

ユニバーサルサービス制度の在り方について
(平成20年4月22日付け情報通信審議会
諮問第1208号)

<目 次>

- 答申(案)への意見及びそれに対する考え方
- 答申(案)

「ユニバーサルサービス制度の在り方について」
答申（案）への意見及びそれに対する考え方

平成20年12月16日
情報通信審議会

総論

<p>意見1 フェーズにわけた検討を行ったことは、時機を捉えた適切な判断。</p>	<p>考え方1</p>
<p>答申案の作成にあたって、「2009～2011年度(第1章)」と「2010年代初頭以降(第2章)」にフェーズをわけ、更に「2010年代初頭以降」を第1期と第2期にわけて、それぞれ検討を行っていることは、時機を捉えた適切な判断と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	<p>—</p>
<p>意見2 NTT東・西よりPSTNの移行に関する情報開示がないことは、ユニバーサルサービス制度の在り方の議論の障壁。</p>	<p>考え方2</p>
<p>当社は、NTT東・西に対し、PSTNをいつまで維持するのか、どのようにIP網に移行するのか等、光化を含むPSTNの移行に関する情報開示を行うべきであることを、当初から一貫して要望して参りました。</p> <p>しかしながら、依然、NTT東・西より具体的な情報開示はなされないままであり、そのことが、ユニバーサルサービス制度の在り方の議論の障壁となっているものと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	<p>今後のユニバーサルサービス制度の在り方の検討に当たっては、ご指摘のとおり、PSTNから光IP電話への具体的移行展望等の課題整理が必要であり、NTT東・西には、当該課題整理に資する展望・情報等の積極的な提示が期待される。</p>
<p>意見3 制度の枠組みの変更に際しては、NTTの在り方についての議論を踏まえることが必要。</p>	<p>考え方3</p>
<p>ユニバーサルサービス制度はNTTの在り方の問題そのものでもあるため、制度の枠組みの変更は、速やかに行われるべきNTTの在り方の議論を踏まえることが必要です。それまでの間は、ユニバーサルサービス制度の「安定性・信頼性確保」を図ることが重要であると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	<p>次期以降のユニバーサルサービス制度の見直しに際しては、ご指摘の点も踏まえ、制度を取り巻く環境の変化等を勘案して検討を行うことが必要であると考えます。</p>

第1章 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度

意見4 現行スキームを基本的に踏襲することに賛同。	考え方4
<p>■ 「2009～2011年度(第1章)」について</p> <p>ユニバーサルサービスの範囲、及びコストの算定・負担方法について、現行スキームを基本的に踏襲することは、徒に基金の増加を抑制する、並びに制度の安定性を確保する観点から、賛同します。ただし、以下の点については、更なる検討の必要性が存すると考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 公衆電話におけるコスト増加の抑制 ➢ より公平な負担を確保するために、負担の対象となる電気通信番号の微修正 ➢ NTT東西の経営効率化インセンティブの促進 <p>(具体的には、IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直しにおける実現策の適否)</p> <p style="text-align: center;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	—
意見5 制度の見直しに際し、適格電気通信事業者への補てんの必要性について検討すべき。	考え方5
<ul style="list-style-type: none"> ・ ユニバーサルサービスの確保は、基金等による補てんを行うことなくなされることが目指すべき姿であり、ユニバーサルサービス制度の見直しに際しては、まずこのあるべき姿を追求して議論がなされるべきと考えますが、今回の見直しにおいてはこの点について十分な議論がなされていないものと考えます。 <p style="text-align: center;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	ユニバーサルサービス制度は、都市部等における競争の進展によって、NTT東・西のコスト負担だけでは、ユニバーサルサービスの提供を維持することが困難となったことから、他の事業者にも応分のコスト負担を求める制度として稼働しており、現在においてもその必要性は変化がないと考える。
<p>1. 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(2) 適格電気通信事業者への補てんの在り方について</p> <p>NTT東西が、IP系サービス等において多大な営業費用(広告宣伝や販売インセンティブ、料金値引き)をかけているにもかかわらず、ユニバーサルサービスに係るコストの補てんを受けることは、一般的に理解し難く、そもそも補てんが必要かどうかについても、甚だ疑問であります。</p> <p>また、NTT東西は、公社時代からユニバーサルサービスの提供責務を担ってきたことにより、そのブランド力は絶大であり、かつビルへの引込ルートやビル内の敷設ルート等が当然の</p>	

<p>ごとく確保されている等、既に大きな便益を得ているものと考えます。</p> <p>よって、NTT東西への補てんの必要性について、改めて検証すべきであり、仮に補てんを行う場合であっても、NTT東西における交付金の使途について、より一層の透明化を図ることが必要と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	
<p>意見6 現行制度を3年間延長することを現時点で確定すべきではなく、継続的に制度の在り方について議論を行うべき。</p>	<p>考え方6</p>
<p>・ 答申(案)においては、2009～2011年度のユニバーサルサービス制度について3年間現行制度を維持するという方向性が示されていますが、このような本来行われるべき議論が十分になされていない状況において、現行制度を3年もの長期に渡り延長することを現時点で確定すべきではなく、継続的に本制度の在り方について議論を行うべきと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>見直し後の制度が3年を待たずして機能しなくなると判断された場合は、予定の期間にかかわらず、改めて制度の在り方を速やかに検討することが必要であるとする。</p>

第1節 ユニバーサルサービスの範囲について

<p>意見7 加入電話、第一種公衆電話、緊急通報を引き続き、ユニバーサルサービスの範囲とすることに賛同。</p>	<p>考え方7</p>
<p>答申案に賛同し、引き続き加入電話、第一種公衆電話、緊急通報を対象とすることが適切と考えます</p> <p style="text-align: right;">【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>—</p>
<p>1. 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(1)ユニバーサルサービスの範囲について</p> <p>ユニバーサルサービスの範囲は、国民生活に必要な最小限のコミュニケーション手段に限定することが必要と考えますので、現状どおり「加入電話」「公衆電話」「緊急通報」とする答申案に賛同します。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	

<p>ユニバーサルサービスの範囲として、引き続き、加入電話、第一種公衆電話、緊急通報とすることについて、賛成します。</p> <p>なお、携帯電話については、現時点でも、すでに加入電話の加入者数を大きく上回り、固定電話を有さない住居も存在する等、国民生活に不可欠なサービスになっていると評価することも可能です。</p> <p>従って、「2010 年代初頭以降」の検討においては、サービスの普及、料金水準、利用動向等の分析・評価について、単純な数値の比較のみならず、消費者のニーズやコスト負担意識等も加味して検討することが必要と考えます。</p> <p style="text-align: center;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	
<p>意見8 ユニバーサルサービスの範囲の見直しは急務。特に公衆電話をユニバーサルサービスの対象とすることの可否については、更なる詳細な検討が必要。</p>	<p>考え方8</p>
<p>・「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もの」というユニバーサルサービスの趣旨に鑑みれば、ユニバーサルサービスの範囲は状況の変化等に応じて適宜見直しを行うべきであり、ユニバーサルサービス制度の運用開始から約6年（平成14年6月の改正電気通信事業法の施行より）が経ち、電気通信サービスの多様化・高度化が急速に進んでいることを考慮すると、ユニバーサルサービスの範囲の見直しは急務であると考えます。特に公衆電話については、携帯電話の普及等により、その期待される役割に変化が生じて来ていることから、更に詳細な検討が必要と考えます（詳細意見は後述します）。</p> <p style="text-align: center;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>ご指摘のとおり、ユニバーサルサービスの範囲については、状況の変化等に応じて適宜見直しを行うべきものである。</p> <p>今次の見直しにおいては、制度稼働後の対象サービスの動向、携帯電話、光IP電話等の他の電気通信サービスの普及状況等を踏まえ検討を行った結果、「加入電話」、「公衆電話」及び「緊急通報」を、引き続きユニバーサルサービスの範囲とすることが適当である。</p>

ア 加入電話

<p>意見9 加入電話を引き続き、ユニバーサルサービスの範囲とすることに賛同。</p>	<p>考え方9</p>
<p>加入電話については、当面、答申案のとおりユニバーサルサービスの対象であるものと考えます。</p> <p style="text-align: center;">【東日本電信電話株式会社】</p>	<p>－</p>

<p>加入電話については、当面、答申案のとおりユニバーサルサービスの対象であるものと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p>制度の安定性・信頼性確保の観点から、NTTの在り方の議論までの間は、ルールの枠組み変更は行うべきでなく、現行の方式を継続する答申案の結論が妥当と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	
<p>意見10 携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することの可否については、①サービスが急速に高度化しており、ユニバーサルサービスになじまない、②加入電話と同水準の公平で安定的な提供が困難、という特性を踏まえた慎重な検討が必要。</p>	<p>考え方10</p>
<p>携帯電話については、答申(案)に示されている普及状況や料金水準、利用実態に加え、携帯電話の持つ以下のような特性を含めて慎重な検討を行う必要があると考えます。</p> <p>①携帯電話は、競争環境の中、技術革新に伴いサービスが急速に高度化・多様化しているため、特定のサービスを維持するというユニバーサルサービスの概念に馴染まない。</p> <p>②携帯電話の技術的特性により、電波が面的にカバーするエリアであっても、不感地帯が発生したり、また、混雑時にアクセスできない等、加入電話と同水準の公平で安定的な通信を提供することが難しい。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ】</p>	<p>携帯電話については、次期以降の見直しに向けて、そのサービスの普及状況、料金水準、利用動向等を注視し、ご指摘の点も踏まえ、検討を行うことが必要と考える。</p>

イ 公衆電話

<p>意見11 第一種公衆電話を引き続き、ユニバーサルサービスの範囲とすることには賛同するが、今後の利用状況の変化等に配慮しつつ、継続的な検討が必要。</p>	<p>考え方11</p>
<p>また、第一種公衆電話については、現時点ではユニバーサルサービスの対象であると考えますが、携帯電話の普及により利用が年々減少(H16～H19 NTT東西計年平均▲17%)しており、今後の利用状況や社会的コンセンサスの変化に配慮しつつ検討する必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	<p>公衆電話については、次期以降の見直しに向けて、ご指摘の点も踏まえ、ユニバーサルサービスの対象とすることの可否を検討することが必要である。</p>

また、第一種公衆電話については、現時点ではユニバーサルサービスの対象であると考えますが、携帯電話の普及により利用が年々減少(H16～H19 NTT東西計年平均▲17%)しており、今後の利用状況や社会的コンセンサスの変化に配慮しつつ検討する必要があると考えます。

【西日本電信電話株式会社】

引き続き、公衆電話をユニバーサルサービスの範囲とすることについては賛同します。
ユニバーサルサービス制度と公衆電話の在り方については、「不可欠性」等のユニバーサルサービスの要件を国民の生活様式や外部環境の変化を踏まえた上で継続的に検討することが必要です。

また、公衆電話の維持・負担の在り方について見直す際は、携帯電話等新しいサービスが、もともと、公衆電話を代替することを想定して開発・提供されたものではないことに留意し、公衆電話に求められる全ての社会的要請を、他の新しいサービスにも同等に求めることは適当ではないと考えます。

【KDDI株式会社】

第一種公衆電話に対する補填額は、以下のとおり顕著な上昇傾向にあるといえます。
・平成17年度 3,083[百万円]
・平成18年度 4,244[百万円]前年度比 137.7%
第一種公衆電話を引き続きユニバーサルサービスの範囲とすることには賛成しますが、補填額の抑制のための検討は今後、適宜、継続的に行う必要があると考えます。

【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】

意見12 公衆電話をユニバーサルサービスの範囲に含めるかについては、必要とされる理由等携帯電話の代替可能性等についての議論を踏まえ、より詳細な検討が必要。

考え方12

・公衆電話は、携帯電話の普及等による利用の減少により、営業収入が減少の一途を辿っている状況であり、ユーザが公衆電話に期待する役割も変化してきているものと考えられます。従って、公衆電話については、そもそもの提供の在り方について、一時的なアンケート等の結果を参考とすることだけに留まらず、必要とされる理由・目的、最低限具備すべき機能、携帯電話の代替可能性等について、今後も更に具体的な議論を継続的に行うべきであり、これらの議論を踏まえて、公衆電話の在り方やユニバーサルサービスの範囲に含める

公衆電話の役割を完全に代替できる戸外の通信手段は、携帯電話を含め、いまだ登場してきていない等の理由から、公衆電話をユニバーサルサービスの範囲とすることが必要である。
今後、公衆電話を代替する戸外の通信手段が登場する場合には、ユニバーサルサービスの対象とすることの可否を検討することが必要であるとする。

<p>か否か等について詳細に検討する必要があると考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> 仮にそうした詳細検討の結果、第一種公衆電話設置の必要性が引き続き認められる場合であっても、現状、東日本電信電話株式会社(以下、「NTT 東日本」という。)殿及び西日本電信電話株式会社(以下、「NTT 西日本」という。)殿(合わせて以下、「NTT 東西」という。)において毎年赤字を計上している状況を容認するのではなく、NTT 東西殿に対し更なる効率的事業運営を追求すべきと考えます。そのためにも、NTT 東西殿に対して公衆電話運営に係る更なる情報開示を求めるべきであり、開示されたデータを元に、第一種公衆電話の設置基準(どの程度の台数をどの場所に設置すべきか)や維持方法(設置主体がどこであるべきか)等の在り方についても、継続的に議論を行うべきと考えます。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
--	--

第2節 コスト算定・負担方法

<p>意見13 コスト算定方法の検討の前提として、適格電気通信事業者への補てんの必要性についての検討が必要。</p>	<p>考え方13</p>
<ul style="list-style-type: none"> 基金制度は、ユニバーサルサービスの確保が基金なしでは困難とされる場合にのみ、その発動がはじめて認められるべきものであり、基金制度におけるコスト算定方法の検討の前に、まずは基金なしでのユニバーサルサービス確保の可能性を徹底的に追求するとともに、NTT 東西殿への補てんの必要性について更に踏み込んだ検討を行う必要があると考えます。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>(考え方5に同じ)</p>

- ア 現行のコスト算定方法
- イ 現行のコスト負担方法
- ウ 現行のコスト算定・負担方法の課題
- エ コスト算定・負担方法の検討

意見14 加入電話のコスト算定・負担方法について、現行の方式を継続することに賛同。	考え方14
<p>・加入電話</p> <p>答申案に賛同し、負担方法として引き続き現行の「全国平均＋標準偏差の2倍」をベンチマーク水準とすることが適切。また算定方法としても、引き続き電気通信番号ベースが適切と考えます</p> <p style="text-align: right;">【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>—</p>
<p>加入電話のコスト算定方法については、答申案のとおり、ベンチマーク水準を全国平均費用に戻すことが本来の在り方であると考えますが、基金の利用者負担の抑制という観点から現行の方式を継続することはやむを得ないと考えます。その場合、昨年度の制度見直しの議論を踏まえ、「き線点RT～GC間中継伝送路コスト」については当面、接続料で回収せざるを得ないと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	
<p>加入電話のコスト算定方法については、答申案のとおり、ベンチマーク水準を全国平均費用に戻すことが本来の在り方であると考えますが、基金の利用者負担の抑制という観点から現行の方式を継続することはやむを得ないと考えます。その場合、昨年度の制度見直しの議論を踏まえ、「き線点RT～GC間中継伝送路コスト」については当面、接続料で回収せざるを得ないと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p>(ア)加入電話</p> <p>現在は制度の周知・広報を通じてコスト算定・負担方法がようやく浸透してきた段階であり、頻繁に制度を変更することは望ましくありません。</p> <p>従って、コスト算定方法・負担方法の双方とも現行制度のまま継続する「案4」が、次期に適用する案として適切と考えます。</p>	

<p><コスト算定方法></p> <p>本来NTSコストは、基本料コストとして回収されるべきものと考えます。</p> <p>しかしながら、前回見直しにおいて、番号単価の上昇等を回避する等の観点から、「あくまでも当分の間の措置」として「き線点RT-GC間伝送路コスト」を接続料のコストへと修正が行われました。</p> <p>見直し時の状況や趣旨を考慮すれば、PSTNの移行に関する情報開示が行われる等の事情変更がない現段階で、コスト算定方法を変更することには慎重であってやむを得ないものと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	
<p>意見15 NTSコストの負担の在り方を本来あるべき姿に近づけるという意味では、案⑦の採用は十分に取れる選択肢である。</p>	<p>考え方15</p>
<p>(エ) 今後のコスト算定・負担方法の考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・そもそも NTS コストは基本料対応コストであることを考慮すると、本来は答申(案)P15 に記載する案①があるべき姿であり、政策論としては長期的に案①のあるべき姿に如何に近づけるかを検討すべきと考えます(案①の場合に、ユニバーサルサービスに対する補てん額が答申(案)の試算上、上昇している点については、前述の「(ア)コスト算定方法の考えうる選択肢」の箇所で記載した各種収入の考慮やコストの効率化等で対処すべき問題であると考えます)。従って、ユニバーサルサービスに対する補てん額の急激な上昇を回避しつつ、NTS コストの負担の在り方を本来あるべき姿に近づけるという意味では、案⑦の採用は十分に取れる選択肢であると考えます。 <p style="text-align: right;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>制度の趣旨からは、ベンチマーク水準を全国平均費用に戻すことが本来のあり方であるが、利用者転嫁が続く状況においては、接続料水準への影響に配慮しつつ利用者負担の抑制を図るとともに、制度の安定性を確保するためには、現行方式を適用することが最も適切である。</p>
<p>意見16 公衆電話及び緊急通報について、適格電気通信事業者の経営及びネットワークの更なる効率化を要望する。</p>	<p>考え方16</p>
<p>・第一種公衆電話／緊急通報</p> <p>特に公衆電話サービスの費用増大を抑え、更なる経営・NWの効率化をNTT東西殿へ要望します。</p> <p style="text-align: right;">【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>ユニバーサルサービス制度の稼働に際しては、適格電気通信事業者であるNTT東・西における基礎的電気通信役務収支が赤字であることが前提となるため、同制度に基づく交付金の交付を受けるNTT東・西においては、一層の経営効率化を行い、赤字の</p>

	<p>縮小に努めることが求められる。したがって、NTT東・西においては、引き続き、ユニバーサルサービスの提供に係る経営効率化に努めていくことが適当である。</p> <p>なお、当審議会においては、NTT東・西に対し経営効率化の推進等の要望を行っており(平成18年情報通信審議会答申)、これに基づき、毎年度経営効率化の具体的方策の報告を求めているところである。</p>
意見17 コスト負担方法について、電気通信番号ベースを継続することに賛同。	考え方17
<p>電気通信番号数に応じて負担する現行の方式は、外形的な把握が容易であり、検証可能性・簡素性が高い仕組みとなっていることから、答申案のとおり、継続することが適切であると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	—
<p>電気通信番号数に応じて負担する現行の方式は、外形的な把握が容易であり、検証可能性・簡素性が高い仕組みとなっていることから、答申案のとおり、継続することが適切であると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p><コスト負担方法></p> <p>現行制度の電気通信番号ベースのコスト負担方法は、適格事業者であるNTT東・西に、どの程度の規模で補填が行われているのか、ユニバーサルサービスの全関係者がチェックすることが可能な自律的仕組みです。</p> <p>番号単価を算出し、お客様請求書に明示するという現在のコスト負担方法は、関係者間のキャッシュの流れの分かり易さや、透明性の高さといった利点があり、引き続き、維持していくことが望ましいと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	
<p>(イ) コスト負担方法の考えうる選択肢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 仮に基金による補てんが不可避という状況になった場合のコスト負担方法の在り方については、通信料ベースでの拠出方式は、制度が複雑になる上、制度変更に伴う運用変更等により利用者への混乱を招くとともに、負担事業者における追加的な対応が発生するといった 	

