

視聴覚障害者等向け放送に関する研究会

報告書

～ すべての人に優しい放送のために ～

平成 29 年 12 月

目次

1	はじめに	1
2	現状	2
	(1) 国際的動向・政府全体の動き	2
	① 障害者の権利に関する条約を受けた動き	2
	② 第4次障害者基本計画の策定の動き	2
	(2) 視聴覚障害者等の状況	2
	① 視聴覚障害者の状況	2
	② 高齢化の状況	3
	(3) 視聴覚障害者等向け放送の状況	4
	① 字幕放送の現状	4
	② 解説放送の現状	7
	③ 手話放送の現状	9
	(4) 総務省の取組	9
	① 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成	9
	② 身体障害者向け通信・放送役務提供・開発費の一部助成	10
	③ 高齢者・障害者向け通信放送分野の研究開発費の一部助成	11
	④ 放送事業者への要請	12
	(5) 情報通信技術動向	12
	① 新たな技術の開発動向	12
	② スマートフォンの活用	13
	③ テレビ受像機	14
	④ IPTV を利用した字幕、手話の付与	15
	(6) 海外の視聴覚障害者等向け放送の状況	16
	① 米国	16
	② 英国	16
	③ 韓国	17
3	課題と提言	18
	(1) 認知度の向上	18
	(2) 字幕放送の充実	19
	(3) 解説放送の充実	20

(4) 手話放送の充実.....	21
(5) その他の論点.....	21
① 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成.....	21
② 新たな技術の活用.....	22
③ 実績のカウント方法.....	22
④ 国会中継の字幕付与.....	23
⑤ 政見放送.....	23
⑥ 字幕付きCM.....	24
(6) 行政指針改定の方向性.....	24
① 普及目標の対象となる放送時間.....	25
② 普及目標の対象となる放送番組、目標.....	27
ア 字幕放送.....	27
イ 解説放送.....	29
ウ 手話放送.....	30
エ 衛星放送事業者.....	31

＜資料編＞

資料1	研究会開催要綱.....	33
資料2	研究会構成員.....	35
資料3	研究会開催経緯.....	37
資料4	第1回会合議事要旨・追加意見.....	39
資料5	第2回会合議事要旨・追加意見.....	51
資料6	第3回会合議事要旨・追加意見等.....	67
資料7	第4回会合議事要旨.....	79
資料8	第1回会合配付資料（抜粋）.....	87
資料9	第2回会合配付資料（抜粋）.....	129
資料10	第3回会合配付資料（抜粋）.....	173
資料11	第4回会合配付資料（抜粋）.....	185

1 はじめに

放送は、平時、災害時を問わず、信頼できる情報を一度にたくさんの人に届けることができる公共性の高いメディアである。これまで、放送事業者や行政は、視覚障害者や聴覚障害者の方々に向けて、字幕放送、解説放送、手話放送の普及や促進を図るため、様々な取組を行ってきた。

平成 19 年 10 月、総務省により、平成 29 年度までの字幕放送等の普及目標を定めた「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」（以下「行政指針」という。）が策定・公表された。放送事業者は、現在まで、行政指針に定められた普及目標の実現に向けて真摯に取り組んできた。

平成 28 年度の字幕放送等の実績調査によれば、行政指針の普及目標の対象となる番組における字幕放送時間の割合は、NHK（総合）で 97.4%、在京キー 5 局で 99.5%、在阪準キー 4 局で 98.6%、在名広域 4 局で 95.2%、解説放送時間の割合は、NHK（総合）で 12.7%、NHK（教育）で 17.9%、在京キー 5 局で 11.7%、在阪準キー 4 局で 9.6%、在名広域 4 局で 7.8%となっており、平成 20 年度の調査と比較して、その割合は大きく上昇した。

超高齢化社会が進む中、今後は、視聴覚障害者の方々だけではなく、高齢者による字幕放送、解説放送の利用も増加することが見込まれ、その充実もますます重要なものとなっている。一方で、更なる取組のためには、技術的制約や放送事業者側の体制構築等の課題がある。特に、ローカル局は、キー局等と比べて経営規模が小さい場合が多く、人員や設備等の制約がある点に留意が必要である。

字幕放送、解説放送、手話放送に対する今後の需要増加と供給側の制約について、どのようにバランスを考えるかは困難な問題ではあるが、スマートフォン等をはじめとする新しい技術の進展・普及がこの解決策の一つとなることを期待したい。

本研究会は、平成 29 年 9 月から、視聴覚障害者等向け放送の現状、新しい技術の進展状況、今後の課題、平成 30 年度以降の新たな行政指針の普及目標等について検討を行ってきた。

本報告書は、その検討の成果を取りまとめたものである。本報告書が、新たな行政指針の策定の方向性や今後の視聴覚障害者等向け放送の参考とされ、すべての人に優しい放送の推進に向けて、引き続き、放送事業者、行政、障害者団体、テレビ受像機メーカー等の関係者が積極的に取り組むことを期待する。

2 現状

(1) 国際的動向・政府全体の動き

① 障害者の権利に関する条約を受けた動き

平成 20 年 5 月、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定める障害者の権利に関する条約¹（以下「障害者権利条約」という。）が発効した。

我が国では、平成 23 年 8 月、条約締結に必要な国内法の整備のため、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現することを目的とし、障害者基本法の一部を改正する法律が公布・施行された。

そして、平成 26 年 1 月、障害者権利条約が批准された。さらに、平成 28 年 4 月、障害者基本法（昭和 45 年法律第 84 号）第 4 条の「差別の禁止」の基本原則を具体化し、障害を理由とする差別の解消を推進することを目的として、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成 25 年法律第 65 号。以下「障害者差別解消法」という。）が施行された。

② 第 4 次障害者基本計画の策定の動き

平成 25 年 9 月、障害者基本法第 11 条第 1 項の規定に基づき、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的として、障害者基本計画（第 3 次）が閣議決定された。

現在、平成 30 年度からの 5 年間を対象期間とする障害者基本計画（第 4 次）の策定に向けて検討がなされており、この中で、引き続き、字幕放送、解説放送、手話放送等の普及を通じた障害者の円滑な放送の利用を図ることが議論されている。

(2) 視聴覚障害者等の状況

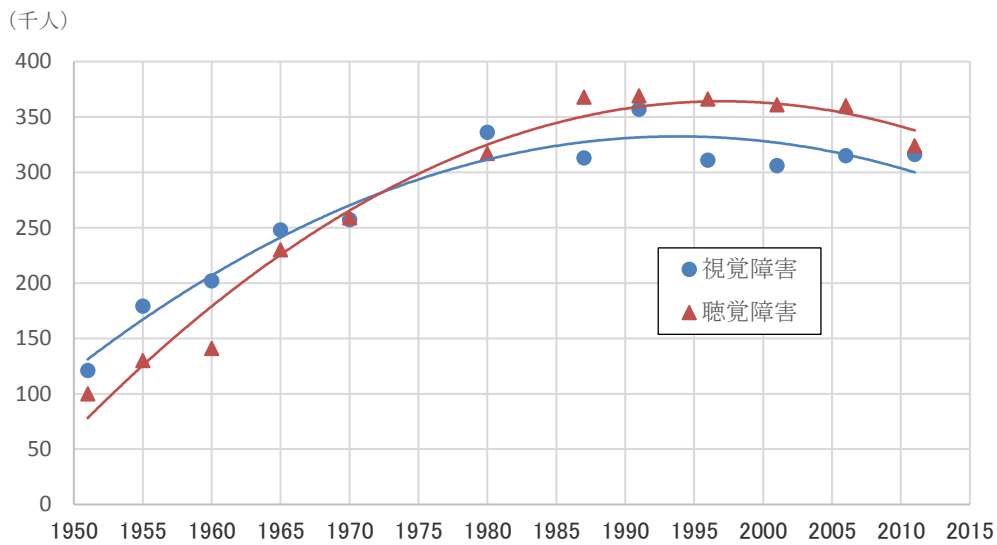
① 視聴覚障害者の状況

厚生労働省「生活のしづらさなどに関する調査」によれば、身体障害者手帳の交付を受けている、又は手帳は所持していないが同等の障害を有する聴覚障害者は平成 18 年に約 36 万人、視覚障害者は約 32 万人、平成 23 年には両者とも約 32 万人であった。また、聴覚障害者の主な情報源の 88.6%がテレビであ

¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html

るというアンケート結果（一般財団法人全日本ろうあ連盟「聴覚障害者のテレビ視聴に関する調査」）がある中で、人口比 11.3%が難聴者（補聴器所有者、補聴器非所有難聴者）とする推計（一般社団法人日本補聴器工業会「JapanTrak2015 調査報告」）もある²など、視聴覚障害者が放送を通じて情報を正確に入手するために、字幕放送、解説放送、手話放送の重要性、必要性は極めて高い³。

図表 1 視聴覚障害者数の推移



出典：生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）（厚生労働省）

② 高齢化の状況

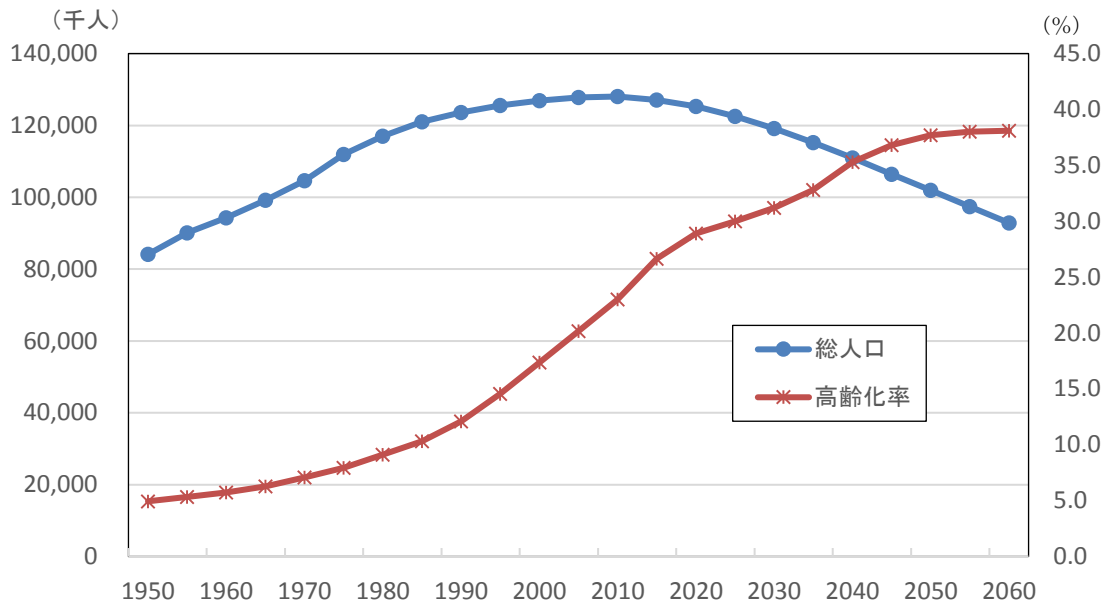
平成 22 年において 2,925 万人であった 65 歳以上の総人口は、平成 27 年には 3,347 万人に達しており、5 年間で約 14%増加している。また、総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合も、平成 22 年の 23.0%から平成 27 年には 26.6%と、急速に超高齢化が進んでいる。

