

第 8 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 7 回会合の主な意見

2024年 5月27日  
事務局

## 議題1 関係事業者へのヒアリング

### ユニバーサルサービスのコスト試算

#### <関係事業者（KDDI）プレゼンにおける意見>

- NTTの試算では具体的数値は公表されていないため、その妥当性の検証は困難そもそも開示された前提条件や考え方自体に不備があると考えられ、政策判断の拠り所とはなり得ない。
- NTTの試算はメタル回線縮退後の姿のみを示しており、メタルから光への円滑な移行の在り方が不明確。
- デジタル田園都市国家構想では、2027年度末に光ファイバ整備率99.9%を目標としていることを踏まえれば、NTTの試算において現時点の減少トレンドに則った予測値が前提されているのは、国の政策目標との整合性が欠如している。

#### <関係事業者（ソフトバンク）プレゼンにおける意見>

- NTTの試算については、メタルから光への移行を2035年までにどのように行う前提か不明。
- 整備費は無線の技術特性等を十分考慮していないこと並びに他の補助事業等で賄われるとの前提等により、試算結果における支出額が過少になっている。
- 固定電話のニーズや光整備率等を考慮した場合、ユーザ数「500万回線」という試算前提は疑問。

#### <関係事業者（楽天モバイル）プレゼンにおける意見>

- メタル縮退の具体的なロードマップ及び業界コンセンサス等が、制度見直しの議論には不可欠だが、NTTの試算のみでは不十分であり、議論は慎重を期すべきである。

### 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（KDDI）プレゼンにおける意見>

- ユニバーサルサービス制度の在り方を検討するにあたっては、事業者目線による事業収支の観点のみならず、利用者目線での負担や利便性などを含めた多角的な検討が不可欠。
- FTTHはメタル固定電話と同じ線路敷設基盤上で提供され事実上独占市場となっており、電話事業及びブロードバンド事業の収支全体で考えることも必要。
- ユニバーサルサービスに限らず、全ての事業者の通信サービスを支えるNTTの「特別な資産」としての線路敷設基盤がNTT法の規律の対象に含まれていないことは問題であり、規律強化により、役務の安定的な提供の観点からの重大な懸念を解消することが喫緊の課題。
- モバイルは電波の特性上、ユニバーサルサービスとして提供するには通信品質に不安定性があるなど、多くの課題が存在する。

## 議題1 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

#### <関係事業者（ソフトバンク）プレゼンにおける意見>

- 利便性向上・確保（料金低廉化・提供地域拡大等）は競争での解決を最優先し、規制は競争を補完するものとして必要最小限であるべきで、ユニバーサルサービス制度の見直しにおいても「競争のみでは維持困難な国民生活に不可欠な通信サービスの確保」という視点で過剰・不適切な規律とならないよう十分に留意すべき。
- ユニバーサルサービス制度は、電気通信事業法・NTT法の規定で構成されるもの。それぞれ成り立ちが異なることを踏まえ、区別して整理が必要。
- モバイルは、競争促進・既存規制（電波法等）による利便性確保を図ることとし、基礎的電気通信役務には含めないことが適切。
- モバイルを含むあらゆるサービスの安定提供・利便性確保のため、自己設備設置義務の維持のほか、新たに特別な資産等（線路敷設基盤及び光ファイバ網）の全国的な維持の責務を追加するとともに、これらインフラを譲渡・担保等制限の対象とするべき。
- 固定電話に加えてブロードバンド・モバイルが全国的に普及するも、NTTが公社から承継した「特別な資産」へ依存する構造は不変であり、NTTは引き続き特殊会社として公的な役割・必要な責務を担うべき。
- 電波法の制度において、エリア整備・維持に関する規律は既に存在するため、特殊会社ではない事業者への強い規制（退出規制等）は競争促進の著しい支障となり不適切。
- メタルから光ファイバへの移行を丁寧に行うべく、NTTにメタル縮退計画の詳細開示を求めた上で制度見直しを図るべき。
- ユニバーサルサービスの効率的な提供のための無線活用は否定しないが、面的カバー拡大による利便性確保を主とするモバイルサービスの設計上、実効速度の確保以前に、固定拠点を漏れなくカバーすることが困難。
- 固定電話・固定ブロードバンドとともに、効率的な提供のため無線を活用する場合はその技術特性・品質面等を十分考慮した制度設計とし、利用者の利便性が損なわれないようにするべき。

