

第4回 ユニバーサルサービスワーキンググループ 参考資料

第3回会合の主な意見

2024年3月14日
事務局

ユニバーサルサービスに関する基本的な考え方

<事業者プレゼンにおける意見>

● KDDI

- ユニバーサルサービスの政策目的は、競争を通じて整備・維持ができないエリアにおける役務提供の担保である。
- ユニバーサルサービスの対象役務は、国民生活に不可欠な役務であり、固定地点（世帯）における最低限の通信手段（ナショナル・ミニマム）を確保するものである。
- ユニバーサルサービスの対象役務を固定地点での最低限の通信手段を確保するものとする考え方は、日本を含め主要国のほとんどで採用されており、モバイルそのものをユニバーサルサービスとして位置付けている例はほとんどない。また、ブロードバンドのユニバーサルサービスの最終保障を事業者に課していないのは日本のみである。
- NTT法のあまねく電話の提供義務について、メタルの加入電話を前提とし続けるのではなく、技術中立的に見直し、メタルに加えて光ファイバも含めた責務として「特別な資産」を有するNTTが公共的な役割を引き続き担うべき。
- 無線は光ファイバを代替するものではなく、モバイル網は「特別な資産」を有するNTT東西の光ファイバに依存している。
- 時代に合わせたユニバーサルサービス責務の見直しに当たっては、公共の利益のための特別な使命を担う特殊会社であり、「特別な資産」の上で全国レベルでの光ファイバを展開可能なNTTに対するNTT法上の責務として固定ブロードバンドのラスリゾート責務（撤退禁止など）を課す必要がある。

● ソフトバンク

- ユニバーサルサービス制度が、競争原理の導入に伴い不採算地域でのサービス提供が困難になるおそれから生まれた制度であることを踏まえればサービス提供が競争で確保可能な範囲は競争に委ね、確保できない部分にフォーカスした制度検討が必要である。
- 単に「国民が広く利用しているサービス」ではなく、新たな時代の社会基盤となるインフラ・サービス・プラットフォームへの「情報アクセス権の確保」という観点での制度検討が必要である。
- 光ファイバ網は、今後の我が国のデジタル実装を進めるために不可欠な通信インフラ基盤である。
- ユニバーサルサービスの安定的提供と「特別な資産」の確実な維持の観点で当該資産の保護やブロードバンドの最終保障提供責務について法的担保が必要である。また、「特別な資産」については、災害や安全保障上の脅威に対して法的に保護し、通信の安定性に加え、安全性・信頼性を確保することが必要である。
- 様々な事業者が依存する基幹インフラを独占的に保有するNTT東西には、自己設備設置規定の維持による確実な保守・運用の構造的確保が必要である。
- （モバイルをユニバーサルサービスに位置付けることは、競争による促進を超えた面的エリアカバーの拡大やモビリティの確保を政策目標とし、制度を拡大することであり、国民の負担増大にもつながり、適切ではない。

ユニバーサルサービスに関する基本的な考え方

<事業者プレゼンにおける意見>

● ソフトバンク

- モバイルサービスは、既に地域間格差なく競争地域と同じ料金で利用が可能であり、エリア縮小のような事象もなく、ユニバーサルサービスに指定することにより期待される効果がない。
- 災害時の通信確保は重要と考えるが、ユニバーサルサービス制度の趣旨とは異なる。
- NTN（HAPS・衛星）に関して、現時点でユニバーサルサービスとしての是非を論じるのは尚早である。
- モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度は、①モバイルによる役務提供が中心となる地方部と優先も選択できる都市部との間でサービス差異が発生すること、②NTTの特別な資産に関する規律が弱まり、不採算地域を中心に基幹インフラの撤去・縮退が進む懸念及びそれに伴うCATV等が担う地域メディア機能の喪失、③NTTドコモに競争優位性が生じ、競争中立性が失われることなどにより、国民や地方ファーストではなく、NTTファーストになる懸念がある。
- 電電公社の特殊会社化は、政府が必要な事業の能率的経営を行わせるという目的があり、経営の自由を完全に委ねるものではないため、民営化後であっても、公共性・公益性の極めて高い特別な資産はNTTの一存で自由に取り扱うことが認められるべきものではない。
- 競争促進の観点から、NTTのような特殊会社を除き、事業推進の著しい制約となる退出規制をかけることは適切ではない。仮に退出規制を課した場合、エリア拡大のインセンティブが減少し、未整備エリアの解消につながらない懸念がある。
- 電話のあまねく日本全国における提供確保の責務は、自己設備設置義務や重要な設備の譲渡等の禁止と合わせて「特別な資産」を維持する効果を有している。
- 将来的には、最低限のインフラやネットワークを維持する制度へ昇華させ、ユニバーサルアクセス（アクセス網としての通信確保）への移行を目指すことも検討すべき。