また、高齢化の進展とともに一人暮らし高齢者も増加している。平成 22 年時点では、65 歳以上の者のいる世帯数は全世帯の 42.6%、そのうち 65 歳以上の者の単独世帯が 24.2%であったが、平成 28 年現在、それぞれ 48.4%、27.1%となり、65 歳以上の者のいる世帯は全世帯の半数近く、さらにその 4 分の 1 以上が高齢者の単独世帯となっている。

² 世界保健機関（WHO）の年次報告によれば、2013 年時点で、世界の総人口の 5%以上にあたる 3 億 6 千万人が難聴者であるという推計がある。

³ 研究会では、家族でテレビ放送を視聴している際、字幕や解説が付与されていないと、視聴覚障害者以外の家族は笑っているにも関わらず、障害者本人は放送番組の内容がわからず、取り残された感じを受けることがあるとの意見があった。

図表2 総人口及び高齢化率の推移及び予測



出典：国勢調査（総務省統計局）、日本の将来推計人口（平成 29 年推計、出生中位・死亡中位）（国立社会保障・人口問題研究所）を元に総務省で作成

このような高齢化の進展に伴い、聴覚・視覚の機能が衰え、通常の放送では十分に情報を取得することに困難を感じる人が増加している。一方、テレビは身近なメディアとして広く認識されており⁴、日常生活における余暇・娯楽のみならず、災害時等に緊急情報を確実に入手するため、視聴覚障害者等向け放送の重要性・有用性は引き続き高い。

しかしながら、視聴覚障害者等向け放送の認識率について老テク研究会が行った平成 29 年度調査では、40 代から 80 代の中高年のうち、テレビのリモコンに字幕ボタンがあることを知っている人は約 30%、字幕放送を利用している人は 10%以下、解説放送を知っている人は 10%以下であった。

（3）視聴覚障害者等向け放送の状況

① 字幕放送の現状

総務省の実績調査⁵によると、行政指針対象番組における字幕放送時間の割合は、平成 20 年度に NHK（総合）が 52.8%、在京キー 5 局平均が 87.3%、在阪準キー 4 局平均が 81.2%、在名広域 4 局平均が 70.1%等であったものが、

⁴ 総務省の調査によれば、難聴自覚者のうち、平日 1 日当たり 1 時間以上テレビを視聴する人は全体の 78.9%、4 時間以上視聴する人は全体の 29.8%であった。（出典：「CM 番組への字幕付与に係る評価、効果等に関する調査研究」（総務省）平成 29 年 1 月公表）

⁵ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000174.html

平成 28 年度には NHK（総合）が 97.4%、在京キー 5 局平均が 99.5%、在阪準キー 4 局平均が 98.6%、在名広域 4 局平均が 95.2%等となった。

また、放送大学学園においては、平成 28 年度以降、当該年度に新規に制作する字幕付与可能な授業番組及び特別講義番組すべてに字幕を付与しており、平成 28 年度の行政指針対象番組における字幕放送時間の割合は、44.6%であった。

なお、比較的中小規模の事業者が多いローカル局では、字幕を付与できる設備や人材が整備できておらず、自社では対応できない場合が多い。このような場合には、あらかじめ字幕が付与された番組を購入⁶したり、系列ローカル局であれば字幕番組をキー局等からネット受け⁷したりすることにより放送するほか、自社制作番組の字幕付与を専門会社に委託するなどして対応している。

ただし、県内や地域内に字幕付与の専門会社がない放送局では、番組を一旦東京等大都市圏の専門会社に送り、字幕を付与した上で、送り返してもらうという過程を経ることから、番組素材のやり取りを含めて字幕番組を制作するのに 1 週間程度要することもある。

このような背景から、ローカル局の字幕実績は、購入番組やキー局等からのネット受け番組に字幕が付与されているか否かによって大きく異なるほか、自社制作の放送番組への字幕付与は、現状では設備・人材面において困難であり、録画番組への字幕付与も、各放送局の経営規模や経営状況等によって様々である。

⁶ 購入番組には、権利処理上、字幕が付与できないものもある。

⁷ 「ネット受け」とは、系列局から放送番組の供給を受けることをいう。

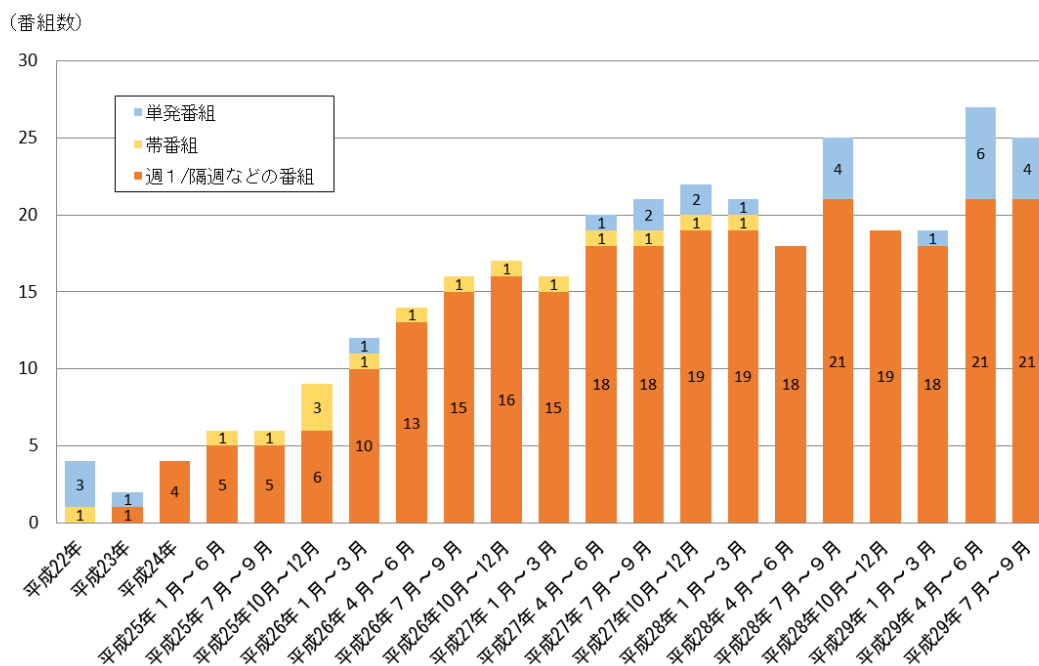
CM への字幕付与

CM への字幕付与については、総務省の情報通信審議会でも問題提起され、平成 21 年の審議会答申でも早急に実施・普及するよう取組が必要であると提言されていたところ、平成 22 年 3 月に、日本初の字幕付き CM が、パナソニック株式会社の提供により、TBS 系列 28 局でトライアル放送された。その後もトライアル放送が重ねられ、平成 29 年 7～9 月期では、13 放送事業者（地上波 12 社、BS 1 社）、25 番組で実施されている。

CM は、広告主から放送事業者に対し番組とは別に搬入されるものであって、CM の著作権は広告主（広告会社・制作会社含む）が持っているため、放送事業者側では搬入されたあとの CM 素材に字幕を付与することはできず、字幕付き CM の制作や出稿は、広告主（広告会社・制作会社含む）が判断している。そのため、字幕付き CM の普及のためには各社間の連携を図ることが必要であることから、平成 26 年 10 月に、公益社団法人日本アドバタイザーズ協会、一般社団法人日本広告業協会、一般社団法人日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）により構成される「字幕付き CM 普及推進協議会」が設立された。

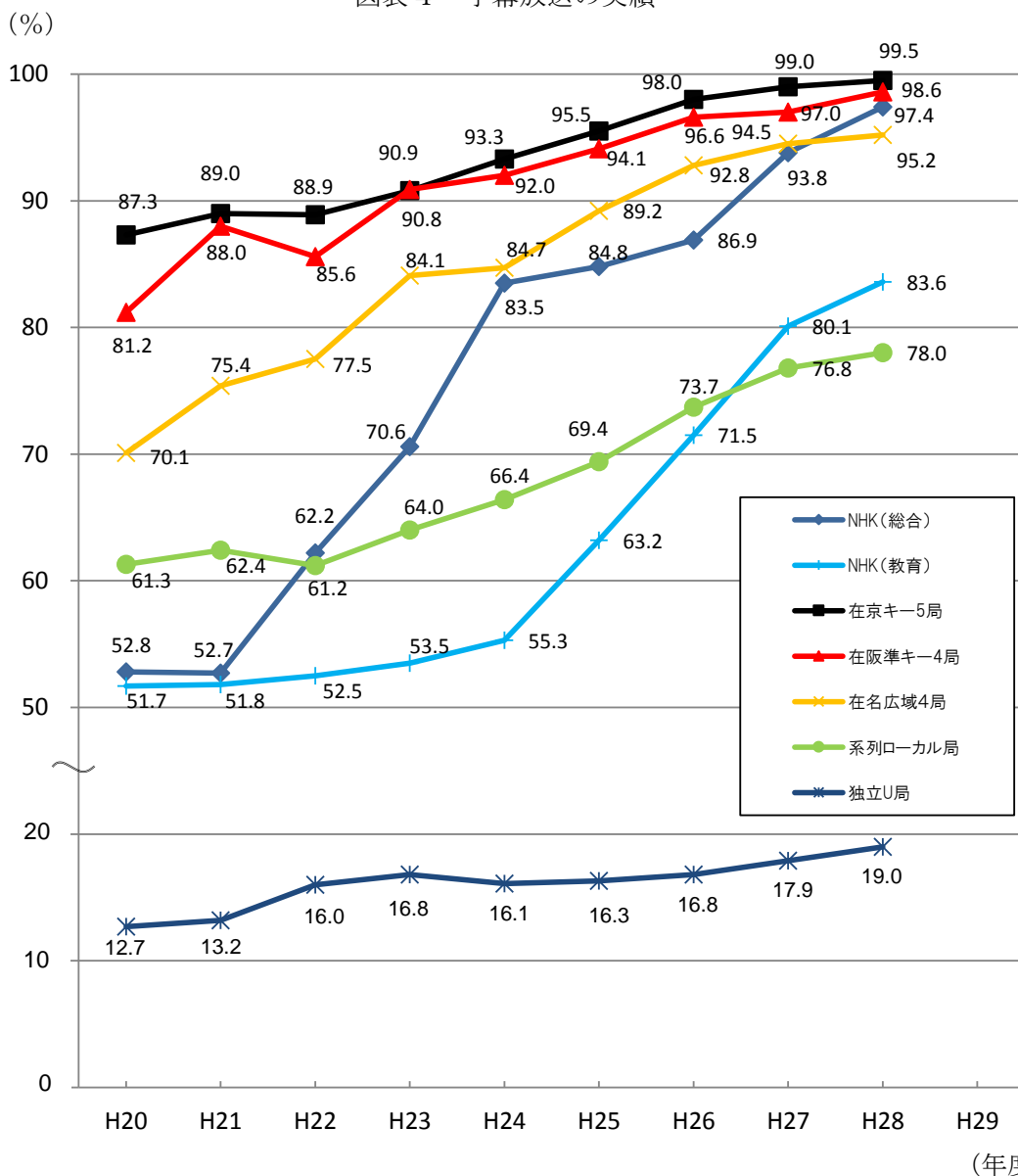
同協議会では、関係者によるセミナーを開催し、字幕付き CM の啓発、ベスト・プラクティスの共有、課題解決に向けた検討等を行っているほか、年に 1 度、障害者団体との意見交換を実施し、字幕付き CM の一層の普及に向けた活動を行っている。

