

論文

## 手話通訳事業の構造的課題に関する考察

—金沢市・京都市・中野区の調査から—

坂本 徳仁\*・佐藤 浩子\*\*・渡邊 あい子\*\*\*

## 1 はじめに

聴覚障害者の中には先天的ないし言語獲得前に聴覚を失ったことなどが原因で、手話を主要なコミュニケーション手段として用いている人々がいる。日本の手話通訳事業は、手話を第一言語としている聴覚障害者が日常生活に支障をきたさぬように、1970年代以降、当事者運動の要求に沿う形で公的に整備されてきた。しかしながら、公的な手話通訳事業には依然として多くの課題があるものと指摘され、全日本ろうあ連盟（以下、全日ろう連）、全国手話通訳問題研究会（以下、全通研）、日本手話通訳士協会といった関連団体から様々な要望が提出されている。例えば、全通研が1990年から行っている調査では、①手話通訳者の健康問題、②手話通訳者の低賃金と非正規雇用の問題、③手話通訳者間の技術格差および研修不足の問題等が指摘されている（全日ろう連・全通研1992；全通研1997；2002；2006）。また、聴覚障害者が社会の中で孤立せず地域に根ざした形で生活していくためには、情報・コミュニケーションにまつわる諸問題を是正することが急務であり、手話通訳の更なる充実が求められている<sup>1</sup>。

このような状況の下で、本研究は金沢市、京都市、中野区の三つの自治体を対象にした手話通訳養成事業と通訳の派遣・利用状況に関する関係者（自治体職員、手話通訳事業の委託先職員）への聞き取り及び関連資料の収集・分析作業<sup>2</sup>をもとに、手話通訳養成・派遣事業における諸問題を分析し、それらの課題を解決するための処方箋を提示することを目的としている。さて、本稿の構成は以下の通りである。続く2節では三つの自治体の基礎データを概説する。3節と4節では手話通訳の養成事業、派遣・利用状況に関する現状と諸問題を各々明らかにし、5節でそれらの問題の原因を分析し、現行制度に対する改善案を提言する。最後に、6節では本稿で得られた諸成果と後の研究における諸課題についてまとめる。

## 2 基礎データ

本節では、調査対象となった金沢市、京都市、中野区の三つの自治体に関する基礎的な事項と手話通訳事業の概要を解説する。

最初に、手話通訳事業に関する三つの自治体の特徴を述べよう。金沢市は常勤正規職員の手話通訳者を市役所に雇用している全国的にも珍しい自治体である。京都市は1963年に日本初の手話サークル「みみずく」が誕生した地でもあり、1969年に全国に先駆けて京都市ろうあセンターを設立し、手話通訳の養成・派遣、生活相談といった事業を開始した歴史をもつ自治体である<sup>3</sup>。この他、京都市は全通研の本部や全国唯一の手話通訳研修施設「コミュニティ嵯峨野」のある手話通訳の中心的な場所である。中野区は1973年に都内で初めて自治体主催の手話講習会を開始した所であり、歴史的に手話通訳事業に力を入れてきた自治体である。このように三つの自治体は各々制度が確立す

---

キーワード：ろう者、聴覚障害、手話通訳

\* 立命館大学衣笠総合研究機構客員研究員

\*\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2008年度入学 公共領域、中野区議会議員

\*\*\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2007年度入学 公共領域

る黎明期から手話通訳に関する独自の取り組みや歴史をもっている稀有な存在である<sup>4</sup>。したがって、本稿で得られる知見は「手話通訳に熱心に取り組んできた自治体の実像」に基づいたものであり、「全国の平均的な姿」はこれら三つの自治体よりも恵まれていない可能性が高いということに留意されたい。

次に、三つの自治体の基礎的な統計資料を見ることにしよう。表1は2007年時点での三つの自治体における人口、聴覚障害者数の値を示したものである<sup>5</sup>。

表1：2007年時点における人口と聴覚障害者数

	人口	聴覚障害者数	1・2級の聴覚障害者数
金沢市	454,442	1,064	410
京都市	1,468,588	7,236	2028
中野区	309,824	598	175

出典：聞き取りで得られたデータをもとに筆者らが作成。

表1から2007年度の聴覚障害者の対人口比は金沢市0.23%、京都市0.49%、中野区0.19%と、京都市が他の自治体に比べて2倍以上も聴覚障害者割合の高い自治体であることがわかる。実際に、厚労省の「平成18年身体障害児・者実態調査」から推計される全国の聴障者割合は0.27%であり、京都市は全国平均と比べても聴覚障害者の多い自治体である。

続いて、手話通訳事業の概要と費用について述べる。表2は2007年時点における各自治体の手話通訳事業に関連する費用を示したものである。ただし、各自治体における費用計上の仕方が異なるために、単純比較はできないことに注意されたい。

表2：2007年度聴覚障害者事業費（単位万円）

	聴覚障害費	手話講習会等	手話通訳派遣委託	手話通訳奉仕員派遣謝礼	要約筆記派遣委託
金沢市	1,929	150	304（要約筆記派遣含む）		
京都市	8,959	444	2,295	0	635
中野区	985	677	30	135	143

