

(案)

社会経済環境の変化に対応した公衆電話の在り方
＜論点整理＞

令和 3 年 4 月
総 務 省
総合通信基盤局

1. ユニバーサルサービスとしての公衆電話の在り方について

論点

- 第一種公衆電話について、引き続き、ユニバーサルサービス(「基礎的電気通信役務」)として位置づけるべきか。

委員等意見

- 今後災害対応の施設台数を増やしていくということは、社会生活上の安全という観点を補っていくことになるのであろうから、そういう方面で今後も対応していくということではないか。(岡田委員)
- 常設の公衆電話、戸外において最低限の通話手段ということの存在意義はもちろん認める。(関口主査代理)

【ヒアリング意見】

- 第一種公衆電話は、優先電話機能や局給電機能があること、個別の契約がいらず国民すべてが利用可能であることから、平時、有事を問わず非常に重要な役割を果たしている。(KDDI)
- 第一種公衆電話は社会生活上の安全であることか戸外における最低限の通信手段を確保するものとして引き続きユニバーサルサービスとして維持することが適当。(ソフトバンク)
- 災害時用公衆電話だけではやはり安心ができないので第一種公衆電話はあった方がよい。地域に公衆電話があると緊急通報とか安心感がある。高齢者とか生活困窮者とかは携帯電話を持っていないのでやはり必要だと思う。また、公衆電話があることにより、防犯力、抑止力の効果はあるのではないかと考えている。(岩手県消費者団体連絡協議会)

方向性案

- 公衆電話は、①社会生活上の安全、②戸外における最低限の通信手段を確保する観点から、ユニバーサルサービスとして位置づけられている。
- これまで、携帯電話の普及等の環境変化を踏まえ、ユニバーサルサービスとしての公衆電話のあり方について議論された際には、過去の審議会答申等において、以下の理由により、引き続き対象とすべきと整理されてきた。
 - ① 「社会生活上の安全」については、公衆電話が災害時に全数が優先接続の対象となり、停電時も局給電により通話可能である等、災害時に一定の役割を発揮することが期待されていること。
 - ② 「戸外における最低限の通信手段」については、携帯電話を利用できない者・場面を含めて、全ての国民や外国人等が、事前契約なく利用できる等の点で、公衆電話に代わる「戸外における最低限の通信手段」が見当たらないこと。
- 以上を踏まえつつ現在の状況を見ると、近年、災害が頻発する中において、公衆電話は非常時の連絡手段として利用されており、引き続き、「社会生活上の安全」としての役割が期待されていると言えるのではないかと。

方向性案(続き)

- また、「戸外における最低限の通信手段」としての役割については、従前に比べて低下していることは否定できないが、携帯電話を所有していない者が一定数存在していること、携帯電話が使用できない状況での公衆電話の利用ニーズが存在すること等を考えると、「戸外における最低限の通信手段」としての役割がなくなったとまでは言えないのではないか。
- 加えて、利用者からのアンケート調査においても、過去の利用実績に関わらず、「公衆電話の設置台数が少なくなると困る」というニーズが一定程度存在しており、最終的な通信手段としての公衆電話に寄せる信頼が、一定程度存在していると考えられるのではないか。
- 上記のことから、現時点において、第一種公衆電話をユニバーサルサービスから積極的に除外しなければならない必要性があるとは言い難く、引き続き対象とすることが適当ではないか。
- また、第一種公衆電話については市内通話が対象となっているが、市内通話と市外通話の利用比率が安定的に推移していることを考えると、引き続き、市内通話をユニバーサルサービスの対象とすることが適当ではないか。
- なお、携帯電話が普及する中、公衆電話が果たす役割は、携帯電話を補完する色合いがより強くなっていることを考えると、ユニバーサルサービス制度における公衆電話の位置づけについても、今後、携帯電話の普及状況を含む環境変化を見極めつつ検討していく必要があるのではないか。

2. 災害時用公衆電話について

論点

- 現在は、ユニバーサルサービスとして位置づけられていない災害時用公衆電話について、「社会生活上の安全」という観点に着目し、ユニバーサルサービスの対象として位置づけることが適当かどうか。
- 災害時用公衆電話を大別すると、事前設置されているものと、事後的に設置されているものの2種類あるが、仮にそれぞれをユニバーサルサービスとして位置づける場合、設置基準や補填の在り方についてどう考えるか。

