The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	政策対象としての電波 : 利用料を中心に
Author(s)	永田, 孝志
Citation	国際公共政策研究. 2005, 10(1), p. 123-137
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/4611
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

政策対象としての電波：利用料を中心に

Radio Spectrum as Public Policy: With a Focus on User Fees

永田孝志*

Takashi NAGATA*

Abstract

This paper analyzes the appropriateness of spectrum user fees in Japan, which went into effect in April 1993, as public policy, and proposes a set of recommendations. Spectrum user fees were legislated with the strong support of special interest groups. A framework is built to analyze the planning phase of user fees, partly based on the world best practices. The analysis indicates that the spectrum user fees were spent on something not originally intended. Suggestions are made to produce a guideline for setting user fees in public-sector agencies, and to revise the user fees structure for efficient use of spectrum.

キーワード：電波利用料、電波法、公平性、効率性、受益者負担

Keywords：spectrum user fees, Radio Law, fairness, efficiency, beneficiary-payment principle

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1.0 はじめに

第二次大戦以前、海上の人命安全を確保するための無線通信を除いて、日本は国が電波を独占的に使用していた。戦後、1950年の電波法施行により[1)]、国民共有の財産として電波は開放された。官庁などの公共的分野にとどまらず、物理的に有線設備を備え付けることが困難な航空機用通信や、放送局のように不特定多数の者に、情報を同時に伝達する場合などに主として使用された。しかし、電波が様々な経済活動で、例えば、タクシー無線やイベント会場で使用される無線など、広く利用されるのに実は長い時間を要した。電波の特性を生かした―“いつでも、どこでも、誰とでも”―移動体通信が可能になったのは、NTTの自動車電話サービスが開始された1979年12月からである。特に、1985年の電気通信自由化以降、自動車電話、携帯電話、コードレスホンなどの利用者が急速に増加し、今日では固定電話より携帯電話の加入者が多くなった。しかし、携帯電話の加入者が増加につれて、様々な問題が顕在化した。その中の一つに電波行政事務量の増加もあった。これらの問題を解決する予算を確保する手段の一つとして電波利用料が創設された。

このペーパーは、電波政策の一環として1993年4月に導入された電波利用料が公共政策として妥当性を備えているか分析・検討し、問題点を指摘した上で、改善すべき点を示したい。まず第2節で直接見ることも触ることもできない「電波」、しかも国民共有の重要な資源であるにも係らず、あまりよく理解されていない「電波」について、簡単に説明する。第3節で電波利用の歴史と電波利用料の分析枠組みについて説明し、第4節で電波利用料が公共政策として条件を備えているか、第3節の枠組みを使って分析する。最後の5節は、この分析結果に基づいて、電波利用料の改善すべき点について述べる。

2.0 電磁波と電波

電波は電磁波の一部であるため、まず電波と電磁波との関係から説明を始める。電磁波とは、直交する電界と磁界の相互作用によって伝播する電気の波の総称である。この中には太陽や宇宙より飛来するもの、地球上の自然現象として発生するもの、人工的につくり出されて放送や通信に利用されるもの、副次的に発生するものなどがある。電磁波は、物理現象であるが、その波長によって長波、短波、マイクロ波、紫外線などに分類されている。日常で

1）少なくとも終戦（1945年8月15日）まで電波は国のものとされていた。しかし、新憲法と民主主義の思想が相まって、電波法では「電波は国民のものである」とし、あくまで電波の公平かつ効率的な利用を図るための規範とされている。

最も親しみのあるのは、ラジオやテレビ、携帯電話など、放送や通信に使用されている3kHz－3,000GHzの周波数、いわゆる「電波」と呼ばれている部分であり、それは電磁波の一部である。電波は、直進性、反射、干渉、回折、減衰などの物理的性質を備えているが、その程度は周波数の高さに応じて異なり、その用途も周波数帯によって異なる。一般に、低い周波数ほど遠方まで伝わる性質を持っているが、情報の伝送容量が小さいことから、ラジオ放送には低周波帯が、テレビ放送や携帯電話、無線LANなどはより高い周波数帯が適している。300MHz－3GHz帯は、「使い勝手のよい無線周波数帯（電波）[2]」と呼ばれ、電波の送受信が技術的にも経済的にも容易なことから、その利用価値が一番高いと言われている。

電波が国民の共有資源であることと、その物理的性質は、競合性、非排除性という経済学的な性質につながってくる。通信機器さえあれば誰でも電波を使用して情報の送信ができる。しかし、無秩序に送信すると混信が生じる[3]。一旦送信された電波は、受信装置さえあれば誰でも受信できる（非排除性）ことから、「送信された電波は公共財」と言われているが[4]、免許人以外の電波使用が法律で禁じられているため、非競合性の条件を満たしていない。即ち、免許人に割当られた電波は、私的財の属性を持っている。

