

第7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6回会合の主な意見

2024年5月17日
事務局

議題1 関係事業者（NTT）へのヒアリング（モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度のコスト試算）

ユニバーサルサービスに関する基本的な考え方

<関係事業者（NTT）プレゼンにおける意見>

- 技術の進展や利用者の利用実態の変化が加速度的に速まっていることを踏まえ、今後のユニバーサルサービスは将来を見据えた仕組みとすべき。
- 利用者にとって何が必要かを議論したうえで、それを実現するための制度を検討していくことが必要。
- 今後のユニバーサルサービス制度については、モバイルを軸としたものに変更することで、全国の居住エリア（屋外）で利用が保障され、メッセージサービス（LINE、+メッセージ等）も利用可能となるが、電話については、モバイルを位置づけることにより、光回線のみで提供する場合に比べてコスト削減が可能なことや、固定地点利用（屋内）の保障から追加コストなく居住エリア（屋外）の保障が可能であることを踏まえ、利用者の利便性向上・国民負担の観点からも「居住エリア（屋外）を含めたモバイル」をユニバーサルサービスの対象とすべき。
- モバイルについては、基地局開設計画の最低限の要件である絶対審査基準にエリア展開の項目があるものの、ルーラルエリア等の特定地域における電波利用や利用者へのサービス提供が担保されているわけではなく、また仮にエリア拡大されたとしても、将来的なエリア縮小のリスクは競争では担保されないため、国民の利便性の確保・保護の観点から、不用意にモバイルの提供エリアを撤退・縮小させない仕組みが必要であり、最低限、サービス提供に空白期間を生じさせないよう、退出認可制を設ける必要がある。

<関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

○ NTTが提示したコスト試算の根拠について

- 提示されたコスト試算の根拠が十分に示されておらず、外部から検証できる形での試算の客観性、透明性が十分に担保されていないため、この数値のみが一人歩きすることを危惧する。今回の試算をもって、あるべきユニバーサルサービス政策を議論することは留保したい。（林構成員）
- コスト試算で示したのは事業者が生じるであろう赤字額を試算しているものであり、国民負担については次の議論。（交付金を払わずとも）事業者がインセンティブをもって（エリア外人口の解消を）やれることがベスト。他方、エリアを縮小させず、利用者が継続的に利用できることを担保する仕組みも必要であり、ユニバーサルサービスとしてどこまで対応を行っていくのか、広く議論すべき。（NTT）
- ユニバーサルサービス制度は国民の負担を求めることがほぼ前提となるので、根拠のない数値を議論しても納得感がない。単に規模感を示すことが目的だとしても、根拠を示す必要がある。（三友主査）
- コスト試算の根拠について、説明を聞く機会がないと、ワーキンググループとして議論したこととするのは難しい。（春日構成員）
- コスト試算の数値については、検証可能な形ではないので、その適切性についての意見は保留としたい。（関口構成員）
- 試算の根拠が示されない中で、結果だけ示されてモバイルを導入すればコストが削減できると言われても納得はできない。（長田構成員）
- 構成員から指摘されているとおり、数字は検証可能な根拠を示すべき。試算の前提についての疑問は別途提示する。（KDDI）

議題1 関係事業者（NTT）へのヒアリング（モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度のコスト試算）

ユニバーサルサービスに関する基本的な考え方

<関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>（前ページの続き）

○ NTTが提示したコスト試算における検討の時間軸について

- NTTが示した電話のコスト試算では、メタル縮退が完了した後の2035年頃の収支しか示されておらず、そもそもメタルの縮退をどう進めていくのかということが示されていない。2035年頃までにいたる時間軸での試算を示さないと制度見直しの十分な議論はできない。（林構成員）
- 林構成員が指摘したとおり、検討の期間はメタルの縮退が完了する頃までの時間軸であるので、NTT試算は検討のフレームが異なっている。（三友主査）

