

手話言語法を制定することの意見書

はじめに

財団法人全日本ろうあ連盟（以下、連盟）は、手話に関する法律の制定をめざして、連盟と関係する団体や研究者、教育者等に協力を求め、日本財団の助成で手話言語法制定推進事業（以下、推進事業）を立ち上げました。そして、手話に関する資料の収集、海外における手話関連の法律の調査、国内の実態調査を行い、我が国における手話言語に関する法制度をどのように構築していくかを、審議してきました。

連盟は、手話によるコミュニケーションや情報提供が保障される環境を実現するために、60年以上もの間、運動を続けてきた歴史があります。我が国最初のろう教育は、1878年（明治11年）に京都で始まり、大正、昭和の時代を経て、百校を超えるまでになりましたが、そうしたろう学校の同窓会を母体として、ろう者の集団や全国組織が結成されたことが、手話の社会的認知を国政に提起する大きな原動力となりました。

しかし、ろう者が「オシ」「ツンボ」と蔑まれていた時代から、手話に関する法律の制定が検討されるようになる今日までの道のりは、平坦なものではありませんでした。まず、ろう教育の現場では、1920年（大正9年）代以降、手話は日本語の習得を妨げるものと誤解され、多くの学校で意図的に排除されてきました。それでも、ろう学校の児童や生徒、卒業生は、互いのコミュニケーションにおいて、手話を使い続けてきました。手話の使用が厳しく抑圧される状況においてなお、手話が維持され、発展してきた歴史は、人間の持つ言語獲得に対する本能的渴望を示すものでもあります。しかしながら、手話の獲得は、ろう教育において後回しにされ、ろう者は長い間、手話を使うことに引け目を感じなければなりませんでした。

また、連盟の運動は、日本社会の障害者観や障害者福祉施策の影響も大きく受けました。諸外国に比べても、我が国では障害者に対する差別や偏見が強く見られ、それは手話やろう者への蔑視、極端な口話教育偏重にもつながっていました。当連盟は、そのような中で、差別の壁を超えてろう者が社会参加でき

る社会を作るべく、運動を展開する方向へと向かいました。また、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いたため、身心に障害のある人の人間としての尊厳や基本的人権を保障するという視点が欠けていました。そのため、「手話によるコミュニケーション」も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きました。

さらに、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ということも、言語としての手話の認知が遅れた大きな要因となりました。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のです。

こうした背景から、当連盟は、障害者福祉施策の充実にエネルギーを注いできました。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りました。また、差別に対する当連盟の運動は、障害を欠格事由にした法律の改正につながり、ろう者の職業選択の幅は広がりました。自動車運転免許の取得や自らの財産管理もできるようになりました。

以上のように、当連盟は、当事者運動を展開して福祉分野での取り組みは拡大してきましたが、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、やはり、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ります。聞こえないということは、聞こえる人が当たり前に行なっている音声言語のコミュニケーションをすることが難しいという意味なのです。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、言語が必要です。ろう者の場合には、100%認識できる言語は視覚機能を利用した言語である手話であり、ろう者が人間として基本的人権を保障されるために、言語として手話を使える環境が法的に整えられていくことが求められます。

なぜ、今、「手話言語法」が必要なのか？

①障害者権利条約批准のための国内法整備の必要性

国際連合では、障害者に対する権利保障を強化するために、障害者の権利宣言（1975年、昭和50年）、障害者に関する世界行動計画（1982年、昭和57年）、障害者の機会均等化に関する基準規則（1993年、平成5年）の制定などの形で様々な取り組みがなされてきました。しかし、これらは政治的・道義的ガイドラインにとどまっており、一層の実効性を求めて、法的拘束力のある条約制定を求める声が高まってきました。これに応え、国際連合では2001年（平成13年）に特別委員会が設置され、条約案たたき台の作成、様々な政府間交渉を経て、2006年（平成18年）12月13日に国連総会において障害者権利条約（以下、権利条約と称す）が採択されるに至りました。その後、20か国以上の批准を得て、権利条約は2008年（平成20年）5月3日に発効しました。

ろう者にとって重要なのは、手話が言語に含まれることが明記されたということです。権利条約の第二条では、「言語」を次のように定義しています。

「『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。」

さらに、同じ第二条において「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。）をいう。」と定義し、次に見るとおり、「言語」あるいは「意思疎通」に関して様々な権利を定めています。

