

## 意見書

平成 22 年 5 月 17 日

電波利用料制度に関する専門調査会 御中

鬼木 甫  
(株) 情報経済研究所長  
大阪大学名誉教授

電波利用料に関する意見書の詳細説明を下記に記載しますので、貴調査会において検討されるよう要望します。

### 記

#### 目次・要旨

##### I. (電波利用料額の明細書記載)

携帯電話加入者等が負担し、同事業者が納入する電話利用料額を、事業者が加入者に発行する明細書内訳に記載させるための措置を検討・実施することを要望する。電波利用料をユニバーサルサービス負担と同様に取り扱い、利用料制度についての理解を深めるためである。

##### II. (電波利用料制度の根本的再検討)

電波利用料の現行制度には、電波の効率的利用の推進、公平・公正かつ透明な電波利用料負担と支出の実現、正しい財政運用規律の遵守のいずれについても不十分な点が多く、制度自体の根本的検討が必要である。まず、電波利用料について事務・管理費用充当分とそれ以外の収支を分離し、その上で「透明かつ公正な電波利用料制度」の実現方策を検討・報告することを要望する。

#### I. (電波利用料額の明細書記載)

##### A. 現状と問題点

現在では国民の大多数が携帯電話等によって電波を利用し、同利用料を負担している。しかしながらこのことに関する認識度はきわめて低く、利用料の存在さえも知らない加入者が少なくない。その1つの理由は、電話料明細書に電波利用料負担が明示されていないことにある。「情報公開・透明性」は先進民主主義社会の重要な要件であり、この事態を是正する必要がある。なお電波利用料と類似するユニバーサル・サービス負担についてはすでに明細書に記載され、同項目に関する簡単な説

明も付されており、上記原則が満たされている。

## B. 提案・要望

利用料負担額が明細書上に（たとえば消費税の内税額表示と類似の方式で）記載されるための方策を検討・報告すること。なおこのことは明細書作成における常識でもあることから、特段の法的手段に訴えることなく、事業者による自発的な実施が期待できると考える。

## C. 背景についての説明（末尾 III. に記載）

# II. （電波利用料制度の根本的再検討）

## A. 現状と問題点

1. **概要** 電波利用料制度は電波の利用とくに移動通信のための利用が現在と比べて少なかった時期に創設され、携帯電話の急速な成長にともなってその規模を拡大してきた。しかしながら制度の形式的側面が創設時のままで残っているため、公平・公正な利用料制度の観点から改革・改良すべき点が多い。

利用料予算規模の拡大にともなってその支出目的が表面上は合法的な形で追加され、また利用料額の計算方式もそれぞれの周波数帯の稀少性を部分的に反映するように定められてきた。そのため現在の利用料制度は合法的かつ合理的な外見を呈している。しかしながら実質的には、既存事業者利益を容認し、またいわゆる「省益の増進」を顧慮しつつ制度内容が改変されてきたため、公平・公正原則、正しい財政運用のための原則から著しく乖離した状態になっており、制度の根本的改革が必要である。

2. **利用料額について事務・管理費用部分と経済価値部分の不分離・混同** 電波の効用は地上スペース等を電磁的に利用することから生じ、この点で地上スペースの物理的利用から効用を生ずる土地に類似している。土地と同じく電波についても円滑な利用には公的な立場からする管理が必要であり、そのために「事務・管理費用」が発生する。他方土地と同じく電波についてもその稀少性に依りて「経済価値」が生じる。事務費用はその性質上稀少性の程度にかかわらず一定だが、経済価値はもとより稀少性によって大きく変動する。したがって両者は全く異なる性質を持つ存在であり、両者を一括して扱うことはできない。たとえば土地の売買・賃貸において、不動産業者に支払う手数料・管理料と売買代金・賃貸料は明確に区別するのが常識である。

