

意見書

平成16年8月23日

総務省総合通信基盤局

電波部電波政策課 御中

郵便番号 565- [REDACTED]

住所 大阪府吹田市 [REDACTED]

氏名 鬼木 甫 (おにき はじめ)

電話番号 [REDACTED]

電子メールアドレス [REDACTED]

「電波有効利用政策研究会 電波利用料部会 最終報告書(案)」に関し、別紙のとおり意見を提出します。

『電波有効利用政策研究会 最終報告書（案）～電波利用料制度の見直しについての基本的な考え方～』（平成16年7月）に関する意見

2004年8月23日

鬼木 甫

大阪学院大学教授

目次兼要旨

I. まえがき 本意見表明者（筆者）は、電波有効利用政策研究会電波利用料部会の構成員である。本意見は、パブリック・コメントの形をとっているが、同時に筆者による同部会の少数意見である。

II. 電波資源の管理に関する基本的な考え方 本報告書は、電波の分配・割当をどのような制度・手続きで行うかという基本問題についての明確な記述を欠いたままで電波の利用料・使用料という具体的問題を論じており、論議の基盤が未検討状態で残っている。

III. 政府による金銭の徴収について 一般に政府による国民からの金銭の徴収は、その根拠・理由によって3種類に区別できる。第1は行政サービスの費用を受益者から徴収する場合、第2は政府が国民との間で財産・権利などを「取引」する際の代価、第3は受益者を特定できない行政サービス（公共財）の費用を徴収する場合（租税）である。金銭徴収に際してはこれらを明確に区別して透明性を実現し、それぞれのルールに服することが必要である。

IV. 現行「電波利用料」の検討 本報告書は現行「電波利用料」制度の内容を、「利用料額の安定性」という消極的理由から現状どおり存続させるとしている。現行制度に不公平・非効率性が含まれていることは、今回検討が開始される契機であった。現状維持の提案には、より積極的な説明が必要である。また現行電波法は、条文中に「共益費用に充てるために電波利用料を徴収する」旨の規定と、共益費用としては到底説明できず、実質上の目的税と解する他はない「無線局均等負担分（年540円）」の規定を含んでおり、法律条文中に矛盾がある。この矛盾を解消するための改正を行い、共益費用等の合理的な負担制度を再構築すべきである。

V. 経済価値に基づく使用料について 本報告書の提案する「経済価値を考慮する使用料」

は、「電波の経済価値を正しく反映して市場メカニズムの長所を発揮させる使用料」としての要件を欠いており、実質的に「政府による租税（目的税）」徴収の提案になっている。内容に合致する名目によって、すなわち目的税として提案し、意見を問うべきである。

VI. 「納付義務者の範囲」について 免許不要局および国・地方公共団体を電波利用料の納付義務者の範囲に加えることについては、原理的には反対しない。しかし本件は、上記IV・V節の問題が解決された後に検討されるべきである。

VII. 結論 本報告書は、上記IV・V節の問題点を抱えているという理由から再検討を必要とする。さしあたっては「現行電波利用料制度の問題」について検討を重ねるべきである。

I. まえがき（本意見表明者と電波有効利用政策研究会との関係等）

本意見表明者（以下筆者）は、電波有効利用政策研究会電波利用料部会の構成員である。筆者は、同部会の要請により2003年6月に「電波資源の使用料金・価格と電波政策」のタイトルでプレゼンテーションを行った¹。その後同部会の要請を受けて、2003年9月に同部会中途から参加した。

上記プレゼンテーションで筆者は、第1に現行の電波利用料について、「電波行政に関する共益費用」としての収支内容を透明化し、利用料の計算方式を合理化すべきことを主張した。また第2に、電波資源の効率的な利用を実現するため、その配分に市場原理を導入して電波利用にかかる新規参入への道を開くこと、また電波資源の需要・供給が等しくなる水準で電波使用料（電波価格）を徴収する方向に電波管理制度を構築・変更すべきことを主張した。

残念ながら、今回の「電波有効利用政策研究会 最終報告書（案）」（以下報告書あるいは本報告書）は上記プレゼンテーション内容と大きく異なっており、筆者は報告書の主要内容について、IV節以下に述べるように批判的意見を持っている。したがって本意見は、パブリック・コメントの形をとっているが、同時に筆者による同部会での少数意見である。

