

『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

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)

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

I. 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。放送とりわけテレビジョン放送は、電波資源を活用して国民全体に広く情報を伝達するための効率的な手段であり、これまで半世紀近くにわたって大きな役割を果たしてきた。最近における IT 技術の急速な進歩は、放送産業にも変革を迫りつつあり、地上テレビジョン放送のデジタル化はその 1 つである。

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や他の情報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の確保が要件となる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大規模な変革であるにもかかわらず、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、放送産業をはじめとする情報諸産業の発展を遅らせる可能性がある。

また、放送方式の転換には特有の制約、すなわち転換時においてアナログ放送とデジタル放送を同時に実施しなければならないという制約がある。そのため、「本計画」をそのまま実施して、デジタルテレビ受信機器の購入が当初想定したように進まない場合、10 年後においてアナログ放送を停止することができず、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る。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回っている現状、米国において地上デジタル放送の展開が当初の予定よりも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

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。）

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

移動通信)におけるよりも余裕があると見る見方が多い。

D. 現行の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」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⁶：

1. 現在の放送体制を大きく変えることなく、放送方式だけをアナログからデジタルHDTVに転換する。
2. 具体的には、現存する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り換える。したがって、新免許をデジタルSDTVで運用すれば、各放送局で3チャンネル程度の同時放送も可能である。
3. 「本転換」に際し、現放送局のアナログ放送事業からの「退出(廃業あるいは業務譲渡による)」は自由だが、デジタル放送発足当初における放送局の新規参入(現放送局の他地域参入を含む)は認めない。新規参入は、転換終了後に、あるいはデジタル放送用周波数に空きが生じた際にのみ考慮する。
4. 「本転換」は、2011年までの10年間で完了する(現在アナログ放送に使用している周波数帯域は、2011年までに同放送目的の使用を終了する)。転換期間中、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」)。ただし、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。
5. 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それぞれ別個の周波数帯域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、

⁶ 『地上デジタル放送懇談会報告書～新地上デジタル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)。

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(キャリア周波数をオフセット)する必要が生ずる。これらは、いずれも放送局設備の変更とそのための出費を必要とするが、視聴者側では、大部分は現有設備で対応できる。(ただしチャンネルの切替に伴い、テレビ受信機の設定変更が必要となる。)

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周波数のオフセット等)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、これに先だって同国会は、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。

H. 今回の省令等改正案の主要部分は、「本転換」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」中は放送用周波数全帯域を一杯に使うが、「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 (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

⁷IT 戦略本部(第 1 回)議事次第資料 7 - 12 『10 電波法の一部を改正する法律案の概要』平成 13 年 1 月 22 日、http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai1/1siryou7_12.html (2001 年 7 月 9 日閲覧)。第 151 議会閣法第 15 号 『電波法の一部を改正する法律案』http://www.shugiin.go.jp/itdb_main.nsf/html/gian/honbun/houan/g15105015.htm (2001 年 7 月 30 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)。

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。¹⁰

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

¹⁰ 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」に含まれることにする。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。

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。^{11,12,13}

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。¹⁴

「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

¹¹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。

¹²「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。

¹³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。

¹⁴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。

ことができる。他方このことによってアナログ放送の視聴者が減少すれば、周波数帯使用料の負担を避けるため、どの時点かでアナログ放送は終了することになる。これに対し、もし周波数帯使用料の負担がなければ、放送事業者がアナログ放送を無期限に続ける誘因が残ってしまうのである。

デジタル放送については、その効率を上げるために必要なかぎりでは、当分の間、政府当局が特定のデジタル放送方式を選択し、これを放送事業者に課することが考えられる。

B. 政府当局による「本計画」の実施（成功ケース）

「本計画」に従って、「アナ・アナ変更」と「サイマル放送」を実施する。アナログ放送受信機からデジタル放送受信機への買い換えが順調に進み、10年以内に、すべての地上アナログ放送を終了して地上デジタル放送に移行する。地上アナログ放送終了の結果空いた周波数帯 130MHz 程度は他用途に転用されるが、その際少なくとも下記の2通りの選択肢がある：

