

2009年 3月 10日 第8回 政府意見交換会

障害者権利条約総務省関連の項目についての意見書

日本障害フォーラム

1. コミュニケーション・情報アクセシビリティ関連

(第2条、第4条、第5条、第9条、第10条、第21条等関連)

(1) 差別禁止

①差別禁止する法制度

障害者権利条約(以下、条約)第2条では、「障害に基づく差別」を定義している。ここは、条約で特に注目すべき部分である。すべての人権及び基本的自由の認識、享有、行使を害し、無効にする目的又は効果を差別としており、「直接差別」「間接差別」が含まれている。この点について、日本政府が、条約交渉過程において、「あらゆる形態の差別」の中には、直接差別のみならず間接差別も含むと述べている。さらに、「合理的配慮を行わないこと」が「障害に基づく差別」と定められた。第2条に定義されている「合理的配慮」は、障害者と障害をもたない人の実質的な平等・機会均等を確保するための新しい概念であり、条約における重要ポイントであるが、それを「行わないこと」が差別となるということの意義は大変大きい。

また、ここでは手話は言語と定義されている。国連憲章、国際人権規約は言語の平等を規定しており、手話は言語と定義されたことで、あらゆる場面に関わって、手話を音声語と差別してはならず同等の扱いを受ける。

第3条の一般的原則で非差別平等を規定し、第5条では、実質的な平等をはかり差別を禁止するという個別条項が設けられ、合理的配慮の確保を規定している。

重要なことは、これら差別の定義と差別禁止規定は、条約の総則にあたる部分(第1条から第9条)に規定されており、条約上のあらゆる規定に適用されることである。コミュニケーションや情報アクセシビリティ、政治的・公的活動や文化的参加等を規定している第9条や第21条、第29条や第30条にも当然適用されるのである。以上を鑑みるに、条約に基づいた「障害に基づく差別」を規定し、禁止する法制度の確立が必要となり、そこには「合理的配慮を行わないこと」も障害に基づく差別として明記されなければならないと考える。イギリスのDDA(Disability Discrimination Act/障害者差別法)や韓国の「障害者差別禁止及び権利救済法」では、コミュニケーション手段、情報・情報サービスでの差別を禁止し、合理的配慮義務を課している。ところが日本では、「JIS

X8341」など世界をリードする技術基準をもち、すぐれたユニバーサルデザインの携帯電話や支援機器がありながらも、法による強制力を持ち得ないことから、「技術」はあっても障害者がなかなか「利用」出来ない状況にある。以上の点から、差別禁止法制度の必要性についての貴省の認識をお聞きしたい

②アクセシブルな情報通信機器の義務付け等

①に関連して、日本においては、地域差が歴然と存在し、例えば「音声合成」は視覚障害者だけでなく言語障害のある人の発言にも有用だが、制度がないため地域によって利用できない、活字読書機はある自治体とない自治体がある、肢体不自由者にとって「ページめくり機」はたいへん役立つが、EU では補助があり普及している一方で日本では補助等が無く高価で利用できない、といった例にこと欠かない。いいものがあってもなかなか利用できない状況にあり、障害のない人と比べ、情報の収集等に著しい不利益をこうむっている。

米国では「リハビリテーション法 508 条」、ヨーロッパでも「Mandate 376」などにより、アクセシブルな情報通信機器の義務づけが進んでいる。米国のリハビリテーション法 508 条は、米国の連邦政府の調達基準に関する法律であり、連邦政府が購入する情報通信機器やソフトは、障害者に使えるものでなければならないと規定されている。1998 年 12 月に 1986 年法が改正され、よりアクセシブルな機器を調達する義務が生じ、違反した場合に職員や市民からの提訴も可能となったのが特徴である。対象となる IT とは、パソコンのハードやソフト、電話、コピー機、FAX、そして Web サイトなどが含まれる。また、この法律は、連邦政府のあらゆる機関をはじめ、1990 年に施行された Assistive Technology Act（通称 Tech Act）という法律で政府のファンドを得ている州政府の機関も含まれるため、原則的には米国のほとんどの公的機関がその影響を受けると考えられている。これがアクセシブルな情報通信機器の普及に大きく役立っている。

