

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 —

二神 麗子・金澤 貴之・任 龍 在・上田 征三

A study on Involvement of Deaf People in City Ordinance Initiated by City Council Members
— Focusing on the Process of Passing Sign Language Ordinance in Maebashi City —

Reiko Futagami, Takayuki Kanazawa, Yongjae Lim and Yukumi Ueda

要 旨

平成27年12月7日に群馬県前橋市にて「前橋市手話言語条例」が制定された。前橋市手話言語条例の上程プロセスには以下の特徴がある。①議員提案による政策条例であったこと、②全会派の議員らによって条文を作成し議長名で提案されたこと、③当事者団体だけでなく、医療、教育、災害に関する専門家から意見聴取しながら作成されたことという3点である。本稿では、前橋市手話言語条例の成立過程に注目し、このような極めて珍しい形で条例が制定できた過程を明らかにするとともに、その議員提案の上程プロセスにみる当事者関与の可能性について検討し、その地域の当事者団体の力量に適した当事者参加の「形」の設定の有無が、当事者性の発揮に影響を与えることを明らかにした。また、専門的な視点や知識を持ち、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することで、当事者自身からわからないような視点にも深く切り込んだ政策条例とすることが可能となることも示唆された。

キーワード：手話言語条例、障害当事者参加、ろう者、政策作成過程

1. はじめに

手話言語条例¹⁾は2016年3月末現在、6県41市町村で制定されている（全日本ろうあ連盟，2016）。2016年に入ってから、さらに15の自治体で制定されており、今後制定を予定している自治体も少なくない。手話言語条例は、手話を言語と認める以外にも手話通訳の派遣や養成など具体的な政策に影響するものであり、政策条例としての性格を有しているといえる。条例制定には執行部（首長）提案と議員提案の2つがあり、一般に、政策条例のほとんどは執行部から提案されるが、手話言語条例の場合、1割強の自治体で議員提案による制定が行われてい

る。その中でも、群馬県前橋市は2015年12月7日に議員提案による手話言語条例の制定を実現し、その1年前には群馬県で条例が制定されていたため、県と市の両方での条例制定は全国初となった。群馬県も議員提案による条例制定であったが、群馬県の場合、与党第一党が議会の過半数を占めていたため、与党から提案されれば、条例案は議会で可決できる状況であった（二神・金澤・任，2016）が、野党からの反対がなく、全会一致で可決された。政策条例において重要なのは、いかにして実効性を担保し、中身の伴った条例にするかであり、その鍵となるのが、「市民参加」である（松下・今野・飯村2011）といわれている。執行部提案の条例についていえば、

条例に関する「提言」を作成する協議会の委員に一般市民が参加することなどの方法によって市民参加の保障がなされており、前橋市でも執行部提案の条例では「協議会」の委員に市民が参加するという形で市民参加が行われた前例はあった(斎藤, 2004)。しかし、議員提案による条例の制定については、手話言語条例の制定が初めての経験であったため、いかにして、一般市民や当事者たるろう者が参加できるかが課題であった。加えて、議員は選挙で選ばれた市民の代表であるがゆえに、条例制定プロセスにおける公開や市民参加が不足しがちであり(松下・今野・飯村2011)、実効性の担保は困難といわれている。しかしながら、前橋市議会は全会派の各代表ら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、条文の作成当初から執行部と協力しながら成立に至ったという点で実効性が高い条例が制定できた例であった。このような理想的ともいえる上程プロセスをたどったことは、全国的にも稀なケースであったといえる。

そこで本稿では、前橋市手話言語条例の上程プロセスに着目し、条例が制定なし得た「構造」を明らかにするとともに、「手話」をめぐる議論の相互作用を分析し、議員提案による政策条例制定時における当事者性の発揮に関する可能性と限界について検討した。

2. 方法

(1) 検討資料

本稿では、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、研究会への参与観察⁽²⁾の際に記録したデータを使用した。研究会は、原則非公開だったため、その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、研究会座長から許可を得た上で、使用あるいは引用している。

