

第3回ユニバーサルサービス政策委員会 議事概要

日時 平成20年9月4日(木) 14:00~16:00
場所 総務省8F 第1特別会議室
参加者 ユニバーサルサービス政策委員会
黒川主査、酒井主査代理、
関口委員、東海委員、長田委員、藤原委員、三友委員
電気通信事業政策部会〔オブザーバ〕
高橋委員
総務省(事務局)
武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、
古市料金サービス課長、村松料金サービス課企画官、
飯村課長補佐、町田課長補佐、寺岡課長補佐
<出席招請>
東日本電信電話株式会社〔NTT東日本〕
経営企画部営業企画部門 部門長 大平 弘 氏
西日本電信電話株式会社〔NTT西日本〕
経営企画部営業企画部門 担当部長 秋山 貴之 氏

○事務局から資料1及び資料2に基づいて説明。続いて、NTT東日本から資料3について説明

【①中継系事業者による負担について(資料1関連)】

黒川主査 全ての人が負担すべきであり、番号単位でランプサムに負担してもらっているというのが現行制度の哲学。利用の形態は様々であるから、誰がどれだけ利用しているかではなくて、番号を持ってネットワークに参加する人が番号数に応じて負担すべきという考え方。将来のことを考えるとハイブリッド方式のことも意識しておかなくてはならないということなのかも知れないが、少なくとも資料のような平均値による見せ方にはあまり意味がないのではないかという印象を持った。

三友委員 ①全国平均費用を超える部分を全額番号ベースで負担した場合、番号単価はいくらになるか。②2ページと3ページで番号ベース補てん対象額が異なっているが、どう違うのか。③3ページの通信量ベース負担分の分け方はどのように算定したのか。

事務局 ①前回資料の案1ベースとなるが、総額564~584億円程度となり、番号単価は25~26円。②前回資料の案3で、番号単価を現状レベルに据え置きと仮定したものを前提としているので、番号ベース分は130億円となっている。③中継系事業者とその他の事業者のトラヒック比を算出して分計した。

関口委員 2ページの図は、一般利用者が番号ベースのユニバーサルサービス料で負担するほか、FRT-GCコストについても通話料で負担していることを示している。これは、ユニバーサルサービス制度が高コスト地域の2σ超の部分の補てんしているように見えて、結局はみんな500億円分負担しているという構造を明らかにしている点で、大変良くできた図だと思う。今思えば、現行制度の良いところは、25円とか26円という風当たりが強いところを、7円分だけ切り出したところにあるのかも知れない。

黒川主査 「どういう経路であれ、本来は消費者が負担するのだから案1だ」としてきたところだが、それを当委員会以外の場で色々と検討が進められ、政策要請を加味していったことによって、何段構えかで制度の説明しなければならないことになってしまったということ。

酒井主査代理 7円の部分は携帯電話利用者も平等に負担するが、通話料部分については固定ネットワークの利用度合いに合わせて負担することになり、ユニバーサルサービスの提供コストの不足分を負担する人の比率が変わっている構造になっている。

黒川主査 2ページと3ページの図を並べてみると、将来のことを考えればハイブリッドも考慮すべきという考え方もありつつも、それはユニバーサルサービス制度の哲学からすると違う、ということになってしまう。いずれにしても難しい問題である。

【②10億円基準について（資料1関連）】

藤原委員 免除をやめることで得られる収入を増分費用が上回る、ということをお願いしたいのだが、弁護士費用について、どのような前提で試算しているのか。事案としてはかなり単純なものであり、これほどの費用がかかるのか疑問。また、人件費・直接経費が1,000万円というのは理解できない。

事務局 裁判費用は印紙・郵券等の経費、弁護士費用は、着手金・報酬・必要経費であり、毎月請求の都度、発生した場合の合計額。人件費・直接経費については、仮に事案が毎月発生したとしたら、1名の契約職員を増員する必要があるとして1,000万円としている、とのこと。

黒川主査 気持ちは理解できなくもないが、そうであるならば、費用の試算値を理由にするのではなくて、端的に耐えられないとすればよいのではないか。少なくともこの説明には違和感を覚える。