¹鬼木〔2003〕。

II. 電波資源の管理に関する基本的な考え方

本報告書の主題は電波利用料制度であるが、この主題を議論するためには、電波資源管理のための制度及び基本方針について考え方が明らかになっていることが必要である。報告書はこの点に関して明示的に述べていない（間接的には推測できる）が、報告書の内容や含意を理解し、また本意見の内容を明らかにするためには、電波資源の管理についての問題点を整理しておく必要がある。

そのためにまず、電波管理の歴史を簡単にまとめておこう。電波の利用は20世紀初頭から始まったが、各国とも電波資源の管理は中央政府が担当した。政府はまず、電波帯域を目的別に区分し（電波の分配（allocation）、土地の利用計画・都市計画の作成・実施に相当する）、さらに電波を周波数別・地域別に細分してユーザに割り当てた（電波の割当（assignment）、免許交付、土地区画の利用者・所有者の決定に相当する）。電波資源の供給は技術進歩による新しい帯域の開発に伴って増大したが、当初は供給が需要を上回っていたので、電波の分配・割当に困難を生じることはなかった。政府の主な役割は、電波ユーザを他者による妨害等から保護すること（警察機能に相当する）、ユーザの免許内容を整理・登録し、電波使用にかかる権利関係を明示すること（土地登録機能、法務局機能に相当する）にあり、電波管理のための法律や行政機構もこれらの目的のために整備されてきた。

ところが1980年代中葉から移動通信をはじめとする電波の利用が急増し、またVHF・UHFのように使い勝手の良い電波帯域がフルに使われるようになったため、電波の供給が需要増加に追いつかなくなってきた。その結果、警察機能・登録機能に加えて、政府の電波管理に、不足する電波資源を配分することが新しい目的として加えられることになった。つまり電波の分配・割当が、「稀少資源の配分」という新しい役割を持つようになったのである。

このような新しい事態に直面して、世界各国は、当初は旧来の方式によって電波の配分・割当をおこなってきた。しかしながら、1990年代に入って旧来の方式が持つ問題点が指摘されるようになり、電波管理機構・方式の検討や試行が始まり、これが現在まで続いている。

ユーザ保護という警察機能やユーザ免許内容の登録機能が典型的な行政活動であるのに対し、稀少資源となった電波の分配・割当では、競合する電波利用目的のどれを優先するか、競合するユーザをどのように取り扱うかという経済的考慮が必要になる。旧来の方式

を延長してそのままこの新しい仕事に適用すれば、政府の裁量・判断によって分配・割当を行うことになるが、この方式を「命令・統制方式 (command and control)」と呼ぶ。これに対し、市場機能を取り入れ、電波の需要・供給を反映する価格にしたがって分配・割当を行う方式を「市場方式 (market)」と呼ぶ。その極端な場合が、電波資源を個人財産とする「財産方式 (property)」である。

大多数の先進国・多数の中進国では、電波の分配・割当に市場方式を取り入れることが望ましいとする意見が支配的になっている²。1990年代から欧米諸国で実施されている電波オークションや、最近になって導入が進んでいる電波利用権の取引市場の創設などは、そのための試みである³。市場方式の導入は、新しい制度構築の試みであるから、いくつかの失敗はあるものの、各国ではこれらの経験を重ねながら、新しい制度を定着させつつある⁴。

市場方式が計画・統制方式よりも望ましいのは、資源配分のための組織として市場メカニズムに基く自由主義経済が、社会主義型計画経済よりも優れていることと同じ理由による。また国内において、市場における自由競争が進展している産業の生産性が、政府規制の比重が大きい産業の生産性よりも高くなっていることと同じ理由による。市場方式は、個別経済主体の利益追求動機を通じて、電波資源を最も効率的に利用できるユーザの手に渡し、電波資源の最終利用者である国民の便益を増進することができる。また市場方式は新規参入の可能性を開き、これを求める技術進歩のための強い誘因を与える。これに対して命令・統制方式は、政府が電波ユーザの個別事情に関する情報を十分に取得することができない、政府が既存ユーザの利益に合致する政策を選択しがちであるため新規参入に消極的になる、そしてその結果、非効率な電波利用を容認し、また広い範囲からの技術開発の動機を封殺してしまうなどの理由により、長期的に市場方式に劣るとされている。筆者も、日本の電波管理に市場方式を漸次的に採用することが望ましいと考えている。