しかるに電波利用料はこの両者を区別せず、一括して利用料額を定めている。そのため現在の料額は、これを事務・管理費用と考えれば実費をはるかに上回るが、他方でこれを電波の市場価値に対応する「賃貸料」と考えれば、実際の価値の数十分の一にすぎない。したがって現在実施されている利用料率は、その外観にかかわらず実質上は恣意的に定められたものであり、その「合理的な見直し」は不可能であると考えなければならない。

3. **利用料支出について事務・管理費用充当のための支出と政策・事業目的支出の分離・混同** 上記の結果、現状では事務費用を大幅に超過する利用料収入があり、これを電波利用推進のための政策・事業目的に支出している。性格の異なる両支出が区別されないまま予算が編成されているので、それぞれについて適正な予算を作ることが困難である。道路交通に例えて言えば、運転免許管理や交通違反取締のための予算と、道路建設予算や道路建設のための技術開発予算が一体化して作成されている事態に当たる。もとより電波利用推進のための予算が必要であることは当然だが、予算の取扱方式に欠陥があると言わなければならない。
4. **利用料予算使途の限定** 電波利用料の使途は電波法によって特定されており、形式上は一般会計項目だが、実質的には「特別会計」の性格を持っている（電波法 103 条の 2、特定財源）。利用料収入は電波利用状態に応じて傾向的に変わるが、年度ごとの大きな変動は無い。他方政策・事業予算はそれぞれの年度の必要に応じて大幅に変動する。したがって現行制度下では、予算の余剰あるいは不足が生じやすい。余剰の場合、形式的な収支均衡が報告されていても実質的には浪費が生じやすく、不足の場合は政策実施が不十分になる。たとえば携帯電話加入者の増大期においては、多額の余剰と予算の無駄遣いが生じたと考えられる。また現在進行中のテレビ・デジタル移行には本来多額の予算が必要だが、予算不足のために必要な政策を実施できない（たとえば米国で実施された希望全世帯へのデジタルチューナー配付が、日本では生活保護世帯に限られている）。

## B. 提案・要望

上記のように現在の電波利用料制度には問題が多く、根本的な改革が必要と考える。そのための提案・要望を以下に述べる。

1. **事務・管理費用部分と経済価値部分の分離** 上記 A.2 で述べたように、利用料の事務・管理費用部分と経済価値部分を分離せずに利用料率を定めていることが、電波利用料制度に欠陥を生ずる基本原因になっている。したがって、まず両者を分離する必要がある。

この場合、事務・管理費用は実費であるから原理的に算出可能だが、経済価値部分は（オークションなど実際の市場活動が無ければ）算出困難である。したがって実際には、まず事務費用としての利用料額を定めることが第 1 に考えられる。

この観点から調査会において、（道路交通における運転免許や交通警察と同じように）「現在割り当てられた電波を安全・便利に利用するために必要な事務・管理経費の項目と金額」を明示されるよう要望する。

これまで利用料の説明において、使途項目のすべてが事務・管理費用であるかのような表現が使われている。しかしながらこれは、電波法 103 条の 2 第 4 項において電波利用料が「無線局全体の受益を直接の目的として行う事務の処理に要する費用」と定められていることと表面上の整合性を保つための詭弁であり（つまり電波法 103 条の 2 は、その内容に自己矛盾を含んで制定されている）、調査会において

は本来別個の性格を持つ事務・管理費用と政策・事業支出を正しく区別されるよう要望する。

2. **経済価値部分の取り扱い、あるべき電波利用料制度に向けての検討** 現行の利用料から事務・管理費用を除いた残余が電波の経済価値に対応する部分になるが、これは「実際の経済価値」を大幅に下回っている（おそらく数十分の一）。

一般に経済活動において、「実際の経済価値とかけ離れた代価」を適用することは多数の歪み、非効率、不公正を生ずる。諸外国において電波の新規割当にオークションが採用されていること、あるいはオークション価格に相当する利用料を一時的に徴収している（フランス、スウェーデン等）のは、この理由による。

