

ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会  
報告書骨子  
(案)

2007年8月  
総務省総合通信基盤局

# 目 次

1. ユニバーサルサービス制度の見直しの必要性 -----	1
(1) 制度を取り巻く市場環境の変化	
(2) 制度見直しに際しての基本的視点	
2. ユニバーサルサービス政策の目的 -----	3
(1) ユニバーサルサービスの構成要件	
(2) ユニバーサルサービス政策の目的	
3. ユニバーサルサービス制度に係る検討の時間軸 -----	7
4. フェーズ1における制度見直しの在り方 -----	8
(1) 現行制度の仕組み	
(2) 制度見直しの方向性	
5. 欧米におけるユニバーサルサービス制度の動向 -----	15
(1) 米国の動向	
(2) 欧州の動向	
(3) OECDにおける検討	
6. フェーズ2における制度見直しの在り方 -----	20
(1) ユニバーサルサービスの範囲	
(2) ユニバーサルアクセスの概念の是非	
(3) 適格電気通信事業者の指定要件の在り方	
(4) コスト算定の在り方	
(5) コスト負担方法の在り方	
(6) 料金の低廉性確保の在り方	
(7) その他の留意すべき事項	
7. 制度見直しに向けた検討の進め方 -----	28

## 1. ユニバーサルサービス制度の見直しの必要性

### (1) 制度を取り巻く市場環境変化

■ 全国あまねく提供が確保されるべきユニバーサルサービスについては、市場環境の変化を踏まえた見直しが必要ではないか。その際、具体的な市場環境変化としては、例えば以下のような要素が重要ではないか。【資料1～4】

#### ① ネットワークの移行と急速な技術革新

➢ 従来のユニバーサルサービス制度は既に構築済みのネットワークをどのように維持するのかという政策目的に基づいて制度設計が行われてきたが、今後、PSTNとIP網が並存しつつ、段階的にIP網に移行(マイグレーション)していく中でのユニバーサルサービスの在り方を考える必要があるのではないか。

#### ② ネットワークとサービスの分離の可能性

➢ 従来はネットワークとサービスが一対一対応していたが、ブロードバンドサービスの場合は広帯域のネットワーク上で、ネットワーク側がサービス制御を行う従来の形態に加え、端末やアプリケーション等が連携してサービスを実現することも可能になってきているという点で、ネットワークとサービスの分離が生まれてきているのではないか。

#### ③ ブロードバンド化やIP化に伴う市場の統合化の進展

➢ 従来は固定・移動等の市場区分が明確であったが、IP化の進展によって、伝送ネットワークの態様にかかわらず同一のサービスが提供されたり、FMCのように異なるサービスがシームレスに利用可能となるような環境に移行しつつあるのではないか。

➢ ブロードバンド網を活用したIPマルチキャスト方式の地上デジタルテレビジョン放送の再送信等、通信・放送の融合・連携など従来の枠組みを超えた広範な市場の統合化が段階的に実現していくと見込まれるのではないか。

### (2) 制度見直しに際しての基本的視点

■ ユニバーサルサービス制度の見直しに際しての基本的視点として、例えば以下の項目が挙げられるのではないか。

#### ① 競争中立性の確保

➢ ユニバーサルサービス制度は、事業者間の競争だけでは十分なサービス提供が確保されない基礎的なサービスについて、これを

補完的に制度として確保しようとするものであり、当該制度が逆に競争環境に影響を及ぼすことは望ましくない。ネットワークとサービスが分離していく中、例えば地方自治体のネットワークを用いたサービス提供なども登場してきているところであり、ネットワークとサービスを一体として提供する通信事業者のみをユニバーサルサービスの提供主体として想定するという前提条件が崩れていく可能性がある。このため、ユニバーサルサービスの提供主体についても柔軟な見直しを行う等により、競争中立性を確保していくことが必要ではないか。【資料5】

## ② 技術中立性の確保

➤ 現在のユニバーサルサービスの対象となっているPSTNベース(固定系)の音声電話(以下「加入電話」という。)は、(a)PSTNベースであり、かつ(b)有線網を用いるという2つの要件を前提として制度設計が行われている。しかし、光IP電話など従来の固定電話とは異なる技術を採用しているものの利用者からみて概ね同等のサービスが提供されているものが登場したり、アクセス回線について有線系のみならず無線網を採用することによって経済効率性の向上が実現することが期待される場合がある。こうした市場環境変化を踏まえ、制度見直しに際しては改めて技術中立性の確保という視点が重要になってきているのではないか。【資料6】

## ③ PSTNからIP網への移行への配慮

➤ 従来のユニバーサルサービス制度は、競争原理の導入前の段階に完成した全国規模のPSTNを競争原理を導入した以降も引き続き維持するためのコスト負担の在り方を念頭に置いた議論であり、いわば完成後の「静態的」な市場を前提とするものであった。しかし、PSTNからIP網への段階的移行が進むことが見込まれるということは、従来の静態的な市場を前提として構築されてきたユニバーサルサービス制度とは議論の前提が大きく異なることとなる。このため、制度見直しに当たっては時系列的に幾つかの段階に分けた検討が必要になってくるのではないか。

➤ PSTNの廃止時期は現時点では明確でない(注)が、これが明確でない段階と明確になった後の段階とに分けた検証も求められるのではないか。これに関連して、ネットワークの移行過程において2つのネットワークが並存していくこととなるが、こうしたネットワークの並存による追加的費用についてもユニバーサルサービス制度で補てんすることを考慮する必要があるか。

(注)NTTは、「NTTグループ中期経営戦略」(04年11月)において、「メタルアクセスと固定電話網から次世代ネットワークに切り替えることとし、具体的な進め方等を2010年までに策定」するとしている。【資料7】

## 2. ユニバーサルサービス政策の目的

### (1) ユニバーサルサービスの構成要件

- 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3要素は今後とも維持することが適当と考えられるのではないか<sup>1</sup>。

#### 1) 不可欠性(essentiality)

- 不可欠性(essentiality)とは、誰もが当該サービスを利用しており、社会経済活動の基盤となるものということが広く認識されていることを意味し、現在は加入電話がその対象とされている。
- 不可欠性との関連において、サービス品質においても一定の基準が求められる。音声電話の場合、事業用電気通信設備規則等において品質基準が設定されており、ユニバーサルサービスの「安定的な提供」の確保において実質的に一定のサービス品質の確保が求められている。
- 不可欠性については、セキュリティの確保が必要との意見がある<sup>2</sup>。この点、PSTNの場合はエンドエンドで通信品質や信頼性が確保されているが、IP網の場合は別の視点を加える必要があるのではないか。
  - IP網においても、通信事業者が構築するIP網(例えばNTT東西の構築する次世代ネットワーク)の場合、サービス付与機能においてQoS制御等を行うこととしており、ネットワーク内にサービス品質やセキュリティ確保のための機能を実装することが予定されているが、当該ネットワークが他のIP網等と接続されると、エンドエンドでの品質基準が保証されない等の問題が新たに生じる可能性があるのではないか

