

『手話言語条例とその実効性の確保について

～鳥取県制定から 3 年を迎えて～』

鳥取県米子市行政経営課 長谷川 孝

第 1 章 鳥取県をはじめとする手話言語条例の全国状況

今からちょうど 3 年前、平成 25 年 10 月に鳥取県で「鳥取県手話言語条例」が全国で初めて制定された。これに続くこと今や全国で 55 の地方公共団体において条例名の違いこそあれ、いわゆる手話言語条例が制定されている（一般社団法人全日本ろうあ連盟ホームページより。）。

この 55 団体のうち、平成 25 年の制定が 2 団体、平成 26 年が 8 団体、平成 27 年が 22 団体、平成 28 年が 23 団体であり、この条例制定の広がりはまだ続くものと思われる。

都道府県について見ると、制定順に、鳥取県（H25.10）、神奈川県（H26.10）、群馬県（H27.3）、長野県（H28.3）、埼玉県（H28.3）、沖縄県（H28.3）、千葉県（H28.6）、三重県（H28.6）、愛知県（H28.10）の 9 県が、特に、今年に入ってから 6 県が制定している状況である。

私自身、この 3 月まで、鳥取県が条例制定した当時も含め 3 年半、障がい福祉行政に携わっていたが、前記のような全国的な状況について認識又は意識してはいなかった。逆に、時間の経過とともに条例制定時の盛り上がりは薄れてきた感覚を個人的には覚えていた。ある日、窓口に訪問された聴覚障害の方との対応において、手話での簡単な挨拶すらろくにできず、ジェスチャー交じりの筆談での対応しかできなかったとき、鳥取県内の行政機関の、しかも障がい福祉担当部署の職員として恥ずかしい限りであったことを覚えている。自身の自己研鑽が必要なことは勿論のことであるが、併せて、この条例をいかに自分を含め、市民に浸透させ、目的を達成し得るのか、鳥取県の例を見ながら探る。

第2章 鳥取県の例に見る課題とその対策

(1) 鳥取県条例の内容

ここで、鳥取県の手話言語条例の目的を確認してみると、「①まず、手話が言語であることの認識に基づき、②手話の普及に関し基本理念を定め、③県、市町村、県民及び事業者の責務又は役割を明らかにし、④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、最終的に「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」を目指す将来像としている。その立法背景として、条例前文にあるとおり、「手話に対する理解も不十分であり、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。」との認識が読み取れる。

これを踏まえ、条例で、「基本理念」、「県、市町村、県民及び事業者の責務又は役割」に始まり、「手話の普及」、「手話施策推進協議会」について定めている。鳥取県を含む先に触れた9県の条例の規定内容の状況は別表のとおりであり、ほぼ内容は共通している。

この手話言語条例の大きな柱は、①「手話は言語であることの認識」、及び②「手話の普及」の2点であると捉え、特に②の「手話の普及」について、鳥取県条例の第2章で規定されている9項目を確認する。

第2章では、①計画の策定及び推進（第8条）、②手話を学ぶ機会の確保等（第9条）、③手話を用いた情報発信等（第10条）、④手話通訳者等の確保、養成等（第11条）、⑤学校における手話の普及（第12条）、⑥事業者への支援（第13条）、⑦ろう者等による普及啓発（第14条）⑧手話に関する調査研究（第15条）、⑨財政上の措置（第16条）を定め、これらのうち、⑦の主体が「ろう者及びろう者の団体」である以外、その他の主体はすべて「県」であることがわかる。

以上のように、この条例は住民や事業者に特段の権利義務を付与するものではなく、いわゆる「理念的条例」に類することができ、いかに県において普及

啓発及び普及促進を図るかが、目的達成のポイントとなる。

（２）求められる行政手法

行政手法には、義務設定手法、許可手法、届出手法といった「規制的手法」と、住民や事業者に対して啓発、助言等の非権力的行政活動により、直接的又は間接的に行政目的を達成しようとする啓発的手法、補助手法といった「非規制的手法」とがある（※1）が、この条例は「非規制的手法」をとるものである。

ただ、条例においては上記９項目について取り組むという題目的には明示されているものの、概念的なものや努力義務にとどまるものである。

ここで、前記９団体の状況のうち特徴的なのが、鳥取県と沖縄県においては別途「手話施策推進協議会」の設置があることであり、この協議会方式も非規制的手法の一つと見ることができる。さらに沖縄県においては「手話推進の日」を定めることにより普及を図っている。このいわゆる記念日的な日を定めることも啓発的手法の一つである。

これに加え、例えば、事業者の中に手話通訳の有資格者が〇人以上いる事業者に対して「(例) 手話推進認定事業所」として認証するといった認証制度や、手話通訳資格取得のための助成・補助制度も誘因する手法として考えられる。

