

## 周波数オークションに関する懇談会（第14回会合）議事要旨

### 1 日時

平成23年11月9日（水） 10時00分～11時20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、服部武、林秀弥、三友仁志、森川博之、山田澤明、吉川尚宏

（総務省）

森田総務大臣政務官、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

（事務局）

電波政策課

### 4 配布資料

資料14-1 周波数オークションに関する懇談会報告書（案）

### 5 議事概要

#### (1) 開会

#### (2) 事務局説明

○ 事務局から、資料14-1に基づき、「周波数オークションに関する懇談会報告書（案）」について説明が行われた。

○ 構成員から、事務局説明について、以下の通り意見等が述べられた。

（三友座長）

- ・ 懇談会の報告書（案）については、本日の議事を踏まえて修正を施した後、パブリックコメントを実施したうえで最終的にとりまとめることとしたい。
- ・ 報告書（案）に対し、何か意見や質問があればお願いしたい。

(鬼木構成員)

- ・ オークション収入の使途のところで電波利用者という言葉が使われ、制度設計・運用の在り方のところで国民利用者という言葉が使われている。電波利用者と国民利用者というそれぞれの言葉のカバーする範囲、定義、相違点について確認したい。

(事務局)

- ・ 電波利用者は電波を利用している方々という意味。一方、国民利用者は、利用者も含めた国民全体という意味で、ニュアンスとしては違うイメージで使っている。

(鬼木構成員)

- ・ 例えばテレビの視聴者や携帯電話のユーザーというのは、それぞれの言葉のどちらに含まれるのか。また、テレビも見えていない、携帯電話も使っていないが、税金は納めているという国民がいたとすると、それはどちらに入るのか。

(事務局)

- ・ 直接的に本人が電波を使わなくとも、社会全体として電波を使うことで、さまざまな便益が発生する。そういう意味では、国民利用者と言った場合一番広い範囲で考えている。ご指摘を踏まえて、言葉の精査をしていきたい。
- ・ 鬼木構成員の指摘は、国民利用者のように、言葉の意味内容の範囲を広くしたほうがよいという趣旨と解釈してよいか。

(鬼木構成員)

- ・ 電波資源は国民共有の資産なので、電波から得られる収入は第一義的に国民全体の所得であって、電波を利用している、いないに関わらず、その収入は国民全体に及ぶべきであるという意見を持っているので、その背景で申し上げた。

(服部構成員)

- ・ 入札方法等のところに「最近の諸外国の実施例等を踏まえ」という一節が追加されている。入札方法を選択するということは、既存のものから選ぶということになる。検討の結果、最適な方式を日本で考案するというのも一つの道だと思うので、今の書きぶりだと意味が限定されすぎるのではないか。

(三友座長)

- ・ その通りだと思うので、ここは書きぶりを修正して欲しい。

(鬼木構成員)

- ・ 公正競争の阻害要因として、資金力のある事業者が大部分の周波数を落札する場合に加えて、既に電波の配分を受けている既存事業者と電波の配分を受けていない新規事業者が同じ土俵で競争した場合に大きな不公平が生ずることが挙げられる。前回の懇談会において、この不公平は是正が必要であるという趣旨の指摘を行った。
- ・ まず事務局に確認したいのは、たとえば4Gのサービスについて、ある事業者は過去から割り当てられている電波を使って4G事業をおこなう一方で、新規事業者は新たにオークションによって電波を得て4Gのサービスを開始する場合、両者の間に不公平があると考えるか。
- ・ 仮に不公平があるとした場合には措置が必要だと思う。以前、東洋大学の山田教授がプレゼンテーションの時に江戸時代からの老舗のそば屋と新興のそば屋の例を使って述べられたように、本来ビジネスには既存・新興事業者間で色々ベースが違うので新規事業者はベースが違うことを承知した上で既存事業者を凌ぐ技術、サービスをもって競争する必要があるという考え方もある。私の意見を述べると、ビジネス一般についてはたしかに山田教授の説のとおりだが、電波を利用するビジネスの場合は、政府が当初公的権力に基づいて電波という不可欠資源の配分を行っているため、不公平は容認できないと思う。
- ・ したがってこの問題については、不公平があることは認めるが、それは歴史的な事実として対応の必要がないという考え方と、歴史的な事実であることは認めるとしても公的権力が介入した結果として生じた不公平は是正すべきとの考え方がありうると思う。私は後者の立場。不公平があると考えられる場合どちらの立場をとるべきだと考えるか。

