

利用者対応の在り方等について(案)

平成23年8月24日
事務局

1. 総論（ネットワークの在り方等）

1-1 中継網の移行に伴う、今後のネットワークの在り方について

課題

- 電話網からIP網への円滑な移行を実現することが重要な課題であるとの点を踏まえ、今後のネットワークの在り方についてどう考えるか。

【NTT東西のPSTNが果たす3つの基本的役割】

- A) **基本サービスの提供** (多数の加入者を収容し、加入電話・ISDNをはじめ、国民・企業の社会経済活動に不可欠な電気通信サービスを提供する)
- B) **競争基盤の提供** (NTT東西のネットワークとの接続等を通じ、競争事業者やコンテンツ配信事業者による多様なサービスの提供を可能とするとともに、料金の低廉化やネットワークの利活用を促進するための基盤を提供する)
- C) **ハブ機能の提供** (NTT東西のネットワークを介し、多くの事業者網間の間接接続や他事業者網と緊急通報システム(110番等)間の中継を実現し、ネットワークの効率的な構成を可能とする基盤を提供する)



考え方案

- 現在、NTT東西のPSTNは、基本サービス、競争基盤やハブ機能の提供を通じて、ほぼすべての利用者・事業者にとって不可欠な基本的役割を担っている。移行先の1つとされるNGNについては、アクセス回線との一体不可分性等を踏まえ2008年から第一種指定電気通信設備に指定されていること、NTT東西が「概括的展望」を踏まえてPSTNからIP網への移行を責任を持って進めていく考えを表明している。こうしたことからすれば、ブロードバンドの普及促進に向け、NGNは、今後多様なサービスを効率的・安定的に提供することが可能な基幹的な中継網としての役割が期待されていると考えられる。
- こうした認識をもとに、NTT東西によるPSTNからIP網(現時点ではNGNを想定)への計画的移行を通じ、電話網の円滑な移行を実現していくとの観点からは、今後、NGNがPSTNの基本的役割を受け継いでいくとの考えに立った上で、中長期的なスパンで様々な取組を速やかに検討し、遅滞なく実施していくことが必要であるとも考えられるのではないか。
- 以上の考え方を踏まえ、PSTNとNGNが並存する「移行期」、PSTNが終了する「移行後」のそれぞれにおいて、上記基本的役割の担い方を含め、ネットワークの在り方についての検討が必要となるのではないか。

課題

- NGNへの円滑な移行を確保していく観点から、今後、利用者対応や事業者対応に係る様々な課題を解決していくにあたり、どのような「基本的な視座」をもって検討していくことが適当か。

【第2回会合で示された「検討の基本的視座」】

- A) 継続性 (PSTNにおいて「できていたこと」の維持)
- B) 予見性・透明性 (PSTNからNGNへの移行の「見える化」)
- C) 発展性・柔軟性 (NGNにおいて「できること」の確保)



考え方案

■ 「継続性」

NTT東西のPSTNが提供してきたサービスの社会的重要性等に照らせば、利用者が過度の追加的負担なく、IP移行後も現状の利用形態を可能な限り継続できるような環境づくりが求められるのではないか。また、これまでPSTN上で競争的サービスを提供してきた事業者に対し、NGNにおいても公正競争環境を確保していくことが求められるのではないか。その際、競争事業者のIP化を促進し、当該事業者がサービスを提供する利用者への利便性を確保する観点からは、NGNが一定のハブ的機能を担っていくことも求められるのではないか。

■ 「予見性・透明性」

NTT東西のPSTNが現在果たしている基幹的役割に照らせば、NTT東西はIP化に向けた移行計画を明瞭かつ早期に呈示することにより、代替サービスの開発・選択を通じた自主的な移行を促進するとともに、関係者間での積極的な協議を通じて課題の解決を図り、円滑な移行を確保していくことが求められるのではないか。

