

第5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10月7日(火) 16:00~18:00
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1~3に基づいて説明。

三友委員 当座の3年間をどうするか、という話と、長期的な課題の話の整合性・接合性が気になっているところ。

当座のユニバーサルサービスの提供を維持するための費用を賄うためにIP補正を行うとした場合、その先光IPへのマイグレーションが進行している間は条件が変わらないはずだから、「2010年代初頭以降(第1期)」終了までずっと、弥縫策ともいえるような補正を続けていくことになるのではないだろうか。果たして、そうではないとするならば、IP補正の終了条件は一体何だろうか。

また、現行のユニバーサルサービスを当面維持しながら、その後ユニバーサルアクセスへ移行するとして、今の枠組みのまま移行できるのか心配している。現行制度は、2σを2回重ねることで補てん対象を絞り、NTT東西への交付金を抑制しているわけだが、これはNTTが実質的に独占状態にあるということが前提で成り立っている仕組みではないかと認識している。ユニバーサルアクセスの時代になると、NTT東西以外の事業者が適格アクセス事業者になりうるのだが、その場合には、実際問題、高コスト地域に対して相当大きな額の補てんが必要になると予想される場所である。2σを重ねる現行制度の基準で補てん額を算定するようであれば、適格アクセス事業者に誰も手を挙げないのではないかと考えている。せめて、横軸に適用している2σについては、将来的には外す方向にしておかないと、ユニバーサルアクセスの概念は導入できないのではないかと危惧している。

いずれにしても、このままの状態では、NTT東西が高コスト地域を光IP化しようというインセンティブを削ぐことにもなりかねないのではないかと考えている。

黒川主査 今日のテーマは、大きく分けると、当座3年間の見直し、特にIP補正についてどうするかということと、その先にある見直しについてどう考えるかの二つ。三友委員としては、当座の3年間の部分についてはいかがか。

三友委員 IP補正の考え方自体は理解しているが、原案について納得するかどうかは別の問題である。IP補正を当座の3年間で打ち切るという考えであるのなら納得もできるのだが、そうでないならば、当座の見直しについてもその後の在り方との全体的な整合で考えるべきである。その意味で、横軸に適用している2σをこの先も適用

し続ける方向で整理してしまうと、将来、制度の見直しに着手した際に、基金の規模が小さすぎるといった問題が生じるおそれがあるのではないかと、ということを示し上げた。ユニバーサルアクセスの概念を導入するため、補てん額がこれだけ必要なので、急激に利用者負担が増えるのでよろしく、ということでは利用者のコンセンサスは得られない。今から将来を見据えた計画的な議論をして手当てしておく必要がある。

事務局 IP補正の終了条件としては、光IP電話がユニバーサルサービスの対象に含まれる段階でIP補正の適用はなくなるものと考えている。

なお、当座の3年間については、IP補正を実施するが、その後継続して適用するかどうかについては、2012年以降の制度の在り方の検討の際に改めてご議論いただく予定。

藤原委員 IP補正については、前回よりシンプルで分かりやすくなっていると思う。ただ、あれだけ補てん額が不足するからIP補正が必要だ、と大騒ぎした割に、増分が一年当たり10億円程度ということで、補てんを受ける側のNTT東西にとって本当にこの程度の補正で大丈夫なのか、とも思うが、この点については、後に実施される意見募集の結果を見ることで明白になるだろうと思っている。

将来、多種多様なブロードバンドが利用可能になるとしながら、次期見直しに向けた課題というのはPSTNと光IP電話の話しか出てこない。移動体をユニバーサルサービスの範囲に含めるかどうかとか、その時点で議論になりそうな話はきちんと書いておくべきではないか。

骨子案については全体としてはこれでOKだと思う。ただ、例えば、中継系事業者や収入10億円以下の事業者も負担の範囲に含めるかについて、せっかく時間をかけて議論したにもかかわらず、結論だけが端的に書かれているのは少々寂しい。例えば、中継系事業者を負担事業者の対象範囲外とする理由として「制度の安定性」としか書かれていない。果たして、その程度の議論の内容であったのだろうかと思っている。また、負担対象事業者を10億円超とする理由についても、「現時点では、現行の基準を変更する状況ではない」との表現にとどまり、詳細な理由が記載されていない。

事務局 移動体をユニバーサルサービスの範囲に含めるかどうかの検討に関しては、非常に重要な論点であると認識していることから、報告書案の段階では、盛り込んでいきたいと考えているところ。

また、コスト負担事業者の範囲の件についても、報告書案の段階ではご指摘を踏まえつつ、誤解を招かないような書きぶりを検討予定。

いずれにしても、次回、報告書案をご覧いただき、再度ご意見を頂戴したい。

東海主査 元々、ユニバーサルサービス制度が孕んでいる問題というのは、事業者間接続料との関係から生じているものであると理解している。NTSコストを接続料原価から基本料費用に付け替える整理を行ったことに端を発しているところ。

