

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

論点整理(案)

目次

第1章 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

第1節 基本的な考え方

第2節 常設の公衆電話の取組

第3節 いわゆる特設公衆電話の取組

第4節 利便性の向上のための取組

第2章 災害等緊急時に係る公衆電話の在り方を踏まえたユニバーサルサービス制度の在り方

第1節 基本的な考え方

第2節 第一種公衆電話

第3節 いわゆる特設公衆電話

第4節 マイグレーションの公衆電話への影響

平成23年11月8日

第1章 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

1 基本的な考え方

論点

[基本的な考え方]

- 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(常設の公衆電話・特設公衆電話)の在り方の検討に当たって、前提とするべき基本的な考え方にはどのようなものがあるか。

方向性

[災害等緊急時における公衆電話の役割]

- 災害等緊急時に用いられる一般的な通信手段には、平常時に用いられるものと変わらず、固定電話、常設の公衆電話、携帯電話、衛星携帯電話等、固定ブロードバンド回線、無線LAN等がある。
 - 公衆電話は、全数が災害時優先電話であるためトラフィックが輻輳した際に行われる通信規制時でもつながりやすいこと、局給電がされるためその公衆電話が設置されている区域が停電しても通信ビルが被災せずに自律的な電力供給が確保されている限りは利用可能であることといった特徴。また、東日本大震災の際の利用動向を見ると災害発生直後から通信回数が増大。
- ⇒ 災害等緊急時には多様な通信手段により多様な通信が行われるところ、公衆電話はそのうちの一つ。公衆電話が災害等緊急時においてその有用性を発揮するのは、固定電話や携帯電話が輻輳状態にありそれらの利用が困難であるとき、利用者が戸外におり固定電話や携帯電話の利用が困難であるときが中心。災害等緊急時における公衆電話の在り方は、そうしたニーズを満たす役割を、より確実に果たしていくことを目指すべきではないか。

[費用への配慮]

- 携帯電話の普及等に伴い常設の公衆電話の利用は減少。
 - NTT東西は、低利用の第二種公衆電話の廃止、業務の効率化の手段を講じているものの、その収支は平成17年度以降、毎年度約100億円程度の損失を計上。
 - ユニバーサルサービスである第一種公衆電話(市内通信・離島特例通信・緊急通報)の収支についても、毎年度約40億円程度の損失を計上。この損失の一部については、ユニバーサルサービス制度に基づき補填。平成22年度認可の補填額は総額152億円の補填額のうち42億円が第一種公衆電話の相当分。
- ⇒ 災害等緊急時において公衆電話が有効に活用される方策については、必要以上の負担の増加をもたらすことのないよう、できるだけ高い効果をできるだけ少ない費用で実現することに留意するべきではないか。

第1章 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

2 常設の公衆電話の取組

論点

[台数の在り方]

- 災害等緊急時において公衆電話が有効に活用されるには、通話のニーズが生じた時に速やかに公衆電話を利用できること、すなわち一定程度の台数の常設の公衆電話が設置されていることが必要。NTT東西で10.9万台が維持されている第一種公衆電話の台数について、どのように考えるべきか。

方向性

- 平成22年末現在、常設の公衆電話は、NTT東西合わせて25.3万台が設置(うち第一種公衆電話は10.9万台)。10年前の平成13年には68.1万台が設置(うち第一種公衆電話は10.9万台)されていたため、10年間で42.8万台(63%)が減少。
 - ユニバーサルサービスに係る過去の検討においては、近年の携帯電話の普及とその機能の高度化等を踏まえ、「戸外での通話手段が移動電話に移行し日常における利用が大幅に減少しつつあり、加えて慢性的赤字事業であることを考慮すると、現在基金による補填の対象とされている第一種公衆電話機の設置基準をより緩やかにすべき」等の意見も見られる。
 - しかしながら、東日本大震災を契機に災害等緊急時において公衆電話が有用な通信手段であることが改めて確認され、今後も災害等緊急時には同様の役割を果たすことが期待。平成23年8月に実施したユニバーサルサービスに関するアンケート調査でも生活圏における公衆電話の設置台数について「少なすぎる」との意見が多いなどの結果。
- ⇒ 第一種公衆電話の台数は、現在保証されている「戸外における最低限の通信手段」としてのレベルを引き下げることとならないよう、今後も現在の台数(10.9万台)を確保すべきではないか。
- ⇒ 災害等緊急時における有効性及び平時における利便性の向上を考慮すると、第二種公衆電話は、近年年間約3万台減ってきており、このまま減り続ければ、屋外にある第二種公衆電話も相当程度減少する可能性。そのため、現状を超えて維持すべき台数を拡充することも有用であるともいえるがどうか。

