

2013年に全国で初めて鳥取県が手話条例を制定し、手話が「意思疎通の手段」ではなく「言語」として明確に位置付けられ、本市においても多数の団体の協力により、2025年3月手話言語条例が制定された。本レポートでは、条例制定に至るまでのプロセス、条例の内容や特徴を整理すると共に、条例制定後の取り組みについて紹介し、現在抱えている課題や今後の方向性について提言します。

手話言語条例制定のプロセスと施策展開 — 尾道市における手話言語条例制定への取り組み —

広島県本部／尾道市議会議員 松原 正侍

1. はじめに

2025年3月19日の尾道市議会において、「手話言語条例」「情報コミュニケーション条例」が全会一致で可決されました。

全国的に、障害者権利条約の批准や障害者基本法の改正を背景に、手話は言語であることを尊重する動きが全国に広がってきました。こうした流れの中で、地方自治体における手話言語条例の制定が進んできています。

ろうあ者の思いは、全ての人が、個性と人権を尊重され、相互に意志を伝え、理解し合える社会の実現を願っています。

ろうあ者にとって、意思疎通のための大切な言語である「手話」は、社会から蔑視されてきた歴史があります。ろう学校での口話法による教育により手話が禁止された時期がありました。口話では社会生活は営めないことは、当時からわかっていました。だからこそ、手話を広めるため、手話講習会などを開き、手話のできる人を増やしていきました。「手話は言語」であることを市民が理解したうえで、地域が一体となって手話を使いやすい環境を作り、耳が聞こえない・聞こえにくい人も、そうでない人も、お互いの人格と個性を尊重しあえる社会の実現を望んでいます。

手話は、音声言語とは異なる語彙及び文法体系を有し、物の名前、意志、概念などを手指、体の動きや表情に置き換えて視覚的に表現される言語です。

ろう者は、音声言語の代わりに手話で情報を取得し、意思表示し、他者との意思疎通を図っています。

そのために、「手話言語条例」は、必要な条例であり、全国へ広がらなくてはならないものだと思います。その先に、国における法整備「手話言語法」の制定に大きく寄与するものだと思います。

尾道市では、2025年4月1日より施行されました。手話言語条例ができたことがゴールではなく、制定後の取組が本当のスタートです。

本レポートでは、2025年4月1日に制定された「尾道市手話言語条例」について、歴史的背景や制定プロセスについて整理し、今後の課題と取組の方向性を考察していきます。

2. ろうあ者と手話の権利復権の流れ

1760 年	ド・レペ神父がパリにろうあ者教育施設を開設	手話教育
1787 年	ハイニックがドイツのライプツィヒに聾学校を開設	
1878 年	京都盲啞院（京都訓聾啞院）を古川太四郎が開設	
1880 年	ミラノで第 2 回国際聾啞教育会議を開催 （手話の否定・口話教育推進議決）	（口話教育） 禁止
1933 年	全国盲啞学校長会議が開催された 「聾児も日本人たる以上国語の理解は大切であり、国民思想涵養のためにも全国聾啞学校では口話教育に奮励努力せよ」	
1937 年	ヘレンケラー来日（1948 年・1955 年にも来日）	
1981 年	国際障害者年	
1994 年	サラマンカ宣言（障害児の教育はインクルーシブであるべき。しかし、ろうあ者はろう学校（手話）での教育が必要だろう）	手話容認の時代
2006 年	国際障がい者権利条約「手話は言語である」	
2011 年	障がい者基本法 第 3 条三 「全ての障がい者は、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、情報の取得または利用のための手段についての選択の機会の拡大が図れること。」	
2013 年	鳥取県手話言語条例制定	

2026年2月現在 619自治体（41都道府県/22区／397市／146町／13村）が条例成立
広島県内（広島県 福山市 廿日市市 東広島市 呉市 三原市 大竹市 熊野町 尾道市）

