

# 意見書

平成 17 年 8 月 25 日

情報通信審議会

電気通信事業部会長 殿

郵便番号 102-0075

(ふりがな) 住所 とうきょうとちよだくさんばんちようろくちようめなばん  
東京都千代田区三番町 6 丁目 7 番

(ふりがな) 氏名 おうしゅうびじねすきょうかい  
欧州ビジネス協会

ほりしーていれくたー じえいこぶ えどばーぐ  
ポリシーディレクター ジェイコブ・エドバーグ

電話番号 03-3263-6224

メールアドレス [edberg@ebc-jp.com](mailto:edberg@ebc-jp.com)

情報通信審議会議事規則第 5 条により、平成 17 年 7 月 25 日付け情審通第 80 号で公告された答申(案)に関し、別紙の通り意見を提出します。

## 1. エグゼクティブサマリー

はじめに、欧州ビジネス協会電気通信事業者委員会(以下、「EBC」と記す)は、総務省殿より2005年7月25日に公表されました「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」答申(案)に対して、意見提出の機会をいただきましたことについて御礼申し上げます。

EBCは、日本の全国民に対し、最低限の通信手段を確保するというユニバーサルサービスの趣旨には賛同します。しかしながら、答申案に記載されているユニバーサルサービス制度を決定するに至るまでの過程が、先進的な日本の電気通信市場にそぐわず、国際的に優れているとされるプロセスを反映していないことについて懸念を抱いています。

答申案は、ユニバーサルサービス提供義務が、NTT東西殿にとって過度な負担となっていることを示す確固たる理由が存在しないにもかかわらず、ユニバーサルサービス基金の発動を提案しています。諸外国においては、ユニバーサルサービス基金の発動は多くの論争や訴訟を招いており、基金をめぐる環境は複雑なものとなっています。例えば、米国では、基金の規模が急拡大し、制度が機能しなくなること、制度の不正利用、および制度の濫用に関する懸念が生じているため、ユニバーサルサービス基金の管理、監督に関する調査を最近開始しました。同様に、フランスでも基金の規模が急速に拡大し、ユニバーサルサービス基金に関連し、非常に多くの訴訟が提起されています。

このような例に鑑み、EBCは総務省殿に対し、日本においてユニバーサルサービス基金制度が必要であるか、また、必要であるならば、その制度の内容は適切なものであるかを再検討していただくことを提案します。答申案に対するEBCの意見を以下に述べさせていただきます。

## 2. 見直しの背景

答申案においては、日本でユニバーサルサービス基金制度が創設されて以来、競争が急速に進展していると記述されています。固定電話の代替手段として、移動電話やIP電話の利用が多くなっているのみならず、ドライカップの展開に伴って固定電話同士の競争も進み、利用者が固定電話におけるアクセス事業者を選択できるようにもなっています。

また、答申案では、これまで接続料金で回収されてきたNTSコストが、今後5年間で段階的に基本料費用に付け替えられ、5年後にはNTT東西殿の基本料費用が年あたり3000億円増加する可能性がある点について言及されています。

実際に、接続料金からNTSコストを除外することが、ユニバーサルサービス基金制度の見直しと基金発動の主な理由であるとするのであれば、このアプローチは諸外国の例に相反するものとなります。諸外国

においては、NTSコストの除外に伴ってユニバーサルサービス基金が発動されるのではなく、ユニバーサルサービス提供事業者による基本料金のリバランシングや経費節減といった措置がとられています。

NTSコストの回収を主な目的としたユニバーサルサービス基金の発動は、NTSコストを接続料金から除外することによって実現された競争の進展に対し、実質的に逆行するものとなります。実際、基金によるNTSコストの回収を可能にするのであれば、これまで接続料金で回収されていたコストが、再度、税金のように競争事業者に課せられ、最終的には利用者に対して課せられることとなります。

EBCは、ユニバーサルサービス基金の必要性を評価する前に、総務省殿がNTT東西殿に対して基本料金のリバランシングや経費節減を実施するよう求めるべきであると考えます。具体的には、第一段階として、地方における基本料金を変更し、都市部の基本料金と同一となるように合わせ、両地域の料金格差を解消すべきであると考えます。

諸外国で取られているアプローチは、全国均一の基本料金によりサービスを提供し、その料金を負担できない人々に対して補填を行うというものです。こうしたアプローチにより、地方の料金を一律に引き下げるということを回避した上で、補填が必要な地域をより正確に特定することが可能となります。

