

研究ノート

## 神奈川県聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業 —政策決定過程の分析—

古石 篤子・河原 雅浩

キーワード：聴覚障がい児、地方自治体、手話獲得支援事業、政策決定過程、手話言語条例

### 要 旨

神奈川県は手話言語条例が比較的早い時期に成立した県である(2014年12月25日成立、2015年4月1日施行)。その神奈川県で2020年度に「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」が開始された。この事業は外部委託の形で、2019年度も押し迫ったところに突然募集が開始された。事業の目的は就学前の聴覚障がいをもつ乳幼児に自然言語としての手話に触れる機会を保障しようというものであり、乳幼児期における言語獲得の重要性からも極めて大きな意義を持つ。

本研究では、この事業がどのような過程を経て実現されるに至ったのかを、関係者へのヒアリング、及び県議会議事録等の政策文書の閲覧・分析を通じて明らかにすることを試みた。その結果、主に次の4つの要因が総合的に作用したことがわかった。(1) 県庁内の革新的政策を吸い上げる制度「政策レビュー」、(2) 行政職員のイニシアティブ、(3) 議員と職員の協働、(4) 外部団体の働きかけ。

### 1. はじめに

本論は、ある地方自治体でひとつの政策<sup>1)</sup>がどのような過程を経て実現されるに至ったのかを、公共政策学的観点も加味して調べたものである。

聞えない子ども<sup>2)</sup>の教育の改善、特に手話獲得の環境整備は聴覚障害者団体などにより様々な機会に要求されてきているが、神奈川県では2020年度から、就学前の聞えない乳幼児に自然言語としての手話に触れる機会を保障しようという事業が開始されることになった。これはこの年齢期における言語獲得の重要性から見ても極めて大きな意義を持つものである。その後「しゅわまる」と名づけられたこの事業は大阪府の「こめっこ」をモデルとしているが、当初から

自治体が予算を付けて活動が開始されたという点で注目に値する。しかしその決定過程は第三者には明らかではなく、当事者団体にとってさえもある日突然、政策決定の通知を受けたという具合である。それまでの働きかけが何らかの形で功を奏したに違いないとは思っても、その政策が日の目を見るに至った過程を知ってそれを記録しておくことは、今後の活動や同様の課題を抱える他の自治体の参考になるかもしれないと、また、具体的な言語政策形成の考察として言語政策学会にも意義のあることではないかと考えた。

一般に地方自治体における政策提言からその実現までの道のりは、様々なパターンがあると言われる<sup>3)</sup>が、本論では関係者へのヒアリング、及び県議会議事録等の政策文書の閲覧・分析を主としてそれを明らかにしようと試みた。調査の結果わかったことは、この事業が実現するには複数のアクター（主体）が関与していたこと、そして、その周囲の環境要因とでも呼べるものの力も無視できないということであった。これらが総合的に関与し合ってこの事業が政策アジェンダに乗ることができたと考えられる。

以下、2. この事業の詳細、3. 手話言語条例と聞えない子どもの教育、4. 聞えない子どもの教育における初期介入の重要性、5. 今回の政策決定過程、6. 他の自治体の現状の順に述べ、最後に今後を展望したい。

## 2. 「神奈川県聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」とは

この事業は2019年度も押し迫った頃、外部事業者に委託される形（外部委託）で募集が開始された。その結果、一般社団法人神奈川県聴覚障害者連盟（以下、「神聴連」）が委託を受け、2020年度から活動が開始された。以下、募集のポイント及び開始された「しゅまる」活動の実際について略述する。

募集は「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業委託募集要項」をもって2020年1月に開始された。事業名や委託条件は次のようであり、募集期間は2月14日～3月6日とされた。

事業名：聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業委託

委託業務の内容：別添「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業委託仕様書」のとおり

委託期間：令和2年4月から令和3年3月31日まで

委託料：6,504,960円（消費税および地方消費税を含む。）を上限とする<sup>4)</sup>。

そして、上述の「委託仕様書」には次の様にある。

目的：聴覚障がい児が、乳幼児期から、その保護者又は家族（以下、「保護者等」という。）とともに手話を獲得することのできる機会を確保する。

対象者：県内在住の聴覚障がいのある未就学児、保護者等

事業内容：(1) 手話交流会開催準備、(2) 手話交流会の開催

委託を受けたのは上記の神聴連であったが、他には応募者はなかったと後に県担当者より聞く。

次に、「しゅわまる」活動について、準備段階、そして活動の実際に分けて略述する。「しゅわまる」という名称は2020年8月に決定された<sup>5)</sup>。組織としては運営委員会(委員13名)、有識者会議(5名<sup>6)</sup>)、スタッフ<sup>7)</sup>から成り、代表は早瀬憲太郎氏(ろう者)、最高責任者は受託機関である神聴連理事長である。その他、乳幼児支援や保護者支援のリーダーも運営委員のなかのろう者(両者とも聴覚特別支援学校教諭)が担当し、全体として当事者主導の色が濃く、子ども達の前で使用する手話はネイティブサイナーの手話とする<sup>8)</sup>。また聴覚障がい乳幼児教育の専門家も運営委員及び有識者として関わっている。

まず3月22日に当初の運営委員8名で準備会合を開催した。しかし新型コロナ感染拡大のため、4月から開始予定のスタッフ募集とスタッフ研修は後ろ倒しにせざるを得ず、スタッフ募集は6月下旬から、スタッフ研修は9月から開始された<sup>9)</sup>。その後、運営委員会は年度内に10回開催された。また、交流会への参加者募集も9月から開始。これはチラシを作成して、メールや紙媒体で次のような所に送付・配布・設置した。