3. 手話言語条例制定の全国的動向

手話言語条例は、日本における障がい者施策の転換を象徴する重要な政策の一つとして、近年急速に全国へ広がっています。

その大きな契機となったのが、2013年に制定された鳥取県手話言語条例です。この条例は、手話を「独自の文法体系を有する言語」と明確に定義し、ろう者が手話によって生活する権利を保障する理念を打ち出した点で画期的でした。

それまで手話は「コミュニケーション手段」や「補助的なもの」として扱われることが多くありましたが、この条例により、手話が日本語と同様に尊重されるべき言語であるという認識が行政レベルで初めて明文化されました。

この動きの背景には、国際的な人権意識の高まりがあります。特に障害者権利条約においては、手話が言語として位置づけられ、各国に対してその普及と使用環境の整備が求められており、日本国内においても障害者基本法の改正により、手話の重要性が明記されるなど、制度的な裏付けが整ってき

ました。

こうした国際的・国内的な法制度の変化が、地方自治体による条例制定を後押しする形となりました。

鳥取県の条例制定以降、この動きは都道府県から市区町村へと急速に波及しました。全国各地で当事者団体や支援者が中心となり、手話言語条例の制定を求める運動が数多く展開され、議会への請願や要望活動が活発に行われました。

これに応える形で、多くの自治体において議員提案による条例制定が進められた点も特徴的です。つまり、手話言語条例は行政主導というよりも、当事者の声と議会の役割が結びついたボトムアップ型の政策形成として広がってきた経緯を持つと言えます。

その結果、条例制定数は急速に増加しています。現在では全国で600を超える自治体の手話言語条例を制定しており、都道府県レベルでも大半の地域で整備が進んでいます。

わずか10年余りでここまで普及した政策分野は多くなく、手話言語条例は地方自治体政策の中でも、特に広がりやすい分野の一つといえるのではないのでしょうか。

条例の内容については、多くの自治体で共通する基本構造が見られます。

- ① 手話を言語として位置づける理念規定
- ② 自治体の責務
- ③ 市民・事業者の役割
- ④ 手話の普及及び理解促進
- ⑤ 手話による意思疎通支援の推進

ただし、その具体性や実効性については自治体ごとに差があり、理念中心にとどまるものから、施策や数値目標まで踏み込んだものまで幅があります。

また近年では、手話言語条例に加えて、情報保障全体を視野に入れた施策へと発展する動きも見られます。手話に限らず、多様なコミュニケーション手段を包括的に支援する方向へと政策が広がっている点は、今後の自治体施策を考える上でも重要な視点であると思います。

尾道市においても「情報コミュニケーション条例」が同時に制定されています。

さらに、条例制定の効果として、各自治体において具体的な施策展開が進んでいます。

手話講座の開催、手話通訳者の養成・派遣体制の充実、学校教育への導入、行政窓口での対応強化など、条例を契機とした取り組みが広がっています。

一方で、条例制定が目的化し、実効性が十分に伴っていないケースや、人材不足、行政内部の理解不足といった課題も指摘されており、「制定から実施へ」という段階への移行が求められているのも事実です。

4. 尾道市における条例制定のプロセス

尾道市における手話言語条例の制定は、当事者団体である「尾道ろうあ協会」の長年の活動と要望が大きな契機となりました。ろう者が地域で安心して暮らすためには、手話を言語として認め、社会全体で支える仕組みが必要であることが求められてきました。

こうした中、市議会においても課題が共有され、2014年6月議会において、「手話言語法制定を求める意見書」が採択され、国へ送付されました。

また、2019年には尾道市長が「全国手話言語市区町会」に加入しました。

2020年には、尾道ろうあ協会、三原ろうあ協会、市議会議員、市役所職員、社会福祉協議会、障害者団体、手話サークルの会員など50人以上の参加により「手話言語条例学習会」が開催されました。

