

## ユニバーサルサービス政策委員会（第11回）議事概要

1. 日時 平成22年10月8日（金）16時00分～18時00分
2. 場所 総務省 第1特別会議室（8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、藤原委員、國井委員  
総務省 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  
事務局より資料について説明後、議論。

黒川： 本日は、「アフォーダビリティ」と事業法の「基礎的電気通信役務に関する規制の適用範囲」が主な議論になると思う。全体の構成については、目次にあるような形でまとめた。

### 【誰もが利用可能な料金（affordability）】

黒川： アフォーダブルな価格について、順番に意見を聞いていきたい。

酒井： 加入電話を利用している人を巻き取る場合（ケース②）と、新規の提供を行わない場合（ケース①）とでは、基準を変えることが必要。ケース①の場合はIP電話の料金体系で考えればよいだろうが、通話料を考慮することは難しく、基本料がベースとなるだろう。ただ、級局の話に代表されるように、現行の加入電話の基本料には問題があるので、IP電話の基本料を無理にそれに合わせる必要はないと考える。1日1回しか利用しない人にとっては負担が増加する形になったとしても、許容できる範囲のことだと思う。

國井： 新しい技術も出てきているのだから、基本料は安くなって欲しいと思う。過渡期で難しいことは理解はできるし、個人的にはこれくらいのことであれば許容できると思うが、経済的に厳しい人のことを考えると何とかならないかとも思う。

菅谷： 今の加入電話の料金体系は、過去の独占時代のを引きずっており、これをどこかで乗り越えることが必要。事務局案のとおり、基本料ベースで、現行の加入電話の1,450円より高い、光IP電話の1,800円をアフォーダビリティだとすると、光IP電話に対して補填が行なわれることになりかねないと懸念している。また、高コスト地域への補てんの在り方についても過去の独占時代のを引きずっており、セットで見直すべき。ただ、國井委員がおっしゃるような、技術革新による低廉化も想定されるところ、現行の1,450円より高いものをアフォーダビリティとすることに抵抗も感じるが、当面は補てんを行わないということで、事務局案を採用するのもあるだろう。

関口： ケース②については、利用者の不利益にならないよう料金をこれまで同様とするのであれば、よいと思う。ケース①は、メタルとは異なる光に無理やりメタルとの同等性を認めようとするものであり、単体では提供していない光IP電話をあえて単体で提供したとして、共通コストの負担を考え、1,800円としたもの。将来的には下がってくることを期待するが、現状ではギリギリの線であり、通話料まで含めたトータルの支払い額であれば加入電話とさほど差がないことも踏まえ、このような論理展開に特段の違和感はない。ケース①について、移転で入ってくる転入者に対してもこれでよいという確認がある。転入者にメタル回線の提供を主張された場合に理解を求めるためにも、何らかのコメントがあった方がよい。菅谷委員が補てんとの関係を述べていたが、当面、補てんについては考慮に入れないということに賛成。光IP補正について、IRU地域は対象外にするということも次の段階で考えてもよいとは思いますが、IRU地域が限定されていることを踏まえれば、今回は現行のままでよいかと思う。

東海： 前回、黒の時代（現在）と赤の時代（IP）を分けて考えるべきだと述べさせてもらったが、全体の構成を見る限り、4章までが黒の話、5章が黒から赤への移行の話、6章が赤の話となっていて、適切だと思う。アフォーダビリティについて質問したい。ケース①とケース②では考え方が異なるが、その違いによって、アフォーダビリティの水準は変わるのか。

事務局： どういう時期にどのような巻き取りの段階にあるのかということで変わるとは思うが、ケース①の場合は1,800円を含めるが、既存メタル利用者を巻き取るケース②の場合は利用者が実際に支払っている1,450円が前提になると考えている。

東海： 時期が同じだとしても、料金は変わるのか。

黒川： 変わると考えるのが常識的。

東海： そういうことならいいが、私には具体的な姿がよく見えていないので、よく議論して文章を整理していただきたい。光IP電話がブロードバンドサービスと一体で提供される場合、ブロードバンド上には豊富なアプリケーションがあり、そちらでコストを回収できるため、通話自体は安価な料金で提供できるのではないかと。骨子案では、他のサービスを含めた価格が高いと言っているが、その比較は必要なのか。通話分だけを考えれば良いのではないかと。現行の加入電話との料金比較に際しては、内外価格差のようなモデルを用いる方法が馴染みやすい。効用的な考え方をあえて料金比較に持ち込む必要はない。

