

## 電波オークション・電波利用料 および独立規制委員会に関する一問一答

2009年10月

鬼木 甫

### 目次概要

I. 電波利用料について	
A. 電波利用料とは(？)	p. 3
B. 電波利用料の起源	p. 4
C. 電波利用料の問題点	p. 5
D. 望ましい電波利用料のあり方	p. 7
II. 電波利用料の水準(特に放送関係)について	
A. 電波の経済的価値(一括払、年払)の試算	p. 8
B. テレビ局の電波利用料(1)	p. 9
C. テレビ局の電波利用料(2)	p. 10
III. 電波オークションはなぜ必要か	
A. 電波オークションは世界の潮流	p. 10
B. テレビ電波のオークションとテレビ事業への新規参入	p. 12
IV. 独立規制委員会(日本版FCC)の創設	p. 14

### 目次

I. 電波利用料について	
A. 電波利用料とは(？): 携帯電話のユーザは電波利用料を負担しているとのことですが、どれだけの金額をどのように支払っているのですか。また電話会社から来る請求書には「ユニバーサル・サービス料」の項目が入っていますが、「電波利用料」とは書かれていません。なぜでしょうか。	p. 3
B. 電波利用料の起源: 電波利用料制度は、総務省が電波オークションを回避するために作ったと言われることがありますが、こういう理解で正しいのでしょうか。電波利用料の起源を説明してください。	p. 4
C. 電波利用料の問題点: 電波利用料制度は導入後にどのような経過をたどったのでしょうか。また現在抱えている問題点を指摘してください。	p. 5
D. 望ましい電波利用料のあり方: 将来、電波利用料はどのような形をとり、どのように運営されるべきでしょうか。	p. 7
II. 電波利用料の水準(特に放送関係)について	
A. 電波の経済的価値(一括払、年払)の試算: アナログ停波によって新たに利用可能になる電波132MHz(放送跡地)の価値が、『アナログ停波の時期は妥当か——経済学の視点で検	

証する (上)』<sup>1</sup> [3] の中で 1.7 兆円と記されています。これはどのように算出したのですか。また 1.7 兆円の価値を持つ電波に対して支払われるべき年間の電波利用料 417 億円は、どのように算出したのですか。別の箇所 ((上) [4]) では、「現行の電波利用料率を新しい 132MHz に適用して得られる利用料額は、同電波の年間価値である 417 億円の数十分の一に過ぎず、無償に近い」とありますが、その根拠を示してください。…… p. 8

B. **テレビ局の電波利用料 (1)**： 現在テレビ局は年間 3 兆円以上の売り上げがあるのに、電波利用料は 2009 年度でも 35 億円程度に過ぎず、使用電波帯域の大きさや携帯電話事業者の負担額に比してあまりに安すぎると言われています。テレビ局が支払うべき電波利用料は年間いくぐらいが妥当でしょうか。…… p. 9

C. **テレビ局の電波利用料 (2)**： テレビ局の電波利用料が安いのは無線局の数が少ないため、ということですが、キー局や NHK は無線局をいくつぐらい持っているのでしょうか。…… p. 10

### III. 電波オークションはなぜ必要か

A. **電波オークションは世界の潮流**： 電波オークション反対論者は、欧州でオークション価格が高騰し 3G への移行が遅れたことを反対の理由に挙げますが、これについてどのように考えますか。…… p. 10

B. **テレビ電波のオークションとテレビ事業への新規参入**： 公平・公正の観点から、今後、テレビ局も電波オークションで「電波を買う」あるいは「市場価値に相当する利用料を支払う」ことを選択肢に入れるべきです。全世界的に見て放送局がオークションで電波を買った事例はあるのでしょうか。ないとすれば、日本を含め、今後とも公共性の高い放送局はオークションの対象外とすべきなのでしょうか。…… p. 12

### IV. 独立規制委員会 (日本版 FCC) の創設

A. 民主党政権では、米国の FCC のような独立規制委員会 (通信放送委員会、日本版 FCC) を作るのようですが、これについて意見を述べてください。…… p. 14

---

<sup>1</sup> 鬼木甫、日経ネット IT+PLUS、ネット時評『アナログ停波の時期は妥当か——経済学の視点で検証する (上)』2008 年 4 月 7 日、『同 (下)』2008 年 4 月 15 日。

<<http://it.nikkei.co.jp/business/netjihyo/index.aspx?n=MMITs2000007042008>>

なおより詳しくは、鬼木甫、本間清史『『アナログテレビ放送停止 (停波)』の経済分析』

<<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/fumihom/Kenkyu/Kyodo/oniki/noframe/download3/200711ai.pdf>>を参照。

