

『地上テレビジョン放送のデジタル化に伴う関係省令等の整備に関する意見募集』

(2001年6月20日、総務省情報通信政策局)¹に対する意見表明²

2001年7月10日

鬼木 甫 (大阪学院大学経済学部教授)

池田 信夫 (経済産業研究所上席研究員)

賛同者

今井賢一 (スタンフォード大学日本センター理事長, スタンフォード大学教授)

奥野正寛 (代表、東京大学大学院経済学研究科教授)

栗原潤 (富士通総研経済研究所主任研究員)

小檜山賢二 (慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授)

田中辰雄 (慶應義塾大学経済学部助教授)

中泉拓也 (東京大学大学院経済学研究科大学院研究生)

林紘一郎 (慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所教授)

安延申 (スタンフォード大学日本センター研究部門所長) (五十音順)

¹ 『地上テレビジョン放送のデジタル化に伴う関係省令等の整備等に関する意見募集』、総務省情報通信政策局、2001年6月20日、http://www.joho.soumu.go.jp/pressrelease/japanese/joho_tsusin/010620_1.html (2001年7月9日閲覧)。

² 本意見表明は、実質的には、「通信と放送研究会(代表:奥野正寛東京大学教授)」メンバーである本意見表明者と上記賛同者による検討に基づいて作成され、鬼木と池田がとりまとめたものである。本来は「共同意見表明」とすべきであるが、本意見募集の要件を考慮して両者による意見表明の形式をとった。したがって、本意見の実質的な内容は、上記メンバーの全員の共同著作である。

目次：

- I. 本意見表明の概要（下記 IV 節の要約）
- II. 本意見の表明者による「背景および今回の関係省令等の整備の内容」の理解
- III. 「（現在の）放送用周波数帯」の活用のための選択肢
- IV. 意見
 - A. デジタル放送免許の交付は（リース）オークションによって行うべきである。
 - B. 地上デジタル放送では放送方式に弾力性を与え、デジタル放送事業の開始後に生じる技術的・経済的变化に対応できる方策を採用すべきである。
 - C. アナ・アナ変更（周波数移転）については、「受益者負担」という財政規律を遵守した政策運営をおこなうべきである。
 - D. 「アナログ放送の停止」は、現時点で固定的に定めるべきでなく、将来の情勢の変化に応じて実施すべきである。
- V. 本意見募集と本意見の取扱いについての要望
 - A. 本意見の公開について
 - B. 意見（パブリック・コメント）募集に対して寄せられた意見の公開について
 - C. 意見表明期間について
 - D. 意見募集に付せられた「背景および趣旨」について
- VI. あとがき

・本意見表明の概要（下記 IV 節の要約）

電波資源は二十一世紀における IT 社会の重要なインフラである。放送は、電波資源を活用して国民全体に情報を伝達するための重要な手段である。電波資源を効率的に活用し、これまで蓄積された放送産業・通信などの情報諸産業のパワーを柔軟かつ強力に発揮させるには、ビジネス・技術両面における創意工夫を引き出すための競争環境と新規参入機会が必要である³。しかるに、今回提案された「地上テレビジョン放送のデジタル化に伴う関係省令等の整備」⁴計画（以下「本計画」と略称する）では、その完了に 10 年の長期間を要するにもかかわらず、上記要件がほとんど考慮されていない。そのため、技術進歩と需要変化の如何によっては、「本計画」が放送産業・通信などの情報諸産業の発展の遅延という結果をもたらす可能性がある。また「放送方式の転換（アナログ放送からデジタル放送へ）」に特有の制約から、「本計画」をそのまま実施した場合、10 年後において国民の多数がデジタル放送を支持しない（デジタルテレビ受信機器の購入が進まない）ため、電波資源の極端な無駄づかいを生ずる可能性もある。電波資源の効率的利用のための検討が政府によってすでに開始されている事実を考え⁵、「本計画」をより広い見地から、（たとえば）一兩年かけて検討することが必要であろう。現在の経済情勢や、すでにサービスを開始した BS デジタル放送の普及が当初予測を下廻っている現状、米国において地上デジタル放送の展開が遅れている現状を考慮すると、日本での地上デジタルテレビジョンの実現が「本計画」より少しばかりの遅れたとしても、「本計画」についてさらに広く意見を集め、国民全体のためにより有用な方策を検討する価値が十分にあるものと考えらる。

II. 本意見の表明者による「背景および今回の関係省令等の整備の内容」の理解

「本計画」に対する意見表明に先立って、本意見表明者による理解内容をまとめてお

³ 詳しくは下記を参照：提言『IT 革命を実現させる電波政策に関する提言（概要）』「通信と放送研究会」（共同代表：鬼木甫、奥野正寛）2001 年 1 月 31 日。

⁴ 註 1 を参照。

⁵ IT 戦略本部『e-Japan 計画概要』2. 世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成（3）1（イ）(Vi) 電波資源の迅速かつ透明な割当（総務省）：「2001 年中に高速無線インターネットアクセスに使用可能な周波数帯を拡張するとともに、第 4 世代移動通信システム等の周波数を確保するため、2002 年度までに周波数の割当を見直して、周波数の再配分を実施する。また、今後の我が国の周波数の利用状況やオークション方式など外国で行われている割当の実施状況を問題点も含め調査し、これを踏まえて我が国における最適な周波数割当方式について、公平性、透明性、迅速性、周波数利用の効率性等の観点から検討を行い、2005 年度までに結論を得る。」
(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryou42.html>, 2001 年 7 月 9 日閲覧)

