

2009年8月25日

第四回 文化審議会著作権分科会法制問題小委員会 意見書

障害者放送協議会著作権委員会
委員長 井上芳郎

1. はじめに

- 文化庁資料「著作権法の一部を改正する法律案の概要」(第一回法制問題小委員会資料)では、「障害者の情報利用の機会の確保」に関し、来年1月1日の「改正著作権法」施行により「障害者も健常者と同様に多様な情報へのアクセスが可能」になるとされている。
- 今回の法改正は障害者等の情報保障促進の観点からいえば、大きな前進であり歓迎すべきことと評価している。しかし残念ながら、あくまでも現行著作権法の枠内での改正ということもあり、私どもが十年來要望してきた内容から考えると、積み残しとなってしまった課題も多いのである。
- 引き続き著作権法の抜本的な見直しを要望していくものではあるが、今回は「権利制限の一般規定」(日本版フェアユース規定)導入により、この積み残された課題解決への道が一部開けるものと考え、導入に対しては「是」とする立場で意見を申し述べたい。

2. 権利制限の一般規定(日本版フェアユース規定)導入による障害者等の情報保障

- 私どもは過去二回にわたり本著作権分科会小委員会の場で、障害等の理由で著作物をそのままの形式では利用できない多くの人々が存在し、またその困難の様態については実に多様であり、現行著作権法での限定列挙的な権利制限規定での対応を取る限り、全てを網羅することは不可能であると、説明してきたところである。
- 今回の法改正では文化庁の国会答弁で示されたように、「視覚や聴覚により認識することに障害のある者であれば広く障害の種類を問わずに権利制限の対象とし、「典型的なものとして視覚障害者や聴覚障害者」を示したが、「これはあくまで例示」であるとしている。私どもの主張の一部が取り入れられたものと理解している。
- このことにより権利制限規定の対象となる者の範囲が広げられ、一步前進したことは歓迎するものであるが、「視覚や聴覚により認識することに障害のある者」という再定義に留まったため、例えば治療のためギブスで上肢を固定している人、ALS(筋萎縮性側索硬化症)やCP(脳性麻痺)等で、視覚による認識は可能だが特定のユーザーインターフェースを必要とするため、形式変換(電子化)されなければ情報を得られない人々、また高齢や疾病等でのいわゆる「寝たきり」の状態になった人等が、その対象として含まれるのか必ずしも明確ではない。

- 対象者の認定方法について文化庁の国会答弁では、「障害者手帳とか医師の診断書も一つの方法」だが情報提供の「事業主体が個別に確認をしていく」とのことである。これは私どもの要望の一部が理解されたものと歓迎するものではあるが、かえって法文上に明確に示されないという理由から、事業主体側等の判断で対象者が狭く限定されてしまうおそれもある。
- 私どもの要望としては、障害その他の個別的理由によらず、通常の形式で提供される著作物の利用が困難であるという事実をもって、その対象者にすべきと主張してきた。今回の「改正著作権法」の解釈や実際の運用上の配慮から、前述のような人たちも対象にされるべきと考えるが、権利制限の一般規定（日本版フェアユース規定）の導入により、さらに円滑な解釈や運用が可能になるものとする。
- 次に、緊急災害時の情報保障に関連して述べる。緊急災害時の放送に対する字幕や手話の付与等について、これまでも関係障害者団体等より要望がなされているところである。視覚障害者等のための副音声解説も必要である。しかしながら国としては緊急災害時に備えて、24時間体制で高度な技術を有する字幕、手話等の制作要員を確保するための経費負担等の困難を理由として、いまだに不十分な状態のままである。
- 災害対策基本法では、国の責務として「組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる」とされている以上、このような事態は一刻も早く解消されねばならない。障害者団体等の調査でも、緊急災害時等の情報保障が不十分であることから、様々な問題が生じていることが明らかにされている。しかしその一方で、明日にでも起こるかも知れない緊急災害に対して、どう対処したらよいかという現実的で切実な問題もある。
- 緊急災害時の放送の情報保障上の不備に対しては、障害者団体や支援団体等のいわば自助努力により、補われてきた経緯がある。その多くがボランティアベースでの活動であり、人命にも関わる重大事であるにもかかわらず、極めて困難な条件のもとで行われていることを是非知っていただきたい。
- このような活動では、例えば一旦テレビ放送された災害情報に、字幕、手話等を付与し、インターネット等で公衆送信するとか、放送内容を文字起こしして電子メールやファクスを使って一斉送信をするなど、技術的にはボランティアベースであっても十分に可能であるし、実際に一定条件のもと部分的には可能である。しかも場合によっては障害者に限らず、いわゆる健常者にとっても有益であると考えられることもある。しかし著作権法上の制約が、このような活動を萎縮させる原因になっている。
- したがって、すべての障害者等への情報アクセスの障壁が取り除かれるまでの間は、人の安全・安心にかかわる緊急避難措置として、権利制限の一般規定（日本版フェアユース規定）により、無許諾での著作物利用についての合法性を担保することが必要であるとする。たとえ一時的にせよ著作権者の権利が制限されることはあっても、そのことで多くの国民の生命や財産が守られるのであれば、このような活動には大きな公益性があるといえる。