藤原委員 現在でも未払い負担事業者が発生するリスクはある。ここに出てくる費用は増分費用ではないのではないか。

事務局 小規模な事業者から徴収することで、より事案の発生の可能性が高まるかも知れないという想定に立っている。

関口委員 そもそもこの議論は、ユニバーサルサービス制度に係る負担の在り方を番号単価方式にしたにもかかわらず、収入費用方式採用時に定めた「収益10億円超基準」を見直してみてもいいかがか、というのが出発点である。未回収リスクについては、これまでに負担金の未払いは発生しておらず、未回収リスクはないと見込んでいたと理解しているが、それにしても、ユニバーサルサービス制度に係る負担金が未払いになるような事業者が、実際に一年間事業を継続できるだろうか、と考えると、法的措置による請求を12ヶ月行うという想定に疑問を感じる。筋論としては、収益10億円以下であろうと免除する理由はない。こういうケースへの対応は、一回の訴訟で済むだろうから、筋を通して、1,000万を徴収することにして、訴訟になるケースが発生したらそれは淡々と対応する、というやり方もありうると思う。

【③ユニバーサルサービスの災害時の役割について（資料2関連）】

東海委員 災害時においては、特設公衆電話を設置して無料で供用したり、携帯電話を貸し出したりといった、災害時ならではのリスクマネジメントが行われていることは理解した。ただし、ユニバーサルサービスとして第一種公衆電話を設置しておくことが即ち災害対策に役立つ、と直接的に判断するのはやや拙速ではないか。

黒川主査 特設公衆電話等のほか、各事業者がそれぞれ設置運用している災害時伝言ダイヤル・掲示板等についても、その費用は各事業者のサービスの料金により利用者が負

担していることになる。災害時の対応というのは、これまでのユニバーサルサービスの考え方とは異なるのかも知れない。そういう意味では、第一種公衆電話のユニバーサルサービス制度について、見直しの検討が必要ということかもしれない。

藤原委員 資料2はあくまで地震で既存インフラが機能しなくなったときにどのように動いたかを述べたものであり、特設公衆電話や携帯電話の貸し出し等は制度上の補てんがなされるユニバーサルサービスたる第一種公衆電話とは範囲が異なる。既存の公衆電話が機能したかどうか、どのような不具合が生じたかと言うことを踏まえて議論されるべきではないか。

N T T西日本 災害時における第一種公衆電話は、多様な通信手段の確保の役割を果たしていると考えている。例えば、災害時に輻輳制御を行った際にも、第一種公衆電話は対象外となり、通信の確保ができるという役割もある。また、特設公衆電話は、一定の人数が集まる避難所等の特定の箇所に、災害発生後数時間～数日後に設置されるものであり、携帯電話の貸し出し等は復旧や救助に携わる方々が対象であることから、いずれも第一種公衆電話とは役割が異なる。災害時伝言ダイヤル等も含めて、それらの多様な通信手段の中で、第一種公衆電話が災害の際にどのような役割を果たしていくことができるのかを検討していく必要があるのではないかと認識。

東海委員 災害地域の第一種公衆電話は無料になるのか。

N T T西日本 災害救助法で指定された地域であれば、第一種公衆電話も特設公衆電話も無料で提供される。

東海委員 災害時のような特別な場合の手当は、ユニバーサルサービスの対象範囲とは少し異なっているので、平時を対象としたユニバーサルサービス制度の議論とは別になされるべきではないか。

【④第一種公衆電話について（資料3関連）】

東海委員 「高コスト地域」といっているが、資料によれば、一台あたりの実コストは低コスト地域よりも小さい。「高コスト」というのは利用量が少ないから、利用時間あたり等の単価が高くなっているという理解でよいか。その意味で、加入電話の「高コスト」とは意味合いが違うということか。

黒川主査 「高コスト地域」という言葉が、「条件が悪いところ」「需要が少ないところ」という意味合いで使われているということか。利用が多ければ管理コストをある程度かける必要が出てくるが、利用が少なければ最低限のコストで賄おうとする、その差が一台あたりコストの逆転に現れるということだろう。第一種公衆電話において「高コスト地域」という場合は、なんの単位で単価を出すのかということにも留意する必要がある。

