

(案)

社会経済環境の変化に対応した
公衆電話の在り方
報告書

令和3年4月26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	2
第1節	検討の経緯	2
第2節	検討の背景	3
第2章	ユニバーサルサービスとしての公衆電話の在り方	8
第1節	ユニバーサルサービス制度について	8
第2節	ユニバーサルサービスとしての公衆電話の状況	9
第3節	第一種公衆電話の制度的位置づけについて	12
第3章	災害時用公衆電話	14
第1節	災害時用公衆電話について	14
第2節	災害時用公衆電話に期待される役割について	15
第3節	災害時用公衆電話の制度的位置づけについて	16
第4節	災害時用公衆電話の設置基準の考え方について	18
第5節	補填の考え方について	18
第4章	第一種公衆電話の設置基準について	21
第1節	公衆電話の効率化について	21
第2節	第一種公衆電話の設置基準等の在り方について	21
第5章	第一種公衆電話の補填について	26
第1節	基本的考え方	26
第2節	マイグレーション後の取扱いについて	26
第6章	おわりに	28
第1節	情報通信環境の変化を見据えた今後の検討	28
第2節	公衆電話の一層の活用方策	28

第1章 はじめに

第1節 検討の経緯

東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社（以下「NTT東西」という。）が提供する公衆電話のうち「第一種公衆電話¹」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、電気通信事業法（昭和59年法律第86号）第7条等の規定に基づき、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ものとして「基礎的電気通信役務」（以下「ユニバーサルサービス」という。）として位置づけられるとともに、交付金による補填の対象となっている。

公衆電話については、モバイル通信の普及、人口減少や過疎化の進展等の利用環境の変化に伴って、利用は減少し続けており、採算が悪化している。現に、NTT東西が、利用が多く見込まれる場所に自主的に設置する「第二種公衆電話」については、こうした利用の減少に伴い、平成14年度末から17年間で9割以上（43万台）の急激な削減が進められてきている。他方、第一種公衆電話については、電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令第25号、以下「施行規則」という。）等に規定する設置基準に基づいて、全国で最低限設置すべき台数が決められており、所定の台数（全国で約10.9万台）が維持されてきており、コスト構造上端末の設置・維持等が費用の大宗を占める中において、一層の費用削減が困難な状況にある。

一方、東日本大震災以降、累次の台風・大雨等、頻発する自然災害による被害は増加しており、輻そうにより電話がつながりにくい時にあっても、全数が災害時優先電話として扱われる常設公衆電話²の利用が、一時的に増加しているとのデータもあるほか、避難所等で利用できる災害時用公衆電話の設置も増加傾向にある等、災害時における公衆電話の役割が見直されてきている。

このように、情報通信を取り巻く社会経済環境が大きく変化している中で、これまで公衆電話が果たしてきた社会的役割を踏まえつつ、災害時を含めて、より一層公衆電話を有効に活用できるようにする観点から、サービス提供の効率化等、現行のルールや運用の見直しに向けて、必要な事項についての検討が求められている。

こうした状況を踏まえ、令和3年1月、総務大臣より「社会経済環境の変化に対応した公衆電話の在り方」について諮問が行われたことを受け、当委員会

¹ 第一種公衆電話から発信される市内通話、離島特例通信及び緊急通報が基礎的電気通信役務の対象

² 第一種公衆電話及び第二種公衆電話

において、関係する電気通信事業者、消費者団体及び地方自治体からのヒアリング（令和3年2月26日及び3月18日）を行うなど、様々な観点から調査検討を行ってきた。

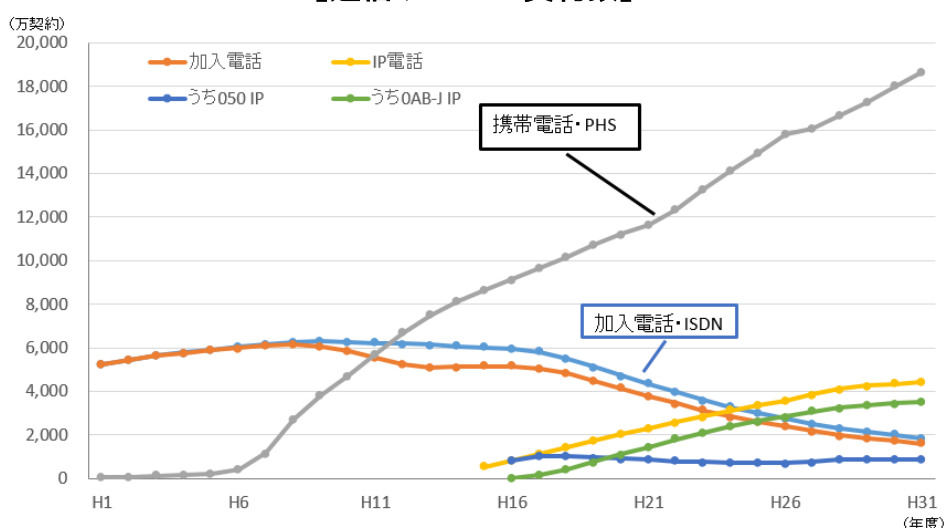
本報告書は、上記の検討に基づき、利用者視点に立って、公衆電話をより一層活用できるようにするための取組の方向性について、提言をとりまとめたものである。今後、具体的な制度の見直しや取組の改善に向けて、引き続き、国民・利用者や関係事業者の幅広い意見を踏まえつつ、検討を深化していくことが求められる。

第2節 検討の背景

1 携帯電話の普及

常設公衆電話の利用が減少している背景として、同じく戸外における通信手段である携帯電話の普及が指摘されている。我が国の情報通信サービスの契約数を見ると、加入電話の契約数は減少し続けている一方、携帯電話については一貫した増加傾向が見られる。携帯電話・PHSの契約数が、固定電話（加入電話及びISDN）の契約数を超過したのは平成12年度であるが、その後も両者の差は開き続けており、令和元年度末では携帯電話・PHSの契約数は1億8,700万件であるのに対し、固定電話の契約数は、1,900万件と10倍近い差が開いている。

