

## 「光の道」構想に関する意見

意見提出元	多摩大学情報社会学研究所
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. 利用のめどがないのに「超高速」推進は無理がある 未整備エリアについては、平成 22 年度の補正予算等で、ブロードバンド整備に多額の公的資金が投入されようとしている。その構築もまだ終わらず、利用も始まっていない現時点で、2015 年までにすべてを「超高速」に移行させるというのは、あまりに無理がある。なお、多くの地域・自治体では「公設民営」で光ファイバー網を敷設しているが、これと、NTT のアクセス網の銅線から光への「移行」との整合性は明確ではない。</p> <p>これらの地域では、たとえ基盤が整備されたとしても、住民の利用率が、短期間で 100% 近くになるということは、考えられない。現存するブロードバンド用のサービスの大半は、都市型文化の産物として提供され、人気を博しているものであって、そのまま過疎地域などの住民、高齢者中心の人口層に最適のものはない。</p> <p>医療、教育などの分野での利用が強調されているが、医療については、予防医療を含めて、超高速大容量の通信が必要なアプリケーションをすべての住民が必要とするという状況は想定できないし、仮にそうなったとしたらそれ自体が不幸な事態となるかもしれない。予防を別とすれば、医療サービスは、多くの人々が健康で、なるべく受ける人間が少ないことが望ましいものである。</p> <p>教育については、たしかに義務教育のレベルでデジタル教科書など、一定の手段を講じることの可能性は否定しないが、それらのアプリケーションでも、少なくとも当面は、数メガレベルの通信で、十分対応できると考えられ、超高速のブロードバンドの需要を 100% の利用者に発生させるだけのボリュームを産むとは考えられない。</p> <p>すでにブロードバンドの普及がある程度進んだ現在は、むしろ現在ブロードバンドの利用を阻んでいる要因、たとえば医療・教育関係者や自治体の姿勢を変えることが急務ではないか。</p> <p>実際に歳をとり、大都市以外のところに住んでいると、近くにいい医師がいないことがとても心配になる。病院は待ち時間がきわめて長く、予約をとっても一時間以上待たされることはざらにある。院内感染の危険も高い。</p> <p>そういう意味では、各人の健康関連情報をきちんと整理・蓄積してデータベースに入れ、どこからでも利用できるようにすること</p>

	<p>や、日々の追加データが半自動的に入力され、それをもとに遠隔診療が可能になることなどは、とても重要だろう。ただし、そのために、ただちに本当に30メガ以上の超高速ブロードバンドが必要となるのだろうか。</p> <p>こうした利用上の課題への取り組みは、総務省の守備範囲外のものも多く、政府全体としての議論が求められる。それを掘り下げることなく、超高速網のインフラ整備を先行させることには抵抗を覚えるものである。</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>1. NTT の組織再編と「料金の低廉化」、「残り 10%の光化」の関係には疑問</p> <p>競争の促進と NTT の組織形態とに一定の関連性があることは理解できるが、「低廉な料金で利用可能となる」ことが、伝えられるような「NTT 東西からのアクセス分離・メタル移行の(強制)推進」で実現されるかは大いに疑問である。逆説的にいえば、メタル移行が本当に税金をかけずに、NTT の内部費用の振替で可能であれば、NTT はアクセスを分離しなくても当然そうするだろう。しかし、その場合も、NTT の市場支配力が強ければ、民間市場での料金値下げのインセンティブは発生しないから、料金の低廉化は直ちに起こるとは思えない。</p> <p>これを規制によって担保するのであれば、むしろアクセス会社は民間企業ではなく、公社化するほうが論理的には明確となる。オーストラリアにおいては、「国营会社」によってブロードバンドを整備し、10 年をめどに民間に売却するというシナリオが伝えられた。ただし、オーストラリアでは、現状では民間による光回線はほとんどゼロであり、カバー率 90%の日本とはまったく異なる。</p> <p>われわれは、「残り 10%」の整備のために、全国的な通信公社を必要とするのだろうか。</p> <p>そもそも、日本の電気通信行政は、1985 年の NTT 民営化以来、一貫して民間による競争を主導原理としてきた。今回の「光の道」構想においても、この原則は曲げるべきではないだろうし、そのこと自体に異を唱える論者は少ないであろう。</p> <p>かりに NTT の「アクセス分離」を行い、アクセス専用の新会社を設立すると、競争政策上以下のような問題点が発生すると考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アクセス競争がなくなる</li> </ul> <p>現存する地域系電力会社、CATV 会社によるアクセスサービスが、「国主導」で強制設置される NTT のアクセス会社に対抗できるとは考えられず、競争状態は事実上存在しなくなる。彼らの多くが市場から退出するとなれば、競争環境は事実上崩壊し、利用者にとっても事業者にとっても不幸な自体となりかねない。これは、大きなマイナスと考えられる。</p> <p>また、競争の主戦場は都市部であり、未整備エリアは、全国的</p>

