

No. 1097 (2020. 4. 7)

電話リレーサービスの現状と課題

はじめに

I 電話リレーサービスをめぐる状況

II 電話リレーサービスの形態

III 諸外国の概況

IV 日本における取組

おわりに

キーワード：聴覚障害者、コミュニケーション、通信インフラ、手話、電話、緊急通報、電気通信役務、手話通訳士、手話通訳者、要約筆記者

- 公的制度としての電話リレーサービスの提供について、G7のうち、日本は唯一の未実施国である。
- (公財) 日本財団の電話リレーサービス・モデルプロジェクトでは、民間会社及び聴覚障害者情報提供施設が参画し、手話通訳及び文字通訳のサービスが提供されているが、2021(令和3)年3月31日にプロジェクトは終了する予定である。
- 政府のデジタル活用共生社会実現会議 ICT アクセシビリティ確保部会 電話リレーサービスに係るワーキンググループは、2019(令和元)年12月に報告書を公表し、サービス実施に当たっての課題や論点を提示した。それを踏まえ、政府は、第201回国会(常会)に、「聴覚障害者等による電話の利用の円滑化に関する法律案」を提出した。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 あべ おさむ 阿部 泰

はじめに

電話リレーサービスとは、耳の聞こえない人（聴覚障害者）と耳の聞こえる人（健聴者）¹とを、オペレーターが「手話」や「文字」と「音声」とを通訳することにより、即時双方向につながりサービスである²。電話という日常的な通信手段に対する聴覚障害者のアクセスを可能とするサービスとして、G7 各国を始め、世界 25 か国で公的制度として提供されている³。日常生活の利便性のみならず、緊急時の通報手段の確保の観点から、聴覚障害の当事者からは長らくその実現が求められていた⁴。

本稿では、公的制度としての電話リレーサービスをめぐる日本の状況を確認し、電話リレーサービスの主な形態及び諸外国の導入事例を概観した上で、公的制度としてサービスを導入する上での論点、課題等を整理する。

I 電話リレーサービスをめぐる状況

1 聴覚障害者の置かれている現状

聴覚障害者が自分の意思等を他者に対し遠隔で伝える場合⁵、これまでは主にファックスや電子メールが利用されてきた。最近では、スマートフォンやタブレット端末が普及し、様々なアプリをダウンロードして利用することで、意思疎通の手段の幅が広がっている。しかし、これらの手段は、電話の持つ二つの大きな特徴である「即時性」（リアルタイム）と「双方向性」が十分ではなく、聴覚障害者にとっては、相手がその内容を把握したのかが不明であるとともに、自身の伝えた意思に対する回答や反応を受動的に待ち続けなければならない⁶。予約日時の変更や忘れ物の照会などの日常的な行為に支障を来すのみならず、電話が利用できないことによる特に深刻な問題は、警察、消防、海難等の緊急通報が極めて困難なことである⁷。聞こえる

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020（令和2）年3月10日である。

¹ 「聴覚障害者」には「ろう者」及び「難聴者・中途失聴者」が含まれ、「聞こえない人・聞こえにくい人」と表現されることもあるが、本稿では「聴覚障害者」と表現する。また、耳の聞こえる人を「健聴者」と表現することがあるが、本稿においては、以下「聞こえる人」と表現する。参考として、日本財団『電話のバリアフリーに関する調査報告書』2018.8, 目次の「※」。日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクトウェブサイト <<http://trs-nippon.jp/wpcore/wp-content/uploads/2019/04/電話のバリアフリーに関する調査報告書.pdf>>

² デジタル活用共生社会実現会議 ICT アクセシビリティ確保部会「電話リレーサービスに係るワーキンググループ「公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に向けて—電話リレーサービスに係るワーキンググループ報告—」2019.12, p.3. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000658394.pdf> なお、以下脚注において、本ワーキンググループを「WG」と略称する。

³ 日本財団 前掲注(1), pp.22-24.

⁴ 一例として、高岡正「電話リレーサービス」『ノーマライゼーション』219号, 1999.10, p.35.

⁵ ここでは、電話リレーサービス（民間事業者による現行のものを含む。）が利用できない場合の聴覚障害者の状況について述べる。なお、民間事業者による現行の電話リレーサービスについては、「IV 日本における取組」で後述する。

⁶ SNS には、送信先が「既読」したのかが分かる機能を有するものがあるが、電話の即時性には及ばないであろう。

⁷ 2017（平成29）年6月3日の愛知県西尾市の三河湾でのプレジャーボート転覆事故及び2018（平成30）年10月20日の岐阜・長野県境奥穂高岳での遭難事故においては、聴覚障害者からの通報を受け、本来緊急通報を受け付けていない現行の電話リレーサービスを通して、オペレーターの人命優先の判断の下に海上保安庁及び消防への緊急通報が行われた。その結果、転覆事故では4名全員が、遭難事故では2名（1名は死亡）が、それぞれ救助されたが、これらの事故は、24時間365日の緊急通報を可能とする電話リレーサービスの必要性を強く認識させること

人が当然のものとしてその有用性を享受している電話という通信手段を利用できないために、聴覚障害者は、生活の便利さの喪失はもとより、命の危険と隣り合わせという状況に置かれている。

2 国際条約及び国内法等との関係

ここでは、公的制度としての電話リレーサービスに関する国際条約及び国内法等の規定を概観し、サービス導入のための制度（法令）整備を行うに当たって留意及び参照すべき事項を確認する。（1）～（4）は障害者施策に関する国際条約及び法律等、（5）及び（6）は通信に関する法律等である。

（1）障害者権利条約

2014年1月に国際連合へ批准書を寄託し、同年2月に日本において発効した「障害者の権利に関する条約」⁸（障害者権利条約）は、第9条「施設及びサービス等の利用の容易さ」において、障害者が他の者と平等に「情報、通信その他のサービス（電子サービス及び緊急事態に係るサービスを含む。）」を利用することができるよう適切な措置を採ることを締約国に対して求めている。

（2）障害者基本法

「障害者基本法」（昭和45年法律第84号）は、第3条において、全ての障害者が「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」なければならないとする一方、第22条において、国及び地方公共団体は、電気通信サービスの利用に関する「障害者の利便の増進」が「図られるよう必要な施策を講じなければならない」とし、あわせて、電気通信事業者に対しても、サービスの提供に当たり「障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない」としている。また、第11条第1項において、「障害者のための施策に関する基本的な計画」の策定を政府の義務としている。

