

周波数オークションに関する懇談会（第2回会合）議事要旨

1 日時

平成23年5月11日（水） 10時00分～11時30分

2 場所

第一特別会議室

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、山田澤明、吉川尚宏

（総務省）

平岡総務副大臣、森田総務大臣政務官、小笠原総務審議官、桜井総合通信基盤局長、吉田電波部長、前川総合通信基盤局総務課長、渡辺電波政策課長、野水企画官、豊嶋推進官

（事務局）

電波政策課

4 配布資料

資料 2-1	鬼木構成員資料
資料 2-2	周波数オークションの導入に関する提案募集の結果について
資料 2-3	「周波数オークションに関する懇談会」今後の予定について（案）
参考資料 2-1	周波数オークションの導入に関する提案の募集（報道発表資料）
参考資料 2-2	周波数オークションの導入に関する提案一式
参考資料 2-3	周波数オークションに関する懇談会（第1回会合）議事要旨

5 議事概要

(1) 開会

- 平岡総務副大臣から挨拶が行われた。

(2) 構成員による発表

- 鬼木構成員から、資料 2-1 に基づき、周波数オークション導入の効果や諸外国の事例について、発表が行われた。

- 鬼木構成員の発表に対して、以下の通り質疑が行われた。

（山田構成員）

- ・ 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。もともと値を付けること自体が難しいものなのか。

（鬼木構成員）

- ・ どの国でもオークションを導入したときは、いわば暗闇の中の手探りの状況であり、値段をいくら付ければいいのか分からないため、高すぎる値段や安すぎる値段がつきやすい。資料 2-1 の図Ⅳ.B.1-3 は、多数の国の落札額単価を集めて大きさの順に並べたもので、オークションを初めて行ったものなど、エラーが出やすいケースも含まれている。

アメリカを例にとると、アメリカも最初はエラーを出した。しかし、時間を追って経験を重ねるに従い、それぞれの目的の電波の値段がわかってきたようである。最近ではかなり安定しており極端な値段はつかない。ただし、価値の高い電波にはそれ相応の高い価格がつく。したがって、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、いつまでも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。ヨーロッパの 2000 年のオークションでは、そういった準備を怠り、いきなり第 3 世代移動通信用という価値の高い電波をオークションにかけたので、また「競り上げを強いる」オークション方式を採用したので、高い値段がついてしまったと考えている。したがって私は、オークションには値段の乱高下があり、不確実性もあるが、小規模なオークションを手探りで行うことで少しずつ前に進むべきで、停滞を続けるべきではないと考えている。

(林構成員)

- ・ オークションスキームを設計する際、上限価格あるいは入札予定価格を設定している国・地域はあるのか。反対に、下限価格あるいは最低制限価格の設定についてはどうか。海外の事例において、オークションによって競争が行われる価格の「幅」をどのように設定しているのかについて、お聞きしたい。

(鬼木構成員)

- ・ 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。

(服部構成員)

- ・ 今後、ゼロベースで進める訳ではないので、各国のオークションにおけるいろいろな経験をどのように我が国の制度設計へ反映させていくかといった調査を是非進めて頂きたい。特に、ヨーロッパでは、ドイツが高騰したのにも拘わらず、現在でもやはりオークションを実施しているということで、その後、どのような手当をしたのか。逆にフランスでは制度はあるが、実施はしていない。それぞれ各国の状況が違うので、そ

のあたりについて、いろいろな事例に習うというか、さらに調べる必要があると思う。

- ・ オークションについての適正価格というのは存在するのか。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。
- ・ 比較審査の場合でも、複数の事業者が競争するわけであり、競争条件というものをうまく整理することで、事業の成長を見込めると考える。資料 2-1 の図Ⅲ.D.1 について、オークション導入初期には、ショックがあるけれども、事業成長はオークションを導入した方が高くなるという、具体的な根拠等があればお示し頂きたい。

(鬼木構成員)

- ・ まず後段の質問についてだが、図Ⅲ.D.1 は、オークションの長期的効果についての概念的な図であって、具体的な計量・推定作業の結果ではない。

同図の根拠の 1 つとしては、資本主義国と社会主義国の違いを挙げることができる。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。

複数の事業者がいれば、競争があるというのはその通りで、競争が全く欠落している独占よりましである。しかし政府の管理下で、あるいは比較審査の下で新規参入が難しいという現況と、新しい技術や新しいサービスを開発すれば、オークションによって電波利用ができるのだからやってみようという誘因があるのでは、状況が大きく異なる。