(事務局)

- ・ 二つの考え方がありうる。一つは、既存の事業者が既に電波を割り当てられている場合に、客観的にみれば当然資源の偏在があるので不公平だということになるのではないかという意見。もう一つの考え方としては、新規に参入を希望する事業者は市場環境等を所与のものとしてオークションに参加してくることになるので、一定の不公平が存在するとしても目くじらを立てる程のことではないという意見。
- ・ 二つ目の質問に関して、措置が必要かどうかというのは、既に十分な情報を

与えられた上で新規事業者が入っているのであれば、基本的に措置は必要ないだろうし、それでもなお看過できないということであれば、オークションの制度設計に工夫があると理解している。

- ・ 過去の色々な経緯があつて、事業者ごとに持っている資源が違うという現状は確かにあると思う。今回新しく周波数の割当てにオークションを導入することになるので、周波数が特定の者に集中して不公平な競争にならないように、一の者が入札できる周波数帯に上限を設けるとか新規事業者のみが入札できるような枠を設定するという制度的な配慮を行うということはある得る。

(林構成員)

- ・ 先ほど事務局が説明したように、何をもって公平・公正と言うかということだが、現行電波法1条が、「電波の公平且つ能率的な利用を確保することによって、公共の福祉を増進することを目的とする」としているように、過去、既存の事業者が電波の配分を受ける場合の比較審査においても、電波の公平な利用や、設備競争とサービス競争の適正なバランスを図るかたちでの公正競争への配慮は当然なされてきたと理解している。オークションを導入するときの公正競争確保措置の考え方を、過去の経緯がいろいろあるなかで、過去の比較審査の事案に遡及的におし及ぼすというのは、公正競争の中身自体が曖昧だけに、いささか法的な整理が難しいのではないかという感想を持っている。

(服部構成員)

- ・ 事業を始めるにあたってはリスクを伴うもので、各事業者はそのような事情も踏まえて事業を営んでいるので、新規事業者でもって不公平だということは、全ての事業者が同じ対等の条件でないといけないということになる。そうになると事業者は最初リスクを取らなくなるので、今回のオークションを始めるときにそこで不公平だという認識は取らないほうがよいのではないか。

(山田構成員)

- ・ オークションの導入目的において、透明性など行政裁量の余地が少なくなる事が目的のひとつだが、その他でいうとイノベーションの促進というのが非常に重要だと思う。その観点から全体を見直して、イノベーションの促進という目的を達するのに十分かどうかという見方をしてみたらよいと思う。
- ・ その観点から、制度の導入目的のところ、「オークションの制度設計や実施方法によっては」という部分をもっと強く書いてもいいと思う。例えば、オークションの適切な設計によって、イノベーションの促進や国際競争力の強化が可能であるとか、もっとポジティブな表現をとれないか。

- ・ また、何が公正かは非常に難しいと思うが、オークション制度という事で、新たな舞台の中での公正ということを中心に考えていけばよいと思う。

(鬼木構成員)

- ・ 私の指摘している「不公平」は、今回日本のケースだけでなく、どの国でもオークションを導入する際に発生することで、対応の仕方は国により、時期によっていろいろあるようだ。ただし早くからオークションを導入した国は、第1あるいは第2世代の段階で事業規模も収入も小さくまだ周波数の価値が低かったため、不公平の程度は小さかった。日本はオークション制度の導入が非常に遅れた上、4Gまでオークションをやらないとすると、移動通信事業が指数関数型で成長していることから不公平の問題が極端に大きくなることを指摘しておきたい。

(三友座長)

- ・ 今ご指摘いただいた点は、おそらく「8 制度設計・運用の在りの制度設計」の「(1) 制度設計の基本的な考え方」に含まれると思う。ここでは利用者を含めた国民に不利益を及ぼすことがないように配慮した制度設計を行うことになっているので、鬼木先生が指摘されたような手当が必要であれば、それは当然なされるべきだと思う。

(吉川構成員)

