

**ブロードバンドサービスが全国に普及するまでの
移行期におけるユニバーサルサービス制度の在り方
論点整理(案)**

平成22年9月17日

今回の検討の趣旨

- 「光の道」構想は、今後の我が国経済の更なる発展、豊かな社会の実現に向けた戦略的取組であり、その早期実現に向けて、抑制的な要因を早急に見直す必要がある。
- ユニバーサルサービスはあまねく全国での提供を保障するサービスであるが、現在、加入電話がその対象とされていることから全国的なメタル回線の整備・維持が必要で、光ファイバ整備との二重投資につながるものであり、「光の道」構想の実現に抑制的な影響を与えていると考えられる。
- このため、ブロードバンドサービスが全国に普及するまでの移行期においては、「光の道」構想の円滑な実現を図るため、ユニバーサルサービスに関し、加入電話に加え一定の光IP電話もその対象として含めることが適当と考えられるが、その場合の範囲等の制度の在り方の検討が必要である。

1. 「移行期」についての考え方

論 点

- ユニバーサルサービスにおける「移行期」とは「あまねく電話が利用される状態」から「あまねくブロードバンドが利用される状態」への移行の期間（インフラとしては「メタル」から「光*」への移行の期間）と考えてよいか。

*「光の道」戦略大綱では、「主に想定する技術は、FTTHとする。（中略）一部のケーブル（HFC）や無線ブロードバンド通信システムにも、一定の代替的役割を期待する。」としている。

- 「移行期」の間は「あまねくブロードバンドが利用される状態」はまだ達成されておらず、「移行期」におけるユニバーサルサービスは、移行後を見据えつつ、従来の基本三要件*ベースに「電話」を対象として考えることでよいか。

*三要件：国民生活に不可欠なサービス(essentiality)、誰もが利用可能な料金で利用可能(affordability)、地域間格差なくどこでも利用可能 (availability)

ヒアリングにおける主な意見

- 光IP電話のユニバーサルサービス化はユニバーサルサービスの基本三要件に照らして考えるべき(NTT東西)。
- ユニバーサルサービスの対象の検討に当たって、基本三要件を変更する必要はない(KDDI)。
- 電話時代からブロードバンド時代への過渡期においてユニバーサルサービスとして確保されるべきサービスは引き続き音声通話であり、基本的には、電話時代のユニバーサルサービス制度の枠組みを継続すべき(KDDI)。
- 今回のユニバーサルサービス制度の見直しは、「光の道」が実現するまでの移行期に限定した制度であるという点、メタルアクセスからのマイグレーションの加速化を図るという点、を念頭に、暫定措置として、軽易な見直しに止めることが適当(ケイ・オプティコム)。
- 「光の道」後のユニバ議論が先決。メタル廃止、アクセス分離、光IP電話ユニバ化の3施策同時実施が前提(ソフトバンク)。
- なぜ、光IP電話をユニバーサルサービス制度の対象とするのかについて国民にわかりやすい説明を行ってください(全国消費者団体連絡会)。

2. 光IP電話に対するユニバーサルサービスの基本三要件からの検討

(1) 地域間格差なくどこでも利用可能(Availability)

論 点

- 今回の見直しによりユニバーサルサービスの範囲を「加入電話又は加入電話に相当する光IP電話」としても、加入電話と光IP電話のいずれかで全国における利用は確保されるものであり、Availabilityに問題はないと考えてよいか。

ヒアリングにおける主な意見

○仮に現在提供している光IP電話を対象とした場合、光IP電話単独では満たしていませんが、今回の加入電話又は「加入電話と同程度の料金水準の光IP電話」により提供するという条件であれば、地理的カバー率の要件は満たせると考えます(NTT東西)。

(2) 国民生活に不可欠なサービス(Essentiality)

