

総務省「地方公共団体等におけるホームページのバリアフリー化に関する講習会」

平成 28 年 9 月 7 日（水）東京会場

東洋大学 経済学部 教授 山田 肇

「ウェブアクセシビリティの重要性」

皆様、こんにちは。東洋大学の山田と申します。先ほどお話がありましたが、みんなの公共サイト運用ガイドライン作成委員会の座長を務めております。今日はウェブアクセシビリティの重要性について 20 分ほどお話をさせていただきます。

すでに何年前から、ウェブをフルに活用する情報社会が訪れています。今日も東京駅の近くでこの講習会が開かれているわけですが、皆様方の中で、もしかすると食べログでおいしいレストランを探してお昼を食べてから来られた方がいるかもしれません。さまざまな場でウェブをフルに活用していることと思いますが、逆に言えば、うまく利用できなければ社会参加ができない時代が来ております。

2015 年 3 月に私ともう一人の共同研究者が東京都 23 区の防災情報について、アクセシビリティの観点から調査をいたしました。23 区全部の区でハザードマップが画像 PDF だったのですが、何のテキスト情報もないので、画像が見えない場合にはどこが危険か分からない、というような状況になっていました。このことについては、次に植木さんから講演がありますが、JIS 規格の中で一番最初に守らなければいけないレベル A の基準に反していることとなります。また、ハザードマップは危険と安全を色のみで表示をしていました。赤いと危険とか濃い青だと危険とか、いろいろありますが、もし色がきちんと把握できない人の場合には、色の使用に関するレベル A の基準に反するということとなります。

また、杉並区は非常に変わっていたところで、「避難所」という防災関係の法令では全て使われている用語をなぜか不思議なことに「震災救援所」という表現をしておりまして、震災救援所が避難所だと分からないと避難できない、となっていました。杉並区の住民で杉並区にいる間に地震が起きて、避難するなら分かると思いますが、偶然通り合わせた人は震災救援所では何のことか分からない。これは一般的でない用語を使ってはならないというレベル AAA の基準に反することとなります。このことは 5 月に同じ紙を使って講演をしたら、偶然杉並区の職員の方がいらっやっや、「これは大変だすぐ直します」とおっしゃっていましたが、さっきスマホで見たらまだ直っていないので、まだだめな状況になっています。

一般的に言って、ウェブは障害者に多くの利便を提供します。例えば、かつて新聞の読み上げをして録音をする、ということをボランティアが行っていた時代があります。視覚障害者は新聞が読めないので、毎朝、届く新聞を読み上げてそれをテーブルコーダーに録音して、カセットテープを障害者の家に郵送して、何日か遅れでそれを聞く、ということがありましたけれども、今ではそういうことはなく、健常者と同じタイミングで最新のニ

ユースが把握できます。

一方で、アクセシビリティに対応しない公共サイトでは障害者が公共サービスを利用できない、ということが起きています。

僕の友人で全盲の友人がいるのですが、彼がいつも不満を言っていることがあります。それは何かと言うと、彼は視覚障害だけでなく内部障害者でもある。透析を受けているという、その関係で地元の自治体にしばしば相談に訪れる必要があります。相談すると、職員の方がものすごく親切に対応してくださって、訴える紙に記録をして、最後に「あなたがおっしゃりたかったことはこういうことですね？まとめて読み上げますので確認をしてください。」と言って読み上げてくださいます。そういうことは一見もっとも素晴らしいことなのですが、僕の友達はそれについてブーブー文句を言っています。どうしてかと言うと、僕の友達と職員が対面している机の周りには、様々な市民や職員が行き来をしていて、自分の機微な健康情報がいろんな人に聞かれてしまっていることについて不満を言っています。

そういうことを改善しようと思ったら、体に関する申請、自治体に対する訴えというものを電子申請という形ですれば済むわけですが、当然のことながらその申請サイトがアクセシビリティに対応しなければ僕の友達の不満はいつまでたっても解消しないということになります。

このような障害者にかかわる人権、人としていかに尊厳と権利が守られるかということ。僕の友達の機微な健康情報が通りすがりの人に全部聞こえてしまうということはどうやって防いで、彼の人権を守るのか、ということに関して、障害者権利条約が制定されています。

2006年に第61回国連総会で採択されたのですが、2014年に、8年後に日本国は第140番目の締結国<sup>※1</sup>となりました。えらく遅いのですが、理由は、国内法の整備が追いついていなかったからであります。

条約を批准した後に、条約の方が国内法よりも上位の法令にありますので、条約に反することを国内法でしていた場合に、条約違反ということになりますので、国内法の整備を行うために遅れたということでございます。その結果、国内で整備された法律の一つが、今日これからお話をする障害者差別解消法ということになります。