電波は干渉し合う性質を有することから、電波を無秩序に発射すると混信し、結果的に通信や計測をするという本来の使用目的を達成することができなくなる。また、地理的な境界線である国境や地域境界を無視して伝搬することから、電波の送信時における周波数、出力、指向性などの調整も使用者間で必要である。そのため、国際的及び国内的に電波使用を調整すると同時に、使用を規制する機関や組織が必要となる[5]。国内の電波監理機関（総務省）は、「電波法」などの電波関連法令を整備し、無線局免許を付与して電波使用の規制を行い、不法・違法使用の取締りなど電波の監理活動を行なってきた。

2.1　電波という資源

電波資源を理解するためには、これと類似する経済的性質を持つ「土地資源」と対比することが便利である[6]。まず、電波や土地は、使用しても減少することがなく、この点で、水、石油、鉱物など自然資源とは異なる。しかし、電波も土地も無限に存在するものではない。過度な使用は「混信あるいは混雑」を引き起こすので、その使用可能な容量には一定の限度がある。しかし、他方では、技術進歩によって容量を拡大するこができる。例えば、土地面

2）このペーパーでは「周波数帯」と「電波」を同義語として使用する。
3）国による管理がない場合、「コモンズの悲劇」が起こる可能性が高い。なお、「コモンズの悲劇」については、Hardin, Garrett [1968] を参照。
4）デジタル化によって容易に暗号化できるようになったので、誰でも簡単に受信できなくなってきた。
5）国際機関は国際電気通信連合（ITU）；国内機関は日本の場合、総務省。
6）電波と土地は物理的には全く類似性を持たない。

積は、高層建築にすることで拡大できる。電波も多重通信方式を初めとする、容量拡大技術が開発されており、限られた電波資源を効率的に利用する努力が続けられている。しかし、技術進歩によって、電波の容量が無限に拡大を続けると考えるのは現実的でない[7]。

電波資源の利用は、道路や公園のように、多数の人が特定の電波スペースを共同使用する場合と、宅地やオフィス用地のように、特定の人が特別の電波スペースを排他的（専用）に使用する場合の2つに区別できる。共同利用の場合は、渋滞や事故に相当するトラブルを防止するためルールが設定されている。また専用利用の場合は、専用電波スペースに対する他者の侵害（電波妨害）防止のため、規律と罰則を含むルールが規定されている。しかし、電波と土地では、その使用制度が異なっている。土地は私有地と公有地に分かれ、土地の所有権や利用権を初めとする様々な権利・義務が定められており、一定の規律・規制のもとでその市場取引制度が成立している[8]。これに対して、国民共有の財産である電波資源は、全て政府（総務省）が管理しており、民間ユーザは、無線局免許を受けて、指定された電波スペース（電波帯域）を一定期間だけ使用することができる。免許期間中は、名目的な電波利用料が毎年徴収されるが、実質上は電波の無料使用に等しくなっている。電波スペースの区分割は、国際条約により取り決められた大枠に従っているが、その国内運用の細部は、全て政府（以前の郵政省、現在の総務省）の裁量に委ねられている。

3.0 電波利用の歴史

電波を利用するための法制は、1900年（明治33年）、当時の逓信省が所管する電信法に無線電信への準用規定を置き、1914年（大正3年）に無線電話が加えられた。次に1915年（大正4年）無線電信法が制定され、その後長期にわたり電波利用の規律の基本とされてきた。第二次大戦後に一般社会が民主化するに伴って、これを廃止し、同時に法律第131号（1950年5月2日公布、同6月日施行）をもって電波法が制定された[9]。電波法が施行された1950年（昭和25年）当時には、公共利用を中心に5,000局程度であった無線局数は、電電公社の民営化が始まった1985年3月末に約381万局になった[10]。その後、電気通信事業分野を中心に民間利用の急速な拡大、特に自動車電話・携帯電話の急速な普及により、電波利用が無線局数の増加をもたらし、2004年3月末には8499万（PHS、コードレスホンなどの免

7）技術進歩によって共用使用が拡大し、電波の容量不足を解消できると主張している学者もいる。
8）諸外国では電波使用権が売買される市場が存在する。
9）(財)電気通信振興会『新電波法要説』2000 p. 2を参照。
10）多賀谷一照（監修）電波有効利用政策研究会編［2003］p. 3を参照。

