

基盤整備等における政策の具体的方向性 論点整理

2019年10月11日

電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証に関する特別委員会
基盤整備等の在り方検討WG

目次

第1節	電話サービスの持続可能性の確保	2
1.	中間答申において示された取組の方向性	3
2.	中間答申を踏まえた論点及び主な意見	4
3.	考え方及び今後取り組むべき事項	9
第2節	新たなサービスの利用可能性の確保	12
1.	中間答申において示された取組の方向性	13
2.	中間答申を踏まえた論点及び主な意見	14
3.	基盤整備等において目指すべき全体の方向性	22
4.	当面の対応の方向性	23
5.	中長期的な制度的対応の方向性	24
6.	今後取り組むべき事項	30

第1節 電話サービスの持続可能性の確保

- 固定加入電話については、生活スタイルの変化等により、契約数がピーク時の4割程度となる等、利用率が長期的な低落傾向にある一方、「一家に一台」の連絡手段として、いまだに経済・社会活動に不可欠の基盤として機能している。
- このため、固定加入電話は、当面の間、ブロードバンドサービスや携帯電話を補完し、全ての世代に対し、あまねく全国における基礎的なサービスとして、その継続的な提供を確保するに当たり、先進的な技術を活用する等の効率化を図っていくことが適当であることが提言された。
- この点について、NTT東西は、2025年までに公衆交換電話網(PSTN)をIP網に移行するに当たり、利用者が極端に少ない等の事情によりメタル再敷設や光化が極めて不経済となる場合に限り、アクセス区間の一部に他者の無線設備を利用して効率化を図ることを提案している。これまでもFWAの活用等の個別事例はあったが、メタル回線の耐用年数等により、他者設備利用の必要性が高いと認められる事例が全国的に遍在する可能性があることから、効率化の観点からの必要性を明確化した上で、NTT法の規定(電話の提供の責務、自己設備設置要件)や電話に係る技術基準等との関係について整理することが必要とされた。
- 中間答申においては、NTT法の趣旨を踏まえ、NTT東西の電話サービスの提供については、自己設備設置を基本とした上で、2030年代に向けた社会構造の変化等を見据えれば、他者設備の利用が真に必要・合理的と認められる場合、これを例外的に認めることは、将来にわたる低廉で安定的なサービス提供に資するといえることから、セーフガード措置を講ずることを確保すべく、所要の制度整備を講ずることが提言された。
- また、NTT東西に対し、国民の理解を得るべく、他者設備の適切な利用の在り方について、上記に留意しつつ検討を具体化していくよう求めるとともに、他者設備を利用した電話サービスの提供において適切な通話品質等を確保するための技術的観点からの検討、他者設備利用における交付金の算定など電話サービスの提供方法の変化に伴う効率性向上の効果の反映の在り方に関する検討の必要性についても提言された。

(1) 他者設備の利用を認める範囲

論点

- NTT東西による他者設備の利用を例外的に認めることは、将来にわたる低廉で安定的な電話サービスの提供の確保に資するといえる一方で、NTT東西の電話サービスの提供については自己設備設置が基本であることを踏まえれば、他者設備の利用が真に必要な・合理的と認められる場合に限る必要があるのではないか。

主な意見

<構成員からの意見>

- 他者設備の利用が認められる地理的範囲について具体化を図るべき。
- メタルケーブルの再敷設を行おうとすると全体の投資計画に支障をきたすおそれがある場合に限定して他者設備の利用を認める場合、NTT東西の計画の適正性を外部から検証することが困難となる可能性はあるが、何か問題があればNTT東西が立証責任を負うことにより検証可能としておく程度で十分ではないか。
- 電話サービスの持続可能性の確保を考えれば、他者設備の利用によって早期に電話がつながることは、被災地の復旧復興や、社会的な負担から見ても重要な課題。
- 各加入者宅にまで光回線を引くことが日本の国民経済全体の利益のためになるかどうか慎重な議論が必要。
- マイグレ後を見据えれば、そもそもメタル回線をいつまで維持していくべきかという点も、ユニバーサルサービス制度全体の在り方の中で議論すべき。

<事業者からの意見>

- ルーラルエリアは、対象ユーザが少なく、メタルケーブル等の再敷設や日常的な保守稼働が非効率となる場合が多いため、主にそうしたエリアから提供を開始することを想定。その他、迅速な故障修理や災害復旧等を目的として、メタルケーブル等の再敷設に代えてワイヤレス固定電話を提供することを想定。(NTT)
- 大規模な他者設備の活用は、他者撤退時のNTT東西の設備再敷設を困難にし、NTT東西の責務であるラストリゾートの確保が困難となるおそれがある。(KDDI)
- NTT東西による固定電話の提供は自己設備設置によることが基本であり、ユニバーサルサービス提供義務の履行に必要な最小限の範囲でのみ他者設備の利用を例外的に認めるべき。例えば、例外的に他者設備利用を認める範囲として、各種コスト・収入等の客観的データに基づき個別に審査の上、ルーラル地域においても限定すべき。また、メタルケーブルの張替時に限定すべき。(ソフトバンク)
- 他者設備の利用を例外的に認めるに当たり必要となる要件を確実に確認するため、提供地域ごと(例えば収容局ごと)に個別認可制とすべき。(ソフトバンク)
- 5Gの普及、ブロードバンドサービスのユニバーサル化等を見据え、ワイヤレス化よりも光回線による提供を優先すべき。(KDDI、ソフトバンク)
- 本来業務の維持のために例外として認める以上、活用業務ではなく、NTT法第2条に定める本来業務(地域電気通信業務)として整理すべき。(KDDI)

主な意見(つづき)

(被災時における他者設備の利用について)

<NTTからの意見>

- ・ 台風等によりメタルの引込線の断線が多発した場合、故障修理がどうしても積滞等してしまうことから、迅速な復旧のため、ワイヤレス固定電話の活用を認めていただきたい。その後、利用者がメタル回線に戻すことを要望する場合は、基本的にメタル回線の復旧を行うが、ワイヤレス固定電話で十分という利用者も想定されるため、その場合にはワイヤレス固定電話を引き続き利用できるようにしていただきたい。(NTT)

<構成員からの意見>

- ・ ワイヤレス固定電話を認可制とすることについては、被災時において被災者の不便を解消するため迅速な対応ができるようにすることに留意が必要ではないか。
- ・ 被災時には認可ではなく速やかに届出とし、仮に適正でなければ是正命令を行う等のやり方があるのではないか。
- ・ ルーラル地域のようにコスト負担が大きい地域だけでなく、都市部まで被災を契機としてワイヤレス固定電話の継続利用を認めるのだとすると、現行制度も変わっていきかねない。利用者の適切な同意取得も課題。
- ・ これまでの議論では、ワイヤレス固定電話については、利用者の主観によるのではなく、ルーラル地域などの高コスト地域においてメタル回線の再敷設が不経済であるという客観的な状況から判断して利用を認めるという議論ではなかったか。被災を契機としたワイヤレス固定電話の利用を認めるのであれば、別の整理が必要ではないか。
- ・ 被災時にワイヤレス固定電話を活用した上で、利用者の要望に応じて継続利用させることには合理性があるのではないか。

<他事業者からの意見>

- ・ ワイヤレス固定電話の利用にあたってはNTT法改正の議論に関わる部分があるため慎重な議論が必要。被災時の迅速な対応については、ワイヤレス固定電話の活用以外にも様々な手法が考えられるのではないか。(ソフトバンク)
- ・ 被災時の迅速な対応は必要であり、ニーズもあると思うが、ユニバーサルサービスとしてワイヤレス固定電話を恒久的に認めるかどうかは別の議論ではないか。(KDDI)

