

逐 条 解 説

真庭市手話言語条例
(令和 3 年真庭市条例第11号)

真庭市健康福祉部福祉課 作成

【第 2 版】

改 訂 履 歴

版数	改訂日	改訂内容
第 1 版	令和 2 年(2020年) 12月11日	初版発行
第 2 版	令和 3 年(2021年) 1 月20日	第 2 版発行（総務部総務課からの指摘を踏まえ、第 4 条及び第 7 条の文言を修正）

この条例の逐条解説は、次の参考図書・文献に基づき作成しています。また、逐条解説中は略称を用います。

「法制執務研究会『新訂 ワークブック法制執務 第 2 版』（ぎょうせい）、2018」⇒略称「ワークブック」

「石毛正純『法制執務詳解 新版Ⅲ』（ぎょうせい）、2020」⇒略称「詳解」

「吉田利宏『新 法令解釈・作成の常識』（日本評論社）、2017」⇒略称「法令解釈・作成の常識」

「角田禮次郎ほか『法令用語辞典 第10次改訂版』（学陽書房）、2019」⇒略称「用語辞典」

「一般社団法人 日本ろうあ連盟『手話言語白書 多様な言語の共生社会をめざして』（明石書店）、2019」⇒略称「白書」

「小川雅子『国語科教育における『内的言語活動』の位置づけ』（全国大学国語教育学会『国語科教育』47巻）、2000年）⇒略称「小川2000」

「武居渡『言語の写像性は言語獲得を促進させるか：手話獲得研究からの知見』（コミュニケーション障害学23巻）、2006」⇒略称「武居2006」

「小崎寛子『手話は脳の何を指し示すかー手話研究の最近の潮流』（小児耳鼻咽喉科27巻 3 号）、2006」⇒略称「小崎2006」

「山本忠行『言語による価値創造を目指して(1)ー学習言語能力を育てる教育ー』（創価大学通信教育部論集第19号）、2016」⇒略称「山本2016」

【逐条解説】 真庭市手話言語条例

(前文)

手話は、音声言語とは異なり、手指や体の動き、表情を使って表現し、目で見て理解する視覚的な言語です。

手話言語はろう者にとってコミュニケーションを図る手段であるだけでなく、物事を考え、お互いに気持ちを伝え理解する手段として生活に欠かせないものであり、ろう者は手話言語を通して自らを高め、文化を創造してきました。

しかしながら、昭和8年に全国のろう学校で手話の使用が事実上禁止されて以来、ろう者は手話言語を学ぶことのみならず、手話言語で教育を受けることもできず、口話教育を余儀なくされました。手話言語で学ぶ機会を奪われたろう者は、円滑にコミュニケーションを図り、人と人との関わる力を養う機会や、手話言語を通して物事を学び考える機会をも得ることができず、ろう者の尊厳は著しく傷つけられました。

また、ろう者は手話通訳を介さなければ、手話を知らない人と満足に意思疎通ができないことや、外見からでは障がい分かりにくいことから、ろう者とろう者以外の者との間で不安や不便さを共有できず、誤解や偏見、差別に苦しんできました。これにより、手話言語に対する理解や、手話言語を使用する環境整備が進みませんでした。

このような中、平成18年に、国際連合において、手話を言語として法的に位置付ける内容を含む障害者の権利に関する条約が採択されました。日本は、平成23年に障害者基本法を改正した上で、平成26年1月、当該条約を批准しました。これにより、日本においても手話が言語として法的に位置付けられましたが、いまだ十分に手話言語への理解や普及が進んでいるとは言えず、より一層、日常生活や社会生活の中で手話言語を使用できる環境の整備が求められています。

真庭市では、平成18年に手話通訳の資格を持つ職員を採用し、平成21年から県内で唯一正規職員として配置しました。ろう者や手話言語への理解を図り、ろう者に関わる施策を行政として、ろう者とともに積極的に取り組んで

きました。

真庭市は、手話が音声言語である日本語と対等の「言語」であるという認識に基づき、ろう者や手話言語に対する理解をさらに広げ、手話言語を使用できる環境を整え、市、市民、ろう者、事業者が一体となって、安心して暮らすことができる共生社会の実現を目指し、この条例を制定します。

【趣旨】

前文は、当該条例の制定趣旨、目的、基本原則等を示しています。

【解説】

ろう者は、手話の使用を制限された歴史や外見では障がい者と分らないことによる差別に苦しんできました。これは、手話が音声言語である日本語と対等の「言語」であるとの認識が乏しかったことにより、手話を学ぶ機会や手話によって学ぶ機会が得られず、また、健聴者への理解・普及が進まなかったことを要因とするものであり、世界的な課題となっています。

こうした中、平成18年、国際連合において、手話を言語として法的に位置付ける内容を含む障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」という。）が採択され、また、平成23年に改正された我が国の障害者基本法（昭和45年法律第84号。以下「基本法」という。）において「言語（手話を含む。）」と明記されており、言語であることは法的に明確化されていますが、同法においては、言語を含めた障がい者の「意思疎通の手段として選択できる機会の拡大」について規定されているに過ぎず、「手話が言語である」という認識の普及及び施策の実施に資するものとはなっていません。

こうした状況を受け、平成26年、手話が「言語」であるという認識に基づき、手話の普及に関し基本理念を定め、地方公共団体、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ることを内容とする、全国初の「鳥取県手話言語条例」が制定されました。鳥取県の条例を皮切りに、全国の地方公共団体において手話言語条例制定の動きが広まり、令和2年10月29日現在で全国29道府県、13特別区、269市、56町、2村の計368自治体が制定しており、岡山県内では、成立順に高梁市、玉野市、岡山市、瀬戸内市、井原市、笠岡市、里庄町、浅口市、津山市、美咲町、美作市、新庄村、矢掛町、備前市が制定してい

ます。

一方で、都道府県としての岡山県は手話言語条例を未だ制定していません。また、真庭市は、これまで岡山県内で唯一、手話通訳の資格を持つ職員を正規職員として配置すること等を通じ、様々な支援を実施してきましたが、それらの施策を統括する理念及び計画的に施策を実施する法的根拠としての条例は未制定であることから、上記理念を実現するための法律及び条例が真庭市には存在していない状況です。このため、真庭市においても、手話が「言語」であるという認識に基づき、手話言語及びろう者への理解促進、施策の総合的・計画的実施を図るため、その基本理念等を定める本条例を制定することとしました。

なお、他市町村の状況を見ると、岡山市や津山市のように、条例の対象を手話だけでなく、点字や要約筆記などの他のコミュニケーション手法に広げた上で、コミュニケーション手段の保障を目的とする条例も見られます。真庭市においても、条例の制定に当たって、手話のみを対象とするか否かについて、検討を行いました。条例の検討に当たっては、真庭市内の聴覚障がい者コミュニケーションの会「やまなみ」との間で、令和2年6月～9月にかけて、6回（事前に資料の内容を理解する事前勉強会を含めると11回）の意見交換会を行い、素案の作成を行いました。その際にも、この点は議論となりました。

結論としては、真庭市が制定する今回の条例については、手話のみを対象とする条例とすることとしました。理由は以下の通りです。

- ・手話を第一言語とするろう者と、音声言語である日本語を第一言語として取得できる中途失聴者、難聴者、視覚障がい者等とでは、言語獲得の過程が異なり、今回の条例を広く捉えてしまうと、単にコミュニケーション手段の保障に関する条例となってしまう、手話の「言語性」に着目するという、本来の条例の制定趣旨がぶれてしまう。
- ・一方で、点字や要約筆記等の他のコミュニケーション手段の保障自体は必要であり、それは手話も同様であるため、手話を言語として認めることを主眼とする手話言語条例を制定した上で、手話、点字、要約筆記等の多様なコミ

コミュニケーション手段の保障を主目的とする条例は、別途検討されるべき。

上記の背景を鑑みると、単に第1条の目的規定を定めるだけでは、本条例の制定趣旨、制定過程、基本理念等を十分に示すことが困難であるため、本条例に前文を付すこととしました。

なお、岡山県内の他市町村の手話言語条例の状況を見ると、玉野市及び備前市を除く市町村において、前文を定めています。また、真庭市における過去の条例では、

- ・真庭市男女共同参画推進条例（平成17年条例第307号）
- ・真庭市議会基本条例（平成24年条例第41号）

において、前文を付した例があります。

前文は、具体的な法規を定めたものではなく、前文の内容から直接法的効果が生ずるものではありませんが、各本条とともに、その法令の一部を構成するものであり、各条項の解釈の基準を示す意義・効力を有するとされています（ワークブック）。

また、条例の場合には、自治体としての基本理念や政策意図を強調したいようなときに、前文が置かれることがあります（詳解）。

これを踏まえて、前文の各段落では下記の内容を規定するように整理しています。

<第1段落>

第1段落では、手話の定義について規定しています。

手話の定義について、法律のレベルでは具体的に定義規定を置いているものではなく、権利条約や基本法に以下の規定があるのみとなっています。

○権利条約（抄）

第二条 定義

この条約の適用上、（中略）「言語」とは、音声言語及び手話その他の形

態の非音声言語をいう。

○基本法（抄）

（地域社会における共生等）

第三条 第一条に規定する社会の実現は、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを前提としつつ、次に掲げる事項を旨として図られなければならない。

一・二 （略）

三 全ての障害者は、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。

そのため、本条例において、手話が言語であるという認識に基づいて各主体が対策を行うためにも、手話がどのような言語であるかを具体的に示すことが重要であるため、手話を具体的に定義しているのが第1段落です。