まず、権利条約第二十一条※1では、「意思疎通」についての規定が設けられ、障害者に対する表現及び意見の自由並びに情報へのアクセスを保障しています。これは、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

また、権利条約第二十二条※2では、「意思疎通」に関するプライバシーの尊重が謳われています。これは、「手話を守る」権利に関わる規定といえます。

次に、権利条約第二十四条3項※3では、教育分野において、（1）障害者が補助的・代替的な「意思疎通」手段・様式の習得が容易になるような措置をとるとともに、（2）手話の習得、ろう者コミュニティの「言語」的アイデンティティーの促進を容易にし、（3）ろう者個人にとって最も適当な「言語」、あるいは最も適当な「意思疎通」形態・手段を用いて、かつ、学問的・社会的な発達を最大にする環境において教育を行うことを締約国に義務づけています。これは、「手話を獲得する」権利、「手話で学ぶ」権利に関わる規定といえます。

さらに、同じ第二十四条4項※4では、「手話」について能力を有する教員を雇用し、また、教育のすべての段階に従事する専門家、職員に対して、適当な「意思疎通」の補助的・代替的形態・手段・様式に関するものも含めた研修を行うことを締約国に義務づけています。これも、「手話を獲得する」権利、「手話で学ぶ」権利に関わる規定といえます。

また、権利条約第三十条4項※5は、障害者は、手話やろう者文化を含む独自の文化的・言語的アイデンティティーの承認・支持を受ける権利を享有することを明らかにしています。これは、「手話を学ぶ」権利、「手話を守る」権利に関わる規定といえます。

このほか、権利条約第二条では、「合理的配慮」を否定することは「障害を理由とする差別」に該当すると明記しています。この「合理的配慮」には手話通訳者の配置も含まれています。これは、「手話で学ぶ」権利、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。日本国は、2007年（平成19年）9月28日に権利条約に署名していますが、批准はしておらず、未だに権利条約に従う法的義務が発生していないのが現状です。このため、日本国政府は、権利条約の批准にあたり必要な国内法の整備等を目的として、同年12月8日、内閣府に障がい者制度改革推進本部を設置し、権利条約批准に対応した国内法の整備を図っています。

権利条約では、上記のとおり「言語」に関連して様々な規定を置いていますので、手話言語に関する権利を保障していくためには、権利条約の各規定に対応した国内法の整備が必要です。その一環として、手話言語法の制定が求められています。

②改正障害者基本法に基づいた法整備

上記のとおり日本国政府は、内閣府に障がい者制度改革推進本部を設置していますが、これに加えて障害者施策に関する意見を求めるために、内閣府は、同月15日に、障がい者制度改革推進会議を設置しました。同会議での審議の結果、2010年（平成22年）6月7日には「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」が、同年12月17日には、障害者基本法改正に関する「障害者制度改革の推進のための第二次意見」が発表され、障害者の人権保障のあり方が詳細かつ強力で打ち出されました。この後、紆余曲折があり、第二次意見の内容は一部しか反映されない結果となりましたが、2011年（平成23年）7月29日に障害者基本法が改正され、同年8月5日に公布・施行されました。

この改正障害者基本法第三条※6では、「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ています。

これに加えて、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いう規定も置かれています。これは、「手話で学ぶ」権利、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

改正障害者基本法第二十二条第1項※7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、また、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ます。また、同条第2項※7は国・地方公共団体に対して情報保障施策を義務づけており、同条第3項※7は事業者に対して情報バリアフリーの実現に努めることを義務づけています。これらは、「手話で学ぶ」権利、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

また、改正障害者基本法第二十九条※8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ます。これは、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

このほか、改正障害者基本法第四条第1項※9は障害者に対する差別禁止が明記され、第2項※9では合理的配慮の規定が置かれました。これは、「手話で学ぶ」権利、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

上記のとおり、改正障害者基本法にも「言語」に関連して様々な規定が設けられていますが、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いえないので、さらなる規定の整備が求められます。その一環として手話言語法の制定が求められています。

