の勉強会が開かれ、金澤教授による講演会が行われた。ここで、顧問県議以外の議員は、初めて聾教育の中で手話が禁止されていた歴史や県立聾学校で手話の使用が現在もなかなか認められていない現状などを知ったという。また、顧問県議らは改めて、「これは条例を作らなければ」との決意を新たにすることに繋がった。

第5節 ろう者の政策参加の初動

7月に高聴協主催の納涼会が開催され、そこに高聴協顧問である橋爪議員も参加していた。群聴障連の事務局長（当時）のE氏も参加しており、そのときに高聴協の顧問議員2名（橋爪県議、岩田市議）とともに手話言語条例に関する話をする機会があったという。そのときにE氏は初めて、橋爪県議から「8月に鳥取県に視察に行く予定」があることを聞いたという。当然、そのメンバーのなかにろう者は含まれておらず、「群聴障連から誰か参加することはできますか？」とE氏は橋爪議員にとっさに聞いたという。すると「いいですよ、今から旅行会社に伝えれば間に合います」と、その場で快諾してもらえたとのことであった。後に、E氏は「このとき、思い切って参加してもいいか聞くことができたことは良かったと思います。視察から関わることであれば良いと思っただし、結果的にこれは非常に良い行動だったと思っています」と述べた。

こうして、ろう者を含んだメンバー（、顧問県議4名と金澤教授、群聴障連や群馬県認定手話通訳者協会の代表者）で、8月4日と5日の2日間、全国で初めて条例が制定された鳥取県への視察が決まった。鳥取県ではまず、自民党鳥取県支部連合会に行き、中沢議員から「群馬県では議員提案でいこうと思う」という旨が伝えられた。自民党鳥

取県支部連合会の幹事長(当時)は、一瞬驚きの表情をした後、「そうやるべきだ」、「我々も議員提案でやるべきだった」と述べられたという。このやりとりがあったことで、視察に参加した議員は「議員提案でやっていくべき」という「激励をいただき」、また、議員提案でも条例制定できるという「自信がついた」という。

視察から戻ってきた後に、次は群聴障連主催の納涼会が開催された。この時にも、議員とE氏は会って話をし、9月から開催予定の研究会に関して、「参加者は誰にするか」「ろう者の代表は誰を呼べばいいか」といった、具体的な打ち合わせも行ったという。後日、群聴障連の理事たちで話し合った結果、群聴障連の理事長と副理事長(当時)の2名が研究会に参加、他にも群馬県認定手話通訳者協会、群馬県手話通訳問題研究会、群馬県手話サークル連絡会の代表者が参加することが決められた。

このように、スムーズに研究会への当事者参加が決定していった背景には、鳥取県視察に当事者も同行したことで長時間、ろう者と議員が共に過ごす時間を持ったこと、そして納涼会等の行事が偶然重なり、ろう者と議員が短期間に何度も顔を合わせたことが影響しているのではないかと考えられる。このように、視察や行事などで直接会って話をする機会は、ろう者にとって貴重な体験だったのではないだろうか。特に視察の場合は、移動中や食事中など、「他愛のない雑談」をする機会が増える。このような「雑談」にこそ信頼関係の構築のためには重要になるのだが、ろう者は聴者の「雑談」に入ることに困難さがある(金澤, 2013)。しかし、今回は「視察」など、群聴障連の仕事の一環として出かけていたために、常に手話通訳者が同行していたことで「雑談」にもアクセスでき、視察チームの中でも様々な情報が共有され、議員とろう者の間での関係性の構築に影響を与えたといえる。

表 3.3. 条例制定に向けた議員の動き（中期）

	3. 19	5	6. 13	7	7. 26	8. 4-5	8
全体の動き	『「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書』可決	顧問県議と金澤教授顔合わせ（議会事務局職員 2 名出席）	第 2 回医療・福祉議連勉強会	高聴協納涼会	意思疎通支援事業（群聴障連主催）	鳥取県視察	群聴障連納涼会
中沢議員			勉強会参加		参加 条例制定の意思を表明	参加	研究会への当事者参加について打合せ
橋爪議員		6 月講演会の講師依頼 条例制定までのスケジュール案作成	勉強会参加	ろう者の視察同行を許可	参加 条例制定の意思を表明	参加	研究会への当事者参加について打合せ
新井議員			勉強会参加			参加	
星名議員			勉強会参加			参加	
金澤教授		条例制定の意義の概略を説明 当事者参加の必要性を感じる	講師として手話に関する講演			視察同行	
E 氏（ろう者）				ろう者らの視察同行を希望			研究会の当事者団体の参加者打合せ 研究会参加者を議員に連絡
G 氏（ろう者）				群聴障連理事長就任		視察同行せず（代理を参加させる）	
群聴障連理事（ろう者）						視察同行	

第6節 第1章のまとめ

第1章では、まず、県議会議員が手話言語条例の制定を求める要望書を受けとってから群馬県議会で可決、施行に至るまでの出来事を時系列に並べ、議員らがいかなる手順で制定に至ったのかを記述した。次にインタビューで得られた情報を基に、自民党の内部での議員らの動きについて時系列で整理し、県の聴覚障害当事者の団体である群聴障連とその顧問県議会議員との関係性に着目して記述をした。

群馬県手話言語条例の制定は手話言語条例制定を求める要望書の提出によって全てが始まっているが、要望書が提出されてから、医療・福祉議員連盟のプロジェクトチームの立ち上げ、先進自治体への視察、研究会の開催まで約1年間という短期間で進んでいた。その理由として、議員提案で政策条例を上程した経験があり、条例を制定するための段取りを理解していた議員がプロジェクトチームの事務局長になったことが考えられる。また、同じ議員が群聴障連の顧問議員にもなったことで、自民党内で私的に行われていた「水面下」の動きにもろう者が介入でき、本来であれば医療・福祉議員連盟のプロジェクトチームメンバーのみで行く予定であった視察にも同行することができたと考えられる。そしてこの視察が群聴障連の仕事の一環として実施されたことで、手話通訳者も同行し、常にろう者が聴者の「雑談」にもアクセスできる環境であった。このことが、議員とろう者の信頼関係性の構築に影響を与えたと考えられる。

本章では、主に「水面下」での議員の動きとろう者と議員との関係性について考察したが、次章では、「群馬県手話言語条例（案）研究会」を対象とし、公式な議論の場において、ろう者を含む関係者らが条文作成にどのように関与したのかを明らかにする。

第2章 条文案の成文過程における執行部と議員との相互行為

第1節 「群馬県手話言語条例（案）研究会」の概要

第2章では、今後の障害者政策において当事者がいかに関与すべきなのかを提案するために、「群馬県手話言語条例（案）研究会」（以下、研究会とする）の資料を基に、群馬県手話言語条例の制定過程において当事者を含む関係者らがどのように関与し、その結果条文にどのように反映されたのかを明らかにする。

主な資料は、群馬県議会の自民党¹⁶内に結成された研究会で配布された資料であり、そのほかには、与党内で開催された手話言語条例に関する勉強会の資料や条例制定を求める要望書等も資料として用いた。

研究会は2014年9月8日、9月16日、10月6日、10月22日、11月12日の計5回行われた。第1回研究会（9月8日）では聴覚障害児の保護者等関係者からのヒアリング、第2回研究会（9月16日）では鳥取県等の先行事例の検討が行われた。第3回研究会から第5回研究会まででは、第1回と第2回研究会の検討結果を基にして、群馬県手話言語条例に関する条文の検討が行われた。

研究会のメンバーは表4.1.に示した通りである。群馬県議会議員からは自民党医療福祉議員連盟会長の松本耕司議員と、群聴障連顧問の議員4名（座長：中沢丈一議員、事務局長：橋爪洋介議員、新井雅博議員、星名建市議員）が研究会に入った。有識者として、群馬大学教授の金澤貴之氏（中沢座長が不在の場合は、「座長代理」として研究会の議事進行を担当）、当事者団体として5団体（全日本ろうあ連盟、群馬県聴覚障害者連盟、群馬県認定手話通訳者協会、群馬県手話サークル連絡会、群馬県手話通訳問題研究会）の代表者が参加した。

¹⁶ 群馬県議会では最大多数党派である自由民主党に31名（議員総数50名）が所属していた（2015年9月時点）。

表 4.1. 群馬県手話言語条例（案）研究会メンバー（敬称略）

	氏名・団体名	所属
1	中沢 丈一（座長）	自民党（群聴障連顧問）
2	橋爪 洋介（事務局長）	同上（群聴障連顧問）
3	新井 雅博	同上（群聴障連顧問）
4	星名 建市	同上（群聴障連顧問）
5	松本 耕司	同上（自民党医療福祉議員連盟会長）
6	金澤 貴之（座長代理）	群馬大学
7	全日本ろうあ連盟	事務局長
8	群馬県聴覚障害者連盟	理事長
9	群馬県認定手話通訳者協会	会長
10	群馬県手話サークル連絡会	会長
11	群馬県手話通訳問題研究会	会長

また、研究会で配布された資料は、図 4.1. のようなサイクルで作成及び修正された。すなわち、①当事者団体による素案・修正案の作成、②研究会に所属する議員らの検討、③執行部¹⁷による検討を行い、検討結果をまとめたものが④研究会当日の配布資料とされた。

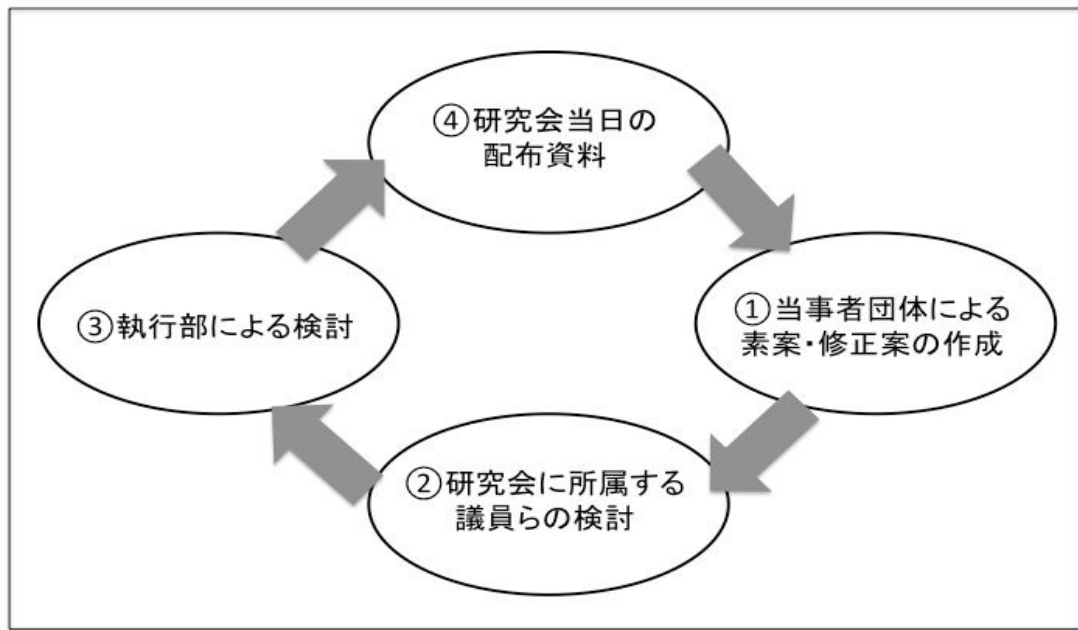
研究会当日には研究会構成員による論議が行われ、条例案に関する検討を行った。行政側(執行部)はあくまでオブザーバーとして参加し、自発的な発言権は有しておらず、座長から発言を求められた場合のみ発言権を得ていた(金澤, 2014)。つまり、執行部は研究会での配布資料の作成には関わるが、研究会当日の検討及び決定についてはオブザーバー以上の役割を果たすことはできなかった。

2015 年 3 月 12 日に可決された群馬県手話言語条例の条文のうち、「当事者の思いがほぼ 100 パーセント込められた中身になった」と評価される前文と、第 12 条の「学校における手話の普及」に注目した。前文と第 12 条に関する議論のうち、研究会で 2 回以上取り上げられた箇所を時系列に並べて、素案から最終の条例案までの流れを整理した。その後、特に研究会の構成員と執行部との間に意見が対立していた箇所を抽出して、条例の上程プロセスに対する影響を分析した。意見が対立していた箇所を例示すると、前文の場合、①ろう教育における手話の使用禁止に関する歴史的背景の解釈について、②「全日本ろうあ連盟」という団体名の掲載の可否、③手話に関する表記になる。

配布資料のみでは説明できない箇所については、研究会のメンバーに対して適宜聞き取り調査を行い、配布資料の理解を高めた。研究会で配布された資料については、研究会事務局長から許可を得た上で、使用あるいは引用している。

¹⁷ 執行部とは、地方議会においては首長を含む執行(行政)機関を指す。本論文では、執行機関を執行部とし、執行部の中の各部署の職員など、ある個人の職員を指す場合は、行政職員と記すことにする。

図 4.1. 条例案の修正サイクル



第2節 研究会における条文案検討のあり方

群馬県では、群聴障連より手話言語条例制定の要請があったことを機に、2014年3月から与党の福祉議員連盟を中心に勉強会(後日、研究会に移行する)が数回開かれた。その後、8月3-4日に、勉強会参加議員の企画のもと、群馬県内の聴覚障害当事者及び関係者とともに先進県である鳥取県へ視察が行われた。こうした準備段階を経て、2014年9月8日に研究会が結成され、鳥取県手話言語条例をモデルとし、議員提案とすることを基本方針とした。研究会の構成員は、県議会議員(5名)、学識経験者、全日本ろうあ連盟事務局長、群聴障連理事長、群馬県認定手話通訳者協会会長、群馬県手話サークル連絡会会長、群馬県手話通訳問題研究会会長の計11名であり、そのうち5名が当事者団体¹⁸の代表者であった。1回目は関係者からのヒアリング、2回目は先行事例の検討が実施された。初めて条文の案が研究会にて議論されたのは、第3回の研究会の時であり、その素案を元に意見が交わされ、条文が作り上げられていった。

第3節 執行部提案(首長提案)と議員提案の条文の表記の違い

まず、条文の末尾に対する指摘については、大きな議論もなく修正された。すなわち、「講ずるものとする」や、「～しなければならない」といった表記は、すべて「～するよう努める」という表記になった。表記だけを見ると、「義務」から「努力義務」に「格下げ」されたかのような印象を受ける。しかしながら、それは、条例そのものの効力に差異があるために表記が異なるわけではない。そもそも、群馬県手話言語条例が議員提案であるために、「～するよう努める」という表記にせざるを得ない、技術的な理由による。すなわち、条例とは公共事務、団体委任事務等に関し、独自の法規として地方自治体が独自に制定できるものである。つまり、その実務を執行する主体は行政(執行部)であるため、執行部提案では、提案者と実施主体が一致する。したがって「～するものとする」といった主体的な言い方ができる。一方、議員提案の場合、行為の主体は議員ではなく行政側であり、行政に対して法令の遵守を求めるため、表記の仕方は「～する

¹⁸ 群馬県では、聴覚障害関係の団体が集まり、「8団体会議」と称される会議が定期的に行われている。「8団体」には「研究会」に参加している4団体の他に、「群馬県ろう重複児・者を持つ親の会とまとの会」「群馬県中途失聴・難聴者協会」、「群馬県聴覚障害者親の会」「群馬県要約筆記会」が含まれている。特に手話やろう者に関することを協議する場合は、「群馬県聴覚障害者連盟」「群馬県認定手話通訳者協会」「群馬県手話通訳問題研究会」(「手話サークル連絡会」)を総称して「3団体」(手話サークル連絡会を入れる場合は「3団体」)と呼ぶことが多い。団体の外部の者からは、3団体、4団体、8団体のことを総称して「当事者団体」と呼ばれることが多い。

よう努める」という言い方になる。したがって、群馬県手話言語条例の条文が全体的に「努力規程」となっているのは、提案主体と実施主体が異なっていることによるものであり、必ずしもその実効性の強弱を表したものではない。

第4節 前文に関する議論

前文に関しては、①ろう教育における手話の使用禁止に関する歴史的背景の解釈について、②「全日本ろうあ連盟」という団体名の掲載の可否、③手話に関する表記についての3点を中心に議論が重ねられていった。以下、それぞれの議論について論じる。

1) 聾教育における手話禁止の歴史認識をめぐって

ろう教育における手話の使用禁止をめぐる歴史的背景の解釈については、第3回研究会と第4回研究会の両方で取り上げられ、活発な意見交換がなされたことがわかる。表4.1.は、研究会で配布された資料のうち、前文のろう教育における手話使用禁止をめぐる意見を比較したものである。

この議論には2つの論点がある。1つは、1933年(昭和8年)の文部大臣の訓示(以下、昭和8年訓示とする)によって手話の使用が禁止されたため、ろう者の手話を使う権利が奪われ、ろう者の尊厳が損なわれてしまったのだ、という条例案に対し、「手話とろう者に対する理解が乏しかったため」、手話を使う権利とろう者の尊厳が損なわれてしまったという意見である。2つ目は、「昭和8年訓示」だけでなく、口話法に適さないものにそれを強いることの無いように、という「忠告」であり、かつ「手話口話の論争が再燃する」もととなった1938年(昭和13年)の文部大臣の訓示(以下、昭和13年訓示とする)も前文に記載する必要があるのではないかという意見に対する議論である。これらの意見は執行部側である特別支援教育室と障害政策課から提出された。結果的に、昭和13年訓示は記載されず、第3回研究会で提出された当初の案をほとんど変更することなく、昭和8年訓示によって、手話の使用が「事実上禁止」された旨のみを掲載することになった。前文の修正を行わなかった理由は表4.2.のとおりである。すなわち、①「社会的背景」として、当時は帝国主義化を進めていった中で、日本人の言語である「日本語」で話すことに価値が置かれていた時代であったため手話は認められていなかった。また、全国的な流れ全体が口話主流に傾いていったことに加えて、文部大臣から明確な訓示が示されたということも加味すると、昭和8年訓示が出されたこと

を機に、事実上手話が禁止されたという解釈が自然である。

さらに、②「手話-口話論争」の対立図式が再燃するきっかけとなった昭和 13 年訓示も併記することも執行部より提案された。しかしながら、実際には「手話対口話」といった対立図式があったわけではなく、「圧倒的な口話法主流の中、大阪市立聾啞学校のみが孤軍奮闘していた」に過ぎず、また、手話法と口話法のどちらが良いかなのではなく実際は、「手話を排除し口話法のみとするか、手話も認めるか」の論争であったという反論が有識者よりなされた。

同様に、③の荒本文相訓示（昭和 13 年訓示と同義）に関しては、「行き過ぎた口話法による指導に対して釘を刺しているだけに過ぎず、手話法を推奨しているわけではない。したがって特別支援教育室の『口話法と手話法について相反する文部大臣の訓示がそれほど間をおかずに行われているので両方併記することが歴史的な事実と一致する』とするのは、やや拡大解釈ではないか」ということが有識者より指摘された。また、13 年訓示の後、「口話-手話の論争」が再燃することになったという事実は、正確な史料に基づいていないのではないかとすることも有識者より指摘された。この 3 つの指摘を根拠とし、「限られた文字量の中で説明する際に、あえて昭和 13 年訓示を明記することは、事実在即するどころか、むしろ歴史全体の流れの中で相対的に小さな事実を誇大に語る形になり、無用な誤解を生むことになる」と、昭和 13 年訓示の記載を不適當とし退けた。したがって、前文は当初の案から内容をほぼ変更することなく、条例に反映されたのである。

表 4.2. ろう教育における手話使用禁止の歴史をめぐる議論

10/3 第3回研究会	<p>(中略) 我が国の手話は、明治時代に始まり、ろう者の間で大切に受け継がれ、発展してきた。しかし、発音訓練を中心とする口話法の導入により、昭和8年には聾学校での手話の使用が事実上禁止されるに至った。当時のろう教育は、手話とろう者に対する理解が乏しかったため、結果的に<u>手話を使う権利が奪われ、ろう者の尊厳は著しく損なわれてしまった。</u></p>
11/12 第4回研究会 修正案	<p>(中略) 我が国の手話は、明治時代に始まり、ろう者の間で大切に受け継がれ、発展してきた。しかし、発音訓練を中心とする口話法の導入により、昭和8年にはろう学校での手話の使用が事実上禁止されるに至った。当時のろう教育は、手話とろう者に対する理解が乏しかったため、結果的に<u>十分に手話を使う権利や、少なからずろう者の尊厳が損なわれてきた。</u></p>
11/21 特別支援教育 室意見	<p>戦前において<u>口話法と手話法について相反する文部大臣の訓示がそれほど間をおかずに行われているので両方併記することが歴史的な事実と一致する。</u>また、ろう学校についてのみではなく、そのような状況を生んだ社会背景を記述することも必要ではないか。</p>
11/21 障害政策課意見	<p>昭和8年当時の文部大臣の発言により全国の聾学校のほとんどが口話主義となったが<u>昭和13年に当時の文部大臣が「口話法に適せざるものに、それを強いることのなきよう」と訓示し、以後、口話手話の論争が再燃することとなったことから「事実上禁止」という表記だけでは不正確なため、削除もしくは昭和13年の訓示についての記載が必要と考える。</u>(表現として工夫すれば「使用することが困難となった」、最大限、当事者の方の気持ちを汲み取って「事実上使用できなくなった」程度と考える。)</p>

(下線部は筆者による加筆)

表 4.3. 群馬県手話言語条例（案）前文の「昭和 13 年訓示」議論に対する反論

①「社会的背景」として	<p>・現在の多様性を認める社会ではなく、帝国主義化の中、「日本語」で話すことに価値が重んじられた時代であった（鳩山一郎大臣訓示の「日本人たる以上、わが国語をできるだけ完全に語り」に象徴されている）。</p> <p>・<u>全国聾唖学校長会の流れ全体が、口話主流に傾いていく状況にあった中での訓示であった。</u></p>
②「手話-口話論争」の対立図式	<p>・大阪市立聾唖学校の高橋潔校長が論客であったために、「論争」の体をなしているかに見えるが、実際のところは、「<u>手話対口話</u>」ではなく、<u>圧倒的な口話法主流の中、大阪市立聾唖学校のみが孤軍奮闘していた</u>（近年の研究によれば、函館聾唖学校も手話の必要性を主張していた。全国で手話の必要性を主張していたのはわずかに 2 校のみ）。</p> <p>・「手話法がよいか口話法がよいか」ではなく、「<u>手話を排除し口話法のみとするか、手話も認めるか</u>」の論争。</p>
③ 荒木文相訓示の位置付け	<p>・口話法を進歩として奨励しつつも、「これに熱心なる余り、いやしくも口話法に適せざるものにもこれを強い、ためにかえって教育の効果を阻害するが如きことのないよう、適当なる省察を」と、釘をさしているにすぎず、<u>手話法を推奨しているわけではない</u>。したがって、「<u>口話法と手話法について相反する文部大臣の訓示</u>」（<u>特別支援教育室指摘事項</u>）とするのはやや拡大解釈ではないか。</p> <p>・「<u>以後、口話手話の論争が再燃することになった</u>」（<u>障害政策課指摘事項</u>）という<u>事実がはたしてあるのか疑問</u>（正確な史料に基づいていないのではないか）。</p> <p>上記の理由から、確かに荒木文相の昭和 13 年訓示が「あった」こと自体は事実だが、むしろ、「そのような状況を生んだ社会背景」（特別支援教育室指摘事項）を考慮するならば、<u>全国聾唖学校長会の流れは口話法一色に動いており、荒木文相は、明確に手話を奨励したわけでもなく、無理のない範囲で、と注意喚起を促したにすぎず、鳩山訓示と荒木訓示は対立軸に位置するものではない。</u></p> <p>したがって、<u>限られた文字量の中で説明する際に、あえて昭和 13 年訓示を明記することは、事実に即するどころか、むしろ歴史全体の流れの中で相対的に小さな事実を誇大に語る形になり、無用な誤解を生むことになる。</u>そのため昭和 13 年訓示の記載は不適當である。</p>

（下線部は筆者による加筆）

2) 全日本ろうあ連盟の表記をめぐって

群馬県は、「全日本ろうあ連盟」の結成の地であることが特色であり、その旨を第3回研究会時の条文案では記載していた。しかしながら、「特定団体の歩みについて条例に記載することは不自然」なため、「全日本ろうあ連盟」の記載は不適当であると、障害政策課から意見が出された。これに対して、表 4.3.にあるように4点の理由が述べられ、「必要性、必然性によっては、特定の団体名を記載すること自体は前例もあり、直ちに問題とはいえない。すなわち、論点は「全日本ろうあ連盟」の位置付けにあると考える。同団体は単なる「一団体」ではなく、群馬県において本条例を制定するにあたり、「記載の必然性を伴う唯一無二の団体として認識するのが適当と考える」という反論がなされた。しかしながら、その反論に対する障害政策課の意見としては、前例としてあげられた「国際スキー連盟」という一団体の名称を、説明上記載せざるを得なかった内容のものとし、一団体の歴史を記載する本条例とは「趣旨が異なる」ことを理由に、「全日本ろうあ連盟」を条例に記載することは断られた。最終的に、本条例では「ろう者が群馬県の伊香保温泉に集い、これを出発点に全国各地へ手話の普及活動を展開させ、今に至っている」とし、「全日本ろうあ連盟」という固有名詞は使用されないものの、その他の文章はそのまま使用されることとなった。

3) 手話に関する表記をめぐって

手話を言語として位置付けた関連法案に関する表記についての議論は、当初の案では、「障害者基本法に手話が言語であると規定」されたと記載されているが、法律を引用する場合は正確に記載すべきであると障害政策課から意見が出された（表 4.4.）。この指摘に従い、障害者基本法の「言語（手話を含む。）」の表記により近い文に修正することになった。結果的に条例には、「障害者基本法において言語に手話を含むと規定」と記載された。

表 4.4. 全日本ろうあ連盟の表記に関する議論の推移

10/3 第3回研究会条文案	○戦後間もない昭和22年5月に、群馬県の伊香保温泉において全国から200余名のろう者が集い、 <u>全日本ろうあ連盟が結成された</u> 。これが <u>出発点</u> となり、群馬の地を集ったろう者が運動を全国各地へと展開させ、今に至っている。
障害政策課意見	○ <u>特定団体の歩みについて条例に記載することは不自然であり、そぐわず、なぜ一団体の動向を群馬県条例に記載するのか、説明できない</u> 。そのため、 <u>記載は不相当</u> である。
11/12 第3回研究会案に対する反論	○団体名「全日本ろうあ連盟」の表記について 以下の理由から、記載は必ずしも不相当とは言えない。 ・「全日本ろうあ連盟」は、「特定団体」、「一団体」というよりは、日本で唯一の、手話を自ら使用する「ろう者」の全国組織であり、各都道府県および市町村の聴覚障害者団体はこの下部組織として位置するものである。 ・内閣府「障害者政策委員会」等、国政において聴覚障害者の当事者代表を含めて会議を組織する際は、同連盟の代表者が参画している。 ・手話について規定していく本条例の内容とも密接に関わっており、特に歴史的経緯で触れることは、群馬県において全国に先駆けて制定していく根拠として重要な意味を持っている。 ・前例として、例えば、「野沢温泉村スキー場安全条例」においては、条例の本文において、「国際スキー連盟」等の団体名が記載されている。 このように、必要性、必然性によっては、特定の団体名を記載すること自体は前例もあり、直ちに問題とはいえない。すなわち論点は、「全日本ろうあ連盟」の位置付けにあると考える。同団体は、単なる「一団体」ではなく、群馬県において本条例を制定するにあたり、記載の必然性を伴う、唯一無二の団体として認識するのが適当と考える。
11/21 障害政策課意見	野沢温泉村スキー場安全条例中の団体名はガイドライン等を特定するために当該ガイドライン等の規定者（「国際スキー連盟が定めたウインタースポーツセンターの安全ガイドライン」といった記載）として示されているものであり、団体としての歩みを記載した左記の内容とは趣旨が異なる。

表 4.5. 手話に関する表記における議論の推移

10/3 第3回研究会	○現在では、憲法や法律に手話を規定する国も増えており、平成 18 年に国際連合総会で採択された障害者の権利に関する条約において、言語には手話その他の非音声言語を含むことが明記された。そして、我が国でも平成 23 年に改正された <u>障害者基本法に手話が言語である</u> と規定され、平成 26 年には障害者の権利に関する条約が批准されている。
11/21 障害政策課 意見	○障害者基本法第 3 条第 3 項には、「言語（手話を含む。）」と記載されており、ここは「 <u>障害者基本法において、言語（手話を含む。）と規定された。</u> 」と記載すべきである。（法律の規定を引用しているので、正確に記載すべきである。）

第5節 手話言語条例第12条（教育に関する事項）に関する議論

手話言語条例案第12条に関しては、①「ろう児」という表記について、より具体的に範囲を明らかにすべきではないかという意見と、②乳幼児期から手話を獲得することは困難ではないか、という意見が特別支援教育室と障害政策課、政策広報課から出された。以下、それぞれの議論について論じる。

1) 「ろう児」という表記をめぐって

まず、「ろう児」の表記について、執行部より以下の意見が出された（表4.5.）。

（政策広報課の意見より）

ろう児の範囲及び学校、学校等の範囲を明確にしたい。

- ・ろう児 何歳までか？
- ・幼稚園，保育園，大学，専門学校を含むか？
- ・市町村立学校，私立学校も含むか？

（教育委員会特別支援教育室の意見より）

「ろう児」は具体的にどのように定義されるかが明らかでないので、設置者の範囲を明らかにすることができない」

政策広報課と教育委員会特別支援教育室から、「ろう児が通学する学校の設置者は」（第3回研究会に提出された条文案より）という箇所について、同じ意見が提出された。すなわち、条文案のままでは、「ろう児」の範囲や定義が規定されていないために、子どもが「通学する学校の設置者」がどこを指すのかが曖昧になってしまっているという指摘であった。「ろう児」の年齢によって、幼稚園・保育園を含むか、あるいは義務教育後の高等教育機関も含むか異なってくる。では、他の法令等ではどのように記載されているか、その例も以下の通り示された。

（教育委員会特別支援教育室の意見より）

学校教育法施行令22の3においては、特別支援学校の対象となる児童生徒の具体的な障害の程度を規定している。文部科学省の「教育支援資料」では「聴覚障

害のある子供」と表記している

学校教育法施行令 22 の 3 には、「両耳の聴力レベルがおおむね 60 デシベル以上のもののうち、補聴器や人工内耳等の使用によっても通常の話声を解することが不可能又は著しく困難な程度のもの」と、聴力の数値等が明記されている。また、文部科学省の「教育支援資料」には、「聴覚障害のある子供」と表記されており、ここで規定する「聴覚障害」は、学校教育法施行令 22 の 3 の聴力レベルを指す。このように、他の法律等を見ても、聴力レベル等を明記したうえで、その数値に該当したものを「聴覚障害児・者」と定義している。

しかしながら、手話言語条例は「理念型」の条例であり、政策の方向性を定めるための基本となる法令である。したがって、手話言語条例で細かく障害を規定してしまうと、その規定から外れる者が必ず出てくる（例えば、聴力レベルが軽い難聴者や、手話を知らない中途失聴者など）。一方で、執行部の指摘通り具体的な数値まで定義してしまうと、その範囲内の者に対しては十分なサービス提供の義務が発生するかもしれない。そうすると、執行部側が条例制定後に詳細な計画や予算を策定しなければならなくなる。したがって、執行部がより詳細に定義することを要求すればするほど、実は自分自身の首を締めるような形になってしまうのである。

では、実際の議論ではどのような「解決策」が出されたのか見ていくと、条例が対象とすべき「ろう児」の範囲であるが、これは、第 3 回研究会が終わり、政策広報課等の執行部から意見が述べられた後、第 4 回研究会までには、「聴覚障害を持つ幼児、児童又は生徒（以下、「ろう児等」）」という表記に変更されていた。このことから、あえて範囲を明確にしなかったことが推察できる。

このように、手話言語条例が「理念法」であるということが、執行部側と当事者・議員側の双方が納得できる根拠となり、結果的に、聴覚障害の対象範囲を広くし、なおかつ限定させない形である「ろう児」「ろう者」と表記することで統一されたのである。

表 4.6. 「ろう児」の表記における議論の推移

10/3 第 3 回研究会案	<p>ろう児が通学する学校等の設置者は、乳幼児期から手話を獲得し、手話で各教科等を学び、かつその手話を学ぶことができるよう、教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるものとする。</p> <p>2 ろう児が通学する学校の設置者は、この条例の目的及び基本理念に対する理解を深めるために、ろう児及びその保護者に対する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援を講ずるものとする。(中略)</p>
10/17 政策広報課意見	<p>○<u>ろう児の範囲及び学校、学校等の範囲を明確にしたい。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ろう児 何歳までか？ ・幼稚園、保育園、大学、専門学校を含むか？ ・市町村立学校、私立学校も含むか？ <p>○事前調整が必要な部局がある。</p>
教育委員会 特別支援教育室意見	<p>○「ろう児」について</p> <p>・<u>「ろう児」は具体的にどのように定義されるかが明らかでないので設置者の範囲を明らかにすることができない。</u></p> <p>・<u>学校教育法施行令 22 の 3 においては、特別支援学校の対象となる児童生徒の具体的な障害の程度を規定している。文部科学省の「教育支援資料」では「聴覚障害のある子供」と表記している。</u></p>
11/12 第 4 回研究会修正案	<p>(学校における手話の普及)</p> <p><u>聴覚障害を持つ幼児、児童又は生徒（以下、「ろう児等」）が通学する学校等の設置者は、ろう児等が手話を獲得し、手話で各教科・領域を学び、かつ手話を学ぶことができるよう、乳幼児期からの手話の教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置に努めるものとする。</u></p> <p>2 ろう児等が通学する学校等の設置者は、この条例の目的及び基本理念に対する理解を深めるために、ろう児等及びその保護者に対する手話に関する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援に努めるものとする。</p> <p>(中略)</p>
11/21 政策広報課意見	<p>○<u>「学校等」は何を想定しているか。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園、保育園、大学、専門学校あるいは市町村立学校、私立学校も含むか？ <p>【修正提案】</p> <p>第 1 2 条は学校、特に県立聾学校における手話教育の充実を主眼としているが、規定としては相当程度に広範にわたっている。</p> <p>条文化するならば、①まずは対象を絞って規定し、執行する、②その後執行状況を踏まえて徐々に対象を拡大するよう規定し直す、などするのはいかがか。</p> <p>○市町村教委に努力義務を課すこととなる。努力義務とはいえ、一定の拘束をすることとなる、適当か。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公私の区別のない学校の設置者というくくりで可能か。

2) 乳幼児期からの手話の獲得をめぐる

群馬県手話言語条例の「肝」とも言える、「乳幼児期から手話を獲得」することに関して、第3回研究会で以下の条文案が提出された(表4.6.)。

ろう児が通学する学校等の設置者は、乳幼児期から手話を獲得し、手話で各教科等を学び、かつその手話を学ぶことができるよう、教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるものとする。

この条文案では、「乳幼児期から手話を獲得」することと、「手話で」教科を学び、「手話を」学ぶことができるような「教育環境を整備」することを義務としている。この条文から「ろう教育を変えたい」と願うろう者の思いが伝わってくる。この条文案に対して、第3回研究会では障害政策課と政策広報課、特別支援教育室から、「幼児が手話を獲得するのは理解できるが、乳児は手話を獲得することは、子どもの発達段階を踏まえると現実的に難しいのではないか」といった旨の意見が述べられた。また、義務規定については、「せめて、鳥取県並みの努力規定までが限度ではないか」という執行部側からの意見もあった。

この、「乳児期からの手話獲得」に関しては、乳児期から手話の環境に触れていれば、音声言語の発達段階と非常に類似した経過を辿って、手話言語も獲得されていくことが明らかになっている(武居, 2009; 武居・鳥越, 2006; 鳥越, 2006)。このことは有識者の金澤教授も知識としては持っていたが、研究会の間では「乳児の手話獲得は可能か、不可能か」という議論にはならなかった。すなわち、その場で当事者側(有識者含む)からは「乳児の手話獲得の可能性」についてはあえて言及しなかったのである。その代わりに、「手話の教育環境」を整備することに重点を置いた修正意見が後日、事務局に提出された。そして、第4回研究会で提出された修正案では以下の条文に変更された(表4.6)。

(学校における手話の普及)

聴覚障害を持つ幼児、児童又は生徒(以下、「ろう児等」)が通学する学校等の設置者は、ろう児等が手話を獲得し、手話で各教科・領域を学び、かつ手話を学ぶことができるよう、乳幼児期からの手話の教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置に努めるものとする。

「乳幼児期から手話を獲得」という文章は「ろう児等が手話を獲得」と、幅広く捉えることのできる「ろう児等」という名称に変更され、「努めるものとする」という努力規定に変更されていた。これは執行部側からの意見を全て反映した状況であるといえる。

しかしながら、乳幼児期から手話環境が整備されていれば、子どもは手話を獲得するため、「乳幼児期から手話を獲得する」という第3回研究会で提出された条文案から、実は実質的にはほとんど変わらない内容で修正されたことになる。このことにより、「乳児が手話を獲得できるかどうか」の議論を回避し、執行部と正面から対立することなく、聾学校に手話の導入を実現させるためのロジックが成立したのである。

表 4.7. 「乳児期の手話獲得」に関する条文案の変

10/3 第3回 研究会案	ろう児が通学する学校等の設置者は、 <u>乳幼児期から手話を獲得し</u> ，手話で各教科等を学び，かつその手話を学ぶことができるよう， <u>教育環境を整備し</u> ，教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な <u>措置を講ずるものとする。</u>
11/12 第4回 研究会修正案	(学校における手話の普及) 聴覚障害を持つ幼児，児童又は生徒（以下，「ろう児等」）が通学する学校等の設置者は， <u>ろう児等が手話を獲得し</u> ，手話で各教科・領域を学び，かつ手話を学ぶことができるよう， <u>乳幼児期からの手話の教育環境を整備し</u> ，教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な <u>措置に努めるものとする。</u>

第6節 第2章のまとめ

第2章では、群馬県手話言語条例の作成過程において、当事者を含む関係者らがどのように関与し、条例に反映されたのかを明らかにした。特に、群馬県手話言語条例の前文と第12条の条文に関する議論に着目し、「当事者の思いがほぼ100パーセント込められた中身」になった理由として以下の3点が考えられた。

1つ目は、根拠に基づく事実を提示できるかどうかである。議論の場で説得力を持たせるためには、当事者の想いを汲み取ることのできる有識者、あるいは当事者本人に論理的に物事を整理し伝える能力が必要である。

2つ目に、手話言語条例が「理念法」であったことで、執行部側と当事者・議員側の双方が納得できる形で、「ろう児」「ろう者」と表記された。条例案が提出された当初は、執行部側からは、他の法令に倣い、「聴覚障害児」を定義するための聴力レベルなど、数値を定義する必要があるのではないかという意見があった。しかし、「聴覚障害」の程度を条例で規定することについて、2点の理由から規定しないことになった。1点目は、「聴覚障害」を聴力レベル等で規定することによって、その聴力レベルに満たない者が発生してしまうことである。「理念型」の基本条例である「手話言語条例」で、「聴覚障害児」として対応する者とそうでない者を明確に線引きしてしまうこと自体に、問題性が孕まれていることがわかった。2点目は、執行部としても、もし「聴覚障害」を聴力レベル等で規定した場合は、その規定に適した範囲の者に対しては、執行部側が計画を立て、予算を拡充させるなど、条例に基づき、実施しなければならない。したがって、執行部がより詳細に「聴覚障害」の定義を要求すればするほど、実は自分自身の首を締めるような形になってしまうことが明らかになった。結果的に、上記の理由によって、当事者らが当初求めた通り、「ろう児」や「ろう者」という表記が使用された。

このように、条文上では対象者を極力絞らず、「曖昧に」することで、「ろう者」や「ろう児」などの表記はほぼ原案のまま通ったのである。別の見方をすれば、本来は行政上の概念規定が困難な「ろう」という言葉（その実、当事者団体にとってはそのまま活かしたかった）を、「あくまで理念条例なので」というレトリックで曖昧なまま条文に明記することが実現可能になったともいえる。

そして、3つ目は、執行部からの指摘について、正面から反論するのではなく、一部

受け入れた上で修正案を提示することである。例えば、乳児期の手話の獲得に関しては、近年の研究では聞こえる子どもが日本語を獲得するのと極めて類似した発達段階をたどることがわかっている。しかし、「乳児の手話習得」についてはあえて言及せず、「教育環境を整備する」という記載になった。しかしながら、乳児期から手話環境が整備されていれば、子どもは手話を獲得する。そのため、「乳幼児期から手話を獲得する」という第3回研究会で提出された条文案から、実は実質的にはほとんど変わらない内容で第4回研究会開催時までには修正されたことになる。このことにより、「乳児が手話を獲得できるかどうか」の議論を回避し、執行部と正面から対立することなく、聾学校に手話の導入を実現させるためのロジックが成立したのである。さらに、当事者にとって譲れない部分であった、「ろう児」や「ろう者」という表記は条文に残る形になった。

第3章 「当事者の参画」に関する当事者側の認識の変化

第1節 群馬県手話言語条例（案）研究会と当事者の勉強会

「群馬県手話言語条例（案）研究会」（以下、研究会とする）の全5回の開催と、研究会の開催時に行われた、当事者団体による「勉強会」を含めて、条例制定過程の「後期」とし、時系列で関係者の動きを記したものを表5.1.とした。第3章では「後期」に着目し、「研究会」での議論のあり方について、議員と当事者の間で差異が生じた背景と、その差異の解消について、当事者によるインタビューを基に見ていくこととする。

まず、「後期」になると、議員側の「水面下」での準備はほぼ終わり、あとは当事者団体と共に、条文を練り上げていく工程に入っていた。執行部側も研究会にはオブザーバーという形で参加していたため、党内の「非公式」な研究会ではあったが、実質は公的な意味合いも含まれていたといえる。

議員にとっては、条例を制定するための「仕組み」は作り終え、あとは滞りなく研究会の回数が重ねられ、当事者らと「十分な議論」をすることさえできれば、条例制定という目標の達成は目前にせまってきた。しかし、当事者団体は、議員らが「水面下」で下準備を十分行ってきたということを認識しておらず、研究会における議論の場で、「十分な議論」をしなくては、条例や手話にける我々の「思い」が反映されないという、使命感にも似た気持ちで研究会に参加していた。この、研究会にける「十分な議論」ということの捉え方が議員と当事者との間で差異が生じていた。次節からは、その認識の差異が起こった理由と、どのようにして認識の差異を解消していったのかを明らかにするために当事者によるインタビューをもとに検討していく。