図表 3 字幕付き CM が提供された放送番組数の推移



出典：日本民間放送連盟作成資料

図表4 字幕放送の実績



出典：字幕放送等の実績（総務省）

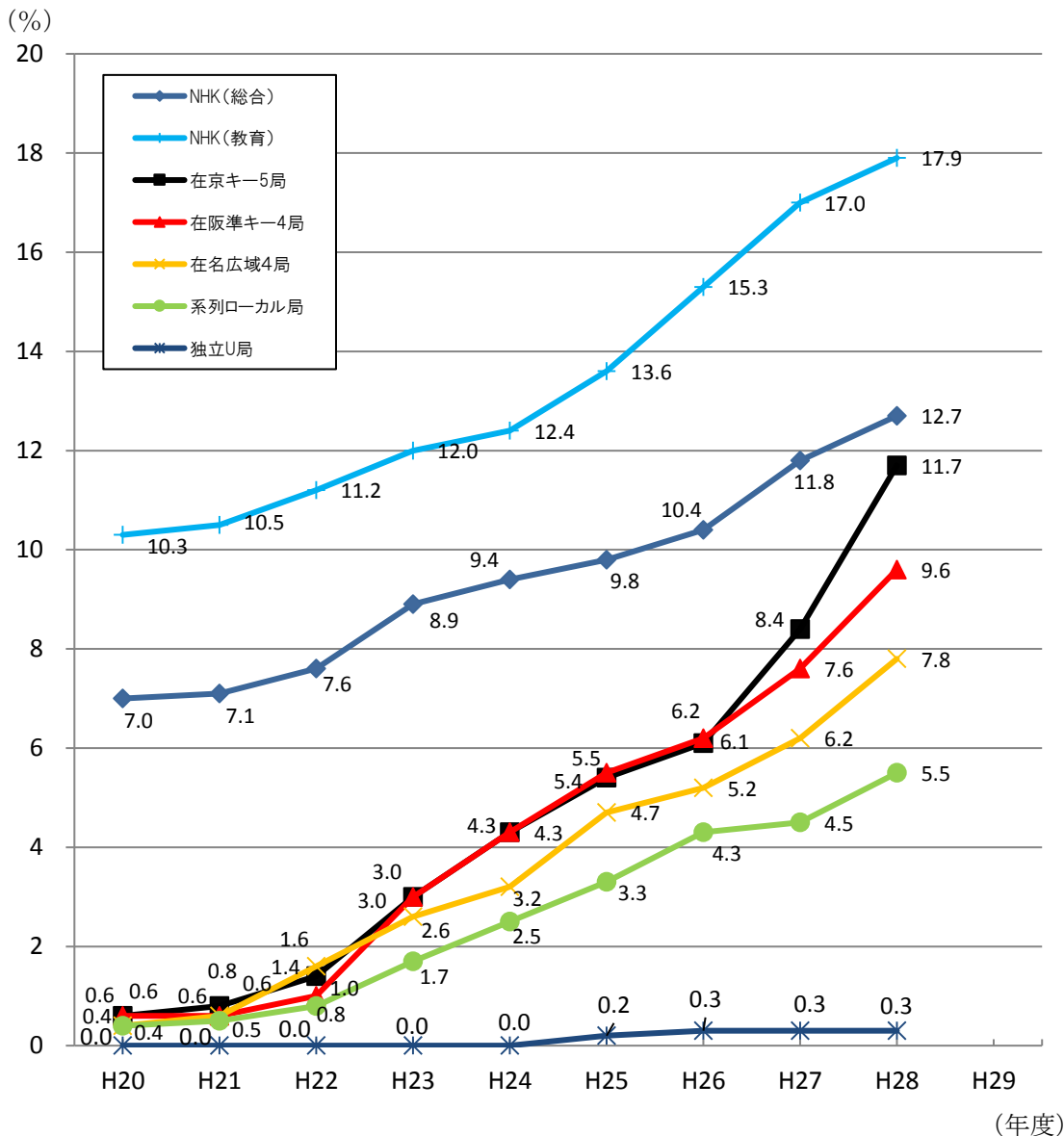
② 解説放送の現状

総務省の実績調査によると、行政指針対象番組における解説放送時間の割合は、平成20年度にNHK（総合）が7.0%、NHK（教育）が10.3%、在京キー5局平均が0.6%、在阪準キー4局平均が0.6%、在名広域4局平均が0.4%等であったものが、平成28年度にはNHK（総合）が12.7%、NHK（教育）が17.9%、在京キー5局平均が11.7%、在阪準キー4局平均が9.6%、在名広域4局平均が7.8%等となった。

解説放送は、番組が完成した後に新たに解説放送用の台本を作り、解説を付与・収録することから、各放送事業者の設備にもよるが、1週間以上の作業を要する。したがって、番組自体の納期を早めて解説付与に十分な時間を確保する必要があるが、実際には、番組の納品が遅く解説付与が時間的に困難であることが多い。

また、ローカル局については、設備・人材面での体制がないこと等から、NHK や在京キー5局、在阪準キー4局と比較すると、解説放送の実績は進んでいない状況にある。

図表5 解説放送の実績



出典：字幕放送等の実績（総務省）

③ 手話放送の現状

総務省の実績調査によると、総放送時間に占める手話放送時間の割合は、平成 20 年度に NHK（総合）が 0.0%、NHK（教育）が 2.0%、在京キー 5 局平均、在阪準キー 4 局平均、在名広域 4 局平均はいずれも 0.1%であったものが、平成 28 年度には NHK（総合）が 0.2%、NHK（教育）が 2.7%、在京キー 5 局平均、在阪準キー 4 局平均、在名広域 4 局平均はいずれも 0.1%となった。

聴覚障害者からは、特にニュース番組に手話を付与してほしいという要望があった。これに対し、放送事業者からは、現在手話が付与されているニュース番組は手話番組として放送することを前提として制作されたものであり、画面構成、時間配分、アナウンサーの読み上げ速度等、通常のニュース番組に比べて様々な作業が必要となっている、他方、通常のニュース番組では、こうした作業に対応できる事前の十分な準備時間が取れず、通常のニュース番組に手話を付与することは困難な状況であるとの説明があった。

（４）総務省の取組

① 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成

字幕番組・解説番組等の制作促進のための助成は、字幕番組・解説番組を対象として平成 5 年度から実施されており、平成 11 年度からは手話番組、平成 22 年度からは手話翻訳映像⁸、平成 27 年度からは CM への字幕付与確認設備⁹が助成対象に加えられている。

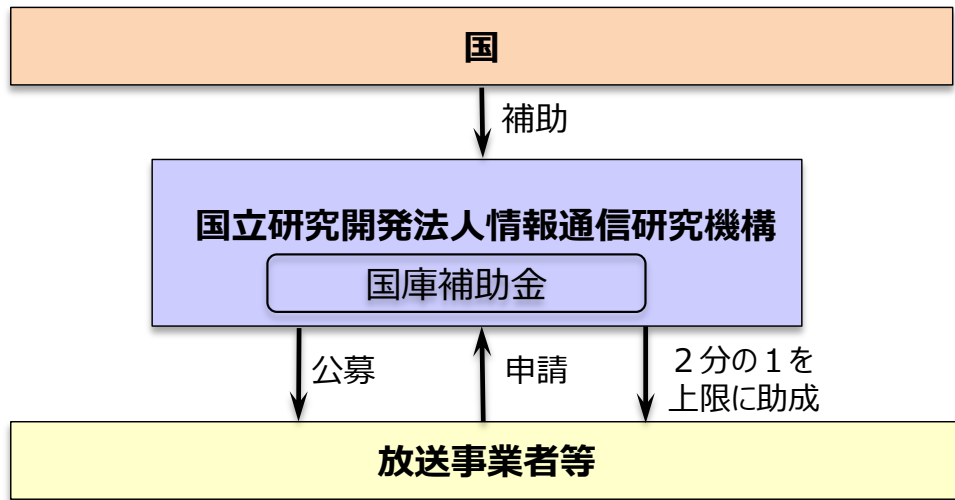
これは、多額の制作コストが必要となる一方で、それを対象とした収入が見込めないため、民間放送事業者においては字幕番組、解説番組、手話番組の制作に対するインセンティブが働きにくいことを踏まえ、これらの番組制作を行う者に対し、その制作費の 2 分の 1 の範囲内で、身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律（平成 5 年法律第 54 号。以下「障害者利用円滑化法」という。）に基づき、国立研究開発法人情報通信研究機構（以下「情報通信研究機構」という。）が助成を行っているものである。

平成 28 年度においては、民間放送事業者 118 社から申請があった 39,003 本の番組に対して約 2 億 6,315 万円の助成が行われている。

⁸ 放送番組を手話で翻訳した映像をユーザーに配信し、ユーザー宅内で放送番組と合成することにより、通常のテレビ画面に手話の映像を表示させるもの。

⁹ 制作された字幕付き CM が、ルールに適合しているか否かを自動で解析する装置。

図表6 助成スキーム イメージ図



図表7 過去の助成実績

年度		24年度	25年度	26年度	27年度	28年度
事業者数		104社	112社	99社	113社	118社
補助金	助成額	387百万円	443百万円	361百万円	303百万円	263百万円
	番組本数	54,109本	55,808本	33,249本	37,672本	39,003本

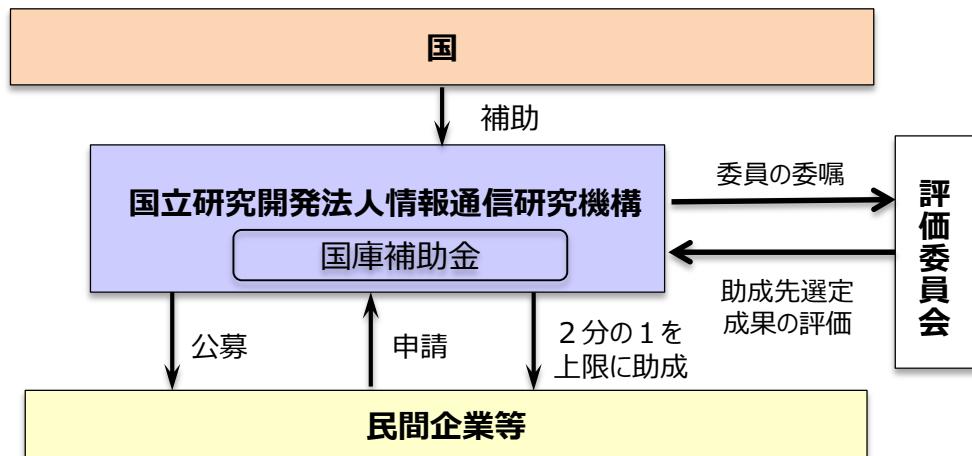
② 身体障害者向け通信・放送役務提供・開発費の一部助成

障害者利用円滑化法に基づき、情報通信研究機構を通じ、身体障害者の利便の増進に資する通信・放送役務の提供、開発を行う民間事業者等に対し、その資金の2分の1の範囲内で助成金を交付している。