神奈川県聴覚障害者連盟会員、神奈川手話通訳問題研究会、通訳者団体、手話サークル、親の会、情報提供施設、地域の協会の放課後ふれあいサロンなどの子ども支援活動のスタッフや参加している保護者等。

また、県も早期支援実施機関(医療機関・療育機関・教育機関)の合計23カ所にカバーレターと共に送付してくれた。

交流会は原則毎月2回、第2・4土曜日開催と決められた。しかし、第1回目のみは11月7日に対面で行うことができたものの、それ以降の第2~7回はコロナ感染拡大のためオンライン開催となった<sup>10)</sup>。その内5回はリアルタイム、最後の回は動画配信で行った。

さて、しゅわまる活動は前半の「しゅわまるタイム」(40~50分)と後半の「しゅわまるサロン」(約1時間10分)から成る。前者は就学前の子ども達が、遊びを通じて手話に触れることを目的としており<sup>11)</sup>、後者は保護者対象で、保護者相互の交流を促し、お互いの抱える問題の共有が図れるようにすることが目的である。ろう者の体験談や、その他の経験者や有識者のトーク、そして家庭でも手話が使われるように、手話の学びなどが中心のプログラムである。

### 3. 神奈川県における手話言語条例と聞えない子どもの教育

#### 3.1. 神奈川県手話言語条例・手話推進計画・手話言語普及推進協議会

現在、手話言語条例が成立している自治体は全国で415に上る(全日本ろうあ連盟 HP:2021

年9月6日現在)が、その中でも神奈川県は早い時期に成立した自治体として知られている(2014年12月25日成立、2015年4月1日施行、全国で10番目:県では鳥取県に次いで2番目)。

県ではこの条例に基づき、手話を普及するために「手話推進計画」(2016~2020年度の5年間)を策定し、3つの方向性を定めた。(1)手話の普及、(2)手話に関する教育及び学習の振興、(3)手話を使用しやすい環境の整備。また、この計画の「策定及び進行管理等を行うにあたって、有識者から意見を聴取するため、手話言語普及推進協議会(以下「協議会」)が設置された(「手話推進計画」p.21)。

その協議会では2015~2020年度までに計15回会合が持たれている。そこには聴覚障害者当事者団体を代表して神聴連理事長が初回から委員として参加し、主に次のことを要求してきた。(1)手話の普及のみでなく、ろう者についての理解も促進する、(2)イベント・講習会の開催やテキストの作成など施策の実施の際は、必ず当事者団体と協同して進める、(3)手話通訳者の養成、身分保障の充実を図る、(4)ろう学校教員に十分な手話技術を習得させるための研修を行う、(5)聴覚障害児の手話獲得の支援を行うこと。当事者団体の実感としては、このうちある程度実現できたのは現時点で(2)のみである。

しかし、今回ようやく(5)が加わり、また(4)についても、神奈川県立平塚ろう学校に2020年度から「手話アドバイザー」の制度<sup>10)</sup>が導入されたことを鑑みると、いずれもこの協議会で決定して制度として実現に至ったものではないとはいえ、そして協議会出席の県担当職員や教育委員会メンバーの入れ替わりはあるものの、影響がなかったとは言えないであろう。

## 3.2. 神奈川県手話言語条例等の問題点

3.1. では、手話言語条例に基づく「手話推進計画」と「手話言語普及推進協議会」について述べたが、ここで神奈川県現在の手話言語条例そのものについて触れておこう。この条例は理念条例であり、今年度(2021年度)中に見直しが予定されているとはいえ、残念ながら非常にわかりにくい建て付けになっている。

もちろん評価できる点もある。それは、手話が「独自の語彙及び文法体系を有する(…)言語」であると認め(前文)、ろう者や手話に対する一般的認知の拡大や、手話を選択する機会の確保の必要性などに触れている点である。

しかし、肝心の「手話の普及」に関して、「手話の普及や教育・学習の振興」の対象となるのは聞える人であるようにしか読めない。このことは上で述べた「手話推進計画」の3つの方向性のそれぞれに挙げられている具体的施策例を読むと一目瞭然である。

- (1) 手話の普及: 県民向け手話講習会の実施、手話普及推進リーフレットの作成等
- (2) 手話に関する教育及び学習の振興: 手話学習冊子の作成、手話学習動画の作成等

(3) 手話を使用しやすい環境の整備：非常時に手話で意思疎通できる環境の整備の促進等  
つまりこの条例は、聞える人々に向かって、言語としての手話についての理解を深めてもらい、手話にも触れてもらおうという条例といえる。

では、聞えない人はどのように位置づけられているかという点、「ろう者」は「手話を言語として日常生活又は社会生活を営む者」（第2条）と規定されており、「県が実施する手話の普及等に関する施策に協力」し、「手話の普及に努めるものとする」（第6条）とされているのである。つまり県の担当者として働く存在として規定されている。従って、ここからは聞えない子どもへの配慮や教育の問題は抜け落ちてしまわざるをえない。