また市場価値を大幅に下回る電波を現に利用している事業者は、そのことから巨額の利益を得ており、この状態の是正に通ずる政策（たとえばオークションの導入）に強く反対するのはその立場からすれば当然である。しかしながらこのような要求をそのまま認めて「温室状態」を続けることは、既存事業者の「体力」を長期的に弱めてしまう。また他方では、新規事業者の参入機会を極度に狭め、かつそのような機会の存在を前提とする技術開発の誘因まで損なうことになる。このような状態では、日本の電波利用事業の発展は到底望み得ない。

調査会においては、少なくともこれらを含む問題点を検討し、その結果を報告されることを要望する。また可能であれば、公正・公平性を保ち、同時に電波の効率的な利用を実現するための電波利用料制度についての展望を与えられるよう要望する。

### C. 背景についての説明（下記 III に記載）

## III. 背景についての説明

上記を補完するため、以下に一問一答の形でその背景説明を述べる<sup>1</sup>。

- (1) **電波利用料とは (?) :** 携帯電話のユーザは電波利用料を負担しているとのことですが、どれだけの金額をどのように支払っているのですか。また電話会社から来る請求書には「ユニバーサル・サービス料」の項目が入っていますが、「電波利用料」とは書かれていません。なぜでしょうか。

答： 電波を発信する「無線局」のユーザは、原則として政府（総務省）に電波利用料を支払うことになっています（電波法 103 条の 2）。携帯ユーザの端末は小さいながらも 1 つの無線局で、現在では年 250 円の電波利用料を電話会社を通じて負担しています。もちろん無線局にはこの他にも多くの種類があり（放送局、無線基地局など）、電波出力や所在地に応じて定められている電波利用料を支払っています。

次にユニバーサル・サービス料も、電波利用料も、携帯加入者 1 人あたりの負担額が加入者ごとに加入期間（月）に応じて算出され、携帯電話会社が加入者に代わって政府に納入している点では同じです。ところがユニバーサル・サービス料は消費税で

言えば「外税方式」で扱われ、請求書に（電話料金とは別に）表示されます。これに対して電波利用料は「内税方式」になっており、電話料金に含まれているため表示されていないのです。

しかしながらこの差は形式だけのことで、金銭の流れ自体に差はありません。消費者が支払う（税込みの）金額、お店が受け取る（税引き後の）金額、お店が政府に支払う消費税額には、内税でも外税でも変わりがないことと同じです。したがって、内税で支払われた消費税額を別記するのと同じように、電話料の請求書明細に「電波利用料\*\*円を含む」と表示することは可能なはずですが、消費者への情報提供を重んじる良心的な電話会社は、そのような「行き届いた表示」を選ぶでしょう。因みに「電波利用料についてはこれを消費税における内税と同じ方式で取り扱い、加入者への請求書明細には利用料額を表示しない」旨の規定は作られていないと思います。

- (2) **電波利用料の起源：** 電波利用料制度は、総務省が電波オークションを回避するために作ったと言われることがありますが、こういう理解で正しいのでしょうか。電波利用料の起源を説明してください。

答： 「オークションを回避するために作った」という理解はおそらく正しくありません。しかし、電波利用料制度は欧米におけるオークション導入とほぼ同じ時期に作られ、またその影響を受けてきたと言うことはできます。

日本の電波利用料制度は、1992年に新設されています。これは、この時期に電波を含む通信・放送関係の規制業務が増大したことにより、欧米諸国で「規制料（regulatory fees）」が相次いで導入されたことに呼応したものです。米国ではこの時期に電波オークション導入が議論されており、1993年夏にオークション実施と規制料導入の法案が同時に議会を通過し、1994年から実施されました。米国ではオークション導入の際に議論が紛糾し、当初の法案提出から立法まで何年もかかりました。規制料導入についての反対は少なかったようですが、オークション問題に引きずられて、ヨーロッパ諸国や日本よりも実施が遅れました。なお米国では、「規制料」がFCCによる規制費用（一部）の支弁、オークションが電波免許の競争割当と政府による電波価値の收受（オークション実施費用はここから支弁）というように、両目的を区分した制度になっています。