B1. 10年後に、同周波数帯の新規配分を競争的に（リースオークションによって）実施する。その後においては前項 A. と類似する方策を実施し、現時点から10数年後以降に、一般有料サービス供給のための周波数帯のすべてが競争的に使用されるようになる。

B2. 10年後に、同周波数帯の配分を、従来方式（政府当局による直接配分）によって実施する。電波資源の利用制度は、基本的に現在と同一のままに継続する。その結果、放送を含む一般有料サービス事業への新規参入はほとんど実現しない。

C. 現状のままで空き周波数帯を活用

「本計画」の実施を中止し、地上アナログ放送は現状のまま継続することとする。他方、放送用周波数帯のうち現状で空いている部分を、前項 A. と類似する方策によって競争的に活用する。ただし、この場合の空き周波数帯の所在は地域ごとに異なり、「虫喰い状態」になっているため、利用目的・方式が制限される。なお将来、アナ・アナ変更を、（その結果空いた周波数帯の利用者の負担のもとに）漸次実施して前項 A. の結果に近づけ、10数年後以降の時点において、一般有料サービス供給のための周波数帯の競争的使用を実現する方策もあり得る。

D. 政府当局による「本計画」の実施（失敗ケース）

「本計画」にしたがって、「アナ・アナ変更」と「サイマル放送」を実施する。しかしながら、アナログ放送受信機からデジタル放送受信機への買い換えが順調に進まず、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地上アナログ放送視聴者が残る。そのため、地上アナログ放送の停止は困難になる（停止を強行すれば、多数のアナログ放送事業者に犠牲を強いることになる）。他方地上デジタル放送の視聴者も相当数生ずるので、同放送からの撤退も困難になる（撤退を強行すれば、多数のデジタル放送視聴者に犠牲を強いることになる）。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に占有される。この場合は、現在の放送用周波数帯から空き周波数帯を作ることはできないので、これを使用する一般有料サービスの新規参入は不可能になる。

なおこの場合、少くとも下記のシナリオが考えられる。

D.1 （アナログ放送の全面強行停止）政府が、10年後において、アナログ放送視聴者が多数残っているにもかかわらず同放送停止の措置をとる（今回省令改正案どおりに措置する）。この場合、アナログ放送視聴者の多数に不満を生じ、国に対して（機器買換え）費用の補償を要求する訴えが生じる可能性がある。なお今回の省令等改正案においては、これらの訴訟に対処するための法規面の準備はなされていない。

D.2 （アナログ放送継続の容認）政府が、10年後におけるアナログ放送一律停止という今回措置を、デジタル放送開始後に撤回（修正）し、「当分の間、アナログ・デジタル両放送の継続を認める（アナアナ変更後の両放送用周波数割当を継続する）」措置をとる。

D.11 放送事業者は、採算の良否にかかわらず両放送の継続を義務づけられる。

D.12 放送事業者は、その選択によって両放送の継続、あるいはアナログ・デジタルのうち一方のみの放送の継続（他方の停止）を認められる。ただし、停止した放送の免許は停止となる（同放送用周波数帯は返還する）。この場合においても、視聴者が、国あるいは放送事業者に対して費用補償を要求する訴訟が生じる可能性がある。

D.3 （地域別措置）上記 **D.1** および **D.2** を地域によって使い分ける。典型的には、デジタル放送の急速普及を見込むことができる都会地について **D.1** を適用し、非都会地について **D.2** を適用する。

D.4 （デジタル放送の全面中止・撤退）今回の省令等改正案にともなう措置はアナ・アナ変更までで停止し、デジタル放送の展開は全面的に中止する。この措置は、数年以内の比較的短期間内に、地上デジタル放送を代替するサービス（衛星デジタル放送、インターネット放送など）が急速に成長・普及し、地上デジタル放送の普及がそのためにさらに遅れ

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¹⁵。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、有限希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。

¹⁵ 1990年代における金融分野の経験からも明らかのように、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ふ。現在われわれが直面している「日本経済の困難」のかかなりの部分が、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なように、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¹⁶。

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つの有力な可能性は、(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、電波に対する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、¹⁷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。

