

デジタル放送時代の
視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会

報告書（案）

平成24年 月

目 次

<u>はじめに（研究会の趣旨）</u>	4
<u>1 5年間の状況の変化</u>	6
1.1 視聴覚障害者等の状況	6
1.1.1 視聴覚障害者の状況	6
1.1.2 高齢化の進展	6
1.2 視聴覚障害者向け放送の状況	8
1.2.1 字幕放送の状況	8
1.2.2 解説放送の状況	10
1.2.3 手話放送の状況	12
1.3 視聴覚障害者向け放送の利用状況と要望の変化	13
1.3.1 字幕放送の利用状況と要望の変化	13
1.3.2 解説放送の利用状況と要望の変化	13
1.3.3 手話放送の利用状況と要望の変化	14
1.4 研究開発・技術動向	16
1.4.1 視覚障害者 XML 及び視覚障害者用受診端末の開発	16
1.4.2 解説放送的サービスの充実に関する研究	16
1.4.3 視聴覚障害者向け放送ソフト制作技術	16
1.4.4 生字幕遅延補正方式	17
1.4.5 その他の研究開発・技術	17
1.5 障害者を巡る状況	19
1.5.1 関連条約・法律の制定	19
1.5.2 東日本大震災	20
1.6 総務省の取組	21
1.6.1 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成	21
1.6.2 放送事業者への要請	22
1.6.3 障害者向け通信放送サービスの開発・提供費の一部助成	22
1.6.4 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	23
<u>2 海外の視聴覚障害者向け放送の状況（5年間の変化）</u>	25
2.1 米国の状況	25
2.1.1 視聴覚障害者向け放送の現状	25
2.1.2 5年間の主な変化	25

2.2	英国の状況	25
2.2.1	視聴覚障害者向け放送の現状	25
2.2.2	5年間の主な変化	26
2.3	韓国の状況	26
2.3.1	視聴覚障害者向け放送の現状	26
2.3.2	5年間の主な変化	26
<u>3</u>	<u>視聴覚障害者向け放送充実に向けての提言</u>	<u>28</u>
3.1	緊急時放送の充実	28
3.2	字幕放送の充実	28
3.2.1	地域局における取り組み	28
3.2.2	CM字幕放送	28
3.3	解説放送等の充実	29
3.3.1	解説付与対象番組の範囲の明確化	29
3.3.2	拡充計画に基づく解説放送の充実	29
3.3.3	視覚障害者への配慮	29
3.4	手話放送の充実	29
3.5	その他	30
3.5.1	通信サービスを用いた情報提供	30
3.5.2	広報の充実等	30
3.5.3	意見交換の場の継続的確保	30
<u>4</u>	<u>更なる視聴覚障害者向け放送の推進に向けて</u>	<u>31</u>
4.1	字幕放送	31
4.2	解説放送	31
4.3	手話放送	32

- 資料 1 研究会開催要綱
- 資料 2 研究会構成員
- 資料 3 研究会開催経緯
- 資料 4 第 1 回会合議事要旨
- 資料 5 第 2 回会合議事要旨
- 資料 6 第 3 回会合議事要旨
- 資料 7 第 4 回会合議事要旨
- 資料 8 前回報告書内容の現状（第 1 回会合配付資料）
- 資料 9 障害者団体からの要望等への対応と考え方（第 2 回会合配付資料）
- 資料 10 報告書概要

はじめに

総務省は、字幕放送・解説放送等拡充の推進に向けた施策の立案に資するため、平成18年10月から「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究会」（以下「前回研究会」という。）を開催した。そこでは、字幕放送、解説放送及び手話放送の現状及び課題の把握、デジタル放送の推進、高齢化の進展等を踏まえた字幕放送、解説放送及び手話放送の普及方策や、普及のための官民の役割について検討が進められ、平成19年3月に報告書（以下「前報告書」という。）が取りまとめられた。総務省は、この報告書の提言内容を踏まえ、平成29年までの字幕放送及び解説放送の目標を明記した「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」（以下「現指針」という。）を平成19年10月に策定した。NHK及び民間放送事業者（在京キー5局、在阪準キー4局、テレビ大阪、在名広域4局、テレビ愛知）はこれを受け、各々字幕放送拡充計画を作成し、その目標を達成すべく、取組が行われている。

前報告書では、現指針の策定とともに、「（指針の）設定後は、平成23年のアナログテレビジョンの放送の終了や、近年の急速な技術進展を考慮して適時に見直しを行うことが求められる。」ことが提言された。これを受け、現指針には「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。」旨が明記された。

また、視聴覚障害者を取り巻く環境は現指針策定後に大きく変化しており、例えば、平成18年12月、第61回国連総会本会議において、障害者権利条約及び議定書が全会一致で採択され、平成20年5月に発効している。

平成21年12月には条約締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行うことを目的として、内閣に「障がい者制度改革推進本部」が設置された。当面5年間で障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付けられ、国内法の整備の一環として、平成23年8月に障害者基本法の一部を改正する法律が公布・施行されるなど、障害者の権利保障に向けた体制が整いつつある。

さらに、平成23年3月11日に東日本大震災が発災した。大規模な自然災害においては、迅速・正確な情報の提供が何よりも求められ、通常の放送では十分な情報入手が困難な視聴覚障害者向けの放送が不可欠であることが改めて強

く認識された。

このような状況を踏まえ、総務省においては「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会」を森田大臣政務官主催の下、平成24年1月から開催した。本研究会は、前回研究会同様に、学識経験者、放送事業者、メーカー、障害者団体の代表者から構成され、字幕放送、解説放送及び手話放送に関し、前回研究会以降の技術動向や障害者を巡る状況の変化を踏まえ、視聴覚障害者向け放送の更なる充実方策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。現指針の見直し及び今後の視聴覚障害者向け放送普及に向けた取組の参考とされることを期待する。

1 5年間の状況の変化

障害者を取り巻く状況には、前回研究会当時からの5年間で、以下のような変化が見られる。

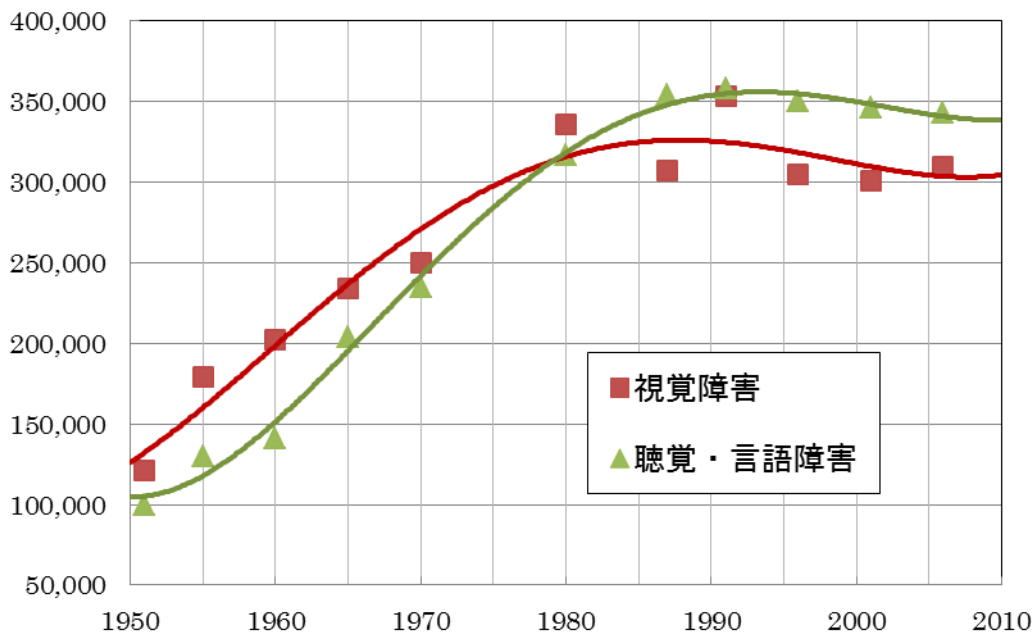
1.1 視聴覚障害者等の状況

1.1.1 視聴覚障害者の状況

厚生労働省「身体障害児・者実態調査」において、身体障害者手帳の交付を受けている聴覚・言語障害者は平成13年（2001年）に34万6千人、視覚障害者は30万1千人、平成18年（2006年）には各々34万3千人、31万人と横ばいの状況にある。これらの人々が放送を通じて情報を正確に入手するために、依然として字幕放送、解説放送、手話放送の重要性、必要性は高い。