許不要局を除く。）に達した。そのうち携帯電話を含む陸上移動局は97.3%を占めている[11]。

このような無線局の増加の過程で様々な問題が顕在化してきた。例えば、携帯電話が雑音や混信で、相手の声が聞き取れないとか、あるいは、都心では夕方の時間帯になると自動車電話がかかりにくくなり、電波資源が有限であることを実感させられる事態を招くことになった。また、1990年代の半ばには、携帯電話に使用できる電波資源が枯渇することを示唆する郵政省の報告書が出された[12]。これは、現在技術的に使用可能な電波について、既にすべての周波数帯が様々な用途に用いられており、新たに割当てを行う余地がないことに起因する問題である。無線局数が増大するにつれ、免許申請処理事務などそれに付随する電波行政事務の増加も問題になった。もう一つの大きな問題は、技術の進歩に伴って、高機能の電子部品や無線設備が安価に入手できるようになったので、不法に改造した無線機を使用し、他の無線局に混信を生じさせ、その運用を妨害する違法・不法無線局の増加であった[13]。

これらの問題を解決するため、次の５つの対策が考えられた。(1) 新しい技術を開発・使用することで使用可能な電波帯幅を広げる[14]。(2) 電波効率の優れた機器や通信方式に変更できるよう免許の規定を緩和する。(3) 使用頻度の低い電波帯から別の電波帯へ無線局の移転を試みる[15]。(4) コンピュータの導入により電波行政の事務処理を合理化する。(5) 違法・不法無線局を取り締まる総合的な電波監視システムの整備を行う。これらの対策を講じるため郵政省（現在の総務省）は、当然新しい財源を確保する必要があった。そこで電波法の一部が改正され、電波利用料の創設となった(1993年４月施行)[16]。

3.1　手数料の徴収

公共安全や義務教育など国のサービスは税金で賄われている。しかし、近年になって先進諸国の行政機関は、国の提供するサービスに対して、利用料[17]を取るケースが多くなった。日本も例外ではない。一つの理由は、経済成長率の低下による一般税の減収により、年金を含む社会保障費など増加する公共サービス経費を賄うことが困難になったことである。公共機関が提供するサービスに対して、その費用を回収する目的で手数料を徴収することは、何

11）平成16年版　情報通信白書 p. 166を参照。
12）郵政省［1991］を参照。
13）不法無線局は、免許を得ているが、免許通り運用されていない無線局、違法無線局は、無免許で運用されている無線局。
14）2004年末においても「電波利用料」の使途には含まれていない。
15）2001年に電波法が改正されるまで「電波利用料」の使途には含まれていない。
16）第156回国会参議院総務委員会（平成15年05月29日）議事録　宮本委員の発言を参照。
17）手数料とも呼ばれている。手数料は、一般に、国または地方公共団体が、特定の人のために提供する公の役務の反対給付として徴収する金銭をいう。このうち法律上または事実上、国の独占に属する事業に係るものにあっては、一般的に、その徴収の根拠を法律で規定している（現代法律百科大辞典６、(株) ぎょうせい　2000)。

も新しいアイディアではない。最も身近なケースでは一般国民が支払う住民票の数百円、自動車運転免許証の数千円、パスポートの数万円などがある。これらの手数料は、申請手続きに要した事務処理費用を回収する目的で利用者から徴収されている。近年、先進諸国の行政府は、ガイドラインとして文書化し、サービス経費の回収を目的した手数料（これからは「利用料」と呼ぶ[18]。）を導入している。これら諸国のガイドラインによると、利用料は、特別のサービス（または特権）を受ける特定の受益者から徴収すると定義されている。日本の「電波利用料」は、国民共有の電波資源を使用する特権を得た者に対し、国が提供するサービスの費用回収を目的としたものと解釈できる。

3.2 電波利用料

電波は,その使用を各人の自由な行動に委ねると混信などが生じ、円滑な通信を損なうため、「電波の公平かつ能率的な利用を確保することによって、公共の福祉を増進する」（電波法第1条）という観点から、無線局の開設は免許制とされ、特定の電波が割当てられる。電波法は、電波利用料について、免許人のために行われる電波監視などの電波行政事務に要する費用、即ち、電波の利用環境を整備する費用などを賄うため、免許人から徴収する一種の手数料と位置付けている（電波法103条の2）[19]。電波利用料は、全無線局に提供されるサービスの経費であり、言わば、マンションの共益費的な共通経費である。また、利用料は、無線局の免許期間中、継続して受けるサービスの経費であるという点で、個々の無線局の免許審査、あるいは検査費用を実費の範囲内で徴収される手数料とは、性格が異なると解釈されている[20]。また、電波利用料は、「電波利用の共益費用を免許人全体で負担する特殊な負担金」と位置づけられ、免許を受けたことによる経済的利益に対する課税でも、資源である電波の使用に対する対価でもないとされている。

電波利用料の徴収が1993年4月に始まって、既に10年以上経過した。その間に、電波利用料に関して電波法第103条の2は、少なくとも現在までに2回（1996年、2001年）改正された。現在、電波利用料の使途として、電波法第103条の2に、次の5項目が定められている。

