

1

日本における情報バリアフリーへの取り組み

清原 慶子 東京工科大学メディア学部

政府による社会福祉改革の 動向と情報環境整備の意義

少子高齢化の進展により、社会福祉の分野は、高齢者福祉の領域を中心に、人々にとって今までよりも身近なものとなってきている。とはいえ、社会福祉分野の事業を需要に応じて増やしていくには、現在の行政セクタの財政は、国であれ自治体であれ、余裕のない状況である。そうした背景の中、1999年4月15日、政府は「社会福祉事業法等改正法案大綱骨子」いわゆる「社会福祉基礎構造改革」の骨子を発表した。施行時期は原則として、2000年4月を想定していたが国会でまだ成立はしていない。

1951年に社会福祉事業法が制定されて以来、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度については大きな改正が行われてこなかった。そこで、増大・多様化しつつある国民の福祉需要に対応するため、まさに基本的な見直しが求められている。社会福祉への需要増大がある現代は、実は先述のように厳しい財政状況下でもあり改革の方向性については必ずしも国民の認識が一致しているわけではなく、今後ますます議論が必要である。特に、介護保険制度の円滑な施行（2000年4月1日施行）、成年後

見制度の導入（2000年4月1日施行）、地方分権の推進などを効果的に進めるためには、思いきった改革を実施する必要がある。

改革は、「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう支える」という社会福祉理念に基づいているべきである。具体的な改革案は、(1) 個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、(2) 質の高い福祉サービスの拡充、(3) 地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実であるが、これらの実現を図る上で情報の果たす機能は大きい。社会福祉の改革を実現するためには、もちろん制度的な整備が必要であることはいうまでもない。合わせて、多様化する社会福祉事業を推進する行政や民間、NPO（民間非営利組織）にとっても、それらの事業を利用する人々にとっても、情報環境の整備は重要な要件となる。

たとえば、利用者保護の観点から、国、地方公共団体、社会福祉事業を経営する者が社会福祉事業に関する情報提供に努めること、社会福祉事業を経営する者の誇大広告を禁止すること、社会福祉事業を経営する者は、利用契約に際し、利用者に対して説明するとともに、契約成立時に書面を交付しなければならないことなどが求められているが、このこと

を実現するためには、まさに利用者の観点からの適切な情報提供システムの確立がなされなければならない。合わせて、社会福祉事業を経営する者の苦情解決の責務を明確にし、社会福祉施設における苦情への対応その他運営に関する事項を基準に加え、事業者による苦情の解決を補完するため、苦情相談委員会を都道府県社会福祉協議会に設置するものとするにとされているが、これらの実効性を高めるためには、行政のみならず、利用者代表が参加した新しいオンブズマン的仕組みの構築が不可欠であるし、そのための情報が正しく利用者に提供される必要がある。

物理的バリアフリーと情報バリアフリー

日本は1970年に全人口に占める高齢者の比率が7%を超えて、国際的に「高齢化社会」の仲間入りをし、1995年には14%を超えて「高齢社会」となり、2015年には約4人に1人が65歳以上の社会になると予測されている。他の先進諸国に比べてきわめて急速な高齢化が特徴である。長生きすること、それは人間にとってかけがえのない願いであり、人々の充実した人生を生かす意味では、

社会が用意すべき条件整備、とりわけ情報環境の整備に関する課題は多い。具体的には、要介護高齢者への対応、疾病や事故等を原因とする高齢期に入ってからの中途傷害者への対応、高齢者を介護する者への対応が求められる。また、高齢者が健康で最期まで自立的な生活を営むことができる条件整備が必要であるとともに、少子高齢社会に向けた社会福祉や保健医療サービスの充実も重要課題となっている。そこで、地域社会では、マスメディアをはじめ、パソコンやインターネットなどの情報通信技術を活用した諸課題への対応が期待されてきている。そこで、キーワードとなるのが「バリアフリー」の概念である。

「バリアフリー」という概念は、社会福祉の領域において、元々は建築分野で用いられてきた概念であり、公共建築物や道路、個人の住宅等において、老人や障害者の利用に配慮した設計のことをいう。障害のある人が社会生活をしていく上で障壁（バリア）となるものを除去するという意味で、1974年に国連障害者生活環境専門家会議が「バリアフリーデザイン」という報告書を出したところから、この言葉が使用されるようになったとされている（総理府『平成7年版障害者白書』1995, p.54）。

