

〈研究ノート〉

聴覚障害者のコミュニケーションと手話言語条例

都築 繁幸

Abstract

国連障害者権利条約対日審査の総括所見において「日本手話を国レベルの公用語として法律で認め、生活のあらゆる場面で手話へのアクセスとその使用を促進し、有能な手話通訳者の訓練と利用可能性を確保すること」が勧告された。この点を早急に作業することは聴覚障害教育・福祉の関係者の喫緊の課題である。それを紐解くために、「手話」、「手話言語」、「手話言語条例」、「手話言語法」等に関連する諸課題を整理した。聴覚障害者のコミュニケーションの在り方を巡っては教育と福祉において不連続な面があり、基本的方向は、国連の障害者権利条約および障害者基本法に示された権利を担保していくことである。

キーワード：日本手話、障害者権利条約、サラマンカ声明

1. はじめに

1995年1月17日に阪神・淡路大震災が起きた時、テレビ中継に字幕が出ず、聴覚障害者は大切な情報から取り残された。2011年3月11日に東日本大震災が発生した時、翌々の3月13日午後3時半、首相官邸で行われた内閣官房長官の記者会見に手話通訳がついた。これは画期的なことであった。それ以降、内閣官房長官の記者会見では、最初に官房長官が登壇し、やや遅れてステージの後方の横に手話通訳者が立つことになっている。この場面は、映像として放映され、国民の多くが手話通訳者を目にしている。2010年代以前には見られなかった風景である。

手話に関連したこの10年間の大きなトピックは、「手話言語条例」である。これは、全日本ろうあ連盟が法制化を目指している運動である。成人聴覚障害者は、日常生活で手話を介してコミュニケーションを行っている。しかし、過去の学校教育では、手話の使用を禁止する時代が長く続いてきた。今から30年前の1993年に手話を禁止しない旨の報告書が文部省から出された。学校教育法の改正により2007年に聾学校が特別支援学校（聴覚障害）と名称を変更してからは在籍児童の多様化が一段と増し、個々の教育的ニーズに応じて指導せざるを得なくなった。そのために多様なコミュニケーション手段を活用する方向が打ち出された。しかし、1960年代から1990年代に展開された聾学校に手話を導入する論争が解決したわけではない。

聴覚障害者のコミュニケーション手段の実際は、学校教育段階と卒業後では、決して連続的なものとはなっていない。コミュニケーション手段に関する教育政策と福祉政策が必ずしも一致しているとは言い難く、生涯にわたってコミュニケーション手段が確保されていない状況が続いている。この原因は、障害当事者間及び教育分野と福祉分野の関係者の手話に対する認識の違いにあると言える。1990年代からコミュニケーション手段が検討されてきたが、国際情勢からみると手話コミュニケーションの使用に関しては諸外国とかな

りの隔たりがある。2022年9月に国連人権委員会が障害者権利条約に関する国内審査を行った。審査結果は多方面にわたり、勧告をおこなっているが、聴覚障害者のコミュニケーションの在り方についても勧告がなされている。その内容は、これまで国内で議論してきた未解決な点を鋭く指摘したものであり、勧告に対する改善措置を国連に報告するために迅速な対応が求められている。この10年間の手話言語条例の制定において聴覚障害当事者間で手話言語条例の制定に賛意を示す集団と、そうでない集団がある。国連の改善措置をとりまとめていくにも関係者の手話に対する考え方の一致が必要である。

本稿では、手話言語条例に焦点をあてながら手話コミュニケーションに関連する課題の整理を試みる。そのために、1) 日本における手話の位置づけ、2) 国際的動向における「手話」・「手話言語」の位置づけ、3) 手話言語条例に関わる諸問題、4) 2016年～2018年における手話を巡る当事者間（聴覚障害者）の主張、5) 今後の展開、から言及する。

2. 日本における手話の位置づけ

2. 1 聾学校における手話

聴覚障害教育は、1878年に京都で始まった。大正、昭和の時代を経て、1920年代以降、手話は日本語の習得を妨げるものと考えられ、多くの聾学校で意図的に排除されてきた。それでも聾学校の児童や生徒、卒業生は、互いにコミュニケーションする際には、手話を使い続けてきた。手話の使用が厳しく抑圧される状況において手話の獲得は、聾学校では後回しにされ、聴覚障害者は手話を使うことに引け目を感じなければならなかった。