表 5.1. 条例制定に向けた議員の動き（後期）

	9/8	9/16	10/6	10/22	11/12
全体の動き	第 1 回 研究会	第 2 回 研究会 ・一般質問 ・(当事者団 体による) 勉強会	第 3 回 研究会 (素案提 出) 勉強会	第 4 回 研究会 (素案修 正) 勉強会	第 5 回 研究会 (素案修 正)
中沢議員 橋爪議員 新井議員	欠席 出席 出席	出席 出席 出席	出席 出席 出席	出席 出席 出席	
星名議員 学識経験者	出席 出席 (座長代 理)	出席 出席 勉強会参加	出席 出席 参加	出席 出席 参加	
E 氏(ろう者)		出席 (オブザー バーとし て)	出席 (オブザー バーとし て)	出席 (オブザー バーとし て)	
G 氏(ろう者) 当事者団体 (ろう者以 外)	出席 出席	勉強会参加 勉強会参加	参加 参加	参加 参加	

第2節 議員提案と執行部提案の「研究会」に対する印象の違い

「研究会」のメンバーには全日本ろうあ連盟の事務局長も含まれていたが、事務局長の代理で全日本ろうあ連盟の理事が参加したことがあった。そのうちのひとりであるa氏(全日本ろうあ連盟理事)は、他の自治体の条例制定にも関与した経験を持っていた。他の自治体での執行部提案の条例の制定過程と群馬県の研究会の様相の違いについて、2015年7月21日にインタビューを行った。以下、インタビューデータをもとに記述する。

群馬県の研究会について、「和気あいあい」という雰囲気で、「議員の私的な集まり」のようだったと述べた。様々な立場の関係者を集めて、「条例を考えている」というスタンスを取っているだけで、ある種の「アリバイ作り」のために開いているような印象だったという。この指摘はある面では外れているとも言えず、公式な会議の性質として、「関係者間で十分に議論している」という事実自体が、その後の議会における判断に一役買うため(金澤, 2014)、内容の質の高さや当事者らの満足度よりは、複数回「開催する」ことこそが大事であるという側面もある。議員提案ではなく執行部提案でも同様のことがいえるが、議員提案の場合は研究会の開催を積み重ねることこそが重要で、例えば1回の研究会の時間は厳格に守られる(多忙な議員のスケジュールに合わせるため)。もし仮に研究会の時間を超えてしまったとしたら、「なにか揉め事があった」と判断され、条例制定にブレーキがかかってしまう恐れも生じかねない。一方、a氏が経験したことのある、執行部提案の他の自治体の検討会の場合は、「細かく、一つ一つの言葉について考えた。真剣勝負だった」、「検討会のときに意見を言わなければ、条文に反映されなかった」という雰囲気だったという。ときには1つの文章を考えるのに6時間も議論したという。執行部提案の場合は、会議を重ねるよりも会議のその場でいかに意見を言うことができるか、ということが重要視される。これが、議員提案での「研究会」と執行部提案での「検討会」の違いなのかもしれない。

第3節 研究会に対する認識の差異

一方、他の自治体での様子を知らない群馬県のろう者にとっては、「条例を作る過程の想像もできないし、作った後どうなるのか予想もできません」とインタビューで語っていたように、そもそも「研究会」の目的は何なのか、何を話せばいいのかなどのイメージそのものが構築されておらず、議員が想定しているそれとはかなり差があったものと考えられる。実際に、第1回研究会が終わった直後に、当事者から不満の声が上がった。この時、

研究会の進め方について、ろう者は「我々の意見を聞かずに一方的に進められた」という印象を抱いたという。なぜなら、ろう者は、とにかくこの場で、これまで手話が言語として認められてこなかった事実や無念などを、（おそらく手話やろう者のことをまだまだ理解してはいないであろう）議員たちに知ってほしいという思いが強かったからである。そうして、研究会の場で、手話が禁止されていた頃のことや、差別や偏見に苦しんだ自身の経験・思いを一人ひとりが自分の言葉で語ったという。しかし、議員としては、その「辛く、悔しい気持ち」や、差別や偏見と戦ってきた手話やろう運動の歴史については、勉強会等を通して「理解」し、「承知」したからこそ、条例が制定できるように準備を進めていたのだ。すなわち、ろう者や手話のことを「勉強」するのは終了し、条例制定に向けた具体的な方向性を決めるという次の段階に入ったため、研究会が開催されていた。議員に「勉強」してほしいろう者と、「勉強は終わったので次の段階に移りたい」議員との間に「研究会」に臨む際の認識の違いがあり、これがろう者の不満感につながっていったと考えられる。

さて、不満が残った研究会メンバーのろう者や手話通訳者らは、第1回研究会が終了した後も、建物内に残って話し合っていた。その時に「(当事者側が)誤解している」ということに気づいたあるろう者が、その誤解をとくために、有識者として研究会の構成員である金澤教授を呼び出した。議員側の動きを、ろう者らよりも把握していた金澤教授から、「研究会の持つ性質や求められる議論の内容」を説明されたろう者らは、政治的な「事情」や「進め方」などを、この時に理解したといえる。その上で、「今後どのように進めていく必要があるのか」という方針に関して、金澤教授とろう者らは話し合いを行った。それ以降、ろう者らも、「議員らに受け入れてもらえる主張をしていくためには、政治的なルール、議員らの動きや経緯等を把握するためにも、我々が勉強をする必要がある」ことに気づき、第2回研究会が行われる前に、当事者団体だけで「勉強会」を開催することになっていったという。そしてこの勉強会は、全5回の研究会が終わるまで続いた。

ところがこの「勉強会」のように、当事者団体（ろう者団体だけでなく手話通訳者団体も含む）が集まり政策に関する協議を行ったのは、この時が初めてではなかった。それは、2005年に、群馬県内で統一した「手話通訳派遣モデル要項」を作成したときに遡る。

第4節 手話通訳派遣モデル要項作成時と条例制定時の当事者参加の差異

第1項 手話通訳派遣モデル要項の作成過程

2005年の障害者自立支援法施行に伴い、福祉制度利用にかかる利用者の負担が「原則1割」となる応益負担に変更されることになり（現在は多くの場合、1割負担は廃止となっている）、手話通訳等のコミュニケーション支援に関しても、それまで無料だった手話通訳の派遣が有料になるかもしれない、というニュースがろう者や手話通訳者等の間で駆け巡った。

障害者自立支援法が施行されるまでに、国からコミュニケーション支援事業に関する「ガイドライン」が発表される予定で、それに基づき地方自治体ごとに対応要項の作成に取り掛かるはずだったのが、急遽発表されないこととなった。しかし、群馬県では「ガイドライン」が無くても群馬県独自の手話通訳派遣モデル要項（以下、モデル要項とする）を作成した。

なぜ、群馬県では「ガイドライン」が発表されなくてもモデル要項の作成に踏み切ったのだろうか。それは、障害者自立支援法に規定されている「コミュニケーション支援事業」が、市町村の「必須事業」として位置付けられたことに理由があった。これまでは、都道府県の事業として手話通訳者の派遣が行われていたが、市町村に実施主体が移ることによって、例えば、市町村の持つ財源によって、ろう者に自己負担金を課す自治体が出てきたり、手話通訳者の給与等に差がでてきてしまったりなど、様々な問題が想定され、そこに危機感を抱いたのである（当時、現に群馬県内で有料派遣を決めていた自治体もあったという）。したがって、群馬県では市町村間での格差（通訳者の人数、資格、通訳料等）が起きないように、独自のモデル要項を作成した結果、県内すべての市町村で一度も有料派遣にすることがないという。そして、このモデル要項の注目すべき点は、要項のほとんどすべてを三団体、すなわち群馬県聴覚障害者連盟と群馬県登録手話通訳者協会、群馬県手話通訳問題研究会が作り上げたという点である。

モデル要項が作成された経緯は以下の通りである。国の「ガイドライン」が提示されないということが判明した直後の2006年5月から手話通訳の設置・派遣・養成に関する具体的要望事項をまとめるため、三団体の代表者が集まり、毎週のように議論を重ね、とうとう同年7月に「要望書」は完成した。この要望書の内容・価値を群馬県福祉課の職員に説明を行った上で、要望書の内容の実現を県のみならず、県内の市町村に対して働きかけ

て欲しいと依頼したが、県から市町村に対する「指導」は制度上できないと断られてしまった。そのとき、当事者らは「思いが断ち切られたか」と思ったという。しかしながら、その後、県の障害政策課がまとめ役となって、「地域生活支援事業部会コミュニケーション支援 WG 会議」（以下、コミ部会とする）が開かれ、そこに当事者団体も呼ばれることになった。このことは当事者団体として、まさに「チャンス到来」だったという。保健福祉事務所圏域ごとの市町村の行政職員や難聴者協会等の団体も呼ばれ、10 月には「モデル要項（暫定版）」が作成され、各市町村及び関係団体に送付された。

第 2 項 手話通訳派遣モデル要項作成に関与した手話通訳者の見解

本項では、「モデル要項」の作成に関与した手話通訳者 2 名（X 氏と Y 氏）にインタビューを実施し、当時の様子や思いなどを語ってもらった。X 氏と Y 氏は、群馬県手話通訳問題研究会の代表として、群馬県手話言語条例の「研究会」にも参加しており、「モデル要項」と「研究会」を比較して答えることができるという理由で選定した。インタビューは 2 回実施し、いずれも X 氏と Y 氏の 2 名とも同席した。インタビューの方法としては、あらかじめ筆者側でいくつか質問事項を考え、適宜、質問をしながら進めたが、基本的に X 氏と Y 氏に自由に話をしてもらうことに重点を置いた。なぜなら、「モデル要項」の制定はインタビュー実施時よりも 10 年前の出来事になるため、X 氏と Y 氏が自由に語ることで当時の記憶や感情を思い出してもらうことが重要と考えたからである。また、1 回目のインタビューを行う中で「モデル要項」の話になったため、思い出せない部分が多くあったために、後日、2 回目のインタビューを実施した。2 回目は、当時の資料を持参していただき、その場で参照しながら聞き取りを進めた。

以下、2015 年 10 月 27 日（1 回目）と 2015 年 12 月 29 日（2 回目）に行ったインタビューデータを引用し、X 氏と Y 氏の見解をみていく。なお、X 氏の発言は「X」、Y 氏の発言は「Y」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

1) 条例制定とモデル要項作成の比較

まず、「モデル要項」を実施した当時の様子を手話通訳者（X 氏と Y 氏）は以下のよう
に振り返っている。

（2015 年 10 月 29 日のインタビューより）

X：そのときは、議員とか行政主導ではなくて、私たちが主導で。

Y：切羽詰まってね。各市町村の役員も来てましたしね。毎週でしたね。

(中略)

X：群馬県のモデル要項を作った経緯が、「当事者が頑張って作った！」っていうものだったので、言語条例も「私たちが作るんだ！」っていうのがあったんですよね。

Y：たぶんね。言葉には出していないですけど。

X：言葉でも聞いてますよ、私は。ろう者の中から。

F：経験としてあったんですね。

X：経験として作ってきたっていうのがあるので、条例もそんなものだろうというのが無意識にあったのよね。議員のほうから作りましょう！ってなった。「ええ、議員提案ですか〜？」って。

F：行政提案だったら、そういう反対が起こらなかったとか、そういうことではないんですよね？

X：そういうわけではないんです。

(2015年12月29日のインタビューより)

X：群聴障連が先導して、要望を細かく、私たちのところでちゃんと

Y：ちゃんと練り上げて、話し合ってたね。

X：そういうのを持って行っていくというのが一番いいよね、っていうのが無意識のうちに、話し合ったりはしないけど(あった)。要するに私たちが内容について検討して、ああいうのがいいのでは、こういうのがいいのでは、っていうのを重ねていって作っていくのがいいだろうと思っていたのが、議員の方から「作りましょう」ってなって。こちらの心の準備もまだなのに、という感じだったんですよ。

「当事者が頑張って作った！」という語りから、モデル要項の作成は「私たち主導」、すなわち、当事者自らが作り上げたものであったという。そしてその経験があったからこそ、手話言語条例作成時も「私たちが作る」という思いがあり、モデル要項作成と同様の手順を踏んで作っていくだろうということが「無意識にあった」ことによって、県の当事者団体が先導して、要望を細かく話し合い、練り上げていったものを提案するという手順が一番良いだろうと想定していたという。しかし、当事者団体の内部では、まだ話し合い

すら始まっていない時に、突如、議員から条例を「作りましょう」ということを聞いたという。これを聞いて、当事者側には戸惑いや驚きがあったとYとXは述べた。なお、議員提案ではなく行政提案であれば戸惑いはなかったのかというFからの問いに対しては、「そういうわけではない」と否定している。つまり、声がかかったのが行政側ではなく議員からだった、ということに戸惑ったわけではなく、いずれであったにせよ、当事者らが「無意識のうちに想定していた手順」とは違う形で条例制定に向けた動きが発生したかのように感じたため、戸惑いを覚えたということであった。

3) 条例制定時における当事者参加

当事者団体が主導で政策案を作成し、政策に直接提言したという経験があったため、条例制定の話が出てきた当初は、当事者らの中には、「議員主導」であると感じた人もいたという。

しかし、条文（特に前文）の素案を当事者団体で作成することを議員側から求められた頃（第3回研究会の前）から、当事者側が当初想定していた、「当事者が主体となって作り上げる」という作業を行うことになっていった。当時のことをX氏とY氏は以下のように語っている。

（2015年10月29日のインタビューより）

F：でもあとから考えると、研究会の前後で練ったわけですね。

Y：そうですね。鳥取とか石狩でできているところの資料を比較して、これがいい、あれがいい、これはよくわからないよね、といろいろな協議をしたんだよね。

「鳥取はいいけど（群馬県の実情とは合わない）」ということも。だいたいE氏が中心になっていろいろと。条例の内容なんかも考えてくれて、持ってきてくれて協議して。前文なんかとくにね。

X：前文作るだけですがごく時間がかかった。

Y：前文のところは案もE氏が作って、それぞれの団体に協議して、それに基づいた修正案を持ち寄って話して、群聴障連が訂正案を出して、また練り上げて。

（中略）

X：顧問になってくれている議員たちもすごいなと思った。ものすごく勉強してきましたし、会議のときでも。自分が議員として、というよりも、ろう者が求めている言語条例を作ろう、というところにいてくれたと思いますね。

F：こちら側サイドというか…？

X：うん、とつてもね、好意的というか、私たちの思いを汲んでくれてた。前文のところも、県側の方が、「これおかしいでしょう」と、「個人の団体名、こんな前文なんてないんですよ」といろいろ言われて。議員の方で「そうじゃないですよ」って、強く言ってくれたんですよ。

F：研究会でですか？

X：そうそう。それもね、嬉しかったですよ。

F：それは初めて聞きました。3回目か4回目の研究会のときですね？

X：そうですね。そのあとに、県側も「こんな長い前文は入れられない…」というのに対して、「いやいやいや！ここが大事！」って私たちもいったんですが、議員の方も「これは、群馬だからこそ、発祥の地ですよ！」って言ってくれて。

(中略)

X：私たちが関わって、私たちの声を入れてくれているということで。自慢してもいいかなと。

F：自分たちが条文を作ったという自負が？

X：作っていただきました、ではなくてともに作ったという感覚ですね。

研究会の前後に、条文を練るための勉強会が何度も行われ、鳥取県や石狩市などの条例を参考にしながら、素案を作成、あるいは修正箇所について当事者団体の代表らが集まり、話し合われたという。そのため、「議員の方に作っていただいたもの」ではなく、「議員と一緒に作ったもので、私たちの声を入れてくれているもの」ということを「自慢」できるものになったという。そしてその思いが込められた素案を、議員らがろう者の願いも含めて「汲んでくれ」たため、ろう者が考えた素案の形（特に前文）の形が崩れないように、ある研究会では執行部側に対して強く意見をする場面もあったなど、「ろう者が求めている」条例を作ろうとしてくれていたと、研究会に参加した当事者らも感じたという。

第5節 第3章のまとめ

群馬県の当事者らは、条例制定以前に手話通訳のモデル要項を「当事者主導で作った」という経験と自負があった。したがって、条例制定においても、当事者がまず条文を作成していき、それを県や議会に提出していくものだという意識が「無意識に」あったという。しかしながら、条例制定時では、当事者らが素案作成等の動きを始めてすらいないうきに、議員側から作るという話が浮上してきて、当事者らは戸惑いや驚きを感じたという。手話通訳モデル要項を当事者主導で作成したときとは違い、当事者らは「議員主導で政策が進められるのではないか」という不安が払拭されないまま、第1回研究会を迎えた。その場においては、研究会構成員のろう者らは「ろう者の意見を聞かずに一方的に進められた」という印象を受けたという。

そして、第1回研究会では、主に研究会の委員以外のろう者や、ろう児を持つ母親等、聴覚障害児に関する団体の代表が参加し、現在の聾教育に関する課題について話をしてもらったり、研究会の委員の手話通訳者からは、手話通訳に関する現在の課題について意見を述べたりすることが目的であった。しかし、研究会の委員のある当事者からは、過去の聾教育の課題に関する意見や改善を求める要望のような意見が多く出された。一方、研究会が開かれる以前から勉強会を重ねてきた研究会の委員の議員らは、既に手話や聾教育に関する一通りの歴史やろう者あるいはろう児が被ってきた不利益等も含め、知った上で条例制定の意義に関しても理解があったため、当事者と議員との間に認識のズレが生じてしまったのだと考えられる。

結果的に当事者側で素案（特に前文）を作成することになってからは、当事者団体の中で何度も話し合いを開き、素案を練り上げていった過程があったため、「私たちが関わって」条例を作ったという認識が育っていったといえる。また、研究会の場では、議員らが執行部側の意見に対して、当事者の思いを汲み取った上で意見を述べることもあったという。そうして、特に前文に関しては、当初の案の形をほとんど変えることなく、提案に至った。議員は、「ろう者が求めている言語条例を作ろう」という立場で関わっていたという印象があるため、条例は当事者だけで作り上げたわけでも、議員側が進めたわけでもなく、「ともに作り上げた」というものになっているという語りがあった。

では、実際に議員及びろう者が、手話やろう者、手話言語条例に対してどのような認識を持っていたのかを、次章で詳しく見ていくこととする。

第4章 手話言語条例に関する議員と当事者の認識の差異

第1節 議員へのインタビュー

顧問県議らが条例制定に向けて動き始めた理由として、どの議員もろう者団体との長い付き合いがあったことを最初に挙げた。その次に、手話が偏見、差別を受けてきた歴史などを知ること、条例制定への思いを一層強くした。それぞれのろう者との関係性と、手話に特化し、対象となる人が非常に限定される条例であるにもかかわらず、策定に乗り出した理由を、それぞれの議員へのインタビューを基に述べていく。

1) 中沢丈一議員の見解

ろう者との関わりが始まって10年以上になり、顧問県議の中で最も長い期間、ろう者団体の顧問を務めている中沢丈一議員は、毎年、新年会や忘年会などの行事に呼ばれる度に、ろう者からその時々で頼られていた。そして、実際にろう者のために活動してきた経験（例えば、聾学校と盲学校の合併の話が浮上してきた際には、反対運動を起こしたり、議会の中に手話通訳者を入れるように提案したりなど）もあった。だからこそ、手話言語条例の制定についても、「ずっと応援してくれているからこそ応えたい」気持ちが強かった。

また、聴覚障害だけに特化した条例を作ることに対しては、「福祉あるいは障害者のための第一歩」につながることで、そこから「障害者のための全体の底上げ」につながっていくことへの「思い」が語られた。

2) 新井雅博議員の見解

新井雅博議員は、県だけでなく、地元の市のろう者団体の顧問も務めており、県政に出馬した後もなお、地元のろう者団体から応援されているという。自身は手話ができないものの、地元のろう者とは、「お一つ片手をあげて挨拶する」ほどの仲で、ろう者が遠い存在ではなかったと述べた。また、県ろう者団体の前会長が「熱心に議会に来て、話をしていた」ことが特に印象に残っており、何度もお願いしに来ていただいているのに、「何も変わらないのは如何なものか」という、議員としての使命感もあったという。そして、顧問を務めている団体から、「陳情があった」という事実だけで、条例制定を進めていくための十分な理由となり得たと述べた。条例の具体的な内容に関しては、条例ができたあとに執行部側が進めていく事項であるため、議員としては条例作成時に、いかに「揉めない」ように進めることができるかに重きを置いていたという。したがって、新井議員とし

ては、条例の中身はさほど重要ではなく（あまりにも賛成し難い理由がある時以外）、「条例を作る」という「方向性」が決まることこそが重要であった。

表 5. 2. 中沢議員の見解

当事者団体との関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・顧問歴 10 年以上。 ・ろう者のために活動した実績。 ・ずっと応援してくれているから応えたい。
手話に特化した条例作りの必要性の認識	<ul style="list-style-type: none"> ・条例が「福祉あるいは障害者のための第一歩」になれば。 ・障害者福祉全体の底上げに。

表 5. 3. 新井議員の見解

当事者団体との関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・地元のろう者団体の顧問も務める。団体の会長とは「良い関係」。 ・「選挙のたびに応援にきてくれる」。 ・聴障連の前会長もなんども議会に足を運んで話をしていたことが印象的で、ろう者の「熱意」が伝わった。 ・なんとか「お返し」しなければという思い。
手話に特化した条例作りの必要性の認識	<ul style="list-style-type: none"> ・顧問を務めている団体から、手話に関する条例を制定してほしいという陳情があったこと自体が、条例制定をするための十分な理由となり得た。 ・議員としては、「条例を作る」ための「方向性」を決めることが重要で、細かい内容については制定後の「協議会」等で決めれば良い。

3) 星名建市議員の見解

星名建市議員は、地元の市のろう者団体顧問を長く務め、ろう者との関わりも長かったため、条例に関しては特に地元のろう者と話すことが多かった。地元のろう者から、「長年の懸案事項だった」という「思い」を聞き、それに強く共感したことで、「議会で作ってあげないと」思ったという。また、自身の選挙活動の際にも手話通訳をつけてきた経験もあり、「私のなかでは当たり前のようなもの」だった手話が、わざわざ条例で宣言しなければ、言語として認められないこと自体を不思議に感じるほどだったという。

また、星名議員自身も、家族に障害者がおり、障害分野に関しては他の議員より近い感覚を持っており、特別な考えを持っていた。つまり、障害者や高齢者等の「弱い」とされる部分は「本人のせいではない」からこそ、「社会に助けてもらわないといけない」ため、周りに助けってもらうことが必要であるという、現実的な考えを基本として持っていた。そして、自分の障害のある家族を助けってもらうためには、「自らやらないと」というシビアで強い思いが根底にあったからこそ、ろう者が困っていたらまず自分が支え、それが巡り巡って他の障害のある人にも返ってくるという考えが述べられた。

表 5. 4. 星名議員の見解

当事者団体との関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・地元の市のろう者団体顧問を長年務める。 ・ろう者と話すことも多く、条例制定は長年の懸念事項であるという思いを聞いた。 ・議会で作ってあげたい。 ・選挙活動の際に手話通訳をつけた経験がある。 ・「当たり前」と思っていた手話が、言語として認められていないこと自体が「不思議」。
手話に特化した条例作りの必要性の認識	<ul style="list-style-type: none"> ・障害のある家族がいるため、障害分野に関しては「お互い様」という感覚。 ・障害のある子が親亡き後も生きていくためには、「自らやらないと」いけないという「思い」が議員活動をする原動力。

4) 橋爪洋介議員の見解

橋爪洋介議員が顧問としてろう者団体と関わりを持ち始めたのは比較的最近のことであつたものの、橋爪議員の父親も顧問をやっていたため、ろう者団体が主催する納涼会などには参加しており、ろう者の願いの背景や現状はだいたいイメージできていたという。また、条例制定に向けた準備を進めていくうちに、手話やろう者に関する歴史や教育のことを知ったり、視察先の県議会議員の「できることなら議員提案で作りたい」という言葉を聞いたりなど、次第に「これは議員提案で条例制定をやらないと」と思ったという。また、橋爪議員は県立聾学校における手話の使用をめぐる問題の背景知識を持った上で顧問になったため、まず県で条例制定を進めなければならないという思いがあつた。そして、条例制定に関しては、事務局長として、ろう者側の立場に寄り添いながら執行部との調整

を行い、その姿勢はろう者からも評価された。

表 5.5. 橋爪議員の見解

当事者団体との関係性	<ul style="list-style-type: none">・父親議員も県ろう者団体の顧問をしていた。・D議員だけでなく、ろう者団体にとっても双方に思い入れのようなものがあつたのでは。
手話に特化した条例作りの必要性の認識	<ul style="list-style-type: none">・手話やろう者に関する歴史や教育のことを知ったため、条例制定の必要性を再認識。・「できることなら議員提案で作りたかった」という他県の議員の言葉を聞き、議員提案で制定する思いを強くした。

第2節 議員が持つ条例制定の価値

顧問の議員らとろう者団体とは長い関わりの中で関係性が構築されており、議員にとってろう者は「いつも応援をしてくれる」存在であつた。また、手話に関しては、選挙や議会などの議員活動では手話通訳をつけているなど、ろう者と関わりを持つ中で、ろう者が「当たり前」に使っている手話を、議員らも「当たり前」のものとして受け止めていたといえる。

また、条例を制定した理由としては、顧問を務めている団体から、「条例を制定してほしい」という陳情のそのものが条例制定をするための理由となり得た。そして手話言語条例に関しては、顧問議員らは聴覚障害に限らず、障害者問題に対して個人的に関心があつた上に、手話言語条例制定にあたって勉強を重ねたことで、手話やろう者に関する歴史や教育のことを知ったため、条例制定の必要性を再度認識した形になった。

議員としては、条例の具体的な内容を考えるより条例制定の実現のための方向性や指針を示すことが重要であり、制定後の具体的な施策については、条例制定後の「協議会」等において議論するものという認識であつた。すなわち、条例の条文そのものの議論よりは、条例制定の実現に価値が置かれていたといえる。

第3節 ろう者へのインタビュー

1) 群聴障連事務局長A氏の見解

議員とは年2回程度、ろう者団体が開く納涼会等で「顔を合わせる程度」だったが、条例制定の動きが表面化してきた7月8月に行われた納涼会の際に議員と話をする機会があ

り、視察や研究会の発足のことなどの具体的な打ち合わせを議員と行った。A氏は、ろう者団体側の事務局の立場から、研究会の事務局長であるD議員とのやりとりを中心に行っていた。しかし、執行部側との連絡・調整については、「我々が手を出せるところじゃない」ため、D議員にお任せしている状態ではあったが、D議員が「粘って議論してくれた」「最後まで交渉してくれた」りなど、ろう者の思いを優先して交渉に臨んでいたという印象をA氏は持っていた。さらに、A氏個人としては、D議員が顧問になった2月から条例制定に向けて、「一気に進んだ感じ」がしたという。

また、A氏はろう教育にも関心があり、聾学校の教育の現状について「迅速な対応を求められていた」ことを実感していた。しかし、聾学校側はなかなか変わろうとしなかったため、条例の制定などの手立てを講じてでも、ろう者の立場から、「なんとかするしかなかった」という思いがあった。また、前文で「ろうあ連盟」という団体名を入れたかったができなかったことが心残りではあるものの、伊香保温泉からろう運動の歴史が始まったという意味を残すことができたのでよかったと述べた。そして、条例が制定されたことで、「手話が言語である」ことに「誇りが持てる」ようになったという。

表 5. 6. A氏の見解

議員との関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・年2回程度、市のろう者団体が開く納涼会等で「顔を合わせる程度」。 ・7, 8 月に条例制定に向けた具体的な打ち合わせを議員と行うようになっていった。 ・執行部との交渉は「お任せ」していたが、ろう者の思いを汲み取った交渉をしてくれた。
手話言語条例に対する思い	<ul style="list-style-type: none"> ・聾学校の教育の現状について「なんとかするしかなかった」という思いがあったため、12 条に思いがある。 ・前文で「ろうあ連盟」という団体名を入れたかったができなかったのが心残り。 ・制定されたことで手話に「誇り」が持てるようになった。 ・ろう者自身も「手話が言語である」ことを勉強していく必要がある。

8) 群聴障連理事長B氏の見解

B氏は30年あまりろう運動を続けており、ろう者団体と顧問議員との関係性はどのように構築されていたのかを詳しく知っていた。まず、市のろう者団体の新年会では通例として、市選出の県議会議員(県内各市より数名ずつ選出)を呼ぶことになっているという。その議員が県議会へ初当選した年から新年会等の市のろう者団体の行事へ招待し続けているという。新年会では県議を招待するが、招待した議員全員を団体として応援しているわけではなく、また落選してしまった場合は行事に招待しない¹⁹。団体としては「施策に反映していただくために、お付き合いをする」姿勢をはっきりととっており、そのことを議員もまた「理解しているはず」という認識であった。しかし、顧問議員に対しては、選挙活動中に挨拶に行くなどの応援をする。もし、顧問議員が落選した場合は、顧問の任期(5年間)に、更新するかどうか判断してもらうという規則の上に顧問制度が成り立っている。

また、ろう者は手話言語条例ができることに大きな期待を寄せており、例えば、手話への理解が広がり、手話ができるひが増えることなど、「それだけでろう者は外に出やすくなる」とB氏は語った。また、聾学校での教育の問題についても言及があり、特にUターン²⁰してくる子どもは、聞こえないことに加えて、手話もわからないため、聾学校に戻ってきてから手話を学び直すなくてはならない。手話を知ることによって日本語の理解もできるようになったという自身の体験からも、「手話と日本語の文章を並行で学ぶことが大事」だと述べた。

また、手話そのものに対する価値について以下のように述べている。「手話がないと人とコミュニケーションができない」ため、生きる「活力」が奪われてしまい、「人生が無いのと同義」であるという。かつ、日本語獲得が困難だと生きるための「知識も得られない」こともあるため、「とても大事」なものであるということを雄弁な手話で語った。さらに、手話やろう者への理解が広まれば、資格の取得も容易にできるかもしれないし、専門的な仕事もできるようになるかもしれない、そうなることを願っていると述べた。

¹⁹ なお、団体の行事に県議会議員、市長、行政職員を新年会等に招待することは、群馬県に関しては、聴覚障害以外の障害者団体もほとんど同じように行っているという。

²⁰ 金澤(2007)によれば、「Uターンとは、乳幼児期に聾学校に在籍し、その後に通常の小学校に転校し、その後でまた聾学校に戻ってくるケースを指す。聾学校を全く経験せずに通常の学校で学び、その後になんらかの事情で聾学校に転校するケースと区別する場合は、後者をLターンと呼ぶ」としている。

表 5.7. B氏の見解

議員との関係性	<ul style="list-style-type: none"> ・市のろう者団体の新年会では通例として、市選出の県議会議員を呼ぶことになっている。 ・「施策に反映していただくために、お付き合いをする」という姿勢のため、議員だから行事に招待するが応援することはない。議員側も「理解しているはず」。 ・顧問議員に対しては、選挙活動中に挨拶に伺うなどの応援をする。 ・もし、落選した場合は、顧問の任期（5 年間）が終わる際に更新するかどうか判断する。
手話言語条例に対する思い	<ul style="list-style-type: none"> ・手話の理解が広がり、ろう者が外に出やすくなることを期待。 ・聾学校での教育の問題。日本語と手話を並行して学習することの必要性。 ・手話が奪われてしまったら、「人生が無い」のと同義。 ・知識を得たり、資格を取得したりするために手話が必要。

第 4 節 ろう者団体が持つ条例制定の価値

群聴障連は、当事者団体として、運動の声を施策に反映してもらうために、議員とのつながりを持ちながら運動を展開してきた経緯がある。その運動の一環として、年に 2 回程度、ろう者団体主催の行事に議員を招き、顔を合わせて話す機会を設けて関係性を構築してきた。

ろう者としては、県内の聾学校の教育の現状について問題性を感じていたり、過去に実際に体験したりして、聾教育現場に関する意見や思いがあったため、教育のことを書いている第 12 条に特に思い入れがあった。このように、具体的な条文に踏み込み、内容を重視する見方もろう者側では見られた。

また、ろう者にとって手話は、人と関わるための言葉であり、生きていく知識を得るために必要不可欠なもので、もし手話が奪われてしまったら、「人生が無い」のと同義だという。これほどまでに手話がろう者にとって重要なものであるということを、ろう者団体は繰り返し訴えてきており、その「熱意」が議員側に伝わり、条例制定へ向けた議論が始まったのだろう。

第5節 第4章のまとめ

ろう者団体の顧問議員にとってろう者は、熱心に議会に行き条例制定の要望をし、また条例制定以外の場面でも様々なことで議員を頼りにしており、長期に渡って議員を「応援している」存在であった。数年から十数年の間に構築された双方の信頼関係があったからこそ、条例制定を願うろう者の「思い」が議員に伝わり、議員はなんとかお返ししなければならない、応援してくれているから応えたいなどの気持ちになったという。応援してくれている団体から要請があれば、それは答えるべき対象となり、条例制定のためにはそれまでに団体としての関係性を構築している必要があるだろう。その関係性は、ろう者と議員との個人的な結びつきではなく、ろう者団体としての活動の一環として築かれていたことがわかった。すなわち、ろう者団体としては、特定の議員を優遇して応援するという立場をとることは難しく、また議員は選挙の度に顔ぶれが変化する。したがって新年会等のろう者団体主催の行事には「通例として、市選出の県議会議員を呼ぶことになって」いる。県議を行事に招待する理由は、「施策に反映していただくため」とはっきりした態度を示しており、同時にそのことを議員側も承知しているという。もし落選してしまった場合は次の新年会等には呼ばれず、新しく当選した議員が招待される。「落選すれば、ただの人」という現実がシビアに浮き彫りになる場面でもある。このように、一団体がある特定の議員を「応援」するわけではない事情を鑑みた場合、群聴障連のほとんどの顧問県議は、ろう者と「長年」の付き合いがあるのだが、それは議員らが「長年」当選し続けた結果でもあるといえる。また、顧問になった議員に対しては、顧問の任期中であれば選挙活動中に挨拶に行くなどの応援をするという。仮に、顧問議員が落選してしまった場合は、顧問の任期が終了する際に更新するかどうか判断するという。したがって、顧問になった議員にとっては、より一層「応援していただいている」ことになり、団体から何か要望が出た際にはなんとか応えてあげたいという思いになることにつながる。こうして、「施策に反映してほしい」当事者団体の意向と、「応援していただいている団体の要望に応えたい」顧問議員の思いが一致することになったのである。

そして実際に、条例制定に向けた動きが具体的になるにつれ、顧問県議らは手話が聾学校で禁止されてきた歴史等を初めて知ることとなった。しかしなぜ、長年顧問を務めてきた議員ですらこれまで手話に関する専門的なことを知りえなかったにもかかわらず、手話に関する条例制定の実現にまで至ったのだろうか。その背景として、議員と当事者団体との関係では、新年会に呼ぶなどの「形」が重要であることが考えられる。新年会等の場で

は手話やろう者の差別、偏見の歴史などの「込み入った話」をするのではなく、顧問議員を招待、そして挨拶を交わす程度の交流が行われていた。しかしながら、このような「形」での関係を継続することによって、「いざという時にお願いできる関係性」を構築することにつながったと考えられる。単なる「形」上での関係性であったとしても、必ずしもすべての自治体の当事者団体が年間行事等に議員らを招待しているわけではなく、その点においても群馬県の当事者団体と議員との関係性は特徴的であったといえる。

また、群馬県手話言語条例は議員提案によって上程されたが、その特有の困難さとして、当事者自身が条文作成を担うことになることが挙げられる。すなわち、行政提案の場合であれば、条文作成は行政側が行い、それに対して意見を述べるなど、「陳情する」形式での当事者参加で良いが、議員提案の場合、「誰が条文を作るのか」ということが問題になる。条文作成そのものの専門家である行政職員に対し、議員は条文作成の専門家でもなければ、手話言語の専門家でもない。つまり、議員は条例作成こそが仕事ではあるものの、ほとんどの議員は条例作成能力を培っていないというアイロニカルな現象が起きているということである（まれに、任期期間中に複数本の条例を作成する議員がいるのだが、大抵は前職で弁護士だった、行政側の元職員だったということで、法律の専門家であったり、条例作成能力に長けていたりする場合がほとんどである）。また、一般的に前例の無い全く新しい条例を作成することは、行政提案・議員提案の別なく簡単なことではないため、全国組織である全日本ろうあ連盟でモデルが作成された。そのモデルを基に、実際に鳥取県で手話言語条例が作成されたことによって、その他の自治体も倣って条例策定に乗り出すことができるようになった。群馬県の条例制定関係者もまた、それらの前例があったことで、「私たちも作ることができる」と、条例制定を現実的に捉えることができるようになったといえる。そして、実際に群馬県での条例策定の際には、その「たたき台」として、「モデル条例案」や「鳥取県手話言語条例」を活用し、当事者主体で作成することにつながった。

最後に、群馬県の場合は、議員らが先進地視察に行く前にろう者団体主催の行事があり、そこで議員と話す機会があったため、比較的早期の段階から関与できるきっかけがあった。手話言語条例など、特定の障害に対する施策に関する要望を行い、その条例化を求める当事者団体は、陳情をして終わりではなく、議員は議会のスケジュールに合わせて視察や条例制定等の仕事を行うため、議員の予定をこまめに確認していくという積極的な関与が当事者団体に求められるのではないだろうか。

第5章 第2部（研究2）のまとめ

第2部では、群馬県の条例制定プロセスにおける関係者間の相互行為について明らかにすべく、条例制定に向けた議論を行う「研究会」の開催に至るまでの当事者と議員の動き方を時系列で整理・分析し、障害当事者の参加の様相について検討した。さらに、ろう者・手話通訳者・県議会議員へのインタビューを行い、手話を法制化することの意義や、「研究会」に対する議員と当事者との間の認識のズレや、手話そのものに対する価値の差異を明らかにした。

第1章では、県議会議員が手話言語条例の制定を求める要望書を受けとってから群馬県議会で可決、施行に至るまでの出来事を時系列に並べ、議員側の動きの概要を明らかにした。最初に、「手話言語条例制定を求める要望書」が提出されたことによって、「医療・福祉議員連盟」の中でプロジェクトチームを立ち上げ、視察や勉強会などを実施し、その後、「研究会」へと移行していった。以前に、議員提案で政策条例を上程した経験を持つ議員が事務局長として中心に動いた結果、スムーズに「研究会」開催へ繋がったと考えられる。「研究会」が設立される以前の議員側の動きは、いわば自民党内で私的に行われていた「水面下」の動きであったが、ろう者も視察へ同行することができた。この視察は群聴障連の仕事の一環として実施されたため手話通訳者が同行した。常にろう者が聴者の「雑談」にもアクセスできた視察を経たことで、議員とろう者の間に信頼関係性が構築できたと考えられる。

第2章では、群馬県手話言語条例の作成過程において、当事者参加の結果が反映されたといえる条文について分析した。特に、条例の「前文」と「第12条」をめぐる議論に着目し、当事者の「思い」が反映された背景について以下の3つが考えられた。

1つ目は、根拠に基づく事実を提示することで「思い」を条文に反映できることである。議論の場で説得力を持たせるためには、当事者自身に論理的に伝える能力が必要である。あるいは、当事者の「思い」を汲み取ることのできる有識者が客観的事実も含めて代弁することも効果的である。

2つ目に、手話言語条例が「理念法」であったことで、執行部側と当事者・議員側の双方が納得できるような表記になったといえる。当事者の「思い」としては、「ろう児」「ろう者」という表記が望まれたが、執行部側からは、他の法令に倣い、聴力レベルによって「聴覚障害」を定義する必要があるのではないかという意見があった。しかし、「聴覚障

害」の程度を条例で規定することについて、2点の理由から規定しないことになった。1点目は、「理念型」の基本条例である「手話言語条例」で、「聴覚障害児・者」として対応する者とそうでない者を明確に線引きしてしまうこと自体に、問題性が孕まれていることがわかった。2点目は、もし「聴覚障害」を聴力レベル等で規定させた場合に、「聴覚障害」に該当する者に対して、具体的な計画の立案などを実施しなければならない。したがって、「聴覚障害」の定義を要求すればするほど、執行部としては、施行時の負担が増えてしまうかもしれないことがわかった。結果的に、当事者の要望どおり、「ろう児」や「ろう者」という「曖昧な」表記が使用された。すなわち、本来は行政上の概念規定が困難な「ろう」という言葉は、「理念型の条例」というレトリックで曖昧なまま条文に明記することが、実は執行部と当事者団体双方が「落とし所」として、納得できるものになったのである。

3つ目は、執行部からの指摘について、正面から反論するのではなく、一部受け入れた上で修正案を提示することである。例えば、執行部からの「乳児の手話習得は困難ではないか」という指摘について、「(手話による)教育環境を整備する」という別の文言に修正することで対応した。しかしながら、ろう児が手話を獲得するためには、乳児期から手話環境の整備が必要である。文章だけを見ると、指摘を修正しただけのように見えるが、実質的にはほとんど変わらない内容に修正された。こうして、執行部と正面から対立することなく、聾学校に手話の導入を実現させるためのロジックが成立したのである。

第3章では、「研究会」そのものの捉え方について、議員と当事者の間で差異が生じた背景と、その差異をいかに解消したかについて、当事者によるインタビューを通して分析した。まず、「研究会」の捉え方について、議員の立場だと、条例を制定するための「仕組み」、すなわち「研究会」開催から提案までの段取りを作り終え、あとは滞りなく研究会で当事者らと「十分な議論」をすることさえできれば、条例制定できると考えていた。一方、当事者団体は、「研究会」の場で、「十分な議論」をして、条例や手話にかかる我々の「思い」を議員に伝えなければならないという、使命感にも似た気持ちで「研究会」に参加していた。この、研究会にかかる「十分な議論」ということの捉え方が議員と当事者との間の差異であった。すなわち、議員にとっては、「予定された内容が滞りなく進み、研究会を重ねること」が「十分に議論を尽くした」ことになる。一方、当事者らにとっては、「研究会の場で、忌憚のない意見を述べて思いを伝える」ことが「十分な議論」ということになる。これが、当事者と議員との間に認識のズレが生じてしまった要因だと考え

られる。

第4章では、議員とろう者の双方にインタビュー結果を基に、双方にどのような役割を期待していたのかを検討した。議員の立場からみたらう者団体は、「長年、応援してくれている」団体であり、顧問議員を務めるなど関わりの深い議員は、ろう者に対しては「できるかぎり要望に応えたい」という思いを抱いていた。「施策に反映してほしい」当事者団体の意向と、「応援していただいている団体の要望に応えたい」議員の思いが一致したのである。しかしながら、ろう者団体が組織として、ある特定の議員を応援することはできないという規定があるために、顧問議員を長年務められてきた要因のひとつとして、議員自らの力で何度も当選し続けたことが考えられる。

また、議員提案によって条例を立案する際の特有の困難さとして、当事者自身が条文作成を担うなど、当事者自身にも変化が求められることが考えられる。すなわち、執行部提案の場合であれば、執行部側が条文作成を行い、当事者はそれに対して意見を述べるという形で十分である。しかしながら、議員提案の場合だと、まず議員自身が条例作成能力を培っていない場合が多くあるため、条例の素案を当事者側が作成しなくてはならない。手話言語条例の場合は、全日本ろうあ連盟が作成した「モデル条例案」があったことや前例の鳥取県手話言語条例があったことで、条文作成に大きな困難さは伴わなかった。一方で、議員提案条例の場合は、議会や委員会の開催など、議員の都合に合わせて様々なスケジュールが進行していく。議員提案による条例制定を目指す上で、最も重要な要素のひとつとして、議会の運営に当事者団体が適応していくことであるといえよう。