今回の見直しに係る措置については、現行制度をできるだけ崩さないような最小の修正で落ち着かせたものなのだと認識。確かに、この段階においてはこのくらいで落ち着かせるしかないのかなと思っている。前回提案のIP補正方法は、加入者回線コストもコスト差をつけて山を作っていたので分かりづらかったが、今回の提案はそのところも現行どおりにして基本的路線を変えていない。ただ、それが良かったのかといわれると、結局、接続料原価に補てん額の一部を付け替えたというデメリットが解消されていないわけで、それは接続政策委員会で改めて議論しなければならないということを確認している。

公衆電話については、これまでの議論の中で方向性を検討しなおすべきだと主張してきたところ。骨子案では、アンケート調査を根拠に必要性を認めるということにな

っているが、あのアンケートは「設置されていると便利」「なくなると不便になる」といった観点で調査されており、それをユニバーサルサービス制度で補てんするということは意味合いが少し違うのではないかと思う。現行制度をできるだけ変えないという方針ゆえに致し方ないことだとは思いますが、次期見直しの検討の際には、環境自体が大きく変わっているはずなので、ぜひとも大いに議論して欲しいと思っている。

いずれにしても、さまざまな状況の変化のスピードが速く、現在考慮に入れている前提は、2010年代初頭には激しく変化を遂げているのではないかと思う。

黒川主査 この先の3年間はこれでいいけれど、その先は大きく変わりそうですよ、という予告をしておくかどうかということか。

なお、公衆電話に係る議論の経過模様に関する記述については、確かに、臨場感に欠けているように感じられるところ。

藤原委員 公衆電話の重要性が低下しているのは確かだが、基本料金を払わなくても最低限の通信手段が確保できるという点で、携帯電話の普及と同列に語るべきではないと考えている。技術革新が急激な進歩を遂げて、端末を携帯することなくどこに居ても誰とでも通信可能という環境を手に入れることができるのであれば話は別であるが、少なくともこの先の3年間は、そのような環境を手に入れることはできそうもないと思われる以上、公衆電話をユニバーサルサービスの範囲から外す必要はないと考える。

黒川主査 今まさにこの場でなされた東海委員と藤原委員の議論が、報告書にリアルな形で現れるような書きぶりにして、3年後の検討の際には、ぜひ決着させねばならないというプレッシャーを感じさせるような報告書にしたいと思っている。

酒井主査代理 ユニバーサルサービス制度における問題の本質は、何を対象にして／どうやってとの提供費用を賄うかということではないかと認識している。後者については、ユニバーサルサービス制度に係る補てん額／接続料収入／基本料収入で賄ってきたわけだが、前回提案のメタル加入者回線に関するIP補正方法によって、その本質を議論するきっかけになると思ったのだが、今回提案では、メタル加入者回線への補正を取り下げることによって、結局スマートな形になってしまったところ。分かり易くはなっているが、将来重要となる問題から目を背けてしまったという印象を否めない。

なお、ユニバーサルアクセスの概念を導入した世界は、PSTNをユニバーサルサービスの範囲としている現状とは大きく異なる。現状は電話サービスのみを提供することさえできればよいわけであるが、ユニバーサルアクセスの世界では、ネットワークにつながることを対象とすることになるので、その意味合いについてきちんと認識しておくべきである。

関口委員 IP補正については、今回の案ですっきりしたと思う。光IP電話がユニバーサルサービスに入ったら補正ではなく全体の補てん額の計算に組み込まれることになるというのはきちんと書いておいたほうが良いと思われる。

骨子案については、ディスカッションプロセスを丁寧にフォローしたほうが良い反面、2010年代初頭より先の事柄に関しては「本当に書きたいことは現時点では決められないから書けない」ということで、どんどん書き方がシンプルになってしまうという構造にある以上致し方ないのだと思う。メタルの巻き取りやNTT東西の経営形態はもっと大きなところで議論されて決まる話だろうし、光のLRICモデルが出てくるのかとか、ユニバーサルアクセスのコストモデルはそもそもどうするのだということについて、もう少し時間をかけて真剣に議論しないと書けないのではないかと思う。以上より、個人的には簡潔に記述がなされ過ぎるきらいはあるが、現時点ではこんなものではないかと思っている。

菅谷委員 IP補正については、高コストエリアの限られた部分だけを補うことになって

いるが、その根本には、補てんの度合いが過ぎてしまうと光IPへのマイグレーションが止まってしまうという考え方があるのかと思う。その結果として、IP補正によって補てん額があまり増加しないということではないか。

そもそも、今の補てん制度は、実際にはNTT東西の赤字を埋めるためのものであり、そうである限り、補てん額、すなわち、ユーザーに転嫁される負担額が大きくなることには拒絶反応が避けられない。一方、米国のユニバーサルサービス制度のように公的サービスへの補てんといったものも混ざっていれば、ユーザーの理解も得られやすいのではないかと思う。

