

周波数オークション制度の導入に関する中間論点整理

2011年8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、最高価額を入札した者を有資格者とする制度である。

総務省は2010年12月14日に決定・公表した「『光の道』構想に関する基本方針」において、「第4世代移動通信システムなど新たな無線システムに関しては、諸外国で実施されているオークションの導入についても、早急に検討の場を設けて議論を進める（新無線システム移行までに関係法律の改正が間に合うように結論を得る）」との方針を決定した。これに基づき、本年3月2日に「周波数オークションに関する懇談会」が設置され、周波数オークション制度の導入に向けた検討を進めてきた。懇談会においては、海外状況の調査のほか、オークション導入に向けた論点について2回にわたりパブリックコメントを実施したほか、延べ20者から公開ヒアリングを実施し、議論を重ね、この度、重点的に審議すべき主な論点及びその検討の方向性等について、中間的に整理を行うものである。

II 周波数オークション制度導入に向けた主要な論点

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ない。
- 一方で、国民各人が自由に電波を利用することと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、免許制度を設けて電波の有効利用に努めている。
- 近年電波の需要は高まっており、希少性を増した電波の有効利用が重要になるとともに、電波の利用者を選定する手続の透明性の確保や選定に要する時間の短縮が強く求められるようになってきている。

このような中で、周波数オークション制度は、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り、電波を効率的に利用できる者が最高価格で落札することや、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。また、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。同様の観点から、諸外国でも周波数オークション制度の導入が進められているところである。このため、周波数オークション制度の導入の主目的としては、電波の有効利用（公平で効率的な利用）の推進、免許手続の透明性や迅速性の確保が位置づけられるのではないかと考えられる。

- また、周波数オークション制度の導入は、電波利用料制度との関係にもよるが、一般的には、国の財政収入の増加にも資すると想定される。さらに、市場の状況やオークションの制度設計によっては、新規参入・競争の促進、ひいては、イノベーションの推進、国際競争力の強化につながることも期待できるのではないか。

2 対象範囲

- 電波の周波数帯の用途は、当該周波数帯の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、決まってくるのではないかと考えられる。この場合、国の役割は、これを前提に、オークションの対象とする周波数帯を選定するとともに、そのオークションの具体的な設計を決めることにあるものとする。
- オークションの対象となる無線システムについては、同一の周波数帯を共用できるものや防災無線のように特定の者が利用することを前提としているものは、なじまないのではないか。このため、オークションの対象となる無線システムは、排他的に周波数帯の利用権を取得することを前提とし、競争的な申請が見込まれるものとなるのではないか。
- 例えば、電波法第6条第7項は、電気通信業務を行う移動通信や人工衛星、並びに基幹放送を競願処理を行う無線局として規定している。
- しかし、これらの中には、当該システム導入による社会的な効用が大きいものもあることから、電波の有効利用の程度を入札金額の多寡のみによって判断することが適当でないものがあるのではないか。
例えば、放送は特別な社会的影響力を有する情報発信手段であり、様々な社会的役割を果たすことにより、豊かな国民生活、活力ある社会、地域の文化の維持発展等に寄与することが求められている。一方で、米国、英国においては、一部の放送を対象としてオークションを実施した事例があることから、多面的な検討も必要ではないか。
- また、人工衛星の無線局についても、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。諸外国においても人工衛星の無線局についてオークションを実施した例はほとんどないが、人工衛星の無線局をオークションの対象とすることがどうかについては、こうした状況を踏まえて検討が必要ではないか。