■ 「発展性・柔軟性」

中継網の円滑な移行を図る観点からは、NGN上での競争ルールが整備されることを前提として、IP網ならではの特性(品質保証、利用者認証等)を活用した付加価値的なサービスが展開され、利活用を一層促進していくことが重要であるため、利用者ニーズを踏まえつつ、上位レイヤを含む多様な事業者の参加を促す柔軟な展開が求められるのではないか。

1-1 中継網の移行に伴う、今後のネットワークの在り方について

課題

- 中継網の移行に係る検討にあたり、その他関連するネットワークにおいて、今後どのように移行が進展し、その移行が中継網の移行にどのような影響を与えると考えるか。

【第2回会合「検討項目(案)」で示されたその他関連するネットワーク】

- A) アクセス網（光ファイバ回線(FTTH)、メタル回線）
- B) モバイル網

考え方案

■ アクセス網の在り方

中継網の移行は、二重投資の回避やサービスの高度化等の観点から、円滑かつ早期に進めていくことが適当であるため、巻き取りの年限が異なるアクセス網との間で移行の時期が異なることはやむを得ない側面がある。他方、NGNとFTTHは一体として設置され連携して機能していることから、NTT東西が中継網を移行させる過程で、アクセス網の光化が進展することが不可避な側面もある。こうしたことから、利用者の利便性の低下を防ぎ、移行に対する予見性・透明性を高める観点から、アクセス網のFTTHへの移行の円滑化に向けた方策についても検討が求められるのではないか。

なお、中継網の移行に伴ってアクセス網の移行が進められていくとしても、PSTNの巻き取りより年限が長いと想定されるメタル回線が全て巻き取られるまでには一定の時間を要すると考えられるため、今後、一層の競争環境の整備や魅力的なサービス展開の実現等の積極的な方策を通じて、光ブロードバンドの促進を図っていく必要があるのではないか。

■ モバイル網の在り方

モバイル通信は、一般世帯・事業所を問わず急速に普及が進んでおり、ネットワークの高度化(LTE開始)や端末の高機能化(スマートフォンの普及)、料金面等における環境整備(テザリング通信の可能化等)に伴って、これまで固定ブロードバンドが担ってきた大容量通信の一部を代替する環境が整備されつつあるとの意見も示されている。

他方、スマートフォンに代表されるモバイル通信サービスの大容量化に伴い、回線容量が不足するおそれから、固定ブロードバンド回線へのオフロード等が検討されていること、モバイル通信は固定通信と比較して震災時の輻輳対応が課題となっていること等、新たな課題への対応も必要となっている。

こうした現状を踏まえ、今後、モバイルブロードバンド環境の変化がNGNにおける競争環境の整備や移行後の代替サービスの在り方等に与える影響について分析していくことが求められるのではないか。

1-2 NTT東西が公表した移行計画について

課題

- NTT東西が公表した「概括的展望」について、その全体像や意義等についてどのように考えるか。とりわけ、移行スケジュールについて、その妥当性を判断するにあたり、どのような要素を考慮することが適当か。
- 中継網移行に際し、以下2つの利用者像が想定されるなか、円滑な移行を促進する観点からは、積極的移行を行う者が増加し、受動的移行を行う者が減ることが有効との指摘があるが、この点についてどのように考えるか。

- A) 積極的移行（移行のメリット(価格優位性等)を十分に理解した上で、自発的な選択として移行する）
- B) 受動的移行（現状サービスに特に不満を感じていないが、移行計画を受けてやむを得ず移行する）



考え方案

■ 「概括的展望」に対する考え方

一般論としては、ネットワークに対する二重投資を回避しつつ、多様なニーズを踏まえたブロードバンド普及を図っていく観点から、中継網の移行を計画的に行っていくことは肯定されるべきではないか。その際、予見性・透明性の確保により、過度の負担や移行時の混乱を回避する観点から、一定の移行実施期間を確定し、早い段階で周知することが有効ではないか。他方、現時点では技術動向や市場環境等が不明確な部分もあることを踏まえ、計画の継続的検証及び必要に応じた改訂が求められるのではないか。

