

公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に向けて

～電話リレーサービスに係るワーキンググループ 報告(案)～

令和元年●月●日

デジタル活用共生社会実現会議 ICTアクセシビリティ確保部会
電話リレーサービスに係るワーキンググループ

目 次

はじめに	2
第1章 電話リレーサービスの現状と課題	3
1 検討の背景	3
2 電話リレーサービスの現状と課題	3
第2章 検討に当たっての基本的考え方	6
第3章 具体的な検討課題と実現に向けた基本的な方向性	7
1 通信に関する課題（提供の条件・費用負担等）	7
2 オペレーターに関する課題（オペレーターとなり得る 通訳者（手話・文字）の要件等）	26
3 その他の課題	30
終わりに	32

はじめに

我が国においては、世界最高レベルのネットワーク基盤が実現され、電気通信事業者により多様な通信サービスが提供されており、なかでも電話は、国民生活に不可欠なサービスと位置付けられている。

一方、電話は専ら音声による通信サービスであることから、聴覚障害者は、利用することができず、メール、チャット、SNSなどの通信サービスを利用するほか、音声によるコミュニケーションが必要な場合には、電話リレーサービスを利用して、健聴者とのコミュニケーションをとっている。

しかしながら、我が国における電話リレーサービスは、歴史も浅く、利用者数も限られていることから事業性との関係で電話リレーサービスを提供する事業者も限られており、また、利用可能な時間が限定されている、緊急通報は使用できないなど、電話と同等のサービスが提供されているとは言えない状況である。

こうした中、平成28年には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」が施行され、共生社会の実現に向けた取組が進められるなど、公共インフラとしての電話リレーサービスを実現する社会的な要請を踏まえて、国、関係団体、関係事業者、学識経験者などにより専門的な検討を行う場として、本ワーキンググループは設置された。この際、電話リレーサービスの利用者である聴覚障害者を含む関係者の意見を聴取し、安定的・継続的な提供、適正性かつ効率性、実現可能性などに配慮して、検討を進めることとした。

検討の取りまとめに当たっては、様々な専門家の構成員等の意見を電話リレーサービスの実現に向けた基本的な方向性に最大限反映するとともに、将来的に留意すべき意見も数多くあったことから、本報告書では、可能な限り、構成員等の意見を掲載している。

こうした取組を通じて、電話リレーサービスが、今後、公共インフラとして社会に実装され、多くの国民が利用し、国民生活がより便利で豊かなものになることを期待するものである。

※ 「耳の聴こえない人」、「耳の聴こえる人」の表記については、様々な考え方があるが、本報告書では、「耳の聴こえない人」を「聴覚障害者」、「耳の聴こえる人」を「健聴者」と表記している箇所もある。これらの表記については、編集上の都合によるものであり、特定の意図を持って使用するものではない。

第1章 電話リレーサービスの現状と課題

1 検討の背景

我が国の電話リレーサービスは、平成14年に民間事業者により提供が開始されたが、事業性などの課題もあり、必ずしも普及しているとは言えない状況であった。

このような中、平成25年から（公財）日本財団が電話リレーサービスモデルプロジェクトを開始し、平成29年から厚生労働省が電話リレーサービスを実施する情報提供施設に対して財政的支援を行っている。

このモデルプロジェクトを通じて、電話リレーサービスに関する様々な課題が浮き彫りとなるとともに、電話リレーサービスの実現の社会的な要請が高まってきた。

また、平成30年11月には、参議院予算委員会において、安倍内閣総理大臣は、電話リレーサービスの位置付けについて、「公共インフラ」との認識を示した。

以上のような背景の下、公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に向けた様々な課題について検討するため、平成31年1月に、デジタル活用共生社会実現会議ICTアクセシビリティ確保部会の下に「電話リレーサービスに係るワーキンググループ（以下「電話リレーサービスWG」という。）」を設置して、専門的に検討することとなった。

2 電話リレーサービスの現状と課題

電話リレーサービスとは、耳の聴こえない人（聴覚障害者）と耳の聴こえる人（健聴者）とを、オペレーターが「手話」や「文字」と「音声」とを通訳することにより、即時双方向につなぐサービスである。

電話リレーサービスを利用する耳の聴こえない人には、耳の聴こえない／発話が困難な人、耳の聴こえない／発話に支障のない人がいること、また、耳の聴こえる／発話が困難な人も電話リレーサービスを利用することにも留意して、電話リレーサービスの外延を捉える必要がある。

また、代表的な電話リレーサービスとしては、

- ①ビデオリレー（CA（Communication Assistant（通訳者））によって手話の発話と音声発話の間をリレー）
- ②文字リレー（CAによって文字と音声発話の間をリレー）
- ③字幕表示機能付の電話機によるリレー（発話に支障のないろう者・難聴者のために、CAが音声を文字に変換）
- ④音声リレー（耳は聴こえるが発話が困難な人のためのリレーサービス）

などがある。

本報告書では、（公財）日本財団のモデルプロジェクトとして提供され、利用者に認知されている手話リレーサービス（上記①に相当）と文字リレーサービス（上記②に相当）を中心に検討を行った。



①手話リレーサービス

通訳オペレーターがテレビ電話に映る利用者の手話を相手先に音声で伝え、相手先からの返答を利用者に手話で伝えるもの



②文字（チャット）リレーサービス

通訳オペレーターが、利用者によりテキスト入力された内容を相手先に音声で伝え、相手先からの返答を利用者にテキストで伝えるもの

出典：第2回WG資料（（公財）日本財団）

（公財）日本財団は、平成25年9月1日から電話リレーサービスモデルプロジェクトを実施しており、現在、民間会社4社（アイセック・ジャパン、シュアール、プラスヴォイス、ミライロ）、情報提供施設7団体（沖縄県聴覚障害者情報センター、熊本県聴覚障害者情報提供センター、滋賀県立聴覚障害者センター・京都聴覚言語障害者福祉協会・大阪ろうあ会館、千葉聴覚障害者センター、札幌市視聴覚障がい者情報センター・宮城県聴覚障害者情報センター・福島県聴覚障害者情報支援センター、長野県聴覚障がい者情報センター・富山県聴覚障害者センター、岡山県聴覚障害者センター）により、午前8時から午後9時まで（年中無休）で電話リレーサービスを無料（通信料は利用者負担）で提供している。

また、厚生労働省は、平成29年度から電話リレーサービスモデルプロジェクトを実施する情報提供施設に対して、補助金（平成31年度：8,982万円）による支援を行っている。

なお、電話リレーサービスのオペレーターについては、（公財）日本財団の事業者ガイドラインにおいて「登録する通訳オペレーターは、手話通訳技能認定試験および手話通訳者全国统一試験の合格者と同等もしくはそれ以上の知識と技術を持った者、または全国统一要約筆記者認定試験の合格者と同等もしくはそれ以上の知識と技術を持った者を採用するよう努めなければならない。」とされている。

（（公財）日本財団の電話リレーサービスモデルプロジェクトの概要）

令和元年6月現在

- ・利用登録者数 約9,600人
- ・サービス提供時間 午前8時～午後9時（年中無休）
- ・利用料金 通話料：無料、通信料：自己負担
- ・利用実績 月間約31,000回（時間は約99,000分）
- ・通訳事業者 11事業者（民間4社、情報提供施設7グループ）
- ・利用対象者 障害者手帳保有者（自己申告）

- ・利用回数・時間 制限なし
- ・利用目的 制限なし（ただし緊急通報は受付不可）
- ・必要な機器 パソコン、スマートフォン・タブレット端末（自己負担）

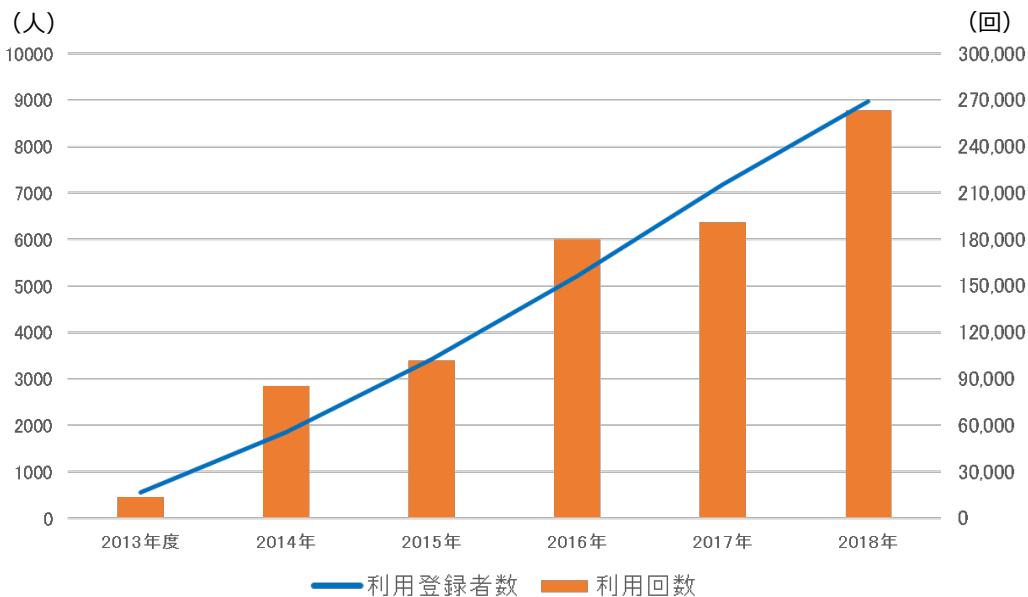
※民間会社は（公財）日本財団の業務委託、情報提供施設は厚生労働省の補助金によりサービスを提供。

