

スマートテレビ時代における字幕等の在り方に関する検討会
CM字幕ワーキンググループ 取りまとめ（案）

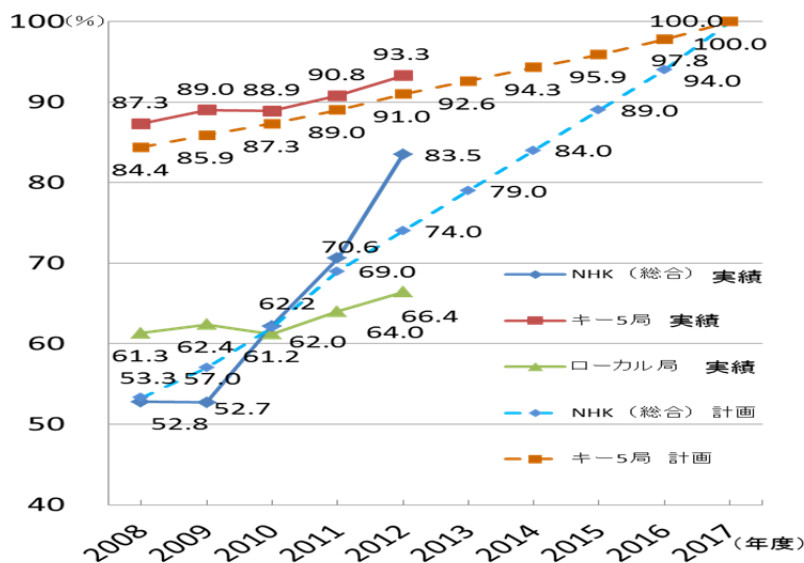
1. 字幕付きCMの必要性・意義等

(1) 字幕番組への取組

テレビジョン放送における字幕については、放送を通じた情報アクセス機会均等化の実現を目指して、放送法における努力義務化、「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」^(※1)の策定及びフォローアップ、制作費の一部助成等の取組により、一般の番組への字幕付与は進展している。

※1 指針の目標：平成29(2017)年度までに字幕付与可能な全ての放送番組に字幕付与字幕放送の割合(平成24(2012)年度)：民放キー局で93.3%、NHK(総合)で83.5%

【視聴覚障害者向け放送普及行政の指針】の普及目標の対象となる放送番組における字幕番組の割合】(技術上の理由等から字幕付与できないもの以外は全て目標の対象)



(2) 字幕付きCMの必要性・意義

一方で、CM番組^(※2)には字幕がほとんど付与されておらず、一部でトライアル(試行的な放送)が行われている状況である。

※2 日本民間放送連盟放送基準により、1週間の総放送時間の18%以内に自主規制されている。

【字幕付きCMの例】



CMは消費者の購買・ブランド認識の喚起を目的とするものであるが、家族や知人との共通の話題に上ることもあるなど生活に深く密着しており、字幕が付いていないCMの内容がわからず疎外感を覚える聴覚障害者もある。

国内の難聴者人口は約2,000万^(※3)ともいわれ、CMへの字幕付与はこういった人々への情報伝達を可能とし、情報アクセシビリティの観点から社会的意義が高い。

また、消費者の購買・ブランド認識の喚起というCMの目的の面からは、字幕を付与し音声情報を補完することにより、聴覚障害者等への訴求が充実すると考えられる。

※3 1,944万人／日本補聴器販売店協会「補聴器供給システムの在り方に関する研究2年次報告書」（平成5年）

平成25（2013）年9月に閣議決定された「障害者基本計画」（5年計画）においては、字幕放送の普及に関し、新たに「字幕付きCM」について明記された。また、障害者の権利に関する条約^(※4)について、日本においても平成26年1月に批准し、同年2月に発効した。

※4 締約国は、「マスメディアがそのサービスを障害者にとって利用しやすいものとするよう奨励すること」（第21条）、「障害者が、利用しやすい様式を通じて、テレビジョン番組、映画、演劇その他の文化的な活動を享受する機会を有すること」（第30条）を確保するための全ての適切な措置をとることとされている。

そもそも、CMへの字幕付与については、一般の番組への字幕付与と同様に、放送法第4条第2項により放送事業者の努力義務の対象となっており、これらの状況に鑑みれば、字幕付きCMの取組の加速化が求められる。

