

長崎地区におけるデジタル地上放送移行の問題をめぐって

香 取 淳 子

On Problems of Digital Terrestrial Television Transition in Nagasaki Area

Atsuko KATORI

はじめに

総務省は2002年度の地上波デジタルテレビ放送関連の予算として、アナログ周波数変更対策に2001年度とほぼ同額の122億4000万円、国民に対する情報提供活動に1億5000万円を計上した。地上波デジタル化に向けた動きが本格化したことがわかるが、中でも国民への周知活動に相当額の予算が要求されているのが興味深い。導入スケジュールが確定した後で、円滑に遂行できるよう国民の合意形成に動き出したというわけである。

99年5月に地上波テレビの放送方式がISDB-Tに、同11月に地上デジタル音声の放送方式がISDB-TSBとすることが決定され、伝送方式としてはOFDM方式が採用された。だから、地上波デジタルはHDTV（ハイビジョン）から移動体向け放送まで多彩な放送サービスが可能になる。一方、早期に普及させようとするればこれまで通りのSDTVでいいという意見もいまだに根強い(香取, 2001b)。これは視聴者側のコスト負担が少なくすむためだが、第151国会の電波法の一部改正案ではHDTV中心で推進されることが謳われている。デジタルならではの高画質、高音声を重視した結果と考えられるが、国民の誰にも親しまれている地上波をe-Japan構想の中核に据えることを企図しているのだとすれば、なによりもまず普及という観点から地上波デジタル化のマスタープランを練らなければならないはずである。

そこで、本稿ではまず、地上波デジタル化に至る経緯を振り返って何が問題なのかを視聴者の観点から検証する。次いで、長崎での問題点とそれに関連する国会での論議を紹介する。以上を踏まえ、地上波のデジタル化の過程で何が重視されなければならなかったのかを考察する。

1) 地上波デジタル化の経緯

1 マルチメディア懇談会から地上デジタル懇談会へ

94年、マルチメディア懇談会が設置され、95年7月にはその報告書が出された。ここではじめてデジタル化のための検討をするという方向づけがされたのである。前川は当時を振り返り、地上波のデジタル化については「2000年前半からの導入」といった記述がみられるぐらいで、それ以上に踏み込んだ議論はみられなかったとし、当時の郵政省の担当者が「地上デジタルについて放送事業者からの反発が少なかった」と洩らしたことが印象に残ったと記している(前川, 2001)。事業者にとって当時はまだ地上波のデジタル化はあまり現実味がなかったものと思われる。

その後、windows95の爆発的な普及にともない、放送の早期デジタル化は不可避との認識が広がっていった。95年10月には「マルチメディア時代に対応したデジタル放送の技術開発に関する調査研究会」が開催され、96年4月26日にはその報告書が出された。ここではデジタル放送社会

のイメージを展望して技術開発の方針が策定されており、国際的連携や標準化の推進も企図されていた。ただ、このときも地上波についてはまだ具体的には構想されておらず、「地上放送については、わが国の厳しい周波数事情に対応できる放送方式について鋭意研究開発が進められている状況にある」と書かれている程度であった。

1-1 地上波のデジタル化構想

ところが、それからわずか1年も経たないうちに放送行政局長は、「基幹メディアである地上放送のデジタル化はマルチメディア社会の実現には必須であるとともに、電波資源の有効利用が図れる」とし、97年3月10日付けで「地上放送のデジタル化に向けた取り組み」スケジュールを発表した。ここでは97年に地上デジタル放送の導入方式等に関する検討委員会を立ち上げ、98年には実用規模での地上デジタル放送実験をはじめ、2000年までに放送を開始できるよう放送方式やチャンネルプランの策定をし、制度整備等を進めるとされている。性急な政策転換の背景にいったい何があったのか。

このときの発表資料によると、開始可能時期を早めた背景として、①CS デジタル放送事業の拡大、BS 放送のデジタル化に向けた本格的な取り組みの開始、②デジタル放送技術の急速な進展、③地上デジタル放送方式開発の野外実験段階への移行、④欧米における地上デジタル放送の導入の加速化、等々をあげている。さらに、参考資料として、欧米の地上デジタル化の動向についてのデータが添付されていることから、日本の立ち遅れがこの唐突に提案された地上波デジタル化推進策の引き金になったと推察される。ちなみに97年3月の時点では、EUは95年12月にデジタル放送方式案を策定し、97年3月には技術基準を制定していた。また、アメリカは95年11月に放送方式を策定し、96年6月にはすでに地上デジタル放送の実験放送を開始していた。そして、イギリスも同時期に実験放送を開始し、98年にはアメリカもイギリスも地上デジタルの放送サービスを開始することが予定されていた。まさに日本は出遅れていると認識せざるをえない状況であった。

ところで、このときの添付資料には地上波デジタル化にともなうメリットばかりが強調され、デメリットがいっさい書かれていないのが注目に値する。行政の出す資料として適切といえるのか疑問だが、このような情報の出し方にも行政の焦燥感が透けて見える。たしかに、デジタル化への移行は放送事業者、視聴者ともコスト負担が多くなる。それだけにインセンティブを喚起するためメリットを強調する必要があったのだろうが、行政としてはデメリットも提示すべきであった。視聴者不在、国民不在のまま地上波デジタル化を推進する行政の姿勢が浮き彫りにされている。

1-2 地上デジタル放送懇談会

97年6月、地上デジタル放送の円滑な導入の在り方を検討するため、「地上デジタル放送懇談会」が設置された。構成メンバーは学識経験者、視聴者、放送事業者、コンテンツ及びコンピュータ事業者等々である。総勢24名のメンバーの内訳をみると、放送事業者6名、学識経験者6名、メーカー3名、コンピュータ及びコンテンツ事業者5名、視聴者4名であった。バランスは決して悪くないが、視聴者として括られる人たちにはたしてその代表性はあるのだろうか。視聴者代表と思われるメンバーの肩書きは、国民センター参与、日本経済研究センター理事長、日本労働組合総連合会会長代行、主婦連合会会長である。高齢層、高所得層、東京在住者に偏っていると思われるし、おそらくテレビをあまり見ない人々であろう。平均的な視聴者とは相当の隔たりがあると思われる。基幹メディアとしての地上波デジタル化のあるべき姿を議論する懇談会であるにも

