

周波数オークションに関する懇談会（第4回会合）議事要旨

1 日時

平成23年6月10日（金） 10時00分～11時30分

2 場所

三田共用会議所 講堂

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、三友仁志、森川博之、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

（ヒアリング対象者）

東日本電信電話株式会社 ネットワーク事業推進本部 設備部長 井伊 基之

スカパーJSAT株式会社 取締役執行役員副社長 技術運用本部長 永井 裕

株式会社ケイ・オプティコム 常務取締役 久保 忠敏

日本通信株式会社 代表取締役専務 福田 尚久

日本マイクロソフト株式会社 執行役 法務・政策企画統括本部長 伊藤 ゆみ子

一般社団法人情報通信ネットワーク産業協会 常務理事 武市 博明

（事務局）

電波政策課

4 配布資料

資料 4-1 東日本電信電話株式会社資料

資料 4-2 スカパーJSAT株式会社資料

資料 4-3 株式会社ケイ・オプティコム資料

資料 4-4 日本通信株式会社資料

資料 4-5 日本マイクロソフト株式会社資料

資料 4-6 一般社団法人情報通信ネットワーク産業協会資料

参考資料 4-1 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

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) 公開ヒアリング

- ① ヒアリング対象者からの発表

○ ヒアリング対象者から、資料 4-1～4-6 に基づき、発表が行われた。

② 質疑応答・意見交換等

○ 以下の通り質疑応答・意見交換が行われた。

(大谷構成員)

- ・ 二つほど教えていただきたい。一つ目、マイクロソフトさんの説明は、新規参入の希望が多いなど一定の条件を満たしている場合にオークションの意味があるという趣旨だと思うが、他方、オークションに新規参入を促進する効果があるかどうかについては、かなり疑問を呈するご意見が出されているかと思う。新規参入が可能であった例というのは、諸外国にあるかと思うが、新規参入はできないとしても新たなサービス開発に繋げていく海外の事業者、団体の例などを御存知であれば、教えていただきたい。構成員の中でもご知見をお持ちの方がいらっしゃったら、教えていただきたい。
- ・ 二つ目、皆様仰っている通り、負担が全てユーザーに転嫁されてしまうことを私も懸念している。諸外国の先行例を見た時に、全てユーザーに転嫁されてしまっているのかどうかについて、ご知見がある方がいらっしゃったら、教えていただきたい。

(日本マイクロソフト(株))

- ・ ご指摘のように、オークションが市場参入を促すかどうかについては、両面があると思う。つまり、オークションによって参入コストが上がる面があることから、ある程度の資金調達力を持っているところでないと入っていけないという面がある。一方で、どうすれば名乗りを上げられるかは明確であり、比較審査に比べ、オークションでは非常に透明な部分があることから、その選考過程もオープンにしていきやすいという面はあるかと思う。

米国の結果を見ても、AT&T やベライゾンが落札したわけだが、新規参入に繋がっているかいないかについては両面で見なければいけない。ただし、オークションの中で、ベライゾンが落札した周波数では、きっちりとオープンに色々な技術を取り入れなければいけないという条件がつくとか。名乗りを上げるところを透明化することで門口を広げるなど、一定の成果が出ているのではないかと思う。そして、ご指摘があったように、MVNO 等も含めて、新規参入を促進していくやり方は色々あるので、周波数オークションだけでなく、幅広く検討していくことが重要だと思う。

(日本通信(株))

- ・ エビデンスという言い方が良いかは分からないが、世界中の携帯キャリアは、だいたい上場しており、ドコモさん、KDDI さん、ソフトバンクさんや海外の事業者は、同じように評価されている。

その中で、ヨーロッパの通信事業者はオークションの金額を払っているから、その分収益が低くても同じ評価を付けるかというのと、付けないわけである。つまり、オークションの金額を払った上で、同じような評価がグローバルにつけられているわけである。このことから、オークションにか

かる費用の負担は、事業者が負担するというわけではなく、最終的には利用者へ転嫁されると考えるのが妥当だと思う。

(大谷構成員)