これは大阪府の手話言語条例などと根本的に異なる点である。大阪府の条例は全部で5条と短いが無駄がなく、必要不可欠なことのみで成り立っている。第1条の「目的」において、「言語としての手話の認識及び習得の機会の確保」を目的とすると明言し、その後、「言語としての手話の認識」（第2条）。そして「手話の習得の機会の確保」（第3条）、「学校による手話の習得の機会の確保への支援」（第4条）と続き、最後に「事業者による手話の習得の機会の確保への支援」（第5条）と続く。府民への手話の認識の普及もさることながら、聴覚障害者の手話獲得機会の確保（第3条、第4条）について、今の日本の制度のなかでおそらく最大限可能な形で盛り込まれている。これは子どもも含めた聴覚障害者の現状の認識と分析から出発して、その解決のために必要な事柄を条例として組立てたという形を持つ。

しかし興味深いことには、条例と具体的施策との関係は一様ではない。大阪府のような例もあれば、神奈川県のように、条例からは直線的には導き出されないような具体的な事業が実現することもあるのである。

#### 4. 聞えない子どもの教育における初期介入の重要性

1 で言語獲得においては乳幼児期が重要であると述べたが、ここでこの点を少し掘り下げよう。言語は人間にのみ備わった能力（酒井2002:5）であり、人が人らしく生きるために無くてはならないものであるが、この言語獲得には人生のうちで適した時期があり、それが乳幼児期なのである。一般には0～4歳ぐらい、中澤（2020:17）では「言語獲得の適期」は0～3歳ぐらいとされている。この時期には、「母子のコミュニケーションを基盤に人への信頼関係や、情緒社会・発声発語・言語・認知の発達が促進される」（廣田2014:92）のであるから、この時期に子どもが生来もっている言語能力を開花させる適切な環境が提供される必要があり、それが無い場合には言語力、認知力、そして心の健康状態にまで様々な弊害が生じてくることが知られている。なお、ここで言う「言語」とは音声言語のみでなく、視覚言語である手話も含む<sup>13)</sup>。

聞えない子どもの場合、この言語獲得の適期を十分な言語のインプット無しで過ごしてしまう危険性が極めて高い<sup>14)</sup>。というのも、聞えない子どもの9割は聞える親のもと（音声言語環境）に生まれ、ほとんどの親は視覚言語である手話を知らないからである。親がろう者で手話を使って生活している場合にはその限りではなく、聞える子どもが自然に音声言語を身につけるように、聞えない子どもも視覚言語である手話を身につけることになり、それがその子どもの母語となる。

このように言語獲得には適期があるので、出生後の聴覚障害の早期発見・診断、そして介入が必要とされる。そのため日本では今世紀初め頃から新生児聴覚スクリーニング検査（NHS）が広く行われるようになった。

しかし、ここにもまた問題が潜んでいるのである。それは、NHSで「聞えない」と診断され、さらにリファーマ（要再検査）になった子どもへの現在の支援のあり方である。一般に補聴器フィッティングと早期療育に進むわけであるが、高嶋・杉本（2020:7）によると、「日本ではこの早期介入に関する議論が、音声言語を身につけるための支援の範囲にとどまり」、自然言語としての手話獲得への道が養育者に提示されるというような「バイアスのない情報提供の仕組み」が欠けているという。確かに人工内耳装用児が増えているとはいえ、親の期待にもバックアップされて音声言語獲得への道のみが提示され、それ以外の可能性もあることが示されないのであれば、それは十分な情報の提供とは言えない。というのも、人工内耳装用児や軽度・中度難聴児も含めて聞えない子どもにとって、「訓練」ではなく、「知覚上の不全感を伴わない状況で」（上農1996:56）、そして言語の「形」ではなく「意味内容」に集中でき（古石2019:14）<sup>15)</sup>、自然に身につけることのできる言語が他にあるからである。それは視覚言語である手話である。

このような現状認識から始まったのが神奈川県聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業であり、対象とするのが就学前の聴覚障がいをもつ乳幼児であるのもそのためである。

さて、手話は「コミュニケーションの同時性、相互性、対等性、効率性」（河崎2015:53、河崎2018:5）を保障してくれ、聞えない子どもは手話を通して「全部わかる」、「何でも伝えられる」という経験もできる（河崎2018:5-6）。子どもがそのような手話を通して親やきょうだいとコミュニケーションをとることは、「教育の意味からも、心の健康という意味からも」（同上:5）不可欠である。なぜなら、聞えない子どもはその経験を通じて、「聞える人」に近づくのではなく、「ありのままの自分が受け入れられる」（同上:4）という経験をし、それがアイデンティティの確立にもつながるからである。そのようなコミュニケーション手段を持たない場合、聞えない子どもは常に不安で周囲を気にし続け、アイデンティティ模索に苦しむことになるのである<sup>16)</sup>。

「聴覚障害者の数だけ、異なる聞こえがあり」（河崎2018:2）、「脳の特性は1人ひとり違う」

【シンポジウム討議】中澤発言、大聴協・「こめっこ」2020 :56) ので、成長の過程で、子どもが最終的にどのようなコミュニケーション方法を自ら選んでゆくのかは幼少時にはわからない。音声言語の世界にうまくフィットしてゆく子どももいるかもしれないが、そうでない子どももいる。だとすれば、幼少時には多様な可能性の扉を開いておいてあげたい。そうすることが聞こえない子どもの言語権を護ることにつながる。「医療や療育における聴覚口話に結びつく支援と手話のある支援は、両輪として展開していける」(河崎2018 :12) という。あれかこれか、ではなく、あれもこれも、である。

## 5. 「神奈川県聴覚障がい児等手話言語獲得事業」の政策決定過程

### 5.1. 新政策実現のために必要なこと

この章ではどのようにして本事業が日の目を見ることになったのかを詳しく見ていきたい<sup>17)</sup>。ひとつの新しい政策を実現するためにはいくつかの要因の働きが必要であり、本事業の場合には実現過程を分析すると次の4つの要因(アクター含む)が抽出される。