### 3. ユニバーサルサービス義務の範囲

答申案では、以下のサービスをユニバーサルサービスに含むとしています。

- 加入者回線アクセス
- 第一種公衆電話
- 緊急通報

答申案は、ユニバーサルサービスを提供し得る通信手段として、旧来の技術にのみ着目していますが、これは日本における電気通信市場の先進性や、固定電話と携帯電話の市場にて行われている広い範囲における競争の状況を考慮すると、そぐわないものです。EBCは、基本的な電話サービスに加え、ブロードバンドサービスや携帯電話をユニバーサルサービス義務の対象とするのは現時点では適切ではないとする点に賛同しますが、ユニバーサルサービス提供事業者をNTT東西殿に限定することにより、ユニバーサルサービスの定義における技術的中立性と競争中立性が確保されていない点について懸念を有しています。

EBCは、ユニバーサルサービス制度が必要であるか否か、あるいは基本的なサービスに対するニーズが事業者間の競争によって満たされるのか否かを、まず検討すべきであると考えます。その上で、ユニバーサルサービス制度が必要と判断された場合には、技術的中立性が確保されたアプローチを採用する必要があります。そうしたアプローチを採用することによってはじめて、競争条件にゆがみが生じる可能性を排除すると同時に、基本的なサービスに対する利用者のニーズを満たすことが可能となります。事業

者が、各自の判断により一定の地域に限定して基本的なサービスを提供することも認めるといった、競争性を有するユニバーサルサービス制度を通じてこそ、競争中立的なアプローチが推進されることとなります。このようなアプローチこそ、競争を促進し、特定の地域に対して最も効率的な方法でサービスを提供することを可能とするものです。

第一種公衆電話については、その利用状況に関する有意義な分析が行われていないにもかかわらず、答申案においては、全国の第一種公衆電話を対象としてユニバーサルサービスに含めることが提案されています。その根拠として、答申案は、第一種公衆電話が依然として戸外における最低限の通信手段であると考えられていること、移動体の普及により公衆電話の利用が減少している一方で、6歳以上の全人口の25%が携帯電話を所有しておらず、この25%の対象となる人々は公衆電話に代わる戸外での通信手段を持たないということを挙げています。しかしながら、このような人々が公衆電話に対してどのようなサービスを求めているのか、また、このような人々は日本のどのあたりに居住しているのかといったことを明確に示す調査結果や人口統計上のデータに関する記述は、答申案には存在しません。また、答申案は、緊急時の優先電話に指定されていることを理由に、全ての第一種公衆電話をユニバーサルサービスに含めることが適切であるとしています。

こうした、第一種公衆電話の包括的提供義務が定義されることによって、第一種公衆電話を他の地域に比べ特別に必要としている地域があるか否か、第一種公衆電話に対する特有のニーズがあるか否か、そのニーズは他の方法でも満たすことが可能な種別のものであるか否かといった点が、十分詳細に検討されないままとなることを懸念しています。

したがって、EBCは、第一種公衆電話に代わる代替手段が本当に存在しないのかを検証するために、第一種公衆電話の利用状況と設置箇所に関する、より幅広い現状分析および将来予測を行っていただくことを提案します。また、緊急通報に関するニーズに対しては、緊急連絡専用の電話を自治体の財源を利用して設置、維持すること等によって代替可能か否かを検討していただくことを提案します。

#### 4. ユニバーサルサービスの提供に関わる費用の計算方法

答申案においては、ユニバーサルサービスに係る費用算定の方法としてベンチマーク方式を採用しています。加入者回線の費用がその全国的な分布における標準偏差の2倍を超える地域であり、かつ固定電話の競合事業者の参入がない地域を高コスト地域と特定しています。高コスト地域をNTT東西殿の実際費用をベースにして特定すれば、NTT東西殿における非効率性がベンチマークの算定プロセスに反映されてしまう恐れがあります。加えて、実際費用のデータを用いるのであれば、答申案に記述されているものよりも、より詳細なNTT東西殿の実際費用に関するデータを公表していただく必要があると考えます。

