

ユニバーサルサービス政策委員会（第14回）議事概要

1. 日時 平成23年10月11日（火）15時00分～16時40分
2. 場所 総務省 第1特別会議室（8階）
3. 出席者
委員 菅谷主査、酒井主査代理、辻委員、高橋委員、東海委員、関口委員、藤原委員、國井委員、三友委員、大谷委員
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、大村料金サービス課企画官、廣瀬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
災害等緊急時における有効な通信手段としての公衆電話の在り方について
5. 模様
事務局より資料について説明後、議論。

菅谷：本日は、17日の合同ヒアリングや今後の報告書作成に向けた重要な委員会になる。様々な論点を挙げてほしい。

三友：今回の議論で気を付けるべきことは、公衆電話のみではなく、普及が進んでいる携帯電話等の他の通信手段も含めて考えるべきということ。今回の東日本大震災においては、利用者の多くが携帯電話を利用したかったが繋がらなかったために、公衆電話をたまたま利用したに過ぎないという可能性もある。利用者の思いを客観視すべき。利用者の立場からすれば、被災地と被災地以外では、災害等緊急時の通信手段についての考え方が異なるかもしれない。また、公衆電話は局給電があるから災害時に有用という議論があるが、東日本大震災において、実際にこれで利用者が救われた事例があったのか。どの程度給電を続けることができるのかということや、停電が長時間、広範囲に及ぶ場合なども併せて考えるべきである。利便性向上については、テレフォンカードの売り場を明確にするなど、今ある公衆電話の効率化でも対処できる部分はあるのではないか。公衆電話のロケーションについては、ハザードマップに載せるなどして、設置場所を明示すべき。ユニバーサルサービス基金の適用拡大については、補填額が増加する場合には、利用者に納得してもらうためにも合理的な理由が必要である。また、将来的にはユニバーサルアクセスという話がある中で、今回の検討がその議論の妨げにならないように工夫する必要がある。

菅谷：資料4のアンケート調査には、被災地のデータも入っているのか。

事務局：今回の調査は全国を5つのブロックに分けて調べた。北海道・東北ブロックという区分もあるので、被災地のデータも入っている可能性はある。

藤原：緊急時の公衆電話の在り方を扱う今回の議論は、ユニバーサルサービスの基本的枠組みを変えるのか。今回の議論は、essentiality, affordability, availability というユニバーサルサービスの3つの要件のうち、availabilityに関するものだと思うが、そもそも現在のユニバーサルサービスの枠組みは平時であることを前提としているのに対し、今回の議論は非常時についてのものである。非常時においては、公衆電話に限らず携帯電話、固定電話、インターネット等の様々な通信手段の利用が可能な場合もあるかもしれないし、公衆電話のみが使えるという場合もあるかもしれない。単に東日本大震災の経験のみを例に、通信手段に優劣をつけ、公衆電話を重視するのは早急ではないか。ただし、個人的には、平時における公衆電話の必要性は高いと考えている。また、非常時といっても、津波や地震、テロ、火災など複数の種類がある。具体的に何を想定しているのか、議論を整理する際にはしっかり切り分ける必要がある。設置場所については、携帯電話は充電が切れたら使えなくなるなど万能ではないので、公衆電話の場所がわからないのは問題。ただし、設置場所が公表されると困る人もいるようなので、電話ボックス型なのか、店の軒先にあるタイプなのかといった切り分けをここでもしっかりしなければ、設置場所に関する問題は抜本的には解決しないだろう。

菅谷：確かに、ユニバーサルサービスの基本理念に緊急時が含まれるのか、というのは重要な論点である。被災地の意見の把握については、難しいかもしれないが、事務局で検討してほしい。