- ・ ユーザーへの転嫁というのは、仰る通りだと思う。ユーザーへ転嫁されたものが納得できるような仕組みになるかどうかというのは、例えばそれによって新規参入が得られるとか、新規サービスの開拓を促進するというような代替のメリットがないと難しい。そういう他の条件の比較衡量が必要かと思う。ただその時に、ユーザーに転嫁される具体的な費用負担をどのくらい見積もるべきなのか、また、高騰したコストが丸々ユーザーに転嫁されるのかどうか。あるいは、オークションのコストをできるだけ小さくすることによって、ユーザーへの負担はあまり気にならない程度になり、メリットのほうを評価できるようになるのか。それぞれ結論を出しても、やはり最後に比較衡量する時にどちらかを重く見なければならぬということ、それを検討するために必要なデータを集めなければならない。そのために有効な諸外国の例を御存知であれば、この場でなくても、教えてほしい。

(鬼木構成員)

- ・ 二つ質問がある。一つ目は、NTT 東日本さんにお聞きしたい。
発表の中で、離島やユニバーサルサービスの対象となるような、ある意味特殊な電波の使用を強調されていたが、他方で、資料 2 ページ目で落札価格の高騰に言及されている。ご指摘の離島などは、道路で言えば、過疎地で比較的交通量が少ないが費用が高いもの。しかし、オークションの対象として主として考えられている、あるいは、諸外国で行われているのは、そのような場所ではない。いわば銀座の一等地に国有地があり、その土地で営利企業が大量にサービスを供給して大きな利益を得ている場合であり、重点が違う。落札額の高騰もそういうところで懸念しているわけであり、御社の論点は誤解が生じるのではないかと思うが、いかがか。
- ・ 二つ目は、スカパーJSAT さんにお聞きしたい。資料 2 ページ目、諸外国においては、衛星用の電波に関して、オークションを導入している事例はほとんどないと仰っているが、アメリカでは、直接衛星放送 (DBS:Direct Broadcast Satellite) が 90 年代にオークションによって免許が出されている。その DBS に関して、プレゼンテーション中で指摘された国際的な関係、ITU の関係が同様に当てはまるはずであり、御社の説明と合わない気がするが、いかがか。

(東日本電信電話 (株))

- ・ 仰る通り、離島や山間部などローラルエリアで使用する無線局で使用するマイクロ回線などの周波数に対してオークションを適用するということに懸念を持っており、ご指摘のような一般の市場の競争原理が働くところに対するコメントではない。

(スカパーJSAT (株))

- ・ ご指摘の通り、我々の調査では、アメリカ、オーストラリア、ブラジルの3カ国で実際にオークションが行われた例がある。

アメリカとオーストラリアの例だが、直接衛星放送という目的の周波数においてオークションが行われた。しかし、これは、我々が固定衛星通信に使用している周波数とは違い、国内での衛星放送のために各国に割り当てられた周波数であり、国内での利用に限定されており、各国とほとんど周波数調整を行う必要がないものである。

(林構成員)

- ・ 二つ質問がある。一つ目は、ケイ・オプティコムさんと日本通信さんにお聞きしたい。ご説明の中で、MVNO へのネットワークの開放義務についての話があったかと思うが、アメリカや欧州諸国など先進国を見ても、MNO による MVNO へのネットワークの開放義務を事前規制として課している国はあまり聞いたことがない。先進国と比べ、日本で MVNO へのネットワークの開放義務を事前規制として課さなければいけないような競争条件の違いや諸条件、背景的事情があれば、教えていただきたい。
- ・ 二つ目は、マイクロソフトさんにお聞きしたい。FCC では、オークションをする際、700MHz 帯 C ブロックでオープンプラットフォーム義務という形で、第三者が端末やアプリケーションにアクセスできるよう確保する義務が条件として入っていたと記憶しているが、我が国でもこのような条件を課すべきかどうかについてお聞きしたい。

((株) ケイ・オプティコム)