電波オークション・電波利用料  
および独立規制委員会に関する一問一答

2009年10月

鬼木 甫

I. 電波利用料について

問 IA: **電波利用料とは(?)**: 携帯電話のユーザは電波利用料を負担しているとのことですが、どれだけの金額をどのように支払っているのですか。また電話会社から来る請求書には「ユニバーサル・サービス料」の項目が入っていますが、「電波利用料」とは書かれていません。なぜでしょうか。

答: 電波を発信する「無線局」のユーザは、原則として政府(総務省)に電波利用料を支払うことになっています(電波法103条の2)。携帯ユーザの端末は小さいながらも1つの無線局で、現在では年250円の電波利用料を電話会社を通じて負担しています。もちろん無線局にはこの他にも多くの種類があり(放送局、無線基地局など)、電波出力や所在地に応じて定められている電波利用料を支払っています。

次にユニバーサル・サービス料も、電波利用料も、携帯加入者1人あたりの負担額が加入者ごとに加入期間(月)に応じて算出され、携帯電話会社が加入者に代わって政府に納入している点では同じです。ところがユニバーサル・サービス料は消費税で言えば「外税方式」で扱われ、請求書に(電話料金とは別に)表示されます。これに対して電波利用料は「内税方式」になっており、電話料金に含まれているため表示されていないのです。

しかしながらこの差は形式だけのことで、金銭の流れ自体に差はありません。消費者が支払う(税込みの)金額、お店が受け取る(税引き後の)金額、お店が政府に支払う消費税額には、内税でも外税でも変わりがないことと同じです。したがって、内税で支払われた消費税額を別記するのと同じように、電話料の請求書明細に「電波利用料\*\*円を含む」と表示することは可能なはずで、消費者への情報提供を重んじる良心的な電話会社は、そのような「行き届いた表示」を選ぶでしょう。因みに「電波利用料についてはこれを消費税における内税と同じ方式で取り扱い、加入者への請求書明細には利用料額を表示しない」旨の規定は作られていないと思います。

**問 IB： 電波利用料の起源：** 電波利用料制度は、総務省が電波オークションを回避するために作ったと言われることがありますが、こういう理解で正しいのでしょうか。電波利用料の起源を説明してください。

答： 「オークションを回避するために作った」という理解はおそらく正しくありません。しかし、電波利用料制度は欧米におけるオークション導入とほぼ同じ時期に作られ、またその影響を受けてきたと言うことはできます。

日本の電波利用料制度は、1992年に新設されています。これは、この時期に電波を含む通信・放送関係の規制業務が増大したことにより、欧米諸国で「規制料 (regulatory fees)」が相次いで導入されたことに呼応したものです。米国ではこの時期に電波オークション導入が議論されており、1993年夏にオークション実施と規制料導入の法案が同時に議会を通過し、1994年から実施されました。米国ではオークション導入の際に議論が紛糾し、当初の法案提出から立法まで何年もかかりました。規制料導入についての反対は少なかったようですが、オークション問題に引きずられて、ヨーロッパ諸国や日本よりも実施が遅れました。なお米国では、「規制料」が FCC による規制費用（一部の支弁、オークションが電波免許の競争割当と政府による電波価値の収受（オークション実施費用はここから支弁））というように、両目的を区分した制度になっています。

これに対し、日本ではオークション導入を避け、従来からの先着順あるいは比較審査方式による電波割当が踏襲されました。新たに導入された電波利用料は、欧米諸国と同じく「事務経費のための財源」と規定されており、「電波の経済的価値を政府が収受するための手段」としての性格は持っていませんでした。もちろん、導入時に「電波利用料がオークションの代わりになる」と考えた人がいたかもしれませんが、そのことが表立って議論されたとは承知していません。しかしながら、導入後における電波価値の上昇や他国におけるオークション制度の導入・拡充の影響を受けたことは否定できません。

電波利用料制度は、上記のように当初「電波管理の事務費（免許データベース管理料など）、行政費（電波妨害の防止など）への充当」を目的として導入されました。すでに導入時において、財政規律維持のために特別会計の新設が禁止されていたので、同制度は、形式上政府一般会計の中に入れられました。しかしながら実際の法律条文は電波利用料の用途を限定しており、実質的には（規模ははるかに小さいものの）道路特別会計などに類似する「別枠の会計（特定財源）」とすることができます。

なお導入当初における携帯加入者あたりの電波利用料は年 600 円でした。米国の規制料は加入者 1,000 人あたり年間 60 ドル、つまり 1 人あたり 6 円 (\$1. - = ¥100. - で計算) で、日本は米国の 100 倍の水準になりますが、筆者はその根拠を見出すことができません。

ん。(あるいは本当に「オークションの代わりに電波利用料」として考えられていたの  
かもしれません。) なお米国の場合、規制料は有線通信にも適用され、固定電話加入者  
も年6円を負担しています(日本には対応する制度がありません)が、もとよりこれで  
100倍の格差を説明することはできません。