かかわらず、委員の構成をみると、肝心の視聴者が軽視されているとしかいいようがない顔ぶれであった。視聴者のための地上波デジタル化ではなく、早期に確実にそして円滑に導入するための在り方について検討しようという姿勢だけが目につくのである。

その後、懇談会は11回開催され、種々の論議を経て、98年10月26日、『地上デジタル放送懇談会報告書』が出された。

1-3 地上デジタル放送懇談会報告書

この報告書では、デジタル化は放送の機能や役割を飛躍的に向上させるために欠かせないとし、地上波はデジタル化することによって基幹的放送メディアとして引き続き発展することが可能だと展望している。そして、地上波のデジタル化によって、視聴者、放送事業者、機器製造業者、ソフト制作業者等、放送をめぐる各層にそれぞれ大きなメリットがあるとする。

視聴者にとっては、①高品質な映像・音声サービスの享受、②チャンネルの多様化の実現、③テレビ視聴の高度化が可能、④高齢者・障害者にやさしいサービスの充実、⑤安定した移動受信サービスが可能、等々。放送事業者にとっては、①多彩な放送サービスによるビジネスチャンスの拡大、②番組制作の多様化・効率化の実現、③省エネルギー化の実現、④放送番組ソフトのマルチユース化への寄与、⑤視聴者との一体化、等々。さらに、機器製造業者・放送番組ソフト制作業者にとっては、①デジタル受信機市場の拡大、②LSI、液晶、プラズマディスプレイ等の新デバイスの需要拡大、③放送番組制作需要の増大、④放送番組の国際市場進出機会の拡大、等々。

このように地上波をデジタル化すれば、放送をめぐる各層がそれぞれの立場でメリットを享受できるばかりか、社会全体として以下のようなメリットがあるとする。すなわち、①視聴者主権を確立し、新たな放送文化の創造に貢献、②経済構造改革に貢献、③国際的な相互理解と相互信頼の増進に貢献、④高度情報通信社会におけるトータルデジタルネットワークの完成、⑤電波の有効利用の促進に貢献、等々。

さらにデジタル化に至る10年間で経済波及効果は約210兆円、雇用誘発効果は約711万人だとし、デジタル化が完了する2010年の放送関連市場は約35兆年にのぼると試算する。機器の買い替え需要を中心にこれだけの経済効果があると、「取らぬ狸の皮算用」をするのである。ここでもメリットばかりが語られ、問題点は看過されている。

さて、この報告書の第1章には、「特に、デジタル化を契機として、ローカルメディアとして地域の生活文化の充実に貢献するなどその価値が高まっている」と記されている。地上波デジタルの存在意義の一つに地域の生活文化の充実への貢献があげられているのである。

このような認識の背景には、デジタル社会への移行には国民すべてが利用している地上波のデジタル化が必要だという判断があったと思われる。ローカルメディアとして地上波デジタルが地域社会の生活文化の充実に寄与できるとすればなおのこと、誰もがデジタル技術による社会変革の恩恵を受けられるようになる。というのも、日常生活の中にデジタル技術を利用できる場を設定できるからである。

報告書ではまた、「放送メディアのデジタル化は、デジタル化が先行する他の情報通信メディアとの接点を急速に拡大し、」と記されており、放送がデジタル化すればインターネットとも接続できることが視野に納められていたことがわかる。地上波デジタル化は放送メディアの域を超え、情報化推進の牽引車として考えられていたと思われる。だからこそ、確実に導入できるような工程を組む必要があったのである。

報告書に盛り込まれた地上波デジタル化に向けた基本的考え方は以下の通りである。すなわち、①アナログからデジタル放送への全面移行を早期に実現する。その際、放送事業者が低コストで

移行できるように配慮する、②導入スケジュール及びアナログ終了時期の目安を可能な限り明確化する、③新規事業者の参入機会は原則としてアナログ終了後とする、④地上波が基幹的放送メディアとしての役割を發揮できるようにする、等々。

既存事業者の負担を少なく、その領分を侵さず、そして、インセンティブを高めるような内容になっているのが興味深い。ここに行政が実践を担当する放送事業者に配慮せざるをえない状況に置かれていることが推察される。つまり、地上波デジタル化に際しては金銭、技術、人材など、地元放送局が導入の実務を担当せざるをえず、多大なコストを負担しなければならないのである。財政基盤が弱く体力がないとされる地方局だが、ここが動かなければデジタル化は進まない。推進力をつけるような手当てをしながらも、できるだけ早期に実現させるために、懇談会は目標スケジュールを設定した。関東広域圏、近畿、中京広域圏は2003年、その他の地域は2006年までに本放送を開始することを期待するとし、3年毎に普及状況を勘案しながら2010年をアナログ放送終了の目安とするとしている。その際、見直しの条件として、①世帯普及率が85%以上、②現行のアナログ放送の対象地域をデジタル放送で100%カバーしていること、等々をあげている。

このような見直しの条件をつけた上でスケジュールを設定しているところに辛うじて視聴者への配慮がみられる。地上波のデジタル化で先行するイギリスやアメリカが普及状況を勘案しながらアナログ放送の終了を2010年としている点を考えれば、デジタル懇談会が策定した上記の基本方針が必ずしも強引な内容だとはいえない。

だが、実際のところ放送事業者はこれでやっていけるのだろうか。

2 放送事業者にとっての問題点

危機意識を持った民放連は、地上波デジタル化は民放産業界の課題だとし、デジタル懇談会が出した報告を踏まえ、「地上デジタルテレビ放送に関する基本的考え方」を提示した。報告書が出されてから8ヵ月後の99年7月のことであった。アナログチャンネル変更経費は事業者が負担する理由がなく、経営責任を超える投資については国の支援を求める必要があるとし、デジタル化実現のためには放送制度の検討や他メディアを含めた総合的施策が必要だと指摘したのである。これを契機に、99年9月10日、「地上デジタル放送に関する共同検討委員会」が設置された。民放、NHK、行政が対等の立場で地上波デジタル化に伴う諸問題を検討するというもので、27人のメンバーのうち、NHKが2人、郵政省が2人、それ以外はすべて民放事業者という構成であった。これまでになかった合議機関だが、それは地上波のデジタル化を民放業界が一致団結して取り組まなければならない重要課題だと認識した結果であり、民放の危機意識がいかに強いものであったかがわかる。

