

電波法に基づく周波数再編のあり方

——電波利用料、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数移行制度、
周波数オークション——

林 秀 弥

目次

- 一 はじめに
- 二 七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編
- 三 三・九世代移動通信システム普及のための特定基地局の開設計画の認定に係る審査
- 四 周波数オークション制度の導入に向けた議論
- 五 電波法の一部を改正する法律案
- 六 結びに代えて

一 はじめに

電波法四条は、「無線局を開設しようとする者は、総務大臣の免許を受けなければならない」と定め、同法一〇〇条は「一〇キロヘルツ以上の高周波電流を通ずる通信設備等は、総務大臣の許可を受けなければならない」と定めて、国による電波資源監理の必要性を謳っている。これは、電波が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べきものであって、電波を効果的・効率的に利活用するかは、すぐれて公共的性質を伴うからである⁽³⁾。現在、電波利用の課題として次の三点が議論になっている⁽⁴⁾。

第一に、電波を取り巻く環境の変化の激しさである。これは第一に、サービスの多様化・高度化（スマートフォン、デジタル家電、タブレット端末等の利用拡大）であり、第二に、それに伴うトラフィック量の増大⁽⁵⁾である。第三に、実証実験が開始されているホワイトスペースの利活用の進展である。ホワイトスペースなどの新たな電波資源の利活用を推進していくことにより、地域振興や新規サービスの創出が期待されている。

第二の論点は、電波利用の成長・発展の方向性、すなわち、二〇一五年から二〇二〇年に向けて電波利用はどの分野でどのような成長・発展が考えられるか、とかわかる。すなわち、第一に、移動通信システムの更なる高速・大容量化（LTE, IMT-Advanced, IEEE802.16m等）が期待され、それに伴い第二にワイヤレスブロードバンド環境の拡充（ルーラルエリア、家庭内等での利用）が見込まれている。また、センサネットワークの実現によりITSやスマートメーターなどの新たな利用形態による電波利用は、利用者の利便性だけでなく、安心・安全といった社会生活の基盤構築に対する電波の利用としても期待されている。この点は、放送のデジタル化の進展（スーパーハイビジョン、エリアワンセグ、中継システムの高度化等）についても同様である。しかし、現

実のところ、移動通信システムの更なる高速・大容量化は、スマートフォンに伴うトラヒックの激増には対処しきれていない。最近のトラヒックの伸びは、スマートフォンの影響が大きく、そうであるならば、この伸びは、今後更に拡大していく可能性が高い。このように、携帯電話市場におけるデータトラヒックのさらなる増加に比べると、電波の需要は今後ますます高まり、稀少性をいっそう増していくと予想される。それだけに、電波の効率的利用を促進するかもしれない周波数オークション制度に注目が集まっている。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、最高価格を入札した者を有資格者とする制度である。周波数オークション制度は、ほとんどのOECD加盟国をはじめ、多くの国で導入されており、周波数割当ての主流方式となっている。また、従来、周波数の割当て方式として総務省において採られてきた「比較審査方式」すなわち、複数の申請者がいる場合、免許人としての優劣を比較して、免許を付与する方式では、割当てに当たって行政裁量の余地が大きく、免許付与手続の透明性の点で問題があると指摘されてきた。そこで、電波の有効利用の推進及び無線局免許手続の透明性・迅速性の確保を目的とする周波数オークションが脚光を浴びたのである。

このような見地から、総務省では、「周波数オークションに関する懇談会」（以下、原則として「懇談会」という。）が、二〇一一年三月二日に設置された。この懇談会は、『光の道』構想に関する基本方針⁽⁷⁾に基づき、設置されたものである。同懇談会は計一五回の会合を重ね、海外状況の調査や四度にわたるパブリックコメントのほか、二五の事業者・有識者からヒアリングを実施し、我が国での周波数オークション制度導入に向けた課題等について検討が進められた。その検討の結果として、我が国でも周波数オークションの導入を目指すことが提言された。これを踏まえて、「電波法の一部を改正する法律案（電波法改正法案）」が二〇一二年三月九日に第一八〇

回国会（常会）に提出された。⁽⁹⁾

本稿は、平成二二年度電波利用料の改定からプラチナバンドとされる七〇〇・九〇〇メガヘルツの割当て方針の決定、さらには懇談会の提言へと至る周波数割当ての政策的流れを俯瞰することによって、周波数オークション制度導入へと至る周波数再編の現状と課題を析出することを目的とするものである。

以下、二および三で、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編について論じ、四、五で周波数オークションをめぐる電波法改正を含めた議論について整理する。最後に結語を述べる。

二 七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編⁽¹⁰⁾

1 電波利用の現状と周波数再編の制度設計

そもそも周波数オークションとは、制度運用の透明性を維持・促進する形で、国民の貴重な共有財産である周波数を効率的・効果的に利用するために考え出された経済的仕組みである。その背景には、近年ますます増大する周波数需要にどう対応するかという現実的要請がある。このような見地から、周波数の差し迫る逼迫状況に対して、どのような周波数政策で臨むべきかが問題になっているのである。なんとすれば、多様化するサービスをはじめ、電波の利用そのものも多様化が進むにつれ、これらの需要に対する周波数の確保がより重要性を増しており、迅速な周波数の割当ては、新サービスの導入や利用者利便性の向上に繋がるとともに、ひいては社会経済

の発展にも寄与する。こうした需要に対する周波数確保を迅速かつ円滑に行うためには、周波数再編のための移行制度を創設することが重要となっているのである。

これまでの周波数移行方法としては、①自主的な移行、②周波数変更命令による移行、③給付金の支給により自主的な無線局の廃止を促す方法（特定周波数終了対策業務）があった。このうち①は、周波数割当計画を変更し、既存システムの使用期限を定め、使用期限までに既存免許人等が自主的に周波数移行を行う方法であり、移行に要する費用は既存免許人等が負担するため、使用期限の設定は、設備の耐用年数や免許の有効期間等を考慮し、通常五年ないし一〇年後とされる。②は、電波法七一条一項の規定により、国が既存免許人等に対して周波数変更命令を行い、移行させる方法である。これは強制的な手段であるため、公益上の必要があるときに無線局の目的の遂行に支障を及ぼさない範囲に限って行うことが可能である。実際の適用事例も、国際条約等の改定に伴いチャネル変更が必要となる場合であって、変更による工事も小規模な場合に限られている。③は、免許の有効期間より短い使用期限（五年未満）を定めた場合において、既存免許人が使用期限よりも前に無線局の廃止を申し出た場合には、電波利用料を財源として、給付金を支給することにより、自主的な無線局の廃止を促し、電波の再配分を行う方法である（電波法七一条の第二項）。実際の適用事例としては、五ギガヘルツ帯を使用する電気通信業務用固定局の免許人に対して給付金を支給することで無線局の廃止を促し、五ギガヘルツ帯無線アクセシブシステムの導入を行った例がある。

しかし七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の割当てに見られるように、今後ワイヤレスブロードバンド環境を構築していくには、まずもって迅速な周波数再編を行うことが必要となっており、前記①②③の方法は現実には利用しがたい。そこで、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の周波数移行について検討していた、総務省・グローバル時代に

おけるICT政策関するタスクフォース・電気通信市場の環境変化への対応検討部会「ワイヤレスブロードバンド実現のための周波数検討ワーキンググループ」の報告書（平成二十二年一月三〇日、以下「WG報告書」という）では、「A 周波数再編の完了後に新規システムを導入するのではなく、新規システムのエリア展開等にに応じて、既存システムと地理的・時間的に周波数を共用しつつ迅速な再編を図っていくこと、B 移行後の周波数を利用する者が、既存システムの周波数移行に要する費用を負担することによって周波数再編を加速させる方法が考えられる」と提言した。ただし、この方法を導入するにあたっては、以下の事項を考慮することが必要であるとされた。すなわち、「A 周波数再編を迅速に進めるための費用は、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の周波数移行経費の見込み額からも分かるように、相当程度の規模になることが想定されること、イ 移行後の周波数を利用する者に、費用負担に対するインセンティブが機能すること、ウ サービスの開始時期やエリア展開によって、既存システムの共用方法や移行方法が異なる場合があり、移行経費が変動する可能性があること」である。そこで、WG報告書では、移行後の周波数の利用を希望する者に負担可能額を自ら申し出させるという「市場原理」を活用した方策を導入することが適当であるとした。具体的には、移行後の周波数を利用する者を国が選定する際に、移行に要する経費の負担可能額の多寡やサービス開始時期等を踏まえて事業者を決定する方法を導入することである。

この報告書の背景には、次の三つの基本的視点ないし問題意識が存在していたように思われる。

すなわち、第一に、いわゆる七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯のいわゆるプラチナバンドの周波数移行に際しては、割当てを受ける携帯事業者のエリア展開の計画は、各事業者によって異なるし、移行する側も利用者によってタイミングが異なる。この点にかんがみるならば、具体的にいつ、どこの地域で、どのように移行するかは当事者

間で協議するようにした方が、移行が迅速に進むのではないか。

第二に、迅速な周波数移行を行うためには、参入事業者の負担能力の現実性の確保が必要であることから、事業者選定の際には、この点を審査することが必要ではないか。

第三に、費用負担は、既存システムの利用者が円滑に移行する上で必要であるが、同時に、負担する側にとっても従来の方法に比べてメリットを享受できるものとしないと、おいそれと負担に感じないであろう。その意味で、事業者のエリア展開早期を開始し、完了することができる「経済インセンティブ」を確保することが必要ではないか、というものであった。

2 平成二三年電波法改正

このWG報告書を受けて、二〇一一年に電波法が改正され、特定基地局（携帯電話基地局）を新規に開設しようとする者が、既存無線局の周波数変更に必要な費用を負担することによって早期にサービスを開始することができるよう、開設計画の認定にあたって、当該費用の負担に関する事項を開設指針の規定事項及び開設計画の記載事項に追加することとされた。⁽¹³⁾