本報告書には、市場方式を肯定するかのごとき記述・用語と、これを少なくとも部分的

² これと平行して、最近急速に進歩した電波共用技術を活用することによって電波不足を解決・緩和すべきとする主張もあり (たとえば「電波コモンズ」の実現)、この点については (日本を含めた) 各国において技術進歩の成果を活用する努力がなされている。

³ たとえば (米国) FCC [2002]、GAO [2003]、(英国) Cave[2002]。この他にも、本主題に関する海外の文献は多い。

⁴ 本報告書でも海外の動きを解説しているが (第1章3節)、電波オークションについては英・独等における「失敗例」とその結果のみを強調して説明しており、バランスのとれた記述になっていない。またこのことから「欧米型のオークションは導入しない」とする結論を出している (第3章2節) が、これに伴って当然に出てくるはずの疑問「もし電波オークションが大きな欠点を持っているのであれば、何故に欧米諸国を含めた多数の国がオークションから撤退しないのか (?)。」に触れていない。

に否定する記述が混在しており、文面上は、電波管理のための制度に関する上記の基本問題についての見解がどのようになっているかが不明である。全体を総合すれば、市場方式よりも命令・統制方式を継続することが前提されていると判断されるが、しかしその旨の明示的な記述はない。電波の利用料・使用料について論ずるには、もとより電波管理制度に関する基本的な考え方が明らかになっている必要がある。

要約すると、本報告書は、諸外国でも熱心な検討対象となっている上記の基本問題についての明確な記述を欠いたままで電波の利用料・使用料という具体的問題を論じている。それは、建物の土台の適否・信頼性が問題になっているときに、これを放置したままで建物の増改築だけを議論することと類似している。

Ⅲ. 政府収支に関する基本的な考え方

政府による電波利用料・使用料の徴収は、一般国民から政府への金銭の移動であり、いまでもなくそれは行政権力を背景として実現される。当然のことながら民主主義国家においては、政府による金銭の徴収は、明確かつ合理的な根拠を持ち、公正・公平な手続きに基づき、かつ収支内容を国民の前に明示して実施されなければならない。このようにして初めて国民は行政権力の正当性を信頼することができ、その結果、自らの汗の結晶である所得の一部を政府に託することに同意する。反対に、行政権力の正当性に対する信頼が薄いままで金銭の徴収を強行すれば、国民の中に政府に対する不満・不信が蓄積するという望ましくない結果を生ずる。本報告書による電波利用料・使用料について検討するため、本節では、上記の観点から政府による金銭の徴収一般について検討する。

政府による金銭の徴収は、その根拠・理由に応じて以下の3種類に区別できる。第1は、政府による行政サービスの受益者が特定できるとき、行政サービスの費用を受益者から徴収する場合である。第2は、政府が国民との間で財産・権利などを「取引」する場合に、その代価を取引相手から徴収し、あるいは取引相手に支払う場合である。第3は、受益者を特定できない行政サービス（公共財）について広く国民一般からそのための費用を徴収する場合、すなわち租税であり、目的税と一般の税が区別される。

上記のうち、第1および第2の場合は、金銭徴収の根拠・対価となる行政サービスや財産・権利が存在し、徴収金額は徴収対象に応じて決定される。つまりこれらの場合、政府による金銭徴収は、市場における取引・交換あるいはこれに準じる活動である。両者の差は、第1の場合が費用相当額の徴収であるのに対し、第2の場合は対象となる財産・権利

の価値によって徴収金額が決定され、費用は考慮されていない点にある。

これに対し第3の場合、徴収金額すなわち税額を決めるための根拠が第1および第2の場合のように明確な形、すなわち「対価」として存在しない。つまり租税は、国民から政府への一方的な金銭の移動であり、費用負担や市場取引のような双方向的な関係に基づく金銭の移動ではない。別言すれば、租税は用途を特定しない金銭の徴収であり、税額・用途の決定は何らかの別の原則に依らなければならない。(目的税は用途がある程度まで特定されているが、第1および第2の場合のような市場取引に準ずる関係は存在しない。)これらの理由で、租税は第1および第2の場合にくらべ、その徴収・用途の決定においてより厳しいルールに服することになる。

