

情報通信政策の動向

飯塚 周一 ●株式会社情報流通ビジネス研究所 代表取締役所長

2020年代の国内ICT基盤を見据えた情報通信政策の方向性を示す「2020-ICT」は、2015年から実行される。これにより、新事業・サービスを創出するICT基盤と、高水準で誰もが安心して利用できるICT環境の構築を目指す。

総務省・情報通信審議会の「2020-ICT基盤政策特別部会」（以下、2020-ICT）は2014年12月、2020年代に向けた情報通信政策の在り方についての答申案を取りまとめた。これは、前年に閣議決定された「日本再興戦略」を踏まえ、2020年代における国内ICT基盤の姿を明らかにした上で通信事業の在り方について検討を行い、政策の方向性を指示したものである。

2020-ICTで示された方向性が実行に移される2015年は、折しも通信自由化から30年の節目に当たる。1985年4月、日本電信電話公社（電電）の独占体制に競争原理が吹き込まれ、さまざまなプレーヤーが通信市場に新規参入することとなった。その結果、ICT産業は通信料金の低廉化とサービスの多様化が実現するとともに、名目GDPの9%に肉薄する規模にまで成長している。

2020-ICTで示された内容は、これまでにおける情報通信政策の成果と総括の上に導出されたものである。満30歳を迎えた競争市場の流れを眺めることによって、2020-ICTが打ち出したポイント

を読み解いていきたい。

■NCCの参入と政策スタンス

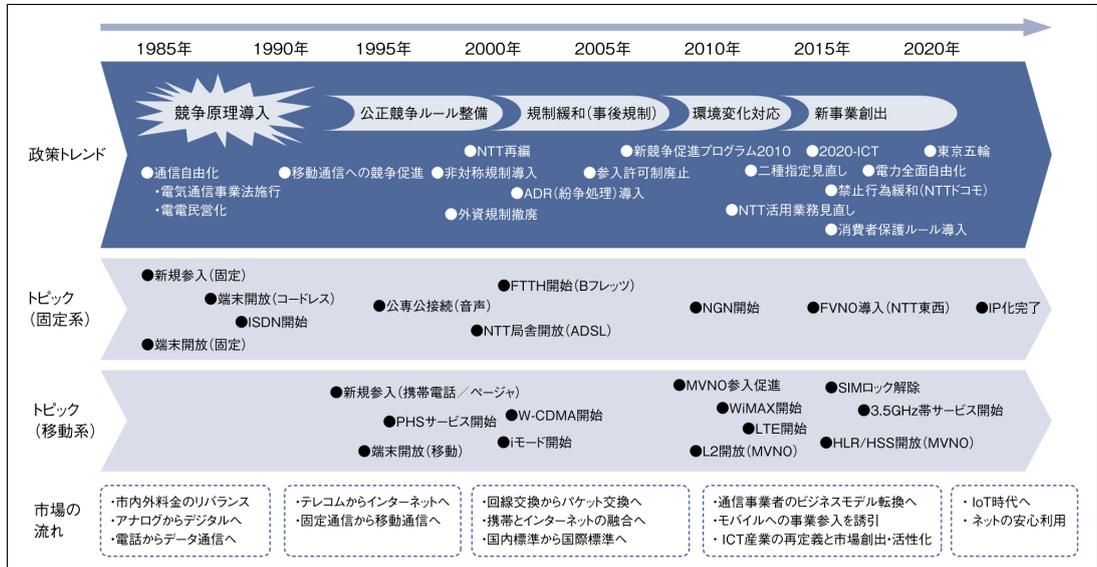
資料3-3-1に、我が国における情報通信政策の変遷と主な市場トレンドを示した。

1985年、NTT法や電気通信事業法などの施行によってNTTが誕生するとともに、第二電電（現KDDI）や日本テレコム（現ソフトバンクテレコム）といったNCC（New Common Career、新規参入事業者）が市場に名乗りを上げ、電話をはじめとする各種サービスを展開していった。

同時に、電話回線に接続する端末も自由化されることになった。それまでユーザーは、電電がレンタルする単独電話機（黒電話など）を必ずつなげなくてはならなかったが、一定の技術基準を満たしたものであれば好みの電話機や端末を接続してもいいことになったのである。これを、本電話機の開放と呼ぶ。

日本における通信政策はこのように第一歩を刻み、通信自由化の幕が切って落とされた。

資料3-3-1 通信政策の移り変わり市場トレンド (1985~2020年)



