

- ・本骨子案は、第二回までの議論を踏まえて作成されたものであり、第三回以降の議論を反映していない
- ・「※」については別途提示

資料 6

## 報告書骨子（案）

副題：すべての人に優しい放送のために

【作成中】

### 1 はじめに

放送は、災害時等も含め、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などの課題がある。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とっていくのかは、困難な問題ではあるが、スマートフォンなどをはじめとする新しいテクノロジーの進展・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、新しいテクノロジーの進展状況、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、メーカーなど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条約（以下「障害者の権利に関する条約」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、障害者の権利に関する条約が批准された。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）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。

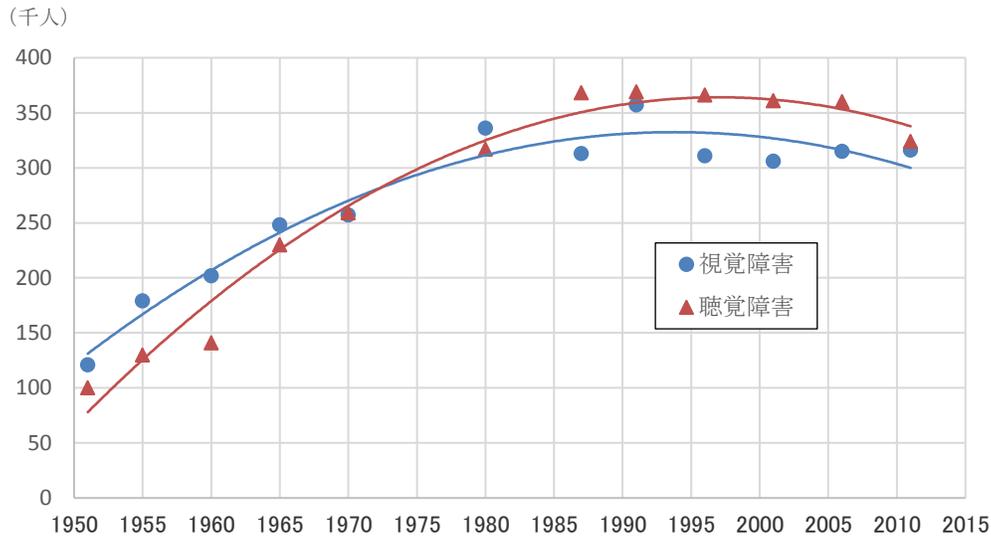
現在、平成 30 年度から 34 年度までを対象期間とする障害者基本計画（第 4 次）の策定に向けて検討がなされており、この中で、引き続き、字幕放送等の普及を通じた障害者の円滑な放送の利用を図ることが議論されている。

### (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（2006 年）に約 36 万人、視覚障害者は約 32 万人、平成 23 年（2011 年）には両者とも約 32 万人であった。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、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



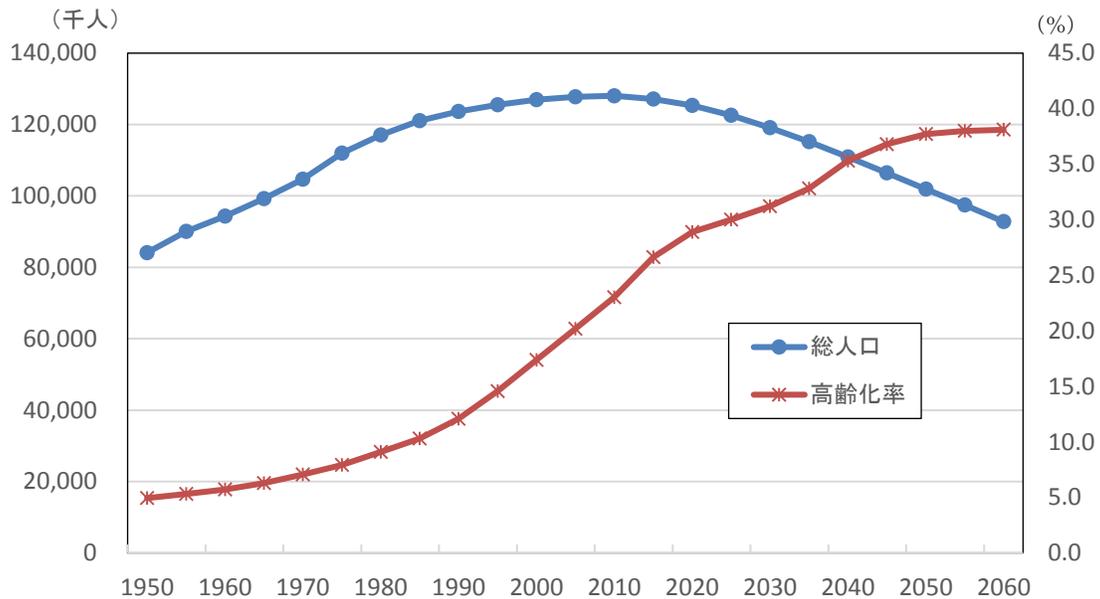
出典：生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）（厚生労働省）

