

「光の道」構想に関する意見

意見提出元	財団法人ハイパーネットワーク社会研究所
意見項目	意見内容
<p>1. 超高速ブロードバンド基盤の未整備エリア(約10%の世帯)における基盤整備の在り方についてどのように考えるか。</p>	<p>1. 衛星ブロードバンドの教訓に学ぶ</p> <p>当研究所は、地方の立場から衛星ブロードバンド推進の必要性を感じ、「衛星ブロードバンド普及促進協議会」設立を提唱し、平成20年5月に同協議会が設立されてから22年4月に「活動停止」を余儀なくされるまで、その事務局を務めました。これは、総務省が推進した「デジタルデバイド解消戦略」に協力し、ブロードバンド・ゼロ地帯を解消するために、全国の自治体等と協力して衛星通信の普及促進する活動を担ってきたものです。同戦略では、2010年度末までに全国のブロードバンドのカバー率を100%にするとの目標が設定され、それに基づいた「ロードマップ」が都道府県別に詳細に作成・発表されています。</p> <p>ただし、同戦略では、当初はデジタルデバイドの解消は、基本的には民間主導で行い、政府はそれを支援するのが原則とされていました。しかし、平成21年度に「緊急経済対策」の一環として多額の補正予算が組まれ、総務省は光ファイバー推進へと一方的に政策を転換し、全国の自治体に光ファイバーの敷設を進める補助金・交付金を投入する施策を強引に推進しました。合計1600億円の国費を投入し、「公設・民営」でファイバー網の敷設を進めるというものでした。</p> <p>この結果、衛星通信によってブロードバンド事業を提供しようとしていた民間事業者3社の市場は大幅に縮小し、1社は新規サービスの停止、もう1社は倒産に追い込まれました。</p> <p>この「デジタルデバイド解消戦略」の基本は新政権にも引き継がれ、本年度末で、全国でブロードバンド利用が不可能な地域・世帯は解消されるとされています。現時点では達成状況は公表されていないため、実際にどのような結果となるかは推定しかできませんが、通常のブロードバンドのカバー率は、統計上は100%に近付くと見られます。</p> <p>しかし、私たちが実際に過疎地等で実証実験を行い、自治体等の担当者および住民の皆さんの生の声を聞いてきた経験からは、理論上はADSLが利用可能であっても実際には使えない地域も残り、光回線についても、十分低廉な料金で安定的に利用できるという保証はなく、デジタルデバイドが本当に解消されるかどうかはわかりません。</p>

ここで、今度は超高速ブロードバンドのカバー率を 90%から 100%にする政策を推進するというのですが、それにあたっては、まず、ここに述べたようなこれまでの施策の経緯や問題点、効果などについて、地域の実情を踏まえた評価検証を行い、その教訓に基づいて推進すべきことをお願いするものです。

2. 光推進の政策効果・投資効果は本当にあるのでしょうか

多くの自治体が、国による「ばらまき」ともいえる光ファイバーの推進を歓迎したことは事実です。しかし、敷設後のランニングコストの負担、いわゆる「後年度負担」への懸念は強く残っています。

また、たとえカバー率を 100%にしたとしても、利用が低迷すれば、公金を投入しても有効に使われない結果となり、投資効果は乏しく、その責任が問われることとなります。自治体は住民と直接接する立場にあるだけに、無駄な施策を推進することへの懸念は強く残ります。

しからは利用率を上げるためにはどのような施策が必要か、あるいは利用率を上げることは正しい施策か、これがこの意見募集(およびもう一つの意見募集)の設問の本旨と理解します。

しかし、よく考えると、この設問は、「本末転倒」ではないでしょうか。本来、インフラとは、多数の国民が利用し便益を得ることが明らかな社会共有の基盤です。つまり、多数の国民が利用し、その便益が多数の国民に及ぶことが明白でなければインフラとはいえません。

ところが、現在構想されている超高速ブロードバンドについては、その点が十分明確にはなっていないのです。

「残り 10%」の地域とは、日本全体でいえば 10%ですが、超高速ブロードバンドがすでに普及しているのは都市部が大半ですから、それを除く地域で見れば、20%であり、30%のエリアとなるのです。

その地域に生活する住民にとって、光回線による超高速ブロードバンドの推進が、本当に投資効果、政策効果が高いのかという点をまず明確にすべきです。その結論が明らかにされたうえで、すなわち事前の政策評価を行い、そのうえで実現施策について検討すべきではないでしょうか。そして、その効果が、現時点では明確に実証されていない実態があります。だからこそ、この設問があるのでしょう。

しかし、現在の議論のあり方は、はじめからインフラ構築ありきで政策推進が決定され、その有効な利用策、便益発揮の方策は後から議論するというように見受けられます。この順序が逆転しています。

