

自治体で制定された情報コミュニケーション条例における情報保障の手段の実相

Actual means of information security in information and communication ordinances enacted by Japanese local governments.

本田正美*¹

Masami Honda

*¹ 関東学院大学 Kanto Gakuin University

要旨: 自治体における情報保障を図るために、情報コミュニケーション条例と総称される条例を制定する動きがある。全日本ろうあ連盟の調べによると、2021年9月段階で、90の自治体で情報コミュニケーション条例が制定されている。本研究では、それら制定済の情報コミュニケーション条例に着目する。それら条例では、何をもちいて情報保障としているのか。90の自治体における条例の条文について分析することで、自治体において実現が指向されている情報保障の実相を明らかにするのが本研究の目的である。

キーワード: 情報保障、情報コミュニケーション条例、公共コミュニケーション、コミュニケーション手段

Abstract: There is a movement to enact ordinances collectively called the Information and Communication Ordinances in order to ensure information security in local governments. According to a survey by the All Japan Federation of the Deaf, as of September 2021, 90 local governments have enacted information and communication ordinances. In this study, we will focus on these enacted information and communication ordinances. What does those ordinances provide for information security? The purpose of this study is to clarify the actual situation of information security that the local governments are aiming to realize by analyzing the text of the ordinances in 90 local governments.

Keywords: Information security, Information and Communication Ordinances, Public communication, Means of communication

1. 研究の背景と目的

自治体において、情報保障を図るために、情報コミュニケーション条例と総称される条例を制定する動きがある(全日本ろうあ連盟では、「情報・コミュニケーション条例」と表記しているが、本研究では「・」をつけずに「情報コミュニケーション条例」と表記する)。全日本ろうあ連盟の調べによると、2021年9月段階で、90の自治体で情報コミュニケーション条例が制定されている(全日本ろうあ連盟 Web サイト)。

本研究では、制定済の情報コミュニケーション条例に着目する。それら条例では、何をもちいて情報保障としているのか。90の自治体における条例の条文について分析することで、自治体において実現が指向されている情報保障の実相を明らかにするのが本研究の目的である。

2. 情報保障施策とは

「情報保障」とは、障害者施策において課題となる事柄であり、その現況と展開は本田[2021a]で論じたところである。

あらためて、情報保障施策に推進にかかわり、その法的な根拠を確認すると、まず障害者基本法第三条では、以下のように規定されている。

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。

第一条は、障害者基本法の目的を示した条文である。そこで規定する社会とは、「全ての国民が、

障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会」を指す。

第三条で「次に掲げる事項」のうちのひとつは、同条3項で以下のように規定されている。

全て障害者は、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。

ここにあるように、情報の取得や情報の利用のための手段について、その選択の機会の拡大を図ることが求められている。

障害者差別解消法第一条には、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定める」とある。

さらに、同法第五条では、以下のように規定されている。

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。

行政機関や事業者に対して差別を解消するための措置や合理的な配慮を行うための環境整備に努めることが求められている。

加えて、障害者差別解消法第十条は自治体に対して「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」に基づいて「地方公共団体等職員対応要領」を定める努力義務を課している。

自治体職員による対応ということでは、千葉県が2009年に「障害のある人に対する情報保障のためのガイドライン」を策定している。このガイドラインは、第1章「障害の特性に応じた配慮の基本」と第2章「場面ごとの配慮」から構成されており、障害の特性および場面ごとの配慮のあり方が示されているのである。

3. 情報コミュニケーション条例と情報保障への着目

千葉県に見られるようなガイドラインの策定にとどまらず、情報保障にかかわる条例制定を行う

自治体も見受けられるところある。その条例とは、情報コミュニケーション条例と総称されるものであり、全日本ろうあ連盟の調べによると、2021年9月段階で、90の自治体で制定済である。

障害者のコミュニケーション手段ということでは、手話言語に関わる条例の制定も進んでおり、その数は2022年1月時点で400団体を超えている(全日本ろうあ連盟 Web サイト)。この手話言語条例や情報コミュニケーション条例の制定については、本田[2018]でその関係性について論じたところである。

情報コミュニケーション条例の制定数は2020年以降で特に増加している(全日本ろうあ連盟 Web サイト)。この条例制定数の増加をもって、情報コミュニケーション条例の条文について定量的な分析を行うことも可能な状況となっている。これまでは、先駆的に条例制定がなされていた事例について個別に定性的な分析を行ってきたところ、一定の事例数が蓄積されたことで定量的な分析が行なえるようになったのである。

情報コミュニケーション条例における規定に着目し、なかでも「コミュニケーション」が如何なる定義付けがなされているのかは本田[2021b]で分析を行っている。これによると、90団体における情報コミュニケーション条例の中で、「コミュニケーション」について定義付けを行っていた事例は7団体に留まっていた。情報コミュニケーションに関する条例とされていても、「コミュニケーション」について明確な定義を条文では行わないという対応が取られているのである。

