

「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」
報告書

平成23年12月20日

情報通信審議会

電気通信事業政策部会

ユニバーサルサービス政策委員会

目次

第1章 はじめに

第1節 検討の経緯

第2節 検討の対象

第2章 災害等緊急時における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 常設の公衆電話に関する取組

第3節 特設公衆電話に関する取組

第4節 公衆電話の利用に関する利便性の向上のための取組

第3章 災害等緊急時における通信手段としての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 公衆電話の通話料等の扱い

第3節 特設公衆電話の扱い

第4章 おわりに

第1章 はじめに

第1節 検討の経緯

公衆電話は、戸外における最低限の通信手段であり、全数が災害時優先電話であること、その設置されている区域が停電しても局給電がされること等から、災害等緊急時においても有効な役割を果たすことが期待されるものである。

平成23年3月の東日本大震災の際には、地震が発生した3月11日の電話の発信呼数をみると、被災エリアである宮城県向けの通話については、全国からのものが平常時の約9倍、県内発のものが平常時の約4倍になる一方、東京都向けの通話については、全国からのもの及び都内発のものが約4倍となるなど、利用者からの電話の発信が急増し、固定電話では最大80%～90%、携帯電話では最大70%～95%の通信規制が実施された。こうした中で、常設の公衆電話については、その通信回数が地震発生直後から増大し、利用者による行列ができる光景が見受けられた。東日本電信電話株式会社（以下「NTT東日本」という。）においては、3月11日以降の一定期間、常設の公衆電話から発信される通話の通話料を無料化する取組を行い、常設の公衆電話は多くの者により利用された。また、NTT東日本は、3月11日以降、避難所にいわゆる特設公衆電話を設置・運用し、特設公衆電話は被災者等に積極的に利用された。

近年の携帯電話の普及とその機能の高度化等に伴い、常設の公衆電話の役割は従前に比べて低下しているとの指摘もあるが、東日本大震災を契機として、その社会インフラとしての重要性が改めて認識されたといえる。

東日本大震災を受けて平成23年3月から総務省で開催された「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」（以下「通信確保の検討会」という。）の中間とりまとめ（平成23年7月29日）においても、東日本大震災において公衆電話が重要な役割を果たしたこと等から、第一種公衆電話の設置・維持の在り方について検討を行うことの必要性が指摘されている。

これらを踏まえた総務大臣からの諮問を受け、情報通信審議会では、平成23年10月から「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」の検討を行った。検討に当たっては、関係の電気通信事業者、消費者団体及び自治体からのヒアリング（電気通信事業政策部会・ユニバーサルサービス政策委員会の合同ヒアリング（平成23年10月17日）。以下「合同ヒアリング」という。）を行い、審議を深めるとともに、被災エリアの自治体へのアンケート調査（平成23年10月に岩手県久慈市、同県野田村、宮城県石巻市、同県仙台市、福島県葛尾村、同県国見町に対して行った公衆電話に関するアンケート調査。以下「自治体へのアンケート調査」という。）を行い、審議の参考とした。

第2節 検討の対象

1 検討の前提とする状況

東日本大震災では、大規模な地震とともに、東北地方及び関東地方北部の太平洋沿岸を中心に高い津波が発生し、東日本全域に甚大な被害が生じた¹。

通信インフラについては、主に被災エリアにおいて、NTT東日本の通信ビル²内の設備、ケーブル、電柱、携帯電話・PHS基地局等が直接的に被災し、直接的な被災がなかったものについても長時間にわたる停電が生じ、バッテリーや自家発電機の燃料等が枯渇するといった状態となり、通信機能が停止した³。また、被災エリアやそれ以外の地域において、機能停止を免れ利用可能であった通信手段についても、利用者による通信需要が集中し、大規模な輻輳状態が発生した。

このような状況からみると、災害等緊急時において通信手段を確保するには、輻輳に強いネットワークの実現、被災した通信設備の応急復旧対応、電源の安定的な確保、被災地や避難場所等における通信手段の確保、ネットワークインフラの在り方等といった幅広いテーマについて検討を要する。こうしたテーマについて、通信確保の検討会等において広く検討が進められており、今後必要な対応が図られることが期待されている⁴。本検討は、東日本大震災において、通信ニーズが増加する中で、機能停止を免れた公衆電話が通信手段として重要な役割を果たしたこと等を踏まえ、災害等緊急時の状況における通信手段の一つとして公衆電話がより有効に利用されうるものとなるよう行ったものである。

2 検討の射程となる「災害等緊急時」

¹ 東北地方及び関東地方北部の太平洋沿岸の地域では地震と津波により壊滅的な被害が生じた。これら以外の東北地方及び関東地方においても、地震の揺れ、それによる地割れ、液状化現象の発生等により、広範囲で人的及び物的な被害が生じた。震源から離れた首都圏においては、公共交通機関の運行停止等により、多くの帰宅困難者が発生した。警察庁によれば、平成23年11月11日現在で、死者15,836人、行方不明者3,650人、負傷者5,498人、建造物の全壊は120,204戸、半壊は189,164戸とされており、東日本大震災復興対策本部によれば、避難所生活者数は最大で45万人以上とされている。また、内閣府は、首都圏の帰宅困難者を約515万人と推計している。

² 通信ビルとは、交換機等の設備を設置しているNTT東日本及び西日本電信電話株式会社（以下「NTT西日本」という。）（以下総称して「NTT東西」という。）のビルをいう。

³ NTT東日本では、385の通信ビルが機能停止し、沿岸部の架空ケーブルが2,700km流出・損傷し、中継伝送路が90ルート切断されるとともに、沿岸部の電柱が2.8万本流出・折損し、アクセス回線では約150万回線が被災した。また携帯電話・PHS基地局については、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ、KDDI株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社、イーアクセス株式会社及び株式会社ウィルコムで合計約2万9千局が機能停止した。

⁴ 東日本大震災では、通信インフラの被災、通信ネットワークの輻輳等、通信手段の確保に当たって様々な問題が生じた。通信確保の検討会においては、通信手段に生じた状況を踏まえ、輻輳に強いネットワークの実現、被災した通信設備の応急復旧対応、電源の安定的な確保、ネットワークインフラの在り方等の検討が進められた。