出典：2007年度決算関係の資料をもとに筆者らが作成

さて、金沢市では表2で示されている費用も含めて「聴覚障害者関連事業費」として1929万円を計上している。この中には聴覚障害者自身が相談に応じる聴覚障害者相談助成、金沢市関係施設専任手話通訳者派遣事業、手話通訳者派遣コーディネーター設置事業、手話通訳者設置事業、要約筆記者養成事業、中途失聴者・盲ろう者の生活訓練事業などの費用が含まれる。これらの事業は全て金沢市聴覚障害者福祉協会に委託されており、金沢市の聴覚障害者関連事業費は聴覚障害者福祉協会への委託費といえることができる。京都市においても手話通訳の養成・派遣事業の他に24時間対応の手話通訳者派遣コーディネーターや手話通訳者健康対策事業、手話通訳者現任研修会といった独自の対策を行っており、これらの事業全てを京都市聴覚言語障害センターに委託している。中野区では、障害者地域生活支援費として手話講習会と手話通訳等派遣が計上されている。中野区は金沢市に比べて4倍以上も手話講習会等費が多いが、この中には年14回のコミュニケーション教室と聴覚障害者向け情報配信事業も含まれている。手話講習会等事業は中野区聴覚障害者情報活動センターに委託し、都から移管された手話通訳者派遣と要約筆記者派遣は東京聴覚障害者福祉事業協会へ委託している。このように三つの自治体ともに手話通訳の養成・派遣事業等の実施は基本的に外部の団体に任せる形式で行っている。また、その中身についても各団体の創意工夫がみられ、画一的ではないことがわかる。

以上が、三つの自治体における基礎的なデータと手話通訳事業の概要である。続く3節及び4節では、手話通訳の養成事業と派遣事業について聞き取り及び資料の調査から示唆された諸点について分析しよう。

### 3 手話通訳者養成事業

本節では、手話通訳の養成事業について調査から明らかになったことを記す。手話通訳の養成事業は、1970年に都道府県を主体とした「手話奉仕員養成事業」創設<sup>6</sup>以来、1998年の「手話奉仕員養成事業」と「手話通訳者養成事業」の分割を経て、現在は障害者自立支援法における地域生活支援事業の一つとして、各自治体にコミュニケーション支援の実施が義務づけられている<sup>7</sup>。1998年の養成事業の分割以降、原則として手話奉仕員の養成は市町村が、手話通訳者の養成は都道府県が各々行うことになっている。手話奉仕員の養成事業は「入門課程・基礎課程」の2つの講座から成り、手話通訳者の方は「基本課程・応用課程・実践課程」の3つの講座から構成される。1998年の厚生省「手話奉仕員及び手話通訳者の養成カリキュラム等について」では、手話奉仕員・通訳者の養成事業について最低限度の講座時間数と講座内容が示され、自治体間の格差の是正が目指されている<sup>8</sup>。

さて、表3は三つの自治体における手話奉仕員養成事業の概要を示したものである。

表3：手話奉仕員養成事業の概要

	体験学習	昼・夜の講座	講座時間数	サークル実習	修了試験
金沢市	あり	昼のみ・夜のみを隔年で開講	入門 23回 基礎 38回 計 122時間	あり	ちからだめし (ビデオを用いた 面接審査)
京都市	あり	昼・夜開講	入門 23回 基礎 27回 計 100時間	なし	ビデオ試験による 自己申告制
中野区	なし	昼・夜開講	入門 40回 基礎 40回 応用 30回 計 220時間	なし	筆記・実技試験

出典：聞き取り及び収集した資料をもとに筆者らが作成

表3からも明らかなように、手話の体験学習の有無や昼・夜講座の開講状況について自治体間で差がある<sup>9</sup>。養成講座の時間数については、金沢市 122時間、京都市 100時間、中野区 220時間と、三つの自治体全てが厚生省の示した基準（合計 80時間）よりも多くの時間を費やしている。とくに、中野区の奉仕員養成講座には応用課程という独自の講座が存在し、時間数も二つの自治体に比べて2倍近く多い。これは中野区が応用課程の修了者を手話奉仕員として実際に派遣しているために、養成事業に特に手間をかけているものと思われる。また、講座における手話サークルの活用についても三つの自治体で差が存在する。中野区や京都市では、手話サークルを養成講座の実習に組み込むことをしていないが、金沢市では入門課程の受講者は必ず手話サークル活動に参加し、ろう者と関わりながら手話を習得していくことになる。

坂本・佐藤・渡邊（2010）において詳細に説明されているように、各自治体における手話奉仕員・通訳者の認定基準についても、手話奉仕員認定の方式（金沢市：ビデオに基づく面接審査、京都市：ビデオ試験に基づく自己申告制、中野区：実技・筆記試験）やテストの作成主体（金沢市の「ちからだめし」は金沢市聴力障害者福祉協会が作成し、県の手話通訳者試験は石川県が作成。京都市のビデオ試験は聴言センターが作成し、手話通訳者試験は全国手話研修センターが作成。中野区の手話奉仕員・通訳者試験はどちらも聴覚障害者情報活動センターが作成。）において地域間で一様ではないことがわかる。