① 電波の監視及び規制ならびに不法に開設された無線局の探査

② 総合無線局管理ファイルの作成及び管理

18) アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドではuser feesやuser chargesと呼ばれ、利用者から徴収されている。

19) 電波法第103条の2は1993年4月以前にはなかった条項である。

20) 無線局免許を取得した初年度に関係省庁に支払う金額は、免許申請手数料、電波利用料（手数料）、無線設備の検査手数料などと、登録免許税の合計になる。

③　電波のより能率的な利用に資するための技術試験事務

④　特定周波数変更対策業務

⑤　その他電波の適正な利用の確保に関し総務大臣が無線局全体の受益を直接の目的として行う事務。

1996年の電波法改正により③が、2001年の法改正により④が電波利用料の使途として加えられている。追加されたのは、いずれも電波の逼迫を解消する対策に係わるものである。

電波利用料額は、無線局区分ごとに電波法第103条の2によって、定められており[21]、無線局単位で課金されることが特徴となっている。無線局区分ごとの料金は、使途②の総合無線局管理ファイルの作成・管理費用を除き、全ての無線局で均等に負担するように決められている。一方、使途②の費用は、無線局区分により、ファイルに記録するデータ量に応じて配分される。従って、無線局区分ごとの料額の差は、この総合無線局管理ファイルの費用が違うことから生じる。包括免許が適用される携帯電話などは、総合無線局管理ファイルに記録・管理されないため、この費用は含まれない。即ち、包括免許無線局に対する電波利用料額の540円は、全無線局が均等に負担する①、③～⑤の費用に相当する。

3.3　分析の枠組み

次に政策として実施される特定の利用料が望ましい政策であるか、諸外国の最良事例（ベスト・プラクティス）などを参考に、策定レベルに重点をおいた枠組みについて検討する[22]。これから述べる項目は、利用料が公平性、効率性、行政コスト、透明性などに配慮されたか判断する手段でもある。各省庁が利用料の導入過程で同じ原則にもとづいて検討することは、省庁間の利用料に対する方針が統一され、一般国民にとって利用料が受け入れ易いものになるだろう。

● 明確な法的権限

政府提供のサービスに対して、利用料を徴収する権限は法的に規定されているか。法律、条例には、当然、その目的、法の対象範囲、省庁の役割、利用料の使途などが明確に規定されなければならない。利用料の徴収権限は、一般的な枠組みの中で規定されるため、柔軟性という観点から固定した利用料金額より料金率を規定することが望ましい。

21）無線局は10区分に分類され、電波利用料金も最低540円（携帯電話）から最高23,800円（テレビ局）まである。
22）諸外国における手数料（user fees）のベスト・プラクティスはOECD [1998] を参照。

● 利用料の設定方針

政府サービスの利用料金は、可能な限り市場価格を反映させているか。市場価格が存在しない場合、サービスの全コスト回収に基づく利用料の設定とする。利用料金スケジュールは、単純な仕組とし、必ず利用者のための苦情処理システムを設ける。

● 公平性の考慮

利用料金の負担が大きすぎる利用者に配慮がなされているか（垂直的な公平性）。特定グループのメンバー間（例えば、携帯電話とPHS利用者間の電波利用料）の公平性にも配慮する（水平的な公平性）。弱者に対する配慮として補助金制度を活用する場合、透明性を確保する。

● お客様との協議

お客様（利用者）との協議は、利用料金システムの在り方についての協議であり、利用料金システムを導入するか、否かの協議ではない。結論を出す期限は前もって明確に決めておく。利用料金システムの長所・短所などを明らかにした上で、パブリック・コメント制度を活用することも考える[23]。利用者の要望に対応するため、規則的に、利用者の要望がスムーズに入手できる環境、即ち、政策について情報公開がなされ、利用者が政策の目的などに関心を持つことが大前提になる。

● 全経費の詳細決定

提供サービスの全コストを回収する利用料金を設定するか、否かに係らず、全コストは調査・決定されているか。全コストは、直接コスト、間接コスト、減価償却費、資本コストなどを含む[24]。共通コストを複数のプログラムに振り分けるときは、特に、全コストを正確に決定することが一段と難しくなる。

● 歳入・歳出管理

歳入・歳出管理は、上記の利用料に関する「全経費の詳細決定」がなされていることが前提になる。利用料の歳入と歳出管理の透明性が確保され、一般国民を含む関係者にどの程度まで情報公開をするか規定する。

