

周波数オークションに関する論点について

周波数オークションに関する懇談会 事務局

目次

(参考) 周波数オークションの導入に関する論点	1
1 導入目的	
周波数オークションの導入目的	2
2 払込金の法的性格	
オークション払込金の性格	3
3 収入の使途	
オークション収入の使途	4
4 対象範囲	
対象となる無線システムの範囲	5
再免許時扱い	5
5 制度設計	
(1)懸念事項	
①落札額の高騰	6
②公正競争の確保	8
③将来的な周波数の迅速な再編	8
(2)具体的な実施方法	
①オークション参加資格	9
②入札すべき内容	9
③最低落札価格の設定の是非、設定方法	10
④入札方法、入札状況の公表方法等	10
⑤一定のエリア・人口カバー率の義務付け	10
⑥ネットワークの他の事業者への開放の義務付け	11
⑦落札者による払込金の納付方法	11
⑧落札者における払込金の会計処理方法	12
⑨談合等不正行為の規制	12
6 二次取引	
二次取引制度	13
7 電波利用料との関係	
電波利用料制度との関係	14
8 免許制度との関係	
(1)オークションと免許制度の関係の整理	15
(2)免許の有効期間の見直し	15
9 その他	
外国資本の位置づけ	16
10 今後の検討の進め方	17

(参考) 周波数オークションの導入に関する論点

1 導入目的

「電波の経済的価値を反映した負担を求めることによる電波の能率的な利用」、「免許手続きの透明性確保」、「国民共有の財産を国民全体のために活用」等、オークションの導入目的は何か。

2 払込金の法的性格

電波を利用するために払込金を支払わなければならない理由は何か。
(税、公物占用料、電波利用料等の他制度との切り分けの検討も必要。)

3 収入の用途

一般財源か、特定財源か。

4 対象範囲

- ①競願が発生する無線システム全て(携帯電話、放送、人工衛星等)を対象とするか。
- ②再免許時にオークションを行うか。

5 制度設計

(1) 以下のような懸念事項を解決するためにどのような方策をとるべきか。

- ①落札額が高騰しないか。
- ②公正な競争が歪められないか(特定の有力事業者による買い占め等)。
- ③将来的な周波数の迅速な再編に支障を来さないか。

(2) 具体的な実施方法をどのようにすべきか。

- ①オークション参加資格
- ②入札すべき内容(払込金の絶対額等)
- ③最低落札価格の設定の是非、設定方法
- ④入札方法、入札状況の公表方法等(システム開発を含む。)
- ⑤一定のエリアカバー率の義務付け
- ⑥ネットワークの他事業者への開放の義務付け
- ⑦落札者による払込金の納付方法
- ⑧落札者における払込金の会計処理方法
- ⑨談合等不正行為の防止方法

6 二次取引

・二次取引(転売)を認めるべきか。

7 電波利用料制度との関係

・オークション導入に伴う電波利用料制度の在り方

8 免許制度との関係

- ①オークションと免許制度の関係の整理
- ②免許の有効期間(現行5年)の見直し

9 その他

・外国資本の位置づけ

1 周波数オークションの導入目的

(例)

- 電波の能率的・公平な利用(有効利用)
- 免許手続きの透明性確保
- 国民共有の財産を国民全体のために活用
- 国の財政収入の増加
- 新規参入・競争、イノベーション、国際競争力の強化

これまでの構成員の主な発言

- ・ 周波数のオークションは、限られた資源を有効活用するためのインセンティブシステムと理解している。【吉川構成員】
- ・ 比較審査については計画性、継続性、利用者保護、オークションについては透明性、公平性、競争環境、有効利用が挙げられる。【服部構成員】
- ・ 周波数をAT&Tが買うという経緯を見ていると、完全に市場原理に委ねるとというのがアメリカの考え方であるが、これが本当に電波の有効利用なのかどうかという点が議論として残るのではないかと。【服部構成員】
- ・ オークションの導入により、制度の透明性を確保し、「電波の見える化」が達成されることを期待している。【大谷構成員】
- ・ 電波の経済価値を最大限に活用して財源を確保することは、大きなメリットではあるが副次的なものと考えて議論を進めるべきであり、周波数割当の透明性確保が第一の目的であると考え。電波利用の公平性、効率性を確保する方法は他にもあるが、透明性確保のための方法としては、市場原理を活用するというのがシンプルで合理性が高い。【同上】
- ・ 導入目的としては、電波は国民共有の財産を国民全体のために活用するというのが非常に重要。【林構成員】
- ・ 財源が確保できるというというのは副次的なものであって、それを目的とすると本来の狙いに反する。【服部構成員】
- ・ 資本主義国は自由な参入と競争を主として行っている。社会主義国は政府による計画要因が強く、この事業者はこれをやれ、あの事業者はあれをやれというように命令している。第二次大戦後の長い歴史の中で、資本主義国の方が遙かに高い成長を成し遂げている。競争や新規参入の有無は、短期的には影響が見えにくいけれども、長期的には成長要因の累積効果が働き大きな影響があると考えている。【鬼木構成員】
- ・ オークションの導入に当たっては、一時的なショックはあると思うが、長期的に見ると、大きなメリットがあると考えている。【同上】