これらのことから、当事者団体は、これまでの運動で経験してきた「陳情」だけで終わってしまうのではなく、議員や議会側の「やり方」「進め方」を学び、それに適応していく柔軟さを持った関与が、今後の障害者の政策参加において求められるのではないだろうか。

第3部 研究3：前橋市手話言語条例の成立過程の検討

研究3では、前橋市手話言語条例が議員提案によって成立した要因を明らかにすべく、以下の研究課題を立てた。1つ目は、議会内でいかなる戦略で会派を超えた調整を行ったのか、研究会の構造を明らかにすることで、議員提案での立案を達成するための要因を考察する。2つ目は、途中で執行部側から議員側へと立案の主導権が移った背景を明らかにし、議員提案によって成立しやすい条例の特性について考察する。3つ目に、政策参加のあり方について、議員側と当事者側の認識にズレが生じていたことに注目し、ろう者・手話通訳者・市議会議員へのインタビューを通して、認識のズレが生じてもおお、当事者も議員も納得する形で条例制定を達成することができた理由を明らかにする。

第1章 前橋市手話言語条例の成立過程

第1節 前橋市手話言語条例の特徴

第1章では、2015年12月7日に議員提案によって制定した「前橋市手話言語条例」の成立過程の概略を記載する。前橋市手話言語条例の特徴は、①県と市の両方で制定されたのは全国初。しかも前橋市は県庁所在地であったことから、周囲の市町村への影響力も大きいこと、②短期間で条例作成から議会へ上程、可決に至ったこと、③議員提案でありながら、執行部側の積極的な協力が得られ、医師会や教育委員会事務局なども巻き込んで条文を練り上げたことの3点が挙げられる。

まず、1点目については、前橋市手話言語条例が成立されたことで、県と市の両方の自治体で手話言語条例が制定されたのは全国で初めてのことだった。2015年当時、筆者は他県のろう協主催の手話言語条例の勉強会などに足を運んでいたが、「都道府県が先に作らないと市町村では作れないのではないか」、あるいは、「都道府県で条例があるので、市町村では条例を作る必要があるのか？と行政に聞かれたが答えられなかった」といった話をろう者から聞いていた。当時は県と市の両方で策定するための積極的な理由が明確ではなく、またそのような前例もなく、地域のろう者たちは、行政や議員が納得できるように説明するための「理由」を探していたような状況がみられた。ところが、群馬県と前橋市で制定された後、他の自治体でも都道府県と市町村の両方で策定される例が急増した。群馬県の場合は、2018年3月に安中市で条例が制定されたことで、県内全ての12市で条例が制定されたのである。

2 点目については、他に例を見ないほどの短期間で条例が上程された。すなわち、2015 年 9 月 1 日の議会で議長より条例制定に向けた研究会の発足が宣言されてから、条文案の最終確認が行われた第 10 回研究会が開催された 11 月 2 日までの 2 ヶ月間で協議を重ね、条文を作り上げたのである。そして、2015 年 12 月 7 日の議会で可決された。群馬県手話言語条例が 2015 年 3 月に制定されたため、同年内に制定されたことになる。

3 点目は、議員と当事者団体だけでなく、福祉・医療・教育・災害対策（防災）分野からそれぞれ代表者が「意見交換会」に参加したことである。医療分野では、前橋市医師会会長と群馬大学医学部附属病院（県内で唯一人工内耳手術を執刀できる機関）耳鼻咽喉科（小児）難聴担当医、教育分野では、前橋市教育委員会事務局から指導担当次長などが参加した。執行部側は、福祉部及び総務部の各部長が参加し、障害福祉課長や危機管理室長、危機管理副参事なども参加した。

また、前橋市は群馬県と同じく議員提案であったが、議会の様相も群馬県とは異なる。つまり、前橋市議会は、与党が過半数を占める群馬県とは異なり、少数会派が乱立していたため、1 つの会派が単独で条例を作成することはほとんど不可能に近く、議員提案での立案を達成するためには会派を超えた協力体制の構築が必要であった。前橋市議会の場合、各会派の代表が集まり研究会を発足させ、当事者及び関係者の意見を広聴しつつ、条文の作成過程から執行部と協力しながら成立に至った。このような理想的ともいえる上程プロセスをたどり、条例を上程したことは、全国的にも稀なケースであったといえる。このように、議会が「一枚岩」となり、各方面の関係者とともに条例が作り上げられていった要因となる、議論の場の構造について、次節で詳しくみていく。

第 2 節 「研究会」と「意見交換会」の構造

本節では、前橋市手話言語条例の制定に向けたディスコースに着目し、条例制定が可能になった構造を明らかにする。対象となるフィールドは、議員によって構成される「前橋市議会手話言語条例制定研究会（以下、研究会とする）」と、議員の他に当事者や専門家等も含めて構成される「意見交換会」とした。

研究会は 2015 年 9 月 9 日から 11 月 11 日の期間に行われ、その間 3 回の意見交換会が行われた（10 月 16 日、10 月 22 日、10 月 30 日）（表 6.1.）。当初、研究会は全 5 回開催の予定だったが、当事者を含む関係者らが参加する「意見交換会」の実施に伴い、その前後にもそれぞれ 1 回ずつ研究会を開催する運びとなった。意見交換会の実施前には、前回

の意見交換会で出された議論の振り返りや意見交換会の話し合いの目的、流れの確認などが話し合われた。意見交換会の終了後の研究会では、議員同士で集まり、意見交換会で出された意見をどう捉えるべきか、そしてその意見をどのように条文に反映していくかなど、実に丁寧な議論が行われた。したがって、研究会の実施回数は結果的に 10 回にも及んだ（表 6.1. 参照）。

なお、研究会は議長名で招集・開催された。議長名での「研究会」は、条例に関する検討を行った結果を議長に答申するという形式で行われる性質のものであるため、「研究会」という名ではあったが、その実、群馬県の「研究会」、すなわち「ある政党内の私的な集まり」とは異なるものであった²¹。いわゆる「特別委員会」と同等程度の効力を持つものであったといえる。「特別委員会」は通常、議員のみで構成されることを踏まえ、前橋市の「研究会」も基本的には議員のみで構成され、アドバイザーである有識者（群馬大学金澤教授）のみが議員以外の構成員として含まれた。研究会メンバーは表 6.2. の通りである。

「研究会」の持つ性質上、障害当事者らが研究会のメンバーになることは困難であった。しかし、当事者参加を望む前橋市聴覚障害者福祉協会の意見は無視できるものではなかったため、前橋市の場合は研究会とは別に意見交換会を開催し、そこでろう者や手話関係者の意見を聞くこととなった。意見交換会の構成メンバーは表 6.3. に記載されている通り、研究会メンバーの議員、アドバイザーである有識者の他に、前橋市の当事者 3 団体（前橋市聴覚障害者福祉協会・前橋市認定手話通訳者・前橋前橋手話サークル連絡会連絡会）、また、有識者からの指摘によって群馬県聴覚障害者連盟、群馬県ろう重複児・者を持つ親の会とまとの会など群馬県の団体も呼ばれた。また、有識者として金澤教授、医師会会長、大学病院耳鼻咽喉科難聴児外来担当医師など、当事者団体の他に医療分野の専門家も含まれていた。

²¹ 群馬県の場合、行政側もなかなか研究会へ足を運ぶことがなかったが、議会で新井議員からの質問で研究会に顔を出してほしいと申請され、その次の研究会からオブザーバーとして障害政策課の職員が参加するようになった。

表 6. 1. 前橋市手話言語条例の制定までのスケジュール

開催日	会議	主な内容
2015 年 4 月 1 日		(群馬県手話言語条例施行)
5 月 12 日		有志議員らによる勉強会
6 月 10 日 ～14 日		(全国ろうあ者大会 in ぐんま 開催)
6 月 23 日		前橋市聴覚障害者福祉協会顧問市議, 一般質問
7 月 17 日		全会派合同での勉強会
8 月 28 日		代表者会議にて。手話言語条例制定に向け, 協議を開始することを決定 (後に「研究会」へと移行。 会議の名称, 座長選任等の決定
9 月 1 日		議長より, 議会全体に対して, 条例制定を進めていくことを宣言
9 月 9 日	第 1 回研究会	基本事項の確認
9 月 14 日	第 2 回研究会	他市の手話言語条例の研究, 条例素案の作成の着手
9 月 25 日	第 3 回研究会	条例素案 (案) の提示, 意見交換参加者に関する協議
10 月 2 日	第 4 回研究会	条例素案 (案) の協議
10 月 16 日	第 1 回意見交換会	条例素案に関する障害者関係団体等との意見交換
	第 5 回研究会	第 1 回意見交換会での意見集約
10 月 22 日	第 6 回研究会	第 2 回意見交換会の進め方
	第 2 回意見交換会	条例素案に関する障害者関係団体等との意見交換
	第 7 回研究会	第 2 回意見交換会での意見集約
10 月 30 日	第 8 回研究会	第 3 回意見交換会の進め方
	第 3 回意見交換会	条例素案に関する障害者関係団体等との意見交換
	第 9 回研究会。	検討結果のまとめ
11 月 2 日	第 10 回研究会	条文案の最終確認

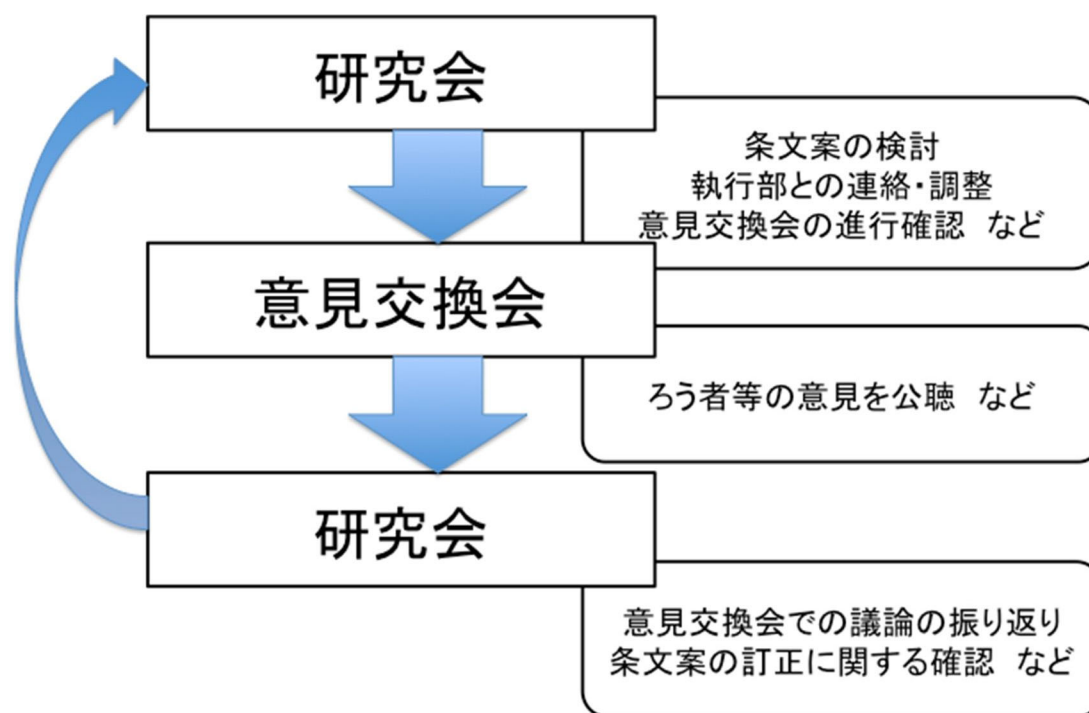
表 6. 2. 前橋市議会手話言語条例制定研究会メンバー（議員名）

	氏名	所属会派
1	横山 勝彦	清新クラブ（座長）
2	金井 清一	創生前橋
3	丸山 貞行	市民フォーラム
4	長谷川 薫	日本共産党前橋市議会議員団
5	石塚 武	公明党前橋市議会議員団
6	浅井 雅彦	心世紀
7	中島 資浩	市民の会

表 6.3. 意見交換会出席者

	団体名	出席者（出席状況：表示なしは3回とも出席）
1	前橋聴覚障害者福祉協会	会長 副会長（第3回）
2	前橋市手話通訳者協会	会長 副会長（第3回）
3	前橋手話サークル連絡会	会長（第2・3回） あさひの会副会長
4	群馬県聴覚障害者連盟	理事長（第1・3回） 事務局長
5	群馬県認定手話通訳者協会	会長
6	群馬県ろう重複児・者をもつ親の会 とまとの会	事務局長
7	公益社団法人 前橋市医師会	会長（第1・3回）
8	群馬大学教育学部	障害児教育講座教授
9	群馬大学医学部附属病院	耳鼻咽喉科（小児）難聴担当医
10	前橋市福祉部	福祉部長 障害福祉課長
11	前橋市総務部	総務部長（第3回） 危機管理室長 危機管理副参事（第1・2回）
12	前橋市教育委員会事務局	指導担当次長（第1・2回） 総合教育プラザ教育相談係長（第2・3回） 総合教育プラザ指導主事（第1回）

図 6. 1. 前橋市手話言語条例制定に関する議論の展開



第3節 「研究会」と「意見交換会」の議論にみる当事者参加の様相

本節では、研究会での議論が意見交換会の議論にどのような影響を与えたか、また、意見交換会における当事者の参加はいかなる様相であったのかを明らかにしていく。

まず、研究会では、議員とアドバイザーの有識者らが中心となって素案が作成された。この時、鳥取県、群馬県、石狩市、中核市である郡山市等の条例をモデルとした理念条例で作成するという方向性だけは決まっていた。このように前例がいくつもあったことで、議員だけでも条文案を作成することは十分に可能であった。

しかし、それでも専門家の助言が必要になる箇所がいくつかあった。例えば、前橋市は中核市であるため、保健所の設置や教職員の研修など、県からいくつかの権限を委譲されている。そのため、特に医療分野や教育分野に関しては、他の自治体の条例では触れられていない分野までカバーする必要があるのではないかというアドバイザーの金澤教授からの指摘があった。例えば、聴覚障害の早期発見や早期支援、聴覚障害のことや正しい情報を偏りなく保護者に提供するために、保健所職員や医療関係者に対する専門家の派遣へや、保健師などに対する研修が必要になってくるが、現場ではどのような支援が必要とされているのか、その実態を踏まえた上で新たに条例そのものを作成しなければならないということ、あるいは、教育に関して、市立の特別支援学校に在籍するろう重複の児童生徒の手話に関する支援等の事項や、通常学校に在籍する聴覚障害のある児童生徒に関する支援等についても検討をする必要もあった。したがって、「当事者団体」と呼ばれる成人ろう者の団体だけでなく、医師等の専門家やろう重複児を持つ親等から、幅広く意見を聞く場として意見交換会が設けられたのである。

結果的には、関係者と議員らが意見交換会の場で一同に集まり、研究会にて作成・検討された条例の素案をもとに、その場で意見を出し合うという形で議論が行われた。これは、いわゆる執行部提案の条例作成の方法とよく似ている。つまり、執行部提案の場合、条文の素案を作成するのは執行部側であり、当事者の意見は「公聴会」のような形で聞き取りを行い、そこで出された意見をもとに、再度条文案を練っていく方法である。この執行部提案型の作成プロセスのメリットとして、執行部側の専門の者が条文を作るため、当事者側がたとえ政策や条例、法律に明るくなくとも、必要に応じた条件が作成されたことが挙げられる。また、当事者らが一から条文案の作成をするのではなく、すでに文章化されたものについて意見を述べる形式であったため、当

事者側も意見が述べやすくなるという利点が考えられる。ただし、議員提案の場合、議員が条文を作成しなければならないが、議員は条例の作成に慣れていないため（前橋市で議員提案の政策条例の制定は初）、専門家から専門的な知見を得た上で条文を作成していく作業を行うことになる。前橋市の場合も同様に、他の自治体の条例を参考にしつつ、有識者の助言を得ながら条文案を作成していった。意見交換会の中では、障害当事者だけでなく医療関係者、教育関係者など、多方面の専門家を集めたことで、福祉領域だけに限定されることなく、多様な立場からの意見を条文に反映させることが可能になったといえる。

次節では、議員提案条例であったにもかかわらず、執行部からの積極的な協力が得られた背景を探るために、議会における一般質問の議論の応酬に着目し、執行部が手話言語条例の制定をどのように捉えていたのかを考察する。

第４節 議員提案による条例立案の促進要因

第４節では、前橋市議会の一般質問における議員と執行部との議論の応酬に着目し、前橋市手話言語条例の制定について、執行部がどのような考え方をしていたのか分析する。

前橋市議会において手話言語条例の制定に関する動きが始まったのは、2014年6月26日に「手話言語法を求める意見書」が前橋市議会において、全会派一致で可決後、国に対して提出されたことから始まったといえる。2015年4月には、群馬県で手話言語条例が施行されたことを受けて、前橋市議会内でも手話言語条例に関する関心が高まり、それぞれの会派の中で勉強会が散発的に実施されていた。また、同年6月23日の前橋市議会の一般質問では、前橋市聴覚障害者福祉協会の顧問市議である窪田出議員によって手話言語条例の制定について以下の質問がなされた。

窪田議員：最後ですが、手話言語条例についてご質問させていただきます。ろうあ者大会の取り組みについては省略させていただきます、条例の考え方について伺います。ろうあ者大会には3,000人を超す方々が本市を訪れたと聞いております。また、式典において市長が挨拶を全て手話によって行った点も大変好評を得たと聞いております。おもてなし前橋の本領が発揮できたのかなと、私も個人的にそう思っております。こうした参加者たちの一番の思いは手話言語法の制定だと思います。本議会においても、昨年制定に関する意見書を提出いたしました。こうした取り組みに合わせて、各地で手話言語条例の制定に向けた動きも活発化しております、私もこの点について昨年質問をさせていただきました。この手話言語条例の各地の状況ですが、県としては鳥取県が最初に、市町村としては石狩市が最初に制定され、3月12日には群馬県議会においても議員提案として提出され、全会一致で可決されております。これによって、聾学校でも手話での授業が開始されるものと期待しているところでございます。一方で、県の責務については明記されておりますが、市町村に関しては連携及び協力するよう求めるだけにとどまっております、責務については明記されておられません。ここで、本市での手話言語条例について今後どのように行っていくのか、考えについて伺います。

福祉部長：手話言語条例につきましては、市レベルで制定された条例の内容を見て

みますと、北海道石狩市のように手話に特化した条例を制定したところと、兵庫県明石市のように手話が言語であると手話に重きを置きながらも、要約筆記、点字及び音訳など多様なコミュニケーション手段の促進を含めた形で条例を制定されたところもございます。本市といたしましては、全国や県内の動向等を見守りながら、聴覚障害者当事者団体や関係団体、有識者等、幅広い意見をお聞きする中で、他の障害との整合性に配慮しつつ、関係機関と連携して検討してまいりたいと考えております。

なお、聴覚障害者に係る意思疎通支援事業につきましては、障害者総合支援法による市町村の地域生活支援事業のうち必須事業に位置づけられているものであり、市の責務として実施しているものでございます。現在、平成 28 年度から始まる 10 カ年の第 3 次前橋市障害者福祉計画の策定を進めており、また来年度の 4 月から障害者差別解消法が施行される状況であることも踏まえ、聴覚障害者に係る意思疎通支援の充実に向けた施策を障害者福祉計画に位置づけてまいりたいと考えております。

（「前橋市議会会議録平成 27 年度第 2 回定例会（第 4 日目）本文」より引用）

（下線部は筆者による）

窪田議員は、群馬県の手話言語条例によって聾学校での手話による授業が行われることについて言及し、群馬県手話言語条例の要点部分を把握した上で、市町村に関しては「連携及び協力」にとどまっているため、市町村の責務についてどう考えるかという質問を行った。それを受けて執行部側の福祉部長は、全国や県内の動向を見ながら、「他の障害との整合性に配慮しつつ」、「関係機関と連携して検討して」いきたいという回答であった。この回答から、執行部側の考えについては以下の 2 点のことを汲み取ることができる。

1 つ目は、執行部が中心となって手話言語条例を制定しようとした場合に、「他の障害との整合性」、つまりろう者団体だけでなく、その他の障害者団体との調整が必要であると考えているということである。すなわち、兵庫県明石市のように「手話」だけでなく「要約筆記」や「点字」などの多様なコミュニケーション手段も含むのか、あるいは、「手話」のみに特化したもののどちらのタイプで作成するかについて検討している段階であることが推察される。ただ、どちらのタイプを選ぶとしても他の障害者団体との協議は必要である、というところまで考えた上での答弁になったのだろう。

2つ目は、条例を制定すること自体については「検討」と述べているため、前向きに捉えているということである。森下（2017）によれば、議会答弁の際に、執行部側は「研究する」「検討する」「善処する」「努力する」といった言葉を使い分けて発言しており、「検討する」は、指摘事項について、行政として後日どのように対応するかを決定し、いずれ何らかの結論が出されるといった意味合いが含まれる。また、6月10日から14日に行われた「全国ろうあ者大会 in ぐんま」が、前橋市内の会場で開催され、大会のPR動画や式典の挨拶時には、前橋市の山本市長はすべて手話をつけてスピーチを行った。例えば、手話言語条例を制定した自治体の議会議員や首長が、手話に関するイベントにて挨拶をする際には、自身の名前の部分のみ手話つけることが多いが、スピーチすべてに手話をつけることができる人はあまりいない。このように、市長自らが手話に対して理解を示し、積極的な姿勢を見せていることから、2015年6月頃の時点では、執行部側としては条例制定そのものに反対しているわけではなく、「どのように立案するか」という段階にきていることが推察される。

しかし、同年9月には、全会派の代表者が集まり、研究会が発足した。このことから、6月から9月までの間に、議会が主導で条例を制定する流れに変わったと考えられる。研究会の構成員は、すべての会派の代表（1名ずつ）と、アドバイザーの有識者として金澤教授も参加し、オブザーバーとして執行部側の福祉部職員（部長及び課長含む）も同席した。研究会は、それぞれの会派の人数比に関係なく会派から1名ずつ選出されていたため、通常行われる代表者会議（議員の所属人数に比例し、委員会への参加人数が決定される。なお、4人未満の会派はこれに参加することはできない）に比べて少人数であったことと、議長の提案によって作られた「特別委員会」に近い効力をもつ研究会でありながらも、形式上は非公式の研究会という位置付けにあったことなどが影響し、研究会の構成員全員が意見を出し合うことのできる雰囲気であった。先の一般質問での答弁の様子や山本市長の手話に対する姿勢から、オブザーバーである行政職員も協力的な参加の姿勢を示し、研究会では活発な議論の応酬が行われたといえる。意見交換会も3回開かれたため、表6.1にあるように、研究会は結果的に10回も開催された。同じく議員提案によって手話言語条例を制定した群馬県と研究会の回数を比較すると、前橋市は群馬県の倍以上もの回数を重ねて議論したことになる。ただし、議会内部の構造（一方が少数会派の乱立、もう一方が与党第一党のみで過半数を超えていた）など、諸々の条件が異なっていたため、単純に会議の回数だけを比較してその質を問うことはできない。

第5節 第1章のまとめ

第1章では、「前橋市手話言語条例」の特徴と、成立に向けた議員と当事者、各分野の専門家らによって形成されたディスコースに着目し、その「構造」を明らかにした。

2015年12月7日に議員提案によって制定した前橋市手話言語条例の特徴は、以下の3点であるといえる。

1点目は、県と市の両方で制定されたのは全国初であり、かつ県庁所在地だったために波及効果を生んだことである。群馬県と前橋市で制定された後、他の自治体でも都道府県と市町村の両方で策定される例が急増した。

2点目は、他に例を見ないほどの短期間で条例が作成され、議会へ上程、可決されたことである。議会で研究会の発足が宣言されてから、最後の研究会が開催された11月2日まではたった2ヶ月しかかかっていない。全10回の研究会と、全3回の意見交換会を短期間で開催し、協議を重ね、条文を作り上げたのである。

3点目は、議員と当事者団体だけでなく、福祉・医療・教育・災害対策（防災）分野からそれぞれ専門家および代表者が、意見交換会に参加し、条文作成に関与したことである。議員提案でありながら、執行部側の積極的な協力が得られ、さらに医師会や教育委員会事務局など多職種を巻き込んで条文を練り上げたことは特筆に値する。

また、同じく議員提案であった群馬県議会と前橋市議会を比較すると、議会内のパワーバランスも興味深い。前橋市議会少数会派が乱立していたために1つの会派が単独で条例を作成することはほとんど不可能に近く、議員提案条例を制定させるためには超党派での協力が必須であった。全ての会派が「一枚岩」となり議論を重ね、当事者及び関係者の意見を広聴し、作成段階から執行部の協力を得ながら成立に至ったという、いくつもの「課題」を乗り越え、理想的ともいえる上程プロセスを経て上程できた、全国的にも稀なケースであったといえる。

次に、少数会派が乱立する前橋市議会の中で、条例制定が可能になったディスコースの構造を明らかにした。前橋市手話言語条例の制定においては、議員によって構成される「前橋市議会手話言語条例制定研究会」と議員の他に当事者や専門家等も含めて構成される「意見交換会」の2つのディスコース空間が設定された。「意見交換会」は全3回開催され、意見交換会の開始前に1回、終了後に1回ずつ「研究会」が開かれた。意見交換会前の研究会では、前回の議論の振り返りと直後に行われる意見交換会の目的や流れの確認などが話し合われた。意見交換会後の研究会では、直前の意見交換会で出された意見を議員

としてどう捉えるか、そしてその意見をどのように条文に反映していくかなどが話し合われた。

なお、研究会は議長名で招集・開催された。議長名での「研究会」は、条例に関する検討を行った結果を議長に答申するという形式で行われる性質のものであるため、「研究会」という名ではあるものの、いわゆる「特別委員会」と同等程度の効力を持つものであったといえる。「特別委員会」は通常、議員のみで構成されることを踏まえ、前橋市の「研究会」も基本的には議員のみで構成された。「研究会」の持つ性質上、障害当事者らが研究会のメンバーになることは困難であったため、前橋市の場合は「研究会」とは別に意見交換会を開催し、そこでろう者や手話関係者の意見を聞くこととなった。意見交換会の構成員は議員、有識者、当事者団体、医療関係者、教育関係者、障害福祉課、危機管理室（防災関係）など、多分野の人が集まった。

次に、意見交換会の前後に研究会が開催されたが、研究会での議論が意見交換会の議論にどのような影響を与えたか、また、意見交換会における当事者の参加はいかなる様相であったのかを明らかにした。研究会は、条文案に関する議論を行うために開催されたのだが、専門家の助言が必要な箇所が出てきた。特に、医療分野や教育分野に関する事項である。つまり、聴覚障害児の早期発見・早期支援に関する条文や、市立の学校に在籍する聴覚障害のある児童生徒に関する支援に関する条文について、実態を把握し、専門機関と連携しながら作る必要があったのである。

こうして、多分野の専門家が意見交換会の場で一同に集まり、研究会にて作成・検討された条例の素案をもとに、その場で意見を出し合うという形で議論が行われた。この方法は、執行部提案の条例作成の方法と類似していた。すなわち、執行部が条文案を作成し、当事者らの意見は「公聴会」のような形で聞き取りを行うのである。この形式であれば、当事者にとっては、意見が述べやすい利点がある。しかし、前橋市は議員提案であったため、議員が条文を作成しなければならず、専門家から知見を得た上で条文を作成していく作業を行うことになった。意見交換会の中では、障害当事者だけでなく医療関係者、教育関係者など、多分野の専門家を集めることができたために、福祉領域だけに限定されることなく、多様な立場からの意見を条文に反映させることが可能になった。

このように、意見交換会では執行部側の積極的な協力が得られた。その要因を明らかにするために、2015 年 6 月に行われた手話言語条例に関する一般質問における答弁の分析

を行った。その結果、執行部側の考えについては以下の2点のことを汲み取ることができた。

1つ目は、執行部が中心となって手話言語条例を制定しようとした場合に、ろう者だけでなく、その他の障害者団体との調整が必要であると考えているということであった。

2つ目は、条例を制定すること自体については「行政として後日どのように対応するかを決定し、いずれ何らかの結論が出される」という意味が含まれる「検討する」と答弁をしているため、一般質問が行われた当時は、執行部としては条例制定について前向きに捉えていたということがわかった。

また、前橋市長は手話に対して理解を示し、2015年6月の全日本ろうあ者大会では、挨拶の全てに手話をつけるなど、積極的な姿勢を見せていた。このことも含めて考えると、2015年6月頃の時点では、執行部側として条例制定そのものに反対しているわけではなく、「どのように立案するか」という段階にきていることが推察された。しかし、9月には、議員主導の研究会が発足したことから、6月から9月の間に、議員主導に代わったと考えられる。

その「研究会」の構成を見ていくと、「議会全体で」作ろうとしていた様子が伺える。構成員は各会派の代表1名ずつと、有識者であった。研究会は、それぞれの会派の人数比に関係なく会派から1名ずつ選出されていたため、会派の人数比に左右されることなく議論ができた。障害福祉課等の職員もオブザーバーとして参加し、必要に応じて意見を述べた。このような構造であったことが影響してか、研究会では議員、行政職員ともに活発な議論の応酬が行われたことが明らかになった。

次章では、実際に手話言語条例の条文作成時における議論に着目し、いかにして条文が作成されていったのかをみていく。

第2章 条文作成における議論の応酬

第2章では、「研究会」及び「意見交換会」における条文作成に関する議論に着目する。

第1節 「健聴者」の表記をめぐる議論

条例の条文の中でも、前文は前橋市聴覚障害者福祉協会が作成した。その一部に、「県下でいち早くろう者と健聴者が共同して手話サークルを立ち上げ」という文言があった。この「健聴者」という言葉の使われ方について、ろう者と議員との間で議論が交わされた。表 6.4、表 6.5 はその議論の過程を示したものである。

素案ではとりあえず「健聴者」と表記されていたが、第1回意見交換会の場で当事者は、「健聴者」あるいは「聴者」、どちらの表記でも構わないという意見を述べた。それを受けて、議員からは「ろう者以外の者という表記はどうか」などという意見を述べた上で、その後の研究会の中で議員だけで議論することを伝えた。

しかし、第2回意見交換会の際に改めて、当事者の意見として「ろう者と関わってきた聞こえる者」という、聞こえる者の全てではなく一部の聞こえる者という限定された表現が提案された。つまり「ろう者以外の者」では、当時の時代背景を正確に表現できないためにこの表現を提案したという。手話サークル立ち上げ当初の1968年（昭和43年）、ろう者と共に立ち上げに関わったのは、聞こえる人たちの中でもほんの一部の者だけであったため、「一部の聞こえる者」という限定的な表現を希望するという意見であった。つまり、当時は現在より社会に手話が浸透しておらず、聞こえる者たちによって手話が抑圧されてきたということ、しかし、その中でもほんの一部の聞こえる者が手話を覚え、ろう者と共に手話サークル立ち上げに関わったという意味をこの言葉に込めたという。

1960年代（昭和40年頃）の社会的背景については、全国で最初に手話サークルを立ち上げた、京都の手話サークル「みみずく」の設立時の様子から「手話」に対する当時の人々の捉え方がどのようなものだったのかを伺うことができる。以下、「みみずく」のホームページより、設立当初のことについて記載部分を引用する。

京都市手話学習会「みみずく」は、1963年（昭和38年）9月発足となっています。その設立のきっかけは、当時、勤労学生であった京都第二日赤病院のN

看護婦さんが、自分の受け持ちの聴覚障害をもつ入院患者 n 先生（当時、京都府立聾学校教諭）により良い看護を…という立場から、まず、n 先生とのコミュニケーションを成立させねばならないと考えたことに始まります。Nさんは、これを単なる個人的な職業意識としてとどめず、その当時彼女が通っていた同志社高校（定時制）の仲間を集めて、集団的に手話を学習する活動を始められたのです。

その当時は、まだ手話を否定こそすれ、自分から進んで手話を学ぼうなどという人は、ごく一部の聾学校教師や、ろうあ者の家族を除いては稀だったようです。今、(社会福祉法人)京都聴覚言語障害者福祉協会の理事長をされている高田英一氏は当時を述懐して、次のようにいっています。「みみずく会が出来た頃、これで耳の聞こえる仲間ができた。うれしいと思いながらも、なぜ、このように自分たちに直接関係のないことをやってくれるのだろうと、半ばげんな気持ちで、いつまで続くのやろうと、半ば不安な気持ちで、毎日曜日に、手話の授業のため、福祉センターに通ったものです。

（京都市手話学習会「みみずく」HP より引用、下線部は筆者による）

まだ障害者全般に対する差別も色濃く残っていた 1960 年代当時は、「手話」についても同様に差別の対象にあり、「手話」は「耳の聞こえない者」「聴覚障害者」が使用するもので、「てまね」や「猿真似」と言われていた。「手話を否定こそすれ、自分から手話を学ぼうなどという人」と高田氏が述べたように、一般的な聴者は、「手話」ひいてはろう者を否定し、偏見の眼差しを向けていた。しかしながら、自ら「手話」を学びたいという一部の聴者らによって手話サークルが設立されたのである。一方で、ろう者側も、本来は聴者に必要のない、さらに聴者によって否定され続けてきた「手話」を、なぜ聴者が学びたいというのか、なかなか理解できず、複雑な心境であったことも伺える。すなわち、ろう者は「半ばげんな気持ち」で聴者らに手話を教え始めたが、その一方で、聞こえる仲間ができたことを素直に「うれしい」と受け止め、できればずっと続いてほしい、広がってほしいという期待もありながら、しかし、「いつまで続くのやろう」と「半ば不安な気持ち」も持っていたと、ろう者の高田氏は述べている。

「みみずく」は京都の手話サークルだが、前橋市においても「手話」やろう者を取

り巻く社会的背景はほとんど同じ様相であった。前橋市のろう者の意見を聞いた議員らは、「ろう者と一部の聞こえる者」（下線は筆者による）という文言について、再度議論する必要があるという認識に変わった。すなわち、意見交換会の場でろう者から直接意見を聞いたことで、単に「ろう者」の対義語として「一部の耳の聞こえる者」という表記になったわけではなく、当時の時代背景やろう者の苦しかった「想い」や、偏見の残る社会の中であっても、「一部の」聞こえる人たちによって手話が社会へ広がっていったという「事実」が議員らにも届いたといえる。

第2回意見交換会の直後に行われた第7回研究会では、当事者の声を直接聞くことの重要性について、複数の議員が発言している。当事者の意見を実際に聞いたことで納得できたという。こうして、前文は当事者の意見を全部取り入れた形になった。

表 6. 4. 前文の変化

第 1 回意見交換会 素案（当事者らが作成）	第 1 回意見交換会 議員らの意見	第 2 回意見交換会時の案
（中略）前橋においては昭和 43 年, 県下でいち早くろう者と <u>健聴者</u> が共同して手話サークルを立ち上げ… （中略）	「健聴者」より「ろう者以外の者」とする	（中略）前橋市においては昭和 43 年, 県下でいち早くろう者と <u>ろう者以外の者</u> が共同して手話サークルを立ち上げ…（中略）

表 6. 5. 前文に関する議論

第 2 回 意見交 換会	当事者	「健聴者」の代わりに「ろう者と関わってきた聞こえる者」とする方法もある。 手話サークルを立ち上げたのは, ろう者と一部の聞こえる人。聞こえる人みんなではなく, ほんの一部の人が関わってきたという意味合いを込めた。
	議員	単に「健聴者」だと分かりにくいので, 「ろう者と関わってきた聞こえる者」ということになっていたと思っていたが, 違う意味があった。趣旨はわかったので取り入れたい。

第2節 「手話の意義」をめぐる議論

第2条「手話の意義」をめぐる議論は第1回及び第2回意見交換会の両方で議論がなされた。表6.6、表6.7に示したとおりである。第1回研究会において提出された素案では、手話を「視覚的に表現する非音声言語」と定義しているのに対し、当事者側は「言語活動の文化的所産」という文言を提案した。この「文化的所産」という文言について議員らは、多少の抵抗を示した。なぜなら、「県とは違い、市の条例はより市民に近いもの」とであるという視点から、難しい言葉の「文化的所産」という文言は省略しても良いのではないかと、他の言葉に置き換えてもいいのではないかとという理由があったからだ。この文言について議員内で議論された結果、ひとまず別の言葉の「視覚言語」に置き換えて提案し、再度当事者から意見があれば改めて検討することになった。それを受けて、第2回意見交換会で提案されたのは、よりわかりやすく、そして専門用語としても理解されている「視覚言語」という言葉であった。

この案に対して当事者は、「手話は、ろう者集団の中で大切に育み、発展し、脈々と受け継がれてきた独自の言語であり、一つの文化である。その意味合いからしても、『言語活動の文化的所産』としたほうがしっくり」という意見で、「これまでの抑圧の歴史などを踏まえて」考えた場合、「視覚言語」という言葉だけでは表現できない思いがあることを説明した（「」内は議会事務局作成議事録より抜粋）。その思いを聞いた上で、意見交換会直後の第7回研究会では、「文化的所産」という言葉に込められたろう者の思いを理解できたということが議員らから話された。しかしその反面、市の条例である以上は市民にわかりやすい表現であることも大事であるという意見も出された。「文化的所産」という言葉の難しさと当事者の思いの狭間で議論が平行線になりつつあった時に、有識者から「所産」という言葉の意味について、「結果、生み出されたもの」という意味合いがあるため、「財産」とは違う意味だという説明があった²²。このような議論を経て、最終的な条文は、「手話は、ろう者が自ら生活を営むために使用している独自の体型を持つ言語であって、豊かな人間性を涵養し、及び知的かつ心豊かな生活を送るための言語活動の文化的所産であると理解するものとする」という条文になった。これは、第1回意見交換会の際に当事者側から提案された文言がその

²² 有識者である金澤教授も最初から言葉の意味を理解できていたわけではなく、意見交換会の際には、「所産」ではなく「財産」としてはどうかと述べていた。しかし、研究会の最中に携帯端末で検索し、用語の確認を行い、「所産」の意味について研究会の構成員にも説明した。

まま使用されており，議論の過程では紆余曲折あったものの，結果的に当事者の思いがそのまま条文に反映されたと言える。

表 6. 6. 第 2 条「手話の意義」の変化

第 1 回意見交換会 素案	第 1 回意見交換会 当事者の意見	第 2 回意見交換会 修正案
手話は，（中略）豊かな人間性を涵養し，および知的かつ心豊かな生活を送るために <u>視覚的に表現する非音声言語</u> であると理解するものとする。	手話は，（中略）豊かな人間性を涵養し，および知的かつ心豊かな生活を送るための <u>言語活動の文化的所産</u> であると理解するものとする。	手話は，（中略）豊かな人間性を涵養し，および知的かつ心豊かな生活を送るための <u>視覚言語</u> であると理解するものとする。

表 6.7. 第 2 条に関する議論

第 1 回意見交換会	当事者	「文化的所産」という言葉は難しい。県とはちがひ、市の条例は、より市民に近いもの。省略してもよいのでは。
研究会 (第 5 回)	議員	「視覚言語」は専門用語として存在する。 「文化的所産」はとりあえずなくす。次回の意見交換会で要検討。
第 2 回意見交換会	当事者	手話は、ろう者集団の中で大切に育み、発展し、脈々と受け継がれてきた独自の言語であり、一つの文化である。その意味合いからしても、「言語活動の文化的所産」としたほうがしっくりくる。これまでの抑圧の歴史などを踏まえて。
	議員	「文化的所産」を条文に入れるのは難しいかも。
	有識者	最近、条例が成立した大阪の大東市では「文化的財産」となっている。「文化的所産」とは何かと言われた際に、僕自身は説明するのが難しい。ろう団体の方は説明できますか？
	当事者	「文化的」というのは、手話がどういう経緯をたどったのか、「禁止」され、「白い目で見られ」、「排除」された社会から、「言語」として認められた今に繋がっている。壮絶だった。なので、「視覚言語」ではなく「文化として」築き上げてきたものという意味合いを受け止めてほしい。
	議員	「文化」ということが大事だということですね。あとは、「所産」という言葉の言い回しについては持ち帰る。
研究会 (第 7 回)	議員	「文化的所産」については、当事者のかたがかなり強調されていた。
		市民の方にもわかってもらいたいとなると、難しい言葉は避けたい。
		1 回目はわからなかったけど、2 回話を聞くとわかった。
	有識者	「所産」は、「結果、生み出されたもの」という意味合いがあるので、財産とは違う。
	議員	「歴史的に積み上げられた言語活動の文化的所産」はどうか。

第3節 「医療機関における手話の啓発」をめぐる議論

第11条「医療機関における手話の啓発」に関しては、当事者からはほとんど意見が出なかったが、専門家と執行部の間で多く議論が交わされた。その経過をまとめたのが表6.8である。まず、意見交換会の前に福祉部から出された意見は、第11条を削除とするものであった。その理由は、新生児検査で聴覚障害が判明した場合、子育て支援課の保健師が個別に相談に応じるようになっており、今後、小児難聴支援を行うようになるとしても、それは個別施策として扱うことが一般的であるから、条例に規定すべきものではないというものであった。

しかし、第1回意見交換会の際には、当初の素案と同じものが提出された。この第11条3については、意見交換会に参加していた耳鼻咽喉科の医師から、その必要性について以下の説明が行われた。手話を獲得するためには、学ぶ時期が重要になってくるが、現状では医療現場で選択を迫られるシステムになっている。したがって、その選択を迫られた際に、手話に関する情報提供がなされる場があったほうが良いという説明であった。

次の第3回意見交換会では、新生児スクリーニングの検査の流れが記されている資料が配布され、医師から説明がなされた。新生児スクリーニングは、産科で行われ、リファ（再検査）の有無はその場で親に知らされる。最終的な診断はその後大学病院で行われるが、その結果が明らかになるまでに少なくとも3ヶ月はかかる。生まれて間もなく「聞こえないかもしれない」と言われた親は、非常に動揺し、結果が出るまでの数ヶ月間、不安な日々を過ごす。その時に、聴覚障害や人工内耳だけでなく手話に関する情報も同時に提供をすることが重要になってくる。しかし、医療現場の医師や看護師にとっては、医療的な面で聴覚障害に関する知識は持っていても、手話やろう者という文化的な側面に関する認識は不足しているのが現状である。我々医療関係者の研鑽が非常に大事であるため、条例に反映してほしいという説明がなされた。この説明に対し、意見交換会終了後の研究会では、福祉部から反論が出された。それは、教育との連携は既に行われており、聾学校内の「聴覚障害児支援センター」が相談や情報提供等の役割を担っている。また、そこでは0歳児からの教育支援も受付けているため、条例にしなくても個別施策を充実させることで対応できるという意見であった。これに対して、アドバイザーである有識者から、確定診断が出される数ヶ月間は学校ではなく保健師が対応するため保健師の研修が大事で、なおかつ、病院サイドで人工内耳を勧めて一般の学校に行くことを促し、聾学校に行かなくてもいいという方針が出されてしまうと、聾学校の相談機関にも繋がらないことが説明さ

