

第2回ユニバーサルサービス政策委員会 議事概要

日時 平成20年7月24日(木) 15:00~17:00
場所 総務省11F 1101会議室
参加者 ユニバーサルサービス政策委員会
黒川主査、酒井主査代理、
菅谷委員、関口委員、東海委員、長田委員、藤原委員、三友委員
電気通信事業政策部会〔オブザーバ〕
高橋委員
総務省(事務局)
武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、
古市料金サービス課長、村松料金サービス課企画官、
飯村課長補佐、町田課長補佐、寺岡課長補佐

○事務局から資料「今後のコスト算定・コスト負担の方法について」に基づいて説明。

酒井主査代理 各案のメリット・デメリットにおける「負担増」「低廉化」等の記載は、現行制度と比較してのものか。

事務局 そのとおり。

関口委員 案7を見ながら改めて認識させられたのだが、そもそも、NTSコストの整理が変わったわけではなく、政策的判断からFRT-GCコストの一部を接続料に戻したということであり、本来は全部基本料に移すべきと思っている。段階的にあっちに移したりこっちに戻したりということにならないよう制度の安定的な運用が重要。

黒川主査 直感的にはひどいのではないかと、思ったが、前回の議論で行った妥協の上に、更に第二段階の妥協を考える上では、このような考え方もあるかとも思った。いろいろな案を並べてみることで、消費者、事業者それぞれの立場で、誰がどのように損得するのかということがよく分かる。

酒井主査代理 利用者に転嫁されることを前提として議論するのが素直。その意味では、ユニバーサルサービス料については固定電話も携帯電話も一番号当たり同額を支払うが、接続料だと携帯電話には軽く、固定電話には重い。また、収益10億円以下の事業者のユーザは少し得になっている、ということになる。

個人的には、通信量見合いで負担するよりも番号で負担する方が分かりやすいと思うし、昨今のガソリン値上げ等の情勢を見るに、この程度ユニバーサルサービス料が上がってもたいしたことではないのではないかとと思うので、もし今から新しく考えるのであれば案1が素直だとは思っているのだが、これまでの経緯もあり、また制度を変えるのかということであれば、従来どおりの案4でよいのではないかと。

高橋委員 酒井主査代理の意見に近いのだが、一度決めた制度をそんなにころころ変えるものではないと思う。ただ、国民的議論が行われるよう説明していかなければならないということになると、この7つの案はどれも説明が難しいと思う。いずれにしても、メリット・デメリットにおいて、「懸念」とか「おそれ」といった説明がなされているものについては、きちんと検証しなければ議論できないのではないかと。

菅谷委員 10億円超の基準を見直した場合のデメリットとして徴収コスト増を挙げているが、具体的にはどのようなものか。

事務局 支援機関にとっては、番号報告を受け、請求書を作って収納・債権管理を行っていく手間が増える。

黒川主査 10億円以下の事業者の収益構造はどのようになっているのか。総務省として把握しているのか。10億円以下であるということを証明しなくてよいか。

関口委員 売上全体で10億円を超えなければ、10億円未満であるとしている。

菅谷委員 接続政策委員会では9月から接続料の議論が始まり、NTSコストの取り扱いについても議論されると聞いているが、そのことと当委員会で議論することとの関係はどうなっているのか。

黒川主査 当委員会ではユニバーサルサービス制度のあるべき姿を議論し、コストの負担等については接続委員会できちんと積み上げた議論をしていただくと想定していたが、今はこの場で接続料の議論も考えることになっているようにも感じているが、どうか。

事務局 FRT-GCコストについて、平成22年まで20%ずつ接続料に戻すという議論が昨年接続委員会で行われており、その延長線上でご議論いただければと考えている。接続政策委員会には、折を見て報告させていただきたい。

菅谷委員 当委員会の検討を踏まえて、接続政策委員会でさらに議論するという事なのか。どちらの委員会で決定すべき事なのか。

事務局 まず、当委員会でご検討いただければ、と考えている。

藤原委員 両方で検討して、食い違いが発生すれば事業部会で調整すればよいということではないか。

黒川主査 いずれにしても、考え得ることについては、あらかじめ可能な限り議論を尽くしておくべき。

菅谷委員 論理的には案1が望ましいが、消費者負担を抑えることが最優先課題となり案4が導入されたこと、また、フェーズⅡを展望しなければならないことから、ここでごね回すことなく、次の議論をした方が実り多いことを考えると、案4で良いと考える。