以上のように、3つの自治体の間だけでも講座の時間数やサークル実習の有無、各課程の修了、手話通訳認定の方式に大きな差異が見られ、そのプロセスや判定は各自治体の裁量に任せられている。その一方で、どの自治体でも手話通訳の養成における手話サークルでの活動が重要視されており、受講者の手話の習得と実践が手話サークルに依存する形で成立している傾向にある<sup>10</sup>。しかし、手話サークルへの依存は手話サークルの活動が活発でない地域では養成事業が機能できないという可能性も示唆しており、情報保障について地域間で格差を生み出すことの一因にもなりかねない。

さて、手話サークルへの依存を前提としつつも、三つの自治体は潤沢とはいえない資金の中で創意工夫をしながら独自の養成事業を展開してきた。本節の最後に、そのような自治体独自の取り組みが手話通訳者を効率的に生み出すことに成功したと言えるのか否か検証しよう。筆者らの聞き取り調査では、京都市は入門課程（昼・夜）の受講者 200 名前後から出発して府の手話通訳者になれる者が例年 2-3 名程度、中野区は入門課程（昼・夜）の受講者 130 名前後から出発して区の手話通訳者になれる者が 1 名程度と、各々合格率が非常に低いことがわかる。金沢市も入門課程の受講者 30 名程度から出発して石川県の手話通訳者試験に合格する者（金沢市以外の手話奉仕員養成講座の受講者も含む合格者数）が 1-2 名程度と、京都市や中野区とさほど事情は変わらないことが伺える<sup>11</sup>。手話奉仕員養成事業の目的は手話通訳者の養成だけではないものの、各自治体が様々な工夫をしている中であまりにも合格水準が低いのは好ましい状況とは言えないだろう。合格水準の低さの背景には、手話通訳の収入だけでは食べていけないという経済的事情もあるように思われるが、それ以外の理由で手話通訳への道を断念した可能性も十分に考えられる。「どのような理由から受講者は手話の勉強を断念するのか」という問題を明らかにした上で、手話通訳者を効果的に育成していく方法を模索する必要があるだろう。

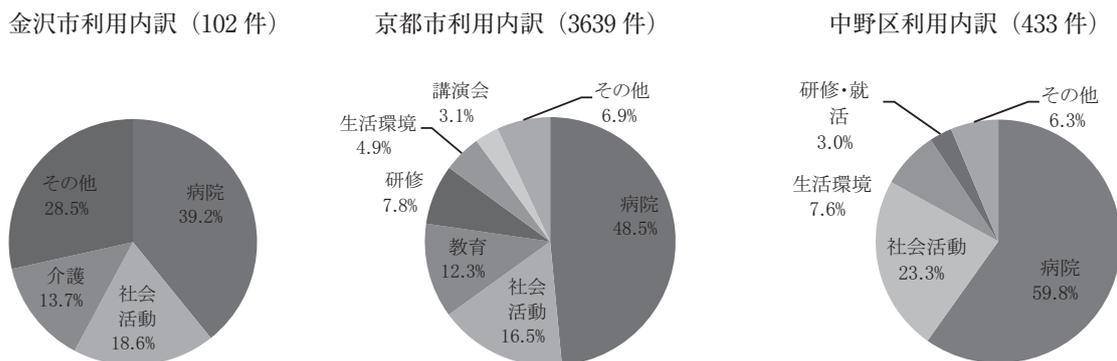
#### 4 手話通訳の利用状況

本節では手話通訳の利用状況に関する調査を通じて明らかになったことないし示唆されたことを分析する。

最初に、三つの自治体間における手話通訳の利用状況を概観しよう。筆者らが得たデータから計算すると、2007 年時点における 1～2 級聴覚障害者一人当たりの手話通訳の利用件数は金沢市が 2.3 件、京都市が 1.8 件、中野区が 2.7 件と京都市が最も低くなっている。市・区民一人当たりに占める聴覚障害者の比率が金沢市、中野区よりも京都市が 2 倍近く高いということと、京都市は伝統的にろう者運動の中心となってきた自治体であるということの二つの事実を考えると、これは意外な結果である。地域間における利用件数の格差の原因には、様々な要因（①手話通訳者割合の差、②代替的手話通訳手段の存在、③ 1～2 級の聴覚障害者全体に占めるろう者の割合の違い、④聴覚障害者の年齢構成の影響、⑤手話通訳技術・利便性の地域間格差、⑥ろう者の権利意識の違いなど）が考えられるが、現時点ではデータの制約のためにはっきりしたことが言えない状況である。