移行スケジュールの妥当性を判断するにあたっては、ハード面(交換機の保守限界、端末・機器の更改時期等)のみならず、ソフト面(周知期間、移行実施期間等)についても総合的に勘案することが求められるのではないか。その点、現在NTT東西が示している移行計画は、ハード面は勘案しているものの、ソフト面については、現時点では周知内容や代替サービスの具体像等が必ずしも示されておらず、今後の精緻な分析が待たれているのではないか。

■ 「積極的移行」に対する考え方

移行に際しては、二重投資等の利用者へのコスト転嫁を回避するとともに、利用者・関連事業者による自主的な選択を尊重するとの観点から、中継網の発展性・柔軟性も確保しつつ、可能な限り積極的な移行を促すための環境を構築していくべきではないか。

1-3 関係者による合意形成について

課題

- 中継網の移行に伴い検討を要する事項について、NTT東西と関係者(利用者・事業者)の間で協議を行い、合意形成を図っていくことの必要性について、どのように考えるか。
- 上記協議が行われる場合、その体制や運営方法、協議により得られる合意内容等について、どうあるべきと考えるか。



考え方案

■ 協議の必要性

中継網の移行について、あらゆる関係者が現状認識や課題を共有することは、予見性・透明性の観点から有効であり、円滑化に資するのではないか。また、移行計画の柔軟性を確保する観点から、利用者や事業者の意見が必要に応じて計画に反映されるよう、計画を調整することが可能な早期の段階から協議を開始することが望ましいのではないか。

■ 協議の体制・合意内容等

協議の体制等については、必ずしも政府主導で行う必要はないものの、NTT東西に加え、接続事業者や関係省庁(総務省)といった幅広い関係者が参加する形が適当ではないか。また、その際、基礎的自治体の位置づけ等についても検討が必要なのではないか。

協議により得られる合意の具体的内容については、本審議会答申で示される予定の方針に基づき、関係者間において、移行計画に関する共通理解を醸成するために必要な事項(スケジュール、対策内容等)を設定した上で、関係者間の役割分担や費用負担の在り方について、今後関係者が取るべき対応を明らかにしていくことが重要なのではないか。

2. 利用者対応

2-1 円滑な移行に向けた取組について

課題

- 中継網の移行に関する利用者の利用実態・現状認識はどのようなものか。それらを踏まえ、利用者理解を向上させていくことの必要性等について、どのように考えるか。
- 円滑化の観点からは、利用者周知に加え、利用者が実際に移行に向けた行動を起こすために、代替サービスの提供等、安心して移行できる環境を整えることが必要との意見があるが、この点についてどのように考えるか。

考え方案

■ 周知の必要性

本計画は、多数の既存サービス利用者に影響を与えることから、予見性・透明性を高め、円滑な移行を実現する観点から、下記のような利用者像を共有しつつ、十分な期間において、利用者周知等の対策を適切に講じることが求められるのではないか。

- 一般利用者の移行への認知度は低いと想定されるとともに、携帯電話の普及により固定電話への関心が減退傾向にあることも踏まえ、移行計画や内容を説明することにより、自主的な移行を促進することが適当なのではないか。
- 法人利用者については、認知不足に加え、既存サービスに満足し、移行にメリットを感じない者が存在することも踏まえ、大口利用者との協議実施等の丁寧な対応を通じて、移行への抵抗感を減らしていく努力が求められるのではないか。

■ 周知以外の取組の必要性

周知により移行の必要性を理解した利用者が、実際に移行に向けた行動を起こすためには、あらかじめ代替サービスや低廉な端末等に関する情報が開示され、選択可能な環境を整えていくことが求められる。そのため、単なる計画の周知に加えて、具体的な移行対策を策定・実施することが必要であり、多数の利用者を効率的に移行させる観点からは、たとえば、下記を含む多様な取組をパッケージ化した「包括的対策」を講じていくことが求められるのではないか。

- 移行体制の整備、計画の策定
- メーカーへの周知（代替サービス・対応端末の仕様等）
- 事業者への周知等（接続条件等に関する協議等）
- 利用者への周知等（移行時期、サービス等）
- その他利用者の不便感を低減するための措置

