

川崎市聴覚障害者情報文化センター 当事者運営あり方検討委員会報告書

平成 22 年 1 月 29 日
川崎市聴覚障害者情報文化センター

1. はじめに

川崎市社会福祉協議会（以下「市社協」という）はこれまで、ろうあ者相談員の設置、聴覚障害者情報保障事業といった市内の聴覚障害者福祉に係る事業を受託し、平成 12 年からは「聴覚障害者情報文化センター」（以下「センター」という）の運営を担ってきた。地方自治法の改正による指定管理者制度の開始に伴い、平成 18 年から平成 22 年までは指定管理者として指定されている。

これらの事業を実施してきた中で、市内聴覚障害者福祉の拠点であるセンターの運営を当事者である聴覚障害者団体が担うことの意義と必要性を当事者はもとより、住民主体の地域福祉推進を支える市社協としても何度となく掲げてきた。【資料 No.1】

まず、平成 12 年 聴覚障害者情報文化センター設立にあたり、事業受託の有力候補であった市社協として検討し「聴覚障害者情報提供施設検討報告書」【資料 No.2】をまとめた。その中で『施設の管理・運営は本来的には聴覚障害者団体が行うのが望ましく、他県市では委託されている。しかし、実績のある法人組織に委託するという川崎市の基本的な考え方もあり、本会が受託する。』としたが、『将来的には、聴覚障害者団体が法人格を取得し、施設の管理・運営を継承できるよう期待したい。』と掲げた。

平成 14 年に出された市社協の「地域福祉活動推進計画」（以下「第 1 期計画」という）の策定にあたっては、策定作業委員会の委員と当事者団体との懇談会（ヒアリング）が行われた。

その中で『当事者による情報文化センターの将来的な受託運営』を望む意見が出された。この意見を受け止め、第 1 期計画の中に『当事者運営に向けての検討委員会の設置』を掲げた。

これに基づき、平成 16 年度から「当事者運営あり方検討委員会（以下「あり方検討委員会」という）」での協議が開始され、特定非営利活動法人川崎市ろう者協会および川崎市中途失聴・難聴者協会をはじめ、川崎市登録手話通話者団、川崎市登録要約筆記者協会といった聴覚障害者に向けた情報保障援護団体、川崎市身体障害者協会、川崎市聴覚障害者親の会など、当事者団体と関係団体による検討を重ねてきた。

また、第 1 期計画に続く「第 2 期地域福祉活動推進計画」では『次期指定管理における当事者団体による施設経営について委員会開催を継続』とし、その検討を継続してきた。

このたび、その検討結果をここに本報告としてまとめた。

2. センターの事業内容及び課題

(1) センターの制度的な位置づけと実態

センターは、身体障害者福祉法にいう身体障害者社会参加支援施設としての「聴覚障害者情報提供施設」であり、第34条において「視聴覚障害者情報提供施設は、無料又は低額な料金で、点字刊行物、視覚障害者用の録音物、聴覚障害者用の録画物その他各種情報を記録した物であって専ら視聴覚障害者が利用するものを製作し、若しくはこれらを視聴覚障害者の利用に供し、又は点訳（文字を点字に訳すことをいう。）若しくは手話通訳等を行う者の養成若しくは派遣その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する施設とする。」と定められている。

そして、「身体障害者更生援護施設の設備及び運営について」の第7章視聴覚障害者情報提供施設第4節聴覚障害者情報提供施設において「聴覚障害者情報提供施設は、聴覚障害者用字幕（手話）入ビデオカセット（以下「ビデオカセット」という。）の製作及び貸出事業を主たる業務とし、併せて手話通訳者の派遣、情報機器の貸出し等コミュニケーション支援事業及び聴覚障害者に対する相談事業を行うものであること。」と業務の1つとして定められている（一部抜粋）。

以上のことから、聴覚障害者情報提供施設の制度的な位置づけとしてはビデオの制作および貸出事業を主たる業務とし、併せて手話通訳者・要約筆記者の派遣・養成、聴覚障害者の相談事業などを行なうものとなっている。

しかし、川崎市では昭和50（1975）年に川崎市福祉課の非常勤職員として手話通訳業務を兼ねたろうあ者相談員を採用し、その後は手話通訳やろうあ者相談の業務を中心として聴覚障害者福祉事業を発展させてきた。