論 点

- 「加入電話」も「光IP電話」も、共に固定地点間の音声通話を安定的に提供するものであることに変わりなく、国民生活に不可欠なサービスと考えてよいか。
 - 光IP電話の障害の発生等は減少しており、その信頼性は十分に高まっていると考えてよいか。
 - OAB～J番号の光IP電話であれば基本的に加入電話と同等の通話品質が確保されていると考えてよいか。
- 光IP電話は一部の機能等において加入電話と異なっている点があるが、Essentialityに問題はないと考えてよいか。
 - 光IP電話は、加入電話とは異なり、局給電機能がないため停電時に使用できないが、我が国における停電の発生状況、停電対応機器によるバックアップが可能であること、携帯電話の普及等を踏まえ、どのように考えるか。
 - 光IP電話は、加入電話から接続可能な番号や利用可能なオプションについて、一部接続や利用ができないものがあるが、そうした番号やサービスの利用者は一部に限られており、ユニバーサルサービスとしてまで求められるものではないと考えてよいか。
 - ただし、利用者に対しては、これらの機能に違いがあることについて、周知を図っていく必要があるのではないか。

ヒアリングにおける主な意見

- 重要通信の高度化の在り方に関する研究会報告書(H20.5.27)」において、停電がほとんどないこと、近年の電話端末の多様化・高度化により局給電による電力では通話ができない端末もあること及び無停電電源装置等による電源確保について言及されており、局給電の意義は変化していると考えられます(NTT東西)。
- 局給電など加入電話ならではの品質要件を、国民的コンセンサスを前提として緩和することが必要であり、実施にあたっては、お客様への事前周知を徹底すべき(KDDI)。
- 光IP電話は番号、品質、停電対策等について加入電話と同等(ソフトバンク)。
- 消費者にとっての光IP電話のメリットとデメリットを国民に広報する(全国消費者団体連絡会)。

(3) 誰もが利用可能な料金(Affordability)

論 点

- 光IP電話の料金に関しては、少なくとも現在の加入電話の料金水準と同程度であれば利用可能な料金水準と考えられるが、どの程度の範囲であれば同程度と考えられるか。
 - 基本料が同額以下であることが必要か。
 - 例えば、NTT東日本は岩手県住田町において、月額の基本料が1800円の光IP電話を提供しているが、こうしたケースについてはどう考えるか。* NTT東西の加入電話の3級局の住宅用基本料は月額1700円
 - 現在提供されている光IP電話の料金プランは、基本料では加入電話より高いものもあるが、通話料は加入電話より低い場合が多く、今後、さらに多様な料金プランが提供されることも想定される。こうした点を踏まえた場合、加入電話との料金水準の比較はどのように行うことが適切か。
 - 同程度かどうかの判断については、客観的基準に従って判断することでよいか。

- 「光の道」構想の実現を念頭に置く場合、ブロードバンド等とセットで提供される光IP電話をユニバーサルサービスの対象とすることについてどう考えるか。
 - また、仮にこうした光IP電話をユニバーサルサービスの対象とする場合、電話以外の機能も利用可能となることにより加入電話より高い料金での提供でも許容されるか。

- ユニバーサルサービスの対象となる光IP電話に対し、料金の低廉性の確保のための何らかの担保措置は必要か。

ヒアリングにおける主な意見

- 公設民営方式のIRU方式での光IP電話は、「加入電話と同程度の料金水準を光IP電話」の要件を概ね満たすものと考えます(NTT東西)。
- ユニバーサルサービスの対象としてのIP電話は、光IP電話単独のもの(BBバンドルは高額なため対象外)(ソフトバンク)。
- IP電話単独サービスがあることを前提に、FTTHとセットになっているNTT東西の(又は全事業者の)IP電話もユニバーサルサービスと位置づける(KDDI)。
- ユニバーサルサービスと位置づけるのであれば、FTTHとセットにされているIP電話も含め、音声通話部分についてaffordability(加入電話と同等の料金)の担保に向けた何らかの措置の検討が必要(KDDI)。
- ブロードバンドサービスを必要としない国民に対して、ブロードバンドサービスと契約をせずに利用でき、料金面で加入電話と同等水準の光IP電話が用意されていることを広報する(全国消費者団体連絡会)。

