

固定電話網の円滑な移行の在り方について ～消費者(一般利用者)の立場からの意見～

2016年4月26日
日本生活協同組合連合会
政策企画部長 小熊竹彦

基本的考え方

- 情報通信環境の変化の中で、NTTとして事業の継続性やコストなどを考慮し、10年という期間をかけて切り替えを進めることは理解できます。
- しかし、PSTNを通じた加入電話は、いまだ2千万件を超える契約があり、緊急時対応を含め、公共性がきわめて高いことから、切り替えを進めるにあたり、消費者への丁寧な説明を通じて理解と納得を得ながら、消費者の不利益にならないよう十分配慮した対応が必要と考えます。
- また、2025年以降、最終的にすべてIP網に移行する際の道筋が示され、論議する必要があると考えます。

5つの視点から12項目を要望します

1. 消費者への情報提供の視点から
2. サービスの品質維持の視点から
3. 消費者の選択の保障の視点から
4. 料金の在り方の視点から
5. 緊急時の対応の視点から

1. 消費者への情報提供の視点から

(1) 消費者への丁寧なわかりやすい説明により情報を正しく周知していくことを求めます。

《ポイント》

①利用できなくなるサービスについては、事前の周知や代替サービスの紹介など、理解と納得を得られるよう情報提供すること。

②NTTが現在提出している資料にそった通りに、NTTの通話利用だけの場合は、消費者は何もする必要がないこと、基本料金の変更もしないのであれば、そのことも消費者に周知すること。

※地デジ移行時や電力自由化の経験を参考に。

2. サービスの品質維持の視点から

(2) 通話品質基準を維持していくことを求めます。

(3) IP網への移行によって、利用できなくなる高度電話サービスへの対応が必要と考えます。

(4) FAXが継続して使用できるように、対応を求めます。

3. 消費者の選択の保障の視点から

(5) 消費者が事業者を選択できるように、競争環境の確保のための対応を求めます。

※マイラインは約1,760万件の契約があり、多くの利用者がいます。廃止の場合は、代替サービスを検討し、競争環境の確保が不可欠です。

(6) 利用者料金の設定権の在り方は、現行の設定方法の維持するのが適当と考えます。

4. 料金の在り方の視点から

(7) 早期に通話料金の料金体系を提示し、消費者に不利益が及ぶことがないことを明確にすることを求めます。

(8) メタルIP電話に対して、プライスキャップ規制を適用すべきと考えます。

(9) サービス加入時の初期費用(施設設置負担金)の見直しが必要と考えます。

5. 緊急時の対応の視点から

(10) 緊急通報など緊急時の対応は、これまでと同様の対応ができるよう求めます。

(11) 大規模災害時などの緊急時に、IP網の中継局の在り方など、問題がないかについて、あらためて検討しておく必要があると考えます。

(12) メタル回線でなくなった時の停電対応について、今から検討しておくべきと考えます。

固定電話網の円滑な移行の在り方について

～消費者（一般利用者）の立場からの意見～

日本生活協同組合連合会
政策企画部長 小熊竹彦

はじめに～基本的考え方

近年、携帯電話の普及が急速に進み、2000年代後半からはスマートフォンの普及も進んだことなどから、「固定電話」を自宅に設置しない消費者も増えてきており、NTT 東西が提供する「加入電話」の契約数や収益は減少し続けています。また、公衆交換電話網（以下 PSTN¹）の交換機の製造などが停止されており、将来、PSTN のシステムの継続が困難になっています。こうしたことから、NTT は 2025 年頃までに IP 網への移行を検討しています。NTT として、事業の継続性やコストなどを考慮し、10 年という中長期的な期間での切り替えを検討することは、理解できます。

しかし、PSTN を通じた加入電話（ISDN 含む）は、いまだ 2,000 万件を超える契約があり、緊急通報などを含め、長年使われてきた PSTN による加入電話の公共性はきわめて高いため、切り替えを進めるにあたり、消費者への丁寧な説明を通じて理解と納得を得ながら、消費者の不利益にならないよう十分配慮した対応が必要と考えます。