※運営費用は年間 2.8 億円程度。厚生労働省補助金は 8,982 万円（平成 31 年度予算）。



((公財) 日本財団HPから引用)

(参考：利用実績の推移)



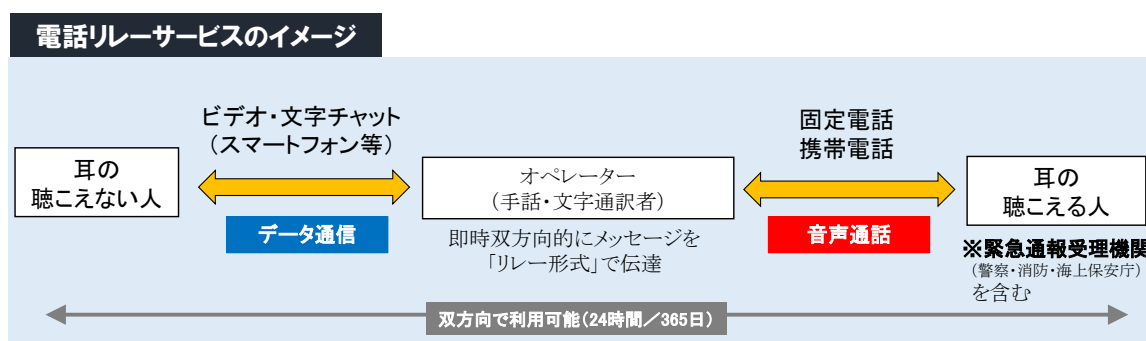
出典：第2回WG資料 ((公財) 日本財団) より抜粋

第2章 検討に当たっての基本的考え方

本報告書では、公共インフラとしての電話リレーサービスの検討に当たって、

- ・安定的・継続的な提供（持続可能な「ヒト・モノ・カネ」を確保できる実施体制）
- ・適正性かつ効率性（適正なサービスを、効率よく実現）
- ・実現可能性（技術、スケジュール、費用、国民理解などのバランス）

などに配慮し、電話（携帯電話を含む。）の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指し、可能なものを段階的に導入することを基本的な考え方として、次のとおり、通信に関する課題、オペレーターに関する課題及びその他の課題について、検討を行った。



出典：第3回WG資料（事務局）より抜粋

【検討事項】

■通信に関する課題（提供の条件・費用負担等）

- ・対象とする通訳方式（手話通訳・文字通訳）
- ・利用者の範囲（健聴者から聴覚障害者への通話、高齢者等）
- ・利用用途（法人利用（仕事での利用）、一定期間での利用の上限設定等）
- ・緊急通報の要件
- ・利用料金
- ・実施体制（手話・文字通訳センター、実施事業者等）
- ・需要と費用の予測
- ・費用の負担の在り方 等

■オペレーターに関する課題（オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の要件等）

- ・オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の要件について
- ・オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の養成と確保について 等

■その他の課題

- ・周知広報・認知度向上の在り方
- ・実現に必要なとなる制度整備 等

第3章 具体的な検討課題と実現に向けた基本的な方向性

1 通信に関する課題（提供の条件・費用負担等）

(1) 対象とする通訳方式

① 具体的な検討課題

電話リレーサービスにおける通訳方式には、第1章のとおり、様々な方式があるが、本報告書では、オペレーターが手話と音声を通訳する「手話リレー」と文字と音声を通訳する「文字リレー」を中心に、公共インフラとしての電話リレーサービスの対象とする通訳方式について、検討を行った。

利用者の視点からは手話通訳と文字通訳のいずれも対象とすることが考えられるが、必要となる費用の確保や体制整備の観点からは手話通訳と文字通訳のいずれかを対象とすることが考えられる。

また、検討に当たっては、利用実態にも留意する必要がある。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 以前は文字の通訳が多かったが、最近では手話の通訳が増加している傾向にある。
- ・ 聴こえない人のコミュニケーション形態、コミュニケーション手段は一人一人異なる。手話言語を使う人でも、場面によっては文字での通話を選択する場合があることから、手話通訳と文字通訳のいずれも対象とすべきである。
- ・ 利用者の音声を相手先にそのまま伝え、相手先からの返答だけを利用者にテキストで伝える方式についても検討を進めるべきである。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの対象とする通訳方式については、

- ・ 現状では文字リレーの利用割合が多い一方、手話リレーが増加傾向にあるとの利用実態があること、
- ・ 聴覚障害者の環境は、人それぞれであり、手話通訳、文字通訳の中から、自ら場面に適した方法を選択できることが望ましいこと、
- ・ (公財)日本財団の電話リレーサービスのモデルプロジェクトにおいては、手話通訳と文字通訳を提供しており、利用者の利便性の観点から、可能な限り、現在の利用環境を維持することが望ましいと考えられること

などから、手話通訳と文字通訳のいずれも対象とすることが適当である。

なお、本報告書では、手話リレーと文字リレーを中心に検討を行ったが、例えば、字幕表示機能付の電話機によるリレーや音声リレーを排除するものではなく、今後、公共インフラとしての電話リレーサービスの具体的なサービス内容や機能を検討する際に、利用者のニーズや利用実態などを踏まえて、字幕表示機能付の電話機によるリレーや音声リレーなどについても検討することが適当である。

(2) 利用者の範囲

① 具体的な検討課題

現在、(公財)日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいては、利用対象者は障害者手帳保有者(聴覚障害者。自己申告)に限定されており、また、健聴者から聴覚障害者への通話も実現されていない。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用者の範囲について、例えば、健聴者から聴覚障害者への通話や、高齢者等の聴覚障害者以外の耳の不自由な人の利用について、検討を行った。

利用者視点からは、利用者の範囲を限定しないことが考えられる一方、必要となる費用の確保や体制整備の観点からは、健聴者から聴覚障害者への通話の利用に一定の制限を設け、聴覚障害者から健聴者への通話とは異なる扱いとすること、健聴者同士の利用に制限を設けること(通話する人のいずれかは聴覚障害者であることを利用の条件とすること)、高齢者の利用に制限を設けること(耳が不自由であることや一定の年齢以上であることを利用の条件とすること)など、利用者の範囲に一定の制限を設けることも考えられる。

なお、日本における聴覚障害者の人数は約34万人(平成28年)とのデータがあるが、高齢者等の聴覚障害者以外の耳の不自由な人の人数の正確な数字はない。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 健聴者から聴覚障害者への通話も可能とするのは、最初の段階からやらなくてもいいが、いずれ必要になる。
- ・ 聴こえる人も聴こえない人に電話をしたいニーズがある。電話リレーサービスは公共インフラとして、平等にアクセスできる環境といつでもどこでも電話できるシステムが大事である。
- ・ 国際電気通信連合(ITU)で電話リレーサービスの要件を定めているが、耳の聴こえる人が使っている電話機能と同様であることが定められているので、それを参考にして、日本の電話リレーサービスの条件を定めるべき。高齢者も含めて、全ての人が使えらるべきであり、制約をつけるのは好ましくない。
- ・ 電話リレーサービスは聴こえない人専用のサービスではない。聴こえる人からも聴こえない人に電話できるような対応が必要である。
- ・ 健聴者から聴覚障害者への通話を可能とするためには、電話番号についても検討が必要である。
- ・ 聴覚障害者の電話番号については、0A(B)0-DEFGHJ(K)とするのが適当ではないか。また、この番号は、通訳事業者が変わっても変わらないのが適当ではないか(番号ポータビリティの確保)。
- ・ 聴覚障害者に常時着信可能で、かつ、着信を知らせる機能をもつ端末については、常時着信可能で、着信時には振動やフラッシュにより聴覚障害者に着信を知らせる機能などがあることから、既に聴覚障害者用の端末はあるとあってよいの

ではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用者の範囲については、

- ・ 「基本的考え方」を踏まえ、電話リレーサービスの利用者の範囲については、電話の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指すことが適当であること、
- ・ 健聴者から聴覚障害者へ通話する際にも、電話リレーサービスは有効であること、
- ・ 健聴者の利用者のうち、高齢者のみを特定することは、現実的には困難であると考えられること

などから、利用者の範囲を限定せず、通話の双方向化を目指すことが適当である。

ただし、電話リレーサービスの双方向化（健聴者から聴覚障害者への通話）を実現するためには、聴覚障害者側に常時着信可能な端末（例えば、SIM入りのスマートフォンやタブレット）が必要であること、新たにシステム開発が必要であり、相応の時間と費用が必要となることに留意すべきである。

(3) 利用用途

① 具体的な検討課題

現在、(公財)日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいては、基本的に利用用途や内容などの制限は設けられていない。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用用途や内容に、一定の制限（例えば、法人利用（仕事での利用）の制限、一定期間での利用時間等の上限等の利用制限など）を設けることについて、検討を行った。

法人利用（仕事での利用）については、聴覚障害者が仕事で電話リレーサービスを利用することは、聴覚障害者の社会進出に資することから推奨すべきと考えられる一方、当該法人の企業活動として電話リレーサービスを利用するのであれば、当該法人自らが適切な措置を講ずるべきとも考えられる。また、利用時間については、制限を設けないことが考えられる一方、一部の利用者による長時間の利用は、他の利用者の利用にも影響を及ぼすことから、一定期間での利用時間等の上限等を設けるなど、利用時間を制限することが必要であるとも考えられる。