藤原委員 低コスト地域においても端末コストが高いのが少々意外に感じた。公衆電話に望まれているのは、多くは音声通信であり、デジタル公衆電話でなくても用が足りると思われるので、低コストのアナログ端末に置き換えたら、コストが下がるのではないか。

N T T東日本 携帯電話の普及前において、データ通信による利用の喚起のためデジタル公衆電話を設置したが、近年ではデジタル公衆電話の台数は横ばいである。更改時期が来ても、できるだけ延命を行っていく考えであり、その意味で減価償却費は低下していくものと考えている。

藤原委員 公衆電話が比較的集中して設置されているであろう低コスト地域の方が一台あたり施設保全費が高くなっているが。

N T T東日本 例えば清掃の回数について、低利用であれば2～3ヶ月に一度で済ませて

いるが、高利用であれば月に一度は行うなどお客様が不快にならないようにコストを
考えつつ取り組んでいるといったことで差が生じているものと考えられる。

○事務局から資料4に基づいて説明。

【⑤IP化の進展に伴うコスト算定方法への影響について（資料4関連）】

酒井主査代理 問題点は理解できたが、対処案については工夫されすぎていて、正直いっ
て分かりにくい。最初から補てん対象回線数を250万で固定するのならば理解しや
すいが、IP分を戻して計算するというのは将来的に考えるといかがなものか。IP
化以外の要因で回線数が減少したらどうするのか等、条件が変わるたびにいろいろと
検討しなければならなくなる。今からでも、補てん対象の回線数を決めてしまえばよ
いのではないか。2～3年しか使わない制度なのであればこれで良いのかも知れない
が。そうでなければ、赤字額の〇〇%を補てんすると決めてしまうとかした方がいい。

東海委員 5ページのグラフの、右肩下がりになっている線の意味は。

事務局 高コスト地域にいくほど基本料収入が少なくなっていくことを表現している。

東海委員 IP化が進むと、②の接続料収入についても内部補てんの原資たり得ると考え
たということか。そうであれば、IP化によって発生するIP電話の基本料について
はどのように考えるか。

事務局 現行のユニバーサルサービス制度はPSTNが対象であるから、IP電話の基本
料については別の議論だと考えている。

東海委員 PSTNからIP電話へのマイグレーションを前提にしているのだから、IP
電話から得られる収益も内部補てんの原資と見るべきだという考え方もあると思うが、
どうか。

事務局 本日の資料はPSTNに閉じた議論と考えて作成しているもの。

東海委員 IP電話への移行は市場の流れであり、NTTとしてもその方向で経営戦略を
立てている。その影響を受けてユニバ基金の補てん額が増えるということについて、
基本的に疑問があるし、事業者ヒアリングでもそうした意見が出されたところ。一方
で、FTTHについてはユニバーサルサービスだという考え方の転換は未だなされて
いない、いわば過渡期であり、先々はIP化していくことを踏まえると、IP化され
た回線の分の負担をそれまでの橋渡しとして、当面補てん額に加えるという考え方も
あり得る。もっとも、どちらが正しいかという判断は、現時点では下しがたいが。

三友委員 7ページの見直し案を見ると、非常に巧みであるという感想を持つが、国民に
これを理解してください、というのは無理。ここまでやらなくてはならないのかと率
直に思うし、やるのなら根本的なところでもっと簡単にした方がいい。

各論としては、高コスト地域が4.9%であるというのを絶対的な数値としてみる
のはおかしいと考える。平均+2σがたまたま5%くらいになった、というだけであ
り、政策的に決まったもの。それはベンチマークの方の2σにしても同じ。この2σ
の基準そのものを見直すことで変えていくということは可能だ。