日本でも、少なくとも政府機関については、このような法律が必要であると思われるが、貴省並びに関連省庁の見解をお聞きしたい。

(2) 施策の推進

①情報・コミュニケーションを保障する法律（仮称）の必要性

第 9 条ではアクセシビリティについての一般的な規定がされており、交通機関や建物などの物理的環境へのアクセスと情報通信へのアクセス、施設（設備）やサービスへのアクセスを列挙しており、同時に、アクセシビリティの妨害物や障壁の除去も規定している。

この規定に関しては、障害者基本法 3 条（基本的理念）、4 条（国などの責務）、19 条（情報の利用におけるバリアフリー化）、IT 基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成

基本法)が存在するが、さらに、具体的な数値目標の設定や市民参加のもとでの総合的な施策推進のための法律が必要であると考え。特に権利条約第4条3項では、条約の国内実施のための法令施策づくりにあたり、障害者や関係団体と親密に協議し参加させる、とある。

交通機関や建物に関しては「新バリアフリー法」(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)が存在し、バリアフリー施策が推進されている。「新バリアフリー法」では、その施策推進のための基本計画策定に当たっては住民参加を保障している。情報コミュニケーションの分野においても、同様に情報コミュニケーション分野のバリアフリー化を総合的に推進するバリアフリー法としての情報・コミュニケーション保障法が必要であると考え、貴省ならびに関係省庁の見解をお聞きしたい。

②アクセシビリティの最低基準の公表と監視

上記①にも関連するが、第9条2項(a)には、

公衆に開かれ又は提供される施設及びサービスのアクセシビリティに関する最低基準及び指針を策定し及び公表すること、並びにこれらの最低基準及び指針の実施を監視すること

とある。例えば、盲ろう者や聴覚障害者に関連して、自力でテレビの視聴覚情報が得られるよう、字幕を見やすくすることや、インターネット等を通じてテレビ放送を点字で視聴できるようにする、又は電話リレーサービス(⑤を参照)等の技術開発や措置が行われるべきであるが、これにとどまらず、どのような最低基準を策定し、その実施を監視するのか、具体的な計画等を明らかにされたい。

③地上デジタル放送について

2011年度から本格的に導入される地上デジタル放送について、「すべての障害者」が障害のない人と平等にサービスの対象とされなければならない。アメリカでは地上デジタル放送の導入を延期するという議論もされているようであり、この情報化社会の中で万全の準備が必要であると思われる。

まず、これまで国の指針に示された目標に照らしても字幕付加は遅れている。字幕放送、解説放送は、対象時間を設けることなく、すべてのテレビ番組で行うべきであるが、いかがお考えか。また、手話放送についてははるかに少なく、民間放送ではほとんどない。しかもどのような指針、どのような目標数値も明示されていない。人権規約等の言語同等の原則に基づき、音声語をあるところ常に手話を付加しなければならないがいかがお考えか。さらに、このような現状のために障害者放送統一機構「目で聴くテレビ」が、「字幕と手話」付加放送として実質的な補完放送を行っていることについてどのようにお考えか。

また、情報通信審議会の第5次中間答申では、全国の生活保護世帯を対象に、デジタ

ル放送の簡易チューナー等が無償配付するとされているが、簡易チューナー等が各分野の障害者の特性に対応したものとなるよう、障害者が対象から漏れることがないように具体的な対応策を講じているのか、貴省に確認したい。

さらに、地上デジタル放送実施に伴い、CS 障害者放送統一機構の「目で聴くテレビ」を受信する「アイドラゴン II」が、デジタルテレビ放送化に伴い使用できなくなる。現在、デジタルテレビに完全対応した「アイドラゴン III」が開発中であるが、これを視・聴覚障害者に対して情報保障の観点から、無償配付等の措置を講ずることを検討しているのか明らかにされたい。

