

ユニバーサルサービス制度の将来像に関する検討アジェンダ (案)

本研究会は、国民生活に不可欠な電気通信サービスが全国あまねく提供されることを確保することを目的とするユニバーサルサービス制度について、ブロードバンド化・IP化の進展による市場構造の変化を念頭に置きつつ、その将来の在り方について検討を行う。

上記の検討において具体的に検証が求められる項目は以下のとおりである。本研究会はその検討を通じて、ユニバーサルサービス制度の見直しの将来像についての複数の選択肢を提示することとする。

1. ユニバーサルサービス政策の目的

【ユニバーサルサービスの構成要件】

(1) ユニバーサルサービスの構成要件をどう考えるか。

- ① ユニバーサルサービスの基本的要件としては、(a)国民生活に不可欠なサービスであるという特性(essentiality)、(b)誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)、(c)地域間格差なくどこでも利用可能であるという特性(availability)の3つの構成要素を満たすことが求められているが、当該構成要素は必要十分であると考えられるか。
- ② 上記①に関連して、ユニバーサルサービス政策は地理的格差の解消を目的とするものであり、所得格差やリテラシー格差の解消を図る社会福祉政策とは一線を画するものであると整理されているが、こうした整理は引き続き妥当と考えられるか。
- ③ ブロードバンドサービスのようにサービス提供地域の拡大途上にあるものについては、提供地域の拡大は税制支援等の振興政策の枠組みで実現することとし、ユニバーサルサービス政策は全国提供が確保されているサービスの中で、不可欠性が高いと認められるサービスの維持費用について地理的格差の解消を図ることとしているが、こうした整理は引き続き妥当と考えられるか。

【その他の検討事項】

(2) 上記(1)のほか、ユニバーサルサービス政策の目的として考慮すべき事項はあるか。

2. ユニバーサルサービス制度に係る検討の時間軸

【検討に際してのフェーズ分けの妥当性】

(1)ブロードバンド化・IP化の進展の過程において、PSTN網とIP網が当分並存し、その後、段階的にIP網への移行が進展していくものと考えられる。その際、ユニバーサルサービス制度の在り方についても、PSTNからIP網への移行段階について幾つかの段階に分けて検討を進めることが適当ではないか。

【具体的なフェーズ分けの方法】

(2)上記(1)について、具体的にどのようにフェーズ分けを行うことが妥当と考えられるか。

- ① NTT中期経営戦略(05年11月)において2010年度には次世代ネットワークによる光サービスを3,000万の利用者に広げていく計画であることや、総務省「次世代ブロードバンド戦略2010」(06年8月)において2010年度までにブロードバンド・ゼロ地域を解消することを整備目標としていることを勘案すれば、2010年時点まで(フェーズ1)とそれ以降(フェーズ2)に分けることが考えられるのではないか。
- ② 仮に上記①のフェーズ分けをした場合であっても、フェーズ2の中でフルIP化に向かう過程とフルIP化が完了する時点といった移行段階の程度の相違に留意する必要があるのではないか。
- ③ 特に、上記②におけるフェーズ2の移行段階の程度の相違を考える上では、PSTNをどの時点まで維持するかについて一定の具体的な方向性が得られることが前提条件になるのではないか。

【その他の検討事項】

(3)上記(2)のほか、ユニバーサルサービス制度に係る検討の時間軸として、考慮すべき事項はあるか。

3. フェーズ2(2010年以降)における制度見直しの方向性

【ユニバーサルサービスの範囲】

(1)ユニバーサルサービスの範囲をどう考えるか。

- ① 携帯電話が国民利用者に普及するとともに、IP化の進展に伴い、FMCサービスに代表されるように固定・移動という市場区分の垣根が失われてきている。

こうした中、固定電話以外にもモビリティを有するサービスをユニバーサルサービスとすることは妥当か。これに関連して、

(ア)モビリティを有するサービスの「あまねく提供」の地理的要件についてどう考えるか。

(イ)携帯電話の加入数は固定電話を上回っているが、他方、料金面では携帯電話の料金は固定電話の料金を上回っている。また、携帯電話の利用実態を見ると、依然固定電話の補完的利用であるとも考えられる。こうした携帯電話の”essentiality”(不可欠性)と”affordability”(低廉な利用可能性)の関係をどう評価するか。

(ウ)現行制度において携帯電話を新たにユニバーサルサービスとして付け加える場合、ユニバーサルサービス制度の負担金が増加することが想定されるが、これをどう考えるか。

