



AMERICAN EMBASSY TOKYO
Economic Section

FAX COVER SHEET

TO: 総務省総合通信基盤局電波部電波政策課 伊中

FROM: 米国人使館 経済部 一等書記官 ジョーン ウェブスター *J. Webster*

SUBJECT: 「電波有効利用政策研究会 最終報告書 (案)」

DATE: August 23, 2004

Number of Pages: 全3頁

電波有効利用政策研究会による
「電波利用料制度の見直しについての基本的な考え方 最終報告書(案)」
に対する米国政府のコメント

平成16年8月24日

米国政府は、7月22日に発表された電波有効利用政策研究会（以下「研究会」という。）による「電波利用料制度の見直しについての基本的な考え方 最終報告書(案)」(以下「報告書」という。)に対するコメントを総務省に提出させていただきます。7月22日付けの報告書は提言の基礎と成りうる様々な論点を網羅しています。その中でも特に次の2点について言及したく思います。(1) 電波利用料と電波の有効利用の関係 (2) 電波の管理や無線技術の研究開発プログラムに要する資金をどのように供給するか。

電波有効利用を促進するツールとしての電波利用料

免許を要する周波数帯の利用者

米国政府は研究会の主要な結論である、国民共有の資源である周波数帯を占有或いは優先的に使用することで利益を享受する民間部門がこの公共資源を無駄に使用しないよう、電波の有効利用を促進する経済的インセンティブがなければならないとする意見に賛成です。このように優先的、占用的に使用する事業者に対してコストを課さなければ、最も経済的に電波が利用されるように革新を進めるためのインセンティブが不足する可能性があります。また電波を”在庫”して競合他社の取得を防ぐインセンティブが増す可能性があります。固定通信セクター及び移動通信セクター（NTTグループ会社がそれぞれの加入者アクセス回線を98%及び60%独占）が競争の激化によって共に利益を享受し得る事を考慮すれば、未使用周波数帯の使用或いは返却を奨励する事は、明らかに日本の利益となるでしょう。適切に策定された電波利用料の仕組み、或いはその他のインセンティブ¹がその実現につながると考えています。しかしながら、これまで実際に、電波の有効利用を更に促進する目的で電波利用料額が設定された例はありません。

総務省が国会で示された基本方針²を実現し、改革と効率を更に促進するためには、電波利用料等のインセンティブに加え、周波数帯使用に関するより柔軟な政策について検討をすすめるべきだと考えます。これに該当する分野は次の2つです。第一に、日本では特定の帯域で利用できるサービスや技術を過度に規制するケースが数多く見受けられます。例えば、ITUで承認された技術が既に市販されているものと比べて必ずしも優れているわけではないにも関わらず、総務省関係筋は2010MHz帯のサービスはITU標準規格を使用したものでなければならないと述べています。第二に、日本では免許人が付与された周波数帯を他の使用者に貸与、転貸或いは交換できるよう促進する明確な政策やルールが見当たりません。免許人が（免許を保持するためにコストが発生しているにも関わらず）周波数帯の返却に消極的であったとしても、貸与、転貸或いは交換のルールがあれば、利用可能な周波数帯のより経済的な活用を促進する可能性があります。

1. 米国政府は、同じようなインセンティブを創造する方法としてオークションは適切ではないとする研究会の結論（第3章第2節②）に反対します。オークションの仕組みが不適切な場合、芳しくない結果が生じる可能性があります。希少な資源を公平に割当てる手段として、また建設的な利用のためのインセンティブを促進する目的で、多くの国々がこの仕組みを上手に活用しています。総務省はこれまで、免許を要する周波数帯を競合者に客観的且つ公平に付与出来るこれまでの方法に取って代わるものを開発していません。

2. 国会での電波法審議時の附帯決議（衆議院4月13日、参議院 5月11日）

電波の逼迫状況を解消するため、電波の再配分のみでなく、未利用周波数帯の開拓等の技術開発を含め、電波の有効利用に引き続き取り組むこと。（添付資料 Reference2）