(2) 安定的なサービス提供の確保

論点

- これまで、地域会社が役務の提供に係る設備を自ら設置し、支配・管理することにより、安定的な役務提供が確保されてきたことを踏まえれば、他者設備の利用を例外的に認めるに当たり、NTT東西による電話サービスの安定的な提供を引き続き確保すべく、所要の要件を課す必要があるのではないか。

主な意見

<事業者からの意見>

- 安定的な提供を確保するため、IRU設定等の要件を参考に、長期安定的な契約等とするほか、他者設備が利用できなくなる事態が生じた場合、NTT東西がラストリゾートとしての責任を果たしていく考え。(NTT)
- 他者設備の調達方法としてIRU、卸役務のいずれかが考えられるが、IRUについては電波法の制約により、モバイル網のIRU調達はできないと認識。また、卸役務についても設備維持責任は卸元事業者が負う点に留意が必要。(ソフトバンク)
- 他者設備が利用不可となった場合はNTT東西による自己設備設置が求められる。(ソフトバンク)

(3) サービス品質の確保

論点

- これまで、地域会社が役務の提供に係る設備を自ら設置し、その品質を自ら管理することにより、一定の品質水準が確保されてきたことを踏まえれば、他者設備の利用を例外的に認めるに当たり、現行の固定加入電話において実現されているサービス品質を可能な限り維持すべく、所要の要件を課す必要があるのではないか。

主な意見

<構成員からの意見>

- 遅延時間のみならず様々な品質指標によって実際のシステムの品質評価を行うべきであり、引き続き、IPネットワーク設備委員会等において技術面の検討を進めるべき。
- 電話に付随する様々なサービスの利用可能性等、利用者利便を確保する観点からも、技術面の検討を進めるべき。
- 電話に付随する様々なサービスが仮に利用できなくなったときに、利用者が受忍すべき部分があるのかが論点。また、他者設備の利用による経済的効果が大きいのであれば、利用者側の不便を解消するような方策として、例えばNTT東西が端末を配布することも考えられるのではないか。

<事業者からの意見>

- 品質の維持管理について、事前に電波状態を確認するなどし、通話に支障が生じない場合に提供するほか、電波状態が不安定になった場合は、携帯電話事業者と連携し、ブースター設置に協力してもらう等の維持管理体制を構築し、責任を持ってサービスを提供していく考え。また、緊急通報受理機関に発信する場合に、当該通話の優先取扱いを可能とすることに加え、当該機関に0AB～J番号を通知可能とする予定。(NTT)
- 無線化により、今まで使うことのできていた端末が提供できなくなるといったような影響も考えられるが、IPマイグレーションと同様に、利用者に丁寧に確認をしながら進めていきたい。(NTT)
- 自治体等が提供する見守りサービス、ホームセキュリティ、ガス検知システム等、固定電話を通じて提供されていたサービスが利用できなくなり、利用者利便を損なうおそれがある。(KDDI)

(4) 公正競争環境の確保

論点

- NTT法及びNTTの構造分離等の趣旨を踏まえれば、他者設備の利用を例外的に認めるに当たり、公正競争環境を引き続き確保すべく、他者設備の調達等について所要の要件を課す必要があるのではないか。

主な意見

<構成員からの意見>

- 公正競争環境については、調達ルールを明確化するとともに、NTT東西が説明責任を負うことが明確化されれば、一定の確保は可能ではないか。
- 公募調達が全国一括で1回きりで行われるものだとすると、公正競争環境の確保の観点からはほとんど意味がないのではないか。調達先である携帯電話事業者の負担や求められる通信品質の観点から、調達先の選択肢があるのかどうかという点も踏まえた検討が必要。
- 全国一括の調達については技術的要件から仕方ない部分はあるにせよ、例えば、調達先事業者の技術力の認定と、地域ごとの公募を分ける等のやり方も考えられるのではないか。競争性が見込めないからといってそれを前提とした設計をすべきではない。

<事業者からの意見>

- モバイル網の提供元はグループ会社のみならず、他事業者も含めた公募調達を実施し、調達したモバイル網については、「無線を用いた固定電話」の提供のために利用。その際、長期安定的な利用に応じられるか、サービス品質を満たすか、安定的な提供に向けた体制が構築可能か等を公募の条件とする考え。(NTT)
- 仮にNTT東西に対し、他者の無線設備を用いた固定電話を無制限に認める場合、第一種指定電気通信設備制度の形骸化、NTT東西による実質的な移動通信市場への進出等、公正競争上の問題が生じるおそれがあることから、利用の上限を設けるべき。(KDDI)
- 他者設備利用に伴い、固定・移動通信の公正競争環境に対して影響を及ぼさないようにすべき。例えば、固定電話のSIMの差替等により、実質的に移動通信事業を行うようなことは禁止すべき。(ソフトバンク)

(1) 基本的考え方

- 電話の役務の提供に当たって、利用者が極端に少ない等の理由により需要が極めて限定的な山間辺地等、地域会社が役務の提供に係る全ての設備を自ら設置することが極めて不経済となり、かえって「電話の役務のあまねく提供」の確保に支障を生じさせるおそれがある場合等に限り、他者設備の利用を例外的に認めることが適当である。
- このため、NTT東西による他者設備の利用に当たっては、電話の役務の提供に係る責務を確保する観点から、以下(2)～(5)の考え方に基づき、所要の要件を満たすことを確認すべく、NTT東西の申請に基づく認可制を導入することが適当である。また、現行の交付金制度との関係については、以下(6)の考え方に基づき対応を行うことが適当である。
- 以上を前提とし、人口減少・過疎化等の急速な社会構造の変化を念頭に置きつつ、総務省において必要な制度整備を迅速に進めるべきである。

(2) 他者設備の利用を認める範囲

- NTT東西が提供する電話の役務としては、メタル回線を用いた固定電話に加え、光IP電話による提供が行われており、これに伴い、メタル回線と光ファイバ整備の二重投資を回避し、光への円滑な移行を図る観点から、必要な制度整備が行われてきた。
- 今般、他者設備の利用を例外として認めようとする趣旨は、提供手段の効率化を通じて、電話サービスのあまねく全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与することを目的とするものであり、当該目的に照らし、他者設備の利用が真に必要・合理的と認められる場合に限られるべきである。
- 具体的には、需要が極めて限定的であって、メタル回線の更新・再敷設や光化を行おうとした場合、極めて不経済となり、かえって全体の投資計画に支障をきたすおそれがあるような場合(極めて高コストな地域等)に限ることとし、今後、総務省においてその基準を明確化することが適当である。
- このほか、津波によるメタル回線の流出等、自然災害等の要因で固定電話が利用できなくなった地域において、迅速な復旧を確保する観点からは、無線設備等の他者設備の一時的な利用が手段の一つとなり得ることも考えられる。今後、制度化に当たっては、自然災害時における利用のニーズを精査した上で、必要に応じ、被災時における他者設備の一時的な利用が可能となるような柔軟性に留意することが適当である。
- NTT東西は、上記の範囲内で他者設備の利用を行うに当たり、関係する加入者の理解の形成に向け十分な説明を行うとともに、仮に加入者宅において問題が生じた場合の対応窓口の設置等、適切なサポート体制を構築することが求められる。