#### <関係事業者（楽天モバイル）プレゼンにおける意見>

- モバイルサービスのエリア拡大は、電気通信事業法や各社間の競争のみならず、電波法の制度によっても十分担保されている。
- 既にモバイル各社においては、ユニバーサルサービス基金制度によらず、政府も含めたステークホルダーの連携等により災害対策の取組を推進している。
- 固定地点での世帯利用を保障するように設計されていないモバイルに品質保証義務を課せば、事業者・国民双方の負担増を招き、モバイルサービス自体のイノベーションを阻害するおそれがあること、エリア拡大のインセンティブが電波法の制度においても担保されており、実際に整備も進んでいることを踏まえればユニバーサルサービス制度によるエリアカバー責務は二重規制になるおそれがあることを踏まえれば、モバイルにおけるユニバーサルサービス制度の新設は不要。

## 議題1 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

#### <関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

- 開設計画の認可に基づく責務は、認可期間内に限った時限的なものであるため、MNO各社にあまねく提供責務や退出規制といった、半永久的に負うべきユニバーサルサービス提供のための責務を課すことはできない。（関口構成員）
- どうしても撤退したいと言う事業者を規制で縛る退出規制は行き過ぎと考える。最終保障提供責務を課した際には、撤退時の事前の周知を行うなどして、うまくサービスが途切れないようにしておくこともでき、であれば規制をかける必要はない。（春日構成員）
- デジタル田園都市国家構想では光ファイバだけでなく、5Gでも2030年に人口カバー率99%を目標に掲げているし、6GやNTN等にも触れている。日本がデジタル先進国を目指すならば、ユニバーサルサービスでもこのような方向性と歩調を合わせ、新技術を採用しやすい制度にすべき。（砂田構成員）
- デジタル田園都市国家構想においては、モバイルも言及されているが、光ファイバの整備がベース。メタル・光・無線のベストミックスの中で、メタルは光に代替され、無線は光を補完する位置付け。（KDDI）
- 論点がメタルから無線への移行に偏っている。一部を切り取るのではなく、電話からブロードバンド、メタルから光ファイバ・無線への移行を時間軸を踏まえ一体で議論すべき。（KDDI）

### 電話のユニバーサルサービスの在り方

#### <関係事業者（KDDI）プレゼンにおける意見>

- 電話のユニバーサルサービスの検討にあたっては世帯利用を前提として、電話料金・端末価格等の負担について、利用者目線で考慮すべき。
- 電話のユニバーサルサービスを議論するうえで、NTTはメタル縮退について、2035年時点のみの試算をするのではなく、2035年までのメタル縮退のマイルストーンを明示すべき。
- 固定電話については、依然として6000万ものニーズがあり、メタル固定電話を必要とする利用者が残存することから、利用者保護のため、あまねく電話の提供責務は当面維持すべき。
- モバイル網固定電話には、緊急通報の機能に制約があることに留意が必要。

## 議題1 関係事業者へのヒアリング

### 電話のユニバーサルサービスの在り方

#### <関係事業者（ソフトバンク）プレゼンにおける意見>

- メタル固定電話の利用者数は減少するも、光IP電話を含む固定電話のニーズは存在し、メタルから光ファイバへの移行を丁寧に行うため、NTTのメタル縮退計画を踏まえた利用者本位の制度措置が必要である。
- 光ファイバの世帯カバー率99.9%（2027年度末）が政策目標であり今後交付金の運用が始まる第二号基礎的電気通信役務もその一翼を担うため、今後の電話の扱いは、これら政策・制度を踏まえた設計とすることが合理的。
- 固定電話は、光ファイバの世帯カバー率99.9%を見据え、固定ブロードバンドの付加サービスとして保障すべく制度設計すべき。
- 効率的な提供に向け無線を活用しつつも、ユーザの利便性確保（加入電話から代替サービスへの丁寧な移行等）のための措置を最優先とすべき。
- 電話については当面はあまねく責務を維持し、全国の「特別な資産」を含むインフラを明確に保護する規律が必要。
- 固定電話は、NTTのあまねく責務を当面維持しつつ、光IP電話（固定ブロードバンドの付加サービスとしてのものを含む）を基礎的電気通信役務に追加するほか、無線活用エリアの拡大を可能とし、メタルへの依存度を下げるべき。