④地上デジタル放送実施に伴う障害当事者の参画

①とも関連して、至近の課題として、地上デジタル放送のアクセシビリティ（リモコンなど受信機器のアクセシビリティを含む）に関する施策を検討・研究する場に、視覚障害者、聴覚障害者、盲ろう者等の障害者団体の代表を加えるべきである。障害当事者参加を重視する条約実施の観点から、これらは必要な措置と考えるが、貴省の見解を明らかにされたい。

⑤電話のアクセシビリティの保障

第4条2項(b)では、公衆に開かれ又は提供される施設及びサービスを提供する民間主体は、障害者のアクセシビリティのあらゆる側面を考慮することを確保する、とある。

聴覚障害や視覚障害を持つ人々、発語、ダイヤルなどの操作ができない人など、電話操作ができない人たちのために、欧米では、オペレーターによる音声、文字、手話のメディア変換を行う「電話リレーサービス」が電話事業者のサービスとして発達し、テレビ電話による電話リレーサービスも行われている。

日本が国際通信連合の電気通信標準化部門 ITU-T に対して提案した電気通信アクセシビリティガイドラインは、2007年1月13日、ITU-T の勧告として承認された。これは高齢者や障害者が、障害や心身の機能の状態にかかわらず、固定電話、携帯電話、FAXなどの電気通信機器やサービスを円滑に利用できるよう、電気通信機器・サービスの提供者が企画・開発・設計・提供等を行う際に配慮すべき事項を示したものである。その中に【電気通信サービスに関する個別の要件】として、「リアルタイム性、互換性等を確保し、音声情報をテキスト情報等に変換するメディア変換の仕組み等を提供する」があり、我が国もこの勧告に従って、電話リレーサービスを行うべきであるが、国からの動きは見えない。

電話が使用不可能な障害者の電話のアクセシビリティを保障するために、この勧告に従って電話リレーサービスが行われるべきであり、電気通信事業者の義務として法定化し、サービス提供方法や操作について、関係機関は当事者と協議すべきであると思われるがいかがか。

⑥ATMの使用等について

第4条2項(b)に関連して、コンビニエンスストアを含む全ての金融機関のATMの取り扱いについて、盲ろう者等が自力で操作することが困難なATMがふえている。さらに、有人窓口の廃止、店舗の縮小により、窓口での現金の出し入れが難しくなっている。盲ろう者をはじめ、障害者が単独で金融機関を利用できるようになることは、障害者が地域における自立した生活の推進のために必須であり、現状では障害者が大きな不利益をこうむっていると指摘することができる。ボタンによる操作と点字表示による確認が可能なATM、ならびに弱視者に配慮したATMの設置等が必要であるが、貴省・関係省庁の見解をお聞きしたい。

(3) 緊急災害時の情報保障

緊急災害時、聴覚障害者にとっての情報・コミュニケーション保障はテレビ放送が主となる。現在のところ、NHKのみならず各民間放送での手話、字幕放送がさまざまな努力はされていることは承知しているが、十分にされていない。全国的な統一されたレベルでの聴覚障害者対応の緊急災害放送はなく、多くは市町村の対応に委ねられている。しかも、市町村の緊急災害情報保障の対応は聴覚障害者を視野に入れたものは少ない。さらにシステムは地域毎にまちまちであり、府県、市町村の境界を越える災害には対応できない。これは、生命に関わってくる事項であり、障害者放送統一機構「目で聴くテレビ」の常時放送チャンネル確保を保障して、避難所設備等の対応を含め、早急に、聴覚障害の無い人と同様の情報保障の確立が必要となる。どのような取り組みをされているのかを明らかにされたい。

(4) 情報アクセシビリティと著作権

情報アクセスと著作権法はどのように整合性が保たれるのかという課題がある。現状では、一般図書(書籍)を読むのと同程度に電子図書データへのアクセスや入手が確保されていない。例えばアメリカのカリフォルニア州等では、大学が教科書指定をすると、出版社はデータ(電子版)を提出しなければならないという法制度がある。