以下第III・第IV節に述べるように、本報告書による電波利用料・使用料の提案は、政府による金銭徴収としての性格が不明瞭であるという欠点を持っている。

IV. 現行「電波利用料」の検討

本報告書は、現行の「電波利用料」には改訂を加えず、現状どおり存続させるとしている(第3章3節)。現行制度には下記のように不公平・非効率な内容が含まれており、今回の検討が開始される以前からたびたび指摘されてきた。第1は、現行の電波利用料制度下では、「稠密に利用されている周波数帯(たとえば、6GHz以下)」⁵のうち、280MHzの帯域幅すなわちその5%弱を使用している携帯電話ユーザが、電波利用料の80%以上を負担していることである⁶。第2は、現在の電波利用料制度は、電波を利用する事業者(たとえば携帯電話事業者)が、与えられた電波帯域幅を効率的に利用する目的で多くの利用者を収容すると、電波利用料額の負担がかえって増大すること、すなわち逆インセンティブ効果を生ずることである。これらの問題点は、今回の検討が開始される契機の1つであったにもかかわらず、その検討結果が本報告書に含まれていないのは残念なことである。

現在の電波利用料制度には、上記に加え、さらにより根本的な問題が含まれていると筆者は考える。まず現行制度を概観しよう。電波利用料は「電波法103条の2」に定められており、その第3項には、「電波利用料とは、次に掲げる事務その他の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の処理に要する費用(電波利用共益費用という)の財源に充てるために免許人が負担すべき金銭をいう」と

⁵ 本報告書p.52の表。

⁶ 本報告書p.7。

規定されている。行政費用の内容としては、電波の監視等（前述の警察機能）、総合無線局管理ファイルの作成および管理（登録機能）、無線設備の試験等、特定周波数変更対策業務（たとえば現在進行中のデジタル放送用アナアナ変更）などが列挙されている。この条文が示す限りでは、現行の電波利用料は、前節で述べた政府による金銭徴収の第1の場合、すなわち行政サービスの費用（共益費用）を受益者から徴収する場合に相当する。

次に電波法は、実際の電波利用料負担額を無線局別に規定している。報告書3ページに解説されているとおり、電波利用料には全ての無線局（携帯電話端末を含む）にかかる均等負担分（540円/年）と、無線局種別によって変動する負担分がある。これらのうち最大の問題は、携帯電話ユーザが毎年負担している均等負担分であるので、その内容について立ち入って考察しよう。

電波利用料負担額算定の根拠である行政費用（共益費用）は、固定費と変動費に区別することができる。固定費とは、電波利用の有無・内容にかかわらず発生する費用であり、たとえば行政活動の担当者の人件費がこれに当たる⁷。これに対し変動費は、電波を利用する事業者・ユーザの数や活動の規模・内容によって変動する費用である。変動費を変動要因たとえば電波ユーザ数で割った結果が「平均費用」であり、ユーザ数増大に伴う平均費用の増減によって、平均費用逡増の場合、一定の場合、逡減の場合が区別できる。ただし電波管理については、規模の不経済に対応する平均費用の逡増はまず生起しないと考えられるので、実際には平均費用逡減の場合が一般的であろう。

上記の観点から無線局あたり年540円の均等負担分を見ると、それは平均費用一定の場合に相当する。つまり、たとえば携帯電話ユーザが新たに1名増加すると、それ比例して年540円だけ増大する行政費用の負担分ということになる。しかしながらこのように平均費用一定に該当する行政費用の項目を、筆者は思い浮かべることができない。もし総合無線局管理システム、すなわち無線局免許内容のデータベースに携帯電話の各ユーザが登録されているのであれば、その維持・管理費用としてユーザごとの固定金額を考えることができる（年540円という金額の適否は別にして）。しかしながら実際には、携帯電話の場合は、携帯電話事業者が「包括免許」を受けて同データベースに登録されており（電波法27条の5）、個々の携帯電話ユーザについてはその人数のみが報告され、540円に同人数を