2-1 円滑な移行に向けた取組について

課題

- 移行の最終的な段階において、それまでに対策を講じてもなお、移行に対する理解が得られない利用者が残存しているような場合、どのような対策が求められるか。
- その他、円滑な移行に向けた取組として、必要と考えられるものは何か。



考え方案

■ 移行の最終的な段階の取組

この段階においては、代替サービスの内容等を理解して自主的に移行を行う利用者の移行はすでに完了しており、現状のサービスに満足している利用者や代替サービスが呈示されていないサービスの利用者等、**特に移行への理解を得にくい利用者に対して、一定程度計画的な移行を行う必要が生じる可能性がある**。こうした場合、ダイレクトメールや電話連絡等による個別の周知等、それまでの段階と比して、一歩踏み込んだ対応を行うことが求められるのではないかと考えられる。

■ その他の取組

上記移行の最終的な段階における対策の在り方も含め、円滑な移行に向けた対策を検討するにあたっては、先行する大規模サービスの廃止や導入の事例において、どのような対策が有効であったかという点について分析を行い、円滑な移行に資するような知見が得られる場合には、適宜活用することも求められるのではないかと考えられる。

2-2 維持・廃止されるサービスの分類の妥当性について

課題

- NTT東西の「概括的展望」においては、中継網の移行後も提供を維持するサービス、移行に伴って(移行に先立って)提供を終了するサービスが、それぞれ示されているが、こうしたサービスの分類を行った考え方をより明確にすべきとの意見がある。こうした意見を踏まえ、移行に伴って維持・廃止されるサービスの分類の妥当性、分類見直しの可能性を含めた今後の検討の在り方等について、どのように考えるか。



考え方案

■ サービス分類の妥当性

NTT東西は、加入電話や緊急通報等の基本的なサービスについて、中継網の移行後も提供を継続する一方、需要の減少や関連機器の保守限界を迎えるサービスについては、代替サービスの提供を視野に入れつつ、順次廃止するとしている。こうしたサービス分類は、保守限界といった客観的な数値に基づいている場合には、一定の合理性が認められ、移行に際して利用者の理解の得やすさにつながるとも考えられることから、NTT東西は、分類の基となる考え方等について、可能な限り公表することが求められるのではないか。

■ サービスの分類を見直す可能性

「概括的展望」において示されたサービス分類について、今後の利用動向等によっては、維持又は廃止すべきとされた分類の在り方について、見直しを行うようなケースが生じる可能性がある。また、サービスによっては、利用者のみならず、関連する事業者(例:コンテンツ事業者、関連機器の製造事業者等)といった様々な関係者に対し、その廃止が思わぬ影響を及ぼすような場合も想定される。現在、分類の対象となっているサービスについて、その社会的役割や利用実態等を定点的に把握することを通じ、将来的に、必要に応じて分類自体の見直しを行う可能性を排除せず、検証を続けていくことが求められるのではないか。

2-3 移行後も維持されるサービスに係る課題について

課題

- 中継網の移行後も提供が維持されるサービスについて、その品質や料金負担等の提供条件が必ずしも明らかになっていないことが、円滑な移行に及ぼす影響やそれにより生じる課題について、どのように考えるか。

考え方案

- 加入電話の利用者による0AB～JIP電話への移転が着実に進展している背景として、移行先サービスの料金の低廉性やサービス品質への信頼性といった点が指摘されている。こうした点も踏まえ、継続性の観点から、移行後も維持されるサービスが真に利用しやすいものであることが重要といえるのではないか。また、移行の円滑化を一層図っていくため、計画の策定に際し、維持されるサービス提供条件について明確化を図り、移行周知時に積極的に案内していくことが求められるのではないか。

課題

- 停電時の局給電による通話が、PSTNを利用する固定端末では可能である一方、NGNを利用する固定端末では可能でない場合があるが、東日本大震災の発生を踏まえ、緊急時の通信手段の確保の在り方について、どのように考えるか。