○ モバイル（ワイヤレス固定方式）をユニバーサルサービスの対象とすることについて

- モバイルの利用を全国で保障する場合の赤字額は、エリア外人口の解消のための赤字とのことだが、その一部又は全部をユニバーサルサービス制度の国民負担とすることが適切かどうかは慎重に検討する必要がある。モバイルのエリア外人口解消は電波法に基づく開設計画やインフラシェアリングなどを通じて進められる仕組みが講じられてきており、国民負担を求める前にまずは他の政策手段を検討すべき。（林構成員）
- モバイル事業者が大幅な黒字である中、モバイルをユニバーサルサービスとすることで国民負担が発生することに理解は得られない。（長田構成員）
- モバイルの保有率や利用実態のデータが示されているが、デジタルデバイドが生じているエリアや交付金の補填対象となるような地域のニーズが反映されているようなデータを示すべき。（JAIPA）
- 携帯電話が広く利用されていることとユニバーサルサービスとすることは必ずしもイコールではない。広く利用されるようになったのは、事業者間の競争を通じてサービスの多様化・高度化やエリア拡大がなされたためであり、利用者利便の向上は引き続き競争によることを第一とし、よほどの必要性がない限りは規制をかけるべきではない。（ソフトバンク）

○ モバイル事業者にサービス提供の責務を課すことについて

- モバイル事業者は義務を全く負っていないわけではなく、周波数の割当てに伴う開設計画で一定のエリア整備の義務があり、次の周波数割当てや再割当ての可能性、競争上のエリア維持の必要性を考慮すれば、基本的にエリア維持のインセンティブを持っていると考えられる。（ソフトバンク）
- NTT法のあまねく提供の責務は、元公社として線路敷設基盤を承継していることに伴うものであり、モバイル事業者に対して、退出規制や交付金の交付を想定した義務を課すことは必要性に乏しく過剰なものである。（ソフトバンク）
- モバイル事業者が依存するNTT東西の光ファイバは線路敷設基盤に基づく特殊性を有しているうえ、第一種指定電気通信設備として他の事業者により十分に提供されないインフラの位置づけであることを踏まえると、国民の利便性確保の観点で規制が必要なのは、むしろNTT東西の光ファイバ。（ソフトバンク）
- NTTは、携帯電話事業者に最終保障提供責務を課し、最も効率的な手段をエリアごとに確定させるという制度を想定しているが、プロセスの複雑化は行政コストの増大を招き、サービス提供の遅れにも繋がる。ユニバーサルサービス制度は国民生活に直結するので、できるだけ簡素な制度にすべき。（林構成員）

議題1 関係事業者（NTT）へのヒアリング（モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度のコスト試算）

電話のユニバーサルサービスの在り方

＜関係事業者（NTT）プレゼンにおける意見＞

- 当社試算によれば、電話について、2035年頃を見込むメタル回線の縮退後において、全てを光回線電話で代替する場合は▲770億円/年の赤字が発生するが、ワイヤレス固定電話（全国適用）やワイヤレス固定方式を導入した場合は▲320億円/年に赤字額が減少する。ワイヤレス固定方式もしくは光回線電話のいずれかの保障とした場合の赤字額は▲30億円/年、ワイヤレス固定方式を保障した場合の赤字額は▲60億円/年とさらに減少する。
- 緊急通報に占めるモバイル比率が年々高まっており（110番は約8割、119番も過半がモバイルからの発信）、屋外の事故で緊急通報発信するケース等、屋外からの緊急通報も重要なライフラインであることを踏まえ、少なくとも居住エリアについては、ユニバーサルサービスの対象として保障することが必要。
- 交付金については、ブロードバンドの交付金制度も参照しつつ、今後、ワイヤレス固定電話や光回線電話等を含めた交付金制度の検討が必要。