2009年現在、日本の携帯加入者あたりの電波利用料は年250円にまで引き下げられ  
ています。他方米国では現在でも年6円が続いていますので、現在の日米格差は42倍  
になります。

**問10: 電波利用料の問題点:** 電波利用料制度は導入後にどのような経過をたどったのでし  
ょうか。また現在抱えている問題点を指摘してください。

答: 電波利用料の導入当時、携帯ユーザの無線局免許(携帯端末も小型ながら電波を発す  
る無線局で、免許が必要です)は、他の無線局免許と同じく政府が管理しており、電波  
利用料のかなりの部分が免許データベースの維持・管理費に充てられていました。しか  
し1990年代半ば以降の携帯加入者の急増に直面して、政府は1997年に携帯ユーザにつ  
いて個別の免許管理を廃止し、電話会社がユーザに代わって免許を受ける「包括免許制  
度」を導入しました。

電話会社は、もともと業務目的のために加入ユーザ情報のデータベースを保有・維持  
する必要がありますから、この措置は政府と電話会社による「二重のデータベース維持」  
という無駄を省く合理的な方策であり、政府による携帯ユーザ用データベース維持費用  
の節約をもたらします。しかしながら、実際に個々の携帯ユーザに課せられる電波利用  
料がほぼ据え置かれた(変更前の年600円を年540円に減額)ため、ユーザが受けた恩  
恵は僅か10%であり、合理化の果実(費用節約分)は、ほとんどすべて政府が受け取  
ることになりました。本来このような政府業務の合理化等によって費用が節約された場  
合には、費用を負担している加入者の電波利用料を引き下げて収支均衡をはかるべきで  
す。しかしながらこのときの措置は、費用節約を奇貨として、そこから生じた「超過収  
入」を電波利用料会計に取り込むものであったわけです。なおもし米国の100倍という  
利用料水準が携帯ユーザ免許データベースの維持費用に対応していたのであれば、この  
時点で1/100に引き下げるべきでした。

さらにこれに加え、その後において携帯電話加入者数が年々増加し、1990年代の数  
百万加入から現在の1億加入まで何十倍にも膨れ上がりました。そしてそれにもかかわ  
らず利用料単価が何年も据え置かれ、「加入者増による電波料収入の自然増加」が放置  
されたため、政府の電話利用料収入が上昇し、毎年の事務経費の実額を大幅に上回るよ

うになりました。いわば「札束が金庫に流れ込んでくる」稀有の事態が生じたわけです。

政府はこれに対し、携帯ユーザの利用料引き下げを行わず、他方で電波利用料の支出目的を次々に追加して、巨額の増収分を各種の政策目的に支出するようになります。電波利用料は、導入当初から現在まで「無線局全体の受益を目的として行う事務費用の財源に充てる（電波法 103 条の 2 第 4 項）」と定められています。しかしながら現在では、補助金など事務費用の枠内に入らない多くの支出がなされている状態です。そしてその結果、「事務費用財源のための電波利用料」規定は、現在では有名無実化しています。なお携帯電話加入者あたり 540 円を現行の 250 円に引き下げたのは、2005 年になってからのことです。もとより、250 円でもこれを事務費用として正当化することはできません。

電波利用料増収分からの支出目的の追加は、数度にわたる電波法の改正によって実現されました。その経過を見ると、最初は事務費用に近接した支出目的（たとえば電波利用目的の研究開発や国際協力）を加え、次の段階ではもう少し離れた目的を追加し、そして現在では各種の補助金支出のように「事務費用」とは到底考えられない項目にまで電波利用料収入を支出できるように目的を拡大しています。

このように、法律条文の課した限定を少しずつ蚕食しながら電波利用料収入の支出範囲をなしくずしに拡大する方策は、理由の如何にかかわらず、法治国における正しい財政運用ではありません。もとより電波利用に関して各種の政策を実施する必要があることは当然ですが、その財源は、政策ごとに必要性を明示して調達すべきものです。実際には、事務費用を大幅に超えて国民から徴収した利用料を「貯金」し、これを支出して政策財源に振り向けることになっています。上記電波法の改正は、このことを形式上合法化するための手段でした。

これらの理由から筆者は、従来および現在の電波利用料制度とその運用には、国民の負託に反するという重大な欠陥が含まれていると考えています。別言すれば、現在の電波利用料は実質的に「電波税」に転化しているにもかかわらず、これが形式上「事務費用のための負担」として徴収・支出されているため、租税一般に課せられる財政規律を免れる結果になっているということです。「現在の電波利用料は事務費用を偽装した電波税である」と述べても過言ではないでしょう。もし民間企業が内容と異なる名目を冠した収支記帳（つまり偽装記帳）をおこなったとすれば、法的責任を問われるでしょう。