3 無線局免許制度との関係

(1) オークション落札者の地位

- 周波数オークション制度を導入する場合、落札者は払込金の支払いによってどのような地位を得るのかという問題が生じる。
- 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ため、最低限の審査を行っている。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、当該オークションの対象周波数を使用する無線局の免許を排他的に申請できる法的地位を得ることとし、オークションの落札者が無線局を開設する場合も、審査を受け、妨害のおそれがないと判断されることによって初めて個別の無線局の開設が可能となることが適当ではないか。
- なお、現行の電波法においては、携帯電話のように、同一の者により多数の無線局が開設される必要がある場合には、個々の無線局を審査する前に、開設しようとする無線局全体を対象とする開設計画を総務大臣に提出し、認定を受けることができることとなっており、当該認定を受けた者は、当該開設計画に係る無線局の免許を排他的に申請できる法的地位を得ることとなっている。

(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、有効利用の程度が低い周波数を新たな無線システムに割り当てる等、周波数再編を適宜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、将来再編の対象となることは十分想定される。また、技術進歩に応じて新たな技術を導入していくように促すことも必要である。したがって、落札者が得る法的地位には一定の期限を付すことが適当ではないか。
- この場合、オークションの落札者が得る法的地位の期限と免許の有効期間（電波法第13条は、無線局の免許期間を原則として5年以内と定めている。）をどのように扱うべきか、という問題も生じる。この場合、オークションの落札者が得る法的地位と免許とは、有効期間を設定する理由が共通していることから基本的には両者の有効期限を統一的に設定すべきではないか。
- なお、一定の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も踏まえる必要があるのではないか。

(3) 有効期間経過後の取扱い

- 現行制度上、再免許の申請があった場合には、周波数再編の必要性から事前に使用期限を定めている場合や法令上違反行為がある場合を除き、再免許が認められてきている。
- 再免許の際にオークションを実施することについては、
 - ・ 既存免許人が免許期限の満了が近づけば再免許時のオークションで落

札できない場合に備えて設備投資を控えるおそれ

- ・ 既存の落札者によるサービスの利用者が、当該サービスを受けられなくなったり、使用している無線端末を他のものに交換しなければならないとなったりするおそれ

があり、諸外国においても現時点では再免許時のオークションは実施されていないことや現行の再免許制度の運用を踏まえ、検討すべきではないか。

- 一方、周波数再編の必要性がある場合や当該周波数帯を効率的に使用していない場合など、有効期間経過後にオークションの対象とすべき場合も考えられるのではないか。その場合、このことをオークションの実施に当たって前もって示しておく必要があるのではないか。

4 払込金の位置づけ・会計方法

- オークションの払込金の位置づけはその会計方法にも関連してくる。
- オークションの落札者は、前述のとおり、払込金を支払うことにより、当該オークションの対象周波数の使用について、一定の独占的な地位又は権利を得ると考えられる。当該地位の内容については更なる検討が必要であるものの、払込金は、そのような地位を得る対価として位置づけられるのではないか。
- このため、払込金の性格は、資産性があるものと考えることが適当ではないか。
- これは、既に周波数オークション制度を導入している米国、英国、独国の携帯電話事業者が、会計上、無形資産として計上していることと合致するのではないか。
- 他方、米国においては償却を行わず、英国・独国においては償却を行っているが（米国は米国会計基準、英国及び独国はEU会計基準に拠っている。）、償却の要否を含め、我が国の会計基準に照らしてどう処理すべきかについては、払込金の性格を踏まえて別途会計の専門的観点からの検討が必要ではないか。

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、以下のような考え方があり得る。
 - ① オークション対象周波数に既存免許人等がいる場合の当該既存免許人等の他の周波数への移行費用、オークション事務経費等、オークションを実施するために必要な経費については、オークション収入で賄うべきとの考え方。
 - ② 周波数オークション制度導入の目的は電波の有効利用にあり、オークション収入も電波の有効利用の推進のために用いるべきとの考え方。ただし、この場合その具体的な使用目的や韓国のような基金造成については、今後議論が必要と考える。

