

電波を利用する事業方式等について民間事業者がおこなう
協議・業務の一部に行政当局が関与すべき理由（意見）

2005年12月14日
大阪学院大学
鬼木 甫

I. 問題

電波を利用する民間事業者が、同事業の遂行のためにおこなう協議（たとえば、B-CASカードによるデジタル放送方式の決定、ケーブル事業者による民放放送番組の放送区域外再送信の制限）は、形式上はいわゆる「民民事項」である。この種の事項の一部について、行政当局が積極的に関与すべき理由があるか（?）。

II. 結論

理由がある。公平・公正競争を推進し、市場メカニズムの機能に基く民間の創意工夫を引き出し、また規制緩和を推進して日本経済をより発展させるという目的のため、電波という供給量に限界のある公的資源を利用する事業については、電波管理に当たる行政当局が必要に応じて同事業者の活動の一部に関与すべき責務がある。詳しい理由は、下記III.に述べる。

III. 理由

A. 教科書的事項（1）：市場メカニズムの効率性とその限界（「限界」については本問題に関連するもののみを記述）

1. 一般に経済活動は、市場メカニズムに依存する民間企業（事業者）によって競争的におこなう場合が効率的である。市場で成立する価格が多数の財・サービスの需給を調節し（A. Smithの見えざる手）、また企業は利潤を求めて労働・資本などの生産要素を効率的に活用する（誘因両立性）からである。
2. しかしながら、市場における売手と買手とでは、前者が優位な立場を占めることが多い。売手は1種類あるいは少数種類の財・サービスの生産・販売に集中できるのに対し、買手は（消費者であっても生産者であっても）多様な財・サービスを購入しており、多数の市場に関与しなければならないからである。その結果、特定の財・サービスの市場において、売手は十分な情報を持ち、かつ売手相互間で自己の利益のために連携することが容易である。これに対し、同市場での買手は情報が不足しがちであり、相互連携も困難である。多くの場合に買手ができることは、与えられた価格で提供された財・サービスの購入・非購入を選択することのみである（価格受容行動）。売手が「専門家」であるのに対し、買手は「素人」とであるということもできる（需要と供給の非対称性）。

3. また歴史的に、あるいは他の理由（戦争など）から市場経済の発達が不十分であった国（たとえば現在の途上国、明治維新時の日本、戦争直後の日本）では、市場を維持するための機構自体が存在せず、また企業形体による組織的な経済活動のための基盤が不十分であるため、自律的な経済成長が期待できなかった（幼稚経済、復興時経済のケース）。
4. 民間経済活動の「規制」の必要
さらに戦後における経済成長の結果、民間企業による経済活動が拡大・複雑化し、国民の生活・仕事に多数の経路で多様な影響を与えるようになった。その中には、市場メカニズムだけでは望ましい結果を得ることができない事項も多く（たとえば公害防止、機器等の標準設定）、そのため、行政当局が民間企業に対して各種の規制を課す必要が生じた。

B. 教科書的事項（2）：市場メカニズムを補完する行政活動

1. 独占禁止、不当経済活動の防止

市場における供給側の優位（A2）から、供給側の短期的利益を求めるとさまざまな試み（カルテル等の結成、独占価格の設定、新規参入の制限、販売活動への制約など）が発生し、本来の市場メカニズムの機能（A1）が阻害される事態が生じた。この種の「競争制限行為」は、短期的に買手から売手への富の移動を生じ、また長期的には（買手による購買意欲の低下など）産業の成長を阻害し、ひいては経済全体の発展にも悪影響を及ぼすものである。

上記認識が広がった結果、「独占禁止、不当経済活動防止」を目的とする法制度と、これを実施するための行政組織（日本では「公正取引委員会」）が構築され、「産業・経済の番人」としての役割を担うことになった。この目的のため公正取引委員会は、100%の民民事項であっても、必要に応じてこれに関与・介入し、市場メカニズムの機能を発揮させる責務を負っている。

2. 行政当局による民間企業活動の援助・規制あるいは経済活動自体の実施

民間企業のみによる経済活動が困難な場合（A3）、および民間企業による経済活動だけでは望ましい結果が得られない場合（A4）について、これを補うため、行政当局が民間企業活動を援助あるいは規制し、また場合によっては行政当局自体が直接あるいは間接に経済活動に従事するケース（たとえば旧国鉄、旧電電公社）が多数生じるようになった。

この形による行政当局の民間経済活動への関与は、多くの場合、その発足当初においては所期の成果を収めた。しかしながら年月の経過に伴って経済環境の変化が生じ、そのため当初実施された行政当局による関与のうちに不要・不適となるものも生じ、また必要とされる関与が（予算不足等のために）実現しない、あるいは実

現が遅れるなどの事態が生ずるようになった。長期的な傾向として、経済活動全体のうちで行政当局の関与を必要とする部分の比重が増大しているか、あるいは減少しているかは不明だが、同関与について一部に「ミスマッチ」が生じたことは明らかであろう。