きたい。制約された環境で短期間内に「学習」した結果であるため、誤りが含まれているかもしれないことは重々承知している。第 IV 節以降の意見表明は本節の理解に基づいているので、もし誤りが含まれていれば、誤った理解に基づく意見表明内容を適宜取捨すべきことは当然である。

A. 今回計画されている「放送デジタル化」(地上アナログ放送から地上デジタル放送への転換、「本転換」と略記する)は、放送に必要な電波資源を大幅に節約し、かつ放送方式や「放送コンテンツ」のデジタル処理を可能にして、アナログ放送よりも格段にすぐれた柔軟性・多様性を実現する。「転換費用」を別にすれば、「放送デジタル化」は国民と放送事業者の双方に大きな便益をもたらす。

B. 放送においては、他事業と比較して、「電波という有限希少な資源」が放送サービス供給に不可欠であること、複数の放送局間で放送方式を揃えることが事業者・視聴者の双方にとって有利であること、の 2 点が特色である。これらの特色は、放送という情報伝達手段が他の手段とくらべて効率的である理由であるが、他方において「放送デジタル化」のように放送方式の「転換」の際には、これに多くの制約を加える原因にもなっている。

C. 「テレビジョン放送」が当初発足した際には、電波資源に余裕があった。しかしながら、最近における技術進歩に伴ってその需要が急増し、現在では、電波資源が社会全体として不足する状態になっている。現在アナログ放送用に割当てられている周波数帯 (VHF = 70MHz、UHF = 300MHz、1 チャンネル = 6MHz で計 62 チャンネル程度) が、「放送用の電波資源」として他用途に比較して過大であるか過小であるかについては検討の余地が残っている。しかしながら、放送用の電波資源が余裕のある時期に割り当てられたことを反映し、最近急速に成長した用途 (典型的には移動通信) よりも余裕が残っていると見る見方が多い。

D. アナログテレビでは、1 チャンネル = 6MHz の周波数を使用している。これに対し、高精細映像デジタルテレビ (HDTV、デジタル・ハイビジョン) も、1 チャンネル = 6MHz で実現できる。従来クラスの映像のデジタルテレビ (SDTV) は、1 チャンネル = 1.5 ~ 2MHz 程度で実現できる。

E. 総務省(旧郵政省)は、1998 - 99 年度に開催された「地上デジタル放送懇談会」⁶で、下記の方針を(非公式に、つまり法制化を伴わずに)決定した:

1. 現存の放送局のアナログ SDTV を、それぞれデジタル HDTV に転換する。(つまり各放送局のチャンネル数、帯域幅を同一に保ったまま、アナログ免許からデジタル免許に切替える。)その際、現放送局の「退出」は自由だが、デジタル放送発足当初の新規参入は認めない。(新規参入は、転換終了後、あるいは現用周波数に空きが生じた際にのみ考慮する。)
2. 上記「転換」は、2003 - 2013 年の 10 年間で完了する。同期間中は、各放送局はアナログ・デジタル両放送を、原則として同一番組で並行実施する(「サイマル放送」
なお、デジタル放送にその特質を生かしたサービスが付加されるのは当然である)
3. デジタル放送は HDTV で実施することを原則とする(しかしながら、これは強制力を伴わない 違反した場合でも罰則はない)。

F. 「転換期間」中は、アナログ・デジタル両放送用に周波数帯を確保する必要があり、現在の放送用電波は極度に逼迫する。そのため、一部の放送局について、現アナログ放送用の帯域を一時的に他の帯域に「移転」(アナ・アナ変更)する必要が生じ、また多数の放送局において放送方式を一部変更(キャリアをオフセット)する必要が生ずる。これらは、いずれも放送局設備の変更を必要とするが、視聴者側では、大部分は現有設備で対応できる。(テレビ受信機のチャンネル設定の切替えは必要である。)

G. 2000 - 2001 年国会(第 151 回国会)は、総務省提案の電波法改正案⁷を可決し、上記措置(アナ・アナ変更とキャリアのオフセット等)に必要な費用を電波利用料収入から支出する権限を総務省に与えた⁸。また、これに先立って同国会は、2001 年度予算に、上記のための支出額 12,335 百万円を組み込んだ⁹。

⁶ 『地上デジタル放送懇談会報告書～新デジタル地上放送システムの形成～』、1998 年 10 月 26 日、
<http://www.joho.soumu.go.jp/pressrelease/japanese/housou/981026d701.html> (2001 年 7 月 9 日閲覧)。

⁷ http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/1siryou7_12.html (2001 年 7 月 9 日閲覧)。

⁸ 現在の電波料は無線局ごとに徴収されているため、携帯電話の急増に伴って電波料収入の 7 割程度を携帯電話のユーザが負担している。したがって本措置は、携帯電話ユーザから放送事業者・視聴者への所得移転を意味する。

⁹ 『平成 13 年度総務省予算の概要』第 2: 重要政策のポイント「情報通信・郵政事業関係」 情報通信基礎の整備: 地上放送のデジタル化に伴うアナログ周波数変更対策、<http://www.mof.go.jp/seifuan13/yosan07.pdf> (2001 年 7 月 9 日閲覧)。