郵政省が99年11月19日に出した発表資料では、デジタル化にあたってはマルチパス（遅延波）による妨害に強いOFDM変調方式を採用するため、ゴースト障害などの影響を受けにくいとする。さらに、アナログ放送では隣接する中継局同士で混信しやすく同一の周波数を利用するのは困難であったが、OFDM変調方式であれば、必ずしも親局や中継局の放送エリアごとにチャンネルを変更しなくても放送網の構築が可能だとしている。とはいえ、デジタル放送用の帯域を空けるために周波数を変更しなければならず、また、サイマル放送のための周波数も確保しなければならない。放送局同士の周波数調整や周波数変更にとまなう負担は避けられないのである。

実際にデジタル化を導入する放送事業者としては、(1)デジタル用の周波数の確保をどうするのか、(2)デジタル化投資を誰が負担するのか、といった大きな問題を解決していかなければならなかった。デジタル用の周波数について郵政省は、比較的利用が少ないUHF帯のローバンドが適当だとしていた。だが、そうすると、その帯域を現在使用しているアナログ周波数を他に移動させ

る必要があるばかりか、デジタル化への移行期間中に並行して流すアナログ周波数への影響も顧慮しなければならなかった。チャンネルを変更したり受信アンテナを交換しないと、これまで見ていたアナログ放送も見られなくなる世帯が発生するようになるからである。デジタル化のための準備段階でこのような影響の出る世帯への対策、アンテナの付け替えをはじめ視聴者への対応などに莫大な費用がかかる。

もちろん、放送事業者はそれ以外にもさまざまなデジタル化対策費用を負担しなければならない。デジタル放送用のコンテンツを制作しその電波を送るために、事業者はスタジオや機材、中継局をデジタル放送用に変換しなければならなかった。制作から発信、伝送、受信にいたる過程すべてをデジタル化しなければならず、そのコスト負担は甚大で、財政基盤の弱い地方局が経営悪化に追い込まれることは必至であった。

だからこそ、民放連はあまりにも膨大な費用を事業者だけが負担する理由は見出せないとして、公的な財政支援を求めたのである。

郵政省はこれに対し、(1)視聴者対策の費用について部分的には公的支援に応じるものの、放送事業者にも負担を求める、(2)全国波の衛星デジタル放送(BS-4)を開始し、普及が見込めた段階で都市部を中心に地上波デジタルの放送を開始し、デジタル対応の受像機の普及が達成した後、すべての地域のデジタル化を推進する、という方針を示した。段階的にデジタル化を推進し、安価な受像機が生産できるようになった段階で一気に全国のデジタル化を達成しようとするのである。このようにすれば、アナログとデジタルの並行放送を実施せず済む可能性がある。行政が視聴者対策費を抑制し、公的支援の出費をできるだけ避けようとしているのは明らかだった。地上波のデジタル化はIT国家戦略の一環でもあり、いわば国家事業なのである。だから、財政基盤の弱い地域の国費負担は当然といえる。だが、当面のコストは国費負担でまかなうとしても、その財源はいったいどうするのか。

3 電波法の改正

検討委員会は公的支援を前提にして、アナログチャンネル変更の手法と影響世帯数、経費等について検討し、影響世帯246万世帯、総経費852億円と算出した。さらに検討委員会で種々、論議した結果、受信世帯対策は放送事業者に法的義務はないこと、周波数監理は国の専権事項であること、等々を確認し、その共通認識に立って、アナログチャンネル変更経費の全額を国に予算請求することにした。その結果、2000年12月、地方局にはアナログ対策費の全額負担が認められた。そこで、総務省は2001年2月、アナログチャンネル変更経費の予算要求とあわせ、電波法の一部改正案を国会に提出した。財源を確保するための法的整備が必要だったからである。

さて、この改正案は、国による「特定周波数変更対策業務」を定め、アナログ周波数変更対策をそれに該当させて国費(電波利用料)を投入できるようにしたものである。国費投入の条件としていくつかあげられているが、アナログテレビ放送の周波数使用期限については周波数使用計画の変更後10年以内とすると規定されている。だから、2001年に周波数を変更すれば、遅くとも2011年にはアナログ放送を終了しなければならないのである。

98年10月に出された『地上デジタル放送懇談会報告書』では、世帯普及率85%以上、エリアカバー率100%が条件となっていたが、今回はその条件が外されていた。これもまた早期に導入を企図する行政の姿勢の反映と思われる。改正案は衆議院本会議で4月12日に可決され、6月7日に参議院総務委員会で審議され、6月8日、参議院本会議で改正案は通過した。改正案をめぐり国会論議の内容がマスコミで取り上げられることもなく、賛成多数で可決されたのである。この改正案の成立とともに、ユーザーである多くの国民が気づき知らないところで2011年のアナログ

停波は決定された。

さて、この改正案には、以下の7項目の付帯決議が付けられている。①放送の不偏不党と表現の自由の確保、②電波利用の拡大や利用形態の動向を踏まえた料金の見直し、③デジタル化の必要性について国民への周知徹底、④アナログ周波数変更の経費は必要最小限度にし、⑤地方局への公的支援の充実、⑥電波の割当についての公正、透明な方式の検討、⑦行革の趣旨を踏まえ、透明性の確保と業務運営の効率化に努めること、等々。

デジタル化すると地上波は報道機関としての役割だけではなく、通信ともリンクした社会的機能を担わされることが推察される。基幹メディアとしての地上波のデジタル化がデジタル社会のインフラとして位置付けられていることを再確認できるのである。さらに総務省は、「放送普及基本計画」と「放送用周波数使用計画」の変更を行い、デジタル放送に関する制度整備を実現させた。その結果、①デジタル放送も「あまねく普及義務」があること、②HDTV中心の放送サービスであること、③アナログ放送の大部分が並行放送されること、④2011年に現行のテレビ用周波数の3分の1程度が他の目的のために使用されること、等々とした。

こうして法案の成立とともに「共同検討委員会」の役目は終了したが、今度は実践のための組織「全国地上デジタル放送推進協議会」が立ち上げられた(図1)。

制度整備をしたあかつきには実践のための全国組織が必要とされるからで、これには民放、NHK、総務省代表に加え、地域代表もメンバーとして参加している。図のうち黒枠で囲われた地域が2001年度の支援対策費を受けてアナアナ変換をはじめ、デジタル化に先行してアナアナ変換が行われなければならない地域である。