② 高齢化の状況

平成 22 年（2010 年）において 2,948 万人であった 65 歳以上の総人口は、平成 28 年（2016 年）には 3,461 万人に達しており、5 年間で約 17% 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 28 年には 27.3% 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おり、平成 22 年現在、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（2016 年）にはそれぞれ 48.4%、27.1% となり、今や 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。

図表 1－2 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、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のは約 30%、字幕放送を利用しているのは 10%以下、解説放送を知っているのは 10%以下であった。

### （3）視聴覚障害者等向け放送の状況

#### ① 現状

##### ア 字幕放送の現状

総務省の実績調査によると、行政指针对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、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。

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<sup>1</sup>したり、系列ローカル局であれば字幕番組をキー局からネット受けして放送するほか、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。

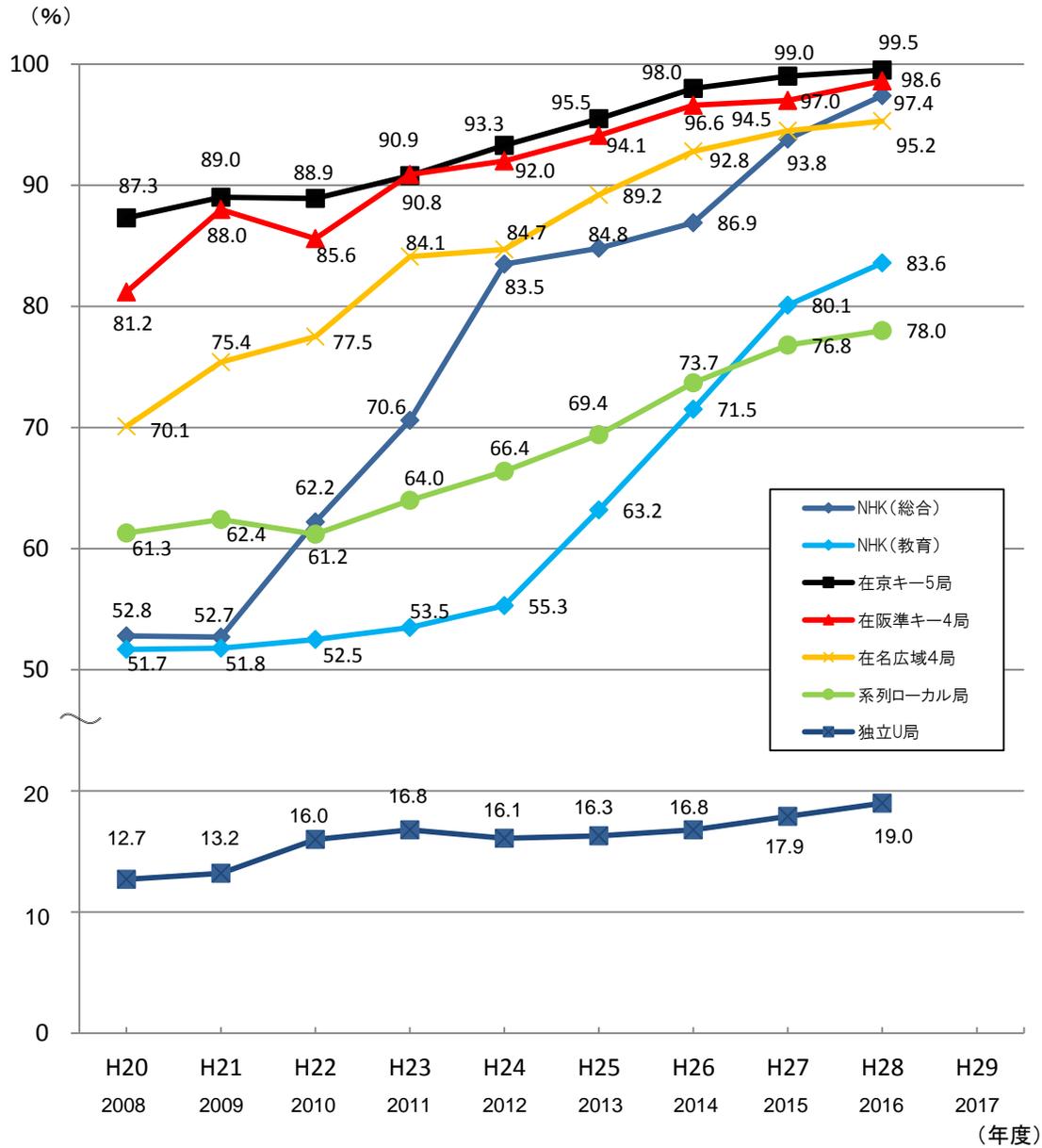
ただし、県内や地域内に字幕付与の専門会社がない放送局では、番組を一旦東京等大都市圏の専門会社に送り、字幕を付与した上で、送り返してもらうという過程を経ることから、番組素材のやり取りを含めて字幕番組を制作するのに1週間程度要することもある。