周波数移行に伴う認定開設者による費用負担に関しては、電波法二七条の一二第二項第五号において、「（使用期限が定められている——筆者注）周波数を現に使用している無線局による当該周波数の使用を（使用期限の満了の——筆者注）日前に終了させるために特定基地局を開設しようとする者が行う費用の負担その他の措置」（終了促進措置）と定められている。⁽¹⁴⁾ この規定の趣旨は、周波数割当計画において使用期限を定められた既存無線シ

システムに関して当該使用期限の満了日前までに周波数を移行させ、特定基地局（携帯電話基地局等）を早期に開設することができるよう、認定開設者と既存システムの無線局の開設者との間で合意の上で、認定開設者が認定を受けた開設計画に基づいて費用負担を行うことを可能とするものである。言い換えれば、この周波数移行措置は、既存システムの無線局の開設者に対して、使用期限前の周波数移行を強制する措置ではない。

また、認定開設者が開設計画に基づいて行う費用負担の内容は、総務大臣が開設指針に基づいて認定を行う際の審査の基準ともなり、①認定開設者が負担すべき費用項目及び負担可能額として最低限確保すべき金額を認定のために最低限満たすべき要件（絶対審査基準）とし、さらに②認定可能数を超える申請者（絶対審査基準に適合した者に限る）がある場合には、負担可能額の多寡により認定を行うこととしている。

電波法の一部を改正する法律によって、前記・開設指針の規定事項に追加された事項とは、具体的には①既存システムの周波数の使用期限、②既存無線局による周波数の使用を使用期限前に終了させるために特定基地局を開設しようとする者が行う費用の負担その他の措置（終了促進措置）に関する事項であり、同様に、開設計画の記載事項に追加された事項とは、①終了促進措置の内容、②終了促進措置に要する費用の支弁方法である。この特定基地局の開設指針を定めた改正電波法に基づいて、周波数移行が、当該周波数を希望する者による費用負担で実施されることとなった。これは、近年のトラヒック急増に対応するとともに、早期に三・九世代携帯電話システムの普及を図るため、まずは九〇〇メガヘルツ帯の周波数から割当て（一五メガヘルツ幅×二を一者に割当）から実施するというものである。九〇〇メガヘルツ帯周波数の割当方針（審査方法）では、割当ての審査は「絶対審査基準（申請者において最低限満たすべき基準）」と「競願時審査基準」により実施される（七〇〇メガヘルツ帯でも同様である）。絶対審査基準は、①基地局設置場所確保、設備調達及び設置工事体制の確保に関する

計画を有していること、②設備投資等に必要な資金調達及び開設計画の有効期間（一〇年間）が満了するまでに単年度黒字を達成する計画を有していること、③既存無線局の周波数移行に最低限必要な費用（一、二〇〇億円）に充てる資金を調達できること、④既存無線局の周波数移行期限から一年後（二〇一八年度末）までに三・九世代携帯電話の高速化⁽⁵⁾が実現していること等、である。このうち、「既存無線局の周波数移行に最低限必要な費用（一、二〇〇億円）に充てる資金を調達できること」という基準は、（実際上はこの額に張り付くとしても）重要なものであった。すなわち、周波数再編の費用負担についても、できるだけ「市場原理の活用」を図るといふ趣旨をここに体现しようとされているからである。

3 「開設指針」の評価

(1) はじめに

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。一方で電波は、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ため、一定の秩序の下で利用することが求められ、電波の有効利用が図られている。その見地からは、周波数移行措置は今回のみならず、技術進展や社会経済の要請の变化により、今後もありうることである。特に、携帯電話市場におけるデータトラヒックの増加にかんがみると、電波の需要はますます高まっております、稀少性をいっそう増している。

この見地にかんがみるならば、新しい周波数政策のポイントとして、以下の制度設計が重要である。第一に、既存システムの周波数移行に伴う経費の負担（従来は既存システムの利用者が自己負担）、第二に、新規利用者

の選定方法（従来は周波数移行の実施の有無は考慮外）、第三に、既存システムの利用者との間の周波数移行の調整方法（従来は国が一律に移行期限を設定）、第四に、新規利用者と既存システムの利用者との共用条件の設定（従来は移行完了後に利用開始）である。これらの点について、「電波法第二十七条の十二第一項の規定に基づき、三・九世代移动通信システムの普及のための特定基地局の開設に関する指針」⁽⁴⁾（以下、「開設指針」という）は、負担する費用の範囲、負担の上限、移行期限、審査方法等について国が一定のルールを定めたものであり、右記の各ポイントを網羅する点で重要であり、今後の周波数政策の基本を定めたものと評価できる。以下、開設指針のポイントをいくつか挙げてみたい。

（2）「競願時審査基準」の重要性

開設指針は、改正電波法（二七条の一二第二項各号、同二七条の一三）に基づき、周波数移行を、当該周波数を希望する者による費用負担で実施するものであり、新しい周波数政策の基本的考え方を示すものである。開設指針によれば、絶対審査をクリアした事業者が複数いる場合には、競願時の審査として、①移行費用の負担額の多寡、②エリアカバー率、③周波数移行の体制、他の電気通信事業者による無線設備の利用促進、周波数の割当て状況及び逼迫状況等を順次審査するものとなるため、仮に複数の事業者の申し出る移行経費の負担可能額が上限に張り付いた場合には、右記②及び③の順に審査を行い、事業者を選定することとなる。

ただ、もしそうだとすると、結局、②、③の審査にみられるように比較審査的な運用が中心になる。そこが「移行費用の算定方法の考え方」としていわば肝であった、当該周波数移行制度は、市場原理を活用した周波数移行の実施と、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などの無線局の開設にあつ

て必要な条件の義務付けがいわばハイブリッド的に審査基準に挙げられているのである。しかし、現実には、前記のように、周波数移行経費の負担可能申出額が上限に張り付くことは容易に想定され、そのことは制度の構築段階で予期されたことであった。この点で右スキームは、「市場原理の活用」として評価できるかどうかはともかくとして）興味深いものであった。ただし、「競願時審査基準」に挙げられている項目自体は、きわめて重要である。というのも、周波数移行計画に則っ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あつて、周波数の移行自体が「自己目的化」することがあつてはならないからである。その見地からは、落札後の円滑かつ迅速な事業活動の展開にあたつて最低限必要な審査と条件の義務付けは必須であり、この見地から、開設指針に掲記されている「競願時審査基準」は必要なものであると考える。

競争政策の見地からは、「競願時審査基準」のうち、「申請者に割り当てられている周波数帯の差違」について、「割り当て周波数の少ない事業者を優先すべき」との見方もありえようが、まずは、「終了促進措置に関する事項について、対象免許人等との迅速な合意形成を図るための具体的な対策及び円滑な実施を図るための具体的な体制の整備に関する計画がより充実していること」こそが重要であり、公正競争の確保の観点は、あくまで、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との観点から、電波の円滑かつ迅速な利用の促進に資するかどうかを踏まえた総合考慮要因の一要素として判断すべきものであると考える。¹⁹⁾

（3）周波数移行のための費用負担の法的性格

今回の三・九世代移動通信システム普及に伴う七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の周波数移行制度は、周波数再編を迅速・円滑に進め、携帯電話システムを早期に導入するために、認定開設者が周波数移行に必要な費用を負担

することとしたものであり、その負担の性質は、損失補償とは異なる。電波法上、周波数の割当ては、必要に応じて、無線システムごとに使用期限を定めて変更されることがそもそも予定されている。ある無線システムについて、使用期限を定められたとしても、当該システムの免許人・登録人は、当然に損失補償を受けられるわけではなく、損失補償の対象となるのは、免許・登録の有効期間中に、強制的に、免許・登録の効力を停止された場合に限られる。^{④)}このため、今回の制度における移行費用の手当は、既存無線局の周波数移行の円滑化に資するための法が認めた特別の制度であると理解すべきである。^{⑤)}「損失補償」の考え方に立った場合、既存の設備・機器は、耐用年数に応じて、減価償却して補償されることになるが、本スキームにおいては、いわば「新品」が給付される（移行費用の算定に当って過年度減価償却費は考慮しない）。また、現物支給か、相当の対価の支給かは、当事者間の協議をもとに判断される。これらにかんがみても、損失補償とは法的性格を異にするものと解すべきであり、開設指針はこのことを前提にしている。

この、移行費用負担の法的性質が損失補償とは異なるという点は、換言すれば、周波数移行においては、既存免許人が移行しなければ携帯電話事業者が当該周波数帯を使用できないことから、既存無線設備の減価償却に係わらず、新たな無線設備に交換するための費用を負担することとなるということを意味する。この意味で、減価償却費用を考慮しないのは妥当であるが、^{⑥)}ただし、税務上の問題については別途、留意が必要である。^{⑦)}

(4) 認定開設者が負担する費用項目の考え方

前記のように、認定開設者の費用負担は、特定基地局（携帯電話基地局等）を早期に開設する観点から、既存無線局の早期の周波数移行を図るために行うものである。このことから、認定開設者の費用負担対象者となりう

るのは、周波数移行を確実に実施できる者であり、具体的には、認定開設者が使用することとなる周波数を使用している既存無線局の開設者である。

また認定開設者が負担する費用項目は、原則として周波数移行後に認定開設者が使用する周波数帯を現に使用している既存無線局に発生する費用項目である。⁽⁴⁾要するに、認定開設者が負担する費用項目は、周波数移行によってこれらの無線局に発生する費用項目が対象となり、負担すべき費用項目は、既存無線局が移行先周波数で運用を開始するために必要かつ適切なものでなければならぬ。開設指針に規定する費用項目は、実質的に認定開設者が負う義務の範囲を示すものであるため、その範囲は、既存無線局の周波数移行の円滑化に資するのみならず、認定開設者にとつても合理性が求められるものだからである。このため、費用負担の範囲は、既存無線局の周波数移行に直接必要となる範囲とすることが妥当であり、この見地から、既存無線局が移行先周波数において現状の機能を維持して運用を開始するために必要かつ適切な範囲に限定されている。たとえば、①機器の販売店による保守・サポート費用などは、周波数移行「後」の運用を維持するために必要となるものであり、周波数移行に直接関係するものではないことから、認定開設者が負担すべき費用項目ではない。⁽⁵⁾

