

第7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12月9日(火) 10:30~12:00

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、

菅谷委員、関口委員、東海委員、長田委員、藤原委員、三友委員

電気通信事業政策部会〔オブザーバ〕

高橋委員

総務省(事務局)

武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、

古市料金サービス課長、村松料金サービス課企画官、

飯村課長補佐、町田課長補佐、寺岡課長補佐

○事務局から「答申(案)への意見及びそれに対する考え方」を中心に説明。

三友委員 印象めいたものになるが、二点コメントしたい。

まず、現行の制度や補てん額の規模ありきで議論しているため仕方がないことかも知れないが、議論が補てんの範囲や事業者間の費用負担関係に終始しており、利用者の視点が全くないため、視野が狭い印象を受けた。事業者には費用負担を求めているとはいえ、実質的には利用者に転嫁されているのだから、利用者の視点を入れて議論すべきと考える。また、実質的に利用者負担となっているのであれば、国民に対してきちんと説明し、国民が直接負担するような制度を検討するのも一案だと思う。

また、事業者間の利害に係る議論に終始してしまったせいかもしれないが、世の中の動向から遅れてしまっている感が否めない。まるで昭和の頃の議論のようである。最近では条件不利地域へのブロードバンド導入への気運が高まっているが、その際に問題になっているのはイニシャルコストではなくむしろランニングコストである。世の中のブロードバンドインフラへの理解が進み、生活基盤として認識されてきているのだから、そのような動きを支えられるようなユニバーサルサービス制度に早くなるべきであり、最低限の通信を維持、というところだけを議論していてよいのかと思っている。

東海委員 当初は現行のスキームを踏襲すべきかについて懸念を感じてはいたが、様々な議論や種々の環境分析を重ねていく課程を経てみて、結果として、この2~3年に関して現行制度を基軸に整理したことについては、基本的には穏当な形で落ち着いたのではないかと評価している。

ただ、その穏当な形の中に、いわゆる捻れや歪みと行った問題を内包していることが認められるところである。例えば、制度上の負担金の拠出を事業者負担としつつも、実質的には利用者に転嫁されてきているが、今回の見直しにおいてもそれを事業者裁量としたことについては、今後も社会的な問題とされるのではないかと思う。また、接続料との関係についても今回は整理されなかったことについても、今後2~3年で、環境が落ち着けば、解決していかなければならない問題だと認識している。

部会や委員会においてもそのような趣旨の発言があったと記憶しているが、2010年代初頭以降の第1期というのはすぐそこに迫っているのだから、今からその時を

想定して調査分析を進め、議論していく必要がある。

そのほか、答申案への意見の中で特に興味深かったのは、同じ携帯電話事業者でも、携帯電話をユニバーサルサービスの対象とすべきとしている事業者がいる一方で慎重に検討すべきとしている事業者がいたことである。特に、NTTドコモが自らの見解を示したことについては、先々の問題の事業者としての受け止め方として大きな関心を持ったところ。

酒井主査代理 結論としては穏当な形ではあるが、世の中の趨勢は固定電話からブロードバンド、モバイルへ移ってきている。移行の急速な進展による歪みを補正しようとする方向性と、移行を促進しようとする方向性の両方が考えられるが、今回の報告書は前者に力点を置いたものと理解した。ただ、今後は場合によっては後者にも力を入れていく必要があるのではないかとも思っている。

今回の議論で難しかったのは、IP電話移行の見通しであった。固定電話がすぐになくなるわけではないが、一方で設備の耐用年数の観点で言うと、メタル線はともかく交換機については製造している会社もほとんど存在しないことから、いつまでもつのか心配。NTTに計画を示して欲しいという要望は多いが、NTTでもまだ決まっていないのではないかと、思う。いずれにしても、そのあたりの外部環境が決まらなると、具体的な議論を進めづらい。

三友委員から利用者の視点についてのコメントがあったが、自分が普段接している学生を見ていると、地方部出身の学生でも固定電話の維持にはあまり興味がなく、ブロードバンドの普及やデジタルディバイドの解消に専ら関心を向けている。もちろん、一方でブロードバンドに全く理解のない人もたくさんいるだろう。多様な利用者の要求をどう吸収して、ユニバーサルサービスの対象範囲をどうするのか、いろいろな外部条件をどう整理していくかは大きな課題であると考えている。

