

問い合わせ先 内閣府政策統括官
(経済財政 - 景気判断・政策分析担当)付
参事官(企画・政策効果分析担当)
参事官 齋藤 潤 03-3581-0925
参事官補佐 川崎 暁 03-3581-0899

平成 14 年 3 月 1 日
内閣府政策統括官
(経済財政 - 景気判断・政策分析担当)

政策効果分析レポート No.11

市場原理による公共資源の配分について - 周波数及び空港発着枠の配分の事例 (要約)

本レポートでは、公共資源へのアクセスを利用者間に配分する方法の一つとして、市場原理を利用したアプローチについて、海外事例の紹介を行い、その有効性について検討した。

1 市場原理による公共資源の配分

公共資源の利用を効率的に進めるための手法として、市場原理によるアプローチがある(図表 A)。ある一定の経済活動を行う権利または義務を設定し、その権利・義務の市場取引を認める仕組みを、取引可能利用権(義務)制度(MPOPs)と呼ぶ。

こうした例としては、電波周波数や空港発着枠の使用権、漁業権、水利権及び大気汚染ガスの排出権などがあり、海外で既に様々な制度が実施ないし検討されている(図表 B)。

こうした方法には、最もその資源を効率的に利用できる者に配分することが可能となることや、事業者の効率化へのインセンティブを与える効果が期待できることに加え、配分の基準や手続等に透明性を確保できることなどのメリットがある。その一方で、他の政策目的の達成との整合性に齟齬を来たすおそれがあることや、社会的、文化的にマイナスの影響を及ぼすことも考えられる。また、経済的な観点からみても、運営コストが高くなること、価格が不安定となったり過度に高く(低く)なったりしないこと、寡占化の弊害が生じないこと等に配慮する必要がある。

2 海外事例からの経験

こうした取引可能利用権(義務)制度の事例の中で、近年特に注目され、かつ規制改革の観点から今後さらに重要性が高まることが予想される、電波の周波数免許及び空港の発着枠(スロット)における海外事例の実態を調査した。

(1) 周波数免許の割当

欧米諸国では、周波数免許の初期配分にオークションを採用する国が多く存在する。

アメリカの PCS オークションの事例をみると、消費者の払う料金への落札コストの転嫁や、一部の企業への免許の集中による寡占化といった懸念は、今までのところ顕在化しておらず、概してオークションのパフォーマンスは良好であったといえる。

ただし、イギリス及びドイツの事例などをみると、免許料の支払が情報通信事業者の財務上の大きな負担となっている。また、効率的配分を達成し競争を促進するためには、オークションに新規参加者が参加することにより、既存事業者による寡占化や超過利得の獲得を抑制する必要がある。こうしたことに対応するためには、当該産業の競争の状況等を踏まえ、オークションの具体的制度設計に十分注意が必要であることが指摘できる。

我が国では、今後も第4世代移動体通信を始め新たな技術革新により周波数需要の拡大が予想されることから、周波数の効率的な割当のためのオークション制度の活用が積極的に検討されるべきであろう。

(2) 空港発着枠の取引

配分された権利の売買取引が認められている事例として、空港発着枠取引について取り上げた。

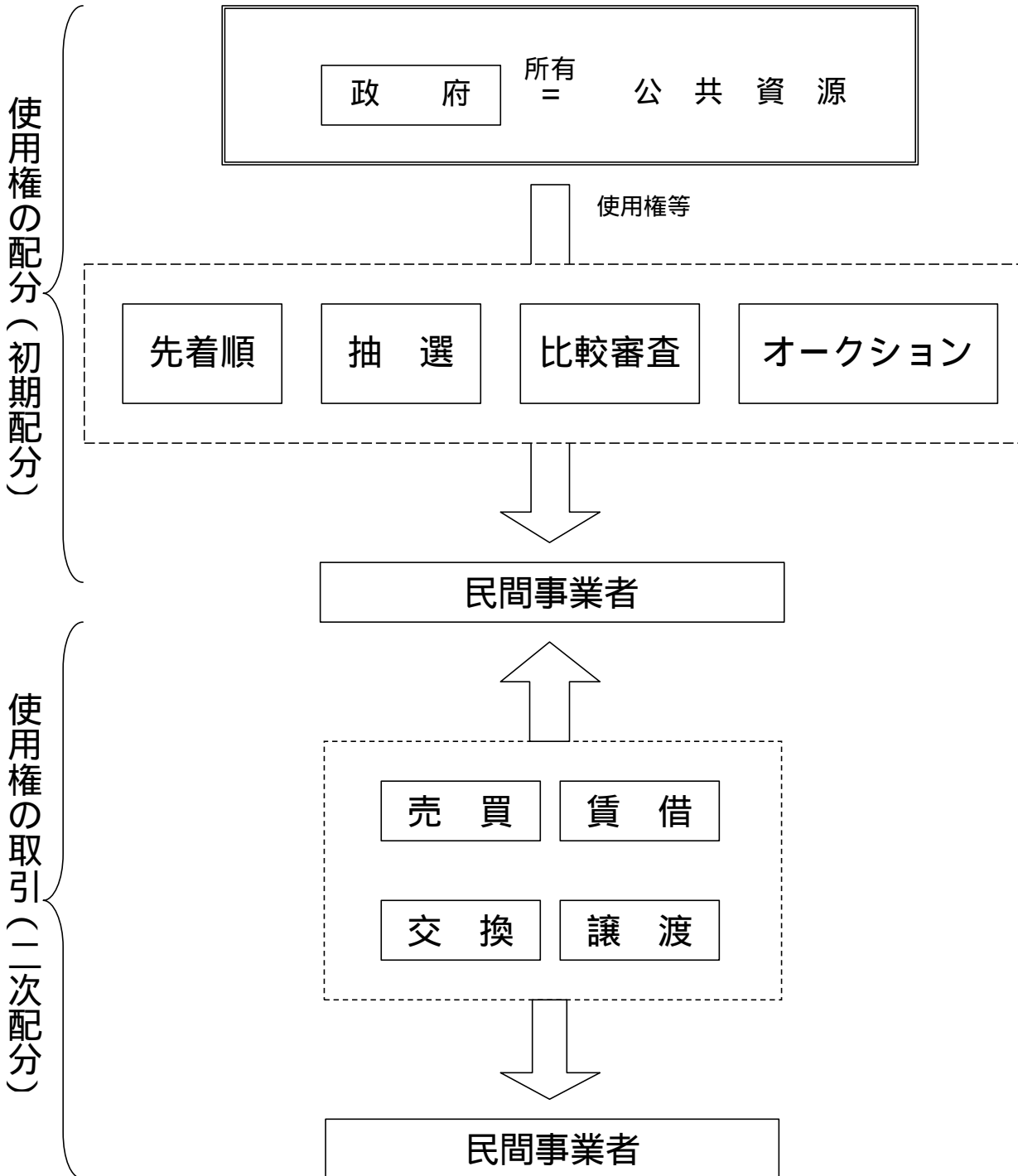
正式に発着枠の売買が認められているアメリカの場合、データ等をみる限り、発着枠の売買・貸借の自由化は既存の大手航空会社による保有の寡占化を助長する結果になったとみられる向きもあり、また、航空運賃の押上げ要因になった可能性を完全には否定できない。しかしながら、70年代後半からの規制緩和とその後の航空業界の再編・寡占化の動きや、航空会社の経営戦略に基づくハブ空港の拠点化といったこともあり、売買取引の導入による影響を判断することは難しい。したがって、当該分野の競争の実態を踏まえた発着枠売買の制度設計が必要となる。