そしてこのような電波利用料の増収と、電波の稀少化・電波価値の増大という事実が短絡的に結びつけられて、電波利用料が実質上のレンタル（地代・家賃と同様の使用料）の性格を持つと理解（誤解？）されるケースが生じました。事実、他国でオークションが始まった後に、総務省は「日本でも電波を無料で使っているわけではない。いわばオ

ーションの代わりに電波利用料を取っている。」という趣旨の説明をすることがあります。しかしながら筆者の計算では、日本の電波利用料はその経済価値を表現する使用料の数十分の一という低水準に据え置かれており、この点からすると日本の電波利用は実質上「無料」と言ってもよい状態にあります（下記 IIA）。

以上をまとめると、現在の電波利用料支出（とくに携帯電話分）の実体は、法律が定めた「事務費用」という目的を完全に逸脱した状態にあります。またその金額は、一方で事務費用の実額を大幅に超えています。他方で電波の経済価値を反映する使用料と比較したときはその数十分の1にすぎない低水準にあるとすることができます。

**問 ID： 望ましい電波利用料のあり方： 将来、電波利用料はどのような形をとり、どのように運営されるべきでしょうか。**

答： 「あり方」について提案するためには、まずその拠って立つところ、つまり基本目的を明らかにしなければなりません。以下は、「国民共通の資産である電波を、国民全体の利益のために効率的に利用するための電波利用料」であることを基本目的とした上での提案です。

現在の電波利用料は、その内容によって「電波管理事務費用（以下事務費用）」と、「電波賃貸料（レンタル）」に二分することを提案します。

第1の事務費用（あるいは規制料）は、電波を管理するために必要な公的機関（現在は総務省の担当部局、将来独立規制委員会が設置されればその担当部局）を維持・運営するための経費です。免許等手数料、記録（データベース）作成・維持費用、不正使用監察費用等が主要項目です。事務費用ですからその金額は「実費」によって決めるべきです。（もちろん事務合理化など実費節約のための不断の努力は欠かせません。）また事務経費ですから、その金額は「電波の価値」とは無関係に決まります。電波関係の政策経費、たとえば研究開発費、各種の補助金、補償金などをこのカテゴリーに入れ込むことは厳禁すべきです。

第2の電波レンタルは、国民の共通資産である電波を利用する対価であり、その金額は電波の経済的価値によって定めるべきものです。現在の電波利用料から上記事務費用を除いた部分（以下電波税部分）は、経済的価値に対応するレンタルの一部と考えるべきでしょう。

電波の効率的利用のため、とりわけ低効率の電波利用から高効率の利用への移行を促進するためには、電波の利用者に経済的価値を反映するレンタルを支払う義務を課することが必要です。そのために「電波の経済的価値」を定めなければなりません。電波

の新規割当のためのオークション、電波の二次取引などで実現される価格が参考になります。つまり、これらの市場メカニズムの導入と、(既利用者に対する)電波レンタルの導入とは車の両輪とすることができます。まずオークションとオークション対象電波の二次取引を導入し、その結果を見ながら非オークション免許保有者への電波レンタルを少しずつ導入していく方策が实际的でしょう。

なお、電波レンタル収入は、オークション収入と同じく「国民共有資産からの収入」ですから、他の国有財産収入と同じく(実質的にも)一般会計収入とすべきです。(土地などの固定資産税収入が、固定資産所有者の受益を目的として支出されていないことと同じです。)これに対応して、電波に関する各種の政策費用は、(他目的の政策費用と同じく、実質的にも)一般会計支出によって賄われるべきです。

現行の「電波税部分」を上記電波レンタルに円滑移行させるには、さらにいくつかの工夫が必要でしょう。

(本項目増補予定)

## II. 電波利用料の水準(特に放送関係)について

**問 IIA: 電波の経済的価値(一括払、年払)の試算:** アナログ停波によって新たに利用可能になる電波 132MHz(放送跡地)の価値が、『アナログ停波の時期は妥当か——経済学の視点で検証する(上)』<sup>2</sup>[3]の中で1.7兆円と記されています。これはどのように算出したのですか。また1.7兆円の価値を持つ電波に対して支払われるべき年間の電波利用料417億円は、どのように算出したのですか。別の箇所((上)[4])では、「現行の電波利用料率を新しい132MHzに適用して得られる利用料額は、同電波の年間価値である417億円の数十分の一に過ぎず、無償に近い」とありますが、その根拠を示してください。

答: デジタル移行の跡地電波132MHzの1.7兆円(一括払)という金額は、筆者が「電波価値は人口と平均所得に比例する」という前提に立ち、米国のオークション落札額から日米の人口・所得データを使用して計算した結果です<sup>3</sup>。また電波の年間利用料は、1.7