⁷ただし固定・変動費の区別は時間の長短にも依存する。数年以上の長期をとれば、人件費も変動することがある。

乗じた金額を電波利用料として納付することになっている。(電波法 103 条の 2 第 3 項)。
この結果は、携帯電話各ユーザが年 540 円を直接に納付することと同一である⁸。共益費用の他の項目については、平均費用は一定ではなく、逡減すると考えられる。

なお上記均等負担分年 540 円は、報告書 3 ページ上半分の「電波利用料額の算定」図においては「均等配分する費用」として説明されており、配分式として(当該費用)÷(免許を受けた無線局数)が与えられている。しかしながら、この説明には、「当該費用」の項目別内容は明示されていない。また「免許を受けた無線局数」は近年百万単位で増加しており、常識的に考えてそのような数で何らかの費用を割り算した結果が、540 円という一定水準に累年留まることは不可能である。

したがって現行の電波利用料制度は、条文中に「共益費用の負担」と書かれているにもかかわらず、利用料負担額の大部分は、これを共益費用負担としては到底説明できない状態になっている。すなわちこの部分は、共益費用負担とは別の原理、つまり実質上の「目的税」(携帯電話の場合「携帯端末税」になる)になっているとすることができる。このように考えると、近年生じた電波利用料の大幅増大は、携帯ユーザ数の増加に伴う「目的税の自然増収」に相当するものであった⁹。

上記を要約すると、現行の電波法規定には、「電波利用料を共益費用として規定する」部分と、「共益費用負担としては到底説明できない金額(無線局ごとの均等負担分年 540 円)を規定する部分」との双方が含まれており、この理由で法律条文中に矛盾がある¹⁰。また本節冒頭に述べた現行電波利用料制度の不公平・非効率性は、結果的に、均等負担分年 540 円の徴収から生じている。本報告書がこの点に検討を加えず、単に「料額の安定性」という消極的理由のみから現行制度の継続を提案している(第 3 章 3 節)のは残念なことである。

現行の電波利用料制度については、上記の理由から、まず法律条文中の矛盾を解消するための改正を加えて共益費部分と目的税部分を分離し、共益費の合理的な負担制度を構築すべきである。その上で、(必要であれば)目的税制度の創設について検討することも考え

⁸ ただし、納付にかかる手数料費用はもとより異なる。また、年 540 円の負担を、事業者とユーザがどのように分け合うかはケースによって異なる(需給の弾力性に依存する)が、分け合い方、すなわち分担比率は、年 540 円を事業者が(代理)納付するか、携帯電話ユーザが直接納付するかには依存しない。(消費税の場合と同じである。)

⁹ なおこのような急激な増収は「バブル」的性質を持っており、もし何らかの理由で携帯ユーザが他サービス(たとえば無線 LAN によるマルチメディアサービス)に流出すれば、急激な減収を生ずることに注意されたい。

¹⁰ したがって、このことを理由として、携帯電話ユーザが、電波利用料負担額の返還訴訟を起こすことも不可能ではないと考える。

られよう。

V. 経済価値に基づく使用料について

本報告書は、「電波の経済価値を考慮した使用料の徴収」を提案している。他方で筆者は、「電波の効率的な利用を実現するため、電波ユーザの新規参入を伴う市場メカニズムの導入、すなわち電波の需要供給が均衡する水準での使用料の徴収」を提案している。両者の考え方には一部共通する点もあるが、基本的な点で相違がある。以下、このことを明らかにしよう。

そのためにまず、筆者が提案している「市場メカニズムに基づく電波資源の利用」が実現した状態について説明しよう。そこでは、電波ユーザ・事業者に新規参入の機会が開かれ、参入・退出の自由が保証されている。電波の使用料は、需要供給が均衡する水準で政府によって徴収されており、電波が逼迫する帯域・地域では使用料が高水準に、電波が余っている帯域・地域では低水準（ゼロを含む）になっている。電波ユーザは、使用料水準を考慮しつつ免許を申請し、あるいは免許を返還する。その結果、電波を最も効率的に利用するユーザがその使用权を獲得し、反対に電波を非効率的な状態で保有するユーザは使用权を返還することになる。政府は、市場機能を実現するために、電波の需要が供給を上回る場合は使用料を引き上げ、下回る場合は使用料を引き下げる（最低限はゼロである）¹¹。この場合、電波という資源（の使用权）が政府からユーザに供給され、その対価が電波使用料として徴収されており、これは前節に述べた政府による金銭徴収の第2の場合に相当する。