事務局： ケース①とケース②は理論的に異なるが、いずれにせよ「光の道」の議論次第。

東海： 「光の道」の議論の中で法的措置について提示される可能性があり、それによってこの骨子案が影響を受けるならば、もう少し書き振りをソフトにしてもらいたい。

三友： アフォーダブルの議論は利用者側がいくら払えるのかということだけで、事業者側のコスト計算等がない。光に入ることのメリットは通話だけではなく、様々な機能を利用できることであり、通話はあくまでも一つの要素でしかない。通話の部分だけ取り上げて、従来と変わらず消費者が負担できるからいいという検討でよいのだろうか。現行制度の仕組みは赤の世界（I

P) になった瞬間に合わなくなる。当座の検討はそれでいいが、スムーズに次を検討しないとすぐに時代遅れになることを懸念している。

長田： 一つ違和感を持ったのは住田町において 1,800 円の料金で利用しているユーザが 70%いるから十分アフォーダビリティであるという理屈。他の地域は税金を投入しているのに、住田町より利用率が低い。報告書でも大幅に利用率が上昇する必要がある等と記載せざるを得ない現状において、決まったことだから進めていこうと書かれても、説得力がないと感じる。1,560 円でも加入電話の利用率が高いところがある。それと p 9 の MA 内の契約回線数を基本に額を定めるといった効用による比較もよく分からない。ユーザには、基本料金が変わることだけでなく、電源確保の問題やそれらの作業を伴う精神的負担等が生じる。「光の道」を進めるために、国は国民の協力を願わなければならないのであって、地デジのように多額の税金を投入するようになるのであればそのことも含めて、丁寧に説明すべき。1,800 円を認めることは反対ではないが、そこに至る理由付けに説得力がない。

藤原： P 7 のケース②の巻取りの場合については言及しない方がいい。下手に手形を切るのはまずいし、時期尚早。巻取りの場合については考えていないといった方がいい。ケース①の場合については、基本料の水準が大事であって通話料は関係ない。級局のリバランスを図るべきということをおいておくと、光 I P 電話も 1,700 円をベースに考える必要がある。ここで、資料中では 1,800 円という数字を出しているが、これは 1,800 円より安い地域に対してもっと高くてもよいという誤ったメッセージになるおそれがあるので、極力 1,700 円に抑えるべきということで、1,700 円 +  $\alpha$  という表現ぶりにすべき。

関口： 先程の長田委員の御指摘について、私は I R U 地域のユーザのうち加入電話から光 I P 電話に自主的に移っている方が 7 割いると理解。その方々は料金水準に異存はないと。残りの 3 割の方を強制的に巻き取ろうとするならばケース②にあたると思う。この辺り、もう少し言葉を補った方が良いかもしれない。

長田： 1,800 円で 70%だと言っている一方、1,560 円で 9%というところもある。いいとこ取りのように見えるということ。

事務局： 72%の例を出したのは、加入電話の 1,700 円よりも高い 1,800 円に価格設定されているということで、そのような地域においてもということであげたもの。また、9%となっている東みよし町は 2 月に開始したばかりで年度でデータを整理している影響があることを付け加えさせていただきたい。

黒川： 結論としては、1,800 円位であれば、概ね当てはまるということだが、それをゴリ押しするものではなく、ここではアフォーダビリティの基本的な考え方を整理したい。そして、藤原先生がおっしゃる基本料金をベースとする考え方が一番シンプルで分かり易い。赤い世界に入っていくときに値段が高いままではインセンティブにならないので、しかも事業者は新しいサービスを提供していくこともでき、早く移行することの効果もあるのだから、補てん等とは関係なく安い料金体系で進めていくということをシンプルに文章にしてもらえばいいのではないかな。

## 【電気通信事業法等に基づく規制の適用の在り方】

黒川： 基礎的電気通信役務の規制の範囲について、前回の議論では「③NTT東西の光IP電話を対象とする」という案に落ちていたが、今回の骨子案においては、「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」という案が適当であるとなっている。何か意見はあるか。

