

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	放送と情報アクセシビリティ
他言語論題 Title in other language	Broadcasting Services and Information Accessibility
著者 / 所属 Author(s)	阿部 泰 (ABE Osamu) / 国立国会図書館 前 調査及び立法考査局 国土交通課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	870
刊行日 Issue Date	2023-6-20
ページ Pages	69-96
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	放送分野における障害者等のアクセシビリティを保障するための字幕・解説・手話放送の普及に関する総務省及び放送事業者等の取組を振り返り、放送と情報アクセシビリティの課題等を整理する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 放送と情報アクセシビリティ

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
前 国土交通課長 阿部 泰

## 目 次

はじめに

### I 視聴覚障害者等の状況及び視聴覚障害者等向け放送の概要

- 1 「視聴覚障害者等」の状況
- 2 視聴覚障害者等向け放送—字幕放送・解説放送・手話放送—

### II 放送のアクセシビリティをめぐる主な法的枠組み

- 1 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
- 2 放送法
- 3 障害者の権利に関する条約
- 4 障害者基本法
- 5 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律
- 6 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

### III 視聴覚障害者等向け放送に関する行政指針の変遷

- 1 行政指針の策定経緯及び変遷
- 2 今般の現行指針の見直し

### IV 総務省等及び放送事業者の取組

- 1 総務省等の取組
- 2 放送事業者の取組

### V 放送における情報アクセシビリティの課題

- 1 放送事業者の実績における地域格差
- 2 行政指針における目標設定の在り方
- 3 字幕・解説・手話付与のニーズや優先度の把握
- 4 技術的課題
- 5 「視聴覚障害者」以外の当事者の包摂と取組の広がり

おわりに

キーワード：字幕放送、解説放送、手話放送、情報アクセシビリティ、放送法、障害者権利条約、障害者基本法、障害者差別解消法、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、当事者参加

## 要 旨

- ① 放送分野における障害者等のアクセシビリティを保障するため、総務省等及び放送事業者等は、これまで、視聴覚障害者等向け放送——字幕放送・解説放送・手話放送——の普及のための取組を行ってきた。
- ② 総務省は、1997（平成9）年以降、視聴覚障害者等向け放送の普及のための行政指針を策定しており、今般、有識者・障害者団体・放送事業者等から構成される「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」を開催し、その議論を踏まえ、2017（平成29）年度に策定した現行の行政指針である「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」の見直しを行っている。
- ③ 放送事業者等については、これまでの行政指針を踏まえ、放送番組に字幕・解説・手話を順次付与していくことを中心とした取組を行ってきたが、視聴覚障害者等向け放送のうち、字幕放送が相当程度普及しているのに対し、解説放送及び手話放送の普及率は高くなく、特に手話放送の普及の状況は低調である。
- ④ 2014（平成26）年の障害者権利条約の批准を大きな契機として、日本における障害者政策は着実に進展しており、2022（令和4）年には、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が成立した。放送分野におけるアクセシビリティについても、そうした動きと歩調を合わせることを求められている。
- ⑤ 視聴覚障害者等向け放送については、放送事業者の実績における地域格差、行政指針における目標設定の在り方、ニーズや優先度の把握、技術的課題、取組の広がりをどのように確保していくかなど、様々な課題が残されており、今後、当事者参加を軸とした広範な関係者の参画による充実した議論が期待される。

## はじめに

2022（令和4）年5月19日、「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」）が成立し、同月25日に公布及び施行された。この法律は、障害者の情報アクセシビリティ及びコミュニケーションの「全体を底上げする環境整備のルール」<sup>(1)</sup>であり、「障害者の情報保障等に特化した国の施策の基本となる理念」を法的に明らかにするもの<sup>(2)</sup>と位置付けられ<sup>(3)</sup>、障害のある当事者から、その成立を歓迎する声明が出される<sup>(4)</sup>など、日本の情報アクセシビリティ政策を「一歩前に進める価値がある」<sup>(5)</sup>と評価されている。

放送は、障害等の有無を問わず、個人の社会参加の前提となる情報アクセシビリティを保障するメディアの重要な一部分を占めており、障害者の情報アクセシビリティ及びコミュニケーションの文脈においても、大きな貢献が期待される分野である。政府（総務省）においても、特に視聴覚障害者等を主たる対象としたテレビ番組——字幕番組・解説番組・手話番組——の普及に努めているところであり、今般、総務省における「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」において、上記3番組の放送の在り方に関する行政指針等の見直しに関する検討等が行われ、2023（令和5）年3月に公表された同研究会の報告書案<sup>(6)</sup>において、行政指針の見直しの方向性が示された。

本稿では、視聴覚障害者等向け放送番組の概要、政府の施策の基盤となる主な法的枠組み、放送のアクセシビリティに関する行政指針の変遷、総務省及び放送事業者の取組の実績、放送における情報アクセシビリティの課題等を整理する。

## I 視聴覚障害者等の状況及び視聴覚障害者等向け放送の概要

本章では、初めに「視聴覚障害者等」の状況を概観した後、視聴覚障害者等向け放送——字幕放送・解説放送・手話放送——の概要を整理する。

### 1 「視聴覚障害者等」の状況

#### (1) 「視覚障害者」

日本において、身体障害者手帳を所持している視覚障害者は、約31万2000人と推計され

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023（令和5）年5月17日である。

(1) 大胡田誠「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の解説と評価」『視覚障害—その研究と情報』409号, 2022.6, p.17.

(2) 竹下義樹「新法の成立は制度改革の出発点」『Mimi』177号, 2022.秋季, p.19.

(3) 本法については、II6において概説する。

(4) 全日本ろうあ連盟ほか「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成立における4団体声明」2022.5.20. 全日本ろうあ連盟ウェブサイト <<https://www.jfd.or.jp/2022/05/23/pid23898>> なお、この声明は、日本視覚障害者団体連合、全日本難聴者・中途失聴者団体連合会及び全国盲ろう者協会のウェブサイトにもそれぞれ掲載されている。

(5) 山田肇「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今後」『行政 & 情報システム』58巻6号, 2022.12, p.11.

(6) 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書（案）」2023.3. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000868329.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000868329.pdf)>

る<sup>(7)</sup>。他方、身体障害者手帳の取得に該当する視覚障害を持つ者のうち、実際に障害者手帳を取得している割合は5割程度との報告<sup>(8)</sup>がある。また、日本眼科医会は、視覚障害者の総数を2007（平成19）年時点で約164万人と推計している<sup>(9)</sup>。「全盲」と「弱視（ロービジョン）」の違い、「見えにくさ」の多様性、先天性を含む幼いころからの視覚障害と中途視覚障害の相違、視覚障害以外の障害も併せ持つ重複障害の特有性など、当事者のニーズの在り方は様々であることにも留意する必要がある<sup>(10)</sup>。

## (2) 「聴覚障害者」

日本において、身体障害者手帳を所持している聴覚障害者は、約34万1000人と推計される<sup>(11)</sup>。また、「難聴者率」が日本全体で10.0%という2022（令和4）年の調査結果<sup>(12)</sup>や、「難聴自覚者」の割合が26%という2022（令和4）年の調査結果<sup>(13)</sup>、「難聴自覚者」の割合が全国で33.6%という2017（平成29）年の調査結果<sup>(14)</sup>もある。「視覚障害者」と同様、当事者数の規模を把握する際には、調査や報告によるその定義付けの違いに留意する必要があるとともに、情報アクセシビリティを考える上で、ろう・難聴・中途失聴などの聴覚障害の在り方や、補聴器・手話・文字・読話・人工内耳・ICT機器などのコミュニケーション手段の多様性は「均一化できない」<sup>(15)</sup>ものであることを踏まえる必要があろう。

## (3) 「等」

日本における65歳以上の高齢者は、2022（令和4）年9月15日時点の推計で3627万人であり、総人口に占める割合（高齢化率）は29.1%である。高齢化率は今後も上昇を続け、2040

(7) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部『平成28年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）結果』2018.4.9, p.8. <[https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu\\_chousa\\_c\\_h28.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h28.pdf)>

(8) 谷戸正樹ほか「視覚障害者における身体障害者手帳の取得状況」『あたらしい眼科』17巻9号, 2000.9, pp.1315-1318.

(9) 「日本における視覚障害の社会的コスト」『日本の眼科』80巻6号付録, 2009.6, p.9. <<https://www.gankaikai.or.jp/info/kenkyu/2006-2008kenkyu.pdf>> なお、前述の厚生労働省の推計値と大きな開きがある理由としては、厚生労働省の推計値が障害者手帳所持者数であるのに対して、日本眼科医会の推計値は、よく見える方の眼の矯正視力が0.5未満という米国の視覚障害の定義を採用しているためである（同, p.5）。

(10) 日本視覚障害者団体連合『わが国の視覚障害者の将来—将来ビジョン検討委員会報告書—』2020.3, pp.7-9. <[http://nichimou.org/wp-content/uploads/2020/04/futurevision\\_report70th.pdf](http://nichimou.org/wp-content/uploads/2020/04/futurevision_report70th.pdf)>

(11) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部 前掲注(7)

(12) 一般社団法人日本補聴器工業会「JapanTrak 2022 調査報告」2023.1.26, p.5. <[http://www.hochouki.com/files/JAPAN\\_Trak\\_2022\\_report.pdf](http://www.hochouki.com/files/JAPAN_Trak_2022_report.pdf)> この調査では、アンケートを通じて回答者の難聴の程度を把握した上で、「難聴またはおそらく難聴だと思っている人の割合」を「難聴者率」としている。

(13) ビデオリサーチ「字幕付きCMに対する評価、効果等に関する調査2022報告書」2022.5.24, p.3. 字幕付きCMポータルWEB SITE（一般社団法人日本広告業協会ウェブサイト）<[https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2022/07/20220721\\_jimaku\\_01.pdf](https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2022/07/20220721_jimaku_01.pdf)> この調査では、「聴覚障害者」及び「耳の聞こえにくい高齢者等」を「難聴自覚者」としている。

(14) 株式会社電通「CM番組への字幕付与に係る評価、効果等に関する調査研究報告書」（平成28年度総務省情報流通行政局地上放送課調査請負）2017.1, p.15. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000490332.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000490332.pdf)> この調査では、「身体障害者手帳の交付対象である高度難聴以上を「聴覚障害者」、中程度難聴と軽度難聴を「難聴者」とし、「これらにはあてはまらないが、小さな声や騒音下での会話の際、聞き間違ふことや聞き取りが困難であると感じることがある者を「聴取りに不安をもっている者」とし、「これら三類型を「難聴自覚者」とし」ている。

(15) 松森果林「聴覚障害者の情報アクセシビリティ」（障害者にやさしいICT機器等の普及に関する勉強会（第2回）資料4）2021.9.7, p.8. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000768236.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000768236.pdf)>

年には35.3%に達すると見込まれている<sup>(16)</sup>。また、難病患者、盲ろう、知的障害・発達障害を抱える人などの存在も踏まえ、「視聴覚障害者」を限定的に捉えるのではなく、よりインクルーシブな視点から放送の在り方を考えることも重要であると考えられる<sup>(17)</sup>。

## 2 視聴覚障害者等向け放送—字幕放送・解説放送・手話放送—

### (1) 字幕放送

字幕放送とは、ニュースや、ドラマのセリフやナレーションなどの音声情報を文字にして画面に表示する放送サービスである<sup>(18)</sup>。主に聴覚障害者を対象としたものであるが、音を大きく出せない場所（空港や病院の待合室など）でのテレビ視聴や、耳の聞こえにくくなった高齢者にも利用されているほか、スマートフォンなどでテレビ視聴する際にイヤホンを持ち合わせていないような場合や日本語を母語としない外国出身者など、字幕という文字情報を利用して番組の内容を理解する助けになる場面は多い<sup>(19)</sup>と言える。