また、メタル IP 電話移行後（2025 年以降）、メタル回線が維持できなくなり、最終的にすべて IP 網に移行する際の道筋が早急に示され、論議する必要があると考えます。

以上のことを踏まえて、以下の 5 つの視点から 12 項目について要望します。

1. 消費者への情報提供の視点から
2. サービスの品質維持の視点から
3. 消費者の選択の保障の視点から
4. 料金の在り方の視点から
5. 緊急時の対応の視点から

1. 消費者への情報提供の視点から

(1) 消費者への丁寧なわかりやすい説明により情報を正しく周知していくことを求めます。

現在の固定電話は、IP 網を通じた IP 電話の登場や様々な事業者の参入などとともに、ブロードバンド契約などの他のサービスとのセット販売や様々なプランなどがあり、それ

¹ PSTN（Public Switched Telephone Networks）。一般の加入電話回線ネットワークのこと。「公衆電話交換回線網」などと訳される。末端に電話機をつないで、回線交換方式で相手に接続して音声通話をするのに使う。データ通信を行うには、コンピュータと回線の間にはモデムを接続し、データ列と音声信号の相互変換を行う必要がある。

ぞれの家庭で多様な状況となっています。その一方で、PSTN システムを通じたメタル回線による加入電話の契約は減少しているものの、今でも利用者は多く、その契約は長年にわたって継続されている事例が多いと思われます。そのため、現在自分の家で使用している電話が、PSTN のシステム上の加入電話 (ISDN 含む) なのか、IP 網上の IP 電話なのか分からない消費者もいることを前提に検討を進める必要があります。

ポイントは、以下の 2 点です。

第 1 に、利用できなくなるサービスについては、事前の周知や代替サービスの紹介など、理解と納得を得られるよう情報提供することです。

第 2 に、NTT が現在提出している資料にそった通りに、NTT の通話利用だけの場合は、消費者は何もする必要がないこと、基本料金の変更もしないのであれば、そのことを消費者に周知することです。

第 1 点目については、今回の IP 網への移行にあたって、利用する消費者に不利益²が出ないよう、各家庭の契約や使われている回線の状況、今回の移行の必要性やその内容³、代替サービスの紹介などについて、誰もが理解できるように丁寧な周知を全国で行う必要があります。とりわけ、利用できなくなるサービスについては、事前の周知や代替サービスの紹介など、理解と納得を得られるよう情報提供することが必要です。その上で、テレビの地デジ対応などでもあったように、消費者は移行にあたって「何をすればいいか」を明確に伝えていく必要があります。

第 2 点目については、適切な事前の周知がないと、PSTN から IP 網に移行する際、消費者はそのままにしておく通話できなくなるのではないかとといった不安や、誤解を含めた混乱を生ずることが予想されます。これは、2016 年 4 月からはじまった電力自由化の中でも消費者から出された質問で見られたことです（電力の自由化に際し、あらためて電力会社を選んで、再度契約しないと、家庭に電気がこなくなるのかといった質問）。こうした消費者の誤解や混乱に乗じて、必要のない電話の切り替えや不当な事業者による詐欺などにより、消費者被害が発生する可能性もあります。

IP 網への移行にあたり、NTT は、「基本料は可能な限り現状と同等の水準を維持」するとしています。仮に同等であれば約 1,700 円が必要となりますが、既に現在の IP 網で利用されている IP 電話は、基本料金が 500 円程度となっています。これは、IP 網で利用されている IP 電話が、基本的に FTTH との一体的な提供が一般的となっており、別途回線契約の費用がかかるため、それを考慮した価格であると思われます。このように、電話のみの契約と、光回線の契約と IP 電話のセット契約では、基本料金が大きく異なるため、消費者にこれらの事情をよく説明しなければ、電話のみ利用する予定の利用者が業者の勧誘により、FTTH に加入させられるなど、必要以上の料金を支払うことになるなどの被害が生じることが予想されます。今回の移行にあたって、基本料金の変更をしないのであれば、そのことを周知することが必要です。

