

砂田篤子「周波数割当手法をめぐる議論—諸外国の周波数オークションを参考に—」¹

へのコメント

2019年3月4日

鬼木 甫

I. 全般コメント

本論文は、表題のように、周波数割当手法とりわけオークションによる割当について、2019年度の通常国会に提出を予定されている「電波法改正案」をめぐる議論に貢献する目的で作成されたものである。目次に示されているように、周波数割当手法についての説明、日本国内における議論の経過と制度の変遷、諸外国の現況とオークション採用の大勢、そして今回電波法改正での導入が予想される「総合評価方式（実際には従来の比較審査方式へのオークション要因の一部取り込み、その程度は規制当局の裁量下）」について解説している。

評者の見るかぎり、本論文は上記諸事項についてバランス良く、また電波政策上の問題点についても明確かつ客観的に記述しており、ほとんど間然するところがない。しかも問題点をあいまいにせず、注意して読めば、世界の大勢に照らしながら今後の日本の進むべき方向を誤らないように書かれている。その結果本論文は、今回電波法改正のための参考資料としてだけでなく、現時点での「周波数割当手法とりわけオークション割当」について初心者のためのすぐれた手引きにもなっている。

以下では、本論文の内容自体についてのコメント（II節）、本論文の内容をより広い視野から見た場合のコメント（III節）の順で述べる。

II. 論文内容についてのコメント

(1) 「割当て」の用語について（註5, p.1）

現行電波法では、周波数帯の用途指定に「割当て」の用語を宛てている（26条）。他方諸外国では、同じ目的に周波数帯の“allocation（配分、分配）”の語を使い、周波数帯のユーザを指定することを“assignment（割当て）”、あるいは免許を賦与することを“licensing”と呼んでいる。また電波政策に関する論文等では、内外を問わずこの用語法が使われている。その結果、最近では国内でも電波法上の用語があまり使われなくなった。もちろん用語だけのことなので、定義を明らかにして使えば問題は生じないが、やはり制度の根本である法規上の用語と異なる用語が使われている現状は不便である。機会を捉えて、電波法の用語を通常・国際用法に改訂することが望まれる。

(2) 周波数帯の「再編、転用、供給」について（「移行費用負担方式、pp.2-3; 米国インセンティブオークション、pp.7-8）

通常の周波数オークションは、すでに利用可能になっている周波数帯を対象としてユーザを競争的に決定する。これに対し、利用中の周波数帯を再編・転用する必要があるときは、まずその利用を停止して、周波数帯を「返却」させる必要がある。周波数帯のユーザから見たとき、前者は電波に対する需要、後者はその供給であるが、規制当局の見地からすると前者が供給、後者が需要ということになる。ここで前者を周波数帯の「割当て」と呼ぶのに対し、便宜上後者を周波数帯の「返却（取戻し）」と呼ぶことにする。

周波数帯割当てのための基本方式は、比較審査とオークションである。論文の表1が示すように、「総合評価方式」は両者の折衷・混合と考えてよい。他方返却（取戻し）についても、理論上は無条件返却（免許期限到来分につき）、「比較返却」、オークション（入札）などの基本方式が考えられる。この場合のオークションは、安値を競うのであるからとくにリバースオークションと呼ばれる。また返却と移転先指定が結合している場合、移転費用の取扱い方によっても方式の区別が考えられるだろう。

この見地からすると、「移行費用負担方式」と米国の「インセンティブオークション（リバースオークション）」は、周波数帯の供給にかかるという点で共通している。また論文に指摘されているように、「移行費用負担方式」はオークションの見地からすれば不完全な内容のものである。

表1のように制度や手法を列挙して比較する際には、既存の対象を平面的に並べるだけでなく、対象の区別、基本方式と応用・混合方式の区別が分かるように排列することがより理解に資するのではないだろうか。

III. より広い見地からのコメント

(1) 市場メカニズムの実現方策としてのオークション

周波数帯の割当てについてオークションを導入することは、より広い見地からすれば、「周波数帯という希少な財について、（他の一般の財と同じように）価格を付け、価格の高低によって利用を調節する、すなわち周波数帯について市場機構（マーケットメカニズム）を導入する」目的のためである。オークションは、供給量が固定されている財に市場メカニズムを適用するための方策の1つである。しかし、市場メカニズムの適用方策はオークションに限らない。われわれが日常生活で経験しているように、オーク