（3）障害者基本計画（第4次）

障害者基本法第11条第1項に基づき2018（平成30）年3月に閣議決定された「障害者基本計画（第4次）」では、「Ⅲ 各分野における障害者施策の基本的な方向」のうち「2. 情報アクセシビリティの向上及び意思疎通支援の充実」の中で、それまでの基本計画には見られなかった「聴覚障害者が電話を一人でかけられるよう支援する電話リレーサービスの実施体制を構築する」旨が明記された。また、「聴覚…（中略）…の障害や難病のため意思疎通を図ることに

となった（三河湾のプレジャーボート転覆事故については、「海で遭難の聴覚障害者、「電話リレーサービス」で救助」2017.6.5. 日本財団ブログ「「みんながみんなを支える社会」に向けて」<<https://blog.canpan.info/nfkouhou/archive/957>>、奥穂高岳の遭難事故については、「動画手話通訳「24時間必要」『毎日新聞』2018.11.24, 夕刊を参照。）。他方、スマートフォンのアプリによる緊急通報の取組（「110番アプリ」、「Net119緊急通報システム」、「NET118番」など）も各方面で行われている。

⁸ 「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」2019.12.9. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html>

支障がある障害者に対して、手話通訳者、要約筆記者…（中略）…等の派遣、設置等による支援や…（中略）…、手話通訳者、要約筆記者…（中略）…等の養成研修等の実施により人材の育成・確保を図り、コミュニケーション支援を充実させる」としている⁹。

(4) 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律

「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（いわゆる「障害者差別解消法」。平成25年法律第65号）第6条第1項は、政府に対して、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針の策定を義務付けており、これに基づいて策定された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」¹⁰においては、手話によるコミュニケーションを合理的配慮の一例として掲げるほか、その基盤として、情報アクセシビリティの向上等の環境整備の必要性に言及している。その上で、「意思表示やコミュニケーションを支援するためのサービス…（中略）…等の人的支援、障害者による円滑な情報の取得・利用・発信のための情報アクセシビリティの向上」について、「技術進歩の動向を踏まえた取組が期待される」としている¹¹。

(5) 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

「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）第3条は、総務大臣に対し、通信・放送役務の利用に関する身体障害者の利便の増進を図るため、通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する基本的な方針の策定を義務付けている。これに基づいて策定された「通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する基本的な方針」¹²においては、「テレビジョン放送、ラジオ放送、電話といった最も基本的な通信・放送役務についてみても、視聴覚障害者の利用には著しい不便がある」とされているが、「当面、通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関しては、テレビジョン放送における視聴覚障害者への対応に重点を置くこととし」、その他の事業については、「財源の状況や身体障害者のニーズ等を勘案しつつ必要な措置を講じていくこととする」と記述されるにとどまっている¹³。

(6) 電気通信事業法

「電気通信事業法」（昭和59年法律第86号）では、第2条第1号において、電気通信を「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受けること」と定義しているが、ここでは、文字を「符号」、音声を「音響」、映像（手話の動画を含む。）

⁹ 「障害者基本計画（第4次）」（平成30年3月30日閣議決定）pp.20-21. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/kihonkeikaku30.pdf>>

¹⁰ 2015（平成27）年2月24日閣議決定。

¹¹ 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/honbun.html>>

¹² 「通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する基本的な方針」（平成5年郵政省告示第503号。平成27年3月31日最終改正）総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000360241.pdf>

¹³ この点について、数値目標の設定等具体的な施策が行われているテレビ放送字幕化と、いまだ国の施策として確立していない電話リレーサービスとの温度差を強く指摘する声がある。日本財団「提言 聴覚障害者が電話を使える社会の実現を！」2014.10, p.8. 日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクトウェブサイト <<http://trs-nippon.jp/pdf/20150204.pdf>>

を「映像」と解することが可能である¹⁴。ただし、同条第3号において、電気通信役務を「電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供すること」と定義した上で、第7条において、「基礎的電気通信役務」を「国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべきもの」と定義し、同法の下位規定である「電気通信事業法施行規則」（昭和60年郵政省令第25号）第14条において、基礎的電気通信役務を「音声伝送役務」に限定している¹⁵。

II 電話リレーサービスの形態

電話リレーサービスには様々な形態がある。代表的なものとしては、まず、①映像による手話発語と音声による発語とをオペレーターが相互に通訳するビデオリレーサービス（Video Relay Service: VRS）及び②文字データによる通信と音声による発語とをオペレーターが相互に通訳する文字リレーサービス（Text Relay Service: TXT）¹⁶があり、日本で当面、導入が目指されているのもこれら二つの形態である。このほか、③音声による発語をオペレーターが文字化し文字表示機能付き電話に表示させる文字表示電話サービス¹⁷（Captioned Telephone Service: CTS）、④主に発話可能な聴覚障害者等が聞こえる人に音声によって直接話しかけ、聞こえる人の音声はオペレーターが文字化して聴覚障害者等に伝える音声リレー（ボイスキャリーオーバー）（Voice Carry Over: VCO）、⑤主に言語障害者の文字による発語をオペレーターが音声で聞こえる人に伝え、聞こえる人は音声で直接話しかける音声リレー（ヒアリングキャリーオーバー）（Hearing Carry Over: HCO）、⑥言語障害者等の不明瞭な発語をオペレーターが明瞭な音声でリスピーク（復唱）する音声リレーサービス¹⁸（Speech to Speech Relay Service: STS）等の形態がある¹⁹（図）。

多様なサービスの形態があるのは、手話を母語とする人、文字を中心としたコミュニケーションが得意な人、聞こえないが発語が可能な人、聞こえるが発語が困難な人（言語障害者）など、聴覚障害者等の様々なニーズに対応する必要があるためである。なお、聞こえる人とオペレーターの間的情報伝達は音声によって行われるため、聞こえる人は当然ながら電話の受話器を介してオペレーターと会話することになるが、聴覚障害者とオペレーターの間的情報伝達は、主に手話の映像や文字データの送受信によって行われるため、多くの場合、聴覚障害者は、電話の受話器に代わりパソコンやスマートフォンなどの情報機器を用いて、オペレーターと会話することになる。

