

ユニバーサルサービスの将来像に対する考え方

平成19年4月24日

日本電信電話株式会社

東日本電信電話株式会社

西日本電信電話株式会社

1. ユニバーサルサービス政策の目的及び本研究会での検討の時間軸

【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については、「いつでも、どこでも、誰にでも、最低限の通信手段を確保するためのもの」との考え方そのものは変わらないと考えますが、その内容は技術や国民利用者のニーズの変化によって変わる可能性があると考えます。

現状は固定電話（アナログ）が、国民生活に不可欠な通信手段である音声通話を提供するサービスとして、不採算地域を含めて全国に普及している実態を踏まえて、固定電話をユニバーサルサービスとして確保していく政策が採られてきたものと考えます。

ユニバーサルサービスの構成要件

- ① 不可欠性（essentiality）
- ② 利用可能な料金（affordability）
- ③ どこでも利用可能（availability）

【ユニバーサルサービス制度に係る検討の時間軸】

- 現在、ブロードバンド・ユビキタス化、IP化が進展しているが、当面はサービスの不可欠性、料金の低廉性、面的な利用可能性の点から固定電話がユニバーサルサービスに該当するものと考えられることから、PSTNとIP網の併存する期間とフルIP網化に向かう期間に区分し、それぞれの期間の相違に留意しつつ議論することは適切と考えます。

2. フルIP網化に向かう期間における制度見直しの方向性

(1)ユニバーサルサービスの範囲

- 現時点では、固定電話がユニバーサルサービスに該当していると考えられていますが、今後の技術革新や利用形態の変化及びPSTNの維持コストの増加が見込まれることから、将来的には固定電話よりも低コストで同等なサービスの提供が可能な通信手段が登場してくる可能性があると考えます。

仮にそのような場合においても、同一エリアにおいて複数のサービスをユニバーサルサービスに位置付け、サービスの選択をユーザに委ねるとすれば、サービス維持のために複数の通信手段を確保することが必要となり、社会的なコスト負担の増加につながります。従って、**同一エリアで複数のサービスをユニバーサルサービスに位置付けることは不適切であり、エリアによって相対的に見て低コストで提供可能なサービスに限定すべきと考えます。**

- 携帯電話は、競争環境の中でサービス展開が行われてきましたが、現時点では、料金水準が固定電話に比べて割高であり、未カバーエリアの整備に多大なコストが必要であることから、ユニバーサルサービスに含めることは適切でなく、また、将来的には固定電話と比較して低コストで提供可能なのか、経済性を確保しつつどの程度まで提供エリアの拡大が可能なのか等は現時点では不明であります。

- ブロードバンドサービスは、競争環境の中でサービス展開やエリア拡大が行われている途上にあり、また、現時点では固定電話と比べて割高であり、エリア的にも事業性から国・地方公共団体の支援措置等がなければサービスを提供することが困難な地域が存在することを考慮すると、現時点でユニバーサルサービスの対象とするべきでないと考えます。仮に将来、IP電話をサービスの一部に含むIP統合サービスであるブロードバンドサービスをユニバーサルサービスとする場合には、従来音声通話を対象としてきた「不可欠な通信手段」の範囲を拡大させることによる社会的なコスト負担の増加について、国民利用者の合意を得る必要があり、慎重な検討が必要であると考えます。

【資料1：固定電話・携帯電話・ブロードバンドの月額料金の比較】

【資料2：固定電話・携帯電話・ブロードバンドのエリアカバー率の比較】

【資料3：不採算地域における光化推進に向けた地方自治体との連携の実例】

(2)ユニバーサルサービス確保のために必要な事項

【基金制度等の必要性】

- 採算地域において競争が進展する中で、適格電気通信事業者に対してユニバーサルサービスの維持のために、高コスト地域においてコストを下回る料金によるサービス提供を義務付ける場合には、ユーザからの料金収入だけではサービスの維持が困難になることから、**サービスを確保するために必要なコストとユーザ料金収入の差額を基金等から補填する仕組みが必要であります。**

その場合、仮想的な長期増分費用方式によるモデルコストではなく、実際にサービスを確保するために必要な現実のコストに基づき補填額を算定することが必要です。

これらのことは、ユニバーサルサービスに最低限の通信手段としていずれのサービスを指定するかに関わらず、変わらないと考えます。

【ユニバーサルサービスの利用者料金規制】

- 高コスト地域において、政策的に、利用可能（affordable）な料金でユニバーサルサービスを維持するためには、最小限の利用者料金規制が必要になると考えます。