デジタル放送が開始される以前は、字幕を表示するためには、別売りの機器（デコーダー）の設置が必要であったが、現在一般的に市販されている地上波デジタル放送に対応したテレビには、字幕表示の機能が標準で内蔵されており<sup>(20)</sup>、字幕放送を実施している番組では、テレビのリモコンで「字幕」ボタンを押すと、テレビ画面に字幕が表示される<sup>(21)</sup>。また、新聞などのテレビ番組表において、字幕放送が行われている番組には「**字**」という表示が付されており、番組開始直後などに、画面上で「字幕放送」という告知スーパーが入る<sup>(22)</sup>。

### (2) 解説放送

解説放送とは、映像に関する説明（出演者の表情、情景描写など）を、副音声によるナレーションで伝える放送サービスであり<sup>(23)</sup>、主に視覚障害者を対象としたものである。解説を付す際には、出演者のセリフなどの他の音声情報と重ならないように挿入し、作品の印象など視聴者が受ける主観的要素に影響を与えないように画面に映る情報を客観的に伝えるなどの配慮が必要となる<sup>(24)</sup>。

解説放送付きの番組を視聴しているときに、テレビのリモコンの「音声切替」ボタンを押して副音声に切り替えるなどすると、解説の音声流れる。また、字幕放送と同様、新聞などの番組表において、解説放送が行われている番組には、「**解**」などの表示が付されている<sup>(25)</sup>。

(16) 総務省統計局「統計からみた我が国の高齢者—「敬老の日」にちなんで—」（統計トピックス No.132）2022.9.18, pp.2-3. <<https://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics132.pdf>>

(17) こうした考え方については、V5において再度触れることとする。

(18) 「字幕放送・解説放送」一般社団法人日本民間放送連盟ウェブサイト <<https://j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101839>> なお、放送法（昭和25年法律第132号）における定義については、後掲注(29)を参照。

(19) 榊原直樹「放送と通信のアクセシビリティ」広瀬洋子・関根千佳編著『情報社会のユニバーサルデザイン 改訂版』放送大学教育振興会, 2019, p.231.

(20) 同上

(21) 「字幕放送・解説放送」前掲注(18) なお、このように、ボタンを押すなどして表示の有無を切り替えることができる表示方式を「クロズド・キャプション」という。

(22) 同上

(23) 同上 なお、放送法における定義については、後掲注(29)を参照。

(24) 榊原 前掲注(19), p.235.

(25) 「字幕放送・解説放送」前掲注(18)

### (3) 手話放送

手話放送とは、「手話による通訳を伴う放送」<sup>(26)</sup>であり、主に手話を母語とする聴覚障害者を対象としたものである。字幕放送や解説放送と同様、新聞などの番組表において、手話放送が行われている番組には、「**手**」という表示が付されている。

## II 放送のアクセシビリティをめぐる主な法的枠組み

本章では、放送と情報アクセシビリティに関する政府の施策の基盤となる主な法的枠組みを整理・概観する。

### 1 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

1993（平成5）年に制定された「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。「障害者利用円滑化法」）は、第2条第4項において、「通信・放送身体障害者利用円滑化事業」を構成する業務の一つとして、「解説番組、字幕番組その他の放送番組を制作する業務」（同条同項第3号）を挙げ、国立研究開発法人情報通信研究機構（NICT）が、同事業に対する助成金交付業務（第4条第1号）、同事業に関する情報提供業務（同条第2号）及びそれらに附帯する業務（同条第3号）を行うこととされている。

第3条において、総務大臣は、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（基本方針）を定めることを義務付けられている。基本方針の「一 通信・放送役務の利用に関する身体障害者の利便の増進に関する基本的な方向」の「2 施策の基本的な方向」においては、「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、解説番組及び字幕番組の放送時間数の拡大及び放送地域の拡大に努めることとする」とされている。また、「三 その他通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に際し配慮すべき重要事項」においては、同事業が「地域的な偏りのないよう実施されるものと」し、「障害の種別に応じてバランス良く通信・放送役務の充実が図られることが望ましい」ことが挙げられている<sup>(27)</sup>。

### 2 放送法

放送法（昭和25年法律第132号）では、その目的を定めた第1条第1号において、放送の健全な発達を図るための原則の一つとして、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」が掲げられている。「最大限に普及」されるとは、「放送を日本全国いずれの地域においてもあまねく受信可能とする」ことに加え、「視聴覚障害者が放送の効果を享受し得るような環境の整備」をも含むものである<sup>(28)</sup>。

第4条第2項は、放送事業者に対して、字幕番組及び解説番組をできる限り多く放送する旨

(26) 榊原 前掲注(19), p.235.

(27) 「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10月1日郵政省告示第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](https://www.soumu.go.jp/main_content/000360241.pdf)>

(28) 金澤薫監修、放送法制研究会編著『放送法逐条解説 新版』情報通信振興会、2020、p.18.

の努力義務を課しており<sup>(29)</sup>、第1条第1号の「具体化」として位置付けられる<sup>(30)</sup>。他方、手話放送については、本法全体を通じて明文の規定がない。なお、本項は、1997（平成9）年の改正によって加えられた<sup>(31)</sup>ものであり、その後、同年11月に郵政省（当時）により「字幕放送普及行政の指針」が策定された（Ⅲ1を参照）。

第20条第6項は、日本放送協会（NHK）に対して、他の放送事業者等が字幕放送及び解説放送を行う際に協力する努力義務を課している。本項は、2022（令和4）年の改正<sup>(32)</sup>によって加えられたものであり、具体的には、NHKによる「字幕放送、解説放送に関する技術、ノウハウの提供」<sup>(33)</sup>が想定されている。

### 3 障害者の権利に関する条約

障害者の権利に関する条約（平成26年条約第1号。「障害者権利条約」）は、2013（平成25）年12月、第185回国会（臨時会）において締結が承認され、翌2014（平成26）年1月に条約の批准書を国際連合事務総長に寄託し、同年2月19日、日本について条約が発効した<sup>(34)</sup>。

情報アクセシビリティに関しては、第9条「施設及びサービス等の利用の容易さ」（Accessibility）において、「締約国は、…（中略）…情報通信（情報通信機器及び情報通信システムを含む。）…（中略）…を利用する機会を有することを確保するための適切な措置をとる。この措置は、施設及びサービス等の利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃することを含むものとし、特に次の事項について適用する。…（中略）…(b) 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。）」とされている。また、第21条「表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会」において、「締約国は、障害者が、…（中略）…あらゆる形態の意思疎通であって自ら選択するものにより、表現及び意見の自由（他の者との平等を基礎として情報及び考えを求め、受け、及び伝える自由を含む。）についての権利を行使することができることを確保するための全ての適切な措置をとる。この措置には、次のことによるものを含む。…（中略）…(d) マスメディア…（中略）…がそのサービスを障害者にとって利用しやすいものとするよう奨励すること。」とされている<sup>(35)</sup>。

日本は、2016（平成28）年6月、国際連合障害者権利委員会（障害者権利委員会）に対し、条約を踏まえた措置等に関する初の政府報告を提出した。障害者権利委員会による審査等を経た後、2022（令和4）年10月に公表された総括所見においては、情報アクセシビリティに関わる点として、「特に大都市以外において、情報の利用の容易さ（アクセシビリティ）…（中略）」

<sup>(29)</sup> 「…（略）…静止し、又は移動する事物の瞬間的映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。」（放送法第4条第2項）

<sup>(30)</sup> 鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論—新・放送法を読みとく—』商事法務、2017、p.113。

<sup>(31)</sup> 「放送法及び有線テレビジョン放送法の一部を改正する法律」（平成9年法律第58号）。当時は放送法第3条の2第4項として加えられ、その後2010（平成22）年の改正により、同法第4条第2項に位置付けられた。また、1997（平成9）年の改正においては、字幕番組及び解説番組の放送を行う際に放送事業者がそれまで必要であるとされていた多重放送の免許を不要とする改正も行われた。

<sup>(32)</sup> 「電波法及び放送法の一部を改正する法律」（令和4年法律第63号）

<sup>(33)</sup> 2022（令和4）年4月19日衆議院総務委員会における金子恭之総務大臣（当時）の答弁。第208回国会衆議院総務委員会議録第13号 令和4年4月19日 p.3。

<sup>(34)</sup> 押野智行「法令解説 障害者の権利に関する条約の締結—障害に基づくあらゆる差別の禁止、障害者の社会への参加・包容の促進、条約の実施を監視する枠組みの設置等を規定」『時の法令』1950号、2014.3.30、p.4。

<sup>(35)</sup> 「障害者の権利に関する条約」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr\\_ha/page22\\_000899.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_000899.html)>



…を確保するための進捗が限定的であること」に懸念をもって留意する旨が示された上で、「情報及び通信…（中略）…の利用の容易さ（アクセシビリティ）を確保するために、行動計画及び戦略を実施すること」が勧告された<sup>(36)</sup>。また、「テレビジョン番組…（中略）…を含め、障害者が公共情報…（中略）…を利用する機会を得るために直面する障壁及び地方政府間の格差」を懸念する旨が示された上で、「テレビジョン番組…（中略）…で公衆に提供される情報の利用の容易さ（アクセシビリティ）確保のために、…（中略）…法的拘束力のある情報及び通信の基準を開発整備すること」<sup>(37)</sup>などが勧告された。

#### 4 障害者基本法

障害者基本法（昭和45年法律第84号）においては、「全ての国民が、障害の有無によつ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」（第1条）の実現のため、特に情報アクセシビリティの文脈においては、「全て障害者は、可能な限り、言語（手話を含む。）その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されるとともに、情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会の拡大が図られ」（第3条第3号）することを旨とすることとされている。あわせて、国及び地方公共団体は、「放送の役務の利用に関する障害者の利便の増進…（中略）…が図られるよう必要な施策を講じなければならない」とされている（第22条第1項）ほか、放送事業者は、「当該役務の提供…（中略）…に当たつては、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない」とされている（同条第3項）。

また、第11条により政府の策定が義務付けられている「障害者のための施策に関する基本的な計画」（障害者基本計画）については、現行の第5次計画<sup>(38)</sup>において「Ⅲ 各分野における障害者施策の基本的な方向」のうち「3. 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「(2) 情報提供の充実等」の中で、障害者利用円滑化法に基づく「放送事業者等への番組制作費や設備整備費への助成」や「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」に基づく放送事業者の取組等の促進（Ⅲ 1(3) 参照）により、「ローカル局も含め、字幕放送、解説放送、手話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」とされている<sup>(39)</sup>。

#### 5 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」（平成25年法律第65号。「障害者差別解消法」）は、「障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によつ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の実現に資すること」を目的としている（第1条）。その上で、第5条において、行政機関等とともに事業者に対して、「社会的障壁<sup>(40)</sup>の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、

<sup>(36)</sup> 障害者の権利に関する委員会（障害者権利委員会）「日本の第1回政府報告に関する総括所見」（仮訳）2022.10.7, pp.5-6. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100448721.pdf>>

<sup>(37)</sup> 同上, p.12.

<sup>(38)</sup> 「障害者基本計画（第5次）」（令和5年3月14日閣議決定）内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/kihonkeikaku-r05.pdf>> 対象期間は、2023（令和5）年度からの5年間（2027（令和9）年度まで）であり、2023（令和5）年3月14日に閣議決定された。なお、「ローカル局も含め」との記述は、第5次計画策定の際に追加されたものである。

<sup>(39)</sup> 同上, p.28.