れた。それに対して福祉部からは、そうすると、医師会などとも調整をしなければならず、そこまで市の施策のなかで対応することは困難かもしれないという反対意見が出された。その対立意見に対しては、有識者から中核市は保健所の研修を独自に行うことができるため、その研修で手話が言語ということやろう者の生活を知るという内容を含めるとか、産科でリファーマーが出た親に対して、パンフレットを渡してもらうような施策ではどうかという案が有識者より説明された。意見が対立した場面も見受けられたが、条例化する意義を研究会の構成員らは認識し、条文を残す方向で成文化することになった。

表 6.8. 第 11 条 3「医療機関における手話の普及」の変化

第 1 回意見交換会前 素案	第 1 回意見交換会前 福祉部の意見とその理由	群馬県手話言語条例 最終版
3 市は、医療機関において聴覚障害の発見およびその後の本人と家族の支援に携わる者に対し、手話の理解のために必要な支援を講ずるよう努めるものとする。	第 11 条の項目全てを削除。 (理由) 3 第 3 項について、市では新生児検査で聴覚障害が判明した場合、保護者からの情報提供や相談に対し、子育て支援課の保健師が個別に相談に応じ、また定期検診時に必要な情報を提供している。市としては、小児難聴支援として制度化はされていないが、この充実については個別施策として検討し、手話言語条例に規定すべき内容ではないと考える。	3 市は、医療機関において聴覚障害の <u>診断</u> 及びその後の本人と家族の支援に携わる者に対し、手話への理解のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

第4節 第2章のまとめ

第2章では、意見交換会における条文をめぐる議論を分析した。前橋市手話言語条例では、条文を一から全て当事者が作成したわけではなく、すでに出来上がった素案に対して、当事者が意見を述べるという形で、当事者参加がなされた。しかも、全ての項目に当事者団体から意見が出されたわけではなく、当事者から意見が出なかった項目もあった。例えば、医療現場における手話に関する情報提供のことについては、言語獲得期に過程での手話環境を保証するために重要な項目であると言えるのだが、新生児スクリーニングでリファアとなる人数がどのくらいで、どのような支援が必要なのか、といった事柄は医療現場に携わる者でないとなかなかわからないからである。また、ろう重複児者への対応についても、有識者のアドバイスによって県レベルの団体から代表者が選ばれたことから、市町村レベルのろう当事者からは意見が出されにくい意見だったといえる。前橋市の事例は、当事者であってもわからないような専門的な視点や知識を持った上で、ろう者の思いを汲み取りながら的確な指摘のできる専門家が条例作成に関与したことで、幸いにも幅広く踏み込んだ条例となったといえる。しかし、そのことは同時に、専門家の人選によって結果が大きく左右されることを意味している。

前橋市手話言語条例のうち、前文は全てろう者自らが素案を作成した。その当事者の思いが込められた前文の文章の言葉を変えず、できるだけ反映したいという議員らの思いもあり、前文はほぼ素案のまま条例に反映された。仮に前文だけでなく条文そのものの素案作成段階から当事者の意見や思いを取り入れようとする、議員と当事者の双方にとって負担が重くなり、策定までには膨大な時間がかかっただろう。しかし、前文にろう者の「思い」を込められたため条文そのものについては議員らと専門家とで作成することができた。しかしながら、これまで条例作成の経験の無い議員らが条例を作成することもまた、非常に困難なことであった。しかしなぜ前橋市議会では条例を作成できたのだろうか。それはアドバイザーである専門家から助言してもらったり、先行事例が多数あったりしたことが要因の一つであったと考えられる。

次章では、議員、行政職員、議会事務局、当事者がそれぞれどのような立場や考えを持ち、条例制定の議論に関与していったのかを明らかにすべく、関係者らにインタビューを行なった結果を基に分析を行うこととする。

第3章 当事者と議員との政策参加に対する認識の差異

前橋市手話言語条例の制定に携わった者全員を調査対象とし、それぞれに1時間程度、半構造化面接によるインタビューを行った²³。

研究会の参与観察及び調査対象者へのインタビューより得られたデータをもとに、研究会が組織された経緯を明らかにするとともに、議員・行政職員・議会事務局・当事者がそれぞれの立場から条例制定にどのように関与していったのかを分析した。

第1節 前橋市聴覚障害者福祉協会会長の見解

前橋市聴覚障害者福祉協会会長（以下、会長とする）は、1960年代に前橋で初の手話サークル設立に携わった人で、その後、群馬県聴覚障害者連盟の会長として群馬県内のろう者運動を牽引し続けてきた。手話サークルを立ち上げた当時のことを会長は以下のように述べた。

会長：昭和42年(1967年)に手話サークルを作って。最初は「交流懇談会」という名前で、場所も時間も決まっていなかった。議会の地下1階の部屋を借りて立ち上げ会をした。日曜日に主に交流をしていて。私のアパートだったり、国領町の福祉センター、県庁のところや、聾学校、本町のところなど、ジプシーみたいに点々とやっていた。桐生から通う友人に（手話ができる聴者）を紹介してもらって、サークル立ち上げに呼んだ。彼は群馬大学の卓球部だったから、後輩を連れて来させたり。昭和45年(1970年)に「みつばの会」という名前になった。目標は、たしか、「広く・深く・強く・長く？」の3つの柱だったんだよな。今もその目標が掲げられているからみつばの会に行ってみて。

（2015年10月20日のインタビューより抜粋、()内は筆者による加筆）

日本で最初の手話サークルと言われる、京都の手話サークル「みみずく」が1963年（昭和38年）に発足したが、そのわずか4年後の1967年（昭和42年）に前橋市で手話サークルが立ち上がっている。すなわち、会長は手話やろう者に差別があったこと、それでも一部の理解のある聴者に手話を教えていった経験について、身を持って体験していた。この経験があったからこそ、「意見交換会」の場で「一部の聞こえる者」の記述について説得力のある説明を

²³ 本章は、非公開の研究会に参与観察させていただいたおかげで、貴重な一次資料のデータを扱うことができた。筆者が、研究として関わることを研究会メンバーの議員らに承認された上で、初回から同席を認めてくださったからである。

することができたといえる。

また、群馬県や前橋市、高崎市のろうあ協会は、顧問議員を選任する文化が継承されているが、そのきっかけを作ったのも会長であった。当時の様子を以下のように述べている。

F：いつから県議員さんに顧問をお願いするようになったのですか？

会長：中沢先生とは、先生が市議だったころからおつきあい。「群馬ろう理容協会」は40年歴史があって、昭和48年(1973年)に事務局長を私がやったけれど、その時に、町田一三(かずみ)県議、橋爪県議、(橋爪洋介県議の)お父さんのほうね、桐生の鎬木県議の3人が顧問だった。ろう協の設立に協力してくださったので。町田さんのご子息が今、前橋市議になっていて、町田徳之助市議、創生前橋。橋爪県議(父)は一般質問で「常勤の手話通訳が必要ではないか」ということを初めて言ってくれて、その結果、設置通訳者が置かれるようになった。

(中略)

F：なぜ、一番最初の3人の県議に顧問になってもらえたのですか。

会長：議員は、県民の代表だから、声を聞いて届けるのが役目だよな。「でも、ろう者の声は誰が届けるの？届けないとまずいよね」ということをいうと、「確かにそうだね」ってなって、顧問をお願いすることができた。

(中略)

F：最後に、なぜ群馬県では議員さんが何人も顧問になったのかがわからなかったのですが…。

会長：わからなかった？中沢県議が最初に顧問になったんだよね、ろう理容協会の関係があって。そして、中沢県議の紹介で各市選出の議員さんを紹介してもらって、という関係。誰でも彼でもお願いできるわけではない。だれかの紹介が必要だから。

(2015年11月3日のインタビューより抜粋、下線部および()内は筆者による加筆)

最初に前橋市のろうあ協会の顧問議員になったのは、群馬県聴覚障害者連盟の顧問でもあり、群馬県手話言語条例制定にも尽力された中沢丈一県議であった。中沢議員が県議会議員になる前の前橋市議会議員だったときに、中沢議員は既に「群馬ろう理容協会」との繋がりがあった。聾学校の理容科を卒業している会長は「群馬ろう理容協会」の会員だったため、そこから中沢議員との繋がりが生まれ、そして、前橋市のろう協の顧問を依頼したという。その後、中沢議員の紹介で、前橋市選出の町田一三県議、高崎市選出の橋爪和夫県議（橋爪洋介県議の父）、桐生市選出の鎗木（かぶらぎ）住夫県議の3名を群馬県聴覚障害者連盟の顧問県議として選出した。県の顧問となる場合は、選出の市のろうあ協会の顧問にも就任するという規則があるため、それぞれ県議の地元の市のろうあ協会の顧問も担うことになった。このように始まった顧問議員の制度は、しかし議員なら誰でも顧問に選出できるわけではなく、議員の紹介によって顧問議員の役は継承されていく。こうして、群馬県および県内各市のろう協には顧問議員という制度が構築された。

そして、顧問議員とろう協との関わりも、必要なときに相互に相談ができる関係性が構築され、維持されていることが、以下のインタビューからも伺える。

F：そもそも、議員さんに顧問をお願いしようと思ったきっかけはありますか？

会長：昭和50年(1975年)の査定の時期（1～2月）に、町田県議に呼ばれて、手話等に関する予算化について説明された。そうしたら、「次の年度からはもっと減らされる」のではないかと。という不安はあったが、(県外のろう者の名前)さん、知ってる？

(中略) その人に来てもらってアドバイスをいただいて、「もし足りなくなったら、来年度要望したらいいので、今年度の40万円を足りないからといって返さなくても良い」といってもらえたので、40万円もらうことにした。といっても、事務所があったわけでもないので、ろう協に事業委託ということで任されて。

(中略)

F：なぜ、行政だけでなく、議員さんに(手話言語条例の制定を)お願いしたのですか？

会長：要望を通してもらうには、市長あるいは議員のどちらかにしたほうが効果があ

る。行政の福祉課の人とかに毎年毎年要望は出しているが、時間がかかる。それよりは市長がやる気になったらやってもらったほうがいいし、議員さんと繋がりがあ
ったら議員さんに動いてもらうほうが早い。

F：市長さんや議員さんのほうが素早い動きができるというのは、どこで知ったのですか？

会長：経験上、わかっていた。昭和50年の手話通訳設置についても、橋爪県議のひと
ことでいろいろなことがすぐに変わったという経験とか。福祉課の課長に伝えても、動きがやっぱり遅い。

(2015年11月3日のインタビューより抜粋、下線部および()内は筆者による加筆)

群馬県では1975年(昭和50年)に初めて、手話通訳の派遣事業に40万円の予算がつけられた。手話に関する予算がつくことについて、事前に町田議員から話があったという。このことから、普段から議員と相談ができるような関係性を構築していたことがわかる。また、「手話通訳設置についても、橋爪県議のひとことでいろいろなことがすぐに変わった」とあるように、なにか問題が起きたときには顧問議員に相談し、議員から行政にはたらきかけてもらい、様々なことが解決したという経験があったことが伺える。会長は、何か要望がある場合は、市長もしくは議員に陳情したほうが早く要望が通ることを経験として知っていたといえる。

そして、前橋市聴覚障害者福祉協会でも手話言語条例の制定について陳情するようになったが、そのことについて会長は以下のように振り返った。

F：他県では、なかなか条例の必要性まで感じていないろう協もあるようですが、なぜ会長は条例が必要だと思ったのでしょうか。

会長：やはり、条例があればそれをもとに、様々なことが要望できる。(中略) いまの若い世代は通訳があるのが当然だったので、自分たちで作り上げる、権利を獲得していくという経験がないし、覇気が足りない。だけど、条例があれば、毎年ただ要望を出すだけよりも効果があるし、要望もしやすい。

(中略)

会長：新年会では、必ず市長と市議を呼ぶようにしている。そのときに、挨拶をしてもらうだけでなく、必ず会長の私と話すようにしている。なので、横山市議とも関わりはあった。前橋市の理容協会の顧問でもあったし。なので、県の条例の動きが出てきた時点で、横山市議と山本市長に同じタイミングで条例制定のお願いをした。そうしたら、反応としては、市長は議員さんがやるならどうぞ、という感じで、議員も、市長がやるなら応援しますよ、みたいな感じだった。後日、障害福祉課から連絡があって、「県の条例との兼ね合いもあるので、県条例が施行されたあとに前橋市でも動き始めましょう」ということを言われて、私としては、ろうあ者大会が終わったあとくらいに要望をまとめて、伝えていきたいと思っていたところで、5月に勉強会という話が起きたから。

(2015年11月3日のインタビューより抜粋、下線部および()内は筆者による加筆)

条例の制定を陳情すると決めた背景について、会長は「条例があればそれをもとに、様々なことが要望できる」と、条例という法的根拠がある上で要望を出すことの効果について期待していることがわかる。さらに、会長は、若いときには権利を獲得し、制度を創り上げてきた自負があるが、次世代を担う若い若者は既に様々な制度が整備された上でろう運動を行っているため、会長から見ると「覇気が足りない」ように感じるのかもしれない。そのような若い若者でも、条例があることが後ろ盾となり、より実効性のある要望を出しているのではないかという思いが、条例の必要性を感じるきっかけになっていることがわかる。

次に、実際に市長や議員に対する要望はどのように行っていたのかについて、前橋市聴覚障害者福祉協会の新年会では市長と市議を必ず招待し、その際に会長と直接話をする機会を作るようにしているという。顔を見知った関係があったため、群馬県の手話言語条例の「動きが出てきた時点」、すなわち前橋市手話言語条例の制定よりも1年以上前の段階で、横山市議と山本市長に条例制定のお願いをした。その当時は、まだ群馬県でも条例ができておらず、市長サイドの動きと議員サイドの動きについて、お互いに様子を伺っているような状況だった。その後、障害福祉課から、「県条例が施行されたあとに前橋市でも動き始めましょう」という旨のことが伝えられたという。会長としては、2015年6月に群馬県で開催された全国ろ

うあ者大会が終わったあとに、当事者側で要望をまとめて、行政や議員に伝えていくという流れを予想していたが、実際に前橋市の議員が動き始めたのは5月であった。群馬県の条例制定時と同様に、ここでもろう協側の動き方と議員の動き方に差が見られた。すなわち、年度内の議会に上程するためにそれまでの準備を逆算すると、その年の夏までには研究会を立ち上げるなどの「実績」を積まないと間に合わない。議会側の動き方としては、議会の開催時期に間に合うように計画が立てられる。一方、ろう協側は議会の動き方を知らないため、これまで通りの進め方で計画を立てる。ここで当事者側と議員側とで進め方のズレが生じてしまい、当事者としては「私達抜きで勝手に進められている」と感じてしまう要因の一つになるのではないだろうか。

しかしながら、5月の段階では一部の議員らが集まり勉強会を実施したところで、大きな動きは見られなかったが、7月17日に議長名で全議員に対して呼びかけて開催した勉強会が行われ、その後、9月1日の議長の宣言によって公式に「研究会」が発足した。この研究会には全会派から1名ずつ代表を選出しているが、このような選出の方法になるよう、会長から議員に以下のような働きかけを行ったという。

会長：議会が円満にいくには全会派のそろった研究会が必要だと思った。そして、いざ研究会が始まってみると、(研究会のメンバーには)当事者が入ってなくて、(当事者は)意見交換会(に参加)という形になったことが、残念だと思っていたが、(研究会は議員によって構成されるものであることなどを)説明されて、制度上当事者がその研究会に入ることが難しいということを理解した。「意見交換会」と聞いて最初は意見を反映してくれないのでは、と心配だったが、ふたを開けてみたらきちんと要望を聞いてくれて、ホッとしている。

(中略)

会長：県の場合は、ほぼ自民党の成員で成り立っていて、顧問県議は全員自民党の党員で構成されているから、顧問県議だけの研究会に我々も呼んでもらうだけで十分だった。前橋は政党が複数に分かれているし、最大会派の創生前橋が勉強会に参加していなかった。5月に「清新クラブ」他3党派で勉強会をやって、前橋ろう協は呼んで

もらっていなかった。(7月に)2回目の勉強会があると聞いたときに、前橋ろう協も呼んでほしいといった。そして、3会派だけでは、最後の議決のときに票が集まらないかもしれないし。

(中略)

なので、全会派を呼んでほしいと伝えた。1回目の勉強会と2回目の勉強会の間にろうあ者大会があって、その直前に山本市長に手話を教えたんだけど、そのときに市長にも全会派で進めてほしい、ということを伝え、障害福祉課にも議員さんにも伝えていた。ただ、(顧問市議である)窪田市議は以前は一人会派で、それだとやっていくのが大変だし。「創生前橋」に後から入ったし、まだ若いということもある。(中略)だから、窪田市議に伝えたというより、「創生前橋」の代表の金井議員にも全会派で、ということを伝えた。

(2015年11月3日のインタビューより抜粋、下線部および()内は筆者による加筆)

前橋市手話言語条例の制定時には、会長としては前橋市の少数会が乱立している議会の情勢を承知した上で、会派を超えて議論を重ねることが肝要であることを感じていた。前橋市手話言語条例を議員提案で立案しようという動きが始まったばかりの5月頃は、一部の会派が集まって勉強会が開催されていたが、「手話言語条例に関する一般質問をしてくれた顧問の窪田市議」が所属する会派が入っていないことに気づいた会長は、「全会派の議員が集まること」を要望した。そのことも影響したのか、議長名で勉強会が開催され、結果的に全会派合同での勉強会が開催された。結果的に、勉強会を全会派で開催したことがその後、全会派での研究会につながったといえる。

その後、当事者や専門家らの意見を聞くために「意見交換会」が開催され、条文が練り上げられていった。「意見交換会」の場で当事者参加が果たされたことについて、会長は以下のような感想、実感を持っていると語った。

会長：前文は、ほぼ私たちの要望通りになっていて。「文化的所産」という言葉が残っ

てよかったねえ。あとは、ろう者とそれ以外の「一部の聞こえる人」という表現。あと、「差別」という言葉とか。前文を確認して、これなら大丈夫と思った。これは議員提案だからこそこの文章が通ったんだと思う。もし行政提案だと、条文は行政が作るでしょ。(中略) 文章を作る行政のほうも、条例に下手なことを盛り込むと自分たちの仕事が増えるだけだから、逃げ腰になってしまっていただろう。その点、議員さんたちは、私たちの意見を聞いて、できるだけ反映してくれた。

(中略)

F: 第8条の通訳者の身分保障についても意見がたくさんでいたけれども、これについては(意見交換会後の条文の確認時に)意見しなかったのですか。

会長:「通訳環境を整える」という言葉が入ったので大丈夫かなと。その中に給料等の話も含まれていると思ったし、協議会のことについても、「部会」を開いてくれるということなので、これでもいいかと思った。

(中略)

前文がもとのままで採用されてよかった。でも議員提案でよかったと思っている。行政提案だとしたら、あのような前文は認められなかったと思う。

(2015年11月3日のインタビューより抜粋、下線部および()内は筆者による加筆)

会長は、「前文は、ほぼ私たちの要望通りに」なったことを特に嬉しく感じており、「これは議員提案だからこそ、この文章が通ったんだと思う」と述べた。つまり、条例制定を受けて実際に施策を行う主体(行政側)ではなく、議員側が条例提案をするということで、「差別」という直接的な言葉が入った条文も認められ、結果的に、ろう当事者にとっては、「私たちの意見を聞いて、できるだけ反映してくれた」という実感が生まれた。ろう者としては前文の文章をろう者自身が作成し、その文言が当初のものそのまま、ほとんど変更されずに採用されたことが、当事者の「想い」が込められているという実感につながったといえる。

第2節 前橋市議会議員の見解

1) 横山勝彦議員の見解

横山勝彦市議会議員（所属会派：新政まえばし）は、前橋市手話言語条例制定に向けた研究会の座長を務めた。以下、2015年12月22日に行ったインタビューデータを引用し、横山議員の見解をみていく。なお、横山議員の発言は「Y」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

まず、研究会の座長として、どのように議事を進行していったのか、その際に大事にしていたことについて伺った。

Y：（研究会の）式次第、前回意見交換会の要約など、必要な書類は式次第を含め、議会事務局と私が作成したね。その他にも、先回り先回りして、関係機関に話を通していったかな。前回の意見交換会の要約を最初におこなったのは、滞りなく決まっていくことにつながったし、（中略）それから、〇〇さん（前橋市聴覚障害者福祉協会の会長）とは、意見交換会、最後の意見交換会の前に個別に2回会っているし、〇〇さん（障害福祉課課長）にも会って話をして理解していただいた。

横山議員は研究会の座長として、議事がスムーズに進むよう書類の作成を行い、前回の意見交換会で話し合った内容を要約し、研究会の最初の段階で伝えるなどの工夫をされていた。このことが、「滞りなく決まっていくことにつながった」という。確かに、「前回はここまで話をしたので、今日はこのことを話します」といった趣旨を最初に説明されたことによって、メンバー全員が議題を焦点化することができたといえる。また、「内容を改ざんしたと思われるように」という意味も含んでいたとのことだが、このことが、当事者として参加していたろう者や手話通訳者らに安心感を与え、信頼関係の構築に繋がったのではないだろうか。また、議会事務局とは頻繁に連絡を取り合い、必要に応じて、前橋市聴覚障害者福祉協会の会長や執行部側の障害福祉課課長とも直接会って話をするなど、当事者と執行部との連絡を欠かさなかった。

次に、「議員提案で手話言語条例を提案する」と決めた背景について伺った。

F：前橋市でも条例を作ろうと思ったきっかけは？

Y：6月の全国ろうあ者大会の対応のために、前橋市でも何かやったほうがいいだろうという思いがあった。昨年(2014年)10月に国に対して手話言語法の意見書を議会で採択したので今年(2015年)は条例だろうということ。

F：(以前会ったときには条例の立案については)「市長の応援をする」ということだったのですが、そこから、どういった経緯で市長提案から議員提案に変更されたのですか？

Y：市長とのやりとりはあったよ。昨年(2014年)の5月に(手話言語条例を)作ってはどうか？と市長に打診、提案をした。それから1年間くらいかな。やるかどうか何度もやりとりをしたけれども、作れなかったみたいだね。執行部とかから意見があったのだろう。執行部のほうは手話だけに特化するのではなくて、すべての人、障害に対応できるように対応したかったんだらうね。

(中略)

F：いつ頃から議員提案で「いける！」と思ったのですか。

Y：昨年(2014年)6月に、国に出した「意見書」があるでしょう。そのときに、全会派の名前で出すことができた。全会派一致して進めたのはなかなか他にはない。でも、これで、全会派で行けるな、と思ったね。条例の作り方はわからないけど、反対意見は出ないだろうということがこのときにわかったね。

横山議員が前橋市でも条例を作ろうと思ったきっかけは、2015年6月に「全国ろうあ者大会 in ぐんま」が前橋市で行われる予定があり、会場のある市として「何かやったほうがいいだろう」という思いがあったことと、「手話言語法(仮称)」の制定を求める意見書を前橋市議会で採択したことであった。その時から、「条例化」という思いはあったが、議会だけで動いてしまうのではなく、市長や執行部との調整を重視し、市長に対して「作ってはどうか？」と提案したことがあったという。そして、市長が作るのであれば、議会として応援したいという思いを持っていた。それから1年間ほど、市長とやりとりをする中で、市長主導の立案は難しそうだということが判明してきたという。つまり、執行部としては、「手話だけに特化

するのではなく、すべての人、障害に対応できるようにしたい」という意向があり、他の障害当事者の団体との調整が必要であった。ただ、「すべての障害」に対応したものを策定しようとした場合、調整のための時間が相当必要で、かつ、時間をかけたからといって当事者団体間の意見が一つにまとまる確証もない。そのため、執行部側としてはなかなか動き出せないでいたのかもしれない。横山議員は、執行部提案では立案は難しそうだと判断し、手話言語条例のように、手話や聴覚障害者（ろう者）に焦点を絞っている手話言語条例を制定するには、議員提案のほうが合っていると、議員提案で作ってみようという思いに至った。また、2014年6月に、「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書を市議会で採択していたが、その際に、全会派名で「意見書」を提出し、全会一致で採択されたという事実があった。全会派名で提案することは、「なかなか他にはない」ことだが、このときに、「条例の作り方はわからないけど、反対意見は出ないだろう」という目処がついたことも、議員提案による立案に踏み切った要因の1つといえる²⁴。

次に、「意見交換会」へろう者が参加したことをどのように捉えているか、横山議員は以下のように語った。

F：意見交換会で当事者の方から直接意見を聞いたということで、なにか変化したことはありますか。

Y：まさに、当事者の声を聞いたということは、「出会い・ふれあい・思いやり」だよ。これだよ。 みんなが参画できるようにした。

F：条文の中で大事なところはどこですか。

Y：まず、理念のところ。それから、手話を言語として認める、ろう者への理解を促したという、（当事者の）気持ちを汲み取ったところ、それを市民と分かち合える社会というか、共通認識を得られる社会というか…どう書いていたかな、資料に残っているから使っているよ。あ、共に生きる地域社会ってなっているね。この3つのキーワードを軸にやっていた。これらは条文に入れていくことを最初から決めていたね。そしてそのことが、条文の「市の責務」「教育」「防災」「医療」につながっているんだよね。

²⁴ その他の要因としては、まず、「手話言語条例」について代表者会議で勉強会を開催し、全会派の代表が勉強会に参加したこと、そして、その後「研究会」へと移行し、継続して手話言語条例について議論したことも大きい。

(中略)

F：当事者の声を聞いて、これは大事だということなどがありますか。

Y：1つは、これまでやってきた歴史や苦しい中で活動を続けてこられたということを知ったね、文化的所産という言葉がそういう意味を持っているということ。そして、2つ目が、手話が言語として認められていなかったということがショックだったね。条例を作ることで、近くにいる人が手話で話すことができるようになる。こういったことはやはり当事者から聞かないとわからないね。これは、参加者全員が同じ気持ちだったと思う。障害者への大きな「感心」と、「思い」が共有できたと思ったね。

(中略)

Y：前文のところは当事者につくってもらおうという話は最初から出していて、他の議員もぜひそうして欲しいということになっていた。前文のなかにさっき言ったキーワードを踏まえて考えて欲しいということは伝えた。県条例は前文がこんなに長いんだよ。他の条例だと前文がないものがほとんどなんだから。ここに当事者の思いがたくさん入っているってことなんだ。それから、(保存してあった新聞記事を取り出し、)これを見て、「要約筆記」についても、含めないといけないと思ったね。

条例を作る際に大事だと思ったことについては、手話を言語として認めること、ろう者の気持ちを汲み取ること、共に生きる地域社会を築くための条例策定を目指すということを挙げ、これらのことが条文の「市の責務」「教育」「防災」「医療」につながっていると横山議員は述べた。特に、ろう者の気持ちを汲み取ることについては、意見交換会の場面でろう者から直接話を聞くことで、「これまでのろう運動の歴史や苦しい中でも活動を続けてこられたということ」を知り、ろう者が特にこだわった「文化的所産」という言葉に込められた意味を理解したという。そのことと同時に、「手話が言語として認められていなかったということがショックだった」と述べた。「近くにいる人が手話で話すことができるようになる」ことを実現するために、条例化をしていくべきという思いを新たにし、当事者から直接、考えや思い

を聞くことが大切であることを感じた。さらに、当事者の意見を条例に反映するために、前文は全て当事者につくってもらおうということは、他の議員とも相談し、早い段階からそのように決めていたという。それは、県の条例の前文が長く、「ここに当事者の思いが沢山入って」と感じたからだと言った。

また、手話だけでなく、要約筆記に関しても横山議員は情報を収集しており、要約筆記のことが書かれた新聞記事を取り出し、「要約筆記についても含めないといけないと思った」とも語った。

2) 石塚武議員の見解

石塚武市議会議員（所属会派：公明党前橋市議会議員団）へのインタビューは、2015年12月21日に行った。以下、インタビューデータをもとに石塚議員の見解を見ていく。なお、石塚議員の発言は「I」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

まず、条例の中で特に大事だと思う箇所と当事者の意見の反映のあった箇所について以下のような語りがあった。

I：条文の中で特に大事なところってということで。先進地の石狩市を見せてもらったりとか。初めて勉強するようなものだったんだけど、前文に書いてある（手話の）歴史もすごいと思うし、手話の意義、ろう者の差別偏見の歴史の話もあって。ここは他の条例にはないようなもの。それから、「文化的所産」というところは、聞いてみないとわからないよね。最初はなんていう言葉かわからなくて。当事者のかたの思いみたいなのが、読むだけではわからないけど実際携わってみて（分かる）ね。

F：もっとわかりやすい言葉のほうが良いということは研究会で話していて。その後の意見交換会でも意見が出されて…

I：譲られなかったですよ。

F：その後の研究会で、「（当事者の方が）そこまでいうのなら」ということになったんですよ。

I：そうですね、団体の皆さんの苦労というか。前文に書いてあるような、大変な歴史が「文化的所産」という言葉になるんだと思う。その辺が特徴だと思うんだよね。あとは、市の責務とか。学校の現場・医療機関、それから、手話サークルのこともかいていましたよね。そういう手話を使いやすい環境。みんな特徴だと思うんですよ、思い入れがありますよね。

（中略）

F：意見交換会にて、全てろう者の意見を聞く訳にはいかない中で、特に当事者の意見を尊重したい部分はありましたか。

I : 「文化的所産」とか、前文とか。あとは、「聞こえる者と聞こえない者」とかのあたり。前文のところですね。(中略) 一部の聞こえる者というのが早々にろう者と関わってきた。その言葉に思いがあるんだなって。「想い」があるところは通してあげたいという気持ちはありましたね。あとは、手話通訳の方の予算を使って、というところは、市の予算もあるし、常時というのは難しいんだろうなと思っていましたが、「想い」のある部分は通してあげたいと思いました。雇用の場というのはお金が必要なので。需要と供給が合うかもわからないので。

(中略)

F : 石塚さんが初めて条例のこと、手話のことを初めて聞いたのは、9月9日ですね。その後、研究会、意見交換会というのがあって今に至るのですが、認識の変化とありましたか？

I : わたし的には、(中略) 20年前くらいには、手話の(使っている)かたを知りまして。「手話の人も大変だな、自分は手話できないし」と思って。簡単な日常の手話を教えてもらったけど、その程度で。やっぱり「意見交換会」ですね、あれで変わりましたね。あれだけ苦労されてきてるんだって。

F : 衝撃でしたね。

I : 衝撃でしたね。前文は団体の方が出してくれたんですよね。議員の中で、「この文言はちょっと」という意見と相対したときに、ろうのかたが直接想いを語ってくれたことが一番ですね。「こんなこと思っているんだ」とか、「こんな苦労があったんだ」「譲れない部分はここなんだ」ということがわかり、意識が全然かわりましたね。当事者の声はちがいますね。

石塚議員が条文の中で特に大事なところだと感じた箇所は、前文の「ろう者の差別偏見の歴史の話」で、「他の条例にはないようなもの」と語った。また、意見交換会でも議論が起きた「文化的所産」や「一部の聞こえる者」という表記については、「読むだけではわからない」言葉だと感じたという。しかし、「意見交換会」で「ろうのかたが直接想いを語ってくれたことが一番ですね」と、ろう者自身が直接説明したことで、彼らが思っていること、苦労があ

って大変だったこと、譲れない部分はここだ、ということがわかり、意識が変化したという。前文の案そのものを当事者が作成したことで、ろう者自身が自分の言葉で文言に込めた意味や想いを説明することができ、意見交換会という場で直接、議員に訴えることで、議員が当事者の思いを汲み取り、できるだけ反映させたいという心境に至ったことが伺える。

次に、執行部の積極的な関与や様々な分野の専門家が「意見交換会」に集まり議論を行なったことと、全会派がまとまって話し合いが進められたことについて、以下のように述べた。

F：一つ一つの文章を自分たちで考えた、という意識で。

I：最初は石狩の文章をとってきて。理念条例ってこんな感じなのかというのはわかって。意見交換する中で、自分たちの条例だということになったと思いますね。コピーペーストしたようなものではなくて、原案はそういう部分も多少あるのかもしれないけど、それをたたき台として団体の方と議論した中で、いろいろ変わってきましたよ。団体、議員、行政、教育委員会とかそれぞれの持ち場の人が意見を出してくれて。議員が主でやっていますが、議員だけではできなくて。現場の専門的な意見がでてきたことはよかったですね。

(中略)

F：議員のほうで議論したので、思い入れがありますか？

I：そうですね。「意思疎通支援を講ずるよう努める」なんていう、最後の部分は。

F：当局側としては、入れてもよかったんですかね？

I：市は、(施策はきちんと)やるんだけど、条文で謳うことを嫌うんですよね。だからもっと広くゆるい言葉を使うんですが、これは積極的なものですよ。今後の市の姿勢、積極的に取り組みますよということが入っていますよね。

F：研究会のときから話し合っていましたよね。

I：そうですね、部長課長も来られていて。だから、前橋は手話言語条例の先進になると思うんですよね。

F：議員提案でここまで、当局側も了承しているし、作るところから関わっているじゃないですか。そういうことは議員提案だと難しいんじゃないかということは常識を

覆したと思うですが。

I : そうですね。 あとは全会派が入ったことは、すごいことだと思いますね。議会は、それぞれの主張があったり考え方もあって、同じことを進めてもやり方が違う中で、全会派が一致してやったのはすごいですね。

F : 和気あいあいと。

I : そうですねえ。

(中略)

I : 医療機関側も大変な思いをしてくたんだなって。(ろう者は手話がないと) 大変なことですら伝えられないでしょう。病院側も治療をする中で(ろう者に) 伝わらないと大変でしょう。コミュニケーションが測れないのは大変だったんでしょうね。

F : 教育委員会の方も来られていたじゃないですか。議員さんが呼びかけたから、ああいうメンバーが集まったんですか？

I : どうなんですかね。議員がやっているってということで、参加してくれたと思いますよ。あとは、前橋は積極的だと思いますよ。県都だからっていうので違うんじゃないですか。いろんなものが集まっていますから。医師会っていうと、大病院というよりは街の病院の人ですよ。なので、小さい病院の医師会会長が参加してっていうのは全然違うんじゃないですかね。

石塚議員は、「意見交換会」で、様々な団体や専門家、行政内の組織の人が意見を出し合い議論していく中で、だんだんと「自分たちの条例」ということになったと思うと述べた。特に、医療機関(医師会)の専門家の話から、医療現場でのろう者とのコミュニケーションが成立できず、ろう者だけでなく、医療機関側も大変だったのでは、と思いを馳せている。また、条文の中でも特に後半の部分である第10条から第15条に「～を講ずるよう努める」と明記されていた箇所について、「今後の市の姿勢」、つまり、「(手話に関する施策について行政側は) 積極的に取り組みますよ」という、前向きな文言が入ったことを評価している。議員以外の者の参加があったことの他に、全会派から代表が「研究会」と「意見交換会」に参加したことについても、それぞれの主張や考え方が異なっているなかで、「全会派が一致して

やったのはすごい」ことだったと述べた。また、このような形で議会が1つになり条例を立案したのは前橋市では初めてのことであったが、その要因については以下のように語った。

F：他の自治体は、真似できない形で条例が作れたと思うんです。全会派あつまって、議員提案だし、細かいことをかけている条例はなかなかないのですが、なぜ前橋市でできたんでしょうか。

I：県が作ったということもあるんでしょうし。あとは、団体の会長さんなど…団体の会の中心は県庁所在地においているんですかね。あとは、金澤先生は大きいですよ。金澤先生がいないとできていないですよ。知恵の部分、学の部分、専門の先生がいて。どこの大学でも金澤先生みたいな先生っていないでしょう。

F：研究会のメンバーにもなってますよね。

I：顧問という形ですかね。最初の研究会1回目から入ってくれているんじゃないですか。

F：(条文の) 中身が細かくというのは、先生だけではできなかったですよ。

I：でも、議員提案という形で、思いを形に変えるような指導をしてくれるひとはいないでしょうね。

群馬大学の金澤教授がアドバイザーとして、研究会に参加していたことによって、様々な団体から出された意見をまとめて、「思いを形に変えるような指導」があったおかげで、方向性を定めることができたと言った石塚議員は述べた。

3) 長谷川薫議員の見解

長谷川薫市議会議員（所属会派：日本共産党前橋市議会議員団）へのインタビューは、2015年12月24日に行った。以下、インタビューデータをもとに長谷川議員の見解を見ていく。なお、長谷川議員の発言は「H」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

まず、ろう者や手話に対する認識については、以下のような語りがあった。

H：当事者の方が苦勞されたことがわかって、そのことがわかる前文になったんだなど。

（中略）ろう者の方がいて、メモでやりとりしているんだけど、生活の不便さというのは聞いていて、（中略）小集会や演説会などに通訳来てくれたり。私自身は手話の大事さというのはわかっていたけど、でもそんなに偏見があったということは初めて知った。手話が一時期退けられていて、口話法でということで、意見交換会の時に初めて聞いて、学校でも使わせてもらえなかったというのが。私は実は口話法というのも大事だと思っていたけれども、それだと誤解もしますね。なんで口話ということになったんですかね。

（中略）

H：私たちは、国会中継とかをやるでしょう。日本共産党の中央委員会として、何かボタンを押すと、右下の画面で出てきたりすると。そういうのを基本的につけなさいということを、少なくともNHKや国会のやりとりはせめてやってほしい、ということは政党として言い続けている。今、群馬テレビにお願いして、同時中継して、しばらくすると議会に載せている。

F：今の前橋市議会のインターネットでは字幕もない？

H：ないですね。だから、条例を作ったので、前橋市議会ではつけていきたいですね。（中略）インターネットで文字が出るような。遠隔だね。そういうのを全部でやってもらいたいと思っている。全く聞こえなくて、難聴という人もいます、高齢だね。磁気ループとかあるしね。音声の認識もほとんど正確ですね。

（中略）

F：条例に関わって意識とかは変化しましたか。

H：そんなに偏見があったことは知らなかったから。手話で話すことに対する世間の差別意識があったことはなるほどねと。私はなかったのでね。そういう差別意識はない社会にしていきたいですね。

長谷川議員は以前よりろう者との関わりがあり、生活の不便さなど日常のことを筆談でやりとりをしていたという。また、招集会や演説会には同じ党内の手話ができる議員に通訳を頼むなど議員個人で出来ることをし、さらに中途失聴のかたなど手話がわからないかたに対して文字通訳や磁気ループ、音声認識などの情報保障手段のことも勉強していることが伺われた。しかし、手話やろう者が学校現場で使用できなかったことなどを意見交換会の際に初めて聞いたという。一方、日本共産党の方針として、基本的にテレビ番組ではワイプで手話が映るようにする、少なくともNHKや国会のやり取りはやってほしい、ということを行い続けており、条例を機に前橋市議会でも情報保障を充実させていきたいと語った。

次に、条例の中で大事だと思う部分について伺った。

F：条例の中でこれが大事、というのはありますか？

H：私の中で大事なのは、4条「市の責務」が大事。これを市がしっかり受け止めて施策展開しないと。これを推進するために、他の自治体は推進協議会を作ったでしょう。でも、前橋市ではそうではなくて、聴覚障害の部会が作られるからいいでしょうということで、私は協議会が必要だと思ったんだけど、そういう流れになっていたから、そこで反論もできないでしょう。年に1回か2回は会議を開いて、それに基づいて次年度の施策をするというのが欲しかったんですけどね。

F：研究会のときに盛り上がりましたよね。

H：当事者のかたも言いましたし、もっと議会が推してればよかったのかもしれませんが。

F：それは行政提案と議員提案の違いがあったから、設置が難しかったんですか？

H：明石だと作られていますよね。私は作りたかったけど、少数意見になっちゃったね。前橋のように、福祉計画の一部になると、3年に1回とか計画を変えるときに開くことになる。国保委員会（国民健康保険運営協議会）は年に1回必ず開くことになっている。市長からの答申のルールがあるわけ。でもそういうのがない。

(中略)

F : チェックする以外に実効性の差があるんですかね。

H : おそらく。郡山で手話通訳者を3人で専任でね。嘱託だけど採用したっていう話を聞きました。(中略) 前橋は進んでいると聞いたけど、郡山とか進んでいるところをみるとまだまだだと思いますよ。だから、専任の職員を設置すべきとは思うんですよ。

長谷川議員が条文の中で特に大事だと感じているのは4条で「市の責務」を規定したところと述べた。これを執行部が受け止めて施策展開をしていくことが重要で、そのために「協議会」の設置の必要性を語った。実際には、第8条2「市は、前項の方針の策定にあたっては、障害者の福祉に関する計画等との整合性を図るものとする」と記載され、障害福祉計画を作成する際に聴覚障害の部会内で手話言語条例に関する施策について議論することとなり、別途「協議会」を設置する方向にはならなかった。長谷川議員は「協議会の設置」については強い思いがあったが、会派を越えて意見の「折り合い」をつけたと、以下のように語った。

F : 前橋では全会派で提案したんですが、うまくいったのはなぜでしょう。

H : 県の条例を見ているから、会派・党派で対立する中身ではなくて。この条例の中身であれば政治的な立場を置いて一致できるというのがわかったんじゃないかな。(中略) 他の同じ条例では、本会議の中で結構議論するんですよ。我々が出した修正案に対して、「ここがおかしい!」とか言われたりね。

F : そういうのは事前に打ち合わせするんですか。

H : しないですよ。

F : 今回はすごい事前に打ち合わせをしましたよね。

H : 事前に何度も練ってね。私も研究会で、「協議会を作るべきだ」とは言ったんだけど、障害者基本計画で部会でということで、妥協したんだけど、そこで妥協しなければ、条例がなかなかできない。「折り合い」をどこでつけるかだよね。そこで金澤先生の言葉はすごくて「まあ大丈夫です」なんて言われると(笑)。当事者団体にも座長から説明があつて。推進協議会は作らないけど、皆さんの意見を反映しますというこ

とを、会長に話して。そういう諸々のことがあって一致した。私も固執しなかったですね。(中略) そういう意味で一致点があった、合意できる内容だった。

F：議員さん同士で、できるだけ同じ方向に向いていたということでしょうか。

H：そうだね。「文化的所産」も、当事者の意見を聞いて当初の意見に戻した。内容が対立するものではなかったから。で、当事者団体の意見を各代表がみんなで聞いたことも大きかった。これまで、たとえば、「公契約条例」を作るときに元業者読んだり下請け業者呼んだり執行部の意見聞いたりなんてことはないですからね。あんな形でできたというのは、議員提案だったからというのはあったかもしれないけど、他ではまず、ないですよ。

(中略)

H：議会で全会派賛成となると、行政もやらなくちゃいけなくなるから、行政側に議員が立って、意見が通らないこともあるんですよ。

F：じゃあ手話言語条例で見られたことが、他のところではない？

H：そうですね。まとまったように見えたけども、違う問題になると、分かれてしまう。私たちは、30人学級をしていくことは未来の投資のために採択をしてくださいといったけど、なかなか通らない。手話言語条例を県議会が全会派一致で通ったのはよかった。やっぱり先に県ができたことは大きいですよ。

(中略)