その前に、障害者権利条約では基本精神が掲げられていて、この条約は、全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進するということが書かれています。同時に、第三条（一般原則）の中に「固有の尊厳・個人の自律及び個人の自立の尊重、無差別、社会への完全かつ効果的な参加及び包容、云々の後に、施設及びサービス等の利用の容易さ…」という言葉が出てきます。<sup>※2</sup>

ここに書いてあることは、実は外務省が作った公定訳ですが、公定訳では「施設及びサービス等の利用の容易さ」と、えらい長い言葉が書いてありますが、英語の原文は単純にアクセシビリティです。ウェブアクセシビリティのことが書かれています。

公定訳ですが、施設及びサービス等の利用の容易さと書いてあるのに、次の第九条のアクセシビリティ、英文ではアクセシビリティというタイトルしか付いていないのですが、その中に障害者が「施設及びサービスを利用することができることを確保するための適切な措置をとる。」それに関する「最低基準及び指針を作成」する、ということが書かれています。[※2](#)

この確保するための適切な措置をとるということに基づいて、今回のガイドラインは言ってみれば、公共機関に対して課せられた最低の基準及び指針だというふうに解釈して頂ければ、条約から解釈するとそのようになるということでございます。

適切な措置をとることが原則でありまして、とらないとだめだということのを逆に言っていますが、ただし、「この措置は施設及びサービス利用可能性における障害及び障壁を特定し、及び撤廃することを含む」ということが後段に入っています。[※2](#)これはどういうことかと言いますと、適切な措置を取るのですが、完璧は無理です。障害者は様々なニーズを抱えていますから、全ての障害者の全てのニーズに対応することはできないのですが、後日、こんな問題があるよ、と言われたらそれを特定して、撤廃をすることとしてもよいですよ、ということで、これが後ほどご説明しますけれども、日本の障害者差別解消法に出てくるような合理的配慮です。原則は禁止だけど完璧にできないから何か問題があれば合理的に配慮しましょう、という構造で条約ができています。

これに基づいて、日本はこの批准をする前に障害者基本法を改正をし、その基本法に基づいて、最新版が2013年からの5ヶ年で障害者基本計画がすでに作成され、公表されています。その中に、情報アクセシビリティという言葉で、「…情報通信機器等（ウェブコンテンツ…を含む。）の調達は、…国際規格、日本工業規格への準拠・配慮に関する関係法令に基づいて実施する。」それから、「各府省において、障害者を含む全ての人…に配慮した行政情報の電子的提供の充実に取り組むとともに、地方公共団体等の公的機関におけるウェブアクセシビリティの向上等に向けた取組を促進する。」ということが、基本計画の中に書き込まれています。

まず、ウェブコンテンツを調達する時には日本工業規格、JIS規格に準拠します、ということなのですが、それはいったいどういう意味かは、次に植木さんが講演をしていただきます。

それから「地方公共団体等の公的機関におけるウェブアクセシビリティ向上等における取り組みを促進する。」ということで、この政府が決定をした基本計画に基づいて、総務省がみんなの公共サイト運用ガイドラインを作成して、公表して、総務省はその実施状況を来年以降調査していくということを言っています。

そういうことで、条約を実際に実行するという流れの中で、基本計画ができています。一方で障害者差別解消法が、制定・施行されています。これは、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が正式名称で2013年6月に成立しています。今年の4月1日から施行されています。その中には、先ほどの条約の精神がそのまま書き込まれています。ま

ず、ちゃんと環境を整備しましょうということです。

障害者権利条約では、「施設及びサービスを利用することができることを確保するための適切な措置をとる。」<sup>※2</sup>ということが書かれていましたが、それに対応する部分で「行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない。」というふうに書いています。

これがまず大原則で、ともかくやりましょう、次のページに、やっても問題があったらそれを改善しましょう、という話が出てくるが、まずはちゃんとやりましょう、ということが障害者差別解消法第五条の意味するところでございます。

これはただし、行政機関等及び事業者はということ、民間企業も入っていますので、最後のところは「努めなければならない」、ということで、努力をしてください、義務ではありませんよという努力義務の表現になっていますので、行政機関からしてみると弱い規定だと思われるかもしれませんが、それをちゃんと解決するために第七条に行政機関等の義務というのが改めて掲載されています。ちなみに民間企業については第八条に事業者の義務ということの記述がございます。

民間企業に対しても、行政機関に対しても、いずれにしても「その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。」と明記されています。これは「ならない」で終わっているので、義務ということになります。努力ではありません。まずしなければならないのです。ただし、先ほども申し上げましたように、そうは言ったっていつも完璧にはできないので、そうすると、自分ではちゃんとしたつもりだけど、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合に、ここはおかしいので直してくださいと表明があった場合、例えばハザードマップがあると聞いたけど、私には一切見えませんという申し出があった場合、「その実施に伴う負担が過重でないときは、…社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。」というのが障害者差別解消法の第七条に書いてあります。これも「ならない」で終わっていますので、義務ということになります。