川崎市在住の聴覚障害者が切実に求めているニーズが地域社会への積極的な参加であり、それを実現するための福祉サービスとして手話通訳者・要約筆記者及び社会システム等へのアクセスが困難な聴覚障害者への支援を担うろうあ者相談員・難聴者相談員の果たす役割が益々重要となっている。そのような状況から、川崎市ではセンター設立以前から手話通訳者・要約筆記者の派遣・養成、ろうあ者及び難聴者・中途失聴者の相談事業が主たる業務となっており、他の都道府県等に設置されているほとんどの聴覚障害者情報提供施設も似たような状況になっている。

(2) センターの課題

センターは、手話通訳者・要約筆記者の派遣・養成、ろうあ者及び難聴者・中途失聴者の相談などの様々な事業を通して聴覚障害者の社会参加を促進しており、聴覚障害者が市民として自立した社会生活を営む上で、それを支援するための必要な機能と役割を具備した施設であると言える。

しかし、センターの事業を通して、地域の中で孤立している聴覚障害者の実態が浮かび上がっており、現在のセンターの事業範囲では解決出来ないケースが生じている。これらを解決していくためには聴覚障害者が参加できる地域社会づくり、また、適切な福祉サービスの利用など複合的な関わりが必要となるが、現状ではどちらも脆弱であり大きな課題となっている。

聴覚障害者が参加できる地域社会づくりについては、特定非営利活動法人川崎市ろう者協会の傘下団体が各区に設置されており、その団体をコアとしつつ、手話サークル等との連携を通して、聴覚障害者が参加できる地域社会を実現するためのコミュニティワークが益々重要になっている。そのような観点により、平成23年度からアクションをするための

準備を始めているところである。

適切な福祉サービスの利用については、ろう重複障害者(聴覚障害に加え、知的障害、精神障害、視覚障害などを併せ持った重度の障害者)及び高齢聴覚障害者などに対して、聴覚障害者の特性を正しく理解し、適切なコミュニケーションの支援を行いながら、生活問題に対応できるホームヘルパーやデイサービス、地域活動支援センターなどの社会資源が皆無である。そのために、聴覚障害者が一般の福祉サービスを利用せざるをえず、福祉事業所のスタッフと聴覚障害者本人とのコミュニケーションが円滑に出来ないことによる孤立感やニーズを満たすための適切な支援が受けられないという状況が起きている。

そのことから、聴覚障害者にとって適切な支援が得られるようにするための福祉サービスの開発が大きな課題となっている。

3. 「当事者運営」の目的

(1) 当事者運営とは

聴覚障害者のニーズとは、地域の中で安心感を持った暮らしを築きたい、もっと成長したい、人間的な関わりを深めたいという当たり前のニーズであり、これは聴覚障害に関係なく誰もが持っている普遍的なニーズである。これらのニーズを実現するためには、2の(2)の「センターの課題」に明記しているように健聴者と同等の福祉サービスが受けられるような環境の整備が必要となる。とりわけ、聴覚障害者の場合はコミュニケーションの配慮やコミュニケーションが深まるような支援が求められている。

そのことを考えると、聴覚障害者との濃密なコミュニケーションの必要性を正しく理解し、それにふさわしい環境の整備を積極的に実現し、また、聴覚障害者の文化や価値観を尊重し発展させられる運営組織が必要となる。そして、その運営組織の運営・経営への参画及び積極的な関わりを通して、安心感を持った暮らしを実現するための社会的活動（ソーシャルアクション）を地域へ展開していくことが当事者運営であると思われ、永年にわたっての聴覚障害者団体等の強い願いであったことが推察される。

これは言うまでもなく、人間化（ヒューマニズム）と平等化（イクオリゼーション）を精神とするノーマライゼーションの理念に沿うものであり、聴覚障害者と住民が協同で取り組むことで社会変革につながっていくものである。

(2) 県域全体の幅広い聴覚障害者福祉の発展

3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているように当事者運営とは聴覚障害者福祉の発展、即ち、健聴者と同等の福祉サービスを受けられるような環境の整備が目的である。