バリアフリーとは、視聴覚障害や肢体不自由のある方の利用にも配慮した建築設計を示す用語であり、エレベータの設置、段差の解消、警告床材や手すり、点字の案内板等の設置により「移動のための障壁をなくす」という意味で用いられてきた概念である。

1993年12月「障害者基本法」が公

布され、翌1994年12月から総理府編『障害者白書』が発行されるようになったが、『平成7年版障害者白書』（1995年）では、副題を「バリアフリー社会をめざして」としている。その第1章で、「障害者を取り巻く4つの障壁」として、交通機関、建築物等における「物理的な障壁」のみならず、資格制限等による「制度的な障壁」、点字や手話サービスの欠如による「文化・情報面の障壁」、障害者を庇護されるべき存在としてとらえる等の「意識上の障壁」があると指摘されている。この時期前後から、「バリアフリー」概念は、障害者の社会参加を困難にしている社会的、制度的、心理的な障壁の除去を含む広義の概念として認識されるようになってきている。

情報環境についても「バリアフリー」が重要な意味を持つてくる。筆者は、この概念を、特に、高齢者・障害者の視点に立ち、社会生活を営んでいくために基本的な情報の利用をめぐるアクセシビリティを保障し、社会参加を促進するという、基本的人権の保障を目的とする概念として位置付ける。

1998年12月、総理府から公表された『平成10年版障害者白書』につけられた副題は「情報バリアフリー社会の構築に向けて」であった。白書は、「障害のある人の場合は、視覚・聴覚等の感覚機能の障害のため、障害のない人と同じコミュニケーション手段を利用することが困難な場合が多く、『障害者対策に関する新長期計画』にも指摘されているように『情報の障壁』がある」と指摘している。そして、「情報通信機器やシステムの発達と普及は、このような

『情報の障壁』を持つ『情報弱者』である障害のある人にとっても、生活支援や社会参加を大きく拡大する可能性を持っている」が、「現実に障害のある人の情報通信機器やシステムの利用は必ずしも進んでいない」し、「従来からある『情報の障壁』に新しい障壁を加え、障害のある人を従来以上に『情報弱者』としかねないものである」ので、「発達・普及してきた情報通信機器やシステムを障害のある人が十分に利用し、社会の情報化の利便を享受して社会参加を図れるよう、このような障壁を取り去った『情報バリアフリー』の社会を実現する必要がある」としている（総理府『平成10年版障害者白書』1998, pp.4-5）。

ところで、情報利用にかかわる障害を持つのは、必ずしも高齢者・障害者のみではない。むしろ、年齢や障害の有無という条件によらず、どんな事情であれ、広くすべての人々にとって情報利用に関する障害を持つことがないような情報環境作りが、社会の基礎的条件整備の目標である。

行政による情報 バリアフリーの取り組み

高齢者や障害者の社会参加と情報化の研究は、国では特に郵政省と厚生省が進めてきた政策的研究の1つである。一般に、高齢者や障害者問題の主たる所管は厚生省だが、障害者問題については各省庁にまたがる総合的な行政分野として総理府に障害者問題対策本部が設置されている。また、情報通信にかかわるもの

については主として郵政省が、あるいは情報機器の使い勝手については主として通産省が研究をしている。国による情報バリアフリーに関する調査活動等の主たる取り組みについては、表-1に示したように、最近において顕著に重視され、推進が図られるようになってきている。

また、調査研究活動と同時に、実際上の運用を支援する指針も作成されつつある。たとえば、1995年4月、通産省が「障害者等情報処理機器アクセシビリティ指針」、同年8月には、厚生省が郵政省、通産省、文部省および自治省との協力を得て、「保健医療福祉分野における情報化実施指針」を策定した。同年11月「高齢社会対策基本法」が公布され、同年12

月には、19省庁が合同で「障害者プラン（ノーマライゼーション7カ年戦略）」を策定している。1998年6月には、「ライフサポート（生活支援）情報通信システム推進研究会」報告書において、「電気通信設備のアクセシビリティ指針」が提言されている。通産省は、前述の障害者・高齢者等情報処理機器アクセシビリティ指針を、2000年1月現在、現状に応じた改定をすべく検討を行っている。これは、情報化の進展に伴い、個人レベルで情報処理機器活用と電子データの流通が一般化し、“パソコンなどの情報処理機器を障害者・高齢者にも容易に利用できるようにすること”（以下「アクセシビリティ」と記す）を、非常に重要な社会的要