(5) 周波数移行の「インセンティブ」をどう図るか

これまで総務省において、ワイヤレスブロードバンド実現を図るために取り組むべき方策として、迅速かつ円滑な周波数再編を実現するためには、どのような措置が必要かが議論され、これまでの周波数再編の手法で不十分な点は何かが問題とされてきた。そして迅速に再編を行うためには、①早期に移行を完了させること、②共用可能であれば、移行完了前でも携帯電話を参入することを可能とする措置が必要ではないかが問われたのである。

これが七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編の背景にある考え方である。その上で、エリア展開の計画は、携帯電話事業者によって異なるし、移行する側も利用者によってタイミングが異なるだろうから、具体的にいつ、どこの地域で、どのように移行するかは当事者間で協議するようにした方が、移行が迅速に進むのではないかと考えられたのである。そして、迅速な周波数移行を行うためには、参入事業者の負担能力の確保が必要であることから、事業者選定の際には、この点を審査することが必要である。また費用負担は、既存システムの利用者が円滑に移行する上で必要であるが、それと同時に、負担する側にとっても従来の方法に比べてメリットを享受できるものとしないと、負担に感じないであろう。その意味で、事業者のエリア展開早期を開始し、完了することができることを確保することが必要であること、が周波数再編のスキームの中で認識されたのである。要するに、周波数移行の「インセンティブ」をどう図るかが、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編において常に問われていたといっても過言ではない。

この見地からすれば、周波数移行は、既存無線局の周波数移行の円滑化に資するのみならず、認定開設者にとっても合理性が求められるものであることが必要である。⁽⁹⁾ この見地からは、費用負担の範囲は、既存無線局の周波数移行に直接必要となる範囲とすることが妥当である。本移行スキームでは、新規認定開設者と既存システムの無線局の開設者との「合意」を前提に移行を進めるべき性質のものであるところ、かかる「合意」に当たっては、「移行」のインセンティブを確保することが重要である。すなわち、ある費目について、それを移行費用に含めることが、かえって移行のディスインセンティブになってしまうならば、本移行制度の趣旨を没却してしまう。このため、開設指針が、「周波数移行に直接必要となる範囲」に限定していたことは妥当であったと言ってもよい。⁽¹⁰⁾

もっとも、認定開設者が移行を急ぐ必要から、既存システムの無線局の開設者に「既存無線局の周波数移行に

直接必要となる範囲」を超えて移行費用を支出する場合において、それ自体は「合意」を前提にしている以上、かかる支出自体は、当事者間の自由である。ただし、本移行スキームは、比喩的に言えば、いわゆる周波数移行の「引越し上手」を奨励するものではなく、移行は手段であって目的ではない。この見地からは、終了促進措置に過大な資本を投下したために、設備投資（携帯電話基地局の開設）のための資金が不足することがあってはならない。⁽³⁾ 事業者が申請する開設計画には、携帯電話基地局の年度ごとの設置数及び設置場所の計画を記載することとされており、総務大臣は当該開設計画を認定するが、認定開設者が、正当な理由なく認定された開設計画にしたがって携帯電話基地局を開設しない場合、総務大臣は、その認定を取り消すことができる。前記のように、終了促進措置に過大な資本を投下したために、設備投資資金が不足することは、正当な理由とは言えない。⁽⁴⁾ 開設指針では、この点を明確にするために、開設計画において、終了促進措置における負担可能額の調達方法と設備投資のための資金計画を分けて記載することとされた。また、終了促進措置の実施状況について、四半期ごとに、認定開設者から報告を求めるとされた。この事前と事後のチェックが、円滑・確実な開設計画の実施にとつて重要だからである。

三 三・九世代移動通信システムの普及のための特定基地局の開設計画の認定に係る審査

1 九四五メガヘルツを超え九六〇メガヘルツ以下の周波数を使用する特定基地局

先に見たように、近年のトラヒック急増に対応するとともに、早期に三・九世代携帯電話システムの普及を図るため、九〇〇メガヘルツ帯の周波数の割当てが実施された³⁸⁾。

ここでの絶対審査基準（最低限満たすべき基準）は、①基地局設置場所確保、設備調達及び設置工事体制の確保に関する計画を有していること、②設備投資等に必要な資金調達及び開設計画の有効期間（一〇年間）が満了するまでに単年度黒字を達成する計画を有していること、③既存無線局の周波数移行に最低限必要な費用（二二〇〇億円）に充てる資金を調達できること、④認定後四年後（平成二七年度末）までに全ての管内で人口カバー率五〇％を、認定後七年後（平成三〇年度末）までに全ての管内で人口カバー率八〇％をそれぞれ達成すること、⑤既存無線局の周波数移行期限から一年後（平成三〇年度末）までに全ての管内で人口カバー率八〇％をそれぞれ達成すること、等であった。適合者が複数の場合、競願時審査基準として以下の基準の順序に従い該当者が一人になるまで審査がなされた。すなわち、【第一基準】として、周波数移行に係る費用（上限二一〇〇億円）を最も多く負担可能な者、【第二基準】として、三・九世代携帯電話の人口カバー率（平成三〇年度末時点）が最も大きい者、【第三基準】として、次の各項目に対し、総合的に最も適合している者である。すなわち、

【基準A】 終了促進措置に関する事項について、対象免許人等との迅速な合意形成を図るための具体的な対策

及び円滑な実施を図るための具体的な体制の整備に関する計画がより充実していること

【基準B】 他の電気通信事業者等多数の者に対する、卸電気通信設備の提供又は電気通信設備の接続その他の方法による特定基地局の利用を促進するための具体的な計画がより充実していること

【基準C】 割当周波数帯の有無及び差違並びに割当周波数幅に対する契約数の程度を勘案して、基地局を開設して電気通信事業を行うことが、電気通信事業の健全な発達と円滑な運営により寄与することである。これらの基準の適用の結果、いずれの申請者も、絶対審査基準の各項目に適合し、競願時審査基準の第一、第二基準においても優劣が判断できないため、第三基準を適用し審査が行われた。⁽³⁾ その結果、【基準A】については、いずれの申請者も、終了促進措置について、迅速な合意形成の対策及び円滑な実施体制の整備に関する計画を有しているとされた。【基準B】についても、いずれの申請者も、多数の者に対する、MVNO（仮想移動体通信事業者。携帯電話などの無線インフラを他社から借り受けて、独自ブランドとしてサービスを提供している事業者のこと。）に関し、卸電気通信設備の提供又は電気通信設備の接続による特定基地局の利用を促進するための具体的な計画を有しているとされた。【基準C】については、今回割当てを行う九〇〇メガヘルツ帯については、電波の伝搬特性を考慮して、当該周波数と同等な一ギガヘルツ未満の周波数帯を保有していない、イー・アクセス株式会社（以下「イー・アクセス」という）及びソフトバンクモバイル株式会社（以下「ソフトバンクモバイル」という）の二者を評価するとされた。最終的に、ソフトバンクモバイルが最高点を獲得しており、競願時審査基準（第三基準）への適合の度合いが最も高いとして、ソフトバンクモバイルの開設計画が認定された。⁽³⁾

2 七七三メガヘルツを超え八〇三メガヘルツ以下の周波数を使用する特定基地局

開設指針に係る特定基地局（七七三メガヘルツを超え八〇三メガヘルツ以下の周波数を使用する特定基地局）の開設計画の認定申請については、平成二四年四月一七日から同年五月二五日までの申請期間中に、イー・アクセス、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ（以下、「NTTドコモ」という）、KDDI株式会社（以下、「KDDI」という）及び沖繩セルラー電話株式会社（以下、「沖繩セルラー」という）から申請があり、これらの三件の申請について、七〇〇メガヘルツ帯と同様に、電波法二七条の一三四項および開設指針の規定により審査を行われた。九〇〇メガヘルツ帯開設指針から若干の変更⁽³⁵⁾・追加点⁽³⁴⁾があるが基本は同じである。

審査結果では、いずれの申請者も絶対審査基準（最低限満たすべき基準）の各項目に適合しているとされ、競願時審査基準においても、いずれの申請者も、第一及び第二基準⁽³⁶⁾においても優劣が判断できなかったため、第三基準を適用し審査が行われた。第三基準の【基準A】（終了促進措置の円滑な実施等）については、いずれの申請者も、終了促進措置について、迅速な合意形成の対策及び円滑な実施体制の整備に関する計画を有しているとされた。【基準B】（特定基地局の利用促進）については、いずれの申請者も、多数の者に対する、MVNOに關し、卸電気通信業務の提供又は電気通信設備の接続による特定基地局の利用を促進するための具体的な計画を有しているとされた。【基準C】（割当周波数帯・契約数の程度）については、七〇〇メガヘルツ帯については、電波の伝搬特性を考慮して、当該周波数と同等な一ギガヘルツ未満の周波数帯を保有していないイー・アクセスの二者が評価された。他方、割当周波数帯に対する契約数について、当該契約数の全申請者の平均値の高低により判断することとされ、当該平均値より大きいNTTドコモ、KDDI／沖繩セルラー電話の二者が評価され

た。結局、競願時審査基準（第三基準）への適合の度合いは、NTTドコモが最高点を獲得して最も高く、次いで、イー・アクセスとKDDI／沖縄セルラー電話が同点を獲得して同順位とされた。最終的に、NTTドコモに第一希望（ミドルバンド）の周波数を割り当て、イー・アクセスとKDDI／沖縄セルラー電話は第二希望の周波数を割り当てることとされて、それぞれ開設計画の認定がなされた。⁽⁶⁷⁾

このように、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の周波数割当ての審査結果では、周波数移行費用負担可能額の申出が、従来の上限值に張り付いたことにかんがみれば（これは当初から予想されたことではあったが）、結局のところ、従来の比較審査と大差ない審査になったと評価することもできよう。