H. 今回の省令等改正案の主要部分は、上記「転換」のためのチャンネル割当（アナログ放送用親局・中継局チャンネルの変更と、デジタル放送用親局チャンネルの新規割当（後者の中継局は未割当））である。「転換期間」中は全周波数帯を一杯に使うが、「転換」完了後のデジタル放送用チャンネルの配置は下記のようになり、空いた周波数帯は他の目的に使用できるようになる：

1. チャンネル 1 - 3 (VHF、18MHz)：アナログ放送用（テレビ、FM ラジオ等）に残す
2. チャンネル 4 - 12 (VHF、52MHz)：移動通信用に転用
3. チャンネル 13 - 52 (低バンド UHF、240MHz)：デジタル放送用
4. チャンネル 53 - 62 (高バンド UHF、60MHz)：陸上移動通信用に転用

つまりデジタル化によって、従来の放送用周波数 370MHz の約 1/3 にあたる 130MHz 弱が放送以外の目的に「解放」されることになる。

I. 上記のように、今回の省令等改正案によって「転換期間」と「転換内容」の大枠が提示されたわけであるが、「転換」に必要な事項全体という見地からすると、少なくとも下記が未決定（あるいは不明）のままに残されている。

1. 放送事業者の見地から

- () 既存放送事業者による、現サービス地域におけるデジタルテレビ放送免許の申請期限、申請内容（放送開始義務など）。
- () 新規放送事業者（既存放送事業者による他サービス地域への参入を含む）について上記 (i) と同一事項。

2. 視聴者の立場から

- () 既保有のアナログテレビジョン受信機が、その償却終了前にアナログ放送終了によって使えなくなった（視聴を続けるためには新たにデジタルテレビジョン受信機器（あるいはチューナー）を購入しなければならない）場合における「保護」の有無と、有の場合の程度と方策
- () 既保有のアナログ受信機器によるアナログサービスのみを頼らざるを得ない低所得者（わずかな年金でテレビ視聴を楽しみにして暮らしているお年寄りたち）に対する援助の有無、有の場合その程度と方策

3. テレビ受信機器メーカー

- () アナログ機器、デジタル機器、デジタルチューナー、アナログ・デジタル両用機器の「生産・販売・輸入」に関する規制・補助等の有無、有の場合その程度と方策。

4. その他

- () アナログ放送用として残されるチャンネル 1 - 3 (18MHz) の将来の使用法。
() 放送用に使用されないチャンネル 53 - 62 (60MHz) 分の周波数の将来の使用法。

III. 「(現在の) 放送用周波数帯」の活用のための選択肢

「本計画」について意見を表明するにあたり、筆者達が「放送のデジタル化を含めた関連分野の将来のあり方、とりわけ、有限希少な電波資源の活用法」に関して考えている選択肢を示しておきたい。4通りの選択肢(あり得る将来の状態)を、筆者達が望ましいと考える順に列挙する：

A. 現アナログ放送用周波数帯の「再配置」と空き周波数の競争環境下での活用

まず、「アナ・アナ変更」(あるいは類似の再配置措置)によって、数年後に 130 - 240MHz の空き周波数を作り出す。これを、デジタル放送、インターネットアクセス(一方向、双方向)を含む広汎なサービス供給のために競争的手段によって(典型的にはオークションで)配分する。現放送事業者、通信事業者を含め、原則として参入は自由とする。現放送事業者がデジタル放送をもって参入・落札した場合、サイマル放送を実施するか否かは、同事業者の選択によるものとする。なお、アナ・アナ変更に要する費用は、新規参入事業者(オークション落札者)が負担する。

B. 総務省による「本計画」の成功ケース

アナ・アナ変更とサイマル放送経由で、10年間内にデジタル放送に移行し(アナログ放送を終了し)10年後に空いた周波数 130MHz を他用途に転用する。その活用に競争を導入することもあり得る。

C. 現状のままで空き周波数帯を活用

アナログ放送は現状のまま継続することとし、放送用周波数帯のうち空いている部分を競争的に活用する。ただし、この場合の空き周波数帯は地域ごとに異なり、「虫喰い状態」

になっている。なお将来、アナ・アナ変更を、(空いた周波数帯の利用者の負担のもとに)漸次実施することもあり得る。

D. 総務省による「本計画」の失敗ケース

アナ・アナ変更とサイマル放送を經由してデジタル放送への転換をスタートさせるが、デジタル放送の視聴者数が伸びなやみ、10年後においても多数のアナログ放送視聴者が残る状態になる。そのため、アナログ放送の停止が延期される。他方デジタル視聴者も相当数生ずるので、同放送も継続する。最悪の場合、長期にわたって放送用周波数の全部がサイマル放送用に使用され、空き周波数は生じないことになる。

IV. 意見

上記 II. の事実認識と III. の選択肢の考察に基づき、今回提案の関係省令等の整備案(およびその前提となっている政策方針)について、下記の意見を表明する。なお下記意見は、それぞれ前述の III. の選択肢 A - D のいずれかの状態を想定した上での「意見表明」である。そのため、下記意見 A - D は、おおむね独立している。もとより筆者達は、それぞれの意見について想定してる状態が実現した場合に該当意見が採用されることを希望している。しかしながら、それは、想定された選択肢に関して筆者達が望ましいと考える順序(III. の A - D の順序)に影響を与えるものではないこと、つまり本節の意見には、次善・三善のものも含まれていることに注意されたい。

