

新たな携帯電話用周波数の割当方式に関する検討会（第5回）
議事概要

1 日時

令和4年3月1日（火） 10時00分～11時30分

2 場所

WEB会議

3 出席者（敬称略）

(1) 検討会構成員

柳川 範之（座長）、飯塚 留美、石田 幸枝、黒田 敏史、佐野 隆司、
関口 博正、高田 潤一（座長代理）、寺田 麻佑、西村 暢史、三友 仁志

(2) オブザーバ

天田 弘人（内閣府規制改革推進室参事官）

(3) 総務省

中西 祐介（総務副大臣）、竹内 芳明（総務審議官）、野崎 雅稔（総合通信基盤局
電波部長）、荻原 直彦（総合通信基盤局電波部電波政策課長）、翁長 久（総合通信
基盤局電波部移動通信課長）、柳迫 泰宏（総合通信基盤局電波部電波政策課携帯周
波数割当改革推進室長）、田畑 伸哉（総合通信基盤局電波部電波政策課調査室長 併
任 携帯周波数割当改革推進室）

4 議事

(1) 開会

中西総務副大臣から開会にあたり挨拶があった。

(2) 事務局からの説明について

資料5-1に基づいて事務局から説明があった。主な質疑応答は以下のとおり。

【石田構成員】

2つ意見がある。まず、メリットについてであるが、周波数の割当てについては、消費者はこれまではあまり関心を持っていなかったのではないかと思う。特定基地局開設料制度が導入されているが、それについても同様と思う。ただ、もしオークションになると、やはり関心が高まるのではないかと思う。また、オークション後の料金やエリアカバー率の達成

状況にも関心が高まるのではないかと思う。将来の消費者の選択という観点では、消費者目線が加わることになると思うので、これはメリットになると思う。

2点目、骨子（案）の最後の「今後の検討について」の部分についてであるが、割当方式の検討の中で、オークション方式のメリットとされている事項としてイノベーション促進が考えられるということも挙げられていたが、落札後にどのように有効利用されているかが非常に重要になると思う。やはり有効利用の検証についても検討した方が良いかと思う。

【黒田構成員】

骨子（案）18 ページ記載のデメリットとされている事項の部分について、このままだと少し誤解を招くかと思う。まず①の欧州の記載について、英国、ドイツで落札額が高騰したという点、いくつかの事業者が巨額の負債を抱えたという点、ドイツでは結局事業を開始しなかった落札者がいた点はいずれも事実だが、この事実と、3Gの導入が遅れたという事実の間には、特に因果関係があるとは考えられていないと思う。オークションで落札額が高騰したことが失敗ではなく、政策目標として事業者やモバイルネットワークの発展を考えずに制度設計をしたことが失敗であったのではないかと思う。

また、石田構成員のおっしゃった消費者目線という点に強く賛同する。メリットとされる事項の部分に特に記載されていないが、オークション方式は、電波を最も有効に活用する事業者において最も高い落札額が提示され、それがサービスとして提供されるものである。最も価値を発揮できるというのは、有識者や政府が考える高い価値ではなく、消費者が広くサービスを利用し、多くお金を払ってくれるサービスということを意味するもの。免許人を選ぶ主体が、政府主導や有識者主導から消費者主導に代わるということがオークション方式の最も大きなメリットであると考えている。

【飯塚構成員】

石田構成員のご指摘にもあった、消費者利益の増進が競争促進によって実現されるという観点について賛同したい。その観点がメリットになるということが、諸外国においても共通の知見になっていると理解している。事業者間の競争実現の観点から考えれば、電波資産は不可欠資産であると捉えられるため、機会の平等を電波の公平な割当てで実現することが重要になってくると思う。既存の事業者であれ後発の事業者であれ、最低限必要な周波数の量及び付加価値サービスに必要な周波数の量について、消費者の方々に安くて高品質なサービスを提供するための競争実現の観点から、各事業者が最低限必要な周波数数量を検討することが必要ではないかと考えている。周波数キャップについて骨子（案）の中で触れられていたが、各事業者が競争上必要な、最低限保有しなければならない周波数数量も一つの観点として見ておく必要があると思う。

