

情報福祉政策の課題——情報バリアフリー政策を中心に

高橋 紘士

■ キーワード

IT革命、情報バリアフリー、情報格差、支援技術、情報アクセシビリティ、人的支援、情報福祉科学

● 情報福祉政策の必要性

IT革命の急激な進行は、経済社会の相貌を大きく変化させるとともに、現在生活の諸側面にも大きな変革をもたらしつつある。

本稿では、ここ数年筆者がかかわってきた、郵政省と厚生省による共同の研究プロジェクトである高齢者・障害者の情報通信利用に関する研究会の成果¹⁾を紹介しながら、IT革命が持つ高齢者や障害者の生活の自立支援を中心とする各種の施策へのインパクトを論じ、その課題を指摘し、また、諸外国での取り組みを紹介しつつ、情報福祉政策への視点の必要性について提言をこころみたい。

ここで情報福祉政策というのは、まだ熟した用語ではないが、従来、所得の平等な再分配を主たる目的としてきた社会保障政策が、時代の進展とともに社会サービスの提供を包含し広義の福祉政策を成立せしめてきた局面から、今日の情報社会化をふまえて、良好な生活と社会参加を可能ならしめる各種の情報への適切なアクセスと利用と発信をすべての階層に保障することを目的とした政策を、情報福祉政策として概念化する必要があるというものである。

この背景にはいうまでもなく、今日の市民生活が多様な情報の活用と発信を前提としてきているという生活様式の変貌がある。そして、この事情を

福祉サービスに即していうならば、介護保険制度の導入およびこのほど改正された社会福祉法において、福祉サービスの利用についての措置制度から契約制度への転換のなかで、サービスの質の確保のために各種の情報提供と情報開示が制度化され、さらに、福祉サービスの利用促進のための施策が法定化されるようになってきたのも、サービス利用過程で情報の果たす役割が格段に増してきたことが大きい。

このような状況を背景に、主として高齢者や障害者において情報通信の利用面での格差が生じ、社会的経済的格差を生み出す可能性の認識にもとづき、「情報バリアフリー」環境の整備のための取り組みの必要性の認識が政府によって打ち出されるようになってきた²⁾。

しかしながら、これらの取り組みを組織的に展開するための政策体系と推進手法の整備はまだ、不十分な段階にあり、今後この取り組みの一層の展開のための政策整備が期待されている。

● 情報バリアフリーの概念とアプローチ

情報バリアフリー環境とは「高齢者・障害者の自立や社会参加などを可能にする手段として、高齢者・障害者による利用の情報通信の利用が注目されている。しかし、情報通信機器・サービスのな

かには、高齢者・障害者による利用への配慮が充分なされていないものがあるため、高齢者・障害者とそうでない人々との間に、情報通信の利用面での格差(情報格差)が発生し、それが結果的に社会的・経済的格差につながるおそれがある。このため、高齢者・障害者を含めた誰もが情報通信の利便を享受できる」ような環境のことを指す³⁾。

この情報バリアフリーの概念は、生活空間における段差等の移動の際に発生するさまざまな障壁の克服をはかるという意味でのバリアフリーの概念が情報空間にアナロジーとして適用されたものであるが、これを整理すると、情報通信を実現する各種の機器の利用において、障害にかかわらず操作が円滑にできるという機器レベルでの課題。そして、情報通信機器等によって構成される情報システムとこれが提供するサービスへのアクセスと利用が自由に行えることの双方にかかわる概念である。

この情報バリアの克服は多方面からのアプローチが必要とされる。

第一に、情報機器を機器にアクセスして使いこなすことが困難であるという高齢者・障害者と情報通信機器との間のバリアの解消。

第二に、相手先や情報源にアクセスするために、ネットワークを介して接続する手順や方法が困難であるという高齢者・障害者と情報通信ネットワークとの間のバリアの解消。

第三に、使用するアプリケーションソフトウェアが使いづらかったり、入力方法や画面の出力方法と高齢者・障害者がもつめる方法との不適合から生ずる高齢者・障害者とアプリケーションソフトウェアとの間のバリアの解消。

