

ユニバーサルサービス制度の在り方について
報告書骨子（案）

平成 20 年 10 月 7 日

目次

序章	はじめに	1	第3節	制度の運用等	14
1	これまでの経緯	1	ア	周知広報等	14
2	電気通信市場における環境変化と今回の見直し	3	イ	基本料の取扱い	14
第1章	2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサル制度	4	第2章	2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度	15
第1節	ユニバーサルサービスの範囲	4	第1節	2010年代初頭以降(第1期)	15
ア	加入電話	4	ア	光IP電話の扱い	15
イ	公衆電話	5	イ	適格電気通信事業者	16
ウ	緊急通報	5	ウ	コスト算定・コスト負担方法	17
第2節	コストの算定・負担方法	6	エ	その他のサービスの扱い	17
ア	現行のコスト算定方法	6	第2節	2010年代初頭以降(第2期)	18
(ア)	加入電話	6	ア	ユニバーサルアクセスの概念の導入	18
(イ)	公衆電話	7	イ	適格アクセス事業者	18
(ウ)	緊急通報	7	ウ	コスト算定・コスト負担方法	19
イ	現行のコスト負担方法	7	第3章	次期見直しに向けた課題等	21
ウ	現行のコスト算定・負担方法の課題	8			
(ア)	現行のコスト算定方法の課題	8			
(イ)	現行のコスト負担方法の課題	8			
エ	コスト算定・負担方法の検討	9			
(ア)	コスト算定方法の考えうる選択肢	9			
(イ)	コスト負担方法の考えうる選択肢	9			
(ウ)	補てん対象額等の予測値の試算	10			
オ	IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し	12			
カ	コスト負担事業者の範囲	13			
(ア)	中継系事業者	13			
(イ)	負担事業者の事業規模	13			

序章 はじめに

1 これまでの経緯

(1) ユニバーサルサービス制度の創設

- 昭和 60 年 4 月に日本電信電話公社が民営化されるとともに、電気通信市場への参入が自由化された。その際、日本電信電話株式会社(以下、「NTT」という。)に対しては国民生活に不可欠な電話の役務をあまねく日本全国における安定的な供給を確保する責務が課された。
- その後、地域通信市場における競争が進展し、NTTの経営努力のみでは電話の役務の提供を確保できなくなるおそれがあるとされるようになり、平成 8 年 2 月の電気通信審議会答申「日本電信電話株式会社の在り方について」では、「地域における競争の進展状況を踏まえ、例えば、ユニバーサルサービス確保のための基金を設立するといった新たな制度について検討する必要がある」と言及された。なお、平成 9 年の日本電信電話株式会社法の改正によるNTT再編の後も、電話役務の提供義務は日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社に引き続き課されることになった。
- 平成 12 年 7 月、郵政省から「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方」について諮問された電気通信審議会は、同年 12 月に答申「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申～IT時代の競争促進プログラム」(以下「一次答申」という。)において、電気通信分野におけるユニバーサルサービス政策について、「今後の更なる競争促進について視野に入れつつ、競争政策とユニバーサルサービス政策の在り方について一体として検討する必要があるとの観点から、ユニバーサルサービスの提供を確保するための新たな枠組みを早急に整備する必要がある」旨提言した。
- これを受け、総務省は、基金方式によるユニバーサルサービスの提供確保のための新たな枠組みについて、第 151 回国会に提出した「電気通信事業法等の一部を改正する法律案」に所要の規定を盛り込み、同法は平成 13 年 6 月に成立・公布し、平成 14 年 6 月に施行された。
- 上記法律の公布を受け、情報通信審議会はユニバーサルサービス制度の具体的な制度設計について審議を行った結果、平成 14 年 2 月に答申「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」(以下「二次答申」という。)を取りまとめた。同答申は、ユニバーサルサービスは、NTT3 社の責務として加入電話サービス等のユニバーサルサービスの提供を確保している現行の法的枠組みのもと、従来、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。)の採算地域から不採算地域への地域間の補填によりその提供が確保されてきたが、今後、地域通信市場、とりわけ都市部等の採算地域における競争の進展によって、NTT東・西のコスト負担だけではユニバーサルサービスの提供を維持することが困難となり、不採算地域においては国民利用者の利便性の確保が図られないおそれがあることから、NTT東・西以外の電気通信事業者にもユニバーサルサービス提供の確保に係る応分のコスト負担を求めるとし、地域通信市場における事業者間の競争が進展する中にあっても、地域間格差のないユニバーサルサービスの提供を確保し、国民利用者の利益を確保することを、制度導入の趣旨としている。

- これを受け、総務省は、平成 14 年 6 月、電気通信事業法施行令及び電気通信事業法施行規則(以下、「施行規則」という。)を一部改正するとともに、基礎的電気通信役務の提供に係る交付金及び負担金算定等規則(以下、「算定等規則」という。)を制定した。この際、改正施行規則の附則及び算定等規則の附則において、ユニバーサルサービス制度の詳細については制度創設後 2 年を目途として見直すこととされた。