そのことを考えると、当事者運営を行なうための運営・経営能力を持ち、なおかつ、社会資源の開発、組織づくり、恒常的な資金づくりのシステム構築等を積極的に推進していく人材の確保が求められる。

しかしながら、社会における聴覚障害者そのものの絶対数が少ない中で、前記のような多様な能力のある人材を確保することは容易ではなく、困難を極めることが十分に予測される。また、福祉サービスの利用者となる聴覚障害者数も少ないことを十分に考慮しなければならない。それらの課題を川崎市という規模で解決に向けて取り組んでいくのは非常に困難を伴うと思われる。それよりもむしろ、神奈川県全体の聴覚障害者及び聴覚障害者に関わる人達がこのような課題を共有し、市町村という行政区の垣根を越えた支え合いをシステムとして組み込むために運動と事業の両面において、県一本化の方向で進めていくことが前記のような人材確保等の面において有効であると思われる。そのような状況になってこそ、健聴者と同等の福祉サービスを受けられるような環境の整備につながっていくものと思われる。

このような観点は、聴覚障害者福祉の世界では常識となっているようであり、ゆえに都道府県単位で聴覚障害者福祉事業を担うというケースが散見される。

また、県内での聴覚障害者に対する福祉サービスの格差是正や聴覚障害者への生活支援のノウハウ蓄積、実践の経験交流の促進などの効果があると思われ、その意味においても、聴覚障害者福祉事業の県一本化という視点は大切にしなければならない。

(3) 先進的な地域としての京都における社会資源の状況

聴覚障害者福祉の世界でとりわけ先進的な地域は京都である。聴覚障害者団体、関係団体の力を結集し、昭和53(1978)年に社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会(以下「京都法人」という)が設立された。そして、現在に至るまで様々な社会資源の開発を実現してきた。具体的には、資料No.3、No.4の通りであり、京都府下全体をくまなく聴覚障害者福祉事業を展開してきたことがうかがえる。

このように聴覚障害者福祉が発展してきた背景として、手話通訳事業やろうあ者相談事業等を通して聴覚障害者のニーズを掴み、ニーズを実現するための社会的活動(ソーシャルアクション)を京都法人のみならず、京都府全体の聴覚障害者団体、関係団体と共同で取り組み、必要な社会資源を共に創り出していくというサイクルがあることが挙げられる。

そのようなシステム化を実現するためには、聴覚障害者のニーズを受け止めて運営・経営に反映させる運営組織が必要となる。また1つの京都法人に力を結集していくという社会的活動(ソーシャルアクション)も必要であり、京都の実践力を私達は学ばなければならないし、目指すべき姿であると思われる。

聴覚障害者福祉の先進的な地域である東京、埼玉、滋賀、大阪、兵庫等では、京都の実践を学び、京都に追いつくための実践を展開している。

4 . 平成 23 年度からの次期指定管理者について

(1) 次期指定管理者の検討とその後の動き

平成 20 年 3 月の第 4 回あり方検討委員会で、平成 23 年度からの次期指定管理者の候補として、特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、川崎市独自の社会福祉法人格取得、社会福祉法人神奈川聴覚障害者総合福祉協会の 3 つの運営形態について検討した。

1) 特定非営利活動法人川崎市ろう者協会

当事者運営について

ア. 市内で唯一の法人格を取得している聴覚障害者団体である。その観点から考えると、3 の (1) の「当事者運営とは」に明記した内容に合致している団体と言える。

イ. 当事者運営を行なうための運営・経営能力を持ち、なおかつ、社会資源の開発、組織づくり、恒常的な資金づくりのシステム構築等を積極的に推進していく人材の確保が困難である。ゆえに、社会資源の開発は困難である。

県一本化について

市内の範囲で聴覚障害者福祉の発展を目指すことにつながり、当初の目的からの逸脱につながる恐れがある。

運営・管理について

ア. 福祉事業の経験がないことによる労務管理の経験が乏しい。

イ. 聴覚障害者福祉に対する社会的な認知度が低いことから、特定非営利活動法人という法人格で運営をすることは、社会的な信用を得ることが困難になり、聴覚障害者福祉サービスの提供が困難になる恐れがある。

