

第5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4回会合の主な意見

2024年3月27日
事務局

議題1 ユニバーサルサービスとして保障すべき利用形態

検討課題1：固定地点・世帯利用 ↔ 移動範囲・個人利用 に関するもの

● 政策目的について

- モバイルをユニバーサルサービスに位置づけることについて、まずは政策目的や理念に納得がいかなないとその先の議論は難しい。ブロードバンドのユニバーサルサービス制度において、移動範囲・個人利用まで保障することになると、国民負担の増加と交付金制度の肥大化を招く懸念がある。（林構成員）
- 技術の進歩を踏まえれば、最低限提供されるべきサービスの水準は今後変わり、将来的にはユニバーサルサービスとして移動範囲・個人利用を保障するという方向になると思うが、現時点でモバイルを最低限提供されるサービスとするには、大きく動き得る世界であり、ユニバーサルサービスは固定地点・世帯利用を保障するサービスであることに力点が置かれている。（大橋構成員）
- モバイルは、MNO 4社による競争を通じて自主的に面的カバーが拡大されており、最近ではインフラシェアリングでも積極的に協調路線をとっている。これを踏まえると、仮にモバイルをユニバーサルサービスの対象としても、補填の対象がゼロになる可能性が高く、移動範囲・個人利用を交付金制度により保障する必要性は現時点で見出されない。（関口構成員）
- ユニバーサルサービスは固定地点・世帯利用を保障するものであるという前提に議論を進めるという意見が大半だったと思うが、技術中立性の観点を踏まえれば、モバイル自体の活用を否定するものではない。（三友主査）
- ユニバーサルサービスの保障する対象が将来的にはモバイルに移行することに異論はないが、少なくとも現時点で保障対象を移動範囲・個人利用としないことには賛成。（若林構成員）

● コストミニマムな提供手段について

- モバイルをユニバーサルサービスに位置づけ、（保障範囲を）移動範囲・個人利用まで広げると国民負担が拡大するので、避けるべき。（長田構成員）

● 利用実態について

- 利用者利便に着目し、音声とメッセージサービスでほとんどのコミュニケーションがとられている利用実態を踏まえ、なるべくスマートフォンに制度を合わせていくべき。（NTT）
- サービス提供を保障する範囲を、非居住地まで広げることは現実的ではないが、家の外でどこまで保障されるべきかは議論が必要であり、追加コストがかからずにできる地域があるのであれば、制度の枠組みに入れていくべきと考えている。（NTT）
- ユニバーサルサービスとして移動範囲・個人利用を保障するときに、緊急通報も重要な要素。110番通報は8割近くがモバイルからの発信であり、2割程度の固定電話だけを担保するのはどうか、ということも含めて議論が必要。（NTT）

議題1 ユニバーサルサービスとして保障すべき利用形態

検討課題2：モバイルサービスの固定地点・世帯利用を保証手段の一つとすることの可否 に関するもの

● コストミナムな提供手段について

- どの程度のモバイルサービスをユニバーサルサービスとするかによってコストは変動するため、その点についても議論が必要。（大橋構成員）
- 第二号基礎的電気通信役務の詳細をこれから議論するに当たって、モバイルを対象として上乘せすることは慎重に検討した方がよい。（大橋構成員）
- 固定電話やワイヤレス固定電話を使う場合には、一台で家族全員が共用できるが、モバイルサービスの場合は、個人個人の端末保有を前提とするため、家族全体としての負担増は免れない。また、モバイルサービスは面的カバーを目的としているため固定地点での利用を保障するものではないという意見も検討する必要がある。（関口構成員）
- そもそもモバイルは移動する個人向けに面的カバーを優先してサービスを設計して事業展開、制度設計しており、特定固定地点でのスペックを保障するサービスとは基本的に異なるため、スポットでの品質保証をモバイルに求めればモバイル事業者の負担にもなり、エリア整備のインセンティブを損なうことにもなる。そのため、移動範囲の個人利用までを交付金制度で保障しようとするには課題が多い。（林構成員）