(2) ユニバーサルサービス制度の稼働と算定方式の見直し

- ユニバーサルサービス制度創設後 2 年を目途とする見直しを行った平成 17 年 10 月の情報通信審議会答申「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」(以下、「平成 17 年答申」という。)において、ユニバーサルサービスの範囲から市内通話を除外するとともに、加入電話に係る補てん額の算定方式を収入費用相殺方式からベンチマーク方式(回線当たり費用が上位 4.9%の高コスト加入者回線の属する地域について、全国平均費用を超える額を補てんの対象とする方式)に見直すことなどが適当とされた。
- 同答申を踏まえ、施行規則、算定等規則が改正され、平成 17 年度のNTT東・西の基礎的電気通信役務収支が約 518 億円の赤字となったことから、ユニバーサルサービス制度が稼働し、基礎的電気通信役務支援機関の指定(平成 17 年 10 月)、適格電気通信事業者の指定(平成 18 年 3 月)を経て、平成 18 年 11 月に、ユニバーサルサービス制度の初めての交付金等の認可が行われた。
- その後、平成 19 年 3 月の情報通信審議会答申¹において、平成 19 年度以降のユニバーサルサービス制度の補てん対象額の算定ルールについて、利用者負担を抑制することを目的として速やかに見直しを行うこととするのが適当とされた。同要望は、長期増分費用方式に基づく平成 19 年度の接続料が低下することにより、各電気通信事業者の接続料負担額が減少する一方、同年度のユニバーサルサービス制度の負担金の額は、1 番号当たり月額 7 円(平成 18 年度認可ベース)から増加することが見込まれる中、当該負担金について、既に大半の負担事業者が利用者に負担を求めていること等にかんがみれば、利用者負担の増加を可能な限り回避する

¹「東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社の第一種指定電気通信設備に関する接続約款の変更の認可(長期増分費用方式に基づく平成19年度の接続料等の改定)」

ことが適当であるとの考えに基づくものである。

- これを踏まえ、利用者負担の抑制を図る観点から加入電話に係る補てん対象額の算定方式を全国平均費用を補てん対象額算定のためのベンチマークとして用いる仕組みから、当該ベンチマークを「全国平均費用＋標準偏差の2倍」とすることとし、算定等規則が改正された。

2 電気通信市場における環境変化と今回の見直し

- 現行のユニバーサルサービス制度は、平成 17 年答申において必要な制度の見直しの考え方が示され、平成 18 年度から本格的に稼働し、上述のとおり、利用者負担の抑制の観点から平成 19 年度に補てん対象額の算定方式の見直しが行われ、これまで、2 回、交付金等の認可が行われているところである。
- ユニバーサルサービス制度稼働後、同制度を取り巻く市場環境は急速かつ大幅に変化しており、ブロードバンド化が進展し光IP電話の加入者が大幅に増加する一方で、加入電話の加入者数が減少する等、回線交換網からIP網へのマイグレーションの影響が顕在化してきている。現行制度は、回線交換網ベースの電話サービス市場の競争の進展を考慮しつつ制度設計が行われているが、このような市場環境の変化に適切に対応していくことが求められている。
- また、平成 18 年 4 月に施行した施行規則等の一部を改正する省令の附則において、同省令の施行後 3 年を目途として関係規定の見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとされている。
- これらの現状等にかんがみ、総務省では、「新競争促進プログラム 2010」(平成 18 年 9 月公表。平成 19 年 10 月改定)において、ブロードバンドサービスの普及など市場実態が大きく変化していく中、段階的にその見直しを図る必要があり、「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会」報告書(平成 19 年 12 月公表)を踏まえ、IP化に対応したユニバーサルサービス制度の見直しについて、平成 20 年 4 月を目途に情報通信審議会に諮問し、同年中に一定の結論を得ることとしているところである。
- このため、今次の見直しに当たっては、上述のようなユニバーサルサービス制度を取り巻く光IP電話の普及等の環境の変化を踏まえるとともに、制度稼働後 2 年あまりにわたる制度運用の実績と顕在化する課題等に的確に対処するべく、制度の全般的な見直しを行うものである。制度見直しの対象期間としては、ユニバーサルサービス制度の安定的運用を図る観点から、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間とし、平成 24 年度以降の 2010 年代初頭以降については、光IP電話や携帯電話等の普及状況等を踏まえた制度の方向性や課題の整理を行い、平成 24 年度以降を対象にする次期の制度見直しに資することとする。

第1節 ユニバーサルサービスの範囲

- 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り、誰もが利用可能な料金など適切な条件で、あまねく日本全国において公平かつ安定的な提供の確保が図られるべきサービス」と位置づけられている。また、ユニバーサルサービス政策の目標は、ユニバーサルサービスについて地理的格差の発生を防止することとされてきた。
- ユニバーサルサービス制度による補てんの対象は、加入電話（基本料）、第一種公衆電話、緊急通報とされている。
- ユニバーサルサービス制度による補てんの対象は、その提供費用、サービスの普及率、サービスに対する社会的ニーズ、技術の進展動向等を勘案して総合的に判断する必要がある。今次の見直しにあたっては、制度稼働後の対象サービスの動向、携帯電話等の他の電気通信サービスの普及状況等を踏まえ検討する必要がある。

ア 加入電話

- 加入電話の契約者回線は制度稼働時と同様に年7～8%の減少傾向にあり、平成19年度末には3,962万契約と、4,000万契約を初めて割ったところであるが、制度見直しの対象期間である今後の3年間については、加入電話の加入者が依然として音声電話の利用者総数の過半を占めている状況が続くと想定される。
- また、加入電話は、携帯電話や光IP電話などの急速に普及する新規かつ多様な音声伝送サービスとの相互接続性を確保していることから、あまねく日本全国をカバーしていることと相まって、当初はサービスエリアの広がりや制約されるこれらのサービスの利用者における通信の完結にも、引き続き重要な役割を果たしていると考えられる。
- ブロードバンド化が進展し、光IP電話の加入者が大幅に増加してきているものの、平成19年末で776万契約にとどまっている。
- 以上のことから、今次の見直しの対象期間においては、引き続き加入電話をユニバーサルサービス制度の補てんの対象とすることが適当であると考えられる。

