

ユニバーサルサービス制度の 在り方について

答申（案）

平成20年12月16日
情報通信審議会

「ユニバーサルサービス制度の在り方について」 答申(案)

目次

序章	はじめに	1
1	これまでの経緯	1
2	電気通信市場における環境変化と今回の見直し	3
第1章	2009～2011年度(平成21～23年度)のユニバーサルサービス制度	5
第1節	ユニバーサルサービスの範囲	5
ア	加入電話	6
イ	公衆電話	7
ウ	緊急通報	10
第2節	コストの算定・負担方法	10
ア	現行のコスト算定方法	10
(ア)	加入電話	10
(イ)	公衆電話	11
(ウ)	緊急通報	12
イ	現行のコスト負担方法	12
ウ	現行のコスト算定・負担方法の課題	12
(ア)	現行のコスト算定方法の課題	12
(イ)	現行のコスト負担方法の課題	13
エ	コスト算定・負担方法の検討	13
(ア)	コスト算定方法の考えうる選択肢	13
(イ)	コスト負担方法の考えうる選択肢	14
(ウ)	補てん対象額等の予測値の試算	15
(エ)	今後のコスト算定・負担方法の考え方	17
オ	IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し	18
(ア)	IP化の進展に伴う現状の課題	18
(イ)	IP化の進展に伴うコスト算定方法の考えうる補正方法	21
(ウ)	IP化の進展に伴うコスト算定方法の補正の考え方	22
カ	コスト負担事業者の範囲	24
(ア)	中継系事業者	24
(イ)	負担事業者の事業規模	25
第3節	制度の運用等	26
ア	周知広報等	26
イ	基本料の取扱い	26

第2章	2010年代初頭以降のユニバーサルサービス制度	28
第1節	2010年代初頭以降（第1期）	28
ア	光IP電話の扱い	28
イ	適格電気通信事業者	30
ウ	コスト算定・コスト負担方法	30
エ	その他のサービスの扱い	30
第2節	2010年代初頭以降（第2期）	31
ア	ユニバーサルアクセスの概念の導入	31
イ	適格アクセス事業者	32
ウ	コスト算定・コスト負担方法	33
第3章	次期見直しに向けた課題等	35
ア	次期検討に必要な課題の整理	35
（ア）	PSTNから光IP電話への移行	35
（イ）	利用者及び関係事業者への情報提供	36
（ウ）	光IP電話をユニバーサルサービスとする場合の課題	36
（エ）	モビリティのあるサービスをユニバーサルサービスとする場合の課題	37
（オ）	ユニバーサルアクセスの検討に向けた課題	37
イ	次期検討に必要な情報の提示	38
終章	おわりに	39

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」と言及がなされた。

なお、平成 9 年の日本電信電話株式会社法(以下、「NTT法」という。)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(以下、「NTT3社」という。)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」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」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てん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こととし、地域通信市場における事業者間の競争が進展する中であっても、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、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、加入電話に係るコスト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（以下、「支援機関」という。）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コスト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である旨の要望を行った。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 電気通信番号

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）」

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鑑みれば、利用者負担の増加を可能な限り回避する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コストの算定方式を、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。

図表1 ユニバーサルサービス制度の整備に至る経緯



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 年度にコスト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の稼働後、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、加入電話の加入数が減少する等、加入電話のネットワークであるPSTN(Public Switched Telephone Networks: 交換機によって構成される回線交換網)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、PSTN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。

これらの現状等に鑑み、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、段階的にユニバーサルサービス制度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を踏まえ、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ったものである。

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(2009 年度)から 23 年度(2011 年度)までの 3 年間とし、平成 24 年度(2012 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ったところであり、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章 2009～2011年度（平成21～23年度）のユニバーサルサービス制度

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。

以上の趣旨から、現行制度では、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。今次の見直しに当たっては、制度稼働後の対象サービスの動向、携帯電話、光IP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を行った。

図表2 ユニバーサルサービスの概念と範囲

ユニバーサルサービスの基本的要件

- (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）

基礎的電気通信役務の提供（電気通信事業法第7条）

基礎的電気通信役務（**国民生活に不可欠**であるため**あまねく日本全国における提供が確保されるべきもの**として総務省令で定める電気通信役務をいう。以下同じ。）を提供する電気通信事業者は、その**適切、公平かつ安定的な提供**に努めなければならない。

ユニバーサルサービスの範囲

- (1) **加入電話**（加入者回線アクセス、特例料金が適用される離島通話サービス）
- (2) **公衆電話**（戸外における最低限の通信手段を確保する観点から一定の基準で設置される第一種公衆電話）
- (3) **緊急通報**（警察110番、消防119番、海上保安庁118番）

ア 加入電話

加入電話の加入数の減少が続く一方、携帯電話、OABJ-IP電話(以下、「光IP電話」という。)が急速に普及し、加入電話に代替またはそれを補完してきており、その動向を踏まえ、加入電話のユニバーサルサービスとしての今後の取り扱い、携帯電話、光IP電話をユニバーサルサービスの対象とすることの適否について検討を行った。

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固定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電話等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。

一方、急速に普及してきている携帯電話については、その加入数が平成 19 年度末には 1 億 272 万契約と 1 億契約を越え、その普及が拡大しているが、その人口カバー率は、99.8% (平成 19 年度末現在)で、いまだ携帯電話を利用できない居住エリアが残っており、また、基本料等について、低廉化してきているものの、端末の費用も含めた加入のための費用は加入電話に比べ、依然割高な状況にある。

また、携帯電話の利用実態については、平成 19 年「通信利用動向調査」によると、20 代から 40 代では 9 割を超えているものの、60 代後半では約 6 割、70 代では 3 割、80 代では約 1 割の者が利用したことがあるに過ぎない状況である。また、都市規模別に見て、都市部(県庁所在地等)の個人利用率が 77.9%であるのに対して、町村地域では、70.6%にとどまっており、その利用が相対的に低いため、高コスト地域における高齢者にとって、いまだ携帯電話は、加入電話と代替可能なサービスとはなっていないと考えられる。

さらに、今次の見直しに当たってヒアリングに参加した携帯電話事業者からは、現状、携帯電話は加入電話と同レベルの公平で安定的な通信を提供することは困難であるため、ユニバーサルサービスとして、加入電話の代替としての提供は難しい、との意見が提出されているところである。

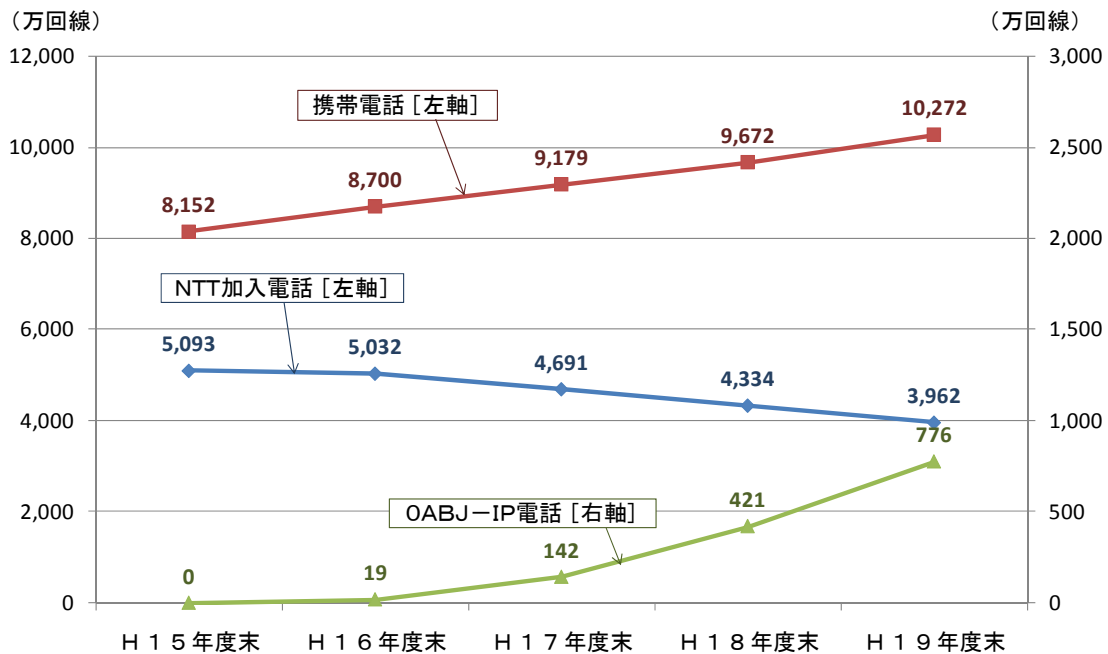
ブロードバンド化の進展に伴い、都市部を中心に急速に普及が進む光IP電話については、その契約者数は、平成 19 年度末で 776 万契約にとどまっており、制度見直しの対象期間である今後の 3 年間については、その加入数が加入電話のそれを逆転することはないと見込まれる。また、光IP電話の基本料は加入電話の基本料に比して低廉なものの、ブロードバンドサービスへの加入が前提となっており、ブロードバンドサービスを含めた加入のための費用は加入電話に比べ割高な状況にある。

