

付属資料

A. 米国において一部の周波数資源に「実質上の私的所有権」が成立するに至った経過

米国における周波数免許制度の成立

今回電波法改正によって可能となった事業譲渡に伴う無線局免許承継・認定計画承継が周波数資源の使用権・所有権にもたらす効果を理解するためには、米国における周波数管理制度の変遷を明らかにすることが有用である。以下にその概要を述べる¹。

米国連邦政府による周波数資源管理は、1910年の「船舶無線法」と1912年「無線法」に始まる。それは無線通信の混線防止と船舶航行の安全確保を主な目的としていた。1920年代に到り、ラジオ放送（米国の場合すべて民営）が急速に成長し、放送局の開設が有利なビジネスとなって放送局数が増加した。しかしながら、1910年・12年の無線法はラジオ放送を想定していなかったので規定に不備があり、またこれに対応するべき議会による新法制定が遅れたため、放送局の開設が実質上野放しとなる Broadcast Chaos と呼ばれる事態が発生し、多数の混信・混乱と（船舶航行上の）危険を生じた。放送事業者の一部は、（米国の開拓時代に土地資源が先着順に分割・所有されたのと同様に）周波数資源についても先着使用者の所有権を認めるべきことを主張した。

米国行政府・議会はこの情勢を憂慮し、議会は新法制定に先立つ1926年12月に、「電波周波数資源については先着使用者による既得権・優先権を認めないこと、すなわち周波数使用免許の新規発行・更新にあたっては、免許取得者が、その免許期間の終了時に当該周波数にかかる一切の権利を放棄することを、あらかじめ免許取得前に明文をもって約束しなければならない。」旨の緊急措置（両院合同決議）を決定した。

1927年2月に米議会は「1927年無線法」を成立させ、また同時に連邦無線委員会（FRC、

¹ 詳細については、鬼木甫「米国の周波数オークション（1993年の「通信法」改正）」、『米国通信法研究会報告書』、通信機械工業会：米国通信法研究会、1999年2月、pp.127-272。
（<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/jpn/publication/199902a.html>）および「米国の周波数オークションと日本の電波資源」（発表資料）日本経済学会特別報告（横浜市立大）2000年5月13日
（<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/jpn/publication/200005a.html>）を参照されたい。

のちの FCC) を発足させた。同法は現在に至るまで、(初期免許の発行方式を除いて) 米国の電波周波数管理方式の骨格を与えている。とりわけ、周波数使用から生ずる既得権・優先権を排除するため、同法は明文をもって、(1) 周波数免許はその使用に対して与えられるものであり、その所有を認めるものではないこと、(2) 免許は限定された期間について与えられるものであること (無期限の免許を排除すること) 等を定めた。その文言は、現在の「通信法第 編 (無線に関する規定) 冒頭の 301 条に、おおむね 1927 年法当初どおりに受け継がれている²。

このように米国の電波管理においては、その基本法である通信法が、1927 年以来明文をもって電波周波数資源に関する私的所有権の成立を阻止し、また周波数使用から生ずる既得権・優先権を排除していたこと、つまり「周波数資源は連邦政府が公共の利益のために所有し、これを使用者に分配・割り当てるものであり、もし必要が生ずれば再分配・再割当を行うことも当然あり得る。」と考えていたことに留意されたい。このように厳格な規定が置かれていたにもかかわらず、同原則が少しずつ崩れて周波数に私有財産要素が浸透し、結局 1990 年代のオークション導入、つまり実質上の私的所有権 (永久使用权) の成立に到るのである。周知のように、市場メカニズムは個別主体の利潤追求動機に基づいているため、その「浸透力」がきわめて強い。米国での周波数の場合には、市場メカニズムが、いわば「制度の裏口」から浸透したとすることができる。それは免許の「譲渡」と「更新」を媒介とした。

まず「1934 年通信法 (1927 年無線法)」は、周波数使用免許の第三者への (有償) 譲渡、すなわち実質上の免許の売買を認める規定を含んでいた (現在の通信法 310 条(d)項)。譲渡には FCC (FRC) の許可を条件として課し、譲渡を受ける者 (免許の買手) が、免許の初期申請時に要求される資格要件と同一の要件を満たすことを求めている。しかしながら他