聴覚障害者の完全なる社会参加を推進していくには、手話などの情報保障の充実が欠かせない。しかしながら、日本では、手話を肯定的に捉えてこなかった。1933年の全国盲聾学校長会議において当時の鳩山一郎文相が「手話は国語に非ず」と訓示し、聾学校で手話の使用が禁止された。1948年の聾学校の義務化以降も手話を使用せず、口話のみの教育が続いた。1968年に米国で「トータル・コミュニケーション」という理念が提唱された。これは、口話だけを使用する「口話主義」に対して聴覚障害者とコミュニケーションを行う際には、口話だけでなく、手話、指文字、筆談など、あらゆる方法を用いるべきだという考え方である。これが、日本にも紹介され、聾学校における手話コミュニケーションに関心がもたれ始めた。鳩山文部大臣の訓示から60年後の1993年に文部省内に「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」が設置された。その報告書に聾学校で手話を使用することを容認する内容が盛り込まれ、手話使用を厳しく制限する聾学校（現在の聴覚特別支援学校）はなくなった。今からほぼ30年前のことである。

2. 2 1990年代の聾学校に手話導入に関する議論

聾学校における手話の問題は、導入する際、どのような手話を導入するかに議論が集中した。手話コミュニケーションで言語が育つのか、手話で学力が高められるのか、そもそも手話は言語なのか、では言語とは何か、等が当時の議論のタイトルである。表1に代表的な論者の主張を示す。言語学的な視点の神田氏と教育現場的な視点の竹村氏の意見の不一致は現在でも解決されていない。

表1 1990年代に聾学校に手話を導入する問題を巡る論点

	神田氏主張	竹村氏主張
論 点 1	日本語対応手話は手話という名前がついているが手話ではない。	日本語対応手話は日本語の一つの表現方法であると同時に手話の一つの形である。神田氏は日本語対応手話は手話ではないと言っているが、「手話」の定義を示していない。「日本手話は、独特の語彙と文法をもった聾者の独自の言語である」とするが、肝心の「独特の」や「独自の」の内容が示されていない。
論 点 4	手話と日本語の関係は複雑に絡み合っており、圧倒的優位にある日本語により手話は変容させられている、とする。	手話と日本語を対立的にとらえる見方は間違っている。手話と日本語の関係は対立的に捉えられるべきでなく、相互に媒介しあって発展する関係にある。
論 点 5	日本語対応手話は不十分な英和・和英辞典のようなものであり、まったく使い道がない。	日本語対応手話は聴覚障害者の言語生活を豊かにし、音声語で話された内容を聴覚障害者に伝えるのに、十分に役に立つ。伝統的手話の枠内では、十分に表現し得なかったものが表現可能になる。日本語対応手話以外の伝統的手話や中間型手話の発展を否定するものではない。むしろ日本語対応手話を通して聴覚障害者が身につけ得たものをもとにして、手話独自の表現も発展していく。手話を覚える立場にしても、日本語をベースとした日本語対応手話は覚えやすく、日本語対応手話を糸口にして、手話全体の世界に入っていくことが一層容易になる。外来語で日本語化している英単語が覚えやすく、外来語からその単語本来の意味をつかみやすいのと同じである。日本語対応手話はある意図をもって手話を整理し、一つのモデルにまとめたものである。欠点もあるであろうが、新しく作り出される性質を有効に利用して、手話の発展に役立ち、コミュニケーションを豊かにしていくことができる。

2. 3 最近の聾学校のコミュニケーションの使用状況

国立特別支援教育総合研究所 (2018) が、全国の聾学校のコミュニケーションの使用状況を調査した。時期は、2017年度であり、全国95の聾学校の各部の代表者が実態を回答した。聴覚口話は読話・発話と聴覚活用を中心とするコミュニケーション、手話付きスピーチは発話を主として日本語コードの手話を同時表現する、日本手話は音声日本語とは異なる言語構造や統語規則を持ち、日本で用いられる手話と定義している。使用している手段があれば、有とし、複数回答を可としている。その結果、1) 国語の時間では、手話付きスピーチが小学部で87.1%、中学部で87.5%、高等部で94.9%、日本手話が小学部で8.4%、中学部で14.2%、高等部で6.1%、2) 自立活動の時間では、手話付きスピーチが幼稚部で84.7%、小学部で89.4%、中学部で82.4%、高等部で92.0%、日本手話が幼稚部で2.0%、小学部で10.6%、中学部で12.8%、高等部で12.0%であった。この調査では、日本語コードの手話を同時表現する割合を規定しておらず、同期率が90%の場合と10%の場合でも同じものとみなしており、前述の論争を検証する資料としては不十分な面がある。日本手話は、いずれの学部もほぼ10%以下であることから、神田氏が主張した日本手話の使用が優勢であるとは言えないことは確かであろう。

2020年時点の文科省の見解は、「特別支援学校（聴覚障害）に在籍している子どもの実態の多様さを踏まえ、個々の教育的ニーズに応じた指導を充実するよう多様なコミュニケーション手段を適切に活用することを追求する必要がある。手話によってスムーズなコミュニケーションができることが、そのまま日本語の獲得に結びつくものではない。聴覚障害教育に携わる者は、これらのことを前提とし、言語指導の在り方を模索していく必要がある(文科省、2020)」とし、前述の論争への直接的回答を避けた表現となっている。