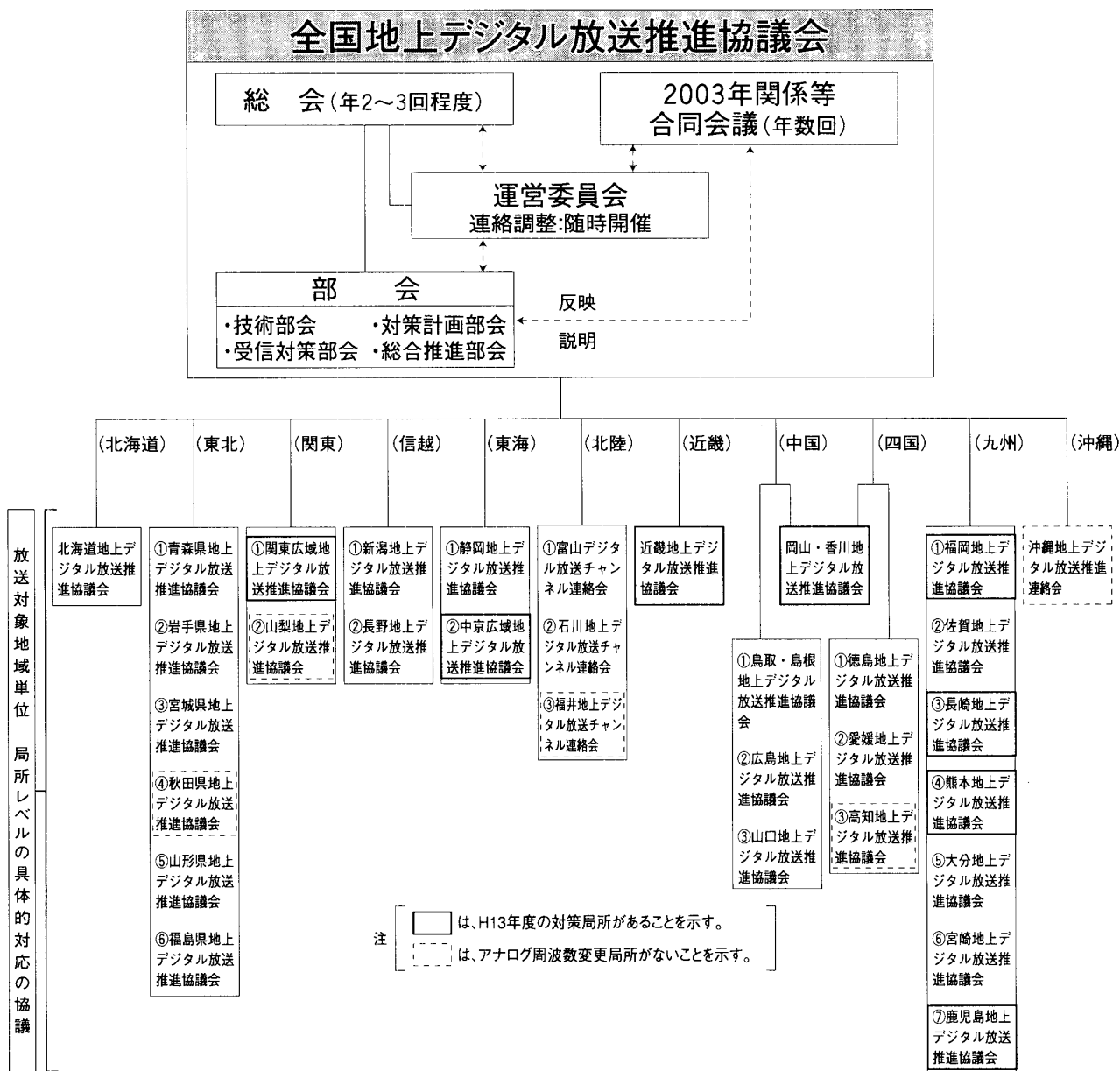
2) 長崎地区の課題と国会での審議

2001年度の対策費が下りることになった地域は、2003年にデジタル放送を開始する関東、近畿、中京の3地区と、アナアナ変換にともなう課題の多い岡山・香川、福岡、長崎、熊本、鹿児島等の5地区である。そのなかでも長崎はもっとも課題をかかえた地域である。平坦地が少なく山間部や島嶼部の占める割合が多いため、電波が届きにくく、元来、多数の中継局が必要な地域であった。それがデジタル化の導入によって周波数の変更が各所で必要になり、問題がさらに深刻になっている。そこで、デジタル化に伴う長崎の課題を明らかにし、それに関連して国会でどのような論議が展開されたのかをみていくことにしたい。

1 アナアナ変換

先述したように、地上波デジタル化を実践する前にまず着手しなければならないのが、デジタル放送用に電波の空きスペースを作ることである。テレビ放送用に割り当てられているUHFのうち、13chから32chをデジタル放送用に割り当てることがすでに決定されている。その結果、現行のアナログ放送の周波数を他の周波数に移す必要が生じる。これはアナログからアナログへの変換だからアナアナ変換と呼ばれているが、長崎全体では65中継局の174チャンネルが対象になる。ところが、玉突きによるチャンネル移行が迫られても、電波帯域に余裕がないためすべてがどこかに移行できるわけではない。チャンネルプランを練り上げる段階で移行先のない局が出てくることになる。

たとえば、諫早局の場合、6チャンネルのうち4チャンネルが熊本の親局用の周波数を確保するため、移行せざるをえなくなっている。だが、98年12月25日の郵政原案で「移行先なし」とされ、99年6月29日の郵政試案でも「移行先なし」とされた。移行しなければならないことが決まったのに、移行先がないという事態が発生したのである。移行先がなければ、廃局にするしかない



『月刊 民放』2001年9月号より

図1 全国地上デジタル放送推進協議会組織図

のが現実である。仮に諫早局が廃局になると、この局を親局とする10局所に電波が届かなくなり、相当数の視聴者に被害がおよぶ。なんの支障もなくテレビを見ることができていた諫早エリアの視聴者が、デジタル化のためのアナアナ変換のせいでテレビが見られなくなりかけたのである。物議をかもした結果、99年12月20日のNHK案で、混信を覚悟で移行先を割り当てたという経緯があった。