その頃から、「尾道ろうあ協会」と尾道市役所の担当課で意見交換を開始し、他市の状況も参考にしながら条例制定に向けての取組を積極的に進めていました。

しかし、担当者の交代とコロナ禍により条例制定に取り組めない状況となりました。

この間、尾道市社会福祉協議会の自立支援協議会の権利擁護部会などで、手話言語条例の制定を要求されてきました。

2023年12月と2024年6月には、市議会議員による一般質問や政策提案が行われました。（2024年は松原）

また、2024年9月には、尾道市議会議員全員を対象とした「手話言語条例説明会」を開催し、「尾道ろうあ協会」の方に講師をお願いして、手話への理解を深めました。

一方、行政においては、尾道市社会福祉課が中心となり、条例制定に向けた調整を進めました。関係団体との協議や条例内容の検討が重ねられ、手話の普及や理解促進、情報保障の充実を柱とした条例案が形成されていきました。

2025年6月22日に開催されることが決まっている「第78回広島県ろうあ者大会」で尾道市が手話言語条例を制定したと報告できるよう、それぞれが連携し合い、策定に向け議論を深めて行きました。

このプロセスにおいて特徴的なのは、当事者・議会・行政の三者が連携しながら政策形成を進めた点です。単なるトップダウンではなく、現場の声を基にした合意形成が図られたことは、自治体政策として重要な意義を持ち、今後の取組へと繋がると期待しています。

そして、2025年第1回尾道市議会定例会にて「尾道市手話言語条例」が上程され、全会一致で可決されました。

5. 条例の内容と特徴

尾道市手話言語条例は、手話を言語として尊重することを基本理念とし、市の責務、市民の役割、事業者の協力などを定めています。

特にこだわりを持って取り組んだのは前文で、ろうあ者の気持ちを踏まえたものでした。現代社会において、コミュニケーションをとる方法が音声言語に限るという認識を変えてもらうために、意味を持つ条例でなければなりません。

前文の特徴

- ・手話を大切に育んできたこと
- ・過去に手話が言語として認められず、口話教育が強制されていたこと
- ・まだ、手話に対する理解が得られていないこと
- ・全ての市民が人格と個性を尊重しながら「地域共生社会」の実現に向け取り組むこと

条文の主な内容

- ・手話の普及及び理解促進
- ・手話による意思疎通の支援
- ・手話を学ぶ機会の提供
- ・関係機関との連携

これらは、単なる理念規定にとどまらず、具体的な施策展開を見据えた構成となっている点に特徴があります。

6. 条例制定後の取り組み

条例制定後、尾道市では様々な取組が進められています。

まず、手話に対する理解を広げるための象徴的な取り組みとして、9月23日の「手話言語の国際デー」に合わせたライトアップが実施されました。これは、公共施設等をライトアップすることで、手話が言語であるという認識を市民に広く発信するものであり、視覚的な啓発として効果的です。

また、手話講座の開催や市民向けの啓発活動も行われており、手話に触れる機会の拡充が図られています。学校教育においても、手話に関する学習の機会を設ける動きが見られ、次世代への理解促進が進められています。

さらに、行政サービスにおいては、手話通訳者の派遣や窓口対応の充実が図られており、ろう者が安心して行政手続きを行える環境整備が進められています。



2025年9月23日 尾道駅前対岸の造船所クレーンをライトアップ

7. 現状の課題

尾道市において尾道市手話言語条例が制定されたことは、手話を言語として尊重する姿勢を明確に示した点で大きな前進です。しかしながら、条例の理念を地域社会に定着させ、実効性ある施策として展開していくためには、いくつかの課題が存在しています。