(3) 安定的なサービス提供の確保

- 他者設備の利用を認めるに当たっては、安定的なサービス提供の確保の観点から、NTT東西において適切な運用・管理体制を構築するとともに、仮に他者設備が利用できなくなった場合にもサービス提供の維持を可能とするための措置を講ずることが求められる。
- 具体的には、他者設備の利用に係る卸役務提供等に係る契約について、設備提供事業者が一方的に契約を破棄すること等がないよう長期的に安定的なものであることが確保され、また、NTT東西を主体として設備提供事業者と連携した適切な運用・管理体制を構築する等の内容となっていることについて、総務省が確認することが必要である。
- その上で、なお、設備を設置する他事業者が撤退した場合、NTT東西において、新たに自己設備を設置する等、電話サービスを継続的に提供するための措置を講ずることが必要である。

(4) サービス品質の確保

- 他者設備の利用、特に無線による提供を認めるに当たっては、現在の電話サービス(0AB～J番号)において求められる技術的要件について、緊急通報受理機関への接続を維持するとともに、音声品質(遅延、ゆらぎ等)等を可能な限り確保することが求められる。
- 特に、緊急通報については、現在、電話(固定・移動)のみによって利用可能なサービスとして、国民の生命・身体・財産の保護にとって極めて重要な社会的役割を担っていることから、他者設備の利用によって支障が生じることがないようにするとともに、音声品質については、利用者が現行の電話サービスにおいて享受している安定性・信頼性を極力確保していくことが必要である。こうした観点から、技術開発等により、可能な限り現行の固定電話の品質水準に近接させる取組をNTT東西に対して引き続き求めるとともに、その結果を総務省及び関係する委員会等において検証し、サービス品質を適切に確保する観点から必要に応じて制度整備を行うことが必要である。
- その上で、無線の特性上、加入者宅によっては良好な電波環境が得られない可能性もあることから、ワイヤレス固定電話の利用に当たり、NTT東西は、加入者宅における電波環境をあらかじめ確認するとともに、電波環境が悪化した場合にはブースター等を設置するなど、品質確保のための措置を講ずることが必要である。
- このほか、現行の固定電話を利用して提供されている付随サービスの利用可能性についても、NTT東西において、利用者目線に立った改善の取組を不断に講じていくことが求められる。また、他者設備の利用により、仮に、これらのサービスが利用できない可能性が生じる場合、利用者に対し十分な説明を行うとともに、代替手段の確保等に努めることが必要である。

(5) 公正競争環境の確保

- 他者設備の利用を認めるに当たっては、NTT東西が携帯電話事業者等から回線設備を調達することが想定されるため、例えば、グループ会社のみを優遇すること等により、公正競争環境に影響を及ぼすことがないようにすることが求められる。
- 具体的には、NTT東西において、携帯電話網等の調達や契約期間満了に伴う再調達に当たり、広く参入機会を確保した公募を行うとともに、契約条件等において不当な差別的取扱いを行うことがないよう確認することが必要である。また、仮に、当該契約が相対で締結されることに起因する不透明性・不適切性により公正競争上の影響が生じることがないよう、NTT東西においては、関係事業者への十分な説明、総務省に対する報告・公表等を通じ、回線設備の調達における透明性を向上するための取組を行うことが求められる。
- このほか、制度整備に向けた検討においては、NTT東西による他者設備の利用が、固定・移動通信市場の公正競争環境に対して影響を及ぼさないよう、現行の指定電気通信設備制度の趣旨や旧NTTの移動体通信業務分離の経緯等に留意する必要がある。

(6) 現行の交付金制度との関係

- 現行の交付金制度は、NTT東西に対して日本全国における電話サービスの提供義務を課しているものの、NTT東西の自助努力だけでは不採算地域における利用者の利便性を確保できないおそれがあるため、NTT東西に接続する接続電気通信事業者等が、NTT東西に交付するための負担金を拠出する制度である。
- こうした制度上の趣旨を踏まえれば、例外的に認められた範囲内において無線等の他者設備を利用して電話サービスを提供する場合に、提供方法の変化に伴う効率性向上の効果を交付金の算定に反映する必要がある。

第2節 新たなサービスの利用可能性の確保

- 中間答申においては、現在、基礎的電気通信役務の対象となっている固定加入電話等のサービスについては、経済・社会活動に不可欠の基盤としての機能を果たしていること等を踏まえ、引き続き、基礎的電気通信役務として位置付けることが適当であるとされた。
- 一方で、Society 5.0時代を見据え、今後国民生活に不可欠なサービスが多様化することを踏まえれば、国民生活に不可欠となる新たなサービスとして、例えば、ブロードバンドサービスを将来的に基礎的電気通信役務として位置付けることも見据え、現行制度の在り方について、制度の趣旨や位置付け、競争政策との適切なバランス、利用者利益の確保の仕組み、財政支援の在り方、国民経済全体における負担等の観点から、多角的に検討していくことが提言された。
- なお、携帯電話サービスについては、国民生活に不可欠なサービスとなっている一方で、①ブロードバンドサービスに比べて地方での基盤整備が進展しているとともに、料金等の提供条件を適正化するための競争促進に向けた取組が着実に進められていること、②5G以降のネットワーク構成を見据えると、固定通信と移動通信の関係等、サービスの位置付けが大きく変化すると想定されることから、現行の基礎的電気通信役務の対象として位置付けることは適当ではないとされた。

(1) 現行制度との関係

論点

- 現行制度は、既に利用可能性が確保されている電話サービス等について、引き続き、その提供を全国的に維持することを目的としたものである。
- 将来的にブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務として位置付けた場合、これまでと同様、既に利用可能性が確保されたサービスの提供維持を目的とすることとすべきか。新規整備の促進については、予算措置等を活用しつつ、条件不利地域の一部について制度的対応を行うことも考えられるか。

主な意見

< 構成員からの意見 >

- コンパクトシティなどの足かせとなるような議論にならないよう期待。例えば、望ましいサービスについて、自治体が提供主体となり、それに必要なコストを交付金又は補助金で支援し、品質や提供範囲の選定は当該自治体に委ねるという方法もあるのではないか。
- ユニバーサルサービスの定義について共通の認識が必要。例えば、料金については、水道、ガス、電気等の分野では地域間格差のあることが当たり前であり、全国均一料金を前提とすべきではない。
- 自治体の設備更新について予算措置等による機動的な支援が必要であることは理解するものの、利用者に対し持続的にサービスを提供する観点からは、民間事業者への設備譲渡を促すための制度的措置もあわせて必要ではないか。

< 事業者からの意見 >

- 「固定電話」を使わない方々が増えてきている中、いつまでもNTT東西の加入電話がユニバーサルサービスであり続けるとは考えていない。ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスにすべきか否かを検討するに当たっては、それにより何を実現し、どのような社会を目指すかについて、丁寧に議論することが必要。また、ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスとする場合には、未提供エリアをカバーするための投資や保守コスト等が必要になるため、利用者・国民の負担が増えることから、集落の消滅やコンパクトな街づくり推進の動きも踏まえ、他の生活インフラ(電気・水道・交通等)の動向と併せて、国民的なコンセンサスを得ながら議論することが必要。(NTT)
- ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスとして位置付けることを検討する場合、少なくとも、提供主体、対象エリア、支援内容は、現行の加入電話に係るユニバーサルサービス制度とは異なる別の持続可能な仕組みとすべき。(NTT)
- 現行のユニバーサルサービス制度は、あまねく全国で基盤整備が完了し、その上で提供されるサービスについての維持を目的としている。将来のユニバーサルアクセスを見据えて、現時点でブロードバンドサービスを「国民生活に不可欠な」ユニバーサルサービスに位置付けるのであれば、早期にあまねく全国でブロードバンドサービスが利用可能な環境を整備することが必要。(KDDI)

