

『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)<sup>1</sup>に対する意見表明<sup>2</sup>

2001年7月10日

2001年8月15日改訂

2001年10月9日三訂

2001年10月29日四訂

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

池尾和人 (慶應義塾大学経済学部教授)

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)

<sup>1</sup> 『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](http://www.joho.soumu.go.jp/pressreleAse/japanese/joho_tsusin/010620_1.html) (2001年7月9日閲覧)。

<sup>2</sup> 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とシナリオ
  - A. 現アナログ放送用周波数帯の「再配置」と空き周波数帯等の競争環境下での活用
  - B. 政府当局による「本計画」の実施（成功ケース）
  - C. 現状のままで空き周波数帯を活用
  - D. 政府当局による「本計画」の実施（失敗ケース）
- 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おこなうべきである。
  - 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. 意見表明期間の長さについて
  - 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



る価値が十分にあるものとする。

## 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「地上放送のデジタル化」(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。つまり、結果だけに注目すれば、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と言うことができる。問題は、そのための転換費用、転換に要する年月、転換によって失われる他の可能性、その他転換に伴うマイナスの副次的効果にある。

B. 放送においては、「電波という有限希少な資源」を効率的に利用しつつ、複数の放送局間で放送方式を揃えて放送サービスを供給している。その結果、放送は、同一内容情報の不特定多数への伝達という点で、他の手段とくらべて格段に効率的な情報伝達手段となっている。しかしながら他方において、これらの特色は、「放送デジタル化」のような放送方式の「転換」の際には、これに多くの制約を加える原因になる。

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、社会全体として電波資源が不足する状態になっている。現在地上アナログテレビジョン放送用に割り当てられている周波数帯(VHF = 70MHz、UHF = 300MHz、計 370 MHz 程度。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たとき、過大であるか否かについては検討の余地が残っている。しかしながら、放送用の周波数帯が電波資源に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





示されたわけであるが、「転換」に必要な事項全体の見地からすると、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. 放送事業者の立場から

- (a) 既存放送事業者による、現サービス地域における地上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、HDTV 放送業務がどの程度厳格に課されるかなど）
- (b) 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進出・参入を含む）について上記（a）と同一の事項。

2. 視聴者の立場から

- (a) 既保有のアナログテレビジョン受信機が、アナログ放送停止によってその償却終了前に使えなくなった（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・補償」の有無と、有の場合の程度と方策。
- (b) 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（たとえば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、有の場合の程度と方策。

3. テレビ受信機器メーカーの立場から

- (a) 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・輸入・販売」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

- (a) 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。
- (b) 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とシナリオ

「本計画」については、複数の立場からの意見表明が可能である。第 I. 節「まえがき」に述べたように、筆者たちは、競争環境・新規参入を排除している「本計画」は、一般の視聴者（国民）の便益を増進するための最良の方策ではないとする批判的な立場から意見を表明している。しかしながら、「本計画」にかかる問題、電波資源の有効利用や放送番組を含むコンテンツ供給の発展という問題は、複雑・広大な対象をカバーするものである。

また「本計画」自体は10年という長期間にわたって実施されるものである。それゆえ、放送産業をめぐる情勢の変化や政府当局による政策の実施・調整に応じて、多数の「シナリオ」を想定することができる。

したがって、意見表明にあたっては、それぞれの意見が想定する背景や、そこに到るための選択肢を明らかにし、複雑・広大な対象や問題のどのポイントに意見が向けられているかを示しておくことが必要である。「想定されている背景（特定のシナリオ）」を明示することなく表明された意見は、誤解される危険が大きい。意見を読む当事者は、そこで提示されたテーマについて、それぞれの経験から漠然とではあっても何らかのシナリオを持っており、これに基づいて意見を理解する結果、意見表明者の意図と異なる解釈を与えてしまうことが多いからである。

上記の理由から、本節では、筆者たちが、「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とその結果を、複数箇のシナリオとして示しておくことにする。以下においては、4通りのシナリオ（細分を含む）を列挙する。これらのシナリオは、おおむね筆者たちが望ましいと考える順序で提示されている。ただし、シナリオ間の詳しい比較・評価は本節ではおこなわず、次節の意見表明とともに述べる。

#### A. 現アナログ放送用周波数帯の「再配置」と空き周波数帯等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、数年以内に、現アナログ放送用周波数帯に、130 - 240MHz 程度の空き周波数帯を作り出す。これを、デジタル放送、移動通信用アクセス、インターネット用無線アクセス（一方向、双方向）を含む営利目的の一般ユーザ向けサービス（「一般有料サービス」と略称）供給のために、競争的手段（典型的には周波数帯使用权のリースオークション）によって事業者に配分し、また、同使用权の譲渡・再販を認める。<sup>10</sup>