2. 4 聴覚障害者福祉における手話の位置づけに関する諸問題

(1) 当事者運動としての日本ろうあ連盟の活動

財団法人日本ろうあ連盟の運動は、日本社会の障害者観や障害者福祉施策と切り離せない。諸外国に比べ、日本では障害者に対する差別や偏見が強く見られ、それは手話や聴覚障害者への蔑視、極端な口話教育偏重につながっていった。

戦後に始まった日本の障害者福祉施策は、傷痍軍人等の優遇を主な目的としており、心身に障害のある人としての尊厳や基本的人権を保障する視点が欠けていた。そのこともあり、「手話コミュニケーション」は、障害者福祉施策の一つとしてしか理解されず、基本的人権として保障される必要性が認識されない状態が長く続いた。日本では多民族・多言語国家のように言語や文化の多様性が意識されにくかったことも言語としての手話の認知を遅らせた大きな要因となった。

手話は言語領域の施策としてではなく、障害者福祉の領域に偏って扱われてきた。ろうあ連盟は、障害者福祉施策の充実にエネルギーを注いできた。その一環として全国的に展開した手話通訳養成事業、手話通訳派遣事業、手話通訳設置事業は、地域行政による手話講習会の開催や手話サークルの広がりをもたらし、諸外国には例のないほど、手話を学ぶ国民が増える結果となった。

ろうあ連盟は、当事者運動の展開により福祉分野の取り組みを拡大させたが、司法、立法、行政、医療、教育等のあらゆる分野で手話によるコミュニケーションと情報提供が保障されるためには、手話は言語であるということを強く訴えていく必要があると考えていた。人とつながり、学校で学び、家庭や職場、地域で人間関係を築いて役割を果たしていくためには、断片的なコミュニケーション方法ではなく、言語が必要である。聴覚障害者の場合には、100%認識できる言語は視覚機能を利用した手話であり、聴覚障害者が人間として基本的人権を保障されるために言語としての手話を使える環境が法的に整えられていくことが必要であると考えてきた。

(2) 障害者基本法（2011）における聴覚障害者のコミュニケーション

2011年7月29日に障害者基本法が改正され、この改正障害者基本法第三条に「言語」に関する規定が設けられ、手話は言語に含まれることが明記された。言語を含む「意思疎通のための手段」については、選択の機会が確保されなければならないと規定された。同法第四条第1項では障害者に対する差別禁止が明記され、第2項では合理的配慮が規定された。同法第二十二条第1項は、言語を含む「意思疎通」について規定を設けて、障害者が利用しやすい情報通信機器を普及し、電話を含む電気通信・テレビを含む放送を障害者が利用しやすいようにし、手話通訳者を含む意思疎通仲介者の養成・派遣が可能となるよ

うな施策を行うことを国や地方公共団体に義務づけている。同条第2項は国・地方公共団体に情報保障施策を義務づけ、同条第3項は事業者の情報バリアフリーの実現に努めることを義務づけている。同法第二十九条では、司法手続においても「意思疎通」の手段を確保するよう配慮しなければならないと規定されている。

ろうあ連盟は、これらの諸規定だけでは、手話言語に関係する権利を十分に保障したとは言えないとし、更なる規定の整備が必要であり、その一環として手話言語法の制定を求めた。

(3) 障害者差別解消法 (2013)

国連の障害者権利条約の締結に向けた国内法の整備の一環として全ての国民が、障害の有無によっ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の実現に向け、障害を理由とする差別の解消を推進することを目的として、2013年6月に障害者差別解消法が制定され、2016年4月1日から施行された。

(4) 障害者総合支援法 (2013) における「意思疎通支援」

障害者総合支援法により市町村地域生活支援事業の一つとして意思疎通支援事業が行われている。これは、聴覚、言語機能、音声機能、視覚その他の障害のため、意思疎通を図ることに支障がある者のために手話通訳者や要約筆記者の派遣、点訳、代筆、代読、音声訳による支援等を行うものである。ここでの「意思疎通支援」は、障害者と障害のない人の意思疎通を支援するために意思疎通の支援を行う者の派遣や養成等を行う制度として規定している。障害者と障害のない人の意思疎通を支援する手段は、聴覚障害者への手話通訳や要約筆記に限らず、盲聾者への触手話や指点字、視覚障害者への代読や代筆、知的障害や発達障害のある人とのコミュニケーション、重度の身体障害者に対するコミュニケーションボードによる意思の伝達などもあり、「意思疎通支援」という名称を用い、概念的に幅広く解釈できるようにした（厚労省、2013）。