これに対し、日本ではオークション導入を避け、従来からの先着順あるいは比較審査方式による電波割当が踏襲されました。新たに導入された電波利用料は、欧米諸国と同じく「事務経費のための財源」と規定されており、「電波の経済的価値を政府が收受するための手段」としての性格は持っていませんでした。もちろん、導入時に「電波利用料がオークションの代わりになる」と考えた人がいたかもしれませんが、そのことが表立って議論されたとは承知していません。しかしながら、導入後における電波価値の上昇や他国におけるオークション制度の導入・拡充の影響を受けたことは否

定できません。

電波利用料制度は、上記のように当初「電波管理の事務費（免許データベース管理料など）、行政費（電波妨害の防止など）への充当」を目的として導入されました。すでに導入時において、財政規律維持のために特別会計の新設が禁止されていたので、同制度は、形式上政府一般会計の中に入れられました。しかしながら実際の法律条文は電波利用料の用途を限定しており、実質的には（規模ははるかに小さいものの）道路特別会計などに類似する「別枠の会計（特定財源）」とすることができます。

なお導入当初における携帯加入者あたりの電波利用料は年 600 円でした。米国の規制料は加入者 1,000 人あたり年間 60 ドル、つまり 1 人あたり 6 円（\$1.-=¥100.-で計算）で、日本は米国の 100 倍の水準になりますが、筆者はその根拠を見出すことができません。（あるいは本当に「オークションの代わりに電波利用料」として考えられていたのかもしれませんが。）なお米国の場合、規制料は有線通信にも適用され、固定電話加入者も年 6 円を負担しています（日本には対応する制度がありません）が、もとよりこれで 100 倍の格差を説明することはできません。

2009 年現在、日本の携帯加入者あたりの電波利用料は年 250 円にまで引き下げられています。他方米国では現在でも年 6 円が続いていますので、現在の日米格差は 42 倍になります。

**(3) 電波利用料の問題点：** 電波利用料制度は導入後にどのような経過をたどったのでしょうか。また現在抱えている問題点を指摘してください。

答： 電波利用料の導入当時、携帯ユーザの無線局免許（携帯端末も小型ながら電波を発する無線局で、免許が必要です）は、他の無線局免許と同じく政府が管理しており、電波利用料のかなりの部分が免許データベースの維持・管理費に充てられていました。しかし 1990 年代半ば以降の携帯加入者の急増に直面して、政府は 1997 年に携帯ユーザについて個別の免許管理を廃止し、電話会社がユーザに代わって免許を受ける「包括免許制度」を導入しました。

電話会社は、もともと業務目的のために加入ユーザ情報のデータベースを保有・維持する必要がありますから、この措置は政府と電話会社による「二重のデータベース維持」という無駄を省く合理的な方策であり、政府による携帯ユーザ用データベース維持費用の節約をもたらします。しかしながら、実際に個々の携帯ユーザに課せられる電波利用料がほぼ据え置かれた（変更前の年 600 円を年 540 円に減額）ため、ユーザが受けた恩恵は僅か 10% であり、合理化の果実（費用節約分）は、ほとんどすべて政府が受け取ることになりました。本来このような政府業務の合理化等によって費用が節約された場合には、費用を負担している加入者の電波利用料を引き下げて収支均衡をはかるべきです。しかしながらこのときの措置は、費用節約を奇貨として、そこから生じた「超過収入」を電波利用料会計に取り込むものであったわけです。なお