イ 公衆電話

- 従来、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から、第一種公衆電話²がユニバーサルサービスの対象とされてきたところである。
- 今次の見直しに当たってヒアリングに参加した事業者から、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との意見があった。一方、平成 20 年 3 月に実施されたユニバーサルサービスに関するアンケート調査³によると、第一種公衆電話の今後の設置台数については、「現状のままでよい」が 53.1%、「もっと増やすべき」が 16.5%となっており、「減らしても構わない」は、14.9%であった。また、公衆電話のユニバーサルサービスの必要性については、71.6%が、「必要」または「どちらかといえば必要」としており、その理由としては、「緊急時、災害時に必要」が 78.7%、「携帯電話を所有していない人のために必要」が 74.7%であった。
- 災害時等における優先電話としての指定が一部にとどまっている携帯電話と比較すると、公衆電話は全数が災害時等における優先電話として扱われており、また、公衆電話は、携帯電話のような個別の加入契約が不要であるため、必要の際には国民全てが利用可能であること等を考慮すると、依然として、社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段として公衆電話を基礎的電気通信役務の範囲に含める意義があると考えられる。
- 以上のことから、携帯電話等の普及によって戸外における通信手段が多様化してきているものの、現在においても、第一種公衆電話については設置台数の削減が望まれていない状況であり、ユニバーサルサービスとする必要性があると考えられる意見が大半を占めることから、高齢者・子供等の携帯電話を持たない方の利用や緊急時・災害時の利用等依然として戸外における最低限の通信手段としてとして重要な役割を有していると考えられ、今次の見直しの対象期間においては、引き続き第一種公衆電話をユニバーサルサービス制度による補てんの対象とすることが適当である。

ウ 緊急通報

- 緊急通報については、「国民生活上の重要性からユニバーサルサービスと考えるべきもの」⁴とされたが、緊急通報の国民生活上の重要性は従来に比して増すことはあっても、減少することはないところであり、引き続き、ユニバーサルサービス制度の補てん対象とすべきである。

² 市街地においては概ね 500 メートル四方に1台、それ以外の地域においては概ね1キロメートル四方に1台設置される公衆電話

³ 平成 20 年 2 月に、全国 13 歳～79 歳の個人 1,600 人を対象に調査票郵送方式により実施。回収率は 68.1%。

⁴ 郵政省「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」(平成 10 年 6 月)

第2節 コストの算定・負担方法

ア 現行のコスト算定方法

(ア) 加入電話

- 平成19年9月の情報通信審議会答申⁵において、「利用者負担の抑制を図る観点から加入電話に係る補てん対象額の算定方式を見直すものであり、全国平均費用を補てん対象額算定のためのベンチマークとして用いる現在の仕組みを改め、当該ベンチマークを「全国平均費用＋標準偏差の2倍」とすることが適当とされた。その理由としては、「当該ベンチマークにより具体的な補てん対象額を算定すると、平成18年4月に施行された電気通信事業法施行規則等の一部を改正する省令の附則において規定されている現行制度の見直し時期(施行後3年を目的)の間は、平成18年度認可に係る補てん対象額に基づき計算される合算番号単価(7円)と概ね同等の水準で推移すると見込まれる。このため、本見直し案により利用者負担の抑制を図ることが可能となる。」とされている。
- また、平成19年9月の情報通信審議会答申⁶において、「き線点RT-GC間伝送路費用は、あくまでも当分の間の措置として、従量制接続料の原価に算入し、NTT東西の利用部門を含む接続事業者が公平に負担するという形にすることもやむを得ない。しかし、この取扱いは、利用者負担の抑制を図る観点から、ユニバーサルサービス制度の補てん対象額の算定方法を当分の間変更することに起因するものである。このため、PSTNからIP網にマイグレーションが進行している状況を踏まえ、利用者負担の抑制や接続料の水準等に配慮しつつ、早急な検討を行うことが望ましいことから、平成20年よりユニバーサルサービス制度の見直しを行い、き線点RT-GC間伝送路費用の扱いも含めて結論を得ることが適当である⁷。」とされている。
- これらの2答申を踏まえ、加入電話の補てん対象額の算定方法としては、平成19年度認可から、ベンチマークを「全国平均費用＋標準偏差の2倍」とする新しい方式が適用され、平成19年度認可に係る補てん対象額⁸に基づき計算される合算番号単価は6円となり、利用者負担が抑制されるとともに、平成20年度接続料からき線点RT-GC間伝送路費用については、従量制接続料の原価への段階的算入が開始されている。

⁵ 「基礎的電気通信役務の提供に係る交付金及び負担金算定等規則(平成14年総務省令第64号)の一部を改正する省令案について」答申

⁶ 「平成20年度以降の接続料の算定の在り方について」答申

⁷ 「新競争促進プログラム2010」においては、ユニバーサルサービス制度の見直しについて、「09年(平成21年)に情報通信審議会の審議を経て、可能な限り速やかに所要の制度整備を行なう」とされている。

⁸ 平成19年11月28日付け認可

(イ) 公衆電話

■ 公衆電話の補てん対象額の算定方法は、平成 17 年答申において、「第一種公衆電話については、(中略)基金による補填の対象とすべきであるが、現時点では事実上全ての収容局における第一種公衆電話が赤字となっていることを踏まえ、補填額の算定に当たって加入者回線アクセスの場合のような対象地域の限定は行わず、相殺型の収入費用方式を採用することが適当と考えられる。」とされ、同方式により運用されている。

(ウ) 緊急通報

■ 緊急通報の補てん対象額の算定方法は、平成 17 年答申において、「基金による補填の対象地域は高コスト地域に限定し、収入費用方式によって算定することが適当である。」とされ、同方式により運用されている。