3. 国際的動向における「手話」・「手話言語」の位置づけ

3-1 サラマンカ声明

1994年に「特別なニーズ教育に関する世界会議：アクセスと質」（ユネスコとスペイン政府共催）でサラマンカ声明が採択された。この声明では教育政策は、個人差と個別の状況とを十分に考慮し、聾者のコミュニケーション手段としての手話（sign language）の重要性を認識し、すべての聾者が自国の手話（national sign language）で教育にアクセスできるよう保障する準備をすべきであるとする。聾者および盲聾者は特有のコミュニケーションニーズがあるため、教育は特殊学校もしくは統合教育内（メインストリーム）の特殊学校やユニットでより適切に提供されるとする。声明は、インクルーシブ教育を推奨しているが、聾者および盲聾者には、聾学校等で教育を行うことがあるとする。

3-2 障害者権利条約 (2006)

2006年12月13日に国連総会において採択され、2008年5月3日に発効した。この条約に手話（sign languages）が言語（languages）に含まれた。第二条では、「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、「意思疎通」という言葉を「言語、文字表記、点字、触覚を使った意思疎通、拡大文字、利用可能なマルチメディア並びに筆記、聴覚、平易な言葉、朗読者による意思疎通その他の補助的及び代替的な意思疎通の形態、手段及び様式（利用可能な情報通信技術を含む。）」と定義し、「言語」あるいは「意思疎通」に関して様々な権利を定めた。

3-3 聴覚障害教育国際会議（ICED、2010）

1880年にイタリアのミラノで聴覚障害教育国際会議が開催された。この会議で世界中の聾者のための教育プログラムで手話を使用することが排除された。

2010年のカナダ・バンクーバーの聴覚障害教育国際会議では、ミラノ会議以降の130年を振り返り、ICED2010バンクーバー委員会は、1880年ミラノ会議の決議をすべて退けることを提案し、閉会セレモニーで賛同を得た。1880年のミラノ宣言に対して、「バンクーバー2010：新しい時代；聾者の参加と協働」を発表し、「未来への協定」を宣言した。その一部を示す。

- ・ 国際連合の諸原則にもとづいて、特に、教育は言語や学問的、実用的、社会的知識の獲得に重点を置いて実施されなければならないとした国連の障害者権利条約で述べられている原則を批准し、それらに従うことを、世界のすべての国家に要求する。
- ・ 国家が合法的に承認する言語に、自国のろう市民の手話を追加し、多数派である聴者の言語と平等に取り扱うことを、すべての国家に要求する。（以下、略）

4. 日本における手話言語条例に関わる諸問題

4-1 ろうあ連盟による手話言語法を制定することの意見書（2012年）

ろうあ連盟は、手話に関する法律の制定をめざし、連盟と関係する団体や研究者、教育者等に協力を求め、日本財団の助成により手話言語法制定推進事業（以下、推進事業）を立ち上げた。手話言語法を制定することの意見書が2012年に公表された。2016年3月に国に対して「手話言語法」の制定を求める意見書が国内の1,788の地方議会で採択された。また、47の自治体で手話言語条例や情報コミュニケーション条例が採択され、現在検討中の自治体も多数ある。

手話言語法は、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、手話を守るの考えに沿っている。第1章「総則」、第2章「手話言語の獲得及び習得」、第3章「手話の使用」、第4章「手話通訳制度」、第5章「手話言語審議会」、第6章「雑則」の構成である。日本手話言語＝手話としている。音声言語と対比できるように「手話語」または「手語」を使用するとの意見もあったが、「手話」という語の認知が広く行き渡っているために「手話」を使用した。2018年に修正案が出された。

日本手話言語法案 (2012 年公表)	修正案 (2018 年 3 月 31 日)
<p>第一章 総則</p>	<p>第一章 総則</p>
<p>(目的) 第1条 この法律は、日本手話言語 (以下「手話」という。) を、日本語と同等の言語として認知し、もって聾者が、家庭、学校、地域社会その他のあらゆる場において、手話を使用して生活を営み手話による豊かな文化を享受できる社会を実現するため、手話の獲得、習得及び使用に関する必要な事項を定め、手話に関するあらゆる施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的とする。</p>	<p>(目的) 第1条 この法律は、日本手話言語 (以下「手話言語」という。) を、日本語と同等の言語として認知し、もって聾者が、家庭、学校、地域社会その他のあらゆる場において、手話言語を使用して生活を営み手話言語による豊かな文化を享受できる社会を実現するため、手話言語の獲得、習得及び使用に関する必要な事項を定め、手話言語に関するあらゆる施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的とする。</p>

4-2 全国で初めて制定された「鳥取県手話言語条例」(2013)

鳥取県の手話言語条例の目的は、①手話が言語であることの認識に基づき、②手話の普及に関し基本理念を定め、③県、市町村、県民及び事業者の責務又は役割を明らかにし、④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、最終的に「ろう者とうろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現すること」とする。その立法背景として、「手話に対する理解も不十分であり、手話を理解する人が少なく、聴覚障害者が情報を入手したり、聴覚障害者以外の者と意思疎通を図ることが容易ではないことが、日常生活、社会生活を送る上での苦労やろう者への偏見の原因であるとする。