酒井： 前回の議論においては、NTT東西だけが対象になればよいと思ったが、現行の基礎的役務の規制の範囲との関係を考えると、無理に事業法をNTTだけに限定するのもおかしな話で、②とするのが素直であるのならばそれでもよいと思う。

関口： 結論としては、②でよいと思う。実態としては③で十分であると思うが、基礎的役務の規制の範囲についてはNTT法ではなく事業法において規定することを考えると、範囲をNTT東西に限定するのは違和感がある。そのため、③の結論は採り得ない。「①全ての事業者の光IP電話を対象とする」という案については、光サービスの世界では相対契約をベースとして競争が行われており、その競争のところに約款作成の負担を課すことは苦しいと思うし、ヒアリングにおいてもそのような意見が出された。骨子案の「(NTT東西以外の事業者にとっては)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という問題がある」記述に同感。②を採れば、現行で約款を作成している事業者にのみ義務が課されることになるので、新たな約款作成の負担は生じない。②を採ると、同一サービスにおいて、①の対象事業者との間に規制差ができてしまうという留意点はあるものの、約款作成の負担を不当に広げないという意味で、②でよいと思う。

黒川： あるべき姿は①だと思うが、規制強化となってしまう。③は事業法の論理に一致しない。

藤原： ②とすることについて、異論はない。

三友： ②でよい。このルールが適用される期間についてはどうなるだろうか。今回の議論では、このルールが適用される期間は短いというつもりで議論しているが、メタルの巻き取りとの関係もあり、この中途半端な期間が意外と長くなるかもしれない。

東海： 今回の議論において、基本的に、ユニバーサルサービス制度の基本的な考え方を変えないという制約があると思っている。また、光IP電話をユニバーサルサービス化し、「OR」という関係（加入電話又は加入電話と同程度の料金水準の光IP電話）で整理するというのが議論の枠組みである。その中で検討するのであるから、①はありえない。②か③で検討する際、現行制度において実質的にNTT東西のみに基礎的役務の規制がかかっているのか、他事業者にもかかっているのか、ということ。もうひとつ考えるべきこととして、②にしたときのNTT東西以外の事業者のサービスが基礎的役務になることのメリット／デメリットについて教えてほしい。

事務局： 基礎的役務の対象となると、提供努力義務、約款規制、会計整理義務にかかる。また、適

格事業者になると、基金から補てんが受けられる。適格事業者になるには一定の要件があり、法令においては事業者を限定していないが、現行ではNTT東西のみが適格事業者になっている。あと、ヒアリングにおいて、基礎的役務を提供することである種のブランド効果が得られるとの意見もあった。

東海： メリットが補てんだけだとすれば、今回の議論では光IP電話への補てんは行わないとしているのだから、NTT東西以外の事業者にとってはデメリットしかないということか。

事務局： 事業者から見ただけのメリット・デメリットだけでなく、消費者の立場からの観点もある。同じサービスであっても、NTT東西のサービスだけがユニバーサルサービスで約款があり、他事業者のサービスがそうでないということは問題。

東海： 約款を加入電話で作成しているならば、今と同じ形にすればよいと考える。

関口： 基礎的役務の規制の適用について、②にした場合、光で提供する全てのサービスが対象になるのではなく、光IP電話、しかも単独で提供するメニューのみが対象となるのであるが、骨子案ではその点の記載が足りないと思う。加入電話と同等のサービスを提供するのであれば、利用者保護の観点から約款作成義務にかかるのは当然。現在の整理のとおり、光IP電話単独で提供するメニューのみに限定したうえで、②を採るのがよい。

事務局： P12に、約款規制のあり方について、ブロードバンドについて検討する場合には、今後慎重に検討していくことが適当と記載している。

黒川： この論点について、議論は出尽くしたと思う。「③NTT東西の光IP電話を対象とする」から「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」にウエイト変化があったことが今回の議論のポイントである。

#### 【その他の論点】

菅谷： 今回のユニバーサルサービス制度の議論には、競争促進の観点も含まれるはずであり、その点についてももう少し言及しておいた方がよいのではないかと。また、長田委員からも指摘があったとおり、光IP電話を導入することによる利用者への影響について、説明を加えた方がよい。例えば、電源が必要になるとか。