<sup>2</sup> 鬼木甫、日経ネット IT+PLUS、ネット時評『アナログ停波の時期は妥当か——経済学の視点で検証する(上)』2008年4月7日、『同(下)』2008年4月15日。

<http://it.nikkei.co.jp/business/netjihyo/index.aspx?n=MMITs2000007042008>

なおより詳しくは、鬼木甫、本間清史『アナログテレビ放送停止(停波)』の経済分析

<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/fumihom/Kenkyu/Kyodo/oniki/noframe/download3/200711ai.pdf>を参照。

<sup>3</sup> 前掲鬼木・本間論文、p.17。



兆円に年間利率 2.4% を乗じて計算できます<sup>4</sup>。電波を所有する政府の立場から言えば、電波の使用料をユーザから毎年徴収することは、電波を「売却」して得た収入 1.7 兆円を年 2.4% の利率で貸し付けて利子収入を得ることと同等ですから。結果は 132MHz で年間 417 億円です。

他方で 3GHz 以上にのぼる電波全体の幅は、132MHz の 22.7 倍 ( $=3,000/132$ ) を超えますが、この全体に対する電波利用料合計が現状で数百億円程度にすぎないので、これを「数十分の一」と表現したわけです。

同じことを地上放送用電波だけを取り出して試算すると、現在は地上放送用電波全体の 360MHz ( $=6\text{MHz} \times 60$  チャンネル) に対して 35 億円程度の利用料 (下記 IIB) ですから、1MHz あたりでは 0.097 億円 ( $=35/360\text{MHz}$ ) です。市場価値に基づく放送用電波の利用料は、上記のように 132MHz に対して 417 億円ですから、1MHz あたりで 3.16 億円 ( $=417/132\text{MHz}$ ) になり、両者間の比率は 32.5 倍 ( $=3.16/0.097$ ) になります。もとより電波の経済価値は利用目的によって変わり、この結果は概算にすぎませんが、大体の目安にはなると思います。

**問 IIB: テレビ局の電波利用料(1):** 現在テレビ局は年間 3 兆円以上の売り上げがあるのに、電波利用料は 2009 年度でも 35 億円程度に過ぎず、使用電波帯域の大きさや携帯電話事業者の負担額に比してあまりに安すぎると言われています<sup>5</sup>。テレビ局が支払うべき電波利用料は年間いくぐらいが妥当でしょうか。

答: 「妥当な電波利用料」は、電波利用料徴収の目的によって決めるべきものです。電波法が規定しているように「電波行政にかかる事務費用の充足」が目的であれば、妥当な額は実費によるのが適切です。35 億円でもあるいは多いかもしれませんし、もちろん放送局だけでなく他ユーザについても、現行利用料額は事務費用をはるかに上回っています。米国の規制料 (上記 IA) の中で放送局の料率は、都会地の最も条件の良いところで、1 地域 (market) あたり 18,000 ドル ( $\$1. - = ¥100$  で計算して 180 万円) です。

他方「電波の経済価値に当たる使用料」として徴収するのであれば、大体の見当をつけるための数値ですが、以下のように計算できます。放送用電波 1MHz を日本全国で使うときの一括払金額は 131 億円になります<sup>6</sup>。したがってテレビ 1 チャンネル 6MHz を全国で使うとしたときの年間利用料は 18.86 億円 ( $=131 \text{ 億円} \times 6\text{MHz} \times \text{年間利率 } 2.4\%$ )

<sup>4</sup> 同上、pp. 18-19。

<sup>5</sup> 河野太郎『本邦発公開?』2008年2月<<http://www.taro.org/blog/index.php/archives/822>>。

<sup>6</sup> 前掲鬼木論文(上)[3]。

です。かりに首都圏のテレビがカバーする人口を 3,000 万人 (=日本全人口の 1/4) とすると、首都圏キー局の 1 チャンネル年間利用料は 4.7 億円 (=18.86/4) になります。ただし 2009 年夏においてはデジタル・アナログのサイマル放送が実施されており、1 局あたりチャンネル 2 個を使っています。また首都圏全体で使える 60 チャンネル・360MHz のうちには、混信防止他の理由から空けてあるチャンネルもあります。これらの理由から、「放送チャンネルの経済価値を厳密に算出」することは困難です。

現在の利用料の実体は、IB の末尾で述べたように事務費でも経済価値でもなく、その中間の曖昧な存在です。したがって利用料徴収の目的自体が不明であり、「妥当な利用料金額」を出すことはできません。また現在徴収されている電波利用料額単価には客観的な根拠が無く、総務省が恣意的に定めた数値と言わざるを得ません。