他の地方自治体の条例を見ると、以下のような例があり、概ね共通しているものの、手話を構成する要素等に細かな違いが見られ、自治体によって独自に検討を行い、定義されていることが分かります。

○鳥取県手話言語条例（抄）

前文

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。

○岡山市手話言語等の普及及び理解の促進に関する条例（抄）

前文

手話は、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。

○浅口市手話言語条例（抄）

前文

手話は音声言語とは異なり、手や指、からだの動きを中心として、表情や口等の動きによって表現され、視覚によって理解されるもので、ろう者がコミュニケーションを図り、お互いを理解するために大切に育まれてきた。

○美作市手話言語条例（抄）

前文

手話は、音声言語と異なる文法体系を有し、手指だけでなく表情、視線、空間や体の動きを使って視覚的に表現する「言語」です。

真庭市においても、「やまなみ」と意見交換会を実施し、検討を行ってきました。手話を定義するに当たり、その対比である日本語などの「音声言語」との違いを表す必要がありますが、検討の結果、以下の3つの要素を組み込むこととしました。

①「音声言語とは異なり」

先述のとおり、手話を定義するためには、対比である「音声言語」と異なることを明確にする必要があります。この音声言語との違いについては、様々な分野で研究が進められ、科学的に立証されています。

まず、言語学的な手話の研究によると、手話言語が音声言語と同様、音韻¹、形態²、統語³のレベルで分析が可能とされ、手話言語は単なるジェスチャーとは異なり、極めて精緻な文法を兼ね備えた自然言語であるとされています。その一方で、例えば、手話言語の音韻は、手話単語を表す際の「手型」、手指の「運動」、手形が表出される「位置」の3要素が同時的に結合し、1つの単語が形成されるといった特徴や、手話と共起する表情や視線、

¹ 言語の構成要素である「音声（言語音）」を構成する仕組み。

² 言語の構成要素である「語（単語）」を構成する仕組み。

³ 言語の構成要素である「文」を構成する仕組み。

体の動きなどを用いて、手話に文法的意味を付加したり、副詞的な意味を付加する「非手指信号」が使用されるといった特徴があり（武居2006）、音声言語とは異なる言語として「手話言語」が構成されていると考えられています。

また、脳科学的な手話の研究によると、手話の理解には、音声言語と同様に、左半球のブローカ野（言語野）に加え、下足頭回（高次の物体の認識に関係する視覚野）、上側頭回（聴覚野）、後頭（視覚野）、頭頂葉（高次の空間感覚に関係する連合野）、前頭前野（情動、思考などの高次連合野）が作用することが確認されており、言語性が確認されている一方で、音声言語と同様に左半球優位ではあるものの、右半球の寄与が比較的大きく、また「空間を動く手」の動きを読んでいることから空間感覚の領域の寄与があると考えられており（小崎2006）、音声言語と異なる特徴を持っています。

②「手指や体の動き、表情を使って表現し」

次に、手話が音声言語と比較してどのような手段で表現する言語であるかを明確にする必要があります。先述のとおり、手話言語は、手指や体の動き、表情といった非手指信号を使うことによって、文法的意味や副詞の意味を付加するという特徴があります。例えば、音声言語である日本語の疑問文は文末に疑問を表す助詞をつけたり、語尾のイントネーションを上げたりすることによって表されますが、手話言語の場合には、手話単語に「WH疑問」あるいは「Yes-No疑問」の表情が共起することによって表されます。

それ以外にも、「働く」といった手話動詞に様々な非手指信号をつけることにより、「一生懸命働く」「適当に働く」のように副詞的な意味を付加することができます。このように、手話言語における非手指信号は、単に話者の情動が無意識的に表現されるものではなく、手話話者が極めて意図的に表情を変化させ、視線の向きを変えることによって、それらが文法マーカースとして使用されています（武居2006）。

このように、非手指信号の使用が、手話を定義するに当たって重要な要素と考えられます。

③「目で見て理解する視覚的な言語」

最後に、表現された手話をどのように感じ取り受け取るかを明確にする必

要があります。音声言語が「音」を発話しそれを「聴覚」によって感じ取るものである一方で、手話言語は「手型」「運動」「位置」の3要素と「非手指信号」によって表現され、これらを全て目で見て感じ取り、「視覚」によって認識することになります。これが音声言語との違いを強調し、手話を定義付けるために重要な要素と考えられます。

また、他の地方自治体の条例に見られる「視覚的に表現する言語」という表現についても、「やまなみ」との間で議論がなされましたが、「視覚的に表現する言語」という日本語を文字通りに手話で表現しても、それが指し示す意味をろう者が理解しにくいフレーズであるという意見がありました。手話言語条例がろう者にとって分かりづらい表現となることを避けるためにも、この意見を踏まえ、同等の意味を有しつつ、ろう者にとっても理解しやすい「目で見て理解する視覚的な言語」という表現を採用しました。

なお、上記のような手話の言語性を強調するため、条例全体では条例名と同様に「手話言語」という単語を使用することとしますが、手話の定義や「手話は「言語」であるという認識」等といった表現をする場合には、語義重複を避けるため、単に「手話」と表記することとします。

＜第2段落＞

第2段落は、手話言語がろう者にとってどのような位置付けであるかを規定しています。手話言語の位置付けについては、他の地方自治体の条例では以下のように表現されています。

○岡山市手話言語等の普及及び理解の促進に関する条例（抄）

前文

ろう者は、物事を考え、コミュニケーションを図り、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を大切に育んできた。

○瀬戸内市手話言語条例

前文

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、豊かな社会生活を営むために必要な言語として手話を大切に育んできた。

○浅口市手話言語条例（抄）

前文

手話は音声言語とは異なり、手や指、からだの動きを中心として、表情や口等の動きによって表現され、視覚によって理解されるもので、ろう者がコミュニケーションを図り、お互いを理解するために大切に育まれてきた。

○美作市手話言語条例（抄）

前文

「言語」とは、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するものです。

ろう者にとって手話は「言語」であり、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い、自分らしく生きていく上でかけがえないものです。

「やまなみ」との意見交換を踏まえ、真庭市では、手話言語の位置付けについて以下の3つの要素を組み込むこととしました。

①「ろう者にとってコミュニケーションを図る手段である」

ろう者は、主に生まれながらにして耳の聞こえない聴覚障がい者など、手話言語を第一言語として生活している人を指します⁴。健聴者が第一言語として最初に音声言語である日本語を獲得するのに対し、ろう者は乳幼児期に第一言語として音声言語を獲得することは極めて難しく、親や支援

⁴ 同じ聴覚障がい者であっても、中途失聴者や難聴者など、音声言語である日本語を第一言語とし、途中から第二言語として手話を学んだ者と、手話言語を第一言語とするろう者とでは、言語取得の過程や言語を通じた思考の仕方が異なる。

者、ろう学校の先輩等から手話言語を学ぶことにより、日常的なコミュニケーションを図るようになることが多いです。そのため、手話言語は、ろう者にとってのコミュニケーション手段として、欠かせないものとなっていることを明確にしています。

②「物事を考え、お互いに気持ちを伝え理解する手段として生活に欠かせないもの」

手話言語は、単に①のようにコミュニケーション手段であるだけではありません。人間は「言語」を通じて、思考し、人間同士で意思疎通を行いながら社会生活を送っており、手話が第一言語であるろう者は、手話言語を通じて物事を考え、手話言語を通じてお互いに気持ちを伝え、手話言語を通じてそれを理解しています。これは、人間が社会性を持った動物として生き、日常を過ごすための非常に重要な点であり、その点を明確にしています。

③「ろう者は手話言語を通して自らを高め、文化を創造」

ろう者は、先述のとおり手話言語を通じて物事を考えており、それは単に一時的な思考にとどまらず、乳幼児期・児童期・学生期といった発育過程や、成人期における社会活動の過程を通して、手話言語を通じた思考力を培い、自らを成長させています。ろう者にとっての手話言語は、単なる言語ではなく、言語を通じた成長・生きがいの最も重要な要素の一つであり、それを明確にしています。

また、ろう者は手話言語を通じ、独自の文化を創造してきました。例えば、手話言語表現には地域差や年齢差があるとの指摘があります。これは、手話言語の誕生と発展が全国各地のろう学校それぞれの単位で起こり、違うろう学校同士の生徒が交流する機会が限られていたこと、教室で手話言語の使用が全国的に厳しく制限された時代に教育を受けた世代と、教室で手話言語が使われるようになった世代との間で表現が異なることを主な理由として生じたものです。近年、ろう者同士の全国的な交流が増えてきたことや、標準手話単語の普及が進んだことにより、手話単語の共通化がかなり進んでいますが、それに反動する形で地域方言を見直す動きも生まれています（白書）。

さらに、ろう者とろう者以外の者とが手話学習を通してろうあ者問題を深めると共に社会啓発を行うこと等を目的とした手話サークルが日本独自の活動の場として定着していることや、大阪市立ろう学校が口話教育推進に反発し、手話法を堅持し、手話言語の重要性を啓発するために1928年全国初の手話劇団を旗揚げしたことに端を発する手話劇等の芸術文化の発展など、手話言語を通じ、音声言語を使う日本語話者とは異なる、独自の文化を形成してきたことが認められます。この点も、手話言語の独自性として強調すべきと考え、明記しています。

＜第3段落～第5段落＞

第3段落～第5段落では、ろう者が置かれてきた過去の厳しい環境、差別偏見に苦しんだ歴史、ろう者が抱えている苦悩について述べており、条例制定に至る背景として規定するものです。