<p>問題があり、望ましくないものと考えます。従って、仮に基金による補てんが不可避な状況が当面の間継続するのであれば、答申(案)で示されているとおり、制度の安定的運用に注力することに力点をおき、現行の電気通信番号ベースのコスト負担方法を継続すべきと考えます。</p> <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>意見18 負担の利用者転嫁を禁止すべき。</p>	<p>考え方18</p>
<p>1. 加入電話のコスト算定・負担方法について (1) 基本的立場</p> <p>コスト負担事業者に対しては利用者への転嫁を禁止すること。</p> <p>【通信産業労働組合】</p>	<p>ユニバーサルサービス制度に基づく負担金は、受益者負担の原則に基づき接続電気通信事業者等が負担するしくみとなっており、負担事業者が当該負担金を、経営努力によって内部吸収するか、あるいは利用者に負担を求めるかについては、各事業者がその判断において決定されるものである。</p>
<p>意見19 負担の利用者転嫁について、統一的な取扱いを制度化すべき。</p>	<p>考え方19</p>
<p>1. 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度について (4) コストの負担方法について</p> <p>ユニバーサルサービス料は、事業者負担にせよ、利用者負担にせよ、結果的には利用者に負担いただいていることに変わりはないと考えますので、利用者転嫁をするか否かについて、事業者の経営判断等に委ねるのではなく、統一的な取扱いを制度化すべきであると考えます。</p> <p>【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	<p>(考え方18に同じ)</p>
<p>意見20 NTT東・西に対する補てんの必要性については、無形の利益、光アクセスサービス等の他サービス収入等を考慮し、その可否を判断すべき。</p>	<p>考え方20</p>
<p>(ア) コスト算定方法の考えうる選択肢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ NTT 東西殿に対する補てんの必要性については、特に以下の項目についての詳細検討を行い、補てんの可否について判断すべきと考えます。 <ul style="list-style-type: none"> - 無形の利益の考慮 - 光アクセスサービス等、他サービス収入の考慮 - 基本料の在り方に関する見直し - NTT 東西殿におけるより一層の効率化の推進 	<p>NTT東・西に対するユニバーサルサービスの交付金の交付等に当たっては、基礎的電気通信役務収支表の公表を受け、各対象サービスごとの収支状況を踏まえて、審査が行われているところであり、引き続き、従前の方法で行うことが適切であると考えらる。</p>

<p>-電電公社時代から有している不動産の含み益や遊休資産売却益の扱い -NTT 都市開発株式会社殿における含み益の扱い 【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>意見21 モバイルデータ通信サービスに利用される電気通信番号は負担の対象外とすべき。</p>	<p>考え方21</p>
<p>制度の安定性の観点からは、現行の方式を採用する点について賛同します。 ただし、現行制度では、モバイルのデータ通信サービスのみが付与された電気通信番号について、音声伝送との関係が存在せず、ユニバーサルサービスから受益をうけていないにもかかわらず、算定対象に含まれる状況となっています。 モバイルのデータ通信サービスは、コスト負担方法の電気通信番号とした平成 17 年と比べてみても、市場の拡大が顕著であり、今後の 3 年間においても更にその成長性が見込まれており、受益者負担の原則や負担の公平性に抵触している市場規模が大きくなると推測できます。 また、負担を利用者に転嫁する場合にも利用者の理解をえるための合理的説明を行うことが困難であるといえます。 そのため、今次の見直しにおいて、負担の対象外とすることによって、より公平性の高い負担方法を確保すべきと考えます。 なお、この負担対象外とする変更については、通信事業者が自らデータ通信サービスのみを利用する電気通信番号数の把握を行うことが比較的容易であると考えられることから、業務の煩雑性など実現に向けたハードルは極めて低いと考えます。 【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	<p>ご指摘の電気通信番号は、音声通信に使用することが可能な番号であり、これを経営判断として機能を限定したサービスに適用しているものであることから、これを負担の対象外とすることは適当ではないと考える。</p>

オ IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し

<p>意見22 光IP電話に移行した回線数を加算する補正を行うことに賛同。</p>	<p>考え方22</p>
<p>また、今回の答申案において光IP電話への移行回線分を加算するとしたことは、現行算定上の仕組みでは、IP化の進展に伴い加入電話総体の回線数は減少している一方でユニバーサルサービス基金の補填対象となる高コスト地域の加入電話回線数は減少していないにもかかわらず、加入電話総体の回線数が減少するとユニバーサルサービス基金補填対象額が減少すると</p>	<p>—</p>

<p>いった課題に対処するために実施するものであり、次期フェーズにおいて、光IP電話をユニバーサルサービスの対象に加えるかどうかについては別途検討するものと理解しています。</p> <p>加えて、今回の答申案における補正については、一定の改善は図られるものと考えますが、今後も引き続き高コスト地域の加入電話を安定的に提供するためには、上記見直しで十分かどうかを含め検討を深めていく必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	
<p>また、今回の答申案において光IP電話への移行回線分を加算するとしたことは、現行算定上の仕組みでは、IP化の進展に伴い加入電話総体の回線数は減少している一方でユニバーサルサービス基金の補填対象となる高コスト地域の加入電話回線数は減少していないにもかかわらず、加入電話総体の回線数が減少するとユニバーサルサービス基金補填対象額が減少するといった課題に対処するために実施するものであり、次期フェーズにおいて、光IP電話をユニバーサルサービスの対象に加えるかどうかについては別途検討するものと理解しています。</p> <p>加えて、今回の答申案における補正については、一定の改善は図られるものと考えますが、今後も引き続き高コスト地域の加入電話を安定的に提供するためには、上記見直しで十分かどうかを含め検討を深めていく必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p>意見23 NTT東・西は自ら加入電話から光IP電話への移行を進めており、光IP電話に移行した回線数を加算する補正は実施すべきでない。</p>	<p>考え方23</p>
<p>NTT東・西がPSTNの移行に関する情報開示を行わない限り、その結果として生じることが想定される加入電話回線数の継続的な減少や補正の必要性等に関する詳細な議論は、不可能であると考えます。</p> <p>加えて、加入電話から光IP電話への移行は、NTT東・西が経営判断によって行っているものであり、ユニバーサルサービス制度によって補助することが、サービスの安定的運用に不可欠であるとまでは考えられません。</p> <p>また、コスト算定方法を補正する際に、番号単価が想定した水準にとどまらなかったこと等を理由に、翌年さらに再補正されるようなことがあっては、制度の安定性・信頼性を損ないかねません。補正額の多寡によって補正の是非が判断されるべきではなく、仮に補正するとしても補正の必要性についてPSTNの移行計画を踏まえた関係者全体のコンセンサスを予め得ることが重要</p>	<p>現行の加入電話のコストの算定方法においては、ベンチマーク方式を採用していることから、加入電話から光IP電話への移行の進展により、加入電話の維持コストは減少しない一方で、ベンチマーク水準の上昇等により補てん対象額が減少することとなり、高コスト地域における加入電話のユニバーサルサービスの維持が困難になるおそれがある。このため、光IP電話に移行した回線数を加算する補正を行い、ベンチマーク水準等を影響を受ける前の状態に戻すことが必要であると考えます。</p>

と考えます。

【KDDI株式会社】

1. 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度について

(3)コストの算定方法について

NTT東西の自らの事業戦略に基づいて、加入電話から光IP電話への移行が進められている状況にもかかわらず、その影響を考慮して、答申案にあるような「加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するというコスト算定方法上の補正」を行うことは、不適当と考えます。

【株式会社ケイ・オプティコム】

- ・ 答申(案)は、加入電話回線数が減少傾向にある中、現行のベンチマーク方式を維持した場合にユニバーサルサービス費用の一定割合としている補てん対象額が減少すること及びNTT 東西殿にユニバーサルサービス提供義務が課されており加入電話維持コストを減らすことが容易ではないという理由により、「加入電話から光 IP 電話に移行した回線数を加入者回線数に加算するという補正方法」(以下、「IP 補正」という。)を採用することが「現時点ではもっとも適切と考えられる」としています。しかしながら、本来、補てんを実施せずユニバーサルサービスを維持するということが第一に検討されるべきであるという視点で考えた場合、IP 補正による補てん額維持は、以下の理由により実施すべきでないと考えます。
- ・ まず、加入電話回線数が減少しても加入電話維持コストを減らすことが容易でないという点について、未だ十分な検討がなされているとは言えず、更なる検討が必要と考えます。具体的には、NTT 東西殿から加入電話網から IP 網への移行に関する計画に係る情報の開示を求め、移行計画やそれに伴い発生する加入電話維持コストの妥当性等について詳細な検証を行うことが必要と考えます。
- ・ また、加入電話の減少が光 IP 電話だけに起因するものでないにもかかわらず、光 IP 電話のみを IP 補正の対象とすることにも疑問があります。答申(案)では「光 IP 電話がユニバーサルサービスに加わることも想定される場所であり、(中略)過渡的な対応として、現時点では最も適切と考えられる」とされていますが、光 IP 電話をユニバーサルサービスの対象とすべきか否か、また仮に対象とする場合にユニバーサルサービスにおける加入電話との関係をどのように整理すべきか等の課題について議論が尽くされていない現状を考慮すると、光 IP

<p>電話が今後ユニバーサルサービスとなることを前提とした結論の導出は望ましくないものと考えます。</p> <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>加入電話から光 IP 電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算することについては、NTT 東・西における内部補填の原資の減少化等を理由として行うものであるとされていますが、それを許容すべき根拠は未だ十分に説明がなされていないと考えます。</p> <p>加入電話から光 IP 電話への移行は、NTT 東・西自身の FTTH 拡販のための販売施策の一環として行われてきているものであり、一義的には NTT 東・西の経営効率化及び経営努力により埋め合わせることが必要であり、加入電話から光 IP 電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算する補正を安易に実施すべきではないと考えます。</p> <p>【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	
<p>意見24 IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直しを行う前に、メタルケーブルの撤去等、負担額増大を抑制する施策を検討すべき。</p>	<p>考え方24</p>
<p>IP化の進展に伴う補正の前に、負担額増大を抑制する施策を検討すべきと考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 光IP電話に移行し使われないメタルケーブルは撤去できるよう、利用者も含めた制度の見直し。 ・ メタル回線を撤去した場合の費用削減額とメタル回線への戻り需要(新規回線の敷設費用)との費用比較検証。 <p>【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>次期以降の制度の見直しに際しては、ご指摘のとおり、社会的コスト増を避けるため、光IP電話のユニバーサルサービス化の検討とともに、PSTNの撤去等を認めることの要否を検討することが必要である。</p>
<p>意見25 光IP電話については、加入電話の基本料水準以下とすること。また、コスト負担においては、光IP電話の利益も含めて補てんを行うこと。</p>	<p>考え方25</p>
<p>1. 加入電話のコスト算定・負担方法</p> <p>(2)光IP電話への移行過程における考え方</p> <p>加入電話(PSTN)から光IP電話(IP網)への移行過程においては、移行完了まで、①誰もが利用可能な料金で利用できること、②地域間格差なくどこでも利用可能であること、の原則に立ち、電話サービスのみの利用については加入電話の基本料金水準以下とすること。また、コスト負担においては、光IP電話の利益を含めて補てんを行なうこと。</p> <p>【通信産業労働組合】</p>	<p>ご指摘の光IP電話の基本料金水準については、今回の意見招請の対象ではない。なお、2010年代初頭以降において、光IP電話のユニバーサルサービス化を検討する際には、その料金水準についても勘案することが必要である。</p> <p>また、現在、光IP電話はユニバーサルサービスの範囲ではないことから、コスト算定・負担方法において、光IP電話の利益を勘案することは適切でない。</p>

カ コスト負担事業者の範囲

<p>意見26 ユニバーサルサービス設備と接続等することにより受益をする全ての電気通信事業者に応分の負担を求めるべき。</p>	<p>考え方26</p>
<p>1、加入電話のコスト算定・負担方法について (1)基本的立場</p> <p>ユニバーサルサービス制度のコスト算定と費用負担については、適正で実情に見合ったコスト算定をもとに、ユニバーサル設備に接続して事業を行う全ての事業者に応分な負担を求めることを基本とすること。</p> <p style="text-align: right;">【通信産業労働組合】</p>	<p>コスト負担方法については、制度の安定性の確保等を図るため、電気通信番号ベースを継続することが適切である。</p> <p>この場合、中継系事業者が負担対象から外れるが、中継系事業者は、平成19年度のコスト算定方法の見直しに伴い、従来、基本料費用とされていたき線点RT-GC間伝送路コストを接続料として負担していることから、一定の負担をしており、負担の公平性を確保しうると考える。</p>
<p>意見27 負担事業者の基準を廃止すべき。</p>	<p>考え方27</p>
<p>1. 2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度について (4)コストの負担方法について</p> <p>また、仮に現状どおりとしても、広くユニバーサルサービスを支えるという観点から、稼働電気通信番号を保有する全ての事業者を対象とする仕組みとすることが適当であり、負担事業者の基準は撤廃すべきであると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	<p>平成19年度認可における、収益が10億円以下の電気通信事業者の稼働番号数や収益を勘案し、支援機関の業務の簡素化の観点も踏まえて検討を行った結果、現時点においては、当該基準を変更する状況にはないと考える。</p>

第3節 制度の運用等

<p>意見28 制度の運用については、利用者参加の監視機能を持つ機関を設けて行うべき。</p>	<p>考え方28</p>
<p>2、ユニバーサルサービス制度の運用方法について</p> <p>ユニバーサルサービス制度の運用については、現行の事業者主導の支援機関ではなく、利用者参加の監視機能を持つ機関を設けて行なうこと。</p>	<p>支援機関においては、電気通信事業法に基づき、支援業務諮問委員会が設置されており、消費者代表の委員も任命されているところである。</p>

【通信産業労働組合】	また、同機関においては、消費者保護の観点から、交付金や負担金の算定根拠等について、情報公開に努めているところであり、こうした取組みが引き続き行われることが適当である。
------------	---

ア 周知広報等

意見29 行政、事業者は引き続き周知・広報の充実を図るべき。	考え方29
<p>利用者へのご負担については、ご理解を深めて頂くため、周知・広報を継続して努めてまいります。</p> <p style="text-align: center;">【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>行政、事業者等は、ご指摘の点も踏まえ、今後も消費者保護の観点からユニバーサルサービス制度に係る周知・広報の一層の充実を図るとともに、当該周知・広報に当たっては、互いに協力し、効果的・効率的な実施に努めることが適当である。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 負担事業者は、ユニバーサルサービスに関して個別パンフレット、総合カタログ、ホームページ、請求書同封物等を活用し様々な周知活動を行っていますが、基本的にその告知対象は自社の契約者に限定されることとなります。ユニバーサルサービス制度が広く国民一般に関わる制度であることを考慮すると、本制度について全ての国民に対して更なる浸透を図る必要があるものと考えますが、上記のとおり個別事業者の周知活動ではその効果も限界があることから、引き続き行政による周知活動の充実化を図って頂くことを希望します。 <p style="text-align: center;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	

イ 基本料の取扱い

意見30 加入電話の基本料の級局別格差の是正については、NTT東・西において、早急かつ適切に対応されるべき。	考え方30
<p>同コストの一部をユニバーサルサービス料により、国民全体で負担していることをNTT東西殿から利用者へ認識して頂き、基本料体系の見直し(級局別格差の是正)について、早急に対応されることを要望します。</p> <p style="text-align: center;">【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>当審議会においては、平成18年11月の答申において、NTT東・西に対し、基本料体系のあり方に関する検討の継続を要望等しているところであり、NTT東・西においては、同要望等を踏まえて適切に対応されることが求められる。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ユニバーサルサービス制度の見直しを議論するにあたっては、前述のとおり基本料級局格 	

差の是正も含めた基本料の在り方についても検討し、その上で基金による補てんの要否を判断すべきものと考えます。

- ・ 現行の基本料体系は、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に基づいていますが、平成 18 年 11 月 18 日付情報通信審議会答申にも示されているとおり、現在、一律料金を採用している競争事業者の存在や IP 電話の急速な普及等により、級局区分採用当初から市場構造が大きく変化している状況にあります。このような市場の変化に鑑みた場合、効用料金の考え方を引き続き採用することの是非について検討を行う必要があるものと考えます。この点については、同答申においても検討が要望されているところ※ですが、その後議論は何ら進展していない状況にあることから、まずは NTT 東西殿に対し検討結果の早期公表を促し、総務省殿におかれてはその検討結果を踏まえて、速やかに NTT 東西殿の基本料の在り方について具体的な検討を開始すべきと考えます。

※ 平成 18 年 11 月 18 日付情報通信審議会答申より抜粋：「基本料体系を具体的にどのような見直しかについては、原則としてNTT東・西の経営判断に委ねられるべきであるが、NTT東・西において、IP化の進展等の市場構造の変化を踏まえた基本料体系の在り方について検討を継続し、当該検討の結果、基本料体系を見直す場合には、速やかに総務省に報告し、これを公表すること」

【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】

ユニバーサルサービス制度が稼働しているにもかかわらず、利用者料金のリバランシング等を行わないのは、NTT 東・西自らが出来る経営努力を果たした状態にあるとはいえないため、早急に検討結果を示すべきと考えます。

【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】

第2章 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度

<p>意見31 ユニバーサルサービス制度の在り方の方向性について見通しをつけることは有意義。その在り方の検討に当たっては大所高所にたつて議論することが必要。</p>	<p>考え方31</p>
<p>■ 「2010年代初頭以降(第2章)」について</p> <p>将来的なユニバーサルサービス制度の在り方を検討し、制度の方向性について見通しをつけることは大変有意義なことと考えます。</p> <p>なお、現行制度のフレームワークに必ずしも囚われないことになっているものの、ユニバーサルサービスの存在意義を始めとして、利用者にとって制度がもたらす受益度の高いサービスは何か、基金の存続、拠出の可否など制度の基盤となる内容についても、その在り方について大所高所にたつて議論していくことが必要と考えます。</p> <p>とりわけ、ユニバーサルサービスの範囲については、通信市場の利用者ニーズの高さを考慮する場合、携帯電話は、固定電話と比較して現在でも同等もしくはそれ以上に、利用者にとっては生活上不可欠なサービスになっていると考えますので、このフェーズにおいては、携帯電話をユニバーサルサービスの範囲とするか否かについて、上述したとおり現行制度のフレームワークに囚われることなく評価をおこなうことが必要な時期にきているものと考えます。</p> <p>また、この検討は、密接に関連する利用者料金施策、ドミナント規制等の競争促進施策、NTT法の見直しなどNTTグループの再々編といった制度課題に対して、それぞれに対する相関関係を整理しながら、パッケージとしての検討をおこなうことも可能とし、今後のユニバーサルサービス制度の方向性を見定める上でも有益と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	<p>—</p>

第1節 2010年代初頭以降(第1期)

<p>意見32 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の課題の検討には、NTT東・西のPSTNの移行に関する情報開示が必要。</p>	<p>考え方32</p>
<p>答申案は、2010年代初頭以降を「光IP電話の加入者が音声電話の利用者総数の過半を占めることとなった時点から、PSTNからIP網への移行が完了するまで」と「PSTNからIP網への移行が完了した後」の2段階に分けて、将来的な課題の検討を行っています。</p> <p>しかし、これらの課題を検討するためには、NTT東・西の具体的なPSTNの移行に関する情報開示と、移行時期についての関係者間のコンセンサスが前提条件となるものと考えます。</p> <p>NTT東・西は早急に情報開示を行い、公の場での移行に関する検討を開始できるようにすべきです。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	<p>(考え方2に同じ)</p>
<p>意見33 2010年代初頭以降のユニバーサルサービスの範囲については、加入電話との代替性等を十分検証し、具体的なサービスの特定を慎重に行うべき。</p>	<p>考え方33</p>
<p>2. 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(1)ユニバーサルサービスの範囲について</p> <p>将来的なユニバーサルサービスの範囲については、加入電話との代替性やサービスの提供状況、競争の進展状況等を十分検証のうえ、具体的なサービスを慎重に特定する必要があります。</p> <p>特に、競争状態にあるサービスを、新たにユニバーサルサービスとする場合は、競争環境に悪影響を与えることのないよう、十分配慮した仕組みとしていただく必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	<p>2010年代初頭以降のユニバーサルサービスの範囲の検討に当たっては、ご指摘のとおり、加入電話との代替性等を十分に検証することが必要であると考えます。</p>
<p>意見34 次期ユニバーサルサービスは、①国民の高度な文化的生活と教育の実現、②提供に必要な情報通信インフラの効率的な構築・整備の推進、③NTT東・西のアクセス回線網分離の実現及び設備共用等の推進、を要件とするものとする。</p>	<p>考え方34</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 弊社共で考える次期ユニバーサルサービスの要件は以下のとおりです。 - 全ての国民に対する高度な文化的生活と教育を実現すべく、ユニバーサルアクセスを確保し、時代に対応したユニバーサルサービス(基本的な音声通話、緊急通報、ブロードバ 	<p>今後の検討に際し、参考にさせていただきたい。</p>