また、事務局資料のグラフの横軸が表すのは「地域」であり、低コスト地域から順
番に、エリア丸ごと抜けていくのであればこのグラフでよいが、実際には利用者単位
で抜けていくのだから、このグラフによって議論をするのはミスリードになるのでは
ないか。もし利用者単位に移行していくことを考慮すれば、グラフはこのような形に
はならないし、本当に補てん対象範囲が右にずれていくのかも分からない。

「ひかり電話」に移行した人については、NTTのサービスをやめたわけではなく、
ユニバーサルサービスの対象ではないサービスにおいて収入が発生しているはずだと

いうことは東海委員の発言のとおりだと考える。

いずれにしても、対象、期間、範囲等の前提をしっかりと決めてもっと十分に検討していく必要がある。

関口委員 光に移行していくのは都市部だけで、高コストエリアからは抜けていかないのではないか。

黒川主査 高コスト地域以外は1,000万減少しているのに高コスト地域は9万しか減少しておらず、左から消えていくと言えるのではないか。

三友委員 いずれにしても、分布は変わる。それを無視していることが問題。

関口委員 少しやり過ぎ、凝り過ぎの印象を受ける。回線数減少の要因を持ち出すのなら、どういう要因で減ったのかを常に突き詰めていかなければならないというエンドレス状態に陥る。以下、疑問点を述べる。

①地域別加入者線コストの導入については、現行制度が、加入者線接続料が全国平均のフラットなものであることから加入者線コストを全国均一だと擬制し、NTSコストだけに地域差を設けるという前提に立っている以上、加入者線接続料にも地域別料金を導入することとセットにしなければ、説明が成立しないのではないか。ここをきちんと説明できないと、7ページの仕上がりの図が成り立たなくなる。

②光IP電話についてもそれなりの収入が発生するはずであることから、ドライカッパ接続料と同様、補てん額から減算する必要があるのではないか。ひかり電話については、東西の中でサービスがシフトしたために加入電話回線数の減少を招いたのだから、その収入をメタルの維持に回せばよいのではないかと思う。もし、維持できないほど収入が少ないのだとしたら、それはそれで価格の適正性に疑義が生じてくるのではないか。

③ここまでこねくり回すのであれば、そもそもの4.9%を見直した方が手っ取り早いのではないかと思う。

長田委員 補てん額が不足しないように、しかし番号単価の大幅上昇を招かないように、といったいろいろな要請を踏まえてこれまでいろいろと検討してきたが、それが制度の分かりにくさにつながっているのかもしれない。どのようにすればよいかというのは難しいが、光IP電話に移行したのはNTTが熱心に販売を進めたからであって、単純に「大変ですね」とは言い難い。もう少し本質的な解決ができないものか、と思う。

高橋委員 とにかく国民に理解できないような形で進んでいくのは良くない。前提条件にもいろいろな問題がある中、これ以上難しい議論になると、私自身について行けなくなってしまいそうだ。

藤原委員 議論の前提として、提案された算定方式では負担額がどのように推移するのかについて、次回までに算定しておいていただきたい。

黒川主査 せっかくNTTの方も来ていただいているのだから、お考えなりをお聞かせいただきたい。

NTT東日本 NTTとしては、ユニバーサルサービス基金制度は、固定電話5,000万回線のうち、高コスト地域と呼ばれている250万回線をみんなで支えていくのだ、という制度だと認識している。これが、固定電話が4,000万、3,000万と減少していった際に、例えば北海道の高コスト地域のうち半分は補てんを受けられない、岩手県の半分は支えてもらえない、ということになってしまうのはおかしいのではないか、と思う。この250万という特定の地域について、いかにして安定的に支えていくべきかと言う意味で申し上げてきたものだ。

NTT西日本 3ページに示されているように、ユニバーサルサービスについては収支差

が増加しており、これを支えて行かなくてはならない。自らIP電話への移行を進めているのは確かだが、高コスト地域について本当に費用がかかっているというのも事実。その中でどう支えていくかということについて議論していただければ幸い。

黒川主査 本当に補てんが必要な部分はどこなのか、根幹となるファクターを押さえることが大切。これがきちんとできてしまえば、補正で済むのかも知れない。

※その他

- ・次回は、9月16日（火）14時00分から開催。

～ 以 上 ～