①ろう者・手話言語を巡る歴史

ろう者・手話言語を巡る歴史として、主なものをまとめると以下のとおりです（白書等を基に作成）。

江戸時代	寺子屋でろう児が教育を受けたとの記録があるが、ほとんどのろう児は教育を受けられず。
1760年（宝暦10年）	パリでシャルル・ミシェル・ド・レペー神父が世界で初めてのろう学校を設立。
1875年（明治8年）	京都市の小学校に古河太四郎が聾啞学級を開設。
1878年（明治11年）	古河が盲教育とろう教育を行う京都盲啞院を設立。
1880年（明治13年）	ミラノ世界ろう教育者会議で、ろう学校での手話使用を禁止し口話法のみを奨励する「ミラノ宣言」可決。
1890年（明治23年）	小学校令において盲啞学校を位置付け。

1898年（明治31年）	アメリカから口話法 ⁵ が伝来。
1910年（明治43年）	盲啞学校から盲学校が分離。
1920年（大正9年）	口話法による教育を目的とした学校が日本に開校。
1923年（大正12年）	盲学校及聾学校令が定められ、各都道府県にろう学校の設置が義務付け。
1925年（大正14年）	日本聾口話普及会が発足し、文部省がバックアップ。
1933年（昭和8年）	文部大臣訓示により、日本でもろう学校での手話の使用が禁止。 ※ただし、手話法の重要性を主張した大阪市立聾啞学校など、一部に例外が存在。
1947年（昭和22年）	教育基本法・学校教育法が公布。ろう学校が義務教育制となる。
1960年～70年代	補聴器の性能が向上し、聴覚を活用しながら口話を行う「聴覚口話法」が研究・実践。また、口話法だけでは教育の成果が十分に得られないため、手話や指文字を併用する教育法を開始するろう学校も出現。さらに、キュードスピーチ ⁶ を口話の補助手段として取り入れるろう学校も出現。
1988年（昭和63年）	全日本ろうあ連盟が教育対策部を設置。
1989年（平成元年）	全日本ろうあ連盟がろう教育関係団体と「ろう教育の明日を考える連絡協議会」（現在は特定非営利活動法人ろう教育を考える全国協議会）を発足。
1991年（平成3年）	第11回世界ろう者会議（東京）で手話・ろう教育の専門家が議論し、手話の使用がろう者の教育できわめて重要である旨を含む決議を採択。

⁵ 手話を使わず、聞こえる人と同じように声を出して会話できるよう発音・発語を身に付け、相手の話は口の動きを読み取る読話の方法で行う教育法。

⁶ 発音・発語の訓練に使われていたキューサインと口形により日本語の音を表すものの。

1992年（平成4年）	文部省が「聴覚障害児のコミュニケーション手段に関する調査研究協力者会議」を設置。2年間の調査研究の結果、報告書に、国語（日本語）教育をベースとするものの、手話を言語として初めて認知し、教育の手段として位置付け。
1994年（平成6年）	マルチチャンネル人工内耳 ⁷ の保険適用が認められ、特に幼児期の人工内耳の装用が普及。
1995年（平成7年）	文部省が「聴覚障害教育の手引き～多様なコミュニケーション手段とそれを活用した指導～」を発行し、全国のろう学校現場で手話を取り入れる流れが加速。
1993年（平成5年）	小学校・中学校に籍を置き、週に数時間、難聴学級等に通級する指導が認められる。
2002年（平成14年）	盲・聾・養護学校の対象となる障害程度基準が改正。
2005年（平成17年）	参議院文教委員会において、文部科学省初等中等教育局長が、日本手話を用いてろう教育を行うことについては、法的に何の制約も存在していないと答弁。
2006年（平成18年）	国際連合において、手話を言語として法的に位置付ける内容を含む「障害者の権利に関する条約」が採択。
2007年（平成19年）	改正学校教育法などが施行。障がい別の「盲学校、聾学校及び養護学校」から複数の障害種別を受け入れることができる「特別支援学校」の制度に、「特別学級」も「特別支援学級」に変更。
2008年（平成20年）	東京都内に正規の学校教育としてバイリンガルろう教育 ⁸ を行う私立校「明晴学園」が開校。

⁷ 聴覚の障がい者の内耳の蝸牛に電極を接触させ、聴覚を補助する器具である人工内耳のうち、蝸牛内に埋め込んだ電線上の電極数が複数あるもの。電極が複数あることで、より複雑な電気刺激を行うことができる。

⁸ ろう者の第一言語は手話であるとの前提のもとに、手話と書記言語を用いた教科学習を行うもの。

2010年（平成22年）	バンクーバーで開催された国際聴覚障がい教育会議において、手話を否定した1880年のミラノ会議の全ての決議を却下する旨の決議が採択。ミラノ会議での決議を「有害な結果をもたらした」と認め、全ての国のろう教育で、全ての言語とコミュニケーション手段を尊重するとの立場に転換。
2011年（平成23年）	改正基本法が施行。「言語（手話を含む。）」と規定され、法的に手話を言語として位置付け。
2014年（平成26年）	日本が権利条約を批准。

こうした歴史の中で、日本のろう者が厳しい環境に置かれ、差別偏見に苦しむこととなった原因と考えられる、昭和8年のろう学校における手話の使用禁止について、前文に規定することとします。

なお、「事実上禁止」としているのは、前述のとおり、大阪市立聾啞学校等の一部のろう学校では、禁止とされた後も、手話法を教育に取り入れていたため、正確性を期すために「事実上」と標記しています。

また、手話が法的に位置付けられ、手話言語条例の制定に至る契機となった出来事として、平成18年の権利条約の採択、平成23年の基本法改正、平成26年の権利条約の批准についても規定することとします。

なお、他の自治体の条例でも、以下のとおり、様々な観点から歴史上の出来事について規定されていますが、「やまなみ」との意見交換では、以下のような意見がありました。

- ・手話の使用が事実上禁止されてから、法的に位置付けられるまでの「負の歴史の長さ」を強調するために、起点・終点となる「年」を明記すべきではないか。
- ・いくつかの歴史的出来事には触れつつも、ろう者が置かれてきた環境や差別偏見に苦しんだ歴史について、より詳しく触れるべきではないか。

このため、歴史上の出来事については、必要最小限のもののみを規定するとともに、その出来事の発生年を明記することとします。

○鳥取県手話言語条例（抄）

⇒歴史上の出来事を詳細に記述した例

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。

○高梁市手話言語条例（抄）

⇒手話の禁止、権利条約、基本法について触れつつ、年数を明示しない例

前文

しかしながら、過去には手話が言語として認められず、手話を使用することができ環境が整えられてこなかった歴史があります。

このため、ろう者は、必要な情報を十分に得られず、多くの不便や不安を感じながら生活してきました。また、ろう者以外の社もろう者を理解する機会が少なく、お互いが十分に分かり合うことができませんでした。

このような状況の中、障害者の権利に関する条約や障害者基本法において、手話が音声言語と同様に言語であることが明記されました。

○瀬戸内市手話言語条例（抄）

⇒権利条約、基本法について触れつつ、障害者差別解消法について触れた例

前文

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、手話を使用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やコミュニケーションをとることができず、多くの不便や不安を感じながら生活してきた。また、ろう者以外の社もろう者を理解する機会が少なく、お互いが十分に分かり合うことができなかった。

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。さらに、平成28年4月には障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が施行された。

○美作市手話言語条例（抄）

⇒具体の出来事にあまり触れない例

前文

しかしながら、ろう教育では音声言語を基本とし、口話法が取り入れられ、長年の間手話を自由に使えず、必要な情報を十分に得ることもできませんでした。このような状況の中でも、ろう者にとって「手話はいのち」であり、大切に守り受け継がれてきました。

②ろう者の置かれてき環境や差別偏見に苦しんだ歴史

前述のとおり、「やまなみ」との意見交換を踏まえ、ろう者が置かれてきた環境や差別偏見に苦しんだ歴史について触れることとします。

ろう学校での手話言語の使用が事実上禁止されたことに伴い、ろう者が苦しんだことについて、「やまなみ」の会員から聞き取りを踏まえつつ、主に以下の点を規定したいと考えています。

(1)手話言語「を」学ぶ機会の喪失

ろう者には、一般に「ろう者の90%は聞こえる両親を持ち、ろう者の90%はろう者同士で結婚し、ろう者の90%は聞こえる子どもを生む」といういわゆる「90%ルール」と呼ばれるものが存在し、ろう学校が存在する国では、いずれも同様の傾向があるとされています（白書）。この

ため、ろう者は乳幼児期に手話言語を使用しない両親の元で育つことが多く、本格的に手話言語を学ぶのは就学期に入ってからが多い状況です。しかし、歴史的な経緯により、ろう学校でろう者は手話言語を学ぶ機会を喪失しました。

ろう者は口話では十分に音声言語である日本語を習得できない場合が多く、どうにかコミュニケーションをとるため、ろう学校の多くが寮生活であったことから、学校の時間外において、寮の先輩の手話表現を真似ることを通じ、独学で手話言語を取得せざるを得ない環境に置かれていました。

前述のとおり、手話の地域性はこうした歴史により形作られたものであり、また、現代のろう教育は、この手話言語の使用の禁止の歴史の上に立っており、手話を第一言語とするろう者にとって大きな喪失であったと考えられます。

(2)手話言語「で」教育を受ける機会の喪失

ろう学校において手話言語の使用が事実上禁止された結果、ろう者は、学校教育を自らの第一言語である手話言語で受ける機会を喪失し、口話法による学習を余儀なくされました。しかし、前述のとおり、言語能力の形成が不十分な状態で、第一言語を使用しない学習を行うことは困難を伴います。言語は情報伝達の道具として位置付けられることが多いですが、特に年少者の言語発達の観点からは、言語の習得過程が知的発達や認知的発達と密接に結びついており（山本2016）、その機会を喪失したことは、ろう者にとって、重大な影響があったと考えられます。