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1参照)。当初、研究会は5回行われる予定だったが、意見交換会の開催を受けて、その前後にもそれぞれ1回ずつ研究会が開催される運びとなったため、結果的に10回を超える回数になった(図1参照)。なお、研究会は議長名で開催され、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あったため、「研究会」という名ではあるものの、その実「特別委員会」の様相を呈していたといえる。したがって、研究会はアドバイザーである有識者以外は全て議員によって構成され、当事者が研究会のメンバーになることはその性質上困難であった。しかし、当事者参加を望むろう者団体の声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、そこで当事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、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(ろう者団体・手話通訳者協会・手話サークル)、その他に、有識者からのアドバイスによって群馬県のろう者団体、ろう重複児を持つ親の会など群馬県の当事者団体も呼ばれた。また、アドバイザーの他にも有識者として医師会会長、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(図2参照)。

(2) 分析の視点

研究会や議会への参与観察及び関係市議会議員等、議会事務局職員らのインタビューより得られたデータを基に研究会が発足した経緯を明らかにし、研究会及び意見交換会の運営のされ方とその目的について検討した。その後、意見交換会で配布された資料(事務局作成)および議事録を基に、それらの条文案がどのように変化していったかを比較し、条文の変更が複数回行われた項目を抽出した。その上で、当事者の思いが議員にどのように受け止められ、そして条文に反映されたのかを検証した。

表 1. 前橋市手話言語条例の制定プロセス

H26/6/26	「手話言語法を求める意見書」前橋市議会可決
H27/4/1	群馬県手話言語条例施行（3月制定）
5/12	有志議員らによる勉強会
6/23	ろう者団体顧問市議、一般質問
7/17	全会派合同での勉強会
8/28	幹事長会議にて。手話言語条例制定に向け、協議を開始することを決定。会議の名称、座長選任等の決定。
9/1	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。
9/9	第1回研究会。基本事項の確認
9/14	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。
10/2	第4回研究会。条例素案（案）の協議。
10/16	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。
10/22	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。
10/30	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。
11/2	第10回研究会。
11/11	第11回研究会。条例の最終確認。

3. 結果

(1) 前橋市手話言語条例の条文作成プロセス

条文作成は概ね表1のように進化した。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、平成26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言える。翌年3月には、群馬県で手話言語条例が制定されたこともあり、前橋市議会においても、条

例制定に向けた勉強会等がそれぞれの会派の中で行われた。そして同年9月には、全会派の代表者が集まり、研究会が発足し、全会派の代表によって構成された。その他に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）、アドバイザーとして有識者1名も参加した。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、通常行われる幹事長会議（議員の所属人数に比例し、委員会への参加人数は決定する。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幸いし、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。オブザーバーである行政職員も協力的に議論に参加したことで、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1にあるように、会合は結果的に14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、手話言語条例に関する議論を行ったことになる。ただし、議会内部の構造（前橋市は少数会派の乱立、群馬県は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。

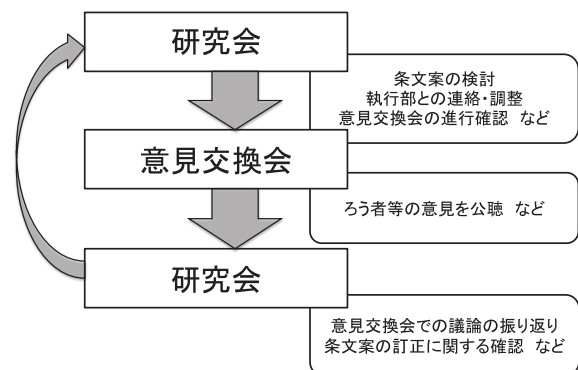


図1. 前橋市手話言語条例制定に関する議論の展開

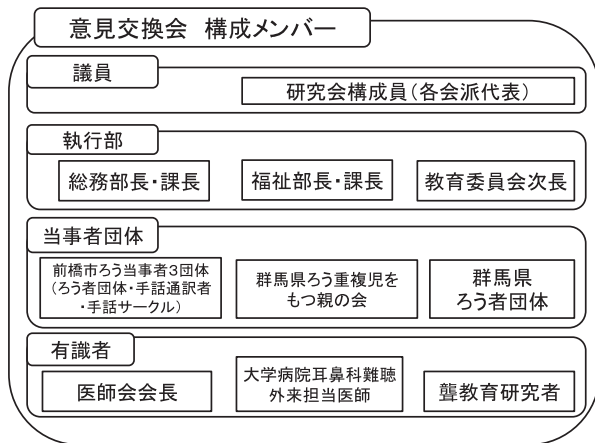


図2. 意見交換会の構成メンバー

(2) 条文の作成方法

研究会では条文作成に向けた議論が行われた。まず、研究会のメンバーである議員とアドバイザーの有識者らが中心となって素案を作成した。この時、鳥取県、群馬県、石狩市、郡山市（中核市）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められていた。すで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と考えられる。しかしながら、専門家の意見も踏まえた上で条文を作成していきたいという議員側の希望もあったため、研究会にアドバイザーがメンバーとして参加することとなった。