我が国では、その周辺に北米プレート、太平洋プレート、フィリピン海プレート及びユーラシアプレートが存在し、それぞれが影響を及ぼすこと等により、地震が多く発生するといわれ、首都直下型地震、東海地震、東南海地震等大規模な地震の発生が懸念されている。また、我が国は、台風の通り道ともなっており、毎年のように台風が上陸し、被害がもたらされている。こうした地震や台風に止まらず、豪雨、豪雪、洪水、高潮、噴火等の自然現象や大規模な火事等による災害⁵は、現在の社会において完全に回避できるものではない。このような災害は、その発生事由である天災等の発生場所や規模等に応じ、国民の生命・身体・財産、経済活動等に様々な程度の被害を生じさせる。

そのため、公衆電話がより有効に利用されうるものとなるようにするための検討は、こうした災害の種類や程度に応じて行うことが望ましい。

しかしながら、災害の種類や程度の差に応じた違いはあるものの、通信ニーズが増加する中で、利用者の通信手段が制限され、機能停止を免れた公衆電話の利用が増加するといった東日本大震災時の状況は、今後発生するおそれのある他の災害においても同様に生じうるものである。そのため、本検討は、主に東日本大震災時の状況を踏まえることで、こうした各種の災害等（以下「災害等緊急時」という。）にも適切に対処可能とすることを目指しているものである。

3 検討の対象とした公衆電話

公衆電話は、公衆が対価を支払って用いることができるよう、路上、駅、公共施設、店頭、建物内等に設置されている。かつてはNTT東西のほかにはいわゆる長距離電話や国際電話を提供する電気通信事業者によっても設置されていたが、現在はNTT東西のみにより設置・提供されており、第一種公衆電話⁶と第二種公衆電話⁷（以下「常設の公衆電話」という。）に区分される。このほか、公衆が用いる電話としては、NTT東西が、災害等緊急時に避難所を中心に設置・運用するいわゆる特設公衆電話（以下「特設公衆電話」という。）がある。

本検討においては、総務大臣による諮問の趣旨を踏まえ、災害等緊急時に公衆が戸外における通信手段として用いることとなる常設の公衆電話及び特設公衆電話を公衆電話として、検討の対象とした。

⁵ 国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するために定められている災害対策基本法（昭和36年法律第223号）によれば、災害とは「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」とされている。

⁶ 電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令第25号）第14条第2号では、社会生活上の安全及び戸外での最低限の通信手段を確保する観点から市街地においてはおおむね五百メートル四方に一台、それ以外の地域においてはおおむね一キロメートル四方に一台の基準により設置される公衆電話機が第一種公衆電話機とされている。

⁷ 第二種公衆電話とは、NTT東西が、公衆電話の需要の多く見込まれる場所に利用の実態に応じて設置する公衆電話をいう。

第2章 災害等緊急時における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

1 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通信手段には、一般的なものとして固定電話、常設の公衆電話、携帯電話・PHS、衛星携帯電話、固定ブロードバンド回線、無線LAN等があるほか、災害等緊急時に特化したものとして特設公衆電話がある。利用者は、被災の状況やその置かれた環境による制約の中で、これらの通信手段の中から利用可能な通信手段を選択して、リアルタイムの通話、災害伝言ダイヤル、携帯電話による災害伝言板、インターネット（メール、webによる災害伝言板、ソーシャルメディアサービス等）等の通信を行うこととなる。このように、災害等緊急時に用いられる通信手段及びそれにより行う通信には多様なものがあり、公衆電話もこれらの通信手段の一つとして、東日本大震災の際には、携帯電話、固定電話などと並び用いられた⁸。

公衆電話は、全数が災害時優先電話⁹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¹⁰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NTT東西の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がある¹¹。

東日本大震災の際には、常設の公衆電話の通信回数は、地震発生直後から増大し、3月11日の対前日比では、岩手県、宮城県及び福島県で約6倍、首都圏で約1.5倍、東日本全域で約1.0倍となった。総務省が平成23年8月に委託して実施した

⁸ 総務省が平成23年9月に委託して実施した東日本大震災発生後の通信状況に関するアンケート調査（東日本大震災発生直後からおおむね3月14日までの間に東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県、青森県、岩手県、宮城県又は福島県宛てに電話やメール等を利用して連絡を取ろうとした全国の16歳以上の男女1,650人を対象に、webアンケート調査により実施。以下「通信状況に関するアンケート調査」という。）によれば、東日本大震災の発生後（平成23年3月11日から3月14日までの間）に最初に連絡がとれた通信手段について、携帯電話は45.7%、電子メール（携帯電話、PHS等）は28.7%、固定電話は14.9%、公衆電話は3.7%となっている。発信地域別に見ると公衆電話は、関東地方4.9%、東北地方5.2%、その他0.9%となっている。

⁹ 災害等の非常時に、発信呼に重要通信の識別信号を付すこと等により、通信規制の対象外となつて、その発信呼が優先的に取り扱われる電話。

¹⁰ 電話局の加入者交換機から加入者回線を通じ、電話機が動作するための電力を供給する機能。事業用電気通信設備規則（昭和60年郵政省令第30号）第27条において、アナログ電話用設備に義務づけられている。この機能により、一定時間は停電時でも通話を行うことが可能となる。

¹¹ 自治体へのアンケート調査では、災害等優先電話及び局給電のメリットについて、それぞれ4自治体から「メリットが活かされていた」との回答があった。

ユニバーサルサービスに関するアンケート調査（以下「ユニバーサルサービスのアンケート調査」という。）¹²によると、災害に遭遇した場合常設の公衆電話（優先電話機能）を利用したいとの回答が2年前と比較して5.5ポイント増えて、37.2%となっている。東日本大震災の際には、平時にあまり利用しない層も常設の公衆電話を利用すること等により、その利用が拡大したものと考えられる¹³¹⁴¹⁵。特設公衆電話についても、設置・運用されたものが、延べ1,202箇所、3,930台に上り、積極的に活用されたものと考えられる¹⁶。このような東日本大震災の際に公衆電話が有効な通信手段の一つとして機能している状況からみると、災害等緊急時において、公衆電話は、固定電話や携帯電話が輻輳状態にあり利用が困難であるときや、利用者が避難所を含む自宅外において固定電話や携帯電話の利用が困難であるときに、特に通話手段としての有効性を発揮するものと考えられる。このうち、固定電話や携帯電話が輻輳状態のときのニーズは地震発生直後から被災エリアと被災エリア以外の都市部を中心として生じる一方、利用者が避難所を含む自宅外にあるときのニーズは地震発生直後のほか被災エリアにおける避難所において中長期的に生じるものと考えられる。