図表1-1 視聴覚障害者数の推移

(人)



出展 厚生労働省「平成13年度及び平成18年度身体障害児・者実態調査」

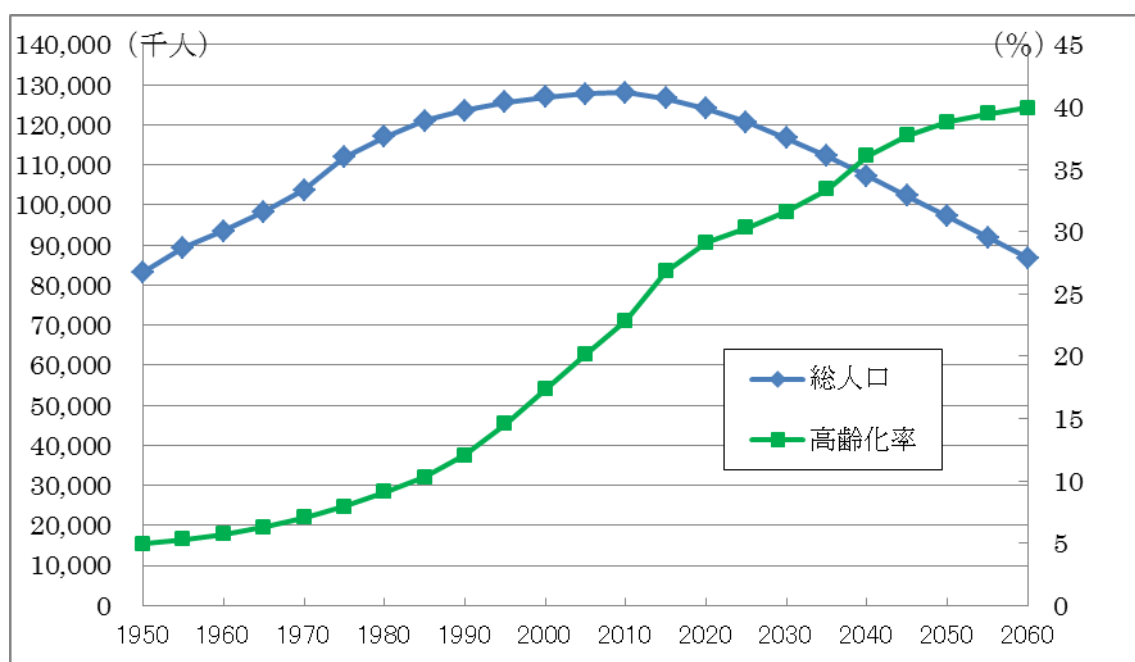
1.1.2 高齢化の進展

高齢化の状況をみると、平成17年（2005年）において2,567万人であった65歳以上の総人口は、平成22年（2010年）には2,925万人に達しており、約14%の増となっている。また、総人口に占める65歳以上の高齢者の割合

も、平成 17 年（2005 年）の 20.0%から平成 22 年（2010 年）には 23.0%と、急速に超高齢化が進んでいることが分かる。

また、高齢者の進展とともに一人暮らし高齢者も増加しており、平成 16 年現在、65 歳以上の者のいる世帯数は全世帯の 38.6%、そのうち 65 歳以上の者の単独世帯が 20.9%となっていたが、平成 22 年においては、それぞれ 42.6%、24.2%となり、今や 65 歳以上の者のいる世帯の 4 分の 1 が高齢者の単独世帯となっている。

図表 1 - 2 高齢者数の推移及び予測



出展 総務省統計局『国勢調査報告』、『日本長期統計総覧』2012

このような社会では、日常生活における余暇時間を充実したり、災害時等に緊急情報を確実に入手するために字幕放送や解説放送等、視聴覚障害者向け放送の重要性は増しており、障害の有無にかかわらず、不可欠な手段となっている。

一方、視聴覚障害者向け放送の認識率について、前報告書でも、「視聴覚障害者向け放送は、高齢者にあまり知られていない状況となっており、行政は、高齢者への周知についても取り組んで行く必要がある」とされていた。放送事業者においても放送番組を始め、様々な場を使って繰り返し周知を行って来たところではあるが、総務省が行った平成 23 年度の調査では、高齢者（65 歳以上）のうち、字幕放送を知らない人の割合は 17.7%、解説放送を知ら

ない人は 38.9%に及んでいる。

1.2 視聴覚障害者向け放送の状況

1.2.1 字幕放送の状況

字幕放送については、平成 19 年に策定した現指針において、字幕付与可能な放送番組の定義を拡大し、新たに以下の放送番組を字幕付与可能な放送番組に含め、対象の放送番組の全てに平成 29 年度までに字幕が付与されることを目標とした。

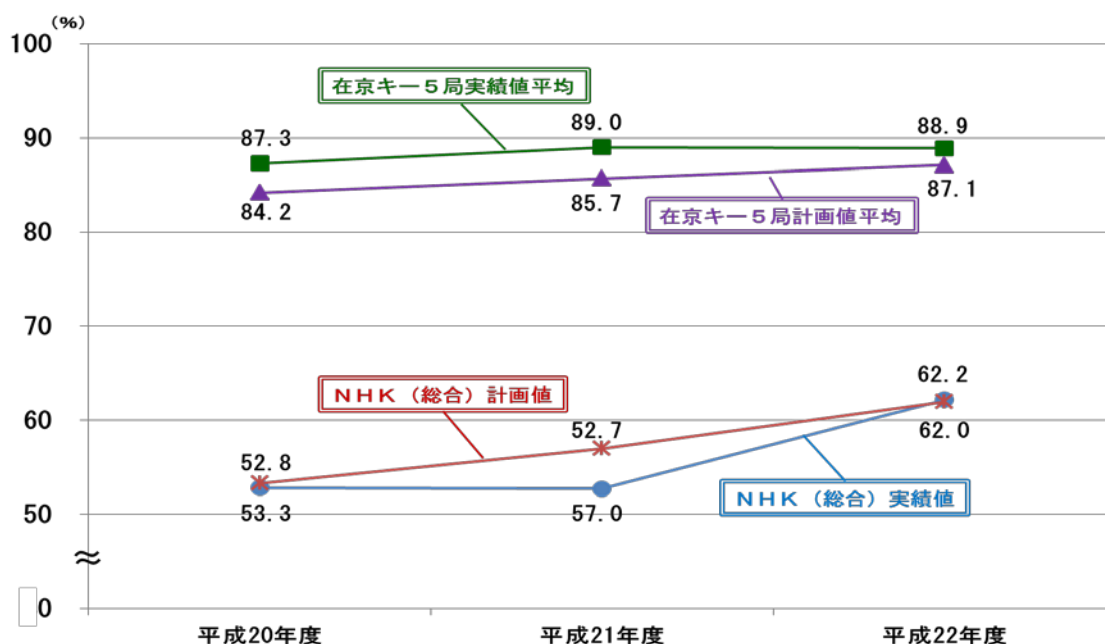
- ・複数人が同時に会話を行う場合以外の生放送番組
- ・手話により音声を説明している放送番組
- ・大部分が歌唱の音楽番組

これを踏まえて、NHK 及び民間放送事業者（在京キー5局、在阪準キー4局、テレビ大阪、在名広域4局、テレビ愛知）は自主的に平成 29 年度までの字幕放送拡充計画を策定し、目標達成に向けた努力を重ねてきた。