② ブロードバンド基盤の整備が進み、2010年の段階で全国いずれの地域においてもブロードバンドサービスを利用することが可能になることが政策目標として掲げられている。こうした中、

(ア)ブロードバンドサービスについても、携帯電話と同様に、当該サービスの”essentiality”(不可欠性)と”affordability”(低廉な利用可能性)の関係をどう評価するかという問題が出てくるのではないか。

(イ)現行制度においてブロードバンドサービスを新たにユニバーサルサービスとして付け加える場合、ユニバーサルサービス制度の負担金が増加することが想定されるが、これをどう考えるか。

(ウ)ブロードバンドサービスは、現在の固定電話と異なり、伝送速度や QoS (Quality of Service) の面で様々なグレードのものが存在しており、一意的に定義することが困難であるという特性を有する。他方、特定の基準をもってユニバーサルサービス制度の対象となるブロードバンドサービスを定義したとしても、急速な技術革新等の影響により当該基準が短期間で陳腐化するおそれがあるが、こうした点をどう考えるか。

③ 上記②に関連して、例えばIP電話をユニバーサルサービスとして位置付けることについてどう考えるか。

(ア)IP電話サービスはブロードバンドサービスの一部として提供されており、またアプリケーションベースで提供されている形態のものも存在するなど、サービス内容は多岐にわたる。仮にIP電話をユニバーサルサービスとして位置づける場合、どのような基準をもってユニバーサルサービスの範囲を確定することが可能か。

(イ)上記に関連して、OAB～J番号を付与されたIP電話を現行の固定電話と同様にユニバーサルサービスとして位置付けることについてどう考えるか。

- ④ 上記①～③のほか、ユニバーサルサービスの範囲の見直しについて検討すべき事項として、どのような項目が考えられるか。

【ユニバーサルアクセスの概念の是非】

(2)「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」報告書(06年9月)は、ユニバーサルサービスの範囲を見直すアプローチの代替案として、サービスの種類に関わりなく、アクセス網を経由して一定の要件を満たすサービスが利用可能である状況(ユニバーサルアクセス)を維持するため、不採算地域における当該アクセス網の維持費用の一部をユニバーサルサービス制度の補てん対象とするアプローチを提案している。フルIP化を視野に入れ、アプリケーションの一つとして多くの事業者が競争的に提供可能となる音声サービスと、それをのせるブロードバンドアクセス網を区別し、このインフラ部分に着目するというアプローチを採用することは妥当と考えられるか。

- ① 仮にユニバーサルアクセスの考え方を採用したとしても、「一定の要件を満たすサービスが利用可能である」といった基準を採用するとすれば、依然としてサービス範囲の見直しと同様に、その基準設定に困難を伴うのではないか。
- ② 上記(1)の場合と同様に、複数の伝送形態をもったアクセス網が存在し、オーバーレイ型のネットワークとなっている場合、客観的な基準をもってユニバーサルアクセスの対象となる物理的なネットワークを選択することは可能か。

【適格電気通信事業者の指定要件の在り方】

(3)現行制度において、適格電気通信事業者にはNTT東西が指定されている。NTT法においてはユニバーサルサービスの提供責務が適用されていることから、実質的にNTT東西の現行のユニバーサルサービスの提供水準が低下しないよう、適格電気通信事業者の指定要件はNTT東西を念頭においた設定となっている。

- ① ユニバーサルサービスの範囲を柔軟に見直すこととした場合、適格電気通信事業者として複数の事業者が指定されることも想定される。そこで、適格電気通信事業者の要件を緩和し、NTT東西以外の競争事業者もユニバーサルサービス制度の適用を受ける適格電気通信事業者となり得る仕組みとすることは考えられるか。
- ② 上記の場合、複数の事業者が同一の業務区域内においてユニバーサルサービスを提供する可能性があるが、その場合、ユニバーサルサービスの提供に係るコストをどのように算定することが可能か。
- ③ 複数の適格電気通信事業者がユニバーサルサービスを提供している場合、そのうちの一の事業者が当該市場から撤退する可能性について、制度上、どのように考えることが適当か。
- ④ NTT東西はNTT法の規定により「あまねく電話」を提供する適格電気通信事業

者となることが制度として予定されているところであるが、仮にユニバーサルサービスの範囲を拡大等する場合、電気通信事業法に規定する「国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべき」サービスとの間で乖離が生じる可能性がある。こうしたNTT法と電気通信事業法の関係をどう考えるか。