次に、先行する諸研究・諸調査の結果を参考にした上で、手話通訳の利用状況に関する聞き取り調査から得られた諸結果を考察しよう。

図 1：手話通訳の利用内訳



出典：聞き取りで得られたデータをもとに筆者らが作成。（カッコ内の数字は派遣総数。ただし、金沢市についてはデータの制約から 2007 年 12 月分の利用内訳のみであり、中野区については東京都の派遣総数 52 件が含まれていない

最初に、利用内容に関する内訳をまとめた図1から、手話通訳における利用内容の集中状況がわかる。とりわけ利用頻度の高い項目は①病院、②社会活動、③学校の三つのものに絞られる。また、病院や学校での手話通訳は高齢者や児童が定期的に利用する機会が多いために、同一の個人による利用が多いことが容易に想像できる。実際、全日ろう連がまとめた調査報告書（全日ろう連 2005）においても手話通訳利用に関する特定個人への利用の集中が観察されている<sup>12</sup>。従って、手話通訳の利用においては一般に「個人の集中」と「利用内容の集中」という二つの「集中」の状況が存在するようである。しかしながら、このことは「手話通訳は特定の人が特定の使い方しかしていないのだから専門特化して、よく使われる利用方法以外の通訳はやらなくてもよい」ということを意味していないように思われる。むしろ図1は「ろう者は病院と学校、社会活動以外ではほとんど手話通訳を利用することができない」という可能性を示しており、聴者中心の社会の中でろう者がいかに不便を強いられているかということの一つの例として解釈できるかもしれない<sup>13</sup>。

次に、手話通訳事業の委託先への聞き取り調査からは①手話奉仕員・通訳者の硬直性（柔軟に働ける人材の不足、使用時間帯の制約）と②生活相談員との連携、という点が明らかになった。

第一に、手話奉仕員・通訳者の多くは専業主婦で占められているため、通訳として派遣できる時間帯に制約が多い。また、主婦ではなくとも手話奉仕員・通訳者の収入のみで暮らすことは困難であり、副業で通訳をやらざるをえないという状況があるために、かりに登録者数が多かったとしても実際に柔軟に働ける奉仕員・通訳者の数は少なくなってしまう。その意味において手話通訳の利用に関して柔軟に働ける人材の不足と利用できる時間帯に硬直性が生じているのである。

続いて、手話通訳の依頼の中には通訳が必要であるとして派遣されたものの、実際にはろう者の生活上の困りごとに関する相談であったというケースが少なからず存在する。この場合には、事務所で雇用している生活相談員やソーシャルワーカーと連携して相談業務を行ない、各ケースについて対処している。行政上の手続きや社会保障制度の概要について手話通訳者が説明するということが多く背景には、行政における窓口対応が不十分であることや気心の知れた通訳者に相談したいというろう者の気持ちがあるかもしれない<sup>14</sup>。

## 5 手話通訳事業の見直し

本節では、3～4節で挙げた構造的問題の原因を分析し、その問題解決に有効な政策や各団体が主張してきた処方箋を経済学的な視点から考察・検討することを目的とする。

最初に、手話通訳者の成り手がいないこと（手話通訳を専業とする人材の不足や手話通訳者の合格率の低さ）や手話通訳者の低賃金の背景には、手話通訳市場における価格統制策の問題がある。日本では、手話通訳の利用項目に制限を加えてはいるものの、基本的には手話通訳を無料で提供している。手話通訳者に支払われる賃金は各自治体の裁量で決定され、その賃金水準は現状では手話通訳者が自立できる水準にはない。したがって、単純な部分均衡分析で考えると、手話通訳者の賃金が市場の留保賃金よりも低いために通訳者の担い手がおらず、その上、手話通訳価格が無料で設定されているために、超過需要<sup>15</sup>が発生してしまうことになる。この結果として、手話通訳者になる者は低い公定賃金のもとで働いても構わないと思う副業者か主婦層に限られてしまい、専業で働く人材の不足という問題が発生する<sup>16</sup>。さらに、超過需要の存在のために、手話通訳者の多くが研修や学習活動に専念する暇もないような環境の下で働かざるをえなくなるものと思われる<sup>17</sup>。

続いて、養成事業・利用状況における地域間格差、手話サークルへの依存といった問題の背景には、自治体間の財政格差の問題がある。手話通訳事業は地域生活支援事業に位置付けられ、各自治体の裁量に委ねられているために、事実上、地域間格差が容認されている状況にある。聴覚障害者の情報保障問題を人権問題として捉えるのであれば、手話通訳事業を自治体の裁量に委ねることなく、全国水準で均質化することが本来の道であろう。手話通訳事業の財源は国が出し、実施主体としての市町村には今まで以上の水準で手話通訳事業を展開させる必要があるように思われる。