件として認識することから、策定されたものである。指針は、

- (1) 障害者・高齢者に使いやすいキーボード、マウスなどのポインティングデバイス、ディスプレイ、プリンタなどの標準的な入出力手段を提供すること、
 - (2) (1) 項の入出力手段が使用できないユーザのために代替入出力装置の接続を容易にすること、
 - (3) 機器を操作する上でハードウェアと一体不可分となっているオペレーティングシステムやアプリケーションソフトウェアについても配慮を求めること、
- 等を示すことによって、機器を操作する上での障壁を可能な限り克服または低減し、使いやすさを向上させ

1982年4月	国は「障害者対策推進本部」を設置。
1993年3月	「障害者対策に関する新長期計画」を策定。
1993年5月	「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」が公布。通信・放送機構による字幕番組・解説番組の制作促進を目的とした番組制作に対する助成制度を創設。
1993年12月	「障害者基本法」公布。
1994年3月	厚生省が「21世紀福祉ビジョン」を発表。郵政省「高齢化社会における情報通信の在り方に関する調査研究会」を設置。
1995年度	通信・放送機構による「肢体不自由者の障害の理由に応じた情報の最適入力方法自動設定技術等、高齢者・障害者用情報通信システム開発」、厚生省による「障害者ネットワーク」の構築、「高齢者介護への情報機器導入効果に関する調査研究事業」。
1995年4月	郵政省通信政策局内に「高齢者・身体障害者の社会参加支援のための情報通信のあり方に関する調査研究会」設置、「ライフプロモーション部会」「情報障害克服部会」の2つの部会を設置。後者は、第1回目に「情報バリアフリー部会」と改称（おそらく国の委員会のなかで、初めて「情報バリアフリー」という用語が使われた例）。
1995年5月	郵政省電気通信審議会答申「情報アクセス、情報発信は新たな基本的人権」と明示。
1996年1月	政府は「障害者対策推進本部」を「障害者施策推進本部」と名称変更。
1996年度	郵政省・厚生省「高齢者・障害者の情報通信の利活用の促進に関する調査研究会」7月には「高齢社会対策大綱」を閣議決定しており、厚生省も「障害保健福祉研究情報システム」を構築した。
1996年4月	「高齢者・身体障害者の社会参加支援のための情報通信のあり方に関する調査研究会」最終報告書公表。「誰もが自由な社会活動の選択肢を持ち、高齢者・身体障害者がその他の市民とともに社会に参加でき、サービスを受けるとともに、サービス提供者となるような社会」を「共生型情報社会」と名付け、世代の違い、身体障害の有無や程度によらず、高度な情報通信基盤を活用した、豊かで自立したくらしが可能になることを目標にすることを示唆した。（郵政省通信政策局情報企画課監修「共生型情報社会の構築」NTT出版、1996年）
1997年度	郵政省・厚生省「ライフサポート（生活支援）情報通信システム推進研究会」
1997年4月	通信・放送機構「高齢者・障害者向け通信・放送サービス充実研究開発助成金制度」を創設。
1997年5月	「放送法及び有線テレビジョン放送法」の一部改正により、字幕番組・解説番組に係る免許制度を改善、放送事業者に対し字幕番組・解説番組の放送努力義務を規定した。
1997年11月	字幕放送普及を行政運営の指針に含めた。
1998年度	郵政省・厚生省「情報バリアフリー」環境の整備の在り方に関する研究会
1999年度	郵政省・厚生省「高齢者・障害者の情報通信利用に対する支援の在り方に関する研究会」

表-1 国による情報バリアフリーに関する調査活動等の取り組み

ることを目的としている。1999年には郵政省『「情報バリアフリー」環境の整備の在り方に関する研究会』が「インターネットにおけるアクセシブルなウェブコンテンツの作成方法に関する指針」をまとめている(表-2参照)。