以上のことから、公衆電話には、災害等緊急時における役割として、それが災害等緊急時に用いられる通信手段の一つであることを踏まえつつ、災害発生直後からの固定電話や携帯電話が輻輳状態のときのニーズや、中長期的に被災エリアにおける避難所において生ずるニーズのより確実な充足を目指すことが求められる。このことにより東日本大震災後のような災害等緊急時においても、公衆電話について適切な対応をすることが可能となるものと考えられる。

2 常設の公衆電話の収支等からみた検討の方向性

¹² 全国の15歳から79歳までの男女2,000人を対象に、webアンケート調査により実施。

¹³ 合同ヒアリングでは、東京消費者団体連絡センターから、東日本大地震の当日に通信手段を公衆電話に頼らざるを得ないような状況にあったこと、安否確認のほか宿泊の問合せに公衆電話が役立ったことなどの説明があった。

¹⁴ 通信状況に関するアンケート調査によれば、公衆電話は、東日本大震災の発生後（平成23年3月11日から3月14日までの間）に最初に連絡をとろうとした通信手段としては1.6%であったが、最初に連絡がとれた通信手段としては3.7%となっている。最初に連絡をとろうとした通信手段を発信地域別に見ると、関東地方1.8%、東北地方2.4%、その他0.5%となっている。

¹⁵ 自治体へのアンケート調査では、東日本大震災の際の常設の公衆電話の利用について「避難所にある公衆電話が無料になったことから、携帯電話をもっていない高齢者を中心に利用されていた」（岩手県久慈市）、「震災直後、利用者が行列になるほど利用されていた」（宮城県石巻市）、「携帯電話や一般回線よりつながりやすいことから、遠方の親戚等への安否確認に活用されていた」（福島県国見町、葛尾村）、「固定電話や携帯電話がつながり始める14日以前において、利用者が行列を作る光景が見られた」（宮城県仙台市）といった意見があった。

¹⁶ 自治体へのアンケート調査では、東日本大震災の際の特設の公衆電話の利用について「固定電話、携帯電話ともに不通であったため、避難所などにおける住民の通信手段として積極的に利用されていた」（岩手県野田村）、「避難所において、家族の安否確認等に利用されていた」（宮城県石巻市）といった意見があった。

平時における常設の公衆電話の通信回数及び利用時間は、次節で述べるように、携帯電話の普及等に伴い、年々減少を続けている。

N T T東西では、常設の公衆電話について、低利用の第二種公衆電話の廃止¹⁷、業務の効率化¹⁸の手段を講じているものの、その収支として毎年度約100億円程度の損失を計上している¹⁹。

N T T東西では、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）²⁰の収支についても、毎年度約40億円程度の損失を計上している。この損失の一部については、ユニバーサルサービス制度²²に基づき補填が行われている。ユニバーサルサービス制度に基づく平成24年度の補填額である約111億円のうち約40億円が第一種公衆電話の相当分である²³。この補填は、負担事業者²⁴、ひいては利用者が負担するものである。

こうした状況から見て、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し、一定の費用が生ずる場合には、それにより高まる効用の程度や費用負担の在り方についても配慮することが必要である。

¹⁷ N T T東西では、利用額が概ね4,000円/月を下回る第二種公衆電話について、受託者の同意を得て、撤去を進めている。

¹⁸ 例えば、公衆電話機の保守等に係る費用の削減、テレホンカードの作成及び販売に係る費用の削減等の施策を講じている。

¹⁹ 常設の公衆電話の収支は、電気通信事業会計規則（昭和60年郵政省令第26号）別表第二様式第14の指定電気通信役務明細表により明示されている。

²⁰ 電気通信事業法施行規則第14条第2号では、第一種公衆電話について、第一種公衆電話機による音声伝送役務であって、市内通信、離島特例通信及び緊急通報であるものがユニバーサルサービスとされている。

²¹ このほか、加入電話（基本料・離島特例通信・緊急通報）（加入電話に相当する光IP電話を含む。）がユニバーサルサービスとされている。

²² ユニバーサルサービスの提供を確保するために、適格電気通信事業者（ユニバーサルサービスを提供する電気通信事業者であって電気通信事業法（昭和59年法律第86号）第108条第1項の基準に適合すると認められるものとして総務大臣が指定するもの）（N T T東西）によるユニバーサルサービスの提供により生じた費用の一部をN T T東西以外の電気通信事業者を含めて負担する制度。

²³ 合算番号単価の5円に占める第一種公衆電話の相当分を試算すると、約1.8円となる。

²⁴ 適格電気通信事業者への交付金の交付等に要する費用を負担する電気通信事業者。

第2節 常設の公衆電話に関する取組

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となる。

(1) 常設の公衆電話の現状

平成22年度末現在、常設の公衆電話は、NTT東西合わせて25.3万台²⁵が設置されている。10年前の平成12年度末には、合計で70.7万台²⁶が設置されていたことから、10年間で45.4万台(64%)が減少したこととなる²⁷。通信回数も減少を続けており、常設の公衆電話からの通信回数(市内通信・県内市外通信)は、平成22年度現在で2.2億回となり、10年前の平成12年度の19.3億回と比較して17.1億回(89%)が減少している。1台当たり1年間の通信回数にすると、平成22年度は8.6百回となり10年前の平成12年度の27.2百回と比較して68%減少したこととなる。

(2) 常設の公衆電話の台数の在り方

常設の公衆電話の台数が減少している中で、第一種公衆電話(市内通信・離島特別通信・緊急通報)はユニバーサルサービスとして10.9万台が維持されているが、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」²⁸、「屋外での代替通信手段が拡大したことを踏まえ、必要性を再検討すべき」²⁹などの意見が見られる。