<p>ンド(一定普及後)の提供を確保すること。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 各事業者による競争環境下での設備構築や、地方自治体による公的な情報通信インフラ整備等、ユニバーサルサービス提供に必要な情報通信インフラの効率的な構築・整備を推進すること。 - 効率的に整備した情報通信インフラを全ての電気通信事業者が公平に利用できる環境(ルール)を整備し、自由なサービス競争の実現のため、NTT 東西殿のアクセス回線網分離の実現や設備共用等を推進すること。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>意見35 次期ユニバーサルサービス制度の検討に当たっては、基金による補てんなしでユニバーサルサービスの提供を実現することを検討すべき。</p>	<p>考え方35</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 次期ユニバーサルサービス実現については、まずは基金制度による補てんによらない方策を検討すべきであると考えます。しかしながら、答申(案)においては、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の検討も十分ではない現段階で、「コスト算定・コスト負担方法」という項目が盛り込まれている等、基金制度による補てんを前提とした検討の方向が示されており、この点は問題であると考えます。従って、弊社共は、まずは基金による補てんなしに、どのようにしてユニバーサルサービスの提供を実現すべきかという検討プロセスを必須のものとして、次期ユニバーサルサービス制度の検討項目に組み入れることを要望します。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の検討に当たっては、ご指摘のとおり、対象サービスに対する補てんの要否も含め、検討することが必要であると考えます。</p>
<p>意見36 次期ユニバーサルサービスの検討に当たっては、その在り方を根本から検討することが必要。</p>	<p>考え方36</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申(案)においては、2010年代初頭以降の第1期におけるユニバーサルサービス制度として、現行制度に光IP電話を加えたものとする方向性が示されていますが、電気通信業界における状況変化の激しさを考慮すると、次期ユニバーサルサービスは現行制度を単純に継承するのではなく、上記に述べた諸要件等を含め、ユニバーサルサービスの在り方を根本から検討する必要があるものと考えます。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>2010年代初頭以降(第1期)は、依然として加入電話の利用者が相当数残存しつつも、光IP電話の加入数が固定音声電話の利用者総数の過半を占めるという段階であり、当該期間においては、光IP電話のユニバーサルサービス化の検討等を行うことが必要であると考えます。</p>
<p>意見37 次期ユニバーサルサービス制度の検討にはかなりの時間を要することが想定されるため、現時点から継続的に具体的な議論を行っていくことが必要。</p>	<p>考え方37</p>

<p>・次期ユニバーサルサービスへの移行に関しては、様々な課題について検討が必要となること、また制度も大幅に変更となる可能性があることから、その検討にはかなりの時間を要するものと想定されます。現行制度の導入も平成8年2月の電気通信審議会答申「日本電信電話株式会社の在り方について」におけるユニバーサルサービス確保への言及から約6年の議論を要したことを考慮すると、次期ユニバーサルサービスの議論にも少なくとも数年単位での議論が必要になるものと想定され、現時点から継続的に具体的な議論を行っていく必要があるものと考えます。</p> <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の在り方の検討に当たっては、事前に論点検討に資する諸課題の整理を行う等、ご指摘の点も踏まえ、継続的に準備を進めていくことが適当であると考えます。</p>
---	--

ア 光IP電話の扱い

<p>意見38 光IP電話をユニバーサルサービスの対象と整理することについて検討する場合には、地域特性を踏まえたユニバーサルサービスの提供方法や光IP電話の競争の実態等を勘案した検討が必要。</p>	<p>考え方38</p>
<p>将来、光IP電話をユニバーサルサービスの対象と整理することについて検討する場合には、PSTNからIP網への移行方法等の答申案にある論点や、地域特性を踏まえたユニバーサルサービスの提供方法、都市部や法人市場における光IP電話の厳しい競争の実態等も勘案し検討することが必要であると考えます。</p> <p>【東日本電信電話株式会社】</p>	<p>光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについては、ご指摘の点も踏まえ、検討する必要があると考えます。</p>
<p>将来、光IP電話をユニバーサルサービスの対象と整理することについて検討する場合には、PSTNからIP網への移行方法等の答申案にある論点や、地域特性を踏まえたユニバーサルサービスの提供方法、都市部や法人市場における光IP電話の厳しい競争の実態等も勘案し検討することが必要であると考えます。</p> <p>【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p>意見39 光IP電話の扱いについては、加入電話との同等性を追求し、ユニバーサルサービスと位置づけるべき。</p>	<p>考え方39</p>
<p>3、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p>	<p>光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することにつ</p>

<p>ユニバーサルサービスについて、①国民生活に不可欠なサービスであること②誰もが利用可能な料金で利用できること③地域間格差なくどこでも利用可能であること、の基本的要件のもと、具体的には、通信産業労働組合が意見提起していた(別記「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関する意見」2000年9月18日参照)、災害時などにおける緊急通信の確保、情報弱者(生活困窮者や障がい者など)への対策、盗聴対策などのプライバシー確保をすすめること等を重点に、各通信手段について次の通り提言する。</p> <p>(1)光IP電話について</p> <p>加入電話と同等の品質維持と加入電話と同等性を有するサービスの提供を追求しながら、ユニバーサルサービスと位置づけること。</p> <p style="text-align: right;">【通信産業労働組合】</p>	<p>いては、ご指摘のとおり、加入電話との同等性等を勘案し、検討することが必要であると考えます。</p>
<p>意見40 光IP電話は基金による補てんの対象とする必要はない。</p> <ul style="list-style-type: none"> 光IP電話については、現時点においては商業的サービスとして採算性を踏まえてその提供エリアを順次拡大していることを考慮すると、基金による補てんの対象とする必要はないものと考えます。 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>考え方40</p> <p>光IP電話のユニバーサルサービス化の検討に当たっては、光IP電話に対する補てんの必要性の要否も含め、コスト算定方法・負担方法を検討することが必要であると考えます。</p>
<p>意見41 ユニバーサルサービス制度が競争政策と一体として創設されたことを踏まえると、競争政策が確立していない光IP電話について、ユニバーサルサービスの範囲とすることの検討を先んじて行うことは適切ではない。</p> <p>光IP電話の扱いを検討するにあたり、ユニバーサルサービス制度の創設の意義について、整理すべきと考えます。答申案のp11に「地域における競争の進展状況を踏まえ、例えば、ユニバーサルサービス確保のための基金を設立するといった新たな制度について検討する必要がある」と記述されているとおり、ユニバーサルサービス制度は競争政策と一体として創設されたものとして認識しています。</p> <p>光IP電話に関していえば、以下の項目のように競争政策が確立していないため、ユニバーサルサービス制度の範囲にするかどうかの検討を先んじて行うことは、適切でないと考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> 光IP電話の母体となるFTTHは、NCCが参入できるアンバンドルメニューが未だあるといえず、NTT東西の独占化の傾向が顕著である。 	<p>考え方41</p> <p>光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについては、当該サービスを巡る市場動向等も踏まえ、検討することが必要である。</p>

<p>➤ 電話サービスにおいても、マイラインのように通話部分がアンバンドルされておらず、競争が起こり得る状況にない。</p> <p style="text-align: center;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	
<p>意見42 PSTNと光IP電話の双方で音声通話に係るユニバーサルサービスを確保するという整理がなされる場合、無駄な設備構築・維持を発生させず、相互補完的なユニバーサルサービスの確保が課題。</p>	<p>考え方42</p>
<p>・ 仮に光 IP 電話をユニバーサルサービスの対象とする場合、光 IP 電話が過半となる時期には PSTN もまだ相当数残存していることから、PSTN と光 IP 電話の双方で、音声通話に係るユニバーサルサービスを確保するという整理になると想定され、無駄な設備構築・維持を発生させずに、どのようにして相互補完的にユニバーサルサービスを確保していくのかが大きな課題となるものと考えます。</p> <p style="text-align: center;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについては、ご指摘の点も踏まえ、検討をする必要があると考える。</p>
<p>意見43 仮に、PSTNの撤去等を認める場合であっても、当該撤去等に係るコストは、基本的にはNTT東・西が負担すべき。</p>	<p>考え方43</p>
<p>2. 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(3)PSTN設備の撤去等について</p> <p>今後のPSTN設備の取扱いについて、検討を深めることは必要と考えます。</p> <p>但し、仮にPSTN設備の撤去等を認める場合であっても、具体的にはNTT東西自らの事業戦略によって進められることから、当該撤去等に係るコストについては、基本的にはNTT東西にて負担すべきであると考えます。</p> <p style="text-align: center;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	<p>今後の検討に際し、参考にさせていただきたい。</p>
<p>意見44 メタル回線の撤去については、光IP電話の扱いに関連して撤去ありきの議論をすることは避けるべきであるが、透明性の高い環境でできるだけ早期に検討を行うべき。</p>	<p>考え方44</p>
<p>メタル回線は、加入電話だけではなく、DSL としてブロードバンドにも用いられており、ADSL 事業者、ISP、050IP 電話事業者など多分野の事業者に関係が跨り、DSL の利用者も2008年6月時点でも1,200万人以上が存在します。</p> <p>そのため、メタル線の撤去は、NTT 東・西のネットワーク移行に閉じた案件ではなく、答申案に</p>	<p>PSTNの撤去については、現在ADSL事業を行っている事業者の経営の根幹に関わる問題であり、メタルを撤去する場合の関係事業者への通知が接続約款のとおり4年前で十分かどうか等、課題についての十分な検討が必要であると考えます。</p>

<p>指摘された ADSL をはじめとした利害関係を有する事業者の経営の根幹に関わる極めて重大な課題であり、さらに利用者にとっては、光 IP 電話は FTTH サービスへの加入が前提となるものであり、このような環境の中でメタル線の撤去が行われれば、利用者は選択肢を失って現在の加入電話料金より高額な FTTH サービスの料金の支払いを選択せざるを得なくなるなど、利便性を大きく損なう結果になります。</p> <p>したがって、上述の点をふまえるとすれば、メタル回線の撤去は、光 IP 電話の扱いをどうするかに関し、連鎖的な課題として撤去ありきの議論をすることは避けるべきであるものの、NTT 東・西の検討に任せるのではなく、利害関係を有する事業者を交えた透明性の高い環境で、出来るだけ早期に整理すべき項目から検討を行うべきと考えます。</p> <p>また、その際、加入電話と光 IP 電話との代替性という主に利用者の利益の観点のみならず、PSTN と IP 網の代替性という事業者がサービスを展開する上での代替性もあわせて検討がなされるべきと考えます</p> <p>なお、メタル線の撤去を契機にして事業者が市場から撤退をせざるを得ない状況は避けるべきと考えます。</p> <p style="text-align: center;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	
--	--

イ 適格電気通信事業者

<p>意見45 適格電気通信事業者の要件は、技術中立性を担保し、最も効率的にユニバーサルサービスを提供できる事業者とするべき。</p>	<p>考え方45</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 適格電気通信事業者については、電気通信技術の進展を考慮しつつ、固定・無線等の区別なく、技術中立性を担保し、もっとも効率的にユニバーサルサービスを提供出来る事業者が選ばれるようにすべきと考えます。 ・ 制度の公平な運用を担保するためにも、適格電気通信事業者の選定に際しては、競争中立的な視点が不可欠であることは言うまでもありません。 <p style="text-align: center;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>適格電気通信事業者の選定方法の検討に当たっては、ご指摘の点も勘案し、課題の整理を行い、検討を進めるべきと考える。</p>

ウ コスト算定・コスト負担について

<p>意見46 コスト算定・負担方法の検討を行う前に、基金による補てんなしでのユニバーサルサービス提供方策について検討するプロセスは不可欠。</p>	<p>考え方46</p>
<p>・ 第1章 第2節の「コストの算定・負担方法の検討」のところで述べたとおり、基本的な検討の考え方として、コスト算定・負担方法の在り方について検討する前に、基金による補てんなくユニバーサルサービスを実現する方策について検討するというプロセスが不可欠であり、これは次期ユニバーサルサービス制度の検討においても同様と考えます。</p> <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>(考え方35に同じ)</p>

エ その他のサービスの扱い

<p>意見47 携帯電話をユニバーサルサービスの範囲として評価することが必要。</p>	<p>考え方47</p>
<p>携帯電話については、その加入者数はすでに1億を超え、固定電話の約2倍となっていることから、利用者のニーズが高い生活上不可欠なサービスと考えることもできますので、あらためて、ユニバーサルサービスの範囲としての評価をおこなうことが必要と考えます。</p> <p>なお、料金のアフォーダビリティを考える場合、絶対的な料金額水準をもって定量的に検討するのではなく、そのサービスが利用者にもたらす受益度合い(利用者がこのサービスであればこれ位の料金は支払っても良いとするサービスの効用面)も勘案して検討が行われるべきと考えます。</p> <p>【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	<p>携帯電話については、そのサービスの普及状況、料金水準、利用動向等に注視し、ご指摘の点も踏まえ、検討を行うことが必要と考える。</p>
<p>3、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(2)携帯電話について</p> <p>不感地域の解消と料金の低廉化を進め、ユニバーサルサービスと位置づけること。</p> <p>【通信産業労働組合】</p>	
<p>意見48 携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否については、①サービスが急速に高度化しており、ユニバーサルサービスになじまない、②加入電話と同水準の公平で安定的な提供が困難、という特性を踏まえた慎重な検討が必要。</p>	<p>考え方48</p>

<p>携帯電話については、答申(案)に示されている普及状況や料金水準、利用実態に加え、携帯電話の持つ以下のような特性を含めて慎重な検討を行う必要があると考えます。</p> <p>① 携帯電話は、競争環境の中、技術革新に伴いサービスが急速に高度化・多様化しているため、特定のサービスを維持するというユニバーサルサービスの概念に馴染まない。</p> <p>② 携帯電話の技術的特性により、電波が面的にカバーするエリアであっても、不感地帯が発生したり、また、混雑時にアクセスできない等、加入電話と同水準の公平で安定的な通信を提供することが難しい。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ】</p>	<p>(考え方10に同じ)</p>
---	-------------------

第2節 2010年代初頭以降(第2期)

<p>意見49 次期ユニバーサルサービスは、①国民の高度な文化的生活と教育の実現、②提供に必要な情報通信インフラの効率的な構築・整備の推進、③NTT東・西のアクセス回線網分離の実現及び設備共用等の推進、を要件とするものとする。</p>	<p>考え方49</p>
<p>・ 弊社共が2010年度初頭以降における次期ユニバーサルサービスとして考える要件は、第1期の冒頭において述べたとおりであり、第2期においても同様です。</p> <p style="text-align: right;">【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>(考え方34に同じ)</p>
<p>意見50 「国民に不可欠な電気通信サービス」というユニバーサルサービスの考え方は将来においても変わらないと考えられ、その時代に適したユニバーサルサービスを考えることが必要。</p>	<p>考え方50</p>
<p>IP網への移行完了後において、どのような技術・サービスの変化が生じているかは不透明ですが、ユニバーサルサービスは将来においても、「国民生活に不可欠な電気通信サービス」という考え方は基本的に変わらないと考えられ、その時代に適したユニバーサルサービスを考える必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	<p>2010年代初頭以降(第2期)におけるユニバーサルサービスについては、現行制度の枠組みにとらわれることなく総合的な議論を行い、その時代にふさわしい制度を新たに再構築することが必要となると考える。</p>
<p>IP網への移行完了後において、どのような技術・サービスの変化が生じているかは不透明で</p>	

<p>すが、ユニバーサルサービスは将来においても、「国民生活に不可欠な電気通信サービス」という考え方は基本的に変わらないと考えられ、その時代に適したユニバーサルサービスを考える必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	
<p>意見51 将来的なユニバーサルサービス制度の在り方について総合的な議論を行うことは適切。ただし、検討項目については、基本的な事項であっても、答申案においては一オプションとし、検討の方向性を制約しないようにすることが適当。</p>	<p>考え方51</p>
<p>答申案に示されているとおり、将来的なユニバーサルサービス制度の在り方について、総合的な議論をおこなうことは適切と考えます。この総合的な議論をおこなう場合は、ユニバーサルサービスの存在意義を始めとして、利用者にとって制度がもたらす受益度の高いサービスは何か、基金の存続、拠出の可否など制度の基盤となる内容についても再構築される必要があると考えます。</p> <p>なお、総合的な議論を行い制度の再構築をするということですので、「ユニバーサルサービスの概念の導入」、「適格アクセス事業者」、「コスト負担・コスト算定方法」といった基本的な事項であっても、答申案においては一オプションの位置付けに留めておき、将来の検討の方向性を出来るだけ制約しないようにすることが適当と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	<p>答申(案)に示した2010年代初頭以降の課題整理は、現時点における市場動向、技術動向等を踏まえて行ったものであり、今後、次期見直しを行う際には、再度直近の状況等を勘案して検討を行うことが必要である。</p>

ア ユニバーサルアクセスの概念の導入

<p>意見52 ユニバーサルアクセスの概念の導入の検討に当たっては、様々な論点について議論が必要。</p>	<p>考え方52</p>
<ul style="list-style-type: none"> ユニバーサルアクセスに関しては、IP 化の進展や国民にとって不可欠なサービスが多様化していく可能性があることを考慮すれば導入を検討するに値する概念であり、その導入にあたっては、ユニバーサルアクセスとユニバーサルサービスの関係性や双方の義務化の必要性、適格アクセス事業者の在り方等、様々な論点について議論が必要になるものと考えます。 	<p>2010年代初頭以降(第2期)においては、現行制度が前提としているPSTNからIP網へ移行した段階であることから、新たな制度の枠組みを再構築することが必要となることが想定され、ユニバーサルアクセスの概念の導入に当たっては、ご指摘のとおり、多岐にわたる課題について十分な議論が必要である。</p>

<p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>現行のユニバーサルサービス制度は、国民生活に不可欠であって国民全体に最低限のコミュニケーション手段として確保されるべき加入電話等のユニバーサルサービスの提供が、競争の進展によって、不採算地域では維持困難になったことを理由として、発動したものです。</p> <p>一方、答申案で想定している「ユニバーサルアクセス」は、ブロードバンドを念頭においた概念であり、現行のユニバーサルサービス制度の延長線上に位置づけることの是非も含め、検討の際には、ユニバーサルサービス制度の在り方について根本から議論するべきです。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	
<p>2. 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(2)ユニバーサルアクセスの概念の導入について</p> <p>ユニバーサルアクセスについては、制度そのものの具体的内容が整理されていない現段階で、導入の是非を判断することは時期尚早であり、具体的かつ詳細な制度設計を行ったうえで、その是非を判断することが適当であると考えます。</p> <p>また、導入是非の判断にあたっては、設備競争に与える影響を十分考慮いただくことが必要と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【株式会社ケイ・オプティコム】</p>	
<p>意見53 ユニバーサルサービスの基本と同等の要件を定め、全国各地でのブロードバンドアクセスの提供を進めるべき。</p>	<p>考え方53</p>
<p>3、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について</p> <p>(3)ユニバーサルアクセスについて</p> <p>①要件について</p> <p>ユニバーサルアクセスにおいても、前述したユニバーサルサービスの基本と同等の要件を定め、全国各地での「ブロードバンドアクセス」の提供を進めること。</p> <p style="text-align: right;">【通信産業労働組合】</p>	<p>ユニバーサルアクセスの概念の導入に当たっては、ご指摘のとおり、ユニバーサルサービスの基本要件を踏まえ、基本的な構成要件について一定の整理を行うことが必要である。</p>
<p>意見54 ユニバーサルアクセスの概念について検討を行う前提として、NTT東・西のPSTNの移行に関する情報開示が必要。</p>	<p>考え方54</p>
<p>答申案で想定されているユニバーサルアクセスという概念について検討を行う為には、その前提として、まずNTT東・西のPSTNの移行に関する情報開示が必要です。</p>	<p>(考え方2に同じ)</p>

イ 適格アクセス事業者

<p>意見55 適格アクセス事業者については、同一業務区域内においては一に限定するという考え方もある。</p>	<p>考え方55</p>
<p>答申案のとおり、社会的コスト負担の増加を抑制する観点から、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るという考え方もあると考えます。 【東日本電信電話株式会社】</p> <p>答申案のとおり、社会的コスト負担の増加を抑制する観点から、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るという考え方もあると考えます。 【西日本電信電話株式会社】</p>	<p>—</p>
<p>意見56 適格アクセス事業者の選定に当たっては、技術中立性・競争中立性を考慮し、最も効率的にユニバーサルサービスを提供できる事業者とすべき。</p>	<p>考え方56</p>
<p>・ 適格アクセス事業者の在り方については、電気通信技術の進展を考慮しつつ、固定・無線等の区別なく、技術中立性を担保し、もっとも効率的にアクセス回線を提供出来る事業者が選ばれるようにすべきであると考えます。また、ユニバーサルアクセスを用いて様々な事業者がサービスを提供することとなることから、適格アクセス事業者の選定に際しては競争中立的な視点が不可欠であると考えます。 【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>適格アクセス事業者の選定方法の検討に当たっては、ご指摘の事項も勘案し、課題の整理を行い、検討を進めるべきと考えます。</p>
<p>意見57 NTT東・西が適格アクセス事業者の役割を担う場合には、NTT東・西のアクセス回線網の分離等、NTTグループの在り方の見直しを行うことが不可欠。</p>	<p>考え方57</p>
<p>・ 仮に NTT 東西殿が適格アクセス事業者の役割を担う場合には、NTT 東西殿のアクセス回線網を機能的、構造的に分離し、全ての事業者に対して公平な存在とする等、NTT グループの在り方の見直しを行うことが不可欠であると考えます。 【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>今後の検討に際し、参考にさせていただきたい。</p>