3.NTT法等に基づくNTT東西の業務

論 点

- NTT法3条の「電話の役務」の解釈として、電話をめぐる環境の変化を踏まえ、Affordabilityを満たす加入電話に相当する光IP電話も含めることとして問題はないか。
- そうした場合、今回の見直しの趣旨である「光の道」構想の実現の観点から、Affordabilityを満たす加入電話に相当する光IP電話を提供できる地域において、NTT東西が次の対応を行うこととしてよいか。
 - 当該地域のユニバーサルサービスを加入電話とするか光IP電話とするかの判断を事業者の判断として行うこと。
 - 当該地域においては、ユーザから加入電話の申込要望があったとしても提供しなくてよいこと。

ヒアリングにおける主な意見

- 適格電気通信事業者が、「加入電話と同程度の料金水準の光IP電話」を提供している状況となった場合、当該地域のユニバーサルサービスを加入電話とするか光IP電話とするかは、適格事業者の判断で実施できること、加入電話への申込要望があったとしても、光IP電話を提供していることを理由に、その申込を拒否できることについて、制度面での整理を図る必要があると考えます（NTT東西）。
- メタル又は光をNTT都合で選択することにより、競争地域ではマンション等で全面光化・メタル廃止、田舎ではメタルのままという状況になることを回避すべき（ソフトバンク）。

4.基礎的電気通信役務の規制の適用範囲

論 点

- 電気通信事業法上、基礎的電気通信役務については、①適切、公平かつ安定的な提供への努力義務、②約款の作成・届出・遵守等の義務、③会計整理義務、④技術基準遵守義務が適用される。今回の見直しの趣旨も踏まえ、この規制の適用の対象となる適囲については、どのように考えることが適当か。
 - ① 全ての事業者の光IP電話を対象とする。
 - ② 加入電話を提供している事業者の光IP電話を対象とする。
 - ③ NTT東西の光IP電話を対象とする。
 - また、特に約款関係の規制について何らかの取扱いの見直しは必要か。

ヒアリングにおける主な意見

- サービスの顧客便益性を考慮した場合、「光IP電話」に限らず、全ての0ABJ-IP電話が対象であることが適当（ジュピターテレコム）。
- 全事業者のIP電話をユニバーサルサービスと位置づける場合については、他事業者のIP電話はメタル撤去に結びつかないことや、法人向けIP電話の多くが相対契約で占められていることに留意し、約款作成義務の対象外とし不要な規制の追加を回避すべき（KDDI）。
- 基礎的電気通信役務に整理しない、あるいは仮に基礎的電気通信役務と整理する場合でも一定規模以下の加入者数である場合は、提供事業者に対する規制を一部適用除外にする等緩和すべき（ケイオプティコム）。
- 全ての0ABJ-IP電話事業者にとって過剰な規制となるため、大幅な規制緩和が必要（ジュピターテレコム）。

公正競争確保、利用者利益確保の上からの留意点等

5. 公正競争確保、利用者利益確保の上からの留意点

論 点

- 光IP電話をユニバーサルサービスの対象とした場合、FTTH等の競争環境に悪影響を及ぼすおそれがあるなどの意見があるが、どのように考えるべきか。
- ユニバーサルサービス制度の見直しに当たっては、利用者に対し、制度に関する情報はもとより、負担に関連する情報や光IP電話と加入電話との違いなど、必要な情報の提供を適切に行っていく必要があるのではないか。