[公衆電話を新設する場合]

- ・ NTT東西において、初期投資に相当程度の負担を要する(=ボックス型2万台で ██████████ 想定)。

[第二種公衆電話の一定数を第一種公衆電話に指定替える場合]

- ・ 第二種公衆電話(現在約14.4万台)のうち現時点で屋外の公共施設等において24時間利用可能なもの(=現在約2万台)を第一種公衆電話に指定替える場合、初期投資は要さないが、ユニバーサルサービス制度に基づく補填額が増える(=約2万台で補填額7.3億(番号単価0.3円)程度と想定)。

第1章 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

3 いわゆる特設公衆電話の取組

論点

[特設公衆電話の在り方]

- 特設公衆電話(事後設置・事前配備(※))のNTT東西の取組について、どのように考えるか。

※ 事後設置とは、災害等が発生した後に避難所等に設置して用いるもの、事前配備とは、平時に避難所として指定されている場所等にあらかじめ電話回線を設置しておき、災害等が発生した後に避難所の管理者等が当該電話回線に電話機を接続して用いるもの。

方向性

[特設公衆電話(事後設置)の在り方]

- 特設公衆電話(事後設置)は、災害等緊急時に常設の公衆電話に期待される被災エリアの避難所(すなわち自宅でない場所)における通話のニーズを充足。
 - NTT東西によれば、設置費用は1箇所1回線当たり約27,000円で、平時には維持管理費用は要さないため、常設の公衆電話に比べて極めて低廉な費用で運用。
 - NTT東西は、これまでも災害の発生に伴い避難所に特設公衆電話(事後設置)を設置。
 - なお、東日本大震災の際は、NTTドコモやKDDIも、避難所に衛星携帯電話を公衆が利用可能なものとして設置。
- ⇒ 特設公衆電話(事後設置)については、これまでと同様、NTT東西により自主的な取組を進められることが期待されるのではないかと。

[特設公衆電話(事前配備)の在り方]

- 特設公衆電話(事前配備)は、避難所に設置するものは、特設公衆電話(事後設置)と同様に、災害等緊急時に常設の公衆電話に期待される被災エリアの避難所における通話のニーズを充足。
 - 都市部のコンビニエンスストアに設置するものは帰宅困難者の通話ニーズに合致。
 - NTT東西によれば、予め加入者回線を設置する際に新たに配線盤や配管設備を設置する費用は施設の管理者の負担となるものの、設置費用は特設公衆電話(事後設置)と同様に1箇所1回線当たり約27,000円であり、維持管理費用は1,500円/月程度と考えることができる。
 - 加えて、特設公衆電話(事前配備)は、予め設置している加入者回線に電話機を接続すれば運用可能となることから、災害等が発生した後に設置工事を行う特設公衆電話(事後設置)と比べて、速やかに運用を開始できるとの利点。
 - NTT東西は、ヒアリングにおいて「特設公衆電話の事前配備について、…今後も、…設置に努めていく考え」と説明。
- ⇒ 以上のことから、特設公衆電話(事前配備)についても、NTT東西により自主的な取組を進められることが期待されるのではないかと。
- ⇒ その際には、現時点ですべての避難所(国民保護法に基づく避難施設数=約9万施設)に設置することが現実的ではないことを踏まえ、例えば、NTT東西において自主的な取組を進める際、基本的に避難所に指定されている学校や公民館等の公共施設を対象にすることや、施設の管理者においても、必要となる設置工事の立会い、配線盤や配管工事の費用負担、災害等緊急時の速やかな対応等に協力することにより、一層の設置が進展するものと考えられるのではないかと。
- ⇒ また、都市部における帰宅困難者の利用を想定した取組についても、一層の促進が望まれるのではないかと。

第1章 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

4 利便性の向上のための取組

論点

[情報提供の促進]

- 災害等緊急時において公衆電話が有効に活用されるには、一定数の公衆電話が設置されることのほか、その利用に当たっての利便性を向上させる取組が必要である。どのような取組を行うべきか。