- (1) 県庁内の革新的政策を吸い上げる制度
- (2) 行政職員のイニシアティブ
- (3) 議員と職員の協働
- (4) 外部団体の働きかけ

以下に、それぞれについて説明を加えたい。

- (1) 神奈川県には「政策レビュー」という制度がある。これは県知事も同席の上で行われる県の政策全体を見直す会合であり、原則として年に1回もたれている<sup>18)</sup>。「政策レビュー」では、時の要請に合わなくなった政策を廃止し、新しい政策の導入を決める<sup>19)</sup>。新規政策提案は局単位で行われるが、認められれば施策実施の方向性が県として確認され、新規事業として予算請求が行えることになるという。つまり、実現に向けて次のステップに進むことができるわけである。「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」に向けて物事が動いたのは、2019年8月に神奈川県庁で行われた「政策レビュー」の席上であった。
- (2) この政策レビューの会合で、福祉子どもみらい局長が聴覚障がい児の手話獲得支援事業提案のプレゼンテーションをして認められ、それが本事業開始に繋がったのである。その原稿は同年6月に着任したばかりの福祉子どもみらい局福祉部のN地域福祉課長の手になるものであった。その後この新規事業は、10~12月の予算折衝を経て金額決定、翌年2月初旬の予算案プレスリリース、同月予算議案の県議会提出、3月末議決という過程を経て実現したのである。

このことでわかるのはイニシアティブをとる人間の重要性である。「政策レビュー」という、自由に新しい政策の提案ができる制度の存在は不可欠であるにしても、それを活用する人間の存在なくしては意味がない。本件の場合には、N 課長の存在が大きい。彼が動かなければ、この事業がこうした形で実現したとは考えにくい。

- (3) もともと神奈川県の手話言語条例は議員提案であった<sup>20)</sup>。このことからわかるように、県には障害者問題に深く関わろうとしている議員が多く、県議会には「ともに生きる社会かながわ推進特別委員会」もある。また、2020年12月には神奈川県議会手話言語普及推進議員連盟が発足し、105名の県議会議員のうち86名が参加している(2020年5月現在)。

そのような議員たちが職員と連携して大きく動いている。以下時系列的に追うと、まず県議会では2019年9月にI議員が一般質問し、10月に県議会の「ともに生きる社会かながわ推進特別委員会」メンバーが広島・大阪視察(河崎教授面談含む)を行った。そして12月11日の同委員会にて大阪の取組みを参考にしつつ、乳幼児の手話獲得支援事業の意義とその重要性を説明し、この事業を推進していくことの意義を確認してもらう<sup>21)</sup>。そして神奈川県議会は、2019年12月18日付で「聴覚障がいのある乳幼児や児童に対する手話習得の機会の確保を求める意見書」<sup>22)</sup>を衆議院議長・参議院議長・内閣総理大臣・総務大臣・法務大臣・文部科学大臣・厚生労働大臣に宛てて提出することになるのである。内容は「1 聴覚障がい者が、乳幼児期から、その保護者等とともに手話を習得することのできる機会が確保されるよう、法整備を行うこと。2 特別支援学校の学習指導要領に、聴覚に障がいのある児童に対して手話を指導し、習熟させることを明記すること」の要求であるが、今のところ反応はないそうである。

翌2020年2月17日にはSH議員が代表質問を行い、知事が答弁のなかで「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」開始に言及するに至った。議員たちの連携プレーも大きな力となったことがわかる<sup>23)</sup>。委員会としては上記の「ともに生きる社会かながわ推進特別委員会」の他、厚生常任委員会も本課題にはコミットしている。

- (4) 本事業のイニシアティブをとったN課長や、上記のI議員、SH議員によると、彼らを突き動かしたのは、2019年6月8日の神奈川県ろう教育研究集会における河崎佳子教授(神戸大)の講演「きこえない・きこえにくい子どもたちの成長と手話」であったという。そして、これを企画したのは神聴連であり、筆者らも聞く機会を得たが、河崎教授の講演は臨床心理士としての立場から、聞えない子ども達のアイデンティティ模索やコミュニケーション不全の苦しみを直に伝えて大変胸を打つものであった。

実は河崎教授の講演に先だって神聴連理事長が2019年2月2日に大阪に視察に行き、

大阪府シンポジウム「きこえない子どもの手話獲得と、手話で学び、手話を学ぶことの大切さ」に出席し、実際に「こめっこ」の活動も見た<sup>24)</sup>。この大阪府の活動視察とそれに関するシンポジウムに参加したことから、神聴連は毎年6月に行われている神奈川県ろう教育研究集會に河崎氏を招聘することになったのである。

また、日頃から神聴連理事長は、上記手話普及推進協議会で詳細な資料を豊富に提示しつつ、当事者の立場から聴覚障害者の生活改善の方策を粘り強く主張してきている(3.1参照)が、それも関係者への情報提供としては大きな意味をもっていると考えられる。

## 5.2 後押しした背景—その他の要因

上記の直接的要因の他、それを後押ししたにちがいないその他の要因も無視できない。間接的な環境要因とも呼べるだろうか。

まず、神奈川県独自のものとして挙げることができるのは、2016年10月14日策定の「ともに生きる社会かながわ憲章」である。この憲章は、同年7月に県の障害者支援施設津久井やまゆり園で起きた痛ましい事件の後に策定され、障害者と共に生きる神奈川県の姿勢を表明したものである<sup>25)</sup>。また、上記のように県議会には「ともに生きるかながわ推進特別委員会」もあり、障害者との共生を考えようという風土とも言えるものがある。

