

**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
骨子(案)＜概要＞**

1 ユニバーサルサービス制度見直しの背景

(1) 今回の検討の趣旨

① 「光の道」構想

■ 「光の道」構想は、インフラ整備・利活用の加速化を通じ、すべての世帯におけるブロードバンドサービス利用の実現を目標とするものであり、誰もがICTの恩恵を迅速、公平、十分に実感・享受できる豊かな社会を実現するためのもの。この「光の道」構想の推進に関し、移行期におけるユニバーサルサービス制度の見直しが指摘されている。

② 「光の道」構想とユニバーサルサービス制度の見直し

■ 現行のユニバーサルサービス制度では、メタルの加入電話の提供の維持が必要であるが、早期に「光の道」を実現するためには、この提供義務が光ファイバの整備に抑制的な影響を与える可能性を回避することが必要であり、ユニバーサルサービスの対象を「加入電話又は加入電話に相当する光IP電話」と変更することが適当。

■ この変更により、加入電話に相当する光IP電話の提供地域では、新たなメタルの整備の回避、将来的なメタル撤去の準備等が可能となり、光ファイバの整備を促進することが期待される。

(2) 検討の方向性

① 移行期についての考え方

i 電話からブロードバンドへの移行

○ 「移行期」の段階では、「あまねくブロードバンドが利用される状態」は、まだ実現していないことから、移行期におけるユニバーサルサービスの対象としては、基本的に、従来と同様、「電話」とすることが適当ではないか。

○ この認識を前提とすれば、今回の見直しにおいて、ユニバーサルサービスの対象とする光IP電話の範囲については、従来からのユニバーサルサービスの基本三要件の考え方に照らし、検討していくことが適当ではないか。

ii メタルから光への移行

○ 「移行期」において、提供されるインフラは、メタルを中心とするインフラから光ファイバを中心とするインフラに移行していくものと捉えることができるのではないか。

- このインフラの移行に当たっては、加入電話に相当する光IP電話の提供が可能な地域において、想定されるケースとして、メタルの加入電話を提供する事業者が以下を行う場合があるのではないかと。
 - ① メタルの加入電話の新たな提供を行わないこととする(新規提供の終了)
 - ② (メタルの加入電話のサービスを終了するために)メタルの加入電話の既存利用者を光IP電話の利用に置き換えること(巻き取り)

- 以下の検討に当たっては、必要に応じ、①、②のケースをそれぞれ想定して検討することが適当ではないかと。

②制度見直しの方向性

- 今回の見直しの趣旨を踏まえた制度の見直しとしては、①NTT法第3条に規定する「国民生活に不可欠な電話の役務」として、「加入電話に相当する光IP電話」を含めること、②(NTT法第3条と密接に関わる)電気通信事業法に基づく「基礎的電気通信役務」の対象として、「加入電話に相当する光IP電話」を含めること、が必要ではないかと。

- 電気通信事業法に基づく「基礎的電気通信役務」の対象については、約款規制、会計整理等の義務が課せられるものであり、その規制の適用範囲は、規制の趣旨や目的、各事業者や利用者への影響等を考えた上で、適切な範囲とすべきではないかと。

2 ユニバーサルサービスの対象となる光IP電話の範囲

■ 上記1(2)の検討の方向性を踏まえ、以下、ユニバーサルサービスの基本的な三要件に照らし、ユニバーサルサービスの対象となる光IP電話の範囲について検討することとする。

(1) 地域間格差なくどこでも利用可能(Availability)

- 今回の見直しの趣旨は、加入電話又は加入電話に相当する光IP電話のいずれかにより全国での利用を確保するものであり、問題はないと考えられるのではないかと。

(2) 国民生活に不可欠なサービス(Essentiality)

(信頼性とサービス品質)

- 光IP電話の信頼性は高まっており、0AB～J番号を使用する光IP電話については、加入電話と同等のサービス品質が確保されていると考えてよいのではないかと。

(停電時の利用)