なお、字幕には、テロップのように常時表示されるオープンキャプションと、視聴者がテレビのリモコン等で字幕の表示／非表示を選択できるクローズドキャプションとがある。オープンキャプションについては技術、運用面等の課題は特になく、本検討会においてはクローズドキャプションを中心に検討を行った。

【オープンキャプションとクローズドキャプションとの比較】

	オープンキャプション	クローズドキャプション
長所	<ul style="list-style-type: none"> 技術、運用面等の課題は特にない。 	<ul style="list-style-type: none"> 字幕が必要な人だけ表示することができる。
短所	<ul style="list-style-type: none"> 字幕を必要としない人も非表示にすることはできない。 字幕が常時表示されるので、映像制作の自由度が減る。 	<ul style="list-style-type: none"> 技術、運用面の課題があり、現状ではすべてのCMには対応できない。 制作の工程が複雑になる。 制作、放送に当たり追加的な費用、対応が発生する。

2. 字幕付きCMの現状等

(1) 字幕付きCMの現状

CMは民間放送事業の収益の根幹をなすものであり、安全確実な運用が求められる。このため、日本民間放送連盟のイニシアティブにより、広告主からの出稿と広告会社の協力を得て、在京キー5社を中心に、2010年3月から字幕付きCMのトライアル放送が開始された。現在、1社提供番組のタイムCM^(※5)を中心にトライアルが拡大している。

※5 番組と一体で売買されるCM枠で放送されるCM。特定の番組ごとに1社から数社のCMを継続して放送し、通常「〇〇の提供で」という提供表示が付く。レギュラー番組のタイムCMは通常、1回30秒以上の放送が半年間単位で契約される。

また、総務省における取組は以下のとおり。

- ① 2013年(平成25年)11月1日付けの基幹放送局の再免許にあたり、総務大臣名により、CMへの字幕付与につき留意するよう文書で要請。
- ② 国内外のCMへの字幕付与状況等に関する調査研究を実施(2013年10月)。

<調査結果概要>

- ・聴覚障害者（N=449）のうち、CMをよく見ている、多少見ている方は69.3%。
- ・CMを見ない聴覚障害者（N=129）がCMを見ない理由は「字幕が付いていないから」が半数を占める。
- ・聴覚障害者の90.0%が字幕付きCMを認知している。
- ・トライアルという現状の中で、聴覚障害者の64.6%が字幕付きCMを見たことがあると回答。
- ・字幕付きCMの効果について、8割以上の聴覚障害者が「CMの内容理解」「商品の理解・関心」に対する効果を評価。「その商品を購入したくなる」も半数。

（調査の概要）

聴覚障害者（ろうあ者、中途失聴・難聴者）、健聴者（高齢者、若年者）を対象としたアンケート調査を実施（2013年9月）（有効回答数：聴覚障害者449件、健聴者のうち高齢者129件、若年者110件）。聴覚障害者アンケートについては、対象地域は47都道府県、各地区のろうあ者団体、難聴者・中途失聴者団体から各回答者に配布。

(2) 関係3団体における取組状況

① 日本民間放送連盟における取組状況

2010年2月に「字幕付きCMに関するWG」を設置し、具体的検討を開始した。

2010年3月から在京テレビ5社を中心にトライアルを実施している。

2010年9月に「字幕付きCMのトライアルに関する留意事項」を、2013年4月に「トライアルにおける字幕付きCM素材搬入ガイドライン」を、それぞれ策定した。

<トライアルによる成果>

- ・明らかになった技術的な課題を踏まえて、CM素材の搬入ルールの整備を行った。
- ・安全かつ円滑な運行のために、トライアル実施社においては必要な範囲において設備改修などの作業が実施された。
- ・運行上の課題がある程度明確になり、広告会社や広告主、また系列各局との連絡体制の整備が進んだ。

