

ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会（第5回）議事要旨

1. 日時：平成19年6月7日（木）16:00～18:00
2. 場所：中央合同庁舎第2号館 8階 第一特別会議室
3. 出席者
 - (1) 構成員（五十音順、敬称略）
尾家 祐二、菅谷 実（座長）、関口 博正、辻 正次（座長代理）、富樫 敦、
藤原 淳一郎、山内 弘隆、山下 東子
 - (2) オブザーバ（五十音順）
イー・アクセス株式会社、株式会社ウィルコム、九州通信ネットワーク株式
会社、KDDI株式会社、情報通信ネットワーク産業協会、全国地域婦人団体
連絡協議会、ソフトバンクテレコム株式会社、社団法人テレコムサービス協会、
西日本電信電話株式会社、社団法人日本ケーブルテレビ連盟、日本電信電話株
式会社、東日本電信電話株式会社、フュージョン・コミュニケーションズ株式
会社
 - (3) 総務省
森 総合通信基盤局長、佐村 総合通信局総務課長、桜井 電気通信事業部長、
谷脇 料金サービス課長、二宮 料金サービス課企画官、
鈴木 料金サービス課課長補佐、片桐 同課長補佐
4. 議題
 - (1) 研究会オブザーバからのヒアリング③
 - (2) 自由討議
5. 議事要旨

○ 研究会オブザーバによるプレゼンテーション③

【情報通信ネットワーク産業協会】（資料5-1）

- ・「国民生活に不可欠なサービス」は、PSTNベースの環境と、2010年以降におけるIP化が進展した将来の環境では異なる可能性がある。基本的要件の3つの構成要件の定義の再検討、加えて「安心安全の確保」の視点を考慮する必要がある。
- ・ユニバーサルサービスは、「アクセス手段は問わずに、緊急通報を含むリアルタイムコミュニケーション」と定義。
- ・アクセス手段が多様化する中で「何が国民生活にとって不可欠なサービスか」の視点のもと、適切な負担限度を超えない方策が必要である。
- ・「コストミニマム」の原則や、ユーザの基金拠出負担をミニマムに抑える観点から、アクセス手段の幅は広げるが、サービスメニューは広げない。
- ・ユニバーサルサービスの範囲については、
 - ①携帯電話をユニバーサルサービスの対象とすることについては、緊急通報の選択肢としては対象と考えられるが、端末のGPS機能や発呼基地局による発呼位置の特定が可能になることが条件。また、建設・運用コストの低廉化も条件。
 - ②IP電話は、フルIP化時代であればユニバーサルサービスの対象となる。
 - ③ブロードバンドアクセスは、普及度合とコスト面で検討されるべき。また、補てん対象範囲の議論もすべき。国民生活に不可欠なアプリケーションの実用化が伴わない間は時期尚早。
 - ④公衆電話は、IP化して低コスト化を図る。例えば「WiMAXによる公衆電話」など。（緊急通報はワンプッシュで無料）

⑤無線アクセスポイントでの緊急通信サービスは、端末の普及度合とコスト面で検討されるべき。

- ・適格電気通信事業者は、ユニバーサルサービスがコスト的に有利に提供できる事業者が現れれば、NTT東西に限る必要がない。(NTT法の修正を視野)
- ・適格電気通信事業者は、同一のエリア内に複数存在する必要はない。あるエリアでいち早くフルIP化網を設置した事業者がコスト的に有利であれば、そのエリアにおける適格電気通信事業者に指定することも考えられる。
- ・高コスト地域では、適格電気通信事業者について、「1エリア1事業者」を経済性や効率性により指定するべき。

アクセス網の所有者・敷設者とサービス提供事業者は、同一でなくても良いのではないか。例えば、地方自治体が所有するアクセス網を利用してサービスを提供する場合も考えられる。

- ・PSTNからIP網へのネットワークの転換については、フルIP化の必要性や設備コストを考慮し、また地方自治体のアクセス網の利用なども考慮した上で、移行の是非も含めた議論を望む。
- ・IP化のコスト削減のために地方自治体の光ファイバ網の利用などが考えられる。
- ・フルIP化に向けたPSTNからの「マイグレーション」の促進を図るような政策目標の明確化も、併せて検討されることを期待(マイグレーションを促進するための基金などの検討)。