- 光IP電話では、局給電ができないため停電時に利用ができない点については、①我が国では、近年、停電件数が減少しており、諸外国と比べても停電が少ないこと、②携帯電話の普及が進んでおり、携帯電話が利用可能な世帯では停電時にも携帯電話からの通話が可能であること、③停電時でも光IP電話の利用確保が必要な利用者に対しては、端末側で停電対応機器の設置を行う等の対策をとれば一定の利用は確保できること、などを考えれば、許容できるのではないか。
- ただし、利用者に対し、光IP電話では、端末側で一定の対応を行わなければ停電時に利用できないことについて情報が的確に伝達される必要があるのではないか。

(接続先番号や利用可能サービスの差異)

- 一方、光IP電話では加入電話の場合と比較して接続できない番号や利用できないサービスもあるが、これらは利用者が極めて少ないサービスの番号や特殊なサービスであり、ユニバーサルサービスの範囲として考える必要はないと考えられるのではないか。

(緊急通報の扱い)

- 今回、加入電話に相当する光IP電話をユニバーサルサービスとする場合、当該光IP電話から発信される緊急通報(110番、119番、118番通報)についても、国民生活上の重要性に変わりはなく、加入電話からの発信の場合と同様、ユニバーサルサービスとして位置づけることが適当ではないか。

(3) 誰もが利用可能な料金(Affordability)

(二つのケースを想定した検討)

- Affordability の検討に当たっては、1(2)のインフラの移行において想定する二つのケース毎に検討することが適当ではないか。

(巻き取りの場合:ケース②)

- (メタルの加入電話のサービスを終了するために)メタルの加入電話の既存利用者を光IP電話の利用に置き換えること(ケース②)を想定した場合には、利用者の負担が増えることを極力回避することが望ましく、光IP電話の通話料、基本料ともにメタルの加入電話の既存の利用者が支払っていた料金額を上回るべきではないという考え方を踏まえることが適当ではないか。

(新規提供の終了の場合:ケース①)

- メタルの加入電話の新たな提供を行わないこととする場合(ケース①)には、以下のように考えられるのではないか。

(考え方)

- 今回の見直しの趣旨は、二重投資回避等の観点から、「加入電話」、「光IP電話」

という二つのサービスのうち、いずれかが全国で提供されればよいとするものであり、加入電話の料金水準を勘案することは必要であるが、必ずしも、二つのサービスの料金が同額であることまで求められるものではないのではないかと。

（加入電話の料金水準の意義）

- このケース①の検討に当たっては、「移行期」においては、加入電話を置き換えていく形で提供されることになることから、ユニバーサルサービスの対象となる光IP電話の Affordability については、加入電話の料金水準を勘案し、妥当と認められる範囲を検討することが適当ではないかと。

（ブロードバンドと一体で提供される場合）

- ブロードバンドサービスと一体で提供される光IP電話については、ブロードバンドサービスを含めた全体としての負担額は相対的に高くなること（数千円程度のインターネット接続料等が必要）から、「電話」をユニバーサルサービスの対象とする移行期において、少なくとも現状では、誰もが利用可能な料金水準とは言えないのではないかと。

（ブロードバンドと一体では提供されない場合）

- 他方、ブロードバンドサービスと一体では提供されない光IP電話については、現状では、自治体IRU地域で提供されているサービス、マンションで提供されているサービス等があるが、いずれも基本料額が1000円～2000円未満の範囲にあり、通話料額は全国一律で加入電話より低廉な額で提供されていることから、基本的にユニバーサルサービスの対象となりうるものではないかとの観点から検討を行ってよいのではないかと。
- 特に、今回の見直しの趣旨からすれば、少なくとも、現在、NTT東西の提供している自治体IRU地域向けの光IP電話については、ユニバーサルサービスの対象として認めてもよいのではないかと。

（料金水準の比較についての考え方）

- **現在、NTT東西の提供している自治体IRU地域向けの光IP電話は、全て加入電話の1級局地域であり、通話料金は加入電話に比較して低廉であるが、基本料額は、加入電話住宅用が1450円であるのに対して1560円～1800円となっている。**
- 加入電話と光IP電話の料金体系は異なっているため、単純な比較は困難であるが、料金水準を比較の方法としては、例えば以下の方法が考えられるのではないかと。
 - ① 一定の利用条件を定めた上で、その利用条件に対する加入電話と光IP電話での料金支払額を比較する方法（利用モデルによる比較）。
 - ② 加入電話の基本料は級別、事住別に、通話料は距離別に異なっているが、光I