ウ コスト算定・コスト負担について

<p>意見58 コスト算定・負担方法の検討を行う前に、基金による補てんなしでのユニバーサルサービス提供方策について検討するプロセスは不可欠。</p>	<p>考え方58</p>
<p>・ 上述のとおり、そもそも基金による補てんを用いずにユニバーサルサービスを確保する方策を検討すべきであり、「コスト算定・コスト負担方法」という項目を挙げ、基金制度による補てんを前提とした検討の方向を示すことは問題があるものと考えます。まずは基金による補てんなしに、どのようにしてユニバーサルサービスの提供を実現すべきかという検討プロセスを組み入れることが必要と考えます。</p> <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	<p>(考え方35に同じ)</p>
<p>意見59 加入電話のコスト算定・負担方法の基本的立場と同様の立場で決定すべき。</p>	<p>考え方59</p>
<p>3、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度について (3)ユニバーサルアクセスについて ②コストの算定・負担方法について 前述した加入電話のコスト算定・負担方法の基本的立場と同様の立場で決定すること。</p> <p>【通信産業労働組合】</p>	<p>ユニバーサルアクセスのコスト算定・負担方法については、答申(案)に挙げた基本的な事項をはじめとした課題の整理を行い、検討することが必要である。</p>
<p>意見60 ユニバーサルアクセスについての新モデル構築に当たっては、IP伝送路等における基本料コストに接続料コストが混在しないことを要望。</p>	<p>考え方60</p>
<p>同期間では従来の電話サービスだけでなく、ブロードバンドサービス等を含めたユニバーサルアクセスが想定されますが、新モデル構築にあたっては、IP伝送路等における基本料コストに接続料コストが混在しない配慮を要望します。</p> <p>【フュージョン・コミュニケーションズ株式会社】</p>	<p>ユニバーサルアクセスのコスト算定・負担方法を検討するに当たっては、複数の伝送形態等が想定されることから、ご指摘の点も踏まえて検討することが必要である。</p>

第3章 次期見直しに向けた課題等

<p>意見61 加入電話や光IP電話の提供の在り方等については、答申(案)の課題等に加え、今後のサービスの普及状況や市場環境及び技術の変化を踏まえ、総合的に検討を深めていくことが必要。</p>	<p>考え方61</p>
<p>メタルの加入電話や光IP電話の提供の在り方等については、答申案の課題等に加え、今後のサービスの普及状況や市場環境及び技術の変化を踏まえ、総合的に検討を深めていく必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【東日本電信電話株式会社】</p>	<p>加入電話や光IP電話の扱いについては、ご指摘の点も踏まえ、検討していく必要があると考える。</p>
<p>メタルの加入電話や光IP電話の提供の在り方等については、答申案の課題等に加え、今後のサービスの普及状況や市場環境及び技術の変化を踏まえ、総合的に検討を深めていく必要があると考えます。</p> <p style="text-align: right;">【西日本電信電話株式会社】</p>	

ア 次期検討に必要な課題の整理

<p>意見62 NTT東・西は早急にPSTNの移行に関する情報開示を行うことが必要。</p>	<p>考え方62</p>
<p>答申案の通り、PSTNからIP網への以降の具体的展望が明らかになっておらず、制度の見直しに関する検討の妨げとなっている状態です。</p> <p>NTT東・西は、2010年度に概括的展望を公表するとしていますが、早急にPSTNの移行に関する情報開示を行うことが必要と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	<p>(考え方2に同じ)</p>
<p>意見63 まずは、基金制度がない中での次期ユニバーサルサービスの確保についての検討に主眼を置くべき。</p>	<p>考え方63</p>
<p>・ 答申(案)において、次期見直しに向けた課題等として事前に検討すべき事項がいくつか挙げられていますが、まずは基金制度がない中で次期ユニバーサルサービスを如何に確保す</p>	<p>(考え方35に同じ)</p>

<p>るかに検討の主眼を置くべきであり、優先すべき検討課題として以下の事項を追加すべきと考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 各事業者による競争環境下での設備構築や、地方自治体による公的な情報通信インフラ整備等、ユニバーサルサービス提供に必要な情報通信インフラの効率的な構築・整備 - 効率的に整備した情報通信インフラを全ての電気通信事業者が公平に利用できる環境（ルール）の整備 <p>【ソフトバンクBB株式会社、ソフトバンクテレコム株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社】</p>	
<p>意見64 携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否については、①サービスが急速に高度化しており、ユニバーサルサービスになじまない、②加入電話と同水準の公平で安定的な提供が困難、という特性を踏まえた慎重な検討が必要。</p>	<p>考え方64</p>
<p>携帯電話については、答申(案)に示されている普及状況や料金水準、利用実態に加え、携帯電話の持つ以下のような特性を含めて慎重な検討を行う必要があると考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ①携帯電話は、競争環境の中、技術革新に伴いサービスが急速に高度化・多様化しているため、特定のサービスを維持するというユニバーサルサービスの概念に馴染まない。 ②携帯電話の技術的特性により、電波が面的にカバーするエリアであっても、不感地帯が発生したり、また、混雑時にアクセスできない等、加入電話と同水準の公平で安定的な通信を提供することが難しい。 <p style="text-align: right;">【株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ】</p>	<p>(考え方10に同じ)</p>

イ 次期検討に必要な情報の開示

<p>意見65 メタル回線の撤去については、光IP電話の扱いに関連して撤去ありきの議論をすることは避けるべきであるが、透明性の高い環境でできるだけ早期に検討を行うべき。</p>	<p>考え方65</p>
<p>メタル回線は、加入電話だけではなく、DSLとしてブロードバンドにも用いられており、ADSL事業者、ISP、050IP電話事業者など多分野の事業者に関係が跨り、DSLの利用者も2008年6月時点でも1,200万人以上が存在します。</p> <p>そのため、メタル線の撤去は、NTT 東・西のネットワーク移行に閉じた案件ではなく、答申案に</p>	<p>(考え方44に同じ)</p>

<p>指摘された ADSL をはじめとした利害関係を有する事業者の経営の根幹に関わる極めて重大な課題であり、さらに利用者にとっては、光 IP 電話は FTTH サービスへの加入が前提となるものであり、このような環境の中でメタル線の撤去が行われれば、利用者は選択肢を失って現在の加入電話料金より高額な FTTH サービスの料金の支払いを選択せざる得なくなるなど、利便性を大きく損なう結果になります。</p> <p>したがって、上述の点をふまえるとすれば、メタル回線の撤去は、光 IP 電話の扱いをどうするかに関して連鎖的な課題として撤去ありきの議論をすることは避けるべきであるものの、NTT 東・西の検討に任せるのではなく利害関係を有する事業者を交えた透明性の高い環境で出来るだけ早期に整理すべき項目から検討を行うべきと考えます。</p> <p>また、その際には、加入電話と光 IP 電話との代替性という主に利用者の利益の観点のみならず、PSTN と IP 網の代替性という事業者がサービスを展開する上での代替性もあわせて検討がなされるべきと考えます。</p> <p>なお、メタル線の撤去を契機にして事業者が市場から撤退をせざるをえない状況は避けるべきと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【イー・アクセス株式会社、イー・モバイル株式会社】</p>	
---	--

終章 おわりに

<p>意見66 「見直し後の制度が3年を待たずして機能しなくなると判断された場合は、予定の期間にかかわらず、改めて制度の在り方を速やかに検討」とする答申案には賛同。その際は、制度そのものについて議論することが必要。</p>	<p>考え方66</p>
<p>「見直し後の制度が 3 年を待たずして機能しなくなると判断された場合は、予定の期間にかかわらず、改めて制度の在り方を速やかに検討」とする答申案に賛同しますが、その際には、PSTNの扱い、NTTの在り方を踏まえ、制度そのものについて議論することが必要と考えます。</p> <p style="text-align: right;">【KDDI株式会社】</p>	<p>—</p>

ユニバーサルサービス制度の 在り方について

答申（案）

平成20年12月16日

情報通信審議会

「ユニバーサルサービス制度の在り方について」 答申(案)

目次

序章	はじめに	1
1	これまでの経緯	1
2	電気通信市場における環境変化と今回の見直し	3
第1章	2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度	5
第1節	ユニバーサルサービスの範囲	5
ア	加入電話	6
イ	公衆電話	7
ウ	緊急通報	10
第2節	コストの算定・負担方法	10
ア	現行のコスト算定方法	10
(ア)	加入電話	10
(イ)	公衆電話	11
(ウ)	緊急通報	12
イ	現行のコスト負担方法	12
ウ	現行のコスト算定・負担方法の課題	12
(ア)	現行のコスト算定方法の課題	12
(イ)	現行のコスト負担方法の課題	13
エ	コスト算定・負担方法の検討	13
(ア)	コスト算定方法の考えうる選択肢	13
(イ)	コスト負担方法の考えうる選択肢	14
(ウ)	補てん対象額等の予測値の試算	15
(エ)	今後のコスト算定・負担方法の考え方	17
オ	IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し	18
(ア)	IP化の進展に伴う現状の課題	18
(イ)	IP化の進展に伴うコスト算定方法の考えうる補正方法	21
(ウ)	IP化の進展に伴うコスト算定方法の補正の考え方	22
カ	コスト負担事業者の範囲	24
(ア)	中継系事業者	24
(イ)	負担事業者の事業規模	25
第3節	制度の運用等	26
ア	周知広報等	26
イ	基本料の取扱い	26

第2章	2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度	28
第1節	2010年代初頭以降（第1期）	28
ア	光IP電話の扱い	28
イ	適格電気通信事業者	30
ウ	コスト算定・コスト負担方法	30
エ	その他のサービスの扱い	30
第2節	2010年代初頭以降（第2期）	31
ア	ユニバーサルアクセスの概念の導入	31
イ	適格アクセス事業者	32
ウ	コスト算定・コスト負担方法	33
第3章	次期見直しに向けた課題等	35
ア	次期検討に必要な課題の整理	35
（ア）	PSTNから光IP電話への移行	35
（イ）	利用者及び関係事業者への情報提供	36
（ウ）	光IP電話をユニバーサルサービスとする場合の課題	36
（エ）	モビリティのあるサービスをユニバーサルサービスとする場合の課題	37
（オ）	ユニバーサルアクセスの検討に向けた課題	37
イ	次期検討に必要な情報の提示	38
終章	おわりに	39

1 これまでの経緯

(1) ユニバーサルサービス制度の創設

昭和 60 年 4 月に日本電信電話公社が民営化されるとともに、電気通信市場への参入が自由化された。その際、日本電信電話株式会社(以下「NTT」という。)に対しては国民生活に不可欠な電話の役務をあまねく日本全国における安定的な供給を確保する責務が課された。

その後、地域通信市場における競争が進展し、NTTの経営努力のみでは電話の役務の提供を確保できなくなるおそれがあるとされるようになり、平成 8 年 2 月の電気通信審議会答申「日本電信電話株式会社の在り方について」では、「地域における競争の進展状況を踏まえ、例えば、ユニバーサルサービス確保のための基金を設立するといった新たな制度について検討する必要がある」と言及がなされた。

なお、平成 9 年の日本電信電話株式会社法(以下「NTT法」という。)の改正によるNTT再編の後も、電話役務の提供義務は日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社(以下「NTT3 社」という。)に引き続き課されることになった。

平成 12 年 7 月、郵政省から「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」について諮問された電気通信審議会は、同年 12 月に答申「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」において、電気通信分野におけるユニバーサルサービス政策について、「今後の更なる競争促進について視野に入れつつ、競争政策とユニバーサルサービス政策の在り方について一体として検討する必要があるとの観点から、ユニバーサルサービスの提供を確保するための新たな枠組みを早急に整備する必要がある」旨提言した。

これを受け、総務省は、基金方式によるユニバーサルサービスの提供確保のための新たな枠組みについて、第 151 回国会に提出した「電気通信事業法等の一部を改正する法律案」に所要の規定を盛り込み、同法は平成 13 年 6 月に成立・公布し、平成 14 年 6 月に施行された。

上記法律の公布を受け、情報通信審議会はユニバーサルサービス制度の具体的な制度設計について審議を行った結果、平成 14 年 2 月に答申「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二次答申」を取りまとめた。

同答申は、ユニバーサルサービスは、NTT3 社の責務として加入電話サービス等のユニバーサルサービスの提供を確保している現行の法的枠組みのもと、従来、東日本電信電話株

式会社及び西日本電信電話株式会社(以下「NTT東・西」という。)の採算地域から不採算地域への地域間の補てんによりその提供が確保されてきたが、今後、地域通信市場、とりわけ都市部等の採算地域における競争の進展によって、NTT東・西のコスト負担だけではユニバーサルサービスの提供を維持することが困難となり、不採算地域においては利用者の利便性の確保が図られないおそれがあることから、NTT東・西以外の電気通信事業者にもユニバーサルサービス提供の確保に係る応分のコスト負担を求めるとし、地域通信市場における事業者間の競争が進展する中であっても、地域間格差のないユニバーサルサービスの提供を確保し、利用者の利益を確保することを、制度導入の趣旨としている。

これを受け、総務省は、平成 14 年 6 月、電気通信事業法施行令及び電気通信事業法施行規則(以下「施行規則」という。)を一部改正するとともに、基礎的電気通信役務の提供に係る交付金及び負担金算定等規則(以下「算定規則」という。)を制定した。この際、改正施行規則の附則及び算定規則の附則において、ユニバーサルサービス制度の詳細については制度創設後 2 年を目途として見直すこととされた。

(2) ユニバーサルサービス制度の稼働と算定方式の見直し

ユニバーサルサービス制度創設後 2 年を目途とする見直しを行った平成 17 年 10 月の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」(以下「平成 17 年答申」という。)において、ユニバーサルサービスの範囲から市内通話を除外するとともに、加入電話に係るコストの算定方式を収入費用相殺方式からベンチマーク方式(回線当たり費用が上位 4.9%の高コスト加入者回線の属する地域について、全国平均費用を超える額を補てんの対象とする方式)に見直すことなどが適当とされた。

同答申を踏まえ、施行規則、算定規則が改正され、平成 17 年度のNTT東・西の基礎的電気通信役務収支が約 518 億円の赤字となったことから、ユニバーサルサービス制度が稼働し、基礎的電気通信役務支援機関(以下「支援機関」という。)の指定(平成 17 年 10 月)、適格電気通信事業者の指定(平成 18 年 3 月)を経て、平成 18 年 11 月に、ユニバーサルサービス制度の初めての交付金等の認可が行われた。

その後、平成 19 年 3 月の情報通信審議会答申¹において、平成 19 年度以降のユニバーサルサービス制度のコストの算定ルールについて、利用者負担を抑制することを目的として速やかに見直しを行うこととするのが適当である旨の要望を行った。同要望は、長期増分費用方式に基づく平成 19 年度の接続料が低下することにより、各電気通信事業者の接続料負担額が減少する一方、同年度のユニバーサルサービス制度の負担金の額は、1 電気通信番号当たり月額 7 円(平成 18 年度認可ベース)から増加することが見込まれる中、当該負担金に

¹ 「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)」

ついて、既に大半の負担事業者が利用者に負担を求めていること等に鑑みれば、利用者負担の増加を可能な限り回避することが適当であるとの考えに基づくものである。

これを踏まえ、利用者負担の抑制を図る観点から加入電話に係るコストの算定方式を、全国平均費用を補てん対象額算定のためのベンチマークとして用いる仕組みから、当該ベンチマークを「全国平均費用＋標準偏差の2倍」とすることとし、算定規則が改正された。

図表1 ユニバーサルサービス制度の整備に至る経緯



2 電気通信市場における環境変化と今回の見直し

現行のユニバーサルサービス制度は、平成17年答申において必要な制度の見直しの考え方が示され、平成18年度から本格的に稼働し、上述のとおり、利用者負担の抑制の観点から平成19年度にコストの算定方式の見直しが行われ、これまで、2回、交付金等の認可が行われているところである。

ユニバーサルサービス制度の稼働後、同制度を取り巻く市場環境は急速かつ大幅に変化

しており、ブロードバンド化が進展し光IP電話の加入者が大幅に増加する一方で、加入電話の加入数が減少する等、加入電話のネットワークであるPSTN(Public Switched Telephone Networks: 交換機によって構成される回線交換網)からIP網へのマイグレーションの影響が顕在化してきている。現行制度は、PSTNベースの電話サービス市場の競争の進展を考慮しつつ制度設計が行われているが、このような市場環境の変化に適切に対応していくことが求められている。

また、平成 18 年 4 月に施行した施行規則等の一部を改正する省令の附則において、同省令の施行後 3 年を目途として関係規定の見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとされている。

これらの現状等に鑑み、総務省では、「新競争促進プログラム 2010」(平成 18 年 9 月公表、平成 19 年 10 月改定。)において、ブロードバンドサービスの普及など市場実態が大きく変化していく中、段階的にユニバーサルサービス制度の見直しを図る必要があり、「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(平成 19 年 12 月公表)を踏まえ、IP化に対応した制度の見直しについて、平成 20 年 4 月を目途に情報通信審議会に諮問し、同年中に一定の結論を得ることとしているところである。

このため、今次の見直しに当たっては、上述のようなユニバーサルサービス制度を取り巻く光IP電話の普及等の環境の変化を踏まえるとともに、制度稼働後 2 年あまりにわたる制度運用の実績を踏まえ、顕在化する課題等に的確に対処するべく、制度の全般的な見直しを行ったものである。

制度見直しの対象期間としては、ユニバーサルサービス制度の安定的運用を図る観点から、平成 21 年度(2009 年度)から 23 年度(2011 年度)までの 3 年間とし、平成 24 年度(2012 年度)以降の 2010 年代初頭以降については、光IP電話や携帯電話等の普及状況等を踏まえた制度の方向性や課題の整理を行ったところであり、平成 24 年度以降を対象にする次期の制度見直しに資することとする。

第1章 2009～2011年度（平成21～23年度）のユニバーサルサービス制度

第1節 ユニバーサルサービスの範囲

ユニバーサルサービスは、「国民生活に不可欠なサービスであり、誰もが利用可能な料金など適切な条件で、あまねく日本全国において公平かつ安定的な提供の確保が図られるべきサービス」と位置づけられている。また、ユニバーサルサービス政策の目標は、ユニバーサルサービスについて地理的格差の発生を防止することとされてきた。

以上の趣旨から、現行制度では、ユニバーサルサービス制度による補てんの対象は、加入電話（基本料）、第一種公衆電話、緊急通報とされている。

ユニバーサルサービス制度による補てんの対象は、その提供費用、サービスの普及率、サービスに対する社会的ニーズ、技術の進展動向等を勘案して総合的に判断する必要がある。今次の見直しに当たっては、制度稼働後の対象サービスの動向、携帯電話、光IP電話等の他の電気通信サービスの普及状況等を踏まえ検討を行った。

図表2 ユニバーサルサービスの概念と範囲

ユニバーサルサービスの基本的要件

- (1) **国民生活に不可欠なサービス**であるという特性（essentiality）
- (2) **誰もが利用可能な料金で利用できる**という特性（affordability）
- (3) **地域間格差なくどこでも利用可能**であるという特性（availability）

基礎的電気通信役務の提供（電気通信事業法第7条）

基礎的電気通信役務（**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もの**として総務省令で定める電気通信役務をいう。以下同じ。）を提供する電気通信事業者は、その**適切、公平かつ安定的な提供**に努めなければならない。

ユニバーサルサービスの範囲

- (1) **加入電話**（加入者回線アクセス、特例料金が適用される離島通話サービス）
- (2) **公衆電話**（戸外における最低限の通信手段を確保する観点から一定の基準で設置される第一種公衆電話）
- (3) **緊急通報**（警察110番、消防119番、海上保安庁118番）