- ・ MVNO へのネットワークの開放義務を課すというのは必要だと思っている。既存の事業者については、免許制で周波数が割り当てられているので、後でそのような義務を課すということも可能であると考えているが、オークションの場合、一度実施してしまうと、後でそのような義務を課すことは非常に難しいと思う。よって、将来、全通信事業者に MVNO へネットワークを開放することを念頭に置き、オークションにおいてもそういう条件を課した上で、実施すべきではないかと考えている。

(日本通信 (株))

- ・ まず、MVNO に関して、アメリカ、ヨーロッパ、日本、その他の海外では、全く異なるということをご理解いただきたい。

というのは、一つは、海外の場合は、再販事業であり、キャリアの音声通信の料金をただ仕入れて売っているだけ。したがって、非常に薄利多売なものである。例えば、バージンモバイルさんの場合、数千億円の売上があるが、それぐらいの規模にならないと参入できず、収益が成り立たない。しかし、日本での開かれた MVNO という制度は、相互接続が可能であり、弊社は数十億円規模の収益であるが、既に黒字転換している。これは非常に大事な点である。携帯のサービスの提供には、インフラから投資すると数兆円が絶対必要である。MVNO は、海外の例を見ると、数千億から数百億円の事業規模で成り立つ。ところが、さらに日本では、年間数十億円の

事業規模でも収益基盤が成り立つモデルができたのである。相互接続型のMVNOに関しては、日本がモデルケースであり、今、海外では日本の真似をしようというような動きになっている。競争政策という意味では、規模が小さくても参入して、お客様にサービスが提供できるというモデルができていることから、オークションするしないに拘わらず、将来に渡って常にネットワークを開放していくことは、消費者のことを考えると、極めて重要だと考えている。

(日本マイクロソフト(株))

- ・ オープンプラットフォームについては、例えばレイヤーによるところの相互接続などが中心に考えられてしまう。論点と違うかもしれないが、例えば、落札額の高騰という非常に大きな問題に対応するものとして事業義務をどのように課すのかという問題もある。また、さらに局面が違うが、今回の震災では消防無線や防災無線などの相互通信が問題になったわけで、それを例えばユニバーサル義務を課した上で、オークションにかけてシステムを構築するということもありうると思う。前提、目的によって、オープンプラットフォーム義務を課すことは十分ありうると思う。

(林構成員)

- ・ MVNOへの接続について、独占禁止法や電気通信事業法による事後規制で対処するというのは、日本の市場状況を勘案した場合には難しいという理解か。

(日本通信(株))

- ・ 実際にドコモさんをお願いをして接続をしていただいたのは、総務大臣裁定というような手続きを経て、初めて実現したわけである。我々のような非常に弱小な会社とドコモさんのような会社との交渉になると、民と民でやれと言っても、現実的に非常に難しい。役所が何らかの形で介在して初めて可能なのではないか。将来MVNOの事業者が多数出てきて、皆さんがそのBenefitを理解できる状態になった時点では別かもしれないが、今競争を成長させる段階においては行政の介入が必要ではないかと思う。

(山田構成員)

- ・ オークションにより、コスト負担が増えるという問題もあるし、新規参入も資金力が影響してくるが、一方で今回オークションを検討する一つの背景に、OECD諸国は皆導入しているという事実がある。これについて、日本と海外の事情の違いに関するご意見はあるか。

(東日本電信電話(株))

- ・ 周波数のオークションという観点だけでなく、日本の情報通信産業全体の競争政策のスキームの中で、オークションというものが適正・適当かについてご議論していただきたい。弊社は、電気通信事業という形で責務の範囲が決まっており、そういう政策とのセットの中でご議論いただけたらと思う。

(スカパーJSAT (株))