- ・ 「Ⅲ オークション制度導入に向けた今後の進め方」において、4Gの免許人選定からオークションを実施するという事だが、このような限定された書き方がよいかどうかについては確信がもてない。
- ・ 一つ目の理由は、この4Gは、2012年1月にITUで標準化されるということで、この報告書が出る時点ではまだ標準化すらされていないことである。標準化がいつ終わるか分からない周波数からオークションを実施すると言うことが、逆に政策の選択肢を狭めるのではないかという懸念がある。
- ・ 二つ目の理由は、制度設計の議論に時間がかかるということだが、900MHzの開設計針案は10月21日に出されており、これは、電波法の改正が今年の5月26日に国会で法律が通ってからわずか4ヶ月と3週間しか経過していない。たぶん来年早々に免許人が決まって、2012年7月からサービスができるということは、法律が通ってから1年1ヶ月で制度は作れるということを意味していると思う。今回の900MHzはオークションの考え方であって、オークションそのものではないが、それでも、かなり複雑なスキームが1年1ヶ月で実施できることになる。だから、次の通常国会で改正法を通したら、2013年

の後半から 2014 年の最初くらいにはオークションが実施できると思う。したがって、制度設計の準備に時間かかるという観点から 2015 年まで待つ必要はないのではないか。

- ・ 三つ目の理由は、スマートフォンのこれからの普及を考えると、700/900MHz と 3.4GHz だけでは電波が逼迫するおそれがあることである。なぜかという、例えば NTT ドコモの去年と今年上半期のスマートフォンの出荷台数は 615 万台で、加入者の 5900 万人からするとわずか 10% でしかない。KDDI では去年と今年上半期の合計で売った台数は 239 万台で、これは KDDI のユーザーのわずか 7.1% でしかない。ソフトバンクは数字が公表されていないが、いずれにせよたぶんこれから 5、6 倍にトラフィックが増えると思う。そうすると、携帯事業者は今後お金を出して立ち退かせてでも、どこか空いている周波数帯を早く使わせてくれという議論が出てくると思う。現にアメリカの場合、FCC のインセンティブオークションの構想を議会が認めないので、ベライゾンが議会に対して認めるようにと主張している。たぶん 2、3 年後には状況が変わると思うのだが、その状況を考えると政策の選択肢を今限定してよいのかということを目指したい。

(事務局)

- ・ 今回 700/900MHz で実施しようとしている制度と、オークション制度は異なっている。仮に来年の通常国会に法律を出して成立をしたとしても、新たに省令等整備する必要があるので、標準的なところを見積もっても、法律を施行できるのが来年または再来年度当初くらいになる。そこから、海外と同じような実施指針を作るわけだが、海外の事例を調べると、実施指針の策定にも半年ないし 1 年かかっている。
- ・ 先ほど 4 ヶ月くらいでできた指摘された 700/900MHz の指針というのは、現在パブリックコメントにかけているものであって確定したものではない。また、イギリスでも同様に実施指針案のパブリックコメントが今年 3 月に実施されているが、この実施指針が確定するのは来年の 3 月になるといわれている。イギリスの場合はそれを前提にすると来年の 10 月までオークションの実施がずれこむ可能性があるため、オークションの指針案を作ってからオークションを実施するのに 1 年半くらいかかっているのが、オークションに手馴れた国の現状である。
- ・ 以上を考慮すると、2015 年に 4G が実用化されると書いてあるが、このオークション制度を導入して、実際に実施するのは 2014 年くらいになる。そして、2014 年くらいに実施する事を前提とした場合に、もっとも直近に位置するのがこの 4G ということである。逆に言うと 4G をオークションでやるためには

早急に制度を導入しないと間に合わない。

- ・ スマートフォンの普及に関して、オークションによって周波数を配分するためには 2014 年までオークションの実施を待たなければいけない。逆に、スマートフォンの急速な普及で周波数が足りなくなることであれば、2014 年まで新たに周波数を配分しないわけにもいかないの、なるべく早く、必要な事業者に周波数を配分するというのが適切ではないか。

(事務局)

- ・ 年明けの 1 月から 2 月にかけて I T U の無線関係の会議があり、おそらくそこで国際標準化がなされるという状況なので、標準が採択され、それが各国の技術基準に応じ、オークションを実施して事業者も決まり、2015 年には実用化したいということになれば、われわれも可能な限り早くオークションを実施したいと考えている。他方で、一定程度周波数帯域が取れることなどを考慮すると、今のところ確実に実施できるだろうというのが 4 G からのので、こういう書き方をしている。

(吉川構成員)

- ・ オークションの実施に時間がかかることは了解した。しかし、標準化がまだ行われていない状況で、この先何が起こるかわからないという時にそこまで限定する必要はないのではないかと。周波数再編のアクションプランで、これから帯域の拡大を行っていくと言っているのであれば、あまり 4 G にこだわらず、4 G 含めできるだけ早くに実施するという表現の方がよい。

