ユニバーサルサービス政策委員会（第１０回）議事概要

１．日時　　平成２２年９月３０日（木）１６時００分～１８時１０分
２．場所　　総務省　第１会議室（１０階）
３．出席者
委員　　黒川主査、酒井主査代理、東海委員、関口委員、菅谷委員、三友委員、長田委員、高橋委員（オブザーバ）
事務局　原口電気通信事業部長、古市事業政策課長、二宮料金サービス課長、吉田料金サービス課企画官、鈴木料金サービス課課長補佐、園田料金サービス課課長補佐、安東料金サービス課課長補佐、山野料金サービス課課長補佐
４．議題
　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について
５．模様
　事務局から資料について説明後、議論。

黒川：　本日は、前回の続きから議論したい。

【基礎的電気通信役務の規制の適用範囲】

黒川：　対象を「①全ての事業者の光ＩＰ電話を対象」とした場合の対象事業者はどこか。

事務局：　アフォーダビリティの観点をさて置くと、ＮＴＴ東西に加えＫＤＤＩ、ソフトバンク、ケイ・オプティコム、ＳＴＮｅｔなどが対象。
　①の場合だと、光ＩＰ電話のみを提供している事業者も対象になる。「②加入電話を提供している事業者の光ＩＰ電話」の場合だと、光ＩＰ電話以外に加入電話を提供している、ＮＴＴ東西以外にＫＤＤＩやソフトバンクも対象事業者になる。「③ＮＴＴ東西の光ＩＰ電話のみ」の場合はＮＴＴ東西のみが対象事業者になる。

黒川：　この問題の性格を考えると、①になるのではないか。

事務局：　今日欠席している藤原委員は②か③ではないかとの意見であった。光ＩＰ電話が全国に普及していないところ、メタルから光への移行を促進するという観点を加えると、②か③ではないかとの意見だと思う。

酒井：　仮に③とした場合、他事業者が光ＩＰ電話を提供していても、ＮＴＴはメタル回線を維持する必要があり、その地域からは撤退できないということか。

事務局：　そうなる。

酒井：　①だと撤退することができるのか。

事務局：　現時点のＮＴＴ法のあまねく提供義務から考えれば①でも③でも撤退できない。資料Ｐ７の「今後の移行の進展等に伴いさらに検討すべき課題」に整理してある。

黒川：　藤原委員の意見では、電力系事業者などは光だけを提供していることから、対象にする必要はないということか。

事務局：　約款作成義務等の規制がかかるのを避ける意味合いもある。今回の検討の目的は規制強化ではなく、光への移行促進にあるとの観点から、②か③とされているのではないか。

黒川：　現行の規制を維持しつつ、光への移行をスムーズに行うのならば③になる。

酒井：　当面、③になるような気もするが、他事業者が光ＩＰ電話を提供している地域でもＮＴＴが撤退できないというのは、光への移行を阻害する要因になっていないか。

事務局：　そういう意味合いでは②というのも考えられる。

関口：　今の適格事業者は都道府県単位で指定されている。県域を全てカバーできる事業者はＮＴＴ東西だけであり、当面は③になるのではないか。

事務局：　ＫＤＤＩやソフトバンクもＮＴＴのドライカッパを用いて基礎的役務である加入電話を提供しているという点を加味すると、②という選択肢もあり得る。③とした場合には、現行の事業法において、ＮＴＴだけを特定して規制する規定がない点が問題。

関口：　基礎的役務とすることで、約款をつくれというのは、多大な負担になる。

黒川：　基本的には③という方向か。

【公正競争確保、利用者利益確保の上からの留意点】

黒川：　公正競争確保の具体的な論点は何か。

事務局：　光ＩＰ電話をユニバーサルサービスとした場合、利用者が事業者を選択する際に、適格事業者であるＮＴＴ東西が有利になるとの主張がある。

酒井：　有利になるとはどういう意味か。別にＮＴＴ東西の料金が安くなるわけでもない。ＮＴＴ東西のみにメタル回線維持のコストが発生しており、負担がかかっている方が、他事業者にとって競争上有利ということはありうるが。