**問 IIC: テレビ局の電波利用料 (2): テレビ局の電波利用料が安いのは無線局の数が少ないため、ということですが、キー局や NHK は無線局をいくつぐらい持っているのでしょうか。**

答: 電波利用料の単価は、無線局を出力別・地域別に大まかに区分して定められています。放送用無線局は東京タワーのように大きなものから、辺地の小型中継局まで多種多様です。電波出力もカバーする人口も、何千倍もの差があります。これらの放送用無線局数を合計したデータを筆者は手許に持っていませんが、全国で数千~20,000 局どまりと思います。テレビ局の電波利用料の合計は、これらについてそれぞれの単価を適用し、合計したものです。

これと比較して、携帯端末局は平均 1 人 1 台程度普及しており日本全体で 1 億近くに達することから、携帯端末ごとの利用料が年 250 円でも、合計すれば巨大な金額になります。その結果、携帯用に使っている電波帯域と比較したとき、テレビ局の電波利用料が低すぎると感じられるわけです。

このことは、基本的には事務経費・経済価値のどちらでもないという現在の電波利用料の目的の不明瞭さと、上記 IIB の末尾で述べた現行電波利用料単価の恣意性(政治的考慮?)から生じた結果です。結局、テレビ局の電波利用料が安いか否かについては、電波利用料の目的を明確に定めなければ判断できないと言うべきです。

### III. **電波オークションはなぜ必要か**

**問 IIIA: 電波オークションは世界の潮流: 電波オークション反対論者は、欧州でオークシ**

ョン価格が高騰し 3G への移行が遅れたことを反対の理由に挙げますが、これについてどのように考えますか。

答： たしかに欧州の 2000～2001 年 3G オークションでは落札価格が上がりすぎて失敗し、3G の普及にマイナスの影響を与えました。(その後、オークション経過の研究がなされ、失敗の理由もいくつか挙げられており、以後のオークション実施の参考にされています。) しかしながら欧州 3G オークションは、世界各国で現在まで実施された電波オークションのうちの 1 ケースにすぎません。同年以降、多数の電波オークションが実施されており (米国だけでも 1994 年のスタート以来 80 回以上)、その大部分は「失敗」していません——したがってニュースにならず、日本ではあまり知られていないのです。

実は電波の新規割当をオークションによって決めることは、世界的なトレンドであり、最近ではあたりまえになっています。世界の主要先進国でオークションあるいはオークション結果を参考にした電波利用料 (一括払あるいは年払) の徴収を避けているのは日本だけです。OECD 加盟 30 ヶ国の中で、すでに 23 ヶ国がオークション採用済あるいは準備中であり、未採用は 7 ヶ国になっています。日本以外の未採用国としてはスペインのみが主要国で、他はヨーロッパの小規模国 (アイルランド、ポーランド他) です。また OECD 非加盟国でも、台湾、香港、シンガポール、ブラジル、アルゼンチンを含む多数の中進国や、インド、フィリピン、インドネシアのような新興国でもオークションを採用しはじめています。タイもこのほど採用に踏み切りました。お隣の韓国でも準備中と聞いていますし、中国も検討中の模様で、いずれ本格的に踏み切る時が来るでしょう。

他方、一度オークションを開始した国で、失敗の可能性がある等の理由から撤退し、旧来の比較審査方式に後戻りしたケースは全く聞いていません。それは、オークションが電波の有効利用をもたらす公正・公平な割当方式であることが広く知られるようになったからです。残念なことに古い方式に固執している日本は、世界の流れにひとり取り残されつつある状態です (本項目末尾の表を参照)。

電波利用が急増し、電波が稀少化してその価値が上がったのですから、それぞれの価値に応じた支払をするのが当然で、オークションはそのための 1 つの方法 (電波の初期割当時にその経済価値を一括して支払う方法) です。電波利用の「年払額」で競う「リースオークション」もあります。また「電波利用権の二次市場」制度が欧米ですでに導入されています。

一般に、経済価値から離れた利用を放置すると、多数の不合理・不経済が出てきます。たとえば、利用料が過度に低いとユーザが「電波を節約する」努力を怠るようになり、電波利用の効率化が阻害されます (ID)。さらにその結果、「電波節約のための新しい無

線機器を開発する」インセンティブが失われ、この分野で他国との技術開発競争に後れをとることになります。そしてこの種のマイナスが長きにわたって積み重なることが日本経済の活力を弱め、経済成長を遅らせるのです。

何事でも新しい試みに失敗はつきものです。失敗をおそれて足踏みを続けることから進歩・成長は生まれません。考えてみれば、われわれは個人としても社会全体としても、過去における失敗に学び、それを克服することで新しい境地を開いてきたのではありませんか。何年も前におこなわれた欧州オークションの失敗例だけを強調してオークション導入をためらうのは、納得できる議論ではありません。