地上デジタル放送用周波数帯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低水準に留まる可能性もある。

しかしながら、かりに既存放送事業者がすべてのオークションで落札したとしても、それはその時点における既存・新規事業者の事業能力差の結果である。また、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る。そしてこのような結果が生じた場合でも、(リースオークション下では)直前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、つまり、地上デジタル放送が視聴者にもたらす価値(需要側の条件)と、地上デジタル放送サービスの供給コスト(供給側の条件)に応じ、改めて落札事業者・落札価格が決められる。重要な点は、毎期のオークション実施によって事業者の能力や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

¹⁶ 『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。

¹⁷ 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、「落札価格がなるべく高くな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、財政上の副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。(米国『1934年通信法』309条(j)(7)項)」と定めるのが合理的な政策である。

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

たインターネットが、現在では国民の半数近くをユーザに持ち、近い将来は、国民すべてにとっての基本リテラシーになると予測されている。インターネットがもたらす巨大な量の「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「ソフトウェア無線技術（software radio）」は、放送から、「同一方式による送信を半永久的に続けなければならない。」という制約を取り去る。放送における送信・受信方式を、チャンネルごとにかつダイナミックに設定す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技術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あらかじめ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限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、僅かな費用で放送事業者のビジネスを拡大することができる」ような柔軟な事業方式を用意しておくことが望ましい。¹⁸

将来の技術進歩や視聴者の需要動向が予測困難であることは、地上デジタル放送事業の将来性について不確実性が残っていることを意味する。たとえば、都市部と非都市部で地上デジタル放送局の経営条件は大きく異なるであろう。都市部においては、従来のアナログ放送と同一事業方式の地上デジタル放送が採算に乗るかもしれない。しかし、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、地上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大きい。

このような場合、放送事業者（とりわけ非都市部の）が、事業方式について自由度を持っていることの意義が大きい。現時点で予測すれば、放送事業者が割り当てられた周波数帯の一部あるいは全部を「転用」してインターネット事業に進出し、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、その一部には多数のユーザから需要される大量の映像情報（つまり放送型配信に適するコンテンツ）が存在する。政治・スポーツ分野の

¹⁸ 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・孤立方式を選ぶことは、自らの耳目を覆い、口を閉ざすことに均しいからである。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・イニシアティブ（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.wvvi.org/maps/bml-review.html>（2001年7月9日閲覧）。

イベントや重要ニュースの詳細が典型例である。また、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、両者間に親和性が高い¹⁹。

これらのことから、非都市部の放送事業者が、自身の判断によって、従来型の「放送番組コンテンツ」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。²⁰またこの種のサービスが、最近開発されつつある「視聴者側での（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。

したがって「本計画」が、地上デジタル放送の主内容を HDTV に限定していることは不適切な方策であると言わなければならない。²¹HDTV 1 チャネルの放送、SDTV 複数チャネルの放送、SDTV 放送と（たとえば）インターネット型配信の混合のいずれを選ぶかは、（固定的に選ぶか、あるいは実際の放送時にダイナミックに選ぶかを含めて）地上デジタル放送事業者が自由に選択できるような柔軟性を用意しておくことが望ましい。

上記に例示された理由で、地上デジタル放送の技術方式・事業方式については、極力その柔軟性を保持し、将来の選択肢を広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。²²

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

¹⁹ 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、多様な情報を入力し、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)。

²⁰ もともと、放送事業者による「インターネット・コンテンツ」配信事業は、ケーブル事業と競合する。しかしながら、「無線」という効率的な手段を持つ放送事業者は、人口密度が低い地域で、ケーブル事業者より有利であろう。

²¹ それはたとえば、書物はすべて「豪華本」形式で出版しなければならない、とする（不合理な）規制に類似している。人間によるコミュニケーションの手段・方式に関するこのような制約自体が無意味かつ有害であることは、ただちに同意できるであろう。

²² 本文の議論から、「現放送事業者に SDTV 分 2Mhz だけを割当て、残余の周波数帯は HDTV を含む一般有料サービス用にオークションで配分する。」というシナリオを指向する方策も考えられる。これは、シナリオ IIIA. と IIIB. の中間のケースである。

