

周波数オークションに関する懇談会（第11回会合）議事要旨

1 日時

平成23年10月7日（金） 10時00分～11時40分

2 場所

総務省 省議室

3 出席者（敬称略）

（メンバー：50音順、敬称略）

大谷和子、鬼木甫、土井美和子、服部武、林秀弥、藤原洋、三友仁志、森川博之、山田澤明、吉川尚宏

（総務省）

松崎総務副大臣、小笠原総務審議官、桜井総合通信基盤局長、鈴木電波部長、安藤総合通信基盤局総務課長、竹内電波政策課長、内藤企画官

（ヒアリング対象者）

獨協大学法学部 教授 多賀谷 一照

（事務局）

電波政策課

4 配布資料

資料11-1 多賀谷教授資料

資料11-2 事務局説明資料

5 議事概要

(1) 開会

(2) 公開ヒアリング

○ 多賀谷教授から、資料11-1に基づき、発表が行われた。

(3) 事務局説明

○ 事務局から、資料 11-2 に基づき説明が行われた。

(4) 質疑応答・意見交換等

(藤原構成員)

- ・ 多賀谷先生にお伺いしたい。事務局の説明にあった二次取引は、法律上どう解釈すべきなのか。発表を聞く限り、認めない方がよいという意見にも聞こえた。オークション収入を一般財源に繰り入れるか、特定財源に繰り入れるかというところで、多賀谷先生は、特定の目的に使うべきと聞こえたが、そのような解釈でよいか。

(多賀谷教授)

- ・ 私の発表の中で譲渡の可能性という形で言ったのが、二次取引に相当するものだと思う。不動産の譲渡の場合、抵当権その他の担保物権が付着してくることはあるが、通常、譲渡の場合、譲受人は基本的に追加的な条件なしで不動産を取得することになる。場合によると大きな土地を譲り受け、細かく区分けして売り出すことも考えられるが、そういう意味での自由な利用を前提とするような譲渡は、現在の周波数の状況では難しいだろうということ。無線局免許の二次取引が全くできないということではないが、土地の取引のような仕組みは難しい。かつて有線で単純再販という話があった。単純再販は限りなく譲渡に近いが、どうしてもうまくいかなかった。結局、単純再販ではなく論理的ネットワークを構築してサービスとして提供するなど、付加価値を付けるやり方がその後発展した。無線局免許についても、単純な二次取引というよりは、さまざまな可能性を認める方がよいのではないか。
- ・ それから収入の用途についていうと、全てを一般財源にするのではなく、今後の周波数監理のために留保しておく分も必要ではないかということである。

(林構成員)

- ・ オークションによって落札者が取得する地位についてお聞きしたい。「中間論点整理」では、オークションの落札者というのは払込金を支払うことによって、当該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取得するという考え方が示されていた。すなわち、落札者が、払込金を支払って対象周波数の無線局免許を申請し、かかる落札者の申請行為に基づいて、必要な審査の結果、免許という行政行為が行われる、という２段階の考え方を示していると理解している。多賀谷先生が主張される無線局免許人として

の地位取得可能性と、中間論点整理で示された無線局免許を排他的に申請できる地位であるオークション落札者の地位とは違いがあるのかどうか。「中間論点整理」で示されている考え方との異同について何かお考えがあれば伺いたい。

- ・ また、オークションの実施と、従来「比較審査」でおこなわれていたエリアカバー率の義務付けや混信の防止措置などの無線局の開設にあたって必要な条件ないし付款の義務付けをどう整理すれば良いと考えるか。オークションで割当てられた免許について当初の計画通り円滑かつ迅速に事業活動が後に展開できることが必要で、オークションによる周波数の落札が自己目的化することがあってはならない。その見地からは、落札後の円滑かつ迅速な事業展開にあたって最低限必要な審査と条件の義務付けは必須だと思う。

(多賀谷教授)