東海：個人的には、「緊急時」という言葉がなければ、ユニバーサルサービスからユニバーサルアクセスへの流れを踏まえると、公衆電話の維持には消極的な意見を持っている。公衆電話は大幅に赤字であり、それを国民が負担するというシビアな問題をどうすべきか、考える必要がある。質問だが、資料3の14ページでは公衆電話全体の収支が大幅な赤字となっているが、第二種に限っても同様か。全体の収支から、同ページの第一種の収支を除けば第二種の収支となるのか。そうだとすると、多数の利用が見込まれるから第二種を設置しているのではなかったのか。設置する義務がないにもかかわらずなぜこのような赤字のサービスを続けているのか。

事務局：同ページにある第一種公衆電話の収支は、ユニバーサルサービスの対象ではない市外通信等を含んでいないので、全体の収支からこれを除けば第二種の収支になるというわけではない。お尋ねの第二種公衆電話の提供を継続している理由については、

17日の合同ヒアリングの前に事業者に対し、質問を投げかけておく。

菅谷：ユニバーサルアクセスも念頭に入れて議論を進める必要がある。

辻：本件はユニバーサルサービスの基本的枠組みと関わる。ユニバーサルサービスとはそもそもハイコスト地域の通信を番号所持者全員で支える、すなわち都市が地方を支えるという仕組みであり、これは趣旨が非常に明確である。一方、今回の議論で主に恩恵を受けるのは帰宅困難者であり、都市部の通信をみんなで支えるという発想。これはユニバーサルサービスの考え方を変えるものである。また、日本においてユニバーサルサービスの概念は電気通信サービスのみを対象としており、例えば米国で行われている、低所得者に市内通信のみ可能な電話機を配布する、または聴覚障がい者に拡声機能付受話器を支給するといった、社会政策的なものは対象としていない。災害緊急時用の特設公衆電話に係る費用については、利用者が負担するというよりは、国土交通省などが補助を行うといった議論も場合によってはありうるのではないかと加えて、緊急時の通信手段は他にもあり、公衆電話のみが突出しているわけではない。東日本大震災でも、初動は携帯電話が早かった。固定通信については、電柱の修復等が必要なため、復旧までに時間を要する。固定だけに絞らず、多くのサービスが提供されている携帯電話などの代替手段も考慮して議論するべき。なお、費用対効果についての議論は必須だと思うが、コスト面での資料がないと議論ができないので、可能な限り整理して提示してほしい。

酒井：ユニバーサルサービス制度は、災害等緊急時ではなく、平時のサービス提供を念頭に置いたもの。今回の検討では、まず災害等緊急時において公衆電話はどうあるべきか、ということ制度から切り離して考え、その結果示された方策について、ユニバーサルサービス制度でどこまで手当するのかということを考える、という2段階の整理が必要ではないか。また、配置に関しては、東北などの大都市圏外地域では交通網が遮断されてガソリンが運べなくなる結果、発電できず公衆電話が使用できなくなる可能性もあるが、東京における震災を想定するとそのような懸念は少なくなるため、携帯に通信規制がかかっている場合に公衆電話が役に立つことも考えられる。ロケーションについては、通常公衆電話の配置について、災害等緊急時を見据えて考えるという議論はあり得る。また、普段携帯電話を使っている人は、公衆電話のロケーションを公表してもわからない、あるいは見ないのではないかと。ロケーションの公表については、普段から公衆電話を使う人を主な対象として考えるべき。

菅谷：確かに災害等緊急時に電話局の電気がなくなると、公衆電話が使えなくなる。

高橋：電気通信事業政策部会の他の委員とも意見が一致したところだが、資料4の利用動向調査はウェブ調査であり、パソコンを使える人の意見しか聞いていない。その調査内容についても、認知度調査のみでよいのか。公衆電話が災害時に無料開放されたとしても、その使い方が広く周知されているとは言い難い。さらに、そもそも子供は公衆電話の存在自体知らないのではないか。ユニバーサルサービス基金の対象であれば、きちんと教育するべきである。また、防災マップに公衆電話のロケーションが載っていないのは問題。北海道の最北端にある、維持費が日本一高いという公衆電話を見に行ったが、設置場所もなかなか見つからなかったし、使用に際しての説明文も読みづらかった。公衆電話の問題を考えるのであれば、利便性や周知方法を含めて見直すべき。また、第一種と第二種は見た目が同一だが、外観から区別できるようにするべき。現状では、ユニバーサルサービス基金から補填されている重要な第一種公衆電話がどれなのかがわからず、設置基準を満たしているのかもチェックできない。今回の検討では現行の公衆電話を念頭において議論するべきではなく、公衆電話の進化も視野に入れるべきだと考える。被災地における公衆電話についても検証が必要。今回の震災で何台流されたのか、どのように使われたのか、設置場所も適当だったのか教えてほしい。セブンイレブンとNTT東日本との連携に関連して、一般の公衆電話についてもWi-Fi接続機能を付与するというアイデアもありうるのではないかと。