H：これから他の市でもできるといいね。あと、先進条例があったから、学校、医療機関、災害時とかも、組み入れることができて。

群馬県手話言語条例が議員提案は自民党から提案されたものではあったが、全会一致で可決されたことを受け、日本共産党としても手話言語条例の成立について賛成の姿勢を示していたことが、前橋市手話言語条例の制定に向けて他会派と同じ方向を向いて策定に繋がった要因として挙げられた。しかし、「協議会の設置」については、障害福祉計画の部会の中で扱うという執行部側からの案については、「折り合い」をつけないと条例そのものが成立しない

ことを危惧し、「妥協」したと語った。その際に、アドバイザーの金澤教授からの助言や、当事者団体に対して説明を丁寧に行い、当時差団体側も納得したことなどが影響したという。そして今回のように他会派と意見を一致させることは他の場合ではほとんど無く、意見が別れてしまうと語った。

最後に、実際の施策で必要なことは何かを伺った。

H：意見交換のときに、通訳できるようになるために数年かかるって言ったでしょう。なので養成するための支援をね。あと、手話通訳だけで生活出来るようなものをやっていくべきだね。郡山市では3人の人に携帯電話を持ってもらって、深夜でも対応できるようにはなっている。そういう時は、夜間手当とかを細かく決めてね。当事者団体がどのような具体的なものを行政に求めているかを聞いて、質問していきたい。手話通訳の方のいうことはもっともでしたよ。高齢化してきていて。

公的なところには全て手話通訳をつけるべきですよ。

(中略)

H：行政が引っ張っていかないとできないんですよ。行政にはお金つけないと。だから、行政の予算が、たとえ数パーセントでも増えないと、せっかく作った条例の理念が生かされないので。(中略)我々は野党だから、予算の額についても遠慮なく言えるので。来年度の予算がどうなっているか注目ですね。

手話通訳者の養成のより充実した支援や、手話通訳者の処遇改善、公的な場所には全て手話通訳者を配置するなど、具体的な施策に関する思いを語り、「当事者団体がどのような具体的なものを行政に求めているか」と、当事者のニーズを聞いた上で質問し、予算をつける施策につなげていきたいと語った。

4) 中島資浩議員の見解

中島資浩市議会議員（所属会派：市民の会）へのインタビューは、2015年12月24日に行った。以下、インタビューデータをもとに中島議員の見解を見ていく。なお、中島議員の発言は「N」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（）による加筆修正は筆者による。

まずは、前橋市議会唯一の一人会派である「市民の会」が議会ではどのような動き方をするのか説明があった。

N：3人以上の会派になると、代表者会議に参加できるが、それ未満だとオブザーバーという形で参加することができるんだよね。（オブザーバーは）了解が得られた時に発言できる。実は今まで、自分から手を上げて議長に発言したこともあるんだけども。

F：発言したいときは、どうぞと言われて？

N：そこは微妙で、手を挙げると「なに？」という感じになってしまう。だから傍聴。時々議長から、年に1回くらい発言を求められることがあるかな。

（中略）

N：で、5月に勉強会をしたよね。それで（手話言語を制定することについて）良いではないかという話になって。一部の会派だけでやるというのも1つの方法ですよ。群馬県だって、全会派で出してはないよね。でも、もしかしたら反対する人もいるかもしれない。僕はどのくらいかわからないけど、とにかく全会派で進めたらどうかということを言ってみた。なぜかという、今、あんまり隠し事をしていいことはないですよ。隠し続けるとどんどん嘘に嘘を塗り固めてしまうから。

（中略）

F：どのタイミングで全会派でやるように決めたんですか。

N：僕もわからないんだけど。（中略）こういう問題は、賛成多数で可決しても寂しいじゃないですか。だから、一部の会派にこだわらずにやってきたと思うんです。

F：そのあたりが県とちがうからで、少数の会派が乱立したからこそ、オープンにしてやっていこうってなったんですかね。

N：私は本来、ここに入れる立場ではなくって。何故ならば、一人会派で交渉会派ではなかったから。なので、特別委員会を作ることとかになったら、私が入れなかったかもしれないですよ。ただ、私も「議会改革をやりたい」ということを言っていたので。私もはいれるように考えてくれたみたいですね。あとで横山議員に言われたのは、「なぜ研究会という開き方をしたのか」というと、公のものになると私（中島議員）が入れなくなるから」というのはあったみたいだね。研究会を立ち上げて、各会派の代表で集まってもらって、みんなに賛同してもらえたので、こういう形になった。で、もう1つは、短期間でできた。これは研究会だったからできたと私は思っています。なぜかという公の委員会となると、数も多くなるので、発言するときには手を上げて議長の許可をもらってから話し始めないとならない。でも、今回は7人という人数だったので、非常に話しやすかった。テーブルを囲んで色々意見を重ねるなかで、「そうだね」「そうだね」みたいな同意を得つつ進めることができた。それが、僕はかえってよかったのかなと思いました。

F：意識として違いましたか。委員会と研究会というので。

N：場として発言しやすかったですよ。人数も少ないし。公の委員会だと、「こんなこと言ってもいいのかな…」とためらってしまう。あとから、横山さんから、「中島くんは非公式の研究会だったから呼べた」って言うてくれました。僕としても発言しやすかった。これが短期間でできた理由かなと思う。進め方の1つとして特別委員会という形をとってもよかったけども、そうなるともっと時間がかかったかもしれない。

「市民の会」は前橋市議会では唯一の一人会派だった。したがって、会派の代表が集まる会議である「代表者会議」に中島議員はオブザーバーという形でしか参加できず、また「特別委員会」も会派の人数比によって構成されるため、仮に「手話言語条例の制定に向けた研究会」が「特別委員会」で実施されていたとすると、中島議員は委員に入ることができなかったかもしれない。前橋市手話言語条例を制定する際には、（一部の議員らとの会話の中で）中島議員も「とにかく全会派で進めたらどうか」と意見したという。その理由として、福祉や手話に関するような問題なのに、「全会一致」ではなく「賛成多数」で可決したら「寂しいじゃないですか」という思いがあったことと、「議会改革をやりたい」と常々言っていたことを周りの議員が汲み取ってくれたのでは、と語った。こうして、「市議会全体で作る」という共通認識が議員らの間で築かれていたことを受け、座長の横山議員が中島議員も参加で

きる形で研究会の構成を考えた結果、「非公式の研究会」という形で進めるようになったという背景があった。また、「非公式の研究会」という形が、年未満の短期間で条例を作ることができた要因だと語り、7人という少人数で、「テーブルを囲んで色々意見を重ねるなかで、「そうだね」「そうだね」みたいな同意を得つつ進めることができた」ことを挙げ、自由に発言をすることができたと振り返った。

一方、インタビュー時に議員らから明言があったわけではなかったが、中島議員は2015年当時、4期目の任期中で、3期目と4期目の選挙ではトップ当選を果たしていた²⁵。また、2009年には議長も経験しており、一人会派とはいえ、前橋議会の中でも有力議員だったことも、中島議員を研究会に迎え入れることができるような動きになった要因になっていると考えられる。

では、次に中島議員が「議会改革を進めたい」との思いを持った背景について見ていく。

N：議員提案の政策条例は初めてなので。これまでは（議員）定数削減とか報酬の削減とか、そういったことは議会で何度かやっていて。それは政策の中身に関係はない。だいたい1年くらいかかる。議員定数のものは1年かかったからね。だいたい選挙の前にやるんだよね。例えば再来年の2月には選挙があるけれども、定数に関することは1年前くらいには作らなければならないし、政策を作るときにはさらに1年前から議論しないといけない。何人候補者を出すかということにも響いてくるので。

F：一年間かけて話し合うのは、どういう人たちで話し合うんですか？

N：たとえば、議員定数だったら、議会運営に関係ない。各派代表者会議で検討する。まあ、全会一致では通らないよね。

（中略）

N：今回みたいな政策条例をやるのは初めてで。（中略）僕は実は、議会改革に取り組みたいと思っています。平成21年(2009年)に議長をやらせてもらったんだよね。前橋市

²⁵ 中島議員は、3期目の2009年2月の選挙では、5,702票を獲得し過去最多得票を記録（2位との差は約2,000票）、4期目の2013年2月の選挙では、6,406票を獲得、過去最多得票を更新した（2位との差は約900票）。その後、5期目の選挙でもトップ当選を果たしている。

の政務調査費問題²⁶が出て議長が辞任して。(中略) 大きな問題だったので、「前橋市議会を変えない」ということで改革をしてきた。なので、前橋市は議会改革が進めていて、全国のランキングでは真ん中くらいなんだけど。

僕は議員提案が議会改革の一部になるとっていて。(中略) ある弁護士さんから犯罪被害者の関係の条例を作りたいと言われていて、なかなか市側ではうまく作れないんだという相談を受けて。(中略) できるかできないかわからないけど、議員提案でやっていきたいという思いがあって、4月くらいに横山さんに話をした。そのときに、横山さんから、「手話言語条例というのがあって」という話をされて。どっちが先、後というわけではないので、じゃあ先に手話を、ということになって。

僕は議会改革の一部として、議員提案を出したかった。なぜならば、国会では唯一の立法機関は国会ですよ。それを市に置き換えれば、それ(立法機関)は議会の役割。全国では政策条例ができていけども、前橋市はなかったから、できればいいなと思っていた。

中島議員は、前橋市議会政務調査費問題の発生を受けて、2009年6月から議長を務めることとなったため、議会内改革の対応を議長として「前橋市議会を変えない」と改革を進め、「議会改革の一部として、議員提案を」という思いを持ち続けていた。そして、犯罪被害者の関係の条例²⁷を議員提案で出せないかと考え、横山議員に相談を持ちかけたところ、「手話言語条例」の話があったという。ちょうどその頃に議員提案条例の「群馬県手話言語条例」が施行されていたこともあり、前橋市で初めての議員提案条例を策定するなら、「手話言語条例」を先に進めるといいのではないかという話になったと語った。

次に、当事者の思いをどのように条例に反映していったのかを伺った。

²⁶ 「前橋市議会政務調査費問題」とは、2009年に起きた前橋市議会の一部会派が、市政の調査研究費として支給される政務調査費を不適切に支出していた問題。この問題を機に、同年6月15日に議長は辞任し、後任議長に中島議員が就任した。

²⁷ 「犯罪被害者等の支援に関する条例」は2019年現在、多くの都道府県・政令指定都市で制定されているが、群馬県は制定していない。また、先進的に犯罪被害者等支援施策を実施している明石市の泉市長曰く、「犯罪被害者は明確に「被害者」という支援対象者が設定されるから条例で規定するのは難しい。さらに被害者支援の実施となると、例えば見舞金を市が払うと決めたら半永久的に予算が必要になるために、更にハードルが高い」と話していたことから、理念条例である「手話言語条例」のほうが議員提案でも立案しやすい条件が揃っていたと言える。

N：各種団体のかたに前文を作ってもらって、議員も加わって意見を出しながら条文を作
っていった。最高の形で作れたと思う。関係者の思いをどこまで組み込めるかという
ことに重きを置いていたので。でも「文化的所産」という言葉はわかりづらいという
意見を出したところ、当事者から「文化的所産」という言葉で出てきた。で、そこで
こだわってしまうととまらなくなっちゃうから、譲れるものは極力譲ったほうがいい
ですよ、という意見をした。もしこだわってしまっていると、また違う言葉を出し
て…っていう繰り替えしをすると、ずれ込んでしまうじゃないですか。本当にまずい
もの以外には、手を加えなかった。当事者の意見を極力反映させた。

(中略)

F：意見交換会の前の研究会では、「文化的所産」についてはどう思われましたか。

N：わかりづらいとはおもったんで、変えたほうがいいのではとは思っていた。でもよく
よく考えたら、なるほどと、その意味を理解したので。とにかくこちらとしては譲れ
るものは譲って。

(中略)

F：当事者の意見を入れ込んで行こうというのは、「揉めずに済ませたい」という理由だ
けではなく、当事者の思いが強いからということもあったのでしょうか。

N：そうですね、やっぱり当事者しかわからない思いがあるからそれは生かしてあげな
いとね。

F：直接聞くのとそうではないのは違いますか。

N：やっぱり違いますね。「文化的所産」という言葉にはこだわりを感じましたよ。何度
も訂正して出してきてもらったので。

F：手話通訳の処遇についても同じくらい議論があったけれど載せられなかったと思いま
すが…。

N：それは執行部のほうから説明がありましたよね。一方的な意見を聞くのではなくて、
客観的な意見を集約して聞いていかないといけないので。(中略) また、行政も横を見
るので、他市に比べて待遇がいいのであればそうだし…。そのへんは次の課題ですか
ら。

F：議員のかたはどういう立場で考えるのでしょうか？

N：人によるとは思うけど、僕は、感情とか思いを受け止めたあと、客観的な意見も踏まえて。そうなると、私が判断することはできないですね。ある程度、できる限り情報を収集して、客観的に捉えて。

当事者の思いは前文に込められているとし、「関係者の思いをどこまで組み込めるかということに重きを置いていた」という。しかし、「文化的所産」という言葉がわかりづらかったため、別の言葉に変えたほうがいいのではないかと思っていたが、当事者が何度も訂正して出てきたため、その言葉にこだわりを持っていることを感じたという。一方、第8条の手話通訳者に対する処遇に関する議論については、執行部からの「他市に比べて手話通訳者の処遇が特段悪いわけではなく、むしろ良い方である」という説明を受けて、「一方的な意見を聞くのではなくて、客観的な意見を集約して」聞いていくべきだという考えのもとで、当事者の意見であっても反映できない部分があったと語った。

また、ろう者や手話に関する認識の変化について伺ったところ、以下のような語りがあった。

F：中島さん自身はろう者との関わりはありましたか。

N：条例の前はなかったですね。

F：制定前と後で、意識は変わりましたか？

N：そう言われると、正直変わってはいないかな。実は、僕の身近の支援者のかたで、重度の障害者のかたの施設とも関わっているの。そういう捉え方はもともとあったけど、意識が変わったとか、そういうのはなかったかな。

中島議員は、重度障害者施設との関わりがあり、身近に重度障害者がいるという。したがって、ろう者と意見交換会等を通して関わって何か「認識が変わった」という実感はなく、むしろフラットな状態でろう者を受け止めていたことが伺える。

次に、アドバイザーである金澤教授の助言については以下のように語った。

N：金澤先生の勉強会のときに、差別解消法の施行にともなう、具体的な行政のことに
ついてはそちらで進めるから、条例は理念でということが（話されたため、その方向
で条例作成を）進めやすかった。今回初めてなので、どういうふうにどこから始める
かわからなかった。1から10まで全部議会で作る必要はないかもしれないが、現場
の人の意見を最大限尊重した条例が理想だとおもうので、今回は理想形のものができ
たなとおもって。

アドバイザーの金澤教授が講師として勉強会で話をした内容を取り上げ、具体的な障害者
支援は障害者差別解消法で対応できるため、「手話言語条例」では理念条例として策定すると
良いという助言があったという。議員提案で条例を立案するのは初めてだったため、「どうい
うふうにどこからは始めるかわからなかった」が、その方向性が示されたことで進めやすく
なったと語った。

アドバイザーの助言もさることながら、前橋市議会の条例制定の裏方として、議会事務局
の動きも重要なものであった。議会事務局の動きについて、中島議員は以下のように述べた。

N：議員提案で政策条例を作るのは初めてだったし。そこは議会事務局の政務調整の人に
してもらわないと。専門の法律用語があるから。体裁を整えるために1ヶ月くらい必
要ということだったので、12月の議会に通すことを考えると、1ヶ月前の10月ま
でに作っておけば、文言の整理をして間に合うのではないかという日程を考えた上で、
いつまでに、という段取りを立てた。

(中略)

N：議会事務局の働きは大きかったですよ。研究会は非公式だけでも議長名で集まったか
ら、書類の作成とかをすっかりサポートしてくれて。これは大きかったなあと。それ
は思いました。議会事務局も大きな役割を担ってくれた。本当に理想的ないい事例で
した。今後も年に1本くらい、条例を作っていければ。

(中略)

N: 議会事務局は、どこかの会派だけだと、サポートできない面もあるかもしれませんが。
本来は、議員提案の条例作成をサポートするのも職務の一つだと思うのですが、今までなかったことなので大変だとは思いましたが。

中島議員は、「議会事務局の働きは大きかった」と書類の作成や専門の法律用語・条文の体裁などのチェック、議会へ上程するまでの行程などのサポートが必要不可欠だったと語った。全面的なサポートが受けられた理由としては、一部の会派だけではなく、全会派の議員が集まっていた研究会であったことや、非公式ではあるが議長名で招集されていた公的な意味を含むものであったことを述べ、「本来は、議員提案の条例作成をサポートするのも職務の一つだと思う」としつつ、初めてのことで大変ななかで「大きな役割を担ってくれた」と称賛した。

5) 浅井雅彦議員の見解

浅井雅彦市議会議員（所属会派：心世紀）へのインタビューは、2015年12月22日に行った。以下、インタビューデータをもとに浅井議員の見解を見ていく。なお、浅井議員の発言は「A」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

まず、手話やろう者に関する認識の変化について以下の語りがあった。

F：手話やろう者に対する認識は、意見交換会の前後でなにか変化ってありましたか？

A：そうですね、やっぱり手話に対する認識は、全然変わったよね。最初は聴覚障害のかたとの接点もあんまりなかったし、特に、手話について興味があるとかはなかったですね。あと、手話が言語として認識されてなかったとか、聾学校で教えてなかったとか、使われてなかったとか、あと差別があったとか、そういう認識は最初はなかったですね。

F：前文に禁止されてきたという歴史が書かれましたよね。

A：そうそう。当事者のかたに直接話を聞いたのは良かったですし、衝撃でした。そういうこと（手話が長く禁止されていた歴史など）があったんだって知って。やっぱり直接話を聞くと変わるよねえ。あ、でも、その前に、県で条例ができたときに、「ああそういうことがあるんだ」聞いてなんとなく知ったくらいかな。でも、当事者のかたが直接話をされたのが大きかったですね。

浅井議員は、研究会の前には、ほとんどうろう者との接点もなく、手話のことも詳しくは知らなかったため、手話が言語として認識されず、使用が禁止され、差別もあったなどの認識はなかったが、意見交換会の際に当事者から直接話を聞くことで、ろう者や手話に関する差別や偏見の歴史などがあったことを詳しく知ったという。その前に、群馬県で手話言語条例が策定された時に聞いて「なんとなく知った」くらいの認識であった。

次に、条文の中で重要だと思う箇所とその後の施策については以下のように語った。

F：条例の中で、ここが大事というところがありますか？

A：そうですね、こうやって条例を作って、言語ですよ、って認めるものがあったってもいい

と思うけど、やっぱり大事なはその後の施策にどうやってつなげるか、とか、施策をしっかりとやっていかないといけないと思うんですよね。ただ条例を作ってそれでおしまいだったら作った意味がないので。

(中略)

A：だからやっぱり、「協議会」のことは個人的にもっと出したかったですね。それがなかったら、単なる理念法になってしまうので。せっかく条例を作るので、実効性をどこかで持たせるためにも、協議会っていうのを載せられればよかったんだけど。でも、執行部のほうで案を出してくれて、きちんと話し合える場があるということなので、それなら、と。

(中略)

A：そうそう、群馬県で条例ができたのが3月で、4月施行だったでしょ？そのあと、7月か8月に石狩市に見学に行ったんだよね。先進地を見るとやっぱり違いますね。学校で手話を勉強していたり、ちゃんと施策に繋がってました。

(中略)

A：条例はすごくいい形で良いものができたと思います。あとは、役所の中できちんとやっているかどうか、確認の作業になりますね。

「手話が言語である」ということを認める理念形の条例ができたことについて、評価をしつつも、「単なる理念法」で終わってしまっただけではいけないと施策の実効性の確保が重要であると語った。そのために、「協議会の設置」については、もっと意見を出したかったが、執行部側より条例に関する施策に関する議論の場を設定すると説明を受けたことで納得したと述べた。また、群馬県の手話言語条例の制定を受けて、その数カ月後にすぐに市町村で初めて条例を制定した石狩市に視察に行き、実際の施策にどのように繋がっているかを実感したという。

次に、議員提案で条例の立案を進めていくことについて、以下の語りがあった。

F：前橋市で条例を作ろうって始まったきっかけみたいなものって何かありましたか？

A：確か、昨年(2014 年)の 10 月に手話言語法の「意見書」が当事者から出されたんだよね。で、それを議会で承認したんだけど、(中略) その時から意識というか、そういうのは変わってきたと思いますね。

(中略)

A：政務活動費の問題のことは知ってる？(中略) で、その問題が起こった時に、議会内部はちよつと揉めていて。そのときに、そもそも、「議会基本条例を作りたい」という動きがあったんだけど、そういう条例を作るとかの動きができる状態じゃなかった。でも、やっぱり議員発議の条例を何か1つでも作ることが議会改革につながると思うし、そういうことが必要だと思ってきました。

浅井議員は議会改革が必要であると感じており、議員発議の条例を制定することができれば、議会内の改革につながるのではないかと考えていたという。そのように考えるようになった背景として、2009 年に起きた前橋市議会の政務活動費に関する問題が発生したことで、その頃に「議員基本条例」を作る動きがあったが、とても条例を作る体制ではなく、条例をつくるができなかったことを語った。その後、2014 年に「手話言語法の制定を求める意見書」が議会で可決されたころから、手話言語条例を制定することについて意識が変わってきたという。

最後に、議会内の調整ができた背景については以下の語りがあった。

F：でも、この条例の特徴というか、すごいところは、会派がいろいろあって、最大会派が無いなかで、議会が1つになって作り上げたことだと思うんですけど…。

A：そうですね、普通に考えたらきっと大変なことだと思うんだけど、横山議員みたいな人がいたからこそ、まとめることができたんじゃないかなあ。横山議員が中心になってくれて、細かいところまで気を配って調整してくれたおかげだと思います。

(中略)

A：それとあと、心世紀としては、議員発議となるときに、(心世紀所属の真下) 議長の後押しになればいいと思ってやっていったね。議長名で全会派を集めて研究会を立ち上げたでしょ。そういう意味でしっかり良いものを作っていこうという気持ちになりましたね。あとは、アドバイザーとして金澤先生を呼んでよかったと思ってますね。大事なときにポイントを絞ってしっかり話して下さったので、勉強になることが多かったですよ。先生の話された内容をもとに、いろいろと考えることができたので。

前橋市議会の場合は、少数会派が乱立しているなかで、横山議員が中心となって丁寧な調整をしてくれたおかげで、議会が一つにまとまったのではないかと語った。一方で、心世紀に所属する真下議員が議長名で議員を招集し、勉強会を開き、研究会の開催へ繋がったことの影響は大きく、同じ会派の議員として議長を後押しできるように、良いものを作っていこうという気持ちになったと語った。また、アドバイザーの金澤教授の参加があったことも良かったと評し、助言をもとに意見を考えることができたと言った。

6) 金井清一議員の見解

金井清一市議会議員（所属会派：創生前橋）へのインタビューは、2015年12月21日に行った。以下、インタビューデータをもとに金井議員の見解を見ていく。また、インタビューを行なっている最中に、議員控え室に町田徳之助議員（創生前橋）²⁸が入室されたため、町田議員にも答えていただいた。なお、金井議員の発言は「K」、町田議員の発言は「M」筆者の発言は「F」で表記し、下線および（ ）による加筆修正は筆者による。

まず、条例の中で特に大事だと思う箇所と当事者の意見の反映のあった箇所について以下のような語りがあった。

F：条文の中で重要と思ったのはどこでしょうか？

K：前文にこれまでの歴史を踏まえて、団体のかたが作ってくれたことに意義があると思う。携わってもらったということ。

条文の中では、特に前文のところで、当事者団体が携わり、案を作成したことに意義があると述べた。また、当事者の参加に関する影響と「思い」を汲み取った箇所については以下のように述べた。

F：当事者のかたと以前に関わりは持たれていましたか？

K：挨拶程度かな。

F：では、前橋市聴覚障害者協会の顧問議員の窪田さんとの連携はとられていましたか？

K：窪田さんはオブザーバーとして（研究会に）ずっといたよ。話聞いてみるのもいいんじゃない。研究会の会議はほとんど出てました。連絡は常に。うちの会派の団体は石狩市に行った。8月6日に石狩市に行っています。会派の13人で。

F：意見交換会のときに当事者の「思い」を受け取るために大事にしていたことは何かありますか？

K：私は、窪田さんと一緒に、協議会を作ることの主張をしてきた。見直しとか、実施にあたっての細かい内容に当事者のかたが関われるように。付帯決議でも私はよかったです。当局と3団体がやっていくことが大切と思っていたので。最終的には、福祉計画の中に位置付けられて、私もそうだと思ったし当事者も納得したし。

²⁸ 町田徳之助議員は2018年5月16日に59歳の若さで逝去されました。この場をお借りしてご冥福をお祈りします。

(中略)

F: 意見交換会で話を伺っていたと思うんですが、当事者の要望の全てを受け入れるわけにはいかない場合もあると思うのですが、どうなのでしょう？

K: たしかに、そうですね。でも、思いは受け止めていきたいと。だけど当事者が作るのではなく議員提案だからこちらが主導だけど。でもできたあとは前橋市と当事者のかたが進めていくんですけど。

「窪田さん」というのは、窪田出議員のことを指している。窪田議員は創生前橋に所属し、前橋市聴覚障害者福祉協会の顧問議員を務めていた。金井議員は窪田議員と連絡を取り合いながら、研究会に参加し、窪田議員もオブザーバーとして研究会に参加していた。その窪田議員と一緒に、「協議会」を作ることが大事であると主張をしていた。条例を作るまでは議員主導で実施するが、できた後は、前橋市の行政と当事者のかたが進めていくものになるため、計画の見直しや実施にあたっての細かい内容に当事者が関わられるような仕組みづくりが重要との語りであった。

次に、議員提案の条例の特徴について以下のように語った。

K: 研究会の1回目で議員提案というのが決まって、あとは、直接予算に関係のない理念条例だったということね。市がやるなら必ず予算が必要になる。だけど執行部としては、障害福祉の大きなくくりの中で手話だけというのは、ということで。整合性を保つわけだよね。

F: 議員提案だったからこそ、他の障害のことを入れなくても大丈夫だったということは…？

K: あると思います。議員としては他の障害者との関係をどのように話していくかというと、国で「手話が言語である」と決まったこと、それから障害者差別解消法もありますし。これまで手話が言語とされていなかったことを市でも受け止めて、市民理解をしていこうよ、という説明だと他のかたにも話せるかな。公平性。(中略)で、12月で議決ということは早く動けるし、早ければ早いほど予算が付けられるし。

F：議員提案だと予算がつきにくいのでしょうか？

K：つきにくいわけではないけど、予算をつけるのであれば、もっと早く（制定）しないといけない。だって予算の話は夏くらいからやっているんだから。だから、整合性を持ちながらやっていこうっていう話だったね。

（中略）

M：議員提案とはいっても。なかなか難しくて。議会事務局の人も少なくなってきた。全会派まとまったんで。事務局もやってくれたし。うちの会派だけで突っ走るのではなく、全部の会派の顔を立てたという形で。大人の世界ですから。「全会派で」という「実」をとった。普通なら最大会派が代表を務めることもあるから。でも全会派というのは理想的な形でしたよね。

（中略）

K：一つや二つの会派だったら事務局も動けなかったんじゃないかな。今回は議会全体でということになっていたんで、サポートしやすかったのでは。

F：私は市長提案でいこうと思っていたところもあるのですが…。

M：どちらでも、条例ができればいいから。当局であれば、いろいろな財務のことも調整しなくちゃいけないし。

（中略）

K：市役所職員は「予算を…」ということに頭が行くので、整合性をとるために早めに作ったんだよね。もう1つは、手話は大きな福祉の計画の一部で手話を入れているという整合性を保っている。前橋の条例のことを、大きな計画の一部でやっているということ、だから予算もここに付けますということだと他の部を説得しやすい。整合性の取れた条例ができたとおもいます。

M：でも、議員に執行権がないんだよ。条例とかをやって、予算をつけたとしても、執行されないかもしれないので。

F：そこが一番当事者団体のかたも気にしていたところだと思います。

議員提案だったからこそ、国の法律で「手話が言語である」と明記され、さらに「障害者

差別解消法」などの障害者に対する法律も整ってきていることを踏まえて、手話が言語とされてこなかった歴史を市でも受け止めて、市民への理解を促すためのものだから、と他の障害の方にも説明しやすいのではないかと述べている。他の障害者との関係について理解を得やすかったと述べた。一方で、もし執行部が立案するとなると、「障害者福祉の大きなくくりの中で手話だけ」というのは説明しづらかったのではないかと、他の障害者との整合性が保てなくなるのではないかと、ということも述べた。

さらに、金井議員は施行後の施策のことまで考えており、「理念条例」であったことで、必ずしも予算をつけなくても良いといえるため、12月に制定するスケジュールで策定できるし、もし予算をつける場合でも、12月に制定し、次年度4月の施行であれば予算もつけられるだろうとも語った。一方で、町田議員は「議員に執行権がない」ことを心配しており、仮に予算がつけられたとしても、執行されないかもしれないことを不安視していた。

次に、ろう者と手話の認識に関する変化については以下のように伺った。

F：前橋の議会事務局のかたは協力的でしたね。

K：そうですね。前からそうでしたけど、「議会がやる」から頑張ってくれていたよね。あとは、ろう者のかたとも（以前から）接触はあったけども。改めてメール、ネット、ラインではなく、顔の表情を見ながら、いきあうということは、障害のあるかたとのコミュニケーションはちょっとしかできないかもしれないけど、大事だと思いました。できる過程やできたあとも、メールでおめでとうってだけじゃなくてね。表情をみながらね。

F：国や条約で手話が言語として認められたのですが、その話を聞く以前と比べて考え方はどう変わりましたか？

K：手話が言語ではないとされてきたということを認識しましたね。手話は1つの方法と思っていたから。でも明らかにびっくりしたのは、学校だよな。学校で手話が使われていなかった。

金井議員は意見交換会の場で直接ろう者と顔を突き合わせて話をしたことで、表情をみながらコミュニケーションをすることが大事だと語った。また「手話が言語ではないとされてきた」歴史の部分に驚き、さらに教育現場で手話が使用されていなかったことについても非

常に驚いたと述べた。

7) 丸山貞行議員の見解

丸山貞行市議会議員（所属会派：市民フォーラム）へのインタビューは、2015年12月21日に行った。以下、インタビューデータをもとに丸山議員の見解を見ていく。なお、丸山議員の発言は「M」、筆者の発言は「F」で表記し、下線および()による加筆修正は筆者による。

まず、条例の中で特に大事だと思う箇所について以下のような語りがあった。

M: 条文の中では、私は手話の意義と基本理念なんですよ。なかなか手話に対する偏見とか、差別的な状況が現実としてある中で。「文化的所産」っていう言葉が理解できなかったんですけど、難しくて。そんな中で、手話の意義と基本理念を乗せたというのが一番大きいと思います。他市の例を参考にしながら作ったので、内容については後発になればなるほど充実していくんだけど、その中でも比較的いろいろ盛り込んで、対応が大変だと思うけど、全て努力義務だけど、それぞれのひとが対応してほしいという期待を込めたものなのかなと。

(中略)

M: あとは15条の手話以外の意思疎通の方法。手話だけでも、手話ができないし、完璧にはできないし。統一されている状況でもないの。要約筆記等も入れられたのは良かったと思いますね。

F: 聞こえないひととイコール手話ということ以外のひとがいることは以前からご存知でしたか。

M: 身近に途中から聞こえなくなった人とかもいるので。文書でやりとりを。でも難しいんだよね、書くことはできないし。要約しか伝わらないけど、実際にいるということは知っていた。あと、勉強不足で、手話が禁止されている時期があったことをしなかったんですよ。あとは、日本語の組み立て方と手話の組み立て方が違うということは詳しく知らなくて。改めて認識できたので。議場で通訳された方をずっとみていて、組み立て方が違うことを見ていて感じました。

丸山議員は、第2条「手話の意義」と第3条「基本理念」、第15条「その他の意思疎通支

援の推進」について、特に大事だと思うと語った。ただ、第2条にある「文化的所産」という言葉については、難しくてなかなか理解ができなかったが、手話に対する偏見や差別的な状況のなかで「文化的所産」に込められた思いを知ったという。また、日本語と手話の組み立て方などの文法が異なることについても知らなかったが、市議会の議場で手話通訳者が配置されたときに実際の手話を見て、第2条「手話の意義」に手話は「独自の体型を持つ言語」と書かれていたことについて「組み立て方が違う」と実感したと語った。もう一つ、第15条に要約筆記等の手話以外の意思疎通支援について記載されたことについて「良かった」と評し、その背景として、「身近に途中から聞こえなくなった人」がおり、筆談でのやりとりや要約された情報は伝えられるが、その困難さ、限界について実感があつたと語った。

次に、当事者が意見交換会に参加したことによって、条例制定および丸山議員自身にとってどのような影響があつたのかについて伺った。

M: あとは、今回は基本的に関係者の方の思いを前文に入れようということだったんだけど、それは大切なことだし、いいこと。でも、ろう者の方々と関係している方々と、全然手話に関係なかったひとの意識が乖離していると思うので、その辺のことを意識したほうがもっと良かったのでは。「手話言語条例」だけだとなかなか伝わりにくい。これでいいってみなさんが言ったので強くは言わなかったけれど。関係者はすんなりわかるだろうけど、全然（ろう者や手話と）関係のない人が聞いたときに、「手話言語条例」とはなんだろうという難しさがあるのではないかと。要は中身が大事だからいいんだけど。

（障害当事者の方々が）こだわった「文化的所産」というのは一般的に使わないんだよね。「県でも使っているから」ということを当事者はおっしゃってましたよね。それはそれで悪くはないのだけど、（群馬県手話言語条例の場合）条例名と（条文には）難しい言葉がいくつかある。でも今後普及されるだろう「手話言語条例」はもっとやさしいものが出てくるだろうと思います。これは基本条例だから。国でつくる法律・県・市でつくる条例はそれぞれ違うと思うんですよ。県だと市町村に普及するような文言が入る。行政職員を相手にしているので、でも市は対市民なんですよ。この条例ができたことを前橋市民に普及していくんですよ。個人一人一人に普及する条例の作り方なんです、市の条例は。なのでわかりやすいものがないと。それがあつて、文化的所産と手話言語条例については意見を言ったのだけど（中略）。でも、最終的には、その

あとの普及や理解に繋がる施策展開につながればいいんだと思います。

F：「文化的所産」というのは当事者の思いが強かったんですかね。

M：多分我々には理解しがたい思いがあると思うんで、関係者の方々がいうことを尊重しなければならいし。これまで苦勞して努力を重ねてきたひとだから、そこは優先させていただいて。

(中略)

F：意見交換会のときに、当事者とあったときに、思いを汲み取ってあげたいところがありましたか。

M：前文を作ってもらって、思いをそこに全部入れてもらう。そこからあとの文章は議員と行政とが作るようにした。だから、前文はほとんど変えてない。「ろう者と手話に関わるもの」でしたっけ、(中略) ここについても一時意見を出したんだよね。でも当事者の意見を尊重しようってことで。我々なりに議論したんだけど。そんなこともあって、前文は尊重させてもらった。「思い」を我々を変えることはできないし、前文は我々は作れないし。極端に言えば、前文のない条例がほとんどなんだから。で、いろんな話をされたので、会長はとくに相当な苦勞をされている方もわかったし。重複障害児のかたの意見もあったし。そういう、それぞれの人たちに対する苦勞が伝わってきて。これは大きなカルチャーショックでしたね。(中略) 改めて話をきくと、確かにそうだなと思いますし、自分に置き換えてみると大変なことだと思うし。

(中略)

F：手話に対する認識は変わったと思うんですが。

M：自分たちで手話の普及をするような条例を作るのだから、自分たちでそれなりの意識をしなければ対応できなかったし、いろんな意見を聞くなかで(手話に対する考え方が)根付いてきたし。変わってきましたよね。だから、(手話を) 勉強しようかなって思ったけど、難しいんだよね。だけど意識は変わりました。(条例で) 人にやれって言って自分がやらないわけにはいかないの。どこまで実践できるかはこれからだけど。

F：ろう者に対しての認識は変わりました？

M：歴史的な面を聞いて変わったよね。これまでもろう者や障害者の人と会ってきたけども。手話以外の人のことも考えないといけないというのは思っていましたね。手話がで

きる人は手話で通じるから。手話できない人は要約しないといけないから、大変。だから、条文の最後に入れることができたのは良かった。

丸山議員は、市の条例なので、市民に広く普及していくものである必要があり、そのためには、「手話言語条例」や「文化的所産」という難しい言葉ではなく、もう少しわかりやすいものが良いのではないかという意見を持っていた。ただ、「我々には理解しがたい思いがある」し、「これまで苦勞して努力を重ねてきた」ろう者の思いを優先したと述べた。また、特に「前文」は当事者に作ってもらい、「思い」を全てそこに入れてもらったため、それは尊重しようという話になった。また、その「思い」を「我々が変えることはできない」し、そもそも作ることもできないと語った。しかし、前文の「ろう者とか変わってきた聞こえる者」という記述については、わかりにくい部分もあったが、ろう者や重複障害児の親の意見などを直接聞いたことで、前文はほとんど変えなかったと語った。

また、意見交換会を通して、ろう者から「歴史的な面」を聞いたことで手話やろう者に対する認識は変化したと語った。一方で、「手話以外の人も考えないといけない」と思っており、「手話ができる人は手話で通じる」ことを肯定的に捉え、「手話できない人は要約しないといけないから、大変」と、手話ができない聞こえない人に対する配慮があると語った。

丸山議員は、前橋市の元職員であったため、行政の立場として条例を立案することについての知識・経験も持っていた。したがって、行政提案との違いにみる議員提案の特徴を以下のように語った。

M: 普通の基本条例は市民の役割、事業者の役割として努力義務を求め、行政には義務が条例の基本なんだけど。その辺も緩和しながら、お互いに協力をしていこうということになったんですね。「行政に対してだけ厳しい」ということをちらっとどこかのタイミングで言ったんですよ。だから、「努める」とかそういうことにしてあげたのはよかったかなと。

(中略)

F: 意見交換会の前後では研究会の雰囲気が変わっていて。当事者の方の意見を取り入れ

ようという話になっているのが、議員さんだからこそののかなと。

M: かもしれないですね。(条例を) 作るのを前提としているので、意見の相違を大きく包み込まないという意識はあったのでしょうね。

F: 12月に出すっていうのは決まってきましたよね。

M: 特に手話言語条例は予算措置とか行政に責務を持たせないものだからね。すぐできた。

F: 当事者の方は実効性を持たせたいとのことだったんですが、そうすると予算が必要になるんじゃないですか？

M: (障害福祉) 計画の中に位置付けることを求めてたんですよ。そのためには、協議会を作って、今ある(仕組みの)中に入れていくので、お金はかからない。助成金を出すとかそういうのではないので。それは今まで行政が取り組んできた延長なので。

(中略)

F: 議員提案だからというのはあるんですか。

M: どうなんだろうね。これは追認という条例なんですよ。前橋は意外に、視察とかいくと、前橋の方が進んでるってことがあるんですよ。民間の部分はわからないけど、行政としては対応をしっかりとしている。だから、議員が条例をつくることでより行政もやりやすくなる。新たにやるわけではないしね。

F: そうすると「わざわざ条例をつくらなくていいのでは？」とはならなかったんですか？

M: 市民への普及というのは今までなかったですから。議員条例だけどね。行政がつくる条例はもっと幅広く対応しなくてはいけない。障害者施策なら、ろうあ者もそうだし、もうの人とか、全体をカバーしなくてはならなくて、手話に特化する条例は作りにくい。だから今回は議員提案で作ったのでよかった。

執行部提案の場合の基本条例は、市民の役割や事業者の役割には努力義務、行政に対しては義務という形が基本である。それは、執行部提案の条例の場合は、「行政側が自らのことを決める」形になるからである。しかし、議員提案で行政のことについて規定する際は、「他者のことを決める」形になるため、全て「～するよう努める」という表記にしなくてはならない。議員提案と執行部提案の考え方の相違について、研究会の場で丸山議員は意見を述べ、「努める」という表現になったという。また、今回の手話言語条例は、「12月に議会に上程

する」ことを前提としていたため、「意見の相違を大きく包み込まないと」という意識で議論が進んでいったと語った。時間をかけずに作成できた背景として、1つ目は予算措置とか行政に責務を持たせないものであったことを述べた。予算措置は無いが、障害福祉計画の中に条例に関することを位置づけるための協議会の設置を謳っているために、条例の実効性は保障されるのではと語った。2つ目は議員提案で手話に特化するものであったからと述べた。

「行政がつくる条例はもっと幅広く対応しなくてはいけない」とし、もし執行部提案で障害者施策の条例を策定するのであれば、ろう者だけでなく、目の見えない人なども含めて全体をカバーしなくてはいけないために、今回は議員提案で提案できてよかったと語った。

最後に、会派が乱立している前橋市議会内をどのように工夫して調整していったか、以下の語りがあった。

M: なぜ、正式な会ではなく非公式の研究会にしたかという点、正式な委員会の形にする
と一人会派の中島議員が入れないことになる。だから非公式にしてみたいです。でも
話し合っている内容は公式（の委員会）とほぼかわらないんだけどね。

(中略)

M: 「誰々がやった」という手柄取り、というよりは、議会全体としてやったことが良かった
と思います。「自分がやった」ということを言うのではなくて、そんなことを超越
したところで、できたことがいいんじゃないですかね。「議会全体でやろうよ」ってい
うのをやったからね。

手話言語条例の制定は、「議会全体でやろうよ」という気運の中で進んでいったことが、丸山議員の語りから読み取ることができる。そのための工夫の1つとして、「研究会」は非公式のものとして位置づけ、一人会派の中島議員も議論に参加できるようにしたことを挙げている。

第3節 前橋市市役所職員の見解

1) 障害福祉課職員の見解

前橋市障害福祉課職員（以下、職員）はインタビューで、付帯決議での協議会設置を要望する文章を加えるのではなく、既にある組織の一部を変えて手話言語条例に関する施策の検討をする部門を作るという案を提案した。その理由として、既存の組織を活用させた方が実行しやすいし、協議会の運営に必要な予算もかからないためである。いずれの仕組みであったにせよ、参加するメンバーは同じになるはずであり、なおかつその目的は条例に基づく施策の検討と当事者の意見を取り入れることである。執行部として、より実現可能な方法を提案したものには過ぎない、という語りであった。

また、当事者は手話通訳者の派遣報酬を引き上げること、設置の通訳者を増やすことなど強く要望していたが、前橋市が他の自治体と比べて派遣通訳者の報酬が低いわけではなく、むしろやや高いくらいであることなど、根拠となる数値を表して、説明をした²⁹。このことから、前橋市の障害者福祉の現状として、他の自治体と比較して劣っており、早急に是正しなければならない案件はほぼ無く、施策として進める際には、従来通りの仕組みを使っていき、必要に応じて補っていくという考え方を執行部側は持っていたと、職員は述べた。執行部側は常に予算を念頭に置き、現実的な提案をすることが仕事であり、それは当事者が求めるベストな方策ではなく様々な条件を加味し、調整したことによって、当事者にとってはベターな方策となってしまうといえる。

