

意見書

平成 19 年 3 月 2 日

総務省総合通信基盤局
電気通信事業部料金サービス課あて

郵便番号：162 - 0801
住所：東京都新宿区山吹町
130 S K ビル 8 階
氏名：財団法人全日本ろうあ連盟
電子ネットワーク活用推進委員会
委員長 久松三二
電話番号 03 - 3268 - 8847
電子メールアドレス info@jfd.or.jp

「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会」の検討アジェンダ案に関する意見募集に関し、別紙の通り意見を提出します。

【要約】

平成18年12月13日の国連総会において「手話は言語である」と定義した「障害者権利条約」が全会一致で採択されました。日本政府も条約を批准する意向を表明しており、「公用語」として、日本語に並んで手話が導入される可能性を含めて大きな変化が出てくるものと思われます。今後、国民生活に不可欠なサービスとしてTV電話などの視覚伝達手段を整備しなければならないこととなります。

また、平成19年1月13日付けで、ITU-T（国際電気通信連合の電気通信標準化部門）において日本提案により審議が進められてきた電気通信アクセシビリティガイドラインが、ITU-Tの勧告として承認されました。

(http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070117_2.html)

本ガイドラインは、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す。

このガイドラインは、社会福祉政策を担当する厚生労働省が定めたものではなく、通信行政政策を担当する総務省が定めたもので「障害や心身の機能の状態にかかわらずサービスを円滑に利用できるようにする」政策は「リテラシー」で解決出来る問題ではなく、サービスを提供する側に配慮するべき義務があると表明されたものと受け止めています。

また、現在は個々の障害のハンディギャップを補う「バリアフリー」から誰もが当たり前に見える「ユニバーサルデザイン」への流れが加速しており、ユニバーサルデザイン対応に伴う発生費用はそれぞれの企業・行政が負担するようになっていきます。

聴覚障害者の情報アクセス制約の解消も、これらの流れと軌を一とするものであり、従来の

ユニバーサルサービスの対象を「地理的な地域格差」に限定する要件を「マイノリティ的な格差」を解消する要件として再定義すべきと考えます。

結論として、聴覚障害を有していても、「国民が最低必要とする不可欠なサービスにアクセス出来ること」を保障するマルチモーダル性（誰もがどこからでも同様に同質の情報を取り扱えること）を国が保障しなければならないことを強く主張したいと思います。

マルチモーダル性の確保は「リテラシー格差政策」等の個別対応で解決出来るものではなく、ネットワークの基本構成要素として織り込むことが重要であるということに他なりません。

また、今後のIP電話の普及等により、固定＋モバイル＋放送サービスが融合され、新たなネットワーク構成要素、プラットフォームが出来てくるとしても、このようにネットワークの基幹部分にマルチモーダル対応機能を位置づけるものと定義すれば、将来、どのように技術が発展したとしても本定義への影響は発生しないものと思われます。

そこで、ユニバーサルサービス制度で補填対象とするべき「聴覚障害者アクセス手段」として、下記を示します。

（１）メディア変換サービス

国の責任において実施する施策の一つとして、音声電話、文字情報、映像情報の相互変換を行う「メディア変換サービス」を定め、これを担当するサービスセンターを設け、電話リレーサービス、FAXリレーサービス、TV電話通訳等のサービスを提供している施設・企業・団体に対して、採算割れ部分の補填をして下さい。

（２）ブロードバンドサービス

各社毎の独自規格によって提供されているテレビ電話について、一定の通信規格のもとに自由競争出来るようにして下さい。

また、ブロードバンド回線等の費用が音声電話回線に比べて高額な場合、ユニバーサルサービスの「誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)の要件」を満たすことが出来ませんので、TV電話を使う場合、音声電話回線と同じレベルまで料金を引き下げて下さい。

（３）公衆電話

ユニバーサルサービスの対象となっている「公衆電話」に、文字手段と映像手段が可能な機能をつけ、公衆電話を公的な場所に一定の割合で設置して下さい。

（４）緊急通報

ユニバーサルサービスの対象となっている「緊急通報」について、全国の警察・消防回線において、FAX番号やメールアドレス等を110番、119番のように統一した番号に編成するとともに、メディア変換サービスによって、手話ですみやかに通報出来るようにして下さい。

【説明】

ユニバーサルサービスの構成要件について、下記の通り、意見を提出致します。

1. 構成要件のポイントと、従来政策の整理

「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会」の検討アジェンダ案では、ユニバーサルサービスの基本的要件として、