この条例は住民や事業者に特段の権利義務を付与するものではなく、いわゆる「理念的条例」に類するものである。いかに県が普及啓発及び普及促進を図るかが目的達成のポイントとなる。条例において取り組むべき9項目が題目的には明示されているが、概念的なものや努力義務にとどまっている。条例で定めている事項について、県の施策でいかに具体化し、肉付けしていくのか、この施策に対する住民の満足度をどのように指標化し、評価するのが課題である。普及啓発によって目的を達成しようとするタイプの条例の実効性の確保は、条例の制定によって直ちに住民や事業者の生活・活動に変化や影響が生ずるわけではない。ある程度の時間を要し、その達成度についても単純に計れるものではなく、条例単体で行政目的を達成するものでもない。予算措置、施策とあいまって、定期的、継続的な実効性の検証が必要である。

5. 2016年～2018年における手話を巡る当事者間（聴覚障害者）の主張

2016年に森・佐々木らは、『手話を言語と言うのなら』を刊行した。ろうあ連盟事務局長の久松氏は、この本の感想を述べながら、これに異論を唱えた。

(1) 森・佐々木ら (2016) の主張の概要

手話言語条例を求める運動で用いられてきたスローガンに「手話は言語」ということばがある。しかし、言語としての手話についての理解は、少なくとも現今の各地域で実現した法則を見る限り、残念ながら未だ非常にお粗末な状況にある (p2)。手話の公認は、国連

の障害者権利条約や欧州各国での動きを見るまでもなく、世界的な潮流である (p2)。「手話は言語」と声高に叫ばれるわりには、その言葉が持つ意味は十分な思慮を経てできているとは思われない (p2)。「手話話者である聾者も音声言語話者である聴者と同等な権利を持つ」程度の意味で使われている (p3)。日本が多言語社会であることを前提に日本の中のマイノリティ言語の中で、最初に言語としての公認を求めた手話について、その問題と条例・法律が取り組むべき対象と課題を明らかにして手話言語法に関心を持つ多くの関係者に問いたい (p3)。「手話は言語」というのなら、そこで言う言語とは何なのか、また、「手話が言語」であるのなら、これまで特定の言語についての条例／法律をほとんど持たなかったと言って良い日本で何を考えなければならないのか (p3)。手話は、そもそも音声言語を発しながら、同時に手でパフォーマンスできるものなのだろうか、手を動かしていれば手話なのだろうか (p3)。手指日本語については、日本語対応手話、これを略した対応手話、この他、手話付きスピーチという言い方などがあるが、いずれも同じものを指しており、手話・視覚モダリティ (伝達様式) の言語であるが、文法構造は原則的に音声日本語のものに即している言語のことである (p3)。コミュニケーション様式に注目してシムコムという表現もみられるが、これは言語名ではなく、音声と手指の言語とを同時に発するという意味である (p3)。音声を発していなくても脳内の文法構造が日本語であれば、手指日本語となる (p3)。

ろうあ連盟の日本手話言語法案 (2012年4月9日) の「日本手話言語」の定義は、「日本の聾者が自ら生活を営むために使用している、独自の言語体系を有する言語を指し、豊かな人間性の涵養及び知的かつ心豊かな生活を送るための言語活動の文化的所産をいう」である (p8)。「独自の言語体系を有する言語」ということであれば、日本語とは異なる言語であることが想定され、日本語の文法にのっとって、一つ一つの単語を日本語の語順のままに手で表したもの (いわゆる日本語対応手話) は、「日本手話言語」ではなく、「日本語」を「手で表したもの」であり、「手指日本語」と呼ばれるべきものである (p8)。「日本語」を手で表したら「手指日本語」になるが、手話言語にはならない (p8)。

言語には音声言語と手話言語がある (p8)。母語してろう児がみにつける手話言語は、日本の場合は日本手話と呼ばれる (p8)。日本語を日本言語あるいは日本音声言語と呼ぶのと同じように、そもそも日本手話を日本手話言語と呼ぶのは不自然である (p8)。

手話言語は、音声言語と同様に言語であるから、「日本語と同等の言語として認知」され得る (p9)。音声日本語とは異なる手段で表現される (手で表現される) というだけであれば、それはモダリティ (様式) の違いに過ぎず、言語としては依然として日本語である (p9)。手を用いて表される日本語 (手指日本語) は、その名が示す通り日本語なのである (p9)。手話言語法案の「日本手話言語」の定義に従えば、日本語対応手話は独自の言語体系を有しないのだから、この法案のいう「日本手話言語」ではない (p9)。

2011年の改正障害者基本法第三条三に「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 (以下、筆者略)」とあり、ここでの手話は、「独自の言語体系を有する言語」と限定されていないので、日本語対応手話を含む、手話と呼ばれるものすべてを含む (p9)。