出典：情報流通ビジネス研究所 (<http://www.isbi.co.jp/>)

競争原理導入当初における政策側の目線は、独占体制の下で維持されていた通信料金を下げることに置かれていた。この点において、市外電話（長距離網）はNCCの参入余地が大きく、競争の行方が注目された。

かつて国家が100年かけて築き上げた地域市内網を、新規事業者がゼロから立ち上げNTTにキャッチアップするのは事実上難しい。一方で長距離電話事業においては、国内の主要拠点間をNCCが専用線で結び、当時隆盛してきたデジタル伝送技術を使えば、両端の市内網をNTTに頼っても十分利益は得られた。

俗にいう「キセル効果」だが、NCCはそうしたクリームスキミング（いいとこ取り）のビジネスモデルを武器に、主要都市から全国各地に専用線ネットワークを構築し、それぞれが「おトクな市外電話サービス」を競った。通信分野における設備競争の始まりでもある。

これにより、長距離料金は劇的に下がっていった。そして政策の狙い通り、通信市場においてNCCが

産声を上げ、NTTへの対抗勢力としてその後、成長していく端緒が開かれていったのである。

生まれて間もないNCCをあくまでも政策的に支援し、独占企業に対する風穴を開ける。これが、当時の通信政策における要諦だった。30万人以上の社員という巨大性と、歴史を背景にした圧倒的な経営資産を持つNTTの前では、NCCの存在など吹けば飛ぶようなものだったからである。

長距離における料金競争が収束に向かう2000年代まで、このような状態はしばらく続いたが、NTT－NCC間における競争が激化するに従い、公正な競争条件を巡る議論が高まり、そのルールが徐々に整備されていくこととなった。

他方では無線通信技術が進展し、固定通信に加えて移動通信サービスが新たなサービスとして登場しようとしていた。固定通信に比べて、無線通信は混信や干渉といった特有の性質を考慮せねばならず、加えて周波数の割り当てでも必要となるため、固定に遅れた格好で関連政策が打ち出されている。まずはコードレス電話が自由化され、瞬く間

にヒット商品となった。当時の一般消費者にとって、無線は一種の憧れだったのである。

コードレス電話の開放に際しては、不法無線局など電波法上の懸念もあり、やや慎重な姿勢が政策サイドに見受けられ、市場の在り方を巡る議論も戦わされた。しかし、それは杞憂にすぎなかった。優れた技術が市場で圧倒的支持を得ることで不法局は一掃されるということが、実際の市場で検証されたのである。

従来、電波政策は不法無線の取り締まりといったような、ある意味ではネガティブな色彩が濃かった。しかしこれを機に、ユーザー市場の動向を最優先した、よりアグレッシブな政策マインドが醸成されていったとも言えるだろう。

これが、その後に行われた携帯電話市場への新規事業参入や、携帯電話端末の自由化へとつながり、モバイルビジネスの隆盛という今日の状況をつくり出した。

■事前規制から事後規制への政策シフト

NCCとの間における公正競争条件の確保とともに進められていたのが、NTTの組織体制の在り方を巡る議論である。民営化以降のNTTにおける組織運営体制に関するレビューや議論が展開された結果、1999年にNTTの再編成が行われた。NTTは、持ち株／NTT東日本／NTT西日本／NTTコミュニケーションズ／NTTデータ／NTTドコモの主要6社をコアとするグループを形成するようになったのである。

この布陣は、独占国営事業の弊害を回避させたい政策当局と、それにあらがうNTTという図式の産物であり、いまだ電話時代の遺物を引きずったものである。こうしたことから、2020-ICTの議論が展開される前にはNTTの再々編があるとの一部観測も出たが、結果的にNTTは現行の形を維持しながらグループ戦略を進めていくことになった。

NTT再編時は既にインターネットの時代が訪れており、固定網におけるデータ通信でADSLやFTTHを活用した常時接続の高速パケット交換が市場のメインストリームになろうとしていた。片や携帯電話市場は、爆発的成長中という様相である。

NTTの組織見直しは、競争原理導入後から議論を重ねてきた宿題でもあった。しかし、外形的な組織の議論では無駄な労力と時間を要すのみである。時代の要請に即応し得るよう、最終ユーザーに対するサービス形態上でNTTの在り方を再定義する。そうしたコンセプトの下で、これからの競争政策を進めていく方が合理的であった。