ア 加入電話

加入電話の加入数の減少が続く一方、携帯電話、OABJ-IP電話(以下「光IP電話」という。)が急速に普及し、加入電話に代替またはそれを補完してきており、その動向を踏まえ、加入電話のユニバーサルサービスとしての今後の取り扱い、携帯電話、光IP電話をユニバーサルサービスの対象とすることの適否について検討を行った。

加入電話の契約者回線は制度稼働時と同様に年 7~8%の減少傾向にあり、平成 19 年度末には 3,962 万契約と、4,000 万契約を初めて割ったところであるが、制度見直しの対象期間である今後の 3 年間については、加入電話の加入者が依然として固定音声電話の利用者総数の過半を占めている状況が続くと想定される。

また、加入電話は、携帯電話や光IP電話等の急速に普及する新規かつ多様な音声伝送サービスとの相互接続性を確保していることから、あまねく日本全国をカバーしていることと相まって、当初はサービスエリアの広がりや制約されるこれらのサービスの利用者における通信の完結にも、引き続き重要な役割を果たしていると考えられる。

一方、急速に普及してきている携帯電話については、その加入数が平成 19 年度末には 1 億 272 万契約と 1 億契約を越え、その普及が拡大しているが、その人口カバー率は、99.8% (平成 19 年度末現在)で、いまだ携帯電話を利用できない居住エリアが残っており、また、基本料等について、低廉化してきているものの、端末の費用も含めた加入のための費用は加入電話に比べ、依然割高な状況にある。

また、携帯電話の利用実態については、平成 19 年「通信利用動向調査」によると、20 代から 40 代では 9 割を超えているものの、60 代後半では約 6 割、70 代では 3 割、80 代では約 1 割の者が利用したことがあるに過ぎない状況である。また、都市規模別に見て、都市部(県庁所在地等)の個人利用率が 77.9%であるのに対して、町村地域では、70.6%にとどまっており、その利用が相対的に低いため、高コスト地域における高齢者にとって、いまだ携帯電話は、加入電話と代替可能なサービスとはなっていないと考えられる。

さらに、今次の見直しに当たってヒアリングに参加した携帯電話事業者からは、現状、携帯電話は加入電話と同レベルの公平で安定的な通信を提供することは困難であるため、ユニバーサルサービスとして、加入電話の代替としての提供は難しい、との意見が提出されているところである。

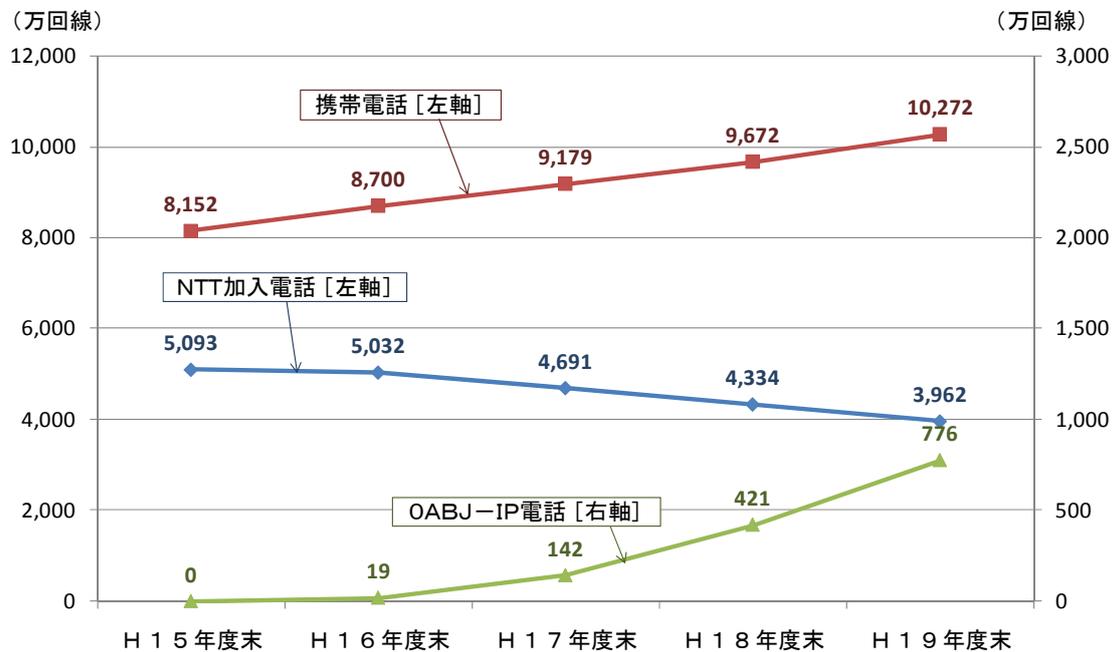
ブロードバンド化の進展に伴い、都市部を中心に急速に普及が進む光IP電話については、その契約者数は、平成 19 年度末で 776 万契約にとどまっており、制度見直しの対象期間である今後の 3 年間については、その加入数が加入電話のそれを逆転することはないと見込まれる。また、光IP電話の基本料は加入電話の基本料に比して低廉なものの、ブロードバンドサービスへの加入が前提となっており、ブロードバンドサービスを含めた加入のための費用は加入電話に比べ割高な状況にある。

さらに、光IP電話はOABJ番号が付与されており、加入電話と一定の同等性を有しているものの、加入電話と異なり、局給電という仕組みを具備していないため、停電時の緊急通報の発信を行うためには、端末側で給電措置を講じる必要がある等、加入電話との間で完全な代替性を有しているとはいえない。

以上のことから、今次の見直しの対象期間においては、引き続き加入電話をユニバーサルサービス制度の補てんの対象とすることが適当である。

携帯電話、光IP電話については、現在の状況では、今後の3年間において、ユニバーサルサービスの補てんの対象とすることは困難であると考えられるが、次期の見直しに向けて、それらのサービスの普及、料金水準、利用動向等には注視することが必要である。

図表3 各サービスの回線数の推移



出典：平成19年度末における固定端末系伝送路設備の設置状況（総務省報道資料）
平成19年度電気通信役務契約等状況報告について（NTT東・西News Release）

イ 公衆電話

従来、社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段を確保する観点から、全国において一定数の公衆電話機が設置される必要があり、また、当該一定数の公衆電話機は不採算であっても維持する必要があるとの考え方から、第一種公衆電話²がユニバーサルサービスの対象とされてきたところである。

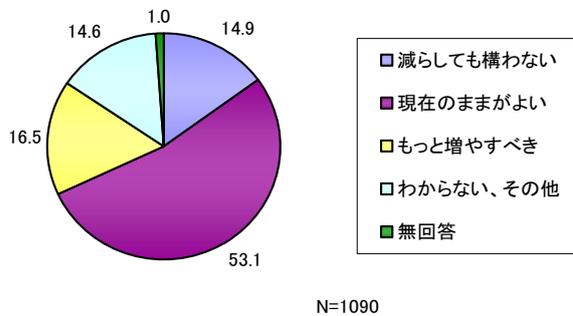
一方で、上述のとおり、戸外でも利用できる新たな通信手段として、携帯電話が普及を拡大してきており、その契約数は1億契約を越え、人口カバー率も99.8%に達していることから、公衆電話を今後もユニバーサルサービスの対象とすることの要否について、現在の戸外にお

² 市街地においては概ね500メートル四方に1台、それ以外の地域においては概ね1キロメートル四方に1台設置される公衆電話

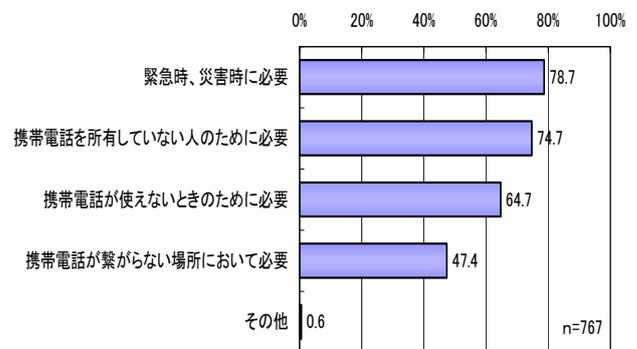
る通信手段の利用動向や利用者の意識等を踏まえ、検討を行った。

今次の見直しに当たってヒアリングに参加した事業者・消費者団体等からは、屋外での代替通信手段が拡大したことを踏まえ、必要性を再検討すべきとの意見、反対に、小中学生、外国人など携帯電話をもたない人たちの通信手段の確保という観点からユニバーサルサービスの対象にすることが必要との意見、災害時優先電話としての機能を有する公衆電話は、依然として重要との意見等の提出があった。

図表4 第一種公衆電話の今後の設置台数に対する意識



図表5 公衆電話のユニバーサルサービス対象としての必要／不必要理由



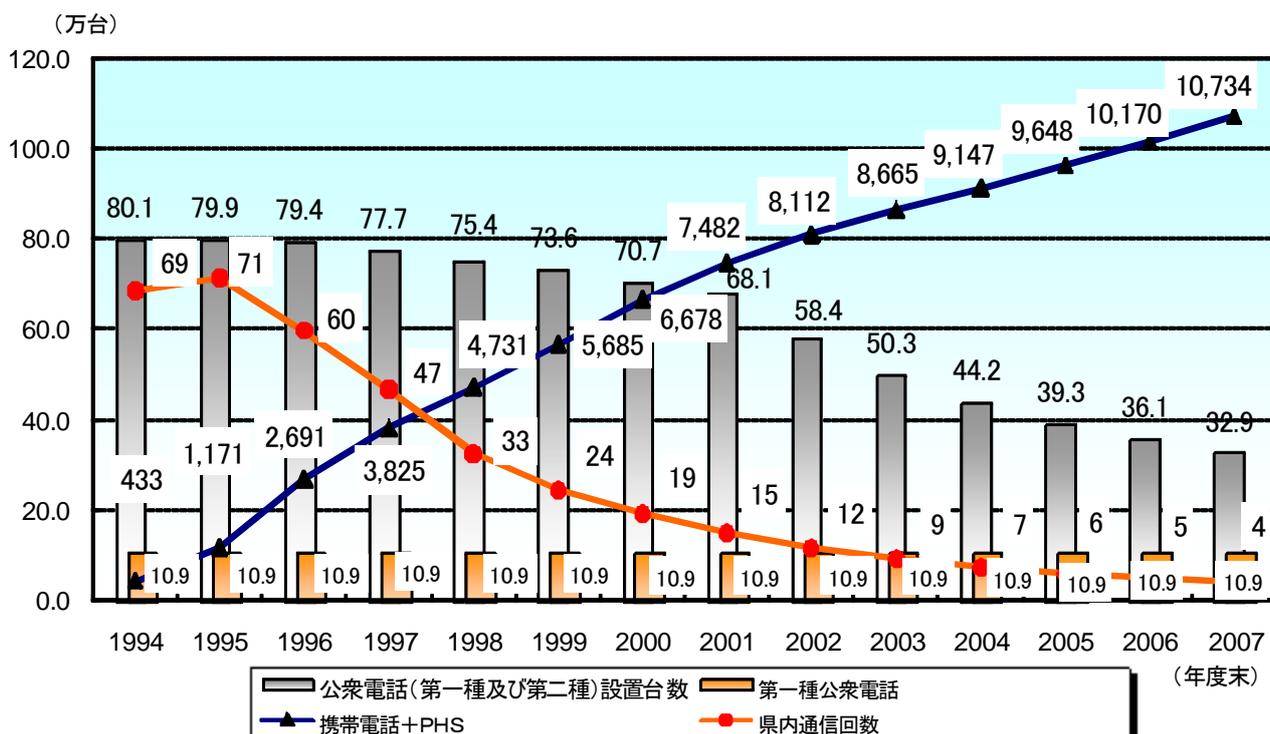
平成 20 年 2 月に実施されたユニバーサルサービスに関するアンケート調査³によると、第一種公衆電話の今後の設置台数については、「現状のままがよい」が 53.1%、「もっと増やすべき」が 16.5%となっており、「減らしても構わない」は、14.9%であった。また、公衆電話のユニバーサルサービスの必要性については、71.6%が、「必要」または「どちらかといえば必要」としており、その理由としては、「緊急時、災害時に必要」が 78.7%、「携帯電話を所有していない人のために必要」が 74.7%であった。

回答者の約 9 割が携帯電話・PHSを保有していることから、このアンケート結果からは、携帯電話等戸外における新しい通信手段が普及しているものの、第一種公衆電話については設置台数の削減は望まれておらず、依然、緊急時・災害時の利用等に公衆電話が必要との意識が強いことがうかがえる。

また、災害時等における優先電話としての指定が一部にとどまっている携帯電話と比較すると、公衆電話は全数が災害時等における優先電話として扱われており、また、公衆電話は、携帯電話のような個別の加入契約が必要なく、基本料が不要であるため、必要の際には国民全てが利用可能であること等を考慮すると、依然として、社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段としての公衆電話の意義は失われてはいないと考えられる。

³ 平成 20 年 2 月に、全国 13 歳～79 歳の個人 1,600 人を対象に調査票郵送方式により実施。回収率は 68.1%。

図表6 公衆電話の設置状況等



その一方で、公衆電話全体の設置台数は減少を続けており、利用したい場合に、街中で公衆電話を見つけにくい状況が見受けられるようになってきているとともに、各種プリペイドカードや電子マネーを利用できる屋外サービスの多様化が進む中、公衆電話で利用できるのは硬貨とテレホンカードに限られるなど、使い易さは以前に比べ相対的に低下しつつある。また、戸外の通信手段として、公衆電話に代替可能な携帯電話が普及し、音声通話だけでなく、メール、ワンセグ等機能も高度化・多様化しているとともに、コンビニ・駅等での充電器の設置や販売等も行われており、緊急時・災害時の通信手段としての活用も期待されてきている状況になってきている。

以上のことから、携帯電話の普及とその機能の高度化等に伴い、戸外における最低限の通信手段としての公衆電話の役割が従前に比べ低下してきていることは否定できないところである。しかし、携帯電話の不感地域がまだまだ残されているとともに、外出先で携帯電話等を手軽に借りることができる状況にはないなど、公衆電話の役割を完全に代替できる戸外の通信手段は、携帯電話を含め、いまだ登場してきていないと判断されるところである。

さらに、大宗の負担事業者がその負担を利用者に転嫁している状況下において、ユニバーサルサービス料を負担している利用者の意識として、第一種公衆電話をユニバーサルサービスの対象とすることが必要との声の大きいことを鑑みると、少なくとも現時点においては、第一種公衆電話をユニバーサルサービスの補てんの対象から外すことは適切ではない。

なお、今後、携帯電話の普及等が一層進展し、かつ、屋外での必要に応じた利用が可能となるなど、公衆電話に完全に代替する戸外の通信手段が登場する場合には、公衆電話の維持・負担の在り方については、例えば、地域やコミュニティによる負担で維持する方法も含め、ユニバーサルサービスの対象とすることの要否を検討することが必要である。

ウ 緊急通報

緊急通報については、「国民生活上の重要性からユニバーサルサービスと考えるべきもの」⁴とされたが、緊急通報の国民生活上の重要性は従来に比して増すことはあっても、減少することはないところであり、引き続き、ユニバーサルサービス制度の補てん対象とすべきである。

第2節 コストの算定・負担方法

ア 現行のコスト算定方法

(ア) 加入電話

平成 19 年 9 月の情報通信審議会答申⁵において、「利用者負担の抑制を図る観点から加入電話に係る補てん対象額の算定方式を見直すものであり、全国平均費用を補てん対象額算定のためのベンチマークとして用いる現在の仕組みを改め、当該ベンチマークを「全国平均費用＋標準偏差の 2 倍」とすることが適当とされた。その理由としては、「当該ベンチマークにより具体的な補てん対象額を算定すると、平成 18 年 4 月に施行された電気通信事業法施行規則等の一部を改正する省令の附則において規定されている現行制度の見直し時期(施行後 3 年を目途)の間は、平成 18 年度認可に係る補てん対象額に基づき計算される合算番号単価(7 円)と概ね同等の水準で推移すると見込まれる。このため、本見直し案により利用者負担の抑制を図ることが可能となる。」とされている。

また、平成 19 年 9 月の情報通信審議会答申⁶において、「き線点RT-GC間伝送路費用は、あくまでも当分間の措置として、従量制接続料の原価に算入し、NTT東西の利用部門を含む接続事業者が公平に負担するというかたちにすることもやむを得ない。しかし、この取扱いは、利用者負担の抑制を図る観点から、ユニバーサルサービス制度の補てん対象額の算定方法を当分の間変更することに起因するものである。このため、PSTNからIP網にマイグレーションが進行している状況を踏まえ、利用者負担の抑制や接続料の水準等

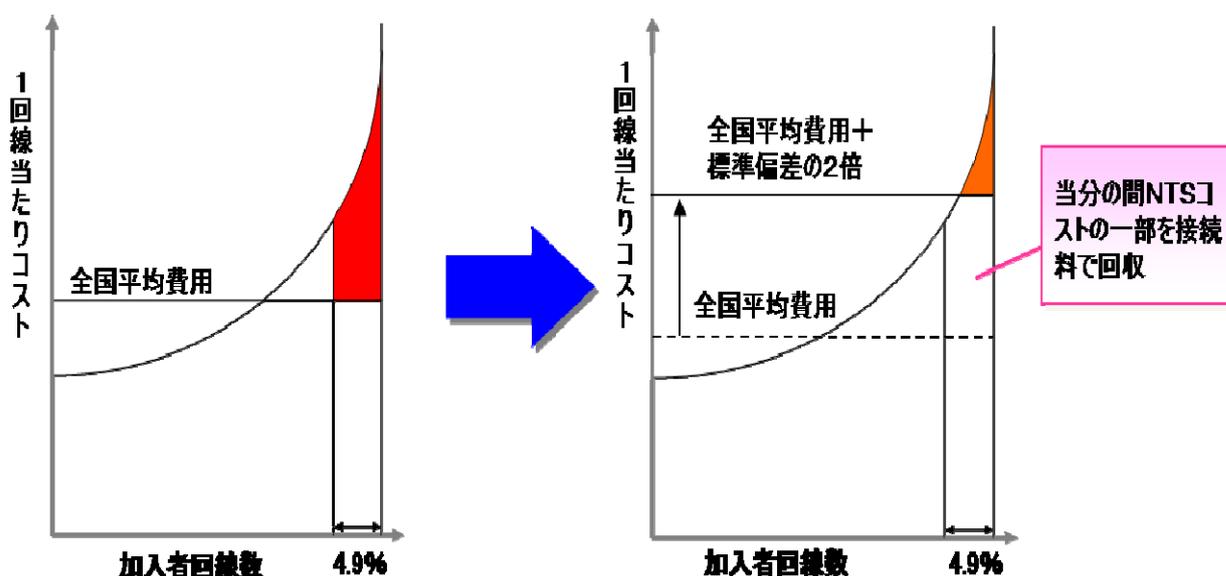
⁴ 郵政省「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」(平成 10 年 6 月)

⁵ 「基礎的電気通信役務の提供に係る交付金及び負担金算定等規則(平成 14 年総務省令第 64 号)の一部を改正する省令案について」答申

⁶ 「平成 20 年度以降の接続料の算定の在り方について」答申

に配慮しつつ、早急な検討を行うことが望ましいことから、平成 20 年よりユニバーサルサービス制度の見直しを行い、き線点RT-GC間伝送路費用の扱いも含めて結論を得ることが適当である⁷。」とされている。

図表7 コスト算定方法の見直し



これらの 2 答申を踏まえ、加入電話の補てん対象額の算定方法としては、平成 19 年度認可から、ベンチマークを「全国平均費用+標準偏差の 2 倍」とする新しい方式が適用され、平成 19 年度認可に係る補てん対象額⁸に基づき計算される合算番号単価は 6 円となり、利用者負担が抑制されるとともに、き線点RT-GC間伝送路コストについては、平成 20 年度接続料から従量制接続料の原価への段階的算入が開始されている。

(イ) 公衆電話

公衆電話のコストの算定方法は、平成 17 年答申において、「第一種公衆電話については、(中略)基金による補填の対象とすべきであるが、現時点では事実上全ての收容局における第一種公衆電話が赤字となっていることを踏まえ、補填額の算定に当たって加入者回線アクセスの場合のような対象地域の限定は行わず、相殺型の収入費用方式を採用することが適当と考えられる。」とされ、制度稼働以来、同方式により運用されている。

⁷ 「新競争促進プログラム2010」においては、ユニバーサルサービス制度の見直しについて、「09年(平成21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なう」とされている。