(2) 予算施策等を活用した支援の在り方

論点

- ブロードバンドサービスは、多様な主体により提供されており、条件不利地域においては、国・自治体の負担により通信基盤を整備し、自治体や電気通信事業者がサービス提供を行う場合等があることを踏まえると、条件不利地域におけるサービス提供の維持について、現行の交付金制度を活用することの妥当性について検討が必要である。

主な意見

<構成員からの意見>

- 整備と維持管理の区別についてきちんと議論すべき。例えば、設備の更新が再整備に近いものだとすれば、当初の整備において財政支援を行った場合には、再整備においても同様の支援を行うことが適当ではないか。
- 予算措置で機動的支援を図るとすると、自治体によって要望するサービスが異なる場合に自治体間の公平性をどう確保するかが課題。
- 予算措置に当たっては、一律に補助することで自治体の創意工夫のインセンティブを削がないような工夫が必要。
- 予算措置に当たっては、機会の公平を確保する観点から、まず一定の基準をあらかじめ定めると同時に、自治体が工夫する場合には、上乗せ的に何らか配分するような枠をつくることも考えられるのではないか。

<自治体からの意見>

- 平成20年8月の部分開局から11年が経過し、センター設備は既に耐用年数を超えており、インターネット関係として今後20年間の更新費用を66億円程度と試算。一方で、情報通信環境の変化は著しく、単に設備を更新するだけでは十分と言えず、最新の情勢を踏まえた設備を導入する必要があるため、より多くの費用がかかる見込み。維持管理費用については、特別交付税に頼らざるを得ない。(対馬市)
- 民間企業が参入しづらい環境にある中で、公設公営によりサービスを提供する必要。設備構築から10年を迎え、通信系サーバ機器の更新時期となっており、令和2年度の更新費用は約3億円と試算しているところ、これを公費負担することは困難。維持管理・運営について民間企業に募集をかけても、こうした相当な費用が必要となるため、なかなか手が挙がらないのが現状。(設楽町、東栄町及び豊根村)

<事業者からの意見>

- ブロードバンドサービスについては、既存の整備事業や補助金があるため、整備と維持を分け、競争の補完手段としてのユニバーサルサービス交付金の適用範囲は最小限とすべき。また、光ファイバ整備の進捗に応じ、補助率の引上げ等も検討が必要。(ソフトバンク)
- 未整備エリアについては、補助金等に加え事業者による創意工夫で持続可能なサービスを開始することが原則ではないか。(オプテージ)
- 過疎化が進む地域でのブロードバンドサービス提供の維持は高コスト。無線(地域BWA、FWA等)で提供し、それに対し財政支援するのが効率的ではないか。また、赤字自治体に対しては、ユニバーサルサービス制度ではなく、財政支援が適当ではないか。(CATV連盟)
- 民設民営方式により、自治体と連携して更なるFTTHエリア展開に取り組んでいるところ、自治体の一部費用負担と利用者の料金負担により採算性を確保。(オプテージ)

(3) ユニバーサルサービスとしての品質水準等の在り方

論点

- 現行の基礎的電気通信役務の対象である電話サービスは技術進展が一巡しており、細かな品質基準が設けられている。一方で、ブロードバンドサービスは、電話サービスと異なり、今後も大幅な技術進展やニーズの変化が見込まれるとともに、多様な主体により提供されていることを踏まえると、将来的にブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務として位置付けた場合に、制度的に確保すべき品質・水準等の規定手法についてどう考えるか。仮に当該サービス品質等を規定することが困難である場合、ユニバーサル・アクセスの考え方も含め、利用者利益を確保する観点からの制度の在り方についてどう考えるか。

主な意見

<構成員からの意見>

- 不採算エリアにおいて、最高水準のものを安価な価格で提供することには無理があろうことから、きちんとつながるといった最低水準のものを提供できれば十分ではないかと思うが、どのような水準で提供することが望ましいかについては、今後の議論の対象と認識。

<事業者からの意見>

- 確保すべき品質・水準等は、ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務とすることによって何を実現し、どのような社会を目指すのかによるため、まず、ブロードバンドサービスを用いて何を実現するかを明確にした上で、利用者・国民の負担が増えることも含め、国民的なコンセンサスを得ることが重要。また、提供手段は、持続可能な仕組みにするため、固定・無線を問わず技術中立的かつ経済合理的な観点から、様々な技術方式のうち最適なものを提供主体が自由に選択できるようにすることが必要。(NTT)
- 今後も大幅な技術の進展やニーズの変化等が見込まれることから、速度等、特定の基準を定めたとしても、短期間で陳腐化するおそれ。日本は諸外国の中でもFTTHの整備が進んでいることから、アクセス回線であるFTTHを指定すれば、あらゆるサービスについて柔軟な対応が可能ではないか。(KDDI)
- ユニバーサルアクセスへの将来的な移行を考慮すれば、定量・定性的な基準によらず、役務単位での指定が現実的であり、FTTHアクセスサービスを対象とすることが適切。(ソフトバンク)
- 確保すべき品質・水準等は、技術中立性や最低限必要なサービスレベル等の観点から定めることが適当であり、諸外国の品質基準をベンチマークとすることも有効ではないか。(オプテージ)
- NTTの一者で単一のメニューを提供する固定電話と異なり、複数の事業者が複数のメニューを提供するブロードバンドサービスでは、画一的な品質規制を行うことは難しいのではないか。(CATV連盟)

(4) 交付金制度の在り方

論点

- ブロードバンドサービスを交付金制度による支援対象とする場合、電話サービスと異なり、NTT法上のあまねく全国における提供の責務の対象ではないため、安定的なサービス提供を確保する観点からは、現行の支援方法である「赤字額の一部のみの補填」を見直し、交付金による補填割合を高める(例:全額補填)ことも考えられるのではないか。
- 一方で、真に不可欠なサービスを確保し、国民経済全体に対する負担を抑制する観点からは、交付金制度による支援対象となるエリア及び主体を一定範囲内に限定する(例:条件不利地域等に支援対象の地理的範囲を限定する、対象エリアにおける支援対象主体を限定する等)ことが求められるとともに、支援対象となる事業自体の効率性を制度上確保していく必要があるのではないか。
- この他、安定的なサービス提供を確保する観点からは、支援を受ける者がサービスを提供するに当たって求められる要件、サービス品質、技術中立性等の確保について検討する必要がある。

主な意見

<構成員からの意見>

- ラストリゾートとしての最終提供義務を課すと、どの事業者も行おうとしない不採算事業を行うこととなるため、その事業者が生き残っていくためには、その際の赤字部分は、全額何らかの手段で補填することが必要。
- 支援対象とすべき主体については、経営効率が悪いために赤字となっている主体は補填され、経営効率を上げた結果黒字になっている主体は補填されないとすると制度としてバランスが悪い。制度設計は困難ではあるが、効率的な経営をしたとしても構造的に赤字となるような主体を客観的に判断できる仕組みとすることが必要ではないか。
- ブロードバンドにおけるラストリゾート事業者の責務をNTTに課すべきという意見について、慎重な検討を要する点については賛同。ただ、NTTが公社時代の資産を継承していることを踏まえれば、何らかの役割を果たす必要があるのではないか。
- NTT東西が有するエッセンシャルファシリティについては、適切な開放を求めることがより本質的であって、ブロードバンドにおいても特別な責務を負い続けるべきという主張が今後も合理性があるかは疑問。むしろ、国民の貴重な財産である電波の割当てを受けている事業者が特別な責務を有していると考えの方が、国民感覚に近いのではないか。ただし、事業者にもむやみに責務を課すと、結果的に経営の自由度が奪われ、効率性が失われる可能性にも留意した議論が必要。