第四に、以上のバリアを克服できたとしても、情報内容が高齢者・障害者が選択取得理解できる形式になっていないと利活用できないという高齢者・障害者とコンテンツとの間のバリアの解消⁴⁾。

これらのバリアの解消へのアプローチとしては、情報機器やシステムそのものへのユニバーサルデ

ザインの視点からアクセス可能な機能を実現するための技術的配慮を行うことが第一にあげられる。

これを実現する手段として次の三点があげられる。①あらゆる機器が最低限備えていなければならない機能を明示し、ガイドラインとして提示し、これに機器の製造業者やソフトウェア、ネットワークプロバイダー、コンテンツ制作者に準拠させるために強制力を課する方法。②このような強制力を課さないが、その機能を備えることを推奨する方法。③すべての機器に機能を備えることまではいかないが、特別なニーズに対応するための特別な機器やシステムを開発することを支援、奨励すること。

以上のように、バリアフリー環境が実現するためには高齢者・障害者への支援技術(Assistive Technology)の確立が重要課題となり、この技術開発のための環境整備が課題である。

第二に、機器やシステムそのものの支援技術の確立によるバリアフリーの実現とともに、高齢者・障害者等による情報へのアクセスを支援するための人的、組織的仕組みを整備することも重要である。とりわけ、高齢者や障害者は情報機器や情報システムを使いこなすための利用技術や知識(情報リテラシー)が不足することが多い。このためには情報リテラシー獲得のための機会を多く確保し、また、支援を行うための人的環境の整備が求められている。そのためには、社会の各層での情報教育の基盤とともに、当事者主体のソーシャルアクションを含む組織環境の整備も重要な課題となってきた。

さらに、情報バリアフリー環境実現のためのコストを吸収できるようなシステムの開発と整備などがあげられる。

以下にこのようなアプローチについて日本および諸外国での取り組みをいくつか紹介しながら、情報バリアフリー環境実現のための課題を探ることにしたい。

● ガイドライン作成の試み

情報バリアフリー実現のための第一のアプローチは、情報通信機器そのものに、だれでもが利用できるための機能を備えることである。そのためには、情報通信機器の機能についての指針が、情報通信機器およびシステムの提供および技術開発側で用意されている必要がある。

これが情報通信機器のアクセシビリティ確保のための指針である。この指針の策定は通産省および郵政省によって取り組まれているが、ここでは平成10年10月に郵政省が策定した「障害者等電気通信設備アクセシビリティ指針」を紹介する。

この指針では、「障害者・高齢者が円滑に電気通信サービスを利用できるようにするために、電気通信設備に求められる機能等の指標を定めることによる、電気通信のアクセシビリティの確保を図る」ことを目的として、障害にかかわらず入力を可能にする機能として、① 視覚にたよらず入力が行えること。② 色の識別を必要としないで入力が行えること。③ 聴覚にたよらず入力が行えること。④ 限られた運動入力により入力が行えること。⑤ 義肢により入力が行えること。⑥ 時間制限を設けずに入力が行えること。⑦ 発話にたよらないで入力が行えること。

また、障害にかかわらず出力結果の利用を可能にするために、① 視覚的な情報を視覚に頼らないで利用できること。② 動画方式の情報を静止させることができること。③ 聴覚的な情報を聴覚に頼らないで利用できること。④ 障害にかかわらず電気通信設備の操作を容易に行えるための機能として入出力操作に必要な入力キー、ボタン等の位置が容易に確認できること。⑤ 基本的な通信環境の設定を1つの入出力操作で行えること。⑥ 操作中にいつでも初期状態または任意の状態に戻すことができること。⑦ ネットワークや通信相手との接続の過程を表示することができること。⑧ 少なくとも1つの特定の相手先へは1つの入出力操作で接続が行えること。⑨ 一度入力した接続先相手番号、接続相手アドレス等