さて、価格統制および自治体間の財政格差の問題を改善し、前節までで挙げた構造的問題に取り組むためには以下のような諸施策が必要のように思われる。

第一に、手話通訳者の過少供給状態を改善するために、手話通訳者のインセンティブを高める施策が必要である。たとえば、留保賃金水準にまで手話通訳の公定賃金を引き上げたり、手話通訳の専門職化・細分化によって賃金水準を決定する方式に変更して手話通訳者の需給の不一致を解消することが考えられよう。後者の施策については、①手話通訳者の認定基準を全国で統一化し、手話通訳の評価手法を確立、②通訳資格を教育職・司法職・医療職などの専門職に細分化し、1～3級といったように通訳者の技能水準に応じて等級化すること、③各資格・等級に応じて通訳者の賃金を変更すること、といった対応が考えられる<sup>18</sup>。ただし、資格化・等級化には情報の非対称性による逆選択の問題を緩和できるという長所がある反面、モラルハザードやレントシーキングの問題があるということに留意しなければならない。また、これらの施策を行なうための財源が別途必要になるため、増税もしくは手話通訳料金の見直しなどが要求されることになろう<sup>19</sup>。

第二に、大学や労働現場における手話通訳の公的な保障の必要性が挙げられる。現状では「医療」や「学校」、「集会」といった形でしか手話通訳を無償で用いることはできないが、今後はろう者の権利保障のために大学や労働現場での手話通訳の公的な保障が必要不可欠になる。手話通訳の活用幅を広くすることには「ろう者の人権・言語権の保障」といった主目的の達成の他に、①手話通訳の需要増加に伴う通訳者の所得上昇の可能性、②ろう者の雇用や学習にかかる企業・自己の費用負担の低下に伴う社会参加の促進、といった副次的効果も期待される。とくに、ろう者全体の進学率や就業率が芳しくない現状<sup>20</sup>にあっては、手話通訳の公的保障を通じたろう者の社会参加促進によって、今までにかかっていた諸々の費用（ろう者の生活保護費や各種障害年金など）を抑制できるかもしれないのである<sup>21</sup>。

第三に、養成事業や利用状況における自治体間の格差をなくしていくために、再分配や人権に関わる諸政策は国の財源をベースとした方がよいだろう。養成事業については手話サークルとの連携自体は問題ではないが、どの自治体でも十分な手話講習会を受けられるように講師研修を充実する必要があるかもしれない。この他、手話通訳者・士が十分に食べていける環境が整った場合には、手話通訳養成事業を有料化して受講者の学習するインセンティブとプロ意識を高めてもよいかもしれない<sup>22</sup>。

第四に、関連団体（全日ろう連 2006；2008）が主張しているような、ろう者の生活相談業務に対応するための専門資格は必要ないかもしれない。行政手続き・福祉制度・カウンセリングに通じた手話のできるソーシャルワーカーの育成費用・資格化の費用が高くつくようであれば、わざわざ新しい資格を作らずとも、従来のソーシャルワーカーとの連携を強化するだけで十分であるように思われる<sup>23</sup>。現状では資格化の話よりも先にソーシャルワーカーとの連携強化を行なった上で様子を見るべきものと思われる。

最後に、各団体が長年要求してきた手話通訳者の正職員化の問題について論じよう（全日ろう連・全通研 1992；全通研 1997；2004；2006；2008b；全日ろう連 2006；2008）。現状では、手話通訳者間の技術格差が大きく、さらに、通訳者の技術を評価する確立された方法も、通訳の技術水準や内容に応じて賃金を変えるという仕組みもない状況にある。このような状況の下で単純に「手話通訳者の正職員化」を進めれば、質の悪い通訳者であっても正職員になれる可能性が出てきてしまい、手話通訳者になることの期待利得が高まって質の低い通訳者の供給の増大を招く可能性が存在する。さらに、正職員になれる者はほんの一部で、手話通訳者全体は相変わらず低所得という状況に陥る可能性が高いように思われる。正職員化については、①公定賃金を引き上げて、手話通訳の需給の不一致を解消するように努めること、②手話通訳技術を正当に評価する方法を確立すること、③技術や通訳内容に応じて賃金を変更する枠組みを設けることで手話通訳への需要喚起や通訳技術向上のインセンティブをもたせた上で検討する必要があるだろう。

## 6 結語

本研究は3つの自治体での調査を通じて、手話通訳事業が直面する諸問題を描きだし、それに対する処方箋を考察することを目的としている。調査から分かったことは、養成事業については、①講座時間数や修了基準等の地域間格差、②手話サークルへの依存、③手話通訳者の合格率の低さ、といった点である。また、利用状況については、①平均利用件数の地域間格差、②利用項目・特定個人への利用の集中、③手話奉仕員・通訳者の硬直性、④生活相

談への対応、といった実態があることが指摘された。これらの問題に対して、本稿は①公定賃金の引き上げ、手話通訳の専門職化・細分化、②大学や職場における手話通訳の公的な保障、③国を財源ベースとした市町村による通訳事業の実施、という対応が必要であることを論じた。しかし、本研究で示唆された諸問題や諸事項を解釈するに当たっては以下の事柄に留意しなければならない。

第一に、一人当たりの手話通訳利用件数の地域差を解釈するに当たって、本研究で得られた資料では断片的な事柄しか知りえない。今後、手話通訳の利用件数の地域差がどの程度の水準にあるのか、格差は何によって説明されるのか、といった点について全国レベルのデータに基づいた詳細な検討が必要である。とくに、手話通訳の技術水準や利用しやすさの差が利用件数に影響を与えているのだとすれば、聴覚障害者の情報保障という観点から早急に地域間格差を埋めるよう是正策が要求されよう。