② 日本広告業協会における取組状況

2012年（平成24年）1月に日本広告業協会「字幕付きCM検討WG」を
発足し、CM運用やCM表現について検討を行ってきた。

2013年4月に「CC字幕付きTVCMトライアル放送2013 制作・入稿
作業進行要領」を策定し、字幕制作における規格等について取りまとめた。

2013年度のトライアル実績を基に2014年4月に「進行要領」の改訂版
（2014年版）を協会ホームページに発表した。

業界全体で、少しずつ知見や経験を共有することで、広告会社や制作会
社のノウハウや経験の差が縮小され業界全体の底上げが実現しつつある。

なお、一般の番組の字幕では表現や搬入ルールが局ごとに異なるが、C
Mの字幕については「進行要領」により統一を図った。

③ 日本アドバイザーズ協会における取組状況

2010年以降、会員社等に対して、トライアル事例を紹介する等情報提供
を行ってきた。広告業界の一員として字幕付きCMの普及啓発に力を入れ
ている。

(3) 諸外国における取組状況 ※追加調査中

① カナダ

2007年5月、カナダ・ラジオテレビ電気通信委員会（以下CRTC）は公示により、放送事業者に対し、CMを除くTV番組に対して100%の英仏両言語の字幕化を義務づけた。（CRTC2007-54）

2009年7月、CRTCはCMの字幕化は義務づけられていないものの既に多くのCMに字幕が付与されているとの認識を示し、放送事業者に対し次期免許期限までにCMについても字幕化が確保されることを期待する（expect）とした。（CRTC2009-430）

その後、2011年7月27日に、免許更新時期から遅くとも4年目までの間に全てのCMに対し英仏両言語の100%字幕化を実施することを標準的な免許条件とした。（CRTC2011-443）

また、放送事業者による業界団体（Television Bureau of Canada）における検討・調整の結果、2014年9月1日より各放送事業者は全てのCMに対して100%字幕化を実施することについて合意した。

なお、普及状況については、放送局やスポンサーの特性によらず既にほとんど（少なくとも8~9割以上）のCMに字幕が付与されている。

② アメリカ

字幕放送については法律により義務づけられているが、FCC（連邦通信委員会）の規則により5分以下のCMについては対象外と規定されている。しかし、この例外規定を削除することについて意見募集を実施中。

CMへの字幕付与に係る統計的なデータは存在しないが、放送局、時間帯によってはCMの半分程度に字幕が付与されている。

また、全国広告主協会は2010年の「スーパーボウル」の放送に当たり、NFL（National Football League）、CBS（放送局）、NAD（National Association of Deaf）とCMへの字幕付与の向上に向けた協力を行い、同番組においては81%のCMに字幕が付与され、2013年の「スーパーボウル」の中継においては、すべてのCMに字幕が付与された。

【在米日本大使館における字幕付きCMに係るサンプル調査結果】

放送形態		ジャンル	放送時間	字幕付与率	備考
地上波	全国放送 (ネット)	ドラマ	20時台	53%	
		スポーツ	20-21時台	48%	
		報道	19-20時台	38%	
	ローカル	報道	22時台	11%	
		報道	19時台	11%	
CATV		コメディ	21時台	56%	地上波番組の再送信
		報道	20時台	52%	CNN

③ イギリス

字幕放送については法律により義務づけられているが、CMについては法律において対象外と規定されている。

普及状況については、02（携帯電話事業者）、Aldi（流通会社）、Maybeline（化粧品会社）等の一部企業がCMに字幕を付与している。

④ フランス

字幕放送については法律により義務づけられているが、CMについては法律において対象外と規定されている。

広告業協会は2012年6月からテレビCMへの字幕付与について意識向上キャンペーンを実施し、同年7月、加盟社に対し、CMに字幕を付けるよう広告主にアドバイスする義務を負わせる文書(コミュニケ)を採択した。また、同協会はホームページでCM字幕の必要性、メリット、費用等について情報提供している。

CMへの字幕付与に係る統計的なデータは存在しないが、2013年4月以降、ロレアル（化粧品）、MAC I F（保険）、ネスレ（食品）、バイエル（製薬）、Kimberly Clark（生活用品）、BMWフランス、フォード等の一部企

業が字幕付きCMの提供を開始した。

⑤ 韓国

字幕放送については法律により義務づけられているが、CMについては告示において対象外と規定されている。

普及状況については、在韓日本国大使館から韓国の3大地上波放送局であるKBS、MBC、SBSに確認したところ、いずれの局においても字幕付きCMは存在しないとの回答を得た。

⑥ ドイツ

字幕放送について、放送事業者へ字幕付与を義務づける法律や、行政機関が策定した取組目標などは存在しないが、第13次州間放送協定(2010年4月発効)において放送事業者に対する責務として、技術及び財政的に可能な限りバリアフリー放送サービスを増加させていくことについて規定されており、放送事業者による字幕付与の取組が行われている。