委員等意見

- 災害時用公衆電話については、携帯電話がどの程度使えるのかということによると思う。(藤井専門委員)
- 災害時用公衆電話については、ユニバーサルサービスの対象とすべきだと考える。災害時用公衆電話を第一種公衆電話と同等な正規の制度として扱う時期がきている。(関口主査代理)
- 今後、災害時用公衆電話の設置台数を増やしていくことは、「社会生活上」の安全を補っていくのであろうからその方向で今後も対応していくのではないか。(岡田委員)
- 災害時用公衆電話の設置台数が今後頭打ちなのか、もっと拡大する必要があるのかポテンシャルなニーズがどれくらいあるのか見極めが必要。(岡田委員)
- 災害時帰宅支援ステーションに公衆電話があれば便利と思う。(大谷専門委員)
- 事前設置型の災害時用公衆電話の設置をスムーズに行うことは重要。(藤井専門委員)
- 災害時用公衆電話を設置しても訓練とか活用を心がけないとうまく機能しない。(藤井専門委員)
- 災害時用公衆電話についても周期・広報を積極的に行うべき。(関口主査代理)

【ヒアリング意見】

- 災害時用公衆電話は災害時において一定の社会生活上の安全の確保の役割を担っており、ユニバーサルサービスとすることには一定の合理性がある。仮に、ユニバーサルサービスとして指定する場合には、接続料に転嫁している端末回線コストについても整理が必要。(KDDI)
- 災害時用公衆電話はユニバーサルサービスとして期待されている役割を担っていると考える。仮に新たにユニバーサルサービスと位置付ける場合、設置基準の明確化と接続料へ算入しているものの費用負担の在り方について整理が必要。(ソフトバンク)
- 災害時用公衆電話については、災害時帰宅支援ステーションへの設置が有用ではないか。また、平時の(施設管理者の)訓練が大事。(千葉市)
- 災害時用公衆電話は災害時には緑の公衆電話の代わりになる。(千葉市)
- 大災害が発生した場合、携帯電話はつながらない可能性があり、その場合、災害時用公衆電話が大きな役割を果たす。今後も災害リスクの高い地域に配備していくことが重要ではないか。(気仙沼市)

方向性案

① 災害時用公衆電話をユニバーサルサービスの対象とすべきかについて

- ユニバーサルサービスは、国民生活に不可欠であり、あまねく提供が確保されるべきサービスとして、電気通信事業法上、適切、公平かつ安定的な提供に努めなければならないとされており、利用者保護の観点から、契約約款の届出等の規制が設けられている。
- また、交付金制度は、NTT東日本・西日本(NTT東西)が、旧公社以来あまねく提供してきた加入電話や公衆電話について、競争の進展により内部相互補助により確保することが困難になったことを踏まえ、維持に必要な費用の一部を、受益している接続電気通信事業者が負担する制度として創設された。
- 公衆電話については、「社会生活上の安全」と「戸外における最低限の通信手段」を確保するため、移動圏域内を想定した設置基準が策定され、当該設置基準を満たすものが第一種公衆電話としてユニバーサルサービスの対象とされ、交付金による補填の対象とされてきた。
- 一方、災害時用公衆電話については、法令上、第一種公衆電話として位置づけられておらず、ユニバーサルサービスの対象となっていない。
- しかしながら、災害時用公衆電話の現状を見ると、①災害の頻発に伴い、加入電話や携帯電話が利用できない場合に緊急通報を行う手段としての利用が進んでおり、「社会生活上の安全の確保」という第一種公衆電話の役割を実質的に代替してきていること、②災害対策基本法に基づく指定避難所等への事前設置が進んだことにより、「一定の移動圏内における最低限の通信手段」としての利用環境が整備されていること等を踏まえれば、機能面において、第一種公衆電話を災害時においては実質的に代替していると認められるのではないか。
- また、利用者視点に立っても、NTT東西が災害時用公衆電話を「公衆電話」の名称で設置しており、さらにはアンケート調査においても、災害時用公衆電話をユニバーサルサービスの対象として補填することについて許容する回答が、全体の過半数を占めていることから、誰でも使用できる「公衆電話」の一種として広く認知されていると整理できるのではないか。
- 以上を踏まえると、常設の公衆電話の利用が大幅に減少している中で、災害時用公衆電話は、機能面・認知面のいずれにおいても、第一種公衆電話が果たしている社会的役割を代替するものとしての位置づけを高めており、ユニバーサルサービスとして制度上位置づけることが適当ではないか。
- その上で、災害時用公衆電話については、通話料が無料で提供されており、必然的に赤字となるサービスであることから、安定的な役務提供を確保する観点から、維持に要する費用の一部を交付金の対象とすることとしてよいのではないか。
- なお、災害時用公衆電話については、NTT東西が事前に避難所等の施設管理者と協議の上設置する「事前設置型」の災害時用公衆電話と、災害の発生に応じて設置する「事後設置型」の災害時用公衆電話がある。いずれの型の災害時用公衆電話も、第一種公衆電話との代替性という観点では同等の役割を果たしていると考えられる。

