

「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」に関する意見（目次と要旨）

2008年7月14日

大阪学院大学教授

鬼木 甫

I. 「法体系全般に関する主な論点」に関する意見

要旨： 「横割りレイヤー型」法体系の形成に賛成する。

II. 「伝送設備規律に関する主な論点」に関する意見

A. 要旨： 最下位レイヤーの「伝送設備規律」を、より包括的・基礎的な概念である「通信用スペース」として定義し直し、その利用について明示的に定める途を開くべきである。

B. 要旨： 電波利用のより一層の効率化のために、従来の比較審査方式に代わる「市場メカニズム」の導入を検討すべきである。

III. 「レイヤー間の規律に関する主な論点、(2) レイヤー間規律の在り方」

要旨： 上下レイヤー間の垂直統合事業者に対し、公正競争確保に必要な場合、「会計分離・公表」と「内外差別の禁止」を求めるべきである。

IV. 「終わりに、(1) 行政組織」

要旨： 行政組織において規制と振興を分離すべきである。

「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」に関する意見

2008年7月14日

大阪学院大学教授

鬼木 甫

I. 「法体系全般に関する主な論点」に関する意見

要旨： 「横割りレイヤー型」法体系の形成に賛成する。

従来の縦割り型法体系を新たに「横割りレイヤー型」に組み替えることは、法体系の合理化・簡素化をもたらすだけでなく、代替可能な業務・サービス間の公正・公平競争のためにも有用であり、強く賛成する。これに各レイヤーにおいて新規参入を可能にする施策が加われば、「国民の創意工夫と努力を最大限に引き出すことによって日本のICTを発展させる」ための主要条件が整うものと考ええる。

II. 「伝送設備規律に関する主な論点」に関する意見

- A. **要旨：** 最下位レイヤーの「伝送設備規律」を、より包括的・基礎的な概念である「通信用スペース」として定義し直し、その利用について明示的に定める途を開くべきである。

本「中間論点整理」においては、最下位レイヤーの「伝送設備規律」が専ら無線通信目的の設備のみを対象としている。しかしながら無線・有線通信の差は、電磁波が空中を拡散するか、あるいは光ファイバー等の回線内を伝播するかの違いから生じており、この点からすると両者の間に本質的な差は無い。したがってレイヤー型区分の観点から考えると、「電波（が伝わる）スペース」と、「（有線）回線とそのため施設・スペース（とう道とその設置スペース、架空回線用スペース）」が同一レイヤーに存在し、無線あるいは有線通信の基盤になっているとすることができる¹。つまり、これらの「通信用スペース」は、無線・有線双方に共通する基盤的存在であり、伝送設備はこれを使用するための手段になっているのである。

¹ 現電気通信事業法第3章のいわゆる「公益事業特権」関係の規定や、「通行権(right of way)」の概念は後者を対象としている。

したがって、レイヤー型法体系を形成するに当たっては、最下位レイヤーとして上記「通信用スペース」を導入し、有線通信における「通行権」や無線通信における「電波利用権」を明示的に取り扱った上で利用規定を与えることが望まれる。このことは、住居や交通のための「土地利用権」を明確に規定することが、その効率的利用のための条件であったことに類似している。別言すれば、同レイヤーを「無線通信目的の伝送設備規制」の観点だけから捉えることは、組織的な法体系の形成のためには不十分であるということになる²。

B. 要旨： 電波利用のより一層の効率化のために、従来の比較審査方式に代わる「市場メカニズム」の導入を検討すべきである。

上記通信用スペースのうち電波（スペース）については、本論点冒頭にも述べられたとおり利用技術とそのための設備開発が進んでおり、電波自体が急速に稀少化しつつある。電波割当のための比較審査方式は、利用できる電波資源に余裕があった時代のものであり、稀少化した電波の効率的利用という目的に適合しない。市場メカニズムを活用する方式がより有効である。たとえば技術開発誘因を考えてみても、比較審査方式の下では、事業者が与えられた審査基準から高得点を得る事に注力する結果、ICTの発展という目的から見ると回り道をとる可能性がある。これに対しオークション等の市場メカニズムの下では、事業者がユーザを満足させて高利益を得ることに注力するので、そのこと自体が直接にICTの発展をもたらす。上記の他にも、市場メカニズムの長所は多い。

これらの理由から、各国とりわけ先進国では、1990年代から電波割当・利用にオークション、トレード、リースなどの市場メカニズムの採用が進んでおり、主要先進国中で市場メカニズムを排除しているのは、今や日本のみという状態になっている。加えて先進国以外の国（たとえばインド、ブラジル）でもオークションが試みられるようになってきている。また市場メカニズムの採用から比較審査方式に逆戻りしたケースは皆無と言ってよい。

本論点が、比較審査の枠内で免許申請・変更や事業展開の加速化を述べるに留まっているのは、上記の理由から不十分であると言わなければならない。少なくとも、「近

² 詳細については、鬼木甫『『通信・インフラ』供給における独占と公平・公正競争』、『大阪学院大学経済論集』19巻1号、2005年6月、pp.1-44。

<<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200506.html>>を参照。

い将来における市場メカニズムの導入による電波の効率的利用に向けた検討が必要」程度のことは論点に加えるべきである。

III. 「レイヤー間の規律に関する主な論点、(2) レイヤー間規律の在り方」

要旨： 上下レイヤー間の垂直統合事業者に対し、公正競争確保に必要な場合、「会計分離・公表」と「内外差別の禁止」を求めるべきである。

検討の方向・事項として、「公正競争の確保」が述べられていることに賛成する。

公正競争が阻害され得る（垂直統合）事業としてはいくつかの類型があるだろうが、その1つとして、前記 II.A で述べた「通信スペース」の利用権を保有する（統合）事業者が、これを保有しない（非統合）事業者と上部レイヤーにおいて競合する場合が考えられる。通信スペースの利用は、その本来の性質から「当該地域における独占（ローカル独占）」を生ずることが多く、同独占の結果として得られるレントから上部レイヤー活動への内部補助が、上部レイヤーでの公正競争を阻害するからである。

この場合に公正競争を担保するための規制方策として、「統合事業者に対する（上下レイヤー活動間の）会計分離と公表」および「（上部レイヤーにおける）内外差別の禁止」を挙げることができる。この観点に立つ法体系の形成を望む。

IV. 「終わりに、(1) 行政組織」

要旨： 行政組織において規制と振興を分離すべきである。

行政組織の在り方については、レイヤー型の法体系に則する編成に加え、いわゆる「規制と振興の分離」を考慮されるよう望みたい。この点についてはもはや多言を要しないであろうが、規制と振興は全く別の原理によって実施されるべき行政活動であり、かつ両者の間に利害相反・誘因矛盾を生ずる場合が少なくないからである。