注意： 本文書は 2011 年 10 月に総務省「オークション導入に関する懇談会」事務局が作成した「報告書（案）」に対する鬼木の修正意見である。修正意見を「報告書（案）への修正案」の形式で文中に書き込み（文書変更履歴として表示）、またそれぞれの意見についての説明を角かっこ（【 】）に入れて該当箇所で示している（文書変更履歴の一部になっている）。

周波数オークションに関する懇談会　報告書（案）

2011 年 11 月

Ⅰ　はじめに

周波数オークション制度とは、電波の特定の周波数に係る免許人の選定に関し、競売を実施し、最高価格を入札した者を有資格者とする制度である。

「周波数オークション制度の導入に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）は、「『光の道』構想に関する基本方針」（2010 年 12 月 14 日総務省決定）に基づき、本年３月２日に設置された。

諸外国では、ＯＥＣＤ加盟国をはじめ、多くの国が周波数オークション制度を導入しているが、周波数オークション制度自体、近年導入された新しい制度であり、各国とも望ましいオークションの制度設計について日々改善を繰り返している状況にある。

我が国においては、無線局免許に係る透明性確保の観点や、政府の財政負担の軽減の観点から、周波数オークションの導入の是非について、議論がなされてきたところである。

そうした状況も踏まえ、懇談会ではこれまで 15 回の会合を重ね、海外状況の調査や４度にわたるパブリックコメントのほか、25 の事業者・有識者からヒアリングを実施し、我が国での周波数オークション制度導入に向けた課題等について検討を進めてきた。

検討の結果として、ここに、我が国での周波数オークションの導入にあたり制度の望ましい在り方を示すものである。

なお、本報告書は、周波数オークションの導入に向けた基本的な考え方をまとめたものであり、実際に周波数オークションを実施する際には、オークションごとに対象となる周波数帯、無線システム及びオークション実施時の市場環境やオークション参入希望者数の状況等に応じて適切な制度設計を行う必要がある。

II　我が国における周波数オークション制度の在り方

１ 制度の導入目的

電波は国民共有の有限稀少な資源であり、国民全体のために活用されなければならず、また電波資源から生ずる収入は、第一義的には国民全体の所得に帰属されるべきものであるない。一方で、各人が自由に電波を利用すれば混信が発生し、結果として何人もこれを有効に利用できない。このため免許制度が設けられ、電波の有効利用が図られている。

【鬼木意見の説明（以下、同一形式で説明を挿入しています）：　一般に電波のような資源・資産については、所有者と利用目的の特定に加え、資産からの収入（オークション収入など）の帰属先の特定も基本的事項である。利用目的が「国民全体のため」であることに異論はない。収入の帰属先については、電波が国民共有であることから、第一義的には「国民全体の所得に帰属」とすべきである。（もし電波が政府所有の資産・国有財産であればその収入は政府一般会計収入になり、総務省所有であれば総務省所管会計の収入になる。）

その上で、国民全体の所得であるオークション収入を国民に直接配付すべきか否か、政府一般会計に入れるか否か、震災復興財源や IT 振興目的の財源とすべきか否か等については、国民の総意（実際には国会の決定）に基づいて定めるべきものと考える。】

近年、スマートフォンの普及等によってリッチコンテンツがネットワーク上を流通するようになり、データトラヒックはここ１年で約２．２倍に増加している。電波の需要は従来に比べさらに高まっており、希少性を増した電波の有効利用が強く求められるようになっている。

周波数オークション制度は対象とする周波数の経済的価値を最も高く評価する者を競売により選定する制度であり、落札者は払込金を回収するために電波を効率的に利用して事業を行うことが期待されるほか、行政裁量の余地が少なく、手続の透明性や迅速性につながることも期待される。

このため、周波数オークション制度導入の主目的としては、電波の有効利用の推進とともに、無線局免許手続の透明性や迅速性の確保とすることが適当である。

また、オークションの制度設計によって新規参入や市場競争を促進し、イノベーションの推進や国際競争力の強化につながることも考えられる。

なお、オークションの払込金収入については、周波数オークション制度導入の効果の一つとして位置づけられる。

２ 対象範囲

周波数帯の用途は、国際分配の状況や当該周波数帯に固有の技術的な制約あるいは隣接周波数帯の利用状況等によって決まってくるが、無線システムのうち、マイクロ無線のように複数の免許人が同一の周波数帯を共用するものや、防災無線のように専ら公益目的で利用することを前提としたものは、オークションにはなじまないと考えられる。

このため、周波数オークションの対象については、周波数帯を排他的に利用して事業を行う無線システムであって、新たな周波数が割当てられる際に競争的な申請が見込まれものとし、当面は移動通信を対象とすることが適当である。

