

視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会  
報告書

2023（令和5）年8月

## 目次

1	はじめに	3
2	現状	5
	(1) 障害者に関する国内外の動向	5
	① 障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律	5
	② 障害者の権利に関する条約	6
	(2) 我が国における視聴覚障害者等の状況	8
	① 視聴覚障害者の状況	8
	② 高齢化の状況	9
	(3) 我が国における視聴覚障害者等向け放送の状況	11
	① 字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）	11
	② 解説放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）	14
	③ 手話放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）	16
	④ 衛星放送の現状及び放送事業者の取組	19
	⑤ 有線テレビジョン放送事業者の取組	23
	(4) 総務省の取組	24
	① 字幕番組、解説番組、手話番組等の制作促進	24
	② テレビジョン放送における手話通訳育成に関する調査研究	27
	(5) 視聴覚障害者等向け放送に関する情報通信技術動向	28
	① 字幕放送	28
	② 解説放送	29
	③ 手話放送	30
	(6) 諸外国における視聴覚障害者等向け放送の状況	30
	① 米国	30
	② 英国	32
	③ 韓国	35
3	課題	39
	(1) 字幕放送の充実	39
	① 生放送番組への字幕付与	39
	② 字幕の品質	39
	③ 要約の放送	40
	(2) 解説放送の充実	41
	① 文字のみで表示される情報の音声化	41
	② テキスト情報を活用したニュース速報の読み上げ	41
	③ 解説の品質	41
	(3) 手話放送の充実	42
	① 人員・コスト	42
	② 手話放送に適する番組内容	42
	③ 手話の品質	42
	④ クローズドサイニング	42
	(4) その他の論点	43
	① 地域格差	43
	② 災害発生時等の対応	43

③	総務省による支援	44
④	認知度の向上	45
⑤	幅広い障害者に対する配慮	46
⑥	放送以外の方法による情報保障	47
⑦	インターネットコンテンツ等における対応	47
⑧	衛星放送における対応	48
<b>4</b>	<b>提言</b>	<b>49</b>
(1)	今後の取組の方向性	49
①	字幕放送（地上放送関係）	49
②	解説放送（地上放送関係）	52
③	手話放送（地上放送関係）	53
④	衛星放送	56
(2)	現行指針の見直しの方向性	58
①	前文	58
②	字幕放送（地上放送関係）	59
③	解説放送（地上放送関係）	59
④	手話放送（地上放送関係）	60
⑤	衛星放送	61

## 1 はじめに

放送は、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として、地域社会の維持に必要な地域情報や災害情報等を発信しており、「社会の基本情報」を共有するための社会基盤としての役割を果たしている。これまで、放送事業者や行政は、視聴覚障害者や高齢者を始め、全ての人がテレビジョン放送における情報にアクセスすることができるよう、字幕放送、解説放送、手話放送等の普及促進を図るための様々な取組を行ってきた。

まず、1997（平成9）年の放送法（昭和25年法律第132号）改正により、「放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組及び音声その他の音響を聴覚障害者に対して説明するための文字又は図形を見ることができる放送番組をできる限り多く設けるようにしなければならない。」（第4条第2項）と規定され、放送事業者に対して字幕放送及び解説放送の努力義務が課されるようになった。

同年11月、郵政省（当時）はテレビジョン放送における字幕放送の普及促進を図るため、字幕放送の普及目標を定めた「字幕放送普及行政の指針」を策定・公表した。その後、総務省は、2007（平成19）年10月に普及目標の対象に解説放送を加えた「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」を策定し、2012（平成24）年10月の改正では手話放送を普及目標の対象に加えた。

そして、2011（平成23）年の障害者基本法（昭和45年法律第84号）の改正や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。）に鑑み、障害者を含む全ての人がテレビジョン放送を通じて全ての情報にアクセスすることを目指す観点から、2018（平成30）年2月に「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」（以下「現行指針」という。）が策定された。現行指針では、2018（平成30）年度から2027（令和9）年度までの字幕放送等の普及目標を定め、放送事業者の取組を促している。

現行指針においては、技術動向等を踏まえて、策定から5年後を目途に見直しを行うこととされている。これを受けて、本研究会は、2022（令和4）年11月から、視聴覚障害者等向け放送の現状及び課題や情報通信技術の進展状況等を踏まえつつ、放送による視聴覚障害者等の情報取得に関する議論・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、現行指針の見直し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、全ての人に優しいユニバーサルサービスとしての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) 障害者に関する国内外の動向

#### ① 障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律

全ての障害者があらゆる分野の活動に参加するためには、情報の十分な取得利用及び円滑な意思疎通が極めて重要であることに鑑み、障害者による情報の取得利用及び意思疎通に係る施策を総合的に推進し、共生する社会の実現に資することを目的とする「障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律」（令和4年法律第50号。以下「障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法」という。）が議員立法により成立し、2022（令和4）年5月25日に公布・施行された。

同法では、障害者による情報の取得利用及び意思疎通に係る施策の推進の基本理念として、

- ・ 障害の種類及び程度に応じた手段を選択できるようにすること（第3条第1号）
- ・ 日常生活又は社会生活を営んでいる地域にかかわらず等しく情報取得等ができるようにすること（同条第2号）
- ・ 障害者でない者と同一内容の情報を同一時点において取得できるようにすること（同条第3号）
- ・ 高度情報通信ネットワークの利用及び情報通信技術の活用を通じて、情報取得等ができるようにすること（同条第4号）

を定めているほか、放送分野の施策に関連する主な規定として、

- ・ 政府は、障害者による情報取得等に係る施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならないこと（第10条）
- ・ 国及び地方公共団体は、障害者による情報取得等に資する機器等の開発及び提供に対する助成等の必要な施策を講じること（第11条）
- ・ 国及び地方公共団体は、障害者の情報取得等のために意思疎通支援者の確保、養成及び資質の向上等の必要な施策を講じること（第13条第1項）
- ・ 国及び地方公共団体は、放送事業者を含む各種事業者が行う障害者による情報取得等のための取組を支援するために必要な施策を講じるよう努めること（第13条第2項）

等を定めている。

また、同法第11条第3項の規定に基づき、障害者による情報取得等に資する機器開発等を行う事業者、障害者及び関係行政機関の職員その他の関係者を参集し、障害者による情報取得等に資する機器等の開発及び普及の促進並びに質の向上に資する

よう情報共有や意見交換等を実施するため、「障害者による情報取得等に資する機器等の開発及び普及の促進並びに質の向上に関する協議の場」が開催されている。

## ② 障害者の権利に関する条約

2008（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、障害者の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」（以下「障害者権利条約」という。）が発効した。

我が国では、2014（平成 26）年 1 月に障害者権利条約の批准書を国連に寄託し、2014（平成 26）年 2 月に我が国について発効した。

同条約においては、第 2 条では言語の定義に手話を一形態として位置づけているほか、第 9 条で情報通信を含む施設及びサービス等の利用の容易さ（Accessibility）、第 21 条で表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会（Freedom of expression and opinion, and access to information）について規定されている。

また、同条約第 35 条では、各締約国が、条約に基づく義務を履行するためにとった措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩に関する包括的な報告を、国連の「障害者の権利に関する委員会」（以下「障害者権利委員会」という。）に提出することを定めており、2016（平成 28）年 6 月に初回の政府報告を提出した。2022（令和 4）年 8 月に障害者権利委員会による我が国政府報告の審査が行われ、同委員会の提案及び勧告を含めた総括所見が、2022（令和 4）年 10 月に国連文書として公表された<sup>1</sup>。総括所見では、肯定的な側面として障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法が挙げられた<sup>2</sup>一方で、障害者団体と緊密に協議しつつ、情報通信のアクセシビリティを確保するための行動計画及びアクセシビリティ戦略を実施す

---

<sup>1</sup> 障害者権利委員会, “Concluding observations on the initial report of Japan” (2022 年 10 月 7 日)

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d/PPRiCAqhKb7yhsox6sZe/ik6d3iDjzISRPhvIaActFR9I/AIZ+e8dEYc3x9pGI+AqnUjiYnhf+zLRJLqW2mBzZdcaW0+10tvwrA97qOnmCuV89Qw17dhkmc1B>

<sup>2</sup> 5. The Committee notes with appreciation the legislative measures taken to promote the rights of persons with disabilities, in particular the adoption of the:  
(a) Act on the Promotion of Measures Concerning Acquisition and Use of Information and Communication by Persons with Disabilities (2022);

ること<sup>3</sup>、情報アクセシビリティを確保するための法的拘束力のある基準を開発整備すること<sup>4</sup>等について勧告されている。

---

<sup>3</sup> 22. Recalling its general comment No. 2 (2014) on accessibility, the Committee recommends that the State party:

(a) Implement an action plan and accessibility strategy, in close consultation with organizations of persons with disabilities, to harmonize accessibility across all levels of government, to embed universal design standards, and to ensure the accessibility of, inter alia, buildings, transportation, information and communication, and other facilities and services open or provided to the public, including those outside major cities;

<sup>4</sup> 46. The Committee recommends that the State party:

(a) Develop legally binding information and communication standards at all levels to ensure the accessibility of information provided to the public, including on websites, television and media services;

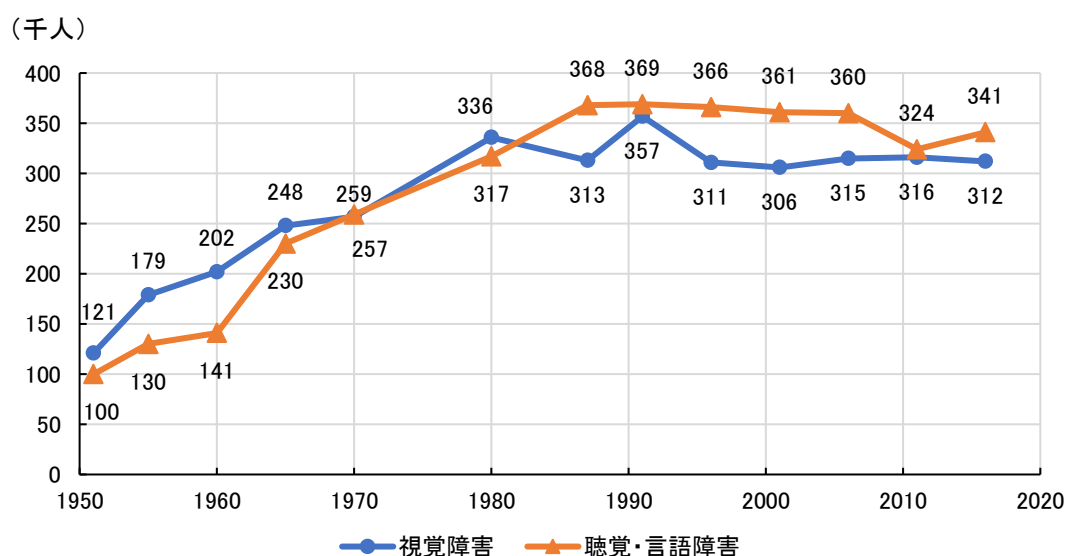


## (2) 我が国における視聴覚障害者等の状況

### ① 視聴覚障害者の状況

厚生労働省の「生活のしづらさなどに関する調査」によれば、図表1のとおり、身体障害者手帳の交付を受けている聴覚・言語障害者は、2011（平成23）年に約32万人、2016（平成28）年に約34万人、同様に視覚障害者は2011（平成23）年に約32万人、2016（平成28）年に約31万人であった。一方、サンプル調査の結果、自己申告による難聴者率は全体の10.0%であったとする民間調査<sup>5</sup>もある。なお、世界保健機関（WHO）の報告<sup>6</sup>では、2019年時点で世界人口の約20%に当たる15.82億人が難聴の影響を受け、うち世界人口の約5.5%に当たる4.3億人は日常生活や生活の質に影響のある可能性がある中程度以上の難聴者であるとされている。

図表1 身体障害者手帳を所持する視聴覚障害者数の推移



(注) 2006（平成18）年以前は、身体障害者手帳保持者と手帳は保持していないが同等の障害を有する者の合計

出典：厚生労働省「生活のしづらさなどに関する調査」（2011年以降）、厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（2006年以前）

<sup>5</sup> 一般社団法人日本補聴器工業会「JapanTrak 2022 調査報告」

[http://www.hochouki.com/files/JAPAN\\_Trak\\_2022\\_report.pdf](http://www.hochouki.com/files/JAPAN_Trak_2022_report.pdf)

<sup>6</sup> WHO, “World report on hearing” (2021年3月) Figure 3.1

<https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/sensory-functions-disability-and-rehabilitation/highlighting-priorities-for-ear-and-hearing-care>

## ② 高齢化の状況

図表 2 のとおり、2022（令和 4）年の 65 歳以上の高齢者人口は 3627 万人となり、総人口に占める割合は 29.1%となっている。このうち、80 歳以上人口は 1235 万人となり、総人口の 9.9%を占めている<sup>7</sup>。

また、2021（令和 3）年の高齢者のいる世帯は 25,809 千世帯であり、全世帯に占める割合は 49.7%と約半数を占めている。一人暮らし高齢者も増加しており、高齢者単独世帯は 7,427 千世帯で、高齢者のいる世帯の 28.8%を占めている<sup>8</sup>。

視覚・聴覚の機能は加齢に伴って衰え、その傾向は高齢になるほど顕著になる。国立長寿医療研究センターが実施した老化に関する長期縦断疫学研究（NILS-LSA）第 6 次調査（2008 年 7 月～2010 年 7 月）のデータを用いた推計<sup>9</sup>によれば、80 歳以上の調査参加者における難聴有病率は男性で 84.3%、女性で 73.3%に達している。また、第 7 次調査（2010 年 7 月～2012 年 7 月）<sup>10</sup>において、80 歳以上で遠見常用視力<sup>11</sup>が 0.7 以上の調査参加者は、右眼について 54.9%、左眼について 55.9%にとどまっている。

以上のことから、高齢化の進展に伴い、高齢者に配慮した放送がより必要となることが想定される。

---

<sup>7</sup> 総務省「統計からみた我が国の高齢者—「敬老の日」にちなんで—」（2022（令和 4）年 9 月 18 日）<https://www.stat.go.jp/data/topics/topil321.html>

<sup>8</sup> 厚生労働省「令和 3 年国民生活基礎調査」（2022（令和 4）年 9 月）

<sup>9</sup> 内田育恵，杉浦彩子，中島務，安藤富士子，下方浩史，全国高齢難聴者数推計と 10 年後の年齢別難聴発症率—老化に関する長期縦断疫学研究（NILS-LSA）より，日本老年医学会雑誌 Vol. 49，pp. 222-227（2012）

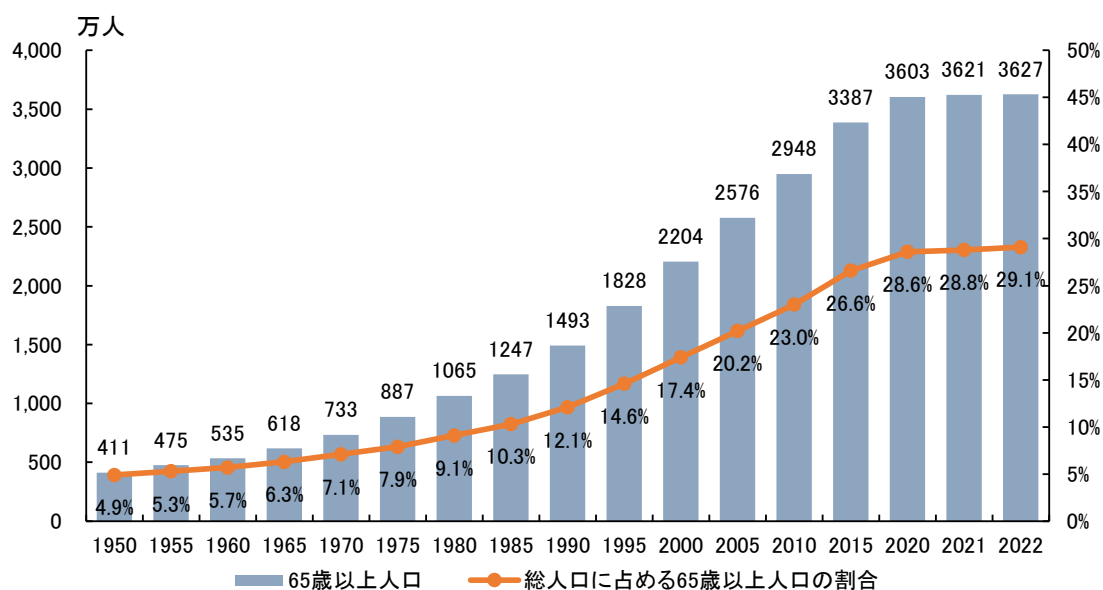
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/geriatrics/49/2/49\\_222/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/geriatrics/49/2/49_222/_pdf)