- ・ 悩ましい話。オークションによって落札者が無線局の免許を排他的に申請できる地位を得るということと、その地位に基づいて落札者が具体的に免許を受けるということはやはり別のものだが、その違いについて、固有の権利性、異なる資格という形で捉えない方がいいと思う。というのも、2つ目の質問にも繋がるのだが、その議論をした場合に、オークションによって無線局免許を申請できる地位を取得した落札者が、その地位を譲渡することで、現実に無線局免許を申請するのはオークションの落札者ではないという状況が出てくる。それはあまり望ましくないのではないか。
- ・ 2つ目の質問について、私は無線局の開設に必要な経済的基盤と技術的能力を持っている者がオークションに参加できることが前提だと思う。オークション実施前に入札者の能力を完全にチェックすることは難しいので一定のリスクはあるものの、少なくとも一定の能力があることが前提ではないか。そうでないと、全く経済的基盤や技術的能力を持たないものがオークションで最高額を入札することで、落札者の地位を取得し、その地位を今度は実際に経済的基盤、技術的能力のある者に転売することで利益を上げるという仕組みになってしまう。これはあまり望ましくないのではないか。

(林構成員)

- ・ 一点だけ確認したい。無線局の免許を申請できる独占的地位というものを、一身専属的なものや、譲渡不可能なものとして法的に構成することはできないのか。

(多賀谷教授)

- ・ そういう仕組みにすれば、問題は解決すると思う。

(服部構成員)

- ・ 二点ほど質問したい。一点目は、オークション収入の使い方。特定財源、一般財源、両方の可能性があるということで、資料 11-1 の 27 ページで、基本的にはオークションにかかわる経費に充てるとのことだが、韓国のように電波利用、放送通信にかかわる振興費まで含めた使途というのをこの中に含めることは可能なのか。

(多賀谷教授)

- ・ 詳細は把握していないが、韓国でいうオークション収入の使途というのは、資料 11-1 の 27 ページでいう「3. 今後の当該・他の周波数移行にかかる経費・予備費として留保」に近いものだと思う。

(森川構成員)

- ・ 資料 11-1 の 23、24 ページに関して、オークションにより取得した地位の有効期間経過後の取扱いが、入札に参加する事業者から見ると重要だと思う。資料 11-1 の 23 ページでは周波数の移行に障害が生じないような制度的仕組みについて言及しているし、24 ページではオークションにより免許人になった後、過大な利益が発生する可能性があるとは指摘している。その場合に利益の一部を国庫、国民に回収する仕組みが必要だと指摘しているが、この仕組みは非常に難しいと思う。多賀谷先生が何か考えを持っていれば、参考までに伺いたい。

(多賀谷教授)

- ・ オークションの対象となる周波数帯に限定せず、経済的な便益という観点から議論する必要がある。その点で私の見解は総務省と違う。現在でも、周波数帯を非効率的に使っている事業者が存在しないわけではない。既得権的に周波数帯を利用し続けたい、明け渡したくないという事業者が相当数いる。現在の電波の利用状況を例えるならば、東京の都心に平屋の建物で住んでいる免許人が多数いる状況。そのような場合には、電波の使用に対する対価など、経済原理を適用すべきではないか。言い換えると、それ相応の使用料を払わせるべきではないか。使用料を払うためには電波利用の高度化などで対応する必要があるが、例えば技術革新によって同じサービスを現在使用している周波数の半分の帯域幅で提供することができるようになる。そういう仕

組みを使って、電波の有効利用を全体として実現していく必要があるというのが従来からの私の意見。

(鬼木構成員)