市民による情報バリアフリーへの取り組み

国の取り組みと同時に注目したいのは、障害者団体の情報バリアフリーに関する取り組みの動向である。具体的な事例として、筆者が委員長を担当した日本障害者協議会「情報保障に関する委員会」の取り組みを紹介したい。日本障害者協議会は、1981年の国際障害者年を契機に、前年に障害の種別、立場の違い、考えの違いを乗り越え、障害者の完全参加と平等をめざして、関係団体と関係者が集まって作った民間の連合体である。現在約70団体によって構成されている。日本障害者協議会は1996年9月から1998年3月にかけて「障害者に関する総合計画提言」作成事業を実施し、1998年8月に最終報告書がまとめられた。これは、国の進めるノーマライゼーション7カ年戦略について、中間的な時点で見直しのために積極的な提言をしようとするものであった。そのうち障害者の情報保障に関する研究の最終報告書では、まずは、障害者に関する主要施策として、障害者の基本的人権としての「情報保障」の位置付けを明確化すべきである旨が明記されるとともに、日常生活での情報保障の確立を実現するための緊急提言が

示された(表-3参照)。

障害者にとって、誰もが自由な社会活動の選択肢を持ち、その他の市民と一緒に社会に参加でき、サービスを受けるとともに、サービス提供者として相互支援の担い手となるような社会の構築は、大切な基本的人権である。そのための基盤が「情報保障」であり、情報バリアフリーである。特に、障害者が、障害の有無や種別、程度によらず、自立して、多様な社会参加を豊かに果たすことが可能になるためには、特に意思決定の際の情報利用や他者とのコミュニケーション行動について、障害者

の主体性を尊重した条件整備がなされなければならない。

具体的には「情報提供の充実」として聴覚障害者情報提供施設の整備や視覚障害者情報提供施設(点字図書館、点字出版所)の情報化、障害者情報のデータベース化、公職選挙の政見放送の手話通訳が提起され、さらに「放送サービスの充実」として字幕番組、音声解説放送への助成、視覚・聴覚障害者の放送利用のための環境整備などが指摘されている。これらの項目については、政策的努力がなされてきつつある。情報保障は生活の質の向上に関連性を持つも

- ①音声や画像で表示されるコンテンツには代替手段を提供すること、
- ②色の情報だけに依存しないこと、
- ③マークアップおよびスタイルシートは適切に使用すること、
- ④自然言語の使用について明確にすること、
- ⑤適切に変換できるような表を作成すること、
- ⑥新しい技術をさまざまな形式に適切に変換できるページを保証すること、
- ⑦時間の経過に伴って変化するコンテンツに対してユーザの制御を保証すること、
- ⑧ユーザインタフェースのアクセシビリティを保証すること、
- ⑨特定の装置(デバイス)に依存しない設計であること、
- ⑩臨時の対応策を利用すること、
- ⑪インターネットの技術標準および指針を使用すること、
- ⑫文脈やページの構成等の情報を提供すること、
- ⑬ナビゲーションの仕組みを明確に提供すること、
- ⑭ドキュメントは明確かつ簡潔であること。

表-2 「インターネットにおけるアクセシブルなウェブコンテンツの作成方法に関する指針」(郵政省『「情報バリアフリー」環境の整備の在り方に関する研究会報告書』1999年、pp.5-18)より要約、1999年5月)

- (1) マスメディアへのアクセスを保障する
- (2) 街頭や交通機関に於ける情報利用を保障する
- (3) 障害者のコミュニケーションをめぐる障害を軽減し、支援する
- (4) 「日常生活用具」補助事業の項目に「コミュニケーション機器」を含める
- (5) 情報料金を低廉化・適正化する
- (6) 「情報公開」を促進し、「情報提供システム」を整備する
- (7) 参政権の保障のために選挙における情報保障を実現する
- (8) 障害者の障害種別に対応した適正な早期教育を制度化する
- (9) 障害者の情報保障を進めるために著作権法を再検討する
- (10) 障害理解を促進し、障害者のプライバシーを保護する
- (11) 障害者のコミュニケーションを支援する人材の育成とネットワーク化を促進する
- (12) 地域レベルでの情報保障センターを整備・確保する
- (13) 障害者が研究開発に参加する

表-3 <日常生活での情報保障の確立>を実現するための緊急提言(日本障害者協議会「障害者に関する総合計画提言」、1998年8月)

のであり、情報バリアフリーは、障害者の日常生活における自立を支援し、教育、就業、参政権をはじめとする障害者の多様な社会参加を支援するための基本的条件であり、障害者の活動の各領域を徹底する課題として、明確に独立して提示されるべき必要がある。