【社団法人テレコムサービス協会】(資料5-2)

- ・現行のユニバーサルサービスの3つの構成要件は妥当。
- ・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というユニバーサルサービス政策の考え方は引き続き妥当。
- ・不可欠性の最重要項目は、生命と財産を守る「緊急通報」であり、また、将来における不可欠性として、電子自治体関連の「生活情報」を加えるのが妥当であるとする。
- ・緊急通報を実現するための手段として、操作の熟練性と簡便性から「電話」サービスをユニバーサルサービスとするのが妥当。また、生活情報の提供サービスを加えると「次世代ネットワーク」や「インターネット」を通じて提供される生活情報という概念で括るのが妥当。
- ・技術中立性の観点から、不可欠性を担保するサービスを提供できれば、アクセス手段は問わない。
- ・ユニバーサルアクセスの導入にあたって、技術中立性の確保、及び多様なアクセス網とNGNの相互接続を促進するための事業者間接続に関する公正競争要件(アンバンドル化・オープン化)が整備されていることが必要。
- ・現在ユニバーサルサービス制度の補てん対象となる高コスト地域において、技術革新の進展を考慮しユニバーサルアクセスの概念を導入した場合、将来においても尚、現在と同様な対象地域であるとは言い切れない。従って、ユニバーサルアクセスの概念の導入と同時に、競争入札制度を導入することにより不採算地域の減少または費用削減効果が期待でき、負担額の最小化を図る。
- ・競争入札制度の導入にあたり、ユニバーサルサービスの提供に必要なIP転送機能の品質クラスに関し、適正な品質を確保するための基準を設ける必要がある。
- ・ユニバーサルサービスに係るコスト算定については、適正な会計分離の考え方との整合性を図りつつ、ユニバーサルアクセスに係るコストを、ユニバーサルサービスの提供に必要な品質クラスとそれ以外の品質クラスに配賦する方法が考えられる。

【社団法人日本ケーブルテレビ連盟】（資料５－３）

- ・構成要件のうちessentiality（不可欠性）からまず検討すべき。国民のコンセンサスも必要。
- ・現行ユニバーサルサービスと同等なサービス、メール、インターネット、安全・安心のための行政情報など。これらのサービスを実現するインフラ設備は、FTTH、HFC、FWAなど固定無線、光+VDSLなど。
- ・ユニバーサルアクセスは、サービスは含まず、インフラ設備のことを言い、ユニバーサルサービスの提供者が、ユニバーサルアクセスを利用して、サービス提供を行う。
- ・高速ブロードバンド加入率100%が達成されたときは、一つのアクセス回線で、0AB～JIP電話を含む、あらゆるサービス提供を行うことになる。このアクセス回線をユニバーサルアクセスとし、これを国民すべてに利用可能な料金で提供する。
- ・ユニバーサルアクセスは、「ユニバーサルアクセス基金」などを導入し、早期に実施することが必要ではないか。具体的には、不採算地域の確定、その地域のインフラ整備を行った事業者を、審査実施の上、適格電気通信事業者と認定し、不採算地域ごとに維持費（減価償却費含む）の一部を補てんするもの。
ただし、地域ごとの世帯カバー数に応じた上限値を決める。
後に、その地域において、他にユニバーサルアクセスを整備する事業者が出現した場合、その地域は競争エリアとなったと見なし、補てん中止または補てん額を減額。
- ・ユニバーサルアクセス基金が運用されると仮定すると、現制度の基金廃止までは、二重の基金が存在することになる。できるだけ拠出額を小さくするためには、不採算地域においては、ユニバーサルアクセス整備後は、速やかにPSTNを廃止する。
そして、現行のベンチマーク方式での「全回線に対する補てん対象の割合（現4.9%）」は、PSTN減少に伴って逐次見直しを行う。（不採算地域からPSTNを廃止し、補てん割合を減少させていくことが望ましい。）
- ・実際にブロードバンド整備に取り組んでいる地方自治体の意見を聞いてはどうか。