さらに、光IP電話はOABJ番号が付与されており、加入電話と一定の同等性を有しているものの、加入電話と異なり、局給電という仕組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、加入電話との間で完全な代替性を有しているとはいえない。

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。

携帯電話、光IP電話については、現在の状況では、今後の3年間に於いて、ユニバーサルサービスの補てんの対象とすることは困難であると考えられるが、次期の見直しに向けて、それらのサービスの普及、料金水準、利用動向等には注視することが必要である。

図表3 各サービスの回線数の推移



出典：平成19年度末における固定端末系伝送路設備の設置状況（総務省報道資料）
平成19年度電気通信役務契約等状況報告について（NTT東・西News Release）

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。

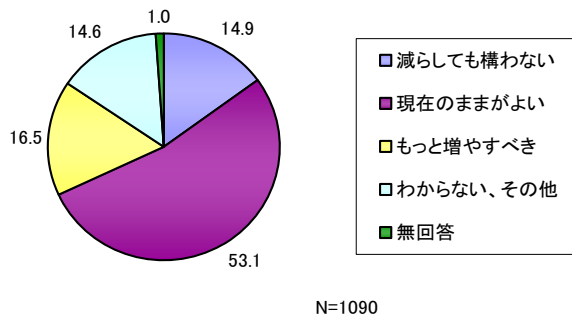
一方で、上述のとおり、戸外でも利用できる新たな通信手段として、携帯電話が普及を拡大してきており、その契約数は1億契約を越え、人口カバー率も99.8%に達していることから、公衆電話を今後もユニバーサルサービスの対象とするものの要否について、現在の戸外にお

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

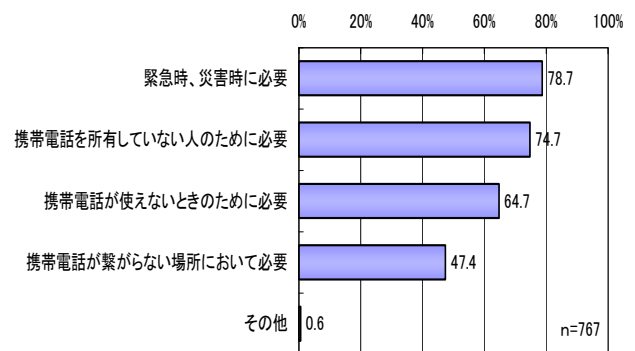
る通信手段の利用動向や利用者の意識等を踏まえ、検討を行った。

今次の見直しに当たってヒアリングに参加した事業者・消費者団体等からは、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、反対に、小中学生、外国人など携帯電話をもたない人たちの通信手段の確保という観点からユニバーサルサービスの対象にすることが必要との意見、災害時優先電話としての機能を有する公衆電話は、依然として重要との意見等の提出があった。

図表4 第一種公衆電話の今後の設置台数に対する意識



図表5 公衆電話のユニバーサルサービス対象としての必要／不必要理由



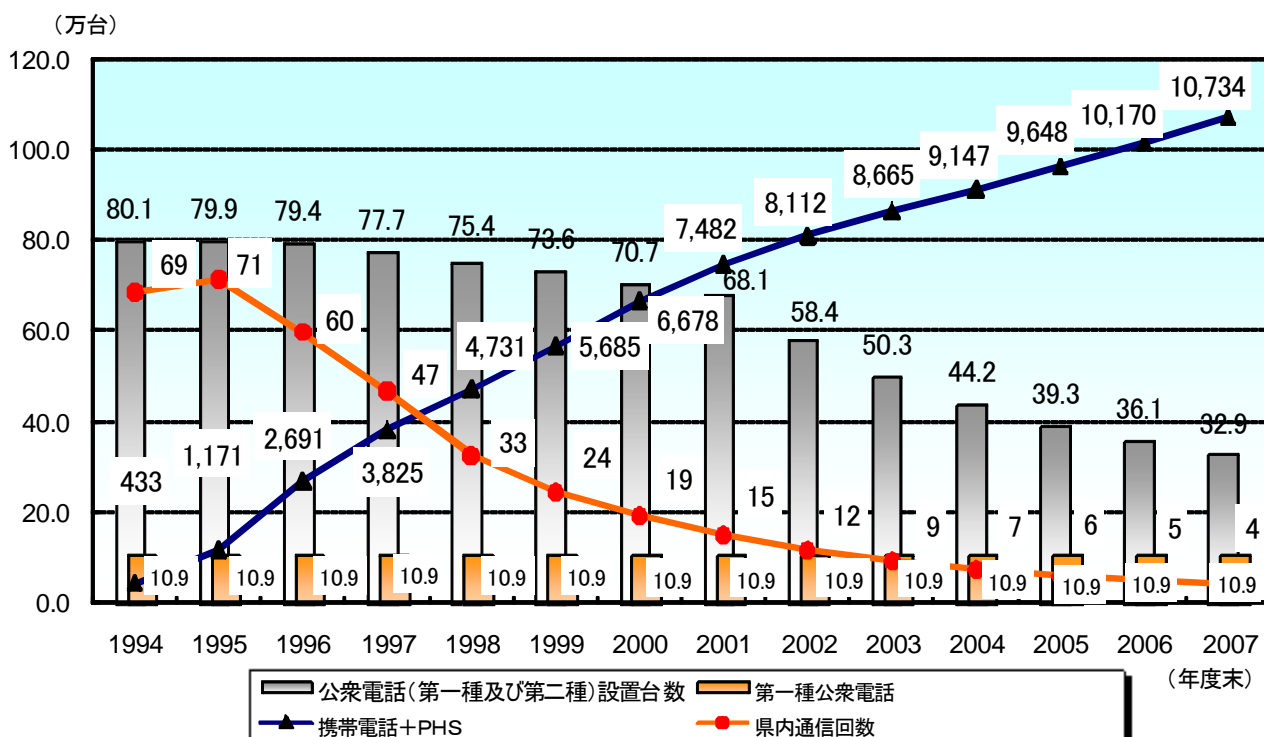
平成 20 年 2 月に実施されたユニバーサルサービスに関するアンケート調査³によると、第一種公衆電話の今後の設置台数については、「現状のままがよい」が 53.1%、「もっと増やすべき」が 16.5%となっており、「減らしても構わない」は、14.9%であった。また、公衆電話のユニバーサルサービスの必要性については、71.6%が、「必要」または「どちらかといえば必要」としており、その理由としては、「緊急時、災害時に必要」が 78.7%、「携帯電話を所有していない人のために必要」が 74.7%であった。

回答者の約 9 割が携帯電話・PHSを保有していることから、このアンケート結果からは、携帯電話等戸外における新しい通信手段が普及しているものの、第一種公衆電話については設置台数の削減は望まれておらず、依然、緊急時・災害時の利用等に公衆電話が必要との意識が強いことがうかがえる。

また、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必要なく、基本料が不要であるため、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の公衆電話の意義は失われてはいないと考えられる。