政策運営をおこなうべきである。

本意見はアナ・アナ変更にもなう支出の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 D. を想定している。しかし本意見の基本となっている考え方自体は、III. 節の選択を含め、特定の状況を想定することなく成立するものである。(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、一時的な周波数帯移転(アナ・アナ変更)等が必要である。今回の計画では、放送事業者がそのために支出する費用を、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察することができる。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、補償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帯移転」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、移転のために犠牲を被るので、これを補償することは当然であると考えられるかもしれない。しかし、電波と土地では経済的条件が相違しており、周波数帯における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帯移転」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・散発的に実施されてきた。しかし、そのための「補償」は原則として行われなかった。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に選ぶなどの配慮が加えられた。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。電波の利用者(無線局免許保有者)は、国有財産の無料使用という特権と引き替えに、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帯移転」ともなまって更新・手直ししなければならないからである²³。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）の当初取得価格のうち未償却部分に依存する。

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・支出に際して守られるべき基本原則である。この原則は、たとえば企業における「プロジェクト別予算管理」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。^{24,25}

²³ ここで考えているのは税法上の償却でなく、実質的な償却である。

²⁴ 「受益者負担」の考え方は、最近「道路特定財源」の取扱をめぐって政治問題になり、しばしば誤解を重ねたまま議論されている。本文の理解に資するため、道路使用における「受益者負担の原則」について手短かに示しておきたい。まず、自動車による道路使用にかかる公的支出について、以下の 3 項目を区別する必要がある。(1) 現在使用中の道路の建設費償却と維持・管理費用、(2) 将来建設される道路の建設費（と将来生ずる維持・管理費用）、(3) 現在の自動車運行から生ずる外部費用（騒音、大気汚染など）。それぞれの支出を負担すべき「受益者」は、以下のようになる。(1) は現在の道路使用者が負担すべきであり、有料道路については同使用料をこれに充てることができる。それ以外の一般道路については使用料の徴収が困難であるため、自動車税・ガソリン税等の形で間接的に負担することになる（間接負担から生ずる負担の歪み。たとえば、自動車税が走行距離を無視している点。は、やむを得ないものとして受け入れる）。次に、(2) は、将来の道路使用者が負担すべきである。道路の建設者（道路公団、国、自治体など）は、道路建設に投入した資金の返済・利子負担分を、将来の道路使用者から直接・間接に徴収すべきである。最後に (3) は、現在の自動車使用に基づいて徴収すべきである。外部費用の正確な推計が困難であること、一般道路を走る自動車について直接の徴収が困難であることなどの障害があるが、環境維持のためには、概略の金額でも何らかの方策で徴収することが望まれる。「炭素税」はそのための試みである。なお上記の説明では、道路用土地スペースの使用料や、道路混雑から生ずる問題などを省略していることに注意されたい。さてこれらの説明から、(4)「現在の道路使用者から集めたガソリン税などを道路特定財源として将来の道路建設に充てる。」(5)「有料道路は、その使用料で建設費を償却した後無料で化する。」などの方策が不合理であることは明らかであろう。(4) は、(1) と (2) の混同、すなわち、損益勘定と資金勘定の混同から生じている。(5) は、建設償却費と管理・維持費の混同、バランスシートと資金勘定の混同、混雑コスト・道路用土地使用費の無視などから生じている。

²⁵ 「受益者負担」原則自体がなぜ重要であるかについては、本稿でくわしく議論する余裕がない。ここでは、それが経済的には、「私的取引における代価支払の原則」（たとえば万引をしてはならないとするモラルの経済的基盤）、つまり「私有財産尊重」という資本主義社会の基本原則と同一種類の原則であることを指摘するにとどめる。

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

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「総務省はわれわれが支払った携帯電話料金の一部を放送事業者へ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国民の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保有者に対して、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機器の購入が見られた。それらの多くは「マニア層」かそれに近い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 年後の時点でアナログテレビ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、停止を強行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、デジタルテレビを購入した視聴者から当初の約束違反を責められ、またサイマル放送のために電波資源の無駄づかいが半永久的に続くという理由で一般からも批判されるであろう。これらの可能性について、あらかじめ十分に考慮した上で、デジタル放送の開始とアナログ放送の停止について決める必要がある。

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³⁰。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^{31 32}。

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

³⁰ 意見全文の公表は Web 上のみに限ることも考えられる。

³¹ 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。

³² 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³³。

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。³⁴

³³ 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。

³⁴ 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。