考え方案

- IP電話等において局給電がないため停電時に通話ができない場合があることについて、震災時等における実態を把握するとともに、利用者が自らの端末に関し局給電による通話が可能かどうか認知していない場合が多いことも踏まえ、周知の在り方を含め、対応すべき課題を整理していく必要があるのではないか。
- 中長期的には、音声通話以外の通信手段の充実やネットワーク耐災害性の向上等、緊急時における通信手段を確保する観点から多角的な検討が必要であることから、総務省で現在進められている「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」における検討を踏まえ、適切な対策が講じられるべきではないか。

2-4 廃止されるサービスに係る課題について

課題

- 中継網の移行に伴ってサービスを廃止する場合、廃止までに十分な期間において、利用しやすい代替サービスが提供されることが重要と考えられるが、この点について、円滑な移行を促進する観点から、「積極的移行者」「受動的移行者」(P5)のそれぞれについて、どのような対応をとることが有効か。
- 他方、サービス廃止までに必要な代替サービスが提供されない場合、当該サービスの利用者からは移行への理解を得にくい事態も想定されるが、この点について、どのような対応をとることが有効か。



考え方案

- 代替サービスが提供される場合の対応
 - 代替サービスへの積極的移行を行う利用者を拡大することが、移行の円滑化につながることから、予見性・透明性の観点から、利用可能なサービス等に関する情報が適切に提供されるようにするとともに、より多くの利用者に対し自主的な移行の選択を促すための環境を整えていくことが適当ではないか。
 - 他方、少しでも多くの利用者が積極的移行を行うことにより円滑な移行を確保するためには、移行に伴う利用者負担を出来る限り小さくすることが最も重要な課題の一つと考えられることから、NTT東西と関係事業者等との協力の下、端末等の取替え工事代金や代替サービスによる支払い額の上昇といったコストを可能な限り抑制するための継続的な努力も求められるのではないか。
- 代替サービスが提供されない場合の対応
 - 概括的展望において、代替サービスを提示することなく廃止予定としているサービスのなかには、現時点で相当規模の利用者が残っているものもあるが、代替サービスの有無やその提供条件は、円滑な移行を確保する上で大きな要因となることから、NTT東西は、早期に今後の見通しを明らかにすることが求められるのではないか。
 - また、代替サービスについては、NTT東西だけでなく、他事業者を含めた競争環境下で多様なサービスが選択可能となることが望ましい。この点、発展性・柔軟性の観点からNGNの一層のオープン化等を図り、NTT東西による代替サービスが提供されない場合においても、多様な主体による多様なサービスの提供がなされる環境を整備することが求められるのではないか。

2-4 廃止されるサービスに係る課題について

課題

- サービスの廃止に伴って、代替サービスを利用する場合に、新たに光回線の契約を要するケースがある。その場合、宅内工事の実施、建物の光化工事に向けた合意形成、工事スペースの確保等に係る課題が指摘されているが、こうした課題について、どのように考えるか。



考え方案

- 代替サービスの利用に際して新たに光回線の契約が必要となる場合、宅内機器の設置・取替えに係る工事を伴い、作業員による訪問工事等について利用者からの理解を得にくいことも予想されるため、利用者周知や訪問工事の弾力的な実施等について、検討することが求められるのではないか。
- また、代替サービスの提供条件(例：バンドルされるサービス、実効速度等)によっては、単にサービスを代替するという観点からは必ずしも必要のないサービスの契約を求められる場合もあるため、代替サービスの提供にあたっては、既存のサービスを当てはめるだけでなく、今回の移行に即して提供条件を工夫すること等が求められるのではないか。
- さらに、都市部における雑居ビルやいわゆるペンシルビル等において光化工事を行う場合、管路幅の制約や入居者間の合意形成が困難であること等により、実際の工事が困難となるケースも想定される。NTT東西等の事業者は、早急に対策困難が想定される地域・対象建物を把握し、個別訪問等による利用者周知等について、検討することが求められるのではないか。