事務局：　ケイ・オプティコムからの指摘によるもの。営業活動において、例えば、事業者選択時に適格事業者であることが有利に働くのではないかということ。

黒川：　ＮＴＴばかりに頭が行ってしまうが、全体を考えることが必要。

長田：　そのような流れで、新規申込み時にＮＴＴ東西を選ぶことはあるかもしれない。

酒井：　この議論はＮＴＴ東西に非効率のままでいて欲しいということ。

関口：　ケイ・オプティコムの適格事業者が有利との理屈は理解に苦しむ。光サービスはバンドルで激しく競争しているのに、適格事業者の光ＩＰ電話提供相当分に補てん金が流れ込むと苦しいというなら分かるが。

黒川：　消費者への情報提供や制度全体の周知について、何か意見があるか。

長田：　移行期のみではなく、その先も見据えてちゃんとしてもらいたい。

【緊急通報の扱い】

黒川：　緊急通報の扱いは当然だと思うが、何か意見はあるか。

長田：　光ＩＰ電話からの緊急通報はコストがかかるのか。

黒川：　大きなコストが必要という説と、あまりかからないという説と２説ある。普通に考えるとかかる。

酒井：　本当に多大なコストがかかるのならば、ＮＴＴは光ＩＰ化を進めない。

事務局：　１１０番や１１９番に繋ぐのにそれほど多大なコストはかからないのではないか。

菅谷：　携帯電話からの緊急通報は携帯事業者が負担しているのだから、それと同様の考え方により、ユニバーサルサービスの対象外にするというのもありえるが、これまでの経緯を踏まえれば、急には変えられない。

【補てんの在り方】

黒川：　ソフトバンクは光ＩＰ電話を補てんの対象とすることに反対している。

酒井：　ユニバーサルサービスの補てん対象となる条件不利地域においては、当面、ユニバーサルサービスとしての光ＩＰ電話が広く提供されることはないと想定される。しかしながら、補てんを行わないとすれば当該地域に光を提供するインセンティブが働かず、光が広がらなくなるがそれでもいいのかという論点。

黒川：　ここも移行期においては現行制度の考え方を変える理由はない。

関口：　高コスト地域はＬＲＩＣベースでコスト算定し特定しているが、現状、ＩＰモデルがないこともあり、光ＩＰ電話のコストを把握できない。当面はＩＲＵ方式による光ＩＰ電話しか

なく、当該地域はメタルベースの現行算定方法ではおそらく高コスト地域に該当するので、低コストであると想定される光ＩＰ電話を算定対象に加えた場合、本来はその分を対象外とする必要があるが、現状では数が少ないため考慮しないことも一つの案。

黒川：　本委員会のみで先行して算定方法を決められないと思う。今後の光ＩＰ電話の接続料算定方法との関連を踏まえて決めていかなければいけない問題である。

酒井:　補てんに関する考え方はともかく、今回の検討で算定ルールまでは作れないのではないか。

事務局：　今回の報告書では、光ＩＰ電話についての補てんの要否を検討し、仮に補てんが必要ということであれば、具体的な算定方法は今後検討することとなる。

酒井：　現状、メタル回線コストは平均コストにより算定し、実際の補てん額には影響しないものとなっている。現状、地域毎のコストに差が生じているのはＮＴＳコストが原因であるから、光ＩＰ電話を含め収容局別に加入者回線コストを反映すると補てん額が変動する可能性が大きい。

事務局：　現在はＩＲＵ方式によるものが低廉性を満たすものとしてユニバーサルサービスの対象となる可能性があるが、今後、ＩＲＵ方式以外にもユニバーサルサービスの基準を満たす光ＩＰ電話がどのタイミングで出てくるかによって、補てん額の算定方法の検討は左右される。

酒井：　移行期において当面加入電話がユニバーサルサービスの対象であるうちは、現行の算定方法を大きく変更するまではいかないのではないか。

【今後の課題】

事務局：　今後の課題について、移行期に光ＩＰ電話をユニバーサルサービスの対象に加えるとした場合に、現時点で深掘りする必要がないのか、あるいは現時点で深掘りしておく必要があるのか、そのような点について議論していただきたい。

関口：　ＩＲＵの契約期間終了後の扱いについて、他にも自治体が契約を解除したり、当初の補助に含まれない設備の追加による費用負担増も想定される。ＩＲＵ方式において当初アフォーダビリティが確保されているものをユニバーサルサービスの対象とするのであれば、このような場合に、ユーザーの負担を増やさないために、何らかの上限を設けることも必要かもしれない。

黒川：　ＩＰ電話以外の技術の扱いについては、現在、「光の道」タスクフォースのワーキングにおいて議論しており、光だけが「光の道」の対象とはならないだろう。本来ならば、このような技術によりＮＴＴ東西以外の事業者がある一定の地域全域で提供していれば、当該地域において適格事業者になるべきであると考えるが、実際にはＮＴＴ東西しか該当しないのが現状である。