#### <関係事業者（楽天モバイル）プレゼンにおける意見>

- 電話のユニバーサルサービスの対象役務については、各役務の技術的特性を踏まえ、不可欠性に足る安定性を提供可能か改めて議論すべき。
- モバイルは宅内への電波の浸透不足や移動時の通信途絶、利用者の集中等により通信の安定性を欠くことへの懸念があるうえ、固定地点での世帯利用を前提としていない。
- モバイル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世帯利用を常時、あまねく全国で保証することは難しい。
- モバイルはその特性から、固定地点での世帯利用（法人利用を含む）における電話／ブロードバンドのユニバーサルサービス制度の常時、あまねく全国での安定的な提供保証が技術的に難しく、代替にはなり得ない。

#### <関係事業者プレゼンを踏まえた質疑応答における意見>

- あんしん電話やみまもりサービスは、NTT東西のメタル固定電話によってしか提供できず、そのようなニーズに他事業者では対応できないため、NTT東西のあまねく提供責務は外すべきではない。（KDDI）

## 議題1 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

#### <関係事業者（KDDI）プレゼンにおける意見>

- 現行のブロードバンドのユニバーサルサービスは、整備・維持が事業者の自主性に委ねられており、経営破綻・事業判断による撤退で不採算地域の整備・維持が後退することを防ぐことはできないが、そのような地域こそデジタル技術の活用による社会課題解決や地域創生が期待される地域である。
- 「特別な資産」を保有するNTTのみが全国レベルで光ファイバを展開可能であることを踏まえると、NTTが最終保障提供責務を担い、不採算地域の整備及び撤退禁止を義務付ける強制的な仕組みが必須。
- 民間事業者の私権を制限し経営の自由を奪うような強制力ある義務は、参入・退出の自由が保障されている電気通信事業法では、一般の民間事業者に課すことはできない。

#### <関係事業者（ソフトバンク）プレゼンにおける意見>

- 固定ブロードバンドは、引き続き交付金交付に向けた制度・運用詳細の検討を進めるとともに、新たにNTTに最終保障提供責務を追加すべき。
- 最終保障提供責務による役務提供について、既存サービス終了後の空白期間を極力発生させないような運用構築を図る。

#### <関係事業者（楽天モバイル）プレゼンにおける意見>

- ブロードバンドのユニバーサルサービスの対象役務については、各役務の技術的特性を踏まえ、不可欠性に足る安定性を提供可能か改めて議論すべき。
- モバイルは宅内への電波の浸透不足や移動時の通信途絶、利用者の集中等により通信の安定性を欠くことへの懸念があるうえ、固定地点での世帯利用を前提としていない。
- モバイル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世帯利用を常時、あまねく全国で保証することは難しい。
- モバイルはその特性から、固定地点での世帯利用（法人利用を含む）における電話／ブロードバンドのユニバーサルサービス制度の常時、あまねく全国での安定的な提供保証が技術的に難しく、代替にはなり得ない。
- モバイルで実現されるサービスは、固定通信で実現されるものとは異なるため、固定系ブロードバンドと同等の品質保証や退出規制を求めることは、多種多様なサービス提供やイノベーション創出を阻害する恐れ。

## 議題2 ユニバーサルサービスのコスト試算

## ● 電話のユニバーサルサービスのコスト試算について

- モバイルを位置付けることで約700億円が削減可能とのことだが、コスト試算の根拠を確認すると、NTT東西が固定電話の提供数を減らしたことによる削減額であり、ユニバーサルサービスにモバイルを位置付けたことではなく、あまねく提供責務から最終保障提供責務に見直すことによる効果である。（林構成員）
- 試算のパターン①～④のうちコストミナムなのは③であり、モバイルをユニバーサルサービスに位置付けることは重要。（岡田構成員）
- 試算のパターン②の赤字額270億円には、NTT東西のワイヤレス固定電話に必要なとされるFAXや緊急通報時の番号表示の機能のための費用が含まれているが、FAXにこれだけのコストをかけるのは過剰。（岡田構成員）
- ワイヤレス固定電話とワイヤレス固定方式のコスト格差が非常に大きいのであれば、緊急通報における0ABJ番号通知が真に必要なのか、モバイルのGPS場所特定機能がどの程度活用されているのか受理機関に確認すべきではないか。（砂田構成員）
- 公衆電話等へのニーズも含め、利用者視点を踏まえた検討が必要であり、NTTには、2035年に向けて、どのように国民に説明しながらメタル縮退を進めるのかをよく念頭に置かれたい。（長田構成員）