<sup>1</sup> 現行の3つの構成要件の変更は不要であるとの意見(NTT、KDDI、ソフトバンク、フュージョン)が出された。

<sup>2</sup> 現行の3つの構成要件に加え、「安心安全の確保」(情報セキュリティの確保など)の視点を考慮する必要があるとの意見(CIAJ)が出された。

➤ 不特定多数のISP等の連携により構築されているインターネット(the Internet)の場合、セキュリティの確保は端末、ネットワーク、アプリケーション等が多層的に関与して実現されるものである点をどう考えるか。

## 2) 低廉性(affordability)

■ 低廉性(affordability)については、原則として料金水準が低廉であることが求められるが、現行の加入電話については、プライスキャップ規制により料金水準の適正性を確保する仕組みとなっている。【資料8、9】

➤ プライスキャップ規制は、独占的事業者の経営効率化を促しつつ、料金の低廉性を確保するためのインセンティブ規制であるが、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、今後もプライスキャップ規制が有効かどうか検討していく必要があるのではないか。

■ あるサービスが低廉な料金で利用可能であるという場合、料金水準のみをもって適正性を判断することは困難な面があるのではないか。

(注)なお、地理的な料金格差については、3)において整理している。【資料10】

➤ 別の考え方として、例えば、「サービスの対価が当該サービスから得られる便益に対応していれば、当該サービスの普及が進展する」と想定し、当該サービスの普及率の水準を踏まえて料金の低廉性を判断することは妥当か。他方、制度の枠組みとして既に誰でも利用可能な程度に普及していることをもってユニバーサルサービスとして認定されると考える場合、普及途上のサービスをユニバーサルサービスとして位置づけることには困難を伴うのではないか(メルクマールとしての普及率の閾値を設けること自体、特定の価値判断が働くことになるのではないか)。

➤ 料金の適正性を確保するための判断基準を検討する場合、IPベースのサービスは価格とサービス品質が一対一対応しないベストエフォート型サービスもあることから、当該基準の設定が困難ではないか。

➤ なお、利用者等が各種のサービスとの間の比較を通じ、料金の低廉性についての検証が可能となるよう透明性確保のための措置を検討するべきではないか。

## 3) 利用可能性(availability)

■ 利用可能性(availability)については、サービスの「地理的カバー率」と「地理的料金格差の許容範囲」という2つの局面から検討が必要ではないか。

① 地理的カバー率

➢ ユニバーサルサービスとして位置づける場合、地理的カバー率については、引き続き全国の地域カバー率(人口カバー率)が100%であること(全国提供)が維持されることが求められるのではないか。

② 地理的料金格差の許容範囲

➢ 通信料金は市場メカニズムにより決定されることを基本とするが、高コスト地域ではコストを反映した料金設定を行うとすれば料金の低廉性が確保できなくなる。このため、地理的料金格差の存在がどこまで社会的に許容されるものか(料金面での同等性の確保)について、一定の基準が必要になるのではないか。

➢ 仮に複数の適格電気通信事業者が存在することを想定した場合、全国レベルで同一の料金水準が確保されると想定することは困難ではないか。

➢ 加入電話の基本料の場合、効用料金の考え方が採用されているが、よりコストベースに近づける観点から料金リバランシングを引き続き推進していくことがどこまで求められるか。別の考え方として、IP網への移行の中で縮退傾向にある加入電話の基本料については現状を基本的に維持し、むしろブロードバンドサービスを念頭に置いて料金格差が生じないようにすることに力点を置くことも選択肢として考えられるのではないか。その場合、地域間の料金格差が一定の範囲内に収まっている等の評価パラメーターを設定することも考えられるのではないか。【資料11】

➢ なお、利用者等が各種のサービスとの間の比較を通じ、地理的料金格差についての検証が可能となるよう透明性確保のための措置を検討するべきではないか。

(2)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目的は上記1)～3)を確保することにあるとした場合、これらはいずれも地理的格差の解消を目的とするものであり、現行制度において、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(注)されている。

(注)「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、抜粋)

ユニバーサルサービス政策の目的については、地理的格差の是正以外にも、所得格差等に起因する利用可能性に着目するアプローチも存在

する。この点、郵政省電気通信審議会(現情報通信審議会)答申「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申—IT時代の競争促進プログラム」(00年12月)においては、「従来から地理的格差を対象としてきているが、この他にも所得格差(低所得者を対象)やリテラシー格差(障害者や高齢者を対象)を対象とすることも考えられ」、「所得格差やリテラシー格差の解消が社会的に極めて重要であることは論を待たないものの、社会福祉政策との切り分けについて広く国民各層のコンセンサスを得る必要がある」ため、「地理的格差の発生防止をユニバーサルサービス政策の目標として位置づける」旨提言している。(報告書脚注56)

- 地理的格差の是正は、適格電気通信事業者のネットワークに接続することにより、競争事業者のサービスを含め、すべての音声電話が全国どこでも通話可能となり、すべての通信サービスの利用者が裨益するという考え方に基づいている。また、競争政策として市場原理の貫徹を目指すものの、高コスト地域については市場原理では十分なサービス提供が行われない点を補うという意味において競争政策を補完することをその目的とするものであり、所得格差やリテラシー格差に基づく通信サービスの利用格差の是正については、あくまで政策目的に照らして、社会福祉政策等の観点から所要の措置を講じることが適当ではないか。
- また、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、こうした整理を引き続き維持することが妥当ではないか。【資料12】
- 遠隔医療や遠隔教育といった公的アプリケーションの提供の全国維持も極めて重要な施策である<sup>3</sup>が、これらは伝送サービスではないことから、ユニバーサルサービスの対象として検討することは制度趣旨に照らして適当ではないのではないか。むしろ、ブロードバンドアクセスが全国あまねく確保されることにより、当該伝送ネットワーク上で自由に公的アプリケーションを利用可能な環境を整備・維持していくことが求められるのではないか。

---

<sup>3</sup> フルIP化後は、ブロードバンドを活用した高齢者の健康・福祉を目的としたサービス等新しいコンテンツについても、ユニバーサルサービスの対象として考える必要があるとの意見(QTNet)が出された。



### 3. ユニバーサルサービス制度に係る検討の時間軸

- ブロードバンド化・IP化が進展する過程において、前述のとおり、PSTNとIP網が当分並存し、その後、段階的にIP網の比重が高まっていく形でネットワークの移行が進展するものと考えられる。このため、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。
  
- 具体的には、2010年代初頭まで(フェーズ1)とそれ以降(フェーズ2)に分けることが適当ではないか<sup>4</sup>。またその際には、
  - ① 「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おり、2010年代初頭には全国的にブロードバンドサービスが利用可能な環境が実現していると見込まれること。【資料13、14】
  - ② NTT中期経営戦略(04年11月)において2010年段階で電話加入者の約半数にあたる3千万加入にFTTHサービスを提供すると見込んでおり、利用者の概ね半数が現実に超高速ブロードバンドサービスを実際に利用していると考えられ、かつ、前述のとおり、PSTNからIP網(次世代ネットワーク)への移行の具体的進め方等を2010年までに策定するとしていること。
  - ③ 上記①及び②に加え、2011年に地上テレビジョン放送においてデジタル放送に完全移行することや、2010年の時点で通信・放送融合法制が具体化すると見込まれること等も、ユニバーサルサービス制度の見直しにおいて念頭に置く必要がある。【資料15、16】
  