な競争状況のなかで、「ネットワークの外部性」を満たす要因としては重要だが、未整備エリアのみで競争の成立を議論することは、あまり意味がないだろう。当然新たなユニバーサル・サービスなどによる補填が必要となるだろう。

・全国的な公正競争をどう担保するか

これまで総務省では、条件不利地域については、公的支援を行い、いわゆる IRU に基づいた「公設民営」方式での整備策を推進してきた。この場合は、一般の市場競争が存在しない地域に限定した施策と考えられ、理論上はそれなりの合理性もあるといえるが、かりにアクセス会社を分離するとすれば、新会社は競争市場と条件不利市場の双方にまたがって事業展開することになる。それでも全体としての「公正競争」が担保できるのか、そのためには、何を「ユニバーサル・サービス」として定義するのか、都市部などで市場競争が成立するところでどのような競争条件を担保するのか、といった点を明確にする必要がある。それらが不明確なまま、「アクセス分離」など、結論先行での「組織再編」の議論を推進することは合理的ではない。なお、「公設民営」方式の実態については、必ずしも透明性が確保されているわけではなく、税金による「公共工事」の性格が濃く、NTT などが必要以上に有利になっている可能性も否定できない。

・「水平分離」措置がなければオープンなイノベーションを阻害

新しいアクセス会社が、NTT グループ内に存在するとすれば、相当強力な「水平分離」措置を行わなければ、上位レイヤーとの連携サービスなどで、NTT グループのドミナントな状態は強化される。これは、本来技術とサービスのオープンなイノベーションによって発展すべき通信事業の本質を歪めることになり、上位レイヤーが重要となる NTT 自身にとっても望ましいことではないだろう。

また、新アクセス会社は「卸売り専業」会社となり、企業体としては健全な形態とはいえない。公社にするというのであれば別だが、株式会社として、事実上の独占企業を強制創出するというのは、明らかに時代の潮流に逆行する。

・都市部での競争確保は可能なはず

少なくとも、都市部を中心とする地域では、今後もアクセスレベルで十分に競争が成り立つ余地があると考えられる。その部分を、NTT の支配的地位を事実上容認・強化するような方策の合理性は低いと思われる。競争会社も、市場環境が成立しやすい地域で、一定の「クリームスキミング」としてアクセス事業を継続する可能性までは否定されたくないはずである。むしろ競争会社には、「クリームスキミング」の殻を自ら破り、サービスのイノベーションを梃子に、積極的な市場展開を期待したい。最近のスマートフォンやクラウドサービスの普及は、NTT にできないことを競争会社が提供すれば、十分に成長は可能であることを実証してい

る。

都市部分と地方の未整備地域を同時解決するような都合の良いシナリオは存在していない。地方の人々には短期的には不利かもしれないが、都市部と同等のインフラサービスを市場合理性を超えて急激に実現することは、長期的にみて賢明なことではない。少なくとも現時点で通常のブロードバンドの整備はほぼ達成され、日本は世界でも稀な利用環境が整備されている。とすれば、まずなすべきなのは、その環境下で利用者にとって本当に価値のあるサービスの提供であって、その積み重ねなしに新たなインフラ構築を行うことは無駄な投資となりかねない。

未整備地域において、光ファイバーは経済効率性の面で、必ずしもベストなソリューションとは言いがたい。山間地などでは、維持コストも相当にかかる想定され、利用率や今後のイノベーションの可能性を考えれば、無線(固定無線、携帯の両者)によるアクセスサービスにも、十分競争の余地があり、長期的なコストメリットは高いかもしれない。しかし、NTT アクセス会社を認めれば、こうした競争も存続の余地はなくなる。

## 2. 利用者側のオープンなイノベーションこそ必要

これまで歴代政権によって推進されてきた日本の「IT 戦略」は、基本的にサプライサイドに重心が偏り、「基盤整備」を先行させ、需要・利用は「後追い」で考えられてきた。政権交代した現在、同じ発想を継続させることは理解に苦しむ。

いま必要なことは、利用者側、サービス側のオープンなイノベーションをいっそう展開することである。その結果、地方、過疎地の住民、高齢者など、現在 ICT を活用する必要を感じていないような人々が、実感をもって使いたいサービス、生活の現実に根ざして必要と思われるサービスが続々と生まれ、「どうしても使いたい」という声が広がるのが重要ではないか。それには、国の直接的な政策介入よりも、オープンな環境を用意し、その上で自由なサービス競争が生まれることを優先すべきである。