方向性

[設置場所の公開]

- 東日本大震災を契機として、公衆電話の社会インフラとしての重要性が再認識されたことを踏まえると、常設の公衆電話の設置場所を公開することは、利用者や自治体が予め災害等緊急時に備えることに資することとなるほか、平時の利用促進にもつながる可能性。
 - 平成23年度のアンケートによると、90.5%が利用者が「(どちらかといえば)確認できるようにすべき」と回答。
- ⇒ NTT東西は、常設の公衆電話の設置場所について、ウェブページ等を活用して広く公開するべきではないか。

[その他の情報の提供]

- 公衆電話は、既述のとおり、災害時優先電話である、局給電がなされるといったことのほか、災害等緊急時において通話料が無料化されることがあるとの特徴がある。しかしながら、既述のアンケート調査によれば必ずしも利用者は災害時優先電話の意味を十分理解しておらず、また、局給電がなされることや、通話料が無料化されたときの利用方法の認知が進んでいないとの指摘。
 - 加えて、携帯電話の普及が進んだ現在では、公衆電話の使用方法自体を認知していない者もあるとの指摘。
- ⇒ こうした利用者の理解が十分でないことは、災害等緊急時における公衆電話の有効な活用の妨げとなるほか、その利用に支障を及ぼすことにもつながりかねないことから、ユニバーサルサービス制度の支援業務機関である(社)電気通信事業者協会や総務省においては、こうした事項をユニバーサルサービス制度の周知の際に併せて周知するといった取組を行うべきではないか。

第2章 災害等緊急時に係る公衆電話の在り方を踏まえたユニバーサルサービス制度の在り方

1 基本的な考え方

論点

[基本的な考え方]

- 災害等緊急時における公衆電話の措置について、ユニバーサルサービス制度との関係をどう考えるか。

方向性

- ユニバーサルサービスとは、国民生活に不可欠なサービスであるという特性(essentiality)、誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)、地域間格差なくどこでも利用可能であるという特性(availability)を基本的要件とし、「国民生活に不可欠なサービスであり、誰もが利用可能な料金など適切な条件であまねく日本全国で公平かつ安定的な提供の確保が図られるサービス」と位置づけ。
 - 元々ユニバーサルサービスは、NTT3社(日本電信電話株式会社及びNTT東西)の責務としてその提供を確保するとされていたが、地域通信市場、とりわけ都市部等の採算地域において競争の進展が見込まれる中、NTT東西のコスト負担だけでは、その提供を維持することが困難となると見込まれたことを踏まえ、その提供を確保するために、所要のコストをNTT東西以外の電気通信事業者を含めて負担する制度が創設され、その提供を維持。
- ⇒ これまでのユニバーサルサービスは、平時・災害等緊急時を意識することなく国民生活に不可欠なサービスであることを前提としたもの。その具体的な範囲は、普及率、利用動向、ニーズ、費用負担の在り方等、様々な観点から定めるべきものであり、その範囲如何により新たな負担が生じうるもの。

そのため、既存のユニバーサルサービス(一種公衆電話)について平時・災害等緊急時を念頭に台数を拡充するといった措置を講ずる場合には、基本的にその拡充分により提供される電気通信役務はユニバーサルサービス制度における負担の対象となるものと考えられるが、災害等緊急時のみに着目した公衆電話の措置により提供される電気通信役務をユニバーサルサービスとする場合には、その範囲を定めるに当たって考慮すべきこれらの要素に留意する必要があるのではないかと。

例えば、災害等緊急時のみに着目した公衆電話に関する措置により提供される電気通信役務をユニバーサルサービスとすることの検討を行うには、災害等緊急時における通信手段には、公衆電話のみならず、加入電話、携帯電話、衛星携帯電話等があること、これらの通信手段を用いて行う通信には、通話のみではなく、災害伝言ダイヤル、携帯電話による災害伝言板等の基盤を用いるものがあること、利用者はその置かれた状況を踏まえ適切なものを選択するものであることに留意する必要があるのではないかと。

第2章 災害等緊急時に係る公衆電話の在り方を踏まえたユニバーサルサービス制度の在り方

2 第一種公衆電話

論点

[県内市外通話の扱い]