- ⑤ 上記のほか、適格電気通信事業者の指定要件について検討すべき事項は何か。

【コスト算定の在り方】

(4) 現行の固定電話のユニバーサルサービスの場合、加入電話は長期増分費用モデルを用いてコスト算定を行っているが、仮に複数サービス・技術をユニバーサルサービスとして想定する(又はユニバーサルアクセスの概念を導入する)場合、コスト算定はどのような方法により行うことが考えられるか。

- ① 長期増分費用方式は固定電話のネットワークを前提とした算定モデルであるが、これに代替する考え方はあるか。
- ② コストの最小化を図る観点から、どのような方法を考えることが可能か。例えば、複数のサービス(又はアクセス形態)からコスト最小と判断されるものを選定してコストを算定することはあり得るか。その場合の「コスト最小」の判断ロジックは何か。
- ③ 上記のほか、コスト算定の在り方について検討すべき事項は何か。

【コスト負担方法の在り方】

(5) 現行制度では、NTT東西と接続等を行うことで受益している電気通信事業者(10億円超の売上高を有する事業者に限る。)を負担事業者とし、当該事業者に割り当てられ、稼動している電気通信番号数をベースに応分の負担をしているが、こうしたコスト負担の在り方をどう考えるか。

- ① ユニバーサルサービス制度は適格電気通信事業者等と接続等を行う事業者がユニバーサルサービスから受益しているという考え方に基づく仕組みであるが、こうした考え方は今後とも維持することが適当か。
- ② 負担能力の観点から設けた負担事業者の基準(現行基準値は10億円)や負担上限額(売上高規模の3%を上限)について、これを維持することが適当か。
- ③ ユニバーサルサービスの範囲等を見直すことにより負担事業者の負担が増加する可能性があるが、この点をどう考えるか。
- ④ 仮にブロードバンドサービスをユニバーサルサービスの対象とする場合、現行の電話の利用に着目した電気通信番号をベースとする現行の仕組みは引き続き妥当性を有する仕組みといえるか。
- ⑤ 上記のほか、コスト負担の方法についてどのような検討事項があると考えられ

るか。

【料金の低廉性確保の在り方】

(6)ユニバーサルサービスに係る料金の低廉性(affordability)は、プライスキャップ規制により料金の引き上げに上限値を設けて行政のチェックに係らしめることにより確保されている。

- ① プライスキャップ規制は、社会経済活動に不可欠であって、かつ他事業者の十分な提供が行われていないNTT東西の提供するサービスをその対象としている。このため、例えば固定電話サービスの独占性がなくなった場合、当該サービスについては料金規制が適用されなくなる可能性があるほか、別のサービスを新たにユニバーサルサービスの範囲に加えるとすれば、当該サービスについてはプライスキャップ規制が適用されない。このため、ユニバーサルサービスの料金の低廉性を確保する観点から、プライスキャップ規制の在り方についても、ユニバーサルサービス制度の検討と同時並行的に行うことが適当ではないか。
- ② 上記①の場合、現行のプライスキャップ規制をどのように見直すことが考えられるか。
- ③ 現行のプライスキャップ規制は一定のサービス群ごとにバスケットを設けて上限価格の設定を行っているが、サービス市場の統合、バンドル型料金の設定、市場構造の変化に伴うコスト予測の困難性等を踏まえ、どのような改善策を講じることが可能か。
- ④ 上記のほか、料金の低廉性確保を図る観点から、プライスキャップ規制の在り方についてどのような事項を検討することが適当か。

4. PSTNからIP網への移行過程における制度見直しの方向性

(1) PSTNとIP網が並存する時期において、PSTN設備の撤去等に関して発生する費用等についてどのように考えるか。

- ① NTT東西のPSTN網に存置されている機能(例えば番号ポータビリティに関するデータベース機能は市内交換機に存置)について、今後の取扱い及び当該取扱いに係る費用をどのように負担することが適当か。
- ② NTT東西がFTTH化を進めていく中、現在はメタル回線について撤去の4年前に関係事業者に通知する仕組みが採られているが、当該撤去ルール及びこれに関係する費用についてどう考えるか。
- ③ 上記のほか、PSTNからIP網への移行過程において発生する可能性がある費用等について検討すべき事項は何か。

- (2) その他、PSTNからIP網への移行過程において検討すべき事項としてどのような項目が考えられるか。

5. その他の検討事項

上記1～4のほか、ユニバーサルサービス制度の将来像について検討すべき事項は何か。

- (注) ユニバーサルサービス制度に係る交付金の使途を明確化等するために検討を要する事項については、「電気通信事業における会計制度の在り方に関する研究会」で検討予定。