● 楽天モバイル

- モバイルを電話やブロードバンドのユニバーサルサービス制度の対象役務の代替とすることは難しく、モバイルのユニバーサルサービス制度の新設も不要である。
- MNOに退出規制等を課すことは、企業間の競争・協調により進む多種多様なサービスの提供や新たなイノベーションの創出を阻害する恐れがある。
- モバイルについては、企業間の競争・協調によりMNO4社はサービスエリア等の充実・強化を図っており、品質保証や面的なエリアカバーをさらに拡大する義務を負わせることは、国民負担の増加につながる恐れがある。
- モバイルをユニバーサルサービスに位置付けている海外主要国はほとんどない。

ユニバーサルサービスに関する基本的な考え方

＜事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見＞

○ モバイルをユニバーサルサービスの対象とすることについて

- NTTは、モバイルが固定よりも国民に広く普及してより身近なものになっているという通信利用環境論や、モバイルに期待する部分が大いというニーズ論について語っているが、モバイルをユニバに指定することによって、どのように国民の利便性向上や我が国の社会課題解決に寄与するのかという理念部分が弱いがために、競合事業者等の疑念や批判を招いている。（林構成員）
- 次世代のインフラとなるサービスをユニバーサルサービスに位置づけ、固定かモバイルかという二元論や1つの事業者/1つの技術ですべてをカバーすれば良いということではなく、様々な他事業者が持つ様々な技術を組み合わせることが重要。今の国民が日常的に不可欠なものとして主に活用しているものはモバイルであり、モバイルが担保されれば、音声と一定程度のデータ通信が可能となり、国民が求めている最低限のサービスが行き渡る。そのようなインフラを担保するためには、様々な事業者の協力が必要であり、NTTとしても、モバイルを全国津々浦々に提供するためにも、線路敷設設備や、その中でNTTが整備した光ファイバ網の提供を継続していく。（NTT）
- 従前の議論では、世帯におけるアクセスの保障を前提に、ブロードバンドをユニバーサルサービスに指定したところだが、個人利用を前提としているモバイルを指定するのは、まだ制度として議論するのは時期尚早ではないか。非常時にモバイルの活用が多いことをもって、ユニバーサルサービスになるとは必ずしも言えず、非常時における政策での対応が、費用対効果の点で検討に値するのではないか。（大橋構成員）
- 特別な資産の維持は重要で必要なことだが、その義務が別途何らかの形で担保できれば、ユニバーサルサービスの在り方についてももう少し特別な資産の維持の論点に縛られずにユニバの本質論に焦点を絞って議論できるようにも思われる。（若林構成員）
- 諸外国も技術中立という考え方を採っているが、実際には、交付金が肥大化すると消費者にかかる負担も含め問題になるため、特殊な事情のあるフィンランドを除き、各国の主要技術は、コストがかかるモバイルではなく、固定ブロードバンドになっている。（KDDI）
- フィンランドは、人口密度が低く、国土が平らで高いビルや山が少ない。そのためモバイルの電波が届きやすく輻輳が起らないという特殊な事情があった。（三友主査）

○ モバイルの品質・カバーエリアについて

- モバイルが国民生活に不可欠であることに疑いはなく、人口カバー100%を目指す必要があるが、現時点では各社の競争を通じてエリアが拡大しているので、基金による補填は不要。（相田主査代理）
- モバイルは安定性等の品質面でユニバーサルサービスにするには不安があり、時期尚早であることは理解するが、無線サービスを全く認めないというのも時代に即していないと思われる。（春日構成員）
- 携帯電話は屋内やビル影などで通話ができないエリアができてしまうのが必然であり、そのエリアをなくすのは技術的にもコスト的にも厳しいので、そのような場合に、NTTが責任をもってサービスを提供することが最終的には必要となる。（藤井構成員）

○ 条件不利地域におけるインフラ整備について

- 地域情報化アドバイザーとして条件不利地域の市町村に行って状況をお伺いしているが、皆さん光が欲しいと言っている。（三友主査）

電話のユニバーサルサービスの在り方

<事業者プレゼンにおける意見>

● KDDI

- NTT法のあまねく電話提供義務の規定がなくなると、国民のコンセンサスもないまま電話サービスの最終的な提供が受けられなくなるおそれがあり、赤字エリアからの撤退により地方が切り捨てられるおそれがある。
- 電話・ブロードバンドともにユニバーサルサービス提供義務をMNOに課し、赤字全額を補填することは、モバイルが民間の競争でサービス提供していることを踏まえると、ユニバーサルサービスが競争補完を政策目的とすることに反する。また、エリアごとにモザイク状に複数指定事業者が存在した場合には複雑な制度運用となりかねない。

● ソフトバンク

- 固定電話の発信数は減少するも、0AB～J番号・位置固定利用を求める法人等を含め、主に着信先として依然として社会的に不可欠な存在であり、全国的な維持が必要であるため、当面は電話のあまねく責務も維持が必要である。

