## 研究ノート

# 手話言語条例の継受

澤 俊晴[1)]・小林 伸行[2)]

キーワード：政策波及、条例の継受、手話言語、都道府県、市町村、理念条例

### １　はじめに

#### （１）政策波及

公共政策学の分野では、ある自治体の政策が他の自治体へ伝播していくことを「政策波及」といい、多くの研究実績がある(1)。

具体的には、政策波及とは「新政策が自治体の間に広がっていく現象」のことであり、それが「起こるのは、多くの自治体が共通の政策課題に直面することに加えて、自治体間で相互参照が行われ、他の自治体の動向を判断材料とした意思決定がなされるからだ」(2)とされ、自治体が政策決定に際して他の自治体の動向を参考にする相互参照の結果、「引き写し」、「模倣プラスアルファ」、「いいとこ取り」、「インスピレーション」が行われるとされる(3)。

そして、「政策波及の初期においては、その内容も試行錯誤となりがちなので、後続自治体が新たな工夫を付け加える余地は大きく、模倣プラスアルファが多くなる」、「模倣プラスアルファが行われると、一連の新政策に盛り込まれる政策手段は多様化していく」、「政策内容の多様化が一定段階まで進むと、考え得る手段が出尽くして、工夫の余地が狭まってくる。後続になればなるほど、工夫の余地は狭くなる。これに伴って、引き写しが増えてくる」、「それでもわが町らしさを求められれば、複数の政策を突き合わせて、地域独特の課題に応じた都合のよい部分を選び取る「いいとこ取り」をすることになる。この過程を通じて、地域の課題に適合的な政策手段が選び取られて全国に広がり、逆に、適合しない政策手段は利用されず、次第に淘汰されていく」、「工夫が出尽くした状況が一定期間継続した後、政策環境の変化が生じ、新たな工夫が打ち出される。これが政策の再革新であるが、その後は上記と同じプロセスが繰り返されることになる」と整理されている(4)。

また、「ある自治体が画期的な新政策を生み出したとしても、その政策がその自治体の区域にしか適用されなければ、社会に与えるインパクトは限定的なものにとどま」るため、「国の政策転換をもたらすほどの効果をもつためには、政策波及が起こる必要があ」り、「これによって全国に適用範囲が広がるし、多数の自治体による採用は、その政策への幅広い支持を効果的に示すことでもある。それだけの支持を突きつけられれば、国も行動せざるを得なくなる」(5)、言い換えると「地域の政策課題に直面して、幾つかの自治体が新政策の検討を開始し、相互参照を通じて、他の自治体の動向を把握しつつその採用に踏み切る。更に、相互参照によって、後に続く自治体が増加していく。採用自治体の増加は、マス・メディアなどを通じて、国における議題設定を促し、国への政策採用圧力を高める。

1) 2)山陽学園大学地域マネジメント学部地域マネジメント学科

これによって、国が同種の政策を採用する。これを契機として、今度は自治体の横並び競争が始まり、採用自治体が急増する」(6)とされている。

本稿が検証する手話言語条例は、自主条例では例を見ないほど、急速に全国の自治体に広まっている。しかし、景観条例や空き家対策条例の普及が景観法や空き家対策特別措置法の制定につながったように、手話言語条例の普及が手話言語法の制定につながる見込みは、現時点ではない(7)。また、相互参照によって、条例の内容が後続自治体ほど改良されるといったことも生じていない(8)。

**（２）条例の継受**

政策波及研究では、主に、特定の行政分野における自治体の政策がどのような経路で波及するのか、波及を促進し、又は阻害する要因はなにか、波及を促進するためにはどのような取組が必要か、その際の課題はなにか、さらには、相互参照による政策の革新＝イノベーションはどのようにして起こるのか、といったことに関心が向けられており、その政策が、予算に基づくものなのか、計画に基づくものなのか、条例に基づくものなのかといった政策の形式はさほど重視されない。

それに対して、本稿では、条例という形式に着目することとする。なぜなら、条例は、その自治体にとっての最高の公示形式（意思決定方式）であり、さらに、地域の課題を解決するために制定される政策条例の作成に際しては、通常、審議会などで専門家を交えて条例案が検討され、その上で、自治体における二元代表制の一翼を担う議会でその条例案が審議され、過半数以上の議員の賛同が得られたもののみが、条例として成立するという非常に重厚な手続によって制定されるものだからである。

また、近年では、条例案の作成に際して、パブリックコメントなどの住民参加手続を採用している自治体も増えており、自治体内外で充実した議論が尽くされている（はずである）。さらに、通常、一度、制定された条例は簡単には改廃されず、また、規範力を有する点でも、予算や計画とは格段の相違がある。

そこで、本稿では、差し当たり、ある自治体が他の自治体の「自主条例」を取り入れて自らの自主条例にするという現象を「条例の継受」と呼ぶこととする。

ただし、当然ながら、条例の継受の概念は、政策波及と重なり合う。ただ、ここで留意したいのは、政策波及が「政策」に着眼し、その革新を重視しているのに対して、条例の継受では、どのような影響力が働いて条例の摂取あるいは伝播が生じるのかを重視するという点である。

なお、条例制定過程での重厚な手続を考えるならば、条例の継受においてこそ、単なる「模倣」ではなく、地域の実情に応じた「模倣プラスアルファ」、「いいとこ取り」、さらには「インスピレーション」が現れると考えられる。

しかし、本稿が取り上げる手話言語条例は「模倣」に留まるものが多い。そうなる要因はなにか。本稿では、その一つに、圧力団体の存在があることを示唆する。つまり、圧力団体の存在が条例制定の要因となる場合には、政策革新が生じにくいことも明らかにする。

また、景観条例について分析した伊藤によれば「30 年以上かかって、ようやく全体の10%程度の普及率というのは、国の政策採用がない場合の典型的な普及パターンだといえる」(9)とされるが、本稿が取り上げる「手話言語条例」は、景観条例と同じ政策条例で、かつ、同じく国の政策採用がないにもかかわらず、最初の条例制定から約５年間で既に普

及率が 10%を超えている。その要因の一つは、手話言語条例が権利制限を伴う規制条例ではなく、いわゆる理念条例であることにあると考えられるが、それ以外の要因として、圧力団体によるモデル条例の提示が手話言語条例の継受を促進していることを指摘する。

## ２　手話言語条例

### （１）条例制定の状況

まず、手話言語条例の定義を述べておく。近年、障害がある人たちが必要とするコミュニケーション手段の理解促進と普及などを目的とした情報・コミュニケーション条例が制定されつつあるが、本稿では、このうち、主として手話に特化したもの、具体的には、手話を「言語」として普及させることを目的とする自主条例を手話言語条例と定義することとする。

この意味での手話言語条例は、平成 25 年 10 月 11 日に公布された鳥取県手話言語条例が最初であり、続いて、平成 25 年 12 月 19 日に石狩市手話に関する基本条例が公布され、平成 30 年 10 月 23 日時点で公布済みの条例は、194 条例である(10)。