¹⁴ 藤田潔・高部豊彦監修、高嶋幹夫『実務電気通信事業法』NTT出版、2015、p.40。

¹⁵ この点について、基礎的電気通信役務に映像や文字を含め、手話映像や文字送信による伝送役務を基礎的電気通信役務の中に位置付けるべきという指摘がある。一般財団法人全日本ろうあ連盟電話リレーサービス制度化検討委員会電話リレーサービス法制化ワーキンググループ『電話リレーサービス制度化に向けた提言』2019.4.1、pp.10-11。
<<https://www.jfd.or.jp/trs/files/pdf/21090401-trs-teigen.pdf?0516>>

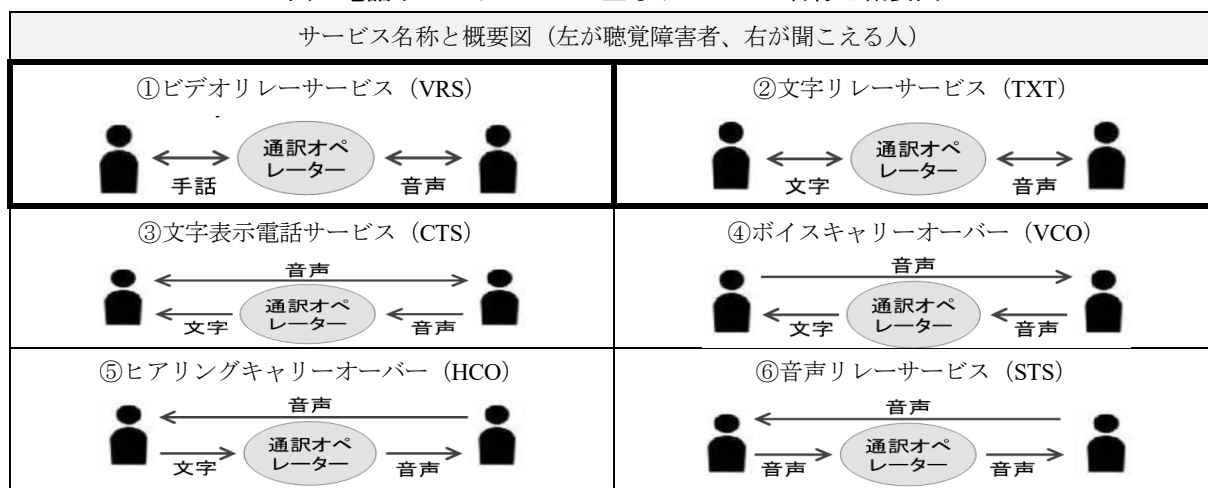
¹⁶ 「Message Relay Service: MRS」と表現されることもある。また、各語の頭文字をとって「TRS」と略することもあがるが、電話リレーサービス（Telecommunication Relay Service）全体を「TRS」と略することがあるため、ここでは「TXT」という略称を用いることとする。

¹⁷ このサービスは、発声が可能である聴覚障害者の利用を想定しており、聴覚障害者は、自らの声で発語し、聞こえる人に対して話しかけることになる。また、聴覚障害者の側には、オペレーターから送信された文字を表示させるための画面を具備した専用の電話機が必要となる。

¹⁸ このサービスでは、聞こえる人は音声で直接言語障害者等に話しかけることになる。

¹⁹ 日本財団 前掲注(1)、pp.35-36。

図 電話リレーサービスの主なサービスの名称と概要図



(出典) 日本財団『電話のバリアフリーに関する調査報告書』2018.8, pp.35-36. 日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクトウェブサイト <<http://trs-nippon.jp/wpcore/wp-content/uploads/2019/04/電話のバリアフリーに関する調査報告書.pdf>> を基に筆者作成。

III 諸外国の概況

ここでは、公的制度としての電話リレーサービスが既に提供されている諸外国の状況を概説する。G7 から米国及びカナダを、アジアでサービスが提供されている韓国及びタイを、その他の地域から、欧州のスウェーデンとオセアニアの豪州を、それぞれ取り上げる。

1 米国

根拠法令は、障害を持つアメリカ人法 (Americans with Disabilities Act: ADA) 及び 1996 年通信法 (Telecommunications Act of 1996) であり、所管官庁は、連邦通信委員会 (Federal Communications Commission: FCC) である²⁰。

米国では 1966 年に TXT が開始され、世界で最初に電話リレーサービスが運用された。その後、1990 年に施行された ADA に基づき、FCC 及び電気通信事業者がサービスを提供する義務を負うこととなり²¹、現在では VRS 及び TXT のほか、CTS、VCO、HCO 及び STS も提供されている。通信料以外の利用者負担はなく、全てのサービスについて 24 時間 365 日のサービス提供が行われている²²。

サービス運営の資金は、通信事業者が全ての利用者から毎月少額ずつ利用料に上乗せして徴収した料金に基づく電話リレーサービス基金によって賄われており、この基金は FCC が管理している。サービスは主に民間の事業者によって提供されており、サービス事業者は、通訳時間に応じて、毎年 FCC によって定められるサービスの種類ごとの分単価に基づき、電話リレーサービス基金からの支払を受ける²³。サービス全体に係る支出規模は、約 1700 億円である²⁴。

²⁰ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

²¹ 日本財団 前掲注(13), p.22.

²² 日本財団 前掲注(1), pp.49-50.

²³ 日本財団 前掲注(13), p.22.

