

第4回ユニバーサルサービス政策委員会 議事概要

日時 平成20年9月16日(火) 14:00～16:00
場所 総務省8F 第1特別会議室
参加者 ユニバーサルサービス政策委員会
黒川主査、酒井主査代理、
菅谷委員、関口委員、東海委員、長田委員、藤原委員、三友委員
電気通信事業政策部会〔オブザーバ〕
高橋委員
総務省(事務局)
武内電気通信事業部長、淵江事業政策課長、
古市料金サービス課長、村松料金サービス課企画官、
飯村課長補佐、町田課長補佐、寺岡課長補佐

○事務局から資料1及び資料2に基づいて説明。

【①PSTNからIP網への移行関係】

長田委員 1ページのグラフでは、フェーズ2の前半から後半への変わり目でPSTNが消滅するとされているが、これは自然に消滅するのか、それとも何らかの期限を設定して一斉に切り替えられるのか。もし一斉切り替えであるなら、できるだけ早期に消費者の理解を求める必要がある。

黒川主査 グラフでは50%のラインに点線が引いてあるが、そもそも、加入電話から光IP電話への移行の過渡期において、光IP電話の加入数が50%を超えるということに特別な意味があるのか。

事務局 このグラフは現在の移行トレンドで見たもの。50%という数字にはそれほど意味はないが、どこかのタイミングをきっかけにしてフェーズ2へ移行するという目で目途として点線を引いている。

菅谷委員 3ページに示されている加入電話減少のトレンドで見れば、4年後には2500万加入程度となり、フェーズ2に移行するということになる。そうなればPSTNの撤去を認めるためのNTT法改正が必要となることを考えれば、あまり検討時間は残されていない。一斉切り替えについて、そのX-dayを設定するのもしないのかについては、議論しても良いのではないかと。もしX-dayを設定しない場合はPSTNがいつまでも残ることが国民経済的に良いことか、一方X-dayを設定した場合は、社会的な混乱の懸念にどう対処するか、が論点になる。

黒川主査 今のユニバーサルサービス制度は当事者の中でサポートしあうことを旨としており、本来法規範的なものではないが、同時にドミナントキャリアが法制度の上で提供責務を負うことで機能しているため、法改正の議論になってくることが考えられるところ。現行制度では、最後の一人のためにPSTNを維持しなくてはならないという形だが、それとは異なる、ボランティアな仕組みで、みんなでサポートしていくような仕組みを運用しながら移行できるようなシステムも考えられるわけで、いずれがよいのかという議論だと思う。他国にもまだ存在しない難しいシステムだと思うが、何とか作れないだろうかと思っている。

菅谷委員 また、同時に、今の基金制度をそのままスライドさせてユニバーサルアクセス

を補てん対象とするのはいかなものかとも思っている。フェーズ2後半ともなると様々なプレイヤーが算入してユニバーサルアクセスが提供されるという状況になっているはず。競争市場の中での制度の在り方について、どうすべきかの議論が必要。

黒川主査 総務省としては、こうした問題を整理するために X-day を設定したいという考えなのか。

事務局 設定したい、ということではなく、NTTが2010年度に明らかにすることとしている「概括的展望」を見ながら検討していくことが必要。

関口委員 1ページのグラフによると、比較的早いタイミングでフェーズ2の前半がやってくるのがよくわかる。従って、メタル巻き取りの議論を早めに始めなければならない。想像するに、法改正がすんなりいくとは思えないことから、無理にX-dayを設定するのではなく、円滑に移行を実現できる環境を作る方が現実的だと思う。例えば、3ページの加入電話同等のサービスであれば、現時点で巻き取れるというわけではないが、地方公共団体の施策による提供実績も積み上がっているわけだし、4ページのデベロッパが「ひかり電話」のみの提供を求める場合についても、具体的な事例としてどこまで紹介いただけるかはともかく、メタル設備のない新築マンションが出てくるというのは環境整備にプラスだとも言える。X-dayを先に示さないでもこのような現実が徐々に明らかになり、法改正がその後追いをする方が力強い支援を受けられるのではないか。7ページのグラフに関しては、5ページでも言及されている番号基準拠出によるコスト負担からの移行も含めて、様々な基金の在り方を検討する必要がある。