この結果、総務省の実績調査によると、平成 20 年度に NHK（総合）52.8%、民放キー5局平均 87.3%であった字幕付与可能な放送時間に占める字幕放送時間の割合は、平成 22 年度には字幕拡充計画の計画値（NHK（総合）62.0%、民放キー5局平均 87.1%）に対して、NHK62.2%、民放キー5局平均 88.9%と目標値を達成し、着実に拡充されてきている。

このような中で、NHK においては、定時ニュース等への字幕付与を拡大しており、さらに、平成 24 年 3 月から音声自動認識技術を活用した方式を試行的に 16 時台のニュースに導入し、制作要員の確保・運用、信頼性、持続性等について検証を実施することとしている。

図表 1 - 3 字幕放送の実績



出展 総務省「平成 20 年度、平成 21 年度及び平成 22 年度字幕放送等の実績」

地上民放テレビ事業者 127 社のうち、字幕放送の実施事業者数は、平成 17 年度の 115 社から平成 22 年度には 122 社となり、着実に増加している。

なお、現行指針において、県域局については「できる限り目標に近づくよう字幕付与する」とされている。平成 22 年度において、全国の系列ローカル局（広域局を除く。）の字幕付与率は 61.2%となっているが、その内容はほとんど在京キー局が字幕付与した番組を放送したものであり、自社制作番組に字幕付与している例は少ない。

一口にローカル局といっても、会社規模や地域状況、経営状況等により、設備等に大きな違いがあり、一律に扱うことは難しいが、概して収入規模は小さく、損益が赤字となっている会社も多いため、字幕放送設備の整備や、字幕番組に関わる制作費用の負担が困難であったり、字幕制作要員の確保が難しい状況にある。また、地方には字幕制作の外注先となる制作会社が少ないことも、課題とされる。

これらはいずれも短期間での対応が難しい課題であるが、他方、九州電力と福岡県の放送事業者 5 社等が共同で「株式会社九州字幕放送共同制作センター」を設立し、九州地域のローカル局自社制作番組を中心に字幕付与を行っている例や、一部の在阪局では、リアルタイム字幕について、事前原稿テイク方式（報道の原稿システムから字幕データを自動的に生成し、アナウン

サーの読むスピードにあわせて、オペレーターが字幕データを送出する方式)によって字幕制作を行っている例もある。

また、CMへの字幕付与については、情報通信審議会で問題提起がされ、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22日から次のような取り組みが試みられた。

実施月	トライアルの概要	実施局	実施企業
H22.3	<ul style="list-style-type: none"> ・日本初の字幕付きCM放送 ・番組本編と一体化したCMとして実施 	TBS 系列 28 局	パナソニック
H22.6	<ul style="list-style-type: none"> ・通常のCMと同様、番組本編とは独立したCMとして初めて実施 ・各局それぞれ4回実施 	日本テレビ フジテレビ	社団法人デジタル放送推進協会
H22.11	<ul style="list-style-type: none"> ・初の1社提供番組内全CMに実施 ・全国ネット初の字幕付きCM放送 ・11月8日～12日の間実施 	フジテレビ 系列 28 局 及び番組販売 2 局	ライオン
H23.3	<ul style="list-style-type: none"> ・初の複数提供社による番組内のCM7本に字幕付与 	日本テレビ 系列 28 局	朝日生命保険、アトネチャー、東芝、トヨタ、ライオン
H23.8～9	<ul style="list-style-type: none"> ・8月21日～9月18日の間、ドラマ枠で週1回実施 	フジテレビ 系列 26 局	花王
H24.1～4	<ul style="list-style-type: none"> ・1月～4月までの間、週1回実施 ・オープニングで「字幕CM」との表示 	TBS 系列 28 局	花王

このように、字幕付きCMの放送については、在京テレビ社を中心にトライアルを重ねている。

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）が判断する事柄となっているが、日本民間放送連盟では平成22年2月にWGを設置し、従来、各放送局で異なっていた字幕付きCM素材の搬入に係るルールの統一化に向けた検討を進めている。

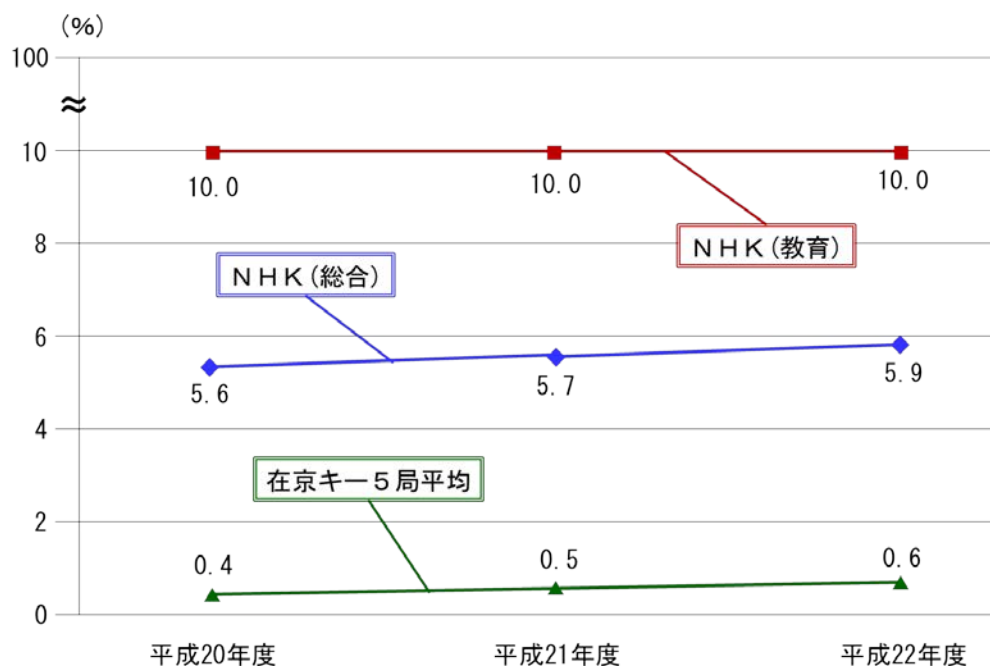
一方、広告を出稿する側でもどのような形でCMに字幕を付ければいいのかということについて検討が開始されたところである。

1.2.2 解説放送の状況

総務省の実績調査によると、総放送時間に占める解説放送の時間の割合は

平成 20 年度に NHK（総合）が 5.6%、NHK（教育）が 10.0%、民放キー 5 局平均が 0.4%であったものが、平成 22 年度においても NHK（総合）5.9%、NHK（教育）10%、民放キー 5 局 0.6%となっており、いずれにおいても横ばいで推移している。

図表 1 - 4 解説放送の実績



出展 総務省「平成 20 年度、平成 21 年度及び平成 22 年度字幕放送等の実績」

また、地上民放テレビ事業者 127 社のうち、解説放送の実施事業者数は、平成 17 年度の 62 社から平成 22 年度には 112 社となり大きく増加している。

なお、解説放送については、現指針において初めて普及目標が設定されたが、そこでは、対象時間を字幕放送と同様「7時から24時」とする一方、対象番組については、「権利処理上の理由等により解説を付すことができない放送番組を除く全ての放送番組」としていた。

他方、指針目標の達成を図る上で、その範囲の明確化は不可欠であることから、NHK 及び民間放送事業者においては平成 20 年度から 3 年間でトライアル期間と位置付け、特に技術的側面を中心として解説を付す事ができない番組について検討・試行が行われた。