日本手話言語法案に言う「日本手話言語」が言語として認知されるということは「日本語と同等の言語として認知」されることであり、日本国内における他の少数言語であるア

イヌ語や琉球諸語に対して「日本手話言語」が優先される必然性はない (p9)。言語としては、すべての言語は対等であり、言語としての手話だけが特別なものであって、他の言語よりも多くの権利を主張できるわけではない (p10)。もし、それを求めるのであれば、それは手話が言語であるという事実からではなく、手話の話者たちの耳が聞こえないという事実から導き出されるものであり、言語の話ではなく福祉の話である (p10)。

日本には公用語を規定する法律もなく、手話言語法により、福祉政策ではなく、言語政策を求めるという場合に、何を求めているのか (p10)。手話言語法案は、基本的に国連の障害者権利条約および障害者基本法に書かれている権利を担保しようという法律である (p10)。日本の法律上、手話は既に言語だと認知されており、手話が言語だということが明らかになっても、それによって特に新たな権利が発生するわけではない (p11)。日本手話が特別に守られる必要があるとしたら、それは少数言語だからではないか (p18)。木村・市田 (1995) の「ろう文化宣言」では、「聾者とは、日本手話という、日本語とは異なる言語を話す、言語的少数者である」と定義され、聾者は、言語的マイノリティである (p19)。聴覚障害者のうち日常生活において手話を使用しているとされる 6.4 万人のすべてが日本手話の話者ではない (p20)。日本手話の話者数を維持し、消滅の危機を迎えないためにまずすべきことは、日本手話の母語話者数を増やしていくことであり、ろう児を日本手話の環境の中で育てるということである (p20)。手話言語法を作って、一般の聴者に対して手話が言語であることを啓蒙する活動も必要かもしれないが、人工内耳の普及もあり、日本手話の母語話者がゼロになってしまえば意味がない (p20)。

日本手話は家庭内で自然に継承されにくい、話者数の少ない言語であり、今後消滅の危機に瀕する可能性のある言語かどうかを調査して話者数を把握し、それに見合った対策をとることが必要ではないか (p21)。手話による教育が必要ならろう児が十全な言語である日本手話による教育を受けられていなければ、日本手話の今後は、明るくない (p21)。

手話言語法案の内容に関し、本法案で手話言語とされるものが、日本手話なのか日本語対应手話なのかが明確にされていない点が問題である (p31)。「手話は少数言語である、だから手話に関する言語権を主張する」という本法案の趣旨を根底から覆す自己矛盾をはらんでいる (p31)。言語権に基づき保証されるべき具体的事柄と情報アクセシビリティ権に基づくそれが、結果として同様の内容になることは、両権利の性質上ありえることである。日本語対应手話利用者数の趨勢に乗じて、日本手話を母語とする人々の言語権保障が不十分なまま看過されれば、手話言語法は、その帰結として、聾者と日本手話を疎外することになる (p31)。連盟が手話言語法案とともに立法化を目指している、情報アクセシビリティ権に関する内容の「情報・コミュニケーション法」を活用して、日本語対应手話と日本手話の権利保障の住み分けと両者の連携を構築すべきである (p31)。このままでは日本国内の他の言語的少数派の言語権を度外視してしまう環境を作り出してしまい、結果としてかなりいびつな形で国際法上の言語権を国内法制化してしまうことになる (p35)。手話言語法の制定運動を推進してきた人々の尽力には敬意を表明するが、本来の意味での言語権の国内法制化への道を切り拓く立場にあることを自覚し、いま一度慎重に法案に内在する諸課題を検討してもらいたい (p35)。

(2) 久松氏の主張の概要

森・佐々木ら (2016) の考えは、『手話は言語であると言っている人たちは、言語を理解していない。全国で展開している手話言語条例で述べている手話は「日本語対应手話」であり「日本手話」ではない。』ということである。森・佐々木ら (2016) は手話言語学に裏付けされた「手話論」を展開しているが、従来の「医学モデル」の枠組みの中で語っている。それを端的に表現しているのは、「手話には日本手話と日本語対应手話がある」という言い方であり、音声言語優位の考え方に他ならない。日本語は音声言語であり、この日本語を表出する手段が「音声」であり、書き言葉としての「文字 (墨字)」がある。1965年から1975年にかけて「伝統的手話・中間型手話・同時法的手話」が聾教育の世界で流行り言葉のように使用されたが、これは音声言語 (日本語) 優位の思想を基準とした「手話」の区分である。今日、多く使われている「日本語対应手話」も同様であり、「日本手話」、「日本語対应手話」、「混成手話 (中間手話)」のような言い方をするのも手話を表層的な現象としてみているからである。「手話には日本手話と日本語対应手話がある」とあるが、この記述の「手話」とはどういうものであるのかの説明はほとんどない。