(事務局)

- ・ 第 4 世代の標準化については、総務省も関係国と意見交換を重ねてきているが二つの方式と F D D ・ T D D との組み合わせの 4 つの方式で、無線インターフェースとしての勧告が年明けになされることは、かなり高い見通しである。仮に積み残しや課題が出たとしても、2015 年頃の実用化に向けて迅速に取り組む必要があるという点では各国とも一致している。3 G H z 帯を使うということについては、2007 年の W R C において 100 カ国以上が合意した際にもモーメントが一致しているので、その方向で取り組んで行くことの可能性が非常に高いと考えている。
- ・ 他の周波数帯については、技術的な可能性も含めて検討しているところであるが、他の周波数帯において、オークションを実施できるという結論が出れば、検討していくということになると思う。

(鬼木構成員)

- ・ 4G用の2GHz帯、3GHz帯の価値は現在では低くて、700/900MHz帯の帯域は価値が高いわけで、たとえばドイツのオークションでは両者の単価差が約20~30倍もついている。また先進国では現在700/900MHz帯を含むLTE(3.5、3.9世代)用の周波数を割当中だが、オークションを採用しない国は絶無と言ってよい。このような事実があるのに、あえて価値の高い帯域を非常に安い値段で割り当てて、価値の低い帯域を何年か後にオークションにかけるとするのは、国民全体の正義という観点から疑問があり、国際社会での笑い者になりかねない。

(三友座長)

- ・ これは他の周波数帯でオークションをやらないと言っているわけではないのではないか。

(鬼木構成員)

- ・ 第4世代移動通信システムに用いる周波数の免許人選定「から」始めると書いてあるが。

(三友座長)

- ・ この「から」というのは時間的な推移を言っているのではないかと。

(事務局)

- ・ 先ほど述べたように、制度設計していくにあたって、まずは4Gから導入することを検討しようということで、例えばその何ヶ月か後に別の周波数帯が出てくるということを否定しているわけではない。当然、時々刻々でオークションが可能であるような周波数が出てくれば検討するという趣旨で書いている。

(三友座長)

- ・ オークションの導入というのは一つの大きな政策的変更なので、政策のインパクトというのをも考えなければいけないだろうと思う。今、3Gの為にオークションを始めると言ってもあまり世界的には注目されないだろうが、4Gの技術標準が決まってなるべく速やかに4Gのオークションを開始するのだとアナウンスするほうが、世界に向けてはインパクトがあるかと思う。だから、政策のインパクトも制度を導入する際には考えなければならなくて、ヨーロッパ等の政策担当者と話をした限りにおいては4Gからやるのは賢い選択だ



と聞いたことがある。

(服部構成員)

- ・ 基本的には私も4GということでIMT-Advancedから始めるというのは色々な状況を考えてときに正しい選択だと思う。IMT-Advancedの技術は3.9世代をベースとして高度化しているので、テクノロジーとしての不安はあまりなく、標準化は遅れる心配はない。それから、VoIPについては収容力も明確に定義しているの、そういう意味での新しい技術を先導的にいれ、かつ周波数利用率が非常に高いシステムを導入するというのは明確な指針ではないかと思う。タイミング的にみても4Gから始めるというのは非常に明確な指針で、帯域としてもテクノロジーフリーで、新しい制度を導入する上では非常によいバンドであり、かつよいシステムだと思う。
- ・ それ以外について、その他の周波数で空きができれば当然そこは検討対象として考えていくべきだということだと思う。
- ・ スマートフォンで色々トラフィックが逼迫しているというのは事実だと思うが、周波数をいくら割り当てても、同じビジネスモデルを持って行けば制限がないと思うので、定額制を考え直すということも一つであると思う。そこは事業者も今ビジネスモデルを含めて考えているという状況なので、ビジネスモデルの在り方と周波数の新しい配分をトータルで含めて発展していくということを期待したい。

(森川構成員)

- ・ 2ページ目の制度の導入目的のところ、「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。」と書いてある。新規参入等はオークションの制度設計でできるが、比較審査でもできるわけで、結局、周波数オークションの導入目的として一番重要なのは無線局免許の手続きの透明性の確保であって、そして、透明性を確保することにより新規参入等が起こりやすくなる、という論理だと思っていた。従って透明性のところから新規参入とか、市場競争の促進に繋がるというのは分かるのだが、オークションの制度設計や実施方法のところから繋がっているというのはどういう論理なのか教えていただきたい。