- ③ 電波は国民共有の財産であることから、オークション収入は一般財源として国民全体に還元すべきとの考え方。
- ④ ①～③を組み合わせた考え方。

6 電波利用料制度との関係

- 現行の電波利用料制度は、電波利用共益事務の受益者である免許人等にその費用を負担させる制度として位置づけられている。
- 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って、他の免許人と同様に電波利用共益費用を負担すべきという考え方があり、諸外国でもオークション払込金と別名目で電波利用共益事務費用を徴収する事例が多い。
- オークションの払込金と電波利用料制度の関係は、オークションの払込金の使途等の在り方と関連してくるが、オークションの払込金とは別に電波利用料を課すことについては、総合的な制度設計の中で検討することが必要ではないか。

【参考】電波利用料制度

電波利用料制度とは、不法電波の監視事務等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（電波利用共益事務）の処理に要する費用（電波利用共益費用）を、その事務の受益者である無線局の免許人等に負担させるための制度である。

電波利用料の使途となる電波利用共益事務は電波法第 103 条の 2 第 4 項各号に限定列挙されており、電波利用料の料額は、当該事務に係る費用を賄うように算定される。

このような電波利用料の性格は、特殊な負担金もしくは広義の手数料とされている。

（抜粋）電波法（昭和二十五年法律第百三十一号）

（電波利用料の徴収等）

第百三条の二 （略）

2・3 （略）

4 この条及び次条において「電波利用料」とは、次に掲げる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（同条において「電波利用共益費用」という。）の財源に充てるために免許人等、第十項の特定免許等不要局を開設した者又は第十一項の表示者が納付すべき金銭をいう。

一～十一 （略）

5～42 （略）

なお、電波利用料の料額の算定に当たっては、電波の経済的価値を料額に反映するため、電波利用共益事務を①電波の経済的価値の向上につながる事務（電波資源拡大のための研究開発等）と②それ以外の事務（電波監視、無線局データベース作成・管理等）に区別し、①の事務に係る費用については、各無線局が使用する電波の経済的価値（使用帯域幅、空中線電力等）に応じて負担することとし、②の事務に係る費用については、各無線局が均等に負担することとしている。したがって、電波利用料の料額には電波の経済的価値が反映されていることになるが、電波利用料総額が賄うべき費用はあくまで電波利用共益事務

に係る費用に限定されている。すなわち、電波の経済的価値は当該費用を各無線局に配分するための基準として用いられているが、電波利用料総額を上下させているわけではないことに留意が必要である。

7 外国資本の位置づけ

- 周波数オークション制度は入札額を基準に有資格者を選定する制度である。このため、安全保障等の観点が疎かになるのではないかと指摘がある。電波法上の外資規制の対象外とされている電気通信業務用の無線局についてもこうした懸念が示されている。

電気通信業務用の無線局が電波法上の外資規制の対象外とされているのは、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も対内直接投資等の規制を可能としている。

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、電波法ではなく、外資規制に係る一般法である外為法により行われることとされているが、諸外国においては、電波関係法において、電気通信業務用の無線局について外資規制を設けている例もある（米国・韓国）。また、安全保障上の理由を無線局免許付与の拒否事由に挙げている例もある（英国・仏国）。

我が国において周波数オークション制度を導入する場合に、外国資本に係る措置について、以上のような状況を踏まえ、検討する必要があるのではないか。

8 制度設計・運用上の課題

(1) 落札額の高騰防止

- 落札額が高騰した例として、以下が取り上げられることが多い。
 - ア 英国及び独国で 2000 年に行われた第 3 世代携帯電話向けのオークションでは、落札総額がそれぞれ約 4 兆円、約 5 兆円に上った¹。その後、
 - ・ ほとんどの事業者（英国は 5 社中 4 社、独国は 6 社すべて）が、落札後約 4 年間はサービスを開始せず、独国ではそのうち 2 社が事業から撤退した。
 - ・ 落札事業者のうち BT は多額の負債を負うこととなり、携帯電話事業部門を分社化し、分社化後の携帯電話会社との資本関係を失うこととなった²。
 - イ 米国で 1995 年～1996 年に行われた広帯域 PCS（第 2 世代携帯電話）オークションは、入札資格を中小事業者に限定していたが、落札総額は約 1 兆