【全国地域婦人団体連絡協議会】（資料５－４）

- ・現行制度におけるユニバーサルサービスの対象範囲である固定電話、公衆電話、緊急通報は、国民生活に必要な最低限の通信手段であり、引き続き低廉な料金で全国維持されるべき。
- ・また、ブロードバンドサービスは現在のユニバーサルサービスの構成要件を満たしていないが、高齢化社会の進む中、都市部と地方の高齢者の情報格差を是正するため、将来的にブロードバンドをユニバーサルサービスの対象とするかどうかについて、コスト負担の問題も含めた検討が必要。
- ・ユニバーサルサービス制度については、事業者、利用者双方に使いやすい制度設計にすべき。
- ・負担の在り方については、初年度の負担額を低く抑えて、将来的に値上げをするような制度は、今後もあってはならない。
- ・また、収益を上げている事業者が一律に消費者へ負担を転嫁しているが、事業者の収益で吸収すべき。国民だけが受益しているのではなく、事業者も受益しているということを踏まえて制度を検討して欲しい。
- ・公衆電話についての役割は終了したとは思っていない。

○ 自由討議における主な発言は以下のとおり。

- （構成員）資料５－４の２（２）でご指摘の、現行のユニバーサルサービス制度がわかりにくいとは具体的にどういった点か。また、負担の在り方として、事業者もいく

らか負担すべきというが・・・。

(全国地婦連) 制度全体の仕組みが複雑でわかりにくい。負担についても、消費者に全額負担させるのではなく、事業者も応分に負担をすべき。

(構成員) 前回までとは違い今回のプレゼンテーションは「安全・安心」、「生活情報」や「メール・インターネット」のようなユニバーサルサービスの具体的な内容が提案されている。これらのサービスについて、「essentiality」の観点からユニバーサルサービスとすることは考えられるが、具体的にどのようなサービスを対象範囲にすると考えているか。各団体の意見を伺いたい。範囲を広げると費用負担が増大してしまう。

(テレサ協) 「緊急通報」などの緊急情報の上に「生活情報」という広い概念があると思う。その広い概念を収束させるための要件として憲法第25条を例示したもの。国民が最低限守るべきものを通信ネットワークでカバーしていくことは今後は必要と考える。将来的には安全・安心の確保などのための情報を、通信インフラによって提供していくことになると認識している。

(C I A J) ユニバーサルサービスの構成要件を再検討する中で、安全・安心も入れて議論するという趣旨。ユニバーサルサービスの範囲を広げる意図ではなく、範囲をより絞り込むべき。ビジネスベースでサービスを広げていくのと、ユニバーサルサービスの問題は別だと考える。負担の問題を考えると、ユニバーサルサービスの範囲を絞り込むべき。

(構成員) ユニバーサルサービスの範囲は時代によって異なってくると思うが、それぞれ安全・安心のためのサービスをユニバーサルサービスとすることについて、どの辺のフェーズを想定しているのか。

(C I A J) 本当に不可欠なサービスということでは、将来的にもその範囲は変わらないと考える。ある程度のコストをかければ、多様なサービスを提供できるが、ユニバーサルサービスとなると、低廉性の確保や負担の公平性をという問題が出てくると考える。

(構成員) 安全・安心という概念を現在のユニバーサルサービスの要件に加えることによって、従来の音声通話サービス+緊急通報から、音声通話サービス以外にもユニバーサルサービスに入ってくると考えているのか。

(C I A J) 携帯電話の利用が増えて、ある地域ではPSTNよりも携帯電話で音声サービスを提供する方が低コストになる場合、当該地域のユニバーサルサービス提供事業者は携帯電話事業者が適当だということになる。むしろ、現在、NTT東西は携帯電話事業者ができないがどうするのか、といった問題が喫緊の課題と思われる。

(ケーブルテレビ連盟) 安全・安心のための「行政情報」がユニバーサルサービスの対象に入ると考えている。メール・インターネットができるのであれば、当然自治体が行政情報を流すことは可能。しかしながら、自治体内における普及率が100%でないといけないという自治体が結構いるため、ユニバーサルサービスとして提供していくということ。

都会で不要とされるサービスであっても地方では必要な場合もある。必要性を見極めて決めるべき。

(構成員) メール・インターネットが可能な地域は現在、どのくらいの普及率か。

(事務局) ダイアルアップ接続によるメールが可能かということであれば、ほとんどの地域で利用できると思う。

(構成員) 安全・安心のための行政情報ということは、地震予知情報などのイメージか。

(ケーブルテレビ連盟) それは主に音声情報により提供されるのではないか。むしろ、

5～15Mbpsのブロードバンドを想定している。2010年に90%の世帯カバー率を政府目標としているので、ラストワンマイルは我々が努力して整備しないと行けないと考えている。