長田：　「光の道」を実現するにあたり、メタルの巻き取る前に国民的なコンセンサスが必要であると考える。

【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(Affordability)】

黒川：　加入電話における級局区分を設定した時の考え方はどういったものか。コストベースで設定したものか。

事務局：　１級局のような加入電話契約数の少ない地域は、電話を掛ける相手も少ないから効用が低くその分安くするといった考え方である。

三友：　級局区分は随分と昔に設定されたもので、効用料金の考え方は後付けかもしれない。ネットワーク外部性により、加入者数が増えれば増えるほど、利用者の便益が増加する。

黒川：　級局区分の考え方はまだ生きているのか。

事務局：　生きてはいるが、審議会でも議論のあるところ。

酒井:　加入電話３級局の基本料が１級局の1,450円以下となればスムーズな移行が可能となるが、ＮＴＴが赤字である加入電話基本料を値下げするとは考えられない。

高橋：　ユニバの最初の議論の時にヒアリングで来た宮崎の方には、そもそも自分達が使っている加入電話の基本料が都会より安いとの認識がなかった。この問題は悩ましい。

長田：　加入電話からＩＲＵ方式の光ＩＰ電話に移行した場合、基本料は値上げになる。

黒川：　移行期とは言え、事実上値上げになってしまう。

関口：　当然、基本料の値上げは絶対嫌だという人は出てくる。加入電話から光ＩＰ電話への移行を強制するならば問題だが、ユーザの合意があればいいのではないか。住田町では７割の人が自分の意思で基本料の高い光ＩＰ電話に移行している。この部分のメタルサポートをやめていけばいいのではないか。

長田：　しかしながら、メタルが残っている状態は結局二重負担を招くこととなるのではないか。

関口：　町単位であっても、加入電話の全ユーザを光ＩＰ電話へ強制移行させるのは厳しい。

事務局：　既存の加入電話のユーザーにはそのまま使っていただき、新規の加入電話は提供しないことにより二重負担を生じさせないことを想定するならば、具体的な基本料水準を厳格に決める必要はないのではないか。

長田：　緩やかな移行に異存はないが、ある日突然移行される日が来るのではないか。

黒川：　光はコストが下がるので、光ＩＰ電話を値下げする代わりに、移行は一気にやるという考え方もある。

酒井：　加入電話のユーザーが残り１割であればともかく、４割とかだったら無理だと思う。

長田：　ブロードバンドにニーズのない人をどう扱うのか議論すべき。

黒川：　そういった人が多いという場合は「光の道」が国民に受け入れられないということになる。

東海：　現状のメタルの電話を黒の世界、将来の光のＩＰ電話を赤の世界だとするならば、今回の検討では赤の世界をＯＲで無理矢理黒の世界にくっ付けようとしている。ユニバの３要件は黒の世界の基準であり、赤の世界における基準とは重なるものもあるかもしれないが、そもそも別のものだと考える。つまり、今回の検討はあくまでも移行期に関してのものであることを強く意識することが重要。また、もう一つ重要な点は、移行期には黒寄りと赤寄りの２つの時期があるということ。

黒川：　11 月位に明確になると思うが、「光の道」３法案の準備が現在進められている。「光の道」はいわば赤の世界の話であり、法案においては、日本のどこに住んでいても情報にアクセスできるということが国民の権利とされる。法案等が公表されると、国民的な議論も高まってくると思う。私たちは今回、そうした大きな流れの中で議論させられている。３法案の内容については、別途、事務局からも説明して欲しい。

菅谷：　基本料の級局制度は、1985 年以前の電電公社時代の世界を引き摺っており、現状も完全な黒の世界ではない。距離段階別の通話料金は、ＩＰ電話の進展に伴いフラット化してきているが。

酒井：　基本料の級局制度の是正は高コスト地域の値上げを伴うため、大変である。

菅谷：　５年間で段階的に値上げしていく等、激変緩和措置を設けるといった方法も考えられるのではないか。ユニバーサルアクセスの時代であっても、メタルのままで良いという人もいると思うが、どのように対処するのか。

