

ユニバーサルサービス政策委員会（第15回）議事概要

1. 日時 平成23年11月8日（火）16時00分～17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、大谷委員、関口委員、高橋委員、辻委員、東海委員、長田委員、藤原委員
 - 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、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
 - 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。

大谷：論点整理案において、第一章で災害時の公衆電話の在り方を検討し、第二章でユニバーサルサービス制度との関係について検討する二段階の構成について賛同する。資料1のP3において、第一種公衆電話の台数について10.9万台を維持するとの方向性が示されているが、本来であれば、現状の数をベースに台数を検討するのではなく、様々な災害に応じたシミュレーションを行い、災害時において必要とされる数がどの程度なのか、検証する必要がある。十分なデータを踏まえ、災害の種類に応じた使用方法や配置を分析することが、現在の台数を維持するか拡充するかの検討には不可欠。マイグレーションの公衆電話の影響については、今回の検討の報告書で課題として提示する必要はあると感じるが、マイグレーションに伴う公衆電話の在り方は当委員会においては十分に議論されておらず、論点として提示し、方向性を示すのは時期尚早だと感じる。

関口：全体の基本的な方向性には賛同する。特に資料1のP2にある、低費用・高効果で方策を実現する方針には同意している。しかしその上で、第一種公衆電話を2万台拡充することは、平時の公衆電話の利用率が10年前と比較して1割になったことを踏まえると反対だ。個人的には現状数を維持することが望ましいと考えているので、資料1のP3の方向性のうち拡充には異論がある。なお、資料1のP4に、事後設置の特設公衆電話は平時に維持管理費用を要しないとあるが、事前配備では約1,500円/月の維持管理費用が必要とある。資料3の仙台市のアンケート回答でも、事前配備に維持管理費用を要すると記載されている。実際に約1,500円の費用がかかるのか、またなぜ事前配備と事後設置で維持費用に違いがあるのか、確認してほしい。P8では、第

一種公衆電話の県内市外通話をユニバーサルサービス基金による補填の対象とするこの是非が論点として設定されているが、少なくとも平時については補填対象にする必要はない。ただ、緊急時には県内市外通話が増えており、他方、資料で言及している市内通話と県内市外通話の通信回数構成比が変わっていないというデータは平時のものであるから、緊急時における県内市外通話の補填の是非についての結論は出ていないとらえている。結論を出すかどうかは別として、議論する必要がある。また、P9の方向性に記載されている「防災費用としての費用負担」という表現がわかりづらいので、わかりやすい表現に修正願いたい。

事務局：事後設置は災害等緊急時に設置するもので、平時にはそもそも設置されていないために、「維持管理費用は要さない」という記載としたもの。事前配備については、災害が起きてないときから設置されているため、平時から維持費用は発生する。その費用は通常の加入者回線の維持費用と同様なので、約1,500円程度になるということ。

菅谷：仙台市のアンケートでも維持費用がかかるとあったが、特設公衆電話を事前配備した場合、毎月の維持管理費用を誰から誰に払うことになっているのか。

事務局：資料3のP4の下の方にある仙台市の回答については、特設公衆電話ではなく通常の加入電話を公衆に使わせようとしたことについての記載と考えられる。その場合はもちろん維持費用の支払いが必要なので、躊躇したのだと思われる。参考資料のP21に、特設公衆電話の設置・維持費用を示しているのでご覧いただきたい。初期費用として約2万7千円、維持費用として約1,500円を要し、これらについてはNTT東西が負担している。他方、初期費用の欄に「配管等に係る工事費は別途必要」とあるように、事前配備する際に、敷地内で配管等を整備する際の費用は自治体等の施設管理者の負担となるため、この負担が原因で自治体が事前配備を躊躇するという意見があった。