(構成員) 負担の在り方について、利用者負担への理解が難しいとのことだが、一般の方々からのユニバーサルサービスに関する問い合わせはあるのか。

(地婦連) 加盟団体への問い合わせはあると聞いている。なぜ7円なのかという問い合わせや、なぜ事業者が皆一律7円なのかといった問い合わせがある。

(構成員) 事業者、特にNTT東西への問い合わせ状況はどうか。また、利用者負担を妥当と考えるか。

(NTT東) 現在のユニバーサルサービス制度のスキームでは、基本料収支だけでも東日本で約250億の赤字が出る。ユニバーサルサービス制度は、赤字が全額補てんされるわけではなく、赤字分から補てんを差し引いた金額については自己負担。それについても全額弊社で捻出するのは難しい。市場競争においても吸収しきれないので、利用者に負担をしてもらわざるをえない。

(構成員) しかしながら、事業者が一部負担すべきという意見もあることを認識しておいて置いていただきたい。

(構成員) 資料5-2では「生活情報」について憲法第25条を引用しているが、憲法第25条というと文化情報は入ってこないのか。また、情報発信者が誰なのかという問題がある。これまでのユニバーサルサービスに関する議論は、発信者とは電話をかける人だったが、行政が生活情報の発信者ということになると、ユニバーサルサービスで補てんすることを議論するのは適当なのか。この研究会での議論には馴染まないのではないか。

(テレサ協) 国民生活に担保するものとして憲法第25条を例示した。都市と地方のインフラ整備の格差によって、得られる生活情報が異なってくるのは問題。ユニバーサルサービスで解決すべき問題ではないか。国が方向性を決めて、u-Japan政策などインフラを整備するという戦略があるなら、そのインフラの上に乗るサービスについてもユニバーサルサービスの検討の場で議論してもよいのでは。

(ケーブルテレビ連盟) そういったことは最後は国民が決めることと考える。国民に負担を求めるといふのであれば、そのサービスが不可欠性があることについて、国民からのコンセンサスを得ることが必要ではないか。

(構成員) 生活情報の提供についての議論は、ブロードバンドインフラで提供するのがより良い情報が提供できるのだからから、情報の提供を確保するというよりは、ブロードバンドインフラを整備する上での理由付けとして議論するのが適当ではないか。

(構成員) 2010年以降の話としてPSTNを残すかどうかの議論が各オブザーバから出ている。この点についてNTTはどう考えているか。

(NTT) どこが安く提供できる地域なのかといった具体的な検討をしているわけではない。離島などは光ファイバを引いて電話サービスを提供する場合、投資コストを回収できない。地域により無線アクセスの活用などもある。必ずしも光ファイバが一番安いということではないと考えている。

(構成員) PSTNを残すのはコスト高になるということか。

(NTT) PSTNの痛み具合や保守物品の在庫状況等、ケースバイケースであるが、新規投資が不要な分、PSTNの方が安いというメリットはある。

(構成員) 資料5-3のP8に将来ユニバーサルサービス基金が縮小して、将来はユニバーサルアクセス基金のようなものを作るべきという考えだが。この点について意見があるか。

(KDDI) デジタルディバイドとユニバーサルサービスの概念ははっきりと分けるべき。3つの構成要件を満たすサービスを必要最小限のコストでどう提供していくか。IP化の進展や携帯電話の普及など、サービスの提供手段が多様化している中で、これらをどう組み合わせれば低コストで提供できるのか、国民の理解を得ながら、具体的にベンチマークやアクションプランを組み立てていくことが喫緊の課題ではないか。