ヒアリングにおける主な意見

- 光IP電話をユニバーサルサービス制度の対象とした場合、事業者選択時に、適格電気通信事業者に優位に働くおそれや光IP電話の加入がそのままFTTHの加入につながるなど営業活動に係る問題や、適格電気通信事業者が、FTTHに多大な営業費用を投じている一方で、加入電話に係るコストの補てんを受けるなどコスト負担に係る問題がある(ケイ・オプティコム)。
- メタル廃止、アクセス分離、光IP電話ユニバ化の3施策同時実施が前提(ソフトバンク)。
- 「光の道」推進に向けて、NTTも積極的に情報開示すべき(ソフトバンク)。
- 補てんを受ける適格電気通信事業者は公正競争促進のため、現行以上の義務・規制、特に会計報告の峻別化により透明性を担保する必要がある(ジュピターテレコム)。
- 消費者負担にはきめ細かい情報開示と提供が不可欠です(全国地域婦人団体連絡協議会)。
- ユニバーサルサービス自体について、国民にわかりやすい説明を行ってください(全国消費者団体連絡会)。
- 消費者にとっての光IP電話のメリット、デメリット、料金面で加入電話と同等水準の光IP電話が用意されていることを国民に広報する(全国消費者団体連絡会)。

6. 緊急通報の扱い

論 点

- 加入電話に相当する光IP電話から発信される緊急通報は、ユニバーサルサービスと考えることでよいか。

ヒアリングにおける主な意見

- 光IP電話がユニバーサルサービスの対象となる場合、緊急通報サービスの国民生活上の重要性に変わりはないことから、光IP電話から発信される緊急通報も、加入電話と同様、ユニバーサルサービスの対象となるものと考えます(NTT東西)。
- 「緊急通報」の取扱いに関し、光IP電話上もユニバ対象とすべき(ソフトバンク)。
- 「緊急通報」の取扱いについて、光IP電話をユニバーサルサービスの対象とした場合、光IP電話から発信される「緊急通報」も、加入電話同様、ユニバーサルサービスの対象とする(全国消費者団体連絡会)。

補てんの在り方

7 補てんの要否、光IP補正の要否

論 点

- 光IP電話の補てんの在り方について、次のような意見が出されているが、どのように考えるか。
 - ① 光IP電話は全国あまねく展開する義務はなく、経営判断に基づいて展開されている等の理由で補てんは不要。
 - ② OABJ-IP電話を提供する適格電気通信事業者に基金からの補てんは必要であり、補てん額の算定方法は、PSTNとIP網ではネットワークの形態が異なるため新たな検討が必要。
 - ③ 補てん額の算定に際しての、コストの算定方法、補てん対象地域の特定方法、補てん額の算定方式については、今後、大部分のエリアで提供される具体的なサービスの出現を踏まえ、検討することが適当。

- 光IP補正の継続について、補正を継続する必要があるとの意見がある一方、光IP電話のユニバ化に伴い補正は不要との意見もみられるが、どのように考えるか。

ヒアリングにおける主な意見

(補てんの要否)

- 基金からの補てんを行うことは必要。ただし、コストや補てん額の算定方法は、PSTN電話とOABJ-IP電話ではネットワークの形態が異なるため、新たな検討が必要と考える。コストの算定はメタルのIP収容も含め、合理的な方法で最低限になることが必要(ジュピターテレコム)。
- 現時点では、不採算地域を含めて全国あまねく展開する義務が課されているわけではなく、経営判断に基づいて展開されていることから、現行制度の下では補てんする必要はない。ただし、将来的に光等のIP電話が構造的に著しい赤字に陥ることになった場合には、別途その維持について新たな枠組みを検討することが考えられる(KDDI)。
- 現在でも、適格電気通信事業者が、FTTHに多大な営業費用(広告宣伝等)を投じている一方で、加入電話に係るコストの補てんを受けていることは理解し難い。FTTHとバンドル提供されている等、FTTHと密接な関係にある光IP電話のコストを補てんすることは、FTTHの営業費用やインフラ整備費用を補てんするのと同じであり、より受け入れ難い(ケイオプティコム)。
- 現時点では、ユニバーサルサービスの3要件を満たす可能性のある公設民営のIRU方式での光IP電話の提供はごく一部のエリアに限られており、補填額の算定に際しての、コストの算定方法、補填対象地域の特定方法、補填額の算定方式については、今後、大部分のエリアで提供される具体的なサービスの出現を踏まえ、検討することが適当(NTT東西)。
- IP電話を対象に加えることは必要だと思いますが、補填の対象にするべきかは別途の議論が必要(国民の負担の大幅増につながる可能性を排除できません(全国地域婦人団体連絡協議会))。