この周波数帯の新規利用については、現放送事業者、通信事業者を含め、参入は自由とする。利用目的についても、それが一般有料サービスの供給であるかぎり（つまり特定ユーザ向けサービス供給や専用型使用でないかぎり）、原則自由とする。ただし電波の利用効

---

<sup>10</sup> コマーシャル収入に依存する民放の「無料放送（free broadcasting）」も、ここでは「一般有料サービス」に含めることにする。また、NHK や放送大学などの「公共放送」は、「一般有料サービス」とそれ以外のサービスの双方を供給していると考えられることができる。

率を上げるため、政府当局が、周波数帯の使用目的について、緩やかな「ゾーニング（使用目的ごとの区分）規制」を、需給バランスを考えながら課することはあり得る。なお、参入事業者（オークション落札者）は、アナ・アナ変更に要する費用を、オークション落札金額とは別に負担する。

現在のアナログ放送事業を含む「一般有料サービス」事業（現存する移動通信、衛星放送、無線インターネットアクセスなど）は、そのまま継続する。ただし、電波資源の利用効率を上げ、かつオークションによる新規参入事業者との間で公平な事業環境を保証するため、既存事業者による一般有料サービス供給目的の周波数利用について、「周波数帯使用料」を徴収する。周波数帯使用料の水準は、近接する地域における近接する周波数帯の使用権のオークション落札価格や、同譲渡・再販価格を目途として、政府当局が設定する。ただし、その徴収は段階的に実施し、当初のゼロ水準からオークション落札価格等に対応する水準まで、数年の調整期間を設けて引き上げる。調整期間が終了し、周波数帯使用料のフル徴収が開始された時点で、同周波数使用権の譲渡・再販を認める。<sup>11,12,13</sup>

現放送事業者がデジタル放送をもってこの周波数帯の利用に参入・落札した場合、現在のアナログ放送を継続するか否か、また後者の場合においてサイマル放送を（部分的にも）実施するか否かは、同事業者の選択によるものとする。ただしサイマル放送を実施する場合には、アナログ放送用周波数帯の使用料徴収開始を、サイマル放送開始後の数年を限って猶予することが考えられる。<sup>14</sup>

「周波数帯使用料」の徴収は、地上アナログ放送から地上デジタル放送への漸次移行を、それが視聴者の支持を受けるかぎり、かつそれが視聴者の支持を受ける限度までは、実現するための手段でもある。放送事業者は、自己の地上デジタル放送に視聴者を惹きつけるため、デジタル技術を活用して、アナログ放送では実現できない各種の新しいサービスの供給に努めるだろう。これが成功すれば、放送事業者はデジタル放送から利益をあげる

<sup>11</sup>ここで「周波数帯使用料」を支払う事業者とオークション落札事業者については、現行の電波利用料（周波数帯の使用についてではなく、無線局の運用について課せられており、電波資源の有効利用を阻害する要因になっている）を廃止する。

<sup>12</sup>「周波数帯使用料」の導入は、周波数帯の再配置とも関連する重要な問題であり、「本意見」では詳しく立ち入らない。また、「一般有料サービス」供給以外の目的の周波数使用や、そこでの「周波数帯使用料」についても立ち入らない。「本意見」作成の基盤となった「通信と放送の研究会」では、「本意見」よりも広い見地から周波数帯使用料と周波数再配置について検討中であり、その成果を何らかの形で公表する予定である。

<sup>13</sup>なお、「一般有料サービス」の供給全体にわたって電波資源の有効利用と公平な競争環境を実現させるため、本文中述べた「アナアナ変更による周波数帯の新規配分」以外の周波数帯の一般有料サービス目的への新規配分（たとえば、3G 移動通信への追加配分、4G 移動通信への新規配分）についてもオークション方式を採用する。

<sup>14</sup>サイマル放送が部分的に実施される場合には、その程度に応じてアナログ放送用周波数の使用料徴収猶予を調整することが適切であろう。





ることが明らかになった場合に考えられるシナリオである。なおこの場合、デジタル放送開始後の決定であれば視聴者からの損害賠償訴訟が、またデジタル放送開始前の前後を問わず、放送事業者から同訴訟が生ずる可能性がある。

#### IV. 意見

上記 II. 節の事実認識と III. 節の選択肢とその結果(あり得るシナリオ)についての考察に基づき、今回提案された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 III. 節のシナリオ A. - D. のいずれかを想定した上での「意見表明」である。この理由で、下記意見 A. - D. は、おおむね独立している。