の接続に必要な相手先の情報を登録または再利用できること。⑩ ユーザインターフェースのカスタム化が可能であること。⑪ 電気通信設備の入出力は、複数の方法で行うことができ、かつ、入出力の際には任意の方法が選択できること。そして、電気通信設備が上記に掲げる機能を有することが困難なときは、当該設備は、障害者等が通常使用している障害を補いコミュニケーションを支援するための機能を有する設備と接続できることが望ましいとしている。

郵政省ではこの指針を具体化するために、電気通信アクセス協議会を組織し、関係業界として遵守すべき自主基準を作成することとしている。この協議会には電気通信の事業者からなる提供者部会と障害当事者団体からなる利用者部会が設置され、提供者と利用者の調整をはかることとしている。

この指針は現在のところ自主的基準の策定のための指針の域をでていないが、遵守義務を持つより強制力を備えたものになるためには今後の環境の成熟が不可欠である。この環境の成熟の条件は支援技術の発展と、当事者の要求を背景とした社会的合意の形成であるといえよう。

また、近年急速に進展しているインターネット利用におけるウェブサイトへのアクセシビリティの確保も重要な課題として注目を集めている。

国際的にはWWW発展のために1994年に結成されたWorld Wide Web Consortiumにおいて取り組まれている。わが国では慶応大学SFC研究所がホスト機関として重要な役割を果たしているが、このなかにWAI(Web Accessibility Initiative)と呼ばれる部門が1997年からおかれウェブのユニバーサルアクセスの実現を目指し、技術的活動、ガイドライン作成、ツール開発、教育啓蒙活動、研究開発などの活動を行っている。このなかで、1999年5月に「Web Content Accessibility Guidelines 1.0」が勧告された。

わが国では、この勧告を参考にして、郵政省の研究会で「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作成方法に関する指針」が作成された⁵⁾。

この指針の概要は、第一にさまざまな形式に適切に変換できるコンテンツを作成するための指針として、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ユーザインター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。第二に、理解が可能でナビゲーションが可能なコンテンツを作成するための指針として、①文脈やページの構成の情報を提供すること。②ナビゲーションの仕組みを明確に提供すること。③ドキュメントは明確かつ簡潔であることなどの項目からなる。

この研究会で、現在国の各省庁が提供しているホームページをこの項目をチェックするチェッカープログラムによってブラウズしたところ、この項目がクリアできたサイトがごくわずかであることが明らかになった。

その後、国に設置されたIT戦略会議のなかでこの問題がとりあげられ、政府としても情報バリアフリーの推進の観点から、政府のホームページのバリアフリー化に取り組むことが確認されている⁶⁾。

● 支援技術 (Assistive Technology) 発展の 環境整備

情報バリアフリーの環境整備には社会的合意形成とこれを可能にする技術基盤の整備が不可欠であることは前に述べた。この支援技術発展への取り組みとして注目されるのはアメリカに於ける Assistive Technology Act (ATA) の発展である⁷⁾。

このATAは1998年に大統領の署名により発効した法で、障害者支援技術の普及を目的とした法律である。「技術は障害者の生活を向上させる有用な道具として認識された」という視点から、ATによる製品やサービスの有用性を広く一般に知らせるための情報提供プログラムとあらゆる年齢層へのAT普及のための関係者の連携、法律規則実行手順などの開発や実施にかかわる技術支援、そしてAT普及にかかわる地域組織への支援をその内容とする。連邦政府をはじめとする政府は、ベンチャー企業への支援、ユニバーサルデザイン、AT発展のための普及活動と教育を行うとして、低利のローンや債務保証を含む財政措置を行うこととしている。