イ 現行のコスト負担方法

■ 現行のコスト負担方法は、平成 17 年答申において次の3つの基本的視点を踏まえて検討がなされ、その結果、電気通信番号をベースとする方法が採用されている。

- ①事業者間の競争に影響を及ぼさない算定方式であること【競争中立性】
- ②基金制度の信頼性を維持するためにも、第三者による各事業者の負担割合の検証が可能な算定方式であること【検証可能性】
- ③規制費用あるいは事業者の規制対応費用が増大しない簡素な算定方法であること【簡索性】

■ これは、電気通信番号ベースは、「①現行制度においてはNTT東・西の加入電話等と相互接続可能であることが番号付与の条件として規定されていること、②電話の役務の利用者数を増加させ番号を利用すればするほど負担が増加することから、受益者負担制度の趣旨に沿ったものであると考えられる。また、各接続電気通信事業者等の使用する電気通信番号数は外形的な把握が容易であり、検証可能性、簡索性に優れている。」点を評価したものである。

ウ 現行のコスト算定・負担方法の課題

(ア) 現行のコスト算定方法の課題

- 現行の加入電話に関する補てん対象額の算定方法については、前述のとおり平成19年9月に、ベンチマーク水準を「全国平均費用」から「全国平均費用＋標準偏差の2倍」に改正され、運用されている。なお、当該措置は、算定等規則の附則において、当分の間の措置であると規定されているところである。
- また、き線点RT-GC間伝送路費用については、平成19年9月の情報通信審議会答申⁹において、「当分の間の措置として、従量制接続料の原価に算入」しているが、「利用者負担の抑制や接続料水準等に配慮しつつ、(中略)平成20年度より見直しを行い、(中略)結論を得ることが適当」とされている。
- このため、利用者負担の抑制を図る観点から制度改正された経緯を踏まえつつ、当面の間の措置とされている現行の算定方法を今後も継続すべきか否か等について、今後の見直しにおいて検討することが必要である。

(イ) 現行のコスト負担方法の課題

- ユニバーサルサービス制度に係る負担金の額については、これを接続電気通信事業者等が直接負担するか、利用者に負担を求めるかという点について、各事業者の経営判断に委ねることとされているが、現在、負担金を支払う接続電気通信事業者等の大半(53社中50社(平成19年3月末現在))が、合算番号単価分をユニバーサルサービス料として、利用者に転嫁している状況にある。このため、電気通信番号ベースによる負担方法は、利用者転嫁が行われやすい方法であるとの指摘がなされている。
- また、ヒアリングに参加した事業者からは、負担事業者の範囲について見直しとして、中継系事業者の負担方法や負担事業者の基準(前年度の電気通信事業収益10億円超)について、検討課題とするべきとの意見が提出された。
- このため、これまでユニバーサルサービス制度の設計時において検討された現行の負担方法について、今後の見直しに当たって、改めて検討することが必要である。

⁹ 「平成20年度以降の接続料の算定の在り方について」答申

エ コスト算定・負担方法の検討

(ア) コスト算定方法の考えうる選択肢

- 今次の補てん対象額の算定方法の見直しに当たっては、次の2案が考えられる。ひとつは、平成19年の見直し前に適用していた「ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用」とする案、もうひとつは、平成19年の見直し以降に適用している現行の「ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」として、き線点RT-GC間伝送路コストは段階的に接続費用に算入」とする案である。
- さらに、検討の過程で、ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」としつつ、平成20年度から適用しているき線点RT-GC間伝送路コストの接続料への段階的付け替えを接続料水準の上昇への影響を考慮し付け替えを50%に留める方法も考えられるのではないかと提案もあった。
- 以上のことから、今次の見直しにあたって、補てん対象額の算定方法については、①ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とする案、②ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」として、き線点RT-GC間伝送路コストは段階的に接続費用に算入する案、③ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」とし、き線点RT-GC間伝送路コストの接続料への段階的付け替えを50%に留める案、の3案について検討することとする。

(イ) コスト負担方法の考えうる選択肢

- 今次のコスト負担方法の見直しに当たっては、これまでの検討の経緯を踏まえ、次の3案が考えられる。
 - ① 使用されている電気通信番号数に基づく方式（電気通信番号ベース）
 - ② 電気通信事業の売上高に基づく方式（総売上高ベース）
 - ③ NTT東・西のPSTNへの着信回数又は着信時間に基づく方式（通信量ベース）
- これら3案に関するメリット及びデメリットは、概ね次のとおりと考えられる。
- まず、現行のコスト負担方法である電気通信番号ベースによる負担方法は、電気通信番号数の増減が受益度を測るのに適当であり、かつ、外形的な把握が可能であり、検証可能性、簡索性に優れている面を有している。一方で、中継系事業者もユニバーサル設備との接続により受益しているが、電気通信番号を有していないため負担事業者から除外されている（中継系事業者も050-IP電話事業等電気通信番号を利用する事業の事業者としては、負担事業者になっているところ）。また、番号単価の設定を通じて、利用者への転嫁が行われやすい仕組みであると考えられる。

- 次に、収益ベース(総売上高ベース)の負担方法は、売上高の外形的把握も比較的容易であり、検証可能性、簡素性に優れている面を有している。一方、音声伝送と関係が希薄な専用線等の収益もカウントされてしまうため、受益度の観点から課題が残る。また、電気通信事業者ごとに全体の収益に占める専用線等の割合が大きく異なり、安定的な相関関係はないと考えられる。
- さらに、通信量ベースの負担方法は、上述の2案に比べ、より、受益度に即した負担割合を算定可能であり、中継系事業者も負担対象とすることが可能となる。さらに、携帯電話事業者は利用数等の受益に応じた負担となるため、負担割合が減少する可能性が出てくる。また、現在は、収益ベースのように外形的な把握はできないが、各事業者からNTT東・西へのPSTN着信呼等について新たに報告を求めることで対応は可能と見込まれる。一方で、通信量ベースのコスト負担に対応するため、新たなシステム改修等の費用が発生する可能性があると考えられる。
- このうち、収益ベース(総売上高ベース)の負担方法については、平成17年答申において、「総売上と対象サービスの売上高の比率をみても事業者ごとに大きく異なり安定的な相関関係は見いだせない。受益者負担制度の趣旨を踏まえたものでなくなるおそれ」との指摘がなされ採用されなかった経緯があり、現在でもその状況に変化は見いだせない状況であると考えられる。
- 以上のことから、今後の見直しにあたっては、コスト負担方法については、①電気通信番号ベース、②通信量ベース、③双方の併用方式、の3案について検討することとする。