ションはむしろ例外で、多くの場合通常の「相対（あいたい）売買、店舗売買」が市場メカニズムの実現形式である。

この見地からすると、すでに割当ずみの周波数帯の「売買」が課題になる。実際に米国など諸外国の一部では、周波数帯の「二次市場、二次取引」として実現されている。具体的には、オークションを経由して（つまり政府に代価を支払って）入手した周波数帯は、一定のルールの下に他者に有料譲渡することが認められている。他方比較審査（comparative hearing）などの旧来方式で、代価を徴収することなく（つまり無料で）割当てられた周波数帯については売買を禁じることが多い。この場合の売買の容認は、実質上国有財産の無償払下げに相当し、社会正義に反するからである。

二次市場の導入により、オークション等で市場価格を支払って入手した周波数帯は、より効率的に利用できるユーザに移転することが可能で、社会全体としての周波数帯の有効利用に貢献している。

日本はオークション後進国ということもあり、オークション導入という一点に関心が集中しているが、「希少な財の有効利用」というより根本的な目的からオークションを捉えることが望まれる。

(2) 600MHz 帯の有効利用とオークション

米国インセンティブオークションの目的は、従来放送用として使われてきた 600MHz 帯の移動通信用への転用である²。技術的に 600MHz 帯は、放送のためにも移動通信のためにも大変有用な周波数帯である。

歴史的に見ると、電波の（テレビ）放送目的利用は 1950 年代という早い時期に始まったので、当時空き状態にあった大量の周波数帯（400MHz 帯から 800MHz 帯まで）が放送目的に配分された。これに対し、移動通信は 1980 年代に到って実現し、今世紀に入って普及することになった。われわれがよく知っているように、移動通信（携帯電話）は大変便利な通信手段で、今や必需品になり、そのための周波数帯の必要も急速に増大している。

現在の日本では、これまで放送に配分されていた周波数帯のうち 700MHz 帯以上の部分を通信に再配分し、放送では残りの 400～600MHz 帯を使っている。しかしながら実際には、放送目的の周波数帯利用には多大の「すきま」があり、放送電波の利用を効率化することによって「遊休部分」を通信目的に転用することが可能である。

米国の 600MHz 帯インセンティブオークションはこの目的のために実施されたものであり、現在では少なくともカナダが米国に倣って 600MHz 帯の転用を試みている。ヨ一

ロッパなど他先進国でも、遅かれ早かれ 600MHz 帯の転用が始まるものと予測される³。

日本ではまだ一般の話題に上っていないが、「600MHz 帯の転用、600MHz 帯オークション」は、電波利用の効率化のための喫緊の問題と考える^{4,5}。

- ¹ 砂田篤子「周波数割当て手法をめぐる議論―諸外国の周波数オークションを参考に―」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』 pp.1-12, No.1036, 2019年2月5日、国立国会図書館
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11239371_po_1036.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>
- ² 米国インセンティブオークションの導入に長い時間がかかった理由の1つは、オークション対象となる放送用周波数帯が当初（1920年代）無償で政府から割当てられており、これにリバースオークションで代価を支払うこと自体が批判されたことにある。ただし当初割当ては古い時代のことであり、現在の放送事業者のほとんどすべては、放送免許の有償譲渡（米国通信法で許容）を通して市場価格で周波数帯利用権を入手しているという事実も指摘されている。
- ³ 2019年2月25～28日に開催された“MWC19”（スペイン・バルセロナ市）では、チップメーカーQualcomm社がすでに600MHz帯用の端末を展示していると伝えられている。
- ⁴ 現在総務省から発表されている「放送チャンネル割当表」では、放送用電波全体にわたる「遊休部分」の存在が分かりにくい形になっている。鬼木は規制改革推進委員会に対して、放送チャンネル割当表を組み替えることにより、遊休周波数帯の所在と大きさを見出すための方法を提案している。規制改革推進委員会「第20回投資等ワーキング・グループ議事次第」、資料1-3 鬼木甫「放送における規制改革について（提案）」II. を参照
<<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20180404/agenda.html>>,
<<http://www7b.biglobe.ne.jp/~ieir/jpn/publication/201804a.html>>。
- ⁵ 600MHz帯遊休部分の放送目的利用法として、現在衛星放送によって提供されている「4Kテレビ」の地上放送化が関係者の間で問題になっているようである。この場合、600MHz帯を移動通信、4Kテレビのどちらに振り向けるかの議論になり、対立・混乱が予想される。周波数帯のオークションは、この場合の合理的な解決策になり得ることを指摘したい。