このように、利用者視点からは、利用用途や内容などの制限を設けないことが考えられるが、必要となる費用の確保や体制整備の観点からは、効率的な利用を促す仕組みが必要であると考えられる。

また、音声通話サービスを介した本人確認が一定程度普及しているが、電話リレーサービスはオペレーターを介するサービスであることから本人確認ができないとの現状がある。電話リレーサービスWGでは、電話リレーサービスを導入している事業者の取組をヒアリングして、電話リレーサービスによる本人確認の在り方について、検討を行った。この際、(株)三菱UFJ銀行からは、電話リレーサービスに

よる本人確認について、「緊急性が高く、郵送や Web などの代替手段のないキャッシュカード・通帳・印鑑などの取引停止の手続から試行開始したこと」、「第三者によるなりすましリスクが限定的と独自で判断した範囲に限定されること」、「本人扱い対象業務の拡大は困難であること」との説明があった。一方、全日本空輸（株）からは、「利用者の氏名、実際の利用便、航空券発券時に発行する確認番号をもとに、基本的には健聴者向けと同じようなサービスを提供しており、本人確認の課題はない」との説明があった。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 障害者が社会参加、自立するため、法人利用について当初から制限を設けない方がよい。全て可能にした上で、時間軸上にどの時点で実現するかを議論すべきではないか。
- ・ （公財）日本財団の電話リレーサービスについては、法人登録はできないが、仕事での利用はむしろ奨励している。目的は限定しない方がよいのではないか。
- ・ 公的な性格を担保して、電話リレーサービスによる本人確認をできるようにしないとイケない。
- ・ 公的インフラであるからには、「オペレーターは回線交換の一部」とみなし、電話リレーサービスによる本人認証も可能になるような施策が必要である。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用用途については、

- ・ 「基本的考え方」を踏まえ、電話リレーサービスの利用用途や内容については、電話の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指すことが適当であること、
- ・ 仕事での利用を可能とすることで、聴覚障害者の社会進出にも資すること、
- ・ 利用用途や内容に制限を設けることは、現実的には困難であると考えられること、
- ・ 利用料金を従量制とし、効率的な利用を促せば、現時点では利用の上限を設定する必要性は小さいと考えられること

などから、基本的に利用用途や内容に制限を設けないことが適当である。

ただし、現状の電話リレーサービスでは、従量制の課金システムが存在しないことから、新たに当該システムを開発、構築するためには、相応の時間・費用が必要となることに留意すべきである。

なお、本人確認については、利用者の財産等を保護するための手続（例えば、金融機関におけるなりすまし防止の確認など）である場合もあること、電話による本人確認が可能なサービス対象の範囲や方法は業界や事業者ごとに区々であり、その理由も様々であることを踏まえると、電話リレーサービスによる本人確認について、

一律に結論付けることは適当でない。

(4) 緊急通報の要件

① 具体的な検討課題

現在、(公財)日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいては、緊急通報(110番、118番、119番による緊急通報受理機関(警察、海上保安庁、消防)への通報)は規約上受け付けておらず、また、システムも緊急通報に対応していない。しかしながら、実態としては、緊急時の電話リレーサービスの利用について、オペレーターの判断により、対応した事例もある。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの緊急時の利用に関する要件等について、検討を行った。

聴覚障害者にとっての緊急時における緊急通報受理機関への通報手段の確保については、生命・身体・財産に関する事項であり、その必要性については、議論の余地はない。一方、電話リレーサービスの緊急時の利用に対応するためには、システムの技術的な課題、対応するオペレーターに関する課題など解決に相応の時間・費用を要する課題も含め、様々な課題がある。

電話リレーサービスWGでは、緊急通報受理機関からのヒアリングを行い、電話リレーサービスの緊急時の利用について、検討を行った。この際、いずれの緊急通報受理機関からも、システムとしては①輻輳時における優先接続、②管轄の緊急通報受理機関へ接続する機能、③発信者の位置情報等を通知する機能、④緊急通報受理機関が呼び返し機能が必要である旨の説明があった。また、聴覚障害者からの緊急通報について、スマートフォンのアプリケーション等を利用した通報受付などの取組を進めているとの説明があった。

【警察庁】

■電話リレーサービスによる緊急通報については、次の検討が必要

- ・ 事案発生場所を管轄する警察本部へ接続する仕組みの検討
- ・ 助けが必要なときに確実につながる仕組み(優先通信)の検討
- ・ 通報者と連絡を取り続けられる仕組み(回線保留・呼び返し等)の検討
- ・ 位置情報を取得する仕組みの検討
- ・ 必要な情報を素早く正確に伝達する仕組みの検討

■聴覚や言語に障害のある方からの110番通報について、次の取組を実施

- ・ 文字や画像による緊急通報の受付(FAX110番)[導入済み]
- ・ インターネット技術を活用した通報の受付(メール110番等)[導入済み]
- ・ スマートフォンのアプリケーションを利用した通報[令和元年度中に運用開始予定]

【海上保安庁】

■電話リレーサービスによる緊急通報の要件

- ・警察庁、消防庁と同様であるが、通報位置が海上であることから、特に位置情報が重要。

■NET118 番

- ・携帯電話のタッチパネルを活用した簡便な操作により、海上保安庁への通報が可能。
- ・通報時にGPS測位等による位置情報を自動的に付加することにより巡視船艇・航空機の迅速な発動指示が可能。
- ・令和元年11月を目途に運用開始予定

【消防庁】

■電話リレーサービスを介した119番通報の実現に向けて必要な要件等

- ・管轄の通報受理機関へ接続する機能
- ・発信者の位置情報等を通知する機能
- ・緊急通報受理機関が呼び返し等を行う機能
- ・輻輳時における優先接続

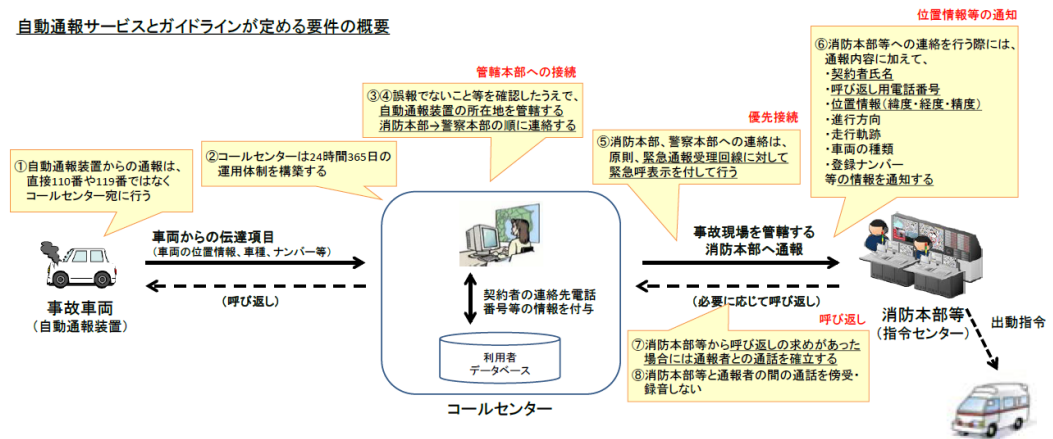
■Net119 緊急通報システムの全国導入

- ・各消防本部では、聴覚・言語機能障害を持つ方向けに、FAXやメールによる通報手段を提供してきたが、FAXが置かれた場所でしか使えない、通報者の居場所を確認するのに時間がかかる等の課題があった。
- ・消防庁では、平成29年3月に、スマートフォンなどの画面上のボタン操作や文字入力で119番通報を行える「Net119 緊急通報システム」の仕様をとりまとめ、全国の消防本部における導入を促進している。
- ・Net119は「救急」、「火事」の別と、「自宅」や職場等の「よく行く場所」から現在地を選択するだけで、その場所を管轄する消防への通報が可能。自宅やよく行く場所等に登録されていない場所からの通報の場合にはGPS等による位置情報が通知される。
- ・平成30年末時点で、全国728の消防本部のうち148本部がNet119 緊急通報システムを導入済。約7割の本部が令和2年度末までに導入を予定している。

■コールセンターを介して消防への通報を行うサービスの例

- ・電話リレーサービスのように、コールセンターを介して消防への通報を行うサービスについて、事故車両に搭載された車載機からの自動通報サービスが存在。
- ・警察庁、消防庁及び国土交通省で、欧州の規格や119番通報で求められている機能等を踏まえた要件を規定したガイドラインを作成。
- ・自動通報サービスを提供する事業者は、ガイドラインに従いこれらの機能を実現してサービス展開を行っている。

自動通報サービスとガイドラインが定める要件の概要



出典：第6回WG資料（消防庁）より抜粋

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 電話リレーサービスは命の問題を解決する手段であり、早急に制度化して継続的、安定的に利用されることを希望する。
- ・ 電話リレーサービス事業者として緊急通報は常に課題として認識しており、環境を整えていただきたい。一方、通訳者の人材確保が重要である。
- ・ 夜間当番を事業者持ち回りとする、緊急通報窓口を警察庁、消防庁に設置する等の方策が必要である。
- ・ 普通の指令台は手話言語による通報に対応していない。指令台に電話リレーで手話言語による通報ができるようになり、出動要請等が円滑にできることが必要である。
- ・ 例えば、消防庁に手話通訳の人が常時3人から5人ぐらい詰めていて、テレビ電話で直接通報できるような体制を構築してしまえば、かなり問題は解決するのではないか。
- ・ 指令台が、位置情報を正確に把握するためには、Net119があればいいという問題ではなく、コミュニケーションをサポートする電話リレーサービスが必要である。
- ・ いつ頃、どのようなレベルで、どのような技術を用いて緊急通報を実現していくか等、緊急通報受理機関の意見を聞きながら、検討を深めていくことが必要である。
- ・ 電話同等の利用環境による電話リレーサービスの検討に当たっては、課題（通信の秘密の担保、緊急通報の仕組み）を解消するため、電気通信事業者、総務省、緊急通報受理機関、オペレーター（手話・文字通訳者）運営会社等の関係者による慎重な議論がなされるべきである。
- ・ 現行要件を満たす緊急通報の実現には課題が多数あり、実現は相当困難ではないか。
- ・ 電話リレーサービスの緊急通報は、PSTNからIP網へのマイグレーション