<sup>10</sup> 国立長寿医療研究センター「モノグラフ 第 7 次調査」

<https://www.ncgg.go.jp/ri/lab/cgss/department/ep/monograph7thj/documents/7thJ8sensory.pdf>

<sup>11</sup> 5メートルの距離でのランドルト環による視力であり、遠距離矯正を用いていない場合には、裸眼遠距離視力を計測する。

図表2 高齢者人口及び割合の推移



(注) 1950年～2020年は「国勢調査」、2021年及び2022年は「人口推計」から作成  
 2021年及び2022年は9月15日現在、その他の年は10月1日現在  
 国勢調査による人口及び割合は、2015年までは年齢不詳をあん分した結果、2020年は不詳補完結果  
 1970年までは沖縄県を含まない

出典：総務省「統計からみた我が国の高齢者－「敬老の日」にちなんで－」（2022（令和4）年9月18日）<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1321.html> から作成

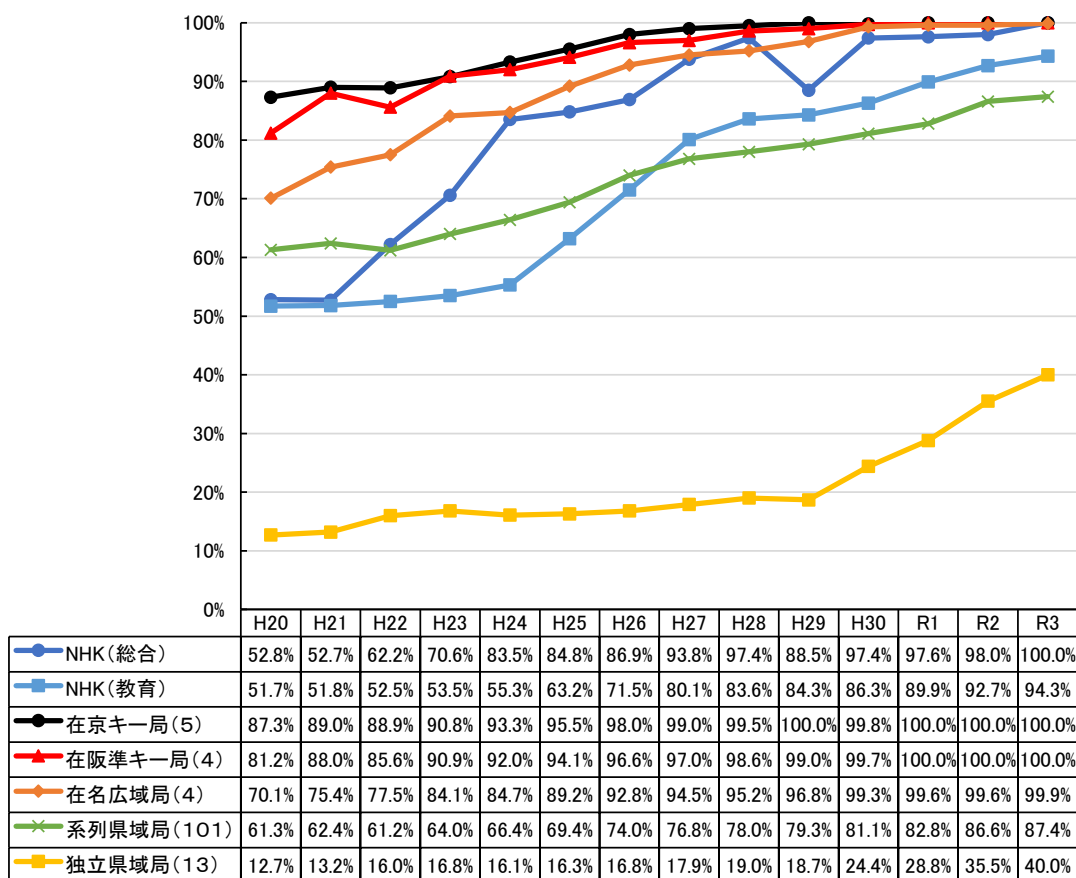
### (3) 我が国における視聴覚障害者等向け放送の状況

#### ① 字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）

字幕放送は、テレビジョン放送において、画面に出演者・アナウンサーの発言や台詞等を字幕で表示するものである。字幕には、画面表示に文字があらかじめ合成されているオープンキャプションと、テレビ受信機のリモコン操作によって表示の有無を切り替えることができるクローズドキャプションの2種類がある。字幕放送の目標は、1997（平成9）年の「字幕放送普及行政の指針」の策定当初から設定されている。

総務省の調査によると、地上放送において、指針における普及目標の対象となる放送番組における字幕番組（字幕放送において提供される番組をいう。以下同じ。）の放送時間の割合は、図表3のとおり推移している。比較的中小規模の事業者が多い民放地域局では、コロナ禍による経営環境の悪化、設備導入の遅れ、運用人員の確保等の課題が大きく、在京キー局、在阪準キー局及び在名広域局と比べて字幕番組の割合が低くなっている。

図表3 指针对象番組に占める字幕番組の割合の推移（地上放送）



(注) 凡例括弧内の数字は放送事業者数であり、各グラフは当該放送事業者の平均値を示す。2017（平成29）年度までは「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番組に占める割合を示す。

出典：総務省が調査した字幕放送等の実績に基づき作成

以下、字幕放送について、各放送事業者の取組を紹介する。

NHKでは、生放送番組に字幕を付与する場合（以下、必要に応じて生放送番組に付与された字幕を「生字幕」という。）、放送前のリハーサル段階から字幕制作のスタッフが参加し、放送に登場する言葉を辞書登録する等により、早く正確に字幕を付与できる体制を構築している。また、台風の接近時等、緊急ニュースの放送が予想される場合には、あらかじめ字幕制作要員を配置し、深夜の時間帯でも対応している。深夜・早朝の時間帯の災害等、要員・体制の関係ですぐに字幕を付与できない場合でも、必要な情報は文字スーパーやL字放送での表示等により、確実に情報が届くようにしている。地域放送局では、字幕を制作・送出する設備の整備や専門技能を有したオペレーターの確保が課題となっており、AI音声認識装置を活用した自動生字幕放送によっ

て字幕サービスの拡充を図る実証実験を 2022（令和 4）年 10 月 31 日から実施した<sup>12</sup>。

また、放送の送出を 30 秒遅らせる間に字幕を作成し、放送とタイミングを合わせて字幕を表示する「ぴったり字幕」を、2021（令和 3）年の東京パラリンピック開催期間中に初めて実施した。設備面・コスト面の課題もあるが、改良を続け、早ければ 2023（令和 5）年度中にも一部の定時番組で運用を開始することとしている。

さらに、生放送において、同時性確保のために冗長な言い回し等を省いて要約する取組として、字幕の要約をスポーツ番組の一部で導入している。

国会中継への字幕付与については、知る権利として障害者団体等から依然として強い要望がある。NHK では、2022（令和 4）年の第 210 回国会（臨時会）から、正確性、政治的公平性等をできる限り損なわず制作できると判断した場合、国会中継として放送する本会議と各委員会の全てに字幕を付与する取組を開始している。

民間放送事業者の取組として、在阪準キー局である毎日放送では、普及目標の対象となる時間帯以外でも、深夜ドラマ・アニメ等に積極的に字幕を付与している。また、生字幕を付与する体制を強化しており、生放送の情報番組、スポーツ生中継及びローカルニュース番組での生字幕の付与に取り組んでいる。ローカルニュース番組での生字幕の制作では、キー局である TBS テレビが開発した AI 生字幕付与システム「もじば」<sup>13</sup>を活用している。「もじば」では、音声からリアルタイムで自動生成された字幕の内容をオペレーターが確認し、誤字を修正した後、送出ボタンを押すことで番組に字幕を付与することができる。報道番組に特有の時事用語や人名等を事前に登録し、音声認識させることも可能である。毎日放送では、昼のローカルニュース枠で「もじば」での生字幕付与を実施しており、更なる拡大を検討している。

広島ホームテレビを始めとする広島県内の民放県域局では、2022（令和 4）年 10 月から全国で字幕付き CM の受入れが開始されたことを受け、これを訴求する CM を放送し、視聴者、広告主及び広告会社への認知と理解を広げる取組を実施している。地元の広告主や広告会社に対しても、字幕付き CM の受入れ開始を文書で案内し、字幕付き CM の普及促進に取り組んでいる。また、字幕付き CM 素材の放送前には、字幕が正しく付与されていることを確認している。同社からは、字幕付き CM の制作方法や配慮すべきこと、対応可能な制作会社に関する問合せがあるが、制作費や制作時間の増加について広告主や広告会社の理解が必要なこと、また字幕付き CM の確認作業には

---

<sup>12</sup> 2（5）①「字幕放送」で後述

<sup>13</sup> 2（5）①「字幕放送」で後述

従来の3倍の時間を要し、負担が大きいことについて、報告があった。

上記のほか、各放送事業者はインターネット配信における取組を強化している。

NHKでは、オンデマンド配信サービス「NHK オンデマンド」においては字幕をオン・オフして利用できる番組を配信しており、ここ数年新たに配信されたほとんどの番組が字幕付きで視聴可能となっている。また、同時配信サービス「NHK プラス」においても、字幕放送を実施している番組では同じ字幕を配信しているほか、一部の生放送番組において、AI 技術を活用して字幕表示のタイミングを番組の音声に合わせて配信する「生字幕同期サービス」を提供している。

在京キー局であるフジテレビジョンでは、主人公が聴覚障害を持つ設定のドラマに関して、地上波での放送に加え、リアルタイム配信を除く全てのAVOD（広告付き無料動画配信）及びSVOD（定額制動画配信）の配信版でも字幕を付与した。地上波では放送されず、配信で提供された当該ドラマの制作の様子を収めたドキュメンタリー番組にも字幕を付与している。

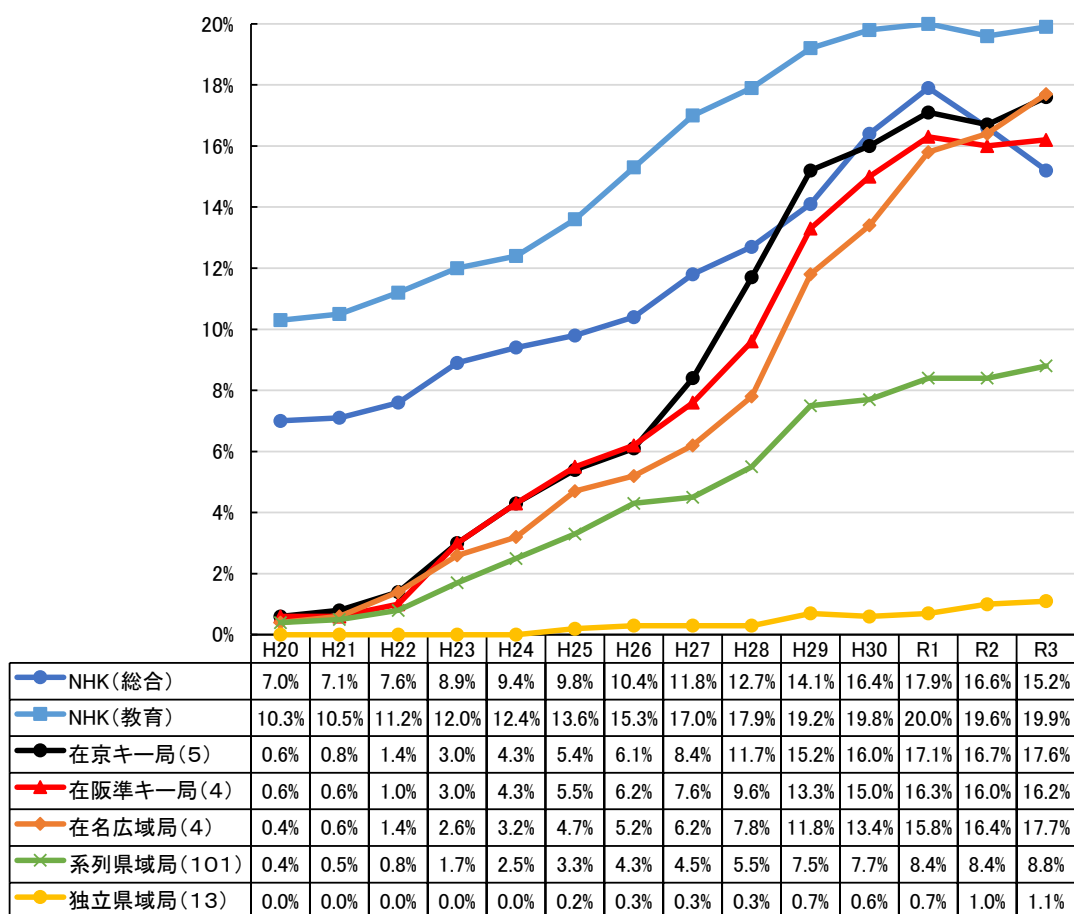
## ② 解説放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）

解説放送は、テレビジョン放送の副音声チャンネルにおいて、音声のみで番組の内容が理解できるよう、その番組に映っているシーンの様子（場所、物体、文字等）や登場人物の動作等を解説音声によって描写するものである。解説放送の目標は、放送のデジタル化によって大きな技術的課題等が存在しなくなったことを受けて、2007（平成19）年に策定された「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」において初めて設定された。

なお、ニュース速報の内容やテロップ、外国語の日本語訳字幕等の文字のみで表示される情報を読み上げる等によって音声化することについて、厳密には解説放送には含まれないものの、視覚障害者等の情報アクセシビリティの確保に資するものであることから、本報告書においては関連する取組として取り扱うものとする。

総務省の調査によると、地上放送において、指針における普及目標の対象となる番組における解説番組（解説放送において提供される番組をいう。以下同じ。）の放送時間の割合は、図表4のとおり推移している。民放県域局では、字幕放送と同様に、在京キー局、在阪準キー局及び在名広域局と比べて解説番組の割合が低くなっている。

図表4 指针对象番組に占める解説番組の割合の推移（地上放送）



(注) 凡例括弧内の数字は放送事業者数であり、各グラフは当該放送事業者の平均値を示す。2017（平成29）年度までは「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番組に占める割合を示す。

出典：総務省が調査した字幕放送等の実績に基づき作成

以下、解説放送について、各放送事業者の取組を紹介する。

NHKでは、映像による表現の比重が高いドラマやドキュメンタリー等の音声解説の効果が高い番組を選び、解説を付与することを優先する方針で取り組んでいる。また、NHK放送技術研究所で、スポーツ中継の試合状況を解説する音声を、利用者のスマートフォンにリアルタイム配信する「解説音声制作・配信システム」を開発し、配信実験を行った<sup>14</sup>。

フジテレビジョンでは、ドラマ、アニメ、邦画以外のジャンルの番組への解説付与を拡大している。また、同社が解説放送を委託する制作会社の開拓を進め、2019（令

<sup>14</sup> 2（5）②「解説放送」で後述



和元)年以降は2社に委託することを可能にしている。このほか、解説放送の質の向上を目指し、定期的にミーティングを開催している。解説放送の認知向上と地域格差の是正を図るため、系列局が制作する全国ネット番組はもちろん、系列局からローカル番組の解説付与について相談や要請を受けた場合には積極的に協力している。

解説付与の取組はインターネット配信においても広がっている。フジテレビジョンでは、2(3)①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組」において紹介した、主人公が聴覚障害を持つ設定のドラマに関して、地上波放送に加え、リアルタイム配信を除く全ての配信版や、地上波では放送されず配信でのみ提供される番組にも解説を付与している。

### ③ 手話放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）

手話放送は、テレビジョン放送においてキャスターや演者が手話表現を行ったり、画面の端に手話通訳のワイプ(枠)を表示したりするなどして、放送内容を手話によって伝えるものである。手話放送の目標は、2012(平成24)年に改定された「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」において初めて設定された。これは、2011(平成23)年に改正された障害者基本法において、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ことを受けたものである。

手話は音声・文字言語と文法体系が異なるものであることから、特に聴覚障害者の中でも生まれつき聴覚に障害がある、あるいは幼少期に聴覚を失ったろう者等にとって、手話放送は極めて重要な情報源となっている。また、障害者権利条約や障害者基本法において手話が言語の一形態とされていることから、障害者団体からは手話放送の一層の充実を求める声がある。