そこで、本研究では、情報コミュニケーション条例の中で情報保障の手段がどのように規定されているのかに着目することとする。

4. 分析の対象と方法

本研究では、全日本ろうあ連盟の調べに準拠し、全日本ろうあ連盟の Web サイト上で「情報・コミュニケーション条例 成立状況一覧」に掲載されている事例を分析の対象とする。その数は、前述のように、2021年9月段階で90である。

その90を示すと、明石市、習志野市、横須賀市、小野市、千葉県、愛知県、千代田区、浦添市(×)、加古川市、堺市、秋田県、宇部市、白山市、名張市、鳥取県、佐川町、札幌市、綾部市、福知山市、北海道、小樽市、宇佐市、岐阜県、小松市、亀岡市(×)、南あわじ市、南風原町(×)、豊橋市、浦安市、廿日市市、舞鶴市、勝山

市(×)、豊島区、野々市市、東広島市、宮崎県、大館市、水戸市、輪島市、福井市、高松市、中津市、和泉市、葛飾区、京丹後市、大崎市、さぬき市、八千代市、港区、唐津市(×)、青森市、生駒市、塩竈市、江東区、藤崎町、都城市、津山市、田村市、羽咋市、豊後高田市、香芝市、台東区、中野区、青森県、北区、宇陀市、美作市、観音寺市、栗東市(×)、三豊市(×)、新宿区、上田市、大田区、宇治田原町、かつらぎ町、府中市、深谷市、武雄市、豊田市、胎内市、越前市(×)、敦賀市、上越市、大山崎町(×)、丸亀市、渋谷区、南相馬市、八幡市(×)、甲賀市、草加市となる。

この90事例につき、条例の条文を入手した上で、その内容についてテキストマイニングを行うこととした。

確認するのは、情報コミュニケーション条例において、情報保障の対象となる手段がどのように定義付けされているのかという点である。

例えば、明石市の条例の場合、第3条(4)「手話等コミュニケーション手段」に、「独自言語としての手話、要約筆記等の文字の表示、点字、音訳、平易な表現、代筆及び代読その他日常生活又は社会参加を行う場合に必要とされる補助的及び代替的な手段としての情報及びコミュニケーション支援用具等をいう。」とある。

この他に各団体の条例では、「意思疎通の手段」・「障害の特性に応じた多様なコミュニケーション手段」・「手話等」といった用語を充てて定義が行われており、その条文を分析対象とした。

なお、上記の90団体中10団体では、その種の手段に関する定義の条文が見出せなかったため、分析の対象から外してある(10団体については、上記で団体名の後に「(×)」をつけてある)。よって、本研究では、80団体の条例が分析の対象となる。

分析対象となった80団体の条例につき、当該条文を抜き出してデータセットを準備し、これを用いて分析を行った。

5. 条例に規定された情報保障の手段の実相

まず、情報コミュニケーション条例において情報保障の手段について定義付けを行っていた80団体の条例の条文の傾向を探る。

準備したデータセットにつき、Mecabを用いて形態解析を行い、使われている単語を出現頻度順に集計した。また、TF-IDF法により、各単語の重要度を示すスコアを算出した。この計算は、MecabからデータをExcelに取り込んで行った。

なお、再確認のために、ユーザーローカル社が提供している「ユーザーローカル テキストマイニングツ

ル」(<https://textmining.userlocal.jp/>)を用いて分析を行った。以下の図表1と図表2は、こちらのツールを使って表示されたものを利用している。

図表1 単語(名詞)の出現頻度とスコア

名詞	スコア	出現頻度
手話	547.08	84
手段	236.68	84
点字	683.07	76
意思	210.14	75
その他	136.99	73
要約筆記	994.60	72
音訳	708.71	53
文字	54.14	53
疎通	252.50	52
触手話	605.71	46
表現	53.92	46
平易な	409.12	44
代読	441.35	43
代筆	317.27	43
情報	18.17	42

(出所：ユーザーローカル社のツールより作成)

図表2 単語(動詞)の出現頻度とスコア

動詞	スコア	出現頻度
図る	49.84	18
行う	1.16	17
含む	11.44	16
応じる	25.98	15
営む	37.14	10
使う	0.15	8
できる	0.03	5
読上げる	17.29	2
理解し合う	7.35	2
読み上げる	2.04	2
通う	0.13	2
浮き出る	1.16	1
訳す	0.54	1
伝える	0.02	1
---	---	---

(出所：ユーザーローカル社のツールより作成)