平成 30 年 10 月 30 日時点での全国の自治体数（都道府県 47・市町村 1,724・特別区 23）は 1,794 であるので、条例制定自治体の割合（普及率）は、約 10.1%である。

このうち、都道府県条例が 24、市と特別区の条例が 150、町条例が 20 であり、村条例はない。つまり、都道府県では過半数以上（24/47＝約 51%）、市と特別区では約 18.9%（150/795）、町では約 2.7%（20/743）、村では 0%（0/189）の割合で制定されている。また、市の内訳は、政令市では 20 市中札幌市、浜松市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市の 7 市で制定されており制定率は 35%、中核市では 54 市中旭川市、郡山市、前橋市、高崎市、川口市、越谷市、川越市、金沢市、大津市、明石市、姫路市、尼崎市、和歌山市、福山市、高知市、佐世保市の 16 市で制定されており制定率は約 29.6%、一般市・特別区では 741 市区中 126 市区で制定されており制定率は約 17.0%となっている。

つまり、自治体の規模・能力を示す、都道府県、政令市、中核市、一般市・特別区、町、村の順で制定率が下がっている。

次に、年別の制定条例数をみると、平成 25 年は鳥取県と石狩市の 2 条例だけであるが、平成 26 年は 8 条例、平成 27 年は 22 条例、平成 28 年は 41 条例、平成 29 年は 53 条例、平成 30 年は 10 月時点までで 68 条例である。なお、平成 30 年の数字は、12 月議会での制定を勘案すれば更に多くなると考えられる。

つまり、年々、制定条例数が増えている。これを都道府県と市区町村に分けて整理すると、都道府県では、平成 25 年が 1 条例、平成 26 年が 1 条例、平成 27 年が 1 条例、平成 28 年が 6 条例、平成 29 年が 6 条例、平成 30 年（10 月時点まで）が 9 条例であり、市区町村では、平成 25 年が 1 条例、平成 26 年が 7 条例、平成 27 年が 21 条例、平成 28 年が 35 条例、平成 29 年が 47 条例、平成 30 年（10 月時点まで）が 59 条例であり、特に都道府県では平成 28 年から、市区町村では平成 27 年から増加率が上がっている。

さらに、都道府県別での市町村の条例制定率（都道府県別の市町村数を制定市町村数で除した率）をみると、都道府県内制定率が最も高いのは兵庫県の約 56.1%であり、次に群馬県の約 40.0%、以下順次、埼玉県の約 33.3%、京都府の約 30.8%、石川県の約 26.3%、新潟県の約 23.3%、静岡県の約 22.9%、岡山県の約 22.2%、和歌山県及び大分県の約 16.7%、

滋賀県の約 15.8%、長崎県の約 14.3%、大阪府の約 14.0%、宮崎県の約 11.5%、三重県及び奈良県の約 10.3%であり、それ以外の都道県は 10%以下、さらに、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、神奈川県、愛知県、鳥取県、香川県、愛媛県、熊本県、鹿児島県では 0%、つまり制定市町村が存在しない。

近畿地方での制定率の高さと、東北地方での制定市町村なしが目につく。ただし、全体的にみれば、地域的な偏りよりも、制定率の高い都道府県とそうでない都道府県の相違が大きい。

その他に、手話言語条例で特徴的なのは、議員提案条例が非常に多いことである。条例案の議会への提案者には、首長と議員とがあるが、圧倒的に首長提案が多い。例えば、都道府県では、議員提案条例の占める比率は 5%程度であり、しかもその多くは、議員定数や議員報酬、議会の情報公開や個人情報保護、議員の資産公開や政務活動費、議会事務局組織といった議会や議員に関わる条例であって、政策条例は 1%前後と極めて少ない(11)。市町村では、その数値は更に低下すると考えられる。

ところが、手話言語条例については、実に、その約 22.2%（42/189＝提案者不明の５条例を除いている。）が議員提案条例となっている。

また、ほとんどの手話言語条例に前文が付されていることも特徴的である（170/194＝約 87.6%）。前文とは、「具体的な法規を定めたものではなく、その意味で、前文の内容から直接法的効果が生ずるものではな」(12)いため、規範的な意味はなく、付されないことが通例である。

**（２）全日本ろうあ連盟の動向**

最初の手話言語条例は鳥取県の条例であるが、その制定の契機は、平成 25 年１月の全日本ろうあ連盟(13)（及び鳥取県ろうあ団体連合会）による条例制定の要望である。そして、要望を受けて条例制定の検討を行うために鳥取県が設置した「鳥取県手話言語条例(仮称)研究会」にも、全日本ろうあ連盟の理事及び監事が委員として入り、さらにオブザーバーとして全日本ろうあ連盟の職員が参加している(14)。

もともと全日本ろうあ連盟は、平成 22 年から手話に関する法律の制定を目指して手話言語法(仮称)制定推進事業を開始しており、鳥取県手話言語条例の制定は、その成果の一つと考えられる。

そして、全日本ろうあ連盟は、この鳥取県での条例制定の経験などをもとに、平成 26 年に市町村向けの「市町村手話言語条例モデル条例案」（以下「市モデル条例」という。）と都道府県向けの「○○県手話言語モデル条例」（以下「県モデル条例」という。）を公表し、傘下の団体や関係団体（以下「ろうあ団体」という。）が、それぞれの地域で自治体の首長部局や議会へ手話言語条例制定の働きかけを行っている(15)。

さらに、平成 28 年には、手話言語と手話を使いやすい社会環境を全国に広げること等を目的とした「手話を広める知事の会」（翌年には 47 都道府県全てが加入済）と、「手話言語法」、「情報コミュニケーション法」の制定と手話関連条例の拡充を通じて聴覚障害者の自立と社会参加の実現を目指すとともに各自治体における手話等関連施策の情報交換等を行うことを目的とした「全国手話言語市区長会」（平成 30 年 10 月２日現在で 532 自治体が加入）が設立されている(16)。

## ３　手話言語条例の分析結果

### （１）クラスター分析による分析

平成 30 年 10 月 23 日時点で公布済みの手話言語条例の継受の状況を探るため、クラスター分析[17]を行った。なお、各自治体の条例の中には、審議会や協議会、施策推進会議といった附属機関の設置を規定しているものもあるが、附属機関については別条例で規定している自治体もあるので[18]、要素としては採用しなかった。

対象とする手話言語条例 194 条例について、表に示す 35 項目を用いてユークリッド距離・ウォード法を用いて可視化したデンドログラム（樹形図）を図 1 に示す。