- 仮に上記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「PSTNとIP網が並存しつつフル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。
  - フェーズ2の具体的なシナリオについては、少なくとも2010年の時点までにPSTNをどの時点まで維持するかについて明確な方向性が得られることが必要ではないか。
  - したがって、フェーズ2の制度設計に当たっては、詳細な内容を確定するのではなく、むしろ上記の移行シナリオが確定した段階で、円滑にソフトランディングできるような柔軟な仕組みを求められるのではないか。

<sup>4</sup> 2010年をターニングポイントとすることが妥当であるとの意見(テレコムサービス協会)が出された。

## 4. フェーズ1における制度見直しの在り方

### (1) 現行制度の仕組み

- 現行制度における補てん対象額の算定方法としてはベンチマーク方式が採用されており、NTT東西の加入者回線のうち上位4.9%の高コスト回線に係る費用と全国平均費用との差額が補てんされている。なお、費用の算定に際しては、NTT東西の非効率性を排除する観点から、長期増分費用(LRIC)方式が用いられている。
- 07年度以降の補てん対象額の算定方法としては、情報通信審議会答申「東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社の第一種指定電気通信設備に関する接続約款の変更の認可(長期増分費用方式に基づく平成19年度の接続料等の改定)」において、「利用者負担を抑制する観点から速やかに見直しを行うことが適当である」旨の要望がなされた。これを受け、補てん対象を高コスト回線に係る費用と新ベンチマーク(全国平均費用+標準偏差の2倍の額)の差額を補てんする方式に見直す改正省令案が情報通信審議会に諮問され、現在審議が進められている。【資料17】

### (2) 制度見直しの方向性

#### 1) IP化の進展に対応した制度見直しの基本的視点

- フェーズ1においては、加入電話の加入者が依然として音声電話の利用者総数の過半を占めており、対象サービスの範囲等を含め、現行制度の枠組みを維持することを基本とすることが適当ではないか<sup>5</sup>。
- 他方、PSTNからIP網への移行が更に進展していく中、例えば、以下のような影響が発生すると見込まれるのではないか。【資料18】
  - ① NTT東西の基礎的電気通信役務の収支状況を見ると経年的に悪化してきている。これは、加入電話の加入者について、特に採算地域(都市部)の加入者が減少し、現行制度が前提としている採算地域から高コスト地域への内部相互補助が次第に困難となって

<sup>5</sup> 当面は音声通話サービス及び緊急通報が妥当という意見(NTT、イー・アクセス、フュージョン)が出された。

きていることによるものであり、今後さらにその傾向が強まるものと見込まれる。

- ② 加入電話の加入者数全体が今後とも減少すると、現行4.9%(加入者回線比)の高コスト地域の回線数が減少するとともに、上記①の影響により全国平均コストの上昇によるベンチマークの上昇により補てん対象額が減少し、NTT東西の基礎的電気通信役務の収支が更に悪化することが懸念される。
- ③ さらに、都市部におけるNTT東西の固定電話の回線が光IP電話等に移行することにより、光IP電話等は高コスト地域におけるメタル加入者回線コストを負担しないこととなるため、これまで高コスト地域のメタル加入者回線コストを補てんしてきた原資が減少することとなる(※)。この結果、メタル加入者回線コストの上昇圧力が働き、ひいては、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持が困難となるおそれがある。

(※) 高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線コストについては、接続料(メタル加入者回線接続料)が平均コスト単価により設定されることを通じて、NTT東西と競争事業者が応分に負担する構造にある(注:NTT東西自身も利用部門として他事業者と同等に負担)ことから、現行ユニバーサルサービス制度においては、メタル加入者回線コストについては地域コストを平均化して補てん額が生じないように補正(H17.10. 情報通信審議会答申(ユニバーサルサービス制度の在り方について)に基づくもの)が行われている。

したがって、かかる加入者回線コストを負担しない光IP電話等に加入者が移行することにより、メタル加入者回線接続料が上昇する一方で、ユーザ料金の値上げはユニバーサルサービスとしての性格上一定の制限を受けることとなるため、ユニバーサルサービスの収支が悪化するおそれがある。【資料19】

- ④ 高コスト地域においても、光IP電話の加入等が次第に増加する可能性があるが、現行制度はPSTNベースの加入電話をユニバーサルサービスとしていることから、高コスト地域における光IP電話については当該制度の補てん対象とならない。このため、高コスト地域において光IP電話への置き換えが進むと、当該部分については制度による補てんが行われないうこととなる。このため、ブロードバンドの普及により高コスト地域に対する制度の補てん対象額が減少するという制度的な問題が顕在化する可能性がある。

## 2) 光IP電話の取扱い

- 上記の状況にかんがみ、フェーズ1における制度見直しとして、光IP電話の取扱いについて検討が必要になる。光IP電話の特性を改めて整理すると、以下の2点が挙げられる。

- ① OABJ番号を付与する基準として加入電話と同等の品質を維持し、かつ緊急通報も可能であることが電気通信番号規則において

要件として求められていることから、加入電話との同等性を持つサービスである。

- ② 他方、光IP電話はブロードバンドサービスの付加的サービスとして提供されている（一部を除き、光IP電話のみの加入はできない）ために加入電話と比べると相対的に高いコスト負担が必要になること（注）、局舎給電という仕組みを具備していないこと等を含め、現行の加入電話との間で完全な代替性を持っているとは言えない面もある<sup>6</sup>。【資料11、資料20】

（注）NTTからは、「光ファイバの構築は、ブロードバンドサービスの需要増加に応じて進めているものであり、（中略）光ファイバ等のコストから見て音声通話サービスのみの電話サービスを提供するために構築しているものではありません。」と回答があり、光IP電話単独でのサービス提供を現段階では考えていないとのことである。しかしながら、仮に現時点で上記光ファイバの構築コストを光IP電話単独で提供するサービスを設けるよう適正に配賦した場合には、相対的に高い負担となると考えられる。

- 上記の整理にかんがみれば、現時点において光IP電話をユニバーサルサービスとして位置づけることは時期尚早ではないか。

### 3) 補てん対象額の算定（ベンチマーク方式）に用いる加入者回線の取扱いについて

- 上記の1)を踏まえると、適格電気通信事業者であるNTT東西は加入電話サービスについて業務区域内の全域での役務提供を確保することが求められている。このため、加入電話から光IP電話に利用者が移行した場合でも、加入電話サービスの提供を希望する利用者に対応するためには容易に加入者回線を撤去できない。その結果として、加入電話の維持コストが減少しないこととなるが、かかる状況において、加入電話から光IP電話への移行に伴う加入者回線減を補てん対象額の算定から除くことは適当ではないのではないか。

- この場合、NTT東西の加入電話から光IP電話に移行した加入者については、その加入者回線を補てん対象額の算定上考慮することとし、IP網への移行期におけるPSTNとIP網の並存する場合の、ユニバーサルサービスとしての加入電話の安定的な提供確保を図ることが適当ではないか。