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%。

図表6 公衆電話の設置状況等



その一方で、公衆電話全体の設置台数は減少を続けており、利用したい場合に、街中で公衆電話を見つけにくい状況が見受けられるようになってきているとともに、各種プリペイドカードや電子マネーを利用できる屋外サービスの多様化が進む中、公衆電話で利用できるのは硬貨とテレホンカードに限られるなど、使い易さは以前に比べ相対的に低下しつつある。また、戸外の通信手段として、公衆電話に代替可能な携帯電話が普及し、音声通話だけでなく、メール、ワンセグ等機能も高度化・多様化しているとともに、コンビニ・駅等での充電器の設置や販売等も行われており、緊急時・災害時の通信手段としての活用も期待されてきている状況になってきている。

以上のことから、携帯電話の普及とその機能の高度化等に伴い、戸外における最低限の通信手段としての公衆電話の役割が従前に比べ低下してきていることは否定できないところである。しかし、携帯電話の不感地域がまだまだ残されているとともに、外出先で携帯電話等を手軽に借りることができる状況にはないなど、公衆電話の役割を完全に代替できる戸外の通信手段は、携帯電話を含め、いまだ登場してきていないと判断されるところである。

さらに、大宗の負担事業者がその負担を利用者に転嫁している状況下において、ユニバーサルサービス料を負担している利用者の意識として、第一種公衆電話をユニバーサルサービスの対象とすることが必要との声の大きいことを鑑みると、少なくとも現時点においては、第一種公衆電話をユニバーサルサービスの補てんの対象から外すことは適切ではない。

なお、今後、携帯電話の普及等が一層進展し、かつ、屋外での必要に応じた利用が可能となるなど、公衆電話に完全に代替する戸外の通信手段が登場する場合には、公衆電話の維持・負担の在り方については、例えば、地域やコミュニティによる負担で維持する方法も含め、ユニバーサルサービスの対象とすることの要否を検討することが必要である。

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。

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 年を目途)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かたち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

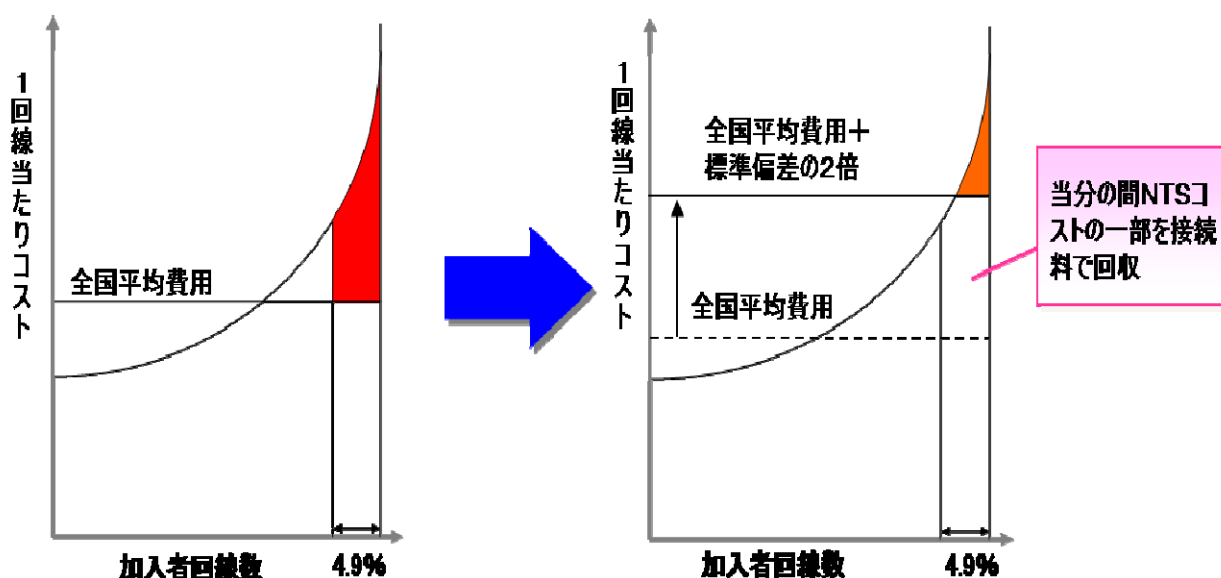
⁴ 郵政省「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」(平成 10 年 6 月)

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

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。

図表7 コスト算定方法の見直し



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、き線点RT-GC間伝送路コストについては、平成 20 年度接続料から従量制接続料の原価への段階的算入が開始されている。

(イ) 公衆電話

公衆電話のコストの算定方法は、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收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、制度稼働以来、同方式により運用されている。

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

(ウ) 緊急通報

緊急通報のコストの算定方法は、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、制度稼働以来、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コストの算定方法については、上述のとおり平成 19 年 9 月に、ベンチマーク水準が「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間伝送路コストについては、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 年度よりユニバーサルサービス制度の見直しを行い、(中略)結論を得ることが適当」とされている。

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

これらの点について、ヒアリングに参加した事業者からは、き線点RT-GC間伝送路費用は基本料費用として取り扱うべきであり、接続料費用への暫定的算入は早期に解消すべきとの意見、NTSコストは本来、基本料で回収されるべきであるが、現在の整理はその必要性を十分議論の上決定されたものであり、再変更するだけの理由は生じていないとの意見等が提出された。

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、検討を行った。

(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・消費者団体からは、負担事業者の範囲について、受益者負担の観点から、中継系事業者も含めるべきとの意見、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、原則として特例を設けないこととし、負担事業者の基準を撤廃すべきとの意見、反対に、負担事業者の範囲を広げた場合、支援機関における負担金徴収等の業務が増加し、それに伴う支援業務費が増加することとなることから、支援業務の簡素化の観点から、従来どおり事業者範囲を限定したほうがよい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、採用された現行の負担方法について検討を行った。

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

今次のコスト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年度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年度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

ーGC間伝送路コストは段階的に接続料費用に算入」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%にとどめる方法も考えられるのではないかとの提案もあった。

以上のことから、今次の見直しに当たって、コスト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料費用に算入する案、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%にとどめる案、の3案について検討を行った。

(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、簡索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、「総売上高と対象サービスの売上高の比率をみても事業者毎に大きく異なり安定的な相関関係は見いだせない。このため、何れの観点からも、現行の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 案について検討を行った。

(ウ) 補てん対象額等の予測値の試算

上述のコストの算定・負担方法の検討を踏まえ、コスト算定方法の 2 案、コスト負担方法の 3 案を組合せた 6 つの案とコストの算定方式として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを 50%にとど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 案各案についての補てん対象額等の予測値の試算結果は別紙のとおりである。

図表8 補てん対象額等の予測値の試算の組合せ

	コスト算定方法	コスト負担方法
案1	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 基本料費用 	電気通信番号ベース
案2		通信量ベース
案3		双方の併用方式
案4	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用+標準偏差の2倍 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 接続料費用 	電気通信番号ベース
案5		通信量ベース
案6		双方の併用方式
案7	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーク水準： ⇒ 全国平均費用+標準偏差の2倍 ・き線点RT-GC間伝送路コスト： ⇒ 50%ずつ折半 	電気通信番号ベース

案1、案2、案3については、コストの算定方法として、「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量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、コストの算定方法として、「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料費用に算入する案」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、電気通信番号、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、コストの算定方法として、き線点RT-GC間伝送路コストの付け替えを50%にとどめるため、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。

(エ) 今後のコスト算定・負担方法の考え方

【加入電話】

コストの算定方法については、平成17年答申において、「競争事業者は、(中略)高コスト地域を除いた平均費用が低い地域から参入し、追加的収入が限界費用を上回る限り面的拡大を図るものと考えられる。(中略)基金が補填すべき対象は、競争事業者は参入しないがあまねく日本全国におけるサービス提供を義務づけられたNTT東・西は役務を提供する責務が課せられることとなる「高コスト地域における役務提供」に係るコストと考えることができる。」と検討がなされ、その結果、全国平均費用をベンチマークとして、高コスト地域における「全国平均費用を超える額」を基金による補てん対象としたところである。この検討の前提となった加入電話をめぐる競争等の状況については今日においても変化はないことから、ベンチマーク水準については、制度設計の趣旨からは、全国平均費用とすることが妥当である。