- 災害等緊急時における利用状況を踏まえて、公衆電話から発信される県内市外通話をユニバーサルサービス制度による補填の対象とするべきか。

方向性

- 第一種公衆電話は、公衆電話から発信される通話のうち市内通話が約7割を占めるという状況(平成14年当時)を踏まえ、市内通話・離島特例通信・緊急通報がユニバーサルサービスとされ、ユニバーサルサービス制度によりその費用の一部が補填の対象。
 - 第一種公衆電話の全体の収支は、ユニバーサルサービス制度による補填を含めても損失が発生している状況。
 - 市内通話と県内市外通話の通信回数の構成比は、平時には86%と14%であったところ(平成21年度)、東日本大震災の際には71%と29%というように(平成23年3月11日(NTT東日本サンプル調査))、平時と比べて県内市外通話の割合が拡大。
 - NTT東西は、「災害時の通信手段の確保という観点で第一種公衆電話を拡充する場合には、補填の対象が第一種公衆電話の市内通信等に限定されていること、第一種公衆電話の収支は補填を受けても赤字であること、災害発生時には平時と比べて県内市外通話のウエイトが高くなる傾向にあることから、補填の対象を県内市外通信にも拡大する等の見直しが必要」との意見。
 - この場合、ユニバーサルサービス制度の補填額は一定程度増加するものと見込まれる(NTT東西の試算によれば平成22年度で約9億円の損失が生じているとしており、仮に同程度の補填金の引き上げを要するとすれば、補填金増は9億円(番号単金0.4円)程度と想定。)
- ⇒ 現在の公衆電話から発信される通話のうちの市内通話の割合は把握できていないが、平成14年当時の市内通話と県内市外通話の通信回数の構成比(82%と18%)は平成21年現在でも変わっていない(86%と14%)ことからすれば、ユニバーサルサービス制度の補填の対象を拡大する事情変更は生じておらず、県内市外通話をユニバーサルサービス制度による補填の対象とすることは適当ではないのではないか。

第2章 災害等緊急時に係る公衆電話の在り方を踏まえたユニバーサルサービス制度の在り方

3 いわゆる特設公衆電話

論点

[特設公衆電話の扱い]

- NTT東西による特設公衆電話の事前配備について、どのような費用負担が考えられるか。ユニバーサルサービス制度の補填の対象とするべきか。

方向性

- 特設公衆電話は、第一種公衆電話に期待される災害等緊急時における通話ニーズへの対応を代替する機能を果たすこと等から、それについて、ユニバーサルサービスとして一定の設置を求め、ユニバーサルサービス制度によりその費用を補填するとの考え方ができるのではないかと指摘。
- ⇒ 特設公衆電話は、公衆電話と比較してその設置工事・維持管理の費用は小さくなく、NTT東西が自主的に取組を行うこととしているもの。特設公衆電話(事前配備)の取組はまだその緒についたばかりであり、その費用負担の在り方についても防災費用としての費用負担など様々な考え方があり得る。
そのため、直ちにユニバーサルサービス制度の補填の対象とすることは慎重に考えるべきであり、必要に応じて、その状況を確認しつつ、改めて検討をすることが適当であると考えられるのではないか。

第2章 災害等緊急時に係る公衆電話の在り方を踏まえたユニバーサルサービス制度の在り方

4 マイグレーションの公衆電話への影響

論点

○ マイグレーション(※)の公衆電話への影響について、どのように考えるべきか。

(※)コア網を電話網(PSTN)からIP網へ移行すること。NTT東西は2020年頃から開始し、2025年頃に完了するとしている。

方向性

○ 公衆電話は現在PSTNを利用して提供されているが、NTT東西はマイグレーションの後も公衆電話の提供を維持することを予定している。

○ 他方、一部の機能については、移行後に維持されない可能性がある。例えば、課金機能については現在用いている硬貨収納信号を用いることが困難となる、アクセス回線が光回線の場合には、局給電により停電時も可能であった一定時間内の通話が不可能となる可能性がある。

こうしたことから、NTT東西では課題解決に向けた検討を行っている。

⇒ NTT東西は、PSTNのマイグレーションによっても公衆電話を引き続き提供すべきサービスと位置づけているが、その際には、公衆電話が、災害等緊急時における有効な通信手段であることを踏まえ、それが具備すべき機能を慎重に検討し、必要な対応をすることが望まれるのではないか。