2000年代に突入すると、ICT市場はインターネットの台頭によって、それまで以上にスピードが求められるようになっていた。さらに、電話時代とは異なり、事業の姿や成長シナリオも予見しにくくなっている。社会全体としても、需給バランスを調整しながら行政が事業に事前介入するのではなく、事後的な手当てを主軸とした政策への転換が求められるようになってきた。そうしたことを背景として2004年、電気通信事業法が抜本的に改正されている。ポイントとしては①従来インフラ設備の保有の有無で一種と二種に分けていた通信事業者の区分を撤廃し、参入／退出時の許可制を廃止する、②料金・契約約款に対する規制を原則として撤廃し、サービス提供を自由化する――というものであった。

一方では、サービス提供の結果、トラブルなど何らかの問題が生じた場合には適切な利用者保護策を講ずるといふ、利用者保護ルールを設けている。このように、通信政策はそれまでの事前規制から事後規制へと大きく舵を切ったのである。そして、移り変わりの激しいブロードバンド時代の求めに応じて新たな通信サービスの参入・展開を促すとの観点から、改正事業法がスタートした。

1 ■新競争促進プログラム2010で示された政策課題

これと並行する形でICTの利活用、とりわけモバイル時代の次世代ICT基盤であるユビキタスネット社会の実現を目指した「u-Japan構想」が2005年に示され、そのための政策目標が掲げられた。翌2006年には、インターネット化・IP化の進展に対応した新たな公正競争ルール「新競争促進プログラム2010」が取りまとめられている。

新競争促進プログラム2010は、現在の状況にも密接につながる通信行政の方向性について幅広い観点から政策提言されたものであり、言ってみれば「プレ2020-ICT」と位置付けられる。

報告書は①設備競争の促進、②指定電気通信設備制度の見直し、③NTT東西の接続料算定方法、④移動通信市場の競争促進、⑤料金政策見直し、⑥ユニバーサルサービス制度見直し、⑦ネットワーク中立性原則の検討、⑧紛争処理機能強化、⑨市場退出ルール見直し——といった9つの論点で成り立っている。

同プログラムの内容は、NTTの進めるNGN（Next Generation Network、次世代通信網）に対する規制や、MVNO（Mobile Virtual Network Operator、仮想移動通信事業者）の在り方などについて検討の場を設け、それぞれガイドライン化していくというものである。これらは、2010年代初頭までに実施する公正競争ルール整備のためのロードマップとして、その進捗状況が逐次公表されていった。

それらを踏まえながら改めてICT産業の最新状況を検証した上で、東京五輪が開催される2020年代の新たなサービス像と、それに向けたビジネスモデルのありようを再定義する。2014年12月に取りまとめられた2020-ICTは、その集大成であった。

■2020-ICTで示されたキーマッセージ

2020年代に向けて目指すべき情報通信の姿として2020-ICTが提言したのは、次の3点である。

- ①さまざまな産業が新事業・新サービスを創出できるICT基盤
- ②活発な競争を通じた世界最高水準のICT環境
- ③誰もが、より安心して利用できるICT環境

パッと見では、ある日突然降って湧いたような、抽象度の高い言葉の羅列にも見えてしまう。しかし、それぞれを実行するための具体的な政策アクションプランを見ていくと、電話からインターネットへと時代が切り替わって以来の政策が、将来の情報通信に向けたピースとして連続的に当てはめられていったことがうかがえる。

①さまざまな産業が新事業・新サービスを創出できるICT基盤

—さまざまな産業が、ネットワークを自由に組み合わせるさまざまな分野で利活用できるICT基盤

キーワードは「多様な産業によるICT基盤の利活用」である。これを促進する政策として挙げられるのは、固定におけるNTT東西のサービス卸（FTTHの卸売り）を認める、あるいは移動通信でMVNOの参入促進を従来以上に加速させる、といったことである。NTTドコモに課せられた禁止行為規制の一部緩和もそれに該当するだろう。

つまるところ、これらは「さまざまな産業における企業をICT分野に呼び込んで新事業・新サービスを創出していくためには、固定／移動の別を問わず、NTT対NCCといった従来のフレームにとらわれない競争の多軸化が不可欠だ」という政策メッセージと読み替えられる。インフラを持つ通信事業者以外の参入促進ではMVNO政策が先行

したもの、これは移動通信に限らなかった。

歴史的な経緯もあり、誰もが参入しにくいポトルネットワーク設備をNTT東西が持っていたことで、FVNO（Fixed Virtual Network Operator、仮想固定通信事業者）についてはこれまでNTTドコモとNTT東西の連携など、公正競争上シビアな対応が求められていた。しかし、これを担保する仕組みにメドを付け、他事業者が強い拒否反応を示す中、それを認めるという政策的判断が下ったといえよう。