● 0ABJ番号の必要性について

- 0ABJ番号は法人等においてより重要になることも踏まえると、事務局資料における用語について、「固定地点・世帯利用」とあるが、法人による利用を含むのであれば、「複数人」や「共同」といった言葉の方が明確な議論になる。（相田構成員）
- 世代に関係なく0ABJ番号を必要とする割合は高いので、ユニバーサルサービスとして0ABJ番号の提供が確保されることが必要。（長田構成員）

議題2 関係事業者へのヒアリング

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>

● STNet

- あまねく国民が生活に必要なサービスを利用できること、ならびに国民負担を抑制することという相反する要請を踏まえると、対象サービス、コストの両面で「ナショナルミナム」を前提とし、ユニバーサルサービスの対象とするのは、世帯（固定地点）を対象とした固定ブロードバンド及び電話が適切。

議題2 関係事業者へのヒアリング

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>

● オプテージ

- ブロードバンドは、現代の国民生活に不可欠であることから、あまねく日本全国における提供が確保・維持されるよう、国民負担と事業者負担のバランスに鑑み、持続可能な制度とすることが重要。
- ブロードバンドのユニバーサルサービスは、国民生活において必要とされるサービスの要件・品質を満たし、かつ国民全体で負担をすることからコストが最小となるサービスであるべき。
- ブロードバンドのユニバーサルサービスに位置付ける役務は、現時点では品質や料金水準等の面から光ファイバ等とワイヤレス固定（専用型）を基本としつつ、技術中立性の観点から、将来的には不採算地域においてワイヤレス固定（共用型）や衛星通信等の無線の活用を検討することが望ましい。
- ブロードバンドのユニバーサルサービスの議論は、公正競争の議論と密に関係し、いずれも国民への利益につながる公益性に繋がる公益性を有するところ、特にユニバーサルサービス責務等については、公正な競争環境に影響を与えないよう十分に留意して検討することが重要。
- NTT東西が、電話のあまねく提供に伴い全国に保有する線路敷設基盤を有効活用できる状況であることを踏まえると、隣接地域も含めた未整備地域へのエリア展開において、局舎新設等のコストを抑制可能であり、NTT東西はより効率的かつ短期間で未整備地域へのFTTHサービスの拡大が期待できることから、NTT東西が最終保障提供責務を担うべき。
- 全国で7割超の光ファイバ回線シェアを持つNTT東西に非対称規制を課すことにより、複数の事業者による公正な競争環境が確保されている状況を踏まえると、地域の小規模な事業者に対して行政の指名等によりNTT東西と同様に最終保障提供責務を課すことは、経済的負担や運用負担の増大から、事業が立ち行かなくなる等により、設備競争の減退につながるおそれがある。
- NTT東西が主張する既存提供エリアでの退出規制は、これまで設備競争によってエリア拡大を図ってきた事業者がさらにエリアを拡大しようとするインセンティブの減退につながるおそれがある。
- 全国に線路敷設基盤を有するNTT東西殿は、自己設置要件の維持を前提とすべき。
- 仮に、NTT東西殿の未光エリアにおける他社設備の貸出を検討する場合は、民協協議を前提として、既設設備のみを対象とすべき。ただし、検討する場合は、貸出料金の規制や、保守・運用面での負担増等や、他社設備料金の直接的/間接的な開示、第一種指定電気通信設備制度の規制回避の懸念の解消が必要不可欠。

● STNet

- 地域の小規模な事業者に対して行政の指名等によりNTT東西と同様に最終保障提供責務を課すことは、経済的負担や運用負担の増大から、事業が立ち行かなくなる等により、設備競争の減退につながるおそれがある。