表 クラスター分析の項目

| | 項目 | 内容 |
|---|---|---|
| 条例名 | 手話言語条例 | 「手話言語条例」を条例名に含む |
| 前文 | 前文タイプ | 市モデル条例と同旨のもの |
| | 前文文字数 | 前文の文字数を平均 0,分散 1 に標準化 |
| 条文 | 手話、言語、認識 | 手話を言語であると認識する旨を含む |
| | 条数 | 条数（見出し数）を平均 0,分散 1 に標準化 |
| | 定義 | 「定義」を含む |
| | 基本理念 | 「基本理念」を含む |
| | 手話の意義 | 「手話の意義」を含む |
| | 市町県の責務 | 「市（区町府県）の責務」を含む |
| | 市町民・事業者の役割 | 「市（区町道府県住）民の役割」及び「事業者の役割」を含む |
| | ろう者の役割 | 「ろう者の役割」を含む |
| | 施策・推進 | 「施策」及び「推進」を含む |
| | 普及・啓発 | 「普及」又は「啓発」を含む |
| | 情報を得る | 「情報を得る」を含む |
| | 事業者への支援 | 「事業者への支援」を含む |
| | 方針 | 「方針」を含む |
| | 計画 | 「計画」を含む |
| | 通訳 | 「通訳」を含む |
| | 災害 | 「災害」を含む |
| | 医療 | 「医療」を含む |
| | 教育 | 「教育」を含む |
| | 財政 | 「財政」を含む |
| | 実施状況・公表 | 「実施状況」及び「公表」を含む |
| | 共生・地域社会 | 「共生」及び「地域社会」を含む |
| | 学ぶ・学習 | 「学ぶ」又は「学習」を含む |
| | 学校 | 「学校」を含む |
| | 研究 | 「研究」を含む |
| | 意思疎通 | 「意思疎通」を含む |
| | 要約筆記 | 「要約筆記」を含む |
| | 滞在・観光 | 「滞在」又は「観光」を含む |
| | 保護者 | 「保護者」を含む |
| | 職員 | 「職員」を含む |
| | 情報通信技術 | 「情報通信技術」を含む |
| | 権利 | 「権利」を含む |
| | 環境 | 「環境」を含む |