さらに、議員側は個々の施策の予算を立案する立場ではないため、議員提案条例となると、実効性の担保が課題になる。実効性を担保するために、なんらかの戦略があったといえる。そこで重要になってくるのが、条例の作成段階から執行部が関与していったかどうかであり、そこで十分に条例に関する議論がなされ、執行部側が実行できる範囲で条文を作成できていれば、前向きな予算を、議会に提出できる。したがって、議員側の戦略として、条例の作成過程から執行部も関与させたことで、議員提案条例でありながらも実効性を保障することができた。

²⁹ 2009年に公表されたガイドライン「聴覚に障害ある国民が裁判員裁判へ十分に参加できるように」（全日本ろうあ連盟・全国手話通訳問題研究会・日本手話通訳士協会、2009）によると、1時間当たり2万円程度の報酬が妥当とされている。この数値は他の外国語通訳の報酬と政見放送等の手話通訳に対する報酬などを参考に目安として提示された。前橋市は、あくまで他の自治体と比較して手話通訳者への報酬が高いということであり、ガイドラインに示されている報酬額には至っていない。

2) 議会事務局職員の見解

研究会が開催される前から、手話言語に関して一部の会派が集まって私的な勉強会を開催したり、手話言語条例の先進地に視察を行ったり、前橋市議会ではそれぞれの会派で手話言語条例に関する勉強や視察が行われていた。議会事務局は、それぞれの会派が勉強会を行っていることは情報として知っていたが、実際に関与し始めたのは、7月に全会派合同で勉強会を開いた時で、その後、全会派が行う研究会が開かれたため、議会事務局の職員が表立って関与することができた。ただし、7月の勉強会の段階では条例ができるという実感はなく、第3回目研究会の歳に条例の素案が提出されたために、議員らが本気で上程しようとしていたことを感じ、同時に「これは条例としてまとまる」という確信も抱いたという。条例を制定すると聞いた時には、「1年くらい時間がかかるだろう」と予想しており、仮に2015年度中の制定を目指すとしても、3月議会で成立すると思っていた。ところが、12月に制定することを目指しているという議員の意見を聞き、驚いたという。制定時期を早くした理由としては、2016年4月1日施行の障害者差別解消法に合わせて、前橋市手話言語条例も名実ともにスタートできるように、12月議会で成立させ、4月の施行までに計画を作る期間を設けるようにしたということであった。

素案が提出され、議員らが本格的に条例の作成に踏み切ったため、議会事務局としても福祉部との調整を始めた。福祉部としては、「聴覚障害に特化し、かつ手話だけの条例を作るとは難しいだろう」という考えがあり、条例制定に対して慎重な態度を見せていた。したがって、行政側は手話に関することだけでなく、障害者全般の情報コミュニケーションも含めた形の条例か、あるいは、「手話を言語として認める」ということだけを唄い、福祉施策に関与する内容を含まない形の条例のどちらかであれば大丈夫だろうという考えを持っていたようであった。しかし、実際は議員提案による制定だったため、行政側が作ることはできない形で条例を作ることができた。議員提案であれば、仮に他の障害者団体から意見が出たとしても、行政としては、「議員が条例を作った」と説明をすることができ、条例そのものに対する説明責任を負っているわけではない。議員提案だったからこそ、手話だけに特化した政策条例を作成することができたと言える一方で、議員提案の場合、条例の内容を執行するための「協議会」の設置については、条文中に説明することが手続き上困難だったために、付帯決議に明記するしか方法がなかった。しかし、付帯決議で「協議会」の設置を求めるよりも、具体的に条例が執行されるための研究会の議論の中で執行部側から福祉計画について話し合うための組織がすでにあり、その中に手話言語条例施策を推進するための部署を立ち上げ、議論をしたほうが、より実行に移しやすいという提案があった。当初は議員や当事者から「協

議会を付帯決議に」という意見も出されたが、執行部が施策に移すために当事者の意見を取り入れようとしていること、条例を施策に反映させるための話し合いの場であることは、協議会も部署も変わらないということなどが福祉部からしっかりと説明されたため、当事者や議員から了解を得た。

第4節 第3章のまとめ

第3章では、研究会の参与観察及び当事者、議員、前橋市役所職員へのインタビューより得られたデータをもとに、研究会が組織された経緯を明らかにするとともに、議員・行政職員・議会事務局・当事者がそれぞれの立場から条例制定にどのように関与していったのかを分析した。前橋市は少数会派が乱立していたために、条例を成立させるためには議会が1つになることが最も困難かつ重要であった。前橋市でそれが可能になった要因として、まずはその作成過程の仕組みがあった。議長の呼びかけにより、条例について検討・策定推進を進める研究会が発足したが、公式な委員会とは異なり、非公式の研究会という位置付けであった。そのため、会派内の人数が4人未満の少数会派であっても、最大会派であっても、研究会に参加する者は会派代表の1名という、やや特殊な形式で研究会が組織された。そうして、数の論理によって無意識に働く「力関係」が、研究会の場においては相対化され、対等な立場でそれぞれの議員が会派を超えて議論を重ねることが可能になった。また、成員の人数が少なく、議員一人一人の顔が見える距離だったこともあり、比較的自由に発言が許される雰囲気であった。このことが影響したのか、オブザーバーで参加していた執行部側の参加者も、積極的に意見を述べていた。さらに、意見交換会の前後に研究会の成員が必ず集まり、議論を交わすことで、必然的に予想を上回る回数、話し合いを行ったことが、会派を超えて協働することができた要因の1つになったのではないだろうか。

一方で、当事者団体がその研究会に参加することは制度上できず³⁰、当事者の思いは意見交換会という場で聴取された。当事者だけでなく、専門家や福祉部以外の執行部側の職員らも、意見交換会の構成員となったために、条例案について執行部の了承を得ながら進めていったといえる。このことが、結果的に当事者の意見を反映させつつ、議員提案でありながらも実効性を担保することに繋がったといえる。とはいえ、当事者側の視点に立ち100%その思いが反映されたかどうかという厳しい見方をすると、全く課題がなかったとは言えないところもある。

具体的には次のような点である。第1に、意見交換会では議員と当事者の間で摩擦が起こったことである。この条例の場合にはうまくまとまったが、うまくまとまらない可能性も高いといえる。

³⁰ 非公式とはいえ、議会の提案で組織化され、議会事務局が調整作業を行い、終了後に条例案を含めた報告書を、座長が議長に答申しており、実質的には特別委員会的な性格を有していた。したがって、前橋市手話言語条例制定に向けた研究会は構成員が議員である必要があり、その点では群馬県の「研究会」（あくまで一党内の研究会）とは大きく異なる。

例えば、前文は当事者団体が作成しているため、当事者の思いが詰まっており、議員らはできるだけ当事者の気持ちを反映させたいという思いがあった。しかし、市の条例ということで分かりやすさも重要視されるため、一般の市民にもわかりやすいものを作成したいという議員ら自身の思いとの摩擦が生じ、一時は当事者の意見が反映されないようになりそうだった。しかしながら、意見交換会で繰り返し当事者から意見が出され、文に込められた思いを議員らが理解し受け止めたことで、条文をそのまま残そうという流れに変わったのだった。

第2に、前文以外にも、当事者の思いが込められているものの、当事者の発言がその文言を記載する決め手となったとは言えない箇所もあった。例えば、「文化的所産」などという言葉に当事者はこだわったが、「文化的所産」という一般的に馴染みのない用語を使用する場合、特に市町村レベルの条文となると、より一般市民にわかりやすいものを、という意識が議員らの中で働く。したがって、ろう者や手話について知らない人にもわかるように、この言葉が持つ意味を当事者が説明できないといけない。当事者は、「文化的」に込められた思い、手話やろう者に向けられてきた差別や偏見の歴史を説明し、当事者だからこそ、迫力を持って説明できたといえる一方で、「所産」と「財産」の違いについては答えられず、なぜその言葉が条文に記載されるべきなのかを論理的に説明することは難しかった。

以上の2点は、当事者団体の参加によって運営される意見交換会方式の1つの「限界」を示しているのではないだろうか。つまり、地方の自治体になればなるほど、そもそものろう者の母数が少ないため、その地域のろうあ者協会の代表といえども、政策に関する交渉事に耐えうるだけの経験や知識を備えた者は少ない傾向にある。しかし、市町村の政策こそ日常の生活に密接しているし、条例の制定も都道府県より多くの市町村で制定されている。つまり、市町村のろうあ者協会の方が、政策に関する参加の機会が多いことが考えられる。その際、当事者がどのような「形」で参加するかが、当事者性の発揮に直接影響を与えるのではないだろうか。

また、前橋市議会では、少数会派が乱立していたため、条例を制定する際には議会内の調整こそが肝要かつ課題でもあった。前橋市では、前橋市聴覚障害者福祉協会の会長が、全会一致での可決を見据えて、全会派での勉強会開催を望んだことで、全会派による研究会の発足という全国でも珍しい形での議論が行われることになった。また、全会派による勉強会にて手話が偏見や差別を受けてきた歴史があったことを議員らが初めて聞いたことで、条例化の必要性を知り、条例化に対して前向きな姿勢になっていった。そして、群馬県でも議員提案で手話言語条例を作ることができたという前例があったからこそ、これなら前橋市でも策

定できるという実現の可能性が見えた。一方、前橋市の山本龍市長は自身も手話が堪能で、2015年に群馬で開催された全国ろうあ者大会や聴覚障害者が参加している福祉大会などのスピーチはすべて手話を使って行ったことでも知られている。また、前橋市議会が手話言語条例制定に向けて動き始める前から手話言語条例の必要性に理解があり、筆者が2017年10月21日に市長にインタビューを行った際には、「できれば2015年の全国ろうあ者大会の際に前橋市手話言語条例の成立をお土産として発表したかった」と話していたが、執行部で提案すると調整が大変で、とても間に合わないと判断した。そんな中、「議員側で条例制定の検討が始まったと聞いて、それならば研修会に障害福祉課の職員をオブザーバーで参加してもらって」条例成立後の施策にスムーズに結びつくように手配したという。インタビュー中は何度も「議員の皆さんが作られたので」と、議員提案で上程があったことに対して敬意を表していたのが印象的であった。

このように、手話言語条例制定には意義があり、内容が重要であるから制定すべきという当事者の思いとは少し目的を異にした動機が、議員側にはあったこともインタビューによって明らかになった。それは、「議会内の改革を進めたい」という思いであった。最近では、議会改革を自ら望む地方議会が増えている。前橋市も過去に議員改革のための条例制定が検討されることや、議員定数や議員報酬の削減に務めるなど、少しずつ議会内の改革を行ってきた。議会という立法機関の本来の役割である条例の制定もまた、議会改革の一つである。前橋市はこれまで一度も議員提案条例を策定していなかったこともあり、条例制定の実現可能性のある手話言語条例の制定は成し遂げたいものだったのではないだろうか。このように手話言語条例はろう者たちの悲願の条例であると同時に、議員にとっても議員提案で策定できる条件かつ、それぞれの目的に適ったものだった。それゆえにそれぞれの目標・思惑が混在している関係者間で、条例制定の各々の目的実現のために必要な、いわば「通過点」として機能するものになったのではないかと考えられる。

第4章 第3部（研究3）のまとめ

第3部では、まず、前橋市手話言語条例の成立過程を時系列に並べ、手話言語条例制定に向けた2つの議論の場である「研究会」と「意見交換会」の構造を明らかにし、議員と執行部、当事者の関係性について考察し（第1章）、条文作成のディスコースに着目し、当事者参加が条文の作成にどのような影響を与えるかを考察し（第2章）、条例制定に関与した市議会議員や当事者らへのインタビューから、議員と当事者との間で政策参加に関する認識の差異の様相を明らかにした（第3章）。

第1章では、まず、前橋市手話言語条例の特徴として、以下の3点が挙げられた。1点目は、県と市の両方で制定されたのは全国初で、他の自治体への及効果を生んだことである。2点目は、非常に短期間で制定されたことである。3点目は、議員と当事者団体だけでなく、福祉・医療・教育・災害対策（防災）分野からそれぞれ専門家および代表者が、意見交換会に参加し、条文作成に関与したことで、議員提案でありながら、執行部側の積極的な協力が得られ、まさに「理想的な形」で策定できた。

第2章では、少数会派が乱立する前橋市議会の中で、議会が「一枚岩」となり、条例制定が可能になった背景を明らかにするために、ディスコースの構造を整理した。前橋市手話言語条例の制定においては、議員によって構成される「前橋市議会手話言語条例制定研究会」と議員の他に当事者や専門家等も含めて構成される「意見交換会」の2つのディスコース空間が設定された。

議長名で招集された「研究会」は、条例に関する検討を行った結果を議長に答申するという形式で行われる性質のものであるため、いわゆる「特別委員会」と同等程度の効力を持つことがわかった。その「研究会」の構成を見ると、各会派の代表が1名ずつ選出されていた。このことが実は、会派の人数比で参加者人数が決まるその他の会議とは異なり、数の論理によって無意識に働く「力関係」が相対化されることに繋がった。したがって、研究会では、どの議員も対等な立場で議論を重ねることが可能になった。

一方、研究会とは別に「意見交換会」を開催し、そこで当事者らの意見が聞かれた。意見交換会の構成員は議員、有識者、当事者団体、医療関係者、教育関係者、障害福祉課、危機管理室（防災関係）など、多分野の人が集まったことが特徴であった。このように、「研究会」と「意見交換会」の2段階で議論が進んでいったことによって、当事者にとって意見が述べやすい構造になっていたことが考えられた。

第2章では、意見交換会に着目し、条文をめぐる議論について分析した。意見交換会では、

議員らによって作成された素案に対して、当事者や専門家が意見を述べるという形であったが、全ての項目について、当事者団体から意見が出されたわけではなかった。それは、医療場面など、より専門的な項目になってしまうと、該当する専門家以外の者が発言できないほど、それぞれの立場から専門的な発言がなされたからだと考えられた。一方で、この意見交換会に参加した専門家の人たちは、ろう者の考えや手話に対する理解を持っていたために、ろう者の思いを汲み取った発言内容であった。しかし、そのことは同時に、ディスコースの構成員たる専門家の考え方によって結果が左右されることを示唆している。すなわち、各専門家が構成員となった場合に、当事者たるろう者が意見を述べることができなくなるほど高い次元で議論が展開してしまう恐れもあるといえる。

第3章では、当事者側の視点に立ち 100%その思いが反映されたかどうかという厳しい見方で分析した結果、2点において疑問が生じた。1つは、意見交換会では議員と当事者の間で摩擦が起こったこと、2つは、前文以外にも、当事者の思いが込められているものの、当事者の発言がその文言を記載する決め手となったとは言えない箇所もあったということである。この2点は、当事者団体の参加によって運営される意見交換会方式の1つの「限界」を示しているのではないだろうか。つまり、地方の自治体になればなるほど、そもそものろう者の母数が少ないため、その地域のろうあ者協会の代表といえども、政策に関する交渉事に耐えうるだけの経験や知識を備えた者は少ない傾向にある。しかし、市町村の政策こそ日常の生活に密接しているし、条例の制定も都道府県より多くの市町村で制定されている。その際、当事者がどのような「形」で参加するかが、当事者性の発揮に直接影響を与えるのではないだろうか。

一方で、議員とろう者へのインタビュー結果からは、議員側の条例制定の動機の中で、当事者の思いとは目的が異なるものがあつたことがわかった。議員としては、まずは「ろう者のために条例を」という思いがあつたが、一方では、「議会改革の一環として議員提案条例を制定したい」という思いもあつた。実は、前橋市議会では、過去に政務活動費に関する問題が発生していた。その出来事を機に、より議会改革を求める声が高まっていたのだという。このように手話言語条例はろう者たちの悲願の条例であると同時に、議会改革を求める議員として成し遂げたいものでもあつた。このように、それぞれの目標・思惑が混在している関係者間で、各々の目的実現のために必要な、いわば「通過点」として手話言語条例の制定が機能するものになったことが考えられた。

第4部 研究4：手話言語条例に基づく施策に関する検討 —手話通訳者養成・派遣の課題から—

第1章 手話通訳者の養成・派遣の新たな課題

手話言語条例制定の意義は、「手話を言語として位置づける」ことにある。その象徴的なスローガンのもとで、ろう者団体が望むことを一言でいうならば、「いつでもどこでも手話が通じる」ことの実現である。そしてそれを実現するための具体的な施策の根幹をなすものが、「手話通訳者を増やす」ということであり、それゆえに、どの自治体の手話言語条例においても手話通訳に関する施策は盛り込まれている。しかしながら、現状は慢性的な手話通訳者不足であり、若い世代がなかなか育たないという指摘もある。

そこで、研究4では、手話通訳者の養成を取り巻く現状と課題を整理し、手話言語条例に基づく施策として新たな事業を開始した事例について検討する。

第1節 手話通訳ニーズの近年の変化

近年、聴覚特別支援学校から高等教育機関（以下、「大学等」とする）に進学する聴覚障害学生は増加の傾向にある（日本学生支援機構，2018）。大学入学する聴覚障害学生の生育歴はおおよそ2パターンに分けられる。1つは、地域の通常学校へインテグレーションし、手話を習得せずに大学に入学する場合と、もう1つは、聴覚特別支援学校（聾学校）への就学を経験し、手話を習得してから入学する場合である。前者の場合は、大学入学後、大学の手話サークルや聴覚障害学生が集まる場（全日本ろう学生懇談会など）に参加し、初めて同じ聴覚障害を持つ先輩と手話に出会い、大学生活の中で手話を身につけることが多い。したがって、大学生活における講義の情報保障は、ノートテイクやパソコンテイクと呼ばれる要約筆記や、音声認識アプリを活用した文字通訳の支援を受けることになる。後者の場合は、聾学校で既に手話を習得しているため、講義を受ける際の情報保障ニーズとして手話通訳を挙げる者もいることが考えられる。加えて、最近では学生同士の対話を重視し、学生自身の自発的・能動的な学びを尊重する、いわゆるアクティブラーニングを重要視する大学等も増えている。一般的に、文字による情報保障は、講師が一方的に講義を進める「講義形式」のものであれば対応は可能であるが、複数人の集団で自由に発言し議論するような、いわゆる「ゼミ形式」の対応は手話通訳のほうに適しているといわれている。つまり、ゼミ形式の場合は、他者の発言を受信した上で、自身も発信しなければならず、特に聴覚障害学生自信の発信をどのように受け止めて、聴者の学生との会話を成立

させるかが争点となる(金澤,2011)。しかしながら、講義形式であってもゼミ形式であっても、いずれの場合も、「双方向のやり取り」が「リアルタイムで」成立した時に初めて聴覚障害学生は講義に能動的な「参加」ができていると言えると考え、文字通訳だけでは不足する部分も出てくるだろう。また、最近では大学院に進む聴覚障害学生も増加している。2016年には全国初となる日本手話による修士論文が提出された(川端, 2016; 齊藤, 2017) ことなども含めると、大学等における手話通訳ニーズは今後、さらに高まっていくことが予測される。

そして、大学等で学んだ聴覚障害学生らは、専門知識・技能を身につけた上で、地方公共団体や企業、事業所等に就職していくことになる。就職後、彼らが専門的な能力を発揮し、仕事をしていくためには手話通訳などの情報保障をいかに活用するかが肝要である。しかしながら、企業等が主催となって実施する研修等に関しては、現行の福祉制度は利用できず、雇用主が情報保障費を負担することになる。現状は、会議・打ち合わせ等に手話通訳がつくことはまだまだ少なく、情報保障がないために研修等の参加を諦め、昇進できずにいる聴覚障害者が多いという指摘もある(水野, 2014)。しかし、2016年に障害者差別解消法が施行されたことにより、事業者に合理的配慮の提供が求められるようになったため、今後は会議や研修等に情報保障がつくことが増加していくと考えられる。

このように、高等教育機関に進学する聴覚障害学生の増加、また、障害者差別解消法に基づく合理的配慮提供の努力義務あるいは義務化、そして、教育機関においては、手話言語条例制定に基づく、「手話で各教科・領域を学ぶ」環境の整備に努めることを示されるなど、今後は、専門分野における手話通訳ニーズが高まってくることが予測される。加えて、就労の環境整備の課題の解決については、企業等が積極的に手話通訳者を雇うことが理想とされるが、しばらくは、同僚によるナチュラルアプローチ的な支援が主流となるだろう。そうすると、地方公共団体や企業、事業所で特殊技能として手話通訳技術を持ち合わせた人材の需要も高まってくると考えられる。同様に、教育現場においても、教育の専門性に加えて、手話技術を習得することへの需要が、手話言語条例の制定に伴い高まることも考えられる。加えて、福祉、医療現場などの専門的な場面において、聴覚障害者に対して直接的アプローチのできる専門家の必要性や重要性も指摘されている(早瀬, 2009; 原, 2015) ことから、高等教育機関での通訳技術の習得は今後、ますます需要が高まってくると考えられる。

このように、大学等に就学する聴覚障害学生の手話通訳ニーズは増加しているが、高度に学術的な内容に耐えうる手話通訳者はほとんどおらず、その養成も進んでいない（中野他,2017）ために、現状の手話通訳者養成の制度で対応するには限界がある。次節では、自治体が実施している手話通訳者制度を概観し、その現状と課題を整理する。

第2節 手話通訳者養成制度をめぐる課題

「手話言語条例」を制定したほとんどの自治体では、その条文において、手話通訳派遣に関する施策について言及している。それは、ろう者の積年の願いである「いつでもどこでも手話が使える」環境を整備するために必要な施策であると同時に、ろう者にとっては日常的に使用している福祉サービスでもある。したがって、手話言語条例の制定課程や、あるいは施行後の「協議会」のような条例に基づく施策に関する議論の場で、最も意見を述べやすい事項であるといえる。一方で、市町村³¹の行政側にとっても、既に実施している施策であることから、条文に載せることを反対するものでもない。ただし、市町村の規模によっては、自らの自治体単独で派遣事業を実施することが難しい場合もある。その場合は、都道府県に委託し、近隣の自治体から手話通訳が派遣されている場合もある。このことから、手話通訳者派遣事業を単独で実施しているか否かにかかわらず、市町村の条例に手話通訳者派遣に関する事項を盛り込むことで、現行の制度がより手厚いものになることを期待している。

「手話通訳者養成」は障害者総合支援法に規定されている「意思疎通支援事業」として実施されており、都道府県の必須事業となっている。一方、市町村の必須事業としては、「手話奉仕員養成」がある。その目的は、聴覚障害者の生活や福祉制度等について理解と認識を深め、手話で日常会話を行うのに必要な手話技術の習得である。すなわち、日常生活の中でろう者と手話で会話をし、ろう者に関する基本的な知識を学ぶことを目的としている。したがって、手話通訳者を目指すものでもなく、手話通訳者の養成を目的としているわけでもない。理解を促すことが目的である。手話通訳者として活動を行うためには、都道府県等が実施している手話通訳者養成講座に通う方法が一般的である。

³¹ 「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法）の第77条「地域生活支援事業」には、「意思疎通支援を行う者の派遣」と「意思疎通支援を行う者を養成する事業」が、市町村の必須事業として記載されている。ただし、都道府県が市町村に代わってこれらの事業を行うことができるとされており、市町村の実情によっては手話通訳者の派遣ができないために都道府県に派遣を依頼している。

手話通訳の資格は、厚生労働省認定資格である手話通訳士と、各都道府県の知事が認定する認定手話通訳者の2つがある。前者の受験資格に関する条件は「20歳以上」という年齢制限のみ、試験一発勝負で判断するのに対し、後者は手話通訳者全国統一試験に合格した者を対象に、各都道府県が実施する試験に合格して初めて「手話通訳者」として活動できる³²。さらに全国統一手話通訳試験の受験資格は、厚生労働省が定めた手話通訳者養成講座の基準を満たす形で各都道府県が実施する「手話通訳者養成講座」（基本、応用、実践コースの3段階あり、全て修了するには約2年半～3年を要する）を受講し、修了しなければならない。また、手話通訳者養成カリキュラム受講の前提条件として、「手話を駆使して特定の聴覚障害者と日常会話が可能な者」とあるため、市町村で開講されている「手話奉仕員養成講座」（入門及び基礎課程の両方で約2年を要する）を修了することが一応の基準となっている。これに、さらに条件を加える地域もあり、例えば群馬県では、2～3年程度の手話サークル歴を求めている³³。したがって、地域で開かれる手話通訳養成カリキュラムを修了し、統一試験の受験資格を経るには、およそ5年間ほど要することになる。全日本ろうあ連盟（2017）が実施した意思疎通支援事業に関する全国調査の結果では、20代での有資格者は極めて少なく、主に40～60代の女性通訳者によって手話通訳派遣事業は支えられており、通訳者の高齢化という課題も指摘された。また、手話通訳士実態調査事業委員会が行った調査（2010）においても、現行の手話通訳者養成課程の課題がいくつか挙げられており、その中の1つを例にあげると、手話を学び始めてから手話通訳の講習を受け、統一試験受験資格を得るまでの期間は長期化している一方で、手話通訳技術を習得するまでの期間が長ければ長いほど、合格率が下がるという結果が出ている。統一試験の受験資格を得るまで5年ほど必要ということと、多くの地域で週1回講座を開講しており、1つの課程を終えるのに半年はかかる。そのことが学習効果の悪さ、継続率の低さに繋がり、さらに学習期間の長期化を招いていることが考えられる。すなわち、必然的に学習期間が長期化するカリキュラムで養成を行い、その結果、統一試験の合格率が落ちていくという悪循環に陥

³² 自治体によって認定手話通訳者の判定条件が異なっている。例えば、群馬県の場合は、「手話通訳者養成講座」をすべて修了した者、あるいは群馬大学の規定の講義の単位取得者に対して、「統一試験」の受験資格を付与する。「統一試験」あるいは「手話通訳士」を持つ者に対して、群馬県の認定手話通訳者試験の受験資格を与える。ほとんどの自治体が群馬県と同様の方法を用いているが、例えば東京都の場合は登録するために「手話通訳士」資格が必須条件だったり、大阪府の場合は独自の養成カリキュラムに基づき、独自の試験を実施したりする。

³³ ただし、この条件は必ずしも絶対条件ではなく、基本コース受講に耐えうる技能を身につけているとみなされれば免除となるケースもある。

ってしまっていていっているといえるのではないだろうか。

このように、現行の制度のままでは手話通訳者の増員はおろか、減少の一途を辿るだろう。手話言語条例に期待されるところの「いつでもどこでも手話通訳を」という理念を実現させるためには、多くの課題が山積している。しかしながら、手話通訳者の慢性的な不足、高齢化という手話通訳をめぐる課題は、全国のどの自治体で抱えている課題である。

第3節 手話通訳者養成に関する当事者運動の限界

第2節で述べたとおり、慢性的な手話通訳者不足、通訳者の高齢化という課題については、ろう者団体や手話通訳者団体としても解決しなければならない課題であるという認識がある。したがって、条例の制定過程においても、いずれの自治体においてもほぼ必ずと言っていいほど、「手話通訳者を増やしてほしい」という要望が当事者団体から出される。例えば、群馬県手話言語条例では、当事者団体の意見を反映し、第11条に「手話通訳者等の派遣体制の整備」として以下のように規定された。

第11条

県は、手話通訳者等及びその指導者の養成及び研修に努め、市町村と協力して、ろう者が手話通訳者等の派遣等による意思疎通支援を受け入れられる体制の整備及び拡充に努めるものとする。

(下線部は筆者)

県が手話通訳者の養成と、その指導者の研修を実施することが記載され、さらに手話通訳者の派遣について体制整備及び拡充することが書かれている。実質は、手話通訳者の養成及び派遣に関しては、意思疎通支援事業として既に実施されているが、手話言語条では、さらに「拡充」することが求められた。これを受けて、2016年度からは、講座の開講数が増加された³⁴。講座数を増やしたことについては、「令和元年度第1回群馬県手話施策推進協議会（以下、協議会とする）」（2019年6月18日実施）において執行部側から報告があっ

³⁴ 手話通訳者養成研修（基本・応用・実践コース）は群馬県の委託を受けて、群馬県コミュニケーションプラザ（情報提供施設）が実施している。2015年度までは、「昼の部」あるいは「夜の部」が交互に開講されていた。2016年度から、基本コースで「昼・夜」の2講座開講、2017年度からは応用コースで「昼・夜」の2講座開講が実施された。

た。このことに対し、協議会委員からは、「市町村で実施している奉仕員養成講座の受講生が増加しないと、通訳者養成の講座を増やしても受講生は増えない」といった意見が出された。しかしながら問題の本質は、手話通訳者養成研修の実践コースを修了した者の統一試験の合格率が低いことにある。すなわち、手話通訳者養成研修の数を増やしたところで、統一試験の合格率を向上させなければ、慢性的な手話通訳者不足は解消できない。さらにいうと、群馬県の場合は、「手話奉仕員養成講座」と「手話通訳者養成研修」を修了するためには最短で5年かかるが、5年間の勉強を経てすぐに統一試験に合格する者はほとんどいないという報告もされている。協議会のある委員からは「実践コースを修了した人の中で、何人が手話通訳者となっているのかということを議論する必要があるのではないか」という指摘がされたが、確かになぜ統一試験の合格率が低いのかという分析が必要だろう。

また、別の委員からは、「手話通訳者養成研修は前橋市の会場のみで実施されているために、遠方在住者は通えず、地域によって通訳者の人数に差が生じている。県内各地で開講してほしい」という意見も出された。一方で、「手話講習会の講師（ろう者及び手話通訳者）が足りない」という意見もあった。これらの意見は、ろう者団体含む当事者団体の代表者から出されたが、この意見にこそ、当事者団体が抱える自己矛盾を見ることができる。すなわち、手話奉仕員・手話通訳者養成、いずれの講習会も、講師はろう者と手話通訳者自身である。さらに講師を務めることのできる者は、経験積み、講師養成の研修を修了した者と、さらに人数は限られてしまう。現状の県内1箇所での開講においても、講師不足が指摘されている中で、さらに講習会の会場が拡大したり、講習会の回数が増加したりすると、講習会の開催そのものが当事者らの負担につながってしまう可能性がある。さらに、それだけろう者や手話通訳者が労力をかけて講習会を開催したとしても、「統一試験の合格率が低い」という根本的な問題の解決策を講じなければ、ろう者や手話通訳者がますます疲弊するだけに終わってしまう恐れもある。

このように、「手話通訳者を増やしてほしい」という要望は、ほとんどの自治体の当事者団体から発せられる事項ではあるが、その実、その要望を受け止め、実行するのはろう者と手話通訳者自身である。ここにこそ、手話言語条例に基づく施策のなかで、手話通訳者養成にみる当事者団体が関与することの限界がみられる。

第4節 施策実施段階における有識者の役割

ここまで、手話言語条例の施策にみる当事者団体の関与の可能性とその限界をみてきたが、一方で外部の学術機関あるいは研究者を巻き込むことで、当事者団体だけでは難しかった施策を実施している例もある。本節では、大阪府と群馬県の事例を取り上げることとする。

大阪府の手話言語条例は、「大阪府言語としての手話の認識の普及及び習得の機会の確保に関する条例」という名称で、聴覚障害児が「手話を獲得する」ための施策を行うために作った条例と言っても過言ではない。特に、第3条は以下のように記載されている。

(手話の習得の機会の確保)

第三条 府は、市町村、聴覚障害者の日常生活及び社会生活の支援を行う民間の団体並びに学識経験のある者と協力して、聴覚障害者が乳幼児期からその保護者又は家族と共に手話を習得することのできる機会の確保を図るものとする。

(下線部は筆者による。)

第3条は、「乳幼児期手話獲得支援事業こめっこ（以下、こめっことする）」（Communicative Memvers, kirari Kids of Osaka の頭文字からとった名前）の活動を実施することを規定している。「こめっこ」の活動は、聞こえない・聞こえにくい未就学児（以下、ろう児とする）とその家族に対して、ろう者のスタッフによる保育を通して、親子間のコミュニケーションをサポートする活動が実施されている。ろう者スタッフは全員日本手話を使って、ろう児と関わりを持つ。活動中は必ず手話通訳者がついており、音声日本語による情報保障が整備されている。また、保護者対象の手話学習の時間も準備されているため、手話を知らない親や、聞こえるきょうだいも一緒に「こめっこ」の活動に参加することができる。条例では、「乳幼児期からその保護者又は家族と共に手話を習得することのできる機会の確保」と書かれており、「こめっこ」の活動そのものを示している。また、条文における「民間の団体」は、大阪聴力障害者協会を指し、「学識経験のある者」は神戸大学教授の河崎佳子氏を指していることがわかる。河崎氏は臨床心理士として、長年、聴覚障害児・者に対する心理カウンセリング及び心理的支援に関する臨床と研究を実践してきた、日本における聴覚障害者に対する心理臨床のパイオニア的存在である。その河崎氏が「こめっこ」の活動の総指揮を取っていることで、「こめっこ」事業が乳幼児期

からの手話獲得事業として成果を上げているといえる。

また、群馬県の場合は、「第2次群馬県手話施策実施計画」が2020年3月に策定される予定で、2019年6月に開催された「群馬県手話施策推進協議会」にて「計画案」が出された。新規施策として、2018年から「群大（原文ママ）の養成修了者を全国統一試験受験対象者に追加」と記載された。これは、群馬大学で実施されている「学術手話通訳に対応した専門支援者の養成」事業（日本財団助成）によって、同大学内にて開講されている講義を受講したものに対して、手話通訳者になるための「統一試験」の受験資格を付与することを示す。また、群馬県内のろう重複障害者の実態調査についても、群馬大学と協力して行うなど、大学と群馬県との連携・協力が始まっている。このように、学術機関だからこそできる調査や研究、実践などによって得られた知見を、地方自治体と協力し、地域に還元されている好事例である。

第5節 第1章のまとめ

第1章では、手話通訳者の養成を取り巻く現状と課題を整理し、手話言語条例に基づく施策として新たな事業を開始した事例について検討した。

まず、高等教育機関に進学する聴覚障害学生の増加にみる、専門分野における手話通訳ニーズの高まりや、障害者差別解消法や手話言語条例の制定によって、就労場面や教育場面における手話通訳ニーズの発生など、求められる手話通訳のあり方が変化していることを述べた。

次に、現行の手話通訳者養成に関する課題を整理した。まず、地域における手話通訳者養成のカリキュラムの修了までに2～3年かかること、実際に手話の学習を開始してから少なくとも5年はかかってしまうという、学習期間が長期化するカリキュラムになっていることを述べた。しかしながらその一方で、養成期間が長期化すればするほど、手話通訳者全国統一試験の合格率が落ちていくという調査結果も報告されている。現行の制度自体が既に手話通訳者の増員を見込めるものではないことが示唆された。

また、手話言語条例の成立に伴い、ろう者が望むことは「いつでもどこでも手話が使える」社会の構築である。しかしながら、この理念を実現させるためには、手話通訳者の慢性的な不足、高齢化という手話通訳をめぐる諸課題の本質的問題を見定め、対応策を講じなければならない。しかし、手話言語条例の施策では、「手話講習会の開催時間や開催場所

を増やす」などの施策が行われることが多い。その結果、講師を務める一部の「経験豊富な」「研修を受講した」ろう者と手話通訳者に負担が偏ってしまう。かなりの労力をかけて手話講習会開催を増やしたとしても、「統一試験の合格率の低さ」という本質的問題に対する策を講じなければならないが、ここに当事者団体が関与することの限界がみられた。

一方で、外部の学術機関あるいは研究者を施策に巻き込むことでより良い政策に結びつけることができた事例として、大阪府の「こめっこ」の活動と、群馬県の手話通訳者養成事業について紹介した。

このように、手話言語条例の実際の施策について、特に手話通訳者養成の事業に着目し、その現状と課題を整理した上で、当事者団体の関与の限界と研究機関との連携の可能性が示唆された。

第2章 社会的背景の変化にみる手話通訳者養成・派遣

制度の課題

第2章では、手話通訳者養成・派遣制度の変遷と社会的背景の変化から、現状の手話通訳者養成に関する現状と課題を整理する。

第1節 手話通訳者養成・派遣制度開始時の社会的背景にみる受講生と通訳依頼のニーズの合致

まず、我が国の手話通訳者養成制度が開始された当時の受講生と、その受講生を取り巻く社会的背景に着目し、分析を行う。手話に関する制度は、1970年の「手話奉仕員養成事業」から始まった。その後、設置通訳者の配置、手話通訳者の派遣・養成と、70年～80年代にかけて手話通訳に関する福祉制度が整備されていく。手話通訳が制度化された70年代当時の社会背景を見ていくと、「男性は仕事、女性は家事育児」という性別役割分担の考えが広く普及した時で、実際に専業主婦の割合が多かった。一方、手話奉仕員及び手話通訳者養成の講座の開講時間は、平日の昼間の時間帯で設定されていた所が多かった。その時間帯は、例えば子どもが幼稚園に行っている時間と重なっていたことから、「専業主婦層」の女性たちにとっては受講しやすい時間帯であった。そうして、平日の昼間に、手話通訳者養成講座を受講し、のちに手話通訳者活動を実施、その中心となっていたのも、専業主婦たちであった。

さらに、ろう者の日常生活における手話通訳ニーズは現在とほぼ変わらず、平日昼間におけるコミュニティ通訳（飯田, 2018）が多かったと考えられる。例えば、病院への通訳および入院や、役所に手続きに行く際など、生活を営む上で欠かせない場面での通訳が必要であったが、それは、病院や役所が開いている平日の日中である。偶然にも、平日の日中は、当時、手話通訳業務を中心的に担っていた専業主婦層の女性にとっても、最も通訳に出かけやすい時間帯であった。

このように、手話通訳の制度化が始まった当時の時代背景も含めて考えると、手話通訳者養成講座の開講時間は平日昼間が多く、それを受講する生徒（主婦層）にとっても受講しやすい時間帯、かつ、手話通訳依頼のニーズが高まる時間帯の全てが合致していたといえる。

第2節 現在の手話通訳者を取り巻く課題

厚生労働省平成28年度(2016年度)障害者総合福祉推進事業の報告書「意思疎通支援者養成研究事業報告書」(一般財団法人全日本ろうあ連盟, 2017)によると、現在の手話通訳者及び制度に関する課題は下記のものが挙げられる。

【高齢化の課題】

手話通訳養成講座の受講者及び指導者・講師の高齢化が課題となっている。近年は特に、共働き世帯が増え、若い世代は日中に養成講座に通うことが難しくなっている。その影響もあってか、20代～30代の資格取得者数がかなり少ない。70年代頃に手話通訳者となった当時20～30代だった担い手が、40年経った現在も現役で通訳業務を担っている現状がある。

【手話通訳養成講座の問題】

調査結果によると、受講者が集まらない、途中で辞める人がいる、手話奉仕員から手話通訳者養成講座の受講につながらない、昼間の受講生が集まらないといった課題がある。

「途中で辞める人がいる」ということについては、講座の修了条件として80%以上の出席を求めているため、学生や仕事をしている人にとっては、毎週同じ時間に通うことが難しいということも背景として考えられる。また、「受講者が集まらない」「昼間の受講者が集まらない」といった課題については、そもそも昼間は仕事をしている人が増加していることに加えて、手話通訳の資格を取っただけでは安定した職に就けないということも影響しているのではないだろうか。

【通訳者の問題】

調査結果からは、(通訳ニーズの高い)昼間に派遣できる手話通訳派遣の登録者が少ない、手話通訳者の身分保障の不安定さ、専従の手話通訳者だったとしても非正規雇用がほとんどを占めることなどが挙げられた。

上記の課題を解決するためには、「現行の養成講座の進め方では困難」であると、ひとまず結論づけて、DVD教材、ICT等を活用した通信教育とスクーリングを組み合わせ、養成時間の半分を自宅学習、半分をスクーリングとすれば、現状予算で2倍の人材養成ができ、また、「若年層を人材養成のターゲットとするならば、高等教育機関での養成が専門性の向上と合わせて効果的な取り組みである」という提案も「報告書」に記載されている。

第3節 社会的背景の変化にみる現行の制度の課題と解決策

手話通訳者のほとんどを占めるのは女性であり、かつ、手話通訳に関する制度が整ってきた70年代当時の社会背景を鑑みると、手話通訳に関する諸課題を考える際には、女性を取り巻く社会的背景を踏まえる必要があるだろう。表7.1.は、手話通訳者や通訳者養成、及び女性をめぐる社会的背景などをまとめた上で、今後予想される手話通訳をめぐる結果を示している。これまでに述べたように、手話通訳者の養成に関する課題については、担い手の中心は女性であり、手話通訳制度が始まった70年代と現在とでは、女性をめぐる環境が大きく変化した。70年代は「主婦層」に支えられた手話通訳制度だが、当時想定していた「主婦層」の「女性」と現在の「女性」は下記の点で大きく異なった。その最も大きな理由としては、女性の社会進出が進み、有職者の女性が増加したからである。したがって、主に日中に活動の場がある手話通訳活動に携わることが難しく、また、週1回、決められた時間に通わなければならない手話通訳者養成講座の受講の継続も困難である。

加えて、養成講座に通う人の様相も変化している。70年代では、結婚・出産・育児とともに退職する人が多かったため、子どもが小学生になるなど、子育てがひと段落した30～50代での受講者が多かったが、現在は産後休暇・育児休暇の充実に伴い、職場復帰する女性が増え、仕事がひと段落する60代になって養成講座に通い始めるなど、受講生の高齢化が進んでいる。

また、手話通訳者の身分保障が十分ではないことから、家計を支えなければならない場合、より安定した、条件の良い別の仕事を選ぶ。その結果、平日昼間の通訳依頼ニーズが高い時に動くことのできる手話通訳者が不足してしまっていると考えられる。

一方で、女性の社会進出に伴い、手話通訳に関する良い影響もある。それは、女性の進学率の増加である。70年代には全体の1割程度だった女性の進学率が、現在は5割にまで増加している。すなわち、これまで手話通訳の担い手として期待されていた「女性」ではなく、大学等に進学し、卒業後も働き続けるという現在の「女性」が、大学等の在学中に手話通訳の技能を身につけることが可能であれば、学術的に高度な内容の通訳も担当できるようになる可能性がある。

表 7.1. 「女性」に関する社会的背景の変化にみる手話通訳者養成事業の課題

手話通訳士(者)養成 の課題	手話通訳制度開始頃 (1970年代)	現在 (2000年代)	予想される結果
手話通訳の担い手が 女性中心	専業主婦→多い 「性別役割分担」の 考え方 日中、時間調整しや すい	共働き家庭→増加 <u>女性も働く</u> 日中、時間調整でき ない	<u>手話通訳者の担い手</u> <u>として期待されてい</u> <u>た「女性」の減少</u>
週1回の手話奉仕員 および手話通訳者養 成講座	通いやすい、続けや すい	有職者→通いづらい	若い世代は通訳者養 成に通えない
資格取得期間の長期 化 (両講座合わせて 3年以上)	子供の出産とともに 退職する人が多かつ た 子育てがひと段落し た30-50代で通える	育児休暇取得→仕事 復帰の女性が多い 仕事がひと段落する 60代から通える	手話通訳者の高齢化 ライフサイクルの中 で発生するイベント (親の介護など)で 講座に通うことが中 断
手話通訳派遣以来の 中心は昼間 (医療、 教育、労働場面での 通訳需要のため)	専業主婦の場合、通 訳者として働きやす い時間帯	有職者の場合、就労 時間と重なる	需要と供給の不一致 昼間の通訳者不足
待遇の問題 (低賃金、 不安定な身分)	家計補完的な働き方	家計を支える働き方	より条件の良い仕事 を選ぶ
女性の進学率	全体の1割程度	全体の5割程度	高等教育機関におけ る手話通訳者養成の 可能性