次に、全国的にろう者の言語としての手話を認知しようという気運の高まりもある。例えば、2019年10月15日に衆議院第一議員会館で開催された「手話を広める知事の会総会・手話言語フォーラム」(参加者約200名)には、神奈川県からは知事の出席こそなかったが福祉子どもみらい局長が出席し、最後の全体会で神聴連副理事長と共に宣言を読み上げた。また、全日本ろうあ連盟の積極的な働きかけもあり、全国的に手話言語条例成立の動きの高まりがある。条例成立自治体数は2021年2月15日には374だったものが、同年5月17日には406、9月6日には415へと速いスピードで増えている。

その他、新生児聴覚スクリーニング検査後の公正な情報提供と手話獲得環境の整備などをめぐっても、2019年6月16日第67回全国ろうあ者大会においての「ろう乳幼児が手話言語を獲得・習得できる機会の保障を目指し、新生児聴覚スクリーニング検査における環境整備を求める特別決議」<sup>26)</sup>の採択や、2021年7月末の「ろう教育の未来を考える会」による文科省・厚労省・難聴対策議員連盟宛の要望書<sup>27)</sup>の提出などの動きがある。

最後に、社会のなかでの手話の「見える化」にも注目しておきたい。2020年春以降の新型コロナウイルス感染拡大に伴う各都道府県の首長の会見等では、多くの場合手話通訳が設置されるようになった。東京オリンピック・パラリンピックの式典の中継でも同様であり、TVなどで一般市民が手話に触れる機会が増えているのは確かである。

## 6. 他の自治体の現状

3.1で述べたように、神奈川県は全国47都道府県の中でも、鳥取県に次いで2番目に早い時期に手話言語条例が成立した県である。本論執筆に当たって、比較的早期に手話言語条例を成立させている都道府県レベルの他の自治体において、同様の乳幼児への手話言語獲得支援事業（以下、手話獲得支援事業）、あるいはそれに類する施策がなされているかどうかを調査してみた。神奈川県では2015年4月1日に条例が施行されたので、2017年4月までに施行された他の11県に問い合わせしてみた。（ ）内は当該条例施行年月<sup>28)</sup>。

鳥取（2013.10）、群馬（2015.4）、長野（2016.3）、埼玉（2016.4）、沖縄（2016.4）、千葉（2016.6）、愛知（2016.10）、山形（2017.3）、三重（2017.4）、秋田（2017.4）、奈良（2017.4）

問い合わせ方法は、それぞれの県のホームページに行き、問い合わせフォームがある場合にはそれに記入して送信、無い場合には直接担当課宛てにメールを送信した。

結果として、11県のうち、埼玉、沖縄、三重、秋田の4県からは返事をもらえなかった。また、返事をもらえた7県のうち、長野、千葉、愛知、山形の4県からは、今のところ手話獲得支援事業を県としては行ってはいないと返事をもらった。

残りの3県（鳥取、群馬、奈良）については以下のとおりであった。

まず鳥取県の場合、手話普及コーディネーターの派遣、手話ハンドブック・手話言語条例学習教材の配布を通じて、一般校への手話普及には大変力を入れていることがわかる。就学前の聞えない子どもに対しては大阪府や神奈川県のような特別の施策は無いものの、鳥取聾学校では現在6割弱の教員が手話検定2級以上を所有しているという現実があり<sup>29)</sup>、乳幼児教育相談でも個別に必要な場合には手話を使用しているということである。

群馬県の場合には、「特別支援学校整備事業」として「児童生徒の手話の習得及び教育活動の充実」と「教職員レベルアップ研修」が挙げられている。前者は「幼児児童向け（保護者向けを含む）は、90分程度を18回（幼稚園4回、小学部6回、中学部5回、高等部3回）実施した」（年間）とあるものの、就学前の幼児を対象にしての手話獲得支援事業とまでは呼べないようである。

奈良県の場合は、県が予算を取り実施している事業ではないが、奈良県立ろう学校において、就学前の子どものグループ活動と、その保護者向けの手話学習会を実施しており、今後の事業の展開については現在検討中という返事をもらった<sup>30)</sup>。そこで奈良県立ろう学校に直接問い合わせしてみた<sup>31)</sup>。乳幼児は早期教育部（0、1、2歳児）と幼稚園（3、4、5歳児）に分け、使用

言語は子どもに合わせて対応しているが、いずれも共通のコミュニケーションは手話をベースにしているという。また保護者に向けては月1回ろうの先生による手話学習をしているが、早期教育部では親子のグループ活動の中でも手話学習を取り入れているという。

総じて、大阪府や神奈川県以外の地方自治体では、自治体が独自に予算をつけて行う手話獲得支援事業はまだ行われてはいないようである。しかし奈良県のように中核となる聴覚特別支援学校の乳幼児部門（早期教育部及び幼稚部）において、手話を共通のコミュニケーション手段としてきめ細かい対応が行われるのであれば、聞えない子どもの手話獲得に向けてそれはより望ましい結果を導く可能性があるのではないかとも思われる。

## 7. おわりに

本論では「神奈川県聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」の政策決定過程を見てきた。この事業が政策アジェンダに乗るためには、ひとりの行政職員のイニシアティブが大きな役割を果たしたが、それが最終的に実現するためには複数のアクターの協働や環境要因とでも呼べるものも大きな力となったことがわかった。