総務省の調査によると、地上放送において、1週間当たりの手話番組(手話放送において提供される番組をいう。以下同じ。)の放送時間は、図表5のとおり推移している。

図表5 手話番組の放送時間（地上放送）

年度	2018 (平成30)	2019 (令和元)	2020 (令和2)	2021 (令和3)
NHK（総合）	8分	54分	43分	1時間16分
NHK（教育）	4時間7分	4時間8分	4時間26分	4時間8分
在京キー5局平均	12分	19分	20分	18分
在阪準キー4局平均	11分	6分	12分	13分
在名広域4局平均	14分	18分	23分	24分
系列県域101局平均	12分	17分	20分	21分
独立県域13局平均	1時間27分	1時間31分	1時間22分	1時間26分

出典：総務省が調査した字幕放送等の実績に基づき作成

以下、手話放送について、各放送事業者の取組を紹介する。

NHKでは、国民の関心が高いイベントや会見等を生放送する際、主催者等が現場で手話通訳を用意している場合は、主催者等関係者と協議した上で、原則として、その手話通訳を放送に付与している。また、手話ニュース<sup>15</sup>の放送や、NHKの人気番組をまとめた動画に手話を付与して地上波放送又はインターネット配信している。手話ニュースでは、日々の放送や放送後の反省会で、手話の表現について検討・改善している。また、気象庁から発表されたデータを基に手話CGを自動生成し、災害時にいち早く避難・警戒を呼びかける「天気・防災手話CG」を「NHK オンライン」や「NHK ニュース・防災アプリ」を通じて試験提供している<sup>16</sup>。

テレビ東京では、ニュース番組に手話を付与するに当たり、見やすさの観点から背景色やワイプの形・大きさを議論した上で表示位置を決定している。また、放送用のテロップ等も、これに合わせてレイアウトを一部変更するなどの工夫をしている。また、手話は平均してアナウンサーのコメント読みよりも1秒から2秒程度長くかかるため、手話の内容や難度に合わせて原稿の秒数を細かく調整している。地図や文字が全面に表示されるニュースでも、手話通訳を表示するために画面の構成を調整している。

<sup>15</sup> 毎日のニュースを放送する「手話ニュース」・「手話ニュース845」、1週間の出来事をまとめた「週間手話ニュース」及び子ども向けの「子ども手話ウイークリー」

<sup>16</sup> 2（5）③「手話放送」で後述

また、全日本ろうあ連盟からは、民放地域局である岡山放送（OHK）の取組<sup>17,18,19</sup>について紹介があった。同社では、1993（平成5）年から夕方のニュース番組の中で「手話が語る福祉」というコーナーを毎月1回放送しているほか、一部のニュース・情報番組で全編手話放送を実施するなど、手話放送の取組を強化している。手話表現の検討に当たっては、岡山県聴覚障害者福祉協会、岡山県手話通訳問題研究会及び岡山県手話通訳士協会とともに「OHK手話放送委員会」を設置し、勉強会を多数開催している。また、同社は手話放送の普及に向けて協力企業を募るビジネスモデルを構築している。同社の取組は「岡山モデル」と呼ばれ、全国から注目されているほか、2022（令和4）年にオーストリアのエッスル財団による国際賞「ゼロ・プロジェクト・アワード」を我が国の放送事業者として初めて受賞するなど、国際的にも高く評価されている。

---

<sup>17</sup> 岡山放送株式会社「手話が語る福祉～夕方のニュース全編に手話通訳 その舞台裏～【岡山・香川】」 <https://www.ohk.co.jp/data/12660/pages/>

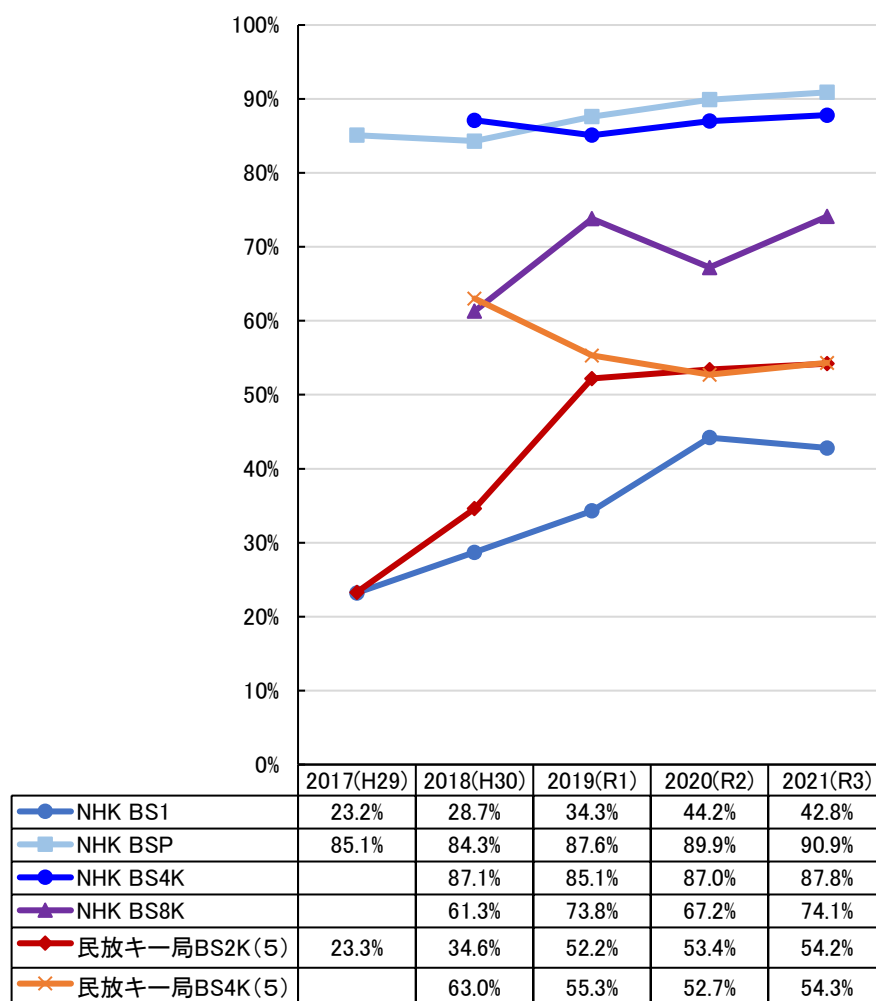
<sup>18</sup> 岡山放送株式会社「「ゼロバリア」ってなに？ あらゆる障壁のない社会を目指して…「岡山モデル」の提案へ【岡山】」 <https://www.ohk.co.jp/data/17896/pages/>

<sup>19</sup> 一般社団法人日本広告業協会「字幕付きCMをオンエア！」2022年7月号 [https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2022/07/jimaku\\_202207.pdf](https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2022/07/jimaku_202207.pdf)

#### ④ 衛星放送の現状及び放送事業者の取組

総務省の調査によると、衛星放送において、指針における普及目標の対象となる放送番組に占める字幕番組の割合は、図表6のとおり推移している。

図表6 指针对象番組に占める字幕番組の割合の推移（衛星放送）



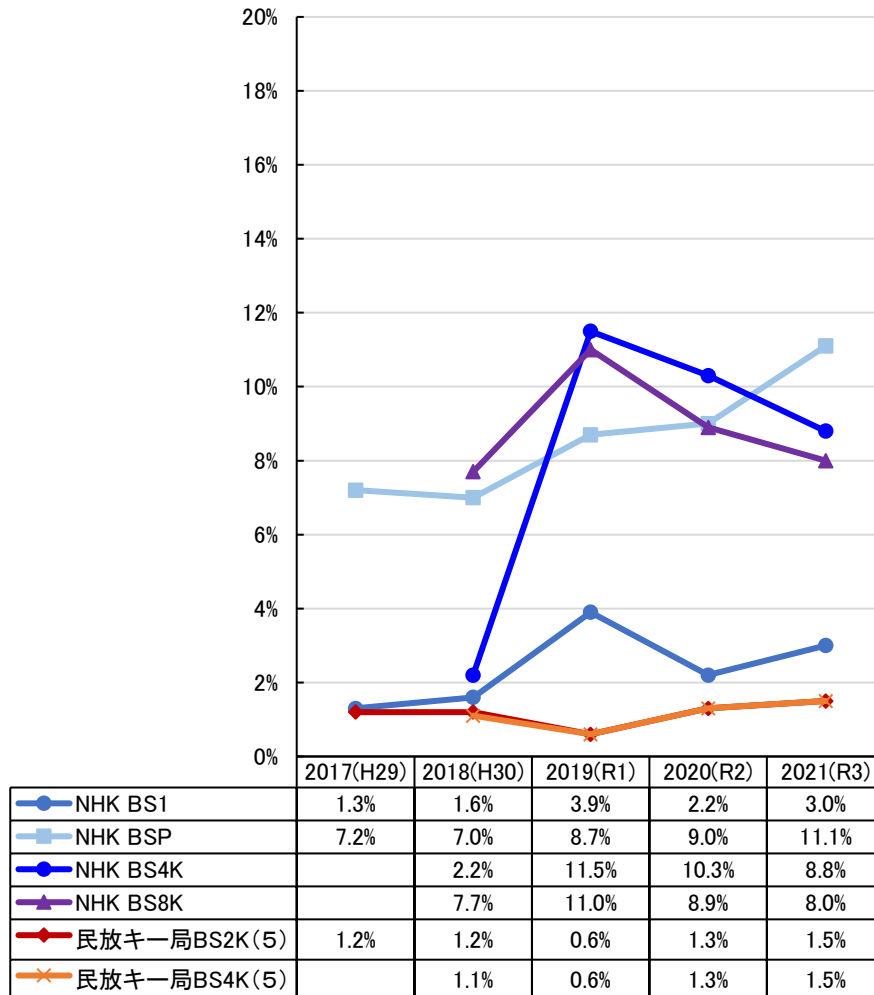
(注1) 凡例括弧内の数字は放送事業者数であり、各グラフは当該放送事業者の平均値を示す。2017（平成29）年度は「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」の普及目標の対象となる番組に占める割合を示す。

(注2) 民放キー局系BSについては、現行の指針が策定された2018（平成30）年から調査を実施。

出典：総務省が調査した字幕放送等の実績に基づき作成

解説番組については、図表7のとおり推移している。

図表7 指针对象番組に占める解説番組の割合の推移（衛星放送）



(注1) 凡例括弧内の数字は放送事業者数であり、各グラフは当該放送事業者の平均値を示す。2017（平成29）年度は「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番組に占める割合を示す。

(注2) 民放キー局系BSについては、現行の指針が策定された2018（平成30）年から調査を実施。

出典：総務省が調査した字幕放送等の実績に基づき作成

BS フジからは、民放キー局系BS事業者5社の4K放送は2K放送と同じ時間に同じ番組を放送（サイマル放送）している場合が多く、2K放送に字幕が付与されていれば4K放送でも字幕が付与されること、サイマル放送ではない場合には、それぞれ字幕素材を作成・登録し送出していること、字幕付きCM素材の受入れが可能な設備となっ

ていることについて説明があった。また、同社では、2時間ドラマとアニメにおいて解説放送の実績があるが、自社で解説の付与が可能となるよう研究を重ねたいとの説明があった。

地上波放送に比べてより専門性が高い番組を編成するBS・CS放送においては、特にスポーツなどの生中継で放送当日の番組制作等、時間的制約による字幕制作が困難な場合があるなどの課題がある。そのような中で、ジェイ・スポーツからは、スポーツ番組の内容や字幕制作期間に応じた字幕制作を行っているとの説明があった。具体的には、生放送番組や納期の早い番組では、スポーツ実況アナウンサーをリスピーカーに起用した音声認識方式（以下「リスピーク方式」という。）による生字幕制作を行っており、字幕制作のための設備や制作スタッフを外部委託することによって効率化を図っている。一方、リスピーク方式では音声から字幕に変換した際の情報の再現が難しい場合には、手入力方式で字幕を制作している。

また、衛星放送協会からは、同協会会員の映画専門チャンネルでは、同一番組の吹き替え版と字幕版の双方を同月内に編成し、字幕放送の対象となる吹き替え版に関しては、電子番組表等の番組情報欄において、字幕版の放送情報を案内する等の対応をしているとの説明があった。

【ジェイ・スポーツの字幕放送の取組例】

- 2017（平成 29）年頃から番組の内容や字幕制作期間に応じてリスピーカーによる音声認識方式（リスピーク方式）と手入力方式を使い分け。

■リスピーカーによる音声認識方式（リスピーク方式）

＜運用体制＞

→ 1 番組当たり 3 名<sup>※1</sup>（リスピーカー 1 名、文字修正者 1 名、ディレクター 1 名）で対応<sup>※2</sup>。このほか、運用管理者 2 名で進捗管理。

※1 4 時間以上の番組は途中で交代

※2 リスピーカー、文字修正者、ディレクターは外部委託。文字修正者が音声文字変換設備と修正設備をジェイ・スポーツの字幕制作室に持ち込んで対応

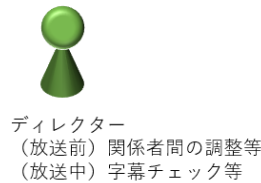
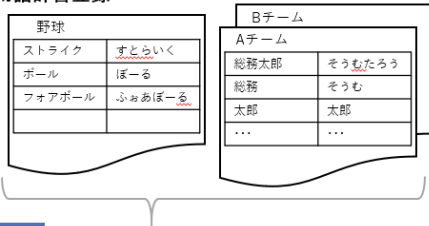
＜対象＞

→ 生放送や納期の早い収録番組（全体の 7 割を本方式により対応）

＜作業イメージ＞

放送前

①用語辞書登録

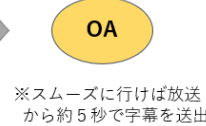


放送中

②リスピーク



③ 文字修正



（放送前）

①用語辞書登録

音声文字変換の際に参照するデータベースの作成・更新を行う。例えば野球であれば、野球関連の用語、選手名等の複数のデータベースを用意しており、放送前に各データベースの情報を更新。実況者によって呼び方が異なるので、選手名であればフルネーム、名字のみ等、複数のパターンをデータベースに登録。

（放送中）

②リスピーク

番組音声聞いたリスピーカーが音声文字変換設備に向けて復唱。

リスピーカーにスポーツ中継番組で活躍する若手スポーツ実況アナウンサーを起用（20 名程度）。スポーツ実況アナウンサーは、競技用語、選手名等の知識が一般人より豊富であることや、発声トレーニングを積んでいるため文字変換率が高いことなどから、運用管理者がリスピーカーに行うリスピーク技術や競技知識に関する教育の負担が軽減。また、ジェイ・スポーツ社内の番組制作部門や各アナウンサー事務所と連携しており、次世代のスポーツ実況アナウンサーの育成の場にもなっている。

③文字修正

委託先の文字修正者がジェイ・スポーツの字幕制作室に訪して作業を実施。委託先の文字修正者はトレーニングを積んでいるため、運用管理者が文字修正者に行うリスピーク技術や競技知識に関する教育の負担が軽減。また、音声文字変換設備や文字修正設備は委託先が持ち込むため、従来

運用管理者の負担となっていた設備のメンテナンス作業は発生しない。

■手入力方式

<運用体制>

→ ディレクター1名、手入力スタッフ1名～5名（字幕変換する情報量等によって変動）

<対象>

→ 情報量が多く要約が難しい等、リスピーカーによる音声認識方式では情報の再現が難しい番組。

⑤ 有線テレビジョン放送事業者の取組

日本ケーブルテレビ連盟から、有線テレビジョン放送事業者は、地域の細やかな生活情報やニュース番組の提供のほか、自治体のニュース・広報番組への手話通訳の表示、防災情報として平時から定点カメラ映像に文字情報を加えて発信するなど、自主制作番組の放送（コミュニティチャンネル放送）をベースとした地域情報発信においてユニバーサル対応に取り組んでいるとの説明があった。

また、同連盟から、2030年のケーブルテレビが担うべき姿と目指すべき姿を示した「2030 ケーブルビジョン」（2021（令和3）年6月発表）に基づき、障害者や高齢者に寄り添う業界作りを推進する観点から、有線テレビジョン放送事業者による字幕放送番組制作を促進するための環境整備を行っているとの説明があった。具体的には、有線テレビジョン放送事業者等332社（2022（令和4）年11月時点）が利用するAJC-CMS（ALL Japan Cable TV Contents Management Systemの略）と呼ばれるケーブルテレビ業界共通の映像コンテンツ流通プラットフォームに、2022（令和4）年4月、字幕放送番組の制作支援に資するAIによる文字起こしの機能を実装し、関係者の積極的な利用を促しているとの説明があった。