⁸ 平成 19 年 11 月 28 日付け認可

(ウ) 緊急通報

緊急通報のコストの算定方法は、平成 17 年答申において、「基金による補填の対象地域は高コスト地域に限定し、収入費用方式によって算定することが適当である。」とされ、制度稼働以来、同方式により運用されている。

イ 現行のコスト負担方法

現行のコスト負担方法は、平成 17 年答申において次の3つの基本的視点を踏まえて検討がなされ、その結果、電気通信番号をベースとする方法が採用されている。

- ① 事業者間の競争に影響を及ぼさない算定方式であること【競争中立性】
- ② 基金制度の信頼性を維持するためにも、第三者による各事業者の負担割合の検証が可能な算定方式であること【検証可能性】
- ③ 規制費用あるいは事業者の規制対応費用が増大しない簡素な算定方法であること【簡索性】

これは、電気通信番号ベースは、「①現行制度においてはNTT東・西の加入電話等と相互接続可能であることが番号付与の条件として規定されていること、②電話の役務の利用者数を増加させ番号を利用すればするほど負担が増加することから、受益者負担制度の趣旨に沿ったものであると考えられる。また、各接続電気通信事業者等の使用する電気通信番号数は外形的な把握が容易であり、検証可能性、簡索性に優れている。」点を評価したものである。

ウ 現行のコスト算定・負担方法の課題

(ア) 現行のコスト算定方法の課題

現行の加入電話に関するコストの算定方法については、上述のとおり平成 19 年 9 月に、ベンチマーク水準が「全国平均費用」から「全国平均費用＋標準偏差の 2 倍」に改正され、運用されている。なお、当該措置は、算定規則の附則において、当分の間の措置であると規定されているところである。

また、き線点RT-GC間伝送路コストについては、平成 19 年 9 月の情報通信審議会答申⁹において、「当分の間の措置として、従量制接続料の原価に算入」しているが、「利用者負担の抑制や接続料水準等に配慮しつつ、(中略)平成 20 年度よりユニバーサルサービス制度の見直しを行い、(中略)結論を得ることが適当」とされている。

⁹ 「平成 20 年度以降の接続料の算定の在り方について」答申

これらの点について、ヒアリングに参加した事業者からは、き線点RT-GC間伝送路費用は基本料費用として取り扱うべきであり、接続料費用への暫定的算入は早期に解消すべきとの意見、NTSコストは本来、基本料で回収されるべきであるが、現在の整理はその必要性を十分議論の上決定されたものであり、再変更するだけの理由は生じていないとの意見等が提出された。

このため、利用者負担の抑制を図る観点から制度改正された経緯を踏まえつつ、当面の間の措置とされている現行の算定方法を今後も継続すべきか否か等について、検討を行った。

(イ) 現行のコスト負担方法の課題

ユニバーサルサービス制度に係る負担金の額については、これを接続電気通信事業者等が直接負担するか、利用者に負担を求めるかという点について、各事業者の経営判断に委ねることとされているが、現在、負担金を支払う接続電気通信事業者等の大半(53社中50社(平成19年3月末現在))が、合算番号単価分をユニバーサルサービス料として、利用者に転嫁している状況にある。このため、電気通信番号ベースによる負担方法は、利用者転嫁が行われやすい方法であるとの指摘がなされている。

また、ヒアリングに参加した事業者・消費者団体からは、負担事業者の範囲について、受益者負担の観点から、中継系事業者も含めるべきとの意見、負担事業者の基準(前年度の電気通信事業収益10億円超)について、原則として特例を設けないこととし、負担事業者の基準を撤廃すべきとの意見、反対に、負担事業者の範囲を広げた場合、支援機関における負担金徴収等の業務が増加し、それに伴う支援業務費が増加することとなることから、支援業務の簡素化の観点から、従来どおり事業者範囲を限定したほうがよいとの意見が提出された。

このため、これまでユニバーサルサービス制度の設計時において検討され、採用された現行の負担方法について検討を行った。

エ コスト算定・負担方法の検討

(ア) コスト算定方法の考えうる選択肢

今次のコストの算定方法の見直しに当たっては、次の2案が考えられる。ひとつは、平成19年度の見直し前に適用していた「ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用」とする案、もうひとつは、平成19年度の見直し以降に適用している現行の「ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」として、き線点RT

ーGC間伝送路コストは段階的に接続料費用に算入」とする案である。

さらに、検討の過程で、ベンチマーク水準を「全国平均費用＋標準偏差の2倍」としつつ、平成20年度から適用しているき線点RT-GC間伝送路コストの接続料への段階的付け替えを接続料水準の上昇への影響を考慮し付け替えを50%にとどめる方法も考えられるのではないかとの提案もあった。

以上のことから、今次の見直しに当たって、コストの算定方法については、①ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とする案、②ベンチマーク水準を「全国平均費用＋標準偏差の2倍」として、き線点RT-GC間伝送路コストは段階的に接続料費用に算入する案、③ベンチマーク水準を「全国平均費用＋標準偏差の2倍」とし、き線点RT-GC間伝送路コストの接続料への段階的付け替えを50%にとどめる案、の3案について検討を行った。

(イ) コスト負担方法の考えうる選択肢

今次のコスト負担方法の見直しに当たっては、これまでの検討の経緯を踏まえ、次の3案が考えられる。

- ① 使用されている電気通信番号数に基づく方式（電気通信番号ベース）
- ② 電気通信事業の売上高に基づく方式（総売上高ベース）
- ③ NTT東・西のPSTNへの着信回数又は着信時間に基づく方式（通信量ベース）

これら3案に関するメリット及びデメリットは、概ね次のとおりと考えられる。

まず、現行のコスト負担方法である電気通信番号ベースによる負担方法は、電気通信番号数の増減が受益度を測るのに適当であり、かつ、外形的な把握が可能であり、検証可能性、簡索性に優れている面を有している。一方で、中継系事業者もユニバーサル設備との接続により受益しているが、電気通信番号を有していないため負担事業者から除外されている（中継系事業者も050-IP電話事業等電気通信番号を利用する事業の事業者としては、負担事業者になっているところ）。また、番号単価の設定を通じて、利用者への転嫁が行われやすい仕組みであると考えられる。

次に、収益ベース（総売上高ベース）の負担方法は、売上高の外形的な把握も比較的容易であり、検証可能性、簡索性に優れている面を有している。一方、音声伝送と関係が希薄な専用線等の収益もカウントされてしまうため、受益度の観点から課題が残る。また、電気通信事業者ごとに全体の収益に占める専用線等の割合が大きく異なり、安定的な相関関係はないと考えられる。

さらに、通信量ベースの負担方法は、上述の 2 案に比べ、より、受益度に即した負担割合を算定可能であり、中継系事業者も負担対象とすることが可能となる。さらに、携帯電話事業者は利用数等の受益に応じた負担となるため、負担割合が減少する可能性が出てくる。また、現在は、収益ベースのように外形的な把握はできないが、各事業者からNTT東・西へのPSTN着信呼等について新たに報告を求めることで対応は可能と見込まれる。一方で、通信量ベースのコスト負担に対応するため、新たなシステム改修等の費用が発生する可能性があると考えられる。

このうち、収益ベース(総売上高ベース)の負担方法については、平成 17 年答申において、「総売上高と対象サービスの売上高の比率をみても事業者毎に大きく異なり安定的な相関関係は見いだせない。このため、いずれの観点からも、現行の受益者負担制度の趣旨を踏まえたものでなくなるおそれ」との指摘がなされ採用されなかった経緯があり、現在でもその状況に変化は見いだせない状況であると考えられる。

以上のことから、今後の見直しに当たっては、コスト負担方法については、①電気通信番号ベース、②通信量ベース、③双方の併用方式、の 3 案について検討を行った。

(ウ) 補てん対象額等の予測値の試算

上述のコストの算定・負担方法の検討を踏まえ、コスト算定方法の 2 案、コスト負担方法の 3 案を組合せた 6 つの案とコストの算定方式として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを 50%にとどめる案を加えた合計 7 案について、今後 3 年間の補てん対象額等、番号単価、GC接続料水準の予測値の試算を行うとともに、それぞれの案についてのメリット・デメリットを比較し、検討を行った。

7 案各案についての補てん対象額等の予測値の試算結果は別紙のとおりである。

図表8 補てん対象額等の予測値の試算の組合せ

	コスト算定方法	コスト負担方法
案1	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 基本料費用 	電気通信番号ベース
案2		通信量ベース
案3		双方の併用方式
案4	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用+標準偏差の2倍 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 接続料費用 	電気通信番号ベース
案5		通信量ベース
案6		双方の併用方式
案7	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用+標準偏差の2倍 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 50%ずつ折半 	電気通信番号ベース

案1、案2、案3については、コストの算定方法として、「ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とする案」を採用することから、今後3年間の補てん対象額の予測値は現行の水準に比べ大幅に増加することとなる。

これらのうち、コスト負担方法として電気通信番号ベースを採用する案1の場合は、番号単価の予測値は20円台となり、大半の負担事業者が利用者転嫁を行っている状況では、利用者負担が大幅に増加することとなる。

コスト負担方法として、通信量ベース若しくは通信量を併用する案2、案3の場合、利用者負担の水準は通信量ベース分の利用者転嫁如何によることとなるが、電気通信番号ベースと比べ利用者転嫁は容易ではないものの、システム改修等により可能であり、その転嫁が行われる場合には、利用者の負担は案1と同様に現行の水準に比べ大幅に増加することとなる。一方で、接続料水準については、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とすることから、現行の水準に比して低減することとなる。

なお、現行の電気通信番号ベースをとりやめ、通信量ベースを採用する案2については、中継系事業者を負担事業者に含めることができる一方で、制度稼働後4年目で負担方法を大きく変更することとなり、制度の安定性を欠くこととなる。

また、案3については、定着しつつある電気通信番号ベースの負担方法を継続しつつも、通信量を加味することにより、制度の安定性に配慮しつつ、中継系事業者を負担事業者にできるなど、より受益の実態に応じた負担を求めることができることとなる一方で、利用者転嫁が行われる場合、その方法が複雑になるおそれがある。

案4、案5、案6については、コストの算定方法として、「ベンチマーク水準を全国平均費用＋標準偏差の2倍として、き線点RT-GC間伝送路コストは段階的に接続料費用に算入する案」を採用することから、今後3年間の補てん対象額の予測値は現行水準にとどまり、2年目以降は、き線点RT-GC間伝送路コストの段階的付け替えの影響等により、低減傾向になると試算されている。このため、いずれの案の場合でも、電気通信番号、通信量で算定される単価が利用者に転嫁されるとしても、その負担は現行の水準にとどまり、2年目以降は利用者負担は軽減することとなる。一方で、接続料水準については、き線点RT-GC間伝送路コストを接続料原価とすることから、現行の水準に比して上昇することとなる。

なお、現行の電気通信番号ベースをとりやめ、通信量ベースを採用する案5については、前述の案2と同様に中継系事業者を負担事業者に含めることができる一方で、制度稼働後4年目で負担方法を大きく変更することとなり、制度の安定性を欠くこととなる。

また、案6については、定着しつつある電気通信番号ベースの負担方法を継続しつつも、通信量を加味することにより、制度の安定性に配慮しつつ、中継系事業者を負担事業者にできるなど、より受益の実態に応じた負担を求めることができることとなる一方で、利用者転嫁が行われる場合、その方法が複雑になるおそれがある。

案7については、コストの算定方法として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを50%にとどめるため、接続料水準については、案4のそれに比べると上昇は緩和されることとなる一方、補てん対象額については、増加することとなり、補てん対象額が低減傾向となる案4に比べると、利用者転嫁が行われる状況においては、利用者負担は減少しない見込みとなる。

(エ) 今後のコスト算定・負担方法の考え方

【加入電話】

コストの算定方法については、平成17年答申において、「競争事業者は、(中略)高コスト地域を除いた平均費用が低い地域から参入し、追加的収入が限界費用を上回る限り面的拡大を図るものと考えられる。(中略)基金が補填すべき対象は、競争事業者は参入しないがあまねく日本全国におけるサービス提供を義務づけられたNTT東・西は役務を提供する責務が課せられることとなる「高コスト地域における役務提供」に係るコストと考えることができる。」と検討がなされ、その結果、全国平均費用をベンチマークとして、高コスト地域における「全国平均費用を超える額」を基金による補てん対象としたところである。この検討の前提となった加入電話をめぐる競争等の状況については今日においても変化はないことから、ベンチマーク水準については、制度設計の趣旨からは、全国平均費用とすることが妥当である。

一方で、平成19年度の見直しは、利用者負担の抑制を図る観点から行われたものであるところ、負担事業者の大宗がユニバーサルサービス料としてその負担を利用者に転嫁している状況が続く現状では、今次の見直しにおいても、利用者負担の抑制に十分に配慮することが必要である。き線点RT-GC間伝送路コストの接続料費用への付け替えによる今後3年間の接続料水準への影響についても、その観点を踏まえて検討すべきである。

コストの負担方法については、現行の制度は電気通信番号ベースを前提に制度設計がなされており、基本的に電気通信番号ベースを維持することが妥当である。さらに、より受益の実態に対応した負担とするために、電気通信番号ベースに加え、通信量を加味する方法も考えうるところであるが、この併用方式については、中継系事業者も負担事業者に捕捉できるメリットがある一方、制度が複雑になるおそれがあり、また、通信量ベースの負担部分について利用者への転嫁が行われる場合には、利用者負担の抑制にはつながらないと考えられる。

また、コストの算定・負担方法の見直しの要否の検討に当たっては、制度稼働後2年目となる平成19年度において、コスト算定方法の見直しを行ってまだ間もないところであ

り、かつユニバーサルサービス制度の周知・浸透が必ずしも十分とはいえない現状においては、制度の安定的運用と制度の浸透に注力することも重要であることを考慮すべきである。

以上のことから、加入電話については、制度の趣旨からはベンチマーク水準を全国平均費用に戻すことが本来の在り方であると考えるが、平成 19 年度の見直しの前提となった利用者転嫁が続く状況においては、それぞれの案の予測値の試算結果等を踏まえると、接続料水準への影響に配慮しつつ利用者負担の抑制を図るとともに、制度の安定性を確保するためには、現行の方式である案4が今後 3 年間に適用するコストの算定・負担方法として最も適切である。

【公衆電話】

公衆電話については、本章第1節イで述べたとおり、戸外における最低限の通信手段としての役割は低下してきているものの、ユニバーサルサービスとしてその維持を図ることの必要性は失われていないと考えられ、また、NTT 東・西において、単機能の公衆電話への更改によるコスト削減等の経営効率化に努めているものの、平成 19 年度においても、全ての收容局において赤字となっており、制度稼働時の状況と比べ変化はなく、コストの算定方式についても、引き続き、現行の収入費用方式を継続することが適当である。

なお、NTT東・西においては、公衆電話の使い易さの向上に努めるとともに、コストの一層の削減等、維持のための最大限の努力を継続することが求められる。

【緊急通報】

緊急通報のコストの算定方法については、本章第1節ウで述べたとおり、現状においても緊急通報の重要性等について変化はなく、また、平成 17 年答申での「『NTT東・西以外のマイライン登録事業者の119番繋ぎ込み回線費用』を除くと、NTT東・西と他の事業者の負担はほぼ同等」との状況も何ら変化はないと考えられるため、算定方式についても、引き続き現行の方式を継続することが適当である。

オ IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し

(ア) IP化の進展に伴う現状の課題

平成 18 年度のユニバーサルサービス制度稼働後、FTTHの普及をはじめとするIP化

の進展に伴い、加入電話が減少する一方で、加入電話に代替するかたちで、光IP電話の加入者が大幅に増加してきている。このような傾向は、都市部を中心にした、「高コスト地域以外の地域」において顕著な状況となっている。

具体的には、平成15年度末から平成19年度末にかけて、全国の加入電話回線数は5,094万回線から3,962万回線に22.2%減少しているが、その内訳は高コスト地域において9万回線の減少(3.6%減)に対し、「高コスト地域以外の地域」では1,123万回線の減少(23.2%減)となっている。

図表9 加入電話回線数の推移

(万回線)

	H15年度末	H19年度末	減少数	減少率
全地域	5,094	3,962	▲1,132	▲22.2%
高コスト地域	248	239	▲9	▲3.6%
上記以外	4,846	3,724	▲1,123	▲23.2%

このような光IP電話への代替等に伴う加入電話の加入数の減少が生じている一方、NTT東・西は、NTT法上の「あまねく電話責務」¹⁰を負うとともに、ユニバーサルサービス制度における適格電気通信事業者であるため、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加入者回線を撤去することができない。このため加入電話の加入数が減少しても、加入電話の維持コストは容易には減少しない。

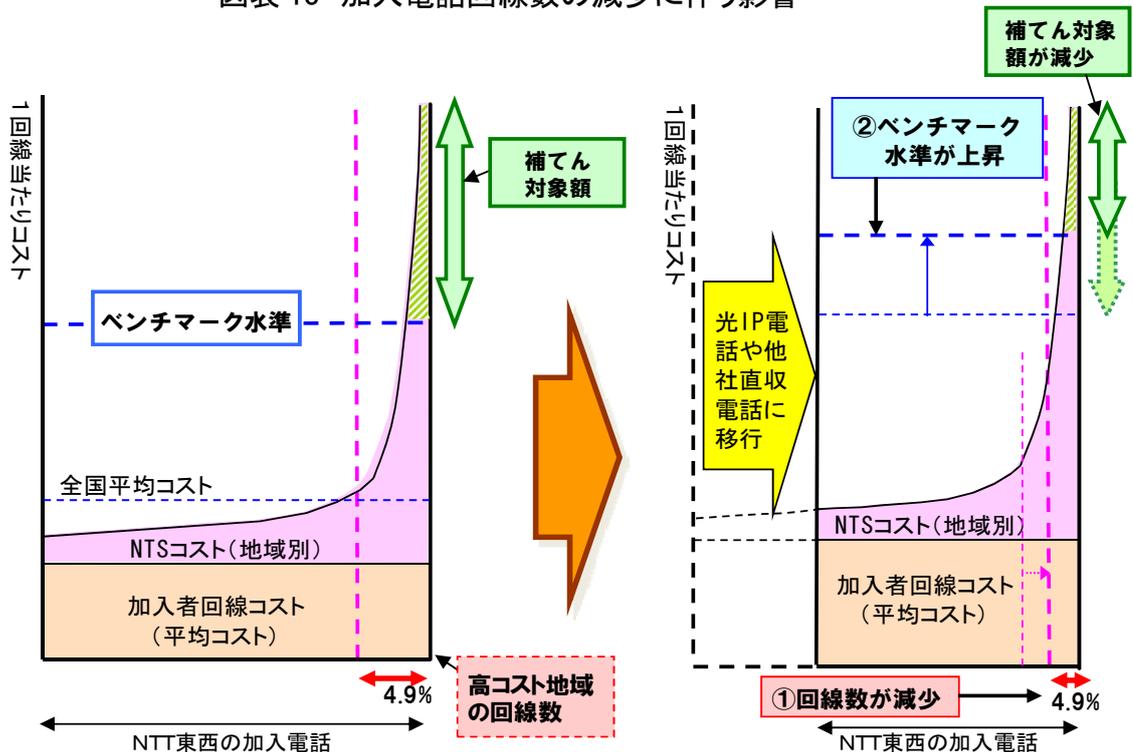
このような状況の中、現行の加入電話のコストの算定方法においては、4.9%(対総加入者回線数比)の高コスト地域を対象に、一定のベンチマーク水準以上のコストを補てん対象額とするベンチマーク方式を採用していることから、加入電話から光IP電話への移行が進展することに伴って、加入電話の加入数が減少することにより、次の影響が発生する。

加入電話の回線数が減少することに伴い、4.9%の高コスト地域の回線数も連動して減少することとなり、補てん対象額算定上の補てん対象回線数が減少することとなる。また、都市部を中心に回線数が減少することで、全国平均コストが上昇することとなり、これに

¹⁰ NTT法第3条において、「会社及び地域会社は、それぞれの事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行われるように配慮し、国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与するとともに、今後の社会経済の進展に果たすべき電気通信の役割の重要性に鑑み、電気通信技術に関する研究の推進及びその成果の普及を通じて我が国の電気通信の創意ある向上発展に寄与し、もって公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。」とされている。

よってベンチマーク水準が上昇し、補てん対象額が減少することとなる。

図表 10 加入電話回線数の減少に伴う影響



このため、加入電話の維持コストは減少しない一方で、加入電話の補てん対象額が減少することとなり、高コスト地域における加入電話のユニバーサルサービスの維持が困難になるおそれがある。