図表1について、使用された単語(名詞)を見ると、「手話」・「点字」・「要約筆記」・「音訳」といった手段が上位に出現している。いずれの用語もスコアも高く、この条文を特徴づける単語となっていることも示唆される。なかでも、「筆記要約」のスコアが高いという特徴が見出される。

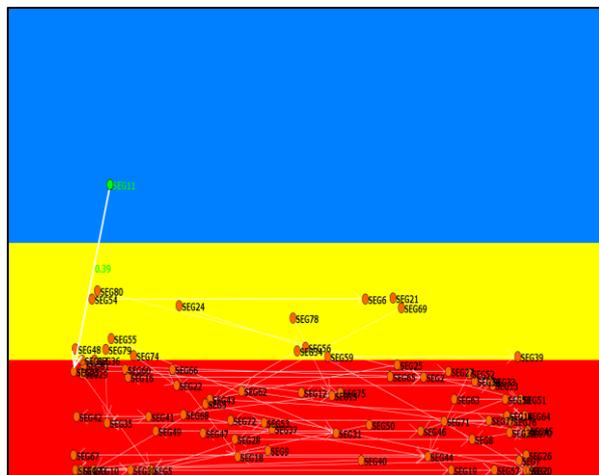
上位には出現しない手段としては、29 回の「指点字」・10 回の「情報機器」・6 回の「文字盤」などがあった。「多様なコミュニケーション手段」を規定する自治体では、それらの手段についても条例で言及しているものの、一方でそこまで広く具体的な手段には触れないという対応を取っている自治体も存在していたということである。

図表 2 について、使用された単語(動詞)を見ると、「図る」・「行う」・「含む」・「応じる」が上位に出現している。「図る」は「意思疎通を図る」という使われ方をしており、「行う」は「コミュニケーションを行う」という使われ方をしている。いずれも情報保障にかかわり、その手段が利用されることについて言及するものである。「含む」は多様な手段を「含む」という文脈で使用される。「応じる」は「障害の特性に応じた」というふうに使われていた。

次に、80 の条例における定義の文章の類似度について分析することとする。この分析では、テキストデータマイニングのための統合環境である「TETDEM」(<https://tetdm.jp/pukiwiki/index.php?TETDM>)において提供されている類似度分析の機能を利用した。

なお、この類似度分析については、砂山・川口[2008]でその詳細が示されている。

図表 3 条例間の内容類似度



(出所：TETDEM を用いて作成)

図表 3 では、独自性が高いノード(条例)ほど青いゾーンに表示され、独自性が低いノード(条例)ほど赤いゾーンに表示される(表では、各ノードは「SEG(セグメント)」と表記されている)。独自性が高いということは類似するものがないということであり、独自性が低いということは類似するものがあるということである。

ノード間の線は類似度の高いもの同士を結んだものであり、線に付された数値は類似度を 0~1.00 で表したものである(図表 3 では、ノード「SEG11」とノード「SEG23」を先で結んだ部分について白線を強調してある)。

唯一、青いゾーンにあるノード「SEG11」は白山市の条例であり、「障害のある人が自ら選択する手話、要約筆記その他のコミュニケーションの手段をいう。」というのが定義の内容である。端的に、その文章が短く、具体的な手段への言及が少ないことが結果として類似するものがなく独自性が高いと評価された理由であると推察される。

図表 3 の中で判別しにくいのが、赤いゾーンにある「SEG5」と「SEG30」は類似度が 1.00 であり、その条文の文章は全く同じである。それぞれ、名張市と葛飾区がそれにあたるが、条文は「手話、音訳、要約筆記、筆談、字幕、点字、触手話、指点字、平易な表現、絵図、記号、身振り、手振り、重度障害者用意思伝達装置、パーソナルコンピュータ等の情報機器その他の障害のある人が情報を取得し、及びコミュニケーションを行う際に必要な手段として利用されるものをいう。」というものである。多様な手段が定義中で列挙されていることが分かる。

「SEG5」と「SEG30」は図表 3 の左下にノードが密集しているところに位置し、他のノードからの線も多く集めている。網羅的に情報保障の手段を列挙したことが結果として多くの条例と類似するという評価につながったものと考えられる。

その他に多くの線を集めているノードに「SEG44」がある。赤いゾーンの中央から右にかけての下側に位置するが、これは豊島区であり、定義は「手話、要約筆記、点字、音声、拡大文字、触手話、指点字、ひらがな表記、サイン、写真、絵図その他の障害者が日常生活及び社会生活において使用する意思疎通の手段をいう。」である。

また、赤いゾーンの一番右下にノードと線の矢印が集中している箇所があるが、その中心部分には「SEG1」がある。これは全国に先駆けて条例を制定した明石市のノードであり、定義は「独自言語としての手話、要約筆記等の文字の表示、点字、音訳、平易な表現、代筆及び代読その他日常生活又は社会参加を行う場合に必要とされる補助的及び代替的な手段としての情報及びコミュニケーション支援用具等をいう。」である。豊島区や明石市においても多様な手段を列記することにより情報保障の手段を定義付けていることが明らかである。