この事業は聞えない子どもの成長において大きな意義を持つものであることは4で述べた。とはいえ聞えない子どもの教育には課題が山積しており<sup>32)</sup>、乳幼児期の手話獲得支援は最初の一步に過ぎない。本論でとりあげた神奈川県の事業は初年度も2年目もコロナ禍のために十分な成果をあげるに至っていないが、たとえ十全に活動ができていたとしても、乳幼児期の手話獲得を保障すればすべての問題が解決するわけではないことには自覚的でありたい。ちなみに「先輩格」の大阪府では、「こめっこ」活動から始まり、乳幼児相談「ひだまり・MOE」、「Babyこめっこ」（3歳未満）、「もあこめ」（就学後）、「放課後こめっこ」へと活動はひろがっている。またこの乳幼児期の手話獲得支援は、現在の聴覚特別支援学校での教育のあり方全体に対する問題提起に発展してゆく可能性を含んでいる。であるから、神奈川県でもまずは「しゅわまる」活動を定着させ、その後、あるいはそれと同時並行で、次なるステップをも考えていく必要があるにちがいない。

さらに、6で見たように、一地方自治体が聞えない子どもの手話言語獲得支援のために、予算をつけて形に見える支援を行っている例は現在のところ極めて稀である。だが、神奈川県にとって大阪府の「こめっこ」が様々な段階でモデルとなったように、自治体同士が相互参照（秋吉他2020:262）し合って、同様の事業が他の自治体にも政策波及（同上:261）してゆくことも期待したい。

最後になるが、神奈川県手話言語条例とそれに伴う実施計画は、本年度見直しに入っている。

本論では「聴覚障がい児等手話言語獲得支援事業」の政策決定過程を見てきたが、今度はこの事業のこれまでの実績が、条例や推進計画の見直しに好影響を与えることを期待したい。

## 注

- 1) クルマス (1987 :340) によると、「言語政策とはある社会内で用いられている (諸) 言語の発展に、ある目的をもって介入することである」という。本論での「政策」という語はそのように、「ある意図をもって現実介入すること」という広い意味で用いる。一般に公共政策学で政策を施策や事業と区別する (秋吉他 2020 :34) のとは少し異なる。
- 2) 音声言語の聞き取りが無理なく自然にはできない子どものことを指す。人工内耳や補聴器装用の子どもも含める。河崎 (2018) は「きこえない、きこえにくい子ども」と表現するが、指す対象は同様である。「聴覚障がい児」という用語は、当該事業名にあるように公文書で使用されている場合及び熟語として成立している場合に使用することとする。
- 3) 「地方自治体は政策形成のパターンとして、市長主導型、議会主導型、住民主導型、行政官僚主導型、それらの複合型など異なったタイプをもっている。」地方自治研究資料センター (1979)
- 4) 委託料の用途は特定されておらず、仕様書の内容を満たす内容であれば、委託予定額の上限の範囲内で受託者が自由に決めることができる形で、契約額は 6,500,520 円であった。ただ、2020 年度は新型コロナ感染拡大のため活動が縮小されたことに伴い、契約額も年度途中で 1,148,235 円減額されて最終的には 5,352,285 円となった。神聴連が年度末に提出した収支決算書によると、支出は 5,336,592 円でその内訳の主なものは事務スタッフ人件費 2,266,901 円、研修講師・運営委員・スタッフ謝礼・交通費 1,785,004 円、教材費・活動用消耗品・コピー・印刷代 1,110,685 円であった。また、感染予防対策費として 65,510 円支出された。契約額と決算額の差額 15,693 円は県に返還された。  
なお、この事業は 2021 年度 (2 年目) も継続となり、委託料は 6,334,000 円 (消費税および地方消費税を含む) となった。
- 5) 「こめっこ」をモデルとしているので「むぎっこ」とか、神奈川県なので「かみっこ」とか様々な案は出たが、最終的には手話から発想し、それを日本語に置き換えて「しゅわまる」(「集まる」+「手話」) となった。
- 6) 内 3 名は運営委員も兼ねる。古石は運営委員及び有識者として当初より関わっている。
- 7) 本稿執筆時、ろう者・聴者合わせて約 30 名。
- 8) 手指日本語 (日本語対応手話) ではない、自然言語としての日本手話。
- 9) スタッフ研修は都合 4 回 (9/5, 26, 10/31, 12/5) 行われた。テーマは「早期の乳幼児手

話支援の必要性・意義について「乳幼児との関わり方、手話の獲得の環境づくり」「子どもの言語獲得と手話」から保護者支援や絵本の手話語り研修まで幅広く行われた。12/19も予定されていたが、コロナ感染拡大のため中止された。