四 周波数オークション制度の導入に向けた議論

1 これまでの周波数オークション制度検討の経緯

七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編はいわば「市場原理活用型比較審査方式」と呼ぶべきものであったが、周波数オークション制度に関する懇談会は、総務省が正面から周波数オークション制度の問題に取り組むこととなった最初の検討会であると思われる。

そもそも、政府の文書で公式に周波数オークション制度について言及がなされたのは、e-Japan重点計画⁽⁶⁸⁾である。そこでは、「今後の我が国の周波数の利用状況やオークション方式など外国で行われている割当の実施状況を問

題点も含め調査し、これを踏まえて我が国における最適な周波数割当方式について、公平性、透明性、迅速性、周波数利用の効率性等の観点から検討を行い、二〇〇五年度までに結論を得る」とされていた⁽⁴⁾。また、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針⁽⁴⁾」では、「周波数などの公共資源は、公開入札など市場原理を活用することも含め、最適な配分方式について検討する」とされていた⁽⁴⁾。いずれも周波数オークションは「検討する」という表現であり、必ずしも導入に前向きな動きではなかったが、検討の必要性が明示されたこと自体は、重要なことであった。

しかし、その後、周波数オークションの導入に向けて総務省が積極的に動き出したわけではなかった。例えば、総務省・電波有効利用政策研究会（平成一四年乃至一六年）における検討結果では、オークションの導入に否定的であった。すなわち、「オークションは、欧州の例に見られるとおり、一旦、免許料が高騰すると、1. 国民へのサービスの遅延や人口カバー率の切り捨て、更にサービス開始そのものが困難となる結果、2. 国家の成長・戦略産業であるIT産業の衰退、3. 高額の免許料を徴収する場合、免許の有効期間は概ね二〇年間となるなど、免許人の権利が強くなり、将来的な電波の迅速な再配分を困難とする欠点等の問題があり、財政上の観点は別として、電波の有効利用を著しく阻害する危険性を含むものである。したがって、電波の有効利用の推進を図る観点から、免許手続きにおいて市場原理を活用することが適当である場合には、オークションの市場原理活用方策としての利点を活かしつつ、その有する危険性を克服する別の方策の検討が適当である」とされ⁽⁴⁾（傍点引用者）、周波数オークションの導入は否定された。最適な電波の利用者を選定するには、免許人の電波の経済的価値に関する評価の高さだけではなく、事業計画の適切性や技術的能力の確保等の観点も重要である。したがって、「免許方式としては、比較審査方式が適当である（後略）」。「したがって、電波の利用形態を勘案し市場原理の活用

が適当である場合は、オークションではなく、市場原理活用型比較審査方式の導入が適当である」とされたのである（傍点引用者）。

しかし、近時、周波数オークションを求める声はとみに強まった⁽⁴⁾。政府もこれに反応して、総務省「次期電波利用料の見直しに関する基本方針」⁽⁴⁵⁾では、周波数オークションについて、電波の公平かつ能率的な利用、免許手続きの透明性確保等の観点から、市場原理を活用するオークション導入は十分検討に値するものとされ、このため、オークションの導入について本格的な議論を行い、その必要性・合理性をオークション導入の目的・効果に照らして検証し、国民に示していくべきとされた⁽⁴⁶⁾。ここではじめて、周波数オークションの本格的な検討が方針として打ち出されたのである。そして、この「基本方針」の中で、前記の七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の周波数再編の費用負担についても、できるだけ市場原理の活用ができないか検討を行うべきとされていた点で注目すべきものである。

電波利用料専門調査会や後でみる周波数オークションに関する懇談会では、周波数オークション制度と電波利用料制度の関係が議論された。しかし、両制度は根本的に異なる。電波法上定められている電波利用料制度は、電波監視等の電波の適正な利用確保に関し、無線局全体の受益を目的として行う事務の費用を、受益者である免許人が負担する制度である⁽⁴⁶⁾。そしてその性格は、そのような事務の処理に要する費用を受益者である免許人等に負担させるものであり、いわばマンションの共益費用のようなものである。この点で、対象周波数を一定の条件に従って使用する無線局の免許につき排他的に申請できる地位を取得するための対価である、周波数オークションの払込金とは、全く性格が異なる。電波利用料制度は少なくとも三年ごとに見直しがあり、その期間に必要な電波利用共益事務にかかる費用を同期間中に見込まれる無線局で負担するものとして、見直しごとに電波利用共

益事務の内容及び料額を検討し決定されている。そして、現行の電波利用料の用途も、電波法上、電波の適正な利用の確保に関し、無線局全体の受益を直接の目的として行う事務に限定列挙されている。⁽⁸⁾ これらの点で、電波資源が生み出す経済的価値を活用するための仕組みとしての周波数オークション制度とは基本的に考え方が異なるのである。しかしその一方で、電波利用料およびその用途のあり方については、批判が強いのもまた事実である。⁽⁹⁾

電波の経済的価値を一層反映させる方策については、次期の電波利用料（平成二三～二五年度）について検討した電波利用料専門調査会でも、議論になった。このことは、電波利用料の予算規模について、電波利用料の用途の安易な拡大には厳しい意見が表明されたことや、⁽¹⁰⁾ なにより電波利用料の負担について、電波の経済的価値を一層反映させる方策として、電波利用料額の「使用帯域幅等に応じて負担する部分」と「無線局数で均等負担する部分」の構成のうち、前者の比率をさらに増やすことが検討されたことにも表れている。⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

このように、周波数オークションに関する懇談会が開催される素地はできていたのである。⁽¹³⁾

2 周波数オークションに関する懇談会で示された論点

懇談会で議論された論点は次の点である。

第一に、「導入目的」である。「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。第二に、「落札者の法的地位」、すなわち、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。第三

に、「収入の使途」、すなわち、一般財源とするか、特定財源とするかである。第四に、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）を周波数オークションの対象とするか。また再免許時にオークションを行うかである。第五に、具体的な制度設計である。すなわち、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、といった点についての懸念の解消のための制度設計である。また、オークションの具体的な実施方法をどのようにすべきについても論点となった。具体的には、①オークション参加資格・最低落札価格の設定の是非、及び設定方法、②入札方法、入札状況の公表方法等（システム開発を含む）、③一定のエリアカバー率の義務付け、④落札者による払込金の納付方法、⑤談合等不正行為の防止方法についてである。第六に、二次取引（転売）を認めるべきか、である。第七に、オークション導入に伴う既存の電波利用料制度の在り方についてである。第八に、オークションと免許制度の関係の整理、免許の有効期間（現行五年）の見直しをどうするか、である。最後に、外国資本の位置づけをどうするか、である。以下、筆者が重要と考えるいくつかの項目について、若干の検討を行う。

第一の導入目的について、懇談会報告書では、「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」とされた。オークションの払込金収入による国家財政への寄与といった効果は、あくまで副次的なものとされたのである。

第二の「落札者の法的地位」について、懇談会報告書では、「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」とされた。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

え方は、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する排他的地位を獲得し、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、という二段階の考え方を示している
と理解できる。すなわち、オークションによって得られる資格は、特定の周波数帯域そのものではなく、無線局
免許を排他的に申請できる独占的地位である。総務大臣は、当該申請があれば、電波法七条一項、八条一項、
一〇条一項、一二条等に基づいて、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、これに必要な審査をし、免許を与えるが、免許付与という行政行為には、「附款」を付することが
できると解すべきである。なんとすれば、公共物の使用許可には、附款が付されるのが通常であるから、免許
付与の行政行為の附款として、「一定のエリア・人口カバー率の義務付け」や「ネットワークの他事業者へ開放
義務付け」を課することができる。⁽⁵⁾ただし、電波法改正法案では、認定の条件として、入札開設指針に定めたエ
リアカバー率等を守ることが条件となしつつも、入札開設計画に従い置局すること（つまり、入札開設指針
に規定してあるエリアカバー率等を遵守すること）は、電波法改正法案二七条の一七の八第一項二号に法定され
ている「要件」であり、行政庁の裁量により付加される附款とは性格の異なるものとして位置づけていることに
注意しなければならない。いずれにせよ、懇談会報告書では、「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、また自らは事業を営まず転売を目的としたオークション参加を防止する必要があることから、
一定のエリア・人口カバー率等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」として、オークションの条件としてエリア・
人口カバー率等の義務付けが要求されている。

ただし、落札によって得られる資格は免許申請を行うことのできる独占的地位であると解しても、申請行為に對して、総務大臣は特段の事情のない限り不許可決定はできないと解すべきである。なんとすれば、相当な資金を投入して当該独占的地位を落札したものの、結果として、免許が付与されないとすると、入札参加事業者に不測の損害を与えかねないからである。ただし、右のように解したからといって、そのことから、当該独占的地位に財産権的性格（地位の譲渡可能性）を賦与することとは直ちには結びつかない。譲渡性の付与は、周波数の効率的利用を達成するに当たって対象者に地位取得後の企業戦略上の柔軟性を認めるといふ点では事業者にとつては確かに関心事項ではある（仮にその地位に譲渡性（処分可能性）を与えないと解したとしても、当該地位の取得事業者又は私人間においては当該地位に一定の財産的価値（企業会計基準に照らして無計資産として計上できるものとする）は認めざるを得ないと思われる）が、当該地位に譲渡性を否定し、一身専属性を賦与することも政策判断としては可能かつ妥当である。

電波法改正法案では、電気通信業務用基地局の免許を申請できる者を入札等により決定することで電波の経済的価値を最大限發揮できる場合に、当該基地局に関する入札開設指針を策定することが謳われているが、当該開設計画の中に、入札対象とする周波数に関する事項、認定の有効期間（二〇年を上限）、最低落札価額、保証金及び落札金の納付方法及び期限、入札等の実施方法に関する事項等が記載されることになっている（電波法改正法案二七条の一七の二）⁵⁶。これはなぜかと考えるに、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活動の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である。

第三に、「収入の使途」について、懇談会報告書では、「国民共有の財産である電波のオークションで得た収入の使途については、まず、オークション事務経費やオークション対象周波数に存在する既存免許人等の他周波数への移行費用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」としたうえで、「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」とした。要するに、オークションを円滑に実施するために必要な経費等を除き、一般財源とすべきことが明示されたのである。電波法改正法案でもそのような位置づけがなされている。⁵⁾