【②基金による補てんとブロードバンド化との関係】

酒井主査代理 基金自体はよい制度だが、不採算地域のPSTNについて、基金があるが故に残すといった意味を与えることになってはいけない。PSTNを維持していれば補てんされて、光IP化したらお金がもらえない、ということでは光への投資インセンティブが下がる。

また、電話にブロードバンドが付随していたADSLに対して、FTTHではブロードバンドのオマケとして電話がついているようなイメージ。オマケだけが基金の対象となるのも妙な感じなので、ブロードバンド部分も含めて補てんされるような制度整備が将来的に必要となるはず。ただ、補てんを手厚くしすぎると、基金取り競争のようなことになりかねないし、他方、薄くしすぎると移行が進まない。どの程度まで補てんすべきかが難しい問題。

黒川主査 ユニバーサルサービスの範囲のレベルというのは時代によって変わるので、「どのレベルまでを補てん対象にするか」という検討課題は非常に重要。酒井主査代理は、どのあたりをイメージされているのか。どの地域でも携帯電話とブロードバンドは使える、というようなレベルまで求めているのか。

酒井主査代理 少なくとも、「固定電話だけ」ということはないと思われる。緊急通報が繋がればライフラインとしては何とかなる、という考え方もあるだろうが、他のサービスもネットワーク上で享受するようになるはずだから、ある程度の帯域について利用者間、産業界でサポートしていくという考え方もあって良いのではないかと思う。

黒川主査 ブロードバンド戦略会議であった話なのだが、せっかく地方公共団体が自分たちの努力で環境を整えるという機運が盛り上がってきているのに、あまり補助金等でサポートするとそのようなモチベーションを失わせてしまうおそれがあるという意見もある。NTT東西は経営ベースでFTTHを敷設しているし、条件不利地域では色々な工夫をしてそこでもやっていけるビジネスモデルを作り出しているところ。

いろいろな動きが同時進行している状況において、どのようにコストを算定し、当

該コストをどのように負担するべきか、というのは非常に大きな問題。

【③携帯電話の扱いについて】

東海委員 むしろ、個人的には、フェーズ2後半辺りになれば、現行制度の下で経常的に資金を出し合って条件不利地域のサービスを「維持しなければならない」という状況ではなくなっているのではないかと感じている。ブロードバンドインフラが敷設されて様々な主体がそれを利用してサービスを提供することにより、いわば、「ユニバーサルサービス概念不要論」が主流となることを期待してみたりもしている。無論、そこまで行き着くまでにはいろいろな混乱があるだろうということは承知もしているが。

むしろ、ここで指摘しておきたいのは、PSTNから光IP電話への移行というシナリオだけでなく、携帯電話がユニバーサルサービスとして代替できるかどうかの観点が必要だということである。携帯電話がユニバーサルサービスの役割を果たすことができれば、その時点で、PSTNをユニバーサルサービスの対象から外すことができる。2010年代初頭のユニバーサルサービスは、携帯電話抜きには考えられないと思っている。

事務局 昨年末まで開催の「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会」においては、ユニバーサルサービスの対象は、当面は世帯単位の通話確保であり、携帯電話のようなモビリティのあるサービスを対象とするかどうかは今後の課題とする旨の報告をいただいていることから、それを踏まえた形で資料を作成しているところ。

フェーズ2後半以降においては、4G携帯の普及等に伴い、モビリティのあるサービスについてもユニバーサルサービスの範囲対象とする検討を行うこととしているが、それ以前でも携帯電話をユニバーサルサービスの対象とするという議論はあり得ると考えている。

東海委員 固定電話と携帯電話の融合が進んでいる点を踏まえれば、携帯電話をユニバーサルサービスの対象とすることについては、どこかで論じられるべき。

黒川主査 世帯単位／個人単位／地域単位でユニバーサルサービスの対象を論ずる際に、問題がどう変わってくるのか。「ここまでのレベルのサービスを受けられるのがユニバーサルサービスである」ということが、例えば、世帯単位と個人単位で変わってくることもあり得るのか。

事務局 今年の研究会では、現状のユニバーサルサービスは世帯単位の確保だという整理の下、モビリティのあるサービスを含めるかどうかは今後の議論とされたところ。

酒井主査代理 確かに、今年の研究会では、モビリティのあるサービスまでもユニバーサルサービスの対象にするかということについて今後の議論となったが、世帯に携帯電話があれば固定電話が不要、という考え方もある。携帯電話料金が固定電話料金より高いという問題が解決されれば、ユニバーサルサービスを携帯電話で実現するということもありうるのではないかと思う。

