

ニュージーランド現地調査 中間報告

2011年3月2日

大杉 豊
小林昌之

1. はじめに

「手話言語法」制定推進事業における海外調査の一環として、2011年1月5日より13日までの日程で、ニュージーランド現地調査を行った。手話言語の法的認知の形態は国によって異なり、憲法や一般の法律の中で規定する国および個別法を制定する国などがある。ニュージーランドは手話に関する個別法を制定した国として国連ハンドブック(UN-DESA 2007)に紹介されている。そこで本現地調査では、2006年4月に制定されたニュージーランド手話言語法(以下「NZSL法」とする)に関して、以下の内容を把握することを目的に設定した。

- (1) 手話言語法制定の前後に見られる変化の有無とその内容について
- (2) 変化が見られる場合、手話言語法の直接的あるいは間接的影響の有無について
- (3) 手話言語法と他の法律の関係について
- (4) 手話言語法の見直し検討状況について

以上の目的を達成するために、ニュージーランドではオークランドおよびウェリントンにて、手話言語を用いるろう者の当事者組織であるニュージーランドろう協会、政府関連では社会開発省障害問題室及び教育省特殊教育課ならびに国家人権委員会を訪問し、「手話言語法」制定推進事業実務者会議でまとめた分析課題を中心にヒアリングを行った。また、ろう教育関連についてはケルストンろう教育センターの教員、手話研究関連についてはビクトリア大学デフ・スタディズ学科の教員、手話通訳養成関連についてはオークランド工科大学手話通訳学科の教員及び手話通訳者となった卒業生、そしてオークランドのろう者コミュニティ・リーダー複数名と接触して情報及び意見の収集を行った。

本論では、まずニュージーランドの概要を述べたうえで、NZSL法の構成を紹介し、NZSL法の制定が社会にもたらした変化を論ずることとしたい。

2. ニュージーランドの概要

オーストラリアの南東に位置するニュージーランドは日本と同様に島国であり、国土面積、人口、GDPは表1に記載の通りである。民族構成をみると、先住民であるマオリ人が国民の15.2パーセントと大きなウェイトを占めており、国民約7人に1人がマオリ人という計算になる。一方、日本は政府より先住民と認定されているアイヌ人の人口に関する全国的な統計がない。最も多く見積もっている調査でも全国で約20万人とされており、この数字をもってしても国民の0.002パーセントである。

ニュージーランドろう協会によれば、ニュージーランドにおける手話を使うろう者の人口は約5000人、オークランド技術大学手話通訳学科を修了した手話通訳者は100名弱、ろう者50人に1人が手話通訳者という計算になる。単純な比較は難しいが、日本ではろう者18人に1人が手話通訳士であることを考えると、手話通訳者の数が大変不足していることがうかがえる。

表1 日本とニュージーランドの対照表

	日本	ニュージーランド
国土面積	378,000km ²	268,680km ²
人口	1億2728万人	426万人
GDP	34千ドル(1人あたり)	27千ドル(1人あたり)
民族構成	日本人 98.5% アイヌ人 約20万人として 0.002%	ヨーロッパ人 81% マオリ人 15.2%(約66万3千人) アジア人 9% ※2010年7月末、NZ統計局推計
手話を使うろう者の人口	約5万人(人口の0.0004%) ※平成18年身体障害児・者実態調査より	約5千人(人口の0.001%) ※ニュージーランドろう協会職員へのインタビューより
手話通訳者	2827名(ろう者18人に1人) ※2011年2月までの手話通訳士合格者数	100名弱(ろう者50人に1人) ※オークランド技術大学手話通訳学科修了者数

3. ニュージーランド手話言語法の構成

ニュージーランド手話言語法は全13カ条から構成される。ここでは、本法の目的、定義およびその手話言語の公認と政府機関の指導原則について概説する。なお、本法は、施行3年後に、法律の運用状況ならびにその範囲と内容を含む修正の必要性について見直すことが明文化されている(第11条)。