職員の労働環境について

将来的には社会福祉法人神奈川聴覚障害者総合福祉協会に切り替えるという方針で進める場合、センターで働いている職員が指定管理者が変わる度に転職を繰り返すことになる。そのことは、職員の労働条件、精神環境にとって大きな影響を及ぼす可能性が極めて高く、安心して業務を実施することが出来なくなる恐れがある。

2) 川崎市独自の社会福祉法人格取得

社会福祉法人の設立は、原則として直ちに社会福祉事業を開始できる場合に限り認可されるものである。しかし、センターは地方自治法に基づく指定管理者制度の対象であり、指定管理者の応募をしたからといって確実に選定されるとは限らない。

そのために、事業の開始が未確定な状況で社会福祉法人の設立が認められる可能性は極めて低い。

3) 社会福祉法人神奈川聴覚障害者総合福祉協会

当事者運営について

ア. 県内で唯一の社会福祉法人格を取得している当事者団体である。その観点から考えると、3 の (1) の「当事者運営とは」に明記した内容に合致している団体と言える。

県一本化について

ア.3の(2)の「県域全体の幅広い聴覚障害者福祉の発展」に明記したように県一本化という考えに合致している。

運営・管理について

ア.平成14(2002)年から聴覚障害者情報提供施設である神奈川県聴覚障害者福祉センターの受託運営・経営を担っている。

イ.聴覚障害者福祉に対する社会的な認知度が低いことから、センターの事業を円滑・効果的に実施するためには、現状では社会的な信用が高い社会福祉法人格のある団体が運営するのが望ましく、その条件をクリアしている。

職員の労働環境について

聴覚障害者福祉専門の社会福祉法人であり、3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているように聴覚障害者との濃密なコミュニケーションの必要性を正しく理解し、それにふさわしい環境の整備を積極的に実現し、また、聴覚障害者の文化や価値観を尊重し発展させられる運営組織であることから、職員それぞれのモチベーションを高めることが出来る。

第4回あり方検討委員会で検討した結果を踏まえて、平成20年7月の第5回あり方検討委員会で以下のように確認をした。

川崎市内の範囲に限定せず、県域全体の幅広い聴覚障害者福祉の発展を目指すことを確認し、それを実現するために県内で唯一の当事者運営を実現している「社会福祉法人神奈川聴覚障害者総合福祉協会(以下「県法人」という)」に平成23年度からのセンターの指定管理者の応募を要請する方向で進める。

当事者団体である特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、川崎市中途失聴・難聴者協会、川崎市登録手話通訳者団、川崎市登録要約筆記者協会の4団体が、県法人に対してセンターの指定管理者の応募の要請活動及び県法人が指定管理者を担うにあたっての必要な資金確保の取り組みを行なうために「川崎市聴覚障害者情報文化センターの当事者運営を目指す準備委員会(以下「準備委員会」という)」を立ち上げ、準備委員会の願いを一般市民に報せると同時に資金確保のための活動を展開していく。

(2) 県法人によるセンターの指定管理者の応募を見送る旨の決議

しかし、平成21年11月28日の県法人理事会において、県法人内の課題はいずれも重大且つ未解決であり、県法人の正常化、健全化が最優先であるという判断により、平成23年度からのセンターの指定管理者として応募するのは時期尚早であるとの結論に至り、今回は見送る旨の決議がなされた。

(3) 準備委員会の方針と要望、平成23年度からの指定管理者の見直し

平成21年12月1日の第8回あり方検討委員会にて、平成23年度からの県法人によるセンターの運営が難しくなったことを受けて、特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、川崎市中途失聴・難聴者協会、川崎市登録手話通話者団、川崎市登録要約筆記者協会の4団体を構成とした準備委員会より、以下の方針と要望が出された。

神奈川県全体の聴覚障害者福祉の発展を目指すという方針は今後も貫くという観点から、県法人によるセンターの運営を目指す取り組みは今後も継続する。

平成23年度からのセンターの運営については、川崎市社会福祉協議会に引き続きお願いをしたい。

あり方検討委員会としては、準備委員会からの報告を受けて、平成23年度からの指定管理者の再検討を始めることになった。次期指定管理者の候補と考えられる法人格のある団体は財団法人川崎市身体障害者協会、特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、市社協であり、それぞれの団体を評価した。