なお、人工衛星の無線局については、その軌道位置や発射する電波に係る技術的条件に関する国際的な調整を経た上で国際的に権益が認められるという特殊性があるため、オークション対象とするのは適当ではない。

３ 無線局免許制度との関係

(1) オークション落札者の法的地位

現行制度においては、無線局の開設の際には、当該無線局が他の無線局に対して混信等の妨害を与えることを防止する観点から審査を行っている。オークションの落札者が無線局を開設する場合も、このような最低限の審査は必要であると考えられる。

このため、オークションの落札者は、払込金を支払うことにより、対象周波数をその用途に従って使用するための無線局免許を申請することができ、審査の結果問題ないとされれば、排他的に無線局を開設、運用ができる地位を得るとすることが適当である。

(2) 有効期間

電波の有効利用を図るためには、電波の利用状況を不断に把握し、周波数再編を適時行うことが必要であり、オークションの対象となる周波数帯についても将来再編対象となることが想定される。また、技術進歩に応じて新たな技術の導入を促せるよう技術的条件の変更を行うことも必要である。そのため、落札者が得る法的地位には*事前に*一定の期限を付す*か、あるいは予告期間を設けた上で事後の期限設定を可能にする*ことが適当である。

この場合、オークションに付与された免許の有効期間（*現状では*原則として５年以内）については落札者が得る法的地位の有効期限に終期を合わせることが適当である。

なお、*事前あるいは事後に*期限を設定するに当たっては、将来的な周波数再編の必要性や技術進歩に係る予測に基づくとともに、落札者による投資回収期間等も踏まえ、各々のオークションにおいて個別に期間を設定することが適当である。

【すべての免許について事前に一定の期限を付するように定めるよりも、事前の期限設定に加え、免許付与後に情勢に応じて期限を設定するオプションを設けることが、政策選択に関する自由度を高めることになる。また場合によっては、本来不要である免許更新・再オークション等の手間を省略できる。

一般に免許付与後の事業経過としては、(1) 事業不振で周波数再編の必要がある（マイナス収益ケース）、(2) 事業順調でそのままの継続が適切である（ゼロ収益、正常利潤ケース）、(3) 事業きわめて好調で、高収益が継続（超過利潤、独占利潤ケース）し、このことに対する何らかの方策が必要である、の 3 個の可能性があり、それぞれについて異なる事後対応が必要になるからである。】

(3) 有効期間経過後の取扱い

有効期間経過後の取扱いについては、

- 再度オークションを実施する
- 周波数再編を実施し、他の用途に割当てる
- 再免許を実施する*が、別に定める「経済価値に基づく使用料」を徴収することがある*

など、対象数周波数の用途・使用状況や情報通信技術の進歩を踏まえ、各々のオークションにおいて事前に定めることが適当である。

なお、再免許の際に再度オークションを実施する場合や周波数再編を実施して、他の用途に割当てる場合には、既存サービスの利用者保護等の観点から、オークション実施前にその可能性を示すなど事前に十分な情報提供を行う必要がある。

【上記Ⅱ.3（2）についての意見説明中、免許付与後の事業経過ケース（3）に対応する措置。】

４ 払込金の位置づけ･会計方法

オークションの落札者は、払込金を支払うことにより、対象周波数の使用について一種の独占的な地位を得ることから、オークションの払込金は、そのような地位を得る対価と位置づけられ、資産性があると考えられる。

また、企業会計上の払込金の会計処理としては、

・　免許期間が無期限またはそれに相当する場合は非償却
・　免許期間が有期限の場合は償却

であると考えられるが、個別のオークションの制度設計に応じ、国際会計基準を踏まえ、我が国の会計基準に照らして各事業者において適切に処理すべきである。

５ オークション収入の使途

オークション収入の使途については、まず、オークション対象周波数に存在する既存免許人等の他周波数への移行費用やオークション事務経費といったオークションを実施するために必要な経費は、オークション収入から賄うことが適当である。

その上で、電波を利用したＩＣＴの振興に充てることにより電波利用者の利益に還元するとともに、一般財源として国民全体に還元することが適当である。

６ 電波利用料制度との関係

現行の電波利用料制度は、電波の監視や無線局の管理といった電波利用共益事務の受益者である免許人等がその費用を分担する制度と位置づけられている。

オークションの払込金は、落札者が周波数の経済的価値に対して支払う対価であり、オークションにより選定された免許人も電波利用共益事務の受益者であることに変わりはない。

そのため、オークションにより選定された免許人も、他の免許人と同様、電波利用共益費用を負担することが適当である。

なお、オークションの払込金と電波利用料はその性格が異なっていることから、両者の使途については、重複が生じることなく、それぞれの制度の趣旨・目的に則って適切に運用されるよう、厳格に区分する必要がある。