<sup>(40)</sup> 「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。」（障害者差別解消法第2条第2号）

自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない」とするとともに、第8条第2項において、事業者に対して、「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、…（中略）…当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない」としている<sup>(41)</sup>。

また、第6条第1項において政府の策定が義務付けられている「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」<sup>(42)</sup>において、「第5 その他障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策に関する重要事項」のうち「1 環境の整備」の中で、「法<sup>(43)</sup>は、不特定多数の障害者を主な対象として行われる事前的改善措置（…（中略）…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等）については、個別の場面において、個々の障害者に対して行われる合理的配慮を的確に行うための環境の整備として実施に努めることとしている」<sup>(44)</sup>とされており、「障害者差別の解消のための取組は、このような環境の整備を行うための施策と連携しながら進められることが重要であり、…（中略）…情報の取得・利用・発信におけるアクセシビリティ向上のための施策…（中略）…を着実に進めることが必要」<sup>(45)</sup>とされている<sup>(46)</sup>。

## 6 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

本法は、既に触れたとおり、2022（令和4）年に施行された新しい法律である。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・円滑な意思疎通が極めて重要であるという認識の下、障害者による情報の取得利用・意思疎通に関する施策を総合的に推進し、共生社会の実現に資することを目的としている（第1条）。また、第3条において、障害者による情報の取得利用・意思疎通に係る施策の推進に際しては、①「可能な限り、その障害の種類及び程度に応じた手段を選択することができるようにすること」（同条第1号）、②「地域にかかわらず等しくその必要とする情報を十分に取得し及び利用し並びに円滑に意思疎通を図ることができるようにすること」（同条第2号）、③「可能な限り、障害者でない者が取得する情報と同一の内容の情報を障害者でない者と同一の時点において取得することができ

(41) なお本項は、2021（令和3）年、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和3年法律第56号）によって、努力義務から義務へと改められた。施行日は2024（令和6）年4月1日とされている。

(42) 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」（平成27年2月24日閣議決定）内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/pdf/honbun.pdf>>

(43) 障害者差別解消法を指す。

(44) 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」前掲注(42), p.8.

(45) 同上, p.9.

(46) なお、本基本方針は、2023（令和5）年3月14日に改正（閣議決定）された。改正後の本基本方針において、情報アクセシビリティをめぐる考え方については、「第2 行政機関等及び事業者が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する共通的な事項」のうち「3 合理的配慮」の中で、「法は、…（中略）…個々の障害者に対して行われる合理的配慮を的確に行うための不特定多数の障害者を主な対象として行われる事前的改善措置（…（中略）…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等）を、環境の整備として行政機関等及び事業者の努力義務として」おり、「障害を理由とする差別の解消のための取組は、法…（中略）…に基づく環境の整備に係る施策や取組を着実に進め、環境の整備と合理的配慮の提供を両輪として進めることが重要である」とされている（「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」（令和5年3月14日閣議決定）pp.8-9. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/r05/pdf/honbun.pdf>>）。改正後の本基本方針は、2024（令和6）年4月1日から適用するとされている。

るようにすること」(同条第3号)等を旨として行われなければならないとされている。あわせて、国は、放送分野において、「障害者が必要とする情報を十分に取得し及び利用し並びに円滑に意思疎通を図ることができるようにするため、障害者とその他の者の意思疎通の支援を行う者…(中略)…の確保、養成及び資質の向上その他の必要な施策を講ずるものとする」(第13条第1項)とともに、国は、「放送の役務を提供する事業者…(中略)…が行う障害者による情報の十分な取得及び利用並びに円滑な意思疎通のための取組を支援するために必要な施策を講ずるよう努めるものとする」(第13条第2項)とされている<sup>(47)</sup>。

### Ⅲ 視聴覚障害者等向け放送に関する行政指針の変遷

本章では、総務省(及び旧郵政省)の取組のうち、視聴覚障害者等向け放送の普及のためのガイドラインとなる行政指針に焦点を当て、これまでの経過及び今般の見直し等を整理する。

#### 1 行政指針の策定経緯及び変遷

##### (1) 「字幕放送普及行政の指針」の策定

Ⅱ 2 で触れたとおり、1997(平成9)年に放送法が改正され、放送事業者に対して、字幕番組及び解説番組を放送する努力義務が課された。これに先立ち、Ⅱ 1 において触れた障害者利用円滑化法に基づき、1993(平成5)年度から、NICTの前身に当たる通信・放送機構は、字幕番組及び解説番組の制作費に対する助成を行っていた<sup>(48)</sup>が、それらの普及率は低く、放送法改正に関する当時の国会質疑においては、まずは字幕放送の普及に関する目標の設定に取り組む方針である旨が政府から示されていた<sup>(49)</sup>。このような状況の中、1997(平成9)年11月、郵政省(当時)により「字幕放送普及行政の指針」が策定・公表された(表1)。

(47) そのほか、関係者の責務・連携協力・意見の尊重(第4条～第8条)、基本的施策(第11条～第16条)、障害者基本計画等への本法の趣旨の反映・障害者白書への施策の実施状況の明示(第9条)、施策の実施に必要な法制上・財政上の措置等(第10条)が規定されている。参考として、「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(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)概要」内閣府ウェブサイト <[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jouhousyutoku/pdf/jouhou\\_gaiyo.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jouhousyutoku/pdf/jouhou_gaiyo.pdf)>

(48) 郵政省『通信に関する現状報告 平成9年』1997, p.345. <[https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h09/pdf/H09\\_07\\_C2E83BECF.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h09/pdf/H09_07_C2E83BECF.pdf)> なお、当初は、国が通信・放送機構に出資した衛星放送受信対策基金の運用益を原資として助成を行っていたが、安定的な助成を可能とするため、1997(平成9)年度からは、国が通信・放送機構に対して補助金を交付し、助成の規模を拡大した(高田義久「放送のユニバーサルデザイン促進に関する政策—視聴覚障害者向け放送の充実に向けた環境整備—」『メディア・コミュニケーション』63号, 2013.3, p.54; 郵政省『通信に関する現状報告 平成10年』1998, p.302. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/japanese/papers/98wp3-2-6.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/japanese/papers/98wp3-2-6.html)>; 「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」国立研究開発法人情報通信研究機構ウェブサイト <<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/102/index.html>>)。この助成は、現在「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」として運用されている(Ⅳ1参照)。

(49) 「とりあえずは全放送事業者においてできる限り早く字幕放送等を進めるということが第一義的な問題だろうというふうに考えました。…(中略)…できる限り一定の目標というようなものを定めまして、すべての放送事業者にできるだけ早く字幕放送をふやすように我々としてはお願いしてまいりたいというふうに思っております(郵政省放送行政局長(当時)の答弁)。第140回国会参議院通信委員会会議録第10号 平成9年5月13日 pp.1-2.

表1 字幕放送普及行政の指針（1997（平成9）年策定）

	普及目標の対象		目 標	備 考
	放送時間	放送番組		
NHK	午前7時から 午後12時まで	新たに放送する 字幕付与可能な全ての放送番組 <sup>(注)</sup>	2007年までに対象の放送番組の全てに字幕付与  (現状) NHK 総合 30%	教育放送については、視聴覚障害者等のニーズの実態を踏まえ、できる限り多く字幕付与する
放送大学学園			聴覚障害者等のニーズを踏まえ、できる限り多く字幕付与	
地上民放  放送衛星による放送 (NHKの放送を除く)			2007年までに対象の放送番組の全てに字幕付与  (現状) 東京キー局 4%	独立U局については目標年次を弾力的に捉えることとする。
通信衛星による放送  有線テレビジョン放送			当面は、できる限り多くの放送番組に字幕付与	

(注) 「字幕付与可能な放送番組」とは次に掲げる放送番組を除くすべての放送番組

- ① 技術的に字幕を付与することができない放送番組（例 現在のところのニュース、スポーツ中継等の生番組）
- ② オープンキャプション、手話等により音声の説明している放送番組（例 字幕付き映画、手話ニュース）
- ③ 外国語の番組
- ④ 大部分が歌唱・楽器演奏の音楽番組
- ⑤ 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

(出典) 郵政省『通信に関する現状報告 平成10年』1998, p.303. <[https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h10/pdf/H10\\_07\\_C2E83BECF.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h10/pdf/H10_07_C2E83BECF.pdf)>

この行政指針は、その「目標」の中に示されているとおり、2007（平成19）年を目標年としていた。また、解説放送及び手話放送については、目標の設定は行われていない。なお、普及目標の対象となる字幕付与可能な放送番組の割合は、当時、全放送番組の4割であったとされている<sup>(50)</sup>。

## (2) 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」の策定及びその見直し

「字幕放送普及行政の指針」の目標年の前年である2006（平成18）年10月から翌2007（平成19）年3月にかけて、学識経験者、放送事業者、メーカー、障害者団体の代表によって構成される「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」が計5回開催され<sup>(51)</sup>、字幕放送、解説放送及び手話放送の現状や課題の検討等が行われた。同研究会の検討の成果として、2007（平成19）年3月30日に報告書<sup>(52)</sup>が公表された後、新しい行政指針案について同年8月28日から9月27日まで意見募集が行われ、同年10月30日に「視聴覚障害者向け放送

<sup>(50)</sup> 「耳の不自由な人に配慮、4割を字幕放送に 郵政省がガイドライン」『毎日新聞』1997.11.18; 第143回国会参議院交通・情報通信委員会会議録第4号 平成10年10月1日 p.23.

<sup>(51)</sup> 第1回会合は2006（平成18）年10月23日、第2回会合は同年11月16日、第3回会合は同年12月11日、第4回会合は2007（平成19）年2月8日、第5回会合は同年3月15日であった（「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」総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/digi\\_hoso\\_sikakusyogai/index.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/digi_hoso_sikakusyogai/index.html)>）。

<sup>(52)</sup> 「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報告書」2007.3. 総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070330\\_19\\_ts2.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070330_19_ts2.pdf)>

普及行政の指針」<sup>(53)</sup>が策定・公表された<sup>(54)</sup>。この新しい行政指針では、目標年度を2017（平成29）年度と設定した上で、新たに解説放送の普及目標が設けられたほか、「技術動向等を踏まえて、5年後を目途に見直しを行う」とされた<sup>(55)</sup>。

2012（平成24）年1月から4月にかけて、上記の研究会と同様の構成員による「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会」が計4回開催された<sup>(56)</sup>。この研究会は、2011（平成23）年3月の東日本大震災、同年7月の地上デジタル放送への移行、同年8月の改正障害者基本法<sup>(57)</sup>の公布・一部施行など、障害者と情報アクセシビリティをめぐる状況の変化を踏まえ、「放送を通じた視聴覚障害者の情報の取得に向けた議論・検討を行うことにより、行政指針の見直しを始めとする、視聴覚障害者向け放送の拡充に向けた施策の企画・立案に資することを主たる目的」としていた<sup>(58)</sup>。研究会閉会后、2012（平成24）年5月23日に報告書<sup>(59)</sup>が公表されるとともに、「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」の見直し案について同年6月28日から7月27まで意見募集が行われ、同年10月2日に見直し後の同指針が公表された<sup>(60)</sup>。

この見直しでは、字幕放送に関して、大規模災害等の緊急時放送についてはできる限り全てに字幕を付与すること、それに加えてNHKに対しては、できるだけ早期に全ての定時ニュースに字幕を付与することとされた。解説放送については、解説付与対象番組の範囲が明確化された。また、手話放送に関する目標設定が新たに行政指針に盛り込まれ、NHKについては「手話放送の実施時間をできるだけ増加させる」こと、それ以外については「手話放送の実施・充実に向けて、できる限りの取り組みを行う」こととされた（表2）。

<sup>(53)</sup> 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」2007.10. 総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071030\\_2\\_bs1.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071030_2_bs1.pdf)>

<sup>(54)</sup> 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針の公表」2007.10.30. 総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3193264/www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2007/071030\\_2.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3193264/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/071030_2.html)>

<sup>(55)</sup> 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」前掲注<sup>(53)</sup> あわせて、表2を参照。

<sup>(56)</sup> 第1回会合は2012（平成24）年1月13日、第2回会合は同年3月1日、第3回会合は同年3月28日、第4回会合は同年4月25日であった（「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/digital/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital/index.html)>）。

<sup>(57)</sup> 「障害者基本法の一部を改正する法律」（平成23年法律第90号）。この改正法は、障害者権利条約などの障害者の権利保護に関する国際的動向等を踏まえ、障害者に対する差別の禁止の観点から社会的障壁の除去についての配慮がされるべきことその他の当該社会を実現するための基本原則を定めるほか、障害者の定義、障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本的施策等に関する規定の見直し、中央障害者施策推進協議会の障害者政策委員会への改組等を主な内容としていた（難波吉雄・片山貴順「障害の有無にかかわらず共生する社会の実現に向けて—障害者基本法の一部を改正する法律（平成23年法律第90号）—」『時の法令』1901号、2012.3.15, pp.24-25）。