しかし、研究会だけで条文を作成する際に、アドバイザーだけでなく、他分野の専門家の助言が必要になる箇所がいくつかあったため、前述の意見交換会も設けられた。特に、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、例えば聴覚障害の早期発見や早期支援、情報提供等に関する保健所の役割や、保健師等の職員研修にまで踏みこんだ条例を作成することが求められるが、現場での実態を踏まえなければならなかったため、医師等の専門家が構成メンバーとして関与した。また、教育に関しては、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する必要があった。したがって、「群馬県

ろう重複児をもつ親の会」と「群馬県ろう者団体」を意見交換会構成メンバーに含むことで、「当事者団体」と呼ばれる前橋市の3団体（前橋市ろう者団体、手話通訳者団体、手話サークル連絡会）からは提案されづらい事項についても意見が出されるようにした。

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たものとなった。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「広聴会」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るということが挙げられる。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るため、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。ちなみに、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）、専門家をアドバイザーとして招き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が一般的である。前橋市の場合も議員提案であったため、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。このように前橋市は議員提案だったため、条文そのものは議員が中心となって作成したが、執行部提案での条例策定プロセスのように、意見交換会の場も設けられたため、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ることができ、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のである。

以下、条例の内容が議論を重ねる過程でどのように変化したか具体的に見ていくことにしたい。

(3) 「健聴者」の表記をめぐる

条文の前文はろう者団体によって作成された。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」という文言があり、意見交換会でこの「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2、表3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、その後の研究会で議論することを伝えた。第2回意見交換会の際には、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を提案した。その背景として、手話サークル立ち上げ当初（昭和43年）、ろう者と共に立ち上げに関わったのは、ほんの一部の聞こえる者であったた

め、限定的な表現を希望するという意見であった。当時の時代背景を鑑みると、現在のように社会にはまだまだ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ていたという。当事者のこの意見を聞き、単に「ろう者」の対義語として「ろう者と一部の聞こえる者」という言葉にしたものではないということを経験者も受けとめ、再度そのことを議論することになった。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、「なるほどな」（後日聞き取り調査を行った議員の言葉より抜粋）と納得できたという。研究会構成員である議員らが当事者の思いを聞いて納得したことによって、結果的に「健聴者」をめぐる表記については、当事者の意見を全部取り入れた形になった。

表2. 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	「前橋市手話言語条例」前文
（中略）前橋においては昭和43年、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…（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ろう者以外の者が共同して手話サークルを立ち上げ…（中略）	（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関わってきた聞こえる者が共同して手話サークルを…（中略）

表3. 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。

(4) 手話の意義について

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4、表5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

のではないかという理由があったからだった。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」という言葉が提案された。

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」とする意見で、「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。しかしなおも、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持つ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

表4. 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	「前橋市手話言語条例」 第2条
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視覚的に表現する非音声言語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言語活動の文化的所産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視覚言語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言語活動の文化的所産であると理解するものとする。

表5. 第2条に関する議論

第1回 意見交換会	議員	「文化的所産」という言葉は難しい。県とはちがいが、市の条例は、より市民に近いもの。省略してもよいのでは。
手話言語条例制定研究会(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。
手話言語条例制定研究会(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。

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⁽³⁾。

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、最初に当事者側から提案された文言がそのまま使用された形になり、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。

(5) 医療機関における手話の啓発について

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、新生児聴覚スクリーニング検査で聴覚障害が判明した場合、現時点で支援が全く無いわけではなく、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、今後もし、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、第11条は削除されることなく、当初の素案と同じものが提出され、

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回意見交換会でも、新生児スクリーニング検査の流れが記されている資料が配布され、医師からより詳細な説明がなされた。すなわち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、オブザーバーとして参加していた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

表6. 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
<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>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。</p>