その際、現在NTT東西に対して課されている利用者料金規制（プライスカップ規制）については、①その対象が音声伝送役務と専用役務の全てとなっていますが、競争が進展して、料金が市場で決定されるサービスは対象から除き、競争市場が形成されない高コスト地域のユニバーサルサービスに限定すべきであり、②料金規制の方法についても、固定電話の減少によりスケールデメリットが発生している状況の下では、スケールメリットによる効率性の向上を前提としたプライスカップ方式を継続して適用することは困難であり、利用可能（affordable）な料金がいくらかをベースとした規制に変更すべきと考えます。

【適格電気通信事業者の指定の在り方】

- 同一エリアにおいて複数の電気通信事業者を適格電気通信事業者に指定してユーザに事業者の選択を委ねるとすれば、エリアにおいて複数の通信手段を確保することが必要になり、社会的なコスト負担の増加につながることから、複数の事業者を適格事業者に指定することは適当でないと考えます。

(注) 前回のユニバーサルサービス基金制度の見直しの際の総務省情報通信審議会答申「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」(H17.10.25)においても、複数の電気通信事業者を適格電気通信事業者として指定し基金からの補填を与えることは、「本来1事業者に補填を行うことによって目的が達せられる基金制度が、同じ目的のため二重に金額を要することとなり、制度に非効率が生じる」ことから適当でない指摘されています。

- 技術の進歩によって、今後、固定電話よりも相対的に低コストで同等のサービスを提供可能な通信手段が登場してくる可能性があると考えますが、仮に、それが実現した場合には、固定電話を維持していく必要性は失われ、むしろ二重にサービスを維持することにより社会的なコスト負担が増大することになりますので、**NTT法における、NTT東西によるあまねく電話を提供する義務は不要になるものと考えます。**

3. その他の論点

【PSTNからIP網への移行過程における制度見直し（番号ポータビリティ、メタル回線の撤去ルール）】

- IPネットワークの展開に伴うPSTN設備の巻き取り等の具体的構想については、2010年度を目途に検討していくこととしており、IPネットワーク化やFTTH化のために電話交換機やメタル回線の撤去が必要となる際にスムーズな移行が可能となるルールが必要であると考えます。

- (参考)
- ・ 固定電話の番号ポータビリティのデータベースは、NTT東西の市内交換機に保持。
 - ・ メタル回線の撤去の際には、4年前にDSL事業者へ通知するとともに、DSL事業者が代替サービス（料金面、品質面等において同等以上の光サービス）を提供可能となるようにする。
〔高速デジタルアクセス技術に関する研究会報告書(H12.7.3)での整理〕

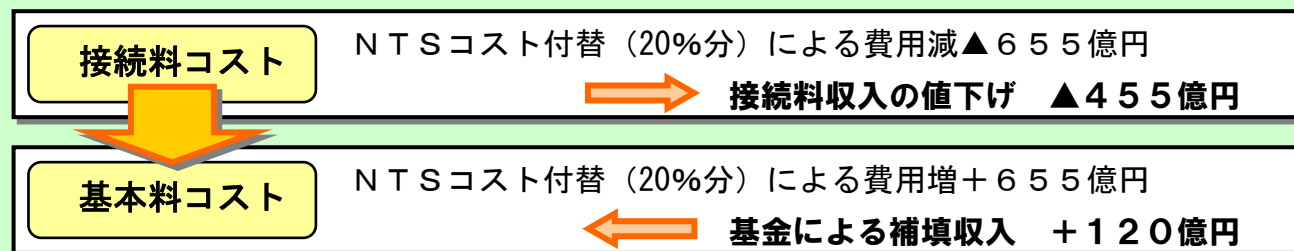
【参考】 現行のユニバーサルサービス基金制度の見直しに対する意見

- 現行のユニバーサルサービスの収支状況は、加入電話基本料の場合、平成17年度ではドライカップ電話による採算性の高い都市部を中心とした競争の激化に加え、NTSコストの接続料コストから基本料コストへの付替という制度変更により、NTT東西合計で▲458億円の赤字となっています。