しかしながら、東日本大震災の際には地震発生直後から常設の公衆電話の通信回数が大きな伸びをみせたことなど、公衆電話は、前述のとおり災害等緊急時において有効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これまで以上の役割を果たすことが期待される。また、ユニバーサルサービスのアンケート調査によれば生活圏における常設の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³⁰などの結果となっている。

²⁵ 第一種公衆電話が10.9万台、第二種公衆電話が14.4万台。

²⁶ 第一種公衆電話が10.9万台、第二種公衆電話が59.9万台。

²⁷ 第一種公衆電話は、ユニバーサルサービスとして10.9万台を維持しているため、45.4万台は第二種公衆電話の減少分。

²⁸ 「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」(平成17年10月25日情報通信審議会答申)。

²⁹ 「ユニバーサルサービス制度の在り方について」(平成20年12月16日情報通信審議会答申)。

³⁰ 生活圏における公衆電話の設置台数の適切性について「少なすぎる」は40.4%、「分から

他方、維持すべき第一種公衆電話の台数を拡充する場合には、

- ・ 第一種公衆電話を新設して対応するとすれば、初期投資として相当程度の費用が必要となる³¹ほか、ユニバーサルサービス制度に基づく補填額が新設した分増額となること
- ・ 第二種公衆電話のうち一定数を第一種公衆電話に指定替えして対応するとすれば、初期投資は要さないものの、ユニバーサルサービス制度に基づく補填額が指定替えした分増額となること³²、

となるが、平時における常設の公衆電話の利用状況から見れば、こうした負担をかけてまで維持すべき台数の拡充を行う必要はないものと考えられる。

以上のことから、第一種公衆電話の台数は、災害等緊急時における役割を含め、「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、現在の台数（10.9万台）を維持するべきである³³。

なお、第一種公衆電話の台数を拡充しないとしても、災害等緊急時における公衆電話に対するニーズは、既述のとおり、主に災害発生直後から被災エリアと被災エリア以外の都市部において、また中長期的に被災エリアの避難所において生ずるものと考えられるが、これらについては、後述する特設公衆電話によって対応できる部分も見込まれる。

ない・関心がない」は29.7%、「適切である」は23.6%となっている。また、今後の常設の公衆電話の設置台数について「できる限り減らさない方がよい」は44.4%、「減らしても構わない」は18.2%、「もっと増やした方がよい」は13.7%となっている。

³¹ NTT東西によれば屋外のボックス型の公衆電話の設置のための設備投資額は1台当たり数十万円必要とされているため、例えば1万台を新設する場合には初期投資に数十億円を要するものと想定される。

³² 平成24年度の補填額からみると、例えば1万台を指定替えする場合は、補填額が約3.7億円増えることとなる。その場合、合算番号単価の算定に約0.15円の影響を及ぼすものと考えられる。

³³ 東日本大震災の際には、約690台の常設の公衆電話が流失・損壊したが、このうち第一種公衆電話については、近隣にある第二種公衆電話を第一種公衆電話に指定替えすることにより、第一種公衆電話の台数が維持されている。

第3節 特設公衆電話に関する取組

特設公衆電話とは、N T T東西が、災害等緊急時に避難所等において公衆の通話ニーズに対応するため設置・運用する電話であり、通話料を無料にして提供されている。

特設公衆電話には、災害等が発生した後に自治体が開設する避難所等に設置して用いるもの（事後設置）と、平時に避難所として指定されている場所（以下「避難所指定場所」という。）³⁴等に予め加入者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その加入者回線に電話機を接続して通話の用に供されるもの（事前配備）がある。N T T東日本では、東日本大震災を受け、特設公衆電話（事前配備）について、避難所指定場所に設置するもののほか、平成23年9月以降、帰宅困難者の利用を想定し、東京23区内において一部のコンビニエンスストアと連携してその設置を進めている³⁵。

1 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等において生ずる通話のニーズを充足させるものであり、東日本大震災の際に、N T T東日本の業務区域内の1都1道14県の避難所に設置・運用された特設公衆電話は、その大部分が事後設置のものである。また、平成23年9月の台風12号による災害の際には、N T T西日本の業務区域内の3県の避難所を中心として、延べ33箇所、147台が設置された。

特設公衆電話（事後設置）の設置費用は、N T T東西によれば加入者回線1回線当たり約27,000円であり³⁶、N T T東西が負担している。維持管理費用は、平時には要さない。そのため、常設の公衆電話に比べて極めて低廉な費用で運用が可能である。

以上のことから、特設公衆電話（事後設置）については、災害等により避難所が開設された場合において速やかな対応を行うなど、これまでと同様に、N T T東西により取組が進められることが期待される。

2 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、避難所指定場所に設置されるものは、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いて生ずる通話のニーズを充足させるものであり、東日本大震災の発生前の集計によれば、特設公衆電話（事前配備）は、1都7県の避難所指定場所にお

³⁴ 自治体において地域防災計画等により定めている。

³⁵ N T T東日本によれば、平成23年9月以降東京23区のセブンイレブンの全店舗に事前配備することを予定している。

³⁶ このうち回線工事費は1箇所3回線程度までは同一の費用で対応可能である。

いて3,056箇所、10,272回線が設置されている。また、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するものであり、前述のとおり、平成23年9月より、NTT東日本で一部のコンビニエンスストアと連携した取組が開始されている。

特設公衆電話（事前配備）の設置費用は、NTT東西によれば、特設公衆電話（事後設置）と同様に加入者回線1回線当たり約27,000円であり、NTT東西が負担している。加入者回線の設置に当たって施設内に新たに端子盤や配管³⁷を設置する場合の工事の費用は、施設の管理者の負担となる。また、加入者回線の維持管理費用は、1回線当たり約1,500円/月程度と考えることができる³⁸。そのため、常設の公衆電話に比べて極めて低廉な費用で運用できる。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もある。

NTT東西では、合同ヒアリングにおいて、今後もこうした特設公衆電話（事前配備）の設置に努めていく考えであると説明している。

以上のことから、特設公衆電話（事前配備）についても、自治体等と連携しつつ、NTT東西により避難所において生ずるニーズや帰宅困難者のニーズを充足させるために効果的な場所への設置を進めるための取組が進められることが期待される³⁹。