７ 外国資本の位置づけ

電気通信業務用の無線局は電波法上の外資規制の対象外とされている。これは、我が国がWTOにおいて電気通信サービスについてNTTに対する出資制限を除き開放

を約束しているためである。ただし、WTO 上の約束も加盟国が公の秩序維持等のために必要な措置を講じることを妨げるものではない。このため、外国為替及び外国貿易法（外為法）において、情報通信業について対内直接投資等を行おうとする者には事前届出義務を課し、国が審査を行うことを可能としている。

このように、我が国における電気通信業務用の無線局に係る外資規制は、ＷＴＯでの約束を踏まえた上で、外資規制に係る一般法である外為法により適切に行われており、周波数オークションを導入するにあたり、特段の措置を講じる必要はないと考えられる。

ただし、今後何らかの問題が生じるような場合には、迅速かつ適切に対応することが適当である。

８ その他制度設計・運用の在り方

オークションの具体的な制度設計や運用の詳細については、対象となる周波数帯、用いられる無線システムの内容及びオークション実施時の市場環境や参入希望者数の状況等に応じて個別に定めるべき点が多いと考えられるが、共通的に配慮すべき事項については以下のとおりである。

（１）オークション参加資格

電波法違反者や過去のオークションに関し不正行為を行った者についてはオークションの参加資格を与えない等の欠格事由を設けることが適当である。

（２）落札価格の上限・下限の設定

対象周波数の経済的価値を基準に免許人を選定するという周波数オークション制度の趣旨を減殺することから、落札価格に上限は設けないことが適当である。

一方、オークションの実施経費にも満たない価格で落札されることを防止する観点から、最低落札価格を設定することが適当である。なお、具体的な最低落札価格は、当該周波数を利用可能にするための費用等オークションの実施経費のほか、当該周波数の市場需要を基に経済的価値を推計した上で設定することが適当である。

（３）入札方法等

入札方法については、対象物の経済的価値をより正確に反映した落札結果が期待できるとされ、諸外国の主要なオークションに用いられている「同時複数

ラウンドオークション[1]」を中心に、*最近の研究成果や諸外国の実施経験を踏まえ、*オークション制度の効用を最大限発揮する入札方法を選択することが適当である。

なお、入札内容については、金額を入札する方式とすることが適当である。

【たしかに同時複数ラウンドオークションは 1994 年に米国で採用されて以来最多用されている方式だが、最近において同方式改良・拡張の試みが続けられており、新方式の採用も考慮されるようになっている。これらの新しい展開を踏まえた設計が望ましい。】

（４）払込金の納付方法

払込金の納付について分割払いを認めれば、将来の収入を楽観的に見込んで安易な入札が行われるおそれがあることから、一括払いとすることが適当である。

（５）エリア・人口カバー率の義務づけ

オークションの対象が移動通信システム等広範囲の地域でサービスを提供する無線システムの場合、非採算地域における設備投資が遅れたり行われないおそれがあることから、*また自らは事業を営まず転売を目的とする周波数の保有を制限するため、*一定のエリア・人口カバー率を達成するようオークションの条件に付し、その条件が履行されない場合には落札者の地位の取消し等の措置を講ずることが適当である。

【エリア・人口カバー率の義務づけは、投機的理由によるオークション参加を防止するためにも有効であるから。】

（６）公正競争の確保

資金力のある事業者が大部分の周波数を落札した場合、*従来方式によって割当てられた周波数を保有する事業者が存在する場合、*市場における公正な競争が確保されなくなり、サービスの高度化や料金の低廉化等へのインセンティブが低下して電波の有効利用が図られないおそれがある。

こうした事態を防止するため、一の事業者が入札できる周波数幅に上限を設けることや新規事業者や後発事業者のみが入札できる枠の設定など、公正競争を確保するための措置を設けることが適当である。

1 複数の対象物を同時に競りにかけ、新規入札者がいなくなるまで複数ラウンドにわたり入札を行う方式。

【既存事業者が比較審査によって割当てられた周波数を保有し、これを使ってオークション割当の新規事業者と競争する場合には大きな不公平が発生し、この弊害を防止する必要がある。】

（７）不正行為の防止

入札の際に、正当な判断を誤らせるような術策や脅迫等の行為により手続に影響を与えたり、落札価額を引き下げる談合を行うことは、公正な手続による入札を妨害し、周波数オークション制度の目的を没却することとなる。

そのため、電波法に不正行為に対する落札者の地位の取消し等の措置を設けるほか、不正行為が発覚した場合のオークションからの排除手続の整備等により、不正行為の発生の防止に万全を期すことが適当である。