<sup>(58)</sup> 「「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会」開催要綱」（同研究会第1回 資料1）2012.1.13. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000142403.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000142403.pdf)>

<sup>(59)</sup> 「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会報告書」2012.5. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000160365.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000160365.pdf)>

<sup>(60)</sup> 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針の見直し及び視聴覚障害者向け放送普及行政の指針見直し（案）に対する意見募集の結果」2012.10.2. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000044.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000044.html)>

表2 視聴覚障害者向け放送普及行政の指針（2007（平成19）年策定、2012（平成24）年見直し）

1 字幕放送<sup>(注)</sup>

	普及目標の対象		目標	備考
	放送時間	放送番組		
NHK	7時から 24時	字幕付与可能な全ての放送番組  ※「字幕付与可能な放送番組」とは、次に掲げる放送番組を除く全ての放送番組 ① 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） ② 外国語の番組 ③ 大部分が器楽演奏の音楽番組 ④ 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	2017年度までに対象の放送番組の全てに字幕付与 <u>大規模災害等緊急時放送については、できる限り全てに字幕付与</u> <u>災害発生後速やかな対応ができるように、できる限り早期に、全ての定時ニュースに字幕付与</u>	教育放送については、できる限り目標に近づきよう字幕付与する。
放送大学学園		聴覚障害者等のニーズの実態を踏まえ、できる限り多くの放送番組に字幕付与		
地上系民放 放送衛星による放送 (NHKの放送を除く)		2017年度までに対象の放送番組の全てに字幕付与 <u>大規模災害等緊急時放送については、できる限り全てに字幕付与</u>	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。	
通信衛星による放送 有線テレビジョン放送		当面は、できる限り多くの放送番組に字幕付与		

(注) 字幕放送には、データ放送やオープンキャプションにより番組の大部分を説明している場合を含む。

## 2 解説放送

	普及目標の対象		目標	備考
	放送時間	放送番組		
NHK	7時から 24時	権利処理上の理由等により解説を付与することができない放送番組を除く全ての放送番組  ※「権利処理上の理由等により解説を付与することができない放送番組」とは次に掲げる放送番組 ① 権利処理上の理由により解説を付与することができない放送番組 ② 2か国語放送や副音声など2以上の音声を使用している放送番組 ③ 5.1chサラウンド放送番組 ④ 主音声に付与する隙間のない放送番組	2017年度までに対象の放送番組の10%に解説付与	教育放送については、対象の放送番組の15%に解説付与する。
放送大学学園		視覚障害者等のニーズの実態を踏まえ、できる限り多くの放送番組に解説付与		
地上系民放 放送衛星による放送 (NHKの放送を除く)		2017年度までに対象の放送番組の10%に解説付与	県域局については、できる限り目標に近づきよう解説付与する。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。	
通信衛星による放送 有線テレビジョン放送		当面は、できる限り多くの放送番組に解説付与		

## 3 手話放送

NHKにおいては、手話放送の実施時間をできる限り増加させる。放送大学学園、地上系民放、放送衛星による放送（NHKの放送を除く）、通信衛星による放送及び有線テレビジョン放送においては、手話放送の実施・充実に向けて、できる限りの取り組みを行う。

- (注1) 下線部は、2012（平成24）年の見直しにおいて改定された箇所である。
- (注2) 「データ放送」とは、主となる番組内容とは独立した情報（ニュース、天気、番組案内など）や番組に関連・補完する内容（データ）を画面上に表示させる放送のこと（柳町昭夫「データ放送の開発経緯」『映像情報メディア学会誌』65巻7号、2011.7、p.912）。テレビのリモコンの「データ」や「d」のボタンを使って表示の有無を切り替えることができる。
- (注3) 「オープンキャプション」とは、映像の中に組み込まれた常に表示されている字幕のこと。
- (注4) 「5.1ch サラウンド」とは、フロント（左右）、リア（左右）、センターの5つのスピーカー（5チャンネル）と重低音を再生するサブウーファー（0.1チャンネル）の計6つのスピーカーで音声再生される音声出力システム構成のこと（「5.1ch サラウンドとは？」TBS ウェブサイト <[https://www.tbs.co.jp/heritage/1st/feature/fe\\_0406\\_3.html](https://www.tbs.co.jp/heritage/1st/feature/fe_0406_3.html)>）。
- (出典) 総務省情報流通行政局地上放送課「視聴覚障害者等向け放送の状況について」（視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第1回）配付資料）2017.9.21、pp.1-2。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000509111.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000509111.pdf)>

### (3) 「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」の策定

「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」の目標年度に当たる2017（平成29）年9月から12月にかけて、学識経験者、放送事業者、メーカー、障害者団体の代表によって構成される「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会」が計4回開催され<sup>(61)</sup>、視聴覚障害者等向け放送の現状や課題、2018（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等が行われた。同研究会の検討の成果として、2017（平成29）年12月26日に報告書<sup>(62)</sup>及び新しい行政指針案が公表され<sup>(63)</sup>、新しい行政指針案について同年12月27日から翌2018（平成30）年1月30日まで意見募集が行われた後、同年2月7日に「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」<sup>(64)</sup>（以下「現行指針」）が策定・公表された<sup>(65)</sup>（表3）。

現行指針の策定時点でのポイントは次のとおりである。

まず、「障害者権利条約の批准に向けた国内法整備の一環として改正された障害者基本法や、同法を受けて制定された障害者差別解消法に鑑み、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観点から」<sup>(66)</sup>、指針の名称が大きく変更されたことが挙げられる。

次いで、字幕放送については、普及目標の対象となる放送時間を1時間延長したほか、大規模災害等が発生した場合は、その時間帯にかかわらずできる限り速やかに対応する旨の記述が加えられた。また、独立U局<sup>(67)</sup>を除く地域局及び放送衛星による放送に対して数値目標（それぞれ、「80%以上」、「50%以上」）が設定された。

(61) 第1回会合は2017（平成29）年9月21日、第2回会合は同年10月19日、第3回会合は同年11月16日、第4回会合は同年12月14日であった（「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/audiovisual/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/audiovisual/index.html)>）。

(62) 「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書—すべての人に優しい放送のために—」2017.12。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000524108.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000524108.pdf)>

(63) 「「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」（案）に対する意見募集」2017.12.26。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000188.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000188.html)>

(64) 「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」2018.2.7。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000531258.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000531258.pdf)>

(65) 「「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」（案）に対する意見募集の結果及び「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」の策定」2018.2.7。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000196.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000196.html)>

(66) 「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書」前掲注(62)、pp.24-25。なお、障害者差別解消法については、II 5を参照。

(67) 「独立地域局」と同義であり、2022（令和4）年3月末時点で、東京メトロポリタンテレビジョン、群馬テレビ、とちぎテレビ、テレビ埼玉、千葉テレビ放送、テレビ神奈川、岐阜放送、三重テレビ放送、びわ湖放送、京都放送、奈良テレビ放送、サンテレビジョン及びテレビ和歌山の計13社が該当する（日本民間放送連盟『日本民間放送年鑑2022』2022、p.523）。

表3 放送分野における情報アクセシビリティに関する指針（2018（平成30）年策定）

本指針は、放送法第4条第2項等を踏まえ、放送分野における情報アクセシビリティの向上を図るため、字幕放送、解説放送及び手話放送の普及目標を定めるものである。

本指針の運用に当たっては、障害者の権利に関する条約、障害者基本法、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律等に鑑み、視聴覚障害者等の議論への参画の重要性を踏まえつつ新技術の積極的活用等により、視聴覚障害者等の情報アクセス機会の一層の確保を図ることとする。

また、本指針で示す目標達成年度をできる限り早期に達成するよう努めるとともに、毎年度実績をとりまとめて公表を行う等フォローアップを行う。

なお、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。

## 字幕放送（※1）

	普及目標の対象		目標	備考
	放送時間	放送番組		
NHK	6時から25時までのうち連続した18時間  〔大規模災害等が発生した場合は、この時間帯に関わらず、できる限り速やかに対応〕	字幕付与可能な全ての放送番組	・対象の放送番組の全てに字幕付与（※2）	・教育放送及びBS1については、できる限り目標に近づくよう字幕付与 ・BSプレミアムについては、対象の放送番組の全てに字幕付与（※2）
地上系民放（県域局以外）		〔「字幕付与可能な放送番組」とは、次に掲げる放送番組を除く全ての放送番組 ① 技術的に字幕を付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） ② 外国語の番組 ③ 大部分が器楽演奏の音楽番組 ④ 権利処理上の理由等により字幕を付することができない放送番組〕	・対象の放送番組の全てに字幕付与（※2）	・独立U局については、できる限り多くの番組に字幕付与
（県域局）			・2027年度までに対象の放送番組の80%以上に字幕付与。できる限り、対象の全てに字幕付与	
放送衛星による放送（NHKの放送を除く）			・2027年度までに対象の放送番組の50%以上に字幕付与。できる限り、対象の全てに字幕付与	・2000年度に放送を開始した総合放送を行う事業者以外の放送事業者については、2027年度までに、できる限り対象の全てに字幕付与
通信衛星による放送 有線テレビジョン放送		・当面は、できる限り多くの放送番組に字幕付与		

※1 字幕放送には、データ放送やオープンキャプションにより番組の大部分を説明している場合を含む。

※2 7時から24時以外の1時間については、2022年度までに対象の放送番組の全てに字幕付与



解説放送（※3）

	普及目標の対象		目標	備考
	放送時間	放送番組		
NHK	7時から24時	権利処理上の理由等により解説を付すことができない放送番組を除く全ての放送番組	・2027年度までに対象の放送番組の15%以上(※4)に解説付与	・教育放送については、2027年度までに対象の放送番組の20%以上(※5)に解説付与 ・放送衛星による放送については、できる限り目標に近づくよう解説付与
地上系民放 (県域局以外)		「権利処理上の理由等により解説を付すことができない放送番組」とは次に掲げる放送番組 ① 権利処理上の理由により解説を付すことができない放送番組 ② 2か国語放送や副音声など2以上の音声を使用している放送番組 ③ 5.1ch サラウンド放送番組 ④ 主音声に付与する隙間のない放送番組	・2027年度までに対象の放送番組の15%以上(※4)に解説付与	
(県域局)			・2027年度までに対象の放送番組の10%以上に解説付与に努める	・独立U局については、できる限り多くの番組に解説付与
放送衛星による放送 (NHKの放送を除く)			・2027年度までに対象の放送番組の5%以上に解説付与に努める	・2000年度に放送を開始した総合放送を行う事業者以外の放送事業者については、できる限り目標に近づくよう解説付与
通信衛星による放送 有線テレビジョン放送			・当面は、できる限り多くの放送番組に解説付与	

※3 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

※4 2022年度までに対象の放送番組の13.5%以上に解説付与

※5 2022年度までに対象の放送番組の19%以上に解説付与

手話放送

NHK（放送衛星による放送を除く）及び地上系民放（県域局を除く）については、2027年度までに平均15分/週以上に手話付与

（出典）「放送分野における情報アクセシビリティに関する指針」2018.2.7. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000531258.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000531258.pdf)>

解説放送については、対象となる放送時間及び放送番組は見直しが行われなかった一方、「現実的な目標設定」<sup>(68)</sup>として、それぞれ次のとおり数値目標が設定された。

- ① NHK：2022（令和4）年度までに「13.5%以上」、2027（令和9）年度までに「15%以上」
- ② NHK（教育）：同様に、「19%以上」、「20%以上」
- ③ 地上系民放（県域局以外）：同様に、「13.5%以上」、「15%以上」
- ④ 地上系民放の県域局：2027（令和9）年度までに「10%以上」の努力目標
- ⑤ 放送衛星による放送：2027（令和9）年度までに「5%以上」の努力目標

そのほか、大規模災害時等の文字スーパーが送出された場合、「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」とされた。

<sup>(68)</sup> 「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書」前掲注<sup>(62)</sup>, p.29.