その際には、

- ・ 現時点で全ての避難所指定場所⁴⁰に設置することが現実的ではないことを踏まえ、NTT東西において、例えば、基本的に避難所指定場所とされている学校や公民館等の公共施設を対象として、取組を進めること、
- ・ 施設の管理者等において、その設置に当たって必要となる設置工事の立会い、端子盤や配管を設置する工事の費用負担、災害等緊急時の速やかな対応等に協力すること、

により、一層の設置の進展や迅速な運用の開始につながるものと考えられる。

また、NTT東西は、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、既に開始している一部のコンビニエンスストアのほか、例えば、帰宅困難者の滞留する主要ターミナルやイベントホール等についても、施設の管理者等と連携し、一層の促進をすることが望まれる。

³⁷ 「配管」とは、特設公衆電話（事前配備）を設置する建物内に回線を敷設するための配管をいう。

³⁸ メタル回線の維持費として約1,200円、回線管理運営費として約50円、加算料として約250円。

³⁹ 自治体へのアンケート調査では、特設公衆電話（事前配備）を行っていない自治体は、いずれも「特設公衆電話（事前配備）を知らない」と回答している。

⁴⁰ 自治体の地域防災計画等による避難所指定場所の総数は明らかではないが、例えば、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号）に基づく避難施設は全国で約9万施設ある。

第4節 公衆電話の利用に関する利便性の向上のための取組

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ていることに加え、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。

1 公衆電話の設置場所の情報の提供

N T T東西は、常設の公衆電話の設置場所について、地域住民が生活圏の中で認識することで大きな支障は生じない等の理由から、一部の支店においては公開しているものの⁴¹、一般的には公開していない。

しかしながら、常設の公衆電話の設置場所を公開することは、平時の利用者の利便性向上や公衆電話の利用促進につながるほか、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、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ものである⁴²。

そのため、N T T東西は、常設の公衆電話の設置場所について、早期にウェブページ等を活用して広く公開するべきである。

公開に当たっては、利用者の利便性に配慮し、その利用に混乱が生じることのないよう、

- ・ 設置場所の住所の一覧といった形式ではなく場所を表示した地図の形式にすること、
 - ・ 常設の公衆電話の廃止や移転による利用者の混乱等を避けるため定期的な更新を行うこと⁴³、
 - ・ 夜間に立ち入ることができない場所や、建物等の管理上必ずしも不特定多数が立ち入ることができない場所など、終日利用できない常設の公衆電話とそれ以外の常設の公衆電話を明らかにすること、
- といった工夫をすることが必要である。

自治体では、住民等への災害等緊急時に備えた情報提供のため、防災マップの作成・配布や、ウェブページへの防災情報の掲載といった取組を行っているところがある。そのような自治体の作成する防災マップやウェブページの防災情報等に常設の公衆電話の設置場所を掲載することは、住民が災害等緊急時に備える等の目的に資するものである⁴⁴。そのため、N T T東西においては、自治体等の公的機関から

⁴¹ N T T東日本千葉支店では、東日本大震災以降、ウェブページで、市町村ごとの常設の公衆電話の設置場所の住所を一覧表により公開している。

⁴² ユニバーサルサービスのアンケート調査においても、90.5%が、「公表すべき」「どちらかといえば公表すべき」との回答となっている。

⁴³ 常設の公衆電話の廃止や移転の際には、これまでと同様に、常設の公衆電話が設置してあった場所において、可能な範囲で、近くの公衆電話や移転先などをお知らせすることも望まれる。

⁴⁴ 合同ヒアリングでは、三鷹市役所から、東京都三鷹市が作成している配布用の防災マップはB2程度の大きさであるため全ての公衆電話の設置場所を掲載することは難しいが、三鷹市が作

の要望があれば、積極的に常設の公衆電話の設置場所に関する情報について、その利用に資するような形で提供することが望ましい。

また、特設公衆電話（事前配備）の設置場所についても、NTT東西は、一部の支店においては公開しているものの⁴⁵、一般的には公開していない。しかしながら、災害等緊急時を想定して住民が適切に備えを行えるようにするには、特設公衆電話（事前配備）の設置場所を広く公開することが望ましい。そのため、NTT東西においては、施設の管理をしている自治体側に支障が生じないのであれば、特設公衆電話（事前配備）の設置場所についても、ウェブページ等において公開することが望まれる。

2 利用者への周知等

公衆電話は、既述のような災害時優先電話であることや局給電がなされるといったことに加え、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利用者は必ずしも災害時優先電話の役割を十分に把握しておらず⁴⁶、局給電がなされること⁴⁷や、通話料が無料化されたときの利用方法⁴⁸についての認知が進んでいないとの指摘がある⁴⁹。

また、常設の公衆電話から発信される通話の発信者番号は、電話番号が通知されるのではなく、「公衆電話」として通知されるため⁵⁰、着信側で「公衆電話」の着信を拒否している場合には、常設の公衆電話からの通話は着信できないこととなる。災害等緊急時に常設の公衆電話からの通話を着信する可能性がある利用者は、「公衆電話」の着信の拒否を解除する必要があるが、これについての認知も進んでいるとは言い難い⁵¹。

加えて、携帯電話の普及が進んだ現在では、若年層において公衆電話の使用方法

成している防災のためのウェブページ上の地図であれば掲載の検討の対象となる旨の説明があった。他方、審議の場では、避難所ごとに細分された詳細な地図を発行している自治体があることも紹介された。こうした事情は、自治体ごとに異なるものと想定される。

⁴⁵ NTT西日本静岡支店では、ウェブページで、市町村ごとの特設公衆電話（事前配備）の設置場所の名称を一覧表により公開している。

⁴⁶ ユニバーサルサービスのアンケート調査においても、災害時に公衆電話の優先電話機能を使えることについて、「実際に使った」「使い方を知っている」との回答は、18.6%だった。

⁴⁷ 局給電がなされることで停電時にも利用可能であるが、停電時にはカードは利用できない。

⁴⁸ 常設の公衆電話について、通話料が無料化されているときは、デジタル公衆電話の場合には、硬貨やカードは不要で、受話器を上げればそのまま使用可能であり、アナログ公衆電話の場合には、硬貨やカードを入れた上で使用可能であり、その硬貨やカードは使用後に返却される。