A. デジタル放送免許の交付は(リース)オークションによって行うべきである。

本意見は、III. A の選択肢が最も望ましいものであるとの考えに立脚し、「本計画」をなるべく同選択肢の状態に近づけることを目途する提案である。

広く同意されているように、事業や産業の成長・発展のためには、新規参入機会の保証を含む競争環境の整備が必要である¹⁰。放送事業も人間の創意工夫と努力に支えられている以上、その例外ではない。

放送事業においては、有限稀少な資源である周波数が事業遂行のための必須要件である。

¹⁰ 1990年代における金融部門の経験からも明らかのように、新規参入を排除して閉じたグループを形成する「護送船団方式」は、停滞と衰退という結果を生み出してしまう。現在われわれが直面している「日本経済の困難」のかなりの部分が、新規参入の欠如した環境から生じている。

そのため放送事業に競争環境を作り、新規参入の機会を保証するためには、（他の産業と同じくユーザ・視聴者による評価と選択に加えて）電波資源の競争的配分（典型的にはオークションによる割当）が必要となる。

筆者達がメンバーとなっている「通信と放送研究会」は、先に（放送にかぎらず）電波資源の使用一般について競争環境・新規参入の重要性を指摘し、「周波数の当初割当はオークションによって行うべきである」ことを提言した：

電波資源のオークションによる配分

政府による電波資源の直接割当にともなう上記の諸欠点を是正し、電波資源の効率的な使用と電波を使用するビジネスの成長を促進するためには、第1に電波資源の配分に「競争」を導入し、第2に電波資源のそれぞれの周波数帯の実質価値を明らかにしてその「再配置」を進め、第3に電波資源の利用状態についての情報を国民に公開する必要がある。まず、「競争の導入」が電波の利用効率の増大と利用ビジネス成長のための必須要件であることに異論は少ないであろう。これまでの多数の経験から明らかのように、経済活動から競争を排除し、新規参入を認めないことは、停滞と硬直性を生じるからである。電波資源の配分についても競争を導入すること、つまり電波資源（特定の周波数帯）の使用を求める者に対して新旧を問わず平等の機会を与え、公正競争によって配分を決めることが必要である。

電波資源の競争的配分を直接に実現できるのは、現在使用されていない周波数帯の配分、すなわち初期無線局免許の発行に際してである。新しい周波数帯の望ましい配分は、オークションによる競争によってもたらされる。それは、オークションが電波資源を、「それに対して最高の価格を支払うことができる企業」、つまり「消費者・ユーザによって最も高く評価され、最大利益を実現できる企業」に配分するからである。

電波オークションは、旧来の政府裁量や比較審査による割当と比較して、下記のような利点をもたらす。

1. 電波資源の効率的な配分を実現する（国民全体が電波から得る便益を増大させる）。
2. 電波を使用する産業への新規参入の可能性を広げ、競争を促進して消費者・ユーザの利益を高める。

3. 電波を使用する企業間で公平・公正競争を実現する。
4. 富（電波資源）の一方的・不公正な移転を防ぎ、既得権の形成に伴う腐敗等の可能性を低める。
5. オークションの実施は、実施対象である電波資源の使用に関する情報公開を伴うので、事業者側の不確実性・リスクを減らし、ビジネス創意・技術開発の誘因を強める。
6. オークションの副産物として、落札金額の支払いによる政府収入が増加する¹¹。

デジタル放送のための周波数帯も、（アナ・アナ変更に依ると否とを問わず）デジタル放送という新規事業への当初割当の対象である。したがって、電波の効率的利用と放送事業の発展のためには、周波数をオークションによって競争的に配分することが望ましい。1つの可能性は、（有限期限の）周波数使用权を対象とする（リース）オークションである。

もとよりオークションの実施に当たっては、電波の私的所有権の成立の防止、既設備投資の保護、極端に不合理な高額落札の防止など、オークション方式について適切な措置を取る必要がある。

実際のオークションでは、現存する放送設備（の一部）をデジタル用に転用でき、番組製作・編成等に多くの経験を有する既存放送事業者が有利になるだろう。放送事業への新規参入のコストが高いため、大都市以外では落札額が極端な低水準に留まる可能性もある。

しかしながら、仮に落札価格がゼロに近い場合が生じたとしても、それはその時点における周波数使用权・放送免許の経済価値を表すものであり、何らの差支えも無い¹²。（リースオークションの場合には）当初のオークションで落札された使用权の期限終了前に、次期の使用权の（リース）オークションが実行され、その時点の経済条件に応じて落札価格が決まる。重要な点は、オークション実施によって電波資源の経済価値が顕示化され、また同時に新規参入のための扉が開かれていることにある。

これに対し、（今回案の背景として想定されているように）当初から新規参入をシャットアウトする方式では、デジタル放送事業者に新規参入の競争圧力が働かない。既存事業者

¹¹ 『IT革命を実現させる電波政策に関する提言』（前出註3） pp. 6-7。

¹² 2000年中に実施されたEU諸国における3Gオークションのように、「落札価格をなるべく高くするように制度設計を行って政府収入の補いにする。」方策は誤りであり、電波資源の効率的配分という本来の目的と、財政上の福次効果を混同したことから生じたものである。米国のように、「電波の落札価格を最大化するように制度設計をしてはならない。」と定めるのが合理的な政策である。

間の競争だけが行われることになる。しかしながら、このように閉じたグループ内だけの競争では不十分であることは、これまで金融、教育分野など多くの経験から明らかになっている。