一方で、平成19年度の見直しは、利用者負担の抑制を図る観点から行われたものであるところ、負担事業者の大半がユニバーサルサービス料としてその負担を利用者に転嫁している状況が続く現状では、今次の見直しにおいても、利用者負担の抑制に十分に配慮することが必要である。き線点RT-GC間伝送路コストの接続料費用への付け替えによる今後3年間の接続料水準への影響についても、その観点を踏まえて検討すべきである。

コストの負担方法については、現行の制度は電気通信番号ベースを前提に制度設計がなされており、基本的に電気通信番号ベースを維持することが妥当である。さらに、より受益の実態に対応した負担とするために、電気通信番号ベースに加え、通信量を加味する方法も考えうるところであるが、この併用方式については、中継系事業者も負担事業者にも捕捉できるメリットがある一方、制度が複雑になるおそれがあり、また、通信量ベースの負担部分について利用者への転嫁が行われる場合には、利用者負担の抑制にはつながらないと考えられる。

また、コストの算定・負担方法の見直しの要否の検討に当たっては、制度稼働後2年目となる平成19年度において、コスト算定方法の見直しを行ってまだ間もないところであ

り、かつユニバーサルサービス制度の周知・浸透が必ずしも十分とはいえない現状においては、制度の安定的運用と制度の浸透に注力することも重要であることを考慮すべきである。

以上のことから、加入電話については、制度の趣旨からはベンチマーク水準を全国平均費用に戻すことが本来の在り方であると考えるが、平成 19 年度の見直しの前提となった利用者転嫁が続く状況においては、それぞれの案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 年間に適用するコストの算定・負担方法として最も適切である。

【公衆電話】

公衆電話については、本章第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役割は低下してきているものの、ユニバーサルサービスとしてその維持を図ることの必要性は失われていないと考えられ、また、NTT 東・西において、単機能の公衆電話への更改によるコスト削減等の経営効率化に努めているものの、平成 19 年度においても、全ての收容局において赤字となっており、制度稼働時の状況と比べ変化はなく、コストの算定方式についても、引き続き、現行の収入費用方式を継続することが適当である。

なお、NTT東・西においては、公衆電話の使い易さの向上に努めるとともに、コストの一層の削減等、維持のための最大限の努力を継続することが求められる。

【緊急通報】

緊急通報のコストの算定方法については、本章第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。

オ IP化の進展に伴うコスト算定方法の見直し

(ア) IP化の進展に伴う現状の課題

平成 18 年度のユニバーサルサービス制度稼働後、FTTHの普及をはじめとするIP化

の進展に伴い、加入電話が減少する一方で、加入電話に代替するかたちで、光IP電話の加入者が大幅に増加してきている。このような傾向は、都市部を中心にした、「高コスト地域以外の地域」において顕著な状況となっている。

具体的には、平成15年度末から平成19年度末にかけて、全国の加入電話回線数は5,094万回線から3,962万回線に22.2%減少しているが、その内訳は高コスト地域において9万回線の減少(3.6%減)に対し、「高コスト地域以外の地域」では1,123万回線の減少(23.2%減)となっている。

図表9 加入電話回線数の推移

(万回線)

	H15年度末	H19年度末	減少数	減少率
全地域	5,094	3,962	▲1,132	▲22.2%
高コスト地域	248	239	▲9	▲3.6%
上記以外	4,846	3,724	▲1,123	▲23.2%

このような光IP電話への代替等に伴う加入電話の加入数の減少が生じている一方、NTT東・西は、NTT法上の「あまねく電話責務」¹⁰を負うとともに、ユニバーサルサービス制度における適格電気通信事業者であるため、加入電話サービスについて業務区域内の全域での役務提供を確保することが求められている。このため、加入電話から光IP電話に利用者が移行した場合でも、加入電話サービスの提供を希望する利用者に対応するためには加入者回線を撤去することができない。このため加入電話の加入数が減少しても、加入電話の維持コストは容易には減少しない。

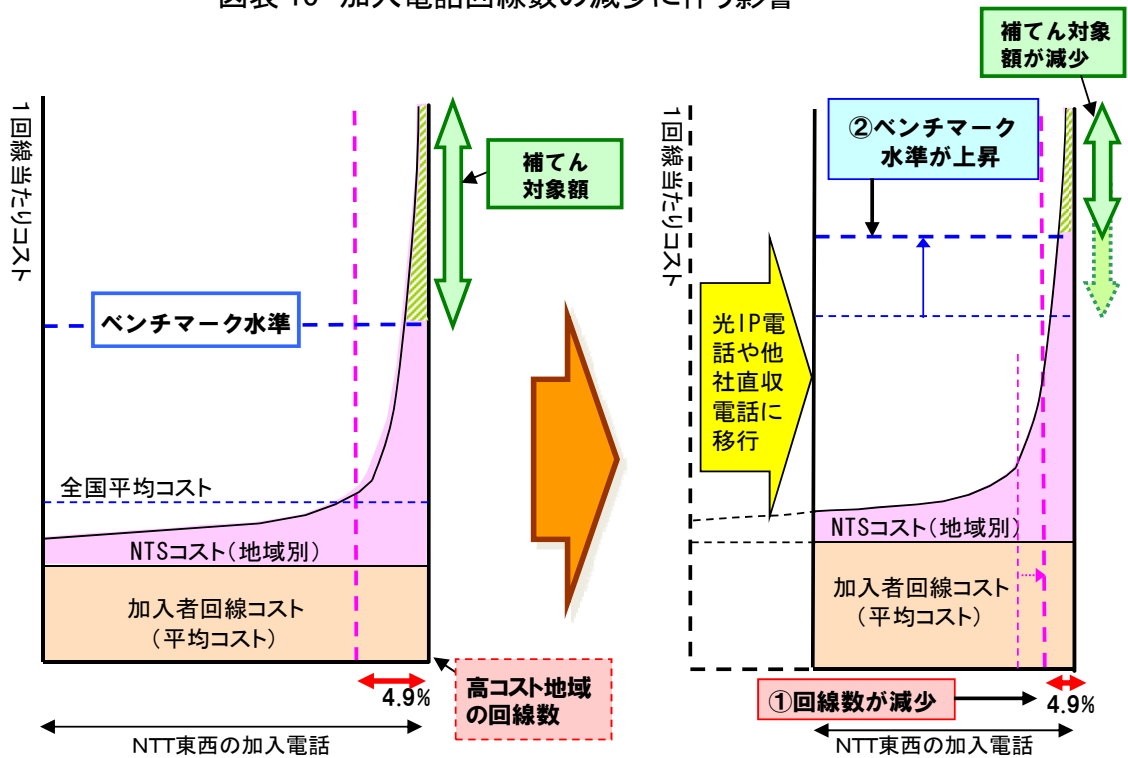
このような状況の中、現行の加入電話のコストの算定方法においては、4.9%(対総加入者回線数比)の高コスト地域を対象に、一定のベンチマーク水準以上のコストを補てん対象額とするベンチマーク方式を採用していることから、加入電話から光IP電話への移行が進展することに伴って、加入電話の加入数が減少することにより、次の影響が発生する。

加入電話の回線数が減少することに伴い、4.9%の高コスト地域の回線数も連動して減少することとなり、補てん対象額算定上の補てん対象回線数が減少することとなる。また、都市部を中心に回線数が減少することで、全国平均コストが上昇することとなり、これに

¹⁰ NTT法第3条において、「会社及び地域会社は、それぞれの事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行われるように配慮し、国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与するとともに、今後の社会経済の進展に果たすべき電気通信の役割の重要性に鑑み、電気通信技術に関する研究の推進及びその成果の普及を通じて我が国の電気通信の創意ある向上発展に寄与し、もって公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。」とされている。

よってベンチマーク水準が上昇し、補てん対象額が減少することとなる。

図表 10 加入電話回線数の減少に伴う影響



このため、加入電話の維持コストは減少しない一方で、加入電話の補てん対象額が減少することとなり、高コスト地域における加入電話のユニバーサルサービスの維持が困難になるおそれがある。

また、こうしたIP化の進展に伴う加入電話の回線数の減少は、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線コストを負担する事業者(回線)の範囲が減少することを意味することとなる。