の中で実現すれば、可能ではないか。

- 例えば、Net119 にビデオ通話の機能を付加するだけでも、相当程度今のニーズに応えることができる可能性がある一方で、特に緊急通報については、電話リレーサービスの仕組みの中で解決することに拘らず、早急に様々な可能性を検討することが必要である。
- 電話リレーサービスのオペレーターの所在地の緊急通報受理機関から、利用者の所在地の緊急通報受理機関に転送する仕組みを早期に実現できないか。
- 電話を受けた人が、無音の中からも現場の状況を察して適切な対応をするためには、電話リレーサービスで通訳者が介在するよりも、一般の通訳とは違う訓練を受けている人が対応する方がよいのではないか。
- 例えば、手話で生活している方は手話で通報できるような仕組みを、スマートフォンのアプリによる通報の仕組みに機能追加していくような方法もあり得るのではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの緊急時の利用については、

- 緊急通報については、電話の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指すことが適当であること、
- 一方、電話による緊急通報については、①輻輳時における優先接続、②管轄の緊急通報受理機関へ接続する機能、③発信者の位置情報等を通知する機能、④緊急通報受理機関が呼び返し等を行う機能が必要であるとしている。電話リレーサービスにおいて当該機能を実現するためには、技術的に解決しなければならない課題があることに加え、電気通信事業者、電話リレーサービス事業者、全国数多ある緊急通報受理機関において、多大なシステム開発が必要であることから、電話と全く同じシステムを導入することは困難であること

など、様々な課題があることから、「基本的考え方」を踏まえ、可能なものを段階的に導入することとし、当初は他のサービスも活用することなどにより取り組み、改善を重ねて、最終的には可能な限り電話による緊急通報と同等の利用環境を整備することを目指すことが適当である。

※ 緊急通報受理機関が呼び返し等を行う機能

固定電話網の円滑な移行の在り方 二次答申（情報通信審議会 平成 29 年 9 月 27 日）において、指令台からのコールバックにおいて通報者との通話がつながりやすくなる 5 機能（① 1 X Y 番号通知、②転送解除、③着信拒否解除、④第三者発着信制限、⑤災害時優先接続）を実現することとしている。

(5) 利用料金

① 具体的な検討課題

現在、（公財）日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサ

サービスにおいては、利用料金（通話料）は無料となっているが、利用者と電話リレーサービス事業者の間の通信に係る費用（データ通信料／端末費用）は自己負担となっている。

すなわち、電話リレーサービスを利用するために必要となる主な費用は、①利用者と電話リレーサービス事業者間のデータ通信に係る費用及び端末の購入費用、②手話又は文字の通訳に係る費用、③電話リレーサービス事業者と相手先との間の音声通話に係る費用の合計額であり、そのうち、①の費用は自己負担、②と③の費用は無料となっている。

そのため、現状、利用者の自己負担部分は、固定回線の場合は、インターネット接続料金、光回線等の利用料金、PCなどの端末の購入費用となり、携帯回線の場合には、利用料金、スマートフォンなどの端末の購入費用となる。

ただし、利用者と電話リレーサービス事業者間のデータ通信は、一般的なインターネット接続サービスを利用するものであり、電話リレーサービスの利用のみに必要な費用とは言えないこと、特に固定回線によるインターネット接続サービスは、月額定額制の料金体系であるケースが多く、電話リレーサービスの利用に必要な費用が増加するわけではないことに留意する必要がある。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用料金について、上記②及び③の利用料金を中心に検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 電話リレーサービスも通信サービスであり、音声通話と同程度の負担とする（使用量に応じて料金も増えていく）。
- ・ 電話リレーサービスの場合は、健聴者同士の音声通話と比較して、前提としてインターネット接続が必要となることや、通信に時間を要することから、料金面での負担が大きいことを踏まえて、今後利用料金の検討を進めるべきである。
- ・ 通訳事業者の場所は日本国内のどこにあってもよい（ロケーション・フリー）のだから、利用料金は、距離によらず通話時間だけに基づく従量制料金とするのが適当ではないか。
- ・ さらに詳細な料金原則（昼夜間の差を設けるか、聴覚障害者は健聴者に比べて通訳を介する分だけ長くなることをどう考慮して具体的な料金水準を考えるかなど）は、今後さらに検討をする必要がある。

③ 実現に向けた基本的な方向性

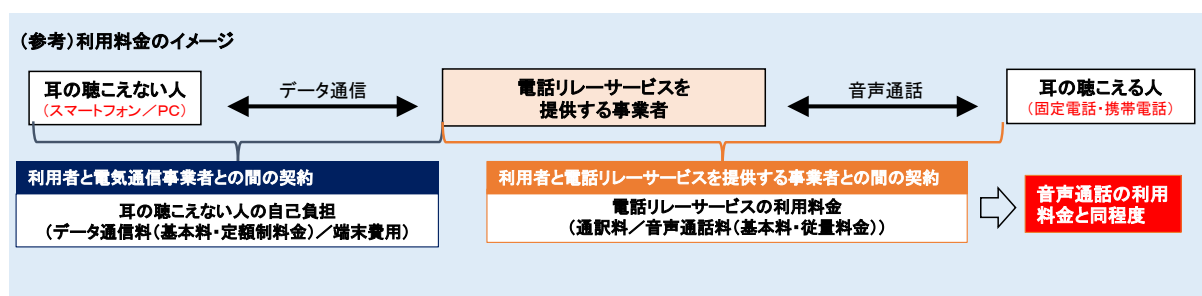
上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの利用料金（利用者が電話リレーサービスの提供を受けるために電話リレーサービスを提供する事業者と締結した契約に基づき支払う料金）については、

- ・ 「基本的考え方」を踏まえ、電話リレーサービスの利用料金については、電話の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指すことが適当であること、

- ・ オペレーターと健聴者の間は音声通話であり、健聴者同士の通話に相当すると考えることができるため、当該通話料金に相当する額を発信者が従量制により負担すると整理することが合理的であること、
- ・ 利用料金を従量制とし、効率的な利用を促すことを通じて、効率的なシステムが可能であること

などから、サービスの24時間、365日の提供を目指しつつ、音声通話（固定電話、携帯電話）の利用料金と同程度の従量制の料金体系とすることが適当である。

ただし、現状の電話リレーサービスでは、従量制の課金システムが存在しないことから、新たに当該システムを開発、構築するためには、相応の時間・費用が必要となることに留意すべきである。



出典：第6回WG資料（事務局）より抜粋

(6) 実施体制（手話・文字通訳センター、実施事業者等）

① 具体的な検討課題

現在、(公財)日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいては、第1章のとおり、(公財)日本財団から業務委託を受けた民間の電話リレーサービス事業者と厚生労働省から財政的支援を受けた情報提供施設が、実際のサービスを提供している。

また、(公財)日本財団は、電話リレーサービスの提供に必要なシステム、コールセンター機能などを提供するとともに、利用ガイドライン、通訳オペレーターガイドライン及び事業者ガイドラインを策定、公表するなど、プラットフォームとしての役割を担っている。

こうした仕組みは、電話リレーサービスや聴覚障害者のコミュニケーションに関する運用、技術、知識等を活用していること、利用者にとって分かりやすいサービスを一定の水準で提供していること、統一的なシステムを効率的に運用していることなどの点において、有効であると考えられる。

また、利用者は、電話リレーサービスを利用する際に、複数の民間の電話リレーサービス事業者と情報提供施設の中から選択可能な仕組みとなっており、これらの事業者が競争することを通じて、電話リレーサービスにおける通訳の品質向上を促進する仕組みとなっている。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの実施体制について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 通訳の派遣をしたり、事業を担当する事業所の一定のルールづくりも必要である。
- ・ 全国の情報提供施設でも対応することにすれば、方言にも対応できる。
- ・ 地域を選択したり、24 時間 365 日対応となると、情報提供施設は社会福祉施設なので、現段階では、公共インフラを担うのは限界がある。
- ・ 電話リレーサービスの運営機構のような組織（例えば、電話リレーサービス事業公益法人）をつくって、提供主体とすることがよいのではないか。
- ・ 電話リレーサービスの運営機構のような組織は、「聴覚障害者と健聴者が通訳事業者を介して通話するための設定」、「利用料金の徴収」、「一元的な問い合わせ窓口の設置」、「データベースの構築・運営」などを行う組織として、全国で一者に限定し、公益法人のような形態とすることが考えられるのではないか。
- ・ 災害時の対応を意識した設計を検討すべきである。通訳者も被災しているため、ICT技術を使って遠くからもサポートできるような仕組みは、災害時にも重要である。
- ・ 電話リレーサービスの電話番号の識別について、ネットワークで対応するアメリカ型と特番で対応する韓国型があるが、アメリカ型は電話ネットワークの構成に大きな影響を与える。
- ・ これまでのノウハウや経験を活かして、電話リレーサービスを安定的・継続的に提供する環境整備を進めていくことが重要であり、そのためには、各プレイヤーの役割を明確にすることが必要である。
- ・ 制度全体を効果的・効率的に、あるいはコストを安くしていくということを考えると、競争的な提供の仕組みがあったほうがよいのではないか。一方、公共インフラとしての電話リレーサービスでは、競争的な仕組みが馴染まないとの考え方もあるので、整理したほうがよい。
- ・ 電話リレーサービスは、通信サービスとしての側面と福祉サービスとしての側面があるが、公共インフラとしての電話リレーサービスの検討に当たっては、こうした側面にも留意する必要があるのではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの実施体制については、