²⁴ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

サービスユーザーは固有の電話番号を割り当てられ、一般の音声電話ユーザーがその番号をダイヤルすると、自動的に電話リレーサービスにつながるほか、聴覚障害者が聴覚障害者の電話番号をダイヤルすると、電話リレーサービスを介さず直接相手につながり、聴覚障害者相互の通話が可能になる²⁵。また、聴覚障害者が旅行等の外出先において、サービス事業者の連絡先が分からない場合のために、全国统一番号の「711」が用意されており²⁶、様々な場面におけるサービスへのアクセスが保証されている。利用の実態としては、VRS と CTS の利用が突出して多い²⁷。

2 カナダ

根拠法令は電気通信法（Telecommunications Act）、所管省庁は、カナダ・ラジオテレビ通信委員会（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC）である²⁸。

TXT については、24 時間 365 日の提供が 2009 年に開始された。また、VRS は、2016 年 9 月から時間帯を限定した運用が始まり、2017 年 10 月からは 24 時間 365 日利用可能となっている²⁹。

VRS については、カナダビデオリレーサービス管理組織（Canadian Administrator of Video Relay Service: CAV）がサービスを提供している。CAV の理事会は、通信事業者、ろう者・難聴者団体及び手話言語通訳者団体から選任された理事で構成されている³⁰。国内の大手電気通信事業者が全国拠出基金（National Contribution Fund: NCF）に資金を拠出し、CAV から提出された予算案を CRTC が審査・調整・承認した上で、NCF から CAV に対して予算が提供される³¹。2019 年の予算（案）規模は、約 2015 万カナダドル（約 17 億円）であった³²。

VRS の利用に当たっては、CAV ウェブサイトからの登録制となっており、主要プラットフォームに対応した無料のアプリを使用する。登録利用者は 6,500 人、コールセンター数は 15、手話言語通訳者数は 300 人超であり、2018 年の対応通話数は 472,956 件となっている³³。アメリカ手話（英語圏で用いられる手話）とケベック手話（フランス語圏で用いられる手話）の二つの手話言語の通訳を行っている点が特徴的である³⁴。

3 韓国

根拠法令は、電気通信事業法（전기통신사업법）及び「障害者差別禁止及び権利救済等に関

²⁵ 井上正之・石井靖乃『海外における電話リレーサービスの現状』（WG（第3回）資料3-1）2019.3.8, [p.10]. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000605677.pdf>

²⁶ 日本財団 前掲注(1), p.50.

²⁷ 2020 年 2 月の利用時間（推計値）は、VRS が約 18.7 万時間、CTS が約 84.7 万時間であり、TXT の約 1 万時間、STS の約 190 時間と比較すると、はるかに利用が多い（“Interstate TRS Fund Performance Status Report.” Rolka Loube Website <<https://www.rolkaloube.com/wp-content/uploads/2020/03/2020-02-TRSStatus.pdf>>）。

²⁸ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

²⁹ SRV Canada VRS, “CAV-ACS Annual Report 2017,” p.3. <https://ss-usa.s3.amazonaws.com/c/308450255/media/5b71eade473d5/CAV_2017_AR_EN_.pdf>

³⁰ ナナオ・カチ「カナダ・ラジオテレビ通信委員会 カナダのビデオリレーサービス」（「電話リレーサービスの制度化を考えるシンポジウム」資料）2018.8.29, p.15. 全日本ろうあ連盟電話リレーサービス普及啓発推進事業ウェブサイト <<https://www.jfd.or.jp/trs/files/20180829-symposium/ナナオ・カチ講師.pdf>>

³¹ ナナオ・カチ「カナダのビデオリレーサービスについて」『Mimi』162 号, 2018 年.冬季, p.22.

³² カチ 前掲注(30), p.19.

³³ SRV Canada VRS, “CAV-ACS Annual Report 2018,” pp.9-10. <https://ss-usa.s3.amazonaws.com/c/308450255/media/132515d14c76950e8f86277479048598/180112_CAV_2018_AR_EN.pdf>

³⁴ カチ 前掲注(30), p.11.

する法律」(장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률)であり、所管省庁は、韓国科学技術情報通信部に属する韓国情報化振興院(National Information Society Agency: NIA)である³⁵。

2005年11月から電話リレーサービスの試験運用が始まり、2009年7月からは携帯電話用のサービスが開始され、2010年11月からはサービスの提供が24時間365日に拡大された。サービスにアクセスするための電話番号については、2013年に、それまでの8桁から「107」という3桁の番号に変更されている³⁶。

韓国における電話リレーサービスは、聴覚障害者に特化した施策というよりも、情報弱者(障害者、高齢者、在留外国人と移民及び脱北者)のICTリテラシー強化という国民のデジタル格差解消戦略の一環として位置付けられている³⁷。国の情報化や情報通信網の整備、新しい情報通信技術の活用促進等と並んで情報格差の解消という使命を持つNIAが、サービスを財政的・技術的に支える責務を有しており、サービスの運営は主に国費によって賄われている³⁸。

VRS、TXT、VCO及びHCOが提供されており、無料の会員登録をした利用者(聴覚障害者及び聞こえる人)は、一般電話又は携帯電話から107にダイヤルし、オペレーターが、聞こえる人、聴覚障害者及び言語障害者に通訳をする。電話からダイヤルするほかに、インターネット、携帯電話のビデオ通話、スマートフォンのアプリ等からのアクセスも可能である。2017年時点のオペレーター数は40人、取次件数は約73万件、また、利用目的のうち約7割が買い物であった³⁹。

4 タイ

根拠法令は電気通信事業法(Telecommunications Business Act)⁴⁰、所管省庁は、国家放送通信委員会(National Broadcasting and Telecommunication Commission: NBTC)⁴¹である。

2011年に設立されたタイ電話リレーサービス(Thai Telecommunication Relay Service: TTRS)がNBTCから年間約200万米ドルの助成を得てサービスを無料で提供している⁴²。

TTRSの提供しているサービスは、VRS、TXT、CTS及びSTSである⁴³。VRS及びTXTは、聴覚障害者の側では、スマートフォン及びパソコンを用いた通信が可能であるほか、STSは「喉頭切除手術経験者向け音声強調サービス」と呼ばれている⁴⁴。サービスの提供は、毎日7:00～23:00である⁴⁵。タイの電話リレーサービスで特に注目されるのが、ろう学校・病院・警察・空

³⁵ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

³⁶ チェ・ワンシク「韓国の電話リレーサービスについて」『Mimi』162号, 2018年冬季, pp.25-26.

³⁷ 日本財団 前掲注(1), pp.37-38.

³⁸ 通信料の一部は、通信事業者が負担している。同上, p.39.

³⁹ チェ 前掲注(36), pp.26-27.