菅谷：事業者のほうで負担する費用と、設置者あるいは管理者が負担する費用を整理する必要がある。

高橋：前回の委員会でも、常設公衆電話に無線LANを設置するなど、公衆電話を進化させる方を提起してきた。資料4の問番号7に、これに関する事業者の回答をいただいているが、論点整理案にこの論点が盛り込まれていないのはなぜか。災害時におけるインターネットの在り方については、この委員会とは別途議論が進んでいると思うが、公衆電話のみを取り上げて検討しても良い案は出ないと考え、提案させていただいたもの。別の検討の場と共に検討することや、そちらに当委員会の検討をフィード

バックすることはできないか。実現可能性についても、事業者の回答では賛否両論あり、このまま取り上げずに放置してしまってもよいのか。災害時の公衆電話の無料化や、特設公衆電話の費用負担については、お示しいただいた方向性に賛成している。しかし、これらは防災面での費用負担などではなく、企業の社会的責任として行っていただきたい。

事務局：事業者の回答等を整理した上で、改めてご相談させていただきたい。

酒井：全体の方向性としては賛同する。緊急時の通信手段にはどのようなものがよいのか、その費用をどうすべきか、という2つの問題があると思うが、公衆電話だけ単独で議論するには無理がある。現在の公衆電話の位置づけは平時におけるものであり、第一種公衆電話の費用はユニバーサルサービス基金で補填されるが、非常時の特設公衆電話等が同様に基金で補填されるべきかという疑問に思う。費用負担については、企業の社会的責任といっても結局は料金に跳ね返って利用者負担となるので、費用の全体像を把握したうえで、国や自治体、ユニバーサルサービス基金、NTT東西の利用者のうち誰が負担すべきか、という検討が必要。ただ、公衆電話について、非常時だけを取り上げてユニバーサルサービス基金による補填の在り方を考えるべきではないので、全体の方向性としてはこの程度でよいのではないかと。

菅谷：ユニバーサルサービスと災害等緊急時の関係性では、ユニバーサルサービスの基本的要件の一つである essentiality は、平時における必要性を想定しており、平時においてこの要件に該当するサービスが非常時にも利用できるのであれば、基金により補填されても問題ないが、災害等緊急時のみに着目した特設公衆電話等のサービスをユニバーサルサービスに組み込むのであれば、制度の根幹から議論しなければならないのではないかと。その点は論点整理案に記載されていないが、明確にしたほうが今後の議論に混乱を生じさせないのではないかと。

事務局：制度の経緯等を調べ、改めて記載ぶりについて検討したい。

辻：合同ヒアリングでも述べたが、情報の伝達手段が複数ある中で、それぞれどのような有利不利があるかを考えたうえで、災害時の通信手段としての公衆電話の在り方を考えるべきだと思っている。当委員会では、議論の対象が公衆電話に限られている以上、ご提示いただいた方向性で仕方ないと思う。なお、今回の震災では、NTT東日本の輻輳は1日でほぼ解消されており、これについて公衆電話で対処する必要があるのか疑問。また、公衆電話が無料化された場合にはモラルハザードが生じる。NTT東西は無料化に付随したコストが十数億であったとヒアリングで述べていたが、特定の国

への通信が非常に多かったとも聞いており、全ての通話が本当に災害時に必要なものだったのかという疑問もある。なお、特設公衆電話については、AEDの取組が参考になるのではないかと。AEDの費用負担がどうなっているかはわからないが、同様の仕組みでTCAが、人が集まるような場所に特設公衆電話の設置を進めると同時に、施設側の自発的な極力を促せばよいのではないかと。