(3)人と人とが関わる力を養う機会の喪失

ろう者が手話言語を学ぶ機会・手話言語で教育を受ける機会を喪失したことにより、ろう者は自力で手話言語を取得する必要がありました。そのスピードは遅くならざるを得ず、周りのろう者や、ろう者以外の人とのコミュニケーションを図ることに苦慮しました。その結果、いわゆる非認知的能力の形成に影響を及ぼしたと考えられます。人と人とが関わり、社会生活を送る訓練を就学期に十分に積むことができれば、社会人となっても苦労することが多くなります。

(4)手話言語を通して物事を学び考える機会の喪失

前述(2)のように、言語の習得は認知的発達に大きく関わっていますが、それは就学期に限りません。普段の生活を送る中で、物事を学び考えること、つまり「思考」を行うことは、社会生活において重要であると同時に、知的好奇心を満たし、生きる意欲を育み、生きがいを持って日々を過ごすために必要ですが、思考と言語には密接な結びつきがあります。

人間の発達の初期では、言語と思考は異なった機能を果たしますが、発達とともに言語は思考と関連を持ち始め、内言⁹が発達することによって言語的思考の段階に到達すると考えられています。内言によって、様々な表象や感覚、感情、欲望などの人間の意識の自覚的な統一を実現していますが、この内言は、外言¹⁰の習得によって形成される社会的なものであると考えられています（小川2000）。

つまり、ろう者にとっては、外言としての手話言語の習得が十分でなければ、思考を行うための内言を十分に発達させることができないため、ろう学校での手話言語の事実上の禁止は、物事を学び考える機会を奪ったと考えられます。

(5)手話通訳を介さなければ手話を知らない人と満足に意思疎通ができない

ことや、外見からでは障害がわかりにくいことによる誤解や偏見、差別

ろう学校において手話言語が事実上禁止されただけでなく、口話法の推進が掲げられていた時代が長く続いたことは、手話言語について健聴者が触れ、理解することの障壁にもなりました。これにより、手話通訳士などの意思疎通支援者の養成が進まず、また、ろう者への理解も進まなかったと考えられます。

「やまなみ」との意見交換では、具体的に、以下のような事例があが

⁹ 音声を伴わない内面化された思考のための道具としての言語。述語中心の構造をとり、圧縮や省略が多く、単語同士が非文法的に結合している特徴があり、個人的で外言に翻訳しにくく、他者には理解できない全く特別の、自主的・自律的な独自の言語機能であるとされる。

¹⁰ 音声などを伴い、伝達の道具としての社会的言語。主語中心の構造をとり、文法的に整合性を持つ。

りました。これらを踏まえ、外見からでは障害がわかりにくいことによる誤解や偏見、差別に苦しんだことも明記し、条例を通じて広く理解促進につなげたいと考えています。

【具体例】

- ・ろう者と知らずに話しかけられ、よく分からないが、分からない顔や無視をすると怪訝な目で見られるため、とりあえずうなづく癖が付いた。
- ・スーパーのレジにディスプレイがない時代には、代金がいくらであるかを口頭で言われても分からないため、とりあえず大きめのお札を出し、お釣りとして小銭をもらっていたため、常に財布が小銭であふれていた。
- ・一般企業に就職したが、話しても伝わらないと判断され、本当はできる仕事があるにもかかわらず、一部の業務しかさせてもらえなかった。
- ・自動車事故を起こした際、過失割合が6：4ぐらいだと感じたが、警察に事故の状況などをうまく伝えることができず、主張できないまま割合が決まってしまった。

なお、規定ぶりについて、「十分に意思疎通ができない」とするか、「満足に意思疎通ができない」とするかについて、「やまなみ」との意見交換では議論となりました。「十分」という言葉は、充実して完全であるさまを指し、不足・欠点がないという量的なイメージを持ちますが、ろう者にとっては、単に手話言語で訳されて言葉を理解するというだけではなく、コミュニケーションがとれないことによって、様々な不満を抱え、悩み、それを伝えることができないまま苦しんできたことが問題であった、との意見がありました。そのため、心が満ち足りて不平・不満のないさまを指す「満足」とする方が、よりニュアンスに合致すると考え、そのように規定しています。

こうした歴史を踏まえ、法的に手話を言語として位置付ける動きが世界や日本でなされてきましたが、現実的には、手話言語への理解や普及が進んでいるとは言えないため、日常生活や社会生活の中で手話言語を使用できる環境の整備が必要であり、本条例がその一助となることが求められていると考えています。

<第6段落>

第6段落は、これまでの真庭市における取組について規定しています。真庭市では、現在、手話通訳の資格を持つ職員を正規職員として健康福祉部福祉課に配置していますが、岡山県内の市町村では、任期付職員や会計年度任用職員での採用はあるものの、正規職員として配置している市町村はなく、真庭市が唯一となっています。

これは、合併以前より「やまなみ」から行政への要望があり、合併時の意見交換を踏まえた検討の結果、紆余曲折を経て、手話通訳の資格を持つ職員の採用を決定し、平成21年より正式に、正規職員として配置するに至ったものです。時には真庭市とろう者との間で意見の相違が生まれることもあったものの、職員配置を通して、ろう者や手話言語への理解を図るため、コミュニケーションを続けてきた歴史があり、ろう者とともに積極的に取り組んできたことを明記しています。

<第7段落>

最後の第7段落では、第1段落～第6段落の考え方・歴史を踏まえた上で、本条例の制定目的を明らかにした上で、真庭市が目指す社会について規定しています。

構成要素としては、以下の4つに分かれます。

①「手話が音声言語である日本語と対等の「言語」であるという認識」に基

づく

本条例を貫く最も重要な理念である「手話が言語である」という認識を持つことを明記しています。また、言語マイノリティでもある手話言語

は、決して音声言語である日本語に劣るものではなく、対等な独自の言語であることは、前述のとおり明らかです。そのため、「対等な言語」であることを宣言することにより、聴こえる者の側だけで考えるのではなく、ろう者とうる者以外の者がお互いに対等な関係で理解し合い、当たり前で暮らしていくことができる社会を目指すことを強調したいと考えています。

なお、この理念については、本条例全体を貫く概念ですが、特に、第3条の基本理念の規定において、より具体的に規定することとします。

②「ろう者や手話言語に対する理解をさらに広げ、手話言語を使用できる環境」を整える

本条例は、理念的条例としての性格を有しますが、同時に、その理念を実現するための骨格となる施策を合わせて規定することで、実効性を担保する必要があります。具体的な施策については、第8条に規定することとし、前文では、それらを総括するものとして、ろう者や手話言語に対する理解促進と、手話言語を使用できる環境整備を規定することとします。

なお、理解促進の対象となるのは、手話言語だけでなくろう者を加えています。これは、単に手話言語を知ってもらうことだけでなく、ろう者の障がい特性を理解した上で、手話言語がろう者にとってどのような意味を持ち、どのような支援が必要かを考えることにつながると考えられるため、明記しています。

③「市、市民、ろう者、事業者が一体となって」取り組む

ろう者や手話言語の理解促進等は、行政機関である真庭市のみの実働では実現できません。市、市民、ろう者、事業者が、それぞれに役割を持ち、理念の実現に向けて一体となって取り組むことが必要であると考えています。なお、第4条から第7条までにおいて、各主体の責務・役割をより詳細に規定することとしており、この前文の記述は、それに対応するものです。

④「安心して暮らすことができる共生社会の実現」を目指す

真庭市が最終的に目指す社会は、安心して暮らすことができる「共生社会」の実現です。現在、共生社会の考え方を示す共生社会推進基本方針の

策定に向けて、市役所各部署において検討を行っていますが、本条例によって体现する理念は、この真庭市が目指す共生社会の実現に寄与すると考えられることから、最終的に目指すものとして規定することとしています。

(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、ろう者及び手話言語に対する理解の促進、手話言語の普及並びに手話言語を使いやすい環境の構築に関する基本理念を定め、市の責務並びに市民、当事者及び事業者の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、もって全ての市民が人格と個性を尊重しながら、安心して暮らすことのできる共生社会を実現することを目的とする。

【趣旨】

本条では、当該条例の目的を規定しています。

【解説】

本条例は、前文の第7段落で制定目的を明らかにしていますが、前述のとおり、前文そのものの直接法的効果が生ずるものではないため、改めて、第1条において条例の制定目的を定めることとします。

目的規定の書き方を類型化すると、特別の法人の組織を定めることを目的とするもの等の例外を除き、

- ①立法の目的のみを掲げたもの
- ②立法の目的とその達成の手段とを掲げたもの
- ③法令制定に至る認識、動機を規定するとともに、立法の目的とその達成の手段とを掲げたもの
- ④直接の目的とその達成の手段とに加えて窮極的な目的を掲げたものに分類できるとされています（ワークブック）。

また、条例での目的規定の使われ方は、法律とほぼ同様とされています（法令解釈・作成の常識）。

本条例は、直接的には手話言語施策の計画的・総合的实施のために必要な事項を定めるものですが、本条例が最終的に目指す目的は、前文の第7段落

にあるように、「安心して暮らすことのできる共生社会」の実現です。共生社会の実現は、手話言語条例のみによって実現するものではなく、他の条例・各種施策等と相俟って実現すべき、「窮極的な目的」と言えます。このため、本条例の目的規定は、上記④のパターンを採用したいと考えています。