方向性案(続き)

② 災害時用公衆電話の設置基準について

- 「事前設置型」の災害時用公衆電話は、これまで実質的に第一種公衆電話の機能を代替しているところ、これを制度的にユニバーサルサービスとして位置づけるためには、「あまねく」利用できることを制度的に担保する必要があり、具体的には、一定の移動圏内に存在する必要があることから、社会経済環境や地域の実情に基づいて、一定の地理的要素を含んだ設置基準への適合を求める必要があるのではないか。

具体的には、現在、NTT東西が、事前設置型の災害時用公衆電話について、一定の要件を満たす指定避難所に設置することとしていること(※)等も参考になるが、設置には地方自治体等との協議が必要となる等の制約があることも踏まえ、例えば総務省において、まずは現行のNTT東西の設置状況を鑑みた一定の基準(例：告示等)を定めた上で、臨機応変に改めることを可能としてはどうか。

※ NTT東日本・西日本事前設置型災害時用公衆電話の設置の考え方(指定避難所であれば施設収容人数100名あたり1台以上等)

- 「事後設置型」の災害時用公衆電話については、災害の発生を受けて事後的に設置されるものであり、災害の種類や規模に応じて、適切なサービスを提供する必要があり、機動的な対応を確保する観点から、画一的な設置基準を設けることはなじまない可能性がある。ユニバーサルサービス制度における位置づけについては、引き続き検討する必要があるのではないか。
- いずれにせよ、災害時用公衆電話については、災害の発生状況や利用状況等を踏まえて、今後、総務省において、NTT東西の取組状況をフォローすることが適当ではないか。

③ 災害時用公衆電話の補填について

- 現在、災害時用公衆電話に要する費用については、NTT東西が設置工事の費用を負担しているが、アクセス回線にかかる費用については、平成25年以降、接続料に転嫁することとした上で、毎年総務大臣の許可※にかからしめている。他方、通話にかかる費用については、相互接続事業者間で相互に請求しないことを取り決めている。

※ 第一種指定電気通信設備接続料規則(平成12年郵政省第64号)第3条に基づく許可

- 上記のような費用負担の考え方は、災害時用公衆電話が制度上明確に位置づけられていないことによっているが、今般、第一種公衆電話の代替措置としてユニバーサルサービスとして位置づける場合、費用負担についても、それに応じた制度的措置を講じる必要があるのではないか。
- 災害時用公衆電話は、必然的に赤字となるサービスであることから、交付金による補填により、安定的な提供を確保する必要がある。現在の第一種公衆電話が、収入と費用を相殺した赤字分を補填していることも踏まえつつ、安定的なサービス提供の必要性と交付金の規模とのバランスを図る観点から、適切な補填対象の範囲を決定する必要があるのではないか。

3. 第一種公衆電話の設置基準等の在り方について

論点

- 第一種公衆電話の設置基準について見直す必要があるかどうか。

委員等意見

- 今までのようにボックス型の公衆電話を駅以外のところに立てておくのが本当に必要かは考えなくてはならない。(藤井専門委員)
- 都市部以外にメッシュ基準の考え方で設置する必要はないのではないかと考える。戸外における最低限の通信手段の確保については、モバイルのネットワークやWIFI環境とかもからむ話かと考えた。(岡田委員)
- 合理的にみると設置基準を緩めてもよさそうに見える部分はあるが、アンケートを見ると残しておいてほしいという回答も5割あり、不安がある部分を解消する必要がある。(春日専門委員)
- 市街地以外の平時についての使用がほとんどないところは、災害時用公衆電話の事前設置で代替可能ではないかと考える。(藤井専門委員)
- 災害時においても使われていないものは、そこに置いておく必要はないのだろうと考える。(三友主査)
- 地域特性に応じて、設置場所についてここは必要でここは削減されてもしょうがないとするのもありじゃないかと考えた。(長田専門委員)
- やみくもに探すというわけにもいかない距離になると地図アプリなどで、ちょっとそれを補完するようなやり方になり得るのではないかと考えた。(大谷専門委員)
- 第一種公衆電話の設置場所についての周知について消費者団体とかに協力いただけるのでは。(長田専門委員)
- 現在は第二種公衆電話となっている、病院、小学校、社会福祉施設でのニーズはそれなりに高いと思う。(関口主査代理)