- ・ 衛星通信においては、特に日本だけが特殊事情というわけではなく、世界的にも、オークションというのは導入されていない。例外としては、米国やオーストラリアにおいて、固定衛星通信用の周波数ではなく、国内での利用に限定して各国に割り当てられた DBS 用の周波数について、オークションが行われたという例はあるが、それ以外の固定衛星通信用の周波数についてオークションが行われたというのは国際的にもほとんどない。
- ・ 米国においても、2000 年に ORBIT ACT が制定された。これは、世界的な機関であったインテルサット、インマルサットの民営化に伴い、恐らく市場の寡占化を避けるため、利用者や衛星事業者の利益向上のために、衛星通信サービスに係わる国際競争市場を促進することを目的とした法律である。その中で、インターナショナル、グローバルな衛星通信サービスに用いられる周波数や軌道位置をオークションで割り当てることを禁止している。これは、インテルサット、インマルサットの力が他の民間企業に比べてあまりにも大きく、個々のオークションにかけると彼らが独占してしまう恐れがあったためであると考えられる。

((株) ケイ・オプティコム)

- ・ 国内には一億台の携帯端末があり、その中で大きな力を持っている三事業者は、メーカーや販路といったあらゆる要素を押さえており、オークションを実施して、これらの事業者が周波数を落札すると、ますます寡占化が進む。オークションによって三事業者が周波数を取ったとしても、MVNO などによって他の事業者が参入できるような制度によって、市場の活性化を担保できるようにしていただきたい。

(日本通信 (株))

- ・ オークションをしなかった日本は、3G に関して、やはり設備として圧倒的に優れたものが出来上がっている。ヨーロッパやアメリカでスマートフォンが広がる中、3G の普及の遅れにより、通信インフラが足りないといった非常に大きな社会問題になっている。このような状況を見れば、OECD 各国ではオークションをやっている一方で、オークションを実施しなかった結果として、日本国民はより優れたモバイル環境を享受できているという面について、もっと自信を持つべきではないか。我々は相互接続型の MVNO という事業をドコモさんにぜひとお願いをしたが、その際、同じようなことをやっていたのは世界的にどこもなかった。何で海外ではやっていないのに日本でやらなければならないのか、といった議論が行われたが、結果として、ネットワークを開いたことによって、非常に多くの方がこの事業に参入できたのである。従って、日本は日本としてやったことによるメリットというものも十分に評価すべきではないかと考える。

(日本マイクロソフト (株))

- ・ やや産業構造の議論なので、会社としてコンセンサスが得られているものではないが、OECD 諸国と日本の産業構造の違いとして、特に米国では、基本的には、軍事技術としての無線というものに基礎研究が行われており、

それを民需転換する局面で、チップを作ったりとか、3G 技術を標準化したりするということの中で、ベンチャーが出てくる。このため、オペレーターの R&D はかなり限定的である。ヨーロッパもやや同様であり、ノキアやエリクソンのような非常に強い会社はいくつもあるが、内需ではなく、基本的に輸出を含めて世界市場の中で売上げを上げている。このような背景から、諸外国では、国内市場でオークションを行うことが直ちに大規模な R&D の額に影響するかというと、それは小さいと思う。一方、日本は特に戦後、基本的に、通信事業者の研究開発投資がメーカーに回ってきて、なおかつ順番としてメーカーは国内のマーケットで最初に利益を上げて、海外に展開してきた。日本と海外とではかなり状況が異なると考えている。

((社) 情報通信ネットワーク産業協会)

- ・ なぜ日本ではオークションをやってこなかったのかについては、日本のモバイル市場には、ある特殊性があったのではないかと私は考えている。国内では、高機能なデータ端末や高度なサービスの導入を、ある意味では垂直統合の形の中で行ってきた。その結果、通信事業者、メーカーその他ステークホルダーのリソースは、新サービスの普及や新機能の開発に非常に効率的に振り向けることができた。このような意味で、比較審査方式というのは日本においては、少なくとも従来時点では、マッチしていたと思う。その結果として、日本市場をガラパゴスと揶揄する動きもあったが、ガラパゴスにも二面あり、純粋培養的な環境の中で、他では通用しないものだけが残ったというネガティブな面がある一方で、干渉の少ない環境下で非常に高度なサービスが世界で注目される先行 Laboratory の形で実現したという面もある。外国のメーカー関係者と話をしていると、日本で何が行われているのかに着目してそれを世界にアレンジするのが、メーカーとして非常にやりやすい開発方針であるという話も伺っている。よって、日本の今までの比較審査方式というものが、良い結果をもたらしていないという議論にはならないのではないかと考えており、少なくとも今までの時間軸の中では、それは、非常に高度なサービスの非常に広範囲な普及という形で日本に利益をもたらしたのではないかと思う。