B. 地上デジタル放送では放送方式に柔軟性を与え、デジタル放送事業の開始後に生じる技術的・経済的变化に対応できる方策を採用すべきである。

本意見は、主として選択肢 III. B あるいは III. D のケース、すなわち総務省によって「本計画」が実施された場合について考えられている。それは、デジタル放送方式に柔軟性を与えることによる新しい可能性を強調し、これを視聴者、放送事業者のために活用することを主張する。なお、前項 IV. A の意見に本意見を併せ用いた場合が、筆者達が最も望ましいと考える III. A の選択肢の場合におおむね対応している。

デジタル放送の「将来予測」は実際のところ不可能である。現在のように技術進歩のペースが速く、10年経過すると情報環境が一変する時代においては、当初スタート時に採用した「放送方式」が生き延び、ユーザ・視聴者の支持を受けることができるか否かは誰にも分からない。

また放送においては、視聴者に対して同一・共通の情報が電波で送出されるという性格上、少なくともこれまでは、すべてのチャンネルにわたって同一の放送方式を採用することが有利であり、チャンネルごとに異なる放送方式の採用や、放送開始後における放送方式の大幅変更は考えられなかった。今回のようなアナログ放送からデジタル放送への放送方式の転換は、電波資源を贅沢に使うサイマル放送で実施する他はなかった。

しかしながら技術の進歩は急速である。たとえば、10年前にごく一部の人しか知らなかったインターネットが、現在では毎日のようにテレビ・新聞の話題になっている。インターネットがもたらした巨大な量の「コンテンツ」は、「将来の放送事業者」にとって宝の山（収入源）となる可能性を持っている。

また現在開発途上にある「ソフトウェア無線（software radio）」は、放送から、「同一方式による送信を半永久的に行わなければならない。」という制約を取り去る。放送における送信・受信方式を、チャンネルごとにダイナミックに変えることができるからである（「チャンネル」という概念自体が意味を失うかもしれない）。

これらのことを考えると、「将来のデジタル放送」においては、放送方式に極力柔軟性を持たせ、インターネットやソフトウェア無線をはじめとする新しい流れから、放送事業者・

視聴者双方が利益を得ることができるよう配慮しておくことが望ましい。また放送方式としては可能なかぎり外部世界と互換性のあるものを採用し、「必要が生ずれば、僅かな費用でビジネスを拡大することができる」状態を用意しておくことが望ましい。

たとえば、都市部と非都市部で放送局の経営条件は大きく異なる。都市部においては、デジタル放送が従来型で十分に採算に乗るかもしれない。他方、非都市部では、人口密度の不足から、従来型の事業方式では、デジタル放送開始に要した投資を回収できない可能性がある。

このような場合、非都市部の放送事業者がインターネット・コンテンツの（下り方向のみの）ディストリビュータを兼ねることが考えられる。インターネットのコンテンツは多種・多様であり、その一部は多数のユーザから需要される（つまり放送型配信に適する）。デジタル放送のコンテンツとインターネットのコンテンツは、共にデジタル情報であり、親和性が高い¹³。非都市部の放送事業者が、自身の判断によって、従来型の「番組コンテンツ」だけでなく、「インターネット・コンテンツ」の配信事業にも乗り出し、経営の一助にすることは、当該放送事業者だけでなく、その地域の視聴者にとっても望ましいことである¹⁴。またこの種のサービスが、最近開発されつつある「視聴側での（放送）コンテンツの蓄積技術（蓄積型視聴）」と融合すれば、多様・大量のコンテンツの柔軟・自由な活用が実現できることになり、これまで考えられなかったほどの利便が「視聴者・インターネットユーザ」にもたらされるであろう。

上記の理由で、デジタル放送方式の決定時には極力その柔軟性を保持し、将来の選択肢を拡げて多数の可能性に対応できる方策を採用することが望ましい。

¹³ なお、以下を参照されたい：IT 戦略本部『e-Japan 重点計画』第2.「世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成」(3) 具体的施策、2. 放送のデジタル化（総務省）「高度情報通信ネットワーク社会においては、多様な情報がネットワークを区別することなく自由に流通することが重要である。デジタル放送はインターネットと極めて親和性が高く、IPv6 を備えたインターネットと組み合わせることにより、デジタルコンテンツを放送以外の多様なメディアに流通させることが一層容易になるとともに、豊富なアドレス空間その他の IPv6 の高度な機能を活用するなど、放送と通信を融合させた利便性の高いサービスが実現し、すべての国民が容易かつ安全に、多様な情報を入手し、利用することができることとなる。このように家庭における IT 革命を支える基盤となる放送のデジタル化を推進し、関東、近畿、中京の三大広域圏では 2003 年までに、その他の地域では 2006 年までに地上デジタル放送を開始するため、地上放送のデジタル化に伴うアナログ周波数変更対策を講ずるとともに、デジタル放送施設の整備に対して税制・金融上の支援を行う。また、ケーブルテレビについては、2010 年までにすべてデジタル化されるよう、税制・金融上の支援を行う。」(2001 年 4 月 14 日)(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/3siryou42.html>, 2001 年 7 月 9 日閲覧)。

¹⁴ この点について、2000 年末にスタートした BS デジタル・データ放送が、現在事実上の標準となっているインターネット方式を採用せず、独自方式を採用したのは残念なことである。情報の世界で閉鎖状態・孤立状態を選ぶことは、自らの耳目を覆うことを意味するからである。本件については、下記を参照されたい：ワールドワイドビジョン・インタラクティブ (WWVi)『BML/B-XML に対する WWVi の技術コメント』[2000 年 3 月 3 日修正]
<http://www.wwvi.org/maps/bml-review.html>