3.1. 目的

NZSL法は初めに本法の目的が、ニュージーランド手話の使用を促進、維持することにあることを宣言し、そのために以下の4つの方法をとることが明示されている(第3条)。すなわち、(a) ニュージーランド手話を公用語として宣言すること、(b) 法的手続におけるニュージーランド手話の使用を規定すること、(c) 法的手続におけるニュージーランド手話の通訳の適格性(competency)の基準を定めた規則を制定する権限を付与すること、および(d) ニュージーランド手話の促進、使用にあたり政府機関の指導原則を定めることである。

3.2. 手話の定義

第4条の解釈において、「ニュージーランド手話または NZSL とは、ニュージーランドにおける別個の言語的および文化的集団であるろうの人々の第一言語または希望言語である、視覚的・身振りの言語を意味する」ことが定義づけられている。

New Zealand Sign Language or NZSL means the visual and gestural language that is the first or preferred language in New Zealand of the distinct linguistic and cultural group of people who are deaf

3.3. 公認

本法の第1の目的は、ニュージーランド手話を公用語として公認することであり、第6条が「ニュージーランド手話はニュージーランドの公用語であることを宣言する」と定めている。これにより、ニュージーランド手話は、マオリ語に次いで2番目の法定公用語となり、ニュージーランドは英語を含めて3つの公用語を持つことになった。

本法でもう一つ公認されたことは、法的手続においてニュージーランド手話を使用する権利である（第7条）。裁判所、審判所における法的手続きにおいて、第一言語または希望言語がニュージーランド手話である場合には、それを使用することができる。そして、裁判長等は、ニュージーランド手話を使用する権利を付与された人が使用を希望することを知り得た場合には、適格性を有する通訳者が利用できるよう保証しなければならないと定められている。すなわち、ろう者は手話通訳者を依頼する権利があり、裁判所等がそれを手配することになっている。なお、適格性の基準の規則は別に定められる。

3.4. 政府機関の指導原則

裁判所、審判所などの法的手続きにおいて手話を使用することが権利であると定められているのに対して、その他の政府機関において手話使用は権利として定められていない。本法は、政府機関は、自己の機能及び権限を行使するにあたり、合理的に実行可能な限り、次の原則により進められるべきであると規定する（第9条）。すなわち、(a) ニュージーランド手話に関する問題についてはろう者コミュニティの意見を求められるべきこと、(b) 一般大衆に対する政府サービスの利用促進および一般大衆に対する情報の提供にあたりニュージーランド手話の使用が使用されるべきこと、(c) 政府のサービス及び情報はニュージーランド手話の使用を含めて適切な方法を通じてろう者コミュニティにとってアクセス可能にすべきことが原則として定められている。

3.5. マオリ語法との比較

2006年に制定されたNZSL法は、それに先だって1987年に制定されていたマオリ語法をモデルとしている。両者は、それぞれの言語を公用語として宣言することを主たる目的にしていることでは同じであるが、それを現実化するために用意された内容が異なる（表

2)。とくにNZSL法は政府機関が従うべき指導原則のみを定めているのに対して、マオリ語法ではマオリ語の公用語化宣言が効果をもつようにするための政策、手続き、手段、実行計画等の履行のイニシアティブをとり、開発し、コーディネートし、評価し、アドバイスし、支援するための組織として、マオリ語委員会を設置することが定められており、そのための予算措置が規定されていることが大きく異なる。言語のステータスは同じであるものの、言語の管理、普及施策の面で両者に違いが出ているともいえる。

表2 NZSL法とマオリ語法の対照表

NZSL法	マオリ語法
NZSLを公用語として宣言	マオリ語を公用語として宣言
第一言語・希望言語である場合、NZSLを法的手続きで使用できる権利	マオリ語を法的手続きで使用できる権利
政府機関は、合理的に可能な限り、次の原則に従う： ・NZSLに問題はろう者コミュニティの意見聴取 ・サービス・情報の促進にNZSL使用 ・政府の情報・サービスはNZSL等でアクセス可能であるべき	マオリ語委員会の設立： ・マオリ語の公用語化宣言が効果をもつための政策、手続き、手段、実行計画の履行 ・マオリ語の使用の促進 ・マオリ語の能力評価（通訳・翻訳） ・マオリ語問題の大臣への報告
	本法のための支出を議会が承認する
総督は法的手続きでNZSL通訳者が要求されている能力基準を定める規定を制定可能	委員会がマオリ語の能力証明書を付与 ・通訳者／翻訳者の資格、証明 ・法的手続きでの有資格証明書の裏書 ・上記のモニタリング