菅谷：報告書第一章の前に序章のようなページを付け加え、より幅広い議論がある中で、当委員会の議論の対象が公衆電話に限定された旨を記載してほしい。

東海：公衆電話の枠組みが第一種公衆電話、第二種公衆電話、特設公衆電話の3つであると想定すると、報告書の文書においては、どの公衆電話を述べているのかという区別を明確にするべき。また、公衆電話が有効な通信手段であるかどうかを検討するのも当委員会に与えられた課題だと理解しているので、第一章のタイトルで「有効な通信手段」と決めつけるのはよくない。今回は、災害等緊急時と公衆電話という二つの違った問題をつなげて議論するのが非常に難しかった。災害等緊急時について考える場合、大局的な視点で災害全般について、局所的な視点で費用、技術、手当など細かなことについても考えなければいけない。公衆電話の在り方については、第一種公衆電話はユニバーサルサービスとして補填の対象であるが、第二種公衆電話についてどう考えるのかといった、平時の公衆電話の在り方も考えなければいけない。しかし、当委員会では今回この点については議論していないので、それを前提にして報告書をまとめる必要がある。緊急時については特設公衆電話が一番有効。その設置の在り方を考え、充実させるのがこの委員会の結論であり、強調すべき点だ。論点整理案では、事前配備に簡単にしか触れられていないが、緊急時に非常に役に立つと考える。また、平時では第一種公衆電話はユニバーサルサービス基金で補填できるが、緊急時に特設公衆電話設置のコストをユニバーサルサービス基金に結びつけるのは困難。この問題はユニバーサルサービス制度の在り方を整理して議論することが必要であり、現状ではこの程度ではないかと。

菅谷：諮問のタイトルにユニバーサルサービスという単語は出てこないものの、各論でユニバーサルサービスの在り方の議論は必要。また、第一種公衆電話、第二種公衆電話、特設公衆電話という区別を報告書に含むとよいのではないかとと思う。

長田：平時における利用を想定して設置されている公衆電話が、緊急時にどれだけ役立つのかという検証は必要であり、そのためには公衆電話の設置場所が確認できることが必須。その点で、今回の論点整理案に設置場所の公開に向けた方向性が盛り込まれていることには意味がある。防災意識が高まっている中で、自治体における情報への二

一ズも高まっており、例えば羽村市においては、一つの避難所がカバーするエリアごとの防災マップが作成されており、公衆電話の設置場所といった細かい情報が書き込める仕様となっていた。特設公衆電話と第一種公衆電話のいずれも有用だが、有効な場所に設置されているのか、まずはNTT東西の責任で実施されるが、今後検証が必要。また、岩手県陸前高田市は役場の建物が津波で流され、固定回線の通信手段が途絶えた。衛星電話はつながったが、これは同市にはその時点で一回線しかなく、行政組織の通信手段が機能しなかった。前回の合同ヒアリングでは、三鷹市も避難所だけでなく事務局にも設置したいと述べていたため、こうした問題も取り上げるべきだと考える。また、総務省の別の会議において、特設公衆電話からかかってきた場合、受信者側では番号表示が非通知となっているという問題点が指摘されていた。番号非通知の着信を拒否している人が多いので、NTT東西で何か工夫できないか。あわせて、利用者への周知が必要な内容の中に、この点も加えていただきたい。

菅谷：周知の件は報告書に含める方向で検討したい。役場の電話については、今後の議論で改善できればよいのではないか。

藤原：タイトルにある「災害等緊急時」の概念が論点整理案では述べられていないので、序章で論じる必要がある。そして、災害等緊急時とは具体的に何を想定しているのか。南海、東海、東南海地震、首都直下型地震、テロ等様々なものがある中で、どこに的を絞って議論しているのか、それとも全てについて述べているのか、書き加えた方がよい。その想定する内容次第で、特設公衆電話の「事前」と「事後」の意味合いが違ってくる。また、今回は災害が起きる前の情報の一斉同報の手段ではなく、災害が起きた後のコミュニケーションの手段を想定していると思うので、その旨を加えるべき。さらに、複数の通信手段を列挙し、具体的にどの程度それらが有用かどうか、そしてなぜ今回公衆電話を取り上げるのかを序章で記述し、その上で本論に入るべきだと考える。なお、マイグレーションについては、終章において、今後の課題と展望というような位置づけで論じるべき。本論について述べれば、インフラの被災状況がどの程度になるかも重要。回線が破壊され、モバイルの基地局が被災すると通信手段が全く使えなくなるが、使えない状況でどうするかというシミュレーションも必要。報告書は楽観的に見えるため、もっと壊滅的な状況を想定することも必要ではないか。公衆電話の設置場所について、特設公衆電話の事前配備場所の適正化への言及が資料1にあったが、第一種公衆電話や第二種公衆電話の設置場所についても、適切かどうか見直す必要がある。災害時のことも考えた費用負担については、設置費用、メンテナンス等の維持費用、被災設備の復旧費用、通話料の問題等があるが、総合すると全体でどの程度費用がかかり、その中でどこかユニバーサルサービス基金が使えるところがあるか、という流れで議論すべき。ユニバーサルサービスの3つの基本的要件のうち、