2 オークション払込金の性格

○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の使用について、一定の独占的な地位を得ることとなる。当該地位の内容については、更に検討が必要であるが、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。

3 オークション収入の用途

- オークション導入の目的が電波の有効利用にあるのであれば、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
- オークション事務経費、オークションの対象周波数に既存免許人がいる場合の当該既存免許人の他の周波数への移行費用等、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
- 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

これまでの構成員の主な発言

- ・ 事業者がオークションによって支払った代金の用途を決めるのは、国民と政府との間の資金のやり取りになるわけであって、これは増税、減税と同様なカテゴリーで議論すべきことである。【鬼木構成員】

4 対象範囲

(1) 対象となる無線システムの範囲

- 競願が発生する無線システム
- 無線システム導入による社会的な効用の大きさ、すなわち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か。
- 人工衛星の無線局

これまでの構成員の主な発言

- ・ 運用の問題だが、全ての周波数帯でオークションを導入することにはならないと思う。【服部構成員】

(2) 再免許時の扱い

- 設備投資への影響
- 利用者への影響
- 主要国の状況

5 制度設計（懸念事項）

(1) 落札額の高騰

- 落札額が高騰したとされる例
 - ・ 英国及びドイツの第3世代携帯電話オークション
 - ・ 米国の広帯域PCS(Cブロック)オークション

- 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いう考え方（2008年に米国で実施された700MHz帯オークションや2010年にドイツで実施されたLTEオークションについても、高騰したとの批判は聞かれない。）

- 仮に高騰したとしても、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てしまったか、オークション後に経済環境等の変化により当該経済的利益が減少する場合であり、これは通常の売買でも起こり得る事態であるので、オークション固有の問題ではないという考え方

- 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たり、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る。等の問題が生じるおそれがあるとの考え方

5 制度設計（懸念事項）

これまでの構成員の主な発言

- 海外の事例では落札価格のばらつきがあるとのことだが、どのように解釈したらよろしいのか。つまり、もともと値を付けること自体が非常に難しいものなのか。【山田構成員】
- オークションについての適正価格というものは存在するのか。落札額に上限がないというのは、副産物とはいえ、政府の収入として高くなることを期待しているということではないか。落札額の高騰は、参入する事業者非常に大きな財政的負担を課し、その後の展開が遅れてしまう、あるいは失敗してしまうという点で、適正な価格というのが存在するのか。また、それはコントロール可能かどうか。【服部構成員】
- 適正価格というのを事前に決定するのは難しいと思う。～（略）～価格については手探りで進むほかないと考える。他方、落札額がなるべく高くないようなオークションの設計は可能と考える。例えばヨーロッパの2000年3Gのオークションでは、入札を急がせ、価格を競り上げたわけである。そのときは政府の収入を増大させることがオークションの目的であったように思う。もちろん公式にそう言っているわけではないが、事後に考えると、実質的にそうだったと思う。日本ではそのような方策を取らず、いろいろな工夫により、落札額をなるべく高くさせないようなオークション方式の設計が良いのではないかと考えている。【鬼木構成員】
- オークション導入時に乱高下があり、導入が難しいことは確かだと思うが、エラーが生じるためにオークションの導入を控えるのでは、いつまでたっても産業の成長力がつかないことから、長期的に不利になる。私の提案としては、例えばホワイトスペースや小規模事業用の狭帯域周波数帯等、小規模のオークションを何回か繰り返して、手探りをしつつ、値段を決めていけば良いと思う。【同上】
- オークション理論における「勝者の呪い」といった現象についても、考慮しなければならない。例えば、ドイツでは、周波数オークションの際、12枠に対して6者が応札した。2枠ずつであれば、丁度収まるどころ、6者のうち1者が3枠要求したことから、価格が高騰した経緯がある。こういった制度設計のミスがないよう議論していく必要がある。【吉川構成員】
- オークションにより、コスト負担が増えるという問題もあるし、新規参入も資金力が影響してくる。【山田構成員】
- オークションが大きな負担となってサービスの実現そのものが、あるいはそのための投資意欲が減殺されることについて多少懸念がある。
【大谷構成員】
- 産業政策、特に研究開発について、消費者、通信事業者、国、ベンダーという中でのお金の流れに影響を与える可能性はあり得る。
【森川構成員】
- 特にドイツとイギリスでは、第3世代携帯電話に関するオークションで落札額が高騰し、話題になったが、サービス提供の観点で、利用者には影響があったのか。【藤原構成員】
- （落札額の高騰による）負担が全てユーザーに転嫁されてしまうことを懸念している。【大谷構成員】
- ユーザーへ転嫁されたものが納得できるような仕組みになるかどうかというのは、例えばそれによって新規参入が得られるとか、新規サービスの開拓を促進するというような代替するメリットがないと難しい。【同上】