² 1934 年通信法第 編「無線に関する規定」冒頭の文言は下記のとおりである。”Title III –Provisions Relating to Radio, Part I-General Provisions, Sec.301. [47 U.S.C. 301] License for Radio Communication or Transmission of Energy. It is the purpose of this Act, among other things, to maintain the control of the United States over all the channels of radio transmission; and to provide for the use of such channels, but *not the ownership thereof*, by persons *for limited periods of time*, under licenses granted by Federal authority, and *no such license shall be construed to create any right , beyond the terms, conditions, and periods of the license.*” (イタリクス体は筆者が賦与)

方で FCC は、免許を譲渡される者が資格要件を満たすかぎり、他の有資格者と競争させることなく譲渡を容認すべきものとされた。この規定は、当時の一般の商慣習をそのまま反映したものであったが、厳密に言えば、そして規定が実際に適用される際の事情から考えれば、同 301 条の「周波数の私的所有権の排除規定」と矛盾する規定であり、周波数資源へ市場メカニズムを導入する法規定上の誘因となった。

さらにこれに加え、「1934 年通信法」は、周波数使用免許の期限到来時の更新 (renewal) を認めていた (現在の通信法 307 条(c) (d)項)。同規定自体は、免許更新を許可するか否かは委員会の判断に依るとしており、その判断条件について初期申請と更新申請との間に格差を設けていない。しかしながら、実際には、期限の到来した免許保有者の更新申請と、それと同程度の資格要件を満たす事業者が同免許に競争的に申請を提出した場合には、結局のところ前者の更新を認め、後者の申請を拒けることが多かった。とりわけ技術進歩に伴って放送など周波数を利用する事業への設備投資が増大すると、既投資分が無駄になることを避けるという経済合理性の点からもこの傾向が強くなった。また、免許期限到来前の、免許を含む事業全体の有償譲渡が上記のように認められていたことは、この傾向を一層助長した。免許資格の保有が事業継続の絶対条件であるため、「善意の」第三者が免許を含む事業全体 (設備、人員、組織など) を有償で譲り受けた場合、その後の免許更新を拒けて同事業者に巨額の損失を与えることが、社会通念上容認され難いからである。

このようにして、大多数の場合、すなわち特段の欠格理由が生じないかぎり、免許更新についてはこれをおおむね「自動的に」認めることが当然と考えられるようになった。すなわち、免許資格の範囲内で、かつ外的条件に変化が生じないかぎり、一旦許可された免許は「半永久的に」保有できるという期待を広く生じさせることになった。

しかしながら、第二次大戦前には、301 条と 310 条(d)項間の矛盾は一般には理解されなかった。無線局・放送局の所有権や経営権が譲渡される際には、周波数免許は譲渡対象に付随する「権利・資格」であると考えられるにとどまった。また、当時における経済発展と周波数利用技術の発展に対応して、周波数資源の需要がその供給を大きく上回ることは生

じなかった。経済理論の用語で言えば、周波数の需給が価格ゼロの点で均衡していたため、電波の公的管理と有償譲渡の容認が包含する矛盾が表面化しなかったのである。

ところが、第二次大戦後に到り、FM 放送、テレビ放送に加え、移動通信が普及した結果、周波数の商業目的の使用が増大し、実際の経済活動を通じて周波数の使用权の経済価値が増大した。そのため、周波数の使用权、すなわち免許に対する超過需要が生じ、周波数の経済価値を反映する市場メカニズムの必要が増大して政府による公的管理原則の矛盾が増大していった。しかしながら、ひとたび成立した「電波は私有財産ではない」とする考え方が「常識」として強く残ったため、議会が「周波数オークション制度」を定めるまでに長い期間を要した。

電波の政府管理という「常識」が、電波の商業目的利用の増大という情勢と、電波使用权の半永久的保有・有償譲渡の容認という既成事実に適合しなくなったことを主張し、一方で放送番組の中立性等のための規制を容認しながら、他方で周波数資源へ市場メカニズムを導入することが可能であるとする論議を起こしたのは、シカゴ大学の R. Coase 教授であった³。