ろうあ連盟の日本手話言語法案における「手話」の定義は、日本語とは異なる独自の言語体系を有するとする。「日本語対应手話」を使わないのであれば、手話言語法案の「手話」は、基本的に中身は同じである。欧米と同じような言語観を持っているのであれば、「日本手話言語」というべきである。ろうあ連盟が作成した「日本手話言語法案」での「日本手話言語」を「手話」と略したのはその当時の状況ではやむを得なかったことであり、葛藤があった。むしろ危機感を抱いているとしたら、減少傾向にある聾学校の子どもたちのことである。人口減少が続く地方の県の聾学校では、一クラスに一人か二人という状況は珍しくなく、集団生活が保障される環境でなければ生きて「手話言語 (手話)」が身につかない。集団生活の教育環境確保が最優先である。この状況への危機意識を連盟は強く持っており、聾学校での集団教育の重要性を訴える手話言語法と手話言語条例は必要である。問題は「手話言語 (手話)」を習得し続ける、向上心が保てるような環境の整備ができていないことである。手話言語条例で記述されている「手話」を「日本手話」なのか「日本語対应手話」なのかあいまいな状態にすることを理由に「日本語対应手話」と決め、また「日本手話」でなければ「日本語対应手話」であると決めつけることは、科学と事実に基づく知見に反する。

森・佐々木ら (2016) は、「手話言語法案や全国各地で広がる手話言語条例で示している『手話』は、『日本語対应手話』であるので、これに批判する『日本手話』話者が多い、また「日本手話」が危機言語になる」との記述があるが、これには反論する。ろうあ連盟は長い間、理不尽な差別や人権侵害とたたかってきた。そして「手話 (手話言語)」を命がけで守り、全国の聾者が団結して、障害のある人を排除する社会から、障害のある人、ない人が共に暮らすことのできる、多様な生き方、多様な考え方ができる社会に変えていく努力をしてきた。

6. 今後の展開を巡る問題

6-1 国連障害者権利条約

(1) 対日審査の総括所見への回答

国連障害者権利委員会のホームページにて9月9日付で公開された。聴覚障害関連で言えば、ポジティブな側面として次のことを挙げている。

- 1) 障害者の情報通信の確保及び活用に関する施策の推進に関する法律(2022年)
- 2) 障害者差別解消法(2013年法律第65号)及びその改正(2021年法律第56号)
により、公共及び民間事業者団体に障害者のための合理的配慮を提供することが義務づけられた。
- 3) 聴覚障害者の電話利用の円滑化に関する法律(2011年法律第五十三号)。
- 4) 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律; バリアフリー法(2018年、2020年改正)、アクセシビリティ基準の推進
一方、懸念事項、勧告として以下の点を示している。
- 1) 盲ろう者など、より手厚い支援を必要とする人を含む、すべての障害者の情報提供やコミュニケーション支援に欠ける。
- 2) テレビ番組やウェブサイトを含む公共情報およびコミュニケーションへのアクセスを得る上で障害者が直面する障害、および地方自治体間の格差。
- 3) 日本の手話が公用語として法律で認められていないこと、手話の教育が行われていないこと、生活のあらゆる場面で手話通訳が行われていないこと。

委員会の締約国への勧告は、以下のとおりである。

- 1) ウェブサイト、テレビ、メディアサービス等、公衆に提供される情報のアクセシビリティを確保するため、あらゆるレベルで法的拘束力のある情報通信基準を策定する。
- 2) 点字、盲ろう者用通訳、手話、イージーリード、平易な言葉、音声記述、ビデオ転写、字幕、触覚、補強、代替手段など、利用しやすいコミュニケーション形式の開発、促進、利用のために十分な資金を割り当てる。
- 3) 日本手話を国レベルの公用語として法律で認め、生活のあらゆる場面で手話へのアクセスとその使用を促進し、有能な手話通訳者の訓練と利用可能性を確保する。

(2) 対応

本稿で論じている手話言語条例の観点から言及する。「日本手話を国レベルの公用語として法律で認める」ことを勧告しており、国内での議論をはるかに超えた内容となっている。すなわち、「日本手話言語条例」ではなく、「日本手話条例」の制定を勧告している。国内の議論では森ら(2016)の意見に近いものとなっている。森らは、1) 国際法上の人権保障概念として生み出された言語権概念の国内法への受容という点からみて、手話言語法の制定という立法戦略ではなく、いずれの少数言語(継承語も含む)問題にも対応しうる言語権基本法をまず策定すべきだ、2) もし、手話言語法が成立し、(不十分ながら)手話に関する言語権が立法化されたとしたら、二つの側面で人権の保障ではなく特権の容認にならざるをえなく、一つは日本語対应手話者の日本手話者に対する特権であり、もう一つは手話話者の他の言語的少数者に対する特権である(p34)、とする。