また、手話放送については、普及が進まない状況を踏まえ、2027（令和9）年度までに「週平均15分以上」という数値目標が設定された。

なお、従来と同様、「技術動向等を踏まえて、5年後を目途に見直しを行う」とされている。

## 2 今般の現行指針の見直し

現行指針の見直しの目途とされた2022（令和4）年11月から2023（令和5）年3月にかけて、有識者、障害者団体、放送事業者等によって構成される「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」が計4回開催され<sup>(69)</sup>、2023（令和5）年3月13日に公表された同研究会の報告書案<sup>(70)</sup>において、現行指針の見直しの方向性が示された。そのうち、主なものは次のとおりである。

- ①指針の前文において、2022（令和4）年に新たに公布・施行され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（Ⅱ6参照）について言及する。
- ②字幕放送及び解説放送について、普及目標の対象（放送時間・放送番組）及び目標値は現行のものを維持するが、既に現行指針の目標を達成している放送事業者に対して、指針で定められた目標にとどまらず、更なる取組を推進するよう促す旨の追記をする。
- ③解説放送において、緊急・臨時の文字スーパーの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。
- ④手話放送に関しては、対象となる事業者は現行のものが維持されるが、NHKについては、現行指針の目標を大きく上回る実績があることから、実態に即した目標を設定する。あわせて、手話通訳者が同席する会見等における手話通訳を映り込ませる対応に関する記載を追加する<sup>(71)</sup>。

<sup>(69)</sup> 第1回会合は2022（令和4）年11月1日、第2回会合は同年12月13日、第3回会合は2023（令和5）年1月27日、第4回会合は同年3月13日であった（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/bc-accessibility-2022/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/bc-accessibility-2022/index.html)>）。

<sup>(70)</sup> 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書（案）」前掲注(6)

<sup>(71)</sup> このほか、現行指針には明示的に記載されていなかった高精細の4K放送・8K放送についても、指針の中に適宜位置付けられることとなる見込みである。

## IV 総務省等及び放送事業者の取組

### 1 総務省等の取組

総務省（旧郵政省を含む。）は、放送と情報アクセシビリティに関する取組として、これまで触れた障害者利用円滑化法・放送法を始めとする法律の案の作成、行政指針（普及目標）の策定等、また、字幕放送等の実績（放送事業者の取組）の公表（IV 2 参照）のほかに、障害者利用円滑化法<sup>(72)</sup>に基づき、通信・放送身体障害者利用円滑化事業の一環として、所管するNICTを通じ、字幕番組等の制作に関する事業<sup>(73)</sup>に対する次の助成を行っている。

「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」は、視聴覚障害者がテレビジョン放送を視聴するときに不可欠な字幕番組、解説番組及び手話番組を制作する事業者に対し、字幕等の付与に係る経費の2分の1の額を上限として助成するものであり、2022（令和4）年度の交付決定時点での実績は、助成対象者が128事業者、番組数が56,752本、助成金額が5億1966万円となっている<sup>(74)</sup>。また、2020（令和2）年度からは、生放送番組に字幕をリアルタイムで付与するための機器等の整備に係る経費の2分の1を上限として助成する「生放送字幕番組普及促進助成金」が交付されており、2022（令和4）年度の交付決定時点での実績は、3事業者に対して1905万円<sup>(75)</sup>となっている<sup>(76)</sup>。

そのほか、生放送番組に対する字幕付与の課題への対応として、2018（平成30）年度から、「音声認識技術や機械学習などのICTを活用することで、人手をほとんど介さずに放送番組の音声から自動で字幕を生成し、通信ネットワークを經由してテレビやスマートフォンなどで字幕を表示する一連のシステムの開発を行う実証事業」<sup>(77)</sup>を実施している。また、テレビ放送に対応できる手話通訳人材の育成を目的として、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」<sup>(78)</sup>。

### 2 放送事業者の取組

他方、放送事業者は、Ⅲにおいて概説した行政指針等を踏まえつつ、字幕放送・解説放送・手話放送の普及に次のとおり取り組んできた。

(72) II 1 を参照。

(73) 障害者利用円滑化法第2条第4項第3号に規定される事業を指す。

(74) 「字幕番組、解説番組及び手話番組制作促進助成金」前掲注(48)

(75) 「生放送字幕番組普及促進助成金」国立研究開発法人情報通信研究機構ウェブサイト <<https://www2.nict.go.jp/barrierfree/108/index.html>>

(76) なお、障害者利用円滑化法第2条第4項において規定される通信・放送身体障害者利用円滑化事業に対する助成事業として、NICTは、「情報バリアフリー通信・放送役務提供・開発推進助成金」及び「手話翻訳映像提供促進助成金」の交付も行っている。

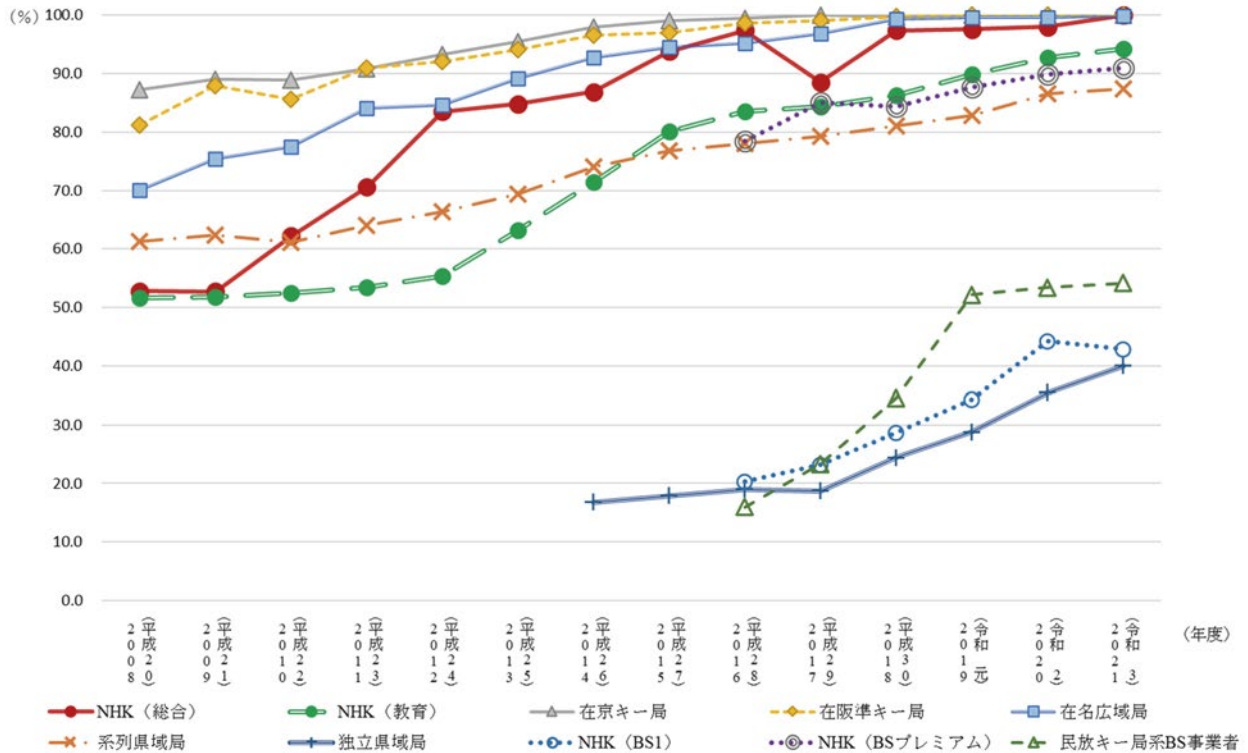
(77) 総務省『情報通信に関する現状報告 令和4年』2022, p.152. <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r04/pdf/n4400000.pdf>>

(78) 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書（案）」前掲注(6), p.22.

(1) 字幕放送

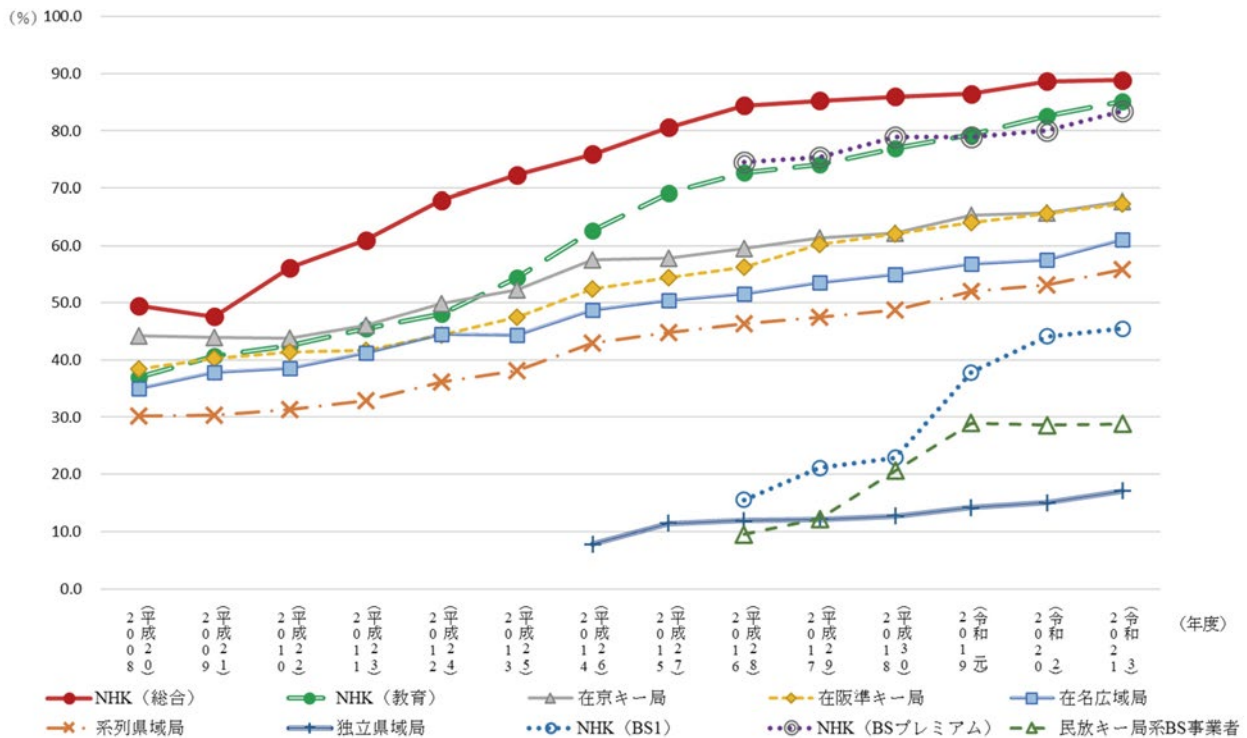
「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」に基づき視聴覚障害者等向け放送の普及が図られることとなった2008（平成20）年度以降の字幕放送の普及の状況は図1及び図2のとおりである。

図1 行政指針の対象となる番組における字幕放送の実績推移（2008（平成20）年度以降）



(注1) 「NHK（総合）」は、2018（平成30）年度以降「NHK（総合放送センター）」として取りまとめられており、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県を放送対象地域とする放送局の実績である。  
 (注2) 「在京キー局」は、日本テレビ放送網(株)・(株)TBSテレビ・(株)フジテレビジョン・(株)テレビ朝日・(株)テレビ東京の5局の実績の平均値である。  
 (注3) 「在阪準キー局」は、(株)毎日放送・朝日放送テレビ(株)・関西テレビ放送(株)・読売テレビ放送(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注4) 「在名広域局」は、(株)CBCテレビ・東海テレビ放送(株)・名古屋テレビ放送(株)・中京テレビ(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注5) 「系列県域局」は、NHKの各放送局、(注2)、(注3)、(注4)及び(注6)を除く地上テレビジョン放送事業者101局の実績の平均値である。  
 (注6) 「独立県域局」は、(株)とちぎテレビ・群馬テレビ(株)・(株)テレビ埼玉・千葉テレビ放送(株)・東京メトロポリタンテレビジョン(株)・(株)テレビ神奈川・(株)岐阜放送・三重テレビ放送(株)・びわ湖放送(株)・(株)京都放送・(株)サンテレビジョン・奈良テレビ放送(株)・(株)テレビ和歌山の13局の実績の平均値である。  
 (注7) 「民放キー局系BS事業者」は、(株)ビーエス朝日・(株)BS-TBS・(株)BSテレビ東京・(株)BS日本・(株)ビーエスフジの5社の実績の平均値である。  
 (注8) 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である。  
 (出典) 総務省が毎年公表する「字幕放送等の実績」(2021（令和3）年度の実績については、『令和3年度の字幕放送等の実績』2022.9.30. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000296.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000296.html)>を基に筆者作成。

