ＩＴ革命を実現させる電波政策を（経済教室（２／１／０１）原稿）

鬼木　甫

大阪学院大学教授

電波資源を有効に活用できるか否かは、ＩＴ革命実現の一つの鍵である。政府の「ＩＴ戦略会議」は昨年末に、オークション方式も考慮に入れた「電波の公正・透明な割当」を含む「ＩＴ基本戦略」を発表した。電波資源は、国民全体の便益のために利用されるべき国民共有の資産である。

（電波使用の現状）

電波の経済的性質は、「土地」資源にたとえると分かりやすい。電波は土地と同じく「使っても減らないが、容量に上限があり、過度に使うと混雑が起きる自然資源」である。土地や海洋が物理的スペース資源であるのに対し、電波は電磁的スペース資源である。両者は、宅地のような排他的使用と、道路・広場のような共同使用ができること、その利用に建物のような「設備」を必要とすることなど、多くの共通点を持っている。

電波使用はすべて政府（総務省）が割当てることとなっており、原則５年期限の無線局免許が区画（周波数帯域）ごとに交付されている。また免許人から管理費相当分が徴収されているが、土地賃貸料にあたるものは無く、電波利用は基本的に無料である。

電波資源全体をかりに日本の国土にたとえれば、利用に便利な平野部は割当が終わっており、山地の利用も拡大中である。しかしながら実際には、都会地でも遊休・低利用の区画が残っている。他方、電波資源全体の区分と柵囲い（周波数の無線業務別分配）は済んでおり、その意味で、制度的に余分の電波は無い。

（電波使用の問題点）

現在の電波の問題は、その管理制度が実情に適合しなくな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ため、政府が周波数帯を裁量で割り当て、免許更新を繰り返しても問題は生じなかった。しかしながら、携帯電話など電波利用の拡大から電波が稀少資源になり、多数の矛盾・欠点が表面化している。

第一に、電波資源の非効率な使用が多い。電波が余っていた時代の「ぜいたくな」割当の多くがそのまま残り、新規サービス用の電波使用が狭い帯域に押し込められたため、土地でいえば「高層ビルの隣の広い空地に雑草が生えている、平屋がまばらに建っている」状態が生じている。効率的な利用に必要な電波資源の割当と再配置が行われなかったから

oniki@alum.mit.edu
www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/

である。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、すでに無料使用を続ける「既得権」が成立していたのである。

この状況下で、電波資源の節約・高度利用のための技術進歩の貢献は大きく、飛躍的な高度利用技術が出現する可能性も否定できない。しかしながら、現状のように、一方において電波資源の非効率な利用を放置したまま、他方において高度利用技術の開発のみに依存する（建物の高層化だけに注力して、近くに残っている空き地の活用を考えない）ことは、国民全体にとって有利な方策ではない。

次に、電波の割当が政府当局の裁量に拠っているため、新しいビジネスや新しい技術を開発しても、必要な電波の割当を受けることが容易でない。新規参入に対する障壁が高いのである。最近の次世代移動電話用の電波の割当の時でも、用意された帯域の数は既存事業者の数と一致していた。また、電波資源に関する情報が非公開であるため、中小メーカー・ベンチャー型のメーカーは、どの電波資源について新製品の開発機会があるかの判断がつかない。

上記に加え、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、それが権益を発生させ、不祥事の温床になりやすいという欠点を持っている。

（電波に関する制度改革の必要）

電波資源の稀少化の事実と現制度の欠点を併せ考えれば、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。

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は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。

（電波資源の配分にオークションを採用し競争を導入するべきである）

電波資源の効率的な利用は、その配分にオークションによる競争を導入すること、つまり周波数帯域への需要に対し新旧を問わず平等の機会を与え、公正競争で配分を決めることによって実現される。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

oniki@alum.mit.edu
www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/

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」が批判されている。しかし、米国などの例を見ると、オークション費用がそのまま価格に転嫁されたケースは観察されていない。また、落札価格がすべて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ても、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。また価格高騰分は、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、将来一部の電波を政府が「収用」し、新しい目的に再配分することが、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、収用時に「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」の成立等を防止する必要がある。

オークションには欠点もあるが、利点の方がはるかに大きい。IT 革命を早期に実現するため、政府は「将来における新たな無線局免許の発行において、電波資源の配分にオークション方式を採用すべき」である。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り、今後検討を進める必要がある。

（電波資源の「再配置」の検討が必要である）

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だが、「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」が必要であろう。とりわけ国民全体の便益を重視する立場から、電波の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。

oniki@alum.mit.edu
www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/

（政府当局は電波使用に関する情報を公開すべきである）

現在の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。（詳しくは「通信と放送の研究会」による「ＩＴ革命を実現させる電波政策に関する提言」http://www.telecon.co.jp/ITME/page7.htm **を参照されたい。）**

oniki@alum.mit.edu
www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/