essentiality は、緊急時の方が平時より高まると思う。そのうえで、affordable に提供できるものは何かを考えるべき。そういう意味では、非常時の議論はユニバーサルサービスからかけ離れている議論ではなく、むしろ典型的な議論だと思っている。

菅谷：ユニバーサルサービス制度は緊急時のことも含めたものになっているということか。

藤原：一般論として、非常時におけるユニバーサルサービス制度を考えるべきということ。平時のユニバーサルサービス制度の延長と考えるのか、それとも全く新しい非常時のユニバーサルサービス制度の概念を考えるのか、連続の面と非連続の面があると思うが、様々な通信手段がある中で、災害時に有効な通信手段が何かを一から考え、公衆電話をどのように位置づけるのか、費用、設置の両面から考えるべき。それを踏まえて、現行のユニバーサルサービス基金を使ってもよいし、新たな制度を作り上げてもよい。無理矢理現行のユニバーサルサービス基金に結び付ける必要はない。

菅谷：かなり広がった議論となったが、様々な形で反映させてほしい。

長田：マイグレーションについては、局給電の問題が重要。公衆電話は局給電により停電しても使えるのが長所である。今のところ IP 網へ移行後の局給電の実現が約束されてない。公衆電話に期待している役割を考えると、移行に合わせてできるだけ早めに対応するべきであり、ここでも何か書けないか。

菅谷：マイグレーションに関する記述で、「慎重に検討」と記載されている点は私も疑問だ。積極的に検討してもらいたい。また、資料 1 の P 6 に記載されている「これらの要素」とは何か。具体的記述にしていきたい。

大谷：公衆電話の設置場所の公開について、企業の社会的責任の話もあるが、公衆電話は第一種・第二種にかかわらず様々な場所に設置されており、ボックス型で戸外にあるものに加え、屋内に設置されているものもある。例えばどこかのビルの中に公衆電話があるということが公開され、災害時に市民が当該ビル内の公衆電話に殺到し、行列ができた場合に、ビルの管理者は適切に対応できるのか。防災訓練は行われているが、帰宅困難者に公衆電話をどう提供するかという視点での訓練はされてない。設置場所の公開については賛成だが、公衆電話を設置している施設側の受け入れ態勢を整える必要があり、そのためには地域を巻き込んだ訓練も必要。そうした課題についても言及してほしい。

藤原：資料 3 の P 7 に、国見町の回答で公衆電話は電話を受けることができないという指

摘もあるが、公衆電話に番号を振ることの実現可能性について、NTT東西に確認願いたい。また、特設公衆電話からかかってくる電話が番号非通知となるのはなぜか、技術的な理由があるのか、そして特設公衆電話にも番号を振ることが可能なのか、確認願いたい。

東海：第一種公衆電話の台数の方向性として、現在の台数を「確保すべき」とあるが、今回、当委員会では災害等緊急時の議論のみを行ったのであって、これをもって平時においても現在の台数を確保すべきとの結論を出すべきではない。今回の報告書の中では、「少なくとも」といった表現ぶりとするべき。

事務局：次回は第16回ユニバーサルサービス政策委員会を開催し、報告書の取りまとめを行う。日程や場所等詳細は別途お知らせする。

(以上)