(構成員) 具体的に何か考えているのか。

(KDDI) フェーズ1については喫緊に検討すべきであり、フェーズ2については幅広く議論し、まず負担の在り方を含め、議論を深めるべき。

(構成員) 地上デジタルのような、強制的に新しい設備に張り替えていくような計画を作るということか。

(KDDI) その必要があると考える。

(構成員) 資料5-2のP8でいうユニバーサルサービスの提供に必要な品質クラスとは、どの範囲までを考えているのか。また、携帯電話やIP電話をユニバーサルサービスの範囲とするかどうかについて検討する際、その品質がネックになることがあるが、仮にこれらのサービスがPSTNに比べて低コストで提供できるのであれば、品質を落としてでも提供する余地があると考えるか。

(テレサ協) ここで想定している品質とは、PSTNクラスの品質でIP電話がサービス提供される場合があれば、当該サービスにかかるコストをユニバーサルサービスに係るコストとして、配賦できるのではないかとということ。

(構成員) 高コスト地域に色々なブロードバンドサービスが入っていくとは思えない。こういった地域には、いつまでもPSTNが残っていくのではないかと。したがって、PSTNの巻き取りのような議論をしないと話が進まない。どのようにブロードバンドをひくかというより、どのようにPSTNを巻き取るかということが重要であると認識。

(構成員) 第3回のNTTのプレゼンテーションに対する追加質問での回答で、IP化への移行は競争により決まるべきものとのこと。巻き取り計画については明確にコメントいただいていないが。

(NTT) 現段階で具体的には決まっていない。

(構成員) 地上デジタル放送のように国が全体計画を定めて、それに基づいて条件不利地域などへのブロードバンド整備を進めていくことについてはどうか。

(NTT) ①最低限のPSTNを維持するためにどうするかということ、②サービスの高度化を図るためにどうするかということと、という2つのフェーズの議論が出ている。

サービスをいかに高度化するかという議論も当然必要だとは思いますが、現行のユニバーサルサービス制度は地域間格差がある電話サービスを、電話料金の中で賄う制度であるので、ユニバーサルサービス制度とは別の財政措置などで考えるべきはないか。そういったことから整理していくべきではないか。

(構成員) 資料5-1のP12にある公衆電話をIP化して低コスト化するということ

はもう少し具体的にいうとどういうことか。

また、資料5-4の4で公衆電話の役割について言及されている。公衆電話の重要性については、多くの人が認めているところであるが、実態として使われていない。実態として使われず、採算が合わなくなっている公衆電話をどう維持していくかということを議論していかなければならない。

新聞の投書などでも学校や病院から公衆電話が撤去されたことについて不満だという意見がある中で、ビジネスベースで維持するということの意味を考えなければならない。地域で支えていくというオプションもあると思うが、現状は、NTT東西が概ね500メートル四方に1台などといった設置基準に基づいて赤字で提供しており、かなりの負担になっている。具体的に公衆電話にどういった役割を期待されるのか伺いたい。

(地婦連) 最近は外国人の出入国が頻繁になってきている。彼らは必ずしも加入電話や携帯電話を持ってはいない。彼らといかに共存・共栄をしていくか、世代を問わず悩んでいると聞いている。これは都市部にいる時よりも地方においてより感じることである。公衆電話が都市部においても採算割れの状況であるということは認識しているが、このような中で地方で公衆電話が果たす役割は終わっていないと考えている。漠然とではあるが公衆電話を適切に設置していく必要性を感じている。

(構成員) ケーブルテレビ連盟の説明において、自治体に意見を求めるべきであるという意見があったが、具体的に自治体にどういった意見を期待しているか。

(ケーブルテレビ連盟) ブロードバンドサービスはユニバーサルサービスになっていないため、自治体によって取り組み状況に差がある。実態がどうなっているかを把握する意味で、意見を聞くことは個人的には意義があるのではと考える。

(構成員) この問題はユニバーサルサービスではなく、デジタルディバイドの問題ではないか。

(ケーブルテレビ連盟) 確かにそのとおりであるが、デジタルディバイド地域が解消されることにより、ユニバーサルサービスとすることが検討されるのであるし、全く別なものとは考えていない。

(テレサ協) 資5-2のP5について補足だが、ユニバーサルアクセスの概念を取り入れ、ユニバーサルサービスについて検討していくに当たって、まず不可欠性がどういふものか定義されることにより、サービスでどう担保するのか、更にアクセスでどう担保するのかを決めるべきと考える。

(3) その他

- 第6回会合は平成19年7月3日開催予定。
詳細は、総務省ホームページに掲載予定。

以上