もとより筆者たちは、それぞれの意見について想定している状態が実現した場合には、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、想定されたシナリオ自体に関して筆者たち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、つまり本節には、次善・三善の意見、最悪の状態を少しでも改善するための意見が含まれていることに注意されたい。

##### A. 地上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い、電波資源の利用に競争環境と新規参入機会を実現すべきである。

本意見は、III.A. のシナリオが最も望ましい結果を示しているとの考えに立脚し、「本計画」をなるべく同選択肢に近づけるための提案である。

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<sup>15</sup>。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。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・視聴者による放送サービスの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。

---

<sup>15</sup> 1990年代における金融分野の経験からも明らかなように、政府規制のもと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。

筆者たち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、「周波数の新規割当はオークションによっておこなうべきである」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。



の扉が開かれることにある。

上記提案に対し、「本計画」の背景として想定されているように）当初から地上デジタル放送サービスの供給主体を既存放送事業者に限定した上で 10 年後に現在のアナログ放送を停止し、かつ当初から新規参入をシャットアウトする政策措置では、地上デジタル放送という新サービスの供給について、本来は事業責任を負う（利益を享受し損失を負担すること）ができないはずの政府当局が、その相当部分の責任を負うことになってしまう。加えて、デジタル放送事業で新規参入の競争圧力が働かず、既存事業者間の競争だけしかおこなわれないことになる。金融、教育などの分野におけるこれまでの多数の経験から明らかのように、民間事業者が事業責任のすべてを自ら負うことなく（つまりその一部を政府に転嫁し）閉じたグループ内の競争のみに依存するのでは、産業全体の発展とユーザ・視聴者の利益の増進は実現できない。

**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」が実施された場合を考えている。それは、デジタル放送の事業方式・技術方式に柔軟性を与え、新しい可能性を視聴者、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、筆者たちが最も望ましいと考える III. A. の選択肢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「デジタル放送方式」が生き延び、長期にわたってユーザ・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不可能であった。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と新事業の進展は急速である。放送事業に最も近い成果としては、誰しもインターネットを挙げるだろう。10 年前にはごく一部のみにしか知られなかつ









アナアナ変更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等**」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、この場合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等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、そのために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おこなうことを意味する。高速道路建設時の移転のたとえば言えば、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最近において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、このような御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、上記のような御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



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。しかしながら一般に物事は、「強い姿勢」だけでは実現せず、これに加えて「綿密な計画」を必要とすることが多い。筆者たちは、「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自ら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」の決定自体を、現時点から少なくとも一両年後に(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、一般に「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、すでに陳腐化した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。技術進歩の成果を生かすとともに、利用者の納得を得つつ古いサービスを停止する方策については、今後衆知を集めた検討が必要である。

## 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、これに加えて遅滞なく「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<sup>30</sup>。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<sup>31 32</sup>。

## 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

---

<sup>30</sup> 意見全文の公表は Web 上のみに限ることも考えられる。

<sup>31</sup> 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。ただし、意見全文の公開が「総務省の考え方」の公表より遅れるケースが見られるのは残念なことである。

<sup>32</sup> なお本意見については、その全文が公開されるものとするが、（本訂正版を作成している）10 月上旬に到っても、残念なことになお全文公開は実現していない。パブリック・コメントの提出締切日から、すでに 3 ヶ月を経過している。このように基だしい遅延を伴う全文公開は、問題によってはパブリック・コメント募集の意義自体を損う可能性がある（本意見については、幸い全文公開の遅れによる影響は大きくないと考えるが）、今回のような事態を避けるため、今後においてパブリック・コメントを募集する際には、「全文公開の実施」とともにその「期限」を付することが望まれる。

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当然であろう。

#### 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。筆者たちのように、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、国民一般から寄せられる適切な情報や提案の価値は増大する一方であろう。つまり意見募集に対して寄せられるコメントの一部は、政府当局にとっても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ることができるようになっていいること(参照資料が明示されていること)が望ましい<sup>33</sup>。

## 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 技術はいわば「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。<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> なお米国 FCC のパブリックコメント募集(些末な案件を除く)では、常にこの方式を採用している。

<sup>34</sup> なお政府当局によって推進されている「規制緩和」との関係で、下記を指摘しておきたい。現在の「電波管理方式」は、いわば 100 パーセントの政府管理であり、政府規制が残っているところか、規制緩和とは逆の「規制強化」を極限にまで押し進めた状態と同じである。「規制緩和」が民間活力の伸長に貢献するのであれば、「電波管理」は、それが最も強く求められ、最も強く作用するの分野の 1 つであろう。