➢ 補てん対象額の算定に当たり考慮する回線は、NTT東西の光IP電話に移行した加入者のみを対象とすることが適当か。あるいは、NTT東西の加入電話の加入者が他事業者の光IP電話等に移行した場合でも、NTT東西は加入者回線を撤去できないことにかんがみ、他事業者への移行分についても考慮することが適当か。

<sup>6</sup> IP電話をユニバーサルサービスとして議論する際には、加入電話に対するコスト優位性、バンドルサービスのコストとの会計分離が必要との意見（イー・アクセス）が出された。

➤また、新規に光IP電話等（NTT東西の光IP電話、他事業者の光IP電話等）の顧客を獲得した場合については、補てん対象額の算定に当たり考慮しないことが適当ではないか。

➤更に、考慮することとなる光IP電話等への移行の時期について、どのように考えるべきか。制度稼働後に移行した回線について考慮すべきか、あるいは、過去に移行した光IP電話の回線についても考慮すべきか。

- また、NTT東西の加入電話の回線から光IP電話等に移行した回線に関しては、その移行前にはメタル加入者回線コストを地域間で平均したメタル加入者回線接続料を通じ、負担していたことを踏まえ、補てん対象額の算定に当たり、高コスト地域のメタル加入者回線コストの一部負担を行う仕組みの必要性についても検討することが適当ではないか。

#### 4) その他のサービスの取扱い

- 携帯電話（PHSを含む）の加入数は1億台を超え、加入電話を大きく上回っている状況にある。こうした中、携帯電話をユニバーサルサービスとして位置づけるかどうかについて検討が必要になる<sup>7</sup>。

➤携帯電話の世帯普及率は90%（05年12月末現在）であり、固定電話に比べて依然として普及率が低い状況にある。また、人口カバー率は99.5%（05年度末現在）であり、当該未カバーエリアの解消には少なくとも6千億円程度の設備投資が必要であると試算されている。【資料21～24】

➤また、料金面において携帯電話の1契約当たりの売上高（4,902円）は加入電話の平均的な料金支払額の合計（3,158円）より高いという状況にある。【資料25】

➤携帯電話の加入数は固定電話の加入数を上回っているが、上述のとおり固定電話に比べて料金が高く、また、「固定電話と移動体電話の代替性が高まっている一方、補完性を有している」旨評価されている（総務省「05年度電気通信事業分野における競争状況の評価」）ことにかんがみれば、ユニバーサルサービスとして位置づけることは適当ではないのではないか。

- 他方、モビリティのあるサービスをユニバーサルサービスとして考えるかどうかという点については、引き続き検討を継続していくことが必要ではないか。

<sup>7</sup> 携帯電話については、交付金及び負担金の増加を招く恐れがあることから、ユニバーサルサービスの範囲に含めるべきとの意見は少ない。ただし、音声通話サービス及び緊急通報サービスを確保する一手段として、その他の手段を含めて経済合理性の観点から選択されうる手段となるべきものとの意見（KDDI）が出された。

➤例えば、以下の事項を含め検討していくことが必要ではないか。

- ① 緊急通報に占める携帯電話発の割合が全体の約6割(警察機関への緊急通報の場合(全国平均、05年))を占めるなど、社会的に携帯電話の重要性が高まっていること。
- ② FMCサービスに代表される統合型サービスが今後普及していくと見込まれること。
- ③ 固定系WiMAXのように一定のエリア内でモビリティを持ちうるサービスが今後登場してくるものと期待されること。

➤他方、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場合、以下の点について検討を加えることが求められるのではないか。

- ① 現在のユニバーサルサービスは世帯単位の通信確保を前提としているが、携帯電話のような個人の通信を確保する手段についてどのように整理することが考えられるか。
- ② 一定の業務区域における「あまねく提供」の考え方について、サービス提供可能エリアとして考えるか、あるいは別の考え方(例えば、居住地域におけるサービス提供可能エリア)をベースとして考えるかについて検討が必要ではないか。

- 050-IP電話の場合、(a)加入電話に比べて通話品質が劣ること、(b)緊急通報が行えないこと、(c)ブロードバンドサービスへの加入が前提となっていること等にかんがみれば、少なくとも現時点において、ユニバーサルサービスの範囲に含めることは適当ではないのではないか<sup>8</sup>。【資料20】

➤ブロードバンドサービスの取扱いについては、ブロードバンド・ゼロ地域が解消し、ブロードバンドサービスが相当程度普及した後におけるフェーズ2の検討において射程に据えることが適当ではないか<sup>9</sup>。(☞第6章を参照)

## 5) 料金の低廉性の確保の在り方(第2章参照)

- ユニバーサルサービスに係る料金の低廉性(affordability)は、プライスカ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。【資料8、9】

➤プライスカップ規制はユニバーサルサービスの料金の低廉性を確保することを直接的な目的とするものではなく、指定電気通信

<sup>8</sup> 固定電話と同等の機能を有するOABJ-IP電話をユニバーサルサービスに位置づけることが考えられるとの意見(QTNet)が出された。

<sup>9</sup> ブロードバンド市場は現在発展途上にあることや、交付金や負担金の増加が予想されることから、フェーズ1においてブロードバンドサービスをユニバーサルサービスの範囲に含めるべきという意見はなかった。

設備を保有する事業者(NTT東西)の提供するサービスのうち、「社会経済活動に不可欠であって、かつ他事業者による代替的なサービス提供が十分に行われていない」ものを対象としている。

- プライスカップ規制は基本的に独占的事業者の経営効率化を促しつつ料金水準の適正性を確保するためのインセンティブ規制であるが、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みて妥当な規制手段と考えられるか。

➢ プライスカップ規制は静態的な市場環境を前提としていることから、今後、その適用は次第に困難となる面もあるのではないか。  
すなわち、生産性向上見込率(X値)の算定はネットワーク構造が動的に変化する場合、これを見込むことが困難ではないか。

(注)「プライスカップの運用に関する研究会」報告書(06年4月)

プライスカップは、元来、市場メカニズムを通じた適正な料金水準の形成が困難なサービスについて、事業者の超過利潤の発生を抑制しつ、当該事業者の経営効率化を促すことにより市場メカニズムによる場合と同等の効果を生じさせることを企図するインセンティブ規制である。しかし、現下の電気通信市場のように、その構造が大きく変化しつつある動的な市場においては、その政策趣旨を生かした運用を行うに際し困難を伴うのもまた事実である。

➢ 他方、プライスカップ規制においては当該キャップの範囲内であれば自由に料金を設定・変更することが可能であるが、当該キャップを上回る場合には、その適正性について事前に認可を要するところであり、料金の適正性をみる一定のメルクマールとしては妥当性を持っている面もあるのではないか。

・ また、当該キャップを経済全体の物価上昇率(CPI変動率)とリンクさせることにより、実質価格水準の維持を図る(一般物価水準を上回る料金の上昇を抑制する)ことができるといった点は評価できるのではないか。

- 仮にフェーズ1以降において、IP系サービスがユニバーサルサービスと位置づけられる場合には、当該ユニバーサルサービスの料金そのものの水準の妥当性の判断を行うことは可能か。プライスカップ規制が有する料金低廉性確保のための仕組みを参考とすることも可能ではないか。