電波法103条の2で定められ、運用されている電波利用料が上記のチェック項目についてどの程度考慮されているか次節で検討する。

---

23) パブリック・コメント制度とは、政策立案過程において、広く一般国民に媒体を通して、政策のあり方、政策案に対する意見を受け付ける機会を確保し、受け付けた意見を考慮して、政策案の修正などを含め、政策の検討を行う一連の政策立案過程上の手続きを意味する。日本でも近年使用されるようになったが、一般国民からのコメントは非常に少ない。

24) 日本の公会計システムで減価償却費、資本コストを考慮する場合、多くの仮定に基づくことになる。従って、コスト項目とコスト計算方法の決定には相当な努力が必要となる。

4.0 利用料の法的根拠

電波法によると、電波利用料は、免許人のために行われる電波監視[25]などの電波行政業務に要する費用を賄うため、免許人から徴収する一種の手数料と位置付けされ、「明確な法的権限」が与えられている。電波利用料に対する「利用料の設定方針」は、手数料の定義から自ずと市場価格ではなく、全コスト回収が基本となる。電波利用料は、電波を利用する全免許人に国が提供しているサービスの経費であり、言わば、マンションの共益費的な共通経費であると説明されている。この説明は、欧米諸国における利用料（手数料）の徴収理由と異なる。例えば、カナダ国家財政委員会の規定によると、一般市民が得ている以上の直接便益を国より受ける特定可能な人から、そのサービスの利用料を徴収することは、以下の理由に基づき、政府の方針であると定めている[26]。その理由とは：

- 資源の効率的な配分を促進する。
- 政府プログラムの資金手当の公平性を促進する。
- 国家資源の有効な使用から全国民のために妥当な利益を確保する。

利用料徴収の根拠について、日本は既得権益者（無線局の免許人）間の公平に主眼を置いているのに対し、カナダは一般国民と一部の特権者との公平性のバランスに主眼を置いていると言える[27]。

法律で電波利用料額を規定することで、電波利用料の改定は、国会の審議を必要とするため、その引き上げは一定の歯止めが掛けられている。その反面、金額を法定したことにより、事務改善などによるコスト削減で、利用料の引き下げに柔軟な対応ができない懸念もある[28]。アメリカ行政管理予算局の方針書には[29]、柔軟性を持たせるため、でき得る限り料金額ではなく、料金率を指定するよう求めている。ニュージーランドやオーストラリアなども、料金額ではなくコストの要素比率を組み合わせた計算式が決められている[30]。これらの例を見る限り、諸外国では利用料の変更、見直しなどに対する柔軟性が重視されている。また、料金体系が明確であり、料金決定プロセスを透明化することで、一部の関係者による恣意的な利用料変更に歯止めが掛けられている。このことから電波利用料の柔軟性についても再検討す

25) 国（総務省）が行う電波監視業務は、大別して、①不法無線局を探知し、調査を行い、告発を行う「不法無線局の探査」、②混信妨害申告を受理し、これの原因を調査する「混信状況の調査」、③固定監視装置、または移動監視装置により、発射される電波の質・運用の監査を行う「電波の監査」のほか、④違法無線機器の販売状況調査を行い、必要に応じて基準不適合設備に関する報告・勧告・公表を行う「基準不適合設備の勧告など」に区分される。
26) Treasury Board of Canada [1997a] 及び [1997b] を参照。
27) アメリカ、ニュージーランド、オーストラリア政府も同じ立場を取っている。
28) 荒井透雅 [1992] を参照。
29) Office of Management and Budget, White House [1993] を参照。
30) Radio Spectrum Management Group, Ministry of Economic Development, NZ [2001]; Radiocommunications Consultative Council (RCC), Australian Communications Authority [2004] を参照。

る時期にきているのではなかろうか。

4.1 公平な負担

第3節（3.2）で述べた通り、電波法（第103条の2）で規定している電波利用料の使途は、目的と読み替えることができる。1996年の電波法改正により「電波のより能率的な利用に資するための技術試験事務」が、2001年の改正により「特定周波数変更対策業務」が電波利用料の使途として加えられている。電波法改正により追加されたのは、いずれも電波の逼迫を解消する対策に係るものである。しかし、新しい技術を開発・使用することで電波の利用可能な電波帯を広げるとか、電波効率の優れた機器や通信方式に変更できるよう、免許の規定を緩和するなどの目的は、使途の対象になっていない。これらの電波逼迫を解消する対策費用を電波利用料から手当てするのは、公平性の観点から不適当であると言う意見も多い。受益者負担の立場を取るならば、電波の逼迫解消対策で利益を得る者、例えは、携帯電話サービス会社とその利用者が、その費用を負担するのが本筋である。