日本の例で言えば、コンビニ業界など自由な産業の成長率は平均して高く、規制された産業の成長率は低いという実証研究がある。携帯電話や移動通信でもこの考え方が当てはまるのではないかと考えている。本当は各国のデータを調べて、計量経済の手法からオークションの有無によって成長率が違っていることを実証できればよいが、データ入手だけでも大変な手間がかかることもあり、そこまでの作業は行っていない。

- ・ 前段の質問について、適正価格というのは事前に決定するのは難しいと思う。これは土地の価格を考えて頂いても明らかだが、ある場所の土地をいくらで売るかというのは、周辺の土地についていくつかの取引結果を参考にして、「この土地はこのくらいだろう。」と見当をつける。今まで全然取引の行われていない土地の適正価格の見当をつけるのは難しい。また他方で、「この土地を将来この事業に使えば、収入がこれくらいあるから、それを現在価値に割り引いて合計してだいたいこのくらいの価格だろう。」とする計算はできるが、それが当たるという保証は

どこにも無いわけである。このような本質的な不確実性は、我々の生活や経済における1つのファクトであると私は考えている。つまり、価格については手探りで進むほかないと考える。

日本でオークションを導入する際に、外国の例を当てはめてこのくらいが平均価格だからということで上限価格の目標を設定することはできるかもしれないが、先験的にこれくらいが天井であるということはいえないと思う。もし言ったとしても、それは恣意的な値にしかならない。

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。

(土井構成員)

- ・ 企業のM&Aでは、買収企業の固定資産を売って価値を得ようという考え方と、運用によって価値を得ようとする考え方があると考えられる。周波数オークションについても、諸外国の例を参照して価格を推定する際に、オークション後の10年間なり、数年間の収益を反映させた価格の推計も考えられるのではないか。

(鬼木構成員)

- ・ 実際に海外で行われたオークションの結果とその後の事業展開の実績を比較し、両者の関係から、日本における価格の見当をつけることは可能だと思う。

(森田政務官)

- ・ オークションは、政府収入の最大化を目的としたものではないことが前提だが、通信の品質に関する影響をどのように評価しているのか。オークションにより事業者の支出が増大し、適正な設備投資や研究開発予算への影響は出ないのかという懸念がある。質よりも量というようなビジネスや、M&Aのようなスケールメリットを事業者が希求するようなことはないか。
- ・ また、国内の通信状況を鑑みると、おそらく世界で最も通信環境の優れた国の一つであると自負している。国民は1億台以上の携帯電話を手にしており、一人あたりの情報通信関係の支出額を考えると、ある程度パイは充足しているのではないか。オークションによる更なる成長の具体的なイメージを教えてください。

(鬼木構成員)

- ・ 少々の不具合は金銭で解決するとか、細かなサービスが提供されないといった可能性は否定できないが、荒っぽいサービスをする消費者から逃げられるため、不利になるという側面もある。結局は消費者の要求

に應えるための投資やきめ細かいサービスをしなければならないと考える。

(森田政務官)

- ・ 消費者が逃げることを回避するために、M&Aで競争相手をつぶすという方法もあるのではないか。

(鬼木構成員)

- ・ 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。
- ・ 成長の具体像としては、国民の支出額が増えるというよりも、競争によって今あるサービスの価格が下がったり、同じ値段で新たなサービスが出てきたりする可能性をイメージしている。「これまでの日本の産業の得意技を考えたときスマートフォンは日本で出てくるべきだった」とコメントした米国人がいたと思うが、実際には米国で出てきた。オークションの導入により、新しい工夫による技術・サービスを実現して利益を挙げたいという事業者の経済エネルギーを解放することで、日本でも、それがどのようなものかは分からないがスマートフォンの次のサービスが出てくる可能性があるのではないか。

(平岡副大臣)

- ・ 土地の場合も全く自由に使えるわけではなく、公的に設定された土地利用計画等の範囲内で比較的自由な競争が認められている。オークション対象となる周波数帯の利用目的は、どの程度市場にゆだねられるべきか。

(鬼木構成員)

- ・ 周波数オークションにおける対象周波数帯の利用目的やどのような技術を使うかについては、土地利用の場合と同様に、何らかの制限が加えられるべきであり、当面は現行制度を引き継げばよいのではないか。オークション導入とは、直接的には免許人の選び方を変えることで、資料2-1の図形VI.B.1でNo.5の枠（赤色）がそれに当たる。オークションの導入自体が大きな変革だから、それ以外の制度まで手を広げて変えようとすることは、混乱を生じかねない。ただし、免許人の選び方を変えることでその周辺事項でも変えざるを得ないもの、たとえば同図の赤字・アンダーライン付の事項については、検討の必要があるだろう。つまりオークション導入に伴う制度変更は、当面必要最小限度に抑えるのが望ましいと考えている。