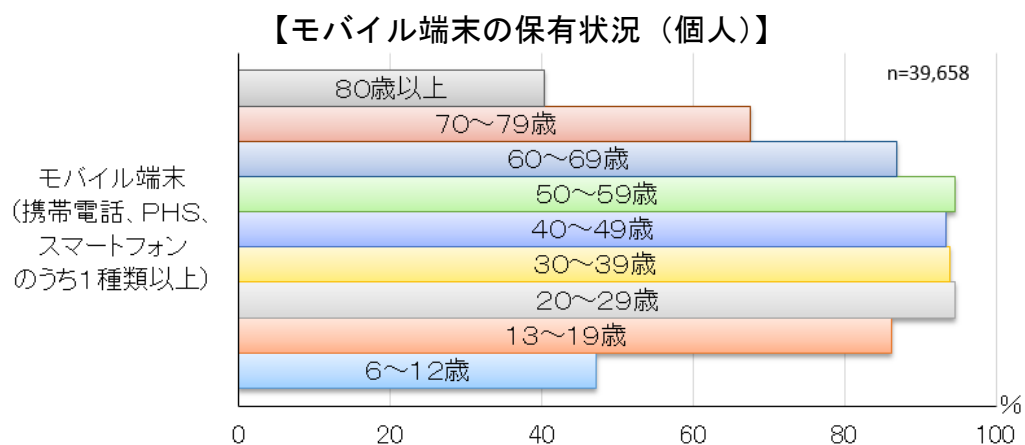
【通信サービス契約数】



出典：電気通信事業報告規則に基づく報告

また、令和元年通信利用動向調査によると、アンケート回答者の81.1%が何らかのモバイル端末（携帯電話、PHS、スマートフォンのうち1

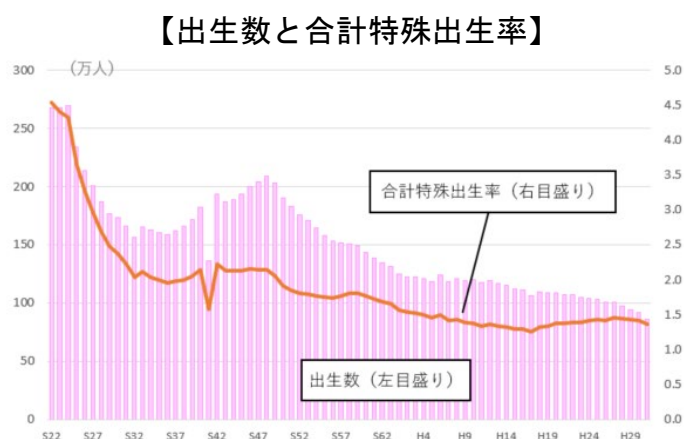
種類以上)を保有しており、20歳台から50歳台までで見るとモバイル端末を保有している者は90%を超えている等、携帯電話が国民・利用者にとって重要な通信手段として定着してきていることが伺える。



出典：令和元年通信利用動向調査

2 少子高齢化に伴う人口減少、過疎化の進展

我が国の人口については、平成27年（2015年）の国勢調査によれば1億2,709万人とされているところ、「日本の将来推計人口（平成20年推計）」によれば、死亡率及び出生率を中位推計とした場合、2040年には1億1,092万人、2053年には1億人を割り込むとされており、今後の急速な減少が予測されている。こうした人口減少には様々な要因が考えられるが、1つの要因として、我が国において出生数³の低下傾向に歯止めがかかっていないことが挙げられる。



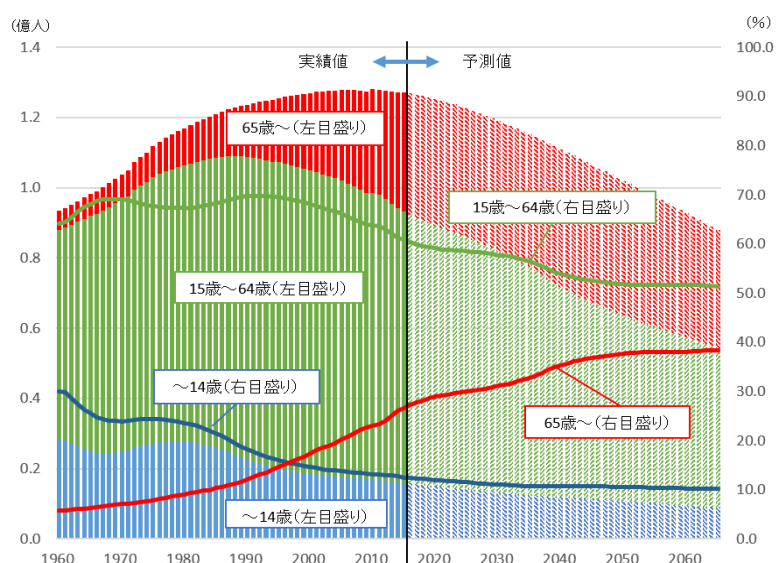
出典：令和元年厚生労働省人口動態調査

³ 令和元年の出生数は 865,239 人で過去最低となっている。令和元年の合計特殊出生率は 1.36（厚生労働省人口動態調査より）

また、老年（65歳以上）人口に着目すると、平成27年（2015年）現在の総人口に占める老年人口は26.6%（約4人に1人）となっているが、上記推計によれば、2036年には33.3%（約3人に1人）になると予測されており、高齢化が加速度的に進展することが見込まれる。

あわせて、都市部への人口集中と過疎化の進展も見られるところであり、平成22年から平成27年にかけての人口増減率⁴で見ると、東京圏が+1.4%、3大都市圏⁵が+0.6%、地方圏⁶が▲2.1%、過疎地域⁷が▲8.1%となっている。

【総人口：実績値及び推計値（死亡中位推計）、人口増減率の推移】



出典：「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）を元に作成

【人口増減率の推移】

	1965—1970	1980—1985	1995—2000	2010—2015
東京圏	14.7	5.5	2.6	1.4
三大都市圏	12.4	4.2	2.0	0.6
地方圏	0.4	2.7	0.2	-2.1
過疎地域	-9.3	-2.5	-4.4	-8.1

出典：「平成30年版過疎対策の現況」（総務省地域力創造グループ過疎対策室）をもとに作成

1 国勢調査による。

2 過疎地域は、平成31年4月1日現在。

3 三大都市圏とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県）、大阪圏（京都府、大阪府及び兵庫県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県及び三重県）をいい、地方圏とは三大都市圏以外の区域をいう。

⁴ 平成30年版過疎対策の現況（総務省地域力創造グループ過疎対策室）

⁵ 東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県）、大阪圏（京都府、大阪府及び兵庫県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県及び三重県）

⁶ 3大都市圏以外

⁷ ここでは過疎地域自立促進特別促進法（平成12年法律第15号）第2条第1項及び第3条第1項の規定による市町村並びに同条第2項の規定による区域をいう

こうした人口動態上の変化は、あまねく全国において低廉に利用可能であること等を確保する観点から維持されてきた第一種公衆電話との関係において、今後、公衆電話の採算性をより一層悪化させる可能性をもたらすものである。

3 災害の頻発

我が国においては、近年災害も頻発し、被害が甚大化する傾向が指摘されている。近年の発生例を見ると、令和2年7月に熊本県を中心に被害をもたらした豪雨、令和元年10月に東日本で記録的な大雨をもたらした台風19号、同年9月に房総半島を中心に大雨、暴風等をもたらした台風15号、同年8月の九州北部豪雨等、枚挙に暇がない。平成30年7月の西日本豪雨では、西日本を中心に多くの地域で河川の氾濫や浸水害、土砂災害などが発生し、死者数が200人を超える平成で最大規模の水害が発生した。また、平成28年に発生した熊本地震、平成30年に発生した北海道胆振東部地震などでも大きな被害が発生した。

このように、近年我が国では、地震、台風、大雨、大雪、洪水、土砂災害、火山噴火等自然災害が頻発し、全国各地において大きな被害が生じており、これに伴って、情報通信サービスについても、基地局等の停電、通信設備の故障、ケーブル断等により、サービスの安定的な提供に支障を生じる例が多数報告されている。各地域において、被災時のライフラインとしての通信手段の確保は、非常に重要な課題となっている。

4 諸外国の状況

欧米をはじめとする諸外国では、公衆電話の数は減少傾向が見られる。国により、公衆電話の制度上の位置づけは異なっているが、我が国と同様に公衆電話がユニバーサルサービスの対象となっているイギリス、イタリア、オーストラリア、韓国を例にとっても、需要減を踏まえて、人口当たりの設置台数の減少傾向が顕著であり、我が国が制度上第一種公衆電話の設置台数(約10.9万台)を維持し続けていることとの差が拡大する状況にある。

また、公衆電話については、米国のようにそもそも連邦(全国)レベルでユニバーサルサービスの対象外とされている国が多く存在するが、近年では、フランスにおいて2015年に公衆電話をユニバーサルサービスの対象から除外する制度改正を行った例もある。