- ・ 障害者差別解消法における事業者の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義務の観点からは、音声サービスを提供する電気通信事業者も一定の役割を担うことが期待されること、
- ・ 実施体制（公的インフラとしての電話リレーサービスを提供する役割を担う主体）については、例えば、以下のような提供主体が考えられること、

- ① 電話リレーサービス事業者を提供主体とする
- ② 音声サービスを提供する電気通信事業者を提供主体とする（この場合、既存の電話リレーサービス事業者に業務委託することも可能）
- ・ ①、②のいずれについても、プラットフォーム事業者として運営団体（資金配分団体）を設立し、システム（電話リレーサービスのコアシステム、課金システムなど）の開発や問い合わせ対応機能などを共通化し、効率的な実施体制を構築することも考えられること、
- ・ また、③電話リレーサービスの運営機構のような組織を提供主体（提供主体は全国一者とし、通訳業務は複数の通訳サービス事業者に委託可能）とすることも考えられること、
- ・ 一方、現行の電話リレーサービスでは実現されていない機能等を確保する必要があり、提供主体は、例えば、次のような要件に適合することが求められること、
 - ① 電話リレーサービスを安定的・継続的に提供するために必要となる技術的能力を有し、24時間・365日の受付体制が整備されていること
 - ② 電話と同等程度に低廉な料金の利用を可能とすること
 - ③ 電話リレーサービスの提供に係る通話情報等の漏洩防止のための適切な措置がなされていること 等
- ・ 上記要件の実現に当たっては、提供主体において、相当程度の体制を整備するとともに、緊急通報の取扱いに当たり電気通信事業者が設置する電気通信設備と接続する等のシステム整備が必要となること

などから、具体的な提供主体については、これまで（公財）日本財団の電話リレーサービスモデルプロジェクトや電話リレーサービス事業者が培ってきた運用、技術、知識等を十分活用することを前提としつつ、「基本的考え方」を踏まえ、上記要件に適合した上で電話リレーサービスの提供を実現可能であって、安定的・継続的な提供を確保できる者とするのが適当である。

また、求められる上記要件について、詳細に具体化するとともに、提供主体になり得る者と当該要件との適合性について、専門的に検証することが必要である。

(7) 需要と費用の予測

① 具体的な検討課題

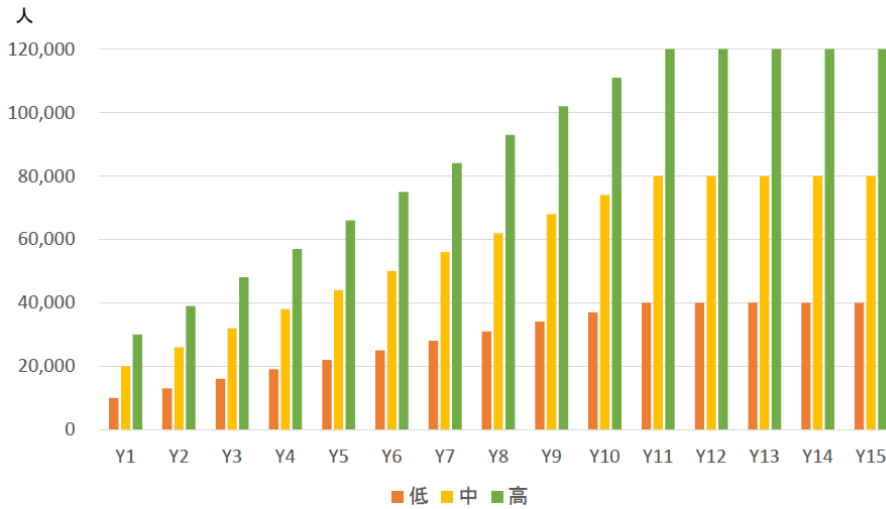
公共インフラとしての電話リレーサービスの需要と費用の予測について、（公財）日本財団の電話リレーサービスモデルプロジェクトの実績等を参考にして、試算を行ったところ、概要は以下のとおりであった。

【概要】

- ・ サービス開始年から10年後（11年目）の需要と費用を予測
- ・ 利用者数：4万人～12万人
- ・ 一人当たりの利用量：120分～180分／人・年（文字リレー・手話リレーの合計）
- ・ 通話1分当たりの費用：290円～410円

- ・費用（利用者負担分を除く）：約 15 億円～約 73 億円
- ・システム開発・構築費などは別途必要

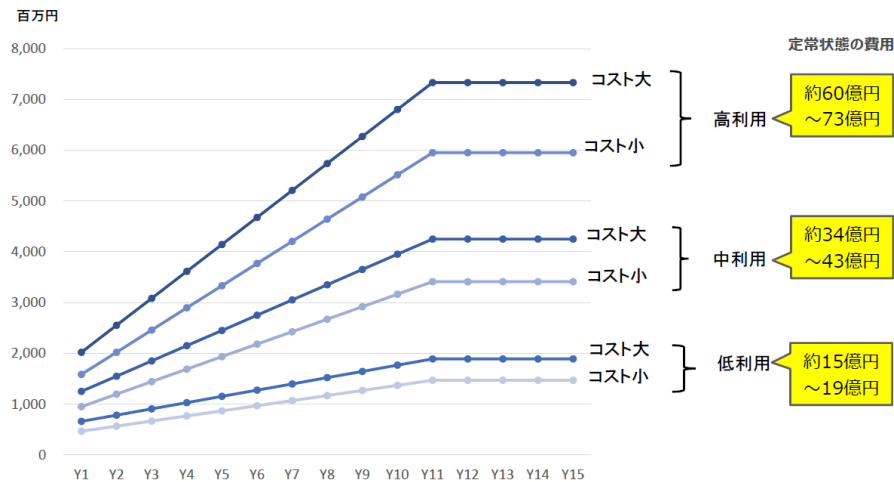
■ 電話リレーサービス利用者数の推移(想定)



■ 試算の前提とする提供シナリオ

	試算シナリオ	参考) 日本財団モデルPJ
提供サービス	文字リレー、手話リレー	文字リレー、手話リレー
サービス提供日	365日（年中無休）	365日（年中無休）
サービス提供時間	24時間 ※夜間は1拠点での集中対応を想定	午前8時～午後9時 ※事業者により異なる
利用対象者	制限なし	障害者手帳保有者（自己申告）
利用回数・時間	制限なし	制限なし
利用目的	制限なし	制限なし
利用料金	一般の電話料金相当を負担	無料
緊急通報受付	可 ※人手を介した受付を想定	不可
サポート窓口	年中無休（年末年始除く） 9時半～18時	年中無休（年末年始除く） 9時半～18時

■ 電話リレーサービスの提供費用の試算(利用者負担分を除く)



出典：第4回WG資料（三菱総合研究所）より抜粋

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 海外事例のうち、米国は単価が高すぎるとして問題となっており、韓国は人件費や普及率が低いという問題もあることから、カナダの事例が実態に近いのではないか。
- ・ 費用の試算は、(公財)日本財団のモデルプロジェクトをベースにしているが、各国の状況を見ると、大分違いがあるようなので、今後、どのようなサービスを選ぶのかを検討しながら、あわせて金額の査定もより精緻化すべきではないか。
- ・ 手話通訳や文字通訳に関する資格を持っている人はいるが、公共インフラとしての電話リレーサービスの通訳者になる人がいないといったことにならないように、今後、人件費の単価が適切なのかなど、想定した費用で足りるのか検討すべきである。

③ 実現に向けた基本的な方向性

公共インフラとしての電話リレーサービスの需要と費用の予測については、試算では、(公財)日本財団のモデルプロジェクトをベースにして、利用者による負担分を除いた年間の費用は、約 15～73 億円とされている。

この際、上記意見を勘案して、様々な不確定要素があるため、更なる精緻な需要予測を行うことは課題ではあるものの、通訳者の人件費を含むサービス事業者の委託料が費用の大半を占める費用構造であることから、「基本的考え方」を踏まえ、今後、利用実態や人件費の動向などを見極めつつ、適正性かつ効率性の観点から定期的に見直しを行うことを前提に、中利用（約 40 億円）を想定して検討を進めることが適当である。

ただし、(公財)日本財団のモデルプロジェクトが実装していない機能を中心に、システム開発・構築の費用が別途必要となることに留意すべきである。

(8) 費用の負担の在り方

① 具体的な検討課題

公共インフラとしての電話リレーサービスを安定的・継続的に提供するためには、安定した財政的基盤が必要である。電話リレーサービスは、手話オペレーターの確保等に多額の費用が必要となるが、(5)の利用料金のとおり、音声通話の利用料金と同程度とすることを前提とすると、上記費用を全て利用料金に転嫁することが困難であるなど、採算性に乏しい事業であることから、市場原理に委ねることは適当ではないと考えられる。