#### 電波オークション採用国と未採用国

	オークション採用 (準備中を含む)	オークション未採用
OECD 加盟国 (計 30)	アメリカ、イギリス、イタリア、オーストラリア、オーストリア、オランダ、カナダ、韓国、ギリシャ、スイス、スウェーデン、スロバキア、チェコ、デンマーク、ドイツ、トルコ、ニュージーランド、ノルウェー、ハンガリー、フランス、ベルギー、ポルトガル、メキシコ (23)	アイスランド、アイルランド、スペイン、 <u>日本</u> 、フィンランド、ポーランド、ルクセンブルグ (7)
OECD 非加盟国	アルゼンチン、イスラエル、インド、インドネシア、ウルグアイ、エジプト、エストニア、キプロス、シンガポール、スロベニア、セルビア、タイ (2009年9月)、台湾、フィリピン、ブラジル、ブルガリア、ホンコン、マレーシア、ラトビア、ルーマニア (20)	中国、パキスタン、ベトナム、ロシア、他多数 (アラブ諸国、アフリカ諸国など)

Source : OECD 資料 <www.oecd.org>、3G Newsroom.com 資料 <www.3gnewsroom.com> から作成

**問 III B : テレビ電波のオークションとテレビ事業への新規参入 :** 公平・公正の観点から、今後、テレビ局も電波オークションで「電波を買う」あるいは「市場価値に相当する利用料を支払う」ことを選択肢に入れるべきです。全世界的に見て放送局がオークションで電波を買った事例はあるのでしょうか。ないとすれば、日本を含め、今後とも公共性の高い放送局はオークションの対象外とすべきなのでしょうか。

答 : 放送は電波利用の中でも公共性の高い分野とされ、そのためオークションの適用は他

利用目的よりも少数です。それでも放送免許をオークションで発行した例が無いわけではありません。米国では、2005年に111のFMラジオ放送局（Auction #62）、2006年に11の（アナログ）テレビ放送局（Auction #64）免許をオークションで発行しました。イギリス、フランスにも例があります。また米国では、デジタル化完了後のテレビ局免許は、すべてオークションにかけられると聞いています（2009年7月に来日したジェーン・マーゴ NAB 上級副社長の談話）。

筆者個人は、一般の電波利用はもとより、放送局も新規参入についてはオークションを適用し、また既存事業者の場合はオークション相当額の年間利用料を支払うようにすべきと考えています。放送サービスはたしかに公共性を持っていますが、そのことが経済的に価値のある対象を無料で入手することを認める理由にはなりません。政府など公共機関であっても、経済価値のある対象の入手・使用には正当な代価を支払うべきであり、また実際に土地代や物件費などの形で代価を支払っていることがその理由です。これらを「公共性」という理由から強いて「無料」にして経済価値と離れた状態を導入すると、トラブルを生ずることになります（上記 IIIA）。もちろん供給が潤沢で余剰が出るような対象は無料でよいのですが、希少な対象にはその価値に応ずる支払いが必要です。電波は、つい20～30年ほど前まで十分な供給があったので政府による比較審査で間に合っていたのですが、最近の利用急増から余剰が使い尽くされ、今や不足状態に入っているわけです。

なお地上放送への新規参入について、現在進行中のデジタル移行が完成し、アナログ放送が停波された後において、デジタル放送用チャンネル（38個、chs. 13～50）には多数の空きが生じます。また技術進歩（SFN技術など、米国ではすでにFCCがSFNの導入を決定済み）により、チャンネル利用を整理・効率化してこのような空きチャンネルをさらに増加させることが可能です。これが実現された後において、現在のように各地域最大5～6局の地上放送局のみが電波を使用する状態が続くと、38個のチャンネルの大半が空くことになります。

このような空きは「ホワイト・スペース」と呼ばれ、無線インターネットなどへの開放が主張されています。筆者は、ホワイト・スペースの開放に賛成ですが、これと並行して地上放送についても新規参入が考慮されるべきと考えています。日本では、これまで数十年間、地上放送への新規参入をほとんど認めてこなかったため、他先進国に比べて地上放送局数が異常に少なく、バランスを欠いています。デジタル放送では、インターネットとの連携を含め、新しいサービスの開発・供給が可能になります。また放送という手段は、多数の受信者に安価に情報を送ることができるので、豊かなビジネス・チャンスを与えます。デジタル放送チャンネルの新しい利用への途を拓けた上で、オーク