電波法で定められた電波利用料の使途について、大多数の利用者から賛同を得られるのは、「電波の監視及び規制ならびに不法に開設された無線局の探査」だけだろう。しかし、無線局を運用できる免許を取得したことにより、免許人は、第三者に対して対抗要件を備えるという利益と、優先的に電波を利用する権利に基づく経済的利益を得たとも考えられる。従って、無線局の免許人が良好な電波の利用環境（不法に開設された無線局の取締まりなど）を得ることも、あくまで利益の一種であるから「登録免許税」によって賄うべきものであるという考え方もある[31]。しかし、「電波の監視及び規制ならびに不法に開設された無線局の探査」は、郵政省の所掌事務として郵政省設置法（昭和23年12月15日法律第244号）第4条第53号で規定されている[32]。従って、電波監視は国の責任であり、郵政省が一般会計から必要な予算を確保するのが当然であると考えることもできる。

「総合無線局管理ファイルの作成及び管理」は、免許に関するデータベースを作成し、それを免許処理事務などに活用し、増大する電波事務を対処するのであるから、それらの費用は、現行の「免許申請手数料」によって賄うべきものである。「電波のより能率的な利用に資するための技術試験事務」は、後で述べる諸外国の電波使用料（B）に相当するもので、別の機会に議論することにするが、現行の電波利用料金を使用すべきでない。便益を享受す

31）登録免許法（昭和42年6月12日　法律第35号）によると、電波法第4条に定める無線局は、一局当たり3万円、電波法第5条4項に定める放送をする無線局は、一局当たり15万円の登録免許税を支払うことになる。

32）郵政省設置法（昭和23年12月15日　法律第244号）第4条第53号「電波を監視し、及び規正すること、並びに不法に開設された無線局を探査すること」；総務省設置法（平成11年7月16日　法律第91号）の第4条70号にも同様の文言による規定がある。

る者が費用を負担する原則から、「特定周波数変更対策業務」は、電波利用料の使途に含めるべきではない。その理由は、特定周波数変更対策で便益を受ける者を容易に特定できるからである。

1993年4月に電波利用料制度が発足して以来、今日まで徴収対象や料額の算定方法など、免許保有者間の「公平な負担」の在り方をめぐって議論が行われてきた。これらの議論は、ごく一部の学者、既得権益者、主管官庁であった郵政省、省庁再編後の総務省の関係者が参加する電波有効利用研究会で行われ、一般利用者、特に携帯電話加入者の意見を十分に取り上げる努力は見られなかった。携帯電話加入者が8743万人以上[33]になった現在でも、殆どの加入者は、自分の持っている携帯電話機が免許を受けた無線局であり、年額540円の利用料が電気通信サービス事業者を通して、徴収されていることに気づいていない。以上のことから電波利用料は、いろいろな矛盾をその使途（目的）に表している。従って、電波利用料の在り方を公平性の観点から早急に見直さなければならない。

4.2　コストの構成要素

現在の電波利用料の算定基準は、電波の利用効率を高めるため、多数の無線局を建設すればするほど、電波利用料の負担割合を大きくする問題（主として携帯電話事業者とその加入者）が指摘されている[34]。解決案として、無線局単位の課金ではなく、占有する電波帯域幅、送信出力などに応じた課金に改めるべきとの意見がある。この問題が生じた最大の理由は、まず、電波利用料の目的に電波の効率的な使用が明記されていないことにある。次に、政策の前提である国のサービス内容とその「全経費の詳細決定」について関係者間で合意が得られていないことである。電波法103条の2を見る限り、電波利用料は、電波の有効利用と何ら関係がなく、主として免許人が無線局を運用するため、国がよい利用環境を整備する費用の確保が目的である。従って、免許を受けた電波を効率よく利用することは、利用料の減額を考慮する対象にならない。電波環境を整備する全コストを回収するため、電波利用料は「全経費の詳細決定」から積み上げて決定され、また、少なくとも、全コスト項目とコスト計算手法は公表されるべきである。

アメリカなど諸外国では一般的に電波料は2つの構成要素、免許申請・更新手数料（A）と年間分担費（B）から構成されている[35]。分担費（B）は、政府が提供するサービスの反対給付として徴収するものである。アメリカ政府（FCC）[36]は、電波使用を規制することに

33）(社)電気通信事業者協会（TCA）(http://www.tca.or.jp) 発表による2005年4月末現在。
34）池田信夫、田中良拓［2003］p. 9を参照。
35）U.S. Congressional Budget Office [1998] p. 4 を参照。
36）Federal Communications Commission (FCC)は、米国における電波行政の主管庁である。