このため、加入電話基本料の収支は、平成17年度の収支等を前提に算定された今回の基金額120億円を考慮しても採算割れの状況にあり、現行基金制度の下でもNTSコストの更なる付替と都市部を中心とした競争の激化により更に悪化せざるを得ない状況にあります。

- 現行の制度による基金額は、接続料コストから基本料コストに付け替えられるNTSコストの約1/5程度を賄うに過ぎず、付替による接続料収入の値下げ効果が基金額を大幅に上回っているため、NTT東西は、既にNTSコストの付替による接続料収入の減少に対して更なる経営努力が必要な構造となっています。

(参考) NTSコスト付替えとユニバ基金の関係 (平成17年度ベース)



※今後5年間にわたりNTSコストが段階的に付替えられることから、影響額が増大していく。

- また、地域間のコスト格差は、基本的に需要密度の地域差等により不可避免的に生ずるものであり、更に現行の基金額は、実際のコストでなく長期増分費用方式によるモデルコストをベースに算定されていることから、この地域間のコスト格差はN T Tの経営努力で解消できる性格のものではないと考えています。
- 現行の基金制度は、審議会答申（H17.10.25）にあるとおり、「ユニバーサルサービスはあまねく公平に提供されるべきであり、均一料金を維持すべきもの」との観点から、補填の対象を高コスト地域における「全国平均費用を超える額」としているものですが、他方、今回審議会に諮問された見直し案は、高コスト地域の料金を「全国平均費用+2σ」の水準に値上げしないとユニバーサルサービスを維持できない仕組みとなっており、現行のユニバーサルサービスについて全国均一料金を維持するという政策目標に相反すると考えます。
- 従って、今回の見直し案の下で、均一料金で高コスト地域のサービスを維持するという現行の政策目標を継続するとすれば、現在の基金制度における補填対象コストが実質的にN T Sコスト部分だけである状況を踏まえ、N T Sコストの回収の在り方を抜本的に見直すことが不可欠であると考えています。

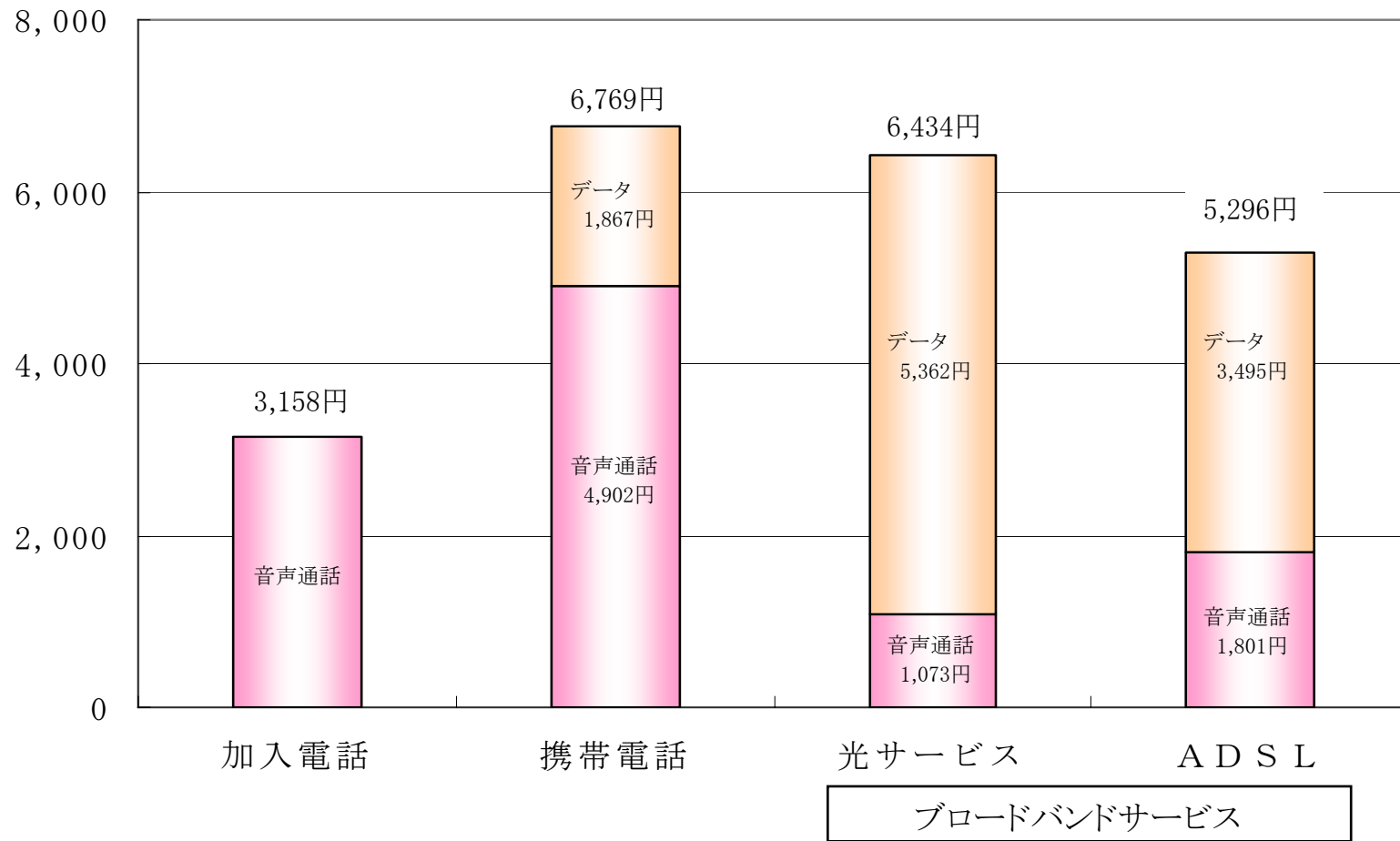
【資料4：「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」答申（平成17年10月25日）から抜粋】