(4) 交付金制度の在り方(続き)

主な意見

<事業者からの意見>

【ラストリゾートの確保】

- 現行の電気通信事業法では、提供事業者が自らの経営判断で退出が可能であり、ラストリゾートが確保されないため、NTTに提供義務を課すことも検討が必要。赤字エリアにおける整備に対しては何らかの補填を行うことが妥当。(KDDI、ソフトバンク)

【支援対象エリア】

- 既に様々なブロードバンドサービスが提供されているエリアでは、市場競争を通じてサービスの提供が確保されていることから、ユニバーサルサービスの対象エリアとすることは不要。対象エリアは、民間企業の努力では提供が困難な非競争エリアとすることが適当。なお、コストミニマムにユニバーサルサービスを維持する観点からは、集落の消滅やコンパクトな街づくり推進の動きも踏まえながら、他の生活インフラ(電気・水道・交通等)の動向と併せて、対象エリアを検討することが必要。(NTT)

【支援対象主体】

- 様々な事業者の中から、対象エリアごとに、コストミニマムな提供を実現できる最適な主体とすることが適当。(NTT)
- 「①条件不利地域、②非競争地域、③赤字地域」のエリア要件を全て満たす事業者を支援対象とすべき。(KDDI)
- ブロードバンドサービスが既に提供されているエリアにおいて、非競争地域かつ不採算等の理由により、サービスの維持が困難な地域に限定すべき。また、単に赤字のみでは不十分で、合理的な経営でも構造的に不採算となる場合のみを対象とすべき。(ソフトバンク)
- 一般の事業者であれば、赤字であれば料金を上げて対応するものの、NTT東西は固定電話のプライスキップ規制があるため、交付金で補填されていると理解。ブロードバンドをユニバーサルサービスとする場合、プライスキップ規制のない事業者における収入をどう捉えるべきかが課題。(ソフトバンク)
- 事業者が複数存在するエリアで一者のみが交付金対象となると競争環境を歪めかねない一方で、複数の事業者を交付金対象とすると社会的コストが増大することから、事業者が一者しか存在しない地域に限定することが適当。また、能率的な経営でもサービスの継続が困難な事業者に限定することが適当であり、適切な品質・料金でサービスを提供しているか、能率的な経営の下での適正原価となっているか等を確認することが必要。(オプテージ)
- 携帯電話サービスに関しては地方を含めて基盤整備が進展しており、超高速ブロードバンド基盤に関しては条件不利地域への財政支援が行われていることを踏まえると、ブロードバンドサービスは経済合理性に従った提供が基本だが、一者のみ提供している地域の一部のCATV事業者からは、条件不利地域へのサービス維持・設備更新は高コストであり、安定的なサービス提供維持のために交付金を受けられるのであればありがたいという声がある。(CATV連盟)

(4) 交付金制度の在り方(続き)

主な意見

【支援内容】

- 採算エリアとの内部相互補助を前提とした仕組みではなく、対象エリアごとに不採算が完全補填される仕組みとすることが必須。現状、ブロードバンドサービスのカバー率は100%に達していないことから、維持費用(ランニングコスト)の補填だけでなく、整備費用(イニシャルコスト)についても完全補填される仕組みが必須。(NTT)
- 国民負担の最小化の観点から、設備保有者及びサービス提供者の非効率性を排除して、適正なコストに抑制した上で、サービス提供者を対象に必要な最小限の支援を行うことが適当。その際、固定電話とブロードバンドで基金を分ける等の透明性の確保が必要。(KDDI)
- 交付金による補填割合を高める場合、それに合わせて国民負担が増大することとなるため、慎重な議論が必要ではないか。例えば、事業主体の見直し(自治体から民間事業者への移管等)、提供技術の見直し(ケーブルから光回線又は無線への転換)等による運営・維持コストの低減を行う余地があるのではないか。(オプテージ)

【適格事業者に対する要件】

- 負担金算出に必要な地域・事業別損益の明確化のハードルが高く、求められる品質規制や撤退規制がどうなるのかも心配。交付金のメリットより、過疎が更に進んでも撤退できない等、経営・事業展開の自由を奪われるデメリットの方が大きいのではないか。(CATV連盟)
- 巨大企業であるNTTと異なり、中小のケーブルテレビ事業者が交付金算定に必要な会計処理(地域別、事業別等)を行うことは困難なのではないか。また、会社ごとの会計処理の公平性は担保できないのではないか。(CATV連盟)

(5) 負担金の拠出の在り方

論点

- 現行の交付金制度では、NTT東西のユニバーサルサービス提供設備と接続して電気通信サービスを提供することにより、受益している電気通信事業者(携帯電話事業者、固定電話事業者、IP電話事業者)の一部に対して負担金の拠出を求めている。また、現行制度では、負担額について、電気通信番号単価をベースに算定している一方で、米国、韓国等の諸外国では、電気通信事業者の収益に応じて負担額を算定している例も見られる。
- 上記を踏まえ、我が国において、将来的にブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務として位置付けた場合、負担金を拠出すべき事業者、負担金の算定方法、利用者への転嫁の是非・手法等を含め、国民的なコンセンサスが得られる負担の在り方について検討する必要がある。

主な意見

<事業者からの意見>

- 支援方法については、制度の目的(ブロードバンドサービスを用いて実現するもの)、支援内容、支援対象等を明確にした上で、現行制度のような交付金の活用に限らず、税金の活用等の手法も含め、国民的なコンセンサスを得ながら、適切な方法を検討していくことが適当。(NTT)
- SNS、メール等のインターネット接続を介したコミュニケーションを通じて、ブロードバンドサービスを広く享受する受益者(アクセス回線)に応じて拠出することが適当。(KDDI)
- ブロードバンドサービスのユニバーサルサービス化における受益者は、電気通信事業者だけではなく、上位レイヤのプレイヤーも含まれる。しかし、不特定多数の上位レイヤのプレイヤーからの負担金徴収は困難であり、電気通信事業者のアクセス回線契約数に基づく負担が現実的な案の一つ(最終的には利用者が受益するものとの考えに基づく。)(ソフトバンク)
- イコールフットिंगの観点から、自己設置事業者だけでなく、接続事業者や卸利用事業者等、ブロードバンドサービスを提供する幅広い事業者が拠出するのが望ましく、その負担は、ユニバーサルサービスの趣旨に鑑み、利用者への転嫁等、広くお願いすることが望ましい。また、事業者間の公平性の観点、利用者への説明の容易さの観点から、現行の電気通信番号単価をベースとする考え方と同様に、契約数に応じて負担金を算定することが望ましい。このほか、交付金制度により競争環境に影響がないか等、継続的な市場状況の確認が必要。(オプテージ)