関口委員 全体的なトーンとしては、穏当な形になっていると思う。

今回の議論を振り返ると、IP補正に相当なエネルギーを費やしたように感じる。自身としては懲りすぎたかなとも思うが、答申案のような考え方に落ち着いた次第である。シンプルな仕組みにしよう、と努めたつもりではあったが、「最も厳しいプライスキャップがかかっているのはユニバーサルサービス制度の番号単価」と表現されてしまうほどの状況の中で、小手先のテクニックに傾注しすぎたかという思いも正直あり、相場感が見えない中で、現状をほぼ維持するような理屈だとは感じている。

PSTNからIP網へのマイグレーションが進んできている中で、IP網への完全移行を夢見ながらも、実際問題としてPSTNを捨て去ることが困難な現状を踏まえれば、妥協の産物かもしれないが、現状に見合った制度の見直しを行いつつ運用をしていくという実績を作りながら、今後のNTT法の見直しやPSTNの巻き取りといった前向きな議論につなげていくということかと理解している。

菅谷委員 現行制度は電電公社時代に構築された固定電話の設備や料金体系を引き継いでいるものであり、将来的には新しい枠組みを考えていく必要がある。消費者の視点もあるが、光ネットワークの構築が進展していく中、固定電話の維持という狭い範囲をターゲットとして基金制度を継続していくのであれば、米国のように教育や医療といった社会福祉政策的な基金制度を議論していくのも必要ではないかと思っている。幅広いインフラを支える制度であれば、番号単価が高騰したとしても国民から支えてもらえる可能性も高いのではないかとと思われる。

今後の議論の前提であるブロードバンド化、IP化の進展に関して、全国が全て光化されるのかどうか、答申案ではあえてぼかしてあるのだろうが、クリアではない。2010年に公表される予定のNTTの概括的展望を踏まえることになると思うが、

どういう形で、どうやって光ネットワークを考えていくのかをこれからきちんと考えていくべきではないだろうか。

高橋委員 答申案への意見を拝見するに、概ねコンセンサスが得られたのではないかと受け止めているところ。特に、今後の検討方針についての確認が多いように感じたが、これは、次期見直しにおいてはそもそも論に立ち返って検討すべきということを求められているように感じた。

利用者からの視点が乏しいという発言があったが、今回消費者団体からのパブコメが提出されていない。これは、周知度がまだまだ低いということなのか、それとも、負担感が小さいからそんなに注目していないということなのだろうか。いずれにしても、このままでよいわけではなく、消費者に負担が求められている問題だということは認識しておくべきである。

電気通信利用者懇談会の構成員として出席していたが、あちらでも新しい分野に光が当たっており、ユニバーサルサービスに関する議論は皆無だったように思う。ただ、電気通信サービスの多角化・低廉化の一方で料金体系が複雑化し、消費者として理解・選択が難しいという観点も提示されており、今後のユニバーサルサービスの議論についても、消費者視点としてそのような観点を取り込めないだろうかと考えている。

今後の議論として、個人的には、家計における通信費負担の推移などを見つつ、インフラをどう支えていくかについて議論してみてもどうかとも思っている。

長田委員 消費者団体等から意見がなかったのは、「現存する通信インフラの守り方」というところまでしか伝わっておらず、消費者団体等の問題意識が希薄になっていることが原因の一つなのかもしれないと思っている。やはり、将来的に日本の通信インフラをどうしていくべきか、消費者の通信アクセス権をどうしていくべきか、といった議論を喚起していかなければならないと感じている。住んでいる場所で通信アクセスが得られたり、得られなかったりするのはいくつかの点で、ユニバーサルアクセスの考え方も含め、議論していく必要があると思っている。ユニバーサルサービスの問題を制度の問題として議論するだけでなく、「ユニバーサルアクセスが得られなければどうなるのか」といった具体的な問題提起のようなものがあれば、消費者としても関心を寄せやすいのではないかと感じている。

答申案への意見を拝見するに、「適格電気通信事業者になるのは非常に大変なこと」と各電気通信事業者が判断しているように感じられたが、今後は「その大変さの源泉は何なのか」といったテーマについて議論することも必要ではないかと考えている。

藤原委員 答申案への意見を拝見するに、答申案における各論点に対してほぼ議論が尽くされているようである。したがって、この状況を踏まえた上で、結果として答申案の修文には至らなかったのであろうと認識しているところ。私自身もこの答申案について修文を求める箇所はないが、感想めいたことを述べておきたい。