すなわち、当該コストは、現在、接続料(メタル加入者回線接続料)が平均コスト単価により設定されることを通じて、NTT東・西と競争事業者が応分に負担する構造にある(注:NTT東・西自身も利用部門として他事業者と同等に負担)¹¹。しかしながら、IP化の進展により都市部におけるNTT東・西の加入電話の回線が光IP電話等に移行することにより、当該移行回線は、接続料(メタル加入者回線接続料)を負担しないことになる。

従って、従来はほぼすべての電話サービス提供事業者が均等に当該コストを負担してきたが、今後は当該コストを負担しなくなる事業者(回線)が増加することとなる。

¹¹ 現行のユニバーサルサービス制度においては、メタル加入者回線コストについては地域コストを平均化して補てん額が生じないよう補正(平成17年答申)が行われており、メタル加入者回線コスト部分については現行のベンチマーク方式によるユニバーサルサービス制度に係る補てん対象額の算定上は、反映されないこととなっている。

この結果として、NTT東・西においては、従前、都市部の黒字で高コスト地域の赤字を内部補てんする構造にあったが、近年の光IP電話への移行による加入電話の回線数の減少に伴い、メタル加入者回線のコストを負担しなくなる回線が増加し、当該黒字幅が減少し、内部補てんの原資が失われてきており、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持が困難となるおそれがあると考えられる。

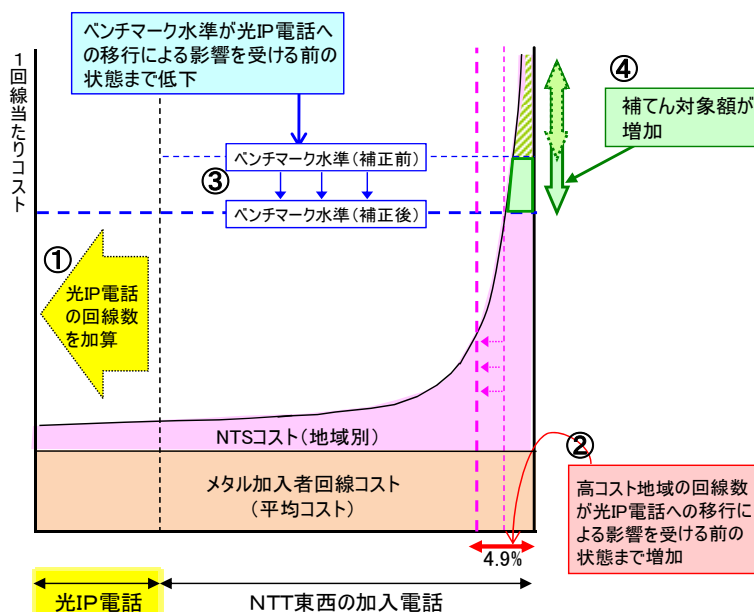
そこで、今後のコスト算定方法の見直しに当たっては、①ベンチマーク方式を採用していることにより、IP化の進展に伴い発生する補てん対象額の減少、②高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線コストを負担する事業者(回線)の範囲の減少に伴う内部補てんの困難化、の2つの課題について、どのような対応が取りうるか検討を行った。

(イ) IP化の進展に伴うコスト算定方法の考える補正方法

このようなIP化の進展に伴う影響についての2つの課題のうち、ベンチマーク水準の上昇による補てん対象額の減少についての課題を解消するためには、現行のコスト算定方式を前提とする場合においては、制度稼働時以降、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという方法が考えられる。つまり、NTT東・西の各収容局に生じる加入電話から光IP電話への移行については、光IP電話が加入電話のままであるとして、加入者回線を補てん対象額の算定を行うこととする補正方法である。

この補正を行うことにより、光IP電話への移行による4.9%の高コスト地域の回線数及び光IP電話への移行によって上昇するベンチマーク水準とともに、影響を受ける前の状態まで戻すことができ、加入電話の補てん対象額のIP化に伴う影響を補正できることとなる。

図表 11 コスト算定方法の補正方法



また、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線コストを負担する事業者(回線)の範囲の減少による内部補てんの困難化についての課題に対応するためには、従来、メタル加入者回線コストについて地域コストを平均化して補てん額が生じないように補正していることを取りやめることとし、地域別のコストを用いる方法に改めたうえで、補てん対象として補てん対象額を算定するという補正を行う方法が考えられる。

ヒアリングに参加した事業者からは、IP化の進展に伴う影響への対応について、次のとおり意見の提出があったところである。

NTT東・西からは、①高コスト地域のNTSコストに対する現行の補てんについては、高コスト地域の回線数とベンチマーク水準を基金稼働時の水準に補正することが必要、②メタル加入者回線コストについては、メタル加入回線コストを補てん対象に含め、IP化等の進展により賄えなくなる維持コストの基金からの補てんが必要、との意見が提出された。

また、そのほかの参加事業者からは、IP電話回線数補正等による補てん額の拡大には、使用見込みのない回線維持の必要性を含め、本質的な議論に基づく、国民的なコンセンサスが必要との意見、IP電話への移行の数字を補てん対象額の算定に盛り込む方法は、現行制度を維持してコストを回収するためのひとつの方法と考えられるとの意見、光IP電話に移行し使われないケーブルは撤去できるよう、利用者も含めた制度の見直しを行い、負担額増大を抑制する施策を実施する必要があるとの意見等が提出された。

(ウ) IP化の進展に伴うコスト算定方法の補正の考え方

ベンチマーク水準の上昇による補てん対象額の減少についての課題を解消するため、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという補正方法については、光IP電話がまだユニバーサルサービスに位置づけられず、加入者回線を撤去できない過渡期的な状況においては、高コスト地域における加入電話の維持を図るためには、光IP電話への移行に伴う補てん対象額の減少を補正する必要があり、さらに、当該補正を行うことを通じて、光IP電話への移行等IP化の進展に対する阻害要因の中立化を図ることができることとなると考えられる。

また、第2章第1節で考察しているように、2010年代初頭以降(第1期)には、光IP電話の加入数が加入電話のそれを上回り、加入電話とともに光IP電話がユニバーサルサービスに加わることも想定されるところであり、そのような次期のフェーズとの整合性の観点からも、光IP電話への移行回線数を加算するという補正方法は、次期のフェーズに向けた過渡的な対応として、現時点では最も適切である。

一方、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持に必要なメタル加入者回線

コストを負担する事業者(回線)の範囲の減少による内部補てんの困難化についての課題に対応するため、メタル加入者回線コストについて地域コストを平均化して補てん額が生じないように補正することを取りやめることとし、地域別のコストを用いる方法については、制度稼働以来のコスト算定方法を大きく見直すこととなることから、制度の安定的運用の観点からは、引き続き、内部補てんの困難化の推移を見守りつつ、その必要性を継続的に検討することが必要である。

さらに、ユニバーサルサービス制度のコスト算定方法において、メタル加入者回線について地域別コストを採用することは、現在、メタル加入者回線接続料が平均コスト単価により設定されている点と齟齬を来すこととなることから、接続料の仕組みと合わせて慎重に検討することも必要である。

また、光IP電話移行分を加算する補正に加えて、メタル加入者回線コストに関する補正も合わせて行うことは、コスト算定方法の仕組みが極めて複雑になり、制度変更に対する理解を得ることは難しいと考えられる。

以上のことから、IP化の進展に伴い発生する課題への対応としては、メタル加入者回線コストに関する補正は行わず、従来のコスト算定方法を踏襲しつつ、次期の状況も見据えた補正方法であり、また、IP化の進展に対する中立性も確保しうることを勘案して、加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するというコスト算定方法上の補正を行うことが適当である。

なお、本補正を行う場合、今後 3 年間のコスト算定・負担方法として、本節エ(エ)で検討したとおり、現行の方式である案4を継続採用することを前提にすると、制度見直し対象の3年間の加入電話の補てん対象額及び番号単価について、予測値の試算を行った結果は、図表 12 のとおりである。

試算結果によると、各年度の補てん対象額は、補正を行わない場合の額から概ね 10 億円程度の増加となるものの、番号単価は、ほぼ同額の水準にとどまる見込みであり、引き続き利用者負担が抑制される水準にとどまる見込みである。