③ろう教育における手話の言語としての認知

また、ろう教育の場面でも手話を言語として認知していく動きが強くなっています。2010年（平成22年）7月にカナダ・バンクーバーで開催された第11回聴覚障害教育国際会議では、1880年にミラノで開催された同会議における「ろう教育から手話を排除する」という内容の決議が撤廃され、ろう者が教育を受ける上で、手話は重要な手段であると正式に認められました。約130年前のミラノ会議以来、私たちろう者は、手話を学ぶこと、手話で学ぶこと、さらには手話を使うことも否定されてきましたが、カナダ・バンクーバー会議で手話が言語として正式に認められたことは、我が国のろう教育の改革にも大きな前進をもたらすと考えられます。日本のろう教育では、以前に比べて手話の使用が認められてきていますが、手話の習得は日本語を習得した後でかまわないとの考え方も、依然として強くあります。しかし、音声でのコミュニケーションが難しいからこそ、ろう教育を必要とするろう児にとって、手話は、人間関係や知識を深める上でも重要な役割を果たす言語です。「手話を獲得する」権利、「手話で学ぶ」権利は保障されなくてはなりません。そのため、教育の分野でも手話を用いることを定めた手話言語法が必要とされています。

以上の理由により、我が国においても諸外国と同じように手話言語法の必要性を提言します。

「手話」を「言語」として保障することの意味は？

世界ろう連盟は、「言語」を次のように定義しています。「物、動き〔行動〕、概念、状態などを表現するために系統的に使用される音声、サイン、書記記号などであり、特定の言語的集団〔コミュニティ〕のメンバーにより共通に用いられ、共通に理解される」もの（世界ろう者連盟2004b）。これを前提として「手話」について、世界ろう者連盟は次のように述べています。「手話は、豊かな統語構造と文法体系をもつ言語であり、単なる『コミュニケーション方法』あるいは『コミュニケーション様式』ではない。」このように手話は言語学的な観点からみて、「言語」であるとされ、手話使用者は言語的少数者として位置付けられています。ろう者は、その言語に関する権利が保障され、生活のあらゆる場面において、手話及び手話の使用が認められ、尊重されるようになってこそ、全ての権利が享有できたと言えます（世界ろう者連盟2004a）。しかしながら、わが国においては、手話言語に関する権利が十分に保障されているとはいえません。手話を言語として保障することは、次の5つの権利を保障することを意味します。以下順を追って説明します。

（1）手話を獲得する

ろう者が手話を獲得・習得するには、ろう者の家族や身近な人たちに、手話に関する十分な情報提供とろう者が手話を獲得・習得していくための環境（教育の場）が保障されていなければなりません。

手話を獲得・習得していることが、次の4つの権利を保障する大前提であるとともに、次の4つの権利を保障することがこの「手話を獲得する」環境を作っていくために極めて重要なものと位置づけられます。したがって、「5つの権利」を描いた「権利の木」のうち、もっとも重要な「幹」の部分には、「手話を獲得する」権利をあてはめています。

手話を獲得する上では、ろう者の家族、特に親（保護者）への支援が重要です。ろう児をどのように育てるかは親が決めることですが、その為には判断材料、特に手話の必要性に関する情報の提供が十分に保障され、相談できる適切な機関が整備される必要があります。手話を最初に言語として獲得することの重要性は多くの研究成果から明らかにされており、これらの情報を適切に提供できるかが問われます。

(2) 手話で学ぶ

ろう者がさまざまな知識を学ぶためには、手話に熟達した教員が授業をすること（直接アクセス）と、地域の学校あるいは高等教育機関等で必要な場合に手話通訳が用意あるいは配置されている（間接アクセス）必要があります。

ろう学生を受け入れ情報保障を整備している大学等の高等教育機関は徐々に増えました。一方で手話通訳を依頼しても断られてしまうことはまだあります。学ぶ権利はすべての学生に保障されるべきですが、現状では聴こえないことに対する理解が十分ではありません。そういった状況は一刻も早く解決されなければなりません。

(3) 手話を学ぶ

ろう者が使用する手話について、より理解を深めることができる環境が用意されていることが必要です。

通常の学校では、日本語を学ぶ教科として「国語」があり、そこで日本語の文法、日本文学等日本語による文化を学ぶことができます。しかし、ろう学校では、自立活動の時間帯に手話を学ぶ機会を設けている学校はありますが、カリキュラムとして体系的に、豊かな文法体系をもつ手話を学ぶ時間はありません。手話による文化を学ぶことによって、ろう者の言語能力、コミュニケーション能力を上げていくことが必要です。そのことがろう者としての誇りをもって現代社会において生きる力を醸成することになります。