移行先がない場合、その局は廃局にせざるをえない。そうすると、そのエリアの視聴者はテレビを見るためにわざわざケーブルテレビに加入しなければならない。電波でテレビを受信できなければ、個別の家庭にケーブルで伝送しているケーブルテレビに加入し再送信の番組を見なければならないのである。

このようなケースはなにも諫早局ばかりではない。電波帯域に余裕のない長崎には同様の局がいくつかある。諫早の場合、電波調整の段階で隣接県の熊本に譲歩したわけだが、逆にいえば、

だからこそ、諫早局の視聴対策が完了しなければ、熊本デジタル親局は開局できないことにもなる。つまり、熊本親局用にチャンネルを譲り、譲歩はしたが、そのために一種の保険をかけた状態になっており、廃局にはならないという関係になっている。とはいえ、この一件からは、デジタル化を進めれば、やがて県域放送の枠組み自体が崩れざるをえないことが示唆されている。

長崎は県北、県央、県南と大きく三つに分けられるが、それぞれ福岡、佐賀、熊本などとの県境で電波が混信する。他県との電波調整をしなければならない個所が多い上に、デジタル化のためのチャンネル変更が迫られている。電波帯域に余裕がない地域だけに、移行先のない局所も発生する。諫早局のように影響が大きいところは無理やり移行先を設定することができたが、それはあくまでも混信覚悟である。長崎はこれまでもその地形ゆえに隣接する他県との電波調整に苦勞してきたが、デジタル化に際し、その課題がいま大きく浮上している。

これに関連して国会ではどのような論議が展開されたのか。

4月10日の衆議院総務委員会議事録をみるとアナアナ変換に関しては以下のような質疑がみられる。

質問：なぜ、変換費用を国費で負担するのか？（生方幸夫、民主党）

回答：日本は山が多くて電波障害等が発生しやすく中継局を多数、設置しなければならなかった。そのために多くの周波数を使用しており、逼迫した電波事情がある。今回デジタル放送用に周波数の再割当をしなければならず、チャンネルプランによって現行のチャンネルから移行しなければならなくなった場合、アナログの設備に対して新たな投資が必要になる。だが、その投資はデジタル放送に移行すれば不要になるものだから、いわば無駄な投資であり、それは大変だから、周波数の変更対策という観点から国費で負担する。ただ、キー局は自主的な対応を独自に行い、ローカル局についてだけ全額国費で負担し、円滑な周波数移行を図る（小坂副大臣）。

国が主導しなければローカル局はデジタル化に移行しない可能性がある。放送局が一斉にデジタル化に移行しなければ効果もない。電波需要も逼迫しており、デジタル化によって電波の有効利用を諮る必要がある。だから、体力のないローカル局には国費で経費を負担する（片山国務大臣）。

質問：アナアナ変換をするための財源に電波利用料を充てるが、足りなくなると税金を使うような可能性はないか？（若松謙維、公明党）

回答：デジタル移行のためのアナアナ変換の支出は基本的には5年に分けて支出し、5年で終わってしまう。電波料全体は収入が増加している傾向がある。電波法の第百三条の三の第一項のただし書きに、決算の結果、当該年度の電波利用共益費用に充てられなかった部分については同条第二項により、次年度以降の電波利用共益費用の財源に充当する旨の過年度調整条項が定められている。つまり、先に使って足りなくなった分はマイナスのまま繰り越してその先の年の収入で埋め合わせてもいいという規定があるため、税金を使う予定はない（小坂副大臣）。

質問：単年度で電波利用料でアナアナ変換できなかった場合の借金ができるということを法律で担保したわけだが、その財源がなくなったらどうするのか？（若松謙維、公明党）

回答：各年の負担は受信料の増加によって消化できるという基本的な考え方があって、その上でなお仮にマイナスになっても先の収入で負担するということだが、それでも足りない場合、支出を切り詰める、合理化を図るということをして、そういう状態にならないように努力する。それでもという場合、財政当局との相談に持ち込むことになるがそういうことは起こらないと認識している（小坂副大臣）。

歳入は13年度で451億円だが、14年、15年、16年とだんだん増えて16年度は598億円になると予

測している。歳出は平成16年で523億円ということで、この時点で単年度黒字になる。副大臣がいったように、アナアナ変換対策費用に使ったとしても大丈夫との見込みを立てている（鍋倉政府参考人）。

以上の論議を見ると、長崎がかかえた問題は直接、国会では取り上げられていない。長崎の深刻な事情が国会議員に認識されていないからだと思われる。だから、支援をめぐる論議も財源の手当てに終始しており、底が浅いといわざるをえない。ここで確認できたのは、地方局のアナアナ変換対策費用に関しては全額国費でまかなわれ、それに対応できるだけの財源の見通しがあるということぐらいである。地方局のデジタル化を国が支援することの背景に、地上波のデジタル化を早期に全国くまなく推進したいという意図がうかがわれる。諸外国のデジタル化の動向を知れば知るほど遅れてはならないという焦燥感をおぼえていると思われるが、国主導で放送のデジタル化が推進されることに対し、言論機関への国家介入という視点からの論議がほとんどみられないのはどういうわけか。かろうじて、中村哲議員（民主党・無所属クラブ）が「放送事業者に対する支援は、公的機関の報道機関への関与だから、表現の自由との関係で課題はある。自律性を尊重しながら経営が成り立つような配慮を」と確認したところ、小坂副大臣は「原則は、ローカル局独自の経営判断また経営責任において推し進めていただくが、低利融資あるいは法人税の軽減措置など支援措置は国として進めていく」と回答している。この回答の中に、地上波のデジタル化は言論機関を超えた基本インフラだという行政の認識が透けて見える。

長崎の課題はまだある。

2 親局のカバー率

長崎は島嶼地域で、山と海に囲まれており、平坦地が少ない。電波を送信するためには必然的に中継局を多く設置せざるをえない地域で、効率がきわめて悪い。親局だけですべて受信できるのが理想だが、長崎のように平地の少ないところでは、カバー率がきわめて低いのである。たとえば、熊本や宮崎は親局のカバー率が80%弱だが、長崎は38%である。だから、県内各地にクリアな映像を送信しようとすれば、別に親局に相当する規模の局を建設する必要が出てくる。佐世保局などがそうである。当然のことながら、投資効果は悪いし、ランニングコストも嵩む。

