IT 革命を実現させる電波政策に関する提言

2001 年 1 月 31 日

提案者

『学術振興会未来開拓事業「電子社会システム：電子社会と市場経済」プロジェクト』『経済政策サブプロジェクト（略称：ITME-EPSP）』（略称：『通信と放送の研究会』）

共同代表

鬼木　甫（大阪学院大学経済学部教授，大阪大学名誉教授）

奥野　正寛（東京大学大学院経済学研究科教授）

研究会メンバー（五十音順）

池田　信夫（国際大学グローバル・コミュニケーション・センター教授）

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）

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）

賛同者（順不同）

氏名（所属、職名）

IT 革命を実現させる電波政策に関する提言（要約）

通信と放送の研究会　　2001 年 1 月 31 日

提言項目

1. 電波資源の配分に競争を導入するため、オークション採用の検討開始を。
2. 電波資源の利用効率を上げるため、電波再配置の検討開始を。
3. 電波資源に関する情報公開を。

背景

電波資源を有効に活用できるか否かは、IT 革命実現の１つの鍵である。政府の「IT 戦略会議」は昨年末に、電波の有効利用を含む「IT 基本戦略」を発表した。電波資源は国民共有の資産であり、国民全体の便益のために効率的に利用されるべきものである。本提言は、電波資源の利用にかかる問題点を明らかにし、改革の提案を行う。

電波の問題は、その管理制度が古くなってしまったことから生じている。電波資源は、従来は供給が需要を上回る自由財であった。政府当局は、「周波数帯域」を裁量で割り当てる（無線局免許を発行する）だけで済んでいた。最近の電波利用の急速な拡大によって、電波は稀少資源になりつつあるが、旧来の電波割当制度がそのまま残っているため、非効率・不透明な使用が依然として続いている。それは、旧来の方式が電波の使用者側に既得権を生じたこと、効率的な利用に必要な電波資源の割当と再配置がほとんど行われなかったことに起因する。期限が来た無線局免許の更新を繰り返すうちに、申請内容の審査が空洞化し、電波が稀少化しはじめたときには、すでに既得権が成立していたのである。

さらに、旧来の割当方式は、国民共有の電波という資産を、適正な対価を徴収することなく私企業に使用させる不公正・不公平な配分であり、また、それは既得権益を発生させ、腐敗・癒着など不祥事の温床になりやすいという欠点を持っている。

技術の急速な進歩と電波資源の稀少化の事実を現制度の欠点と併せて考えれば、制度改革の必要は明らかであろう。電波資源に対する需要は将来において確実に増加するから、現状のまま推移すれば、「電波が利用できないために、新しい技術やサービスが開発されてもその便益を享受できない」状態、そしてさらに、「電波が利用できる見込みがつかないから、新しい技術やサービスの開発意欲自体が失われる」状態に立ち至ってしまう。IT 革命の進行を考えれば、残された時間はほとんどない。われわれは、従来の方策を根本的に検討する必要に迫られている。

米国をはじめとする先進諸国の過半では、オークションによる競争導入を軸とする電波資源配分制度の改革が進行中である。米国およびヨーロッパ諸国では、いくつかの問題はあるもののオークションがプラスに働いたと判断している。日本は、これら諸外国の経験を参考にしつつ、「後発の利益」を生かしながら改革を進めるべき位置にある。

電波資源を国民全体のために効率的に利用するには、その配分にオークションによる競争を導入すること、つまり電波資源（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。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。

もとより、電波オークションについては、「オークション代価の消費者・ユーザ価格への転嫁」と、「落札価格の極端な高騰（Winner's curse）」が批判されている。しかし、米国の例などを見ると、オークション費用がそのまま価格に転嫁されるといったケースは観察されていない。また、落札価格がサービスの市場価格にすべてそのまま転嫁されると考える理論的な根拠もない。かりに一部に転嫁が生じた場合でも、オークション収入は減税あるいは赤字国債発行抑制の財源となり、消費者・ユーザに還元される。また Winner's curse は、オークション参加者の判断の誤りから生じた例外的な事態である。それは判断を誤った事業者の負担に帰し、消費者・ユーザの負担にはならない。

なお、米国・ヨーロッパ型の電波オークションは、「電波の半永久的使用権」を実質上成立させ、将来における電波資源の効率的利用に障害をもたらす。電波資源は隣接する帯域間でプラスの外部性を持っており、将来一部の電波を「収用」し、再使用することが、大きな便益をもたらす可能性がある。そのとき、電波の「半永久的使用権」が実質上成立していれば、収用時の「ゴネ得」等のトラブルを発生する。オークションを日本で実施する場合には、海外の経験を考慮して、「半永久的使用権」の成立を防止する必要がある。

「電波資源の配分にオークションを採用し競争を導入すべきである（提言）」：

オークションには欠点もあるが、利点と比べればはるかに小さい。IT 革命を早期に実現するため、われわれは政府が「将来における新たな無線局免許の発行時において、電波資源の配分にオークション方式を採用するための検討を開始すること」を提言する。なお、具体的なオークションの方式やそれに伴う制度・手続については複数の選択肢がある。こうしたオークションの制度設計については、今後検討を進め、別途提言を行う予定である。

電波資源の「再配置」が必要（提言）

現在の日本の電波資源については、高度利用と低効率利用が混在している。電波資源全体のフロンティアは盡きかけており、優良なフロンティアはもはや残っていない。したがって、今後における IT 社会の展開に伴って生ずる電波需要の増大をまかなうためには、「電波資源の再配置」を図る他に途はない。

電波資源の「再配置」は、解決が極度に困難な課題であるが、本提言は、「再配置費用を最小限に抑えつつこれを逐次実現するための制度設計・システム設計の必要」を指摘する。とりわけ国民全体の便益を重視する立場から、電波の実質無料使用という既得権を再検討し、現在遊休している、あるいは低効率で使用されている部分については、効率的な使用のインセンティブを設ける必要がある。

「電波資源を競争的に活用するために、『無線局免許内容を保有するデータベース』を一般に公開すべきであり、政府当局はそのための検討を開始すべきである（提言）」

現在の政府当局による電波資源の管理では、その使用状態の概略のみが公表されているだけで、詳細（どの電波資源を、誰が、何の目的に、どの程度使っているか）については非公開になっており、電波を使うビジネス・技術についての創意工夫を阻害している。政府当局による早急な「情報公開」を要望する。

結語

電波資源の効率的な利用は、IT 革命の成否を左右する要因である。長期的・構造的な問題への取り組みの先延ばしは、国力を弱め、将来世代の経済基盤を弱体化する。本提言は「早急なオークション・再配置の検討と情報公開」を主張している。検討自体を先延ばしにして、「電波資源の失われた十年」にすることは許されない。本件に関する権限と責任を持つ政府当局が、勇気と英知をもって敏速に事に当たられるよう、切に希望するものである。