（８）その他制度設計上の配慮事項

オークション収入の増大を指向した制度設計を行うことによって、落札者のその後の事業運営に支障を来たすことがないよう、情報通信産業の健全な発展に配慮した制度設計を図ることが適当である。

９ その他

（１）二次取引制度

周波数の二次取引制度は、電波の有効利用が図られるものとして周波数オークション制度の導入目的に沿うものであるが、自らは事業を営まず転売を目的とするような二次取引を制限し、~~事業譲渡等に伴う地位の承継を~~*オークションによって割当てられた周波数のみについて当初免許条件の範囲内で二次取引（転売、賃貸）を*認めることが適当である。

【オークション等によって市場価値を反映する代価を支払って入手した周波数を、（事業不振等の理由から）他者に有償譲渡する二次取引は、電波の利用効率を高めるのでなるべく広く認めることが望ましい。二次取引には、(1) 事業譲渡を伴う場合、(2) 経営体の譲渡は伴わなくとも設備等の一部の譲渡を伴う場合、(3) 周波数のみの譲渡の場合など、多数の可能性があり、それぞれの事情に応じて当事者が最適な方式を選択できることが望ましい。二次取引を「事業譲渡に伴う地位の承継」に限定することは、事業者による選択の範囲を不必要に狭めるので望ましくない。なお転売・投機目的の二次取引は、Ⅱ．８（5）エリア・人口カバー率の義務づけに

よって防止できる。

なお、市場価値を反映する代価を支払うことなく従来方式によって割当てられた周波数帯は、不要な場合原則として国に返納すべきものであり、これを「二次取引によって（この場合一次取引が存在しないことに注意）」他者に有償譲渡することは、公正原理から原則として認めるべきではない。ただしこの件に関したとえば米国において、「放送局の丸ごと買取り」のような事業譲渡に伴う周波数譲渡は従来から認められているが、その是非は議論の余地があると考える。（参考： この点に関する FCC 担当者の対議会説明（1990 年代）： 「（米国で）放送局の売置は 1920 年代のラジオ放送発足以来多数実施されており、現在の放送局所有者は、ほとんどすべて周波数を含む放送局を他者から入手している――つまり現在の放送局は保有する周波数帯の市場価値に対応する代価をすでに支払った状態にあり、この点ではオークションにより入手した結果と同じである。」）】

（２）ネットワークの他事業者への開放

ネットワークの他事業者への開放については、電気通信事業法上、電気通信業務用の無線ネットワークに関し、卸電気通信役務や電気通信回線設備の接続の制度が整備されている。

周波数オークション制度の導入にあたり現状以上にネットワークの開放を促進する措置を設けるかについては、移動通信分野における競争政策との整合性も踏まえ、今後のＭＶＮＯ[2]の参入状況や参入を阻害する要素の有無等について注視しつつ、各々のオークションを実施する際にその是非を判断することが適当である。

他方、電波の有効利用を図るため、免許事業者が自身の発意で他事業者に（周波数の貸与を含む）ネットワークの開放を認めることが適当である。

【ネットワークの開放は、従来独占的地位にある事業者に課せられる義務として導入されてきた。このことに関し、オークションごとに判断することに異論はない。他方、事業者によるネットワーク開放の「権利」はオークションの導入に伴ってこれを認めることが、電波の有効利用に貢献すると考える。】

[2] Mobile Virtual Network Operat~~e~~or の略。仮想移動体通信事業者。携帯電話等の無線通信インフラを他社から借りて受けてサービスを提供している事業者。

Ⅲ　オークション制度導入に向けた今後の進め方

2015 年に実用化が想定される第４世代移動通信システムに用いる周波数（3.4GHz～3.6GHz）*を含み、可能なかぎり広範囲の周波数*の免許人選定*について可能なかぎり早期に*~~から~~オークションを実施することとし、速やかに必要な法律案を国会に提出するとともに、オークション実施のための体制整備等を図っていくべきである。

【オークション導入のために、差しあたり 4G（3.4～3.6GHz）を対象として制度設計することに異論ない。しかしながら、「2015 年前後に供与される他の周波数帯、とりわけ 700/900MHz 帯についてオークションを導入しない」ことは、日本の移動通信の発展を他国に比較して遅らせる可能性が高く、公平・公正原則上からも問題である。700/900MHz 帯について従来方式の周波数割当を続けているケースは、少なくとも先進国中では絶無に近い。なるべく広い範囲の周波数帯について、なるべく早くオークションを導入すべきと考える。】

※　第４世代移動通信システムに用いる周波数に対するオークションの制度イメージは別紙のとおり。