その結果を踏まえ総務省とも調整を重ねた結果、平成 23 年には NHK 及び民間放送事業者では共通の内容を整理することとなった

すなわち、①権利処理上の理由により解説を付与することができない放送

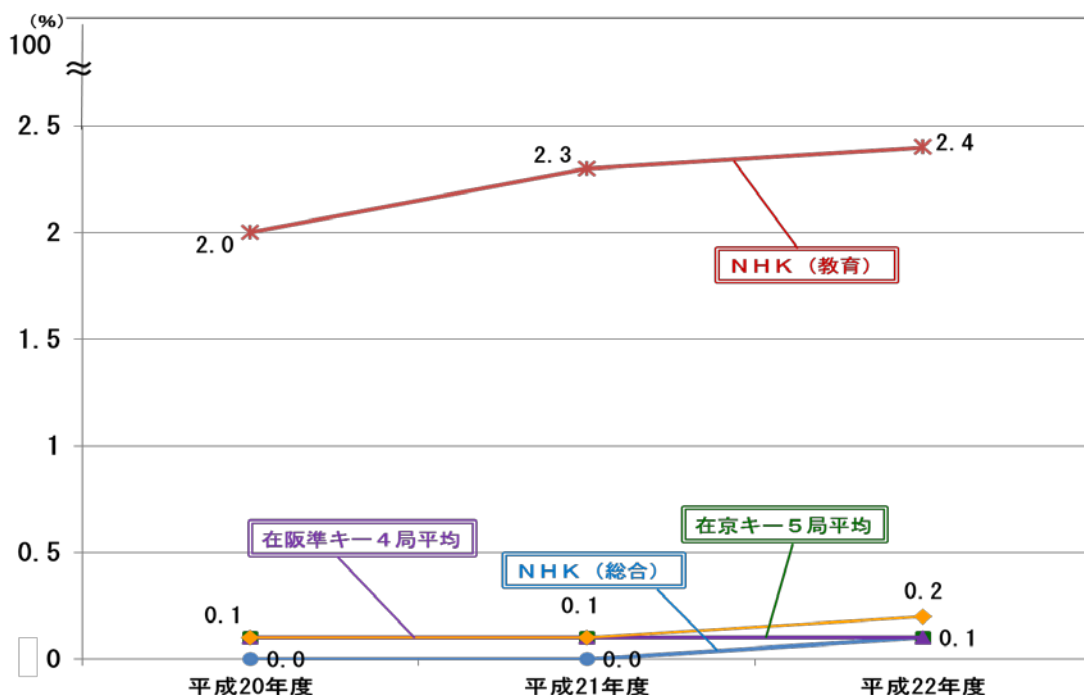
番組、②ステレオ2カ国語放送番組など2以上のステレオ音声を使用している番組、③5.1ch サラウンド番組、④主音声に付与する隙間のない放送番組、が解説を付与することができない番組とされた。

NHK 及び民間放送事業者（在京キー5局、在阪準キー4局、テレビ大阪、在名広域4局、テレビ愛知）は、当該トライアル期間における試行を通じて課題の整理等を行い、それを踏まえて、平成23年度に解説放送拡充計画（平成23年度から29年度まで）を各々策定したところであり、今後その着実な実行が期待される。

1.2.3 手話放送の状況

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の時間の割合は平成20年度にNHK（総合）が0%、NHK（教育）が2%、民放キー5局平均が0.1%であり、平成22年度においてもNHK（総合）0.1%、NHK（教育）2.4%、民放キー5局平均0.1%となっている。NHKにおいて微増しているが、民間放送事業者においては低い水準で横ばいとなっている。

図表1-5 手話放送の実績



出展 総務省「平成20年度、平成21年度及び平成22年度字幕放送等の実績」

また、手話放送の実施事業者数は、平成22年度において地上民放テレビ事

業者 127 社中、平成 17 年度と同数の 87 社となっており、変動はない。

1.3 視聴覚障害者向け放送の利用状況と要望の変化

総務省は、平成 18 年に引き続いて、視聴覚障害者によるテレビジョン放送の利用状況と要望等の実態を把握するため、財団法人全日本聾啞連盟、社団法人全日本難聴者・中途失聴者団体連合会、社会福祉法人日本盲人会連合の協力を得て、委託調査を実施した。

これら二つの調査結果により 5 年間の変化を概観すると以下の通りである。

1.3.1 字幕放送の利用状況と要望の変化

聴覚障害者 988 名（聾啞者 300 名、中途失聴・難聴者 688 名）を対象に、平成 23 年 8 月 6 日から同 29 日まで調査を行った。回答数は 422（回収率＝42.7%）であった。

前回調査以降の、5 年間の状況を比較すると、

- ① 聴覚障害者のテレビの視聴時間帯については、5 年間でほとんど差はなく、現指針の普及目標対象時間である午前 7 時から午後 12 時に集中している。
- ② 字幕放送の満足度についてみると、「満足及び概ね満足」と回答した率が「字幕の見やすさ」について 46%から 57%へ、「字幕の分かりやすさ」について 64%から 67%へと向上している。「字幕の見やすさ」への満足度が向上している背景としては、デジタル化に伴うテレビ自体の高精細度化・大型化が一因として考えられる。
- ③ 他方、字幕の時間差について、「気になる」及び「若干気になる」とした率は 53%から 60%へと増加している。平成 18 年当時は生放送番組への字幕付与はあまりなかったのに対して、平成 23 年度では報道番組など生放送の字幕番組が増えていることを踏まえると、聴覚障害者は単に字幕が付与されているかではなく、生字幕付与をある程度当然と捉えつつ、むしろ字幕がどれだけの時間差で付与されているかという点に関心をもつようになってきているとも考えられる。
- ④ 緊急時の情報入手方法については、5 年間でほとんど差がなく、テレビを通じて情報を得る方が非常に多い。また、緊急時・災害時に字幕等を付与することについては、85%の方が「必要だと思う」「まあ必要だと思う」と答えている。調査が東日本大震災から半年以内に行われたことをもあり、多くの方の関心・意向の強さが伺われる。

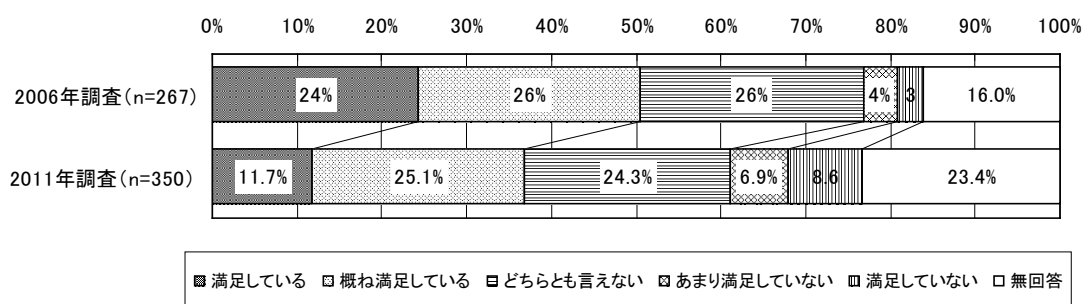
1.3.2 解説放送の利用状況と要望の変化

視覚障害者 500 名に対して、平成 23 年 8 月 4 日から 9 月 9 日まで調査を行った。回答数は 350（回収率＝70.0%）であった。

前回調査以降の、5 年間の状況を比較すると

- ① 視覚障害者のテレビの視聴時間帯についても、字幕放送同様 5 年間でほとんど差はなく、午前 7 時から午後 12 時に集中している。
- ② 解説放送の満足度についてみると、「満足及び概ね満足」と回答した率が平成 18 年度の 50%から、平成 23 年度には 37%へと低下している。その理由として、「解説が簡単過ぎる」「状況がうまく伝えられていない」「主音声が二重になり聞きにくい」といった解説放送の作り方への不満が多い。

図表 1－6 解説付き番組における解説の分かりやすさへの満足度の 2006 年調査との比較



出展 総務省「国内外における字幕放送等に関する調査研究」報告書

- ③ 解説放送を増やして欲しい番組ジャンルについては、調査で質問項目として列挙した全てのジャンルで 10 ポイント以上増加している。中でもニュース・天気予報の割合が前回同様最も高く、前回の 55%から 65%となっている。また、前回調査では 26%となっていたその他の娯楽番組について、今回内容をドラマとアニメに区分して調査したところ、ドラマについては 57%と高い要望が示された反面、アニメについては 17%と全ジャンルで最低の数値となっており、解説放送を求める番組にある程度の優先度の差があることが伺える。