手話通訳士実態調査事業報告書(社会福祉法人聴力障害者情報文化センター手話通訳失態調査事業委員会, 2010)を参考に筆者が作成

第4節 第2章のまとめ

第2章では、手話通訳者養成・派遣制度の変遷と社会的背景の変化から、現状の手話通訳者養成に関する現状と課題を整理した。

まず、手話通訳の制度化が始まった1970年代当時の女性をめぐる社会的背景を考えると、性別役割分業によって専業主婦層の女性が多かったといえる。そして、手話通訳者養成講座も平日昼間に開講される地域が多く、その時間帯に受講できる生徒は自然に専業主婦の女性が多くなったと考えられる。さらに、地域生活を営むろう者の手話通訳ニーズも平日日中に高く、それは、当時手話通訳の担い手の中心であった専業主婦層の女性たちにとっても、通訳活動しやすい時間帯と合致していたことが明らかになった。

次に、2016年度に実施された調査事業の結果を基に、現在の手話通訳者を取り巻く課題を3つ挙げた。1つ目は高齢化の課題、2つ目は手話通訳養成講座の問題、3つ目は通訳者の問題である。

これらを踏まえたうえで、現在の手話通訳者をめぐる課題と女性を取り巻く社会的背景、および制度開始時の1970年代の社会的背景を比較した。その結果、1970年代当時とは女性を取り巻く社会背景が大きく変化していることがわかった。特に、女性の社会進出が進み、仕事をする女性が増加したことで、これまで手話通訳者になることを期待されていた専業主婦層の女性たちが激減した。しかし、手話通訳ニーズは70年代当初のまま、すなわち平日の日中に多いことや、手話通訳者養成講座は変わらず平日日中に開催されている³⁵ことが、受講生の減少にも影響しているのではないだろうか。

³⁵ 自治体によっては、平日の夜間も開講していたり、あるいは土日に集中して開講している例もある。

第3章 高等教育機関における手話通訳者養成の現状と課題

第1節 学生が手話通訳技術を身につける方法

第3章では、高等教育機関における手話通訳者養成を実施している群馬大学の事例を取り上げ、若手手話通訳者を養成するために必要な施策を考察する。

手話通訳者の慢性的な不足を解決するための方法の1つとして、大学生を対象とした手話通訳者の養成のためのカリキュラム開発がある。そのためにはまず、大学生が手話通訳の技術を身に着けることの困難さについて整理する必要がある。大学生が短期間で前述した基本コース受講の条件を満たす程度に手話に熟達するためには、大学あるいは地域の手話サークルに頻繁に通い、大学の聾学生や地域のろう者との濃密な交流が必要となる。実際、聾学生が同級生にいるなど、機会に恵まれた学生にはそれ相応の技術を身につける者もいる。

しかしながらこのように学生の自主性に依存し続ける限りは、手話通訳者養成もまた偶発的な要素に左右されることとなる。手話通訳資格取得希望者に対し、一律にこうした「自主的」な活動を義務付けることは現実的に困難である。したがって、短期間での手話習得を、「いかにして大学の正規のカリキュラムの中で可能とするか」が課題となる。

一方、大学の講義は基本的に週1コマ×15回で構成される。しかしながら、週1コマの講義を毎週受講するだけでは（手話通訳者養成講座受講の条件となる程度の）手話の習得は困難であることは経験的にほぼ明らかであることを踏まえると、検討すべきは、①どのような内容の講義を、②一週間の中にどの程度取り揃えれば、手話の習得が可能なのか。そしてそれを③いかにして学生が無理なく受講可能な講義の枠に当てはめていくかにあるといえる。

第2節 手話通訳者養成講座を学生が受講する困難さ

仮に1年間で手話通訳者養成講座受講条件に合致する程度の手話のスキルを習得したとして、次に地域の手話通訳者養成講座を受講するとなると、そこから3年間を要することになる。

また、大学生にとって、毎週定期的に行われる養成講座を欠かさず受講し続けることは決して容易ではない。厚生労働省が示すカリキュラム案では基本コースが35時間、応用コースが35時間、実践コースが20時間以上の計90時間であり、各都道府県で実施する際にはこれを上回る時間設定がなされており、基本的には欠席がほぼ認められない。しかし

ながら、大学にとっては、課外活動である養成講座について配慮してさまざまな学習活動を設定しているわけではない。中でも特に教育実習は長期に渡ってこの活動に集中することが求められるため、欠席せずに受講を続けることは極めて困難となる。したがって、地域の手話通訳者養成講座を通して手話通訳の技術および資格取得を目指す場合、本人の強い意志に加え、欠席分を補講で補うなどの養成講座主催者側の配慮も求められる。

それゆえに、学生の手話通訳資格取得を組織的に可能にするためには、大学の中に同等の講座を設置することが必要となる。

大学が手話通訳者養成を独自に行うためには、基本、応用、実践コースに相当するカリキュラムを用意した上で、各都道府県における手話通訳者養成事業においてそれらが認められればよい。したがって検討すべきは、(1)いかにしてこれらの講義内容を実のあるものとして設置するか、(2)これらの3つの講座を教員養成カリキュラムのどこに設ければ、学生が無理なく効率的に受講できるか、加えて(3)正課以外に日常的に手話に触れ、手話通訳実践を積む環境をいかにして用意するか。そのためには、手話言語学や手話通訳理論、(手話言語も含めた)第2言語習得理論などの知見を踏まえ、最適解を探っていく工夫が求められる。

第3節 大学における手話通訳者養成の課題

群馬県では、学術機関と県の共同事業という形で、手話言語条例の施策としての手話通訳者養成に取り組んでいる。2017年度より日本財団の助成を受けて開始された「学術手話通訳に対応した通訳者養成」事業(2019年度より、「学術手話通訳に対応した専門支援者の養成」に事業名が変更)。大学1年時に週3コマ手話に関する講義を通年で受講し、2年生前期から3年生前期の2年半で、手話通訳者養成の基本・応用・実践コースに相当する時間数(講義以外の課題にかかる時間数も含む)の講義を確保し、すべて修了した場合には3年生の冬に手話通訳者全国統一試験の受験資格を取得することが出来る。この仕組みは、群馬県との共催を得た上で、県が実施を委託している群馬県聴覚障害者コミュニケーションプラザ(以下、コミプラとする)が認可した場合に初めて実行されるため、2018年度から受験資格が得られるように決定した。しかしながら、この受験資格付与についても、何度もコミプラ内に組織されている委員会で諮られるなど、すんなりと許諾を得られたわけではなかったようである。また、群馬県に限ったことではなく、全国手話通訳問題研究会で群馬大学の事業が説明された際には、「顔も名前もよく知らない若い人が通訳に来て困

る」「大学で学ぶ手話と地域で使う手話は違う」「住んでいる市の手話サークルに通っているかどうか」「地元のろう者のことを知ってもらわないと通訳者にはなれない」といった否定的な意見が挙げられた。

しかしその後、手話施策推進協議会での協議の上、群馬大学での手話通訳者養成が、2020年3月に策定される「第2次手話言語施策実施計画」にも追加される予定が組まれた。また、事業成果が毎年、県内外で報告される中、関係者の意識が変わっていった。例えば、「毎年新しい事業を展開されていて、新しい報告を聞くのが楽しみ」「丁寧に手話通訳の養成を行なっている事がわかった」「群馬大学で手話を学ぶ環境が羨ましい。自分も若かったら群馬大学に入って学びなおしたい」などという、肯定的な意見が増えていった。

このように、大学における手話通訳者養成については緒についたばかりであり、開始当時は、地域のろう者や手話通訳者からは反発する声も聞かれた。それは、これまで培ってきた方法とは全く異なる方法、アプローチでの養成を開始したために、ろう者や手話通訳者にとって、心配な要素も多くあったためだろうと推察できる。その不安を取り除くように、日々の講義活動を行い、定期的に活動内容を県内外で報告したことで、地域に少しずつ受け入れられてきたのではないかと考えられる。

第4節 第3章のまとめ

第3章では、群馬大学の事例を取り上げ、若手手話通訳者を養成するために必要な施策を考察した。

一般的に、大学生等が手話通訳技術を習得しようと思った場合は、住んでいる地域で実施されている手話通訳者養成の講座に通うことになる。地域によってばらつきがあるが、手話通訳者養成の講座を全て修了するには、2～5年ほど必要であるため、大学在学中の4年間で手話通訳者資格を取得するのは非常に困難である。さらに、手話通訳以前に、手話を習得する機会は、たまたま手話に興味を持った学生が自主的に手話サークルに通った、あるいは、たまたま同級生にろう学生がいたなど、学生の自主性に依存するしかない。「若年層の手話通訳者の増員」を本当に望むのであれば、「偶然性」や「自主性」にのみ頼った施策では十分ではないといえる。何か実行力のある対策を考案しない限りは、若年層の手話通訳者の増員は無謀である。

また、大学生が手話通訳養成講座を修了することは決して容易ではない。厚生労働省が示すカリキュラム案では基本コースが35時間、応用コースが35時間、実践コースが20時間以上の計90時間であるが、都道府県で実施する際には、これを上回る時間設定がなされている場合がある。ただし、共通しているのは、基本的に欠席がほぼ認められないということである。大学側は、学生が学外の活動については自主性を尊重しているが、逆に言うと、課外活動である手話通訳者養成講座だけを特別に配慮するわけではない。例えば、教育学部の学生は、4年間のうちのどこかのタイミングで教育実習をこなさなければならず、長期に渡って教育実習のみに集中することが求められる。したがって、教育実習中は、アルバイトやサークルすらも自粛している状況の中、手話通訳者養成講座だけは欠席せずに受講し続けること自体が極めて困難な状況である。したがって、大学在学中に、学外の手話通訳者養成講座に通い、手話通訳の資格を取得することを現実的に考えるのであれば、例えば欠席分を補講で補うなど、養成講座の主催者側による配慮も必要ではないだろうか。

このように、学生が課外活動としての手話通訳者養成講座に通い、資格取得をすることは非常に困難であることを踏まえた上で、次に、大学内で手話通訳者を養成することについての事例を検討した。群馬県では、学術機関と県の共同事業として、手話言語条例の施策としての手話通訳者養成に取り組んでいる。群馬大学のカリキュラムでは、学部1年生の1年間に手話による会話ができるところまで習得し、2年生の前期・後期、3年生の前期の合計2年半で手話通訳者養成講座修了と同等の資格を得ることができる。すなわち、

3年生の後期には、手話通訳者全国統一試験を受験することができるのである。

しかし、大学における手話通訳者養成についてはまだ始まったばかりである。養成が開始された当時は、地域のろう者や手話通訳者からは反発する声も聞かれた。それは、大学での養成方法が、これまで地域で養成してきた方法とは全く異なる方法やアプローチを用いていたことや、地域で使用するものとは異なるオリジナルのテキストを用いて養成を開始したために、ろう者や手話通訳者にとっては不安になる要素が多くあったためだろうと考えられる。しかし、若年層の手話通訳者の増加は、ろう者や手話通訳者が最も望んでいることでもある。「いつでもどこでも手話が通じる」社会に少しでも近づけるためには、まずはろう者と手話通訳者に理解してもらい、同じ方向を向いて進んでいくことが最も重要でなのではないだろうか。

第4章 第4部（研究4）のまとめ

研究4では、手話通訳者の養成を取り巻く現状と課題を整理し、手話言語条例に基づく施策として新規事業を開始した事例について検討した。

第1章では、手話通訳者の養成を取り巻く現状と課題を整理し、手話言語条例に基づく新規施策を実施している2つの自治体の例を取り上げた。その結果、手話言語条例の実際の施策について、特に手話通訳者養成の事業に着目し、その現状と課題を整理した上で、当事者団体の関与の限界と研究機関との連携の可能性が示唆された。

第2章では、手話通訳者養成・派遣制度の変遷と社会的背景の変化から、現状の手話通訳者養成に関する現状と課題を整理した。その結果、手話通訳者養成・派遣が開始された、1970年代当時と現代では、女性を取り巻く社会背景が大きく変化しているが、手話通訳者養成の制度は、開始当時のままであることが指摘された。そのために、受講者数の伸び悩みや受講生の高齢化などの課題に繋がっていることが示唆された。

第3章では、若年層の手話通訳者を養成するために必要な施策について考察するために、高等教育機関において手話通訳者養成を実施している群馬大学の事例を取り上げた。これまでは、大学生が手話を習得するためには、自分自身で興味を持ち、手話サークルで活動するか、あるいは、同級生にたまたまろう学生がいるなどの偶然性に影響されていた。このように学生の自主性に左右されずに、さらに手話通訳者資格を在学中に取得するための方策について、群馬大学での養成事業を取り上げた。その結果、まず、大学内での調整が必要であった。例えば、短期間での手話習得を、「いかにして大学の正規のカリキュラムの中で可能とするか」などということである。それらの課題を解決した次は、地域のろう者や手話通訳者からは反発する声も聞かれた。しかしながら、それは、これまで培ってきた方法とは全く異なる方法、アプローチでの養成を、当事者団体の手を離れ、「我々の関与できないところ」、すなわち大学で「勝手に」養成を開始したと受け止められてしまったからだと推察された。それは、ろう者や手話通訳者にとって、心配な要素が多くあったためだろうと推察できる。その不安を取り除くように、日々の講義活動を行い、定期的に活動内容を県内外で報告したことで、地域に少しずつ受け入れられてきたことが示唆された。

これらのことから、ろう者が望む、「いつでもどこでも手話が通じる」社会を実現するための具体的な施策の根幹をなすものが、「手話通訳者の増員」であり、喫緊の課題として当事者団体の間でも危機意識が共有されてきている。それゆえに、ほとんどの自治体の手話

言語条例に手話通訳に関する内容が盛り込まれ、施策に関する会議の場で当事者団体から「養成講座の増加」等を求める具体的な意見も出る。しかしながら、手話通訳者養成の実施主体も当事者団体であるために、講座数を増やせば増やすほど当事者団体の負担が増加するという自己矛盾を抱えてしまっている現状が明らかになった。手話通訳者不足やろう児の乳幼児期からの手話獲得環境の整備など、手話にまつわる本質的な問題の解決のためには、外部の研究機関や研究者も取り込み、当事者団体の「従来のやり方」の検証をし、再構築する必要性が示唆された。

結 論

第1章 本研究から得られた知見から示唆されること

本論文では、以下の点について明らかにしてきた。第一に、地方自治における「手話言語条例」がいかなる意味や性質を持つのかを検討し、そのうえで、第二に、具体的に「手話言語条例」が制定されていく合意形成プロセスの事例的検討を行い、第三に、条例施行後の施策についての事例的検討を行なった。これらを縦軸に、そこに「当事者関与」の観点という横軸を差し込み、それぞれを研究1～3として分析を行った。

第1部では、手話の法制化に関する基礎的検討として、手話言語条例の特徴を概観し、類型化を試みた。さらに、手話言語条例制定根拠の根幹をなす「教育」に関する条文に着目して、比較検討を行った。まず、理念型かつ政策条例であることと、議員提案で制定されることが多いことが手話言語条例の特徴として挙げられた。

次に、条例の制定過程に着目し、類型化を試みた結果、執行部提案は2種類、議員提案は3種類に分類できた。同じ議員提案であっても、主導する会派の規模や執行部側の協力の有無によって、議会内のパワーバランスの様相が変化することが伺えた。また、条文に関しては、個々の自治体の持つ文化や、ろうあ協会の活動状況など、各地の取り組みが機能したことによって、全日本ろうあ連盟作成の「手話言語条例モデル案」から改良が加えられたことも確認できた。さらに、執行部提案か議員提案かの違いによって条文が異なる場合が見られた。例えば、議員提案の場合は「～するよう務める」という記載になっているが、それが執行部提案と比較した際に、法的拘束力が弱まっているのではないかという誤解を生む。これは、施策を実行する主体たる執行部が作成したものか、そうでないか、という違いによるものであるから、議員が提案する条例は「行政の責務」について「～する」と義務付けることはできない。こうして、文章の記載方法が異なることが、すなわち実効性の保証に影響を与えるものではないことが示された。

第2部では、群馬県手話言語条例の条例制定プロセスに着目し分析を行なった。「研究会」が設立される以前の議員側による勉強会の開催や先進事例の視察等は、いわば「水面下」の動きであったが、視察にろう者が同行することができた。この視察は群聴障連の仕事の一環として実施されたことによって手話通訳者が同行できた。そして、常にろう者が聴者の「雑談」にもアクセスできたことで、議員とろう者の間に信頼関係性が構築できたと考えられる。

次に、条文をめぐる議論に着目すると、当事者の希望と執行部の考えに相違が見られ

たが、結果的に、執行部と当事者団体双方が「落とし所」として、納得できるものとして当事者の希望に沿った形で採用された事例が見られた。当事者は、「ろう児」や「ろう者」という「曖昧な」表記を希望していたが、執行部側からは、他の法令に倣い、聴力レベルを明記した上で、「聴覚障害」を定義する必要があるという考え方を持っていた。しかしながら、「聴覚障害」の定義をすることで、「聴覚障害児・者」として対応する者とそうでない者を明確に線引きしてしまうこと自体に、問題性が孕まれていることがわかった。さらに、「聴覚障害児・者」に該当する者に対しては、具体的な計画の立案などを実施し、サービスを提供しなければならない。したがって、「聴覚障害」の定義を執行部が要求すればするほど、施行後に執行部側自身が実施しなければならない事項が増えてしまうかもしれないという、矛盾した現象が起きていたことが明らかになってきた。このような経緯を経て、結果的には、当事者が望む形で条文に記載されることになったのである。

次に、「研究会」そのものの捉え方について、議員と当事者の間で差異が生じた要因について、当事者へのインタビューを通して明らかにした。まず、議員の立場からみると、「研究会」を立ち上げたころにはほとんど条例制定の既定路線に乗っていたといえる。つまり、議員らは、「あとは滞りなく当事者らと「十分な議論」をすることさえできれば、条例制定できる」ところまで段取りを整えていたのだ。そうとは知らないろう者らは、「研究会」の場で、「十分な議論」をして、条例や手話にかける我々の「思い」を議員に伝えなければならないという思いを持って研究会に臨んだ。すなわち、議員にとっては、「予定された内容が滞りなく進み、研究会を重ねること」が「十分に議論を尽くした」ことになる。一方、当事者らにとっては、「研究会の場で、忌憚のない意見を述べて思いを伝える」ことが「十分な議論」という理解であった。このように、研究会にかける「十分な議論」ということの捉え方が議員と当事者との間で異なっていたために、議論の場で当事者と議員との間でズレが生じてしまったことが示唆された。

また、今後の政策における当事者関与のあり方についても新たな知見が得られた。議員提案によって条例を立案する際の特有の困難さとして、当事者自身が条文作成を担い、さらに、当事者団体が今まで培ってきた「やり方」や「進め方」を変化させなければならないことがわかった。今後、障害者の政策参加において議会と協働する場面が増えることが予想されるが、その際には、議員・議会側の「やり方」や「進め方」を知り、それに適応していく柔軟さを持った当事者関与のあり方が求められることが示唆された。

第3部では、前橋市手話言語条例の制定過程に着目し、「研究会」と「意見交換会」という2つのディスコース空間の構造を明らかにし、議員と執行部、当事者の関係性について考察した。前橋市議会では、少数会派が乱立する中で、「研究会」の「仕組み」が上手く作用したことで、議会内のパワーバランスが調整された。「研究会」の構成を見ると、各会派の代表が1名ずつ選出されたことによって、会派の人数比によって生まれる「力関係」が相対化されることに繋がった。もう一つのディスコース空間である、「意見交換会」では、当事者や多分野の専門家が集まり、様々な意見が交わされた。このように「研究会」と「意見交換会」の2段階で議論が進んでいったことによって、当事者にとって意見が述べやすい構造になっていたことが伺えた。すなわち、意見交換会では、議員らによって作成された素案に対して、当事者や専門家が意見を述べるという形であったが、全ての項目について、当事者団体から意見が出されたわけではなかった。つまり、医療場面など、より専門的な項目になってしまうと、該当する専門家以外の者が発言できないほど、それぞれの立場から専門的な発言がなされたからであった。一方で、この意見交換会に参加した専門家の人たちは、ろう者の考えや手話に対する理解を持っていたために、ろう者の思いを汲み取った上で、専門的な発言をすることが可能であった。ここに、当事者の政策参加における限界が見られた。すなわち、各分野の専門家が構成員として専門的な発言をした場合、もはや当事者たるろう者が意見を述べることができなくなってしまうほど高い次元で議論が展開し、政策の方向性が専門家主導で進んでしまう恐れも孕んでいた。したがって、当事者がどのような「形」で政策に参加するかが、当事者性の発揮に影響を与えているといえる。

次に、議員とろう者へのインタビューを実施した結果、議員側の条例制定の動機の中で、当事者の思いとは目的が異なるものがあったことがわかった。議員としては、まずは「ろう者のために」という思いがあったが、一方では、「議会改革の一環として議員提案条例を制定したい」という思いもあった。実は、前橋市議会では、過去に政務活動費に関する問題が発生していた。その出来事を機に、より議会改革を求める声が高まっていたのだという。このように手話言語条例はろう者たちの悲願の条例であると同時に、議会改革を求める議員として成し遂げたいものでもあった。このように、それぞれの目標・思惑が混在している関係者間で、各々の目的実現のために必要な、いわば「通過点」として手話言語条例の制定が機能するものになったことが考えられた。

第4部では、ろう者が望む、「いつでもどこでも手話が通じる」社会を実現するための

具体的な施策の根幹をなす、「手話通訳者養成」を取り巻く現状と課題を概観し、手話言語条例に基づく施策として新規事業を開始した事例について検討した。

まず、手話通訳者養成・派遣制度の変遷と社会的背景の変化から、現状の手話通訳者養成に関する現状と課題をあぶり出した。その結果、手話通訳者養成・派遣が開始された、1970年代当時と現代では、女性を取り巻く社会背景が大きく変化しているが、手話通訳者養成の制度は、開始当時のままであることが指摘された。このことが、受講人数の伸び悩みや高齢化などの課題に繋がっていることが示唆された。

次に、高等教育機関において手話通訳者養成を実施している群馬大学の事例を取り上げ、若年層に対する手話通訳者養成に必要な施策について考察した。現状では、学生がたまたまろう学生と大学で出会ったり手話サークルに入ったりしたことで、手話通訳者を目指すことがほとんどだろう。しかしながら、それはすなわち、高等教育機関での養成はこれまでほとんど実施されておらず、「珍しく」20代で手話通訳者になった者は、偶然性や自主性によって輩出された者であるといえる。大学在学中に手話通訳者資格を取得するための課題について、群馬大学において2017年度より開始された「手話サポーター養成事業」に注目して分析を行なった。「事業」が開始された後、しばらくは、地域のろう者や手話通訳者からは反発する声も聞かれた。しかしながら、それは、若年層の通訳者をこれまで培ってきた方法とは全く異なる方法で養成を行うことを意味し、当事者団体の手を離れ、「我々の関与できないところ」、すなわち大学で「勝手に」養成を開始したと受け止められてしまう。しかし、その不安を取り除くように、日々の講義活動を行い、定期的に活動内容を県内外で報告したことで、地域に少しずつ受け入れられていることが示唆された。

これらのことから、ろう者が望む、「いつでもどこでも手話が通じる」社会を実現するための具体的な施策の根幹をなすものが、「手話通訳者の増員」であり、喫緊の課題として当事者団体の間でも危機意識が共有されている。それゆえに、ほとんどの自治体の手話言語条例に手話通訳に関する内容が盛り込まれ、施策に関する会議の場で当事者団体から「養成講座の増加」等を求める具体的な意見も出る。しかしながら、手話通訳者養成の実施主体も当事者団体であるために、講座数を増やせば増やすほど当事者団体の負担が増加するという自己矛盾を抱えてしまっている現状が明らかになった。手話通訳者不足やろう児の乳幼児期からの手話獲得環境の整備など、手話にまつわる本質的な問題の解決のためには、外部の研究機関や研究者も取り込み、当事者団体の「従来のやり方」

の検証をし、再構築する必要性が示唆された。

第2章 手話言語条例制定後もなお残される課題

手話言語条例の政策波及は今後もしばらくは続くだろうと想像できるが、それでもなお残る課題としては、国政レベルでの検討が必要なものが挙げられる。例えば、2021年の「電話リレーサービス」に関する規定や、「手話言語法（仮称）」の制定、教科としての「手話」の設置などが考えられる。少しずつではあるが、上記の課題で動きが見られ始めたものもある。例えば、2019年度には、今井絵理子参議院議員が文教科学委員会にて「手話科」の制度化を質問したり、特別支援学校教員免許の聴覚障害・視覚障害の取得率の低さを指摘したりと、教育施策については改善に向けた言及が続いている。学校教育法やそれに基づく学習指導要領が変更されなければ、聾教育現場における手話の根本的な課題は解決しないこともあり、引き続き国政における動きを分析していきたい。

巻末資料

1) 群馬県

群馬県条例第二十二号

群馬県手話言語条例

手話は、物の名前や抽象的な概念等を手指の動きや表情を使って視覚的に表現する言語であり、ろう者の思考や意思疎通の際に用いられている。

わが国の手話は、明治時代に始まり、ろう者の間で大切に受け継がれ、発展してきた。しかし、発音訓練を中心とする口話法の導入により、昭和八年にはろう学校での手話の使用が事実上禁止されるに至った。当時のろう教育は、手話とろう者に対する理解が乏しかったため、結果的に十分に手話を使う権利や、少なからずろう者の尊厳が損なわれてきた。

手話の普及を図るため、戦後間もない昭和二十二年五月に、全国から二百人以上のろう者が群馬県の伊香保温泉に集い、これを出発点に全国各地へ手話の普及活動を展開させ、今に至っている。

現在では、憲法や法律に手話を規定する国も増えており、平成十八年に国際連合総会で採択された障害者の権利に関する条約において、言語には手話その他の非音声言語を含むことが明記された。そして、わが国でも平成二十二年に改正された障害者基本法において言語に手話を含むと規定され、平成二十六年には障害者の権利に関する条約が批准されている。

群馬県では、平成十五年に人にやさしい福祉のまちづくり条例を制定し、障害者への理解と共生を推進してきている。そこで、手話は言語であるとの認識に立ち、県民に広くろう者と手話に対する理解を広め、ろう者の人権を尊重し、日常生活や社会生活を安心して送り、ろう者とうる者以外の者が互いを理解し共生する「まちづくり」の展開を目指し、更に、等しく全ての障害者への理解と共生社会の実現に寄与すべくこの条例を制定する。

(目的)

第一条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話に関する基本理念を定め、県、市町村、県民及び事業者の責務及び役割等を明らかにするとともに、手話に関する施策の総合的かつ計画的な推進に必要な基本的事項を定め、もつてろう者とうる者以外の者が共生し、また、等しく全ての障害者福祉の向上に寄与するこ

とのできる地域社会を実現することを目的とする。

(手話の意義)

第二条 手話は、ろう者が自ら生活を営むために使用している独自の体系を持つ言語であつて、豊かな人間性を涵養し、及び知的かつ心豊かな生活を送るための言語活動の文化的所産であると理解するものとする。

(基本理念)

第三条 ろう者とうる者以外の者が、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生することを基本として、ろう者の意思疎通を行う権利を尊重し、手話の普及を図るものとする。

(県の責務)

第四条 県は、市町村その他の関係機関と連携して、ろう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ものの除去について必要かつ合理的な配慮を行い、手話の普及その他の手話を使用しやすしい環境の整備に努めるものとする。

2 県は、ろう者及び手話に関わる者の協力を得て、この条例の目的及び基本理念に対する県民の理解を深めるものとする。

(市町村との連携及び協力)

第五条 県は、この条例の目的及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及その他の手話を使用しやすしい環境の整備に当たっては、市町村と連携し、及び協力するよう努めるものとする。

(県民の役割)

第六条 県民は、この条例の目的及び基本理念を理解するよう努めるものとする。

2 ろう者は、県の施策に協力するとともに、この条例の目的及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

3 手話に関わる者は、県の施策に協力するとともに、手話に関する技術の向上、この条例の目的及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

(事業者の役割)

第七条 事業者は、ろう者が利用しやすいサービスを提供し、ろう者が働きやすい環境を整備するよう努めるものとする。

(計画の策定及び推進)

第八条 県は、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第十一条第二項の規定による群馬県障害者計画において、手話が使いやすい環境を整備するために必要な施策について定め、これを総合的かつ計画的に推進するものとする。

(手話を学ぶ機会の確保等)

第九条 県は、市町村その他の関係機関、ろう者及び手話に関わる者と協力して、県民が手話を学ぶ機会の確保等に努めるものとする。

2 県は、手話に関する学習会を開催する等により、その職員が手話の意義及び基本理念を理解し、手話を学習する取組を推進するものとする。

(手話を用いた情報発信等)

第十条 県は、ろう者が県政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話を用いた情報発信に努めるものとする。

2 県は、ろう者が手話を使い、手話による情報入手できる環境を整備するため、手話通訳者の派遣、ろう者等の相談を行う拠点の支援等に努めるものとする。

(手話通訳者等の派遣体制の整備)

第十一条 県は、手話通訳者等及びその指導者の養成及び研修に努め、市町村と協力して、ろう者が手話通訳者の派遣等による意思疎通支援を受け入れられる体制の整備及び拡充に努めるものとする。

(学校における手話の普及)

第十二条 聴覚障害のある幼児、児童又は生徒（以下「ろう児等」という。）が通学する学校の設置者は、ろう児等が手話を獲得し、手話で各教科・領域を学び、かつ手話を学ぶことができるよう、乳幼児期からの手話の教育環境を整備し、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 ろう児等が通学する学校の設置者は、この条例の目的及び基本理念に対する理解を深めるため、ろう児等及びその保護者に対する手話に関する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援に努めるものとする。

3 ろう児等が通学する学校の設置者は、前二項に掲げる事項を推進するため、手話に通じたろう者を含む教員の確保及び教員の専門性の向上に関する研修等に努めるものとする。

(事業者への支援)

第十三条 県は、ろう者が利用しやすいサービスの提供及びろう者が働きやすい環境の整備のために事業者が行う取組に対して、必要な支援に努めるものとする。

(ろう者等による普及等)

第十四条 ろう者及びろう者の団体は、この条例の目的及び基本理念に対する理解を広げるため、自主的に普及啓発活動を行うよう努めるものとする。

(手話に関する調査研究)

第十五条 県は、ろう者及び手話に関わる者が手話の発展に資するために行う手話に関する調査研究の推進及びその成果の普及に協力するものとする。

(財政上の措置)

第十六条 県は、手話に関する取組を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

附 則

この条例は、平成二十七年四月一日から施行する。

2) 前橋市

前橋市手話言語条例

言語は、お互いの意思疎通を図り知識を蓄え文化を創造する上で不可欠なものであり、人類の発展に大きく寄与してきた。

手話は、音声言語と異なる言語であり、手指や体の動き、表情を使って視覚的に表現する言語である。ろう者は物事を考え、コミュニケーションを図り、お互いの気持ちを理解するために、また、知識を蓄えて文化を創造するために必要な言語として、手話を大切に育んできた。

しかしながら、長い間手話は言語として認められず、ろう者に対する差別や偏見を生み、ろう者は様々な不便や不安の中で耐えながら暮らしてきた。

そのような中、前橋市においては昭和43年、県下でいち早くろう者とろう者と関わってきた聞こえる者が共同して手話サークルを立ち上げ、手話や聴覚障害者に対する理解を広げ多くの手話通訳者を育ててきた。

このような経過の中で、近年、障害者の権利に関する条約や障害者基本法において、言語に手話を含むと規定された。

前橋市は、手話は言語であるとの認識に立ち、ろう者への理解を深め、市民の誰もが助け合い、支え合う社会を目指し、この条例を制定するものである。

(目的)

第1条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話に関する基本理念を定め、市の責務並びに市民及び事業者の役割を明らかにすることにより、市民の手話への理解及び手話の普及の促進を図るとともに、手話の使いやすい環境を構築することで、全ての市民が共に生きる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

(手話の意義)

第2条 手話は、ろう者が自ら生活を営むために使用している独自の体系を持つ言語であって、豊かな人間性を涵養し、及び知的かつ心豊かな生活を送るための言語活動の文化的所産であると理解するものとする。

(基本理念)

第3条 ろう者及びろう者以外の者が、相互に人格及び個性を尊重し合いながら共生することを基本として、ろう者の意思疎通を行う権利を尊重し、手話の普及を図るものとする。

(市の責務)

第4条 市は、市民の手話への理解を広げ、手話を使いやすい環境にするための施策を推進するものとする。

(県との連携及び協力)

第5条 市は、この条例の目的及び基本理念に対する市民の理解の促進、手話の普及

その他の手話を使用しやすい環境の整備に当たっては、県と連携し、及び協力するよう努めるものとする。

（市民の役割）

第6条 市民は、手話への理解を深め、市が推進する施策に協力するよう努めるものとする。

（事業者の役割）

第7条 事業者は、ろう者が利用しやすいサービスを提供し、ろう者が働きやすい環境を整備するよう努めるものとする。

（方針の策定）

第8条 市は、次に掲げる事項を総合的かつ計画的に推進するための方針を策定するものとする。

- (1) 手話への理解及び手話の普及に関すること。
- (2) 手話による情報の発信及び取得に関すること。
- (3) 手話による意思疎通支援に関すること。
- (4) 手話通訳者の確保及び手話通訳環境の充実に関すること。
- (5) 手話に関わる専門職の資質向上に関すること。

2 市は、前項の方針の策定に当たっては、障害者の福祉に関する計画等との整合性を図るものとする。

（手話を学ぶ機会の確保）

第9条 市は、ろう者、手話通訳者、手話奉仕員及び手話を使用することができる者と協力して市民が手話を学ぶ機会の確保を図るものとする。

（学校における手話の普及）

第10条 市は、学校教育における手話への理解及び手話の普及を図るために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 市は、学校において児童、生徒及び教職員に対する手話を学ぶ機会を提供するよう努めるものとする。

3 学校の設置者は、学校において手話を必要とする幼児、児童、生徒又は学生がいる場合に、必要な手話に関する支援を受けられるよう努めるものとする。

（医療機関における手話の啓発）

第11条 医療機関の開設者は、ろう者が手話を使用しやすい環境となるよう努めるものとする。

2 市は、医療機関において、ろう者が手話を使用しやすい環境となるよう手話通訳者を派遣する制度の周知その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

3 市は、医療機関において聴覚障害の診断及びその後の本人と家族の支援に携わる者に対し、手話への理解のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

(事業者への支援)

第12条 市は、ろう者が手話を使用しやすい環境を整備するために事業者が行う取組に対して、必要な支援を講ずるよう努めるものとする。

(災害時の対応)

第13条 市は、災害時において、ろう者に対し、情報の取得及び意思疎通の支援に必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

(財政上の措置)

第14条 市は、手話に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

(その他の意思疎通支援の推進)

第15条 市は、手話、要約筆記その他の意思疎通支援を活用し、聴覚障害者の特性に応じた円滑な意思疎通支援に必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

附 則

この条例は、平成28年4月1日から施行する。

3) 鳥取県

鳥取県手話言語条例

目次

前文

第1章 総則（第1条—第7条）

第2章 手話の普及（第8条—第16条）

第3章 鳥取県手話施策推進協議会（第17条—第23条）

附則

ろう者は、物の名前、抽象的な概念等を手指の動きや表情を使って視覚的に表現する手話を音声の代わりに用いて、思考と意思疎通を行っている。

わが国の手話は、明治時代に始まり、ろう者の間で大切に受け継がれ、発展してきた。ところが、明治13年にイタリアのミラノで開催された国際会議において、ろう教育では読唇と発声訓練を中心とする口話法を教えることが決議された。それを受けて、わが国でもろう教育では口話法が用いられるようになり、昭和8年にはろう学校での手話の使用が事実上禁止されるに至った。これにより、ろう者は口話法を押し付けられることになり、ろう者の尊厳は著しく傷付けられてしまった。

その後、平成18年に国際連合総会で採択された障害者の権利に関する条約では、言語には手話その他の非音声言語を含むことが明記され、憲法や法律に手話を規定する国が増えている。また、明治13年の決議も、平成22年にカナダのバンクーバーで開催された国際会議で撤廃されており、ろう者が手話を大切にしているとの認識は広まりつつある。

しかし、わが国は、障害者の権利に関する条約を未だ批准しておらず、手話に対する理解も不十分である。そして、手話を理解する人が少なく、ろう者が情報を入手したり、ろう者以外の者と意思疎通を図ることが容易ではないことが、日常生活、社会生活を送る上での苦労やろう者に対する偏見の原因となっている。

鳥取県は、障がい者への理解と共生を県民運動として推進するあいサポート運動の発祥の地である。あいサポート運動のスローガンは「障がいを知り、共に生きる」であり、ろう者とろう者以外の者との意思疎通を活発にすることがその出発点である。

手話がろう者とろう者以外の者とのかけ橋となり、ろう者の人権が尊重され、ろう者とろう者以外の者が互いを理解し共生する社会を築くため、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話の普及に関し基本理念を定め、県、市町村、県民及び事業者の責務及び役割を明らかにするとともに、手話の普及のための施策の総合的かつ計画的な推進に必要な基本的事項を定め、もってろう者とろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現することを目的とする。

（手話の意義）

第2条 手話は、独自の言語体系を有する文化的所産であって、ろう者が知的で心豊かな社会生活を営むために大切に受け継いできたものであることを理解しなければならない。

（基本理念）

第3条 手話の普及は、ろう者とろう者以外の者が相互の違いを理解し、その個性と人格を

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。

(県の責務)

第4条 県は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、市町村その他の関係機関と連携して、ろう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の除去について必要かつ合理的な配慮を行い、手話の普及その他の手話を使用しやすい環境の整備を推進するものとする。

2 県は、ろう者及び手話通訳者の協力を得て、手話の意義及び基本理念に対する県民の理解を深めるものとする。

(市町村の責務)

第5条 市町村は、基本理念にのっとり、手話の意義及び基本理念に対する住民の理解の促進並びに手話の普及その他の手話を使用しやすい環境の整備に努めるものとする。

(県民の役割)

第6条 県民は、手話の意義及び基本理念を理解するよう努めるものとする。

2 ろう者は、県の施策に協力するとともに、手話の意義及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

3 手話通訳者は、県の施策に協力するとともに、手話に関する技術の向上、手話の意義及び基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

(事業者の役割)

第7条 事業者は、ろう者が利用しやすいサービスを提供し、ろう者が働きやすい環境を整備するよう努めるものとする。

第2章 手話の普及

(計画の策定及び推進)

第8条 県は、障害者基本法（昭和45年法律第84号）第11条第2項に規定する鳥取県障害者計画において、手話が使いやすい環境を整備するために必要な施策について定め、これを総合的かつ計画的に推進するものとする。

2 知事は、前項に規定する施策について定めようとするときは、あらかじめ、鳥取県手話施策推進協議会の意見を聴かななければならない。

3 知事は、第1項に規定する施策について、実施状況を公表するとともに、不断の見直しをしなければならない。

(手話を学ぶ機会の確保等)

第9条 県は、市町村その他の関係機関、ろう者、手話通訳者等と協力して、あいサポート運動の推進、手話サークルその他の県民が手話を学ぶ機会の確保等を行うものとする。

2 県は、手話に関する学習会を開催する等により、その職員が手話の意義及び基本理念を理解し、手話を学習する取組を推進するものとする。

(手話を利用した情報発信等)

第10条 県は、ろう者が県政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話を利用した情報発信に努めるものとする。

2 県は、ろう者が手話をいつでも使え、手話による情報を入手できる環境を整備するため、手話通訳者の派遣、ろう者等の相談を行う拠点の支援等を行うものとする。

(手話通訳者等の確保、養成等)

第11条 県は、市町村と協力して、手話通訳者その他のろう者が地域において生活しやすい環境に資するために手話を使うことができる者及びその指導者の確保、養成及び手話技術の向上を図るものとする。

(学校における手話の普及)

第12条 ろう児が通学する学校の設置者は、手話を学び、かつ、手話で学ぶことができるよう、教職員の手話に関する技術を向上させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 ろう児が通学する学校の設置者は、基本理念及び手話に対する理解を深めるため、ろう児及びその保護者に対する学習の機会の提供並びに教育に関する相談及び支援に努めるものとする。

3 県は、基本理念及び手話に対する理解を深めるため、学校教育で利用できる手引書の作成その他の措置を講ずるよう努めるものとする。

(事業者への支援)

第13条 県は、ろう者が利用しやすいサービスの提供及びろう者が働きやすい環境の整備のために事業者が行う取組に対して、必要な支援を行うものとする。

(ろう者等による普及啓発)

第14条 ろう者及びろう者の団体は、基本理念及び手話に対する理解を深めるため自主的に普及啓発活動を行うよう努めるものとする。

(手話に関する調査研究)

第15条 県は、ろう者、手話通訳者等が手話の発展に資するために行う手話に関する調査研究の推進及びその成果の普及に協力するものとする。

(財政上の措置)

第16条 県は、手話の普及に関する取組を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるものとする。

第3章 鳥取県手話施策推進協議会

(設置)

第17条 次に掲げる事務を行わせるため、鳥取県手話施策推進協議会（以下「協議会」という。）を設置する。

- (1) 第8条第2項の規定により、知事に意見を述べること。
- (2) この条例の施行に関する重要事項について、知事に意見を述べること。

(組織)

第18条 協議会は、委員10人以内で組織する。

(委員)

第19条 委員は、ろう者、手話通訳者、行政機関の職員及び優れた識見を有する者のうちから知事が任命する。

2 委員の任期は、3年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 委員は、再任されることができる。

(会長)

第20条 協議会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、協議会を代表する。

3 会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長が指名する委員がその職務を代理する。

(会議)

第21条 協議会の会議は、会長が招集し、会長が議長となる。

2 協議会は、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

(庶務)

第22条 協議会の庶務は、福祉保健部において処理する。

(雑則)

第23条 この条例に定めるもののほか、協議会の運営に関し必要な事項は、協議会が定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

4) 明石市

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

目次

前文

第1章 総則（第1条―第8条）

第2章 手話言語の確立（第9条―第12条）

第3章 要約筆記・点字・音訳の促進（第13条―第15条）

第4章 多様な障害者のコミュニケーション手段の利用促進（第16条）

第5章 明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会（第17条）

附則

手話は言語である

すべての人は、さまざまな人と出会い、言葉を交わし、自分の生活にかかわる人との多様な関係をつくる中で、その人らしい豊かな生活をおくる権利を有している。しかし、**現実**には、多くの障害者にとってはコミュニケーション手段の選択の機会が制限され、困難な**状態**におかれている。

中でも、ろう者にとっては、ろう教育において口話法が長年にわたって行われ、その結果、ろう者の言語である手話の使用が事実上禁止され、ろう者の尊厳が深く傷つけられた歴史をもつ。