身体障害者を対象として情報通信技術を活用して提供するサービスに対する障害者からの要望は強く、多様化している反面、その市場は未だ発展途上であり、民間事業者が事業のリスクの高さ等を理由に取組を躊躇していることが多いことから本事業の果たす役割は重要である。

平成24年度から平成28年度までの5年間で、延べ30件（総額約2億4,667万円）の助成を実施しており、その中には聴覚障害者のための代理電話サービスやネット配信動画に対する字幕等の付与サービス等、視聴覚障害者の情報保障に関連する事業も含まれている。

図表8 助成スキーム イメージ図



図表9 過去の助成実績

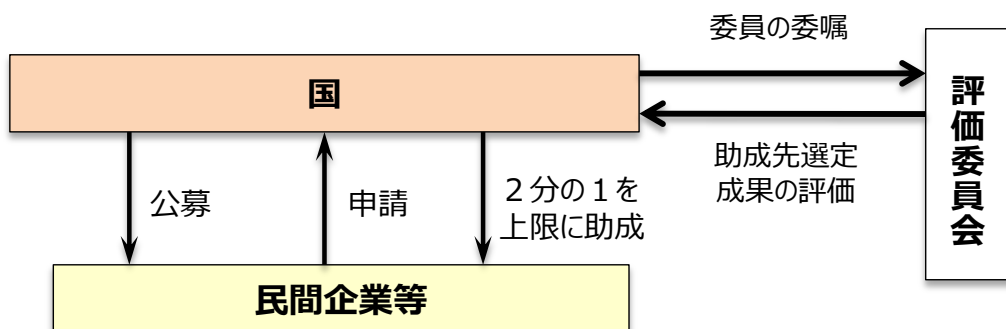
年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度
助成額	62百万円	62百万円	55百万円	35百万円	32百万円
助成件数	7件	7件	7件	5件	4件

③ 高齢者・障害者向け通信放送分野の研究開発費の一部助成

高齢者・障害者の利便の増進に資する通信・放送サービスの研究開発を行う民間企業等に対し、その経費の2分の1（3,000万円）を上限として助成を実施している。

平成24年度から平成28年度までの5年間で延べ22件（総額約2億1,928万円）に助成を行っている。

図表10 助成スキーム イメージ図



図表 11 過去の助成実績

年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度
助成額	42百万円	43百万円	43百万円	45百万円	47百万円
助成件数	5件	4件	4件	4件	5件

④ 放送事業者への要請

平成 25 年 10 月、地上テレビジョン放送局の一斉再免許に際し、基幹放送事業者に対しては、「字幕放送、解説放送及び手話放送について、視聴覚障害者、高齢者に十分配慮し、総務省が策定した『視聴覚障害者向け放送普及行政の指針』を達成するよう努めること。特にできる限り全ての大規模災害等緊急時放送における字幕放送の実施に留意すること」を、特に民間基幹放送事業者に対しては、併せて「CM への字幕付与の普及に留意すること」を、総務大臣から要請した。

(5) 情報通信技術動向

視聴覚障害者が放送番組を視聴するに当たって、その一助となる情報通信技術やサービスには様々なものがあるが、本項では、研究会において紹介されたものを一例として記載する。

① 新たな技術の開発動向

NHK 放送技術研究所では、ユニバーサル放送への取組として字幕放送、解説放送、手話放送に関する技術開発を継続して行っている。例えば手話 CG の開発について、現在は、気象庁からのデータを基に、関東 7 都県の気象情報を 1 日 3 回、自動で作成された CG アニメーション手話動画の形でインターネットで配信しており、テストサイトとして公開している¹⁰。しかしながら、気象情報だけでなくこれをニュース等の番組にも応用していくためには、任意の日本語を手話に正確に翻訳するのに様々な困難があり、例えば誤りがあった場合にそれをどのように見つけ、どう修正するかなどの課題を解決していく必要がある。

また、スポーツでの実況放送では、画面上に試合点数や選手名等多くの情報が表示されているものの、音声だけで状況を把握することが難しいケースがある。同研究所では、こうした情報をデータとしてリアルタイムで収集し、文章にした上で音声を合成し、音声による解説として提供できるよう研究が進められている。2016 年のリオデジャネイロオリンピック・パラリンピックの期間中には、大規模な音声ガイド自動生成実験が実施された。この実験には、視覚障害者がモニターとして参加して実験結果を評価するなど、視覚障害者もテレ

¹⁰ <https://www.nhk.or.jp/strl/si-weather/>

ビの中継番組をより楽しむことができるような技術の実用化に向けた取組が行われた。

こうした新たな技術については、近年注目されている深層学習技術を利用することによってさらに精度の向上が図られ、実用化に向けて前進することが期待される。

② スマートフォンの活用

近年、スマートフォンの利用者が増加している。平成 28 年にはスマートフォンの個人保有率は 56.8%と、平成 25 年の 39.1%から 17.7 ポイントの増加であった¹¹。こうした個人が保有する端末は様々な場面での活用が進んでおり、字幕放送や解説放送の補完として利用できる可能性も高まっている¹²。

例えば、UD Cast というアプリケーションは、音声解析技術によって映画の音声から同期情報を得ており、映画館でその音声を拾うとそれを解析して、ユーザーのスマートフォン端末で字幕や音声ガイドを表示・受信することができる。映画の字幕や音声ガイドのデータをあらかじめスマートフォンにダウンロードしておくことにより、ネット環境の有無に関わらず利用することができるほか、データ自体はサービス提供者のサーバーで管理・蓄積されており、対応する映画であればテレビで放送する際にも活用することが可能である。また、UD トークというアプリケーションでは、リアルタイムで音声を認識し文字にすることができ、日常のコミュニケーション等での応用も可能となっている。このアプリケーションには深層学習技術が搭載されていることから、音声認識率は今後高まることが期待される¹³。

また、ヤマハ株式会社を中心となって、様々な業界の企業・団体と共同で開発・取組を行っている「おもてなしガイド」は、事前にスマートフォンに対応アプリをインストールしておくこと、対応するアナウンスが流れた際、スマートフォンに音声情報が文字になって表示される。現在は駅や空港、観光案内といった街中でのアナウンスを中心に対応している。このサービスと音声認識技術とを組み合わせることで、既存のアプリを用いて、テレビ放送で読み上げられた文章を、字幕情報として手元のスマートフォンに映し出すことが可能となるサービスを新たに開発することを考えているとの説明があった。

¹¹ 平成 28 年通信利用動向調査（総務省）による。

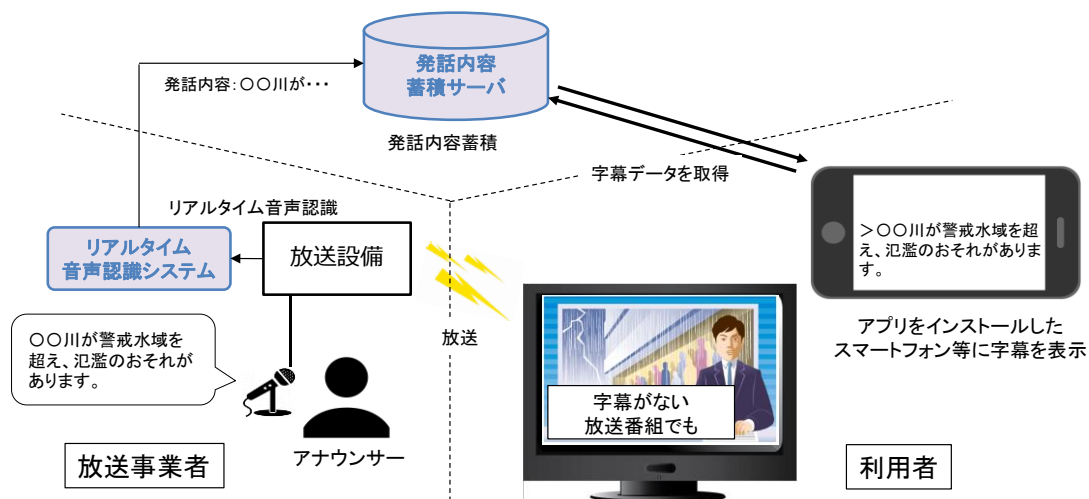
¹² テレビ放送ではないが、定額制の有料動画配信サービスであるネットフリックスは、日本語字幕と音声ガイドを付与した邦画を公開しており、ネット環境に対応したスマートフォン等で視聴する場合には、現在の再生位置、音量、残り時間の確認や吹き替え音声の言語切り替え等を、画面を指でなぞるフリック操作で行えるなど、視聴覚障害者に使いやすいサービスを提供している。

¹³ このほか、研究会の構成員からは、AmiVoice やドラゴンスピーチなどのアプリケーションもあるとの意見があった。

技術の進展に伴い、情報環境は大きく変化している。また、端末の形態も多様化しており、スマートフォンの普及に見られるように、個々の利用者がそれぞれのニーズに応じた形で情報にアクセスすることが可能となっている。こうした新しい技術の進展・普及は、従来困難とされてきた課題の解決策となりうる可能性を有している。

例えば、上記のようなスマートフォン向けアプリケーションをテレビ受像機と併せて利用することによって、字幕や解説が付与されていない番組であってもセカンドスクリーン¹⁴として個々のスマートフォンで字幕や解説を受信することができれば、利用者の選択肢が広がることになり、利便性は高まると考えられる。さらに、こうしたアプリケーションを応用すれば、受信した字幕や解説を繰り返し視聴できたり、表示や再生速度を調節することができたりするなど、利用者がより使いやすい機能を付加することも可能になると考えられる。一方で、セカンドスクリーンに対しては、その有効性や実用に向けての課題についてさらに議論が必要との意見もあった。

図表 12 セカンドスクリーンのイメージ（一例）



③ テレビ受像機

テレビ受像機メーカーにおいては、誰にでも使いやすい、ユニバーサルデザインを考慮したテレビ受像機等の開発が行われている。

三菱電機株式会社とパナソニック株式会社では、電子番組表（EPG）や操作メニューを音声で読み上げて知らせる機能を搭載したテレビ受像機や、大型のボタンを配置したリモコンを販売している。また両社とも、視覚障害者等に向