1.3.3 手話放送の利用状況と要望の変化

調査の実施方法等については、字幕放送の利用状況と要望の変化(1.3.1)と同様。

手話放送に関連する事項については、

- ① 聴覚障害者の内、聾啞者に対して手話番組の利用状況について尋ねたところ、「手話付き番組」は「見ている」が52.6%であり、また「時間帯が合わないなどで見られない」が30.2%を占めている。
- ② 手話放送に対する満足度についてみると、手話通訳者が出演している番組に対する満足度が高い。

1.4 研究開発・技術動向

1.4.1 視覚障害者 XML 及び視覚障害者用受信端末の開発

本技術は、データ放送のデータについて、点字端末への点字表示や音声合成による音声読み上げ、画像端末への拡大画像表示等、障害者の状況に合わせて提供することができるもので、前報告書では、平成 17 年度から平成 19 年度にかけて、独立行政法人情報通信研究機構が委託研究として実施した本研究開発について、「これによって、弱視者から盲ろう者までの幅広い視覚障害者が、視覚に障害のない方と同様に、デジタル放送を楽しむことができるようになる。早期実用化に向けて、引き続き研究開発が推進されることが望まれる。」とされていた。

本件研究開発は、目的とした技術の開発が実現したため平成 19 年で終了し、NHK がその成果を基にこれまで 9 件の特許出願を行っている。NHK では複数メーカーと商品化に向けた協議を行っているが、市場規模が小さく、商業的に成り立ちにくい等の理由からまだ実用化・商品化には至っておらず、早期商品化が期待されている。

1.4.2 解説放送のサービスの充実に関する研究

NHK 放送技術研究所では、文字情報から音声合成を行い、その音声をデジタル放送の第 2 音声チャンネルで自動送出して一般のデジタル放送受信機で聞くことのできる技術の開発を実施している。この技術が実現すれば、外国語放送での日本語吹き替え、テロップで表示されるニュース速報の読み上げについて、合成音声で対応できるようになることが期待されているもので、前報告書では「早期実用化に向けて、研究開発が推進されることが望まれる」としていた。NHK 放送技術研究所では、その後も研究を続けた結果、現在、ニュースのような文章を単調に読み上げる合成音は作成できるようになったが、他方、表現の面で不十分なため日本語吹き替えなどのように内容を的確に伝えるにはまだ課題があり、放送品質には至っていない。

また、ニュース速報などの合成音声を第 2 音声チャンネルで自動送出するには、放送局設備の対応が必要となるなど、実現に向けた課題は依然として多くある。

1.4.3 視聴覚障害者向け放送ソフト制作技術

音声処理技術や自然言語処理技術などを活用して字幕制作工程の多くを自動化し、字幕番組を効率的に制作することを可能とするシステムについては、既に前回研究会以前の平成 17 年度から、一部放送事業者や字幕制作会社で導

入されており、平成 23 年度現在においても、複数社で実用化されており一定の普及はしている。

ただし、自動音声認識率は、スタジオのアナウンサーが原稿を読み上げる場合で 98%程度であるが、ドラマ等の音声では十分な認識率は得られていないことから、人手による作業が多く残っているなど、期待されたほどの効果は得られていないのが現状である。

1.4.4 生字幕遅延補正方式

生放送番組における字幕表示の遅延を目立たなくする送受信方式について、前報告書では「民間規格である電波産業会の規格への追加、遅延制御情報を生成させるための字幕制作装置の変更・改修及び入力運用の一部変更、テレビ受信機への映像音声用遅延メモリーの増加と遅延補正機能の追加等」が課題であるとしながら「引き続き課題解決に向けて検討していくことが必要」としていた。

その後、デジタル放送用の試作機開発が行われ、生字幕遅延補正技術は確立し、特許も成立している。しかし、本方式の実現には、前報告書でも言及したように、電波産業会（ARIB）の規格において字幕の遅延情報を定義し、その上で放送局設備の改修及び本技術対応テレビ受信機の開発が必要となるが、改修及び開発の対応可能性について、検討が開始された段階であることから、直ちに実現される状況にはない。

1.4.5 その他の研究開発・技術

通信サービスを用いた情報提供としては、放送と通信の融合や技術の進展で、多様な端末での情報入手や新たなサービスの登場等が予測される場所であり、これらを活用し視聴覚障害者への情報保障が進むことが期待される。現在、NHK 放送技術研究所では、放送と通信の連携システム「ハイブリッドキャスト」の研究開発が進められており、これを活用した手話放送の充実に期待が寄せられている。手話放送は、画面に手話の映像を合成するために制約が多く、番組の拡大が進んでいないが、ハイブリッドキャストでは、手話の映像を通信を使って送り、それを受信機で放送の映像と合成するものであり、これにより、視聴者が必要に応じて手話映像をオン、オフして見られるといったサービスの可能性が期待できる。実現に向けては、規格の標準化等が必要であるほか、通常の番組に手話を付与することは、手話の付与を前提にして制作された番組より、情報量が多く、内容を全て正確に通訳することが難しいうえ、手話通訳者の要員を確保しなければいけないといった課題がある。要員確保の課題に対して、NHK 放送技術研究所では、手話CGの開発

を行っているが、実用化にはまだ時間がかかり、当面の目標として、気象ニュースを翻訳できる技術基盤の確立を目指しているところである。

NHK では、通信サービスを用いた情報提供として、他にも、インターネット放送については、放送後、NHK ホームページ「NHK オンライン」に一部のニュースの動画が配信されており、ニュースの内容はテキスト情報として掲載されている。NHK オンデマンドについては、以前は放送で利用している字幕データをそのまま活用することができなかったことから、字幕付与がされていなかったが、放送で使用している字幕素材を NHK オンデマンドで利用可能な形式に自動変換する技術を開発し、平成 22 年 4 月から「見逃し番組」の一部で字幕サービスの試行をスタートさせており、当該試行結果を踏まえて、将来的には字幕付与番組数が拡大されていくことが望まれる。また、民間放送事業者でもウェブサイト上で配信する動画ニュースには、民放キー局を中心にテキスト情報を掲載するなどの取り組みが行われている。

ワンセグ放送については、モノラル音声による放送番組では、2つの音声チャンネルの内、通常音声に1音声チャンネルを使用するため、もう一つの音声チャンネルで音声解説を付与することが可能である一方、ステレオ音声による放送番組では、2つの音声チャンネルを通常音声に使用しているため、規格上、別の音声を重ねることができず、音声解説を付与することが不可能となっている。

その他、地上放送のデジタル化に伴い、FM ラジオ等でのテレビ放送の音声聴取ができなくなったが、ワンセグ付き携帯等でテレビ音声を聴く方法の他、ワンセグ音声の聴けるラジオ受信機の開発が行われており、今夏にも発売される予定である。

1.5 障害者を巡る状況

1.5.1 関連条約・法律の制定

前回研究会が開催されていた平成18年12月に、「すべ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し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする

(第1条)」障害者権利条約が第61回国連総会において採択された。我が国は翌平成19年9月に署名を行い、平成20年5月には20ヶ国の承認を得て条約は発効している。

一方、我が国においては本条約の実施に向けた国内法規の整備が十分でないことから、まだ本条約を批准していない。このため、内閣総理大臣を本部長とし、全ての国務大臣からなる「障がい者制度改革推進本部」を閣議決定により設置するとともに、その下に障害者制度の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者や障害者の福祉に関する事業に従事する者等で構成される「障がい者制度改革推進会議」を開催し、二次にわたる意見を取りまとめた。これらを踏まえ、平成23年8月5日に障害者基本法の一部を改正する法律が公布・施行されている。

なお、障害者基本法において、放送役務の提供を行う事業者は、当該役務の提供に当たっては、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならないとされていたが、今般の改正により、障害者に対して、可能な限り選択の機会が確保されることを図られなければならないとされる言語に手話が含まれることが明示されたことから、これを踏まえた取り組みが求められる。

同推進会議では、「差別禁止部会」及び「総合福祉部会」を設け、各々、「障害を理由とする差別の禁止法（仮称）」及び「障害者総合福祉法（仮称）」の制定に向けた検討を行っている。

