

聴覚障害者の災害対応の制度的課題

—地域福祉モデルの限界と遠隔手話通訳による支援体制の再構築—

○群馬大学 氏名 金澤 貴之（群馬大学・009942）

二神 麗子（日本社会事業大学・008847）

キーワード：災害時支援、遠隔手話通訳の制度化、地域生活支援事業の限界

1. 研究目的

本研究は、災害発生時における聴覚障害者支援の制度的課題を明らかにすることを目的とする。特に「地域生活支援事業」による手話通訳者派遣制度が、大規模災害発生時には機能不全を起こす構造的要因を可視化し、その代替可能性としての遠隔手話通訳（Video Remote Interpreting：VRI）の制度化に向けた提言を行う。

2. 研究の視点および方法

本研究の問題意識は、地域支援を基本とする現行の福祉制度設計が、大規模災害時にはむしろあだとなり、機能不全を誘発する要因にすらなるという、逆説的なリスクにある。特に聴覚障害の場合、障害当事者が自治体の委託を受けて地域生活支援事業（意思疎通支援）の担い手となることが生み出す排他性がある一方で、災害時に生じる致命的な困難である、発生、救助、一次避難における意思疎通の問題が、ICTの進歩により、地域に依存せずにVRIによって解決し得る状況がある。にもかかわらず、能登半島地震ではVRIが十分に活用されなかった。このことは制度的課題を示している。すなわち、平時にVRIが活用されないために災害時にも活かされなかった背景要因について、単にデジタルデバイドの問題として矮小化するのではなく、聴覚障害を取り巻く制度的陥穽の問題に帰着させて検討する必要がある。そこで、平時における意思疎通支援事業制度の設計と当事者団体が内在的に抱える制度的・構造的課題を理論的に分析し、それが災害発生時に与える影響について、令和6年能登半島地震の状況も含めて考察する必要がある。

その上で、災害対策基本法の改正により創設される「被災者援護協力団体」登録制度、および「障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法」第12条の防災情報の保障規定などに注目し、今後の制度改編の可能性と課題について政策的に検討することで、具体的施策の提案として、遠隔手話通訳の運用における自治体との災害協定の必要性、ならびに聴覚障害者が日常的にVRIを活用するための平時訓練の意義についても併せて考察することとした。

3. 倫理的配慮

本研究は日本社会福祉学会研究倫理規定を遵守している。報告に関連し開示すべきCOI関係にある企業等はなく、能登半島地震等の記述も分析に必要な最小限にとどめている。

4. 研究結果

令和6年能登半島地震においては、道路が分断され奥能登地域の自治体設置手話通訳者

自身が居住地から動けず支援不可能となる事態が生じた(日本財団,2025)。金沢市以南からの手話通訳者の派遣も道路寸断と安全確保の困難から断念された。その結果、電気通信インフラの応急復旧は迅速で、ビデオ通話や VRI による遠隔地からの支援は理論上可能であったにも関わらず、聴覚障害者の発見の困難、一次避難所の手話通訳者不在、DPAT 等の医療チームによる救援、避難所運営側との意思疎通においても意思疎通の確保に深刻な困難が生じた。平時からの使用経験が乏しい者が災害時の環境下で突然利用できるものではなく、技術があっても制度と文化が整備されていなければ支援は実効性を持たなかった。

ここで問題なのは、手話通訳制度が地域生活支援事業という福祉事業の枠内に組み込まれ、その運用が都道府県から当事者団体に委託されているという構造である。その上で、全日本ろうあ連盟の関連団体である全国手話研修センターが手話通訳者の養成、テキスト作成、カリキュラム開発、統一試験の実施、講師派遣などを全国規模で担っており、自治体の当事者団体がこれらを活用することで、事実上当事者団体組織がガバナンスしている。これにより、国や都道府県のガバナンスが働きにくい構造になっている。支援を必要とする当事者団体が、制度の設計者であり排他的運用者にもなっているという利益相反的構造ができ、これが制度全体の柔軟性を奪っていることが指摘できる。その結果、当事者団体組織に属さない外部の民間事業者(たとえば VRI 提供企業)の制度参入が困難になっているというアイロニカルな構図が存在している。

5. 考 察

上記の分析を踏まえるならば、災害時における聴覚障害者の情報支援の体制構築についてまず重要なのは、「地域で支える」スキームではなく、ICT による情報支援を自治体を超えて実現する体制構築であろう。障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法 12 条の防災の規定が有名無実化しないためにも内閣府主導で、防災庁設置における検討課題に含めていく必要があると考えられる。

第二に、より具体的かつ迅速に実現可能なこととしては、災害対策基本法の改正により創設される「被災者援護協力団体」の登録制度を活用し、セキュリティや研修制度が整った VRI 事業者を、災害時支援の公的パートナーとして制度に組み込むことである。これにより、制度外からの遠隔支援が公式に可能となる。

第三に、平時からの VRI の活用の普及が不可欠である。例えば神奈川県では QR コード方式でタブレットやスマートフォンにアクセスして Web ブラウザで利用する方式を採用し、県内 2 千箇所の行政機関で利用可能となっている。聴覚障害者だけでなく、自治体職員、支援者等が平時から使い慣れておくことが、災害時の即応力を高める要素となる。

第四に、意思疎通支援事業の運用ガバナンスの根本的な見直しである。第三者評価機関や公的機関の積極的介入により、制度運用の透明性と改革可能性を担保する必要がある。とりわけ、VRI のような新技術を制度内に柔軟に取り込むには、既存の利害関係者だけでなく、多様な専門職・市民社会の参加が不可欠であろう。