5 制度設計（懸念事項）

(2) 公正競争の確保

- 資金力のある大企業等が周波数を落札してしまい、その結果、公正競争が確保されなくなるおそれ。
- 諸外国における措置の例
 - ・ 1の者が入札できる周波数幅に上限を設ける。
 - ・ 中小企業のみが入札できることとする。
 - ・ 中小企業に割引を適用する。

これまでの構成員の主な発言

- ・ M&Aによる独占・寡占型シェアの過度の拡大は制限すべき。その上で、競争により、消費者の利益にかなうきめ細かなサービスが提供されることを期待している。【鬼木構成員】
- ・ 既存事業者など資金力の豊富な事業者が有利になるのではないかという懸念もある。新規参入促進というか、競争を活発にするための方策として何があるか。払込金の分割納付を可能にするというのも1つの方策だろうし、それ以外にも方策があると思われる。【林構成員】

(3) 将来的な周波数の迅速な再編

- 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。また、技術進歩に応じた技術的条件の変更を可能とすることも必要。
- 主要国においては、落札者が得る地位には一定の期限を付すことが一般的。

5 制度設計（具体的な実施方法）

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
- ・技術的能力、財務的基礎等、周波数を有効に利用するために必要と考えられる要件
- ・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認めるか（二次取引を認める場合）。

② 入札すべき内容

- ・払込金の絶対額
- ・落札した周波数を用いて行う事業の売上額の一定割合

これまでの構成員の主な発言

- ・ オークションで競うパラメータは何かということも論点。落札価格だけではなく、台湾において実施されたWiMAXオークションのように、**周波数利用に伴う売り上げの何%を支払うのかを競うということもある。**【吉川構成員】

5 制度設計（具体的な実施方法）

③ 上限落札価格・最低落札価格の設定の是非、設定方法

これまでの構成員の主な発言

- ・ 私の知る限り、上限を設定した例は聞いていない。定義上、オークションは青天井だと思う。少なくとも目立つ形で例は聞いていない。貴重な電波が安く落札されてしまうというエラーを防ぐため、下限を設けるケースは結構ある。それから、オークションに関する規則の一部を法律レベルで決めている国が多いが、政府収入を確保するため議会が下限価格を設定するケースもある。

【鬼木構成員】

④ 入札方法、入札状況の公表方法等

- ・ 複数ラウンド/単一ラウンド
- ・ 同時型/逐次型 等

⑤ 一定のエリア・人口カバー率の義務付け

- ・ 低採算又は非採算地域

5 制度設計（具体的な実施方法）

⑥ ネットワークの他事業者への開放の義務付け

- ・ 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)等への開放

これまでの構成員の主な発言

- ・ 日本の場合は、競争政策との関係で、配慮しながら、事業者を選ぶということを今後考慮していかなければならない。

【吉川構成員】

⑦ 落札者による払込金の納付方法

- ・ 一括払い
- ・ 分割払い

これまでの構成員の主な発言

- ・ 物を買う時には基本的に一括払いなのか分割払いなのか、必ず両方選択肢がある。事業を立ち上げる時に、初期に非常に負担がかかれば、その負担に耐えられるかどうかによって、その事業のその後の進展がいろいろ変わってくると思う。

【服部構成員】

- ・ 既存事業者など資金力の豊富な事業者が有利になるのではないかという懸念もある。新規参入促進というか、競争を活発にするための方策として何があるか。払込金の分割納付を可能にするというのも1つの方策だろうし、それ以外にも方策があると思われる。【林構成員(再掲)】