ATAの基となった法律は1988年の「障害を持つ個人を支援する技術に関する法」(Technology Related Assistance for Individual with Disabilities Act)であり、支援技術の発展により、障害を持つ個人が自分の生活をよりコントロールし、家庭や学校・職場、コミュニティへの参加と関与を実現し、障害を持たないひとと同等の機会の獲得を可能にすることを目的としたものであった。支援技術による装置とは「障害を持つ個人の機能的能力を改善し、維持し、拡大するために使われるあらゆる装置、装備、製品」、支援技術サービスとは、「障害を持つ個人が、支援技術装置を選択・入手・使用する際に彼らを助けるサービス」として、単にハードウェアのみならず、それらを使いこなし実際に使用可能になるまでの一連のプロセスをも視野に収めている法である。この法が1994年に改正され、連邦政府だけでなく、各州の取り組みを推進するとともに、代弁サービス(Advocacy Services)を盛り込むこととされた。この代弁サービスとは、障害を持つ個人、家族、後見人、擁護者、代理人が支援技術装置やサービスを利用するよう助力するものとされた。

1998年のATAはこれらの条項をさらに拡大深化させたものであるが、これは、障害者のための

アメリカ人法(ADA)、リハビリテーション法、障害者教育法などの障害関係法制の整備で強調された機会の平等原則を実現するための手段を提供するものである。

この法にもとづいて、情報バリアフリーの基盤整備がはかられているが、ここで注目すべきなのは、支援技術の発展にとって、連邦政府、州政府、企業と大学、そして非営利機関などの社会の多元的主体がそれぞれ参画していることの重要性である。

よく知られているように、一定の基準を満たさない機器については連邦調達から除外する措置によって、あらゆる機器が一定のバリアフリー基準を満たすための強制的なインセンティブが働いている。州政府に義務づけられた支援技術にかかわる情報提供サービスと、Communication Aids Manufacturers Associationなどの業界団体のセミナーや、カリフォルニア州立大学ノースリッジ校にあるCenter for Disabilitiesが主催するカンファレンスはよく知られている。また、多くのNPOが支援技術の開発と情報提供の活動を展開しており、その結果、開発された支援技術が製品化され、だれでもが利用可能な状況が作り出されているという。そして、STやOTをはじめとするリハビリテーションの専門家や教師が障害者に製品を紹介し、これを利用した訓練が可能となっている。

わが国では、香川大学の中邑助教授とIBM社が協力して運営している、「こころリソースウェブ」が支援技術のサイトとして有名であり、このほかにもさまざまな情報がインターネット等で提供されているが、包括的なデータベース構築による情報提供はいまだに不十分の感がある。また、これらのデータベースへのアクセスの環境整備が遅れているとともに、公共的な情報と民間の情報が統一的に提供されていない。また、これらの支援サービスは公的な機関による無料のサービスには限られない。企業や非営利機関による有料サービスを可能にする環境整備もまた、これらのサービスが最

先端の情報を提供できるようにするうえでも重要であろう。

いずれにせよわが国ではこのような法整備によって支援技術を開発する環境にはほど遠い、厚生省の障害者対策と郵政省、通産省をはじめとする省庁の施策との調整は障害者基本法の見直しも含めて今後の課題となっていくであろう。

●人的支援と情報バリアフリー

支援技術について論じたところでも若干言及したが、情報バリアフリーを実現するためには、当事者活動も含めて人的支援の体制の確立が重要である。

高齢者・障害者の情報リテラシーの向上、必要な支援技術の選択と活用、また、情報の発信を含めた、多様なサービスのシステムを構築することが大きな課題である。

近年発展してきた、非営利組織および当事者活動のなかに情報バリアフリーにかかわる活動への取り組みが見られるようになってきた。

障害者がパソコンやインターネットを利用するために必要な援助をすることを目的として、パソコンボランティアの活動が全国的に拡大しつつある。現在確認したところによれば、国内41カ所で活動が行われている。

この活動形態は多様であり、ボランティアセンターと連携して活動を展開している例をはじめ、わが国では、日本障害者協議会が中心となって支援活動を展開しているが、人的資源の問題、技術水準の維持の問題等多くの問題を抱えている。

また、高齢者による当事者の活動として、アメリカや韓国で展開しているシニアネットの活動も近年注目されている。日本でも全国56カ所での活動が把握されており、そのなかで有名なのが仙台シニアネットの活動である。この活動は高齢者がインターネットを活用し情報弱者にならないこと、また、修得した技術をボランティア活動に活用するという