そういう、利用者重視、需要先行の潮流が生まれれば、たとえ条件が厳しい地域でも、超高速ブロードバンドの需要が顕在化し、事業者側も喜んで設備を打つようになり、競争環境を維持することも不可能ではないだろう。

## 3. 魁より始めよ

ここで、その一歩として、せめて政府や自治体など、公共機関の内部において、本当に超高速ブロードバンドが有用なのか、利用の価値を自ら実証してみようことを提案したい。少なくとも現在の各省庁の ICT 利用の実態からは、「超高速ブロードバンド」を全職員が活用するという構図は浮かび上がってこない。自治体も同様である。

霞ヶ関において、各省庁の建物に一步入ると、少なくとも一般の人間は携帯電話以外の ICT サービスはほとんど利用できな

い。一定の条件のもとに、無料で無線LANを設置し、各省の代表的な電子政府サービスなどは自由に利用できる環境を設置すれば、足元からICT利用は進むはずだ。諸外国の政府との間でも、インターネットを活用した高精度のテレビ会議や無料の音声電話などをもっと活用すれば、日常的に国際外交が推進でき、ICT利用の便益が明確になる。政府内部の在外公館の職員との間も同様である。しかし、現状では政府省庁のシステムはセキュリティ技術のレベルが低く、オープンな利用には程遠く、実際には(外部から提供される)最新のサービスを使えない状況が続いている。

国民からの意見が、いつでも、オープンに政治家や役所に伝わり、透明性を確保した政策決定ができることが必要なのだ。それは、大臣が個人的にTwitterで呟くとか、一部の会議をUstreamで実況中継する、ということとは質が違う。前者は国民に政策形成への「参画」を認めるものであり、後者の個人的で恣意的な「呟き」の交換や、一方通行での「伝達」とは異なる。

オバマ政権による「オープンガバメント」やイギリス政府による「オープンデータ」の取り組みは、不十分な点も多くあるが、ICTを行政の中核部分にも活用しようという点で、学ぶべき点が少なくない。韓国での政府・自治体によるICT活用は、徹底的に「国民目線」で提供されている。わが国でも政権交代もあって、経済産業省の「オープンガバメント」や文部科学省の「熟議かけあい」など「オープンガバメント」に向けた取り組みがようやく始まっているが、利用者の数はまだまだ少ないのが実態である。

総務省としても、これらの先例を率直に評価し、取り入れるべきは十分取り入れていただきたい。とくに、中央だけでなく、地方自治体、出先機関なども含めて、トータルでのICT活用について、自らの取り組みを大幅に強化し、その経験に基づくことで、本当の意味でのICT戦略を実施できる人材が役所内部の育つはずである。

#### 4. 政策形成プロセスのオープン化、劇場型ではなく「参画型」システムを

国会も同様であり、政党の活動において、選挙以前に、日常的に国民との間でICTを活用できるようなサービスは、たいして普及していない。選挙という、いわば「非日常」の活動にインターネットの「解禁」を行うのではなく、日常的に国民の声をオープンに受け入れる姿勢が必要ではないか。

菅首相は、「参加型民主主義の可能性」を唄っている。しかし、民主党のホームページには、意見を送ることはできるが、その意見は内部で閲覧・処理されるだけで、一般には公開されていない。野党の多くも同様である。これでは、公開性・透明性に欠け、「参加型」とは到底いえないのである。

私たちは、ICTタスクフォースに対しても、4月末に「劇場型ではなく参画型の仕組みの実現を」求める「緊急提言」を行った。(www.teigen-icttf.jp/ 参照)ICTの潜在力を活用すれば、従来

では不可能だった、多くの市民の意見を、単に一方向で聞くのではなく、双方向で交流させ、多数の人々でそのプロセスを共有することが可能である。もちろん「荒らし」「なりすまし」など、それに伴うトラブル対策も必要ではあるが、そのことをもって、実践する前から、問題点を挙げて実行しない理由とすることは合理的ではない。

多くの政策議論が、現在は、東京中心で行われている。タスクフォースの画像の中継は、ないよりマシだが、それで十分ではない。重要なことは、利害当事者(ステークホルダー)が公平に参加できる機会を提供することであり、オンラインでの公聴会を開催し、地方の人々の意見を直接、生の声として聞けるようにするとか、上述のオンラインフォーラムのシステムによって、常時、東京まで来なくても対話できるようにする、といったシステムを推進することである。

今回の意見募集が、「意見に対する意見」の募集と二段階で実施されたことは、不完全ではあるが、半歩前進と評価したい。それだけに、さらにこうしたプロセスのオープン化、システム化にぜひ本格的に取り組んでいただきたい。

それによって、国民の大半が納得できる政策形成が、徐々にではあれ可能となっていくことが期待される。