これらの課題は、単に個別の問題ではなく、制度・人材・意識といった複数の側面が重なり合う構造的なものであり、総合的な対応が求められます。

(1) 手話通訳者の不足と人材育成の課題

手話による意思疎通支援は、条例の実効性を支える基盤ですが、担い手の確保は全国的にも大きな課題となっています。

尾道市においても、派遣ニーズに対して十分に応えきれていない場面が想定されます。

また、手話通訳者の養成には時間を要することに加え、資格取得後も継続的なスキル向上が求められる専門職であるため、次の課題が存在していると思います。

- ・ 養成講座の受講者確保
- ・ 修了後の活動継続
- ・ 若年層の参入促進

さらに、処遇面や活動環境の整備も十分とは言えず、担い手の確保・定着に向けた制度的支援が求められます。

(2) 行政内部における理解と実践のギャップ

条例制定により理念は共有されたものの、それが全職員レベルで十分に浸透しているとは限りません。

特に日常業務において、ろう者への対応経験が少ない職員にとっては、具体的にどのように対応すべきか戸惑いが生じる可能性があります。

その結果、次の状況が生じる恐れがあります。

- ・ 必要な配慮が十分に行われない

- ・手話通訳の手配が遅れる
- ・筆談等の代替手段に依存する

条例の理念を現場で実現するためには、「知っている」段階から「実践できる」段階への移行が不可欠であります。組織的な対応力の底上げが求められます。

(3) 市民理解の広がり不足

手話言語条例は、市民や事業者の役割も位置づけていますが、現時点ではその認知度や理解は必ずしも十分とは言えません。

手話に触れる機会が限られていることから、「関わりのないもの」として捉えられてしまう可能性もあると感じます。

その結果、次の課題につながる可能性も出てきます。

- ・手話に対する誤解や偏見
- ・ろう者とのコミュニケーションへの心理的ハードル
- ・地域活動への参加のしにくさ

共生社会の実現には、制度整備と同時に社会的理解の醸成が不可欠であり、継続的な啓発が求められます。

(4) 教育分野との連携の不十分さ

将来的な理解促進のためには、子どもの頃から手話やろう者について学ぶ機会を確保することが重要ですが、現状では体系的な教育プログラムとして定着しているとは言い難い状況です。

多くの場合、次の状況が見られます。

- ・単発的な講座や体験学習にとどまる
- ・学校ごとの取り組みに差がある
- ・教職員の理解や経験に依存する

教育分野との連携が十分でない場合、世代を超えた理解の広がりが限定的となり、長期的な課題解決につながりにくい状況があります。

(5) 災害時における情報保障の脆弱性

尾道市は島しょ部や中山間地域を有しており、地理的条件から情報伝達に課題を抱えやすい環境にあります。

ろう者にとって、音声中心の情報提供は十分とは言えず、災害時には情報格差が拡大する恐れがあります。

現状では、十分な備えが整っているとは言い切れないのではないのでしょうか。

- ・手話通訳者の確保体制
- ・映像による情報発信
- ・避難所での対応

災害時の対応は事前の準備がすべてであり、平時からの体制整備が不可欠であります。

(6) 施策の体系化と評価の仕組みの不足

条例制定後の取り組みは進められているものの、それらが全体としてどのような方向性のもとに位置づけられているか、またどの程度成果が上がっているのかを客観的に評価する仕組みは十分ではありません。

そのため、次の課題が生じています。

- ・施策が単発的になりやすい
- ・優先順位が不明確
- ・改善につながりにくい

持続的な施策展開のためには、計画化と評価の仕組みを一体的に整備する必要があります。

(7) 地域特性に応じた対応の必要性

尾道市は本土部に加え、島しょ部や中山間地域を有する多様な地域構造を持っています。このため、都市部と同様の施策では十分に対応できない場合があります。

課題の例

- ・島しょ部における通訳派遣の困難性
- ・移動手段の制約
- ・地域ごとの人口構成の違い

これらに対しては、画一的な施策ではなく、地域の実情に応じた柔軟な対応が求められます。

以上のように、尾道市における手話言語条例は、重要な一步である一方、その実効性を高めるためには、人材、組織、地域社会といった多面的な課題に対応していく必要があります。これらの課題を的確に捉え、体系的に解決していくことが、今後の施策展開において重要となります。