<事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

○ 固定電話のニーズについて

- 電話のユニバーサルサービスとして携帯電話の利用を拡大することは今後避けて通れないと思うが、地理的識別性を持つ固定電話のニーズはいまだに残っている。固定番号による音声通話サービスは、維持する必要がある。（藤井構成員）
- 電話を受ける際、0ABJではない番号からかかってくると、地域性が分からず混乱することもある。役所や病院や企業など、一般世帯以外における固定電話のニーズもまだまだある。（長田構成員）
- ワイヤレス固定電話での発信・着信では、0ABJ番号を表示可能なので、固定電話と同じように使える。法人等において、同じ電話番号で、複数の電話機を使用する場合には、専用の設備を備える必要がある。（NTT）
- ワイヤレス固定電話の活用に当たって、電波が届かない場所は、まずはレピータ等の補完的な設備を使って電波を補っていくことが考えられ、そうした方策を尽くしてもなお、電波が届かないところについては、NTTが、ラストリゾートとして固定的な光ファイバ等の方法で補完していくのが適切。（NTT）

○ 携帯電話の扱いについて

- モバイルが国民生活に不可欠であることに疑いはなく、人口カバー100%を目指す必要があるが、現時点では各社の競争を通じてエリアが拡大しているので、基金による補填は不要。（相田主査代理）
- 携帯電話は屋内やビル影などで通話ができないエリアができてしまうのが必然であり、そのエリアをなくすのは技術的にもコスト的にも厳しいが、そのような場合に、NTTが責任をもってサービスを提供することが最終的には必要となる。（藤井構成員）

ブロードバンドのユニバーサルサービスの在り方

＜事業者プレゼンにおける意見＞

● KDDI

- NTT法のあまねく電話の提供義務について、メタルの加入電話を前提とし続けるのではなく、技術中立的に見直し、メタルに加えて光ファイバも含めた責務として「特別な資産」を有するNTTが公共的な役割を引き続き担うべき。
- デジタル田園都市国家構想においては、2027年度末までに光の全国世帯カバー率を99.9%とすることが目標とされており、ユニバーサルサービス制度の検討を行う上での前提とすべき。
- （目標とする光の全国世帯カバー率を達成してもなお）光ファイバが整備されない0.1%のエリア（条件不利地域）は、固定ブロードバンドを技術中立的にカバーする必要があるが、「特別な資産」を有するNTTが光ファイバの最終責務を持つことを前提に、MNOとしても無線によるエリアカバーで役割を担う。
- 無線は光ファイバを代替するものではなく、モバイル網は「特別な資産」を有するNTT東西の光ファイバに依存している。
- 時代に合わせたユニバーサルサービス責務の見直しに当たっては、公共の利益のための特別な使命を担う特殊会社だり、「特別な資産」の上で全国レベルでの光ファイバを展開可能なNTTに対するNTT法上の責務として固定ブロードバンドのラスリゾート責務（撤退禁止など）を課す必要がある。
- 電話・ブロードバンドともにユニバーサルサービス提供義務をMNOに課し、赤字全額を補填することは、モバイルが民間の競争でサービス提供していることを踏まえると、ユニバーサルサービスが競争補完を政策目的とすることに反する。また、エリアごとにモザイク状に複数指定事業者が存在した場合には複雑な制度運用となりかねない。
- 条件不利地域等の限られたエリアで事業を行う事業者は、ユニバーサルサービス制度の最終提供責務を課すことは、経営規模の観点から安定的な役務提供に懸念がある。
- 未光化エリアに対する整備については、局舎・電柱・管路が全世帯をカバーするために全国津々浦々に点在していることからNTT東西が適格性を有する。

● ソフトバンク

- 「特別な資産」を有するNTTには、一定の責務を課すことが必要であるが、メタル回線とは異なる事情から、ブロードバンドについては、当面は最終保障提供責務とすることが合理的。ただし、既存のNTT光エリアや線路敷設基盤を縮退させない制度設計が必要である。
- ユニバーサルサービスの効率的な提供・技術中立性の観点に加え、競争中立性・国民負担の観点からも、ラストワンマイルにおけるワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）を含む無線技術の活用は有効である。
- 無線を固定ブロードバンドとして活用することについては、不特定多数の接続による品質低下や、モバイルが面的カバーを目的としているため固定地点での利用が保障されないことなどを考慮し、どのような制度設計が可能か詳細な検討が必要である。

● 楽天モバイル

- モバイルはその特性から、屋内への電波の浸透不足による通信の途切れ等の懸念が想定され、テレワーク等の継続的・安定的な利用のために提供することが難しく、また個人保有の観点から世帯当たりの低廉性も確保できないことから、ブロードバンドのユニバーサルサービス制度の対象役務の代替にすることは難しい。

ブロードバンドのユニバーサルサービスの在り方

<事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

○ ワイヤレス固定ブロードバンドの扱いについて

- デジタル田園都市国家構想において、2027年度末までに光の全国世帯カバー率99.9%を目指すこととされており、ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）で提供すべきエリアは残りの0.1%が対象。想定しているのは主に地方部。（KDDI）
- ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）で提供すべきエリアは基本的には地方部を想定しているが、提供するためには基地局まで光が必要なので、すべての条件不利地域で提供できるわけではない。（ソフトバンク）
- ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）はユニバの対象とすることに検討の余地があるが、固定ブロードバンドとは異なり通信の安定性等に課題がある部分もあるため、制度設計時には丁寧な検討が必要である。（ソフトバンク）