比較聴聞方式、無差別選択方式による周波数割当

FCC による周波数割当は、1981 年の通信法改正に到るまで、「比較聴聞 (comparative hearings)」方式でおこなわれていた。FCC は、自己の管轄する周波数を用途別・地域別等に区分し、それぞれの区分について民間から免許申請を受け付ける。申請は、目的用途・資格等の条件を満たすかぎり許可される。単一の申請しか出されなければ問題はない。問題は、同一区分の周波数に対して 2 件以上の申請が出願された競合申請 (超過需要) の場合である。FCC (FRC) 発足当初においては、申請数が少なく、またその後においても技術進歩によって次々に新しい周波数資源が開発されたので、競合申請は少数に留まっていた。

³ Coase, R. H. [1959], "The Federal Communications Commissions," *The Journal of Law and Economics*, vol. II, 10, 1959.

しかしながら、AM ラジオ、白黒・カラーテレビへの周波数割当が終り、FM ラジオ放送や UHF テレビ放送の時代に入ると、申請免許数が急速に増大し、FCC は多数の競合申請の解決という重荷を負うことになる。

競合申請に対して、当初 FCC がとった方式が「比較聴聞 (comparative hearings)」である。免許申請者が、事業目的・計画に加え、自己の事業環境・条件等を詳細に記した申請書を FCC に提出し、FCC はその内容を検討して「最も公共の利益に適うと考えられる申請者を選び出し、免許を与える」方式である。申請書という事業活動の「外見」によって複数申請者から選び出すので、この方式は「美人投票 (beauty contest)」とも呼ばれた。

比較聴聞方式は、「周波数は米国民の共通資産である。」「周波数は、米国民の利益の増大のために使用されなければならない。」とする通信法 301 条の基本方針を直接的に実現する方式である。しかしながら、實際上それは重大な欠点を持っていた。

比較聴聞方式の欠点は、複数免許申請者間の競合から生ずる。名目的な手数料のみを支払うことによって免許が与えられるので、免許を入手できるか否かによって経済的利益に大きな差が出る。それぞれの申請者は、免許を入手するため、あらゆる手段を尽くして競い合うことになる。この結果、当初の免許獲得競争に敗れた事業者は、FCC への説明・不服申立に始まり、連邦最高裁判所への上訴に到るまで多くの法的手続きを使って免許を獲得することを試み、FCC および裁判所の業務量が急速に増大することになった。小規模 FM ラジオ局免許や初期のセルラー免許の場合、免許申請から許可までの期間が 4 年以上にわたるケースが多かったと言われている。

1970 年代末に到って移動電話技術が発展し、多数のセルラー免許の発出が計画された際に、これらの経験から、従来のような比較聴聞方式は費用・手間・時間が大きく、極端な非効率を生むと予測され、免許申請審理のための改善策が検討された。その結果、1981 年に、議会は通信法 309 条を改正し、同条に第 (i) 項を追加して、周波数使用免許の競合申請に対し、「無差別選択方式 (くじ引き方式、lotteries)」を採用する道を開いた。

1980 年代中葉に、無差別選択方式にしたがって多数のセルラー免許が発出された。旧来

の比較聴聞方式では、当初の免許申請から免許の決定・許可を経て実際の事業開始に到るまで、平均5～6年程度かかっていた。これに対し、無差別選択方式ではこれが2年程度にまで短縮された。

しかしながら、無差別選択方式では、免許申請資格が緩やかであったため、数万～数十万件の応募者が押し寄せる事態になった。そして、くじ引きの結果、実際の事業能力・意欲とは無関係の申請者が免許を入手し、これがセルラー事業を実行する事業者の手にわたるまで、依然として2年程度の期間を必要とすることになった。また多数の事業申請を代行する専門業者（application mills）の参入を招来し、上記欠点はさらに拡大された。また当然のことながら、無差別選択の結果、くじ引きに当たった申請者が多額の "windfall profits" を入手することになって極端に不公平な富の分配をもたらした、社会正義に反するとする批判も生じた。