8. 今後の方向性と提言

これらの課題を踏まえ、今後の方向性として以下の点を提言します。

(1) 手話施策推進計画の策定と進行管理

現状では、個別の取り組みは存在するものの、それらが体系的に整理されているとは言い難く、「条例の理念を具体化するためには」といった仕組みが不可欠です。

また、この計画策定にあたっては、当事者である「尾道ろうあ協会」をはじめとする関係団体の参画を確保し、実効性の高いものとする必要があります。

- ・ 施策の全体像の明確化
- ・ 数値目標の設定（例：手話講座受講者数、通訳者養成人数）
- ・ 年次ごとの進捗管理
- ・ PDCA サイクルの導入

(2) 手話通訳者の養成・確保体制の強化

手話による意思疎通支援の充実は、条例の実効性を左右する最も重要な要素の一つです。しかしながら、全国的にも担い手不足が課題となっており、尾道市においても例外ではありません。

今後は、次にあげる多角的な取組が求められます。

- ・ 養成講座の充実
- ・ 継続的なスキルアップ研修の実施
- ・ 若年層の担い手育成
- ・ 処遇改善による人材確保

さらに、近隣自治体との広域連携も視野に入れ、地域全体で人材を支える仕組みの構築が必要です。

(3) 行政職員の理解促進と対応力向上

条例の理念を現場で実現する主体は行政職員であり、その理解と意識が施策の質を大きく左右します。

特に窓口対応においては、初動の対応が市民の安心感に直結するため、基礎的な知識と配慮が不可欠です。

そのため、取組を体系的に実施することが求められます。

- ・ 全職員を対象とした基礎研修の実施
- ・ 窓口職員への重点研修
- ・ 手話体験の機会の提供
- ・ ろう者との対話を通じた理解促進

単なる知識習得にとどまらず、「気づき」や「共感」を重視した研修設計が重要です。

(4) 学校教育との連携強化

手話に対する理解を社会全体に広げていくためには、子どもの頃からの学びが極めて重要です。

学校教育の中で手話に触れる機会を設けることは、将来的な共生社会の基盤づくりにつながります。

具体的には、次のことが考えられます。

- ・ 総合的な学習の時間等での手話体験
- ・ 当事者による講話の実施
- ・ 教職員への研修
- ・ 教材の整備

教育委員会との連携を強化し、単発的な取組にとどまらない継続的な教育プログラムとして位置づけていくことが求められます。

(5) 災害時における情報保障体制の構築

尾道市は地理的特性として島しょ部や中山間地域を有しており、災害時の情報伝達において特有の課題を抱えています。

ろう者にとって、音声情報に依存した従来の伝達手段では十分な情報取得が困難です。

そのため、次にあげることを平時から備えることが不可欠です。

- ・手話通訳者の派遣体制整備
- ・映像を活用した情報発信
- ・避難所での情報保障体制
- ・防災訓練への当事者参加

災害時対応は「例外的対応」ではなく、「日常施策の延長」として位置づけることが重要です。

(6) 市民・事業者を含めた地域全体での理解促進

手話言語条例は行政だけで完結するものではなく、地域社会全体で支えていく必要があります。

そのためには、市民一人ひとりが手話やろう者への理解を深めることが重要です。

具体的には、次にあげる様々な場面での取組が考えられます。

- ・手話言語デーにおけるライトアップなどの啓発活動
- ・地域イベントでの手話体験
- ・事業者向けの研修
- ・観光分野における対応強化

特に尾道市は観光都市としての側面も持つことから、観光客への対応も含めた「見える化された配慮」が地域価値の向上にもつながります。

9. おわりに

尾道市における手話言語条例の制定は、当事者の声を基に、議会と行政が連携して実現したものであり、自治体政策の好事例の一つであると思います。

しかし、条例はあくまで出発点であり、その理念を具体的な施策として実現していくことが重要です。手話を言語として尊重する社会の実現は、ろう者のみならず、すべての人が互いを理解し支え合う地域共生社会の構築につながります。

今後も、条例の実効性を高める取組を継続し、誰もが安心して暮らせるまちづくりを進めていく必要があると思います。