黒川主査 平成23年以降は、ユニバーサルサービスの範囲も接続料のモデルも変わる。また、デジタルディバイド解消のための公的資金投入など、お金の出所も変わってくる。そのような状況下で、ユニバーサルサービス制度に係る補てん額について、みんな負担すべき部分はどこか、どう負担すべきか、といったことを考えて行かなくてはならないし、IP補正等の問題もその途中で出てくる。そういったことを考えていく必要がある。

関口委員 10億円超の基準の議論について。そもそもこの基準は、ユニバーサルサービス制度の導入を検討していた当初、収入費用方式で制度設計していたことから、収益規模の小さい事業者に基金を負担させるとそのために赤字に転落する可能性があること等が理由として導入されたもの。当時の制度においては意味があったが、現行のベンチマーク方式においては収益額と負担について特に関係性がなくなったことから、この基準を撤廃し全ての事業者から取るのが筋論としては正しい。あとは、事務費とか回収漏れリスクといったこととのバランスであろう。約15万番号と言うことは年間約1000万円。これに対していくらコストを掛けられるかということを考えればよい。

黒川主査 10億円超の基準を外すのは筋論。10億円台の事業者は多数あり、そこで差をつけるのには違和感を覚える。

番号ではなく通信量を持ち込んで議論するというのは受益者負担に近い考え方。経済学的には、資源配分には受益者負担の方が適しているだろうという推測は容易だが、ユニバーサルサービスの定義からすると、番号毎にランプサムに負担してもらうのが

理念的に適していると考えられるので、通信量の概念を持ち込む理由はないと考えている。したがって案1がもっとも適していると考えているが、政策的理由から案4もやむを得ない、というのが自分の意見。

藤原委員 10億円超基準については、回収漏れになっても簡易裁判所での手続きですむ程度の金額だし、それほどコストはかさまないのではないかと思う。デメリットと言うほどのものでもないので、10億円以下の事業者からも取るべきだと考える。

案2において、通信量をベースとすると新たな対応費用が発生するとされていることについて、素人目にはそれほど大きな額になるとは思えない。そうではないのなら、どの程度大きな額になるのか教えていただければと思う。

番号ベースでもかまわないとは思うのだが、法律学者的な考えとしては、受益しているのに負担していない中継事業者が存在するというのは、公平の観点からいかななものかと思う。突っ込んだ議論をしてみてもどうか。

三友委員 個人的には、フェーズⅡの枠組みについて早く議論すべきと考える。

10億円超の基準については、公平をどのようにとらえるかによるだろうが、今の枠組みにおいても番号を基準に公平に、ということになっているのだから、番号を持っているものには例外なく適用する方が皆の納得が得られる方法だと思う。その観点では、そこにいくらコストが掛かるかという議論にはあまり意味がない。

コスト負担の方法について。今思えば、昨年案1から案4になるときにもっと反対しておけば良かったなと改めて思うが、さりとて、前提が変わらないのに、また案1に戻す朝令暮改もいかにも拙いだろうと思う。番号を基準にするか通信量を基準にするか、通信量は回数で見るのか時間で見るのか等、で公平性に違いは出るのだろうが、どちらがより公平かという判断はできないと思う。そうであれば、ユニバーサルサービスはユーザが支えるのだという観点に立てば、通信量基準に変える理由はないだろうと思う。

今そのような議論をするよりも、昨今の光ブロードバンドの整備状況等を踏まえて、事業者に対して補てんしていればよいのかと言うことも含め、抜本的な見直しの議論をしていくべきではないか。

黒川主査 全国にあまねくネットワークを広げ、ネットワークサービスの維持のために本当に苦労しているところに対してきちんと補助が行くような制度にしていかななくてはならない。次の機会にはそういう議論をすべきだろう。

長田委員 利用者にユニバーサルサービス料を転嫁しておいて回収不能になった事業者が実際にいるのか。

事務局 今のところはない。あくまで回収不能になる可能性があると言うこと。

長田委員 そうであれば、全ての事業者からユニバーサルサービス料を取るのが筋ではないか。また、中継系事業者も負担すべきと言うのはその通りであるが、その議論を今やるのか、次にするのかというと、次回抜本的に見直す際に盛り込めばよいのではないかと思う。案4のまま、あと3年続けることとし、その間に次の見直しの準備をしてはどうか。

東海委員 10億円超の基準の問題については、正直大した問題ではないと思う。制度というのは何らかの基準に基づいて作られるものであり、いろいろなやり方があるので、適当に決めればよい。