【ヒアリング意見】

- 競争の補完としてのユニバーサルサービス制度の位置づけを踏まえ、設置基準緩和は、交付金最小化の観点では適切な方向性。一方で、第一種公衆電話に求められている社会生活上の安全、戸外における最低限の通信手段の確保という機能が設置基準を緩和すると低下するおそれがあり、基準の変更は基本的には必要ないと考えるが、利用者利便を低下させないという前提であれば検討の余地がある。(ソフトバンク)
- 第一種公衆電話の在り方についても改めて検討が必要では。病院とか福祉施設など現在第二種公衆電話となっているところ本当に必要な公衆電話であれば第一種にしてもよいのではないかと考えた。(岩手県消費者団体連絡協議会)
- 公衆電話の設置場所の周知はもっとしてもいいのではないかと考えた。(岩手県消費者団体連絡協議会)

方向性案

- 上記のとおり、現在ある第一種公衆電話については、引き続きユニバーサルサービスとして位置づけることが適当であるとしてよいのではないかと。
- 今般、それに加え、災害時用公衆電話についても、ユニバーサルサービスとした上で、交付金制度の対象とする場合、結果的に、災害時用公衆電話に係る費用に相当する額について負担金の規模が増大することが見込まれる。他方、災害時用公衆電話を第一種公衆電話の機能を代替するものとして制度上位置づけるという趣旨に照らせば、公衆電話サービス全体を維持するための費用については、できる限り抑制を図るとともに、実際の利用ニーズに応じた費用配分となるようにすることが適当であり、第一種公衆電話の設置基準についても、効率化の観点から、改めて見直すことが適当ではないか。
- 現在、第一種公衆電話の設置基準は、「市街地では概ね500m四方、その他の地域では概ね1km四方に1台」という「メッシュ基準」を設定している。
- 公衆電話が戸外に置ける最低限の通信手段でもあることを考えると、一定の移動可能圏内に1台ずつ設置するという「メッシュ基準」の考え方自体は、制度の目的に照らして引き続き適当であると考えられるのではないかと。
- その上で、効率化を図る観点から、メッシュ基準について緩和を図る場合、他の公共的なサービスに係る基準(例：高速道路に設置される非常電話)の例を踏まえれば、2kmまでは許容されると考えてもよいのではないかと。この場合、メッシュ基準は、「市街地で概ね1km四方、その他の地域では概ね2km四方」となり、台数としては1/4となることから、現在の第一種公衆電話の設置台数(10.9万台)についても、約2.7万台を維持すればよいこととなり、結果的に、小学校(約2万箇所)、郵便局(約2.4万箇所)、交番駐在所(約1.2万箇所)等と比べても、遜色ない水準になると言えるのではないかと。
- 上記のような考え方に基づいて、第一種公衆電話の効率的な設置を促す観点から、メッシュ基準を緩和し、必要設置台数を削減する場合、それに伴う利用者の利便性の低下をできるだけ軽減するための工夫を講じることが求められる。そうした観点から、例えば、日本郵便株式会社の郵便業務管理規程において規定される郵便ポストの設置基準(※)も参考にしつつ、第一種公衆電話がより必要とされる場所に重点的に残されるよう、総務省及びNTT東西において、具体的な設置の考え方について整理すべきではないかと。