これを踏まえ、「直接の目的」「達成手段」「窮極的な目的」の各要素について、以下に分類し、規定しています。

直接の目的：「手話が言語であるとの認識に基づき、ろう者及び手話言語に対する理解の促進、手話言語の普及並びに手話言語を使いやすい環境の構築」を図ること

達成手段：「基本理念を定め、市の責務並びに市民、当事者及び事業者の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」すること
⇒第3条から第11条までに対応

窮極的な目的：「全ての市民が人格と個性を尊重しながら、安心して暮らすことのできる共生社会を実現すること」

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによるものとする。

- (1) ろう者 聴覚に障がいのある者のうち、手話を言語として日常生活及び社会生活を営む者
- (2) 当事者 ろう者及び意思疎通支援者その他のろう者に対する支援を行う者
- (3) 事業者 市内で事業を行う個人及び法人その他の団体

【趣旨】

本条では、本条例において使用する用語のうち、定義が必要なものについて、その中身を規定しています。

【解説】

〈第1号〉

第1号では「ろう者」の定義を定めています。単に「聴覚障がい者」としてしまうと、中途失聴者や難聴者のように、第一言語は音声言語である日本語であり、手話言語を後から習得した者や、そもそも普段は筆談や補聴器を使用しており手話言語を用いない者も含まれてしまいます。そのため、定義において限定をかける必要があります。

ろう者については、前文に係る説明でも述べたとおり、主に生まれながらにして耳の聞こえない聴覚障がい者など、手話言語を第一言語として生活している人を指しますが、必ずしも「生まれながら」とは限りません。出生時点では障がいはなかったものの、第一言語を獲得する前の乳幼児期に病気等により障がいを持つに至った場合等も含まれます。このため、これらを総称する言葉とする必要があり、「手話を言語として日常生活及び社会生活を営む者」として規定しています。

〈第2号〉

第2号では「当事者」の定義を定めています。これは、第6条において当事者の役割について規定するため、事前に定義を定める趣旨です。なお、当事者の役割の内容については、第6条における説明で述べることであります。

本条例における「当事者」とは、ろう者やろう者を支援する意思疎通支援者などの支援者を含む概念です。一方で、定義を置かずに法令において「当事者」を使う場合には、一般に、ある法律関係について、直接にこれに関与する者をいい、「第三者」に対する用語であって、売買の当事者、賃貸借の当事者、訴訟の当事者など、民法・商法や訴訟法において主に使用される用語を指してしまいます（用語辞典）。本条例において使用する「当事者」は、この一般法令用語としての「当事者」とは異なるため、それを明確にするために第2条第2号において定義する必要があります。

次に、定義を構成する「意思疎通支援者」についてですが、「意思疎通支援」は、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

（平成17年法律第123号）において、「手話その他厚生労働省令で定める方法により当該障害者等とその他の者の意思疎通を支援することをいう。」と定義されており、「意思疎通支援者」という言葉そのものについては法的定義がありませんが、「意思疎通支援」を行う者として、手話通訳士¹¹・手話通訳者¹²・手話奉仕員¹³等を指す用語として、各種障がい福祉サービス等を実施する際に一般的に使用されています。

なお、単に「意思疎通支援者」とすると、要約筆記¹⁴、触手話¹⁵、指点字¹⁶等を行う者も含まれますが、第6条では、要約筆記等を行うろう者の支援者を広く捉えることを想定しているため、第2条第2号の定義規定における意思疎通支援者には限定を置いていません。一方で、第8条第4号のように、手話通訳者など、手話言語を使用する意思疎通支援者に限る場合には、「手話言語による意思疎通支援者」と限定を付すこととしています。

¹¹ 手話通訳士は資格の名称であり、厚生労働省が聴覚障害者情報文化センターに実施を委託している手話通訳技能認定試験に合格し、当該センターに登録している手話通訳者のことを指す。政見放送や裁判など、ごく一部に手話通訳士の資格がなければ通訳できない仕事は存在するが、一般的には名称独占のみの場合が多い。

¹² 手話通訳者は都道府県が認定した民間機関が実施する手話通訳者全国統一試験に合格し、都道府県の独自審査に通過し、都道府県の認定を受けた者を指す。認定制度には法的根拠はなく、また、ほとんどの手話通訳者がこの試験だけで手話通訳をしており、手話通訳士の資格取得をしていない場合が多い。

¹³ 手話奉仕員は、市町村が実施する手話奉仕員養成講座を修了した者を指す。入門課程と基礎課程に分かれ、基礎課程を修了すると市町村に手話奉仕員として登録される。

¹⁴ 聴覚障がい者に対する情報保障の方法の1つであり、単に音声を文字化するのではなく、話の内容をその場で要約し筆記するもの。手書き要約筆記（多人数の時はOHPやOHC等の機器を活用し、少人数の場合はノートテイクを行う）とパソコン要約筆記（多人数の時はPCとプロジェクターを活用し、少人数の場合は隣に座って入力したPC画面を見てもらう）がある。手話通訳者や手話奉仕員と同様、全国統一試験合格者で都道府県の認定を受けた要約筆記者と、市町村による養成講座を終了した要約筆記奉仕員がいる。

¹⁵ 触読手話ともいい、主に盲ろう者（視覚障がいと聴覚障がいがある者）に対し、その手に触れる、又は手指を持ちながら手話を行うもの。

¹⁶ 主に盲ろう者に対し、左右の人差し指から薬指までの6指を点字タイプライターの6つのキーに見立て、意思疎通支援者がタイプするように直接指に打つもの。

○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（抄）

（市町村の地域生活支援事業）

第七十七条 市町村は、厚生労働省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。

一～五 （略）

六 聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等その他の日常生活を営むのに支障がある障害者等につき、意思疎通支援（手話その他厚生労働省令で定める方法により当該障害者等とその他の者の意思疎通を支援することをいう。以下同じ。）

を行う者の派遣、日常生活上の便宜を図るための用具であつて厚生労働大臣が定めるものの給付又は貸与その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業

七～九 （略）

2・3 （略）

○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施行規則
（平成18年厚生労働省令第19号）（抄）

（法第七十七条第一項第六号に規定する厚生労働省令で定める方法）

第六十五条の十一 法第七十七条第一項第六号に規定する厚生労働省令で定める方法は、要約筆記、触手話、指点字等とする。

また、「意思疎通支援者その他のろう者に対する支援を行う者」としていますが、近所の人や地域の支援者や、障がい福祉サービス等を通じて支援に携わる者など、広く支援者を「当事者」として規定しつつ、単に「ろう者に対する支援を行う者」とすると分かりにくいため、最も近しく支援を行う意思疎通支援者を、「ろう者に対する支援を行う者」の例示とするため、「意思疎通支援者その他の…」と規定することとしました。

なお、全国の手話言語条例において、同様の「当事者」の定義を置いたものは、現時点では確認できていません。これは、本条例第6条において定めようとしている「当事者の役割」と同様の内容を明記した条例が他に存在せず、真庭市の条例として独自の特徴を持つものであるからです

〈第3号〉

第3号では「事業者」の定義を定めています。法令用語における「事業者」については、例えば、

- ・私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）第2条第1項のように「商業、工業、金融業その他の事業を行う者」と、総称的に使用している場合や、
- ・企業合理化促進法（昭和27年法律第5号）第2条のように「工業、鉱業、電気事業、ガス事業、運輸業、土木建築業、水産業その他政令で定める事業を営む者」と具体的に事業を列挙し定義する場合や、
- ・放送事業者（放送法）、鉄道事業者（鉄道事業法）、船舶運航事業者（海上運送法）のように合成語を形成する場合など、

それぞれの法律で、その定義がされています（用語辞典）。

また、個人か団体かを明確にするために定義を置いている例として、消費者契約法（平成12年法律第61号）第2条第2項のように「法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人をいう。」としている例もあります。

このため、本条例において対象とする事業者の範囲を示すため、定義規定を置くこととします。

まず、事業の限定についてですが、本条例は、業種によって役割が変わるものではなく、限定を置く必要はないと考えています。

次に、個人・法人等の団体の別についてですが、これも、本条例は個人事業主か否かによって役割が変わるものではないため、それを明確にするために、個人も含むことを明記したいと考えています。

最後に、事業者の地理的範囲ですが、例えば、本社が真庭市外にあり、

ある１つの店舗や支店が真庭市内にある場合、本条例の指す「事業者」に当たるか否かが問題となりますが、

- ・ 本逐条解説の３ページで述べたように、手話を言語として認識して施策を実施することを目的とした法律、岡山県条例がなく、真庭市域で法令的担保が存在していないこと、
- ・ 仮に本社が真庭市外であっても、真庭市内にある店舗や支店にろう者が勤務したり、店舗や支店においてサービスを利用することは当然にあり、その場合にも配慮が必要であること、
- ・ 前述のように、事業の範囲や、個人・法人等の団体の別にかかわらず、本条例の対象とするという趣旨に鑑みれば、真庭市に店舗や支店が存在する以上、本社が市内にあるか否かの別で本条例の適用範囲を分けるべきではないと考えられること、

等の理由により、制限を設けないこととしたいと考えています。

こうした点を踏まえ、「市内で事業を行う個人及び法人その他の団体」と規定したいと考えています。なお、同様の事業者の定義を置いているものとして、美作市の例があります。

○美作市手話言語条例（抄）

（定義）

第２条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（１）・（２） （略）

（３）事業者 市内で事業を行う個人及び法人その他の団体をいう。

（基本理念）

第３条 手話言語の理解促進及び普及は、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。

- 2 手話言語の理解促進及び普及は、手話が言語であると認識し、ろう者が手話言語による意思疎通を円滑に図る権利を有し、その権利が尊重されることを基本として行われなければならない。