上述したように、これらの地域には一般のブロードバンドがよ

うやく敷設され、利用可能となったばかりのところが多くあります。実際の利用面は、まだこれからというところが大半です。一般のブロードバンドの利用効果がすでに実証されているのならともかく、その利用が始まる前に、次の超高速のブロードバンドを推進するというのは、合理的な順序を「飛び越した」施策となってしまいます。まずは、一般のブロードバンド利用の実態を全国的に正確に把握し、その利用推進を行うことを優先すべきではないでしょうか。

もちろん、わが国が世界の多くの国と比べて超高速ブロードバンドの普及で劣っているというのであれば、話は別です。つまり、他の国で超高速ブロードバンドの効果が十分に実証され、日本がそれに追いつく必要があるというのであれば、日本での効果の検証・評価作業は不要かもしれません。しかし、事実としては、国全体として、日本ほど光回線の利用が普及している国はありません。スウェーデン、シンガポール、韓国などの例が挙げられますが、前二者は都市部に集中しており、韓国は、超高速ブロードバンドでもADSLやCATVでの提供が多く、FTTHへの移行は今後の目標とされています。因みに、韓国では国民全体のネット利用率が日本よりはるかに高く、首都ソウルと周辺部だけで人口の4分の1以上が集中するなど都市部の人口比率が高い、65歳以上の高齢者比率も日本の半分にとどまるなど、国情の違いが大きくあります。

超高速ブロードバンドとして、光回線敷設を中心に議論されていますが、CATVを含めて、固定回線網の敷設は、世帯あたりの設置費が相対的に高くなり、利用率が低い場合は、コスト割れになる可能性がかなり高いと思われます。いわゆる「残り10%」の世帯の大半は、山間地、島嶼部など条件が不利なところに多く存在し、これらのエリアは人口の集中している都市部、平野部と比較して、人口密度は低く、山奥などにケーブルを敷設するための物理コストは遡増します。無線ブロードバンド通信システム(BWA)も、固定設備を設置するという点では、費用面でとくに優位とはいえません。

この点、衛星ブロードバンドは、利用世帯にのみ受信設備が必要になるという点では、世帯あたりの費用効率は高いのですが、現状の技術水準では、数メガまでが合理的なサービスの提供範囲であり、次世代技術が普及するまで、なお数年以上かかると見られます。残念ながら、わが国においては、突然の政策転換のために、衛星ブロードバンドの事業性は著しく損なわれ、超高速ブロードバンドに衛星を導入するためには、再度政策の見直しが求められます。ちなみに、衛星通信事業はロケットによる衛星打上げに多額の費用を要し、リスクも大きいところから、国の政策枠組みが安定することが、事業の将来性を確保するためには必須の条件なのです。

次表は、総務省による光回線敷設のコスト試算のデータです。これを見ると、都市部では1世帯8万4千円のもの、山間部郊外では、その7倍の58万3千円もかかります。

100世帯分で想定すると、人口が集中している都市部では合計840万円ですが、山間部郊外では5830万円になります。山間部郊外でかりに30世帯が利用すると想定すると、1世帯あたりのコストは200万円となり、残り70世帯にはメリットがない、無駄な支出となるのです。

「残り10%」をゼロにするための費用は、90%の地帯の平均コストの3倍から10倍以上かかると想定できます。維持費用については、総務省による試算はありませんが、固定回線は台風などの自然災害による道路などの損壊の影響を受けやすく、災害も山間地ほど発生しやすく、かつ修復コストも高くなることは容易に想定できます。

表 地理的条件別 FTTH コスト試算

分類	自治体数	地域毎世帯当り整備費用の平均 (万円/世帯)
都市部	166	8.4
平地部市街地	705	21.6
平地部郊外	366	50.1
山間部市街地	508	25.9
山間部郊外	1,468	58.3

(出典)総務省「わが国の FTTH の現状と政策課題」(平成 17 年)

NTT の「施設保全費」がメタルから光に換えると大幅に減るとの試算が発表されていますが、こうした地域特性の違いを含めたものであるか不明です。条件不利地ほど、世帯あたりの回線延長は長くなります。これは光回線であっても同じです。メタルのほうが故障率が高く、光に換えればその分安くなるというのは、おそらく事実でしょうが、それでも回線延長距離は、光にしても変わりません。

3. 利用者の実態に即した政策を推進していただきたい

私たちは、超高速ブロードバンドの普及そのものが間違っていると主張するものではありません。本研究所は、平成 5 年の設立以来、大分県を拠点として、利用者・住民に資するという観点からインターネットやブロードバンドの普及活動を率先して行ってきました。だからこそ、利用者の実態からかけ離れた施策に対しては、疑問の声を上げざるを得ないのです。

現在のインターネットのサービス形態、利用形態をみますと、明らかに都市型サービスに人気が集積し、対象年齢層も若年層から中年層までに集中し、高齢者になるほど利用価値が低いものが多いのです。