C. アナ・アナ変更（周波数移転）については、「受益者負担」という財政規律を遵守した政策運営をおこなうべきである。

本意見はアナ・アナ変更に関する財政規律について述べるものであり、直接的には III 節の選択肢のうち B および C を想定している。しかし本意見は、III 節の選択を含め、特定の状況を想定していない（いずれの状況にも適用できる）。

アナログ放送からデジタル放送への転換のためには、電波資源の逼迫から、一時的な周波数移転（アナ・アナ変更）等が必要となる。今回の計画では、そのために放送事業者が支出する費用を、公的資金（電波料収入）から補助することになっている。この措置は、2 個の内容に分けて考えることができる。第 1 は、デジタル放送の実現という目的のためにアナ・アナ変更などの負担をこうむる事業者に対して、その負担の全部あるいは一部を補償することである。第 2 は、そのために必要な費用を、公的資金、具体的には電波利用料収入から支出することである。

まず、第 1 の措置について考えよう。アナ・アナ変更とは、第三者の必要を満たすために、従来と同一方式で事業を継続することを前提として古い周波数帯から新しい周波数帯に移転すること、すなわち「他者のための周波数移転」である。たとえば言えば、高速道路の建設のために自身の家屋・土地を明け渡して替地に移転し、そのための費用の支払いを受けることにあたる。当事者は、このことのために犠牲を被るので、これに対して補償を行うことは当然であると考えられるかもしれない。しかし、電波と土地の間には相違があり、周波数の移転補償を無条件で正当化することはできない。

「他者のための周波数移転」は、電波に対する新しい需要に対応するため、電波管理にあたる政府当局によってこれまでも部分的・散発的には実施されてきた。しかし、そのための「補償」は原則としてなされなかった。多くの場合、移転先として十分な「新周波数帯」が与えられ、かつ移転のタイミングを通信設備の償却終了時の近くを選ぶなどの配慮がなされた。土地と異なり、電波はいわば国有財産であり、無線局免許はその使用を実質上無料で（その実質価値よりもはるかに低い名目的な電波利用料を支払うだけで）認めるものである。電波の使用者（無線局免許保有者）は、国有財産の無料使用と引き替えに、補償なしの移転を受け入れてきたとすることができる。

放送局の電波利用料は、チャンネル当たりで年間数十万円程度であり、その収入や経営規模から考えれば、実質上無料である。したがってこの点から考えれば、今回アナ・アナ変更に対して補償を実施する理由にはならない。

今回のアナ・アナ変更に対する補償を正当化する理由は、移転のタイミング、すなわち放送デジタル化のためのアナ・アナ変更の早期実施の必要にある。アナ・アナ変更の対象となる放送事業者は、償却が終わっていない設備を「他者のための周波数移転」にともなうて更新・手直ししなければならないからである¹⁵。したがって、この理由に基づく補償額は、アナ・アナ変更をおこなって2011年までアナログ放送を続けた場合の費用と、アナ・アナ変更なしで2011年までアナログ放送を続けた場合の費用の差額とすべきであり、それは補償対象（更新・手直しされる放送用機器など）の価格に加え、その設置時点にも依存する。

次に第2の措置、すなわち、補償の財源を公的資金、具体的には電波利用料収入に求めることについて考えよう。結論から述べれば、この措置は正当化できない（非効率、不公正、不公平を生ずる）。直接的な理由は、この措置が「受益者負担原則」に反することにある。

「受益者負担」は、公的資金、すなわち政府当局による資金の管理に際して守られるべき原則である。この原則は、企業における「プロジェクト予算管理」と同種のものであり、資金が効率的に、かつ分配中立的に使用されることを保証する。この原則の例外が認められるのは、第1に受益者が特定できない場合（公共財への支出）であり、第2に弱者への援助（他の原因から生じた不公平の緩和 所得配分、ビジネス環境など）である。

放送のデジタル化のために公的資金が支出される場合の受益者は、直接的にはデジタル放送事業者、およびこれによって空く周波数帯を利用する事業者（以下本項IV.Cにおいて「**デジタル放送事業者**」と略称する）であり、間接的・究極的にはデジタル放送の視聴者や空き周波数を利用する将来の事業の顧客であって、明らかに受益者を特定できる。また、これらの受益者が社会的弱者であるとは考えにくい。したがって、放送デジタル化のための公的資金の支出は、「受益者負担原則」によって律しなければならない。

上記をより具体的に述べれば、放送のデジタル化を目的とする周波数移転に要した費用は、その移転によって利益を得る当事者、すなわちデジタル放送事業者等が負担すること、究極的には、新しいデジタル放送から利益を得る視聴者が負担することが望ましい。デジタル放送が新規事業であるために資金的に負担できないのであれば、市場において資金を調達すればよい。（もし相当規模の事業体が新規事業のために資金を調達できないのであれ

¹⁵ ここで考えているのは税法上の償却でなく、実質上の償却である。

ば、その新規事業自体に見込みがないことを意味する。)

したがって、今回の計画をそのまま実施すれば、それは電波利用料の支払い当事者、すなわち携帯電話のユーザをはじめとする一般の電波利用者から、デジタル放送事業者等への不当な所得移転を行うことを意味する。高速道路建設のための移転のたとえで言えば、移転費用を（高速道路の通行料からではなく）たとえば近隣を走る鉄道の収入から支払うことを意味する。これが非効率、不公平、不公正であることは明らかであろう。