より、免許人が電波干渉のない状態で特定の電波を使用することができる環境を提供している。分担費（B）は、この環境提供に伴う全てのサービス費用を十分に賄えるレベルに設定されている[37]。FCCは、規制業務の費用を受益者に負担させる基本的な考え方にもとづき、個々のサービスに関する規制コストに限定するのではなく、電波の監理活動全体を維持することをその目的としている。従って、年間分担費（B）は、行政手数料（Regulatory Fees）と呼ばれている。ニュージーランドやオーストラリアでは、年間分担費（B）は、電波の有効利用に対してインセンティブが働くように工夫されている。また、その分担費の計算式と式に入力する必要なデーが公表されている。占有電波を効率よく使用することで、電波利用料を減額するオプションは、日本でも年間分担費（B）の考え方を導入する必要性を示唆している。

4.3 歳入・歳出管理

電波利用料に関するいろいろな統計データは、総務省の電波利用ホームページに公開されている[38]。電波利用料の「歳入・歳出管理」に関するデータも一応は公表されている。しかし、「全経費の詳細決定」とその情報の公開について何も規定されていないため、電波利用料を支払っている免許人や一般国民にとって、参考になる公表データは少ない。電波使用者に良い環境を確保する電波監視の予算推移を示すデータは、電波利用ホームページに示されているが、予算が効果的に使用されたのか判断する資料は見当たらない。

「歳入・歳出管理」のデータは、政策の事後評価に使用できる重要な情報の一つである。電波利用ホームページに公表されているデータによると、過去10年間（1994/4から2004/3）の不法・違法無線局等を取締まるため、総額640億円の歳出があった。それに対して、過去10年間（1993/4から2003/3）の電波利用料歳入決算は、2626億円である。これらの数字が示していることは明白である。本来の目的である「電波の監視及び規制ならびに不法に開設された無線局の探査」以外に[39]、10年間で2000億円近い歳出が電波利用料歳入から行われたことになる。このような結果になったのは、利用料の80%以上を収めている携帯電話加入者[40]の意見が十分に反映されてこなかったことも、その一因と考えられる。ニュージーランドでは、全く無競争、または法令によって国が独占サービスを第三者に提供する場合は、全コスト（資本費用を含む）の回収を原則としているが、独占状態で全コスト額以上に利用料

37) FCCから免許を受けた無線局、放送局および有線系電気通信事業者（ケーブルテレビを含む）を対象に、FCCの全ての所掌事務を遂行するに必要な経費（FCCの執行活動、政策・規制制定活動、利用者情報業務および国際活動の費用）を指す。
38) 総務省の電波利用ホームページ http://www.tele.soumu.go.jpを参照。
39) 第3節（3.2）を参照。
40) 電波利用ホームページ「電波利用料の区分別収納済歳入額の推移」平成15年度の値。

の総額を設定することは、不公平で、憲法に違反すると規定している[41]。実際、ニュージーランドは、2003年に電波手数料（利用料）の繰越残高を利用者に返還する方法に関し、国民にパブリック・コメントを要請した[42]。総務省は、携帯電話加入者を含む一般国民に電波利用料が効果的・効率的に使われていることをデータによって証明する必要がある。

5.0 終りにかえて

1990年代の半ばに、携帯電話加入者の急速な増加がいろいろな問題をもたらした。特に、無線局免許に関する事務量と電波監視活動の増加という戦術的な問題を解決するため、当時（1993年）の郵政省は、手数料の位置付けをした電波利用料を創設することで、予算増額の確保を図った。無線局免許の交付に係る事務と電波監視活動に要した経費（640億円）と、電波利用料として徴収された総額（2626億円）の乖離は、過去10年間で約2000億円に達している。郵政省/総務省は、電波法第103条の２の改正を行い、この2000億円を他の目的に使用できるようにした。電波利用料に関する電波法改正の議論は、メディアによる報道も殆ど行われず、電波利用料総額の80％以上を負担している携帯電話の加入者自身も関心を示さなかった。このように電波利用料は、一般国民に十分な周知徹底が行われず、また、一般国民の参加なしに、一部の利害関係者と主管省庁によって創設、拡大運用されてきた。

欧米諸国では、一般市民が得ている以上の直接便益を国より受ける特定可能な人から、サービスに伴う費用を利用料（手数料）として徴収することが行政府の方針であり、一般国民の利益と意見を反映するため、利用料とその徴収について文書化されたガイドラインが存在する。慢性的な財政難の折から、日本もますます利用料に依存せざるを得ないため、新規に手数料を導入する基準は、政府にとって重要になる。欧米諸国と同様、各省庁に共通の手数料（利用料）導入ガイドラインを作成することを提案したい。

現行の電波利用料は、いろいろと不備な個所が存在する。これらの不備は主として戦術的な問題であり、電波利用料の在り方、目的の問題以外は、短期に解決が可能であろう。しかし、電波利用料の目的を再定義するには、1990年代の半ば頃から、欧米諸国で実施が始まった新しい取組みを参考にするのも一案である。即ち、国の電波監視サービスなどに対する対価としての利用料（現行の電波利用料）と、国民共有の資源である電波の優先的（独占的）使用から得られる経済的価値に基づく使用料（新しい利用料）の２つを組み合わせる「新しい電波利用料」が必要である。経済的価値に基づく使用料の部分は、電波の効率使用を推進する役割を果すだろう。総務省の「電波有効利用に関する研究会」でも、長期間にわたって

