

周波数オークションに関する懇談会 報告書(骨子)

2011年11月

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ることが必要である。また、電波は、その物理的特性から利用状況によっては混信が発生することから、一定の秩序の下で利用することが求められる。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。

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電波ネットワーク上を流通するようになり、携帯電話市場におけるデータトラフィックはここ1年で約2.2倍に増加している。このように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。

また、電波の割当てにおいて従来行われてきた比較審査方式に比べ、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及び無線局免許手続の透明性・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や実施方法によっては、新規参入や市場競争を促進し、イノベーションの促進や国際競争力の強化につながることも考えられる。

さらに、周波数オークション制度は、オークションの払込金収入により、国の財政収入の増加といった効果を有するものとしても位置づけられる。

2 対象範囲

周波数は、周波数帯ごとに、その用途について、国際電気通信連合（ITU）における国際分配の状況や当該周波数帯に固有の技術的な制約、隣接周波数帯の利用状況等を勘案して決定されている。また無線システムの利用形態、使用する周波数帯の技術的要素等に応じ、免許人が一定の周波数帯を専用する形態と複数の免許人が同一の周波数帯を共用する形態とに分けられる。

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という周波数オークション制度の趣旨を踏まえると、周波数オークションの対象としては、一定の周波数帯を専用する無線システムとすることが適当である。また、用途としては、防災行政無線のように公益目的で利用する無線システムは、オークションの対象としてはなじまないと考えられる。

以上のことから、周波数オークションの対象は、一定の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、新たな周波数が割り当てられる際に競争的な申請が見込まれるものとし、当面は電気通信事業用の移動通信システム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して国際的な調整を経た上で国際的な権益が認められるという特殊性があり、あらかじめ当該電波の利用条件を確定できないことから、諸外国の例を踏まえ、オークション対象とするのは適当ではないと考えられる。

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、無線局免許制度において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。

携帯電話システムのような一定の周波数帯を用いて全国的に無線局を開設する場合には、個々の無線局免許に先立ち、開設しようとする無線局全体を対象とする開設計画の認定を受け、その上で混信を防止するため、個々の無線局免許の審査が行われている。

オークションの落札者が無線局を開設する場合も、個々の無線局の開設について、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、対象周波数を一定の条件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、周波数再編を適時適切に行うことが必要であり、このため、国において、電波法に基づく電波の利用状況の調査などが行われている。

オークションの対象となる周波数帯についても将来周波数再編の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想定される。

そのため、周波数オークションの落札者が得る法的地位には一定の有効期間を付すことが適当である。この場合、オークションの落札者により開設された無線局の免許の有効期間（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期限に終期を合わせることが適当である。

なお、有効期間を設定するに当たっては、対象周波数帯の将来的な周波数再編の必要性や技術進歩、国際標準化等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。

(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
- ・ オークションを実施せず、再免許を交付する

など、対象周波数の用途・使用状況や情報通信技術の動向を踏まえ、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、入札者の適切な経営判断を確保する観点やオークション対象となった周波数によるサービスの既存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し、一定の猶予期間を持って通知するなど事前に十分な情報提供を行う必要がある。

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ものであり、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ることから、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、基本的には、

- ・ 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。

なお、払込金の会計処理に係る税務会計上の取扱いについては、総務省において、今後の制度整備の過程で関係機関と調整することが適当である。

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、オークション事務経費などオークションを円滑に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、電波の有効利用に資するICTの振興に充てることにより電波利用者に利益を還元するとともに、国の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、技術基準策定のための技術試験といった電波利用共益事務の受益者である免許人等が、電波利用共益事務の費用を分担する制度と位置づけられている。

他方、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、電波利用料とは、その性格を異にするものである。

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の使途と電波利用料の使途については、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設定、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に対する出資制限等を除き外資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の扱いは、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ることとされていることから、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 制度設計・運用の在り方

(1) 制度設計の基本的な考え方

周波数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、オークションの対象となる周波数帯、導入される無線システムの内容、オークション実施時の市場環境等に応じて個別に定めるべき点が多いと考えられる。

オークションの主目的は電波の有効利用の推進であり、オークション収入の増大のみ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し、ひいては国民利用者に不利益を及ぼすことがないように、技術動向や参入希望者数の状況、市場の競争状況等に応じて入札対象とする周波数の幅や枠（ブロック）数を適切に設定するなど、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。

(2) オークション参加資格

現行電波法においても無線局免許の欠格事由とされている無線局免許の取消しを受けてから2年を経過しない者や、過去の周波数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。

(3) 落札価格の上限・下限の設定

落札価格に上限を設けることは、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、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

る観点等から、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、当該周波数の市場における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。

(4) 入札方法等

入札方法については、逐次型による入札方式、単一ラウンド方式などの方法があるが、諸外国の主要なオークションで用いられ、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る「同時複数ラウンドオークション¹」を中心に、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。

(5) 払込金の納付方法

払込金の納付方法については、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。

(6) エリア・人口カバー率の義務づけ

周波数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、一定のエリア・人口カバー率の達成をするようオークションの条件として付し、その条件が履行されない場合には落札者の地位を取り消す等の措置を講ずることが適当である。

(7) 公正競争の確保

周波数オークションの結果、資金力のある事業者が大部分の周波数を落札した場合、市場における公正な競争が確保されなくなり、事業者における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、ひいては、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を設定するなど、公正競争を確保するための措置を各々のオークションを実施する際に適切に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。

(8) 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ることや、落札価額をあらかじめ引き下げるといった談合を行うことは、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、電波法において、不正行為を行った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を整備する等により、不正行為の発生の防止に万全を期すことが適当である。

9 その他

(1) 二次取引制度

周波数オークションによって獲得した周波数の二次取引制度については、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側面があるが、一方で自らは事業を営まずにもっぱら転売を目的とするような入札が行われる懸念や、二次取引の結果資金力のある特定の事業者が周波数を集中することにより市場の寡占化が進むおそれがある。

そのため、周波数オークション制度導入に伴う二次取引の扱いについては、当面は現行の電波法制度でも認められている事業譲渡等に伴う地位の承継の範囲で認めることとすることが適当である。

(2) ネットワークの他事業者への開放

電気通信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、こうした現行制度以上にネットワークの開放を促進する措置を設けるかどうかについては、移動通信分野における競争政策の推進や公正競争の確保の観点から、今後のMVNO²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。

² Mobile Virtual Network Operator 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。

10 オークション制度導入に向けた今後の進め方

2012年に国際標準化、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）の免許人選定から周波数オークションを実施することとし、関係者に導入する周波数オークション制度及びその運用について、十分な予見可能性を与えるため、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。