【公衆電話の各国比較】

	アメリカ	イギリス	フランス	イタリア	オーストラリア	韓国	日本
設置数 ^(※1)	10万台	30万台	2600台	4万台	1.6万台	6.2万台	10.9万台 ^(※2)
人口千人当たり	0.8台	0.5台	0.04台	0.7台	0.6台	1.2台	0.9台
設置数の傾向	減少傾向 2000年 206万 2005年 122万	減少傾向 2001年 94万	2015年ユニバーサルサービス対象外となり、順次廃止予定 現在の残存数不明	減少傾向 2000年 約30万 2006年 約20万	減少傾向 2010年 35万	減少傾向 1999年 約56万 2005年 26.6万	10.9万は維持
緊急通報の扱い	○	○	制度上現在は規定なし	○	○	○	○
緊急時優先電話の扱い	×	×	×	×	×	要調査	○
ユニバーサルサービス	対象外 ^(※4)	対象 (基金を徴収していない)	対象外 ^(※5)	対象	対象	対象	対象
補填の仕組み	—	—	—	収入費用方式 ・設置基準により定められた最少台数のみが補填対象。 ・同一の位置で複数台設置されている場合、最少台数以外は補填対象から除外する。	収入費用方式 ・連邦政府とTelstraの契約に基づき補填。	収入費用方式 ・郵便番号に基づく地域単位の区域別に損失を算定。 ・補填額は、先上部にのりしての担事業者が負担する。	収入費用方式 ・全国の提供コストと収益の差額を補填する。
補填額 ^(※3)	—	—	—	10.3億円(2009年度)	34.6億円(2020年度)	13.4億円(2016年度)	37.1億円(2019年度)

※1 公衆電話設置数は、アメリカは2016年、イギリスは2020年、フランスは2017年、イタリアは2018年、オーストラリアは2019年、韓国は2016年、日本は2020年の数値。

※2 設置が義務付けられている第1種公衆電話の数。

※3 換算レートは、1ユーロ=128.17円(2020年)、1オーストラリアドル=78.5円(2020年)、1ウォン=0.096円(2020年)。

※4 連邦レベルのユニバーサル基金の対象にはなっていない。

※5 フランスの公衆電話サービスについては、2015年の法律改正により、ユニバ要素から除外された。

出典：NTT東西調べ

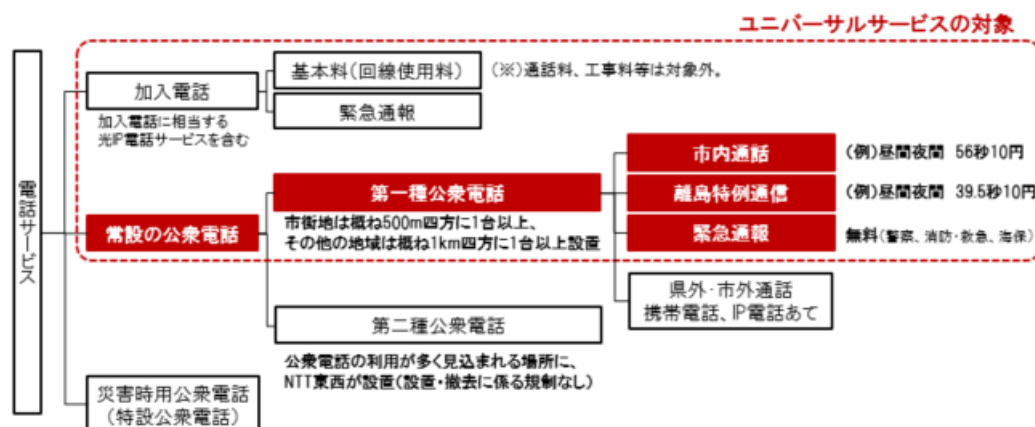
第2章 ユニバーサルサービスとしての公衆電話の在り方

第1節 ユニバーサルサービス制度について

電気通信事業法における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、誰もが利用可能な料金で利用できるべきという特性、地域間格差なくどこでも利用可能であるべきという特性を基本的要件とし、同法第7条において、「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。

これを受け、ユニバーサルサービスの対象については、施行規則第14条により、加入電話（基本料・離島特例通信・緊急通報）⁸、第一種公衆電話（市内通話・離島特例通信・緊急通報）と規定されている。このうち、第一種公衆電話がユニバーサルサービスとされている背景として、「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」⁹に基づき、災害時優先電話であることも考慮した上で、「社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段」¹⁰としての社会的意義が認められ、現在に至っているものである。

【ユニバーサルサービスの対象】



また、日本電信電話株式会社等に関する法律（昭和59年法律第85号）において、NTT3社（日本電信電話株式会社、NTT東西）に対して、電話の役務の提供を確保することが責務とされており¹¹、ここでいう「電話」には「公

⁸ 加入電話に相当する光IP電話、ワイヤレス固定電話を含む

⁹ 「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

¹⁰ 「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

¹¹ 日本電信電話株式会社等に関する法律第3条

衆電話」も含まれると解されている。

他方、第一種公衆電話については、旧日本電信電話公社の民営化以降、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が進展する中で、NTT東西の内部相互補助による費用負担だけでは、その安定的な提供を維持することが困難となってきたことを踏まえ、平成14年、ユニバーサルサービスの提供に要する費用の一部をNTT東西以外の電気通信事業者（接続電気通信事業者等）が負担するユニバーサルサービス交付金制度が創設され、補填の対象となっている¹²。

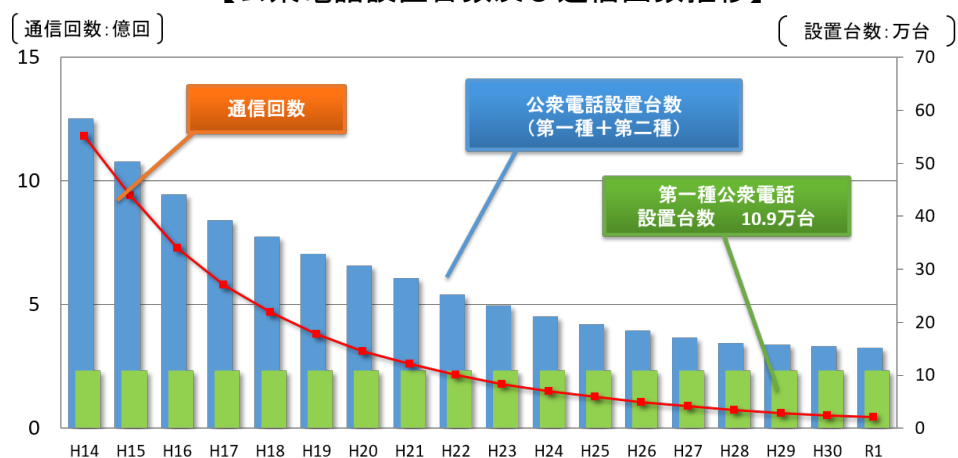
第2節 ユニバーサルサービスとしての公衆電話の状況

1 常設公衆電話の現状

第二種公衆電話を含めた常設公衆電話は、ユニバーサルサービス制度が開始された平成14年度末では、NTT東西合計で58.4万台が設置されていたが、令和2年3月末現在では15.1万台となり、この間43.3万台もの台数が削減され、急速な減少が見られる。

利用状況については、常設公衆電話に係る通話回数は、平成14年度では11.8億回であったものが、令和元年度では0.4億回まで減少している。また、1台当たりの通信回数で見ても、平成14年度では約2,000回であったものが、令和元年度では約300回まで減少しており、台数の減少率（74%）以上に通信回数の減少率（96%）が見られる等、利用者の「公衆電話離れ」が加速する状況となっている。