- ・ オークションによって得た地位と撤回、有効期間について質問したい。撤回についていうと、オークションの落札者に免許を与えた場合、無線局の免許人に責任がある場合と、責任がない場合と、その中間の場合のようにいくつかのパターンが想定される。極端な場合、最初に申請した際に提出した書類が偽物で、実は技術的な背景がないような場合には、申請者に完全に非があるといえる。また、責任が全くない場合として、経済全体の観点から、当の免許保有者以外の者がより電波を有効に使用できるような技術進歩が生じた場合に、撤回あるいは周波数帯の移行を強制することが考えられる。その他にも中間ケースとしてたとえば、提出した書類には瑕疵がなく、免許を受けて時間が経過し、設備投資も進んだ段階で震災やリーマンショックのような外的な経済要因によって事業継続が困難になり、また当初のサービス展開条件を満たせない場合など、様々なケースが考えられる。オークションでなければ比較的処理が簡単だと思うが、オークションによって経済的負担をした上で免許を受けている以上、撤回するのはなかなか難しいのではないかと。責任や瑕疵の程度に応じてオークションの払込金を返却した上で「撤回」することも考えられると思うが、この種の問題についての原則的な考え方についてお聞かせいただきたい。

(多賀谷教授)

- ・ 難しい問題。法律論ではなく政策論の守備範囲に半分入っていると思うが、先ほど鬼木構成員がおっしゃったように書類に不備があるというような場合には、講学上の取消に当たると思う。

(鬼木構成員)

- ・ その場合、オークションの払込金は返済されないのか。

(多賀谷教授)

- ・ 取消の場合には、建前としては返済されないのではないかと。先ほどの事例のように震災の場合にオークションの払込金を返すかどうかということは、払込金がどこに繰入れられるのかに依存すると思う。払込金は公金として国に入ることになるので、問題があったからといって払戻すというのは、現在の仕組みではおそらく無理ではないかと。唯一考えられる事例としては、震災

のようなケースで、落札者が周波数を使えなくなったときに、再度事業を行う場合に周波数を優先的に割当てることや、何らかの形で助成をすることがある。

(大谷構成員)

- ・ 多賀谷先生に二つお尋ねしたい。資料 11-1 の 24 ページの私見のところ、継続的な使用料を設けるという考え方を提示しているが、ここでは経済的効用に即して算出するとしている。経済的効用は電波の潜在的な経済的な価値に見合ったものとして計算するのか、実際に生み出している有効利用、高度利用の結果としての効用に着目して計算することになるのかお聞かせいただきたい。また、顕在化している価値に見合ったものだとすると事業者にとって足枷になってしまうのではないかと思うが、多賀谷先生のご意見を伺いたい。
- ・ もう一つ、資料 11-1 の 26 ページのところ、オークションの払込金は電波利用料と違い、特定の周波数帯の経済的効用の料金だという位置づけと述べられている。補足的な説明の中で現行の電波利用料にも経済的効用に見合った部分もあるということなので、競争政策上の要請に基づいて既存事業者とオークションによって周波数帯を得た新規事業者との間の競争をできるだけ対等なものにするためのハンディキャップ制度、例えば新規事業者については電波利用料を減免するような制度というのは、多賀谷先生の意見と両立するものなのか教えていただきたい。

(多賀谷教授)

- ・ 潜在的価値に着目するか、現在の価値に着目するかについていうと、私は潜在的価値の方に着目すべきだと思う。現在の価値については、事業利益に課される法人事業税という形で国庫に納めればよい。潜在的価値に着目することには、類似の周波数を使用している事業者が十分な利益を得ているにもかかわらず、有効利用を怠っているために本来想定される利益を上げることができていない場合に、事業者を経済的インセンティブを与えるという意味もある。
- ・ 新規事業者へのハンディキャップ制度については、電波利用料における経済的価値は、やや現在の価値に近く、オークションの払込金とは性質が異なると考える。従って、それだけでハンディキャップ制度のようにオークションを経て新規参入する者の電波利用料を減免するという話とはならないのではないか。

(山田構成員)