議題2 関係事業者へのヒアリング

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（前頁の続き）>

● STNet

- 無線通信（携帯電話等）は、トラヒック混雑時のスループット低下といった物理的・技術的な制約があるため、固定ブロードバンドへの活用については、今後の技術進歩の状況を見たうえで改めて判断することも考えられるが、人口がごく少ない山間部等において、世帯（固定地点）を対象とした固定ブロードバンドは、FTTH等を補完するために、無線通信の電波を活用することができるのではないかと。
- 固定ブロードバンドのユニバーサルサービス制度は、山間部等における実際の各種通信サービスエリアの状況や利用状況を踏まえて議論すべきであり、主として未整備の約10万世帯をどうするかを中心に検討するのが重要。
- 現在、FTTH等の提供がない（光ファイバ設備のない）エリアでの固定ブロードバンド提供に当たっては、各戸への光ファイバ設備は多数の電柱等の新設を含めて多大な追加コストがかかるのに対して、ワイヤレス固定ブロードバンドであれば、特定の基地局までの光ファイバ整備で済み、総延長が短く、電柱等の利用も容易であるためコストが安いことを踏まえ、「専用型」に加えて、携帯電話用の電波を利用する「共用型」を活用することが適切。
- ワイヤレス固定ブロードバンドの「専用型」か「共用型」のどちらを活用するかは、カバー対象エリアの状況（密集度や地形等）、電波特性、免許の制約等を考慮の上、コストミニマムとなる技術を選定すべき。
- 地域の小規模な事業者に対して行政の指名等によりNTT東西と同様のラストリゾート責務を課すことは、小規模事業者にとってコスト面や運用面等で過度な負担がかかり、事業運営に多大な影響を及ぼすと想定され、設備競争の減退につながるおそれがある。
- NTT東西の光ファイバがないエリアでNTT東西がラストリゾート責務を果たすために、他社設備が利用できる（空き芯線がある）場合には、民間ベースの協議で貸し出すことは検討に値する。

● 日本ケーブルテレビ連盟

- 生活におけるネット利用の進展に伴い、ブロードバンドの利用を前提とした社会・公共サービスが普及したことを踏まえ、ブロードバンドの利用機会を均等に確保する必要があり、それを実現するためのブロードバンドサービスとして、双方向でのビデオ通話を実現できる遅延性能・容量や日常利用可能な価格帯などが求められる。
- これまで競争・協調によってブロードバンドの普及拡大は進んできて、既に採算性が見込める地域のブロードバンドは利用可能になっており、残された地域は地理的・制度的要因により回線敷設が困難又は高コストになる地域であるため、それらの解消に向けて、提供すべきサービスの規定、具体的な地域の特定、事業者選定や事業継続、費用負担の在り方などを確認することが必要。
- いずれの事業者もサービス提供が困難である場合、全国あまねく整備された電柱・管路等の線路敷設基盤を電電公社から承継したNTTが、ラストリゾート責務（最終保障提供責務）を担うことが期待される。

議題2 関係事業者へのヒアリング

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（前頁の続き）>

● 日本ケーブルテレビ連盟

- 既にブロードバンドを提供している事業者がいる区域内では、線路敷設に必要なコストが十分カバーできる公的支援が受けられるか、技術的に対応可能か、既存事業者が十分対応できる余力を有するか等の条件を確認した上で、当該既存事業者のインフラを拡充するのがコスト効率が高い方法と考えられる。
- ブロードバンドの提供方法としては、有線に限らず、BWA、ローカル5G等の無線技術を活用し利用者のニーズが満たせる場合はそれらの方法で十分な対応と考えられる。
- NTT以外の事業者が既存の提供区域内でブロードバンドを提供する場合、既に全国あまねく整備された線路敷設基盤を効率的に利用できることが必要である。
- いずれの業者もサービス提供を行っていない地域において、過渡的には自治体の対応が必要になる場合もあるが、公営ケーブルや公設民営の事業継続が課題となっており、長期的に持続可能な対応検討が必要。
- NTTがラストリゾート責務を果たす場合には、NTTの自己設置設備に限らず、ケーブルテレビや自治体等が保有する回線についても、双方で合意できる条件により利用することも検討が可能である。