図表 12 補正を行う場合の加入電話の補てん対象額等の試算結果

	平成 21 年度 *1	平成 22 年度 *1	平成 23 年度 *1
補てん対象額(補正前) *2	130～140 億円	100～120 億円	70～80 億円
【参考】番号単価 *3	8 円程度	7 円程度	5～6 円程度
補てん対象額(補正後) *4	140～150 億円	110～120 億円	80～90 億円
【参考】番号単価 *3	8 円程度	7 円程度	6 円程度

※1 認可年度。

※2 需要のトレンドは、回線数:年▲7%・トラフィック:年▲10%、回線数:年▲12%・トラフィック:年▲15%の 2 パターンを試算。平成 19 年度認可ベースのコストを基に、それぞれの算定方法により補てん対象額を算定し、回線数変動による補てん対象額変動及び NTS コスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算。

※3 番号単価の試算に当たっては、公衆電話・緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値を使用。また、電気通信番号の総数は平成20年4月末の数値を使用。

※4 平成17年度末以降に加入電話から光IP電話へ移行した回線数を加入者回線数に加算するという補正を行った場合の加入電話の補てん対象額について試算。

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、本節ウ(イ)で述べたとおり、受益者負担の観点から、中継系事業者も含めるべき、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。

NTT東・西のユニバーサルサービス設備への接続による受益により負担事業者に負担を求めている現行制度の趣旨からすると、同設備への接続により受益している中継系事業者についても、負担を求めることが負担の公平性の観点から妥当であると考えられる。

そこで、今回のコストの算定・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。

本節エ(エ)で検討したとおり、コストの負担方法については、「現行の制度は電気通信番号ベースを前提に制度設計がなされており、基本的に電気通信番号ベースを維持することが妥当である。さらに、より受益の実態に対応した負担とするために、電気通信番号ベースに加え、通信量を加味する方法も考えるところであるが、この併用方式については、中継系事業者も負担事業者に捕捉できるメリットがある一方、制度が複雑になるおそれがあり、また、通信量ベースの負担部分について利用者への転嫁が行われる場合には、利用者負担の抑制にはつながらないと考えられる。」こと及び「制度の安定的運用と制度の浸透に注力することも重要であることを考慮すべきである」ことから、今後の3年間については、電気通信番号ベースの負担方法を継続することが妥当である。

なお、この場合でも、中継系事業者については、平成19年度のコスト算定方法の見直しに伴い、従来、基本料費用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、一定の負担をしており、負担の公平性を確保しうると考えられるところである。

(イ) 負担事業者の事業規模

現在のユニバーサルサービス制度では、適格電気通信事業者であるNTT東・西と接続等を行なう電気通信事業者を受益者と位置づけ、負担金の負担に耐えうる一定水準以上の電気通信事業者が負担金を負担する仕組みを採用しており、電気通信番号を最終利用者に付与している電気通信事業者(稼働電気通信番号を有する電気通信事業者)であって、かつ、前年度の電気通信事業収益が10億円を超える電気通信事業者をその対象としている。

この現行制度に対して、ヒアリングに参加した事業者から、本節ウ(イ)で述べたとおり、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、原則として特例を設けないこととし、負担事業者の基準を撤廃すべきとの意見、反対に、負担事業者の範囲を広げた場合、支援機関における負担金徴収等の業務が増加し、それに伴う支援業務費が増加することとなることから、支援業務の簡素化の観点から、従来どおり事業者範囲を限定したほうがよいとの意見の提出があった。

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。

そこで、平成17年答申の「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」の趣旨を踏まえて、ユニバーサルサービス制度の負担の公平性の観点、ヒアリングで意見提出のあった支援機関の業務の簡素化の観点から、現行の基準の適否を検討した。

直近の平成19年度認可においては、収益が10億円以下の電気通信事業者は10社であった。その収益や稼働電気通信番号数をみると、10社のうち、2社については、平成19年度の収益が10億円を超え、平成20年度認可からは負担事業者となるとされている。ほかの3社については、稼働電気通信番号数がゼロであり、10億円超の基準を見直しても、負担事業者には該当しない状況にある。残り5社の保有する稼働電気通信番号数が大きくないこと等を勘案すると、支援機関の業務の簡素化の観点も踏まえ、現時点では、現行の基準を変更する状況には必ずしもない。

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経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。また、制度稼働後、ほぼ全ての負担事業者が負担をユニバーサルサービス料として利用者に転嫁し、1電気通信番号あたり合算番号単価に該当する額を利用者から徴収している。

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、ほぼ全ての負担事業者が負担を利用者に転嫁している状況を踏まえ、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布、問い合わせ窓口の整備、リーフレットの配布等、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。

これまでの3者による周知広報の現状に対して、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、消費者保護の観点から、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に努めるべきである。特に負担事業者については、例えば、料金明細書等において、ユニバーサルサービス制度の説明等をより分かりやすく記載するなど、利用者転嫁の理由も含め、利用者の理解を得る取組が求められる。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ことが求められる。

なお、周知広報に当たっては、3者が互いに協力し、効果的・効率的な実施に努めることが必要である。

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づいており、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。

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¹²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求められる。

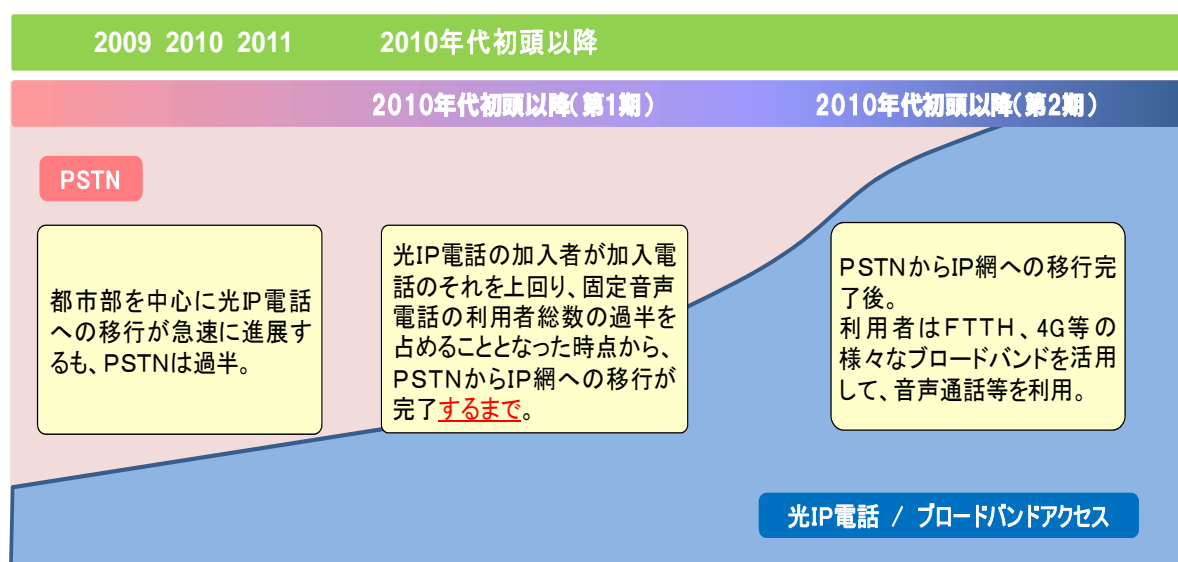
¹² 「ユニバーサルサービス制度に基づく交付金の額及び交付方法の認可並びに負担金の額及び徴収方法の認可」。総務大臣に対して「基本料体系を具体的にどのように見直すかについては、原則として NTT 東・西の経営判断に委ねられるべきであるが、NTT 東・西において、IP 化の進展などの市場構造の変化を踏まえた基本料体系の在り方について検討を継続し、当該検討の結果、基本料体系を見直す場合には、速やかに総務省に報告し、これを公表すること。」を要望事項とした。

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、平成24年度以降を対象とする次期の制度見直しに資するため、次のとおり課題の整理を行った。

図表 13 2010年代初頭以降の状況



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電話の加入数が加入電話のそれを上回り、固定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

【光IP電話のユニバーサルサービス化の検討】

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、局給電という仕組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電話の加入数が固定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。

【PSTNの撤去を認める要否の検討】

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ある。

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ある。

なお、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ある。

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も、検討することが必要である。

イ 適格電気通信事業者

【適格電気通信事業者の要件・業務区域の検討】

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、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ことが想定される。