若者は都会に出てしまい、地方でも山間地ほど高齢者が残されています。しかしながら、現在のインターネット上でのサービスは、こうした地方の住民のライフスタイルや生活上のニーズ、価値観などから乖離したものが大半なのです。サービスを提供する企業側からすれば、多数の利用者が見込める市場で収益を上げることが基本ですから、地方の高齢者にわざわざ重点を置いてサービスを展開することはあまり合理的とはいえません。市場競争原理でいえば、これは当然です。

最近の YouTube や Twitter、MiXi や Facebook などの CGM や UGC 型サービスで明らかのように、利用者自身が積極的、主体的にメッセージやコンテンツを発信し、交流するというサービスは、都市型ライフスタイルに適合的であり、田舎のお年寄りがその価値を実感できる可能性は低いといわざるをえません。そして、たとえ使いたくても、ユーザーインターフェースなどの面で使いにくいもの、ハードルが高いものが多いのです。

それでは、電子政府などの公的サービスに期待する、という考え方があります。しかし、電子政府・電子自治体など、住民に利便性を提供するはずのオンラインサービスが、日本では、圧倒的に使いにくく、利用されていないことも事実であり、インターネットの地方への普及などを妨げているといえます。

また、公的サービスの多くは、地域住民にとって日常的に必要なサービスが提供されているわけではありません。多くの手続き・申請などは、一年から数年に一回利用すればよいものです。そしてそのほとんどが、通常のブロードバンドで十分なサービスばかりです。

地方では、人口の減少を基本として、高齢者の増大、老人介護の充実、鳥獣害などの被害拡大、道路の維持、学校の統合、農業後継者の確保、医療の質の維持、などなど、深刻な問題が山積しています。これらの問題の解決に超高速ブロードバンドが本当に有効に機能するのであれば、大歓迎ですが、率直な感想として現状の議論にはそうした想定は薄いように思えます。ICT タスクフォースにも地方の声を直接語れるメンバーは入っていません。

こうした現状を直視すると、少なくとも現時点で超高速のブロードバンドの「100%普及」を政策目標とすることは、インフラ構築を優先させる、従来型の「公共工事」に終わる可能性が高く、より効果が高く、無理のない目標へと、勇気をもって見直すべきであると考えられます。

何より、地方に住んでいる人々の間から、「自分たちも、都会の人が使っている超高速のサービスを使いたい」、「自分たちに合ったサービスを使いたい」という声ですでに上がっていて、それにインフラの提供が追いつかない、というような事態が起きていれば、いまさらこうした議論をする必要はないはずです。

	<p>高速道路や新幹線には、経済合理性はともかく、少なくともそうした明白に実感できる社会的なベネフィットが存在しています。しかし、「超高速ブロードバンド」は、少なくとも当面の間は、平均的な国民、地方の人間からみて、それほど切実に必要としているものではありません。</p> <p>設置しても、すぐに利用度が上がることが見込めないとすれば、それは供給者側の論理の押しつけとなります。なお、ICTタスクフォースにおいて「経済効果」についての試算も公表されていますが、残念ながら地方の実状を的確に反映されているとは思えません。</p> <p>結論として、現状では、政策的に「超高速ブロードバンド」の供給を推進し、価格を低廉にしても、利用者側の実需要の喚起は難しく、社会的便益の増進、事業者側の収益向上といった良循環が実現する可能性は、残念ではあるが、きわめて低いと言わざるを得ません。</p> <p>こうして、利用度は低いことが想定される地域に、相対的に高い費用をかけることが社会政策的に本当に合理的なのか、他の政策と比べて優先度を高くすべきかどうかは、率直に申し上げて、疑問が残ります。</p>
<p>2. 超高速ブロードバンドの利用率(約30%)を向上させるためには、低廉な料金で利用可能となるように、事業者間の公正競争を一層活性化することが適当と考えられるが、NTTの組織形態の在り方も含め、この点についてどのように考えるか。</p>	<p>競争の促進とNTTの組織形態とに関連性が高いことは事実と思われませんが、「低廉な料金で利用可能となる」ことが、超高速ブロードバンドによるサービスの利用促進にそのままつながるかどうかは、前述のように疑問が残ります。問題は、通信のレイヤーよりも、それより上位のサービスのレイヤーにあると思われるからです。</p> <p>また、低廉な料金が、伝えられる「アクセス分離・メタル移行の(強制)推進」を含むNTTの組織形態の変更で本当に実現されるかということについては、留保せざるを得ません。</p> <p>現在、3社による競争が成り立っている携帯電話においても、利用者一般の実感としては、料金は高く感じられ、けっして「低廉な料金」とは感じられていないのです。</p> <p>いずれにしても、NTTの組織形態についての議論と、超高速ブロードバンドの利用率の向上とは、異なる政策目標についての、別個の問題として、切り離して議論するほうが合理的、建設的だと思います。</p>