41) The Treasury, Government of New Zealand [2000] を参照。
42) Radio Spectrum Management Group, Ministry of Economic Development, New Zealand [2003] を参照。

電波利用料の議論がなされてきたが、経済的価値に基づく使用料（「新しい電波利用料」）を組入れた案の採択は、常に先送りされてきた[43]。諸外国の例を参考に、「新しい電波利用料」案を短期間に作成・実施する時期にきている。

短期間に解決できる問題は、電波利用料の効率的な使用に関するものである。それは電波監視に関する「組織効率とサービス品質」の目標値や進捗状況を示す指標の決定である。具体的には、電波使用の良い環境を維持するため、電波監視の目標として採用する指標は、無線局免許人に直接提供される電波監視サービスの量と質を表す「アウトプット」と、サービスを提供した結果として生み出される成果、または効果（免許人の満足度など）を表す「アウトカム」の公表が考えられる。アウトカム指標の達成状況は、長期的視点から評価する必要がある。これらの指標が有効に達成状況を表示するために、電波監視組織の効率と提供するサービス品質の目標を階層化し、その論理的な繋がり（因果関係）を確実に構築しなければならない。これらを着実に実行し、「国民に見える電波政策」にすることが短期の最重要課題になるだろう。

参 考 文 献

荒井透雅［1992］「電波利用料制度の創設――電波法一部改正案」『立法と調査・169』1992/4.

第156回国会参議院総務委員会（平成15年05月29日）議事録　宮本岳志委員の発言内容.

第159回通常国会 「電波法及び有線電気通信法の一部を改正する法律案」 2004年4月13日　衆議院・総務委員会の附帯決議.

Hardin, Garrett [1968], "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162: 1243-1248.

池田信夫、田中良拓［2003］「電波はどう使われているか」RIETI Policy Discussion Paper Series 03-P-003　2003年10月.

伊藤正己、園部逸夫（編）［2000］『現代法律百科大辞典　6』（株）ぎょうせい.

OECD [1998], "Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services," Public Management Service, PUMA Policy Brief No. 3, March 1998.

Office of Management and Budget, White House [1993], "OMB Circular A-25, Transmittal Memorandum#1, User Charges," July 08, 1993, available at http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a025/print/a025.html

Radio Spectrum Management Group, Ministry of Economic Development, NZ [2001], "A

43）第159回通常国会に提出の電波法及び有線電気通信法の一部を改正する法律案が2004年4月13日衆議院・総務委員会において附帯決議を付されて可決された。附帯決議によると、電波の経済的価値を反映することを含め、電波利用料の新たな算定方法など、その在り方について早急に結論を得ること、と記されている；総務省総合通信基盤［2004］を参照。

Formulaic Approach to the Calculation of Annual Radio and Spectrum License Fees," Discussion Paper DP15, January 2001.

Radiocommunications Consultative Council (RCC), Australian Communications Authority [2004], "Report of the RCC Working Group on Review of Apparatus License Fees," April 2004.

Radio Spectrum Management Group, Ministry of Economic Development, New Zealand [2003], "Review of Radio Spectrum Fees: Review of the fees currently charged by Radio Spectrum Management under the Radio communications Regulations 2001," Consultation Paper, March 2003.

(社)電気通信事業者協会（TCA）ホームページ http://www.tca.or.jp

総務省電波利用ホームページ http://www.tele.soumu.go.jp/j/fees/index.htm

総務省『情報通信白書 平成16年版』

総務省総合通信基盤局［2004］『電波有効利用政策研究会最終報告書（案）』平成16年9月.

多賀谷一照（監修）電波有効利用政策研究会編［2003］『これからの電波政策』

The Treasury, Government of New Zealand [2000], Treasury Circular 2000/18 "Memorandum Accounts for Fully Cost-Recovered Outputs," December 21, 2000.

Treasury Board of Canada [1997a], "Cost Recovery and Charging Policy-Archived Version of 1997," available at http://www.tbs-sct.gc.ca

Treasury Board of Canada [1997b], "User Charging in the Federal Government-A Background Document," available at http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_H/UCFG-PR_e.asp

U.S. Congressional Budget Office [1998], CBO MEMORANDUM: Two Approaches for Increasing Spectrum Fees, Nov. 1998.

郵政省［1991］『電波政策懇談会報告書』平成3年3月.

(財)電気通信振興会『新電波法要説』2000.