【参考】障害者基本法（抄）（平成23年8月5日改正）

（地域社会における共生等）

第三条 第一条に規定する社会の実現は、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを前提としつつ、次に掲げる事項を旨として図られなければならない。

一・二 （略）

三 全て障害者は、可能な限り、言語（手話を含む。）その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されるとともに、情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会の拡大が図られること。

(情報の利用におけるバリアフリー化等)

第二十二条 (略)

2 (略)

3 電気通信及び放送その他の情報の提供に係る役務の提供並びに電子計算機及びその関連装置その他情報通信機器の製造等を行う事業者は、当該役務の提供又は当該機器の製造等に当たっては、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない。

1.5.2 東日本大震災

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分頃、東北地方太平洋岸を未曾有の大地震が襲った。東日本大震災の発災である。マグニチュード 9 という世界地震史上 3 番目に位置づけられるほどの震災は、大規模な津波を伴い、多くの死傷者や建物の損壊をもたらすとともに、震災から 1 年が経過した現在、依然として 30 万人を超える方々が仮設住宅等で厳しい生活を余儀なくされている。

このような大規模な自然災害においては、迅速な情報の提供が何よりも求められ、その際、通常の放送では十分な情報入手が困難な視聴覚障害者向けの放送が不可欠となる。東日本大震災において NHK 及び民放（在京キー局）各社は前例のない規模・時間での字幕放送を行った。発災日から 3 月 18 日までの 1 週間で、NHK は 54 時間 56 分（1 日平均 6 時間 52 分）、民放各社（在京キー 5 局）は最大 54 時間 1 分（1 日平均 6 時間 46 分）の字幕放送を行った。また、NHK においては、平日 1 日 2 回の手話ニュースを 3 月 18 日までの 1 週間は 1 日 4 回に増やして放送を行う等の手話放送を行った。

こうした動きに対しては聾啞連盟や全難聴が放送事業者に対し感謝状を授与するなど、障害者からも高い評価を受けた。

他方、今回の震災は平日（金曜日）の昼間での大災害の発生であったが、いつ発生するか分からない災害に対しては、夜間や土日の字幕付与のための初動要員体制の確立、高度な技術をもつ字幕オペレーターや校正スタッフの確保とそのコストが大きな課題とされる。また、災害が大規模で緊急放送が長時間・長期間に渡る場合に、24 時間常時一定数の制作・送出スタッフをスタンバイさせる必要があることに伴う字幕制作交代要員の確保も大きな課題とされる。

その他、今回の震災は東京が直接的には大きな被害を受けなかったものであるが、今後、首都圏を含めた大規模震災が発生した場合、今回と同様の対応をとることができるのかというのも課題とされる。

1.6 総務省の取組

1.6.1 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成

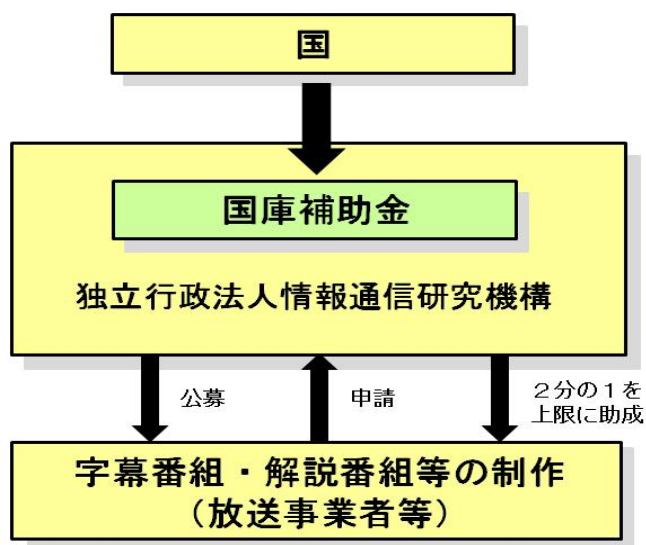
字幕番組・解説番組等の制作促進のための助成は、字幕番組・解説番組を対象として平成5年度から実施されており、平成11年度からは手話番組、平成22年度からは手話翻訳映像が助成対象に加えられている。

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、民放事業者内においては字幕・解説・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）に基づき、独立行政法人情報通信研究機構が助成を行っているものである。

これらの中で、解説放送や手話放送については、字幕放送に比べて普及が進んでいないことを踏まえ、その充実を図るために、平成23年度から、特に助成額を上限である制作費の2分の1に設定した重点的な助成を行っている。

これらの番組制作費について、平成23年度においては、民間放送事業者94社から申請があった36,979本の番組に対して(約3億8,782万円の)助成を行っている。

図表1-7 助成スキーム イメージ図



図表 1 - 8 過去の助成実績

年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	
事業者数	95社	100社	99社	103社	94社	
補助金	助成額	416,547千円	403,847千円	423,776千円	412,298千円	387,825千円
	番組本数	14,349本	12,322本	13,194本	35,165本	36,979本

1.6.2 放送事業者への要請

平成20年10月、地上テレビジョン放送局の一斉再免許に際し、「字幕放送、解説放送については、総務省が定めた字幕放送の普及目標等の達成に向けて、視聴覚障害をもつ方に十分配慮した放送番組をできる限り多く設けるよう努めること。」について、総務大臣から放送事業者に対して要請がなされた。

また、東日本大震災に際しては、平成23年4月、被災状況に鑑み、視聴覚障害者に対する情報提供への配慮として、字幕・解説放送の充実等について、一層配慮の上、放送法第6条の2の趣旨に鑑み、正確かつきめ細かな情報を国民に迅速に提供されるよう、総務大臣から放送事業者に対し要請がなされた。

1.6.3 身体障害者向け通信・放送役務提供・開発費の一部助成

「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」に基づき、独立行政法人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。

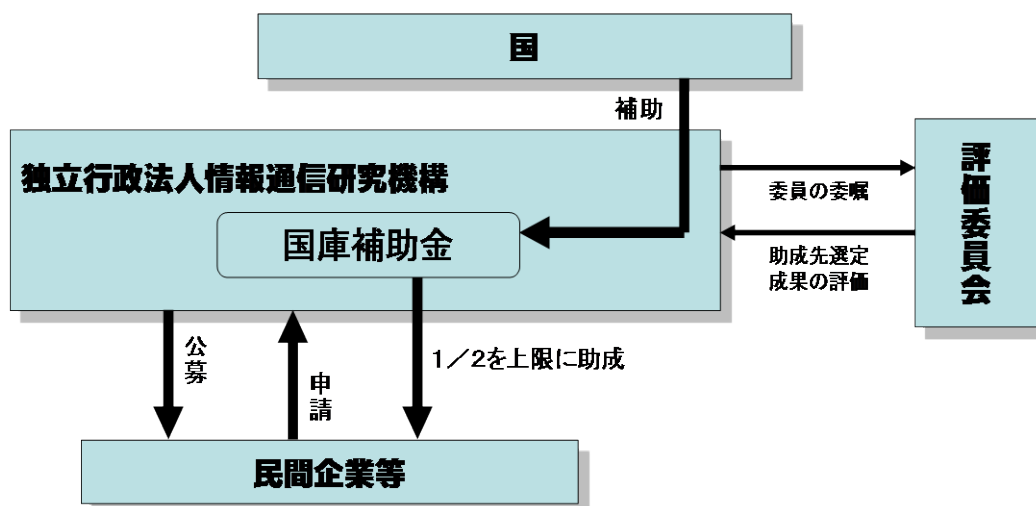
身体障害者を対象として情報通信技術を活用して提供するサービスに対する障害者からの要望は強く、多様化している反面、その市場は未だ発展途上にあり、民間事業者が事業のリスクの高さ等を理由に取組を躊躇していることが多いことから本事業の果たす役割は重要である。

平成19年度から平成23年度までの5年間で、のべ42件(総額約3億600万円)の助成を実施しており、その中にはインターネットを利用したDVD等の視聴覚障害者用字幕、手話、音声ガイドの提供や、点字図書・録音図書ネットワーク配信サービスなど、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。