第二に、手話通訳を普段から利用していない「ろう者」の存在をどのように考えるのか本稿では十分に考察できていない。手話通訳を利用していないろう者たちは、①手話通訳が制度上利用しづらいために利用していない・できないのか、②手話通訳を利用する必要があるから利用していないだけなのか、明らかにする必要がある。これは利用者の属性や利用内容によって前者の状況も後者の状況も起こりうる。大学や労働の場において手話通訳の利用が不便だから利用していない・できないというのであれば、ろう者は情報保障という側面において社会的にハンディを背負わされていることになる。ろう者がどのような場において手話通訳を必要とし、通訳利用に関してどのような不便・便利さを感じているのか、当事者の観点から詳細に分析しなければならない。

第三に、本研究は手話奉仕員・通訳者養成講座の受講者に聞き取りを行なっておらず、受講者の動機づけや手話の使用状況について詳細な分析ができていない。養成事業を効果的に運営するためにも、受講者の参加動機や手話サークルとの関わり合いを参加者の視点から分析する必要があることは明らかであろう。

最後に、日本の手話通訳者が抱える低賃金や人材不足といった構造的な問題に対応するためには様々なデータに基づく計量分析が欠かせない。国内の分析に留まらず諸外国のデータを収集しクロスカントリーの分析を行なう必要がある。とくに、手話通訳者の社会的地位が確立されているアメリカの手話通訳についてデータを収集し、日本との比較分析を行なうことで科学的根拠に基づいた処方箋を描くことが可能になろう。

## 謝辞

調査に協力して頂いた金沢市役所、金沢市聴力障害者福祉協会、京都市役所、京都市聴覚言語障害センター、中野区役所、NPO 法人聴覚障害者情報活動センターの方々に深く感謝したい。また、坂本は日本学術振興会科学研究費補助金（若手スタートアップ）「ろう教育の有効性：聴覚障害者の基礎学力向上と真の社会参加を目指して」（課題番号 20830119、研究代表者：坂本徳仁）から、佐藤・渡邊の両名は立命館大学 G-COE「生存学創生拠点」から各々助成を受けている。記して謝意を表したい。

## 参考文献

- Laffont, J.-J. and Tirole, J., 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- 秋山なみ, 亀井伸孝, 2004, 『手話でいこう——ろう者の言い分 聴者のホンネ』, ミネルヴァ書房.
- 植村英晴, 2002, 『聴覚障害者福祉・教育と手話通訳』, 中央法規出版.
- 京都聴覚言語障害者福祉協会, 2008, 『聴覚障害者福祉の源流』, 文理閣.
- 坂本徳仁, 2010, 「聴覚障害者の進学と就労：現状と課題」, 『聴覚障害者情報保障論——コミュニケーションにおける技術・制度・思想の課題』, 生活書院, 近刊.
- 坂本徳仁, 佐藤浩子, 渡邊あい子, 2010, 「手話通訳事業の現状と課題：3つの自治体調査から」, 『聴覚障害者情報保障論——コミュニケーションにおける技術・制度・思想の課題』, 生活書院, 近刊.
- 末森明夫, 2007, 「情報保障のしくみを作る——80年代のろう学生のとりくみ」, 『障害学研究』, 第3巻, pp.16-23.
- 全通研, 1997, 『手話通訳者の実態と健康についての全国調査報告書——1996年2月調査』, 全通研.
- 全通研, 2001, 『手話通訳がわかる“本”』, 中央法規.
- 全通研, 2002, 『社会的健康あつての人間らしい労働とくらし——手話通訳者の労働と健康実態調査の報告』, 全通研.

- 全通研, 2004, 『登録されている手話通訳者の健康と労働についての抽出調査報告書——2003年11月調査』, 全通研.
- 全通研, 2006, 『2005年度手話通訳者の労働と健康についての実態調査報告——手話通訳者が健康でよりよい仕事をするために』, 全通研.
- 全通研, 2008a, 『手話通訳事業の業務評価基準策定にかかる研究報告書』, 全通研.
- 全通研, 2008b, 『登録されている手話通訳者の健康と労働についての抽出調査報告書——2007年10月調査』, 全通研.
- 全日ろう連, 2006, 『手話通訳事業の発展を願って——聴覚障害者のコミュニケーション支援の現状把握及び再構築検討事業平成17年度報告書』, 全日ろう連.
- 全日ろう連, 2008, 『聴覚障害者の相談の資格・認定に関する調査研究及び聴覚障害者相談支援へのケアマネジメント等の研修事業報告書』, 全日ろう連.
- 全日ろう連, 全通研, 1992, 『日本の手話通訳者の実態と健康について——全国調査の概要』, 全日ろう連, 全通研.
- 林智樹, 2005, 『日本の手話通訳制度』, 全日ろう連 『21世紀のろう者像』, 全日ろう連.