(吉川構成員)

- ・ まさにその点について、CIAJ さんにご質問させていただきたい。資料 3 ページで、オークションの実施による国際競争力の低下などの懸念について述べられているが、日本の今の ICT 産業は、ハード、ソフト合わせても貿易赤字が生じている。オークションをやった国は、色々なプレーヤーが出てきていて、世界で競争しており、オークションをやらなかった日本が、国際競争力が逆に低下しているようにも思えるが、国際競争力の低下の懸念というロジックについて説明していただきたい。

((社) 情報通信ネットワーク産業協会)

- ・ 国際競争力ということと、オークションをやる、やらないということとの間に直接的な因果関係を求めるというのは少し難しい。オークションに投じる必要がなかったお金があるということは、経済原則としてそのリソ

ースがどこに振り向けられるかという自由度が増すということになる。一方、海外においてオークションをやったとしてもなお、色々なサービスができているのであれば、それは色々な経済的な構図の問題、あるいは競争政策の問題等々が複雑に絡み合った結果だと思う。オークションをやったことと先行のサービスができたことについて、直接的なリンクは見いだせないと考えている。

- ・ 日本の現在の国際競争力が低下気味にあるというのはご指摘の通り。メーカー各社は海外での事業を成立すべく非常に努力したが、二つ壁があった。一つ目は、日本の非常に高度なサービスの要求、あるいはそれを備えた携帯端末は、世界のマジョリティが必要とするような、よりシンプルで安価な端末と必ずしもマッチしていなかったということ。二つ目は、海外でビジネスをする場合、販売網の整備が非常に大きな重圧であり、日本のメーカー各社が海外メーカーと同等の販売網を構成することにはいろいろな困難があった。この二点が主な理由となり、現在の日本の海外におけるプレゼンスの低下が起きている。しかし、仮に日本でオークションをやっていたとしても、それらが解決されたとは我々は考えていない。

(服部構成員)

- ・ 皆さん、オークションに対する否定的な意見が強いようだが、マイクロソフトさんの提出してくださった「周波数オークション導入の目的」という資料、私はこれが全てではないかな、と思う。要するに、比較審査については計画性、継続性、利用者保護、オークションについては透明性、公平性、競争環境、有効利用というウエイトを付けて、多分世界の現状は原則オークションで例外比較審査となっているのではないか。何故そうになっているかということをごきちんと考えてみる必要がある。私はすぐにオークションをやるべきだと言っているわけではないが、やるのであれば、きちんとした制度設計をするべきだと思う。たとえば、制度設計の中で色々な問題についてどのように解決するべきか、あるいは、今のやり方を基本的に踏襲するべきかという、二つのやり方があるわけだが、時代も変わってきており、日本にも外資等が参入してきているわけであるから、ずっと同じ状況のままで良いかは考えていく必要がある。そういう意味で、透明性、公平性にウエイトを置くのであれば、やはり現状ではオークションをやるという話になると思うが、皆さんどうお考えか。

それから、世界の色々な状況を考えて制度設計を作っていくべきだと思うが、これについて「制度設計もいらない、今の状況でいいんだ」という意見があれば伺いたい。

(三友座長)

- ・ ここで制度設計と仰るのは、オークションの制度設計ということでしょうか。

(服部構成員)

- ・ オークションを行うときの具体的やり方。フランスとか韓国は、制度設計はしたわけだが、実際には導入していない。日本は設計していないが、

これでいいんだ、これは日本の独自性なのだ、というように考えられるかということ。

(東日本電信電話 (株))

- ・ マイクロソフトさんの資料の天秤を見ると、弊社はどちらかというところ左の要素に強い会社であるということ、両方を見ていただきたいというのが今日の論点。

(スカパーJSAT (株))