字幕付きCMについて、在独日本国大使館から照会したところ、公共放送であるARD、ZDRからはCMへの字幕付与は実施していないとの回答が、また、民間放送協会及びドイツ難聴者協会からは字幕付きCMは存在しない旨の回答があった。

3. 字幕付きCMの普及に向けた課題

本検討会における議論の中で、字幕付きCMの普及に向けて次のような課題があることが明らかになった。

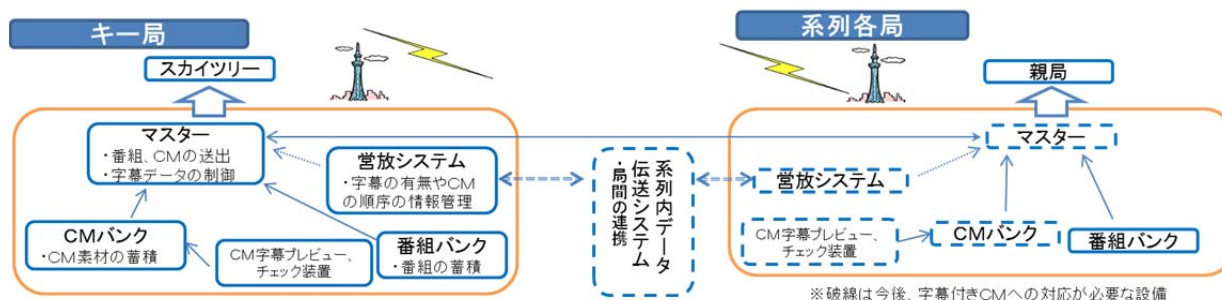
(1) 技術面の課題

CMは放送局にとって経営に関わる大切な商品であり、広告主から納品されたCMを確実に放送することが必要となる。しかし、放送設備について字幕付きCMに一部対応していない設備^(※6)もあり、字幕送出にあたっては手作業^(※7)により対応する必要がある。このため、現状では安全・確実に放送できる仕組みが完全に備えられているとまでは言えない。

※6 日本民間放送連盟が実施したアンケート結果(第4回WGで報告)によると、すべての設備について字幕付きCMに対応可能と回答したテレビ社は在京テレビ5社、系列109社、計114社中5社にとどまる。しかし、ネットCMについては、「条件付き」(字幕番組内のみ、字幕付きCMの放送が可能など)で114社全てが対応可能となっている。

※7 CMをネットで放送する際に、系列局にCM素材の字幕有無情報につきFAXで連絡する等の手作業が必要となる。

【放送設備の概要】



(2) 運用面の課題

字幕付きCMの放送に係る作業量は一般のCMの3倍程度^(※8)となり、人的手当が必要である。また、現在の業務フローについては、トライアルにおける限定的なものであり、今後取り扱う字幕付きCMの量が増えた際に対応できるか不明である。

※8 CM素材の考査、CMバンクへの登録、マスター送出の各業務において、字幕に係る作業が増加する。

また、字幕のないCMについては、日本民間放送連盟と日本広告業協会で作成した「CM素材搬入基準」に基づき放送局に搬入されているが、字幕付きCMについては、搬入基準が整備されていない。現在実施されているトライアルでは、「トライアルにおける字幕付きCM素材搬入ガイドライン」により対応している状況にある。

さらに、放送局内の業務フロー増大に係る追加費用の負担や、字幕が他社のCMにこぼれる等の「放送不体裁」発生時の処理についての取り決め等、字幕付きCMに係る取引慣行が確立されているとは言えない。一般のCMにおいては、「放送不体裁」発生時の処理については、各社個々の取引で取り決めを行っているが、字幕付きCMの場合においては、現在はトライアルとして暫定的に対応している状況にある。

(3) 周知等に係る課題

広告主や国民の字幕付きCMに対する認知度は高くなく、また、一般の字幕

番組や視聴方法、字幕とテロップとの違い等について必ずしも知られていない。

(4) 普及に向けた課題

字幕付きCMの表示方法の規格等については、日本広告業協会が、障害者の意見を聞きつつ「CC（クローズド・キャプション）字幕付きTVCMトライアル放送 制作・入稿作業進行要領」において定めているが、引き続き障害者等の意見を反映させる必要がある。