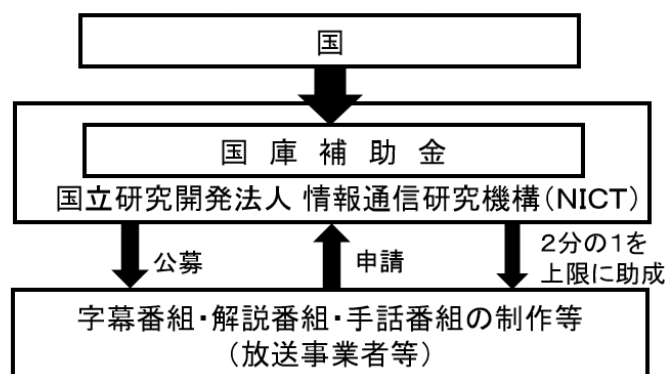


#### (4) 総務省の取組

##### ① 字幕番組、解説番組、手話番組等の制作促進

総務省では、「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、図表8のとおり、情報通信研究機構（以下「NICT」という。）が字幕番組、解説番組、手話番組等の制作費や生放送番組への字幕付与設備の整備費への助成金を交付するために必要な経費について、NICTに対する補助金を交付している。2017（平成29）年度以降の予算額の推移は図表9のとおりとなっている<sup>20</sup>。

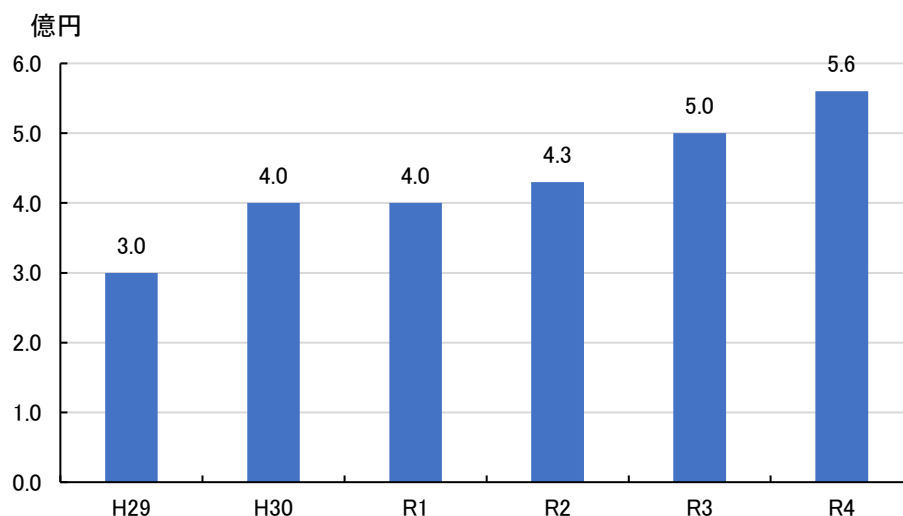
図表8 「字幕番組、解説番組、手話番組等の制作促進」の助成イメージ



出典：視聴覚障害者等向け放送の充実に係る研究会（第1回）資料3

<sup>20</sup> このほか、後述する「生放送番組への字幕付与設備の整備費を対象とした支援」のみに係る2022（令和4）年度第2次補正予算額が0.94億円となっている。

図表9 「字幕番組、解説番組、手話番組等の制作促進」の予算額の推移



出典：視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）資料3

#### ア 字幕番組、解説番組、手話番組等の制作費を対象とした支援

NICT（旧通信・放送機構（TAO）を含む。）は、1993（平成5）年度から、字幕番組、解説番組、手話番組等を制作する事業者等に対し、その制作費について「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」を交付している<sup>21</sup>。当初は基金運用益による助成事業であったが、1997（平成9）年度からは総務省（旧郵政省を含む。）がNICTに対して補助金を交付している。

図表10のとおり、2022（令和4）年度には、民間放送事業者128者から申請があった56,752本の番組に対し、5億1966万円の交付を決定している。1993（平成5）年度からの累計では、708,724本の番組制作に対し、103億3692万円の助成金を交付している<sup>22</sup>。

<sup>21</sup> 放送番組に字幕等を付与するための追加経費の2分の1が上限とされている。ただし、在京キー5局の字幕番組は生放送番組に限り、在阪準キー4局の字幕番組（生放送番組を除く。）については6分の1が上限とされている。

<sup>22</sup> NICT「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」  
<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/102/index.html>

図表10 字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金の推移

年度	番組本数	助成金額	助成対象者数
2018（平成30）	47,701	3億6166万円	120
2019（令和元）	52,833	3億6259万円	122
2020（令和2）	49,527	3億8290万円	118
2021（令和3）	50,257	4億6984万円	120
2022（令和4）	56,752	5億1966万円	128
※交付決定時			

出典：NICT「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」

<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/102/index.html>に基づき作成

これに加えて、2010（平成22）年度からは、「手話翻訳映像提供促進助成金」を交付している。これは、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（平成17年法律第123号）第77条第1項第6号に基づいて給付される、厚生労働大臣が定める情報・意思疎通支援用具（聴覚障害者用情報受信装置）によって放送番組に合成して表示される手話翻訳映像の制作費に対して、その2分の1を上限として助成金を交付するものである。助成開始以降、1,796本の映像制作に対し、1億1235万円の助成金を交付している<sup>23</sup>。

本研究会では、本助成金の交付対象となっている「目で聴くテレビ」の活用について意見が寄せられた。「目で聴くテレビ」は、認定NPO法人障害者放送通信機構が提供する、聴覚障害者用情報受信装置によってテレビ番組に字幕や手話の映像を合成して配信するサービスであり、リアルタイムの字幕及び手話が提供されている。なお、本サービスについても、2（3）③「手話放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」で紹介した「ゼロ・プロジェクト・アワード」を2019（令和元）年に受賞している<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> NICT「手話翻訳映像提供促進助成金」

<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/106/index.html>

<sup>24</sup> 株式会社アステム「「目で聴くテレビ」が「ゼロ・プロジェクト・アワード」を受賞」

<https://www.astem->

[co.co.jp/news/%e8%aa%8d%e5%ae%9anpo%e6%b3%95%e4%ba%ba-%e9%9a%9c%e5%ae%b3%e8%80%85%e6%94%be%e9%80%81%e9%80%9a%e4%bf%a1%e6%a9%9f%e6%a7%8b%e3%81%8c-%e3%80%8c%e3%82%bc%e3%83%ad%e3%83%bb%e3%83%97%e3%83%ad%e3%82%b8/](https://www.astem-co.co.jp/news/%e8%aa%8d%e5%ae%9anpo%e6%b3%95%e4%ba%ba-%e9%9a%9c%e5%ae%b3%e8%80%85%e6%94%be%e9%80%81%e9%80%9a%e4%bf%a1%e6%a9%9f%e6%a7%8b%e3%81%8c-%e3%80%8c%e3%82%bc%e3%83%ad%e3%83%bb%e3%83%97%e3%83%ad%e3%82%b8/)

## イ 生放送番組への字幕付与設備の整備費を対象とした支援

NICTは、2020（令和2）年度から、通信・放送サービスの利用において身体障害者の利便の増進を図るために、生放送番組に字幕を付与する設備の整備を行う者に対して、その費用の2分の1を上限として「生放送字幕番組普及促進助成金」を交付している。

2022（令和4）年度には、民間放送事業者3者からの申請があり、1905万円の交付を決定している。2020（令和2）年度からの累計では、5者に対し、2785万円の助成金を交付している<sup>25</sup>。

## ② テレビジョン放送における手話通訳育成に関する調査研究

総務省では、2017（平成29）年9月から12月にかけて開催された「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会」での提言を踏まえ、2018（平成30）年度から「テレビジョン放送における手話通訳育成に関する調査研究」において、テレビジョン放送におけるニュース番組等を担うことができる手話通訳の育成に向けた研修を継続的に実施している。本調査研究では、講義と実技で構成されるカリキュラムを作成して研修会を開催することで受講者の技能向上を図り、研修実施後には研修結果を踏まえ、翌年度に向けたカリキュラムの改善点の取りまとめを行っている。

過去5年間の研修受講者数の推移は図表11のとおりである。また、2021（令和3）年度の調査研究で作成した研修動画をYouTubeの「総務省動画チャンネル」で一般公開し、2022（令和4）年度内の視聴を可能にしている。

図表11 テレビジョン放送における手話通訳育成に関する調査研究における  
研修受講者数の推移

年度	研修受講者数
2018（平成30）	52人
2019（令和元）	36人
2020（令和2）	48人
2021（令和3）	33人
2022（令和4）	36人
合計	205人

<sup>25</sup> NICT「生放送字幕番組普及促進助成金」  
<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/108/index.html>

## (5) 視聴覚障害者等向け放送に関する情報通信技術動向

### ① 字幕放送

近年、放送事業者等による生字幕の制作に関する技術開発が盛んに行われており、本研究会においてもその一部について紹介があった。ここでは、実証・実用化段階にある代表的なシステムについて述べる。

NHK メディア開発企画センターでは、AI 音声認識装置を活用した「自動生字幕放送トライアル」を実施した。地域放送局では字幕を制作・送出する設備の整備や専門技能を有したオペレーターの確保が課題となっており、本取組においては、AI 音声認識装置を活用した自動生字幕放送によって地域放送局の字幕サービスの拡充を図ることを目指している。2022（令和4）年10月31日からNHK大阪放送局で開始したトライアルでは、12時と15時のニュース放送で、アナウンサーの読み上げのみを音声認識装置で字幕に変換し、オペレーターによる修正なしでそのまま放送している。インタビュー等のフリートークは字幕に変換せず、テロップで内容を伝えている。また、音声認識装置の学習データを過去2年分から過去10年分に増強することによって、変換精度の向上を図っている。本トライアルについては、障害者団体の協力を得て利用意向調査を実施し、実用可能性を検証していくこととされている。

ヤマハでは、2018（平成30）年から2020（令和2）年にかけて、NICT、放送事業者及び聴覚障害者団体と共同で、テレビ音声の字幕を自動で生成するシステムを開発・実証している。このシステムでは、入力されたアナウンサーの声を音声認識して自動で字幕を生成・配信し、スマートフォンアプリ等のセカンドスクリーンで字幕が表示される。放送番組データ約2,050時間分をNICTの音声認識エンジンに学習させることで、認識率が約85%から約92%に向上している。また、話し終わりから字幕が表示されるまでの平均遅延時間を、従来の生字幕では約5.6秒であったところ、自動字幕とすることで約1.8秒に短縮している。また、複数人で話をするときに、誰が何を話しているかが字幕では分かりづらいという課題に対して、話し手ごとに別の音声認識エンジンを動作させ、個別に文字化して字幕を色分けするなどのアプローチが考えられるところ、音源分離処理技術を用いた話者の分離について研究を進めている。その他、事前に辞書データを登録することで、固有名詞の音声認識精度の改善を図っており、スポーツ実況における選手名では認識精度が42%から77%までの範囲で改善している。

TBS テレビでは、AI 生字幕付与システム「もじば」を開発し、2020（令和2）年11

月から自社の全国ネットのニュース番組において運用している<sup>26</sup>ほか、2022（令和4）年5月に代理店を通じて広く販売を開始した<sup>27,28</sup>。このシステムでは、音声認識エンジンによる自動文字起こしを行うとともに、タッチパネル操作によって容易に字幕の修正が可能なユーザーインターフェースを提供し、オペレーターの確保等に伴うコストの削減を可能としている。また、音声認識エンジンが音声入力を受けた後、字幕データがマスター設備に送出されるまでの間は、TCP/IPによるシステムの構築が可能となっている。音声認識エンジンは、インターネット接続が必要なクラウド型が標準搭載されているほか、「もじば」サーバー内に構築するオンプレミス型を選択することも可能である。2019（令和元）年10月から1年間実施した実証実験では、オンプレミス型の音声認識エンジンの場合において、95%以上の認識精度を実現した<sup>29</sup>。

現在、放送事業者における運用に至っているシステムはニュース番組での利用が中心であり、複数話者による番組への適用に向けては更なる研究が必要な状況である。

## ② 解説放送

NHK放送技術研究所は、スポーツ中継の試合状況を解説する音声の制作・配信に取り組んでおり、2022（令和4）年10月23日から同月29日まで、プロ野球日本シリーズの中継において、「解説音声制作・配信システム」による実験を実施した。本システムでは、画面上に表示されるがアナウンサーが発話しない情報（得点、ボールカウント、球速、選手動作等）について、手動入力又は画面上の文字認識によって制作した解説テキストから解説音声を合成し、視聴者のスマートフォンに配信する。視覚障害者を含む実験参加者36名へのアンケートでは、約7割から高評価を得た。2024（令和6）年のパリ五輪における本システムの活用を目指し、解説音声に求められる情報の精査や解説テキスト制作の更なる自動化を図ることとされている。

---

<sup>26</sup> 松本隆矢，地上波ニュース番組へ“ひとり”で“正確な”生放送字幕を付与『もじば』，映像情報メディア学会誌 Vol. 76, No. 2, pp. 287-289 (2022)

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/itej/76/2/76\\_287/.pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/itej/76/2/76_287/.pdf)

<sup>27</sup> 株式会社TBSテレビ「“ひとり”で“正確な”AIリアルタイム字幕生成システム「もじば」トラフィック・シムより「もじば」の販売が開始

<https://topics.tbs.co.jp/article/detail/?id=15810>

<sup>28</sup> 株式会社トラフィック・シム「AIリアルタイム字幕生成システム「もじば」」

<https://www.trafficsim.co.jp/products/p1870/>

<sup>29</sup> ソニービジネスソリューション株式会社「TBS様に、AIを活用したテレビ字幕自動生成システム「もじば音声認識テキスト化システム」を納入1年間の実証実験で、95%以上の認識精度を実現」[https://www.sony.jp/professional/News/sbcs\\_press/2020/20201112\\_1.html](https://www.sony.jp/professional/News/sbcs_press/2020/20201112_1.html)

### ③ 手話放送

NHK メディア開発企画センターでは、大雨特別警報や津波警報等、気象庁から発表されたデータを基に手話 CG を自動生成し、24 時間 365 日、災害時にいち早く避難・計画を呼びかける「天気・防災手話 CG<sup>30</sup>」の試験提供に取り組んでいる。2022（令和 4）年 10 月 3 日からインターネットで試験提供を開始し、通常時は天気、降水確率及び気温を、災害時には防災情報を伝えている。2022（令和 4）年 10 月 14 日には、東京都青ヶ島村において土砂災害警戒情報が発表された際に手話 CG を配信した。今後は震度 5 弱以上の地震等の甚大な被害が想定される災害を中心に、情報の拡充を図ることとしている。

## （6）諸外国における視聴覚障害者等向け放送の状況

### ① 米国

#### ア 字幕放送等の義務づけ状況及び現状

米国では、連邦規則集（Code of Federal Regulations。以下「CFR」という。）第 47 編「電気通信（Telecommunication）」の Part 79「映像番組のアクセシビリティ（Accessibility of Video Programming）」に、字幕放送、緊急放送、音声解説放送において配信される番組の字幕について規定されており、字幕放送等については連邦通信委員会（Federal Communication Commission。以下「FCC」という。）が所管している。

字幕放送は映像番組配信事業者（Video programming distributor）<sup>31</sup>及び映像番組供給事業者（Video programming provider）<sup>32</sup>が提供する番組の 100%、音声解説放送は総視聴時間上位の地域<sup>33</sup>において暦四半期当たり 87.5 時間<sup>34</sup>提供する必要があ

<sup>30</sup> <https://www.nhk.or.jp/handsign/>

<sup>31</sup> 映像番組配信事業者とは、FCC の免許を受けたテレビジョン放送局及び多チャンネル放送事業者並びに FCC の所管であり、住宅受信のための映像番組を家庭に直接配信するその他の配信事業者をいう。

<sup>32</sup> 映像番組供給事業者とは、映像番組供給事業者及び住宅用世帯への配信を目的とする映像番組を提供するその他の事業者（放送または非放送のテレビジョン・ネットワーク及び当該番組の所有者を含むが、これに限らない。）をいう。

<sup>33</sup> 視聴率調査事業を行うニールセン社が定める、米国を 210 の地域に分割した「指定マーケットエリア」（Designated Market Area。以下「DMA」という。）と呼ばれる地理的領域のうち、総視聴時間が上位のものが対象となる。当初は上位 50 位までの DMA が対象であったが、2023 年現在では上位 90 位までの DMA が対象となっており、2024 年以降は上位 100 位までの DMA が対象となる予定。

<sup>34</sup> こども向け又はプライムタイム番組（月曜日から土曜日までの 20 時から 23 時まで及び日曜日の 19 時から 23 時まで）において 50 時間、加えて 6 時から 23 時 59 分までの時間帯について 37.5 時間の提供義務がある。