¹⁴ 本報告書では、「セカンドスクリーン」は、スマートフォン等を活用した情報保障一般のことを指している。

けてポータルサイトを開設し、音声読み上げ機能を搭載した製品やその使い方を紹介している¹⁵。

④ IPTV を利用した字幕、手話の付与

現在のテレビ放送では、字幕情報は放送局から映像と共に電波に重畳させて送出する仕組みとなっている。このため、第三者が制作することはできても、字幕情報は映像情報と同じ場所から送らなければならない。また、重畳できる情報の容量が限られており、字幕は1種類しか送ることができないため、主音声、副音声のそれぞれに字幕を付与することができない。さらに、手話の場合は、字幕のように電波に重畳して送ることが不可能であり、現在は映像として送出する形となっていることから、字幕のように受信者側でオン・オフを切り替えることが技術的に困難な状況にある。

研究会では、株式会社アステムから、IPTV による放送番組への字幕等の付与について紹介があった。これは、専用の受信機¹⁶をテレビ及びインターネットに接続することで、放送局以外の第三者が制作・送出しインターネットを経由して配信される字幕等の情報と、テレビ局から送出される映像とを同一画面上に表示・再生することができる技術である。放送局から送出される映像に字幕等が付与されていない場合であっても、第三者が字幕等を提供する場合には、当該映像に対する字幕等の情報があるという情報（URL）を送信し、受信機側がその情報を取りに行き画面上に字幕を表示させることが可能となっている。さらに、受信者が字幕や手話の表示のオン・オフや大きさ、表示位置を調整することができ、利用者のニーズに応じた使い方が可能になる。また、字幕や手話を付与する作業が遠隔地でも行えることから、障害者が在宅で字幕を付与する作業に従事したり、点字図書館の読み上げボランティアを活用したりして解説を付与するなど、地方にいる人材を活用する可能性もあり得るとの説明があった。

なお、この技術を利用して、認定特定非営利活動法人障害者放送通信機構（以下「障害者放送通信機構」という。）が一部のテレビ放送番組に対して字幕、手話を付与するサービスを今年から実施している。

¹⁵ <http://yomiage.net/pc.html>

http://www.mitsubishielectric.co.jp/home/ctv/info-retail/yomiage/shaberu_tv_index.html

¹⁶ 厚生労働省の日常生活用具給付等事業の対象品（聴覚障害者用情報受信装置）として、事業の対象となる個人が取得する際には給付金が支給される。

(6) 海外の視聴覚障害者等向け放送の状況

① 米国

米国では、政府機関等による各放送事業者の字幕等の付与の実績は公表されておらず、字幕等の付与の状況は明らかでない。また、字幕番組等の制作に対する連邦政府からの助成制度は存在しない。

制度面では、2017年7月、解説放送についてのFCC（連邦通信委員会：Federal Communications Commission）規則が改正された（FCC17-88）。改正の内容は、従来、主要なネットワーク系列放送事業者やマルチチャンネル映像配信事業者は、四半期ごとに子供向け又はプライムタイム番組に最低50時間の解説を付与しなければならないとされていたところ、2018年7月以降は、これまでの義務に加えて、6時から24時の時間帯でさらに37.5時間に解説を付与しなければならないとされた。

また、2014年のFCC規則改正では、字幕の品質確保に関して、字幕によって番組の内容が視聴者に十分かつ効果的に伝わるよう、①正確性（Accuracy）、②同時性（Synchronicity）、③番組の完全性¹⁷（Program Completeness）、④適切な配置（Placement）の4つの基準が示された（FCC14-12）。

② 英国

英国の主要放送事業者による視聴覚障害者向け放送の2016年の実績は、表のとおりであった。

図表13 英国の主要放送事業者による字幕放送、解説放送、手話放送の実績値等¹⁸

チャンネル	字幕放送		解説放送		手話放送	
	目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値
BBC One	100%	99.9%	10%	21.7%	5%	5.2%
BBC Two	100%	99.9%	10%	27.0%	5%	5.2%
Channel 3 (ITV 及び STV)	90%	98.1%	10%	23.7%	5%	6.6%
Channel 4	90%	100%	10%	31.1%	5%	6.3%
Channel 5	80%	87.1%	10%	15.9%	5%	9.3%

出典：OFCOM Television access services report 2016

¹⁷ 1つの番組全体に対して、できる限り最初から最後まで字幕を付与すること。

¹⁸ 技術的に困難な番組など適用除外とされているものを除く番組に対する割合。

2016 年は、英国国内の 83 の放送事業者がテレビジョン・アクセス・サービス（視聴覚障害者向け放送）の義務の適用対象であり、これは英国の視聴シェアの 90%以上に当たる。また、英国では、2014 年から一定の視聴シェアを有する EU 及び EEA¹⁹域内の放送事業者も義務の適用対象としており、2016 年は 8 か国 40 の放送事業者が義務の適用対象であった。

③ 韓国

韓国の主要放送事業者による視聴覚障害者向け放送の 2016 年の実績は、表のとおりであった。

図表 14 韓国の主要放送事業者による字幕放送、解説放送、手話放送の実績値等²⁰

放送事業者	字幕放送		解説放送		手話放送	
	目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値
韓国放送公社 (KBS)	100%	100%	10%	11.1%	5%	6%
公営・民放キー局 (MBC、SBS、EBS) 3社平均	100%	100%	10%	11.34%	5%	6%

出典：KCC

大統領直属の機関である放送通信委員会（KCC: Korea Communications Commission）は、字幕番組、解説番組、手話番組の制作を支援しており、番組制作に必要な人件費に対して助成している。2015 年度は、全体で 52 億ウォン（約 5 億 7,000 万円²¹）を支援した。

また、KCC は視聴覚障害者の放送アクセス向上のため、字幕・解説放送の視聴に対応した機能（使いやすいリモコン、字幕の位置や色、文字の大きさの調節が可能等）を持つ受像機を低所得層の視聴覚障害者に無料で配布する事業を行っている。

¹⁹ 欧州経済領域（European Economic Area）の略称。EU 加盟国にノルウェー、リヒテンシュタイン、アイスランドを加えた国々からなる経済領域（平成 29 年 12 月現在）。

²⁰ 技術的に困難な番組など適用除外とされているものを除く番組に対する割合。

²¹ 2015 年の年間平均レート（100 ウォン=10.93 円）で換算。
<http://www.murc-kawasesouba.jp/fx/yearend/index.php?id=2015>

3 課題と提言

(1) 認知度の向上

字幕放送、解説放送は、視聴覚障害者のみならず、高齢化に伴って視覚・聴覚の機能が衰え、情報取得に困難を感じる高齢者等にとっても、有用な情報源としての活用が期待される。

一方で、字幕放送や解説放送は年々実績を上げているものの、高齢者等の中でその有用性が十分に認知されていないことから利用がなかなか進んでいないとの指摘がある。前述の老テク研究会の調査でも、字幕放送、解説放送を知っていても実際には利用していない人が一定の割合でいることが示されている。

放送事業者の中には、どのような番組に字幕や解説、手話が付与されているかをホームページで公開している社もあるが、字幕放送、解説放送、手話放送を視聴したい人が必ずしもそうした情報にアクセスしているとは限らない。研究会では、放送事業者に対して、障害者団体等を利用して情報提供してほしいという意見が出された。また、知っていても利用していない人には、字幕放送、解説放送、手話放送の有用性が十分伝わっていないことも考えられる。したがって、利用者の拡大に向けては、視聴したい人が気軽に視聴できるように、また、これまで視聴したことのない人が字幕放送、解説放送、手話放送について理解を深められるように、より多くの人に向けた効果的な情報発信や積極的なPRを行うことが望まれる。

一方で、受信側の環境整備も重要である。研究会では、テレビのリモコンの字幕ボタンが小さくてわかりづらい、字幕ボタン自体がないリモコンがある、解説放送を視聴する際、初期設定が常に主音声であるため、電源をオフにしたりチャンネルを変えた後に、いつも手動で副音声に設定し直さなければならず手間がかかるなど、ユーザー側の機器について様々な意見が出された²²。副音声の設定を維持することについては、テレビ受像機メーカーから、技術的には可能であるものの、意図せず副音声の設定になってしまった利用者が解除の仕方がわからない場合もあり、そのようなケースを防ぐために、電源をオフにしたりチャンネルを変更した際には主音声の設定に戻るよう設計しており、この設計は一般社団法人電波産業会（以下「電波産業会」という。）が策定した規定²³に基づいているとの説明があった。

総務省において障害者団体の要望をテレビ受像機メーカーやその業界団体に伝えること、テレビ受像機メーカーにおいて障害者団体との意見交換の場を開催すること等により、テレビ受像機メーカーが障害者団体の要望を適切に把握することが期待される。

²² 研究会の構成員からは、地デジチューナーを搭載したポータブルブルーレイプレーヤー等の中には、電源をオフにした場合や、チャンネルを変更した場合でも、副音声の設定が維持される製品があるとの意見があった。

²³ 「地上デジタルテレビジョン放送運用規定（ARIB TR-B14 第二編 6.4項）」

今後も、テレビ受像機メーカー等がユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、リモコンボタンの配置や大きさ等への配慮を含めた機器の操作性向上に取り組むことにより、ユーザーの利便性向上が図られることが望まれる。

また、行政や放送事業者、テレビ受像機メーカーは、障害者団体等と協力し、エンドユーザーに向けて積極的な情報提供を行うことが望まれる。

(2) 字幕放送の充実

字幕については、表示される字幕が画面やテロップに重なって見づらい、番組によって字幕の位置やフォントの大きさが異なるといった意見があった。放送事業者は、電波産業会が策定した規格²⁴に基づき字幕を制作しているほか、一部メーカーのテレビでは、映像画面を小さくし、映像画面の外に字幕が表示される「アウトスクリーン」表示を選ぶことができる。この機能は、現在のところ一部メーカーの受像機に限定されるが、字幕付与に対応した画面構成にすることが可能となっている。字幕が映像に重なることなく画面が見やすいなどの特徴があり、アウトスクリーンの機能を持つテレビの普及が望まれる。また、NHK では、新しい字幕表示の開発を行っているとのことであり、よりユーザーフレンドリーなものとなることが期待される。

各放送事業者は、障害者団体との意見交換の場を定期的を開催するなど、字幕の表現方法等の改善に引き続き取り組むことが望まれる。

図表 15 アウトスクリーンのイメージ



出典：NHK 作成資料

²⁴ 「地上デジタルテレビジョン放送運用規定（ARIB TR-B14 第三編）」

(3) 解説放送の充実

研究会では、解説放送の量が不十分である、解説の質を担保するため字幕のような規格が必要であるとの意見があった。解説放送の質の改善に向けては、分かりやすい解説を適切なタイミングで付与する番組制作能力の向上が重要であり、放送事業者からは、専門性を有する活動弁士のような人材の育成を検討していることも紹介された。

解説放送は解説付与のための番組台本に基づき制作されるものであり、まずは利用者からこのような意見があったことを踏まえて、今後、放送事業者において番組制作に取り組むことが期待される。各放送事業者は、利用者（特に視覚障害者）が解説放送のモニターとして参加する機会を増やすことや、障害者団体や音声解説制作事業者・団体等との意見交換の場を定期的に開催するなど、利用者の意見を聴取しつつ、解説放送の量や表現方法等の改善に引き続き取り組むことが望まれる。