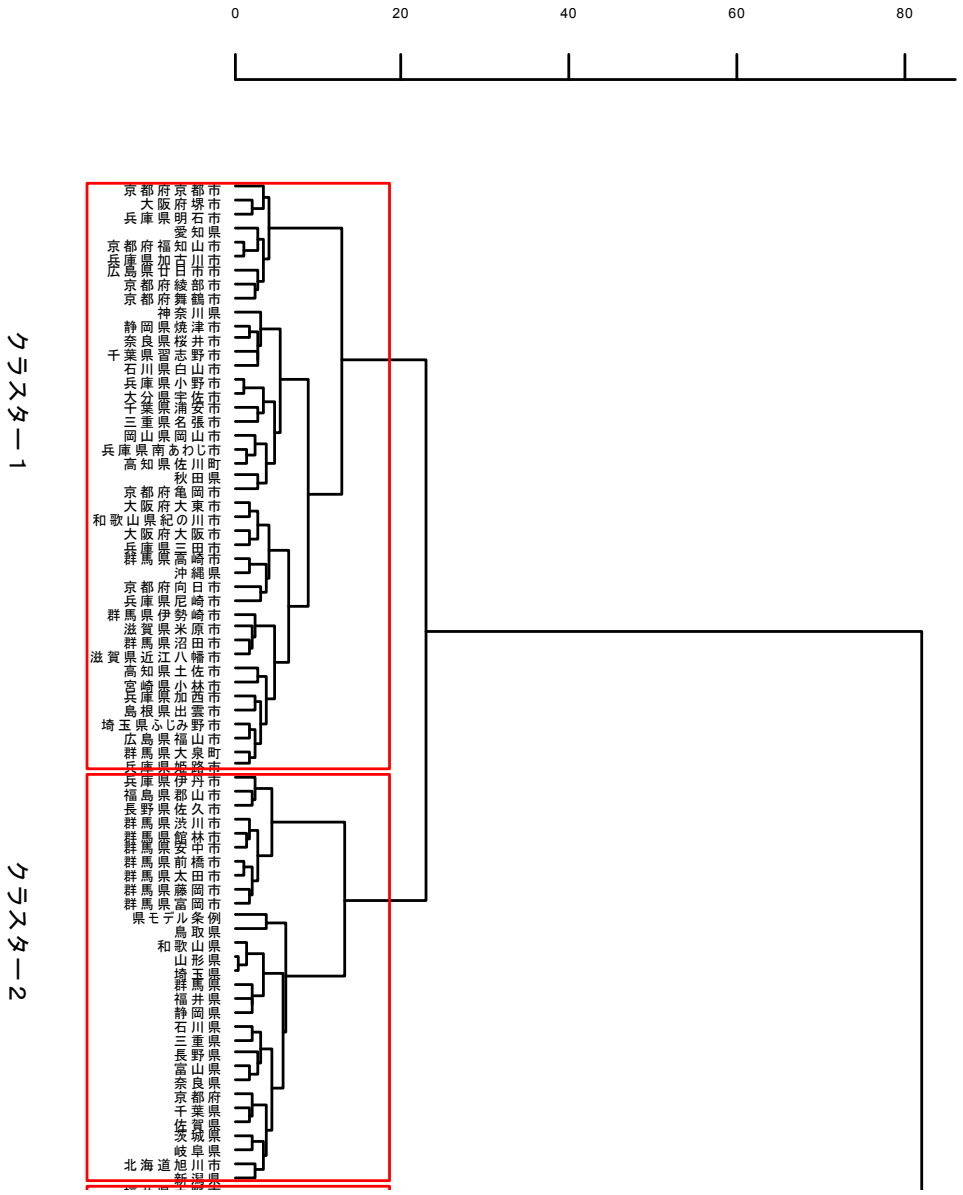


図１　手話言語条例のデンドログラム（樹形図）

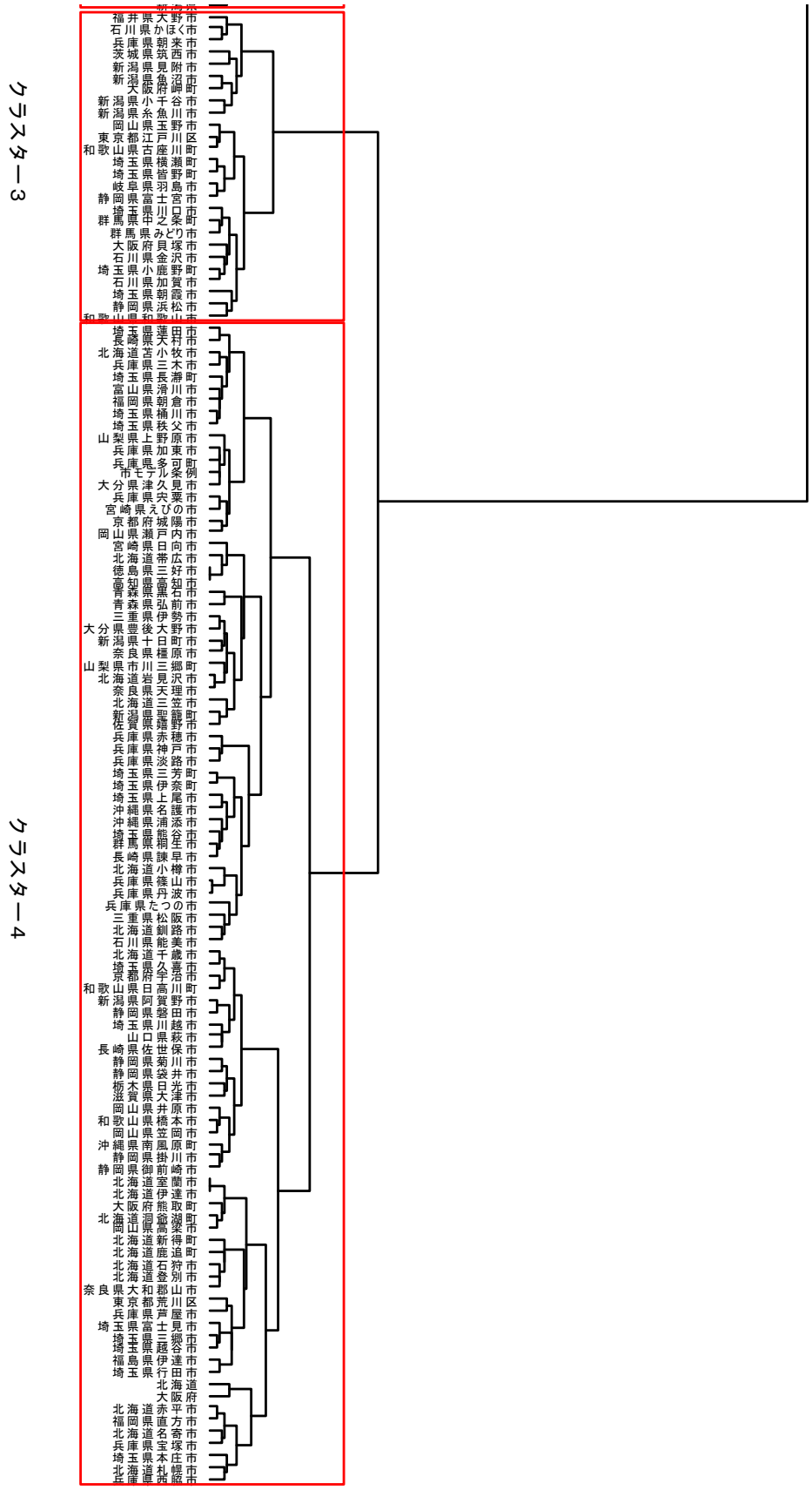


図１　手話言語条例のデンドログラム（樹形図）続き

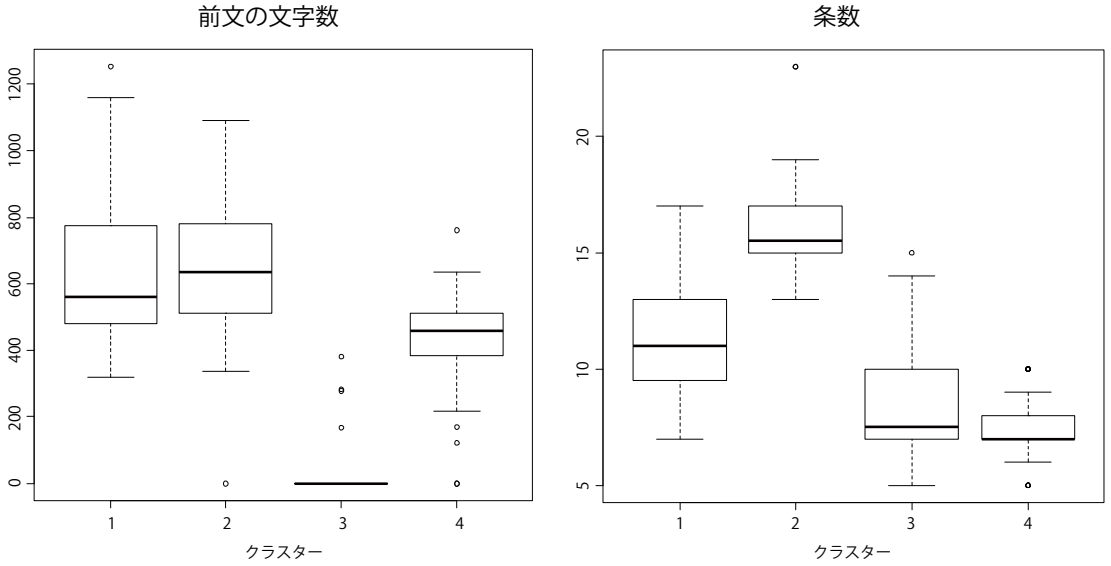


図２　前文の文字数と条数（クラスター別）

クラスター１には 43 条例、クラスター２には 29 条例、クラスター３には 26 条例、クラスター４には 96 条例が含まれており、クラスター４が全体の約５割を占めている。

クラスター１は、兵庫県明石市が最初に条例を制定したクラスターで、兵庫県、大阪府、京都府など近畿地方の市町が多く含まれる。政令市では大阪市、京都市、堺市、岡山市が属しており、政令市の半分（4/7）はこのクラスターに含まれる。都道府県では神奈川県が最初に条例を制定しており、愛知県、秋田県、沖縄県が含まれる。

クラスター２は、県モデル条例が属しており、主に府県と、群馬県内の市を中心としたクラスターであり、条数が多いのが特徴である（図２右）。

クラスター３は、都道府県は含まれておらず、前文がないか、あっても文字数が少ないのが特徴である（図２左）。

クラスター４は、市モデル条例が属しており、北海道石狩市が最初に条例を制定したクラスターで、都道府県では北海道と大阪府が属している。

**（２）近隣性の影響**

通常、条例案の検討に際しては、全国自治体の悉皆ではなく、近隣の自治体に絞って調査することが多い。実際、クラスター分析の結果によれば、クラスター１の兵庫県、大阪府、京都府の府県内の市町、クラスター２の群馬県内の市、クラスター４の北海道、埼玉県、兵庫県の道県内の市町では、類似の条例が制定されるという影響が見受けられた。

しかし、それが近隣性の影響を示しているのかどうかは、検討が必要である。

第一に、兵庫県内の条例制定市町のうち約 34.8%(8/23)がクラスター１に属している。このうち５市（明石市、加古川市、小野市、加西市、姫路市）は、播磨地方の自治体で近接しており、明石市と加古川市、加西市と姫路市は、条例がやや類似している。また、残りの兵庫県内の条例制定市町のうち約 56.5%（13/23）がクラスター４に属しており、このうち、８市町（三木市、加東市、多可町、宍粟市、赤穂市、たつの市、西脇市）は播磨地方の自治体で近接しており、さらに加東市と多可町の条例はほぼ同一である。また、丹波地方の篠山市と丹波市もほぼ同一の条例であり、神戸市とそれに隣接する淡路市の条例もほぼ同一である。つまり、クラスター１に属する播磨地方の一部の自治体間と、クラス