- (a) 国民生活に不可欠なサービスであるという特性(essentiality)
- (b) 誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)
- (c) 地域間格差なくどこでも利用可能であるという特性 (availability)

の3つの構成要素を満たすことが求められているが、当該構成要素は必要十分であると考えられるか。

上記 に関連して、ユニバーサルサービス政策は地理的格差の解消を目的とするものであり、所得格差やリテラシー格差の解消を図る社会福祉政策とは一線を画するものであると整理されているが、こうした整理は引き続き妥当と考えられるか。

という提起がなされています。

これについては、ユニバーサルサービス政策の目的について、郵政省電気通信審議会（現情報通信審議会）においても、地理的格差の是正以外に所得格差等に起因する利用可能性に着目するアプローチも存在していることを認識されており、この点について、同審議会答申「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申 ～IT時代の競争促進プログラム～」(00年12月)における「従来から地理的格差を対象としてきているが、この他にも所得格差（低所得者を対象）やリテラシー格差（障害者や高齢者を対象）を対象とすることも考えられ」「所得格差やリテラシー格差の解消が社会的に極めて重要であることは論を待たないものの、社会福祉政策との切り分けについて広く国民各層のコンセンサスを得る必要がある」ため、「地理的格差の発生防止をユニバーサルサービス政策の目標として位置づけるものとする」旨を提言していることを受けてのことと思われる。

この提言の骨子については、平成12年10月24日に開催された「ユニバーサルサービス小委員会第5回会合」の議事概要を見ると、「所得格差、リテラシー格差については、米国のライフライン、リンクアップのように、ユーザーへの料金減免によって解決すべき。」「リテラシー格差については、障害者にも使用しやすいサービスへの補助は、(ユニバーサルサービスというより)公的給付の方がなじむ。」「リテラシー格差は本人の問題だから別とすべき。」「ユニバーサルサービスは不可欠なサービスだけを含むべきで、政策的には拡大しない方が良いのではないか。」という流れで検討されていることがわかります。

確かに平成12年当時はこの方向であったかもしれませんが、現在においては、ユニバーサルサービスの定義そのものが大きく変貌していることから基本的要件の3つの構成要素についてはそのままでも問題ないと思われませんが、「地理的格差」に限定した政策については見直しが必要と言わざるを得ません。

詳細については次章以降に挙げますが、聴覚障害者の情報通信へのアクセスについては、社会福祉政策で対応する性質のものではなく、国民としての基本的人権を確保できる基本的な社会インフラを国が提供する義務があるという視点で対応して頂く必要があります。

2．聴覚障害者の情報アクセスに関する問題点

(1) 音声中心インフラへの非適応に関する問題

聴覚障害者は音声を聞き取りにくい、あるいは聞き取れないため、通常の音声電話機器による送受信が困難です。

残存聴力がある場合は、受話部分の拡声あるいは骨導、磁気を利用した補聴器の活用等によって対応しています。この場合は、個々にマッチした最適な機器を導入することで解決することが出来ます。

残存聴力がない、あるいは、聴力があっても音声を聞き取れない場合は、音声以外のメディア手段によって通信機器を利用することになります。この音声に代わる手段としては主に「文字情報に置き換えるもの」と「映像に置き換えるもの」があり、前者はFAX機器やEメール、携帯メールが挙げられ、後者は、テレビ電話が挙げられます。

手話は日本語とは文法体系が異なる言語であることから、日本語の文字の読み書きが困難な聴覚障害者が多いことも事実であり、FAX機器やメールだけでは十分な代替手段とはなりえず、当連盟としてはテレビ電話が手話を第一言語とする聴覚障害者にとって最適な通信機器であると考えます。つまり、日本国民である聴覚障害者にとって不可欠なサービス(essentiality)はFAXであり、メールであり、テレビ電話であります。

しかし、残念ながら現在のところ、テレビ電話として様々な機器が出ていますが、各社各様の独自規格になっており、地域間格差がなくどこでも利用可能であるという特性(availability)を確立できておりません。また、ブロードバンド料金は音声電話に比べると高額な料金となっており、誰もが利用可能な料金で利用できる(affordability)状況にはないことも明らかです。

私たち聴覚障害者にとっての「リテラシーの格差」による選択手段は、日本語読み書き能力に伴う「FAXかメールかTV電話か」という点だけであり、音声送受が出来ないために非音声手段を利用するという行為は、リテラシーに属するものではなく、憲法に定められている「通信する権利」を行使するべく、情報通信が本質的に有する複数のメディア手段のいずれかを選択するというものです。