⁴⁹ 自治体へのアンケート調査では、「停電時でも使用できるということを知らない人が多いと感じた。災害が発生すると、その利用についてのアナウンスもできないので、事前に周知しておく必要がある。」（岩手県久慈市）といった意見があった。

⁵⁰ 通知されるものは、技術的には、電話番号を通知しない理由としての公衆電話からの発信であることを示す情報である。

⁵¹ この点については、通信確保の検討会第4回会合（平成23年6月30日）の「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」の「電気通信サービス利用者WG」からの報告においても明らかにされている。

自体を認知していない者もあるとの指摘もある。

こうした状況は、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のみならず、その利用に支障を及ぼすことにもつながりかねない。

そのため、NTT東西においては、災害等緊急時における公衆電話の利用方法についてウェブページ等を活用して、公衆電話が災害時優先電話であること、災害等緊急時において通話料が無料化されたときの利用方法などの必要な事項を周知する取組を行うべきである。また、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、ユニバーサルサービス制度の周知の際にユニバーサルサービス制度が第一種公衆電話の維持に寄与していることに加え、こうした事項を併せて周知するといった取組を行うべきである。

3 特設公衆電話の発信者番号の在り方

特設公衆電話は、通常の加入者回線の設備を用いるものである一方、その電話に着信することを回避するため、特設公衆電話から発信される通話の発信者番号は「非通知」とされている。そのため、着信側で「非通知」の着信を拒否している場合には、特設公衆電話から発信される通話は着信できないこととなる。

これについても、既述の常設の公衆電話と同様、「非通知」の着信の拒否を解除する必要性を周知することにより、公衆電話の利用に支障を及ぼさないようにする必要があるが、着信者側からみると、「非通知」の着信の拒否を解除することにより、意図しない他の「非通知」の着信を許容することとなるため、より根本的な対策が望まれる。

具体的には、例えば、特設公衆電話から発信される通話の発信者番号を「特設公衆電話」として通知することが考えられる。しかし、それを実現するための設備の改修に多大な費用がかかるのであれば、例えば、特設公衆電話から発信される通話の発信者番号を通知することとし、一方で、通知された電話番号により特設公衆電話に発信がされた場合には着信することができない旨のガイダンス⁵²を流し、着信させない方法等の対応策を講ずることが適当である。これにより、着信側で「非通知」の着信を拒否している場合でも特設公衆電話から発信される通話が着信でき、かつ、特設公衆電話に着信されない仕組みが実現する。

4 常設の公衆電話の機能の高度化

現在、一部の常設の公衆電話では、データ通信を取り扱っている⁵³。このような常設の公衆電話の機能を利用者のニーズに対応して高度化することができれば、災害等緊急時における常設の公衆電話の有効活用や混雑の緩和などの利便性の向上

⁵² 特設公衆電話専用のガイダンスの設定に一定の費用を要するとすれば、既存のガイダンスを活用することが考えられる。

⁵³ データ通信はグレーの公衆電話機で取り扱っている。

につながる事となるという意見が示された。

具体的には、常設の公衆電話の設置場所に無線LANの基地局を設置し、常設の公衆電話のメタル回線にADSL信号を重畳させることにより、常設の公衆電話の設置場所の周辺で無線LANアクセスサービスを提供することが考えられる。

これについて、合同ヒアリングの終了後に、NTT東西⁵⁴、KDDI株式会社⁵⁵及びソフトバンクBB株式会社・ソフトバンクテレコム株式会社・ソフトバンクモバイル株式会社⁵⁶に必要な費用、課題等について見解を聴いたところであるが、その実現可能性は必ずしも明らかにはならなかった。

一方で、現時点で、公衆無線LANサービスは、既に多くの電気通信事業者により提供されているなど⁵⁷、国内においてファーストフード店、駅構内等を始めとして様々な場所に既に多くの公衆無線LAN基地局が設置されている。また、東日本大震災の際には、NTT東日本は、特設公衆電話のほかに、299箇所においてWi-Fiによりインターネット接続環境を無料で提供し⁵⁸、204箇所において自社の公衆無線LANサービスであるフレッツ・スポットを無料で提供するとの取組を行っている。

そのため、平時から多くの電気通信事業者等が公衆無線LANサービスを提供している状況を踏まえれば、今後は、こうした電気通信事業者等の取組を見守ることが適当である。

⁵⁴ NTT東西からは、「常設の公衆電話に無線LAN機器を取り付けることについては、無線LAN機器は屋内設置を前提としているため故障の可能性が高い、常設の公衆電話の約4割を占めるISDN回線ではADSLの重畳利用ができない、大半の常設の公衆電話機では課金信号とADSL信号が干渉するおそれがある、常設の公衆電話の設置場所の所有者の許可が必要である、盗難のおそれがある等の課題がある。常設の公衆電話に無線LAN機器を取り付ける費用については、不明であるものの、無線LAN機器を取り付ける課題を解決するには大幅な費用の増加が考えられる。」との回答があった。

⁵⁵ KDDI株式会社からは「公衆電話の提供を行っていないため実現可能性についてはお答えできませんが、常設の公衆電話に無線LAN機器を取り付ける費用については、無線LANルータ等の機器、設置に係る工事費等、取付場所や停電時の電源の確保等が必要」との回答があった。

⁵⁶ ソフトバンクBB株式会社・ソフトバンクテレコム株式会社・ソフトバンクモバイル株式会社からは「常設の公衆電話に無線LAN機器を取り付ける費用の無線LANルータの機器代は、簡易なものであれば1箇所1万円前後、その他は既存設備等を流用することで対応可能と見込まれる。取付方法、盗難防止策等の課題については対応策を採ることが十分可能であり、技術面、コスト面からも実現可能性はある。」との回答があった。

⁵⁷ 例えば、NTT東西はフレッツ・スポットとしてフレッツ光等の契約者については月額210円（NTT東日本）又は月額840円（NTT西日本）で、KDDI株式会社はau Wi-Fi SPOTとしてauのスマートフォン向けに無料で、ソフトバンクモバイル株式会社はソフトバンクWi-Fiスポットとして同社の携帯電話向けに月額420円でサービスを提供している。また、自治体についてみると、公共施設内で公衆無線LANの基地局を開放している事例もある。