なお、解説の質の向上のために、解説放送の表現等の留意点に関して関係者間で議論を行うことが望まれる。

また、研究会では、外国人や変声された人へのインタビュー場面等について、原語ではなく、吹き替え等での対応や原語と同時に日本語訳を読み上げて放送することについての要望も出された。これに対して放送事業者からは、現在のテレビの規格では、主音声を残しながらその上に別の音声を同時に乗せると両方の音声が聞き取りづらくなるため2つの音声を流す場合には片方を副音声で対応する必要があるが、その時だけ副音声流れるような仕組みは技術的に難しいほか、放送事業者には、原語を流してほしいとの要望も寄せられているとの説明があった。

放送事業者において、障害者団体等からの要望も踏まえて、番組構成上実施困難であるものを除き、吹き替えや同時放送等を活用することで、音声を主として番組を聴いている高齢者や視覚障害者にも十分に理解できる番組となるよう検討を行うことが望まれる。

さらに、研究会では、テロップで表示される緊急速報やニュース速報について、表示するだけでなくアナウンサー等がテロップを読み上げたり、合成した音声を副音声チャンネルで自動送出ししたりするなどの対応をしてほしいという要望や、緊急速報やニュース速報のチャイム音を全放送事業者において統一して欲しいという要望もあった。これに対して放送事業者からは、速報の内容が国民の生命・財産に関わるようなものであれば、生放送中であればその担当責任者の判断で読み上げるなどの対応をしているほか、録画番組であれば番組を中断して特設ニュースを編成して対応しているとの説明があった。

放送事業者からは、テロップを音声合成技術を用いて自動音声で流すなどの技術的な解決の可能性については今後の課題であり、引き続き研究を進めていきたいとの説明があった。今後の研究の進展に期待したい。

そのほか、研究会では、解説放送の情報を点字ディスプレイ等で表示できるよう、解説放送のデータを取り出せる仕組みはできないかという意見があった。これについて、NHKからは、解説放送のデータは放送事業者の番組台本であり、編集権の観点で事前に第三者に提供することができないとの意見があったことから、現時点での実現は難しいと考えられるが、今後の技術動向にも期待される。

また、前述の、NHK 放送技術研究所から紹介されたスポーツの実況放送での合成音声による音声解説の取組について、実用化に向け引き続き同研究所で開発を進めることが期待される。

(4) 手話放送の充実

研究会では、障害者団体から、我が国の手話通訳士等の数は世界でもトップクラスであるが、ニュース番組や報道番組の手話通訳に関する特化したカリキュラムがないため、手話通訳者が自主的に研修会を開催し、知識や技術を習得しているという現状があるにとどまっているとの意見があった。

視聴要望の多いニュース番組に対応できる手話通訳には、基礎的な教養や日々の情報収集が不可欠であり、こうした専門性の高い人材を十分に確保するためには、育成を支援する環境や仕組み作りが望まれる。

また、研究会では、ニュース番組等について、手話の付与を想定した画面構成にできないかという意見があった。放送事業者においては、手話の付与を行う番組については、手話の付与を想定した画面構成となるよう努めることが望まれる。

さらに、研究会では、今後の放送規格を検討する際には、当事者である障害者が参加できるようにすべきではないかという意見があった。

(5) その他の論点

① 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成

前述のとおり、総務省では、情報通信研究機構を通じて字幕番組・解説番組等制作費の一部助成を実施しているが、研究会では、ローカル局が制作する自主制作番組への助成率を拡大すべきではないかとの意見があった。情報通信研究機構では、総務省から交付された補助金を、全てのテレビジョン放送事業者に按分して助成しているが、今後助成する際には、その按分方法を検討し、ローカル局の字幕放送、解説放送、手話放送のさらなる普及促進を図ることが望まれる。

また、研究会では、「字幕番組、解説番組等制作促進助成金」という名称からは、助成対象として手話番組の制作費が含まれているのか否かが明確ではなく、放送事業者からの助成申請を促すためにも助成金の名称に明示すべきではないかとの意見があった。前述のとおり、平成 11 年度から手話番組の制作費も対象としてはいるものの、認識していない放送事業者がいる可能性もあることから、総務省では、手話番組の制作費も対象であることを放送事業者に周知等することが望ましい。

② 新たな技術の活用

「2 (5) 情報通信技術動向」でも触れたように、セカンドスクリーンを活用した字幕付与の取組が、映画や鉄道の駅構内等の様々な分野で活用されつつある。放送においても、セカンドスクリーンを放送の補完の一つとして活用することができれば、より多くの人々が情報にアクセスできることとなるという意見もあった。一方で、セカンドスクリーンの有効性や実用に向けての課題については、さらに検証が必要であるという意見もあった。

総務省においては、放送事業者や障害者団体等の関係者と連携し、セカンドスクリーンの字幕の正確性、的確性、利用者にとっての利便性や有用性等を総合的に検証することが期待される。

なお、研究会では、インターネットを経由したテレビや過去の番組のアーカイブにも、字幕、解説、手話を付与できないかという意見があった。「インターネットを経由したテレビや過去の番組のアーカイブ」は放送ではないが、字幕、解説、手話が付与されることが望ましい。

③ 実績のカウント方法

総務省では、前述のとおり、毎年秋頃、字幕放送、解説放送、手話放送の実績を公表しているところである。研究会では、民間事業者等のサービス（例：障害者放送通信機構が実施している字幕・手話の配信サービス等）について、実績としてカウントすべきとの意見があった。

一方、NHK からは、第三者が提供するサービスについては編集責任と費用負担が課題であり、利用者の利益を優先するならば、実績とサービスの実施を切り離すことが妥当との意見が出された。

また、研究会では、指针对象時間外の放送実績についても集計して欲しいとの意見が出された。

毎年、各放送事業者の実績を公表することは、字幕放送、解説放送、手話放送をさらに促進するために有効な手段である。

総務省において、手話翻訳映像提供促進助成金の交付を受けて事業を実施している障害者放送通信機構により提供される手話翻訳映像や放送事業者が一定程度関与して付与されたセカンドスクリーンへの字幕についても実績として集計することの適否も含め、平成 30 年度以降の実績の公表のあり方について、前述の検証結果も踏まえつつ、検討することが望まれる。

④ 国会中継の字幕付与

研究会では、国会中継に、字幕を付与できないかとの意見があった。NHK からは、国会中継の字幕付与については、放送として求められる正確性と公平性の確保に課題があり、現時点では字幕付与には至っていないとの説明があった。

国会中継への字幕付与については、その実現に向けて、関係者間で具体的な検討を行うことが望ましい。

⑤ 政見放送

研究会では、政見放送に手話通訳や字幕を付与できないかとの意見があった。

「持ち込みビデオ方式」が採用されている衆議院議員小選挙区選挙の政見放送については、候補者届出政党は持ち込みビデオに手話通訳や字幕を付与することができる（公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号））。

「スタジオ録画方式」による政見放送については、衆議院比例代表選出議員選挙、参議院議員比例代表選出議員選挙及び都道府県知事選挙の政見放送において、手話通訳を付して録画できる。

一方で、参議院選挙区選出議員選挙の政見放送については、全国同時期に収録が行われ、手話通訳士の確保について課題があり、手話通訳を付して録画できないこととされている（政見放送及び経歴放送実施規程（平成 6 年自治省告示第 165 号））。これについて研究会では、「参議院選挙区選挙にのみ手話通訳士の確保の課題があるわけではなく、この課題は公職選挙法による制約が大きいと解するべきである。参議院選挙区選挙に限らないすべての政見放送に関わる課題であるので、これをもって『手話通訳を付して録画できない』とするのは適切ではない」との意見があった。

また、「スタジオ録画方式」による政見放送における字幕の付与については、全ての都道府県の放送事業者において、字幕を付与するための設備が整備されているわけではなく、技術的に対応が困難であるなどの課題がある。このため、NHK の東京本部のみで収録を行い、また収録数も参議院名簿届出政党等に限定される参議院比例代表選出議員の政見放送のみで字幕を付して録画できるとされている（政見放送及び経歴放送実施規程）。

このような現状を踏まえ、総務省においては、2019 年の参議院選挙に向けて、地方都市等の手話通訳士を主な対象として、全国各地の主要都市において

「政見放送手話通訳士研修会」を開催し、手話通訳士の確保に向けた取組が開始されたところである。

政見放送への手話通訳や字幕の付与については、引き続き課題の解決に向けた取組が進むことが期待される。

⑥ 字幕付き CM²⁵

研究会では、字幕付き CM を見ることができる番組を情報公開できないかとの意見があった。CM は、地上波の場合、全放送番組の 2 割弱を占める。字幕付き CM は、字幕を付与することによって、CM の対象となる商品やサービスがユーザーフレンドリーであることを示すものであるとも解釈されることから、関係者の自主的かつ前向きな取組が進むことが期待される。

字幕付き CM を放送する番組数は増加傾向にあるものの、字幕付き CM 普及推進協議会において、情報公開についての課題等も含め、引き続き CM への字幕付与を推進するための検討が進むことが期待される。総務省においては、課題の解決に向け、字幕付き CM 普及推進協議会の取組をバックアップすることが望まれる。

(6) 行政指針改定の方向性

現行の行政指針は、平成 19 年 10 月に策定され、平成 29 年度まで²⁶の普及目標を定めたものであるため、平成 30 年度以降の普及目標を定めた新しい指針を策定する必要がある。

平成 30 年度以降の普及目標を定めた新しい指針の期間については、現行行政指針同様、目標設定期間を 10 年とすることが考えられる。また、技術は日進月歩で進展しているため、新しい指針について 5 年後を目途に見直しを行うことが適切である。

研究会では、指針の名称変更や指針に前文等の趣旨を説明する部分を追加すべき、といった意見があった。

指針の名称については、障害者権利条約の批准に向けた国内法整備の一環として改正された障害者基本法や、同法を受けて制定された障害者差別解消法に鑑み、障害者を含むすべての人²⁷が放送によるすべての情報にアクセスできるこ

²⁵ 平成 25 年 10 月、地上テレビジョン放送局の一斉再免許に際し、総務大臣から民放事業者に対して「CM への字幕付与の普及に留意すること」を要請している。

²⁶ 平成 24 年改正前の行政指針には、「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針策定後は、技術動向等を踏まえて、5 年後を目途に見直しを行う。」旨、明記されていたことを踏まえ、平成 24 年に、国際的動向や政府全体の動き、そして東日本大震災が発災したことを踏まえて改定された。

²⁷ 研究会では、指針の対象に外国人等も含めてはどうかという意見があった。外国人が番組内容を理解するためには多言語字幕が必要であるが、本研究会において多言語字幕についても併せて検討を行うことは、指針の目

とを目指すという観点から、「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」とすることが考えられる。

また、指針における前文についても、その趣旨や理念について記載することが適切であると考えられる。

① 普及目標の対象となる放送時間

研究会では、字幕放送の対象放送時間を、現行（7時から24時）から拡大できないかとの意見があった。

一方で、放送事業者からは、深夜・早朝に災害等が発生した場合、生命や財産を守るために情報は必要不可欠であるものの、24時間体制への拡大は、徹夜勤務者が多数必要となるなど、人材確保、労務管理等の観点から困難であるが、これまでも対象時間外であっても文字スーパーやL字放送を利用して情報を送り届けてきたとの説明があった。