取引可能利用権（義務）制度の仕組みは、公共資源を管理当局の裁量に委ねることにより発生するおそれのある非効率性を避ける一方で、公共資源そのものを民間に移譲することにより政策目的に適った運営・管理を行う柔軟性を失うことも回避することができる。この仕組みの採用に当たっては、新規参加による競争の促進や個別産業の状況等に配慮をした制度設計が必要であろう。特に、各産業におけるその他の規制体系全体との関連を踏まえた検討が求められる。

海外諸国においては、既に多岐にわたってこの仕組みを用いた施策が実施されている。我が国においても、効率的な行政の運営のための一手法として、積極的に検討するべきであろう。

(以上)

図表A 公共資源の使用権の配分方法



図表B 諸外国における取引可能利用権（義務）制度の例

【初期配分でオークション方式を採用している事例】

利用権	事例
周波数	多くの国でオークションによる初期配分を実施。アメリカではPCS等幅広い実績。イギリス、ドイツの3Gでは価格高騰、オランダ、イタリア、オーストリアでは談合疑惑。

【使用権の二次配分取引が行われている事例】

利用権	事例
水利権	アメリカ・コロラド州(初期配分は先行取得主義)、カリフォルニア州(早魃水銀行制度を91年に導入)、チリ(取引市場を81年に導入、新しい水源はオークションで初期配分)、メキシコ等。
漁獲割当 ITQ (Individual Tradable Quota)	ニュージーランド(83年導入、初期配分は最近の実績ベース。取引市場では先物、後物(過剰漁獲の事後調整)、リース等あり)、アイスランド(79年導入)、オーストラリア、カナダ、オランダ等。魚種の保護と漁業者の生産性向上の点から成功との評価が多い。
空港発着枠	アメリカの混雑4空港の国内線で86年にbuy-sellルールを導入。寡占化を促進したとの批判(GAO)に対し、反競争的効果はなかったとの分析(FTC)がある。2次市場だけで、初期配分は既得権。
土地開発権 TDR (Transferable Development Right)	アメリカで一般的。ただし、新規ゾーニングのための大規模な市場創設はコリエー郡(74年)、パインランド(80年)、モンゴメリー郡(80年)など。ゾーニングに伴い開発権(容積率、住宅密度等)を初期配分し、保存地区から開発地区への転売を促す。我が国にも容積率適正配分型地区計画、特例容積率適用区域制度等の類似制度あり。
排出権	大気汚染対策：アメリカで多い。南カリフォルニアの大気汚染クレジット(RECLAIM、94年導入、実績で初期配分)、連邦の亜硫酸ガス割当て制度(酸性雨対策、92年導入、石炭火力発電所が主な対象)等。水質対策：アメリカで実施。温暖化対策：アメリカでフロン排出権取引を1988年導入、イギリスでは、京都議定書を踏まえて、2001年4月から試験運用中。
その他	再生可能エネルギー利用義務：アメリカのいくつかの州で実施。電力小売事業者に再生可能エネルギー・クレジット(REC)の利用を義務付ける。住宅供給義務：ニュージャージー州で、市町村に低中所得者向け住宅の供給義務を課した上で、その義務を一定地域内で取引可能とした例あり(義務のため譲渡する市町村が代金を支払う)。

(備考) Haddad (1997), Putting Markets to Work: The Design And Use of Marketable Permits And Obligations, OECD PUMA Occasional Paper No. 19, OECD (1999), Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection、各国資料等より作成。