【趣旨】

本条では、本条例において共通する基本理念について定めています。第1条の目的規定では、窮極的な目的を定めたため、本条例を通した基本理念をより具体的に記述するものです。

【解説】

〈第1項〉

第1項では、手話言語の理解促進及び普及に当たって、まずは「手話言語」への理解の前に、「ろう者」という障がい者や聴覚障がいという障がい者理解し、互いに尊重することが大事であるため、その趣旨を明確にするために規定しています。

ろう者自身が、ろう者以外の者が持つろう者や手話言語に対する認識を理解しなければ、理解促進及び普及を効果的に行うことができません。また、ろう者以外の者も、ろう者がどのような歴史を辿り、日常生活及び社会生活において何を困難であると感じ、障がい特性はどのようなものかを理解しなければ、単にコミュニケーションツールとしての「手話」を理解するのみとなってしまいます。

しかし、本条例は、窮極的な目的として、前文及び第1条において、「全ての市民が人格と個性を尊重しながら、安心して暮らすことのできる共生社会を実現すること」を掲げているため、単なる「手話の普及」に終わらせないためにも、まずは、「ろう者とろう者以外の者が相互の違いを理解その個性と人格を互いに尊重」することが必要であると考えており、それを明記しています。

〈第2項〉

第2項では、第1項の相互理解を踏まえた上で、手話言語の理解促進及

び普及において認識すべき理念について規定しています。

まず、本条例の根幹である「手話が言語であると認識」を持つことを明記しています。

次に、「ろう者が手話言語による意思疎通を円滑に図る権利を有し、その権利が尊重されること」を規定しています。前文で規定したように、ろう学校において手話の使用が事実上禁止されるなど、ろう者や手話言語を巡る歴史は過酷なものであったことを踏まえると、手話が言語であるという認識とともに、その言語をろう者以外の者から制限・規制されることなく使用する権利が保障されることが重要であると考えられます。

このため、「ろう者の絶対数が少ないのだから、ろう者が聴者に合わせべきである」と考えるのではなく、ろう者が手話言語を使用して思考し、成長し、日常生活及び社会生活を営んでいるという事実を認めた上で、それを保障する必要があるという前提に立ち、手話言語の理解促進及び普及を行うべきであり、それを明記しているものです。

なお、他の地方自治体における条例では、本条例と同趣旨の基本理念に関する規定が存在するものが多いですが、細かい点で自治体ごとに異なっており、各自治体において独自に検討し、規定されています。

○鳥取県手話言語条例（抄）

（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。

※本条例の第1項と同様の規定。ただし、第2項に相当する規定はない。

○石狩市手話に関する基本条例（抄）

（手話により意思を伝え合う権利の尊重）

第2条 市民は、手話により相互に意思を伝え合う権利を有し、その権利は尊重されなければならない。

※本条例の第2項と類似の規定だが、対象が市民と広く、また、第1項に相当する規定はない。

○高梁市手話言語条例（抄）

（基本理念）

第2条 手話の理解促進及び普及は、手話が言語であること及びろう者が手話によりコミュニケーションを図る権利を有することを前提として、ろう者及びろう者以外の者が、相互に人格と個性を尊重することを基本として行わなければならない。

※本条例の第1項及び第2項を融合した類似規定。真庭市では、前述の趣旨を明確にするため、2項に分けて規定することとする。

○美作市手話言語条例（抄）

（基本理念）

第3条 手話への理解が深まり、手話を使って安心して暮らすことができる社会の実現は、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り、全ての市民が相互に人格と個性を尊重し合い、ろう者が手話による意思疎通を円滑に図る権利を有し、その権利は保障されることを基本として行われなければならない。

※本条例の第1項及び第2項を融合した上で、「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」であることを付加した類似規定。付加されている部分について、独自の言語体系である点は前文において音声言語と

異なると既に触れていること、また、歴史的背景については美作市の条例よりも詳細に規定していることから、前文を含めて読めば、「手話は言語であるという認識」に広く含まれると整理できると考えていることから、基本理念では改めて触れないこととする。

(市の責務)

第4条 市は、前条の基本理念に基づき、ろう者及び手話言語に対する市民の理解の促進、手話言語の普及並びに手話言語を使いやすい環境の整備を図るため、必要な施策を推進するものとする。

【趣旨】

本条では、市が果たすべき責務について示しています。

【解説】

責務規定は、法令の目的や基本理念の実現のために各主体の果たすべき役割を宣言的に規定するものであり、主に国や地方公共団体の責務を規定することが多いものです。

本条では、地方公共団体である真庭市の果たすべき役割を宣言するものです。市は、市民、当事者及び事業者といった各主体が役割を十分に果たすことができるよう、予算事業等により各種施策を推進する主体です。このため、第3条に定めた基本理念に基づき、必要な施策を推進することを規定しています。

必要な施策については、第8条において具体的に規定しますが、要素としては以下の3点を規定したいと考えています。

①ろう者及び手話言語に対する市民の理解の促進

⇒第8条第1号に対応しています。

②手話言語の普及

⇒第8条第1号及び第4号に対応しています。第4号の意思疎通支援者の養成は、手話通訳士・手話通訳者といった、手話通訳を本業又は副業として営む場合のみならず、手話奉仕員のように身近な地域で活動する場

合も含まれ、手話言語を勉強する人の裾野を広げることも意図しているため、手話言語の普及に資すると考えています。

③手話言語を使いやすい環境の整備

⇒第8条第2号から第6号までに対応しています。

なお、第4条の文末は「するものとする」と規定しています。「するものとする」は、「しなければならない」よりは義務付けの感じが弱く、ある原則なり方針を示す場合に用いられます。これは、「するものとする」の解釈として、合理的な理由があればしなくてもよいという意味が出てくることに由来します（詳解）。今回、「するものとする」と規定するのは、市は上記の施策の推進を行う責務を担いますが、一方で、財政的な制約も存在し、必ずしも全ての施策を実施できるわけではないため、「しなければならない」という完全な義務付けとはしないという考えです。これに呼応する形で、第10条の財政上の措置に関する規定については、義務規定とはせず、努力義務規定とすることを想定しています。

（市民の役割）

第5条 市民は、ろう者及び手話言語への理解を深め、市が推進する施策に協力するよう努めるものとする。

【趣旨】

本条では、市民が担う役割について示しています。

【解説】

市民の役割については、まず、ろう者及び手話言語への理解を深めることを規定しています。手話言語を使いやすい環境を整え、共生社会を実現するためには、まずはろう者及び手話言語について理解することが重要であるからです。

その上で、市が推進する施策に協力する努力義務を規定しています。これは、第8条に規定する施策によって実効性を担保していくためにも、市民の協力が不可欠であることから、できる限り多くの市民に施策への協力をお願いする趣旨で設けるものです。

(当事者の役割)

第6条 当事者は、市が推進する施策に協力するとともに、障がい特性及び必要な配慮について発信し、ろう者及び手話言語に対する市民の理解の促進並びに手話言語の普及を推進するよう努めるものとする。

【趣旨】

本条では、当事者が担う役割について示しています。

【解説】

一般的な手話言語条例では、責務・役割に関する規定については、市、市民、事業者の3者で構成されることが多くなっています。岡山県内及び他の自治体については、以下のとおりです。

- ・「県、市町村、県民・ろう者・手話通訳者、事業者」型
⇒鳥取県、埼玉県
- ・「県、市町村、県民・ろう者・手話に関わる者」型
⇒群馬県
- ・「県、市町村、県民・ろう者・手話通訳者、ろう者が通う学校の設置者、事業者」型
⇒長野県
- ・「市、市民、事業者」「町、町民、事業者」「村、村民、事業者」型
⇒高梁市、玉野市、岡山市、瀬戸内市、井原市、里庄町、浅口市、津山市、美咲町、美作市、新庄村、矢掛町、備前市¹⁷、石川県白山市
- ・「市、市民等」型
⇒笠岡市
- ・「市、市民」型
⇒北海道石狩市

¹⁷ 備前市手話言語条例第4条の見出しは「市民等の役割」だが、第1項で市民の役割、第2項で事業者の役割を規定し、明確に分かれているので、「市、市民、事業者」型に分類することとした。

当初、福祉課では「市、市民、事業者」型を想定していましたが、「やまなみ」との意見交換において、会員の方から、ろう者や意思疎通支援者等の当事者が、単なる福祉サービスの受け手であるだけでなく、自らが普段感じている生活上の困りごとや障がい特性について発信し、手話言語への理解促進、手話言語の普及を推進する主体であることを、条文上に明記することで、役割を担わせて欲しい、という意見がありました。

真庭市が目指す窮極的な目的である共生社会の実現は、これまでのような「支え手」「受け手」が固定された社会ではなく、「支え手」「受け手」という関係を超えて、全ての人々が参画し、日々の暮らしと生きがい、地域を共に創っていく社会です。この窮極的な目的を念頭に置くと、「当事者」にも役割があつてしかるべきであり、条文上も明記することが、共生社会実現に向けたメッセージになると考えられることから、意見を採用し、第6条に規定することとしました。市の単位では、岡山県内に例はなく、全国的に見ても、都道府県の単位では例はあるものの、市町村の単位ではほとんど見られないことから、真庭市のオリジナリティーのある規定となっています。

規定する内容についてですが、前述のとおり、都道府県の単位の例を見ると、以下のような規定が多いです。

○鳥取県手話言語条例（抄）

（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。

○群馬県手話言語条例（抄）

(県民の役割)