2010年代初頭以降の状況を見通して議論してきたわけだが、なかなか将来を見通すことは難しい。現時点ではPSTNがエッセンシャリティを持っているので、音声通話がユニバーサルサービスの範囲対象となっているが、ブロードバンドが将来更に普及していくと様々なサービスが出てきてPSTNと代替性を持つようになる。ただ、「アナログからデジタルへ」という地上テレビジョン放送とは異なって、ブロードバンドについては選択肢が多様化しているため、どのようなサービスが最も普及し主役になるのかの予測は相当困難であるように思われる。また、エッセンシャリティはクリアできたとしても、それがアフォーダビリティやアベイラビリティを満たしているか否かの判断もなかなか難しいし、将来的に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定めることになった場合に、ある特定の一つに限定するのか、競合

する複数の中から二つ以上を選択するのか、によっても制度設計が非常に難しくなるのではないかと考えている。それから、ユニバーサルアクセスの議論においては、適格電気事業者となるのはサービス提供者なのか、インフラ保有者なのか、選択肢がいろいろあって現時点で見通すこともなかなか難しいのではないかと考えている。

そして、更に重要な視点として、NTTがどのような経営戦略でPSTNからIP網への移行を進めていくのか、ということが挙げられるのではないかと考えている。それを全て国費で賄うのであれば、粛々と光化を進めて行って、光化完了後はそれを民間等へ開放するという、これまでのノウハウをある程度活用できるような段取りになるものと推測される場所であるが、株式会社であるNTT自身が光化を進めて行く以上、その経営判断・経営戦略に大きく左右されるところであり、我々がその光化を加速させようとするならば、何らかのインセンティブをNTTに与える等の工夫をする必要があるのではないかとと思われる。ただ、そういった工夫をしないのであれば、我々としてはある程度受け身の形で議論せざるを得ないのではないかと考えている。

他方、これはユニバーサルサービスという切り口からの議論ではないのだが、ブロードバンドの普及促進という観点には、単にインフラを整備するだけではなく、そこにどのようなコンテンツが提供され、そのユーザーがどのように便利になるのかということを描かれている必要があるのではないかと考えている。医療・福祉・教育等の分野を始めとするルーラル地域の住民が抱える数多くの問題について、ブロードバンドがその解決の一助になると目に見える形で示すことができれば、財政的に厳しい自治体に対してブロードバンド敷設促進のインセンティブを与えられるかもしれない。そのためには、これについて通信会社だけが考えるのではなく、産学官が協力していくことが必要であり、総務省においても他省庁と連携して議論を進めていってはどうかとも考えている。IT戦略のように全省庁横断的なパッケージの中で、どのような社会を形成・構築していくのかという議論を展開しつつ、その実現に向けてフィードバックしていく方が望ましいのではないかと考えている。

現行制度は、主に「電気通信事業者」と「地域」という構成要素から成っているものと理解しているが、そこに「人」という要素が欠けてしまっているのではないかと感じている。「地上テレビジョン放送のデジタル化」においては、その進捗状況が芳しくないこともあって、ようやくではあるが、「人」という要素に着目した対策をとろうとしているところである。将来的なユニバーサルサービス制度の設計の方向性次第ではあるが、今後は、「人」という要素に着目した対策を検討することも必要ではないかと考えている。

私自身、ユニバーサルサービスの根源的なテーマは、適格電気通信事業者が撤退してしまった場合、誰が当該サービスを提供するのか、というラストリゾート的な問題に尽きるのではないかと考えている。幸い、我が国の現状は、NTT法の義務付けがあり、また、NTT東西自身が盤石な経営体質であることから、彼らが撤退するおそれはないと考えられるが、競争が今後更に激化して、壮絶な消耗戦の後に適格電気通信事業者が市場からの退出を余儀なくされるような事態も予想されることから、エネルギーや運輸、金融等の分野と同様に、電気通信についても「ラストリゾートの確保」といったことを予め考えておかなければならないことにも留意する必要があるのではないかと考えている。

答申案への意見募集において、私自身は、①IP補正についてNTTが納得しているのか、②負担事業者の拡大について国民はどう考えているのか、という二点についての反応を期待していたところ。IP補正については、NTTは明確な異議を唱えて来なかったし、他事業者がIP補正に若干の異論を唱える向きはあったがこの程度の

影響額であれば認めていただけないのではないか、という感覚を持った。他方、負担事業者の拡大については、思ったほどの反響がなかったことから、結果として答申案どおりでよろしいのかなと受け止めている。

いずれにしても、この先の議論をするにあたっては、現行の電気通信事業法の規定に拘らず、ユニバーサルサービスの3つの基本的な構成要件に立ち返ることが必要と考える。なお、前向きにユニバーサルサービス制度を活用することについても議論する必要があるとは考えるが、まずは後向きなことを確実に手当した上で前向きな検討に着手すべきであると思っている。