図2 総放送時間に占める字幕放送の実績推移（2008（平成20）年度以降）



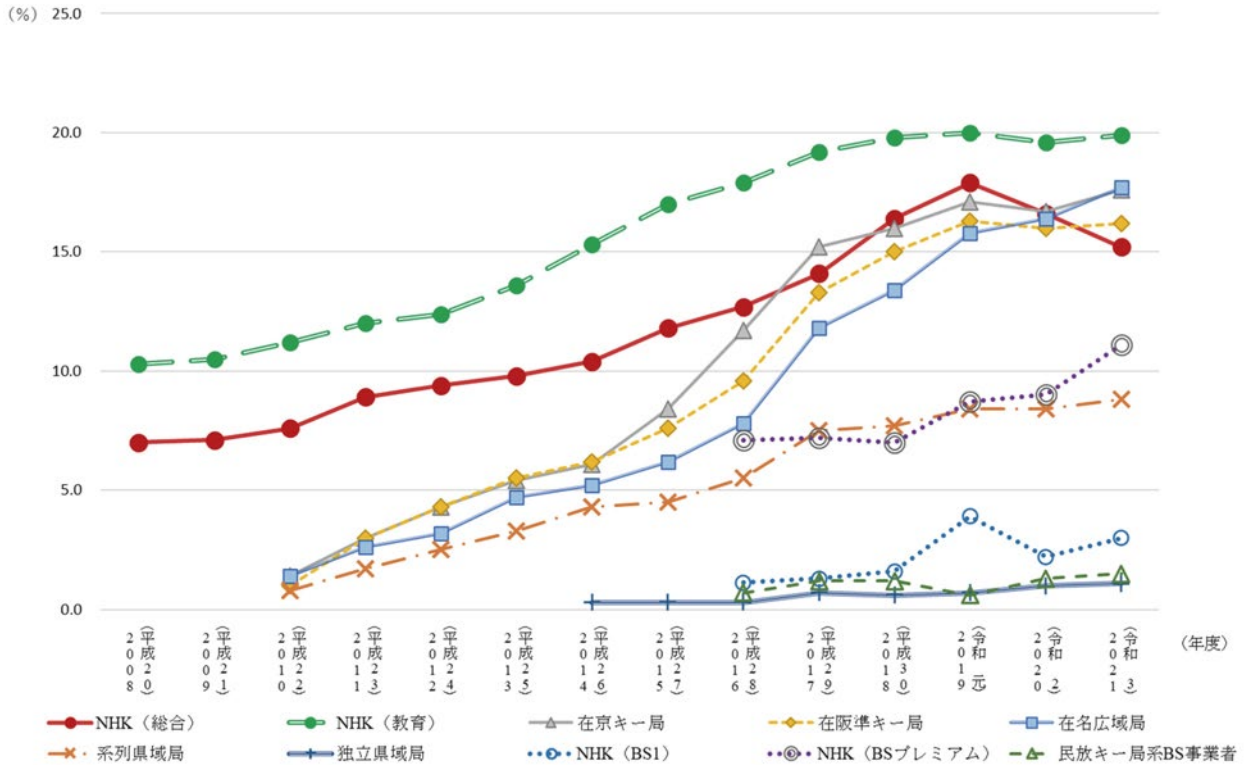
(注1) 「NHK (総合)」は、2018 (平成30) 年度以降「NHK (総合 放送センター)」として取りまとめられており、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県を放送対象地域とする放送局の実績である。  
 (注2) 「在京キー局」は、日本テレビ放送網(株)・(株)TBS テレビ・(株)フジテレビジョン・(株)テレビ朝日・(株)テレビ東京の5局の実績の平均値である。  
 (注3) 「在阪準キー局」は、(株)毎日放送・朝日放送テレビ(株)・関西テレビ放送(株)・讀賣テレビ放送(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注4) 「在名広域局」は、(株)CBC テレビ・東海テレビ放送(株)・名古屋テレビ放送(株)・中京テレビ(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注5) 「系列県域局」は、NHKの各放送局、(注2)、(注3)、(注4)及び(注6)を除く地上テレビジョン放送事業者101局の実績の平均値である。  
 (注6) 「独立県域局」は、(株)とちぎテレビ・群馬テレビ(株)・(株)テレビ埼玉・千葉テレビ放送(株)・東京メトロポリタンテレビジョン(株)・(株)テレビ神奈川・(株)岐阜放送・三重テレビ放送(株)・びわ湖放送(株)・(株)京都放送・(株)サンテレビジョン・奈良テレビ放送(株)・(株)テレビ和歌山の13局の実績の平均値である。  
 (注7) 「民放キー局系BS事業者」は、(株)ビーエス朝日・(株)BS-TBS・(株)BSテレビ東京・(株)BS日本・(株)ビーエスフジの5社の実績の平均値である。  
 (出典) 総務省が毎年公表する「字幕放送等の実績」(2021 (令和3) 年度の実績については、『令和3年度字幕放送等の実績』2022.9.30. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000296.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000296.html)>)を基に筆者作成。

いずれのグループにおいても、普及の安定的な伸びが見られ、現行指針の目標 (表3を参照) に既に到達しているか、到達に限りなく近づいているグループが多い一方、対象となる番組における割合と、総放送時間に占める割合との間にギャップが存在するのが実情であり、今後の字幕付与技術の向上等による字幕付与可能な番組の範囲の拡大が鍵になると考えられる。また、地上放送の中でも、現行指針において「できる限り多くの番組に字幕付与」とされている独立県域局の実績が低調である。なお、図1及び図2ともに、在京キー局、在阪準キー局、在名広域局、系列県域局、独立県域局及び民放キー局系BS事業者については、それぞれのグループに含まれる放送事業者の実績の平均値である点に留意が必要である。

(2) 解説放送

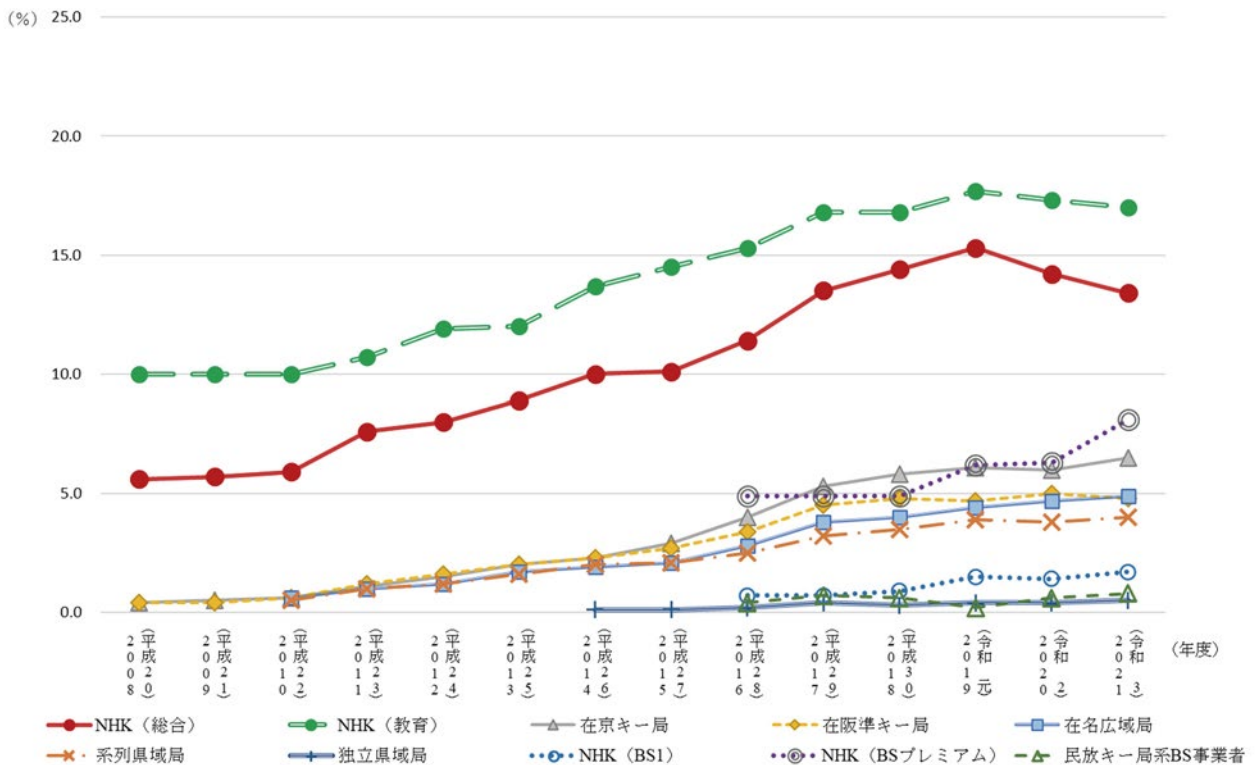
「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」に基づき視聴覚障害者等向け放送の普及が図られることとなった2008（平成20）年度以降の解説放送の普及の状況は図3及び図4のとおりである。

図3 行政指針の対象となる番組における解説放送の実績推移（2008（平成20）年度以降）



(注1) 「NHK（総合）」は、2018（平成30）年度以降「NHK（総合放送センター）」として取りまとめられており、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県を放送対象地域とする放送局の実績である。  
 (注2) 「在京キー局」は、日本テレビ放送網(株)・(株)TBSテレビ・(株)フジテレビジョン・(株)テレビ朝日・(株)テレビ東京の5局の実績の平均値である。  
 (注3) 「在阪準キー局」は、(株)毎日放送・朝日放送テレビ(株)・関西テレビ放送(株)・読売テレビ放送(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注4) 「在名広域局」は、(株)CBCテレビ・東海テレビ放送(株)・名古屋テレビ放送(株)・中京テレビ(株)の4局の実績の平均値である。  
 (注5) 「系列地域局」は、NHKの各放送局、(注2)、(注3)、(注4)及び(注6)を除く地上テレビジョン放送事業者101局の実績の平均値である。  
 (注6) 「独立地域局」は、(株)とちぎテレビ・群馬テレビ(株)・(株)テレビ埼玉・千葉テレビ放送(株)・東京メトロポリタンテレビジョン(株)・(株)テレビ神奈川・(株)岐阜放送・三重テレビ放送(株)・びわ湖放送(株)・(株)京都放送・(株)サンテレビジョン・奈良テレビ放送(株)・(株)テレビ和歌山の13局の実績の平均値である。  
 (注7) 「民放キー局系BS事業者」は、(株)ビーエス朝日・(株)BS-TBS・(株)BSテレビ東京・(株)BS日本・(株)ビーエスフジの5社の実績の平均値である。  
 (注8) 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である。  
 (出典) 総務省が毎年公表する「字幕放送等の実績」（2021（令和3）年度の実績については、『令和3年度の字幕放送等の実績』2022.9.30. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000296.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000296.html)>）を基に筆者作成。