¹ 2000 年当時のレートで換算。

² BT は、独国のオークションにも子会社を通じて参加した。

円に上った³。その後、落札額を払えず免許を返上する事業者が相次いだほか、落札総額の半分を占める最大落札者であったネクストウェブ社が破産した。

- これに対して、これらは、周波数オークション制度導入初期の事例であり、オークションの実績が積み重ねられてきた近年は、高騰の例はあまり見られないとの指摘がある。2008年に米国で実施された700MHz帯オークションや2010年に独国で実施されたLTE等向けオークションについて、高騰したとの批判は聞かれない。
- 仮に高騰したとしても⁴、それは落札者が当該周波数の使用によって得られる経済的利益を過大評価した事例であり、周波数オークション制度自体に起因する問題ではないとの指摘もある。
- しかしながら、高騰による資金不足等の結果として、
 - ・ 十分な設備投資が行われず、エリアカバー率やサービス品質が低下し、非常時を含めた安定的なサービス提供が確保されない
 - ・ 十分な研究開発投資が行われず、サービスの高度化等が遅れるとともに、国際競争力が低下する
 - ・ 利用者料金に転嫁され、利用者の負担が重くなる
 - ・ 競争環境上、事業者は利用者料金に転嫁できない結果、経営が悪化する等の問題が生じることは否定できず、制度設計の中で、適切な対策を検討することも必要ではないか。

(2) 公正競争の確保

- オークションを導入した場合、資金力のある事業者が大部分の周波数を落札してしまい、その結果、公正な競争が確保されなくなれば、サービスの高度化、料金の低廉化等を行うインセンティブが低下し、電波の有効利用も不十分になるおそれがある。
- こうした事態を防止するため、諸外国においては、一の者が入札できる周波数幅に上限を設ける、新規事業者や中小事業者のみが入札できることとする、事業者の属性に応じ割引を適用するといった措置を講じた例がある。我が国においてオークションを導入する場合も、公正な競争を確保できるような措置を検討すべきではないか。

(3) その他制度運用上の論点

- オークションの具体的な実施方法は、国ごとに、またオークションごとに

³ 1996年当時のレートで換算。

⁴ 「高騰した」という文言は論者間で必ずしも統一的な意味では用いられていないが、ここでは、当該周波数の使用によって得られる経済的利益を著しく上回る価格で落札されることを指す。

様々であり、詳細は、対象周波数、想定される無線システム、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。また、オークションの実施後に当該周波数を他の用途に転用することの適否についても、併せて検討が必要である。

○ これを前提としつつ、以下の共通課題について、更に検討が必要ではないか。

① オークション参加資格

電波法違反者であること等の欠格事由以外に、技術的能力、財務的基礎等、電波を有効に利用するために必要と考えられる要件をオークションの参加資格として課すべきではないか。

また、自ら無線局を開設して事業を営む意思がなく、転売等を目的とした投機的な入札をどのように扱うべきか（※二次取引を認める場合。）。

② 上限落札価格・最低落札価格の設定

落札価格に上限を設定することは、免許人になろうとする者が対象周波数に見いだす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著しく減殺するおそれがあり、適当ではないのではないか。

最低落札価格を設定すれば、落札されない空き周波数が生じる可能性があるが、諸外国の近年の主要なオークションでは最低落札価格が設定されていることも踏まえ、低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べきでないか。