負担方法について、7案それぞれ色々な工夫されているように見受けられるが、そもそも工夫しなければならぬ背景を解決すべきだと思う。現在暫定的な措置が取られている状態において、例えば負担者が変わってしまうような見直しをする等、前提となる制度を変えてしまうと更に大変なことになる。従って、変えることは事実上困

難であろう。

ここで問題となっているのは、接続料制度とユニバーサルサービス制度が綱引きの状態になっており、その限界を打破できないことである。ユーザにユニバーサルサービス料が転嫁されていることは明白であるが、そのことよりも、接続料の上昇の方がデメリットが大きいはず。だからこそ、トラヒックが減少している中でなんとか接続料の上昇を抑えようとしているのに、そこに更なる接続料上昇要因を作り出すことは避けるべきだと考える。

そこで、ユニバーサルサービス制度に係るコスト負担の在り方について、番号ベースの原則を維持しつつ中継系事業者にも応分の負担を求めるといふ、いわば現状は取り漏れているのだという理屈があれば、接続料に悪影響を与えることなくユニバーサルサービス制度を維持することが可能になるのではないか。

ユニバーサルサービス制度においては、その根本は高コスト地域の弱者救済ではなく、事業者の全国ネットワーク維持に意味があることから、事業者がそのコストを負担すべきだというのが根本的な考え方であり、だからこそ負担額の転嫁については事業者に曖昧な形でゆだねられていると理解している。

そういう意味では、負担の方法として番号ベースに通信量ベースを加えることによって中継系事業者に負担をさせることは、暫定上の暫定解、という意味で良い考えではないかと思う。

黒川主査 第2段階の妥協もありうるというのは関口委員の発言にもあった。中継系の通信量というのは全体の3～4割であり、この部分の事業者が番号を持っていないと言うことで負担の対象から外れているのは確かにいかなものかと思うし、藤原委員はまさに、この面倒なところをもっと議論するようにと指摘されたところだと理解している。中継系の通信というのが、番号を持っている人にとってどういう意味を持つのかといったこの辺のところについては、事務局において検討をお願いしたい。

ユニバーサルサービス制度上の補てん先についても、NTT東西だけではなく、ネットワークの整備には公的資金等いろいろな資金が入っている。いろんな供給のタイプがあるということを次の議論で考えて行かなくてはいけないということも踏まえて、その部分は丁寧に考えていくべきだと思う。高コスト地域をみんなで支えて行くといっても、NTT東西にとっては自分のユーザに一番負担してもらっていることになる。どんな形で負担してもらっているのか、消費者の視点、番号の視点といった、複数の視点で見て行かなくてはならないだろう。

各委員の意見をまとめると、10億円基準の話はおおむね決着しているように思えた。またコスト負担の方法については、実際に制度を定着させるという観点からも、おおむね案4の線だとは思いますが、次の議論のことを見据えて、公平性の観点からも、通信量も意識して負担構造をきちんと考えてみる必要があるのではないか、ということではなかったかと思う。

酒井主査代理 どの事業者が負担するにしても、結局は利用者が負担していると整理するならば、どのような利用者がどう負担していくか、という公平性の話として収斂させた方が分かりやすいのではないか。

黒川主査 7円のユニバーサルサービス料をほとんどの事業者が転嫁したことについては、総務省は意外だったかもしれないが、エコノミストの観点からはそうあるべきだというのが正直な感想。ユニバーサルサービス制度の基本は高コスト地域への補てんであり、そのために制度設計時には様々な統計資料等を駆使して高コスト地域の定義について詰めていただいたことを記憶している。通信量でやるのが効率的であるということについては同意するが、ユニバーサルサービス制度の精神とは違うのではないか、

とは思う。

三友委員 ランプサムというのは全部消費者に転嫁されるというのが分かりやすい。接続料に移し替えると競争条件が変わっていくため負担が見えづらくなる。本来は接続料にコストを移すべきではなかった。

関口委員 収入費用方式の時のロジックは、N T T東西に接続することで利便を得ている事業者が受益者だ、というものだった。それがベンチマーク・番号単価負担方式となったところで、受益者は事実上番号を付与されている利用者となってしまった。しかし、制度上は未だ受益者は事業者のままであり、ねじれが生じており、変えれば変えるほどよじれている。

事務局 前回と今回の議論を踏まえ、9月4日の次回会合において、議論の方向性についてご議論いただき、タイミングを見て、接続政策委員会にご報告することとしたい。9月中はI P補正をどうするか、フェーズⅡに向けての課題と方向性等についても議論いただきたい。

※その他

- ・次回は、9月4日（木）14時00分から開催。

～ 以 上 ～