図4 総放送時間に占める解説放送の実績推移（2008（平成20）年度以降）



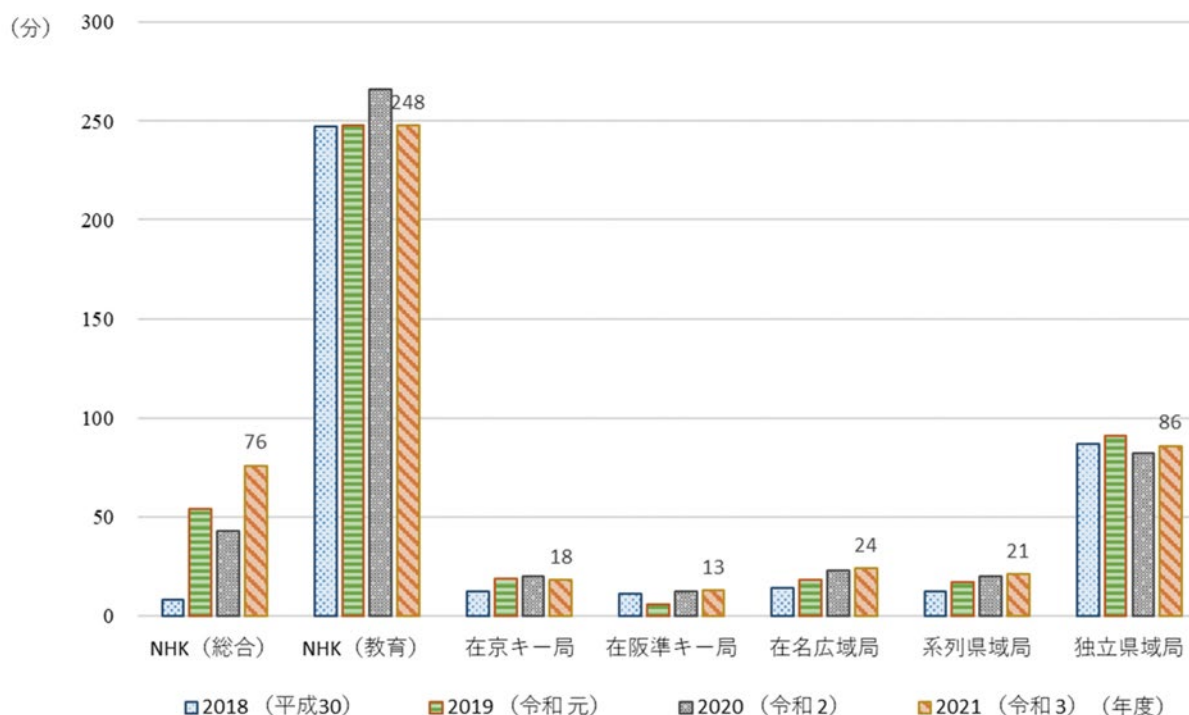
- (注1) 「NHK（総合）」は、2018（平成30）年度以降「NHK（総合放送センター）」として取りまとめられており、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県を放送対象地域とする放送局の実績である。
  - (注2) 「在京キー局」は、日本テレビ放送網(株)・(株)TBSテレビ・(株)フジテレビジョン・(株)テレビ朝日・(株)テレビ東京の5局の実績の平均値である。
  - (注3) 「在阪準キー局」は、(株)毎日放送・朝日放送テレビ(株)・関西テレビ放送(株)・読売テレビ放送(株)の4局の実績の平均値である。
  - (注4) 「在名広域局」は、(株)CBCテレビ・東海テレビ放送(株)・名古屋テレビ放送(株)・中京テレビ(株)の4局の実績の平均値である。
  - (注5) 「系列県域局」は、NHKの各放送局、(注2)、(注3)、(注4)及び(注6)を除く地上テレビジョン放送事業者101局の実績の平均値である。
  - (注6) 「独立県域局」は、(株)とちぎテレビ・群馬テレビ(株)・(株)テレビ埼玉・千葉テレビ放送(株)・東京メトロポリタンテレビジョン(株)・(株)テレビ神奈川・(株)岐阜放送・三重テレビ放送(株)・びわ湖放送(株)・(株)京都放送・(株)サンテレビジョン・奈良テレビ放送(株)・(株)テレビ和歌山の13局の実績の平均値である。
  - (注7) 「民放キー局系BS事業者」は、(株)ビーエス朝日・(株)BS-TBS・(株)BSテレビ東京・(株)BS日本・(株)ビーエスフジの5社の実績の平均値である。
- (出典) 総務省が毎年公表する「字幕放送等の実績」(2021(令和3)年度の実績については、『令和3年度の字幕放送等の実績』2022.9.30. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000296.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000296.html)>を基に筆者作成。

NHK（総合）、NHK（教育）、在京キー局、在阪準キー局及び在名広域局については、現行指針の目標（表3を参照）に既に到達しているか、到達に限りなく近づいており、今後も引き続き着実な取組が期待される。他方、系列県域局、NHK（BS1）、NHK（BSプレミアム）及び民放キー局系BS事業者については、2022（令和4）年度までの中間目標（表3の※4及び※5参照）又は現行指針の目標に達しておらず、中には、実績と目標値に相当の開きがあるグループもあるほか、独立県域局の実績は低調である。また、字幕放送と同様、対象となる番組における割合と、総放送時間に占める割合との間にギャップが存在する。なお、図3及び図4ともに、在京キー局、在阪準キー局、在名広域局、系列県域局、独立県域局及び民放キー局系BS事業者については、それぞれのグループに含まれる放送事業者の実績の平均値である点に留意が必要である。

### (3) 手話放送

NHK（放送衛星による放送を除く。）及び地上系民放（県域局を除く。）に対して「2027年度までに平均15分／週以上」という数値目標が設定された現行指針に基づき視聴覚障害者等向け放送の普及が図られることとなった2018（平成30）年度以降の手話放送の普及の状況は図5のとおりである。

図5 手話放送の実績推移（週間・1局当たりの手話放送時間）（2018（平成30）年度以降）



(注1)「NHK（総合）」は、2018（平成30）年度以降「NHK（総合放送センター）」として取りまとめられており、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県を放送対象地域とする放送局の実績である。

(注2)「在京キー局」は、日本テレビ放送網(株)・(株)TBSテレビ・(株)フジテレビジョン・(株)テレビ朝日・(株)テレビ東京の5局の実績の平均値である。

(注3)「在阪準キー局」は、(株)毎日放送・朝日放送テレビ(株)・関西テレビ放送(株)・読売テレビ放送(株)の4局の実績の平均値である。

(注4)「在名広域局」は、(株)CBCテレビ・東海テレビ放送(株)・名古屋テレビ放送(株)・中京テレビ(株)の4局の実績の平均値である。

(注5)「系列県域局」は、NHKの各放送局、(注2)、(注3)、(注4)及び(注6)を除く地上テレビジョン放送事業者101局の実績の平均値である。

(注6)「独立県域局」は、(株)とちぎテレビ・群馬テレビ(株)・(株)テレビ埼玉・千葉テレビ放送(株)・東京メトロポリタンテレビジョン(株)・(株)テレビ神奈川・(株)岐阜放送・三重テレビ放送(株)・びわ湖放送(株)・(株)京都放送・(株)サンテレビジョン・奈良テレビ放送(株)・(株)テレビ和歌山の13局の実績の平均値である。

(出典)総務省が毎年公表する「字幕放送等の実績」(2021(令和3)年度の実績については、『令和3年度の字幕放送等の実績』2022.9.30.総務省ウェブサイト<[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000296.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000296.html)>)を基に筆者作成。

現行指針の目標(表3を参照)に対して、在阪準キー局がわずかに未達となっているが、その他については既に到達しており、特に、NHK(教育)については、数値目標を大きく超える実績がある<sup>(79)</sup>。なお、図5についても、在京キー局、在阪準キー局、在名広域局、系列県

<sup>(79)</sup> しかしながら、NHK(教育)においても、2021(令和3)年度における総放送時間(7,480時間48分)のうちの手話放送時間(215時間53分)の割合は、約2.9%である(「別表3 各地上テレビジョン放送事業者における手話放送実績」『令和3年度の字幕放送等の実績』2022.9.30.総務省ウェブサイト<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000835227.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000835227.pdf)>)。



域局、独立圏域局については、それぞれのグループに含まれる放送事業者の実績の平均値である点に留意が必要である。

視聴覚障害者等向け放送全般の状況としては、字幕放送が相当程度普及しているのに対し、解説放送及び手話放送の普及率は高くなく、特に手話放送の普及の状況は低調である。

## V 放送における情報アクセシビリティの課題

ここでは、これまでの内容を踏まえ、放送における情報アクセシビリティに関する今後の主な課題・論点を整理する。

### 1 放送事業者の実績における地域格差

字幕放送については、IV2(1)のとおり、多くの放送事業者が行政指針の目標をおおむね達成する傾向にあるが、個別の事業者の実績を見ると、2021（令和3）年度において、在京キー局・在阪準キー局・在名広域局計13局中2局が、系列圏域局計101局中9局が目標未達となっている。また、在京キー局及び在阪準キー局が全て目標を達成している（100%）のに対し、例えば沖縄県の民間放送事業者の平均は77.8%にとどまっている<sup>(80)</sup>。解説放送については、同様に、在京キー局・在阪準キー局・在名広域局計13局中3局が目標未達、系列圏域局計101局中46局が努力目標未達となっているほか、在京キー局の平均が17.6%であるのに対して、例えば宮崎県の民間放送事業者の平均は5.8%にとどまっている<sup>(81)</sup>。IV2(1)及び(2)で触れた独立圏域局の実績と併せ、字幕放送及び解説放送については、「比較的事業規模が大きい民放キー局などの達成率が高く、ローカル局の達成率が低いという現状がある」<sup>(82)</sup>。

手話放送についても放送事業者間の実績の格差があり、2021（令和3）年度において、1週間当たりの手話放送時間が「0分」という地上テレビジョン放送事業者が10局ある<sup>(83)</sup>。

このような地域による格差は、IIで触れた障害者権利条約、障害者基本法、障害者差別解消法、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等の趣旨や規定と齟齬を来す可能性がある<sup>(84)</sup>ため、改善が望まれるところである<sup>(85)</sup>。

<sup>(80)</sup> 「別表1 各地上テレビジョン放送事業者における字幕放送実績」『令和3年度の字幕放送等の実績』同上  
<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000835225.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000835225.pdf)>

<sup>(81)</sup> 「別表2 各地上テレビジョン放送事業者における解説放送実績」『令和3年度の字幕放送等の実績』同上  
<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000835226.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000835226.pdf)>

<sup>(82)</sup> 「取り組みや指針改正の方向性案を提示、視聴覚障害者等向け放送の研究会」『日経ニューメディア』1834号、2023.2.1, p.2.