また、こうしたIP化の進展に伴う加入電話の回線数の減少は、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を負担する事業者(回線)の範囲が減少することを意味することとなる。

すなわち、当該コストは、現在、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)¹¹。しかしながら、IP化の進展により都市部におけるNTT東・西の加入電話の回線が光IP電話等に移行することにより、当該移行回線は、接続料(メタル加入者回線接続料)を負担しないことになる。

従って、従来はほぼすべての電話サービス提供事業者が均等に当該コストを負担してきたが、今後は当該コストを負担しなくなる事業者(回線)が増加することとなる。

¹¹ 現行の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補正(平成17年答申)が行われており、メタル加入者回線コスト部分については現行のベンチマーク方式によるユニバーサルサービス制度に係る補てん対象額の算定上は、反映されないこととなっている。

この結果として、NTT東・西においては、従前、都市部の黒字で高コスト地域の赤字を内部補てんする構造にあったが、近年の光IP電話への移行による加入電話の回線数の減少に伴い、メタル加入者回線のコストを負担しなくなる回線が増加し、当該黒字幅が減少し、内部補てんの原資が失われてきており、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と考えられる。

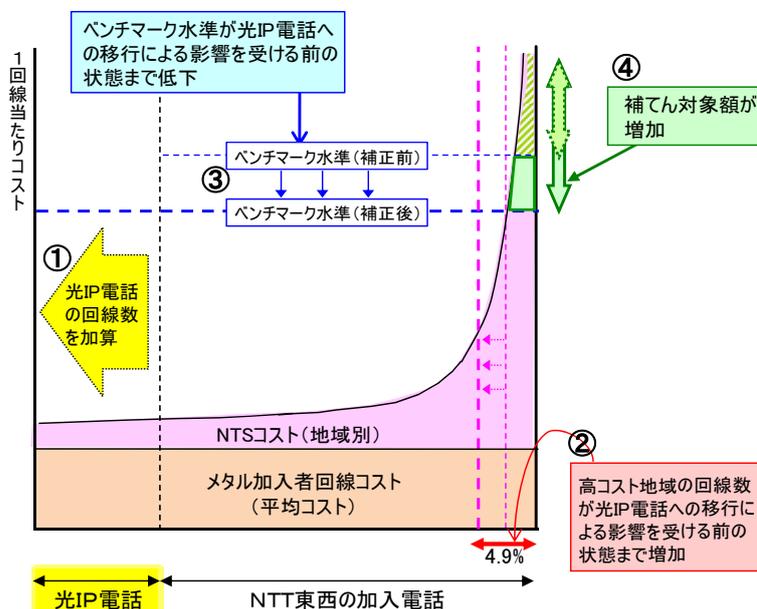
そこで、今後のコスト算定方法の見直しに当たっては、①ベンチマーク方式を採用していることにより、IP化の進展に伴い発生する補てん対象額の減少、②高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線コストを負担する事業者(回線)の範囲の減少に伴う内部補てんの困難化、の2つの課題について、どのような対応が取りうるか検討を行った。

(イ) IP化の進展に伴うコスト算定方法の考える補正方法

このようなIP化の進展に伴う影響についての2つの課題のうち、ベンチマーク水準の上昇による補てん対象額の減少についての課題を解消するためには、現行のコスト算定方法を前提とする場合においては、制度稼働時以降、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという方法が考えられる。つまり、NTT東・西の各収容局に生じる加入電話から光IP電話への移行については、光IP電話が加入電話のままであるとして、加入者回線を補てん対象額の算定を行うこととする補正方法である。

この補正を行うことにより、光IP電話への移行による4.9%の高コスト地域の回線数及び光IP電話への移行によって上昇するベンチマーク水準をともに、影響を受ける前の状態まで戻すことができ、加入電話の補てん対象額のIP化に伴う影響を補正できることとなる。

図表 11 コスト算定方法の補正方法



また、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を負担する事業者(回線)の範囲の減少による内部補てんの困難化についての課題に対応するためには、従来、メタル加入者回線コストについて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していることを取りやめることとし、地域別のコストを用いる方法に改めたうえで、補てん対象として補てん対象額を算定するという補正を行う方法が考えられる。

ヒアリングに参加した事業者からは、IP化の進展に伴う影響への対応について、次のとおり意見の提出があったところである。

NTT東・西からは、①高コスト地域のNTSコストに対する現行の補てんについては、高コスト地域の回線数とベンチマーク水準を基金稼働時の水準に補正することが必要、②メタル加入者回線コストについては、メタル加入回線コストを補てん対象に含め、IP化等の進展により賄えなくなる維持コストの基金からの補てんが必要、との意見が提出された。

また、そのほかの参加事業者からは、IP電話回線数補正等による補てん額の拡大には、使用見込みのない回線維持の必要性を含め、本質的な議論に基づく、国民的なコンセンサスが必要との意見、IP電話への移行の数字を補てん対象額の算定に盛り込む方法は、現行制度を維持してコストを回収するためのひとつの方法と考えられるとの意見、光IP電話に移行し使われないケーブルは撤去できるよう、利用者も含めた制度の見直しを行い、負担額増大を抑制する施策を実施する必要があるとの意見等が提出された。

(ウ) IP化の進展に伴うコスト算定方法の補正の考え方

ベンチマーク水準の上昇による補てん対象額の減少についての課題を解消するため、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという補正方法については、光IP電話がまだユニバーサルサービスに位置づけられず、加入者回線を撤去できない過渡期的な状況においては、高コスト地域における加入電話の維持を図るためには、光IP電話への移行に伴う補てん対象額の減少を補正する必要があり、さらに、当該補正を行うことを通じて、光IP電話への移行等IP化の進展に対する阻害要因の中立化を図ることができることとなると考えられる。

また、第2章第1節で考察しているように、2010年代初頭以降(第1期)には、光IP電話の加入数が加入電話のそれを上回り、加入電話とともに光IP電話がユニバーサルサービスに加わることも想定されるところであり、そのような次期のフェーズとの整合性の観点からも、光IP電話への移行回線数を加算するという補正方法は、次期のフェーズに向けた過渡的な対応として、現時点では最も適切である。

一方、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

コストを負担する事業者(回線)の範囲の減少による内部補てんの困難化についての課題に対応するため、メタル加入者回線コストについて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することを取りやめることとし、地域別のコストを用いる方法については、制度稼働以来のコスト算定方法を大きく見直すこととなることから、制度の安定的運用の観点からは、引き続き、内部補てんの困難化の推移を見守りつつ、その必要性を継続的に検討することが必要である。

さらに、ユニバーサルサービス制度のコスト算定方法において、メタル加入者回線について地域別コストを採用することは、現在、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ている点と齟齬を来すこととなることから、接続料の仕組みと合わせて慎重に検討することも必要である。

また、光IP電話移行分を加算する補正に加えて、メタル加入者回線コストに関する補正も合わせて行うことは、コスト算定方法の仕組みが極めて複雑になり、制度変更に対する理解を得ることは難しいと考えられる。

以上のことから、IP化の進展に伴い発生する課題への対応としては、メタル加入者回線コストに関する補正は行わず、従来のコスト算定方法を踏襲しつつ、次期の状況も見据えた補正方法であり、また、IP化の進展に対する中立性も確保しうることを勘案して、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するというコスト算定方法上の補正を行うことが適当である。

なお、本補正を行う場合、今後 3 年間のコスト算定・負担方法として、本節エ(エ)で検討したとおり、現行の方式である案4を継続採用することを前提にすると、制度見直し対象の3年間の加入電話の補てん対象額及び番号単価について、予測値の試算を行った結果は、図表 12 のとおりである。

試算結果によると、各年度の補てん対象額は、補正を行わない場合の額から概ね 10 億円程度の増加となるものの、番号単価は、ほぼ同額の水準にとどまる見込みであり、引き続き利用者負担が抑制される水準にとどまる見込みである。

図表 12 補正を行う場合の加入電話の補てん対象額等の試算結果

	平成 21 年度 *1	平成 22 年度 *1	平成 23 年度 *1
補てん対象額(補正前) *2	130～140 億円	100～120 億円	70～80 億円
【参考】番号単価 *3	8 円程度	7 円程度	5～6 円程度
補てん対象額(補正後) *4	140～150 億円	110～120 億円	80～90 億円
【参考】番号単価 *3	8 円程度	7 円程度	6 円程度

※1 認可年度。

※2 需要のトレンドは、回線数:年▲7%・トラフィック:年▲10%、回線数:年▲12%・トラフィック:年▲15%の 2 パターンを試算。平成 19 年度認可ベースのコストを基に、それぞれの算定方法により補てん対象額を算定し、回線数変動による補てん対象額変動及び NTS コスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算。

※3 番号単価の試算に当たっては、公衆電話・緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値を使用。また、電気通信番号の総数は平成20年4月末の数値を使用。

※4 平成17年度末以降に加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという補正を行った場合の加入電話の補てん対象額について試算。

カ コスト負担事業者の範囲

(ア) 中継系事業者

今次のコスト負担の見直しに当たっては、ヒアリングに参加した事業者から、本節ウ(イ)で述べたとおり、受益者負担の観点から、中継系事業者も含めるべき、との意見が提出された。

平成17年答申では、「電気通信番号数をベースとした拠出方式を採用する場合、中継系電気通信事業者等に負担を求めることは受益者負担金制度という趣旨に鑑みれば最も望ましいものであるが、他方、これを実現することは制度の簡素化という趣旨を損なうものであり、それ以外の合理的な提案が今回の意見募集においてなされなかったこと、更に利用者負担の公平性の確保という点も併せて勘案すると、中継系事業者等が拠出対象から外れることをもって直ちに制度全体の妥当性が損なわれるものではないと考えられる。」とされている。

NTT東・西のユニバーサルサービス設備への接続による受益により負担事業者に負担を求めている現行制度の趣旨からすると、同設備への接続により受益している中継系事業者についても、負担を求めることが負担の公平性の観点から妥当であると考えられる。

そこで、今回のコストの算定・負担方法の試算の過程で、中継系事業者を含めた事業者間の負担の公平性の観点から、新たなコスト負担方式として、より受益の実態に応じた負担が可能であろう通信量方式及び通信量と電気通信番号を併用する方式について検討を行った。

本節エ(エ)で検討したとおり、コストの負担方法については、「現行の制度は電気通信番号ベースを前提に制度設計がなされており、基本的に電気通信番号ベースを維持することが妥当である。さらに、より受益の実態に対応した負担とするために、電気通信番号ベースに加え、通信量を加味する方法も考えるところであるが、この併用方式については、中継系事業者も負担事業者に捕捉できるメリットがある一方、制度が複雑になるおそれがあり、また、通信量ベースの負担部分について利用者への転嫁が行われる場合には、利用者負担の抑制にはつながらないと考えられる。」こと及び「制度の安定的運用と制度の浸透に注力することも重要であることを考慮すべきである」ことから、今後の3年間については、電気通信番号ベースの負担方法を継続することが妥当である。

なお、この場合でも、中継系事業者については、平成19年度のコスト算定方法の見直しに伴い、従来、基本料費用とされていたき線点RT-GC間伝送路コストを接続料として負

担していることから、一定の負担をしており、負担の公平性を確保しうると考えられるところである。

(イ) 負担事業者の事業規模

現在のユニバーサルサービス制度では、適格電気通信事業者であるNTT東・西と接続等を行なう電気通信事業者を受益者と位置づけ、負担金の負担に耐えうる一定水準以上の電気通信事業者が負担金を負担する仕組みを採用しており、電気通信番号を最終利用者に付与している電気通信事業者(稼働電気通信番号を有する電気通信事業者)であって、かつ、前年度の電気通信事業収益が10億円を超える電気通信事業者をその対象としている。

この現行制度に対して、ヒアリングに参加した事業者から、本節ウ(イ)で述べたとおり、負担事業者の基準(前年度の電気通信事業収益10億円超)について、原則として特例を設けないこととし、負担事業者の基準を撤廃すべきとの意見、反対に、負担事業者の範囲を広げた場合、支援機関における負担金徴収等の業務が増加し、それに伴う支援業務費が増加することとなることから、支援業務の簡素化の観点から、従来どおり事業者範囲を限定したほうがよいとの意見の提出があった。

同要件については、平成17年答申において「制度導入時においては、負担の公平性の観点からより多くの電気通信事業者が拠出を行うことを基本としつつ、基金への拠出を行えるだけの経営基盤を有する電気通信事業者が十分存在すると考えられる水準に設定するよう検討が行われた結果、当該政令で定める事業規模の基準は、事業開始後年数が短い事業者の比率が低い、対象収益の額が10億円超であることとされた。」経緯にある。

そこで、平成17年答申の「基金への拠出を行えるだけの経営基盤を有する電気通信事業者が十分存在すると考えられる水準」の趣旨を踏まえて、ユニバーサルサービス制度の負担の公平性の観点、ヒアリングで意見提出のあった支援機関の業務の簡素化の観点から、現行の基準の適否を検討した。

直近の平成19年度認可においては、収益が10億円以下の電気通信事業者は10社であった。その収益や稼働電気通信番号数をみると、10社のうち、2社については、平成19年度の収益が10億円を超え、平成20年度認可からは負担事業者となるとされている。ほかの3社については、稼働電気通信番号数がゼロであり、10億円超の基準を見直しても、負担事業者には該当しない状況にある。残り5社の保有する稼働電気通信番号数が大きくないこと等を勘案すると、支援機関の業務の簡素化の観点も踏まえ、現時点では、現行の基準を変更する状況には必ずしもない。

第3節 制度の運用等

ア 周知広報等

ユニバーサルサービス制度は、負担事業者から徴収した負担金を原資として、ユニバーサルサービス制度を運営・管理する支援機関を経由して適格電気通信事業者に対して交付金が交付されるという仕組みである。また、制度稼働後、ほぼ全ての負担事業者が負担をユニバーサルサービス料として利用者に転嫁し、1電気通信番号あたり合算番号単価に該当する額を利用者から徴収している。

ユニバーサルサービス制度が稼働した後、国（総務省）、支援機関、負担事業者は、それぞれの立場で、ほぼ全ての負担事業者が負担を利用者に転嫁している状況を踏まえ、制度説明会の開催、制度の運営状況の公開、各利用者に対する制度説明資料の配布、問い合わせ窓口の整備、リーフレットの配布等、ユニバーサルサービス制度の周知広報に積極的に取り組んでいるところである。

これまでの3者による周知広報の現状に対して、ヒアリングに参加した消費者団体からは、ユニバーサルサービス制度の認知度が低いことから、制度の理解を促進させるような更なる取組を要望する旨の意見、制度の維持には利用者のコンセンサスが不可欠であり、十分な周知が必要との意見、負担事業者について、負担額を経営努力で吸収せず、一律に利用者に転嫁する理由について丁寧に説明すべきとの意見、支援機関についてその肥大化を避ける観点から一層の情報公開が必要との意見が提出された。

国（総務省）、支援機関、負担事業者は、引き続き、それぞれの立場で、消費者保護の観点から、今後も、ユニバーサルサービス制度の周知広報の一層の充実に努めるべきである。特に負担事業者については、例えば、料金明細書等において、ユニバーサルサービス制度の説明等をより分かりやすく記載するなど、利用者転嫁の理由も含め、利用者の理解を得る取組が求められる。また、支援機関においては、その活動や予算等の情報公開について、その一層の充実を図ることが求められる。

なお、周知広報に当たっては、3者が互いに協力し、効果的・効率的な実施に努めることが必要である。

イ 基本料の取扱い

NTT東・西の級局区分は、従来の市内通話料でかけられる加入者が多いほどその地域の加入者の電話利用の価値が大きくなる効用料金の考え方に基づいており、現在においても級局区分に基づく基本料金に格差が存在している。

ヒアリングに参加した事業者から、加入電話基本料の級局別格差の是正は、1 級局、2 級局といった地方の料金を値上げせざるを得ず、国民的議論が必要であり当面困難であるとの意見、また、級局別格差の是正について、早々に結論を出すべきとの意見が提出された。

加入電話基本料については、平成 18 年 11 月の情報通信審議会答申¹²において、NTT東・西に対し基本料体系の在り方に関する検討の継続を要望等した経緯にある。基本料体系の在り方については、同要望等を踏まえて適切に対応されることが求められる。

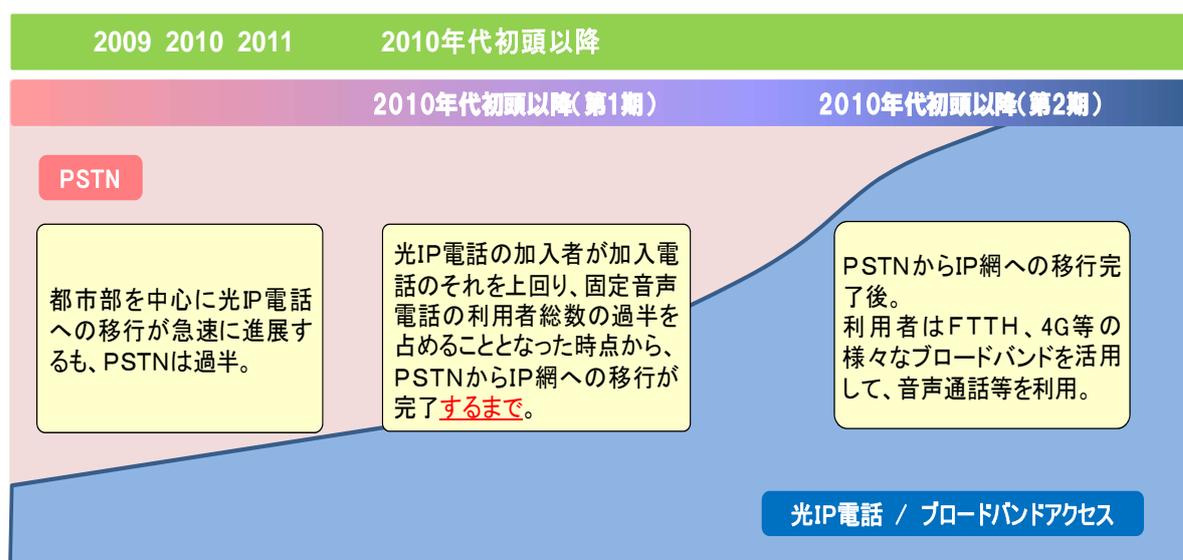
¹² 「ユニバーサルサービス制度に基づく交付金の額及び交付方法の認可並びに負担金の額及び徴収方法の認可」。総務大臣に対して「基本料体系を具体的にどのように見直すかについては、原則として NTT 東・西の経営判断に委ねられるべきであるが、NTT 東・西において、IP 化の進展などの市場構造の変化を踏まえた基本料体系の在り方について検討を継続し、当該検討の結果、基本料体系を見直す場合には、速やかに総務省に報告し、これを公表すること。」を要望事項とした。

第2章 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度

ブロードバンド化・IP化が進展する過程においては、PSTNとIP網が当分の間並存しつつ、PSTNがIP網へのマイグレーションが進み、最終的には全面的にIP網に置き換わるというかたちでネットワークの移行が進展するものと考えられる。

これを踏まえ、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の在り方については、PSTNからIP網への移行段階に着目し、「光IP電話の加入者が音声電話の利用者総数の過半を占めることとなった時点から、PSTNからIP網への移行が完了するまで」と「PSTNからIP網への移行が完了した後」という2つの段階に分け、平成24年度以降を対象とする次期の制度見直しに資するため、次のとおり課題の整理を行った。

図表 13 2010年代初頭以降の状況



第1節 2010年代初頭以降（第1期）

PSTNからIP網への移行が進展し、光IP電話の加入数が加入電話のそれを上回り、固定音声電話の利用者総数の過半を占めることとなった時点から、PSTNからIP網への移行が完了するまでの期間を「2010年代初頭以降（第1期）」とし、当該期間におけるユニバーサルサービス制度の在り方について、次のとおり課題の整理を行った。

ア 光IP電話の扱い

【光IP電話のユニバーサルサービス化の検討】

光IP電話はOABJ番号が付与されており、その要件として加入電話と同等の品質の維持が求められることから、加入電話と一定の同等性を有するサービスと位置づけることが可能である。

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ため、加入電話と比べると相対的に高いコスト負担が必要であり、また、局給電という仕組みを具備していないため、停電時の緊急通報の発信を行うためには端末側で給電措置を講じる必要がある等、現時点においては、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。

このような課題に対し、国や地方公共団体の支援策等により加入電話と同程度の低廉な料金で提供される光IP電話サービスが一部地域において登場し、また、光IP電話サービスを提供している事業者による停電対応機器のレンタルが開始される等の動きも見受けられる。このような動きは、PSTNからIP網への移行の進展に伴い、加速していくことが期待される。