ター４に属する加東市と多可町、篠山市と丹波市、神戸市と淡路市とには、近隣性の影響があったと考えられる。

第二に、大阪府内の条例制定市町のうち半数(3/6)がクラスター１に属している。このうち大東市と大阪市は条例が類似しており、近隣性の影響があったと考えられる。

第三に、京都府内の条例制定市のうち 75%(6/8)がクラスター１に属している。このうち、中丹地方にあって隣接している福知山市、綾部市、舞鶴市の条例は類似しており、近隣性の影響があったと考えられる。

第四に、群馬県内の条例制定市町のうち 50%（7/14）が、県モデル条例が属しているクラスター２に含まれている。具体的には、渋川市、館林市、安中市、前橋市、太田市、藤岡市、富岡市であり、これらの市の条例は非常に類似している。これは、県庁所在市であり、かつ、同県内の市町で最初に条例制定をした前橋市が「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」(19)という事情から、県条例に類似した条例を制定し、それを同県内の他市が継受した結果と推測され、近隣性の影響があったと考えられる。

第五に、北海道内の条例制定市町のうち 80%（16/20）がクラスター４に属している。このうち、岩見沢市と三笠市、室蘭市と伊達市、新得町、鹿追町、石狩市及び登別市の４市町、赤平市と名寄市は、それぞれ類似した条例を制定しており、そのうち岩見沢市と三笠市、室蘭市と伊達市、新得町と鹿追町は隣接しており、近隣性の影響があったと考えられる。また、新得町、鹿追町、石狩市及び登別市のグループは、全国の市町に先駆けて手話言語条例を制定した石狩市の強い影響を受けたと考えられる。

第六に、埼玉県内の条例制定 83.3%（15/18）がクラスター４に属している。このうち、桶川市と秩父市、三芳町と伊奈町、富士見市、三郷市及び越谷市は、それぞれ類似した条例を制定しているが近接しておらず、同一県内の自治体であるので近隣性の影響はあると考えられるが、その程度はさほど高くないと思われる。

**（３）同格自治体の影響**

クラスター分析の結果によれば、都道府県条例は他の都道府県条例と類似し、市町村条例は他の市町村条例と類似しており、都道府県と市町村の間の類似性は低い。また、政令市、中核市、一般市・特別区、町という同格自治体間での影響は見受けられなかった。

**（４）都道府県条例の影響**

都道府県条例の制定が市町村条例の制定に与える影響のベクトルには、都道府県条例の制定を待って市町村が同様の条例を制定する積極的なものと、都道府県条例が制定されたので市町村条例は必要ないと判断する消極的なものとがある。

秋田県や山形県のように県条例は制定されているが県内市町村条例が未制定の場合は、後者の可能性が考えられる。しかし、手話言語条例は現在進行形で広がっており、今後、条例が制定される可能性もあるため、消極的な影響があったと断言はできない。

また、群馬県内の事例を除き、都道府県条例と市町村条例の間の類似性は低いことから、前者の影響も明確ではない。

この点で、伊藤が景観条例について「県条例の制定が市町村の条例制定を促した証拠は発見できなかった」(20)とし、さらに、全国的な景観条例制定に係る相互参照を検討しても都道府県条例の「明らかな影響は認められない」(21)、「景観条例に関して、都道府県の方

針や施策及び条例は、市町村の条例制定判断に対して、国の立法が都道府県に対するほどの影響を及ぼしていないことがわかった」(22)とした分析結果が手話言語条例についても妥当すると考えられる。

**（５）提案者別の影響**

条例提案権は、首長と議員が有している。手話言語条例は、議員提案が多いのが特徴だが、首長提案と議員提案とで内容的に大きな相違はなかった。

**（６）モデル条例の影響**

クラスター分析の結果、170 市区町村条例のうち実に 96 条例が、市モデル条例と同じクラスターに属していた。また、前文の文字数はクラスター１及びクラスター２が 500 字～800 字弱で、クラスター３は前文がないものも多いのに対し、クラスター４では前文の文字数が 400 字～600 字の条例が多い。クラスター４は、市町村モデル条例の前文の文字数 500 字強の影響を受けていると考えられる。また、道府県条例については、県モデル条例の属するクラスター２に道府県条例の約 62.1%(18／29)が含まれている。このように、県モデル条例及び市モデル条例による影響を見て取ることができる。

**（７）制定年ごとの相違**

制定年ごとの相違については、クラスター分析で使用した各要素をそれぞれの年で比較したところ、有意な差は見つけられなかった。

## ４　全日本ろうあ連盟の影響力

手話言語条例の制定率は、都道府県、政令市、中核市、一般市・特別区、町、村の順で下がっている。これはおそらく、それぞれの地域における、ろうあ団体の影響力の有無によって差異が生じていると推察される。つまり、全ての都道府県にろうあ団体が存在しているのに対し、市・特別区では政令市などの大規模団体を除いて、ろうあ団体が存在していない地域も多く、町村にはほとんどない(23)。そして、ろうあ団体がないということは、条例制定を促す圧力団体が存在しないということであり、そのことが影響を与えていると考えられる。

次に、市区町での手話言語条例の制定数の平成 27 年からの増加も、平成 26 年の全日本ろうあ連盟による市モデル条例の公表が要因の一つにあると考えられる。そのことは、市モデル条例と同じクラスターに属する手話言語条例が最も多いことから強く推測される。

また、手話言語条例に議員提案条例が多い要因の一つも、この市モデル条例の公表にあると考えられる。なぜなら、条例案の条文作成には、法制執務と呼ばれる技術的なルールがあり、一般の人々がそれを習得することは容易ではなく、実際、自治体職員であっても、法制執務のノウハウを身に付けている職員は限られている。まして、議員提案条例であれば、議員（あるいは議員をサポートする議会事務局職員）が条例案を作成することになるが、彼ら彼女らが独力で政策条例案を作成することは、容易ではない。

そのため、全日本ろうあ連盟が、法制執務上のルールをある程度満たした市モデル条例を作成し公表したことは、議員提案による手話言語条例制定の追い風になったことは容易に推測される（このことは、県モデル条例についても、同様である。）。

なお、首長提案で手話言語条例が制定されている自治体であっても、その端緒は議会あるいは議員にあると考えられるケースもある。具体的には、あらかじめ議会において「手

話言語法の制定を求める意見書」などが議決され[24]、それを受けて首長部局で条例制定を検討して条例案作成し上程するといった事例である[25]。そして、この「手話言語法の制定を求める意見書」も全日本ろうあ連盟の運動の成果であり、全日本ろうあ連盟のホームページ[26]によれば、平成 28 年３月３日時点で全自治体議会で議決済みとされている。

さらに、全国手話言語市区長会は、任意加入団体で、かつ、建設関係のような政治的・財政的メリットもないと考えられる運動団体であるにもかかわらず、全ての市及び特別区 815 自治体のうち約 65.3%を占める 532 の市区の長が加入している。そして、加入している市区の長のうち 137 の自治体で手話言語条例が制定されている（約 25.8%）。