障害者を含むすべての人が、放送によるすべての情報にアクセスできることを目指すという観点からは、字幕放送の対象時間の拡充が望ましい。一方、必要となるコストや人材確保の点を考慮すると、まずは視聴者が比較的多い時間帯から順次対応していくのが現実的であると考えられる。

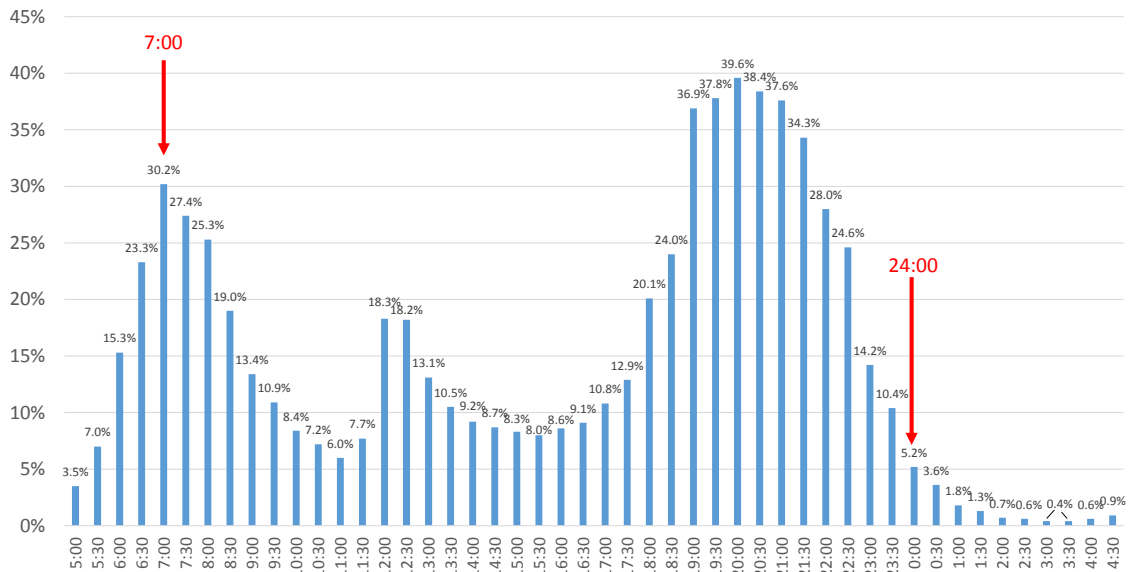
図表16のとおり、7時から24時以外でも一定の視聴率があるが、一方で、字幕付与そのものが目的ではなく、字幕付与により視聴者の利便性が高まることが本来の目的であること、字幕付与には放送事業者にも相当の負担がかかることを踏まえると、視聴者の多い時間帯に付与することが望ましいと考えられる。そのため、6時から7時は視聴率が高いことから、現行の17時間を1時間程度増やし、6時から25時までのうち連続した18時間にすることが考えられる。各放送事業者においては、過度な負担が発生しない範囲で、深夜・早朝の字幕送出体制の効果的な拡充に取り組むことが望まれる。ただし、大規模災害等が発生した場合は、字幕放送の対象時間に関わらず、できる限り速やかに字幕付与することが望まれる。

なお、対象となる放送時間を拡充する場合、放送事業者の番組構成に自由度を確保するため、平日と土日で対象時間の設定を分けるなど、一定程度の柔軟性を持たせることも考えられる。

また、先導的な取組を行っているNHK（総合、BSプレミアム）や地上系民放事業者（ローカル局を除く。）については、2022年度までに、拡充した放送時間も含め、対象の放送番組の全てに字幕付与することが望まれる。

的・対象が曖昧になることに加え、技術的な課題の整理を行う必要があるなど、様々な問題があることから、今回の研究会の検討対象とはせず、視聴覚障害者及び高齢者を指針の対象とすることを前提とする。

図表 16 テレビの時間帯別個人視聴率



出典: NHK「2017年6月全国個人視聴率調査の結果」より作成

(参考) 調査の概要

テレビ放送(地上波、BS、CS、CATV)の個人視聴率を、以下の方法により調査したもの
 調査日: 2017年6月5日(月)~6月11日(日) / 調査方法: 配付回収法による24時間時刻目盛り日記式(個人単位)
 調査対象: 全国7歳以上の男女 / 調査相手: 住民基本台帳から層化無作為2段抽出 3,600人(12人×300地点)
 調査有効数(率): 7日間の平均 2,433人(67.6%)

対象時間以外についても、放送事業者は可能な限り字幕を付与することが望まれるが、字幕を付与できない場合があることを踏まえ、新たな技術の利用により字幕放送を補完できる可能性について、総務省、放送事業者、障害者団体等が協力して検証を行うことが望まれる。

解説放送についても、対象放送時間を現行(7時から24時)から拡大できないかとの意見があった。現在の解説付与の状況、技術的な課題や編成上の課題を踏まえると、対象時間の拡大ではなく、まずは現行の対象時間内での付与率の引き上げを優先することが望まれる。

なお、解説放送ではないが、前述のセカンドスクリーンを活用した字幕の付与に関連して、アプリケーションの高度化を図ることにより機械音声で読み上げる仕組みを導入する可能性も考えられる。こうした新たな技術を視覚に障害を持つ方々も解説放送の補完手段として利用できるよう、検証の中で検討されることが期待される。

② 普及目標の対象となる放送番組、目標

ア 字幕放送

普及目標の対象について、字幕放送の場合は「字幕付与可能な全ての放送番組」とされている。字幕付与可能な全ての放送番組とは、次に掲げる放送番組を除く全ての放送番組とされている。

- ・ 技術的に字幕を付与することができない放送番組（例：現在のところ複数人が同時に会話を行う生放送番組）
- ・ 外国語の番組
- ・ 大部分が器楽演奏の音楽番組
- ・ 権利処理上の理由等により字幕を付与することができない放送番組

研究会では、普及目標の対象から除外されている番組の種類が妥当かとの意見があったが、除外されている番組は、字幕を付与することが困難であるものや、字幕を付与する効果が乏しいものであり、現時点では見直しを行わないことが適当であると考えられる。

また、研究会では、災害時の緊急放送等、重要な報道こそ生放送であり、数値目標を設けるべきとの意見があった。

この点、技術的に字幕を付与することができる生放送番組であれば、それは行政指針の対象であり、この場合、現行の行政指針においても、NHK や地上系民放事業者（ローカル局を除く。）は、全てに字幕を付与することとされている。

研究会では、副音声データをデータ放送で字幕表示してほしいという意見があった。これに対してNHKからは、データ放送に画面とタイミングをあわせる機能がないため現時点では実現できないとの説明があった。今後の技術の進展に期待したい。

ローカル局について、現行の行政指針では「地域局については、できる限り目標に近づくよう字幕付与する。独立U局及び放送衛星による放送については、目標年次を弾力的に捉えることとする。」とされている。

研究会では、ローカル局も数値目標を定めるべき旨の意見があった。この背景として、自分が住んでいる地域の情報を得られるはずのローカル局の番組に現状では十分な字幕が付与されておらず、都市と地方の間の情報格差が存在しているという指摘がなされた。

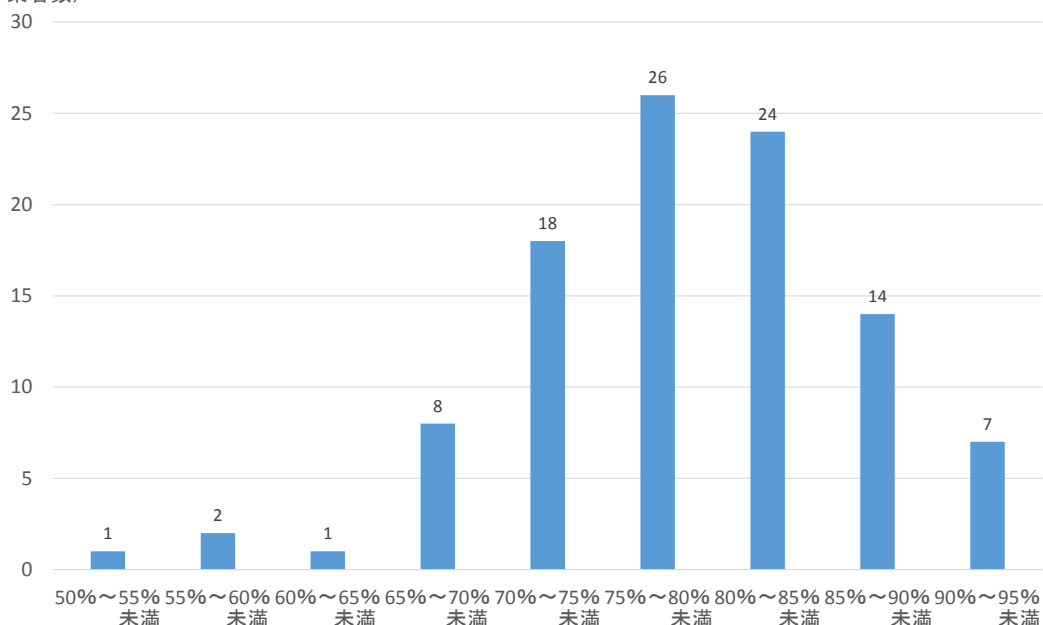
これに対し、放送事業者からは、ローカル局については、字幕付与設備を備えている放送局が少ないこと、人員に限りがあり、字幕付与に限界があること等の説明があった。

ローカル局についても数値目標を設けることで、都市と地方の間の情報格差の縮小や情報アクセシビリティの向上に向けたさらなる取組が期待される。一方で、放送事業者の経営規模や人材確保の難しさを考慮すると、ローカル局については、過去の実績を踏まえた現実的な目標設定をすることが考えられる。図表 17 のとおり、平成 28 年度の字幕放送の付与実績が 80%未満であるローカル局（独立U局を除く。）が 101 社中 56 社、70%未満でも 12 社という状況である。そこで、ローカル局（独立U局を除く。）について、対象の 80%以上に付与するという数値目標を設定して底上げすることにより、都市と地方の間の情報格差の縮小に寄与することが考えられる。

図表 17 字幕放送の現状（平成 28 年度）

○ 地上系民放のローカル局101社（独立U局を除く。）

（事業者数）



※ 平成28年度実績を基に、指針対象番組の字幕放送実績の分布を表したもの

また、限られた設備、人材、資金を有効に活用するに当たっては、例えば「九州字幕放送共同制作センター」のように、設備や人材を共有する主体を地域の各事業者等が共同で設立し、業務委託をする仕組みが考えられる。経営規模が比較的小さいローカル局にとって、字幕制作センターの共有化は、委託費用がかかるとはいえ、人材や設備を自社で保有する負担が軽減されるなどのメリットがあることから、このような仕組みが広がることが期待される一方、複数局の生番組に同時に字幕を付与するのは困難であり、大規模災害時等の緊急・臨時番組については対応が限られるなどの課題も挙げられる。