PSTNに対する基金制度はこの形で維持していくとして、次の世代の基金制度をどうするかについては、現行制度と切り離して設計すべきだと考える。その上で、PSTNから光IPへの移行に際してメタルアクセスが利用されるとか、D70や新ノードが最近更新されているという話を聞くに、PSTNと光IPの並存は思ったより長期間にわたり、その分コストが増大するのではないかと、といった問題も意識しておくべきであろう。政府・自治体によるデジタルディバイド対策について現状どうなっているかとか、今後の拡大といった情報も制度設計を今後検討する際に必要であると考えられることから、報告書に盛り込んでおいてはどうかとも思っている。

黒川主査 民間会社のNTTにユニバーサルサービス提供義務を負わせることが株価に影響するとか、義務のない儲かる地域だけでサービスを提供する会社との競争関係とか、思いつく限りの問題点や状況の変化等を報告書には書いておくほうが良いのかもしれない。我々は客観的なデータを元に議論しているが、制度自体がNTT東西のモチベーションを下げていないか、とか、NTT東西が経営戦略を策定する上で役立っているかといったことについてはあまり知ることができない。また、自治体のブロードバンド投資がNTT東西にとって影響があるのかないのかということも良くわからない。

ただ、これらのことについて、2010年度にNTTからどういう計画が示されるのか期待している、ということについては報告書案に組み込まれているところ。

長田委員 当座の3年間については、これでよいのかなと思う。

それから先のことについてだが、いろいろな状況が変わっていく中で、国民が利用するネットワークの維持について国民自身がどのように負担をしていくのかを議論すべき時期に来ていると思う。その議論に際して、情報を直前に知らせたのでは、国民はついていけないし、それゆえに大きな変革もできないと思う。ユニバーサルサービスの議論は、将来のことを議論しなければいけないといって議論を始めるのだが、結局は直前ぎりぎりになって当面の結論を出すという傾向にあるように思う。

「次は先送りしない」といった決意を込めた報告書になることを期待している。「こういうものを守るために必要な負担はこれだけ」という理解があれば、国民の負担に対する納得の度合いは上がるはずである。ともかく、「こういう人を保護すべきだ」といったような議論はなるべく早めに始めることが肝要。

高橋委員 資料はすっきりとまとまっていると思うが、部会にあげる報告書はもう少し細かく書き込んだほうが良いと思われる。地デジの委員会的时候は、議論のプロセスを細かく書き込んだことが結果的に評価された。一般の消費者等にも議論が理解できるような形にして、意見募集の結果を待つのが望ましい姿。

当座の3年間については、負担水準や制度の整合性の観点からするとこのような形にならざるを得ないだろう。ただ、当座の3年間の内にも新しい議論が深まっていくように、できるだけコストのかからないような形で広報に努めてもらいたい。

NTTが2008年5月13日に2010年度に概括的展望を示し、2012年にはマイグレーション完了といった方針を示している。NTTは上場企業なので、株主

等から圧力がかかってそのような方針を今後も公表されることと思うので、NTTからの情報が出てくるのを前提として、世の中との対話を推進し、適時適切に迅速な見直しを検討していくという形で書いておいてはどうか。

黒川主査 次回会合で、本日の議論を踏まえた形でもう一度議論ができる。私自身は経済学者なので、ユニバーサルサービス制度は競争政策だと思っているが、社会政策だという見方をされる方もいらっしゃる。であるとすれば、税金でやるのが一番早いのだが、そこを競争政策として、番号単位のランプサムな形で、関係者間で補てん額をやり取りして産業全体を盛り上げよう、という形にしたことに意味があると思っているのだが、そこにも踏み込んで検討しなければならないのかもしれない。

また、メタルの巻き取りについては、国民皆が地デジで参っているところで本当にやるのか、という問題提起はあるのだが、きちんと説明をすれば、理解を得られる話かもしれない。

こういったさまざまな問題が迫ってきており、背水の陣であるから、すぐにでも議論を始められるようにきちんとした広報活動を行うべき、ということでストーリーが繋がるのかなと思う。すべての問題は関連しているのだという方向で書くべきだろう。

藤原委員 議論の前提が現行の制度だということになっているような感じだが、菅谷委員の発言にもあったが、場合によっては新しい枠組みの制度設計を行うこともありうるという含みを持たせた書きぶりにも留意すべきではないか。ナショナルミニマムをどう考えるのかとか、退出規制をきちんと考えればユニバーサルサービス制度に係る問題はある程度解決できるのではないかとか、社会保障の概念をユニバーサルサービス制度に導入してはどうか、といった含みを持たせたような書きぶりの検討も必要ではないかと認識している。

※その他

- ・次回は、10月21日（火）10時30分から開催。

～ 以 上 ～