ところで、使用料ゼロという現状から上記の「均衡状態」まで一挙に移行することは、現電波ユーザの対応という点から考えると困難かつ不利である。したがって実際には、使用料ゼロの状態から均衡状態へ、時間をかけて段階的に移行することが望ましい。そのための具体的方策としては、政府がまず全地域・全帯域にわたって低水準の使用料を導入し、その後、新規参入を含めた電波の需要が供給を上回る地域・帯域について使用料を毎年少しだけ引き上げ、逆の場合は引き下げる形で調整を続け、相当期間後、たとえば10年あるいは15年の期間後に均衡水準まで到達することが考えられる。したがって、上記移行の初期段階においては、逼迫帯域・地域の使用料が均衡水準をはるかに下回ることになる。

¹¹ 上記は単純化された説明であり、実際には、電波ユーザによる投資結果の保護を含むいくつかの配慮が必要である。詳しくは鬼木 [2001] 第3章、Oniki [2002, 2004] を参照。

報告書が「経済価値を考慮した使用料」として提案している内容は、電波を帯域・地域ごとに逼迫の程度に応じて分類し、それぞれ異った使用料を政府が何らかの便宜的方式で設定し、これを徴収することである。この場合、使用料を均衡水準に一致させることは想定されていない¹²。したがって実際には、逼迫帯域・地域において政府が設定する使用料が均衡水準を下回り、その結果、市場メカニズムの能力はほとんど発揮されず、自由競争に基く新規参入も実現せず、新規参入の自由を前提する広範な技術開発の誘因も失われることになる¹³。

これらのことから、報告書の提案する「経済価値を考慮した使用料」は、市場メカニズムの長所を発揮させるための使用料としての要件を欠いていることが明らかであろう。政府による金銭の徴収という点から見れば、この提案は実質的にその第3の場合、すなわち「政府による租税（目的税）」徴収の提案であると言わざるを得ない。この場合、他租税の場合でも、税額算定の基盤を課税対象の市場価値に置くことがある（たとえば消費税）点に留意されたい。また電波を極度に非効率的に保有するユーザが、経済価値に基く租税の導入によって退出することがある点にも留意されたい。

以上を要するに、本報告書による「電波の経済価値を考慮する使用料」は、実質的には「電波の経済価値をベースとする目的税」にほかならず、本来の市場メカニズムが持つ利点の実現はほとんど期待できないとすることができる。

VI. 「納付義務者の範囲」について

本報告書は、免許不要局および国・地方公共団体を電波利用料・使用料の納付義務者の範囲に加えることを考慮するよう提案している。筆者は、原理的にはこの提案に反対しない。希少な電波は国民全体にとって重要な資源であり、電波の利用が排他的利用あるいは共同利用のいずれであるか、利用主体が免許局あるいは免許不要局のいずれであるか、あるいは公的あるいは私的のいずれであるかに依存するものではない。このことは、たとえば石油のようなエネルギー資源を消費するのに、その消費の仕方によって、あるいは消費主体が政府であるか否かによって石油の入手価格が変動すべきものではないことと同じで

¹² このことは、報告書中に明示的に述べられてはいないが、たとえば「電波事業者の負担額の歯止め」（同第7章1節）という表現から、また報告書中に、「電波需要が供給を上廻る場合の使用料引上げ」の考え方が全く入っていないことから推察できる。

¹³ 報告書39ページに引用されている図で述べれば、左側の「最適配分」を実現するためには、使用量が収益率曲線の交点に対応する36の水準になっていなければならない。この「最適配分実現の必要条件」について、報告書本文は全く触れていない。

ある。一般に、財・資源・サービスは、代価を支払って入手すべきものであり、そのことによって有効利用が実現される。たとえば、使用料ゼロで電波を利用するとき、電波を節約する動機が全く働かないことに注意されたい。

なお上記のことは、それぞれのケースにおいて代価の支払・負担方式が異なることをさまたげるものではない。たとえば「免許不要帯」は公共財としての性質を強く持っており、これに応じた支払・負担方式が考えられるべきである。また、近い将来の発展が期待される「幼稚サービス（発展途上サービス）」を援助するためには、「時限付補助金」のような手段に拠るべきである。発展途上であるか否かを問わない一律かつ恒久的な「使用料の減免」は望ましい政策手段ではない。