4. ニュージーランド手話言語法制定以降の社会変化

4.1. 司法（法的手続き）

NZSL法が制定されるまでは、法廷における手話通訳の配置は裁判長の判断とされており、場所によっては手話通訳の配置なしに進められる例も見られたようである。NZSL法制定後は義務化され、裁判長の判断を待つことなく、ニュージーランド手話の使用を希望する時に手続きを取れば手話通訳の配置が事務的に進められるシステムとなった。

「地方・高等裁判所におけるニュージーランド手話通訳者のガイドライン」が法務省で策定中(ウェブサイト)であるが、NZSL法第7条3項の「適格性を有する通訳者(a competent interpreter)」とされるための通訳能力については、現在通達により、(1)手話通訳学科を修了していること、(2)実務経験が2年以上あること、及び(3)手話通訳者協会の会員であることが基準とされている。

なお、2009年9月より国会審議中である「法廷（遠隔参加）法案(The Courts (Remote

Participation) Bill)」に、法廷に通信環境を整備してビデオ会議ができるようにすることが盛り込まれており、本法案が制定された時はこのシステムを利用しての遠隔手話通訳の増加が期待されている。

4.2. 行政

NZSL 法第 9 条(c)に「政府のサービス及び情報はニューージーランド手話の使用を含めて適切な方法を通じてろう者コミュニティにとってアクセス可能にすべきである」と規定されたことを受けて、政府機関が 2006 年 4 月以降ろう者の利用者および職員のアクセス向上に向けて取り組んできた内容は、障害問題室のウェブサイトで以下のように紹介されている。

- ・ 2008 年の総選挙時に、法務省がニューージーランドろう協会の協力を得て立候補および投票の手順をニューージーランド手話で説明する DVD を製作した。

- ・ 保健省は 2008 年から 2010 年までニューージーランドろう協会に保健・障害関連のサービスにおける手話通訳事業を委託した。また、同協会のろう者アクセスセンター（ビデオ電話、IT 機器などを設置して遠隔地域のろう者が利用できるようにする機能）設置に単発の助成を行っている。

- ・ 経済開発省は 2008 年よりオークランド技術大学で手話通訳を学ぶ（年間 20 名の）学生に奨学金の授与を始めた。教育省及び保健省も同様の措置を講じている（政府関係者へのインタビューより）。

- ・ 社会開発省は 2009 年に同省の行っているサービスをニューージーランド手話で説明する DVD を製作して配布した。

- ・ 社会開発省障害問題室は 2009 年にニューージーランド手話通訳者の活用に関するガイドラインを各省庁に配布し、また国連「障害者権利条約」及び「ニューージーランド障害戦略」の手話版を製作した。

なお、障害問題担当大臣によるろう者に関する政策の発表が英語字幕およびニューージーランド手話通訳を付与したビデオ映像でインターネットにて閲覧できるようになっていることがウェブサイトを確認できる。

写真1 社会開発省障害問題室のウェブサイトより



4.3. 教育

ニュージーランド手話が公用語のひとつと規定されたことにより、ろう・難聴児の学級が設置されている一般の学校を中心にニュージーランド手話への関心が高まり、教育省は2007年に「NZSL in New Zealand Curriculum」というガイドラインを発表した。これはニュージーランド手話の指導・学習の指針といえるものであり、早期教育や学校教育にニュージーランド手話科目を取り入れるためにデザインされたものである。

ろう教育センターにおいても、生徒のニュージーランド手話能力を評価するシステムの開発が進められているほか、ニュージーランド手話の習熟度に応じて手話能力手当を支給する制度の検討が進められるなどの動きが見られるが、ろう・難聴児が一般自動に混じって授業を受けるメインストリーミング環境においては、財源の不足による手話通訳者配置の不足が指摘されている。