【資料5：現行ユニバーサルサービス基金制度の見直し案のベンチマーク水準について】

【資料 1】

固定電話・携帯電話・ブロードバンドの月額料金の比較(H17ベース)

(円/月・回線)



(出典) 加入電話は、NTT東西(基本料・県内通話料)・NTTコム(県間通話料)の平均的な料金支払額の合計

携帯電話は、情報通信白書における1契約当り売上高

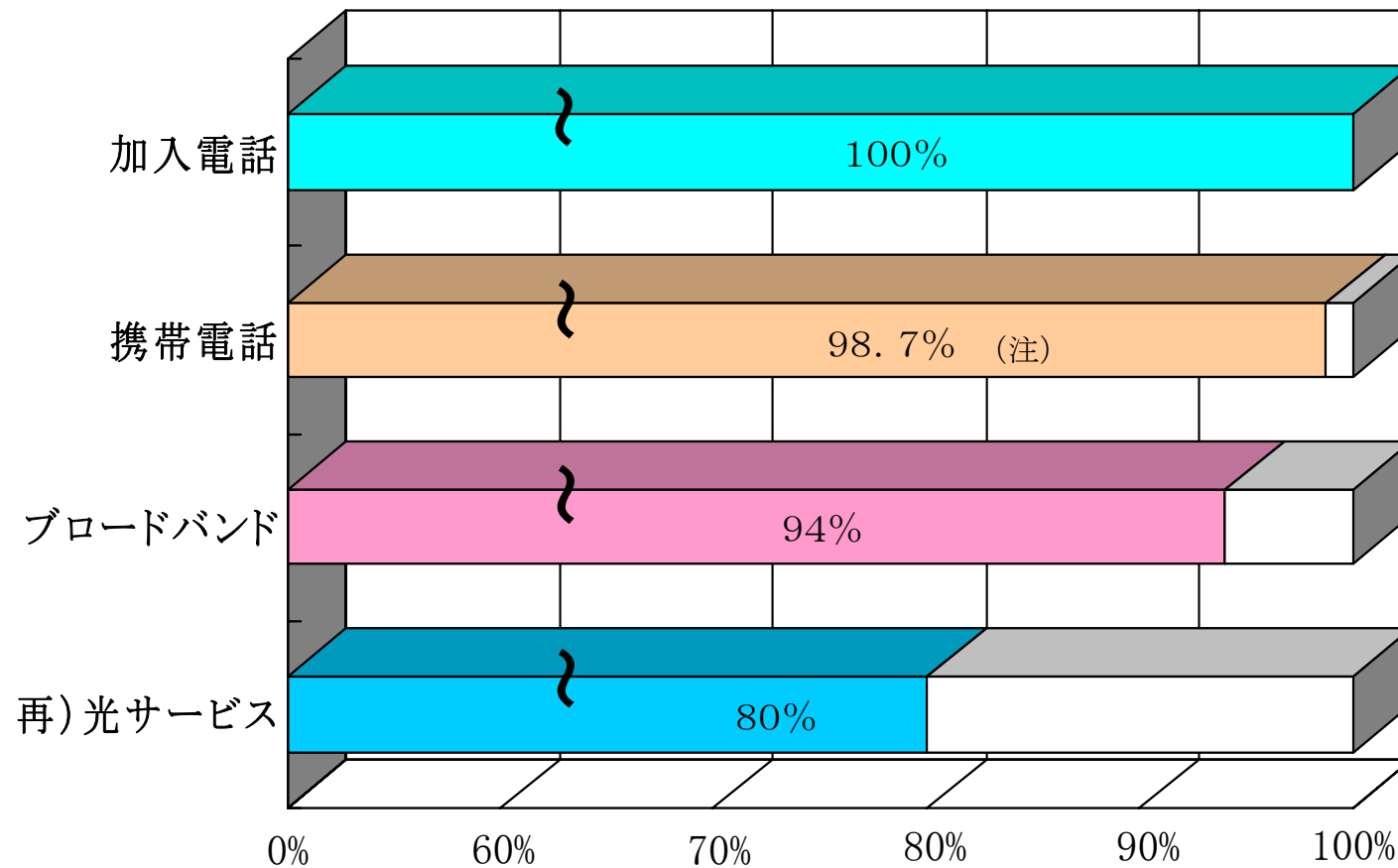
光サービスは、NTT東西のBフレッツ・ひかり電話の利用料とぷららのISP利用料の合計