免許を不要とする周波数帯の利用者

上記コメントはいずれも特定用途のために取っておいた帯域を占有或いは優先的に使用する者に適用されるインセンティブです。このような特権を付与されていない免許不要局及びその使用者には適用されません。免許不要局が使用する周波数帯は特定の使用者によって占有されていないため、理論的にこれを「在庫」する事はできません。更にこの帯域は得てして利用度が過密しているため、元々電波を最大限有効に利用する強いインセンティブが存在しているでしょう。有効利用を促進する経済的インセンティブは周波数帯が占有或いは優先的に使用されている場合は有意義ですが、そのような特権を享受しない免許不要局の使用者の場合は逆に作用する可能性があります。免許不要機器の購入代金に実質上「課税」することで需要が減少し、電波利用の縮小及び有効利用の減少につながると考えます。免許不要局に関する規制が少ない事(すなわち、免許の処理、審査、記録が不要で、他の費用は基準認証手数料で回収可能。)から電波管理費用として手数料を課す議論は説得力を欠くと考えます。よって、帯域を占有しない或いは優先的に使用しない免許不要局の電波利用料負担を主張する意見は明らかに国会決議の考え方に反するため、総務省はこれを棄却すべきと考えます。

研究会はまた、周波数利用の第三の категорияとして、帯域占有型でありながら免許が不要とされる機器(例情報家電)について言及しています。帯域を占有する見返りとして電波利用料を課すという点でこれまでの議論と一貫していますが、このように帯域を占有する事が適切であるのか、かえってより多くの機器や使用者に帯域を開放することで有効活用を促進できるのではないかと疑問に思っております。帯域を占有或いは優先的に使用する新しい category を設けるのではなく、総務省はむしろ提案されている機器に対する社会的なニーズの高さや、より効率的で社会的に適正と考えられる周波数使用者を排除せずに、家電メーカーが目標とされるクオリティの高いサービスを提供できる機器の開発が可能かどうかを検討する開かれた議論の場を設ける必要があると考えられます。

電波利用料を研究開発と地方開発プロジェクトに充てる

米国政府は電波利用料の問題と研究開発は別々に捉えるべきだと考えます。研究開発が電波の有効利用につながる可能性はありますが、そのような結果は理論の域を出ていないため、費用拡大の正当な理由付けとすべきではないと考えます。総務省が研究開発費を増やしたとしても、現在研究開発費に充てている金額が不十分である、或いは、最適な方法で運用されているにもかかわらず不足している証拠が何も提示されていないため、電波の有効利用を必ずしも促進するとは限りません。

電波利用料の改正を検討する場合は、改正のメリットに着目すべきであり、正当化されていない支出を拡大する手段として検討すべきではないと考えます。この観点から、総務省は現在管理する研究開発用資金の再配分を検討すべきかもしれません。

一般的に、米国政府は従来から、周波数の商用利用を管理し、免許を付与する立場にある総務省が、研究開発用の資金を提供する事で、利益の衝突が発生する可能性を懸念して参りました。総務省の特定技術を助成する役割や選択された技術を免許付与基準に含める慣習を考慮しますと、自らが支援した技術を採用する事業者に対して他よりも有利に免許を付与し、競合する技術の損害につながる可能性があります。電波利用料の資金で研究開発に充てる割合が更に増えるならば、より公平に資金を管理できる機関を他に検討することが妥当と考えます。

電波利用料を地方での無線通信サービス展開のための助成金として充てる考えは、今以上に注目されるべきと考えます。現在NTTが提供する不十分なワイヤレス サービスに代わる或いは補充し、全てのサプライヤーが平等に利用できる、革新的なワイヤレス サービスに資金を提供する事は、この改革の目標として有意義なものであると考えます。

電波利用料のあり方に関する国会附帯決議

衆議院・総務委員会(平成16年4月13日)