² 消費者が気づかないうちに料金に変更される、利用していたサービスが使用できなくなるなど。

³ IP 網への移行によって、電話局から消費者宅までのアクセス回線の変更は予定しておらず、原則、加入電話、ISDN を利用している消費者は、IP 網への移行に伴い、何らかの行動を起こす必要がないことなど。

2. サービスの品質維持の視点から

(2) 通話品質基準を維持していくことを求めます。

IP 網への移行にあたって、NTT は通話品質基準を携帯電話並みに見直すとしています。仮に IP 網への移行によって、PSTN より品質が下がったと仮定した場合でも、IP 電話の品質基準が既に設定されているため、携帯電話並みにする必要性が理解できません。通話品質の低下は、消費者にとってサービスの低下にしかならないため、移行にあたっては、これまでの PSTN の通話品質をできる限り担保するように取り組んでいく必要があると考えます。

(3) IP 網への移行によって、利用できなくなるサービスへの対応が必要と考えます。

ISDN の通信モードやメタル電話の付加機能など、移行に合わせて提供を終了するサービスがあげられていますが、利用者保護の観点から、消費者に不利益のないようにする必要があります。仮に既存のサービスが廃止となる場合には、別のサービスを提供するなど、丁寧な対応によって通話機能を継続していくことが必要です。また、廃止されないサービスについても、PSTN では利用できたサービスが、IP 網では制限を受けたり、利用できなくなケースについて、消費者に不利益にならないように整備を進めるとともに、消費者に丁寧に説明していく必要があると考えます。

(4) FAX が継続して使用できるように、対応を求めます。

FAX について、IP 網への移行によって品質が低下しないようにする必要があります。現在、一般家庭で使用されている電話の多くに FAX の機能がついており、それらが継続して使用できるようにする必要があります。ISDN（通信モード）に対応した FAX は利用できなくなるなど、利用者の不利益になる事例が起きることが想定されますが、こうした場合に、どう対応していくのか、消費者の理解と納得が得られるような対応が必要です。

3. 消費者の選択の保障の視点から

(5) 消費者が事業者を選択できるように、競争環境の確保のための対応を求めます。

「マイライン」は、KDDI やソフトバンク、楽天コムなどの多様な事業者が扱っており、1,760 万（2016 年 2 月）の契約があります。マイラインの利用者は減少傾向にあるとはいえ、いまだに多くの利用者があり、マイラインの廃止は、多くの消費者に影響を与えることが考えられます。そのため、IP 網への移行とともにマイラインを廃止する場合は、その機能を担保するなどの対策を行い、消費者に不利益が及ばないようにする必要があります。また、マイラインを提供していた事業は多様であり、サービスが廃止されるにあたっては、これまでと同様に消費者が事業者を選択できるように対応し、競争環境を確保していくことを求めます。

(6)利用者料金の設定権の在り方は、現行の設定方法の維持するのが適当と考えます。

論点の中に「利用者料金の設定権の在り方」が掲げられていますが、IP 網への移行と利用者料金の設定権の在り方は直接関係のない問題と考えます。したがって、消費者による事業者の選択が妨げられないように、現行の設定方法が維持されるべきと考えます。現行の設定方法が技術的に維持困難となる場合に、別途、あらためて検討するのが適当であると考えます。

4. 料金の在り方の視点から

(7)早期に通話料金の料金体系を提示し、消費者に不利益が及ぶことがないことを明確にすることを求めます。

現在 NTT より示されている通話料金では、距離によって電話代に変動のある加入電話(3分 8.5 円～40 円)と、全国一律の IP 電話(3分 8 円)とでは、IP 電話の方が安くなっています。しかし、実際には様々な料金プランによって、定められた区間や時間などで、無料通話を行えるサービスが加えられている場合があります。そのため、消費者の使い方によっては、これまでよりも費用がかかる可能性もあります。IP 網への移行にあたっては、できるだけ早期に通話料金の料金体系を提示し、消費者に不利益が及ぶことがないように留意する必要があります。