ADSLは、NTT東西の加入電話基本料及びADSL利用料(東40M・西47Mタイプ)とぷららのISP利用料(IP電話料込み)の合計

【資料2】

固定電話・携帯電話・ブロードバンドのエリアカバー率の比較

<世帯(人口)カバー率>



(注) 面的なエリアカバー率は86.9%

なお、総務省の携帯電話エリア整備の在り方に関する研究会の調査(H15年3月)によれば、エリア外の居住地全体で基地局整備を行う場合、施設整備費に6,000億円~1兆2,000億円、運用経費として年間250~500億円が必要とされている。

(出典) 加入電話は、NTT東西の実績

携帯電話は、総務省研究会報告書「携帯電話サービスにおけるエリア整備の在り方について」(H15年3月)より

ブロードバンド及び光サービスは、総務省「次世代ブロードバンド戦略2010」(H18年8月)より

【資料3】 不採算地域における光化推進に向けた地方自治体との連携の実例

地方自治体が光ファイバを敷設するケース

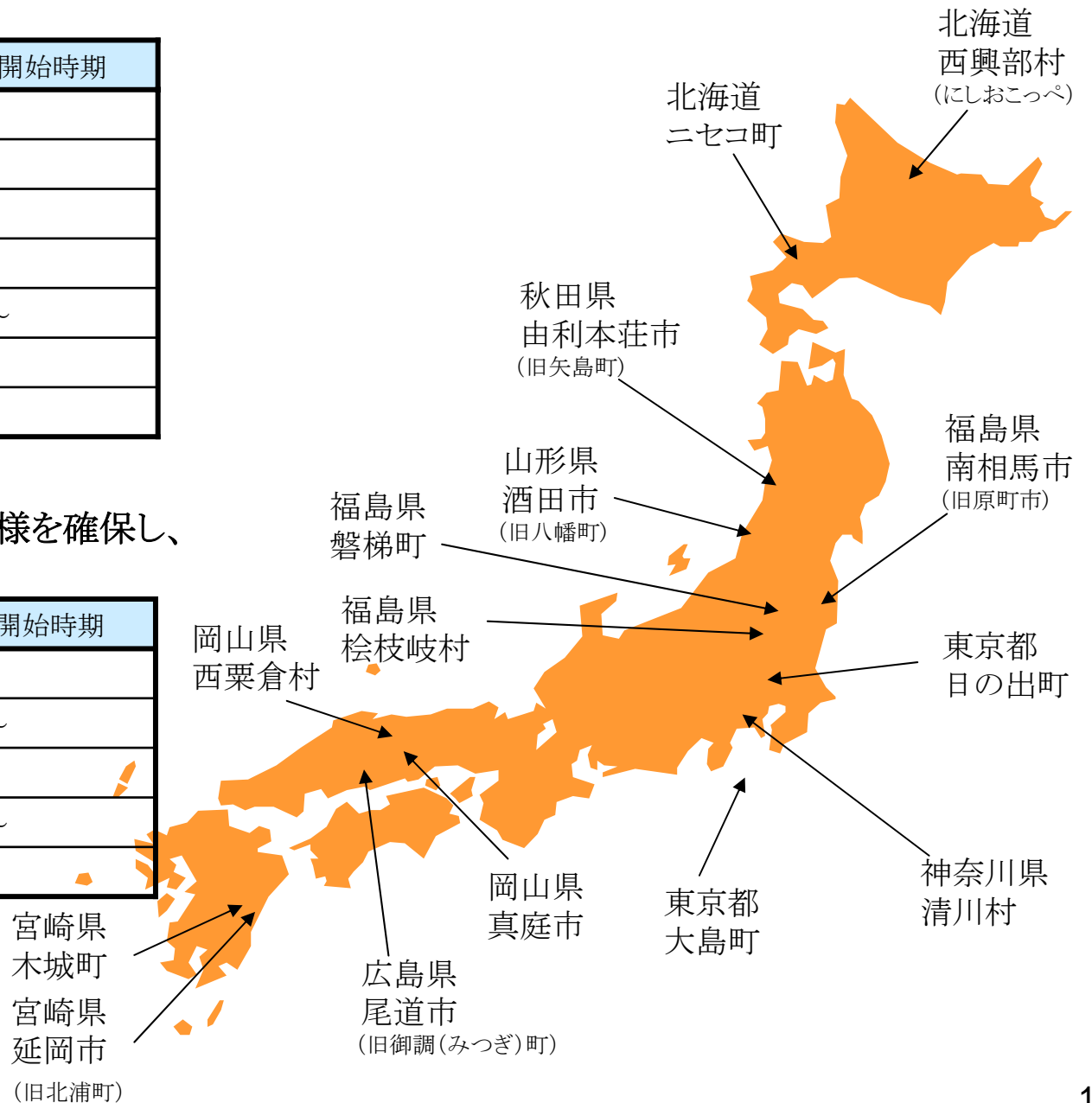
	自治体名	サービス開始時期
①	北海道西興部村	H14.7～
②	秋田県由利本荘市(旧矢島町)	H15.4～
③	福島県南相馬市(旧原町市)	H15.7～
④	宮崎県木城町	H16.4～
⑤	北海道ニセコ町	H16.12～
⑥	福島県磐梯町	H17.3～
⑦	山形県酒田市(旧八幡町)	H17.4～

他8件

地方自治体が一定数の光サービスのお客様を確保し、NTTが光ファイバを敷設するケース

	自治体名	サービス開始時期
⑧	東京都日の出町	H15.9～
⑨	広島県尾道市(旧御調町)	H15.10～
⑩	東京都大島町	H16.4～
⑪	神奈川県清川村	H16.12～
⑫	福島県桧枝岐村	H17.6～