P電話と同様に、一律の基本料、通話料金で提供されると仮定した場合に想定される加入電話の料金水準を参考に比較する方法（平均価格による比較）

- ③ 現行の加入電話の級別基本料は、1MA 内の契約回線数を基本に額を定めていることから、加入電話でも、光IP電話の場合と同様、全国一律（＝全国1MA）の級別を新たに設けることと仮定した場合に想定される加入電話の基本料額を参考に比較する方法（効用による比較）

（許容可能な料金水準）

- このほか、最近の新規加入者の利用動向などが考慮すべき要素として考えられるが、いずれの考え方をとったとしても、ケース①の場合としては、現行の光IP電話の料金体系を前提とした場合、光IP電話の基本料額が1800円程度であれば、加入電話の料金水準も勘案し、ユニバーサルサービスの範囲として認めてよいのではないか。

3 電気通信事業法等に基づく規制の適用の在り方

(1) 基礎的電気通信役務に関する規制の適用範囲

■ 基礎的電気通信役務に関する規制は、メタルの加入電話に関しては、これに該当するサービスを提供するすべての事業者に対し規制を適用している。今回、加入電話に相当する光IP電話をその対象として追加する場合、その規制の適用範囲として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、③NTT東西の光IP電話を対象とする、といった選択肢が考えられるが、今回の見直しの趣旨等から見て、いずれが適当であるかを検討する必要がある。

- ①は、公正な競争、利用者利益確保の観点からは適当と考えられるが、現在、基礎的電気通信役務の規制の対象とはなっていない事業者にとって、見直しの趣旨による効果がないにもかかわらず規制が強化される結果になってしまう点で問題があるのではないか。
- 一方、③については、今回の制度見直しの趣旨に沿った案と考えられるが、電気通信事業法の体系との関係や、公正な競争、利用者利益確保の観点からは適当とは言えないのではないか。
- ①、③と比較して、②は比較的、問題が少なく、総合的に勘案した場合には、移行期の措置としては、②が適当なのではないか。
- ただし、②をとることとした場合、特定の事業者に対してのみ規制がかかることが適当かどうか、基礎的電気通信役務の対象となることについて営業上有利となることはないかといった点が論点となりうるものであり、この点に関し今後の競争状況を注視し

ていく必要があるのではないか。

(2) NTT東西による加入電話の新規提供の終了の在り方

■ 今回のユニバーサルサービス制度の見直しにより、基本的には、光IP電話を提供できる地域においては、今後は、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が可能になると考えられる。

- 電気通信事業者の判断により特定の電気通信役務の新規提供を終了すること自体は、電気通信事業法上、基本的には特段の問題はないものと考えられるのではないか。しかしながら、今までユニバーサルサービスとして位置づけられていた加入電話のサービスについて新規提供の終了を行うのであれば、十分な周知を行っていく必要があるのではないか
- 具体的にどの地域の新規提供を終了するか判断はNTTが行うにしても、ユーザや関係事業者の予見可能性の確保等の観点から、基本的な考え方や予定等については、あらかじめ公表し、できるだけ透明性が高い形で行っていくことが適当ではないか。

4 補てんの在り方

(1) 補てんの要否

- 「移行期」においては、補てんに関しても、加入電話の維持コストを補てんする従来の考え方を踏襲することが適当と考えられるのではないか。
- 今回の見直しで、適格電気通信事業者であるNTT東西が提供するユニバーサルサービスの対象としての光IP電話は、当面、自治体IRU地域が想定され、かつ、当該地域は自治体等からの補助金により設備構築が行われサービスの提供が行われている実態を踏まえると、ユニバーサルサービスとしての光IP電話について、これを直ちに補てんしなければならない状況にはないと考えられるのではないか。