る。一定の条件下では、字幕付与の義務が免除される<sup>35</sup>。

米国では、政府機関等によって各放送事業者の字幕等の付与の実績が公表されておらず、放送番組への字幕の付与の状況は明らかではない。

## イ 災害発生時の対応

CFR 第 47 編 § 79.2 において、緊急情報は「生命、健康、安全及び財産の保護を促進することを目的とした、現在の緊急事態<sup>36</sup>に関する情報、すなわち緊急事態に関する重要な詳細情報及び緊急事態への対応方法」と定義され、緊急情報を提供する番組のアクセシビリティに関する要件が規定されている。

具体的には、映像番組配信事業者及び映像番組供給事業者は、緊急情報を視聴覚障害者がアクセスできるものとしなければならないとされている。

聴覚障害者に対しては、緊急情報を字幕その他の視覚的表現でアクセスできるようにし、緊急情報と字幕が相互にかぶらないようにする必要がある。また、視覚障害者に対しては、緊急情報を副音声で少なくとも2回は伝達する必要がある、機械によるテキスト読み上げ (TTS) の場合には理解可能な内容とする必要がある。この音声は、音声解説や翻訳等を含む全ての副音声を上書きして提供されなければならない。

## ウ その他

CFR 第 47 編 § 79.4 において、インターネットにおいて配信される番組の字幕について規定されている。また、FCC は、2014 年に字幕によって番組内容が視聴者に十分に伝わるよう字幕の品質について4つの基準 (①正確性、②同時性、③完全性、④配置) を設けている。

「21 世紀における通信と映像アクセシビリティに関する 2010 年法」において、2017 年より通信 (インターネットで配信されるテレビ番組) での字幕付与及び放送での音声解説付与を義務づけている。

---

<sup>35</sup> CFR 第 47 編 § 79.1 に 13 の免除基準が列挙されている。例えば、英語又はスペイン語以外の番組、深夜帯 (現地時間 2 時から 6 時まで) の番組、字幕付与の経済的負担が大きいと FCC が判断して義務を免除した番組等が挙げられる。

<sup>36</sup> 緊急事態の例としては、竜巻、ハリケーン、洪水、高波、地震、結氷状況、大雪、広範な火災、有毒ガスの曝露、広範な停電、産業爆発、内乱、これらの状況に起因する学校の閉鎖やスクールバスの時刻変更、天候の差し迫った変化の警告や注意報等が挙げられる。



## ② 英国

### ア 字幕放送等の義務づけ状況及び現状

英国では、字幕、音声解説及び手話を「テレビジョンアクセスサービス」と総称している。2003年通信法は、テレビジョンアクセスサービスに関する規約（Code on Television Access Services）を作成し、定期的に改定することを通信庁（Office of Communications。以下「Ofcom」という。）に義務づけている。これに基づき、Ofcomは字幕、音声解説及び手話の付与率の目標を5年及び10年単位で図表12のとおり設定し、放送事業者に対してその達成を義務づけている<sup>37</sup>。なお、当該目標については、視聴率<sup>38</sup>、技術的困難性<sup>39</sup>及び負担可能性<sup>40</sup>による適用除外が定められている。

---

<sup>37</sup> 広告の対象外とされ、テレビショッピング又はその他の形式の広告のみで構成されたサービスは適用除外となる。

<sup>38</sup> 国内向けテレビジョン放送では、英国内の全世帯における12か月間の平均視聴率が0.05%を下回った場合には全てのテレビジョンアクセスサービスについて、英国内の全てのチャンネルの合計に対する12か月間の平均視聴率が1%を下回った場合には手話放送について、適用が除外される。ただし、英国内の全世帯における12か月間の平均視聴率が0.05%を上回った場合には、手話放送に関する代替要件を満たすことが求められる。

<sup>39</sup> Ofcomが技術的困難性を理由として字幕等の付与が不可能と認めたときは、適用が除外される。

<sup>40</sup> 放送事業者の関連売上高（別途“Statement of Charging Principles”において定義）に応じた3つのレベルが設定されており、字幕付与の目標について、レベル2では66%に、レベル3では33%に軽減される。

図表12 字幕放送、音声解説、手話の普及目標

起算日 <sup>41</sup> からの経過年数	字幕	音声解説	手話
1年	10%	2%	1%
2年	10%	4%	1%
3年	35%	6%	2%
4年	35%	8%	2%
5年	60%	10%	3%
6年	60%	10%	3%
7年	70%	10%	4%
8年	70%	10%	4%
9年	70%	10%	4%
10年	Channel 3、Channel 4 : 90% BBC : 100% その他 : 80%	10%	5%

出典：Ofcom, “Code on Television Access Services”

英国の主要放送事業者による視聴覚障害者向け放送の2021年の実績は、図表13のとおりであった。

<sup>41</sup> 起算日は、2003年通信法における視聴覚障害者向けの放送に関する規定の施行日より前にサービスを開始している場合は施行日（国内向けテレビジョン放送は2003年12月29日、国外向けテレビジョン放送は2013年1月1日）、同施行日より後にサービスを開始した場合はサービス開始日である。BBC One及びBBC Twoは1997年1月1日、Channel 3、Channel 4及びS4Cデジタルは2000年1月1日、Channel 5は1998年1月1日が起算日となる。

図表13 英国の主要放送事業者による字幕放送、音声解説、手話放送の実績値等

	字幕		音声解説		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%	20.8%	5%	5.6%
BBC Two	100%	100.0%	10%	25.1%	5%	5.3%
BBC Four	100%	100.0%	10%	34.2%	5%	6.7%
CBBC	100%	100.0%	10%	36.8%	5%	5.6%
CBeebies	100%	100.0%	10%	23.3%	5%	5.3%
ITV	90%	96.1%	10%	23.9%	5%	7.6%
ITV2	80%	98.5%	10%	51.7%	5%	5.7%
ITV3	80%	99.7%	10%	68.3%	5%	7.7%
ITV4	80%	99.3%	10%	42.2%	5%	7.4%
Channel 4	90%	91.3%	10%	36.3%	5%	5.3%
E4	80%	91.2%	10%	63.2%	5%	5.4%
Channel 5	80%	97.2%	10%	12.1%	5%	7.4%
S4C	53.3%	77.1%	10%	14.1%	5%	6.6%
Sky One	80%	88.4%	10%	31.1%	BSLBT	BSLBT
Sky Sports F1	70%	70.0%	10%	11.2%	BSLBT	BSLBT
Discovery	53.3%	80.4%	10%	19.0%	BSLBT	BSLBT
Cartoon Network	53.3%	68.0%	10%	34.4%	65分/月	156分/月

(注) 「BSLBT」は、手話放送の提供に関する代替手段として、英国手話放送トラスト (British Sign Language Broadcasting Trust) への資金拠出を行ったことを示す。

出典：Ofcom, “Television and on-demand programme services: Access services report 2021”

## イ 災害発生時の対応

Ofcomが放送免許を受けた事業者に対し、自然災害を含む緊急事態に関連する発表 (announcement) の放送又は送信を指示する場合には、障害者がアクセス可能な方法で当該発表に含まれる情報を提供することを要求しなければならない<sup>42</sup>。

Ofcomによるガイドライン<sup>43</sup>では、テレビジョンアクセスサービスの利用者が緊急事態に関する情報を入手し続けられるよう、放送によって提供される情報を書き留められるだけの十分な時間を取りながら、字幕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。

<sup>42</sup> 2003年通信法第336条

<sup>43</sup> Ofcom's Guidelines on the Provision of Television Access Services 1.9

## ウ その他

Ofcom のガイドラインには字幕、音声解説及び手話の品質等に関する事項<sup>44</sup>が定められており、英国で免許を受け、テレビジョンアクセスサービスを提供する放送事業者は、字幕等の付与の義務が課せられているか否かを問わず、当該ガイドラインを考慮しなければならない。

国会中継については、議会上院、下院、スコットランド及びウェールズ議会、北アイルランド議会等の中継する BBC Parliament は視聴率を理由に字幕等の付与率の目標の適用が除外されているため、テレビジョンアクセスサービスの提供は義務づけられていない。しかしながら、2021 年度においては、総放送時間 8,732 時間のうち 2,404 時間に字幕が付与されており、字幕付与率は 27.5%となっている。

インターネット配信については、2017 年デジタル経済法により 2003 年通信法が改正され、国務大臣がオンデマンド・プログラム・サービス<sup>45</sup>提供者に対して、視聴覚障害者がオンデマンド・プログラム・サービスにアクセスできるようにするための規制を導入することが可能になった。具体的には、オンデマンド・プログラム・サービスに含まれる番組に字幕を付与する要件、視覚障害者向けの音声解説を付与する要件、手話で提供される又は手話で翻訳される要件を規定することが可能となっている。現在、規制の在り方について検討が進められている。

### ③ 韓国

#### ア 字幕放送等の義務づけ状況及び現状

放送法により、放送事業者に対し、字幕、画面解説<sup>46</sup>、手話を利用した放送を提供

---

<sup>44</sup> 例えば、字幕に関しては、標準解像度の地上デジタルテレビジョン向けの字幕では大文字の V に対して水平解像度 20 以上の大きさにすること、字幕の色は黒一色の背景に白・黄・シアン・緑の文字色を推奨すること、収録番組では字幕の速度は毎分 160 語～180 語を超えないようにすること等が挙げられる。

音声解説に関しては、ストーリーに関連する範囲で登場人物、場所、時間、状況等を説明すべきであること、登場人物に関して聴取者が可能な限り早く識別できるよう主な特徴を説明すること、可能な限りアクションと同時に説明すること、画面に表示される内容に関する情報のみを説明する必要があること等が挙げられる。

手話に関しては、英国手話を基本とすること、手話と元の音声は可能な限り同期させること、手話通訳者の服装は番組の種類に応じて適したものとすること、通常画面の右側に表示され、画面の 6 分の 1 以上の領域を占める必要があること等が挙げられる。

<sup>45</sup> 放送事業者による見逃し配信サービス (ITV Hub 等) やサブスクリプションサービス (Amazon Prime Video 等) が含まれる。

<sup>46</sup> 原文では音声解説のことを「画面解説」と呼んでいる。

することを義務づけている。対象となる放送事業者は、地上波放送、衛星放送、総合編成又は報道に関する専門編成を行う放送チャンネル使用事業者（Program Provider。以下「PP」という。）の全てと、売上高、視聴占有率等を考慮して放送通信委員会が告示する事業者が義務の対象となっている。地上波放送では、対象番組の100%に字幕、10%に画面解説、5%に手話、衛星放送では、対象番組の70%に字幕、7%に画面解説、4%に手話を付与することとされている<sup>47</sup>。

韓国の主要放送事業者による視聴覚障害者向け放送の2021年度の実績は、図表14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、画面解説及び手話放送の実績

		字幕放送		画面解説		手話放送	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
地上波	韓国放送公社 (KBS)	100.0%	100.0%	10.0%	12.71%	5.0%	14.11%
	文化放送 (MBC)	100.0%	100.0%	10.0%	14.01%	5.0%	9.78%
	SBS	100.0%	100.0%	10.0%	11.25%	5.0%	10.59%
	EBS1	100.0%	99.97%	10.0%	13.22%	5.0%	6.77%
衛星	KT スカイライフ	70.0%	70.84%	7.0%	7.10%	4.0%	5.73%
報道PP	連合ニュースTV	100.0%	100.0%	10.0%	12.27%	5.0%	6.25%
	YTN (スマート手話含む)	100.0%	100.0%	10.0%	11.17%	5.0%	6.94%
総合編成PP	チャンネルA	100.0%	100.0%	10.0%	19.62%	5.0%	9.40%
	MBN	100.0%	100.0%	10.0%	13.85%	5.0%	5.87%
	JTBC (スマート手話含む)	100.0%	100.0%	10.0%	12.79%	5.0%	5.51%
	朝鮮放送 (TV CHOSUN) (スマート手話含む)	100.0%	100.0%	10.0%	12.50%	5.0%	7.04%
総合有線放送事業者	LG ハロービジョン 陽川放送	70.0%	79.78%	7.0%	8.25%	4.0%	5.19%
	LG ハロービジョン 恩平放送	70.0%	79.78%	7.0%	8.25%	4.0%	5.19%
	D' LIVE 東ソウル	70.0%	73.94%	7.0%	14.58%	4.0%	5.08%
	D' LIVE 西ソウル	70.0%	73.95%	7.0%	14.69%	4.0%	5.09%
	SKB 鍾路中区西大門江西放送	70.0%	72.49%	7.0%	9.71%	4.0%	5.62%
	SKB 道峰江北広津城東放送	70.0%	73.77%	7.0%	9.71%	4.0%	5.62%

出典：放送通信委員会「2021年度障害者放送編成実績評価結果」2022年6月28日

<sup>47</sup> 義務の対象外となる放送番組として、災害放送又は民防衛警報放送番組、報道に関する放送番組等が定められている。また、障害者放送視聴保障委員会は、実績の算出に当たって、技術的に制作が困難な場合（多言語で放送される場合の字幕や手話、音声の間隔が狭く画面解説放送の提供が難しい番組、公演の実況を中心に構成され、障害者向け放送の提供の必要性が低い番組（音楽、舞踏等）等）、著作権の問題から制作が困難な場合等を例外として認めることができる。

放送通信委員会では、放送事業者による字幕放送、画面解説放送及び手話放送の制作支援を行う障害者放送制作支援事業を実施している。支援対象は、放送事業者が制作した放送番組に字幕、解説及び手話を別途付与する場合の人件費である。障害者放送の制作には、当該支援金だけではなく放送事業者の自己負担も必要となり、支援率は放送事業者の規模、経営状況等を勘案して設定される。2021年度には合計42億7890万ウォン（約4.1億円相当<sup>48</sup>）の制作支援が行われている。

また、放送通信委員会では、視聴覚障害者向けテレビ受信機を無料で提供する事業を実施しており、2000年度から2021年度までの間に合計224,498台を提供した。2022年度には15,000台の提供を予定している<sup>49</sup>。2022年度に提供されるテレビ受信機は40型であり、字幕の字体を変更する機能、手話画面を最大200%拡大する機能等が提供される。

## イ 災害発生時の対応

災害又は民防衛事態（戦時、事変又はこれに準ずる緊急事態）が発生又は発生するおそれがある場合には、災害放送又は民防衛警報放送をしなければならない。その場合、地上波放送事業者及びPP（総合編成又は報道に関する専門編成を行う事業者に限る。）は、障害者のための韓国手話放送と外国人のための英語字幕放送を迅速に放送できるよう努めなければならない<sup>50</sup>。特に、災害放送等の主幹放送事業者として指定されている韓国放送公社（KBS）は、速やかにこれらの放送を実施しなければならない<sup>51</sup>。

## ウ その他

放送通信委員会は、字幕、画面解説及び手話の品質等<sup>52</sup>について規定した障害者放

---

<sup>48</sup> 2021年の年間平均レート（1円=10.42ウォン）で換算

<sup>49</sup> 放送通信委員会「放通委、視覚・聴覚障害者用テレビ15,000台普及」（2022年5月22日報道資料）

<sup>50</sup> 放送通信発展基本法

<sup>51</sup> 災害放送及び民間防衛警報の実施に関する基準

<sup>52</sup> 例えば、字幕に関しては、話者の発言をそのまま字幕とすることを原則とし、途中で中断する部分がないよう注意すること、放送番組での誤字等の入力誤りは2%以内が望ましいこと、字幕の色について文字色は白、背景色は黒又は半透明の黒を基本とすること、行は最大2行を推奨すること、字幕は視聴者が読むことができる程度の速度で画面に表示し、話者が話す速度に合わせて提供すること等が挙げられる。

画面解説に関しては、登場人物、場所、時間、動き等を必ず解説しなければならないこと、人物をイメージできるように年齢、身体的特徴、表情、ジェスチャー、態度、登場人物間の関係等を説明すること、障害の有無によらず同時に情報を得ることができるよう可能な限り動き

送番組提供ガイドラインを制定している。放送事業者、インターネット・マルチメディア放送事業者等は特別な事由がない限り、ガイドラインを遵守するよう努力しなければならない。

インターネット・マルチメディア放送（IPTV）に関しては、インターネット・マルチメディア放送事業法に基づき、告示で指定された事業者に字幕放送等の提供義務が課されている。

動画配信（VOD）等のインターネットにおけるリアルタイムではない放送サービスに関しては、障害者放送の提供義務は課されていない。ただし、放送事業者とインターネット・マルチメディア放送事業者は、インターネットにおけるリアルタイムではない放送サービスに対しても、字幕放送等を提供するよう努力しなければならないとされている<sup>53</sup>。

---

と同時に画面解説をすること、できるだけ完全・明確・具体的・簡潔にすること、画面解説は必要な場合を除いて台詞を妨げてはならないこと等が挙げられる。手話に関しては、放送の音声等の内容が欠落してはならないこと、適切な速度で自然でなければならないこと、通常画面の右側に表示され、少なくとも画面の16分の1以上の大きさとする事等が挙げられる。