- 10) 合計7回の「しゅわまる」に参加した家族、聴覚障がい児、兄弟姉妹、保護者の延べ数はそれぞれ71家族、75人、40人、99人であった。(県へ提出の「2020年度しゅわまる活動報告書」より)
- 11) 理想的には0～2歳児／3歳児～就学前の2グループに分けることも考えているが、現状ではまだ実現できていない。
- 12) 主に児童生徒や教員の手話指導に当たるろう教員のことで、2020年度に1名、翌年度にさらに1名の教員が配置された。教員加配ではなく、後補充(あとほじゅう)という手法によるという。(県教育委員会談)
- 13) 「言語のサイエンスの主要な対象は、音声言語と手話である。言語学では、基本的に発話のデータを扱い、書き言葉は二次的なものと見なしている。」(酒井 2002:18) なお、ここで言う「手話」とは自然言語としての手話であり、手指日本語のような音声言語対応手話ではない。
- 14) その結果生じる状態を、古石(2004)では「母語がもてない」、高嶋・杉本(2020)では「言語剝奪」と表し、いずれも基本的な言語権が侵害されている問題として論じている。
- 15) 言語は記号であり、「指し示すもの」(形)と「指し示されるもの」(意味)とから成る。ワンワンと鳴く動物を[イヌ]という形(音素)で表すか、[dog]という形(音素)で表すか、あるいは「両手親指をこめかみにつけ、伸ばした4指を折り曲げる」(『わたしたちの手話 学習辞典Ⅰ』p.484)という形で表すかは言語によって異なる。[イヌ]という音を聞き取り発話するのに苦労するのであれば、受信・発信を楽にでき、そのおかげで指し示される対象(意味)に意識をダイレクトに向けることのできる手話を使う方がはるかに良い。
- 16) 全国早期支援協議会(2020)には、きこえない・きこえにくい子ども自身やその保護者の体験談が広く収められていて、コミュニケーション不全が引き起こす苦しみや葛藤、そしてそこから抜け出すために手話の果たす役割が説得力をもって語られている。
- 17) 本章の内容は主にN課長(2020.11.17)、I議員(2020.12.9)、SH議員(2021.5.21)へのヒアリングによる。( )内はヒアリング年月日。ヒアリングのあと、聞き書きした内容を送付して加筆修正をお願いしている。謝意を表したい。
- 18) 年度毎に実施方法や名称が変更になることはあっても、基本的には年1回の政策決定プロセスである。ただ、2020-21年度はコロナ対応で緊急的な財源が必要になったため、政策

レビューは実施されていないという。(N課長 2021.9.21 付メール)

- 19) 自治体の予算が限られている以上、スクラップ&ビルドは必須であるから、おそらく同様の政策レビューの機会はその自治体にもあると思われる。
- 20) 現条例が議員提案になったのは、条例の必要性を本会議で現県知事に質問したが、知事から前向きな答弁が得られなかったからであるという (SH 議員談 2021.5.21)。条例の首長提案/議員提案に関して興味深い考察が金澤 (2014 :34-38) にある。
- 21) 「地域福祉課長・特別支援教育課長と共に周到的準備をして臨んだ。」(I 議員談)
- 22) [http://www.pref.kanagawa.jp/gikai/ikennsho\\_ketsugi\\_r0103.html](http://www.pref.kanagawa.jp/gikai/ikennsho_ketsugi_r0103.html) (2021.5.21 閲覧) この意見書は後述の同年10月の大阪視察が大きな契機になっていると思われる。これについては「大阪府言語としての手話の認識及び習得の機会の確保に関する条例の概要等について」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/2525/00254931/gaiyou.pdf>) を比較参照のこと。
- 23) 次年度に関して、2020年12月17日の本会議にてまた別の議員が一般質問をし、知事から「しゅわまる活動を充実させてゆき、来年度中に予定されている神奈川県手話推進計画のなかにしっかりと位置づけてゆきたい」と答弁を得た。(SH 議員談 2021.5.21)
- 24) この大阪府シンポジウムには古石もパネラーとして参加しており、その前年の2018年10月25日には河崎教授の紹介で、筆者らは奈良県立ろう学校視察の機会を得ていた。
- 25) <https://www.pref.kanagawa.jp/osirase/1368/charter/index.html> (2021.9.21 閲覧)
- 26) <https://www.jfd.or.jp/info/2019/20190616-zenkoku-screening.pdf> (2021.9.21 閲覧)
- 27) <https://sites.google.com/view/the-future-of-deaf-education/> (2021.9.21 閲覧)  
この会は厚労省の「難聴児の早期発見・早期療育推進のための基本方針作成に関する検討会」への提言作成を目的に2021年春に結成された。
- 28) 大阪府も2017年4月1日に施行しているが、同様の事業がより高いレベルで実施されていることがわかっているので割愛した。奈良県の次は和歌山県、新潟県と続くが、いずれも施行が8ヶ月以上後の2017年12月となるので、それ以降は対象とはしなかった。ここでの時期の選択は恣意的ではあるが、より早く制定・施行した自治体の方が充実した施策を準備・実施するための時間があると考えたためである。しかし、今回対象としていない自治体において、手話獲得支援事業が実施されている可能性は排除できない。
- 29) 鳥取県障がい福祉課よりの情報。(2021.9.22 付メール) 手話言語条例第12条(学校における手話の普及)では、「ろう児が通学する学校の設置者は、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務めるものとする。」とあり、「手話検定2級以上 50%以上」という具体的な高い数値目標を掲げている。

- 30) 奈良県福祉医療部障害福祉課よりの2021.5.6付メール。
- 31) 2021.9.24, 25に担当教員との電話及びメールにてのやり取り。
- 32) 一例として、森田・佐々木(2016:55-56)参照。