ここでもう一つ視点として欠かせないのが、聴覚障がい者やその関係事業者（手話通訳者を含む。以下「当事者」）といったいわゆる当事者以外の住民にいかに関係が浸透しているのか否かを検証することである。手話施策推進協議会のメンバーにこの当事者以外の者が加わることも求められる。

条例前文の後段にも『鳥取県は、(略) 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。』とある。ここでいう、いわゆる一般の住民としての「ろう者以外の者」への条例の浸透がなくては実効性が確保されていることにならない。

沖縄県の手話施策推進協議会のメンバーには、ろう者、手話通訳者、学識経験者のほか「その他適当と認められる者」（この「その他適当と認められる者」の規定が鳥取県にはない。）の規定があり、当事者以外の者が加わる事が推測されることや、先述の「手話推進の日」にはこの視点が伺える。

（３）実効性の評価

このように、条例で定めている事項について、県の施策でいかに具体化し、肉付けしていくのか、また、この施策に対する住民の満足度をどのように指標化し、評価するのかにかかってくるものである。また、条例の評価の基準としては、必要性、適法性、有効性、効率性、公平性、協働性の６つが掲げられるが、このうち「よりよい条例」となるための発展的条件といわれる有効性、効率性、公平性、協働性を検証することとなる。特に有効性については目的達成の状況を定量的に把握すること（※２）がここでも求められるとともに、とるべき手法のあり方の検証も必要である。（なお、ここでは、この条例がメッセージの発信の意味合いが強いものとの認識から、事前評価の際の基準である条例の必要性、適法性の基準のあてはめについては触れていない。）

この評価に際しては、当事者のみならず当事者以外の者の意見を踏まえた（委員の公募制の導入も含めた）「手話施策推進協議会」の活発かつ有意義な協議による意見の反映が求められる。

第３章 鳥取県条例のこれから

以上のとおり、普及啓発によって目的を達成しようとするタイプの条例の実効性の確保については、条例の制定によって直ちに住民や事業者の生活・活動に変化や影響が生ずるわけではないことから、ある程度の時間を要する。また、その達成度についても単純に計れるものではなく、また、条例単体で行政目的を達成するものでもない。予算措置、施策とあいまって、定期的、継続的な実効性の検証が必要である。

鳥取県においては条例制定から３年を迎え、一つの区切りとして条例の見直しの時期が到来したと思われる。

条例を制定することが目的となってしまうよう、また、一時的なブームとなってしまうようにするためには、条例第８条第３項にもあるとおり、条例とその施策の評価マネジメントにより不断の見直しを行うことに尽きるものである。

(参考文献)

(※1) 宇那木正寛 (著)「自治体政策立案入門 ―実務に活かす20の行政法学理論―」

(※2) 自治体法務検定委員会 編「自治体法務検定公式テキスト 政策法務編平成28年度検定対応」

(※) 各県の条例本文については当該各県ホームページより参照。鳥取県分を除き、資料添付は省略した。

別表

米子市 長谷川 孝

手話言語条例の制定状況と制定内容(都道府県レベル)

H28.10調べ

鳥取県分の構成		鳥取県分でないもの	鳥取	神奈川	群馬	長野	埼玉	沖縄	千葉	三重	愛知
総則	目的		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	定義			●		●			●		●
	手話の意義		●		●						
	基本理念		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	県の責務		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	市町村の責務		●						●		
	市町村との連携・協力			●	●	●	●			●	
	県民・ろう者・手話通訳者の役割		●	●	●	●	●	●	●	●	●
手話の普及	事業者の役割		●	●	●	●	●		●	●	
	計画・施策の策定・推進		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	手話を学ぶ機会の確保等		●		●	●	●		●	●	●
	手話を用いた情報発信等		●		●	●	●		●	●	●
	手話通訳者等の確保、養成等		●		●	●	●		●	●	●
	学校における手話の普及		●		●	●	●	●	●	●	●
	事業者への支援		●		●	●	●		●	●	●
	手話による文化芸術活動の振興						●				
	ろう者等による普及啓発		●		●			●	●		
	手話に関する調査研究		●		●		●		●	●	●
手話施策推進協議会	財政上の措置		●	●	●	●	●	●	●	●	●
	設置		●					●			
	組織		●								
	委員		●								
	会長		●								
	会議		●								
	庶務		●								
	雑則		●								
手話推進の日								●			

※愛知県はH28.10.14制定(全日本ろうあ連盟ホームページより)であり、本レポート作成時(H28.10.17)にはまだ同県ホームページ上から参照不能であった。

ただし、条例要綱(案)は参照可能であったため、その内容に基づくものである。

 ……9団体すべてに共通するもの。