＜関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見＞

○ NTTが提示した電話のコスト試算について

- ワイヤレス固定電話とワイヤレス固定方式という言葉の使い方はわかりにくいので、他の用語を考えるべき。（相田構成員）
- ワイヤレス固定方式は緊急通報の際に0A0番号が通知されるが、その点について緊急通報受理機関の意見も伺った方が良い。（相田構成員）
- モバイル網を通じて提供されるワイヤレス固定方式について、接続品質、通話品質、安定品質がある中で、時間や場所によって、特に安定品質に問題が生じうると考えられ、結局は光回線電話も提供できるようにしておかないといけないことを考えると、ランニングコストに差がなくなるのではないかと。（相田構成員）
- 今あるメタルをいかにコストがかからない形で代替サービスに引き継いでいけるかを検討したうえで、メタル設備の縮退に向けたプロセスは別途示したい。（NTT）
- 光回線電話の全国提供にコストがかかるとの主張だが、NTT東西の加入電話と同条件で提供することとなっている光回線電話単体サービス（1,700円/月程度）ではなく、ブロードバンドの付加サービスとして提供される電話（500円）の利用が増えれば、（コストがブロードバンドの利用費で回収できるので、）それほどコストは増えないのではないかと。（春日構成員、長田構成員）
- そもそも電話のユニバーサルサービスは、全体収支が赤字になったことをきっかけに補填のための負担金を考える必要から検討が始まったところ、モバイル事業者が大幅な黒字となっている中で、国民負担を求めて、モバイル事業者を支援することは理解を得られないのではないかと。（春日構成員）
- 電話サービスの比較について、ワイヤレス固定方式は世帯、モバイル0A0は個人と、利用者が異なるのではないかと。誰が利用しているのか、需要側でサービスが代替関係にあるのかという目線も必要であると考えられ、異なるタイプのサービスを一括でまとめてしまうのは少し乱暴な印象。（春日構成員）
- NTTが示した今後のユニバーサルサービスに関する基本的な考え方に対しては賛同。NTTのコスト試算で示された④のワイヤレス固定方式で全国をカバーする場合は、0ABJの固定電話を維持しつつ、コストも相当低く抑えられているので、経済的なメリットが非常に大きい。赤字額も60億円程度と、現在の国民負担によりカバーできる規模感でありメリットのある提案。（砂田構成員）
- 現行制度であまねく提供責務とされているところを最終保障提供責務とし、モバイルにより一部代替する方が総額として安くなるのであれば、説得的な根拠と数値を出すのが望ましい。（関口構成員）

議題1 関係事業者（NTT）へのヒアリング（モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度のコスト試算）

ブロードバンドのユニバーサルサービスの在り方

<関係事業者（NTT）プレゼンにおける意見>

- 当社試算によれば、ブロードバンドについて、最終保障提供責務を課してカバー率100%を実現する場合において、残りの0.1%を光回線でカバーする場合の赤字額は▲70億円/年である一方、光と無線のうちコストミニマムな方式でカバーする場合は赤字額が▲30億円/年に留まる。
- モバイルの通信品質については、ベストエフォート方式のモバイルにおいても電波品質が良好であれば、メールやチャット、動画視聴等の利用は十分に可能である。また、ユーザ数が非常に少ないルーラルエリアの基地局は、ワイヤレス固定ブロードバンド（専用型）と同等の品質で利用可能と想定。
- まずは現在検討中の交付金制度について、将来にわたってサステナブルな制度として運用開始したうえで、ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)・モバイルブロードバンドを未整備地域の対象役務へ追加することを検討すべきだが、その際、一般支援区域等で交付金を受け取る事業者が継続的に交付金を受けられるよう、一般支援区域においては提供事業者にもMNOを含めないこと等の対応が必要。

<関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

○ NTTが提示したブロードバンドのコスト試算を踏まえた各種の提案について

- NTTは、日常的な利用においてブロードバンドの実効速度はそれ（名目30Mbps）ほど必要ないと主張するが、例えばWeb会議であれば、その間継続的に一定の通信速度を維持する必要があり、その安定品質をどう確認し、どう担保するのかという点はしっかりと考えないといけない。（相田構成員）
- 品質の検証方法が示されているが、モバイルは時間と場所により実効速度の変動幅が大きいことには留意が必要。（藤井構成員）
- （宅内でモバイルの利用ができない場合の改善策として提示したもののうち、）フェムトセルは光回線がなければ利用できないが、レピータは受信したい建物の外まで電波が届いていれば外付けのアンテナ等の利用により宅内の電波環境を相応に改善できる。（NTT（ドコモ））
- 自宅における電波環境を改善することを考えると、理論上はアンテナの角度を調整することもあり得るが、面的カバーを前提としたサービスであることを踏まえると、自宅一軒のためだけにそれをすることは考えにくく、面的なサービスとのバランスを相当考える必要はある。（ソフトバンク）
- 携帯電話というサービスの特性上、（レピータやフェムトセルにより）固定地点での利用を保障することは難しいと考える。（楽天モバイル）
- 地域の固定系通信事業者は、経営規模が小さいが、地域DX等を通じて地域に貢献してきた経緯があり、全国規模の事業者と同等の退出規制をかけることは慎重に検討すべき。むしろそのような事業者が退出しなくてもすむような仕組みを考えるべき。（砂田構成員）
- NTTは、モバイル事業者に対する退出認可制を設けるべきと主張しているが、複数の事業者がエリア展開している場所で退出認可制を設けるのは過剰である一方、各社でまちまちに展開している以上、一者提供エリアを特定するのも難しく、制度化は現実的には様々な障壁がある。（関口構成員）
- （モバイル事業者に対する退出認可制について、）関口構成員ご指摘のとおり、複数のキャリアが提供しており、例えばキャリアの数が3から2に減少した際に毎度認可が必要ということは過剰。モバイルをユニバーサルサービスの対象とした場合に、不用意に電波エリアが縮小してサービス継続ができなくならないように一定の秩序は必要と考えている。（NTT）