関口：資料3の13ページでは公衆電話の設置台数が激減しているが、これが平時の現状。他方、緊急時のことを考慮して、できるだけ対策はしておきたい。この線引きをどうするかが重要。私見では、一種は少なくとも現状を維持するべきである。特設公衆電話のような普段費用がかからない取組は重要。公衆電話は全体的に限られたところしか使用実績がないと思うが、第二種で不採算のものであっても、事情により撤去しづらいものはある。第二種についても、ユニバーサルサービス基金でなくても何か国から補助を行うとか、無料開放によって発生したコストについては第二種に係るものも補填対象とする、といった配慮はあってもよいのではないかと。ただし、これはあくまで緊急時の限定したものであり、基本的には一種のみを補填の対象とする現状の取組が基本ではないかと。

國井：東日本大震災当日は、高層ビルからの連絡が大変だった。子を持つ親の立場では、災害時に子供がどのような状況なのかが気がかりである。そのような状況でも公衆電話が必ずつながり、安否確認ができるということであれば、精神的にも落ち着く。コミュニケーションの確保はプライオリティが高いが、他方でなるべく費用がかからないような対応が必要だと認識。長期的には他の方策も技術的に可能となるのだろうが、当面の最低限の通信手段として、公衆電話の確保も必要ではないかと。

大谷：今回の震災の教訓は、いつ誰が ICT 弱者になるかわわからないということ。都市部で通信媒体を確保していても、状況によっていつでも ICT 弱者になりうる。震災の翌日、駅のトイレで携帯電話を充電している若者が多数見受けられた。今後の都市部での震災発生の可能性を想定して議論するべき。誰もが ICT 弱者になる可能性があることを踏まえ、その場合に備えて支え合うという考えは、時間軸の話ではあるが、従来の地理的条件による ICT 弱者を支えるというユニバーサルサービス制度の理念と親和性があるといえるのではないか。公衆電話についての考えとしては、今までの第一種の維持は必須である一方、特設公衆電話のユニバーサルサービス化については慎重であるべき。ロケーションについては、広く公開すべきかはさておき、必要としている人にきちんと伝えることが重要。「公衆電話があると思っていた場所になかった」という状況は解消されるべき。また、ユニバーサルサービスの対象なのだから、どのような経費がかかるのか、また経費削減のためのさらなる効率化方策を考える必要がある。これについて、広く知恵を募るという方法もあるのではないか。

関口：特設公衆電話は、第二種という扱いなのか。

事務局：いわゆる特設公衆電話は第一種でも第二種でもない。ユニバーサルサービスの対象でもない。

藤原：事前の特設公衆電話は被災地にも設置されていたようだが、東日本大震災では、どの位機能し、どのように有用であったのか教えてほしい。また、特設公衆電話は避難所として機能するところに設置するべきであると考えられるが、NTT 東西として、今後の設置の方向性をどのように考えているのか。セブンイレブンと NTT 東の連携について、NTT 東は排他的にセブンイレブンと連携しているのか、他のコンビニエンスストアと連携する気はあるのか知りたい。

菅谷：確認事項があれば、会合後に事務局に連絡していただきたい。

事務局：次回は 10 月 17 日（月）16 時から、電気通信事業政策部会と合同でヒアリングを行う。場所等詳細は別途お知らせする。

以上