また同一の業務を実施するに際し、費用節約の誘因を持つ民間企業は、これを持たない行政当局よりも多くの場合効率的である。

3. 規制改革推進の必要

上記の結果、行政当局による民間経済への関与・介入について改革の必要が生じ、これを実現するため、これまで「官業の民営化」が実行され、また現在「規制改革推進会議」が活動している。

一般に、行政当局による民間経済活動への関与・介入の新設は、(予算さえあれば)容易であることが多い。他方、不要な分を廃止することには抵抗が強い。この点を強調して、「小さな政府」、「民間にできることは民間に」というスローガンが生まれ、民営化と規制改革が進められている。

C. 通信・放送産業における特殊事情

1. 特殊な規制の必要

通信・放送産業では「情報伝達経路」が必須の要件であり、これは電波や管路用スペースなど公的に保有される(国民が共同で所有する)「資産」を使って建設される。したがって同産業においては、行政当局が当該「公的資産」の管理に当たる必要があり、この理由で同行政当局は、基本的に一般の産業におけるよりも強く同産業に関与することになる。

しかしながら、もとより通信・放送産業においても、「A2—A4で述べた理由から生ずる行政当局による関与の必要」は存在する。このうち、A2、B1に述べた独占禁止・不当経済活動の防止については、「情報伝達経路用の公的資産」の供給に限界があるため新規参入が不可能であり、その必要性が高くなる。

そのような独占禁止・不当経済活動の防止については、これを公正取引委員会で取扱うか、あるいは通信・放送産業を担当する行政当局(総務省)が取扱うかが問題となる。法規面では、両者の一方あるいは双方で取り扱うことが可能になっている。しかしながら常識的には、同産業の専門家が揃っている総務省が、他の業務(たとえば電波割当)と平行して担当することが合理的であり、従来からの慣行もこの線に沿っている。この場合、総務省は、公正取引委員会の業務をいわば代行することになる。(なお、海外の事情は必ずしも同じでない。たとえば1984年の米国AT&T分割は、司法省と連邦地裁の審決に基づいて実施された。)

2. 放送事業者による協議に基づく事業活動に行政当局が関与すべき理由

a. 「B-CAS カードによるデジタル放送方式の決定」について

本件は、デジタル放送番組の供給について、これを一定の方式で暗号化し、視聴者が正当な「B-CAS カード」を受信機内に持っている場合のみ番組視聴を可能にするものである。また、「コピーワンス制約」を含む諸制約を満たすように生産された受信機のみ B-CAS カードを交付することとしており、事実上この条件を満たすメーカー以外からの受信機供給を制限している。

この結果は、視聴者による番組視聴の方式について、供給者側の協議に基づき一定の標準を設けるものであり、内容によっては視聴者の利益を一方的に損なう可能性を持っている。すなわち、その効果から考えたとき、「財・サービスの供給側の共同行為による需要側の利益の侵害」になり得るので、独占禁止法上の不当経済行為に該当する可能性がある。

したがって、通信・放送産業を担当する行政当局は、本件について、視聴者の利益を守り、テレビ産業あるいはコンテンツ産業の発展を実現するために、本件に関与する責務があると言わなければならない。また、望ましくないことだが、もしこの責務が全うされないときは、補完的に公正取引委員会が本件を担当することが考えられる。

b. 「ケーブル事業者による民放放送番組の放送区域外再送信の禁止」について

本件は、民間放送事業者が、その協議結果に基づき、ケーブル事業者による放送番組の（パススルー方式）再送信が本来の放送区域を超えて実施されることを実質上禁止するものである。元来放送は電波によって実現されていたため、混信防止等の技術的理由から「放送区域」が設けられ、これに沿って放送免許が与えられてきた。しかしながら、ケーブルによる再送信や最近の IP 方式再送信においては、電波による場合と異って混信は生ぜず、技術的な理由からする「放送区域」設定の必要は無い。

したがって、本件も、「供給側の協議による番組供給方式の制限」に該当し、独占禁止法上の不当経済行為となる可能性がある。最近における薄型テレビの進歩とこれに伴う価格低下は、視聴者・国民に大きな便益をもたらし、また同時にデジタル放送普及を助けているが、これはテレビ受信機メーカー間の競争から生じている。いまかりに、テレビ受信機メーカーが価格低下を避けるため、日本全国を数個の地域に区分し、それぞれのメーカーに販売地域を割当てて競争を制限することを協議・実施したとすれば、独占禁止法に違反すると考える人が多いだろう。民放事業者による「区域外再送信の制限」は、内容的にこれと同質の行為である。

したがって本件についても、行政当局は視聴者の利益を損ずるこの種の行為を

規制する責務があると言わなければならない、またこれが実現しない場合には、公正取引委員会が代わってその責務を果たすべき、との結論になる。 (以上)