<sup>53</sup> 障害者放送の編成及び提供等、障害者放送アクセス権の保証に関する告示

### 3 課題

#### (1) 字幕放送の充実

##### ① 生放送番組への字幕付与

現在、生放送番組への字幕付与は、複数のオペレーターが番組の音声を聞き取って高速でタイピングして文字起こしを行う「リレー方式」や、訓練を受けた話者が番組の音声を再発話したものを音声認識して文字起こしを行う「リスピーク方式」等による方法が一般的である。これらは多くの人手とコストがかかり、特に経営が厳しい民放地域局等においては体制構築及び維持が困難であるため、字幕付与設備の普及が進んでいない。一方で、2(3)①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組(地上放送関係)」や2(5)①「字幕放送」で紹介したように、技術の進展に伴って放送事業者による新たな取組が進められている。AI技術を活用した字幕付与設備は一般的な方式と比較して低いコストでの導入・運用が可能であり、将来的には設備を導入した民放地域局等において字幕番組の割合が向上することが期待される。しかしながら、今後の更なる取組の拡大のためには、以下のような課題について考慮する必要がある。

毎日放送においては生字幕への対応の強化が課題となっているものの、生字幕に対応できるオペレーターの確保と金銭負担増はともに放送事業者にとって厳しく、また出演者が多い生放送の情報番組では制作した全ての字幕を放送することは難しいことが指摘された。

また、自動字幕の認識精度は100%ではなく、自動字幕だけでは字幕に誤りが含まれてしまうため、字幕の修正を行うための専任スタッフの配置が必要になるという課題がある。本研究会においても、生放送における自動字幕について、制度面の整理・検討が必要であるとの声があった。障害者団体からも、誤りに対する許容度については調査が必要との見解や、字幕の要約や解説放送及び手話放送も含め、番組の映像や音声の情報との同一性をどのように考えるかという課題が示された。

その他、生放送番組の字幕では、通常、音声と字幕にタイムラグが生じてしまう課題がある。これに対しては2(3)①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組(地上放送関係)」で述べた「ぴったり字幕」や一部番組における字幕の要約等の取組が行われているところである。

##### ② 字幕の品質

本研究会では、幅広い視聴者にとって分かりやすい字幕放送の充実に向けて、字幕の表示方法(字幕の話者名表示、文字サイズ、色、コントラスト、行数、1行当たりの字数等)に関して研究が必要という意見とともに、テレビ画面に画像やキャプショ



ンが多く使用されるようになっており、これらの画像情報と字幕とが重なって見づらいという意見や、字幕の位置、大きさ、色等を設定できるようになることを望む声、弱視者に配慮して、字幕・テロップの表示の大きさを拡大すること、表示時間の延長を行うことへの要望もあった。

NHK では、子会社のNHK グローバルメディアサービスが契約するモニターとともに、話者による色分け、表示位置の最適化、擬音等の表現方法に関する研究を継続的に実施し、字幕制作に反映している。字幕の行数、文字数及び位置については、放送設備の仕様の範囲内で、番組に最適な字幕表示を実施している。オープンキャプションに関しても、2022（令和4）年4月からニュース・報道番組を中心に、画面に表示する文字をユニバーサルデザインフォントにするほか、特定の色を見分けにくいと感じる人や高齢者にも伝わりやすい色彩を使用し、局内用にデザインハンドブックを作成して全局に配布している。

### ③ 要約の放送

本研究会では、音声を完全に文字に変換した場合、文字数が非常に多くなり、視聴者が読み切れない字幕となることもあることから、内容を一定程度に要約するなどによって、同時性を確保する試みがあってもよいのではないかとの指摘があった。これについて、NHK のスポーツ中継における字幕の要約の取組は2（3）①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」で述べたが、ニュースや国会中継では微妙なニュアンスが失われ、正確性や公平性が毀損するおそれがあることから、現状では全ての生放送番組において字幕の要約を行うのは困難であるとの認識が NHK から示されている。

## (2) 解説放送の充実

### ① 文字のみで表示される情報の音声化

ニュース速報の内容やテロップ、外国語の日本語訳字幕等の文字のみで表示される情報を音声化することについては従前から強い要望があり、本研究会でも改めて寄せられた。また、AIによる自動音声を活用して、ニュース中の外国語の日本語訳字幕をリアルタイムに音声化することができないかとの意見があった。

NHKからは、外国人のインタビュー等の発言については、多くの番組で吹き替えを原則とし、外国人の会見など中継で伝える場合には同時通訳をつけて放送をしていること、ニュース番組等で吹き替えを準備する時間がない場合には、インタビュー前のコメントで内容に短く触れるなどしていることの報告があった。また、テレビ東京からは、災害時の放送における地名や津波情報等、特に生命に関わる情報は必ずアナウンサーが丁寧に読み上げる対応をしているとの説明があった。

### ② テキスト情報を活用したニュース速報の読み上げ

本研究会では、ニュース速報のテキスト情報を外部に送信したり、ニュース速報の読み上げ音声をデータ放送の仕組みで送信したりすることで、画面上に表示されるニュース速報の読み上げの対応が可能ではないかとの指摘があった。これに対して、NHKからは、「NHK ニュース・防災アプリ」を通じて、ニュース速報をスマートフォンのプッシュ通知で受け取り、読み上げ機能を活用することで、速報の内容を自動的に読み上げることができるとの説明があった。ニュース速報の音声データの送信に関しては、人がニュース速報文を読んで音声化するには24時間対応が可能な人員体制が必要であること、音声合成では読み間違いのリスクがあること、音声データを送るには送出設備の大規模な改修が必要であり、データ放送のコンテンツへの影響が懸念されることが説明された。

### ③ 解説の品質

本研究会では、幅広い視聴者に分かりやすい解説となるよう、解説の音質、速度等<sup>54</sup>についての研究が必要であるとの指摘があった。

---

<sup>54</sup> 解説放送とは異なるが、音質、速度等の関連で、プライバシー保護の観点からインタビューを受ける人の音声に対して用いられるボイスチェンジャーについて、音声聞き取りづらくなり、特に視覚障害者が内容を理解することは難しいとの指摘があった。

### (3) 手話放送の充実

#### ① 人員・コスト

本研究会において、NHK からは、総合テレビのニュースへの手話付与については、体制面・運用面での課題が非常に多く、引き続き検討課題であると説明があった。

テレビ東京からは、極めて専門性の高い知識や技能が必要とされる手話通訳者の確保、制作体制、コスト負担、チェック体制整備等の様々な課題があることが指摘された。

また、放送事業者と障害者団体の双方から、テレビジョン放送における手話通訳の育成について、関係省庁とも連携しつつ、一層の充実を求める意見があった。

#### ② 手話放送に適する番組内容

テレビ東京から、長時間番組や複数話者への対応、テンポの速い番組等での手話付与には課題があるとの指摘があった。

#### ③ 手話の品質

本研究会では、幅広い視聴者に分かりやすい手話となるよう、手話の表示位置、大きさ、通訳者の服装や背景等についての研究が必要であるとの指摘があった。

テレビ東京からは、より見やすい手話放送となるよう、放送終了後に手話通訳者を交えて改善に向けた議論をしているとの説明があった。

#### ④ クローズドサイニング

本研究会では、障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法第11条第1項に基づく取組として、経済産業省やテレビ受像機メーカーと協働して、手話表示をオン・オフできるクローズドサイニングの放送が可能となるような規格の標準化等を行うことについて要望があった。また、その際に IPTV におけるアクセシビリティ標準である国際電気通信連合電気通信標準化部門 (ITU-T) 勧告 H. 702<sup>55</sup>やその国内規格である JT-H702<sup>56</sup>を参照することのほか、同規格に準拠した聴覚障害者用情報受信装置によって配信される「目で聴くテレビ」を活用してはどうかとの意見があった。

---

<sup>55</sup> ITU-T H. 702: Accessibility profiles for IPTV systems <https://www.itu.int/rec/T-REC-H.702>

<sup>56</sup> 一般社団法人情報通信技術協会「JT-H702 IPTV システム用アクセシビリティプロファイル」  
<https://www.ttc.or.jp/application/files/1815/5426/8315/JT-H702v1.pdf>

#### (4) その他の論点

##### ① 地域格差

地上系民間放送事業者のうち、在京キー局、在阪準キー局及び在名広域局を除く系列県域局は全国に101局、独立県域局は13局存在し、全体の多くを占める。2021（令和3）年度の実績において、系列県域局では、字幕放送については9局が目標値に未達、解説放送については46局が努力目標値に未達となっている。独立県域局には具体的な目標値は定められていないが、現行指針の対象番組に対する字幕番組及び解説番組の割合は低い。

手話放送に関しては、テレビジョン放送に対応可能な手話通訳人材の確保に課題がある。この点について、特に民放県域局等における各地の聴覚障害者情報提供施設との連携を検討してはどうかという意見があった。また、障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法第4条第2項に規定されている地方公共団体の責務を果たすため、地方公共団体が制作する放送番組において手話放送を行うことを働きかけることについての要望もあった。

日本民間放送連盟ユニバーサルサービス部会の幹事社を務めるテレビ朝日からは、民放県域局は経営規模が小さく、コロナ禍による経営環境の悪化、設備導入の遅れ、運用人員の確保等の課題が大きいこと、キー局が中心となって目標未達成局の支援を行っていることの説明があった。

##### ② 災害発生時等の対応

本研究会では、生命を守るために必要な災害時の情報保障を含め、手話放送を一層充実させることや、パンデミックを含む災害時において解説放送の付与体制を維持することへの要望があった。

また、災害時の放送は、生命や財産を守るための情報源であることから、幅広い地域防災関係者と連携して実施することが重要であり、地方防災会議を含む防災関係者との連携を一層深める取組が必要であることが指摘された。

その他、災害時の緊急放送における字幕付与の実績を、年間放送時間と字幕を付与して放送した時間の割合から推定する等の手法によって数値化できないかとの意見があった。

テレビ東京からは、生字幕を制作している生放送番組がある時間帯では、比較的早期に災害報道への生字幕付与が可能である一方、深夜帯等の一部時間帯には生放送番組がなく、現行指針の対象時間帯でないこともあり、生字幕の付与に時間がかかる可能性が高いことが報告された。AIを活用した自動字幕生成技術を活用することも考

えられるが、現状の認識率は100%とはなっておらず、生命にかかわる緊急災害報道において字幕に致命的な誤りが含まれる可能性を排除できないことへの懸念が指摘された。

一方で、災害時には、視覚障害者にも分かりやすいようにアナウンサーが地震・津波情報を読み上げ、特に命に関わる情報は必ず丁寧に読み上げるようにしている。また、政府の会見を生中継する場合は、同席する手話通訳者のワイプを可能な限り入れるようにしている。放送事業者が独自に手話通訳者を確保して放送を行うためには、手話通訳者等の人材を24時間体制で確保することや、放送事業者での受入れ体制等の課題があることが指摘された。

### ③ 総務省による支援

2(4)①イ「生放送番組への字幕付与設備の整備費を対象とした支援」で述べたとおり、総務省では、NICTを通じて「生放送字幕番組普及促進助成金」を交付しているが、現行の交付要綱において、その助成対象事業者は放送事業者に限られているため、放送事業者から字幕制作の外部委託を受ける事業者は助成を受けることができない。本研究会では、字幕を外部委託して制作する放送事業者も少なくないため、助成金の交付対象を委託先の事業者にも拡大できないかとの意見があった。

また、日本ケーブルテレビ連盟からは、2(3)⑤「有線テレビジョン放送事業者の取組」で紹介したAIによる文字起こし機能について、字幕データ生成の補助的な支援機能の提供にとどまっているとの説明があった。有線テレビジョン放送事業者において本格的に字幕放送を実現するには、更なる字幕制作作業や関連設備の導入等が必要であり、それらの負担の重さに係る課題に対して、助成金の交付対象や支援内容の拡充を求める意見があった。

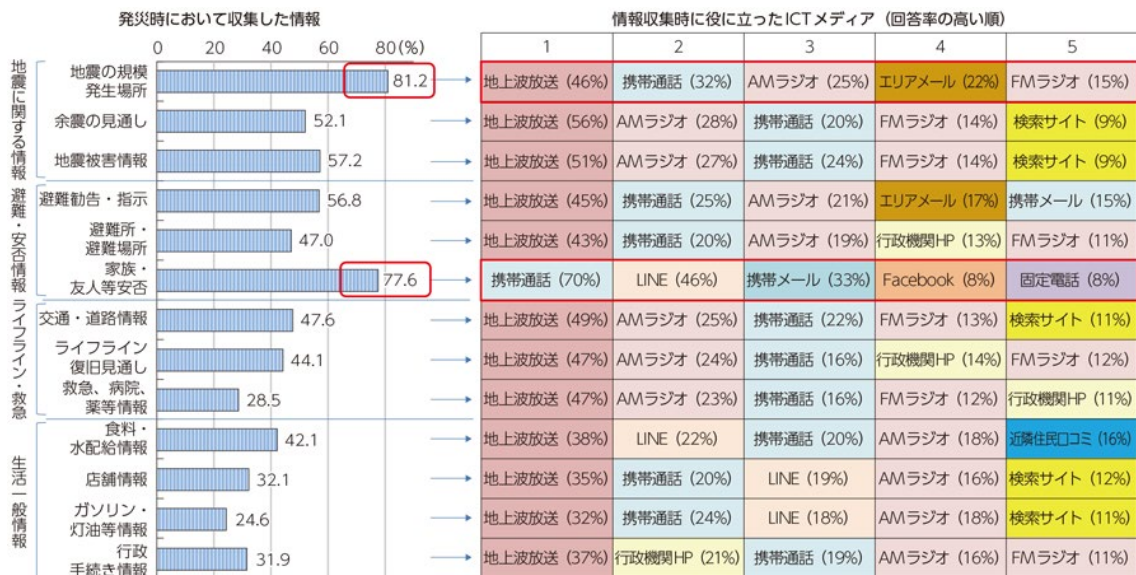
全日本ろうあ連盟からは、放送事業者が積極的に手話を付与した放送を行う環境を整備するために、字幕番組と手話番組のそれぞれについて助成枠を定め、予算及び技術面での支援体制を構築することや、「目で聴くテレビ」以外の技術にも積極的に助成することに関する要望があった。また、障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法第10条及び第13条に基づき、民放県域局等での字幕放送等への対応に関する費用負担を軽減するような取組、政策等が考えられないかとの指摘もあった。3(2)①「文字のみで表示される情報の音声化」で触れた文字のみで表示される情報の音声による読み上げについても、技術的な課題や国による支援の観点を含め、引き続き検討を求める意見があった。

#### ④ 認知度の向上

高齢者は国民全体と比較して、日常生活において多くの情報をテレビジョン放送から取得している。NHK 放送文化研究所が 2020 (令和 2) 年に実施した調査<sup>57</sup>によると、平日に 1 日に 15 分以上テレビを視聴する人の割合<sup>58</sup>は国民全体の 78.7%であるのに対して、70 歳以上に限ると男性の 94.8%、女性の 95.9%となっている。一方で、2 (2) ②「高齢化の状況」で記載したとおり、視覚・聴覚の機能は加齢に伴って衰え、その傾向は高齢になるほど顕著になる。このことから、視聴覚障害者等向け放送は、視聴覚障害者のみならず、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。

また、図表 15 のとおり、発災時の情報収集に当たっては、情報の種別全般にわたり地上波放送 (テレビジョン放送) が役に立ったとの回答が多い。このことから、災害時等に緊急情報を確実に入手するためにも、視聴覚障害者等向け放送の重要性・有用性は高いと考えられる。

図表 15 発災時収集した情報と役に立った手段



出典：総務省「熊本地震における ICT 利活用状況に関する調査」 (2016 (平成 28) 年)

<sup>57</sup> NHK 放送文化研究所「国民生活時間調査」 <https://www.nhk.or.jp/bunken/yoron-jikan/>

<sup>58</sup> 行動分類のうち小分類「テレビ」に対する平日の行為者率

一方で、字幕放送や解説放送は年々付与率が向上しているものの、本研究会においては、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進んでいないとの指摘があった。ブロードバンドスクール協会が行った「デジタル機器、サービスに関するアンケート 2022」<sup>59,60</sup>では、約2割が80歳以上を占める回答者のうち、テレビのリモコンの字幕ボタンを利用している人は35.1%である一方、字幕ボタンが何か分からない人が8.2%、使い方が分からないので使っていない人が5.2%であった。