【佐野構成員】

骨子（案）19 ページに、「CCA については、SMRA と比較して落札額の過度な高騰への対応策の1つとなる得る」という記載がある。確かに私が発表した資料には対応策として CCA を採用するというを書いたが、オークション方式として CCA に落札額の高騰を防止するルール設計や目的が組み込まれているわけではなく、いくつかの実験経済学の研究によると CCA の方が落札額が低くなりがちだという研究があることを踏まえて、CCA を検討することを提案したところである。CCA は価格高騰を防ぐための方式ではないので、高騰に対する対応策として CCA を採用しようという考え方はあまりよろしくないかと思う。

【石田構成員】

関心を持たれるということをもメリットとして発言したが、オークション方式が適切に設計され、透明性を保って適正に実施される必要がある。オークション方式の導入によって、料金転嫁やエリアカバー未達成など、電波が有効利用されないことがあってはならず、メリットだけではないので、デメリットがクリアされることが当然の条件だと思う。

【柳川座長】

さきほどの佐野構成員のご指摘については記載ぶりを工夫いただきたい。CCA だから必ずしも高騰を防ぐことができるというわけではないだろうと思うが、CCA は高騰しにくいという理屈がいくつか挙げられた研究もあると思う。

【高田構成員】

骨子（案）の最後の「今後の検討について」の部分に、「条件付きオークション」が主流」と記載されているが、全く条件を課さない純粋オークションはありえないとしても、仮にオークション方式を導入するにはこれまでとは違った条件を課すことも考えられると思う。22 ページ④にその趣旨と思しきことは記載されているが、どのような条件を課すかということもあわせて議論が必要だということが少し見えにくくなっているように思う。

【関口構成員】

基本的にこの骨子（案）で十分に諸外国のオークション制度等の紹介がなされていてよいと思う。その上で感想として、骨子（案）17 ページのオークション方式のメリットとされている事項として、「行政が十分な情報を持たない場合にも、最も適切な事業者に周波数を割り当てることができる」という記載があり、事実だと思うが、事業者が十分な情報を持っているかについては現時点でやや疑問がある。電波が有効利用されているということは、利用者向けのサービスをその事業者が十分に提供できる能力を最も有しているということだが、5GやBeyond 5Gのキラーコンテンツは未だに出ておらず、5Gでどのような

サービスによって事業展開していくかというビジネスモデルはいまだに確立できていない。その点では、十分な情報を持たない行政と事業者の情報量はそう変わらないのではないかという印象を持った。

【西村構成員】

2点コメントしたい。1点目は、先程から議論になっているメリットについて、「オークション制度が適切に設計されて初めて期待される効果が生じる」など、オークションを実施すれば17ページに記載しているようなメリットが生じるというだけではなく、適切に設計されて初めてというような文言を入れていただければと思う。

2点目は、高田構成員からのご指摘のあった今後の議論の内容として、どのような具体的な条件が必要かということも検討する必要があると思う。

【寺田構成員】

骨子（案）は大変丁寧に検討されていると思う。

制約を課すのであれば、どのような方向の制約なのかについてももう少し具体的に検討した方が良い。また、制約が課せられたオークション方式を仮に導入するとしても、事後検証と、何年かごとの柔軟な見直しを方向性として出していければと思う。日本市場において、周波数キャップなど、実際にどのような制約を課すにせよ何らかの問題が出てくる可能性があるので、そのような場合に柔軟に制度を変えることや元に戻すということも検討しておいた方が良いと思う。

【三友構成員】

オークション設計だけを記載しているようだが、オークションにはもっと多くの 이슈があり、そのようなところも今後考慮しなければならない。

【西村構成員】

先ほどの発言に一点付け加えたい。骨子（案）については、我が国の割当方式が非常にコンパクトにまとめられていて要領よく理解できるが、絶対審査と比較審査という二ステップでの方法など、例えば第1回検討会資料を巻末に付けると良いかもしれないが、具体的な実務の情報があれば、これからの議論や海外のオークションとの比較をする上で、一次とりまとめの意味が出てくると思う。