- ・ この懇談会でも、オークション制度の導入目的、狙いをどこに絞っていくのか、目的の絞り方によって制度設計も変わってくるのではないかという議論が出ている。多賀谷先生はオークション制度の効果、あるいは狙いをどういうところに据えて制度設計をするべきかとお考えか。

(多賀谷教授)

- ・ 先ほどの大谷構成員に対する答えと重複するが、オークション制度を導入した場合、入札者は周波数を利用することで経済的効用を生み出せるという見込みがあるから参加することになる。オークション制度とは、経済的効用を払込金として事前に回収するということ。経済的効用の回収の仕方としては、現行法での携帯電話事業者への電波利用料のように、毎年一定金額を徴収するというのも有効なやり方。ただ、すべての周波数帯について収益の見込みを判断することは無理である。参入すれば一定の収益があると分かっている周波数帯について、限定的に市場原理を導入するというものだと思う。

(三友座長)

- ・ 多賀谷先生の発表に対する質疑の他に、事務局の説明に対する質疑もあれば。

(吉川構成員)

- ・ 資料 11-2 の 10 ページについて伺いたい。以前懇談会でボーダフォンによる J フォンの買収について質問したが、このように無線局の免許人である既存の携帯電話会社が外国の企業に買収された際には、外為法に基づく審査は実施されたのか。また、M & A はウィルコム的事例のようにクロスボーダーでなくとも色々行われているわけで、その場合総務省では免許人の名義が会社名の変更に対応して自動的に書き換えられるという制度になっているのか教えていただきたい。

(事務局)

- ・ 一点目については、きちんとした手続きがなされている。
- ・ 名義人の書き換えについては電波法に基づいて届出等をしてもらう必要がある。

(吉川構成員)

- ・ 再度届けるということか。

(事務局)

- ・ 事業承継の場合には事業承継に伴う免許人の地位の承継についての許可申請が必要になり、中身を審査した上で許可をすることになる。単純に名義が変わるような場合については、届出が必要になる。

(吉川構成員)

- ・ そこでもう一度比較審査がされるというわけではなく、届出が書き換えられるということか。

(事務局)

- ・ 事業承継の場合は、その事業承継に伴い免許人の地位を承継することについて適切かどうか判断しているので、その際に比較審査がされる事はない。

(林構成員)

- ・ 外資規制について質問したい。資料 11-2 の 8 ページ、9 ページのところの基本的通信サービスの約束の話だが、国際的な約束に基づいて外資規制を緩和しているというという歴史があったと思う。現在、電気通信業務を行うことを目的として開設する無線局については電波法による外資規制の対象からは外れているが、仮に現行電波法を改正して外資規制を導入とした場合、加盟国は、WTO の紛争処理手続きに則って、パネルや上級委員会に付託・提訴するおそれがあるなど、国家間の通商摩擦に発展するおそれは考慮しなくてもよいのか。

(事務局)

- ・ 考慮する必要がある。

(服部構成員)

- ・ 資料 11-2 の 6 ページに関してだが、第 4 世代には FDD と TDD と両方あるわけで、その場合に二つの規格をセットで考える場合など、様々なケースが考えられると思う。検討素材としては例えば FDD に限定するという考え方もあると思う。今後の進め方にも少し関係するところなので、まずそこについてうかがいたい。
- ・ また、この資料では見当たらないのだが、オークションの落札者に対してネットワークの開放を義務付ける主張がかなり強くなっていると思う。通常の審査で免許人となった者に対する規制と、オークションを通じて免許人と

なった者に対して開放を義務付けるような規制を同じものとして捉えるか、違うものとして捉えるかが、今後論点になるのではないか。アメリカの 700 MHz 帯オークションでは、FCC がベライゾンに対して課した義務付けは、既に割り当て済みの免許には適用しなかった。ネットワークのオープン化とオークションというものをどう考えるか伺いたい。

(事務局)