日本民間放送連盟及び日本広告業協会は、字幕付きCMワーキンググループを設置する等、適宜連携を行っているが、日本アドバタイザーズ協会を含めた関係3団体が、情報や課題を共有する場がない。

字幕付きCMの制作においては、広告主の企画意図を汲んだ字幕の付与や「ガイドライン」に沿った素材を作成する必要性があるため、一般の番組の字幕制作と比較してノウハウ等が必要となるが、現状で字幕付きCMを制作することができるポストプロダクションは1社程度しかない。

トライアルは2010年3月以降、4年以上実施されているが、いつまでトライアルという形で実施するのか、字幕付きCMの普及までどのようなステップが必要になるかが不明確な状況にある。

4. 字幕付きCMの普及に向けた提言

(1) トライアルの拡大等や検証結果の公表

字幕付きCMの普及に向けて、放送局、広告会社、広告主及び関係3団体で連携しつつ、次のような取組を進めていく必要がある。

2010年以降、在京テレビ5社を中心に取り組んできた1社提供枠での字幕付きCMのトライアルについては、それらを通じ明らかになった技術的な課題を踏まえてCM素材の搬入ルールの整備を行うなどの成果があったことから、2015年春を目途に、トライアルから「CM素材搬入基準」に基づく運用等、次のステップに移行することが求められる。

しかし、CMの総放送時間に占める1社提供枠のCMの割合は1%程度であることから、字幕付きCMをさらに拡充していくためには、在京テレビ5社等において、複数社提供枠での新たなトライアルについて2015年春を目途に開始し、課題を抽出していくことが必要である。また、抽出された課題を踏まえて、安全・確実な放送運行が可能となる時期等を検討し、次のステップへの移行時期

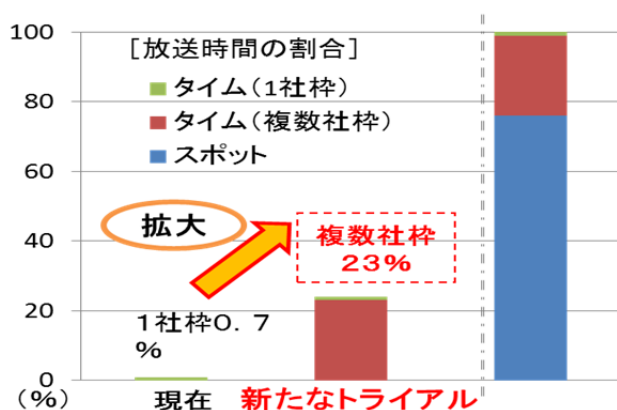
をできる限り早期に明示することが求められる。

さらに、スポットCM^(※9)についても、トライアルに向けた検討を開始することが望ましい。ただし、スポットCMについてはタイムCM以上に放送局側の対応に課題があることも認識しておく必要がある。

また、トライアルの成果を明らかにし、関係者で共有することで確実に次のステップにつなげていくため、トライアルの検証結果については適宜公表していくことが必要である。

※9 テレビ局が定めたCM時間枠（番組と番組との間など）に放送されるCM。15秒が基本単位。時間帯などでの自由度が高い。

【字幕付きCMの対象枠のイメージ】



字幕付きCMの対象となるCMの放送時間枠について、地上波CMの年間放送時間は約7,500時間で、そのうちタイムCMは1,800時間(24%)、スポットCMは約5,700時間(76%)と推計される。なお、1社提供番組内におけるタイムCMの放送時間は約50時間(0.7%)である。(CM字幕WG(第2回)における報告)

(2) 放送局における設備、運用面の整備

字幕のないCMと同様に字幕付きCMを取り扱えるようにするためには放送局設備の字幕化対応が不可欠であることから、放送局設備（マスター、営放システム、CMバンク等）については、設備の改修時期に合わせて順次、字幕付きCM対応のものに改修することが求められる。

また、一般の番組とセットで字幕が付いていなければ字幕付きCMは視聴されないため、一般の番組の放送局設備についても同様に、設備の改修時期に合わせて字幕対応のものに改修することが求められる。

字幕付きCMへの対応には設備面のほか運用面の対応が不可欠であり、字幕付きCMに係る放送局内の業務フローの確立、業務量の増加への対応について、広告主からの要望の状況に応じて順次進めることが必要である。