【柳川座長】

みなさんおっしゃっていただいたことであり、この検討会で以前から議論になっていることだが、骨子（案）の中で純粹オークションと言われているものがよくちまたではオークションのイメージとなっているが、オークションには1個の形があるわけではなく、実際に

は諸外国では様々な手当てがされたオークションが導入・実施されており、その中でも様々なバリエーションがあるということが一次とりまとめの骨子(案)で分かったのは重要なポイントだと思う。何名かの構成員からお話もあったが、諸外国では、失敗と言われている事例も含め、様々な経験を積み重ねてきたので、高騰してしまった事例だけを取り上げてオークションは高騰すると結論付けるのは短絡的であり、制度的な手当てをすれば、あるいは環境や状況が違えば、違う結果になるかもしれない。どのような状況の下で、どのような政策的な意図で、どのようなオークションのルール設計がされたかということが、海外の事例を見ていく中では大事な所だろう。そして、それを踏まえて仮に我が国で導入する場合に、しっかり手当てしなければならない点が検討されるべきである。骨子(案)の中ではどうすれば良いというところまでは記載されていないが、最後にまとめられているようなことをしっかり考えていく必要があると思う。

いくつか細かいご指摘があった点については、どのようなオークションを行うか次第で、メリットやデメリットは大きくも小さくもなり得ることから、記載ぶりには注意をした方が良いと感じた。行政が十分な情報を持っていない中では、オークションを行う方がベストな者が選ばれるという記載ぶりになっているが、ベストな者が選ばれるとは限らない。誰も何がベストか、どのような形が電波の有効利用なのかを完璧に分かっているわけではないとすれば、ベストな者ではないかもしれず、関口構成員からお話があったように、事業者の方も完璧には分かっているわけではない。ただ、ビジネスを行っている事業者の方が有効活用のある案があるかもしれないという意味では、行政が全部決めてしまうよりは、適切な仕組みができる可能性が高いということだと思う。記載ぶりをどうするかは別にして、完璧な者が選ばれるわけではないということには注意が必要だと思う。そのような意味では、本来は、途中での見直しや、有効活用できているかの検証が必要になるが、オークションに限らず行政が別の方法で割り当てたときも、その割り当て方式が本当に良かったのかどうか検証して見直しをする仕組みが必要なはずである。見直しや検証はオークション制度そのものではなく電波の割り当てそのものに関して必要になってくるため、オークションに際して特別にその側面を強調するかどうかは行政の判断であり、考える必要があるかと思う。

そのような意味で、メリットとされている事項として記載されていることがどんなオークション設計でも導入されるわけではなく、何人かの構成員の方々が発言されたように、適切な制度がつくられてこそメリットが生かされるということは注意して記載する必要がある。

【黒田構成員】

オークション後に電波が適正に利用されているか事後検証をしっかりとしようというようにお話があったが、事後検証が必要なのは比較審査方式においても同じであり、これまで行ってきた事後検証に加えて、オークション方式だから新たに事後検証しなければならない要素は特にないのではないかと思う。例えばカバレッジ 90%という条件を設定した場

合、それが満たされているかどうかの検証は比較審査方式でもオークション方式でも同様に必要なため、オークションによって新たに必要になる事後検証があるのかについて具体的なイメージが湧かない。

事後の政策介入について、オークション方式でも比較審査方式でも、資源を受け取った後にその資源の利用について事前に予期されなかったような新たな制約が生じると、事業者にとって非常にやりにくくなり、また、そのようなことが頻繁に行われるという予期がされていると、事業計画自体が立てにくくなり、結果的に、投資が促進されないことや事業者がイノベーションを起こさないこと等の消費者にとってのデメリットが発生し、非常に不利益をもたらす。