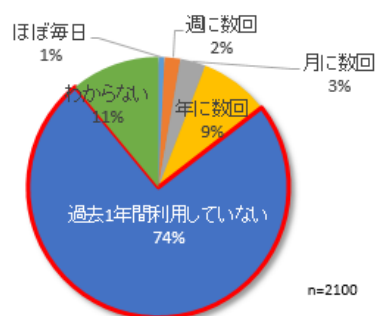
【公衆電話設置台数及び通信回数推移】



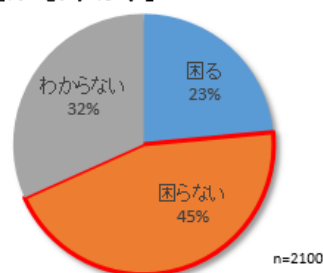
¹² 電気通信事業法の一部を改正する法律（平成13年法律第62号）により制度化。平成14年施行、平成19年から負担金の徴収及び交付金の交付が開始された

他方、利用者の受け止めについて見ると、令和2年に実施したアンケート調査において、過去1年間公衆電話を使用していないという回答が最も多く74%を占めているが、公衆電話がなくなると困るとの回答も一定数(23%)存在しており、災害時における利用を含め、利用者の動向については今後も注視していく必要がある。

【過去1年間における公衆電話の利用頻度はどのくらいですか。】



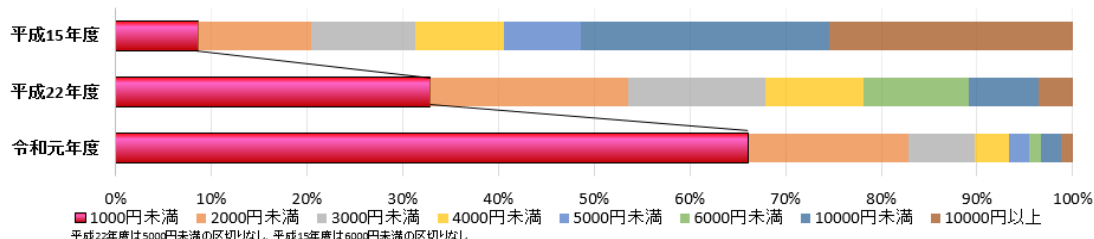
【あなたの生活圏において、公衆電話の設置台数を減らすことについてどう思いますか。】



令和2年11月～12月アンケート調査

上記のとおり、第一種公衆電話については、ユニバーサルサービスの対象として、制度創設当初から、設置基準を満たす10.9万台が維持されているが、全体的に通話料収入が減少してきている。NTT東西によれば、平成15年には月当たりの利用額が千円未満である第一種公衆電話は全体の1割以下であったが、令和元年度には全体の6割を超える状況となっている。1台当たり月毎の収支状況を見ると、営業収益が454円に対して、費用が3,861円(令和元年度)となっており、大幅な赤字状態となっている。

【第一種公衆電話の利用額の分布】



2 災害時における常設公衆電話の役割

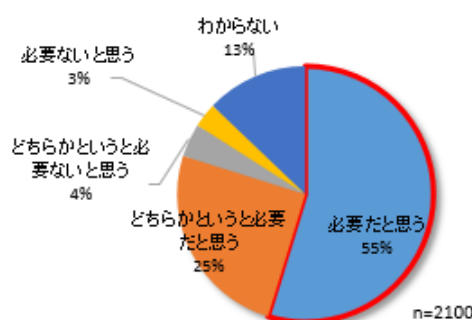
このように公衆電話の利用は大幅に減少し続けているところであるが、平成23年3月の東日本大震災では、常設公衆電話の使用回数が大幅に伸びたことが報告されており、災害時における有効な通信手段としての役割を担っていることが分かる。

【東日本大震災後の常設公衆電話の利用状況】

	通信回数	
	3/11の対前日比	3月の対前年同月比
東日本全域	約10倍 (50万→500万回)	約1.3倍 (1,650万→2,200万回)
首都圏	約15倍 (27万→400万回)	約1.4倍 (1,000万→1,400万回)
岩手・宮城・福島	約6倍 (5万→30万回)	約1.5倍 (160万→250万回)

令和2年に実施した上記アンケート調査においても、災害時に公衆電話が「必要」との回答が全体の55%、「どちらかと言えば必要」との回答が25%を占めており、国民・利用者の公衆電話に対する期待が高いことが示されている。

【災害時に公衆電話は必要だと思いますか。】



令和2年11月～12月アンケート調査

過去の審議会答申においても、携帯電話の普及を踏まえ、「戸外での通信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の設置基準をより緩やかにすべき」¹³、「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」¹⁴等の意見がある一方、平成23年の東日本大震災を受けて平成24年に行われた検討において、「公衆電話は災害等緊急時において、有効な通信手段が改めて確認され、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」¹⁵と整理されたところであり、第一種公衆電話の位置づけを検討するに当たり、災害時における役割に光を当てて議論されてきたところである。

¹³ 「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）

¹⁴ 「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）

¹⁵ 「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」（平成24年3月情報通信審議会答申）

第3節 第一種公衆電話の制度的位置づけについて

1 ユニバーサルサービスの対象としての第一種公衆電話

上記のとおり、第一種公衆電話については、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。

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は、過去の審議会答申等において、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¹⁶、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¹⁷から、携帯電話の普及等の環境変化を踏まえても、引き続き、ユニバーサルサービスの対象とすべきと整理されてきた。

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、①「社会生活上の安全」としての役割が期待されていると考えられる。

また、②「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¹⁸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状況にある。

加えて、上記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。

上記を踏まえると、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と考えられる。

¹⁶ 「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」（平成24年3月情報通信審議会答申）

¹⁷ 「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）

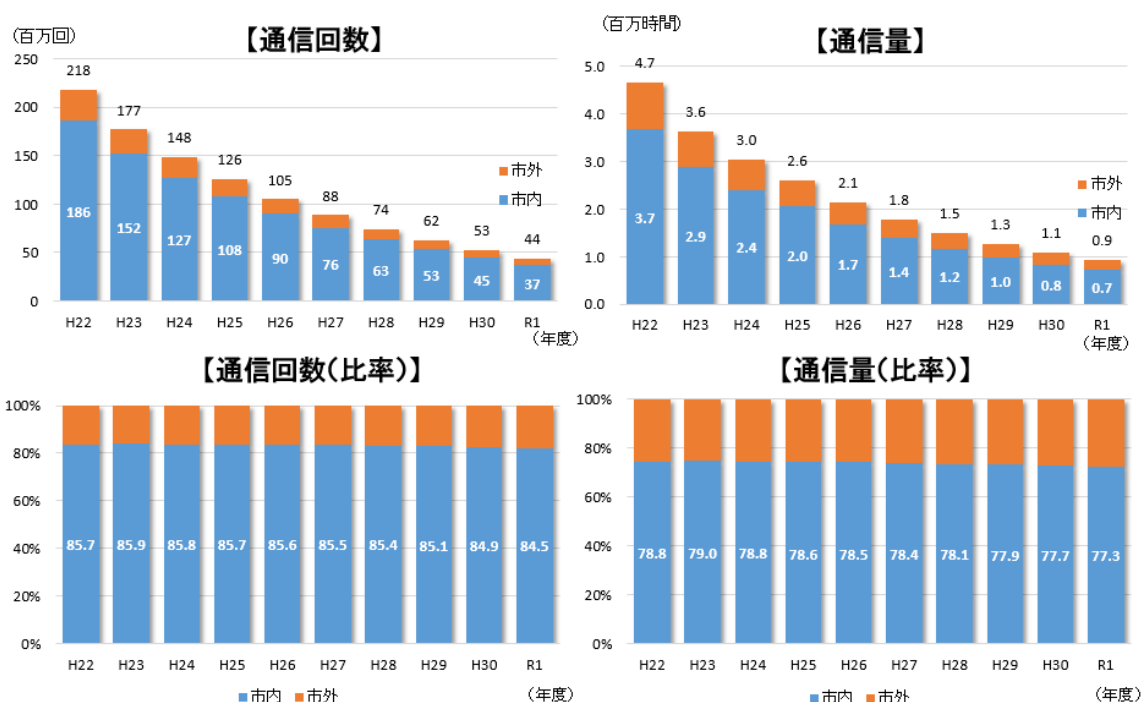
¹⁸ 令和元年度通信利用動向調査によるとモバイル端末（携帯電話、PHS、スマートフォン）を保有している者は全体の約8割