1) 財団法人川崎市身体障害者協会

当事者運営について

ア. 理事構成の中に特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、川崎市中途失聴・難聴者協会からそれぞれ1名の理事が選出されているが、多様な障害を一括りにするために聴覚障害者のニーズを反映させた運営・経営は難しいと思われる。

イ. 社会資源の開発を組織的に意識して取り組むことは難しいと思われる。

県一本化について

3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているような運営組織ではないことから、県一本化という視点を持つことは難しいと思われる。

運営・管理について

川崎市中部身体障害者福祉会館の運営を担っている。

職員の労働環境について

将来的には県法人に切り替えるという方針で進める場合、センターで働いている職員が指定管理者が変わる度に転職を繰り返すことになる。そのことは、職員の労働条件、精神環境にとって大きな影響を及ぼす可能性が極めて高く、安心して業務を実施することが出来なくなる恐れがある。

2) 特定非営利活動法人川崎市ろう者協会

4の(1)の「1) 特定非営利活動法人川崎市ろう者協会」の通り。

3) 社会福祉法人川崎市社会福祉協議会

当事者運営について

3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているような運営組織ではない。

県一本化について

3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているような運営組織ではないことから、県一本化という視点を持つことは難しいと思われる。

運営・管理について

- ア. 幅広い福祉事業を携わっており、さらに、長い間、聴覚障害者福祉の事業の担っていた経緯もあり、センターの安定した運営、経営が可能である。
- イ. 聴覚障害者福祉に対する社会的な認知度が低いことから、センターの事業を円滑・効果的に実施するためには、現状では社会的な信用が高い社会福祉法人格のある団体が運営するのが望ましい。その観点から考えると、現時点では社会福祉法人格のある団体は川崎市社会福祉協議会のみである。

職員の労働環境について

センターで働いている職員が安心して業務を実施できる環境である。

以上により、3つの団体に4つの項目を評価したものを整理してみると、「当事者運営」「県一本化」の2つの項目については、相互関係があり、両方の視点を合わせ持たなければならぬと思われるが、それに合致した団体が見当たらないことが明らかとなった。

そして、「センターの運営・管理」「職員の労働環境」については、これまでの実績からみて、市社協が最も適当と思われる。

5. まとめ

(1) 今後の方向性

3の(1)の「当事者運営とは」に明記しているように「聴覚障害者との濃密なコミュニケーションの必要性を正しく理解し、それにふさわしい環境の整備を積極的に実現し、また、聴覚障害者の文化や価値観を尊重し発展させられる運営組織」がセンターの運営を担うのが望ましい。

そして、聴覚障害者福祉の先進的又は同等レベルの地域においては、都道府県レベルで社会福祉法人格を取得した当事者運営を実現し、これらの構成団体は聴覚障害者団体及び支援者団体などを中心とした運営形態になっている例が非常に多く散見される。そのような地域では、聴覚障害者が安心して利用できる社会資源の開発を積極的に進めており、聴覚障害者が参加できる地域社会を広げている。

そのような観点から川崎市においても、センターの運営は県内で唯一の当事者運営を実現している県法人が担うのが望ましいという結論に至り、平成20年7月の第5回あり方検討委員会で「川崎市内の範囲に限定せず、県域全体の幅広い聴覚障害者福祉の発展を目指す」ことを確認した基本的な方向性は今後も堅持するという結論になった。

しかしながら、県法人の事情により、平成23年度からの指定管理者の応募は困難になったが、県法人内の課題を早期に解決し、出来るだけ早い時期にセンターの指定管理者の応募を実現できるよう当事者団体である特定非営利活動法人川崎市ろう者協会、川崎市中途失聴・難聴者協会、川崎市登録手話通訳者団、川崎市登録要約筆記者協会の4団体を中心に、県法人によるセンターの運営を実現するための働きかけを引き続き行なうと同時に、それぞれの団体の力量を高めるための努力が必要である。