答申案においては、高コスト地域の加入者回線の費用のうち加入者回線の全国平均費用を超えた部分についてNTT東西殿に対して補填し、その費用をLRICで算定するよう提案しています。しかしながら、このベンチマーク方式において、収益は一切考慮されません。EBCは、総務省殿に対し、ユニバーサルサービスの義務がNTT東西殿にとって本当に過度な負担となっているか否かを検証するために、収益を

考慮することを提案します。高コスト地域ということのみを理由に、事業者にとってその地域が不採算であるとは言えません。なぜなら、補填の対象となる地域において、競合する固定電話事業者が存在しないのであれば、NTT 東西殿は、その地域の固定電話サービスに関連する全ての収益を得ると考えられるためです。

したがって、ユニバーサルサービスの義務が、NTT 東西殿にとって過度な負担であると結論づける前に、着信収益も含むこれらの高コスト地域の回線におけるユニバーサルサービス以外のサービスを含む収益について、検証を行う必要があります。これによって、ユニバーサルサービスを提供することによって得られる収益だけでなく、着信収益も含むユニバーサルサービス以外のサービスからの収益も得ている事業者の状況を明らかにすることができます。

また、算定においては、無形の利益も必ず考慮すべきです。NTT 東西殿だけではなく、NTT グループ殿全体に無形の利益が生じると考えられる場合は、特に考慮が必要となります。

ユニバーサルサービス提供コストの算定において用いられる LRIC は、非常に強固なものである必要があります。LRIC においては、サービス提供に利用できる最善の技術を想定しなければなりません。例えば、無線サービスの方がより効率的であれば、それを LRIC に反映する必要があります。

## 5. ユニバーサルサービスへの拠出

答申案においては、ユニバーサルサービス基金に対する拠出比率の算定を、電気通信番号数ベースによって行うとしています。また、その理由として、電気通信番号数ベースによる拠出が、簡索性及び透明性の観点で優れていることが記述されています。

EBC は、答申案において、電気通信番号数ベースによる拠出が実際にどのように運用されるかの詳細が示されていないため、簡索性に関する評価が誤ったもの、もしくは誇張されたものではないかと懸念しています。拠出方法に関する具体的な運用方法は、基金制度が差別的でなく、事業者や基金の最終的な負担者である利用者に対しての透明性を有することを確実にするものであるべきです。

また、EBC は、一般財源からの拠出を検討することを提案します。一般財源からの拠出が行われれば、ユニバーサルサービスの提供が、全ての国民にネットワーク外部性という便益をもたらす社会的に有益なものとして認識されると考えます。さらに、直接課税からの拠出を行うことで、ユニバーサルサービス制度が適切に定義され、ユニバーサルサービス提供事業者における費用削減の継続的なインセンティブが働くものと考えます。

一般財源からの拠出が不可能であるなら、請求書にユニバーサルサービス基金に関わる負担額を明示して利用者に直接的に負担を求めることを事業者に対して明確に義務づけることが必要です。さもないければ、NTT グループ殿が負担額を自社の収益内で吸収し、競争事業者も同様に対応せざるを得ないこととなります。その結果、日本の通信サービスの利用者から NTT 東西殿へ最終的に拠出される補填額の規模が、利用者には把握できないこととなってしまいます。

## 6. 結論

以上の理由により、EBC は、総務省殿に対して以下のように対応を行っていただくことを希望いたします。

- 基金を発動する前に、NTT 東西殿に対して、ユーザ料金のリバランシングや費用の削減を行うよう求める。
- ユニバーサルサービスが、技術的中立性を損なわずに提供できるか否かを再度検証する。
- 全国的に 1 つの事業者をユニバーサルサービス提供事業者とするよりも、ユニバーサルサービスの提供について複数の事業者における競争が可能なものとする方が、高コスト地域において、より効率的な手法となり得るか否かを検討する。
- 第一種公衆電話が、どの地域で必要とされているか、またはどのような目的で必要とされているかを詳細に分析し、ユニバーサルサービス提供事業者に対して全国的にサービス提供の義務を課すことに対する代替的な手段を検討する。
- 関連する全ての収益(無形の利益も考慮する)について十分な検証を行い、ユニバーサルサービス提供事業者にとって過度な負担となっているかを検証する。
- 一般財源からの拠出を検討する。
- あるいは、ユニバーサルサービス提供事業者の費用削減のインセンティブが働くように、利用者に対して直接的な基金への負担を求めることを事業者に対して義務づけ、ユニバーサルサービス制度に関する費用負担の透明性を確保する。

以上