なお、5Gの進展を含む今後の情報通信環境を見据えると、今後も、携帯電話の普及は一層進むと考えられ、基幹的な通信手段としての位置づけが一層強まってくることも予想される。そうした中、第一種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くことが予想される¹⁾ところであり、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。

2 第一種公衆電話の市内通話の取扱い

第一種公衆電話については、市内通話がユニバーサルサービスの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と考えられる。

【常設公衆電話の通信回数等の推移（NTT東西合計）】



第3章 災害時用公衆電話

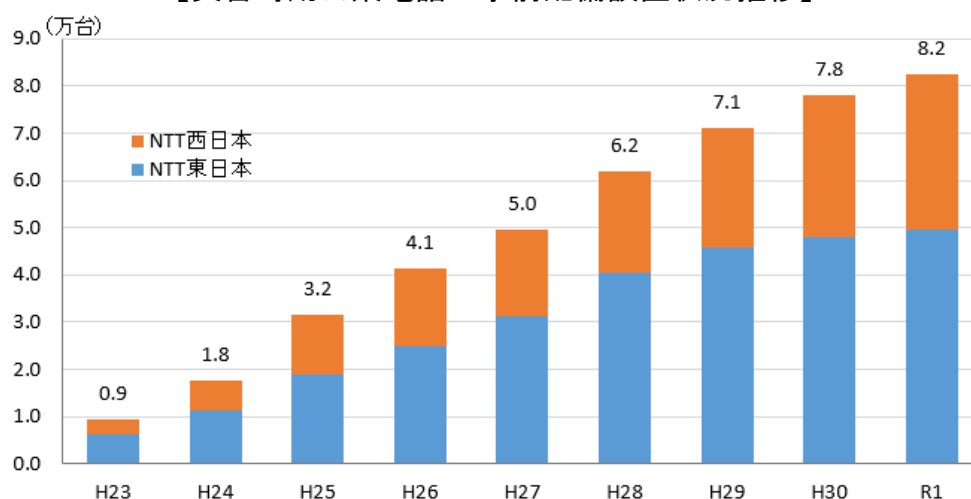
第1節 災害時用公衆電話について

災害時用公衆電話は、NTT東西が、災害時に避難所等において公衆電話の通話ニーズに対応するために設置・運用する電話であり、通話料及び基本料を無料にした上で提供されている。

災害時用公衆電話には、大別して、平時に地方自治体と協議の上、避難所（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第49条の7第1項に規定する「指定避難所¹⁹」をいう。以下同じ。）等にあらかじめ加入者回線を開通させた上で端末を保管しておき、災害発生後に避難所の管理者等が当該回線に端末を接続して通話の用に供するもの（以下「事前設置型」という。）と、自然災害等が発生した後に避難所等に設置して用いるもの（以下「事後設置型」という。）がある。

NTT東西は、東日本大震災を受け、事前設置型の災害時用公衆電話について、順次設置を進めており、東京23区においては、一部のコンビニエンスストア²⁰との連携による設置もされている。

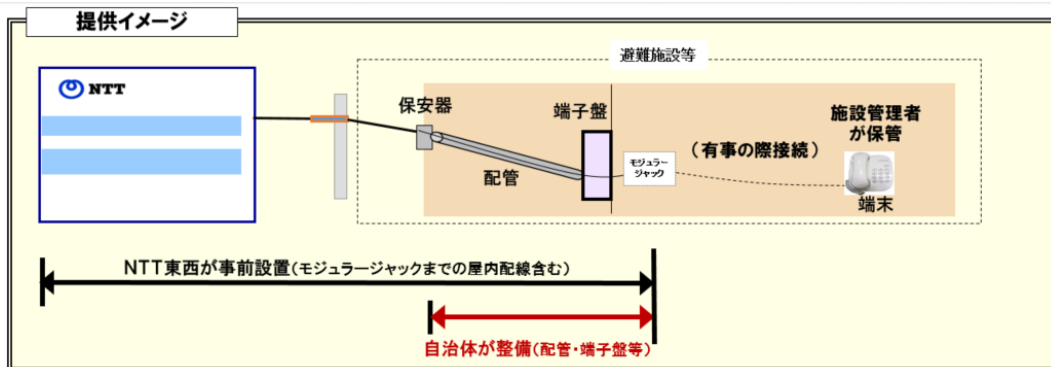
【災害時用公衆電話の事前配備設置状況推移】



¹⁹ 令和元年10月1日現在全国で78,243箇所（令和2年版内閣府防災白書）

²⁰ 株式会社セブン&アイ・ホールディングスと提携し、東京23区内のセブンイレブンに災害時用公衆電話を設置

(H23.7.6 https://www.ntt-east.co.jp/release/detail/20110706_01.html)



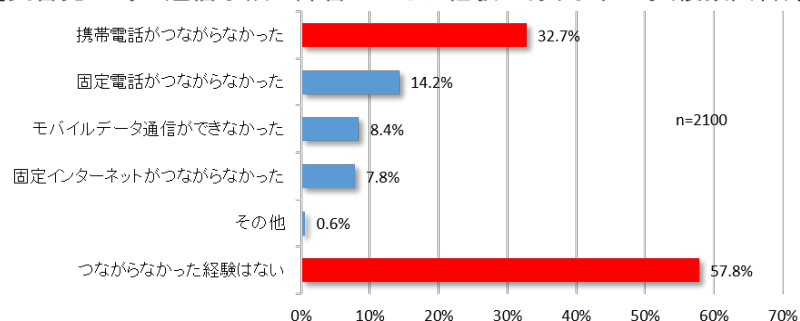
第2節 災害時用公衆電話に期待される役割について

災害時用公衆電話は、災害時に優先接続の機能が設定され、局給電により停電時の通話が可能である等、常設公衆電話と同様の機能を持っているが、避難所等に集中的に設置され、被災時にのみ利用可能となるものであり、被災エリアの通話ニーズを満たすことを目的としたものである。

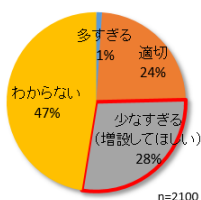
アンケート調査においても、災害時において、「携帯電話が繋がらなかった」経験があるという回答が33%、「固定電話が繋がらなかった」経験があるという回答が14%あった。また、第2章第2節2の「災害時における常設公衆電話の役割」で述べたように停電や断線等が発生するような大規模災害の発生時において、緊急的な通信需要を満たすことが期待されていると考えられる。