なお、CS 障害者放送統一機構の「目で聴くテレビ」に対しては、平成14年度から本助成対象(リアルタイム番組字幕制作)として補助金を交付してきている(平成22年度からは手話翻訳映像助成(1.6.1参照)も実施してい

る)。

図表 1 - 9 助成スキーム イメージ図



図表 1 - 10 過去の助成実績

年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
助成額	67,084千円	66,643千円	52,803千円	53,934千円	63,600千円
助成件数	11件	9件	7件	8件	7件

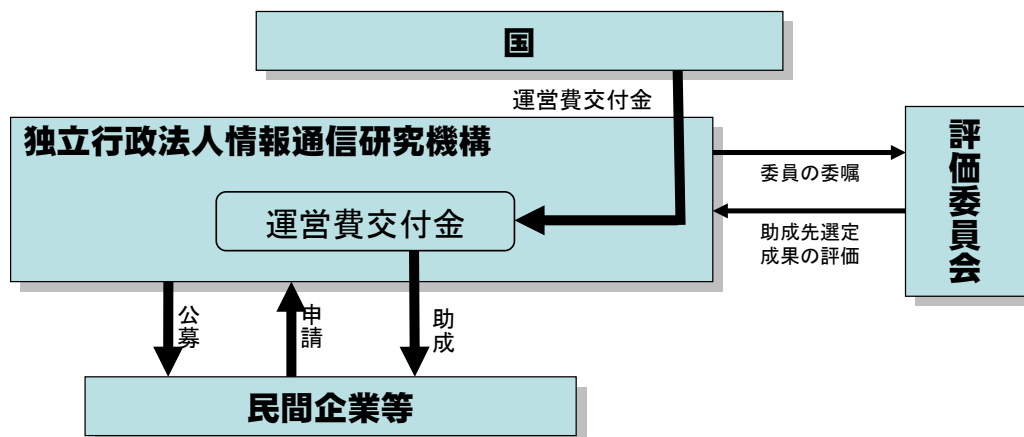
1.6.4 高齢者・障害者向け通信放送分野の研究開発費の一部助成

高齢者・障害者の利便の増進に資する通信・放送サービスの開発を行うため、ICTの研究開発を行う者に対し、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19年度から平成23年度までの5年間で延べ35件(総額約4億6,700万円)に助成を行っている。

なお、本事業は平成23年度までは、情報通信研究機構において実施してきたが、平成24年度からは総務省において実施することとしている。

図表1-11 助成スキーム イメージ図



図表1-12 過去の助成実績

年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
助成額	100,110千円	29,984千円	62,019千円	74,902千円	54,662千円
助成件数	9件	5件	6件	8件	7件

2 海外の視聴覚障害者向け放送の状況（5年間の変化）

2.1 米国の状況

2.1.1 視聴覚障害者向け放送の現状

米国には字幕放送等の付与率に関する統計情報はないが、総務省が行った委託調査によると、地上波全国放送を行う多くの主要放送事業者では、ほぼ全ての番組に字幕の付与を行っている。

また、解説が付与された番組は、教育省から助成を受ける子ども向け教育・アニメ番組のみである。

なお、手話付番組はほとんどない。

一方、緊急時・災害時における放送について、FCC(連邦通信委員会 Federal Communications Commission)は放送事業者とケーブル事業者に、マーケットの大きさや視聴者数に関わらず、緊急時の詳細情報（竜巻情報、学校閉鎖等）を視聴覚障害者が入手可能な形式で提供しなければならないとしている。

2.1.2 5年間の主な変化

解説放送についての義務規定はなかったが、FCC(連邦通信委員会:Federal Communications Commission)に、解説の付与に関する規則(FCC 00-258)を修正し、制定することを義務づける 21st CVAA 法(21st Century Communication and Video Accessibility Act of 2010)が 2007 年に議会に提出され、2010 年 10 月に承認・公布された。その後、2011 年 8 月 25 日には、FCC 00-258 を修正した FCC 規則(FCC 11-126)が公表され、2012 年 7 月より解説の付与が義務づけられることとなった。

2.2 英国の状況

2.2.1 視聴覚障害者向け放送の現状

英国の主要放送事業者（BBC ONE、BBC TWO、Channel4、S4C、ITV、Five）による視聴覚障害者向け放送の実績は、2010 年に字幕 97%、解説 16%、手話 6%となっている。

2010 年に字幕放送等の実施目標の達成が義務づけられている放送サービスは 72 チャンネルある。これらのチャンネルには、字幕、解説及び手話付与のため、英国内で得た関連売上げの 1%を支出することが求められており、その内、52 チャンネルはレベル 1 として、各局に設定された付与目標の 100%を達成することが求められている。

緊急時災害時における放送について、Ofcom(通信庁 Office of Communications)が字幕等の品質に関するガイドライン(Guideline on the

provision of television access services)を定めており、そこでは字幕放送等の利用者が、国レベル・地方レベルの緊急事態に関する情報を入手し続けられるよう、関連する電話番号を含め放送によって提供される情報を書きとめられるだけの十分な時間をとりながら、字幕、できればオープンキャプションを使って提示するとともに、音声でも伝えることが重要であるとしている。BBC では緊急時・災害時にも字幕を付けているが、解説、手話は付与していない。

2.2.2 5年間の主な変化

EU の視聴覚メディアサービス指令 (Audiovisual Media Service Directive) を受け、2009 年視聴覚メディアサービス規則 (the Audiovisual Media Services Regulations 2009) を制定した。

これは 2003 年通信法を改正したものであり、これにより新たにテレビ番組のオンデマンドサービスに関する規定が同法に盛り込まれ、聴覚障害者に対しては字幕を、視覚障害者に対しては音声解説を提供することに注力して、アクセスサービスの提供を図ることとされた。

2.3 韓国の状況

2.3.1 視聴覚障害者向け放送の現状

中央地上波放送事業者 (KBS、MBC、SBS、EBS) による字幕放送・解説放送・手話放送の編成比率は、2010 年に字幕 96.0%、解説 6.0%、手話 5.1%となっている。具体的には、字幕放送は各局とも 9 割を超えて高い水準にある。手話放送では、8.4%と高い局がある一方、低い局は 0.9%に止まる。

緊急時・災害時における放送については、放送法施行令第 52 条により、字幕・解説・手話の付与義務の対象となっている。

2.3.2 5年間の主な変化

障害者向け放送に関しては、放送法における任意規定と障害者差別禁止法 (障害者差別禁止及び権利救済などに関する法律) における強行規定とが併存している状況にあったが、2011 年 7 月に、放送事業者に対し字幕放送、解説放送、手話放送の提供を義務づける放送法の改正が行われ、2011 年 10 月 15 日から施行された。

また、2011 年 5 月に障害者差別禁止法施行令が改正・施行され、字幕放送、解説放送、手話放送のサービス提供義務の履行に必要な基準、方法等については、大統領直属の機関である放送通信委員会 (KCC: Korea Communications Commission) の告示によって定めることとされた。

これらの改正により、字幕放送等の提供が義務化で統一され、義務対象となる放送事業者や段階的な目標等の詳細については、放送通信委員会の障害者放送に関する告示で定められることになった。

放送通信委員会では、字幕放送等の提供が義務化されることを受け、段階的な編成目標等を規定する障害者放送ガイドラインを2011年6月29日に公表している。

このように、韓国においては障害者向け放送の普及促進に関する取り組みが近年急速に進んでいる。

3 視聴覚障害者向け放送充実に向けての提言

3.1 緊急時放送の充実

緊急・災害時に情報を正確に知ることは非常に重要であり、とりわけ聴覚障害者への情報保障として、字幕放送の充実が望まれている。

緊急時における字幕放送の実施には、要員の面やコスト面に大きな課題があるが、東日本大震災においては、1.5.2 で記載したように、各放送事業者は、積極的な取り組みを行っており、今後も緊急・災害時において、できる限りの字幕放送を実施することが望まれる。