- ・ 第4世代のシステムの変調方式にはFDD、TDDとあるが、技術中立とするかどうかであると思う。ITUでは技術中立で国際標準化を進めている。今後日本でオークションを制度化する際に、国内の事業者や関係者が実際にどういうシステムの導入を希望、検討しているのかということに十分配慮しつつ、実際にオークションを実施する際のセグメントをどう用意していくのか、ということで、設定する際に自ずと方向性が出てくるのではないか。
- ・ それからMVNOやネットワークの中立、開放性について、従来の手続きで免許を与えた免許人と、オークションによって地位を得た免許人で違いを設けるのかどうかだが、過去にも様々な経緯があって、様々な形で免許を出している。それぞれ免許時に義務付けたものは当然順守してもらうという事でやってきている。この懇談会でMVNOを始めとしてどこまでの条件を課すのかということを検討していくことになるが、その際、既に付与された免許に対する条件にも遡及ができるかどうかということ、一般的には難しいと思う。今後再免許の際にどうするのか、あるいはオークションの際どのような条件を課すことするのかといった話になると思っている。

(鬼木構成員)

- ・ 多賀谷先生に質問したい。資料11-1の23ページで、利用期間に関して「私見として10年あるいは15年程度」というかなり長い期間を提案されている。他方で、新しい利用方法への移行についても政策が必要と指摘されている。オークションを実施する場合は、入札者に金銭的負担を求めることになるので、将来の見通しを最初に明確に示しておく必要があると思う。免許を取り上げられる可能性があるのか無いのかわからない中でオークションに参加するのはなかなか難しい。極端な話としてイギリスのように特段利用期間を設けず、将来新しい利用方法が出てきた時には、例えば利用終了の5年前に予告し、その後回収する方法もありえる。その場合の補償をどうするのが問題になるが、この方式についてはどう考えるか。

(多賀谷教授)

- それは制度設計上の問題であって、本質的な違いはないのではないか。イギリスの場合には基本的に有効期間を無期限としつつ、一定のところでチェックをするものと理解したが、基本的に期限を設けなが、一定の予告期間において停止できるという仕組みを作るか、有効期間は作るものの期間満了とともに確定的に無効となるのではなく、更新がありえるということはそれほど違いがないと思う。
- イギリスでは行政が日本に比べてはるかに強力なので、いつでも免許を取り上げる自信があるということではないか。日本の場合、期間を設けなければ物権のようになるのではないかという危惧があるので、ひとまず期間を設けてそこで議論をするほうが良いと思う。

(土井構成員)

- 資料 11-2 で触れられている韓国のオークションに関して質問したい。複数ラウンド方式でオークションをしたということだが、実際の落札額が潜在的な価値、韓国政府が想定していた価格に見合っていたものなのかを可能な範囲で教えていただきたい。
- もう一点、今期間という話があったが、韓国の場合、免許期間の設定というのはあるのかどうか教えていただきたい。

(事務局)

- 韓国で実施されたオークションでは、免許期間を10年としている。
- 落札額が想定通りかという点だが、韓国では最低落札額を設定しており、2.1GHz帯と800MHz帯は最低落札額で落札された。韓国では1.8~2.1GHz帯を利用して3Gサービスを展開しているので、事業者はこの帯域を使いたかった。一方、800MHz帯でLTEを実施するには追加投資が大きくなり相対的に人気は薄く、従って1.8~2.1GHz帯に人気は集中する。韓国政府は2.1GHz帯からあらかじめKT、SKテレコムを排除し、この帯域は競争が事実上行われず1.8GHz帯の獲得競争が非常に激しくなった。実際、80回以上入札が行われた結果この落札額に落ち着き、負けたほうが800MHz帯の獲得にまわったので、政府側が想定した範囲内に収まっているのではないかと。

(三友座長)

- 韓国のケースは非常に参考になると思う。制度設計は非常に難しいということを感じた。

(5) 閉会

○ 次回の会合については、事務局から追って連絡することとなった。

以 上