また、災害時用公衆電話をユニバーサルサービスの対象とすることについて、38%がユニバーサルサービスとしてほしいという回答であった(ユニバーサルサービスとすることは不要とする回答は18%)。

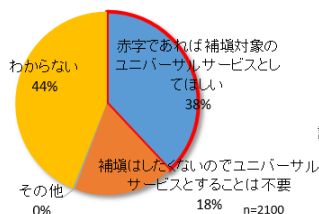
【災害発生時に通信手段に障害が生じた経験がありますか。(複数回答)】



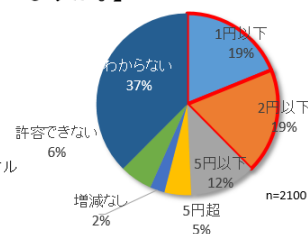
【災害時用公衆電話の数は適切だと思いますか。】



【災害時用公衆電話はユニバーサルサービス対象となっておりますが、サービス対象とすることについてどう思いますか。】



【災害時用公衆電話をユニバーサルサービス化することにより負担額が増えることになった場合、どの程度であれば許容できますか。】



令和2年11月～12月アンケート調査

当委員会においてヒアリングを行った自治体(気仙沼市及び千葉市)においても、災害時帰宅支援ステーションやリスクの高い地域への設置への希望が表明される等、災害時用公衆電話の有用性が高く認識されている。一方、ヒアリングにおいて、平時の訓練を行わなかったことにより緊急時に端末を設置できなかった事例が紹介されたところであり、災害時用公衆電話が有効に機能するためには、平時から関係者が意識を高めることが必要である。

第3節 災害時用公衆電話の制度的位置づけについて

1 現状

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²¹が設けられている。また、上記のとおり、ユニバーサルサービスの安定的な提供を維持する観点から、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、交付金制度が設けられている。

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、かつ、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。

²¹ 契約約款の届出・公表義務、契約約款遵守義務(相対契約の禁止)、役務の提供義務、会計整理義務、電気通信設備の技術基準適合義務

2 委員からの意見

委員からは、災害時用公衆電話の位置づけについて、主に以下の意見が出された。

- 災害時用公衆電話の利用状況を踏まえれば、第一種公衆電話と同等の正規の制度として扱うべき時期に来ている。
- 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」を補っていくもの。
- 災害時用公衆電話の位置づけを議論するに当たっては、他の通信手段である携帯電話がどの程度使えるかを見極める必要がある。

3 方向性案

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上記のとおり、災害対策基本法に基づく避難所等への事前設置が進んだことにより、災害時において、「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、災害時における第一種公衆電話の役割を実質的に代替していると認められる。

また、利用者視点に立って見ると、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、さらには上記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。

以上の環境変化を踏まえると、常設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、災害時を中心に、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ある。

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が適当である。その際、交付金への支出が、最終的に国民・利用者に「ユニバーサルサービス料」などとして転嫁される性質のものであることを踏まえ、後述する第一種公衆電話の提供の効率化を含め、負担の軽減を図ることが適当である。

なお、「事前設置型」と「事後設置型」の災害時用公衆電話があるが、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ため、ユニバーサルサービスとして位置づける上で、両者を区別する合理的理由は乏しいと考えられる。

第4節 災害時用公衆電話の設置基準の考え方について

「事前設置型」の災害時用公衆電話について、上記のとおり、避難所等への設置が進んだことを踏まえ、制度的にユニバーサルサービスとして位置づけるに当たっては、第一種公衆電話と同様に、国民・利用者にとって、「あまねく」利用できることを制度的に担保する必要がある。

そのため、一定の移動圏内に一台ずつ設置され、被災時に利用できる環境を整備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。

具体的には、現在、N T T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避難所等に設置することとしていること²²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N T T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、必要に応じて見直すことが適当である。

なお、「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る、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として位置づけることとした上で、具体的に法令上どのように定義するかについては、引き続き検討する必要がある。

いずれにせよ、災害時用公衆電話については、第一種公衆電話との関係、災害の発生状況や利用状況、自治体のニーズ等を踏まえて、今後、総務省において、N T T東西の取組状況をフォローすることが適当である。

第5節 補填の考え方について

現在、災害時用公衆電話に要する費用については、N T T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

²² N T T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（避難所であれば施設収容人数100名当たり1台以上、都市部における帰宅困難者対策拠点等）

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²³にかからしめている。他方、通話にかかる費用については、接続事業者の間で、相互に請求しないことを取り決めている。

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を前提として、事業者間協議等を踏まえて設定されたものであるが、今般、災害時用公衆電話をユニバーサルサービスとして位置づけるに当たり、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。

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において、収入と費用を相殺した赤字分を全額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。特に、これまで災害時用公衆電話はユニバーサルサービスの対象ではなく、交付金による補填をしていなかったため、今回、交付金の対象とすることにより、最終的には利用者に転嫁されることを踏まえれば、第一種公衆電話に係る交付金の額も合わせた総額として国民への転嫁を増やさない範囲で検討を進めることが必要であり、後述する第一種公衆電話の効率化の状況を見極めながら、補填対象やその導入時期を検討していく必要がある。

具体的には、災害時用公衆電話の提供に要する費用は、①「設置費用」として、NTT東西の局舎から避難施設等への回線の敷設工事に伴い発生する費用、②「アクセス回線費用」として、回線を維持するために固定的に発生する費用（加入電話の基本料相当）、③「通話費用」として、災害発生後、実際に生じた通話に係る費用の3つに分かれるため、それぞれについて補填の考え方を整理していく必要がある。

① 設置費用

設置費用は、NTT東西が災害時用公衆電話のサービスを提供する前提となる費用であるが、NTT東西によれば、既にこれまで自治体から了承を得られた国内の避難所において設置が完了しており、今後予定される増設も限定的であることから、現時点で、今後発生する設置費用を補填対象とすべき合理的な理由があるとは言い難い。

したがって、当分の間、設置費用を補填対象とする必要はないと考えられるが、今後の災害時用公衆電話の設置計画等も踏まえ、設置費用が円滑な役務提供にどのような影響を与えるか等を十分に見極めた上で、費用負担の

²³ 第一種指定電気通信設備接続料規則（平成12年郵政省令第64号）第3条許可

在り方について検討することが適当である。

② アクセス回線費用

災害時用公衆電話に係る補填の考え方については、交付金の負担が最終的には国民・利用者に転嫁されること、現在の災害時用公衆電話に係るアクセス回線費用が接続料に転嫁されていること等を踏まえ、国民・利用者や接続電気通信事業者等の関係者の理解を十分に得られるよう、次章で述べる第一種公衆電話の効率化によって得られる費用削減効果を見極めた上で、交付金全体の規模を適切に抑制する観点から、具体的な補填の範囲や導入時期について、適時適切に判断する必要がある。その上で、ユニバーサルサービスとしての災害時用公衆電話の提供が開始され、利用状況等に関するデータが蓄積されていく中で、今後、必要に応じて、見直しを行うことも検討に値する。

③ 通話費用

通話費用については、現在、NTT東西と接続電気通信事業者等との間で、お互いに費用を精算しないとの取り決めがなされているところである。通話費用は、災害時に限って発生するものであり、アクセス回線費用等に比べて規模も小さく、現時点で、交付金によって補填しなければならない合理的な理由があるとは言い難い。

したがって、当分の間、上記の取り決めを継続することを前提として、通話費用を補填対象とする必要はないと考えられるが、今後、通話費用がNTT東西の収支に対してどのような影響を与えるか等を見極めた上で、料金設定の形態に応じて、費用負担の在り方について検討することが適当である。