5 制度設計（具体的な実施方法）

⑧ 落札者における払込金の会計処理方法

- ・ 既にオークションを導入している米国、英国、独国の携帯電話事業者は、会計上、払込金を無形資産に計上した上で、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。

これまでの構成員の主な発言

- ・ 企業会計の観点から、入札者が支払うお金は「費用」なのか「資産」なのかをはっきりさせる必要がある。【吉川構成員】
- ・ IFRS(国際財務報告基準)に合わせていくことになると、日本の場合、償却する必要性が出てくる。【同上】

⑨ 談合等不正行為の防止方法

- ・ 入札参加者間での情報交換の禁止等、入札参加者に対する行為規制
- ・ 入札金額を通じて他の入札参加者に情報を伝達することを防止するための入札方法の採用等、入札システムにおける対応
- ・ 不正行為が発覚した場合の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

6 二次取引制度

- 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
- 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
- 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投機的な入札が行われたり、転売を当てにした安易な入札が行われ、落札額の高騰を招くおそれがあるとの考え方
- 二次取引における公正な手続きの確保

これまでの構成員からの主な発言

- ・ 投資ファンドによる投機的な応札行動に出て、すぐ転売するという可能性も懸念される。【林構成員】

7 電波利用料制度との関係

- オークションの払込金と電波利用料の性格を考慮した場合、オークション対象の周波数について電波利用料を免除すべきか。
 - ・オークション制度は免許人の選定に係る制度
 - ・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

これまでの構成員の主な発言

- ・ 現行の電波利用料制度との関係も論点のひとつだが、今まで電波利用料は技術開発等に有効に活用されてきた。オークションの導入により、電波利用料が下がると技術開発がどうなるか考える必要がある。**電波利用料をある程度確保しつつオークションをどのように導入するか考える必要がある。**【服部構成員】

8 免許制度との関係

(1) オークションと免許制度の関係の整理

- 免許制度は、無線局の開設の必要性や、他の無線局に対する混信等の妨害の有無等を審査
- オークションの落札者が開設する個々の無線局について、開設の必要性や混信等を審査する意味

【参考】 無線局の免許制度

電波法は、無線局の免許制度を設け、

- ① 無線局を開設しようとする者は、総務大臣に免許を申請しなければならない。（第6条第1項）
- ② 免許申請を受けた総務大臣は、当該申請に係る(i)技術基準適合性、(ii)割当可能性、(iii)無線局の開設の根本的基準への合致について審査し、(i)～(iii)に適合していると認めるときは予備免許を付与する。（第7条第1項、第8条第1項）
- ③ 総務大臣は、予備免許を受けた者が工事を落成したときは、その無線設備等について検査（落成検査）を行い、違反がないと認めるときは免許を与える。（第10条第1項、第12条）

こととしている。

この免許手続きにより、誰がどのような無線局を開設することができるかが決定され、更に、実際に工事された無線設備等に各種の違反がないことが確認されることとなる。

これは、総務大臣が個別の無線局について、他の無線局に対して混信等の妨害を与えるおそれの有無やその開設の必要性等を審査し、電波の有効利用を確保しようとするものである。

(2) 免許の有効期間の見直し

- オークションの落札者が得る地位の期限と免許の有効期間の関係

9 その他

外国資本の位置づけ

- 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、安全保障上の観点の考慮の要否

これまでの構成員の主な発言

- ・ 個人的には外国資本の位置付けにも興味がある。現在の電波法は、電気通信業務を外資規制の適用除外。これに対して外国はどうか。安全保障上の問題とも絡むかもしれないが、米国では無線分野で厳しい外資規制があると聞いている。**諸外国の制度との整合性を考えることも重要**であろう。【林構成員】

10 今後の検討の進め方

○ 周波数オークションについては、論点が多岐に亘り、また、対象となる周波数、無線システム等により考慮すべき事項も異なるのではないか。

このため、検討の道筋を付けるため、まず、代表的な事例として、第4世代携帯電話(3.4GHz~3.6GHz)をモデルケースとして取り上げ、具体的な検討を進めることとし、それ以外の無線システムへの適用については、その結果を受けて更に検討したらどうか。

これまでの構成員からの主な発言

- ・ オークションの対象となる周波数ごとの特性に合わせた制度設計にすること。【藤原構成員】
- ・ 立ち退き支援オークションについて、なかなか難しいのだろう、基本を固めないと難しいというのは分かっているが、これを今回どう位置付けるかという議論は必要。基本編をつぶした後、立ち退き支援オークションをどうするかという話はいずれ議論する必要がある。【吉川構成員】