つまり、全国手話言語市区長会は、発足から２年強しか経過していないにもかわらず、全国の市区長のうち４分の３以上の者が加入し、そのうち４分の１以上の自治体で手話言語条例が制定されている。手話関連条例の制定が全国手話言語市区長会の目的の一つであることから、現時点では条例を制定していない加入自治体についても、今後、首長提案による条例制定が進むことが想定される。

このように全国手話言語市区長会も、手話言語条例の継受を推進する大きな役割を果たしている[27]。

全日本ろうあ連盟による手話言語条例制定に向けた運動は、前述したとおり首長ルートと議会・議員ルートのダブルトラックで行われており、このこともまた、手話言語条例の普及率を押し上げた要因と考えられる[28]。

## ５　クラスター分析による結論

### （１）内生条件

政策波及研究の第一人者である伊藤は、「内生条件への対応、相互参照、横並び競争……が単独に又は組み合わされて作用し、自治体の政策過程の様態及び政策出力を決定づける」とし、「内生条件とは、研究対象となる自治体の領域内の社会経済要因及び政治要因」と述べている[29]。そこで、ここでは、手話言語条例の制定に係る内生条件、相互参照、横並び競争について検討する。

まず、内生条件については、手話言語条例の制定は、全日本ろうあ連盟の条例制定運動という政治要因が大きな割合を占めていると考えられる。なぜなら、手話の普及が重要であることは、以前から障害者福祉の分野では認知されていたことであり、ここ数年間でその状況が急激に変化したとは考えにくいからである。つまり、多くの自治体で、ほぼ同時期に手話を普及しなければならない社会経済要因が発生したとは、想定し難いからである。

### （２）相互参照

次に、相互参照については、伊藤によれば、各自治体の相互参照先として「日常においても、政策策定時においても、近隣、特に同一県の自治体を参照する傾向はあるといえ」[30]るとし、また、その他にも「制度上同格の自治体を選ぶ傾向が確認できる」[31]としている。そして「近隣の自治体を参照する傾向はある程度だが認められた。同格の自治体を参照する傾向ははっきりと認められた」[32]とされる。

手話言語条例についても、同一クラスターに近隣の市町村が含まれる例は、クラスター１に属する兵庫県内や大阪府内、京都府内の市町の一部や、クラスター２に属する群馬県内の市、クラスター４に属する北海道内の市町など、いくつか見受けられるため、同一県

内の自治体について相互参照を行っている可能性がある。

しかし、手話言語条例の制定状況の全体を観察すると、これらの事例を除き、相互参照における近隣性の影響は小さいとみられる。例えば、クラスター２には道府県条例のうち75%（18／24）が属しているが、同時に県モデル条例も含まれており、また、最大のクラスターであるクラスター４には約 59.2%（87／147）の一般市・特別区と町の条例が属しているが、同時に市モデル条例も含まれている。したがって、クラスター２の道府県やクラスター４の市区町の手話言語条例は、県モデル条例又は市モデル条例を参照した可能性が高い。

つまり、各地のろうあ団体が各自治体議会に対し請願や陳情を行い、その結果、手話言語法の制定に向けた意見書の採択が行われるとともに、それに合わせて全日本ろうあ連盟がモデル条例案を提示したことが、各自治体による手話言語条例の制定に大きな影響を及ぼしていると考えられるのである。

なお、同格の自治体を参照する傾向は、明らかではなかった。

### （３）横並び競争

横並び競争とは、「国が政策を採用すると、自治体は争ってその政策分野に参入し、国の政策と同様の政策を採用する」(33)行動をいい、相互参照による政策波及を受けて生じるものである。

手話言語条例については、制定の経緯等を記述する前文又は目的規定で、言語に手話を含むと規定した改正後の障害者基本法を引用するものが 155 条例あり（前文で引用するものが 148 条例、前文のない条例のうち目的規定で引用するものが７条例）、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障害者の権利に関する条約を引用する条例が 146 条例ある。

しかし、障害者基本法の改正は平成 23 年で、最初の鳥取県条例の制定は平成 25 年であり、条例制定に先立って法改正が行われていることから、同法の改正によって横並び競争が起こったとは考えられない。また、平成 26 年の障害者の権利に関する条約の批准についても、各自治体の手話言語条例では障害者基本法と対で引用されているに過ぎない。したがって、障害者基本法の改正や障害者の権利に関する条約の批准が、手話言語条例の急速な普及の原因ではない。

なお、平成 25 年に制定された障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成 28 年４月１日施行）に規定する「合理的配慮」（第５条、第７条、第８条）と手話の普及等は密接に関連することから、同法の制定が横並び競争を惹起したという想定もありえる(34)。しかし、手話言語条例の前文や目的規定において、同法を引用する条例は７条例に過ぎず、同法の施行による影響もほとんど考えられない。

したがって、手話言語条例の前文等で、障害者基本法や障害者の権利に関する条約を引用している理由は、それらを引用している市モデル条例を引き写したためと考えるのが妥当であろう。

## ６　モデル条例の問題点

### （１）モデル条例の内容面での問題点

全日本ろうあ連盟は、市モデル条例及び県モデル条例のほかに日本手話言語法案を作成

しているが、三者の内容は大幅に異なっている[35]。

例えば、全日本ろうあ連盟作成のパンフレット「手話のある豊かな社会を 手話言語法制定に向けて」によれば、日本手話言語法案では、手話を獲得する権利、手話で学ぶ権利、手話を学ぶ権利、手話を使う権利及び手話を守る権利の５つの権利が保障されることを求めている[36]。その上で、国、都道府県、市町村の役割分担という観点から[37]、「国としての手話言語法は、地域の格差なく、手話に関する 5 原則による全国共通の施策の枠組みを作る」、「都道府県条例は、聴覚障害者協会・情報提供施設と連携した取り組み及び、ろう学校教育を核とした学校教育での取り組みを行う」、「市町村条例は、住民として地域の手話普及、手話による意思疎通、手話通訳者配置などを行う」と整理されている[38]。

このような役割分担という観点により法律、都道府県条例、市町村条例の内容を異ならせたモデル条例の提示は、まず、日本手話言語法が制定され、その法律の中で都道府県と市町村の役割や責務が規定され､それに応じた条例が制定されることを前提としているが、実際には、日本手話言語法は制定されておらず、手話言語条例の制定が先行するという逆方向の動きとなっている。

そのため、市モデル条例や県モデル条例に準じた手話言語条例がどれほど制定されても、それらの手話言語条例と日本手話言語法とに内容面での重なりがないため、国に対する政策採用（日本手話言語法の制定）への圧力とならない。

例えば、日本手話言語法案が重視している５つの権利の保障については、市モデル条例にも県モデル条例にも規定がない。仮に、モデル条例に、権利保障の規定があり、それに応じた具体的な権利付与規定が設けられて多数の自治体がそれと同内容の手話言語条例を制定していれば[39]、政策波及研究が示すように、国がそれに近い内容の法律を制定することはあり得るかもしれない。