(ウ) 補てん対象額等の予測値の試算

① 試算等の結果

- 上述の補てん対象額の算定・負担方法の検討を踏まえ、補てん対象額の算定方法の2案、コスト負担方法の3案を組合せた6つの案と補てん対象額の算定方式として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを50%に留める案を加えた合計7案について、今後3年間の補てん対象額等、番号単価、GC接続料水準の予測値の試算を行うとともに、それぞれの案についてのメリット・デメリットを比較し、検討を行った。
- 7案各案についての試算結果とメリット・デメリットの比較は資料14のとおりである。

- 案1、案2、案3については、補てん対象額の算定方法として、「ベンチマーク水準を全国平均費用とし、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とする案」を採用することから、今後3年間の補てん対象額の予測値は現行の水準に比べ大幅に増加することとなる。これらのうち、コスト負担方法として電気通信番号ベースを採用する案1の場合は、番号単価の予測値は20円台となり、大半の負担事業者が利用者転嫁を行っている状況では、利用者負担が大幅に増加することとなる。コスト負担方法として、通信量ベース若しくは通信量を併用する案2、案3の場合、利用者負担の水準は通信料ベース分の利用者転嫁如何によることとなるが、電気通信番号ベースと比べ利用者転嫁は容易ではないものの、システム改修等により可能であり、その転嫁が行われる場合には、利用者の負担は案1と同様に現行の水準に比べ大幅に増加することとなる。一方で、接続料水準については、き線点RT-GC間伝送路コストを基本料費用とすることから、現行の水準に比して低減することとなる。なお、現行の電気通信番号ベースをとりやめ、通信量ベースを採用する案2については、中継系事業者を負担事業者に含めることができる一方で、制度稼働後4年目で負担方法を大きく変更することとなり、制度の安定性を欠くこととなる。また、案3については、定着しつつある電気通信番号ベースの負担方法を継続しつつも、通信量を加味することにより、制度の安定性に配慮しつつ、中継系事業者を負担事業者にできるなど、より受益の実態に応じた負担を求めることができることとなる一方で、利用者転嫁が行われる場合、その方法が複雑になるおそれがある。
- 案4、案5、案6については、補てん対象額の算定方法として、ベンチマーク水準を「全国平均費用+標準偏差の2倍」として、き線点RT-GC間伝送路コストは段階的に接続費用に算入する案を採用することから、今後3年間の補てん対象額の予測値は現行水準にとどまり、2年目以降は、き線点RT-GC間伝送路コストの段階的付け替えの影響等により、低減傾向になると試算されている。このため、いずれの案の場合でも、電気通信量、通信量で算定される単価が利用者に転嫁されるとしても、その負担は現行の水準にとどまり、2年目以降は利用者負担は軽減することとなる。一方で、接続料水準については、き線点RT-GC間伝送路コストを接続料原価とすることから、現行の水準に比して上昇することとなる。なお、現行の電気通信番号ベースをとりやめ、通信量ベースを採用する案5については、前述の案2と同様に中継系事業者を負担事業者に含めることができる一方で、制度稼働後4年目で負担方法を大きく変更することとなり、制度の安定性を欠くこととなる。また、案6については、定着しつつある電気通信番号ベースの負担方法を継続しつつも、通信量を加味することにより、制度の安定性に配慮しつつ、中継系事業者を負担事業者にできるなど、より受益の実態に応じた負担を求めることができることとなる一方で、利用者転嫁が行われる場合、その方法が複雑になるおそれがある。
- 案7については、補てん対象額の算定方法として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを50%に留めるため、接続料水準については、案4のそれに比べると上昇は緩和されることとなる一方、補てん対象額については、増加することとなり、補てん対象額が低減傾向となる案4に比べると、利用者転嫁が行われる状況においては、利用者負担は減少しない見込みとなる。

② 今後のコスト算定・負担方法の考え方

- 以上のことから、加入電話については、それぞれの予測値の試算結果等を踏まえると、接続料水準への影響に配慮しつつ利用者負担の抑制を図るとともに、制度の安定性を確保するためには、現行の方式である案4が今後3年間に適用する補てん対象額の算定・負担方法として最も適切と考えられるものである。
- また、公衆電話の算定方法については、第1節イで述べたとおり、戸外における最低限の通信手段としての位置づけについて変化はないと考えられ、また、平成19年度においても、NTT東・西において経営効率化¹⁰に努めているものの全ての収容局において赤字となっており、制度稼働時との状況に何ら変化はなく、算定方式についても、引き続き現行の方式を継続することが適当であると考えられる。
- さらに、緊急通報の算定方法については、第1節ウで述べたとおり、現状においても緊急通報の重要性等について何ら変化はなく、また、平成17年答申での「『NTT東・西以外のマイライン登録事業者の119番繋ぎ込み回線費用』を除くと、NTT東・西と他の事業者の負担はほぼ同等」との状況も何ら変化はないと考えられるため、算定方式についても、引き続き現行の方式を継続することが適当であると考えられる。