したがって、PSTNからIP網への移行が進展し、依然として加入電話の利用者が相当数残存しているものの、光IP電話の加入数が固定音声電話の利用者総数の過半を占めるような段階においては、以上のような光IP電話の特性や市場の動向を踏まえつつ、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについて検討する必要がある。

【PSTNの撤去を認める要否の検討】

2010年代初頭以降(第1期)においては、技術の進展や光IP電話の普及に伴い、必ずしも加入電話の提供を求められないケースも増加することが想定される。このような場合、PSTNとIP網の2つのネットワークの維持を続けることによる社会的コストの増大を避け、PSTNからIP網への移行の流れを妨げないようにするため、PSTNの撤去等を認めることを検討することが必要である。

その際、現行制度において、NTT東・西にNTT法の規定により課せられている「あまねく電話」(加入電話)提供義務との関係についても念頭に置き、検討することが必要である。

なお、NTT東・西がメタル回線を撤去する場合には、4年前に関係事業者へ通知することが接続約款に明記されているが、PSTNからIP網へネットワーク全体を移行させていく場合、現在ADSL事業を行っている事業者の経営の根幹にも関わる問題であり、一律4年前の通知で十分かどうかについて、検討することが必要ではある。

また、PSTNを停止する場合には、利用者に対して、どのように情報提供をすべきか、その具体的な手法や時期についても、検討することが必要である。

イ 適格電気通信事業者

【適格電気通信事業者の要件・業務区域の検討】

光IP電話がユニバーサルサービスの範囲と整理される場合、加入電話・光IP電話のいずれかが利用可能であることがユニバーサルサービスの構成要件となることが想定される。

この場合、NTT東・西以外の光IP電話を提供する電気通信事業者が適格電気通信事業者となり得ること、また複数の事業者が適格電気通信事業者となることが想定されることを踏まえ、適格電気通信事業者の要件や業務区域について検討することが必要である。

ウ コスト算定・コスト負担方法

【光IP電話をユニバーサルサービスに加える場合のコスト算定方法の検討】

現行の加入電話のユニバーサルサービスの場合、加入電話のネットワークを前提とした算定モデルである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、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理する場合には、光IP電話のコスト算定方法について検討することが必要である。

具体的には、実費用により算定する方法や利用可能なモデルを用いて算定する方法等が考えられる。

また、補てん対象額の算定の手法については、現行の制度と同様にベンチマーク方式を採用する手法や高コスト地域の範囲を特定し、補てん対象額を決定する手法等が考えられる。

【光IP電話をユニバーサルサービスに加える場合のコスト負担方法の検討】

光IP電話がユニバーサルサービスの範囲と整理される場合においても、光IP電話は電気通信番号が付与されていることから、コスト負担方法の在り方については、引き続き、稼働している電気通信番号数をベースに応分の負担を求めるといった方法をとることが適切であると考えられる。

エ その他のサービスの扱い

【携帯電話等のユニバーサルサービス化の検討】

携帯電話の加入数は1億台を超えており、加入電話を大きく上回っている状況にあるが、加入電話と比較すると高料金・低普及率であり、また利用実態についても世代間・地域間でばらつきが見られることから、2010年代初頭までの期間において、携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することは適当ではない。

一方、2010年代初頭以降(第1期)においては、不感地域の解消が進むとともに、料金の多

様化・低廉化が進展し、世代・地域における利用実態にも変化が生じると考えられることから、携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することの可否については、その料金水準や普及状況、利用実態等を踏まえ、引き続き、検討していくことが必要である。

この他、FMCサービス、次世代PHSやWiMAX等のモビリティのあるサービスをユニバーサルサービスの範囲と整理することの可否についても、引き続き、その方向性や課題等を検討していくことが適当である。

第2節 2010年代初頭以降(第2期)

PSTNからIP網への移行が完了した後の期間を「2010年代初頭以降(第2期)」とし、当該期間におけるユニバーサルサービス制度の在り方について、次のとおり課題の整理を行った。

本期間においては、現行のユニバーサルサービス制度がその前提としているPSTNがIP網に移行した段階であることから、現行制度の枠組みにとらわれることなく、電気通信サービスにおけるナショナルミニマムの在り方、米国のユニバーサルサービス制度の特色である教育・医療等の社会保障的な施策の可否等、総合的な議論を行い、フル・ブロードバンドアクセスを世界に先駆けて実現する時代にふさわしい、ユニバーサルサービス制度を新たな枠組みとして再構築することが必要となろう。

新たな制度の枠組みを再構築することとなる本時期の課題は多岐にわたるが、今後の検討に当たっては、ユニバーサルサービスの対象、事業者、コスト算定・負担方法等、制度設計に当たって必要不可欠な基本的な事項に限って、その課題の整理を行ったものである。

ア ユニバーサルアクセスの概念の導入

【ユニバーサルアクセスの概念の導入の検討】

PSTNからIP網への移行が完了し、利用者がFTTH、4G等多種多様なブロードバンドサービスを受けることができる環境においては、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という考え方を採用することが適切であると考えられる。

このような、ユニバーサルアクセスの概念を導入する場合、いかなるブロードバンドネットワークがユニバーサルアクセスとして捉えるべきネットワークかについて、一定の整理を行うことが必要である。

図表 14 ユニバーサルアクセスのイメージ



【ユニバーサルアクセスの要件の検討】

現行のユニバーサルサービスは、基本要件として、①国民生活に不可欠なサービスであるという特性 (essentiality)、②誰もが利用可能な料金で利用できるという特性 (affordability)、③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。このことに倣い、ユニバーサルアクセスの概念を導入するに当たっては、例えば「現行の加入電話と同等のQoS水準の音声サービスが利用可能であるアクセス網であること」等、その基本的な構成要件について一定の整理を行うことが必要である。

イ 適格アクセス事業者

【適格アクセス事業者の選定方法の検討】

この期間には、全国各地域で、FTTH、無線サービス等様々なブロードバンドアクセスが提供されていると考えられることから、ユニバーサルアクセス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が想定される。

例えば、全国もしくは複数の都道府県にまたがってサービスを提供する電気通信事業者のほかに、不採算地域においてブロードバンド網を整備しサービス提供を行う地方公共団体や、当該地方公共団体のネットワークをIRUにより活用す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と考えられる。

また、複数の電気通信事業者が同一の業務区域においてサービスを提供することも想定される。この場合、交付金の増加を回避する観点から、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るという考え方もあり得る。

一方で、不採算地域等において、適格アクセス事業者の指定の申請が行われない場合や

経営危機等により適格アクセス事業者が指定要件を満たさなくなる場合等、当該地域において適格アクセス事業者が存在しなくなることも想定される。このような場合に備え、公共の利益が損なわれることを回避するため、予め一定のルールを設ける必要がある。

以上を踏まえ、経済合理性のほか、事業の安定性・継続性といった観点も考慮しつつ、適格アクセス事業者の選定方法について検討することが必要である。

【適格アクセス事業者の退出の際の対応の検討】

適格アクセス事業者が経営危機等によりやむを得ず市場から退出せざるを得ない状況も起こりうることを踏まえ、サービス提供の安定性の確保を図る観点から、そうした事態における最終的なサービス提供の確保について検討することが必要である。

こうした事態における最終的なサービス提供の確保については、NTT東・西の役割として期待するとの考え方もありうるが、これをどのように考えるかについては、NTTの在り方の見直しも踏まえ、さらに検討していくことが適当である。

ウ コスト算定・コスト負担方法

【コスト算定方法の検討】

現行の加入電話のユニバーサルサービスの場合、加入電話のネットワークを前提とした算定モデルである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、複数の伝送形態・複数の適格アクセス事業者が想定される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できるか検討が必要である。

複数の伝送形態・複数の適格アクセス事業者が想定されることから、ユニバーサルアクセス網の維持に係る補てん対象額の算定に当たっては、伝送形態ごと、適格アクセス事業者ごとの補てん対象額の算定が必要となると考えられる。

また、国や地方公共団体の支援等により構築されたネットワークを活用してサービスを提供する適格アクセス事業者については、地方公共団体等の支援について、どのように勘案し、コスト算定を行うべきか検討することが必要である。

【コスト負担方法・負担事業者の範囲の検討】

ユニバーサルアクセスを維持することにより得られる便益は、必ずしも音声電話機能が利用できることに限定されることなく、あらゆるパケット流通の確保が可能という一定の受益が

確保されることとなることが想定されるので、電話役務にのみ着目した、現行の電気通信番号ベースによる拠出方法の変更が求められ、また負担事業者についてもその範囲について検討することが必要である。

拠出方法については、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は、受益の程度に応じた拠出をするという観点から通信量が、また負担能力に応じた拠出をするという観点から電気通信事業収益等が考えられるところである。

負担事業者の範囲については、負担事業者は、ユニバーサルアクセスから受益する電気通信事業者等とすると考えることが適当である。また、ユニバーサルサービスによる便益は音声電話機能が利用可能ということに対し、ユニバーサルアクセスによる便益はあらゆるパケット流通の確保が可能ということであることから、負担事業者はより広範な事業者等となると考えられる。

【適切な基金規模を踏まえた検討】

現行のユニバーサルサービス制度の基金規模は、コストの算定方法等にベンチマーク方式を採用するとともに、負担事業者の大宗がその負担を利用者に転嫁していることから、利用者負担の抑制にも配慮し、100億円台となっているが、ユニバーサルアクセスの時代には、高コスト地域におけるユニバーサルアクセスの維持の必要性や負担事業者の範囲等を総合的に勘案し、適切な基金規模を想定して、コスト算定・負担方法等の制度設計をすることが必要である。

その際、適格アクセス事業者、負担事業者や利用者等関係者の間で十分な議論を行い、コンセンサスの醸成を図ることが重要である。

第3章 次期見直しに向けた課題等

今次の見直しに当たっては、ユニバーサルサービス制度の安定的運用を図る観点から、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間についての制度の見直しについて検討を行った。

平成 24 年度以降に適用する制度については、次期の見直しにおいて検討されることとなるが、光IP電話や携帯電話等の更なる普及などユニバーサルサービス制度を取り巻くネットワーク環境及び市場環境はこれまで以上に激しく進展・変化していくことが予想される。

そこで、平成 24 年度以降に適用する制度を検討する次期見直しが円滑に着手できるよう、総務省においては、適格電気通信事業者等の関係者の協力を得て、次期見直しの開始時まで、あらかじめ、次期見直しにおける論点検討に資する諸課題の整理を行っておくことが求められる。

ア 次期検討に必要な課題の整理

次期見直しの対象となる平成 24 年度以降の時期では、光IP電話の普及が一層進展し、その加入数は固定音声電話の利用者総数の過半を占めるまでには至っていない状況から、過半を占めるに至る経過をたどると予想される。

したがって、次期のユニバーサルサービス制度の在り方についての検討においては、今次の見直しで導入するIP化の進展に伴う補正等の見直しや、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲とすることの検討など、様々な論点が想定される場所である。

また、次期の制度見直しの対象期間以降についても、一定の課題整理が必要となろう。

このため、次期検討時まで、具体的には、以下に挙げる諸課題について、それを取り巻く状況等を調査・整理しておくことが求められる。

(ア) PSTN から光IP電話への移行

次期を含め、今後のユニバーサルサービス制度の見直しに当たっては、同制度を取り巻くネットワーク環境及び市場環境の状況を適確に捉えることが重要となる。しかしながら、現時点において、これに不可欠な要素であるPSTNからIP網へのマイグレーションの具体的展望は明らかにされていない。

NTTが本年 5 月に公表した、2008 年度から 2012 年度までの 5 年間の経営計画ではPSTNユーザのマイグレーションについて、2010 年度に概括的展望を公表するとしている。その中で、検討項目として、①PSTN交換機(D70、新ノード)の活用可能期間、②光化エリアにおけるメタルアクセスのIP対応装置によるNGN收容と電話サービスの光アクセスによるNGN收容の経済性比較、を掲げている。

このことから、場合によっては、IP網へのマイグレーションの過程における過渡的な措置

として、メタル加入者回線を活用したIP網が措置される可能性も考えられる。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ PSTNから光IP電話への具体的移行展望
- ・ メタルアクセスのIP対応装置によるIP網への収容が行われる場合、対象となる地域及び期間(光アクセス化の目途)

(イ) 利用者及び関係事業者への情報提供

技術の進展や光IP電話の普及に伴い、必ずしも加入電話の提供を求められないケースも増加することが想定される。このような場合におけるPSTNの撤去等については、NTT法の規定によりNTT東・西に課せられている「あまねく電話」(加入電話)提供義務との関係を踏まえた検討が必要となるが、これと並行して、仮に、PSTNの撤去等が認められ、加入電話サービス等が停止されることが可能となった場合の対応についても、課題の整理を行った上での検討が必要となる。

これについては、現在、NTT東・西がサービスを停止する場合は、4年前に関係事業者へに通知することが接続約款に明記されているが、加入電話サービスの停止は、利用者・関係者への影響が大きいことから、加入電話のメタル回線を利用する電気通信事業者だけではなく、利用者保護の観点から可能な限り早期に一般利用者に対しても情報提供することが必要である。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 仮に、メタルサービスを停止することが明らかになった場合、利用者及び関係事業者(特にADSL事業を行っている事業者)への情報提供の具体的な手法や時期

(ウ) 光IP電話をユニバーサルサービスとする場合の課題

光IP電話の普及が進展し、その加入数が音声電話の利用者総数の過半を占めるような段階においては、加入電話に加え、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについて検討することが考えられる。その場合においては、光IP電話の料金水準やサービス品質が重要な判断要素となる。

現在、光IP電話は、ブロードバンドサービスと一体的なかたち(バンドル)でサービス展開していることから、その料金水準は、現行の加入電話の料金水準と同等とは言い難い状況である。このような中、国・地方公共団体の支援策により、加入電話と同程度の低廉な料金で提供される光IP電話サービスが登場してきているところであり、今後、ブロードバンドサービスと光IP電話サービスのアンバンドル化が実現する等により現行の加入電話並み

の料金水準で全国的にサービス展開されることが期待される。

また、光IP電話は局給電という仕組みを具備していないため、加入電話の代替性を有しているとは言えない面があるが、停電対応機器のレンタルが開始される等改善に向けた取り組みも進んできている。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ NTTのPSTNユーザのマイグレーションに関する概括的な公表等を踏まえた、光IP電話の料金水準等の提供条件や加入電話と同等の品質・サービスレベルに関する方向性

(エ) モビリティのあるサービスをユニバーサルサービスとする場合の課題

現時点で、携帯電話は、加入数では加入電話を大きく上回っている状況ではあるが、その普及状況や料金水準の点で、直ちにユニバーサルサービスの範囲とすることは適当でない。

しかし、今後、人口カバー率がさらに改善するとともに、料金水準の低廉化も進むことから想定され、新しいFMCサービス、次世代PHSやWiMAXを利用したサービス等を含め、モビリティのあるサービスについて、利用実態等を踏まえて、ユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否について検討が必要である。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 携帯電話をはじめとするモビリティのあるサービスの普及状況、サービスの高度化あるいは展開の方向性

(オ) ユニバーサルアクセスの検討に向けた課題

今次の検討においても、2010年代初頭以降のユニバーサルサービスの在り方について、課題の整理を行ったところであるが、次期の見直しの際には、今後のFTTHの普及動向、4G等の新たに登場するブロードバンドアクセスをめぐる動向等を踏まえて、特に2010年代初頭以降(第2期)のユニバーサルアクセスの在り方について、より一層具体的に課題の検討・整理を行い、次々期の制度見直しに資することが必要である。

また、次回具体的に制度の見直しを検討する2010年代初頭以降(第1期)のユニバーサルサービス制度が、2010年代初頭以降(第2期)のユニバーサルサービス制度の在り方と整合性のとれたものとするためにも、2010年代初頭以降(第2期)のユニバーサルアクセスの状況を展望することは重要であると考えられる。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 2010 年代初頭以降(第 2 期)のユニバーサルアクセスを想定した、FTTH、4G等のブロードバンドアクセスの動向(普及状況、技術動向等)

イ 次期検討に必要な情報の提示

上述のとおり、総務省においては、次期検討に必要な諸課題について整理しておく必要があり、その課題整理に当たっては、適格電気通信事業者であり、かつ、光IP電話への移行を推進するNTT東・西には、当該課題整理に資する展望・情報等の積極的な提示が期待される。

今次の見直しでは、序章において述べたとおり、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間に
いて適用する制度の見直しの検討を行うとともに、平成 24 年度以降の 2010 年代初頭以降にお
けるユニバーサルサービス制度の方向性や課題の整理を行い、次期の制度見直しに資するこ
ととした。

平成 24 年度以降の期間に適用する制度の検討は、次期の見直しにおいて検討がなされるこ
ととなるが、ユニバーサルサービス制度を取り巻く市場環境の変化の速度は速い。

見直し後の制度が 3 年を待たずして機能なくなると判断された場合は、予定の期間にかか
わらず、改めて制度の在り方を速やかに検討することが必要である。

急速な市場環境や技術進展、料金規制の在り方や適格電気通信事業者の経営に係る状況
などを総合的に勘案しつつ、制度の趣旨に沿った運用が確保されるよう、行政において適切か
つ時宜を得た見直しを行えるよう努めることが適当である。

補てん対象額等の予測値の試算結果

		平成21年度*1	平成22年度*1	平成23年度*1	備考		
算方法	案1-3 共通	補てん対象額+支援業務費		474~494億円	564~584億円	544~574億円	
負担方法	案1	電気通信番号ベース	番号単価	21~22円	25~26円	24~26円	※ H18年度認可。
	案2	通信量ベース	1着信回数あたりの負担額	0.7円程度	0.8~0.9円	0.9~0.8円	
	案3	電気通信番号と通信量の併用		【例】H22年度認可の場合 番号単価 = 7円と設定すると、1着信あたりの負担額 = 0.7円			
【参考】案1~3の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	3.6~3.9円	3.9~4.4円			
算方法	案4-6 共通	補てん対象額+支援業務費		174~184億円	144~164億円	114~124億円	
負担方法	案4	電気通信番号ベース	番号単価	8円程度	7円程度	5~6円	※ H19、20年度認可。
	案5	通信量ベース	1着信回数あたりの負担額	0.3円程度	0.2円程度	0.2円程度	
	案6	電気通信番号と通信量の併用		【例】H22年度認可の場合 番号単価 = 4円と設定すると、1着信あたりの負担額 = 0.1円			
【参考】案4~6の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	4.2~4.5円	4.7~5.3円			
算方法	案7	補てん対象額+支援業務費		174~184億円	164~174億円	164~174億円	
負担方法	案7	電気通信番号ベース	番号単価	8円程度	7~8円	7~8円	
【参考】案7の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	4.1~4.4円	4.4~5.0円			

注: 試算の前提条件は、次ページ参照。

*1:認可年度、*2:適用年度

《試算の前提条件(各案共通)》

■需要のトレンド:

回線数:年▲7%・トラヒック:年▲10%、回線数:年▲12%・トラヒック:年▲15%の2パターンを試算。

■補てん対象額算定の前提:

- ・平成19年度認可ベースのコストを基にそれぞれの算定方法により補てん対象額を算定し、回線変動による補てん対象額変動及びNTSコスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算。

■き線点RT-GC間伝送路コスト及び接続料水準:

- ・平成20年度は実績値(H20.3認可)。平成21,22年度は、情報通信審議会答申(H19.9.20)における接続料水準推計。
- ・「平成20年度以降の接続料の算定の在り方について 答申」における試算結果を基にNTSコスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算(案の1, 2, 3, 7)。

《各案の試算に当たっての前提条件》

	前提条件
案の1、4	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。
案の2、5	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・NTT東・西のPSTN設備への着信回数の総数は、平成18年度の試算数値を使用。
案の3、6	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。 ・NTT東・西のPSTN設備への着信回数の総数は、平成18年度の試算数値を使用。
案の7	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。 ・き線点RT-GC間伝送路コストは、基本料費用50%、接続料費用50%で固定。但し、H21年度(認可年度)については、既に接続料費用(H20年度)に40%が付け替えられているため、基本料費用分は60%となる。

(案)

情通審第 号
平成20年12月16日

総務大臣
鳩山邦夫 殿

情報通信審議会
会長 庄山悦彦 印



答 申 書

平成20年4月22日付け諮問第1208号をもって諮問された「ユニバーサルサービス制度の在り方」について、審議の結果、別添のとおり答申する。

(※別添は、「答申(案)」とする。)