ションによって徐々に地上放送チャンネルへの新規参入を実現し、日本の地上放送とその周辺の情報活動をより活性化することが望まれます。

#### IV. 独立規制委員会（日本版 FCC）の創設

**問 IVA：** 民主党政権では、米国の FCC のような独立規制委員会（通信放送委員会、日本版 FCC）を作るとのことですが、これについて意見を述べてください。

答： 米国のように大統領や行政府から独立した「独立規制委員会」を作ること賛成します。理由は第 1 に、電波管理などの規制内容が政治利権に左右される危険を防ぐため、第 2 に、中立・公平を目的とする規制業務と、積極的な戦略を必要とする振興行政を区別して両者間の混同を防止し、それぞれの目的達成に資するためです。

経済発展の原動力である自由な競争や自発的な創意・工夫を重視する立場からすれば、規制はいわば「必要悪」です。しかしながら通信・放送分野では、その特色から、社会全体の利益を実現するために多数の規制を避けることができません。規制の対象として、電波など公的資源（空間）の配分、機器・サービスの標準化に加え、ユニバーサル・サービス、規模・範囲の利益や電波など不可欠手段の保有から生ずる独占、セキュリティ、コンテンツ関係（無形財産権、弱者保護等）の問題を挙げることができます。

基本ポイントは、社会全体の見地から課せられる規制が、個別利害に直接影響することにあります。規制当局は、消費者個人、事業者、集団・階層に対して強大な権力・影響力を持ち、司法に近い立場に立つことさえあります。また規制ルール（規則、政省令に相当）を作る必要があるため、対象分野内で「立法権」を持つことにもなります。（もちろん国会で作られる法律の範囲内のことです。）当然のことながら、規制当局には、公正・中立・透明性・合理性そして厳格な規律が求められます。規制当局は、時の政治権力や社会の部分的な利害に左右されず、社会全体の利益に奉仕することを目的として運営されなければなりません。そのために、規制当局が他組織から独立していることが必要なのです。

容易に想像できることですが、規制当局が独立せず、規制とは異なる目的（たとえば産業振興）を持つ組織と一体化している、あるいはその強い影響下にある場合、公正・中立をはじめとする規制の目的が達成できない可能性が高くなります。最も望ましくない結果は、規制権力の濫用・悪用です。規制当局は強大な権力・影響力を持っているため、これを自己の利益のために利用しようとする他組織や事業者からの圧力に常にさら

されています。規制当局が独立していても、この種の圧力に負けないためには、運営上多大の注意が必要です。そしてもし他の目的（産業振興）を持つ組織と一体化していると、規制権力を他の目的に濫用する誘因を斥けることが困難になります。また異なる目的的活動が組織内に混在していると、外部からの見通しが悪くなり、不適切な「内部操作」のチェックが難しくなります。

これらの理由から、大多数の先進国、一部の中進国・新興国では、通信・放送規制を担当する独立規制機関（委員会）が設立されています。米の FCC、英の OFCOM、仏の CSA（放送のみ）、韓国の KCC、タイの NCC などがその例です。日本では（通信・放送分野外ですが）公正取引委員会（公取）がこのカテゴリーに入ります。これらの組織が「独立」していることの重要性は、「もし公取が経産省の一部局であったらどのような事態が生じたであろうか」を想像すれば明らかでしょう。

日本の場合、これまで通信・放送規制が独立していなかったことから生じた弊害の 1 つは、電波利用料の徴収と支出の現状に示されています（上記 IB）。現状は、「規制権力を背景として徴収した電波利用料収入を、法規定を実質上形骸化させた上で、目的区分が不明確なまま多数の政策目的に恣意的に支出」しています。その結果、予算の組織的・効率的な使用が妨げられています。

一例は、現在進行中の「放送デジタル移行」のための費用の大部分を携帯電話ユーザが負担していることです。この施策は、たとえば鉄道やバスの利用者から通行料を取り立て、その収入を高速道路の改修・移設に使うことに類似します。もしこのことを実行すれば、批判が集中するでしょう。しかしながら、現在は通信・放送の規制業務と産業振興が一体化して運営されており、その結果両者の予算も区別されていないため、電波利用料の恣意的な支出について外部から実情を知ることが難しいのです。また、このような恣意性や不透明性が、各種の利権の温床になります。もちろん、現在実施されている通信・放送政策で結果的に国民全体のために役立っているものはあるでしょう。しかしながら、上記の欠陥、つまり「規制権力の濫用・悪用」は、規制当局に対する国民の信頼を損じ、国民全体の利益を損じるものです。

独立規制委員会の創設は、規制権力の悪用・濫用を避けるための近道であり、そのための必要条件でもあるでしょうが、十分条件とは言えません。独立規制委員会が社会全体の利益に向けて有効に機能するためには、組織原理と規律、人事・評価のあり方を含め、多数の要件を整える必要があります。これらの具体的な内容についての検討は、今後の課題です。（本項目増補予定）

（以上）