⁵⁸ これを含めNTT東日本はフレッツ光等によるインターネット接続環境を450箇所において無料で提供した。

第3章 災害等緊急時における通信手段としての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

(1) ユニバーサルサービス制度の概要

ユニバーサルサービスは、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、電気通信事業法第7条において、基礎的電気通信役務として、「国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべき」電気通信役務と規定されている。

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るが、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東西の費用負担だけでは、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、平成14年に、所要の費用をNTT東西以外の電気通信事業者を含めて負担するユニバーサルサービス制度が創設され⁵⁹、その提供を維持することとされた。

現在、電気通信事業法施行規則第14条で、加入電話(基本料・離島特例通信・緊急通報)⁶⁰、第一種公衆電話(市内通信・離島特例通信・緊急通報)がユニバーサルサービスと規定されている。第一種公衆電話(市内通信・離島特例通信・緊急通報)は、「社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段を確保する観点から、全国において一定数の公衆電話機が設置される必要があり、また、当該一定数の公衆電話機は不採算であっても維持する必要があるとの考え方」により⁶¹、災害時優先電話であることも考慮し、「社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段」として意義あるものとされ⁶²、ユニバーサルサービスとされているものである。

(2) 基本的な考え方

このように、ユニバーサルサービスとは、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仕組みとなっている。ユニバーサルサービスの具体的範囲は、こうした制度の趣旨に沿って、その範囲の設定

⁵⁹ 電気通信事業法等の一部を改正する法律(平成13年法律第62号)により制度化された。同法は平成14年に施行され、平成19年度から負担金の徴収及び交付金の交付が開始された。

⁶⁰ 加入電話に相当する光IP電話を含む。

⁶¹ 「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」(平成17年10月情報通信審議会答申)。

⁶² 「ユニバーサルサービス制度の在り方について」(平成20年12月情報通信審議会答申)。

如何により新たな負担が生じうるものであることも踏まえ、その普及率、利用動向、国民利用者のニーズ、費用負担の在り方等、様々な観点から定められているものである。

現にユニバーサルサービスとなっている第一種公衆電話（市内通信・離島特例通信・緊急通報）は、平時・災害等緊急時の利用を前提として設置されているものであることから、災害等緊急時において第一種公衆電話（市内通信・離島特例通信・緊急通報）により提供される電気通信役務は当然にユニバーサルサービスとなり、それに要する所要の費用はユニバーサルサービス制度による補填の対象となるものである。しかしながら、災害等緊急時のみに着目した措置により提供される電気通信役務については、現在のユニバーサルサービスが平時か災害等緊急時かを意識するものとなっていないことや、ユニバーサルサービスの具体的範囲を定めるに当たって考慮すべき様々な観点に照らすと、それをユニバーサルサービスとすることは慎重に対応すべきである点に留意する必要がある。

また、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、固定電話、携帯電話・PHS、衛星携帯電話等があり、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サービス基盤を用いるものがある中で、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と考えられる。このため、災害等緊急時のみに着目してユニバーサルサービスの範囲を検討するとしても、災害等緊急時のみに着目した公衆電話に関する措置が直ちにユニバーサルサービスの対象となるとは限らないことにも留意する必要がある。

第2節 公衆電話の通話料等の扱い

1 公衆電話の通話料の無料化に係る損失の取扱い

(1) 東日本大震災におけるNTT東日本の公衆電話からの通話料の取扱い

NTT東西は、阪神淡路大震災の際に常設の公衆電話の利用の増加に伴って硬貨収納箱が満杯となり硬貨が使えなくなる等その利用に支障を来したことを踏まえ、災害等緊急時には必要に応じて常設の公衆電話の通話料を無料にすることとしており、東日本大震災の際は、NTT東日本はその業務区域の全域で常設の公衆電話の通話料の無料化の措置を講じた。また、NTT東西は、特設公衆電話からの通話料を無料としており、東日本大震災の際も、NTT東日本は特設公衆電話について同様の措置を講じた。

これらの措置により、NTT東日本は、平成22年度合計で、公衆電話からの通話について、NTT東日本が提供する市内通信・離島特例通信・県内市外通信で数億円相当分を無料とし⁶³、他の電気通信事業者が料金設定している通話で十数億円相当分⁶⁴を負担している。

このうち、ユニバーサルサービス相当分（第一種公衆電話からの市内通信・離島特例通信）は、平成22年度の第一種公衆電話の収入の減少となって現れるところ、ユニバーサルサービス制度においては公衆電話の補填額の算出に収入費用方式を用いていることから、ユニバーサルサービス制度の補填額に含まれることとなる。

(2) 公衆電話の通話料の無料化に係る損失の取扱いの在り方

こうしたことを踏まえ、公衆電話の通話料の無料化に伴う負担額のうち、ユニバーサルサービスに相当しない部分（第一種公衆電話からの市内通信・離島特例通信・緊急通報以外の通信、第二種公衆電話からの通信、特設公衆電話からの通信）に係る負担額について、ユニバーサルサービス制度の補填の対象とすることが考えられるのではないかと指摘がある。

しかしながら、東日本大震災の際には、NTT東日本による公衆電話の通話料の無料化の取組のほか、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ、KDDI株式会社、ソフトバンクモバイル株式会社等においても⁶⁵、自治体に対し、通話料を無料にして、その携帯端末や衛星携帯端末を提供し、一部は避難所においても活用されていることから、こうした類似の取組との関連を考慮することが必要である。また、NTT

⁶³ 緊急通報の通話料は平時から無料とされている。

⁶⁴ 他の電気通信事業者はNTT東日本の接続料を負担している。

⁶⁵ 株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモは携帯電話約2,100台、衛星携帯電話約900台等を、KDDI株式会社は携帯電話約1,290台、衛星携帯電話約48台を、ソフトバンクモバイル株式会社は携帯電話約11,000台を、自治体等に無料で貸し出した。