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、自社制作の生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ことが指摘される。

---

<sup>1</sup>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。

図表1-3 字幕放送の実績



出典：字幕放送等の実績（総務省）

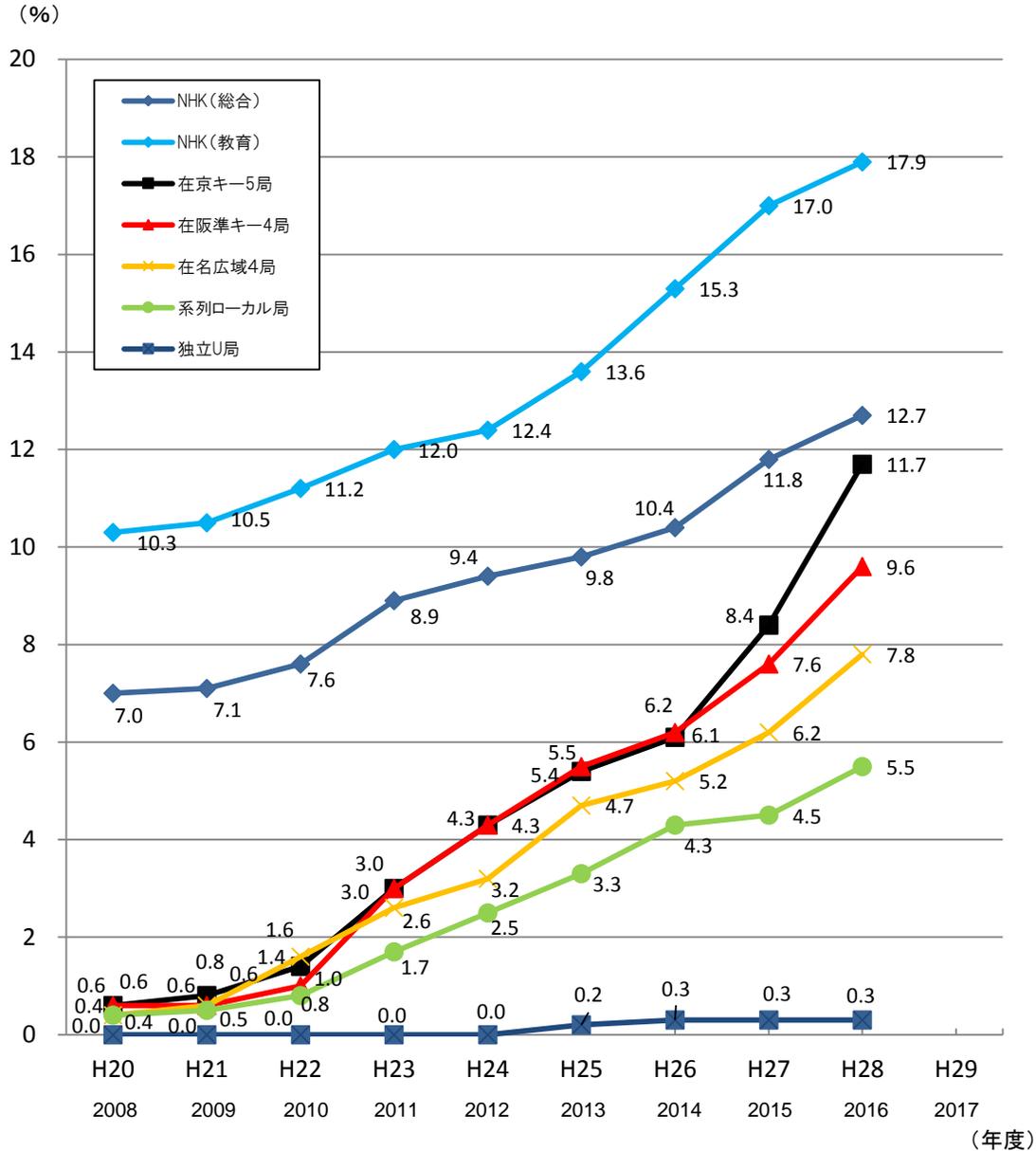
## イ 解説放送の現状

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%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%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難しいことが多い。

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、解説放送の実績は進んでいない状況にある。

図表 1 - 4 解説放送の実績



出典：字幕放送等の実績（総務省）

### ウ 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。

手話放送は、多重放送で送出できないためオン・オフができず、番組にそのまま手話を付与している。また、特に要望が多いニュース等への手話の付与について、現在は手話番組用に制作されたニュース番組が放送されており、こうした番組では、手話通訳を考慮した時間配分、手話通訳者を前提とした画面構成、アナウンサーの読み上げ速度等、通常のニュース番組に加え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においては、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、手話を付与することは困難な状況となっている。