(※)郵便ポストについては、「主として公道上、公道に面した場所等、駅、小売り店舗その他の公衆が容易に出入りすることができる施設内であって往来する公衆の目につきやすい場所に設置すること」とされている。
- なお、現在、NTT東西は、「戸外における最低限の通信手段」という省令上の規定を考慮し、「戸外に設置する」公衆電話を第一種公衆電話と整理する一方、病院等の「屋内に設置する」公衆電話を第二種公衆電話と整理している。しかしながら、ユニバーサルサービスとして、国民利用者が外出時における通信需要を満たすという観点からは、必ずしも公衆電話の設置場所そのものが戸外にある必要はなく、郵便ポストのように容易に出入りすることができる場所に重点的に設置することを重視し、設置場所が戸外か屋内かで第一種公衆電話か否かを区別するという運用を見直すことが適当ではないかと。具体的には、NTT東西において、第二種公衆電話のうち、メッシュ基準を満たすものについて第一種公衆電話として位置づけることも含め、第一種公衆電話をより必要とされる場所に残すために柔軟に対応していくことが適当ではないかと。
- さらに、第一種公衆電話が削減される場合、国民・利用者にとって、これまで以上に、公衆電話がどこに存在しているか把握しやすくすることが重要となる。地図アプリ事業者がアプリ上に表示させることや、災害時に使用されることが多いことも踏まえ、地方自治体の避難所マップへ組み込むこと等の活用が推進されるよう、NTT東西における取り組みを検討すべきではないかと。

4. 第一種公衆電話の補填の考え方等について

論点

- 第一種公衆電話について、現在の補填対象の範囲について変更する必要があるか。

委員等意見

【ヒアリング意見】

- ユニバーサルサービス料金について1円程度の上昇なら皆さん納得するのではないかと個人的には思う。(岩手県消費者団体連絡協議会)

方向性案

① 第一種公衆電話の補填の考え方

- 現在、第一種公衆電話に係る費用については、収入と費用を相殺する形で赤字分を全額補填している。
- 今後の収支予測を踏まえても、全収容局において赤字という傾向は変わっておらず、引き続き同様の考え方を採ることとした上で、3. で述べた設置基準の見直しにより効率化を図ることにより、撤去には一定の期間および費用を要することに留意しながら、全体としての負担を長期的には抑制しつつ、災害時用公衆電話の維持を図っていくことが適当ではないか。

【参考】3. で述べた設置基準(「市街地で概ね1km四方、その他の地域では概ね2km四方」)を採用する場合、NTT東西の暫定的な試算によれば、第一種公衆電話に係る収支は、最終的には[]の改善(収入[]、費用[])となることを見込まれる(撤去には一定の期間および過渡期的に費用を要する見込み)。これに対し、新たに災害時用公衆電話に係る費用を補填しようとする場合、アクセス回線については、現在設置されている約8万台分に関する令和元年度の費用は約17億円となるほか、設置工事費、通信料に係る費用が発生するが、公衆電話全体に対する費用は削減することが可能となると考えられる。

② マイグレーション後の取扱いについて

- 現在、第一種公衆電話に係る費用のうち通話料については、市内通話及び離島特例通信が補填対象となっているが、市内通話については、令和6年1月に予定されるメタルIP電話の提供開始により、市内と市外の区分がなくなる予定であることから、別途見直しが必要となるのではないか。

[] 委員限り

5. その他

論点

- その他、公衆電話全体のあり方について、どのように考えていくべきか。

委員等意見

- メタルIP電話そのものが、いずれ、できる限り早いタイミングで終了すると、公衆電話の在り方も改めて、硬貨の収納信号送出ができない、局給電等の課題を含めて、どう取り扱うかは改めて検討。(長田専門委員、関口主査代理)
- 公衆電話をプラスに活用する発想も大事。ご当地公衆電話は面白いアイデア。(三友主査、大谷専門委員)
- 公衆電話BOXに監視カメラを置くのは面白いアイデア。(春日専門委員)

【ヒアリング意見】

- ご当地マンホールのようなものの公衆電話版もあってよいのではないか。(岩手県消費者団体連合会)

方向性案

- IP網へのマイグレーションや5G時代における携帯電話の一層の普及等を見据えれば、ユニバーサルサービスとしての公衆電話を取り巻く環境は、今後も変化していくことが見込まれるのではないか。
- 上記のことから、ユニバーサルサービスの適用関係も含めた公衆電話の在り方については、今後も情報通信の環境の変化を踏まえ、随時検討することが適当ではないか。
- なお、NTT東西においては、公衆電話を単に縮退するサービスとしてのみ捉えるのではなく、各地域におけるアイコンとしての価値を地域活性化や収入に繋げるための方策について、各地域とも連携して検討すべきではないか。