公共インフラとしての電話リレーサービスに必要な費用については、(7)の試算では年間約 40 億円の追加費用が必要となることから、その負担の在り方について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 相互扶助の精神で全国の電話利用加入者から薄く、広く集めることが、景気にも左右されず、国民の理解、大方の関係者の理解を得られる方法ではないか。
- ・ ユニバーサルサービス料金を電話リレーサービスに利用できるようにすべきではないか。
- ・ 公共インフラとして安定的に運用するためには、効率性の観点も重要であり、民間の力、市場の力を活かすことも大事である。法制度だけではなく、民間の自主努力も含めた共同規制のようなアプローチがよいのではないか。
- ・ 持続的にサービスを提供するためにはコストの議論について、事業者全体、国民全体で支えていくという方法以外にも、国や自治体の社会福祉政策として費用を負担するという方法とか、色々な方法があるので、国民的なコンセンサスが得られるよう丁寧に議論していただきたい。
- ・ 既存の電気通信サービスの体系の中で、この新たな電話リレーサービスを制度化する、あるいは制度として検討するときの課題を明らかにしていく必要がある。
- ・ 単年度予算ではないような予算の仕組みも検討していく必要がある。
- ・ 直接、間接を問わず、国民に広く負担を求めることになるのであれば、経済性や効率性にも十分配慮することが国民の理解を得る上でも重要である。
- ・ 当事者と通訳者と国民の負担のバランスが重要である。
- ・ 費用負担について、ユニバーサルサービス交付金制度による負担金と音声サービスの利用者による負担（ユニバーサルサービス交付金制度と類似の制度）を比較すると、前者は法制上困難であることが課題であり、後者がより現実路線として実現可能と考えられるので、それを踏まえて、国に検討を委ねるのがよい。
- ・ 費用負担について、音声サービスの利用者による負担（ユニバーサルサービス交付金制度と類似の制度）を中心に検討していくのがよいのではないか。
- ・ 電気通信事業者に応分の負担を求めることもあり得るのではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの費用負担の在り方については、

- ・ 以下で負担すべき費用の対象範囲は、費用負担の在り方や実施体制とも密接に関係することを踏まえ、電気通信を利用して、利用者の情報を通訳者が仲介して当該利用者の通信の相手方に伝達するために必要となる直接的な費用とすることを前提とするべきであること、
- ・ 電話リレーサービスは、高齢者を含めあらゆる人が利用可能なサービスを目指すこと、音声サービスを利用する健聴者から聴覚障害者に通話を可能とするサービスを目指すことを踏まえると、音声サービスの利用者全員が電話リレーサービスから受益すると考えられること、
- ・ オペレーターと健聴者の間は音声通話であり、健聴者同士の通話に相当すると

考えることができるため、当該通話料金に相当する額を発信者が従量制により負担すると整理することが合理的であること、

- ・ 「基本的考え方」を踏まえると、公的インフラとしての電話リレーサービスを運営していくためには、安定的・継続的な財源が不可欠であることなどから、費用負担については、例えば、以下のような考え方がある。

① ユニバーサルサービス交付金制度による負担金

ユニバーサルサービス交付金制度の対象に追加し、番号課金として、利用者から徴収する。

ただし、電気通信事業法におけるユニバーサルサービス交付金制度は加入者回線ネットワークの維持等を通じた地域間格差のない電話サービスの提供を確保する仕組みであるため、利用者間格差を解消するための電話リレーサービスの提供と目的が異なることから、これらを一体の制度として扱うことは法制的には困難であることに留意する必要がある。

② 電気通信事業者による負担

電話番号を使用している事業者から、例えば、売上高等に定率を掛けた金額を徴収する。

ただし、電話リレーサービスは、電気通信事業法上、電気通信役務に該当するとは考えられず、現に電気通信事業者に対して提供が義務付けられる等の法的位置付けがなされているものでもないことと電気通信事業者に負担を求めることとの関係性に留意する必要がある。

③ 音声サービスの利用者による負担（ユニバーサルサービス交付金制度と類似の制度）

ユニバーサルサービス交付金制度の負担金の徴収システムを活用し、音声サービスの利用者から番号課金により徴収する。

ユニバーサルサービス交付金制度の仕組みを参考にして、新たに法的根拠を設け、適正性・効率性を制度的に担保した上で、電話リレーサービスの提供を確保するための制度を創設する。

- ・ その上で、上記①から③までの選択肢（当該選択肢を組み合わせることもあり得る。）については、実現可能性の高いものから検討していくことが適当である。
- ・ なお、「基本的考え方」を踏まえ、直接又は間接的に利用者（国民）に広く、薄く負担を求めるに当たっては、国民理解を得ることも重要であり、意見公募などを通じて、国民の意見も反映することが必要である。

(9) スケジュール

① 具体的な検討課題

公共インフラとしての電話リレーサービスについては、早期に実現することが期待される一方、実現に向けては、様々な課題があることから、相応の準備期間が必要となる。公共インフラとしての電話リレーサービスの実現のための取組は、多くの関係者が連携し、共通のスケジュール（工程表）に沿って、着実に進めることが必要となることから、今後のスケジュール等について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 最初から完全スタートではなく、段階的に開始して、最終形態にするのがよい。今年の7月までに結論を出して、2020年には必要な法整備、2021年には第一段階を開始。(公財)日本財団の取組を第ゼロ段階として、2020年開始もあるのではないか。
- ・ 聴こえない人にとって、電話リレーサービスは、自立するためには本当に必要なサービスである。いろいろな課題があると思うが、早く始めることが重要である。
- ・ (公財)日本財団の現行サービス内容に付加したものを「第1段階」として、2020年を目標に速やかにサービスを開始するべきである。
- ・ 手話や音声の自動認識は将来的な課題であって、今の段階では検討課題には入らない。緊急通報のシステムを考えるとできるところから始めるという考え方が重要である。
- ・ 理想形も大切だが、2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けてできるところから始めていくことも必要である。
- ・ 東京オリンピック・パラリンピック競技大会までに、プルーフ・オブ・コンセプト的なものでいいので、制度化の端緒になればいいのではないか。
- ・ 制度及び費用の面から段階的に具体化していくことが適切である。
- ・ 広報の観点からは、テスト的なものであっても、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の時期に間に合わせることも重要である。
- ・ なによりも迅速にサービスを実現することが重要。まずは実現可能なところからサービスを開始し、実際に利用者に使ってもらい、そのフィードバックを受けて適宜改善することにより、より利用者にとって効果的で使いやすいサービスの実現が可能となるのではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスのスケジュール等については、電話リレーサービスの早期実現を求める声に応えるためには、「基本的考え方」を踏まえ、可能なものを段階的に導入することが適当である。

この際、電話リレーサービスの実現に当たっては、(公財)日本財団のモデルプロジェクトの利用者が円滑に移行できるよう、留意すべきである。

また、利用実態や利用者の声をフィードバックして継続的に改善することが重要であり、将来的にも拡張可能なシステムとすることが適切である。

こうしたことを踏まえて、今後、次のとおり取組を進めることが適当である。

- ・ スケジュール(工程表)を策定することとし、その策定に当たっては、より具体的、実務的な事項の検討、必要となる制度整備、実施体制の具体化・体制整備、システム開発・構築、事前の周知広報などに必要となる期間を考慮すべきである。

- ・ より具体的、実務的な事項（電話リレーサービスのコアシステム、課金システムに関する技術的事項、緊急時の通報）などの検討については、国において、電話リレーサービスの提供主体となり得る電気通信事業者、電話リレーサービス事業者などの協力を得て、早急に実務者レベルの検討を進める。

(10) 音声認識技術等との関係

① 具体的な検討課題

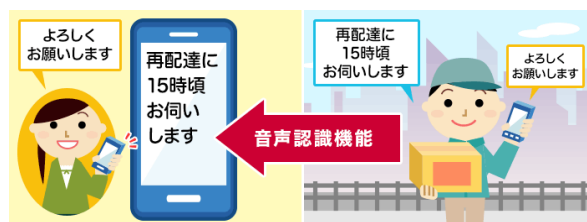
音声を変換する音声認識技術やテキストを音声に変換する音声合成技術については、スマートフォンやAIスピーカーなどにおいて実用化されており、AI技術の進展によって更に精度が向上していくと考えられる。

聴覚障害者のコミュニケーションとの関係では、(株)NTTドコモの「みえる電話」や(株)フィートの「こえとら」などが提供されている。

また、今後の急速な人口減少による労働者の不足についても、社会的な課題となっており、ICT技術の活用が期待されている。

このような状況を踏まえて、音声認識技術、音声合成技術、AI技術などの最新技術を活用した聴覚障害者と健聴者との間の遠隔コミュニケーションの実現と電話リレーサービスとの関係について、検討を行った。

■みえる電話（(株)NTTドコモ）



通話相手の言葉をリアルタイムで文字に変換し、スマートフォン画面に表示するサービス

- ・リアルタイムに文字変換
- ・入力した文字を音声再生
- ・簡単操作
- ・24時間ご利用可能

((株)NTTドコモHPから事務局作成)

■こえとら（(株)フィート）

聴障者と健聴者のコミュニケーションをサポートするアプリ

- ・音声を文字で、文字を音声で伝えることができます。
- ・誰でも簡単に操作できます
- ・電波の届かないところでも使えます
- ・定型文の登録と利用ができます
- ・複数台の端末を接続して会話ができます

※国立研究開発法人情報通信研究機構(NICT)の研究成果である音声認識技術や音声合成技術を活用

※株式会社NTTドコモ、KDDI株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社、東日本電信電話株式会社、西日本電信電話株式会社の協賛により運営