もし米国の100倍という利用料水準が携帯ユーザ免許データベースの維持費用に対応していたのであれば、この時点で1/100に引き下げるべきでした。

さらにこれに加え、その後において携帯電話加入者数が年々増加し、1990年代の数百万加入から現在の1億加入まで何十倍にも膨れ上がりました。そしてそれにもかかわらず利用料単価が何年も据え置かれ、「加入者増による電波料収入の自然増加」が放置されたため、政府の電話利用料収入が上昇し、毎年の事務経費の実額を大幅に上回るようになりました。いわば「札束が金庫に流れ込んでくる」稀有の事態が生じたわけです。

政府はこれに対し、携帯ユーザの利用料引き下げを行わず、他方で電波利用料の支出目的を次々に追加して、巨額の増収分を各種の政策目的に支出するようになります。電波利用料は、導入当初から現在まで「無線局全体の受益を目的として行う事務費用の財源に充てる（電波法103条の2第4項）」と定められています。しかしながら現在では、補助金など事務費用の枠内に入らない多くの支出がなされている状態です。そしてその結果、「事務費用財源のための電波利用料」規定は、現在では有名無実化しています。なお携帯電話加入者あたり540円を現行の250円に引き下げたのは、2005年になってからのことです。もとより、250円でもこれを事務費用として正当化することはできません。

電波利用料増収分からの支出目的の追加は、数度にわたる電波法の改正によって実現されました。その経過を見ると、最初は事務費用に近接した支出目的（たとえば電波利用目的の研究開発や国際協力）を加え、次の段階ではもう少し離れた目的を追加し、そして現在では各種の補助金支出のように「事務費用」とは到底考えられない項目にまで電波利用料収入を支出できるように目的を拡大しています。

このように、法律条文の課した限定を少しずつ蚕食しながら電波利用料収入の支出範囲をなしくずしに拡大する方策は、理由の如何にかかわらず、法治国における正しい財政運用ではありません。もとより電波利用に関して各種の政策を実施する必要があることは当然ですが、その財源は、政策ごとに必要性を明示して調達すべきものです。実際には、事務費用を大幅に超えて国民から徴収した利用料を「貯金」し、これを支出して政策財源に振り向けることになっています。上記電波法の改正は、このことを形式上合法化するための手段でした。

これらの理由から筆者は、従来および現在の電波利用料制度とその運用には、国民の負託に反するという重大な欠陥が含まれていると考えています。別言すれば、現在の電波利用料は実質的に「電波税」に転化しているにもかかわらず、これが形式上「事務費用のための負担」として徴収・支出されているため、租税一般に課せられる財政規律を免れる結果になっているということです。「現在の電波利用料は事務費用を偽装した電波税である」と述べても過言ではないでしょう。もし民間企業が内容と異なる名目を冠した収支記帳（つまり偽装記帳）をおこなったとすれば、法的責任を問われるでしょう。

そしてこのような電波利用料の増収と、電波の稀少化・電波価値の増大という事実が短絡的に結びつけられて、電波利用料が実質上のレンタル（地代・家賃と同様の使用料）の性格を持つと理解（誤解？）されるケースが生まれました。事実、他国でオークションが始まった後に、総務省は「日本でも電波を無料で使っているわけではない。いわばオークションの代わりに電波利用料を取っている。」という趣旨の説明をすることがあります。しかしながら筆者の計算では、日本の電波利用料はその経済価値を表現する使用料の数十分の一という低水準に据え置かれており、この点からすると日本の電波利用は実質上「無料」と言ってもよい状態にあります。

以上をまとめると、現在の電波利用料支出（とくに携帯電話分）の実体は、法律が定めた「事務費用」という目的を完全に逸脱した状態にあります。またその金額は、一方で事務費用の実額を大幅に超えています。他方で電波の経済価値を反映する使用料と比較したときはその数十分の1にすぎない低水準にあるとすることができます。

以上

---

<sup>1</sup> 鬼木甫『電波オークション・電波利用料および独立規制委員会に関する一問一答』  
<[www.ab.auone-net.jp/~ieir/download3/200907atxt.pdf](http://www.ab.auone-net.jp/~ieir/download3/200907atxt.pdf)>。