第6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。

○長野県手話言語条例（抄）

(ろう者の役割)

第6条 ろう者は、基本理念にのっとり、手話の普及等に関する施策に協力するとともに、主体的かつ自主的に手話の普及に努めるものとする。

(手話通訳者の役割)

第7条 手話通訳者（知事が別に定める試験に合格した者その他知事が別に定める者をいう。第14条及び第16条において同じ。）は、基本理念にのっとり、手話の普及等に関する施策に協力するとともに、手話に関する技術の向上に努めるものとする。

(ろう者が通う学校の設置者の役割)

第8条 ろう者が通う学校の設置者は、基本理念にのっとり、ろう者が手話を学び、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 ろう者が通う学校の設置者は、基本理念にのっとり、基本理念及び手話に対する理解を深めるため、通学するろう者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。

これらの規定を参考にしつつ、「やまなみ」との意見交換を踏まえ、本条例で規定する内容を考えました。

まず、第6条の主体を「当事者」としました。他の都道府県の条例と違い、真庭市ではろう者と手話通訳者等の意思疎通支援者をあえて分けず、「当事者」という形で規定しています。これは、

- ・ ろう者は、意思疎通支援者等の支援者がいなければ、ろう者以外の者とコミュニケーションをとることができないことから、ろう者が十分に役割を果たすためには、ろう者と意思疎通支援者を含む支援者が一体となる必要があること、
- ・ 「やまなみ」を含む手話サークルは、ろう者だけの集まりではなく、多くは意思疎通支援者を含む支援者とともに構成されており、ろう者の特性や抱える苦悩を、健聴者の側から把握しており、ろう者のみならず、意思疎通支援者等の情報を合わせて受け取ることで、真に理解が深まると考えられること

から、手話言語を巡る問題について取り組む当事者は、ろう者と意思疎通支援者等の両者である、という認識に基づくものです。これは、「やまなみ」との意見交換の際に、「当事者」の範囲の認識を確認しましたが、その内容とも整合的です。

その上で、当事者が担う役割は、以下の要素としました。

①「市が推進する施策に協力する」

市民の役割と同様に、「支え手」「受け手」ととらわれない社会を目指すために、当事者にも協力をお願いする趣旨です。

②「障がい特性及び必要な配慮について発信する」

この要素は、他の自治体の条例には見られない、真庭市のオリジナルとなります。「やまなみ」との意見交換において出た意見を元に、手話言語を理解してもらうために、まずはろう者がどのような障がい特性を持ち、どのような生活上の困難を抱え、どのような配慮が必要なのかについて、当事者自身が発信する役割を担うことを明らかにしています。こうした発信を当事者が行うことにより、単なる手話の普及にとどまらず、手話言語がろう者にとってどのような意味を持つのかについて、市民や事業者が深く理解した上で

行動することにつながると考えています。

③「ろう者及び手話言語に対する市民の理解の促進並びに手話言語の普及を推進する」

②の内容を発信するとともに、行政のみが理解促進や普及を行うのではなく、当事者自らも、その担い手であることを明記しています。

(事業者の役割)

第7条 事業者は、ろう者及び手話言語への理解を深め、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を提供し、ろう者が働きやすい環境を整備するための合理的な配慮を行うよう努めるものとする。

【趣旨】

本条では、事業者が担う役割について示しています。

【解説】

事業者の担う役割については、以下の要素を規定しています。

①「ろう者及び手話言語への理解を深め」る

⇒市民の役割と同様、まずは理解を深めることが重要であるため、1つ目の要素として規定しています。

②「市が推進する施策に協力する」

⇒市民の役割と同様、事業者も一体となって取り組むために、施策への協力をお願いする趣旨で規定しています。

③「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ための合理的配慮を行う」

⇒事業者がろう者と接する場面は、サービス業等における顧客として接する場面や、事業所の労働者として接する場面であることから、それぞれの場面で事業者が「合理的配慮」を行うことを定めています。合理的配慮とは、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成25年法律第65号）第5条において、行政機関等及び事業者が行う努力義務とし

て定められている措置、また、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号）第36条の2から第36条の4までの規程に基づき事業主が講ずべき措置を指し、社会的障壁を除去し、障がいのある人とそうでない人とを比較し、同等の機会が提供できるよう配慮することを指します。どのような合理的配慮が必要であるかは、個々の事業者の状況により異なりますが、利用しやすいサービス提供と働きやすい環境の整備は、ろう者と関わる場合には必要な配慮であり、法律の趣旨とも合致すると考え、規定しています。

○障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（抄）

（社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮に関する環境の整備）

第五条 行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない。

○障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針（平成27年2月24日閣議決定）（抄）

第2 行政機関等及び事業者が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する共通的な事項

3 合理的配慮

(1) 合理的配慮の基本的な考え方

ア 権利条約第2条において、「合理的配慮」は、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過

度の負担を課さないもの」と定義されている。

法は、権利条約における合理的配慮の定義を踏まえ、行政機関等及び事業者に対し、その事務・事業を行うに当たり、個々の場面において、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、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（以下「合理的配慮」という。）を行うことを求めている。合理的配慮は、障害者が受ける制限は、障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相對することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえたものであり、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、障害者が個々の場面において必要としている社会的障壁を除去するための必要かつ合理的な取組であり、その実施に伴う負担が過重でないものである。

合理的配慮は、行政機関等及び事業者の事務・事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること、障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること、事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないことに留意する必要がある。

○障害者の雇用の促進等に関する法律（抄）

（雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会の確保等を図るための措置）

第三十六条の二 事業主は、労働者の募集及び採用について、障害者と障害者でない者との均等な機会の確保の支障となつている事情を改善するため、労働者の募集及び採用に当たり障害者からの申出により当該障害者の障害の特性に配慮した必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して

過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りでない。

第三十六条の三 事業主は、障害者である労働者について、障害者でない労働者との均等な待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となつている事情を改善するため、その雇用する障害者である労働者の障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備、援助を行う者の配置その他の必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りでない。

第三十六条の四 事業主は、前二条に規定する措置を講ずるに当たっては、障害者の意向を十分に尊重しなければならない。

2 事業主は、前条に規定する措置に関し、その雇用する障害者である労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

（雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会の確保等に関する指針）

第三十六条の五 厚生労働大臣は、前三条の規定に基づき事業主が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（次項において「均等な機会の確保等に関する指針」という。）を定めるものとする。

2 （略）

○雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会若しくは待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となつている事情を改善するために事業主が講ずべき措置に関する指針（平成27年厚生労働省告示第117号）（抄）

第1 趣旨

この指針は、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号。以下「法」という。）第36条の5第1項の規程に基づき、法第36条の2から第36条の4までの規程に基づき事業主が講ずべき措置（以下「合理的配慮」という。）に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な事項について定めたものである。

（施策の推進）

第8条 市は、次に掲げる施策を総合的かつ計画的に推進するものとする。

- （1） ろう者及び手話言語に対する理解並びに手話言語の普及を図るための施策
- （2） 手話言語による情報取得及び手話言語を使いやすい環境構築のための施策
- （3） ろう児(18歳未満のろう者をいう。)の療育に必要な情報の提供及び相談体制の整備に関する施策
- （4） 手話言語による意思疎通支援者の養成及び健康の確保に関する施策
- （5） 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における手話言語による情報の提供その他のろう者への支援に関する施策
- （6） 旅行その他の目的で、市を訪れたろう者への支援に関する施策
- （7） 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める施策

【趣旨】

本条では、基本理念に基づき、市が総合的かつ計画的に実施する施策について示しています。

【解説】

〈第1号〉

まず、第1号として、ろう者及び手話言語に対する理解並びに手話言語の普及を図るための施策を挙げています。具体的には、市民、事業者向けの手話出前講座や研修等による手話の普及、市役所職員の手話勉強会等のほか、障がい福祉関係の各種行事や市広報等による理解促進を想定しています。全ての人が完璧に手話言語を取得することは難しいですが、ろう者

の障がい特性等を学び、挨拶等の簡単な手話ができる程度までの普及を目指し、また、市役所のみが取り組むのではなく、市民や事業者が自ら配慮できるよう促していきたいと考えています。

〈第2号〉

第2号では、手話言語による情報取得及び手話言語を使いやすい環境構築のための施策を挙げています。具体的には、手話言語による広報の増加、手話言語を利用する人が各種行事やイベント、市内の官民の様々なサービスを利用する際における手話通訳の派遣等が考えられます。

〈第3号〉

第3号では、ろう児(18歳未満のろう者をいう。)の療育に必要な情報の提供及び相談体制の整備に関する施策を挙げています。ろう者が自らに合った言語やコミュニケーション手段を獲得し、成長して教育を受けるためには、乳幼児期の早い段階で聴覚障がいの有無、その程度を適切に把握し、必要なサービスや周囲の支援につなげていくことが重要となります。このため、ろう児の段階で必要な情報の提供、相談ができる体制の整備が必要であるため、規定しています。具体的には、乳幼児期における聴覚検査の支援、教育委員会等との連携による就学相談等を想定しています。

なお、ろう児に関する規定については、以下のように、いくつかの自治体において例があります。真庭市では、検討の結果、現在行っている真庭市における取組を進めることにも通ずることから、石川県白山市の例を参考に規定することとしています。