黒川主査 そもそも、「電気通信のユニバーサルサービス」の制度設計を行うにあたっては、民間資金の利活用が基本原則であった。つまり、NTTはユーザー料金でもって条件不利地域を含めたユニバーサルサービスの全提供コストを賄うことを前提とし、賄いきれない状況に陥った場合には、ある一定の条件を満たす部分についてのみ補てんする、といった思想である。

市場環境が刻一刻と変化・進展していく中で、「電気通信のユニバーサルサービス」の提供コストを税のロジックとしてソーシャルオブリゲーションサービスの形で賄うこととするのか、それとも競争政策のロジックとして受益者負担の形で賄うこととするのか、との判断を行うのは非常に難しいことである。市場原理の下、事業者間調整を行いながら、クリームスキミングの発生を考慮しつつ、電気通信分野全体のバランスを取っていこうとすると、どうしてもエンドユーザーの負担拡大に依存する形で問題の解決が図られるような傾向になってしまう。これは、経済学の世界では当然の帰結なのではあるけれども、そのメカニズムの中で、過度の負担拡大とならないように政策的な配慮を施しながら対処しているのが現状である。

現在でも、「デジタルディバイド解消」や「条件不利地域での鉄塔整備」等、電気通信のイニシャルコストの一部に関しては、「道路整備」と同様、国費を投入しているところであるが、世界的な趨勢は、電気通信のイニシャルコストもランニングコストも、民間資金で賄われることを前提とし、「ユニバーサルサービス制度」を整備し活用することによって、賄いきれない部分を一定の条件の下で補てんするという流れになっている。

基本的には、エンドユーザーが“提供を受けるサービス”と“対価として支払うユーザー料金”との関係を自らが納得できる世界が美しく望ましいと思っている。もしも、ユニバーサルサービスの範囲を急激に拡大させ、結果として番号単価が「数十円／月・番号」という世界を描くようなことになれば、大きな国民的議論が巻き起こされ、“誰が何のために払っているのか”ということの明確化・可視化を求める声が殺到する事態を招くことと思われるが、今回の制度見直しの影響を「今後の三年間：6～8円程度／月・番号」という穏当な範囲に留めたゆえに、パブコメの反応も案外穏やかであったものと受け止めている。

今回の制度見直しでは、「電気通信のユニバーサルサービス制度」の立ち位置を微妙なバランスで保っていく方向で整理したわけであるが、もしも、税方式で負担する方式を導入するような制度変更に向かうとするならば、負担の公平性や可視化といった、「道路整備」と同様の議論が不可避となることが予想されることから、その検討は慎重でなければならないものと私自身は考えている。いずれにしても、この委員会が担っている「電気通信のユニバーサルサービス制度の在り方」というテーマが、非常に繊細かつ複雑であることを常に認識しておかなければならないと思っている。

今回の答申がなされた後、しかるべきタイミングで次々期以降の制度見直しに入っていくものと考えているが、ブロードバンドが条件不利地域にまで敷設されることは、今

後の三年間の内で間違いなく達成されることと思われることから、「ユニバーサルアクセス」の世界は、もうすぐそこまで迫ってきているものと認識すべきであるし、いずれそう遠くない時期に、携帯電話が一定の水準を持ってユニバーサルサービスの範囲に入ってくることも、当然のことと認識しなければならない。「ユニバーサルアクセス」の時代では、ブロードバンドや携帯電話のサービスを「使う／使わない」ということと、「使える／使えない」ということは明確に区別されるべきであり、今時意見提出におけるNTTドコモからの「高度化・多様化しているからユニバーサルサービスの性質になじまない」との主張は近い将来においては当てはまらないと考えている。携帯電話における維持すべき機能を一定水準に決めていけばよいだけの問題であり、何を標準機能とすべきかについては、最大のテーマになるのではないかと思っている。

なお、次々期以降の制度の在り方についての検討に際しては、我々自らが多種多様なシナリオを積極的に提案していけるような時期に入っていると予想されることから、今回の検討以上に面白い議論を展開していただきたいと思っている。

最後に、お気づきの点があれば事務局に早めにご連絡願いたい。なお、その際の修正等に関しては、主査である私に御一任いただくことでよろしいか。

－ 異議なしの声あり －

では、そのようにさせていただきたいと思う。

これまで8ヶ月間11回にわたって議論・検討を重ねてきたわけだが、ここにお集まりの委員の方々を初めとする関係の皆様に対して、主査として厚く御礼を申し上げます。ありがとうございました。

※その他

- ・本日の検討結果を12月16日（火）14時から開催の「情報通信審議会電気通信事業政策部会」において報告する予定。

～ 以 上 ～