- 三 電波利用料制度については、制度創設時に比べて電波利用をめぐり環境が大幅に変化していることにかんがみ、電波利用の拡大や利用形態の動向等を踏まえ、電波の経済的価値を反映することも含め電波利用料の新たな算定方法等その在り方について早急に結論を得ること。
- 四 電波の逼迫状況を解消するため、電波の再配分のみでなく、未利用周波数帯の開拓等の技術開発を含め、電波の有効利用に引き続き取り組むこと。

参議院・総務委員会(平成16年5月11日)

- 四 電波利用料制度については、制度創設時に比べて電波利用をめぐり環境が大幅に変化していることにかんがみ、電波利用の拡大や利用形態の動向等を踏まえ、電波の経済的価値を反映することも含め電波利用料の新たな算定方法等その在り方について早急に結論を得ること。
- 五 電波の逼迫状況を解消するため、未利用周波数帯の利用技術や共同利用システム等の研究開発を含め、電波の有効利用に一層取り組むこと。

**Comments of the Government of the United States on
The Draft Final Report from the Study Group
on Policies Concerning Effective Radio Spectrum Use**

August 24, 2004

The Government of the United States respectfully submits the following comments to Japan's Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications (MPHPT) in response to the July 22 study group report on the revision of the spectrum user fee system. A wide range of issues are addressed in the July 22 study group report, forming the basis of possible recommendations. These comments address two issues: (1) how spectrum usage fees relate to the efficient use of spectrum; and (2) how to fund programs relating to the management of spectrum and research and development of wireless technologies.

Spectrum Usage Fees as a Tool to Promote Efficient Use of Spectrum

Spectrum Users in the Licensed Bands. The United States agrees with the key conclusion of the study group: commercial providers that benefit from exclusive or preferential use of spectrum should have economic incentives to use spectrum efficiently, so as not to waste a valuable public resource. Unless a cost is imposed, providers enjoying such preferences or exclusivity may have insufficient incentive to innovate and put spectrum to the most economically efficient use. They may also have an increased incentive to "warehouse" spectrum: in order to prevent rivals from acquiring it. Given the benefits increased competition would bring to both fixed and mobile sectors (where NTT companies enjoy control over 98 percent and 60 percent respectively of end-user access links), encouraging companies to use or return unused spectrum would clearly be in Japan's interest. Appropriately-designed usage fees, or other incentives¹, could contribute to this. However, setting spectrum use fees large enough to encourage greater actual spectrum use efficiency is untested in practice.

Given the broad direction given to the MPHPT by the Diet², in addition to incentives such as user fees, MPHPT should also consider whether a more flexible policy on the use of spectrum should be adopted to increase innovation and efficiency. There are two areas where this could be relevant. First, Japan appears in many cases to unduly restrict the services and technologies that can be used in particular bands. For example, MPHPT officials have suggested that only ITU-approved standards should be used for the services in the 2010 MHz band, despite lack of any evidence that ITU-approved technologies are superior to commercially available alternatives. Second, Japan does not appear to have clear policies or rules facilitating licensee's ability to lease, sub-lease, or exchange licensed spectrum with other users. While a licensee may be

¹ The United States disagrees with the study-group conclusion (Section 3.2.2) that auctions are an inappropriate way to create similar incentives. Although poorly-designed auctions can have negative outcomes, many countries have successfully used them as an impartial means to allocate scarce resources and create incentives for its productive use. MPHPT has so far failed to develop an alternative method for assigning licensed spectrum among competing users that satisfies standards of objectivity and impartiality.

² "Measures that lead to efficient use of spectrum are required... [including] development of technology aimed at opening up currently unused bands." (Reference Document Number 2)

unwilling to give up control of spectrum (even if holding it has a cost), rules facilitating the ability to lease, sub-lease or exchange spectrum could further facilitate putting available spectrum to more economic use.