菅谷委員 ユニバーサルサービスの対象を固定電話としてきたのは、電電公社以来の独占的ネットワークにより提供されてきた固定電話サービスが、サービス内容、料金等について当時から大きく変化することなく提供されてきたためであり、携帯電話は元々の生い立ちに違いがある。

事務局 これまでの議論は、携帯電話がユニバーサルサービスに近いのではないかという認識に基づいていると思うが、料金が未だ高いこと、老人等の社会的弱者への普及率が低いこと、さらには過疎地までも津々浦々をカバーしている訳ではないといったことを考えて、固定電話の補完的位置づけとして捉え、今すぐに携帯電話をユニバーサルサービスととらえるのは時期尚早であるという議論であったと理解。もちろん、フ

フェーズ2の段階にまで到達すれば、携帯電話や広帯域無線等のモビリティのあるサービスもユニバーサルサービスの対象に含められていくのではないかと考えている。

黒川主査 大切なのは必要なサービスが国民にあまねく広く行き渡るかということであり、それがかつてはPSTNであったかも知れないが、いずれにしても、ある時点において日本国で暮らす誰もがICT技術により等しく授けられるべきサービスが何かという視点で議論をしていかなければならないと思っている。

【④PSTNの巻き取りと「NTT法」との関係】

- 藤原委員 ① 1ページのグラフにおいて、PSTNが消滅するという前提に疑義がある。PSTN消滅は、NTTの経営戦略や我が国の通信政策においては推進させようとする力が働いているが、他方ユーザにとっては必ずしも歓迎されていないのではないか。高齢者等、PSTNの消滅を望まないユーザがいるのではないか、と思う。
- ② ADSLサービスの整理の仕方について、PSTNを一気になくしてしまうとADSL事業者やユーザから疑問を呈されるため、図のように進むか疑問だ。
- ③ フェーズ2の前半なり後半なりでサポートすべき対象というのは誰なのか。事務局は高コスト地域という概念により、維持が困難なケースを地理的に想定しているが、PSTNとIPが併存した場合、例えば都市部の収容局において、どうしてもPSTNが良いとして残っている少数のPSTNユーザなど、併存による非効率によってコスト高になるケースも存在するのではないか。
- ④ 3ページの自治体の支援策について、自治体が光ファイバのイニシャルコストを負担することにより、従来であれば高コスト地域だったものが補てん対象から外れることがあり得るが、このようなケースでのコスト分析についてどのように考えるのか。イニシャルコストが自治体負担であれば補てんの必要はないのか。
- ⑤ フェーズ2後半になって広義のブロードバンドインフラが普及すればユニバの補てんの議論は不要になるのではという東海委員の指摘は一理あるが、そういう時代になっても、地域によっては補てんが必要というところも存在するだろうし、インフラの敷設コストは負担しなくて良くて、オペレーションコストの負担がかさんで採算性が取れず撤退するというケースもあり得ることから、インフラ整備＝ユニバ不要論、とはならないのではないか。
- ⑥ 事業法とNTT法の関係について、現行のNTT法3条においてあまねく電話の提供義務が定められているが、その「電話」の定義はNTT法には定められていない。電気通信事業法で「基礎的電気通信役務」の定義として省令で「アナログ電話」とされていることから、NTT法の「電話」についても「アナログ電話」と解するのが適当であろう。ただ、これは今の解釈であって、今後、光IP電話への移行が進みアナログ電話同等の品質を持った場合、NTT法3条の「電話」に光IP電話を含めて解釈することは不可能ではないと思う。

事務局 ①の光IP化がユーザにとって歓迎すべきことかということについては、重要な視点であり、料金や停電に対する備えといった機能面等についてきちんと議論し、国民的コンセンサスを得る必要がある。

②のDSL事業者への対応に関しては、NTTの接続約款に「4年ルール」が定め

られており、これにより対応することが可能であると考えている。また、2010年の概括的展望により具体的に計画が示されれば、DSL事業者もそれに従って行動すると想定している。