ことを目的に、行政と企業の支援を得て組織的に活動している事例である。

これらの当事者型の活動は障害者や高齢者が積極的に情報バリアフリーの実現にかかわるソーシャルアクションの可能性を切り開くもので、アメリカ等で展開されている、活動にも比肩する活動として今後の発展が期待されている。

情報バリアフリーの実現は、各種の環境整備の施策とともに、当事者の立場からの参画なしには不可能であり、また、ニーズを有する人々と、技術やサービスを結びつける媒介者のはたらきなしには、実効性を持たないといわれている。

このような人的環境の整備もあいまって、情報バリアフリー環境を実現する政策の推進が求められる。

そのような意味で、情報福祉政策は福祉政策の新しいフロンティアでもある。

注

- 1) この研究プロジェクトは「高齢化社会における情報通信のありかたに関する調査研究会報告」(平成7年1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かたに関する調査研究会報告」(平成8年3月)、「高齢者・障害者の情報通信の利活用の推進に関する調査研究会報告」(平成9年4月)、「情報バリアフリー環境の整備のありかたに関する研究会報告」(平成11年3月)、「高齢者、障害者の情報通信利用に対する支援のありかたに関する研究会報告」(平成12年5月)など、郵政省通信政策局と、厚生省老人保健福祉局および障害保健福祉部の協力によって推進された。
- 2) 「高度情報通信社会推進にむけた基本方針」(平成10年11月高度情報通信社会推進本部決定)および「21世紀に向けた情報バリアフリー環境整備のための課題」(平成12年2月情報バリアフリー懇談会報告、郵政省)。
- 3) 上記「情報バリアフリー懇談会報告」より引用。
- 4) 上記「高齢者・障害者の情報通信の利活用の推進に関する調査研究会」第三分科会報告による。
- 5) 上記「情報バリアフリー環境の整備のありかたに関する研究会報告」。

- 6) 第5回IT戦略会議・IT戦略本部合同会議報告よりの抜粋である(2000年11月6日)。

情報バリアフリーの推進について
(基本的考え方)

高齢者・障害者とそうでない人との間においては、情報通信の利用面での格差が発生し、それが結果的に社会的・経済的格差につながる恐れがあることから、政府として、誰もが情報通信の利便を享受できる「情報バリアフリー」環境の整備を推進。

1～3(略)

4 ホームページ関連

- (1) 政府としては、本省庁のホームページのバリアフリーについて、各ページへのタイトル付与等音声変換ソフトへの対応を省庁再編前までに実施する等の取組を実施(別紙参照)。なお、各省庁から所管の特殊法人等、地方公共団体にに対し国に準じた取組を要請。
- (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」(ガイドラインをもとに作成)を考慮した点検システムを本年度内に制作、来年度以降実証実験を行い、広く普及。あわせて、所管省庁から関係業界等に対し、ホームページ作成に当たったの遵守・対応等を要請。

(別紙)

官庁ホームページの対応について

1 ファースト・アクセシビリティの確保

ホームページを閲覧した場合、高齢者・障害者、とりわけ画像情報へのアクセスが困難である視覚障害者への配慮の一つとして、画像情報の音声変換ソフトへの対応が十分でないものが存在。

- 政府として、少なくとも本省(庁)のホームページについては、各ページへのタイトルの付与及び画像リンクへのテキストデータの付与等所要の修正を省庁再編時(平成13年1月6日)前までに実施予定。
- 地方支分部局等その他の国の行政機関については、本年度内を目途に実施予定。

2 総合的なアクセシビリティの向上

来年度、本年度内に制作される高齢者、障害者にとってアクセシブルなホームページの点検システムを利用、実証実験結果等も踏まえ、必要な措置を講ずるものとする。

- 7) この部分は、香川大学中邑賢龍助教授、(株)ユーディット関根千佳氏の教示によるところが大きい。

(たかはし・ひろし 立教大学教授)