今回の場合は、たまたま携帯電話の加入者が予想以上に急増したことにより、電波利用料収入が増大し、同会計に余剰を生じたので、これを放送デジタル化のために支出して収支の均衡をはかろうとしたものと推測される。しかしながら、このようなご都合主義の予算措置は厳に避けるべきである。携帯電話の加入者の急増による電波利用料収支の余剰は、電波利用料の引き下げによって解決すべきであり、放送のデジタル化のために必要な費用は、その受益者から徴収すべきである。

具体的には、一方で現在の電波利用料全般を引き下げて余剰を解消し、他方で、今回の電波法改正によって導入された「特定周波数変更対策業務」について同業務のための会計を独立させ、対象となるデジタル放送事業者等から所要の金額の電波利用料を別途徴収することが考えられる。

現在日本国民・政府が抱えている巨大な公的債務のかなりの部分が、上記のようなご都合主義の予算措置（特定の政府機関が管掌する公的資金の、受益者負担原則を無視したどんぶり勘定型の支出）から発生したことを指摘したい。このことに対する国民の理解と批判は進んでいる。数千万人に及ぶ携帯電話ユーザが、どこかで「総務省は携帯電話料の一部を放送事業者の補助金に廻している。」との話を聞き、これを記憶したとすれば、それは長期的に、総務省や総務省の政策に対するサポートにマイナスの影響を与えるのではないだろうか。

D. 「アナログ放送の停止」は、現時点で固定的に定めるべきでなく、将来の情勢の変化に応じて実施すべきである。

本意見は、III 節 B と D の想定に関する意見であり、望ましくない結果である D の状態に陥ることを極力避けるために、柔軟性に富む政策実施の必要を述べるものである。

今回の措置では、デジタル放送開始後 10 年を経過した時点で、従来からのアナログテレビジョン放送をすべて停止することになっている。この政策が成功するか否かは、2 つの事

項にかかっている。第1は、地上デジタル放送の開始後、どの程度のスピードで視聴者がデジタルテレビ機器を購入するかである。第2は、10年経過した時点で残っているアナログテレビ機器の所有者に対して、どのような措置を取るかである。この両者について考えよう。

デジタル放送の開始後に、視聴者がどの程度のスピードで自発的にアナログテレビからデジタルテレビに乗り換えるかは、必ずしも楽観できない。BSデジタル放送の場合には、スタート直後において相当数のデジタルテレビの機器の購入が見られた。それらの多くは「マニア層」からの需要であったと考えられる。デジタル放送に対して特別の魅力を感じるマニア層を除き、一般の視聴者は、デジタル放送内容がアナログ放送と大きく違わなければ、わざわざ新しいテレビを買うことはしないであろう。何らかの理由でテレビ機器を買い替える必要を生じたときに、デジタルテレビへの乗り換えを考慮するであろう。この場合でも、アナログ・デジタルテレビ機器の価格差が大きければ、乗り換えをためらうだろう。

10年たった時点でアナログテレビの視聴者が多数残っている場合には、アナログ放送の停止は困難になる。この場合政府当局は、無理に停止すれば弱い者いじめとの批判を受ける。他方、停止を先延ばしにすれば、当初の約束違反を責められ、また電波資源の重複使用が半永久的に続くという理由でも批判されるであろう。これらの可能性について、あらかじめ考慮した上で、デジタル放送の開始とアナログ放送の停止を決める必要がある。

今回の省令等改正案では、上記の事態についての措置は見られず、「10年後におけるアナログ放送の無条件停止」だけが示されており、いわば自ら退路を絶った状態になっている。「強い姿勢」を示すことがテレビ機器の買い換えを促進すると判断された結果だろう。しかしながら筆者達は、「強い姿勢」から生ずるプラスの効果よりも、将来の行動を早期に縛ってしまうマイナスの効果が大きいのではないかと怖れる。IT分野の10年先は、技術的にも社会的にも遠い将来であり、現時点では考えも及ばない事柄が生じてくる可能性が高い。

アナログ放送を停止する時点の決定は、省令に明記することを避け、「x年からx+a年の間に、政府当局が、y年からy+b年の間のどの時点かを選んで決める($x+a < y$)。」程度に定めておくのが穏当であり、不測の事態や混乱を避けることができるのではないだろうか。少なくとも、今回の省令案のうち、「10年後におけるアナログ放送の無条件停止」の決定を一兩年後に(BSデジタル放送の普及の具合を見るため、サッカーのワールド・

カップの効果を見るために)延期することが望ましい。

なお、「本転換」を含め、「ネットワーク型」のビジネスにおいては、技術進歩の結果生ずる古いサービスの停止時に必ず残るユーザをどのように扱うかの問題がある。たとえば電気通信サービスにおいても、共同電話を単独化した際の経験がある一方、テレックスは国際的にも未だ廃止できない状況にある。今後アナログ電話の廃止を決める時期がくれば、現在テレビで悩んでいると同種の苦悩を電気通信事業者が味わうことになるであろう。技術進歩を生かすとともに、利用者の納得を得つつ実行する方法については、今後衆知を集めて検討を続けることとすべきである。