前記第五で挙げた具体的な制度設計の点については、例えば、不正行為の防止が重要となる。懇談会報告書のいうように、「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」からである。そこで、電波法改正法案では、入札等の公正を害すべき行為をした者及び談合した者に対する罰則を創設し、三年以下の懲役若しくは二五〇万円以下の罰金又はこの併科(公務員及び法人は重罰規定あり)とした(電波法改正法案一〇九条の四、同一〇九条の五、一一四条)。

最後に挙げられたいわゆる外資の扱いについては、懇談会報告書では、「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(世界貿易機関)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資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」とされた。

わが国では、電波法五条一項の規定により無線局の免許に関する欠格事由として外資規制が創設されているが、

同条二項八号の規定により電気通信業務（すなわち電気通信事業者の行う電気通信役務の提供の業務）を行うことを目的として開設する無線局については同条一項の規定による外資規制が適用されない。また、この外資規制は、無線局の開設時のみならず、免許を受けた後においても適用される（電波法七五条一項）ものの、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、右と同様に外資規制は適用されない。このように、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おり、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（日本電信電話株式会社）等に対する出資制限等を除き外資開放を約束していることがその理由である。⁵⁵⁾

懇談会報告書が、外資規制については特段の処置をしないとすることは賢明であるが、懸念すべき点もある。たとえば日米で規制のreciprocity（同等性確保）が図られているか疑問だからである。

すなわち、米国は、連邦通信法三二〇条（b）（3）において、外国による電気通信業務用無線局等の無線局免許における直接投資については二〇%以下とするとの規制を維持している。このため、例えば、日本の事業者が衛星を利用した米国での通信サービスを提供するにあたり、米国に設置された地球局の無線局免許を取得しようとしても不可能であり、柔軟なネットワーク構築が困難となっている。また、外国による電気通信業務用無線局等への間接投資については、同条（b）（4）において、二五%以下とするとの規制を維持しており、外国資本参入に関する米国連邦通信委員会（FCC）規則（一九九七年一月二五日、FCC九七—三九八）において、WTO加盟国からの投資は二五%を超える場合でも公共の利益にかなうとの反証可能な推定を行うとしているものの、未だ規制自体の撤廃の実現には至っていない。「日米経済調和対話」⁵⁶⁾の事務レベル合合では、これらの問題に関して、継続して議論がなされているものの、米国側の積極的な反応は見られない状況にある。⁵⁷⁾

米国における電気通信業務を行うことを目的として開設する無線局免許に関する外国による直接投資規制及び間接投資規制については、このように reciprocal⁽⁴⁾とは言い難く、これまでの日米間の対話の進捗状況にかんがみると、これらの規制については米国が譲歩することは見込みがたい。我が国では、NTTの外資規制さえあれば必要十分との立場がこれまで採られてきたものとも考えられるが、仮に電気通信事業行政の観点からはそうであるとしても、電波行政の観点からは疑問なしとしない。懇談会報告書では積み残されたが、継続して検討すべき課題である。

五 電波法の一部を改正する法律案

先に見たように、電波法の一部を改正する法律案（「電波法改正法案」）が国会に提出された。⁽⁵⁾ 電波法改正法案の成立は現下の政治状況を反映して予断を許さないが、本稿の最後に、この法案の要点を概観しておきたい。電波法改正法案では、現行電波法に、二七条の一七の二から二七条の一七の一〇までの規定を新設し、入札対象基地局の入札開設指針及び入札開設計画の認定について定めるものである。周波数オークション⁽⁶⁾は、現行の特定基地局の開設の特別プログラムとして位置づけられている。放送用周波数その他の業務へのオークション適用は想定されていない点に注意すべきである。

また、対象周波数は現行の特定基地局に該当する無線局のうち、「免許の申請を行うことができる者を入札又は競りにより決定することが電波の経済的な価値の十全な發揮に資すると認められるもの」⁽⁶⁾に係る周波数とされ

た。⁽⁶⁵⁾

入札対象基地局の開設及び入札等の実施に関する指針（電波法改正法案二七条の一七の二第一項）すなわち入札開設指針において定める事項は、オークションに関する事項として、①入札参加者が提供する保証金、②最低落札価額を設ける場合の当該金額、③認定の有効期間及び④その他入札等の実施に関する事項が定められる。⁽⁶⁶⁾このほか、④対象基地局の範囲、⑤使用する周波数、⑥基地局の配置・開設時期、⑦電波の能率的使用を確保する技術、⑧終了促進措置及び⑨円滑な開設の推進に関する事項が定められる。⁽⁶⁷⁾この点は、現行の特定基地局の開設の場合と同じである。ここで注目すべきは、まず②の「最低落札価額」についてである。この設定額をどのように定めるかは、当局の政策判断であるが、その設定に当たってはそのときどきの意向によつて裁量的にならぬよう透明性と算定基準の明確性が必要である。また、⑧については既存の免許人等が存在している場合には、現行と同様に終了促進措置が必要となり、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数の場合と同様に移行費用の負担が必要となる。これに加えて、入札金額の負担が必要となる。入札開設計画に記載すべき事項では、現行の開設計画と同じく、①移動する無線局の移動範囲、②希望する周波数、③基地局の設置場所・開設時期、④電波の能率的な使用に関する技術及び⑤省令で定める事項の記載が必要となる。⁽⁶⁸⁾ただし、現行の開設計画と異なり、基地局に係る工事費・運用費の支弁方法、事業計画及び事業収支見積の記載は、法律では必要とされていない。この点はオークションの実施を通じて判定する趣旨と思われる（現行法上も、これらの事項は、いわゆるマルチメディア放送用の特定基地局についてのみ記載を求めており、携帯電話用特定基地局については記載を要しない。オークション制度は携帯電話のみを対象としていることから、現行法と同様にこれらの記載事項は不要とされたものである）。また、終了促進措置が必要な場合に、その内容及び費用の支弁方法についても、入札開設計画記載事項と

されていない。総務省は、入札開設指針において終了促進措置が必要であることを示すのみであって、実施については何ら関与しない趣旨であろう。というのも、終了促進措置は、認定開設者による早期の基地局開設を可能にさせるためのあくまで任意の制度であり、その実施は認定開設者のインセンティブに委ねられているからである。このため、オークションの場合は、終了促進措置の実施は、国が落札者に対して最低限の遵守を義務づけるものではなく、認定にあたり、国がその内容の是非を判断するものでない。このことから、電波法改正法案では、入札開設計画への記載は不要とされたのであろう。

次に、入札等への参加については、入札開設計画提出者のうち、①計画が入札開設指針に照らし適切であることおよび②犯罪等の非違事由が無いことの二要件を満たした者は、入札等に参加できるとされている。⁽⁶⁾オークション導入の趣旨から、要件①においては、入札開設指針には最低資格要件（絶対審査基準）が置かれるものと考えられる。最終的な入札等の実施と入札開設計画の認定については、入札等の最高額により落札者又は競落者を決定し、その者の計画を認定することとなる。⁽⁷⁾

最後に、落札金の使途については、落札金の収入額の予算額相当金額は、毎会計年度、予算で定めるところにより、①周波数の変更、無線局の免許取消し等に係る損失補償及び②入札等実施費用に当てることができる。⁽⁸⁾また、予算で定めるところにより、過去の年度に遡って充当することもできる。⁽⁹⁾一般会計に帰属するとは規定されないが、情報通信の政策的経費には当てられることは許されず、当然に一般会計に帰属することとなる。この点は「懇談会」でもそのように提言されたところである。

六 結びに代えて

本稿では、ワイヤレスブロードバンドの進展等に伴い周波数が急速にひっ迫する中、国民生活の利便性向上や安心・安全確保のために必要となる電波の有効利用のためのあり方について、これまでの国の取組を中心に概観してきた。電波のさらなる有効利用を進める上で、今後、鍵となる政策が、本稿の副題に挙げた七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数再編、周波数オークション制度、そして電波利用料制度であると思われる。

しかし、電波利用料のあり方だけでも、課題は山積である。現行の電波利用料は、無線局免許人の受益と負担の関係を前提とした「電波利用共益費用」であるが、そこでいう「共益性」とは何かについて、再検討する余地があると思われる。また、今後の電波利用の動向等を踏まえて、電波利用料の用途についても一定の見直しは避けられないと思われる。⁽³⁾たとえば、有限希少な電波を国民のライフイノベーションの拡大、ICT産業の国際競争力強化につなげていくために必要な使途はないか、電波利用ニーズの拡大に対応するための周波数再編や周波数資源の開発を進めるために必要な使途はないか、3Dコンテンツの無線伝送、電気自動車の無線ナビゲーション、グリーンITやホームヘルスケアのような人が意識しない小型無線局による経済社会活動の支援など従来にはなかった新たな電波利用に対応するために、必要な使途はないか等、今後の電波有効利用の促進に関する課題は、情報通信が国民の重要なライフラインの一つであることを証明している。⁽⁴⁾それだけに、電波監理を担う総務省の責務は重く、今後とも電波政策の不断の改革は不可欠であると思われる。

〔追記〕

本稿脱稿後、校正段階で、「電波有効利用の促進に関する検討会―中間とりまとめ（案）―（平成二四年七月）」に接した。そこでは、電波は、相互に干渉する電磁波であり、場所、時間、周波数との関係で有限稀少な資源であること（有限稀少性）や使用目的以外の場所にも到達すること（拡散性）から、一定の規律を課すことによつて電波の適切な利用を図ることが必要であるとしつつ、しかしながら他方で、電波利用に係る規律を見直すに当たっては、このような電波の特性を踏まえた、法令による規律に加えて、技術等による解決、さらには、市場メカニズムや社会規範を、課題の解決により一層活用していくという考え方にに基づき検討を行っている。以上のような基本的な考え方の下、右報告書第一章では、電波利用環境の変化に対応した規律の在り方について、第二章では、利用者視点に立った電波の有効利用促進について、それぞれ検討が行われ、その上で、第三章では、第一章および第二章で検討する方策を実現するための政策経費としての電波利用料の活用の在り方について検討が行われている。今後の議論の行方に注目したい。