【寺田構成員】

オークション方式だから事後検証が必要というわけではなく、例えば個人情報保護法制の検証もそうだが、最近では、法律を作る際に見直し条項を付けることが必要だと考えられている。今回についても、電波の配分方式を仮にこれまでとは異なる形にするという変更を伴うものである場合、やはりその検証は、オークション方式だからではなく他の制度においても必要だと思う。また、電波を有効活用できることを理由として制度を変えるのであれば、検証は必ず必要だと思っており、例えば、消費者の方々があまねく使えるかについて、できる限り具体的な調査がされて検証されるべきである。オークション方式だからではなく、今までの割当ても含めて検証するべきであり、制度を変えるのであればなおさらやるべきだろう。要するに前提として、あまねく利用しやすくすることを理由に制度を変えるのであれば、既に今までの配分方式でも検証しているのと同様に検証するべきだと思う。オークション方式が特別という意味ではない。

【黒田構成員】

今の寺田構成員のお話は、今後の制度については検証し、上手くいかなかった制度については見直しするということであり、つまり、オークション方式や比較審査方式に関わらず、上手くいかなかったときには次回の割当てではそれを反省して新しい制度を検討することによって、資源の利用において事後的に新たな規制がかけられるべきということではないという認識でよいか。

【寺田構成員】

その通りである。割り当てられた事業者に対して途中から条件を変えるようなことは当然してはならないと思うが、さしあたり期間を限定して、例えば、三年ごとに見直し検証などをした上で、必要があればそれから後の制度を見直すべきだと思う。

【飯塚構成員】

オークション方式か比較審査方式かという話ではなく、国のブロードバンド戦略、特に農村地域のエリア整備をどうするのか、地方と都市とのデジタル格差や地域間のデジタル格差をどうするのか、また、5Gの国家戦略など、国としてどのようなデジタルインフラを構築・整備していくのかという戦略にリンクして電波の割当てが検討されており、オークションを実施する際に政府が掲げている目標に資するような制度設計、特にカバレッジの観点での工夫が非常に顕著に見られると言えると思う。特に農村地域に関しては、ドイツが顕著だが、農村地域のカバレッジを達成しないと都市部での展開ができないという形で、都市と農村との間の格差をいかに是正していくかという観点から、オークションの免許条件の中での義務として設定されていたという経緯もあった。したがって、仮に、今後オークションを導入する場合、特にカバレッジといった観点が重要になると想定されるが、そもそも国がどのようなインフラ整備を実現するのかという戦略ないし計画とリンクして割当てを行っていくという方向性の下での検討が適切ではないかと感じた。

【寺田構成員】

補足したいと思う。いま飯塚構成員がおっしゃったように、オークション制度の導入自体は別に目的ではない。日本は離島も多く、北から南にとっても広い地域を抱えているが、それに対して、日本ほど強力な携帯電話網、インターネットやブロードバンドが使える国はない。そのように発展してきたので、現在の状況を悪化させることはできないというのが、おそらく国としての戦略になるのではないかと思う。そうすると、仮に、オークション方式を導入するのであれば、その最低限のラインを守れるような形のオークション設計になるかと思う。日本は災害大国であり、すぐに通信線も切れ、豪雨なども多いという状況の中でカバレッジを行うにあたり、検証することも併せて制度設計せざるを得ないと思う。それも含めて、どのような形でカバレッジを義務づけるのかということ、しっかりと丁寧に制度設計しなければいけないと思う。

【柳川座長】

オークション方式だから特別に何かを要求するという話ではないということは明らかになってきたかと思う。我々はオークション方式の是非だけを議論しているわけではなく、割当ての在り方を議論しており、大きな政策目標としてそれぞれの周波数帯に課すべき要件については、それをどの程度国が提示するかも含めて大事であり、また、それが守られているかは今までも定期的に検証してきており、これからも検証していくべきだということが明らかになったと思う。今までも要件を課してきており、これからも、どのような要件を課すかは別として、要件を課してそれが実行されているかを検証していく、言い換えれば、オークション方式を導入するとそのような要件は一切課せず検証できないというような誤解がしばしばある。しかし、仮にオークション方式を導入したとしても、オークションの前提

として要件を国が提示する必要があるれば提示し、オークションで勝ち取ったから何をして
も良いということではなく、今までと同様にしっかりと実行されているかどうかを国が検
証していくという前提で、これからの制度設計を考えるということが共通理解になったと
思う。

(3) 閉会

以上