また、電気通信団体、障害者・高齢者団体および学識経験者から構成される電気通信アクセス協議会は、1998年11月に設立され、先述の郵政省告示「障害者等電気通信設備アクセシビリティ指針」を満たす電気通信設備の開発と統一仕様の策定等の検討を行っている。民間企業においては、近年、地域での活用に向けて徘徊老人位置探査システム、視覚障害者音声アシストシステム等の開発が積極的に行われている。以上の例をはじめ、NPO（民間非営利組織）による高齢者・障害者を対象としたパソコン・インターネット教室の実施や、パソコン利用支援のボランティア活動、就労等社会参加支援などの活動が活発化している。

行政と民間のバリアを越えるバリアフリーをめざして

現代社会において、相互に情報を共有し、コミュニケーションをするためには文字の読み書き能力や、話し言葉を通じて話し合う能力、映像や電子画面に表示される文字図形を理解する能力、すなわち文字の読み書き能力である「識字率」とどまらない広義の「情報リテラシー」が必要である。しかも多くの情報メディアは視聴覚メディアであるから、

特に視聴覚に障害がある場合、情報利用や他者とのコミュニケーションにおいて大きな困難に直面している。たとえば、視覚障害の場合、文字の読み書きが困難であり、映像も利用することができない。そこで点字は重要な手段といわれているが、点字を利用できない視覚障害者も少なくない。現実的には朗読サービスや音声解説放送など音声による情報提供の有効性は大きい。

車椅子を使用する立場で初めて大臣になった八代英太郵政大臣は、1999年12月、大臣の私的諮問機関として、障害当事者の代表を委員として含む「情報バリアフリー懇談会」を設置した。そこでは、障害者の視点から提起される情報行動における困難の問題は、健常者の視点に立っても、現状では決して利用しやすい情報環境が確立されているわけではないことが示唆されている。むしろ、広く一般的な「利用者の視点」に立って吟味するとき、障害者の情報利用をめぐる困難の実態を鏡として、ヒューマンインタフェース（端末機器の使い方）についても、情報利用にかかるコスト（経費）についても、流通されている情報の量や質についても、利用上の時間的空間的利便性や適合性についても、決して十分ではない情報環境の実状が明確になってきている。現状では、特に情報障害の多い高齢者・障害者にとって、1つには、コンピュータ・ネットワークを含めて、有用な情報メディアを利用できる能力と機会を身につけることが有用であるし、2つには、それが実現できるための社会の側の条件整備が必要になってくる。後者が、「情報バリアフリー」の環境作りと

いうことになる。しかも、このことは、障害者にのみ求められるのではなく、広く現代社会を生きる私たちに共通して必要な事項である。

そこで、私たちは、高齢者・障害者にとっての情報バリアフリーの重要性と、現状の課題、それに対する改善のための提言をすることから、実は、同時に総合的な社会政策として、障害者を含めて誰もが情報にアクセスしやすい条件整備をすべきであるとの認識を持つことが求められている。主として情報化に関する行政、企業、団体の活動が、国民の情報利用上の障害を取り除く環境作りにおいて、利用を阻害する条件を取り除き、いわゆる「情報バリアフリー」の実現を図るようにしなければならない。さらに、障害者を含めて誰でも利用しやすい情報通信関連機器の「ユニバーサルデザイン」の実現に向けて、国民、企業、NPO等の団体、行政が「協働」していくことが必要である。

参考文献

- 1) 総理府「平成7年版障害者白書」, p.5 (1995).
- 2) 総理府「平成10年版障害者白書」, pp.4-5 (1998).
- 3) 郵政省通信政策局情報企画課監修「共生型情報社会の構築」, NTT出版 (1996).
- 4) 郵政省「ライフサポート(生活支援)情報通信システム推進研究会調査研究報告書」(1998).
- 5) 郵政省「「情報バリアフリー」環境の整備の在り方に関する研究会報告書」(1999).
- 6) 日本障害者協議会「情報保障」『障害者に関する総合計画提言』, pp.20-23, pp.69-79 (1998).
- 7) JDプロジェクト編「パソコンボランティア」, 日本評論社, pp.187-200 (1997).
- 8) 清原慶子, 市川 薫: 高齢者, 障害者と電子情報通信技術, 電子情報通信学会誌, Vol.81, No.9, pp.917-923 (1998).
- 9) 清原慶子: 高齢社会における高齢者・障害者の投票をめぐるアクセシビリティ, 選挙研究, 日本選挙学会, pp.75-88 (1999).
- 10) 清原慶子: 地域情報化と参加の基盤としての「情報バリアフリー」の意義, 日本社会情報学会学会誌, No.11, pp.21-31 (1999).

(平成12年2月26日受付)