(吉川構成員)

- ・ ご指摘のとおり、比較審査でも新規参入はできると思う。ただ、その透明性が増すとともに、ヒアリングでお呼びした安田先生が述べていたハンディキ

ヤップオークションというやり方が海外で検討されており、新規参入者に対してハンディを付けて新規の人を有利にすることを非常に透明なルールのもとでやるという、そういう制度設計が可能になることによって、新規参入の促進が結果として促されるという論理かなと思う。

(服部構成員)

- ・ 確かにオークションでなくても比較審査でもやはり新規参入や市場競争は促進できる。ここの書きぶりで、ちょっと気になるのは「実施方法によっては繋がることも考えられる」というのはやや後ろ向きなので、「イノベーションの促進や国際競争力をより強化していくことが期待できる」のようなもう少しポジティブな書き方を工夫してはどうか。

(三友座長)

- ・ 書きぶりをもう少し前向きに書けると思うので、原案をまた考えていただければと思う。

(林構成員)

- ・ 4Gオークションのイメージのところなのだが、最後の納付された払込金の取り扱いの箇所で、一度納付された払込金は理由の如何を問わず返却しないという記述は、安易な入札とか不正行為を抑止するためのある種のサンクシヨンのなものと理解している。とすれば、これは、電波法改正により法律で明記する必要のある程の重い内容だと思っている。であるならば、この記述は、実施細目で触れる程度の話ではなくて、報告書本体に明記すべき内容だと思う。というのも、そもそも払込金に対価性を持つ以上は、周波数免許を申請者できる法的地位が取り消されればその地位を失うわけだから、当該払込金は本来、不当利得として返還しなければならないという筋になるのではないか。それを、払込金の没収という形である種の罰則として召し上げると考えるわけだからこれは法制化を睨んだ、報告書本体で明記すべき程の大きい話だと思う。

(事務局)

- ・ 払込金の返却をしないということについては指摘のとおりで、あくまで制度イメージの案ではあるが、安易な入札を防止するという観点とサンクシヨンのな意味合いを両方持たせている。正当な対価なしにもらってしまうとこれは不当利得になるので、本来返却すべきものとなるが、先ほど述べたようにサンクシヨンのな意味合いを持たせるという観点から、このような規定を

はどうかということ。蛇足だが、当然、サンクショナルな意味合いがあるので、仮にこういう形で制度設計をすとなればその旨は法律で明記する必要がでてくる。

- ・ 本文の方でどうかということなので、特に異論がなければそれも含めて検討して、座長と相談したいと思う。

(三友座長)

- ・ 6 ページ目の「8 制度設計・運用の在り方」の「(1) 制度設計の基本的な考え方」のところだが、第二段落目で「ひいては国民利用者に」、という部分がある。その、「国民利用者」というのを「利用者を含めて国民」という表現に修正するという事になった。一方で、その前の文章の「落札額が過剰な負担となって落札者のその後の事業運営に支障をきたし」というのは、これを避けることがオークションの目的ではないので、制度設計の目的とはならない。これはどちらかという、落札に参加する参加者の決定の問題なので、修正案を採用するとするならば、その事がその後の修正案である「国民」の不利益にならないようにする制度設計というところとミスマッチではないか。

(事務局)

- ・ 少しネガティブな書きぶりであるということであれば、書き方を工夫したい。

(鬼木構成員)

- ・ 興味のある人がこの報告書を見た時に、ここではどういう資料に基づいてどんな議論が行われたということが、インターネットですぐ調べられるようにリンク集を作成すればよいと思う。また、第6回の周波数オークションに関する懇談会の事務局説明資料である主要国のオークション事情の資料は、本文に参考資料としてつけばよいと思う。いずれにせよ、背景となる議論の記録に関して親切なガイドを付けていただくことを希望する。

(事務局)

- ・ ご意見、インターネットの公表の整理とこの懇談会の報告書にどういう資料をつけるか、或いは議論の経過をどうつけるかというのは検討させていただく。

(三友座長)

- ・ 新しい報告書の形態になろうかと思うが、現行の報告書が最適かどうかとい

うことも含めて、その辺は別途ご検討いただければと思う。

- ・ 本日皆様からいただいたご意見を踏まえて、必要な修正を行なっていただきたい。具体的な修正内容については私とそれから事務局、場合によっては政務三役にもご相談させていただきながら固めて、大きな変更あるような場合、再度皆様に照会させていただいた上で修正を行いたいというように思う。

(3) 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