## 注

- 1 厚労省の「平成18年身体障害児・者実態調査結果」によれば、聴覚障害者の就業状況は非正規雇用やバイト、お手伝いレベルのものまで含めても20.7%しか就労できていない状況にある。ただし、未就労とされる8割弱の聴覚障害者の中には、重度障害、病気、高齢や家事・就学を理由として働いていない者が含まれるため、実際の就労率はもっと高いものと推測される。しかしながら、平成8年と13年の同調査では就業率が各々32.0%、25.4%であり、長期的な趨勢として聴覚障害者の就労割合が低下している可能性もある。職業安定所における身体障害者一般の就労状況については坂本(2010)を見よ。
- 2 調査は事前に聞き取り対象者宛てに質問項目を送付し、後日、半構造化面接を行なうという形式で行なわれた。調査期間は2008年9月～2009年5月までで、坂本が京都市、佐藤・坂本が中野区、渡邊・坂本が金沢市を各々担当する形で行なわれた。
- 3 京都市ろうあセンター設立の経緯については、京都市聴覚言語障害者福祉協会(2008)を見よ。
- 4 たとえば、手話奉仕員養成事業は、金沢市1971年、京都市1970年、中野区1973年から、手話奉仕員派遣事業については、金沢市1975年、京都市1976年、中野区1978年から各々始められている。
- 5 過去5年間の人口と聴障者数に大きな変化は見られなく、金沢市は人口が45万強、聴障者数1千1百人前後、京都市は人口147万前後、聴障者数7千人前後、中野区は人口31万弱、聴障者数6百人弱で各々推移してきた。従って、本稿では2007年時点での値を各自自治体の概要を示すものとして表1で採択した。
- 6 自立支援法施行前までは基本的に手話通訳の養成事業も派遣事業も各自自治体に義務付けられているものではなかった。しかし、手話奉仕員養成事業開始の翌年(1971年)には35都道府県で事業が開始になっており、全日ろう連による手話通訳者配置への要望が功を奏していたことがわかる。
- 7 手話通訳士制度が運用される1989年までの経緯は植村(2002,第5章)が詳しい。
- 8 「手話奉仕員及び手話通訳者の養成カリキュラム等について」では、手話奉仕員の養成には入門課程35時間、基礎課程45時間の合計80時間、手話通訳者の養成には基本課程35時間、応用課程35時間、実践課程20時間の合計90時間を費やすものとされている。しかし、林(2005)は養成講座の時間数が最も少ない自治体で年間10時間、最も多い自治体で年間250時間と25倍もの格差が存在することを指摘している。また、講座にかかる予算についても年間12～316万円と地域間で最大26倍近くもあることが指摘されている。
- 9 金沢市では予算の関係で2005年から昼・夜のみ講座を隔年で開催することとなった。ただし、手話を学ぶ必要性が特に高いと考えられる医療従事者については、金沢市医師会加盟医療機関の職員を対象に「金沢市医師会手話講習会(入門コース・経験コース)」を開催している。
- 10 手話奉仕員養成事業が成立した2年後の1972年には、全日ろう連によって受講者の手話サークルへの参加が推奨されている(全通研2001,第2章)。
- 11 京都市の講座出身の手話通訳者試験の合格者数については例年2-3名、多い年で10名弱ということであった。中野区については2007年、2008年ともに手話通訳者試験に合格した者は1名であった。石川県の手話通訳者試験の合格者数は2006年8名、2007年1名、2008年2名であった。
- 12 手話通訳の利用について、週1回以上利用する者が18.4%、月に2～3回が32.9%、年に2～3回が31.6%、利用していないと回答した者は5.1%、その他・無回答が12.0%と利用頻度に関して個人間で差があることがわかる。回答者は総数152名で、北海道、神奈川、大阪、兵庫、福岡の5地域に住む聴覚障害者のうち、全体の年齢構成比と整合的になるように無作為抽出されたものである。
- 13 例えば、日本では大学の講義や企業の会議で手話通訳をつけることが公的に保障されていない。大学の入学式や講義における手話通訳の問題で振り回された当事者の“生きづらさ”については秋山・亀井(2004)や末森(2007)を見よ。
- 14 行政窓口に通じる手話通訳者の利用状況を市役所の担当に聞く限り、固定面子による雑談や電話の依頼、行政手続きへの質問という内