しかし、日本手話言語法案が先行して制定されることを前提に、法律、都道府県条例、市町村条例の役割分担という観点を導入し、それに沿った内容のモデル条例としたために（権利保障の規定を入れないことで「条例」としての制定のしやすさを優先したことも考えられるが)、条例制定が先行するという想定外の事態により、日本手話言語法の実現は極めて厳しいものとになっていると考えられる。

**（２）モデル条例提示の問題**

手話言語条例の急速な継受は、全日本ろうあ連盟の運動の成果と解することが適当であろう。社会的な課題について政治がこれを取り上げ解決に動き出すためには、何らかの動因が必要であり、その一つとして圧力団体が存在することは、周知のとおりである。このような圧力団体による条例制定が一概に問題があるというわけではない。

しかし、全日本ろうあ連盟が運動の手法としてモデル条例の提示を採用したことは、問題があったと考えられる。なぜなら、それによって、各自治体は、モデル条例の内容に沿った手話言語条例を制定する傾向が生まれ、そこから大きくかけ離れた条例（模倣プラスアルファやインスピレーションに満ちた条例）を制定する自治体がほとんど生じないという結果を生んでしまったからである。実際、クラスター分析で明らかになったように、実際の手話言語条例の多くが、モデル条例と同じクラスターに属しており、その具体的な規定内容もモデル条例の内容を超えるものになっていない。

それどころか、モデル条例と類似の規定であっても内容的にはモデル条例未満としてい

る規定もある。例えば、県モデル条例は、学校設置者によるろう児等及びその保護者に対する学習の機会の提供について定めており、同様の規定は、各県の手話言語条例にも定められているが(40)、県モデル条例が「講ずるものとする」という（緩い）義務付けの規定としているのに対し、実際の各県の手話言語条例は、努力義務規定にとどまっている(41)。

このように、モデル条例を参照先とした（模倣した）手話言語条例の継受では、自治体間での相互参照が十分に行われないため、景観条例が自治体間の相互参照を経て景観法に至ったような、手話言語条例の普及による国への政策波及を生起させない結果を招いている。この点において、モデル条例の提示とそれに沿った手話言語条例の制定が、その意図に反して、国の政策転換（日本手話言語法制定）を引き起こさない原因となっていると考えられる。

このように、日本手話言語法の制定を前提としたモデル条例の作成と、その提示は、日本手話言語法の制定を目的とする全日本ろうあ連盟の運動にとっては戦略的な失敗であったといえよう。

とはいえ、約５年間で１割を超える自治体に、自らが望む内容の条例（少なくとも手話を言語と明記する条例）を制定させることができたということは、重要な成功体験である。

また、モデル条例の提示が、自治体に対する説得材料や安心材料となり、各自治体での条例制定を加速させたと考えられることから、端的に失敗と判断することにはためらいを覚える。

ただ、歴史的に長らく不利益を受けてきたろうあ者にとって、手話に係る言語権を獲得することは悲願であり、また、そのような権利が基本的人権として認められることは、ろうあ者以外の社会的弱者の基本的人権の拡充につながる重要な事柄であることに鑑みれば、手話に係る様々な権利の保障を検討した上でモデル条例を作成しなかったことが、また、その結果、国への政策波及が生じない現状が、残念でならない。

## ７　おわりに

先行研究は、国の政策採用が自治体間の横並び競争を生み、政策波及が生じると述べる。本稿では、国の政策採用だけでなく、力量のある全国的な圧力団体による戦略的な運動によって、急速な条例の継受が生じること、また、その際にはモデル条例の提示は有効な手段であることを示した。

つまり、圧力団体の戦略次第では、地方分権による条例制定の活発化（可能性の拡大）を背景にして、地方レベルでの運動により、議論を掘り起こし、マスコミに働きかけ、議会に陳情・請願し、アジェンダとして設定させ、自らが望む条例（モデル条例に準じた条例）を制定させることが可能であることがわかった。

ただ、モデル条例を示すことが、各自治体間での相互参照を不活発なものとし、その結果、後続自治体による改良された条例の制定が行われにくくなるおそれがあることも指摘した。

なお、手話言語条例の継受の事例は、各種圧力団体にとって、自治体の政策形成へ影響を与える先行・成功事例であり、その意味での波及効果が見込まれる。とりわけ、議員ルートによる条例制定の可能性を示した点で大きな意義があったといえる(42)。今後、様々な圧力団体が、手話言語条例を一つの成功事例と捉えて、取組みを行うことも予想される。

その際には、それに相対する自治体当局及び議員に、条例の必要性を見極める力量が問われることになる。

本研究は、山陽学園大学・短期大学学内研究補助（平成 30 年度）を受けて行われた。

---

(1) 先駆的な研究として伊藤修一郎『自治体発の政策革新』木鐸社（2006 年）がある。

(2) 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎（新版）』有斐閣（2015 年）258 頁・259 頁

(3) 秋吉ほか・前掲注(2)・259 頁

(4) 伊藤・前掲注(1)・38 頁

(5) 伊藤・前掲注(1)・29 頁

(6) 伊藤・前掲注(1)・33 頁

(7) 政府の公式見解は、「「手話言語法」が具体的に何を意味するのか必ずしも明らかではないが、政府としては、障害者基本計画に基づく施策を着実に実施するとともに、国の行政機関等において合理的配慮を行い、また、その具体例を蓄積し、広く国民に提供するなどの取組を進めてまいりたい」というものであり、手話言語法の制定は検討されていない（「衆議院議員中根康浩君提出「手話言語法」制定に関する質問に対する答弁書」平成 28 年 3 月 11 日受領・答弁第 161 号）。

(8) ただし、「手話言語条例は少しずつ形を変え、改良が重ねられてき」たとする見解もある（二神麗子「「手話言語条例」比較論」手話・言語・コミュニケーション５号（2018 年）45 頁）。二神論文は全日本ろうあ連盟のモデル条例と実際の手話言語条例とを比較して内容による傾向を把握したものであり、見解の相違は分析手法によるものと考えられる。

(9) 伊藤・前掲注(1)・45 頁

(10) 全日本ろうあ連盟のホームページに掲載されている手話言語条例の制定状況データをもとに各自治体の例規集や公布文によって確認した。

(11) 滝本直樹「議員提案政策条例を介した地方議会活性化の方向性について」2015.11.25 議員 NAVI ウェブマガジン

(12) 法制執務研究会編『新訂ワークブック法制執務〈第２版〉』ぎょうせい（2018 年）175 頁

(13) 聴覚障害者の人権を尊重し文化水準の向上を図り、その福祉の増進に寄与することを目的に設立された一般財団法人である。登録会員数は、平成 30 年 3 月 31 日現在で 19,085 名であり、「ろうあ連盟の活動力は日本の障害者団体のなかでも群を抜いて」（中村かれん「抵抗と同化」社會科學研究 57 巻３号（2006 年）188 頁）いるとされる。