(6) 利用者利益の確保等に係る規律の在り方

論点

- 現行法上、基礎的電気通信役務については、国民生活に不可欠なサービスの提供に係る利用者利益を確保する観点から、一定の規律(例:約款規制、技術基準等)が定められている。
- ブロードバンドサービスは、都市部においては料金の低廉化が一定程度図られている等、現に競争による利用者利益の確保が期待されていることを踏まえ、利用者保護のための規律の必要性和市場競争のバランスをどのように確保すべきか。

主な意見

<構成員からの意見>

- 約款規制一般としては、競争に様々な影響を与える側面のほか、自由度のある方が事業者は工夫できるという側面や、消費者にとってクリアになるという側面等もあるため、ユニバーサルサービスに限定した話ではなく、総合的に考慮する必要。
- 赤字部分を全額補填する場合は、その条件として、適正な料金であるかをチェックするための約款規制が必要であるものの、例えば、入札制により、このくらいの補助金で最低限これだけのサービスを提供するということを定めて応札した後で、料金を割り引いたことで赤字が拡大したとしても補填額が増えないという制度であれば、約款規制は不要とも考えられる。
- 今後、アクセス網を利用してサービスを提供する主体が多種多様になることを踏まえれば、利用者利益を確保する観点からのサービス事業者に対する規律は極めて重要。

<事業者からの意見>

- ブロードバンドサービスと現行のユニバーサルサービスである加入電話では、歴史的な背景やサービス提供の実態等が大きく異なることに加え、ブロードバンドサービスについては、現に様々なプレイヤーが自由にサービスを提供している実態を踏まえれば、少なくとも現行の基礎的電気通信役務に課されているような約款規制や料金規制は不要。(NTT)
- 利用者利益の確保のための基礎的電気通信役務に課される規律(約款規制、会計整理義務、役務提供義務、技術基準適合維持義務)は、競争が機能しない地域で指定される適格電気通信事業者のみに対するものとするのが適当。(KDDI)
- 基礎的電気通信役務に係る規律(約款規制、会計整理義務)については、現行の加入電話も含め、適格電気通信事業者のみを対象とするよう見直すべき。(ソフトバンク)
- 競争環境に影響を与えないことが極めて重要であり、ブロードバンドサービスに対して、現行の基礎的電気通信役務と同等の規律を適用することは、事業者の業務負荷の増大や自由で多様な事業展開への影響が懸念されるため、緩和が必要。他方、一定の技術基準を設けることは、利用者利益の確保に有効。(オプテージ)

- 加入電話等については、電電公社によって整備された全国ネットワークを継承した旧NTT（平成11年のNTT再編成以降は地域会社）が全国における提供を維持してきたが、電気通信市場における競争の進展を背景として、NTT東西の内部相互補助による全国における低廉かつ安定的な提供が困難となってきたことを踏まえ、2001年、基礎的電気通信役務の提供の維持を目的とした交付金に係る制度が導入された。その後、加入電話等は長期的に利用率が低落傾向にあるものの、いまだ経済・社会活動に不可欠な基盤として機能している。
- 一方で、生活スタイルの変化や通信技術の高度化等の環境変化を踏まえ、加入電話以外の通信サービスの利用が急速に拡大しており、特に、インターネットの飛躍的な発展に伴って、これにアクセスするためのブロードバンドサービスが国民生活にとって不可欠なものとなりつつある。
- ブロードバンドサービスをめぐる当面の課題として、条件不利地域等においては、いまだ未整備エリアが解消されておらず、また、整備済みエリアにおいても、基盤の維持・更新等に大きな役割を担う自治体に大きな財政的負担が生じていることが指摘されている。これらは、ブロードバンドサービスが果たす役割の重要性に照らし、早急に取り組むべき課題であり、必ずしも制度的対応を待つことなく、予算措置等により機動的に支援を行っていくことが必要である。
- 一方、中長期的には、条件不利地域等におけるブロードバンドサービス基盤の整備・運用について、事業の効率化等を通じて将来にわたる持続可能性を確保していく観点からは、民間事業者が担い手となってサービスを持続的に提供していくモデルの構築が必要となることから、これを担保するための制度的対応も視野に入れるべきである。
- 制度的対応として、具体的には、以下の2つの方向性が考えられる。
 - ① 現行制度の枠組みは原則として維持した上で、基礎的電気通信役務の対象を拡大してブロードバンドサービスを位置付け、交付金制度や約款規制等について必要な見直しを行う
 - ② ブロードバンドサービスを支える不可欠基盤（光ファイバ等）の維持に係る新たな制度的枠組み（ユニバーサル・アクセス）への制度転換を図る
- これらの制度的対応の方向性については、それぞれにメリットや課題があることから、ブロードバンドサービスの利用環境や基盤整備の進展状況等を踏まえるとともに、5G等の新たな通信サービスの進展等を見据えつつ、同時並行的に、具体化に向けた検討を行っていくべきである。

4. 当面の対応の方向性

- ブロードバンドサービスについては、競争の進展等により全体としては提供主体の多様化が認められるものの、条件不利地域においては、不採算等を理由に民間事業者の参入が進んでおらず、国・自治体の負担によりブロードバンドサービス基盤の整備を行い、自治体や電気通信事業者が運営を行う事例が多く見られる。
- 具体的には、①自治体等が整備し、利用者にサービスを提供する「公設公営方式」、②自治体等が整備した設備を電気通信事業者に貸与し、当該事業者がサービス提供を行う「公設民営方式」、③自治体等が整備費の一部負担等の支援を行うが、電気通信事業者が整備とサービス提供を行う「民設民営方式」等が採られている。
- 各方式における利点、課題は様々であるものの、①「公設公営方式」及び②「公設民営方式」を採る自治体においては、過去に整備した設備の老朽化に伴い、改修・更新に係る費用負担が課題となっている。加えて、設備更新の機会等を捉え、利用者のニーズや技術革新に対応した設備の高度化が求められる状況にあり、Society5.0時代を見据え、費用面の課題は更に深刻さを増すことが想定される。
- 一方で、一般的に、③「民設民営方式」においては、民間事業者が設備整備、維持管理、更新等を担うことから、自治体等の財政負担が大きく軽減されるほか、災害時における柔軟かつ迅速な復旧対応、効率的な整備・運営が図られることが期待される。
- 「公設民営方式」を採る自治体の多くにおいては、設備貸与に係る契約期間を一般的に10年としており、今後数年のうちに契約更新のピークを迎えると想定され、一部では、契約更新を機に上記に述べた「民設民営方式」の利点を考慮し、民間事業者へ設備を譲渡しようとする動きが見られるものの、設備の老朽化、民間事業者との設備仕様の不一致等により、譲渡が実現した事例は極めて少ない。その結果、費用負担を理由としてサービス継続が困難となり、地域住民にとって重要な通信手段が失われるおそれがある。
- 以上を踏まえれば、国・自治体の負担により整備された条件不利地域におけるブロードバンドサービス基盤の維持は喫緊に解決すべき課題であり、公設により提供を継続せざるを得ないサービスについて、引き続き、機動的な支援措置を図ることが適当である。
- また、国民経済全体に対する負担を軽減する観点からは、上記に加え、公設から民設へ、公営から民営へと移行を促すことを視野に入れ、今から必要な対応を講じていくべきである。
- このため、民間事業者が担い手となるインセンティブを高めるための予算を含む支援措置を検討するとともに、なお民間事業者の参画が見込めない場合には、無線や衛星等の活用を含めたより合理的なサービス提供手段への転換等、多面的な取組を講ずるとともに、後述するユニバーサル・アクセスの考え方の導入可能性を含めた制度的対応の可能性についても早急に検討に着手することが適当である。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(1) ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付けることを見据えた制度的検討

- ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付けることを見据えた場合の制度上の主な論点として、①ユニバーサルサービスとしての品質水準等の在り方、②交付金制度の在り方、③負担金の拠出の在り方、④ユニバーサルサービス制度における利用者利益の確保等に係る規律の在り方について、関係事業者等のヒアリング等を踏まえつつ、以下のとおり整理を行った。

① ユニバーサルサービスとしての品質水準等の在り方

- 現行の基礎的電気通信役務の対象である加入電話等は、経済・社会活動の不可欠な基盤として、厳格な品質基準が設けられている。一方で、ブロードバンドサービスは、今後も大幅な技術進展やニーズの変化が見込まれるとともに、多様な主体により提供されていることから、制度的に確保すべきサービスの品質水準等の考え方について整理する必要がある。
- ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスの対象としている米国及び英国においては、確保すべき品質水準として、伝送速度、許容される遅延等を定量的に定めている。この場合、ブロードバンドサービスを提供する手段は、電気通信事業者が、提供地域の実情に応じ、最も経済合理性のあるものを選択可能であるという利点がある。一方で、ベストエフォートなサービスであるブロードバンドサービスにおいて、定量的な品質水準が適正に確保されているかについて確認することは現行制度では困難であるほか、技術の急速な進展や、利用者ニーズの変化により、品質水準が実情に合わないものとなる可能性があるなど、制度の安定性を欠くことが懸念される。
- 関係事業者からは、ブロードバンドサービスを提供する様々な方式のうち最適なものを提供主体が自由に選択できるよう技術中立的な仕組みにすべき、との意見があった一方で、我が国においてはFTTHの整備が国際的にも進んでいることも踏まえ、アクセス手段としてFTTHを指定すればあらゆるニーズに柔軟に対応可能ではないか、との意見もあった。
- 以上を踏まえ、ブロードバンドサービスにおいては、国民生活に不可欠なサービスを確保する観点から、一律に満たすべき品質水準を定めることに一定の意義があり、例えば、提供主体が多様であり、都市部等においては競争を通じた品質水準の向上も期待されることから、最低限満たすべき水準を定める(例：直接定量的に定める、ダイヤルアップ接続等の将来にわたり不可欠とは言い難い方式を除外する等)ことも考えられる。
- その場合も、履行確保のための品質水準の計測手法や技術進展への対応等の具体的な制度設計について、専門的見地から検討することが必要である。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(1) ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付けることを見据えた制度的検討

② 交付金制度の在り方

- 現行の交付金制度は、競争の進展に伴い、NTT東西の内部相互補助により不採算地域の役務提供が賄えなくなったことを踏まえて、競争を補完する観点から導入されたものであるが、国民経済全体の負担を最小化する観点から、適格電気通信事業者であるNTT東西の赤字額の一部を補填する仕組みとなっている。
- 現行、基礎的電気通信役務は、NTT法により役務提供が担保されている電話であることから、赤字額の一部補填に留まることによる弊害は顕在化してこなかったが、将来的にブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務とし、不採算地域において交付金制度を通じて役務提供を確保する場合には、主に以下の論点について、一定の見直しを行うことが必要である。

【交付金による支援対象とすべき地域】

- 競争の補完として機能している現行の交付金制度の趣旨や、国民経済全体の負担の最小化を図る観点からは、交付金による支援対象を非競争地域に限ることが適当であり、ブロードバンドサービスの提供に用いられる電気通信回線設備を設置する者が一者しか存在せず、仮に、当該者が撤退した場合に当該地域住民に対しブロードバンドサービスが提供されなくなるおそれがある地域を念頭に、具体的な基準を検討することが適当である。

【支援対象とすべき主体】

- 国民経済への負担を最小化する観点からは、能率的な経営を行っても、なお、提供地域における事業が赤字であることにより事業の継続が困難な事業者に限って対象とすることが考えられる。
- なお、事業者の役務提供範囲が広域にまたがる場合、内部相互補助により費用が補填されていることも考えられるため、こうした主体を支援対象とすべきか、支援対象とする場合の補填額の算定の在り方について検討することが適当である。

【支援内容及び支援対象となる主体が負う要件】

- 不採算地域における役務提供を確保する観点から、現行の交付金制度より補填割合を高め、支援対象事業者の営業基盤の安定性を確保することが必要である。
- 一方で、交付金の増大による国民経済への負担を抑制するため、支援対象となる主体の能率的な経営を確保するとともに、役務提供手段の効率化を促す等の措置が不可欠であり、具体的な方策について検討が必要である。
- なお、関係事業者より、NTTに対して、不採算地域における役務提供を確保する、いわゆるラストリゾート事業者の責務を課すことについて検討が必要との意見があった点については、ブロードバンドネットワークは電電公社の民営化後に整備が開始され、いまだ整備途上にあること等も踏まえ、慎重な検討を要する。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(1) ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付けることを見据えた制度的検討

③ 負担金の抛出の在り方

- 現行の交付金制度においては、適格電気通信事業者であるNTT東西のユニバーサルサービス提供設備と接続して電気通信サービスを提供することにより、受益している電気通信事業者(携帯電話事業者、固定電話事業者、IP電話事業者)のうち、一定要件を満たす事業者(2019年4月末時点、20社)が、利用する電気通信番号に応じて負担金を抛出している。
- ブロードバンドサービスについて、仮に、現行制度と同様に電気通信番号に応じた負担金の抛出を事業者に対して求めた場合、現行制度の前提である受益者負担の関係が必ずしも成立しないことも考えられる。
- この点について、事業者からは、ブロードバンドサービスを通じて受益する者として、電気通信事業者だけではなく、上位レイヤの事業者も考えられるとの指摘があった一方で、これらの不特定多数の事業者から負担金を徴収することは困難であり、ブロードバンドサービスの契約数等に応じて、電気通信事業者が抛出することが現実的ではないかとの意見があった。また、ユニバーサルサービス制度における受益者負担の原則を踏まえれば、最終的な受益者である利用者に対する転嫁が認められることが望ましいとの意見があった。
- 交付金における負担の在り方については、国民経済全体に対する影響を考慮しながら検討を進める必要があることから、今後、ブロードバンドサービスについて、交付金の規模について具体的な試算を進めるとともに、その結果や上記の課題及び意見を踏まえつつ、具体化に向けた検討を行うことが適当である。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(1) ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付けることを見据えた制度的検討