④の自治体によるファイバ設置については、メンテナンスコストの重要性を想定しながら検討していくことが必要。

⑥のNTT法と事業法の関係だが、これまで総務省としてはNTT法3条の「電話」は「アナログ加入電話」であると解釈してきたが、今後ユニバの概念が変化したときに「電話」の定義を解釈で変更することが可能か、それとも法改正が必要なのかについては、法技術的観点から検討していく必要があると考えている。

黒川主査 「電話」という抽象的な条文であるから、解釈変更でIP電話も含めてもよいのではないかと思ったが。

藤原委員 例えば、国会で質疑されたときに異論が出なければ、あえて法改正しなければいけないとなるのかは疑問だ。もっとも、NTTがIP電話もNTT法の電話だ、と受け容れれば問題ないし、逆にIP電話は電話じゃない、提供義務はない、と争えばもめるかも知れない。

関口委員 藤原委員の意見のうち、都市部で残っているPSTNユーザが高コストの原因になるのでは、という意見については、機能的にはPSTNと同等のものを実現できれば、あとは料金だけの問題であり、それほどもめるケースではないと思う。同等のサービスを1750円以下で提供すればそれで済む。

黒川主査 ①のユーザから見た場合の光IP電話化についてだが、ガス会社の天然ガス転換のケース、地デジ移行のケース、電話のユニバのケースを並べて考えたときに、どのように違うのだろうか。適切な補償がなされて問題が起きなかったのが天然ガスのケースであり、適切な補償がなされていないのが地デジではないか。ならば、適切な補償を行えば、光IP電話化もスムーズに進むのではないか。

長田委員 地デジの件でいえば、消費者が地デジは高機能ですよ、といわれても、必要ないからいらぬ、アナログのままでよい、と思ったのが原因。ガスのように負担が発生しないのならともかく、工事やら端末の買い換えやらが発生するのであれば、いやがる人もいるであろう。

黒川主査 それでは、十分な補償があれば移行しても良い、と解釈しても良いか。

長田委員 納得を得ることが大切である。

黒川主査 権利主張をして戦う人が多くなってきている社会ではあるが、お互い協力することであらうか。協力しても良いのではないか。

長田委員 こういう風に社会の負担になっているから、このように変えていく必要がありますのでご協力ください、ということとずっと以前から説明する必要があるということ。こんなに便利になります、こんなに良いものです、ということだけを説明していても、反対者はなくなる。

【⑤その他】

三友委員 ユニバーサルサービスの仕組みと技術の議論は別物だということをはっきり認識すべきであると思う。7ページの図で大きな変化が起こっているのは、フェーズ2の前半と後半の間。この間にユニバーサルサービス制度でサポートすべき対象が電話からユニバーサルアクセスに変わっている。制度を考える上で、PSTNが消滅するかどうかというのは、どちらでも良い問題。儲かるのなら残しておいても良いし、儲からないのであれば廃止してしまえばよい。

それから、東海委員の提示した携帯電話の議論については同感。世帯ベース通信と

いったが、デジタルディバイド解消戦略会議の議論の中では、3. 5G携帯はブロードバンドの対象に含まれており、2010年までに100%整備されることとなっている。携帯電話をユニバーサルサービスに含めないというのは、斯様な議論の中身との整合性を欠くのではないかと思われるのだが。

高橋委員 DSLの4年前ルールの話が出たが、消費者に対する説明は4年前では遅すぎる。地デジの消費者向け広報が本格化したのが2007年であり、ちょうど4年前。地デジの場合はメリットが分かりにくくデメリットが大きかったので移行のインセンティブが湧かない。ユニバーサルサービス制度の見直しに関しては、地デジの事例が参考になるだろうから、これを見ながら考えていけばよいのではないか。今は結論を急がない方がよい。

菅谷委員 2010年の概括的展望を見ながら、という話があったが、2010年に2000万というNTTの計画は不透明。本当に必要であるならば、NTTの計画を当てにするのではなく、国の政策として、PSTNの消滅に向けての計画をきっちり作らないと、他の研究会等での言及とマッチしない結果になってしまう。

黒川主査 今日の議論はこの委員会だけではなく様々な研究会や総務省としての体制作りにも関わってくる問題であり、政治的要素をはらんだ戦略会議等とも整合させて議論していく必要があるテーマだと認識した。

次回は、前回のコスト負担議論について、事務局より代替案が提示される予定。

※その他

- ・次回は、10月7日（火）16時00分から開催。

～ 以 上 ～