(4) 手話を使う

ろう者が手話を使える場（直接アクセス）と、手話通訳者を介して一般社会とコミュニケーションできるシステム（間接アクセス）が必要です。

現状では、日常生活のあらゆる場面で手話が使用できる環境になっていません。高齢のろう者が入所している施設では、手話のできる職員がいないため孤立する場面が多く見られます。また、ろう者のことをよく知らない人から、音声によるスピーチやカラオケを強要されたりすることもあります。ろう学校でろうの教員のための手話通訳が整備されず、職員会議等の内容が十分に把握で

きなかったという報告を聞くことがあります。また保護者に対する情報やコミュニケーション保障も十分ではありません。

手話を使用する環境が保障されるようになると、ろう児をもつ保護者も安心して手話を第一言語として獲得させる判断を得ることにもなります。手話を使用する環境を整備するという事は、手話を獲得する環境整備にもつながります。

(5) 手話を守る

手話も言語として普及・保存・研究されることが必要です。さらにろう者自身が手話を伝承していくことや、ろう者、きこえる人を問わず、容易に手話に接することが出来る環境づくりも大事なこととなります。

手話に関する科学的研究、またその研究体制はまだ不十分で、多くは個人の強い関心と努力に依存しているのが現状です。それは日本語等の音声言語が公的機関で収集、整理、保存、研究等の努力がはらわれていることとは大きく異なります。今後の手話の発展を図るために、日本語と同程度の体制で研究される必要があります。それは、教育機関においても同様であり、福祉機関、医療機関と連携して幅広く手話研究を進める必要があります。

「手話言語法」の目的は何か？

我々の考える手話言語法とは、改正障害者基本法から踏み込み、手話の認知をより確かなものにし、手話言語に関する権利をより実効性を持って保障していくための法律です。

ろう者が、家庭・学校・地域社会などあらゆる場面で手話を自由に使い、手話による豊かな文化を享受できる社会の実現を目指していかなければなりません。そのために、手話の獲得、手話の習得、手話の使用等に関する必要な事項を定め、手話に関するあらゆる施策（教育、子ども家庭福祉、通信、公共施設、政治参加、司法手続き、労働、雇用、民間施設、放送、文化、スポーツ等）の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的とします。

また、日本手話言語とは、日本のろう者が、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であることを定める必要があります。

「手話言語法」の構成はどのようなものか？

我が国で制定を求める手話言語法では、今までに述べた五つの権利（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、次の通りの構成とします。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」と六つの構成にします。

1. 総則

総則において、目的、定義、国及び地方公共団体の責務、障害者基本計画等を定めます。

2. 手話言語の獲得及び習得

手話言語の獲得及び手話言語の習得について具体的に言及します。

3. 手話の使用

手話の使用については、教育、通信、公共施設、政治参加、司法手続き、労働及び雇用、民間施設等、放送、文化及びスポーツについて具体的に言及します。

4. 手話通訳制度

手話通訳制度では、手話通訳制度について具体的に言及します。

5. 手話審議会等

この章では、手話審議会、手話研究所について具体的に言及します。

6. 雑則

この章は、手話の日、国際交流について言及します。

「手話言語法」に規定する用語について

①「日本手話言語」＝「手話」

音声言語と対比できるように「手話語」または「手語」を使用することの意見も出されましたが、我が国における手話への認知が広く行き渡っているためここでは「手話」を使用することとします。なお、中国では「手語」を使用しており、韓国も「手語」の使用を検討しております。

②「ろう者」

障害者権利条約では社会モデルに準拠した考えから「d e a f」が用いられています。ここでは医学モデルである「聴覚障害者」ではなく文化的モデルの要素も取り入れて、「ろう者」を使用するものとします。なお、政府の公定訳案では「聾者」、長瀬・川島訳においても日本語訳では「ろう者」を使用しています。

③「ろう児（乳幼児を含む）」

上記「ろう者」の子ども、児童、生徒を対象として、これらの総称として「ろう児」を使用します。

※1 権利条約第二十一条

「締約国は、障害者が、第二条に定めるあらゆる形態の意思疎通であって自ら選択するものにより、表現及び意見の自由（他の者と平等に情報及び考えを求め、受け、及び伝える自由を含む。）についての権利を行使することができることを確保するためのすべての適当な措置をとる。