- ・ 衛星については、特に日本だけが特殊ということはない。世界的な周波数調整という中で決めるというプロセスなので、日本だけオークションをやるとするのは基本的に考えられないという立場は変わらない。

((株) ケイ・オプティコム)

- ・ 透明性、公平性の観点からオークション、ということだが、今非常に大きな力を持っている携帯電話三事業者がオークションに参加すればそこに落ちるという可能性が非常に高い。そこで、先ほど申し上げたように、オークションの実施において、MVNO への開放の義務づけることによって、市場活性化に寄与すると思うので、構成員の方々に制度設計をしっかりとやっていただいて、競争原理が働くような政策をお願いしたい。

(日本通信 (株))

- ・ 先ほどマイクロソフトさんからもあったように、インフラを作ることだけの競争ではなくて、いわゆる通信サービスレイヤーとしての競争であるとか、端末レイヤー、プラットフォームレイヤー、それぞれのところで競争ができるという意味での競争政策、競争環境の整備を検討していただきたい。そのときに、制度設計上、オークションということになったときに、その環境をどう守っていくのか。オークションで買った人がどう使おうが自分の自由だということになってしまうと、時代が逆行してしまうということ、これを十分反映させる必要があると思う。

(日本マイクロソフト (株))

- ・ 天秤の図で言うと、我々は基本的に右に寄ったスタンスだと思う。透明性、公平性のところがポイントになり得ると思う。我々が無線通信を使う際にオープンに使わせてもらえるということも含め、そういうところに期待している。産業構造の議論でもあったように、いろいろ問題があると思うが、日本の現在のサービスが、料金等も含めて高い品質で提供されているということはその通りである。これはオークションをやったから、やらなかったからといういろいろ議論があるのかもしれないが、その善し悪しについては一義的には言えないと思う。例えば、アメリカと比較して日本は、人口の稠密度が違うとか、光ファイバーの利用も広まっているということがあり、周波数オークションをやらなかったからということでは必ずしもないと思いつつ、総体としては課題を解決しつつオークションという方向に進んでいくのではと思う。

((社) 情報通信ネットワーク産業協会)

- ・ 時間軸に沿って、過去に起きてきたことをいろいろ整理していくと、今の日本がこういうふうになったという説明を本日は行った。フィーチャーフォンが非常に伸びてきており、それに伴い、いろいろなものが変化しつつあり、天秤の諸要素のウェイトのバランスも変わってくるというのも、もったもなことはないかと思う。従って、必ずしも我々はオークションに拒否反応を示しているというわけではない。我々は懸念を申し上げている。その懸念が透明な場の中でクリアにされていくという実感があれば、我々の会員企業のメーカー各社も、時代の色々な流れの中で、オークションという制度設計に協力できるだろうし、その意義も認めていくことになるのではないかと思う。結論が先にあって、後付けのロジックというふうになることを懸念している。

(森川構成員)

- ・ 一つ目、消費者にとって不利益が生じるというのはあり得ることかもしれない。ただ、オークションに賛成の人たちから見ると、合理的な事業者であればきちんとした経営判断がなされ、さらに市場において適切な競争がなされていけば、消費者に転嫁されることはない、ということになる。それに対する反論というものを、是非お考えいただければと思う。
- ・ 二つ目、今回の皆さんからのコメントで新しく出てきたのが、産業政策。特に研究開発について、消費者、通信事業者、国、ベンダーという中での金の流れに影響を与える可能性はあり得る。確かにオークションを行うことで研究開発資金という一番弱いところにしわ寄せが来るという可能性は確かにあり得るのではないかと思う。それに対して先ほどマイクロソフトさんのほうからもあったが、日本は国の研究開発予算が全体として少ないことから、オークションをやってしまうとグローバルにフェアで無くなる恐れがあるというのは、少し考えなければいけないと思う。

(土井構成員)

- ・ まとめるときには、オークションをするのかしないのか、するとしたら制度設計をどうするのかというときに、先ほど CIAJ さんがおっしゃったように、懸念点をどういうふうクリアしていくのかということは、透明性をもってやっていかなければならない。

(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