3. むすび

- 障害者等の情報保障促進という課題は、一部障害者等のみの問題ではなく実は国民全体に係わりがあるということを、まとめに代えて申し述べておきたい。日本は今や、高齢化率が21%を超え「超高齢社会」に突入したといわれる。そして日本の高齢化は、世界に例をみない速度で進行しているといわれる。
- 人は皆必ず老いていき、老いとともに身体機能が低下し、場合によってはいわゆる「寝たきり」の状態になることもある。試みに仰向けになって寝たまま、両手で本を支えて読書してみればすぐに分かることであるが、健常者や若年者にとってもなかなか難儀なことである。腕や首がしびれてくるし、目も大変疲れる。
- 不幸にして「寝たきり」状態になっても、自分の好きな時に他人の手を借りずに、自由に読書できる。このようなことが出来てこそはじめて、真に文化的な国家といえるのではなかろうか。最近のコンピュータやインターネット等の技術革新は、このようなことにこそ積極的に活用されるべきである。そして、著作権法第一条の「文化の発展に寄与することを目的とする」という文言も、生きたものとなるのではなかろうか。

以上

第4回法制問題小委員会への参考意見 「聴覚障害者の情報保障に関して」

聴覚障害者は映像と音声による著作物の理解のためには「字幕と手話」の付加が、視覚障害者には音声解説（以下解説）が必要である。今回の著作権法の改正によって進んだ部分はより進め、さらに不十分な部分を日本版フェアユースにより補うことを求めたい。

- 1) 視聴覚障害者の著作物のアクセシビリティを確保できる様式に複製または送信する場合にどんな条件も付加すべきではない。

「字幕と手話と解説」を付加して複製した著作物を聴覚・視覚障害者に営利を目的とせず無条件（コピーガードなどを附することはしない）で貸し出し、または通信でアクセスできるようにすることは平等の原理から当然の処置でありフェアユース導入の根拠となる。

- 2) 映像に字幕と手話を付加して公衆送信することを認めるべきだ。

改正法でも、字幕と手話の付加した映像の複製と公衆送信ができない。特にテレビ放送は映像と音声が一体になって制作されており、字幕や手話と一緒に見なければ理解できない。

阪神大震災の惨憺たる経験にも関わらず、現在でも緊急時に「字幕と手話と解説」が付かない放送が行われているので、放送されたものに対して「字幕と手話と解説」を付加した番組を複製再送信することは障害者にとっては最も重要である。

現地及び全国中継番組に「字幕と手話と解説」の付加して、再送信すること、およびデータ放送を無償での複製再送信を可能とする必要がある。これに関して著作物のフェアユースは適用されるべきである。

- 3) 災害情報に関わる地上デジタル放送のデータ放送のデータの複製と再送信の著作権を制限して欲しい。

地上デジタル放送が拡大する中、デジタル放送のデータ放送をアナログ放送で見ることができないのは新たなデジタルデバイドである。

ことに、聴覚障害者は緊急災害時のテレビやラジオの情報が得られず、生命と財産の危険に対処出来ない。緊急時のデジタル放送のデータ放送は重要であり、聴覚障害者はそれを見るだけでも重要な情報を読み取り、かつ理解できる。また視覚障害者にはデータの音声化によって情報を受け取ることができる。

まだデジタル放送を見る環境が整っていない現在、少なくとも緊急災害時にデータ放送複製再送信はフェアユースの観点から実現できるようにすべきである。

以上

【資料】緊急災害時における障害者等への情報保障がされていない現状について。

台風 9 号が東海・関東地方に接近中の今月 11 日未明、駿河湾を震源とする地震が発生し、大きな被害を引き起こした。東海地震の前兆ではないか、津波の発生はないのか、浜岡原子力発電所の被害はなかったのか、放射能漏れなどなかったのか、など迅速な災害情報が求められていたことは周知のとおりである。

しかし残念なことに、以下の事例に示すように、障害者等への情報保障がされていない現状がある。このような事態は一刻も早く解決されねばならない、まさに喫緊の課題であるといえる。

○ある聴覚障害者からの体験談と意見。

今月 11 日、静岡県中西部の地震の発生は早朝 5 時 6 分頃で、NHK や各局で直ちに臨時番組が生まれ、地震の発生場所や震度などが図示されていた。

民放で気象庁の記者会見で生中継され、東海地震との関係が説明されたが字幕放送はなかった。

地震発生後 2 時間を経過した 7 時の NHK の定時ニュースで字幕放送が実施されて初めてその内容が分かった。これは、逆 L 字型文字情報の提供には出てこない重要な情報だった。

聴覚障害者は地震発生後しばらくは、情報が得られない状態におかれた。

地震の同日、岡山県や各地で大きな被害を出した台風 9 号が、東海地方、関東地方に接近する際にも定時ニュースの時間以外に字幕放送は実施されなかった。

集中豪雨、崖崩れ、台風等緊急災害時は避難など一刻を争うが避難警報も聞こえず、テレビの情報が入らないのは生命、財産の危機に関わる問題である。

○補足

字幕放送については不十分ながらも、定時ニュースなどでは実施されるようになってはいるが、臨時ニュースでは実施されていない。また、聴覚障害者の中には「手話」でないと理解が困難な方もある。しかしながら手話放送の実施状況については、まったく不十分であることを付記しておく。

また、視覚障害者等もテレビ放送から多くの情報を得ている現実があるが、副音声による解説放送などで音声によって表現されないと、テレビ画面で表示されている災害の被害状況、被害の範囲などを理解することができない。しかしながら、解説放送の実施状況は極めて低い現状であることも付記しておく。