NZSL 法制定後の教育に関する目立った動きとしては、政府から独立した国家人権委員会に、ろう児への教育におけるニュージーランド手話を使う権利の保障を求める内容の申し立てが出されていることが特記される。これは手話が公用語のひとつと規定されたに関わらず、教育におけるろう児の手話使用の権利がまだ認められていないことを示している。

4.4. 通信

NZSL 法が制定される前から、電気通信事業に関する法規で、ろう者、聴覚障害者、盲ろう者、言語障害者に対する電気通信サービスが義務付けられており、ろう者がオペレーターとの英語テキストによる通信を通して音声による電話コミュニケーションにアクセスする方法が確立されていた。

NZSL 法制定後の2009年7月よりビデオリレーサービスの試行が開始された。これはろう者がニュージーランド手話通訳の可能なオペレーターとのビデオ通信により音声による電話コミュニケーションにアクセスする方法であり、英語テキストと同様に自宅でも職場

でもインターネット接続環境とビデオカメラ付き端末が整っていればすぐに利用できるサービスである。試行期間は 2010 年 11 月までとされていたが、調査時点では試験期間が延長されており、本格的な運用の開始はまだである(ビデオリレーサービス担当者へのインタビューより)。

写真 2 ビデオリレーサービス利用のイメージ写真 (事業者の案内パンフレットより)



4.5. ろう協会の取り組み

ろう者の当事者団体であるニュージールンドろう協会は 1977 年に設立されている。ろう者の権利を擁護するための団体というよりは、政府よりろう者・難聴者を対象とする事業（手話通訳派遣事業等）の委託を受ける団体という性格が強く、「政府に要望を突き付ける」ではなく「一緒に考えていけるよう要望を出していく」スタンスと取り続けている。

同協会は設立時から手話の公用語化を優先課題として掲げており、1978 年には「オーストラリア英語手話を国の手話に」という決議を出して、翌年にはろう学校におけるトータルコミュニケーション法の採用を実現させている。「ニュージールンド手話の政府による公的認知を」とニュージールンド手話が同協会の決議等に登場したのは 1985 年の 5 年目標が初めてのものである(Dugdale 2001)。

障害者団体による政府及び政党への働きかけが継続して続けられた結果、労働党が 1996 年発表のマニフェストで障害者の「社会モデル」を導入し、1999 年にはニュージールンド手話の法的認知に全力を尽くすことを約束した。同年より労働党が政権を担うこととなった結果、まず 2000 年に「ニュージールンド公衆衛生と障害法」で「ニュージールンド障害戦略」の確定が義務付けられた。引き続き 2002 年に「障害問題室」が社会開発省に設立され、この障害問題室にろう者の Victoria Manning 氏が 2003 年より政策アナリストとして採用され、同氏が NZSL 法案を担当することとなった。ただちに全国 5 箇所で実施された障害問題室主催の公聴会では (1) 政府機関及び拾い社会においてろう者への理解度が低いこと、(2) 政府サービスへのアクセスが貧しく、ろう者と政府機関の間でアクセシビリティにつ

いての認識の隔たりが大きいこと、(3) 及び手話通訳事業（制度）を支える資金と開発が不十分であることの三点がろう者コミュニティの総意として確認された。

以降もニュージーランドろう協会は NZSL 法案に関する国会の動きを全国のろう者に伝え、国会へのニュージーランド手話映像による意見提出を呼びかけるなどして、NZSL 法の制定へ向けて牽引車の役割を果たしている。