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」2016年3月11日受領・答弁第161号）。

6-2 現在の手話言語条例の全国的な動き

最初の条例は、鳥取県であり、2013年に制定された。2022年10月21日現在、条例成立の自治体が34都道府県、17区、321市、84町、3村の計459自治体となっている。障害者基本法の改正は2011年であり、手話言語条例制定に先立って法改正が行われた。2014年の障害者権利条約の批准については、各自治体の手話言語条例は障害者基本法と対で引用されているに過ぎず、障害者基本法の改正や障害者権利条約の批准が、手話言語条例の急速な普及の原因ではない。

2013年の障害者差別解消法に規定する「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。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自治体に過ぎず、同法の施行による影響もほとんど考えられない。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ているためである。

鳥取県の条例の制定の契機は、2013年1月のろうあ連盟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。ろうあ連盟は、2010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。

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、現時点ではなく、また、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。手話言語条例は、景観条例と同じ政策条例で、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。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、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。

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、2014年に市町村向けの「市町村手話言語条例モデル条例案」と都道府県向けの「〇〇県手話言語モデル条例」を公表し、傘下の団体や関係団体が、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。

2016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」（2018年10月2日現在で532自治体が加入）が設立された。

7 おわりに

1993年の「聴覚障害児のコミュニケーション手段に関する調査報告書」が出されて以来、ほぼ30年が過ぎたが、全国の聾学校で幼稚部から小学部段階で手話を教育手段（教育言語）として位置づけている聾学校はそう多くはない。聾学校（聴覚特別支援学校）において手話は教育言語として位置づけがなされていないことは、早期段階の聴覚障害児の問題としてだけでなく、成人の聾者の問題でもある。

これまで、日本語の語順に従い、手話（手話言語）を使用し、指導してきたことは事実である。聞こえる人に合わせながら、聞こえる人が読み取れるように話さなければならぬことは多々あった。手話言語通訳者（手話通訳者）が少なかった時代もあった。今は、聾者が日常的に使う「手話（手話言語）」を聾者の視点で教えるようになってきている。聾者の社会参加が拡大するにつれて手話言語通訳者（手話通訳者）が追い付かない状況が生じてきている。言語通訳や合理的配慮への理解の低さが手話言語通訳者の拡充を阻んでいることも事実である。これらの課題を解決するためには、手話言語法や手話言語条例の制定をすすめることが必要であると当事者（全日本ろうあ連盟）は、考えている。全日本ろうあ連盟が、「手話言語法」制定の運動を展開した時は、まだ「手話言語」を用いることに抵抗が少なからずあった。「手話言語法制定」を構想した時、「手話法」または「手話基本法」の名称の話も出たが、「手話」は「言語」であるとの意識を普遍的なものにするためには、「手話言語法」にすべきとの意見が勝り、今日に至っている。

歴史的に長く不利益を受けてきた聴覚障害者にとって、手話に係る言語権を獲得することは悲願であり、そのような権利が基本的人権として認められることは、聴覚障害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。

国連障害者権利条約対日審査の総括所見に対する報告を作成することが現在の課題となっているが、国への政策波及を生じさせるには、手話に係る様々な権利の保障を検討していくことが必要十分条件であると言える。

主要文献

- 1) 久松氏(2016) 手話言語法と聾教育(3)～「手話」から「手話言語」の時代へ～聾教育の“明日”74, 12-26.
- 2) 一般財団法人全日本ろうあ連盟全国手話言語市区長会
<https://www.jfd.or.jp/sgh/chokai> (最終閲覧; 2022年10月22日)
- 3) 一般財団法人全日本ろうあ連盟手話言語条例マップ
<https://www.jfd.or.jp/sgh/joreimap> (最終閲覧; 2022年10月22日)
- 4) 森・佐々木(2016) 手話を言語と言うのなら ひつじ書房.
- 5) 平成28年度政策・実務研修(JAMP共同実地研修) レポート優秀作法令実務B法務の応用と実践
<https://www.jiam.jp/case/doc/3119e177f4afa1a70f109498154052b8b760cd69.pdf>
(最終閲覧; 2022年10月22日)

- 6) 澤 俊晴・小林 伸行 (2019) 手話言語条例の継受 山陽論叢 (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) 25, 161-176.
- 7) 二神麗子 (2018) 「手話言語条例」比較論 手話・言語・コミュニケーション 5, 45.
- 8) 文部科学省聴覚障害教育の手引き https://www.mext.go.jp/content/20200324-mxt_tokubetu02-100002897_003.pdf (最終閲覧; 2022年10月22日)
- 9) 厚生労働省 (2013) 障害者の情報・意思疎通支援 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/sanka/index.html (最終閲覧; 2022年10月22日)

都築 繁幸 (つづき しげゆき) 東京通信大学 人間福祉学部 教授