(光IP補正の要否)

- 光IP補正については、算定の仕組み上、全国の加入電話の施設数の減少に伴い高コスト地域の加入電話の施設数が減少していないにも関わらず補填額が減少することを補正する目的で実施しているものであり、現行の算定方法を継続する限りは、継続する必要(NTT東西)。
- 「光の道」の推進や国民負担の最小化に向けて、メタル撤去を前提とすべきであることを踏まえると、補正は不要(KDDI)。
- 光IP電話のユニバ化によりIP補正は廃止(ソフトバンク)。
- 二重張り負担を考慮した現行の補正は一過的なものであり、合わせて見直しが必要(ジュピターテレコム)。

8 今後の移行の進展等に併いさらに検討すべき課題

論 点

- 自治体IRU地域におけるIRU提供期間（概ね10年）終了後の扱い。
- NTT東西が検討中のメタルアクセスのままIP網に収容される電話の扱い。
- NTT東西以外の事業者が、特定の地域全域に光IP電話を提供している場合の扱い。
- 光IP電話以外の技術（HFC、無線ブロードバンド通信システム、携帯電話等）の扱い。
- メタルから光への移行に伴う公衆電話の扱いその他の課題。

ヒアリングにおける主な意見

- IRU方式は一定期間（概ね10年）での設備の賃貸借契約。光IP電話をユニバーサルサービスとして安定的なサービス提供を維持していくためには、IRU期間終了後の自治体からの設備提供方法等について、制度面での整理を図る必要がある（NTT東西）。
- メタルのIPネットワークへの収容については今後、検討していく考えですが、「加入電話と同程度の料金水準の光IP電話」がユニバーサルサービスの対象であるというコンセンサスが得られるのであれば、基本的にはユニバーサルサービスの対象と考える（NTT東西）。
- メタルのIPネットワークへの収容については、メタル撤去推進のため、ユニバ対象外（ソフトバンク）。
- IRU方式による提供地域等で、他事業者が100%光IP電話サービスを提供できる環境が整っている場合に、異なる事業者間で、加入電話又は「加入電話と同程度の料金水準の光IP電話」のいずれかを対象とすることに関して、制度的な整理が必要（NTT西）。
- 光IP電話以外の0AB～J-IP電話についてユニバーサルサービスの対象とすることに関する議論が必要（NTT東西）。
- 顧客便益性を考慮した場合、光に限らず、全ての0ABJ-IP電話が対象であることが適当（ジュピターテレコム）。
- 普及状況・サービスエリア等を考慮すると、まず携帯電話をユニバーサルサービス制度の対象とすることを、検討すべき（ケイオプティコム）。
- IP化、光化に対応した公衆電話の方式については、今後、技術的な検討を実施していく考えですが、技術的に現状と全て同一の機能が実現できるとは限らないことから、その場合には技術的に実現可能な範囲内での提供が認められる等、制度面での整理を図る必要（NTT東西）。

9 「光の道」構想の実現後を見据えたその他の課題

論 点

- 国民的なコンセンサスの形成。
- ブロードバンドの整備・運用補てん（ユニバ類似）等の扱い。

ヒアリングにおける主な意見

- 「光の道」後の将来を見据えた議論をすべき（ソフトバンク）。
- 「光の道」の実現に向けた高コスト地域の超高速ブロードバンドサービスの整備・維持については、整備コスト、その後の維持コストをいかに賄うかについては、ユニバーサルサービス制度とは別の新たな枠組みによるものとして、今後検討を進めるべき（KDDI）。
- 「光の道」構想を実現するためには、前倒しでの運用補填が必要（ジュピターテレコム）。