もちろん、細かく見れば実際のサービスに向けた調整事項はあるだろうが、それにちゅうちょするよりも、まずは多様な産業を誘引した価値の創出を最優先させるとの方向を強く打ち出した格好である。さらに、NTT東西のサービス卸を認めることによって、現状では約5割にすぎないFTTHの利用率を高め、空振りだったFTTHの投資効果を高めることもできる。

MVNOについては、ビジネスモデル多様化の妨げになる要因をさらに取り払っていく。具体的には、SIMロック解除に対する事実上の義務化やHLR/HSS機能の開放促進といったものがそれに該当する。特にモバイル関連政策は我が国創生の切り札の一つとして位置付けられており、2014年12月「モバイル創生プラン」という個別具体的なロードマップが掲げられた。

②活発な競争を通じた世界最高水準のICT環境

—利用者がニーズに応じた端末やサービス、料金プランを自由に選択できる環境

—多様なプレーヤーが活発な競争の下で多彩なICTサービスを提供できる環境

—活発な競争を通じた強靱でセキュリティに強い世界最高レベルのICT基盤の維持と発展

ここでもやはり、キーワードの一つは多様化で

ある。固定／移動共に、限定された顔ぶれによる競争の成熟化やマンネリ化の懸念がある。競争原理導入時に巨象とアリの戦いにも例えられたNTT対NCCの図式だが、現在ではNTT・KDDI・ソフトバンクの3大グループへと事業者数が収斂し、競争力や経営力という切り口でも3社の実力は近づいてきた。料金水準という点では、むしろ3社による協調的寡占とも取れる状況である。そこに新しい風を吹き込むためには、MVNOやFVNO、あるいはそれらを融合させたFMC事業者といった新しい姿で、次世代型の付加価値サービスを提供しようとする挑戦者を招く必要があるのだ。

ネットワークの高度化においては、5G推進に向けた取り組みもさることながら、今後の大きなポイントとして「セキュリティに強いICT基盤」が挙げられる。インターネット時代のセキュリティは国家レベルで取り組むべき重要課題として掲げられており、2015年1月に「サイバーセキュリティ戦略本部」が内閣官房に設置された。M2MやIoT時代の到来を見据えれば、サイバーセキュリティにおける備えは国家戦略としてますます重要性を帯びていくと思われる。

③誰もが、より安心して利用できるICT環境

—高齢者から青少年まで誰もが安心して利用できるICT環境

スマートフォンの急速な普及に見られるように、サービスの高度化・多様化・複雑化に伴い、ICT産業において利用者からの苦情・相談の件数が増加していることは言うまでもない。そこで、例えば高齢者や幼児、学生など、どのような人でも安全・安心にICTを使える環境づくりが必要になる。

そのためのアプローチとしては、2点挙げられる。

1つめは、インターネットにおけるセキュリティやプライバシー確保であり、関連法案のさらなる

1 ブラッシュアップが求められる。

2 つめは、ICTサービスの契約・販売時におけるトラブル防止と利用者保護の仕組みづくりである。

2 近年、FTTHサービスの訪問販売時や携帯電話販売店に対する苦情・相談が深刻化している。サービス自体が高度な内容を伴うという事情もあるが、それ以上に販売方法そのものに問題の根があるという事実は、もはや看過できなくなってきた。

3 とりわけ最近では、スマートフォンの契約・販売を巡るトラブルが多発している。サービスへの理解度が低いユーザーに対して、必要のない料金プランやオプションサービス、機器を購入させるようなケースである。我が国のMNOに関しては

特に言えるが、端末とサービスの一体的なビジネスモデルやそれに起因するサービスの複雑化が結果的にあだとなった形だ。

これに対する制度的手当として「初期契約解除ルール」の導入が必要だという強いメッセージが掲げられている。従来、ICTサービスを巡る苦情・相談については消費者庁主導の下、国民生活センターなどで内容や統計データが分析されていたが、これからはICT業界として、消費者に優しく誰もが納得・安心して使えるサービスの確立に、より積極的に関与していくための制度や仕組みが具体的に検討されている。



1996, 1997, 1998, 1999, 2000...

[インターネット白書ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2015年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接的および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレスR&D

✉ iwp-info@impress.co.jp