((株)フィートHPから事務局作成)

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 音声や手話の自動認識の技術はまだ使えない。手話を速やかに翻訳できる、又

は、一人一人ろう者に合った対応ができる手話通訳者の養成が必要であり、人による対応が大事になる。

- 音声の自動認識技術については、米国FCCも検討しているが、指標、基準がないので、日本発で指標ができたらいいのではないか。(公財)日本財団の電話リレーサービスのシステムはWebベースで、先進的であり、後発の強みを活かして、当該システムを標準化し、他国のモデルになるとよいのではないか。
- 電話リレーサービスと「みえる電話」は、二択ということではなく、補完関係になるようなところもある。
- 音声や手話の認識など自動化できるプロセスがあれば自動化し、コスト削減が可能である。既に実装済み又は実装可能なサービスと比較して付加価値の評価など、現実の実現可能な範囲を客観的に見極めた上でのサービスを実現していくべきではないか。
- 音声認識技術やAIなどの活用など、その時々最新の技術も取り入れたサービスにバージョンアップできるよう、柔軟なサービス、システムとすることが重要である。
- 技術発展や電話を取り巻く環境の変化に応じて、柔軟に対応できるように検討を進めるべきではないか。その際、実質的に電話と同等であればいいのではないか。
- 「みえる電話」は、電話リレーサービスではなく、また、完璧なサービスではないとしても、実際に利用してもらうことにより、結果としてコスト削減や通訳者の負担軽減にも資するので、技術により補完することも重要ではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、音声認識技術やAIなどの最新技術を活用した聴覚障害者と健聴者との間の遠隔コミュニケーションの実現と電話リレーサービスとの関係については、

- 聴覚障害者の環境は、人それぞれであり、電話リレーサービス、音声認識技術、その他様々なサービスの中から、自ら適したサービスを選択することが重要であり、あらかじめ特定のサービスに限定したり、あるいは除外したりする必要はないこと、
- 電話リレーサービスにおいても、例えば、文字通訳の際に、音声認識技術の導入による健聴者通話リスピークの自動下書き(通訳者が必要な修正をして、聴覚障害者に送信)などへの活用により、効率的な通訳の実施に資することなどから、電話リレーサービスの実現を前提として、音声認識等の技術開発は「車の両輪」として、並行して進めることが適当である。

2 オペレーターに関する課題（オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の要件等）

(1) オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の要件について

① 具体的な検討課題

現在、（公財）日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいては、通訳オペレーターガイドライン等を策定し、手話通訳技能認定試験及び手話通訳者全国统一試験の合格者と同等もしくはそれ以上の知識と技術を持った者、又は全国统一要約筆記者認定試験の合格者と同等もしくはそれ以上の知識と技術を持った者をオペレーターとすることやオペレーターの守秘義務などを定めている。

また、オペレーターや事業所の判断により、一部の内容（犯罪や公序良俗に反する内容など）については、サービス提供をお断りする運用を行っている場合もある。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスのオペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の要件について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 通訳の派遣をしたり、事業を担当する事業所の一定のルールづくりも必要ではないか。
- ・ 電話リレーサービス（のオペレーター）は、手話通訳士に限定する必要はないのではないか。
- ・ （公財）日本財団のガイドラインにおける通訳オペレーターの基準は、手話通訳技術、文字通訳技術の水準を担保するための基本的要件として有効である。
- ・ 手話通訳士倫理綱領（（一社）日本手話通訳士協会）では、職務上知り得た情報を絶対に外に漏らしてはいけないとされており、手話通訳士、手話通訳者は、秘密を守ることを、教育されており、ほとんど問題はないのではないか。
- ・ 外国の事例では、間に入っているコミュニケーションアシスタントは、善悪を一切判断しない。
- ・ 通信サービスであれば、オペレーターは、内容にかかわらず、そのまま伝える必要がある。
- ・ 手話通訳者は 25 から 30 年間、守秘義務を遵守してきた。わざわざ手話通訳者、文字通訳者について、新しく規定を設ける必要はないのではないか。
- ・ 通信の秘密の確保は、当然必要。一方で、誤訳についてオペレーターの責任を追及するのは酷なので、ベストエフォートでやってもらうとの考え方でないと、実現できないのではないか。
- ・ 要約筆記は、電話リレーサービスの文字通訳において求められる技術とは、異なるのではないか。また、通訳オペレーターの基準として、手話通訳士・手話通訳者・要約筆記者と同等の資格や技能を有する者の確認方法を検討する必要があるのではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスのオペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）については、次のとおり取組を進めることが適当である。

- ・ 電話と同等の利用環境を目指すのであれば、電話リレーサービスのオペレーターは、原則として利用者の発する内容をそのまま通訳すべきである。
- ・ 誤訳等について、実施事業者やオペレーターの責任の範囲については、電話リレーサービスの契約約款において、明記することが適当である。
- ・ 利用者保護の観点から、オペレーターは、一定基準以上の資格／技能を有する者とする必要があるとあり、手話通訳士・手話通訳者・要約筆記者又はこれらと同等の資格や技能を有する者とするのが適当である。
- ・ 利用者保護の観点から、オペレーターの守秘義務を確保する必要がある。
- ・ 「基本的考え方」を踏まえ、電話リレーサービスの安定的・継続的な提供を確保するためには、オペレーター業務を提供する事業者について、一定の要件に適合することを確認することが必要である。

(2) オペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の養成と確保について

① 具体的な検討課題

電話リレーサービスの安定的・継続的な提供を確保するためには、電話リレーサービスの提供に必要なオペレーターの確保が重要である。

具体的には、公共インフラとしての電話リレーサービスにおいては、現在、（公財）日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスと比較して、利用件数が大幅に増加することも想定されること、オペレーターの不足による応答率やサービスの悪化といった事態が生じないように、サービスの利用実態に応じて十分対応できるオペレーターを確保することが必要である。

現在、（公財）日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスにおいて、通訳オペレーターガイドラインで規定するオペレーターは、手話通訳士、手話通訳者、要約筆記者が規定されているが、それらは、主に都道府県において養成が行われており、（社福）聴力障害者情報文化センター、（社福）全国手話研修センター、（一社）要約筆記者認定協会において、それぞれの試験等が実施されている。

これらの者の状況については、例えば、手話通訳士については、平均年齢が 55.3 歳、男女比が約 1:9 であること、通訳者が一部の地域に偏在していること、給与水準が低いこと（手話通訳士の給与平均：166,783 円／月）、通訳者となるためには相応の期間（手話通訳士の試験に合格するまでの学習年数：平均 10.5 年）を要すること、資格を活かした職についている人が少ないなどの実態があり、必ずしも将来に向けて通訳者が十分に確保できる環境が整備されているとまでは、言えない状況である。また、（公財）日本財団のモデルプロジェクトにおいて、電話リレーサービスを提供している事業者では、サービス対応時間が 365 日 8 時から 19 時で、オ

オペレーターとして、手話通訳士をフルタイムで4名、パートタイムで5名配置している。正社員の給与は月額20万円以上で、1万8千円の資格手当を支給している。コールセンターの所在地は、2拠点で、東京都と静岡県に設け、サービスを提供している。

このような状況を踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスのオペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の養成と確保について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 電話リレーサービスを広げていくに当たって、一番重要なのは、手話通訳を行う人材である。
- ・ 手話通訳士は社会的に認知されていないので、社会的な立場を改善していくことが、これから手話の業界が拡大していく上で重要。電話リレーサービスが職の担い場所になり得る。アメリカでも通訳が足りていない。日本でも確実にそのような状況が起きる。
- ・ 電話リレーサービスに携わるオペレーターに対して、専門的な技術・知識の研修を行う必要がある。
- ・ これまで、「手話通訳士」「手話通訳者」「要約筆記者」はボランティア、福祉サービス業務として捉えられてきた。
- ・ 魅力のある新しい職種として「オペレーター」を確立し、「人」を活かすことを考えていくべきである。
- ・ 電話リレーサービスにおける通訳に必要な特異な事項について、研修、養成が必要である。
- ・ 通訳者の資格があっても、所得が低いという状況について、検討すべきである。
- ・ 通訳者の養成については、国と事業者全体の課題として、協力して取り組んでいくのがよい。
- ・ （一財）全日本ろうあ連盟では、現在、電話リレーサービスの通訳者の養成について検討しているので、連携していきたい。
- ・ 通訳者の待遇改善は非常に重要な課題であるが、電話リレーサービスにおける通訳者に限った課題ではないので、別途議論、検討が必要である。
- ・ オペレーターとなり得る通訳者の養成と確保について、早急に具体的な計画を検討するべきではないか。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスのオペレーターとなり得る通訳者（手話・文字）の養成と確保については、次のとおり取組を進めることが適当である。

- ・ 「基本的考え方」を踏まえ、電話リレーサービスの安定的・継続的な提供を確保するためには、利用実態に応じた電話リレーサービスの提供に必要な通訳者の

- 確保のため、通訳者の養成や質の向上に関する取組を進めることが必要である。
- 緊急時の通訳は、平常時の通訳とは異なることから、緊急時の通訳に対応できる通訳者の養成が必要である。

3 その他の課題

(1) 周知広報・認知度向上の在り方

① 具体的な検討課題

現在、(公財)日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスの利用登録者は、約9,600人(令和元年6月現在)となっており、利用実績も年々増加傾向になるものの、国民誰もが利用して、あるいは認知するサービスとまでは言えない状況である。例えば、電話リレーサービス事業者から健聴者への電話について、電話を取ってもらえない、途中で切られてしまうとの実態があるが、これは、健聴者が電話リレーサービスを知らないことが理由の一つであると考えられる。