⁴⁰ 「タイ王国」(タイ:より詳細な監督機関・法律・政策等の情報)(最終更新:平成30年度)p.5. 総務省「世界情報通信事情」ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/thailand/pdf/066.pdf>>

⁴¹ ソミオス・スندگانラビバット, ウィタユート・ジェイ・ブンナグ「タイ・テレコミュニケーション・リレーサービス」(「電話リレーサービスの普及と情報アクセシビリティに関する国際シンポジウム」資料)2013.11.23, p.1. 日本財団ウェブサイト <<https://www.nippon-foundation.or.jp/media/archives/2018/news/articles/2013/img/81/81ja.pdf>>

⁴² 同上, p.2.

⁴³ 日本財団 前掲注(1), p.24.

⁴⁴ スندگانラビバット, ブンナグ 前掲注(41), p.5.

⁴⁵ 井上正之「最先端の電話リレーサービス—国内外の状況—」(TTC セミナー「電話リレーサービスに係るワーキンググループ報告書について」資料)2019.10.30, p.20.

港・役所など公共施設に設置されている KIOSK という VRS が可能な公衆端末⁴⁶で、利用回数（対応通話数）が最も多くなっている（2013年時点）⁴⁷。

5 スウェーデン

根拠法令は電気通信法（Electronic Communications Act）、所管省庁は、郵便電気通信庁（Swedish Post and Telecom Authority: PTS）である⁴⁸。

サービス提供に係る費用は国が負担し、入札によってサービス提供事業者を選定し業務委託している。VRS、TXT 及び STS が提供されており、2016年度の利用者数及び利用回数の実績値として、VRSは3,709人・127,779回、TXTは利用者数不明であるが利用回数は162,099回、STSは2,940人・36,012回であった⁴⁹。サービスの利用は、VRS及びTXTについては、24時間365日可能となっており、STSについては、月曜日から金曜日までが8:00～20:00、土曜日・日曜日・祝日は12:00～16:00となっている⁵⁰。

6 豪州

根拠法令は、1999年電気通信（消費者保護及びサービス基準）法（Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999）及び2012年通信ユニバーサルサービス管理局設置法（Telecommunications Universal Service Management Agency Act 2012）、所管省庁は、通信ユニバーサルサービス管理局（Telecommunications Universal Service Management Agency: TUSMA）である⁵¹。

サービス全体はNational Relay Service (NRS) と名付けられており、米国と同様、VRS、TXT、CTS、VCO、HCO 及び STS が提供されている⁵²。VRSについては、国民の祝日を除いた月曜日から金曜日までの7:00～18:00（豪州東部標準時）と利用時間が限定されているが、その他のサービスは24時間365日の利用が可能である⁵³。サービス利用者は通話料のみ負担し、サービス提供に係る費用は、電気通信事業者が拠出する基金（NRS基金）から賄われる⁵⁴。

⁴⁶ 同上, p.21; 「タイの電話リレーサービス」2012.12.19. 「日本財団の視覚・聴覚・肢体障害者支援活動」ウェブサイト <<https://blog.canpan.info/bhn/archive/5>>

⁴⁷ スンダラビバット, ブンナグ 前掲注(41), p.11.

⁴⁸ 井上・石井 前掲注(25), [p.14].

⁴⁹ 同上, [pp.14-15].

⁵⁰ “Telefontjänster för personer med funktionsnedsättning.” PTS Website <<https://www.pts.se/sv/privat/telefoni/telefonitjanster-for-personer-med-funktionsnedsattning/>>

⁵¹ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

⁵² “NRS—an introduction to relay calls,” 2020.1.31. Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications Website <<https://www.communications.gov.au/documents/nrs--introduction-relay-calls>>

⁵³ “Service features.” *ibid.* <<https://www.communications.gov.au/what-we-do/phone/services-people-disability/accesshub/national-relay-service/service-features>>

⁵⁴ WG 前掲注(2), 参考, p.10.

IV 日本における取組

ここでは、民間事業者（民間の企業及び団体）が自主的に提供している現行の電話リレーサービスを概観し、電話リレーサービスとは別の聴覚障害者等の遠隔コミュニケーションを補助する取組について触れた上で、公的制度としての電話リレーサービスに関する政府の検討の状況について整理する。

1 民間企業によるサービス

2000（平成 12）年 12 月、民間企業（自立コム社）による日本で初めての電話リレーサービス公開運用実験が 6 か月間行われ、2002（平成 14）年 12 月からサービスの本格運用が開始されたが、採算性の問題から 2004（平成 16）年 3 月に中止となった⁵⁵。ほかにも同様にサービスの継続が困難となった例がいくつかある中、プラスヴォイス社⁵⁶は、2004（平成 16）年から現在までサービスの提供を継続している。ただし、利用可能時間が 8:00～21:00 であり、聴覚障害者のみが利用可能であることと、サービスの利用料金が一回当たり 330 円（使い放題契約は月 5,500 円）である⁵⁷など、一般の音声通話のサービス水準と格差があるのが実態であり、利用者が増えない状況が続いている⁵⁸。なお、既述のとおり⁵⁹、警察・消防・海難への緊急通報は受け付けていない。

2 日本財団によるモデルプロジェクト

公益財団法人日本財団は、2013（平成 25）年 9 月から、全国向けに無料試験サービスを提供する「日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクト」を開始し、現在も継続しているが、2021（令和 3）年 3 月 31 日にサービスを終了する予定である。民間会社 4 社と聴覚障害者情報提供施設 7 団体（12 事業者）の計 11 事業体で運営されており、民間会社は日本財団の業務委託によって、7 団体は厚生労働省の補助金⁶⁰によって、電話リレーサービスの提供（通訳）を行っている⁶¹。

このプロジェクトでは、障害者手帳保有者を対象に、8:00～21:00（事業者によって開始時刻及び終了時刻に変動あり）にサービスの提供を行っている。通信料は利用登録者の負担であるが、通訳料については、上記のとおり日本財団及び厚生労働省の負担により、無料である。2019（令和元）年 9 月時点で、登録利用者は約 10,500 人、利用回数は月間約 28,000 コールとなっている⁶²。

⁵⁵ 井上正之「日本における電話リレーサービスの現状」（「電話リレーサービスの制度化を考えるシンポジウム」資料）2018.8.29, p.7. 全日本ろうあ連盟電話リレーサービス普及促進啓発推進事業ウェブサイト <<https://www.jfd.or.jp/trs/files/20180829-symposium/井上正之講師.pdf>>

⁵⁶ 後述の日本財団によるモデルプロジェクトにも参画している。

⁵⁷ 「代理電話サービスのご紹介」株式会社プラスヴォイスウェブサイト <<https://plusvoice.jp/dairi.html>>

⁵⁸ 一般財団法人全日本ろうあ連盟電話リレーサービス制度化検討委員会電話リレーサービス法制化ワーキンググループ 前掲注(15), p.6.