注

- (1) その際、技術基準適合証明（電波法三八条の六）等を取得した無線設備の免許申請手続については、包括免許制度や免許手続の簡略化により迅速かつ効率的な処理が行えるようになっていいる。
- (2) 電波は相互に干渉することから、場所・時間・周波数との関係で有限稀少な資源である。
- (3) 電波の有限稀少性という電波特性とならんで、電波には「拡散性」という特性がある。すなわち、電波は使用目的以外の場所にも到達することがあるため、公共的観点から一定のルールにより混信防止が必要となる。

- (4) 電波の公平かつ能率的な利用のために、これまでも総務省によって、法令、技術、市場メカニズム等様々な観点から取り組みがなされてきた。すなわち、法令による規律としては、①包括免許・開設計画の認定制度、②免許不要局の導入・拡大、③技術基準適合自己確認制度（電波法三八条の三三）の対象拡大といった免許制度・認証制度や不法無線局の取締といった電波監視制度が挙げられる。また、技術による取組としては、①技術基準の策定や②電波防護指針の策定といった技術基準の設定、①周波数有効利用技術の研究開発や国際標準化の推進が挙げられる。市場メカニズムの活用としては、後に述べる周波数オークション制度が挙げられる。加えて、情報公開の取組も重要である。これには、①電波利用状況調査（電波法二六条の二第一項）や②無線局等の情報公開が挙げられる。この点については現在、無線局等情報検索の高度化が検討されている。すなわち、総合無線局監視システムに装備する無線局等情報検索機能に、無線局数の多寡を市区町村毎の色分けてマッピングする機能が平成二四年五月以降追加予定である。
- (5) 移动通信システムのトラヒックはスマートフォンの普及に伴い、加速度的に増加しており、携帯電話市場におけるデータトラヒックはここ一年で約二・二倍に増加している。
- (6) 二〇一二年三月九日に第一八〇回国会（常会）へ提出された「電波法の一部を改正する法律案」では、周波数オークション制度とは「特定の周波数を用いる電気通信業務用基地局（携帯電話基地局）について、総務大臣が定める開設指針に適合する計画を申請した者の中から、入札等（入札又は競り）により、最も入札価額の高い者の入札開設計画を認定する制度」とされている。
- (7) 二〇一〇年二月一日総務省決定。
- (8) 筆者は、次期（平成二三年度乃至二五年度）電波利用料専門調査会、グローバル時代におけるICT政策関するタスクフォース電気通信市場の環境変化への対応検討部会「ワイヤレスブロードバンド実現のための周波数検討ワーキンググループ」および、「周波数オークション制度に関する懇談会」の各構成員であったが、本稿中意見にわたる部分は、筆者の私見であり、当該調査会、

ワーキンググループ、及び懇談会の公式見解を何ら示すものではない。ところで、ワイヤレスブロードバンド実現に向けた周波数再編・移行を円滑に進めるため、電波法において措置された「終了促進措置」の対象となる無線局の移行費用を適正に算定することを目的として、費用負担項目の範囲及び市場調査結果による移行費用額等に関する複数の外部有識者による評価が実施されている。なお本稿は、筆者が「三・九世代移動通信システムの普及等に向けた制度整備案に対する意見募集」(平成二十三年一月二日)に応じ提出した意見をも反映している。

- (9) 周波数オークションに関しては、「電波法の一部を改正する法律案」では、(1) 入札開設指針の策定、(2) 入札開設計画の認定、(3) 保証金及び落札金の納付を内容とする法改正が提案されている。(1)については、電気通信業務用基地局の免許を申請できる者を入札等により決定することが電波の経済的価値の十全な發揮に資すると認められる場合、当該基地局に関する入札開設指針を策定することを内容とするものである。(2) 入札開設計画の認定の申請があった場合、入札開設計画が入札開設指針に照らし適切なものの中から、入札等を実施し、最も入札価額の高い者の入札開設計画を認定することを内容とするものである。(3) については、入札等に参加する者は入札開設指針で定める額の保証金を提供し、入札開設計画の認定を受けた者は落札金を国へ納付することを内容とするものである。

- (10) 七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の割当てに関して、二〇一二年二月二九日、九〇〇メガヘルツ帯の認定事業者が決定された。〈http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01khan14_02000079.html〉また、七〇〇メガヘルツ帯の開設指針については、同日よりパブリックコメントに付された。また、二〇一二年六月二七日には、七〇〇メガヘルツ帯の開設計画の認定について電波監理審議会に諮問がなされたところ、原案を相当とする答申が同審議会より出された。

- (11) 電波利用料とは、電波監視等の電波の適正な利用の確保に係る事務(電波利用共益事務)の費用を、その受益者である無線局の免許人に公平に分担することを目的として導入されたものである。電波利用料制度は三年ごとに見直しを行うことが電波法附則

- 一四項で定められ、平成二二年度には、翌二三年度予算要求に向けて、次期（平成二三乃至二五年度）の電波利用公益事務および料額の検討が行われた。
- (12) 二〇一一年六月一日公布。
- (13) 開設計画の認定制度は、開設計画の認定を受けた事業者のみに、特定基地局の免許の申請を認める制度である。
- (14) 既存無線システムの無線局のうち免許・登録を要するものはその有効期限が原則五年とされており、有効期限到来後は再免許・再登録を行うことが可能とされている。ただし、その際、有効期限前に当該無線システムの使用期限が到来する場合は、再免許・再登録の有効期限は当該使用期限となる。
- (15) 現在既に提供されているもの以上の高速な通信システムの普及を図る観点から、七五メガビット毎秒以上のシステムであることが条件であるとされている。
- (16) 総務省告示第五一三号（平成二三年一月一四日）。七〇〇メガヘルツ帯を使用する特定基地局の開設に関する開設指針（三九世代移動通信システムの普及のための特定基地局の開設に関する指針の一部を改正する告示案）は、本稿執筆当時、パブリックコメントに付されていた（平成二四年二月二九日）。
- (17) 負担の下限額は、絶対審査基準として、申請者が最低限満たすべき要件の一つであるのに対して、上限額は、競願時の審査において、負担可能額の多寡を比較する際の上限值（上限額以上の負担可能額の申出があった場合は、上限額を申し出たものとみなす）である。
- (18) 開設指針は、近年のトラヒック急増に対応するとともに、早期に三九世代携帯電話システムの普及を図るため、九〇〇メガヘルツ帯の周波数の割当てを実施（一五メガヘルツ幅×二を一者に割当）し、改正電波法に基づき、周波数移行を、当該周波数を希望する者による費用負担で実施するための指針を定めるものである。周波数割当ての審査は、絶対審査基準（申請者において最低

限満たすべき基準」と競願時審査基準（詳細は本文参照）により実施される。

- (19) また「申請者に割り当てている周波数の幅に対する当該周波数を利用する電気通信事業に係る契約数の程度」について評価項目に入れているのは、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との大原則に照らし妥当であり、これを狭く解釈して、例えば「契約者数の伸び率」といった特定の指標のみに着目することは必ずしも適当ではなく、国民共有の有限稀少な資源である電波利用の受益者が最大多数となるとの観点から判断すべきことが重要である。

- (20) 既存の免許人・登録人にかかる免許・登録の有効期間（原則五年間）より先に使用期限が設定されてきたため、実際には、損失補償を受けられるのは極めて例外的な場合に限定されている。すなわち、免許・登録の効力は、免許・登録の有効期間中に指定された周波数を使用して無線局を運用できることであって、免許・登録が更新を前提とする制度だからといって、更新後の期間についてまで、同一の周波数を使用できることを保障されているものではない。

- (21) 本移行制度の下では、周波数移行に起因して生じる費用の全てが、当然に認定開設者によって負担されるべきものではない。費用負担の範囲は、既存免許人等にとって周波数を移行する「インセンティブ」となるかどうか、そして、認定開設者にとっても費用負担により周波数移行が迅速・円滑に進むために必要なものかどうかの見地から精査されるべきものである。したがって、周波数移行に関連する費用であっても負担の対象外となるものがある一方、認定開設者にとって迅速な周波数移行、ひいては早期の携帯電話サービスの開始に資するものは、負担の対象となるのである。開設指針はこの点を前提にしている。

- (22) 今回の制度は、周波数再編を迅速・円滑に進め、携帯電話システムを早期に導入するために、認定開設者が周波数移行に必要な費用を負担することとしたものであり、その範囲は、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯の再編の場合共に、新たな無線設備等の取得費用及びその工事費用の「全部」であり、その点が開設指針に明記されている。

- (23) 税務上の課題については、機器が少額である場合を除き、機器相当額についての受贈益が発生し、課税対象となるのが原則であ

るが、減価償却により複数年で費用化されるため、本件の場合、トータルでの影響は限定的なものと考えられよう。

(24) ただし、既存無線局が周波数移行後も無線通信の運用を実質的に確保するために、既存無線局の通信の相手方である無線局の設備についても交換等が必要となる場合は、当該無線局についても既存無線局に対する終了促進措置に付随する措置として費用負担の対象となる。

(25) 同様に、運用費追加分（移行元の周波数と移行先の周波数の二つのシステムを併存運用している期間における移行元周波数のシステムの運用に関する電気代、賃借料等）は、移行元の周波数のシステム運用に必要な経費であり、周波数移行に直接効果をもたらすものではないことから認定開設者が負担すべき費用項目とすることは適当ではない。また、操業対策費（システムの交換のため一定期間システム運用を停止する必要がある場合に、停止期間中の代替措置（例えばセキュリティシステムの場合では警備員による監視等）を講ずるために必要となる費用）が挙げられていたが、当該費用は周波数移行に直接効果をもたらすものではないことから、同様に認定開設者が負担すべき費用項目とすることは適当ではない。