放送事業者においては、字幕放送の紹介やどのような番組に字幕が付与されているかホームページで公開することが考えられ、このような情報を可能な限り広く公開し、周知することが期待される。番組表にも、字幕放送、解説放送及び手話放送を示すマークが付与されているほか、テレビ受像機メーカーが、字幕を表示するための操作方法をホームページ等で説明していることもある。しかしながら、字幕放送等を視聴したい人が必ずしもこれらの情報にアクセスしているとは限らない。本研究会においても、テレビ番組や自治体等による広報紙といった高齢者等がよく利用するメディアを通じて字幕放送について紹介することや、テレビ受像機メーカーがリモコンの字幕ボタンを分かりやすくすること、販売店から字幕放送の使い方等に関する説明が得られるようにしていくこと等について要望があった。また、社会福祉協議会や障害者団体、高齢者団体等が字幕放送の認知度を高める活動に取り組んでいく必要があるとの指摘もあった。

さらに、視聴覚障害者等向け放送は障害者や高齢者に限らず、ユニバーサルサービスとして様々な視聴者にとって有用であること<sup>61</sup>について、放送事業者がテレビCMや番組内のほかSNS等も活用して発信し、普及促進について理解を広げるべきとの意見もあった。

## ⑤ 幅広い障害者に対する配慮

放送分野における情報アクセシビリティに関する取組について、盲ろう者、知的障

---

<sup>59</sup> 特定非営利活動法人ブロードバンドスクール協会「デジタル機器、サービスに関するアンケート 2022 中間報告」 <https://broadbandschool.jp/materials/166953230620601.pdf>

<sup>60</sup> 特定非営利活動法人ブロードバンドスクール協会「デジタル機器、サービスに関するアンケート 2022 報告」 <https://broadbandschool.jp/materials/167866531314501.pdf>

<sup>61</sup> 研究会においては、例えば、騒がしい環境や子育て等の音量を抑える必要がある状況で字幕放送を視聴すること、料理中等の目が離せない状況で解説放送を視聴すること、劇中では言及されない専門知識について解説音声を聞いて視聴体験の質を高めること等の様々なケースが想定されるとの意見があった。

害者、発達障害者等の幅広い視聴者を想定した配慮が必要ではないかといった意見があった。盲ろう者は単なる重複障害者ではなく独自の障害を持っており、より見やすい・聞きやすい字幕、解説及び手話が必要となること、また字幕や解説原稿の点字出力等の触覚の活用も必要になるとの指摘があった。知的障害者や発達障害者には言葉や文書に弱い人も存在することから、災害情報のような緊急性・公共性の高い情報を伝えるために絵を活用する、漢字にルビを付ける、難しい言葉を分かりやすい言葉に代える等、誰にでも分かりやすく、表示を視覚的に工夫することが必要とされている。また、ブープ音・警告音等の音を不安に感じることもあることが指摘された。

また、3(2)②「テキスト情報を活用したニュース速報の読み上げ」におけるテキスト情報を含め、字幕や解説原稿のテキスト情報を点字ディスプレイ等に出力できるような機器や技術の開発については従前から要望があり、本研究会でも改めて意見が寄せられた。このほか、各種技術や規格等の開発における障害者の参加を求める意見があった。

## ⑥ 放送以外の方法による情報保障

映画館における事例として、製作・配給事業者が字幕ガイドや音声ガイドのデータを付与した作品であれば、スマートフォンのアプリを通じて音声ガイド付きで、全国どこの映画館でも映画を鑑賞することができる「スマホで聴く音声ガイド」が実施されていることの紹介があり、このようなセカンドスクリーン型情報保障を解説番組の割合に含めることができないかとの意見があった。

その他、インターネットとの連携による放送番組のアクセシビリティ向上が望まれるとの意見があった。

## ⑦ インターネットコンテンツ等における対応

本研究会では、テレビ番組の再配信を含むインターネットコンテンツのアクセシビリティに関して、更なる向上を推進するための研究が必要であるとの意見があった。放送事業者がインターネット配信において現在行っている取組については、2(3)①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」及び2(3)②「解説放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」で紹介したとおりである。

また、NHKでは保有する過去の番組等の映像の一部を「NHK アーカイブスポータル



サイト<sup>62</sup>」において配信しているほか、教育現場に向けて番組映像のDVDの貸出しを行う「NHK ティーチャーズ・ライブラリー<sup>63</sup>」を実施している。民放のアーカイブスも含め、こうした歴史的・文化的価値のある過去の映像コンテンツについてもアクセシビリティの対応が求められるとの指摘があった。

## ⑧ 衛星放送における対応

NHK（BS）及び民放キー局系BS事業者5社は2018（平成30）年12月以降4K放送・8K放送を開始しているところ、その時期が現行指針の策定後であったため、現在具体的な目標は設定されていない。今回の検証において、各放送事業者により字幕及び解説の付与の取組が着実に進められていることが確認されており、今後もより一層の取組が進められる必要がある。

また、NHK（BS）及び民放キー局系BS事業者5社以外の衛星放送事業者は、地上系民間放送事業者と比べ、規模の小さい事業者が多く、字幕や解説を付与できる設備や人員に制約がある。このため、現行指針においては、NHK（BS）及び民放キー局系BS事業者5社とは異なる取扱いとなっている。衛星放送協会によれば、2021（令和3）年度の指針対象番組に占める字幕番組の割合はBS放送事業者全体の平均で約75%<sup>64</sup>、CS110度放送事業者全体の平均は約60%<sup>65</sup>と現行指針の策定時から向上しているが、アクセシビリティ向上のための取組は放送事業者ごとに濃淡があることも事実である。

---

<sup>62</sup> <https://www.nhk.or.jp/archives/>

<sup>63</sup> <https://www.nhk.or.jp/archives/teachers-1/>

<sup>64</sup> 衛星放送協会会員のBS放送（2K）の平均値。衛星放送協会調べ。

<sup>65</sup> 衛星放送協会会員のBS放送（2K）の平均値。衛星放送協会調べ。

## 4 提言

### (1) 今後の取組の方向性

ここでは本研究会における議論を踏まえた現状の分析を示すとともに、視聴覚障害者等向け放送の更なる充実に向けて総務省及び放送事業者等（放送事業者及び事業者団体をいう。以下同じ。）がそれぞれ取り組むことが望ましい事項について提言する。なお、総務省による現行指針の見直しについての具体的な方向性は、4（2）「現行指針の見直しの方向性」において詳述する。

#### ① 字幕放送（地上放送関係）

現行指針が策定された後の2018（平成30）年度から2021（令和3）年度までの実績（図表16）を踏まえると、地上放送事業者における字幕放送については、概ね現行指針の目標を達成できており、字幕放送は目標を踏まえて着実に普及が進んでいるといえる。

図表16 地上放送における字幕放送の目標及び直近4か年の実績

	目標	2018 (平成30) 年度	2019 (令和元) 年度	2020 (令和2) 年度	2021 (令和3) 年度
NHK（総合）	100%	97.4%	97.6%	98.0%	100.0%
NHK（教育）	できる限り100%に近づける	86.3%	89.9%	92.7%	94.3%
在京キー局 （5局）	100%	99.8%	100.0%	100.0%	100.0%
在阪準キー局 （4局）	100%	99.7%	100.0%	100.0%	100.0%
在名広域局 （4局）	100%	99.3%	99.6%	99.6%	99.9%
系列広域局 （101局）	・80%以上（令和9年度） ・できる限り100%	81.1%	82.8%	86.6%	87.4%
独立広域局 （13局）	できる限り多く	24.4%	28.8%	35.5%	40.0%

出典：視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）資料2

一方、2021（令和3）年度において、広域局を除く民間地上放送事業者については13局中2局、広域局については101局中9局が現行指針の目標を達成できていない。本研究会においても、地域格差の解消の観点から、広域局の目標（2027（令和9）年度までに対象放送番組の80%以上）達成に向けて、年度ごとの目標値を定めること等ができないかとの意見があったが、民間放送事業者からは、3（4）①「地域格差」

のとおりキー局が中心となって目標未達成局の支援を行っているところであり、まずは全局が現在の目標を達成することを第一とするとともに、引き続き支援を続けるとの考えが示された。具体的には、キー局が開発した「もじば」等のシステムを県域局に展開することや、キー局が中心となって全国ネット番組でのユニバーサル放送の拡充を図るとともに、目標未達成局については目標達成に向けた実施計画を策定していきたいとの説明があった。

このような状況を受けて、放送事業者等においては、まずは全ての放送事業者において現行指針の目標を達成するための一層の取組が必要であると考えられる。総務省においても、当該取組の状況等をしっかりとフォローアップしていくことが重要であることから、関係者が参加するフォローアップの場(会合)を設けることが望まれる。ここでは、指針の目標の達成状況に限らず、指針の対象となっている時間帯以外における字幕付与や、字幕の表示等の品質の改善、字幕放送の認知度の向上のための方策といった観点からも検討が行われることが望まれる。なお、既存の枠組みとして、2007(平成19)年3月の「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」の報告書の提言を受けて、放送事業者と障害者団体の「意見交換の場」が定期的開催されている。このため、フォローアップの場を設けるに当たっては、その位置づけについて整理が必要である。

特に、民放県域局においては生放送番組に対する字幕付与設備の導入が進んでいない。このため、字幕付与設備の共同利用を推進する等、より多くの放送事業者が字幕付与設備を利用可能な環境を整備することが望まれる。特に、2(5)①「字幕放送」で紹介した「もじば」においてIPやクラウドを利用した字幕番組の制作が可能となっていることを踏まえ、放送設備のIP化やクラウド化による効率的な制作体制の構築の可能性について検討を行うことが望ましい。

その上で、3(4)③「総務省による支援」で述べたように、現在の交付要綱では「生放送字幕番組普及促進助成金」の交付対象が放送事業者に限定されているが、外部委託先の事業者にも対象を拡大することで、字幕付与設備の普及がより進むことが考えられる。また、加盟事業者が共通して利用可能なシステムを用意している日本ケーブルテレビ連盟からも、支援の拡充の要望があったところである。このような放送事業者等のニーズを踏まえ、様々な機器の利用形態において、より多くの放送事業者等が当該助成金を活用し、生字幕の更なる普及が進むようにすることが必要である。総務省においては、障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法第10条、第11条及び第13条第2項の趣旨も踏まえて、効果的な支援の在り方について

て必要な検討を行うことが求められる。

また、生放送番組への字幕の付与については、3（1）①「生放送番組への字幕付与」のとおり、視聴者の許容度や制度面の整理等、誤りが生じた場合の課題が示されている。放送事業者等においては、2（3）①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」及び2（5）①「字幕放送」で紹介したNHKの実証実験の成果や障害者団体との意見交換を通じて、生放送番組の字幕における誤りがどの程度許容されるか等について議論を行うことが望まれる。総務省においても、生放送番組の字幕等の内容に係る制度面・運用面の課題について整理し、必要な検討を行うことが望まれる。加えて、放送法第20条第6項において、NHKに対して字幕放送及び解説放送の実施について他の放送事業者への協力に関する努力義務が規定されていることを踏まえ、NHKと民間放送事業者との協力を推進する場を設けることが求められる。

さらに、総放送時間に対する字幕付与の割合が低い、字幕放送における指針の対象となる放送時間を現行の「6時から25時まで」から拡大できないか、深夜帯（1時から6時まで）の時間帯の目標値を追加できないかといった意見があった。また、指針における「字幕付与可能な放送番組」の対象についても十分な検討を行ってほしいとの意見があった。指針の対象となる放送時間や放送番組の拡大については、今後、利用者のニーズや放送事業者における実績について総務省において調査分析を行い、必要な検討を行うことが望まれる。

2（2）②「高齢化の状況」で述べたように、我が国の高齢者人口は年々増加し、字幕放送のニーズが高まることが想定される一方で、3（4）④「認知度の向上」のとおり字幕放送を必要とする人に認知されていない課題もある。本研究会では、先述のフォローアップの場においては高齢者の意見も踏まえることや、厚生労働省等の関係府省庁とも連携して、高齢者が字幕放送にアクセスしやすい環境を整備することなど、高齢者に焦点を当てた意見も寄せられた。総務省としても、今後の更なる高齢化を見据えた取組を行うことが期待される。

## ② 解説放送（地上放送関係）

現行指針が策定された後の2018（平成30）年度から2021（令和3）年度までの実績（図表17）を踏まえると、地上放送事業者における解説放送については、概ね現行指針の目標を達成できており、解説放送は目標を踏まえて着実に普及が進んでいるといえる。

図表17 地上放送における解説放送の目標及び直近4か年の実績

	目標	2018 （平成30） 年度	2019 （令和元） 年度	2020 （令和2） 年度	2021 （令和3） 年度
NHK（総合）	・13.5%以上（令和4年度） ・15%以上（令和9年度）	16.4%	17.9%	16.6%	15.2%
NHK（教育）	・19%以上（令和4年度） ・20%以上（令和9年度）	19.8%	20.0%	19.6%	19.9%
在京キー局 （5局）	・13.5%以上（令和4年度） ・15%以上（令和9年度）	16.0%	17.1%	16.7%	17.6%
在阪準キー局 （4局）	・13.5%以上（令和4年度） ・15%以上（令和9年度）	15.0%	16.3%	16.0%	16.2%
在名広域局 （4局）	・13.5%以上（令和4年度） ・15%以上（令和9年度）	13.4%	15.8%	16.4%	17.7%
系列県域局 （101局）	10%以上に努める（令和9年度）	7.7%	8.4%	8.4%	8.8%
独立県域局 （13局）	できる限り多く	0.6%	0.7%	1.0%	1.1%

出典：視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）資料2

一方、2021（令和3）年度において、県域局を除く民間地上放送事業者については13局中3局、県域局については努力目標であるが101局中46局が現行指針の目標を達成できていない。これについて、放送事業者等は字幕放送と同様、地域格差の解消に向けてキー局が中心となって目標未達成局を支援する取組を行っており、まずは全ての放送事業者において現行指針の目標を達成するための一層の取組が必要であると考えられる。加えて、放送設備のIP化やクラウド化による解説番組の共同制作等の効率的な制作体制の構築の可能性について検討を行うことが望ましい。

本研究会では、放送事業者に対し、2021（令和3）年度時点で既に現行指針における2027（令和9）年度までの目標を達成している放送事業者があることについて指摘があり、このような放送事業者については目標値の引き上げを検討してほしいとの意見があった。これに対しても、放送事業者からは新たなジャンルの番組や見逃し配信への解説音声の付与を進めたいとの考えが示されている。

また、NHKからは、解説音声は生放送番組に付与することが困難であり、主音声の隙間に効果的に付与できる番組に限られるため、これ以上の解説音声の付与率の向上は難しいとの指摘があった。しかしながら、NHKが行っている生放送における解説音声配信に関する取組の成果等のベストプラクティスの共有を図ること、また、この取組に当たっては、①で述べたNHKと民間放送事業者との協力を推進する場を設けることが求められる。

以上を踏まえ、4(1)①「字幕放送(地上放送関係)」で述べたフォローアップの場において、解説放送についても取組状況等の確認を行うことが望まれる。

さらに、解説放送における指針の目標の対象となる放送時間や放送番組の拡大についても、利用者のニーズや放送事業者における実績について総務省において調査分析を行い、必要な検討を行うことが望ましい<sup>66</sup>。

### ③ 手話放送(地上放送関係)

現行指針が策定された後の2018(平成30)年度から2021(令和3)年度までの実績(図表18)を踏まえると、地上放送事業者における手話放送については、概ね現行指針の目標を達成できており、手話放送は目標を踏まえて着実に普及が進んでいるといえる。

図表18 地上放送における手話放送の目標及び直近4か年の実績

	目標	2018 (平成30) 年度	2019 (令和元) 年度	2020 (令和2) 年度	2021 (令和3) 年度
NHK(総合)	・15分以上(令和9年度)	8分	54分	43分	1時間16分
NHK(教育)	・15分以上(令和9年度)	4時間7分	4時間8分	4時間26分	4時間8分
在京キー局 (5局)	・15分以上(令和9年度)	12分	19分	20分	18分
在阪準キー局 (4局)	・15分以上(令和9年度)	11分	6分	12分	13分
在名広域局 (4局)	・15分以上(令和9年度)	14分	18分	23分	24分
系列広域局 (101局)	-	12分	17分	20分	21分
独立広域局 (13局)	-	1時間27分	1時間31分	1時間22分	1時間26分

出典：視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会(第3回)資料2

<sup>66</sup> 研究会においては、解説を付与するコストが番組によって大きく異なることから、映像と音声を両方使うテレビジョン放送というメディアの特徴も考慮しつつ、今後の解説放送のあり方について検討が必要なのではないかとの意見があった。