全体的に、赤いゾーンに多くのノードが位置しており、そのノード間で類似度の高いノードをつなぐ線も引かれている。その類似度は 0.90 以上ばかりと高い。このことから、情報コミュニケーション条例における情報保障の手段に関する定義については、その多くの事例で類似の書きぶりとなっていることが示唆される。とりわけ、前に取り上げた特徴的な自治体の例から、多様な手段を定義中で列挙するという対応が取られていることも示唆される。

6. 考察と結論

本研究では、制定済の情報コミュニケーション条例の中でも情報保障の手段について、その定義に着目し、テキスト分析を行った。情報コミュニケーション条例制定済の団体は 90 あるが、そのうちで情報保障の手段について定義付けを行っているのは 80 団体であり、そこでの定義の傾向を見ると、「手話」・「点字」・「要約筆記」・「音訳」といった手段が多く言及されていることが分かった。

情報コミュニケーション条例に先行するかたちで、全国の自治体では手話言語条例の制定が進んでいる(全日本ろうあ連盟 Web サイト)。情報コミュニケーション条例における情報保障の定義でも「手話」が最も多く言及されていた理由として、この手話言語条例の制定の広がり背景にあったことが推測される。

あるいは、今回は全日本ろうあ連盟による分類に従い情報コミュニケーション条例について制定済 90 団体を特定したが、この分類自体が必ずしも適切ではなく、手話言語条例としての性格が強い条例も情報コミュニケーション条例として分類されてしまっていた可能性もある。条例の分類については、今回行ったようなテキスト分析の手法を用いるなどして、その当否を別途検証する必要があるものとする。

情報保障の手段について定義付けを行っていた 80 団体の条文間の類似度を見ると、その多くについて類似度が高いことも分かった。特に多様な手段を定義中で列挙している条例について、それが他の条例と類似度が高いと評価されることが分かった。

情報コミュニケーション条例にあっては、多様な手段を定義の中では列挙し、それら手段の利用を保障しようと企図されていることがうかがわれる。なかでも、その手段の具体的な例となるのが上に指摘した「手話」・「点字」・「要約筆記」ということになる。これらの手段に加えて、より多様な手段を網羅的に列挙しているのが情報コミュニケーション条例における情報保障の手段に関する定義であるとも言える。そして、

ここから、自治体において実現が指向されている情報保障について、その手段の実相も浮かび上がることになるものと考えられる。

7. 残された研究上の課題

本研究では、2021 年 9 月時点で制定済の情報コミュニケーション条例を分析の対象とした。前述のとおり、情報コミュニケーション条例の制定数は 2020 年以降で特に増加しており、条例制定がなされる地方議会の開催サイクルを考えると、2021 年度末にも制定数の増加が見込まれる。その制定事例数の増加にともなって、本研究で明らかにしたところの傾向や特徴がどのように変化するか。あるいは、変化しないのか。その推移について見定めることが本研究に残された研究上の課題である。

それは、情報コミュニケーション条例の制定数自体が 1700 を超える自治体の中で 90 程度であることから導き出される課題である。制定数が増加するなかで、情報コミュニケーション条例の実相について、その傾向や特徴が変ることも十分に想定されるのである。

また、先行する自治体で制定された条例が後続の自治体で制定される条例に何らかの影響を及ぼすのかも検証の必要がある。本研究でも全国に先駆けて条例制定された明石市の定義が他の事例の定義との類似度が高いことを明らかにした。これは、先行して制定された条例ゆえに、その条文が後続の制定事例において参照されていたことを示唆するものである。情報コミュニケーション条例の制定数の増加をとらえて、条例間の参照関係を明らかにすることも研究上で残された課題となる。

※本研究で参照した URL の最終アクセス日は 2022 年 1 月 17 日である。

参考文献

- 砂山渡・川口俊明[2008]「内容の独自性の視覚化によるレポートの独自性評価支援システム」『人工知能学会論文誌』、vol.23、No.6、pp.392-401
- 全日本ろうあ連盟 Web サイト「手話言語条例マップ」
<https://www.jfd.or.jp/sgh/joreimap>
- 本田正美[2018]「情報・コミュニケーション条例の制定と公共コミュニケーション」『公共コミュニケーション学会第 4 回事例交流・研究発表大会予稿集』、pp.21-24
- 本田正美[2021a]「情報保障にまつわる施策の現況と展開」『社会情報システム学シンポジウム学術講演論文集』
- 本田正美[2021b]「情報・コミュニケーション条例におけるコミュニケーションの定義」『情報コミュニケーション学会研究報告』Vol.18