議題2 関係事業者へのヒアリング

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>

○ ラストリゾート責務の担い手について

- NTTが保有する光ファイバは、民営化後に整備されたものではあるが、公社時代に整備された線路敷設基盤を前提に圧倒的なシェアを築いた点には留意が必要であり、ラストリゾート責務を負う根拠として（光ファイバと線路敷設基盤とを）分けて考えるべきではない。（日本ケーブルテレビ連盟、オプテージ）
- ラストリゾート提供事業者はNTT東西に限らず、各地域最も低コストで光サービスを提供できる事業者を行政が指名する仕組みにすることで全体としてコストミニマムな制度を実現すべきであり、小規模事業者への配慮は指名する際の運用上の観点として留意することなどによって十分補足できる。（NTT）
- 行政が指名することには否定的である。ブロードバンドのユニバーサルサービス制度は、合理性の観点からこれまで進出できていなかったような地域について、事業者が自主的な意向に基づき空白地帯をなくすことを目指しているため、その趣旨を損なわないような制度の検討が望まれる。（関口構成員）

○ 業務区域内における空白エリアでのサービス提供について

- 業務区域内における空白エリアでのサービス提供について、正当な理由がない限りサービス提供を拒んではならない理解だが、著しく不採算になる場合などは正当な理由に該当すると考えており、弊社もそうした地域ではサービス提供できていない状況。ただし、それ以外の提供可能エリアについては積極的な展開を図っていきたい。（オプテージ）
- 業務区域内における空白エリアでのサービス提供について、自社の提供可能なエリア内ではサービス提供を拒まないが、隣接エリアなどは、事業が全く成立しないエリアも多く抱えており、サービス提供は難しい。（STNet）
- 業務区域内における空白エリアでのサービス提供について、一自治体に収まる区域なら自治体や商工会主体で費用負担をすることもあるが、隣接区域だと出資者と受益者が異なる問題等もあり難しい。内部相互補助が期待できる全国事業者と地方ケーブルテレビ事業者とは事情が違う。（CATV連盟）

○ NTT東西がラストリゾート責務を担う場合の他事業者設備の貸出し義務について

- 第2回会合のプレゼンにおいて、NTT東西が未光エリアにサービス拡大をする場合に他事業者に設備貸出義務を課すべきとしたのは、自前設備よりも他事業者から設備を借りた方が低コストで済む場合に、当該他事業者にとって技術的に可能かつ空きがあるのであれば必ず借りられることが担保することでユニバーサルサービス提供のコストがトータルで低く済むという発想によるものであり、約款料金の設定や一定条件下での貸出し義務付けまでも含意するものではない。（NTT）
- コスト負担を最小化するための仕組みであれば考え方は理解するが、義務付けに伴う規律が不明確であり、義務ではなく国民の協議を前提に、価格や運用保守面についての合意を形成する方が望ましい。（オプテージ）
- 貸出し義務とした場合、料金表の設定やその根拠の開示義務などが必要となると、エリアごとに異なるものなので、対応が難しい。（STNet）
- 一定の空きがあれば貸し出せるが、事業者ごとの地域性や規模の違いもあり、設備の所有が少ない事業者も多いので義務を課するのは不適切。（CATV連盟）

議題2 関係事業者へのヒアリング

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>

○ 無線の活用について

- ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）について、モバイルの電波が届く場合、山間部でも住戸がかなりまばらエリアであれば、トラヒックの混雑等による品質低下はごく限定的であると想像されるため、エリアカバーの補完的な道具として活用するのが適切。（STNet）
- サービス提供の担い手は、東西がやるかどうかも含めて慎重な検討が必要だが、光ファイバの提供が困難な地域については、経済合理性のあるサービスを選ぶことも必要になってくる。（NTT）