また、(3)とも関連するが、災害時の緊急放送において柔軟な対応がされておらず、情報量等に障害のない人と比べ大きな差が生じている。

1月26日、文化審議会著作権分科会法制問題小委員会(第11回)が開催され、そこで「平成19・20年度・報告書(案)」が提出され、審議されたと聞く。その「第3章 権利制限の見直しについて 第2節 障害者の著作物利用に係る権利制限の見直しについて」の「1 問題の所在」の中に、障害者権利条約に関する記載が盛り込まれている。また、「2 検討結果—(1) 全体の方向性」の中にも、情報アクセスを保障するという観点が述べられている。これらを見ると、条約に規定されている障害者の権利に沿った

記載となっており、条約実施の観点からも注目される。

これら報告書案にもあるとおり、条約の実施に際して、一定の権利（著作権）制限が必要であると考えますが、実施に対する具体的な日程や方法、その検討における当事者参画のあり方などを明らかにしていただきたい。

2. 政治及び公的活動への参加関連（2条、4条、5条、21条、29条等）

（1）選挙運動や投票

点字による公報は整備はされつつあるが、法制度で保障されておらず、自治体の裁量で行われているため、地域格差等、点字を使用する視覚障害者は候補者などの情報を得ることが著しく困難な状況に置かれている。また、選挙運動については、公職選挙法 142 条以下において、電話以外の活動が認められていない。電話の使用が困難な聴覚障害者は著しい不利益をこうむっている。

日本は投票に自署式（候補者氏名を投票者が自ら書く方式）を採用している、まれな国である。それにも関わらず、例えば、知的障害や身体障害等のために識字や筆記に支援が必要な場合にも投票を行うために必要な投票所内での配慮がなされていないなどの問題がある。知的障害のある人たちへの対応については、地方選挙においては記号投票あるいは代理投票、衆参議院選挙では代理投票が行われてはいるが、各市町村や投票所の対応に開きがあり、知的障害者が投票しづらい状況にある。

このような状況は、障害に基づく差別を禁止し、第 29 条 (a) の「他の者と平等を基礎として、政治的および公的活動に効果的かつ完全に参加することができることを確保する」という条項に違反していると考えますが、貴省並びに関係省庁はどのようにお考えか。

（2）政見放送

政見放送の場合の字幕・手話の付与状況は下記の通りである。

	衆議院小選挙区	衆比例代表区	参議院選挙区	参比例代表区	知事選
手話	○	○	×	○	×
字幕	○	×	×	×	×

字幕が付く政見放送は非常に限られており、手話に関しても、上記の通り参議院議員選挙区選挙と都道府県知事選挙には手話通訳を付けることができない。衆議院議員小選挙区選挙では、政党が自らビデオを制作する際に手話通訳を付けることはできるが、政党の任意である。そもそも全ての政見放送が政党の任意であるため、手話通訳を付けるか否かも政党の任意となっている。やむなく、聴覚障害者関係団体が政見放送ビデオを手話通訳付きで見る会等の取り組みを行っている。その費用は国が助成するという通達はあるものの、聴覚障害者関係団体の負担で賄っているところもある。

このように、聴覚障害者は手話、字幕のつかない政見放送を理解する方法が全くなく、事実上政見放送の利用から排除され、国民の一員として平等に選挙に参加する機会を制限されている。公平を旨とすべき公職選挙においてこのような不公平な状況を放置することは、日本国憲法 14 条及び条約第 4 条、第 29 条 (a) の規定に違反していると考えられる。即時に全ての政見放送に手話、字幕を付与すべきであると考えられるが、貴省の見解を伺いたい。

(3) 公職選挙法における手話通訳者の取り扱いについて

公職選挙法の（実費弁償及び報酬の額）第 197 条の 2 の 2, 3, 4 において、手話通訳者が政党や候補者の「選挙運動に従事する者」として以外、認められないという問題がある。

