

報告書（骨子）に対する鬼木構成員のご意見

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、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。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。

【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する。

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。

3 無線局免許制度との関係

(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事前に一定の有効期間を付すか、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、オークションの落札者により開設された無線局の免許の有効期間（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。

【すべての免許について事前に一定の期限を付するよう定めるよりも、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、他の用途に割当てする
- ・ オークションを実施せず、再免許を交付するが、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する場合には、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。

【上記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。】

8 制度設計・運用の在り方

(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、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。】

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。

(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、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。

【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。】

(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、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、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。

【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。】

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二次取引を制限し、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。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に周波数が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。

【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、8（6）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

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。

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

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。

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。】

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）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限り早期に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。

【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、日本の移动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。】