- また、プライスカップ規制以外に、料金の低廉性を確保するための政策手段は考えられるか。

## 6) 地理的料金格差について

- 現行のユニバーサルサービスとしてのNTT東西の基本料体系は、社会政策上の配慮から、同一料金体系が適用される区域の加入者数が多い場合に料金水準が高いという効用料金の考え方を採用し、級局別に異なる料金が設定されている。このような級局別格差の是正について、情報通信審議会から累次の要望(直近では H18.11)がなされており、NTT東西において検討が行われている状況にある。このため、NTT東西の検討状況を見守ることが必要ではないか。

- 仮にフェーズ1以降において、IP系サービスがユニバーサルサービスと位置づけられる場合において、料金の地理的格差が社会的な許容範囲を超えることも想定されるが、こうした状況においてどのような対応が可能か。
  - 評価パラメーター等に基づいて地理的料金格差の是正を命令することは現実的でなく、プライスカップ規制が有する料金低廉性確保のための仕組みを適格電気通信事業者に課すこと等を通じた間接的な地理的料金格差の適正性の確保を図るとの考え方もあるのではないか。
  - また、適格電気通信事業者の指定の要件として、地理的料金格差の適正性の確保について定期的に見直しを求めることや、第6章(3)で記述する適格電気通信事業者の指定について一定の指定期間を設けることとする場合には、地理的料金格差の適正性の確保状況を踏まえた再指定の検討を行うことも考えられるのではないか。



## 5. 欧米におけるユニバーサルサービス制度の動向

- 米国及び欧州においてもユニバーサルサービス制度の見直しに向けた動きが見られるところであり、こうした動きを注視していく必要がある。

### (1)米国の動向

- 米国(連邦政府)では、近年、適格電気通信事業者の数が増加していること、ユニバーサルサービス基金への負担金の算定ベースとなる州際通信収益がVoIPや携帯電話の利用増により大幅に減少したこと等を背景として、ユニバーサルサービス基金の財政状況が悪化している。特に移動系のCETC(競争的適格電気通信事業者)への支払が急増しており、04年以降の基金規模の拡大の主因となっている。このように、米国では市場環境の変化等によるユニバーサルサービス基金の財政悪化を契機として、制度見直しに向けた議論が活発化している。【資料26】
- 07年5月、ユニバーサルサービス連邦・州合同委員会は、高コストサービス支援プログラムの長期的かつ総合的改革案について意見募集を実施し、検討が継続している。
  - 本改革案では、増大する支援額をコントロールするため、(a)まず CETC 向けの交付金交付を暫定的・緊急的に増加を抑制した上で、以下の措置を講じることの適否の検討をその内容としている。
    - (b)技術中立性や競争中立性に配慮した高コストサービス支援を決めるための逆オークション制度の導入、(c)より細かい単位での支援を可能にするための地理的情報システム技術やより緻密に支援額を算定するためのネットワーク・コスト・モデルの採用、(d)ユニバーサルサービス基金のブロードバンド普及促進への使用等。【資料27】
  - パブリックコメントに対する意見は、以下のとおり。
    - (a) 暫定的・緊急的キャップ
      - (主な意見)【賛成】・緊急・暫定的キャップは、ユニバーサルサービスシステムの安定化を図る観点から重要 (USTA)
      - ・各州の高コスト地域におけるETCの指定に関して、適正な対象に絞らせるための有益な方法である (TDS Telecom)

【反対】・CETCにのみキャップを課すことは、高コストエリアにおけるユーザの無線アクセスの権利を害することとなり二重のキャップを課すこととなる。こうしたことは、通信法に規定する競争中立性の原則に反する (*Alltel*)

(b) 逆オークション制度の導入【資料28】

(主な意見)【賛成】・競争原理が働くことによって、事業者サービスが効率化される (*CTIA*)

【反対】・オークションの実施は多額の費用、時間、労力を要する複雑な業務であり、実際に運用するのは困難 (*NTCA*)

・落札事業者をどのように決定するのか、どのようなサービスを提供するのか等、様々な事項に関してコンセンサスがなない (*TSTC*)

(c) 地理的情報システム技術及びネットワーク・コスト・モデルの採用

(主な意見)【賛成】・ルーラル事業者が適正な支援を受けるために、高コスト地域での事業に係る費用を正確に示すための方法として意味がある (*Embarq*)

・費用・投資に関して、どんな事業者の報告よりも正確で効率的な費用を計算できる可能性を有している (*CTIA*)

【反対】・開発には長い時間と多くのコストがかかるうえに、結果に信頼性がない (*Verizon*)

(d) ブロードバンドの普及への使用

(主な意見)【賛成】・ブロードバンドの整備は国家の優先施策であり、パイロットプログラムを実施してルーラル地域へのブロードバンド普及を促進すべきである (*Century Tel*)

【反対】・国の長期的な経済競争力におけるブロードバンドサービスの重要性の観点から考えると、ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスとして位置付けるかどうかの検討とは別に進めていくべきである (*NTCA*)

・ブロードバンドの普及は重要な国家の優先課題であるが、ユニバーサルサービス制度とは別の政策手段によって達成されるべきであり、ブロードバンドをユニバーサルサービスの対象に加えて支援を拡大することや普及促進のためのパイロットプログラムを実施すべきではない (*Verizon*)

- 連邦議会においても、07年4月、下院において「ユニバーサルサービス改革法案2007 (H.R.2054)」が提出されている。本法案では、ユニバーサルサービス支援を当該事業者のブロードバンドネットワークの構築に用いることを認めるとともに、原則5年以内に最低1 Mbps の下りスピードのサービスを利用者に提供することの要件を課すこととしている。【資料29】

- マーティンFCC委員長は、ルーラル地域でのブロードバンド普及促進にユニバーサルサービス基金を活用することを支持する意向を表明している。

## (2) 欧州の動向

- 欧州においては、我が国と同様に、ブロードバンド化の進展に対応した制度見直しに向けた検討が開始されている。
- 06年6月、欧州委員会は「2002年電子通信規制の枠組み」の見直しについて検討を開始し、その中でユニバーサルサービス制度の見直しについて主要検討項目の一つとしている。
  - 本見直しに際しての「改正提案」においては、次のように整理している。【資料30】
    - ・ 現行のEUのユニバーサルサービス指令は、ネットワークアクセスと音声電話サービスの両方を提供する垂直統合された通信事業者という「伝統的なモデル」に基づいている。
    - ・ ネットワークのIP化に伴い、音声サービスはIP網のアプリケーションの一つに過ぎなくなるため、IP接続をする誰もが競争的な複数の音声サービス提供事業者の中から選択可能となる。
    - ・ このため、アクセスインフラの提供事業者に適用する義務とサービスの提供事業者に対する義務を分離することを提案している。
- 上記のアクセスインフラの提供事業者に適用する義務とサービスの提供事業者に対する義務を分離する提案について、政府機関及び産業界は可能であると容認する姿勢を示しているが、消費者団体からは、インフラへのアクセスのみでは不可欠なサービスの保証に不十分であるとの見解が示された。また、無線技術を念頭に置いた、あらゆる手段でのユニバーサルサービスの柔軟な提供の可能性については、多くの規制当局が検討に値するとしながらも、サービスの品質や緊急通報等の多くの検討課題があるとしている。
  - 欧州委員会は、ユニバーサルサービス制度の見直しについて、08年にグリーンペーパー(具体的見直し案)の策定検討に着手するとしている。
- 07年6月、欧州議会本会議はブロードバンド政策に関する決議を採択した。その中で、今後欧州委員会が公表予定のユニバーサルサービスに関するグリーンペーパーに関し、EU全域における合理的かつ低廉な料金でのインターネットサービスの利用可能性につい