平成18年に国際連合で採択され、平成26年1月に日本が批准したことにより、同年2月に日本国内で発効された障害者の権利に関する条約は、定義において、言語には、音声言語だけではなく、「手話その他の形態の非音声言語」が含まれるとした。

同条約で手話が言語として明確に定められたことで、手話がろう者にとって欠かすことができない**生活上**のコミュニケーション手段であることが国内外で認められることになった。

多様なコミュニケーション手段の促進のために

障害者の権利に関する条約は、コミュニケーション手段には手話を含む言語、文字の表示、点字、音声、触覚、平易な**表現**等による多様なコミュニケーション手段があるとし、同条約の趣旨を反映した障害者基本法の改正は、コミュニケーション

手段の選択と利用の機会が確保されていない障害者に大きな変化をもたらし、自立と社会参加に大きな扉を開くものとなった。

その一方で、明石市において、実際には障害の特性や障害者のニーズに応じたコミュニケーション手段の選択と利用の機会が十分に確保されているとは言えず、地域社会で暮らす人と人との初歩的な関係づくりに日常的な困難をきたしている人たちが少なくない。こうした障害者のコミュニケーションの権利を実現するためには、障害者の権利に関する条約の理念を広く市民と共有する不断努力が必要である。

多様な人と人との出会いと相互理解の第一歩がコミュニケーションであることをすべての市民が確認し合い、そのことをもって、お互いに一人ひとりの尊厳を大切にしよう共生のまち—明石市づくりを推進する新しいスタートラインとするため、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、手話等コミュニケーション手段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、総合的かつ計画的な施策を推進することにより、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する。

(基本理念)

第2条 すべての手話等コミュニケーション手段の選択と利用の機会の確保は、障害のある人となない人とが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。

2 手話等コミュニケーション手段を利用する人（以下「利用者」という。）が有している、障害の特性（以下「障害特性」という。）に応じてコミュニケーションを円滑に図る権利は、最大限尊重されなければならない。

3 手話の普及は、手話が独自の言語体系と歴史的背景を有する文化的所産であると理解されることを基本として行われなければならない。

(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。

(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。

（２） ろう者 手話を言語として日常生活又は社会生活を営む者をいう。

（３） 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。

（４） 手話等コミュニケーション手段 独自言語としての手話、要約筆記等の文字の表示、点字、音訳、平易な表現、代筆及び代読その他日常生活又は社会参加を行う場合に必要とされる補助的及び代替的な手段としての情報及びコミュニケーション支援用具等をいう。

（５） 合理的な配慮 障害者が日常生活又は社会生活において、障害のない人と同等の権利を行使するため、必要かつ適切な現状の変更及び調整等を行うことをいう。

（６） コミュニケーション支援従事者等 手話通訳士・者、要約筆者、点訳者、音訳者（朗読者を含む。）及び盲ろう者向け通訳・介助者並びに知的障害者又は発達障害者等への伝達補助等を行う支援従事者等をいう。

（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） 公的機関及び事業者が合理的な配慮を行うことができるよう支援すること。

（２） 障害者、コミュニケーション支援従事者等、公的機関及び事業者の協力を得て、手話等コミュニケーション手段の意義及び基本理念に対する市民の理解を深めるための取組を行うこと。

（３） 障害者が地域社会において手話等コミュニケーション手段を利用することができる環境の整備を促進すること。

（４） 利用者、コミュニケーション支援従事者等その他の関係者が、手話等コミュニケーション手段を利用できるようにするために行う調査及び研究並びにその成果の普及に協力すること。

（市民の役割）

第５条 市民は、基本理念に対する理解を深め、手話等コミュニケーション手段の普及及び利用の促進に係る市の施策に協力するよう努めるものとする。

（事業者の役割）

第６条 事業者は、基本理念に対する理解を深め、手話等コミュニケーション手段の普及及び利用の促進に係る市の施策に協力するよう努めるとともに、コミュニ

ケーション支援従事者等と連携し、障害者が手話等コミュニケーション手段を利用できるようにするための合理的な配慮を行うよう努めるものとする。

(施策の策定方針)

第7条 市長は、手話等コミュニケーション手段の普及及び利用の促進を図るため、次に掲げる施策を策定するものとする。

(1) 手話等コミュニケーション手段に関する必要な情報提供その他の手話等コミュニケーション手段を容易に利用できるようにするための環境整備に関する施策

(2) コミュニケーション支援従事者等の配置の拡充及び処遇の改善その他のコミュニケーション支援従事者等の確保に関する施策

(3) その他手話等コミュニケーション手段の普及及び利用の促進に関する施策

2 市長は、前項に規定する施策を策定する場合においては、明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会（以下「協議会」という。）の意見を聴き、その意見を尊重するものとする。

3 市長は、第1項の規定による施策を策定した場合は、当該施策を明石市障害者計画（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。）に位置付け、総合的かつ計画的に推進するものとする。

(財政上の措置)

第8条 市は、手話等コミュニケーション手段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。

第2章 手話言語の確立

(手話を学ぶ機会の提供)

第9条 市は、ろう者、手話通訳者、公的機関及び事業者と協力して、市民に手話を学ぶ機会を提供するものとする。

2 市は、公的機関及び事業者が手話に関する学習会等を開催する場合において、当該学習会等を支援するものとする。

(手話を用いた情報発信等)

第10条 市は、ろう者が市政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話を用いた情報発信を推進するものとする。

2 市長は、市が主催する講演会等に手話通訳者を配置するものとする。

3 市長は、地方独立行政法人明石市立市民病院その他の市長が適当と認める団体が主催する講演会等に手話通訳者を派遣するものとする。

4 市長は、ろう者が手話を身近に使うことができる**環境**及び手話による情報を入手することができる**環境**を整備するため、手話通訳者の派遣及びろう者に対する相談支援活動の支援等を行うものとする。

(手話通訳者等の確保及び養成)

第11条 市は、ろう者が地域社会において安心して生活できるよう、関係機関と協力し、手話を使うことができる者及びその指導者の確保及び養成を行うものとする。

(学校における手話の普及)

第12条 市は、学校において、ろう児童生徒が手話で学ぶことができるよう、必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 市は、市民が手話に関する理解を深めるため、学校教育における手話の普及啓発を行うものとする。

第3章 要約筆記・点字・音訳の促進

(要約筆記等を学ぶ機会の提供)

第13条 市は、手話等コミュニケーション手段のうち、要約筆記、点字又は音訳(以下「要約筆記等」という。)を必要とする障害者、コミュニケーション支援従事者等、公的機関及び事業者と協力し、市民に要約筆記等を学ぶ機会を提供するものとする。

(要約筆記等を利用するための環境整備)

第14条 市は、障害者が要約筆記等を身近に使うことができる**環境**及び要約筆記等による情報を入手することができる**環境**を整備するため、次に掲げる事項についての取組を推進するものとする。

- (1) 要約筆記等に係るコミュニケーション支援従事者等の派遣及び要約筆記等による情報の利用に関する相談支援活動の支援等
- (2) 市が主催する講演会等における要約筆記者の配置
- (3) 地方独立行政法人明石市立市民病院その他の市長が適当と認める団体が主催する講演会等への要約筆記者の派遣
- (4) 市の広報活動及び公的機関が障害者に送付する文書通知等における点字サービス及び音訳サービスの提供
- (5) その他要約筆記等を利用できるようにするための**環境整備**に必要な事項

(要約筆記者等の確保及び養成)

第15条 市は、要約筆記等の手話等コミュニケーション手段を利用する障害者が地域社会において安心して生活できるよう、関係機関と協力し、要約筆記者、点

訳者及び音訳者の確保及び養成を行うものとする。

第4章 多様な障害者のコミュニケーション手段の利用促進

(多様な障害者のコミュニケーション手段に対する支援及び配慮)

第16条 市は、日常生活又は社会生活において、障害特性に応じたコミュニケーション手段が障害者の年齢及び障害の種別又は状態等に応じてきわめて多様であることに鑑み、手話及び要約筆記等以外の手話等コミュニケーション手段について、利用の促進に関する施策を推進するものとする。

2 市は、触手話、指点字その他の盲ろう者のコミュニケーション手段を利用する場合に必要なコミュニケーション支援従事者等の確保及び養成を行うものとする。

3 市は、次に掲げる手話等コミュニケーション手段の利用について支援を行うとともに、これらに対する市民の理解を促進するための取組を行うものとする。

(1) 知的障害及び発達障害の特性を踏まえた、平易な表現によるわかりやすい情報伝達及び絵図、写真、記号、サイン、ジェスチャー等によるコミュニケーション手段

(2) 代用音声(喉頭摘出等により使用するものをいう。)及び重度障害者用意思伝達装置等(重度の両上下肢障害及び音声・言語機能障害により使用するものであって、まばたき等により操作するものをいう。)によるコミュニケーション手段

(3) その他障害者のコミュニケーション手段として必要な手段

第5章 明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会

(明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会)

第17条 手話等コミュニケーション手段の普及及び利用の促進に関する施策について協議するため、協議会を置く。

2 協議会は、第7条第1項に規定する施策の策定について意見を求められた事項について、市長に意見を述べる。

3 前項に定めるもののほか、協議会は、この条例の施行に関する重要事項について、市長に意見を述べることができる。

4 協議会の委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

(1) 障害者

(2) コミュニケーション支援従事者等

(3) 手話等コミュニケーション手段について優れた識見を有する者

(4) 公募による市民

(5) その他市長が特に必要と認める者

5 前各項に定めるもののほか、協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成27年4月1日から施行する。

5) 熊谷市

熊谷市手話言語条例

言語は、お互いの意思疎通を図り、知識を蓄え文化を創造する上で不可欠なものであり、人類の発展に大きく寄与してきた。

手指や体の動き、表情を使って視覚的に表現する手話は、日本語と同様の一つの言語である。ろう者は物事を考え、意思疎通を図り、お互いの気持ちを理解するために、また、知識を蓄えて文化を創造するために必要な言語として、手話を大切に育んできた。

しかしながら、長い間手話は言語として認められず、ろう者は様々な不便や不安を感じて暮らしてきた。

このような経過の中で、近年、障害者の権利に関する条約や障害者基本法において、言語には手話を含むことが明記された。

「ともに生き、ともに暮らせるまちづくり」を進める熊谷市において、手話は言語であるとの認識に立ち、ろう者への理解を深め、誰もが相互に人格と個性を尊重し、支え合い、地域で安心して幸せに暮らすことができる共生社会の実現を目指し、この条例を制定するものである。

(目的)

第1条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話の普及の促進に関する基本理念を定め、市の責務並びに市民及び事業者の役割を明らかにすることにより、手話への理解及び手話の普及の促進を図るとともに、手話の使いやすい環境を構築することで、全ての市民が共に生きる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

(基本理念)

第2条 手話の普及の促進は、ろう者及びろう者以外の者が、相互に人格及び個性を尊重し合いながら共生し、ろう者の意思疎通を行う権利を尊重することを基本とする。

(市の責務)

第3条 市は、市民及び事業者の手話への理解を深め、手話を使用しやすい環境にするための施策を総合的かつ計画的に推進するものとする。

（県との連携及び協力）

第4条 市は、基本理念（第2条に規定する基本理念をいう。）に対する市民の理解の促進並びに手話の普及及び使用しやすい環境の整備に当たっては、県との連携及び協力を図り推進できるよう努めるものとする。

（市民の役割）

第5条 市民は、手話への理解を深め、市が推進する施策に協力するよう努めるものとする。

（事業者の役割）

第6条 事業者は、手話への理解を深め、市が推進する施策に協力するとともに、ろう者が利用しやすいサービスの提供及び働きやすい環境の整備を行うよう努めるものとする。

（方針の策定）

第7条 市は、次に掲げる事項を総合的かつ計画的に推進するための方針を策定するものとする。

(1) 手話への理解及び手話の普及の促進に関すること。

(2) 手話による情報の発信及び取得に関すること。

(3) 手話による意思疎通の支援に関すること。

2 市は、前項の方針の策定に当たっては、障害者の福祉に関する計画等との整合性を図るものとする。

（手話を学ぶ機会の確保）

第8条 市は、前条の規定により策定した方針に基づき、ろう者、手話通訳者その他手話を使用することができる者と協力して、市民が手話を学ぶ機会の確保を図るものとする。

(事業者への支援)

第 9 条 市は、ろう者が手話を使用しやすい環境を整備するために事業者が行う取組に対して、必要な支援を講ずるよう努めるものとする。

(財政上の措置)

第 10 条 市は、手話に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

附 則

この条例は、平成 29 年 4 月 1 日から施行する。

6) 大阪府

大阪府条例第四号

大阪府言語としての手話の認識の普及及び習得の機会の確保に関する条例

(目的)

第一条 この条例は、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第三条第三号の規定により手話が言語とされているにもかかわらず、そのことが府民に十分に認識されていないこと、及びそのことにより手話を習得することのできる機会が十分に確保されていないことに鑑み、言語としての手話の認識の普及及び習得の機会の確保に関し必要な事項を定めることにより、手話が言語であるという認識の下、聴覚に障害のある者（以下「聴覚障害者」という。）のほか、聴覚障害者と共に生活し、学び、又は働く者が手話を習得し、もって府民がより多くの機会の手話を使用することのできる社会の実現に寄与することを目的とする。

(言語としての手話の認識)

第二条 府は、府民に対し、手話が言語として認識されるよう必要な啓発に努めるものとする。

2 府民は、手話を言語として認識するよう努めるものとする。

(手話の習得の機会の確保)

第三条 府は、市町村、聴覚障害者の日常生活及び社会生活の支援を行う民間の団体並びに学識経験のある者と協力して、聴覚障害者が乳幼児期からその保護者又は家族と共に手話を習得することのできる機会の確保を図るものとする。

(学校による手話の習得の機会の確保への支援)

第四条 府は、聴覚障害者が在学する学校（学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に規定する小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学、高等専門学校及び高等課程を置く専修学校をいう。以下同じ。）による次に掲げる教育活動において手話を習得することのできる機会の確保を図るため、学校に対し、情報の提供、技術的な助言その他の必要な支援を行うものとする。

7) 都道府県手話言語条例モデル案

都道府県手話言語条例モデル案

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、手話を言語として明示した障害者の権利に関する条約や障害者基本法にもとづき、手話言語に関する基本理念を定め、県、市町村、県民及び事業者の責務及び役割を明らかにするとともに、手話言語に関する施策を総合的かつ計画的な推進を図るために必要な基本的事項を定め、もってろう者とうろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 手話言語 ろう者が、自ら生活を営むために使用している独自の体系を持つ言語であって、豊かな人間性の涵養及び知的かつ心豊かな生活を送るための言語活動の文化的所産であるものをいう。
- (2) ろう者 聴覚障害者のうち、手話を使い日常生活をおくる者をいう。

(基本理念)

第3条 ろう者とうろう者以外の者が、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生することを基本として、手話が言語であることを認識し、手話言語への理解の促進と手話言語の普及、手話言語が使いやすい環境の整備を行わなければならない。

かつ、ろう者が手話言語により意思疎通を行う権利を有し、その権利は尊重されなければならない。

(県の責務)

第4条 県は、基本理念にのっとり、市町村その他の関係機関と連携して、ろう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の除去について必要かつ合理的な配慮を行い、手話の普及その他の手話を使用しやすい環境の整備を推進するものとする。

2 県は、ろう者及び手話言語通訳者の協力を得て、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進を図るものとする。

(市町村の責務)

第5条 市町村は、この条例の目的と基本理念に対する住民の理解の促進、並びに手話言語の普及その他の手話言語を使用しやすい環境の整備に努めるものとする。

(県民の役割)

- 第6条 県民は、この条例の目的と基本理念に対する理解を深めるよう努めるものとする。
- 2 ろう者は、県の施策に協力するとともに、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進及び手話言語の普及に努めるものとする。
- 3 手話言語通訳者は、県の施策に協力するとともに、手話言語に関する技術の向上、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

(事業者の役割)

- 第7条 事業者は、基本理念にのっとり、ろう者が利用しやすいサービスを提供するよう努めるものとする。

第2章 手話言語の普及

(計画の策定及び推進)

- 第8条 県は、障害者基本法（昭和45年法律第84号）第11条第2項に規定する障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者計画」という。）において、手話が使いやすい環境を整備するために必要な次の施策について定め、これを総合的かつ計画的に推進するものとする。

- (1) 手話言語の普及及び理解の促進のための施策に関する事項
 - (2) 手話言語による情報取得の施策に関する事項
 - (3) 手話言語による意思疎通支援の施策に関する事項
 - (4) 前3号に掲げるもののほか、この条例の目的の実現を図るために必要な施策に関する事項
- 2 知事は、前項に規定する施策について定めようとするときは、あらかじめ、第17条に規定する〇〇県手話言語施策推進協議会の意見を聴かなければならない。
- 3 知事は、第1項に規定する施策について、実施状況を公表するとともに、不断の見直しをしなければならない。

(手話言語を学ぶ機会の確保等)

- 第9条 県は、市町村その他の関係機関、ろう者、手話言語通訳者等と協力して、手話サークルその他の県民が手話を学ぶ機会の確保等を行うものとする。
- 2 県は、手話言語に関する学習会を開催する等により、その職員がこの条例の目的と基本理念を理解し、手話言語を学習するための取組を推進するものとする。

(手話言語を用いた情報発信等)

- 第10条 県は、ろう者が県政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話言語を用いた情報発信を行うものとする。
- 2 県は、ろう者が手話言語をいつでも使え、手話言語による情報を入手できる環境を整備するため、手話言語通訳者の派遣、ろう者等の相談を行う拠点の支援等を行うものとする。

(手話言語通訳者等の確保、養成等)

- 第6条 県民は、この条例の目的と基本理念に対する理解を深めるよう努めるものとする。
- 2 ろう者は、県の施策に協力するとともに、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進及び手話言語の普及に努めるものとする。
- 3 手話言語通訳者は、県の施策に協力するとともに、手話言語に関する技術の向上、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

(事業者の役割)

- 第7条 事業者は、基本理念にのっとり、ろう者が利用しやすいサービスを提供するよう努めるものとする。

第2章 手話言語の普及

(計画の策定及び推進)

- 第8条 県は、障害者基本法（昭和45年法律第84号）第11条第2項に規定する障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者計画」という。）において、手話が使いやすい環境を整備するために必要な次の施策について定め、これを総合的かつ計画的に推進するものとする。

- (1) 手話言語の普及及び理解の促進のための施策に関する事項
 - (2) 手話言語による情報取得の施策に関する事項
 - (3) 手話言語による意思疎通支援の施策に関する事項
 - (4) 前3号に掲げるもののほか、この条例の目的の実現を図るために必要な施策に関する事項
- 2 知事は、前項に規定する施策について定めようとするときは、あらかじめ、第17条に規定する〇〇県手話言語施策推進協議会の意見を聴かなければならない。
- 3 知事は、第1項に規定する施策について、実施状況を公表するとともに、不断の見直しをしなければならない。

(手話言語を学ぶ機会の確保等)

- 第9条 県は、市町村その他の関係機関、ろう者、手話言語通訳者等と協力して、手話サークルその他の県民が手話を学ぶ機会の確保等を行うものとする。
- 2 県は、手話言語に関する学習会を開催する等により、その職員がこの条例の目的と基本理念を理解し、手話言語を学習するための取組を推進するものとする。

(手話言語を用いた情報発信等)

- 第10条 県は、ろう者が県政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話言語を用いた情報発信を行うものとする。
- 2 県は、ろう者が手話言語をいつでも使え、手話言語による情報を入手できる環境を整備するため、手話言語通訳者の派遣、ろう者等の相談を行う拠点の支援等を行うものとする。

(手話言語通訳者等の確保、養成等)

- 第6条 県民は、この条例の目的と基本理念に対する理解を深めるよう努めるものとする。
- 2 ろう者は、県の施策に協力するとともに、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進及び手話言語の普及に努めるものとする。
- 3 手話言語通訳者は、県の施策に協力するとともに、手話言語に関する技術の向上、この条例の目的と基本理念に対する県民の理解の促進並びに手話の普及に努めるものとする。

(事業者の役割)

- 第7条 事業者は、基本理念にのっとり、ろう者が利用しやすいサービスを提供するよう努めるものとする。

第2章 手話言語の普及

(計画の策定及び推進)

- 第8条 県は、障害者基本法（昭和45年法律第84号）第11条第2項に規定する障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者計画」という。）において、手話が使いやすい環境を整備するために必要な次の施策について定め、これを総合的かつ計画的に推進するものとする。

- (1) 手話言語の普及及び理解の促進のための施策に関する事項
- (2) 手話言語による情報取得の施策に関する事項
- (3) 手話言語による意思疎通支援の施策に関する事項
- (4) 前3号に掲げるもののほか、この条例の目的の実現を図るために必要な施策に関する事項
- 2 知事は、前項に規定する施策について定めようとするときは、あらかじめ、第17条に規定する〇〇県手話言語施策推進協議会の意見を聴かなければならない。
- 3 知事は、第1項に規定する施策について、実施状況を公表するとともに、不断の見直しをしなければならない。

(手話言語を学ぶ機会の確保等)

- 第9条 県は、市町村その他の関係機関、ろう者、手話言語通訳者等と協力して、手話サークルその他の県民が手話を学ぶ機会の確保等を行うものとする。
- 2 県は、手話言語に関する学習会を開催する等により、その職員がこの条例の目的と基本理念を理解し、手話言語を学習するための取組を推進するものとする。

(手話言語を用いた情報発信等)

- 第10条 県は、ろう者が県政に関する情報を速やかに得ることができるよう、手話言語を用いた情報発信を行うものとする。
- 2 県は、ろう者が手話言語をいつでも使え、手話言語による情報を入手できる環境を整備するため、手話言語通訳者の派遣、ろう者等の相談を行う拠点の支援等を行うものとする。

(手話言語通訳者等の確保、養成等)

8) 市町村手話言語条例モデル案

市町村手話言語条例モデル案

前文

言語は、お互いの感情を分かり合い、知識を蓄え、文化を創造する上で不可欠なものであり、人類の発展に大きく寄与してきた。手話言語は、音声言語である日本語と異なる言語であり、手指や体の動き、表情を使って視覚的に表現する言語である。ろう者は、物事を考え、コミュニケーションを図り、お互いの気持ちを理解し合うために、また、知識を蓄え、文化を創造するために必要な言語として手話言語を大切に育んできた。

しかしながら、これまで手話が言語として認められてこなかったことや、手話言語を使用することができる環境が整えられてこなかったことなどから、ろう者は、必要な情報を得ることもコミュニケーションをとることもできず、多くの不便や不安を感じながら生活してきた。

こうした中で、障害者の権利に関する条約や障害者基本法において、手話は言語として位置付けられたが、手話言語に対する理解の広がりをもたない状況に至っていない。

手話が言語であるとの認識に基づき、手話言語の理解と広がりをもって地域で支え合い、手話言語を使って安心して暮らすことができる市（町村）を目指し、この条例を制定するものである。

（目的）

第1条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話言語の理解並びに普及及び地域において手話言語を使用しやすい環境の構築に関し、基本理念を定め、市（町村）及び市（町村）民の責務及び役割を明らかにするとともに、総合的かつ計画的に施策を推進し、もってろう者とろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現することを目的とする。

（基本理念）

第2条 ろう者が、自立した日常生活を営み、地域における社会参加に務め、全ての市（町村）民と相互に人格と個性を尊重しあいながら、心豊かに共生することができる地域社会の実現を目指すものとする。

2 手話が言語であることを認識し、手話言語への理解の促進と手話言語の普及を図り、手話言語でコミュニケーションを図りやすい環境を構築するものとする。

3 ろう者は、手話言語による意思疎通を円滑に図る権利を有し、その権利は尊重されなければならない。

（市（町村）の責務）

第3条 市（町村）は、基本理念にのっとり、手話言語の普及と、ろう者があらゆる場面で手話言語による意思疎通ができ、自立した日常生活や地域における社会参加を保障するため、必要な施策を講ずるものとする。

市町村手話言語条例モデル案

前文

言語は、お互いの感情を分かり合い、知識を蓄え、文化を創造する上で不可欠なものであり、人類の発展に大きく寄与してきた。手話言語は、音声言語である日本語と異なる言語であり、手指や体の動き、表情を使って視覚的に表現する言語である。ろう者は、物事を考え、コミュニケーションを図り、お互いの気持ちを理解し合うために、また、知識を蓄え、文化を創造するために必要な言語として手話言語を大切に育んできた。

しかしながら、これまで手話が言語として認められてこなかったことや、手話言語を使用することができる環境が整えられてこなかったことなどから、ろう者は、必要な情報を得ることもコミュニケーションをとることもできず、多くの不便や不安を感じながら生活してきた。

こうした中で、障害者の権利に関する条約や障害者基本法において、手話は言語として位置付けられたが、手話言語に対する理解の広がりや未だ感じる状況に至っていない。

手話が言語であるとの認識に基づき、手話言語の理解と広がりをもって地域で支え合い、手話言語を使って安心して暮らすことができる市（町村）を目指し、この条例を制定するものである。

（目的）

第1条 この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき、手話言語の理解並びに普及及び地域において手話言語を使用しやすい環境の構築に関し、基本理念を定め、市（町村）及び市（町村）民の責務及び役割を明らかにするとともに、総合的かつ計画的に施策を推進し、もってろう者とろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現することを目的とする。

（基本理念）

第2条 ろう者が、自立した日常生活を営み、地域における社会参加に務め、全ての市（町村）民と相互に人格と個性を尊重しあいながら、心豊かに共生することができる地域社会の実現を目指すものとする。

2 手話が言語であることを認識し、手話言語への理解の促進と手話言語の普及を図り、手話言語でコミュニケーションを図りやすい環境を構築するものとする。

3 ろう者は、手話言語による意思疎通を円滑に図る権利を有し、その権利は尊重されなければならない。

（市（町村）の責務）

第3条 市（町村）は、基本理念にのっとり、手話言語の普及と、ろう者があらゆる場面で手話言語による意思疎通ができ、自立した日常生活や地域における社会参加を保障するため、必要な施策を講ずるものとする。

初出一覧

本論文は以下の章で、既発表の著書・論文をベースにしている。ただし、博士論文として整える際に、大幅な加筆修正を行ったものや一部のみ引用した部分もあるが、それぞれの章のもとになった著書・論文を以下に示す。

序論

第1章

- ・二神麗子(2016)：日本における手話言語条例の現状について. ことばと社会, 18 : 152-157.

本論

第1部

第1章, 第2章

- ・二神麗子(2018)：「手話言語条例」比較論. 手話・言語・コミュニケーション, 5:45-70.

第3章

- ・二神麗子・金澤貴之・任龍在(2016)：教育現場における手話の扱われ方に関する一考察-鳥取県と群馬県の手話言語条例の比較より-. 群馬大学教育実践研究, 33:115-121.

第2部

第1章, 第2章

- ・二神麗子・金澤貴之・任龍在(2016)：手話言語条例の上程プロセスにおける当事者性の発揮に関する一研究. 群馬大学教育学部紀要人文・社会科学編, 65:161-169.

第3章, 第4章

- ・二神麗子・金澤貴之(2016)：群馬県手話言語条例の成立にみる手話言語の社会的理解に関する一考察—制定に関与した議員及びろう者の認識の差異に着目して—. 手話学研究, 25 : 39-59.

第3部

第1章, 第2章, 第3章

- ・二神麗子・金澤貴之・任龍在・上田征三(2016)：議員提案条例における当事者性の反映に関する一考察—前橋市手話言語条例の制定プロセスから—. 未来の保育と教育—東京未来大学保育・教職センター紀要, 3:9-18.

第4章

- ・二神麗子・金澤貴之(2016)：関係者間の語りにみる手話言語条例の相互達成. 社会言語学, 16:39-47.

第4部

第1章, 第2章, 第3章

- ・二神麗子・金澤貴之・中野聡子(2018)：高等教育機関における手話通訳者の養成に関する課題—大学生が全国手話通訳統一試験受験資格を取得するための課題—. 群馬大学教育実践研究, 35 : 167-172.

参考資料

群馬県議会(2014)：「手話言語法（仮称）」の制定を求める意見書. 全日本ろうあ連盟ホームページ内「手話言語法の意見書が採択された地域：群馬県」より引用（URL：<https://www.jfd.or.jp/info/misc/sgh/map/i-gunma.php>）（2019年10月9日閲覧）．

群馬県議会(2014)：平成26年第3回定例会群馬県議会会議録. 群馬県議会会議録検索システムより引用(URL：<http://www07.gijiroku.com/voices/index.asp>)（2019年10月9日閲覧）．

京都市手話学習会「みみずく」ホームページ：みみずくとは（URL：<http://33zk.sakura.ne.jp/honb/setumeil.html>）（2019年12月28日閲覧）．
前橋市議会(2015)：前橋市議会会議録 平成27年度第2回定例会（第4日目） 本文より引用
（<http://www.city.maebashi.gunma.db.sr.jp/index.php/5718430?Template=List&ListOrder=ASC>）（2019年12月29日閲覧）．

毎日新聞(2009)：前橋市議会政調費問題：不適切支出認める 清新ク幹事長「返還しなければ」. 毎日新聞 2009年6月6日地方版.

毎日新聞(2009)：前橋市議会：議長が辞任…政調費不適切使用問題で. 毎日新聞 2009年6月15日地方版.

日本財団・一般財団法人全日本ろうあ連盟(2016)：プレスリリース「手話言語法」制定を求める意見書 全国の自治体が採択. 全日本ろうあ連盟ホームページより引用（<https://www.jfd.or.jp/2016/03/04/pid14603>）（2019年10月8日閲覧）．

鳥取県手話言語条例（仮称）研究会（2013）：第2回鳥取県手話言語条例（仮称）研究会議事録，鳥取県福祉保健部障がい福祉課 HP.

鳥取県手話言語条例（仮称）研究会（2013）：第3回鳥取県手話言語条例（仮称）研究会議事録，鳥取県福祉保健部障がい福祉課 HP.

鳥取県手話言語条例（仮称）研究会（2013）：第4回鳥取県手話言語条例（仮称）研究会議事録，鳥取県福祉保健部障がい福祉課 HP.

引用文献

- 我妻敏博 (2008) : 聾学校における手話の使用状況に関する研究(3). ろう教育化学, 50(2) : 27-41.
- 朝日新聞(2015) : 記者報告 「手話は言語」着実に浸透. 朝日新聞 2015 年 5 月 30 日 地方版.
- 浅野昌彦 (2007) : 政策形成過程における NPO 参加の意義の考察 政策実施過程から政策形成過程へ. ノンプロフィットレビュー, 7(1) : 25-34.
- 男女共同参画局(2018) : 男女共同参画白書 平成 30 年版.
- 藤井克徳(2013) : 障害関連法制の改革に関する最新動向. 総合リハビリテーション, 41(8) : 699-704.
- 福島智 (2013) : 日本の障害者施策の質的・構造的変化を目指して 障がい者制度改革推進会議, 障害者政策委員会の審議を中心に (特集 検証・障害者制度改革の三年半). 福祉労働, 141 : 66-77.
- 原順子(2015) : 聴覚障害へのソーシャルワーク-専門性の構築を目指して-. 明石書店.
- 早瀬久美(2009) : 話題 聴覚障害者に優しい医療現場. ファルマシア, 45(11) : 1118-1122.
- 茨木尚子 (2013) : 障害者総合支援法-その成立までの過程と課題. 総合リハビリテーション. 41(8) : 723-729.
- 飯田奈美子 (2018) : 対人援助における通訳者の倫理—公正なコミュニケーションに向けて—. 晃洋書房.
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝(2000) : 政治過程論. 有斐閣アルマ.
- 伊藤修一郎 (2002) : 自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及. 慶應義塾大学出版会.
- 伊藤修一郎 (2006) : 自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ. 木鐸社.
- 泉房穂(2019) : 子どものまちのつくり方 明石市の挑戦. 明石書店.
- 金井利之(2011) : ギカイ解体新書 自治体議会から真の住民自治の処方箋を探る (第 5 回) 議員提案条例と行政職員. 議員 navi, 25 : 30-33.

- 金澤貴之(2007)：, ICF の聾教育への活用に関する課題—聾学校における手話の導入過程からみえること—. 発達障害研究, 29(4), 245-253.
- 金澤貴之(2011)：G 大学における聴覚障害学生への手話通訳による情報保障の実現—実現過程の言説的検討を中心に—. SNE ジャーナル, 17(1)：190-202.
- 金澤貴之(2013)：手話の社会学. 生活書院.
- 金澤貴之(2014)：手話関連条例が果たす役割に関する考察—上程プロセスへの当事者関与のあり方—. 手話学研究, 23:31-42.
- 金澤貴之(2016)：手話言語をめぐる法制化と人工内耳をめぐる. 社会言語学, 16:37-48.
- 金澤貴之(2019)：多言語・多文化共生の観点からのインクルーシブ教育. 障害児教育実践の研究, 29:67-73.
- 川端伸哉(2016)：ろう LGBT の支援について—日本手話を通して—. 日本社会事業大学大学院社会福祉学研究科修士論文.
- 河崎佳子(2004)：きこえない子の心・ことば・家族 聴覚障害者のカウンセリングの現場から. 明石書店.
- 木村晴美・市田泰弘(1995)：ろう文化宣言. 現代思想, 23(3)：354-362.
- 木村晴美・市田泰弘(2000)：ろう文化宣言以後. ハーランレイン(編)・石村多門(訳) 聾の経験—18 世紀における手話の「発見」—. 東京電気大学出版局, 396-408.
- 小嶋勇・全国ろう児をもつ親の会(2004)：ろう教育と言語権—ろう児の人権救済申立の全容—. 明石書店.
- 小嶋勇・全国ろう児をもつ親の会(2006)：ろう教育が変わる！—日弁連「意見書」とバイリンガル教育への提言. 明石書店.
- クァクジョンナン(2017)：日本手話とろう教育日本語能力主義をこえて. 生活書院
- 牧瀬稔(2008)：議員が提案する政策条例のポイント. 東京法令出版.
- ましこひでのり(1996)：おとのある世界／おとのない世界 少数言語日本手話をとりまく社会環境. 解放社会学研究, 10:135-162.
- ましこひでのり(編)(2012)：新装版 ことば／権力／差別 言語権からみた情報弱者の解放. 三元社.
- 松岡和美・数見陽子・小林信恵(2018)：大学語学科目としての日本手話クラス カリキュラム開発と授業運営. 慶應義塾大学言語文化研究所紀要, 49:219-233.

- 松下啓一(2007)：LIVE 中継 政策条例ができるまで（第3回）政策課題の発見. 自治体法務 navi:自治体法務情報誌, 15:50-55.
- 松下啓一・今野照美・飯村恵子(2011)：つくろう議員提案の政策条例 自治の共同経営者を目指して. 萌書房.
- 水野映子(2014)：聴覚障害者が働く職場でのコミュニケーションの問題-聴覚障害者・健聴者に対するアンケート調査をもとに-. Life design report. 210:4-15.
- 森壮也・佐々木倫子（編）(2016)：手話を言語と言うのなら. ひつじ書房.
- 森下寿(2017)：どんな場面も切り抜ける！公務員の議会答弁術. 学陽書房.
- 村瀬嘉代子（編）(1999)：聴覚障害者の心理臨床. 日本評論社.
- 村瀬嘉代子・河崎佳子（編）(2008)：聴覚障害者の心理臨床②. 日本評論社.
- 長瀬修（2012）：第6章教育. 長瀬修・東俊裕・川島聡編集, 増補改定版 障害者の権利条約と日本-概要と展望. 生活書院, 145-182.
- 中条美和(2017)：知事が政治家になるとき. 木鐸社.
- 中野聡子（2001）：インテグレーションのリアリティ. 金澤貴之編著, 聾教育の脱構築. 明石書店, 321-340.
- 中野聡子・後藤睦・原大介・細井裕子・川鶴和子・隅田伸子・金澤貴之・伊藤愛里・楠敬太・望月直人・諏訪絵里子・吉田裕子（2017）：学術手話通訳における日本手話要素の表出に関する分析. 大阪大学高等教育研究, 6:1-13.
- 野沢和弘（2007）条例のある街 障害のある人もない人も暮らしやすい時代に. ぶどう社.
- 小川政亮(1997)：福祉行政と市町村障害者計画—住民・当事者参加の施策づくりと障害者運動の課題. 群青社.
- 齊藤くるみ(2007)：少数言語としての手話. 東京大学出版会.
- 齊藤くるみ(2017)：手話による教養大学の挑戦—ろう者が教え, ろう者が学ぶ—. ミネルヴァ書房.
- 斎藤周（2004a）：市と市民の協働による男女共同参画条例制定-前橋市からの報告-. 群馬大学教育学部紀要人文・社会科学編, 53:179-200.
- 斎藤周（2004b）：前橋市での男女共同推進条例制定とバックラッシュの動き. 女性学, 11:27-36.

- 佐々木順二(1997)：通常小学校における聴覚障害児への手話通訳の試み-T児の事例から-。特別なニーズ教育とインテグレーション学会第3回研究大会発表要旨集録, 64-65.
- 佐々木順二(1998)：通常小学校における手話通訳の試み-T児の事例から-。愛媛大学特殊教育特別専攻科修了論文。
- 佐々木倫子(編)(2012)：シリーズ 多文化・多言語主義の現在 ろう者から見た「多文化共生」もうひとつの言語マイノリティ。ココ出版。
- 澤俊晴・小林伸行(2018)：手話言語条例の継受。山陽論叢, 25:161-176.
- 島根陽平・井上清子(2010)：聴覚障害者における聾(ろう)と難聴のアイデンティティ デフ・アイデンティティ形成の過程と要因。生活科学研究, 32:27-35.
- 杉本篤史(2014)：日本における言語権の法制化をめぐる諸問題の考察 憲法学的な見地から。手話学研究, 23:3-10.
- 高田英一・安藤豊喜(1979)：日本手話における手話通訳の歴史と理念 第8回世界ろう者会議提出論文。日本聴力障害新聞(縮刷版), 4:94-97.
- 武居渡(2009)手話獲得の心理学。月刊言語, 38(3):32-39.
- 武居渡・鳥越隆士(2000)：聾児の手話言語獲得過程における非指示ジェスチャーの役割。発達心理学研究, 11(1):12-22.
- 田門浩(2012)：「手話の復権」手話言語法運動の背景と法的根拠を考える。手話学研究, 21:81-96.
- 田門浩(2014)：手話言語法の法制化をめぐる考察 人権擁護との関連から。手話学研究, 23:11-30.
- 鳥越隆士(2006)：手話言語の発達と言語環境。心理学研究, 49(1):180-191.
- 築山宏樹(2014)：地方議員の立法活動—議員提出議案の実証分析—。年報政治学, 65(2):185-210.
- 内堀朝子・松岡和美・南田政浩・矢野羽衣子(2011)：日本手話における動詞補文の統語特性 直接引用文との相違点を中心に。手話学研究, 第20巻, 67-88.
- 上農正剛(2003)：たったひとりのクレオール 聴覚障害児教育における言語論と障害認識。ポット出版。
- 脇中起余子(2009)：聴覚障害教育これまでとこれから コミュニケーション論争・9歳の壁・障害認識を中心に。北大路書房。

World Federation of the Deaf (WFD) (2004) : comments from the World federation of the Deaf (WFD) concerning the Draft Convention on the Rights of People with Disabilities. (全日本ろうあ連盟仮訳：障害者の権利条約の国連作業部会草案に関する世界ろう連盟 (WFD) の見解. 全日本ろうあ連盟ホームページ (<https://www.jfd.or.jp/int/unconv/wfd-comments.html>)).

湯浅誠・泉房穂 (2019) : 子どもが増えた！明石市 人口増・税収増の自治体経営. 光文社.

財団法人全日本聾唖連盟 (2012) : 手話言語法 (仮称) 制定推進事業報告書.

財団法人全日本ろうあ連盟 50 年史編集委員会 (1998) : 財団法人全日本ろうあ連盟 50 年のあゆみ.

謝辞

まずは、博士論文の指導を引き受けてくださった指導教員の立岩真也先生に感謝の意を表します。論文の書き方や文献のまとめ方といった初歩的なことを伺っても、嫌な顔ひとつせず、いつも丁寧に教えていただき、博士論文の執筆の際には細部に渡ってチェックをいただき、励ましの言葉をかけていただきましたこと、忘れません。また、副査の岸政彦先生、松原洋子先生、外部査読者の澁谷智子先生にもお世話になりました。ご多用中のところ論文の細部にまで目を通していただき、厳しくも愛のあるご助言をいただけましたこと、とても幸運だったと思います。

そして、私の研究者としての歩みを、伴走者として常に支えていただいた、群馬大学の金澤貴之先生には感謝してもしきれません。本当にありがとうございます。

そして、この博士論文は、たくさんの方のご協力をいただかなければ完成しませんでした。まず、群馬県手話言語条例、前橋市手話言語条例、熊谷市手話言語条例、明石市手話言語条例、大阪府手話言語条例の制定に関与された議員のみなさま、自治体職員の方のみなさま、前橋市の山本龍市長、明石市の泉房穂市長、その他、群馬県聴覚障害者連盟、群馬県手話通訳問題研究会、群馬県認定手話通訳者協会、群馬県ろう重複児・者を持つ親の会とまとの会、群馬県手話サークル連絡甲斐、前橋市聴覚障害福祉協会、鳥取県聴覚障害者協会、全日本ろうあ連盟等に所属されている関係者のみなさまのご協力なしでは、この研究は成り立ちませんでした。紙面をお借りしてお礼申し上げます。皆様の「思い」が論文に充分発揮できたかどうかはわかりませんが、これはひとえに私の力量不足によるものです。しかし、少しでも「条例を作りたい」「より良い街にしたい」「手話を、私達の想いを知ってほしい」というみなさまの「想い」を、論文を通して多くの人に伝えなければならぬ、という使命感で論文を書き上げました。筆が進まずつらい時期もありましたが、皆さんからご協力をいただいたことを思い出し、なんとか形にしなければならぬ、と自分を奮い立たせることができました。

また、同僚の群馬大学手話サポーター養成プロジェクトスタッフの、金澤先生、川端さん、能美さん、下島さん、甲斐さん、山本さん、宇敷さん、職員の皆様、いつもありがとうございます。特に博士論文提出の最後の半年間は、仕事のフォロー、応援をありがとうございました。そして、論文作成の手伝いをしてくださった、山本さん、中村さ

ん、鈴木さんには足を向けて眠れません。また、立命館の同期の高さん、いつも助けて
いただいてありがとうございました。

また、この研究を始めたばかりの頃、丁寧に議会の仕組みを教えていただいた、元高
崎市議会議員の岩田寿氏には改めて感謝をお伝えしたいと思います。加えて、SNS 等
で様々なご助言を頂きました関係者の皆様にも重ねてお礼申し上げます。

また、松山イエス之御霊教会の開本先生、群馬イエス之御霊教会の哲江先生、聖先生、
良子先生、いつもお祈りいただき感謝いたします。イエス様の大きなお恵みと支えの
おかげでここまで来ることができました。ハレルヤ。

そして最後に、いつも一番の支えであり、一番の応援団でいてくれた、愛媛に住む両
親と家族へ。この論文を捧げます。