他多数



【資料 4】

「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」答申(平成17年10月25日)より抜粋

第3章 補填額の算定

第3節 補填額の算定

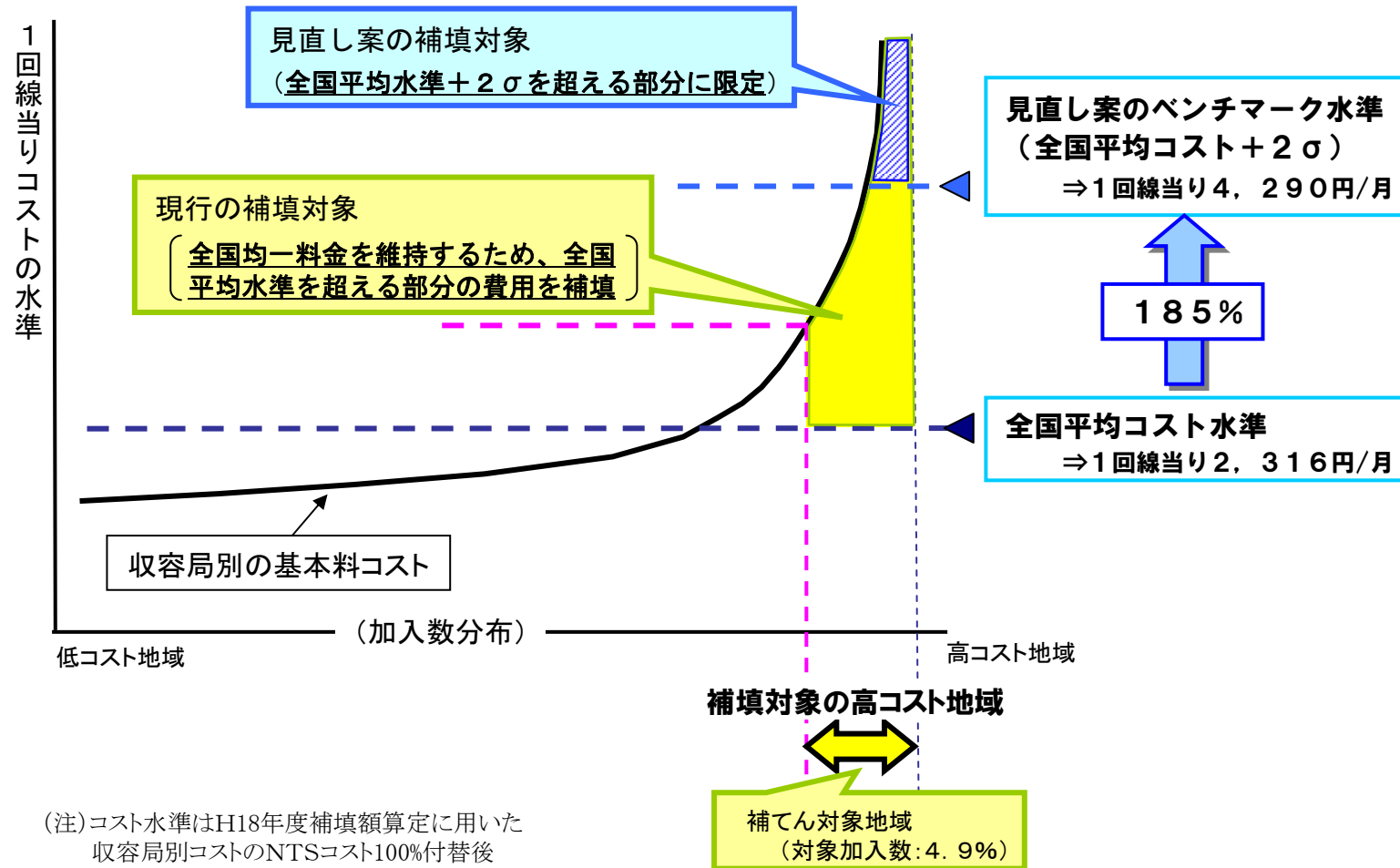
5 補填額の計算

- 1 米国で採用されているユニバーサルサービス基金制度では、地域毎にユニバーサルサービスを提供する事業者が異なり提供区域毎の費用格差が利用者料金に反映され得る中、利用者料金の地域間格差の存在を是認しつつ料金格差を一定の幅以下にすることを目的に、当該地域でサービスを提供するために要した費用のうちベンチマークを超える部分の一部を基金による補填の対象としている。
- 2 他方、我が国においては、二次答申も指摘したとおり、これまで「ユニバーサルサービスの料金水準については、他のサービス料金と異なり、あまねく公平に提供されるべきサービスであることから、均一料金の維持という観点から検討する」ことが適当と考えられてきた。現時点においては、従来の考え方を維持することが適当と考えられる。
- 3 高コスト地域における補填対象額を米国の制度のようにベンチマークを超えた部分に限定した場合、均一料金でサービスを提供する適格電気通信事業者は、全国平均費用とベンチマークの間の費用を回収できないこととなる。このため、基金による補填の対象は、高コスト地域における「全国平均費用を超える額」とすることが適当である。

(注) 下線は弊社にて付したもの

【資料5】

現行ユニバーサルサービス基金制度の見直し案におけるベンチマーク水準について



(注)コスト水準はH18年度補填額算定に用いた收容局別コストのNTSコスト100%付替後ベース