たとえば、福岡と長崎でNHKの局数を比較してみると、福岡県のNHKの局数は福岡に29、北九州に48、合わせても77だが、長崎県の場合、局数は県内で125もある。親局のカバー率が低いために、多くの地点に中継局を設置しなければならないのである。民放も同様で、KTN(テレビ長崎)の場合、県民の誰もがみられるようにするため自助努力を重ねた結果、これまで県内に114もの中継局を建設してきた。ところが、デジタル化への移行に際し、送信局所は減らすことができても、県内90%のエリアをカバーするにはさらに12の基幹局の建設が必要になるというのである（香取，2001a）。これは数が多いだけに建設費用だけでも相当額にのぼる。長崎県内の他の民放局も同様、数多くの中継局をかかえており、デジタル化投資が迫られるようになると、それが経営を圧迫しかねないのである。

これに関連して国会ではどのような論議が展開されたのか。

4月10日の衆議院総務委員会議事録をみると以下のような質疑がみられる。

質問：地上デジタル放送を実施するには全国で数千箇所の送信設備の改修が必要だといわれている。NHKは5千億円、民放は5千6百億円の設備投資が必要だといわれており、ローカル局はこの投資負担に耐えられるのか、負担が番組制作費の削減となり質の低下につながるのではないか

(松原仁, 民主党・無所属クラブ)。

回答: ローカル放送事業者にとってはデジタル化するだけでも大変なのにアナログ対策経費までかかってくるとコスト負担が相当厳しくなる。だから、アナログ経費については国費で負担する。だが、デジタル化すれば、事業者としてのメリットもあるので、こちらは基本的に自助努力で対処していただく。それでもデジタル化が進まないといふ国のデジタル化自体がうまくいかないので、ローカル局に対しては今後も支援策を取る (小坂副大臣)。

質問: コスト削減の観点から、NHK と民放が鉄塔を共有すれば2,30%の経費が削減できるのではないかといわれているが、行政としてコーディネートするといったようなことを考えているか? (松原仁, 民主党・無所属クラブ)

回答: すでに NHK と民放連の間でそのような話し合いは行われているようだ。必要であればコーディネートも務める (小坂副大臣)。

質問: ローカル局などが設備投資のための支援が欲しいというときに、ほぼ無条件で支援を受けられるのかどうか (中村哲治, 民主党・無所属クラブ)

回答: 申請すれば制度上の融資、減免措置は受けられる。ただ、債務保証をしてもらうことになるので、そこで審査されることにはなる。ローカル局に対する支援は、設備投資について税制面、金融面で支援を講じる (第145国会で成立した高度テレビジョン放送施設整備促進臨時措置法等)。ただ、ローカル局もデジタル化投資により新たなサービスを実施できる。地域に密着したサービス、通信・放送の融合形態のサービス、e コマース、テレビショッピングなど、双方向が機能することによって新たなビジネスが生まれる。そうしてローカル局の収入を確保しながら、乗り切ってもらいたい (小坂副大臣)。

以上の議論をみると、行政側は地方局には相当、配慮してデジタル化を推進しようとしているように見受けられる。ただ、当然のことではあるが、デジタル化によって放送事業者にメリットの可能性がある領域に関して支援はなく、最初から事業者の自助努力で対処して欲しいというのが行政の考えであることが明らかになった。もちろん、必要な資金を低利で借りたとしても、放送事業で利益をあげて返済するわけだから、事業者は設備の共有等でコスト削減をはかるとともに視聴者の支持が得られるような対策を真剣に考えなければならない。ところが、視聴者はまだデジタル化によっていまの受像機ではテレビが見られなくなることを知らない。それがわかればデジタル化への反対も当然、起こるだろうが、そのときはもうアナログには戻れない。電波法の一部改正とともにアナログの停波が2011年と定められてしまったからである。改正案の成立とともに7項目の付帯決議が付けられたが、その一つに「国民の周知徹底」があって、2002年度予算として1億5000万円が計上されたことは先述したとおりである。視聴者不在のまま推進してきただけに視聴者への周知活動は難しく、合意形成も相当の困難が予想される。そして、その周知活動を担わされることになるのが地元の放送事業者なのである。

3 視聴者への影響

長崎では、チャンネルの再設定や受信アンテナの取り替えなど、なんらかの影響を受ける世帯は20万63世帯にもおよぶ。これは長崎県の総世帯数の36.8%に達しており、今年度対策費が出されることになった8地域の中でもっとも多い。この対策費用は国が負担するとしているが、はたして試算通りで済むのかどうか。さらには、コストミニマムの名のもとに結局は視聴者負担にならざるをえない部分もでてくるのではないか。

視聴者も納得した形でデジタル化は推進されなければならないのは当然だが、これまでの行政

のやり方をみると必ずしもそうとはいえない。とくに視聴者の反発が大きいと思われるのが、2011年でアナログ放送が終了すると閣議決定されてしまったことである。テレビを見ようとすれば誰もデジタル対応テレビを購入しなければならなくなるのである。ところが、視聴者は自分が見ているテレビが2011年には完全に見られなくなるということがわかっていない。これまで何度もデジタル化が議論されていながら、それについての広報活動が展開されてなかったからである。だが、そのことがわかったときに視聴者はどのような反応を見せるのだろうか。結局はこれまで見ていたテレビが見られなくなれば、結局、地元のテレビ局に非難の矛先が向かうのではないか。

これに関連して国会ではどのような論議が展開されたのか。

4月10日の衆議院総務委員会議事録をみると以下のような質疑がみられる。

質問：電波法改正案が成立すると、2011年にはアナログ放送が終了する。98年のデジタル放送懇談会が、デジタル放送の100%カバーと世帯普及率85%、この要件達成を条件に終了時期を決定すると提言し、当時の郵政省はガイドラインとして尊重するといった。ところが、今回の改正案は要件なしに2011年終了という方針。今回、二つの要件達成を条件にしなかった理由はなにか？（平井卓也，自由民主党）