しかしながら、上記は原則論である。前出の第IV節・V節に述べたように、従来からの電波利用料および報告書が提案する電波使用料については、その内容が実質的に目的税であるにもかかわらず、共益費あるいは経済価値を反映する使用料として提案されているという問題がある。免許不要局および国・地方公共団体を電波使用料の納付義務者の範囲に加えることの是非については、上記の問題が解決された後に検討されるべきと考える。

VII. 結論

本報告書は、基本的な点で2個の問題を抱えている。第1は、(第I節で述べたように)電波が稀少資源になったという新しい事態のもとで、電波管理が旧来方式のままで続けられ、その検討がなされないまま電波使用料制度を変更しようとしている点である。諸外国による検討結果を謙虚に学び、電波が国民のために最も有効に利用できる環境をできるだけ早く整備すべきと考える。

第2の問題は、存続が提案されている「従来の電波利用料制度」、および新たな導入が提案されている「経済価値を考慮した電波使用料」の双方について、それが実質的に「目的税」の内容を持っているにもかかわらず、共益費あるいは経済的使用料の名目で提案されていることである。これらの名目で得た増収によって、IT社会発展のための技術開発を推進し、デジタルデバイド解消を図るという報告書の意図は十分に理解できる。しかしながら、目的は手段を正当化しない。実質的な内容と異なる名目を使って国民から金銭を徴収することは、たとえその意図がなくとも国民の目に「欺瞞」として映る¹⁴。このような手

¹⁴ 最近のニュースの中で、「議員秘書の問題」、「食品（牛肉・野菜）産地表示の問題」、「温泉表示の問題」などは、いずれも名目と内容の不一致から生じたものであることに注意されたい。

段によって立法・行政活動を続けると、政府行為の正当性に対する国民の信頼が失われることになる。これは国民にとっても、政府にとっても不幸な結果であろう。名目と内容の一致は、いわば「社会の基本モラル」であり、法律以前の問題である。IT社会発展のための財源を確保するには、内容と名目が一致した方法に依ることが必要である。

本報告書の取り扱いに関する筆者の意見は以下のとおりである。「本報告書は、上記の2個の問題を抱えているという理由から、再検討を必要とする。さしあたっては『現行電波利用料制度が抱える問題』について検討を重ねるべきである。」

VIII. 参照文献

鬼木甫 [2002] 『電波資源のエコノミクス——米国の周波数オークション』(著書)、現代図書刊、2002年2月。

(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200202a.html>)

同 [2003] 「電波資源の使用料金・価格と電波政策」(発表概要) 総務省電波有効利用政策研究会電波利用料部会におけるプレゼンテーション、2003年6月。

(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/yuko/030606_1.html,
<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200306.html>)

Cave, Martin M. [2002], *Review of Radio Spectrum Management, An independent review for Department of Trade and Industry and HM Treasury*, March 2002.

(<http://www.spectrumreview.radio.gov.uk>).

FCC [2002], Federal Communications Commission (United States), Spectrum Policy Task Force, *Report* (ET Docket No. 02-135), November, 2002.

(<http://www.fcc.gov/sptf/reports.html>).

GAO [2003], General Accounting Office (United States), *Telecommunications: Comprehensive Review of U. S. Spectrum Management with Broad Stakeholder Involvement Is Needed* (GAO-03-277), January 2003.

(<http://www.gao.gov/docsearch/abstract.php?rptno=GAO-03-277>).

Oniki, H. [2002]“ Modified Lease Auction and Relocation---Proposal of a New System for Efficient Allocation of Radio-spectrum Resources,” *ITME Discussion Paper*, No. 108, Information Technology and the Market Economy Project, Faculty of Economics, University of Tokyo, April 2003.

(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/eng/publication/200208.html>)

Oniki, H. [2004] “Reallocation of Spectrum Bands with Insurance and Compensation ---Proposal of a New System” Paper presented at *SM Center for Law & Technology's 2004 International Symposium in Seoul: Beyond Property v. Commons Dimension For a New Spectrum Management System*, held in Seoul, Korea August 16, 2004.

(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/eng/publication/200408a.html>)