これらの経過から、周波数免許発出方式の改良努力が続けられ、1993年に到って市場メカニズムの導入、オークション方式の採用が実現したのである。しかし米国では、前述のように、「電波の公共性を尊重」する考えが強く、「電波を私有財産として保有することを明文をもって否定」していた。そのため、政府による電波の売却を意味するオークション方式の導入には抵抗が多く、同方式が議会によって認められるまでに、1981年のくじ引き方式採用後、10年余の期間が必要であった。

しかしながら実際には、前述のように「免許更新」が無線法制定当初から当然視され、また比較聴聞の時代以前から「免許譲渡」すなわち「周波数使用权の再販売」が適法行為として認められていた。FCCの立場からすれば、当初定めた目的に沿って周波数が使用され、また使用主体が必要な資格要件を満たしているかぎり、免許の更新はもとより、その譲渡・再販売を禁止できない。周波数使用权の「購入」を希望する事業者は、一方でFCCに対して周波数の「使用資格免許」を申請し、これが認められた後に、代価を支払って周波数使用权を購入し、事業を開始することになる。この場合でも、名目上は周波数の使用权は免許条件の制約下であり、使用权が譲渡されても、それが「電波の所有権」を直接に

認めたことにはならないとされていた。

そしてこれらの結果、周波数使用権が市場で「流通」し、周波数帯に「価格」がつけられることになった。実質的には、周波数資源の再販売に関する「市場メカニズム」が成立していたのである。前記のように、周波数資源に関する「私的所有権」の成立は1925年の議会決議によって否定されており、1934年通信法301条において、その所有権（property rights）を認めない旨の明示的規定がある。しかしながら、周波数免許がほぼ自動的に更新され、かつ同使用権の再販売が認められてきた結果、実質上の「所有権・使用権」が、「FCCの定めた使用目的内で、また外国人・外国籍企業による使用を排除するという条件の下で」すでに確立されていると考えることができる。通信法309条(i)(1)項および(j)(1)項において、無差別選択あるいは競争入札の利用を初期免許の発行時に限る（免許更新時には適用しない）ことを定めているが、この規定は、間接的ではあるが、周波数の「（使用資格・目的に関する制限付の）所有権・永久使用権」の存在を認めていることを意味する。ひとたびくじ引き・オークションによって入手した権利は、これを他に譲渡したり、あるいは免許が欠格にならないかぎり、免許更新時においても継続するものと予想されるからである。また一旦オークションによって「販売」された周波数を後になってFCCが（何らかの正当化できる理由から）取り戻すことを望んだ場合でも、（戦争等の非常時を除き）FCCは使用者の言い値によって買い戻すほかはない。（オークションによって発行した免許の更新を拒否することは、理論上は可能でも、実際には不可能に近いとのことである。）

以上を要するに、FCCによる周波数使用権の「当初割当」は比較聴聞あるいは無差別選択という（非市場）メカニズムに拠っていたが、それ以後の再使用については、市場メカニズムのルールにしたがって資源配分がおこなわれていたとすることができる。したがって、1993年の通信法改正による周波数オークション制度の導入は、周波数資源配分の「初期市場」だけに関する変更であり、周波数使用にかかる長期的な経済効率よりも、周波数の当初配分における「公平・公正」にかかる制度変革であったと考えることができる。

米議会等におけるオークションの検討経過

「オークションによる周波数割当」制度が実現したのは、クリントン政権に入った 1993 年夏であるが、議会の審議はその 7 年前の 1986 年、すなわちレーガン政権の終期から開始され、議論の大部分は 1989 年以降、ブッシュ政権の期間を通して続けられた。その間上下両院では、周波数の取り扱いをめぐる多数の法案が提出され、「オークション導入」だけでなく、新技術の開発促進、PCS の実現、周波数の共用など関連案件が検討された。上下両院の委員会・小委員会では、延べ百人を超える官民の専門家を招致して繰り返し公聴会を開き、意見の陳述を受けた。また、FCC、NTIA に加え、PCS 事業者協会（PCS 導入に賛成の立場）、セルラー電話事業者協会（同反対の立場）は、周波数問題に関するコンファレンスを開いてそれぞれの立場から意見を表明し、また当然のことながら、オークション導入の利害関係者は活発なロビー活動を展開した。