## 議題3 電話のユニバーサルサービス責務に関する検討課題

## ● 引き続きあまねく提供責務とするか最終保障御提供責務に見直すか

- 利用者の利便性確保から、あまねく提供責務を維持すべき。（林構成員、長田構成員）
- サステナブルかつコストミナムな制度とするため、NTT東西単体でのあまねく提供責務ではなく、NTTドコモを含めNTTグループとしてあまねく提供が確保されるのであれば、最終保障提供責務に緩和することもあながち否定できないが、まずは、ワイヤレス固定電話に対する機能要件を引下げ、提供コストを低減することで当面はあまねく提供責務を維持することを検討すべき。（林構成員、長田構成員）
- 役務提供までの空白期間を解消するための確実な手法が詰められないと、最終保障提供責務でいいとは断定できない。（若林構成員）
- あまねく責務を維持すべきかはゼロベースで考えても良いのではないか。最終保障提供責務に見直す際に課題となる空白期間も、契約上の段取りを決めておけば解消することが可能。（大橋構成員）
- 仮にモバイル網固定電話をユニバーサルサービスに認めれば提供範囲が拡大することを考慮すると、あまねく提供責務を緩めて最終保障提供責務とするのも適当。（関口構成員）
- 固定電話サービスの赤字負担がNTTにとって相当に重いなら、あまねく提供責務から最終保障提供責務に見直すことも適当。（春日構成員）
- 全体的な効率性を重視し、あまねく提供責務から最終保障提供責務に見直すのが適当。（砂田構成員）
- 電話のあまねく提供責務は、NTTが全国7000局舎等の「特別な資産」を保有していることを前提に、NTT単体で担保されるもの。一方の最終保障提供責務はブロードバンドのように複数事業者の組合せを前提としているが、空白期間の問題に加えて、NTTのメタル回線のみで提供される見守りサービス等の付随サービスの提供確保の問題があることから、メタル回線が存続する限り電話のあまねく提供責務は維持すべき。（KDDI）
- あまねく提供責務から最終保障提供責務に移行する際には、あまねく提供責務は線路敷設基盤を保護する役割も有するため、線路敷設基盤を維持する責務を新設することが必要。（ソフトバンク）

## 議題3 電話のユニバーサルサービス責務に関する検討課題

### ● ユニバーサルサービスの対象にモバイル網固定電話の位置付けることについて

- ・メタル巻取りの観点で、固定電話単体での利用者に対して、モバイル網の活用を拡大することを検討すべき。(林構成員)
- ・ユニバーサルサービス制度全体のコストを低減するために、ユニバーサルサービスの技術要件を引下げ、モバイル網固定電話を認めるべき。(関口構成員)
- ・モバイルの活用は推進すべきであり、モバイル網固定電話を位置付けるべき。(砂田構成員)
- ・BB重畳の光IP電話の方がモバイル網固定電話より加入電話に近い仕様であるため、モバイル網固定電話をユニバーサルサービスに組み込む前に、BB重畳の光IP電話を含めるべき。(ソフトバンク)
- ・NTT東西のワイヤレス固定電話でFAXと緊急通報時の0ABJ番号の表示等が必須ではないとするなら、モバイル網固定電話とNTT東西のワイヤレス固定電話の関係の整理が必要。(林構成員)

## 議題4 ブロードバンドのユニバーサルサービス責務及び交付金制度に関する検討課題

### ● 第二種適格電気通信事業者に課される責務について

- ・ブロードバンドは未整備地域も多いため、全世帯カバーを求めた結果、第二種適格事業者として誰も手を上げなくなることが懸念。そのため、第二種適格事業者には、担当区域内に限って最終保障提供責務を担わせるべき。(林構成員)

### ● 最終保障提供責務の担い手について

- ・一般の民間事業者はその意思に反してエリアカバーを義務付けることは営業の自由の侵害になり、憲法問題や、公正競争の観点からも問題になるため不可能であり、他の事業者の義務でカバーできない地域への提供はNTTが担うべき。(林構成員)
- ・相当程度不採算な地域も交付金の補填対象になるよう補正をした上で、NTTに最終保障提供責務を担わせるべき。(関口構成員)
- ・NTTに限定せず地域ごとに最適な担い手を決めるべきで、そのために制度運用コストが過大になるのであれば、競争入札等により簡略化できる方法を検討すべき。(砂田構成員)

### ● 最終保障提供責務を履行する場合の維持費用に対する補填について

- ・相当程度不採算な地域も交付金の補填対象になるよう補正をした上で、NTTに最終保障提供責務を担わせるべき。(関口構成員) (再掲)
- ・最終保障提供責務の担い手が大きな損失を被るのでは持続可能性がないため、利用者のメリットをまず考えたうえで、整備維持コストが安くなる方法を検討し、その上で事業者が損失を出さなくて済むような交付金を検討すべき。(砂田構成員)