この場合、NTT東・西以外の光IP電話を提供する電気通信事業者が適格電気通信事業者となり得ること、また複数の事業者が適格電気通信事業者となることが想定されることを踏まえ、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ある。

ウ コスト算定・コスト負担方法

【光IP電話をユニバーサルサービスに加える場合のコスト算定方法の検討】

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ある。

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。

また、補てん対象額の算定の手法については、現行の制度と同様にベンチマーク方式を採用する手法や高コスト地域の範囲を特定し、補てん対象額を決定する手法等が考えられる。

【光IP電話をユニバーサルサービスに加える場合のコスト負担方法の検討】

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った方法をとることが適切であると考えられる。

エ その他のサービスの扱い

【携帯電話等のユニバーサルサービス化の検討】

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ることから、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・低廉化が進展し、世代・地域における利用実態にも変化が生じ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可否については、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必要である。

この他、FMCサービス、次世代PHS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可否についても、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ある。

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。

本期間においては、現行のユニバーサルサービス制度がその前提としているPSTNがIP網に移行した段階であることから、現行制度の枠組みにとらわれることなく、電気通信サービスにおけるナショナルミニマムの在り方、米国のユニバーサルサービス制度の特色である教育・医療等の社会保障的な施策の可否等、総合的な議論を行い、フル・ブロードバンドアクセスを世界に先駆けて実現する時代にふさわしい、ユニバーサルサービス制度を新たな枠組みとして再構築することが必要となろう。

新たな制度の枠組みを再構築することとなる本時期の課題は多岐にわたるが、今後の検討に当たっては、ユニバーサルサービスの対象、事業者、コスト算定・負担方法等、制度設計に当たって必要不可欠な基本的な事項に限って、その課題の整理を行ったものである。

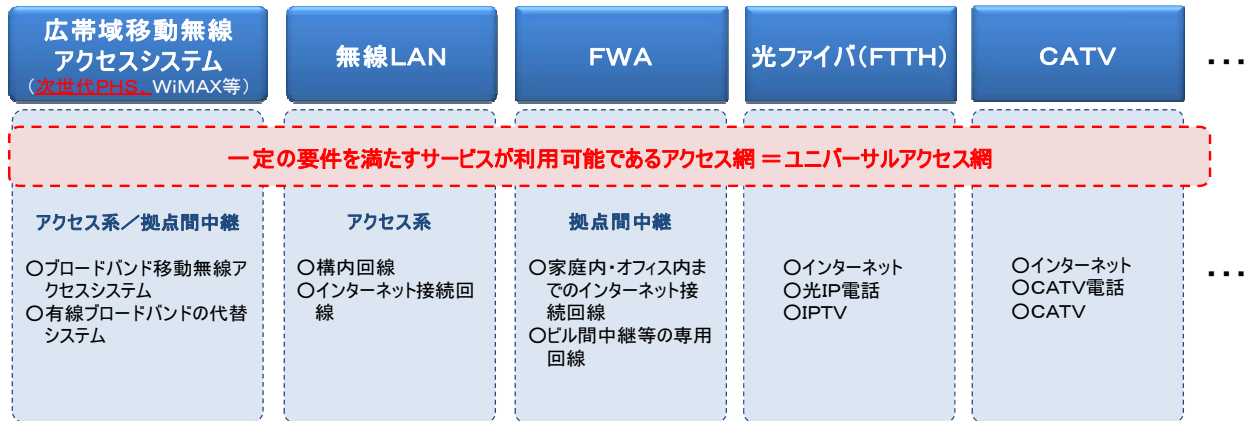
ア ユニバーサルアクセスの概念の導入

【ユニバーサルアクセスの概念の導入の検討】

PSTNからIP網への移行が完了し、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あると考えられる。

このような、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ある。

図表 14 ユニバーサルアクセスのイメージ



【ユニバーサルアクセスの要件の検討】

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ある。

イ 適格アクセス事業者

【適格アクセス事業者の選定方法の検討】

この期間には、全国各地域で、FTTH、無線サービス等様々なブロードバンドアクセスが提供されていると考えられることから、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。

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考えられる。

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。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り得る。

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。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。

以上を踏まえ、経済合理性のほか、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ある。

【適格アクセス事業者の退出の際の対応の検討】

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ある。

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ある。

ウ コスト算定・コスト負担方法

【コスト算定方法の検討】

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できるか検討が必要である。

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と考えられる。

また、国や地方公共団体の支援等により構築されたネットワークを活用してサービスを提供する適格アクセス事業者については、地方公共団体等の支援について、どのように勘案し、コスト算定を行うべきか検討することが必要である。

【コスト負担方法・負担事業者の範囲の検討】

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である。

拠出方法については、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ところである。

負担事業者の範囲については、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ある。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と考えられる。

【適切な基金規模を踏まえた検討】

現行のユニバーサルサービス制度の基金規模は、コストの算定方法等にベンチマーク方式を採用するとともに、負担事業者の大半がその負担を利用者に転嫁していることから、利用者負担の抑制にも配慮し、100億円台となっているが、ユニバーサルアクセスの時代には、高コスト地域におけるユニバーサルアクセスの維持の必要性や負担事業者の範囲等を総合的に勘案し、適切な基金規模を想定して、コスト算定・負担方法等の制度設計をすることが必要である。

その際、適格アクセス事業者、負担事業者や利用者等関係者の間で十分な議論を行い、コンセンサスの醸成を図ることが重要である。

第3章 次期見直しに向けた課題等

今次の見直しに当たっては、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 年間についての制度の見直しについて検討を行った。

平成 24 年度以降に適用する制度については、次期の見直しにおいて検討されることとなるが、光IP電話や携帯電話等の更なる普及などユニバーサルサービス制度を取り巻くネットワーク環境及び市場環境はこれまで以上に激しく進展・変化していくことが予想される。

そこで、平成 24 年度以降に適用する制度を検討する次期見直しが円滑に着手できるよう、総務省においては、適格電気通信事業者等の関係者の協力を得て、次期見直しの開始時まで、あらかじめ、次期見直しにおける論点検討に資する諸課題の整理を行っておくことが求められる。

ア 次期検討に必要な課題の整理

次期見直しの対象となる平成 24 年度以降の時期では、光IP電話の普及が一層進展し、その加入数は固定音声電話の利用者総数の過半を占めるまでには至っていない状況から、過半を占めるに至る経過をたどると予想される。

したがって、次期のユニバーサルサービス制度の在り方についての検討においては、今次の見直しで導入するIP化の進展に伴う補正等の見直しや、光IP電話をユニバーサルサービスの範囲とすることの検討など、様々な論点が想定される場所である。

また、次期の制度見直しの対象期間以降についても、一定の課題整理が必要となろう。

このため、次期検討時まで、具体的には、以下に挙げる諸課題について、それを取り巻く状況等を調査・整理しておくことが求められる。

(ア) PSTN から光IP電話への移行

次期を含め、今後のユニバーサルサービス制度の見直しに当たっては、同制度を取り巻くネットワーク環境及び市場環境の状況を適確に捉えることが重要となる。しかしながら、現時点において、これに不可欠な要素であるPSTNからIP網へのマイグレーションの具体的展望は明らかにされていない。

NTTが本年 5 月に公表した、2008 年度から 2012 年度までの 5 年間の経営計画ではPSTNユーザのマイグレーションについて、2010 年度に概括的展望を公表するとしている。その中で、検討項目として、①PSTN交換機(D70、新ノード)の活用可能期間、②光化エリアにおけるメタルアクセスのIP対応装置によるNGN收容と電話サービスの光アクセスによるNGN收容の経済性比較、を掲げている。

このことから、場合によっては、IP網へのマイグレーションの過程における過渡的な措置

として、メタル加入者回線を活用したIP網が措置される可能性も考えられる。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ PSTNから光IP電話への具体的移行展望
- ・ メタルアクセスのIP対応装置によるIP網への収容が行われる場合、対象となる地域及び期間(光アクセス化の目途)

(イ) 利用者及び関係事業者への情報提供

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。このような場合におけるPSTNの撤去等については、NTT法の規定によりNTT東・西に課せられている「あまねく電話」(加入電話)提供義務との関係を踏まえた検討が必要となるが、これと並行して、仮に、PSTNの撤去等が認められ、加入電話サービス等が停止されることが可能となった場合の対応についても、課題の整理を行った上での検討が必要となる。