(a) 障害者に対し、様々な種類の障害に相応した利用可能な様式及び技術により、適時に、かつ、追加の費用を伴わず、一般公衆向けの情報を提供すること。

(b) 公的な活動において、手話、点字、補助的及び代替的な意思疎通並びに障害者が自ら選択する他のすべての利用可能な意思疎通の手段、形態及び様式を用いることを受け入れ、及び容易にすること。

(c) 一般公衆に対してサービス（インターネットによるものを含む。）を提供する民間の団体が情報及びサービスを障害者にとって利用可能又は使用可能な様式で提供するよう要請すること。

(d) マスメディア（インターネットを通じて情報を提供する者を含む。）がそのサービスを障害者にとって利用可能なものとするよう奨励すること。

(e) 手話の使用を認め、及び促進すること。」これは、「手話を使う」権利に関わる規定といえます。

※2 権利条約第二十二条「第二十二条 プライバシーの尊重

1項 いかなる障害者も、居住地又は居住施設のいかんを問わず、そのプライバシー、家族、住居又は通信その他の形態の意思疎通に対して恣意的に又は不法に干渉されず、また、名誉及び信用を不法に攻撃されない。障害者は、このような干渉又は攻撃に対する法律の保護を受ける権利を有する。」

※3 権利条約第二十四条3項「第二十四条 教育 3 締約国は、障害者が地域社会の構成員として教育に完全かつ平等に参加することを容易にするた

め、障害者が生活する上での技能及び社会的な発達のための技能を習得することを可能とする。このため、締約国は、次のことを含む適当な措置をとる。

(a) 点字、代替的な文字、意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式並びに適応及び移動のための技能の習得並びに障害者相互による支援及び助言を容易にすること。(b) 手話の習得及び聴覚障害者の社会の言語的な同一性の促進を容易にすること。(c) 視覚障害若しくは聴覚障害又はこれらの重複障害のある者（特に児童）の教育が、その個人にとって最も適当な言語並びに意思疎通の形態及び手段で、かつ、学問的及び社会的な発達を最大にする環境において行われることを確保すること。」

※4 権利条約第二十四条4項「4 締約国は、1の権利の実現の確保を助長することを目的として、手話又は点字について能力を有する教員（障害のある教員を含む。）を雇用し、並びに教育のすべての段階に従事する専門家及び職員に対する研修を行うための適当な措置をとる。この研修には、障害についての意識の向上を組み入れ、また、適当な意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式の使用並びに障害者を支援するための教育技法及び教材の使用を組み入れるものとする。」

※5 権利条約第三十条4項「第三十条 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加 4 障害者は、他の者と平等に、その独自の文化的及び言語的な同一性（手話及びろう者の文化を含む。）の承認及び支持を受ける権利を有する。」

※6 改正障害者基本法第三条「（地域社会における共生等）第三条 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。…三 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。」

※7 改正障害者基本法第二十二條第1項「(情報の利用におけるバリアフリー化等) 第二十二條 国及び地方公共団体は、障害者が円滑に情報を取得し及び利用し、その意思を表示し、並びに他人との意思疎通を図ることができるようにするため、障害者が利用しやすい電子計算機及びその関連装置その他情報通信機器の普及、電気通信及び放送の役務の利用に関する障害者の利便の増進、障害者に対して情報を提供する施設の整備、障害者の意思疎通を仲介する者の養成及び派遣等が図られるよう必要な施策を講じなければならない。

2 国及び地方公共団体は、災害その他非常の事態の場合に障害者に対しその安全を確保するため必要な情報が迅速かつ的確に伝えられるよう必要な施策を講ずるものとするほか、行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進に当たっては、障害者の利用の便宜が図られるよう特に配慮しなければならない。

3 電気通信及び放送その他の情報の提供に係る役務の提供並びに電子計算機及びその関連装置その他情報通信機器の製造等を行う事業者は、当該役務の提供又は当該機器の製造等に当たっては、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない。」

※8 改正障害者基本法「(司法手続における配慮等) 第二十九條 国又は地方公共団体は、障害者が、刑事事件若しくは少年の保護事件に関する手続その他これに準ずる手続の対象となつた場合又は裁判所における民事事件、家事事件若しくは行政事件に関する手続の当事者その他の関係人となつた場合において、障害者がその権利を円滑に行使できるようにするため、個々の障害者の特性に応じた意思疎通の手段を確保するよう配慮するとともに、関係職員に対する研修その他必要な施策を講じなければならない。」

※9 改正障害者基本法第四條第1項「(差別の禁止) 第四條 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。」