#### (4) 総務省の取組

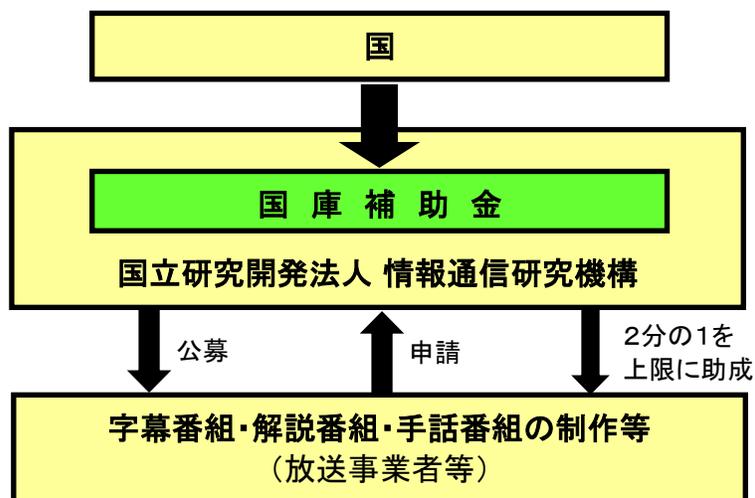
##### ① 字幕番組・解説番組等制作費の一部助成

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、平成27年度からはCMへの字幕付与確認設備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）に基づき、国立研究開発法人情報通信研究機構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を行っている。

図表1-5 助成スキーム イメージ図



図表 1 - 6 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	387,182千円	443,109千円	360,786千円	302,618千円	263,153千円
	番組本数	54,109本	55,808本	33,249本	37,672本	39,003本

② 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、「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。」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。

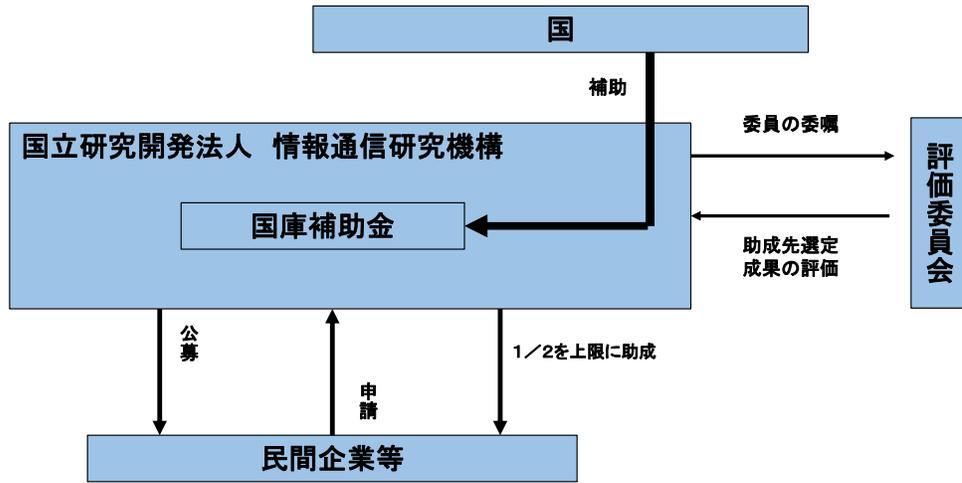
③ 身体障害者向け通信・放送役務提供・開発費の一部助成

「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、国立研究開発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 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、リアルタイム番組字幕配信サービスなど、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。