7 年にわたる検討期間の当初は、両院委員長、小委員長をはじめ、大部分の議員がオークション導入に反対の、あるいは懐疑的な立場をとっていた。しかしながら論議が進むとともに、オークション提案は議会内外で少しずつ支持を拡げ、1992 年夏までに、オークション導入に向けての大勢が決まった。

上記検討期間は、大別して、前半(1986 - 90 年：第 100 議会第 2 期、101 議会、102 議会)と、後半(1991 - 93 年：第 103 議会と 104 議会第 1 期)に分かれる。前半は、オークション制度の「説明・理解」と、「周波数共用」「創始者優遇制度」などの関連案件の策定・提案の期間であった。後半においては、オークション導入に伴う問題点、とりわけ、オークション制度を「試行」的に採用することの是非、小規模事業者等に対する参入機会の確保、既存マイクロウェーブ使用者との調整、オークション収入を最大化するように制度を作るべきか否か、同収入の取り扱い方等の問題が検討され、各分野の利害を代表する委員・議員によって法案に多くの修正が加えられた。最終的には 1993 年夏に、上下両院協議会での妥協結果が、僅差で両院を通過した。

また「周波数オークション」は、連邦政府予算審議の一環として検討された。オークシ

ョン制度は、従来（手数料・名目的使用料等を除き）無料で提供されていた周波数を競争入札にするのであるから、当然に政府収入の増大をもたらす。そのため、「オークション法案」は、（他の多数の法案と同じく）予算と一体化して審議される「予算関連法案（omnibus budget act）」に含めて取り扱われた。

当初、FCC による周波数オークションの提案においては、政府収入の増大はいわば副産物であり、直接の目的は周波数資源の効率的配分、とりわけ配分時間の短縮と手間の節約にあった。しかしながら、1980 年代初頭のレーガン政権発足当初から、1990 年代中葉のクリントン政権（第 1 期）に到るまで、米国政府の重要課題の一つは連邦予算赤字の削減であった。周波数オークションは、連邦政府収入の増大をもたらすという理由で、大統領府予算局、財務省、議会の予算委員会等から歓迎されたのである。場合によっては、周波数オークションの第一目的が連邦政府収入の増大にあると考えられたこともあり、この要因はオークション制度の実現を推進する方向に作用した。

B. 米国周波数資源管理制度の略年表⁴

1910年

6月24日：米議会が「船舶無線法（Wireless Ship Act）」を制定した（Public Law 262, 61st Congress, June 24, 1910）。これは連邦政府による最初の無線通信の規制法である。

1912年

8月13日：米議会が「無線法（Radio Act）」を制定し、無線通信（電報）の混信防止、船舶航行の安全確保を主内容とする規制を実施した（Public Law 264, 62nd Congress, August 13, 1912）。なお、周波数使用免許の発行などの規制業務は、商務労働省（当時）が担当した。

1920年代前半

：ラジオ放送（すべて民営）が急速に普及し、放送局数が急増した。1912年法ではラジオ放送用電波の規制権限の所在が不明確であり、議会による新法制定が遅延したため、放送局の開局が実質上野放し状態となり（Broadcast chaos）、多数の混信・混乱を生じた。

1926年

12月7日：クーリッジ大統領が議会による周波数規制のための新法制定の促進を要請した。しかし独立規制委員会の設立には消極的であった（H.R.Doc.483, 69th

⁴ 米国周波数管理制度、とりわけ周波数オークションの導入・実施に関する詳しい年表（1910年—1918年3月）については、下記を参照。鬼木甫「米国の周波数オークション（1993年の「通信法」改正）」、『米国通信法研究会報告書』通信機械工業会；米国通信法研究会、1999年2月、pp.127-272、「年表」
<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/jpn/publication/199902a.html>。

Congress, 2d Session, December 7, 1926)。

12月8日：米議会が、Broadcast chaosに乗ずる周波数使用の既得権が成立することを防止するため、「周波数使用免許の新規発行・更新にあたって、免許取得者が、当該周波数にかかる免許期間終了後の使用权・所有権を含むすべての権利を放棄することを免許発行・更新の条件とする。」旨の緊急措置を決定した(Public Resolution 47, 69th Congress, 2d Session, December 8, 1926)。