今後、電話リレーサービスを公共インフラとして社会実装していくためには、周知広報を通じて、聴覚障害者とともに、その通話の相手方となる健聴者の認知度向上を図ることが重要と考えられる。

こうしたことを踏まえて、公共インフラとしての電話リレーサービスの周知広報、認知度向上の在り方について、検討を行った。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 国民がこの制度を理解するという意味では、具体的な利用のシーン(日々の生活、仕事、緊急通報)を分かりやすく示すことも重要。
- ・ 電話は公共インフラであるにもかかわらず、聴覚障害者など一部の国民が利用できていない状況を社会が認知していない。
- ・ 広報の観点からは、テスト的なものであっても、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の時期に間に合わせる事が重要。
- ・ 電話リレーサービスを普及、発展させるためには、その社会的意義も含めてサービスを広く国民に周知し、実際に使ってもらうことが重要。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの周知広報・認知度向上については、関係者が連携して、次のとおり取組を進めることが適当である。

- ・ 提供主体、電気通信事業者、関係団体、国等が、それぞれの立場から周知広報(ウェブサイトでの周知、リーフレットを請求書送付時等に同封、団体の会報等による周知、携帯電話ショップ、情報提供施設などの関係施設においてリーフレット配布など)を行うことが必要である。
- ・ 電話リレーサービスの使い方の講習などを通じて、実際に使ってもらうことが重要である。
- ・ 認知度調査の実施・公表を通じて、広く国民に周知し、電話リレーサービスの普及につなげることが重要である。

(2) 実現に必要なとなる制度整備

① 具体的な検討課題

電話リレーサービスと電気通信事業法との関係や公共インフラとしての電話リレーサービスを実現するために必要となる制度（法令）について、検討を行った。

なお、制度整備の検討に当たっては、現在、（公財）日本財団がモデルプロジェクトとして提供している電話リレーサービスは民間事業者や情報提供施設が提供しており、また、独自に電話リレーサービスを提供している民間事業者も存在することを踏まえ、既存の電話リレーサービス事業者等への影響にも留意する必要がある。

② 課題に対する主な意見

当該課題に関しては、電話リレーサービスWGにおいて、構成員等から、次のような意見があった。

- ・ 電話リレーサービスが安定的・継続的に運営されるための制度が整備されていない。
- ・ 例えば、電気通信事業法の適用対象かなどについて法的な論点整理をした上で、どこまでサービスの実現が可能かを検討していく必要があるのではないかと。
- ・ 電話リレーサービスは、電気通信事業法の対象に当然入るはず。
- ・ 電話リレーサービスは、電話サービスとは別の通信サービスと位置付けるとよいのではないかと。例えば、電話リレーサービス事業者はISPと同じような位置付けにして、緊急通報もベストエフォートで対応するのがよいのではないかと。当初はベストエフォートで行い、次第にインフラとして充実させていくこともあり得る。

③ 実現に向けた基本的な方向性

上記意見を勘案して、公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に必要なとなる制度整備については、国は、電話リレーサービスの実現に向け、必要となる制度整備について、検討を進めるべきである。

この際、制度整備の検討に当たっては、本報告書を踏まえて、電話リレーサービスの安定的・継続的な提供が可能な制度とするべきである。

（参考：電話リレーサービスと電気通信事業法との関係）

電話リレーサービスはその一部に電気通信役務を含むものの、媒介性が否定されるため、サービス全体としては電気通信事業法における電気通信役務には該当せず、電気通信事業法の規律の対象外である。

終わりに

本報告書は、公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に向けた基本的な方向性について、とりまとめたものである。

今後、公共インフラとしての電話リレーサービスを実現するためには、本報告書の方向性を踏まえて、より具体的で専門的あるいは実務的な検討を進める必要がある課題も多い。国においては、提供主体等の基本的な事項に関する議論を早急に進めつつ、専門的、実務的な検討結果も踏まえて、必要となる制度整備についても検討を進めることが求められる。また、将来的には、電話リレーサービスに情報通信技術を取り入れて、サービスをより高度化していくことも期待される。

また、今後、その時々で、本報告書では十分検討しきれていない課題が出てくることも考えられる。そのような場合には、本報告書でまとめた「基本的な考え方」を踏まえて検討が行われることが期待される。

なお、本報告書は、言うまでもなく、取りまとめ時点の利用者ニーズ、技術、制度などを前提としたものであり、将来、こうした前提の変化をサービスに反映することを否定するものではない。その時々利用者ニーズ、技術を反映し、よりよいサービスとするためには、制度自体の柔軟な見直しも必要である。

本WGとしては、公共インフラとしての電話リレーサービスが、可能なものから段階的に実現し、利用者視点に立って改善を重ねながら、よりよいサービスが安定的・継続的に提供され、多くの国民が利用し、国民生活がより便利で豊かなものになることを期待するものである。

「電話リレーサービスに係るワーキンググループ」開催要綱

1 目的

「電話リレーサービスに係るワーキンググループ」（以下「本ワーキンググループ」という。）は、「ICT アクセシビリティ確保部会」の下に設置されるワーキンググループとして、電話リレーサービスの在り方について検討を行うことを目的としている。

※電話リレーサービス：聴覚障害者と電話の相手方を、リレーサービスセンターにいるオペレーターが文字又は手話と音声の翻訳をすることにより、双方向につなぐサービスのこと。

2 名称

本ワーキンググループは、「電話リレーサービスに係るワーキンググループ」と称する。

3 検討事項

- (1) 電話リレーサービスに係る提供条件・費用負担等について
- (2) 電話リレーサービスに係るオペレーターとなり得る通訳者の要件等について
- (3) その他

4 構成及び運営

- (1) 本ワーキンググループの構成員は、別紙のとおりとする。
- (2) 本ワーキンググループには、主査及び主査が指名する主査代理を置く。
- (3) 主査は、本ワーキンググループを招集し、運営する。また、主査代理は、主査を補助し、主査不在のときは、主査に代わって本ワーキンググループを招集し、運営する。
- (4) 主査は、必要に応じ、本ワーキンググループの構成員又はオブザーバーを追加することができる。
- (5) 主査は、必要に応じ、構成員以外の出席を求め、その意見を聴くことができる。
- (6) その他、本ワーキンググループの運営に必要な事項は、主査が定めるところによる。

5 議事・資料等の扱い

- (1) 本ワーキンググループは、原則として公開とする。ただし、主査が必要と認める場合については、非公開とする。
- (2) 本ワーキンググループで使用した資料及び議事概要は、原則として、総務省のウェブサイトに掲載し、公開する。ただし、公開することにより、当事者若しくは第三者の利益を害するおそれがある場合又は主査が必要と認める場合については、非公開とする。

6 その他

本ワーキンググループの庶務は、総務省総合通信基盤局電気通信事業部事業政策課及び厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課が関係課室の協力を得て行う。

電話リレーサービスに係るワーキンググループ 名簿

(敬称略・五十音順)

有木 節二*	(一社) 電気通信事業者協会 専務理事
石井 夏生利	中央大学 国際情報学部 教授
石井 靖乃	(公財) 日本財団 公益事業部部長
石原 茂樹	(社福) 聴力障害者情報文化センター 公益支援部門部長
井上 正之	筑波技術大学 産業技術学部産業情報学科 准教授
今井 正道	(一社) 情報通信ネットワーク産業協会 常務理事
小椋 武夫	(一財) 全日本ろうあ連盟 理事
加納 貞彦 (主査代理)	早稲田大学 名誉教授
川森 雅仁	慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 特任教授
近藤 幸一	(社福) 全国手話研修センター 理事
酒井 善則 (主査)	東京工業大学 名誉教授・津田塾大学 客員教授
関口 博正	神奈川大学 経営学部 教授
西角 直樹	(株) 三菱総合研究所 主席研究員
藤沢 烈	(一社) RCF 代表理事
三尾 美枝子	紀尾井町法律事務所 弁護士
山本 一晴*	(一社) 電気通信事業者協会 専務理事

※有木構成員は令和元年6月13日まで、山本構成員は同年6月14日から。

[オブザーバー]

KDDI (株)、(株) シュアール、(特非) 全国聴覚障害者情報提供施設協議会、

ソフトバンク (株)、日本電信電話(株)、(株) プラスヴォイス

電話リレーサービスに係るワーキンググループ 開催状況

第1回	平成31年 1月24日(木)	○ 事務局説明
第2回	2月21日(木)	○ プレゼンテーション ・(一財)全日本ろうあ連盟 ・(公財)日本財団 ・(株)プラスヴォイス ・(株)シュアール ・(特非)全国聴覚障害者情報提供施設協議会 ・日本電信電話(株)
第3回	3月8日(金)	○ プレゼンテーション ・井上構成員 / (公財)日本財団 ・川森構成員 ・(社福)聴力障害者情報文化センター ○ ヒアリング ・(株)三菱UFJ銀行 ・全日本空輸(株) ○ 事務局説明
第4回	4月8日(月)	○ プレゼンテーション ・(社福)全国手話研修センター ・日本電信電話(株) ・KDDI(株) ・ソフトバンク(株) ・(株)三菱総合研究所
第5回	令和元年 5月10日(金)	○ 論点整理骨子(案)
第6回	5月31日(金)	○ ヒアリング ・消防庁 ・警察庁 ・海上保安庁 ○ 論点整理骨子(案)
第7回	6月28日(金)	○ 報告書案