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」といったことが説明された。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った内容を含めるとか、産科でリファアが出た親に対して、パンフレットを渡してもらうような行政側のできる範囲での施策ではどうか」という意見が出され、議論は一旦ここで終了した。このような意見が対立した場面も見受けられたが、条例化する意義があることを研究会の構成員らは認識し、第11条の条文を残す方向で成文化することになった。

4. 考察

本稿では、前橋市手話言語条例が制定に至った「構造」について明らかにするとともに、「手話」をめぐる議論の相互作用を分析し、議員提案による政策条例制定時における当事者性の発揮に関する可能性について検討した。

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会派を越えて議会がひとつになることが最も重要であった。前橋市でそれが可能になったのは、研究会の設置のされ方と構成員の選出方法に要因があった。すなわち、議長が呼びかけたことによって、全会派が集まる研究会を発足することができ、さらにその研究会は、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、会派を超えて協働することができた要因のひと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⁽⁴⁾、その代わりに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。そのことはつまり、条例案について執行部の了承を得ながら進めていくことにつながり、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成功した要因になったといえる。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。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になった場面もあった。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、その言葉ひとつひとつ

つ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、当事者の思いが込められている言葉であるものの、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。すなわち、当事者自身のニーズではあるものの他者に理解してもらえるように言語化することが難しく、専門家によって代弁されることで、「当事者の思い」が条文に反映される場合もあるということである。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。条例を提案する主体である議員らの考えを退けてまで当事者の意見を通そうとすると、そ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条例作成プロセスのひとつの「あり方」を示した反面、当事者参加の「限界」を明らかにした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、その地域のろう者団体の代表といえども、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、市町村のろう者団体の方が、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。

今回の前橋市の事例では、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障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ー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。結果的に、議員提案の事例であるにも関わらず、「執行部提案型」の参加のあり方だったからこそ、十分に当事者性が発揮できたといえる。すなわち、当事者が潜在的に持っているニーズ（つまり、当事者から意見として表出されていないニーズ）が、すでに明文化されていたり、専門家が当事者の思いを汲み取り、代弁したりすることで、当事者の思いを条文に反映することができたと言える。もしも、非当事者から出された、「当事者の思いを汲み取った意見」が、当事者の思いと異なっていたとしても、当事者参加が約束されていればその時に当事者自身が修正することができる。前橋市の事例によって、当事者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、当事者の潜在的なニーズの部分に踏みこんだ条例の作成ができるということを示唆した。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も意味している。

5. 結語

本稿では、障害者政策の制定時における当事者関与の重要性が叫ばれている今、当事者団体が抱えている現実に向き合い、具体的にいかなる参加のあり方が望まれるかを、前橋市手話言語条例の制定過程

をもとに、議論が行われた初期段階から参与観察を行い分析した。本稿で扱った事例は今後、他の自治体で「手話言語条例」が制定される際に大いに参考となり得るだろうが、地方自治体によって議会の仕組み、当事者団体の運動の歴史、自治体と当事者団体、議会の関係性などその地域の実情は異なっている。その地域の特性を掴み、それに応じた条例が当事者関与の元で制定されていくことを願っている。また、「手話言語条例」の研究をもとに、他の障害に関する政策への普遍性についても言及していく必要がある、それは今後の研究の課題である。

引用文献

- 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－党内研究会における条文案をめぐる議論に着目して－」『群馬大学教育学部紀要人文・社会科学編』第65巻, pp.161-169.
- 斎藤周, 2004, 「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』第53巻, pp.179-200.
- 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.
- 一般財団法人全日本聾唖連盟「手話言語条例マップ」
<http://www.jfd.or.jp/sgh/joreimap> (2016年4月1日)

注

- (1) 「手話言語条例」は地方自治体によって名称が異なるが、「手話を言語とする」ことを謳っている条例を本稿では「手話言語条例」とする。
- (2) 前橋市手話言語条例制定研究会に関しては、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られていたため、「傍聴」ではなく「参与観察」という形でデータの収集を行うことができたと言える。
- (3) 有識者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。
- (4) 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」（あくまで一党内で行われる研究会）とは大きく異なる。

(ふたがみ れいこ) 群馬大学

(かなざわ たかゆき) 群馬大学

(いむ よんじえ) 群馬大学

(うえだ ゆくみ) 東京未来大学