一方、聞こえる側にとっては、音声通話がもっとも広く使われるサービスであり、聴覚障害者のメディア規格とのズレがあります。結果、リテラシー格差を社会福祉施策によりFAXなどの機器で補完出来たとしても、利用するメディアそのものが違うために国民生活に不可欠なサービスを享受することができない状況におかれています。

また、文字による通信手段としてEメールや携帯メールがありますが、音声通信と比較して遅延が生じうること等リアルタイム性・双方向性の面で問題があり、これは特に緊急通報の際に大きな問題となります。TV電話の場合にはリアルタイム性・双方向性が確保される利点もあり、唯一つの手段だけ提供すればよいというものではなく、複数の通信手段を整備して頂く必要があります。

諸外国では、音声電話、文字情報、映像情報のメディア変換を担当するサービスセンターを設け、電話リレーサービス、FAXリレーサービス、TV電話通訳等のサービスが行われており、国内でも一部の企業で同様のサービスが行われていますが採算割れで参入してもすぐに撤退するケースが多く普及しにくい状況です。

(2) 公衆電話における問題

現行ユニバーサルサービスの対象となっている「公衆電話」に関しても、音声電話のみで対応しているものが大半を占めており、FAXやテレビ電話が可能な公衆電話は殆ど設置されていないのが現状です。この面からも、「公衆電話」は、誰もが使えるサービスになっておらず、こういった問題は、料金減免や公的給付という社会福祉的な政策・対応だけでは解決不可能です。

また、公衆電話といえども、採算のとれないような場所または低すぎる利用率の場合、撤退する規定となっていますが、公衆FAXやテレビ電話の利用率は利用者の割合から言えば少ないため、導入即ち採算割れとなります。しかし、ニーズは確実にあるので、大都会であっても僻地であっても採算がとれない部分についての補填は必要です。

(3) 緊急通報における問題

全国の警察・消防への連絡回線について、音声通話以外の手段がなく、生命の危機に関わる状況が長年続いていました。ようやく、FAXやメール等による受理が行われるところが増えていますが、様々な問題が残っています。これらの連絡回線については、都道府県行政によって予算化されていることもありますが、それぞれが独自のFAX番号、メールアドレスとなっており、通報手順も千差万別です。

そのため、事前登録していないと使えない、あるいは移動中のときは連絡手段がないというようなケースも多発しています。特に手話がメインの聴覚障害者の場合、テレビ電話によって通報する手段がないため、正確な状況を伝えることが出来ない問題もあります。

3. 聴覚障害者の情報アクセスに関する世界及び国内の動向

平成18年12月13日の国連総会において「手話は言語である」と定義した「障害者権利条約」が全会一致で採択されました。日本政府も条約を批准する意向を表明しており、「公用語」として、日本語に並んで手話が導入される可能性を含めて大きな変化がこれから出てくるものと思われます。

当然、今後は、国民生活に不可欠なサービスとしてTV電話などの視覚伝達手段を整備しなければならないこととなります。

また、平成19年1月13日付けで、ITU-T（国際電気通信連合の電気通信標準化部門）において日本提案により審議が進められてきた電気通信アクセシビリティガイドラインが、ITU-Tの勧告として承認されました。

(http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070117_2.html)

本ガイドラインは、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す。

このガイドラインは、社会福祉政策を担当する厚生労働省が定めたものではなく、通信行政政策を担当する総務省が定めたもので、「障害や心身の機能の状態にかかわらずサービスを円滑に利用できるようにする」政策は、「リテラシー」で解決出来る問題ではなく、サービスを提供する側に配慮すべき義務があると表明されたものと受け止めています。

また、現在は個々の障害のハンディギャップを補う「バリアフリー」から誰もが当たり前前に使える「ユニバーサルデザイン」への流れが加速しており、ユニバーサルデザイン対応に伴う発生費用はそれぞれの企業・行政が負担するようになっていきます。

なお、「Comparative Study of Relay Services 1991-2001 Patrick Roe著」というヨーロッパ各国での電話リレーサービスの動向を調査したレポートから表を引用します。