第4章 第一種公衆電話の設置基準について

第1節 公衆電話の効率化について

第2章で述べたとおり、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。

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の対象とした上で、交付金制度の対象とすることから、仮に第一種公衆電話に対する補填の在り方を見直さない場合、結果的に、災害時用公衆電話に係る費用に相当する額だけ、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今般の検討の趣旨に照らせば、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、その中で、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、効率化の観点から、改めて見直すことが適当である。

第2節 第一種公衆電話の設置基準等の在り方について

1 現状

現在、第一種公衆電話の設置基準は、「市街地ではおおむね500m四方、その他の地域ではおおむね1km四方に1台」という「メッシュ基準」を設定している。

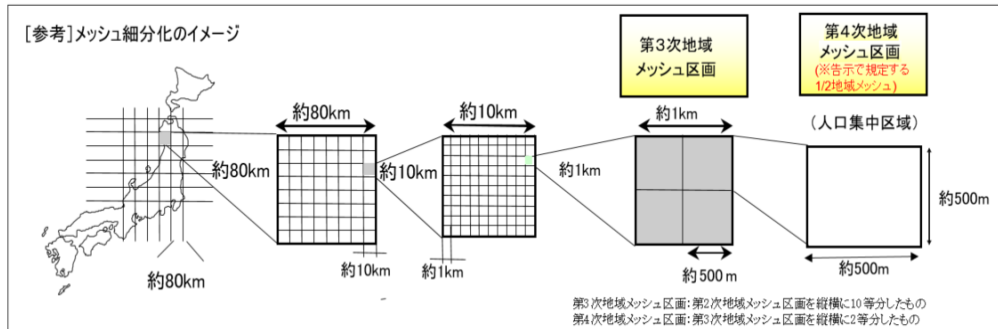
具体的な計算方法として、総務省告示²⁴において、必要な設置台数は、都道府県ごとの総メッシュ数に対して、それぞれ満たすべきカバー率を乗じることにより得られるよう定めており、「メッシュ総数×メッシュカバー率＝必要な設置台数」²⁵を下回らないものとされている。

²⁴ 平成17年総務省告示第1379号（電気通信事業法施行規則第40条の6第2号の規定に基づき都道府県ごとの第一種公衆電話機の設置台数の基準を定める件）

²⁵ 令和元年度末における設置台数の基準の例

東京の例 4,853メッシュ×85.9%≒4,169台<実際の設置台数14,596台

沖縄の例 1,980メッシュ×58.6%≒1,161台<実際の設置台数1,255台



第一種公衆電話を効率化するためには、NTT東西による既存の取組の強化を含めて様々な方策が考えられるが、費用の大宗を端末費用が占める第一種公衆電話のコスト構造を踏まえれば、あまねく全国における維持・運用の根拠となる設置基準の在り方について検討することが必要である。

2 委員の意見

委員からは、第一種公衆電話の設置基準について、主に以下の意見が出された。

- ボックス型の公衆電話を駅以外のところに設置することが本当に必要か考えなくてはならない。
- 戸外における最低限の通信手段については、移動頻度との関係で考えるべきであり、必ずしもメッシュの基準の考え方で設置する必要はないのではないかと。
- 合理的に考えれば設置基準を緩めても良さそうではあるが、公衆電話を残しておいてほしいというアンケート回答等も踏まえ、削減に対する不安を解消する必要がある。
- 現在は第二種公衆電話となっている病院等でのニーズもそれなりに高いと考えられるので、公道に面していなくても第一種公衆電話にしてもよいのではないかと。

3 効率化の方向性

ア 設置基準について

第一種公衆電話が、戸外における最低限の通信手段としてユニバーサルサービスに位置づけられていることを考えると、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。

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、同様に徒歩可能圏域を念頭に置いた他の基準の例²⁶を踏まえれば、現在の2倍の距離、すなわち市街地ではおおむね1 km、その他の地域ではおおむね2 kmまで延長することは、許容されると考えてもよいのではないかと考えられる。

この場合、メッシュ基準は、「市街地で概ね1 km四方、その他の地域では概ね2 km四方」となり、最低限維持すべき台数としては概ね現在の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る。この台数は、一般的に徒歩圏内にあると考えられる小学校(約2万箇所²⁷)、郵便局(約2.4万箇所²⁸)、交番駐在所(約1.2万箇所)等の数と比べても、遜色ない水準であり、我が国の社会経済状況に照らし、一定の妥当性が認められる。

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、必要設置台数の基準を緩和する場合、NTT東西において、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。現行法令上、メッシュ基準の他に、NTT東西が具体的にどのように第一種公衆電話を設置するかについての規律は特段設けられていないが、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²⁹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ある。

イ 戸外における最低限の通信手段の考え方について

現在、第一種公衆電話について、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。

²⁶ 自動車の車庫証明の自宅からの距離2 km(自動車の保管場所の確保等に関する法律施行令(平成28年政令第103号)第1条第1号)。高速道路における非常電話の設置基準1 kmおき。東京都における災害時給水ステーション概ね半径2 kmの距離内に1箇所(東京都水道局HPより)。

²⁷ 文部科学統計要覧(令和2年度)

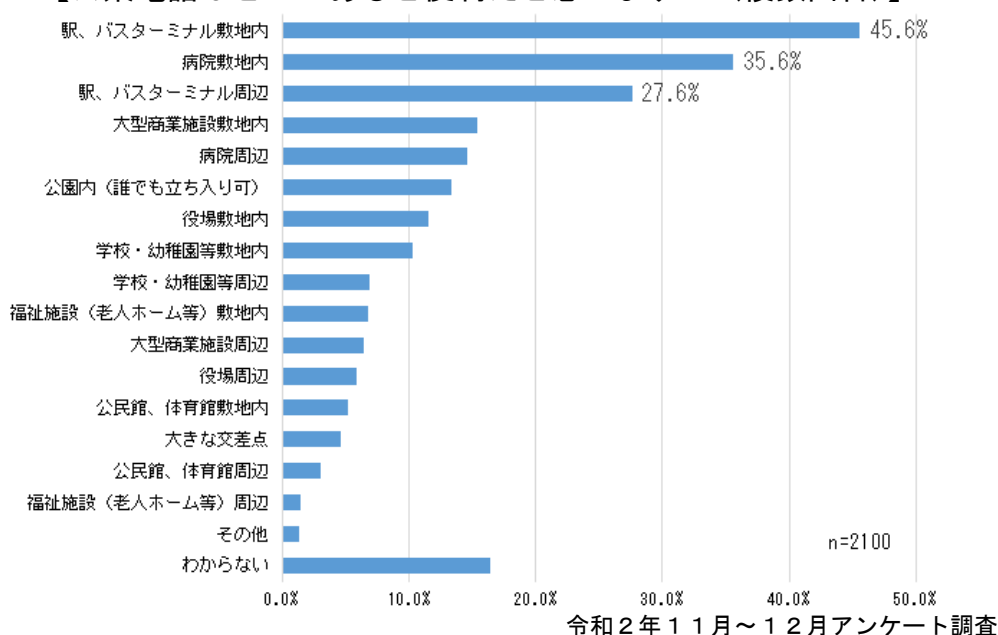
²⁸ 日本郵便株式会社HPより(簡易郵便局含む)

²⁹ 郵便業務管理規程の認可基準より郵便差出箱設置基準(郵便法施行規則第32条第2項第2号)

主として、郵便差出箱を公道上、公道に面した場所その他の常時利用することができる場所又は駅、小売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。