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

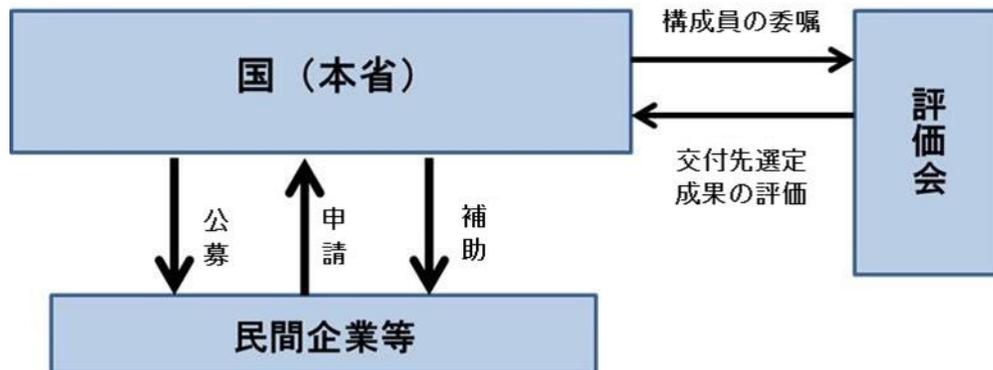
年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度
助成額	62,344千円	61,756千円	54,916千円	35,465千円	32,190千円
助成件数	7件	7件	7件	5件	4件

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 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	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度
助成額	41,862千円	42,917千円	43,138千円	44,666千円	46,692千円
助成件数	5件	4件	4件	4件	5件

## (5) 情報通信技術動向

### 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・解説・手話放送に関する技術開発を継続して行っている。手話通訳士は数が不足しており、手話放送が進まない要因の一つとも指摘されているが、これを補完するための手話 CG の開発に取り組んでいる。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。しかしながら、任意の日本語を手話に正確に翻訳するには様々な困難があり、これをニュース等の番組にも応用していくためには、例えば誤りがあった場合にそれをどのように見つけ、どう修正するか等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など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合成して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更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ている。

### 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。2016年にはスマートフォンの個人保有率は56.8%と、2013年の39.1%から17.7ポイントの増加であった。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。

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はあらかじめスマートフォンにダウンロードしておくので、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。深層学習技術を搭載していることから、音声認識率は今後高まることが期待される。

また、ヤマハ株式会社を中心となって開発している「おもてなしガイド」というアプリケーションは、事前にスマートフォンにインストールしておくことで、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。

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、利用者の利便性は一層高まると考えられる。更に、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。

### ③ テレビ受像機

家電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。

三菱電機とパナソニックでは、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、視覚障害者等に向けて音声読み上げ機能を付加したポータルサイトを開設し、これらの製品についての紹介を行っている。

## （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の公表はなされておらず、字幕等の付与の状況は明らかでない。

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が、視聴覚障害を有する児童に向けて教室内で用いられる字幕番組及び解説番組の制作に対しては、教育省が「障害者のための教育技術、メディア、教材プログラム」において総額約 500 万ドルの補助制度を設けている。

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（Program Completeness）、④適切な配置（Placement）、の4つの基準が示された（FCC14-12）。FCC は、放送事業者等に対してこれらの基準を満たすようできる限り努めることを求めている。

## 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。

チャンネル	字幕		解説		手話	
	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)	100%	98.1%	10%	23.7%	5%	6.6%
Channel 4	100%	100%	10%	31.1%	5%	6.3%
Channel 5	100%	87.1%	10%	15.9%	5%	9.3%

出典：OFCOM Television access services report 2016

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EEA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。

放送事業者	字幕		解説		手話	
	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・解説・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52億ウォンを支援した。

また、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おり、2015年度は約12,000台を配布した。

### 3 課題と提言

#### (1) 認知度の向上

字幕放送、解説放送等は、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、高齢者等の間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、解説放送等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等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、解説放送等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。また、知っていても利用していない人は字幕放送、解説放送等の有用性を十分理解し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、解説放送等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。メーカーなどが、ユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、テレビ受像機のリモコンボタンの配置や大きさなどへの配慮を含めた、機器の操作性向上に取り組むことにより、ユーザーの利便性の向上が期待される。放送事業者やテレビ受像機メーカーは、障害者団体等と協力し、パンフレット等を用いて積極的な情報提供を行うことが期待される。