⁵⁹ 前掲注(7)参照。

⁶⁰ 2017（平成 29）年度から「高度情報通信等福祉事業補助金」として予算化されており、初年度は 11,524 千円、2018（平成 30）年度及び 2019（平成 31・令和元）年度はそれぞれともに 89,820 千円であった。

⁶¹ WG 前掲注(2), 参考, p.2.

⁶² 「プロジェクトについて プロジェクトの変遷について」日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクトウェ

サービスの利用に当たっては、個人所有のパソコン、スマートフォン又はタブレット端末が必要である。日本財団電話リレーサービス・モデルプロジェクトのウェブサイトアクセスし、オンラインの利用者登録申請を行い、登録完了の通知を受領すれば、すぐにサービスの利用が可能となる。サービスの画面上で、電話をかけたい相手の番号等をプッシュし、VRS 又は TXT いずれかのサービスを選択したのち、通訳事業者を選択する。このとき、サービス時間外や、対応できる通訳オペレーターが不在の場合は、その事業者を選択することができないため、選択可能な事業者を選ぶことになる。そのまま、オペレーター・相手とつながるのを待ち、通話が可能となる⁶³。なお、上述のプラスヴォイス社のサービスと同様、警察・消防・海難への緊急通報は受け付けていない。

そのほか、電話リレーサービスの“公衆電話”として、日本財団は、全国6か所⁶⁴に「手話フォン」を設置し、広く利用に供するとともに、一般の人々に対して聴覚障害者の電話利用の必要性をアピールしている⁶⁵。

3 聴覚障害者等の遠隔コミュニケーションを補助する取組

電話リレーサービスとは全く異なる⁶⁶が、聴覚障害者等の遠隔コミュニケーションを補助する主な取組として、「こえとら」と「みえる電話」がある。

「こえとら」は、国立研究開発法人情報通信研究機構（NICT）の音声認識技術及び音声合成技術を用いて開発されたスマートフォン及びタブレット端末用のコミュニケーション支援アプリで、聴覚障害者等と聞こえる人との間を、文字と音声の相互変換でつなぐものである。アプリを挟んだ対面コミュニケーションのみならず、Bluetooth 接続⁶⁷による近距離コミュニケーション、インターネットを介した遠距離コミュニケーションも可能である。株式会社フィートがNICTから技術移転を受け、主要電気通信事業者の協賛により、2015（平成27）年2月に本格的なサービス提供を開始し、累計ダウンロード数は、2020（令和2）年2月29日時点で18.6万に上っている⁶⁸。

また、2019（平成31）年3月から本格運用を開始したNTTドコモの「みえる電話」は、聴覚障害者等の利用者が、アプリをインストールした自身のスマートフォンやタブレット端末を用いて文字や音声を入力し、文字と音声との相互変換技術を活用して、固定電話やスマートフォンを利用する聞こえる人との通話を可能とするサービスである。聴覚障害者等は、NTTドコモとの契約が必要になるが、聞こえる人の側は、公衆電話を含めた通常の電話を用いて発着信するため、キャリアや端末の種類を問わず、アプリも不要である。聴覚障害者等の端末と聞こえる人の電話との間は、電話網によって接続される⁶⁹。

ウェブサイト <https://trs-nippon.jp/about_project>

⁶³ 「電話リレーサービスの利用手順」『Mimi』162号、2018年・冬季、pp.38-39。

⁶⁴ 新千歳空港（北海道）・成田空港（千葉県）・羽田空港（東京都）・福岡空港（福岡県）の4空港、筑波技術大学（茨城県）及びあかし市民広場（兵庫県）である。

⁶⁵ 「電話リレーサービス」日本財団ウェブサイト <https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/telephone_relay>

⁶⁶ 電話リレーサービスがオペレーター（人）を介してコミュニケーションを成立させるものであるのに対して、ここで紹介する取組は、文字と音声との相互変換技術（テクノロジー）が会話の仲立ちをするものである。また、手話を音声等に翻訳するものではない。

⁶⁷ 近距離で無線通信を実現する技術の一つ（増井敏克『IT用語図鑑—ビジネスで使える厳選キーワード256—』翔泳社、2019、p.34.）。

⁶⁸ 「公開情報 ダウンロード数」こえとらアプリサポートページ <<https://www.koetra.jp/information.htm>>

⁶⁹ 「こえとら」と「みえる電話」の概要につき、WG 前掲注(2)、参考、pp.20-21; 「聴覚障害者向けアプリ 音声と

4 政府における検討状況

民間事業者の提供するサービス及び日本財団によるモデルプロジェクトを参考とし、また、そのほかの聴覚障害者等の遠隔コミュニケーションを補助する取組との役割分担を考慮しつつ、公共インフラとしての電話リレーサービス⁷⁰の実現へ向けた検討が重ねられた。具体的には、総務省の有識者会議である「デジタル活用共生社会実現会議」の中に「電話リレーサービスに係るワーキンググループ」が置かれ⁷¹、2019（平成31）年1月24日の第1回を皮切りに、2019（令和元）年11月25日までの計8回の会議の成果として、同年12月6日に「公共インフラとしての電話リレーサービスの実現に向けて—電話リレーサービスに係るワーキンググループ報告—」⁷²が公表された。この報告書では、「基本的考え方」として、①「安定的・継続的な提供」、②「適正性かつ効率性」、③「実現可能性」などに配慮し、「電話（携帯電話を含む。）の利用環境と同等の利用環境を整備することを目指し、可能なものを段階的に導入すること」を確認した⁷³上で、次の（1）～（6）のとおり、基本的な方向性、論点、課題等が示された。

（1）サービスの在り方について

公的制度としての電話リレーサービスの対象としては、日本財団のモデルプロジェクトにおいて既に提供されているVRSとTXTを軸とし、それ以外のサービスについては、利用者のニーズや利用実態を踏まえて引き続き検討することとされた⁷⁴。