て検証し、現行のユニバーサルサービスに関する要件を修正する可能性について検討することを要請している。

### (3) OECDにおける検討

■ OECDでは、05年に次世代通信ネットワーク時代のユニバーサルサービス義務の本質と範囲に関する長期的課題を整理<sup>10</sup>している。その主な内容は以下のとおりである。

- PSTNからIP網への移行が進み、採算地域のユーザが早期にNGNに移行すると、将来のある段階において事業者はPSTNの維持が不経済となる。NGNへの移行は採算地域で先行して進むと考えられ、高コスト地域まで均等に行われる可能性は小さい。したがって、NGNアクセスの可能な利用者と、依然としてPSTNを使用する利用者とのデジタルデバイドを引き起こす懸念が生じる。
- NGN環境では、通信プロトコルやサービスのレイヤーで「水平的統合」や「融合」が起き、通信インフラの種類を問わず同じサービスが提供できるようになる。通信インフラは有線・無線が一体化し、通信アクセスが様々な代替手段の上に提供されるときに、単一技術のプラットフォームのみにユニバーサルサービスの対象を限定することは、技術・競争中立性を害することになる。
- ブロードバンド技術の性能や経済性はそれぞれ異なり、技術的な品質において優れている面と劣っている面がある。そのため、将来において、アクセス手段の品質は地域におけるアクセス手段の利用可能性だけでなく、当該エリアにおける技術の選択可能性が重要な判断基準になる。
- 現行では、ユニバーサルサービス提供者が、電気通信ネットワークインフラの提供者であることを前提としている。しかしながら、IP化の進展により以前は別々のサービスで提供されていた多くのサービスを一つの伝送プラットフォームで提供することが可能となる。そのため、音声サービスの”affordability”や”availability”は問題ではなくなり、”affordable”なブロードバンドアクセスへの提供の確保が焦点になる。
- NGNの環境では、単一のサービスが安定的に提供されてきたPSTNの時代とは異なり、WiMAX等の革新的な技術の潜在的可能性が大きい。このため、利用者料金の規制を撤廃し、事業者への新規参入及び投資に対するインセンティブを増して利用可能性を高めるべきである。なお、利用者料金規制の撤廃によって問題となる”affordability”と”accessibility”は、特定の消費者を対象とする補助によって解決できる。

<sup>10</sup> OECD, ” Rethinking Universal Service For a Next Generation Network Environment”(DSTI/ICCP/TISP(2005)5)

■ 現在、OECD/ICCP(情報・コンピュータ・通信政策委員会)/CISP(通信・インフラ・サービス政策作業部会)において、NGNへの移行及び通信と放送の融合の進展に係る政策課題について議論が行われており、2008年に予定されている情報通信大臣会合でとりあげられる政策課題及び原則となる見込みである。これに向けてユニバーサルサービス政策についても、ユニバーサルサービスの定義や範囲等についての見直しの必要性のほか、以下のような点についても議論が行われている。

- ① ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスに含めることには時期尚早であること
- ② DSL、光ファイバ等を含む異なる技術に基づくブロードバンドの普及率が一定程度を超えた国において、ユニバーサルサービス義務の定義を見直す必要があること
- ③ 全国をあまねくカバーする高速ブロードバンドの普及を促進することが重要であり、新規の無線技術の整備も含めて、官民協調で投資コストを低減する方策を提供すべきであること

## 6. フェーズ2における制度見直しの在り方

### (1)ユニバーサルサービスの範囲

- ブロードバンド基盤整備を促進し、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とする「ブロードバンド・ゼロ地域の解消」が政策目標として掲げられている。こうした中、不採算地域におけるブロードバンドサービスの維持について、ユニバーサルサービス制度の中でどのように整理することが適当か。
  - ブロードバンドサービスは、現在の加入電話と異なり、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のではないか(次世代ネットワークの場合はQoSの確保が可能である点をどう考えるか)。
  - 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のではないか。
  - 仮に提供サービスの内容等による定義を設けることを考えた場合、当該サービスはアプリケーションで実現する場合があります、そもそもこうした定義を設けること自体が困難ではないか。

### (2)ユニバーサルアクセスの概念の是非<sup>11)</sup>

- 「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。【資料31】

<sup>11)</sup> ユニバーサルアクセスの概念については、(a)インターネットは早晩国民生活に不可欠なものとなるため、ユニバーサルアクセスの概念を導入することは妥当とする意見(イー・アクセス)、(b)ユニバーサルサービスのコストを下げるため、ユニバーサルアクセスの概念を導入し、光ファイバや無線等の新技術の導入を積極的に行うことが望ましいとする意見(ウィルコム)、(c)ユニバーサルアクセスは、対象として選定するサービス、当該サービスの提供に用いる技術によっても異なるため、明確な定義づけが必要とする意見(ソフトバンク)が出された。

- 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。
  - ユニバーサルアクセスの考え方を採用した場合、「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ことは可能か。例えば、現行の加入電話と同等のQoS水準の音声サービスを提供可能なアクセス網について、有線・無線の別なく、不採算地域においてこれを維持するための費用を補てん対象とすることが考えられるか。
  - また、フェーズ1における検討と同様の検討を行うことが適当であり、WiMAX等のモビリティのあるサービスを提供するアクセス手段をユニバーサルアクセスに含むことも考えられるのではないか。
  - 仮にブロードバンドサービスを念頭においてユニバーサルアクセスの概念を考える場合、4.9%の不採算地域についても、修正を必要とする可能性があるのではないか。
  - この点に関し、現行制度における高コスト4.9%の地域は、競争事業者が参入を見合わせる高コスト地域である蓋然性が高いなどの理由により設定しているが、ブロードバンドサービスの場合、不採算地域においてブロードバンド網を整備する地方公共団体等がサービス提供を行うことが想定され、また、地域により有線／無線といった異なる技術、異なる料金によりサービス提供が行われることも想定されるため、こうした点を踏まえつつ、高コスト地域の設定方法について検討を加える必要があるのではないか。
  
- フェーズ2においては、通信・放送の融合・連携が進展すると考えられるが、こうした市場の統合化を念頭に置いた検討が必要ではないか。
  - 例えばIPマルチキャスト方式による地上デジタル放送の再送信等を念頭において、ユニバーサルアクセスが確保されることにより、地上デジタル放送についても全国あまねく視聴できる環境が確保されるという点について、受益性の観点からどう評価するか。