COUNTRY	1991 - Who is in charge of service? Q7	2001 - Who operates service? Q4a	2001-Who pays for service? Q4b	Mandated under national legislation? Q4c
Australia		Australian Communication	All telecom carriers (levy by	Yes
Denmark	Danish Telecompanies	TDC Tele Danmark	TDC Tele Danmark	Yes
Finland	PTT	Oy Novacall Ab	The Slot Machine Association	No
France	France Telecom	France Telecom	France Telecom	No
Greece		Hellenic Telecommunications Organization (OTE)	Hellenic Telecommunications Organization (OTE)	No
Netherlands	PTT Telecom	KPN	Ministry of Health, Welfare & Sports (part) Users and KPN	No
Norway	Norwegian Telecom	Telenor	Telenor	Yes
Portugal		PT Comunicações	The client calling	No
Sweden	Swedish Telecom Administration	Telia	The Swedish Post & Telecom Agency (PTS)	No

Switzerland	PROCOM, Stiftung Kommunikationshilfen für Hörbehinderte	PROCOM- Telefonvermittlung	Swisscom	Yes
United Kingdom	Royal National Institute for the Deaf	Royal National Institute for the Deaf	BT	Yes (licence obligation but only on BT)

聴覚障害者の情報アクセス制約の解消も、これらの流れと軌を一とするものであり、従来のユニバーサルサービスの対象を「地理的な地域格差」に限定する要件を「マイノリティ的な格差」を解消する要件として再定義すべきと考えます。

結論として、聴覚障害を有していても、「国民が最低必要とする不可欠なサービスにアクセス出来ること」を保障するマルチモーダル性（誰もがどこからでも同様に同質の情報を取り扱えること）を国が保障しなければならないことを強く主張したいと思います。

例えば、従来のユニバーサルサービス対象である、「緊急通報」は、音声電話、FAX、携帯電話等の複数の入出力手段によるサービス提供が行われています。

そこで、「緊急通報」の下位の階層にメディア変換機能を組み込むことによって、どのような端末でも国民が最低必要とする「緊急通報」を利用できることになり、容易にマルチモーダル性を確保出来ます。

逆に言えば、マルチモーダル性の確保は、「リテラシー格差政策」等の個別対応で解決出来るものではなく、ネットワークの基本構成要素として織り込むことが重要であるということに他なりません。

また、今後のIP電話の普及等により、固定＋モバイル＋放送サービスが融合され、新たなネットワーク構成要素、プラットフォームが出来てくるとしても、このようにネットワークの基幹部分にマルチモーダル対応機能を位置づけるものと定義すれば、将来、どのように技術が発展したとしても本定義への影響は発生しないものと思われれます。

4. ユニバーサルサービス制度で補填対象とするべき「聴覚障害者アクセス手段」

(1) メディア変換サービス

国の責任において実施する施策の一つとして、音声電話、文字情報、映像情報の相互変換を行う「メディア変換サービス」を定め、これを担当するサービスセンターを設け、電話リレーサービス、FAXリレーサービス、TV電話通訳等のサービスを提供している施設、企業、団体に対して、採算割れ部分の補填をして下さい。

将来的には、技術の進展によって、自動的に翻訳する機械が出現するかもしれませんが、その場合でも「センター」を「システム」に徐々に置き換えれば対応出来ます。

(2) ブロードバンドサービス

各社毎の独自規格によって提供されているテレビ電話について、一定の通信規格

のもとに自由競争出来るようにして下さい。

具体的例として、NTT東西が保有している地域IP経路のエンドユーザ間IPv6通信（日本電信電話株式会社等に関する法律第2条第5項に規定する業務）を広く公開し、誰でも容易に利用出来るようにすることが望まれます。

また、手話が第一言語であるためにTV電話を使うことはごく当たり前のことですが、ブロードバンド回線等の費用が音声電話回線に比べて高額であると、ユニバーサルサービスの誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)の要件を満足できないことになるので、TV電話を使う場合、音声電話回線と同じレベルまで料金を引き下げて下さい。

（３）公衆電話

ユニバーサルサービスの対象となっている「公衆電話」として、文字手段と映像手段が可能な公衆電話を公的な場所に一定の割合で設置して下さい。

例えば、アメリカでは、空港やターミナル、公共施設などに、公衆TV電話の設置が進められています。日本でも同様の取り組みをお願いします。

（４）緊急通報

ユニバーサルサービスの対象となっている「緊急通報」について、全国の警察・消防回線において、FAX番号やメールアドレス等を110番、119番のように統一した番号に編成するとともに、メディア変換サービスによって、手話ですみやかに通報出来るようにして下さい。