20 年に及ぶ運動の成果ともいえる NZSL 法制定を更なる契機として、同協会は二つの啓発事業を新しく立ち上げている。一つは「ニュージーランド手話週間」で、ニュージーランド手話がニュージーランドの公用語となったことを記念して 2007 年より毎年 5 月第 2 週に開催されている。ニュージーランドのろう者コミュニティとニュージーランド手話についての国民的な理解を深めるとともに、この取り組みを通してろう者自身がろう者としての尊厳と誇りを持つチャンスを得ることが大きな目的とされ、開催期間中はバスのボディやバス停留所などにポスター広告を出したり、テレビの番組に手話通訳やろう者を登場させたり、手話を市民（子どもを含む）に教える手話教室などのイベントを開催したりしている。障害問題大臣もニュージーランド手話週間の開催に合わせて手話に関する政策を発表したりしている。（日本の「障害者週間」と似ている。）

ちなみに、テーマは「私たちの第三公用語を祝福しよう（2007 年）」、「ニュージーランド手話はあなたの手の中にある（2008 年）」、「手話表現の自由を（2009 年）」、「考えよう、手話を！（2010 年）」と毎年変わっており、今年（2011 年 5 月 2 日～8 日）は「わたしはろう者です。話しませんか。」に決定している。

もう一つの啓発事業は「啓発レクチャー」の展開であり、政府機関、ろう者を雇用する企業、医療施設などを対象に行われている。ろう者に関する知識などの講義を主体とするワークショップと手話を学習する手話研修の二種類が用意されており、それぞれ 4,000NZ ドル（約 25 万円）と 6,000NZ ドル（約 38 万円）、年間 200 回がろう協会としての目標とされている。

なお、ニュージーランドろう協会の正式名称は「Deaf Aotearoa New Zealand」であり、「Aotearoa(アオテアオラ)」は「ニュージーランド」のマオリ語名である。

5. おわりに

手話を公用語として法律で規定したことは、ろう者のアイデンティティとプライド、及びエンパワメントの核となることであり、日本の私たちが何をおいても見習うべきことである（評価できる）。また、法的手続きにおいて手話使用が権利として規定されたことは、ろう者の権利救済にとって欠くことはできない司法へのアクセスを保障したものである（評価できる）。

しかしながら、その他の分野での手話使用が「政府機関の指導原則」（ガイドライン）にとどまったのは、時の政権や財政状況に大きく左右され、ろう者の権利を揺るがずものとなっている（評価できない）。ろう者側はこれを義務と規定することを望んだが、政府の強い反対で妥協せざるを得なかった。したがって、この点は、NZSL 法の欠点を教訓として、

日本において手話言語法の制定を推進する時は、他の分野での手話アクセス等の権利性を織り込む努力が必要である。また、NZSL 法の監督を実行ならしめるための独立した監督部門も必要である。これは、NZSL 法のモデルとなったマオリ語法では規定されており、NZSL 法が実行できなかったことであり（評価できない）、これも教訓として日本における手話言語法の中に織り込むべきである。

なお、NZSL 法は、施行 3 年後に法律の運用状況ならびにその範囲と内容を含む修正の必要性について見直すことが規定されていたが、政権交代などで予定から 2 年遅れた 2011 年 1 月ようやく障害問題担当大臣より見直し作業を始めることのアナウンスがあった。この見直し作業はろう者コミュニティから選出されたメンバーとともに慎重に進められており、障害問題室のウェブサイトには 11 個の質問からなるパブリックコメントの募集が発表された。国民はメール、ファックス、手紙のほかに、意見をニュージーランド手話で収録したビデオ映像を郵送して提出する方法も認められている。パブリックコメントは 2011 年 2 月 28 日に締め切られる予定となっている。今後の経緯にも注目を要する。

〔参考文献〕

Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Inter-Parliamentary Union (IPU), *From Exclusion to Equality - Realizing the rights of persons with disabilities* (Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol), Geneva: United Nations, 2007

(<http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>)

Patricia Dugdale, *Talking Hands, Listening Eyes: The history of the Deaf Association of New Zealand*. Deaf Association of New Zealand, 2001

Rachel Locker Mckee, “The Eyes Have It! Our Third Official Language: New Zealand Sign Language,” *Journal of New Zealand Studies*, NS 4-5, October 2005–October 2006, 2006, pp.129–148.

Office for Disability Issues (ODI), “New Zealand Sign Language Act 2006”

(<http://www.odi.govt.nz/what-we-do/nzsl/index.html>)