(3) 提案募集の結果

- 事務局から、資料 2-2 に基づき、周波数オークションの導入に関する提案募集の結果について説明が行われた。

○ 構成員から、提案募集の結果について、以下の通り意見が述べられた。

（藤原構成員）

- ・ 海外からの情報が入ってくると非常に良いと思う。英文化して、海外からの意見を募集するのはいかがか。

（事務局）

- ・ 今後、海外調査を行う予定。政府間で調査を行おうと思っているが、それ以外のことについては、別途検討させて頂きたい。

（鬼木構成員）

- ・ 提案募集の結果について、個人の名前が記載されていない。匿名希望の方は匿名で良いが、名前を公表しても良いという方については、他の提案者と同様、公表することが望ましいのではないか。

（事務局）

- ・ 提案募集の結果の公表時に検討して、対応したい。

(4) 今後の予定

○ 三友座長から、資料 2-3 に基づき、本懇談会の今後の進め方について説明が行われた。

○ 構成員から、以下の通り、意見が述べられた。

（吉川構成員）

- ・ 今日の論点の意見募集の結果に関連して、二つ意見がある。
一つ目に、多くの意見が価格の高さを懸念しているが、電波利用料を 15 年分に換算すると、例えば携帯電話関係だけで約 7800 億円になる。「価格が高い」というのは、15 年という期間を前提に言っているのか、電波利用料のことを認識しないで考えているのか、どちらか。現状の電波利用料より、さらに落札額が高くなると予見しているのかを論点の一つとするべき。
- ・ 二つ目に、現在議論している「周波数」とは、どの周波数帯を指しているのか。それによって、需要・供給の条件が大きく変わる。白地の帯域を前提にしている意見が多いが、どのあたりの帯域のことを議論しているのか。
また、インセンティブ・オークションのように、今後、既存の利用者に退いてもらうケースが増えるのかどうかについて、一回は議論しておく必要があるのではないか。また、本格的な再編型のオークションについても議論する必要がある。

（鬼木構成員）

- ・ 再度パブリックコメントを募集するのは様々な議論が積まれることになるので大変望ましい。そのため、本日、机上に配布されている参考資料 2-2 をインターネット上で公表すれば、議論が深まるのではないか。

(事務局)

- ・ 基本的に資料はオープンにしている。本日は、資料の量が多く、一般傍聴用には用意できなかったが、後日、総務省のホームページにて、すべての意見を掲載する予定である。

(大谷構成員)

- ・ 鬼木構成員から早期の小規模なトライアルのオークションを実施し、ノウハウを蓄積すべきとの提案があったが、その前に仮想ケースをいくつか用意して定量的なシミュレーションを行うべきである。それにより、オークションの副作用についてより具体的に議論することができる。
- ・ ヒアリングの過程で質問・疑問点を明確化して尋ねることも必要であるが、オークション導入による何らかの効果測定を机上でトライアルしてみることが可能かどうかを、事務局も含めて議論してほしい。

(服部構成員)

- ・ パブリックコメントも含め、非常に多様な意見、大きな課題があると思う。前提条件により、ケースバイケースで変わってくるため、これらをすべて解決するのは困難だと考えられる。
例えば、第4世代移動通信についてオークションを行うということについては全体のコンセンサスであると思うので、一例として、第4世代移動通信の3GHz、4GHzの周波数帯などを想定し、具体的な制度設計やシミュレーションなどを含めて議論を進めていけば、早い段階でまとめることができるのではないかと。それをベースとして、海外の事例を含めて、具体的な設計をしていけば、焦点が絞られる。その中で、電波利用料・研究開発についても議論していく。論点も多いので、最初は色々な議論が必要だろうが、ある程度方向を絞っていくということでどうか。

(三友座長)

- ・ 最初は例外を設けず、我が国で周波数オークションを導入するときにどういうことが起こるのかということを広く議論することが必要であると考えている。その後に、具体的なことについては議論していくことになると考えている。本日はいただいた意見を参考に、副大臣あるいは政務官と相談し、方向性を改めて決定していきたい。

(鬼木構成員)

- ・ 議事要旨について発言者の名前が表記されていない形になっているが、有識者・専門家として参加している以上、発言に責任を持つべきである。また、政治や行政などの社会的な活動において個人が名前を出さないことは不自然に感じる。加えて、会議を公開している以上、名前を伏せることの意味もない。もちろん議題によっては個人の名前を出さず、また傍聴も制限して議論した方が良いケースがあることは当然だろう。

(事務局)

- ・ 別途構成員の意向を確認し、対応することとしたい。

(5) その他

- 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