また、利用者の範囲は限定せず（聴覚障害者だけではなく、聞こえる人のサービス利用も可能とする。）、利用用途や内容についても制限を設けないこととされた⁷⁵。なお、電話リレーサービスによる本人確認については、例えば、銀行のキャッシュカードの取引停止や航空券の予約などの連絡等、利用者の財産権に関わる手続である場合もあり、確認内容の範囲や方法とその理由は業界や事業者によって様々であるため、ルールを一律に定めることは適当でないとしている⁷⁶。

（2）緊急通報の要件

公共インフラとしての電話リレーサービスの実現にとって、緊急通報を制度として可能とすることは、最も喫緊かつ複雑な課題であると言える。緊急通報受理機関（警察・消防・海上保安庁）はいずれも、システムとして、①輻輳（ふくそう）時における優先接続、②管轄の緊急通報受理機関へ接続する機能、③発信者の位置情報等を通知する機能、④緊急通報受理機関か

文字 変換で「対話」 『東京新聞』2018.5.26, 夕刊. なお、いずれの取組も、聴覚障害者のコミュニケーションを支援するものとして好評であるが、誤変換が少なくないなど課題も残されている。

⁷⁰ 国会においても、2018（平成30）年11月7日参議院予算委員会において、安倍晋三内閣総理大臣が次のとおり答弁している。「聴覚に障害のある人や言語障害のある人と障害がない人が電話でコミュニケーションをすることを可能にする電話リレーサービスは重要な公共インフラであります。」（第197回国会参議院予算委員会会議録第2号 平成30年11月7日 p.28.）

⁷¹ 「デジタル活用共生社会実現会議」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_utilization/index.html>

⁷² WG 前掲注(2)

⁷³ 同上, p.6.

⁷⁴ 同上, p.7.

⁷⁵ 同上, pp.8-9.

⁷⁶ 同上, pp.10-11.

らの呼び返し機能が必要であるが、現行の電話と全く同じシステムを構築することは困難であるため、「基本的考え方」を踏まえ、可能なものを段階的に導入し、最終的には可能な限り電話による緊急通報と同等の利用環境を整備することを目指すこととされた⁷⁷。また、サービス開始時から緊急時の通報を可能とするため、オペレーター業務を行う事業者と緊急通報受理機関との間に何らかの接続機関を介する形態で調整を行うこととしている⁷⁸。

(3) 利用料金と費用負担について

電話リレーサービスを利用するために必要となる主な費用は、①利用者（聴覚障害者）とサービス事業者間のデータ通信に係る費用等、②手話又は文字の通訳に係る費用、③サービス事業者と相手先（聞こえる人）との間の音声通話に係る費用の合計であるが、①については日本財団のモデルプロジェクトと同様に自己負担とし、②及び③の利用料金に対しては、発信者が、音声通話（固定電話、携帯電話）の利用料金と同程度（従量制）の負担をすることが適当であるとされた⁷⁹。また、自己負担分を除いた②及び③の年間費用の総額を約40億円程度と想定し⁸⁰、現行の電気通信役務におけるユニバーサルサービス交付金制度⁸¹の仕組みを参考にして、電話リレーサービスの提供を確保するための新たな制度を創設することとしている⁸²。

(4) オペレーターについて

利用用途や内容に制限を設けない場合、例えば犯罪に関わりかねない通話内容や極めて個人的な情報の通訳をする場面が想定されるため、オペレーターの責任の範囲や守秘義務を契約約款等において明文化する必要があるという認識が示された⁸³。また、サービスの品質を確保するためには、オペレーターは、手話通訳士⁸⁴・手話通訳者⁸⁵・要約筆記者⁸⁶又はこれらと同等の

⁷⁷ 同上, p.14.

⁷⁸ 「公共インフラとしての電話リレーサービスに係る実務者打合せの取りまとめ」（WG（第8回）資料8-2）2019.11.25, p.2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000656503.pdf>

⁷⁹ WG 前掲注(2), pp.15-16.

⁸⁰ 同上, p.20.

⁸¹ 「ユニバーサルサービス交付金制度」とは、電気通信事業法に基づき、「基礎的電気通信役務支援機関」（現在は一般社団法人電気通信事業者協会）が総務大臣の認可を受けて「負担事業者」（固定電話事業者、携帯電話事業者、IP電話事業者等）から負担金を徴収し、「適格電気通信事業者」（現在はNTT東日本及びNTT西日本）に交付金として交付する制度である。山間部や離島等の不採算地域においても適切、公平かつ安定的な電話役務の提供を確保するため、ユニバーサルサービスの提供を義務付けられているNTT東日本及びNTT西日本の設備を利用してサービスを展開している電話事業者全体でそのコストを応分に負担するというのが制度の趣旨であり、多くの場合、負担事業者は、「ユニバーサルサービス料」として利用者に対し負担を求めている。

⁸² WG 前掲注(2), p.22.

⁸³ 同上, p.27.

⁸⁴ 「手話通訳士」とは、厚生労働省が認定する「手話通訳技能認定試験」に合格し登録を受けた者であり、2020（令和2）年2月29日時点で、全国で3,807名が登録されている。公職選挙法に規定される政見放送において手話通訳を担当することができるほか、行政機関の窓口などの公的な業務において、手話通訳士の資格保有者を条件に募集されることがある。（「手話通訳士名簿」（2020.2.29更新）社会福祉法人聴力障害者情報文化センターウェブサイト <<http://www.jyoubun-center.or.jp/slit/list/>>; 「手話通訳士の仕事」一般社団法人日本手話通訳士協会ウェブサイト <<http://www.jasli.jp/interpreter.html>>）

⁸⁵ 「手話通訳者」とは、都道府県・政令指定都市・中核市が実施する「手話通訳者全国統一試験」に合格し、厚生労働省の意思疎通支援事業において手話通訳者として派遣され手話通訳業務に従事する者であり、2014（平成26）年3月31日時点で8,093人となっている（WG 前掲注(2), 参考, p.6.）。

⁸⁶ 「要約筆記者」とは、都道府県・政令指定都市・中核市が実施する「全国統一要約筆記者認定試験」に合格し、厚生労働省の意思疎通支援事業において要約筆記者として派遣され要約筆記者業務に従事する者であり、2014（平成26）年3月31日時点で3,513人となっている（同上）。手話を母語としない中途失聴者・難聴者のコミュニケーション