なお、ローカル局の字幕付与については、セカンドスクリーンの活用も検討することが望まれることから、前述の検証において、ローカル局での活用可能性を検討することも期待される。

衛星放送事業者については、エで述べる。

イ 解説放送

社会福祉法人日本盲人会連合の「視覚障害者のテレビ視聴に関する調査」では、ニュースや報道番組、ドラマへの解説付与の希望が多いとのことである。各放送事業者においては、解説を付与する番組を制作する際には、障害者団体等の要望を聞く機会を積極的に設けるなど、利用者のニーズにより合致した番組制作に努めることが望まれる。

一方で、解説は主音声の隙間に付与するものであるが、そもそも解説を入れる隙間が少ないこと、さらに生放送の場合、どこにどの程度の隙間が生じるのかが事前にはわからず、技術的に対応が困難であるといった課題もある。

NHK では、より効果的な解説付与を目指して、ドラマ等の映像による表現の比重が高い番組や、解説付与の希望の多い番組に優先的に付与している。民放キー局等についても、引き続き解説付与の充実に取り組んでいくことが期待される。

また、ローカル局について、現行の行政指針では「地域局については、できる限り目標に近づくよう字幕付与する。独立U局及び放送衛星による放送については、目標年次を弾力的に捉えることとする。」とされている。

研究会では、地方では都市部と比べて解説放送が付与された番組が少なく、地域格差が生じているため、ローカル局の解説放送を増やすべきとの意見があった。

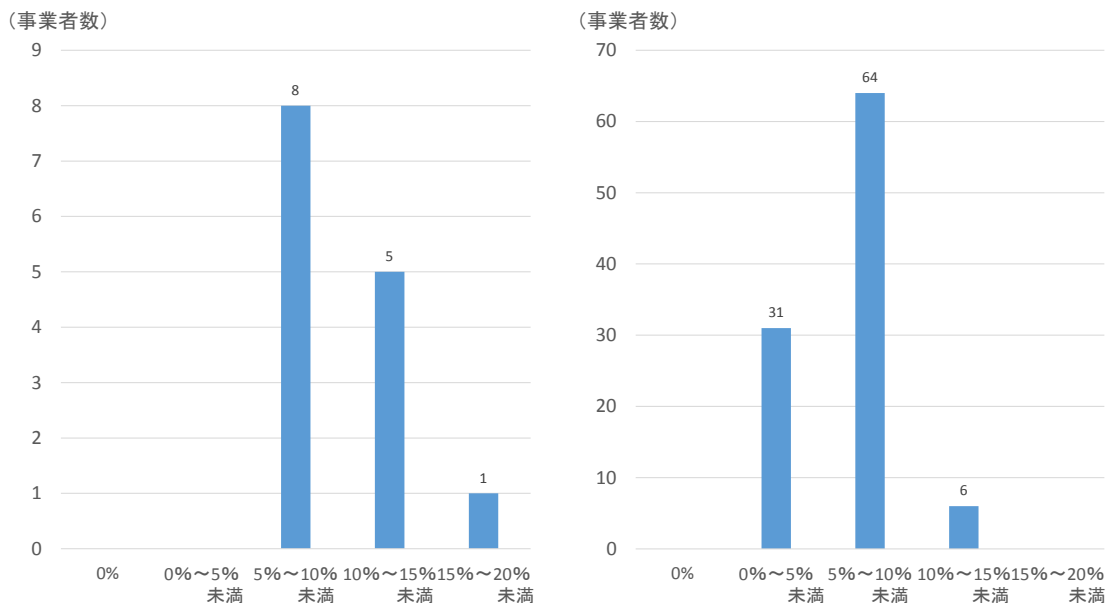
これらの意見や過去の実績を踏まえ、現実的な目標設定をすることが望まれるが、図表 18 のとおり、平成 28 年度の解説放送の付与実績は、NHK（総合）及び地上系民放事業者（ローカル局を除く。）14 社のうち、13 社が 15%未満であることを考慮すると、現行 10%の数値目標を 15%に引き上げることも考えられる。その際、2022 年度までに 13.5%に解説を付与することを中間目標として設定することも考えられる。

NHK（教育）については、平成 28 年度の解説放送の付与実績が 17.9%であったことを考慮し、現行 15%の数値目標を 20%に引き上げることも考えられる。その際、2022 年度までに 19%に解説を付与することを中間目標として設定することも考えられる。

また、現在、数値目標が設定されていないローカル局（独立U局を除く。）については、101社のうち95社が10%未満であることを考慮すると、努力目標として10%という目標を設定することも考えられる。

図表 18 解説放送の現状（平成 28 年度）

○ NHK（総合）及び地上系民放（ローカル局を除く。） ○ 地上系民放のローカル局101社（独立U局を除く。）



※ 平成28年度実績を基に、指針対象番組の解説放送実績の分布を表したもの

衛星放送事業者については、エで述べる。

なお、研究会で要望があった、大規模災害時等の緊急速報のテロップについては、災害等の情報を伝達する有効な手段であるため、放送事業者はできる限り読み上げるなどにより音声で伝えるよう努めることが望まれる。

ウ 手話放送

研究会では、障害者権利条約や障害者基本法の中で手話は言語であると規定されており、放送分野における情報アクセシビリティを確保する観点から、手話放送についても目標を設定してほしいという意見が出された。

手話放送は、前述のとおり、利用者側で手話通訳の画面をオン・オフできないなどの制約があるほか、専門性を有する手話通訳の少なさ、人材育成制度の欠如等の課題がある。さらに、話し手の隣に手話通訳がいる記者会見等の場合、NHKからは、生放送では双方を映して手話放送として流すことが可能であるが、一部の発言を切り取って編集したものを再放送する場合には、

発言と手話のタイミングを合わせることが難しいといった技術的な課題も存在するとの説明があった。

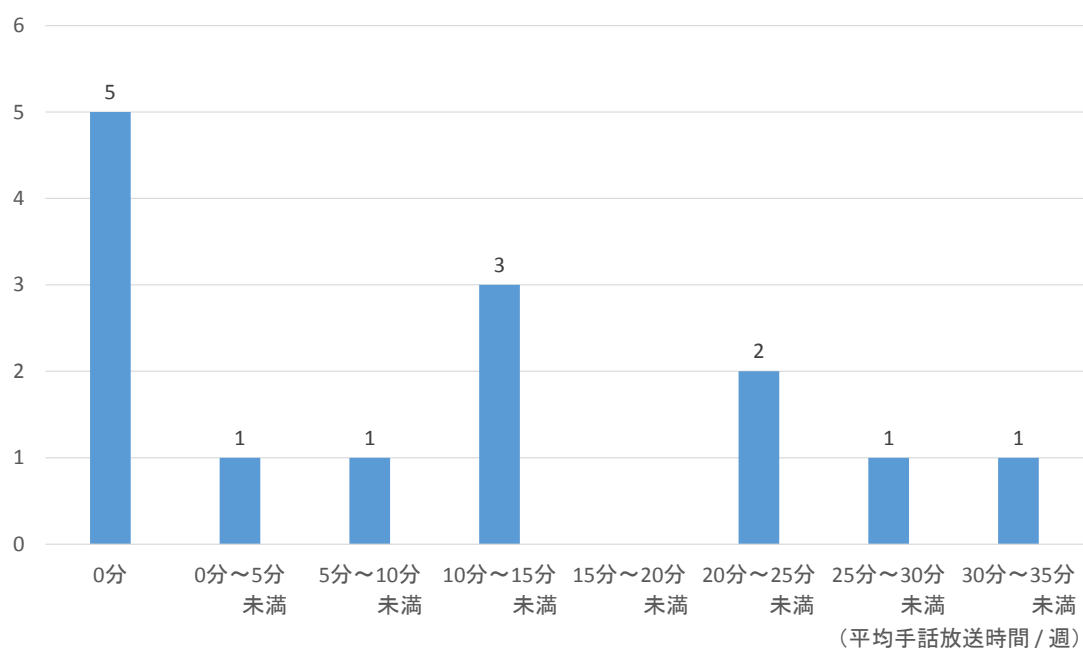
図表 19 のとおり、NHK（総合）及び地上系民放事業者（ローカル局を除く。）14 社の平成 28 年度実績（1 週間当たりの平均手話放送時間）は、10 社が 15 分未満であり、うち 5 社が全く放送していないという状況である。このまま数値目標を設けないと、手話放送が普及しないことも考えられるが、一方、目標の設定に当たっては、現状を踏まえたものである必要がある。そのため、NHK（総合）及び地上系民放事業者（ローカル局を除く。）だけでも、週平均 15 分以上という数値目標を設定することも考えられる。

数値目標については、5 年後を目途に見直しを行う際、技術動向等も踏まえて検証を行うことも考えられる。

図表 19 手話放送の現状（平成 28 年度）

○ **NHK（総合）及び地上系民放（ローカル局を除く。）**

（事業者数）



※ 平成28年度実績を基に、平均手話放送時間 / 週の分布を表したもの

工 **衛星放送事業者**

現行の行政指針では、字幕放送も解説放送も「できる限り目標に近づく」とされているが、BSについて何らかの方針を示せないかとの意見があった。これに対してNHKからは、BSプレミアムについて字幕を拡充するとともに、

ニュース、スポーツ等の生放送が多いBS 1については設備等の制約がある中で、できる限り字幕を付与するとの説明があった。また、民放キー局系 BS 事業者 5 社からは、平成 30 年 12 月から開始される 4 K 実用放送での字幕付与率を 50%以上とするとの説明があった。そこで、NHK については、BS プレミアムにあっては対象の放送番組の全てに字幕付与することを、BS 1 にあっては対象の放送番組の全てにできる限り字幕付与することを目標とし、民放キー局系 BS 事業者 5 社については、4 K 放送に限らず、通常の放送についても 50%以上付与することを数値目標とすることも考えられる。

また、解説放送については、実績を踏まえると数値目標を設定することは困難であると考えられるが、NHK の BS 放送についてはできる限り総合放送の目標に近づくことを、民放キー局系 BS 事業者 5 社については努力目標として 5%以上という数値目標を設定することが考えられる。

なお、数値目標を設定するに当たり、総務省においては、平成 30 年度から NHK (BS) 及び民放キー局系 BS 事業者 5 社の字幕放送、解説放送、手話放送の実績を取りまとめ、公表することが望ましい。

図表 20 民放キー局系 BS 事業者 5 社の字幕放送、解説放送の現状 (平成 28 年度)

	字幕放送		解説放送	
	指対象番組における字幕放送時間の割合	総放送時間に占める字幕放送時間の割合	指対象番組における解説放送時間の割合	総放送時間に占める解説放送時間の割合
民放キー局系 BS事業者5社平均	16.0%	9.5%	0.7%	0.4%

※ 平成28年度実績を基に、指対象番組における字幕・解説放送時間の割合、総放送時間に占める字幕・解説放送時間の割合について、民放キー局系BS事業者5社の平均を表したもの