<sup>(83)</sup> 「別表3 各地上テレビジョン放送事業者における手話放送実績」前掲注79

<sup>(84)</sup> 参考として、「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」における原田潔構成員（公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会）の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）議事要旨」2022.11.1, p.4. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000849263.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000849263.pdf)>; 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）議事要旨」2023.1.27, p.11. 同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000868333.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000868333.pdf)>）を参照。

<sup>(85)</sup> 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」においては、日本民間放送連盟の今後の取組として、キー局が中心となり、まずは全国ネット番組において字幕・解説・手話の付与を進め、地方への拡充・支援を図っていく旨の発言があった（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第2回）議事要旨」2022.12.13, p.9. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000858017.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000858017.pdf)>; 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）議事要旨」同上, pp.2, 6）。

## 2 行政指針における目標設定の在り方

「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会」（以下「研究会」）における今般の現行指針の見直しに関する議論においては、目標設定の在り方について、特に障害者団体の構成員から様々な要望や提案等が示されている。

字幕放送については、IV 2(1)で触れたように、対象となる番組における割合と、総放送時間に占める割合との間にギャップが存在することに関連し、複数の構成員から、現行指針において字幕付与が可能ではないとされている番組の字幕付与の可能性<sup>(86)</sup>や、深夜時間帯を含めた放送時間の対象の拡大<sup>(87)</sup>など、更なる字幕放送の拡充を求める見解が示された<sup>(88)</sup>。解説放送については、目標値そのものが「決して高い数字ではない」という指摘<sup>(89)</sup>がある。また、手話放送については、総放送時間におけるパーセンテージでの目標値の設定という提案<sup>(90)</sup>や、字幕放送と同条件での目標設定の要望<sup>(91)</sup>などが示された<sup>(92)</sup>。

## 3 字幕・解説・手話付与のニーズや優先度の把握

放送事業者の取組において、人的・財政的な経営資源の最適化を図る上で、どのような番組に字幕・解説・手話を優先的に付与していくのが効果的かという論点は、行政指針の有効性を高める上でも、当事者の情報アクセシビリティを向上させる上でも、極めて重要である<sup>(93)</sup>。しかし、情報番組、報道、娯楽番組、ドラマ、映画、国会中継や政見放送など、多種多様な放送番組がある中、字幕・解説・手話付与の優先順位をつけることは容易でない<sup>(94)</sup>。緊急速報についても、地震や台風などの大規模自然災害時の字幕の読み上げは、従来から放送事業者にも強く意識されている一方、居住地域で犯罪が発生した場合など生命や安全を脅かすその他の事態に関する情報が適時に得られないことへの不安<sup>(95)</sup>は残されており、今般の現行指針の見

<sup>(86)</sup> 原田潔構成員の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）議事要旨」前掲注<sup>(84)</sup>, p.4; 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）議事要旨」同上, p.11）及び新谷友良構成員（一般社団法人全日本難聴者・中途失聴者団体連合会）の発言（同, p.4）を参照。

<sup>(87)</sup> 堀米泰晴構成員（一般財団法人全日本ろうあ連盟）の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）議事要旨」同上, p.6）を参照。

<sup>(88)</sup> これに対しては、研究会において、対象となる放送番組や放送時間以外における各放送事業者の字幕付与の自主的な取組が紹介されている。例として、毎日放送やテレビ東京の取組（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第2回）議事要旨」前掲注<sup>(85)</sup>, pp.3-4, 6-7）、NHKの国会中継における取組（同, p.13）などである。なお、NHKについては、国会中継において、2018（平成30）年秋から所信表明演説と代表質問を対象に字幕放送を始め、2022（令和4）年10月3日に開会した210回国会（臨時会）からは、衆議院・参議院両院の予算委員会の中継においても字幕情報を開始した（「国会中継をより多くの人に生字幕放送を拡充」2023.1.19. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/css-blog/100/478601.html>>）。

<sup>(89)</sup> 三宅隆構成員（社会福祉法人日本視覚障害者団体連合）の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）議事要旨」前掲注<sup>(84)</sup>, p.7）を参照。

<sup>(90)</sup> 原田潔構成員の発言（同上, p.4）及び堀米泰晴構成員の発言（同, p.5）を参照。

<sup>(91)</sup> 堀米泰晴構成員の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）議事要旨」前掲注<sup>(84)</sup>, p.11）を参照。

<sup>(92)</sup> こうした要望に対しては、「手話放送を急速に拡充させることは極めて困難」であるため「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を設けることが求められる」とされた（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書（案）」前掲注<sup>(6)</sup>, p.50）。

<sup>(93)</sup> 世木寛之構成員（成蹊大学理工学部教授）の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第3回）議事要旨」前掲注<sup>(84)</sup>, pp.10-11）を参照。

<sup>(94)</sup> 堀米泰晴構成員、三宅隆構成員及び原田潔構成員の発言（同上, p.10）を参照。

<sup>(95)</sup> 三宅隆構成員の発言（同上, p.6）を参照。

直しにおいては、その趣旨が取り入れられているところである<sup>(96)</sup>。あわせて、個々人の好みの番組ジャンルと障害の種類や有無とは、それぞれ独立したものであるということも踏まえ、様々なニーズに対する柔軟な対応が求められよう<sup>(97)</sup>。

#### 4 技術的課題

視聴覚障害者等向け放送のうち、字幕放送は、当初から取組が行われているため普及率は高く、事前収録番組のみならず、生放送番組への付与（いわゆる生字幕）も積極的に進められている。しかし、生放送番組への字幕付与<sup>(98)</sup>においては、設備整備や人手の確保に課題があり、特に経営の厳しい民放県域局において、字幕放送の普及が進まない大きな要因となっている<sup>(99)</sup>。IV 1で触れた音声認識技術等を活用した自動字幕についても、その「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<sup>(100)</sup>。また、人手が手薄になる早朝や深夜に発生した災害などの緊急時対応や、映像と字幕のタイムラグなど、切実かつ根源的な課題も残されている<sup>(101)</sup>。

解説放送は、I 2(2)で触れたとおり、他の音声情報と重ならないように解説を挿入する必要があるため、音声の空白部の予見が難しい生放送番組への対応が難しいという根本的な課題があるほか、聞き取りやすい音質や速度など、細やかな配慮も求められる。その中で充実を図っていくためには、技術革新による解説付与対象ジャンルの拡大が一つの鍵になると考えられる<sup>(102)</sup>。

手話放送については、字幕放送・解説放送と比較して実績値が著しく低いことから、「ボトルネックとなっている手話通訳人材の確保を図る」<sup>(103)</sup>ことが急務であるとともに、付与される手話の品質向上も求められている<sup>(104)</sup>。

<sup>(96)</sup> III 2を参照。

<sup>(97)</sup> なお、民間放送における放送番組の間に挿入されるCMも、放送における重要なコンテンツの一つである。2014（平成26）年10月、公益社団法人日本アドタイザーズ協会、一般社団法人日本民間放送連盟及び一般社団法人日本広告業協会は共同で「字幕付きCM普及推進協議会」を設立し、字幕付きCMの普及推進のための取組を行っている（「字幕付きCM」日本民間放送連盟ウェブサイト <<https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101840>>）。

<sup>(98)</sup> 生字幕付与においては、番組音声を複数の文字入力者でリレーのように入力していく「リレー方式」、音声認識技術を用いつつ、音声認識しやすいように字幕制作専用の話者が番組音声を明瞭に復唱（リスピーク）して認識させる「リスピーク方式」、アナウンサーの発話など高い認識精度が見込まれる音声は直接音声認識させ、それ以外の部分でリスピーク方式を用いる方式（直接認識とリスピークの併用方式）など複数の方式が運用されている。詳細については、小森智康「生放送番組における自動字幕制作の最新動向」『NHK技研R&D』182号、2020.8、pp.16-29。<<https://www.nhk.or.jp/str/publica/rd/182/3.html>>を参照。

<sup>(99)</sup> 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書（案）」前掲注(6)、p.34。

<sup>(100)</sup> 同上

<sup>(101)</sup> こうした課題に対しては、研究会において、放送事業者やメーカーなどの研究開発活動が紹介されており、字幕作成の省力化、音声認識精度やユーザビリティの向上など、各方面で様々な取組が行われていることが確認できる（同上、pp.8-9、23-24）。

<sup>(102)</sup> 研究会では、これまで難しいとされていたスポーツ中継における解説付与に関する取組が紹介されている（同上、p.24）。

<sup>(103)</sup> 同上、p.49。

<sup>(104)</sup> 同上、p.37。なお、研究会では、手話通訳人材の不足を補うための試みや手話の品質向上のための取組として、手話CGの試験提供や、手話表現の日常的な改善や手話の見やすさの工夫などが紹介されている（同、pp.12-13、25）。また、研究会においては、「目で聴くテレビ」の活用についても複数の構成員から要望が上がった（堀米泰晴構成員の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第1回）議事要旨」前掲注(84)、p.6）及び原田潔構成員の発言（「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会（第2回）議事要旨」前掲注(85)、p.2）。「目

## 5 「視聴覚障害者」以外の当事者の包摂と取組の広がり

研究会においては、盲ろう、知的障害、発達障害の当事者からの意見・要望も提起された<sup>(105)</sup>。障害の特性は様々であり、限られた資源の中でそれぞれの具体的なニーズに応じていくことは現実的な困難を伴うことが予想されるが、引き続き、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（Ⅱ 6 参照）等の趣旨を踏まえた取組が求められよう。

高齢化の進展により聴力に課題を抱えた高齢者の増加が見込まれ、今後、特に字幕放送のニーズが更に高まることが想定される。しかし、字幕放送の認知度が低いため、高齢者の間でその有用性が十分に認識されておらず、付与率の向上が有効に機能していないと言われている<sup>(106)</sup>。こうしたことを踏まえ、「視聴覚障害者等向け放送」の取組に関する広報を強化することが重要であり、研究会においても、総務省や放送事業者にとどまらず、様々なルートを活用した広報活動が提案された<sup>(107)</sup>。また、取組がもたらすメリットが、狭義の「障害者」というマイノリティのためだけのものではなく、高齢者も含めより広く一般的に享受されるような形で進められることが肝要であり、そうすることが普及の更なる後押しになるとの見解も示された<sup>(108)</sup>。

字幕放送・解説放送・手話放送をめぐる取組については、今後、より幅広い関係者が参加するフォローアップ会合の設置の方針が提起されている<sup>(109)</sup>。放送事業者にとっても、より効果的な取組のための実りある意見交換の場となることが望まれる。

## おわりに

ここまで、字幕放送・解説放送・手話放送をめぐる総務省や放送事業者の取組等を中心に、放送と情報アクセシビリティに関する施策と実績、残されている課題等について概観した。技術的課題の中には、容易に克服可能なものは多くなく、短期間のうちに状況を改善するのは、現実的には困難であるかもしれない。

しかしながら、Ⅱ 3～6 で見たとおり、2014（平成 26）年の障害者権利条約の批准を始め、日本における障害者政策は、近年着実に進展しており、放送のアクセシビリティをめぐる動きも歩調を合わせることを求められている。研究会においては、各種技術等の開発に障害者自身が参加し、一緒に取り組むことを求める声もあった<sup>(110)</sup>。「当事者参加」は課題解決のための国

---

で聴くテレビ」とは、認定特定非営利活動法人障害者放送通信機構がインターネット回線を通じて手話と字幕の番組を制作・提供しているもので、専用受信機を購入してテレビに接続の上、受信する。災害時のテレビの情報に対してリアルタイムの手話と字幕を付与した情報保障番組や独自の番組を提供しており、番組制作は、前掲注(76)の「手話翻訳映像提供促進助成金」の助成対象（2010（平成 22）～2023（令和 5）年度）となっている。「目で聴くテレビ」の詳細については、大嶋雄三「「目で聴くテレビ」の歴史と課題」『手話・言語・コミュニケーション』10号、2022.2、pp.11-47 を参照。

(105) 「利用者からの意見」(視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会(第2回) 資料2) 2022.12.13. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000851172.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000851172.pdf)>

(106) 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書(案)」前掲注(6)、pp.40-41、46.

(107) 近藤則子構成員(老テク研究会)の発言(「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会(第2回) 議事要旨」前掲注(85)、pp.16-17)を参照。

(108) 岩下恭士構成員(株式会社毎日新聞社コンテンツ編成センター)の発言(「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会(第4回) 議事要旨」2023.3.13、pp.9-10. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000879604.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000879604.pdf)>)を参照。

(109) 「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書(案)」前掲注(6)、pp.45-46、48-50.

(110) 原田潔構成員の発言(「視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会(第1回) 議事要旨」前掲注(84)、p.5)を参照。

際的潮流であり<sup>(111)</sup>、「私たち抜きに私たちのことを決めないで (Nothing about us without us)」は障害者権利条約の起草会合以来のスローガンである<sup>(112)</sup>。上記のフォローアップ会合を始めとして、今後、本件に対してより多くの当事者を含む広範な関係者が参画し、充実した議論が展開されることを期待したい。

(あべ おさむ・総務部管理課)

(本稿は、筆者が国土交通課在籍中に執筆したものである。)

---

(11) 同上

(12) 内閣府『障害者白書 平成 26 年版』2014, p.13. <[https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h26hakusho/zenbun/h1\\_01\\_03\\_02.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h26hakusho/zenbun/h1_01_03_02.html)>; 川島聡「障害者権利条約と障害当事者の参加」『国際人権』30号, 2019, pp.67-71.