ちなみに第八条は事業者の義務ですけれども、こちら側は同じで、事業者の場合は、最後は配慮に努めなければならない、という表現になっているので、事業者は努力義務が書いてあるのですが、行政機関については義務が書かれています。

障害者権利条約の考え方からすれば、まずは、原則として差別は禁止ですよ、しかしながら、それを完璧に行うことができないとしたら、何らかの申し出があった時には合理的に配慮しましょうね、と言うことが書かれています。

さて、合理的な配慮というものはどのくらいのお金がかかるものでしょうか。今はネット社会だと一番最初に言ったのですが、大変便利なので、もう数年前ですが Google 検索で各自治体がサイト改修について公共調達をした記録をチェックしました。その結果、例え

ば奈良市は 2013 年に業務委託契約先を公募して、達成レベルが AA ですが、入札額が 777 万円でした、とか、川崎市はもっと大きくやったのですが、1 万 5 千ページ以上を対象としましたが、5,474 万円で契約できた、ということが分かっています。

皆様方に対して障害者の方から、このサイト、情報が見られないんですけど、という申し出があった時に、対応しようと思ったら、だいたい、これくらいの金額を想定して、費用がかかるということになります。これがその自治体にとって、過重であるか過重でないかということによって、本当にやらなければいけないか、やらなくてよいかが決まるわけです。実は、差別解消法に沿って申し出をしたけれども満たしてくれなかった場合に、障害者が、それに関して訴訟を起こすということも可能であります。なので、障害者差別解消法に基づく訴訟リスクを対応しなければ負うことになります。

その時に、これが軽いか低いかという話になるのですが、エレベーターを建物に 1 基つけると数千万円かかります。駅のホームドアは 1 つのプラットホームで 1 億円かかるのですが、それに比べれば圧倒的に低いです。サイト改修に確かに費用がかかるのですが、それに比べれば安いということと、訴訟費用と比較すれば相対的にはそんなに高くないのでぜひやっていただきたいというふうに思っているところでございます。

実際に 2000 年、もうずいぶん昔のシドニーオリンピックの時に、オリンピックとパラリンピックが併催されたのがその時が初めてだったのですが、その時にオーストラリアの障害者差別禁止法に基づいて、視覚障害者が人権委員会に申し出をしたことがあります。オリンピックの組織委員会のサイトがよく読めない、直してほしい、と言ったところ、人権委員会が改修をさせるということを決断したことがあります。2000 年頃から各国はそのように対応していますので、いまだにこんなことをやっているんですかと、本当に訴訟が起きたら、日本は世界的にも恥をかくということになるのではないかと思います。

ウェブは利便を提供するのですが、アクセシビリティ非対応は利用できないという問題を引き起こします。それで、障害者基本法が改正され、障害者権利条約が批准され、障害者差別解消法が施行されて、今、強い流れが起きています。2020 年の東京オリンピック、パラリンピックまでを考えると、本当に最後の機会です。ぜひ、みんなの公共サイト運用ガイドラインに沿って改修を進めていただきたいと思います。

総務省もお話をしたのですが、最終的には首長の決断です。地方公共団体からの方が大勢いらっしゃるのですが、帰られたらぜひ首長に、ちゃんとしないと次の選挙で落ちますよ、というふうに脅かしてください。もし、脅かしても応じなければ、ぜひ僕らに声掛けをしていただけたら、今日のスケジュールに書いてある通りウェブアクセシビリティ推進協会の仕事もしております、そこがまさにいろんな方にセミナーを開くことが仕事ですので、声掛けをしていただければいつでも出向いて行って首長にこのような話をして少し脅すことも可能かと思っておりますので、ご利用いただければ幸いです。

非常に簡単にご説明をしましたがけれども、今まさに対応しなければいけない時だにご理解いただければ幸いです。どうもありがとうございました。

※1 欧州連合（EU）を含めると 141 番目

※2 2016 年 2 月現在の外務省公定訳は以下のとおり。

第九条 施設及びサービス等の利用の容易さ

1 締約国は、障害者が自立して生活し、及び生活のあらゆる側面に完全に参加することを可能にすることを目的として、・・・施設及びサービスを利用する機会を有することを確保するための適当な措置をとる。この措置は、施設及びサービス等の利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃することを含む・・・。

2 締約国は、また、次のことのための適当な措置をとる。

(a) 公衆に開放され、又は提供される施設及びサービスの利用の容易さに関する最低基準及び指針を作成し、及び公表し、並びに当該最低基準及び指針の実施を監視すること。

・・・