## 文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2020)『公共政策学の基礎』(第3版)有斐閣ブックス、有斐閣。
- 伊藤修一郎(2003)「自治体政策過程のダイナミズム」『総合政策学の最先端Ⅳ』(香川・小島編)、慶應義塾大学出版会、pp.214-234。
- 上農正剛(1996)「ろう・中途失聴・難聴—その差異と基本的問題」『現代思想』(臨時増刊号「ろう文化」)、pp.52-57。
- 大阪聴力障害者協会・「こめっこ」(2020)『2019年度大阪府手話言語条例シンポジウム「きこえない子どもの手話獲得と、手話で学び、手話を学ぶことの大切さ」報告書』。
- 金澤貴之(2014)「手話関連条例が果たす役割に関する考察—上程プロセスへの当事者関与のあり方—」『手話学研究』第23巻、pp.31-42。
- 河崎佳子(2015)「手話とろう者—家族・教育—」『手話・言語・コミュニケーション』No.2(日本手話研究所編)、文理閣、pp.34-65。
- 河崎佳子(2018)「きこえない、きこえにくい子どもたちの心・ことば・教育—家庭の役割、学校の役割—」『ろう教育の《明日》』No.78、pp.2-14。
- クルマス、フロリアン(1987)『言語と国家—言語計画ならびに言語政策の研究—』(山下公子訳)岩波書店。
- 古石篤子(2004)「ろう児の母語と言語的人権」小嶋 勇監修、全国ろう児をもつ親の会編『ろう教育と言語権—ろう児の人権救済申立の全容』明石書店、pp.47-77。
- 古石篤子(2019)「ろう児の教育と手話—手話言語条例を第一歩に!—」『2019年度大阪府手話言語条例シンポジウム「きこえない子どもの手話獲得と、手話で学び、手話を学ぶことの大切さ」報告書』大阪府聴力障害者協会・「こめっこ」、pp.11-20。
- 酒井邦嘉(2002)『言語の脳科学』中公新書。
- 全国早期支援研究協議会(2020)『手話で育つ豊かな世界—その暮らしさを実現する支援・教育を求めて—』全国早期支援研究協議会。
- 高嶋由布子・杉本篤史(2020)「人工内耳時代の言語権—ろう・難聴児の言語剥奪を防ぐには—」『言語政策』no.16、日本言語政策学会、pp.1-28。
- 高嶋由布子(2018)「手話と聴覚障害児のコミュニケーションの発達」『コミュニケーション』

- ン発達理論と支援』（藤野博編著）金子書房、pp. 109-116.
- 地方自治研究資料センター（1979）『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析－政策形成の政治力学－』<http://www.nira.or.jp/outgoing/report/etc/output/dat/1459.html#moku>（2021. 2. 21 閲覧）
- 中澤 操（2011）「聴覚障害のリハビリテーション医学－早期発見から社会生活までの展望－」『耳鼻咽喉科展望』Vol. 54、No. 3、6月号、pp. 130-139.
- 中澤 操（2020）「言語獲得の医学的背景 他」大阪府聴力障害者協会・「こめっこ」（2020）、pp. 13-22.
- 廣田栄子（2014）「就学前療育：乳幼児の補聴器フィッティングと早期療育」『新生児・幼児の難聴－遺伝子診断から人工内耳手術、療育・教育まで－』（加我君孝編集）92-97.
- 森田 明・佐々木倫子（2016）「ろう教育における手話のあるべき姿」『手話を言語と言うのなら』（森壮也・佐々木倫子編）、ひつじ書房、pp. 47-62.

#### 閲覧 URL

- 神奈川県議会 令和元年第3 回定例会で可決された意見書・決議  
([https://www.pref.kanagawa.jp/gikai/ikennsho\\_ketsugi\\_r0103.html](https://www.pref.kanagawa.jp/gikai/ikennsho_ketsugi_r0103.html))
- 神奈川県手話言語条例 (<https://www.pref.kanagawa.jp/gikai/p867124.html>)
- 神奈川県手話言語普及推進協議会（審議結果）（令和3 年第1 回）  
<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/n7j/cnt/f537527/sk0301.html#>
- 神奈川県手話推進計画 ([https://www.pref.kanagawa.jp/documents/12779/1200005\\_4321179\\_misc.pdf](https://www.pref.kanagawa.jp/documents/12779/1200005_4321179_misc.pdf))
- 全日本ろうあ連盟 手話言語法制定推進事業 HP (<https://www.jfd.or.jp/sgh>)
- (以上、最終閲覧日 2021. 9. 21)

# **Kanagawa Prefecture's Project to Support Sign Language Acquisition by Deaf or Hard of Hearing Children : An Analysis of the Policy Making Process**

**KOISHI Atsuko, KAWAHARA Masahiro**

Keywords: deaf or hard of hearing children, local government, sign language acquisition support project, policy making process, sign language regulation

## Abstract

Kanagawa was one of the first prefectures to adopt a sign language regulation (adopted December 25, 2014 ; effective April 1, 2015). Kanagawa's "Project to Support Sign Language Acquisition by Deaf or Hard of Hearing Children" started in April 2020. This project was outsourced and the recruitment of candidates began abruptly in January 2020. The purpose of the project is to assure that deaf or hard of hearing infants and pre-school children have contact with a visual natural language, the Japanese Sign Language. This project is of particular importance from the standpoint of first language acquisition.

Our research tried to clarify the policy making process which allowed this project to be realized by interviewing persons concerned and analyzing political documents, such as proceedings of the prefectural assembly. In conclusion, we found that a combination of the following four factors worked together to influence success: (1) Existence of a "Policy Review" process in the prefectural government's system which encourages innovation, (2) Strong initiative taken by an administrative staff member, (3) Collaboration between members of the prefectural assembly and administrative staff and (4) External pressure from organizations..

(古石 篤子 : 慶應義塾大学 河原 雅浩 : 一般社団法人神奈川県聴覚障害者連盟)