事務局：　光ＩＰ電話をユニバーサルサービスの一部として提供する際に、どこまで今までの論理を引きずらなければならないのか、既存の利用者との関係も見ながら考えるということ。例えば、携帯電話の２Ｇから３Ｇへの移行では、全ての電話をいきなり移行した訳ではなく、まずは新規受付を３Ｇのみに限定し、３Ｇの契約者が増えてきたところで、残っている２Ｇの契約者を３Ｇに移行させた。

黒川：　料金体系の考え方も変わってきている。どこまで基本料という考え方が妥当なのか。

三友：　移行期と言っても、夜が徐々に明けて朝になるというようには行かず、どこかで夜と朝が切り替わる。今回の検討では、現行制度を大きく変えないという前提を置いており、移行が完了した状態を見てはいけない。今回は、あくまでも現行の加入電話の制度を前提に考えるしかない。移行後を見据えた見直しは、ある時点でドラスティックにやらなければならない。

長田：　アフォーダブルな料金を超える光ＩＰ電話の料金はどうなるのか。

事務局：　アフォーダブルな料金以下に値下げするか、そもそもユニバーサルサービスにはならないということ。

菅谷：　アフォーダビリティはコスト論ではなく、現在加入電話を利用している契約者の問題であり、この場でアフォーダブルな料金がいくらであるとは言えないのではないか。

長田：　通話料が安くなるからと言って、基本料が高くなるのは問題。

酒井：　当該地域で提供されている加入電話の住宅用の基本料金を上回らないこととする考え方を採用した場合、ＮＴＴ東西がそうした地域を光にしたいと考えるだろうか。

黒川：　ユニバ基金からの補てんが必要かもしれない。ただし、現行の補てん額の規模ではとても無理。８円の番号単価も 80 円とかになるかもしれない。

長田：　それはちょっと。

関口：　現実問題として、ＩＲＵ地域であっても光ＩＰ電話の料金は、ＮＴＴ東で 1,800 円、ＮＴＴ西で 1,560 円となっている。ここがアフォーダブルだと言えないようでは、何も動かない。

黒川：　ユニバの対象が光ＩＰ電話に変わると言っても、現状の加入電話の料金を１つの目安にすることは考えられる。

事務局：　補足すると加入電話は施設設置負担金が必要だが、光ＩＰ電話では不要。

【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(Affordability)】

長田：　新しく加入電話の申込みをする人に制約がかかることに留意が必要。

黒川：　新規のユーザーについて考える必要性がいまーつ理解できない。既存の加入電話ユーザーの扱いのみを考えれば良いのではないか。新規の事情はそれぞれの地域の事情で考えられるのではないか。

長田：　「新規」とは当初新しい住宅街が造成されたとか、そういうのを想像していたが、既存地域での転居も含むようなので。

黒川：　それらの場合を区別することはあり得ないのではないか。

関口：　これは、既存の加入電話契約者を光ＩＰ電話に移行させるという話ではなく、新規契約のときに光ＩＰ電話へ移行させるということを前提とした論点ではないか。

長田：　加入電話への新規加入を断られた人はなぜ他に加入している人がいるのにダメなのかと思うだろう。特に値段に差がある時はなおさら。

【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(Affordability)】

黒川：　アフォーダビリティの具体的な基準について、今回事務局が提示した案のいずれかを選ぶことは難しいが、加入電話の料金水準をベースとして検討するしかないのではないか。

菅谷：　「（２）当該地域で提供されている加入電話の住宅用の月額基本料額を上回らないこととする考え方」に、“当面”を入れたらどうか。

三友：　ユニバで考える必要があるのは、不採算で競争がない地域。このような地域のアフォーダビリティについては、例えばコスト見合いで 1,700 円といった基準を設定するのではなく、地域のアフォーダビリティのコンセンサスについて考える必要があるのではないか。

黒川：　基準があると、コスト削減のモチベーションが上がるのではないか。

三友：　それよりもメタル撤去を宣言できる環境を整えることが必要。そうでないと、光の投資インセンティブが生じない。

黒川：　地域全体が音声通話しか必要ないといっている地域でも、光化を進めていけるような仕組みを考える必要があるが、いまの加入者の料金を念頭に置かなければならない。本日、アフォーダビリティに関して様々な意見が出たが、少なくとも事務局の準備した案について、どれがいけないという議論は無かった。級局制度や事住別の料金体系を含めおかしな点はあるが、現行の基本料体系には様々な経緯があり認めざるを得ない。

事務局：　次回会合に向けて、再度整理したい。次回は 10 月 8 日（金）16：00 から。

（以上）