V. 本意見募集と本意見の取扱いについての要望

「本計画」の内容に関する意見表明に加え、本節では本意見募集と本意見の取扱いに関する事項について要望を述べたい。

A. 本意見の公開について

本意見表明については、その全部が公開されることを希望する。当然のことながら、国民の多数が容易にアクセスできる WWW 方式での公表が望ましい。

B. 意見（パブリック・コメント）募集に対して寄せられた意見の公開について

一般に、今回のような意見（パブリック・コメント）募集に対して寄せられた意見表明は、（とくに理由を付して留保されたものを除き）すべて公表すべきである。「意見募集」の原語である「パブリック・コメント募集」の意義もこの点にある。非公開の（あるいは非公開部分を含む）意見はパブリック・コメントではなく、プライベート・コメントになってしまう。

この点で、今回の意見募集に付せられている「お寄せいただいた意見については、それに対する総務省の考え方とあわせて公表いたします。」の表現は、寄せられた意見の公開・非公開の程度について不明確な点を残している。まずもとより、「総務省の考え方」が公表されることは、きわめて望ましいことである。しかしながら、もしそれが、「寄せられた個々の意見をすべて公表することなく、総務省の考え方と関連する事項のみを寄せられた意見から取り出し、両者を対応させたものだけを公表する。」ことになるのは望ましくない。この場合には、「総務省の考え方と、それに関する寄せられた意見の事項・

表現などを対比させたもの」をまず公表し、これに加えて「寄せられた意見」全部を原文の形で公表し、前者における引用箇所が分かるようにしておくことが望ましい¹⁶。このようにして初めて、個々の意見表明の内容と、これに対する総務省の考え方を、国民が正しく理解することができるからである¹⁷。

C. 意見表明期間について

本意見募集は2001年6月20日に発表され、意見送付期限は同7月10日であり、意見表明のために与えられた期間は20日にすぎなかった。この程度の期間では、専門の事業者は別にして、(潜在的)新規事業者や一般の国民が意見を表明することは困難である。原則として2-3ヶ月程度の期間を置くことが望ましい。

もとより総務省の担当各位が多忙を極め、短期間内に関係省令等を整備する必要に迫られていること、そのために十分な意見表明期間をとることが難しいという事情は理解している。このような場合には、具体的な省令案の作成と並行して、(たとえば要綱の形で)早期に実施予定の政策方針を表明し、これに対してパブリック・コメントを募集することが望ましい。今回のように、何十年に一度という大きな変革を計画する場合には、基本方針から詳細方針に到るまで、複数回にわたってパブリック・コメント募集を実施することが考えられる(なおこのような場合には総務省からの回答を意見募集の際に毎回行う必要はなく、節目節目で総務省の考え方を明らかにすればよい)。

D. 意見募集に付せられた「背景および趣旨」について

本意見募集においては、「背景および趣旨」として200字弱の説明が付せられているが、余りにも簡略にすぎる。筆者達のように、研究者としてこの分野に関心を持ち、折に触れて現状の学習・把握に努めてきた者にとっても、組織的な意見表明ができる程度に「背景および趣旨」を理解するためには、相当の時間と労力が必要であった。放送や放送のデジタル化に興味を持ち、(潜在的に)優れた意見やアイデアを持つ国民の数は少なくないと考えられる。情報通信技術が発達し、同業務やサービスが複雑化するにともない、政府当局にとって適切な情報や提案の価値は増大する一方であろう。意見募集に対して

¹⁶ 意見全文の公表はWeb上のみに限ることも考えられる。

¹⁷ パブリック・コメント制度を早期に採用した米国においては(たとえばFCCによるパブリック・コメント募集)常にコメント全文が公開されている。また最近においては、総務省を含む政府省庁による意見募集についても、意見全文を(少なくともWeb上で)公開することが通例になっている。

寄せられるコメントの一部は政府当局にとって貴重な情報源である。意見募集側からの「背景および趣旨」の説明が不十分であるためにこれらの意見やアイデアを集約する機会を失うことは、国民全体にとっても総務省にとっても損失であろう。

より詳しい「背景および趣旨」の具体的な内容としては、下記が考えられる。(1) 日常用語による(用語の正確さは求めない)背景・趣旨の要約、(2) 国民一般(および潜在的な新規参入事業者)の立場から見て、何が変わるのか、何が新しくなるのかについての説明、(3) 従来からの経過の「年表」と簡単な説明、(4) 関連資料の一覧表(WWW アドレスを含む) などである。これらを一挙に準備するのは大変であろうが、「意見募集」の回を重ねるにしたがって漸次に蓄積・改良してゆけばよい。

なお、これらの「背景および趣旨」は、毎回の意見募集において大部分は同一内容になるであろうが、これは一向に差支えない。読者は、既知事項については読みとばすからである。むしろ、「当該問題について初めて意見表明を試みる者」が、「背景および趣旨」を容易に知り、さらに詳細に調べたいときに有用な資料がすぐ分かるようになっていけるようになっていっていること(参照資料が明示されていること)が望ましい。

VI. あとがき

「新しい酒は新しい皮袋に入れよ。」と言う。情報活動を大幅に進歩させる IT 技術は「新しい酒」である。デジタル放送技術もその 1 つであり、最近では通信技術・ネットワーク技術と融合して、全く新たな「カクテル」を創り出す形勢にある。二十世紀に成立した「放送産業組織」は、二十一世紀には古い皮袋になることを避けることができない。新しい皮袋とは、ビジネス・技術両面での創意工夫を伸ばす競争環境であり、新規参入機会の保証はそのキー・エレメントである。「放送のデジタル化」という数十年に 1 度の大変革が、同時に新しい皮袋の創造にも結実することを望むものである。