

# 博士論文要旨

## 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－

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性博士課程

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教育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も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.