(3) 字幕付きCMに係る取引慣行等の確立

字幕のないCMについては、万一予定どおりに放送がなされなかった際の取り扱いなどの取引慣行が関係者間において確立している。一方、字幕付きCM

については取引慣行が確立しておらず、字幕付きCMがトライアルという状況にとどまっている要因の一つになっている。

したがって、字幕付きCMに係る取引慣行（費用負担や「放送不体裁」、ローカル差し替え等に係る取り決め）を確立する必要性を関係3団体において確認し、必要なステップを提示することが必要である。

また、CMをテレビ局に入稿する際の取り決めについては、日本民間放送連盟・日本広告業協会が策定した「テレビCM素材搬入基準」によっているが、字幕付きCMについては搬入基準が整備されておらず、「トライアルにおける字幕付きCM素材搬入ガイドライン」によりトライアルを実施している状況にある。

このため、字幕付きCMを字幕のないCMと同様に扱うためには、トライアルで得られた知見を「トライアルにおける字幕付きCM素材搬入ガイドライン」に順次反映し、その内容を踏まえて「テレビCM素材搬入基準」を改訂する必要がある。なお、1社提供枠のトライアルについて2015年春を目途に次のステップに移行するという目標と連動して、2014年度中に搬入基準を改訂することが必要である。

字幕付きCMの制作・入稿作業の基本的ルール等をまとめた「CC（クローズド・キャプション）字幕付きTVCMトライアル放送制作・入稿作業進行要領」については、日本広告業協会が日本民間放送連盟と連携して障害当事者の意見を聞きつつ策定し、2014年4月に改訂、公表しているが、今後も障害当事者の意見を幅広く聞きつつ字幕付きCMがより効果的で見やすいものになるよう留意しつつ改訂することが必要である。

(4) 字幕付きCMに係る周知等

字幕付きCMについては一部でトライアルが実施されている状況であり、広告主や国民の認知度は低い（総務省の調査研究（前出）によれば健聴者の2～3割程度）状況にあることから、関係3団体及び総務省において以下のような対応が求められる。

- ・ トライアルの事例を増やすことにより字幕付きCMの視聴機会の拡大を図る。
- ・ 字幕付きCMの効果等のデータ収集を図り、今後の取組に生かす。
- ・ 広告主や国民に対して、字幕付きCMの存在や視聴方法等の周知、取組等について情報発信を行う。また、業界団体内での普及啓発活動を推進する。
- ・ 聴覚障害者の特性に配慮しつつ、視聴者から字幕付きCMに関する反響（企

業や社会への意見や感謝等)を集める工夫をする。

- ・ 字幕付きCMに係る積極的な取組を推奨すること等について検討する。

(5) 字幕付きCMの普及に向けた推進体制

日本民間放送連盟と日本広告業協会は字幕付きCMに関しワーキンググループの合同会議を開催するなど適宜連携を行っているが、CMの出稿者である広告主との連携の場はほとんどなかった。

今後は、本検討会終了後速やかに関係3団体連携の場（CM字幕普及推進協議会（仮称））をつくり、検討会終了後も引き続き課題の検討等を行うことが必要である。なお、その際は字幕の利用者の目線に立つことが重要であり、障害当事者等の意見が反映されるようにすることが求められる。

また、CMへの字幕付与については一般の番組とは異なるノウハウ等が求められ、対応できるポストプロダクション等は限られている。今後、字幕付きCMの拡充に円滑に対応していくためには、広告会社を中心として、CMへの字幕付与に係る情報やノウハウの共有や、CMへの字幕付与を行うポストプロダクションの育成を行うことが必要である。

(6) 字幕付きCMの普及に向けて

字幕付きCMを普及させる意味では、地上波放送に限らず、BS放送についても取組の強化を図っていく必要がある。

具体的には、BS放送は、高齢者をターゲットとする番組が多く、地上波のようなローカル局設備の問題がないことから、開局から時間が経ち、経営が安定しているキー局系の事業者については、番組とCMとセットで字幕の付与を検討することが適当である。

また、通勤途上やテレビのない場所でも視聴可能なワンセグテレビにおいても字幕付きCMが見られていることを意識して取り組む必要があり、そのサービスの存在や視聴方法も含めて周知していくことが適当である。

テレビで画面外に字幕が表示される字幕アウトスクリーン表示機能^(※10)については、画像と重ならないので見やすく、また、字幕のこぼれ（映像に前の字幕が残る）の問題に有用と考えられ、広がりが期待される。