(8)メタル IP 電話に対して、プライスカップ規制を適用すべきと考えます。

利用者から見た利用形態に変更はないため、メタル電話に課されているプライスカップ規制を、メタル IP 電話にも適用すべきと考えます。(指定電気通信役務であって、利用者の利益に及ぼす影響の大きい電気通信役務であるという性格に何らの変更はありませんので、当然、特定電気通信役務としてプライスカップ規制対象役務であると考えます。)

(9)サービス加入時の初期費用(施設設置負担金)の見直しが必要と考えます。

メタル電話の加入時には、初期費用として施設設置負担金⁴(3万 6,000 円)が必要です。しかし、光ファイバーケーブルによるインターネット接続や光 IP 電話の加入時には、初期費用として工事費等(最も費用がかかる場合でも 2 万円程度)が必要となっており、価格が大きく異なっています。この問題は、今回の PSTN から IP 網へ移行する際の問題と異なりますが、今後、長期間を見通した際に、メタル回線が順次光ファイバーケーブルに切り替えられることを考慮すると、サービス加入時の初期費用の格差は、消費者にとっても大きな負担となるため、あらためて見直しが必要と考えます。

5. 緊急時の対応の視点から

(10)緊急通報など緊急時の対応は、これまでと同様の対応ができるよう求めます。

緊急通報では、加入電話の場合、通報者が電話を切っても警察・消防などが電話を切ら

⁴ ライトプランは月額の基本料金が高くなる代わりに、施設設置費用はかからない。

ない限り、保留状態となり通話可能となっています。しかし、IP 電話では、通報者が電話を切った時点で通話は切断されるため、警察・消防等からコールバックをする必要があります。これにより、緊急時の対応が迅速に行えなくなることが懸念されます。緊急時の対応について、これまでと同様に迅速な対応ができるよう、関係機関との丁寧な調整や対応の検討を求めます。

(11)大規模災害時などの緊急時に、IP 網の中継局の在り方など、問題がないかについて、あらためて検討しておく必要があると考えます。

IP 網同士の音声通話接続は、NTT 東西の NGN 間のみとなっており、中継局接続の接続点は東西で各 2 カ所のみとなっています。防災の観点から、大規模災害などの緊急時の際に、これだけの中継局で問題はないのか、あらためて検討する必要があるのではないかと考えます。中継局の問題に留まらず、大規模災害時などの緊急時に問題はないのか、このたびの熊本地震の経験も踏まえて、検証しておくべきと考えます。

(12)メタル回線でなくなった時の停電対応について、今から検討しておくべきと考えます。

加入電話では、自宅が停電になった時にも局給電により電話回線が使用できますが、光回線には電気が通っていないため、停電時には使用できなくなります。今回の IP 網への移行だけを考えた場合には、メタル回線が残っており、局給電されるため、引き続き通話はできると考えられます。しかし、さらなる将来を踏まえると、メタル回線は順次光回線などに変更されていくことが予想され、電気とは独立した動力を持っているメタル回線の優位性が失われることを危惧します。今からメタル回線がなくなった場合の停電対応についても、検討をしておく必要があると考えます。

《参考》 日本生活協同組合連合会について

生協は、消費者の利益の実現のために、消費生活協同組合法（生協法）に基づいて設立され、事業と活動を行っているメンバーシップの組織で、消費者団体のひとつです。

日本生活協同組合連合会（略称：日本生協連）は、各地の生協や生協連合会が加入する全国連合会です。日本生協連は、全国消費者団体連絡会などに参加し、他の消費者団体とともに、消費者の立場から社会的な提言を行っています。

生協には、地域生協、職域生協、学校生協、大学生協、医療福祉生協、共済生協、住宅生協など、さまざまな生協があり、事業内容も、食品を中心とした購買事業をはじめとして、共済事業、福祉事業、各種サービス事業を行っています。

組合員数：地域生協 約 2,100 万人（世帯加入率 約 36%）

各種生協合計 約 2,700 万人

総事業高：地域生協 約 2.7 兆円（宅配事業 約 1.7 兆円、店舗事業 約 0.9 兆円、他）

各種生協合計 約 3.4 兆円

詳しくは、ホームページ <http://jccu.coop/> をご覧ください。