回答：通信と放送が融合していくという大きな世界的な流れがある。その際、いずれもがデジタル化されているというのが要件となる。放送のデジタル化はその流れの中で重要な要件だからこそ、一定の期間を置いて完全にデジタル化する。10年あれば無理ない形で十分に導入が可能であろうとみられている（小坂副大臣）。

質問：改正案は要件なしに2011年終了という方針だが、これはこれまでの政府方針を変更するものと理解していいのか？（矢島恒夫，共産党）。

回答：外国の動向や技術的な検討、チャンネルプランなどを検討した結果、共同検討委員会の結論が出た。むしろ年限を明確にして理解を得ておくことが必要だとし、要件なしの2011年終了案を出した（小坂副大臣）。

質問：ユニバーサルサービスやライフラインとしての性格を大切にするといいながら、本当に大丈夫なのか（矢島恒夫，共産党）。

回答：目標を定めなくて導入した場合の不利益、あるいはデジタル化の世界的な流れの中での国民の利益といったことも考える必要がある。その側面から、いかに円滑に計画的に確実に実施するかということで今回の目標設定になった。足切りにならないような方法として、今後、フルデジタルのサービスを基本にししながら、セットトップボックスなども検討していく用意はある（小坂副大臣）。

普及率85%、カバー率100%が無理なく達成できるということで今回、2011年の終了を示した。10年という期間が無理だとは思わない。それだけの期間を取り、目標を示せば十分カバー率も普及率も移行できるという考えである（片山国務大臣）。

質問：（2011年アナログ放送の終了は）共同検討委員会で三者協議を行った結果だというのが、視聴者代表、有識者代表を入れないのでは手続き上、問題があるのではないかと思うが、いかがか？（矢島恒夫，共産党）

回答：デジタル懇談会で地上波のデジタル化へ全面移行すべきだと答申され、それを受けて、検討委員会で議論した結果、10年の経過期間をおけば、懇談会でいわれたカバー率も普及率も無理なく達成できるだろう、それを目標に移行しようと決めた。国民の代表であるこの衆参の国会で十分な議論をいただければそれで結構だと思っている（片山国務大臣）。

質問：放送法ではあまねく放送の義務規定がある。NHKは義務で民放は努力義務である。85%普

及していれば国の政策で打ち切るとするのはこれに抵触するのではないか？(横光克彦, 社民党)
回答:今回は普及率やカバー率などではなく、10年という目標期限を定めて無理なく移行できる環境づくりをしようとしている。政策目標を掲げて10年という数字を出す場合、それが確実に実現できるかどうかという面で幅広い議論をしてから出している。今、受信ができない地域に対して衛星放送の受信設備を提供することもしている。最終停波の段階で具体的には対処していく(小坂副大臣)。

以上の論議を見ると、国民のすべてがデジタル化の恩恵に浴することができるのかどうか疑問である。デジタル社会への窓口として企図された地上波のデジタル化のはずだが、世界的なデジタル化への遅れを取らないように急ぐあまり、「あまねく普及義務」がアナログ停波の要件から外された。98年にデジタル懇談会が出した報告書にはエリアカバー率や普及率によって終了時期を勘案するという一項が入っていたはずだが、今回はそれが無い。確実にデジタル化に移行できるように行政はアナログ放送を強制的に終了させるという手段に出たのである。達成目標を設定したら有無をいわさぬ格好での推進する姿勢がここでも目立つ。改正法案をめぐる国会論議を読むと、世界の動きに遅れを取らないためにと視聴者不在のまま地上波デジタル化が推進されようとしているのが明らかになった。

3) 要約と結論

1 懇談会行政

地上波デジタル化にいたる経緯をみると、まず、方向づけの中核となった地上波デジタル懇談会のメンバーに視聴者代表としての存在感が希薄であったことが注目される。主婦代表、経済界代表、労働者代表、国民一般代表とみられる人物が委員として起用されてはいたが、年齢や所得、可処分時間などを考えると必ずしも一般の視聴者を代表しているとはいえない。地上波デジタル化がどうあるべきかの論議で、視聴者の立場から彼らが有意義な発言ができたのかどうか。懇談会主導で地上波デジタル化のマスタープランが描かれていると思われるだけに、なおのこと、代表性という観点からこのメンバーが適切だったのかどうか疑問が残る。

一方、放送事業者を代表するメンバーは業界の利益代表としての発言を展開した。地上波デジタル化に際し彼らは当初、難色を示していたが、避けられないとなるとコスト負担が多大なことを問題にし、国費の支出を訴えた。説得力のある理由を持ち出し、支援を訴えたため、結果として国費の負担が決定されたが、これも民放連代表がメンバーとして懇談会に参加しており、発言の機会が与えられていたからである。

もちろん、放送事業者の場合、経営を直撃するほどの負担が強えられることになるため、どのように対処すべきか対応策が明確だったということがある。さらにはすべての放送事業者の利害が一致し、デジタル化の流れのなかで放送の独自性を維持しながら業界の利益を守っていくという姿勢が鮮明であったこともある。

それに反し、視聴者代表として選別された人々は何をもって視聴者利益と考えていたのだろうか。良質の番組が見られる、廉価で質の高い受像機が入手できる、テレビを通してさまざまな利便性が図れる、といったようなことがデジタル化に際しての視聴者利益だとしたら、彼らは視聴者代表として報告書に反映されるような発言をしていなかったことになる。

こうしてみると、わずか20数名で論議され方向づけられる懇談会行政の危うさもみえてくる。デジタル化に際し、放送のあるべき姿が論議されるのではなく、メンバーの利害にもとづいて近視眼的に方向づけられる可能性が大きいからである。さらに、今回の電波法の一部改正案に影響

を与えた「共同検討委員会」には視聴者代表は参加していない。だからこそ、「あまねく普及」義務に抵触するような決定がされたのだと思われる。エリアカバー率や普及率によるチェックもなく2011年のアナログ停波はあまりにも乱暴すぎるが、そのことを異様だと認識するメンバーを参加させていなかったところに大きな問題がある。