東日本をはじめとする東日本大震災に伴う通話料の無料化の取組は、各社が各々の判断によって講じたものであり、統一化された方針に基づくものではなく、無料化した基準、無料化した役務や対象地域、無料化した期間等は、それぞれ異なっているものと考えられる。

このため、N T T東西の公衆電話の通話料を無料にする措置について、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適当ではなく⁶⁶、まずは、災害等緊急時における各事業者の通話料の無料化の取組に関し、費用負担の在り方について、関係の電気通信事業者間で協議を進めることが必要と考えられる。

2 第一種公衆電話の県内市外通信の取扱い

(1) 現状

第一種公衆電話は、平成11年度に公衆電話から発信される通信回数のうち市内通信が約7割⁶⁷を占めるという状況を踏まえ、市内通信・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とされている一方、県内市外通信はユニバーサルサービスとはされていない。

(2) 県内市外通信の取扱いの在り方

第一種公衆電話の県内市外通信がユニバーサルサービスとされていないことに対し、合同ヒアリングにおいて、N T T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信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」との意見を述べている。

N T T東西は第一種公衆電話(県内市外通信)の収支を算出していない等のため、それをユニバーサルサービス制度の補填の対象とした場合の影響は明確ではないが、N T T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されている。その場合に同程度の補填額の引上げを要するとすれば、平成24年度の公衆電話の補填額は、約40億円から約49億円となり、22.5%程度増えることとなる⁶⁸。

⁶⁶ 無料化の措置により、常設の公衆電話の利用についてモラルハザードが生じ、必要以上の利用がなされるおそれがあるとの意見もあった。

⁶⁷ 「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」(平成14年2月13日情報通信審議会答申)による。

⁶⁸ 補填金が約9億円増えるとすれば、合算番号単価は約0.38円増えるものと考えられる。

平成11年度以降の公衆電話から発信される通話のうちの市内通信の通信回数の割合は把握できていないが、平成11年度当時の市内通信と県内市外通信の通信回数の構成比（82%と18%）は、平成22年度現在でも変わっていない（86%と14%）ことなどからすれば、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いるとは言い難く、第一種公衆電話の県内市外通信の損失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必ずしも適当でない。

第3節 特設公衆電話の扱い

(1) 現状

特設公衆電話は、ユニバーサルサービスではなく、N T T東西が自主的に取組を進めているものである。これまでは、特設公衆電話（事後設置）については、N T T東西が設置費用、維持管理の費用及び電話機の費用を負担し、特設公衆電話（事前配備）については、N T T東西が通信ビルから保安器までの設置費用、維持管理の費用及び電話機の費用を、施設管理者が端子盤・配管の設置工事の費用を負担している。

(2) 特設公衆電話の費用の取扱いの在り方

特設公衆電話は、第一種公衆電話により満たすことが期待される災害等緊急時における通話ニーズにも対応するものであること等から、それについて、ユニバーサルサービスの対象とし、一定の設置を求めるとともに、その費用の一部を補填するとの考え方ができるのではないかと意見がある⁶⁹。

しかしながら、特設公衆電話（事前配備）は、N T T東西が自主的に取組を行うこととしているものの、その取組はまだその緒についたばかりである。また、費用負担の在り方については、ユニバーサルサービス制度の枠組みを活用するとの考え方以外にも、国等による災害対策費用として負担するべきであるという考え方、企業が社会的責任として負担するべきであるとの考え方など、様々な考え方が示されている。

こうしたことなどから、まずはこれまでどおりN T T東西における自主的な取組として進めることが適当であり、今後、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。

⁶⁹ 合同ヒアリング後の質問に対する東京都三鷹市の回答及び自治体へのアンケート調査における仙台市の回答。

第4章 おわりに

災害等緊急時において多様な通信手段を確保するために、公衆電話を含むそれぞれの通信手段について、一定の措置を講ずることにより、効用が向上することは論を待たないが、何らかの措置を講ずるには相応の費用負担が生じることは不可避である。ユニバーサルサービスの概念を用いて災害等緊急時の通信手段の確保を最大限に希求すれば、災害等緊急時であるからこそその不可欠なサービスを定義し、その確保のために必要な費用を電気通信事業者間で負担し合うといった新たな制度の可能性も否定しえないが、本検討においては、多様な通信手段の一つである公衆電話について、現行のユニバーサルサービス制度や通信ネットワークを前提として、必要以上の負担の増加をもたらすことのないよう、その費用負担の在り方等について留意しつつ、報告書を取りまとめた。

我が国は、地理的、地勢的にみて、地震、台風、噴火等による災害が多いといわれており、ほぼ毎年、災害が発生し、国民生活に著しい影響を与えている。本検討のテーマである災害等緊急時における公衆電話の在り方は、大規模な災害から直接的に生命や身体の保護につながるものとはいえないかもしれないが、こうした災害から生命、身体及び財産を保護し、その影響を最小限とするためには、普段から行うことができる対策を一つ一つ積み重ね、それに備えておくことが重要である。今後、本報告書を踏まえて、関係各方面により、公衆電話について、必要な取組がなされ、災害等緊急事態の発生に備えることに少しでも寄与することを期待するものである。

なお、NTT東西によれば、今回の検討の前提である現在の公衆電話を支えるネットワークである電話網（PSTN）については、2020年頃からIP網への計画的移行を開始し、2025年頃に完了するとしている。NTT東西は、計画的移行の後も公衆電話の提供を維持することを予定しているが、こうしたネットワーク構成の変更等により、例えば、課金機能について用いられている硬貨収納信号を用いることが困難となる、アクセス回線がメタル回線の場合には局給電により停電時も一定時間内の通話が可能であったが、光回線となる場合にはこうした通話ができなくなるといった課題が生ずる可能性がある。NTT東西においては、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、こうした課題について、速やかに検討を開始し、必要な対策を前倒しで行っていくことが望ましく、また、適切なタイミングで情報提供を行うことが適当である。

最後に、ユニバーサルサービスについては、ブロードバンドサービスの普及状況に即して生ずる「ブロードバンドアクセス」をどう扱うかといった課題もあり、時宜に応じた適切な制度の在り方について不断に検討を行うことが求められている。今後、こうした全体的な動きの中において、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も、必要に応じて改めて検討を行っていくことが望まれる。