(26) この見地からは、開設者認定後にも、実際の費用支払いが適正かつ経済的に行われているかどうかについて、移行期間全体を通じて調査すべきである。また、新周波数帯のシステムに移行することで技術革新による運用コスト低減や、利用の高度化など利益が認められるようなケースがあるとするれば、その場合には、候補開設者がその部分を費用負担から適正な根拠とともに減額することも排除しないようにすべきとも考えられる。

(27) そもそも、今回の周波数移行制度においては、損失補償の考え方とは異なることから、周波数移行に起因して生じる費用の全てが、当然に認定開設者によって負担されるべきものではない。費用負担の範囲は、既存免許人等にとって周波数を移行するインセンティブとなるのみならず、認定開設者にとっても費用負担により周波数移行が迅速・円滑に進むものである必要がある。したがって、周波数移行に関連する費用であっても負担の対象外となるものがある一方、認定開設者にとって迅速な周波数移行、ひいては

早期の携帯電話サービスの開始に資するものは、負担の対象とすることが適当であると考えられる。

- (28) 逆に、携帯電話事業者が、周波数移行に際して、移行対象のシステムの交換に必要な機器の調達をメーカーに発注した際に、移行費用を軽減するために、機器代金をきわめて安い値段とするようメーカーに要請し、メーカーがこれをやむを得ず了解した場合はどうであろうか。この背景として、例えば、このメーカーが当該携帯電話事業者に携帯電話機の納入をしており、メーカーとしては、本件に関する条件をのまないと今後の携帯電話機の納入に悪影響が及ぶものと考えたと仮定しよう。この問題を検討するに、携帯電話市場は三社の競争状態であるため、必ずしも特定の携帯電話事業者が独占的な地位にあるとは言えない。メーカーから見ても、一社のみを納入している訳ではないので必ずしも「優越的な地位」を濫用しているとは言いきれないであろう。独占禁止法は当事者間の価格交渉には介入しないのが原則であり、納入価格が「原価割れ」になっているならともかく、そうでないかぎり、直ちには同法上問題にならないであろう。

- (29) 開設指針もそのことを前提にしており、開設者は、認定の取消を避けるためにも、計画にしたがって携帯電話基地局を開設するための資金を確保する必要があり、本文で指摘した懸念に対する制度上の歯止めとなっている。

- (30) この割当ては、改正電波法に基づき、周波数移行を、当該周波数を希望する者による費用負担で実施することとされたものである。開設指針に係る特定基地局の開設に関する計画（以下「開設計画」という。）の認定申請については、平成二三年二月一四日から平成二四年一月二七日までの申請期間中に、イー・アクセス株式会社、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ、KDDI株式会社、沖縄セルラー電話株式会社及びソフトバンクモバイル株式会社から申請があり、これらの四件の申請について、電波法二七条の二三第四項および「開設指針」の規定により、審査が行われた。

- (31) なお、審査に当たっては、透明性・客観性を確保する観点から、各基準（A～C）への適合度合いを点数化し、合計点数の高低により判断された。すなわち、第一に、各基準（A～C）は電波の有効利用促進の観点からいずれも重要であり、基準間の重みづ

けは行わず、配点は均等とされた。第二に、基準A・基準Bの審査は、計画の記載内容が申請者ごとに異なるため、対抗的な審査（二者間の総当たり）により実施された。第三に、基準Cの審査は、開設指針に規定された事項（割当周波数帯の差異及び割当周波数帯に対する契約数の程度）について一定の事実に対する該当性により評価することとされた。なお、申請が全て既存事業者であることから、新規参入者を対象とした審査項目（割当周波数帯の有無）は設けないこととされた。

- (32) なお、開設計画の認定に当たり、開設指針の趣旨及び審査結果等を踏まえ、次の条件を付することとされた。すなわち、一、三、九世代移動通信システムによる広範なブロードバンドサービスの普及に取り組むこと。二、終了促進措置の実施に関して、対象免許人等との間で十分な合意形成を図り、円滑な実施に努めるとともに、透明性の確保を十分に図ること。三、電気通信設備の接続及び卸電気通信任務の提供その他の方法による特定基地局の利用の促進に努めること。四、東日本大震災による被害や多発する携帯電話の通信障害にかんがみ、停電対策・輻輳対策や通信障害の発生防止等の電気通信設備に係る安全・信頼性の向上に努めること、である。

- (33) 九〇〇メガヘルツ帯では、割当数が一五メガヘルツ幅×二を一者に対して割り当て、既存無線局の周波数移行期限は二〇一七年度末とし、周波数移行費用の負担可能額の下限は二二〇〇億円、上限が二二〇〇億円であったのに対して、七〇〇メガヘルツ帯では一〇メガヘルツ幅×二を三者に割当て、既存無線局の周波数移行期限は二〇一八年度末、負担額の下限は六〇〇億円、上限は一五〇〇億円とされた。

- (34) 九〇〇メガヘルツ帯開設指針からの追加点は以下の通りである。

I 地上デジタル放送の受信障害対策の実施

割当てを受けた全ての事業者は共同して、地上デジタル放送の受信障害の防止又は解消措置を講ずること。

II 複数の事業者に周波数割当てを行うことに伴う措置

1 周波数移行に関する事項

(1) 割当てを受けた全ての事業者は以下の事項を共同して実施すること。

① 既存免許人への周波数移行に関する実施概要の周知及び実施手順の通知

② 上記①の周知及び通知に関する免許人団体との協議

③ 周波数移行に関する既存免許人との合意

(2) 上記①～③の事項の実施方法について事業者の認定から三か月以内に事業者間で協議し合意すること。

(3) 事業者1者の負担額は、割当数で均等あん分した額とすること。

2 透明性確保に関する事項

(1) 申請者は、認定までの間、他の申請者との間で周波数移行の実施について協議をしてはならない。

(2) 事業者は、前記1(2)について合意したときは、速やかにその内容を示す書類を総務大臣に提出するとともに、その内容をインターネット等により公表すること。

3 周波数の割当てに関する事項

割当てを希望する周波数が重複する場合は、競願時審査基準を適用して、上位者から希望に従って割り当てること。

(35) いずれの申請者の負担可能額も一五〇〇億円となることから、第二基準により審査が行われた。

(36) いずれの申請者も基準となる人口カバー率が九五%超となることから、第三基準により審査が行われた。

(37) イー・アクセスはハイバンドに、KDDI / 沖縄セルラー電話はローバンドが割り当てられることとされた。

(38) 開設計画の認定に当たり、次の条件を付することとされた。1 三・九世代移動通信システムによる広範なブロードバンドサービスの普及に取り組むこと。2 終了促進措置の実施に関して、対象免許人との間で十分な合意形成を図り、円滑な実施に努める

- とともに、透明性の確保を十分に図ること。 3 電気通信設備の接続及び卸電気通信役務の提供その他の方法による特定基地局の利用の促進に努めること。 4 特定基地局の開設及び運用に当たっては、地上デジタル放送の受信障害の防止・解消を図るための措置を適切に実施すること。 5 東日本大震災による被害や多発する携帯電話の通信障害にかんがみ、停電対策・輻輳対策や通信障害の発生防止等の電気通信設備に係る安全・信頼性の向上に努めること、である。
- (39) 平成一三年三月二十九日 IT 戦略本部決定。
- (40) 同決定における「2. 世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成 (3) 具体的施策①インターネット網の整備 イ. 超高速ネットワークインフラ等の形成推進^{vi}」電波資源の迅速かつ透明な割当（総務省）の項を参照。
- (41) 平成一三年六月二十六日閣議決定。
- (42) 同基本方針における「2 構造改革のための7つのプログラム(2) チャレンジャー支援プログラムー個人、企業の潜在力の発揮」の項を参照。
- (43) 同研究会第一次報告書（平成一四年一二月）「第3編電波有効利用推進のための市場原理の活用方策 第3節オークション方式」の項を参照。なお、この結論は同研究会最終報告書（平成一六年一〇月）においても踏襲されている。
- (44) 例えば、鬼木甫「高い価値ある第三・九世代から電波オークションの適用を」エコノミスト二〇一二年一月一七日号八〇頁では、「一刻も早く、総務省による割当制度をやめ、電波オークションを導入すべきだ」と主張している。
- (45) 平成二二年八月三〇日総務省決定。
- (46) ただし、オークションの導入は免許人に新たな負担を課すことであり、十分な説明が必要であり、また、先行事業者との間で競争政策上の問題が生じないよう対象を選定すべきともされていた。
- (47) 現行の電波利用料制度は、平成五年度に導入されたものである。改正経緯は以下の通りである。当初の使途は「電波監視」、「総

合無線局監理ファイルの作成・管理」、「その他（無線局全体の受益を直接の目的として行う事務）」とされ、料額は電波監視に係る費用は均等に、総合無線局管理ファイルに係る費用は使用する情報量に応じて按分することで設定されていた。平成八年度に料額が改定されるとともに、使途に「技術試験事務」が追加された。平成一三年度には、使途に「特定周波数変更対策業務」が追加され、平成一五年度から平成二二年までの間、経費の一部（約三〇億円／年）をテレビ放送局が負担することとなった。平成一六年度には、使途に「特定周波数終了対策業務」が追加された。平成一七年度には、料額が改定され、電波の経済的価値（使用する周波数幅等）に応じて負担する考え方が導入（広域専用電波の制度が導入）された。また国民の生命財産、身体の安全及び財産の保護に寄与する無線局等の電波利用料を軽減する措置（特性係数）が導入された。またテレビ放送には特性係数とは別の負担軽減措置が適用された。また、使途に「電波資源拡大のための研究開発」、「携帯電話等エリア整備事業」が追加された。平成二〇年度には、料額が改定され、電波の経済的価値に応じて負担する部分が拡大されるとともに、テレビ放送の負担額を増やすこととし、他の無線局と同様に電波の経済的価値に応じて料額が設定された（ただし、特性係数を適用し、四分の一に軽減されている）。また使途についても、「国際標準化に関する連絡調整事務」、「地上デジタル放送移行対策関連業務（中継局、共聴設備のデジタル化、デジタル混信への対応、視聴者相談体制の整備）」、「電波に関するリテラシーの向上のために行う事務」が追加された。また使途のうち「その他（無線局全体の受益を直接の目的として行う事務）」を改め、使途がすべて限定列举されることとなった。平成二一年度には、電波利用料のコンビニエンスストア等での支払いを可能とする制度が導入され、使途についても「低所得世帯への地デジチューナー等の支援」が追加された。平成二三年度には、料額が改定され、電波の経済的価値に応じて負担する部分が拡大された（ただし「特性係数」は維持されている）。また使途についても、時限措置として「東北三県におけるアナログ放送の延長期間の運用経費助成業務」が追加された。