### (3) 適格電気通信事業者の指定要件の在り方

- 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課されていることから、これとの整合を図り、省令において、業務区域内全域での役務提供、ユニバーサルサービス(加入者回線アクセス、公衆電話及び緊急通報)の一体的提供等、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東西を念頭に置いた設定となっている。【資料32～34】

- ユニバーサルアクセスの概念を採用するとした場合、ユニバーサルアクセス網の提供者としての適格電気通信事業者(以下「適格アクセス事業者」という。)として複数の事業者が指定されることも想定されるのではないか。
  - 例えば、不採算地域においてブロードバンド網を整備する地方公共団体(電気通信事業者としてのサービス提供)や、当該地方公共団体のネットワークをIRUにより活用している電気通信事業者なども適格アクセス事業者となり得るのではないか<sup>12</sup>。【資料35、36】
  - 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、交付金の増加を回避する観点からは、同一業務区域内においては一の適格アクセス事業者に限定すべきではないか<sup>13</sup>。一の適格アクセス事業者に限定する場合、例えば、経済合理性の観点から最も低コストでアクセス網を維持・運営している事業者を選定する手法についてどう考えるか<sup>14</sup>。経済合理性の観点から最も低コストとなるアクセス網を選定する際、異なる技術(有線/無線)の中から選定する場合、技術間によってアクセス網のコストに差が生じると考えられるが、これについてどのように評価すべきか。入札による手法は有効か。
  - また、適格アクセス事業者の選定に当たっては、経済合理性の観点のほか、事業の安定性・継続性といった視点も必要となるのではないか。
- 適格アクセス事業者の指定の取り消し等について、制度上どのように考えることが適当か。
  - 現行制度においては、適格電気通信事業者の取消しの申請があったとき等には、指定を取り消すことができることとされているが、複数の事業者が適格アクセス事業者となる可能性にかんがみ、一定の規律を課すことが適当ではないか。
  - 特に高コスト地域において安定的なサービス提供を確保するためには、まずは、接続又は卸電気通信役務の提供義務を課した上で、当該高コスト地域における適格アクセス事業者は、原則として一定の指定期間中は適格電気通信事業者としての地位を保持することとする等その指定に際し、何らかの要件を課すことが必要ではないか。

<sup>12</sup> ユニバーサルアクセスを想定した場合、地方公共団体やCATV事業者等がアクセス設備を運用することも想定されることから、適格事業者の範囲は拡大することが望ましい(ウィルコム)との意見のほか、ユニバーサルアクセスを提供可能な事業者を適格電気通信事業者とすべきとの意見がテレサ協から出されている。

<sup>13</sup> 同一エリアにおいて複数の電気通信事業者を指定すると、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の意見(NTT東西、フュージョン、ウィルコム)が出された。

<sup>14</sup> 適格電気通信事業者の選定は、経済性・効率性の観点からの当該地域区における最も低廉な維持費で提供できる1社にすべきという意見(フュージョン、CIAJ)、競争入札の実施(テレコムサービス協会)や当該地域でインフラ整備を行った事業者に対する審査を実施すべきとする意見(CATV連盟)が出された。



➤また、技術革新の激しい通信サービスの提供主体である適格アクセス事業者については、その適格性を一定期間毎にチェックを行うことが適当であるため、指定期間を設けることが適当ではないか。

(注)他方、経営危機等により市場から退出する場合、退出規制は実効性を持たないのではないかと。その場合、設備譲渡の特例措置や緊急避難的に他事業者が当該設備を用いてサービス提供を継続する等の措置が講じられることが必要ではないか。また最終的なサービス提供の確保の観点からNTT東西の役割をどのように考えるか<sup>15</sup>。【資料37】

■ 現行制度において、適格電気通信事業者の指定の申請時において、指定電気通信設備を有する者以外の場合も接続約款を策定・公表し、当該地域においてサービスの多様性を確保することが予定されているが、適格アクセス事業者においても、同様の措置が必要か。

■ NTT東西はNTT法の規定により「あまねく電話」(加入電話)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、仮にユニバーサルアクセスの概念を導入する場合、電気通信事業法に規定する「国民生活に不可欠であまねく全国において提供が確保されるべきサービス」との間で乖離が生じる点についてどう考えるか。

➤この点、NTT法において、これまでのようにNTT東西にユニバーサルアクセスのあまねく提供責務を課すことが適当か等、NTT東西以外の電気通信事業者も適格電気通信事業者になり得る状況や、その場合のNTT東西の役割を念頭に置きつつ検討が加えられる必要があるのではないかと。

➤また、この検討は、2010年時点で行われるNTTの在り方の議論も踏まえて行われる必要があるのではないかと。

➤なお、公衆電話については、事実上、NTT東西以外の参入が見込めないため、電気通信事業法において、その提供を担保する措置が必要となるのではないかと。

#### (4)コスト算定の在り方

■ 現行の加入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(LRIC)モデルを用いてコスト算定を行っているが、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。

➤長期増分費用(LRIC)方式は加入電話のネットワークを前提とした算定モデルであるが、複数の伝送形態を想定する場合、LRIC方

<sup>15</sup> NTT東西以外の事業者が適格電気通信事業者に指定された場合において、当該地域からNTT東西が撤退することが認められるかどうかについて、(a)慎重に検討が行う必要があるとの意見(KDDI)、(b)適格電気通信事業者がない場合はNTT東西がなるべきとの意見(ウィルコム)、(c)NTT東西に撤退を認め、NTT東西に代わる電気通信事業者を最終的なサービス提供事業者として確保する必要があるという意見(QTNet)が出された。

式をそのまま採用することは困難ではないか<sup>16</sup>。

- 一定の基準を満たす複数の伝送形態をもったアクセス網が存在している場合、客観的な基準をもってユニバーサルアクセス網となる物理的なネットワークを指定することは可能か。この点、例えば複数のアクセス網のうち、最も低コストで構築可能なアクセス網(ルーラル地域における広帯域無線アクセスの活用を想定)を基本としてコスト算定を行うことが考えられるのではないかと考えられるか<sup>17</sup>。
- LRICモデルをIP化や伝送形態の多様化等を想定して改修し、これをベンチマークとして活用することも考えられるのではないかと<sup>18</sup>。

- ブロードバンドサービスを前提として考える場合、ユニバーサルアクセスを維持するためのコストとその他のコストを峻別し、前者のコストのみを補てん対象とすることをどのように分計して担保していくことが考えられるか<sup>19</sup>。

#### (5)コスト負担方法の在り方

- 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)を負担対象事業者とし、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求めているが、**負担対象事業者を含め**こうしたコスト負担の在り方をどう考えるか。【資料38】
  - ユニバーサルサービス制度は適格電気通信事業者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(“play or pay”原則)に基づく仕組みであるが、こうした考え方についても見直しが必要ではないか。

<sup>16</sup> コスト算定モデルについて、現行算定方式は、①過剰な負担金の増加を抑止することが可能、②適格電気通信事業者自身によるコスト削減インセンティブが働く、③競争中立的であるといった利点があり、これを維持することが重要との意見(イー・アクセス、フュージョン)が出された。