○白山市手話言語条例（抄）

（施策の推進）

第7条 市は、次に掲げる施策を総合的かつ計画的に推進するものとする。

(1)・(2) （略）

(3) ろう児（18歳未満のろう者をいう。）の養育に必要な情報の提供及び相談体制の整備に関する施策

(4)～(7) （略）

○米子市手話言語条例（抄）

（施策の推進）

第5条 市は、障害者基本法第11条第3項の規定により策定する障害者のための施策に関する基本的な計画において、次の各号に掲げる施策の取組について定めるとともに、これらの施策の推進のための方針（以下「推進方針」という。）を策定し、これらを総合的かつ計画的に実施するものとする。

(1)～(3) （略）

(4) 乳幼児期におけるろう児の早期発見及び療育並びにろう児の保護者のための施策

(5) 教育機関におけるろう児の手話言語の早期教育及びその環境整備のための施策

(6)～(8) （略）

2 （略）

〈第4号〉

第4号では、手話言語による意思疎通支援者の養成及び健康の確保に関する施策を挙げています。手話通訳は、その技能習得の難易度の高さから、なり手の確保が課題となっています。手話通訳士の資格取得は非常に難易度が高く（令和元年度の手話通訳技能認定試験（全国）の合格率は11.0%、合格者数は121名）、手話通訳者についても、決して多いとは言えない状況です。真庭市内在住の意思疎通支援者についても、手話通訳士が1名（市職員）、手話通訳者が2名（うち手話通訳士1名を含む。）となっています。一方で、ろう者にとっては、ろう者以外の者とコミュニケーションをとるためには、意思疎通支援者が必須となります。市内の意思疎通支援者も徐々に高齢になっていくことから、次世代の育成が急務とな

っているため、養成を行うための施策を規定しています。具体的には、入門的な講座の開催、県主催で行われる養成講座の受講支援等を考えています。

また、手話通訳ができるようになった後も、健康を害して手話通訳が続けられなくなることがあります。特に、手話通訳は通常の話すスピードに合わせて高速で手腕を駆使するため、頸肩腕障がい¹⁸のリスクが高く、手話通訳の職業病と言われています。1980～90年代にかけて、手話通訳者の働き方や利用時のルールが確立していなかったにもかかわらず、聴覚障がい者の社会参加の広がりに伴って急速に増えた手話通訳の利用に、手話通訳の数が追いついていなかったことから、手話通訳者の頸肩腕障がいが社会問題化しました。その後、平成6（1994）年に手話通訳者の健康と手話通訳保障を両立するためのルールとして「みんなでめざそうよりよい手話通訳」が発行され、長時間の通訳を交代で担当するルールや、雇用主が頸肩腕障がいに関する検診などを通して健康を守る責任があること等が指摘されています（白書）。このため、ろう者がろう者以外の者とコミュニケーションをとり、社会生活が送れるよう、手話言語による意思疎通支援者の健康の確保するための施策を規定しています。具体的には、現在、真庭市において頸肩腕障がい等の特別の検診の補助を実施しており、これを中心にした施策を考えています。

なお、意思疎通支援者の健康の確保については、「やまなみ」との意見交換において出た意見であり、真庭市としても必要と考え、規定することとしましたが、施策の項目として手話言語条例で明文化した例は、他の自治体には見られず、真庭市独自となっています。

〈第5号〉

第5号では、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における手

¹⁸ 手指や腕、肩、頸部の筋肉や関節などに痛みを生じ、進行するとものが持てなくなったり腕が動かせなくなったりする病気。主な原因は頸、肩や手腕の筋疲労。手話通訳は、同時通訳として話し言葉のスピードに合わせて高速で手指や腕を動かし続け、さらに、手指や腕の動きや形を、口の動きや表情と同一視野の中で示すため、手指や腕を棟の高さに羽化した状態で手話動作を行うため、リスクが高い。

話言語による情報の提供その他のろう者への支援に関する施策を挙げています。災害時には、自らの身を守るため、屋外の状況や避難レベル等を確認し、避難すべきか否かを判断する必要がありますが、例えば豪雨時は、夜間となると雨の状況を正確に目視できないため、音で確認できないろう者にとっては、周りの状況が確認できなくなります。そうした中で、告知放送等の音声による情報のみでは、避難すべきレベルにあっても気づくことができず、結果的に逃げ遅れるという事態になりかねません。また、メール等の文字情報による通知も一部で実施していますが、全てが日本語情報であるため、手話言語が第一言語であるろう者には避難レベルに関する専門用語を理解できない場合も多く、正確な状況把握が困難な状況に置かれてしまいます。

さらに、避難できたとしても、避難所の運営班には手話ができる人ばかりではないため、平成30年7月豪雨の際には、避難所内での情報をうまく確認できないという事例もあったとの指摘があります。

災害時に最も弱い立場に置かれる障がいのある人には、その特性に応じて配慮した支援が必要となりますが、その中でも情報保障がなされることは特に重要です。このため、施策として規定しています。

なお、手話言語による情報の提供だけでなく、「その他のろう者への支援」と規定しているのは、手話言語による意思疎通支援者の数には制限があり、また、手話言語を用いて多くの人に一斉に情報提供ができるテレビやインターネット上の動画などの手段は、停電やインターネット回線の逼迫により、必ずしもリアルタイムに情報提供ができない可能性が考えられます。このため、手話言語による情報提供を理想としつつ、状況によって手話言語による情報提供が難しい場合でも、他の手段によって情報提供等を行うことができるようにする必要があり、それを条文上も明確するため、規定しています。

具体的には、ケーブルテレビや動画配信を通じた情報提供、メール等による緊急連絡が分かりやすくなるためのガイドラインの策定、避難所における手話言語やコミュニケーションボード等を使用した情報提供等を想定しています。

〈第6号〉

第6号では、旅行その他の目的で、市を訪れたろう者への支援に関する施策を挙げています。真庭市内で活動する者は、市民だけではなく、市内に何らかの理由で訪れる者も含まれます。手話言語が使いやすい環境整備は、市内在住のろう者のみに限られるものではなく、市を訪れる全てのろう者に等しく利益が享受され、もって、魅力ある真庭市であることを示していくことが重要です。

特に真庭市は、湯原温泉や蒜山高原など、中国地方でも有数の観光地を抱えており、旅行で訪れるろう者への配慮も必要であると考え、規定しています。また、旅行者だけでなく、各種イベントやビジネスで真庭市を訪れるろう者も含むことができるよう、「その他の目的」を追加しています。

なお、類似の規定としては、美作市が旅行者に関して規定しています。ただし、旅行者のみに関する規定であり、本条例のように、その他の目的で訪れた者も対象とした条例は他に例が見られず、真庭市独自の規定となっています。

〈第7号〉

第7号では、前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める施策を挙げています。第1号から第6号までに掲げた施策は代表例であり、その他にも、予算措置が必要なもの・予算措置をせずともできることを含めて、様々な取組の実施が考えられるため、バスケット・クローズ（包括条項）として第7号を規定しています。

（協議の場）

第9条 市は、前条に掲げる施策の推進について、必要に応じ当事者その他関係者の意見を聴くため、これらの者との協議の場を設けなければならない。

【趣旨】

本条では、協議の場の設置について示しています。

【解説】

第8条に掲げる施策を推進するに当たって、市職員のみが検討し実施すると、必ずしもろう者のニーズに沿った形にならない可能性があります。このため、施策の推進に当たっては、当事者その他関係者の意見を聴く協議の場を設けることを規定しています。

なお、条文上でも「必要に応じ」と規定しているとおり、この協議の場は、常設ではなく、必要なときに必要な関係者が集まって意見を出し合い、より効果的な施策を実行するために、柔軟に協議することを目的としたものであるため、固定の委員を置く形とはせず、委員の報酬の発生も想定していません。このため、附属機関・私的諮問機関とは性格を異にするものです。

本条例と同様に、必要に応じ協議の場を設置するとしている例として、石川県白山市の条例があります。なお、本条例では、第2条第2号において、当事者の定義規定があることから、白山市の条例の「ろう者、手話通訳者その他の…」に対応する部分を「当事者その他の…」としています。

○白山市手話言語条例（抄）

（協議の場）

第8条 市は、前条に規定する施策の推進について、必要に応じ、ろう者、手話通訳者その他の関係者の意見を聴くため、これらの者との協議の場を設けなければならない。

（財政上の措置）

第10条 市は、第8条に掲げ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。

【趣旨】

本条では、市が第8条に掲げる施策を推進するために必要な財政上の措置を講ずることについての努力義務を負うこと規定しています。

【解説】

市の財政には限りがあるため、全ての施策を潤沢に、永続的に実施できる保証はありませんが、一方で、財政上の理由で第8条の施策の実施有無が大きく左右されることとなれば、本条例の趣旨の実効性が担保できません。そのため、努力義務としつつ、財政上の措置に関する規定を置くことにより、実効性を担保します。

なお、財政上の措置に関する規定は、法律の場合には国の責務を規定するものであることから、責務規定等と並んで規定されますが、条例の場合には、雑則の最後に置かれることが多く（法令解釈・作成の常識）、本条例においても、雑則としての位置付けとして、第11条の委任規定の前に規定することとしています。

（委任）

第11条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

【趣旨】

本条では、本条例に定めた事項以外に必要な事項があれば市長が別に定めることができることを示しています。

【解説】

市長が、本条例に定められた事項の他に、本条例の施行に関して規定すべき事項を定めることができる旨を明確にしています。

附 則

この条例は、令和3年4月1日から施行する。

【趣旨】

この条例の施行期日を示しています。

【解説】

本条例は、令和2年度3月議会での上程と成立を目指しています。施行に当たっては、市が実施する施策の実施スケジュールと整合をとるため、年度が切り替わる令和3年4月1日から施行することとします。