一方で、県域局を除く民間地上放送事業者については 13 局中 4 局が目標を達成できていないことから、字幕放送や解説放送と同様、全ての放送事業者において現行指針の目標を達成するための一層の取組が必要であると考えられる。また、県域局についても、手話放送の実施に当たっては 3（3）①「人員・コスト」、3（4）①「地域格差」及び 3（4）②「災害発生時等の対応」に示したような人員・体制面での課題が大きく、放送事業者及び障害者団体の双方から手話通訳人材の育成について要望があった。総務省においては、障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法第 13 条第 1 項の趣旨を踏まえ、地方に重点を置きつつ、2（4）②「テレビジョン放送における手話通訳育成に関する調査研究」で述べたテレビジョン放送における手話通訳人材の育成を継続することが求められる。

目標の達成に向けて段階的な目標設定をすべきとの意見もあったが、まずはボトルネックとなっている手話通訳人材の確保を図ることにより、現実的に取組を進めていくことが望ましい。一方で、放送設備の IP 化やクラウド化による手話番組の共同制作等の効率的な制作体制や、手話通訳者を効率的に確保することができる仕組みの構築の可能性についても検討を行うことが望ましい。

大規模災害発生時等の対応について、現行指針では字幕放送において「大規模災害等が発生した場合は、この時間帯（注：現行指針の対象となっている 6 時から 25 時までのうち、連続した 18 時間）に関わらず、できる限り速やかに対応」としているが、手話放送についても同様に記載すべきとの要望があった。しかし、放送事業者の取組状況に鑑みると、現時点では指針に同様の形で記載することは難しいと考えられる。

しかしながら、2（3）③「手話放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」や 3（4）②「災害発生時等の対応」で取り上げたように、放送事業者においては行政機関等による会見に手話通訳者が同席している場合にその通訳者も映り込ませるといった対応や、NHK による自動手話 CG 作成、一部の民放県域局による積極的な手話放送の取組が進められており、放送事業者間でこうした取組の共有を図り、一層の普及に向けて取り組む必要がある。そのため、手話放送についても、放送法第 20 条第 6 項の趣旨を踏まえ、4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」で述べた NHK と民間放送事業者との協力を推進する場を設けることが求められる。

これらの取組を踏まえつつ、字幕放送や解説放送と同様、4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」で述べたフォローアップの場において取組状況等の確認を行うことが

望まれる。

全日本ろうあ連盟及び日本障害者リハビリテーション協会からは、手話放送におけるパーセンテージによる目標設定や実績の公表について要望が寄せられた。これに当たっては、字幕放送及び解説放送と同様、普及目標の対象となる番組及び時間帯の設定が必要となると考えられるところ、本研究会においては、対象番組・時間帯について字幕放送と同様にすべき等の意見があった。

一方で、手話放送を急速に拡充させることは極めて困難であり、技術的な課題や視聴者のニーズ等を踏まえ、対応可能な、あるいはニーズが高い番組や時間帯から順次取組を進めることが現実的との意見もあった。そこで、視聴者のニーズや放送事業者における取組、更なる普及を図る上での課題について、総務省において調査分析を行うとともに、障害者団体、放送事業者等が参加する検討の場<sup>67</sup>を設けることが求められる。当該検討の場においては、3（3）②「手話放送に適する番組内容」で述べた論点も含め、手話の付与を重点的に推進すべき時間帯や番組の種類等について議論することが望まれる。なお、議論に当たっては、視聴者の事情によって重要と感じる情報の種類が異なることに留意すべきである。

また、本研究会においては、2（4）①ア「字幕番組、解説番組、手話番組等の制作費を対象とした支援」において紹介した「目で聴くテレビ」に関する意見が複数あった。聴覚障害者は、放送事業者によって字幕や手話が付与されていない番組であっても、外部の機器やサービスと組み合わせることで情報の取得等ができるようになる。利用者にとって必要な情報が提供され続けるよう、NICTの手話翻訳映像提供促進助成金の交付が今後も引き続き行われるとともに、関係者において更なる普及活動に取り組むことが望ましい。

---

<sup>67</sup> 4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」で述べたフォローアップの場を活用することも想定される。



#### ④ 衛星放送

現行指針が策定された後の2018（平成30）年度から2021（令和3）年度までの実績（図表19及び図表20）を踏まえると、2020（令和2）年度及び2021（令和3）年度については、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により十分な体制が構築できなかったこと等により、字幕及び解説の付与率が下がっている放送事業者が存在する。しかし、全体としてみると、現行指針が策定された2018（平成30）年度から字幕及び解説の付与率は向上している。

図表19 衛星放送における字幕放送の目標及び直近4か年の実績

	目標	2018 （平成30） 年度	2019 （令和元） 年度	2020 （令和2） 年度	2021 （令和3） 年度
NHK（BS1）	できる限り100%に近づける	28.7%	34.3%	44.2%	42.8%
NHK（BSプレミアム）	100%	84.3%	87.6%	89.9%	90.9%
NHK（BS4K）	-	87.1%	85.1%	87.0%	87.8%
NHK（BS8K）	-	61.3%	73.8%	67.2%	74.1%
キー局系BS5社 （2K）	・50%以上（令和9年度） ・できる限り100%	34.6%	52.2%	53.4%	54.2%
キー局系BS5社 （4K）	-	63.0%	55.3%	52.7%	54.3%

出典：視聴覚障害者等向け放送の充実にに関する研究会（第3回）資料2

図表20 衛星放送における解説放送の目標及び直近4か年の実績

	目標	2018 （平成30） 年度	2019 （令和元） 年度	2020 （令和2） 年度	2021 （令和3） 年度
NHK（BS1）	できる限り15%に近づける （令和9年度）	1.6%	3.9%	2.2%	3.0%
NHK（BSプレミアム）	できる限り15%に近づける （令和9年度）	7.0%	8.7%	9.0%	11.1%
NHK（BS4K）	-	2.2%	11.5%	10.3%	8.8%
NHK（BS8K）	-	7.7%	11.0%	8.9%	8.0%
キー局系BS5社 （2K）	5%以上に努める（令和9年度）	1.2%	0.6%	1.3%	1.5%
キー局系BS5社 （4K）	-	1.1%	0.6%	1.3%	1.5%

出典：視聴覚障害者等向け放送の充実にに関する研究会（第3回）資料2

本研究会では、字幕放送について積極的な取組を行う衛星放送事業者（ジェイ・スポーツ）から、字幕放送の運用体制や制作体制の事例として、番組の内容や字幕制作期間に応じてリスピーカーによる音声認識方式と手入力方式を使い分けて対応していること、字幕制作設備と制作スタッフの外部委託により効率的な運用管理体制を構築することで負担が軽減すること、業務を長く続けることで音声認識率や文字修正のタイピング速度が向上し、より正確な字幕がより早く放送できるようになること等が紹介された。また、地上波における事例ではあるが、TBS テレビ等が開発した AI 生字幕付与システム「もじば」を活用した事例も紹介された。字幕放送の取組の途上にある衛星放送事業者にとって、他社の事例を知ることは今後の対応を検討する上で大きな意義があり、業界全体の字幕付与等の底上げにつながることを期待される。また、他の放送事業者の番組を購入して放送する場合には、字幕のデータを合わせて購入する等の取組を積極的に行うことも考えられる。

今後も衛星放送事業者全体として、字幕の付与等に係る具体的な運用体制や制作体制に関する積極的な事例共有や、4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」で述べたNHKと民間放送事業者との協力を推進する場等を通じ、情報アクセシビリティの向上に向けた取組の底上げを図ることが必要である。総務省においても、本取組が円滑に行われるよう、衛星放送事業者との意見交換や関係団体への情報提供を継続することが求められるほか、4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」で述べたフォローアップの場において、衛星放送についても取組状況の確認を行うことが望まれる。

## (2) 現行指針の見直しの方向性

2018（平成30）年2月に策定された現行指針は、2018（平成30）年度から2027（令和9）年度までの普及目標を定めたものであり、技術動向等を踏まえて5年後を目途に見直しを行うこととされている。ここでは、本研究会の議論を踏まえ、現行指針の見直しの方向性について示す。

### ① 前文

#### ア 障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法との関係

2（1）①「障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律」のとおり、2022（令和4）年5月に障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法が公布・施行された。本研究会においても、指針の前文において、現在の障害者権利条約、障害者基本法及び障害者差別解消法に加えて、同法について言及すべきとの意見があった。

同法の施行により、情報アクセシビリティの向上について政府全体としても一層の取組が求められているところ、指針の前文において同法についても記載することが適当である。

#### イ 改正時期

現行指針には「本指針は、技術動向等を踏まえて、5年後を目途に見直しを行う」と記載があるところ、今回の見直しがこれに当たるため、見直しに当たっては本記載を削除することが適当である。

なお、本指針は2027（令和9）年度までの目標を定めるものであるが、その後の目標を定める新たな指針の策定の時期については、放送事業者の取組状況等を踏まえ、利用者も参加した上で柔軟に検討することが望ましい。

#### ウ 放送事業者による独自の取組

本研究会では、特に字幕放送及び解説放送については、既に現行指針の目標を達成している放送事業者の目標設定について指摘があった。

このような事業者においては、指針で定められた目標にとどまらず、各放送事業者においてより高い目標を設定の上、更なる取組を推進するよう促す旨追記を行うことが適当である。これを受けて、各放送事業者が自主的な目標を設定し、指針で定められた目標値以上の取組を実施することが期待される。併せて、品質の向上等、放送時間の割合に係る目標値にとらわれない取組も期待される。

## エ 生成A Iの活用

近年、質問や作業指示等に応え、画像や文章、音楽、映像、プログラム等の多様なコンテンツを生成するA Iが急速に発展し、情報アクセシビリティの向上への活用も期待されていることから、その活用可能性について本研究会で議論を行った。生成A Iの活用により、字幕付与に際しての音声内容の要約生成や映像情報を踏まえた解説原稿の生成等に期待する意見があった一方で、生成A Iの活用に関する社会的合意の必要性、課題やリスクの洗い出し・検証の必要性、生成された情報の信頼性の観点などから引き続きの議論が必要であり、現時点での活用に慎重な意見があった。

これを踏まえ、生成A Iの活用の検討に当たってはポテンシャルとリスクの両面があることを認識しつつ、引き続き利用者を含む幅広い意見を踏まえながら、技術開発や議論の動向を注視していく旨追記することが適当である。

### ② 字幕放送（地上放送関係）

4（1）①「字幕放送（地上放送関係）」のとおり、字幕放送における地域格差の解消に向けて、全ての放送事業者が現行指針の目標を達成できるよう、放送事業者による取組が進められている。また、2（3）①「字幕放送の現状及び放送事業者の取組（地上放送関係）」で紹介したように、現行指針の対象となっている放送時間以外の番組への字幕付与の取組が進められているものの、深夜帯における対象時間帯の拡大は人材確保、労務管理等の観点から困難な状況である。

よって、現行指針における普及目標の対象（放送時間及び放送番組）及び目標値については、現行のものを維持することが適当である。

また、現行指針においては、複数人が同時に会話を行う生放送番組について、「技術的に字幕を付すことができない放送番組」として例示され、字幕付与可能な放送番組から除かれている。2（5）①「字幕放送」で紹介しているとおり、現在も当該番組への字幕付与に関して研究が進められているところであり、その精度や実用化後の利用状況を踏まえ、今後も検討していく必要がある。

### ③ 解説放送（地上放送関係）

#### ア 目標値

4（1）②「解説放送（地上放送関係）」のとおり、解説放送についても、放送事業者は字幕放送と同様に地域格差の解消に向けた取組を行っているところであるほか、放送事業者によっては解説付与の余地が減っており、更なる取組が難しくなっ

きている。

このような状況を踏まえ、現行指針における普及目標の対象（放送時間及び放送番組）及び目標値については、現行のものを維持することが適当である。

## イ 音声による読み上げの対応

音声による読み上げについては、現行指針では「大規模災害時等にチャイム音とともに緊急・臨時に文字スーパーを送出する場合、できる限り読み上げる等により音声で伝えるよう努めるものとする」としている。これについて、大規模災害だけに重きを置くことにならないよう、生命や安全を脅かすものが含まれるような記載にすべきとの意見があった。

3（2）①「文字のみで表示される情報の音声化」で紹介したとおり、音声の読み上げの対応については放送事業者において様々な取組が行われているところである。これを踏まえて、現行指針における音声による読み上げに関する記載については、大規模災害に限らず、視聴者の生命・安全に関する情報を含むことが明確になるよう修正することが望ましい。

## ④ 手話放送（地上放送関係）

### ア 目標値

3（3）①「人員・コスト」で述べたとおり、手話放送の充実に当たっては人員やコストの課題があり、特に民放地域局において顕著であることから、指針の目標の対象となる事業者については、現行のものを維持することが適当である。

一方で、4（1）③「手話放送（地上放送関係）」で述べた手話放送の実施状況を踏まえると、NHKにおいては現行指針の目標を大幅に上回る実績があり、より実態に即した目標設定を行うことが望ましい。

その他の目標値については現行のものを維持することが適当であると考えられるが、現行指針の目標の対象となっていない事業者も含め、手話放送の充実に向けて、より一層の取組を行うことが期待される。

### イ 手話通訳を映り込ませる対応

4（1）③「手話放送（地上放送関係）」のとおり、大規模災害発生時等の対応について、字幕放送のように「できる限り速やかに対応」する旨を指針に記載することは難しい。一方、放送事業者においては行政機関等による会見に手話通訳者が同席している場合にその通訳者も映り込ませるといった対応が行われていることから、この

ような方法も含めた記載を行うことは考えられる。

したがって、手話通訳者が同席する会見等の中継する場合、できる限り手話を映り込ませよう努めるものとする旨を追記することが適当である。

## ⑤ 衛星放送

2018（平成30）年12月以降に開始された4K放送・8K放送については、総務省において毎年の実績を集計・公表しており、字幕及び解説の付与の取組が着実に進められている。今後もアクセシビリティの向上に向けた取組を継続していくことが必要であることから、これらについても指針の対象として位置付けることが適当である。

### ア 4K放送・8K放送

#### （ア）NHKについて

現行指針の対象として位置付けられていないBS4K及びBS8Kについては、NHKからBS1及びBSプレミアムと同様にアクセシビリティの向上に向けた継続的な取組が紹介されたところ、例えば、現在BS1において求められている目標と同様の目標とすることが考えられる。その場合には、字幕放送の目標はBS4K及びBS8Kについても、できる限り目標に近づくよう字幕を付与する旨追記することが適当である。また、解説放送の目標は2K放送と4K放送・8K放送を区分する記載とはなっていないため、現行指針の記載を変更せずに、BS4K及びBS8Kについても指針の対象とすると整理することが適当である。

なお、2023（令和5）年1月に「NHK経営計画（2021-2023年度）」が修正され、2024（令和6）年3月にBSプレミアムの停波を行うこと、それに先立ち2023（令和5）年12月には番組改定（「NHK BS」及び「NHK BSプレミアム4K」）を行うこと等が公表されている。

このような状況の中で、番組改定後にどのような編成となるかは具体的にないことに鑑みると、現行指針の対象となっているBS1からNHK BSに移行するに当たり、現時点で具体的な数値を目標として設定することは難しいと考えられる。NHKにおいては、番組改定後の目標値に関する考え方についてできる限り早期に整理し、総務省においては、それを踏まえて適切な時期に指針における対応を整理することが適当である。それまでの間、NHK BS及びNHK BSプレミアム4Kについては、字幕放送は「できる限り目標に近づくよう字幕付与」を、解説放送は「できる限り目標に近づくよう解説付与」を目標とすることが適当である。

#### (イ) 民放キー局系 BS 事業者 5 社

民放キー局系 BS 事業者 5 社が実施している 4K 放送については、2K 放送と 4K 放送でサイマル放送を実施することを基本としているとの説明があった。将来的には 4K 放送独自の番組編成となることも考えられるものの、現在の状況を踏まえ、4K 放送についても 2K 放送と同じ目標を設定することが適当である。

現在の民放キー局系 BS 事業者 5 社の目標は、字幕放送及び解説放送のいずれの目標においても 2K 放送と 4K 放送を区分する記載とはなっていない。このため、現行指針の記載を変更せずに、民放キー局系 BS 事業者 5 社の 4K 放送についても指針の対象とすると整理することが適当である。

#### イ 衛星放送（全体）

障害者団体から BS 放送の字幕付与等の割合が全般的に低いことを改善すべく具体的な取組を求める意見があったことも踏まえ、業界団体と連携しつつ事業者間で具体的な運用体制や制作体制の事例共有を積極的に行い、衛星放送業界全体として、情報アクセシビリティの向上に向けた取組の底上げを図ることが望まれる。その前提で、NHK（BS）及び民放キー局系 BS 事業者 5 社以外の衛星放送事業者については、今回直ちに指針に具体的な数値目標を設定することまでは行わず、現行のものを維持することが適当である。