※10 字幕とテレビジョン放送画面内の文字テロップが重ならないで視聴することを目的に動画を縮小表示する機能

本検討会においてはクローズドキャプションを中心に検討を行ったが、商品宣伝等で多く用いられ高齢者にも好評なオープンキャプション（テロップを含む）についても、文字により音声情報を補完するという目的においては利用者の利便性は変わらない。むしろ、広告主のコスト負担の面からは、オープンキャプションによる対応についても、CMへの字幕付与の選択肢の一つとして取り組むことが適当である。

なお、字幕付きCMの普及に向けた取組については、広告主の企業規模等の多様性、放送局の設備や関係者の体制等の状況を踏まえつつ、着実に取り組むことが求められる。

以上に加えて、字幕付きCMの普及に係る環境整備として、国は支援策の検討を行うことが求められる。

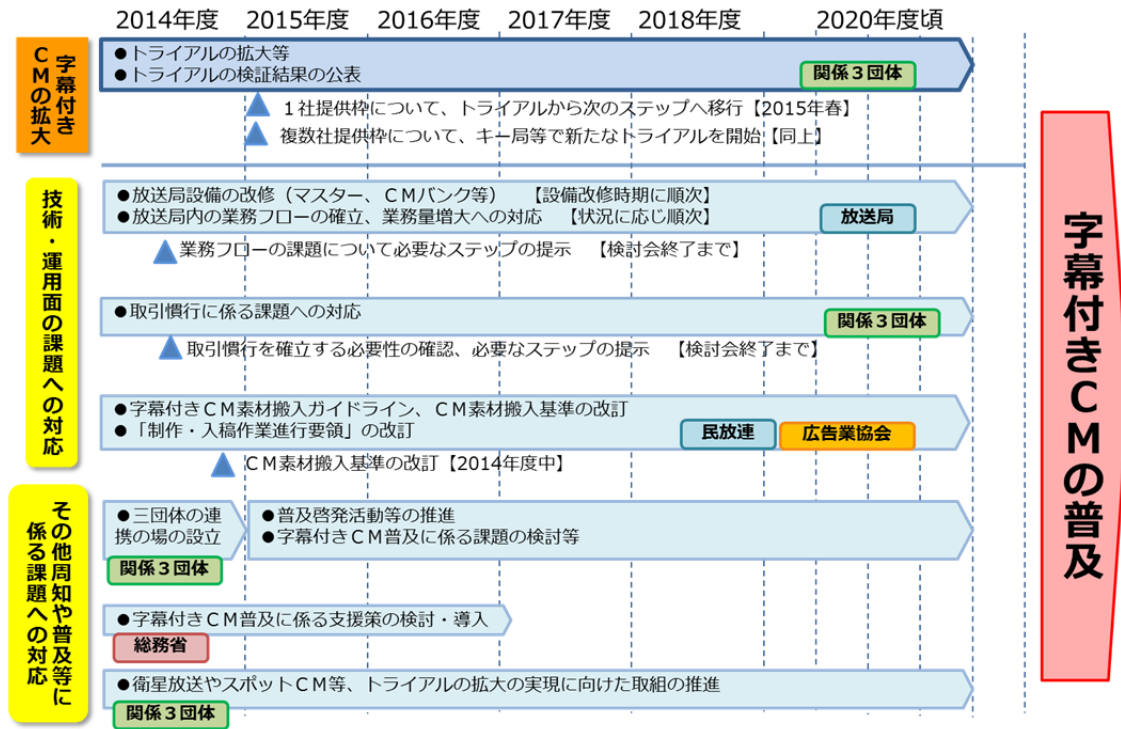
(7) 字幕付きCM普及推進へのロードマップ

本検討会は、字幕付きCMの普及を加速化させるための第一歩であり、今後、関係者が連携して各課題とその対応について具体的に検討し、取組を進めていくことが肝要である。

字幕付きCMの普及までの道筋を示すため、取組目標や達成時期等を定めたロードマップ（別紙）を策定する。

なお、「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」（平成20（2008）年度～29（2017）年度）が3年後に見直し時期を迎えるため、ロードマップの内容も含めて再検討を行うこととする。

字幕付きCM普及推進へのロードマップ



字幕付きCMの普及