(2) 光IP補正の要否

- 一方、自治体IRU地域で提供する光IP電話がユニバーサルサービスと位置づけられた場合の加入電話への補てん額の算定の在り方については、①現行では対象となる地域が極めて限定されていること、②当該自治体IRU地域においても、直ちに加入電話サービスの終了はできないと考えられ、現時点で加入電話の維持コストがなくなるものではないことから、基本的に、今回、補てん額の算定方法の変更を行う必要はなく、光IP補正についても継続することが適当と考えられるのではないか。
- ただし、移行期において、高コスト地域に光IP電話が提供されている場合の当該

光IP電話回線に移行した回線については、これを加入電話の回線数とみなすことなく、全体の補正回線数から除外するとの考え方もあり、光IP補正の具体的な実施手法については、今後、移行の進展、その影響度合いも見極めつつ、必要に応じて検討することが考えられるのではないかと。

(3) その他

- 今後、光IP電話に補てんを行うことについて検討を行う場合においては公正な競争への影響についても留意していく必要があるのではないかと。
- 引き続き、利用者に対し、ユニバーサルサービス制度に関する周知広報を適切に行うとともに、負担に関連する情報等についても、さらにわかりやすい形で提供し、利用者の理解を得るよう努めていく必要があるのではないかと。

5 今後の移行の進展等に伴いさらに検討すべき課題

(1) 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

- ユニバーサルサービスとしてのユーザ負担の変動を抑止するために、ユニバーサルサービス制度において何らかの仕組みの構築が必要か否か、今後の自治体IRU地域におけるサービス提供の実態等も踏まえ、引き続き検討していくべき課題と位置づけられるのではないかと。

(2) 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

- メタルの加入者回線のIPネットワークへの収容について、当該サービスが技術的にどのような仕組みで提供が行われるのか、また、ユーザ料金がどの程度に設定されるのか、現時点ではNTTの検討を待って対応することとなると考えられ、こうしたサービスが実際に提供される場合、改めてユニバーサルサービスの範囲について検討を行うことが必要と考えられるのではないかと。

(3) NTT東西以外の事業者が、特定の地域全域に光IP電話を提供可能な場合の扱い

- 現行制度においては、基本的に加入者から求めがあれば、NTT東西が電話の提供を行う必要があると考えられるが、今後、自治体IRUによるサービス提供が更に拡大し、NTT東西以外の事業者がこのサービスを担うことが増加する場合には、現状では、県単位とする適格電気通信事業者の業務区域の在り方や、そのエリアにおける事業者が撤退する場合であってもユニバーサルサービスを安定的に確保できる仕組みの構築等について、検討していく必要があると考えられるのではないかと。

(4) 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

- 今回の制度見直しは二重投資回避等の観点からであり、加入電話に相当する光IP電話をユニバーサルサービスの対象とすることが適当であると考えられるが、今後、

光IP電話以外の技術についても、技術中立性の観点等を踏まえ、あまねくブロードバンドを実現するための検討過程において、改めてユニバーサルサービスに含まれるか否かを検討していくことが適当と考えられるのではないか。

(5) 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

- 公衆電話については、アクセスが光化される場合には、現状と全て同一の機能が実現できるとは限らないといった点もあることから、公衆電話の役割の変化を踏まえつつ、また、IP化に対応した公衆電話がどのような形で提供されるのか見極めた上で、現在の公衆電話の設置基準や補てん額の算定方式が、こうした変化等に合致するかどうか検証していく必要があると考えられるのではないか。

6 「光の道」構想の実現後を見据えたその他の課題

(1) 「光の道」構想実現後のユニバーサルサービスと諸課題

- 「光の道」構想が実現した段階のブロードバンドアクセスに対するユニバーサルサービスの在り方は、「電話」を前提とした「移行期」までのユニバーサルサービスとは質的に異なり、基本的な考え方について大きく変更が必要な点もあるのではないか。また、これに関しては、国民的コンセンサスが必要であるが、その前提としては、まず、ブロードバンドの利用率が大幅に向上することが必要なのではないか。

(2) ブロードバンドの整備・維持についての考え方

- ブロードバンドアクセスの維持に関し、ユニバーサルサービスの対象と位置づけ、補てんを行うのであれば、まず、国民的なコンセンサスの形成が前提となるのではないか。