これについては、現在、NTT東・西がサービスを停止する場合は、4年前に関係事業者へに通知することが接続約款に明記されているが、加入電話サービスの停止は、利用者・関係者への影響が大きいことから、加入電話のメタル回線を利用する電気通信事業者だけではなく、利用者保護の観点から可能な限り早期に一般利用者に対しても情報提供することが必要である。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 仮に、メタルサービスを停止することが明らかになった場合、利用者及び関係事業者(特にADSL事業を行っている事業者)への情報提供の具体的な手法や時期

(ウ) 光IP電話をユニバーサルサービスとする場合の課題

光IP電話の普及が進展し、そ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、加入電話に加え、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ことが考えられる。その場合においては、光IP電話の料金水準やサービス品質が重要な判断要素となる。

現在、光IP電話は、ブロードバンドサービスと一体的なかたち(バンドル)でサービス展開していることから、その料金水準は、現行の加入電話の料金水準と同等とは言い難い状況である。このような中、国・地方公共団体の支援策により、加入電話と同程度の低廉な料金で提供される光IP電話サービスが登場してきているところであり、今後、ブロードバンドサービスと光IP電話サービスのアンバンドル化が実現する等により現行の加入電話並み

の料金水準で全国的にサービス展開されることが期待される。

また、光IP電話は局給電という仕組みを具備していないため、加入電話の代替性を有しているとは言えない面があるが、停電対応機器のレンタルが開始される等改善に向けた取り組みも進んできている。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ NTTのPSTNユーザのマイグレーションに関する概括的な公表等を踏まえた、光IP電話の料金水準等の提供条件や加入電話と同等の品質・サービスレベルに関する方向性

(エ) モビリティのあるサービスをユニバーサルサービスとする場合の課題

現時点で、携帯電話は、加入数では加入電話を大きく上回っている状況ではあるが、その普及状況や料金水準の点で、直ちにユニバーサルサービスの範囲とすることは適当でない。

しかし、今後、人口カバー率がさらに改善するとともに、料金水準の低廉化も進むことから想定され、新しいFMCサービス、次世代 PHS やWiMAXを利用したサービス等を含め、モビリティのあるサービスについて、利用実態等を踏まえて、ユニバーサルサービスの範囲と整理することの可否について検討が必要である。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 携帯電話をはじめとするモビリティのあるサービスの普及状況、サービスの高度化あるいは展開の方向性

(オ) ユニバーサルアクセスの検討に向けた課題

今次の検討においても、2010 年代初頭以降のユニバーサルサービスの在り方について、課題の整理を行ったところであるが、次期の見直しの際には、今後のFTTHの普及動向、4G等の新たに登場するブロードバンドアクセスをめぐる動向等を踏まえて、特に 2010 年代初頭以降(第 2 期)のユニバーサルアクセスの在り方について、より一層具体的に課題の検討・整理を行い、次々期の制度見直しに資することが必要である。

また、次回具体的に制度の見直しを検討する 2010 年代初頭以降(第1期)のユニバーサルサービス制度が、2010 年代初頭以降(第 2 期)のユニバーサルサービス制度の在り方と整合性のとれたものとするためにも、2010 年代初頭以降(第 2 期)のユニバーサルアクセスの状況を展望することは重要であると考えられる。

以上の点を踏まえると、次の課題についての整理が必要と考えられる。

- ・ 2010 年代初頭以降(第 2 期)のユニバーサルアクセスを想定した、FTTH、4G等のブロードバンドアクセスの動向(普及状況、技術動向等)

イ 次期検討に必要な情報の提示

上述のとおり、総務省においては、次期検討に必要な諸課題について整理しておく必要があり、その課題整理に当たっては、適格電気通信事業者であり、かつ、光IP電話への移行を推進するNTT東・西には、当該課題整理に資する展望・情報等の積極的な提示が期待される。

今次の見直しでは、序章において述べたとおり、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間に
いて適用する制度の見直しの検討を行うとともに、平成 24 年度以降の 2010 年代初頭以降にお
けるユニバーサルサービス制度の方向性や課題の整理を行い、次期の制度見直しに資するこ
ととした。

平成 24 年度以降の期間に適用する制度の検討は、次期の見直しにおいて検討がなされるこ
ととなるが、ユニバーサルサービス制度を取り巻く市場環境の変化の速度は速い。

見直し後の制度が 3 年を待たずして機能なくなると判断された場合は、予定の期間にかか
わらず、改めて制度の在り方を速やかに検討することが必要である。

急速な市場環境や技術進展、料金規制の在り方や適格電気通信事業者の経営に係る状況
などを総合的に勘案しつつ、制度の趣旨に沿った運用が確保されるよう、行政において適切か
つ時宜を得た見直しを行えるよう努めることが適当である。

補てん対象額等の予測値の試算結果

		平成21年度*1	平成22年度*1	平成23年度*1	備考		
算方法	案1-3 共通	補てん対象額+支援業務費		474~494億円	564~584億円	544~574億円	
負担方法	案1	電気通信番号ベース	番号単価	21~22円	25~26円	24~26円	※ H18年度認可。
	案2	通信量ベース	1着信回数あたりの負担額	0.7円程度	0.8~0.9円	0.9~0.8円	
	案3	電気通信番号と通信量の併用		【例】H22年度認可の場合 番号単価 = 7円と設定すると、1着信あたりの負担額 = 0.7円			
【参考】案1~3の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	3.6~3.9円	3.9~4.4円			
算方法	案4-6 共通	補てん対象額+支援業務費		174~184億円	144~164億円	114~124億円	
負担方法	案4	電気通信番号ベース	番号単価	8円程度	7円程度	5~6円	※ H19、20年度認可。
	案5	通信量ベース	1着信回数あたりの負担額	0.3円程度	0.2円程度	0.2円程度	
	案6	電気通信番号と通信量の併用		【例】H22年度認可の場合 番号単価 = 4円と設定すると、1着信あたりの負担額 = 0.1円			
【参考】案4~6の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	4.2~4.5円	4.7~5.3円			
算方法	案7	補てん対象額+支援業務費		174~184億円	164~174億円	164~174億円	
負担方法	案7	電気通信番号ベース	番号単価	8円程度	7~8円	7~8円	
【参考】案7の場合のGC接続料水準(3分間通話)		平成20年度*2	平成21年度*2	平成22年度*2			
		4.53円	4.1~4.4円	4.4~5.0円			

注: 試算の前提条件は、次ページ参照。

*1:認可年度、*2:適用年度

《試算の前提条件(各案共通)》

■需要のトレンド:

回線数:年▲7%・トラヒック:年▲10%、回線数:年▲12%・トラヒック:年▲15%の2パターンを試算。

■補てん対象額算定の前提:

- ・平成19年度認可ベースのコストを基にそれぞれの算定方法により補てん対象額を算定し、回線変動による補てん対象額変動及びNTSコスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算。

■き線点RT-GC間伝送路コスト及び接続料水準:

- ・平成20年度は実績値(H20.3認可)。平成21,22年度は、情報通信審議会答申(H19.9.20)における接続料水準推計。
- ・「平成20年度以降の接続料の算定の在り方について 答申」における試算結果を基にNTSコスト付け替えによる補てん対象額変動を加味して試算(案の1, 2, 3, 7)。

《各案の試算に当たっての前提条件》

	前提条件
案の1、4	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。
案の2、5	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・NTT東・西のPSTN設備への着信回数の総数は、平成18年度の試算数値を使用。
案の3、6	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。 ・NTT東・西のPSTN設備への着信回数の総数は、平成18年度の試算数値を使用。
案の7	<ul style="list-style-type: none"> ・加入電話の補てん対象額は上述の前提条件による。公衆電話、緊急通報の補てん対象額及び支援業務費は平成19年度認可実績値。 ・稼働電気通信番号総数は、平成20年4月末時点の数値。 ・き線点RT-GC間伝送路コストは、基本料費用50%、接続料費用50%で固定。但し、H21年度(認可年度)については、既に接続料費用(H20年度)に40%が付け替えられているため、基本料費用分は60%となる。