(14) 鳥取県手話言語条例の制定経緯については、澤俊晴「鳥取県手話言語条例の立法事実（上）」自治実務セミナー667 号（2018 年）59 頁・60 頁を参照

(15) 例えば、神奈川県では神奈川県聴覚障害者連盟が「条例成立に向けて今年５月に５万 4000 人分以上の署名を集めて陳情書を提出した」（2014 年 12 月 25 日／官庁速報）とされ、苫小牧市では「苫小牧聴力障害者協会と苫小牧手話の会、苫小牧手話通訳問題研究会、苫小牧手話サークルひまわりの４団体は「苫小牧手話言語条例推進委員会」を設立。２年前から手話条例制定や手話言語法制定を目指した活動に力を注」（苫小牧民報 2016 年 3 月 16 日配信）いだとされ、岐阜県では「県聴覚障害者協会が 2016 年 12 月末、自民党系会派に条例制定を要望したことがきっかけ」（2017 年２月 14 日／官庁速報）で制定したとされ、佐久市では「市議会によると、昨年８月に佐久聴覚障害者協会から要望があり、条例制定を検討していた」（毎日新聞 2017 年 12 月 23 日）とされている。

(16) 代表発起人は、都道府県と市区町村でそれぞれ最初の手話言語条例を制定した自治体の長である鳥取県知事と石狩市長である。

(17) 異なる個体が混ざり合った集団から似通った個体を集めてまとまり（クラスター）を作る方法

(18) 例えば、西脇市は「西脇市手話言語条例」とは別に「西脇市手話施策推進会議条例」を制定し、米原市は米原市手話施策推進会議を「米原市付属機関設置条例」に追加して設置している。

(19) 二神麗子、金澤貴之、任龍在、上田征三「議員提案条例における当事者性の反映に関する一考察」未来の保育と教育:東京未来大学実習サポートセンター紀要３号（2016 年）12 頁

(20) 伊藤・前掲注(1)・151 頁

(21) 伊藤・前掲注(1)・158 頁

(22) 伊藤・前掲注(1)・208 頁

(23) 例えば、広島県には、県レベルの団体として、全日本ろうあ連盟の加盟団体である「一般社団法人広島県ろうあ連盟」があり、その関係団体として尾道ろうあ協会、三次ろうあ協会、広島市ろうあ協会、

福山ろうあ協会、呉ろうあ協会、三原ろうあ協会、庄原ろうあ協会、府中ろうあ協会、東広島ろうあ協会、佐伯地区ろうあ協会があるが、全て市レベルでの団体であり、町レベルの団体は存在しない。

(24) ただし、この数字には手話言語法だけでなく、情報・コミュニケーション法の制定を求める意見書も含まれている。

(25) 例えば、津久見市手話言語条例案の提案理由説明によれば「本件は、平成 26 年 9 月の津久見市議会の意見書を受け、……新たに条例を制定するもの」（津久見市・平成 28 年第 2 回定例会議事録）とされており、富士見市でも条例制定について「昨年 9 月議会で、全日本ろうあ連盟が提出した「手話言語法制定を求める意見書」を採択しており、それを契機に策定作業を進めていた」（2015 年 12 月 24 日／官庁速報）とされている。

(26) https://www.jfd.or.jp/sgh/map

(27) 例えば、静岡県掛川市、菊川市、御前崎市はほぼ同時期に足並みを揃えて手話言語条例を制定しているが、その「きっかけとなったのは、今年 6 月に設立された「全国手話言語市区長会」に 3 市が同時に加盟したこと」（2016 年 12 月 14 日／官庁速報）にあるとされている。

(28) 例えば、首長ルートでの要望が成功しなかった場合には、議会・議員ルートに切り替えるといったことも行われている。

(29) 伊藤・前掲注(1)・30 頁

(30) 伊藤・前掲注(1)・190 頁

(31) 伊藤・前掲注(1)・191 頁

(32) 伊藤・前掲注(1)・193 頁

(33) 伊藤・前掲注(1)・32 頁

(34) 実際、加古川市のように、手話言語条例を障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律に規定されている「合理的配慮の提供」におけるコミュニケーション支援の分野の総合的な指針と位置付ける自治体もある。

(35) 日本手話言語法案については、全日本ろうあ連盟のホームページ（https://www.jfd.or.jp/sgh）を参照。また、日本手話言語法案の意義や内容については、さしあたり田門浩「手話言語法の法制化をめぐる考察」手話学研究 23 号（2014 年）を参照

(36) ただし、日本手話言語法案の条文では権利という表現を用いず、手話言語を獲得する機会の保障（第５条）、手話言語を学習する機会の保障（第 6 条）、手話言語で教育を受ける機会の保障（第 7 条・第 8 条）、手話言語を学ぶ機会の提供（第 7 条・第 8 条）、手話言語を使用する機会の保障等（第 9 条～第 15 条）とされている。

(37) 同じく、国、都道府県、市町村の「守備範囲」を論じるものとして、金澤貴之「手話関連条例が果たす役割に関する考察」手話学研究 23 号（2014 年）33 頁・34 頁がある。

(38) 全日本ろうあ連盟「市町村手話言語モデル条例を策定するにあたって」（全日本ろうあ連盟のホームページ https://www.jfd.or.jp/info/misc/sgh/20140827-jorei-model-sakutei.pdf）を参照

(39) 実際の手話言語条例の中には手話で学ぶ機会の確保について規定するものもあるが、その内容は、学校設置者等に対する手話による学習機会の提供の（努力）義務付けであって、ろう児等の手話で学ぶ権利を保障するという構成ではない。唯一、白山市手話言語条例（平成 30 年条例第 1 号）が 5 つの権利を規定しているが、基本理念の規定で述べており、具体的な権利付与とはなっていない。

(40) ただし、政令市や中核市などは学校教育に係る権限を有することから、県モデル条例と類似の規定をしている政令市や中核市もある。なお、地方自治体の教育行政における権限配分については、二神麗子・金澤貴之・任龍在「教育現場における手話の扱われ方に関する一考察」群馬大学教育実践研究 33 号（2016 年）116 頁・117 頁を参照

(41) 山形県手話言語条例（平成 29 年条例第 22 号）第 11 条第 2 項、群馬県手話言語条例（平成 27 年条例第 22 号）第 12 条第 2 項、埼玉県手話言語条例（平成 28 年条例第 17 号）第 11 条第 2 項、千葉県手話言語等の普及の促進に関する条例（平成 28 年条例第 49 号）第 12 条第 2 項、奈良県手話言語条例（平成 29 年条例第 57 号）第 13 条第 2 項、和歌山県手話言語条例（平成 29 年条例第 60 号）第 12 条第 2 項などがある。なお、例外的に京都府の言語としての手話の普及を進めるとともに聞こえに障害のある人とない人とが支え合う社会づくり条例（平成 30 年条例第 10 号）では、緩い義務付けが規定されている。

(42) 議員立法を手とした理念条例の類例として「乾杯条例」がある。乾杯条例については、岩崎忠「地方分権時代における条例立案のあり方について」地域政策研究 20 巻 3 号（2018 年）、田中孝男・澤俊晴「乾杯条例」議員 NAVI42 号（2014 年）を参照