④ ユニバーサルサービス制度における利用者利益の確保等に係る規律の在り方

- 現行制度は、基礎的電気通信役務を提供する電気通信事業者に対し、約款規制、会計整理義務、役務提供義務、技術基準適合義務を課すことにより適正な提供条件等を確保する、「利用者利益の確保」に係る規律を含んでいる。
- ブロードバンドサービスについては、現行の対象役務である加入電話等と異なり、
 - 電気通信回線設備の設置主体と役務提供の主体が異なる場合があること、
 - 地域ごとに競争環境が多様であり、競争的な地域では料金等の提供条件の適正性が確保されている一方で、非競争的な地域では必ずしもそうではない等、地域によってユニバーサルサービス制度を通じて確保すべき利益が異なること、
 - 条件不利地域を含めて、役務提供の主体が、NTT東西以外に、自治体、第三セクター、CATV事業者等、区々であること
- 等の特徴があることから、現行制度の規律を一律に適用した場合、地域によっては必要以上の規制となる可能性があり、ブロードバンドサービスを提供する事業者の経済活動に大きな影響を与えるおそれがある。
- ブロードバンドサービスを含めて、将来的に、国民生活に不可欠なサービスが加入電話以外に広がり、ユニバーサルサービス制度の対象となることを見据えれば、対象役務全てに対して規律を一律に課している現行制度について、サービスの性質や競争環境等を踏まえ、必要な範囲と程度の規律が課されるよう弾力化を図る等の見直しを行うことが適当である。
- 特に、ブロードバンドサービスについては、現在料金規制が導入されておらず、都市部においては競争を通じて利用者料金の低廉化等が期待されることを踏まえれば、ユニバーサルサービス制度の対象とした場合、約款届出制度について一定の緩和を検討することが考えられる。一方で、適格電気通信事業者については、提供地域において競争が機能していないと考えられるとともに、交付金制度を通じて最終的に国民負担により費用が補填されていることを踏まえれば、利用者利益を一層確保する必要があると考えられることから、現行の約款規制を維持する等の一定の規律が必要である。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(2) ユニバーサル・アクセスへの転換に向けた制度的検討

- 現行の基礎的電気通信役務に係る制度は、「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」サービスを省令で規定した上で、
 - ① 利用者利益を確保する観点から、適正な提供条件等を確保する規律をサービス提供主体に対して課すとともに、
 - ② 不採算地域におけるサービス提供を確保する観点から、サービス提供主体のうち一定の基準を満たすものに対して交付金制度による補填を行うこととしており、サービスに基づいて、その提供主体に対する規律を定める制度的枠組みとなっている。
- 現行制度において対象とされている加入電話等においては、サービスとその提供に用いられる設備は一意に対応しており、基本的に、サービス提供主体がその提供に係るコスト負担や品質水準の確保に責任を負っているため、サービスベースで構築された制度が、有効に機能してきた。
- しかしながら、近年、IP化の進展、無線技術の発達による伝送速度等の飛躍的向上等を背景とし、サービスを提供する主体と、その提供に用いられる設備を提供する主体の関係は相対的なものとなりつつある。
- 以上のようなネットワーク構造・市場構造の変化を踏まえれば、基盤整備等における中長期的な制度的対応として、サービスとその基盤となるアクセス網を区別し、国民生活に不可欠なサービスが多様化する中であっても、それらのサービスを提供する上で重要な役割を果たすアクセス網を法的に位置付けた上で、それを適切かつ安定的に利用できる環境を確保するという、「ユニバーサル・アクセス」の考え方を採用することも考えられる。
- その場合、当該アクセス網の設置者に対して、当該設備の適切かつ安定的な提供の確保に係る規律を導入するとともに、必要に応じ、条件不利地域における当該アクセス網の維持費用を補填するための制度を整備する必要がある。
- 以上のようなユニバーサル・アクセスの考え方に基づいて現行制度の転換を行う場合、サービス提供主体と設備設置主体が異なることに主に起因した、以下のような様々な制度上の課題が考えられる。

5. 中長期的な制度的対応の方向性

(2) ユニバーサル・アクセスへの転換に向けた制度的検討

- ユニバーサル・アクセスの考え方に基づいて現行制度の転換を行う場合、サービス提供主体と設備設置主体が異なることに主に起因した、次のような様々な制度上の課題が考えられる。

① アクセス網の定義

- 国民生活に不可欠なサービスを提供する上で重要な基盤となるアクセス網に着目し、制度においてその提供条件等の適正性や不採算時における持続可能性を確保しようとする場合、対象となるアクセス網をどのように考えるか。
- 技術中立性の観点からは、有線・無線の区別なく、現行の加入電話と同等水準以上の音声伝送サービス及びデータ伝送サービスが利用可能なアクセス網を対象とすることも考えられるものの、市場環境の変化を見据えつつ、そのようなアクセス網を制度上定義することには、一定の困難が伴うのではないか。

② 交付金の考え方

- 上記アクセス網の日本全国における適切、公平かつ安定的な提供を制度上担保する必要があるとの見地に立って、現行の交付金類似の制度を適用しようとする場合、アクセス網にはサービスごとに複数の伝送形態や業務範囲が想定されること等を踏まえ、補填対象地域となる「アクセス網の維持が高コストな地域」をどのように特定すべきか。
- また、補填対象となる事業者(適格アクセス事業者)の選定について、制度設計によっては、地域における事業者間の設備競争に影響を与える可能性があり、事業者の設備投資インセンティブとの関係を注視する必要があるのではないか。
- 上記の課題等を解決し、仮に交付金制度を導入するとしても、コスト算定や、アクセス網の維持により受益する者と負担の関係性については、サービスベースで構築されてきた現行制度から大きく転換し、新たな考え方を導入する必要があるのではないか。

③ 約款規制等の利用者利益の確保の考え方

- 多種多様なサービス事業者が上記アクセス網を適切な条件の下で利用できるよう、適格アクセス事業者に対して、卸電気通信役務の料金水準等の事業者間取引に係る条件について、一定の規律が求められるのではないか。
- 一方で、上記の規律のみでは、最終利用者に対し、不可欠なサービスが適切、公平かつ安定的に提供されることを確保することは困難であり、サービス事業者に対しても一定の規律が求められるのではないか。(適格アクセス事業者に対する規律との関係、過剰規制とならないようにするための検討等が必要)

- 現行の基礎的電気通信役務の対象となっている固定電話サービス等以外の新たなサービスの利用可能性を確保するに当たっては、当面は、予算措置等により機動的に支援を行いつつ、中長期的には、5. に整理したとおり、2つの制度的対応の方向性が考えられる。
- 5. の整理を踏まえれば、ブロードバンドサービスを基礎的電気通信役務の対象に位置付ける場合は、現行制度の仕組みを活用して不可欠なサービスの維持や利用者利益の確保が図られることが期待される反面、急速な技術進展を踏まえれば、確保すべき品質水準等を定量的に定義することが困難である等の制度的課題が考えられる。
- 一方、ユニバーサル・アクセスの考え方に基づき、重要な役割を果たすアクセス網の維持や提供条件の適正化を図る方向へ制度の転換を行う場合は、現行制度に比べ、技術中立的な観点から、必要なアクセス網の確保を図るための制度を柔軟に設計できることが期待される反面、最終利用者に対してサービスの提供条件等の適正性等を確保するための方策や、地域における設備競争に影響を与える可能性等の観点から検討すべき課題は多い。
- 以上に示した2つの制度的対応の方向性については、各々に利害得失が考えられることから、当面の対応として提言した予算措置等の活用によるブロードバンドサービス等の整備の進展状況や、5G等の新たな通信サービスの進展等の急速な環境変化も見据えつつ、適切な制度の在り方について引き続き検討を進めることが求められる。
- 具体的には、総務省において、条件不利地域等における基盤整備の実態等に関する調査を進めるとともに、本提言を踏まえ、制度面を中心に専門的・集中的な検討を進めるための検討体制を設けることが適当である。
- 基盤整備等の在り方については、国民生活を支える基盤となるサービスに係るルールづくりに直結するものであり、また、我が国の将来におけるネットワーク構造や市場競争に大きく影響を与えるものであることから、上記の検討体制においても、引き続き、スピード感を持って、多様な関係者の意見を踏まえながら検討を進めていくことが適当である。