容が多いらしく、窓口の利用は一日に数件しかないようである。

- 15 ここでの超過需要とは、統制価格制度のもとで需要が供給を上回った状況が継続し、市場が均衡しない状態を指す言葉である。
- 16 ここでは手話通訳者の技術水準が均質であることを前提として話を進めているが、通訳者の技術水準を理論モデルに内生化した場合には、モラルハザードの問題や質の異なる通訳市場の問題を分析する必要があるが出てくる。
- 17 手話通訳者を対象にしたアンケート調査（全通研 2002；2006）によれば、仕事に関する困りごとや不安・悩みについて「手話通訳技術の向上が進まないこと」を挙げた通訳者が 2000 年時点で全体の 57.0%（2002 年時点では 54.2%）、「研修や学習活動に参加できないこと」を挙げた手話通訳者は 2000 年、2002 年で各々 20.9%、22.4% の水準にあった。介護市場でも同様の問題が発生しており、価格統制によるサービス販売価格とサービス購入価格の乖離はサービス提供者に超過需要に対応するための激務と低賃金を押し付けてしまうことにつながりやすい。
- 18 全日ろう連や全通研では、手話通訳研修の充実化を主張している（全日ろう連 2006；全通研 1997；2004；2006）。しかしながら、単純に研修を充実化するだけでは、手話通訳者の善意に頼っただけの改革になってしまい、手話通訳の質と量を十分に保証することは困難であるし、依然として通訳者が通訳業だけで食べていくのは難しいと言わざるをえない。資格化や等級化には長所と短所があるのだが、それに関連する経済学的分析として Laffont and Tirole（1993）を見よ。
- 19 増税によって手話通訳者の公定賃金を高める場合には、公定販売価格と公定購入価格の乖離が増大するため、死荷重もその分だけ大きくなる。それに対して、料金体系の見直しは死荷重を小さくできる可能性があるものの、聴覚障害者の言語的権利を侵すことになり、人権の観点から問題がある。聴覚障害者への所得の一括移転は効率的であるものの、一般の了解は得られない施策であろう。
- 20 年度によってばらつきがあるものの、平成 16～21 年度の文科省「学校基本調査」によれば、聾学校高等部から大学・短大への進学率は 11～18% と低い数値である。また、問題の多い指標ではあるものの、厚労省「平成 18 年障害児・者実態調査」によれば、聴覚障害者全体での就労率は 2 割程度にすぎない。より詳細は坂本（2010）を見よ。
- 21 無論、「費用」という論点だけで人権に関わる問題を論じることに正当性はない。しかし、今回のケースでは、ろう者の社会参加の促進が福祉費用も低くできるかもしれないという意味で行政を説得する材料にはなるだろう。付言しておけば、どんな場合においても費用と便益の関係を完全に無視して議論をすることは現実的ではないし有害ですらあるだろう。
- 22 手話通訳者が専門職として認知され、手話通訳のみで生活ができる環境が整っているときには公的な養成事業はほとんど必要なくなるだろう。手話通訳で生活できるようになれば、福祉系の大学や専門学校が自発的に手話通訳の専門講座を開設するようになると考えられるためである。
- 23 例えば、行政手続きや福祉関係の専門用語について分かりやすい手話表現を教える研究会の実施や、通訳者とソーシャルワーカーの連携における諸問題や課題を話し合う交流会の開催がこれに当たる。

## Structural Problems of Sign Language Interpretation Systems in Japan: A Field Survey of Kanazawa-shi, Kyoto-shi, and Nakano-ku

SAKAMOTO Norihito, SATO Hiroko, WATANABE Aiko

### Abstract:

Based on a field survey of three districts, this paper reveals the limitations of sign language interpretation systems in Japan. Our goal is to study what needs to be done to ameliorate the structural problems of interpretation systems in Japan. About training programs for sign language interpreters, the survey shows (1) a substantial difference in standards for certification and training curriculum between each district, (2) the programs' dependence on grass-roots sign language learning groups, and (3) low pass rates on the sign language certification exam. Furthermore, about the dispatch of sign language interpreters, the survey indicates (1) gaps in average dispatch rates of interpreters among the districts, (2) an intensive use by the same persons and/or groups for hospital and social activities, (3) limited supplies of interpreters, and (4) a necessity of cooperation with social workers. In order for the interpretation system to function properly, we suggest the following: (1) raise the official wage for sign language interpreters, (2) assure the presence of sign language interpretation supplies at higher education institutions and workplaces, and (3) expand the share of government contributions for sign language interpretation systems.

Keywords: the Deaf, deafness, sign language interpretation

## 手話通訳事業の構造的課題に関する考察

——金沢市・京都市・中野区の調査から——

坂本 徳仁・佐藤 浩子・渡邊 あい子

### 要旨:

本研究は、金沢市、京都市、中野区の三つの自治体における手話通訳の養成事業・利用状況に関する聞き取り調査から、日本の手話通訳制度が抱える構造的諸問題を分析し、それらを改善するための処方箋を描くことを目的としている。調査の結果、手話通訳養成事業に関しては、①養成講座時間数や合格基準の地域間格差、②手話サークルへの依存、③手話通訳者育成の困難さ、という三つの点が明らかになった。手話通訳の利用状況については、①平均利用件数の地域間格差、②特定項目・特定人物における手話通訳利用の集中、③手話奉仕員・通訳者の硬直性と人材不足、④ソーシャル・ワーカーとの連携の必要性、という実態が明らかになった。これらの点を踏まえた上で、日本の手話通訳制度が機能するためには、①手話通訳の公定賃金の引き上げ、②大学や職場における手話通訳の公的な保障、③国ベースでの財源確保といった改善が必要であることを論じた。