資格や技能を有する者とし、事業者についても一定の要件に適合することを確認することが必要となる。さらに、「基本的考え方」を踏まえ、通訳者の養成や質の向上に関する取組を進めるとともに、特に緊急時の通訳を想定した通訳者の養成が必要であるとされた⁸⁷。

(5) 実施体制とスケジュールについて

サービスの提供主体としては、①電話リレーサービス事業者、②電気通信事業者、③電話リレーサービスの運営機構のような組織、などが考えられるが、これまで日本財団のモデルプロジェクトや電話リレーサービス事業者が培ってきた運用、技術、知識等を十分活用することを前提としつつ⁸⁸、安定的・継続的なサービスの提供を確保できる電話リレーサービス提供機関を、今後、募集によって決定するとしている⁸⁹。また、具体的なサービス開始時期については、日本財団のモデルプロジェクトとの切れ目が生じない2021（令和3）年度の開始を目指すと考えられた⁹⁰。

(6) 周知広報及びその他の事項について

日本財団によるモデルプロジェクトの利用実績は年々増加しているが、国民の誰もが認知するサービスとは言えないのが実情であり、サービス事業者から聞こえる人への電話をとってもらえない、途中で切られてしまうなどの実態がある⁹¹。そのため、提供主体、電気通信事業者、関係団体、国等が、それぞれの立場から周知広報を図るとともに、サービスの使い方講習や認知度調査などを実施・公表し、電話リレーサービスの普及につなげることが重要であるとしている⁹²。

また、電話リレーサービスが公的制度化されても音声認識技術及び音声合成技術の研究開発の重要性が減ることにならず、聴覚障害者等が多様な選択肢から自分に適したサービスを選ぶことが重要であるため、両者は「車の両輪」として、並行して推進していくことが適当であるとしている⁹³。なお、電話リレーサービスと電気通信事業法との関係については、電話リレーサービス全体としては、電気通信事業法における電気通信役務には該当せず、電気通信事業法の規律の対象外とされた⁹⁴。

ンを支援することが主要な役割である。

⁸⁷ 同上, pp.28-29.

⁸⁸ 同上, p.18.

⁸⁹ 「公共インフラとしての電話リレーサービスに係る実務者打合せの取りまとめ」前掲注(78), p.2.

⁹⁰ 同上, p.1.

⁹¹ 2018（平成30）年11月7日参議院予算委員会において、電話リレーサービスの制度化における周知・広報をめぐる、薬師寺みちよ参議院議員が次のとおり述べている。「電話を受けます、そこで電話リレーサービスですと言われるたら、あっ、誰なの、分からないと言って切ってしまう。そして、たまには受けるんですけども、だんだんだんだん聞いてみると、どうしても通訳でございますので不審に思って切ってしまう、そんな状況もあるんです。」（第197回国会参議院予算委員会会議録第2号 平成30年11月7日 p.28.）

⁹² WG 前掲注(2), p.30.

⁹³ 同上, p.25.

⁹⁴ 同上, p.31. なお、電話リレーサービスが電気通信役務に該当しないとされたのは、その「媒介性」が否定されるためである。電気通信事業法第2条第3号において「電気通信役務」は「他人の通信を媒介」するものとされているが、これは「他人の依頼を受けて、符号、音響又は映像をその内容を変更することなく伝送・交換し、隔地者間の通信を取次、又は仲介してそれを完成させること」を意味する（藤田・高部監修, 高嶋 前掲注(14), p.43. 下線は筆者による。）。

なお、これらの議論を踏まえ、政府は、2020（令和2）年2月28日、第201回国会（常会）に「聴覚障害者等による電話の利用の円滑化に関する法律案」⁹⁵（閣法第27号）を提出した。この法律案は、国等の努力義務、総務大臣による基本方針の策定、電話リレーサービス提供機関の要件及び義務、電話リレーサービス提供機関の指定に関する制度の創設、サービス提供に要する費用のための交付金制度⁹⁶の創設等の措置を講ずることを目的としている。緊急通報の仕組み、オペレーターの養成や処遇、電話リレーサービスの周知や広報等については、今後の課題として残されている。

おわりに

聴覚障害者等の緊急通報を可能とする電話リレーサービスの制度化は、当事者団体及び関係団体等がこれまで強く要望していたものであった。また、電話リレーサービスの利用は、聴覚障害者等の問題解決のスピードを著しく早めることができる。それ以上に、社会参加の実感を高め、日常的な自分の行動に前向きになることができるという⁹⁷。従来、プライベートな場面では知人や家族、また、職場では同僚などに頼んで電話をかけてもらっていたものが、電話リレーサービスを使うことで、課題解決力が向上し、自己肯定感と社会的評価を高めることが可能となる。さらに、自らの言語である手話を用いて、聞こえる人と気軽に“おしゃべり”することで、良好な人間関係を新たに構築することができ、聞こえる人の社会の一面を知るきっかけともなり得る⁹⁸。このことは逆に、聞こえる人が聴覚障害者等のリアリティに触れることにもつながり、相互理解の深化にもつながるのではないだろうか。公的制度としての電話リレーサービスの実現は、聴覚障害者等の生活の充実と緊急時の安全確保を支援するのみならず、日本社会の活性化にも大きく寄与するものと考えられる。

⁹⁵ 法案の概要及び案文等については、「国会提出法案」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/menu_hourei/k_houan.html> を参照。

⁹⁶ 「ユニバーサルサービス交付金制度」と同様の仕組みを想定している。「ユニバーサルサービス交付金制度」については、前掲注(81)を参照。

⁹⁷ 「聴覚障害者の自立つなぐ「電話リレーサービス」利用者「生活の質」向上実感」『毎日新聞』2018.12.19, 夕刊。

⁹⁸ 電話リレーサービスの利用によるポジティブな効果については、日本財団 前掲注(1); 同 前掲注(13); 星川安之「電話リレーサービス—より多くの人が使えるモノ・サービス (vol.100) —」『福祉介護テクノプラス』11(4), 2018.4, pp.26-30; 石井靖乃「電話リレーサービスの効果について」『Mimi』162号, 2018年冬季, pp.18-19等において、利用者アンケート結果等とともに詳しく紹介されている。