1927年

2月23日：米議会が「1927年無線法(Radio Act of 1927)」を成立させ、連邦無線委員会(FRC: Federal Radio Commission)を発足させた(Public Law 632, 69th Congress, February 23, 1927)。同法は、周波数の(私的)所有権(property right)でなく、その使用权のみを一定期間(当初は5年、ただし放送用は3年)免許方式で認めることを明示した。さらに免許の発行・更新・譲渡のための手続方式を定め、現在まで続く周波数規制の骨格となった(ただし、初期免許発行方式は後に大きく変更される)。またFRCは、現在のFCCの原型となった。

1934年

6月19日：米議会が1927年無線法を改組・拡充し、電話事業の規制等を含めた「1934通信法(Communications Act of 1934)」を制定し、FRCを「連邦通信委員会(FCC: Federal Communications Commission)」に改組した(Public Law 416, 73d Congress, June 19, 1934)。無線関係の規定は、実質上1927年法の規定をおおむねそのまま取り入れ、同法の「第 編無線関係の規定(Title Provisions Relating to Radio)」とした。

1950年代

: FCCが比較聴聞方式 (comparing hearings) により、テレビ放送用周波数使用免許を発行。

1959年

10月 : R. H. Coase教授が論文 "The Federal Communications Commission" を Journal of Law & Economics 誌に発表し、(1) 一般に、市場メカニズムに基づく周波数の配分は経済効率上望ましいこと、(2) 放送用周波数に関する規制は、これと別個に考えられるべきこと、(3) しかしこれらの考え方は、残念ながら多数派による誤解のために受け入れられない現状であることを述べた。本論文は、1980年代のFCCスタッフメンバーによる周波数オークション制度の推進方向に影響を与えた。ただし、周波数の経済的性質やオークションの可能性については、本論文の前後にも相当数の論文が発表されている。

1981年

8月13日: 米議会が1981年包括財政調整法を成立させた。その結果、通信法309条に(i)項が加えられ、周波数割当のために「無差別抽選 (random selection, lottery)」方式が導入されることになった(Public Law 97-35, Title XII, § 1242(a), 95 Stat.736, Aug. 13, 1981)。同年以降、セルラー方式移動電話のための周波数使用免許が抽選によって多数発行された。抽選応募者はしばしば数十万のオーダーまでに上った。

1985年

5月 : FCC政策局所属のEvan Kwerel、Alex Felker博士が論文 "Using Auctions to S

elect FCC Licenses" を同局から発表し、周波数オークションについて制度的・経済的観点からの概観を与えた。本論文は、10年後のFCCによる周波数オークション制度のデザインのための出発点となった。

11月21日：FCCのMark S. Fowler議長が下院エネルギー・商務委員会（Committee on Energy and Commerce）通信小委員会（Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives, 99th Congress, 2nd Session, October 1, 1986, U.S. Government Printing Office, Washington: 1987）。委員の大多数、ほとんどすべてのパネルはオークション導入に反対意見であった。

1986年

10月1日：下院エネルギー・商務委員会通信小委員会で、周波数オークション導入に関する最初の公聴会が開かれた（*Spectrum Auctions: FCC Proposals for the Airwaves*, Hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives, 99th Congress, 2nd Session, October 1, 1986, U.S. Government Printing Office, Washington: 1987）。委員の大多数、ほとんどすべてのパネルはオークション導入に反対意見であった。

1993年

8月5日：「周波数の共用」と「周波数オークションの採用」に関する1993年通信法改正を含む「包括財政調整法（H.R.2264）」が両院協議会で合意された。下院は、協議会案に対し、賛成218対反対216の僅差でこれを成立させた。上院は、数日以内に同案に賛成するものと予測されている。（8月6日に成立。）

8月6日：上院は、両院協議会が報告した「1993年包括財政調整法（H.R.2264）」を、51対50の僅差で成立させた。クリントン大統領はこの法案に署名した（PL103-66, 107 Stat, 312, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (Aug. 10, 1993), Title ）。