条約では、第 2 条で手話は言語ならびにコミュニケーションとして定義され、第 21 条で自ら選択するコミュニケーションによって、表現や意見、情報伝達の自由についての権利を確保する、とある。手話通訳者とは、聴覚障害者のコミュニケーションを保障し、政治参加の権利を保障するためのものである。一律に選挙運動に従事する者となるのは、通訳者本来のあり方としては間違っており、上記法規定は改正されるべきであると考えられるが、貴省の見解を明らかにされたい。

(4) 最高裁判所裁判官国民審査における情報保障（4 条、29 条）

最高裁判所裁判官国民審査の際の点字による裁判官等の情報が保障されておらず、29 条等に定める公的活動への参加において、視覚障害者が不利益をこうむっている。この点について貴省及び関係省庁の見解を明らかにされたい。

(5) 差別禁止法制度の必要性について

上記の問題等から、政治及び公的活動への参加に関しても、実質的な機会の平等を確保するためには、障害に基づく差別を禁止し、合理的配慮の提供を義務として定める法制度が必要であると考えられるが、貴省ならびに関係省庁はどのようにお考えか。

3. その他

(1) 専門家や自治体職員、教員等に対する研修等（4 条、9 条、21 条、24 条等）

第 4 条の 1-i の「この条約において認められる権利により保障される支援及びサービスを一層効果的に提供するため、障害のある人と共に行動する専門家及び職員に対する当該権利に関する訓練を促進すること」の規定から、専門家や自治体職員、教員等に対する研修等が必要となる。貴省に関連する部門において、どのような対策をお考えか。

(2) 映画やDVDのガイドラインの作成(30条等)

条約の第30条では、障害のない人と平等にアクセシブルな様式を通じて文化的作品や文化的な活動にアクセスすることを確保する、とある。しかし例えば、日本映画に字幕はほとんどなく、現状では聴覚障害者にとって大きな不利益となっている。例えば、DVDでは複数の言語の字幕表示は技術的には可能であるにもかかわらず、邦画やアニメ等では日本語字幕が表示できるようにしているものは未だ少ない。当該施策推進のために、映画やDVDの字幕や見易さ等、文化・娯楽・レクリエーション活動のためのアクセシビリティ(利用可能)ガイドラインが必要であると考え。さらに、テレビ字幕と同様に、この件についての財政的措置さらには法制化が必要であると考え、貴省の見解をお聞きしたい。

(3) 情報の収集と開示等(31条等)

第31条に関連して、厚労省や文科省、法務省が各省庁の施策に応じて個人情報を所持している。例えば、患者調査は厚労省が行っており、患者のデータを持っている。個人情報の保護は基本となるが、例えば、精神病院の退院相談など第19条「地域における自立生活」条項における規定の実施に関連して、病院に入院している人数程度の情報等、必要最低限、開示すべきものは開示すべきであると考え。第31条の2では、この条に規定に伴って収集された情報は条約上の締約国の義務履行に役立て並びに障害者の権利行使のための障壁の除去に取り組むために用いる、とある。これら各省にまたがる統計やデータの使用や開示について、総務省が各省庁に対する協力要請を行うことができるようにする等、条約条文の実施のための制度が必要である。貴省の見解をお聞きしたい。

(4) 個人情報保護法(第21条等)

個人情報の改正に伴い、通訳者を介した電話での対応を拒否する企業等がほとんどである。例えば盲ろう者は、視覚と聴覚の両方に障害があるため、単独での電話やファックスでのやりとりが不可能であるが、通訳者を介して電話をしても、本人ではないとの理由からサービスを提供しない。他に盲ろう者だけでなく聴覚障害者等も、銀行のキャッシュカードを紛失したため、カードの停止を頼んでも通訳者や介助者を介した電話では対応されなかったことや、カード会社から電話での本人確認によって通訳者や介助者を介したサービス利用の申し込みを拒否するといった例がある。また、個人情報を記載して申し込んでいるものは大半が本人からの電話を条件に対応している。

このように個人の財産やライフラインに関わる重要な局面において、障害者が大きな不利益を被っている。貴省の見解をお聞きし、今後の明確な対応策をお聞きしたい。