議題1 関係事業者（NTT）へのヒアリング（モバイルを軸としたユニバーサルサービス制度のコスト試算）

電話のユニバーサルサービスの在り方

＜関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見（前頁の続き）＞

○ NTTが提示したブロードバンドのコスト試算を踏まえた各種の提案について

- 未提供エリアへの進出義務付けは、既存利用者保護の要請もない中で、憲法上の営業の自由を大幅に制限することとなるので、特殊会社たるNTT以外の一般的な民間会社に課すのであれば高度な正当化理由がない限り相当難しいのではないかと考える。（林構成員）
- 電波不感知の改善にはレピータ等で一定の改善ができると考えるが、コスト試算上は条件不利地域のエリアカバーに要する費用の方が規模が大きいのではないかと考える。（KDDI）
- MNOに関するコスト試算については、NTT東西自身がローカル5Gで条件不利地域に提供する場合の試算も示すべき。（KDDI）

議題2 藤井構成員プレゼン

電話のユニバーサルサービスの在り方

<藤井構成員プレゼンにおける意見>

- 電話のユニバーサルサービスの代替手段としての携帯電話回線（スマートフォン）は、ほとんどの人がスマートフォンを所持しており移行が容易である反面、条件不利地域など圏外エリアでのサービスができないことや電話の不安定性により接続できなくなる可能性があることなどの課題がある。
- 携帯電話回線（固定電話番号付与の転送電話）については、固定電話の電気通信番号が付与されているという利点があるが、スマートフォン利用の場合と同じ課題や、緊急通報時の番号表示、位置情報通知やFAX送信の制約などの課題がある。
- NTN（衛星通信）については、空がある程度見える場所であれば圏外にならないが、現在は電話サービスを実施しておらず、緊急通報の利用ができない点や、現時点では海外事業者によるサービスであることなどの課題がある。

ブロードバンドのユニバーサルサービスの在り方

<藤井構成員プレゼンにおける意見>

- ブロードバンドユニバーサルサービスの代替手段としての携帯電話回線を使ったモバイルサービス（ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）、モバイルルーター、スマートフォン）については、ブロードバンドインターネット接続が利用可能であり、通信エリアが携帯電話サービスとほぼ同等であるという利点があるが、圏外の場合はサービス不可であり、時間や場所により速度が低下する可能性や電波の不安定性により接続できなくなる可能性があるという課題がある。
- NTN（衛星通信）については、空がある程度見える場所であれば圏外ならず、現状、データ通信容量が無制限であるが、同時接続ユーザ数や空の見え方で速度が変動することや、天候要因による速度変化の可能性があり、ユーザ数が増加した際に速度が安定するかは未知数であるという課題がある。
- 携帯電話回線は、あらかじめ設置場所の品質の予測が可能となればFTTH代替の機能を持たせることができる可能性はあるが、一律に全国どこでも使えるとは言えない状況。ただし、無線品質予測は、屋内を中心に非常に難しいことには留意が必要。
- 条件不利地域での携帯電話回線電波安定化の方策として、中継器の設置による電力増幅、利得の高いアンテナの利用や端末の高出力化や中継器や端末に対して屋外固定設置の指向性アンテナ活用による信号の安定化などが考えられる。
- NTN（衛星通信）については、外資系企業を中心にサービス展開・計画されており、サポート体制やサービス撤退などの懸念があること、技術的使用が明確には公開されていないことが多いこと、さらには天候の影響をうけることやユーザ数が増えた場合の安定性・性能が未知数であることから、現時点でのFTTH代替とするのは難しいと考えられるが、空が見える場所であればどこでもサービスエリアとなりうるため、今後の技術進展を踏まえた対応が必要。

<関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

- NTN（衛星通信）については、現時点で居住エリアにおけるユニバーサルサービスとして位置づけるのは難しいと思われるが、今でも工事現場や居住エリア外などで利用されているので、そういった通信を使えないエリアへのサービスの一つの選択肢としては考えられる。（藤井構成員）