その際、NHK においては、1.2.1 で記載した試行結果を踏まえ、すべての定時ニュースへの字幕付与を早期に実現できるよう努めるべきである。

また、民間放送事業者においては、緊急・災害時の課題を共有し、相互に字幕制作を含めた放送のバックアップ体制を取るなど、対応の推進に努めることが期待される。

なお、緊急時において手話放送の実施を求める声もある。現在の手話放送の実施状況及び東日本大震災での NHK での対応状況を踏まえれば、NHK において緊急時により多くの手話放送を実施することが望まれる。

3.2 字幕放送の充実

各放送事業者においては、現指針を踏まえ自ら定めた字幕放送の拡充計画に基づき、字幕放送の着実な増加に努めてきている。引き続き現指針に掲げる目標が確実に達成されるよう、各放送事業者は最大限努力することが重要である。

3.2.1 県域局における取り組み

ローカル局は、在京キー局に比べてその経営規模が小さく、字幕放送設備の準備や字幕オペレーターの確保がより困難な状況にある。

そのような中、1.2.1 で記載したように共同出資による字幕制作会社の設立や事前原稿テイク方式によるリアルタイム字幕の付与などの取り組みも行われはじめており、このような取り組みが広がることが期待される。

ローカル局においては、現行指針に掲げる「できる限り目標に近づく」ために、生放送の自社制作番組へもできる限り多く字幕を付与することが望まれる。

3.2.2 CM 字幕放送

CM 字幕放送については、1.2.1 で記載したように関係者の努力が進められ

ているところである。全放送時間の約2割に及ぶCMへの字幕付与が進むよう、民間放送事業者は、引き続き、スポンサー企業・広告会社との調整や放送事業者間の検討を進めることが望まれる。

3.3 解説放送等の充実

3.3.1 解説付与対象番組の範囲の明確化

解説放送については、1.2.2 で記載したようにトライアルの結果として解説を付与することができない放送番組の具体化が行われており、今般の見直しにおいて、現指針に明記するべきである。

3.3.2 拡充計画に基づく解説放送の充実

1.2.2 で記載したように、NHK 及び民間放送事業者（在京キー5局、在阪準キー4局、テレビ大阪、在名広域4局、テレビ愛知）は、平成23年度に解説放送の拡充計画をそれぞれ策定した。

これらの放送事業者は、自ら策定した拡充計画に基づき着実に解説放送を実施することが必要である。なお、他の民放ローカル局についても、これらの動きを参考として、解説放送の拡充に取り組むことが望まれる。

3.3.3 視覚障害者への配慮

番組で使用される図表や文字情報については適宜その内容をアナウンサーが説明を行う、外国人の話については可能な限り吹き替えを行い又は日本語翻訳によるボイスオーバーを行う等、視覚障害者にきめ細かく配慮した放送に一層努めることが望ましい。

3.4 手話放送の充実

手話放送については現指針には盛り込まれておらず、放送実績も低い水準にある。聴覚障害者の中には、手話をコミュニケーション手段としている方が多くおり、手話放送の実施拡大に対する要望は強い。また、平成23年8月5日に改正された障害者基本法では、可能な限り選択の機会が確保されることを図らなければならないとされる言語に手話が含まれることが明示されたところでもある。

これらを踏まえ、この際、手話放送に関しても指針において目標設定を行うことにより、手話放送の制作への積極的な取り組みが放送事業者において広く開始されることを期待したい。ただし、現在、手話放送を行っているのがNHKにほぼ限られること、また、その水準も低い状況にあることから、直ちに数値目標を設定するのではなく、当面は「できる限り」の取り組みを求

めることが現実的と考えられる。

なお、NHK においては、可能な限り実施時間を増加させるべきであり、併せて今後予定されているハイブリットキャストなどの通信を活用した手話情報の提供等については、可能な限り早期の実現に向けた研究開発の取り組みを進めることが望ましい。

なお、手話による情報提供においては正確な翻訳や表現の手法について課題があるとされていることに鑑み、放送事業者においては手話通訳の団体等と連携し検討に努めることが望まれる。

3.5 その他

3.5.1 通信サービスを用いた情報提供

放送と通信の融合や技術の進展で、多様なサービスの登場等が予想されており、視聴覚障害者への情報保障が進むことが期待される。

すでに 1.4.5 で記載したように、放送事業者によってさまざまな取り組みが行われてきており、これらの取り組みを引き続き拡充していくことが望まれる。

3.5.2 広報の充実等

字幕、解説放送を知らない高齢者が依然として多くいることに鑑み、国及び放送事業者は、高齢者に対して字幕、解説放送の視聴方法の周知活動を一層行っていくことが望ましい。

併せて、国及び放送事業者は、テレビ用のリモコンについては字幕の入り切りボタンを付けるよう、関係団体に要請を行っていくことが望ましい。

3.5.3 意見交換の場の継続的確保

これまでも、放送事業者と障害者団体との間では、総務省が仲介する形で、全国字幕放送普及推進協議会（テレビジョン放送事業者及び字幕制作会社から構成）と障害者放送協議会（障害者団体 20 団体（CS 障害者放送統一機構を含む。）から構成）との会合が開催されてきた。これら関係者による意見交換の場が引き続き確保されることが望まれる。

なお、字幕放送のみならず解説放送等についても意見交換を行う必要性が生じてきたことから、新たな意見交換の場の設定について検討を行うことが望まれる。

4 更なる視聴覚障害者向け放送の推進に向けて

今回の検討では、幅広い事柄について障害者団体等から要望が出されたが、過去5年間の技術動向等を踏まえると、まだ十分な対応ができていない事項もある。

しかし、これらは直ちに実現することは困難であっても、視聴覚障害者にとっては重要な事柄であり、現指針の目標期間終了後、目標達成状況を踏まえ、新たな指針等について検討を行う際には、主要な論点として取り扱うことが望まれるものである。資料として議事要旨を添付するとともに、以下に主なものを示す。

4.1 字幕放送

字幕放送については「法律上の義務化」を求める意見があった。研究会としては、3.2に記したとおり、現在、各放送事業者は現指針に基づき、字幕の充実に努めているところであり、これまで拡充計画を上回る実績が大部分の放送事業者において達成されていることから、直ちに義務化する状況にはないと考える。義務化については、現指針の対象期間終了時の目標達成状況や、その時点での放送・通信の進展を踏まえた情報伝達手段の多様化、新たなサービス形態の登場などを視野にいれ、改めて幅広い観点から多角的な議論を行うことが必要である。

また、現指針では字幕放送普及目標の対象時間が「7時から24時」とされているが、この「指針の普及目標とする対象時間及び番組の枠を外し、全ての番組に100%字幕をつけるように目標設定を求める」意見もあった。総務省が聴覚障害者に対して行ったアンケート(1.3.1)では、テレビの視聴時間は5年前と同様に7時から24時に集中している。また、字幕制作費と予算、放送休止時間や再放送番組の割合など放送スケジュールとの兼ね合いもあり、すべての番組に100%字幕を付与するのは困難であるとの意見もあったことから、これについても上述の通り、現指針の対象期間終了時に技術動向等を踏まえ、改めて議論を行い、一定の結論を得ることが望ましい。

4.2 解説放送

解説放送については、「NHKや民放の区別なく目標設定をして欲しい」との意見もあった。NHK(教育)については、現指針策定時における解説放送の実施状況を踏まえ、更なる充実に期待し、指針ではNHK(総合)や民放広域局よりも高い目標数値が設定されているところであるが、関連技術の進展等が

見られない中で、当該目標数値を変更することは難しいことから、現指針の目標期間終了後、新たな指針等について検討を行う際には、論点として取り扱うことが望まれる。

4.3 手話放送

手話放送については、今後の技術の進展によるサービスの向上に期待する意見があった。例えば、1.4.5に記載したように、NHK 放送技術研究所では、手話 CG の開発が行われており、当面の目標として、気象ニュースを翻訳できる技術基盤の確立を目指しているところであり、実用化に向けて、引き続き開発が進められることが期待される。なお、本技術動向の変化等を踏まえて、手話放送の目標設定については、改めて幅広い視点から多角的な議論を行うことが必要である。