(48) 電波利用料は三年間に必要な電波利用共益事務にかかる費用を同期間中に見込まれる無線局で負担するものとして料額が決定さ

れている。ちなみに、地デジ移行の対策のための大きな後年度負担があった平成二二年度末で約九五〇億円であったが、前期平成二〇～二二年度の予算規模は平均年六八〇億円として料額が設定されていた。平成二四年度については、歳出予算は約六七九億円、歳入予算は約七一六億円となっている。電波利用料の料額は、電波利用共益費用の財源に充てるため、免許人等が無線局の区分等に従い納付する金額として電波法別表6（一〇三条の二関係）等に定められている。

(49) 電波利用料は一般会計に組み入れられるが、その用途は、無線局全体の受益を直接の目的として行う事務として、個別具体的な事務が電波法一〇三条の二第四項に定められている。主な用途として、不法電波の監視、総合無線局監視システムの構築・運用、電波資源拡大のための研究開発等、電波の安全性調査、携帯電話等エリア整備事業、電波遮へい対策事業、地上デジタル放送への円滑な移行のための環境整備等が挙げられる。電波利用料財源は、一般会計において経理されているが、電波法一〇三条の三第一項において「政府は、毎会計年度、当該年度の電波利用料の収入額の予算額に相当する金額を、予算で定めるところにより、電波利用共益費用の財源に充てるものとする。」と規定されており、一般会計の中でも、用途が法律により特定されていない他の税収による財源とは異なり、法律によりその用途が特定される財源となっている。電波利用料制度は、基本的には、三年間に必要となる電波利用共益費用を、同期間に見込まれる無線局で公平に負担するものとして料額が設定されているが、これに基づく電波利用料収入は、右記の規定により、電波利用共益費用の財源に充てられることが制度化されている。その一方で、一会計年度においては、無線局数の予想以上の増加等により当該年度の歳入が歳出を上回ることも想定される。この場合、同項のただし書きの、「ただし、その金額が当該年度の電波利用共益費用の予算額を超えると認められるときは、当該超える金額については、この限りではない。」との規定により、歳出額を上回る部分については当該年度の他の行政経費に充てることができることとなっている。しかしながら、同条二項の規定により、一会計年度において、電波利用料収入が必要な電波利用共益費用を下回る場合等には、当該年度の電波利用料収入に加えて、制度設立以降の各年度において電波利用共益費用の財源に充てられなかった電波利用料収入の合算

額の範囲内において、電波利用共益費用の財源に充てることが可能となっている。これにより、電波利用料収入の全額を電波利用共益費用の財源に充てるという制度の趣旨が確保されている。

- (50) たとえば、行政刷新会議「提言型政策仕分け」評価結果（平成二三年一月二日）では、「主な意見としては、電波利用料を直接・間接に負担している国民・消費者の情報通信に益する目的のための用途拡大を行うべき、電波政策の理解に資するよう用途拡大を行うべき、防災等の利用範囲の拡大を行うべき、災害・衛星通信・医療等の電波・ICT関連事業への優先予算配分に配慮しつつ一般財源化を行うべき、電波監視等の本来の目的以外については一般財源化すべき、電波利用料の段階的用途拡大を図りつつ中長期的な電波利用料の用途拡大を通じた一般財源化を図るべき、ほぼすべての国民が携帯を持っている以上もはや税金であり、一般財源化すべき、といったものであった。また、電波利用料を用いている支出の中で非効率な支出を徹底的に精査すべき、現行制度は限定列举された項目の肥大化を招いており非効率、といった意見があり、これを踏まえた対応をとっていただきたい。以上を総合して、将来的な一般財源化を含め、用途を拡大する方向で検討すべき、を当ワーキンググループの提言をする。」とある。

- (51) 前回の電波利用料見直し時の国会附帯決議（衆議院・総務委員会（平成二三年五月二四日）および参議院・総務委員会（平成二三年四月一九日））や、行政刷新会議の事業仕分けの評価者コメントでもこの点は強調されている。ただし、この点は、地上波テレビデジタル移行の対策のための後年度負担分（総事業費約二〇〇〇億円、平成二八年度まで返済）について考慮する必要があるように思われる。

- (52) これまではその歳入比はほぼ一・一であった。

- (53) このほか、放送事業者の負担の軽減措置の扱い（携帯電話事業者に比べて一／四であった）についても、大きな議論となった。

- (54) 周波数オークションに関する文献はまさに汗牛充棟である。ここでは、郵政省電波資源の有効活用方策に関する懇談会編・舟田正之監修『周波数オークション』（日刊工業新聞社、一九九七年）及び、海外の周波数オークションについて詳細に検討した、鬼

木甫『電波資源のエコノミクス——米国の周波数オークション』（現代図書、二〇〇二年）、さらに最近のものとして、山條朋子「欧米における周波数オークションの動向」ネクストコム七号（二〇一一年）一六頁、柴崎哲也「英国発「周波数オークション」考察」ICT World Review 四巻六号二五頁（二〇一二年）のみを挙げておく。

(55) ただし、こうした条件は、オークション公告の段階で明示しておくべきである。

(56) その上で、入札開設計画の認定の申請があった場合、入札開設指針に適合する入札開設計画を提出した者を対象に、総務省は入札等を実施し、最も入札価額の高い者の入札開設計画を認定することになっている（電波法改正法案二七条の一七の三以下）。

(57) ただし、オークションを円滑に実施するために必要な経費として、国際条約の改定等に伴い既存免許人等が他の周波数帯へ移行する際に生じる補償費用、入札等に係る企画・実施費用には充当することができるとされている（電波法改正法案二七条の一七の六）

(58) 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が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うお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。具体的には、外国投資家が国の安全を損なうおそれがあるもの等として政令で定める一定の業種に対する対内直接投資等を行うおとするときは、事前届出義務を課し、国があらかじめ審査することになっている。

(59) 日米両国政府は、平成一三年に立ち上げた「日米規制改革イニシアティブ」等において規制改革、競争政策等に関する要望書の交換を行ってきたが、平成二〇年の要望書の交換以降、日米間の経済対話の在り方について政府部内及び両国政府間で検討を行った結果、要望書の交換は行わないこととした。「規制改革及び競争政策イニシアティブ」を含むこれまでの経済対話の枠組みに代わる枠組みとして立ち上がった枠組みは、「新たなイニシアティブに関するファクトシート」（平成二二年一月三日の日米首脳会談の際に発出した文書）に基づく枠組みである。この「規制改革及び競争政策イニシアティブ」に対応する枠組みが、「日米経済調和対話」である。「日米経済調和対話」においては、貿易の円滑化、ビジネス環境の整備、個別案件への対応、共

通の関心を有する地域の課題等についての対話が進められることとなっている。

(60) 昨年の「日米経済調和対話」の事務レベル合合では、米国の無線局免許に関する外資規制について、次のような要望が掲げられていたが、米国の反応は鈍い。すなわち、無線局免許に関する外資規制・電気通信業務を行うことを目的とする無線局免許に關する外資規制(直接二〇%まで、間接二五%まで)について、外国電気通信事業者による柔軟なネットワーク構築等を確保すべく、撤廃すべきこと。このほか、外国電気通信事業者等の米国市場への参入に關する規制について、外国事業者等の米国市場参入に關する審査基準・事業者の参入機会や予見可能性を確保すべく、外国電気通信事業者等の米国市場への参入時の審査基準である「通商上の懸念」、「外交政策」、「競争に対する非常に高い危険」について、撤廃ないし明確化すべきこと、である。以上につき、左記を参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/gyouwaiaiwai1102.pdf> [二〇一二年五月閲覧]

(61) すなわち、直接・間接を問わず、NTT持株会社の議決権保有を一／三未満に制限、および日本国籍を有しない人のNTT持株会社及びNTT東西両株式会社取締役・監査役への就任の禁止である。日本電信電話株式会社等に関する法律六条および一〇条。

(62) 平成二四年三月九日閣議決定。同日国会提出。

(63) 法律案の用語に従えば、周波数オークション制度とは、「特定の周波数を用いる電気通信業務用基地局(携帯電話基地局)について、総務大臣が定める入札開設指針に適合する入札開設計画を申請した者の中から、入札等(入札又は競り)により、最も入札価額の高い者の入札開設計画を認定する制度」である。

(64) 電波法改正法案二七条の一七の二第一項

(65) 経済的な価値が認められなければ、現行の開設指針・開設計画の認定の方式が適用される。

(66) 電波法改正法案二七条の一七の二第二項

- (67) 電波法改正法案二七条の一七の二第二項
- (68) 電波法改正法案二七条の一七の三第一項、二項
- (69) 電波法改正法案二七条の一七の四第一号、二号
- (70) 電波法改正法案二七条の一七の五
- (71) 電波法改正法案二七条の一七の六
- (72) 同条二項
- (73) また、電波利用料の料額についても、負担額の各無線システムへの配分は使用周波数帯域幅に比例させているが、公共性等を勘案して負担額を軽減するための特性係数をどうするか、現行の電波利用料の用途（電波の適正な利用の確保に関し、無線局全体の受益を直接の目的として行う事務）、電波利用料の性格（そのような事務の処理に要する費用を受益者である免許人等に負担させるもの）の各枠組みを維持すべきか等、検討すべき課題がある。
- (74) 総務省は、電波の有効利用のための諸課題及び具体的方策について検討するため、総務副大臣主催の「電波有効利用の促進に関する検討会」が二〇一二年から開催されている。