オ IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し

- この項は、10月7日開催の「ユニバーサルサービス政策委員会」における審議を踏まえて対応

¹⁰ ユニバーサルサービス制度に基づく交付金の額及び交付方法の認可並びに負担金の額及び徴収方法の認可(H18.11)。時に総務大臣に対して「NTT東・西が基礎的電気通信役務の提供において当該効率化を達成することが重要であり、平成19年度以降、基礎的電気通信役務収支表の提出に際し、経営効率化の実績について併せて総務省に報告すること。」を要望事項とした。

カ コスト負担事業者の範囲

(ア) 中継系事業者

- 今次のコスト負担の見直しに当たっては、ヒアリングに参加した事業者から、受益者負担の観点からは、電気通信番号を有していない中継系事業者も負担事業者に加えることも検討課題とすべきではないか、との意見が提出された。
- 平成 17 年答申では、「電気通信番号数をベースとした拠出方式を採用する場合、中継系電気通信事業者等に負担を求めることは受益者負担金制度という趣旨に鑑みれば最も望ましいものであるが、他方、これを実現することは制度の簡素化という趣旨を損なうものであり、それ以外の合理的な提案が今回の意見募集においてなされなかったこと、更に利用者負担の公平性の確保という点も併せて勘案すると、中継系事業者等が拠出対象から外れることをもって直ちに制度全体の妥当性が損なわれるものではないと考えられる。」とされている。
- 今回の補てん対象額の算定・負担方法の試算の過程で、中継系事業者を含めた事業者間の負担の公平性の観点から、新たなコスト負担方式として、より受益の実態に応じた負担が可能であろう通信量方式及び通信量と電気通信番号を併用する方式について検討を行ったが、上述のとおり、今後の 3 年間については、制度の安定性等を考慮し、電気通信番号ベースの負担方法を継続することが適当と考えられるところである。なお、この場合でも、中継系事業者については、平成 19 年度の補てん対象額の算定方法の見直しに伴い、従来、基本料のコストとされていたき線点 RT-GC 間伝送路コストを接続料として負担していることから、一定の負担をしていると考えられる。

(イ) 負担事業者の事業規模

- また、ヒアリングに参加した事業者から、負担事業者の要件となっている、「前年度の電気通信事業の収益が 10 億円を超える電気通信事業者」との基準を見直すべきとの意見があった。
- 同要件については、平成 17 年答申において「制度導入時においては、負担の公平性の観点からより多くの電気通信事業者が拠出を行うことを基本としつつ、基金への拠出を行えるだけの経営基盤を有する電気通信事業者が十分存在すると考えられる水準に設定するよう検討が行われた結果、当該政令で定める事業規模の基準は、事業開始後年数が短い事業者の比率が低い、対象収益の額が 10 億円超であることとされた。」経緯にある。この状況は、今日においても大きな変化がないこと及び収益が 10 億円以下の電気通信事業者 10 社の収益や稼働電気通信番号数の状況を踏まえ検討したところ、現時点では、現行の基準を変更する状況ではないと考えられる。

第3節 制度の運用等

ア 周知広報等

- ユニバーサルサービス制度は、負担事業者から徴収した負担金を原資として、ユニバーサルサービス制度を運営・管理する支援機関を經由して適格電気通信事業者に対して交付金が交付されるという仕組みである。ユニバーサルサービス制度が稼働した後、国(総務省)、支援機関、負担事業者は、それぞれの立場で、制度説明会の開催、制度の運営状況の公開、各利用者に対する制度説明資料の配付、問い合わせ窓口の整備等、ユニバーサルサービス制度の周知広報に積極的に取り組んでいるところである。
- ヒアリングに参加した消費者団体からは、ユニバーサルサービス制度の認知度が低いことから、制度の理解を促進させるような更なる取組を要望する旨の意見、制度の維持には利用者のコンセンサスが不可欠であり、十分な周知が必要との意見、負担事業者について、負担額を経営努力で吸収せず、一律に利用者に転嫁する理由について丁寧に説明すべきとの意見、支援機関についてその肥大化を避ける観点から一層の情報公開が必要との意見が提出された。
- 国(総務省)、支援機関、負担事業者は、引き続き、それぞれの立場で、消費者保護の観点に立ち、今後も、ユニバーサルサービス制度の周知広報の一層の充実をめぐるべきである。特に負担事業者については、利用者転嫁の理由も含め、利用者の理解を得る取組が期待される。また、支援機関においては、その活動や予算等の情報公開について、その一層の充実を図る必要がある。

イ 基本料の取扱い

- NTT東・西の級局区分は、従来の市内通話料でかけられる加入者が多いほどその地域の加入者の電話利用の価値が大きくなる効用料金の考え方に基いており、現在においても級局区分に基づく基本料金に格差が存在している。
- 今次の見直しに当たって、ヒアリングに参加した事業者から、加入電話基本料の級局別格差の是正は、1級局、2級局といった地方の料金を値上げせざるを得ず、国民的議論が必要であり当面困難であるとの意見、また、級局別格差の是正について、早々に結論を出すべきとの意見が提出された。
- 加入電話基本料については、平成18年11月の情報通信審議会答申¹¹において、NTT東・西に対し基本料体系の在り方に関する検討の継続を要望した経緯にある。基本料体系の在り方については、同要望を踏まえて適切に対応されることが望まれる。

¹¹ ユニバーサルサービス制度に基づく交付金の額及び交付方法の認可並びに負担金の額及び徴収方法の認可(H18.11)。時に総務大臣に対して「基本料体系を具体的にどのように見直すかについては、原則としてNTT東・西の経営判断に委ねられるべきであるが、NTT東・西において、IP化の進展などの市場構造の変化を踏まえた基本料体系の在り方について検討を継続し、当該検討の結果、基本料体系を見直す場合には、速やかに総務省に報告し、これを公表すること。」を要望事項とした。