2 放送事業者の当事者意識

さて、デジタル化構想が立ち上げられていく過程で、当事者である放送事業者から積極的なアイデア提供がなかったようにみえるのも気になるところである。郵政省の過去の報告書や発表資料、民放連の資料などを読むと、放送事業者が積極的に発言しはじめたのは、地上波デジタル化が現実のものになろうとしてからであった。机上の空論であるうちは別に発言しなくてもよかったが、導入が避けられなくなって試算してみると、コスト負担が膨大になることがわかって慌てたのが実情のようである。放送事業者にしてみればアナログ放送のままでいたほうがよかったのだろうが、インターネットの急速な普及にともない行政主導で推進される地上波デジタル化の圧力に抗し切れなくなったものと思われる。地上波デジタル化を推進するというよりはむしろ、もっぱら防御の姿勢でかかわっていたようにみえるのである。

興味深いことに、放送事業者が当事者意識を明確に発露したのは財政負担が強いられることがわかってからであった。番組内容やデジタル放送にふさわしいサービス内容の模索や提案など、ソフトにかかわる領域についてはめだつた発言がみられない。デジタル化にともない放送がどうあるべきかの論議も放送事業者からは出されなかったようだ。当事者であるにもかかわらず、ソフトについても放送の未来についても放送事業者からこれといった発言もなければ、展望も語ることがない。

もちろん、どのようにデジタル化を推進していくかについても関心が薄い。だから、地上波デジタル化は行政主導で展開せざるをえなかったと思われるが、そうすると、結局、当事者不在のまま、地上波デジタル化が導入されることにもなりかねない。

衆議院での論議の際、片山大臣はデジタル懇談会はあくまでも地上波デジタル化を推進するかどうかを論議してもらうためのもので、推進にあたっての方策まで求めてはいなかったと答えた。というのも、懇談会の提言では85%普及、100%のカバー率をアナログ終了の要件とされていたのに、電波法の一部改正案ではそれを外したからである。何故かと議員から問われたときの弁明として、大臣は懇談会の役割を限定して捉えた発言をしたと思われるが、このような発言が疑問視されないのも当事者不在で地上波デジタル化が推進されていることの証でもある。さらにこのとき行政側は、確実に推進するためには10年という時間で期限を設定したほうが良いという判断を示した。これは放送の公共性、あるいは、デジタルデバインド対策を無視したものであり、今後大きな問題を残したといわざるをえない。

3 行政主導の地上波デジタル化

デジタル化で種々の課題をかかえる長崎を取り上げ、その課題を明らかにし、国会での関連論議と照らし合わせてみた。その結果、ここでもはっきりと見えてきたのが行政側の焦りとも思える推進を急ぐ姿勢である。移行期限を設定し、確実に早期にデジタル化を導入するためには国費の負担も厭わない。「あまねく普及」義務への配慮もしない。こうしてみると、地上波デジタル化を方向づけたデジタル懇談会は結局、行政のご都合主義のもとで展開され、デジタル化導入のきっかけとして利用されたにすぎないという印象はまぬがれがたい。

デジタル懇談会は地上波がデジタル化した場合の経済効果を試算した。これは普及を前提にし

た試算であるが、地上波デジタルで先行するアメリカやイギリスでは普及ははかばかしく進んでいない。そして、国会論議ではアメリカやイギリスの地上波デジタルの不振にも言及されていながら、それが実りある議論に展開しないまま他の話題に移った。そして、質疑に多くの時間が割かれたのが、地方局への財政支援策であり、電波料の用途であり、アナログ停波の時期についてであった。もっとも国民の生活に根づいた基幹メディアである地上波のデジタル化に際し、国会での論議が放送事業者の投資負担などの具体的な現象面にとどまっていたのである。長崎の深刻な事情は取り上げられず、国民の利益という観点からの論議が乏しかった。デジタル社会を牽引するだけの大きな比重を占めようというのに、地上波デジタルのあるべき姿が論議されていない。もっぱら目前の対処法が論議されていたが、はたしてこれで国民の代表が論議したことになるのだろうか。

地上波デジタルでもっとも論議されなければならないのが、地域間格差をはじめとする諸々の格差の問題であろう。それは先述したように、基幹メディアである地上波テレビを行政がデジタル社会の窓口にしようとしているからである。ところが、実際の導入工程をみると、アナログ停波の期限ひとつとってみても、「あまねく普及」義務を放棄しているようにみえる。となれば、長崎のような島嶼地域はそのままかやの外に置いておかれかねない。地方局について行政側は導入のコスト負担を国費でまかなうとしているが、せいぜい初期投資程度の経済的支援だけであろう。その後の放送事業を成り立たせていくには長期ビジョンの下で個々の放送局が置かれた状況を勘案しながら設計図を描かなければならない。すでにスタートした地上波デジタルではあるが、今後、視聴者にとってあるべき姿を論議し、それを放送政策に反映させていく努力をしていく必要がある。

文献

- ・『第151回国会 衆議院 総務委員会議録』第12号，平成13年4月10日
- ・『第151回国会 衆議院 総務委員会議録』第13号，平成13年4月12日
- ・『第151回国会 参議院総務委員会議録』第12号，平成13年6月5日
- ・『第151回国会 参議院総務委員会議録』第13号，平成13年6月7日
- ・『電波タイムズ』，2001年5月7日
- ・電波法・放送法施行50周年記念誌編集委員会編，『電波・放送五十年の軌跡』，財団法人 電気通信振興会刊，2000年
- ・『e-Japan 戦略』，高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部，平成13年1月22日
- ・『e-Japan2002 プログラム～平成14年度 IT 重点施策に関する基本方針』，IT 戦略本部，平成13年6月26日
- ・香取淳子 (2001a)，「長崎の苦悩」，『放送レポート』171号，2001年7・8月号，pp.60-64.
- ・香取淳子 (2001b)，「“HDTV 中心”を撃て」，『放送レポート』172号，2001年9・10月号，pp.68-72.
- ・前川英樹 (2001)，「地上デジタルテレビ放送「共同検討委員会」の成果と「全国協議会」の課題」，『月刊 民放』2001年9月号，pp.10-15.
- ・『マルチメディア時代に対応したデジタル放送の技術開発に関する調査研究会の報告書』，郵政省，1996年4月26日
- ・『民間放送』，2001年6月13日
- ・『地上デジタル放送懇談会 報告書』，郵政省，1998年10月26日
- ・『地上デジタルテレビジョン放送の技術基準を策定』，郵政省，1999年11月19日