事務局： 例えば、P6に光IP電話が停電時には利用できない点について記載している。

長田： もう少し丁寧な記述が必要。例えば、停電対応機器を準備すれば停電時にも利用できるがあるが、黒電話を使っている人たちにとっては、新たにコンセントの準備が必要になる。そうしたことも利用者にとっては負担となる。また、光IP電話には一部接続ができない電話番号がある。特殊なサービスであって利用者が少ないとしても、そうした不利益があることについては、きっちりと消費者に伝える必要がある。

黒川： 消費者にとって問題になりうることについては、最初の段階できちんと説明した方がよい。

酒井： 二つの懸念がある。一点目は、「光の道」構想がぐんぐん進んでいくときに、現行のユニバーサルサービス制度がネックにならないか確認が必要。もう一点は、「光の道」構想が進まない場合に、今回制度を見直すことにより迷惑を被る人が出てこないかということ。メタルの巻取りの是非については別の場で議論することだが、メタルの巻取り以外にも懸念がないかどうか確認が必要。また、通信の信頼性の基準としては、接続品質、通話品質、安定品質といった基準があるが、停電対策を信頼性の基準と分けて整理すべきなのかどうか、これまでの整理を含めて確認が必要。

菅谷： P 6に言及があるということだが、そもそも光 I P 電話というサービスがどのようなものなのかについて、最初に書いた方がよい。

三友： 補てんの在り方や光 I P 補正については現行制度のままということだが、現行の補てん額の算定方法は、低コストである都市部で光 I P 電話等への移行が進み、加入電話が減少していくことを前提としている。今後は、高コスト地域も I R U 方式により光化され、加入電話が光 I P 電話に移行していく。都市部が低コストで地方部が高コストという右肩上がりの曲線が意味を成さなくなるときが来る。現実と乖離した、何の根拠も無いコストモデルで補てん額を算定することにもなりかねないことから、現行のコスト算定方法をどの程度維持できるか考える必要がある。コスト算定方法は、補てん額にかかわる問題であり、少なくとも当初の前提と同程度の合理性が確保されていることが必要。

黒川： 常にウォッチしていくことが必要。

事務局： P 1 6において、光 I P 電話への移行状況等を踏まえ、補てん額算定の見直しの検討を行なっていくことの必要性について記載している。また、コスト算定の検討についても今後議論が必要だと考えている。

三友： 光 I P 電話に完全に移行した後は良いが、加入電話と混在している時期の在り方が課題である。

酒井： そもそも現行のユニバ制度は、N T T が電電公社時代に敷設したものを維持していくための制度。ブロードバンドについては、税金で敷設するという話であれば、そもそも補てんの話にはなりえない。ブロードバンドの敷設に補てんを行うという話であれば、今後どのような形でブロードバンドの普及が進むかが分からないため、今議論をしても仕方ない。

藤原： 光 I P 電話をユニバの対象とすることにより、メタル撤去を可能とし二重投資を回避することが今回の検討の目玉である。しかしながら、p 1 3 に多数の検討課題が提起されており、その收拾方法については見えていない状況である。今回の報告書においては、課題の解決方法まで検討することを求められているのか。それとも考え方を示すだけで良いのか。求められていることによって表現が変わってくる。

黒川： 現在、「光の道」3 法案の検討が進められており、その内容次第で今後決めていかなくは

いけないことも変わってくる。いずれにせよ、光IP電話をユニバの対象に追加しておかないと、「光の道」構想は進まないことになることから、今回の議論においては、光IP電話をユニバの対象と整理するよう制度を見直すことが期待されている。

藤原： P13における「NTT東西の判断により、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」については整理が必要。従来のNTT法では消費者が電話の利用を選択できた訳であるが、これからはNTT東西が選べる立場になるということ。その際に気を付けるべき点について、議論しておく必要はあるのか。

事務局： どのような制度とするのかについて、審議会の答申を頂きたいと思っている。制度の運用については、留意すべき点があれば頂きたい。

黒川： P13の課題については、今後考えていく必要がある課題を挙げたものという理解で良いのか。

事務局： その通りである。課題に漏れがないかどうかについては、ご確認頂きたい。

黒川委員： 皆さんの議論のおかげで、大まかな着地点が見えてきた。

事務局： 次回は10月19日（火）14：00から。

（以上）