第2章 2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度

- ブロードバンド化・IP化が進展する過程においては、PSTNとIP網が当分の間並存しつつ、PSTNがIP網へのマイグレーションが進み、最終的には全面的にIP網に置き換わるというかたちでネットワークの移行が進展するものと考えられる。
- これを踏まえ、2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度の在り方については、PSTNからIP網への移行段階に着目し、「光IP電話の加入者が音声電話の利用者総数の過半を占めることとなった時点から、PSTNからIP網への移行が完了するまで」と「PSTNからIP網への移行が完了した後」という2つの段階に分け、次のとおり課題の整理を行った。

第1節 2010年代初頭以降(第1期)

- PSTNからIP網への移行が進展し、光IP電話の加入者が音声電話の利用者総数の過半を占めることとなった時点から、PSTNからIP網への移行が完了するまでの期間を「2010年代初頭以降(第1期)」とし、当該期間におけるユニバーサルサービス制度の在り方について、次のとおり課題の整理を行った。

ア 光IP電話の扱い

2010年代初頭以降(第1期)においては、PSTNからIP網への移行は進展しているものの、依然として加入電話の利用者が相当数残存しており、一方で、光IP電話の加入者が音声電話の利用者総数の過半を占めている状況にある。このような状況においては、加入電話に加え、加入電話と一定の同等性を有するサービスと位置づけられる光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについて検討する必要があるのではないか。

- 光IP電話はOABJ番号が付与されており、その要件として加入電話と同等の品質の維持が求められることから、加入電話と一定の同等性を有するサービスと位置づけることが可能である。
- 他方、光IP電話は、ブロードバンドサービスの付加的サービスとして提供されているため、加入電話と比べると相対的に高いコスト負担が必要であり、また、局舎給電というしくみを具備していないため、停電時の緊急通報の発信を行うためには端末側で給電措置を講じる必要がある等、現時点においては、加入電話との間で完全な代替性を持っているとは言えない面もある。

- このような課題に対し、国や地方公共団体の支援策等により加入電話と同程度の低廉な料金で提供される光IP電話サービスが一部地域において登場し、また、光IP電話サービスを提供している事業者による停電対応機器のレンタルが開始される等の動きも見受けられる。このような動きは、PSTNからIP網への移行の進展に伴い、加速していくことが期待される。
- したがって、PSTNからIP網への移行が進展し、依然として加入電話の利用者が相当数残存しているものの、光IP電話の加入数が音声電話の利用者総数の過半を占めるような段階においては、以上のような光IP電話の特性や市場の動向を踏まえつつ、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することについて検討する必要があるのではないかと。

2010年代初頭以降（第1期）においては、技術の進展や光IP電話の普及に伴い、必ずしも加入電話の提供を求められないケースも増加することが想定される。このような場合、PSTNとIP網の2つのネットワークの維持を続けることによる社会的コストの増大を避け、PSTNからIP網への移行の流れを妨げないようにするため、PSTNの撤去等を認めることを検討することが必要ではないかと。

- その際、現行制度において、NTT東西にNTT法の規定により課せられている「あまねく電話」（加入電話）提供義務との関係についても念頭に置き、検討することが必要ではないかと。
- NTT東西がメタル回線を撤去する場合には、4年前に関係事業者へ通知することが接続約款に明記されているが、PSTNからIP網へネットワーク全体を移行させていく場合、現在ADSL事業を行っている事業者の経営の根幹にも関わる問題であり、一律4年前の通知で十分かどうかについて、検討することが必要ではないかと。また、PSTNを停止する場合には、利用者に対して、どのように情報提供をすべきか、その具体的な手法や時期について検討することが必要ではないかと。

イ 適格電気通信事業者

光IP電話がユニバーサルサービスの範囲と整理され、加入電話・光IP電話のいずれかが利用可能であることがユニバーサルサービスの構成要件となる場合、NTT東西以外の電気通信事業者が適格電気通信事業者となること、また複数の事業者が適格電気通信事業者となることを踏まえ、適格電気通信事業者の要件や業務区域について検討することが必要ではないかと。

ウ コスト算定・コスト負担方法

現行の加入電話のユニバーサルサービスの場合、加入電話のネットワークを前提とした算定モデルである長期増分費用（LRIC）モデルを用いてコスト算定を行っているが、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲と整理する場合には、光IP電話のコスト算定方法について検討することが必要ではないか。

- 光IP電話がユニバーサルサービスの範囲と整理される場合、光IP電話の補てん対象額の算定方法について検討することが必要ではないか。具体的には、実費用により算定する方法や利用可能なモデルを用いて算定する方法等が考えられるのではないか。
- 補てん対象額の算定方法についても、ベンチマーク方式の採用や高コスト地域の範囲等、検討することが必要ではないか。

光IP電話がユニバーサルサービスの範囲と整理される場合においても、光IP電話は電気通信番号が付与されていることから、コスト負担方法の在り方については、引き続き、稼働している電気通信番号数をベースに応分の負担を求めるという方法をとることが適切なのではないか。

エ その他のサービスの扱い

携帯電話等をユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否については、その料金水準や普及状況、利用実態等を踏まえ、引き続き、検討していくことが適当ではないか。

- 携帯電話の加入数は1億台を超えており、加入電話を大きく上回っている状況にあるが、加入電話と比較すると高料金・低普及率であり、また利用実態についても世代間・地域間でばらつきが見られことから、2010年代初頭までの期間において、携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することは適当ではない。一方、2010年代初頭以降（第1期）においては、不感地域の解消が進むとともに、料金の多様化・低廉化が進展すると考えられることから、携帯電話をユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否については、その料金水準や普及状況、利用実態等を踏まえ、引き続き、検討していくことが適当ではないか。
- この他、FMCサービスやWiMAX等のモビリティのあるサービスをユニバーサルサービスの範囲と整理することの要否についても、引き続き、その方向性や課題等を検討していくことが適当ではないか。