(2) 平成23年度からの指定管理者について

4の(2)の「準備委員会の方針と要望、平成23年度からの指定管理者の見直し」に明記しているように、市内で「当事者運営」を実現するための適当な運営組織が見当たらないという状況を鑑みて、現時点ではこれまでの経緯から考えると、センターの安定した運営を担ってきた実績のある市社協が指定管理者として応募するのが望ましいという結論に至った。

(3) 今後の課題

前記の5の(1)と(2)により、今後の課題を以下の通り列挙した。

平成22年度のセンターの次期指定管理者の応募に向けての準備
次期指定管理期間におけるセンター機能の拡充とそれに見合う人的及び予算獲得に
向けての折衝【資料 No.5】

県一本化に向けての県法人や市外の聴覚障害者団体、関係団体等への働きかけ
聴覚障害者が参加できる地域社会に向けて各区の力を高めるための取り組みの強化

川崎市聴覚障害者情報文化センターの当事者運営あり方検討委員会の経過

聴覚障害者当事者団体、聴覚障害者情報保障援護団体、聴覚障害児親の会、身体障害者団体から委員を推薦していただき、検討委員会を8回開催し、聴覚障害者情報文化センター当事者運営のあり方を検討し、報告書としてまとめました。

年 月 日	事 項	内 容
平成17年 2月18日	第1回 あり方検討委員会	1 正副委員長の選出について 2 委員会の設置趣旨及び今後の進め方について
平成18年 2月28日	第2回 あり方検討委員会	1 市社協の現況と組織について 2 当事者運営に向けての意見交換
平成19年 3月29日	第3回 あり方検討委員会	1 当事者運営についての各団体からの意見交換
平成20年 3月19日	第4回 あり方検討委員会	1 当事者運営に向けて各団体の取り組みの報告 2 当事者運営についての協議
平成20年 7月17日	第5回 あり方検討委員会	1 当事者運営に向けて各団体の検討結果の報告 2 当事者運営についての協議（方向性の決定） 3 今後の取り組みについて
平成20年 11月25日	第6回 あり方検討委員会	1 あり方検討「中間報告書」について 2 次期指定管理におけるセンター機能の拡充とそれに見合う人的及び予算について 3 当事者運営を目指す準備委員会からの報告
平成21年 7月31日	第7回 あり方検討委員会	1 次期指定管理におけるセンター機能の拡充とそれに見合う人的及び予算について
平成21年 12月 1日	第8回 あり方検討委員会	1 当事者運営を目指す準備委員会からの報告 2 当事者運営のあり方の検討
平成22年 1月29日	第9回 あり方検討委員会	1 新委員の紹介、委員長の選任 2 センターの当事者運営あり方検討 報告書（案）について 3 平成23年度からのセンター機能の拡充とそれに見合う人的及び予算について 4 情報交換、その他

場所はいずれも聴覚障害者情報文化センター 研修室

川崎市聴覚障害者情報文化センター当事者運営あり方検討委員会 名簿（敬称略）

委 員	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
川崎市ろう者協会	小海 秀純 (委員長)	小海 秀純 (委員長)	小海 秀純 (委員長)	小海 秀純 (委員長)	小海 秀純(委員長) 藤永 忠
川崎市ろう者協会	井上 正之	井上 正之	井上 正之	井上 正之	井上 正之 (委員長)
川崎市中途失聴難聴者協会	森 孝一 (副委員長)	森 孝一 (副委員長)	大鷹 興生 (副委員長)	伊藤 実 (副委員長)	伊藤 実 (副委員長)
川崎市中途失聴難聴者協会	大鷹 興生	大鷹 興生	伊藤 実	伊藤 雅子	伊藤 雅子
川崎市聴覚障害児親の会	福地 正	福地 正	福地 正	福地 正	福地 正 塩寺 文隆
川崎市登録手話通訳者団	岡部 あさ子	岡部 あさ子	宮沢 利夫	宮沢 利夫	宮沢 利夫
川崎市登録要約筆記者協会	葛西 成治	葛西 成治	齊藤 孝子	勝間田 麗子	勝間田 麗子
川崎市身体障害者協会	長瀬 光正	長瀬 光正	長瀬 光正	長瀬 光正	長瀬 光正
川崎市聴覚障害者情報文化センター	芳之内 修	芳之内 修	尾上 秀夫	尾上 秀夫	尾上 秀夫