しかしながら、上記アンケート調査において、「公衆電話がどこにあると便利だと思いますか」という問に対して、一番多かった回答は「駅、バスターミナル敷地内」の45.6%、次が「病院敷地内」35.6%（複数回答）であり、多くの国民・利用者にとって、戸外か屋内かという区別は意識されていないと考えられる。また、本委員会においても、利便性を重視する観点から、病院や福祉施設等に設置されている第二種公衆電話を第一種公衆電話としてもいいのではないかという意見もあったところである。

【公衆電話はどこにあると便利だと思いますか（複数回答）】



ユニバーサルサービスとしての第一種公衆電話を、国民・利用者にとって、外出時における最低限の通信需要を満たすものであると捉えた場合、必ずしも、公衆電話の設置場所そのものが戸外である必要はなく、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ある。

具体的には、NTT東西において、第一種公衆電話の設置基準の見直しに合わせ、第二種公衆電話のうち、利用しやすい位置に設置されており、メッシュ基準等の設置基準を満たすものを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ある。

4 周知広報の必要性

設置基準等の見直しに伴って、第一種公衆電話が今後削減される場合、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、利便性の低下を防ぐ観点から重要となる。

これまで、第一種公衆電話の設置場所については、過去の審議会答申等を踏まえ、NTT東西において、自社ホームページに掲載する等の取組を進めてきているが、今後、一層取組を強化することが適当である。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東西における取組を検討すべきである。

第5章 第一種公衆電話の補填について

第1節 基本的考え方

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。現在の公衆電話の収支状況を踏まえると、全收容局において赤字という傾向に変化は見られないことから、引き続き、補填については同様の考え方を採ることとした上で、公衆電話の円滑な提供の確保のために必要な台数の維持（効率化に必要となる撤去費用を含む）については、交付金の対象とすることが適当である。

その上で、上記のとおり、第一種公衆電話については、災害時用公衆電話の位置づけの見直し等を踏まえ、交付金全体の支出を抑制する必要があることから、設置基準の緩和等を図ることが適当としたところである。

NTT東西においては、このような見直しの趣旨を十分に踏まえ、ユニバーサルサービス全体の安定的な提供を確保しつつ、費用の一層の削減に努めることにより、国民・利用者の負担の抑制を強力に進めるべきである。その際、第一種公衆電話の撤去には一定の期間及び費用を要すること、台数を削減したとしても費用が同じ比率で削減されるわけではないことに留意する必要があるが、その中で、可能な限り効率化の取組を進めることが望ましい。

第2節 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交付金に基づく補填対象となっているが、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、NTT東西の料金体系において、距離別の通話料区分がなくなる予定である。

NTT東西の料金体系の見直しは、本件だけでなく、特定電気通信役務に係る基準料金指数の設定等、他の領域にも影響を及ぼすものであり、現行規制との整合性をどのように図るかが課題となる。とりわけ、補填対象となる通話料の取扱いについては、別途、見直しを行う必要がある。

【IP網移行後の公衆電話の提供条件（案）】

- IP網移行後の公衆電話は、メタルIP電話と同様の設備構成で提供。
（公衆電話機・メタルケーブルはそのまま利用し、メタル収容装置に収容）
- 公衆電話通話料は、現在検討中。（県内通話・県間通話については、全国一律料金とする考え）
- 携帯電話への通話の課金に用いている事業者毎料金設定機能は廃止する考え。
（一次答申を踏まえ、今後、発側[NTT東西]料金設定とする方向で関係事業者と協議していく考え）
- なお、災害時の早期通信手段確保のために災害時公衆電話（特設公衆電話）の事前配備を進めており、IP網移行後はメタルIP電話により提供していく。

現状		IP網移行後
県内通話	距離段階	通話料※
	区域内	57.5秒 <40円>
	隣接・～20kmまで	40.5秒 <50円>
	20kmを超え30kmまで	27秒 <70円>
	30kmを超え40kmまで	22秒 <90円>
	40kmを超え60kmまで	16.5秒 <110円>
	60kmを超え80kmまで	12秒 <150円>
	80kmを超え100kmまで	10.5秒 <180円>
100kmを超え160kmまで	8.5秒 <220円>	
160km超え	8秒 <230円>	
県間通話	距離段階別料金 （NTTコミュニケーションズが設定）	<div style="border: 2px solid blue; padding: 10px;"> <p>通話料</p> <p style="text-align: center;">検討中</p> <p style="text-align: center;">〔 県内・県間については、 全国一律料金とする考え 〕</p> <p style="text-align: center;">発側（NTT東西）料金設定とする方向で 関係事業者と今後協議</p> </div>
国際通話	国際電話事業者毎の対地別料金 （国際電話事業者が設定）	
携帯電話への通話	携帯電話事業者毎の料金 （携帯電話事業者が設定）	

※ 10円あたりの通話時間（昼間の場合）。<->内は3分間通話した場合の料金。

出典：情報通信審議会 電気通信事業政策部会 電話網移行円滑化委員会（第33回）配布資料

第6章 おわりに

第1節 情報通信環境の変化を見据えた今後の検討

第5章で述べたように、メタルIP電話の提供を見据え、まずは交付金の補填対象について検討する必要があるが、その後の取扱いについても、様々な課題がある。

例えば、IPマイグレーションに関連し、将来的に公衆電話に接続されるメタル回線の撤去が進み、アクセス回線が光ファイバに置き換えられた場合、硬貨の収納信号の送信が不可能になるのではないかと、停電時に有効な機能を果たしていた局給電の機能がなくなるのではないかとといった点について、公衆電話が果たしてきた機能との関係において整理していく必要がある。

まずは、NTT東西において、公衆電話に係るアクセス回線を含め、固定ネットワークをどのように構築・維持していくのかについて、概括的な検討を行い、必要な情報提供を行うことにより、規制環境がそれに応じて適切なものとなるようにしていくことが重要である。

また、上記のとおり、今後の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ことから、利用状況の動向や国民・利用者の意識の変化を定期的に観測し、必要に応じて検討を加えることが求められる。

第2節 公衆電話の一層の活用方策

公衆電話が、国民・利用者の負担により成り立っている不可欠サービスであることを考えると、公衆電話を単に縮退するサービスとしてのみ捉えることは適当ではない。社会経済環境の変化を踏まえて、効率的な提供を図るための見直しを行うだけでなく、公衆電話がこれまでに果たしてきた社会的役割を踏まえ、災害時を含めて、より一層公衆電話を有効に活用できるようにするという視点を持つことが重要である。

この点に関し、本委員会のヒアリングでは、いわゆる「ご当地マンホール」を例に活用策について議論が交わされたが、NTT東西においては、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ことも視野に入れ、既存サービスの効率化に加え、活用方策についても、各地域とも連携して検討すべきである。

また、災害時用公衆電話を含めた公衆電話については、国民一人一人が、災

害時における活用法等を十分に理解して初めて、ユニバーサルサービスとしての価値が発揮されると考えられる。引き続き、N T T東西において、公衆電話の設置場所や使用方法の周知を図るとともに、災害時用公衆電話の設置等について自治体との連携を深める等により、公衆電話が地域に根ざしたサービスとなるよう、取組を強化していくことが期待される。

公衆電話については、これまでも当委員会等において審議・検討が行われてきたが、ユニバーサルサービス制度開始以来、具体的な制度見直しの提言が行われるのは、今回がはじめてとなる。本報告書を受け、総務省及びN T T東西を始め関係者において着実な制度整備・運用が図られるとともに、その後も、社会経済環境の変化を踏まえて、ユニバーサルサービス制度を含めた公衆電話の在り方に関する議論が適時適切に行われるべきである。

以上