③ 入札方法等

入札方法については、

- ・ 複数ラウンド⁵/単一ラウンド⁶
- ・ 同時型⁷/逐次型⁸

等があり、詳細な入札活動ルールを定める必要がある。周波数オークション制度の効用を最大限発揮するためにどのような制度設計が適当か検討する必要があるのではないか。

④ 入札内容

入札内容については、落札した場合に支払う意思のある払込金額を入札することとすべきではないか。

⁵ オークションを時間的間隔を挟んだ複数のラウンドに分け、各ラウンド毎に入札を行う方式。

⁶ 1回のラウンドで入札が終了する方式。

⁷ 全てのブロック（周波数帯、エリア等）を同時にオークションにかける方式。

⁸ 一つ一つのブロックを逐次オークションにかける方式。

⑤ 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、資金力の小さい事業者がオークションに参加することがより容易になる。

しかし、分割払いを認めれば、制度設計によっては、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もあり、諸外国の近年の主要オークションにおいては一括払いが採用されていることも踏まえ、更に検討することが必要ではないか。

⑥ 談合等不正行為の防止

不正行為の防止方法としては、

- ・ 入札参加者間での談合や資格要件の虚偽記載の禁止等、入札参加者に対する行為規制
- ・ 不正行為が発覚した場合の保証金の没収、オークションからの排除、無線局免許の取消し等のペナルティ

等が想定され、これらの措置を講じることにより、不正行為の発生の防止に万全を期すべきではないか。

⑦ 落札の際の条件が履行されていない場合の扱い

一定のカバー率の達成など、落札の際の条件が履行されていない場合に、落札者の地位の取消やペナルティの導入等の措置を講じることについて、検討すべきではないか。

○ 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は、以下の課題についても検討が必要ではないか。

① 一定のエリア・人口カバー率の義務づけ

低採算又は非採算地域が存在する場合、落札者の自由に委ねれば、これらの地域における設備投資が遅れ、あるいは行われぬおそれもあることから、一定のエリア・人口カバー率を達成するよう、あらかじめオークションの条件に付す必要もあるのではないか。

② ネットワークの他事業者への開放の義務づけ

周波数の割当てを受けた者が構築した無線ネットワークを他の者に開放することとすれば、一般的には、電波のより有効な利用に資するとともに、競争が促進されることが期待される。移動通信事業者(MNO: Mobile Network Operator)の無線ネットワークを活用して多様なサービスを提供する MVNO (Mobile Virtual Network Operator) がそのような一つの例として挙げられる。また、2.5GHz 帯の周波数を使用する特定基地局の開設計画認定の比

較審査基準の一つとして、「開設計画の認定を受けていない電気通信事業者による無線設備の利用を促進するためのより具体的な計画を有していること」を掲げた事例がある。

電気通信業務用の無線ネットワークについては、電気通信事業法上、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が、周波数オークション制度を導入する場合、現行制度以上に開放を促進する措置をオークションの条件に付す必要があるか、更に検討を要するのではないか。

9 その他:二次取引制度

- オークションの対象となる周波数帯域も含めて、周波数の二次取引を認めれば、落札者は、当該周波数をより有効に使用することができる第三者に落札者としての地位を転売し、又はその地位に伴う権利を転貸することとなることから、周波数が死蔵されることなく、電波の有効利用が図られるとの考え方がある。
- また、事業譲渡や合併等に伴う無線局の承継は認められているのだから、二次取引だけを禁止する理由は乏しいとの考え方がある。
- 一方で、二次取引を認めた場合には、自ら無線局を開設して事業を営む意思がなく転売等を目的とした入札が行われるとの指摘もある。
- そのため、周波数の二次取引制度については、まず、
 - ・ 二次取引を認める場合にその対象となる地位又は権利の内容
 - ・ 転売を目的とした投機的入札を認めない場合その確保策
 - ・ 二次取引に関する国の関与の在り方等について検討が必要ではないか。

III 今後の検討の進め方

周波数オークション制度については、論点が多岐に亘り、また、対象となる周波数帯、無線システム等により考慮すべき事項も異なることから、検討の道筋をつけるため、まず、第4世代携帯電話(3.4GHz~3.6GHz)をモデルケースに、周波数オークション制度に関する共通的な事項について、具体的な検討を進めたらどうか。