#### (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<sup>2</sup>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、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、現在のところ一部のメーカーの受像機に限定されるが、ニュース番組等で字幕付与を想定した画面構成にすることが可能となっている。字幕が画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。

---

<sup>2</sup> 「デジタル放送におけるデータ放送符号化方式と伝送方式 (ARIB STD-B24 6.4 版)」

### (3) 解説放送の充実

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る。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に取り組んでいることも紹介された。

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。例えば、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、障害者団体との意見交換の場を定期的で開催するなど、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、解説の質の担保のためにこれを規格化したり何らかのルールを設けることについては、字幕のように規格化することに馴染むのか否か、別途議論を行うことが望まれる。

また、研究会では、表示のみで提供される情報（例「ご覧のとおりです」）を音声で説明すること、外国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に対することについての要望も出された。これらは、放送事業者の編成上の判断であるが、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、音声だけで番組を聴いている方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。

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によれば、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ことから、実現は困難であると考えられる。

### (4) 手話放送の充実

手話放送は、そもそも手話通訳者の絶対数が足りておらず、その多くが首都圏に集中しているという課題がある。

特に、ニュース番組に対応できる手話通訳者には、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。

研究会では、ニュース番組などについて、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。

また、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 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として活用することができれば、より多くの人々がより情報にアクセスできることとなる。

総務省においては、放送事業者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、利用者にとっての有用性等を総合的に検討し、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ため、実証実験や意見交換を行うべきである。

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、手話放送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。

### ② 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、民間事業者のサービス（例：UD トーク、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。）等）等が実施している字幕・手話表示サービス等）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 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。

実績の公表は、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行政指針の目的を着実に進めるための有効なツールである。

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など、平成 30 年度以降の実績の公表のあり方について、前述の実証実験や意見交換の結果を踏まえつつ、検討することが望まれる。

### ③ 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によれば、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べきである。

#### ④ 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すことができる。

「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。

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等の課題がある。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こととされている。

このような現状を踏まえ、総務省においては、平成31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を開始したところである。

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。

#### ⑤ 字幕付きCM

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、非常に重要である。

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。

#### (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<sup>3</sup>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。

なお、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、10 年間で設定するが、技術は日進月歩で進展しているため、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を踏まえて改正された障害者基本法や、同基本法を受けて制定された障害者差別解消法に鑑み、例えば、障害者を含むすべての人<sup>4</sup>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、「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える。

#### ① 普及目標の対象となる放送時間

研究会では、字幕放送の対象時間を、現行の 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。

## ※ 1

なお、対象時間以外については、新たな技術の利用（セカンドスクリーンを活用した字幕付与）により、字幕放送を補完できる可能性についても、総務省、放送事業者、障害者団体等が協力して、実証実験や意見交換を行うことが望まれる。

---

<sup>3</sup>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。

<sup>4</sup>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。

解説放送についても、現行の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、実証実験や意見交換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は、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である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（県域局以外）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。NHK によれば、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実現できないということであった。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「県域局については、できる限り目標に近づこう字幕付与する。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いない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。

## ※2

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必要がないなどのメリットがあることから、このような仕組みが拡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べきであり、前述の実証実験・意見交換において、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、どこにどれぐらい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取り組むこととしており、具体的には、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するとしている。

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。

ローカル局について、現行の行政指針では「県域局については、できる限り目標に近づきよう字幕付与する。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、地域間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。

これに対し、放送事業者から、前述のとおり、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成し、解説を付与・収録するためには1週間以上の時間を要すること、ローカル局には設備・人材面での体制がないこと等から困難であるとの説明があった。

### ※3

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、緊急放送のテロップの読み上げについては、災害等の情報を伝達するための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、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者の画面をオン・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者の不足、及びその地域的偏在、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者がいる記者会見等の場合、NHKによれば、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に難しいといった技術的な課題も挙げられる。

このような様々な課題はあるものの、手話放送の拡大に対する要望は強いことから、今後、手話放送に対する積極的な取組が放送事業者に広がることが望まれる。また、総務省、放送事業者、障害者団体等が協力し、ニュース・報道番組に対応できる手話通訳士の育成の取組を実施することも考えられる。

### ※4

#### エ 衛星放送事業者

研究会では、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。BSについては、来年 12 月から 4 K 実用放送が始まるなど、今後の視聴者の増加が見込まれるところである。

※5