Spectrum Users in the License-Exempt Bands. The comments above refer to incentives appropriate only for users who are granted exclusivity or priority in dedicated bands. This logic does not extend to devices or users of spectrum on an unlicensed basis, which do not enjoy such privileges. Such unlicensed device users have no ability to “warehouse” spectrum, since by definition the spectrum is not dedicated to particular users. Furthermore, because such spectrum tends to be intensively used, incentives to maximize efficiency are already high. Whereas exclusive or priority rights may need to be accompanied by economic incentives to promote efficiency, measures such as usage fees could have the opposite effect on unlicensed users that do not enjoy such privileges. Creating what essentially amounts to a “tax” on purchasing unlicensed devices would lower demand, thus resulting in less spectrum usage and reduced efficiencies. Given the low regulatory burden involved in the license-exempt sector (i.e. there are no licenses to process or adjudicate nor records to keep, and other expenses can be recouped by an equipment certification fee) “spectrum management” is not a convincing rationale for imposing a usage fee. Thus, MPHPT should reject any suggestion that unlicensed users that do not enjoy exclusivity or priority should be subject to usage fees, as this would clearly be contrary to the intent of the Diet resolution.

The study group also addressed a third category of users: devices (e.g. home electronics) that would be granted exclusive use of spectrum on an unlicensed basis. While the logic of imposing a usage fee in return for such exclusivity is consistent with arguments above, this begs the question of whether such exclusivity is appropriate or whether efficiency could be better promoted by opening this spectrum up to a broader range of devices and users. Rather than grant a new category of exclusivity or priority, MPHPT should create an open proceeding to examine the needs of such proposed devices, and whether home electronics makers can design equipment that can meet quality of service goals without excluding other, possibly more efficient or socially optimal users of the spectrum.

Spectrum Usage Fees for Funding R&D and Rural Development Projects

The United States believes the issue of spectrum usage fees and R&D funding should be dealt with separately: although R&D might lead to more efficient spectrum use, such an outcome is speculative and should not be used to justify an expansion of fees. Increased MPHPT-funded R&D may not necessarily promote more efficient use of the spectrum, particularly since no evidence has been presented demonstrating that current levels of MPHPT-funded R&D are insufficient; or, if deemed insufficient, are being managed in an optimal manner.

Spectrum usage fee reform should be examined on its own merits, not as a vehicle to expand unjustified spending. In this light, the MPHPT may want to examine whether R&D funding it currently controls should be reallocated.

As a general matter, the United States has long been concerned that R&D funded by MPHPT, which also manages the commercial use of spectrum and licenses operators, presents potential

conflicts of interest. Given MPHPT's role in promoting specific technologies, and its practice of including technology choices in its licensing criteria, MPHPT has an incentive to favor the licensing of operators deploying technologies it has sponsored, to the possible detriment of competing technologies. If a greater percentage of the spectrum usage fees is allocated to R&D, it would be appropriate to consider whether another agency could manage such fees in a more impartial manner.

Use of spectrum usage fees as a possible source of subsidies for rural development of wireless services, deserves greater attention: Funding for innovative wireless services that could substitute for or complement inefficient services currently supplied by NTT, and would be available to any supplier in a competitively-neutral manner, would appear to be a worthy goal

Amendments to Spectrum User Fee System

[Reference 2]

House of Representatives, Committee on General Affairs (April 13, 2004)

3. Because the use of the radio spectrum has changed significantly since the spectrum user fee system was established, and considering the increased use of radio spectrum and the trends in how it is used, a decision about how to handle radio usage fees needs to be made in the near future, including new procedures for levying these fees that take account of the economic value of the radio spectrum.
4. To alleviate the pressure on radio spectrum resources, measures that lead to efficient use of radio spectrum are required. These should not be limited just to reallocation of radio spectrum but should also include development of technology aimed at opening up currently unused bands.

House of Councilor, Committee on General Affairs (May 11, 2004)

4. Because the use of the radio spectrum has changed significantly since the spectrum user fee system was established, and considering the increased use of radio spectrum and the trends in how it is used, a decision about how to handle radio usage fees needs to be made in the near future, including new procedures for levying these fees that take account of the economic value of the radio spectrum.
5. To alleviate the pressure on radio spectrum resources, take further measures towards efficient use of radio spectrum including research and development into areas such as systems able to share frequency bands and technologies for using currently unused bands.