第2節 2010年代初頭以降(第2期)

- PSTNからIP網への移行が完了した後の期間を「2010年代初頭以降(第2期)」とし、当該期間におけるユニバーサルサービス制度の在り方について、次のとおり課題の整理を行った。

ア ユニバーサルアクセスの概念の導入

PSTNからIP網への移行が完了し、国民利用者がFTTH・4G等多種多様なブロードバンドサービスを受けることができる環境においては、サービスの種類に関わりなく、アクセス網を経由して一定の要件を満たすサービスが利用可能である状況(ユニバーサルアクセス)を維持するため、不採算地域における当該アクセス網の維持費用の一部をユニバーサルサービス制度の補てん対象とするという考え方を採用することが適切ではないか。

ユニバーサルアクセスの概念を導入する場合、いかなるブロードバンドネットワークがユニバーサルアクセスとして捉えるべきネットワークかについて、一定の整理を行うことが必要ではないか。

- 現行のユニバーサルサービスは、基本要件として、①国民生活に不可欠なサービスであるという特性(essentiality)、②誰もが利用可能な料金で利用できるという特性(affordability)、③地域間格差なくどこでも利用可能であるという特性(availability)の3つの構成要素を満たすことが求められている。このことに倣い、ユニバーサルアクセスの概念を導入するに当たっては、例えば「現行の加入電話と同等のQoS水準の音声サービスが利用可能であるアクセス網であること」等、その基本的な構成要件について一定の整理を行うことが必要ではないか。

イ 適格アクセス事業者について

ユニバーサルアクセスの提供者としての適格電気通信事業者(以下「適格アクセス事業者」という。)として、複数の事業者が指定されることが想定されることを踏まえ、適格アクセス事業者の選定方法について検討することが必要ではないか。

- 例えば、全国もしくは複数の都道府県にまたがってサービスを提供する電気通信事業者のほかに、不採算地域においてブロード

バンド網を整備しサービス提供を行う地方公共団体や、当該地方公共団体のネットワークをIRUにより活用する電気通信事業者なども適格アクセス事業者となり得るのではないかと。

- また、複数の電気通信事業者が同一の業務区域においてサービスを提供することも想定されるのではないかと。この場合、交付金の増加を回避する観点から、同一業務区域内においては一の適格アクセス事業者に限定するという考え方もあるのではないかと。
- 一方で、不採算地域等において、適格アクセス事業者の指定の申請が行われない場合や経営危機等により適格アクセス事業者が指定要件を満たさなくなる場合等、当該地域において適格アクセス事業者が存在しなくなることも想定されるのではないかと。このような場合に備え、公共の利益が損なわれることを回避するため、予め一定のルールを設ける必要があるのではないかと。
- 以上を踏まえ、経済合理性の他、事業の安定性・継続性といった観点も考慮しつつ、適格アクセス事業者の選定方法について検討することが必要ではないかと。

適格アクセス事業者が経営危機等によりやむを得ず市場から退出せざるを得ない状況も起こりうることを踏まえ、サービス提供の安定性の確保を図る観点から、そうした事態における最終的なサービス提供の確保について検討することが必要ではないかと。

- こうした事態における最終的なサービス提供の確保については、NTT東西の役割として期待するとの考え方もありうるが、これをどのように考えるかについては、NTTの在り方の見直しも踏まえ、さらに検討していくことが適当ではないかと。

ウ コスト算定・コスト負担方法

現行の加入電話のユニバーサルサービスの場合、加入電話のネットワークを前提とした算定モデルである長期増分費用（LRIC）モデルを用いてコスト算定を行っているが、複数の伝送形態・複数の適格アクセス事業者が想定されるユニバーサルアクセスの概念を導入する場合、コスト算定はどのような方法により行うことが考えられるか。

- ユニバーサルアクセスの概念を導入する場合、複数の伝送形態・複数の適格アクセス事業者が想定されることから、ユニバーサルアクセス網の維持に係る補てん対象額の算定に当たっては、伝送形態ごと、適格アクセス事業者ごとの補てん対象額の算定が必要となるのではないかと。また、その場合の補てん対象額の算定方法について検討することが必要ではないかと。

- 補てん対象額の算定方法についても、ユニバーサルアクセス網を維持することができ、かつ、補てん対象額等の低廉性が確保できるような方法を検討することが必要ではないか。

ユニバーサルアクセスを維持することにより得られる便益は、必ずしも音声電話機能が利用できることに限定されることなく、あらゆるパケット流通の確保が可能という一定の受益が確保されることとなることが想定されるので、電話役務にのみ着目した、現行の電気通信番号ベースによる拠出方法の変更が求められ、また負担事業者についてもその範囲について検討することが必要なのではないか。

- 電気通信番号に代わるコスト負担のメルクマールとしてどのようなものが考えられるか、検討をする必要があるのではないか。具体的には、受益の程度に応じた拠出をするという観点から通信量が、また負担能力に応じた拠出をするという観点から電気通信事業収益等が考えられるのではないか。
- 負担事業者は、ユニバーサルアクセスから受益する電気通信事業者等とすると考えることが適当ではないか。また、ユニバーサルサービスによる便益は音声電話機能が利用可能ということに対し、ユニバーサルアクセスによる便益はあらゆるパケット流通の確保が可能ということであることから、負担事業者はより広範な事業者等となるのではないか。

第3章 次期見直しに向けた課題等

この項は、10月7日開催の「ユニバーサルサービス政策委員会」における審議を踏まえて対応