<sup>17</sup> 適格電気通信事業者に対して、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てんする仕組みが必要であり、その場合において、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てん額を算定することが必要との意見(NTT)が出された。

<sup>18</sup> **接続料算定に用いるLRICモデルについては、現在諮問中の情報通信審議会(平成20年度以降の接続料算定の在り方について【諮問第1179号】)の報告書案の「第6章 新モデル適用期間後(注:2011年度以降を想定)における接続料算定の在り方」において分析が加えられている。**

<sup>19</sup> 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、コスト算定に係る品質クラスの配賦基準と接続料金の算定に係る品質クラスの配賦基準について整合性を確保することが必要との意見(テレコムサービス協会)が出された。また、PSTNに加え、IP電話や携帯電話等の複数のアクセス手段の中から、いずれか一つを経済合理性の観点から選択して補てんすべきであり、光ファイバ等の「音声通話」以外の機能を有するアクセス手段であっても、制度で担保する対象は「音声通話」の機能に限定すべきとの意見(KDDI)が出された。

- ① 電気通信番号をベースとした現行の負担制度は、あくまで音声電話の疎通という受益を前提とした制度であるが、ユニバーサルアクセスの仕組みを考えた場合、ユニバーサルアクセスの確保により、音声に限られることなく、あらゆるパケット流通の確保という一定の受益が確保されるものと考えられるのではないか。
- ② 上記①の場合、電気通信番号をベースとする受益者負担制度は変更が求められるのではないか。この場合、電気通信番号に代わるコスト負担のメルクマールとしてどのようなものが考えられるか。
- ③ 例えば、電気通信事業収益のような負担能力に応じた仕組みに改めることが必要ではないか<sup>20</sup>（その場合、利用者に負担を転嫁する仕組みは採用が困難ではないか）<sup>21</sup>。

#### (6) 料金の低廉性確保の在り方(第2章参照)

- ユニバーサルアクセスの概念を採用する場合、アクセス回線の態様が様々であり、当該アクセスを確保するためのサービス料金も一意に決定されない<sup>22</sup>。
  - この場合、アクセス網を利用して最終利用者に対しサービス提供する事業者への卸料金(接続料を含む)の適正性を確保するため、具体的な措置を講じる必要があるのではないか。
  - また、当該アクセス網を利用してサービス提供を行う事業者の最終的な利用者への料金の低廉性を確保するための方策が必要なのではないか。
  - 最終的に確保すべきは国民利用者の利用するユニバーサルサービスの料金の低廉性ではないか。それを確保するための前提条件として、ユニバーサルアクセスの適正な料金と、それを利用し最終利用者サービスを提供する事業者の料金設定の適正性の確保が必要ではないか。そういう意味で二つの側面から措置を講じる必要があるのではないか。

#### (7) その他の留意すべき事項

<sup>20</sup> ユニバーサルアクセス回線を利用するユーザが接続可能である電気通信サービス(音声サービス以外のブロードバンドサービス、映像サービス等を含む。)を提供する事業者まで拡大すべきとの意見(フュージョン)や、電気通信事業者のほか、コンテンツプロバイダー及びこれらのサービスの利用者も受益者として負担を求めべきとの意見(CATV連盟)が出された。

<sup>21</sup> 各社が一律に利用者に負担を転嫁するのではなく、収益で吸収すべきとの意見(地婦連)が出された。

<sup>22</sup> 高コスト地域において、政策的に、利用可能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は必要との意見(NTT)が出された。

- PSTNからIP網へ移行する上で発生する追加費用について、IP網への移行(マイグレーション)が単に通信サービスの利用者のみならず、放送を含め受益者が拡大することを踏まえ、当該追加費用について何らかの政策支援を講じる等の新しい視点が必要になるのではないか<sup>23</sup>。
  - 仮に何らかの政策支援を講じるとした場合、PSTNの終了時期が明確になっていなければ、引き続きPSTNとIP網という2つのネットワークの維持費用が必要であり、特に加入者が大幅に減少した状況にあってもPSTNに対する需要があれば呼応しなければならぬとすればPSTNの縮減ができないという意味で社会的コストが膨大になる。このため、政策支援の前提として、PSTNの終了時期を明確にすることが条件として設定されるべきではないか。その際まずは、NTT東西がその計画を明確化した上で、それを踏まえ、移行の円滑化を図るために国、地方自治体、事業者等としての役割を明確化することが必要ではないか。
  - これに関連して、PSTNへの需要に呼応しないことを認めるとすれば、加入電話を全国あまねく利用できるというユニバーサルサービス的前提が崩れることとなる。この場合、加入電話・光IP電話のいずれかが利用可能であることといったユニバーサルサービスの要件の変更も求められることになるのではないか。
  - 加入電話・光IP電話の選択的利用をもってあまねく電話の提供と考えるとすれば、その時点においては、光IP電話が単独のサービスとして提供されていることも、利用者負担を最小化する観点から必要になるのではないか。
  - 併せて、加入電話と光IP電話の代替性(同等の信頼性を含む)の確保も求められるのではないか。
  
- IP網への移行が進む中、公衆電話のIP化についても中期的課題として検討が必要ではないか<sup>24</sup>。
  - その際、現行の公衆電話端末はPSTNのメタル回線向けであるため、光アクセス回線を前提とすると、新たな端末の開発及び取替えが必要となり、また、IPネットワーク上で課金パルスを送出する機能の開発を要するなど、相応の投資が必要となることを念頭に置く必要があるのではないか。
  - 公衆電話の利用は、年々減少してきているが、災害時優先電話としての機能を有するなど重要な役割を担っており、こうした機能を確保しつつ、IP化に対応した一定の台数が必要となるのではないか。
  - 公衆電話の低コスト化と利用者利便の確保について、どのように調和を図っていくことが適当か。例えば、カード決済専用とし料金回収を不要にすることについてどう考えるか。また、公衆電話の高度化・多機能化等により利用増を図ることも検討していくべきと考えられるか。

<sup>23</sup> IP化の促進を図るようなマイグレーション基金の創設等を検討するべきとの意見(ウィルコム、CIAJ、CATV連盟)が出された。

<sup>24</sup> 公衆電話をIP化するとともに、低コスト化(カード決済専用とし、料金回収を不要にするなど)を図るべきとの意見(CIAJ)が出された。

- 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。
  - NTT東西のPSTN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。
  - 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年前に関係事業者へ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係る費用についてどう考えるか。

## 7. 制度見直しに向けた検討の進め方

- 「新競争促進プログラム2010」(06年9月)では、ユニバーサルサービス制度の見直しに係る本格検討について、「2010年度にブロードバンド・ゼロ地域の解消を図るという政府方針を念頭に置きつつ、(中略)09年に情報通信審議会の審議を経て、可能な限り速やかに所要の制度整備を行う」とされている。
- ユニバーサルサービス制度の見直しについては、前述の2つのフェーズを念頭に置いて、可能な限り検討を前倒して実施することが求められるのではないか。
  - 情報通信審議会答申(07年3月)においては、「現在検討が進められているユニバーサルサービス制度自体の見直しについても、可能な限り前倒しを行い、速やかに結論を得ることが望ましい」旨の要望がなされている。